



政治前沿新知识库

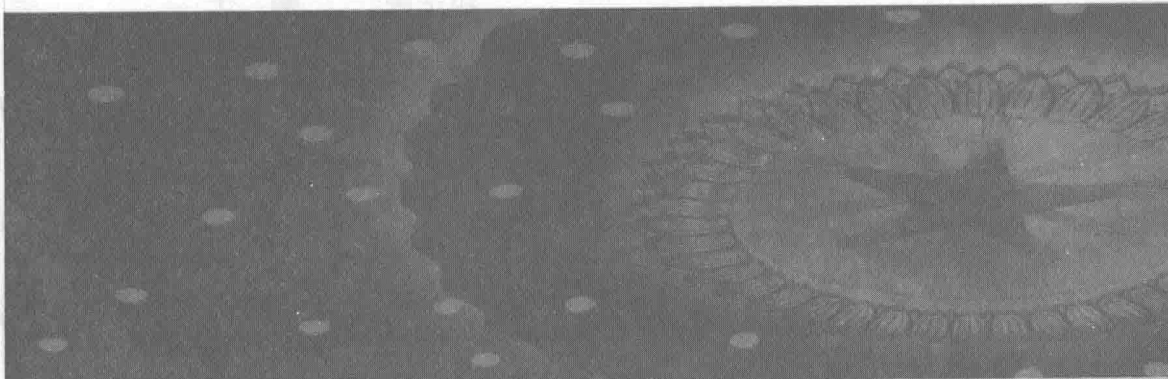
领导干部管理案例

王军 桑学军 主编

国家行政学院出版社

领导干部管理案例

桑学成 主编



国家行政学院出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

领导干部管理案例 / 桑学成编著. —北京: 国家
行政学院出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-5150-0637-6

I. ①领… II. ①桑… III. ①领导人员 — 干部管理 —
案例 — 中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第003532号

书 名	领导干部管理案例
作 者	桑学成
责任编辑	刘正刚
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路6号 100089) http://cbs.nsa.gov.cn
编 辑 部	(010)68929356
发行电话	68922375
印 刷	北京合众协力印刷有限公司
版 次	2012 年 12月北京第 1 版
印 次	2014 年 2 月北京第 4 次印刷
开 本	787 毫米×1092 毫米 16开
印 张	32.5
字 数	400千字
书 号	ISBN 978-7-5150-0637-6
定 价	65.00元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010)68922375

《领导干部管理案例》编审委员会

主 审 王 军

主 编 桑学成

副主编 陈开颜 李 阳

成 员 凌 宁 胡宗仁 吴正林

 华 涛 张春光 张红玲

序 言

20世纪80年代以来，经济全球化、信息化与知识经济的发展，改变了各个国家的发展方式与管理模式，同时对各国政府官员的管理能力提出了严峻挑战。以计算机网络为标志的人工智能工具的广泛应用开启了人类社会发展的“第三次浪潮”，直接导致知识更新周期越来越短，更新速度愈来愈快，并由此导致了一场新的教学革命。教育的社会化和社会的教育化使教育的社会功能和社会的教育功能在空间上不断扩展、融合、跃迁，使得人们的学习手段不断更新，交往空间大幅拓展。这种更新和拓展基于执政考验、改革开放考验、市场经济考验和外部环境考验的现实；基于我国深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和建设人民满意政府的崇高追求；基于现时管理学理论研究和实证分析具有更为复杂的认知行为的能力要求；更基于领导干部管理能力提升的现实要求。这就要求我们深刻认识新形势、新任务和新要求，准确把握新情况、新问题和新趋势，从理论和实践结合的层面上提出新思路、新对策和新举措，探索干部教育新模式，创新干部培训方式。案例教学研究顺应了这一时代的新潮流。

（一）

案例研究是社会科学研究的重要方法之一。人们之所以推广和应用案例研究法，是因为它能帮助人们全面了解复杂的社会现象。通过案例研究，可以实现检验理论、创造理论、辨识前提、检验资源以及解释价值等目的。采用案例教学法还可以推进理论与实务结合、教学流程再造、教学关系重构、教学资源优化，实现教学效能的提升。

