

论民主、法治与人权三位一体的治理方式

莫纪宏

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度关注国家治理和社会治理现代化的问题。2020年11月16日，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上明确提出了“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”，并成为习近平法治思想核心要义之一。本文拟从法理上把习近平总书记关于民主、法治和人权的理论论述有机整合，从民主、法治和人权三位一体的角度阐述进一步健全和完善国家治理和社会治理现代化的理论，增强理论对现实的实际指导能力。

民主、法治和人权都是要解决国家治理和社会治理中的多数人与少数人之间的群体关系

在现代国家治理和社会治理中，民主、法治和人权三者是相辅相成的价值和手段，都是用来解决不同主体之间的治理与被治理关系，目的是建立和谐有序的治理秩序。

其中，民主价值强调的是国家治理和社会治理中公共决策行为的正当性和合法性。按照有效参与公共决策的人数比例进行数量统计，超过50%多数人一致同意的，便成为可被接受的具有正当性和合法性的公共决策。人权价值解决的是在公共决策过程中，少数人的意见如何得到多数人决策意见的尊重，以及少数人的

基本权利不因为多数人作出的公共决策行为而实质性受到影响甚至侵害。法治价值突出的是国家治理和社会治理的有序化程度，是对民主秩序和人权秩序的肯定和维护。

民主、法治和人权三种价值是国家治理和社会治理现代化不可或缺的三个治理要素，民主扮演的角色实质上是谁是统治者和统治者如何实现统治的传统意义上的“国体”和“政体”的综合体。法治是为了解决民主体制下被多数人授予管理公共事务权力的机构或个人如何有效地实现多数人的委托，按照多数人所作出的公共决策的要求来具体实现多数人的委托事项。人权是为了保护民主社会中的少数人利益的，既要防范多数人的“暴政”，同时又要防止多数人利用多数决的政治权力来侵害统治者中的少数人群体以及其他守法公民的合法权益。

在一个科学有序和谐的国家治理和社会治理秩序中，民主、法治和人权三种治理价值和手段是相辅相成、互为补充、不可偏废的。从管理科学的角度来看，在一个社会共同体中，要保证公共事务治理活动的有序进行，构建和谐稳定的国家治理和社会治理秩序，必须要统筹民主、法治和人权价值三者的治理优势，形成治理合力。

习近平总书记在党的十九大报告中全面和系统地阐述了民主、法治和人权三者之间的辩证关系。习近平总书记在党的十九大报告中用了“五个民主”来形容人民的有序政治参与，即“民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”，用了“四个权利”来论证与民主相关的人权要求，也就是“完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”。在主持十九届中央政治局第四次集体学习的讲话中，习近平总书记进一步强调了三者之间有机统一的重要性，同时提出要以人民为中心，“加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、人格权和基本政治权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，确保法律面前人人平等”。关于民主与人权之间的关系，习近平总书记强调指出：“我们一定要发展社会主义民主，切实保障和不断发展工人阶级和广大劳动群众的民主权利。”关于法律在保障人权中的基础性作用，习近平总书记以民法典为例，强调指出：民法典“是一部体现我国社会主义性质、符合人民利益和愿望、顺应时代发展要求的民法典，是一部体现对生命健康、财产安全、交易便利、生活幸福、人格尊严等各方面权利平等保护的民法典，是一部具有鲜明中国特色、实践特色、时代特色的民法典。”关于法治与人权之间的辩证关系，习近平总书记指出：“必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。”“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程，使法律及其实施充分体现人民意志。”习近平总书记的上述重要论述充分说明了民主、法治与人权三者之间在国家治理和社会治理现代化进程中密不可分的逻辑关系和价值联系。

在法治轨道上有序推进国家治理体系和治理能力现代化

党的十八大报告明确提出了“法治是治国理政的基本方式”这一与国家治理和社会治理密切相关的重大战略判断，这一战略判断是建立在党的十五大正式确立依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略以来，在全面推进国家治理体系和治理能力现代化领域所取得的重大历史成就和经验基础上的。

党的十八届三中全会审议通过的《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》）首次提出了全面推进国家治理体系和治理能力现代化的战略布局，并且围绕着如何推进国家治理体系和治理能力现代化提出了“法治中国建设”的“五项任务”，包括“维护宪法法律权威”“深化行政执法体制改革”“确保依法独立公正行使审判权检察权”“健全司法权力运行机制”“完善人权司法保障制度”等，进一步阐述了法治与国家治理体系和治理能力现代化之间的辩证关系。

党的十八届三中全会《决定》强调指出：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。深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

2020年11月16日至17日，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议期间对当前和今后一个时期推进全面依法治国要重点抓好的工作提出了11个方面的要求，其中一个重要方面就是要“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”。习近平总书记强调指出：“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。”“我们要更加重视法治、厉行法治，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要

作用，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。”

由此可见，在民主、法治与人权促进国家治理和社会治理现代化的制度建设方面，法治作为治国理政的基本方式具有更加基础性的保障作用。一方面，法治为国家治理体系和治理能力现代化提供了最基础的制度保障；另一方面，法治又通过对民主、人权的保障来推动民主、人权在国家治理和社会治理现代化中发挥出自身应有的作用。因此，突出强调“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”这一政治主张符合国家治理和社会治理活动的特征，也更能体现国家治理和社会治理活动对于治理秩序优先性的价值追求。

