



国家行政学院案例教材

政府法治 案例教程

王宝明 主编

国家行政学院出版社



国家行政学院案例教材

政府法治 案例教程

ZHENG FU
FA ZHI
AN LI
JIAO CHENG

王宝明 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府法治案例教程/王宝明主编. —北京:国家行政学院出版社,2012. 3

ISBN 978-7-5150-0252-1

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—社会主义法制—中国—教材
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 049345 号

书 名 政府法治案例教程
作 者 王宝明 主编
责任编辑 沈桂晴
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)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 6 月北京第 1 版
印 次 2012 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 21.75
字 数 263 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0252-1/D·0122
定 价 55.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

国家行政学院教材编审委员会

主任委员：李建华

副主任委员：何家成 洪 毅 周文彰 杨文明
杨克勤

委 员（以姓氏笔画为序）：

乔仁毅	刘 峰	许耀桐	张占斌
邵文海	陆林祥	陈 岩	陈炎兵
范 文	胡建森	秦世才	郭晓来
龚维斌	慕海平	薄贵利	



编写说明

为实现在本世纪头二十年全面建成小康社会、到本世纪中叶基本实现社会主义现代化伟大目标,中国共产党作出继续大规模培训干部、大幅度提高干部素质的重大决策。行政学院是干部教育培训的主渠道、主阵地,贯彻落实党中央、国务院一系列文件要求,创新培训理念体现需求特色,创新培训内容体现学科特色,创新培训方式体现教学特色,创新运行机制体现功能特色,着力提高学员素质和行政能力,在整个干部教育培训工作中发挥了不可替代的重要作用。

培训教材建设是干部教育培训的基础性工作,是提高教育培训质量和水平的重要保证。党中央印发的《2010—2020年干部教育培训改革纲要》和国务院颁布的《行政学院工作条例》、《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》,都明确要求制定干部教育培训教材开发规划,实施精品教材工程,形成有行政学院特色的教材体系。

国家行政学院党委高度重视教材建设,成立教材编审委员会,主要领导为主任、领导班子成员为副主任,各教学管理和教研部门负责同志为成员,下设办公室,定期研究、部署教材建设规划,审议教材编写大纲、书稿,有计划、有步骤地推进教材建设,逐步建立特色鲜明、针对性和实用性强的教材体系。



根据教学培训需要,国家行政学院组织有关力量,着力编写和完善通用教材、学位教育教材、专题教材、案例教材、电子音像教材以及港澳和涉外培训教材,使教材更加贴近建设学习型党组织的需要,更加贴近经济社会发展的需要,更加贴近公务员工作岗位的需要。新编培训教材在国家行政学院党委的领导和教材编审委员会的指导下,在各位编者辛勤写作、反复修改下,现已顺利出版。

本套教材具有以下特点:一是特色鲜明。行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”,本套教材努力彰显这一特色,内容体现了以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为重点,以政府工作为主题,服务政府建设和政府工作。二是针对性强。教材主要面向国家公务员,按照“党和国家的事业需要什么就编写什么、干部履职尽责需要什么就编写什么”的要求谋篇布局,以帮助各级公务员提高素质和行政能力。三是实用性强。教材做到理论联系实际,既对学科基础理论、前沿理论作简要介绍,又对实践案例进行理论分析和提炼,有益于公务员改进工作、提高能力。

我们希望本套教材能够为学习型社会、学习型政党和学习型政府建设作出贡献,为广大公务员和各类领导人员学习新知识、增长新本领提供帮助。

欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2011年3月

CONTENTS 目 录

导言 公务员培训与案例教学	1
第一章 政府法治行政体制	19
第一节 行政法视角下的政府行政体制	19
第二节 国家烟草专卖局捐款案(案例一)	24
第三节 国家海洋局适用《海域法》第四十二条 处罚海达公司案(案例二)	37
第四节 天津市清退“高考移民”考问户籍、高考 制度改革案(案例三)	58
第二章 政府行政机构	89
第一节 行政法视角下的政府行政机构	89
第二节 查处张悟本“食疗养生”案(案例四)	102
第三节 刘燕文诉北京大学不批准授予博士 学位案(案例五)	117
第四节 《××省化妆品卫生监督管理办法》 经审查纠正不当条款案(案例六)	139
第三章 政府公务员	152
第一节 行政法视角下的政府公务员	152



