

# 来自身边的公共管理

——公共管理案例教学理论与实践

主 编 励慧芳 副主编 费国良

宁波出版社

# 来自身边的公共管理

## ——公共管理案例教学理论与实践

主 编 励慧芳

副主编 费国良



**图书在版编目(CIP)数据**

来自身边的公共管理:公共管理案例教学理论与实践/励慧芳主编. —宁波:宁波出版社,2006.11

ISBN 7-80743-033-8

I.来... II.励... III.公共管理-中国-干部教育-教材 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 127706 号

**来自身边的公共管理**

——公共管理案例教学理论与实践

主 编:励慧芳

副 主 编:费国良

责任编辑:李振声

封面设计:王海明

印 刷:杭州钱江彩色印务有限公司

开 本:850×1168 1/32

印 张:8.5

字 数:190 千字

版 次:2006 年 12 月第一版第一次印刷

书 号:ISBN 7-80743-033-8/D·2

定 价:20.00 元

# 来自身边的公共管理

——公共管理案例教学理论与实践

主 编:励慧芳

副主编:费国良

编 委:张荣昌 邱聪江 秦昊扬

夏根娣 赵永焕 张力娜

张建新 吴应昌 鲍素萍

陈国平 魏行进 马才军

张光伟

## 编写说明

《中共中央干部教育培训工作条例》的颁布实施,使加强党的建设、提高党的执政能力落到了实处。在执政条件和社会环境发生深刻变化的新形势下,各级领导干部要不辱使命、不负重托,做到科学执政、民主执政、依法执政,就要适应新形势新任务的要求,努力学习,在实践中掌握新知识,积累新经验,增长新本领。

为加强党的执政能力建设、培养造就高素质的干部队伍,落实胡锦涛总书记“联系实际创新路,加强培训求实效”的指示精神,时代要求我们必须把领导干部培训工作着力点放到现代领导核心能力培训与培训方法改革上来,确保领导干部培训工作的领先突破,为宁波的经济和社会率先发展和长远发展奠定扎实的基础。

近年来,我们在县局级与处级干部培训中开展了行政案例教学的实践,深感行政案例教学的好处很多,在干部培训

中具有很大的应用价值。为此,我们结合宁波实际,依靠广大学员的支持和帮助,编写了这本《来自身边的公共管理——公共管理案例教学理论与实践》,内容涉及公共管理、行政管理、法律、经济管理等各个方面,以推动党校、行政学院案例教学取得实效。

本书的编写得到了中共宁波市委组织部、市直机关党工委、宁波行政学院等领导同志的大力支持和帮助。所选案例由中共宁波市委党校、宁波行政学院处级干部培训班各期学员,以及宁波行政学院和县(区)行政学校教师提供,经过遴选整理汇编成册。本书《理论篇》由张荣昌执笔;《实例篇》由行政管理教研室张荣昌、邱聪江、秦昊扬等同志参加编辑;学院图书馆夏根娣同志负责全书的校对工作。市委党校、两院(行政学院、社会主义学院)工作处、学院图书馆的同志也做了许多工作。出版工作还得到了宁波出版社的领导和编辑同志的支持和帮助。在此,我们谨向为本书的编写、出版作出辛勤劳动的同志致谢。

由于水平有限,书中如有不妥之处,欢迎各位指正,以便进一步修正。

编 者

# 目 录

|            |     |
|------------|-----|
| 编写说明 ..... | (1) |
|------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 理论篇 ..... | (1) |
|-----------|-----|

- 一、行政案例的含义与特征 /1
- 二、行政案例教学的意义与作用 /3
- 三、行政案例编写的要求与过程 /7
- 四、自编案例点评法 /11
- 五、培训班行政案例编写须知 /12

|                  |      |
|------------------|------|
| 实例篇 公共管理案例 ..... | (14) |
|------------------|------|

