

中国普法三十年(1986 - 2016)的困顿与超越

赵天宝

内容提要:普法是我国政府为了普及法律知识和培育法治观念开展的专项活动。1986—2000年普法的目的是法律秩序的塑造,相应策略是国家管理从政治调控向依法治理转变。2001—2016年普法的目的是法治观念的提升,相应策略是促进受众从认知期望向规范期望转变。经过三十年的努力,国家已初步建立起“过程——结果”的双重控制机制,在坚持国家普法系统正常运转的同时,不断扩大社会普法系统的宣传度和影响力。然而,由于系统的复杂性和偶在性,导致普者与受众、普法与立法、普法与守法等系统中涌现诸多悖论,普法实效仍有待提升。是故,超越这些悖论,逐步加强普者系统与受众系统的沟通机制,实现普法系统与其环境的“结构耦合”,从倚重形式向提升实效转变,应当成为我国未来普法的指针。

关键词:普法 受众 卢曼 系统论

赵天宝,西南政法大学应用法学院副教授。

普法肇始于1986年,至2016年已持续实施三十年。“无论在规模、形式和内容上都堪称中外法制史上的创举。”^[1]然而,普法三十年的筚路蓝缕在展示成功经验的同时,也彰显出诸多困顿。关于普法的实效,总体而言有两种评价:一是肯定说,认为普法对于推动后法治化的中国法治建设意义重大;^[2]二是否定说,认为普法对于中国法治建设几无

[1] 张福森:《努力开创普法依法治理的新局面》,《人民日报》2011年11月7日第7版。

[2] 此种观点以卓泽渊和许章润为代表。如卓泽渊说:“在长期的非法治状态中发展形成的公共权力机构,如果不接受法律思想的洗礼,就必然在既有轨道上滑行,就可能为惯性所推动而成为法治化的阻力或者障碍。根据法无授权即非法的法治化权力运行规则,普法就更为必要。”参见卓泽渊:《中国普法二十年:回顾与前瞻》,《探索》2006年第1期,第150页。又如许章润所言:“二十多年‘普法’沉积于中国心灵的最大意向就是法制或法治,即人人平等,……迄而至今,已成全民共识,……便是了不起的成就,正说明想象已成人世的现象。”参见许章润著:《普法运动》,清华大学出版社2011年版,第6页。

益处,甚至成为一种阻碍。^[3] 普法对于法治究竟是促进还是阻碍?这可能是一个颇有争议而又无法绕开的“斯芬克斯”之谜。本文将利用卢曼的系统论对普法进行深度解读,提出超越普法多重悖论的路径,即加强普者(普法主体)系统与受众(普法对象)系统的沟通机制,实现普法系统与其环境的结构耦合,从倚重形式向提升实效转变。

一 法律秩序的塑造:从政治调控到依法治理

卢曼系统论的基点是当观察者在世界中观察对象时,必须把世界一分为二,即系统与环境。而世界在卢曼眼中是一个完整的、能够自我封闭的系统整体,其中包含政治系统、经济系统、法律系统和宗教信仰系统等诸多子系统,每个子系统之外其他系统均构成这个子系统的环境。在世界中,系统与环境并非毫不相干,而是相互影响甚至通过互相输入输出达到系统的自身平衡和整个系统的统一。由于法律系统对现代社会和民众生活的影响日益加剧,卢曼对法律系统尤为重视:“人类所有集体生活都直接或间接地为法律所塑造。正如知识一样,法律是存在于社会条件中的基础性的、全方位渗透的事实。不可能找出这样的生活领域,不管是家庭、宗教团体、科学研究活动,还是政党内部网络,可以游离于法律之外而获得持续的社会秩序。”^[4] 质言之,法律系统作为社会系统的一个子系统,对于维持社会秩序的正常运转作用甚巨。