第二节	上海孙中界遭遇“钓鱼式执法”案 (案例七)	158
第三节	周文明诉云南省文山县交警大队行政 处罚案(案例八)	176
第四节	“处女嫖娼案”(案例九)	192
第四章	政府行政执法	201
第一节	行政法视角下的政府行政执法	201
第二节	上海教师公寓火灾案(案例十)	215
第三节	江西南康群体围堵“105”国道案 (案例十一)	231
第四节	天津华明镇以宅基地换房建设示范 小城镇案(案例十二)	247
第五章	行政违法与责任	271
第一节	行政法视角下的行政违法与责任	271
第二节	墙方贵等8人诉垫江县建委不履行法定 职责案(案例十三)	288
第三节	四川广汉市政府违约赔偿案(案例十四)	302
第四节	乔占祥诉铁道部春运票价上浮案 (案例十五)	324
后 记		338

导言

公务员培训与案例教学

公务员培训中的案例教学是一种以案例为基本素材并强调教学互动的教学方法,通常被称为“案例教学法”(Case Method)。它是指在教师的组织引导下,根据教学目的的要求,通过对案例的调查、阅读、思考、分析和讨论等活动,加深对基本原理和概念的理解,进而提高分析问题和解决问题的能力教学方法。

一般认为,中国传统的法学教学培训方法以讲授为主,这与西方大陆法系国家是一致的。意大利是大陆法系国家的典型代表之一,其讲授式教学法的改革在某些方面一直为后来者所借鉴。意大利大学法学院教授的教学法是:上课后,教授先找一个学员读一条法律条文,然后进行解释。教授通常并不备课,也不带教材。但是,教授解释法条时却能旁征博引,深入浅出,必要时举实例予以分析,所讲内容大都是自己的研究成果,不重复教材的内容,教授多讲,学生多读。大陆法系法学教学强调法学的系统性、抽象性、理论性、概念化、科学性,法学教育要系统地传授这些系统理论,而不能依靠学徒式的传授方法进行。大陆法系国家法律的法典化成为这种系统教育的现成素材,从拿破仑法典到德国民法典,在这些法律出台前,立法者和



法学家就已经设计了或采纳了某种一般性的普遍概念或原理,也就是说概念、原理构成的体系先于具体法律条文的出现。因此法律条文背后的原理、原则和概念在大陆法系中占有极其重要的地位。

英美法系以判例法为其主要特征,判例是其法学教育的主要内容。在英美法系国家,各大学法学院主要以培养学员的实际操作能力为基本目标,从学生刚进校学习时就以具体的案例为学习内容,并通过对案例的学习分析逐步形成和加强法律意识,通过对案例的分析完成学生的法律训练。所以,英美法系国家在法学教育过程中注重培养学生分析案例的能力,在教学过程中大量使用案例教学法。

案例教学法是英美法系法律传统结构的自然选择,在英美法系国家里,毫无疑问,判例就是法律。其中,诊所式法学教育将案例教学法推向了极致。诊所式教学法是从案例教学法发展而来,并借鉴医学院的临床教学方法的一种全新的法学教育方法。由于不同的法学教育性质和目标,英美法系强调职业教育,以培养律师为基本目的,决定其法学教育注重采用法律实务技巧训练的判例教学法;大陆法系是一般学科教育,在大陆法系国家,大学法律院系的教学目的是提供理论基础,是法律科学研究,而不是法律职业训练;教学法上强调教师的系统讲授,旨在向学生传授知识;法律规则比较注重抽象,教育内容和教材也注重对较抽象的概念和原理加以阐释和分类。

