

党内法规学学科建设研究^{*}

沈福俊 周全^{**}

摘要: 党内法规学的学科建设是我国法治建设事业中不可避免的,且兼具理论与实践色彩的重要议题。推进党内法规学的学科建设,可以解决现行理论供给不足和理论研究深度不够的问题,契合了学科交叉融合的教育发展理念,有利于培养高水平的党内法规学人才。为此,须将党内法规学定位于法学一级学科下的二级学科,科学构建其理论体系,制定合理的人才培养方案。合理的培养方案具体应包括四个部分,即学科融合的培养理念、科学的课程安排、合理的师资队伍建设和高质量的教材设计。面对党内法规理论研究和具体实践中愈加大的需求,党内法规研究机构亦应充分发挥出对学科建设更大的推动作用。

关键词: 党内法规学 学科建设 人才培养

引言: 党内法规学学科建设议题之现实性

在推进依法治国的宏观背景下,全面推进从严治党是党在新时代所面临的重要议题。2012年,中共中央颁布《中国共产党党内法规制定条例》,“党内法规”作为全面从严治党的规范化术语,是有效联结依法治国与依规治党的制度桥梁,在中国特色社会主义语境中无疑扮演着重要角色。全面从严治党,

* 基金项目: 本文系武汉大学党内法规研究中心2019年度委托课题“党内法规制定与备案审查工作研究”[IPLR(2019)N04]、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: 沈福俊,华东政法大学教授、博士生导师,上海市行政法学会副会长;周全,华东政法大学法律学院宪法学与行政法学专业2018级硕士研究生。

收稿日期: 2020年3月8日; 定稿日期: 2020年5月23日。

并非“口号之治”，亦非“原则之治”，而是立足于完善的党内法规体系的“党规之治”。^①自党的十八届四中全会以来，“完善的党内法规体系”作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，在治国理政中的战略性作用得以进一步凸显，在“治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度”的逻辑思路下，逐步发展为依规治党的规范基础，亦成为全面推进依法治国的有力支撑。

为实现“形成完善的党内法规体系”这一目标，中共中央极度重视党内法规的制定工作和清理工作，在党内法规体系建设的宏观视角下对党内法规的“质”与“量”进行严格管控。一系列党内法规的相继问世^②及两轮党内法规和规范性文件的集中清理工作的圆满完成^③，意味着党内法规的体系建设已然成为法治建设中不可或缺的常态现象与规则需求。^④党内法规体系建设的方兴未艾必然会带来理论研究的蓬勃发展。作为事关全局得失的重大议题和学科中的重要范畴，党内法规研究一直是法学、党史党建、马克思主义理论、政治学等学科领域关注的焦点，各种研究成果遍地开花，颇有“千树万树梨花开”的蓬勃态势。尽管这种研究在多角度多领域都呈现燎原之势，但总的来说，对于党内法规的研究毕竟时日尚短，科研成果相对缺乏，远远无法满足实践中的迫切理论需求。党内法规现象固然是一种政治现象、实践现象和制度现象，但亦是一种特殊的法现象，从法学视角给予相应的关切才能更好地推动党内法规学在法治实践中的进一步发展。党的十八届四中全会对党内法规体系的战略定位以及党的十八届六中全会对依规治党、制度建党的关切重视，使得党内法规成为全面从严治党所必须优先关注的逻辑前提，亦使得党内法规日益成为我国法治建设事业中不可避免的兼具理论与实践色彩的重要议题。^⑤在此背景下，党内法规学成为党内法治的新进路和法学研究领域的新范畴，对其进行学科建

① 王建芹 《党内法规清理标准的科学化构建》，《理论学刊》2017年第4期。

② 近年来，党内法规制定工作蓬勃开展，中共中央制定了以《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党监督条例》《中国共产党农村工作条例》为代表的一系列党内法规，极大地健全了党内法规体系。

③ 2012~2014年，中共中央针对党内法规开展第一次集中清理，通过对新中国成立以来至2012年期间出台的2.3万余件中央文件进行全面筛查，梳理出规范党组织工作和党员行为的党内法规和规范性文件共计1178件，废止党内法规和规范性文件322件，宣布失效369件。具体参见《中央党内法规和规范性文件集中清理工作全部完成》，资料来源：<http://politics.people.com.cn/n/2014/1118/c1001-26042850.html>，最后访问日期：2019年10月9日。2018~2019年，中共中央开展第二次集中清理工作，此次宣布废止54件，宣布失效56件，修改8件。具体参见《中共中央完成党内法规和规范性文件第二次集中清理工作》，资料来源：http://www.xinhuanet.com/politics/2019-04/11/c_1124352198.htm，最后访问日期：2019年10月9日。

