

在实践中学法用法

——干部法学案例教学读本

主编 安树昆

中国方正出版社



在实践中学法用法

——干部法学案例教学读本

主 编 安树昆
副主编 李剑文
撰 稿 安树昆 黄晓群 吉龙华
陈 伟 李剑文 阮兴文
何 芳 邓 博 洪 涵
李帆涛

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

在实践中中学法用法:干部法学案例教学读本/安树昆

主编. —北京:中国方正出版社,2008. 11

ISBN 978 - 7 - 80216 - 403 - 1

I. 在… II. 安… III. 法律—中国—干部教育—学习参考资料 IV. D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 154268 号

在实践中中学法用法

——干部法学案例教学读本

责任编辑:康 弘 王文君

封面设计:欧阳文明

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

发行部:(010)66560950 门市部:(010)66562755

编辑部:(010)59596615 出版部:(010)66510958

网 址:www. FZPress. com. cn

责编 E-mail:fangzheng1313@126. com

经 销:新华书店

印 刷:北京彩虹印刷责任有限公司

开 本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张:9.75

字 数:300 千字

版 次:2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 403 - 1

定价:23.00 元

(本书如有印装质量问题,请与印刷厂联系调换,电话:(010)89469375)

序

坚持用国家法律法规教育和培训干部,着力提高广大干部科学执政、民主执政和依法执政的本领,是干部教育培训工作的重要任务之一。党的十七大强调提出,要“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”。结合我国全面建设小康社会根本要求,加快建设社会主义法治国家,无疑是我国实现科学发展、发展社会主义市场经济、实现社会和谐和人民当家作主的根本保证;同时,也是提高党的执政能力、巩固党的执政地位的根本保证。各级干部不仅要有坚定的政治信念、宽广的世界眼光和超凡的战略思维能力,还必须具备较高的法律素质,无论是进行决策还是实施管理,都必须按照法定权限和程序履行职责、行使权力,合法有效地运用权力,接受各方面的监督。坚持“研究问题先学法、制定决策遵循法、解决问题依照法、言论行动符合法”,自觉践行“言必合法,行必守法”的要求,着力提高依法决策和管理经济社会事务的能力。经过多年的宣传和教育,广大干部的法律素质得到了明显提高,依法决策、依法行政和依法管理的能力和水平也普遍得到了增强。然而在实践中,仍然在相当数量的干部中除了法律意识和法制观念还需增强外,还不同程度地存在缺乏运用法律手段管理经济、政治、文化和社会事务的能力的问题。因此,进一步加强广大干部的法

律知识和法治意识学习教育,仍然是干部培训工作的重要任务。

坚持理论联系实际,按需施教,不断改革和创新培训方式,提高培训质量,增强培训效果,是干部培训教育工作保持蓬勃活力并取得实效的必由之路。案例教学作为重要的教学方式和手段,在现代培训中发挥重要的作用。它对于活跃课堂气氛,调动学习积极性,提高学员分析问题和解决问题的能力,增强培训效果等都具有明显的作用。法学作为一门应用性、实践性很强的综合学科,深深根植于社会现实生活。干部学法的目的在于用法,不仅要学会对大量极为抽象和艰深的法律规则的思辨,更重要的是要将这些法律规则与社会生活实践联系起来,运用规则去解释现实生活,合法有效地行使权力,进行决策和实施管理,提高依法办事的能力和水平。在干部法学教学培训中引入案例教学,提高干部法学教学的针对性、实效性,不仅有助于党政干部深刻理解法学理论的基本精神和成文法规定的精髓,更有助于增强其分析、解决问题的实际应用能力。

案例教学效果的好坏,取决于案例的选择和教学的组织,而设计和编写案例是首要的基础工作。本书是由中共云南省委党校、云南行政学院法学教研部全体教师根据长期的教学实践,经过精心准备编写的。在具体的选择和撰写中,重点考虑了以下几个问题:

第一,注重针对性和实用性。与用于国民院校法学专业学生的案例不同,本书根据干部学法用法的特点,既不追求案例选择的疑难性,也不强调案例分析的专业性,所选案例都是发生在现实社会生活中的具有一定代表性的真实、典型

