

# 宣传思想文化工作的法治化建设研究

杨 丹 郭建华 刘洁琼\*

---

**【摘要】** 本文以法治建设为研究视角，以宣传思想文化工作为研究对象，将宣传思想文化工作纳入法治建设的视阈之中，分析当前宣传思想文化工作领域法治化建设的现状，明晰在该领域进行法治化建设的重要意义，提出了宣传思想文化工作的法治化、规范化问题。本文认为，新形势下宣传思想文化工作所面临的新挑战，涵盖“一个认识问题”和“四个攻坚领域”。文章强调，必须以坚持党的领导为重点，解决好法治化进程中的方向问题；必须以狠抓队伍建设为重点，解决好法治化进程中的主体问题；必须以完善法律法规为重点，解决好法治化进程中的依据问题；必须以加强社会引导为重点，解决好法治化进程中的环境问题。

**【关键词】** 宣传工作 法治化 依法治国

## 一 宣传思想文化工作法治化的内涵和意义

党的十八届四中全会提出，“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式”。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）的出台，引领我国法治建设进入了一个新的历史时期。社会各个组织、各条战线以及个人都应积极将全面推进依法治国落实到当前进行的各项事业与工作中去，其中包括对宣传思

---

\* 杨丹，暨南大学人文学院教授，研究方向为经济犯罪、刑法学、法律实证；郭建华，广东省珠海市互联网信息办公室副主任；刘洁琼，广东省珠海市金湾区委宣传部副部长、金湾区社科联主席。

想文化工作的规范和管理。作为党和国家全局工作的重要组成部分，宣传思想文化工作法治化建设，要积极贯彻依法治国的理念，大力倡导和弘扬法治价值，善于运用法治思维、法治方式开展宣传思想文化工作，推动宣传思想文化工作步入法治化轨道，促进法治理念在全社会的最终普及和落实。

### （一）法治的内涵

“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”<sup>①</sup>所谓法治，是指一国制定了良好的、完备的法律法规体系，且在实践中得到人们的尊重和遵守。具体而言，法治包括：完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系。

我国1999年修改《中华人民共和国宪法》，在第五条增加了一款，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”把法治作为治国理政的基本方式既是在总结我国几千年治国历史经验，也是在总结新中国成立以来的治国经验，更是在总结人类历史经验的基础上，所得出的深刻结论。世界政治文明史和制度文明史反复证明，依法治国、把法治作为治国理政的基本方式是保证国家长治久安，保证社会可持续发展，保证人民幸福和尊严的必由之路。

2012年12月4日，习总书记出席纪念现行宪法公布施行30周年大会，并通过重要讲话强调依法（宪）治国的重要性，提出了“坚持依法治国、依法执政、依法行政，共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，<sup>②</sup>实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

把法治作为治国理政的基本方式，就必须“弘扬社会主义法治精神，依照人民代表大会及其常委会以及有关机关制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会

<sup>①</sup> 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

<sup>②</sup> 习近平《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，《人民日报》2012年12月4日，第2版。

公平正义，尊重和保障人权，实现国家各项工作法治化”。<sup>①</sup> 宣传思想文化工作，正是其中的重要组成部分。

## (二) 宣传思想文化工作法治化的内涵及意义

在宣传思想文化工作的基础建设中，法治建设是其中的重中之重，是实现宣传思想文化工作规范化、科学化的基石，是保证宣传思想文化工作稳定性、连续性的根本。

### 1. 宣传思想文化工作法治化的内涵

#### (1) 在全社会树立现代的法治价值观

宣传思想文化工作塑造的是人的思想、精神和价值观。法治价值是基于对法律的信仰，从法律的角度得出对某一事物的判断和看法，既体现了社会的文明和人的思想文化素质的发展程度，也关系到社会的长治久安，法治作为一种重要价值首次明确纳入了社会主义核心价值观体系之中，构成了宣传思想文化工作要努力实现和巩固的价值目标。<sup>②</sup> 这不仅标志着法治理念从一种治国方略具体内化为一个社会内在价值观的追求，而且标志着宣传思想文化工作价值目标选择的自觉和成熟。“法治”的语言是一种更为实用、更为通行的文化语言，社会成员内部、不同的国家和民族之间，更容易在遵守法律和维护法律权威方面取得一致。法治作为一种更为现代的价值观，其确立是现代成熟、定型的重要标志。宣传思想文化工作致力于塑造现代的法治价值观，巩固人们共同的法治思想基础，这是其价值目标发展的客观趋势。

