

论党内法规人才培养的障碍及其克服

——基于 X 大学的思考*

曾钰诚 成立文**

摘要: 全面推进从严治党, 需要加强党内法规制度体系建设, 这离不开党内法规专门性人才的支撑。党内法规人才培养对于加强党的领导、服务党的建设、推进依规治党具有现实意义。党内法规人才具有政治性、实践性、理论性、复合性等特征, 其中政治性是党内法规人才区别于其他类型人才的根本特征, 这展现了党内法规人才的特殊性。通过观察 X 大学在党内法规人才培养过程中所面临的培养机制有待完善、党内法规专业方向就业缺乏保障、党内法规研究中心实体化推进困难等问题, 我们尝试揭示当前全国在党内法规人才培养中所存在或可能存在的困难和挑战, 这在一定程度上削弱了党内法规人才培养的现实效果。在现阶段, 应通过强化跨学科专业协同教学、深化党内法规实践性教育、拓宽党内法规专业方向就业渠道、加强实务部门支持保障以及构建“高校—研究中心—实务部门”三方主体协同模式等举措, 突破难点解决现有问题, 从而促进党内法规人才培养质量的提升。

关键词: 党内法规 人才培养 政治性 实践性教育 研究中心实体化

党内法规人才培养是伴随着党内法规制度体系建设的逐步推进以及党内法规基础理论持续发展而产生的一个亟须认真对待和关注的理论与实践话题。党的十八大以来, 全面从严治党的深入实施使得党内法规制度体系建设获得广泛的关注。党内法规作为中国共产党管党治党的制度遵循, 为全面从严治党的有

* 课题项目: 本文为 2018 年度国家社科基金一般项目“依法治国和依规治党有机统一研究”[18BFX005]、2018 年武汉大学学位与研究生教育教学改革研究一般项目“党内法规学研究生培养机制研究”阶段性成果。

** 作者简介: 曾钰诚, 厦门大学法学院博士研究生; 成立文, 厦门大学法学院博士研究生。

收稿日期: 2020 年 3 月 4 日。定稿日期: 2020 年 4 月 23 日。

效推进提供了基本保障。以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规制度体系建设，提出要在“建党100周年形成比较完善的党内法规制度体系”。^①随着党内法规实践的深入，另外一个基础性、关键性的话题——党内法规人才培养逐渐凸显其重要的价值。党内法规制度体系建设质量一定程度取决于党内法规专门性人才培养的质量与能力水平，加强党内法规人才培养有助于党内法规制度建设的长远发展。然而，当前针对党内法规人才培养问题的理论研究还比较薄弱，未受到足够重视，^②党内法规人才培养过程中也凸显出一系列问题，削弱了党内法规人才培养的效果。因此，笔者从自己所了解掌握的X大学党内法规人才培养过程中所面临的障碍出发，揭示当前全国在党内法规人才培养中存在或可能存在的困难挑战，并尝试有针对性地提出克服问题的建议，以求实现更好意义上的党内法规人才培养目标。

一 党内法规人才培养的现实意义

在全面推进从严治党的大背景下，加强党内法规人才培养具有现实意义，这主要表现在以下方面。

（一）党内法规人才培养是加强党的领导的内在要求

坚持中国共产党的领导是中国特色的社会主义的最本质特征。党的十九届四中全会提出，坚持党的集中统一领导是我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一。中国共产党致力于实现党的领导的制度化、规范化，加强党内权力自我约束机制的构建，需要持续推进党的领导法规制度建设，提高制度建设质量与有效性。而强化党的领导法规制度建设质量，重点在于培养一支高素质的党内法规专业队伍。党内法规不同于国家法律，具有鲜明的政治属性与规范属性，这就决定了单纯的法学人才培养路径或者政治学、党史学、马克思主义理论等专业人才培养模式难以深刻把握党内法规制度建设的规律以及特征。因此，亟须培养专门化的党内法规人才，以满足符合党情、国情与中国特色的党内法规制度建设需要。推进党内法规专门性人才培养实践，可提高党的领导法规制度建设质量与实效性，进而提升党的领导能力与规范化水平。

^① 习近平 《坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》，《人民日报》2016年12月26日，第1版。

^② 在中国知网中以“篇名”为基础检索“党内法规人才”，截至2020年4月23日，共检索到期刊文章共3篇。

（二）党内法规人才培养服务于党的建设的实践需要

党的十九大报告中强调“全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中。”^①这一政治论断明确了党内法规制度在推进新时代党的建设中的根本性、基础性、长期性作用。党内法规制度体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，是形塑法治国家、法治政党的制度基础，也是全面从严治党的根本遵循。习近平总书记非常重视党内法规制度体系建设，明确提出，“加快补齐党建方面的法规制度短板，力争到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系”。^②将党内法规体系的健全与完善同党的建设质量深入对接起来，凸显党内法规体系建设对于加强党的建设的重要意义。党内法规体系建设被提升到前所未有的战略高度。而加强党内法规人才培养为全面推进党内法规体系的健全，以及实现党的建设科学化、制度化、规范化提供了人才基础与支撑。实现“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”的党内法规制度体系建构，需要大量高素质的专业型、技术型、理论型、应用型党内法规人才的投身和参与。党内法规人才培养有效回应了新时代全面推进党的建设质量、完善党内法规体系对于专门性人才的迫切需求。

