

# 中国普法 30 年的基本经验： 1986—2016 年

张金才

〔摘要〕从“一五”普法到“六五”普法，中国普法 30 年积累了丰富的实践经验，归结起来，主要有：坚持全民普法与突出重点对象相结合，坚持广泛学法与突出重点内容相结合，坚持依靠政府与动员社会力量相结合，坚持法治宣传教育与法治实践相结合，坚持法治教育与思想道德教育相结合，坚持统一要求与实行分类指导相结合。

〔关键词〕普法；经验；五年规划

〔中图分类号〕D92；K275 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1008-1798(2017)-05-0040-05

从 1986 年到 2016 年，中国连续实施了 6 个五年普法规划，并已启动“七五”普法规划（“一五”普法 1986—1990 年，“二五”普法 1991—1995 年，“三五”普法 1996—2000 年，“四五”普法 2001—2005 年，“五五”普法 2006—2010 年，“六五”普法 2011—2015 年，2016 年开始“七五”普法）。在这 30 年的普法历程中积累了丰富的实践经验。认真总结这些经验，对于进一步提高普法工作的针对性和实效性，更好完成“七五”普法规划，把全民普法工作持久深入地开展下去，具有重要意义。

## 一、坚持全民普法与突出重点对象相结合

在 30 年的普法过程中，中国政府一直坚持全民普法。从“一五”普法规划到“六五”普法规划，法治宣传教育的对象都是一切有接受教育能力的公民，包括工人、农（牧、渔）民、知识分子、干部、企业经营管理人员、学生、军人以及其他劳动者。正是由于实行全民普法，才使全体公民的法治观念和法治素质从总体上有了明显增强和提高。与此同时，在全民普法中又突出重点对象，主要是各级领导干部、司法和行政执法人员、青少年、企业经营管理人员，其中各级领导干部和青少年是重中之重。

各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任。习近平同志指出：“各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的

人，在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现。”因此，全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。具体到普法工作，同样要发挥各级领导干部这一“关键少数”的示范作用，带动全社会尊法学法守法用法。从“一五”普法到“六五”普法，始终把各级领导干部放在重点普法对象的首位，对领导干部带头学法、模范守法提出了更多更高的要求。

对青少年的法治宣传教育是基础性工程。邓小平同志指出：“法制教育要从娃娃开始，小学、中学都要进行这个教育，社会上也要进行这个教育。”青少年是祖国的未来，民族的希望。搞好青少年法治宣传教育，使他们从小养成遵纪守法意识，并转化为自觉行动，从而提高整个社会的法治化水平，保障社会的和谐稳定，不仅具有重要的现实意义，而且具有深远的历史意义。因此，历次五年普法规划都十分重视对青少年的法治宣传教育工作，把学校作为普及法律知识的重要阵地，要求大学、中学、小学以及其他各级

习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话（2015 年 2 月 2 日）》，《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社 2015 年版，第 120 页。

《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 163 页。

各类学校，都要设置法治教育课程，或者在有关课程中增加法治教育的内容，列入教学计划，做到教学有大纲，学习有教材，任课有教师，课时有保证，确保在九年义务教育期间完成普及基本法律常识的任务。经过30年的不懈努力，青少年普法工作取得重要成效，大、中、小学校法治教育内容和体系进一步完善，学校、家庭、社会相结合的青少年法治教育格局逐步健全，广大青少年的法治观念明显增强，法律素质显著提高。这为全面推进依法治国，建设社会主义法治国家提供了重要的前提和条件。

