

公共管理/MPA案例教学系列教材

总主编 ■ 王骚

公共政策

PUBLIC ADMINISTRATION CASE ANALYSIS

案例分析

主 编 ■ 王骚 王达梅

南开大学出版社

公共管理/MPA 案例教学系列教材

总主编 王 骚

公共政策案例分析

王 骚 王达梅 主编

南开大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策案例分析 / 王骚, 王达梅主编. —天津: 南开大学出版社, 2006. 8

(公共管理 / MPA 案例教学系列教材)

ISBN 7-310-02461-3

I. 公... II. ①王... ②王... III. 公共管理—案例分析—研究生—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 042971 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

河北省迁安万隆印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

187 × 260 毫米 16 开本 19.25 印张 344 千字

定价: 32.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

《公共管理/MPA 案例教学系列教材》编委会

主 任：王 骚

委 员：（按姓氏笔画排列）

王 骚 朱光磊 杨 龙

张 光 沈亚平 金东日

常 健 葛 荃 魏健馨

秘 书：王达梅 韩玲梅

总序

现代中国社会的高速发展,对国家高等教育提出了越来越高的要求。在公共管理科学教育的领域中,传统的以教师为主导的释义、分析式的灌输教育方式,尽管仍然起着重要的作用,但是单单凭此一种教学方法远远不能达到最终的教育目的。公共管理是典型的以实践教学为主要手段的学科,因此,多种多样的实践教学方法对于达到教学目的是不可缺少的手段。子曰:“工欲善其事,必先利其器。”从古至今,我们已经充分认识到目的与方法之间的关系。要想达到预期目的,必须采用适当的手段与方法。在公共管理学科中,案例教学方法虽然需要进一步探索和完善,但是作为达到公共管理教学与研究目的的“利器”已经越来越受到重视,成为公共管理教学中一种重要教学方法并获得了良好的教学效果。从这点出发,我们组织编写了“公共管理/MPA 案例教学系列教材”,相信这套教材在公共管理教学及研究过程中能够起到一定的参考作用。

不论是教师还是学生,在阅读与使用这套教材的时候,首先需要理解最基本的概念。在我们接触的相关概念与命题中,案例、教学案例、公共管理案例与其他学科案例的区别,案例教学、案例教学与传统教学的区别等,都必须理解清楚。在此基础上,再展开对具体案例的思考、讨论和分析,将会更好地达到我们预期的教学及研究效果。

一、公共管理案例与教学案例

由于公共管理对象是复杂的社会现象,它不像自然科学那样具有明显的规律性与科学性(可复制性或重复性),因此对于公共管理案例(Public Administration Case)含义的界定也是五花八门,没有一致的和权威性的看法。有的学者认为,案例“便是对一行政情景(An Administrative Situation)的描述”;也有学者认为,“案例是经验学习中的控制的练习”,是“对引起决策问题

的陈述”；著名的行政学家哈罗德·斯坦(Harold Stein)则将公共管理案例定义为：对某一个或一群行政官员进行的一项决策或一组决策这样的事件的论述；克里斯坦森(Christensen)认为，“所谓案例就是对实际行动中的行政管理人員和管理者群体面临的情景所进行的部分的、历史的、诊断性的分析”。^①我们认为，克里斯坦森的观点更加符合公共管理案例的时间特征。所谓公共管理案例实质上就是政府和非政府公共部门管理人員在实施管理行为(公共管理、服务或公共决策)过程中出现的一件事情或者一个情节、一个过程。

公共管理教学案例是指为了达到教学目的而在公共管理真实事件和情景的基础上所创造的故事。公共管理案例与教学案例虽然实际内容是一样的，但是两者的表现形式不一样，前者是一种客观存在，而后者则经过了加工和创造。一个完整的公共管理教学案例包括如下几方面的内容：

(1)事件的情节：包括事件的产生、发展和结束的过程。

(2)问题陈述(Problem Statement)：行动者在时间或情节中所面临的问题以及问题的性质、产生的原因。

(3)行动者及其角色(Actors and Their Roles)：情节或故事中与问题相关的行动者数量，他们各自在情节或故事中的角色，各自承担的责任，谁占主导地位，各自对问题的看法，各自的不同目的。