（三）党内法规人才培养是推进依规治党的前提

依规治党、制度治党的深入推进意味着中国共产党党内治理从依据政策、运动、口号的“粗放型”治理方式逐步向制度化、法治化的“现代型”治理模式转变，^③党内治理更具规范性，治理方式日趋完善，成为推动党的建设科学化、法治化，保持党的先进性，提升政治廉洁性的重要保障。党内治理依制度进行，深入推进依规治党对党内法规的制定者、执行者等治理主体的专业素养提出了较高的要求，即各治理主体必须了解党内法规、遵守党内法规，并能够切实执行党内法规，只有这样才能够保证管党治党取得良好效果。因此，培养高素质的党内法规专业人才，并使其参与到党内法规制定与实施的过程中，客观上有助于提升依规治党的实践效果。此外，依规治党与依法治国作为推进国家治理现代化与法治中国建设的重要治理路径，两者是有机统一的，这不仅要求党内法规人才须充分掌握党内法规相关专业知

① 习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

② 习近平《坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》，《人民日报》2016年12月26日，第1版。

③ 参见王建芹、农云贵《新时代依规治党的法理逻辑与路径》，《求实》2018年第2期。

知识基础、法律思维能力以及党建、政治学学习背景和较好的马克思主义理论储备。依规治党的推进对高素质复合型党内法规人才的需求更为迫切，而加快党内法规人才培养为提升党内法规建设质量、持续推进依规治党奠定了基础。

二 党内法规人才的主要特征

“党内法规人才”是一个整体性、统合性的概念表达，其内容涵盖了党内法规实务工作者、理论工作者、后备队伍等人才类型。党内法规实务工作者更多地在党内法规制度的实践层面发挥推动作用与影响力，党内法规的理论工作者则更专注于理论层面的知识建构和创新。而党内法规后备人才队伍则是上述两类人才类型的后备力量与补充力量，处于培养和成长阶段，同时也属于党内法规人才培养的对象范围。无论是党内法规理论型人才，还是党内法规应用型人才，都需要正确处理理论与实践的关系，将两者紧密联系起来进行把握。一方面，党内法规实践为理论研究提供了丰富经验与研究素材，党内法规研究也需要与制度实践紧密衔接以保证研究的针对性和有效性；另一方面，完善、成熟、定型的党内法规制度体系的构建也离不开理论支撑。理论性与实践性的相互结合使党内法规人才与传统法学人才具有一定的类似性，二者均可以被纳入法治人才的范畴。但党内法规人才也存在与法学人才相区别的地方。笔者认为，党内法规人才至少应当具备以下四个方面特征。

一是政治性。党内法规人才具有鲜明的政治属性，这是区别于法律、科学等其他类型人才的根本特征，其他所有特征均派生于、辅助于、服务于政治属性。党的十九大报告指出，旗帜鲜明讲政治是马克思主义政党的根本要求。习近平总书记强调“政治问题，任何时候都是根本性的大问题。全面从严治党，必须注重政治上的要求。”^① 我们党作为马克思主义政党，是一个具有鲜明政治阶级属性的组织，党内法规作为党的意志的全面展现，必然具有鲜明的政治性。^② 党内法规人才是党内法规理论的研究者及其制度实践者，无论是理论研究过程还是制度实践过程，都需要坚持政治属性，必须在政治方向、政治路线、政治立场上同党中央保持高度一致。懂政治、讲政治是党内法规人才必须具备的理论与实践素养，也是党内法规人才培养质量的根本衡量标准。党内法规人才是服务于党的建设及其制度实践的专门性人才，这决定了党内法规人

^① 《习近平全面从严治党着力解决这些突出问题》，资料来源：http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201708/15/t20170815_25029483.shtml，最后访问日期：2020年6月28日。

^② 参见宋功德《坚持依规治党》，《中国法学》2018年第2期。

才只能姓“党”，只能以维护党的根本利益、维护党中央政治权威作为一切实务工作与理论研究的出发点和落脚点。“政治正确”是党内法规人才理论研究与实务工作的“生命线”，党内法规研究、党内法规实践都需要坚持政治性要求，将政治性要求贯彻到理论研究与制度实践各方面，充分彰显党内法规人才服务于党的规章制度建设各项决策部署的政治属性与功能。

