

“一國兩制”與國家治理體系和治理能力現代化

常 樂*

中國共產黨的十八屆三中全會決定提出，中國當前和今後一段時期全面深化改革的總目標是“完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化”。這句話有兩層重要含義：一是完善和發展中國特色社會主義制度和推進國家治理體系和治理能力現代化的一致性。改革開放三十多年來，中國共產黨帶領全國各族人民一道走出了中國特色社會主義道路，形成了中國特色社會主義理論體系，也建立了一整套中國特色社會主義制度。當前道路堅定，理論堅實，而制度仍有完善和發展的空間。在新的歷史階段，完善和發展中國特色社會主義制度，就具體表現為推進國家治理體系和治理能力現代化上。國家治理體系和治理能力現代化建設，屬於完善和發展中國特色社會主義制度的範疇，而完善和發展中國特色社會主義制度的重要方向和着力點就是推進國家治理體系和治理能力現代化。二是完善和發展中國特色社會主義制度，以及推進國家治理體系和治理能力現代化，都要靠全面深化改革來實現。其實，三十多年來的社會主義實踐已經充分證明，改革開放既是開啟中國特色社會主義道路、形成中國特色社會主義制度的動力之源，也是進一步完善和發展中國特色社會主義制度的動力之源。改革開放的歷史，既是中國特色社會主義制度的形成和發展史，也是中國國家治理體系和治理能力現代化的歷史（雖然從新中國成立開始，中國即開啟了國家治理體系和治理能力現代化的進程，但是，改革開放是一重要轉折，此後國家治理體系和治理能力現代化的歷史大大加速，並且頂層設計意識明顯）。

如果將推進國家治理體系和治理能力現代化的過程放在改革開放的歷史進程中考察，放在中國特色社會主義制度的形成和發展史中考察，那麼它就與中國的“一國兩制”方針政策和實踐有了交集，並且二

者之間具有多個層面的相似性和一致性，從這一視角出發來認識二者之間的關係，對於進一步正確認識“一國兩制”方針政策的豐富內涵以及推進國家治理體系和治理能力現代化進程，都將產生積極作用。

一、同樣的時代背景

“一國兩制”方針政策的提出以及國家開啟治理體系和治理能力現代化的進程具有同樣的國際、國內時代背景，最突出的表現有和平與發展的時代主題，改革開放的基本國策，以及中國特色社會主義道路的探索歷程。再進一步說，這三個時代背景本身也是高度連貫在一起的，三者之間也存在遞進和先後的邏輯關係。

（一）必須走和平與發展之路

和平與發展的時代主題對於中國轉變當時的政治社會形勢十分重要，它提供了一個寬鬆的外部環境，這樣的一個外部環境，為中國共產黨和中國政府轉變執政心態、思路、手段和方向都產生了直接的影響。香港是一個歷史遺留問題，如何解決，解放之後國家領導人都有所考慮，但是有一條，就是充分利用香港的特點和優勢，為我所用，而不以簡單的武力解決之。鄧小平在向國際客人介紹其“一國兩制”設想時，就指出和平解決香港問題的必要性，“否則始終頂着，僵持下去，總會爆發衝突，甚至武力衝突。如果不要戰爭，只能採取我上面講的這類方式。這樣能向人民交代，局勢可以穩定，並且是長期穩定，也不傷害哪一方”。¹ 鄧小平還指出，和平解決香港問題，也能夠為中國帶來二十年的和平發展機遇期，這對當時的中國十分必要。他說，“我多次講過，中國

