

# 面向 MPA 的行政法教学

王 瑞

(国防科学技术大学 信息系统与管理学院, 湖南 长沙 410073)

**【摘要】** 从人治走向法治是当代中国公共管理最深刻的变化之一,其核心内容是行政权力的行使在法律的控  
制之下逐渐走向规范。在这一背景下进行的行政法教学无疑要将这种变化趋势和时代精神融入课堂,同  
时顺应教育改革的新发展,运用新型教育理念和技术实现教学目的。本文作者结合自身教学实践认为 MPA 中的  
行政法教学应当牢牢把握以下三个方面的内容:课程定位以贯彻行政法治精神为教学基点;内容设计贯穿以问  
题为导向的案例安排;教学方法注重学生广泛参与的师生互动。

**【关键词】** 公共管理;行政法;案例教学

**【中图分类号】** G642.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1672-8874 (2006) 03-0059-03

我国公共管理硕士(MPA)专业学位从 2001 年首届招生,2002 年春季入学,到 2003 年秋首批  
毕业生获得硕士学位,目前已完成三个教育周期。MPA 课程设置中,行政法学始终被列入 MPA 专业  
学位教育指导委员会指定的核心课程之一。既反映了当代公共管理理论和实践的发展趋势,也是我国  
行政改革需求的突出体现。

从数量上讲,MPA 学员主要来自于公共管理  
部门,其中尤以政府公务员居多。他们一般具有较  
丰富的实践经验,许多还是来自不同岗位的领导和  
骨干,代表着中国公共管理的未来。将什么样的理  
念和知识传递给他们,提升他们承负中国行政改革  
使命的素质和能力,是每一个 MPA 教师必须认真  
思考和实践的主题。

## 一、洞悉时代脉搏,把握课程主线

20 世纪 80 年代以来,中国行政管理改革呈现  
出两个鲜明的特色,形成了我国行政体制发展的两  
大主题:一是管理的专业化、科学化,二是管理的  
规范化、法治化。1997 年,党的十五大明确提出  
依法治国,标志着我们党治国方略的重大转变,在  
这一背景下,建设法治政府成为我国行政体制改  
革的重要目标之一。在西方发达国家,行政法在公  
共管理专业硕士学位培养课程体系中的地位并不  
突出,笔者查阅了包括哈佛大学肯尼迪政府学院、  
锡拉丘兹大学马克斯维尔学院、普林斯顿大学伍  
得罗威尔逊国际事务学院等世界著名大学的 MPA 课

程体系,发现多数学校并未将行政法列入其核心课  
程体系之中。关于这一点,国外一些学者的研究也  
作了印证。<sup>[1]</sup>出现这一现象的主要原因,是因为法  
治理念早已在西方发达国家深入人心,成为其政治  
制度的基石,而在中国,依法行政的道路还显得十  
分漫长和艰难,整个社会特别是政府管理部门工  
作人员法治意识十分淡薄和匮乏,与发展社会主  
义市场经济建设的迫切需要极不相称。

究其本质而言,作为与人治相对应的概念,法  
治是指法律对权力的规范和控制,行政法治或依  
法行政则意味着行政权力的运作被纳入法律控制  
的渠道。计划经济年代,政府通过计划配置资源,  
权力具有至高无上的属性,其行使不受限制,范  
围无边;市场经济条件下,政府与市场必须分界  
运行,政府需要澄清职能,明确地界定其权力运  
行边界。法治绝非政府被动地守法而为,更蕴含  
着对于人权、自由和民主的尊重。正是在市场经  
济的基础上,中国法治建设的内在需求得以真正  
产生并使得依法行政和依法治国成为不可逆转的  
进程。

改革开放以来,我国行政法制的发展非常清  
晰地呈现出行政权力运作逐渐走向规范的轨迹,  
并将公民权利本位理念注入法治实践,凸现出公  
共管理改革中重大的观念转变。尽管如此,行政  
法治的道路却并不顺畅,随着我国体制改革重心  
从企业向政府的位移,政府有法不依、任意执  
法,行政不公开、出尔反尔等问题已经成为制约  
经济发展的重要阻碍。这期间既有长期历史传统  
和文化积淀的作用

