

清华大学公共管理学院
中国公共管理案例中心

中国公共管理案例

(第一辑)

王名 张智勇 仝志辉◎编著

清华大学公共管理系列教材
中国公共管理案例系列

清华大学出版社

清华大学公共管理系列教材
中国公共管理案例系列

清华大学公共管理学院
中国公共管理案例中心

中国公共管理案例

(第一辑)

王名 张智勇 仝志辉◎编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书是清华大学公共管理学院进行案例教学实践的结晶之作,由“体会编”“案例全编”“案例简编”三部分构成。“体会编”是作者对案例教学、调研和教程使用的体会和建议;“案例全编”精选6个案例,其中包括对适用主题的建议、案例正文、案例附录和教学手册三部分;“案例简编”遴选3个在教学中受到学生好评的案例以为范例。

本书作为中国公共管理案例教学的基本读物,适用于大专院校公共管理专业和相关专业的师生,以及NGO管理实践、登记管理机关工作人员及相关读者。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

中国公共管理案例(第一辑)/王名,张智勇,仝志辉编著. —北京:清华大学出版社,2005.10

(清华大学公共管理系列教材·中国公共管理案例系列)

ISBN 7-302-12045-5

I. 中… II. ①王… ②张… ③仝… III. 公共管理—案例—中国 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第124218号

出版者:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社总机:010-62770175 客户服务:010-62776969

组稿编辑:周菁

文稿编辑:王巧珍

印装者:北京嘉实印刷有限公司

发行者:新华书店总店北京发行所

开 本:185×240 印张:14 插页:1 字数:208千字

版 次:2005年10月第1版 2005年10月第1次印刷

书 号:ISBN 7-302-12045-5/D·130

印 数:1~5000

定 价:26.00元

序 言

对管理学院来说,当今一个共同的挑战就是如何使课堂教学更好地满足经济发展与社会进步的要求。课程学习的最终目标旨在帮助学生学会在实践中发现问题、进行决策和采取行动。管理教育发展的历史表明,案例教学法是实现这一目标的最好手段之一。

案例教学也是公共管理教学过程中最普遍、最常用的方法。在教学过程中,教师选择现实发生的某一典型的管理或政策问题为案例,为学生提供背景,并讨论公共管理面临的矛盾、困境和选择。案例教学旨在引导学生综合运用所学的理论和分析方法,通过多维度思维的训练,一方面提高学生的逻辑分析和解决现实问题的能力,另一方面也培养学生的团队精神。在案例教学中,学生通常在课前阅读案例资料,在课堂上通过小组讨论等方式提出解决问题的思路和办法。学生们来自不同的地区和部门、拥有不同的领域和专业,他们结合各自的工作经历和实践经验从不同角度分析案例,以不同的知识背景和处理问题的方式对同一问题发表见解,直接交流与探讨,互相启迪。

清华大学公共管理学院自成立以来,一直致力于将案例教学方法有效地应用于公共管理硕士培养之中。2001年,我们与美国希拉丘斯大学马科斯维尔学院联合开展案例教学培训工作,邀请国内一些兄弟院校一起交流、学习和讨论。2004年1月,我们在与哈佛大学肯尼迪政府管理学院多年合作的基础上,以联合主办的方式引进哈佛大学在公共管理案例教学方面的方法和经验,为国内从事公共管理教学的教师提供一个交流的平台。通过希拉丘斯大学和哈佛大学教授的示范教学,我们大多数教师已经掌握了案例教学方法,并在各自所开设的课程中广泛应用,教学质量得到进一步提高。

在此基础上,我们于2004年7月3日成立中国公共管理案例中心,英文名称为

“China Case Center for Public Policy & Management” (简称 CCCPPM)。中国公共管理案例中心专门为公共管理教学创作和提供教学案例,致力于公共管理领域的案例开发、案例写作和案例教学方法的研讨,以提高公共管理教学和科研水平,服务中国公共管理事业发展。

