



行政案例分析

Public Administration: Case Analysis

(第二版)

陈世香 王志华 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

D63
114=2



行政案例分析

Public Administration: Case Analysis

(第二版)

陈世香 王志华 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政案例分析/陈世香,王志华编著. —2版. —武汉:武汉大学出版社,2013.9

ISBN 978-7-307-11565-1

I. 行… II. ①陈… ②王… III. 行政管理—案例—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 210594 号

责任编辑:林 莉 责任校对:刘 欣 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 27.25 字数: 546 千字 插页: 1

版次: 2007 年 5 月第 1 版 2013 年 9 月第 2 版

2013 年 9 月第 2 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-11565-1 定价: 39.00 元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

作者简介

陈世香，男，1973年12月生，政治学博士，湖北鄂州人。现任武汉大学政治与公共管理学院行政管理系主任，教授，博士生导师，武汉大学地方政府公共服务创新研究中心主任，主要从事行政管理与公共政策专业教学与研究，专长于行政价值理论、公共文化管理与服务体制机制创新研究。兼任中国行政管理学会教学研究会常务理事兼副秘书长、中国软科学研究会理事会理事、湖北省行政管理学会常务理事兼副秘书长、湖北省公共管理研究会常务理事兼副秘书长等学术职务。2012年入选中共中央组织部建立并管理的全国干部教育培训师资库首批师资。目前担任湖北省制度廉洁性评估专家、预算绩效管理专家、公共文化服务体系建设专家委员会委员等社会兼职。近年来，先后获批主持国家社科基金青年项目、湖北省社科基金重点项目、国家社会科学基金重大项目子课题等各级纵向项目10余项，在《政治学研究》、《公共管理学报》等专业期刊上发表学术论文40余篇，出版权威专著1部，主编专业教材3部。

王志华，女，1975年12月出生，管理学博士研究生，河南西平人。现任中南民族大学公共管理学院行政管理系教师，主要从事行政管理专业教学与研究，专长于非营利组织管理与服务创新研究。

前 言

案例是基于特定目的，对某项具体的、实际的、具有典型意义的社会事件所作出的客观而准确的记叙。它源于实践，又高于实践，是案例作者根据一定的研究或教学目的，对具有典型意义的各种专业实践进行加工整理后的产物。在人们通过不断对过去经验的分析与总结来获得知识的过程中，典型案例发挥着极其重要的作用。所谓“前事不忘，后事之师”，“前车之辙，后车之鉴”，其中的“事”、“辙”应该就包含有典型事件的意思，在对这些过去发生的典型事件予以适当加工之后，就形成了各种军事、法学、政治、经济、社会管理或者其他任何一个领域的经典案例。

在公共行政领域，案例的含义是在吸收相关专业领域，尤其是商业管理专业案例内涵基础上逐渐明确与形成的。作为公共行政领域第一本案例书籍的作者，哈罗德·斯坦基本认同哈佛商学院案例教学模式，把案例定义为“先于或作为归纳一部分的细节检验”^①，而案例的内容则在于描写“公共行政官员们从事其决策工作时的典型行为方式”^②。这一界定得到包括中国在内的公共行政领域学者们的接受与认可。比如，中山大学陈瑞莲教授把管理案例概括为“对某一特定管理情景的管理过程及其结果的客观书面描述或介绍”^③；而由武汉大学张安庆、傅明贤教授更早出版的教材中更是认为“行政案例是对某项具体的、实际的、具有典型意义的行政管理活动所作的客观而准确的记叙。它是行政管理活动的缩影和典型化，因此，它来源于行政管理的实践，又高于行政管理实践”^④。因此，我们可以把行政案例的定义概括为：基于教学或研究的需要，以不同媒介形式存在的，对具有典型意义的某项具体的、真实的公共行政事件的客观而准确的记叙。

① Harold Stein. Public Administration and Policy Development: A Case Book. New York: Harcourt, Brace, 1952. p. X X.

② Harold Stein. Public Administration and Policy Development: A Case Book. New York: Harcourt, Brace, 1952. p. X X. p. ix.