* 中國人民大學台港澳研究中心特約研究員、全國港澳研究會會員

人不比世界上任何人更少關心和和平國際局勢的穩定。中國需要至少二十年的和平，以便聚精會神地搞國內建設。”²

和平發展的時代主題，也是中國結束無產階級專政下的繼續革命和以階級鬥爭為綱的工作路綫，拋掉革命思維，轉向以經濟建設為中心的國際大環境。

當然，時代主題是外部因素，是誘因，當時國內的嚴峻形勢，是中國共產黨和中國政府毅然決然改變方針政策和工作思路的最重要因素。“文革”十年，中國經濟瀕於崩潰，人民生活貧困，不僅難以體現社會主義制度的優越性，還有亡黨亡國的危險。這時利用和平與發展的良好國際環境，堅決發展經濟，探索具有中國特色社會主義各項制度就是必須的因應之道。“一國兩制”方針政策的出台也是如此，其核心問題就是解決國家的統一問題。鄧小平曾說：“中國要收回的不僅是新界，而且包括香港、九龍。……如果不收回，就意味着中國政府是晚清政府，中國領導人是李鴻章！我們等待了三十二年，再加上十五年，就是四十八年，我們是在人民充分信賴的基礎上才能如此長期等待的。如果十五年後還不收回，人民就沒有理由信任我們，任何中國政府都應該下野，自動退出政治舞台，沒有別的選擇。”³ 由此可見，“一國兩制”方針政策的出台，與改革開放、經濟建設、制度探索的歷史背景完全一致，都直接關係到中國共產黨的執政合法性問題。

（二）必須走改革開放之路

改革開放，既是“一國兩制”方針產生與推進國家治理體系和治理能力現代化的共同政策背景，也是直接作用於二者的政治和制度環境，還是二者發展的共同路徑指向。“一國兩制”和國家治理體系、治理能力現代化都是改革開放的產物，也必須循着改革開放的路徑繼續前行。很明顯，與英國共同解決香港問題就是改革開放、打開國門之後的重大政治事件。但是，如何解決，既要遵循國情和港情，還需要具有國際視野，從世界其他國家和地區尋找可資參考與借鑒的經驗教訓。正如鄧小平所說，“我多年來一直在想，找個甚麼辦法，不用戰爭手段而用和平方式，來解決這種問題。我們提出的大陸與台灣統一的方式是合情合理的。統一後，台灣仍搞它的資本主義，大陸搞社會主義，但是是一個統一的中國。一個中國，兩種制度。香港問題也是這樣，……世界上的許多爭端用類似這樣的辦法解決，我認為是可取的。”⁴ 正是改革開放、打開國門之後，鄧小平參考了世界上別的

地區的類似處理辦法，才最後形成了解決香港的“一國兩制”思想和實踐。

新中國成立後中國社會主義建設的實踐，既學習和參考了蘇聯的社會主義模式，也堅持了自力更生的發展道路，一方面取得了巨大的成就，另一方面卻因世界封鎖和一系列“左”的錯誤導致了“文革”十年的動亂和破壞。甚麼是社會主義、怎樣建設社會主義等一系列根本性問題嚴重困擾着全國人民。鄧小平對此有深刻的感受和認識，他多次批評閉關鎖國和封建保守，指出只有改革開放、學習西方先進科學技術中國才有出路。從三十多年改革開放的實踐來看，中國在國家治理體系和治理制度的現代化方面取得了十分突出的成就，它們是取得其他領域一系列成就的先導和保障。當然，在當前新的歷史時期，國家治理體系現代化方面還有待完善和提高，而國家治理能力現代化方面卻需要更廣泛關注、更充分投入和更持續提高。治理體系是結構輪廓，而治理能力是本質，而後者的現代化則更為緊迫和困難，仍要靠全面深化改革來實現。

（三）統屬於社會主義制度框架之下

改革開放三十多年來，其主綫就是圍繞甚麼是社會主義和怎樣建設社會主義來開展，而其核心問題就是社會主義制度的探索、豐富和完善。而“一國兩制”和國家治理體系與治理能力現代化則都屬於社會主義制度探索、發展的範疇，正是全社會長時期寬鬆開放、主動建構的制度發展週期，“一國兩制”和國家治理體系才會不斷豐富完善，並取得偉大的成就。

“一國兩制”既是中國社會主義政治制度的一部分，也是國家治理體系的一部分。它在世界範圍內的國家治理體系建設方面也是一個偉大創舉。從一般國家治理理論來看，國家治理主體以及以之建構起來的治理體系主要包括四大範疇，即國家(政府)、市場、社會、個人四方面，而四者又統籌於國家(政府)之下，因之可統稱為“國家治理體系”。由於中國奉行社會主義制度這一特殊性，而世界範圍內主要國家都採取資本主義市場化的執政方式，因此，改革開放三十多年來中國主要是解決國家(政府)與市場的關係問題，也就是在國家治理體系當中，國家(政府)與市場的地位和作用大小問題，並在不同時期凸顯出“姓社”和“姓資”問題、計劃和市場問題、政府宏觀調控下市場對資源配置起基礎性作用還是決定性作用的問題等等。經過三十多年的探索與實踐，這一重大理論和