(4)背景与限制条件(Context and Constraints)：案例中问题产生的各种背景以及解决此问题存在着何种约束条件。

(5)解决问题的过程与方法(Problem-Solving Processes and Methodology)：行动者解决问题的步骤、决策机制以及采用何种方法或手段解决问题。

(6)备选方案及评估(Alternative policies and evaluation)：行动者提供的多种可供选择的方案，对这些方案进行的评估以及方案可行性的确定。

在现实中，公共管理案例的类型是多种多样的，但是在案例教学中，公共管理案例一般分为两种类型：一种是问题导向(Problem-oriented)型案例，也称哈佛式案例(由哈佛大学首先开发使用)。这类案例设置决策或解决问题的逆境，要求学生参与其中，并在有限的时间和各种约束条件下作出政策选择。就案例教学目标(提高学生解决问题的能力)而言，教师更倾向于选择这种类型的案例。另一种是评估型或描述(Evaluative or Descriptive)型案例，也称芝加哥式案例(由芝加哥大学首先开发使用)。在这类案例中，要求读者作为一个旁观者对已经作出的政策选择进行客观和中立的评价与描述。虽然第二种案例形式比较简单，但仍能够激发学生思考的积极性。

^① [美]小劳伦斯·E.列恩，《公共管理案例教学指南》，中国人民大学出版社，2001年，第45页。

二、案例教学

案例教学、案例方法、案例运用三个术语的含义在多数场合是基本一致的。一般而言,案例教学是指教师为了达到教学目的,向学生讲述一个基于真实事件和情景而创作的故事(即教学案例),学生经过认真的研究和分析以及与教师之间的互动、交流后会从中有所收获的教学过程。^①公共管理案例教学的内涵包括如下三方面:

(1)力图促进公共管理专业知识(Professional Intellectual)和行为技能、方法的发展;

(2)以公共管理中的焦点(Issue)或问题为导向(Problem-oriented)进行多角度的互动探索;

(3)在本质上关注解释公共管理的实践,学生通过案例学习与讨论进一步掌握相关知识和发现公共管理的客观规律。

从案例教学的含义可以看出,案例教学是一种将真实世界引入课堂的方式,学生在教师的引导下,像从业人员一样进行思考和分析问题,使得他们可以获得运用各种技术和技巧分析与解决公共管理问题的真实“体验”,这样不仅可以达到理解公共管理现实,掌握公共管理学科知识的目的,而且还可以检验已有的公共管理理论,或证实或证伪原有的理论假设,从而达到理论发展的目的。用克里斯坦森的话来说,案例教学的目的就是“帮助学生培养一种理解问题的方式并且有助于一个组织的问题的解决”(Christensen with Hansen, 1987)。由此可见,案例教学无论对教学改进还是理论研究,都有十分重要的意义。

具体说来,公共管理案例教学对于教学来说具有如下价值:

(1)可以形象地传授公共管理知识,增加学习者的兴趣。教师如果直接讲授“没有制约的权力必定导致滥用权力,这是一条万古不易的真理”,这样就显得枯燥,学生也未必能记住。如果教师讲述一个高官贪污的案例,然后再引出这条真理,那么不仅可以增强学生学习的兴趣,而且可以使他们牢牢记住这条真理。

(2)可以将学生置身于复杂的公共管理现实环境之中,使其体验到公共管

^① 案例教学也被称为“苏格拉底式”方法,即在教学过程中,教师与学生通过提问与回答的形式,进行积极的互动,以获得知识。

理人员和组织在实际管理过程中的各种压力和复杂性。

(3)可以使学习者通过对公共管理现实情况的分析,更好地理解已有的公共管理理论和知识,甚至可以推翻原有的理论假设,从案例中推论出新的公共管理理论。

(4)可以使学生积极介入或参与到教学过程中去,在教师与学生的互动交流中进行学习。这样不但可以使学生掌握公共管理的技能和方法,而且可以锻炼他们的批判性思维,改变其陈旧的思维模式。