- 1. 奉化“力邦村”为何引人注目 /14
- 2. 停车难,怎么办? /20
- 3. 暗访后的处理困惑 /23
- 4. 月湖西岸的保护与开发引发的争议 /26
- 5. “拨一拨就灵”为何成为社会各界的关注? /29
- 6. 城区交通管理该不该从严执法? /32
- 7. 毁林种花引起的思考 /36
- 8. 一项评选为何引起如此关注? /39
- 9. 新国家标准实施后引发的争议 /41
- 10. 普通话与宁波经济发展 /43

11. 豪华公厕能否解决如厕难问题? /46
12. 商标视角:从“宁波制造”走向“宁波创造” /48
13. 这道后门该不该堵? /52
14. 社区公益性民间组织的构建与发展 /54
15. 下山移民村道路建设的争议 /56
16. 这里的农民为何欢迎征地拆迁? /58
17. 立法要避免“打架” /61
18. “透明”办公模式引发的争议 /64
19. 燃放烟花爆竹能否“解禁”? /67
20. 信息孤岛是怎样产生的? /72
21. 动物园“吸引力”哪里来? /75
22. “旅游超市”该如何选址? /78
23. 劳动仲裁体制亟待改革 /81
24. 谁动了杭州湾交通的“奶酪”? /85
25. 让“废弃的资源”重新“归位” /88
26. 再生资源加工交易中心应建在何处? /90
27. 宁波市太阳能开发利用 /92
28. 市科技活动中心的市场化运作模式 /94
29. 这笔经费该不该继续下拨? /97
30. 听证会:法治自然正义原则的回归 /100
31. 公益网吧:政府该不该建设? /103
32. 如何进行展示厅设计装修的合理定价? /106
33. 这个项目要不要引进? /108
34. 如何推进信访工作机制改革? /110
35. 行路权与停车权之抉择 /112
36. “电子眼”的是是非非 /115
37. 一次流产的工程施工招投标 /118



- 
38. 私家车到底要不要“亮红灯”? /121
  39. 宁波市重点传染病流行的潜在危险亟待重视 /124
  40. 公私合作:创建“垃圾发电”公共事业 /128
  41. 倡导人文服务 弘扬“3561”精神 /130
  42. 违法建筑泛滥如何整治? /132
  43. 观念滞后、利益矛盾导致节能建材发展迟缓 /135
  44. 荒芜多年的土地被利用起来了 /138
  45. 如何振兴宁波内河航运业? /139
  46. 能否鼓励文化水平高的人多生孩子? /142
  47. 乡镇(街道)招投标中心为何受欢迎? /145
  48. 引进女排赛事展示北仑辉煌 /150
  49. 北仑区两次胜利抗击台风暴雨 /155
  50. 镇海区首创农村“廉情指数” /157
  51. 村民自发罢免村官惹争议 /160
  52. 小商标打开大市场 /164
  53. W村村委会选举舞弊案 /166
  54. 火花塞商标侵权案为民营企业发展敲响警钟 /171
  55. 这个项目该不该批准? /173
  56. 得民心的实事工程 /175
  57. 车辆保障智能化管理的利与弊 /179
  58. 宁波全面实施政府“阳光工程” /182
  59. 行业商会建设的“三种模式” /185
  60. 增补副所长的风波 /188
  61. 该如何评优 /191
  62. 机构设置与工作效率 /194
  63. 煤气价格调整由谁说了算 /196
  64. 医院该原地扩建还是易地新建? /199

- 65. 暗访风波 /202
- 66. 一个副职的烦恼 /205
- 67. 两种不同的领导风格 /207
- 68. 行政难,难行政 /210
- 69. 当房屋拆迁中变相分户现象出现后 /213
- 70. 特殊上访现象该如何处理? /216
- 71. 综合治理马路无证商贩 /219
- 72. 如何才能调动A君积极性? /222
- 73. 考勤机为何消失了? /224
- 74. 该如何管好电话费超支? /227
- 75. 精简公文 解决“文山” /229
- 76. 如何规范和控制公务接待? /231
- 77. 政府信用:“一个人的博览会” /233
- 78. 宁波启动“企业信用工程” /235
- 79. 宁波:加快公共服务政府建设 /238
- 80. 宁波开放学校体育场地服务于社会 /240