#### (2) 在法治的轨道内运行

宣传思想文化工作在全社会倡导和实现法治价值，应当以法治的思维、在法治的轨道、以法治的方式展开。

第一，宣传思想文化工作应当坚持法治思维。法治思维，就是心中有法，树立法律观念、强化法律意识，始终把“法”放在心上，真诚地尊重法律、信仰法律、敬畏法律，自觉地把法律作为处理各种问题的准则。新

<sup>①</sup> 习近平 《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日，第2版。

<sup>②</sup> 张效廉 《提高宣传思想文化工作法治化水平》，《党建》2014年第10期。

闻、理论、文艺、出版等活动，必须在实践工作中建立有利于实现法治思维的工作机制，消除与法治思维相悖的落后、腐朽的思维方式，认识到确立法治思维就是从根本上尊重和维护最广大人民的权利，维护真正的社会公平和正义。

第二，思想宣传文化工作应当在法治的轨道展开。宣传思想文化工作者及其各项活动都必须在宪法和法律的范围内活动，做到有法可依、有法必依。宣传思想文化工作各种活动事项、行为、权利、义务、责任等，应在法律上进行全面、清晰的界定、区分和梳理，使各项工作制度化、法律化，推进法律实施进程；对正在实施的宣传思想文化工作方面的法律要结合实际情况进行完善和补充，使之更加缜密完整；对于目前还没有法律调整的宣传思想文化领域的一些行为，要加快立法步伐，防止法律空白。

第三，宣传思想文化工作应当以法治的方式展开。宣传思想文化工作的手段必须同时符合程序正义和实体正义，善于运用法律原则、法律制度对各种手段的运用进行规范化、程序化，善于将各种行之有效的经验上升为法律法规，善于将党和政府的各种政策、主张变为国家的意志，使依法办事与执行党和政府的政策一致，使程序正义和实体正义一致，彰显法治精神。

## 2. 宣传思想文化工作法治化的意义

在我国改革进入攻坚期和深水区、社会稳定进入风险期、社会发展步入两个“百年目标”阶段，国家治理进入制度现代化阶段，宣传思想文化法治化具有如下意义：

### (1) 经济、社会发展的需要

在经济、社会发生巨大变革的转型期，各种新老问题相互交织，使得深化改革、推动发展、维护稳定的重任更加紧迫。如何在推动发展的过程中有效保持社会稳定，如何在深化改革的过程中顺利实现社会转型，始终是当前中国社会面临的一个核心问题。宣传思想文化工作要着眼于倡导社会主义法治价值观，弘扬法治精神，提高人的法治思维，完善人的法治人格，增强人们运用法律武器观察问题、分析问题、解决问题的能力，最终达到深化改革、维护稳定、围绕中心、服务大局的目的。

### (2) 意识形态领域斗争的需要

当前社会舆论呈现多元多样多变的发展态势,各种观点、思想竞相呈现,各种主义、思潮迭出不穷,舆论多元化带来了社会的活力、激发了社会想象力。但是,没有原则的舆论自由也容易引起社会撕裂,分散社会凝聚力。特别是网络谣言、极端思想和腐朽的价值观的流传和泛滥,不仅毒害人们的心灵,也危及国家和社会的稳定。在新的环境下,宣传思想工作必须寻求观念创新、手段创新,善于多元中立主导、多样中立共识,特别要善于运用法治的手段,划定舆论边界、规定舆论底线,用法治手段统一人们的思想,因为法治的手段相比于其他手段,在统一思想方面最大的优势是“以事实为依据、以法律为准绳”,因而更经得起实践检验、符合公众认知。

### (3) 工作方式、方法创新的需要

重视和实现宣传思想文化工作的法治价值,提高全社会的法治精神、法治思维,反过来促进宣传思想文化工作者自觉运用法治思维审视自身工作,自觉运用法治方式开展工作,不断提高宣传思想文化工作的理论水平,在实践中形成一套系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,增强文化自觉、文化自信,不断提高宣传思想文化工作者的制度执行力和治理能力,使宣传思想文化工作更趋成熟、定型。