为了达到公共管理案例教学的目标,教学案例必须经过精心的选择和编写。由于现代社会价值多元化趋势越来越显著,因而现代社会的公共管理也充满着价值冲突,甚至难以调和,经常出现“公说公有理,婆说婆有理”的情况。因此,一个好的公共管理教学案例,不包含案例所提问题的“正确答案”,没有思考或分析某一情况的“确切”方法,没有唯一的“最佳”方法。取而代之的是,一个教学案例提供给学生争论、问题、选择以及信息,并希望学生找到解决办法以及能够运用案例中的信息提出行动方案。一个教学案例需要学生回答这样一个问题:“如果面对案例中描述的环境,我该怎么办?”因此,一个好的公共管理案例通常需要满足如下标准:^①

第一,提出一个没有明显正确答案的问题。案例对学生的认知能力和情感提出严峻的挑战,给学生以高强度的压力,通过充分思考使得这些能力得到提高。案例应当提供多种合理答案以激发学生批判性思考的积极性。

第二,案例要能引起争论。公共管理教育的一个主要目标在于锻炼学生分析问题和解决问题的能力,从这个角度看,案例要能够引起“冲突”,引发不同的观点、思考和争论。

第三,明确必须要解决问题、提出决策的主角。案例需要确定一个戏剧性的焦点,一个特定的、可以辨认的人物,一个让学生辨认的优势地位。在缺乏一个可被确认的决策者的情况下,案例作者的分析会模糊不清和过分理想化,这会使得学生避开现实世界中控制某些行动的特定压力。

第四,需要学生运用案例中的信息去思考问题。案例要给学生带来一种有必要从其中搜寻相关信息和证据的感觉,使得学生在实际上没有阅读并考虑案例特定内容的情况下,不应当侥幸地对问题和论题作出回应。案例应当让学生搜寻、评价并对信息加以运用。

第五,需要学生进行批判性、分析性的思考,以便对问题及其潜在的解决方

^① [美]小劳伦斯·E.列恩,《公共管理案例教学指南》,中国人民大学出版社,2001年,第127~128页。

式进行评估。如果案例的目的是让学生找出其中的合理的、具有说服力的解决方式或者决策,案例提出的论题就应足够复杂并能够向学生发出挑战,以使得他们的思维、智力和技能得到更好发挥。案例不应过于简单,以至于使得学生不经过缜密思考或者不对案例中的材料进行反复琢磨就能够提出一种解决方案。

第六,具有足够赖以进行深入分析的信息。案例应当能够使学生利用现有信息作出高质量的分析 and 推理。所有教学案例共有的一个弱点是缺乏足够的信息,因此只能导致肤浅的、非反思性的思考,或者使学生陷入无法得出结论的思考困境。

三、案例教学与传统教学的比较

所谓传统教学是指以教师讲授为中心、以灌输手段为主的知识单向流动的教学过程与方式。它具有如下基本特征:

第一,传统教学是以教师讲授为基础,靠教师的权力或声望地位来维持,很少进行讨论,即使讨论,其内容和程序也由教师高度控制。

第二,在教学内容选择上,由教师独自选择教学题目、论点和具体内容。

第三,教师单独享有知识而且知识单向流动,即从教师到学生,而很少出现知识在教师与学生之间的双向流动。

第四,教与学的目标是学生掌握教师传授的真理,学生对教师的传授深信不疑,学生主要通过考试以及在被点名提问时能够回答正确答案来展现自己对知识的掌握程度。

第五,在授课过程中,教师是注意力的中心,并且一直控制着课堂纪律和授课节奏。

第六,学生处于消极和受支配地位,所谓“好学生”会毫不犹豫而且准确无误地围绕教师的要求做准备,集中注意力,并完全服从于教师;而不服从教师,提出有异于教师观点的学生则被认为是“异类”或“坏学生”。

第七,传统方法的“训练变体”是大体相似的:训练从业者按照“正确方式”去完成任务和练习技能,从业者或学生在教师或辅助人员的监督下学习使用正确的方法或方式,错误将被查出并得到纠正。