案例教学是一种以问题为基础的启发式、讨论式、互动式的教学形式，它的主要特点是把领导干部在管理中遇到的现实问题带到课堂，把

教学的双方带到矛盾的冲突之中，把教师的单向讲授变为师生之间有效互动，把个人的思路变为集体的智慧，把一个战略性的理论框架变为解决现实管理问题的可操作性实践。教师不再提供问题的解决方案，而是告诉学员观察问题的视角，提供分析问题的方法。因此案例教学可以把学员已有的理论知识转变成解决实际问题的能力，具有较强的针对性和实用性。

案例教学的本质是以学习者为中心。案例研究使教学实践发生了重要变革。一是调整角色定位。课堂是世界的微型缩影，是实践我们所珍惜的思想的地方。传统教学形式的主要弊端在于教师单向灌输为主，师生之间的角色定位不平等。而案例教学改变了这个情势，它对教学提出了更民主和平等的要求，将传统教学中教师作为知识的代表者、垄断者和学员作为单纯的被接受者、被教育者，转换为双方共同合作的学习者和探究者，从而真正体现以学员为主体、以教师为主导的现代培训理念。案例教学中，教师的角色定位发生了重大变化，教师角色是助产士、向导、教练、导演，教师从圣坛走到讲台旁，起着指导和促进学员学习的作用。

二是激发学习动力。“兴趣是最好的老师”，只有激发了学员学习动机，才能产生良好的学习效果，而学习兴趣的激发与学习者的需求满足程度是一致的。传统的教学形式导致学员在学习上是死记硬背，复述教材的内容，学员没有反思和批判。而案例教学强调学习者积极构建他们自己的知识而不是被动地接受教师和课本传递的信息。在教学内容上，案例教学向学习者展示具有情节的故事、多渠道的信息和不同角度的观点，将抽象的理论与丰富的管理情境相结合，强调理论的应用，使学习者清楚地、真切地看到管理的功效，从内容上满足了学习者学习的目的和需求。

三是强化学习责任。在案例教学中，学员是学习的主体，这一批判体现在学员对自己的学习负责上，体现在教师以学员面临的现实问题为中心上，体现在尊重和发挥学员的学习风格上。强化学习责任就是要实现知识有效内化。内化是指人对外部事物通过认知转化为内部思维的过程。案例教学中的知识有效内化体现在：首先，实践的内容和突出学员主体性的形式更能唤起学习意向，形成知识内化必要条件。其次，案例教学使原有知识结构与案例真实性情境所揭示的新知识形成冲突，引发反思、检验和批判，形成新的认知结构。第三，经过真实案例所揭示或

证明的知识，可以作为信念基础，从而实现“转知为信”。第四，学员在相对较短的时间内面对典型的、丰富的、复杂的管理情境，把握重点问题，做出有效决策，可以实现“转知成智”。

四是提高沟通效果。案例教学的另外一个功用在于实现传统教学模式无法实现的有效沟通。学习共同体内部重复讨论是案例教学最重要的形式特征。有序和有效的讨论需要耐心的倾听、准确的表达、有力的说服、对他人观点尊重和认真对待，这也是人际交往中不可或缺的能力和态度，领导干部是社会组织者、引导者、协调者、宣传者，沟通能力的培养更为重要。案例教学在形式上看就是在教师组织、引导下，遵循一定规则的集体多元的有序沟通，通过学员和教师，学员与学员的互动，增进相互了解、信任，这是一种倾听、对话的训练，也是沟通能力的培养。

五是提升应对能力。领导干部的培训重在能力提升和态度养成。由于领导干部从事的管理活动具有多因性、实践性、系统性、动态性、权变性等基本特性，他们经常面临错综复杂的管理问题，教学活动要考虑让学员参与到具有这些特点的活动中去。社会公共事务管理是永恒的运动，从哲学层面上讲，这种运动整体上是有规律的、必然的，但这种必然是通过大量偶然的、随机的、具体的事件表现出来的，而领导干部应对的正是这些大量偶然的、随机的、具体的事件。管理案例的应用，可以充分调动教师和学员的潜能，增强教学双方分析和解决实际问题的能力。

