

# 国家治理体系和治理能力 现代化与法治化

莫纪宏

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

**内容提要:**“国家治理体系和治理能力现代化”的重要标准首先是“国家治理体系法治化”。“国家治理体系和治理能力现代化”作为社会主义现代化理论体系的重要组成部分,它与工业、农业、国防和科学技术“四个现代化”相辅相成、相互促进,通过将国家硬实力和软实力现代化的有机结合,为全面建设社会主义现代化国家提供社会经济基础与上层建筑全方位的制度保障和实践推动。“推进国家治理体系和治理能力现代化”是一项具有系统性特征的社会主义现代化建设工程,除了突出法治化的要求之外,还需要采取综合治理的思路,调动一切有利于实现国家治理体系和治理能力现代化的生产要素和管理要素,全面、有效地推进社会主义现代化国家和法治中国的建设。

**关键词:** 国家治理体系 国家治理能力 现代化 法治化

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)规定“全面深化改革的总目标是完善和发展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”。《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,<sup>①</sup>说明了《决定》不仅第一次在执政党的纲领性文

件中明确提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的概念,更重要的是,《决定》是从全面深化改革的总目标的角度来认识“国家治理体系和治理能力现代化”的重要性,为下一步全面深化改革指明了发展方向。2014年1月7日,习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话又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的论断。习总书记关于“推进国

**作者简介:** 莫纪宏(1965-),男,汉族,江苏靖江人,中国社会科学院法学研究所研究员。

<sup>①</sup> 习近平总书记在2014年2月省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上发表重要讲话强调:推进国家治理体系和治理能力现代化,必须完整理解和把握全面深化改革的总目标,这是两句话组成的一个整体,即完善和发展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。我们的方向就是中国特色社会主义道路。参见《完善和发展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》,载《人民日报》2014年2月18日第1版。

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。习总书记指出“政法战线要旗帜鲜明坚持党的领导。坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略”。习总书记上述讲话精神为“国家治理体系”的建设确立了一项基本原则,也就是说,不能离开“依法治国”这个基本方略而毫无目标地谈论“国家治理体系现代化”。二是习总书记指出,“党委政法委要明确职能定位,善于运用法治思维和法治方式领导政法工作,在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用”。上述讲话精神强调了“法治思维和法治方式”在推进国家治理体系和治理能力现代化中具有非常重要的作用。三是习总书记在讲话中强调“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。”上述围绕着“维护社会稳定”而展开的“系统治理”、“依法治理”、“综合治理”和“源头治理”的多渠道相结合的治理方式,对于构建具有现代化特征的国家治理体系有着很好的方法论的借鉴意义。四是习总书记在讲话中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。

总结《决定》与习总书记在中央政法工作会议上讲话的精神,可以发现,《决定》提出的“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”是没有实质性的意义的,甚至是有害和起反作用的。所以,准确、全面地理解《决定》所提出的“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”相互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。

一、国家治理体系和治理能力现代化是社会主义现代化事业的重要内涵

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。国家治理体系是在党的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的各领域体制机制、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。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。从国家治理体系和治理能力的基本性质来看,其属于社会上层建筑的管理范畴,因此,如何采取切实有效的手段推进国家管理的全面现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要的制度基础和实践依据,是适应社会经济基础的要求不断推进社会上层建筑健康发展的内在动力。

现代化作为一个世界历史进程,它反映了人类社会从建立在自给自足的自然经济基础上的传统农业社会向建立在发达的市场经济基础上的现代工业社会发展的历史巨变特征。它是一种全球性的时代发展趋势,也是世界各国、各地区发展的必经之路。新中国建立以后,现代化一直是社会主义建设的奋斗目标。1954年召开的第一届全国人民代表大会第一次明确地提出要实现工业、农业、交通运输业和国防的四个现代化的任务,1956年又把这一任务列入党的八大通过的党章中。1964年12月21日,周恩来总理在第三届全国人民代表大会第一次会议上所作的《政府工作报告》中宣布,调整国民经济的任务已经基本完成。他代表中共中央提出,“在不太长的历史时期内,把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国”。1982年五届人大