一、案例教学强调以案例为教学载体

传统的讲授式的教学,通常都以教材为教学载体。以教材为教学载体,其好处是注重知识的全面性、系统性和准确性,同



时强调知识结构的层次性和递进关系,有利于学习者渐进地、完整系统地掌握知识和理论。但是,教材是人类认识自然和社会的经验总结和理论抽象,通常具有高度的概括性和抽象性,比较呆板、枯燥,难于理解和记忆,即使记住了也不一定就能够掌握和运用。案例教学抛开了系统的知识结构和深奥的理论体系,截取现实生活中发生的活生生的典型事例作为教学载体,这种教学材料特有的具体的人物、细致的情节、冲突的情感及无法回避的矛盾和问题,通常容易引起学习者更大的学习兴趣和分析解决问题的强大动力,从而提高其对知识和理论的理解,提高分析解决问题的能力。案例教学有如下特点:

一是强调教师和学员之间的互动和交流。学员参与是案例教学的最大特点,也是与传统教学方法相比最明显的区别。在以教师系统讲授为主的传统教学中,教师是学习的主导方、支配者,教师决定教学内容、教学进度和教学方法;知识和信息由教师掌握,并从教师向学员单向流动。在这种学习环境中,学员是知识的被动接受者,是信息接收方,教师很少考虑学习者是否有兴趣或者有必要,也无法顾及所有学员的学习能力。而案例教学要求教师更多的是扮演一个组织者、引导者的角色,学员的需求和兴趣被置于更加重要的位置,知识和信息的流动更具有双向性,学员有更多的时间参与和表达,师生之间有更多的机会讨论和交流,这不仅有利于引导学员学习和思考的深入,而且有利于实现一个非常重要的教育理念——互相学习。因为我们不能将我们的学员假定为“无知者”,相反,每个学员都有独特的知识背景和兴趣领域,其思想和思维也各有独到之处,教师的职责就是充分地激发和挖掘学员的学习兴趣和知识储备,增强学员之间、师生之间更多的互动和交流。



二是强调以讨论和研究为主要学习方法。提到公务员培训教育,人们会自然而然地想到:在讲台上,教师滔滔不绝地讲授,而学员则全神贯注地听讲,或埋头不起忙于笔记。这就是最为常见也最为传统的以课堂讲授为主的教学方式。这种方式带有明显的灌输式特征,导致许多学员对知识的理解停留在“知其然”却“不知其所以然”的状态。而在案例教学实施过程中,教师和学员的传统角色被颠覆,教师不再是课堂上学习内容和进度的唯一决定者,而是扮演着组织者和引导者的角色,他们带领学员收集、整理案例,或者藉由案例,提出问题,抛出疑问,引导学员分析和讨论,甚至引发学员的争执和辩论,最终让学员自己在研讨中得出结论,作出解决问题的方案,从而达到教学目的。同样,在案例教学中,因为案例提供学习的刺激和动机,学员也不再是被动的知识接受者,而是在案例的研究和讨论中主动学习、互相学习,并带着问题向同学和教师寻求答案,通过案例的纽带形成师生互动,达到更加显著和记忆深刻的学习效果。

三是案例教学强调学员高层次的能力培养。传统的教学方法重视知识本身,强调学员掌握理论和知识的系统性、准确性和牢固性。当然,这不是坏事,但问题是,学员通过被动听讲和死记硬背获得的知识往往无法持久,也很难转化为学员的实际能力。案例教学似乎正好可以弥补这种不足和缺陷,在案例教学中,理论和知识是案例分析的基础,但它又不仅仅停留在理论和知识的层面,而需要学员在理解理论和知识的基础上具备更强的分析、解决问题的能力,为此,教师通过精心选择的合适的案例,提出一个又一个问题,引导学员思考和探究,组织深入的讨论甚至激烈的争论,通过学员的主动钻研、思考和研究,



加深对有关知识和理论的理解和记忆,同时把知识和理论转化为分析问题、处理实际问题的能力。由此可见,案例教学建立在知识不等于能力的逻辑前提之上,是将理论联系于实际,将知识转化为能力的很好途径。

二、案例教学的起源与发展

人类很早就开始了案例教学的尝试。比如,被誉为古代经典辩论案例之一的庄子鱼乐之辩,就是运用案例进行辩论的典范。中国古代的教育家孔子也是擅用案例教学的教育家。在西方,最早出现的专业教师被称为“辩士”,而他们采用的教学方法就是以讨论和辩驳为主要形式的“两难式教学”。也正因为如此,希腊哲学家苏格拉底采用的“诘问式”教学方法,被认为是案例教学的最早渊源。但总体而言,这并不是现代意义上的案例教学,而只是案例教学的萌芽,或者是类似于案例教学的方法。