## 二 宣传思想文化工作法治化建设的实践

宣传思想文化工作主要是指宣传思想文化工作的主体通过媒介、载体、平台等渠道传播相关信息给受众(客体)的所有活动。多数国家都高度重视宣传思想文化工作的法治化建设,但因国情不同,其具体表现形式有异。总体来讲,各国关于规范宣传思想文化工作的法律几乎涉及所有法律门类,除了在宪法中做原则性规定以外,还辐射到民事、刑事、行政、经济等具体法律部门。

### (一) 国际层面相关情况

各国主要是通过以下几个途径来实现宣传思想文化工作领域的法治化。

### 1. 通过宪法、法律来规范思想文化宣传工作

宪法 ( constitution ) 是近代民主法制的标志, 是国家的根本法, 或者被称为最高法、基本法。公民的言论、出版、新闻等表达自由的权利都由宪法加以规定, 属于宪法上的基本权利。法律 ( law ) 是以特定领域的社会关系为调整对象, 采取特定调整手段的规范, 主要的部门法有民法、刑法、行政法和诉讼法等。

### 2. 制定独立的媒介传播法来专门调整宣传思想文化工作领域

世界上大多数国家制定有专门的媒介传播法, 各国都把宪法相关规定作为媒介传播法的最重要的渊源, 是各自国家的媒介传播活动根本性的法律规范。据分析, 各国关于媒介的专门法大致可以分为两类: 一类是系统规定新闻事业的基本法律, 即确定新闻机构的性质、任务和具体职责, 明确新闻事业与政府、社会和公民个人的关系。新闻法为新闻自由提供了法律保障, 同时也从法律上对新闻自由给予一定的制约 ( 例如法国 1881 年的《出版自由法》, 防止媒介权力滥用)。另一类是着重规范和管理不同类型媒介活动的规范性文件, 如出版法 ( 报刊法)、广播法、电视法等。这类法律性文件主要是调整国家的行政机关与新闻媒介之间的管理和被管理的关系, 有的由立法机构如议会制定, 有的则由主管行政机关制定。新闻传播活动不仅要遵守这些专门法, 同样也必须遵守相关一般法, 专门法也可以补充一般法的不足。

### 3. 以国际条约和国际惯例作为宣传思想文化法治化的补充

各国还注意利用国际条约、惯例作为相关法治的补充。《世界人权宣言》<sup>①</sup>、《公民权利和政治权利国际公约》<sup>②</sup> 等著名国际人权公约以及各区域的人权公约中关于保障公民表达自由等基本人权的的规定, 为各签约国所遵守。《伯尔尼保护文学和艺术作品公约》<sup>③</sup> 等国际版权公约在保障传播活动中的著作权人权益、促进信息和文化交流有序化方面发挥着十分重要的作用。随着新科技的发展和国际联系的日益频繁密切, 国际法作为新闻传播法渊源在相关法治建设中的作用将越来越凸显。

① 1948 年 12 月 10 日, 联合国大会通过第 217A ( II ) 号决议并颁布。

② 1966 年 12 月 16 日, 联合国大会通过第 2200A ( XXI ) 号决议并颁布。

③ 1886 年 9 月 9 日, 世界知识产权组织制定。

## (二) 国内层面相关情况

在我国,宣传思想文化工作的法治化主要通过宪法、法律、行政法规、规章、地方性法规、民族自治地方的自治条例和单行条例以及我国参加或与外国缔结的国际条约和国际惯例等同宣传思想文化工作密切相关的许多法律、法规来实现。具体体现在如下方面:

### 1. 以宪法、法律和行政法规为主导来实现宣传思想文化工作的法治化

在国家层面实现相关法治首先是宪法。宪法是国家的根本大法,是制定普通法律的法律基础,是我国法律体系的基石。我国现行《中华人民共和国宪法》的主要内容,如关于我国的社会制度和政治制度的基本规定、公民的基本权利等,都指导和制约着新闻传播活动,新闻传播活动从内容到方式均不得同《中华人民共和国宪法》基本内容和基本精神发生抵触。其次是法律,狭义的法律特指由全国人民代表大会及其常务委员会制定、颁布的规范性文件,分为基本法律和基本法律以外的其他法律。包括:刑事、民事、国家机构和其他调整社会生活中重大社会关系的基本原则和基本制度的法律。部门法对大众传播活动中相关问题进行了规制,例如,《中华人民共和国侵权责任法》规定了媒体侵权的构成和民事责任,《中华人民共和国刑法》规定了网络传播谣言行为的犯罪成立要件和法定刑等。最后是行政法规,即国务院根据宪法和法律制定的领导和管理国家各项行政工作的各类规范性文件的总称,其效力和地位低于宪法和法律,但在我国法律体系中也具有重要的地位。行政法规必须由国务院总理签署国务院令公布。调整思想文化宣传工作的行政法规主要包括三类,第一类是管理各类媒介的专门行政法规。如,《音像制品管理条例》<sup>①</sup>、《电影管理条例》<sup>②</sup>、《出版管理条例》<sup>③</sup>、《印刷业管理条例》<sup>④</sup>等,

① 2001年12月25日中华人民共和国国务院令341号公布,根据2011年3月19日《国务院关于修改〈音像制品管理条例〉的决定》第一次修订,根据2013年12月7日《国务院关于修改部分行政法规的决定》第二次修订,根据2016年2月6日《国务院关于修改部分行政法规的决定》第三次修订。

② 2001年12月25日中华人民共和国国务院令342号公布。

③ 2001年12月25日中华人民共和国国务院令343号公布。

④ 2001年8月2日中华人民共和国国务院令315号公布。

这是我国目前传媒管理的主要规范。第二类是对新闻传播活动中的某一具体事项进行单项管理的行政法规。如,《广播电视设施保护条例》<sup>①</sup>、《卫星电视广播地面接收设施管理规定》<sup>②</sup>等。第三类是其他行政法规中与新闻传播活动有关的规定。例如,国务院制定发布《中华人民共和国政府信息公开条例》<sup>③</sup>,就政府信息公开的内容、方式、限制以及公民申请公开的程序和救济途径等做了全面规定,对保障公民知情权、规范相关新闻传播活动产生有益的影响。

## 2. 以规章和地方性法规为基础来实现宣传思想文化工作的法治化 在地方层面,应从以下方面加强相关法治:

(1) 规章,包括部门规章和地方政府规章。部门规章是指中华人民共和国国务院所属部委和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内制定的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件。第一,对行政法规所管理的大众传媒再分类制定管理规则。例如,《出版管理条例》<sup>④</sup>是管理出版物媒介的,新闻出版总署又公布《期刊出版管理规定》<sup>⑤</sup>和《报纸出版管理规定》<sup>⑥</sup>分别就期刊和报纸的管理做了规定。第二,对法律、行政法规有关规定再制定操作性的细则。例如,在国务院发布的《广播电视管理条例》<sup>⑦</sup>、《广播电视设施保护条例》<sup>⑧</sup>基础上,国家新闻出版广电总局制定了更加详细和具体的操作性细则——《广播电视安全播出管理规定》<sup>⑨</sup>。第三,对法律、行政法规未涉及的具体事项制定规则。例如,国务院2004年发布《对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》<sup>⑩</sup>,将新闻记者证纳入行政许可的项

① 2000年11月5日中华人民共和国国务院令第295号公布。

② 1993年10月5日中华人民共和国国务院令第129号公布。

③ 2007年4月5日中华人民共和国国务院令第492号公布。

④ 2001年12月25日中华人民共和国国务院令第343号公布。

⑤ 2005年9月30日中华人民共和国新闻出版总署令第31号公布。

⑥ 2005年9月30日中华人民共和国新闻出版总署令第32号公布。

⑦ 1997年8月11日中华人民共和国国务院令第228号发布,根据2013年12月7日《国务院关于修改部分行政法规的决定》修订。

⑧ 2000年11月5日中华人民共和国国务院令第295号公布。

⑨ 2009年12月16日国家广播电影电视总局令第62号公布,根据2016年5月4日《关于修改部分规章的决定》修订。

⑩ 2004年6月29日中华人民共和国国务院令第412号公布。

目,国家新闻出版广电总局制定了《新闻记者证管理办法》。<sup>①</sup>

地方政府规章是指省、自治区、直辖市和较大的市的政府,根据法律、行政法规和本地的地方性法规所制定的规范性文件。这些地方性规章中与新闻传播活动有关的内容,也是我国新闻传播法的渊源。例如,广州、上海、成都、武汉、杭州等地先后制定了关于政府信息公开的相关规定,大多数规章都明确把“保障公民知情权”作为指导原则,成为2007年《中华人民共和国政府信息公开条例》的先导。

