

我国政法教育的变迁与展望

陈柏峰

(中南财经政法大学 法学院, 武汉 430000)

摘要:政法教育形成于1950年代,基于巩固新生政权的需要,它为政法工作培养专门干部。与政法工作强调政治性一样,政法教育是强调政治性的法学教育,非常重视党的政治路线和组织纪律教育。改革开放后,法学教育日趋强调专业化、职业化。20世纪80年代,仍继续强调政治性。这与当时的社会治安形势及“严打”刑事政策有一定关系。1990年代以后,政治性在政法教育中日渐淡出,法学教育趋向服务市场经济的专业化。新时代的治国理政,在法治领域创造了一系列新实践,法治思维和法治方式运用深入政治领域,国家和社会治理广泛纳入全面依法治国范畴,涉外法治深度关联国际政治、国际关系。这些实践造就了强调政治性的大法治工作格局,对法学教育提出了新要求,催生了新政法教育。党内法规学、纪检监察学、国家安全学、社会治理法学等新学科应运而生,人权法学、知识产权法学等学科应需更新。新政法教育与专业化法学教育并行,扩展了法学教育的领地。

关键词:政法;政法教育;法学教育;全面依法治国;大法治格局

中图分类号:DF02 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2022.02.01 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、政法教育的形成与特征

政法的称谓自新中国成立前夕开始。1949年9月27日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》。该法第五条规定:“中央人民政府委员会组织政务院,以为国家政务的最高执行机关;组织人民革命军事委员会,以为国家军事的最高统辖机关;组织最高人民法院及最高人民检察署,以为国家的最高审判机关和检察机关。”第十八条规定:“政务院设政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会和下列各部、会、院、署、行,主持该部门的国家行政事宜。”其中,政治法律委员会指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作。^①董必武在中国人民政治协商会议第一届全体会议上,就将政治法律委员会

收稿日期:2022-01-01

作者简介:陈柏峰(1980),男,湖北咸宁人,中南财经政法大学法学院教授,法学博士。

^① 新中国成立之前,中国共产党在中央书记处之下设有中央法律委员会,协助中央研究和处理全国立法和司法问题,并实际承担协助城市接管和改造法律类大学和研究机构的任务。参见周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,载《法学研究》2017年第1期,第196-208页。

简称为政法委员会。^① 政治法律委员会指导的工作,可以被认为是“政法”的业务范围;当时,政法委员会还“受毛泽东主席和周恩来总理的委托,指导与联系最高人民法院、最高人民检察院和人民监察委员会”。^② 后来,民族和监察事务逐渐从政法工作中转出;到1954年9月全国人民代表大会制度建立后,民政和立法不再属于政法工作,政务院政法委员会的建制撤销。^③ 1958年,成立中央政法领导小组。“文革”开始后,中央政法领导小组被撤销。

1980年1月,中共中央政法委员会成立;1982年《中共中央关于加强政法工作的指示》将政法委员会规定为党委的一个工作部门,主要负责联系、指导政法各部门的工作。2019年印发的《中国共产党政法工作条例》规定,政法工作是党领导政法单位依法履行专政职能、管理职能、服务职能的重要方式和途径,党委政法委员会是党委领导和管理政法工作的职能部门,从事政法工作的专门力量主要包括审判机关、检察机关、公安机关、国家安全机关、司法行政机关等单位。由此可见,新中国成立以来,政法工作的范围包括审判、检察、公安、国家安全和司法行政等,简称“公检法司安”。

政法机关是国家的专政机关,行使专政职能。专政职能来自人民民主专政的理论,“对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面,互相结合起来,就是人民民主专政。”^④ 专政就是为了维护人民民主政权,使用专制的方法来对待敌对势力和犯罪分子。专政机关的宗旨和任务是运用法律的武器,对境内外敌对势力和破坏社会主义事业的犯罪分子进行专政,保护人民的权益,维护社会秩序,保障社会主义事业顺利进行。

政法机关是专政的工具,被形象地表达为“刀把子”。1957年《人民日报》的一则新闻称:“首都法律界和政法部门工作人员都认识到这场斗争的严重政治意义,他们积极地参加了这一斗争”,“握紧人民民主专政的‘刀把子’”。^⑤ 1958年4月,董必武曾经指出:“司法的刀锋是对着反革命,现在提出‘无反革命’的口号是危险的”,“死刑好比是刀子,我们武器库里保存着这把刀子,必要时才拿出来用它”。^⑥ 1979年10月,彭真曾指出:“公、检、法机关是无产阶级专政的武器,是党和人民的刀把子,根本任务是打击敌人,保护人民。”^⑦ “刀把子”的比喻,形象地揭示了政法机关的属性,就是为了打击敌对势力,惩治违法犯罪行为,维护人民利益、社会公共利益和社会秩序的工具。

政法机关是“刀把子”,司法人员就是掌握“刀把子”的人,他们掌握、控制和使用着司法权。1952年11月,在北京政法学院成立典礼上,时任中央政法委员会副主任张奚若讲:“革命成功了要巩固这成功就一定要有种种的法律来保障,一方面保护人民利益,一方面镇压反对者。所以这样说,政法工作就是革命工作的一部分,新社会必须有新的法律来巩固它。”^⑧ 1957年12月,《人民日报》一则社论指出:“政法部门是刀把子,这个刀把子必须掌握在忠于国家、忠于人民、忠于社会主义

① 《董必武选集》编辑组:《董必武选集》,人民出版社1985年版,第249页。

② 《彭真传》编写组:《彭真年谱》(第二卷),中央文献出版社2012年版,第69页。

③ 侯猛:《新中国政法话语的流变》,载《学术月刊》2020年第2期,第119-128页。

④ 毛泽东:《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社1991年版,第1475页。

⑤ 《握紧人民民主专政的“刀把子”首都法律界粉碎右派实现资产阶级复辟阴谋》,载《人民日报》1957年9月13日,第1版。

⑥ 董必武:《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第414页。

⑦ 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制》,中央文献出版社1989年版,第34页。

⑧ 张奚若:《中央政法委员会张奚若的讲话》(1952年11月24日),载中国政法大学档案馆:《法大记忆——60年变迁档案选编》,中国政法大学出版社2012年版,第21页。

事业的人们的手中。”“政法部门是人民民主专政的要害部门,为了加强人民民主专政,首先应该加强政法部门,要加强政法部门,就要整顿政法工作人员的队伍。”^①如果不落实党对政法部门的领导、监督,政法部门就会缺乏战斗力,党的方针政策就难以正确地贯彻执行。专政工具就不能确保掌握在人民手中,就可能被夺去,无产阶级政权就有被颠覆的可能。政法教育就是培养党和人民的“刀把子”,确保专政工具掌握在可靠的人手上。

在大规模培养政治与法律并重的政法干部之前,是服务于政权建设的干部短期政治培训。成立于1948年的中原大学,“是党为吸收干部而创办的,以学习政治理论、改造思想、改造人生观为主旨的短期训练班性质的干部学校。教育方针就是理论与实际相结合,中心任务就是要把知识分子当作自己人进行教育、改造,把他们培养成为能够为人民服务的战士。”^②成立于1950年的西南人民革命大学,被规定为“短期的政治大学”,“只进行短期的一般政治教育,还不能进行时间较长的专业训练,训练的任务主要是初步的思想改造,树立为人民服务的思想”,其教育方针是“对知识分子以历史唯物主义为中心,系统地学习马列主义毛泽东思想,结合学员思想实际改造思想,奠定革命的人生观,明确人民大众的立场,坚持为人民服务。”^③