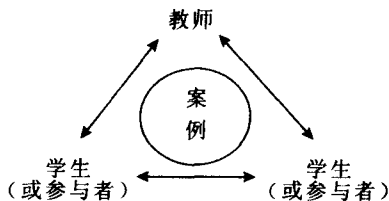
而案例教学与传统教学截然不同,案例教学是以学生为中心的知识双向流动的过程。其基本特征可以概括为如下几点:

第一,案例教学以讨论为基础,讨论范围和节奏由教师控制,但是学生可以围绕讨论主题自由发挥,提出自己的观点和解决问题的多种方案,即使提出

不同于教师的观点也是被允许的,甚至是被提倡的。

第二,虽然教师比学生的经验更丰富,知识更多,但教师的知识并不是权威性的,学生们被期望对自己的学识负责。

第三,教师和学生都对学习承担责任,知识和思想在教师与学生之间双向流动,并在学生中间互相交流(如下图所示)。在案例教学中,教师承担的责任与义务主要是激发学生的兴趣,鼓励他们的积极参与精神;教师真正感兴趣和关心的是学生思想的进步,确信学生的思想通过讨论和交流比通过讲解和指导更加具有可塑性。而学生承担的责任与义务是对自己的学习负责,做好准备并在讨论中积极参与,抓住机会表达自己的思想,珍惜向他人学习的机会。



学生与教师在案例教学中的互动关系

第四,案例教学的总目标是提高和增强学生的评论性的、分析性的、批判性的思维能力、概括能力、辩论能力以及说服力方面的能力和自信心。

第五,在案例教学中,通常是以学生为中心(Student-centered),尽管教师可以选定讨论的主题,但是通常情况下,教师与学生共享论题选择和讨论方式的控制权,而且教师经常作为辅助人员或者资源提供者处于次要地位。

四、案例教学的发展历程

公共管理案例教学最早产生于20世纪30年代美国的公共行政学界。此前,案例教学已经在法学、医学和工商管理领域得到应用和发展,公共管理案例教学的产生得益于这些领域案例教学的研究成果。

在法学领域,英国学者贝雷斯(Byles)早在1829年就开始在法律教学中运用案例教学方法(Social Science Research Council, 1928)。在美国,哈佛法学院的朗戴尔(Langdell)教授1870年出任法学院院长时,对传统法律教育进行改革,引入了案例法,开创了在大学教育中运用案例进行教学的先河。朗戴尔认为,判例能引申出法律原则的归纳过程的经验资料,要想精通并掌握法律原则,最有效的方法是应对把这些原则具体化了的那些判例进行研究。朗戴尔

按年代排列了上诉法院的判决,并于1871年出版了以此为基础的法律教育案例集。而自20世纪以来,哈佛大学校长埃姆斯(James B. Ames)开发了按主题而不是按年代排列的案例集,这标志着案例教学的目标从对法律原理的追求向法律推理能力的培养发展。

尽管早期的案例教学者被认为是传统法学教育的反叛者,遭遇抵制和批评,但到1915年美国较好的法学院都引入了案例教学体系(Llewellyn, 1937)。在此之前,美国法学的培训主要是通过实习,即在律师事务所“阅读法律”以及在法学院就读,通过教师的讲授、阅读讲稿、测验等得以完成。案例教学则通过使用法院的判决、课堂讨论等方式进行学习,使学生的能力大为提高。由此,案例教学便越来越多地走进了教室。

随着案例教学在法学领域的兴起,19世纪90年代美国约翰·霍普金斯医学院也在医学教育中引入案例教学法。即学生花两年时间学习基础理论,花两年时间在临床学习,在其附属教学医院中引入“临床职位”,让医学院的学生在医生的指导下负责5个或更多的病人,在教师和医生监护下进行检查、诊断和记录,并与相关人员一起对病人医疗记录(病历)进行讨论与研究。后来医学院的教师大多利用这种病例进行教学,学生也根据病例学习讨论,这便是医学界案例教学的雏形。