**【收稿日期】** 2005-10-18

**【作者简介】** 王瑞(1966-),女,硕士,国防科技大学副教授。

与影响,也与改革时期利益分化与纠葛等深层矛盾密切相关。

处于这一重大历史变革时期的MPA教师,无疑应当对其所处的历史潮流和复杂格局有清醒的认识并将这一认识在课堂中反映出来,只有这样,才能准确地把握课程的目标和任务,并在教学内容的定位和设计中梳理出完整的主线。与传统的囿于学科的教学不同,面向MPA的行政法教师不应拘泥于法学学科的知识体系,而应从不断发展的行政改革实践和行政学、经济学、管理学等其他学科中汲取丰富营养,以开阔的视野和高屋建瓴的胸怀把握课程的方向,这才是行政法学课程活的灵魂所在。

## 二、坚持问题导向,更新教学模式

所谓问题导向的学习(Problem-Based Learning)是与传统的主题导向的学习(Subject-Based learning)不同的教育理念与模式。问题导向这一概念可以追溯到20世纪著名的哲学家卡尔·波普尔的问题理论,根据这一理论,科学的发展就是不断发现问题、解决问题、进而又发现新问题的过程。<sup>[2]</sup>与传统的先学习学科内容,再尝试解决问题的教学模式不同,问题导向的教学强调以问题作为学习的起点,突破“学科、专业”限制,以欲解决的问题为中心,将与“问题”相关的学科知识有机地组织在一起,形成一个“整合”学科。

根据MPA指导委员会制定的《培养方案》,我国MPA培养目标主要定位在“为政府部门及非政府公共机构培养德才兼备,适应社会主义现代化建设需要的高层次、复合型、应用型公共管理专门人才。”方案同时明确提出培养对象应能“适应社会主义市场经济发展和依法治国、依法行政的需要。”作为未来中国公共事务的领导者和管理者,MPA学生理应集现代公共管理理念与专业技能于一身并能将之综合运用于实际,解决中国公共管理改革实践的重大问题。这本身就蕴含了问题导向的教育思想和理念。

目前在校的MPA学生多数为在职学习,具有多重专业背景和实践经验,身负繁重的工作与学业,一般具有明确的学习目的,也要求教师在有限的教学时数内优化、整合教学内容,实施以问题为导向的教学模式。

问题导向的教学模式首先应当将问题作为教学的起点。教师并不直接给学生传授现成的知识,而是引导学生发现各种各样的问题。值得注意的是,问题导向的教学非常重视问题的复杂性,以“非结

构性问题”取代传统教学中常常使用的“结构性问题”。结构性问题通常都有标准答案,而学生在现实工作中所遭遇的都是没有标准答案的非结构性问题。<sup>[3]</sup>目前我国行政法制建设还处于起步阶段,实际工作中发生的问题往往既无法从理论中找到现成的答案,也难以与既有的法律规定一一对应。这些问题既反映了国家法制建设的最新进展,又暴露出转型时期法制建设的矛盾与困惑。将这些问题挖掘展现出来,不仅可以激发学生的兴趣,将其引入获取理论解决问题的学习过程,同时更可以在这一过程中揭示出问题背后的复杂原因,使学生在法治进程的当中深刻思考影响行政法治进程的各种要素和作为公共事务管理者所担负的使命。

问题导向的教学模式应当将问题贯穿于教学的过程。在行政法教学过程中,这些问题一般是以案例的形式表现出来的。案例应当选取那些代表着我国行政法治发展趋势和具有重要理论意义和实践意义的事件,在整个教学过程中跟踪事件的发生发展和结果,不断提出问题启发思考。三年多来,经过不断的积累和筛选,笔者收集整理十余个典型案例的完整素材,包括背景、起因、发展、诉讼过程及结果以及数十个小案例素材。它们分别代表着不同领域、不同层次行政法治建设中的典型问题,如“田永诉北京科技大学案”、“刘燕文诉北京大学案”,“吉德仁诉盐城市人民政府案”,“北京二商集团诉商务部案”,“李慧娟事件”等,有些案例可以比较集中地反映出某一方面的问题,有些问题则需要综合运用数个案例来加以分析说明。将问题导向教学与案例运用相结合,使整个教学过程更为生动,更富有时代感。

问题导向的教学模式应当以问题作为教学活动的终点。提出问题的目的是为了解决问题,教学活动不仅应以问题为开端,还应以问题为终结。终结并非意味着问题的终极解决,教学的最终结果也绝不是用所传授的知识消灭问题,而是应以解决问题作为教学的方向和归宿。<sup>[4]</sup>问题型教学模式应当在初步解决问题的基础上提出更多、更广泛的新问题。这些新问题,不仅在于它能使教学活动无止境地延伸,更重要地在于最终把学生引上法治变革的创新之路。