政法干部的培养,最早是服务于政权建设需要而进行的短期政治培训,逐渐发展为政治与法律业务并重的短期培训。为满足政治培训的需要,1949年12月中原大学成立政治学院,仍为短期政治培训性质。1952年,根据司法改革和国家加强政权的需要,中南军政委发文决定:为了补充在司法改革运动中政法工作部门干部的缺额,培养政法部门县级以上干部及提高政法工作人员的政策水平和业务水平,决定在中原大学成立政法学院。^④教育方针是坚持以业务培训为主。学员来校之前,大都在部队和地方政府工作期间受到过党的教育,思想觉悟较高,学习的任务是提高法律业务知识。^⑤1953年,以中原大学政法学院为基础,合并中山大学、广西大学、湖南大学的政法系科,成立中南政法学院。同样,西南人民革命大学于1952年开设司法干部训练班,并于8月建立西南人民革命大学政法系,其办学任务是:为巩固人民民主专政,适应国家需要与社会发展前途,以新民主主义为指导思想,培养以科学观点与方法、学习马列主义理论及人民政府法令、为人民服务的政法工作干部。^⑥1953年,以西南人民革命大学政法系为基础,合并重庆大学、四川大学、贵州大学、云南大学、重庆财经学院的法院(系),成立西南政法学院。

实际上,1953年前后,全国进行了两次较大规模的政法院系调整。其中一个主要考虑是,旧中国的法学教育是为帝国主义、封建主义和官僚资产阶级利益服务的,沿袭资本主义教育思想,不符合社会主义革命和建设的要求。政法院系调整后,政法教育实行短期培训和长期正规教育结合,但都强调思想政治教育与专业培养并重。

① 人民日报社:《政法部门需要彻底的整顿》,载《人民日报》1957年12月20日,第1版。

② 陶军:《中原大学校史》,华中师范大学出版社2003年版,第5页;萧伯符主编:《中南政法学院史稿(1949-1994)》,武汉大学出版社1995年版,第7页。

③ 《西南政法大学校史》编辑委员会:《西南政法大学校史(1950-2020)》,法律出版社2020年版,第7页。

④ 刘可风:《中南财经政法大学校史》,湖北人民出版社,第47页。

⑤ 陶军:《中原大学校史》,华中师范大学出版社2003年版,第152页。

⑥ 《西南政法大学校史》编辑委员会:《西南政法大学校史(1950-2020)》,法律出版社2020年版,第14页。

1954年4月,召开了全国政法教育会议。会议认为经过院系调整后建立的政法学院树立了工人阶级思想的领导,基本上肃清了反动的国民党六法观点。国家已进入社会主义革命阶段。政法工作不仅要依靠发动人民群众的力量,而且要逐步加强和运用人民民主的法制,进一步巩固人民民主专政。因此,有计划地加强政法教育工作,已成为重要的政治任务和组织任务。^①会议确定今后政法教育的方针是:适应政法工作发展的需要,培养忠于社会主义建设事业、热爱祖国、体格健全、具有坚定的工人阶级立场和社会主义的政法观点,掌握先进政法科学、熟悉专门政法业务的工作干部和法学家。^②

1950年代,我国形成了一种不同于旧的法科教育模式的政法教育模式,将过去旧式大学的法科改造为紧密地与国家政权和经济社会业务相关联,国家迫切需要的专才教育。政法教育批判旧法观点和旧的法科教育模式。1952年6月,彭真指出:“反动的旧法史反映三大敌人的利益和意志的。取得了革命胜利的中国人民大众,决不能用反动的旧法来为自己服务,就像狼牙绝对不能安在人的嘴里一样。”“在法律观点上,革命的和反革命的,人民的和反人民的,这是两种对立的思想体系,决不能和平共存。我们如果不批判、不肃清反动的旧法观点,它们就必然要侵蚀我们、俘虏我们。”^③1954年6月,时任北京政法学院院长钱端升说:“旧的政法思想体系代表反动统治阶级的利益,旧的政法教育是为反动统治阶级培养服务工具的。因此,人民的政法教育必须在彻底否定旧的政法思想体系,彻底批判旧的政法理论的基础上建立新的政治法律科学;必须在密切结合政法建设实际的基础上进行教学。”^④

政法教育模式重视向当时的苏联学习,学习苏联的政法理论体系和教学经验。从教学制度到课程教材,都以苏联为蓝本,尤其是学习苏联的马克思主义政法理论。同时也要求从中国的政法实践中进行提炼。1954年的全国政法教育会议强调,一切旧法观点必须彻底批判,新的政法科学必须在理论与实际相结合、学习苏联先进经验与中国实际情况相结合的基础上建立起来。要求加强政治思想领导,不断提高社会主义觉悟,善于总结新中国政法工作的实际经验,体会人民民主法制的精神,并逐步以新中国的政法科学和人民民主法制来丰富教学内容,培养合格的高级政法人才。^⑤

政法教育不同于政治学教育。按照中国的学科划分标准,政治学和法学是各有不同研究对象和体系的学科,因此,政法教育有时被人误解为政治学和法学教育的合称。其实,政法教育中并无政治学方面的知识教学内容。近代以来,政治学就属于法学大类,政治思想、政治理论、政治关系、国家、政党等是其知识范畴。但1950年代的大学,学习苏联经验,一般没有政治学专业。中原大学政治学院的主要课程是辩证唯物论与历史唯物论、中国近代史、中共党史、新民主主义论及各种具体政策。^⑥中原大学政法学院、中南政法学院都沿袭这一传统。当时各政法院系都没有政治学方面的课程。时至今日,政法类大学的政治学科实力一般都不强。

① 《中央人民政府高等教育部 召开全国政法教育会议》,载《人民日报》1954年4月28日,第3版。

② 《中央高等教育部召开全国政法教育会议 确定培养政法建设人才的方针》,载《人民日报》1954年5月11日,第1版。

③ 彭真:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社1992年版,第70-71页。

④ 钱端升:《对政法教育方针任务的一些体会》,载《人民日报》1954年6月29日,第3版。

⑤ 《中央高等教育部召开全国政法教育会议 确定培养政法建设人才的方针》,载《人民日报》1954年5月11日,第1版。

⑥ 刘可风:《中南财经政法大学校史》,湖北人民出版社,第35页。

当时的政法教育模式强调法学教育的政治性。政法机关是无产阶级的“刀把子”,政法工作干部就是掌握“刀把子”的人,政法教育就要培养“刀把子”,确保专政工具掌握在党和人民手中。政法工作具有政治性,这种政治性在根本上就是“阶级斗争”。20世纪50年代,法学教育的背景是,要巩固新生的无产阶级革命政权,就必须加强政法工作;要加强政法工作,就必须培养胜任的政法工作干部。因此,政法教育具备鲜明的政治性特征。一是强调马克思列宁主义理论和党的路线方针政策的教育,使学生深刻理解党和国家的政策,维护党和政府的方针、维护社会主义法制;二是强调政治思想教育和组织教育,使学生具有坚定的工人阶级立场、忠心耿耿地为人民服务的政治品质和良好的组织性纪律性。^①因此,“政法”虽然起源于政治法律的合称,其实质含义是“政治性的法律”,政法工作是强调政治性的法律工作,政法教育是强调政治性的法律教育。

二、法学专业化发展与政法教育变迁

改革开放后,全国出现了安定团结的政治局面,党和国家的工作重心开始向社会主义现代化建设转移,法制建设相应受到重视。党的十一届三中全会指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法制具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”“应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。检察机关和司法机关要保持应有的独立性;要忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相;要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。”1979年,五届全国人大二次会议通过了《刑法》、《刑事诉讼法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等七部重要法律,开启了法制建设的新征程。在不断加强立法的同时,司法得到全面恢复,中央强调切实保证司法机关行使宪法和法律规定的职权。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过了新《宪法》,对法治建设起到了极大的推动和保障作用。

在重视法制建设的背景下,法学教育必然有相应的调整。1977年秋,恢复高考招生制度,到1983年全国有50余所法律院校先后恢复招生,全面开展多层次的学历教育。在法学课程设置上,明确政法院校不同于党校,中心任务是法律专业教学。1982年7月,彭真指出:“政法部门的干部要学习法律,熟悉法律,善于运用法律。……如果不系统地学习法律,不熟悉法律,怎么领导人民遵守法律,怎么依法办案和做好政法工作?”“政法各部门都有自己的专业科学知识。它们对于政法干部来说,同生产战线的干部、职工必须掌握的科学、技术知识一样重要。”^②1982年司法部文件明文规定,政法学院应突出、加强法律专业课,目前应不低于必修课总学时的55%。^③媒体和学者的讨论可能对此产生了影响。有人指出,政法院系毕业生的文化基础知识和专业知识从1950年代以来就比较薄弱,基础训练和专业训练都不够,有的只是学了一些苏联的法律课程,或者经典著作中涉及法

