

论在法治轨道上 全面建设社会主义现代化国家^{*}

张文显^{**}

内容提要：在全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时刻，党的二十大报告原创性地提出“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”的重大战略思想和科学命题。文章从考察“轨道”的中华传统文化渊源出发，对“法治轨道”“在法治轨道上”“纳入法治轨道”“沿着法治轨道”等概念和用语进行了语义分析和意义阐释，进而阐述了为何要在法治轨道上全面推进社会主义现代化国家建设，如何为全面建设社会主义现代化国家构筑高质量法治轨道，如何把社会主义现代化国家建设全方位深层次纳入中国特色社会主义法治轨道、使之在法治化轨道上科学有序且坚定有力地全面推进，彰显习近平新时代中国特色社会主义思想的“法治轨道理论”的文化底蕴、真理力量、实践意义。

关键词：法治 法治轨道 法治轨道理论 全面建设

目次：一、“法治轨道”的语义和意义

二、坚持法治优先、推动法治先行，为全面建设社会主义现代化国家奠基修路铺轨

三、把社会主义现代化国家建设全面纳入法治轨道

四、余论

^{*} 本文系教育部哲学社会科学研究重大专项项目“习近平法治思想的基础理论和核心要义研究”（2022JZDZ001）的阶段性成果。

^{**} 张文显，吉林大学哲学社会科学资深教授，教育部社会科学委员会法学学部召集人。

党的二十大报告提出的“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”的重大战略思想和科学命题，蕴含着习近平新时代中国特色社会主义思想的“法治轨道理论”，揭示了法治与现代化、法治轨道与全面建设社会主义现代化国家的内在逻辑，体现了我们党对社会主义现代化国家建设规律、中国式现代化发展规律、中华民族伟大复兴历史规律的科学把握和正确认识，展现了马克思主义现代化理论中国化时代化新境界。在新时代新征程上，我们要从全面建设社会主义现代化国家这一战略全局和历史高度定位法治、布局法治、厉行法治、完善法治，坚持法治优先、推动法治先行，为全面建设社会主义现代化国家奠法治之基、修法治之路、铺法治之轨、畅法治之道，更好发挥法治轨道对社会主义现代化国家建设的规范、引领、保障作用。

一、“法治轨道”的语义和意义

习近平新时代中国特色社会主义思想的“法治轨道理论”是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合的又一典范，汲中华优秀传统文化之精华，寓中国经典哲学之精义，承马克思主义之真理，道中国治理之智慧。“法治轨道”非空中飞来之物，而有源远流长的文明根源和深厚稳固的实践根基，语义深邃、意义深远。

（一）“轨道”的词义

准确来说，“轨道”概念由“轨”和“道”两个字词构成。在中华传统文化和中国经典哲学中，“轨”和“道”可分可合，时分时合，亦分亦合。下文分述之。

“轨，车辙也。”¹“轨”的本义为车两轮间的距离，²“辙”通“辙”，引申为车轮碾过留下的辙迹、路线、道路。例如，“轨，迹也。”³“轨，道也。”⁴“车同轨，书同文。”⁵“车不得方轨。”⁶此外，有鉴于轨对车的约束力，“轨”还可被引申为规范人们行动的规则、法则、法度。例如，“田有轨，人有轨，用有轨，乡有轨，人事有轨，帛有轨，县有轨，国有轨”，⁷“讲事以度轨量谓之轨”，⁸“东平失轨”，⁹“缘法循理谓之轨”，¹⁰“轨事之大者也”，¹¹等等。带“轨”字的常用古汉语有：轨度、轨范、轨等、轨仪、轨法、轨事、轨模、轨道等。

“道，所行道也。从辵，从首。”¹²道的本义是从首开始行走或供行走的道路，引申为万事万物的运行轨道或轨迹，还可引申出更为抽象的意义，如规律、方法、技艺、学说、道义等。“周道如砥，

1 (汉)许慎撰：《说文解字》，陶生魁点校，中华书局2020年版，第475页。

2 (清)段玉裁撰：《说文解字注》第十四篇上，中华书局2013年版，第735页。

3 (清)钱大昭撰：《广雅疏义》卷第六，黄建中、李发舜点校，中华书局2016年版，第282页。

4 同上注，第504页。

5 王文锦译解：《礼记译解》，中华书局2016年版，第820页。

6 何建章注释：《战国策注释》卷八，中华书局1990年版，第327页。

7 黎翔凤撰，梁运华整理：《管子校注》卷第二十二，中华书局2004年版，第1282页。

8 (清)洪亮吉撰：《春秋左传诂》卷五，李解民点校，中华书局1987年版，第196页。

9 (汉)班固撰，(唐)颜师古注：《汉书》卷一百下，中华书局编辑部点校，中华书局1962年版，第4263页。

10 (汉)贾谊撰：《贾谊集校注》，吴云、李春台校注，天津古籍出版社2010年版，第242页。

11 (汉)班固撰，(唐)颜师古注：《汉书》卷五十一，中华书局编辑部点校，中华书局1962年版，第2336页。

12 (汉)许慎撰：《说文解字》第二下，陶生魁点校，中华书局2020年版，第60页。段玉裁注：“道者人所行，故亦谓之行。道之引伸为道理，亦为引道。”

其直如矢。”¹³“道不同，不相为谋。”¹⁴“道”，是中华思想体系的核心概念，可指万物的本原和规律。老子在《道德经》中说：“人法地，地法天，天法道，道法自然”，¹⁵意思是说，“道”是万事万物的运行轨道或事物变化运动的规律。在老子的影响下，韩非子也认为：“道者，万物之始，是非之纪也。是以明君守始以知万物之源。”¹⁶他把道视为物质世界的普遍规律，天地万物存在与发展的终极原因。先秦思想家也曾用“理”解释“道”，如《管子》有云：“别交正分之谓理，顺理而不失之谓道，道德定而民有轨矣。”¹⁷《庄子》亦云：“道，理也。……道无不理。”¹⁸《韩非子》亦云：“道者，万物之所然也，万理之所稽也。理者，成物之文也；道者，万物之所以成也。故曰：‘道，理之者也’。”¹⁹宋代哲学家程颐、朱熹同样“以道为理”。也有以“法”解释“道”者，《管子》便把“法”与“道”相提并论，如“故法者，天下之至道也”。²⁰也有思想家用“道”证成社会生活中的“德”，如“德者，道之功”²¹，意味着“德”即社会生活中的“道”，由此，出现了“道德”的概念。

“轨”与“道”合而为“轨道”，既凝聚了“轨”和“道”各自的词义，又生成了一些新的语义，其要义是缘法循理、遵循法度等。例如，“汉兴至今二十余年，宜定制度，兴礼乐，然后诸侯轨道，百姓素朴，狱讼衰息”，²²“乐与今同，而加之诸侯轨道，兵革不动，民保首领，匈奴宾服，四荒乡风，百姓素朴，狱讼衰息，大数既得，则天下顺治，海内之气清和咸理，生为明帝，没为明神，名誉之美，垂于无穷”。²³于此，颜师古特地对“轨道”一词进行释义：“轨道，言遵道，犹车行之依轨辙也。”²⁴“轨道，言遵法制也。”²⁵

从上述考察可知，“轨”“道”“轨道”概念的形成发展，体现了中国古人对天、地、人之规律的认识。中国古人经长期天文观测，算出日月星辰之“轨”、四季轮回之“道”，据此制定历法、安排农作。古人追求“天人合一”，顺应自然秩序、构建社会秩序，希冀人与自然和顺、和谐、和美。在国家和社会生活中，这种宇宙观衍生为对“秩序”向往的独特“天下观”及与之相应的“礼仪法度”，在历史中表现为度量衡统一、法令统一、缘法循理的王朝帝国制度。秦王朝一统天下，最重要的抓手就是李斯向秦始皇提出的“书同文”“车同轨”“度同制”“人同道”的治国强国理念。在等级有序的社会关系中，轨道意味着每个人都要尊重、遵循不可偏离的道德、法度、礼法、习惯、秩序等。随着生产力进步和社会长期发展，“轨道”逐渐分化出法律、道德、公序良俗、规章制度等不同词语形态，表意规范和约束人们的普遍规则，蕴含经国序民、治国理政的基本法则，而同时“轨道”一词仍然保

13 程俊英、蒋见元：《诗经注析》，中华书局1991年版，第630页。

14 程树德撰：《论语集释》卷三十二，程俊英、蒋见元点校，中华书局1990年版，第1126页。

15 张景、张松辉译注：《道德经》上篇，中华书局2021年版，第99页。

16 （清）王先慎撰：《韩非子集解》卷一，钟哲点校，中华书局1998年版，第26页。

17 李山、轩新丽译注：《管子》卷第十，中华书局2019年版，第510页。

18 （清）郭庆藩撰：《庄子集释》卷六上，王孝鱼点校，中华书局2012年版，第548页。

19 （清）王先慎撰：《韩非子集解》卷六，钟哲点校，中华书局1998年版，第146—147页。

20 李山、轩新丽译注：《管子》卷第十五，中华书局2019年版，第698页。

21 （清）王先慎撰：《韩非子集解》卷六，钟哲点校，中华书局1998年版，第133页。

22 （汉）班固撰，（唐）颜师古注：《汉书》卷二十二，中华书局编辑部点校，中华书局1962年版，第1030页。

23 （汉）班固撰，（唐）颜师古注：《汉书》卷四十八，中华书局编辑部点校，中华书局1962年版，第2231页。

24 （汉）班固撰，（唐）颜师古注：《汉书》卷二十二，中华书局编辑部点校，中华书局1962年版，第1031页。

25 （汉）班固撰，（唐）颜师古注：《汉书》卷四十八，中华书局编辑部点校，中华书局1962年版，第2232页。

存着“规律”“规矩”“法度”“义理”等原始的本真意义。

（二）“法治轨道”概念的多种表述表达方式

对于“法治轨道”以及“在法治轨道上”、“纳入法治轨道”等概念和用语，不可能通过定义的方式确定其意义，因为“在科学上，一切定义都只有微小的价值”。²⁶我们将用语义分析方法，在党领导人民进行法治建设的历史和现实语境下，梳理“法治轨道”的具体语境和语用，以展开“法治轨道”的丰富内涵。