二是实践性。党内法规人才与法律人才一样，都具有鲜明的实践性特征。党内法规是一个实践性非常强的知识体系，党内法规的制度内容与知识构成很大程度来源于中国共产党立党建党、管党治党实践过程中行之有效的经验和传统，从过去建立在不成文工作惯例基础上的纪律规矩，不断演进发展成为当前较为成熟的党的章程、党的领导法规制度、党的组织法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度“1+4”的党内法规体系，并通过制度文本的形式固定下来。因此，党内法规人才培养与党内法规制度建设、实施等实践过程紧密联系，无论是为党内法规实务部门培养应用型、实务型人才，还是为高等院校、科研机构培养理论型、研究型人才，最终目的都是服务中国共产党管党治党、推进党的建设的现实需要。同时，党内法规人才的实践性特征与传统法学人才的实践性特征存在一定的区别，党内法规人才的实践性强调党内法规人才应以服务党内法规制度体系建设实践为导向，而传统法学人才的实践性不仅涉及法律制度建设实践，还包括司法实践、法律服务实践等方面内容。

三是理论性。理论性是党内法规人才的重要特征，强化党内法规人才的理论素养，是提高党内法规人才培养质量、夯实党内法规人才专业能力的关键环节。无论是党内法规理论型人才还是应用型人才，都需要具备高度的理论素养。人才培养的过程，都是以学习掌握相关专业学科方向的基础理论作为开端和起点。党内法规的制度发展历程是一个由“实践”到“理论”再到“实践”的循环往复的演进过程，在这个过程中，将党内法规建设中的规律性、经验性认识提炼上升为理论，再借助理论资源进一步指导党内法规建设实践。因此，理论性与实践性就如同一个硬币的两面，不可分割，党内法规人才在具有实践性的同时，必然要求其具备较高的理论功底和素质。加之当前党内法规研究尚处于初始阶段，研究以基础理论为重点，党内法规人才在参与实践工作之前，首先是理论研究者，坚实的理论功底是党内法规人才的必备素养。当然，党内法规人才的理论性不同于传统法学人才的理论性。党内法规属于中国特色的制度话语形态，是中国共产党管党治党的经验集成，因此与之相对应的党内法规理论也同样是本土化的理论创造，是马克思主义中国化理论成果与党的建设基本经验的有效整合。

四是复合性。党内法规人才体现出较高的复合性特征，党内法规基础理论研究是多学科、多理论、多视角整合融贯的结果，单一的学科背景与知识结构难以深入揭示、把握党内法规制度实践的发展规律与理论全貌。这要求党内法规人才能够综合掌握不同社会科学学科专业的知识理论与研究视野，通过融会贯通马克思主义、党史党建、法学、政治学等专业知识，从基础理论层面全面掌握管党治党、党的建设、党内法规建设中的规律、经验以及逻辑，并将之有效融入理论研究和制度建设的全过程。除此之外，基于党的全面领导地位，部分党内法规与规范性文件所涉及的内容不仅涉及党内法规基础理论，还涵盖了改革、发展、稳定、内政、外交、国防等党的领导领域，这对党内法规制定、审查、执行人员的知识面的宽度与广度提出了更高的要求。

三 当前党内法规人才培养面临的障碍

当前，X 大学在推进党内法规人才培养过程中面临一些障碍，这些障碍与问题在全国党内法规人才培养过程中或多或少均有体现，存在一定的普遍性。而这构成现阶段制约党内法规人才培养实效的可能因素。

（一）党内法规人才培养机制仍需完善

科学健全的党内法规人才培养机制是提升党内法规人才培养质量、促进人才培养取得实效的基础。诚如苏力教授所言，“中国研究生教育质量的提升、数量的增减就必须放在社会需求的大背景下综合考虑”。^① 党内法规制度体系建设的持续深入，促使理论与实践领域对党内法规专门性人才的需求也呈现急剧增长的态势。而现阶段，党内法规人才培养机制在招录机制、教学机制以及实践性培养机制建设方面的表现并不尽如人意，党内法规人才培养机制建设仍然存在有待完善的空间。

其一，党内法规方向专项招录指标仍显不足，与实务需求存在较大张力。X 大学在党内法规方向的招生指标上没有给予法学院以及党内法规研究中心以足够支持，党内法规方向专项招录机制建设缓慢。根据笔者调研了解到的情况，当前党内法规人才短缺问题突出，以某地省委办公厅法规局为例，其面临着地方性党内法规及规范性文件起草、审查、备案、评估任务繁重与实际工作人员数量紧张的矛盾，党内法规业务部门属于政治机关与专业部门，在政治

^① 苏力 《数量与质量——中国研究生教育的问题和回应》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2010 年第 1 期。

