



“全面推进依法治国”笔谈之一

全民守法与法治社会建设

莫纪宏*

* 中国社会科学院法学研究所副所长、研究员，中国法学会宪法学研究会常务副会长，代表作有《现代宪法的逻辑基础》等。

守法是社会主义法治建设的一个重要环节。党的十二大、十五大、十七大报告中均有关于守法的相关论述，在这些论述中，“守法”问题是与加强“公民法制教育工作”紧密联系在一起。党的十八大报告首次明确提出“全民守法”的概念，并将“全民守法”与“科学立法”、“严格执法”和“公正司法”相并列，作为推进法治中国建设最重要的四项保障措施之一。“全民守法”将守法主体扩展到“全民”意义上，“守法”的前提不再只是与普法工作联系在一起，而且包含了法治文化的培养等内容。因此，应从更加全面和宏观的角度来把握“全民守法”的意义，特别重要的是，要把“全民守法”与建设法治社会的重要目标紧密地联系起来。唯其如此，才能深刻领会“全民守法”所包含的各项守法要求，通过采取各种扎扎实实的制度措施，推进全民守法，为法治社会的建设奠定良好的群众基础和社会环境。

全民守法是建设法治社会的一项系统工程，是法治精神真正渗透到社会生活的每一个角落并发挥其重要作用的制度保障。法治社会的形成依托全民守法的保障，全民守法确保社会生活的每一个参与者、社会关系的所有领域都能够遵从宪法和法律的权威，形成良好的遵守和服从规则的守法意识。坚持全民守法，就是要弘扬“法律面前人人平等”的法治精神，反对各种破坏法治的特权现象，有效解决有法不依的法治难题，从整体上提升全民守法意识和水准，为建设法治中国和法治社会提供全民守法的有力保障。

一、“人人守法”是全民守法的基本要求

现行宪法序言明确规定：全国各族人民、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，都必须以宪法为根本的活



动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。宪法第五条第四款也规定:一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。

习近平总书记在纪念现行宪法正式施行30周年大会的讲话中指出:宪法和法律是党和全体人民共同意志的体现,遵守宪法和法律就是遵守和服从党和全体人民的共同意志。全民守法充分体现了人民当家作主的主人翁精神(丁国强,2012),人民对自己制定的法律负责,人民必须认真遵守自己制定的法律。人人守法是全民守法的重要内涵。遵守宪法和法律是一切国家机关、社会组织和公民个人的神圣法律义务。全民守法既是公民个人遵守宪法和法律的具体义务,也是对一切国家机关、社会组织和公民个人提出的遵守宪法和法律的整體性要求。

二、各级领导干部要带头守法

共产党员应当在自己的本职岗位上严守党的纪律,做遵守宪法和法律的模范。党的各级组织要认真执行的党的各项路线、方针和政策,服从国家宪法和法律,养成依法办事的习惯。执政党要高度重视党规党法的科学性和体系化建设,要建立党规党法与国家宪法和法律之间的联动协调的统一实施机制。坚持党在宪法和法律范围内活动,切实做到任何组织和个人都不得享有超越宪法和法律的特权,坚决扼制各种特权现象赖以生成的制度条件和土壤,对不遵守宪法和法律的滥用权力、损害党和全体人民整体利益的各种特权和腐败现象,要在坚持走群众路线的基础上,及时发现问题,坚持“老虎”、“苍蝇”一起打,对于故意违法的行为要始终保持高压的打击态势。对党员领导干部的违法行为要敢于“揭盖子”,善于运用批评与自我批评的武器,抓住带头守法与带头违法正反两

个方面的典型,利用新闻媒介进行定期宣传和介绍,弘扬守法正气,打击违法邪气,守护遵守宪法和法律的社会正能量。

对在中国境内违法犯罪逃逸国外的违法犯罪分子,特别是各种利用职权贪污国家和集体巨额财产、给国家和人民财产造成重大损失的领导干部和重大刑事犯罪嫌疑人,要采取各种有效的国际合作手段,及时引渡回国受审,不让违法犯罪分子逍遥法外。

三、不断完善公民行为准则,健全公民守法体系

要在全社会牢固树立宪法和法律的权威,让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律,使广大人民群众认识到宪法和法律不仅是全体公民必须遵循的行为规范,而且是保障公民权利的法律武器。依法办事就是依法维权。自觉履行公民遵守宪法和法律的义务就是有效地保护公民自身的合法权益。