^① 钱端升:《对政法教育方针任务的一些体会》,载《人民日报》1954年6月29日,第3版。

^② 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制》,中央文献出版社1989年版,第130-131页。

^③ 冀祥德:《中国法律教育30年》,载中国社会科学院法学研究所:《中国法治30年(1978-2008)》,社会科学文献出版社2008年版,第253页。

学的知识;原因在于,强调法学教育培养“刀把子”,在校期间主要是解决立场、观点、方法问题,教学内容宁可“少而精”;认为这种状况应当得到改变。^①

随着法律不断完善,法学课程体系、教材体系、学科体系建设稳步推进,法律人才培养逐渐转型。专业化的法学教育在多种层次、多种形式的办学中展开,全日制教育和业余教育并举,大学本科教育得以巩固和发展,大专、中专层次的办学也稳步推进。在职政法干部的培训得到很大发展,广播电视大学、函授大学、自学考试等多种形式的法律专业在政法院校广泛开展。司法部组织编写了几乎各门课程的教材,各个政法院校也合作或单独编写不少教材。总之,改革开放后,法学教育迅速走上了专业化、职业化的发展道路,法律专业知识在教材和课程体系中的比例越来越高。

在1980年代,虽然法学教育专业化、职业化发展的态势明显而强劲,但法学教育的政治性仍然被强调。党的十一届三中全会指出:“我们国内现在还存在着极少数敌视和破坏我国社会主义现代化建设的反革命分子和刑事犯罪分子,我们决不能放松同他们的阶级斗争,决不能削弱无产阶级专政。”1985年1月,彭真指出:“我们经常接触敌对势力、黑暗势力,如果办事不是凭党性……政法队伍就一定会损伤战斗力。”^②1986年3月,彭真指出:“政法队伍是掌握刀把子的,有权依法抓人、起诉、判刑……党、国家和人民给了我们这样大的权力,这样光荣、艰巨的任务,我们就要对得起党,对得起国家,对得起人民。首先要有党性,高度的党性,纯洁的党性,全心全意为人民服务的党性……”^③1979年10月,时任司法部副部长李运昌在北京政法学院的讲话中指出:“同志们在这里学习,学什么呢?学通法律,掌握有力的武器,跟敌人作斗争。在政法这个工作岗位上,保障国家的安定团结,保障‘四化’的真正实现。”^④

一直到1990年代,尽管越来越强调专业知识的重要性,但政法教育的政治性仍然被强调。1983年5月,时任中共中央书记处书记、中央政法委书记陈丕显在中国政法大学讲:“我希望中国政法大学从一开始就十分注意学生的政治思想、法制观念和道德品质的教育,使学生毕业后在实际工作中能够自觉地坚持四项基本原则,不但懂法,而且能够遵纪守法。”^⑤那时人们普遍认为,政法教育应当培养德智体全面发展的能从事立法司法,以及法学教育、科研的专门人才。因为政法学科内容和学生将来所从事的工作很大一部分既有很强的阶级性,又有很强的社会性,它涉及国家的政治、法律、经济、上层建筑的各个方面,因此对政治立场、道德品质、思想作风、意识修养等方面应当有严格的要求,并有相应的考核制度和办法。^⑥政治性要求政法教育贯彻党的教育方针,贯彻党的政法工作路线,因此需要教育政法干部后备人才坚持四项基本原则,坚决贯彻党的政治路线、组织路线、思想路线。

强调政法工作的政治性的一个原因,在于1980年代的刑事政策。1983年7月,邓小平指出:“刑事案件、恶性案件大幅度增加,这种情况很不得人心。几年了,这股风不但没有压下去,反而发

① 罗典荣:《对法学教育改革提几点意见》,载《人民日报》1981年1月13日,第5版。

② 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制》,中央文献出版社1989年版,第257页。

③ 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制》,中央文献出版社1989年版,第314页。

④ 李运昌:《在北京政法学院开学典礼上的讲话》(1979年10月24日),载《法大记忆——60年变迁档案选编》,中国政法大学出版社2012年版,第169页。

⑤ 陈丕显:《在中国政法大学成立大会上的讲话》(1983年5月7日),载中国政法大学档案馆:《法大记忆——60年变迁档案选编》,中国政法大学出版社2012年版,第244页。

⑥ 张耕:《中国政法教育的历史发展》,吉林人民出版社1995年版,第175页。

展了。原因在哪里?主要是下不了手,对犯罪分子打击不严、不快,判得很轻。对经济犯罪活动是这样,对抢劫、杀人等犯罪活动也是这样。”“现在是非常状态,必须依法从重从快集中打击,严才能治住。搞得不疼不痒,不得人心。我们说加强人民民主专政,这就是人民民主专政。要讲人道主义,我们保护最大多数人的安全,这就是最大的人道主义!严厉打击刑事犯罪活动是一件大快人心的事。”^①1986年3月,彭真指出:“对那些严重危害社会治安的刑事犯罪活动,就是要依法从重从快,严厉打击,决不能宽容,决不能讲什么仁慈。这是个原则问题。对那些反人民的坏人的仁慈,就是对人民的残忍,就是对人民民主权利的践踏。”^②在这种背景下,政法工作的“刀把子”功能不断被唤醒。人们认为,社会治安状况没有根本好转的原因之一是对犯罪分子打击不力,一些政法机关对刑事犯心慈手软。在我国现阶段剥削阶级已基本被消灭的情况下,对政法机关的“刀把子”作用认识不足,“刀把子”没有起到威慑效果。“刀把子”是进行社会主义现代化建设的重要保证。^③

另一个原因,可能与1980年代中后期的治安形势有关。1986年1月,邓小平指出:“搞四个现代化一定要有两手……一手抓建设,一手抓法制。党有党纪,国有国法。坚持四项基本原则中为什么要有一条坚持人民民主专政?只有人民内部的民主,而没有对破坏分子的专政,社会就不可能保持安定团结的政治局面,就不可能把现代化建设搞成功。”^④1989年1月,治安形势相当严峻,乔石指出:“小平同志历来讲,要‘一手抓建设,一手抓法制’,‘不能不讲四个坚持,不能不讲专政’。这些论断深刻地阐明了作为人民民主专政重要工具之一的政法公安部门,在改革中突出的重要性。”^⑤在此情形之下,1990年3月,中共中央决定恢复设立中央政法委员会。

总体而言,随着法学教育的变化,政法部门“刀把子”论逐渐被淡化,在法学教育中越来越少提及,直到1990年代后几乎淡出人们的视野。1983年,有学术讨论意见提出,把政法部门说成是“刀把子”,在阶级斗争的时代是正确的,现在阶级关系发生了变化,政法部门当然还有“刀把子”的作用,但还有保护人民民主权利、处理大量人民内部矛盾和经济纠纷等方面的任务,因此简单用“刀把子”来概括政法部门的整体功能是不科学的。^⑥这种论点在提出时遭到一些反对和质疑,但并未受到实质冲击。虽然实践中一直强调政法部门在人民民主专政中的重要功能,但逐渐不再用“刀把子”来论述,越来越强调社会秩序的维护和合法权益的保护。1990年2月,乔石指出:“政法部门是人民民主专政的重要机关,它的首要职能是保障人民民主权利,保护广大人民的合法利益。”“政法部门是执法机关,只有严格执法,才能保障人民的合法权益不受侵犯。”^⑦

这种变化,有其现实基础。过去,人们把司法人员看作“掌刀把子”的人,是对敌人进行专政的战士。因此,法学教育十分强调政法干部的政治素质,而相对轻视业务素质。这种观念源于新中国成立初期的实际情况。那时,阶级矛盾是国内的主要矛盾,镇压敌人的反抗,巩固新生的人民政权,

