

“总体法治宣传教育观”的理论与实践

莫纪宏 等著

THEORY AND PRACTICE OF “OVERALL VIEW ON RULE OF
LAW PROPAGANDA AND EDUCATION”

“总体法治宣传教育观”的 理论与实践

莫纪宏 等著

THEORY AND PRACTICE OF “OVERALL VIEW ON RULE OF
LAW PROPAGANDA AND EDUCATION”

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“总体法治宣传教育观”的理论与实践/莫纪宏等著. —北京:中国社会科学出版社, 2016. 12

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9453 - 9

I. ①总… II. ①莫… III. ①法制教育—宣传工作—研究—中国 IV. ①D920. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 288346 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王 琪 马 明
责任校对 朱妍洁
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 19
插 页 2
字 数 190 千字
定 价 78.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

执 笔 人：

莫纪宏 李 忠 陈欣新 陈根发

翟国强 刘小妹 戴瑞君 陈百顺

诸 悦 赵 心 邵 恽

摘要：本智库报告是中国社会科学院法学研究所、国际法研究所法治战略研究部根据中国社会科学院法学研究所莫纪宏研究员提出的“总体法治宣传教育观”，在对过去30年六个五年普法规划实施经验进行认真总结的基础上，结合党的十八大、十八届三中和四中全会对法治宣传教育与普法工作提出的新要求，全面和系统地论述了“七五”普法规划实施期间，如何根据“总体法治宣传教育观”的各项要求，实现普法主体的“精细化”、普法对象的“全覆盖”、普法内容的“系统化”、普法手段的“现代化”、普法效果的“指标化”、普法工作格局的“法治化”，以及如何更好地关注和保障普法领导体制的“统一性”、普法运行机制的“高效性”，从而提升法治宣传教育与普法工作的实效，强化法治宣传教育与普法工作在促进全民守法、建设法治社会中的重要作用。

关键词：总体法治宣传教育观 全民守法 普法工作 法律意识 法律素养

Abstract: This think tank report has been accomplished by the Rule of Law Strategy Research Department under Law Institute and International Law Institute of Chinese Academy of Social Sciences (CASS) according to “Overall View on Rule of Law Propaganda and Education” firstly proposed by Professor Mo Jihong, deputy director of Law Institute of CASS. On the basis of summarizing the experiences in the past 30 years in the process of implementing six “Five Years’ Plans” for popularizing law, in a bid to adapting to the new demands of rule of law propaganda and education and popularizing law work stated in gazettes proclaimed by the 18th congress of Chinese Communist Party, the 3rd and 4th plenary sessions of the 18th Central Committee of Chinese Communist Party, the author comprehensively and systematically has addressed how to approach to the promotion of popularizing law including the “preciseness” of subjects, the “universal coverage” of objects, the “systematization” of contents, the “modernization” of tools, the “indexing” of result, the “legalization” of work pattern and how to pay more attention to the “oneness” of popularizing law leadership system and the “high efficiency”

of its operating mechanism during implementing the Seventh “Five Years’ Plan” for Popularizing Law so as to improve actual effect of rule of law propaganda and education and popularizing law work and intensify its important role played in the process of boosting the efficiency of obeying law by all the people and building rule of law society.

Key words: Overall View on Rule of Law Propaganda and Education; Obeying Law by All the People; Popularizing Law Work; Legal Consciousness; Legal Literacy

目 录

一	“总体法治宣传教育观”的理论背景和实践 依据	(1)
二	“总体法治宣传教育观”的价值要求	(38)
三	法治宣传教育与普法主体的“精细化”	(55)
四	法治宣传教育与普法对象的“全覆盖”	(85)
五	法治宣传教育与普法内容的“系统化”	(131)
六	法治宣传教育与普法手段的“现代化”	(171)
七	法治宣传教育与普法领导体制的 “统一性”	(197)
八	法治宣传教育与普法运行机制的 “高效性”	(215)

九 法治宣传教育与普法效果的“指标化” (237)

十 法治宣传教育与普法工作格局的
“法治化” (265)