中国公共管理案例中心聘请哈佛大学肯尼迪政府学院案例项目主任霍华德·哈索克先生担任案例中心顾问。有着 16 年案例教学经验的霍华德·哈索克先生已经撰写和编辑了 400 多个案例,涉及范围非常广泛,包括城市住房、环境保护、危机管理等。在霍华德·哈索克先生的指导下,中国公共管理案例中心针对当前在中国发生的一些典型事件或具体问题来撰写教学案例,建立了中国公共管理案例库。在一年多的时间里,中国公共管理案例中心组织学院教师 and 同学们已经创作完成了一定数量的教学案例,并计划将其中一些相对成熟的教学案例授权清华大学出版社出版,以期推动公共管理领域中案例教学方法的广泛开展和教学质量的有效提高。

本书是清华大学公共管理学院授权出版的第一本中国公共管理案例,专门服务于公共管理领域的一些主要课程教学,包括非政府组织管理、公共政策分析、公共管理、危机管理与决策等课程。本书中包含的九个案例已经在清华大学公共管理学院的教学中多次使用,教学效果十分显著。为了便于教授这些案例,本书在案例后面配有教学手册,相信能够为授课教师提供充分的指导和帮助。

尽管时间仓促,写作水平也有限,但是中国公共管理案例中心和我院的全体师生都将不懈努力,争取将最好的中国公共管理案例呈现在读者面前。

您对已经出版的案例及其附录有什么意见,敬请批评指正。欢迎联系清华大学公共管理学院中国公共管理案例中心主任慕玲(muling@tsinghua.edu.cn),衷心希望能与从事公共管理教育的同行们合作交流,共同为中国公共管理教育事业的发展作出积极的贡献。

清华大学公共管理学院
中国公共管理案例中心

2005 年 9 月 27 日

前言

这部书稿在我的手里拖延至今,令我几乎无地自容。我不能不在前言开始的时候向各位读者、也包括本书的各位合作者和出版社的编辑,深表歉意。

从五月长假完成第一轮统稿以后,原本应尽快做完余下的工作以便截稿出版,无奈手头教学科研诸事缠身,及至暑假来临,七月筹办国际会议忙碌一番以后,几乎整个假期全用于调研,先后去了十余个城市。今年有关 NGO 的各种会议还出奇地多,我先后出席了在澳门、大连、上海、深圳、韩国首尔等地举行的会议,在撰写这段文字的时候,我正乘坐在从首尔飞往北京的班机上。如此忙碌的一整个夏季,实在压得我有点喘不过气来。

其实拖延书稿的另外一个原因是对本书的内容略感忐忑。我希望有一个整块的时间来细细梳理完成的书稿并写完我的最后部分。关于这本书的最初计划早在 4 年前我参加哈佛案例培训的时候就已经开始酝酿,那年夏天在我的倡议下学院成立了“公共管理案例研究会”,成员除了我之外还有对案例很有兴致的曹峰、慕玲、贾西津等人。我们召开了多次会议讨论推广案例教学,还向全院教师发出募集案例的通知。杨燕绥、于永达等许多老师将自己在教学中使用的案例整理以后寄给我们。我还主持了一个关于 NGO 的公共管理案例研究项目,在香港乐施会的资助下,组织师生对全国范围内的数十个 NGO 进行了系统的案例调研,撰写了二十多个教学案例并陆续用于教学实践中。这几年,在我为学术性研究生和 MPA 学生开设的有关课程中,大量使用了这些案例并不断得以改进,教学相长的感受在我的这些课程中体会最为深刻。几乎每次案例讨论以后,都会有同学就案例的改进提出建议,有的同学甚至直接参与案例的修改。这一切都令我深深感动。可以说,这本书得以完成,清华大学公共管理学院的很多老师和学生都

付出了不少心血。借此机会,我谨向提供案例素材的各位师生,向参与“公共管理案例研究会”的各位同仁,向在我开设的有关案例课程中积极参与并提出建议的各位同学,表示诚挚的谢意!

本书是集体合作的结晶。智勇、志辉不仅协助我进行整个书稿的写作和统稿工作,而且他们分别担负了大量工作,为本书的最终出版作出了贡献。智勇是清华大学 MPA 中第一个尝试用教学案例的形式完成毕业论文的同学,他的毕业论文是迄今为止做得最为成功的教学案例之一,在历次教学中得到师生们的一致好评。志辉在博士后期间主持香港乐施会资助的 NGO 公共管理案例调研,进行了大量的组织协调工作,确保这一项目顺利完成。此外,还有许多师生参与了案例的编写和调研,为本书的完成付出了辛劳,我们在相关案例的脚注里列举了主要作者的名字,在此我再一并致谢。

书稿虽成,但因时间关系,许多地方没能尽善,为此深感不安。在请诸位读者涵谅的同时,也坦承这成书的责任皆在我们。望读者不吝赐教。

最后,谨向资助我们开展案例项目研究的香港乐施会,致以诚挚的谢意!

