

法治宣传教育 工作机制研究

陈思明 著

新 华 出 版 社



作者简介

陈思明，山东省淄博市人，中国政法大学宪法与行政法学专业博士毕业，主要从事行政法学研究。曾在司法行政机关从事普法工作，现在周口师范学院任教，目前主要致力于法治宣传教育的相关研究，发表多篇相关核心期刊文章，主持和参与多项课题。

责任编辑：刘 飞
装帧设计：田献枝

内 容 简 介

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中，由“法制宣传教育”上升为“法治宣传教育”。在全面推进依法治国的时代背景下，亟须总结近三十年法制宣传教育的良好经验、推进普法宣传工作的规范化建设。更为重要的是，由于法治宣传教育工作在国家法治建设中处于长期基础性地位，故法治国家、法治政府、法治社会的整体推进水平与法治宣传教育的法治化水平息息相关。从法学角度讲，法制宣传活动在我国存在着悠久的历史，呈现以公布成文法、组织法律教育、严格执行法律等多种形式的法制宣传教育活动。

本书采用理论分析与实证研究相结合的方法、跨学科研究方法、例证分析法和功能分析法等对法治宣传教育工作机制进行行政法学规制。本书由三部分组成，分别从理论界定、静态工作机制、动态工作机制角度展开理论阐释。

ISBN 978-7-5166-2440-1



定价：32.00元

法治宣传教育 工作机制研究

陈思明 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治宣传教育工作机制研究/陈思明著

北京：新华出版社，2016.4

ISBN 978-7-5166-2440-1

I. ①法… II. ①陈… III. ①社会主义法制—法制教育—研究—中国
IV. ①D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 068952 号

法治宣传教育工作机制研究

作 者：陈思明

责任编辑：刘 飞

封面设计：田献枝

责任印制：廖成华

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：新华出版社照排中心

印 刷：北京新魏印刷厂

成品尺寸：170mm×240mm

印 张：13

字 数：160 千字

版 次：2016 年 4 月第一版

印 次：2016 年 4 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-2440-1

定 价：32.00 元

版权专有，侵权必究。如有质量问题，请与出版社联系调换：010-63077101

目 录

引 言	(1)
第一章 法治宣传教育的行政法学基本定位	(4)
第一节 法治宣传教育的性质界定	(5)
一、法治宣传教育与行政行为的关系	(5)
二、法治宣传教育与行政事实行为的关系	(9)
三、法治宣传教育与行政指导行为的关系	(16)
第二节 法治社会建设中的法治宣传教育	(28)
一、法治社会背景下的法治宣传教育作用	(28)
二、法治宣传教育在法治社会建设中的现状分析	(33)
三、法治社会中法治宣传教育的路径	(38)
第三节 法治宣传教育中的国家行政和社会行政	(50)
一、法治宣传教育中的国家行政	(50)
二、法治宣传教育中的社会行政	(59)
三、法治宣传教育中连接国家行政和社会行政的 新方式	(68)
第四节 法治宣传教育工作机制的基本原则	(86)
一、法治宣传教育的比例原则	(86)

二、法治宣传教育的行政合理原则	(89)
三、法治宣传教育的程序规制原则	(93)
 第二章 法治宣传教育静态工作机制	(97)
第一节 法治宣传教育的行政主体探析	(98)
一、地方议事协调机构现状分析	(99)
二、地方议事协调机构的行政组织法规制	(102)
三、地方议事协调机构的运作模式分析	(106)
第二节 法治宣传教育的行政行为探析	(113)
一、法治宣传教育的行政行为规制视角	(114)
二、法治宣传教育的行政行为规制方式	(120)
第三节 法治宣传教育的行政监督规制	(129)
一、法治宣传教育行政监督的意义	(129)
二、法治宣传教育行政监督的形式	(131)
三、法治宣传教育行政监督的内容	(139)
 第三章 法治宣传教育动态工作机制特点	(144)
第一节 立法领域法治宣传教育工作机制特点	(144)
一、立法环节法治宣传教育的价值定位	(145)
二、立法环节的法治宣传教育工作机制探析	(147)
第二节 执法领域法治宣传教育工作机制特点	(155)
一、法治宣传教育清单化的理论价值	(157)
二、法治宣传教育内容清单化	(160)
三、法治宣传教育形式清单化	(165)
第三节 司法领域法治宣传教育工作机制特点	(170)
一、指导性案例法治宣传教育作用的现状	(170)

