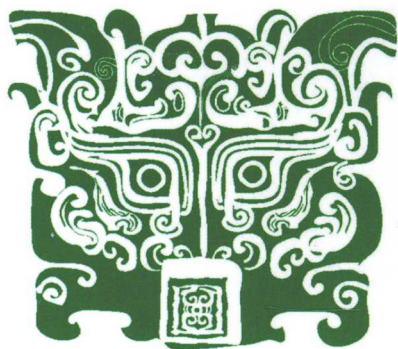


“十二五”国家重点图书出版规划项目



关保英 著

(修订版)

行政法案例教程

XING ZHENG FA AN LI JIAO CHENG



中国政法大学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目·新编法学核心课程系列教材



行政法案例教程



◆ 关保英 著

(修订版)



中国政法大学出版社

2013·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政法案例教程/关保英著. — 北京:中国政法大学出版社, 2012. 10
ISBN 978-7-5620-4507-6

I. ①行… II. ①关… III. ①行政法—案例—中国—高等学校—教材 IV.
①D922.105

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第230601号

- 书 名 行政法案例教程(修订版)
出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
010-58908325(发行部) 58908334(邮购部)
编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
承 印 固安华明印刷厂
规 格 720mm×960mm 16开本 35印张 660千字
版 本 2013年2月第1版 2013年2月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-4507-6/D·4467
定 价 69.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由我社负责退换。

出版说明

“十二五”国家重点图书出版规划项目是由国家新闻出版总署组织出版的国家级重点图书。列入该规划项目的各类选题，是经严格审查选定的，代表了当今中国图书出版的最高水平。

中国政法大学出版社作为国家良好出版社，有幸入选承担规划项目中系列法学教材的出版，这是一项光荣而艰巨的时代任务。

本系列教材的出版，凝结了众多知名法学家多年来的理论研究成果，全面系统地反映了现今法学教学研究的最高水准。它以法学“基本概念、基本原理、基本知识”为主要内容，既注重本学科领域的基础理论和发展动态，又注重理论联系实际满足读者对象的多层次需要；既追求教材的理论深度与学术价值，又追求教材在体系、风格、逻辑上的一致性；它以灵活多样的体例形式阐释教材内容，既加强法学教材的多样化发展，又加强教材对读者学习方法与兴趣的正确引导。它的出版也是中国政法大学出版社多年来对法学教材深入研究与探索的职业体现。

中国政法大学出版社长期以来始终以法学教材的品质建设为首任，我们坚信“十二五”国家重点图书出版规划项目的出版，定能以其独具特色的高文化含量与创新性意识成为权威法学教材品牌。

中国政法大学出版社

总 序

长期以来,由于大陆法系和英美法系法律渊源不同,法学教育模式迥异。大陆法系的典型特征是法律规范的成文化和法典化;而英美法系则以不成文法即判例法为其显著特征。从法律渊源来看,大陆法系以制定法为其主要法律渊源,判例一般不被作为正式法律渊源,对法院审判亦无约束力;而英美法系则以判例法作为其正式法律渊源,即上级法院的判例对下级法院在审理类似案件时有约束力。两大法系法律渊源的差异,导致归属于两大法系国家的法学教学存在较大差异。大陆法系国家的法学教育采用的是演绎法,教师多以法学基本概念和原理的讲解为主,即使部分采用了案例教学,也重在通过案例分析法律规定;而英美法系采用的是归纳法,判例就是法源,通过学习判例学习法学原理。

在我国,制定法为法律规范的主要渊源,长期以来,法学教育沿用大陆法系的演绎法教学模式。众所周知,法学是一门实践性、应用性很强的学科,法学教育的目标之一就是培养学生运用法学知识分析和解决实际问题的能力。为此,改变传统教学模式,引入理论和实践相结合的案例教学法成为必需。多年来,我校在这方面进行了有益的尝试和探索,总结了一套行之有效的理论和实务案例相结合的教学模式,深受学生欢迎。这套教学模式,根据大陆法系成文法的教学要求,借鉴英美法系的案例教学模式,将两大法系的教学方法有机地融为一体,既能使学生系统地掌握法学原理,又培养了学生分析和解决实际问题的能力。

