



行政案例分析

Public Administration: Case Analysis

■ 陈世香 王志华 编著

Public Administration: Case Analysis



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



行政案例分析

Public Administration: Case Analysis

■ 陈世香 王志华 编著

Public
Administration:
Case
Analysis



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政案例分析/陈世香,王志华编著. —武汉:武汉大学出版社,
2007.5

ISBN 978-7-307-05519-3

I. 行… II. ①陈… ②王… III. 行政管理—案例—分析—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 049625 号

责任编辑:舒 刚 责任校对:王 建 版式设计:詹锦玲

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北恒泰印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:20.5 字数:388千字 插页:1

版次:2007年5月第1版 2007年5月第1次印刷

ISBN 978-7-307-05519-3/D·725 定价:28.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

作者简介

陈世香，男，1973年12月出生，湖北鄂州人。现任武汉大学政治与公共管理学院公共管理系行政管理教研室副教授，硕士生导师。1992年入武汉大学学习，先后获武汉大学法学与经济学双学士学位、管理学硕士与政治学博士学位。1999年留校任教，主要从事公共（行政）管理与公共政策专业教学与研究工作，专长于行政学理论研究，尤其是行政价值与行政伦理理论研究，主要担任公共政策分析、行政管理原理、公共行政理论与实务、行政案例分析、专业英语等本科与硕士课程教学。近五年来先后在《政治学研究》、《武汉大学学报》等省级以上专业期刊发表专业研究论文10余篇，出版专著1部，主编教材2部，参编教材2部，参译专著1部，主持纵向各级科研课题研究项目5项。

王志华，女，1975年12月出生，河南西平人。现任中南民族大学管理学院行政管理系讲师。1994年入武汉大学学习，先后获得管理学学士和管理学硕士学位。2003年开始任教于中南民族大学管理学院，主要从事公共（行政）管理教学与研究工作。主要担任公共管理、行政管理、公共关系、专业英语等本科课程教学。

内 容 提 要

案例教学方法是包括教师在内的各类培训者以教学案例为基础，在课堂中帮助培训对象达到特定教学目的的一整套教学方法及技巧。20 世纪 30 ~ 40 年代，公共行政领域逐渐引入这一教学方法。如今，案例教学被广泛运用于各种不同经验和知识背景层次的培训项目，教学案例已发展为有效的主流指导工具。

本教材的基本架构包括三个部分：（1）导论部分：案例教学方法与行政案例教学；（2）案例材料部分；（3）案例分析思考题部分。相对于国内其他教材，本教材的特色在于：（1）导论部分较为详细地分析了案例教学方法的相关概念、特征与基本功能，尤其是重点分析了行政案例教学的基本步骤和教学过程中的角色配置与基本要求；（2）教学案例所选用的基本是 20 世纪 90 年代以来我国公共行政领域发生的一些较具典型性的公共行政事件，资料较为新颖；（3）在结构安排上，本教材根据公共行政学一般理论框架以专题形式予以展开，不仅较为系统和全面地体现了公共行政学各种基本主题及其相关理论要点，更为重要的是，所选用的案例基本上都较好地反映了相关主题领域我国公共行政实践中的前沿与热点问题；（4）案例思考题的设计方面，基于学生理论理解与应用能力培养的这一核心目标，本教材注重理论理解与实践应用的结合。此外，为了更好地帮助学生了解公共行政实践，在案例思考题的设计中，本教材尽可能地引入了角色模拟这一有效的案例教学方法。

前 言

案例是基于特定目的,对某项具体的、实际的、具有典型意义的社会事件所作出的客观而准确的记叙。它源于实践,又高于实践,是案例作者根据一定的研究或教学目的,对具有典型意义的各种专业实践进行加工整理后的产物。在人们通过不断对过去经验的分析与总结来获得知识的过程中,典型案例发挥着极其重要的作用。所谓“前事不忘,后事之师”,“前车之辙,后车之鉴”,其中的“事”、“辙”应该就包含有典型事件的意思,在对这些过去发生的典型事件予以适当加工之后,就形成了各种军事、法学、政治、经济、社会管理或者其他任何一个领域的经典案例。