从改革开放前高度注重政治系统的功用转向改革开放后对法律系统的倚重,是党和国家领导人痛定思痛地反思“反右”运动和“文革”浩劫的结果。“民主与法制就好像两只手,任何一只手削弱都不行”;^[5]“社会主义法制早就应该搞,可过去没有这个认识,觉得有党的领导,有方针政策,迟几天不要紧,结果拖下来,贻误了事情。是林彪、‘四人帮’教育了我们,社会主义非搞法制不行”。^[6] 欲厉行法治,必先定法制;欲使民守法,必先为民初知。这是“一五”、“二五”、“三五”普法不懈追求的目标之一。促成普法的直接动因是“当代中国对法治的呼唤,也可以说是对秩序的呼唤”。^[7] 尽管官方推行普法的初衷是让全国人民知晓法律,进而学会用法维权和依法办事,但意欲通过普法塑造法律秩序、实现国家的长治久安才是最终鹄的。因此,“国家最初提出普法五年计划时在这场运动的前景显然是十分乐观和雄心勃勃的”。^[8] 这种思想充分表现在如下讲话中:“用五年左右的时间,在全体公民中基本普及法律常识的条件已经基本成熟。在一个拥有 10 亿人口而且农民占大多数、文化又不够发达的大国里,普及法律常识是一项十分艰巨、十分光荣的事

[3] 此种观点以季卫东和宋晓为代表。如季卫东指出:“普及法律运动的形式是法制化,实质则往往接近非法化。”参见季卫东:《普法随谭》,载许章润主编:《清华法学》第 11 辑,清华大学出版社 2007 年版,第 21 页。又如宋晓认为:“从终极角度来说,要普法必无法治,要法治必去普法。”参见宋晓:《普法的悖论》,《法制与社会发展》2009 年第 2 期,第 32 页。

[4] Niklas Luhmann. *A Sociological Theory of Law*. China Social Science Publishing House, 1999, p. 1.

[5] 《邓小平文选》(第 2 卷),人民出版社 1994 年版,第 189 页。

[6] 王汉斌:《彭真同志对我国社会主义法制建设的卓越贡献》,《中国法学》1997 年第 6 期,第 4 页。

[7] 苏力著:《道路通向城市——转型中国的法治》,法律出版社 2004 年版,第 5 页。

[8] 蒋立山著:《法律现代化:中国法治道路研究》,中国法制出版社 2006 年版,第 246 页。

业……我们坚信,只要统一认识,加强领导,各方协力,扎扎实实地坚持不懈的工作,我们的目的—定能够达到。”〔9〕这表明官方已经清醒地意识到普及法律常识是塑造法律秩序的基石,也彰显出政府欲在短期内取得普法实效的雄心壮志,但是目标的宏大和满腔的豪情却很难经得起实践的检验。因为世界包含着体验和期望的广泛可能性,在人类不断探索未知世界的艰辛历程中,只有有限的可能性能够被我们的意识所认知。更多的情况是,在体验即时的、给定性的内容时,会出现一些指向其他可能性的迹象,这些可能性具有相当的复杂性和偶在性。“这种复杂性是指,与已经获得了现实化的可能性相比,总是还有其他更多的可能性存在;这种偶在性是指,在即将到来的下一步体验中,被指向的可能性总是有可能与期望中的可能性不一致。”〔10〕尽管普法过程轰轰烈烈,普法形式精彩纷呈,统计数字令人激动,〔11〕但并未达到官方预期的速战速决之普法效果。究其因,官员和民众对普法的认知期望可能颇有差异。前三个五年普法的征程,实为国家治理模式从政治调控转向依法治理的过渡阶段,官员深抱法律工具主义的情怀,认为法律只是部分补充政治调控的不足进而辅助政治以维持社会秩序稳定的手段,对普法是为了宣扬法律治理本身的内在价值认识不足。这种法律意识难免致使官员衍生出“法律是用来管理老百姓”的特权心理,二十世纪八十年代末至九十年代,“官倒”现象的频繁迭出和贪贿犯罪的急速上升侧证了官员群体守法意识令人堪忧的现实。而处于此过渡阶段的民众,由于深受传统惧法厌讼观念的影响,对法律保障公民权利的认识几近一无所知,总是想当然地认为“法律是用来整治我们老百姓的”,内心深处对普法有一种难以言表的抵触心理,大量的借贷不还案件充斥于草根社会亦能说明基层民众的守法意识并未随着普法的渐次推进而提高。传统惯习的积淀深藏于民众内心深处,欲在一两个五年计划的朝夕缝隙中让其脱胎换骨决非易事。政府经过“一五”普法的磨砺对此也是心知肚明,并适时纠偏了普法策略——“普法工作是一项长期的任务,需要不断引向深入。那种认为通过一两个五年时间就可以一劳永逸的想法,是不切实际的。对于这项工作,我们要用一个五年,两个五年以至十个五年,长期不屑地抓下去。”〔12〕这种铿锵有力的表白既表明了官方将短期普法转为长期工作的决心,又隐含了普法的艰巨性和复杂性。司法部在“三五”普法之初设立主管全国普法的常设机构(全国普法办)就是这种认识的具体表现,是政府普法策略调整的重要标志。这也印证了系统论的复杂性,需要不断调整法律系统与其存在的环境的相互关系,实现普法系统所预期的效果。