完善公共场所公民行为准则,健全公民守法体系。大力宣传模范守法公民的先进事迹,提倡见义勇为和敢于同违法犯罪行为作斗争的奉献精神 and 公民护法意识,鼓励守法者,惩处违法者,教育宪法和法律意识薄弱者,通过丰富和有效的普法形式,让宪法和法律进课堂、进社区,让人民群众主动积极地参与到全民守法的法治事业中来。

建立公民守法信用档案体系,对自觉守法的公民赋予法律上更大的便利,对漠视宪法和法律权威、屡次三番违法者建立不良行为监控机制,通过社区、学校、医院、银行、航空公司、交通部门、社保部门、保险机构等建立相互协调、信息共享的个人诚信记录体系,健全守法义务与守法责任相统一的公民守法体系。

加强中国公民海外旅行、学习、工作和生活的随意违反当地法律的不良信息记录制度建设,对屡次三番破坏所在国或地区法律,给中国

公民守法形象造成不良影响的人采取出境前训诫或出境限制措施,维护中国公民在全球范围内整体性守法的良好形象。

四、加强基层群众性自治组织自治章程建设,树立全民守法牢靠的社会根基

村民委员会和居民委员会是基层群众性自治组织。应将基层群众性自治组织的法治建设作为发展社会主义民主政治和贯彻落实依法治国基本方略的基础性工程重点推进。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,出台和完善保障居民权利、明确基层群众日常相邻关系和相互往来法律关系的村规民约和居民自治章程,形成中国特色的“基层法治”,通过约束居民行为的村规民约和自治章程,培养基层居民遵守国家宪法和法律的守法观念和遵守与个人日常生产、生活具有密切关系的社会组织、社会团体的自治规则意识,让守法的要求渗透到公民日常生产、生活的每一个角落。

完善人民群众从信仰基层法治、地方法治到国家法治的全民守法体系,努力把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、制度健全、文明祥和的社会生活共同体。充分发挥基层群众性自治组织在监督居民守法中的作用,建立有效的群众监督守法体系,积极推广“双联户”守法与发展互动互助模式,形成“资源共享、利益均沾、优势互补、风险共担、自觉守法、相互监督、共同发展、共保稳定”的基层群众守法义务与责任相统一的社会生活共同体。

进一步强化基层群众性自治组织在社区矫正、对具有不良行为习惯的人员进行帮助改造方面的重要作用,通过法制义务宣传员走家入户、治安联防人员走街串巷,形成有利于全民守法的社会环境,全面推进法治社会的基础性建设。

五、加强企事业单位和社会组织内部行为规则约束,充分发挥法律服务在建设和谐社区中的作用

全心全意依靠工人阶级,完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,制定保护职工合法权益和明确职工岗位职责的厂规厂法,支持职工在遵守厂规厂法的前提下参与管理,维护职工合法权益。

发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能,通过社会组织的自治章程,明确社会组织的成员权利,理顺社会组织与其成员之间的法律关系,强化社会组织的成员对社会组织的服从意识和荣誉感,增强社会组织成员对社会组织的责任心。在充分尊重个人意思自治的前提下,依托市场机制建立行业自身发展的规则,强化行业自律意识,提高行业成员自我管理、自我服务的水平。

实行法律服务的基层社区全覆盖,建立和完善法律服务顾问团,依靠法律服务职业化团体,送法下乡、下村、下街道、下小区,构建有效的法律服务社会化网络体系,让每一个公民切身体会到法律就在身边,遵守宪法和法律就是有效维护自身合法权益。通过职业化的法律服务,提高社会公众遵守宪法和法律的守法能力和水平,建立中国特色的形式、层次多元,内容相互衔接和统一的全民守法体系,让守法成为每一个社会成员日常的自觉行动,让守法精神渗透到社会生活的每一个角落。

六、弘扬法治文化,建立全民守法组织管理体系

要深入开展法制宣传教育,在全社会弘扬社会主义法治精神,培育法治文化,引导全体人民遵守法律、有问题依靠法律来解决,形成守法光荣和守法有责的良好氛围。要坚持法制教育与法治实践相结合,普法目标与守法效果相结