为了及时反映我校法学教育改革的新成果,更好地满足法学教育的需要,我校组织编写了这套“新编法学核心课程系列教材”。这套教材具有如下特点:①覆盖面广。涵盖了现今主要的法学核心课程。②体例格式新颖。本套系列教材各章均按本章概要、学习目标、学术视野、理论思考与实务应用、参考文献的体例格式安排,这种体例兼顾了系统掌握法学理论和应用法学理

论分析、解决实际问题能力的双重教学目标。③案例选择科学合理。主要表现为：一是案例大多选自司法实践，具有新颖性和真实性；二是根据法学知识点的系统要求选择案例，具有全面性和典型性；三是反映理论和实务的密切联系，以案说法，以案例解释法学知识和原理，理论与实务高度融合，相得益彰。④内容简洁。本套丛书力争以简洁的语言阐述法学理论和相关问题，解析实例，说明法理，做到深入浅出，通俗易懂。⑤具有启发性。本套丛书所列学术视野，多为本学科的焦点和热点问题，可帮助学生了解学术动态，激发其学术兴趣；理论思考题可引导学生思考温习所学知识，启迪其心志。

“新编法学校本课程系列教材”吸收了国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到了理论性、实践性和应用性相统一。在理论上具有较强的系统性和概括性，在应用上具有针对性和实用性，在内容上则反映了法学各学科的新发展和时代特征。总之，我真诚地希望这套丛书能成为广大学生和读者学习法学知识的新窗口，并愿这套系列丛书在广大读者和同行的关心与帮助下越编越好。

金国华

2010年10月28日

再版说明

1999年中国政法大学出版社出版了“高等政法院校案例教学丛书”。在这个丛书的出版说明中，有这样一段关于案例教学的精辟论述：“随着法律教育水平的不断提高，课堂教学方法改革正日益深入。这些改革尤以案例教学最为突出，因而对相应的案例教材的需求也日趋强烈。为此，司法部教育主管部门与本社共同组织全国政法院校的专家学者编写了这套案例教材。这套教材是目前国内唯一的由法律教育主管部门组织、审订的统编案例教程，具有很高的权威性。本套案例教材与现行的统编法学本科教材相配合，通过对典型案例的介绍及讨论，使法律院系学生加深对抽象的法学概念、范畴的理解；同时帮助学生了解法律在司法活动中的适用过程，从而达到理论与实际的有机结合；本套案例教材以现行法律本科教学课程设置为依据，并将随着法律教学改革的深入，对内容进行适当调整。”作者编著的《行政法案例教程》有幸入选了这套丛书，在当时来讲，它也算是全国第一本行政法案例教程。本书在当初设计时遵循了出版社和司法部关于案例教材的若干原则，从法律教学以及应用型人才培养的实际出发，整个案例体系的编写与一般的案例分析不同。主要特点是：一是保证整个教材体系的系统性。使学生通过本教材的学习对行政法原理与案例有一个全面了解。二是保证整个教材体系的结构性。就是在一个原理和案例的表述中，包括基本原理、案件事实、案件事实认定分析、法律适用分析以及该案例所引伸出的行政法理论或热点问题，这些层次使每一个案例都形成了比较完整的知识结构。三是保证整个教材体系的逻辑性。本教科书在当初编写时，出版社和有关主管部门就要求它不同于一般意义上的案例分析，不能就事论事，案例只是解读和拓展相关原理的工具。因此，从案件事实到得出的结论都必须具有逻辑上的严密性，而且能够提炼出相关的行政法理论。这可以说是本教科书的一大特色。这些特点从现在来看，具有一定的超前性。因为，经过十多年的发展，行政法乃至于整