20世纪初期,案例教学也被引入到工商管理学科教育之中。1908年哈佛大学商学院成立时,洛威尔(Lawrence Lowell)教授将案例教学引入工商管理教育当中。第一次世界大战后,案例教学在工商管理领域获得了长足发展,成为哈佛大学商业教育的核心方法。1919年多汉姆(Wallance B. Donham)任哈佛商学院院长期间,专门拨款成立商业研究处,雇用人员进入商业实践领域收集和写作案例,开发了许多经典的商业案例。在案例教学中,哈佛商学院逐步完善一套科学严密的保管与使用案例制度,编写案例要履行严格的审查报批手续,并用知识产权法保护所撰案例。在学生培养方面,该院还规定:“凡是取得硕士学位的研究生,在两年学习期间,除各门课程外,每人必须分析几百个案例。”哈佛大学商学院注重案例教学的做法,不仅使其成为工商管理学科教育的佼佼者,培养了大批称职能干的高素质企业管理精英,而且极大地推动了案例教学在其他学科的发展。

在20世纪30年代中期,人们越来越清楚地认识到公共行政实践的变化超过教学的发展,因此在美国公共行政领域中,发展案例教学的动力变得不可阻挡。哈洛尔德·斯坦(Harold Stein)编写了第一本公共管理案例集,哈佛大学首先在公共管理教学中采用案例教学的方法。自此之后,哈佛大学肯尼迪政府学院将案例教学看成是公共管理教育中极为重要的方法,通常一个MPA

(公共管理硕士)毕业生要经过 1300 个实际案例的练习。肯尼迪政府学院特别重视公共管理案例的撰写,在编写案例过程中,要求撰稿人尽可能通过多种渠道收集可靠资料,并以客观、中立和公正的观察态度撰写,所写案例必须能够充分说明与事件有关的完整情况,并力图再现与该事件有关的当事人的观点,特别是再现置身于某种情景而且必须作出某种决策的当事人的观点,以使案例比较符合公共管理中价值多元化和复杂性的现实情况。案例材料的内容以人际关系、政治因素与决策问题为主,同时兼顾技术细节等内容。肯尼迪政府学院在其长期的案例教学中,积累了大量的公共管理案例,目前已经积累案例 1 万多个,并且每年更新其中的 20%。其中一些好的案例广为流传,经常被引用。肯尼迪政府学院重视案例教学的教育方法,不仅使其声名远播,培养了一大批经验丰富、能力出众的公共管理精英,而且还推动公共管理案例教学方法的发展,使案例教学成为公共管理教育不可或缺的重要方法。

五、法学、医学、工商管理与公共管理 案例教学的比较

从方法论上讲,法学、医学、工商管理和公共管理所采用的案例教学在授课方式(以讨论为主)、知识传授方式(双向流动)、问题导向等方面都具有相似性,但是由于这些领域具有各自不同的特点,因此其案例教学在案例特点、案例编写、能力培养等方面具有很大的差异,认清楚这些差异有助于深刻理解公共管理案例教学的本质与特点,为进一步改善公共管理案例教学提供依据。

首先,在案例特点方面,不同领域的案例有其不同的特点。在法学领域,一个案例就是一个审判前的特殊事件或对该事件的一个书面记录及其裁决,简单地说,一个司法判决就是一个案例。在医学中,一个案例就是一个待诊断症状的患者及对他的治疗,一份症状、诊断以及治疗的书面记录都可被看成是案例。法学和医学案例的共同特点是,案例自然地产生于专业实践过程中,是一种制度化的案例。法学与医学案例的区别是,法学案例具体、实在,法庭辩论及判决依据全部写入书面记录材料,并且具有权威性;在医疗案例中,案例记录是虚幻的和抽象的,没有人对医生的问诊和检查技能提出质疑,没有人就医生对患者所作的相关观察提出质疑,诊断推理的时间紧迫性及连续性不可能将医师的诊断直觉、思维过程和依据全部写入一个诊断记录材料中。因此,医疗案例一般只包括病情和各种方式的诊断结果。