合,建立全民守法指数考核指标体系,根据全民守法指标的状况适时调整普法工作的重点和中心,进一步改变单纯宣传法律文本的简单化普法思想,要坚持依法治国和以德治国相结合,把法治建设和道德建设紧密结合起来,把他律和自律紧密结合起来,做到法治和德治相辅相成、相互促进。

全民守法要做到守法与有德的统一。法律和道德都是社会行为规范,而最高境界的守法是恪守社会公德、职业道德和家庭美德,最低限度的守法是做到法律的底线不能逾越、道德的红线不能触碰,法律的义务不能弃、道德的责任不能丢。

适时设立促进全民守法工作机构,将普法工作机构纳入全民守法组织管理体系,突出普法工作的核心理念在于促进和保障全民守法。要制定实现全民守法的整体规划,处理好学法与守法的关系,做到知行统一、学以致用。要教育广大领导干部和群众,从自己做起,从身边做起,从具体行为习惯做起。凡是法律禁止的,都不去做;凡是法律提倡的,积极对待;凡是法律保护的,依法去做。要养成相信法律、遵从法律、爱护法律的良好守法意识,以做一个法治社会合格的公民为抓手,将守法义务落实到每一个公民个人日常的一言一行中,逐步形成稳定有效的守法文化。

七、将全民守法作为加强宪法和法律实施的工作抓手,全面推进法治社会建设

全民守法工作具有广泛的社会性和群众基础,全民守法作为法治的重要元素从整体上优化了建设法治中国的社会环境。应通过法治社会的建设来推进法治中国的建设。全民守法是社会主义法治建设的重大课题,突出强调全民守法标志着党实施依法治国基本方略的决心和对社会主义法治建设规律认识的深化。全民守

法对于构建社会主义和谐社会、实现国家长治久安具有重大战略意义。

全民守法是加强和创新社会管理的基础性工作。社会管理的目标在于法的实施和法的价值目标的实现。社会管理是依照宪法和法律来治理社会,使社会管理活动依法进行,从而实现社会公平和正义价值,形成具有长效性的稳定发展机制。社会管理的实质是社会的依法治理。

全民守法是政府和公众在良性互动中实现国家“善政”和社会“善治”的前提。我国正处在改革发展的关键时期,各种利益矛盾相互交织,一方面党员干部要坚持群众路线不动摇,使各项决策更加符合科学发展观的要求,更加贴近人民群众的需要,各级领导干部带头守法,为社会公众守法作出表率;另一方面,也要善于运用法律知识和技能释疑解惑,善于运用法治思维和法治方式化解矛盾,善于运用法律机制理顺社会关系。

人民群众的广泛参与是现代管理的重要特征。现阶段,我国社会结构、利益格局发生深刻变动和调整,公民积极参与社会意识明显提高。群众不仅是社会事务的参与者,更是良好秩序的建设者。公民在社会管理中不能扮演消极的、被动的角色,在一个人人都不遵守法律的社会中是无法形成具有长治久安特点的和谐社会的。全民守法是群众有序参与社会管理和社会依法治理的保证,只有全民守法,人民群众才会对社会管理和社会依法治理中表现出高度的社会责任感,形成法治共识,社会管理创新才有良好的群众基础和法治基础。只有将全民守法作为推进法治社会建设的工作抓手,通过全民守法形成良好的宪法和法律实施的社会氛围,形成较高的社会诚信体系,才能让市场要素充分展现自身的活力,让市场对资源配置起到决定性作用,才能有效地调动执政党、国家机关、社会组织和公民个人各个方面的主动性、积极

本刊特稿 | SPECIAL PAPER

性，以饱满的政治热情和审慎的守法意识投入到社会主义现代化建设中，最大限度地发挥社会主体的创造力，努力实现中国梦和中华民族伟大复兴的理想。

只有全民守法，人人参与，法治社会建设才能具有生机勃勃的发展活力。法治社会离不开

具有较高守法意识的组成法治社会的每一个的公民个体。公民个人的守法意识与全民守法水平两者相辅相成、相互促进，从个体到整体、从部分到全部，为法治社会的建设提供了高素质的人员保障和法律环境、守法意识的保障。