上、专业素质上对入职人员有着较高且特殊的要求，但往往符合这一标准的人才又是稀缺的，这客观上促成了实务部门对党内法规专门性人才的较高需求。X大学党内法规研究中心成立后，虽积极争取学校在招生指标等方面的支持，但收效不明显。截至2019年底，研究中心2年时间内共招收4名党内法规方向博士研究生、2名党内法规方向硕士研究生，与研究中心制定的每年8~10名博士研究生招录指标（其中包括在职博士）的计划仍然存在较大差距。在培养体系不成熟、不完善的背景下，培养党内法规专业方向的博士研究生、硕士研究生将面临更多压力与未知因素，如学位论文考核压力、资格论文发表压力等，这使导师在是否选择招收党内法规方向的硕士、博士研究生问题上存在一些顾虑。除了X大学，从全国范围内的党内法规专业方向的招生情况来看，其他大学也存在招生指标紧缺的问题，招生规模最大的武汉大学党内法规研究中心在2018、2019年分别招录了4名和3名党内法规方向博士研究生，华东政法大学2019年招录了2名党内法规方向博士研究生，招生培养数量远远无法满足实务部门所需，这在一定程度上反映了招收指标上的紧张和限制以及学校的不重视。

其二，在教学机制建设与培养模式设计上，没有体现党内法规的跨学科性特征。党规学是一个多学科体系共同互动、相互作用所形成的知识系统，具体涉及法学、马克思主义、党建党史、政治学等学科专业，呈现较为明显的跨学科性特征。相应地，党内法规人才的复合性，要求在党内法规人才培养过程中，将不同学科专业知识以及实践技能予以充分融贯整合，并融入课程教学的内容，从而增强党内法规理论研究的多样性及其实践的科学性。同时，也需要通过持续性对接、整合不同学科专业党内法规人才培养的优势资源与成功经验，提升党内法规人才培养的质量与水平。然而，X大学党内法规人才培养在教学机制与模式建设上，存在着学科性较为单一与传统的问题，主要以法学理论专业为主要依托，兼顾其他学科专业，基本上是固守“单线作战”的传统法治人才培养模式，与马克思主义、政治学、党史党建等学科专业间缺乏合作、交流与互动，未能凸显跨学科培养上的兼容性，因而难免局限于既有学科的窠臼，难以形成党内法规人才培养的合力。在全国范围内，党内法规方向的博士研究生招生大多设置在法学学科的宪法行政法或者法学理论专业下，少部分设置在马克思主义学科的中国化（党建）专业下，各学科专业也都依循各自的研究生培养模式，根据笔者的观察，除武汉大学努力探索并实现了法学与马克思主义在党内法规人才教学培养上的资源整合外，其余高校以及研究中心在这一方面仍然存在努力空间。

其三，党内法规人才实践性培养机制建设面临困境。党内法规是一个实践性非常强的知识系统，党内法规制度体系建设的紧迫性要求应当重视党内法规实践性教育。当前，X 大学党内法规人才实践性培养在方法与途径上略显不足，实践性培养机制建设缓慢。X 大学的党内法规人才培养方式仍然建立在理论性培养模式基础之上，即通过理论研讨、理论培训、理论教学、理论研究等方式开展党内法规人才培养教育，实践性培养模式较为欠缺，这在很大程度上归因于实务部门缺乏有效支持和参与。虽然理论性培养模式强化了硕士、博士研究生的理论功底与研究能力，使其能够发表数量可观的科研成果，但其实践能力较低以及经验不足的“短板”凸显，其结果是：理论研究脱离实践，真正能够服务于党内法规制度建设实践、为党内法规实务部门所需要、直接解决实务工作中问题的研究成果往往较少，成果的转化率较低。问题的出现，部分原因在于党内法规人才实践性培养机制建设面临困境。党内法规人才培养单位与实务部门缺乏建立有效、持续且充分的实践性培养合作机制，党内法规应用型人才培养呈现理论与实践相割裂的问题。硕士、博士研究生在开展课程学习、理论研究的过程中，难以实质性了解与掌握党内法规实务部门的具体业务流程、工作规则、运作机制、现实需求以及实践中亟须解决的问题等信息，这导致理论与实践的“两张皮”问题。这也客观导致 X 大学难以根据实务部门的实际需要，有针对性地设计和完善党内法规人才培养规划和课程模块。在全国范围内，大多数具有党内法规专业方向硕士、博士研究生招生资格的机构单位，在党内法规实践性培养机制建设与实施问题上，都面临着与 X 大学同样的难题，虽然部分高校与研究中心通过邀请实务部门专家举办讲座或者指导工作的方式来缓解实践性培养途径不足的问题，但实践性培养机制最关键的内容——实习培养模式——却因为实务部门的态度不明朗以及缺乏实质支持而存在实施上的困难。这削弱了党内法规人才培养的现实效果。

（二）党内法规专业方向就业缺乏保障

早在 2017 年，X 大学法学院就尝试在法律硕士专业上开设党内法规方向的培养模块，试图在普通法学硕士课程中加入党规党纪类跨学科课程，这种试验性课程的开设目的是：为后续党内法规人才培养规划的设计进行初步探索。然而，在培养模块的具体实施过程中，却因为选课学生人数未达到学校规定的最低 5 人的课程开设标准，该跨学科的培养课程未能成功开设。这明显体现出，党内法规课程及其专业方向缺乏吸引力，青年学生不愿意在党内法规学习上付出更多精力。青年学生不了解实务部门对党内法规人才的急迫需求，认为党内法规职业发展存在不确定性，对党内法规的就业前景认识模糊。虽然纪