(2) 地方性法规、自治条例和单行条例。地方性法规是由省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下按法定程序所制定的规范性文件。例如,《河北省新闻工作管理条例》<sup>②</sup>,是唯一以新闻管理为名的地方性法规。

(3) 以积极参与国际合作为新探索来实现相关法治。在国际层面为实现相关法治主要表现为:我国同外国缔结或参加的国际条约中与新闻传播活动有关的规定、我国已加入的《世界版权公约》和《伯尔尼保护文学和艺术作品公约》等。

(4) 有关政策、纪律和职业道德是法治化建设的有益补充。宣传思想文化工作,是在人的头脑里搞建设的工作,建设的是思想、精神、价值观,其最终要实现的价值体现在人们的头脑里树立了什么样的思想、精神和价值观。由于法律只能规范行为,不可能规范思想,只能禁止那些危害国家安全和社会公共秩序、侵犯公民合法权益等具有社会危害性言论的公开传播,不可能也不应当去涉及意识形态领域的是非、优劣,因此,在宣传思想文化领域的各种社会关系中,有的可以用法律规范来调整,还有大量的则需要党的政策、指示、行业纪律和职业道德来调整。在我国,《中华人民共和国宪法》明确规定了中国共产党在国家生活中的地位,指明宣

① 2009年8月24日中华人民共和国新闻出版总署令44号公布。

② 1996年9月11日河北省第八届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过,根据2002年11月25日河北省第九届人民代表大会常务委员会第三十次会议《关于修改〈河北省新闻工作管理条例〉的决定》修正。

传思想文化工作必须坚持党的领导。因此，在长期的工作中，我们坚持“党管宣传”的原则不动摇，党委及其宣传部门不仅直接实施对宣传思想文化事业的政治领导，而且也代行政府管理部门的行政管理职权。这也成为我国宣传思想工作的显著特色。

### 三 宣传思想文化工作法治化建设进程中需要解决的问题

认清新形势下宣传思想文化工作所面临的新挑战，查摆当前宣传思想文化工作中存在的迫切问题，是研究和探讨推进宣传思想文化工作法治化不可缺少的环节，经过认真梳理，笔者将其概括为“一个认识问题”和“四个攻坚领域”。

#### （一）“一个认识问题”是厘清法治与党的政策、纪律的关系问题

《决定》指出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。现行宪法规定，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。那么，党的政策与法律是否冲突？是政策、纪律在前，还是一切以法律为准绳。

事实上，这是一个伪命题，把党的领导与依法治国对立起来是错误的。我国法律本身就是党的路线方针政策法律化、制度化，即使是宣传纪律和职业道德规范，也都离不开党的政策的指导。新中国成立之后，长期的做法是党的方针政策一旦形成，无需法律化就可以直接执行，但这既不利于维护国家法治的权威，也不利于党的政策的执行。因此，近年来，党的执政方式的一大转变就是凡属重大的政策都要法律化，法治逐渐成为党治国理政的主要方式。

可见，党的政策是法律的灵魂和基础。严格依法办事、依法行政、依法司法，就是在执行党的相关政策。通过立法程序，由人民选出的代表反映人民的意见和建议，把人民的意志与党的意志融合在一起，通过法律的形式和载体表达出来，真正实现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

宣传思想文化工作是意识形态工作的重要渠道和手段，处于极其重要的战略地位，是党的一项极其重要的工作，关乎旗帜、关乎道路、关乎国家政治安全。因此，推进宣传思想文化工作法治化，不仅要走出法大还是党大、宪大还是党的认识误区，而且还要将两者有机结合起来，强化党管宣传思想文化工作法治化建设的领导地位。认清“四个全面”战略布局中全面从严治党和全面依法治国的关系，不仅是固树立党的领导是中国特色社会主义法治建设之魂，更是宣传思想文化工作法治化建设之魂。

## （二）“四个攻坚领域”需要重点关注和解决

当前，改革进入攻坚期，各类热点问题相互叠加，各种利益矛盾日益复杂，各类思想纵横交错。随着互联网、手机、微信、微博等新媒体和新的传播渠道的广泛使用，传播社会正能量、引领社会思潮的难度加大。与此不相适应的是，宣传思想文化工作中还存在不少突出的问题。