在公共行政领域,案例的含义是在吸收相关专业领域,尤其是商业管理专业案例内涵基础上逐渐明确与形成的。作为公共行政领域第一本案例书籍的作者,哈罗德·斯坦基本认同哈佛商学院案例教学模式,把案例定义为“先于或作为归纳一部分的细节检验”,而案例的内容则在于描写“公共行政官员们从事其决策工作时的典型行为方式”^①。这一界定得到包括中国在内的公共行政领域学者们的接受与认可。比如,中山大学陈瑞莲教授把管理案例概括为“对某一特定管理情景的管理过程及其结果的客观书面描述或介绍”^②;而由武汉大学张安庆、傅明贤教授更早出版的教材中更是认为“行政案例是对某项具体的、实际的、具有典型意义的行政管理活动所作的客观而准确的记叙。它是行政管理活动的缩影和典型化,因此,它来源于行政管理的实践,又高于行政管理实践”^③。因此,我们可以把行政案例的定义概括为:基于教学或研究的需要,以不同媒介形式存在的,对具有典型意义的某项具体的、真实的公共行政事件的客观而准确的记叙。

^① Harold Stein. Public Administration and Policy Development: A Case Book. New York: Harcourt, Brace, 1952. p. XX.

^② 陈瑞莲:《行政案例分析》,中山大学出版社,2001年版,第4页。

^③ 张安庆,傅明贤等主编:《为政的奥秘:行政案例选析》,武汉大学出版社1991年版,前言,第4页。

案例教学的方法就是包括教师在内的各类培训者以教学案例为基础,在课堂中帮助培训对象达到特定教学目的的一整套教学方法及技巧。而所谓教学案例就是具有明确的教学和培训目的的一个描述特定领域所发生的真实事件和情境或基于该事件和情景而创作的故事。一般认为,在大学中运用案例对学生进行职前培训,可能起始于1870年左右的哈佛法学院,到1910年,所有一流的法学院均使用“案例方法教学”。第一次世界大战后,案例方法在工商管理领域获得发展,哈佛商学院也采取了这种方法,并逐渐形成了不同于法学案例教学模式的具有自身特色的商业案例教学模式,使得案例教学成为商业教育的核心方法。20世纪30~40年代,公共行政领域也逐渐引入这一教学方法。罗伯特·P.沃森指出,“案例研究是很多公共和非盈利组织的管理培训中流行的学习与训练方法”^①。事实上,案例教学被广泛运用于教育与培训的每一个领域,被运用于几乎各种不同经验和知识背景层次的培训项目,“教学案例已发展为有效的主流指导工具”^②。

相对而言,目前国内可以找到的公共行政学案例教材并不是很多。与国内教材相比较,已经翻译过来的国外、主要是美国公共行政学与公共管理学案例教材最大的特色就是基本不包含案例分析报告或者参考答案,而国内学者编写的案例教科书则一般包含有对于案例材料的分析报告或者参考答案一类的内容。其中原因,对于国外作者而言,主要有三个。

其一是理论上的原因。国外学者一般把公共行政学或者公共管理学案例视为是开放性的。具体地,由于公共行政实践缺乏法律领域严谨的制度规范或者医学一类学科实践规律性的专业规范,也缺少完整界定的专业知识基础和形式逻辑可资应用,实践管理者往往只能在面临压力和只掌握不充分信息状况下就做出决策并实施决策。更为重要的是,公共行政实践往往与政治和价值直接相关,根本就不存在本质上惟一“正确的答案”。这是由于“与政治和价值有关的问题没有清楚划分的‘正确答案’,似乎也没有本质上错误的答案”。在这种情形之下,现实公共行政实践存在众多的不确定性与复杂性,对于同一公共行政事件,往往存在众多的解决途径与方法,其案例分析也就没有“惟一正确的答案”。其二是教学案例本身特性所决定。案例教学的主要目标之一就是要培养学生的批判思维与多角度分析能力,而不是探寻惟一正确的答案。为