① 邓小平:《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第33-34页。

② 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制》,中央文献出版社1989年版,第307-308页。

③ 肖家保:《依法严惩犯罪分子是实现社会治安好转的首要措施 法学界人士认为要加强政法机关“刀把子”作用》,载《人民日报》1983年7月31日,第4版。

④ 邓小平:《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版,第154页。

⑤ 乔石:《乔石谈民主与法制(上)》,人民出版社、中国长安出版社2012年版,第174页。

⑥ 张传楨、李然:《“刀把子”风波记》,载《法学》1997年第6期。

⑦ 乔石:《乔石谈民主与法制(上)》,人民出版社、中国长安出版社2012年版,第191-192页。

是政法机关的中心任务。在你死我活的阶级斗争环境中,政法干部必须立场坚定,对党忠诚,能够依照灵活多变的对敌斗争政策,稳准狠地打击敌人。社会主义改造基本完成之后,阶级矛盾不再是国内的主要矛盾。改革开放将重心转移到经济建设上来,阶级矛盾不再是主要矛盾,尽管政法机关仍然承担专政职能,但其主要职能从对敌人专政转化为依法调停处理人民内部矛盾,具体包括:(1)依法调停处理公民个人之间、公民与法人之间、法人与法人之间的冲突和矛盾;(2)依法调停和处理公民、法人与国家机关及其工作人员之间的冲突和矛盾;(3)依法调停处理社会中不同的利益群体之间的冲突和矛盾;(4)依法惩处和教育犯罪分子;(5)依法惩罚官僚主义和恃仗特权的不法行为。^①政法机关主要职能的变化,必然对政法干部的素质提出新要求,重点体现在必须具备深厚的法律专业素质和职业素养。法学教育必然会据此做出相应的调整。

与上述进程同步,学者、主流媒体和教材对政法工作的职能都更新了认识。人们明确提出对政法工作的职能要有新认识,认为过去以“刀把子”“枪杆子”做比喻,将政法机关仅仅定位为专政工具,政法工作是打击和管理;但随着社会的发展,包括人民法院、人民检察院、人民公安、司法行政部门等在内的政法机关是管理机关,也是服务机关,政法工作,既要维护稳定,也要促进社会和谐。^②在法学理论上,这种认识同样有所更新,体现在相关教材中法的作用的讨论。之前,《国家与法的理论》教材多强调法的阶级性,重视社会主义法的本质的论述,强调社会主义法是通过党和国家表现的无产阶级和广大人民的意志,是加强和巩固无产阶级专政的有力武器。^③改革开放后的第一本《国家与法的理论》教材,继续强调社会主义法制是对敌专政的锐利武器,同时也强调它是社会主义民主的有力保障,是处理人民内部矛盾的重要手段,是建设社会主义的重要保证。^④之后的《法学基础理论》教材中,国家理论大幅度退场,讨论社会主义法律的作用,从惩办敌人、保护人民、发展经济和对外交往四个方面展开。^⑤再后来的《法理学》教材,则从维护阶级统治、执行社会公共事务两方面讨论私有制社会中法的作用,从保障、引导和推进社会主义市场经济、民主政治、精神文明、对外开放四个方面讨论中国社会主义法的作用。^⑥

1990年代以后,法学教育朝着专业化方向突飞猛进,政治性及政法教育似乎日渐淡出。对法学教育的讨论,几乎都着眼于专业性的教育方案,以培养出适应“四化”建设需要的法律专门人才。开始讨论如何处理“博”和“专”的关系,增加经济、外语、科技等方面的课程,以让学生打下坚实的基础知识之后去追求法律“专”;如何优化政法院校办学模式和发展方向,以满足市场经济法律人才培养的需要;如何适应改革开放的需要,让法学教育适应国际竞争并促进中国的发展。法学教育的培养目标,从主要面向公、检、法、司机关,转变到面向全社会培养法律服务工作者,迈向大数量、复合

① 甘藏春、白莲湘:《司法队伍建设中亟待更新的两个观念》,载《人民日报》1989年5月26日,第6版。

② 崑山:《政法工作要有新思路》,载《人民日报》2003年10月8日,第14版。

③ 吉林大学法律系国家与法的理论教研室:《马克思列宁主义国家与法的理论(讲义)》(1977年7月),西南政法学院国家与法的理论教研室1978年7月翻印本,第161-171页。

④ 西南政法学院、湖北财经学院法律系国家与法的理论教研室合编:《马克思列宁主义国家与法的理论》,1979年7月印刷本,第175-191页。

⑤ 陈守一、张宏生:《法学基础理论》,北京大学出版社1981年版,第241页。

⑥ 沈宗灵:《法理学》,高等教育出版社1994年版,第70-76页。

型、应用型、多层次,既对内又对外的法律人才。^①随着市场经济和法治建设的展开,法学教育逐渐定位于培养适应社会经济、政治、文化等各方面发展要求的职业法律人才,而不局限于为政法机关培养干部。法学教育的主要目的就是培养市场经济和法治国家的预备法律人,为此,其重心是进行科学的职业训练,传授法律的基础理论、实践技能及操作技巧,使未来的法律人在多元的岗位上能够娴熟地处理相关法律事务。到21世纪以后,《法律职业伦理》课程逐渐在政法院校开设,教材和课程中并不突出强调政法工作的政治性。^②

三、新政法教育的实践背景

从1990年代开始,国家和权威媒体不再将政法机关比作“刀把子”,在大学里“刀把子”论一度受到学者的批判。例如,有人反思冤案发生时说:“在过去很长一段时间,法律制度及政法机关曾被简单地视为‘刀把子’‘枪杆子’,是冷冰冰的工具。步入法治社会,如果不及时纠正这样的理念,必将使司法实践陷于‘重打击、轻保护’的怪圈。”^③直到2014年,《人民日报》重提:“政法机关作为人民民主专政的国家政权机关,是党和人民掌握的刀把子,必须置于党的绝对领导之下。”^④此后,“刀把子”话语在主流媒体中重新频繁出现。这种话语的变化,并非历史的简单回归,而是螺旋式上升的创新发展。在新的历史条件下,政法工作需要做出新的调整,相应的话语必然有所变化。服务于政法工作的法学教育,同样应当与时俱进,有所发展和调整。这种发展和调整,使法学教育出现了一种新政法的特征,并出现新政法教育的兴起。新时代的治国理政实践,造就了强调政治性的大法治工作格局,构成了新政法教育发展的实践背景。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出“四个全面”战略布局,即全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党,开启中国特色社会主义新时代。新时代的治国理政以推进国家治理体系和治理能力现代化为制度支撑,以完善国家治理体系为核心内容,以提升国家治理能力为本质要求,以全面依法治国为根本路径,以全面从严治党为根本保证。党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,并将其作为全面深化改革的总目标。十九届四中全会系统阐述了我国国家制度和治理体系的显著优势,并聚焦支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度,部署重点任务,对完善和发展我国国家制度和治理体系作出了顶层设计。习近平法治思想用“十一个坚持”回答全面依法治国一系列重大问题,为建设法治中国提供了科学指引和根本遵循。全面从严治党以加强党的长期执政能力建设为主线,改革国家监察体制,深入推进反腐败斗争,以法治思维和法治方式践行依规治党,坚持依法治国和依规治党有机统一,构建形成党内法规和国家法律相辅相成、相互促进、相得益彰的“大法治”战略布局。

① 毛磊:《法学教育改革乃当务之急——司法部副部长王巨禄一席谈》,载《人民日报》1994年8月28日,第5版。

② 马长山:《法律职业伦理》,人民出版社2020年版;巢容华:《法律职业伦理》,北京大学出版社2019年版。

③ 裴智勇:《余祥林案让我们期待什么》,载《人民日报》2005年4月19日,第5版。

④ 本报评论员:《毫不动摇坚持党对政法工作的领导》,载《人民日报》2014年1月9日,第1版。

新时代的治国理政,在法治领域创造了一系列新实践,包括依规治党、纪检监察、国家安全法治、社会治理法治、国际人权、涉外法治等多方面。这些实践都具有很强的政治性。一是全面依法治国深入政治领域,法治思维和方式运用于全面依规治党、纪检监察实践;二是国家和社会治理广泛深刻纳入全面依法治国范畴,典型的如国家安全、社会治理等带有政治性、政策性的领域的法治实践;三是涉外法治关联国际政治、国际关系的领域和实践,典型的如人权、知识产权、国家安全等领域。这些实践对政治性的强调,为法学教育提出了新要求。回应这些新要求,必然走向新政法教育。