个法学的案例教学仍然必须建立在系统性、结构性、逻辑性等若干特性之上。2010年，最高人民法院发布了《关于案例指导工作的规定》，这一《规定》对中国法学教学产生了深刻影响。在这样的背景下，行政法案例分析以及案例教材引起了学界普遍重视，也有大量行政法案例分析和教材出版，然而，笔者注意到，诸多学者把行政法案例都简单的与行政复议案例、行政诉讼案例、行政赔偿案例相等同。而客观事实是，行政法中绝大多数案例并没有进入到司法案例的行列。同时，有些学者把行政法案例及其分析仅仅限制在若干行政法典中，似乎行政法原理部分是不需要相关案例予以支撑和解读的。本教科书在对国内相关行政法案例分析及其案例教材进行总结的基础上避免了上列不足。进一步讲，本教科书有机地将行政法中的司法案例与其他行政案例的关系作了处理，将行政法基础理论与行政法案例的关系作了处理，将行政法学中的热点问题与行政法案例的关系作了处理。通过这样的处理使读者们既能把握我国行政法的基本理论，又能对行政法治实践有所认识，还能通过这些案例的解读把握行政法学理论中的若干前沿和热点问题。本书由笔者独立撰写，行文风格和技术保持了从头至尾的连贯性，这与国内绝大多数教科书由集体编写相比，也是一大特色。当然，本书的编写方式也是一个尝试，难免存在不足，望读者们批评指正。

关保英

2012年10月

自序

行政法教学方法的创新是近年来行政法学较为关注的问题之一，也引起了教育部门和法学教育主管部门的重视^[1]。在这种有关行政法教学改革的浪潮中，诸多新的教学方法被提了出来，而且在一些学校、一些法律院系、一些行政法课堂上被推广和试用。例如，行政法的讨论式教学^[2]、行政法的法规教学^[3]、行政法的案例教学^[4]等都成了行政法教学中的时尚方法。但从目

* 2009年笔者在《河南政法管理干部学院学报》发表了《行政法案例教学研究》一文，对行政法案例教学的相关问题作了初步探讨。作者的研究引起了国内行政法学界乃至公法学的关注，该文被人大复印资料《宪法学、行政法学》（2009年第11期）全文转载。2011年该文获“上海市第十届教育科学研究成果（教育理论创新）”三等奖。可见，该文的诸多研究已经得到了学界和专家们的认同。在笔者看来，对于《行政法案例教程》而言，此篇论文具有一定的理论积淀之功能，因此，笔者将该文作为本教科书的序言，希望读者们对行政法案例教学的若干理论和实践问题有一个融会贯通的认识。

- [1] 2006年全国法学院院长会议上，不少学者撰写文章对法学教学的创新提出了看法，学界对法学教学改革的重视已经超过了历史上任何一个时期，一些新的教学方法被设计出来，一些长期为西方人独占的教学方法正在我国被接受和研究，例如，诊所式法律教学在我国被人们普遍接受的事实就是例证。
- [2] 所谓行政法讨论式教学是指在行政法的教学中，主讲教师仅仅起到引导或者裁判的作用，由学生展开对相关行政法问题的讨论。国内关于讨论式教学法已经出版了一些教材，例如，在公法学范围中就已经出版了宪法学的讨论教材。
- [3] 近年来法规教学已经得到了越来越普遍的承认和接受，我国也陆续出版了一些关于法规教学的教科书。法律出版社在2005年出版了一部《行政法与行政诉讼法学教学配套法规》，其中法规教学的编排很有特色。例如，其在对《行政许可法》第二章的教学中就列出了两个教学范畴：一个是本章的说明，其对《行政许可法》第二章及有关行政许可的设定作了基本的理论和实践说明；另一个是本章的体系表。在体系表中列举了本章的基本知识点以及对应的法条。参见法律教育研究中心编著：《行政法与行政诉讼法学教学配套法规》，法律出版社2005年版。
- [4] 行政法案例教学的系统化是从20世纪末开始的，1998年年初司法部法学教材编辑部决定出版一套有关法学的案例教材，这个称谓本身就是一个巨大的进步，因为在此之前，人们只是提到案例在教学过程中的运用，而没有将案例教学、案例教材作为一个新的现象看待。1999年方世荣主编了《行政诉讼法案例教程》，关保英主编了《行政法案例教程》，并都作为司法部教材编辑部的规划教材由中国政法大学出版社出版。