① 罗伯特·P.沃森著,竺乾威等译:《公共行政:管理中的角色模拟与案例分析》,上海财经大学出版社,2003年版,第1页。

② 小劳伦斯·E.列恩著,郗少健等译:《公共管理案例教学指南》,中国人民大学出版社,2001年版,第27页。

此,案例必须具有开放性与挑战性。一个好的教学案例,“不包含案例所提出问题的‘正确答案’,没有思考或分析某一情况的‘确切’方法,没有惟一的‘最佳方法’”。取而代之的是,教学案例提供学术争端、问题、选择,以及信息,并希望受训者能够找到解决方法以及能够运用案例中的信息提出行动方案。案例应当对分析者的认知能力和决策能力形成一定的挑战,进而使得这些能力经由不断磨练而得以加强。它所提供的是一个开放性的分析机会,能够引发不同的观点、思考和争论。因此,案例教学的目标实现也要求教学案例不提供“惟一正确的答案”。最后是教学方法上的理由。一般认为,如果在受训者或者学生没有自己做出分析和讨论之前就提供书面的分析报告或者参考答案,姑且不说会给一些具有惰性的学生提供了搭便车的机会。其最大危险在于,由于教材的权威性,学生由此极有可能不假思索地认为教材提供的东西是权威的或全面的,既会先入为主地影响他们的分析与思考过程,会轻视自己在实际讨论中提出不同见解或观点的能力及可能性,从而不利于养成他们独立思考的意愿、能力和自信心,也就不利于案例教学目标的达成。

正是基于这些同样的理由,本教材的基本架构中也没有包含案例分析报告一类的内容。其基本构成包括三个部分:(1) 导论部分:案例教学方法与行政案例教学;(2) 案例材料部分;(3) 案例分析思考题部分。相对于国内其他教材,本教材的特色在于:(1) 导论部分较为详细地分析了案例教学方法的相关概念、特征与基本功能,尤其是重点分析了行政案例教学的基本步骤和教学过程中的角色配置与基本要求;(2) 教学案例所选用的基本是20世纪90年代以来我国公共行政领域发生的一些较具典型性的公共行政事件,资料较为新颖;(3) 在结构安排上,本教材根据公共行政学一般理论框架以专题形式予以展开,不仅较为系统和全面地体现了公共行政学各种基本主题及其相关关键理论问题,更为重要的是,所选用的案例基本上都较好地反映相关主题领域我国公共行政实践中的前沿与热点问题;(4) 案例思考题的设计方面,基于学生理论理解与应用能力培养的这一核心目标,本教材注重理论理解与实践应用的结合。此外,为了更好地帮助学生了解公共行政实践,在案例思考题的设计中,本教材尽可能地引入了角色模拟这一有效的案例教学方法。

当然,案例教学方法的应用,以及教学案例的采编与设计,都有一个在教学实践过程中不断积累与完善的过程。由于编者能力与时间的限制,本教材必然会有这样那样的缺陷,希望国内外专家和教师同仁以及采用这本教材的同学们能够及时将所发现的问题予以转告,并不吝提供宝贵建议。

目 录

前言	1
导论:案例教学方法与行政案例教学	1

第一编 行政结构与功能

第一章 行政环境	29
案例 1 贫困县的“摆谱症”	29
案例 2 GDP 数据疑局	32
案例 3 跨国公司在华环保危机	34
案例 4 “小姐培训班”引发的纷争	38
第二章 行政价值与目标	44
案例 1 消费者维权行动的无奈	44
案例 2 陕北油井民间投资者之痛	45
案例 3 S 市暂住证风波	49
案例 4 广电、电信话语权之争	56
第三章 行政功能与职能	59
案例 1 广州不明病毒危机	59
案例 2 内蒙 T 县政府“护污”事件之后	63
案例 3 我国政府应急预案的紧急启动	66
第四章 政府间关系	69
案例 1 五陵源规划困局	69
案例 2 湖北 × 市财政债务危机	72
案例 3 浙江“强县扩权”改革进行中	78

第五章 政府与社会关系	84
案例 1 村公章的集中保管试验	84
案例 2 浙江瑞安外来工自治尝试	87
案例 3 “厅级会长”难产记	92
第六章 政府与企业关系	96
案例 1 “常乐”申办定点屠宰厂受阻记	96
案例 2 D 市农民自建变电站的合法性危机	99
案例 3 M 集团的经营危机	104
第七章 行政组织与编制管理	106
案例 1 一个贫困县的十二个“县官”	106
案例 2 S 市政府驻汉办谢幕	110
案例 3 陕西黄龙机构改革困局	112

