

公共管理案例教程

GONG GONG GUAN LI AN LI JIAO CHENG

肖文涛/主编

中共中央党校出版社

公共管理案例教程

肖文涛 主编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共管理案例教程/肖文涛主编. —北京:中共中央
党校出版社, 2006. 2

ISBN 7-5035-3385-4

I. 公… II. 肖… III. 公共管理—案例—党校
教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 153181 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市燕华印装有限公司印刷装订

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 13.875

字数: 354 千字 印数: 1—5000 册

定价: 25.00 元

责任编辑	朱晋平
封面设计	张莉亚
版式设计	尉红民
责任校对	王洪霞
责任印制	张志军

中共福建省委党校案例教材 编审委员会成员名单

主 任：林述舜

副主任：关家麟 游龙波 王宜新

委 员：（按姓氏笔画为序）

李新生	杨小冬	严以振
何福平	柳秉文	胡国平
顾越利	曹敏华	雷弯山
魏绍珠		

序 言

案例教学，是学员在教师的组织引导下，根据教学要求，以案例为载体，通过对某一实际问题开展深入思考、研讨交流和分析判断，进一步加深对基本原理、基础概念的理解和掌握，力求做到学理论、懂理论、用理论三者的有机结合，注重学员对客观存在事实作出理性认识和科学判断的教学方法。开展案例教学，我校经过了多年的探索。实践证明，案例教学是一种比较符合领导干部认知规律和心理需求的教学方法。传统的理论讲授方法固然不能简单加以否定，但案例教学有利于调动教学双方积极性，实现教师与学员之间、学员与学员之间的多向互动；有利于促进理论与实践相结合，实现理论知识向行为能力的转化；有利于激发学员的创造性思维和提高学员运用理论知识分析和处理实际问题的能力。

开展案例教学，不仅是一种教学方式方法的改变，更重要的是，它体现了培训理念和培训目标的转变。党的十六大提出了加强党的执政能力建设的重大任务。加强党的执政能力建设，就必须提高各级领导干部科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力。提高领导干部的执政能力，是党校培训的一项重要任务和崭新要求，而能力培训是以往单向灌输、被动接受的学习培训方式所难以解决的。这就对党校如何在新形势下，进一步深化教学改革、创新教学方式、提高教学质量，提出了新的更高要求。2004年6月，中共中央政治局

常委、国家副主席、中央党校校长曾庆红同志在我校调研视察时明确指出：“党校要改进培训方法，积极推进从素质培训向素质与能力培训相结合转变。特别是要善于把理论教学与案例教学结合起来，引导学员把学习理论和提高能力结合起来，从而不断提高教学的针对性、适用性和实效性，使各级领导干部认识和把握时代发展大势的能力进一步增强，治国理政的才干进一步提高。”曾庆红同志的重要讲话，明确了案例教学在能力培训中的地位和作用。为了更好地服务于党的执政能力建设，在党校课堂中积极推进和运用案例教学的方式，籍以促进各级领导干部理论水平和行政能力的进一步提高，现在更显得必要和紧迫。可以说，大力推进案例教学，不仅是党校新时期深化教学改革、创新教学方式的一种积极尝试，也是党校贯彻落实曾庆红同志重要讲话精神的实际举措，更是党校“围绕增强执政意识，提高执政能力，创新培训办法，提高培训质量，大规模培训干部”的必然要求。

开展案例教学，设计和编写案例教程是首要的基础工作。案例教程编写得如何，直接关系到案例教学开展的成效。为了编写本套案例教程，我校进行了一段时间的准备工作，专门成立了案例教材编审委员会。我们感到，党校教学的特殊性决定了所使用的案例既要蕴涵深刻的马克思主义理论的要义，又要有现实的典型意义，必须体现典型性、现实性和指导性相结合。通过对案例分析，引发学员对现实问题深化理性思考，从中得到新的感悟和启迪。在校案例教材编审委员会的领导下，哲学、科社·法学、党建、管理学四个教研部高度重视，精心组织；有关教研人员兢兢业业，认真负责，历时半年时间，编写了《党政领导案例教程》、《执政党的建设案例教程》、《法学知识案例教程》和《公共管理案例教程》共四本案例教程。这套案例教程所选取的案例绝大部分源于