在党的主要领导人中，最早把法制视为“轨道”的是毛泽东。他在领导制定《中华人民共和国宪法》时指出：“一个团体要有一个章程，一个国家也要有一个章程，宪法就是一个总章程，是根本大法。用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道，使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”²⁷从这个语句中可知，毛泽东把宪法作为法制轨道，而这个轨道就是“一条清楚的明确的和正确的道路”。

在党的主要领导人中，明确提出“法治轨道”且反复强调“在法治轨道上……”“纳入法治轨道”“沿着法治轨道”的是习近平总书记。早在地方工作期间，习近平总书记就提出“法制轨道”“法治轨道”“法治化轨道”等概念，指导和要求把减轻农民负担工作逐步纳入法制轨道，把污染治理和环境保护纳入法治轨道，把经济、政治、文化和社会生活纳入法治轨道，在法治轨道上运行，推动生态省建设走上法治化轨道等。党的十八大以来，习近平总书记以厉行法治的坚定信念、奉法强国的雄才大略、依规治党的远见卓识，创造性地提出“全面依法治国”“建设法治中国”，要求把党和国家各方面工作纳入法治轨道、在法治轨道上推进。在习近平法治思想的话语体系中，“法治轨道”有以下多种表述表达方式。

其一，在“法治轨道”上“运行”“推进”“推动”“统筹”“深化”“开展”“行使”等，这是出现频率最高的用语。例如，“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力……在法治轨道上推动各项工作”；²⁸“纵观人类政治文明史，权力是一把双刃剑，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民”；²⁹“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”；³⁰“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作”；³¹“要坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾，以良法促发展、保善治”；³²“要全面贯彻落实民族区域自治法……确保民族事务治

26 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社1995年版，第423页。

27 中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第6卷），人民出版社1999年版，第328页。

28 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第15页。

29 习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》（2015年2月2日），载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》，中央文献出版社2015年版，第37—38页。

30 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》，载《求是》2021年第5期。

31 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第97页。

32 习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议广东代表团的审议时的讲话（2018年3月7日），参见《习近平李克强栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正分别参加全国人大会议一些代表团审议》，载《人民日报》2018年3月8日，第1版。

理在法治轨道上运行”；³³“在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革”；³⁴“实践告诉我们，疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作”；³⁵“法治建设需要全社会共同参与，只有全体人民信仰法治、厉行法治，国家和社会生活才能真正实现在法治轨道上运行”；³⁶“坚持在法治轨道上积极稳妥推进国防和军队改革”；³⁷“要坚持依法治网、依法办网、依法上网，让互联网在法治轨道上健康运行”；³⁸“要使全媒体传播在法治轨道上运行，对传统媒体和新兴媒体实行一个标准、一体管理”。³⁹

其二，“纳入法治轨道”“全面纳入法治轨道”。例如，“把国家各项事业和各项工作全面纳入法治轨道，把依法治国、依宪治国工作提高到一个新水平”；⁴⁰“加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法调控和治理经济，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道”；⁴¹“加快建设法治经济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道”；⁴²“把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度”。⁴³

其三，“纳入……法治轨道”。例如，“要以这次修改宪法为契机，采取更加有力的措施，加强宪法实施和监督，把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道，把实施宪法提高到新的水平”。⁴⁴

其四，“沿着法治轨道”。例如，“要努力打造勤政、廉洁、高效、公正的法治政府，做到依法决策、依法施政，使特别行政区发展始终沿着法治轨道展开”。⁴⁵

其五，“法治化轨道”。例如，“要通过法律援助将涉及困难群体的矛盾纠纷纳入法治化轨道解决”；⁴⁶“法治是乡村治理的前提和保障，要把政府各项涉农工作纳入法治化轨道”；⁴⁷“我们必须把依法治

33 习近平：《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》（2019年9月27日），载《人民日报》2019年9月28日，第2版。

34 习近平总书记中央全面深化改革领导小组第二次会议上的讲话（2014年2月28日）。《把抓落实作为推进改革工作的重点 真抓实干蹄疾步稳务求实效》，载《人民日报》2014年3月1日，第1版。

35 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第269页。

36 同上注，第275页。

37 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载《求是》2014年第21期。

38 习近平：《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》（2015年12月16日），载《人民日报》2015年12月17日，第2版。

39 习近平总书记在中共中央政治局第十二次集体学习时的讲话（2019年1月25日）。习近平：《加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局》，载《求是》2019年第6期。

40 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第201页。

41 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，人民出版社2015年版，第6页。

42 同上注，第6页。

43 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（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），载《求是》2013年第22期。

44 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第217页。

45 习近平：《在庆祝澳门回归祖国15周年大会暨澳门特别行政区第四届政府就职典礼上的讲话》（2014年12月20日），载《人民日报》2014年12月21日，第2版。

46 习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第十二次会议上的讲话（2015年5月5日）。《把握改革大局自觉服从服务改革大局 共同把全面深化改革这篇大文章做好》，载《人民日报》2015年5月6日，第1版。

47 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第191页。

国摆在更加突出的位置，把党和国家工作纳入法治化轨道”；⁴⁸“把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果”。⁴⁹ 语义相近的表述还有：“推进党的领导制度化、法治化”；⁵⁰“推进基层治理法治化”；⁵¹“提高国防和军队建设法治化水平”；⁵²“不断提高国家政治和社会生活法治化水平”；⁵³“推进反腐败工作法治化”；⁵⁴“推进公权力运行法治化”；⁵⁵“逐步实现国家治理制度化、程序化、规范化、法治化”；⁵⁶“提高疫情防控法治化水平”。⁵⁷

其六，“不偏离法治轨道”。习近平总书记指出：“腐败的本质是权力出轨、越轨，许多腐败问题都与权力配置不科学、使用不规范、监督不到位有关。”⁵⁸ 他告诫领导干部：“法律是行使权力的依据，只有把这个依据掌握住了，才能正确开展工作。如果一味跟着感觉走，难免偏离法治轨道。”⁵⁹

综上所述，“法治轨道”概念让“轨道”的中华文化精华在现代治理领域焕发出新的光彩，是中国古代法理思想与现代法治精神的完美融合。“轨道”的诸多本原语义深深印刻在“法治轨道”的言辞之中，如规律、法则，方向、道路，依托、支撑，规则、规矩，规制、制度，程式、程序，有序、秩序等。“在法治轨道上”“在法治化轨道上”“纳入法治轨道”“把……纳入法治轨道”“沿着法治轨道”“不偏离法治轨道”，这些表述的实质意义在于：第一，把法治基因、法治精神、法治原理、法治要素、法治要求等嵌入治国理政、经济建设、社会发展等事项之中，推动其规范化、制度化、法治化，增强其合法性、合理性、合规律性。第二，充分发挥法治的规范、引导、保障作用，把治国理政、经济建设、社会发展等事项纳入法治轨道，在法治轨道上有力推进、有序展开。第三，坚定不移走宪法、党章、法律、法规确定的中国特色社会主义正确道路，坚持道不变、志不改，绝不走改旗易帜的邪路、封闭僵化的老路、南辕北辙的回头路。

透过法治轨道的话语体系，我们也注意到，就语境和语义而言，这些概念、用语之间有一些细微差别。例如，“法治轨道”多是从外部视角看问题，把法治作为外在的保障力量，重在把治国理政事务、事项纳入法治轨道，在法治轨道上推进，发挥法治的引导和保障作用；而“法治化轨道”则更多是从内部视角看问题，把法治作为经济社会内在的精神和制度构成，着力把法治要素嵌入治国理政实践活动之中，使之具有法治化的品质和能量。

（三）法治轨道的重要地位和重大意义

党的二十大提出“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”，这一战略思想和科学命题创造

48 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 104 页。

49 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载《求是》2014 年第 21 期。

50 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 2 页。

51 同上注，第 91 页。

52 同上注，第 131 页。

53 同上注，第 201 页。

54 同上注，第 240 页。

55 同上注，第 240—241 页。

56 同上注，第 274 页。

57 同上注，第 271 页。

58 同上注，第 139 页。

59 同上注，第 139 页。

性地丰富和发展了习近平新时代中国特色社会主义思想的“法治轨道理论”，深刻说明了法治轨道在中国式现代化进程中的重要地位和重大意义。

第一，这是现代化的客观规律和历史经验，是全面建设社会主义现代化国家的必然要求。世界现代化的历史进程表明，现代化与法治存在着密切关系。习近平总书记深刻指出：“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。”⁶⁰法治与现代化的历史逻辑决定了我们全面建设社会主义现代化国家须臾离不开法治，必然需要构建高质量法治轨道为现代化建设定向领路、保驾护航。