## 二、坚持广泛学法与突出重点内容相结合

在30年的普法实践中，中国政府始终坚持学法内容的广泛性。“一五”普法规划即规定法治宣传教育的内容是我国的宪法、刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法（试行）、婚姻法、继承法、经济合同法、兵役法、治安管理处罚条例以及其他与广大公民有密切关系的法律常识。同时要求各部门还应当着重学习与本部门业务有关的法律常识，各地区还可以根据需要选学其他有关法律常识，如民族区域自治法、森林法、环境保护法（试行）、中外合资经营企业法、专利法、文物保护法、食品卫生法及各种税法等。可以说学法内容是比较广泛的。在此后的几个五年普法规划中，随着普法效果的显现、公民法治素质的提高以及经济社会发展对法治宣传教育提出的新要求，法治宣传教育的内容不断扩展，标准日益提高。到“六五”普法规划时，已规定要突出学习宣传宪法、深入学习宣传中国特色社会主义法律体系和国家基本法律，深入学习宣传宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个方面的法律。坚持广泛学法，是普法工作取得实效的重要保证和成功经验。

中国政府在坚持学法内容广泛性的同时，又注意突出重点内容，始终把学习宣传宪法摆在普法任务的首位。这就抓住了普法内容的关键。宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。我国宪法以国家根本大法的形式，确立了国家根本制度、根本任务和我国的国体、政体以及公民的基本权利和义务等基本内容，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益。因此，把学习宣传宪

法摆在首要位置，在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神，树立宪法权威，推动宪法家喻户晓、深入人心，提高全体公民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识，教育引导一切组织和个人都必须以宪法为根本活动准则，增强宪法观念，维护宪法尊严，具有特别重要的意义。

30年中，历次普法规划都把深入学习宣传宪法作为法治宣传教育的基础性、根本性和重点工作，宣传依宪治国、依宪执政等理念，宣传党的领导是宪法实施的最根本保证，宣传宪法的实施。“六五”普法期间，突出学习宣传宪法。中宣部、司法部在全国开展“学习宪法、尊法守法”主题活动，各地各部门通过举办宪法学习报告会、讲座、知识竞赛和宪法进家庭等活动，推动宪法家喻户晓。自2014年12月4日被确定为国家宪法日后，全国人大常委会办公厅、中宣部、司法部等每年联合举办座谈会、报告会，教育部、司法部在全国40万所中小学开展“晨读宪法”活动，地市级以上党报党刊统一刊登宪法宣传公益广告，营造学习宣传宪法的浓厚氛围。各地把宪法学习纳入党员干部法治培训必修课，作为党员干部远程教育、网上学法课堂的重要内容，推动宪法学习不断深入。

经过持续的普法学习，广大公民的宪法意识、公民意识和民主法治意识显著增强，维护宪法尊严、保障宪法实施的自觉性明显提高，崇尚宪法、遵守宪法、维护宪法权威的良好社会氛围逐步形成，促进了国家各项事业的健康发展。

## 三、坚持依靠政府与动员社会力量相结合

中国30年的普法工作采取的是“党委领导、人大监督、政府实施、全民参与”的模式，其中政府起着主导作用。从“一五”普法到“六五”普法，都是由中共中央宣传部、司法部制定五年普法规划，中共中央、国务院批转规划，全国人大常委会通过决议，决定实施普法规划。中央和国家机关各部门、地方各级党委和政府，也要根据本部门、本系统、本地区的特点和实际需要，制定相应的法治宣传教育规划，对普法的对象、内容和要求，以及方法、步骤和工作安排等作出具体规定。这些规划作出和

《人大常委会审议“六五”普法决议执行报告》，《人民日报》2016年4月26日。

通过后，由各级党委宣传部门和政府司法行政部门负责具体组织实施，日常工作由司法行政部门承担。

在领导体制和工作机制方面，我国普法工作在各级党委、人大和政府的统一领导和监督下进行，由党委宣传部门和司法行政部门主管，实行统一管理、分别实施、条块结合、以块为主、分类指导的原则。全国普法主管机关负责制定全国总体规划并组织实施，协调、指导各地区、各部门、各系统规划的实施；检查各地区、各部门规划的执行情况；负责对各系统和各省、自治区、直辖市的普法工作进行考核验收。中央和国家机关各部门负责制定本系统干部群众学习专业法律、法规的规划，并在全国普法主管机关的协调、指导下组织实施；对下级业务部门专业法的学习进行督促检查；配合地方普法主管机关管理本系统学习专业法的工作；负责本机关干部的法治宣传教育工作。各地方的普法主管机关根据全国总体规划和本地实际情况，负责制定地方规划并组织实施；协调、指导地方各部门、各系统实施本部门、本系统的中央主管机关制定的普法教育规划；督促检查本地区所辖各部门普法工作的开展，对本地区的普法教育规划实施情况进行检查验收。