无论是“一五”规划以普及“十法一条例”为重点内容,〔13〕还是“二五”规划要求各行

〔9〕 邹瑜:《五年左右普及法律基本常识是能够实现的》,《现代法学》1985年第3期,第3-4页。

〔10〕 [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第71页。

〔11〕 以“三五”普法为例,“全国举办省部级领导干部法制讲座252次,9951人参加,经过各种正规法律培训的地厅级领导干部达到17.6万人次,全国8亿多普法对象有7.5亿参加了各种形式的学法活动”。参见程维荣著:《走向法治时代——从文革结束到十六大召开》,上海教育出版社2003年版,第383-384页。

〔12〕 《1996年司法行政发展研究报告》,法律出版社1997年版,第19-20页。

〔13〕 最初是“九法一条例”,即宪法、刑法、民族区域自治法、刑事诉讼法、民事诉讼法(试行)、婚姻法、继承法、经济合同法、兵役法和治安管理处罚条例;后因1986年通过的《民法通则》也被加入,故称“十法一条例”。

业学习与自身密切相关的法律法规,^[14]抑或“三五”规划重点宣传与市场经济相关的法律法规,普法所要解决的中心问题是塑造法律秩序,策略是在全体公民中普及法律常识,目的是为经济体制改革的顺利运行保驾护航。尽管其中饱含鲜明的政治话语,依然带有法律工具主义的印痕,但自“二五”普法期间依法治国观念的提出到“三五”普法期间依法治国的入宪,治国理念的转型和法制话语的兴起大大提高了法律在官方和民众心目中的地位,亦可视为法律系统对政治系统的不断“干涉”,导致政治系统对法律系统更为倚重。从1986年普法启动到1999年依法治国入宪,基本完成了国家塑造法律秩序的目标——至少是静态层面的法制体系实现了质的飞跃。2001年以来,普法主要是从实践层面提升法治观念——力争从动态层面推进中国法治的现代化进程,最终实现静态层面法制体系与动态层面法治实践的统一。

二 法治观念的培育:从认知期望到规范期望

日益复杂的现代社会致使意识领域中的单一偶在性增长为社会实践中的双重偶在性,这种双重偶在性比简单社会的单一偶在性需要更为复杂的期望结构,且其密切依赖的前提是期望的期望。在此情境中,所有主体的社会体验和行动都具有双重关联性:“在一个层次上,是直接的行为期望,即某人对他人行为所持期望得以兑现或落空;在另一个层次上,则需要判断某人自己的行为对他人而言意味着什么。规范性的功能——也就是法律的功能——只能出现在两个层次的结合中。”^[15]卢曼进一步将期望细化为认知期望和规范期望,前者指当期望一旦遭遇失望就去适应现实时,这种期望就被体验为认知性的;后者指当某人并没有遵循期望行事时,我们并不会因此放弃期望。^[16]通过认知期望和规范期望的分化,社会可以对适应现实还是维持期望进行折中性的排列组合。^[17]通过这种不断组合,社会可以把行为期望制度化为认知性的,只要能够实现社会的依法治理这一普法的直接目的,那么社会成员改变期望以适应现实的行动就不会遭到指责。而普法的本质是实现社会的安定有序,如果社会的稳定性和期望整合更值得追求,那么社会就会把期望落实到规范领域并加以明确表述,这也可以侧面揭示国家不断调整普法策略以实现从认知期望到规范期望的渐次转变的深刻原因。

普者与受众二者的认知期望迥然有别。国家对普法的认知期望主要着眼于社会的有效治理,实现社会秩序的和谐稳定;而民众对普法的认知期望则是如何通过了解法律规定来最大程度地维护自身的切身权益。如果二者的认知期望恰好一致,则可实现双赢的普法效果,普者规范期望的目的轻松达到。但由于社会系统的高度复杂性和主体追求权益

