

# “一國兩制”視野下國家治理理論譜系淺議

李燕萍\*

在思考國家治理體系理論時有理由也有必要將“一國兩制”下的港澳特別行政區治理納入思考對象。從“一國兩制”視野高度觀察國家治理體系，可以擺脫政治體制與政治生態思維的局限，理清國家治理體系的內涵與屬性，進而探尋國家治理與發展之道路。中國的國家治理體系是在中共領導下管理國家的制度體系，包括經濟、政治、文化、社會、生態文明和黨的建設等各領域體制機制、法律法規的安排，也就是一整套緊密相連、相互協調的國家制度，其中必然包括鄧小平等老一輩領導人構想與設計的“一國兩制”制度安排。因此，從“一國兩制”視角出發理解國家治理體系理論可以包含以下幾方面內容。

## 一、國家治理體系中的價值導向問題

中國特色的國家治理體系的價值導向是創新國家治理理念，塑造價值共識。托克維爾指出：“政治社會的建立並非基於法律，而是基於情感、信念、思想以及組成社會的那些人的心靈和思想的習性。”<sup>1</sup> 在任何一個社會，價值和文化的力量對國家發展具有難以替代的深刻影響。要在充分認識國家自身積累的文化品性和文化資本的基礎上，尋求現代價值體系，中國傳統價值體系，社會主義價值體系三者之間的契合點，將公平正義、公共利益、秩序與穩定作為國家治理體系的重要組成部分，構建符合中國現代化要求的核心價值體系。“一國兩制”的提出本身就是一個求同存異的過程，正如鄧小平所言“如果用社會主義來統一，就做不到三方面都接受，勉強接受了，也會造成混亂局面。”“一國兩制也要講兩個方面，一方面，社會主義國家裏允許一些特殊地區搞資本主義，不是搞一段時間，而是搞幾十年、成百年。另一方面，也要確定整個國家的主體是社會主義。”<sup>2</sup> 也就是說，將“一國兩制”納入國家治理體系視野，有助於在更廣泛意義上理解與認識公平、正義、秩序與穩定等社會價值，引導全體國民建設符合時代要求的社會價值觀念。

實現“善治”不僅是中國內地政府面臨的課題，同樣是港澳特區政府關注的領域。社會治理的理想狀態，就是善治。善治不同於傳統的政治理想“善政”或“仁政”，善政是對政府治理的要求，即要求一個好的政府。善治則是對整個社會的要求，不僅要有好的政府治理，還要有好的社會治理。簡單地說，善治就是公共利益最大化的治理過程，其本質特徵就是國家與社會處於最佳狀態，是政府與公民對社會政治事務的協同治理。作為政府與公民對社會公共事務的合作管理，善治需要政府與公民

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授

的共同努力，而且隨着社會的發展和政治的進步，公民在公共事務管理中的作用將變得日益重要。然而，在所有權力主體中，任何其他權力主體均不足以與政府相提並論。政府對人類實現善治仍然有着決定性的作用。善政是通向善治的關鍵；欲達到善治，首先必須實現善政。要實現善治的理想目標，就必須建立與社會經濟發展、政治發展和文化發展要求相適應的現代治理體制，實現國家治理體系的現代化。國家治理體系的現代化是社會政治經濟現代化的必然要求，它本身也是政治現代化的重要表徵。在這個意義上，無論是中國內地政府還是港澳特區政府面臨的挑戰是類似的，都需要不斷探索政府、市場與市民社會之間關係，把握三者之間的和諧互動規律，施政為民，實現真正意義上的善治社會。“一國兩制”條件下，國家允許港澳作為統一國家內的政治性質不同的地區而存在，與主流政治制度、文化環境和生活方式存在較大差異，中央政府對其實行特殊的管治方式。政治性質有差別的特點意味着對治理結構和方法的單一維度追求是不可取的，國家治理必然是多元契合的過程。然而異質性容易導致削弱國家認同感，滋生分離主義傾向。因此，國家治理理論必須將港澳區域治理思考在內，尤其是在香港特別行政區需要重視國家意識與國家認同等價值理念的培育工作，破解“一國兩制”、高度自治可能帶來的治理困局。

