



法治日报

星期三
2026年8月26日

法学院

09
理论专刊

编辑/刘秀宇
主编/李晓军
校对/张胜利

LEGAL DAILY



以理念革新引领普法质效跃升 “九五”普法视域下全民普法的逻辑重构与实践进路

前沿聚焦

□ 江必新（第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会副主任委员）

法治宣传教育是全面依法治国的长期基础性工作,是培育全民法治素养、筑牢法治社会根基的重要抓手。中共中央、国务院转发的《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“九五”普法规划),立足新时代全面依法治国战略大局,顺应全民普法四十余年发展演进趋势,明确要求普法工作坚持系统化布局、精准化供给、数字化赋能、常态化推进,推动法治宣传教育向培育法治思维、涵养法治文化、凝聚法治共识转变。这一方向性调整,标志着我国全民普法正式迈入提质增效、转型升级的新阶段。

认清普法转型时代趋势,把握“九五”普法创新发展内在逻辑

面对新形势新挑战,“九五”普法规划作出全局性战略调整,推动普法工作实现深层次转型升级:目标定位上,实现从法律知识普及向法治思维培育、法治文化涵养层层递进;工作格局上,从分散化、条块化开展向全域统筹、系统协同转变;供给模式上,从统一泛化宣传向分类施策、精准适配升级;传播载体上,由传统线下阵地为主向线上线下融合、数字空间延伸拓展;运行机制上,摆脱阶段性活动依赖,构建常态化、长效化工作体系。系统化布局、精准化供给、数字化赋能、常态化推进四项要求环环相扣、有机统一,构成新时代普法创新发展的完整逻辑链条。

普法工作的终极目标,是引导社会公众不仅知晓法律规则,更善于运用法治视角审视问题,依靠法治渠道化解矛盾,真正将法治内化为价值追求、外化为自觉行动。贯彻落实“九五”普法规划,必须主动顺应这一转型趋势,以理念革新牵引路径创新、方法创新,推动全民普法实现质的跃升。

坚持系统化布局,构建全域协同、统筹联动的普法新格局

落实“九五”普法规划,首要任务是推进普法

工作系统化布局,打通部门壁垒、整合各类资源,健全党委领导、政府负责、部门协同、社会参与、全民行动的普法工作体系。

持续压实多元普法责任链条。全面落实“谁执法谁普法”普法责任制,细化责任清单,完善督查考核,结果运用机制,推动普法深度嵌入立法、执法、司法、法律服务全流程。加强立法立项、起草、审查、审议、公布、施行等全过程宣传解读;行政执法机关落实全过程释法说理,把普法融入行政许可、行政处罚、行政调解各个环节;司法机关依托案件办理常态化开展以案释法,发挥典型案例指引规则、警示教育双重功能。压实媒体公益法治宣传教育责任,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。

深化普法并举,促进普法与基层治理深度融合。将法治宣传嵌入矛盾纠纷多元化调解、网格化管理、市域社会治理现代化全过程,依托村社协商、人民调解、信访接待开展场景化即时普法。持续深化法治乡村、法治社区、法治企业、法治校园等法治创建活动,在治理实践中传播法治理念,引导群众依法表达诉求、依法维护权益,切实把普法成效转化为基层治理效能。

统筹线上线下法治阵地一体化建设。持续提质升级法治文化广场、法治长廊、公共法律服务中心等实体阵地,推动法治文化资源向基层末梢延伸;整合各类新媒体普法平台,统筹媒体、新媒体账号、短视频传播渠道,打通线上线下宣传链路,实现阵地互补、资源互通、宣传联动。

推进精准化供给,推动普法由“大水漫灌”转向“精准滴灌”

落实“九五”普法规划精准化供给要求,核心在于树立需求导向,建立分类施策、动态优化的普法供给新模式。

建立法治需求常态化研判机制。依托司法办案、政务服务、矛盾调解等多维度数据资源,运用大数据梳理区域高频纠纷、突出法律风险,精准识别不同行业、不同群体法治意识薄弱环节。围绕群众关切热点问题,定向设置普法主题。