## **体会篇 探索现场教学 强化案例教学 ..... (247)**

- 一、探索现场教学的主要做法 /247
- 二、强化案例教学的主要做法 /253
- 三、深化教学改革的几点体会 /256

## 理论篇

### 一、行政案例的含义与特征

“案例”一词在英语中表达为“CASE”，内含“案”的成分，也含有“例”的成分。就一般意义讲，就是个例、实例、事例。管理案例的定义是“对某一特定管理情景的客观书面描述或介绍”。这种描述具有典型的场景、情节和背景等。

管理案例从篇幅大小与字数多寡来看，有小型案例，字数为1500字以下；中型案例，约2000字至15000字；大型案例，15000字以上。

所谓行政案例，是指对政府管理活动中某一特定的行政情景的客观书面描述或介绍。行政案例可分为广义和狭义两种类别。最广义的行政案例，实际上包括了国家机关、企事业单位在一切管理活动中的典型问题。狭义的行政案例，是指国家行政机关在管理社会公共事务活动中产生的典型问题。它是对某一特定的行政情景的客观书面描述或介绍。这里讨论的是狭义的行政案例。

从一般意义上讲，行政案例有如下特征：

1. 模真性。行政案例的突出特征是具有模真性(拟真性)。这种模真性来自两个方面，一方面是真人真事，真实事例、情景的采集；另一方面是经过提炼和精选，加以典型化处理，模拟一定的行政管理典型场景，加工编写而成，具有假定的、仿

真模拟的,但接近实践的逼真,能够使人如亲历其境,感同身受,置身于事件中处理实际问题。

2.客观性。行政案例是从社会行政活动中撷取的,其主要情节不是虚构的,而是具体行政实务的记载,换言之,行政案例是写实的。虽然允许某些细节的虚构,但是,这种虚构的目的是为了更集中、更典型地反映出某一层次所必须处理而又难以处理的行政问题。受教育者必须根据实际情况进行分析讨论。客观现实性是行政案例的源泉,行政案例是客观现实的反映。

3.启发性。行政案例往往只给情况、问题和条件,不做结论、不给答案,“引而不发”。要参与讨论的受教育者或受考核者充分发挥创造性思维能力,对“特定情景”中的人物、事件、情节、对话等进行分析,然后进行自由发言或相互讨论,达到教育或考核的目的。

4.暗示性。行政案例是事件,蕴含着一定的原理和道理,但它不明确,常把矛盾及矛盾冲突隐藏在叙述和情节之中,虚实结合,藏头去尾,若隐若现,通过提问的方式作出某些暗示,给受训者或受考核者以发挥想象和诱发思维的余地,促使其观察、思索、分析、判断、归纳、整理,最后作出抉择。

5.发散性。行政案例没有唯一解,而是多元解。行政案例要求受训者在案例点评过程中,充分发挥人的想象力,突破原有知识圈,从一点向四面八方想开去,通过知识、观念的重新组合,找出更多更新的可能的答案、设想或解决办法。也就是要求受训者多思路、多方面地去思考问题,而不是一条道走到黑,在方法上可以“海阔天空”,“异想天开”,从已知的领域去探索未知的境界。

6.有效性。行政案例的构成是有效的。这种有效性,一是表现在行政案例本身具有现实意义,以史为镜可知兴衰,案

例点评不是为分析而分析,其目的是为了提炼上升为理论来指导实践。如果不是如此,这案例再精美也是文字游戏,缺乏有效价值;二是行政案例是有效可控的,即案例本身存在着解决问题的有效条件,而不是无解的材料堆积;三是可读性,即行政案例能够使受训者读下去。行政案例设计上有情节,文字朴素而又可读,思维闪光点多,否则就失去案例本身的特点,成为无效的工作。

