

习近平新时代中国特色社会主义思想研究

法治与国家治理^{*}

马怀德

摘要：法治是治国理政的基本方式。无论是国家治理体系的完善，还是国家治理能力的提升，法治都扮演着“轨道”角色，即发挥着规范、引领和保障作用。法治是国家治理体系的依托，是国家治理能力的体现，是国家治理效能的保证。坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，才能充分发挥法治的规范、引领和保障作用，不断完善国家治理体系，提升国家治理能力，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

关键词：习近平法治思想；法治；国家治理体系；国家治理能力

中图分类号：D630;D920 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2022) 08-0005-07

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2022.08.002

作者简介：马怀德，中国政法大学教授

在人类历史上，各国人民都在努力探索适合本国国情的国家治理方式，致力于提高人民生活水平，维护社会长治久安，推动国家繁荣富强。经过漫长的艰辛探索，法治逐渐成为国际社会普遍认可的国家治理方式，也是人类文明的重要标志。中华人民共和国成立以来，中国共产党团结带领中国人民开辟中国特色社会主义道路，并在长期实践探索中逐步形成中国特色社会主义制度，我国国家治理体系和治理能力就是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。党的十八大以来，中国共产党进一步深刻总结推进法治建设的经验与做法，将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，推动中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，并围绕法治与国家治理之间的关系，创造性地提出了“在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大理论命题。为解读这一命题的基本内涵及其当代意义，我们需要探讨：法治为什么会成为治国理政的基本方式？法治体系在国家治理体系中处于什么地位？国家治理体系由哪些要素构成？如何在法治轨道上完善国家治理体系？国家治理能力由哪些要素构成？如何在法治轨道上提高国家治理能力？本文将国家治理体系和国家治理能力的界分为基本逻辑，尝试对上述问题进行梳理，构建法治和国家治理之间的基本分析框架。

一、命题提出的背景和基本内涵

随着全面依法治国被纳入“四个全面”战略布局，我国社会主义法治国家建设加速推进，法治对全面建设社会主义现代化国家的保障作用日益凸显。在党的十八届四中全会上，习近平总书记首次明确提出“在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大理论命题。在中央全面依

^{*} 本文系教育部哲学社会科学重大专项项目“习近平法治思想与中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系创新研究”（项目编号：2022JZD003）的阶段性成果。

依法治国工作会议上,习近平总书记进一步把“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面依法治国的重大战略任务加以部署,该命题也成为习近平法治思想的核心要义之一。在中央全面依法治国委员会第三次会议上,习近平总书记在讲话中又提出“坚持全面依法治国,夯实中国之治的制度根基”。习近平总书记围绕法治与国家治理这对范畴的系列重要论述,深刻揭示出两者之间息息相关的内在逻辑以及法治对于实现国家治理现代化的重大意义。

“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。……国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^①法治是国家治理体系的依托,是国家治理能力的体现,是国家治理效能的保证。无论是国家治理体系的完善,还是国家治理能力的提升,法治都扮演着“轨道”角色,即发挥着规范、引领和保障作用。党的十八大以来,习近平总书记基于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的战略思想,深刻阐释了依法治国与国家治理的关系、法治体系与国家治理体系的关系、依法执政和依法行政与国家治理能力的关系、国家治理法治化与国家治理现代化的关系等一系列重大理论问题,提出了立法、执法、司法、守法、法治人才培养等方面的重大部署,夯实了中国之治的制度根基。

第一,法治是人类文明的重要成果。习近平总书记指出:“法治是人类政治文明的重要成果,是现代社会治理的基本手段。”^②“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题,也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界近现代史,凡是顺利实现现代化的国家,没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反,一些国家虽然也一度实现快速发展,但并没有顺利迈进现代化的门槛,而是陷入这样或那样的‘陷阱’,出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”^③法治既是现代文明的重要成果,又是现代文明的重要标志,是保障公民权利自由、维护社会和谐稳定、促进社会公平正义、确保国家长治久安的最可靠方式。治国理政须臾离不开法治,法治化既是现代化的应有之义,也是现代化的必由之路。