王 名

2005 年 9 月 27 日

目 录

体 会 编

如何进行案例教学	(3)
如何进行案例调研和写作	(14)
如何有效使用案例教程	(22)

案 例 全 编

案例 1: 办负责任的协会	(29)
案例正文	(29)
案例附录	(40)
教学手册	(53)
案例 2: 为无告的大自然请命	(62)
案例正文	(62)
案例附录	(75)
教学手册	(87)
案例 3: 一个媒体人的 NGO 之旅	(98)
案例正文	(98)
案例附录	(105)
教学手册	(107)
案例 4: 中国入世第一案	(114)

案例正文	(114)
案例附录	(127)
教学手册	(133)
案例 5：“打工者之家”的一波三折	(141)
案例正文	(141)
案例附录	(153)
教学手册	(158)
案例 6：黄羊川的梦想与现实	(168)
案例正文	(168)
案例附录	(184)
教学手册	(189)

案例简编

案例 7：湖南嘉禾拆迁事件	(195)
案例 8：S 市市长的苦恼——关于市工商局局长的两难选择	(203)
案例 9：三峡库区的一次山崩危机(上篇)	(210)
三峡库区的一次山崩危机(下篇)	(213)
后记	(216)

如何进行案例教学

体会编

随着公共管理学科的推进,案例教学近年来成为“案例学”或“案例教学法”的一种教学方式。我从2001年开始,尝试在教学中引进案例方法,先后在“非营利组织概论”、“非政府管理概论”、“公共管理”等课程中采用案例教学方法,所使用的案例大部分为我们自主调研和编写的实践案例。案例教学在课程中的案例教学部分所占比重超过40%,有意识地通过案例教学,使学生参与案例分析和讨论,取得了很好的教学效果。本书是作者在教学实践的体会,兼加理论思考,其目的是为公共管理学科的案例教学提供参考。

一、案例教学的意义

案例教学法,是教师在课堂教学中,有计划、有目的地把事先准备好的案例,由教师引导学生从案例中,自主地推导出一种或多种理论、行动式的策略或行动方案,或者,教师把事先准备好的案例交给学生,让学生在特定的案例中,自行推导出理论、策略、行动方案或行动策略,形成或更新一种或多种理论、策略、行动方案或行动策略,并对这些理论、策略、行动方案或行动策略,进行分析和描述的目的。在案例教学中,方法包括:

林会森

卷四 附录

附录1：海南热带农业事件

附录2：与市长的对话——关于市工交局局长的两难处境

附录3：在琼海的一次山崩危机（上篇）

附录4：在琼海的一次山崩危机（下篇）

如何进行案例教学

随着公共管理学科的引进,案例教学近年来成为备受师生喜爱的一种教学方式。我从2001年开始,尝试在教学中引进案例方法,先后在“非营利组织概论”、“非政府管理概论”、“公共管理”等课程中采用案例教学方法,所使用的案例大部分为我们自主调研和编写的实践案例,多数课程中的案例教学部分所占比重超过40%,有的达50%以上,期末考试也常采用案例分析方式出题,取得了很好的教学效果。这里,结合我在教学实践中的体会,就如何做好公共管理案例的教学和组织工作,谈如下九个问题。

一、何谓案例教学

所谓案例教学,并不是教师在课堂教学中为说明一定的理论或概念进行的举例分析,也不是教师指导学生开展的具有实例性的课程实习,而是一种开放式、互动式的新型教学方式。通常,案例教学要经过事先周密的策划和准备,要使用特定的案例并指导学生提前阅读,要组织学生开展讨论或争论,形成反复的互动与交流,并且案例教学一般要结合一定理论,通过各种信息、知识、经验、观点的碰撞来达到启示理论和启迪思维的目的。在案例教学中,所使用的案例既

不是编出来讲道理的故事,也不是写出来阐明事实的事例,而是为了明确的教学目的,基于一定的事实而编写的故事,它在用于课堂讨论和分析之后会使学生有所收获,从而提高学生分析问题和解决问题的能力。