各级党政领导干部的工作实际，具有较鲜明的时代特色，较好地体现了发展着的马克思主义的基本要求，较好地体现了案例教程所应具备的“学员的主体性、深刻的启发性、突出的实践性、较强的综合性、过程的动态性、结果的时效性”等方面的要求，在推进我校教材建设、深化我校教学改革道路上迈出了可喜的一步。在此，我向大力支持和积极参与本套案例教程编写和出版工作的各位老师和同志们，表示衷心的感谢！

由于时间较为仓促，加之这是我校对案例教程编写的探索和尝试，本套案例教程难免存在一些不足之处。希望广大教师和学员本着实事求是、认真研讨、相互切磋、求真务实的精神，不断提出修改建议和意见，以便今后再版时修订完善。

林述舜

2005年12月28日

目 录

导 论 公共管理案例概述	(1)
一、公共管理案例的概念、特征与类型	(1)
二、公共管理案例的教学与分析	(12)
三、公共管理案例的编写	(21)
第一章 公共管理的基本问题	(33)
一、公共管理的涵义与特点	(33)
二、公共管理的构成要素	(35)
三、公共管理的原则和目标	(38)
案例 1 我国政府公共产品供给情况	(41)
案例 2 一场备受关注的领导干部运动会	(45)
案例 3 法国的公共服务	(52)
第二章 公共管理组织	(59)
一、公共组织的含义与范畴	(59)
二、政府组织	(61)
三、非政府组织	(66)
案例 1 两级政府利益冲突引发执法人员当街斗殴	(69)
案例 2 “小政府典范”走上机构膨胀老路	(75)
案例 3 玉环县的“无缝隙政府”实践	(77)

案例 4 中国最大的非政府组织成为 “防艾”生力军	(80)
案例 5 山西永济农会重返舞台	(83)
第三章 公共管理职能	(90)
一、公共管理职能的基本内涵	(90)
二、公共管理职能的历史演变	(92)
三、市场经济条件下公共管理的基本职能	(95)
案例 1 政府在北京现代汽车项目中的 角色定位	(98)
案例 2 福州“三坊七巷”如何“突围”	(104)
案例 3 郑州市“馒头风波”	(108)
案例 4 厦门市引进外资参与水务经营	(112)
第四章 公共政策	(116)
一、公共政策概述	(116)
二、公共政策系统	(119)
三、公共政策过程与政策周期	(120)
案例 1 圆明园防渗工程事件	(123)
案例 2 一份文件两个版本三次“变脸”	(128)
案例 3 我国民间智库的生存状况	(132)
第五章 公共领导	(138)
一、公共领导的含义与特征	(138)
二、公共领导的创新和发展	(139)
三、公共领导与公共管理的相互关系	(142)
四、公共领导过程	(143)
案例 1 一个县委书记的酸甜苦辣	(147)
案例 2 因改革而引发争议的吕日周	(149)

案例 3 仇和：最富争议的市委书记	(156)
案例 4 纽约市长布隆伯格如何当官	(162)
案例 5 艾森豪威尔成功的“领导公式”	(165)
第六章 公共人力资源管理	(168)
一、公共人力资源管理概述	(168)
二、公共人力资源管理的目标、基本任务与职能 ...	(170)
三、国家公务员制度	(172)
案例 1 “鲶鱼”能否激活“沙丁鱼”	(176)
案例 2 南京市地税局实行能级管理改革	(183)
案例 3 广东文学院不养作家养选题	(191)
案例 4 美国加州政府公务员培训投资战略	(193)
第七章 公共财政	(198)
一、公共财政概述	(198)
二、公共财政支出	(201)
三、公共财政收入	(202)
四、公共财政管理体制	(203)
五、公共财政政策	(205)
案例 1 我国个人所得税：良税还是劣税	(207)
案例 2 三峡工程与公共选择	(211)
案例 3 燃油税开征的“拦路虎”	(216)
案例 4 公车消费与改革	(221)
案例 5 一个镇财政的“民主恳谈”试验	(224)
第八章 信息资源管理与电子政务	(230)
一、信息资源管理及其对公共管理的影响	(230)
二、信息资源管理的主要内容	(233)
三、电子政务	(235)

