

MPA

教学案例汇编

(一)

主 编 徐 林

副主编 蒋庆荣

王卫星

*Museum of Public
Administration Cases*

MPA 教学案例汇编

(一)

主 编 徐 林

副主编 蒋庆荣 王卫星

浙 江 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

MPA 教学案例汇编. 1 / 徐林主编. —杭州:浙江大学出版社, 2007. 9

ISBN 978-7-308-05538-3

I. M... II. 徐... III. 公共管理—教学研究—案例—汇编—研究生—教学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 139210 号

MPA 教学案例汇编(一)

主编 徐 林

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 余健波

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 临安市曙光印务有限公司

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 6.5

字 数 230 千字

版 印 次 2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05538-3

定 价 15.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

序 言

专业学位研究生教育的重要性是显而易见的。作为我国研究生教育不可或缺的重要组成部分,专业学位研究生教育适应了国家建设和社会发展对高层次、专门性和多样化人才的迫切需求,从1991年我国第一个专业学位工商管理硕士试办,到目前为止,经过近16年的快速发展,我国已有了16种专业学位。浙江大学目前有公共管理硕士、工商管理硕士、法律硕士、工程硕士、教育硕士等专业学位13种,在校生规模8000多人。

以往,我们对学术学位比较熟悉,但纵观学位发展的历史,最早起源的恰恰是专业学位,并非学术学位,英文中的“教授”和“专业”同为一个拉丁词源,即是很好的一例。专业学位是相对于学术学位而言的,两者处于同一层次,但类型不同,各有侧重。从西方发达国家的实践看,专业学位研究生教育具有如下特点:一是职业性,即以培养适应专门职业的专门人才和专业人员为目标,就业指向十分明确。在西方发达国家,大学育人和专业界用人的标准是基本统一的,大学与专业界合作,专业界直接干预大学对未来专家的培养。二是实践性,专业学位获得者最突出的特点就是除了具有某专业基本知识以外,还具有解决实际问题的能力,可以说,实践性是专业学位区别于学术学位的本质属性。三是研究性,学位与研究是紧密相关的,专业学位与学术学

位属于同一个研究层次,两者在研究内容上有所区别,但不能否认,专业学位研究生关于做事的学问和实践的研究,是区别于其他教育层次的显著特色。

因此,专业学位研究生的知识结构、能力结构等方面有特定要求和质量标准,从而在培养目标、招收对象、课程设置、培养方式等方面与科学学位研究生有显著区别。我们不能简单地把学术学位的模式与方法套用于专业学位,更不能因为专业学位的特殊性而放低培养质量的基本要求。2001年,教育部和国务院学位委员会在北京召开了首次全国专业学位教育工作会议,会后国务院学位委员会、教育部下发了《关于加强和改进专业学位教育工作的若干意见》,指出“专业学位人才培养与学术性学位人才培养是高层次人才培养的两个重要方面,在高等院校人才培养工作中,具有同等重要的作用”。

公共管理硕士(MPA)教育起源于美国。自1924年美国设置第一个公共管理硕士学位并招收第一批公共管理硕士后,MPA教育被移植到世界各地,美国的哈佛大学肯尼迪政府学院、法国的国家行政学院、英国伦敦大学的政治学院等都是MPA教育的杰出范例。MPA毕业生的主要去向,是到政府部门和非政府公共机构工作。例如在美国,是去联邦政府、州政府和地方政府,非营利的公共组织(各种社会中介组织、基金会和协会)等,思想库或咨询公司等,也有一些在企业的人事、行政部门工作。在韩国,科长级以上的1万名公务员中,有30%是通过在职学习获得了MPA学位。2001年我国正式启动MPA教育,是年,国务院学位办在《关于开展公共管理硕士专业学位试点工作的通知》中,将MPA的培养目标界定为“培养从事公共事务、公共管理和公共政策研究与分析等方面的高层次应用型专门人才,为政府部门和非政府公共机构培养具有现代公共管

理理论和公共政策素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的专业化管理者和政策分析者”。

明确培养目标,确定培养环节后,如何实施培养过程,就成为保证培养质量的重要手段。课程教学是 MPA 教育的重要环节,也是专业学位研究生教育的职业性、实践性、研究性这三方面特点的综合性体现。从我国 MPA 教育的 6 年实践来看,课程教学取得不少有益经验,其中最值得注意的是案例教学法的广泛实施。