在工商管理领域,查尔斯·克拉格(Charles Cragg)认为,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。克里斯坦森对此加以发展：“案例就是一个执行官或其他管理人士曾面临的情景的一个部分的、历史的、临床的研究。”在公共管理领域，斯坦将案例定义为“先于或作为归纳一部分的细节检验”，案例描写公共行政官员们从事其决策工作时的典型行为方式。因此与法学和医学案例不同，工商管理 and 公共管理案例的共同特点是，它们并非自然地产生于专业实践领域，很少出现制度化的案例。工商管理和公共管理案例必须经过案例教师或案例作者的提炼加工，其案例的形式与目标极为丰富。工商管理案例与公共管理案例的区别是，工商管理案例的对象是企业，而公共管理案例的对象则是政府与非政府公共机构。

其次，由于法学、医学、工商管理和公共管理案例的特点具有很大的差别，因此在案例编写方面也存在着一一定的差异。法学与医学案例的编写一般以司法判决书和诊断治疗记录为内容，不需要经过刻意的加工提炼过程，在编写过程中很少带有个人主观见解。而工商管理和公共管理案例则是为了达到一定目标，根据目标需要来组织和编写案例，尽管在编写中要求做到客观公正，但是由于涉及复杂的社会现象，因而案例编写中难免带有一些个人主观色彩。

最后，在能力培养方面，各有不同的侧重点。一般情况下，法学领域中的案例教学着重培养学生的“类律师思维”(Thinking Like A Lawyer)逻辑推理能力。这种能力分为两个方面：一是类律师思维的归纳能力和创造能力，归纳能力是指从特殊到一般的归纳能力，创造能力是指在原有法律的基础上创造一个新的用于解决问题的原则。二是司法推理形式上的准确性。类律师思维过程包括四个基本因素：争论焦点(Issue)、法规(Rule)、应用(Application)、结论(Conclusion)(简称为IRAC)。争论焦点是一个根据基本事实作出的要回答的问题；法规是一个执行者必须限定的边界或限定区域，在法庭辩论中，律师运用归纳或推理将相关法规应用于基本事实(问题)，不管有多困难，都必须得出结论。

医学中案例教学的运用着重于培养学生的“类临床医生思维”(Thinking like a clinician)科学推理能力。这种思维能力的推理过程包括：(1)从患者和环境中发觉最初的线索；(2)迅速作出多种假设；(3)运用一种调查策略(询问、检查、测试)提炼、分类、证实或取消这些假定；(4)从持续询问中得到重要的与假定相关的资料中抽象出的一个扩充的问题规划；(5)当医生作出诊断或治疗的决定时，结束问诊。“类临床医生思维”是科学的形式逻辑的一种高度浓缩形式，推理过程中的事实可以根据有关意义的假设来检验。

工商管理中案例教学着重于培养学生的“类经理思维”(Thinking like a manager)或“类商人思维”(Thinking like a business person)能力，即把学生带人工商业的“现场(商业公司或企业)”，培养学生在不充分信息条件下，发现

问题,去伪存真,判断是非,从而正确果断排除风险并作出决策(大部分是紧急决策)的能力。由于商业活动涉及复杂的人类活动,知识运用领域具有广泛性和多样性,因此“类经理思维”的实施步骤比较复杂,基本事实难以找到,推理解释性较差,可应用的制度、原则不明确或者根本不存在。与法学案例教学中培养逻辑推理能力和医学中培养科学推理能力不同,“类经理思维”过程更具有实践性和联想性,它涉及认识的方式和人的本能。

公共管理中案例教学的运用,其目的是着重培养学生的“类行政管理人员思维”(Thinking like a administrator)能力,即在面临各种压力困境的条件下,利用不充分的信息作出决策,解决公共问题,并依法行政与管理的能力。公共管理中涉及的人类活动比工商管理更为复杂,它涉及社会中的各个阶层、各种类型组织与不同的个人,而这些阶层、组织与个人具有各自不同的价值观,有时候这些价值观甚至会产生不可调和的冲突,因此“类行政管理人员思维”缺乏合法的严密性与精确性,属于一种试验性、直觉性的推理过程,与法学和医学中的逻辑推理和科学推理有着本质的区别。