四、电子政务信息资源管理应注意的问题·····	(237)
案例 1 北京市电子政务信息资源建设 与管理·····	(239)
案例 2 连云港市电子政务应用·····	(242)
案例 3 思科起诉华为·····	(246)
案例 4 新加坡政府的 CIO·····	(248)
案例 5 Firstgor 的成功经验和做法·····	(251)
第九章 公共部门的绩效管理 ·····	(257)
一、公共部门绩效管理的内涵与意义·····	(257)
二、公共部门绩效管理的过程·····	(259)
三、我国公共部门绩效管理的现状与发展趋势·····	(263)
案例 1 烟台市推行“社会服务承诺制度”·····	(266)
案例 2 洛阳市万民评议党政机关·····	(270)
案例 3 厦门市思明区首创公共部门绩效 评估管理系统·····	(275)
案例 4 长三角政府将节约纳入绩效考核 内容·····	(279)
案例 5 美国《1993 政府绩效与结果法案》·····	(283)
第十章 公共管理中的法制建设 ·····	(289)
一、公共管理法律的基本原则·····	(289)
二、对公共事务的依法管理·····	(291)
三、对公共管理行为的依法监督和管理·····	(295)
案例 1 从“成都机场广告封杀令”看 政府行为·····	(296)
案例 2 湖南嘉禾拆迁之痛·····	(298)
案例 3 烟花爆竹的禁放与限放·····	(301)
案例 4 如皋假酒何以屡禁不绝·····	(306)

案例 5 业主的维权新路：告规划局	(312)
第十一章 公共管理中的责任与伦理	(317)
一、公共责任	(317)
二、公共管理伦理	(319)
三、公共管理伦理的建设	(323)
案例 1 海宁市长“引咎辞职”的前前后后	(326)
案例 2 蒋彦永——诚实的医生	(329)
案例 3 一个县委书记的“卖官术”	(333)
案例 4 少校、上尉和下士蒙塔古	(339)
第十二章 公共危机管理	(342)
一、公共危机管理概述	(342)
二、公共危机的主要类型	(344)
三、公共危机的管理过程、应对原则和管理机制	(345)
案例 1 关乎食品安全的“苏丹红事件”	(349)
案例 2 印度洋大地震海啸	(352)
案例 3 银川出租车停运风波	(354)
案例 4 2003 年“非典”事件	(357)
案例 5 培训官员处置突发事件的应 对媒体能力	(364)
第十三章 政府营销管理	(371)
一、政府营销及其基本特征	(371)
二、政府营销管理的具体内容	(374)
三、政府营销管理活动的实施	(376)
案例 1 “非典”疫情与皇马俱乐部	(380)
案例 2 对待顾客的两种态度	(383)
案例 3 比特·尤博罗斯与奥运会	(385)

案例 4 美国国防部如此征兵	(389)
案例 5 加拿大反青少年滥用毒品运动	(391)
第十四章 公共管理的发展趋势	(396)
一、全球性公共管理变革的核心主题	(396)
二、当代公共管理发展的基本态势	(400)
三、构建具有中国特色的公共管理体系	(402)
案例 1 第五次警务革命	(404)
案例 2 北京天则经济研究所向非营利组 织转型	(409)
案例 3 深圳市行政管理体制改革方案的 十大亮点	(413)
案例 4 一个中国官员的美国从政与临沂 改革	(418)
参考文献	(426)
后 记	(431)