第二,全面依法治国是国家治理现代化的必由之路。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”^④法治的精髓是良法善治,国家治理法治化最终也体现为国家制定良好的法律并得到普遍的有效实施。法治对国家治理体系起着规范、引领和保障作用,只有在法治轨道上,国家治理体系才能越来越科学,越来越成熟,越来越定型,越来越向现代化迈进。因此,推进国家治理体系和治理能力现代化,要高度重视法治问题,在立法、执法、司法、守法等方面采取有力措施全面推进依法治国,加快建设社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,为坚持和发展中国特色社会主义制度,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

法律是治国理政最大最重要的规矩。“小智治事,中智治人,大智立法。治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。”^⑤法律制度是中国特色社会主义制度的重要内容和法律体现,它以法律规范的形式凝聚民意共识、确认国家制度、维护社会秩序,并以国家强制力保障中国特色社会主义制度有效运转实施。我国是一个有着14亿多人口的大国,我们党在这样一个大国执政,要保证国家统一、法制统一、政令统一、市场统一,需要秉持法律这个准绳、用好法治这个方式。要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,必须发挥好法治的规范、引领和保障作用。

法治保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性。法治体系提供了作为治理依据的系统完备、科学规范、统一有序、稳定权威的法律规范体系,并拥有一套关于不同位阶法律规范适

① 《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社2014年,第91页。

② 习近平:《坚持合作创新法治共赢 携手开展全球安全治理——在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲》,《人民日报》2017年9月27日,第2版。

③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,北京:中央文献出版社2015年,第12页。

④ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第3页。

⑤ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第12页。

用的法律实施技术,保障法律实施与规范权力运行的法治实施体系、法治保障体系和法治监督体系,以及系统完备的党内法规体系。作为国家治理体系的重要组成部分,法治体系自身的系统性、规范性、协调性、稳定性凸显了国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性。同时,只有全面推进依法治国,才能实现法治体系的系统性、规范性、协调性、稳定性,才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性,最大限度凝聚社会共识。

法治为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。“推进国家治理体系和治理能力现代化,必须坚持依法治国,为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。”^①我国宪法和法律确认了中国共产党的执政地位,确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位,规定了人民当家作主的根本政治制度,规定了以马克思主义为指导的意识形态根本制度,规定了中国特色社会主义各项基本制度和重要制度,为党和国家事业发展以及国家治理提供了最基本最稳定最可靠的制度保障。

第三,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用。法治是治国理政的基本方式,法治体系是国家治理体系的骨干工程。要坚持和完善中国特色社会主义法治体系,通过充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用,将制度优势转化成治理效能,全面提高国家治理能力。

法治对于国家治理体系具有“固根本”的规范作用。中华人民共和国成立70多年来,党和国家厉行法治,我国宪法法律确认和巩固了国家根本制度、基本制度、重要制度,具体包括社会主义制度、中国共产党的领导制度、人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、社会主义基本经济制度等,并运用国家强制力保证实施,它们构成了“中国之治”的制度根基,为党和国家事业发展提供了根本性、全局性、长期性的制度保障。通过法治“固根本”“强根基”,保障国家治理体系的根本性、全局性、稳定性和长期性,要着力提高依法治国和依法执政能力。

法治对于全社会成员的行为具有“稳预期”的引导作用。法律规范是规定权利和义务的社会规范,通过“条件假定+行为模式+法律后果”的逻辑结构,对各类行为的要求和后果作出明确规定,确定哪些行为是允许的,哪些行为是禁止的,并明确不同行为的法律后果,从而影响社会成员的行为动机,稳定社会成员的行为预期,引导社会成员作出正确的合法选择。法治意味着国家制定良好的法律获得全社会普遍的遵守。实行法治,通过确立和实施稳定、公开、明确的法律规范与行为准则,能够为全社会成员基于稳定、合理、正当的预期对各种关系和行为进行判断并作出选择提供指引,有利于全社会稳定预期、提振信心,实现安定有序。

法治对于国家和社会发展具有“利长远”的保障作用。“我们提出全面推进依法治国,坚定不移厉行法治,一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。”^②中外历史经验和教训都表明,法治兴则国家兴,法治衰则国家乱。我国社会主义法治凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践经验,凝聚着中华民族治理国家的智慧和人类制度文明的精髓,是制度之治最基本最稳定最可靠的保障,有利于巩固党的执政地位,改善党的执政方式,提高党的执政能力。厉行法治,能够为人民安居乐业、社会和谐稳定、党和国家长治久安提供根本性、全局性、长期性的制度保障。