所谓案例教学,是由老师提供一个比较典型的管理问题和政策问题,然后给学员提供政策问题或管理问题发生的背景,并给学员指出该问题所面临的困境以及可能的解决方案。让学员经过自己的思考和分析进行抉择,通过对具体案例的分析和抉择,来提高学员分析问题和解决问题的能力。案例教学应用起来简单易行,但是它对案例本身有一个客观的要求,那就是案例必须是典型的。只有典型的案例才能全面地提高学员的素质和能力。有鉴于此,MPA 教育对案例的选择非常重视,有不少学校建立了大型的教学案例库,搜集大量公共管理案例。如哈佛大学的肯尼迪政府学院就搜集了 1300 多个教学案例,供学员在学习期间使用。多年来,案例教学在被许多学校广泛应用之后,取得了显著的效果。实践证明它确实能够提高学员们的能力和综合素质,这也就是案例教学方法为什么能够长盛不衰的原因。

我校 MPA 教育也充分认识到案例教学的重要性,在课程教学中始终结合教师专长和学员背景设计案例,始终结合行业特色和地域特点组织教学,以提高质量为中心,以案例教学为重点,进行持续的教学改革与质量改进,受到 MPA 研究生的欢迎。此次,他们将教学过程中累积的各具特色的案例整理汇集,既是一次对已有教学内容、教学方式的提炼、提升,更是一次对

专业学位培养目标、培养途径的科学分析和全面总结。从这个意义上说,这对全校的专业学位研究生教育改革都是具有积极作用的。

目 录

1. 杭州市城市管理工作考核体系设计	徐 林/1
2. 孙志刚事件与收容制度	王诗宗/17
3. 建立健全与区域经济发展水平相适应的 农村社会养老保障制度的案例研究	米 红/35
4. 居民收入差距:基于浙江的研究	钱雪亚/76
5. 结构性失业的发生与治理	许庆明/97
6. 从江浙两省边界水污染案看负外部性的矫正	朱柏铭/110
7. 政府财政出资培训“草根浙商”的公正性研究	许法根/131
8. 高速公路收费标准的确定	郑备军/150
9. 美国的大学排名	王玉芝/173
10. 科研质量与一流大学	邹晓东/182
11. 校长与制度谁更重要	孔寒冰/191

杭州市城市管理工作考核体系设计

徐 林

一、引 言

现代城市管理是以城市基础设施等公共物品为重点对象,以发挥城市综合效益为目标的综合管理。城市管理是一种管理工作,其最根本的任务可以说就是在城市中创造良好的物质、文化环境,使居于其中的人们愉快地工作和生活,从而实现城市社会、经济可持续发展的目标。现代城市管理理论的研究,已经普遍认识到沟通理论与实践的桥梁是建立城市管理的指标体系,指标体系可以为城市管理的决策提供量化的科学依据。国内外成功的管理实践非常强调合理的城市管理评价体系的建立,是实现城市管理科学化的重要环节。

城市的管理水平与人们的生活满意程度密切相关,是构建和谐社会的重要组成部分,“绩效管理和评估是从对领导负责向对社会公众负责的转变,它强调了政府自身的公共责任;绩效管理和评估是从政府管制功能向服务功能的转变,它调强要服务于社会公众。”^①一个完善的综合指标体系可以很好地衡量城市

^① 引自:胡税根、金玲玲,“我国政府绩效管理和评估法制化问题研究”,《公共管理学报》,2007年第1期,第104~109页。

管理的水平,从而更好地提高管理绩效。

从 20 世纪 70 年代开始,美国、英国等纷纷掀起了政府改革运动,这些改革运动可以被称作是新公共管理运动,并将明确的绩效标准与衡量指标作为“新公共管理”的内涵之一。其措施的根本目的就在于寻求与发展一种新的公共责任机制,使之既能提高政府管理的效能,又能加强公共责任,进而提高公共服务质量和社会公众的满意程度。这些都在实践上促进了公共管理大量地采用科学的管理理论和方法。