## 三、注重主体培养,强化学生参与

由于传统教育一直以知识灌输为主要任务,因而教学活动一直是以教师的中心地位为基点而展开的,教师作为知识的垄断者,作为智慧和真理的化

身，掌控着教学活动的全过程。学生被视为教学过程的客体，只能成为特定观念和知识体系的被动接受者。随着现代社会经济和信息技术的发展，人类文化的传递方式正在发生着革命性变化，传统教育体制下教师最重要的功能正在发生萎缩，这正是当今教育改革中教师所面临的巨大挑战。

问题导向的行政法教学是以学生的广泛参与和自主学习为基础的。问题导向式教学的基础理论之一建构主义（也称结构主义）理论认为，学习不仅受外界因素的影响，更主要地是受学习者本身的认知方式、学习动机、情感、价值观等的影响，而这些因素却往往被传统教学观忽略，进而提出以“学习者为中心”的理论<sup>[5]</sup>。20世纪80年代以来，这一观点逐渐在学习理论中占据了主要地位。

MPA学生均为在职学习，已经具有相应的知识和经验储备，有较强的独立思考能力，教学活动更应以其为主体构建，学生参与也应在这一基础上设计。总结三年来的教学实践，笔者认为行政法教学活动中的学生参与应特别注意以下三个方面：

1. **全程参与**。学生不只是教学活动的被动参加者，更应当是教学过程的设计者和实践者。教学活动要能够充分调动学生的主动性和积极性，就必须让学生亲身参与教学活动的每一个环节。从课程的定位到课程内容的选择，均应以学生的需求为牵引。笔者在教学中的许多问题设计都是由学生提出并提供资料的，如2004年长沙市围绕摩托车通行问题引发的两起诉讼引起了媒体的广泛关注，恰好在学的两名学生直接或间接参与了事件的处理。将这类案件直接引入教学并以此为契机分析讨论交通管理中的相关行政法问题取得了非常好的效果。又如2003年湖南省公安厅的两位同学将其工作中遇到的机动车号牌是否应当公开拍卖的问题提交课堂，教师为此专门组织了一次模拟听证会，也受到了普遍的欢迎。

考试环节也可以通过学生更多的参与来促进教学内容的吸收。如通过指定特定事件或主题让学生收集准备资料，课堂现场出题的方式进行考核，更进一步地促使学生关注和思考教学内容，近年来已成为MPA行政法教学中常用的考试方式之一。

2. **自主学习**。参与应当是全身心地投入。教师并不回答学生应当如何去解决面临的问题，甚至不应当提出问题，而是由教师引导学生发现问题并向学生提供解决该问题的有关线索（例如需要搜集哪一类资料、从何处获取有关的信息资料以及现实中专家解决类似问题的探索过程等）。在这一过程中，教师应当更清晰地梳理和提供发生问题的情境，更加注意学生的个性发展。这显然对教师的理论分析及知识整合能力都提出了更高的要求。

3. **注重交流**。学生的参与应当是开放的。MPA学生有各自的学科专业背景，来自不同的工作岗位，客观上具有多元的观察问题的视角，通过不同观点的交锋，可以补充、修正、加深每个学生包括教师对当前问题的理解。学习的讨论与交流既可以在一定的场合内进行，也可以通过网络进行，讨论人员既可以是学员，任课教师，也可以是对问题感兴趣的其他人，包括在该领域有一定研究的学者或实际工作者。

公共管理专业硕士（MPA）的培养在我国还是新生事物，行政法教学如何为培养新型的公共管理人才助一臂之力还有待于进一步的研究和探讨。作为亲身参与这一进程的行政法教师，能够在教学过程中体会探索的乐趣及感受国家行政法治的发展和进步，既是责任，也是一种无尚的光荣。

#### [参考文献]

- [1] Caroline Haiyan Tong and Jeffrey D. Straussman. A Master of Public Administration Degree with Chinese Characteristics [J]. Journal of Public Affairs Education, 2003, (1).
- [2] 波普尔. 猜想与反驳: 科学知识的增长[M]. 上海: 上海译文出版社, 1986.
- [3] Pavelich, M. J., Olds, B. M., Miler, R. L. Real-world problem solving in freshman-sophomore engineering [C]. New Directions for Teaching and Learning, 1995.
- [4] 韦伯. 韦伯作品集 I 学术与政治[M]. 南宁: 广西师范大学出版社, 2004.
- [5] 布鲁纳. 教育的历程[M]. 台北: 五南图书公司, 1995.

(责任编辑: 范玉芳)