

普法强基补短板背景下农村基层普法路径研究

孟晓玲 袁俊雄 张晋

(中共昆明市委党校, 云南 昆明 650500)

【摘要】依法治国是中国的一项基本的治国方略, 普法宣传是法治中国建设的重要内容, 是构建社会主义和谐社会的重要举措。农村基层普法工作是推动法治中国建设的重要抓手, 研究农村基层普法工作有利于丰富我国社会治理理论、加深对中国共产党执政理论以及政党政治理论的认识和了解。从实践价值看, 开展精准普法, 是提高全民法治素养的关键环节, 也是建设法治国家的重要途径。针对基层普法工作短板和弱项问题, 结合“普法强基补短板”专项行动实际, 聚焦基层普法的实践, 关注具体实施措施和效果, 落实推进有效精准普法, 着力提升基层普法的针对性和实效性。

【关键词】依法治国; 全面普法; 农村基层; 补短板; 问题研究

全民普法和守法是全面依法治国的长期基础性工作。2023年初, 云南省委、省政府启动实施为期一年的“普法强基补短板专项行动”, 全面落实中央关于坚持全面依法治国, 推进法治中国建设的决策部署和“八五”普法规划走深走实, 着力补齐法制宣传短板弱项, 全面提升基层普法质效。

结合昆明市实际情况, 农村基层普法既是普法的基本层面, 也是此次专项行动的短板弱项所在, 是基层普法工作目前和今后一段时期的重点。农村基层普法的具体实践, 直接关乎普法工作的最终效果。

一、农村基层普法工作存在的问题

为深入了解农村基层普法工作现状, 课题组深入昆明市东川区阿旺镇、红土地镇、乌龙镇进行实地调研, 并结合东川区普法强基补短板整体工作进行研究分析, 发现农村基层普法工作主要存在以下问题:

(一) 农村基层普法队伍结构有待优化

纵观我国的普法活动, 各级政府是普法工作的组织者和实施者, 国家机关是最大的普法主体, 主导部门则是司法行政机关。当前, 基层乡镇、街道多由仅有1-2名工作人员的司法所履行普法工作职能, 而村、社区基本无专职人员开展普法工作, 于是一支由来自各单位各部门人员组成的

兼职普法队伍就形成了。由于普法素养及能力水平高低不同, 普法队员在工作中只局限于一般的宣传, 对农村基层实际法律问题解答和法治服务需求脱节现象比较严重, 针对性普法不足。其次, 因为队员多是身兼数职, 在普法的同时既要承担司法行政业务, 还要配合乡村振兴等其他重点工作, 导致工作的主动性和工作责任心不足, 普法工作疲于应付, 一定程度上影响了普法工作的持续性和普法效果的长效性。

(二) 普法的针对性实效性亟须加强

“八五普法规划”提出要开展精准普法, 解决人民群众急需的法律需求问题。普法的应有之义应该是普及法治观念和理念, 让人人能从法律的角度看问题, 学会用法律来解决问题。当前农村基层普法, 多是利用全国土地日、全国法制宣传日、宪法宣传周、“3.15”等重要时间节点, 在镇集、市场、广场等地开展普法宣传活动, 或者通过微信公众号、互联网平台集中开展线上宣传活动, 属于普适性的、“大水漫灌”式普法, 普法对象不够精准, 普法内容针对性不强, 离“精准普法”的精神和要求仍有较大差距, 因而严重影响了普法的实效。特别进入后疫情时代, 如何实现对农村“三留守”人员的有效普法成为难点。

(三) 普法形式陈旧, 常态化机制尚未形成

当前农村普法活动多以上级机关进入下级地区

“普法下乡”的形式展开，主要采取悬挂标语横幅，绘制宣传栏、黑板报，发放宣传册，“摆摊设点”咨询，组织竞赛，以会代训等方式进行，与新媒体平台的多种形式如：微信公众号、视频号、地方政务公开和服务平台、抖音平台、各类直播平台等相比，以往的阵地普法方式显得形式陈旧，粘性差，结果导致是中老年不爱看，年轻人看不上，难以调动群众的学法积极性。

