

法治政府建设下行政法人才培养

刘 璞

天津大学法学院, 天津

收稿日期: 2024年1月28日; 录用日期: 2024年3月1日; 发布日期: 2024年3月8日

摘 要

在全面依法治国的战略的推动下, 社会主义现代化建设迫切需要德法兼修的高素质人才。“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”, 结合党的二十大报告所强调精神, 行政法与行政诉讼法作为法律专业基础课程, 对法治人才培养具有重要支撑作用, 教学改革应当以法治政府建设需求为导向, 融入道德素养培育, 突出实践培养能力, 创新行政法与行政诉讼法课程体系, 为法治中国建设培育德才兼备的高素质法治工作队伍。

关键词

法治政府, 法治人才, 行政法人才, 实践教学

Cultivation of Administrative Legal Talents under the Construction of a Rule of Law Government

Pu Liu

Law School of Tianjin University, Tianjin

Received: Jan. 28th, 2024; accepted: Mar. 1st, 2024; published: Mar. 8th, 2024

Abstract

Driven by the strategy of comprehensively governing the country according to law, socialist modernization construction urgently needs high-quality talents who are good at both morality and law. “The construction of a government under the rule of law is a key task and the main project of comprehensively governing the country according to law.” Based on the spirit emphasized in the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China, administrative law and ad-

ministrative procedure law, as basic courses for legal majors, play an important supporting role in cultivating rule of law talents. For teaching reform, we should be guided by the needs of building a rule of law government, integrate the cultivation of moral literacy, highlight practical training capabilities, innovate the administrative law and administrative litigation law curriculum system, and cultivate a high-quality rule of law team with both ability and political integrity for the construction of a rule of law China.

Keywords

Rule of Law Government, Rule of Law Talents, Administrative Law Talents, Practical Teaching

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告指出，要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，建设法治政府是建设法治国家的关键。良好的政治制度、法律制度是由人来落实的，合格的法治人才是法治赖以生存和运行的基础。高素质的法治人才自然是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的基础性、战略性支撑，高校法学院系作为培育法治人才培养的重要来源，面对时代需求应以全面依法治国战略为依托，进行新一轮法学教育改革，创新法治人才培养机制，坚持立德树人、德法兼修，为法治轨道上建设社会主义现代化国家培育更多具有扎实法学根底、坚定理想信念、强烈家国情怀的法治人才。

2. 法治政府建设迫切需要法治人才

党的二十大报告强调推进法治中国建设要在法治轨道上全面建设社会主义现代化，这就需要有一大批专业的、高素质的法律人才输入到立法、行政和司法各领域，法治工作队伍建设成为全面推进依法治国的重要抓手[1]。新时代我国法治人才培养的职业导向不应再仅限司法职业中常见的法官、检察官、律师等职业，习近平总书记在提出要着力加强法治工作队伍建设的任务时强调，“我国专门的法治工作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。全面依法治国，要首先把这几支队伍建设好。”行政机关内部包括执法机关与管理机关，能够直接与行政相对人产生联系的是执法机关，法律赋予其权力可依据相关规定对相对人实施具体行政行为。行政执法是行政机关对社会运行的直接干预方式，是公共管理中的重要一环。在行政执法的过程中，需要将抽象的法律规定应用于具体行政事务当中，专业技术知识以及熟知行政执法的基本法律规范成为行政执法工作人员应当具备的基本素质。政府法治人才的培养值得高度重视和精心设计，作为高等院校专业核心课程的行政法学，在全面推进法治政府建设的攻坚时期，必须紧紧围绕法学教育总体培养目标，找准行政法学科自身发展特色及政府法治人才培养的需求。

法治政府建设作为到 2035 年实现法治国家、法治政府、法治社会一体建设目标中发挥中流砥柱作用的关键性要素，党的二十大报告在法治政府建设方面强调要扎实推进依法行政。行政法课程应当与当前法治环境相适应，以应对法治建设人才培养的需要为目的，那么何为法治建设的人才？在《关于加强新时代法学教育和法学理论研究意见》中提出要“坚持立德树人、德法兼修，努力培养造就更多具有坚定信念、强烈家国情怀、扎实法学根底的法治人才”，这是以培养社会主义法治事业建设者和接班人的高