前情况来看,行政法教学的这些新的方法和方法论都是由各教学单位乃至各个教师或教学课堂自发进行的。换言之,国家和有关的法学教育主管部门,哪怕是民间性的权威法学教育的组织^[1]都没有形成一个统一的、人们普遍接受的新的教学方法的范本,这便导致了有关行政法的新的教育方法各自为政,分散于最小的教学单位之中,其结果很可能事与愿违,且必然冲淡长期以来形成的较为规范的传统行政法学教学方法。行政法案例教学可以说是诸种新的行政法教学方法中最为基本、运用亦最多的教学方法,然而,行政法案例教学的基本理论和实践问题究竟是什么,几乎在行政法学界没有一个成体系的说法。近年来,我国出版了几部行政法案例教程,但这些教程的编写既没有统一的体例,也没有统一的教学内容和结构^[2]。就各教科书收集的案例来看也是五花八门,既有发生于最高行政系统的案件,又有发生于最低行政机关的案件;既有以行政判决形式出现的行政诉讼案件,也有仅仅存在于行政管理中的行政执法案件;既有几个世纪以前发生的案件,也有最近发生的案件;既有典型案件,也有生僻案件;等等。即是说,单就案件的选择来看就十分混乱,而其他细节上的问题更是莫衷一是。基于此,笔者认为有必要从理论上和实践上对行政法案例教学进行研究,笔者撰就此文,拟对行政法案例教学的必要性、理论模式、方法论、实施路径等若干重大问题予以探讨,以引起学界和法学教育主管部门的重视。

一、行政法案例教学的客观趋势

行政法案例教学是指在行政法的教学过程中将行政案例作为教学基本单位或辅助单位的行政法教学方法。行政法案例教学是行政法教学方法的一种,它本身并不是行政法教学内容和行政法教学的立足点,这一点必须明确。因为,无论行政法的讨论教学、法规教学抑或其他教学,其教学的内容和立足

[1] 我国除了教育部和司法部设立的官方教育机构外,还有下属于政府的法学会组织,我们认为,法学会在我国应当是民间法律教育的权威机构,无论中国法学会,还是地方级别的法学会都在一定范围内决定和指导法学教育的方式。但关于行政法案例教学方法、法规教学方法都没有一个统一的规则。

[2] 行政法案例教材的编写近年来在我国已经成为一个时尚,据不完全统计目前出版的行政法案例教材已有十余部,这还不包括有关行政法案例分析的实用手册等。但是,行政法案例教科书究竟怎样编写一直没有形成共识,笔者1999年出版的《行政法案例教程》以行政法的规划教材为范本,对教材中的每个章节放一些问题,再将这些问题用案例的方式予以解析。行政法案例教科书的体例在今后一段时间内仍然是行政法学界关注的问题之一。

点都是行政法这个社会现象和法律现象。行政法教学由一系列单位构成，如行政法理念、行政法规范、行政法制度等，行政法案例只是与上列单位并列或平行的一个单位。如果把行政法案例错误地定性为行政法教学的内容，就必然会改变行政法作为部门法的地位，甚至会改变一国的法律传统。^{〔1〕}行政法案例教学的过程中，行政法案例扮演非常重要的角色，它贯穿于案例教学的基本环节中，整个教学过程以案例为基本点，或者是对案例的解决，或者是通过案例阐释某一行政法或行政法学基本问题。但是，行政法案例不是行政法案例教学的归宿，其归属和行政法的一般教学并无不同，此点也是需要引起注意的。国内一些行政法案例教学的教科书把行政法案例几乎视为行政法案例教学的终结点，^{〔2〕}但是在笔者看来，行政法案例教学的终点还是应当回归到行政法的基本价值和基本原理中来，这其中的道理是不需要多作论证的。行政法案例教学发生在行政法课堂教学中，这一点也是必须予以强调的。我们知道，在传统的行政法学教学中并非没有行政法案例，只是这些案例常常作为课堂教学以外的辅助功课，在国内第一部案例教程问世之前^{〔3〕}，就有诸多本行政法案例汇编，这些案例汇编也常常被行政法教师指定为行政法的辅助教学书目。从这个意义上讲，行政法案例教学是对行政法课堂教学格局的改变。上述问题是我们掌握行政法案例教学时必须首先解决的问题。行政法案例教学在我国乃至全世界似乎都是一个不可逆转的趋势，即人们在行政法教学中越来越重视、越来越普遍运用案例教学这一新的教学方法，那么，对这种趋势应当从哪些方面进行解读呢？笔者认为下列方面的分析将有助于我们认识行政法案例教学的客观必然性。