實踐問題，當然更是一個制度問題，終於在中國共產黨的十八屆三中全會上塵埃落定，最終取得了市場對資源配置起決定性作用的歷史性結論，也從而基本構建起現代化的國家治理體系和市場治理體系，完成了國家治理體系四大範疇中的最重要的兩大領域。今後一段時期，中國將會重點構建以社會和個人為中心的兩大治理體系，預計到2020年左右，中國四大範疇的國家治理體系現代化工作將基本完成，而到2050年左右，國家治理能力現代化工作將基本實現。

當然，在這一進程中間，“一國兩制”必然身居其間，並且發揮着特殊的重要作用。從改革開放初的香港回歸問題事關中國共產黨和中國政府的合法性與執政存續，到新世紀以來香港特區成為中央治國理政的重大課題，再到本世紀中葉“一國兩制”方針下對港澳台的治理及其對中國整體治理格局的影響，這些既是“一國兩制”自身發展演變的階段性內容，也是國家治理體系和治理能力現代化進程中的重要內容，還是中國特色社會主義制度完善和發展過程中的重要內容，由此可見三者關係的高度關聯性。

二、同樣的歷史特點

“一國兩制”和國家治理體系、治理能力現代化都是關於國家主權統一、政府有效治理和經濟社會全面可持續發展的重要制度性安排，二者的發生、發展既共存於同一時空進程，也基本處於國家治國理政的同一層面，因此具有極為相似的歷史特點。

(一) 全局性和戰略性

在新中國成立之後，囿於國際國內諸多因素的制約，中國不及在國家統一問題上採取實質性行動，港澳台三地一直孤懸海外。“文革”結束、改革開放，中國轉向以經濟建設為中心的發展軌道上來，而國家統一問題也就提上了現實議程。以鄧小平為代表的第二代中央領導集體高度尊重歷史和現實，從開放、發展和辯證的視角提出和平統一的戰略思路，並具體落實為“一個國家，兩種制度”，簡稱為“一國兩制”。“一國兩制”是中國政府用於解決港澳台回歸祖國、國家統一的基本國策和具體方針政策，三十多年的實踐已充分證明，“一國兩制”方針政策在香港、澳門取得了舉世矚目的偉大成就，也得到台灣當局的高度認同。我們有充分理由相信，“一國兩制”也可以妥善解決台灣問題。

從實踐發展來看，“一國兩制”也不僅限於解決港澳台回歸祖國問題，更涉及三地管治以及國家治理問題，這是一個更為持續、深遠的問題，同樣是一個高度戰略性的問題。鄧小平曾說，“一國兩制”“五十年不變，就是五十年不變。我們這一代不會變，下一代也不會變。到了五十年以後，大陸發展起來了，那是還會小裏小氣地處理這些問題嗎？所以不要擔心變，變不了。”⁵這裏不僅涉及“一國兩制”方針政策的長期性，還說明“一國兩制”方針政策在國家現代化實現以後，或者說國家治理體系和治理能力現代化實現以後，其自身的重要性及其在國家治理體系中的地位與作用都將有所下降，僅僅是國家宏觀治理體系和相關制度的一個組成部分，其治理的特殊性也隨之降低。這種轉變也將是在2050年左右“中國夢”以及國家治理體系和治理能力現代化實現之後才會發生，而在當前及今後一段時期，在“兩個一百年”的奮鬥目標實現過程中，“一國兩制”所引發的一系列治理問題，仍將在國家治理體系的全局中佔據重要的地位，具有全局性和戰略性的重要作用。