同时，传统的“普法下乡”模式有极强的阶段性，没有形成常态化、连续性的普法机制。而摆摊设点、宣传周（日）、传单、海报、宣传册等活动式普法、阶段性普法形式说明普法工作经常是领导重视了、过问了就紧锣密鼓一阵子，之后就偃旗息鼓，“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”成为常态，乡镇（街道）、村（社区）缺乏对本地区普法工作的专项组织和领导，日常普法工作多是消极等待上级布置任务的“走过场”，普法的制度化、常态化机制尚未形成，亟须完善。

（四）普法产品不能满足“三个全覆盖”需求

东川区2023年度普法强基补短板专项行动 普法产品供给清单统计表（3-6月）					
序号	月份 种类	3月	4月	5月	6月
1	口袋书	28800本	90000本		
2	宣传册		10000本		
3	宣传标语	42条			22条
4	平面海报		1000张	86张	12张
5	宣传音频	2条	8条	1条	
6	宣传视频		10条		2条
7	以案释法	24个			4个
8	精品法治课程		1期	1期	
9	微电影				
10	微视频				1个
11	微动漫				
12	公益广告				
13	其它普法产品	6000本（法律明白人培训教材）	50000份（市民守法告知书）		

如图所示，今年以来东川区购置并发放了各类普法宣传材料近18万份，制作了普法强基补短板系列宣传册电子版，在“东川司法”“法治东川”等微信公众号推送，重点对民法、刑法、治

安管理处罚、信访、“电信”诈骗、命案防控、青少年法治教育等内容进行宣传。但相较于我国298件现行有效法律，600件行政法规（司法部官网可查），1.3万余件地方性法规和东川区20多万常住人口而言，以上普法产品仍不能满足普法强基补短板专项行动“三个全覆盖”（重点群体普法全覆盖、重点行业全覆盖、重点地区全覆盖）的需要。部分关乎农村基层人民群众生产、生活的法律法规，如土地保护、污染防治、农业保险、综合执法、动物疫情应急、农村产权流转、农民工权益保护等方面的内容成为普法空白，难以满足农村基层普法实际需求。

二、农村基层普法工作补短板对策和建议

（一）优化基层普法队伍，发挥公检法主体作用

一是组建区乡两级专项普法工作队伍。“徒法不能自行”，法律需要人来执行，普法也需要人来执行，要解决“谁来普”的问题，让“专业人做专业事”。按照“谁执法谁普法，谁管理谁普法，谁服务谁普法”的责任制原则，一支专业、精干、常态化运作的普法队伍是开展普法活动的前提。要抽调并充实政法单位业务骨干、公职律师、公益律师等人员到区乡两级的专项普法工作队伍中，建立普法工作联系制度，实行分片包干，深入基层按计划开展法治宣讲培训活动。

二是发挥政法部门主力军作用。要落实精准普法，政法单位是关键，是实现将普法融入社会基层治理、融入百姓日常生活的普法目标的主力军。

“最好的普法就是执法”，公安机关在日常接处警工作中，要加强普法宣传，把执法与普法和警示教育结合起来。检察机关要加强行政机关依法履行职责的监督管理。法院要选取典型的本土案例做好以案释法，尤其是对典型命案、恶性案件，要到案发地开展巡回审判，强化警示效果。司法机关充分发挥基层司法所矛盾纠纷化解、法律服务、法律咨询等功能，采用“服务+普法”“调解+普法”工作模式，实现法律服务、矛盾调解普法全覆盖，充分发挥人民调解员在矛盾纠纷化解过程中的积极作用。

三是夯实基层法治队伍，实施村（社区）“法律明白人”培养工程。对一个村（社区）最少5名“法律明白人”开展专题培训，打造一支人熟、地熟、事熟的基层“行家里手”，推进“一村（社区）一法律顾问”工作，实现村（社区）法律顾问服务全覆盖。培育农村学法用法示范户，推进建设模范守法家庭。