第二编 行政过程

第八章 行政领导与责任	119
案例 1 女教师之死谁的错?	119
案例 2 山西 Y 金矿大爆炸后的台前幕后	121
案例 3 一个中部贫困县县长的履政模式	125
第九章 行政决策的科学化与民主化	135
案例 1 听证会怎么成了“走过场”?	135
案例 2 西路神殿被拆记	137
案例 3 轧硅钢的决策疑问	143
案例 4 怒江水电开发“大调整”方案的神秘纷争	146
第十章 行政执行的动力与阻力	151
案例 1 城管困局	151
案例 2 新疆棉花市场化路径选择	155
案例 3 浙江“指标圈地”动力	157
案例 4 中西部一些乡镇“买税”现象调查	161

第十一章 行政监控	164
案例 1 一场审计风暴	164
案例 2 一个普通纳税人的公益诉讼	169
案例 3 广东省政府预算决策改革	172

第三编 行政方法与规范

第十二章 传统行政方法	177
案例 1 美国 82 岁老妇的烦心事	177
案例 2 广东省财政增收奖励制度实施之后	178
案例 3 纺织品出口配额制度实施困境	182

第十三章 现代公共行政工具	187
案例 1 警察破案招标制的启动	187
案例 2 苏州园林的社会化管理尝试	190
案例 3 湖北 J 县的教育券制度改革尝试	193
案例 4 长沙市第一张排放噪音污染许可证的发放	198

第十四章 行政法规与依法行政	201
案例 1 D 县“《人民日报》事件”始末	201
案例 2 红头文件抗衡判决书	205
案例 3 陕西省 L 市质监局的培训通知	208
案例 4 镇政府对市、县两级政府的起诉	211

第十五章 行政道德与以德行政	216
案例 1 “拖拉局长”拖掉官帽之后	216
案例 2 小甲之死	217
案例 3 防空警报误响之后	219

第四编 行政维持与发展

第十六章 人事行政	225
案例 1 人事行政的难题:选贤任能	225
案例 2 吉林省试水政府雇员制	229

案例 3	挂职锻炼:制度与现实	230
案例 4	侯某升官记	240
案例 5	中国官员出国培训热	242
案例 6	J 县裁员风暴	247
第十七章	财务行政	253
案例 1	H 县预算改革的影响	253
案例 2	T 部违规借款事件的缘由	258
案例 3	有钱养草无钱灭蝗?	262
案例 4	安徽省“乡财县管”实验	264
案例 5	药品招投标制度运行困局	268
第十八章	机关行政	275
案例 1	S 镇公车改革试行	275
案例 2	办公室配置标准的争议	278
案例 3	政府大楼世界第一的谣传	280
案例 4	政府大楼统一经营管理?	283
案例 5	财政部政府采购监管责任官司两例	287
第十九章	发展行政	290
案例 1	塞得港的变革之痛	290
案例 2	一场超前的试验	293
案例 3	上海行政事业性国资改革试行	295
案例 4	湖州“政绩观”之变	298
案例 5	深圳市行政三分制改革方案的生命历程	302
主要参考文献		315
后记		317