③ 陈瑞莲：《行政案例分析》，广州：中山大学出版社，2001年第1版，第4页。

④ 张安庆，傅明贤等主编：《为政的奥秘：行政案例选析》，武汉：武汉大学出版社，1991年第1版，前言，第4页。

案例教学的方法就是包括教师在内的各类培训者以教学案例为基础,在课堂中帮助培训对象达到特定教学目的的一整套教学方法及技巧。而所谓教学案例就是具有明确的教学和培训目的的一个描述特定领域所发生的真实事件和情境或基于该事件和情景而创作的故事。一般认为,在大学中运用案例对学生进行职前培训,可能起始于1870年左右的哈佛法学院,到1910年,所有一流的法学院均使用“案例方法教学”。一战后,案例方法在工商管理领域获得发展,哈佛商学院也采取了这种方法,并逐渐形成了不同于法学案例教学模式的具有自身特色的商业案例教学模式,使得案例教学成为商业教育的核心方法。20世纪30—40年代,公共行政领域也逐渐引入这一教学方法。罗伯特·P.沃森指出,“案例研究是很多公共和非营利组织的管理培训中流行的学习与训练方法”^①。事实上,案例教学被广泛运用于教育与培训的每一个领域,被运用于几乎各种不同经验和知识背景层次的培训项目,“教学案例已发展为有效的主流指导工具”^②。

相对而言,目前国内可以找到的公共行政学案例教材并不是很多。与国内教材相比较,已经翻译过来的国外、主要是美国公共行政学与公共管理学案例教材最大的特色就是基本不包含案例分析报告或者参考答案,而国内学者编写的案例教科书则一般包含有对于案例材料的分析报告或者参考答案一类的内容。其中原因,对于国外作者而言,主要有三个。

其一是理论上的原因。国外学者一般把公共行政学或者公共管理学案例视为是开放性的。具体地,由于公共行政实践缺乏法律领域严谨的制度规范或者医学一类学科实践规律性的专业规范,也缺少完整界定的专业知识基础和形式逻辑可资应用,实践管理者往往只能在面临压力和只掌握不充分信息状况下就做出决策并实施决策。更重要的是,公共行政实践往往与政治和价值直接相关,根本不存在本质上唯一“正确的答案”。这是由于,“与政治和价值有关的问题没有清楚划分的‘正确答案’,似乎也没有本质上错误的答案”^③。在这种情形之下,现实公共行政实践存在众多的不确定性与复杂性,对于同一公共行政事件,往往存在众多的解决途径与方法,其案例分析也就没有“唯一正确的答案”。其二是教学案例本身特性所决定。案例教学的主要目标之一就是要培养学生的批判思维与多角度分析能力,而不是探寻唯一正确的答案。为此,案例必须具有开放性与挑战性。一个好的教学案

① 罗伯特·P.沃森著,竺乾威等译:《公共行政:管理中的角色模拟与案例分析》,上海:上海财经大学出版社,2003年第1版,第1页。

② 小劳伦斯·E.列恩:《公共管理案例教学指南》,郗少健等译,北京:中国人民大学出版社,2001年第1版,第27页。

③ 小劳伦斯·E.列恩:《公共管理案例教学指南》,郗少健等译,北京:中国人民大学出版社,2001年第1版,第14页。

例,“不包含案例所提出问题的‘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’”^①。取而代之的是,教学案例提供学术争端、问题、选择以及信息,并希望受训者能够找到解决方法以及能够运用案例中的信息提出行动方案。案例应当对分析者的认知能力和决策能力形成一定的挑战,进而使得这些能力经由不断磨炼而得以加强。它所提供的是一个开放性的分析机会,能够引发不同的观点、思考和争论。因此,案例教学的目标实现也要求教学案例不提供“唯一正确的答案”。最后是教学方法上的理由。一般认为,如果在受训者或者同学们没有自己做出分析和讨论之前就提供书面的分析报告或者参考答案,姑且不说会给一些具有惰性的同学提供了搭便车的机会。其最大危险在于,由于教材的权威性,一些同学由此极有可能不假思索地认为教材提供的东西是权威的或全面的,既会先入为主地影响他们的分析与思考过程,会轻视自己在实际讨论中提出不同见解或观点的能力及可能性,从而不利于养成他们独立思考的意愿、能力和自信心,也就不利于案例教学目标的达成。

正是基于这些同样的理由,本教材的基本架构中也没有包含案例分析报告一类的内容。其基本构成包括五个部分:①导论部分:案例教学方法与公共政策案例教学;②每章学习目的与要求;③每章考核知识点与考核目标;④案例材料;⑤案例分析思考题,通常包括情景模拟与案例思考两个部分。