由上可以看出，我国普法工作采取的是政府主导的模式。这种模式能快速、集中地进行法律常识的普及和法律知识的讲授，为我国公民学习法律、知晓法律提供了平台，也为公民法律意识的增强、国家民主法治建设的发展奠定了基础，是我国30年普法工作取得成功的重要体制和机制保障。

中国普法在坚持依靠政府的同时，又注重动员全社会力量。“一五”普法即指出，向全体公民普及法律常识是国家政治生活中的一件大事，必须在各级党委和政府统一领导下，由党委宣传部门和司法部门主管，组织公检法、工青妇、文化、教育、新闻、出版、工业、农业、交通、财贸等各部门通力合作。又指出，普及法律常识，要在中国共产党的领导下，动员和依靠全社会的力量。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都应当认真向本系统、本单位的公民进行普及法律常识的教育。报刊、通讯社和广播、电视、出版、文学艺术等部门，都应当把加强法治宣传教育、普及法律常识作为经常的重要任务。以后历次五年普法规划及其实施，都提出要完善全社会参与的运

作机制，鼓励和引导各类社会组织、广大公民开展和支持法治宣传教育活动，发挥全社会的力量和积极性，形成推进法治宣传教育创新发展的工作合力。

“六五”普法期间，各地区、各部门认真落实国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，推动建立各部门各负其责、全社会共同参与的工作机制。安徽、四川、重庆等12个省（区、市）制定了国家机关实行“谁执法谁普法”普法责任制的意见；江西、湖南等6个省（市）制定了法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法的意见；最高人民法院、最高人民检察院大力开展以案释法工作，通过庭审现场直播、法律文书上网公开等多种方式，把司法的过程变成普法的过程。所有这些，都很好地发挥了社会力量在普法工作中的优势和作用。

#### 四、坚持法治宣传教育与法治实践相结合

中国在30年的普法实践中一直坚持理论联系实际、学法用法相结合的指导思想和基本原则，把法治宣传教育与法治实践紧密结合起来，用法治宣传教育引导法治实践，在法治实践中加强法治宣传教育，普法工作的实际效果不断提高，各项事业的依法治理全面推进。

法治宣传教育和法治实践两者相辅相成。一方面，法治宣传教育是法治实践的基础。法治实践离不开公民法律素质的普遍提高，离不开法治理念的全面提升，离不开法治环境的日益优化。只有大力提升全民的法律意识，在全社会形成良好的法治环境，法治实践才能又好又快地向前推进。而这要靠持久深入的法治宣传教育创造前提条件。另一方面，法治实践是法治宣传教育的目的，是生动的法治宣传教育，法治宣传教育必须融于法治实践之中。只有把法治宣传教育融入立法、执法、司法、法律服务和党内法规建设活动之中，才能引导广大党员群众在法治实践中自觉学习、运用国家法律和党内法规，也才能切实提高公民的法律意识和维权能力，激发公民更加广泛持久地学法用法热情，从而不断提升法治素养。

