



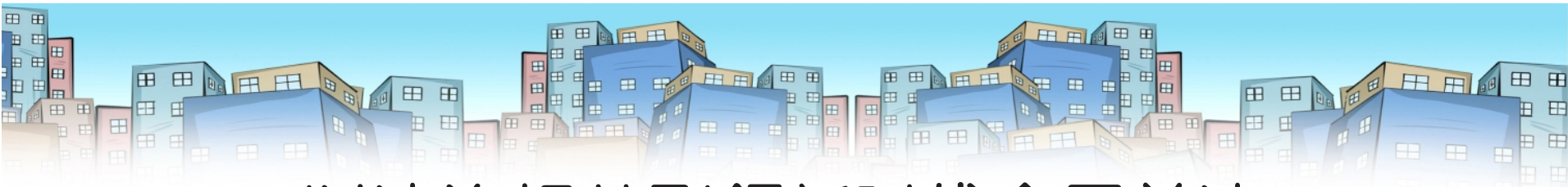
法治日报
星期三
2026年8月5日

法学学院

09
理论专刊

编辑/刘秀宇
主编/李晓军
校对/张胜利

LEGAL DAILY



以法治规范引领新时代全民普法 “九五”普法落实“依法普法”原则的制度逻辑

前沿聚焦

□ 莫纪宏（中国法学会副会长、中国社会科学院学部委员）

近日，中共中央、国务院转发了《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第九个五年规划（2026-2030年）》（以下简称《规划》），标志着我国全民普法工作迈入新阶段。

法治宣传教育法的颁布实施，为全民普法提供了坚实法律依据。和前八个五年普法规划相比，《规划》最大的不同在于其以法治宣传教育法为根本遵循，从政策性引导转向法治化实施，核心是全面贯彻“依法普法”原则，将普法工作纳入法治轨道，以法律法规引领、保障、推动普法事业高质量发展。

从“政策引导”到“法治实施”： 《规划》以贯彻实施法治宣传教育法为抓手

自1986年以来，我国已连续实施完成了八个五年普法规划，均以政策性文件为载体，依靠行政推动、社会动员开展工作，形成了覆盖全民的普法体系，为法治建设奠定了社会基础。但长期以来，普法工作缺乏法律层面的刚性约束，缺乏明确的法律义务与责任追究机制。

法治宣传教育法的实施，实现了普法工作从“政策推动”到“法律保障”的跨越。该法规定，国家编制全国法治宣传教育规划。《规划》正是在这一前提下制定实施，其核心任务是全面贯彻实施法治宣传教育法各项规定，将法律条文转化为具体行动，把法律要求细化为工作举措，确保普法工作在法治轨道上规范运行。

这一转变具有三重意义：一是合法性基础更坚实，明确法律依据与强制力保障；二是责任体系更清晰，明确各类主体普法职责，形成权责统一、分工协作的工作格局；三是实施机制更规范，建立健全规划制定、组织实施、监督考核、责任追究等全流程制度，推动普法工作制度化、常态化、长效化。

以习近平法治思想为首要内容： 全面深入学习宣传习近平法治思想

法治宣传教育法第五条将习近平法治思想列为法治宣传教育首要内容，这是习近平法治思想首次以法律形式确立为普法核心任务，为《规划》指明了根本方向。习近平法治思想是马克思主义法治理

论中国化时代化的最新成果，是新时代全面依法治国的根本遵循和行动指南，也是全民普法的灵魂与主线。《规划》实施期间，必须把推动习近平法治思想深入人心作为全民普法的首要任务。

《规划》围绕推动习近平法治思想深入人心，作出系统部署：一是把法治教育纳入干部教育体系，将习近平法治思想纳入党委（党组）理论学习中心组、党校（行政学院）、干部学院学习培训主要内容，推动领导干部带头学习、带头宣讲、带头践行，发挥领导干部示范带头作用；二是把法治教育纳入国民教育体系，将习近平法治思想纳入大中小学相关课程，修订《青少年法治教育大纲》，推动习近平法治思想全方位进教材、进课堂、进头脑，引导青少年树立正确法治观念；三是把法治教育纳入社会教育体系，通过编写实践案例，组织媒体报道、网络主题宣传等，面向全社会开展宣传，激发全社会信仰法治、厉行法治的自觉性主动性。

压实法定责任：明确重点对象与主体义务，构建全社会共同普法格局

法治宣传教育法明确了法治宣传教育的重点对象与责任主体，将普法工作从部门责任上升为全社会共同责任，确立了“法定职责必须为、法无授权不可为”的原则。《规划》严格落实法律规定，聚焦重点对象、压实主体责任，构建党委领导、人大监督、政府主导、各方协同、社会参与的全民普法工作体系。