④ 参见王耀海 《党内法规的制度定位——马克思主义法学探索之四》，《东方法学》2017年第4期。

⑤ 参见马彦、刘长秋 《作为新学科的党内法规学：研究现状、学科成因与发展趋向》，《观察与思考》2018年第5期。

设视角的研究和探索,并逐步推动党内法规学成为法学领域下的独立学科,是对法治实践中的迫切理论需求的有效回应,是扎根于中国法治实践土壤的必然选择,亦是推动法学研究深化和拓宽法治理论疆域的当然论断。法学作为一种应用技术型的知识生成,其灵魂在于社会经验而绝非逻辑,亦在学科史的框架之下历经了由知识社会生成向教育规训的嬗变,^①其转化中介即为该学科的学科建设与完善。党内法规的学科建设与理论研究、制度建设之间呈现一种共生、相容、共治,相互保障、相互促进的互动关系,以学科建设的思维和意识来对党内法规现象和规范文本进行分析,在理论层面可以加快党内法规研究的进程,促成党内法规理论的体系构建和深度拓展;在实践层面可以为党内法规的立、改、废、释提供科学的理论供给和具体指引,极大地提高党内法规体系建设的科学性和具体实施的有效性。

一 价值与证成: 推动党内法规学学科建设之必要性分析

(一) 党内法规学的学科建设可以解决现行理论供给不足和理论研究深度不够的问题

党内法规体系建设的完善与否和党内法规具体实施的有效与否直接决定着全面从严治党目标的实现与否,这里存在一个逻辑前提,即必须深刻认识党内法规的本质特征与发展规律,易言之,依规治党的实践活动须依托于科学理论的指引和向导。若无坚实的理论支撑,没有一套能够系统阐释党内法规现象及本质的理论工具,党内法规的制定和实施则注定只是“经验主义”的机械堆砌和僵化适用,“形成完善的党内法规体系”只能是可望而不可即的“镜花水月”。党要管党治党,就需要一个囊括党内法规的本体论、价值论、制度论、运行论和域外党规制度比较视野的理论体系作为指导和支撑。

尽管随着党内法规研究领域的日益热络,来自党史党建、政治学和法学等不同学科的学者纷纷踏足党内法规领域,一时之间,以党内法规为主题的研究文献数量呈现井喷的态势,相关领域的课题申报也如火如荼,一系列党内法规主题的学术研讨会陆续召开,各地党委和高校纷纷成立党内法规研究机构,看似星火燎原的繁华景象背后,其实蕴含着许多问题。一方面,现有党内法规的研究成果多聚焦于宏观视角,微观视角的研究较为匮乏。须知,党内法规体系

^① 参见申天恩《卓越法律人才培养目标如何实现:一个基于高等教育元理论的分析》,《法学教育研究》2014年第1期。

不仅是一个蔚为大观的宏观规范体系，还是一个层次丰富、兼具操作性和技术性的精致系统，宏观视角的研究确实更加有利于厘清党内法规在依法治国进程中的具体定位和战略作用，但若缺乏微观层面的技术规范 and 模式构建，无法有效联结理论与实践，也只能沦为空中楼阁而无实际操作价值。另一方面，研究人员对党内法规问题的分析大多局限于自身从属的既有学科界域，难以用交叉学科的视角来对党内法规进行精确研究。党内法规作为政治场域中制度化的政党治理规范，与法律场域中的国家法律颇具相似之处，这就意味着在审视党内法规的现实问题时，需要借助一种交叉学科的研究眼光。^① 党内法规天然隶属于党史党建、法学、马克思主义理论和政治学等学科的重合领域，立足于任何单一的学科领域均无法窥见党内法规的本质特征和规范原理，尽管现有的部分文献已经在尝试着用交叉学科的视角来分析党内法规现象，但由于党内法规交叉学科基础理论的空白和学者自身研究领域的囿囿，这种基于多学科融合的研究方法仍处于探索期，有待进一步深化。

除了上述问题，当前党内法规学研究还具有碎片化、零散化的特点，现有的理论成果在研究视角、分析方法尤其是认识思维上还比较单一、片面，难以形成一个自洽而协调的体系，研究者往往只能局限于党内法规系统的东鳞西爪的零散碎片。解决这些问题最好的方法，莫过于在现有研究的基础上，尽快设立独立的党内法规学科，通过党内法规的学科建设推动基础理论的有序性、定向性、规范性、体系性发展，在党内法规的核心概念、基本原则、价值取向和运行规律上达成共识，创设独立的理论系统和知识框架，拓宽党内法规理论发展的深度和广度，结合党内法规建设进程中的实践经验和既有创新结果，化解全面从严治党进程中理论需求量大却供给不足的矛盾，充分发挥科学理论对依规治党实践的指引作用。

（二）党内法规学的学科建设有利于培养高水平的党内法规学人才

推动党内法规学的学科建设不仅是对全面从严治党和推动法治实践的回应，亦契合了法学与政治学、党史党建等学科交叉融合的教育发展理念，极大地满

^① 法国社会学家布迪厄（Bourdieu）指出：“一个场域（field）可以被定义为在各种位置之间存在的客观关系的一个网络（network）或一个构型（configuration），正是由于这些位置的存在和它们强加于占据特定位置的行动者或机构之上的决定因素，构成特定的支配关系、屈从关系、结构上对应关系。”场域之间具有自主性和开放性，关系性的思考方式要求把作为对象的实际场域同其他邻近的或交叉的场域相关联起来。参见皮埃尔·布迪厄、华康德《实践与反思——反思社会学导引》，李猛、李康译，中央编译出版社1998年版，第133页。有学者认为，因为中国共产党的领导权和执政权具有合宪性的依据，故党内法规体现了政治制度与法律制度具有一定的重合性，党内法规也必然要被置于法政治学这一宏观的理论视域之中。参见王立峰《法政治学视域下党内法规和国家法律的衔接与协调》，《吉林大学社会科学学报》2019年第3期。