作為統一國家內部的特別地區，香港在政治制度、經濟基礎、法律體系等方面呈現出與內地強烈的不同性質，基於此，中央政府對香港採取了相對寬鬆的治理形式，在傳統意義上的單一制國家形式基礎上，對由於歷史和現實原因形成的香港地區賦予了優厚的高度自治權。從表面上看，賦予特別行政區自治權會導致其不斷索取更大的自治空間，甚至提出獨立的訴求，這也是對香港目前出現的“港獨”傾向的一種解釋。但是，權力下放和自治制度並不是分離主義興起的主要原因，真正的原因是歷史和現實導致的國家認同流失。事實上，即使在權力下放的語境下，中央政府對特別行政區仍然可以保持相當的政治控制力，關鍵在於中央政府需要保留關鍵性權力，如國防、外交、司法審查、統一的法律適用等。當今時代，無論是單一制國家，還是聯邦制國家，權力下放都是現代國家的發展趨勢，特別是特殊地區應有廣泛的自治權。問題的關鍵是，如何在權力下放的同時，保持中央政府的影響力和支配力。如果在權力下放的同時未能保持中央政府的支配能力，就容易使得分離主義佔據上風，中央政府處於被動狀態，因此，香港民主化過程中的政治亂象，並不是“一國兩制”下的高度自治導致的，而是由於中央權力未能在香港充分實現。由於統一國家中的政治性質不同的地區通常會出現分離主義傾向，香港特別行政區應當在推行普選的同時，不斷強化國家認同，消除國家分裂的危險，利用憲制安排鞏固國家統一，妥善處理國內族群矛盾。通過適用憲法可以有效強化國家認同，鼓勵民眾建立對憲法的尊崇，可以在憲法預設的軌道內解決國內政治問題。在香港出現的本土主義和分離主義思潮中，正是由於部分香港居民不具備基本的國家認同，特別是在國民教育受挫的情況下，通過憲法在特別行政區的實施可以強化國家認同，促進“人心回歸。”對於香港而言，支持高度自治與落實中央權力並不矛盾，只有中央權力在特區順利實現，才能保證香港的高度自治。應當通過全國人大的違憲審查權，建立對於相關立法和政治問題的審查機制，使中央權力在香港充分落實。在實現普選的過程中，最為關鍵的是不斷強化香港居民的國家認同，促使國家認同和民主化同步發展，才能避免分離主義和極端勢力，為實現和完善“一國兩制”的憲制架構開闢政治空間。

## 二、國家治理體系中的民主發展

在國家治理的分析框架下，民主化與國家治理能力並不存在必然的對立或分離。如果國家缺乏監督決策以及確保政策有效執行的能力，那麼任何民主都不能運作。國家治理能力是實現民主參與的重要保障。國家治理是開放的政府管理和廣泛的公民參與相結合的公共事務管理模式，推動民主參與是提高國家治理能力的應有之義。國家治理中的民主問題可以表現為縱向民主與橫向民主兩種類型。<sup>3</sup> 英美法等國的國家治理體系是一種根植於基層治理領域的橫向民主治理結構，具體表現為以公民參與為核心的社會關係重組及治理網絡的建構。藉助於靈巧的制度安排，充分的協商對話，展現卓越的國家治理能力。中國的國家治理體系則是縱向的民主結構，各層治理主體同通過傾聽自上而下的聲音保持頂層的治理權威與行動的一致性，通過自下而上的協商民主架起公民社會與公共權力之間的橋樑，彰顯合作、和諧的民主治理文化氣質。“一國兩制”條件下，中國的民主發展出現了新的形式，根據《中華人民共和國憲法》而制定的《香港基本法》和《澳門基本法》規定了特別行政區的民主路徑，既有傳統資本主義社會中的橫向民主治理形態，更有以中央地方關係法治化為特徵的縱向民主結構，這種結構的合理互動是現代中國國家治理體系現代化發展的重要內容之一。