第一，行政法案例教学是由行政法学作为应用学科的地位日益明显决定

-
- 〔1〕 也许，在判例法系的国家，行政法案例教学中的行政法案例是教学的基本内容，在这样的国家，案例已经不仅仅是个案，而是一个能够对后来的行政法治产生实质性影响的规则或者规则体系。但在成文法主义的国家，案例是法律规范的附属物，在这样的国家中，法律规范常常与法案是分离的，一些法律规范制定出来以后并不一定发生与这个规范相联系的行政法案。
- 〔2〕 诸多行政法案例教学的教科书以对案件的解决为终点，而没有将行政法案例教学中案例分析所得出的行政法原理作为相对较高的目标，如果将行政法案例教学等同于对案件的解决那就有失偏颇，笔者注意到，即使在判例法国家，行政法案例也是作为行政法原理的有机构成而存在的，参见〔美〕史蒂文·J·卡恩著，张梦中等译：《行政法原理与案例》，中山大学出版社2004年版，第164页。
- 〔3〕 我国第一部统编的行政法案例教程应当是由作者主编的《行政法案例教程》，1999年由中國政法大學出版社出版。

的。梅因在《古代法》中有这样一个理念，即在法学研究中存在纯理论法学的问题，“这些纯理论的创造者详细地观察了他们国王时代的各种制度和文明以及在某种程度上适合他们心理的其他时代的各种制度和文明，但是当把他们把注意力转向和他们自己在表面上有较大差别的古代社会状态时，他们便一致地停止观察而开始猜想了”。^{〔1〕} 不论梅因对纯理论法学在一定时期的研究状况如何不满，其作为法学研究中的一种研究取向却是客观存在的。尤其在法理学的研究中诸多法学流派的区分实质上都是有关纯理论上的区分。由于法学研究中纯理论研究的广泛存在，学者便常常将法学研究归于理论学科和应用学科两个范畴之下。不言而喻，当康德撰写《法的形而上学原理》时，当黑格尔撰写《法哲学原理》时，其是将法学作为理论学科处理的。对法的一般现象的此种认识进路也影响到部门法的研究，其中也包括行政法的研究。即是说，关于行政法问题的研究，学者们开始并不是完全将其定位于应用学科之中的，以20世纪40年代苏联学者出版的行政法教科书为例，其对行政法问题的讲授所关注的是有关政府和公共行政管理的理论，前苏联行政法教科书从头至尾没有一个实在法案例的事实就是例证。^{〔2〕} 将行政法在一定程度上归于理论学科，这究竟涉及的范围有多大，持续的时间有多长我们不得而知，但行政法作为理论学科在我国还有一定的影响力。然而，随着人们对部门行政法的正确定位，随着行政法制度在诸国政治生活和行政管理中的完善化，人们似乎更多地从应用法学的角度定义和研究行政法学问题。一些学者设计的行政法学科体系本来是想从较高层次回答行政法学理论，即想给这个学科以更多的理论价值，而当其这样做时还是置身于行政法作为应用学科这一认识之中，如《法律与行政》一书提出了诸如红灯理论、绿灯理论、黄灯理论等，我们通过仔细分析，其每一种理论体系的设计都以行政法事实为基础。进一步讲，应用学科是其对行政法学的基本定位，理论分析附着于行政法作为应用学科的基本事实判例之中。总之，行政法作为应用学科的地位越来越明显，而应用学科的最大特征就是能够解决发生于这个学科背后的具体事实和具体事件。不同应用学科面对不同的事实和事件，行政法学作为应用

〔1〕 [英] 梅因著，沈景良译：《古代法》，商务印书馆1984年版，第53页。

〔2〕 参见[苏] C. C. 司徒节尼金著，中国人民大学国家法教研室译：《苏联行政法》，中国人民大学出版社1955年版。

学科面对的基本事实和事件就是每日每时发生在行政法适用过程中的具体案件。深而论之，行政法案件和行政法案例就成为了支撑行政法学科的基点，作为以这个学科之状况为依据的教学活动就不能离开行政法案例，这是行政法案例教学客观必然性的第一个理论根据。