一、聚焦“关键少数”与“未来多数”，突出重点对象普法

法治宣传教育法明确，国家工作人员和青少年是法治宣传教育的重点对象，抓住这两类群体，就抓住了普法工作的“牛鼻子”。

第一，深化国家工作人员法治宣传教育。落实法治宣传教育法第三十四条至第三十八条规定，健全国家工作人员录用考法、日常学法、旁听庭审、出庭应诉等制度，全面落实领导干部应知应会党内法规和法律法规清单制度，将法治素养纳入考核评价与述职内容，推动国家工作人员带头尊法学法守法用法，提高运用法治思维和法治方式深化改革，推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。

第二，加强青少年法治宣传教育。落实法治宣传教育法第四章青少年法治宣传教育规定，构建课堂为主、家庭协同、社会联动的青少年法治教育格局，推动中小学法治副校长配备全覆盖，法治课教师培训全覆盖，将法治素养纳入学生综合素质评价范围，开展沉浸式、体验式法治实践教育，引导青少年树立守法意识、规则意识与自我保护意识。

二、明确各方主体法定职责，构建共同责任体系

法治宣传教育不是司法行政部门的“独角戏”，而是全社会的“共同责任”，参与普法成为各类主体的法定义务。

《规划》严格落实法治宣传教育法第八条、第九条规定，系统压实各方责任。一是压实国家机关责任，明确党委、人大、政府、监察机关、司法机关等在普法工作中的职责，将普法纳入各部门法治建设总体部署；二是压实社会组织与企事业单位责任，推动群团组织、行业组织、基层群众性自治组织、法律服务机构、企业等积极开展法治宣传教育，落实“谁管理谁普法”“谁服务谁普法”；三是明确公民参与义务，引导公民自觉参与普法活动，履行法治宣传教育的社会责任。

三、强化法律责任追究，确保法定职责落地

法治宣传教育法设“法律责任”章节，规定未依法履行法治宣传教育工作职责，违反工作规范的行为，应当承担相应法律责任，包括责令限期改正、通报批评、依法给予处分等，情节严重的依法追究法律责任。《规划》要求落实责任追究制度，将履行普法责任情况纳入法治政府建设情况报告，市县级地方党政主要负责人年终述法重要内容，压实各方普法法定责任。

创新法治实践：《规划》贯彻实施法治宣传教育法的新亮点

《规划》在贯彻实施法治宣传教育法基础上，结合新时代法治建设需求，推出一系列创新举措。

一、全面落实“谁执法谁普法”普法责任制，构建全链条普法格局

“谁执法谁普法”是法治宣传教育法确立的核心制度，是压实国家机关普法责任的关键抓手。《规划》在此基础上进一步深化：一是完善国家机关“谁执法谁普法”普法责任清单制度，细化各部门普法责任，明确普法内容、对象、方式与时限，实现“一部门一清单、一领域一方案”；二是拓展责任范围，从“谁执法谁普法”延伸至“谁管理谁普法”“谁服务谁普法”，覆盖立法、执法、司法、守法全链条，推动普法与法治实践深度融合；三是健全协同机制，探索建立部门普法、军地普法协同联动机制，推动各方齐抓共管、同向发力；四是强化考核问责，对履职不力的依法追责，确保责任制落地见效。

二、运用互联网与人工智能技术，提升普法质量与效率

法治宣传教育法鼓励创新法治宣传教育形式和方法，要求采取生动活泼、通俗易懂，群众喜闻



乐见的形式和方法开展法治宣传教育。《规划》顺应数字时代趋势，提出加快形成精准开展法治宣传教育新模式，推动普法从“传统线下”向“线上线下融合”转变。一是打造智能普法平台，建设全国统一的法律法规规章和规范性文件信息平台，全国“法律明白人”网校，运用大数据分析群众法律需求，实现精准普法、个性化推送；二是创新智能普法形式，开发AI普法助手、法治短视频、虚拟法治课堂等产品，让普法内容更生动、传播更广泛、接受更便捷；三是推动媒体融合普法，健全媒体和网络服务提供者公益法治宣传教育制度，推动新闻媒体开设法治专栏专题、刊播法治公益广告等，利用新媒体矩阵扩大普法覆盖面。