导论：案例教学方法与行政案例教学

一、行政案例与案例教学

（一）行政案例及其特征

案例概念源于英文词汇 case，本身具有个案、实例、个例、事例等意思。然而，究竟案例是什么，在不同专业，不同学者，并无定论。比如，在案例研究和教学方法使用较为普遍的法学、医学、商业管理与公共管理等相关学科与实践领域，对于专业案例的理解就有程度不等的差异。在法学中，“一个案例就是（1）一个审判前的特殊事件或（2）该事件的一个书面记录及其裁决”^①；在医学中，一个待诊断症状的患者及对他的治疗就构成了一个案例……在这一例子中，一份症状、诊断以及治疗的记录——即可被看做是“案例”。由此可见，在这两个领域，案例自然地产生于专业实践过程中。但是，在商业领域与公共管理领域，很少有自然发生的制度化的“案例”。简而言之，在这些领域，由于缺乏类似于法律领域的严谨制度规范或者医学实践规律性的专业规范，从而也由于缺少完整界定的专业知识基础和形式逻辑可资应用，实践管理者往往只能在面临压力和只掌握不充分信息状况下做出决策与实施决策。在这种情况下，大部分商业与公共管理事件都只能部分地甚至是无法被记录下来，所存在的所谓案例往往“必须经过案例教师/案例作者的提炼加工，而且案例的形式与目标极为丰富”。正如罗兰德·克里斯坦森所言，法律案例分析的目标在于“得出适当的法律原则”，而商业案例分析的目标则在于“帮助学生得到一种理解和致力于解决公司问题的方法”^②。由此，在不同专业领域，案例的存在价值、基本构成与分析思路多少有一些差异。

事实上，即使是在商业管理领域，案例的内涵也经历了一个不断明确化与

① 小劳伦斯·E. 列恩著，郝少健等译：《公共管理案例教学指南》，中国人民大学出版社，2001年版，第5页。

② C. Roland Christensen, Abby J. Hansen. Teaching and the Case Method: Texts, Cases, and Readings. Boston: Harvard Business School, 1987, p. 27.

具体化的过程。根据克里斯坦森的说法,在早期的案例教学中,“案例只是教师为了激发学生参与讨论而能够找到的任何东西:一份法律文件,一份商业报告,或教师熟悉的一个商业问题”^①。20世纪30年代,查尔斯·克拉格(Charles Gragg)就商业案例的界定发表了他的经典陈述——“就其典型而言,案例就是商业经理们曾实际面临的商业问题的记录,以及赖以决策的相关事实、意见和成见”^②。克里斯坦森进一步把这一界定加以补充,认为“案例就是对实际行动中执行官或其他管理人士曾面临的情景所进行的一个部分的、历史的、诊断性的分析。它运用叙述式的表述方式,鼓励学生的参与,并提供对于分析这一特定情景至关重要的——实质和过程的——数据,以此来设计替代行动方案,进而实现认清现实世界的复杂性及模糊性的目的。”(Christensen and Hansen, 1987, 27)。

不过,正如这些描述与分析所显示的那样,这些不同专业、不同时期关于案例内涵的理解具有更多的共性的成分。总体上,无论是用于研究目的,还是用于教学目的,案例都应该是基于特定目的,对某项具体的、实际的、具有典型意义的社会事件所作出的客观而准确的记叙。简而言之,案例源于实践,又高于实践,是案例作者根据一定的研究或教学目的,对具有典型意义的各种专业实践进行加工整理后的产物。

事实上,在美国公共行政领域,案例的含义基本上就是在吸收这些专业领域,尤其是商业管理领域案例内涵基础上逐渐明确与形成的。

综上所述,我们可以把行政案例的定义概括为:基于教学或研究的需要,以不同媒介形式存在的,对具有典型意义的某项具体的、真实的公共行政事件的客观而准确的记叙。根据这一定义,行政案例具有以下基本特征:

(1) 目的性。又称为典型性,是针对案例的编写而言。简而言之,行政案例的撰写与分析,其目的均为提供某种有意义的典型,促使分析者对特定情形或事例进行分析,作出判断。经由这种分析或者研究,其一是促成人们运用理论分析与解决现实问题的能力的提高;其二是试图说明、验证某个行政管理学观点、原理、原则或者理论;有时也会有第三个目的,即通过对典型案例的研究,对一些颇有争议性的事件提出一些替代性应对办法。对于实际从事咨询与诊断工作的案例分析人员而言,这更是首要性工作。无论具体目的如何,行

① C. Roland Christensen, Abby J. Hansen. *Teaching and the Case Method: Texts, Cases, and Readings*. Boston: Harvard Business School, 1987, p. 25.

② Charles I. Gragg. *Because Wisdom Can't Be Told. In The Case Method at the Harvard Business School*, ed. M. P. McNair with Anita C. Hersum. New York: McGraw-Hill, 1954, p. 6.