第二，法治轨道有固根本、稳预期、利长远的强大功能。法治既是全面建设社会主义现代化国家的本质要求，也是全面建设社会主义现代化国家的重要保障。我国是一个有14亿人口的大国，地域辽阔，民族众多，国情复杂，经济社会发展不充分不平衡，外部环境复杂多变。要在这样一个发展中大国全面建设社会主义现代化国家并向全面建成社会主义现代化强国迈进，必须保持明确的前进方向、坚定的前进定力、强大的前进动力，必须释放宪法法律的鲜活制度生命力和显著治理优势，而法治轨道内在的固根本、稳预期、利长远的强大功能正好发挥着这样的作用。正如习近平总书记所深刻指出的：“在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想的实践中，在全面建设社会主义现代化国家新征程上，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、利长远的保障作用，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。”⁶¹从法理上，“固根本”，核心是固中国共产党全面领导、长期执政之根本，固人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体之根本，固马克思主义对意识形态指导地位之根本，固社会主义基本经济制度、基本政治制度、各领域重要制度之根本，以确保党执政兴国、人民安居乐业、党和国家长治久安，这是全面建设社会主义现代化国家的根基所在。“稳预期”，核心是把经济、政治、文化、社会、生态建设以及其他方面的建设事业系统化纳入法治轨道，形成和谐稳定、公平正义、民主自由、权威有效的法治秩序，借以稳经济发展、政治清明、文化昌盛、社会和谐、生态良好、网络清朗、国泰民安之预期，稳实现全体人民共同富裕、人民美好生活、社会公平正义之预期，稳全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦之预期。“利长远”，核心是将坚持和发展中国特色社会主义、全面建设社会主义现代化国家的长远之策、根本之策长期坚持下去，不断拓展中国式现代化新道路、开创现代化国家建设新局面。习近平总书记指出：“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。”⁶²概括而言，利长远，就是利党和国家各项事业之长远，利中国特色社会主

60 习近平：《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》（2014年10月23日），载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》，中央文献出版社2015年版，第12页。

61 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》，载《求是》2021年第5期。

62 习近平：《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》（2014年10月23日），载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》，中央文献出版社2015年版，第12—13页。

义之长远，利中华民族千秋万代之长远，且推至利人类命运与共、和平发展、合作共赢之长远。

第三，法治轨道以其科学高效的治理机制为全面建设社会主义现代化国家铸就良法善治之依托。中国式现代化是包括国家治理体系和治理能力现代化在内的全面现代化，推进国家治理现代化是全面建设社会主义现代化国家的题中之义。对于现代化国家来说，现代化建设和现代化治理是“一体两翼”，互为条件、相互促进。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，是国家建设和国家治理最基本、最稳定、最可靠的制度依托，是全面建设社会主义现代化国家的善治载体。尤其是，我国发展已进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件随时可能发生，许多躲不开、绕不过的深层次矛盾凸显，遭受外部打压和遏制的风险考验不断升级。在这种情势下，我们更要依靠良法善治，彻底解决治理动力不足、治理能力不够、治理效果不佳的问题，加快推进国家治理体系和治理能力现代化，为全面建设社会主义现代化国家提供最佳制度供给、创造最优治理环境。

第四，法治轨道确保了现代化国家建设始终沿着中国特色社会主义正确方向前进。世界上不存在普遍通行的法治轨道，更不存在定于一尊的法治轨道模式，只有选择适合本国国情和实际的正确轨道，现代化国家建设才能行稳致远。在习近平新时代中国特色社会主义思想体系和当代中国话语体系中，“法治轨道”具有明确的社会主义性质和中国特色，“在法治轨道上”毫无疑问指的是“在中国特色社会主义法治轨道上”，“纳入法治轨道”毫无疑问指的是“纳入中国特色社会主义法治轨道”，“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”就是要“在中国特色社会主义法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”。

全面建设社会主义现代化国家是新时代新征程坚持和发展中国特色社会主义的重要抓手，是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的必由之路。方向决定道路，道路决定全面建成社会主义现代化强国、全面推进中华民族伟大复兴的前途命运。只有在中国特色社会主义法治轨道上才能确保“全面建设”顺利推进、行稳致远。中国特色社会主义法治轨道实质上就是中国特色社会主义法治道路。这条“轨道”（道路）的质的规定性就是习近平总书记提出的“三个核心要义”和“五个坚持”。“三个核心要义”，即坚持中国共产党领导、坚持中国特色社会主义制度、贯彻中国特色社会主义法治理论；“五个坚持”，即坚持中国共产党领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发。“三个核心要义”和“五个坚持”既是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的根本遵循，也是构筑中国特色社会主义法治轨道的根本遵循，当然也是全面建设社会主义现代化国家不可偏离的轨道、不能逾越的红线。

二、坚持法治优先、推动法治先行，为全面建设社会主义现代化国家奠基修路铺轨

“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”这一战略思想必然要求法治先行，为全面建设社会主义现代化国家奠法治之基、修法治之路、铺法治之轨、畅法治之道。那么，如何构筑法治轨道？构筑什么样的法治轨道呢？

（一）以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导

构筑中国特色社会主义法治轨道，离不开正确的思想引领。习近平新时代中国特色社会主义思想

是中国化时代化的马克思主义，是新时代新征程上全面建设社会主义现代化国家的根本指导思想。习近平法治思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，其运用马克思主义世界观和方法论，科学阐明了构建中国特色社会主义法治轨道的基本原则。

第一，坚持党的全面领导。构筑中国特色社会主义法治轨道是一个系统工程，涉及科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，依法治国、依法执政、依法行政、依法治军，法治国家、法治政府、法治军队、法治社会以及法治经济、法治文化建设，国家治理、政党治理、社会治理、行业治理、网络治理，国内法治（国家治理）、国际法治（全球治理）统筹推进、协调发展，如果没有中国共产党的坚强领导，终将一事无成。所以，必须坚定不移地坚持党的领导，特别是党中央集中统一领导。习近平总书记指出，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量”。⁶³“全党同志必须牢记，党的领导是我国社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别。离开了党的领导，全面依法治国就难以有效推进，社会主义法治国家就建不起来。”⁶⁴在构筑法治轨道的系统工程中，坚持党的全面领导是确保法治轨道正确方向的根本政治保证，只有在党的领导下，法治轨道建设才能始终保持社会主义性质和人民本色；坚持党的全面领导是确保法治轨道战略定力的根本思想保证，只有在党的法治思想即马克思主义法治思想、中国特色社会主义法治理论、习近平法治思想的指导下，法治轨道建设才能获得不竭的思想动力和可靠的科学支撑；坚持党的全面领导是确保法治轨道工程实施的根本行动指南，只有坚持党的中国式现代化总布局和全面依法治国的总目标、总抓手，遵循党中央的顶层设计和具体部署，法治轨道建设才能够科学有序推进。坚持党的全面领导之根本性意义和决定性作用，已经被改革开放以来特别是新时代十年中国特色社会主义法治轨道建设的历史性成就以及在法治轨道上取得的经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹所证明，为中国共产党带领全体人民创造的中国式现代化新道路和人类文明新形态所验证，成为我们继续推进中国特色社会主义法治轨道建设的信心所在。

第二，坚持把握好习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法。习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论是马克思主义历史唯物主义和辩证唯物主义在当代中国的生动实践和丰富发展，贯穿在习近平新时代中国特色社会主义思想中的立场观点方法，是马克思主义立场观点方法同中国实际相结合、同中华优秀传统文化相结合的思想结晶。党的二十大报告从六个方面深刻揭示和论述了习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论以及贯穿其中的立场观点方法，即“必须坚持人民至上”“必须坚持自信自立”“必须坚持守正创新”“必须坚持问题导向”“必须坚持系统观念”“必须坚持胸怀天下”。这“六个必须坚持”，既充分体现了习近平新时代中国特色社会主义思想的政治底色、理论品格和鲜明特质，也是构建中国特色社会主义法治轨道的根本立场、指导思想和科学方法。

63 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），人民出版社2017年版，第20页。

64 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》，载《求是》2021年第5期。

第三，坚持以中国式现代化为统领。中国式现代化述说着中华民族从“站起来”到“富起来”再到“强起来”的奋斗之路，寄寓着中华儿女救亡图存、立国谋兴、强国富民的复兴之梦，是人类文明发展史上的一座丰碑。新时代以来，以习近平同志为核心的党中央高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，在新中国成立特别是改革开放以来长期探索和实践基础上，坚持走中国特色社会主义发展道路，从中国国情和实际出发，确立科学的发展理念、政策、策略，依靠全党和全国各族人民的共同努力，成功走出来一条中国式现代化新道路，创造了在世界上人口规模最大的国家推进现代化的空前奇迹。党的二十大报告深刻阐明了“中国式现代化”的科学内涵、中国特色和本质要求，指出：中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色；中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化；中国式现代化的本质要求是坚持中国共产党领导，坚持中国特色社会主义，实现高质量发展，发展全过程人民民主，丰富人民精神世界，实现全体人民共同富裕，促进人与自然和谐共生，推动构建人类命运共同体，创造人类文明新形态。中国式现代化科学回答了中国现代化的历史之问、时代之问、人民之问、世界之问，集成了我们党在理论和实践上的创新突破，为我们提供了理解中国文明、坚持中国道路、推进中国现代化的理论范式和总体框架。中国式现代化同样统领着中国法治的现代化，为我们构筑法治轨道提供了正确道路、正当标准、坚实支撑。