在城市管理中引入新公共管理理念,目的在于克服传统城市管理的弊端(财政不足、公共服务质量差、公共管理成本过高、管理效率低下、不能对外界变化作出灵敏反应等),提高城市管理的综合效益,实现城市的可持续发展。70 年代后一些发达国家在管理中率先应用数量方法提高决策水平。管理方法学派认为城市管理是靠各种科学管理的方法作为管理的工具,而发挥管理的效能。美国城市公共管理理论认为,高效的政府应借鉴成功的企业管理理念和方法。他们把一些科学的企业管理理念和方法,如客户导向、全面质量管理、成本/效益分析、绩效评估、横向合作等引入城市公共管理领域,注意借鉴知名企业高效率经营管理的成功经验,这对提高政府的工作效率和效果产生了积极的促进作用。发达国家的这些公共管理理念和思想对我们科学地管理城市具有重要的借鉴意义。

杭州市是国家环境保护模范城市,2001 年获得“联合国人居奖”,是全国重点风景旅游城市 and 历史文化名城。随着人口规模的不断扩大,城市化、工业化进程的不断加快,城市建设出现一系列问题:如生态环境恶化、水资源短缺、交通拥挤、住房紧张、基础设施落后等。这一系列问题给杭州市城市管理工作带来了新的挑战。随着市政、市容建设的压力越来越大,杭州市的

城市管理工作也将面临着很多需要解决的新问题。

近几年杭州市政府一直非常重视城市管理,不断加大城市管理的投入,已经取得良好的效果,但是对资金投入的绩效、投入方向与结构等问题还缺乏一个相对科学的评估体系。随着城市管理资金投入规模的加大和城市管理职能的日益多样化,管理部门如何丰富资金来源渠道,如何科学地确定城管资金的投向,如何科学地评价城市管理的绩效,成为城市管理部门急需解决的问题。

2003年至2004年,杭州市政府城市管理办公室与浙江大学经济学院合作进行了杭州市城市管理投入绩效和评价体系的课题研究。课题组通过理论分析与问卷调研,构建了城市管理绩效评价的综合评价系统,为城市管理有关部门提供相应的决策依据。

二、杭州市城市管理工作考核体系的构建

1. 城市管理目标理念

对应于城市公共事务的三大领域,城市管理的基本原则可以归纳为经济(Economy)、公平(Equity)、生态(Ecology),即城市管理的“3E模型”,它包括三大原则:经济效益原则、社会公平原则、生态和谐原则,即通过可持续的城市管理把城市引向经济繁荣、社会公平、生态友好的状态。三者之间相互依存、紧密联系,包含了以下目标理念:促进经济增长,体现经济效益;城市协调发展;改善人居环境,提高居住舒适度;体现社会公平,包括地域社会公平和代际公平。城市的生存和发展是千年大计,在有限资源的条件下,需要通过科学的管理,既满足现在居民物质文化不断提高的要求,又要为城市今后的发展留有余地。在制定

城市经济发展战略时,必须对近期建设和长远发展作统筹考察。

2. 杭州市城市管理的工作职能与考核指标框架

杭州市人民政府城市管理办公室(以下简称市城管办),是根据杭州市委常委会〔2003〕15号会议纪要精神组建的,为市政府城市管理工作的主管部门。杭州市城管办的工作职责大体可以分为四类:①市政:包括道路、桥梁、河道的养护,以及道路照明、广告宣传标志牌的维护等。②环卫:包括城区道路、厕所的清扫、保洁,以及垃圾、粪便的清运、焚烧等。③绿化:配合绿化办做好城市绿化工作,以及对绿化植被的养护等。④公用事业的监管:包括对城市供水、西湖风景区地下水资源的保护开发、燃气热力的供应,以及公共交通运输这类行业的监管。

多年来,在我国地方政府绩效评估的主体方面,存在着单一化、片面化的弊端。“从评价的参与者来看,政府绩效存在评价主体缺位的误区”,许多地方评价主体仅限于政府内部,“缺乏代表机关、立法机关和社会部门的评价与控制,存在着单向性和不平衡性”。^① 我们认为在政府绩效评估方面,应建立多重评估机制,更重要的是引进政府管理和服务对象及社会公众的评估,因此,根据城市管理的目标理念,结合公共绩效管理理论,充分考虑到城市管理的控制因素:包括管理结果因素、管理职能因素和管理过程因素。我们将指标分为两大类:绩效管理指标和过程考核指标。其中绩效管理指标包含了满意度指标和职能指标。

