

做好较长时间应对外部环境变化的法治准备

□ 吴志伟



习近平总书记在2020年4月8日的中央政治局常务委员会会议上指出，“面对严峻复杂的国际疫情和世界经济形势，我们要坚持底线思维，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备”。在全面推进依法治国的背景下，法治是治国理政不可或缺的重要手段。面对外部环境变化，我们也需要做好法治准备，以有力手段应对外部形势的风云变幻。做好法治准备，应从以下几个方面入手。

坚持法治思维。法治思维是以法治价值和法治精神为导向，将法律作为判断是非曲直和定分止争的准绳来认识、分析、处理问题的思维方式。思维方式塑造行为习惯，决定行动策略。受严峻的国际疫情影响，世界政治经济形势会引发“蝴蝶效应”，我国发展的外部环境可能发生重大变化和难以预知的风险。此时更需要坚守法治思维，运用法治方式推动工作进展，化解社会矛盾，平衡各方利益。这既是制度得以维持、规则得以遵守、利益得以维护的必要前提，也是确保应对举措具有合法性和正当性的有效保证。在新的形势下要稳步推进国内经济和社会发展、加强国际交往和协作，更需要坚持法治思维，以维护社会秩序，确保各项工作有序开展，社会秩序平稳运行；坚持法治思维，以良法促进发展、保障善治；坚持法治思维，强化风险治理，预防、规避和消除社会风险；坚持法治思维，保障社会公平正义，增进人民福祉；坚持法治思维，推动全球治理法治化，积极争取中国在全球治理体系中的话语权。

完善法律规范体系。针对疫情导致

的外部环境变化，要进一步完善法律规范体系，坚持立法先行，做到重大事件应对于法有据。通过完善国内法律规范体系，形成日益良好的法治环境。加强突发公共卫生领域立法，完善传染病防控法律体系，适时调整《国境卫生检疫法》及其实施细则，以回应经济全球化带来的传染病跨境传播风险；科学修订《野生动物保护法》、尽快出台生物安全法等，进一步完善我国突发公共卫生应急法律规范体系。此外还应建立健全涉外法律规范体系，应对外部风险做到有法可依，捍卫我国国家安全和利益。积极参与并推动国际和地区组织立法工作，从国际法领域的跟跑者转变为领跑者，在国际关系处理、国际经济新秩序建立等方面提出中国主张，发出中国声音。

规范法律实施。规范法律实施要做到执法、司法、守法和法律监督的规范化运行。伴随疫情扩散，可能会为经济全球化带来难以估量的负面影响，会导

致涉外投融资、消费服务等经济纠纷增多。行政机关在执法过程中，应做到公开透明、于法有据。对国内外各方主体一视同仁，公平执法。法院对外部环境变化可能引发的涉外法律风险应当进行充分研判，必要时制定专门的司法解释或发布指导性案例，为此类案件的审理提供明确的法律依据，也为涉外企业正确应对法律风险提供行为指引。相关组织（律师协会、涉外法律服务中心等）也应着力提升涉外法律服务，及时发出贸易摩擦预警信息，同时帮助外贸企业检测法律风险，协助外贸企业应对涉外诉讼、仲裁和调解。进一步增强人民群众的守法观念，将对法律的内在尊崇外化为个人依法行事的行为方式，培养起遇到问题找法律的行为习惯，自觉维护法治权威、抵制违法行为，在全社会范围内形成尊法、用法的法治氛围。

培养涉外法治人才。习近平总书记指出，“全面依法治国是一个系统工程，法治人才培养是其重要组成部

分”。疫情之后，国际交往和合作无论是加强还是放缓，我国都需要一批熟知国际法律规定并精于处理涉外法律事务的专门涉外法治人才，他们是依法有效维护国家利益、提升我国国际法治话语权 and 影响力的人才保障。高校作为涉外法治人才培养的主力军，应当制定符合涉外法治人才培养规律的培养方案，培养德法兼修的涉外法治人才。其中，品德教育是第一位的，要筑牢法治人才信仰之基，补足其精神之钙，在处理涉外法律事务中使其牢记使命、责任和风骨；夯实学生法学知识理论基础，增强法学学科同其他学科的交叉融合；有计划地持续支持高校教师、学生到国际组织研修实践，培养法律融合外语、经贸、政治、外交等复合型涉外法治人才。法治人才应对外部环境的变化，不仅需要理论功底，更需要实践经验。涉外政府部门、涉外司法机关、涉外企业、涉外法律服务机构等部门，要为涉外法治人才提供实践机会，并在反复实践中持续培养，不断精进其业务水平和实践能力。