案例教学最早用于医学教学中,为启发学生掌握对病症的诊断及治疗,医学院的教授将不同病症的诊断及治疗过程记录下来做成案例,用于课堂分析,以培养学生的诊断推理能力。后来,法学院的教授将各种不同的判案记录整理成为法学案例,包括其中的辩护和裁决过程,以培养学生的判案推理能力。20世纪初,哈佛商学院出现了工商管理案例,教授们将包括各种不确定信息、相关意见和实施过程的商业管理及其决策过程记录下来,编写成为案例用于课堂教学,以培养学生的管理推理能力。类似的方法后来在公共管理教学中出现,教授们搜集整理包含不同背景、问题、选项、相关意见和选择过程的公共管理和决策记录,形成公共管理案例并用于教学过程,以培养学生的决策推理能力。因此,公共管理案例实际上是借鉴其他领域案例的一种具体应用,它和医学案例、法学案例、工商管理案例一样,目的都是通过将实际事件的典型过程再现出来以引导和培养学生的推理能力。

二、教学计划

在课程教学中使用案例,首先要有明确的教学计划。这里的教学计划,主要包括特定的教学对象、明确的教学目的、具体追求的教学效果和对教学过程的整体设计及其控制,等等。

通常情况下,案例教学的对象应当是有一定实践经验和理论素养的应用型专业硕士研究生,就公共管理学科而言,适用的对象应当是MPA。^①这是因为案例教学的目的主要不是传授知识,而是通过动员学生的参与热情,唤起潜藏在学生身上的丰富的实践经验及其能力,从而开展讨论,通过针对同一问题的不同观点的相互交锋和彼此互动,激

^① 案例教学不仅用于MPA课程,也多次用于学术型研究生的课程,且大多数场合是两种类型的研究生混合编班。

发学生的创造性思维,提高判断能力、分析能力、决策能力、协调能力、表达能力和解决问题的能力。在课堂实践中,我发现学生的实践经验的多少和课堂参与程度及其通过案例讨论得到的收获启发,通常是成正比的;在MPA班教学以及在在职研究生班的教学中使用案例通常效果最佳;选择那些和学生的工作及其经验背景有关的案例则会形成较好的课堂反响。

案例教学要尽量避免以没有实践经验的学生为对象,同时也要注意所选案例的内容与学生实践经验的关联性,要尽量将有着多元背景的学生组合在一起,为案例讨论中不同的经验、信息、知识、观点的交流和互动奠定基础。

案例教学的目的不应是传授知识,也不应是进行理论诠释或政策解释,不应将教学目的简单地放在老师对学生的“教”上,而应该着眼于老师和学生,特别是学生和学生相互之间彼此互动的“学”上。着眼于“学”,就要充分考虑学生的能力、学生的需求和学生的构成,考虑“学”的过程中学生的主体性及其可能采取的行动,考虑对“学”的过程的整体设计及其控制。不仅要考虑每一次案例课的过程控制,还要考虑整个教学计划的进度特别是其中案例部分的安排及其效果,要注意案例部分和理论部分、实践部分的必要的平衡。

三、选择案例

在课程教学中使用案例,要选择适合的案例。

所有的案例都是为一定的教学目的编写的。选择案例一定要考虑案例编写者的着眼点。有的案例着眼于方案选择,有的案例着眼于过程推理,有的案例着眼于人物线索,有的案例着眼于故事情节,不同的着眼点反映了编写者不同的意图,服务于不同的教学目的,自然也会带来不同的教学效果。

选案例还要注意所选案例的问题意识、理论背景、写作风格和篇幅长短。案例教学的目标是启发学生对现实问题的思考、争论和进一步

探索,问题意识和探索问题是这种教学方法的核心特点,而案例中所富含的鲜明、强烈和错综复杂的问题意识则是引发学生争论与思考的出发点。不同主题的案例强调不同的理论背景,也体现不同的理论方面的要求,有的可能旨在应用某些理论观点以决策或判断,有的则用以阐明某些理论的应用价值,有的要质疑某些理论并引导学生发散性的反思,有的则重在给学生进行一定理论思考的空间,以激发各种闪光的思想,等等。另外,不同案例的写作风格迥异,篇幅长短不同,在教学中的适用有很大差别,也是需要注意的。