二、指导性案例法治宣传教育机制的发展方向·····	(177)
第四节 守法领域法治宣传教育机制特点·····	(183)
一、商业银行消费者受教育权制度保障·····	(183)
二、商业银行消费者受教育权保障途径·····	(186)
三、法治宣传教育纳入国民教育体系的方式·····	(189)
主要参考文献·····	(201)

引 言

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中，将“法制宣传教育”上升为“法治宣传教育”。在全面推进依法治国的时代背景下，亟须总结近三十年法制宣传教育的良好经验、推进普法宣传工作的规范化建设。更为重要的是，由于法治宣传教育工作在国家法治建设中处于长期基础性地位，故法治国家、法治政府、法治社会的整体推进水平与法治宣传教育的法治化水平息息相关。从法学角度讲，法制宣传活动在我国存在着悠久的历史，呈现以公布成文法、组织法律教育、严格执行法律等多种形式的法制宣传教育活动。但是，官方文件对“法制宣传教育”一词使用始于近三十年的司法行政机关主导的法制宣传教育活动或称为普法活动。结合我国普法宣传教育活动的实现情况，本书所指的法治宣传教育即为司法行政机关主导的普法宣传教育活动。

本书采用理论分析与实证研究相结合的方法、跨学科研究方法、例证分析法和功能分析法等对法治宣传教育工作机制进行行政法学规制。本书由三部分组成，分别从理论界定、静态工作机制、动态工作机制角度展开理论阐释。

第一部分，阐释法治宣传教育的行政法学基本定位。首先在

比较分析中明确法治宣传教育行为的行政行为性质；然后分析法
治宣传教育在法治社会建设中的现实问题，明确在法治社会中解
决法治宣传教育问题的路径和方式；深刻认识法治宣传教育领域
国家行政和社会行政的互动关系，探究从深层次解决法治宣传教
育实证问题的新方法，从中进一步提炼法治宣传教育工作机制的
基本原则。

本部分的特点在于，将行政法学理论与法治宣传教育工作实
践相结合，对法治宣传教育领域中的国家行政和社会行政问题进
行深入分析，以行政法学理念视角寻找解决法治宣传教育问题的
途径。本部分的难点在于，合理运用系统化研究思路，探究以政
府购买法治宣传教育服务的方式从深层次解决法治宣传教育问
题，从而明确法治宣传教育工作机制的基本指导原则。

第二部分，重点论述法治宣传教育静态工作机制的重要支撑
制度。指出法治宣传教育在行政组织法、行政行为法、行政监督
法方面的应然规制形态。具体分析法治宣传教育在行政主体法、
行政行为法、行政监督法等方面存在的诸多问题，以议事协调机
构、行政备案行为、行政检查监督为突破点透视法治宣传教育
行为。

本部分的特点在于，在行政事实行为定性基础上，科学选取
议事协调机构、行政备案行为、行政检查监督为切入点，从主
体、行为、监督层面深入分析狭义法治宣传教育存在的行政法律
问题。本部分的难点在于，以整体化的思路对各层次法治宣传教
育的重点行政行为进行行政法学规制，从多个维度探究法治宣
传教育的整体规制路径，进而形成法治宣传教育静态工作机制
框架。

第三部分，详细阐明新时期法治宣传教育动态工作机制特

点。法治宣传教育动态机制响应法治宣传教育向立法、执法、司法、守法环节拓展的客观要求，以民主立法、清单执法、指导案例司法中法治宣传教育为突破点，探究法治领域普法动态工作机制。顺应重点行业知识宣传教育纳入国民教育的趋势，整合法治宣传教育与重点行业知识宣传教育，以商业银行消费者教育为切入点，探析教育领域普法动态工作机制。

本部分的特点在于，在法治宣传教育静态工作机制基础上，阐明立法、执法、司法、守法等环节的普法工作机制特点，从多角度多层面完善法治宣传教育工作机制，促进由狭义法治宣传教育工作机制向广义法治宣传教育工作机制发展。本部分的难点在于，深入探析各领域法治宣传教育工作机制的特点和发展趋势，灵活运作法治宣传教育静态工作机制重要制度内容，丰富法治宣传教育动态工作机制内容。