二、法治体系是国家治理体系的骨干工程

习近平总书记强调:“法治体系是国家治理体系的骨干工程。必须加快形成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,形成完善的党内法规体系。”^③法治体系蕴含国家治理体系的所有要素,是国家治理体系成熟定型的重要标志,也在国家治理体系中发挥主要作用。法治体系构成国家治理体系的骨干工程。

法治体系蕴含国家治理体系的所有要素。一般而言,国家治理体系是由治理国家的各项制度执

① 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第12—13页。

② 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第12—13页。

③ 习近平:《论坚持全面依法治国》,北京:中央文献出版社2020年,第112页。

行的主体、方式、程序、效果等要素构成的系统。中国特色社会主义法治体系包含五个部分：一是完备的法律规范体系，二是高效的法治实施体系，三是严密的法治监督体系，四是有力的法治保障体系，五是完善的党内法规体系。这五个方面涉及制度执行的主体、方式、程序、效果等内容，蕴含国家治理体系的所有要素，是法治体系在国家治理体系中发挥主要作用的逻辑前提。要素不全的体系无法发挥主要作用，更不可能成为国家治理体系的骨干工程。

法治体系是国家治理体系成熟定型的重要标志。习近平总书记指出：“今天，摆在我们面前的一项重大历史任务，就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”^①党的十九大报告指出，从2020年到2035年，法治国家、法治政府、法治社会基本建成，各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现。从2035年到21世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗15年，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时，就能全面实现国家治理体系和治理能力现代化。从制度特性来看，法治体系是国家治理体系走向成熟定型的重要标志。中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义制度的法律表现形式。法治体系通过成熟定型的制度体系，为国家治理体系现代化提供更完备、更稳定、更管用的根本保障。

法治体系在国家治理体系中发挥主要作用。“实践证明，通过宪法法律确认和巩固国家根本制度、基本制度、重要制度，并运用国家强制力保证实施，保障了国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性。”^②法治体系是中国特色社会主义制度的重要内容，作为制度之治的根本保障，也对其他国家制度发挥规范、引领和保障作用，在国家治理体系中起着固根本、稳预期、利长远的重要作用，为中国特色社会主义制度行稳致远保驾护航，为推进国家治理体系和治理能力现代化强本固基。特别是我国宪法作为国家的根本法，作为治国安邦的总章程，规定了中国特色社会主义各项根本制度、基本制度和重要制度，为国家治理提供了最基本最稳定最可靠的制度保障。

三、国家治理体系的构成

国家治理体系是一个国家制度的集中体现。“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。”^③从不同的维度来看，国家治理体系包含不同的制度要素。

从制度内容来看，国家治理体系包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域的体制机制和制度安排。党的十九届四中全会《决定》对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化进行了任务部署，具体包括坚持和完善党的领导制度体系、人民当家作主制度体系、中国特色社会主义法治体系、中国特色社会主义行政体制、社会主义市场经济制度、繁荣发展社会主义先进文化的制度、统筹城乡的民生保障制度、共建共治共享的社会治理制度、生态文明制度体系、党对人民军队的绝对领导制度、“一国两制”制度体系、独立自主的和平外交政策、党和国家监督体系等。这些内容涵盖经济、政治、文化、社会等各方面制度，它们共同构成了国家治理体系。

从制度的表现方式来看，国家治理体系包括法律规范、党内法规、党内规范性文件、行政规范性文件等不同制度载体。法律规范是国家制定或认可，并由国家强制力保证实施的社会规范。我国的法律规范包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章等。党内法规是党的中央组织、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。^④行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由行政机关或者经法律、

① 《习近平谈治国理政》，第104—105页。

② 习近平：《论坚持全面依法治国》，第272页。

③ 《习近平谈治国理政》，第91页。

④ 《中国共产党党内法规制定条例》第3条。

法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文。^①这些制度载体的制定主体、调整对象、制定程序、制度效力各不相同,也共同构成了国家治理体系。