[14] 必学内容为宪法、行政诉讼法、义务教育法、集会游行示威法、国旗法,选学内容为土地管理法、森林法、水法、矿产资源法、军事设施保护法、文物保护法、食品卫生法、计划生育条例等,与“一五”规划所要求的宣传内容相比,具有一定的灵活性,主要是针对不同的宣传对象而有所选择。

[15] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第74页。

[16] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第81页。

[17] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第83页。

的多样性,受众的认知期望和国家的普法期望不乏背离之面向,受众极易避开法律系统而通过其他系统如习惯规范系统、政治系统等去实现自己的认知期望,从而导致普者规范期望的落空。比如2007年前后,国内许多城市房价陡然攀升,城中村改造成为官方追求城市环境改良的重要手段,官方和房地产商均看中了其中隐含的巨大利益,但由于法规及规章规定的补偿数额与市价差距明显而与部分居民发生激烈冲突,不仅导致了不少强拆甚至“血拆”事件,而且产生了不少闻名全国的“钉子户”。尽管也有民众拿起法律武器维护自身权益,但所占比例极小;进一步地,即使走了司法程序,一旦法院没有满足他们的诉讼请求,他们也和多数民众一样是“信访不信法”,决意通过自身的努力去维护自己认为“合法”或“合理”的权利。传统的“清官情结”又使他们坚信上级机关尤其是高层领导才能为自己主持公道,从而不辞劳苦地四处奔波去寻求属于自身的“正义”。这不仅极大浪费了民众的人力和物力资源,而且也与既定法律秩序背道而驰,普者的规范期望往往消解于无形之间。而国家普法的目的正是要遏制或者改变受众与法律系统冲突的认知期望,进而促进二者规范期望的一致。

“四五”规划紧紧围绕依法治国基本方略展开,重在提高公民的法律素质,其定位目标为“两个转变,两个提高”。^[18] 为了实现这一目标,官方不仅完善了普法前十五年已初步形成的党委领导、政府实施、人大监督、全社会积极参与的普法机制,而且于2005年1月提出了普法总结验收的22条标准。这说明普法已经步入“过程——结果”二者并重的阶段,克服了此前只重过程、无视结果的弊端,标志着常态化、体系化的普法机制初步形成。普法系统在与作为其环境的其他系统的相互“激扰”中不断完善自身,更能适应周围的环境,促进普者规范期望的实现。

有学者认为,我国形成的普法经验是“立足于现实条件,着眼于现实需要,服务于法制建设发展,向有接受教育能力的公民进行最基本的法律知识的普及”。^[19] 但普法也有自身的限度,普法可以让更多的公民知晓法律知识,但不一定能使之遵守法律。官方对此当然不会弃之不顾,“五五”普法规划就体现了让民众从知法到守法的努力,不仅首次把占我国人口大多数的农民列为重点普法对象,而且特别注重对不同受众的特定主题宣传,如强力推出的“法律六进”活动,^[20] 就体现了官方将普法逐步推向深入的意旨。这是普法部门总结经验教训的结果,即按照不同的受众有的放矢,重点普及与各类群体密切相关的法律知识,使普法更接地气——贴近受众的需求,力争普有所值、学有所用。客观地讲,这是普法质量的明显提升,也是官方为了取得普法实效不断改进普法策略的结果。“真正与规范对立的不是事实性,而是认知性;在遭遇失望时,我们只能在规范性和认知性的两种立场中作出有意义的选择,而不是在规范性和事实性之间作出选择。”^[21] 在此基础上,伴随着中国特色社会主义法律体系初步形成,“六五”普法规划要求在“五五”普法规划提

[18] 即努力实现由提高全民法律意识向提高法律素质的转变,全面提高公民特别是领导干部的素质;努力实现由注重依靠行政手段管理向注重用法律手段管理的转变,不断提高社会的法律化管理水平。