(二) 實踐性與創新性

改革開放三十多年來，關於中國特色社會主義道路、制度和理論的探索既是時代主題，也是歷史使命，其參與的廣泛性、變化的徹底性和成效的顯著性都前所未有、舉世矚目。這一系列變化的核心及載體都體現在制度範疇上，也就是“國家治理體系現代化”方面。這種改變具有兩大特點：一是實踐性，“摸着石頭過河”，充分調動了廣大人民群眾的積極性和主動性，充分尊重人民群眾的首創精神，任何制度都是在先行先試中不斷豐富和發展起來的；二是創新性，中國的社會主義是前無古人的事業，既無現成理論可循，也無成功經驗可資參考，只有與時俱進、開拓創新，才能開創出中國特色社會主義的新局面。實踐性和創新性既是中國特色社會主義制度產生路徑，也是衡量該制度適用、成功與否的重要標準。

鄧小平曾說，“我們也在變。最大的不變是社會主義制度不變，而‘一國兩制’就是大變，農村政策就是大變。過幾天我們要開中央全會，討論城市改革，城市改革也是變，是翻天覆地的變化。問題是變好還是變壞。不要拒絕變，拒絕變化就不能進步。這是個思想方法問題。”⁶這裏其實指出了上世紀80年代以來，中國在制度領域的三大變化，一是“一國兩制”方針政策的出現及其成功實踐，二是農村聯產承包責任制改革充分激發了廣大農村和農民的活

力，三是城市中的廣大企業從計劃經濟模式向市場經濟模式的過渡。這三者都是在堅持社會主義發展道路基礎上的制度性變化，這種變化從其廣泛性、深入性、深遠性以及成效性來看，都是翻天覆地的，都是劃時代的，由此開啟了中國特色社會主義道路、理論和制度的正確發展軌道。

“一國兩制”、農村改革、城市改革是上世紀 80 年代以來中國國家治理體系和治理能力現代化進程中的重大內容，現在仍在持續改革之中。從世界範圍來看，中國國家治理體系建設問題也是順應了世界發展趨勢，具有一定的普遍性。從上世紀 80 年代開始，在全球範圍內出現了政府改革的浪潮。政府改革的基本趨勢是如何擺脫傳統封閉的、刻板的、低效率的、不負責任的、低效能的官僚體制，而轉向開放的、富有彈性的、高效率的、負責任的、有能力的政府治理，即出現從傳統的公共行政向公共治理的轉型。⁷

2004 年是中國國家治理體系和治理能力現代化進程當中具有轉折性意義的年份。該年舉行的中國共產黨十六屆四中全會正式提出了黨的執政能力建設的命題和規劃，從此中國國家治理體系建設領域就有了指導思想和基本綱領。同是在中央的這一重要決定當中還首次正式提出“保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政的嶄新課題”的重要判斷。還是該年，溫家寶在中央黨校省部級領導幹部“樹立和落實科學發展觀”專題研究班結業典禮上正式提出中國服務型政府建設的命題。在此思想指導下，全國各地建立起工具理性、功能理性、依據理性、主觀意志性等四大類型的服務型政府。作為國家治理主體的全國各級地方服務型政府建設取得了巨大的成績，主要表現為由被動適應轉向主動創新、由理念詮釋轉向具體實踐、由形式更新轉向內涵創新、由主觀服務轉向客觀擔當等等。⁸

改革開放以來，從計劃體制向市場體制過渡成為經濟以及其他社會領域制度轉變的重要核心內容。這一工作不僅是政府改革的主要內容，還是城市企業改革、農村改革和個體轉變的重要內容，其實踐性和創新性也最為突出。中國已經歷了從有計劃的商品經濟到起基礎作用的市場經濟、再到起決定性作用的市場經濟等幾個重要發展階段，每一個階段中都需要社會一系列社會制度的調整與配套，當前這一工作仍處於深度轉型調整當中。在這一歷史性的工作當中，港澳特區由於是高度市場化的自由經濟體，其對內地經濟社會的改革轉型具有重要的參考和借鑒作用。

（三）複雜性與艱巨性

複雜性與艱巨性是事務內在發展緊密關聯的兩個特點。國家治理體系和治理能力現代化具有這兩個特點，說其複雜和艱巨，主要有三方面表現：一是治理主體的廣泛性和角色的衝突性與複雜性，主要包括中國共產黨的領導、政府的主導、企業及社會組織的積極參與和擔當、廣大個人的自主意識和行為等。二是治理理念、治理方式的傳統性與現代性差異及其衝突。三是治理理念與治理方式背後的利益衝突與鬥爭。在這些表現的背後，主要是民主性、公平性、正義性、開放性等現代權力意識的崛起、博弈與平衡問題，這些思想層面的歧異決定了國家治理體系和治理能力現代化的複雜性和艱巨性。