足了教育事业特色发展的迫切需要，最主要的表现形式就是可以充分整合现有的学术资源，推动交叉学科的发展。当前学者对党内法规学的研究多囿于自身专业，研究成果往往只能呈现出党内法规现象的某一方面属性，专业之间的壁垒使得党内法规学的学术价值因片面分裂而贬值，同时，学者把有限的资源重复用于同样的研究对象，低水平重复现象频发，造成学术资源的过度浪费，与“收益需大于成本”的经济教育理念相悖。党内法规学所涉及的不同学科之间具有很强的互补性，只有互相紧密结合起来才能真正实现学术资源的高效率利用以及交叉学科的蓬勃发展。“在人类思想史上，突破性成果的诞生往往发生于两条看似不同的思维路径交叉点上。”^①将党内法规学作为一个新兴的交叉学科予以建设，学科里的不同部门仍然有继续发展的空间与机会，学者依然可以继续深入研究党内法规的某一属性，用不同的研究方法精细描摹一个微小的研究对象，且发展所必需的基本学术资源因为学科建设而有了共享和流通的渠道，党内法规现象的多样性特征有了更清晰的展现，可以用来进行分析的方法和资源亦有了更多样的选择，这样不仅极大地节省了投入党内法规学的资源成本，更因不同领域的学术资源得以充分融合而推动党内法规学迈入更高的发展层次，党内法规学应对法治实践的灵活性与解决社会问题的有效性得以进一步提升。

此外，推动学科建设亦有利于培养专业的高水平的党内法规学人才，以满足法治建设进程中的人才需求。没有社会实践的现实需要，理论的产生与发展就无从谈起，学科亦是如此。^②党内法规是一类特殊的法规范，在概念特征、适用范围、调整对象、规范形式、价值追求上均有别于国家法律，若仅仅以传统法学的审视眼光和知识体系去分析党内法规，则必然混淆党内法规体系与国家法律体系的边界，带来亵渎国家法治的危险。2018年，中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》，明确指出到建党100周年时须形成比较完善的党内法规制度体系。^③推进依规治党就必然使得对党内法规研究人才的需求量大增，特别是在距离建党100周年所剩时间不多且党内法规体系尚需完善的情况下，这种需求就越发急切。目前，我国专门从事党内法规研究工作的人才极度缺乏，远远满足不了法治实践中的迫切需求，而其他学科诸如法学、政治学等研究人员在“党规国法之间的关系”“如何协同推进依法治国和依规治党”等关键问题的研究上还比较薄弱，培养高水平

① （美）大卫·C·卡西第《海森伯传》，戈革译，商务印书馆2002年版，第39页。

② 参见王牧《学科建设与犯罪学的完善》，《法学研究》1998年第5期。

③ 参见《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》，资料来源：http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/23/content_5268274.htm，最后访问日期：2019年10月10日。

的专业党内法规研究人才已经成为当前法学教育难以回避的重要命题，在此情况下，推动党内法规学的学科建设或是解决这一难题的新思路。以贴合依规治党为理论研究出发点，通过加强党内法规学的学科建设，可以培养出一批具有开阔视界和多学科融合知识系统的专业人才，运用多学科的研究方法和研究思维，寻找党内法规学中法学领域与其他领域的普适性、共生性和融合性，在党内法规的立、改、废、释、实施、备案、清理、评估等多重领域提供相应的理论支持和操作规范，从而满足全面从严治党实践中的实际需要。

二 理论与现实：党内法规学学科建设之可行性分析

百余年前，蔡元培在就任北京大学校长时曾经说过“欲求宗旨之正大与否，必先知大学之性质。大学者，研究高深学问者也。”^①在如今知识生产格局已然发生变化的形势下，高等学校学科建设之目的亦不应再局限于研究高深学问，而应打破束缚，追随趋势，关注热点，在选择研究对象时须坚持理论层面与实践层面的相结合，在研究视角上亦应注意学术供给与现实需求的契合。党的十九大报告明确提出“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”之使命，而这一使命涵盖了社会发展的诸多领域，从学科建设视角研究党内法规当是其中亟须发展的重要议题之一。尽管推进党内法规学学科建设框架的科学建构，可以解决现行理论供给不足和理论研究深度不够的问题，亦符合教育事业特色发展的迫切需要，但仍须认识到，对一个新生事物的探索与构建，并非认识到其必要性就足矣，还存在一个更加重要的问题：该事物的构建是否具备可行性？因此，探索党内法规学学科建设框架的科学建构，还须对其进行可行性分析，以充分把握学科建设的现实价值与发展趋势。

（一）党内法规学满足发展为法学二级学科的具体条件

党内法规学在学科建制上是否要摆脱依附于其他学科的现状，真正发展为一门独立的二级学科，^②这一问题亦可以转化为：对照着我国法治实践现状和

^① 蔡元培《蔡元培自述》，北方文艺出版社2012年版，第136页。

^② 2011年，由国务院学位委员会和教育部联合发布的《学位授予和人才培养学科目录》，将我国的学科区分为13大门类，每大门类下设若干一级学科，一级学科再下设若干二级学科，博士学位就授至二级学科，一般意义上的博、硕士点数指的就是可以授予博士和硕士学位的二级学科的数量，如法学大门类下设法学、政治学、社会学、民族学、马克思主义理论、公安学6个一级学科，而法学一级学科下设法学理论、法律史、宪法学与行政法学、刑法学、民商法学、诉讼法学、经济法学、环境与资源保护法学、国际法学、军事法学10个二级学科，各二级学科下可以设置若干具体研究方向。