正因如此，中国在30年的普法工作中，始终坚持法治宣传教育与法治实践相结合，在法治宣传教育的基础上，大力推进依法治乡、依法治县、依

《“六五”普法规划实施顺利》，《人民日报》2016年4月28日。



法治市和省、自治区、直辖市依法治理以及行业依法治理，使全社会的管理工作逐步走上法治化轨道，保障了经济建设和社会各项事业的健康发展，积极推进了全面依法治国进程。

从“一五”普法到“六五”普法，各地区各部门坚持法治宣传教育与法治实践相结合，扎实推进多层次多领域依法治理。“三五”普法期间，30个省（自治区、直辖市）结合普法活动开展了依法治理工作，95%的地级市、87%的县（市、区）、75%的基层单位开展依法治理工作。“五五”普法期间，全国有26个省（自治区、直辖市），241个市（地、州、盟），1856个县（市、区、旗）全面开展了法治创建活动。“六五”普法期间，27个省（区、市）制定了依法治省（区、市）或法治建设纲要，推动依法治理在省、市、县、乡各层面不断深入。广东等省推行“一村（社区）一法律顾问”工作制度，组织广大律师深入基层开展法治宣传和法律服务；国家发改委、民政部、国土资源部、海关总署等部门结合实际，开展法治机关建设、执法案卷评查等活动，推行权力清单和责任清单制度；江西省、国家工商总局等地方和部门制定法治建设考核评价指标，完善相关标准，加强了考核结果的运用；中国银监会、国家烟草专卖局等部门行业开展“文明执法示范窗口”“诚信守法企业”等创建活动。5年间，司法部和民政部共表彰1159个“全国民主法治示范村（社区）”，进一步加强了村（居）、社区、企业、学校依法治理，引导群众有序参与基层社会治理。这些依法治理工作有力地提高了普法工作的实际效果。

### 五、坚持法治教育与思想道德教育相结合

“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。因此，中国在30年的普法实践中，一直坚持把法治宣传教育与思想道德教育紧密结合起来。全体公民在增强法治素养的同时，思想道德素质也得到明显提高，为推进普法工作创造了良好的人文环境。

法治与德治在社会功能上具有同一性。法治的社会功能是维护社会的公正和秩序，德治的社会功能是在此基础上引导民众追求更高的道德境界。没有法治，社会就不可能有公正和秩序。而没有公正和秩

序，更高的道德要求就只能是一句空话。同时，法治和德治的根本宗旨也是一致的，都是为了社会的安宁稳定、国家的长治久安、人民的自由幸福，因而在功能上具有互补性。德治是用善恶荣辱等观念，评价个人、群体的思想和行为，依靠社会舆论的褒贬、个人内在的信念及良心上的自责来约束人的思想和行为，协调和处理人与人、人与社会之间的关系。法治奉行法律至上，依据法律来治理国家，国家的政治、经济、社会的活动以及公民在各个领域的行为都应依照法律进行。法律重行不重心，要求外部的协调；道德重心不重行，要求内心的善良。法治禁于已然之后，重在惩恶；德治禁于未然之时，重在扬善。法治的短处正是德治的长处，德治的短处也正是法治的长处。法治和德治在终结功能上可谓异曲同工，都是为了维持一个社会的正常运转，二者相辅相成、相互促进。凡是法律所要求和鼓励的行为，也是道德所要培养和赞扬的行为；凡是法律所禁止和制裁的行为，也是道德所要禁止和谴责的行为。法治是德治的权力支柱，德治是法治的精神支柱。

正因如此，从“一五”普法到“六五”普法，中国政府始终坚持法治教育与道德教育相结合，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用。一方面大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，提高全民族思想道德水平；强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。另一方面又发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制。通过以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现了法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

“六五”普法期间，山东省委、省政府坚持把

中华人民共和国国务院办公厅：《中国的法治建设（2008年2月）》，《人民日报》2008年2月29日。

《“五五”普法规划实施回眸》，《人民日报》2011年4月22日。

《“六五”普法规划实施顺利》，《人民日报》2016年4月28日。

培育和践行社会主义核心价值观融入普法宣传全过程，着力做好法德结合这篇大文章，打造特色普法品牌，为平安山东、法治山东和经济文化强省建设营造了良好法治环境。烟台市在法治宣传教育实践中，坚持法德结合，创新建立了“法德共进”普法新模式。通过“以法立德、以德润法、法德结合、互促共进”，在全社会形成“重法厚德、法德并举”的浓厚氛围。截至2016年5月，已建立法德讲堂7359个，成立法德共促会5868个，建立法德文化阵地4500多处，每年开展法德宣讲活动上万次，受到群众普遍欢迎，促进了普法工作的顺利开展。