第二，行政法案例教学是由传统行政法学教学的滞后性决定的。行政法学教学是法学教学的组成部分，所不同的是，在我国，行政法学教学要比整个法学教学以及其他主要部门法的教学起步晚一些。我国教育部将行政法课程列入法学教学的计划是20世纪80年代末的事情，在此之前亦有个别学校开设行政法学课程，但行政法教学还没有被普遍接受和推广。应当说，行政法学教学起步较晚对于行政法学教学本身来讲不一定是坏事，因为起步较晚的状况可以使其接受现行的新的教育理念、新的法学教学的体系和方法。但令人遗憾的是，我国行政法学教学从一开始就打上了传统法学教学的烙印，甚至在一些方面比传统法学教学有过之而无不及。以我国1983年出版的第一部行政法教科书为例，其体系的设计更像是一部有关国家公共行政管理的手册，有关政府行政系统行政政策的手册。^{〔1〕}全书介绍的基本上是一些政府行政管理的文件，而每一个文件的讲解都是评价这个文件的基本内容，并没有将这些文件与行政执法案件结合起来。笔者认为，法学教学有两种模式，一是演绎式，另一是归纳式。前者是指法学教学从法律规范的基本规定出发，演绎具体的执法过程、具体的行政法现象，其中包括发生于行政管理过程中的案件。后者则是指从大量存在于法治实践中的案件出发，由个别案件推论行政法的规范并形成基本的行政法理论。如果将我国传统行政法学教学在上列两个模式中进行归类的话，那么，演绎式便是我国传统行政法教学的基本模式。这个模式不只存在于行政法教学之中，我国整个的法学教学都是这样的模式。在笔者看来，演绎模式在一国法学教学的一定历史时期是必要的，如当一国的法律体系正在形成或基本形成时，这样的模式便是必不可少的。因为，此时需要将一些理念和价值运用于法治之中，将一些法律规范作为法

〔1〕 这个教科书尤其在分论部分讲到了“军事行政管理”、“外事行政管理”、“民政行政管理”、“公安行政管理”、“司法行政管理”、“国民经济行政管理”、“教育、科技、文化、卫生、体育行政管理”等。这些内容归于行政管理学教科书中似乎更妥当一些。参见王珉灿主编：《行政法概要》，法律出版社1983年版，第161页。

治大前提，并有序地介绍给法律院系的学生。但是，当一国法律体系处于由制定法转化至法治运作过程中时，法律教育和教学的模式就应当发生变化，即由演绎模式转化为归纳模式。对于法律院系的学生而言，应当首先面临法律的基本素材，即法律案例或案件，再通过归纳的方式，将具体案件事实上升为法治的一般规则和一般原理。一个法律院系的学生通过归纳对法律问题的掌握，要比通过演绎对法律问题的掌握来得更加实惠一些，对其法律执业能力的形成也更加有效一些。通过这样的逻辑分析我们便可以顺理成章地得出结论，演绎式的行政法教学模式已经过时，已经比较滞后。必须代之以归纳模式，而归纳模式的前提便是在教学中运用大量的行政法案例。

第三，行政法案例教学是由法学教学成本应当有所降低的社会期待所决定的。法学教学成本相对较大是全世界面临的问题，所谓法学教学的成本相对较大是指法学教学的投入以及所消耗的各种各样的资源要大于其他学科的教学。以法学人才的培养为例，其周期就比其他学科人才的培养周期要长一些，美国其他方面人才的培养可以在本科教学中予以完成，即通常情况下，本科毕业的专业人才就有能力上岗从事与其所学专业相一致的社会职业。而法学则不行，在法学院读书的学生必须首先有其他学科的本科学历。法学教学成本相对较高在西方国家主要是由其对法治的重视理念所决定的，因为，法治发达的国家认为法律职业是一个既需要技术，又需要相关素质和素养的职业。法官和律师能够主持公正的理念就是这些国家对其素质的基本要求。显然，对法律人格要求较高就必然会在法学教育中投入更高的成本。那么，我国的情况是怎样的呢？一方面，我国法学教育的成本也是相对较高的，另一方面，我国法学教育成本相对较高的原因不是源于对法律神圣感的价值选择，而是法学教育本身与法治实践的相对脱节。即是说，我国法律教育的投入与其他学科的教学投入相比并不算少，反倒相对较多，但这些法律院系的学生走向社会以后还基本上不能独立从事最基本的法律工作，即便是法学硕士生绝大部分亦难以独立处理法律案件。这样便导致了本科乃至研究生期间的培养无效，学生毕业以后还必须由社会进行二次培养。因此，从总体上讲，我国法学教学的成本相对较大。全社会对法律教学成本降低的关注已成为一个不能回避的问题，司法考试制度甚至公务员考试制度的设立就从一个侧面佐证了政府对法学教育低成本的默认。每年司法考试极低的通过率也证明了