(一) 依规治党实践

党的十八大以来,全面从严治党的战略布局之下,党内法规建设取得历史性成就,依规治党实现历史性发展。党内法规作为中国共产党管党治党的制度实践,自中国共产党诞生之时即已存在;1938年在延安召开党的六届三中全会上,毛泽东第一次提出“党内法规”概念。1980年代,“党内法规”概念写入中共中央文件。党的十四大修改通过的党章,第一次以党内根本大法的形式确认了“党内法规”概念。党的十八大以后,党中央提出坚持依规治党,高度重视党内法规建设,通过依规治党推进全面从严治党。2014年10月,党的十八届四中全会把形成完善的党内法规体系确立为建设中国特色社会主义法治体系的重要方面,对加强党内法规制度建设作出明确部署。2015年10月,十八届五中全会提出,全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平。2016年12月,中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》,第一次全国党内法规工作会议召开。2017年10月,党的十九大将“依规治党”写入党章,提出坚持依法治国和依规治党有机统一,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。2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上宣布,中国共产党已经“形成比较完善的党内法规体系”。2021年12月,第二次全国党内法规工作会议召开。

党的十八大以来,党加快推进和统筹协调各位阶、各类型、各领域党内法规制度建设,出台一大批党内法规,仅中央党内法规就制定和修订了200多部,党内法规总量数以千计。不仅有规可依的问题得到解决,而且党内法规质量显著提升,形成了党章和党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规“1+4”的基本框架。与此同时,党内自上而下建立起党内法规工作组织体系、制度体系和专门工作队伍。全面设立负责党内法规制度事务的专门工作机构,形成了完整的党内法规工作组织体系,党内法规规划、制定、解释、清理、备案审查、评估等工作机制同步建立,党内法规人才队伍建设显著强化,具体工作常态化推进。

(二) 纪检监察实践

在全面从严治党、全面依法治国背景下,党和国家监督体系不断健全,尤其是开展国家监察体制改革,制定国家监察法,纪检监察活动达到了历史新高。中国共产党的纪检监察活动始于1921年“一大”党章强调党的纪律,1922年中共“二大”党章单列了“纪律”一章。1927年4月,中共“五大”选举产生了中央监察委员会,这是中共历史上首次设立专门的纪律检查机构。其后,党章增设了“监察委员会”一章。1945年,中共“七大”通过的党章专列了“党的监察机关”一章。新中国成立后,中国共产党建立了中央纪律检查委员会,1955年选举产生中央监察委员会;政务院也设立了人民监察委员会,1954年改为监察部。1986年设立监察部作为国家行政机构内的监察机关,1993年

纪检监察机关与监察机关合署办公。2016年,在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作,将行政监察部门、预防腐败机构等工作力量整合,组建监察委员会。2018年,第十三届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》及《中华人民共和国监察法》,设立国家监察委员会,并与党的纪律检查委员会合署,以统筹领导全国的纪检监察活动。2021年8月,《中华人民共和国监察官法》颁布。2021年9月,经党中央批准,国家监察委员会公布施行《中华人民共和国监察法实施条例》。目前,各级国家监察委员会同党的纪律检查机关合署办公,对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,监察法赋予国家监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“双规”措施。党统一指挥、全面覆盖、权威高效的纪检监察体系已经建立起来,党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督实现贯通。

(三) 国家安全法治实践

党的十八大以来,中国共产党在维护国家安全实践中形成了总体国家安全观,它成为新时代维护国家安全的思想武器和科学指南,开启国家安全法治建设的崭新篇章。2014年4月15日,习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上发表重要讲话指出:“必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路。”“构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。”^①党的十九大把国家安全工作放在突出的重要位置,将坚持总体国家安全观纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略,对国家安全工作做出专门部署。2018年4月,十九届中央国家安全委员会召开第一次会议,习近平总书记进一步系统阐述了总体国家安全观的丰富内涵,并对全面贯彻落实总体国家安全观提出新要求。总体国家安全观形成于治国理政的伟大实践,又在实践中不断发展完善。它揭示了国家安全的本质和内涵,引领国家安全实践,是新时代国家安全工作的强大思想武器和行动指南,是中国特色国家安全学学科建设的指导思想和理论源泉。

在全面依法治国背景下,我国国家安全法治实践丰富而鲜活。2015年通过的新《中华人民共和国国家安全法》,全面贯彻总体国家安全观。改革开放以来,国家安全领域的专门立法日趋丰富,在党的十八大以来得到进一步加强。一是维护国家政治秩序和社会秩序的立法,如集会游行示威法、戒严法、保守国家秘密法、反间谍法、国家情报法等;二是维护国家统一和领土完整的立法,如反分裂国家法、领海及毗连区法、专属经济区和大陆架法、出入境管理法等;三是维护国防和军事安全的立法,如国防法、兵役法、香港特别行政区驻军法、澳门特别行政区驻军法、人民防空法、国防动员法、军事设施保护法、国防交通法等;四是维护经济安全的立法,如反洗钱法、反垄断法等;五是维护社会安全和公共安全的立法,如突发事件应对法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法等;六是维护网络安全、信息安全的立法,如网络安全法、测绘法等;七是维护生态安全、资源安全的立法,如环境保护法、大气污染防治法等;八是维护核安全的立法,如核安全法、放射性污染防治法等;九是维护新型领域安全的立法,如深海海底区域资源勘探开采法等。

^① 习近平:《习近平谈治国理政》,外文出版社2018年版,第200-201页。

(四) 社会治理法治实践

新中国的社会治理实践,先后经历社会管制、社会管理、社会治理三个阶段,完成了从“管控格局”“管理体制”到“治理体系”的转型。2006年,党的十六届六中全会提出:“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2012年,党的十八大报告将“法治保障”纳入社会管理格局。2013年,党的十八届三中全会首次提出“社会治理”概念,要求“创新社会治理体制,提高社会治理水平”,“改进社会治理方式,坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。”2014年,十八届四中全会提出“推进多层次多领域依法治理,提高社会治理法治化水平”。2017年,党的十九大报告提出“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。2019年党的十九届四中全会提出“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”。将之前“社会治理体制”的表述变为“社会治理体系”,这是理论上的创新,因为治理体系包含治理理念、治理制度、治理体制、治理机制、治理技术等,内涵更加丰富、科学、完整。^① 习近平总书记深刻指出:“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^②

党的十八大以来,中国在完善社会治理体系、推进多层次多领域依法治理、完善多元化纠纷解决机制等多方面创造了丰富的经验。以坚持和发展新时代“枫桥经验”为例。随着我国社会主要矛盾的深刻变化,人民群众对社会治理、平安建设、法治建设的需求发生许多变化,社会治理体系和治理能力都需要发展。因应这种需求,“枫桥经验”从以敌对斗争为中心的社会管制经验,发展到以维稳为中心的社会管理经验,再到共治共建共享的社会治理经验;由单纯的化解矛盾纠纷的经验,上升为维护社会和谐稳定、促进经济社会协调发展的经验,进而成为平安中国建设的抓手;由单纯的群防群治色彩,转型为以法治理念、法治思维、法治方式化解矛盾、促进和谐的经验,实现历史性飞跃和创新。^③

(五) 人权实践

人权就是人的基本权利,或“人之所以成为人”的权利,它不分种族、性别、国籍、族裔、语言、宗教或任何其他身份地位。人权观念始于西方国家。从法律的角度来看,现代人权主要包括人身权、政治权、经济权和文化权等内容。1948年《世界人权宣言》产生后,人权的普遍性原则为世界各国所公认。联合国大会1966年通过的《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》,是《世界人权宣言》的重要补充和细化。这两个公约将《世界人权宣言》法律化,构成了国际人权宪章,标志着全人类的人权事业有法可依。1991年中国发表《中国的人权状况》白皮书,标志着中国全面重视人权保障。1997年党的十五大提出“保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权”。2003年通过宪法修正案,明确规定“国家尊重和保障人权”。2007年党的十七大提出“尊重和保障人权,依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利”,并将“尊重和保障人权”写入党