（二）

案例研究古已有之。案例研究法就其本质来说，是以某种或某个事例来说明或指出某个道理的做法，就此而论这是一种古老的、传统的方法。案例的研究和应用并不是凭空产生的，每一个案例的产生和引用都有着其深厚的历史渊源，它是以一定的社会环境、经济环境、政治环境以及文化环境为基础的。社会生产力的发展，社会关系的演进，使得建立在一定社会基础之上的案例研究也处在不断发展变化过程中，并打上了那个历史时期的烙印。总体上看，东西方文化都有以事说理、引用论证的传统。

中国自古就有以事说理的传统。早在春秋战国时期，诸子百家就采用民间的故事来阐发事物的内在规律。研究表明，现存的大量的典籍如

《战国策》、《论语》、《老子》、《庄子》、《吕氏春秋》、《韩非子》等，就已通过大量引用民间故事、寓言故事、历史事例，将以事说理的方法提高到相当的高度。诸多贤君能臣也不懈地探索总结管理国家的道理和经验，其成果或散存于浩如烟海的经、史、子、集中，或保存在政治家、思想家的著述和文集中。汉以后，专门收录治国安邦言论的著作陆续出现，其中不乏大量的管理案例，著名的有汉代的《说苑》、唐代的《贞观政要》、宋代的《资治通鉴》、明清的《历代名臣奏议》等等。其中冯梦龙编撰的《智囊补》可视为我国比较早的案例分析著作。所有这些表明中国以事说理的案例确实丰富多彩、历史悠长，而这些治国安邦的案例也充实了现代干部培训的案例宝库。

在西方，人们认为案例教学可追溯到两千多年前的古希腊时代，苏格拉底开创了案例教学的先河。作为一种教学方法引入学校进行研究，可以追溯到130多年前的哈佛大学。1870年兰德尔出任哈佛大学法学院院长时，就开始用案例对学生进行就职前的强化训练。到了1910年，这种教学方法几乎为所有一流的法学院所效仿。案例教学法在法律和医学教育领域中的明显成功激励了商业教育领域。1908年哈佛商学院正式成立，案例教学法又被引入商业教育领域。从1909~1919年，商学院请管理人员到课堂提出管理中的问题，然后要求学生写出分析报告和策略建议，并于1921年出版了第一本案例集，由此奠定了管理教学中案例教学法的基础。案例教学法在1950年代得到更多专业教育的广泛应用，除了法学教育、医学教育、企业管理、师资培训外，政治学、行政学、领导学、社会学、建筑学、新闻学等学科也开始应用案例教学法。除了应用于教学外，在测验、评估、诊断、组织发展等方面也有所尝试。尤其值得关注的是1984年“世界案例教学法研究与应用学会”在美国马萨诸塞州瓦然地区的贝特利学院成立，标志着案例教学法研究走向成熟。

经过长期的积累和发展，很多国家的大学和培训机构将管理案例研究作为教学的重要形式和手段，并逐步加以完善。如哈佛大学肯尼迪政府学院培养政界领导人重在培育学生的学习能力、创新能力和在不可预见状态下灵活处理问题的能力。案例教学是实现培育学生学习能力、创新能力和决策能力的最好方法。因此，肯尼迪政府学院60%的课程用案例教学。法国国立行政学院（ENA）也是专门培养最高级公务员的学府，每年通过全国的公开竞争考试从大学生、公职部门和私营企业招收100名左右的学员，学制27个月。学员毕业后全部进入国家或地方的行政机关担

任重要领导职务。作为一所实践性的技能学校，ENA的培训课程非常独特。案例教学在ENA全部教学中的比重为60%以上，有效地提高了学员的实践能力。在一些西方国家，案例教学还被广泛地运用于教师教育中，许多大学还建立案例教学网站，开发适用于教师教育的在线教学案例。