委、监委、法规局等相关对口实务部门对于党内法规专门性人才存在大量需求,但在上述单位招录过程中,其态度并不十分明确清晰,没有展现出对党内法规专业方向毕业生具有录用上的倾向性与优先性。青年学生认为选择党内法规作为日后的发展方向会导致就业方面缺乏保障,党内法规专业方向与其他专业方向在就业方面,并没有表现出明显竞争性优势,甚至还限缩了就业的选择面。尤其是实践型专业硕士,若选择其他培养模块与研究方向,其可以选择国有(私人)企业、事业单位、司法机关、行政机关、纪委监委等单位就业,选择面较广。但若选择了党内法规作为专业方向,就相比纯粹的法学专业的岗位竞争者而言,去企事业单位、司法机关、行政机关,其在竞争力上明显偏弱,而去纪委、监察委等对口性单位现阶段也没有体现出明显的就业优势。

与此同时,实习渠道与机会的缺失也对党内法规人才就业造成负面影响。实习经历对于党内法规专业方向硕、博士研究生熟练掌握相关制度从制定到执行再到备案审查、评估等环节流程,了解党内法规业务机关的工作机理、工作程序、工作纪律以及所面临的工作问题等具体情况具有重要意义。由于理论与实践之间存在张力,即便经历党内法规理论学习与培训过程,但实习环节的欠缺,客观上导致党内法规专业方向学生丧失了与其他法学专业方向学生相比所存在的就业优势,造成了即便实务机关招录了党内法规专业方向毕业生,也仍然面临着其无法胜任工作的问题,这就可能减弱相关对口党内法规实务部门制定优先招录党内法规专业方向毕业生政策的动力,进而增加了党内法规专业学生的就业压力与困难。实习渠道的缺乏主要是实务部门基于党内涉密考虑,一直对与党内法规人才培养机构共同建立实践性培养合作机制持谨慎态度,导致当前党内法规实践性教学开展困难。X大学党内法规研究中心在向学校提交的党内法规人才培养规划中,也加入了开展社会实践,与实务部门深化合作,推荐研究生实习等相关内容,但由于缺乏实务部门的支持,党内法规实践性培养难以得到有效推进。实践性培养模式面临困境也对党内法规专业方向硕士研究生顺利毕业产生了不利影响。例如,X大学2019年招收了2名党内法规方向的专业型硕士研究生,因X大学对专业型硕士获取学位有实习方面的学分要求,即必须修满规定的实践学分方能申请学位,所以亟须得到党内法规业务部门及相关部门的支持与指导,否则势必对党内法规专业型、应用型人才培养产生消极影响。

(三) 党内法规研究中心实体化推进困难

党内法规研究中心是推进党内法规理论与党内法规人才培养的重要依托,为党内法规人才培养取得成效提供了重要的平台。现阶段,党内法规研究

中心的设立形式大体包括三种类型，一是地方党委与高校共建；二是高校（包括党校、社科院）自行设立；三是由法学会设立。其中，由地方党委与高校合作共建研究中心的形式较为普遍。以 X 大学党内法规研究中心为例，其为 X 大学与地方党委办公厅共建，承担党内法规基础理论研究、党内法规人才培养、党内法规决策咨询等任务与工作。X 大学党内法规研究中心的主要运作模式是，与地方党委办公厅签订合作协议与委托横向课题，由地方党委办公厅预先拨付一定数额的课题研究经费，供给研究中心的研究人员从事党内法规理论研究、推进党内法规人才培养、开展党内法规学术活动，而研究中心负责人则需定期向地方党委办公厅上报研究进展及具体研究成果、活动开展、人才培养等情况。在整个过程中，均体现为实务部门与研究中心之间的合作关系，而作为能够对党内法规研究中心发展建设发挥关键性影响的 X 大学主管部门，却较少参与和关注研究中心建设。缺乏学校管理部门的支持，直接导致党内法规研究中心实体化推进乏力，这在一定程度上影响了党内法规人才培养质量，为研究中心的发展前景带来诸多不确定性。

当前，X 大学党内法规研究中心的建设模式属于“研究中心—实务机关”二元主体合作模式，而非更有利于研究中心发展与党内法规人才培养的“高校—研究中心—实务机关”三方主体互动模式，X 大学主管部门对党内法规研究中心建设缺乏有效参与和实质支持。党内法规人才培养质量受很多因素影响，其中包括经费、编制、固定办公场所（配套设施）。这三个要素是判断党内法规研究中心实体化程度的核心标准。经费保障了党内法规人才培养的基本开销，编制能够提高师资质量并使授课教师、科研人员从日常繁杂的行政事务中解脱出来，专注于人才培养、科研教学工作。固定办公场所（配套设施）实现了研究中心运转的常态化、规范化以及党内法规人才所需的技术支持，为高质量党内法规人才培养创造了条件、奠定了基础。“研究中心—实务机关”二元主体合作模式能够为党内法规人才培养提供经费支持，而机构编制与办公场地的批准（控制）权限则掌握在高校行政主管部门手中，实务部门并没有相关权限。X 大学党内法规研究中心目前在固定办公场地以及教学（科研）设施、行政编制等实体性条件上缺乏学校的支持，这在一定程度上影响了党内法规人才培养工作的顺利推进。特别是研究中心的编制问题得不到学校解决，这制约了研究中心发展。一方面，缺少教学（科研）编制将导致师资队伍稳定性受到影响，研究中心的教职岗位因没有编制而失去吸引力，影响了师资队伍结构的合理化、科学化；另一方面，行政编制缺乏使党内法规研究中心缺乏专门的行政人员负责日常行政事务的处理，额外增加了教学科研人员的工作负