从制度构成来看,国家治理体系包括根本制度、基本制度、重要制度等不同形式。根本制度,是指在中国特色社会主义制度中起顶层决定性、全域覆盖性、全局指导性作用的制度,比如党的集中统一领导是根本领导制度,人民代表大会制度是根本政治制度。基本制度,是指通过贯彻和体现国家政治生活、经济生活的基本原则,对国家经济社会发展等产生重大影响的制度,比如中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等是我国的基本政治制度;公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等是我国的基本经济制度。重要制度,是指由根本制度、基本制度派生而来的,国家治理各领域各方面各环节中具体的主体性制度。

四、通过深化法治领域改革推进国家治理体系高质量发展

国家治理体系现代化要求的是良法善治,为此,要坚定不移地推进法治领域改革,系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题,坚决破除束缚全面推进依法治国的体制机制障碍,推进国家治理体系高质量发展。

通过深化立法体制机制改革提高国家制度供给质量。在现代法治国家,立法是国家制度供给的主渠道。我国现行的立法体制机制已经发挥了很好的作用,已经制定出大量适应社会主义市场经济和现代社会管理、国家治理的法律法规。但是,立法的体制机制还需要进一步完善。要完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,立改废释并举,不断提高立法质量和效率;丰富立法形式,可以搞一些“大块头”,也要搞一些“小快灵”,增强立法的针对性、适用性、可操作性;加强重要领域立法,加快我国法域外适用的法律体系建设,以良法保障善治;^②重点解决立法的针对性不足、操作性不强、立法不及时等问题,让法律真正成为社会关系的调节器,真正成为人们行为的准则。

通过完善法治实施体系提高国家治理体系现代化水平。由宪法实施、严格执法、公正司法、全民守法构成的法治实施体系,构成了国家治理体系的主体部分。要健全全面实施宪法的制度机制,推进合宪性审查工作,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,让宪法真正成为治国安邦的总章程;要进一步完善行政执法体制,推进综合执法,合理配置执法力量,规范执法自由裁量权,加大对关系群众切身利益的重点领域的执法力度,确保法律有效实施;要深化司法体制改革,健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制,全面落实司法责任制,完善人权司法保障机制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义;^③要健全守法激励机制,加强对诚信守法行为的保护,提高违法失信行为的成本,引导群众尊法、信法、守法、用法、护法。

通过优化法律实施监督体制机制提高国家治理效能。法律实施情况和效果,直接决定国家治理效能。我国已经制定了很多法律,但法律的实施效果还需要进一步提升。尤其要支持新形式的法律监督制度,拓宽公益诉讼范围;加大对严重违法行为的处罚力度,强化刑事责任追究,让违法者付出应有的代价,遏制各领域的违法行为;健全激励与监督问责机制,确保各级领导干部与公务人员有动力也有压力推动工作,要让党政负责人像抓经济一样抓法治。着重从干部选拔任用入手,把法治建设成效纳入政绩考核评价体系,优先提拔使用法律素质好、依法办事能力强的领导干部。对于在法治建设中领导不力、进展缓慢、成效不彰的单位和领导,应当认真问责,督促改进。

① 《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》(国办发〔2018〕37号)。

② 参见党的十九届四中全会《决定》;习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《求是》2021年第5期。

③ 参见习近平:《论坚持全面依法治国》,第186页。

五、国家治理能力的构成

国家治理体系是一套体制机制、法律法规安排,“国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”。^①国家治理体系是静态的制度体系,国家治理能力则是动态的制度运用。我们可从不同的维度去认识国家治理能力。

从治理主体来看,国家治理能力包括党的执政能力、国家机构的履职能力、人民群众的管理能力。习近平总书记强调:“必须适应国家现代化总进程,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。”^②这里蕴含国家治理能力的三个方面,即党的执政能力、国家机构的履职能力、人民群众的管理能力。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国共产党是我国的执政党和最高政治领导力量,国家治理能力的核心是党的执政能力。我国《宪法》规定权力机关、行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等不同国家机关行使国家权力,国家治理能力的重点是国家机构的履职能力。我国是人民当家作主的社会主义国家,《宪法》第2条第3款明确规定“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”,国家治理能力的基础是人民群众的管理能力。

从治理内容来看,国家治理体系包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的体制机制和制度安排。作为国家制度的具体运用,相应地,国家治理能力也应包括经济治理能力、政治治理能力、文化治理能力、社会治理能力、生态治理能力和治党能力等。同时,经济、政治、文化、社会等领域并非绝对的泾渭分明,很多时候还体现为不同领域、不同事项的融合贯通和相互联系,因此,国家治理能力还包括应对不同领域、不同事项的综合治理能力。