四、案例备课

在课堂上使用案例,教师一定要事先熟悉案例,要备好案例课。

案例备课首先需要仔细阅读案例正文、案例附录、案例分析报告和案例教学手册。通过阅读,对案例中的人物、事件、结构、情节、问题、背景、数据、观点、结论、悬念以及埋设在行文背后的问题等都有清楚的了解,做到心中有数。只有十分熟悉案例及其背景,才能在课堂上比较自如地引导案例讨论的进程,才能上好案例课。

在备课过程中要注意案例的情节演进,在每一个可能的转折点布置一定的问题以便引导或提示。为了掌握课堂讨论的进度并避免过于发散,教师要控制每一个单元的时间并及时作出提示,有时需要以提问的方式作出简要的归纳或小结,有时则要及时打断不必要的争吵或喋喋不休的阐述。这些都要在备课阶段做好准备,引起争论的往往是些枝节问题,教师应事先有所准备。

要温习必要的理论或概念,以便在案例教学中及时加以说明。同一个案例中有时涉及不同的理论,有时同一个概念被赋予不同的含义,需要在案例讨论前或者过程中加以说明或阐述。

要对案例教学中教师的角色有正确的理解和心理准备。在案例教学中,教师不是知识的传授者、主讲人、发布者,而应当是整个课程的设计者、主持人、仲裁者。

要对案例教学有充分的心理准备,要透彻了解案例及其中可能提出的问题;驾驭讨论的技巧;信任、谦虚、公平、公正、耐心;总结与提炼要点;敢于操作、试错。

五、案例预习

案例教学中的一个重要环节是要求全体学生事先进行案例预习,没有事先预习的案例无法进行讨论。

案例无论长短,都会有一个完整的描述体系,通常以文字形式表现出来。教师在案例教学开始之前一定要明确要求学生认真阅读案例,并指导学生进行必要的预习。

案例正文的后面通常会列出若干推荐思考题,案例阅读一定要从思考题开始,要带着问题阅读和理解案例。比较好的做法是:把问题记在心里,一边阅读一边寻找答案。阅读案例的时候不仅要阅读正文,还要根据提示阅读附录。

有些公开出版的案例附有教学手册,是专门提供给教师的阅读材料,学生在进行案例讨论之前最好不要阅读。

案例预习时的问题意识很重要,以下提供一些提示问题,作为案例预习的参考:

- 谁是决策者? 将做出怎样的决策?
- 决策者的目标是什么?
- 另一些重要角色是谁?
- 他们的目标是什么?
- 关键的问题是什么?
- 客观环境(约束因素、机会和挑战)怎样?
- 决策者能够采取什么行动? 将产生什么后果?
- 如果你处在该位置将会怎么做? 为什么?

六、案例教室

案例教学对教室有特殊的要求。

案例教学的班级不宜过大,学生人数太多会影响讨论的效果。教学过程中要充分利用板书、软板、投影、幻灯机、活动挂布等各种辅助设施。教师和学生最好站在同一个平台且能在教室内自由移动,以消除隔膜。教室的形状最好是四方形或半圆形,无台阶,可容纳 30~40 人;可以在教室内的周边布置板书、软板、挂布、投影等设施。讲台最好摆在中心位置,课桌围绕讲台呈发散状分布,注意分组排列。

案例讨论有时需要分组。分组的规则是:随机分组;注意人数和男女比例,通常以 6~8 人为宜;可定期调整分组以利于沟通;组长应通过组内民主选举产生,分组讨论应由组长协调组织;要充分发挥各个讨论组的积极性,讨论结束后应及时安排各组展示或报告小组讨论的情况,并简要评述。

七、课堂教学

在课堂教学中使用案例,有许多不同于一般授课的特点。这些特点主要表现在如下五个方面。

1. 以学生为中心

案例教学的中心不是教师,不是案例,不是由故事而产生的各种论题本身,而是学生,是所有参与案例讨论的学生。在案例教学中,教师是为学生服务的,要想方设法调动每一个学生的积极性,激励学生去想、去说、去辩论。案例不是老师教学生的范本,而是以学生为中心的自发学习的工具,要努力让学生掌握案例、驾驭案例,通过案例的讨论启发思想、增强信心、提升能力。案例教学转换了教师和学生角色,在课堂中,学生是关注的中心和主角,教师则成为辅助人员和配角。