打造分层分类的普法产品矩阵。根据受众特征优化内容供给:面向领导干部,重点阐释习近平法治思想、公权力规范运行、重大决策法治化等内容;面向青少年,普及未成年人保护、预防违法犯

罪等通俗易懂的法律知识;面向市场主体,聚焦产权保护、合规经营、营商环境、安全生产等实务规范;面向农村群众,重点宣讲乡村振兴、土地管理、婚姻家庭、赡养继承等涉农法律制度。丰富普法产品形态,兼顾理论宣讲、普法读本、法治短剧、动漫短视频等多种形式,适配不同群体接受习惯。

立足地域特点实施差异化普法。城市区域重点围绕社区治理、数字治理、新业态监管开展普法;乡村地区聚焦涉农权益保障、基层治理推进宣传;民族地区统筹法治宣传与民族团结进步教育,因地制宜优化宣传语言、表达形式,不断提升普法内容适配性。

深化数字化赋能,塑造数字时代法治宣传全新形态

落实“九五”普法规划,应当主动顺应数字化浪潮,深入实施“数字+普法”行动,依靠新技术拓展普法边界,创新表达范式,有效规避技术滥用、信息碎片化带来的负面风险。

搭建一体化智慧普法综合平台。整合各地分散的线上普法载体,打通公共法律服务平台、普法宣传平台、以案释法资源库的数据壁垒,构建集需求收集、内容生产、智能推送、成效评估于一体的智慧普法体系。依托用户画像与智能算法,推送个性化普法资源,探索“千人千面”精准普法服务模式。

丰富全媒体数字化普法产品供给。大力发展轻量化传播产品,积极探索数字人宣讲、沉浸式虚拟场景、AI智能法律咨询等新形态,增强普法互动感与体验感。推动法治文化与新媒体深度融合,鼓励创作兼具思想深度、通俗趣味、传播活力的法治文化作品,让法治宣传更加鲜活生动。

规范网络普法传播秩序。在发挥互联网传播优势的同时,坚守内容权威底线,健全网络普法内容审核机制。统筹推进网络法治宣传,围绕网络安全、个人信息保护等内容持续开展宣传教育,引导网民文明上网、理性表达,共同营造清朗网络空间。

着力补齐数字普法不均短板。弥合城乡数字鸿沟,线上宣传持续发力的同时,保留入户宣讲、宣传栏、乡村广播等传统手段,面向老年人、偏远乡村群众等数字应用能力薄弱群体持续开展常

态化线下普法,保障全体群众平等享受法治宣传服务。

健全常态化推进机制,促进法治宣传润物无声、久久为功

培育法治思维,涵养法治文化,凝聚法治共识,绝非短期集中宣传能够一蹴而就。“九五”普法规划强调,“深入实施公民终身法治教育制度”,建立稳定长效制度安排,推动法治宣传融入日常,抓在经常,实现持续浸润、潜移默化。

完善常态化组织实施保障机制。把法治宣传教育工作纳入各地法治建设总体部署,稳定工作力量、落实经费保障,推动普法常年抓、持续抓、细化年度普法任务清单,杜绝“重活动形式、轻日常浸润”等现象。

推动法治宣传全面融入社会日常生活。加强和规范法治文化阵地建设,推动法治元素有机融入城市更新、乡村建设、文旅发展、民俗活动,实施“法治+非遗”“法治+文旅”融合工程,打造群众“日用而不觉”的法治文化场景。扶持法治戏曲、法治书画等文艺创作,让法治精神渗透社会生活方方面面。

构建科学的普法成效评估反馈机制。建立综合评估指标体系,重点考察公民法治素养提升情况、矛盾纠纷依法化解比例、群众法治获得感等实质性指标。畅通群众意见反馈渠道,依据评估结果动态调整普法思路、内容和方式,形成“实施—评估—优化”良性闭环。