第四，坚持以社会主义法治核心价值体系为根基。社会主义法治核心价值体系是社会主义核心价值观在法治领域的具体体现，是社会主义核心价值观融入法治建设的重要成果，包含“人民至上”“公平正义”“全人类共同价值”等。新时代以来，推进社会主义核心价值观融入法治体系是实现良法善治的重要路径。中共中央办公厅印发的《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》提出，“要把社会主义核心价值观贯彻到依法治国、依法执政、依法行政实践中，落实到立法、执法、司法、普法和依法治理各个方面，用法律的权威来增强人们培育和践行社会主义核心价值观的自觉性”。⁶⁵ 习近平总书记指出，“要推动把社会主义核心价值观贯穿立法、执法、司法、守法各环节，使社会主义法治成为良法善治”；⁶⁶ “要按照社会主义核心价值观的基本要求，健全各行各业规章制度，完善市民公约、乡规民约、学生守则等行为准则”。⁶⁷ 党的二十大报告进一步提出：“坚持依法治国和以德治国相结合，把社会主义核心价值观融入法治建设、融入社会发展、融入日常生活。”⁶⁸ 在这些重要论述和要求的指引下，社会主义核心价值观深层次融入法治建设各环节各领域，并生成了社会主义法治核心价值体系，成为良法善治的法理表征。在构筑法治轨道过程中，把社会主义法治核心价值体系作为其价值根基，有利于增强法治轨道的人文精神，发挥其凝心铸魂、强基固本的能动作用，为全面建设社会主义现代化国家释放出精神和制度双重能量。

65 《中共中央办公厅印发〈关于培育和践行社会主义核心价值观的意见〉》，载《人民日报》2013年12月24日，第1版。

66 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第236页。

67 习近平：《培育和弘扬社会主义核心价值观》（2014年2月24日），载《习近平谈治国理政》（第1卷），外文出版社2018年版，第165页。

68 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》（2022年10月16日），人民出版社2022年版，第70页。

第五,坚持中国特色社会主义制度。构筑法治轨道需要坚实而牢固的制度地基,中国共产党领导中国人民在百年奋斗中形成和发展起来的中国特色社会主义制度,正是最先进最可靠的制度。中国共产党自成立之日起就致力于建立人民当家作主的新政权新制度,以马克思主义国家和法的学说为指导提出了关于未来国家制度的主张,并领导中国人民踏上了推翻旧制度、建立新制度的光辉历程。1949年9月制定的具有临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》,特别是1954年制定的《中华人民共和国宪法》,确定工人阶级(经过共产党)领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,以民主集中制为根本原则的人民代表大会制度的政体,以中国共产党领导的广泛的人民民主统一战线,铸就了新中国社会主义制度的“四梁八柱”,实现了从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。其后,在完成社会主义革命和对生产资料私有制的社会主义改造后,我们确立了以公有制为基础的社会主义基本经济制度。社会主义政治制度、经济制度和其他重要制度的确立为新中国的一切发展和进步奠定了前提、创造了条件。进入改革开放和社会主义现代化建设新时期以来,我们党奋力推进经济体制改革、政治体制改革、思想文化领域变革,与时俱进发展了中国特色社会主义制度。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以伟大的历史主动精神、巨大的政治勇气、强烈的责任担当,提出全面深化改革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,全面深化党的领导制度和建设制度创新,推进经济、政治、文化、社会、生态文明体制的改革,中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化水平不断提高,党和国家事业焕发出新的生机活力,为经济发展、政治稳定、文化繁荣、民族团结、社会和谐、生态良好、国家善治营造了良好的制度环境,生动证成了“制度稳则国家稳,制度强则国家强”⁶⁹的政理。中国特色社会主义制度的确立、发展、变革、完善,始终沿着社会主义法治轨道展开,诠释着“制度”和“法治”、“制度建设”和“法治轨道”相依为命、相辅相成的内在联系。在为全面建设社会主义现代化国家构筑法治轨道的工程中,我们要科学把握支撑法治轨道的制度体系,坚持和发展中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度,加快健全全面建设社会主义现代化国家必备的、急需的制度,并努力使各项制度转化为法治轨道的优势和效能。

(二)以中国特色社会主义法治体系为依托

构筑中国特色社会主义法治轨道,离不开坚实的依托。中国特色社会主义法治体系设定法治轨道的形式和内容、规格和参数、机制和机能,其质量高低和完善程度直接决定着法治轨道好不好、行不行、管用不管用,因而构成了中国特色社会主义法治轨道的重要依托。所以,我们必须坚持中国特色社会主义法治道路,走中国式法治现代化新道路、面向人类法治文明新形态,加快完善中国特色社会主义法治体系,以高质量法治体系为依托构筑高质量法治轨道。

“建设中国特色社会主义法治体系”是党的十八届四中全会提出的具有原创性和时代性的概念和理论,是习近平法治思想的核心要义。建设中国特色社会主义法治体系,既是全面依法治国的总目标,又是全面依法治国的总抓手,还是建设社会主义法治国家的必由之路。习近平总书记精辟论述了建设中国特色社会主义法治体系的科学内涵、重大意义和重点任务,指出:“建设中国特色社会主义法治

69 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》(2021年10月13日),载《求是》2022年第5期。

体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是全面深化改革的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。”⁷⁰ 建设中国特色社会主义法治体系，就是“在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，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”。⁷¹ 党的二十大把“中国特色社会主义法治体系更加完善”作为未来五年法治建设的主要目标任务，作为到 2035 年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的基础工程。

在全面建设社会主义现代化国家新征程上，完善法治体系，要坚持解放思想、实事求是、守正创新，在更高起点、更高水平上统筹推进法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设。同时，要更加重视社会规范在依法治国和社会治理中不可或缺的重要作用，将社会规范纳入法治体系范畴，大力推进社会规范体系建设。在中国特色社会主义新时代新征程，全面依法治国的鲜明特征是统筹推进依法治国和依规治党、依法治国和以德治国、国家治理和社会治理、国内法治和涉外法治，一体推进法治国家、法治政府、法治军队、法治社会、法治经济、法治文化、生态法治、数字法治等的建设。因而，全面依法治国所需要的治理规范已不限于国家法律规范，而是把国家法律、党内法规、社会规范一起纳入法治规范体系，形成由以宪法为核心的国家法律规范体系、以党章为核心的党内法规体系、以公序良俗为核心的社会规范体系。习近平总书记反复强调，要“完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系，为全面推进依法治国提供基本遵循”。⁷²《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也提出：“深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。”⁷³ 中共中央印发的《法治社会建设实施纲要（2020—2025 年）》进一步提出：“促进社会规范建设。充分发挥社会规范在协调社会关系、约束社会行为、维护社会秩序等方面的积极作用。加强居民公约、村规民约、行业规章、社会组织章程等社会规范建设，推动社会成员自我约束、自我管理、自我规范。深化行风建设，规范行业行为。加强对社会规范制订和实施情况的监督，制订自律性社会规范的示范文本，使社会规范制订和实施符合法治原则和精神。”⁷⁴

新时代十年全面依法治国、在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的实践表明，依法治理、法治化治理是最稳定、最可靠的社会治理方式，而社会规范体系是推进社会治理法治化不可或缺的重要遵循。所以，在加强国家立法、法律体系已经形成的前提下，我们要着力加强社会规范体系建设。构筑新时代中国特色社会主义法治轨道，应当立足全面建设社会主义现代化国家的时代背景、面向全面依法治国和社会治理现代化的现实需要，统筹国家法律、党内法规、社会规范建设。在不断

70 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 93 页。

71 同上注，第 93 页。

72 同上注，第 112 页。

73 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载《求是》2014 年第 21 期。

74 《法治社会建设实施纲要（2020—2025 年）》，人民出版社 2020 年版，第 7 页。

健全法治规范体系的同时，也要加快推进法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系建设，为构筑法治轨道提供更加包容、更加坚实、更高质量的法治体系依托。

（三）以营造良好法治秩序为指向

构筑中国特色社会主义法治轨道，必然要求形成良好的法治秩序。如果说建设法治体系是构筑法治轨道的“硬件”，那么，形成法治秩序则是构筑法治轨道的“软件”，二者都属于构筑法治轨道的“新基建”。构筑法治轨道对全面建设社会主义现代化国家而言，不只是提供现代化所必要的外在设施和手段，而且要让法治营造社会主义现代化所必需的内在气场和环境。

“法治秩序”是习近平法治思想中的一个重要概念。习近平总书记早在浙江工作时就提出了这一概念，强调坚持德治与法治并举，建立一种符合农村经济社会发展要求的“法治秩序”。其后多次使用这一概念。法治秩序是法律秩序的升级版。“法律秩序”是通过有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，而形成的“法制化”秩序状态；“法治秩序”是通过科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，而形成的“法治化”秩序状态。“法制化”秩序严格而论是一种形式法治的秩序形态，以“形式正义”（“形式合法”）为表征；“法治化”秩序属于形式法治与实质法治有机结合的秩序形态，以“良法善治”为表征。