① 张文显:《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》,载《法商研究》2020年第2期,第11页。

② 新华社:《习近平在参加上海代表团审议时强调 推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理》,载《人民日报》2014年3月6日,第1版。

③ 张文显:《习近平社会治理思想引领“枫桥经验”创新发展》,载《国家检察官学院学报》2019年第3期,第3-10页。

章。2009年至今,中国已制定实施4期国家人权行动计划,国家人权行动计划已实现与国家发展规划的对接和统一。

我国人权发展道路根植于中华文明5000多年的文化传统,源自近代以来170多年的艰辛探索,归功于1949年以来的伟大实践。我国坚持人权的普遍性与特殊性相结合,坚持生存权、发展权是首要的基本人权,坚持人民幸福生活是最大的人权,坚持促进人的全面发展,坚持在发展中保障和改善民生,以发展促人权,取得了人权事业的全面发展和巨大成就,成功走出一条中国特色社会主义人权发展道路。^①《宪法》《民法典》等法律法规及政策文件共同保障了我国公民的基本人权。在人权内容上,我国强调人权的整体性和不可分割性,协同推进和一体落实公民政治权利、人身人格权、经济社会文化权利以及环境保护与生态权益。在人权主体上,我国强调个人人权与集体人权的有机统一,将国家富强、民族振兴和人民幸福融为一体,在推动全国、全民族和全体人民的权益保障的同时,实现每一个人的自由和全面发展。全面建成小康社会开辟人权事业新境界,消除绝对贫困实现基本生活水准权,以发展促人权增进经济社会文化权利,实行良法善治维护公民权利政治权利,促进社会公平保障特定群体权益。^②中国的人权实践,夯实了人权基础,丰富了人权内涵,完善了人权保障的现实方案,谱写了人权进步的历史篇章,创造了人类尊重和保障人权的奇迹。

然而,1990年代以来,以美国为首的西方国家围绕人权问题频频向中国政府和人民发难。西方国家把自己的人权观以及与此相联系的价值观、民主观,宣扬为超阶级的全人类共同的价值标准,把西方国家装扮成代表人类利益的“人权卫士”;打着“人权无国界”的旗号,直接插手中国内部事务,误导中国社会舆论,甚至支持危害中国政治和社会稳定的势力,支持、策划骚乱,干涉中国内政;利用中国存在或出现过的政治斗争、腐败问题、社会问题,诋毁中国的社会主义制度,攻击中国共产党的领导。长期以来,西方反华势力从未停止利用所谓“西藏问题”(包括西藏人权)扰乱遏制中国,支持达赖集团不断制造事端,企图破坏西藏社会稳定。美国先后炮制多部涉藏法案,图谋干涉中国内政。^③近来,境外反华势力无视中国政府为保障各民族平等权利所做的巨大努力,无视新疆人权事业取得的历史性进步,编造所谓新疆“种族灭绝”的欺世谎言,企图蒙蔽国际社会,误导国际舆论,阻遏中国发展进步。^④

(六) 涉外法治实践

近年来,以美国为首的部分西方发达国家掀起了逆全球化风潮,全球治理遭遇困境,中国涉外法治受到冲击。美国屡屡滥用“长臂管辖”,围堵经济对手的国家、相关企业甚至个人,不顾国际法上的管辖权规则,不断扩大其国内法的域外适用范围,强行将外国的实体和个人置于其管辖之下。这种“丛林法则”和霸权主义,使国际秩序遭到破坏,使国际法遭到践踏。在对外斗争中,面对霸权

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》(2021年6月),人民出版社2021年版,第2页。

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《全面建成小康社会:中国人权事业发展的光辉篇章》(2021年8月),人民出版社2021年版,第3-54页。

^③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《西藏和平解放与繁荣发展》(2021年8月),载中国人权网,<http://www.humanrights.cn/html/wxzl/2/6/2021/0521/58831.html>,2021年10月20日访问。

^④ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新疆各民族平等权利的保障》(2021年7月),载中国人权网,<http://www.humanrights.cn/html/wxzl/2/6/2021/0714/60303.html>,2021年10月20日访问。

行径,我国拿起法律武器,加快涉外法治工作布局,占领国际斗争法治和道义制高点。我国制定出台了出口管制法、不可靠实体清单规定等,完善外商投资国家安全审查制度,加快我国法域外适用的法律体系建设。在涉外法治领域,最为核心的是知识产权法治问题。知识产权制度源自西方资本主义兴起时期,到20世纪初,西方国家普遍制定了保护知识产权的法律;与此同时,保护知识产权的世界性或地区性的国际条约陆续出现。1967年《建立世界知识产权组织公约》缔约,1974年世界知识产权组织成为联合国的专门机构。改革开放以后,我国颁布了一系列保护知识产权的法律、法规,1980年参加了世界知识产权组织,成为一系列国际条约的成员国。中国的知识产权保护工作,意在融入世界经济格局,促进建设国家现代化经济体系,激发社会创新活力。

当前,中美外交关系的重心是经贸关系,经贸关系的核心就是知识产权。而以美国政府为代表的西方发达国家,以知识产权为借口打击科技竞争对手、破坏正常国际交流,对中国企业实施不正当竞争政策,针对企业家和科学家采取法律调查措施,针对科研机构采取阻碍合作措施,针对留学生群体采取限制入境措施等。例如,由于中兴和华为的通信技术处于前列,是中国最高技术的代表,所以美国用尽各种办法进行打压。美国的这类措施多以知识产权侵权为由展开,以此为口实并进行深入调查,其套路是:第一,以知识产权和商业秘密侵权为由启动调查程序;第二,若第一步指控无法确证,转向调查虚假陈述、电信诈骗与逃税;第三,若前两项指控无法确证,则针对被调查者进行舆论栽赃和污名化渲染,以达到恐吓、阻却与华合作的目的。美国《2021创新和竞争法案》,不仅指责中国“盗窃”知识产权,还禁止参与过中国研究项目的学者申请资助,禁止政府雇员参与中国政府的人才招募计划。英国、日本、澳大利亚紧随其后,以知识产权保护为借口,纷纷制定限制对华科技交流政策。

四、新政法教育的展望

新时代“四个全面”战略布局完整地展现治国理政总体框架,体现党和国家各项工作关键环节、重点领域、主攻方向,注重发展和治理系统性、整体性、协同性。正是在“四个全面”战略布局下,法律和法治工作的范围、任务、功能等都发生了重大变化,法治工作的政治性有了新的内涵。与此同时,当今世界正处于百年未有之大变局,人类社会既充满希望,又充满挑战。经济全球化、政治多极化深入发展,全球深层次矛盾突出,不稳定性不确定性增多。西方国家力量相对下降,中国力量稳步上升,美国虽然仍然是“最强”国家,但对中国的优势逐渐缩小。美国对中国发展的政治攻击、经济遏制、舆论干扰策略有所加强,中国法治工作因此在很多领域有了国际政治性。法学教育需要回应法治工作实践,众多领域的法学教育因此有了很强的政治性,从而与之前的职业化法学教育有了很大差异,一种新政法教育呼之欲出。

新政法教育的政治性,既体现在学科知识体系上,也体现在法治人才培养要求上。在学科知识体系上,需要以马克思主义理论为指导,将习近平新时代中国特色社会主义思想有效融入,认真学习领会和贯彻落实习近平法治思想。在不同学科中,还需要有效融入具体有针对性的新时代创新思想和理论。例如,党内法规学,需要融入全面从严治党、依规治党理论;社会治理法学,需要融入国家治理体系