学科划分的具体标准,党内法规学是否具有发展为二级学科之必要?若确具必要性,又是否满足发展为二级学科的具体条件?如果满足,将党内法规学定位于独立的二级学科显然更有利于本学科的发展;若不满足,即便党内法规学有升级成二级学科的必要,亦应继续发展等待条件满足的时刻,现阶段只能作为二级学科下的具体研究方向。一直以来,对于党内法规学的学科性质和学科定位的争论贯穿了研究发展的始终,这不仅是党内法规学在实现发展时必须面对的现实困境,亦是学科建设进程中难以回避的基础问题。

出于对学科体系结构的革新及优化考量,应在肯定党内法规学具有作为法学一级学科下二级学科的特质的前提下,逐步提升党内法规学的学科内涵及理论体系。将党内法规学定位于法学一级学科下的二级学科,需要分析两个问题:其一,即为何将其定位于法学一级学科而非其他一级学科之下;其二,即为何将其定位于二级学科而非二级学科下的具体研究方向。

1. 适宜将其定位于法学一级学科之下而非其他一级学科之下

古罗马法学家乌尔比安(Ulpianus)将法学定义为“人与神的事务”,这在一定程度上说明了法学是一门活跃于人类思维极限的学科,不仅需要严密的逻辑思维和开拓的眼界,更与其他诸多人文科学乃至自然科学息息相关,故交叉学科在法学学科领域展现出极为旺盛的活力和发展可能性。党内法规是一种兼具政治属性与法律属性的政党制度规范,党规制度亦是党建、法治和政治三者交集后的产物,党规理论横跨法学、政治学、党建学三个学科领域,^①其交叉属性十分明显。将其纳入法学一级学科下主要是出于以下考量:其一,党的十八届四中全会明确将党内法规体系作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分之一,在顶层设计上赋予了党内法规体系以“法治”属性;其二,党规与国法之间存在着紧密的联系,依法治国与依规治党的有机统一是实现中国特色社会主义法治的必经道路;其三,党内法规是法治中国建设的制度规范之一,主要涉及对政党组织及党员行为的规范,以权利与义务作为核心范畴,与法律的性质极为相似;其四,将党内法规学纳入法学范畴可以有效凸显其法律属性,充分发挥其兼具理论价值和实践意义的现实作用;其五,党内法规学“应借鉴法学的立法技术思路与方法”已逐渐成为一种共识,^②近年来党内法规的法学视角研究成果呈现出一种井喷的态势,将党内法规学纳入法学领域已经有了一定的理论基础和现实依据。

^① 参见宋功德《党规之治》,法律出版社2015年版,第432页。

^② 参见李林《论“党内法规”的概念》,《法治现代化研究》2017年第6期。

2. 适宜将其定位于二级学科而非二级学科下的具体研究方向

2009年,国务院学位委员会和教育部共同制定《学位授予和人才培养学科目录设置与管理办法》,明确指出建设二级学科的基本条件包括属于一级学科研究对象的不同方面、独立的知识体系、一定规模的社会需求。^①将党内法规学定位于法学二级学科,就需要对党内法规学是否符合这些基本条件进行分析。在研究对象层面,党规现象作为法学研究的新领域和新范畴,是一类特殊的法现象,^②符合法学一类学科下的研究对象之条件;在知识体系方面,尽管党内法规学的理论体系尚未形成共识,但已有诸多学者对此进行了有益的探索,也已经研究出若干明确的方向,统一的理论体系已经具有现实可能性;在社会需求层面,无论是在全面从严治党的实践探索中,还是在理论研究工作中,党内法规专业人才的短缺始终是制约着党内法规学发展的重要因素,法治建设亟须党内法规学的学科建立与完善。因此,从学科政策角度看,党内法规学有必要亦有条件发展为一门独立的法学二级学科。党内法规学尚处于萌芽时期,具有价值追求、内容结构、理论体系、研究方法等多方面的问题和不足,凡此种种,皆须在今后的学科建设中进一步探索。

(二) 高校推进党内法规学学科建设的经验借鉴

现如今,我国研究党内法规的队伍日益发展壮大,包括各类依托高校、党校、各地法学会和地方党委的党内法规研究机构,呈现出创建主体多元化的趋势。而高校党内法规学的学科建设,多有赖于研究机构与法学院联合培养硕士、博士研究生,以顺应时代发展趋势的姿态尝试建设专门的党内法规研究中心,^③并在二级学科之下开设党内法规学方向,党内法规学专用教材的编写工作也有条不紊地展开。在一定程度上,党内法规学的学科建设在当代大学教育中的显性化是对中国法治发展的自信和反哺。但党内法规学的学科建设毕竟时日尚短,且无现成的经验可供借鉴,面临着体制、模式上的多重压力以及对未知路径的恐惧,高校只能摸着石头过河,逐步探索科学的发展规划和模式构