的事件;在每个案例中,无论是需要研讨的问题,还是所作的法理提示和法律、政策的提示都既有对法律基础理论问题的研究,也有法律规则的具体运用,据此力求有助于各级干部对现实法律实践现状的反思和对提高依法执政、依法行政的素质和能力的指导。

第二,兼顾系统性和综合性。全书按照法律部门系统地划分为宪法篇、行政法篇、经济法篇、民商法篇、刑法篇和资源与环境法篇等六篇,但这样的划分只是有所侧重而并不典型,宪法的案例中涉及刑法的问题,行政法的案例中也涉及到民商法、经济法的原理,而民商法的案例中也要讨论依法行政的问题。在研讨的问题的提示和评述中,没有完全拘泥于法学原理和现行法律的框架,而是注意结合与其他学科的理论和实践的关系对法律问题进行探讨。这样的安排都服从于具有针对性和实用性的要求和提高干部依法行政、依法执政能力的目的。

第三,体现案例的开放性和学员、读者学习的主体性。案例编写中,没有对案例本身进行具体地分析评述和提出结论性的意见,而是仅通过一定的法理和法律、政策提示,给学员和读者留有较大的思考空间,并为教学活动留有余地。案例有大也有小,有在全社会影响面很大的,也有影响并不大但很典型的案例,有属于传统的法学案例,也有已经超出了传统法学案例的范围,而是与法律有关的社会事件,有进入法律程序的案例,也有没有实际进入法律程序的案例,有司法机关通过判决定论的案例,也有没有任何定论的案例……。无论何种案例,其选用都是可以让学员、读者通过学习去深入思考自身如何依法决策、依法执行、依法监督等问

·4· | 在实践中学法用法——干部法学案例教学读本

题。因此,既可以作为干部培训机构法学的教材使用,也可以作为一本干部自学法律的辅助读物。

相比较各种案例教学读物,本书的确在内容的选择和体例的安排上有较大的创新,但终因是首次编写干部学法用法的专用案例,经验不足,并囿于理论知识的局限和对实务了解的不足,本书肯定存在各种不足,以待实践的检验之后加以不断完善。衷心希望学员、读者对书中疏漏错误不吝赐教。

陈 榕

二〇〇八年八月

目 录

第一篇 宪法篇 (1)

- 一、利益博弈中的选民权利行使——天津 196 名选民联名
罢免人大代表事件 (1)
- 二、公权力的运行与公民基本权利的保护——深圳对违法
妇女示众事件 (12)
- 三、言论自由抑或人格诽谤——彭水诗案 (23)
- 四、民间习俗与国家法律的调适——M 傣族村驱赶“琵琶
鬼”事件 (31)
- 五、习惯法/民间法资源的调动——以“虎日”禁毒模式为
例 (38)
- 六、审计监督的法治化规制——以 2006 年度中央部门预算
执行审计为例 (50)
- 七、财政转移支付的合法性——2006 年度中央财政转移支
付“渗水”案 (61)

第二篇 行政法篇 (70)

- 八、政府应当遵循权力的界限——广州贝氏药业公司诉省
卫生厅等单位“补标通知”无效案 (70)
- 九、目的正当性与手段的合理性——深圳“纵火拆违案”
..... (83)
- 十、执法中的公平与正义——宋某拖欠交通违章罚款案
..... (93)

·2· | 在实践中学法用法——干部法学案例教学读本

十一、政府应当信守诺言——李冬彩诉玉环县国土资源局案	(102)
十二、行政“不作为”应当承担法律责任——樊×诉省银监局不履行金融行政管理法定职责及赔偿案	(110)
十三、城市改造拆迁中的利益平衡和正当程序——重庆“钉子户”拆迁事件	(123)
十四、行政机关的“程序要求”能否影响当事人的合法权益——SB公司国有土地使用权抵押登记案	(133)
十五、行政程序的瑕疵是否影响行政行为的效力——东陆糊辣鱼庄诉区劳保局行政处罚争议案	(142)
十六、行政机关不当登记对当事人权利的影响——王某诉TH区民政局离婚登记无效案	(152)
十七、行政诉讼中被告收集的证据能否作为定案依据——A县甲公司与县国税局税务行政诉讼案	(159)
第三篇 刑法篇	(167)
十八、法网恢恢犯罪必须归案——胡×受贿出逃案	(167)
十九、监管有漏洞国有资产难免流失——许某等人盗窃银行资金案	(177)
二十、不健康行为操守导致行凶杀人犯罪——杨×杀人案	(189)
第四篇 民商法、经济法篇	(197)
二十一、是正常市场行为还是违法行为——普洱茶“包销	