历史表明，管理案例教学研究作为一个学派，一种教学和研究方法，经历了一个从不完善到完善，从不成熟到成熟的发展过程，并且正在走向新的发展时期。

（三）

上个世纪80年代以来，我国的一些大学、党校和行政学院纷纷开展案例教学研究，案例教学法被逐步引入到众多学科的专业课程教学过程中。1986年国家经委在大连举办了首期案例教学培训班，并出版专门的学术刊物《管理案例教学研究》。1987年我国第一本有关管理案例的专著《管理案例学》问世。在此期间，一些教学和研究人員出版了一些案例集，一些学校也开始进行案例库建设。这些对于推动我国公共管理案例教学和研究起到了积极的作用。进入21世纪，公共管理案例研究得到进一步发展，出现了许多新的亮点。这个时期既有从国外翻译过来的案例书籍，也有国内学者出版的书籍；既有公共管理案例集方面的书籍，也有关于公共管理案例教学理论方面的书籍。一些大学还与国外院校合作，取得了较好的效果。

全国党校与行政学院系统的研究者，面对教学对象的特殊性，对案例教学法给予高度的关注。国家行政学院在推广案例教学法中起到积极的引领作用。近年来，为培养一批能熟练掌握案例编写和案例教学的教研人员，促进全国行政学院系统案例研究和案例教学的应用和推广，国家行政学院举办了多期“中欧政府管理案例研究”培训班。邀请法国国立行政学院、法国斯特拉斯堡大学、德国职业培训师为培训班授课。同时举办“中欧政府管理案例研究”研讨会，开展公共管理案例教学方面的研究，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，以提高案例教学水平。

近年来，中共江苏省委党校和江苏省行政学院紧紧围绕省委省政府工作大局做好干部教育培训工作，按照“联系实际创新路、加强培训求实效”的要求，紧密贴近中心、融入中心、服务中心，深化教学改革，大力推进体制机制、教学理念、方式方法的创新，争创一流的教学

质量，不断提高干部教育培训的针对性和实效性。所推进的案例教学改革明显具有系统、创新、规范、精细等特点。所谓系统，是将案例教学改革看成是一项系统工程，从改革的目标、导向、制度、评价等方面整体、系统推进；所谓创新，主要表现为案例教学运行机制创新、制度创新、工具创新和方式创新；所谓规范，是指案例教学改革实现了从试点走向常态化、制度化；所谓精细，表现为对具体案例选择层层把关、优胜劣汰，授课人员集体备课、反复推敲，从而全面提高了案例教学水平。

《2010~2020年干部教育培训改革纲要》提出要不断深化教学改革，推进教学方式创新、增强教学效果、提高教学水平的新要求，中共江苏省委党校和江苏省行政学院围绕进一步提高党政领导干部培训效果，推进案例教学改革，结合教育教学实践，在对大量管理案例分析研究基础上，组织编写了这本《领导干部管理案例》。该书着眼于新形势下党和国家对领导干部素质的新要求，紧紧围绕江苏率先发展、科学发展、和谐发展的生动实践，以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义中国化最新成果的运用，着眼于对实际问题的理论思考，加强对改革发展全局性、前瞻性和战略性问题的研究，加强对人民群众关注的社会热点、难点问题的研究，努力形成一批操作性强、现实指导意义大的案例研究成果，为领导干部提升管理水平提供有力的理论支撑和智力支持。

是为序。

周文彰（国家行政学院副院长、博士生导师）

二〇一二年九月二十九日

目 录

第一编 科学发展与执政为民

案例1 转型阵痛后的精彩·····	03
案例2 苏南A镇城乡一体化的探索 ·····	12
案例3 夫子庙灯会繁华的背后·····	21
案例4 新博物馆选址之争·····	30
案例5 水权交易风波·····	39
案例6 泰州医药高新区的崛起·····	48
案例7 紫金山观景台的建与拆·····	62
案例8 江苏基层党建工作法·····	71