和治理能力现代化理论,融入法治社会建设理论,融入中国特色社会主义治理理论。在法治人才培养上,需要将政治性的思想和理论融入学科知识体系并传授给学生;需要加强党的方针、政策、路线教育,强化政治意识和组织观念;强调道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。培养忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍,推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化。

(一)党内法规学

在全面从严治党、依规治党背景下,党内法规学有作为一门独立学科的趋势。一些高校在法学一级学科下设置独立的党内法规二级学科或在有关二级学科下设置党内法规研究方向,设立党内法规研究中心,并与党内法规工作机构联合培养党内法规专门人才。2018年,武汉大学在宪法与行政法及中共党史学科下招收党内法规研究方向硕士研究生,2020年,吉林大学、华东政法大学自主设置党内法规学二级学科。党内法规学作为一门学科,有其特定的研究对象,它是以党内法规现象为专门研究对象的学科,这也是其学科独立性的标志。相应地,其研究范围主要包括四个方面:党内法规的基本原理、历史沿革、制度体系、实践运行等。^①这四个方面的内容,既相对独立而又密切联系,体现了理论、历史、制度、实践的统一。党内法规学是在坚持和发展中国特色社会主义的背景下,在中国共产党管党治党、执政治国的长期实践中逐渐发展的,也会在国家治理体系和治理能力现代化的进程中不断完善的。尤其是党的十八大以来,党中央高度重视党内法规制度建设,推动党内法规建设工作取得重要进展和成效。党内法规学聚焦中国共产党依规治党的理论与实践,建立在中国共产党治国理政的制度逻辑基础上,凝聚党内法规制度建设和运行的内在规律。党内法规学具有鲜明的中国特色,是全面从严治党实践在学术体系、学科体系、话语体系上的反映和升华。党内法规专门工作队伍的培养,一方面需要强化业务能力,使人才能够正确运用法治思维处理党内法规规划、制定、解释、清理、备案审查、评估等具体工作;另一方面必然要求突出政治标准,把政治素质贯穿培养过程,这必然为法学教育带来相当强的政治性。

(二)纪检监察学

为保障新时代国家监察机关充分发挥职能,实现纪检监察人才培养的专业化是大势所趋。越来越多的高校重视纪检监察学科建设,依托法学、政治学、马克思主义等学科设立“纪检监察学”“监察法学”“廉政学”等学科。例如,2018年,西南政法大学成立监察法学院,中南财经政法大学成立监察学院;2019年,西北政法大学成立纪检监察学院。目前,监察法已经成为当代中国法律体系中的独立法律部门,监察法规成为当代中国法的正式渊源。^②在我国宪法架构下,国家权力构成是人大领导下的一府一委两院制,监察权是与行政权、审判权、检察权平行的国家权力。因此,监察法学可以作为法学之下的二级学科设置。在2021年12月国务院学位委员会办公室的《博士、硕士学位授予和人才培养学科专业目录(征求意见稿)》(学位办便字20211202号)中,纪检监察学是法学门类下的一级学科。纪检监察学科比监察法学的研究对象和范围更加广泛,它是关于纪检监察制度、活动及其发展规律的系统知识体系,是党的纪律检查活动和国家监察活动实践经验的总结和概括。纪检监察学的研究对象就是纪检监察制度与纪检监察活动,即党的纪律检查和国家监察制度及其

^① 宋功德、张文显:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第4-5页。

^② 陈柏峰:《法理学》,法律出版社2021年版,第77页、第94页。

活动。^① 纪检监察学科体系应当以党和国家监督体系为制度基础,以纪检监察制度、纪检监察活动为核心范畴,以各国监督实践和理论为支撑。纪检监察学科体系至少包括纪检监察理论、中共纪律学、纪检监察组织学、监察法学、比较监督学等分支内容。纪检监察学面向国家需求培养纪检监察专门人才。一方面,这些专门人才需要全面掌握法律及纪检监察专业知识,运用法治思维分析纪检监察事务,运用法律解释方法进行推理;掌握纪检监察程序,办理纪检监察监督、监察调查、监察处置等业务;另一方面,这些专门人才需要具有坚定的政治信念,对党绝对忠诚,坚决维护党中央权威和集中统一领导,学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想。因此,与法学教育深度交叉的纪检监察人才培养,带有很强的政治性。

(三) 国家安全学

2020年底,国务院学位委员会、教育部按照《学位授予和人才培养学科目录设置与管理办法》的规定,决定设置“国家安全学”一级学科。^② 国家安全学是从总体上研究国家安全、影响国家安全的因素、危害国家安全的因素以及国家安全保障问题等方面的基本现象,揭示国家安全及其相关方面的本质和规律,探寻科学合理的国家安全观和国家安全战略,最终服务于国家安全现实的综合性实用型交叉学科。^③ 北京师范大学、吉林大学、西南政法大学、国防大学等高校已获批国家安全学博士学位授权点,西北政法大学、中南财经政法大学等已论证设置国家安全学学科,更多高校开设国家安全学专业课程。建设我国的国家安全学科,需要透彻钻研总体国家安全观,客观描述国家安全事实,探讨国家安全对象的本质和规律,对国家安全做出价值分析判断,探寻优化的国家安全发展战略,服务国家安全现实。在全面依法治国背景下,国家安全事务纳入法治范畴,我国丰富的国家安全法治实践是国家安全学发展的鲜活素材,提供是国家安全法学发展的基础和条件。我国国家安全法学学科的发展,必须坚持总体国家安全观,在国家安全法治实践的基础上,总结实践经验,阐述国家安全法治理论。在我国,维护国家安全是为了保卫人民民主专政的政权和中国特色社会主义制度,保护人民的根本利益,保障建设社会主义现代化国家。国家安全法治工作人才的培养,需要直接服务于这一目标,因此具有极强的政治性。

(四) 社会治理法学

中国特色的社会治理经验值得理论总结,社会治理工作部门亟需大量高素质法治人才,这些是社会治理法学产生和发展的基础。中南财经政法大学2013年自主设置“社会治理法学”二级学科,获博士和硕士学位授予权;2022年即将开设法学(社会治理方向)本科专业。这一新的法学交叉学科以习近平法治思想为指导,以当代中国社会治理实践为模本,借助法学、社会学、政治学、管理学等多学科理论和知识,系统总结社会治理法治化实践,围绕社会治理法学的研究对象、核心命题、基本范畴、制度演进、基本原则、性质地位、实施与评价等,构建源自实践、反哺实践的学术体系、学科体系、话语体系。社会治理法学以社会治理关系为调整对象,包括执政党组织、政

^① 王希鹏:《纪检监察学基础》,中国方正出版社2021年版,第5-7页。

^② 国务院学位委员会、教育部发布《关于设置“交叉学科”门类、“集成电路科学与工程”和“国家安全学”一级学科的通知》(学位[2020]30号),载中华人民共和国教育部网站,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A22/yjss_xwgl/xwgl_xwsy/202101/t20210113_509633.html,2021年10月25日访问。

^③ 刘跃进:《国家安全学》,中国政法大学出版社2004年版,第1页。

府机关、社会组织、公民等各方主体在处理社会事务、开展公共服务、化解社会矛盾、保障公共安全等社会治理活动中,形成的领导关系、服务关系、管理关系、指导关系、合作关系和监督关系等。^① 设社会自治法、政社合作共治法、社会矛盾化解法、公共安全保障法、网络社会治理法和社会治安综合治理论等研究方向。社会治理法学培养社会治理工作人才,这些人才需要对接共建共治共享的社会治理体系,通晓公共服务、纠纷调解、社会治安、公共安全等多方面事务,懂社会、懂法治、懂科技、懂政策、懂政治。由于社会治理工作带有政策性、政治性,社会治理法学因此必然带有相当的政治性。