五次会议通过的《中华人民共和国宪法》将“现代化建设”提到国家根本任务的高度,并在序言中明确规定:今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设……逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化。宪法修改委员会副主任彭真在《关于修改中华人民共和国宪法草案的报告》中对将“现代化建设”作为国家根本任务写入作为国家根本法的《宪法》中的重要意义作了非常明确的说明。彭真副主任指出,拨乱反正的一项重大战略方针就是把国家的工作重点坚决转移到社会主义现代化经济建设上来。一切工作都要围绕这个重点,为这个重点服务。国家的巩固强盛,社会的安定繁荣,人民物质文化生活的改善提高,最终都取决于生产的发展,取决于现代化建设的成功。今后必须坚定不移地贯彻执行这个战略方针,除非敌人大规模入侵;即使那时,也必须进行为战争所需要和实际可能的经济建设。把这个方针记载在《宪法》中,是十分必要的。

党的十三大在分析我国现阶段具体国情的基础上,对实现现代化的具体目标又作了适当的调整,明确地提出了社会主义初级阶段的理论。十三大报告指出:我国从五十年代生产资料私有制的社会主义改造基本完成,到现代化的基本实现,至少需要上百年时间,都属于社会主义初级阶段。这个阶段,既不同于社会主义经济基础尚未奠定的过渡时期,又不同于已经实现现代化的阶段。我们在现阶段所面临的主要矛盾,是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。为了解决现阶段的主要矛盾,就必须大力发展商品经济,提高劳动生产率,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,并且为此而改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的部分。十三大报告为现代化的实现提出了具体的时间表和实现方式。根据党的十三大报告关于基本实现现代化的时间安排,从20世纪50年代经过100年,也就是说,在中华人民共和国成立一百周年的时候,才

能基本实现社会主义现代化的目标。并且,作为现代化的具体目标,工业、农业、国防和科学技术“四个现代化”是“逐步实现”的,不可能一蹴而就。

党的十四大在确立社会主义市场经济体制的同时,对于实现社会主义现代化事业的具体路线图也做了集中性阐述,并首次提出了基本实现现代化的“两个一百年”的分步骤实施战略。同时,十四大报告对社会主义现代化的内涵有了更深刻的认识,提出了社会主义现代化物质文明与精神文明相对应的两个方面的现代化要求。十四大报告指出:从现在起到下个世纪中叶,对于祖国的繁荣昌盛和社会主义事业的兴旺发达,是很重要很宝贵的时期。我们的担子重,责任大。在九十年代,我们要初步建立起新的经济体制,实现达到小康水平的第二步发展目标。再经过二十年的努力,到建党一百周年的时候,我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。在这样的基础上,到下世纪中叶建国一百周年的时候,就能够达到第三步发展目标,基本实现社会主义现代化。

党的十五大在确立“邓小平理论”指导思想地位的同时,对于如何克服现代化建设中的困难,如何进一步坚定实现现代化的信心作了深入的阐述。十五大报告指出:近二十年改革开放和现代化建设取得成功的根本原因之一,就是克服了那些超越阶段的错误观念和政策,又抵制了抛弃社会主义基本制度的错误主张。十五大报告还对实现现代化的途径作了策略上的要求,报告强调:我国是人口众多、资源相对不足的国家,在现代化建设中必须实施可持续发展战略。可见,党的十五大报告对社会主义现代化建设事业采取了更加务实的态度。

党的十六大对社会主义现代化建设事业的理论贡献就是强调要用“三个代表重要思想”来指导社会主义现代化建设。十六大报告指出:全党必须在思想上不断有新解放,理论上不断有新发展,实践上不断有新创造,把“三个代

表”重要思想贯彻到社会主义现代化建设的各个领域,体现在党的建设的各个方面,使我们党始终与时代发展同步,与人民群众共命运。

党的十七大进一步深化了对社会主义现代化目标的认识,在工业、农业、国防和科技“四个现代化”的目标的基础上,首次明确了“国家现代化”的要求。十七大报告强调:改革开放是党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命,目的就是要解放和发展社会生产力,实现国家现代化,让中国人民富裕起来,振兴伟大的中华民族。报告明确提出了“建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”的宏伟目标。