坚持依法治国和以德治国相结合。普法既要传播法律底线规则,也要弘扬社会主义核心价值观。推动法治宣传与道德教化协同发力,促进法理与情理交融、自律与他律互补,持续培育办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好社会风尚。

普法启新程,实干担使命。“九五”普法规划为未来五年法治宣传教育擘画清晰路线图,推动法治宣传从普及法律条文向培育法治思维、涵养法治文化、凝聚法治共识转型,是顺应时代发展、建设更高水平法治社会的必然要求。应以习近平法治思想为根本遵循,推动法治精神浸润千家万户,促使法治信仰根植全体人民内心,持续夯实全面依法治国最广泛、最深厚的社会根基,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业营造崇尚法治、安定有序的良好社会环境。

会议研讨

□ 本报记者 柳源远

8月17日,国家法官学院《法律适用》“立信杯·榆林”推动司法判决执行与破产制度有机衔接主题征文学习交流会在陕西省榆林市举行。本次会议由国家法官学院《法律适用》编辑部、中国人民大学破产法研究中心、北京市破产法学会、陕西省榆林市中级人民法院共同举办。来自法院实务部门、高校科研院所、破产管理人机构的近百位专家,围绕执破衔接制度实践、理论难题展开深入研讨。

明晰改革定位,凝聚思想共识

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》将“推动司法判决执行与破产制度有机衔接”纳入改革部署,目标指向依法有效盘活被查封冻结财产、优化市场资源配置,意味着执破衔接从单向程序转换进入双向赋能、系统协同的新阶段。

中国人民大学破产法研究中心主任、北京市破产法学会名誉会长王欣新认为,应当从明晰功能界分、推动关口前移、打通机制壁垒,统一价值导向四个方面系统把握。

陕西省高级人民法院党组成员、政治部主任邓方结合陕西法院实践指出,做好执破衔接工作要精准把握时代定位,切实把研究成果转化为司法生产力,同时着力建设德才兼备的高素质法治队伍。

最高人民法院审判委员会副部级专职委员、二级法官刘贵祥指出,最高人民法院近年来持续完善执破融合制度框架,各级法院探索形成一批特色实践样本,制度运行成效持续显现,但全面打通执破有机衔接的机制链条,仍有一系列重大课题亟待深入研究。他强调,要坚持运用系统思维构建中国特色的执破衔接理论体系,健全成果转化机制,持续发挥“立信杯”平台智库作用。

直面共性难题,研讨实践对策

针对执破衔接实践中的共性难题,与会代表结合各地司法实践,提出全链条、系统化的破解方案。

对于执破衔接的识别难题,河南省高级人民法院党组副书记、常务副院长王辉围绕“识别准、启动顺、判断精、转化畅”四个目标,建议建立分层分类识别标准,加强利益释明引导,引入专业机构前置参与,完善执破全流程协同体系,从而提升案件识别精准度与转化效率。陕西省西安市中级人民法院党组书记、院长赵雷以西安法院实践路径为例,提出可通过辅助中介前置赋能、精准破识别难题。

对于执破衔接的启动难题,浙江省高级人民法院党组成员、副院长叶向阳认为,面对现行体系张力,应协调治理需求与程序自治,厘清“清积案”与“保重生”的关系,协调法院主导与社会化参与,推动案件治理模式从行政动员转向制度化治理。黑龙江省哈尔滨市中级人民法院党组书记、院长程显波主张以程序衔接为主线打通运行堵点,以权力配置为核心明确主体责任,构建衔接顺畅、运转高效的执转破工作体系。浙江省湖州市中级人民法院党组书记、院长沈晓鸣结合湖州法院创新推行的预破产工作机制指出,为解决“执行案件积压、破产出清缓慢”的问题,应重视重整价值的识别时点,将破产前置功能有序嵌入执行程序,实现从“事后移送”向“事前融合”的转型。陕西省神木市人民法院党组书记、院长刘宝林认为,应适当引入法院补充移送规则,建立双向激励机制,确立“极高风险”移送审查标准,构建多元共治体系,打造专业化队伍。