政案例的采编与撰写都应该有益于特定目的的达成与实现。

(2) 真实性。行政案例必须是行政管理实践中真实发生的历史事件或行为的记叙，而不能是随意虚构的故事或道听途说的小道消息。真实性是行政案例的基础与前提，否则将无法发挥其应有价值。值得强调的是，这里所谓的真实性主要是指针对行政行为或事件及其内容发生的历史真实性而言。至于事件所涉及主体的真实姓名、案例发生的具体地点等具体构成要件，如果不会因此而破坏事件内容与性质的真实性，则可以有所更换。

有时候，为了保密或者其他需要，公共行政事件所涉及的真实主体姓名、机构名称、地点名称等因素，在不危害案例真实性前提下，都应该予以匿名处理。但是，诸如公共行政主体的行政职位或者级别等身份因素，涉及管辖范围与纵向隶属关系的行政区划因素，以及所涉及重要公共行政时代等带有专业色彩的重要公共行政事件构成要素则不能随意更换。比如说，行政决策类案例中，决策主体的职位、决策部门的行政级别、决策对象所隶属的行政区域等因素都直接影响和制约着特定决策活动发生的合法、合理性，甚至是可能性，因此，在把该事件加工为行政案例时，这些因素必须保持真实记叙。而对于决策主体的真实姓名、决策事件发生的具体时间、同属于特定行政区划内的具体发生地点等无关大局的因素，则可以加以匿名处理。

(3) 客观性。这里主要是针对案例编撰时所采用的语言风格和体裁而言。行政案例只能是对特定公共行政行为或实践的客观记叙与说明，对事实的清楚交代，而不包括主观性评价或倾向性意见。案例的编写必须是对所涉及事件的客观记叙和说明，对案例事件的评述则属于案例分析的任务。编者在编写时只能采取记叙文或者记叙性说明文体裁，不宜先入为主，将个人主观评述掺杂其中。为此，案例所使用的主体人称一般不用第一人称，而是尽可能使用第三人称。

(4) 完整性。信息的完整是确保分析得以深入进行的前提和保证，直接影响和制约着案例撰写与分析目的实现的可能性。因此，案例必须是对所涉及公共行政事件较为完整的描述。它至少应该提供足够的信息确保使用者能够进行较高质量的分析。但是，需要指出的是，案例采编的完整性并不意味着信息的全面性，即并不要求将真实公共行政事件的全部有关信息都必须一一披露。很明显，这既不可能，也没有必要。

(5) 开放性。案例应当对分析者的认知能力和决策能力形成一定的挑战，进而使得这些能力经由不断磨练而得以加强。为此，案例不应该过于简单，使得分析人员不能很快地就得出一个明显正确的简单答案，而是要经过反复琢磨才能有所收获，而且往往最好是能够提供多种合理答案以激发分析人员进行批

判性、分析性的思考。简言之，行政案例提供了一个冲突的情景，却没有明确的答案，甚至于存在多个替代性决策方案。由此，它所提供的是一个开放性的分析机会，能够引发不同的观点、思考和争论。其实，恰如前文所述，公共行政实践由于缺乏法律领域严谨的制度规范或者医学实践规律性的专业规范，从而也缺少完整界定的专业知识基础和形式逻辑可资应用，实践管理者往往只能在面临压力和信息掌握不充分的状况下做出决策与实施决策。更为重要的是，公共行政实践往往与政治和价值直接相关，根本就不存在本质上唯一“正确的答案”。这是由于“与政治和价值有关的问题没有清楚划分的‘正确答案’，似乎也没有本质上错误的答案”。在这种情形之下，现实公共行政实践恰恰存在众多的不确定性与复杂性，对于同一公共行政事件，往往存在众多的解决途径与方法。可以认为，除了案例分析等能力的培养需要之外，行政案例的开放性正是公共行政实践开放性在案例分析与研究过程中的体现。

(6) 可读性。好的案例往往会诱使人们进行积极思考，引发讨论。这一般从案例内容与语言手法两个方面达到。就案例内容而言，事件要具有典型性、开放性、真实性以及完整性等等，这些都是确保一个案例具有挑战性和吸引力的前提保证。但是，正如列恩所指出的，“即使是最复杂的主题和故事也可以用一种有趣和吸引人的方式来讲述”。恰当的情节安排、简洁流畅的写作风格、生动优美的语言，简言之，案例材料的可读性是行政案例编写应该力图实现的要求。