### 1. 工作理念陈旧亟待扭转改变

主要表现在部分宣传思想工作的管理者、从业者法治意识淡薄，甚至还停留在认为用一道行政命令、用一篇权威社论、用领导人的一个表态就可以统一思想陈旧观念上。以最常见的新闻媒体舆论监督为例，媒体开展舆论监督是代表人民行使监督权，是法律赋予的基本权利。但在一些领导眼里，媒体只能当吹鼓手，不能当批评者，这使媒体开展舆论监督缺乏有力的保障，监督乏力；一些领导则担心媒体开展舆论监督或公开批评，会造成人心动荡，影响社会稳定；一些领导甚至认为舆论监督，尤其是新闻批评，会有损党和政府的形象，是给党和政府抹黑，会带来严重的负面影响。这是典型没有正确认识到宪法、法律和政策、纪律的关系，因而在实际开展工作中产生偏差。

### 2. 法律法规缺位亟待制定完善

主要表现在新闻媒体管理等重要领域，还存在一定的法律缺位。《决定》出台之后，宣传思想文化工作领域广受关注但多年来一直未有实质性进展的新闻立法，再次成为焦点。学界、业界都认为，应抓住这一空前契机加速推进新闻立法，规范新闻媒体和新闻工作者行为，保障新闻媒体和新闻工作者权利。必须强调的是，新闻立法不是单方面赋予媒体或新闻工

作者采访、报道、评论等权利，并最大程度地限制行政部门制定涉及新闻事业的规章制度或文件，也应明确其承担的义务，避免滥用权力，防止新闻敲诈、媒体审判等问题的发生。

新闻敲诈和“媒体审判”是目前新闻行业中较为常见的违法现象。自2013年以来，国家新闻出版广电总局查处了多家报纸涉及的严重新闻敲诈案件，为了坚决遏制新闻敲诈现象的再次发生、进一步规范新闻传播秩序与促进行业健康发展，2014年3月，中宣部等九部门联合印发通知，决定在全国范围内开展打击新闻敲诈和假新闻的专项行动，但目前来看，新闻敲诈现象依然存在。比如，《新快报》记者陈永洲涉嫌有偿新闻、《21世纪经济报》发行人沈灏涉嫌敲诈等案例，给我国新闻事业蒙上了一层阴影。

### 3. 新兴领域监管乏力亟待稳固加强

主要表现在互联网、手机终端等新兴领域，还存在监管不到位的问题。互联网，特别是移动互联网的兴起，对信息传播所产生的革命性改变已无须赘言，但与网络越来越强大的传播功能相比，我们对互联网和移动终端的监管显然有些跟不上，致使网络杂乱、无序的一面依然存在。目前，互联网领域最高位阶的法律文件是全国人大常委会2000年发布的《关于维护互联网安全的决定》和2012年的《关于加强网络信息保护的决定》。其中，2012年的文件包括保护公民个人电子信息安全、治理垃圾电子信息、网络身份管理以及对有关部门的监管等内容。随着博客、微博等自媒体影响力增强，2011年12月，北京市率先制定并发布了《北京市微博客发展管理若干规定》，规定注册微博账号，制作、复制、发布、传播信息内容的，应当使用真实身份信息，开创了“网络实名制”先河。2012年，“网络实名制”得到全国人大常委会通过，成为一项前置条件。这些举措，对规范网络信息传播起到了一定的作用。

与此相呼应，2013年5月，国家互联网信息办部署在全国范围内开展为期两个月的规范互联网新闻信息传播秩序专项行动，重点整治新闻来源标注不规范、编发虚假失实报道、恶意篡改新闻标题、冒用新闻机构名义编发新闻等违规行为，依法查处和关闭了一批造谣传谣、因疏于管理造成恶劣社会影响的网站，公安机关还对在网上编造谣言的人依法予以拘留，以期营造积极向上的网络舆论生态。2015年6月1日，中华人民共和国国

家互联网信息办公室制定的《互联网新闻信息服务单位约谈工作规定》正式实施,规定了“互联网造谣将被约谈”等做法。应该说,这些措施取得了显著成效,但对于千变万化的网络形态和“法不责众”的网络暴力心态来说,网络世界的监管仍显宽松。