本教材是对2007年第一版加以修订而成的。具体地,修订版主要是在三个方面有所调整。其一,在案例结构上,为了体现行政管理实践的最新进展,修订版新增加22个典型案例,同时删除了13个案例,使得案例总数达到81个;其二,导论部分有较多修改,主要是增加了有关案例教学方法历史演变方面的一些资料,在案例教学方法上也吸收了一些新的教学心得与经验方法;其三,在每章都增加了有关学习目的与要求、考核知识点与考核目标两个小部分,以便引导同学们更好把握教材各章的学习目的与要求。此外,修订版还对第一版教材保留内容的文字及其案例思考题整体进行了适当的斟酌、修订。

相对于国内其他教材,本教材的特色在于:①导论部分较为详细地分析了案例教学方法的相关概念、特征与基本功能,重点阐释了行政案例教学的基本步骤和教学过程中的角色配置与基本要求。②教学案例选用的全部都是20世纪90年代以来我国公共行政领域发生的一些典型性事件,资料较为新颖,本土化色彩强。③在结构安排上,本教材根据公共行政学通用理论框架,以专题形式展开,较为系统而全面地体现了公共行政学基本主题及关键理论问题,所选用案例也较好地反映了各个主题领域我国公共行政实践中的前沿与热点问题。④案例思考题的设计方面,基于

^① 小劳伦斯·E. 列恩:《公共管理案例教学指南》,郗少健等译,北京:中国人民大学出版社,2001年第1版,第18页。

学生理论理解与应用能力培养的这一核心目标,本教材注重理论理解与实践应用的结合。此外,为了更好地帮助同学们了解公共行政实践,在案例分析设计部分,教材尽可能地引入了情景模拟这一教学方法。

当然,案例教学方法的应用,以及教学案例的采编与设计,都有一个在教学实践过程中不断积累与完善的过程。由于编者能力的限制,本教材必然会存在着这样那样的缺陷,希望国内外专家和教师同仁以及采用这本教材的同学们能够及时将所发现问题予以转告,并不吝提供宝贵建议。

本书在编写过程中,得到了许多专家和学者的帮助,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。同时,本书的出版也得到了许多专家和学者的支持,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

本书在编写过程中,得到了许多专家和学者的帮助,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。同时,本书的出版也得到了许多专家和学者的支持,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

本书在编写过程中,得到了许多专家和学者的帮助,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。同时,本书的出版也得到了许多专家和学者的支持,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

本书在编写过程中,得到了许多专家和学者的帮助,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。同时,本书的出版也得到了许多专家和学者的支持,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

本书在编写过程中,得到了许多专家和学者的帮助,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。同时,本书的出版也得到了许多专家和学者的支持,特别是本书的责任编辑,他们为本书的出版付出了辛勤的劳动,在此表示衷心的感谢。

目 录

导论 案例教学方法与行政案例教学实施规范	1
----------------------	---

第一编 行政结构与功能

第1章 行政环境	33
案例1 贫困县的“摆谱症”	33
案例2 环卫工竞岗幕后	37
案例3 “小姐培训班”纷争	41
案例4 透明国际的中国路径	46
第2章 行政价值与目标	53
案例1 消费者维权行动的无奈	53
案例2 陕北油井民间投资者之痛	55
案例3 S市暂住证风波	59
案例4 广电、电信话语权之争	65
案例5 彭州乌木所有权之争	67
第3章 行政功能与职能	74
案例1 广州不明病毒危机	74
案例2 内蒙T县政府“护污”事件之后	78
案例3 “改革中枢”的前世今生	81
案例4 公共图书馆的再定位	86
案例5 我国政府应急预案的紧急启动	92
第4章 政府间关系	95
案例1 五陵源规划困局	95
案例2 湖北X市财政债务危机	99

案例3 浙江“强县扩权”改革进行中	104
案例4 太极洞风景区污染治理历程	110
第5章 政府与社会关系	115
案例1 村公章的集中保管试验	115
案例2 浙江瑞安外来工自治尝试	119
案例3 “厅级会长”难产记	123
案例4 一个县级市的全民慈善运动	127
第6章 政府与企业关系	138
案例1 “常乐”申办定点屠宰厂受阻记	138
案例2 D市农民自建变电站的合法性危机	141
案例3 绍兴市的民营企业监管冲动	146
案例4 国资委空降董事遭否决	152
第7章 行政组织与编制管理	158
案例1 一个贫困县的十二个“县官”	158
案例2 S市政府驻汉办谢幕	162
案例3 陕西黄龙机构改革困局	165
案例4 三沙市诞生历程	167