“一國兩制”實踐的複雜性和艱巨性也主要體現在三個層面：一是如何在保障“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的基礎上，確保中央對港澳的有效管治。二是如何有效防範港澳成為西方國家遏制中國發展的基地和顛覆中國的橋頭堡。三是如何確保在“一國兩制”方針政策下，港澳資本主義發展能夠實現長期繁榮穩定，等等。在這些問題當中，外國敵對勢力的滲透及其與香港反對力量的勾結成為造成目前香港形勢比較嚴峻的最主要原因。

三、關係的高度統一性

前文已提及，“一國兩制”與國家治理體系和治理能力現代化問題不僅具有同樣的時代背景，而且二者還有許多相似的歷史特點，尤其是二者高度統一在中國特色社會主義制度當中，充分體現了二者的統一性和一致性。更進一步看，二者還具有更加緊密的關係。

（一）“一國兩制”是國家治理體系完整完善的制度前提

新中國成立後，中國仍存在不少歷史遺留問題，而港澳台回歸祖國就是其中最為主要與核心的問題。因為不僅涉及中國主權統一和領土完整，還直接影響到國家的長治久安。“國家治理體系”命題的提出，必然是涵蓋整個國家的領土和人民，因此，“國家治理體系現代化”這一命題也就必然要從“完整國家”的角度去設計和開展。從歷史視角看，新中國成立之後國家即已經對港澳台統一問題有所思考和行動，但是這一過程一直處於策略層面而非戰略層

面，也沒有產生實質性的效果和變化。因此，從國家領土和人民的完整性角度來看，中國的國家治理體系現代化問題應該從上世紀 80 年代初“一國兩制”方針政策提出並逐漸付諸實踐之後才真正開始。由此而言，“一國兩制”成為國家治理體系完整完善的制度前提。

從此以後，中國國家治理體系已經趨於完整。地理上不僅包括大陸地區，還包括港澳台三地；省級行政區劃上不僅包括省、直轄市、民族自治區，還包括港、澳、(台)特別行政區；省級行政首長的選任上不僅包括內地省級人大常委會選舉產生、特別行政區選舉委員會選舉產生並經中央任命，香港特別行政區行政長官 2017 年還可能由選民一人一票普選產生並經中央任命；社會制度上不僅包括內地實行的社會主義制度，還有港、澳、(台)特別行政區實行的資本主義制度，等等。總之，從國家統一視角看，“一國兩制”方針政策提出並付諸實踐以後，中國的國家治理體系日益完備，直接保障了中國國家治理體系的完整性和統一性。

(二) “一國兩制”是實現國家治理體系多元化和治理能力現代化的制度保障

由於治理主體和治理思想的多元性、治理領域和治理手段的多樣性，國家治理體系也就必然呈現出多元化的形態。這是社會治理的一般規律。但是，“一國兩制”出現以後，由於該方針政策的全局性和戰略性，甚至還具有很強意義的法律強制性，它就直接從制度層面保障或者規定了國家治理體系的多元化。也就是說，在中國的國家治理體系現代化過程中，不僅要奉行治理體系多元化的一般規律，還要受制於“一國兩制”的制度約束而必須多元化，這就使得中國的國家治理體系呈現出疊加的多元化形態，或稱之為“二重多元化”。

在向現代社會轉型的過程中，中國港澳台地區和內地走出了不同的道路，因此也就造成當代各地的治理體系產生着巨大差異。根據兩岸四地的共性和差異，在治理體系和治理能力的發展與建構過程中，基本都具有傳統與現代、東方與西方兩大組治理資源的共存和競爭，而其最主要也是最核心的差異就是社會主義與資本主義的制度差異。在“一國兩制”方針政策下，這三組差異同時存在於兩岸四地當中，又形成了中國國家治理體系的多極或多組“二重多元化”格局。