① 《学位授予和人才培养学科目录设置与管理办法》第九条规定,“二级学科是组成一级学科的基本单元。二级学科设置应符合以下基本条件:(一)与所属一级学科下的其他二级学科有相近的理论基础,或是所属一级学科研究对象的不同方面;(二)具有相对独立的专业知识体系,已形成若干明确的研究方向;(三)社会对该学科人才有一定规模的需求”。

② 参见肖金明《法学视野下的党规学学科建设》,《法学论坛》2017年第2期。

③ 党内法规研究机构的设立并不限于高校,多地法学会和地方党委亦纷纷设立党内法规的研究机构,内蒙古自治区在党委办公厅成立党内法规研究中心,福建省委办公厅成立党内法规实施评估中心,四川省则在省委党校成立了党内法规研究中心。此外,吉林、山东、北京等地由当地法学会主导成立了党内法规研究会。不只地方,在中央机构中,中央党校和中国法学会也成立了党内法规研究中心。因本文的主题为“党内法规学学科建设”,故将主要视角放在高校的党内法规研究机构上。

建。不同高校的学科建设的教育理念、运行方式、培养计划及课程安排具有共性，也因学校自身的特点而存在着一定差异，但值得肯定的是，高校顺应时代发展对党内法规学学科建设进行探索与尝试具有极大的现实意义，并取得了初步的成果。很多高校在整合法学、党史学、政治学等各个学科的研究资源的基础上，成立了专门的党内法规研究机构，这些研究机构多以党内法规基础理论和应用理论研究、人才培养和学术交流等活动作为基本任务，亦将“党内法规制度教育培训与人才培养基地”作为自身发展目标之一，部分高校已经开始面向全国招收党内法规学方向的硕士或博士研究生，如武汉大学党内法规研究中心、中国政法大学党内法规研究中心和华东政法大学党内法规研究中心等。因党内法规学的学科归属尚未确定，不同高校在确定研究生具体研究方向时各有不同的倾向，武汉大学分别在宪法和行政法专业以及中共党史下设党内法规学研究方向，华东政法大学在法学理论二级学科下设党内法规研究方向，中国政法大学则将党内法规研究方向设立在法学院宪法学与行政法学之下。研究中心对硕士、博士研究生的培养方案和课程安排根据高校自身特点呈现不同的样态，以武汉大学党内法规研究中心为例，对于硕士、博士研究生的培养一般围绕着党内法规基础理论、党内法规制定技术规范、党内法规工作和国家法制工作衔接联动机制、地方党内法规制定权限、党内法规立规后评估制度、党内法规备案制度和党内法规清理制度等方面，开展党内法规理论与实务的重大课题研究^①。具体的培养方案和课程安排则根据高校自身特点呈现不同的样态。因党内法规学的学科建设尚属于发展期，缺乏成熟可行的、普遍化的学科建设指引，但部分高校探索党内法规学学科建设的有益实践，具有一定的代表性和参考性，不仅为党内法规体系的建设与完善提供了坚实的理论指引，亦为其他高校探索党内法规学的学科建设树立了一个良好的典范，展现出党内法规学作为一门学科的强大生命力和现实可行性。

三 模式与构造：党内法规学学科建设框架的 实践需要与模式构建

我国清末法学家沈家本曾指出：“法学之盛衰，与政之治忽，实息息相通。然当学之盛也，不能必政之皆盛；而当学之衰也，可决其政之必衰。”法

^① 具体参见《中心获准招收2017年首批党内法规研究方向博士研究生》，资料来源：<http://iplr.whu.edu.cn/info/1042/3264.htm>，最后访问日期：2019年10月13日。

学学科体系的发展关系着法治实践的具体走向,其结构与格局反映着社会发展的趋势和法治建设的规律,对整个法治人才培养体系和法治话语体系都将产生极为重要的影响。^①全面从严治党口号的提出,彰显党对于加强自身建设尤其是党内制度法制化建设的重视,加强党内法规学学科建设不仅是对全面从严治党理念的有力回应,亦是推动中国特色社会主义法治实践向前发展的理性选择。基于学科体系须适时调整构成要素以适应社会发展需求的特性,任一学科的合理建设框架并非一成不变,在不同的发展时期会呈现出不同的样态,党内法规学学科亦是如此。

(一) 党内法规学学科建设的实践之问

首先,如何构建一个完善的党内法规学理论体系?一门学科必然拥有一个相对完备的理论知识体系。“打铁尚需自身硬”,尽管法治理论的发展与学科体系的完善均呼吁党内法规学的建设,但党内法规学若想在激烈的学科建设竞争中脱颖而出,还须回归自身完善的学科理论体系之源头。为加快党内法规学学科建设及发展,真正让其成为一门独立而成熟的学科,完善的党内法规学理论体系亟待建构。党内法规学学科的成长与壮大立足于我国形成完善的党内法规体系这一法治实践基础之上,但党内法规体系尚处于建设进行时,具有一定的易变性、矛盾性和粗糙性,这就极大地延缓了党内法规学理论体系的形成。从一定程度上而言,当前的党内法规学是一种依托于“现行制度”而非基于自身理论体系而存在的学科,呈现出较强的制度依赖性,如果不能通过知识积累和理论建设来构建一个系统科学的理论知识体系,以降低党内法规学学科的制度依赖性,那么党内法规学学科建设最终只能沦为一个空具现实意义而无具体内容的口号。作为法学研究的新领域,党内法规涵盖了哪些特色的基本范畴,该基本范畴又遵循何种内在逻辑搭起了一座高耸的理论大厦,这些都是党内法规学研究必须解决的问题。