担,降低了科研成果的产出效率与党内法规人才培养的投入度。事实上,党内法规研究中心的实体化困难是一个普遍意义上的现象问题。当前,全国范围内的同时具有编制、场所、经费三个实体性要素的党内法规研究中心仅有武汉大学党内法规研究中心、华东政法大学党内法规研究中心等少数几个研究机构,这与相关高校的主管部门对于党内法规研究的重视与支持密切相关。而大多数党内法规研究中心如同X大学一样,都在为争取实现研究机构的实体化而努力。

四 对党内法规人才培养障碍的克服

学科划分如同知识地图上的划界,不同的学科根据自身身份特征,排斥外侵者、保护自己的领地。^①党内法规从学科属性上看,兼具法学、马克思主义、党史党建学、政治学等学科研究内涵,涉及多学科的交叉整合。党内法规人才培养机制,决定了党内法规人才的培养质量以及党内法规专业方向的发展前景。针对现阶段党内法规人才培养机制建设过程中所存在的不足,可以借助跨学科理论健全党内法规人才培养体制机制。在党内法规人才培养上可以借助“协同教学”(team teaching)和“情境学习”(situated learning)理论,^②配合跨学科融入模式创新党内法规人才教育路径,从提高实践与就业保障、强化专项机构建设等多角度完善健全培养机制,以及通过加强实务部门支持、构建“高校—研究中心—实务机关”三方主体协同模式等方式,提高党内法规人才培养质量。

(一) 强化跨学科专业协同教学

党内法规作为一门跨学科性质的知识体系,其人才培养需要打破不同学科专业壁垒,进一步强化各学科间的联动性、互动性、协同性。一方面,通过打造“跨学科学习社群”(learning community)的跨学科对话空间,^③围绕共同的党内法规人才培养问题,以法学、党史党建、马克思主义、政治学等学科为

① 参见徐岚、陶涛《跨学科研究生教育培养模式创新——以能力和身份认同为核心》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期。

② “协同教学”是指将不同专业领域教师共同组成教师群而开展的跨学科、高互动式的教学模式。“情境学习”理论认为学习需要融入实际社会文化与脉络情境中,方能建构出有意义的知识。学习的实质不仅是通过合作获得知识技能,而且是文化适应与获得特定实践共同体成员身份的过程。参见徐岚、陶涛《跨学科研究生教育培养模式创新——以能力和身份认同为核心》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2018年第2期。

③ See Bossio, D, Loch, B., Schier, M., & Mazzolini, A. “A Roadmap for Forming Successful Interdisciplinary Education Research Collaborations: A Reflective Approach”, *Higher Education Research & Development*, 2014, 33 (2): 198-211.

媒介形成跨学科互动,吸纳具有不同专业背景的教师和学生参与党内法规形式化或者非形式化课程以及党内法规话题的讨论中,提升各学科专业教师的参与度及学生的积极性。通过借助社群内部各成员(教师与学生)自身原本的学科优势,增强不同学科专业在党内法规人才培养领域的互动交流与资源共享,促进不同学科专业间的相互合作、取长补短、经验互鉴。最大限度整合各自的优势资源和可行经验,形成党内法规人才培养的合力,以弥补党内法规研究起步阶段跨学科互动的不足。另一方面,借助“协同教学”模式吸纳不同学科专业教师共同组建教学群,以强化党内法规人才培养模式与教学机制的跨学科性。党内法规人才是具有跨学科性的复合型人才,因此,针对党内法规人才培养模式的选择不能局限于单一化学科培养手段,而应尽快建立健全跨学科专业协同教学机制,充分调动不同学科专业的师资力量、研究团队以及社会资源,利用不同学科的教学优势,推动建立连续性、长效性的党内法规研究、教学的合作型团队,促进不同学科在党内法规理论研究、人才培养等领域的合作与交流,实现互动式的整合与协作。与此同时,通过挖掘与借鉴不同学科专业在党内法规人才培养领域的成功经验,并将之融入本学科专业方向党内法规人才培养的理念、方式、行动,以促成党内法规人才培养模式的创新。