[19] 施英:《为“法治”普路——二十年普法回顾与瞻望》,《中国人大》2006年第9期,第21页。

[20] 即法律进机关、法律进乡村、法律进社区、法律进学校、法律进企业、法律进单位。

[21] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第82页。

出的开展“法律六进”主题宣传活动的的基础上,实现法制宣传教育的全覆盖。^[22]与以前的普法规划相比,“六五”普法规划更为看重法律意识、法律观念和行为习惯的作用,认为普法的重点已由“法律知识的传播转向法制观念的养成”。^[23]普法策略不断调整的事实说明,普法受众“在实际经验和行为中绕过那些规则永远是有可能的,只要人们有能力实际而具体的对期望进行期望或对期望的期望进行期望”,^[24]而普者必须通过规范性的期望的期望的辗转历程,把双方不同的期望类型纳入到可以进行规范调整的范围,实现培育受众法律意识的目的。

有学者认为,“(中国的)普法运动所采用的政策并不遵从精确的时间表,也不制定一套精细的规则。国家的精英也许对运动阶段的结束确立一个目标指向,但他们不能肯定目标将会实现。”^[25]但笔者以为,普法的目的是为了让全体公民知法而守法,普法的本质是实现社会的依法治理,最终维持社会的安定有序。这正是官方不遗余力推行普法的深层动因。2001至2016年以提升民众的法治观念为主的普法也就容易理解,目的是为市场经济的发展保驾护航;形成“过程——结果”的双重控制的普法机制是对前十五年普法的深刻反思与总结,同时也为以后的持续普法奠定基础。前十五年普法只重过程不重结果,对普法欲达到何种结果缺乏考核监督,而从“四五”普法起就形成了过程结果兼重机制,这是普法监督机制的质变,对提升普法实效意义非凡。无论是普者普法策略的调整,还是受众法治观念的提升,均体现了系统论之期望理论的认识规律——“只有在规范期望和认知期望的类型选择是可期望的情况下,相应的类型分化才能得以实现:正是在这种条件下,社会层次上的期望类型的分化才能获得调整,并因而可以被预见,因此他人期望的可期望性是人类共同生活的基本成就。”^[26]结合普法的具体情形,可以这样理解,规范性期望是一种坚持抑或抵抗、违背既定规范秩序的期望,认知性期望则是可以通过主体的后天学习、理解、认知而逐步改变的期望。民众的认知性期望可以通过自我调整系统适应外在环境的不断激扰,无需专门法律规范的干涉。普法作为官方大力推行的制度性运动,主要关注规范性期望。这种规范性期望是促使包括官员和民众在内的一切公民以守法的方式实现的期望。普法的目的只是在于尽可能地减少当事人采用“信访不信法”式“讨价还价”抵抗或逃避法律适用的行为,提升官方和民众对未来期望的确定性,渐次引导民众将自身的行为嵌入法律秩序的轨道,实现普者的规范期望。因此,没有必要也不可能消除主体的多元认知期望,普法只要能够促进主体的认知期望向规范期望转变,就可以变指向期望的多元取向为指向规则的一元取向,不断提高受众的法治观念和法律意识。