其次,党内法规学学科应制定怎样的培养方案以实现教材体系、课程安排、师资队伍建设的三大重要攻关的突破,并最终培养出高质量的法治人才?一个学科的培养方案科学与否直接决定了该学科是否能培养出高质量的人才,因此,探索科学的培养方案亦是党内法规学学科建设的重要命题之一。培养方案具体包括教材体系、课程安排和师资队伍建设的三大模块,任一模块均须重视。学科成型的一个重要标志就在于拥有自己特色的理论体系,而教材就是为了适应教学之需要而将该理论体系外化的最终成果,党内法规

^① 参见蔡立东《加快构建中国特色法学学科体系》,《中国大学教学》2017年第5期。

学的发展离不开教材的编写;课程安排关系着党内法规学理论体系的塑造质量,合理的课程搭配、多元的授课手段以及科学的课堂设计可以有效地提升人才培养质量;由于党内法规学的硕士、博士培养工作发展较晚,且从事党内法规的理论工作者为数较少,党内法规专门师资短缺的局面颇为严峻,因此灵活搭配不同学科领域的师资,加强相关学科联合培养以对应党内法规学交叉学科的性质,最大限度地还原党内法规的多重属性,是当下党内法规学学科建设的迫切任务。

最后,应如何有效地发挥党内法规研究机构对学科建设的推动作用?随着国内越来越多的学者将目光转向党内法规领域,各地党内法规研究机构的建立呈现燎原之势,并肩负起领跑党内法规理论研究、助力党内法规制度建设、推动党内法规人才培养的历史使命,而这些使命的实现均为党内法规的学科建设提供了发展前提和客观条件。理论的研究有助于党内法规学理论体系的不断完善,制度的建设能够为党内法规学提供科学的研究对象,人才的培养则极大地缓解了党内法规学的专门研究人员短缺之困境。在现阶段,高校多依托于党内法规研究机构开展学科建设,无论是培养方案的制定、师资队伍的建设抑或是人才培养标准的建构,均离不开研究机构的工作开展。面对着党内法规理论研究和具体实践中的迫切需求,党内法规研究机构亦应发挥出对学科建设更大的推动作用,秉承着理论与实践并重的培养思路,努力实现师资队伍建设愈加合理化、培养方案制定愈加科学化等学科建设目标,为党内法规的理论研究、体系建设与制度实施及时储备并输送专业人才。

(二) 党内法规学学科建设框架的理想构建

1. 科学构建党内法规学学科的理论体系

一门发展成熟的学科必然有其独特的理论体系。党内法规学作为一门正走向独立和成熟的学科,其理论体系的科学构建显然是其当前最紧要的任务。作为二级学科的党内法规学的理论体系,应当包括党内法规学的基础理论研究、方法论研究、现行制度研究、运行机制研究、外国党规及比较党内法规研究等五个部分。其一,党内法规学的基础理论研究。学科以基本原理为基,该部分主要是对党内法规的基础概念、价值追求、基本原则、基本范畴、调整范围、发展历程、权利与义务关系、形式类型、与国法之间的关系等核心要素作具体的分析,既要分析党内法规学与其他法学学科之间的共性问题,亦要分析自身运行的独特问题,为理论体系的建构奠定良好的认识论基础。其二,党内法规学的方法论研究。学科以研究方法为具,该部分主要是介绍党内法规学应坚持的辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论,并综合运用系统论、理论联系实

际、历史分析、比较分析、规范分析、实证分析等研究方法^①为理论体系的建构提供良好的方法论支撑。其三，党内法规学的现行制度研究。学科以现行制度为本，完善的党内法规制度体系包括横向和纵向双重维度，横向的党内法规制度包括党的组织制度、党的领导制度、党的自身建设制度、党的监督保障制度等不同领域的具体制度，纵向的党内法规制度包括党章、准则和条例、规则规定办法等不同位阶的具体规范^②，该部分主要研究党内法规制度体系的完善方法、各层次党内法规效力位阶是否科学明确、部门党内法规之间是否协调一致等内容，为理论体系的建构提供充足的规范和制度依据。其四，党内法规学的运行机制研究。学科以指导实践为要，该部分主要分析党内法规的制定和实施，贯穿党内法规的规划、立规、适用、备案、解释、评估、清理、修改及废除等环节，具体包括立规与执行、监督与救济等内容，为理论体系的建构提供现实的参考。其五，外国党规及比较党内法规研究。学科以比较研究为鉴，该部分主要是对外国政党法制建设尤其是党内法规制度建设的现状进行分析，针对不同国家、不同政党体制、不同意识形态的政党党规里蕴含的立规技术、实施方式、监督体制等要素展开比较研究，为理论体系的建构提供更广阔的视野和更多元的参考。