第二编 行政过程

第8章 行政领导与责任	177
案例1 女教师之死谁的过?	177
案例2 金矿大爆炸后的台前幕后	179
案例3 副省长下乡记	184
案例4 罗崇敏的红河政迹	188
第9章 行政决策的科学化与民主化	198
案例1 听证会“走过场”记	198
案例2 西路神殿被拆记	201
案例3 H市杀狗令历程	207
案例4 怒江水电开发“大调整”方案的神秘纷争	210
案例5 走进中南海的基层代表	215

第 10 章 行政执行的动力与阻力	221
案例 1 城管困局	221
案例 2 新疆棉花市场化路径选择	226
案例 3 浙江“指标圈地”动力	228
案例 4 乡镇政府“买税”现象调查	232
案例 5 报复性执法逼走外商	234
第 11 章 行政监控	239
案例 1 一场审计风暴	239
案例 2 一个普通纳税人的公益诉讼	244
案例 3 广东省政府预算决策改革	248
案例 4 总理三次批示之后	250
 第三编 行政方法与规范 	
第 12 章 传统行政方法	259
案例 1 衡南县强制搬家令背后	259
案例 2 广东省财政增收奖励制度实施之后	264
案例 3 纺织品出口配额制度实施困境	268
案例 4 G 市的文明大考历程	272
第 13 章 现代公共行政工具	280
案例 1 警察破案招标制的启动	280
案例 2 苏州园林的社会化管理尝试	283
案例 3 J 县的教育券制度改革尝试	287
案例 4 第一张排放噪音污染许可证的发放	292
第 14 章 行政法规与依法行政	295
案例 1 D 县“人民日报事件”始末	295
案例 2 红头文件抗衡判决书	300
案例 3 陕西省 L 市质监局的培训通知	303
案例 4 镇政府对市、县两级政府的起诉	305
第 15 章 行政道德与以德行政	310
案例 1 小甲之死	310

案例 2 虎照事件中的政府角色	313
案例 3 P 县的道德建设试验	318

第四编 行政维持与发展

第 16 章 人事行政	327
案例 1 选贤任能的系列困境	327
案例 2 县长的聘用制尝试	332
案例 3 挂职锻炼：制度与现实	337
案例 4 中国官员出国培训热	346
案例 5 J 县裁员风暴	352
第 17 章 财务行政	358
案例 1 H 县预算改革的背后	358
案例 2 T 部违规借款事件的缘由	364
案例 3 有钱养草无钱灭蝗？	367
案例 4 安徽省“乡财县管”实验	370
案例 5 药品招投标制度运行困局	374
第 18 章 机关行政	380
案例 1 S 镇公车改革试行	380
案例 2 武汉市治庸问责风暴速记	383
案例 3 政府大楼统一经营管理尝试	391
案例 4 财政部政府采购监管责任官司两例	396
第 19 章 发展行政	399
案例 1 一场超前的试验	399
案例 2 上海行政事业性国资改革试行	402
案例 3 湖州“政绩观”之变	405
案例 4 顺德大部制改革的逻辑	409
主要参考文献	422

后 记	423
------------------	-----

导 论

案例教学方法与行政案例教学实施规范

一、行政案例与案例教学概述

(一) 行政案例及其特征

案例概念源于英文词汇 case, 本身具有个案、实例、个例、事例等意思。然而, 究竟案例是什么, 在不同专业, 不同学者, 并无定论。比如, 在案例研究和教学方法使用较为普遍的法学、医学、企业管理、行政管理与公共政策等相关学科与实践领域, 对于专业案例的理解就有程度不等的差异。在法学中, “一个案例就是 (1) 一个审判前的特殊事件或 (2) 该事件的一个书面记录及其裁决”^①; 在医学中, “一个待诊断症状的患者及对他的治疗就构成了一个案例, 在这一例子中, 一份症状、诊断以及治疗的记录——即可被看做是案例”^②。由此可见, 在这两个领域, 案例形成于专业实践过程之中, 随着专业实践过程的完成而自然产生。但是, 在企业与行政管理领域, 很少有这样自然发生的制度化“案例”。在这些领域, 由于缺乏类似于法律领域的严谨制度规范或者医学实践规律性的专业规范, 缺少完整界定的专业知识基础和形式逻辑可资应用, 实践管理者往往只能在面临压力和掌握不充分信息状况下制定与实施决策。由此, 大部分企业与行政管理事件只能部分地, 甚至无法被记录下来, 所谓案例也往往“必须经过案例教师/案例作者的提炼加工, 而且案例的形式与目标极为丰富”^③。正如克里斯坦森所言^④, 法律案例分析的目标在于“得出适当的法律原则”, 而企业管理案例分析的目标则在于“帮助教学与培训对象得到一种理解和致力于解决公司问题的方法”。由此, 在不同专业