党的十八大将社会主义现代化目标与中华民族的伟大复兴事业紧密地结合起来,进一步拓展和丰富了社会主义现代化的理论内涵与制度实践。十八大报告指出:建设中国特色社会主义,总依据是社会主义初级阶段,总布局是五位一体,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。与此同时,党的十八大对社会主义现代化既定目标的实现充满了信心,表现了前所未有的自信。十八大报告强调:只要我们胸怀理想、坚定信念,不动摇、不懈怠、不折腾,顽强奋斗、艰苦奋斗、不懈奋斗,就一定能在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会,就一定能在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。全党要坚定这样的道路自信、理论自信、制度自信!

从1982年现行《宪法》将工业、农业、国防和科学技术“四个现代化”写入宪法,成为新时期社会主义建设事业的一项重要使命,到党的十八大进一步肯定和确认现代化的重要意义以及对到建国一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家充满必胜的信

念,短短的三十年间,我国的社会主义建设事业在社会主义现代化目标的指引下,扎扎实实、一步一个脚印地向前推进,取得了一个又一个令人赞叹的建设现代化的阶段性成就。我们有理由相信,在中国共产党的正确领导下,依靠全党和全国各族人民的奋斗和努力,到建国一百年时,一定能够基本实现建成社会主义现代化国家的宏伟蓝图。

为了进一步推进社会主义现代化建设事业不断稳步有效地向前发展,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“国家治理体系和治理能力现代化”的要求,这是对建国以来我国现代化理论和现代化建设国策的继承和发展。一方面,“国家治理体系和治理能力现代化”是以“现代化”的要求来衡量“国家治理体系和国家治理能力”的,属于“现代化”的基本范畴;另一方面,“国家治理体系和治理能力现代化”是对以往“工业、农业、国防和科学技术现代化”的完善和发展,是对“社会主义现代化国家”内涵的不断补充和发展。<sup>②</sup>它不仅强调了“工业、农业、国防和科学技术现代化”国家硬实力的“现代化”,更重要的是提出了“国家治理体系和治理能力”国家软实力的“现代化”,这是从马克思主义的历史唯物主义和辩证唯物主义的高度对社会经济基础和上层建筑提出的协调发展和同步现代化的战略构想。《决定》通过明确“国家治理体系和治理能力现代化”对社会主义现代化理论作出了全新的发展。《决定》对社会主义现代化最大的理论贡献是提出了“整体现代化”以及“同步现代化”的战略思想,为最终建成“社会主义现代化国家”提供了全面和系统的理论依据。至此,我国社会主义现代化的路线图逐步清晰明朗,实现了从工业、农业、国防和科学技术“四个现

<sup>②</sup> 全国政协社会和法制委员会副主任施芝鸿将“国家治理体系和治理能力现代化”视为“第五个现代化”。他认为:国家治理体系现代化,既要靠制度,又要靠我们在国家治理上的高超能力,靠高素质干部队伍。从这个意义上,可以把推进国家治理体系和治理能力现代化看成是我们党继提出工业、农业、国防、科技这“四个现代化”之后提出的“第五个现代化”。这表明,我们党和国家的治理体系和治理能力,正在不断朝着体现时代性、把握规律性、富于创造性的目标前进。《全国政协社会和法制委员会副主任施芝鸿谈“第五个现代化”》载《北京日报》2013年12月9日第17版。

代化”向社会主义现代化国家的总体现代化目标的跨越<sup>③</sup>,同时,《决定》又通过提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,为最终建成“社会主义现代化国家”提供了赖以实现的基本制度条件的保障,进一步增强了“社会主义现代化国家”宏伟目标如期实现的制度可能性,丰富和完善了社会主义现代化理论体系的内涵,有力地促进了社会主义现代化实践稳步地向前推进。