协议”案	(197)
二十二、是行业管理的权限还是行政管理的权力——卡拉 OK 收费之争	(210)
二十三、夹缝中尴尬的独立董事——LS 电力公司独立董事 被解职案	(221)
二十四、无固定期限劳动合同是不是铁饭碗——华为公司 “先辞职再竞岗”事件	(232)
二十五、公民的信用权应当如何保护——包先生被列入信 用黑名单状告银行案	(241)
二十六、是违约还是行使不安抗辩权——香港 YL 公司与 SJ 公司买卖合同纠纷案	(249)
二十七、物业管理中的法律责任——徐 × × 在所住小区房 屋内被害案	(255)
第五篇 资源与环境法篇	(264)
二十八、是鼠患，还是人祸——洞庭湖“人鼠大战”	 (264)
二十九、生态环境建设中功能区的利益补偿——人象冲突 事件	(272)
三十、环境污染和生态破坏的法律控制——H 水泥厂建设 项目“补办环境影响评价”争议案	(281)
三十一、合法排污造成环境侵权也应当赔偿——D 村 62 户 农民诉 Y 硫磺厂环境侵权案	(291)
后 记	(300)

第一篇 宪法篇

一、利益博弈中的选民权利行使

——天津 196 名选民联名罢免人大代表事件

(一)基本案情^①

一场发生在房地产开发商与业主之间的经济纠纷,逐步演变成为选民与人大代表之间关于权利与权力的博弈。2007 年 2 月 26 日,一份由 196 名选民联名递交的人大代表罢免函,摆在了天津市河东区人大常委会的工作案头。参与联名罢免的选民有着共同身份——天津市河东区星河花园住宅小区业主;而罢免目标指向该住宅小区的开发商——天津帝旺集团有限公司(下称“帝旺集团”)的董事长丁冰。

就在 1 月 18 日,丁冰刚刚当选天津市河东区人大常委会委员。而其十四届天津市人大代表的资格以及全国工商联九大执委的身份,意味着此次选民直接罢免事件,是国内涉及罢免人大代表的级别最高的一次。河东区人大常委会对此的主要工作方向是“尽量争取化解双方的矛盾”,并针对此事组成了调查委员会进行调查。

^① 根据见习记者黄磊报道:《天津 196 名选民联名罢免人大代表》(载 2007 年 3 月 22 日《21 世纪经济报道》)编写。

从业主利益到选民权利

星河花园的业主们在罢免函中表示,罢免的最初起因是由于利益受损:“由丁冰担任主要领导的帝旺集团有限公司的开发建设行为,已经给广大河东区群众造成了经济损失,他应该承担主要责任。”

该小区业委会主要负责人张弦告诉记者,开发商和业主之间有关房产的纠纷已经有两年之久,其间,双方多次寻求解决方案未果。2006年底,双方的对峙发生转向。部分小区业主看到2006年12月30日《天津日报》公布的天津各区县新一届人大代表名单。“这样的人大代表称职么?”当即有情绪激动的业主提出罢免丁冰人大代表的想法。部分反对意见认为,“我们可以直接找市建委,或者向法院起诉开发商。他的大代表资格就算丢了,我们的房子问题还是解决不了。”然而,业主中有法律专业人士认为,业主们的物权诉求和政治权利是一致的。同时,这样的罢免本身就是向开发商施加压力。