#### 六、坚持统一要求与实行分类指导相结合

从“一五”普法到“六五”普法，中国政府在30年的普法实践中始终坚持统一要求与实行分类指导相结合。在对全民普法提出总体要求的基础上，又根据不同地区、部门、行业及不同对象的实际和特点，分类实施法治宣传教育，增强了普法工作的针对性和实效性。

在全体公民中开展法治宣传教育，需要围绕党和国家的中心工作，对法治宣传教育的指导思想、主要目标、工作原则及主要任务等，以五年规划的形式提出统一的一般性要求。随着我国经济社会的发展以及普法工作持久深入的进行，对法治宣传教育的统一要求还应该不断地提高。只有这样才能使普法工作始终沿着正确的方向和目标前进，并不断迈上新台阶。另一方面，我国人口众多，地区、部门和行业间的差异性很大，不同群体的法律素质及对法治宣传教育的需求也各不一样。因此，普法工作需要采取分类指导的方法，对不同地区、不同部门、不同岗位、不同对象，确定不同的学习内容，提出不同的学习要求。加强对领导干部的法治宣传教育，要着力提高其依法执政能力；加强对公务员的法治宣传教育，要着力提高其依法行政和公正司法能力；加强对青少年的法治宣传教育，要着力培养其法治观念；加强对企业经营管理人员的法治宣传教育，要着力提高其依法经营、依法管理能力；加强对农民的法治宣传教育，要着力提高其法律素质。

“六五”普法期间，各地各部门加强分类指导，推进全民普法。一是扎实推进领导干部和公务员学法用法工作。司法部会同有关部门制播党员干部远

程法治教育节目，举办“领导干部法治思维和法治方式”系列讲座。各地各部门普遍建立政府法律顾问制度。一些地方把学法用法情况纳入公务员考核和领导班子、领导干部述职内容。二是深入推进青少年法治教育。教育部会同司法部等部门研究制定青少年法治教育大纲，推动把法治教育纳入国民教育体系。各地积极落实青少年法治教育教材、课时、师资、经费，加强青少年法治教育基地建设，全国共建立基地3万多个，96.5%以上的中小学配备了法治辅导员。三是企业经营管理人员和农民等法治宣传教育进一步加强。以促进诚信守法、依法经营为重点，广泛宣传与企业生产经营密切相关的法律法规。以农村“两委”干部为重点，开展农村“法律明白人”培训。

“六五”普法以来，吉林省把“菜单式”普法作为重要载体，按照群众的法律需求编制普法“菜单”，根据群众“点单”，开展有针对性的法制宣传教育活动。吉林省司法厅和省依法治省办公室组建了由省直部门领导、专家学者组成的37人“六五”普法讲师团，到全省各地开展宣讲活动，为全省组织开展“菜单式”普法讲座7000余场次，50余万人受益。“点菜”QQ群、“三级联送联讲”、手机“普法掌中宝”等模式或载体在基层纷纷建立起来，全省形成了普法、爱法、懂法的新局面。上述做法坚持了统一要求与实行分类指导相结合，提高了普法工作的针对性和实效性。

中国普法工作经过30年的持续开展，正沿着建设社会主义法治国家的道路不断前进。它所取得的显著成效，为“七五”普法的实施打下了坚实基础；它所积累的历史经验，为“七五”普法的推进提供了有益借鉴。目前，“七五”普法正在各级党委、政府的领导下蓬勃开展。

（作者单位：中国社会科学院当代中国研究所研究员 北京 100009）

《法治，共和国的金色名片——全国“六五”普法成果走笔》，《光明日报》2016年5月25日。

《人大常委会审议“六五”普法决议执行报告》，《人民日报》2016年4月26日。

《吉林：“菜单式”普法实现法律服务“按需送”》，《光明日报》2016年1月2日。