我国所处的外部环境不可能一成不变，要牢固树立忧患意识，坚持底线思维，做好防范举措，从思维、规则、人才培养等各方面入手全面做好较长时间应对外部环境变化的法治准备，牢固筑起抵御外部各种风险挑战的法治之墙。



管制的词义

管制在词典里有两个意思，一是刑罚种类之一，二是强制管理。在法律法规和国家机关日常工作中，管制主要集中在两个领域，即作为刑罚类型的管制和作为行政管理行为的管制。在刑事司法领域，管制是《刑法》明确的刑罚类型，即对罪犯不羁押在监狱、看守所等执行场所中，但限制其一定自由，依法实行社区矫正。判处管制的罪犯仍在原工作单位或者居住地工作、劳动，不中断正常的社会交往，在劳动中同工同酬。

在我国经济学、法学等专业学术研究中，管制与监管、规制等概念较为接近，都指行政机关依法对市场、社会实施的干预行动，通过对某些主体及其行为采取必要的监督管理措施，克服市场失灵的缺陷，维护社会公共利益。这里分析的是行政机关日常工作中而非学术研究中的管制，两者有相似之处，也有明显区别。

行政机关工作中的管制

行政机关在履行职责时，会根据实际情况依法采取必要的管理、控制措施，常见类型有以下几种。

交通管制。包括地面、水域、空中交通管制。地面交通管制，如根据《道路交通安全法》第40条，遇有自然灾害、恶劣气象条件、重大事故等情形，采取其他措施难以保证交通安全时，公安交通管理部门可以实行交通管制。空中交通管制，亦称飞行管制、航空管制，如《通用航空飞行管制条例》第5条规定：“飞行管制部门按照职责分工，负责对通用航空飞行活动实施管理，提供空中交通管制服务”。

公共安全管制。管制对象一般是枪支、爆炸品等可能引发公共安全事件的危险物品。如根据《反恐主义法》第22条，对管制器具、危险化学品、民用爆炸物品，有关行政机关根据需要，在特定区域、特定时间可以决定对生产、进出口、运输、销售、使用、报废实施管制，可以禁止使用现金、实物进行交易或者对交易活动作出其他限制。再如，《枪支管理法》第3条规定：“国家严格管制枪支”；第29条规定：“县级以上地方各级人民政府公安机关可以对局部地区合法配备、配置的枪支采取集中保管等特别管制措施”。

出口管制。2019年12月全国人大常委会法工委向社会公开征求意见的《出口管制法（草案）》及其说明对出口管制的涵义作了界定，即“一国为履行防扩散等国际义务、维护国家安全和利益等目的，对核、生物、武器等特定物项的出口采取禁止或者限制性措施”。从世界范围看，多数国家都通过建立审查、限制措施，防止特定的物品、技术流通或扩散至有关国家和地区。实行出口管制的物品包括战略物资、武器装备、先进技术、历史文物等，如根据《核出口管制条例》第3条，国家对核出口实行严格管制，严格限制铀浓缩设施、设备等物项及其相关材料、材料的出口。

此外，行政机关中还会根据实际情况，依法实施土地用途、应急救援、无线电等领域的管制。如《严重破坏性地震应急预案》第35条规定：“因严重破坏性地震应急的需要，可以在灾区实行特别管制措施”，并明确了有权决定中断干线交通、封锁国境等管制措施的机关。

行政机关实施管制的特点

管制目标强调安全性。安全是管制的首要目标，包括国家安全、公共安全、产业安全、交通



安全等。如《领海及毗连区法》第1条规定：“为行使中华人民共和国对领海的主权和对毗连区的管制权，维护国家安全和海洋权益，制定本法”；《无线电管制规定》第3条规定：“根据维护国家安全、保障国家重大任务、处置重大突发事件等需要，国家可以实施无线电管制”。再如，根据《飞行基本规则》第29条，飞行管制的基本任务都围绕安全目标，包括：监督航空器严格按照批准的计划飞行，禁止未经批准的航空器飞入空中禁区，防止航空器相撞等。