后来通过举手表决,罢免的提议在业委会上得到通过,并在星河花园业主大会上得到大家的基本同意。

《选举法》对于选民发起的罢免有着严格要求,一方面要有书面罢免函表达罢免意愿并陈述罢免理由,另一方面要有30名以上的选民联名参与罢免。据此,业委会开始公开征集罢免函的草本,最终从该住宅小区的网络论坛中选择了一篇“格式较为规范,表述还算准确”的罢免文本。业委会把罢免函张贴在小区入口的布告栏中公示了10天左右,募集联名选民。之后,每个楼门长拿着罢免函和签名表到住户家里征求签名。在1月31日收上来的罢免函上有196个签名。这

份诉求选民权利的函件写道：“丁冰同志的作为不符合当选河东区人大代表的条件，为了维护河东区选民的权益，郑重向贵单位提交罢免丁冰当选河东区人民代表大会代表资格的罢免函，请受理我们的罢免请求。”

天津市人大常委的工作人员：“提出对人大代表进行罢免的小区居民，有部分实际上并不是该代表所在选区的选民。因此，按照法律规定，该部分居民没有提出罢免案的权利，只能提出建议书。”

中山大学政治与公共事务管理学院肖滨教授：“在人大常委那里，对于联名选民的资格还会有严格的后续审查。”

从经济纠纷到政治博弈

星河花园业主维权起源于入住两年之后，仍拿不到住房的产权证，因为开发商尚未获得准住证。罢免函如此表述：“这意味着 700 多户进住的是不达标的房屋，严重后果就是产权证遥遥无期。”

据熟悉房产法律纠纷的律师分析：没有准住证，通常是因为房产建设项目尚未竣工或者建设实际与规划内容不符，从而使业主在缺乏产权证的情况下，存有关权益损失的法律隐患的心理。

帝旺集团一位副总经理解释说，因为 2003 年项目竣工前后，政策有变化，“外墙保温层调整为内墙保温层，造成实际使用面积与规划有所不符。”帝旺集团表示：“希望和小区业主之间通过协商的方式解决误会。”但是，业主们并不接受这种说法。

2006 年 8 月 26 日，星河花园的业主代表大会临时会议讨论决定，授权屈存玺、兰群、张弦等 13 人处理小区的维权事宜。同年 8 月 29 日，小区 264 户业主共同向天津市河东区

人民法院提起诉讼,但河东区法院没有受理。法院立案庭给业委会的答复是:只准5户业主立案,最多不超过10户。

业委会意识到,如果法院不能及时受理,该房产纠纷的两年诉讼有效期将过。于是兵分两路,“一部分人手到公证部门做诉讼有效期延期公证,另外一部分人继续到区法院递交诉状。”最终在2006年9月11日,河东区法院受理了264户业主的诉讼请求。有相关人士告诉记者,“区法院在立案人数问题上的踌躇,来自于政府对群体性司法诉讼的警惕。”

11月8日,法庭宣判,“给予逾期支付产权证的赔付,但是追加赔付违约金的问题,缺乏相应证据。同时认为,没有提出明确的诉讼请求要求被告履行,本着民事案件不告不理及当事人意思自治的原则,本院不在本案中做出处理。”但是业主们对法院的判罚并不满意,于12月14日向天津市第二中级人民法院提起上诉。

司法阶段的胜负参半,造成两个结果,近100名业主退出共同上诉的序列,仍然有160多户继续期待中院的二审裁决;此外,还有部分业主开始酝酿针对丁冰个人人大代表资格的罢免。

肖滨分析:“从司法阶段到行政渠道的转向,表明业主维权的途径正从单一走向多元。”“严格来说这两条渠道都是较为理性的、法治化的利益诉求阶段。经济纠纷到政治博弈的变迁,实际上都应该按照规则的框架进行,效能才能最大程度的发挥出来。”

谁来监督罢免程序

“我们首先感到错愕。”罢免事件的当事人丁冰正在外地出差,通过上述的公司副总经理向记者转达其态度。这份吃

惊,部分来源于对罢免理由的不理解。“业主的不满之处在于开发商的企业经营行为,这和丁冰个人的道德品质并没有直接关联。”帝旺集团的办公室主任对本报记者表示,“即使开发商和业主双方在房产问题上存在合同纠纷,也应该诉诸法律,不能把个人推到争执之尖。”但罢免函认为,开发商的一把手应当对企业行为直接负责。