三、健全“法律明白人”制度，打造基层法治宣传教育基础

《规划》将“法律明白人”培养工程作为基层普法的核心抓手。一是扩面提质，稳步实现有条件的村（社区）至少有5名“法律明白人”，探索在行业领域培养“法律明白人”，打造一支扎根基层、服务群众的普法队伍；二是明确职责，赋予“法律明白人”社情民意信息员、法律政策宣传员、矛盾纠纷化解员、法治实践引导员“四大职责”，使其成为基层法治建设的生力军；三是强化保障，建立健全遴选、培训、管理、激励机制，建设全国“法律明白人”网校，开展常态化培训，提升其法治素养与履职能力。

总之，《规划》是我国全民普法工作从“政策引导”迈向“法治实施”的里程碑，其核心是认真贯彻落实“依法普法”原则，以法治宣传教育法为根本遵循，全面落实法律规定的各项要求。站在新的历史起点，唯有坚持“依法普法”原则，才能让法治精神深入人心，让法治信仰植根人民心中，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦夯实法治基础。

法苑新声

□ 王冉冉

人工智能的快速发展给人们的生活带来便利的同时，如商品个性化推荐、智能医疗诊断、自动驾驶、临近空间开发应用等，也对个人信息安全保护造成冲击。算法决策的隐性、海量数据融合产生的潜在隐患以及人脸等生物信息的非感知获取等，让个人隐私受到威胁。因此，构建符合人工智能特征且能应对人工智能面临特定风险的法律保护体系，成为保护公民个人信息的应然要求，也是保障数字社会的信任基础，促进人工智能良好发展的必然要求。

完善立法：构建适应人工智能特点的规则体系

作为规范社会关系的基本手段，法律需要与时俱进。民法典、个人信息保护法、网络安全法等法律制度共同构建个人信息保护的法治堤坝，但也在应对快速变化和广泛应用的人工智能方面表现出一定的滞后性。紧扣人工智能数据处理的特殊性做好专门立法补充工作，是夯实个人信息安全保护的基础。

第一，增强决策透明度。立法需明确在依托人工智能进行自动化决策时，人工智能技术提供者应承担解释说明义务，用简明易懂的方式向被决定主体告知AI技术决策的主要理由、重要依据、考量因素等，并在实践中严格控制“黑箱算法”的运用范围。

第二，规范生物识别和情绪分析技术的使用。在处理面部、指纹、步态等生物信息时，法律应作出特别保护规定，要求处理此类信息，应当取得个人明确、单独的同意；严格限制在公共场所未经个人感知、大面积、非自愿收集人脸等生物信息；禁止将情绪分析技术应用于非自愿的员工考核、保险定价等；设置严格的个人信息存储期限和销毁要求等。

第三，划定人工智能模型训练数据的合法使用边界。人工智能依赖信息的“喂养”，所收集的信息越多，其智能化水平越高。法律应当明确规定人工智能软件在开发与训练阶段的数据收集与应用的合法范围，并要求数据处理者对各项数据来源的合法性进行核查，禁止使用非法获得或者明显违反个人隐私设置的数据。对于以个人信息生成合成的数据使用问题，需要明确其法律性质及应遵守的规则，避免出现监管空白。

创新监管：提升执法效能与应对能力

人工智能技术的快速演变特性决定了不能采用静态的事后监管模式，应建立技术驱动的动态监控系统，增加监管的预见性和精准度。

一是加大监管技术的探索和应用力度。监管部门应制定人工智能监管标准，联动人工智能开发者、应用方、评估者合作研发监测技术工具，加大对人工智能开发、运行过程中关键数据接口、数据路径的监测力度，营造相对安全的人工智能应用环境。

二是建立算法分类分级管理和风险评估制度。根据不同人工智能应用风险，建立算法备案或登记制度。强制要求高风险的人工智能系统运营者定期提交全面的风险评估报告，重点评估其是否具备公平性、准确性、安全性、隐私风险及已采取的防范措施，接受监管机构审查，向社会公开评估的关键程序及结果，接受公众监督。

三是加强跨部门协作。支持构建国家级或区域级的专门协调领导小组，联合相关部门厘清职责边界，建立健全信息共享机制和联合执法机制；组织技术类专家、法律专家等专业人员成立咨询专家组，针对监管部门决策的复杂问题，提出客观、权威的决策建议，补足监管机构在主体技术认知方面的短板。

强化企业责任：落实全流程合规管理义务

人工智能为了给用户提供更优服务，需要大量数据辅助工作，而数据采集、存储、流转等环节存在个人信息泄露的风险，加之人工智能产业链中参与者众多、关系复杂，法律需要透过这种复杂关系链，强化不同主体的责任意识，尤其是数据处理者的责任义务。