第二编 社会管理与公共服务

案例9 社区管理的“建邺模式” ·····	93
案例10 期盼与争议中的土地流转 ·····	107
案例11 “有毒食品”的城乡互动链条 ·····	122
案例12 淮安共有产权住房保障模式 ·····	134
案例13 全民免费医疗的“袖木模式” ·····	145
案例14 我国食品安全的窘境 ·····	158
案例15 餐具“消毒”的背后 ·····	170

第三编 突发事件与危机管理

案例16 天然气爆燃危机的应对	183
案例17 动车追尾事件的媒体处置沟通	195
案例18 瓮安社会冲击波	208
案例19 徐宝宝事件的危机分析	219
案例20 “小悦悦事件”引发的思考	229
案例21 谁污染了城市自来水?	239
案例22 “朱金红事件”带来的困惑	251
案例23 梧桐树事件	265
案例24 乌坎事件及其评论	275

第四编 转型困境与制度创新

案例25 中国第一个“全裸”乡政府	287
案例26 睢宁县委权力公开透明运行	300
案例27 公推公选的南京样本	311
案例28 个税改革的案例分析	320
案例29 问责官员的复出	332
案例30 香港、新加坡廉政制度之借鉴	342
案例31 利益冲突与反腐倡廉	354
案例32 议而难决的“阳光法案”	367

参考文献	379
------------	-----

后 记	389
-----------	-----

第一编
科学发展与执政为民

案例1 转型阵痛后的精彩

一、引言

2007年5月，举国关注的太湖大规模蓝藻爆发事件，让无锡经历了一场饮水危机。无锡人身处号称三万六千顷的太湖边上，却因蓝藻爆发而没有水喝，这是破天荒的事情。水危机使无锡市人民感到异常尴尬和恐慌，给无锡市上下敲响了一记警钟，也给无锡市上了深刻而且沉重的一课。无锡的领导者们认识到，人口、产业和城市的增长必须充分考虑环境容量和土地资源的承载能力。为此，无锡的发展方针进行了大调整。调优产业结构，转变发展方式，恢复生态平衡，构建生态环境竞争力。正是出于这样的考虑，无锡市委对各级领导干部提出，面对危机，最需要的是抬头看路，理性与否，方向对否，对“危机后”至关重要，领导干部的精力不能仅仅花在具体的项目和投资上，而是重在营造一个转型的气场。转型会有一个时间差，会为丢失许多眼前利益而痛苦，但最后的结局是，不在痛苦中转型，就在痛苦中消亡。

二、正文

（一）蓝藻事件：“被迫”转型的导火索

蓝藻事件让无锡市人站在了发展的十字路口。“蓝藻问题出在水里，根子却在岸上，本质是产业结构‘太重’。以‘湖’为鉴可正发展观，如果今天不主动推进产业结构调整，明天就会被产业结构所调整。”、“无锡市人长期沉淀的制造业经验传统和年深日久的实体经济意识，排挤了商务意识和对虚拟经济的关注，甘居全球产业价值链‘微笑曲线’的‘下嘴唇’地位，无意于占据知识产权和品牌、服务的‘两

嘴角’。”无锡市有关方面负责人如是总结。如果一味抱守“制造业优势”，就可能使之变成包袱和劣势。

无锡市是一个传统的工业大市，在江苏省乃至全国都占据着举足轻重的地位。据无锡市经信委环境资源处负责人介绍，2005年，无锡市根据国家的“十一五”发展规划，开始制定自己的产业转型计划。当年无锡市的GDP为2805亿元，占整个江苏的15.35%，总能耗为2575.5万吨标准煤，占江苏的15.33%。无锡市当时所贡献的GDP与能耗比例基本持平。

2007年前的无锡市产业转型基本上是不痛不痒的状态，“蓝藻事件”为产业转型下了一剂猛药。时任无锡市委书记杨卫泽在接受中外媒体采访时认为：“2007年太湖供水危机，给无锡市上上下下的生态意识狠狠敲了一下警钟，使得无锡市人顿时觉醒。所以，无锡市的转型发展是被生态建设倒逼而形成机制的。”