法学教学成本相对较大的事实。社会对法学教育成本降低的期待是一个不言自明的事实，而降低法学教学成本的路径之一就是在法学教育中推广案例教学。行政法学教学比其他部门法的难度更大一些，其中的原因在于行政法在所有部门法中涉及领域和范围最广，技术指数和含量最高，操作难度也最大。我们如果将某一行政管理部门的普遍行为规则和技术规则放在一起，那么，我们将会发现即便是某一具体管理部门的技术规则都要比整个刑事法律的技术规则多许多倍。如果不通过行政案例来培养行政法的操作，学生还需要在社会上摸索数年以后才能成为一个合格的行政法专业的学生。案例教学的较强操作性必然会降低行政法教学的成本。

第四，行政法案例教学是由培养法律人才的实践理性决定的。行政法案例教学从字面意义上看，包括了所有不同层次的行政法教学活动。具体地讲，行政法案例教学的字面意思是说在行政法教学的博士层面、硕士层面、本科层面、专科层面上都存在案例教学的问题。字面意义上的理解并没有科学揭示行政法案例教学适用的具体层次。通常意义上，我们讨论的行政法案例教学主要是本科层面，就是在本科教育中的案例教学问题，因为我国目前法学教学主要存在于本科层面上。当然，近年来随着我国对硕士研究生教学规模的扩大，硕士教学也成了行政法教学中的一大部分。而且行政法硕士教学的格局也较前发生了深刻变化，如果说，以前硕士研究生的法学教学以研究为主的话，那么，现在硕士研究生的教学主要在实用方面，这可以从硕士研究生毕业以后的就业方面得到佐证。据有关资料统计，我国法学硕士研究生毕业以后，留在教学和科研机构的比例越来越少，在北京、上海等大城市几乎无一硕士能够在高校和科研单位从事研究工作。^{〔1〕}目前法学教学的人才培养主要在本科和硕士这两个层面上，因为这两个层面的学生比例占绝对优势。法学人才培养在我国经历了一个发展过程。上个世纪70年代末恢复高考制度初期和文革前的法学本科教学是以研究为主的，这也是本科与专科区分的主要标准，即大学本科主要培养研究型人才，而专科主要培养实用型人才。随着本科教育的普及和专科教育的萎缩，再加上硕士研究生教学的普遍化、博

〔1〕 目前各高等院校，尤其发达地区和大城市的高等院校对教师资格的准入都作了严格限制，绝大多数学校规定只有博士学位的学生才能进入高等院校从教。

士研究生教学范围的扩大，与其他学科的本科教学一样，法学的本科教学所突出的是实践理性，而不是研究理性。显然，本科法学教学由研究理性向实践理性的发展，为本科法学教学中案例教学的运用提出了强烈挑战和迫切要求。作为实践理性的法学本科或者法学硕士教学，其教学理念是学生学与用、学与需、学与实的统一。在教学过程中将发生于法治实践中的案件予以广泛运用就成为教学格局发生变化的测评标准之一。