## 二、行政案例教学的意义与作用

案例教学的一般含义是:围绕一定的教学目的,把社会生活实际中真实的情景加以典型化处理,形成供学员分析思考和决断的案例,用以提高学员思考问题、分析问题、解决问题的能力。与传统的灌输式的方式相比,案例教学的特点有:一是变单项信息传递为双向交流;二是变被动接受为主动学习,学员变成主动的探求者;三是变注重知识为注重能力,尤其是创新能力的培养。20世纪初,美国哈佛大学首创案例教学。现在案例教学已在世界各国教育和培训中普遍受到重视和欢迎。

所谓行政案例教学,是指引举国内外政府管理成功或失败的事例,让学员进行切磋、探讨和争辩,找出原因和对策,碰撞出新思想、新方法、新谋略。行政案例教学目的,是激发学员思维,提高学员分析问题和解决问题的能力,尤其是创新意识和创新能力,以适应行政管理活动需要。

行政案例教学的作用主要有以下四个方面:

第一,行政案例教学是理论联系实际的有效形式。传统教育强调系统地讲授理论知识,有时难免脱离实际或联系实际不很紧密,行政案例教学也少不了理论知识,但必须密切

联系实际。经过精选,优秀的行政案例,往往以现实中的行政活动为研究对象,以事实和数据为根据,并且将理论知识寓于行政案例之中。学员可以通过行政案例的分析研究,找到理论联系实际的结合部,使大量的感性体验升华为理性认识,从而进一步指导实践活动。当然行政案例教学不等于现实行政工作,更多更复杂的行政难题要在社会大课堂中去体验,行政案例教学提供的是走向社会大课堂的快车道。

第二,行政案例教学符合公务员培训目标的需要,突出了能力培养。培养能力和素质是公务员培训的特点和目标。从公务员培训教育对象即干部学员的学习特点看,他们一般具有较丰富的实践工作经验,有一定的政策水平和理论思维能力,分析问题和解决问题的能力较强,喜欢思辨和互相切磋,期望所学的知识能够解决工作中的实际问题,崇尚创新精神等。针对教育对象的特点,行政学院公务员任职培训开展案例教学,是适应了国家公务员(领导者)培训目标的需要。培训实践证明,开展行政案例教学是将行政管理知识转化为行政管理能力的有效手段。若公务员的理论思维和行政管理能力真正得到培养,进入行政工作岗位以后,他们就能很快适应环境,进入行政角色。美国的劳伦斯·丁·斯泰勒博士对此讲到:“案例点评是这样一种学问,从具体事实出发,学会从事实中归纳出恰当的一般性规律,这种归纳式思维方法对于将要在我国起领导作用的学员来说,是一种很有用的技能。”这一点在实践中是千真万确的,应当引起我们的重视。

第三,行政案例教育是激发创造力的有效途径。创造本身是一种能力,创造力是一种最高能力,是各种能力的“合力”,它包括良好的记忆力、敏锐的观察力、丰富的想象力、严谨的抽象力、娴熟的操作力和准确的评价力,没有创造力,就

没有社会和个人的进步和发展。特别是行政领导工作,它所研究解决的问题,一般都带有全局性、方向性、战略性,如果行政领导工作因循守旧,墨守成规,势必在客观上、整体上束缚了各个局部、各个成员的创造性。没有创造力的行政领导工作,是无所作为的工作;无创造素质的行政领导者,是不称职的行政领导者。获得创造力的途径有多种多样,而通过行政案例点评则是一条有效的途径。案例中提供的典型事例的确切条件和过程,给分析者留下足够的空间进行创造性的思维。对于同样的案例,人们可以从不同的角度,用不同的方法进行考察,提出不同的解决方案,寻求优化方案。通过众多的行政案例学习、讨论、对比、归纳等步骤,就可以促使学员积累知识经验,训练智力和能力,提高创造力,做到有所创见,有所创新,有所前进。