① 转引自:邱法宗、张霁星,“关于地方政府绩效评估主体系统构建的几个问题”,《中国行政管理》,2007年第3期,第38~41页。

满意度指标对应着对管理结果的反馈^①，职能指标对应着对管理部门能力的评价；过程指标强化的是对管理过程的监督约束。

3. 指标选取的原则与指标体系

(1) 杭州市城市管理考核指标体系的建立基于以下原则：

第一，关联性。本指标体系所选择的每个指标值至少能够在一定程度上、一定时期内，近似地反映城市管理绩效的某一方面的某些基本特征。或者说，每个指标只能从某一特定角度反映城市管理绩效的程度。

第二，可度量性。所选择的指标必须是可度量的，而且能够取得实际数据。有些指标虽然在理论上可行，但缺乏数据来源，或虽能取得数据，但可信程度较低，这样的指标宁可暂缺，以尽量避免以主观判断代替客观度量。数据主要来自各类不同的统计指标，在缺乏统计数据的情况下使用调查数据，个别情况辅之以专家评估。

第三，可比性。从城市发展的实际情况出发，自行选择指标尽可能突出城市转型时期的特点，使指标设置既符合城市间的可代表性和通用性，又要体现城市管理绩效是一个世界性和历史性的动态发展过程，使指标具有相对可比性，从而提高指标体系的使用范围。

第四，导向性。所选择指标既要从城市的现实出发，考虑数据资料的可获得性，又要从城市的发展趋势出发，考虑指标的先进性，力求使每个设置指标都能够反映城市管理绩效水平的本质特征、时代特点和未来取向。

^① 满意度评价体系体现了政府评估由效率优位向质量优位的转变，其中质量和顾客满意度被置于首要地位（参见：周志刃，质量与顾客满意：21世纪管理的主题，《新视野》，2000年第4期，第28～30页）。

第五,层次性。由于指标体系是一个多层次、多要素的复合体。因此,指标的设置必须按照其层次的高低和作用的大小不断细分。

(2)杭州市城市管理考核指标体系

杭州城市管理绩效评价系统由城市管理效应反馈系统、城市管理职能系统、城市管理过程控制系统三个子系统构成,共设置一级指标 2 个,二级指标 6 个,三级指标 37 个,包括统计指标和调查指标两大类。

表 1 指标体系框架表

一级指标层	二级指标层	具体指标构成
绩效指标	公众满意度指标	城市管理绿化、洁化,基础设施养护、公共设施等的满意度指标
	城市管理问题及时处理率指标	城市管理绿化、洁化,基础设施养护、公共设施养护问题及时处理率等
	社会监督指标	“12345”市长热线、人大、政协新闻曝光等
	管理养护能力指标	城市管理职能中涉及的所有管养能力指标等
过程指标	集中考核指标	按目标考核责任书分项考核
	日常考核指标	日常排查问题整改、定期

(3)城市管理绩效考核子系统

城市管理绩效考核系统主要包括的是公众的主观满意度评价和对职能管理能力的评价。本指标体系使用了以下四个层面的指标来衡量。

①公众满意度指标

一个城市的管理投入绩效首先体现在这个城市居民及外来游客对这个城市在各个方面的满意度,这体现了城市管理“以人为本”的原则。从一般经验看,公众满意度水平越高,反映出城

市管理效应反馈指数越高,在一定情况下反映出较强的城市管理绩效投入水平。在这里,我们选用了市政行业满意度、环卫行业满意度、绿化行业满意度、城市亮化满意度、市容市貌满意度、执法管理满意度、危机处理满意度、城市管理总体印象满意度共8个指标反映一个城市的公众满意度情况(参见图1)。

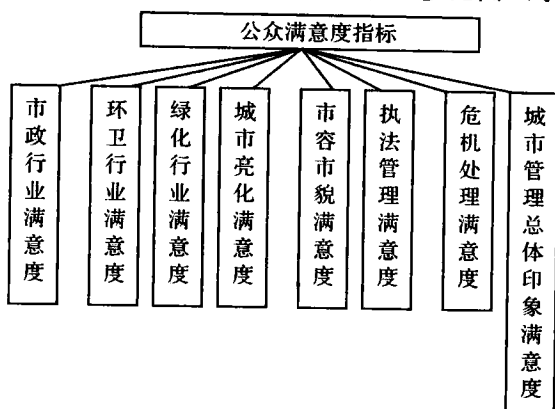


图1 公众满意度指标

②城市管理问题及时处理率指标

城市管理问题及时处理率体现了现代城市管理对管理效率的要求,强调对问题的反应速度,也从一定程度上反映了一个城市的管理水平。这个指标主要包括:市政问题及时处理率、环卫问题及时处理率、绿化问题及时处理率、城市亮化问题及时处理率、行政执法问题及时处理率、市容市貌问题及时处理率等指标。