度进行诠释。除此之外,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中主张要培养造就“熟悉和坚持中国特色社会主义体系的法治人才及后备力量”,从而在加强法治工作队伍建设。并且值得关注的是,不再同于过去“法律人才”的提法,《卓越法治人才教育培养计划 2.0》中明确提出了,法学教育要培养“卓越法治人才”,从“法律人才”到“法治人才”正体现了我国社会主义法治建设所带来的变化。同时文件中还提出要培养“应用型复合型创新型法治人才”,正符合社会法治建设的实践需要。从此类文件中可看出依法治国时代下对法治人才提出了不同于过往的新要求。

法治政府建设存在着一种平衡与制约的关系,即政府的责任与公民的权利之间的对应关系。行政法与行政诉讼法教学框架中,法治建设人才应当是能够在理论上准确梳理政府与公民关系、明确公民权利与政府职责,在实践中可以界定公权主体与私主体之间的纠纷、解决以行政诉讼为首的公私争议的人才。高校作为培育优秀人才的重要场所,行政法与行政诉讼法课程的教学应当与法治政府行政单位的岗位设置与人才需求标准相符合,使学生具备依法行政等高效高质量的法律服务能力,同时要推进法学人才培养的结构调整,扩大应用实务型人才的有效供给,使学生具备扎实的专业理论基础和熟练的职业技能,为法治中国建设培养德才兼备,熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才。

3. 法治政府建设下人才培养新要求

3.1. 落实立德树人的根本任务

行政法与行政诉讼法作为一门具有较强政治性与思想性的课程,在课程改革中结合习近平总书记多次强调的全面推进依法治国需要培养大批“德法兼修”的高素质法治人才,行政法与行政诉讼法的课程设计不应当仅仅局限于现行行政法律规范的讲授,还应当注重提高学生法治素养,以此实现课程价值。法学教育的本质是为社会提供法治人才,传统法学教育中更加注重法律专业技术的培养,而近年来社会上出现的一些执法人员暴力执法、高官贪赃枉法现象,使我们意识到法学教育对学生价值取向、基本道德素养和人文情怀培养的重要性[2]。依法行政是行政法的基本原则,法学教育决定了法治人才的质量,法治人才的道德素养影响着法治的运行效果。作为渗透着基本法学思想、理念的公法课程,行政法与行政诉讼法应使学生从最初接受法学教育便培养起最基本的社会主义法价值观。在法治人才培养中融入社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育,围绕权力规范、公民参与、程序公正等核心元素,结合行政法与行政诉讼法专业课程的具体内容来设计教学大纲,并融入具体章节,系统设计德育教学路径[3]。

3.2. 体现行政制度改革及其法律制度转型

法治政府是指严格按照法定权限和程序行使行政权力、履行管理职责的政府,是法治国家建设的主体[4]。近年来,政府以建设法治政府为目标提出了诸如“服务政府”“法治政府”“有限政府”等一系列政府改革目标,这就要求政府在法治建设中应加快政府治理体制的机制改革,转变政府职能,推进依法行政,规范行政行为。我国的行政制度在这期间也发生了许多变革,如权力清单制度、“放管服”改革、行政执法“三项制度”等等。行政主体所涉及的法律职责发生重大变化,行政权力及其运行方式也不同于过去,同时也对行政程序、行政行为等法律进行了修订,从而可以看出行政法的基本理论经历了从控权论到平衡论再发展到服务论的转变。我国政府的行政方式由过去强制性命令逐步转化为如今的非强制性手段,正是现代行政由管理向服务的转变,行政法人才培养应当深入了解中国行政制度改革与行政法律制度发展趋势,对行政行为预期有一个清醒的认知。

3.3. 培养行政法思维与价值

行政法学课程内容既包括法治政府的责任以及政府职能对公民诉求的回应,也包括行政法学课程内

容所包含的价值追求与治国理念。学生在实际生活中较多接触到的通常是政府机关的行政执法人员进行的执法活动，而行政法学教育应当注重培养学生建立起行政行为背后的行政法逻辑与原理。依法治国背景下，法治社会的建设使得法律呈现出明显的社会公约性质，法治是行政法的重要根基，行政权依赖于并受支配于法律，法律并非政府行政行为管理工具而是必需的客观依据。实际上，行政法学既有法学教育的共同特性，又有其特殊性，行政法与行政诉讼法学科内容始终贯穿着依法行政、法治政府、民生民权、公共利益等重要思想，其中的价值引领与精神塑造不可忽视，行政法与行政诉讼法价值取向也反映了丰富的马克思主义法学原理、依法治国理论和以人为本法治精神等重要内容。应培养行政法治人才具备基于行政法基本理念的法律思维，用法治思维、法治方法解决法治政府建设中的诸多困惑。

