

全面推进依法治国 是实现国家治理体系和 治理能力现代化的重要保证

□ 莫纪宏 / 文

2014年10月23日，党的十八届四中全会审议通过的《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》）以党的文件形式第一次全面和系统地阐述了作为执政党的中国共产党依法执政的各项主张，提出了全面推进依法治国的指导思想、两项总目标、五项原则、六项具体任务和一百八十多项法治改革措施，这是一个指导法治中国建设的纲领性文件，是执政党依法执政的“总抓手”，在党的执政史上具有划时代的理论意义和实践意义。

十八届四中全会通过的《决定》从“全面推进依法治国”的角度对如何推进国家治理体系和治理能力现代化做了比较详细地描述，并将“全面推进依法治国”视为“推进国家治理体系和治理能力现代化”的“重要保证”。从法理上来看，《决定》确立了“依法治国”与“国家治理体系和治理能力现代化”之间的“必要条件”关系，实质上是提出了“国家治理体系和治理能力现代化首先是法治化”的命题。也就是说，没有国家治理体系和治理能力的“法治化”，也就没有“国家

治理体系和治理能力现代化”，“法治化”与“现代化”之间是相互促进的辩证关系，具有法理上的充分依据。

法治现代化是 社会主义法制建设和社会主义 现代化建设共同追求的目标

习近平总书记2014年1月7日在中央政法工作会议上发表重要讲话，从加强政法工作的角度对“推进国家治理体系和治理能力现代化”作了新的阐释，提出了很多具有启发性和指导性的论断。习总书记讲话中关于“推进国家治理体系和治理能力现代化”的论述包含了以下几个方面核心精神：一是明确了依法治国是党领导人民治理国家的基本方略；二是要运用法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化；三是要从系统和整体角度来构建国家治理体系；四是明确要求各级领导干部“要带头依法办事，带头遵守法律，牢固树立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念”。上述要求实际上明确了“国家治理体系和治理能力现代化”的“法律底线”、“法律红线”标准。

它意味着“国家治理体系和治理能力现代化”首先是“国家治理体系和治理能力法治化”，“国家治理体系和治理能力法治化”是“国家治理体系和治理能力现代化”的最低标准，没有“国家治理体系和治理能力法治化”，就没有“国家治理体系和治理能力现代化”。

总结《全面深化改革若干重大问题的决定》与习总书记在中央政法工作会议上的讲话精神，可以发现，“推进国家治理体系和治理能力现代化”的一项最重要的内涵就是“国家治理体系和治理能力”的“法治化”，离开了“法治化”的评价尺度和标准，空洞地谈论“国家治理体系和治理能力现代化”是没有实质性意义的，甚至是有害和会起反作用的。所以，准确和全面地理解“推进国家治理体系和治理能力现代化”的内涵，必须在法治的框架下对“国家治理体系和治理能力现代化”与“国家治理体系和治理能力法治化”之间的关系进行深入细致的探讨，全面构建“国家治理体系和治理能力现代化”理论体系。

强调“国家治理体系和治理能力

法治化”是“国家治理体系和治理能力现代化”的核心要求，完全符合改革开放三十多年来我国治国理政基本方略不断完善和发展的客观要求。党的十八大报告明确指出，到2020年确保实现全面建成小康社会，并且对小康社会提出了诸多新要求。其中一项重要要求就是加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。这里涉及两个重要概念：“国家各项工作”的范围和“法治化”的判断标准。《全面深化改革若干重大问题的决定》把“推进国家治理体系和治理能力现代化”上升到“全面深化改革的总目标”的高度来认识，很显然，党的十八大报告提出的“国家各项工作法治化”与“国家治理体系和治理能力现代化”之间存在着逻辑上的递进关系和政策上的连续性。从逻辑上看，“国家治理体系和治理能力法治化”是“国家治理体系和治理能力现代化”的重要评判指标，同时也是“国家治理体系和治理能力现代化”实现的必要条件。没有“国家治理体系和治理能力”的“法治化”，就没有“国家治理体系和治理能力”的“现代化”，“国家治理体系和治理能力现代化”首先必须达到“国家治理体系和治理能力法治化”。“法治化”与“现代化”是相互依存、相互促进的关系。从建设“国家治理体系和治理能力”的角度来看，“法治的现代化”与“现代化的法治化”的任务具有同等重要的意义，“法治化”与“现代化”必须齐抓共促、齐头并进，才能推进社会主义现代化建设各项事业健康有序地向前发展。