管制权力体现多样性。行政机关实施管制，是通过行政规划、许可、命令、检查、调查、征收、处罚、强制等具体措施来落实的。行政机关一般不会同时使用这些措施，有时候只需其中一两种措施即可以实现预期目的。如果出现法定情形，或者采取的措施没有达到效果时，则要多种手段并用，打“组合拳”。如根据《无线电管制规定》第8条，有关主管部门可以采取的管制措施有：清查、检测、限制使用无线电台（站）及有关设备，监测电磁环境，采取电磁干扰等技术阻断措施。再如，根据《草原防火条例》第22条，出现高温、干旱、大风等高火险天气时，地方政府应当将有关区域划为草原防火管制区，规定管制期限，禁止一切野外用火；进入管制区的车辆，应当取得有关部门颁发的草原防火通行证。

管制权力突出强制性。管制不是通常意义上的监督管理，是强制性极其明显的控制性监督管理。法律法规在规定一般的管制措施时，往往都会配置相应的法律责任和制裁惩戒措施，这是管制措施“组合拳”的重要内容。如《土地管理法》第4条规定：“国家实行土地用途管制制度”，提出的具体措施包括编制土地利用总体规划，规定土地用途，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量等，同时在第七章“法律责任”部分，规定了相应的行政处罚、处分、刑罚措施。再如，出口管制的措施包括出口商品专营、发放出口配额许可证、征收出口关税等。一般来说，出口商要在许可申请材料中如实填写拟出口商品的名称、数量、目的地、用途等信息，并附相关证明文件，主管机关经审查后作出许可决定方能出口。如果出口商弄虚作假，主管机关则可以依法启动检查、调查程序，一旦查实，则依法采取扣留、封存等行政强制措施，必要时还要依法实施行政处罚；构成犯罪的，还要移送司法机关追究刑事责任。



（上接1版头条）

强化精准扶贫精准脱贫攻坚责任，凝聚决战决胜脱贫攻坚的强大合力

习近平总书记强调：“到2020年现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，是党中央向全国人民作出的郑重承诺，必须如期实现，没有任何退路和弹性。”

（上接1版二条）我们党要团结带领人民坚持和发展中国特色社会主义，实现中华民族伟大复兴的中国梦，保证国家安

必须在认识论和方法论高度统一下不断开创中国特色国家安全理论新境界

总体国家安全观是认识论和方法论的高度统一。从认识论看，习近平总书记科学运用马克思主义基本原理，深刻总结我们党维护国家安全的理论和实践，充分汲取中华优秀传统文化精髓，积极借鉴国际安全理论与实践，揭示了国家安全的本质和内涵，科学回答了中国这样一个发展中的社会主义大国如何维护和塑造国家安全的基本问题，标志着我们党对国家安全基本规律的认识实现了历史性飞跃，达到了新的高度和境界。总体国家安全观强调发展是安全的基础、安全是发展的条件，既要善于运用发展成果来夯实国家安全的实力基础，又要善于塑造有利于经济社会发展的安全环境。总体国家安全观还强调坚持人民安全、政治安全、国家利益至上的有机统一，始终把人民安全放在最高位置，把维护党的领导、维护中国特色社会主义制度、维护马克思主义在意识形态领域的指导地位、维护以习近平同志为核心的党中央权威作为政治安全的根本，坚持国家利益高于地方利益、整体利益高于局部利益，坚决维护国家主权、安全、发展利益。我国的国体和政体决定了党、人民和国家是一个共同体，决定了人民安全、政治安全、国家利益至上三者是紧密关联、相辅相成的，实现三者有机统一就实现了人民安

居乐业、党的长期执政、国家长治久安。这是中国特色国家安全理论的本质特征。

从方法论看，习近平总书记运用总体的战略思维和宽广的世界眼光来把握国家安全，运用全面系统和辩证协调的思想方法来谋划国家安全战略，提出维护国家安全的基本原则，要求既重视发展问题又重视安全问题、既重视外部安全又重视内部安全、既重视国土安全又重视国民安全、既重视传统安全又重视非传统安全、既重视自身安全又重视共同安全。总体国家安全观强调必须把科学统筹作为国家安全的根本方法，把攸关国家安全的主要因素都放到一个系统里来总体谋划，把国家安全置于中国特色社会主义事业全局中来把握，统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事，既立足当前又着眼长远，既整体推进又突出重点，既讲原则性又讲策略性，既讲需求又讲能力，实现平衡兼顾、贯通驾驭。总体国家安全观还充分体现开放性和动态性，强调与时俱进，针对国家安全面临的新问题和新挑战及时调整应对思路和策略手段；强调维护安全和塑造安全并重，塑造是更高层次更具前瞻性的维护，要在促进全球普遍安全的过程中更加有力地维护我国自身的安全。