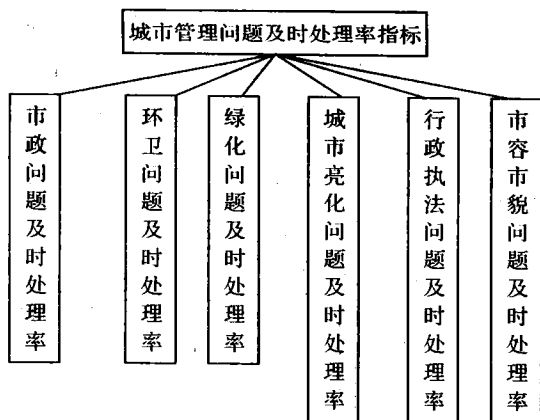


图2 城市管理问题及时处理率指标

③社会监督指标

以公众满意为导向的城市管理模式不能仅仅是增加管理透明度,让公众知道政策执行结果而已,而应该让公众参与城市管理决策、实施、监督和评价的全过程。具体可以通过设立社会监督指标,来提高“公众参与”的全面性、全程性、广泛性和公开性。主要是对公众投诉处理情况和新闻曝光情况的考核。

④管理养护能力指标

研究比较城市管理绩效投入水平的一个重要因素是比较城市在市政、绿化、城市形象等方面的管养能力。这是最直接衡量城市管理效能的指标。根据杭州市对应城市管理机构的管理职责,管理养护能力指标主要包括:市政设施完好率、道路全天候保洁率、公厕保洁率、垃圾处理率、绿化成活率、绿化泥土裸露率、景观灯光亮灯率、店牌店招完好率、河道完好率、环卫保洁机械化作业率、街景美化集中整治率等三级指标。

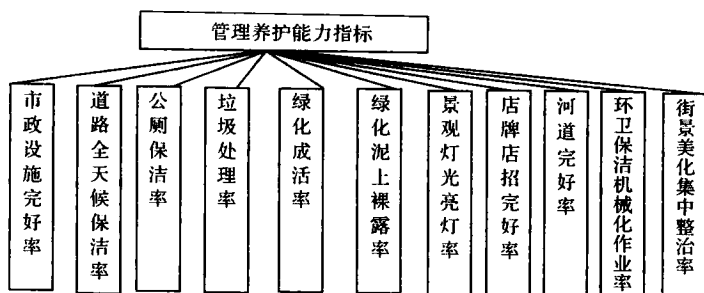


图3 城市管理养护能力指标

(4)城市管理过程考核子系统

在城市管理的管理控制中,我们除了对管理结果进行总结反馈,应强化日常管理,注重管理过程的控制。问题发生意味着事故损失已经造成,所以如何在日常管理中防止问题的发生显得更为关键。基于此,我们将过程考核指标作为指标体系的第三大类,目的就是要加强过程管理。这主要包括日常控制和集中考核两大类。

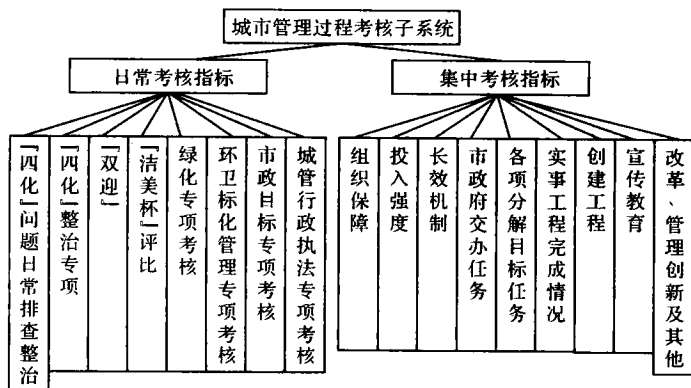


图4 城市管理过程考核子系统