2. 合理制定党内法规学人才培养方案

研究人才的充足与否在一定程度上反映了本学科的发展是否成熟。就目前来说，党内法规学作为一门正走向成熟和独立的学科，其人才培养工作显然亟须进一步发展，换言之，应尽快在条件成熟的高校开设党内法规学专业点，招收并培养该专业的硕士和博士研究生。尽管部分高校已经开始招收党内法规学的硕士研究生甚至博士研究生，但如何制定一个合理的硕士、博士研究生培养方案以确保培养出高质量的党内法规学专业人才仍是困扰着高校的一大难题。培养方案的科学与否直接影响着人才培养目的最终能否实现，因此必须谨慎设计。合理的党内法规学人才培养方案应当包括四个部分，即学科融合的培养理念、科学的课程安排、合理的师资队伍建设和高质量的教材设计。

(1) 学科融合的培养理念。党内法规学是一个以法学为起点的新型交叉学科，横跨法学、政治学、党史党建、马克思主义理论等多个领域，这就意味着培养方案的制定必须遵循学科融合的培养理念，应以法学为原点，将学科触角延伸至更多的相关领域，借鉴不同学科领域的分析方法及研究思路，集合各

^① 参见肖金明《法学视野下的党规学学科建设》，《法学论坛》2017年第2期。

^② 参见宋功德《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日，第7版。

学科最新的研究成果和实践经验,拓展党内法规学的学术视野和精神内蕴,绝不能囿于单一的学科思路和狭隘的研究方法。党史党建学科立足于政党建设的一般规律和历史经验的基础上,为党内法规学的研究提供实践的基础和经验的总结;政治学学科从政治体制运行的现状及原理等视角为党内法规学提供更多的研究思路 and 理论支撑;马克思主义理论则为党内法规学的进一步发展奠定坚实的哲学基础以及理论上的指引。而基于法学学科内部视角,宪法学是党内法规学得以发展的理论前提,法学理论为党内法规学贡献了宝贵的认识论及方法论,法制史则进一步拓宽了党内法规的精神视野和文化底蕴。各相邻学科自身既有的研究范畴的交叉渗透,是党内法规学产生并得以发展的前提基础,对党内法规学学科的建设,亦必须突破现行学科的窠臼,始终坚持学科融合的发展理念,并最终形成一个党内法规学学科研究的大格局。

(2) 科学的课程安排。党内法规学具有一个比较完整的知识体系,其课程设置应凸显知识体系的特点,因高校自身学科建设的发展情况不同,统一的、具体的课程设置既不可能也无必要,但课程体系的大致框架应遵循这样的思路:其一是基础课程,党内法规学是法学下的二级学科,故法学理论与宪法学应当成为该学科的基础课程;其二是专业基础课,这是体现党内法规学专业特征的基础课程,具体应阐述党内法规学的基础理论、党内法规的发展历程及现状,现行党内法规制度的介绍,以及分析党内法规现象和党内法规规范的研究方法;其三是专业课,大致应包括党内法规的现行制度研究、党内法规学的运行机制研究、外国党规及比较党内法规研究三大模块,具体课程的安排及设计应根据当时党内法规制度体系的发展情况予以确定,并体现出学科融合的特征。课程数目不宜太多,能够体现党内法规学理论框架的组合即可。

(3) 合理的师资队伍建设。师资队伍建设的科学程度的高低决定着人才培养质量的高低。党内法规学学科融合的特征对教师队伍的建设提出了更高的要求,教师不能将眼光局限于自身既有学科,而须通晓多学科领域的知识和研究方法。但因党内法规学的学科建设时日尚短,专业的党内法规专业人才极度缺乏,故现阶段对党内法规的人才培养须构建由多学科领域教师组成的“团队式”师资队伍。必须打破以往的教学传统,将单一专业形成的教研室式的教师队伍转变为以“党内法规”这一多学科领域课程为单元,由法学专业、党史党建专业、政治学专业、马克思主义理论等多学科教师共同组成的教学团队。教师的具体构成应立足于培养方案的设计,最大限度涵盖党内法规所体现出的多学科特征。同时,不同学科的教师亦应加强合作,研究学科之间的交叉融合部分,共同进行更具创造性的交叉学科研究,并及时将研究

成果转化为最新的教学成果，由此推动党内法规学人才培养的与时俱进与复合发展。

(4) 高质量的教材设计。对于党内法规学人才培养而言，学科理论体系的实践方式是课程安排，而基础的载体就是与之相匹配的党内法规学教材。目前，国内有关党内法规的研究成果较多，亦不乏具备学科建设意识的专著，如由宋功德教授所著的《党规之治》，但仍未出现一部真正意义上的可以用来教学的党内法规学教材。须尽快组织国内专家学者成立党内法规学的教材撰写团队进行统一规划的教材编写工作，在合理分工和充分合作的基础上，对于已形成共识的基本理论与基本方法等部分予以体系化、通识化，对于尚存争议的部分进行合理论证和观点展示，并根据党内法规制度的运行状况适时调整已经变动的部分，最后形成一部乃至数部高质量的党内法规学教材，从而推动党内法规学学科建设的科学发展。