## 二、国家治理体系和治理能力现代化必须要尊重法治原则

《决定》第一次明确提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的概念,其中“国家治理体系”、“国家治理能力”以及“国家治理体系和治理能力现代化”三个重要术语都没有在以往的政策文件和法律规范中单独出现过。如何从逻辑上来准确把握它们各自的内涵和特征以及将三者有机地统一起来,是贯彻落实《决定》关于“推进国家治理体系和治理能力现代化”的一项重要理论任务。习近平总书记2014年1月7日在中央政法工作会议上的讲话为正确解读“国家治理体系和治理能力现代化”的核心内涵指明了法理上的认识方向,也就是“国家治理体系和治理能力现代化”最重要的制度要求和特征就是“国家治理体系法治化”。

强调“国家治理体系法治化”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30余年来我国治国理政的基本方略不断完善和发展的客观趋势。胡锦涛总书记在党的十八大报告中明确指出,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。胡锦涛总书记的上述论

断涉及到两个概念:一是“国家各项工作”的范围;二是“法治化”的判断标准。《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”之间存在着政策上的递进关系,也就是说,“国家各项工作”必然涵盖了“国家治理体系和治理能力”,而“国家各项工作法治化”的要求也必然体现为“国家治理体系法治化”。从逻辑上看,“国家治理体系法治化”是“国家治理体系和治理能力现代化”的重要判定指标,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”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“国家治理体系法治化”。“法治化”与“现代化”是相互依存、相互促进的关系。从“国家治理体系和治理能力”建设角度来看,“法治现代化”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,才能推进社会主义建设各项事业健康有序地向前发展。

## 三、推进国家治理体系和治理能力现代化是一项具有系统性特征的现代化建设工程

《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“国家治理体系法治化”之间的相互关系,但是,《决定》却从体系化、系统化的观念来认识法治中国的意义。《决定》声明:建设法治中国,必须坚持依法治国、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。“治国”、“执政”和“行政”都属于“国家治理”的范畴,而坚持“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”就意味

<sup>③</sup> 习近平强调,一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。参见《完善和发展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》,载《人民日报》2014年2月18日第1版。

着要依法构建“国家治理体系”。“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”表明在“国家各项工作法治化”的过程中,还要关注“国家”、“政府”及“社会”相互之间的作用和影响。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。结合《决定》和习总书记讲话精神可以发现,当前贯彻落实《决定》提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”的要求,一条最重要和最有效的实践路径就是应当将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为一项具有系统性特征的现代化建设工程。我们必须围绕着社会主义现代化建设的各项目标和任务,采取各种行之有效的治理手段和措施,充分调动一切治理能力,通过制度创新和生动活泼的创造,<sup>④</sup>来逐步达到和实现“国家治理体系和治理能力现代化”的最终目标。

由此可见,要实现《决定》所要求的作为一项治国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。<sup>⑤</sup>在我国目前党政合一的体制下,执政党的政策对国家各项工作有着非常深刻的影响,甚至执政党本身制定的党规党法也与国家法律有着密切的联系,因此,“国家治理体系”不仅存在着“法治化”的要求,更重要的是首先必须要“规范化”、“制度化”。因此,

“国家治理体系现代化”应当包含了国家治理体系“规范化”、“制度化”和“法治化”等多方面的内涵。“国家治理能力现代化”更不能仅仅从“法治化”这个唯一的角度入手,还需要考虑各种客观要件,特别是人类在认识自然界和改造自然界中的实际能力。除了要根据党的十八大报告的要求,学习和掌握运用“法治思维和法治方式”来解决重要和复杂社会问题的能力之外,通过增强政府的应急反应能力来有效地处置各种突发性事件,通过有效的“道德”、“公序良俗”、“宗教信仰”等精神性力量来化解社会矛盾、解决在国家治理中遇到的价值冲突也是增强国家治理能力的必要手段。学会如何驾轻就熟地运用包括法治手段在内的各种治理手段来形成有效的国家治理能力,在党的组织、国家机关、社会团体之间建立有效的协调、合作和互动工作体系,最大限度地调动一切有利于建设社会主义现代化国家的生产和管理要素,并基于具有现代化特征的治理能力来构建具有现代化特征的国家治理体系,形成健康有序和可持续发展的国家治理结构,这是中国走向现代化过程中所面临的艰巨任务。但是,仅仅关注国家治理的制度能力和人的主观能动性而不注意人类解决自然问题的实际能力,即便有再好的制度能力也很难形成现实和有效的国家治理能力。例如,当下社会公众普遍关注的波及全国范围的雾霾天气就充分体现了治理雾霾的制度能力与科技水平能力两个方面能力的有机结