真正将案例教学予以系统化并全面运用于大学教育的是美国的哈佛大学法学院。1870年,兰德尔出任哈佛法学院院长,他渴望改变法学教育的现状,提升法学院的声望。因为当时的法学教育地位很低,甚至被看成是一门“手艺”。兰德尔认为,必须将法律当成一门正式的科学来研究,而研究的方法,也必须像通过解剖老鼠来了解动物器官运作一样来解剖各种案例。他主张将法院的判决作为法律科学的“原始材料”,将装满案例的法律图书馆作为法律科学的“实验室”,学员在教师的引导下,通过解剖、讨论和分析案例来发现、归纳和揭示法律运作的规律和原理。他所发明的这种教学方法,因为大量借鉴苏格拉底的“诘问式”,而被称为“苏格拉底教学法”(Socratic meth-



od)。兰德尔领导的哈佛法学院聘请了毕业于本校的毕业生亚美斯(后来成为兰德尔的继任者)任教,正是这位年轻而又富有激情的教授,以其对案例教学的灵巧运用,使得案例教学大受学员欢迎,并在哈佛法学院成为一种时尚,一种信仰。^① 经过哈佛大学特别是法学院师生长达 20 年的努力,案例教学在哈佛法学院得到普及,而正是这种尝试,最终使得法律正式步入科学的殿堂,哈佛法学院也一举成为全美最为著名的法学院。1902 年,美国 92 个法学院中还只有 12 个运用案例教学,但是,几年之后,这个数字就上升到了 30 个。最为典型的是耶鲁大学,这所大学曾以讲授和背诵的教学特色而自豪。但从 1890 年起,开始尝试案例教学,到 1912 年,差不多所有三年级的课程都采用了案例教学法。案例教学在法学教育中受到欢迎并得到普及,一个重要的原因在于案例教学的科学性和实用性。有趣的是因为案例教学法具有的针对性和实用性,使得受过此种训练的法学院学员更受社会欢迎,他们毕业后拿到的薪水要远远高于其他学员。

就在这个时期,案例教学开始向医学、法学以外的其他学科辐射。从 20 世纪 50 年代开始,案例教学在多学科、多领域得到广泛运用,并且成为世界各国大学教育(包括公务员培训)普遍采用的教学方法。案例教学呈现出这样一些总体特征和发展趋势。

第一,案例教学呈现出从个别学科到多个学科不断发展的态势。一百多年来,案例教学从法律教育起源,逐渐扩展到医学、企业管理专业教育领域,再继续发展到公共管理、社会管理、临床心理、军事、建筑、教育等各个学科,当前,仍在向其他

^① 张民杰,《案例教学法:理论与实务》,北京:九州出版社,2006:17。



一些学科领域发展。在法学、工商管理等学科,案例教学已成为大学专业教育的主要教学方法,而在另外一些学科,案例教学也成为重要的教学方法之一得到普遍运用。从目前的发展趋势看,尽管对案例教学一直争议不断,但案例教学还是得到了大多数人的认同和使用,案例教学这种总体上的发展趋势只会持续,不会减弱。

第二,案例教学呈现出从点到面,使用范围不断扩大的发展格局。当前,案例教学已经突破哈佛大学的围墙,走进美国其他大学的校门,然后又从美国一个国家扩展到世界各国。在我国,案例教学仅仅在近二十余年才得到确认和发展,但现在正朝着新的广度和深度发展。其他一些发展中国家也正在吸收美国等国家的新型教育理念和方法,使用和借鉴案例教学方法。这充分说明,案例教学具有强大的生命力和广泛的适应性,也预示着案例教学在未来的良好发展前景。

第三,案例教学的对象显示出从一般学员向领导精英群体的发展趋势。案例教学产生之初,其适用的范围主要是大学教育和中小学教育,案例的使用目的主要是出于专业学习的需要,案例所体现和反映的主要是具体的专业知识和理论。但从20世纪中期开始,案例教学越来越广泛地运用于领导人才的培训中,使得案例教学的对象不断拓宽。案例教学的这一发展,使得案例教学的影响更大,更引人关注。