在习近平法治思想体系中，就其实质意义而言，法治秩序与法治环境是等值概念，法治秩序就是由法治所营造出来的一种良好社会环境。在新时代坚持和发展中国特色社会主义、推动中国式现代化的实践中，习近平总书记一以贯之地推动法治秩序、法治环境建设。他强调指出，“努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境”；⁷⁵“我们必须加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境”；⁷⁶“要实施好民法典和相关法律法规，依法平等保护国有、民营、外资等各种所有制企业产权和自主经营权，完善各类市场主体公平竞争的法治环境”；⁷⁷“共同营造规范有序的法治环境”；⁷⁸政法机关要“努力创造安全的政治环境、稳定的社会环境、公正的法治环境、优质的服务环境，增强人民群众获得感、幸福感、安全感”；⁷⁹“要加快实现社会治理法治化，依法防范风险、化解矛盾、维护权益，营造公平、透明、可预期的法治环境”；⁸⁰“改革开放四十年的经验告诉我们，改革开放越深入越要强调法治，发展环境越复杂越要强调法治。我们要继续为做好党和国家各项工作营造良好法治环境”；⁸¹“中国愿同各国一道，营造良好法治环境，构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系，推动共建‘一带一路’高质量发展，更好造福各国人民”。⁸²

以习近平总书记关于法治秩序和法治环境的重要论述为指导，中国特色社会主义法治轨道所要塑造的法治秩序（法治环境）必然是法理型秩序、包容型秩序、能动型秩序。

75 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第15页。

76 同上注，第22页。

77 同上注，第30页。

78 同上注，第163—164页。

79 同上注，第193页。

80 同上注，第234页。

81 同上注，第253页。

82 同上注，第268页。

第一，法理型法治秩序。“法理”是中华传统法文化中的核心概念，在当今社会演变为一个普遍流行的学术概念和公共话语，其基本语义包括法的原理、法的精神、法律原则、法律通说、法学理论、法律生活和法治实践中的美德和公理，体现了以人为本、公平正义、定分止争、惩恶扬善、治国理政的价值和智慧，体现了人们对法律之所以获得尊重、值得遵守、应当服从的那些内在依据的评价和认同，因而成为法律规范和法治实践的正当性理据。用“法理型”来标识新时代法治秩序和法治环境，目的在于强调我们所塑造的法治秩序（法治环境）是以“良法善治”为特质的。

良好法治秩序以“良法”为前提。正如古希腊哲学家亚里士多德说：“法律就是秩序，有好的法律才有好的秩序”；⁸³宋代政治家思想家王安石云：“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”⁸⁴习近平总书记深刻指出：“良法是善治之前提。”⁸⁵“不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”⁸⁶“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。”⁸⁷“良法”是美好价值在法律规范层面的体现，是良好法治秩序的基础。所谓“良法”，在中国古代社会，是指体现讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同、融情理等传统美德的法律；在当代中国社会，是指体现和谐有序、民主自由、公平正义、人格尊严、财产安全等社会主义核心价值、中华传统义理美德和全人类共同价值的法律。概括而言，就是反映人民意志、尊重保障人权、有效约束公权、维护公平正义、促进和谐稳定、保障改革发展、引领社会风尚、得到人民拥护的法律，就是尊重和体现人性、人文、自然、经济、政治、文化、社会、生态的客观规律的法律，就是体现民意民智民利、符合宪法精神和法治原则、维护国家法治统一的法律。除其实质内容外，良法还是制定得良好、简明易行的法律，也就是立法职权法定，法律不强人所难（法律规定的行为规范可遵守、可执行、可适用），权利、义务、责任对等，公开透明、标准统一，普遍适用，连续稳定，非溯及既往，规则与规则、法律与法律、法律部门与法律部门、实体法与程序法之间协调一致，不矛盾、不冲突、不打架，有利于全体人民遵守和国家机关执行与适用。

法理型秩序以“善治”为目的。“善治”包含两个维度：一是价值意义上的“良善治理”，目的在于“形成有效的社会治理、良好的社会秩序，促进社会公平正义，让人民群众安居乐业，获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。⁸⁸二是方法意义上的“善于治理”，以公共领域的“共治”为鲜明特征，如“多元共治”“协商共治”“法德共治”“法科共治”等。多元共治，即多主体共治、公共治理，强调的是治理主体之“善”。一是最大程度地吸收公众参与，扩大公民和社会组织的发言权、参与权、决策权，更加充分地将民主理念和民主机理融入到国家治理当中；二是最大限度地凝聚共识，通过对话、沟通、论辩，促进不同党派、不同阶层、不同群体、不同社会界别彼此尊重和认同；三是最大可能地促进构建“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保

83 Aristotle, *The Politics of Aristotle*, Trans. B. Jowett, Clarendon Press, 1885, p.214.

84 (宋)王安石：《王文公文集》卷第二十六，《周公》，上海人民出版社1974年版，第302页。

85 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第233页。

86 同上注，第20页。

87 同上注，第186页。

88 《习近平李克强栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正分别参加全国人大会议一些代表团审议》，载《人民日报》2018年3月8日，第1版。

障、科技支撑的社会治理体系”和形成“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”；四是最大范围地开拓自治空间，让每一个主体都能保持个性、自主、独立，以自治激发社会活力。协商共治，即协商民主、民主治理，强调的是治理方式之“善”。习近平总书记高度重视协商民主，指出“在中国社会主义制度下，有事好商量、众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛”。⁸⁹“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是中国社会主义民主的两种重要形式，共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。”⁹⁰协商民主是我国民主治理的优势所在，有利于密切联系群众、广泛倾听民意、尊重少数权利，让治理更有人性、更加科学、更显本色。党的十九大以来，我们党更加重视协商民主制度建设，充分发挥人民政协作为社会主义协商民主的制度安排、重要渠道、专门机构的重要作用，协商民主建设呈现渠道多样化、内容丰富化、层次多级化等新特点，与选举民主优势互补、相辅相成、相得益彰，共同构成了中国特色民主治理的标识。法德共治，即法律和道德共治，强调的是治理机制之“善”。法律是成文的道德，道德是不成文的法律，二者均是国家和社会治理不可缺少的规范。既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，让两种规范和两种治理机制相辅相成、相得益彰，是中华优秀传统文化的精髓所在，也是中国式现代化治理的优势所在。法德共治的实践理性打破了法律帝国的“道德黑匣子”，对形成良好法治秩序、彰显新的法治文明有着特殊意义。法科共治，即法律和科技共治，强调的是治理手段之“善”。在当代中国，数字科技的广泛运用使社会治理越来越智能化，法治秩序的形成越来越依赖于数字科技的支撑与赋能，法科共治已经成为国家和社会治理的客观规律。让法治插上数字的翅膀，让数字运行在法治的轨道上，已成为现代治理的广泛共识和普遍做法。以诚信治理为例，在传统社会，诚信治理依靠的是法律和道德，而在算法主导、网络泛在的数字社会，大数据的存储、处理和应用能力的快速发展，云计算和区块链技术的不断成熟，为维护社会诚信、建设信用社会提供了超强的技术支持。通过电子途径完成的个人言论和行为轨迹，都会留痕并被完整记录、长久保存下来，这就倒逼人们必须诚实守信、谨言慎行、遵纪守法。

以良法善治为表征的法理型秩序实现了法律的道德性与权威性相结合，法律的内在良善性与外在约束力相统一，法治的制度优势与科技的智能优势相联合，党政治理与公共治理相辅成，自治、法治、德治相融合，创造出“风景这边独好”的东方善治局面。

第二，包容型法治秩序。“包容”是中华民族的美德和中华优秀传统文化的基因。中华文化以兼收并蓄、求同存异的包容性为其鲜明特征，其之所以能够源远流长也得益于它的包容性。正如习近平总书记所指出的：“中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族，在漫长的历史进程中，不断学习他人的好东西，把他人的好东西化成我们自己的东西，这才形成我们的民族特色。”⁹¹新时代以来，“包容性”愈加广泛地体现在我国经济、政治、文化、国际关系的各个领域。包容性发展是新发展理念的

89 习近平：《在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》（2019年9月20日），载《求是》2022年第6期。

90 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》（2021年10月13日），载《求是》2022年第5期。

91 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本》，人民出版社2016年版，第203页。

体现,具有权利公平、规则公正,成果共享、共同富裕,利益相容、价值共建等显著特征。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央反复强调新时代的经济的发展必须是遵循经济规律的科学发
展,必须是遵循自然规律的可持续发展,必须是遵循社会规律的包容性发展。习近平总书记指出:“提高发展的平衡性、协调性、包容性。要加快完善社会主义市场经济体制,推动发展更平衡、更协调、更包容。”⁹²“坚持以人民为中心的发展理念。我们要注重在经济发展中保障民生,照顾弱势群体诉求,解决收入差距问题,培育包容性发展环境。”⁹³包容性政治体现为社会主义协商民主,即“做到相互尊重、平等协商而不强加于人,遵循规则、有序协商而不各说各话,体谅包容、真诚协商而不偏激偏执,形成既畅所欲言、各抒己见,又理性有度、合法依章的良好协商氛围”。⁹⁴包容性文化体现为“百花齐放、百家争鸣”,即习近平总书记所强调的“坚持和发扬学术民主,尊重差异,包容多样,提倡不同学术观点、不同风格学派相互切磋、平等讨论”,⁹⁵特别是“正确处理一致性和多样性的关系。一致性是共同思想政治基础的一致,多样性是利益多元、思想多样的反映,要在尊重多样性中寻求一致性,不要搞成‘清一色’”。⁹⁶包容性国际关系体现为“各国人民同心协力,构建人类命运共同体,建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。⁹⁷可见,包容型秩序正是在习近平新时代中国特色社会主义思想的包容性理念指导下形成的法治秩序。