二、行政法案例教学的理论模式

行政法案例教学牵涉到对一系列关系的处理，而这些关系在行政法案例教学以外的普通教学中是不存在的，对不同关系进行不同处理的方式就构成了行政法案例教学的基本模式。行政法案例教学中下列关系既是非常敏感的又是必须予以处理的：一是行政法教学计划与案例教学过程的关系。我们所说的行政法教学计划是指由国家教育主管部门或者法学教育主管部门制定的有关法学教学的计划。我国法学教学计划是由教育部委托法学教学指导委员会制定的。由于司法部没有专职的法学教育主管机构，其在司法部退出法学教育管理之前亦为法学教育制定了一系列的计划，其中包括行政法教学中的主要教学内容、教学的时数、教学的基本教学要求等等。我国部门法的教学计划与法律理论学科的教学计划一样都没有规定严格的案例教学问题。通常情况下，主讲教师将教学计划确定的基本内容在教学法定时数内完成都是很有困难的。这样便存在一个问题，或者说一对关系，即行政法案例教学过程与权威部门规定的教学计划之间的关系，这一对关系决定着行政法案例教学推广的深度和广度。二是行政法典则与行政法案件的关系。行政法典则是行政法的基本构成，正是大量行政法典则的存在才使行政法这个部门法有一个基本的概貌。在传统教学中，行政法典则足以成为行政法教学的全部。而行政法案例教学中，已经存在的行政法典则是不能回避的，行政法案件更是构成了教学过程的主导因素，那么，如何处理行政法典则与行政法案件的关系又是一个必须解决的问题，而不同的解决方式就使行政法案例教学形成不同的模式。三是案件事实与行政法理论的关系。行政法案例是发生于行政法运作过程中的案件事实，在案件事实和行政法律规范之外还有一个行政法理问题。在行政实在法中有些法理是不作规定的，有些法理存在于宪法层面或者有关的法律理念层面。案件事实的分析除了必须考虑行政实在法的规定外，

行政法基本理论是不可缺少的，一些理论是世界各国共同面临的问题，由于其率先在法治发达国家的行政法理念和行政法律制度中出现，因而在我国行政实在法之中并不一定能够找到根据，例如行政处罚中一事不再罚原则就是我国从国外引进的行政法理念。原理与案件事实、原理与典则关系处理方式构成了行政法案例教学的不同模式。四是行政法理与事理的关系。行政法案件解决中，常常有两套不同的指导机制，一是有关行政法的法理，即有关行政法的基本原理以及由这些原理决定的处理案件的方法。另一则是由案件事实隐含的事理，即这个案件作为一个客观事物的解决机理。此种解决机理存在于行政法理之外，在一国行政法相关理论没有完全建立的情况下，这样的机理是解决行政案件的重大理论，由此理论派生的解决案件的方法常常比行政法理还有效。该机理使行政法案例教学既显得十分必要，又变得生动活泼，这是行政法案例教学模式形成的又一决定因素。上列诸种关系作为行政法案例教学的基因，其不同的排列和组合方式就使行政法案例教学有了不同的理论模式。

第一，以案说法模式。以案说法模式是行政法案例教学的模式之一，是指在行政法案例教学过程中首先确定法律典则、法律制度、法律原理这样的大前提，而且将这些大前提作为一个毋庸置疑的肯定因素予以认可。再用经过筛选的行政案件说明这些法律典则、法律制度、法律原则的法定性和合理性。此种教学中法的一般问题不能成为争议的焦点，而案件在通常情况下也不能成为争议的焦点。当然，有些情况下案件可以作为是否适用某一法律制度的对象而展开讨论。在此种教学模式中，行政法典则和制度是教学过程中的关键词，而行政法案例只是为了说明这一典则或制度而选择出来的辅助词。在笔者看来，此种教学方法的目标在于使学生掌握法律典则和制度，而不是培养学生解决实际案件的相对独立和主观的能力。近年来，我国就出版了好几部以案说法的行政法案例教科书。胡锦涛教授于1998年就主编了这样一本书——《以案说法——行政法篇》，这是一部典型的以案说法的行政法案例教学的教科书。其在书中对案例采取了这样的体系设计，先设有一个栏目为“案情介绍”，再设一个栏目为“法律分析”。当其将案例列举出来以后就指出这一案件中的权利和义务究竟适合用哪一个行政法典则，或者行政法典则中的哪一个法律制度来解决。例如，该书有一个名为“畜牧兽医站能当场作