“国家治理体系和治理能力法治化”是伴随着“国家治理体系和治理

能力现代化”的发展过程不断向前发展的。从十一届三中全会提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的社会主义法制建设的十六字方针到党的十八大提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新十六字方针，我国社会主义法制建设的指导思想实现了历史性跨越，以保障“国家治理体系和治理能力现代化”为目标的社会主义法治的现代化进程也得到了快速发展。以新十六字方针为依据，党的十八届三中全会明确提出“推进法治中国建设”的时代主题，围绕着“国家治理体系和治理能力现代化”的各项要求，提出维护宪法法律权威、深化行政执法体制改革、确保依法独立行使审判权和检察权、健全司法权力运行机制以及完善人权司法保障制度等“国家治理体系和治理能力法治化”的具体任务，为全面推进国家治理体系和治理能力现代化提供了法治化的制度依据和实践基础。

“法治精神”是国家治理体系和治理能力现代化的核心要求

“法治精神”在国家治理体系中的体现集中表现为宪法和法律具有最高权威，法制保持高度统一，一切社会关系都毫无例外地被纳入宪法和法律的范围加以调整，依法建立的各项制度具有可靠性、稳定性和可预测性等等，特别是在国家与个人相互关系中能够依法确立比较清晰的权力与权力、权力与权利以及权利与权利之间的相互关系，建立有效的法律责任体系。“法治精神”对国家治理能力的要求归根结底就是要保证一切国家机关和国家机关工作人员能够运用“法治思维和法治方式”来处理在国家治理中出现的各种复杂问题，“国家治

理能力现代化”判断标准的核心内涵就是“运用法治思维和法治方式”解决重大复杂社会问题的能力。

“现代化”的国家治理体系说到底就是党领导人民进行国家治理的法治体系，既包括了静态的以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，也包括了以“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”为基本要求的动态的社会主义法治体系，其中最重要的是依据宪法和法律对公共权力的科学合理配置体系。在计划经济时代，我们强调社会管理，由掌握公共权力的人，通过行政命令，要求被管理者服从其管理。但强制性、命令式的管理已不能适应社会发展的要求，作为市场配置资源的一种主要机制，国家管理被提升到国家治理的层次。国家治理不仅是国家机关对社会的单方管理，还包括正确处理国家机关之间、国家与公民之间以及公民与公民之间的关系，特别重要的是国家治理体系关注在国家治理过程中各方参与者相互之间的有效互动，充分体现了执政党领导人民进行国家治理的特点。执政党不能简单地采用“管理”的方式来治理国家，而必须采取“政治领导”和“国家治理”的手段，依靠人民的支持，依托国家宪法和法律制度来贯彻自己的执政主张，实现执政党的政治理想。

“现代化”的国家治理体系应当由六大法律制度体系构成，其首要的就是规则体系。规则意识和规则体系是“现代化”国家治理体系的制度基础，没有科学合理的制度和规则体系，国家治理活动就不可能产生体系化的整体效果。“现代化”的规则体系必然是由反映具有现代性特征的“政党政治”的政策体系以及建立在人民主

权学说基础上的宪法和法律体系及各种行之有效、保障居民和社会公众自治的自治规范、风俗习惯乃至道德准则体系构成的。当然，宪法和法律体系应当是具有“现代化”特征的规则体系的核心内容。所有的社会行为规则都必须建立在依据人民主权原则产生的宪法基础之上，没有作为根本法的宪法作为一个国家和社会的行为规则体系的逻辑大前提，就不可能产生真正意义上的现代社会和具有“现代化”特征的社会形态。