一是落实“设计即保护”原则和“默认保护”原则。将“通过设计保护隐私”“默认保护隐私”理念落实为企业的强制性法律义务，企业要在人工智能产品研发之初将个人信息保护要求嵌入产品、服务、业务流程，并鼓励建立具有公信力的第三方机构开展“隐私保护设计”合规认证，将认证结果作为市场准入及政府项目招标的重要参考，促使企业提高个人信息保护自觉。

二是健全独立审计与问责机制。要求掌握大量敏感个人信息的人工智能系统企业应定期接受第三方机构的合规审计，内容包括数据收集的合法性、算法运行的公平性、安全防护措施的有效性等。审计报告需在监管部门备案，并可向社会公开主要结论。同时，严格落实算法歧视、个人信息泄露等违法行为的惩罚措施，视情况考虑建立惩罚性损害赔偿制度，增加个人信息泄露的违法成本。

保障个人权利：畅通用户行使控制权的渠道

人工智能有着庞大的数据处理能力与复杂的算法逻辑，法律需以风险控制为核心，约束各种以人工智能为基础的数据处理行为，并进一步完善个人信息获取、使用等规则，保障个人信息安全。

一是强化个人对自动化决策的控制。明确规定个人有权拒绝完全由自动化决策产生的对其权益有重大影响的决定，可通过人工方式推翻人工智能所作作的决定，同时要求数据处理器提供线上或线下渠道，确保用户能够便捷地提交拒绝或者复核请求。

二是探索集体维权、公益诉讼保障机制。当前，人工智能侵权事件普遍具有受害者众多、技术隐蔽性强、个人维权成本高等特点，相关部门应适当降低提起个人信息保护相关集体诉讼（代表人诉讼）的门槛，并鼓励检察机关等依法提起公益诉讼；考虑设立专门的隐私信息和个人信息保护维权基金，为特定个人维权诉讼提供必要的支撑，一定程度上化解个体力量与技术平台失衡的问题。

规范数据跨境：建立安全有序流动机制

人工智能算法需要海量的标签数据资源用于训练深度神经网络模型，丰富的数据资源有利于提高模型的预测精度和泛化能力，而训练过程需要强大的计算能力支撑，常常需要利用全球数据资源，但数据跨境流动事关国家安全。因此，需构建以风险防范为基础，对数据实行分类分级的精细化跨境数据流动体系，有效提升个人信息安全保护水平。

一是健全数据出境安全评估和认证体系。严格按照现有法律规定的评估、保护、认证、标准合同等数据出境方式，制定详细的实施对策，并加大对涉及国家核心数据、敏感个人信息等数据的评估力度，筑牢数字安全屏障。

二是强化跨境执法协作能力。加强国际法治合作网络建设，在跨境数据泄露、侵害人数众多等严重数据纠纷事件发生时，及时采取有效取证、通报、联合侦查等举措，保护我国公民的合法权益，维护我国数据安全。（作者单位：北京理工大学）

人工智能时代个人信息保护的法治对策

健全党的建设法规体系，持续推进全面从严治党制度化规范化程序化

□ 李树忠（中国法学会宪法学研究会副会长、中国政法大学教授）

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。习近平党建思想系统回答了建设什么样的长期执政的马克思主义政党、怎样建设长期执政的马克思主义政党的重大时代课题，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。坚持制度治党、依规治党是习近平党建思想的内涵要义之一，是全面从严治党之长远之策、根本之策，深刻揭示了党内法规制度管根本、管全局、管长远的核心特质，为新时代健全党内法规制度、纵深推进全面从严治党指明了前进方向，提供了根本遵循。

党内法规体系以党章为根本规范，从实践运行逻辑上可划分为党的领导法规和党的建设法规两大板块。党的领导法规聚焦为党总揽全局、协调各方提供制度保障，党的建设法规则立足于实现党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，涵盖党的组织运行、自身建设、监督保障等全部党内自我治理制度，是制度治党、依规治党的核心载体。新征程上，推动全面从严治党长效、根本在于夯实党的建设制度根基，通过构建系统完备、科学规范、运行有效的党的建设法规体系，将管党治党全过程、各环节纳入制度化、规范化、程序化轨道。