① 小劳伦斯·E. 列恩:《公共管理案例教学指南》, 郗少健等译, 北京:中国人民大学出版社, 2001年第1版, 第5页。

② 小劳伦斯·E. 列恩:《公共管理案例教学指南》, 郗少健等译, 北京:中国人民大学出版社, 2001年第1版, 第9页。

③ 小劳伦斯·E. 列恩:《公共管理案例教学指南》, 郗少健等译, 北京:中国人民大学出版社, 2001年第1版, 第11页。

④ Christensen, C. Roland, Hansen, Abby J., *Teaching and the Case Method: Texts, Cases, and Readings* [M]. Boston: Harvard Business School, 1987, p. 27.

领域,案例的存在价值、构成要件与分析思路多少有着些许差异。

事实上,即使是在企业管理领域,案例概念内涵也经历了一个演化过程。根据克里斯坦森的说法,在早期的案例教学中,“案例只是教师为了激发学生参与讨论而能够找到的任何东西:一份法律文件,一份企业报告,或教师熟悉的一个企业问题”^①。比如,哈佛大学首任商学院院长、经济学家盖伊(Edwin F. Gay)曾经邀请十五位商人参加哈佛商学院“企业政策”授课,每一位商人在上第一次课时,必须报告他们自己所遇到的问题,并解答学生所提出的询问;第二次上课时,每一个学生必须携带分析这些问题及解决这些问题的书面报告;在第三次上课时,由商人和学生共同讨论这些书面报告。这些报告便是哈佛商学院最早的真实案例。20世纪30年代,查尔斯·克拉格(Charles Gragg)发表了有关企业案例的经典界定——“就其典型而言,案例就是企业经理们曾实际面临的企业问题的记录,以及赖以决策的相关事实、意见和成见”^②。克里斯坦森则认为“案例就是对实际行动中执行官或其他管理人士曾面临的情景所进行的一个部分的、历史的、诊断性的分析。它运用叙述式的表述方式,鼓励学生的参与,并提供对于分析这一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,进而实现认清现实世界的复杂性 with 模糊性的目的”^③。

不过,不同专业、不同时期关于案例内涵的理解具有许多共性成分。总体上,无论是用于研究目的,还是用于教学目的,案例都应该是基于特定目的,对某项具体的、实际的、具有典型意义的社会事件所作出的客观而准确的记叙。简言之,案例源于实践,又高于实践,是案例作者根据一定的研究或教学目的,对具有典型意义的各种专业实践进行加工整理后的产物。

在美国行政管理领域,案例概念的含义是在吸收上述专业领域,尤其是企业管理领域案例概念内涵基础上逐渐明确与形成的。公共行政领域第一本案例书籍编者哈罗德·斯泰因认同哈佛商学院的案例教学模式,把案例定义为“先于或作为归纳一部分的细节检验”^④;而案例内容则在于描写“公共行政官员们从事其决策工

① Christensen, C. Roland, Hansen, Abby J., *Teaching and the Case Method: Texts, Cases, and Readings* [M]. Boston: Harvard Business School, 1987, p. 25.

② Gragg, Charles I. Because Wisdom Can't Be Told [C]. In *The Case Method at the Harvard Business School*, ed. M. P. McNair & Anita C. Hersum. New York: McGraw-Hill, 1954, p. 6.

③ Christensen, C. Roland, Hansen, Abby J., *Teaching and the Case Method: Texts, Cases, and Readings* [M]. Boston: Harvard Business School, 1987, p. 27.

④ Stein, Harold. *Public Administration and Policy Development: A Case Book* [M]. New York: Harcourt, Brace, 1952, p. xx.