<sup>④</sup> 习近平总书记明确指出:我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新,坚持和完善现有制度,从实际出发,及时制定一些新的制度,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型,为夺取中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保障。习近平《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传贯彻党的十八大精神》(2012年11月17日),载《人民日报》2012年11月19日第2版。

<sup>⑤</sup> 俞可平认为,衡量一个国家的治理体系是否现代化,至少有五个标准。其一是公共权力运行的制度化和规范化,它要求政府治理、市场治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序。其二是民主化,即公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主,所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位。其三是法治,即宪法和法律成为公共治理的最高权威,在法律面前人人平等,不允许任何组织和个人有超越法律的权力。其四是效率,即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序,有利于提高行政效率和经济效益。其五是协调,现代国家治理体系是一个有机的制度系统,从中央到地方各个层级,从政府治理到社会治理,各种制度安排作为一个统一的整体相互协调,密不可分。俞可平《衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考》,载《北京日报》2013年12月9日第17版。

合的作用。虽然我国已经先后制定了《大气污染防治法》以及相关的法律法规,对雾霾的防治也建立了一系列法律制度,但由于迄今为止对雾霾形成的科学机理仍然缺少基本的共识<sup>⑥</sup>,所以,在实践中,尽管全国各地的政府部门下大力气治理,建立了各种责任制度,但实际治理效果仍然有限,在很大程度上不得不依赖于“老天开眼”,这说明作为国家软实力的“现代化”,“国家治理体系和治理能力现代化”与“工业、农业、国防和科学技术”四个现代化是相辅相成的具有同等重要性的现代化事业,不可偏废一方,应当作为今后一段时期内党和国家的根本任务,同时也应当成为全面贯彻落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的具体政策路线。全党和全国各族人民都应当齐心协力,为全面推进国家硬实力和软实力的全面现代化,做好各项扎扎实实的理论准备工作,努力将社会主义现代化事业不断推向前进。

#### 四、推进国家治理体系的法治化

国家治理体系是在党的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的各领域体制机制、法律法规安排。国家治理体系涉及国家管理者、被管理者、被管理对象、治理手段和方式等等国家管理活动的要素,形成覆盖国家生活所有领域的治理结构。与传统的国家统治和国家管理等治理手段和方式不同的是,具有现代化特征的国家治理体系是按照法治原则在管理者和被管理者、被管理对象之间建立起来的具有权利义务关系内涵的互动体系,它充分体现了管理者和被管理者在国家管理活动中两个方面的主动性和积极性。国家治理体系涉及到国家治理手段体系和国家治理对象体系。国家治理手段体系包含了道德治理体系、法律治理体系、习惯治理

体系、政策治理体系以及遵守国际法义务的治理体系等。在国家治理手段体系中,国家治理体系现代化首先是国家治理体系的法治化,国家治理体系关键是国家治理法治体系。国家治理法治体系是基于以国家根本法宪法为核心的法律体系建立起来的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、政府责任体系和国家责任体系等法律机制体制和制度组成的国家管理系统,是国家治理法律体系的动态化、常态化和实效化。从国家治理法律体系到国家治理法治体系的转变,是国家治理能力的不断提升,也是国家治理能力现代化的重要特征。