這種“二重多元化”的國家治理體系涉及國家

治理的許多重要領域，如軍事、外交、財政、行政、立法、司法、經濟、意識形態、生活方式等制度和領域，內地和港澳台地區都不相同。這種多元化的治理體系，並不僅適用於港澳台地區，對內地也有同樣的法律約束力。這種“二重多元化”的國家治理體系也會產生諸多結果。一是國家治理手段的高複雜性。這種“二重多元化”治理體系會導致治理手段的幾何級數量的增長，進而必然會產生兩地治理手段的歧異與衝突。由此又帶來第二個結果，就是國家治理手段的高難度性。

國家治理體系從單一走向多元本身就是國家治理體系和治理能力現代化的一個重要表現。而中國“二重多元化”的國家治理體系以及隨之而來的國家治理手段的高複雜性和高難度性，又必然推動國家治理能力現代化的進一步發展和提高。很明顯，在這一進程中“一國兩制”這一制度安排發揮了重要的作用。

(三) “一國兩制”是推動國家治理體系和治理能力現代化的重要動力來源

前文已從理論層面指出了“一國兩制”對推動國家治理體系和治理能力現代化所起到的制度作用，而在實踐層面所發揮的作用則更大，其中既包括積極的正面作用，也包括消極的負面作用，這都需給予高度的重視。改革開放以來，尤其是“一國兩制”方針政策提出並成功實踐之後，港澳特別行政區在推動國家治理體系和治理能力現代化方面發揮了重要作用。

首先是推動中國市場經濟體制建設。香港是世界著名自由港，是高度發達的資本主義經濟體，擁有完備的企業、金融、資本管理運行體系和法治體系。改革開放後中國開啟市場化建設進程以來，廣大港人發揚高度愛國情懷，紛紛赴內地投資辦廠，為內地帶來了先進的生產技術和現代化的市場管理經驗，直接催生、豐富和發展了中國特色社會主義市場經濟制度。目前，香港是內地最重要貿易夥伴和主要出口市場之一，還是內地最大外商直接投資來源地。據國家商務部統計，截止 2013 年底，內地累計批准港商投資項目近 36 萬個，實際使用港資累計 6,656.7 億美元，佔內地累計吸收境外投資的 47.7%。⁹ 這些都充分顯示了香港在中國社會主義市場經濟建設方面所發揮的重要作用。

其次是推動中國治國理政水平的不斷提高。由於“一國兩制”是一項開創性事業，港、澳回歸以來，

中央對其的認識已從治國理政的“嶄新課題”提升至“重大課題”，很顯然，中央由於對港澳的管治，而不斷推動提高自身治國理政的水平。這包括三個層面的內容：一是如何確保中央對港澳的有效管治，做好“三個結合”，即“把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高香港自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢”。¹⁰ 二是如何確保特區政府的有效施政，正確處理好行政、立法和司法的關係，調整經濟結構，保障民生，保持資本主義的長期繁榮穩定。三是如何防止外部勢力利用香港干預中國內地的圖謀、防範和遏制極少數人勾結外部勢力干擾破壞“一國兩制”在香港的實施。

另外，港澳特區在法治建設、城市治理、社會治理等領域的成功經驗也很值得內地參考和借鑒。

四、內容的高度一致性

從最為廣義的角度看，“一國兩制”概念所指的制度內容，與國家治理體系和治理能力現代化所指的内容，在地理範圍方面，以及在相關治理制度的性質方面都具有高度的一致性。“一國兩制”指的是在中華人民共和國內，國家主體實行社會主義制度，香港、澳門等區域實行資本主義制度。很顯然，國家治理體系和治理能力就包括這兩大性質有別的體系、區域和範疇。而在現實實踐過程中，“一國兩制”主要是在港澳特別行政區的實施，而不是更多地考慮以內地為主體的社會主義制度及其治理體系問題。因此，從這一角度考察“一國兩制”與國家治理體系和治理能力現代化之間的内容一致性問題，主要是港澳特區和內地這種基於社會性質不同基礎上的治理内容的一致性問題。這種一致性當前和今後一段時期應該基於足夠的重視，因為它將對國家治理體系和治理能力的現代化產生直接的作用。

（一）中國共產黨的領導

中國共產黨對港澳特別行政區與對內地一樣，同樣負有不可替代也不可推卸的歷史責任和法律責任。習近平指出，“中國共產黨的領導是中國特色社會主義最本質的特徵。”¹¹ 因此，港澳台地區作為社會主義中國的重要組成部分，尊重、認同和堅持中國共產黨的領導是這些地區管治的題中應有之意。