第一章 法治宣传教育的行政法学基本定位

作为司法权和行政权交叉领域的司法行政业务，在司法职能和社会管理职能不断扩张的时代背景下，呈现职能范围的宽泛性和满足多方面需求的复合性。其中，普法宣传历来被视为提高全民法律素质和建设社会主义法治国家的基础性工作。在“一五”到“六五”普法的近三十年间，伴随着社会主义法律体系的形成和完善，公民的法律意识不断提高，依法行政、公正司法的氛围逐渐浓厚，依法治理活动迅速发展。但是，“关于法制宣传教育的理论研究比较匮乏，对法制宣传教育目前只停留在经验、做法上，理论研究和法律的滞后，导致各地的做法五花八门、各显神通，没有固定的队伍、阵地、经费等，有的地方的法制宣传的职能有弱化的倾向。”^① 另一方面，在依法治国、依法执政、依法行政协调推进的过程中，需要法治宣传教育在法治社会建设中发挥必要的舆论引导作用，需要法治宣传教育在法治政府建设中发挥必要的意识规范作用，需要法治宣传教育在法治国家建设中发挥必要的规则共识作用。归根结底，亟须深化对司法行政法律宣

^① 董开军主编，《司法行政学》，中国民主法制出版社，2007年9月第1版，第322页。

传行为的认识,提升法律宣传教育活动的规范化水平,从而增强法制宣传教育的现实指导作用。这要以丰富的法学理论尤其是行政法学理论作为问题分析与解决的坚实基础,首先应当清晰界定法治宣传教育行为的法律性质,从而明确其行政法学基本定位。

第一节 法治宣传教育的性质界定

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,将“法制宣传教育”上升为“法治宣传教育”。鉴于我国法治宣传教育行为由司法行政机关主导的特点,应当从与行政行为、行政事实行为、行政指导行为的关系角度对法治宣传教育进行清晰界定。这既是突破以往普法宣传教育研究的视角创新,也是深入探究、解决法治宣传教育相关法律问题的重要前提。

一、法治宣传教育与行政行为的关系

有关行政行为的界定,国内国外均存在诸多观点,比如主体说、职权说、公法行为说等等。笔者比较赞同的观点是:“行政行为是行政主体履行行政职责、运用行政职权对内或对外实施行政管理或提供行政服务的行为。”^①但是,基于行政法学理论和实践发展的需要,应当从更加宽泛的层面对行政行为进行理解。在理论方面,为了摆脱民法学民事行为与法理学法律行为在外延

^① 杨海坤、蔡翔著,《行政行为概念的考证分析和重新建构》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》,2013年第1期,第16页。

分类等方面的不一致带来的理论混乱，应当对行政行为进行合乎法学理论的诠释，即行政行为不是与行政事实行为对立的概念，而是行政事实行为的上位概念。在实践方面，为了更好地进行跨学科交流与对话，对诸多行政现象进行科学合理的诠释，行政行为的概念应呈现包容性特点，其既包括行政法律行为，又包括行政事实行为，既包括授益性行政行为，也包括负担性行政行为。也就是说，有关行政行为的界定，应该秉承理论回应实践需要、实践促进理论发展的思路，不能人为化割裂丰富多样的行政行为发展态势，不能用不合适的理论限制或缩小行政行为的研究视野。所以，从行政主体运用行政职权进行行政管理或提供行政服务的角度来界定行政行为，从内涵和外延角度兼顾了行政行为理论发展特点，又照顾了行政行为的现实需要，具有一定的科学性和合理性。

在行政行为涉及的法律关系及内容方面，结合参与式行政的发展趋势和特点，应当充分认识行政行为由单方意志性上升为单方名义性的重要意义。“行政行为的‘单方意志性’理论已不符合目前行政行为的实际状况，需要改进和发展‘参与式行政’要求行政主体做出行政行为必须充分考虑行政相对人的合法合理诉求和意愿，因此，行政行为具有的原‘单方意志性’特征，应当发展改进为行政行为具有‘共同意志性’与‘单方名义性’相复合的特征。”^①进一步讲，应当从形式和实质两个层面对行政行为进行分析。一方面，基于规范行政权力运行的现实考量，应当扩充形式意义上的行政行为，这是行政法学积极应对行政监管实