三 多重悖论的超越:从倚重形式到提升实效

普法三十年来,法律知识得到空前传播并逐步渗入民众生活的方方面面,法律对民众

[22] 《中宣部司法部联合召开会议部署“六五”普法规划》,《人民日报》2011年5月22日第4版。

[23] 廖盛芳:《解读“六五”普法决议:让法制观念深入人心》,《今日中国论坛》2011年第6期,第62页。

[24] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第83页。

[25] [美]汤森、沃马克著:《中国政治》,顾速、董方译,江苏人民出版社2003年版,第216页。

[26] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第89页。

的影响力与日俱增,法律对社会的重要性日益凸显。但普法的实效仍不尽人意,“作为理念的和由国家推进的‘法治’的正当性得到进一步加强,而法治的实惠却并没有落实”,^[27]甚至呈现出“法律知识在社会生活中的全面普及趋势与法律公信力的弱化衰退趋势严重背离”的奇特景观。^[28] 普法展示出多种知识与事实的二律背反:有官方不遗余力的外在灌输,而无民众真诚的内心皈依;有政府坚持不懈的豪情推进,而乏民众积极参与的实际回应;有法律精英立法定规的踌躇满志,而缺民众用法守法的内在动力。反观三十年来的普法,无论是“把法律交给亿万人民”,^[29]还是“让人民掌握法律”,^[30]都蕴含了这样一个预设:人民对法律是近乎无知的,^[31]这就难免会导致普者与受众之间的悖论。从心理学上讲,无论是普者还是受众,都有认为自己的认知是正确的倾向。代表精英价值观的普者与代表民众价值观的受众在对普法的认知上往往会产生疏离,这种疏离植根于移植的泰西之法与本土习惯规范之抵牾。这种抵牾可能是普法未能取得普者预期效果的深层原因之一,因为其中充斥了普者太多的“独语”,缺乏普者与受众之间的“对话”。^[32] 以系统论的期望理论和反身性理论来看,就是官方对普法系统及其环境的复杂性认识不足,缺乏普者与受众之间的沟通。而系统论的分析起点正是社会系统的复杂性和偶在性,要洞悉社会系统的复杂性就必须通过“二阶观察”——观察的观察方能实现。这种蕴含双重偶在性的社会复杂性造就了所有社会体验和行动都具有双重关联性:“在一个层次上,是直接的行为期望,即某人对他人行为所持期望得以兑现或落空;在另一个层次上,则需要判断某人自己的行为对他人的期望而言意味着什么。规范的功能——也就是法律的功能只能出现在这两个层次的结合中。”^[33] 以卢曼的期望理论来审视三十年来的普法,可以发现官方过于专注普者的期望而忽视受众的期望,普者更未在受众期望的基础上提出新的期望。普者既对受众的需要照顾不够,又对法治的精神解释不足,普法收效甚微即在情理之中。

普法所呈现的悖论并不止于此,尚存在普法系统与法律本身(立法系统)的悖论、普法系统与守法系统的悖论等等。如关于行人与机动车在交通事故中责任分配的相关立法就彰显了这两类悖论。二十世纪九十年代,经济的发展致使机动车辆数量陡增,机动车与行人间的交通事故高频累发且不乏行人违章之案例,一些地方性规章率先降低了机动车一方的责任,被媒体称为“行人违章,撞了白撞”。^[34] 客观而言,这些地方性规章的本意在于加强行人和非机动驾驶员的审慎义务,却未料到遭到舆论的极大反弹。2003年《道路

[27] 苏力著:《道路通向城市》,法律出版社2004年版,第21页。

[28] 王称心著:《依法治国评价理论与实践研究》,中国法制出版社2000年版,第353页。

[29] 吴坤:“法”雨润神州,《法制日报》2002年9月16日第1版。

[30] 朱力宇著:《彭真民主法制思想研究》,中国人民大学出版社1999年版,第119页。

[31] 凌斌:《普法、法盲与法治》,《法制与社会发展》2004年第2期,第134页。

[32] 王永杰:《从独语到对话——论当代中国法制宣传的转型》,《复旦学报》2007年第4期,第129页。

[33] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第74页。

[34] 最早是1999年8月30日,沈阳市人民政府发布《沈阳市行人与机动车道路交通事故处理办法》。该办法规定在行人违章闯红灯、不走人行横道线、在机动车道内行走、进入封闭式机动车专用道和在机动车道内逗留等几种情况下,行人与机动车发生交通事故,机动车无违章行为的,行人负全部责任。之后上海、济南、重庆等地也纷纷出台类似规定。