对于“执转破”司法实践中恶意逃废债的问题,陕西省榆林市中级人民法院党组书记、院长常宝堂提出,应秉持“执破融合”思维,推动执行与破产程序深度互动;运用“穿透式审查”,提升财产追回的审查效率;依靠“协同联动”,构建一体化治理闭环;树立“救治优先”导向,从源头削弱逃废债动机。

汇集多维探讨,推动制度构建

本次会议还围绕执破衔接的司法实务、法理论证、机制优化展开专题研讨,既聚焦基层司法的具体痛点,也着眼于制度完善的顶层设计。立足司法实践经验,围绕资不抵债认定、个人债务庭外和解、破产管轄优化等实践问题,提出具体裁判规则与改革路径。侧重法理论证,聚焦信用治理、上市公司重整、破产欺诈、信息披露,以房抵债协议中的理论难点,剖析制度缝隙并给出完善思路。着眼整体机制优化,针对执破融合现实障碍、跨域协同、执行成果复用、一体化程序构建展开讨论,探索可落地的制度方案。

与会专家普遍认为,应优先在现行法律框架内推动执破衔接机制落地,同时及时将成熟、可复制的实践经验上升为制度规范。建议借助《中华人民共和国企业破产法》修订契机完善相关制度,为执破有机衔接中的相关问题提供明确的法律依据。

中国人民大学法学院教授、北京市破产法学会会长徐阳光在总结中表示,本轮执破衔接改革的核心目标,不仅在于化解执行难题、出清低效市场主体,更在于通过程序协同盘活存量资产、释放资源效能。未来执破衔接的关口应进一步前移,实现管理、执行与破产程序的双向赋能,应持续推动法法理论与司法实务深度融合。

作为最高人民法院主管、国家法官学院主办的实践法学期刊,《法律适用》长期聚焦司法实践前沿议题,依托“立信杯”主题征文等品牌活动搭建全国性学术交流平台,以高质量实践法学研究服务审判工作现代化。本次会议凝聚的改革共识与研究成果,将为完善我国执破衔接制度、优化法治营商环境提供重要的理论参考与实践指引。



生态环境法典有效实施的立法技术基础与实现路径

前沿探析

□ 于文轩（中国政法大学民商经济法学院副院长、教授）

2026年8月15日起,生态环境法典开始实施。推动生态环境法典有效实施,是进一步加强生态文明法治建设的内在要求。

立法技术对生态环境法典实施具有深远影响

由于生态环境法典调整的污染防治、生态保护、绿色低碳发展三大领域的法制基础不同,尤其是法律规范发展程度和呈现方式不同,在将旧有法律规范纳入法典时需要采用不同的立法技术,这是生态环境法典采用“适度法典化”编纂模式的重要原因之一。生态环境领域法治实践迭代迅速,法律规范更新节奏较快,与法典规范保持相对稳定性的内在要求产生了“张力”。在此情况下,生态环境法典采用的“适度法典化”编纂模式很好地适应了这些特点,在确保法典内容的相对稳定性、法的安定性的同时,为后续立法完善和法律实施保留足够的空间,符合我国生态文明建设不断发展的实际需求。

从立法技术角度看,“适度法典化”的编纂模式在提炼“要旨原则”和实行“双法源”等方面体现得尤为显著。依托上述立法技术,生态环境法典对特定领域现行法律的核心规则予以归纳、整合、优化吸纳,而不是完全取代相关的单行法律,并在部分领域形成法典规范与单行法律规范在实践中并行适用的格局。由此,法典规范与单行法律相互呼应、协同配合,形成完整的生态环境法律规范体系。在这一立法模式和法律规范格局下,生态环境法典的有效实施既需要深入推进生态环境法律体系化进程,也要求对法典规范予以准确理解和适用。