（二）加强制度建设，全面落实普法责任制

农村基层普法要将政府主导和充分运用社会力量结合起来，形成政府主导、社会力量充分参与的普法模式。

一是坚持政府主导。通过近一年的普法强基补短板专项行动实践表明，加强组织领导，党政领导认真履行普法领导责任是推动基层普法工作取得实效的关键。由各级党委高位谋划，明确主体责任、工作重点和内容，政法委统筹推进、各政法单位和有行政执法权的部门为主、行业单位和群团组织聚力普法的模式，是全面落实“谁执法谁普法”等普法责任制的有力举措，当前，政府仍是推动普法工作的主要动力，政府主导的普法模式须继续坚持。在工作中，应当充分发挥综治中心指挥枢纽和调度平台的作用，建立动态调整的县（区）、乡镇（社区）重点普法对象数据库，及时进行动态更新，及时分析信访求助、矛盾纠纷、各类警情信息，及时推送共享，研判当前农村基层地区的法治发展情势，建立普法责任清单制度，明确各重点执法单位年度普法重点内容、重点项目，加强评估检查，提升专项普法的精准度，有的放矢地提高普法质效。

二是充分运用社会力量开展公益普法。普法即为了人民也依靠人民，要鼓励社会组织、普法志愿者积极参与普法工作，多渠道引入社会力量，

鼓励引导法律从业人员参与基层法律服务工作，纾解群众的法律需求。组织、支持退休法官检察官公安干警、老党员、老干部、老教师，退役军人等结合自身职业优势和特点积极参与普法志愿服务。

三是完善社会力量参与普法的激励服务机制。政府部门要做好对参与基层普法工作的社会力量的管理服务性工作，对参与公益普法的优秀单位和人员予以褒奖、对参与普法的社会中坚力量提供培训，对优质的自上而下与全民参与相结合的普法范例进行评估创新和推广。

（三）精准普法，提高普法的针对性和实效性

“普法工作要紧跟时代，在针对性和实效性上下功夫”。在农村基层普法工作中必须结合实际，分类施策、精准普法。

一是针对重点地区、重点群体、重点行业分类施策。针对农村基层普法重点区域，如城郊接合部、少数民族区域、出租房、移民安置点等区域，以及法律意识淡漠农村青壮年、外出务工人员、矛盾突出邻里纠纷和婚姻家庭纠纷当事人、农村“三留守”人员、不良行为青少年、信教群众等重点群体开展专项普法，在民族地区开展“双语普法”；在农村人口从业人员较为集中的建筑、餐饮等行业，围绕劳动权益保障、安全生产等开展“按需普法”。

二是强化普法产品供给。多渠道开发普法产品，动态调整普法内容，切实解决“普什么”的难题。重点普及婚姻家庭、食品药品安全、生物安全、国家安全、网络安全等聚焦高质量发展、高品质生活、高效能治理方面的法律法规。多元化开发包括但不限于普法公益广告、视频、微电影在内的普法产品。鼓励引导基层法律工作者和

普法强基补短板专项行动工作情况统计（3-9月）

乡镇	内容	开会研判 (次)	开展基层 干部培训 (次)	培训人次	法治宣讲 (次)	法治宣讲 人次	重点地区 普法 (次)	重点地区 普法人次	重点人群 普法 (次)	重点人群 普法人次	制作普法 产品 (个)
阿旺镇		20	3	260	20	13600	5	2200	3	400	4
红土地镇		20	4	250	2	100	15	2000	50	2000	2
乌龙镇		12	15	327	15	453	14	186	15	58	3

民间自媒体人参与普法产品创作，繁荣发展社会主义法治文艺，深入挖掘具有地方民族特色的歌舞、戏曲、山歌等文学艺术作品，将法律条文、法治理念、案例故事寓于其中，不断丰富普法产品资源，让普法宣传真正为基层群众喜闻乐见，收到实效。