作时的典型行为方式”^①。斯泰因说：“案例学习，一般说来，被看做是一种学生从对实例的观察中获得见解或建议，或者在这一过程中他们被引导去检验他们自己归纳的预先判断”^②。这一界定得到中国行政管理领域学者们的接受与认可。比如，中山大学陈瑞莲教授把管理案例概括为“对某一特定管理情景的管理过程及其结果的客观书面描述或介绍”^③；王浦劬认为，案例（Case）是指按照特定方法、经过选择和加工的特定事例，是案例采集和制作者对于实际生活中某些特定方面发生的事情的真实情景的描述^④。由武汉大学张安庆、傅明贤教授更早出版的行政案例教材中也持类似观点，认为“行政案例是对某项具体的、实际的、具有典型意义的行政管理活动所作的客观而准确的记叙。它是行政管理活动的缩影和典型化，因此，它来源于行政管理的实践，又高于行政管理实践”^⑤。

综上所述，可以把行政案例的定义概括为：基于教学或研究的需要，以不同媒介形式存在的，对具有典型意义的某项具体的、真实的行政管理现象或者事件的客观而准确的记叙。根据这一定义，行政案例具有以下基本特征：

（1）目的性。或者称为典型性，主要针对案例内容的采集与编写而言。简言之，行政案例的撰写与分析，其目的均为提供某种有意义的典型，促使分析者对特定情形或事例进行分析，作出判断。经由这种分析或者研究，其一是促成人们运用理论分析与解决行政管理问题能力的提高；其二是试图解释、验证某个行政管理原理、原则或者现象；间或会有第三个目的，即通过对典型案例的研究，对一些颇有争议性的事件提出一些替代性应对办法。对于实际从事专业咨询工作的案例分析人员而言，这更是首要性工作。无论具体目的如何，行政案例的采编与撰写都应该有益于特定教学或研究目的的达成与实现。

（2）真实性。案例必须是行政管理实践中真实发生的历史事件、现象或行为的记叙，不能是随意虚构的故事或道听途说的小道消息。真实性是案例的基础与前提，否则将无法发挥其应有价值。绝对禁止为达到“理想”的教学或研究效果而在案例的写作中杜撰事实，甚至使案例戏剧化或小说化。值得强调的是，这里所谓的真实性主要是指针对行政现象或事件及其内容发生的历史真实性而言。至于事件

① Stein, Harold. *Public Administration and Policy Development: A Case Book* [M]. New York: Harcourt, Brace, 1952, p. ix.

② Stein, Harold. *Public Administration and Policy Development: A Case Book* [M]. New York: Harcourt, Brace, 1952, p. xxxviii.

③ 陈瑞莲：《行政案例分析》，广州：中山大学出版社，2001年第1版，第4页。

④ 王浦劬：《试论公共管理案例的基本特点》，载于《中国行政管理》2001年第7期，第15-16页。

⑤ 张安庆，傅明贤等主编：《为政的奥秘：行政案例选析》，武汉：武汉大学出版社1991年第1版，前言，第4页。

所涉及主体的真实姓名、案例发生的具体地点等具体构成要件，如果不会因此而破坏事件内容与性质的真实性，则可以有所更换。

有时候，为了保密或者其他需要，行政管理现象或事件所涉及的真实主体姓名、机构名称、地点名称等因素，在不危害案例真实性前提下，都应该予以匿名处理。但是，诸如行政管理主体的职位或者行政级别等身份因素，涉及管辖范围与纵向隶属关系的行政区划因素，以及所涉及重要历史发展阶段等带有专业色彩的重要行政管理现象或事件构成要素则不能随意更换。比如说，行政领导责任或是行政决策类案例中，主体的职位、行政级别与权责范围，决策对象所隶属的行政区域等因素都直接影响和制约着特定行政管理行为或活动发生的合法、合理性，甚至是可能性，因此，在把该事件加工为案例时，这些因素必须保持真实记叙。而对于主体的真实姓名、事件发生的具体时间、同属于特定行政区划内的具体发生地点等无关大局的因素，则可以加以匿名处理。

(3) 客观性。这里主要是针对案例编撰时所采用的语言风格和体裁而言。案例只能是对特定行政管理现象或事件的客观记叙与说明，对事实的清楚交代，而不包括主观性评价或倾向性意见。案例的编写必须是对所涉及事件的客观记叙和说明，对案例事件的评述则属于案例分析的任务。编者在编写时只能采取记叙文或者记叙性说明文文体裁，不宜先入为主，将个人主观评述掺杂其中。为此，案例所使用的主体人称一般不用第一人称，而是尽可能使用第三人称。