#### 4. 法治意识淡薄亟待培育建立

主要表现在群众的权利意识不断高涨,但与之相对应的法治意识、规则意识、契约精神,却并没有得到显著提升。一些民众一方面迫切要求法律维护自己的权利,另一方面又不愿意遵守法律,不肯承担应尽的法律义务;一方面对自己的合法权利寸步不让,另一方面又动辄以非理性的方式表达诉求,以非法治的方式维护权益。比如,各地非正常上访、缠访、闹访的现象屡见不鲜,更在全党、全国召开重要会议、举办重要活动前后集中爆发,成为社会治理工作的一大难题。

### 四 加强宣传思想文化工作法治化建设的路径探索

宣传思想文化工作是一个从宣传主体的意志出发,借助一定的渠道和平台,将观念、理念、政策、方针等传播至目标受众(社会群众),并对其施加影响,最后统一思想、达成共识的过程。推进宣传思想文化工作法治化,就要善于运用法治思维、法治方式,促进法治理念在全社会的最终普及和落实。因此,必须强调主客观因素的系统性法治化。

#### (一) 以坚持党的领导为重点,解决法治化进程中的方向问题

中国宪法以根本法的形式确立了中国共产党通过历史和人民的选择形成的领导地位。推行依法治国,建立符合中国国情的社会主义法律体系,就是要坚持党的领导、依法治国、人民当家作主三者的有机统一。其中,坚持党的领导是根本。

党的十八届四中全会明确指出,党的领导和社会主义法治具有根本一致性,是不可分离的,是缺一不可的。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是社会主义法治最根本的保证。离开党的领导就会出现一盘散沙、各自为政的局面,甚至引发混乱和动荡,就不会有真正的社会主义

法治。同时，党的领导必须依靠社会主义法治。作为社会主义中国的执政党，必须依法执政。不仅通过路线、方针、政策指导法律的修订实施来领导人民执行宪法和法律，党自身也必须在宪法和法律的范围内活动，以实际行动维护宪法法律权威，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。因此，《决定》把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略和把依法执政确定为依法治国的基本方式，是推进社会主义法治建设的重要政治保障。宣传思想文化工作作为党的一项重要的工作必须讲党性，这是维护《中华人民共和国宪法》权威的要求，也是坚持正确的思想舆论导向，占领宣传与意识形态阵地的要求，是全面推进依法治国的重要思想保障。这是大原则，决不能有半点动摇。

## （二）以狠抓队伍建设为重点，解决法治化进程中的主体问题

宣传思想文化工作有党管，也要有人落实。推进宣传思想文化工作法治化的前提和基础在于引导和提升宣传思想文化战线从业人员牢固树立依法治理宣传思想文化事务的理念，努力提升运用法律应对、处理和解决宣传思想文化工作中各种矛盾和问题的能力，当好宣传、引导、传播法治中国的“先行官”。这也是实现法治化的主体保障。

### 1. 提升自身法治素养

宣传思想文化领域的工作者要把纪律及法律法规学习作为宣传思想文化战线的必修课，学深学透党的十八届四中全会精神和《决定》的深刻内涵，理解掌握国家的宪法和法律。通过学习，丰富法律知识储备，完善法律知识结构，打牢履职尽责的法律知识基础，提高运用法治思维化解矛盾、推动创新的能力。

### 2. 切实履行监管职能

要履行好政策法规的制定者、实施者的职能，宣传思想文化战线要对宣传思想工作各种活动事项、行为、权力、义务、责任等，从法律上进行全面、清晰的界定、区分和梳理，使各项工作制度化、法律化。特别是对于意识形态领域的不同观点，不能动辄用政治的眼光进行评判，要善于通过立法建设，将它们“框”起来，让它们在“法”的范围内活动，并且为我所用。

### 3. 正确对待和行使权力

在推进工作时，严格按照法规制度办事，遵循科学的原则和程序，做到合理合法、有根有据，将依法办事体现到宣传思想文化工作的各个领域、各个环节之中。要建立对宣传思想工作者的法律监督机制，将各种权力、行为暴露在阳光之下，最大限度减少权力出轨、寻租的机会，确保宣传思想工作者执法公正和队伍纯洁。