在人类社会各种秩序形态中,不是任何一种秩序都能够称得上是“包容性秩序”。历史上,封建统治阶级及其代言人把封建等级制看作不可侵犯的秩序。韩非宣称:“臣事君,子事父,妻事夫,三者顺则天下治,三者逆则天下乱,此天下之常道也。”⁹⁸董仲舒更是把以“君为臣纲、父为子纲、夫为妻纲”为核心的“三纲五纪”⁹⁹宣布为社会秩序的铁律。这样的秩序是蔑视人性、维护特权、禁止社会流动的秩序,与现代法治和国家治理所追求的秩序完全不同。就当代中国而言,在社会主义核心价值观引领下的包容型秩序是尊重差异、包容多样、和而不同的秩序,是一种使自由而平等的竞争和人文主义的生活成为可能的秩序,是摆脱了单纯偶然性、任意性、不可预测性的秩序,是各种社会分歧、矛盾和冲突能够在政治包容和法治理性的基础上得以和平解决的秩序,是社会组织健全、社会治理完善、社会安定团结、人民安居乐业的秩序。

包容型秩序为全面建设社会主义现代化国家创造了充满活力的良好环境。充满活力,就是能够使一切有利于社会进步的创造权利得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造价值得到肯定,

92 习近平:《扎实推动共同富裕》,载《求是》2020年第20期。

93 习近平:《坚守初心 共促发展 开启亚太合作新篇章——在亚太经合组织工商领导人峰会上的书面演讲》(2022年11月17日),载《人民日报》2022年11月18日,第2版。

94 习近平:《在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》(2019年9月20日),载《求是》2022年第6期。

95 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》(2016年5月17日),人民出版社2016年版,第28页。

96 习近平:《在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》(2019年9月20日),载《求是》2022年第6期。

97 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第58—59页。

98 (清)王先慎撰:《韩非子集解》卷二十,钟哲点校,中华书局1998年版,第466页。

99 (汉)董仲舒著,(清)苏舆撰:《春秋繁露义证》卷第十,钟哲点校,中华书局1992年版,第303页。

全社会的创造能量充分释放,创新成果不断涌现,创业活动蓬勃开展。充满活力意味着人们享有广泛的自由,诸如:人身自由,不因性别、出身、血缘、籍贯、财产、受教育程度等因素而受到排挤和歧视;思想自由,让每个人的思想不受禁锢、才华得以挥洒、精神生产得到尊重;言论自由,让每个人都有权利以文字、图画、视频等不同表达符号在报纸、电视、网络等不同媒体平台负责任地发表和传播自己的意见,并且拥有听取他人意见的平等权和对政府等公共信息的知情权;创造自由,让每个人的聪明才智都有机会在理论创新、技术创新、生产创新、文化创新、制度创新等方面尽显其能;契约自由,让每个人都成为独立的个人和平等的权利主体,都可以依据自己的切身利益和合理预判与他人自由地交往和交易。总之,“一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一”。¹⁰⁰要达到这样的状态,法治思维和法治方式不可缺少,我们要在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。这正是“包容型法治秩序”的价值导向和理想图景所在。

第三,能动型法治秩序。新时代的法治秩序不是“消极的秩序”,而是“积极的秩序”,它具有“围绕中心、服务大局、造福人民”的独特功能和运行机制,这是与中国共产党作为“使命型政党”、各级国家机关作为“有为政府”的角色相一致的。习近平总书记强调指出:“要把全面依法治国放到党和国家工作大局中去思考,研究提出战略性、前瞻性的方案。”¹⁰¹“各部门各方面一定要增强大局意识,自觉在大局下思考、在大局下行动……”¹⁰²“政法机关在保障人民安居乐业、服务经济社会发展、维护国家安全和社会稳定中具有十分重要的作用。”¹⁰³“努力创造安全的政治环境、稳定的社会环境、公正的法治环境、优质的服务环境,增强人民群众获得感、幸福感、安全感。”¹⁰⁴

能动型秩序主要体现为两个方面:一是主动服务大局。“大局”集中表现为党和国家的使命任务和中心工作,“服务大局”就要准确把握党和国家在特定时期、特定阶段的使命任务和中心工作,使法治立场与之相适应、法治功能与之相匹配,找准法治工作与党和国家中心工作相对接的结合点和着力点。在新时代新征程上,中国共产党的使命任务(中心任务)就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。我们要紧紧围绕全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴开展立法、执法、司法、普法等法治工作;要坚持立法决策和改革决策、建设任务相统一,主动适应改革和建设的要求,制定新的法律法规,修改和废止不适应改革和建设要求的法律法规;要加强重点领域立法立规工作,加快健全国家法律、党内法规、社会规范,为全面建设社会主义现代化国家营造良好的法治秩序;要从法治各环节主动出击、同向发力、能动作为,通过法治营造最好的建设环境、发展环境、改革环境,高质量推动经济建设、社会发展、深化改革、国家治理。

二是有效应对挑战、化解矛盾、抵御风险、保障安全。在实现中华民族伟大复兴的前进道路上,

100 习近平:《在经济社会领域专家座谈会上的讲话》(2020年8月24日),载《人民日报》2020年8月25日,第2版。

101 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第235页。

102 同上注,第117页。

103 同上注,第18页。

104 同上注,第193页。

我们必然会遭遇各种各样的风险挑战。从内部来看，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的社会主要矛盾将长期存在，在某些地区某一时段可能十分凸显，由此引发的人民群众内部的利益冲突、矛盾纠纷将大量存在，一系列长期积累且尚未破解的深层次矛盾、结构性矛盾与建设和发展中新出现的矛盾互相叠加，新兴科技风险日益加剧，意识形态领域的斗争仍然尖锐，党风廉政建设和反腐败斗争仍面临不少顽瘴痼疾，这些都是我们必须积极应对、有效化解的风险。从外部来看，世界进入动荡变革期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多，以美国为首的西方国家对我国打压遏制有增无减，国际社会面临更大战争风险。“我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，各种‘黑天鹅’、‘灰犀牛’事件随时可能发生。”¹⁰⁵我们必须增强忧患意识，坚持辩证思维、底线思维、法治思维，统筹安全和发展、秩序与活力，有效化解矛盾、维护稳定、应对风险、保障安全，建设更高水平的平安中国和法治中国。

三、把社会主义现代化国家建设全面纳入法治轨道

中国式现代化新道路既超越了“西方式现代化”，又突破了“苏联式现代化”，创造了以人民为中心，以民富国强、政治民主、精神文明、社会和谐、生态美丽、世界和平为内容，既有各国现代化共同特征、更有鲜明中国特色的“全面现代化”。所以，党的二十大报告以“全面建设”“全面推进”来概括新时代新征程的奋斗目标，即“为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗！”¹⁰⁶

在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家，就是要把社会主义现代化国家建设的各项事业、各项工作纳入法治轨道，在法治轨道上推进和展开，这是全面建设社会主义现代化国家的必然要求和根本保证。基于本文对全面依法治国新时代的“法治规范渊源”“法治规范体系”的分析，法治轨道之“法”是一个多元复合、内涵丰富的概念。举凡与国家建设和治理相关联、作为国家建设和治理之规范依据的国家法律、党内法规、政策制度、社会规范、原则性法理、制度性伦理、国际惯例等，皆可归于“法”的范畴。¹⁰⁷本文正是以这种“法”的新概念来归纳和论述党的二十大报告以及其他重要的党政文件是如何将“全面建设”纳入法治轨道的。我们注意到，党的二十大报告不仅在宏观上强调在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家，而且在中观和微观上对社会主义现代化国家建设各方面的重要事项和工作都提出了法治化、制度化、机制化要求，使之在法治轨道上有序有效推进。

（一）把经济建设纳入法治轨道

“社会主义市场经济是信用经济、法治经济”，¹⁰⁸“法治是最好的营商环境”，¹⁰⁹“加快打造市场化、

105 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第26页。

106 同上注，第71页。

107 参见郭晔：《全面依法治国新时代的法治规范渊源》，载《法制与社会发展》2022年第2期。

108 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第29页。

109 同上注，第254页。

法治化、国际化营商环境”，¹¹⁰“加快建设法治经济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道”，¹¹¹这些理论命题为把经济建设和发展纳入法治轨道作出了深刻论述、提供了科学指引。

把经济建设和发展纳入法治轨道，就是要以法治引领和保障新发展理念的全面贯彻落实，形成有利于创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的法治环境，保障我国经济持续高质量发展。一要在完善制度上发力，依法维护和完善社会主义基本经济制度，加快构建高水平社会主义市场经济体制，形成高效规范、公平竞争的内陆统一市场。二要在保护权利上用劲，切实加强对产权（含知识产权）的平等保护、全面保护、依法保护。三要在公平正义上聚焦，完善维护公平竞争的法律法规制度，健全维护公平竞争的执法司法体制机制，建立维护公平竞争的法治秩序。