(二) 深化党内法规实践性教育

党内法规是兼具理论与应用性的知识系统,党内法规人才的社会适应性是检验培养质量的关键。情境学习理论充分说明:把人才培养、课程学习融入社会文化与具体实践情境,将有助于提升学习效果与人才培养的质量。面对党内法规人才实践性培养环节所面临的问题,可以采取以下措施推动问题的解决。首先,应当尽快建立党内法规人才实践性培养机制,为持续深化党内法规实践性教育奠定制度基础。其次,将中国特色社会主义法治实践、党内法规制度建设实践的 latest 经验和生动案例引入日常课堂教学、写进教材,及时将其转化为教育内容和资源,推动理论教学的实践化、实践教学的理论化。此外,也可以通过提高党内法规实践教学的学分比例,深化党内法规人才培养机构与实务部门的合作与对接,在校内外建立实践教学基地,为深化党内法规人才实践性教育创造条件。党内法规人才培养机构应积极与实务部门进行沟通协调,在确保党的秘密、国家秘密的安全性前提下,综合考虑实践需要、就业前景、职业发展等因素,与实务部门商定党内法规人才实践性培养规划方案,并通过制度明确各自所应承担的责任与义务。最后,应注重对党内法规方向学生保密意识、安全意识的培养,这是实践性教育得以顺利推进的前提。党内法规工作具有强烈的政治属性,与党内法规实务工作相关的部门大部分都属于涉密部门。

因考虑到泄密风险所可能引发的安全性问题,实务部门往往在接纳实习学生上持谨慎态度。为了推进党内法规实践性教育,拓宽党内法规专业方向实习渠道,可以采取以下措施降低实习所可能导致的泄密风险:其一,实习学生应当是党员,党员经过了党组织的培养、考验与考察,相对而言具有较高的党性和政治素养,能够在实习过程中自觉遵守党的纪律,保守秘密;其二,实习学生须获得培养单位或者指导老师推荐才能具备实习资格,因为培养单位或者指导教师能够全面掌握实习学生的各方面素质、品格、表现等情况信息,培养单位或者指导教师的推荐一定程度上表明了其对被推荐学生各方面素质能力的认可,这也对推荐的标准提出了较高要求,即获得培养单位或者指导教师推荐并取得实习资格的学生,应当是学生中的优秀代表;其三,可以建立党内法规人才培养单位与实务部门的双重资格审查机制、实习过程考核与监督机制、实习结束后的评价与脱密机制等,确保实习活动与实践性教育的安全性。

(三) 拓宽党内法规专业方向就业渠道

就业是民生之本,任何学科专业人才培养都以服务就业需要为导向,就业率指标也是衡量一个学校某个学科专业的人才培养效果的重要评价依据。就业问题是青年学生最为关心的,直接关系到他们的职业规划、未来发展、生活质量等切身利益问题。好的就业前景与就业渠道的学科、专业、方向具有较强的生源吸引力与社会竞争力,这也是一个学科、专业、方向持续健康发展的关键要素。加强党内法规人才培养为实务部门推进党内法规制度体系建设提供了人才基础,而提高党内法规人才培养水平,生源是基础,就业是关键。因此,亟须拓宽党内法规专业方向的就业渠道,提升党内法规专业方向的就业前景以及对优质生源的吸引力。国家和地方应当建立健全党内法规人才引进、使用、流动、激励等机制,实施更加积极、柔性且具有适当倾向性的党内法规人才遴选招录政策。就业渠道的拓宽,不仅能够激发青年学生对党内法规研究以及从事党内法规相关工作的浓厚兴趣,强化青年学生对党内法规的观念认识与内心认同,同时有效增强了党内法规专业方向毕业生的就业可预期性、稳定性、保障性,以及党内法规专业方向的吸引力,这是保障优秀生源、优化党内法规人才结构的关键举措。在人事岗位招录中,对于党内法规专业方向毕业生的引进、遴选、考核、录用,党和国家有关部门单位应当给予适当的政策性、倾向性支持,尤其是专业方向对口的纪委、监察委、法规局等单位在遴选录用法律方面的人员时,若能在要求中标明“党内法规专业或方向优先”,可能会产生正向的引导作用。此外,国有企业、事业单位也可以适当提高对党内法规专业方向毕业生的招录比例,这将有助于相关企事业单位开展企业合规化建设。