一 “总体法治宣传教育观”的 理论背景和实践依据

(一) “总体法治宣传教育观”提出的理论背景

中国社会科学院法学研究所、国际法研究所法治战略研究部系从法治发展战略的角度为党和国家决策服务的新型专业智库。自 2015 年年初成立以来，一直秉承“宏观把握、超前预判、大胆建议、注重实效”的研究宗旨，在国家立法、执法、司法和法治宣传等领域已经向党和国家相关决策部门提供了许多有价值的智库对策和建议，得到了学界和实务部门的关注。2015 年 3 月 12 日，隶属于法治战略研究部的“中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心”挂牌成立。中心从成立的第一天起就明确了自身的任务和活动宗旨，就是要运用法学理论研究的方法来关注法治宣传教育与普法工作，找出其中一般性的规律，为法治宣传教育与普法工作领导机构出谋划策。在成立大会上，中心研究部选择了几个与法治宣传教育、普法工作重大理论和实践问题相关的课题公开向社会各界招标，其中一个重要课题

就是“全面推进依法治国进程中的总体法治宣传教育观研究”。该项目由中心主任中国社会科学院法学研究所副所长莫纪宏研究员负责组织完成。一年多来，作为课题负责人，莫纪宏研究员组织课题组成员深入法治宣传教育与普法工作的第一线进行调研，掌握了大量的第一手资料，特别是在全面评估过去三十年六个五年普法^①规划实施具体成效的基础上，根据党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《全面推进依法治国决定》）的具体要求，结合“七五”普法规划的行动部署，对“总体法治宣传教育观”的必要性、可行性、意义、价值内涵和重要特征等重大理论和实践问题进行了深入研究和讨论，提出了以“总体法治宣传教育观”为指导、全面推进“七五”普法工作的各项对策和建议。本智库报告的主要内容就是汇聚课题组完成中国社会科学院“地方法治研究”和“宁夏回族自治区宗教事务依法管理的状况研究”等国情调研项目研究成果的精华，提炼出主要的学

^① 五年一轮的“法制宣传教育”活动常常被简称为“一五”（1986—1990年）、“二五”（1991—1995年）、“三五”（1996—2000年）、“四五”（2001—2005年）、“五五”（2006—2010年）、“六五”（2011—2015年）普法。

术观点和对策建议向社会公开发布，接受社会公众的评判，旨在充分听取和吸收各界意见的基础上，不断完善“总体法治宣传教育观”的内涵及应用方式，充分发挥“总体法治宣传教育观”在全面提升“七五”普法工作实效中的保障功能。

“总体法治宣传教育观”第一次向学术界和实务界推出是在2015年5月22—24日中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心举办的首届“全国新时期法治宣传教育研讨会”上。此次研讨会是全国范围内首次以“法治宣传教育”为题举办的理论研讨会。中国社会科学院法学研究所法治宣传教育与公法研究中心主任莫纪宏研究员向与会者全面、系统地介绍了“总体法治宣传教育观”的理论设想和实践意义，得到了与会者的高度关注，特别是来自实际部门长期从事普法工作的领导，他们对“总体法治宣传教育观”的基本理念和价值要求表示了赞赏和肯定，认为“总体法治宣传教育观”对过去三十年六个五年普法工作做出了很好的总结，形成了面向“七五”普法的基本指导思想。总的来说，从1986年开始推行的六个五年普法工作经历了从最初的“普及法律常识”到“培养法律意识”，再到“树立法治

信仰”直至当前法治宣传教育与普法工作面临的“法治在行动”的发展格局，法治宣传教育与普法工作的每一步发展和深入都是普法理念不断升华和提升的结果。经过三十年普法工作的努力，法治宣传教育与普法工作的价值和意义已经为领导层和社会公众普遍接受，普法工作从最初的抓重点对象、普及“十法一例”，不断深化，在普法对象、普法领导体制、普法主体、普法内容、普法方式、普法机制等方面都发生了深刻的变化，法治宣传教育与普法工作逐渐成为一项常态化的工作。在这种背景下，如何总结过去三十年普法工作的经验和教训，在过去取得成绩的基础上，争取在“七五”普法规划实施期间使法治宣传教育与普法工作再上一个新台阶，成为摆在各级各类法治宣传教育与普法工作领导机构面前的重要任务。“总体法治宣传教育观”恰恰很好地总结了过去三十年普法工作的经验和教训，从宏观、整体和更加系统、科学的角度对法治宣传教育与普法工作在顶层制度层面进行理论设计，开拓了法治宣传教育与普法工作新格局，具有拓展视野、深化内涵、扩大影响、加强实效等价值功能。特别是“总体法治宣传教育观”较好地适应了党的十八届四中全会审议通过的《全面推进