党的二十大围绕提高经济建设和发展的法治化水平，以“构建高水平社会主义市场经济体制”为统领，进一步提出或强调了一系列创新理论和创新制度，例如，“坚持和完善社会主义基本经济制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”；“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境”；“完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，加快建设世界一流企业”；“健全宏观经济治理体系”，“加强财政政策和货币政策协调配合”，“健全现代预算制度”，“建设现代中央银行制度”；“加强反垄断和反不正当竞争，破除地方保护和行政性垄断，依法规范和引导资本健康发展”；“巩固和完善农村基本经营制度”，“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益”，“保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让”；“健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局”¹¹²等。党的二十大之后召开的第一个中央经济工作会议也明确提出：“坚持推动经济发展在法治轨道上运行，依法保护产权和知识产权，恪守契约精神，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。”“要从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来，从政策和舆论上鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大。依法保护民营企业产权和企业家权益。”¹¹³这些重大的创新理论和制度，意在把法治要素全面、系统、有序融入经济建设和经济治理，为推动经济法治轨道建设指明了方向和要点。

（二）把政治建设纳入法治轨道

把政治建设纳入法治轨道，就是要依靠宪法法律及其有效实施来确认和保卫社会主义政治制度，保障公民政治权利和自由，发展全过程人民民主，建立和维护人民民主的政治秩序。一是加强人民当家作主制度保障。“坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度，拓展民主渠道，丰富民主形式，确保人民依法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。”二是全面发展协商民主。“完善协商民主体系……健全各种制度化协商平台，推进协商民主广

110 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》，载《求是》2021年第5期。

111 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，人民出版社2015年版，第6页。

112 以下党的二十大报告内容皆参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版。

113 《中央经济工作会议在北京举行》，载《人民日报》2022年12月17日，第1版。

泛多层制度化发展。”“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合，坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力，发挥人民政协作为专门协商机构作用，加强制度化、规范化、程序化等功能建设，提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平，完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制。”三是积极发展基层民主。“健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系，增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。”

党的二十大以我国宪法确定的社会主义民主政治发展道路和政治制度为前提，以党的十九届四中全会提出的“坚持和完善人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治”为基础，进一步强调“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”，“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，“坚持人民主体地位，充分体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力”，“健全人民当家作主制度体系，扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，发挥人民群众积极性、主动性、创造性，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面”，“发挥我国社会主义新型政党制度优势”，“坚持和完善民族区域自治制度”等。这些重要论述和工作部署，必将开辟中国特色社会主义民主政治新局面。

（三）把文化建设纳入法治轨道

文化建设内容非常宽泛，包括精神文明、科技创新、教育事业、人才队伍建设等多个方面。把文化建设纳入法治轨道，首先要坚持和完善繁荣发展社会主义先进文化的制度，巩固全体人民团结奋斗的共同思想基础。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》首次提出要“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”，“坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度”。党的二十大进一步提出“坚持依法治国和以德治国相结合，把社会主义核心价值观融入法治建设、融入社会发展、融入日常生活”，“推动理想信念教育常态化制度化”，“健全网络综合治理体系，推动形成良好网络生态”，“健全诚信建设长效机制”，“深化文化体制改革，完善文化经济政策”。

其次，要在政策体系基本形成的基础上，加快形成系统完备的教育、科技、人才等方面法律法规体系。当今世界，国家与国家之间的竞争越来越突出体现为教育、科技、人才的竞争。党的二十大报告对教育、科技、人才单列一部分进行重点论述和部署，也体现了教育、科技、人才在全面建设社会主义现代化国家中的关键地位。在新征程上，我们要全面贯彻党的教育方针，继续完善中国特色社会主义教育制度、健全教育法律法规和党内法规，适时启动教育法典编纂工作，把教育事业和教育工作全方位纳入法治轨道。要完善由法律和政策支撑的科技创新体系。为此，党的二十大提出要“完善党中央对科技工作统一领导的体制”，“健全新型举国体制”，“加强知识产权法治保障”，“形成支持全面创新的基础制度”，“实施更加积极、更加开放、更加有效的人才政策”，“深化人才发展体制机制改革”，“把各方面优秀人才集聚到党和人民事业中来”。

相对于其他领域，文化、教育、科技领域的法律化、制度化、法治化程度偏低，许多方面仍处于“规则真空”状态；有许多规则位阶不高，局限于政策、规章、文件层面；在实施中缺乏权威性和可执行

力,尤其无法获得执法司法的有效保障。党的二十大提出加强重点领域立法,文化、教育、科技正是急需加强立法的重点领域,我们要认真贯彻落实党的二十大部署,加快推进这几个领域的立法、立规,补齐短板、提高位阶、增强实效。

(四)把社会建设和国家安全纳入法治轨道

社会建设包括民生保障和社会治理两个主要方面。把社会建设纳入法治轨道,首先要建立和完善民生保障制度、社会治理制度,构建相应的法治体系。国泰才能民安,完善国家安全制度和法治体系与民生保障和社会治理法治化是有机衔接、相辅相成的。

关于民生保障制度建设。党的二十大报告在“分配制度是促进共同富裕的基础性制度”的政策定位下,提出“完善分配制度”“坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”“完善按要素分配政策制度”“完善个人所得税制度,规范收入分配秩序,规范财富积累机制,保护合法收入,调节过高收入,取缔非法收入”;在“就业是最基本的民生”的科学定位下,提出“强化就业优先政策,健全就业促进机制”“统筹城乡就业政策体系……健全劳动法律法规,完善劳动关系协商协调机制,完善劳动者权益保障制度,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”;在“社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器”的战略定位下,提出“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”“完善基本养老保险全国统筹制度,发展多层次、多支柱养老保险体系”“完善大病保险和医疗救助制度”“建立长期护理保险制度”“坚持男女平等基本国策,保障妇女儿童合法权益”“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系,促进残疾人事业全面发展”“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”“完善人民健康促进政策”“建立生育支持政策体系”“深化医药卫生体制改革,促进医保、医疗、医药协同发展和治理”“强化食品药品安全监管,健全生物安全监管预警防控体系”。面向全面建设社会主义现代化国家,我们要在完善政策体系的同时,加快补齐就业、教育、医疗、托育、养老、住房等方面的法律法规缺项和政策缺口,构建系统完备的政策化、法律化、党规化的制度体系,为中国特色民生保障事业构筑更为坚实的法治轨道。

关于社会治理制度建设。党的二十大报告在“自治、法治、德治相结合”“打造共建共治共享的社会治理格局”“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”等理论和制度共识的基础上,进一步提出“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”,“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制……健全城乡社区治理体系……建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。把社会治理纳入法治轨道,最重要的是在完善社会治理政策法律制度体系的同时,推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平和效能。

关于国家安全法治体系建设。党的十八大以来,在习近平总书记关于总体国家安全观的重要论述指引下,我国制定(或修改)了一系列国家安全法律法规,形成了中国特色国家安全法律体系框架,保卫国家安全的“法律工具箱”越来越充实。在此基础上,党的二十大进一步明确“国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提”,并提出“坚持党中央对国家安全工作的集中统一领导,完善高效权威的国家安全领导体制”;“强化国家安全工作协调机制”;“完善国家安全法治体系、

战略体系、政策体系、风险监测预警体系、国家应急管理体系”；“以新安全格局保障新发展格局”；“推进国家安全体系和能力现代化，坚决维护国家安全和社会稳定”等。

（五）把生态文明建设纳入法治轨道

党的十九大以来，在习近平生态文明思想和习近平法治思想的指引下，我国生态文明建设已经进入了制度化、法治化的轨道，形成了以《宪法》为统领，以《环境保护法》为基础的生态环境法律体系。在此高起点上，党的二十大进一步提出“健全现代环境治理体系”，“建立生态产品价值实现机制，完善生态保护补偿制度”。同时，党的二十大作出“实现碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革”的科学判断，提出“逐步转向碳排放总量和强度‘双控’制度”“完善碳排放统计核算制度，健全碳排放权市场交易制度”。更值得关注的是，全国人大常委会已经启动了研究编纂环境法典的工作，更高质量的环境法治轨道即将铺就，生态文明必将提升到一个新的水平。

（六）把改革开放纳入法治轨道

“改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。”¹¹⁴ 改革和法治如鸟之两翼、车之两轮，有着内在的必然联系。“我国历史上的历次变法，都是改革和法治紧密结合，变旧法、立新法，从战国时期商鞅变法、宋代王安石变法到明代张居正变法，莫不如此。”¹¹⁵ 基于这一历史逻辑，习近平总书记深刻指出，“在法治下推进改革，在改革中完善法治”，¹¹⁶ 为我们在法治轨道上推进改革开放提供了正确认识论和方法论。在法治下推进改革，就是把改革纳入法治轨道，以法治凝聚改革共识、引领改革方向、规范改革进程、化解改革风险、巩固改革成果，全面发挥法治对改革的引领、推动和保障作用，确保重大改革“于法有据”，增强改革的正当性、程序性、穿透力。