总的看来,公共管理领域中的案例教学之所以不同于法学、医学、工商管理领域中的案例教学,根本原因还在于其自身的特质。公共管理是一门运用管理学、政治学、政策学、经济学、社会学、组织理论等多学科理论与方法专门研究公共组织的管理活动及其规律的学科体系。在西方,公共管理源于19世纪末形成的传统公共行政学(以1887年威尔逊的“行政学研究”为标志)和20世纪60到70年代流行的新公共行政学(以1971年弗雷德里克森的“论新公共行政学”为标志),后于20世纪70年代末期开始受到工商管理学科取向的强烈影响而逐渐发展起来。如今它已经成为融合行政管理、公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。它是一门应用性极强的学科,学生除了学习和掌握基本的必要的理论知识之外,更重要的是要培养其发现问题、分析问题和解决问题的能力。因此,公共管理学科的重点并不在于抽象的逻辑推理,而要以问题为基本导向,以案例为手段,展开讲授、研讨、模拟训练以及社会实习,这是公共管理教育的基本特色。

六、公共管理案例教学在中国的发展

自20世纪80年代中国恢复公共行政与公共管理教育以来,在行政学界的专家和行政管理实际工作者的努力下,中国的公共管理研究取得长足的发展和进步。在理论研究方面,建立了较为完善的理论体系;在研究方法方面,采

用比较研究方法、案例研究方法、行为科学研究方法、系统研究方法等多种方法进行研究。但是在中国公共管理教学方面,仍然存在着一些不足之处:一是重视向学生传授理论知识,而忽略对学生实践能力、解决公共问题技巧等方面知识和技能的培养;二是在教学方法上,主要以讲授方式向学生灌输知识,较少采用案例方法进行教学,造成公共管理学生分析问题、解决问题的能力低下;三是尽管有些高校采用案例教学方法,但是由于对案例教学的特点、本质与内容方面缺乏了解,在案例选择与编写方面也过于粗糙,从而达不到案例教学目标。

造成这些问题的原因主要是:第一,公共管理案例教学始于20世纪90年代初,距离现在仅有10余年,发展时间非常短暂,人们还没有真正意识到案例教学对公共管理教育的重要性,也没有形成完善的案例教学建制。第二,案例教学的基本材料是案例,案例的选择、编写和积累是一个长期和艰苦的过程,国外一些大学的公共管理案例库的建立往往是经过十几年甚至几十年的积累才形成的。中国公共管理在短暂的20余年发展中还没有建立公共管理案例库,所积累的一些案例又是以国外的为主,不能够满足案例教学的要求。第三,在案例教材的编写方面,一方面,目前出版的案例教材以国外案例为主,脱离中国公共管理实践,而国内的案例教材则比较零散,没有形成体系;另一方面,在这些教材中,多数是堆积案例,没有将公共管理理论与案例结合起来进行分析。因此,从总体上看,中国的公共管理案例教学仍然处于起步阶段,这也使得公共管理相关专业培养的人才不能够较好地满足行政管理体制改革、社会主义市场经济建设的要求。

不过自2001年中国进行首次MPA(公共管理硕士)招生之后,案例教学作为MPA教育的重要教学内容和手段已经受到社会各界的重视,高等院校、政府部门纷纷投入力量进行公共管理案例教学研究,使得中国公共管理案例教学进入一个新的发展阶段。“公共管理/MPA案例教学系列教材”正是为了满足中国公共管理教育的需要而编写的。在编写上,我们克服过去公共管理理论与案例相脱节的情况,将公共管理理论与案例结合起来分析,希望能够对提高读者的公共管理理论水平和实践能力有所裨益。

公共管理/MPA案例教学系列教材编委会

2006年1月

前言

案例分析是政策科学研究的重要方法之一。为什么这样说呢？这得从政策科学的学科特点谈起。政策科学的研究领域是以政府为代表的公共部门的公共政策，研究的目标是解决社会运行过程中所出现的各种公共问题。为解决社会现实生活中所出现的公共问题，决策者必须深入生活实践，了解公共问题产生的原因以及围绕公共问题所形成的各种复杂关系。而案例分析方法中的案例来源于社会生活实践，通过案例分析可以探求公共问题产生的原因，并且激发人们对案例中所反映出的与政策相关的各种问题的思考，从而为解决公共问题和完善政策提供有效的途径。这样，案例分析方法的特点与政策科学的学科特征和目标不谋而合。正因为如此，在西方政策科学发展的早期阶段，政策科学研究者就十分重视运用案例分析方法来分析和开发各种政策理论。