3.4. 遵循法律职业目标导向

现代以来，法学教育的职业性导向成为各国国家法学教育的共同旨趣与追求，如美国的法律教育定位于职业教育，法学院主要关注律师职业训练，因此在学生培养机制上制定了较为成熟的法律职业人才培养制度，并且还有美国律师协会法学教育同律师资格部下设了关于法学院与法律职业特别工作组的报告，对法律职业技能作出要求以此确保其教育的职业性。我国法治政府推进中必然需要更多、更专业的法治人才，对法治工作队的沟通协商的能力、制作法律文书的能力、解决具体行政纠纷的能力、熟练运用行政诉讼程序的能力等等法律职业技能提出要求，教育机制也应当注重以培养学生职业品质为核心，法律职业品质应当既具有一种共同的职业信仰和思维方式，同时又具备处理实际法律问题的职业能力。法律职业化正成为当今世界法律发展趋势，大学的法学教育为专业教育，且为专门职业教育，在社会上有专门的法律职业或行业对应，法治政府建设有大量岗位需要具备法学教育背景，因此法学教育除了要夯实学生的专业知识理论基础外，还注重学生毕业后进入专门职场所需要的能力，因此要强化职业技能和职业伦理道德教育，更加强调专业实践教育教学[5]。

4. 创新行政法治人才培养体系

4.1. 课程内容突出行政法治人才培养

由于行政法没有统一完整的法典，而是由复杂的行政法规和地方性法规构成，随着社会发展容易发生变化，且行政关系庞杂，涉及到行政主体、行政相对人以及利害关系人之间的交叉关系，行政法与行政诉讼法课程改革需将课程内容厘清，突出法制人才培养的重点。作为一门兼理论性与实务性于一体的公法课程，行政法与行政诉讼法课程对法治政府建设具有理论向导的意义，其课程理念的构建和教学方式的创新是培养政府法务人才的基础和保障。

行政法律规范赖以存在的法律形式、法律文件数量庞大，但法律条文背后的价值观与公理性概念、原理是不变的，支撑着法律规则的使用。因此行政法与行政诉讼法课程教学应当在繁杂的知识中建立起知识框架与体系结构，处理好实体法与程序法之间的关系。从宏观上理解行政权的运行及与其他国家权力的关系，微观上学习行政法律关系的具体适用，在行政行为、行政复议、行政诉讼、行政赔偿的理论知识教学中，突出法治政府在其中扮演的重要角色。例如各级政府和行政机关是大量行政法律的实施主体，习近平总书记高度重视法治政府建设，曾科学阐释了“深入推进依法行政，加快建设法治政府”的重大意义，并回答了如何落实于微观实践的重大问题[6]。依法行政的本质是职权法定，行政法与行政诉讼法课程教学应突出在新的经济形势下行政机关如何科学履行政府职能的讲解，教会学生指导法治实践的法治理论，使学生在实践中举一反三来解决具体问题[7]。同时法学教育在传授知识过程中应当注重对社会实践的问题作出回应，及时更新法治理论以满足法治实践的需要。

4.2. 加大实践性教学课程占比度

首先，以案例教学作为教学模式方向。我国作为一个成文法的国家，传统教学更重视是成文法律的课堂教授，行政法与行政诉讼法教学内容理论性强，往往使学生学习的积极性不高，在课堂中引入案例教学的方式能够改变填鸭式教学方法，提高课堂上老师与学生的双向互动。在全面推进依法治国的背景下，实践教学应当选取更能够体现当代法治建设精神的案例，将行政法课堂与社会法治建设结合起来。例如在新修订的《行政处罚法》中，强调教育与处罚相结合，规定了初次违法且危害后果轻微并及时改正可以不予行政处罚的情况，在教学中可以给学生展示 2022 年景德镇市发布的首批“首违轻微免罚”十大案例，体会行政机关为优化营商环境、激发市场主体内生动力机制的创新。案例教学不仅要强调学生对法律规则的理解和适用，还要提炼和引导案件的教育价值。我国虽不采取判例法制度，但最高人民法院公告的指导案例在实践中发挥了重要作用，指导性案例结合了法律审判与法学思辨，对指导学生的学术性研究以及职业技能训练都具有重要意义[8]。