《中華人民共和國憲法》明確規定中國共產黨是

中國惟一的執政黨。2004年中國共產黨十六屆四中全會決定明確指出“保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政的嶄新課題”，2007年舉行的中國共產黨十七大報告進一步指出“保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政面臨的重大課”。2012年中國共產黨十八大報告指出，“中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全和發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。”¹² 2017年國務院新聞辦公室發表的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書也指出，“憲法和香港基本法規定的特別行政區制度是國家對某些區域採取的特殊管理制度。在這一制度下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。”¹³ 以上這些引文都充分說明了作為國家一部分和地方行政區域的特別行政區，中國共產黨在保持香港、澳門的繁榮穩定方面負有不可替代也不可推卸的歷史責任和法律責任。在確保中央對港澳的有效管治方面，中國共產黨也負有不可替代也不可推卸的歷史責任和法律責任。

（二）依法治理

港澳都是現代法治社會，法治精神成為全社會的核心價值，並在社會各領域發揮着主要的規制作用。2011年中國建成社會主義法律體系，2012年中國共產黨十八大報告提出“加快建設社會主義法治國家”，2013年中國共產黨十八屆三中全會決定提出“法治中國”建設目標，指出“建設法治中國，必須堅持依法治國、依法執政、依法行政共同推進，堅持法治國家、法治政府、法治社會一體建設”。¹⁴ 2013年9月5日，習近平在慶祝全國人民代表大會成立60週年大會上的講話中也指出，“我們必須把依法治國作為黨領導人民治理國家的基本方略、把法治作為治國理政的基本方式，不斷把法治中國建設推向前進。”¹⁵ 2014年10月中國共產黨十八屆四中全會作出全面推進依法治國若干重大問題的決定，這是中共中央首次以“依法治國”作為中央全會的主題，必將進一步提升中國的法治化進程。由此可以看出，內地和港澳一樣，都將實現法治的社會全覆蓋，執政黨、政府和社會都要堅持法治，依照憲法法律執政、施政，“把法治作為治國理政的基本方式”，最終實現“法治中國”的建設目標。

(三) 民主治理

習近平指出，“發展社會主義民主政治，是推進國家治理體系和治理能力現代化題中應有之意。”¹⁶ 港澳台與內地積極發展民主政治，都形成了符合當地實際且行之有效的民主形式和制度，在政府治理和社會治理中發揮着關鍵性作用。

港澳管治主體多元，既有行政、立法和司法的主渠道，也有區議會、鄉議局以及其他法定諮詢機構和非法定諮詢機構的參與，還有港澳特區全國人大代表、各級政協委員以及主要社團的參與等等，社會多元治理特色明顯。在各個治理主體中，其政治人物以及政治方案和主張大都通過選舉與投票等形式產生，民主協商為補充。以立法會為例，香港特別行政區議員不但有功能界別選舉，還有地區直選，形式多樣。而香港特別行政區也有望在 2017 年實現行政長官普選。這些都說明港澳地區回歸祖國之後，民主程度不斷發展，民主治理已經成為政府治理和社會治理的主流。

中國內地也長期實行選舉民主與協商民主。中國的各級人民代表大會是選舉民主的主要載體，政府也由人大選舉產生並對人大負責，各級政治協商會議則是協商民主的重要渠道，形成了獨具特色、富有成效的中國民主政治發展道路。中國共產黨十八屆三中全會決定指出，“發展社會主義民主政治，必須以保證人民當家作主為根本，堅持和完善人民代表大會制度、中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度、民族區域制度以及基層民眾自治制度，更加注重健全民主制度、豐富民主形式，從各層次各領域擴大公民有序政治參與，充分發揮中國社會主義政治制度優越性。”¹⁷ 由此也可看出，中國社會主義民主政治的發展方向，也將是更加注重健全民主制度、豐富民主形式，不斷提高各層次民主治理水平。