依法治国决定》关于“全民守法，建设法治社会”的价值要求，把法治宣传教育与普法工作作为全面推进依法治国各项工作的一个重要环节，突出了加强法治宣传教育与普法工作的必要性、可行性，将法治宣传教育与普法工作作为政府的经常性工作对待，避免了只是在实践层面由司法行政机关等少数专门机构单打独斗，开始关注动员和调动全社会的力量从事法治宣传教育与普法工作，并在科学研究的意义上探讨与法治宣传教育、普法工作相关的重大理论和实践问题，将法治宣传教育与普法工作纳入依法治国、建设社会主义法治国家的整体框架内来加以有序推进，体现了法治宣传教育与普法工作的全面性、系统性和有效性。

2015年7月1日，莫纪宏研究员在《学习时报》上发表了《树立“总体法治宣传教育观”》的理论文章，对“总体法治宣传教育观”的理论内涵和特征做了深入阐述。在该文中，莫纪宏研究员指出：所谓“总体法治宣传教育观”，就是根据党的十八大、十八届四中全会提出的“全民守法、建设法治社会”的总体要求，由一切国家机关、社会组织和公民个人依法采取各种有效的宣传教育形式，全面和系统地学习、领会和贯彻中国特色

社会主义法治体系的内涵，形成尊法、知法、懂法、守法、用法的良好法律意识。

关于“总体法治宣传教育观”的理论特征，《树立“总体法治宣传教育观”》一文强调了以下几点内容：

一是不再把“法治宣传教育”中的主体和客体做简单区分，强化参与意识、主体意识，改变过去的“灌输”模式，发挥每一个国家机关、社会组织和公民个人在法治宣传教育活动中的主动性和积极性，从“要我学法”向“我要学法”的方式转变。

二是法治宣传教育的形式应遵循“有效性原则”，只要是能产生良好的法治宣传教育效果的形式和方式都可以针对不同群体来试点、推广和予以常态化，特别是要利用互联网等新技术的特点，实现“互联网+法治宣传教育”的新型普法工作模式，彻底走出传统普法工作的思路。

三是法治宣传教育的内容要与时俱进，从最初的“在全体公民中普及法律常识”转变到如何宣传和贯彻落实中国特色社会主义法治体系上来。“总体法治宣传教育观”需要构建一个包含宪法实施、科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、加强法治队伍建设和加强党

对全面推进依法治国的领导等法治领域各个环节、各个方面的静态法律规定和动态法律实践相结合的法治要素集合体，要让国家机关、社会组织和公民个人通过法治宣传教育，既了解最基本的法律知识，也要对中国特色社会主义法治体系的运行实践有充分的理解和正确的认识，树立正确的法治观，养成良好的法治素养，努力营造有利于建设社会主义法治国家的法治文化氛围。

四是树立“总体法治宣传教育观”，需要将普法的工作目标与法治宣传教育活动的特点有机结合起来，建立科学的法治宣传教育体制机制制度，构建具有开放性特征的“普法终身服务系统”“互联网+法律服务体系”“法律专家服务机制”“法治宣传教育责任与评估机制”以及“法治宣传教育监督制度”，以实效性为价值目标，全面提升法治宣传教育工作的质量，建立最广泛的社会公众参与机制，形成健康、可持续的法治文化生长和发展机制，推进法治社会的不断发育成熟，保证全面推进依法治国各项法治工作富有成效地向纵深发展。

总之，“总体法治宣传教育观”强调普法工作中的主体责任，从传统的政府司法行政机关主导逐渐转变为一切国家机关、社会组织和公民个人的自觉参与，从重视

普法工作中的数量指标转向关注普法工作的质量和实效，充分发挥每一个普法参与者的主动性和积极性，努力形成稳定可靠的全民尊法、知法、懂法、守法、用法的法治宣传教育长效机制。

在2015年7月27日中国社科院法学研究所、宁夏社科院与内蒙古巴彦淖尔市联合召开的传承河套文化与文化法治建设研讨会上，莫纪宏研究员提交了《“总体法治宣传教育观”的意义及制度实施路径》一文，对如何通过制度化的措施来贯彻落实“总体法治宣传教育观”的价值要求提出自己的看法。“总体法治宣传教育观”要在制度上得到贯彻落实，必须依托各项具体的制度措施，其中，实现领导体制的集中化，从法治的意义上理解和认识法治宣传教育的对象和内容，采取各种行之有效的宣传形式提升法治宣传教育工作的效果，建立完善的法治宣传教育工作机制等都可以从根本上改变传统意义上的法治宣传教育模式，提升法治宣传教育工作的质量和水平。

1. 实现领导体制的集中化

(1) 加强领导。各级党委、人大、政府及依法行使公共权力的部门要提高思想认识，各级党委（党组）一