天津市司法局一位工作人员分析:丁冰作为企业的法定代表人,没有积极解决企业经营过程中引发的冲突,以尽量减少选民的损失,本身是失职的体现,“罢免过程中的责任认定和法律裁决中的责任认定不同,业主们的罢免理由也有合理的地方”。

肖滨强调:丁冰确实有角色上的重叠,要看河东区人大常委会如何判断其开发商负责人与人大代表角色之间的关联性。对于罢免,法律上只有原则性规定,没有程序性和实际操作规定。而且,除了刑事犯罪等几个在法律上明确规定的罢免理由,对于其他原因的罢免,在把握上是非常谨慎的。因此,罢免的主动权实际上掌握在河东区人大手中。

公司副总经理给记者出示了帝旺集团以及丁冰个人近年来在慈善事业方面上的众多成绩,以应对罢免函中所表露的“丁冰个人的道德问题”。根据《选举法》有关规定,在选民提出人大代表罢免要求之后,被罢免代表有权向常委和选民出具书面的申辩材料。

在此次罢免事件中,还有一个《选举法》并未明确说明的情况:能否依据此区人大代表罢免提议而启动代表罢免程序,原则上是由河东区人大常委会决定的,而丁冰恰好刚刚当选此届河东区人大常委会委员。

作为此次罢免动议的组织者之一,屈存玺颇为无奈:“《选举法》并没有赋予选民足够的能量去推动人大常委为罢免立案”。“应该由谁来对区人大常委的罢免审议过程实施监督呢?上级人大常委还是本区选民代表?”因为根据有关规定,不同级别的人大常委会之间并不存在上下级关系,对于调查结果,区人大常委会没有向市人大进行报告的法定职责。

肖滨断言:“公法的完善,是靠实际案例来推进的。既存的罢免制度工具正在被激活,这比罢免成功更重要。”

(二) 研讨问题

1. 代表的道德品质是不是其代表资格的唯一条件? 人大代表应当具备什么条件?
2. 选举权、监督权和罢免权的关系。
3. 公民的罢免权应当如何保障?
4. 你对“从经济纠纷到政治博弈”有何认识?

(三) 法理提示

1. 人民代表的素质和条件^①

代表素质,是代表内在的、相对稳定的、作为人民代表能够代表选民进行活动的品质。《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》并没有明确规定代表须具备的素质和条件。但一般认为一个合格的代表,应具备以下几个方面的素质或条件:

第一,政治素质。集中表现在代表对其代表活动性质的认识和活动态度上,对代表而言,必须坚持党的基本路线,坚

^① 王伊景:《中国人大代表》第十一章,中国民主法制出版社,2000年3月出版。

持中国特色社会主义的基本理论,致力于推进社会主义民主法制建设,维护国家权力机关的社会主义性质。

第二,文化素质。文化素质是指接受基础文化知识教育的程度。这是代表履行职责的基础。根据法律规定,固然受教育程度没有作为法定的代表当选条件,但对于人大代表而言,起码要有一定的书写能力和较清楚的语言表达、阐述问题的能力。如果低于这个水平,在通常情况下是难以胜任其代表活动的。

第三,能力素质。是指人大代表为履行代表职责所必须具备的参政议政和社会活动能力。这种能力概括地说在大会期间应能够充分发表自己的建议和意见,闭会期间应能够通过调查研究,发现问题、反映问题,协助政府推行工作。

第四,道德素质。道德素质对人大代表来说也是十分重要的,代表应正派、公道,为民代言,替民办事,敢于揭露各种违法乱纪的行为。

第五,心理素质。人大代表的心理因素对代表活动的效率具有直接影响,不同的心理支配着代表不同的行为。心理素质好,可以使积极性和创造性得到充分发挥。

第六,身体素质。我国目前实行的是代表兼职制,人大代表除了要做好本职工作,还要做好代表工作,因此在客观上需要身体健康、精力充沛,年龄结构合理。

以上6个方面的素质是密切联系和相互影响的,应当全面协调地发展。

2. 人大代表必须接受选民的监督

人大代表是由人民通过直接或间接的方式选举产生的,受人民群众的监督。《中华人民共和国全国人民代表大会和地