第四,教学案例的编制显现出从小规模的个体到大规模的组织的发展轨迹。推进案例教学的一个关键前提就是要搜集并提供教学所需的大量案例。但这并非易事。当年案例教学在哈佛商学院经历了十年左右的徘徊,一个重要的原因就是该院没有像法学院一样有足够多的案例。后来,它设立企业研究



所和案例研究中心专门收集、整理、编制和整理案例,才令商学院的案例教学走出困境。1945年,哈佛设立校际案例交流中心;1973年,欧洲也有了自己的案例交流中心;特别是到了1984年,“世界案例教学法研究与运用学会”(WACRA)在美国成立,成为世界性的研究和交流案例及案例教学方法的专门机构。这些机构和组织的建立,为案例教学提供了大量的素材和不断完善的方式方法,促进了案例教学在全球范围内的快速发展。

三、案例教学在公务员培训中的运用

案例教学运用于成人培训,特别是公务员培训,是20世纪以后随着公共管理学科的兴起和多种形式的公务员培训计划的实施而发展起来的。国际上,最具代表性的是美国哈佛大学肯尼迪政府学院和法国国立行政学院案例教学模式。

美国哈佛大学以培养世界一流的领导人才为己任,并成功培养出了罗斯福、肯尼迪等美国总统和无数国会议员、企业领袖。其中,哈佛商学院和肯尼迪政府学院就是专门培养高级人才的重要基地,特别是后者,基本成为培养政府官员的摇篮。而在这些领导人的培训中,案例教学不仅是其最重要和常用的教学方法,而且也构成了其最显著的特色和名望。

早在20世纪30年中期,美国哈佛大学就成立了公共管理研究生院。40年代中期,研究生院的教师曾就课程设置问题开展讨论,讨论的结果是:鉴于公共管理与政府运作之间的密切联系,增设两门针对性和实用性的课程。受法学院和商学院十分红火的案例教学方法的启示,他们最终决定在自己开设的新课程中尝试案例教学法。在接下来的几年里,他们全力以赴,选择并制作了大量的案例,为案例教学逐渐走向规范化和系



统化提供了条件,使得案例教学被逐渐列入公共管理研究生培养的课程表。1948年,他们又成立了公共行政案例委员会(CPAC),寻找和编写更多可供使用的案例。经过努力,案例研究取得了显著的成效,案例教学开始在更广泛的校际之间推广和交流。20世纪60年代,哈佛大学肯尼迪政府学院正式成立,并开始将政治、管理、公共政策等课程中使用案例教学,使案例教学在所有培训课程中的比例达到了60%。这样一来,一个MPA的学员两年中大概要学习100~140个案例,甚至一个为期20天的领导人培训,需要研读的案例就高达60余个。为了适应案例教学对案例的需要,肯尼迪政府学院还成立了由若干案例编写员构成的案例编写小组,除少数案例由任课教师自编以外,绝大部分案例都由这个小组的专业人员编写。经过长期的积累,现在哈佛肯尼迪政府学院的案例库全球闻名,收集的案例多达1800多个,其中最受欢迎的经典案例就有100余个。同时,学院还非常注重案例的更新,每年都要新编30~40个案例,并注意开发其他国家和国际性的案例。现在,哈佛大学公共管理案例库的案例和小劳伦斯·E.列恩教授的《公共管理案例教学指南》,已成为世界各国编写案例、组织案例教学的绝佳范本,哈佛肯尼迪政府学院的案例教学,也成为世界范围内领导人案例培训的代表性模式。

法国培养高级公务员最具代表性的机构是法国国立行政学院。法国国立行政学院办学独具特色,入学考试、实习、教学等紧紧围绕着为政府行政部门培养业务素质高、实际工作能力强的高层次公务员的目标开展,在公务员培训方法上也独树一帜,案例教学在这所学院极具特色。在这里,学员一踏入校门不是先上课学习,而是根据学校的培养目标和学员的研究兴趣