## 三、國家治理體系中的法治邏輯

法治是善治的依託於歸宿。法治通過限制專斷的權力，使之服從法律統制、將確定性、可預測性等引入社會生活，有利於社會的正常運轉。法治讓每一個公民成為能為自己行為負責的、擁有自主和尊嚴的個人。法治通過對公共權力施加必要的限制，保障公民權利，維護民主秩序。

2014年1月中共中央總書記習近平在中央政法工作會議上的講話為理解國家治理體系和治理能力現代化的核心內涵指明了法理上的認識方向，就是要強調國家治理體系的法治化。與傳統的國家統治和國家管理等治理手段不同，具有現代化特徵的國家治理體系是按照法治原則在管理者和被管理者之間建立起來的具有權利義務關係內涵的互動體系。在人民代表大會制度作為根本政治制度的現行政治體制下，國家治理體系法治化要求各個領域有法可依，規範國家管理活動的各種行為規範具有高度的內在統一性，憲法作為國家的根本法是國家治理體系法治化的最基本法律依據，是一切國家管理活動的合法性前提。憲法是國家治理體系法治化頂層設計的理論、制度和思想源頭。從世界範圍來看，“一國兩制”是中華民族對世界法治文明的重大貢獻，從法律角度講是一個創造，是一個很成功的實踐。有學者觀察認為“香港特別行政區在‘一國兩制’的框架下和《基本法》基礎上的自治、法治、人權和自由都得到相當成功的實現。不單是港人本身、即使是國際上也普遍承認，中央政府十分尊重香港特別行政區的高度自治權，沒有干預特區政府的決策或施政。香港的行政執法、獨立司法和廉政制度健全，回歸前原有的法治傳統繼續發揮其活力。正如中英《聯合聲明》所承諾，回歸後港人的生活方式不變，香港的人權和自由水平絕對沒有像一些人在1997年前擔心的那樣，在回歸後經歷倒退。”<sup>4</sup>

#### 四、國家治理體系中的政府角色問題

人類社會是否真正能夠通過深思熟慮和自由選擇來建立一個良好的政府，還是他們永遠註定要靠機遇和強力來決定他們的政治組織。<sup>5</sup> 政府角色及其管理方式是現代國家治理體系建構的核心問題。政府在整個國家治理體系中扮演著決定性角色，無論是市場體系的成熟，公民社會的成長，還是政府治理結構的完善，最終都取決於政府角色的現代轉型。“現代民族國家的產生，其目標是要造就一個有明確邊界、社會控制嚴格、國家行政力量對社會全面滲透的社會，它的形成基礎是國家隊小區的全面監控。<sup>6</sup> 對於一個大國來說，如何在政府之間特別是中央政府與地方政府之間形成一種合理的職責，權限分工體系，以及協同治理機制，是充分發揮政府在國家治理中的作用的的前提條件。國家需要在縮小權力範圍的同時有效地增強公共服務的供給能力，需要在扶持社會成長的過程中學會以協商、妥協、合作的方式來維繫公共秩序。在等級制的行政體制下，各級地方政府都是中央政府的執行機構，中央政府並沒有執行中央政策的獨立系統。面對對方政府作為地方利益代言人的情況下，中央政府只能藉助強化人事和財政控制，以及一票否決的行政承包責任制來控制地方政府的行為。儘管理論上中央政府的權力幾乎是無限制的，但是中央政府實現自己行政意志的能力因為各種行政博弈而被極大削弱了。建設法治國家，建構憲法得以實施的體制框架，健全權力運行制約和監督體系，是現代國家治理體系的現實突破口。回歸後，港澳特區政府至少面臨着兩個層面的政府角色問題。其一，如何適應變化了的社會狀態，滿足港澳居民日益增長的政府服務需求；其二，如何在基本法的框架下協調與中央政府的關係。無論哪個層面的課題，特區政府都可以從國家治理體系理論中汲取營養，獲得相應的理論支持，並在保持港澳特區自身特點的基礎上逐漸融入國家整體建設中。