从治理过程来看,国家治理是在党领导下管理国家的制度体系及其运用,涵盖立法、决策制定、法律和决策执行、以司法为核心的争议解决等内容。相应地,国家治理能力也应包括立法能力、决策能力、法律和决策执行能力以及争议解决能力等要素。其中,立法能力和决策能力属于确立制度的能力,法律和决策执行能力属于执行制度的能力,争议解决能力属于解决制度适用过程中相关争议的能力,它们涵盖了国家治理的全过程。

六、提高国家治理能力,统筹推进国家治理科学化、民主化、法治化

国家治理现代化的标志是国家治理的科学化、民主化和法治化。能否坚持依法应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾,统筹推进国家治理科学化、民主化、法治化,是衡量国家治理能力现代化水平的核心指标。党的执政活动、立法机关的立法活动、党政机关的决策活动是国家治理的中心环节,统筹推进国家治理科学化、民主化、法治化,关键要实现执政、立法与决策的科学化、民主化、法治化。同时,在法治轨道上提高国家治理能力,还意味着要处理好改革和法治的关系,要做到在法治下推进改革,在改革中完善法治,实现改革和法治的良性互动。

推进科学执政、民主执政、依法执政。“要善于运用制度和法律治理国家,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”^③中国共产党是长期执政的政党,是改革开放和社会主义现代化建设的领导核心,党的执政活动和执政能力是关系党和国家事业发展、国家治理成效的决定性因素。提高国家治理能力,核心在于要坚持党的领导,不断提高党的执政能力,推进科学执政、民主执政、依法执政。我们党要坚持从中国实际出发,牢牢把握共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会

① 《习近平谈治国理政》,第91页。

② 《习近平谈治国理政》,第104页。

③ 习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,《求是》2019年第4期。

发展规律,以科学的思想、制度和方法治国理政;坚持为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,充分发挥人民群众和社会各方面的积极性、主动性、创造性,严格根据民主决策程序进行决策;增强依法执政意识,大力加强党内法规体系建设,坚持依法治国与依法执政相统一,推进依法执政制度化、规范化、程序化。

推进科学立法、民主立法、依法立法。“以良法促进发展、保障善治。”^①立法是法治国家建设的起点,没有制定良好的法律,越是严格执法就越会导致法律的不公正,还会影响公众守法的信心。立法要尊重和体现客观规律,加强人大对立法工作的组织协调,健全立法起草、论证、协调、审议机制,完善立法项目征集和论证制度,通过立法体制和机制的完善最大限度地减少部门利益和地方利益对立法的不当影响;健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式,开展立法协商,健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制;严格按照立法权限和程序开展立法,立法内容要符合宪法和上位法的规定。^②

推进科学决策、民主决策、依法决策。“党的重大决策都要严格按照程序办事,充分发扬民主,广泛听取意见和建议,做到兼听则明、防止偏听则暗,做到科学决策、民主决策、依法决策。”^③各级党委和政府的重大决策对当地的经济、社会发展、社会稳定和权利保障等事项有重大影响,要通过建立健全相关制度确保科学决策、民主决策、依法决策,将决策权纳入法治轨道。《重大行政决策程序暂行条例》确立了各级政府及其部门在作出重大行政决策时须遵守公众参与、专家论证、合法性审查、风险评估、集体讨论决定等具体制度要求,还要通过相应的党内法规确立各级党委及其部门在作出重大决策时的相关程序要求。要根据党中央和国务院关于依法执政和依法行政的重大决策部署,确保决策的权限合法、实体合法、程序合法,健全和完善科学、民主、依法决策机制,建立和完善重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