(四) 市場治理

根據“一國兩制”方針和港、澳基本法的規定，港澳兩地實行資本主義制度，兩地擁有發達、健全的市場經濟管理體制，數量眾多的現代化企業，發達的航運、貿易、金融、地產、博彩、旅遊等產業行業。港澳特區在內地社會主義市場經濟制度建立和發展過程中作出了重要貢獻。而中共十八屆三中全會決定，“建設統一開放、競爭有序的市場體系，是使市場在資源配置中起決定性作用的基礎。”¹⁸ 由此可見，隨着中國市場體系日益健全和完善，市場在資源配置和社會治理當中的作用將進一步增大，市場將成

為政府之外的另一重要治理主體。兩岸四地的市場將進一步開放和統一，經貿交流將進一步密切和頻繁。

(五) 社會治理

港、澳社會組織多元、發達，歷史悠久，勢力雄厚，公信力高，在社會治理中發揮着重要的、不可替代的作用。一方面港、澳地區具有健全的社會組織法律法規，社會組織自覺遵守法律的規制和社會的監督，自身建設也民主、公開、透明，形成了成熟的社會組織運行模式。另一方面，特區政府也希望社會組織發揮收集和反映民意、維持和保障行業或地區和諧穩定的作用，因此在財政、稅收、動位、參政等方面給予多項優惠和支持，從制度上充分保證了社會組織的實力和可持續發展。因此，社會組織參與社會治理成為兩岸四地社會生活中的一大亮點和特色。

中國共產黨十八屆三中全會決定明確指出要“創新社會治理體制”。要改進社會治理方式，堅持系統治理、依法治理、綜合治理和源頭治理；要激發社會組織活力，正確處理政府和社會關係，加快實施政社分開，推進社會組織明確權責、依法自治、發揮作用。適合由社會組織提供的公共服務和解決的事項，交由社會組織承擔。支持和發展志願服務組織，重點培育和優先發展行業協會商會類、科技類、公益慈善類、城廂社區服務類社會組織。¹⁹ 還要完善慈善捐助減免稅制度，支持慈善事業發揮扶貧濟困積極作用。²⁰ 這些都為中國當前和今後一段時期的社會治理體制改革與創新以及社會組織的發展提供了明確的發展方向和制度保障。今後兩岸四地在社會建設和社會治理領域的合作與交流將會有更大的空間，也將發揮更加積極的作用。

五、結語

上述內容談的多是內地和港澳地區因“一國兩制”而出現的治理體系與治理內容相一致的地方，或者是中國國家治理體系和治理能力現代化建設的發展方向和進一步着力的地方，也可能是兩岸四地日益緊密的交流中產生矛盾、誤解和衝突的地方。但是，如果從國家治理體系和治理能力現代化的角度去思考 and 認識“一國兩制”，不僅能夠更加認清“一國兩制”對於中國發展的重要戰略地位和深遠意義，而且能夠更加深刻體會到兩岸四地目前在國家和地區治理體系方面的共性與特點，能夠更加秉持相互學習、

借鑒、包容、融合的心態，最終建構並實現兩岸四地完全統一(包括形與質)的國家治理格局。

註釋：

- ¹ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第49-50頁。
- ² 同上註。
- ³ 同上註，第12-15頁。
- ⁴ 同上註。
- ⁵ 同上註，第72-76頁。
- ⁶ 同上註。
- ⁷ 張成福：《開放政府論》，載於《新華文摘》，2014年第15期，第5頁。
- ⁸ 沈榮華、鹿斌：《我國地方服務型政府的構建與調整》，載於《新華文摘》，2014年第15期，第30-31頁。
- ⁹ 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐白皮書》，北京：人民出版社，2014年，第47頁。
- ¹⁰ 胡錦濤：《堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進為全面建成小康社會而奮鬥——在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告》，北京：人民出版社，2012年，第44頁。
- ¹¹ 習近平：《在慶祝全國人民代表大會成立六十週年大會上的講話》，載於《人民日報》(海外版)，2014年9月6日，第2版。
- ¹² 同註10。
- ¹³ 同註9，第7頁。
- ¹⁴ 《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，載於《〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉輔導讀本》，北京：人民出版社，2013年，第31-32頁。
- ¹⁵ 同註11。
- ¹⁶ 同上註。
- ¹⁷ 同註14，第28頁。
- ¹⁸ 同上註，第11頁。
- ¹⁹ 同上註，第49-50頁。
- ²⁰ 同上註，第46頁。