深刻把握党的建设法规体系的理论意蕴与治理价值

坚持制度治党、依规治党，是我们党百年管党治党实践经验的凝练升华。依规治党是党运用法治理念管党治党的生动实践。健全党的建设法规体系是党对领导国家法治建设经验进行高度总结凝练基础上，在党的建设领域的具体运用。党的建设法规体系作为党的建设的规范化表达，为推进全面从严治党提供坚实的制度保障和规范支撑。

党的建设法规体系构成了有机统一的治理闭环。党的组织法规包含党组织设置、职权配置、议事规则、干部管理等制度机制，为党的建设构建严密有序组织根基；党的自身建设法规囊括了党的

政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等党的自身建设活动，为全党提供统一的价值导向与行为准则；党的监督保障法规统筹党内监督、考核评价、惩戒问责、激励表彰、权利保障、法规实施保障等事项，构建“有权必有责、有责要担当、用权受监督、失责必追究”的约束激励机制，构成了以“组织载体—建设内容—监督保障”为路径的党的建设逻辑闭环。

制度化、规范化、程序化相辅相成、有机统一，是新时代推进党的建设高质量发展的核心目标与实践路径。制度化是管党治党的前提基础，重在构建制度体系、补齐制度空白，将百年大党管党治党的成熟经验，有效做法固化为稳定长效的制度规范，实现管党治党常态化。规范化是制度化的进一步延伸，以规范的形式将各项制度转化为规范，上升为具体的准则。程序化是制度实施的保障，重在规范权力运行流程，明确履职操作流程，健全工作机制，以严格程序约束权力任性，规范制度运行、保障治理实效，确保各项制度形成稳定的实施链条。制度化、规范化、程序化三者层层递进，一体贯通，共同构成新时代党的建设完整制度逻辑。

新时代党的建设法规体系建设取得的历史性成就

党的十八大以来，党中央坚持把制度建设贯穿党的各项建设全过程，统筹推进党的建设法规立改废释，构建了框架清晰、内容全面、协同一致的党的建设法规体系，成为全面从严治党制度化、规范化、程序化的根基。

党的建设法规体系总体成熟定型。党的建设法规构建了涵盖党组织设置运行、党内各项建设、监督执纪问责的运行框架，基本解决制度供给不足问题，党的建设法规系统性、协同性不断增强，党中央先后发布三部中央党内法规制定工作五年规划纲要，对党的建设法规体系进行一体统筹，补齐制度短板，避免制度空白与重复立规，构建上下位法规层级清晰、效力有序的规范体系。

党的建设法规质量明显提升。立规目标从“数量扩充”向“内容科学、务实管用”转变，改善了以

往部分法规制度空泛笼统、操作性不强的问题，基本做到“立得住、行得通、管得了”。立规程序更加完备，建立了涵盖立项、调研、起草、征求意见、审议、发布各环节规范制度，形成程序闭环。通过法规集中清理、备案审查工作，废止过时、冲突文件，不同法规之间效力关系进一步明确，形成了内容协调、逻辑自治的党的建设法规体系。

党的建设法规实施效能不断增强，为全面从严治党提供制度保障。通过健全党内法规执行责任制，构建党委统筹、部门协同、纪检专责监督、各级党组织分级落实的执规体系。完善法规实施后评估、立改废释联动机制，推动党的建设法规全面融入党的建设全过程，实现制度文本向治理效能转化，为全面从严治党常态化长效化推进提供坚实有力的制度支撑。

完善党的建设法规体系，为全面从严治党提供坚实的制度保障

当前，党的建设法规体系建设取得重大成就，亦存在一定的不足。一是新兴领域制度供给存在空白。在平台经济、新业态新就业群体、基层“小微权力”制约、数字化党务运行、网络空间党建等新兴领域存在规范缺失。二是党的建设法规体系化程度有待提升。部分组织、自身建设、监督保障法规衔接协同不足，个别条款存在交叉重叠，规制口径不一等问题；中央党内法规与地方实施细则联动性不足，部分基层配套制度存在照搬套用，针对性不强、制度碎片化等问题。三是程序性制度设计相对薄弱，现有法规偏重实体性规制条款，对党组织议事决策、重大事项请示报告、基层党务运行、执纪处置等程序性规定细化不足，部分流程边界模糊，容易滋生简化程序、变通执行等问题。

坚持制度治党、依规治党，必须以系统观念加强党的建设法规体系建设，从完善体系建设、优化体系协同、细化程序规则三个方面出发，实现党的建设法规体系更加成熟定型，持续推进全面从严治党制度化、规范化、程序化。

第一，坚持问题导向，补齐制度短板，实现党的建设法规体系全覆盖。聚焦党的建设薄弱环节，