(五)人权法学

在国内人权保护和国际人权斗争的背景下,人权法学有极其重要的意义。作为研究人权及其相关理论的一门学科,以国际、国内人权法律制度及其实践为研究对象,观察、分析人权发展的历史轨迹与走向,揭示人权丰富而广泛的内容,研究国际法中的基本人权标准,阐释人权与政治、经济、文化等各种社会因素的关系。其中最为重要的是,从我国基本国情出发,总结我国人权发展的成功经验,围绕中国特色社会主义人权建设重大理论和实践问题,推进人权理论和制度创新,发展符合中国实际、具有中国特色、体现人类社会发展规律的社会主义人权话语体系,为推进我国人权发展提供理论指导。同时,在人权问题上讲好中国故事,破除西方人权话语霸权,为国际人权舆论斗争提供理论支持,参与制定国际人权规则,传播中国特色社会主义人权理念和发展经验。人权属于政治范畴,具有政治性。因为在主权国家内部,人权借助公共权力来实现,其中需要通过政治过程来保障和促进权利;在国际关系中,人权长期被西方国家用作推行政治模式、意识形态,谋求国家利益的一种工具。人权法学需要阐释和辨明这种政治现实,培养法治人才树立正确的人权观念,正确认识世界各国人权实践,必然具有政治性。

(六)知识产权法学

知识产权法学是研究知识产权法律制度及其发展规律的学科。在教育学的学科目录中,知识产权法学是民法学的分支学科,但最近 20 年来,众多高校在法学下独立设置知识产权法学二级学科。例如,中南财经政法大学的知识产权法学,自 2006 年开始招收法学硕士和法学博士。目前,中国知识产权法学的理论构建主要是从权利保护出发的。然而,在全球化背景和逆全球化潮流下,涉外知识产权越来越成为国际竞争、国际关系问题,关系国家对外开放大局,关系国家安全,具有很强的政治性。尤其是中美在经济和科技领域的竞争,已经泛化为知识产权斗争。叠加新冠肺炎疫情的全球流行,“泛知识产权”斗争复杂多变,牵涉国际政治格局。一方面,知识产权领域的国际合作和竞争,为知识产权法学建设带来机遇和挑战。需要深度参与世界知识产权组织框架下的全球知识产权治理,推动完善知识产权及相关国际贸易、国际投资等国际规则和标准,推动全球知识产权治理体制向着更加公正合理方向发展;另一方面,维护知识产权领域国家安全,成为知识产权法学必须回应的现实问题。需要加强事关国家安全的核心技术的自主研发和保护,依法管理涉及国家安全的知识产权对外转让行为;完善知识产权反垄断、公平竞争相关法律法规和政策措施;形成高

^① 徐汉明等:《社会治理法治研究》,法律出版社 2018 年版,第 34 页。

效的国际知识产权风险预警和应急机制,建立和完善知识产权涉外风险防控体系。这两方面的问题,既有高度的法律专业性,也有高度的政治性,由此形成知识产权法学和知识产权人才培养的专业性和政治性。

上述新近出现或正在成长的法学新兴二级学科或法学交叉学科,突破了传统的法律部门和法学学科设置。从实践去看,这些新兴领域都有“行业法”的意味^①,或可以类比特定行业领域的风险立法,符合当今社会结构多元分化及社会子系统内部公私融合趋势下法律体系转型升级的需要。^②相应领域内的法律制度,迥异于公私法分立框架下的传统部门法体系,而呈现出公法与私法、实体法与程序法、法律规范与运行机制交叉混合的样态。例如,党内法规体系是用法治思维和法治方式建成的全面从严治党的规范体系,含有党章、组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规等不同方面的内容,涵盖党内法规规划、制定、解释、清理、备案审查、评估等具体工作程序或步骤。再如,国家监察制度改革,创设了监察法律部门,增加了监察法规法律渊源。《监察法》本身是一个综合性法律文件,其中有关于监察机构组织结构的相关制度,属于宪法及宪法相关法规范;也有有关监察行为的权限、行为模式等制度,则属于监察法律规范。社会治理法领域更是如此,内含有各种庞杂的规范。这些行业领域,一方面在全面依法治国背景下被纳入法律和法治调整范围,另一方面又因自身特性而具有较强的政治性、政策性。

与法律领域和法学学科的特性相对应,法学教育必然在这些领域表现出政治性。党的十八届四中全会首次明确提出“法治工作队伍”概念。《法治中国建设规划(2020-2025年)》提出,牢牢把握忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的总要求,大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准。法治工作队伍包括法治专门队伍、法律服务队伍、法学专家队伍。法治专门队伍主要包括在人大和政府从事立法工作的人员,在行政机关从事执法工作的人员,在司法机关从事司法工作的人员。法治专门队伍要求革命化、正规化、专业化、职业化。政法队伍是法治专门队伍中规模最大,直接面对当事人和人民群众的工作群体,要求有坚定的理想信念,坚守政治纪律,敢于担当,业务能力突出。^③此外,完善的党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,从事党内法规相关工作的人员,应当被纳入大法治专门队伍;从事纪检监察工作的人员,需要依规执纪、依法监察,也应当被纳入大法治专门队伍;而且,这两个工作群体的政治性要求,比其他专门工作群体还应当更高。这体现在法学教育上,就是在法学职业化、专业化教育之外,存在一个政治性要求高的法学教育领域,它可以被称为“新政法教育”。

法治工作队伍都有一定的政治性要求,而在全面从严治党、全面依法治国的背景下,新时代一些法治专门工作的政治性特别高,由此产生了新政法工作领域。这个领域比历史上的政法工作的范围更广,这反映在中央机构设置上。2018年3月,中共中央组建中央全面依法治国委员会,负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实,作为党中央决策议事协调机

① 孙笑侠:《论行业法》,载《中国法学》2013年第1期,第46-49页。

② 宋亚辉:《风险立法的公私法融合与体系化构造》,载《法商研究》2021年第3期,第53-66页;宋亚辉:《社会基础变迁与部门法分立格局的现代发展》,载《法学家》2021年第1期,第1-14页。

③ 《习近平法治思想概论》编写组:《习近平法治思想概论》,高等教育出版社2021年版,第220-227页。

构。相比于作为中共中央职能部门的中央政法委员会,中央全面依法治国委员会的职能范围更广、权限更宏观重要。反映到法学教育上,曾经的政法教育需要向职业化、专业化的法学教育演变;而一些新的工作领域的人才培养,越来越催生一种新政法教育。新政法教育与职业化法学教育并行。新政法教育扩张了法学教育的内涵与范围,它建立在大法治基础之上,使得法学教育不仅服务于市场化法律服务的需求,还服务于国家内部和外部的各种政治需求。不但服务于全面从严治党、全面依法治国的需求,以促进国家治理体系与治理能力现代化;而且服务于国家政治和国际关系的需要,以加强海外利益保护,维护国家主权、尊严和核心利益。因此,新政法教育,需要在人才培养过程中,结合不同方面工作的政治性要求,有针对性地培养积极的政治意识。■

Changes and Prospects of Political Science and Law Education in China

CHEN Bai-feng

(Law School, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Political science and law education was formed in the 1950s. Based on the need of consolidating the new political power, which trains special personnel for political and legal work. As political and legal work emphasizes politics, political science and law education is a legal education that emphasizes politics, and attaches great importance to the education of the Party's political line and organizational discipline. After the reform and opening up, legal education has increasingly emphasized specialization and professionalization. However, in the 1980s, it continued to emphasize politics, which was related to the social security situation and the criminal policy of Crack-down Campaign against Crime at that time. Since the 1990s, politics has gradually faded out in political science and law education, and legal education has moved towards the professional road of serving the market economy. The governance in the new era has created a series of new practices in the field of rule of law. The thinking and mode of rule of law are applied in the political field. National and social governance has been widely incorporated into the scope of comprehensively administering the country according to law. The rule of law concerning foreign affairs is deeply related to international politics and international relations. These practices have created a great rule of law work pattern emphasizing politics, put forward new requirements for legal education, and gave birth to a new political science and law education. New disciplines such as CPC law, discipline inspection and supervision, national security and social governance law came into being, and disciplines such as human rights law and intellectual property law developed with social needs. The new political science and law education and specialized legal education go hand in hand, expanding the territory of legal education.

Key Words: political science and law; political science and law education; legal education; comprehensively administering the country according to law; great rule of law work pattern

本文责任编辑:林士平

青年学术编辑:杨尚东