处理好改革和法治的关系。全面深化改革和全面依法治国都是“四个全面”战略布局的重要组成部分,在全面建设社会主义现代化国家的伟大征程中,我们同时面临着全面深化改革和全面依法治国的繁重任务。如果不全面深化改革,发展就缺少动力,社会就没有活力,党和国家的事业就不能实现进步和发展;如果不全面依法治国,就无法形成改革过程中的社会共识,国家生活和社会生活就不能有序运行,就难以实现国家长治久安和社会和谐稳定。改革与法治如鸟之两翼、车之两轮,只有做到在法治下推进改革,在改革中完善法治,才能有效提升国家治理现代化水平。^④为此,应坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接,立法主动适应改革需要,积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用,做到重大改革于法有据,改革和法治同步推进,增强改革的穿透力。^⑤在研究改革方案和改革措施时,要同步考虑改革涉及的立法问题,及时提出立法需求和立法建议,推行重大改革要做到于法有据、依法进行,在法治轨道上推行改革措施。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,尽快上升为法律;对实践条件还不成熟、需要先行先试的,按照法定程序作出授权;对不适应改革要求的现行法律法规,要及时修改或废止,再推行改革措施,避免改革措施与现行法律产生矛盾和冲突,从而影响法律的权威性和公信力。加强法律解释工作,及时明确法律规定含义和适用法律依据。^⑥

(责任编辑:罗燕)

(下转第20页)

① 《习近平谈治国理政》(第三卷),北京:外文出版社2020年,第30页。

② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

③ 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届六中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 以解决突出问题为突破口和主抓手 推动党的十八届六中全会精神落到实处》,《人民日报》2017年2月14日,第1版。

④ 参见习近平:《论坚持全面依法治国》,第39—40页。

⑤ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第52页。

⑥ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,第51页。

“我思即我行”也会带来种种预料不到的问题和风险。这就表明，即便开发了技术性能优良的脑机融合技术，也不能无限度使用其“我思即我行”的功能，而是需要加以严格的限制。

但紧接而来的问题是：这个限度应该设在哪里？我们可以假设将脑机接口的应用范围设定为“只治疗不增强”，因为许多技术风险都来自技术从治疗到增强的扩展。但问题是治疗和增强的界限本来就模糊不清，有的脑机接口技术在用于治疗的同时就产生了增强的效果，由此带来了如何区分治疗与增强这个更难解决的新问题。又如，可以限定脑机接口使用的人群和场所，如只让“好人”使用而不让“坏人”使用，只能在“非用不可”时使用，而不能在“可用可不用”时使用，如此等等。但接下来的问题是：由谁来鉴别谁是好人谁是坏人？以及由谁来确定满足何种条件才是“非用不可”的情形？对此无疑需要有专门的脑机融合伦理甚至脑机融合立法的介入、干预和管理，凡此种种问题，都需要专文、专题甚至设置专域来加以具体而深入的探讨。

（责任编辑：周小玲）

“Cogito Is Facio”: The Ontological Implications of Brain-Computer Fusion

XIAO Feng

Abstract: “Cogito ergo sum” (I think, therefore I am) and “facio ergo sum” (I do, therefore I am) respectively take “I think” and “I do” as the “metaphysical fulcrum” for constructing the world picture. Two different ontological positions are thus drawn, reflecting the important distinction between theoretical philosophy and practical philosophy, which represents a philosophical debate that arises inevitably in the era of the division of mental and physical works and the separation of the brain and the machine. The brain-computer fusion created by the brain-computer interface technology mediates the association of “I think, at same time I do”, and realizes the fusion between “my thinking” and “my behavior” with a new type of mind-physical access. It sheds light on our endeavor to re-understand the ontological meaning of cogito, helping us determine between cogito and facio which one is of more ontological primacy and critique the dualism through a new type of mind-object interaction.

Keywords: Cogito; Facio; Brain-Computer Fusion; Brain-Computer Interface Based on Motor Imagery

（上接第11页）

The Rule of Law and National Governance

MA Huaide

Abstract: The rule of law is the basic way to govern the country. Whether it is the improvement of national governance system or the enhancement of national governance capacity, the rule of law plays the role of “track”, that is the role of regulating, leading and guaranteeing. The rule of law is the basis of the national governance system and the embodiment of national governance capacity, guaranteeing national governance effectiveness. Only by promoting the modernization of the national governance system and governance capacity on the track of the rule of law can we give full play to its function of regulating, leading and guaranteeing, constantly improving the national governance system, boosting the national governance capacity, and providing strong rule of law for the comprehensive construction of a modern socialist state.

Keywords: Xi Jinping Thought on the Rule of Law; The Rule of Law; National Governance System; National Governance Capacity