（四）坚持基层普法与社会治理相结合

一是实现普法与调处化解、疏导控稳一体推进。“普法强基补短板专项行动”既是专项普法，也是基层矛盾纠纷大排查、大化解的社会治理工作。各级综治中心要充分发挥指挥调度作用，一要矛盾纠纷和警情分析研判到村。做到底数清、情况明，把矛盾纠纷排查到位，责任落实到人。二要分类管理到户。实行分级管理、动态监控、提前预警，建立矛盾纠纷分类管理机制，深挖问题根源，切实将风险隐患消除在萌芽。三要工作调度到网格。健全基层五级网格制度，切实发挥五级网格和微网格在基层治理和矛盾纠纷排查化解中的探头触角作用，落实落细精细化服务。四要线索发现到人。建立健全“线索发现积分制”，充分激发群众积极性和主动性，探索设置一批边远地区警务室，补齐薄弱环节短板，有效预防和化解各类矛盾纠纷风险隐患，坚决避免“民转刑、刑转命”案件发生。

二是坚持和发展新时代“枫桥经验”。充分调动和发挥基层党组织和村民自治组织作用，以村规民约为抓手，弘扬爱国爱家、邻里和睦、尊老爱幼、诚实守信、遵纪守法等内容纳入其中，发挥社会规范的约束和指引作用。深化“法律进学校”“法律进企业”“法律进网络”活动，增强群众安全防范意识和风险防范能力。

（五）丰富普法形式，打造全媒体传播体系

随着网络和新媒体的普及，单一、陈旧的传统普法模式已不能满足农村基层人民群众获取法律知识、了解法治事件的需求。普法工作需要依托新兴技术手段，建设融“报、网、端、微、屏”于一体的全媒体法治传播体系。结合地区民俗特色、美丽乡村建设、就业帮扶、产业扶持等工作的基础上，充分利用好微信、微博、抖音、地区融媒体中心等平台等载体，开展形式丰富、灵活多样的

普法活动，融入相关法律法规知识，不断增强农村基层群众的遵法守法意识，提升普法效能，把普法工作落到实处。

全面依法治国，必须从我国实际出发，在中国这样一个有着十多亿人口、城乡差异明显、经济社会发展快速的大国持续开展全民普法，坚持以人民为中心，把法律交给人民，这是中国特色社会主义制度优势的体现，也是中国特色社会主义法治的重要组成部分。农村基层普法活动作为其中关键一环，既是促进社会和谐和稳定的重要保障，更是全面贯彻落实建设法治社会的必由之路，因此，切实做好农村基层普法工作，具有极其重要的意义。

参考文献：

- [1] 刘东华. 基层普法存在的问题及对策研究 [D]. 吉林大学硕士学位论文, 2015.
- [2] 何沐阳, 吴传毅. 乡村普法的重大成就、问题检视及要素优化 [J]. 四川行政学院学报, 2022 (01).
- [3] 刘俊芳, 云南省社科规划项目课题组. 深入开展云南基层精准普法的路径探索 [J]. 社会主义论坛, 2023 年.
- [4] 刘宁. 乡村振兴战略下农村普法问题研究 [J]. 山东行政学院学报, 2021(04).

项目名称：2023 年度昆明市委党校（院）系统课题（2023KMDX09）

作者简介：

孟晓玲（1981-），女，云南文山人，本科，中共昆明市委党校公共管理与法学教研部副教授，研究方向：社会主义法治建设、社会建设，马克思主义基本原理。

袁俊雄（1985-），男，云南昆明人，本科，中共昆明市委党校基本理论教研部，讲师，研究方向：马克思主义原理，青年工作。

张晋（1980-），男，云南昆明人，本科，中共昆明市委党校培训一处副处长、市第十二普法工作队第五组组长，研究方向：干部教育培训管理。