### (三) 以完善法律法规为重点，解决法治化进程中的依据问题

法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。在宣传思想工作中，新闻、理论、文艺、出版等各项活动，媒体、文艺作品、网站、微信、微博等传播渠道，都必须建立有利于贯彻实现法治思维的工作机制，消除与其相悖的思维方式和手段，使其在有法可依的环境下运行。

#### 1. 突出宪法的根本法地位

《宪法》是国家的根本大法，具有最高的法律权威和最大的法律效力，既是任何组织和个人的根本行动准则，也是以大众媒介传播活动为主要内容的宣传思想文化工作法治化建设必须遵行的根本准则。

#### 2. 全面清理过时的法律法规

有的法规制度制定较早，已不能适应新形势、新任务的要求；有的与基层实际结合不够紧密，落实起来难度较大；有的前后衔接不好，新出台的法规制度与原有法规制度相互矛盾甚至抵触，对此必须严肃整理、清除。

#### 3. 加快重点领域立法

主要指新闻立法和网络立法。新闻立法应通过对新闻事业及相关领域的规定，赋予媒体采访、报道、评论等权利，并最大程度限制行政部门制定涉及新闻事业的规章制度或文件。同时，指明新闻媒体应承担的义务，避免滥用权力，防止新闻敲诈、“媒体审判”等问题的发生。如同社会治理一样，对互联网也应依法管理。要通过对网络舆论的引导和管控，让正能量压倒负效应，“使网络空间清朗起来”，应实施“依法治网”，加快网络法制建设的进程，将依法治网作为我国虚拟社会治理的主线和引领，以

法治谋求网络的长治久安。

#### 4. 强调立法的系统性

要深入研究宣传思想文化工作的特性，在立法过程中，既注重实体性制度的建设，也要有程序性制度，还要有相应的监督制度；既要重视基本的法规制度建设，又要重视具体的实施细则；既要重视宣传思想文化工作法规制度的建立健全，又要注意与国家、地方法律法规的协调配合，使各项法规制度相得益彰，产生共振效应。

### （四）以加强社会引导为重点，解决法治化进程中的环境问题

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。宣传思想工作法治化的一项重要任务，就是在全社会营造全民守法的良好氛围。

#### 1. 加大普法力度

把守法意识作为现代公民意识的重要组成部分进行培育，善于运用现代化的手段，采用群众喜闻乐见的方式，让老百姓听得懂、能接受、愿参与，激发广大群众学法用法的热情，增进广大群众对法律知识的了解、掌握和认知。

#### 2. 推进社会道德建设

在全社会倡导富强、民主、文明、和谐、自由、平等、公正、法治、爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观，使之成为全体公民约束自身行为的共同准则。

#### 3. 全方位发力参与治理

通过开展多层次、多形式的法治创建活动，深化基层组织、部门和行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理；发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用；建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道，并发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用等，只有让法治精神成为民族精神，让法治文化融入社会文化，依法治国才会有更加坚实的基础。

## 参考文献

习近平 《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》，《人民日报》2012 年 12 月 4 日，第 2 版。

习近平 《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 6 日，第 2 版。

张效廉 《提高宣传思想工作法制化水平》，《党建》2014 年第 10 期。

联合国 《世界人权宣言》，第 217A ( II) 号决议，1948。

联合国 《公民权利和政治权利国际公约》，第 2200A ( XXI) 号决议，1966。

世界知识产权组织 《尼泊尔保护文学和艺术作品公约》，1886。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，[http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content\\_2771946.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm)，2018 年 1 月 2 日。

## Study on Rule of Law in Publicity , Ideological and Cultural Work

*Yang Dan Guo Jianhua Liu Jieqiong*

**Abstract:** The decision made by the CPC Central Committee on advancing law-based governance in all respects has been leading China's building rule of law into a new era. Publicity , ideological and cultural work is among the significant projects of the nation's overall work. It embodies shaping ideas and values and exercising law-based thinking and behaving modes. The paper points out that nowadays , the publicity , ideological and cultural work is faced with new challenges which can be summarized as "a problem of cognition" and "Four Difficulties" . The paper emphasizes as follows: the key to a right direction of rule of law is to uphold the unity of the Party leadership; the key to high competence is to reinforce the teamwork of talent; the key to a solid base is to improve laws and regulations; the key to a better environment is to strengthen society's role.

**Keywords:** Publicity; Rule of Law; Law-based Governance