在依法推进改革的同时，也要在法治轨道上推进高水平对外开放。新时代以来，党和政府围绕“完善法治化、国际化、便利化的营商环境”，提出了一系列改革举措。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》先后做出充分合理的制度安排。在这期间，我国制定或修改了《对外贸易法》《外商投资法》《反外国制裁法》《海南自由贸易港法》等，为顺利推进对外开放提供了坚实有力的法治保障。党的二十大进一步提出“更高水平开放型经济新体制基本形成”的目标任务，强调“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”“创新服务贸易发展机制”“合理缩减外资准入负面清单，依法保护外商投资权益，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”等，明确了推进更高水平对外开放的法治建设任务。

（七）把国防建设和军事治理纳入法治轨道

强国必须强军，军强才能国安。如期实现建军一百年奋斗目标，加快把人民军队建成世界一流军

114 习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》（2018年12月18日），载《人民日报》2018年12月19日，第2版。

115 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第38页。

116 同上注，第38页。

队，是全面建设社会主义现代化国家的战略安排。而建军治军法治化是实现强军目标的必由之路。党的十八大以来，习近平总书记指出要坚定不移坚持政治建军、改革强军、科技兴军、依法治军，把依法治军、从严治军作为强军之基、建军治军的基本方略，强调“依法治军是我们党建军治军的基本方式，是实现党在新时代的强军目标的必然要求”。¹¹⁷在习近平强军思想和习近平法治思想指引下，国防和军队建设的政策体系和法律法规体系基本建成，体现在：党对人民军队的绝对领导制度更加完善，坚持人民军队最高领导权和指挥权属于党中央和中央军委；中央军委实行主席负责制，全国武装力量由军委主席统一领导和指挥；人民军队党的建设制度体系进一步健全，党对人民军队的绝对领导通过制度贯彻到军队建设各领域全过程。同时，依法治军基本方略扎实推进，形成了较为完善的军事法治体系，军队法治文化建设得到加强，法治精神深入军心，以法治促进军队治理方式发生根本性转变，在全军形成了党委依法决策、机关依法指导、部队依法行动、官兵依法履职的良好局面，国防和军队建设法治化水平持续提升。

党的二十大着眼于“提高捍卫国家主权、安全、发展利益战略能力，有效履行新时代人民军队使命任务”，对在法治轨道上加强国防军队建设、全面加强军事治理提出了新的更全面的要求，包括：“坚持党对人民军队的绝对领导”；“坚持政治建军、改革强军、科技强军、人才强军、依法治军”；“健全贯彻军委主席负责制体制机制”；“全面加强军事治理，巩固拓展国防和军队改革成果，完善军事力量结构编成，体系优化军事政策制度”；“加强依法治军机制建设和战略规划，完善中国特色军事法治体系”；“改进战略管理，提高军事系统运行效能和国防资源使用效益”。

（八）把外交工作纳入法治轨道

当今世界正经历百年未有之大变局，“世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开”。习近平总书记以深邃的历史眼光、宽广的国际视野把握国内国际两个大局，高瞻远瞩、审时度势地提出协调推进国内治理和国际治理，统筹推进国内法治和涉外法治，运用法治思维和法治方式开展外交工作、推动全球治理体系变革，更好维护国家主权、安全、发展利益和民族尊严。

党的二十大坚持“促进世界和平与发展，推动构建人类命运共同体”的战略思维，提出“中国始终坚持维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨”，强调“中国积极参与全球治理体系改革和建设，践行共商共建共享的全球治理观，坚持真正的多边主义，推进国际关系民主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展”；“坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则”；“积极参与全球安全规则制定”，“积极参与应对气候变化全球治理”；“积极参与全球人权治理”“完善参与全球安全治理机制”；“维护我国公民、法人在海外合法权益，维护海洋权益，坚定捍卫国家主权、安全、发展利益”；“深化反腐败国际合作，一体构建追逃防逃追赃机制”等。

（九）把党的建设纳入法治轨道

中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化，因而党的领导制度和自身建设现代化必然是

117 习近平：《贯彻依法治军战略，提高国防和军队建设法治化水平》（2022年3月7日），载《习近平谈治国理政》（第4卷），外文出版社2022年版，第385页。

重中之重。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在全面依法治国、全面从严治党的伟大实践中，在党内法规制度建设实践的基础上创造性地提出“坚持依规治党”，走出了一条通过依规治党推进全面从严治党管党新路。党的十八届四中全会划时代地把党内法规列入中国特色社会主义法治体系之中并作为其重要组成部分，为在法治轨道上全面推进党和国家各项工作奠定了理论基础和制度根基。党的十九届四中全会进一步提出“坚持和完善党的领导制度体系”“完善党和国家监督体系”等，包括：建立不忘初心、牢记使命的制度；完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度；健全党的全面领导制度，把党的领导制度化、法治化，确保党在各种组织中发挥领导作用；完善党领导各项事业的具体制度；健全为人民执政、靠人民执政各项制度；健全提高党的执政能力和领导水平制度；完善全面从严治党制度。

党的二十大对党的制度体系建设和依法执政提出了新的要求。包括：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政，坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇”；“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，完善党中央重大决策部署落实机制，确保全党在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致，确保党的团结统一……加强党的政治建设，严明政治纪律和政治规矩”；“完善党的自我革命制度规范体系。坚持制度治党、依规治党，以党章为根本，以民主集中制为核心，完善党内法规制度体系，增强党内法规权威性和执行力”；“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调，让权力在阳光下运行”；“健全培养选拔优秀年轻干部常态化工作机制”；“推进以党建引领基层治理”；“落实党内民主制度”；“坚持以严的基调强化正风肃纪……锲而不舍落实中央八项规定精神”；“推进反腐败国家立法”；“不断取得更多制度性成果和更大治理效能”等。

中国共产党是全面建设社会主义现代化国家的领导核心。推进党的领导规范化、制度化、法治化，既是加强党的领导、提高党的执政能力的应有之义，也是全面建设社会主义现代化国家的重要任务和重要保证。在全面建设社会主义现代化国家新征程上，我们要继续推进党的领导入法入规，不断完善党的领导制度、体制和工作机制，通过法治保障党的路线方针政策有效实施，把党的领导特别是党中央集中统一领导贯彻到全面建设社会主义现代化国家全过程和各方面。

四、余论

“法治轨道”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要概念，习近平总书记关于法治轨道的重要论述也构成了习近平法治思想的理论支柱之一。本文对中国传统文化的“轨道”概念的考察分析，对“法治轨道”“在法治轨道上”“纳入法治轨道”“沿着法治轨道”等概念和用语的语义分析和意义阐释，挖掘了“法治轨道”理论源远流长的思想文化基础，展示了这一理论的科学魅力和人文精神，论证了构筑法治轨道之于社会主义现代化国家建设的关键意义。当我们运用习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，全面回顾改革开放以来特别是新时代十年法治轨道建设的成功实践时，便会发现，“法治轨道”在中国式现代化道路上发挥着固根本、稳预期、利长远的强大功能。而当我们深入学习党的二十大报告后，又会明白，在全党全国各族人民迈向全面建设社会主义现代化国家新

征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻，把全面建设社会主义现代化国家的各项事业和重要工作全方位深层次纳入中国特色社会主义法治轨道，既是一项伟大的系统工程，又是一项光荣的历史使命。然而，“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”这一战略思想和科学命题的内涵不限于此。我们还需要认识到另一层深意，即建设法治中国是全面建设社会主义现代化国家的题中之义和重要方面。正如习近平总书记所指出的，“一个现代化国家必然是法治国家”。¹¹⁸ 法治轨道建设本身就贯穿于中国式现代化的始终。我们必须全面理解、全面把握、全面落实党的二十大关于“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”的新思想新战略，把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，把法治现代化纳入中国式现代化的总体布局，把“法治建设”融入“全面建设”之中，在全面建设社会主义现代化国家新征程上实现到 2035 年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的目标任务，在实现中华民族伟大复兴历史进程中全面建成良法善治的法治中国，实现法治强国的伟大梦想。■

On Building a Modern Socialist Country in All Respects on the Track of the Rule of Law

ZHANG Wenxian

Abstract: At the key moment when the entire Party and the Chinese people of all ethnic groups are embarking on a new journey to build China into a modern socialist country in all respects, the Report to the 20th CPC National Congress originally put forward the major strategic thought and scientific proposition of “building a modern socialist country in all respects on the track of the rule of law”. Based on the study of the Chinese traditional culture origin of the “track”, this paper makes semantic analysis and meaning interpretation of the concepts and terms such as “track of the rule of law”, “on the track of the rule of law”, “incorporate into the track of the rule of law” and “along the track of the rule of law”, and then elaborates why to comprehensively promote the building of a modern socialist country on the track of the rule of law, how to build a high-quality track of the rule of law for comprehensively building a modern socialist country, how to bring the building of a modern socialist country into the track of socialist rule of law with Chinese characteristics in all aspects and at all levels, to make it advance in a scientific, orderly, firm and all-round way on the track of rule of law, and highlights the cultural heritage, truth power and practical significance of the “theory of the track of the rule of law” of XI Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era.

Keywords: The Rule of Law; The Track of the Rule of Law; Theory of the Track of the Rule of Law; Building in All Respects

118 习近平：《提高国防和军队建设法治化水平》（2014年12月26日），载中共中央文献研究室编：《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第109页。