深入推进生态环境法律体系化进程

编纂生态环境法典是生态环境法律体系化的重要形式和关键环节,但并非生态环境法律体系化的终点。特别是在“适度法典化”的编纂模式下,生态环境法典施行后,无论是法典规范还是相关的单行法律规范,都需要根据生态文明法治建设的实际进一步发展和完善。生态环境法典颁布后,相关部门已针对旧有的法规、规章、规范性文件内容与法典规定的原则、制度不一致的内容进行全面系统清理,废止或停止适用与法典不一致的规定。生态环境法典施行后,持续推进生态环境法律体系化,是有效实施法典的关键所在。为此,需要从三个方面进行完善。

一是尽快修改现行相关法律中与生态环境法典不一致的内容。生态环境法典施行后,生态环境法律体系在法律层面由生态环境法典和20余部相关法律规范构成。在编纂生态环境法典过程中,基于提取“要旨要则”的立法技术,在将这些法律中的相关法律规范纳入法典文本的同时,还需要根据生态文明法治建设的最新发展,成熟实践经验实际需要,对相关法律规范进行更新、修改和完善。生态环境法典施行后,需要对相关法律规范进行修订,使两者相一致,确保法制统一性和权威性。

二是在进一步立法、执法和司法实践中,尽快细化“双法源”适用规则。基于法典的主旨,依照生态环境法典第一千二百三十九条规定,对生态环境保护相关领域的“具体或者进一步规定”进行细化,并准确适用其内容。特别是对生态环境法典新创设的,此前没有专门法律作出规定的相关内容,如化学物质污染风险管理、电磁辐射污染防治、光污染防治、江河湖泊生态系统的保护、荒漠生态系统保护、生态修复等方面,应尽快根据生态环境法典的相关规定,通过下位阶立法或者修改相关法律作出进一步细化规定,为生态环境法典的有效实施提供可操作的依据。

三是对于在生态环境法典中作出一般性规定,但在施行后需要制定专门立法作出进一步规定的内容,应尽快推进立法进程。例如,生态环境法典在绿色低碳发展编专设“应对气候变化”一章,从减缓气候变化与碳达峰碳中和、适应气候变化和国际合作等方面作出一般性规定。生态环境法典专设此章并不能替代应对气候变化专门立法的推进工作。生态环境法典施行后,应加快研究制定应对气候变化的立法,在“双法源”规范格局基础上,为应对气候变化提供更进一步的法律规范依据。

准确理解和适用法典规范

准确理解和适用法典规范,应完整把握生态环境法典整体和各编的编章逻辑,深入理解生态环境法治基本原则体系的内容及各项原则之间的关联性,重视法典规范与旧有法律规范的联系与区别,严格落实行政机关与司法机关的协同配合机制与履职程序。

一是厘清法典规范体系的整体逻辑和各编章逻辑的基础上,准确把握相关法条内容之间的关联性。生态环境法典调整范围全面、内容丰富,在规范适用过程中,应将法典作为一个规范体系,而不是仅从孤立的单一条款进行理解和适用。特别是在把握“适度法典化”编纂模式特点的基础上,深入理解各编章条文内涵,厘清不同章节条文之间的内在关系,唯有如此,才能保障法典条文适用的准确性与统一性。

二是全面理解生态环境法治的基本原则体系,厘清原则体系的核心内容及各项原则之间的关联性。生态环境法典第六条规定,生态环境保护坚持预防为主、系统治理、生态优先、绿色发展、公众参与、损害担责的原则。其中,预防为主、公众参与、损害担责三原则在废止的环境保护法中已有规定,纳入生态环境法典后被赋予更为丰富的内涵;系统治理原则是在原有“综合治理”原则的基础上发展而来,充分适配生态环境法典以系统整体观为核心的立法方法论特征;生态优先、绿色