导论 公共管理案例概述

自从人类社会产生国家以后，就出现了社会公共事务，从而就有了公共管理的问题。公共管理活动同国家的历史一样悠久，作为对公共管理活动的事实描述和经验总结的公共管理案例也一直相伴并存。然而，公共管理案例分析作为一种教学方法的形成和应用，却只是 20 世纪 30 年代的事，50 年代以后得到了普遍的推广。公共管理案例的教学法符合现代社会注重培养人的实践能力和创新精神的要求，已经成为我国高等院校公共管理专业研究和学习公共管理知识的重要教学方法，同时也是公共管理部门尤其是党政机关加强公务人员能力建设的必要手段和有效途径。

一、公共管理案例的概念、特征与类型

（一）公共管理案例的概念

案例一词源于英文 Case，又可译成个案、个例、实例、事例等含义。但案例的译法较为贴切，且已约定俗成地广为采用。所谓案例，就是对现实生活中某个具有一定意义的真实事件的特定情景的客观描述。案例的种类很多，如医学案例、法学案例、军事案例和企业案例等等。

关于什么是公共管理案例，目前理论界尚没有一致的、权威的界定。有学者认为，一个案例“便是对一行政情景的描述”。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·斯坦曾定义为：“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。”^① 另一比较经典的是克里斯坦森的定义，认为公共管理案例“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。这种分析以叙事形式出现，并鼓励学员参与进来，它提供对于分析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等，来实现认清现实世界的复杂性与模糊性的目的。”^②

我们认为，公共管理是一个过程，是公共部门为了实现既定的目标而进行的计划、组织、指挥、协调与控制的活动。与此相对应，可以把公共管理案例简明概括为：对公共管理活动过程中某个具有典型意义的特定事件的真实情景的描述。

一般来说，一个公共管理案例包括以下几个基本的方面：（1）问题的陈述。说明行动者面临的问题的性质。（2）行动者以及角色。在公共生活中，涉及重大的问题极少有个人作出决定的。事实上，它涉及许多行动者，而且在行为过程中他们会扮演不同的角色。（3）背景与限制。任何具体问题的解决均离不开其环境，案例的这些方面的内容向人们提供了影响问题的条件。（4）决策过程和解决问题的方法。它说明行动者是如何解决问题、如何进行决策的。（5）决策或解决问题之道。即行动者解决问题的方案及其效果。^③

（二）公共管理案例的特征

如果从案例教学的角度来看，一个好的案例应具有如下的基

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 年版，第 5—6 页。

② [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 年版，第 45—46 页。

③ [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 年版，第 6 页。

本特征：(1) 教学适用性。案例要具有教学的价值，所谓教学的价值是指案例应作为教学的一个重要组成部分或环节，每一个案例都需要一种理论，有助于大家理解理论。(2) 案例要能引起争论。公共行政和公共管理教育的一个主要目标在于锻炼学习者分析问题和解决问题的能力，从这个角度讲，案例要能够引起“冲突”，引发不同的观点、思考和争论。(3) 对决策分析起重要作用。案例一般都是围绕决策问题来进行的，案例提出了管理者或政策分析人员面临的选择或必须作出的决定，但却不把实际上采取了什么行动或行动结果告诉读者，要迫使学习者作出抉择。(4) 要有概括性，要将较大的管理问题加以提炼。(5) 案例要简洁。^①

公共管理案例相对于医学、法学和企业管理的案例来说，既有案例的一般规定性，如具有很强的拟真性和鲜明的教学目的性等，又具有自身的特点。有关专家通过对国内外公共管理案例规范和著名大学公共管理案例状况的分析研究后，概括了公共管理案例的以下基本特点：^②

1. 公共性和管理性。公共管理是以公共组织为依托，运用公共权力，为有效实现公共利益，提供优质公共服务而进行的管理活动。公共管理由“公共”和“管理”两部分组成，它们的逻辑关系是：公共管理立足于“管理”，但本质上要体现“公共性”。这就决定了公共管理案例根本的标志性特征和选择标准是具有公共性的活动。与此同时，公共活动范围广大、内容众多，而只有其中的管理性的活动，即公共活动中的决策、组织、领导、控制等方面的实际情景，才是公共管理案例的基本素材。公

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年版，第6—7页。

② 参见王浦劬：《试论公共管理案例的基本特点》，《中国行政管理》，2001年第7期。