第四,行政案例教学是选拔、考核行政领导干部的有效方法。行政案例为行政领导者提供了一个不在其位也谋其政的机会,为有关行政领导和组织人事部门提供了良好的考察机会。通过行政领导案例点评的方法,从应试者对典型问题进行处理中考察或测试特定类别、层次的行政领导干部应具备的能力素质,如决策和组织实施能力,协调和应变能力及创新能力等。在公开选拔干部的考试中,运用案例考试,可以分析出考生的世界观及分析问题、判断问题、处理问题的能力。因此,案例可以给被考察干部提供“表演舞台”,领导干部通过在“舞台”上自导自演的过程被考察、被评价。实践证明,近年来,国内一些省、市、区在公开选拔领导干部的考试中采用案例点评,对应试者进行能力素质的测试,收到了很好的效果,已有不少优秀人才脱颖而出,通过公开选拔考试而走上各级领导岗位。

公务员培训开展案例教学的根本目的是,培养学员分析

问题和解决问题的能力,尤其是开发和提高学员的创新能力。发展心理学认为,中青年是创造智能的黄金时期,是从成熟走向成功的时期。成功离不开创造智能,而创造智能只有在智慧的碰撞中才会迸发出动人的火花。激发学员的创造性思维,提高创造力,仅靠课堂讲授知识是远不够的。知识的源泉是实践。行政案例点评要考虑出新思想、新方法、新谋略,必须创设学员之间互相切磋、探讨和争辩的条件,使他们思想相撞、知识相通、灵感触发、扬长补短。公务员任职培训班开展案例教学,可以学活知识,培养探讨兴趣,激发创造性思维,无疑是理论联系实际,按需施教、教学相长的有效途径。公务员任职培训组织案例教学,通常是引举组织或政府管理成功或失败的事例,让学员进行分析,通过独立思考、讨论与争辩,找出原因或对策。案例教学的目的,是培养学员分析问题、创造性地解决问题的能力;锻炼、提高公务员(领导层)管理、领导的本领。行政领导是一门科学,又是一门艺术。行政领导的艺术性在于领导实践的能动性,发挥能动性必须因人、因事、因地制宜。运用之妙,存乎一心,何优何劣,大有学问。这就要求公务员任职培训班选用的案例一般要具有针对性、真实性、诱导性、目的性和启迪性等特征。选好案例,是案例教学成功的一半。

实践证明,行政学院公务员培训开展案例教学,是突出公务员培训教育特点、重视教学方法研究的重要举措,它是理论联系实际的有效形式,是知识转化为能力的重要手段,是激发学员创造力的有效途径,是选拔、考核行政领导干部的有效方法,而且也有利于行政学院形成“主动学习、发展个性、致力务实、全面提高”的良好学风,培养创新型行政领导人才。



### 三、行政案例编写的要求与过程

#### (一)行政案例的编写要求

行政案例的编写是搞好案例教学的基础。编写行政案例必须牢牢把握案例编写的基本要求,适应教学目标的需要,为提高受训者的能力、素质而选材、用材、设疑、描述。

行政案例的编写应掌握以下基本要求:

1.选材要真实。一个案例必须是一个真实的事例,或一个真实的事件。如果出于保密和其他原因,不得不进行掩饰和隐匿,可以使用假名和代号,但发生的事件或问题必须是真实的,不得随意杜撰。案例的真实性来源于实践性,来源于深入实践的调查研究。唯有真实的情景描述,真实的发生、发展过程细节,才能使学员认真地对待案例中的人和事,认真地分析每一个细节案情,才有可能寻因索果,启迪智慧,培养能力,达到教学目的。应当指出,选材真实可信是编写案例的前提,但案例绝不是一堆事例、数据的罗列。编写者应当对事例加以典型化处理,在场景描写、情节叙述、心理刻画、人物对白等方面作客观生动的描述,生动的文风旨在引发受训者研讨的兴趣。

2.虚拟要合理。案例讲真实,这是最基本的,不容置疑。但是为了使案例更好地起到教学效果,不排斥必要的、合理的虚拟。常见的合理的虚拟情况有三种:一是因数据、材料等不宜公布,于是采取掩饰手法虚拟之,如虚拟行政组织、当事者名字,数字要掩饰,但又不失一定的真实性,就在原来绝对数基础上乘一个常数。二是为了使问题描述集中,可以虚拟一个会议,或一个情节,让众多人在其中陈述观点或活动。三是因材料不足,但又亟须编写案例供教学用,时间不允许作者