《道路交通安全法》对行人与机动车发生交通事故的责任分配规定未明确规定机动车的无过错责任^[35]——至少在司法实践中仍按过错责任去解决行人与机动车间的交通事故纠纷,也受到不少责难。2007年修订的《道路交通安全法》明确规定了交通事故中机动车的无过错责任,即除了行人或非机动车辆故意撞上机动车的情形外,机动车都要承担赔偿责任,只不过承担赔偿责任的上限为10%。^[36]此条法律规定的本意在于保护人权,凸显以人为本的价值取向,却招致机动车驾驶员群体的强烈不满。新条文实施后,因其对交通事故责任分配的规定欠合理(无论机动车在交通事故中有无过错,均要承担一定赔偿责任),使得交通秩序遭遇到前所未有的复杂性和偶在性:机动车的行驶习惯由合理注意变为高度审慎,行人过马路的习惯由高度审慎转为一般注意,在短短的几年内由于法律规定的急速变化导致了机动车和行人的守法行为都呈现出更大的不确定性。这种立法本身蕴含的悖论不仅令受众有目不暇接之感,而且也增加了受众守法行为的偶在性,引发立法系统与普法系统、普法系统与守法系统之间的多重悖论。又如2011年婚姻法司法解释第三十条规定,对于夫妻一方婚前购买并登记在其名下的不动产,婚后用夫妻共同财产还贷,在双方离婚时对该不动产如无法达成协议,人民法院可以判决该不动产为登记人所有。由于此条司法解释规定的财产分割具有不合理性,一经实施即导致了立法者意想不到的背反性后果:一方面是房产证上未写名字的一方要求加上自己名字的不动产变更登记大量增加;另一方面也使不少恋人将在对方房产证上加上自己的名字作为结婚的必要条件。此条立法规定的本意在于简化离婚财产的分割,却未料到会给家庭关系甚至准家庭关系带来更多的复杂性和偶在性,加剧了人们对未来生活的不确定预期,应当说这绝非立法者的本意。这是普法系统与立法及守法系统产生悖论的又一典型实例。这些悖论固然可怕,更可怕的是我们尚未发现或者不能发现悖论。“当一个观察者持续寻找一个终极实在、一个结论性的公式、一个最后的同一性时,观察者将看到悖论。”^[37]对于普法而言,由于普者与受众存在不同的认知期望,可能会导致其中一方失望,为了处理这类失望,必须探寻二者期望脉络的同一化,最终达致以规范期望为核心的法律规则。无论如何,“法律首先不是一种强制命令,而是促进期望”。^[38]不断完善普者与受众之间的沟通机制是超越普法与立法之悖论的有效路径。欲超越普法系统与立法系统之间的悖论,普者则要将受众的期望源源不断地反馈给立法者,立法者亦适时回应并提出自身的期望,在这两方期望的反复交错碰撞中制定出契合中国本土的良法。欲超越普法系统与守法系统之间的悖论,普者首先要特别注重受众的心理需求和现实需求,实现法律促进普者与受众之间期望

[35] 《中华人民共和国道路交通安全法》(2003年10月28日通过)第76条规定,机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生交通事故的,由机动车一方承担责任;但是,有证据证明非机动车驾驶人、行人违反道路交通安全法律、法规,机动车驾驶人已经采取必要处置措施的,减轻机动车一方的责任。

[36] 《中华人民共和国道路交通安全法》(2007年12月29日通过)第76条规定,机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生交通事故的,非机动车驾驶人、行人没有过错的,由机动车一方承担赔偿责任;有证据证明非机动车驾驶人、行人有过错的,根据过错程度适当减轻机动车一方的赔偿责任;机动车一方没有过错的,承担不超过10%的赔偿责任。

[37] Niklas Luhmann. *Essays on Self-reference*. New York: Columbia University Press, 1990, p. 140.

[38] [德]卢曼著:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社2013年版,第134页。

合作的功能。“人天生都有对权利的冲动”；^[39]“法规是否具有说服力,主要取决是否符合相关当事人的利益”；^[40]“遵循或诉诸法律必定是法律可能给人们带来各种便利和利益,包括心理和感情上的利益”。^[41]因此,将利益观充实到普法系统中去,让受众权衡其利弊得失,则必能促进受众的守法意识,普法实效也会事半功倍。如果仍然抱定“普法必能知法、知法必能守法”的单向逻辑,那就又犯了低估社会系统复杂性和法律系统偶在性的错误。当然,类似普法系统与守法系统之间的悖论也警示我们,普法必须注重受众的利益及其辐射效应,须知受众对法律的信任程度是检验普法效果的试金石,受众信任法律会降低法律运行中的复杂性和偶在性,促进受众守法意识的形成。超越普法系统与守法系统之间的悖论还应特别注重法律实践的重要性。“法律的生命力在于实施……广大公务员尤其是各级领导干部要充分认识依法行政、公正司法是法制宣传教育最有效的实践。”^[42]这种法制宣传教育具有强大的文化辐射功能。普法作为一个系统包括两个子系统,一个是国家普法系统,另一个是社会普法系统。这两个子系统的一方主体(普者)在推进普法的目标上均是积极的,但另一方主体(受众)对普法的心理认知却迥然有异:受众在普者直接运行的国家普法系统中处于被动接受地位,而在普者间接运行的社会普法系统中却处于主动认知地位。前文重点论述了国家普法系统,社会普法系统则形式多样,包括民间的普法宣传、大众传媒的法治报道抑或公民依法维权抗争等一系列活动。在某些情况下,社会普法系统会比国家普法系统取得更好的效果。之所以如此,是因为民众接受到的法律知识无论是途径、内容、形式等都远远超过官方所普之法,尤其是21世纪以来在手机、互联网日渐普及的情况下。这就要求国家也要不断完善普法策略,在国家普法系统正常运转的同时,更加重视社会普法系统的运作,才能取得更为突出的普法实效。在系统论的视阈中,通过二阶观察对社会功能分化的外部环境和内部系统的二维透视,发现每个功能子系统都有自己的独特符码,其中法律系统的二元符码是合法\非法,这种二元符码“指系统运作的观察,能通过将合法\非法价值归咎于哪些运行被识别”。^[43]不能否认,法律系统的基本单位仍然是沟通,而沟通与沟通之间的可连接性是法律系统能否维持自身系统\环境区分的关键。具体到普法系统这个法律系统的子系统而言,普法的实效可以通过受众守法\违法的二元符码来衡量。为了取得更为理想的普法效果,有必要将国家普法系统与社会普法系统对接,尽可能地利用现代高科技手段加大社会普法系统的辐射面和宣传力。