其次，通过模拟法庭的形式加深法治理解。程序法与实体法密切相连是行政法与行政诉讼法的突出特征，模拟法庭可以实现将程序法与实体法结合。学生把学习的法学理论在不同的场景中进行应用，把具体知识通过模拟法庭再现，使学生基于实践的反馈更深入地理解课堂上的内容。教师应当指导学生在模拟法庭中进行角色分配，在模拟案件审理中体会不同的角色，围绕案件进行辩论、谈判、审理与调解，这样能够多方面和强化学生的实践能力，引导学生以法律思维思考相关争议，对庭审过程和争议法律问题产生新的认识，学习法庭上专业语言模式和思维，形成正确的职业道德和价值取向，为学生未来就业做铺垫[9]。同时，在选取模拟法庭案例上，应当将社会前沿问题与法学知识相结合，如此既能提升学生用专业知识分析解决问题的能力，又能引导学生结合当代社会问题进行思考，培育符合新时代要求的法治人才。

最后，参加法院旁听联系实际。增加学生参与法院旁听的次数与频率，使学生近距离观察法庭审判活动，在这一过程中学生们能够真正地认识法律与法庭，从而开阔眼界，更深层次地介入庭审中，感受到行政法设计和应用的现实意义和价值，体会行政法律职业在具体案件中发挥的功能、在现代法治社会中发挥的作用，形成法律职业共同体所应具有的职业荣誉感和责任感[10]，增强学生的责任意识和职业认同感。庭审结束后，教师组织学生对案件与庭审展开交流讨论，再将教学回归到课堂上学到的理论知识，提高学生法律素养。

4.3. 建立多主体协同育人机制

目前我国法学教育存在着与司法实践脱节的问题，学生仅从理论学习难以真正运用于实际中，因此学校教育培养应当打破高校与社会之间的体制壁垒，高校可以更多地引入法学实践教学资源，将社会主义法治建设实践的最新经验与成果带到课堂中与学生进行讨论与学习。将实务引入行政法与行政诉讼法课堂对法治人才培养具有重要意义，行政执法涉及众多行业岗位，如果授课内容能够与行政执法的岗位密切契合，比如采取来自基层的行政执法的行政案例作为授课内容，那么将有利于提高学生对行政事件的分析处理、辨别真伪等能力。

除此之外，应当注重实务部门这个培养法治人才的重要力量，习近平总书记指出：“要将实际工作部门的优质实践教学资源引进高校，加强校企、校地、校所合作，发挥政府、法院、检察院、律师事务所、企业等在法治人才培养中的积极作用。”在行政法与行政诉讼法的教学中，可以与行政机关、司法机关、律师事务所等机构进行合作，在此类场所开展实践教学，如此一来使在学习法律职业技能的同时也会促进法律职业伦理的形成。因此可以尝试与政府机关、法院行政庭等联动，建设教育平台。通过破除培养机制壁垒，让外界参与到法治人才培养中来，通过学校引入实务教师、实务专家参与到课程

体系设计等方式使学生接受到的人才培养更加全面更加与时俱进，以此深化协同育人培养学生的职业能力和职业素养。

基金项目

天津大学党的二十大精神专题研究阐释项目“二十大精神融入法学人才培养——以《行政法与行政诉讼法》教学为例”。

参考文献

- [1] 焦富民. 全面依法治国视域下高素质法治人才培养机制的优化[J]. 学术界, 2023(5): 102-110.
- [2] 王利明. 培养明法厚德的卓越法治人才[J]. 中国高校社会科学, 2017(4): 10-12.
- [3] 尚苏影. 融入“思政”元素的行政法课程教学改革对策研究[J]. 教育教学论坛, 2020(12): 73-75.
- [4] 张清. 习近平“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”法治思想论要[J]. 法学, 2022(8): 3-15.
- [5] 黄进. 新时代高素质法治人才培养的路径[J]. 中国大学教学, 2019(6): 20-26.
- [6] 江必新, 龙峰. “依法治国、依法执政、依法行政共同推进”的目标要求与实现路径[J]. 求索, 2022(2): 151-164.
- [7] 杨宗科. 习近平德法兼修高素质法治人才培养思想的科学内涵[J]. 法学, 2021(1): 3-17.
- [8] 李丹. 实践教学视角下法律案例教学思路的重塑[J]. 高教探索, 2020(6): 86-90.
- [9] 徐梦梦. 法学专业教育教学改革与发展战略[J]. 山西财经大学学报, 2023, 45(S1): 223-225.
- [10] 钱大军, 李博. 论法律职业伦理课程设置与教学方法的选择[J]. 中国大学教学, 2020(10): 42-45.