必须在理论创新和实践创新相互促进中不断开创中国特色国家安全工作新局面

总体国家安全观形成和发展的过程就是理论创新和实践创新相互促进的过程。从理论创新看，习近平总书记开创性地提出总体国家安全观，构建了中国特色国家安全理论体系，即以国家利益至上为准则，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托。习近平总书记还提出并深入阐发了一系列具有原创性、时代性的新理念新思想新战略。比如，提出人民安全这个最具创造性的理念，把人民安全作为国家安全的根本目的，回应人民对国家安全的新期待，满足国家民

安这个人民群众最基本、最普遍的愿望。这是习近平新时代中国特色社会主义思想坚持以人民为中心的丰富内涵在国家安全领域的集中体现。提出网络安全观，指明网络安全是整体的而不是割裂的、是动态的而不是静态的、是开放的而不是封闭的、是相对的而不是绝对的、是共同的而不是孤立的，倡导尊重网络主权、推进全球互联网治理体系变革、构建网络命运共同体。提出生物安全观，强调生物安全问题已经成为全世界、全人类面临的重大生存和发展威胁之一，必须从保护人民健康、保障国家安全、维护国家长治久安的高度，把生物安全纳入国家安全体系；要全面研究全球生物安全环境、形势和面临的挑战、风险，深入分析我国生物安全的基本状况和基础条件，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力。提出共同、综合、合作、可持续的国际安全观，指明安全问题的联动性、跨国性、多样性更加突出，主张走共建、共享、共赢的安全之路，推动全球安全治理体系朝着更加公平、更加合理、更加有效的方向发展，实现普遍安全、平等安全、包容安全。这些思想及其构成的理论体系都充分彰显中国特色国家安全的价值理念。

从实践创新看，总体国家安全观是维护和塑造中国特色大国安全的行动指南，蕴含着中国特色国家安全工作思路和机制路径，具有重要的实践针对性。按照总体国家安全观的要求，必须坚持党对国家安全工作的绝对领导，实施更为有力的统领和协调。这是社会主义制度的必然政治要求，是维护国家安全和

时，进一步完善国家安全战略和国家安全政策的顶层设计，制定了中华人民共和国历史上第一部《国家安全战略纲要》和中共中央第一个《关于加强国家安全的意见》，明确了国家安全的总体部署并全面贯彻实施；进一步完善国家安全法治体系，制定并全面实施《中华人民共和国国家安全法》等一系列法律，加快推动出台生物安全法和构建国家生物安全法律法规体系、制度保障体系，大力提升国家安全工作法治化水平；按照“十三五”发展规划纲要的要求，切实加强国家安全教育；坚持以政治建设为统领，加强国家安全系统党的建设，教育引导国家安全部门和各级干部增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，建设一支忠诚可靠的国家安全队伍。此外，以国家安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系、设立“全民国家安全教育日”并开展多种宣传活动为抓手，加强新闻报道和舆论引导，增进全党全民国家安全意识，推动全社会形成维护国家安全的强大合力，为维护国家安全提供坚实的社会基础和有利的舆论环境。

在实现中华民族伟大复兴的新征程上，只要我们坚持总体国家安全观这一纲领性思想，坚持走中国特色国家安全道路，立足国际秩序大变局来把握规律、立足防范风险的大前提来统筹、立足我国发展重要战略机遇期来谋划；保持战略定力、战略自信、战略耐心，提高战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维能力，发扬斗争精神、增强斗争本领；既严密防范各种安全风险集聚交汇形成风险综合体，守住不发生系统性风险和不犯颠覆性错误的底线；又善于观大势，加强战略谋划，主动塑造内外安全环境，加强对国家安全形势的跟踪研判，力求在变局中把握规律、在乱象中趋利避害、在斗争中争取主动，不断塑造总体有利的国家安全战略态势，就能把维护国家安全的战略主动权牢牢掌握在自己手中，不断开创新时代国家安全工作新局面，为顺利推进新时代中国特色社会主义发展的战略安排提供强有力的安全保障。

（作者系中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副院长、教授）