此外，由于材料搜集以及案例选编目的等方面的原因，特定案例在内容与编写上往往省略了某些关联性不那么直接的真实信息与构成部分，难免会具有一些局限性与片面性。同时，由于公共行政实践自身的某些特性，往往可能并不存在放之四海而皆准的公共行政范例。因此，尽管行政案例都具有程度不等的借鉴与参考价值，在行政案例编写、分析和研究过程中，一般要避免简单普遍化的思维方式。

(二) 行政案例教学及其基本功能

案例教学的方法就是包括教师在内的各类培训者以教学案例为基础，在课堂中帮助培训对象达到特定教学目的的一整套教学方法及技巧。而所谓教学案例就是具有明确教学和培训目的的一个描述特定领域所发生的真实事件和情境或基于该事件和情境而创作的故事。列恩指出，在众多培训与专业领域中，“案例方法”、“案例教学”、“案例运用”等术语的运用在内涵上是相近的。他认为，“案例方法就是：(1) 力图促进专业知识和行为技能的发展；(2) 以焦点或问题为导向；(3) 本质上关注解释现实生活的经验”。

一般认为，在大学中运用案例对学生进行职前培训，可能起始于1870年

左右的哈佛法学院，而到1910年，所有一流的法学院均使用“案例方法教学”。第一次世界大战后，案例方法在工商管理领域获得发展，哈佛商学院也采取了这种方法，并逐渐形成了不同于法学案例教学模式的具有自身特色的商业案例教学模式，使得案例教学成为商业教育的核心方法。商业案例教学重点吸收了约翰·杜威（John Dewey）有关以问题驱动的（problem-driven）、经验为本的教学观念。相应地，早期以与法学院相类似的讨论引导（discussion leadership）式的苏格拉底方法为导向，后来逐渐让位于以学生为中心（student-centered）的小组研讨及发言方法，教职人员则承担较次要的指导性角色。其总体目标（general goal）被表述为“衔接知识与运用”或“知识与行动”，试图使被训者“获得在面临新经历时行动的才能”^①，也就是使受训者获得理论联系实践或说在实践中的理论应用能力。

20世纪30~40年代，案例教学方法已经在商业教学中广为普及，公共行政领域也逐渐引入这一教学方法。罗伯特·P.沃森指出，“案例研究是很多公共和非盈利组织的管理培训中流行的学习与训练方法”^②。事实上，案例教学被广泛运用于教育与培训的每一个领域，被运用于几乎各种不同经验和知识背景层次的培训项目，“教学案例已发展为有效的主流指导工具”（列恩，27）。公共行政领域第一本案例书籍的主编哈罗德·斯坦（Harold Stein）认为，“案例学习，一般说来，被看作是一种学生从对实例的观察中获得见解或建议，或者在这一过程中他们被引导去检验他们自己归纳的预先判断”（Harold Stein, 1952. p. XX XVIII）。具体地，公共行政领域案例教学的基本功能或价值主要体现在如下几个方面。

（1）有助于加深对公共行政学基本理论与方法的理解和把握。公共行政学是一门实践性、应用性很强的学科，其理论与方法体系源于对公共行政实践经验的总结和概括。要真正理解与把握这一学科体系所涵盖的基本理论与方法，就需要以一定的实践经验作为基础。通过各种典型公共行政事件的介绍与分析，公共行政案例教学恰恰可以提供有关公共行政实践的实际经验知识。同时，参与案例分析或研究可以使学习者加入案例所模拟的公共行政实践情景之中，运用更为直观的经验现象和知识来加深其对有关概念、理论与方法的掌握和理解。美国教师联合会副主席亚当·厄尔班斯基曾指出，“根据研究，人们

^① Arthur Stone Dewey. An Introduction to the Use of Cases. In *The Case Method of Instruction*, ed. Cecil E. Frazer. New York: McGraw-Hill, 1931, p. 41.

^② 罗伯特·P.沃森著，竺乾威等译：《公共行政：管理中的角色模拟与案例分析》，上海财经大学出版社，2003年版，第1页。