在人民代表大会制度作为根本政治制度的我国现行政治体制下,国家治理体系法治化要求经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设各个领域做到有法可依、有章可循,规范国家管理活动的各种行为规则彼此之间必须具有高度的内在一致性和适用效力的统一性,宪法作为国家的根本法是国家治理体系法治化的最基本法律依据,是一切国家管理活动的合法性前提。宪法居于国家治理体系的最顶端,是国家治理体系法治化顶层设计的理论、制度和思想源头。

国家治理体系法治化要求在国家管理活动中的管理者和被管理者之间建立起具有权利义务内涵的互动关系,充分调动国家管理活动中所有管理要素的主动性和积极性,在国家与国家机构、国家机关相互之间、国家机关与社会组织和公民个人之间建立起更好的信任、支持和合作关系,围绕着法治中国这一重要时代主题,共同努力实现中国梦和中华民族伟大复兴的理想。平等、统一、普遍、规范是法治原则对国家治理体系提出的价值要求,也是科学构建国家治理体系的正当性基础。

<sup>⑥</sup> 中科院大气物理研究所研究员张仁健课题组与同行合作,对北京地区PM<sub>2.5</sub>化学组成及源解析季节变化研究发现,北京PM<sub>2.5</sub>有6个重要来源,分别是土壤尘、燃煤、生物质燃烧、汽车尾气与垃圾焚烧、工业污染和二次无机气溶胶,这些源的平均贡献分别为15%、18%、12%、4%、25%和26%。<http://bj.bendibao.com/news/20131230/129462.shtml>,访问日期:2014年3月3日。马可安博士认为,目前华北地区的雾霾是因为燃烧鄂尔多斯出产的带有铀成分的煤炭形成的核污染。<http://www.cwestc.com/ShowNews.aspx?newId=315054>,访问日期:2014年3月3日。

国家治理体系法治化要求在执政党的正确领导下,坚持党在宪法和法律范围内活动,在正确处理党的政策与国家法律之间关系的基础上,保证法律法规与宪法不相抵触,反对任何组织和个人享有超越宪法和法律的特权,不断完善中国特色社会主义法律体系,维护宪法法律权威。在国家治理体系中,不论是纵向的领导和被领导关系,还是横向的协作与协调关系,都必须基于宪法和法律的规定,要言之有据,要有必要的“规则”意识,坚决反对漠视宪法与法律的特权观念和法律虚无主义思想及行为的存在。

国家治理体系法治化要求运用法治思维和法治方式及各种行之有效的治国理政的手段,

科学、高效和有序地解决国家和社会发展中的重大和复杂问题,把握国家管理活动的基本规律,建设具有长治久安特征的国家治理机制体制和制度。国家治理行为能否纳入到法治化的轨道,关键要看决策者心中有没有“法”,是否养成了依法办事的良好习惯。

总之,认真贯彻落实《决定》提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,不断地完善社会主义各项制度,必须要紧扣依法治国、建设法治中国这一时代主题,要从法治的角度来思考如何建立科学和合理的国家治理体系,要运用法治思维来不断提升国家治理能力,从整体上实现国家治理体系和治理能力的现代化。

## The Modernization and the Rule of Law of the National Governance System and Governance Ability

Mo Jihong

**Abstract:** The important criterion for the modernization of the national governance system and governance ability is the rule of law of the national governance system and governance ability. As one important part of the socialist modernization theory, comparing to Industry, Agriculture, National Defence and Sciences and Technology Modernization(“The Four Modernization”), the modernization of the national governance system and governance ability exists with “the Four Modernization” side by side in playing a part together and helping each other forward, and offers institutional safeguard and practical promotion in form of social economic basis and superstructure to comprehensively building up the socialist country of modernization, by combining the national hard power and soft power modernization. Pushing on the modernization of the national governance system and governance ability is a construction project of socialist modernization with systematic characteristic. In addition to intensifying demand of the rule of law, it is necessary to take comprehensive governance idea and mobilize all production and management factors conducive to realize the modernization of the national governance system and governance ability in order to thoroughly and effectively promote the construction of socialist modernization country and China of the rule of law.

**Keywords:** the national governance system the national governance ability modernization the rule of law

(责任编辑:李辉)