例如，1971年G.阿里森(Graham T. Allison)以古巴导弹危机为案例，对合理性模型、组织过程模型、官僚政治模型这三种决策模型进行详细的分析。他认为，运用合理性模型对古巴导弹危机进行分析没有考虑到心理因素和政治因素，因此不能够对古巴导弹危机作出合理的解释。为此，他创造性地开发出组织过程和官僚政治两种决策模型。再如，1973年J.普雷斯曼(Jeffrey L. Pressman)和A.威尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)以奥克兰大项目的失败为案例，不仅详尽地分析了政策执行失败的原因，而且还引发了政策学者对政策执行理论的研究，开创了政策理论研究的新领域。由此可见，政策学自诞生之初就与案例分析方法紧密地结合在一起，案例分析方法不仅在政策的理论与实践之间架设起一道桥梁，而且还推动着政策学理论不断发展。

西方政策科学起源于20世纪50年代初，而现代中国由于政治、经济条件的制约，直到20世纪80年代初才开始出现政策学研究。在中国政策学发展的20余年里，虽然越来越多的政策科学研究者开始重视对产业发展、人口、货币金融、土地、粮食、宗教等领域的社会问题进行现行政策的分析和研究，但是在理论研究上，仍然处于引进和介绍包括我国台湾在内的海内外政策学者的著作和理论的阶段，没有构筑本土化理论。在政策研究方法上，学者们主要运用

定性分析方法进行政策研究,而在很大程度上忽略定量分析和案例分析方法。近几年来,随着电脑硬件和软件技术的飞速发展,以数学和计算机技术为依托的定量分析方法,包括经济效益分析、投入产出分析、回归分析等,开始引起政策科学研究者的重视。但是,案例分析方法依然没有取得实质性的进展。2002年洪向华先生主编的《MPA 最新案例集》(湖南人民出版社)虽然涉及公共管理领域的众多案例,但是没有对案例进行分析,并且也缺少针对公共政策内容包括政策问题、政策制定、政策执行、政策调整与终结等方面的案例。案例分析方法在政策研究中的缺失,一方面使得我国的政策理论研究难以取得进展,另一方面使得不少政策科学研究者提出的政策建议难以符合解决公共问题的要求;此外,还难以适应对行政管理本科生、研究生以及公共管理专业硕士研究生(MPA)的案例教学需求。

作为对解决这些问题的探索,我们组织编写了《公共政策案例分析》一书。作为“公共管理/MPA 案例教学系列教材”的一册,《公共政策案例分析》从政策科学角度出发,针对政策科学理论与实践方面的较为典型的问题,选取各种相关案例,进行理论与实践两个角度的分析。全书共概括为以下八章:

第一章,政策与法律:通过三个案例分析政策与法律的区别和联系问题。

第二章,政策主体与客体:通过七个案例论述公共政策主体与客体的含义,以及两者既矛盾又统一的关系,并且着重分析政策客体向政策主体的转变过程。

第三章,政策环境:通过五个案例分析了政策环境的内容、政策环境变化对政策制定的影响。

第四章,政策问题:通过六个案例论述了政策问题的公共性、相关性、主客观统一性、发展可变性等特点,以及政策问题的结构和层次、政策问题产生的原因等内容。

第五章,政策制定:通过七个案例分析政策问题认定、方案规划、政策合法化等方面的理论内容。

第六章,政策执行:通过六个案例论述了影响政策执行的多方面因素,包括政策问题的性质、政策方案本身的可行性和完善程度、政策调试对象的接受能力、政策执行主体、科技发展水平、政策环境、政策资源、政策执行的监督机制,等等。

第七章,政策评估:通过四个案例分析了政策评估的内容(对象)、政策评估的方法和过程、政策评估的政治性、政策评估结果的可利用性等方面的理论内容。

第八章,政策调整与政策终结:通过六个案例论述了政策调整与终结的原