(四) 加强实务部门支持保障

2018年教育部、中央政法委发布的《关于坚持德法兼修实施卓越法治人才教育培养计划2.0的意见》(以下简称《意见》)明确提出“要着力推动建立法治实务部门接收法学专业学生实习、法学专业学生担任实习法官检察官助理等制度,将接收、指导学生实习作为法治实务部门的职责。”《意见》集中体现了党中央对通过实践性方式培养包括党内法规人才在内的法治人才的重视,同时也为实务部门参与、指导、支持党内法规人才实践性培养提供了政治指引。党内法规人才培养,离不开实务部门的支持与保障。随着党内法规人才培养与党内法规建设战略的深入对接,实务部门在党内法规人才的具体培养过程中应扮演更为关键重要的角色。其中,实务部门应当破除党内法规人才实践性培养机制壁垒,为党内法规专业方向硕士、博士研究生提供更多的实习机会与发展平台,逐渐改进以往实务部门在党内法规人才实践性教学方面参与度、支持度较低的问题。针对教育部、中央政法委印发《意见》中关于法治人才实践性培养的内容和要求,各级与党内法规工作存在关联的业务部门单位,应当根据本部门、本单位党内法规工作实际需要,制定落实党内法规人才实践性培养要求的具体实施办法,并建立相应的实施保障、监督考核、政策激励等配套性机制。此外,还可以尝试在高校法学院或者党内法规研究中心设置党内法规实务导师岗位,采取聘任制的形式,吸收实务部门专家参与党内法规人才培养方案制订、课程体系设计、实务教材编写、专业领域教学等活动,提高党内法规研究中心专业人才培养能力。同时选聘高校党内法规专业方向骨干教师到实务部门挂职锻炼,加深教师对党内法规实务工作的认识与了解,并通过完善相应的配套措施加以保障,不断提升党内法规人才培养机构与实务部门协同育人效果。例如,中央办公厅法规局会同中国法学会、高等院校共同组织编写党内法规专门教材的工作正处在实施阶段,这正是在实务部门与党内法规人才培养机构共同参与协作下开展的。^①有了实务部门的参与、支持和保障,党内法规人才培养将更为科学、高效与高质。

(五) 构建“高校—研究中心—实务机关”三方主体协同模式

党内法规人才培养以及党内法规研究中心建设需要多方的参与和支持,除了法规部门等实务机关外,获得高校主管部门的支持同样至关重要。由于高校主管部门掌握了办公场地、教学设施、编制等资源的分配权,高校主管部门对党内法规研究中心的实体化建设进程产生决定性影响,而党内法规研究中心实

^① 参见王伟国《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》,《中国法学》2018年第2期。

体化面临困难无疑会削弱党内法规人才培养的水平和质量。当前,党内法规研究中心普遍存在实体化困难问题,导致该问题的重要原因是,高校主管部门对于党内法规人才培养与研究中心建设缺乏实质性支持,参与度较低。而要解决这一问题,须改变当前以“研究中心—实务机关”二元主体合作模式,充分发挥高校主管部门、研究中心、实务部门三方主体的资源优势,推动构建“高校—研究中心—实务机关”三方主体互动协同模式,并强化高校的作用与支持力度。三方主体各有分工,各自承担不同职能,缺一不可。其中,党内法规研究中心负责承担党内法规人才培养、理论研究、决策咨询等方面的任务工作。实务部门则在培养科研经费、实践(实习)平台搭建、业务指导等方面为党内法规人才培养注入动力。高校重点为党内法规人才培养与党内法规研究中心建设提供编制、场地、教学设施、经费等方面支持。通过构建“高校—研究中心—实务机关”三方主体互动协同模式,解决高校支持度较低的问题,需要注意的是,除在编制、办公场所、教学设施、科研经费等方面提供支持外,高校主管部门还应当在建立健全党内法规专业方向专项招录机制(招生指标)、党内法规人才评价机制(人才引进)、党内法规专业方向学位授予机制(学位管理)等过程与环节中提高参与度与支持度,为党内法规人才培养与党内法规研究中心实体化建设提供实质性的便利与条件。

On Obstacles and Overcoming of the Cultivation of the Professionals in the Field of Inner-Party Laws and Regulations

—Based on the Thinking About X University

Zeng Yucheng , Cheng Liwen

Abstract: Comprehensively promoting strict governance over the Party needs to strengthen the construction of the inner-Party laws and regulations system, which cannot be separated from the support of professionals in the field of inner-Party laws and regulations. The cultivation of talents in the field of inner-Party laws and regulations is of practical significance to strengthen the leadership of the Party, serve the construction and advance the rule-based governance over the Party. The professionals in this field have several characteristics such as political, practical,

theoretical , and complex , among which political is the fundamental feature that distinguishes the professionals from others , showing the particularity of the professionals in the field of inner-Party laws and regulations. Observing the obstacles faced by X University in the process of cultivating the professionals , such as the training mechanism needs to be improved , the employment of the major is not guaranteed and the promotion of substantive research centers is difficult , we try to reveal the difficulties and challenges that exist or may exist in the cultivation of the professionals in this field which partly weakens the practical effect of the cultivation. At this stage , we should strengthen the interdisciplinary professional collaborative teaching , deepen the practical education of inner-Party laws and regulations , broaden the employment channels of the major , reinforce the support from the practical departments and construct the three-party cooperation mode of “University-Research Center-practical department” to make breakthroughs and overcome existing problems and obstacles , thus improving the quality of the professionals in the field of inner-Party laws and regulations.

Keywords: Inner-Party Laws and Regulations; Personnel Training; Political; Practical Education; Materialization of Research Centers

(编辑: 蔡江美)