(4) 完整性。信息的完整是确保分析得以深入进行的前提和保证，直接影响和制约着案例撰写与分析目的实现的可能性。因此，案例必须是对所涉及行政管理现象或事件较为完整的描述。它至少应该提供足够的信息确保使用者能够进行较高质量的分析。但是，需要指出的是，案例采编的完整性并不意味着信息的全面性，即并不要求将真实行政管理现象或事件的全部有关信息都必须——披露。很明显，这既不可能，也没有必要。事实上，教学案例的编写须有明确的教学目的，即要应用于某一单元的某次专题教学中的特定案例，在编写的过程中须将已掌握的事实或材料“聚焦”于对某一个或某几个相关行政管理专题的理解与分析上，而对其他不直接相关的事实材料则应该予以简化或删除。对于研究型案例，往往也有类似的研究主题考虑。

(5) 开放性。案例应当对分析者的认知能力和决策能力形成一定的挑战，使得这些能力经由不断磨炼而得以加强。为此，案例不应该过于简单，使得分析人员不能很快地就得出一个明显正确的简单答案，而是要经过反复琢磨才能有所收获，且往往最好是能够提供多种合理答案以激发分析人员进行批判性、分析性的思考。简言之，案例应该提供一个冲突的情景，却没有明确答案，甚至于存在多个替代性决策方案。由此，它提供的是一个开放性分析机会，能够引发不同的观点、思考和争论。美国麦克斯维尔学院公共管理学教授伯克在北京国家行政学院举办的案例教

学法研讨班上作的专题讲座中指出：“在案例讨论中，教员应该鼓励学生更多地提出解决问题的办法。教员必须假定不存在唯一最佳办法。”^① 其实，恰如前文所述，行政管理实践由于缺乏法律领域严谨的制度规范或者医学实践规律性的专业规范，从而缺少完整界定的专业知识基础和形式逻辑可资应用，实践管理者往往只能在面临压力和只掌握不充分信息状况下做出决定与实施管理。更为重要的是，行政管理实践往往与政治和价值直接相关，根本就不存在本质上唯一“正确的答案”。这是由于，“与政治和价值有关的问题没有清楚划分的‘正确答案’，似乎也没有本质上错误的答案”^②。在这种情形之下，现实行政管理实践恰恰存在众多不确定性与复杂性，对于同一现象或事件，往往存在众多的分析与解决途径和方法。可以认为，除了案例分析能力的培养需要之外，行政案例的开放性正是行政管理实践复杂性与开放性在案例分析与研究过程中的体现。

(6) 可读性。好的案例往往会诱使人们进行积极思考，引发讨论。这一般从案例内容与语言手法两个方面达到。就案例内容而言，事件要具有典型性、开放性、真实性以及完整性等，这些都是确保一个案例具有挑战性和吸引力的前提保证。但是，正如列恩所指出的，“即使是最复杂的主题和故事也可以用一种有趣和吸引人的方式来讲述”^③。恰当故事情节安排、简洁流畅的写作风格、生动优美的语言，简言之，案例材料的可读性是行政案例编写应该力图实现的要求。

此外，由于材料搜集以及案例选编目的等方面的原因，特定案例在内容与编写上往往省略了某些关联性不那么直接的真实信息与构成部分，难免会具有一些局限性与片面性。同时，由于行政管理实践自身的某些特性，往往可能并不存在放之四海而皆准的行政管理范例。因此，尽管行政案例都具有程度不等的借鉴与参考价值，在案例编写、分析和研究过程中，一般要避免简单普遍化的思维方式。

(二) 行政案例教学及其基本功能

案例教学方法是包括教师在内的各类培训者以教学案例为基础，在课堂中或案例教学实践中帮助培训对象达到特定教学目的的一整套教学方法及技巧。所谓教学案例就是以教学和培训为目的而编写的案例。教学案例写作必须考虑到教学需要，为一定的教学目的服务。

一般认为，在大学中运用案例对学生进行职前培训，可能起始于1870年左右的哈佛法学院。从英美法律学角度来看，案例一般是指“判决后的案件”。1870

① 宁骚主编：《公共政策学案例精选》，北京：高等教育出版社2006年第1版，前言，第IV页。

② 小劳伦斯·E. 列恩：《公共管理案例教学指南》，郅少健等译，北京：中国人民大学出版社，2001年第1版，第14页。

③ 小劳伦斯·E. 列恩：《公共管理案例教学指南》，郅少健等译，北京：中国人民大学出版社，2001年第1版，第136页。