二是“现代化”的国家治理体系需要建立一套科学、合理的公共权力体系，注重依法配置国家权力。我国现行法律中没有逻辑自洽的权力配置机制，这就导致了在国家治理实践中现有国家机关之间没有很清晰的权力分工和界限，现有权力安排方式不论是纵向的还是横向的，都存在明显不合理的地方。如现行宪法规定，全国人大和全国人大常委会享有国家立法权，并未规定其他机关有独立的立法权，但实际情况是很多机关都在立法，而自身立法的依据却并不非常清晰。故要实现国家治理体系的“现代化”，应研究各国家机关的权力和相互关系，厘清现有国家机关享有的国家权力的性质和运行规则，逐步通过宪法和《立法法》有效划分立法权限，明确不同的国家机关分别可行使哪些权力及各种权力间的关系等。当然，进一步理顺党政关系也是清晰界定执政党的政治领导权力与国家机关公共事务管理权之间关系的重要保证。

三是“现代化”的国家治理体系在处理国家与个人之间关系过程中，要关注个人与国家及国家机关在宪法和法律面前的权利平等关系，特别是要建立一套合理的公民基本权利

体系，明确社会公众、居民个人或社会团体享有什么样的利益是合法的，什么样的利益是不合法的。公民的基本权利体系在制度上保证了国家与个人之间所发生的各种社会关系的稳定性，实现了国家与个人之间从传统的“统治关系”转变为“治理关系”，可以有效地增强国家与个人之间的互动，调动国家与个人两个方面的主动性和积极性。与此同时，执政党在政策层面具有领导国家和社会的政治地位，但执政党的基层党组织和党员则必须服从国家的宪法和法律，也就是说任何组织和个人都不得享有超越宪法和法律的特权。

四是“现代化”的国家治理体系需要建立国家责任体系和政府责任体系，明确国家机关对公民个人需要承担什么样的责任，公民的合法权利如何保护。国家责任体系和政府责任体系在传统的“统治关系”下并不清晰，更不可能有效地予以制度化。在传统的“统治关系”下，由于国家责任和政府责任或者缺失，或者是零散不成规模和体系，致使国家和政府在对社会公众进行管理时始终居于主导地位，享有很大程度上的制度特权，成为国家与个人相互关系中强势的一方，很难产生平等关系基础上的国家治理关系。党在领导人民进行国家治理的过程中，除了通过将党的政策及时转化为国家的法律从而实现对国家和社会的政治领导之外，还应当通过在国家机关中的党组织和党员的先锋模范作用来保证国家宪法和法律的实施，故执政党需要明确自身领导人民进行国家治理的政治责任，而设立在国家机关中的党组织以及在国家机关中工作的党员也必须承担因为没有认真履行宪法和法律赋予的职责而应当

承担的法律责任。

五是“现代化”的国家治理体系需要建立健全有效的公民义务体系，明确公民有维护公共利益和国家安全的义务。现代主权国家是由领土、政权和居民三个基本要素构成的。如果一个主权独立的国家缺少居民的必要忠诚度，那么，这样的主权国家就可能面临解体的风险。因此，通过宪法和法律明确公民对国家最基本的法律义务，有助于建设主权国家，增强民族国家的凝聚力，强化公民个人与民族国家之间的法律联系。由于执政党党员本身的先锋队角色，因此，相对于一般公民来说，执政党的党员应当对国家和社会承担更高要求和标准的法律义务。

六是“现代化”的国家治理体系需要建立全体公民都要对公共利益负责的“普遍责任体系”。在现代社会中，追求和实现公共利益与个人利益是一个社会生产力不断向前发展的物质和精神推动力。但是，公共利益与个人利益之间始终存在着冲突和矛盾，两者之间的冲突和矛盾是国家治理必须面对的最重要问题。如何让每一位社会成员在追求和实现个人利益的同时也能对整个社会承担相应的责任，在个人利益与公共利益之间找到一个恰当的平衡点，这需要在制度上依法建立公民个人对公共利益负责的责任体系。只有每一个社会公众都对公共利益的实现承担一份责任，国家治理才能起到事半功倍的效果。因此，公民责任体系的建立有助于国家治理体系的完善。