^① 方世荣、谭冰霖著，《‘参与式行政’与行政行为理论的发展》，载《南京工业大学学报（社会科学版）》，2013年3月第1期，第77页。

践需要的体现。另一方面,从规制行政权力运行的终极目的考量,应当深化实质意义上的行政行为,充分认识服务行政理念指导下的共同意志性的重要意义。

行政诉讼法修改后,以行政行为取代具体行政行为作为受案标准。如果说针对具体行政行为的行政法学研究开端于行政诉讼法对具体行政行为和抽象行政行为的区分要求,那么行政诉讼法的修改则对行政行为的理性规制提出了现实要求。纵观我国行政法学有关行政行为的研究,“行政行为基本概念的不清晰以及在不同行政行为界定前提下行政行为法体系设计的多样化,为我国尚欠发达的行政法学研究带来了一系列的问题。这些问题看似平常,实际上每个问题都对我国行政法学理论建构产生极大的负面影响。”^①除了对行政行为法理论体系和行政救济法发展的不良影响外,对于各种行政行为的理论定位及深入分析也造成了不便,比如限制了类型化的分析,相应的行政救济等系统化理论分析受阻等等。结合新修订的《行政诉讼法》规定内容等,新《行政诉讼法》中的行政行为应是广义的行政行为。“广义的行政行为包括行政机关与其职权相关的所有行为,排除行政行为的只是行政机关的民事行为、刑事侦查行为。”^②这为深入探究行政行为理论提供了实定法依据,在扩大行政救济范围的基础上理性地拓展了行政行为的研究视野。

为了促进行政行为理论发展,在分析阐释行政法学现象和问题的時候,应当从行政行为体系化发展的大局,进行相应行政行

^① 闫尔宝著,《我国行政行为法体系建构的问题与症结》,载《国家检察官学院学报》,2014年9月第5期,第76页。

^② 江必新主编,《新行政诉讼法专题讲座》,中国法制出版社,2015年2月版,第45页。

为的界定和性质分析。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作。在行政权力异常强大的现实条件下，在行政主导的法治宣传教育工作中，法治宣传教育中政府职能的准确定位和切实发挥，成为依法治国长期基础性工作的核心内容。以往有关法治宣传教育行为的研究，多从行为的法律性质、理论和现实意义层面进行法学理论、法史学层面的分析，其他部门法学尤其是行政法学缺乏对法治宣传教育行为的应有关注，导致有关法治宣传教育的法学研究缺少一定的现实操作性。现以开阔的行政法学视角对法治宣传教育行为进行富有实践意义的系统化理论研究，应当从法治宣传教育的行政行为定性开始，这既是行政行为体系科学化发展的体现，也是深入探究法治宣传教育行为的开始，更是以行政法学理论解读依法治国理论的重要组成部分。

从行政法学理论角度看，司法行政部门主导的法治宣传教育工作是实现组织法规定的政府司法行政职能的重要组成部分。目前各级司法行政部门的法制宣传行为的文件依据为《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第六个五年规划（2011—2015年）》（以下简称“六五”普法规划），在国务院法制办网站，将此规划定性为法规性文件。尽管司法行政普法活动对普法对象的权利义务不产生直接的行政法意义上的法律效果或意义，但是对社会大众的法律意识和国家法治建设起着潜移默化的推进作用，故从本质上讲，司法行政部门的法治宣传教育活动是司法机关实现司法行政管理职能的具体体现。

在采纳广义行政行为概念的基础上，应当对法治宣传教育行为进行动态的行政行为界定。目前行政法学对行政行为主体的表

述主要为行政机关，随着社会行政的发展，尤其是政府向社会职能转移的深入开展，行政行为的主体不应仅限于传统意义上的行政主体，更非仅为行政机关。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关‘谁执法谁普法’的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。”为了对法治宣传教育领域国家行政和社会行政进行富有实践意义的理论探究，从而健全法治宣传教育工作机制、提高法治宣传教育的法治化程度，应当对法治宣传教育进行行政行为的动态界定，既要关注法治宣传教育中国家行政的作用方式，又要为社会行政参与法治宣传教育留下理论探究空间。

综上，尽管对于以行政行为为中心的行政法学存在着重构的种种观点和尝试^①，而且多元合作治理、各种柔性监管方式的发展等对行政行为概念提出了挑战，但是基于我国行政法学研究传统和现行实定法规定，行政行为仍然处于行政法理论研究和行政司法实践的中心地位，将法治宣传教育纳入行政行为范畴仍然具有理论和实践的现实意义。

二、法治宣传教育与行政事实行为的关系

伴随着服务型政府建设的推进，对行政事实行为的认识逐渐深化。始于德国耶纳律克的“单纯高权行政”概念，行政事实行

^① 江国华著，《从行政行为到行政方式：中国行政法学立论中心的挪移》，载《当代法学》，2015年第4期，第3页。