3. 充分发挥党内法规研究机构对学科建设的推动作用

沧海横流，首在掌舵。如何有效发挥党内法规研究机构对学科建设的推动作用是当前法学教育所应重视的命题，诚如上文所述，高校多依托于党内法规研究机构开展学科建设，党内法规研究机构逐步肩负起领跑党内法规理论研究、助力党内法规制度建设、推动党内法规人才培养的历史使命，成为党内法规学科建设的领航者。在现阶段，推动党内法规学科建设必须协同多方研究力量形成合力，而党内法规研究机构恰可以破除不同学科和机构间的壁垒，整合高校内不同学科的学术资源，将理论研究与实务需求相对接，努力实现学科融合理念常态化、基础理论研究体系化、培养方案制定优质化、师资队伍建设科学化等目标，从而进一步推动国家党内法规高端智库的建设和党内法规学后备人才的培养。在当前党内法规研究机构迅速发展的背景下，让研究机构可持续发展、高质量发展，切实为党内法规学科建设提供强大的助推力，是新时代党内法规研究机构实现自身职能的责任与担当。

党内法规研究机构须立足于本土的法治实践基础和理论体系之上，有效回应法治实践中的迫切理论需求，以全面从严治党为价值依托，坚定信心、积极作为。第一，必须注重党内法规的基础理论研究，探索构建本学科理论体系。坚实的理论支撑是推进党内法规学科建设的前提条件和立足之本，遗憾的是，基于法学视角的党内法规研究仍面临着起步晚、成果少、体系性差的短板，欲要扭转这一局面，必须积极开发党内法规的学术资源和话语资源。相比较于个体学者的分散型、片面型研究，党内法规研究机构作为一个学术集合体，显然具备进行宽领域、深层次、多视角学术研究的可能性和可行性。机构应当充分

发挥作为学术集合体的理论优势和学术资源, 不断进行理论挖掘和体系构建, 紧紧围绕当今党内法规体系建设中的实践需求, 深入研究党内法规的立规、备案、解释、评估、清理等实践环节, 并最终形成一套能够清晰阐述党内法规基础概念且具备较强实务效能的理论体系。第二, 探索一套科学高效的人才培养模式。鉴于党内法规学天然隶属于党史党建、法学、马克思主义理论和政治学等学科的重合领域, 研究机构必须运用多学科融合的研究方法和研究思维, 打破现行高校学科之间的壁垒, 积极争取并把握住党内法规方向人才培养的主导权。研究机构应以法学为原点, 将学科触角延伸至更多的相关领域, 借鉴不同学科领域的分析方法及研究思路, 集合各学科最新的研究成果和实践经验, 拓展党内法规学的学术视野和精神内蕴。具体的硕士、博士研究生培养模式应包含师资队伍建设的学科多样化、课程安排的体系化、立规实践活动常态化等, 打造一支学科优势明显、学科理念融合的党内法规高层次人才队伍。第三, 加强不同机构之间的交流与联合。研究机构应当积极整合校内校外的多方资源, 加强与全国各地党内法规研究机构的人才培养交流与理论研究成果交流, 同时, 对于党内法规研究领域的重点问题、难点问题进行联合攻关与协作研究, 多方各展其长、戮力同心, 共同推动党内法规学科建设迈上新台阶。具体方法包括定期举办全国性或区域性的党内法规青年学者论坛, 积极申报和协作完成各级党内法规方向的研究课题, 积极开展不同研究机构和学者之间的研讨会和交流会, 开设党内法规学的网络课程, 打造党内法规的学术刊物, 提供适足的研究经费鼓励青年学者开展创新研究等。

结语: 中国方案, 大道之行

党的十八届四中全会对党内法规体系的战略定位以及党的十八届六中全会对依规治党、制度建党的关切重视, 凸显出党内法规在依法治国进程中无可替代的价值。作为极具中国特色的本土法现象, 党内法规的学科建设须立足于本土的法治实践基础和理论体系之上, 尊重学科体系发展和社会发展的客观规律, 并有效回应法治实践中的迫切理论需求, 推动法学研究的深化和法治理论疆域的拓展, 以全面从严治党为价值依托, 并最终推动依法治国与依规治党的有效联结。在中国特色社会主义法治建设快速发展的今天, 依托本土资源打造与法治进程相匹配的法学理论、学科体系、法律制度及法律文化, 是我们这一代法律人所应为之奋斗不息的终身使命。

Study on the Discipline Construction of the Inner-Party Laws and Regulations

Shen Fujun , Zhou Quan

Abstract: The discipline construction of the inner-Party laws and regulations is an inevitable and important issue of both theory and practice in the rule of law construction in China. Promoting the discipline construction of the inner-Party laws and regulations can solve the problems of insufficient theoretical supply and theoretical research depth , which is in line with the educational development concept of interdisciplinary integration , and is conducive to the cultivation of high-level talents in this field. To this end , it is necessary to position the inner-Party laws and regulations in the second-level discipline under the first-level discipline of law , scientifically construct the theoretical system , and rationally formulate the training plan. The rational training plan should consist of four parts , namely the training concept of subject integration , the scientific curriculum arrangement , the construction of reasonable teaching staff and the design of high quality teaching materials. Facing the ever-increasing demand for theoretical research and specific practice in the field of inner-Party laws and regulations , the research institutions should also give full play to their role in promoting discipline construction.

Keywords: Inner-Party Laws and Regulations; Discipline Construction; Talent Cultivation

(编辑: 蔡江美)