总之，国家治理体系现代化就是要用“法治精神”，通过制度和法律的安排来规范党领导人民进行国家治理中所遇到的各种社会关系，旨在建

立一种可持续的治理模式，产生最大的治理能力，形成一个有利于保证国家硬实力和软实力共同现代化的制度保障体系。

推进国家治理体系和治理能力现代化是建设社会主义现代化国家和社会主义法治国家的一项重大国家系统管理工程

党的十八届三中全会通过的《全面深化改革若干重大问题的决定》虽然没有正面阐述“国家治理体系和治理能力现代化”与“国家治理体系和治理能力法治化”之间的相互关系，但是，《全面深化改革若干重大问题的决定》却从体系化、系统化的视角来认识法治中国的意义。习总书记在中央政法工作会议上的讲话围绕着“维护社会稳定”这一时代主题提出了“系统治理”、“依法治理”、“综合治理”和“源头治理”相结合的多渠道治理方式。党的十八届四中全会通过的《全面推进依法治国若干重大问题的决定》更是将全面推进依法治国视为一项系统工程。《决定》明确指出：全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，需要付出长期艰苦努力。与此同时，《决定》还根据系统工程的思想提出了“推进多层次多领域依法治理”的理念。由此可见，要实现党的十八届三中全会和四中全会通过的两项《决定》所要求的作为一项治理政的现代化工程的“国家治理体系和治理能力现代化”，仅仅从“法治化”的角度来考虑还是不够的。应当将“国家治理体系和治理能力现代化”作为建设社会主义现代化国家和社会主义法治国家的一项重大国家系统管理工程。

作为建设社会主义现代化国家和社会主义法治国家的一项重大国家系统管理工程，“国家治理体系和治理能力现代化”首先强调的是“国家治理体系”和“国家治理能力”两个方面的“现代化”。“国家治理体系现代化”包含了治理主体、治理对象、治理方式、治理依据、治理组织体制、治理程序、治理制度的体系化、规范化、制度化和法律化。其中，依照法律法规建立规范国家管理活动的国家管理法律法规政策体系、国家权力体系、公民权利体系、公民义务体系和国家责任体系是国家治理体系现代化最重要的制度特征和要求。“国家治理体系现代化”的首要价值是党领导人民进行国家治理的“体系化”，没有“体系化”，国家治理也不可能实现现代化；没有基于法治原则建立国家治理体系，国家治理体系也无法实现现代化的要求。

“国家治理能力现代化”既要求管理者具备依法解决国家日常管理事务的能力，做到依法治国、依法执政、依法行政共同推进，也需要管理者具备运用“法治思维和法治方式”解决国家管理事务中重大复杂的问题，特别是处理各种突发性事件和公共危机的能力。“国家治理能力现代化”还要求在执政党的领导方式与国家管理之间建立起协调一致的合作和互动机制，将党的建设能力与“五个文明”一起抓的综合协调能力有机统一起来，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面提升国家治理能力和水平。

“国家治理体系现代化”是“国家治理能力现代化”的制度依托，国家治理的“体系化”必然会极大地增强国家治理能力，“国家治理体系现

代化”也会极大地推动“国家治理能力现代化”。与此同时，“国家治理能力现代化”有助于推进国家治理的“体系化”、“法治化”和“现代化”。国家治理能力的提升有助于国家管理者进一步掌控国家管理的宏观走势和发展大局，有利于调动一切旨在维护国家主权和重大安全利益、保证公共权力依法办事、保障公民合法权利以及维护社会和谐与稳定的积极因素投身到社会主义现代化建设的宏伟事业上来，建设社会主义现代化国家和社会主义法治国家。

此外，党的十八届四中全会通过的《全面推进依法治国若干重大问题的决定》还将“依法治国与以德治国相结合”作为全面推进依法治国的一项基本原则。所以，实现国家治理体系和治理能力的“法治化”，不能“为了法治化而法治化”，要紧紧围绕“现代化”这个主题，采取各种切实有效的措施来实现国家治理体系和治理能力法治化和现代化的目标。

建设社会主义现代化国家是一项前无古人的社会主义事业的伟大实践，它依赖于中国共产党的正确领导和全国各族人民的共同努力。建设社会主义现代化国家是一项重大而复杂的社会发展工程和国家管理工程，它的价值内涵是全方位、多层次的，它的主要价值目标是富强、民主、文明、和谐的社会主义，其中社会主义法治国家是社会主义现代化国家最重要的制度特征。社会主义现代化国家与社会主义法治国家的建设是相辅相成、相互促进的，必须同步推进、共同建设。■

（作者系中国社会科学院法学研究所副所长，研究员）
（责任编辑：张凯）