（二）筑巢引凤：实施“530计划”^①

2006年以来，无锡市政府先后制订出台《关于引进领军型海外留学归国创业人才计划的实施意见》（即“530”计划），《关于实施“人才强市”战略五年行动计划》和《关于进一步吸引和用好优秀人才的试行规定》等政策性文件。从2006年起实施“530”计划，即用5年时间吸引30名领军型海外归国创业人员。

“530”计划的政策支持力度在全国是独一无二的：一次性给予100万元人民币的创业启动资金，提供不少于100平方米工作场所和不少于100平方米住房公寓，三年内免收租金。从事科技开发项目的，经论证、审批，根据其项目的投资需求，该市科技风险投资资金给予不低于300万元人民币的创业投资。对具有市场需求、高新技术产品产业化生产过程中流动资金不足的，可给予不低于300万元的资金担保。以技术成果入股投资的，经评估，其技术成果可按注册资本不少于30%作价入股。还有50万元安家费，免费使用不少于100平方米的工作场所和不少于100平方米的住房公寓，这些投入加起来近千万元。“530”计划一出，使无锡市成为当时国内引进海外高层次人才政策力度最大、条件最为优惠的城市。

“530”计划的实施，在海内外产生了积极而深远的影响，带动了

^①原意是用5年时间吸引30名领军型海外归国创业人员。后泛指引进科技领军型创业人才的一系列计划和措施。

海外人才、技术、资金等要素加速向无锡市集聚,推动了无锡市产业结构的优化升级,也引发了沿海一些城市的争夺人才的竞争。至2010年底,已有1500个“530”项目在无锡市成功落户发展,带动引进创业团队成员和海外留学生6000余人,总注册资本超过30亿元,积聚各类人才8000余人;已有153个“530”企业产生销售,年销售超十亿元、千万元和百万元的企业分别达到1家、15家和42家;涌现出美新半导体、远景能源、中德美联、辐导微电子、凤凰半导体等一批成长潜力巨大的科技创业型企业。在“530”计划基础上设立“后530”计划、“泛530”计划,并以“无锡市千人计划”为统揽,重点瞄准初创式企业引进科技领军型创业人才、嫁接式企业引进科技领军型创业人才和海外留学归国科技领军型创新人才三类重点对象,使无锡市建设成为集聚高层次人才、培育高新技术产业、发展高端服务业、具有高品质人居环境的“东方硅谷”和科技创业家(企业)摇篮城市。

(三) “park”园区^①: 构建“三创”新平台

创业人才,关键需要创业舞台。“三创”(创新、创业、创意)园区不仅是高新技术企业孵化成长的平台,更是高层次人才施展才华的舞台。无锡市把吸纳人才的重点从工业园区转向“三创”园区。至2010年,已建成“三创”载体800万平方米,集聚科技型企业2900多家,“三创”载体已成为无锡市创新型经济的增长极。形成了Ipark(创新创意产业园)、Tpark(太湖国际科技园)、Dpark(无锡市国家工业设计园)、Bpark(生物医药研发外包园)、Opark(服务外包产业园)等一批具有鲜明特色的“park园区”。入驻企业近1700家,其中留学生创业企业近200家;集聚博士、硕士近1200名,承担各类省级以上科技项目330多项。“三创”载体已成为企业的孵化摇篮,人才的创业沃土。围绕为人才创业提供资金支撑平台,截至2008年,仅“530”项目,政府风险投资基金就投资注入6860万元。全市共有政府主导的创业风险投资机构8家,注册资本10亿多元。市创投基金共投资项目88个,累计投入2.9亿元,带动社会资金20多亿元,形成高新产值近200亿元,投资成功率保持在30%以上,远高于10%的国际平均水平。为了最大限度降低人才创业风险,对投资项目,实行科学严格的专家评审制度,邀请我国“863”、

^①Park指园区,是指政府在不越位、不缺位、不错位的前提下,在园区内为海外留学人员创新创业提供全方位服务,以帮助这些企业更好地发展和壮大。