但要从根本上推进国家治理和社会治理现代化，民主的正当性和合法性以及人权法益的优先性和目的性都是不可或缺的。仅有法治的保障，缺少国家治理和社会治理正当性和合法性的大前提，便无法形成可被社会公众自愿接受的公共事务运行规则，日久必生乱。故没有民主作为制度运行基础的法治是缺少生命力的，而不以保障人权作为根本宗旨的国家治理和社会治理活动就必然缺少社会公众的支持和信任，缺少国家治理和社会治理的内生动力，必然就

无法实现国家治理体系和治理能力现代化的制度目标。

所以，在民主、法治与人权三者有机统一的基础上有序推进国家治理体系和治理能力现代化对于国家治理和社会治理活动具有更强的制度推动力，可以形成更好的治理格局和治理效果，弥补法治在推进国家治理和社会治理现代化方面的能力不足和制度“短板”。

全过程人民民主理论与国家治理和社会治理现代化具有密切的逻辑关系

习近平总书记在庆祝中国共产党成立一百周年大会上发表的重要讲话中强调指出要“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。显而易见，习近平总书记的重要讲话把发展“全过程人民民主”视为当前和今后一段时间中国特色社会主义民主政治建设的一项重要任务。

根据党的十一届三中全会提出的要使“民主制度化、法律化”的政治主张，党的十六大报告指出：“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。”由此，民主与法治进一步有机结合。在“发展全过程人民民主”的过程中，首要任务就是要在法治轨道上有序推进“全过



程人民民主”。故要“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”离不开对“全过程人民民主”的关注。

习近平总书记在2021年10月举行的中央人大工作会议上发表的重要讲话中首次全面和系统地阐述了“全过程人民民主”的价值特征和制度要求。习近平总书记指出：“我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。”

所以说，国家治理和社会治理首先是基于“全过程人民民主”的“民主治理”，“全过程”是对人民民主运行效率的价值要求，没有“全过程”的制度设计和保障，人民民主的主体人民就可能在应当由民主发挥治理作用的地方缺位，因此，在民主治理的过程中，要逐步实现民主制度化法律化，用法律和制度来保证人民民主“全过程”地发挥自身的制度功能。习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述，是对国家治理及社会治理理论的独创性贡献，对丰富马克思主义国家治理理论具有重要理论价值和实践意义。

国家尊重和保障人权对国家治理和社会治理现代化具有非常重要的促进作用

在民主、法治和人权三位一体的国家治理和社会治理价值体系中，人权的治理价值和功能也是不可忽视的。一方面，必须重视在国家治理和社会治理中对人权的保护；另一方面，

又要在国家治理和社会治理过程中，正确和有效地处理尊重和保障人权与发扬民主和维护法治之间的辩证关系，这是马克思主义国家治理和社会治理理论的一条宝贵的经验，是马克思主义原则立场在国家治理和社会治理中的基本价值要求。

习近平总书记关于国家尊重和保障人权的系列重要论述，不仅强调要在国家治理和社会治理过程中高度关注人权保障问题，同时还强调要正确处理民主与法治、民主与人权、法治与人权之间的关系，从而更好地发挥人权保障在国家治理和社会治理中的辅助和促进作用。

习近平总书记2022年2月25日在主持中共中央政治局就中国人权发展道路进行第三十七次集体学习时强调，尊重和保障人权是中国共产党人的不懈追求。我们要深刻认识做好人权工作的重要性和紧迫性，坚定不移走中国人权发展道路，更加重视尊重和保障人权，更好推动我国人权事业发展。可以说，尊重和保障人权是我们党治国理政的大政方针，并且在2004年宪法第四次修正时写进了宪法，“人权入宪”确保了国家治理活动能够始终坚守“国家尊重和保障人权”的原则，从而确立了人权保障事业在促进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

尊重和保障人权在国家治理和社会治理过程中，始终是与全面依法治国的各项制度要求

依法行政



同步协调向前推进的。离开了法治的保障，国家尊重和保障人权活动也会在制度实践中落空。

早在2012年12月4日首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的重要讲话中，习近平总书记就深刻地论述了依法保障人权对于全面推进依法治国和推进人权事业健康发展的重要意义。习近平总书记指出：“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。我们要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。”“我们要坚持把依法治国和以德治国结合起来，高度重视道德对公民行为的规范作用，引导公民既依法维护合法权益，又自觉履行法定义务，做到享有权利和履行义务相一致。”在十九届中央政治局第三十七次集体学习时，习近平总书记进一步强调：我们坚持法律面前人人平等，把尊重和保障人权贯穿立法、执法、司法、守法各个环节，保障公民经济、文化、社会、环境等各方面权利，不断提升人权法治化保障水平。

民主、法治与保障人权作为国家治理和社会治理的重要价值和手段，在习近平总书记关于国家尊重和保障人权的系列重要论述中三者是辩证统一在一起的，相互之间既有价值形态上的紧密逻辑联系，同时各自又在国家治理和社会治理中发挥着自身的独特作用。因此，从理论上全面整合民主、法治和人权三者之间的价值优势，并在有机统一的基础上作为国家治理和社会治理现代化的重要理论依据，是当前理论界必须认真对待的重大理论和实践问题，是不断丰富和完善习近平新时代中国特色社会主义思想

主义思想国家治理和社会治理理论的重要理论抓手。

在全面推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中，只有把民主、法治与保障人权三者紧密结合起来，发挥各自在推动国家治理和社会治理现代化中独特的治理优势以及相互之间有机统一形成的治理合力，才能保证国家治理和社会治理活动在一个更加和谐有序的价值秩序中运行，才能推动中国特色社会主义现代化事业健康有序地向前发展，直至实现最终的制度目标。

（本文作者系中国社会科学院大学法学院院长、中国社会科学院法学研究所所长）