结 语

客观而言,国家经过三十年坚持不懈地大力推进普法,取得的成绩不容否定:“四五”

[39] [德]黑格尔著:《法哲学原理》,范扬、张启泰译,商务印书馆1961年版,第29页。

[40] [德]托马斯·莱塞尔著:《法社会学导论》,高旭军译,上海人民出版社2011年版,第310页。

[41] 苏力著:《制度是如何形成的》,中山大学出版社1999年版,第247页。

[42] 《全国人民代表大会常务委员会关于进一步加强法制宣传教育的决议》,《人民日报》2011年4月23日第4版。

[43] Niklas Luhmann. *Law as a Social System*. Oxford University press, 2004, p. 94.

普法验收时,已经形成“过程——结果”双重控制的普法机制;“六五”普法收官时,“法治”大词成为神州大地的流行话语,民众的法治观念逐步增强。尽管仍然存在诸如普法系统与立法、守法等系统之间的悖论,但也无需对这些悖论诚惶诚恐。悖论的出现是社会系统运行的常态,不断超越悖论正是对社会系统的更新与完善。“‘悖论生产性’的最终动力正是来源于去悖论,并建构有意义的自我描述。”^[44]推进普法的过程就是一步步超越悖论不断提高实效的艰难之旅。普法既要持续进行,亦须不断完善,尤其是要实现普法系统与作为其环境的其他系统的协调一致。普法系统不仅无法脱离其所处的环境,而且要受到系统内部各种因素的相互“激扰”和外部环境中的政治系统、经济系统以及民众信仰系统等其他系统的错综复杂的“干涉”。欲实现普法的“稳定的回应模式”,普法系统就必须与作为其环境的其他系统形成结构耦合,其中最重要的就是要促进普者期望系统与受众期望系统的运行耦合乃至结构耦合,从而取得普法实效。

[**Abstract**] Popularization of law is a special campaign carried out by the Chinese government for the dissemination of legal knowledge and cultivation of the consciousness of the rule of law. The objective of the campaign during the period between 1986 and 2000 was to shape a legal order and the strategy adopted to achieve this objective was to change the state governance mode from that of political control to that of governance by law. The objective of the campaign during the period between 2001 and 2016 was to enhance the consciousness of the rule of law and the strategy adopted to achieve this objective was to promote the transformation of the expectation of the audience from cognitive expectation to normative expectation. After three decades of efforts, China has established a primary “process-result” dual control mechanism and, while adhering to the normal operation of the state system of popularization of law, has been continuously enhancing the effectiveness and the influence the social system of popularization of law. However, because of many contradictions resulting from the complexity and the contingent nature of the system, such as those between the popularizers and the audience, between the popularization of law and making of law, and between the popularization of law and the observance of law, the actual effect of the campaign is still not very satisfactory. In the future work of popularization of law, China should strive to resolve these contradictions, gradually strengthen the mechanism for the communication between popularizers and audiences, realize the “structural coupling” between the system of popularization of law and its environment, and shift the emphasis of the work from relying heavily on the form to obtaining actual effect.

(责任编辑:田 夫)

[44] Niklas Luhmann. *Observations on Modernity*. translated by William whobrey. Stanford, CA:Stanford University press, 1998, p. 109.