國家治理體系理論研究表明，國家的治理體系是一個制度系統，包括政治、經濟、社會、文化、生態等各個領域，必須從總體上考慮和規劃各個領域的改革方案，從中央宏觀層面加強對治理體制改革的領導和指導。碎片化、短期行為、政出多門以及部門主義和地方主義，是現行治理體制和公共政策的致命弱點，嚴重削弱了治理能力。鑒於這樣一種現實情況，頂層的制度設計和宏觀指導，對國家治理體系現代化建設尤其重要。應當加強對國家治理體系現代化的戰略研究，分階段制定國家治理體制改革的路綫圖和任務表。俞可平針對碎片化、短期行為、政出多門以及部門主義和地方主義的問題，指出頂層的制度設計和宏觀指導，對國家治理體系現代化建設尤其重要。具體舉措是，一方面要站在國家和民族根本利益的高度，超越部門和地區利益，進行全域性的統籌規劃，掙脫既得利益的束縛，另一方面不能草率行事，應當廣泛討論，從長計議，避免短期行為。<sup>7</sup> 林堅認為，推進國家治理體系現代化需要進行總體設計，總體設計的工作方法就是系統方法，根據總體設計的戰略部署，在國家治理過程中，系統謀劃，整體推進，綜合施策。<sup>8</sup> 構建國家治理的體制機制，立足國家—社會—市場的三分結構，形成公共權力為核心的多元治理格局，使各種治理權威既有合理分工，又能形成統一合力，確定國家治理的政治、法律與管理方略。理順政府不同部門之間的權責關係，建立分工合理、權責匹配的行政架構。發揮市場在資源分配中的決定性作用，不斷完善市場體制，發展社會組織，塑造公民參與治理的模式。完善協作機制，加強治理主體的溝通、參與、合作、協同和整合。建立信任機制，形成網絡運轉的互惠規範。健全責任機制，形成科學有效的權力制約機制，規範治理主體的行為。完善信息交流機制，建設透明運作的國家治理模式。

如果說努力培育國家認同與國家意識是香港特區治理的當務之急，那麼，澳門特別行政區的主要

問題是如何通過有效的制度安排加強政府的治理能力，扭轉澳葡政府時期遺留下來的“無為”政府形象，充分發揮法團主義治理傳統和資源的優勢，強化頂層設計，從戰略上謀劃澳門社會治理結構的現代化。對於澳門社會而言，長期以來習慣了澳葡政府零打碎敲式的管治行為，對於政府治理沒有太多的期待。為了轉變這種認識，澳門特區政府在 2016 年發佈了《澳門特別行政區五年發展規劃》，這是澳門回歸以來首次編制中長期發展規劃，並主動與國家“十三五”規劃接軌。規劃明確了澳門未來發展定位是建設世界旅遊休閒中心。該規劃由戰略篇、民生篇、發展篇、善治篇組成，描繪了今後 5 年澳門經濟社會發展的願景，提出了具體目標、評價標準和相關保障政策。規劃所選擇的發展戰略與部署，融合了四大發展觀念：創新發展、均衡發展、對接發展、共享發展。其核心是提高城市競爭力，與國家發展規劃對接，與國際先進水平接軌，促進居民生活素質持續提升。同時，規劃把落實與國家“十三五”規劃對接、參與國家“一帶一路”發展戰略、打造“中國與葡語國家商貿合作服務平台”、融入區域合作等內容單列成章。這體現了澳門在建設宜居城市、智慧城市、健康城市、安全城市、文化城市、善治城市的過程中離不開祖國的全力支持。澳門在優勢互補、互利互惠的基礎上，與國家同發展、共繁榮。為了完成規劃設計的各項任務，澳門特別政府需要不斷提升施政能力，完善政府架構，整合各種社會力量，形成有效的社會治理模式。

## 五、結語

衡量一個國家的治理體系是否現代化，至少有以下五個標準。首先是公共權力運行的制度化和規範化，它要求政府治理、企業治理和社會治理有完善的制度安排和規範的公共秩序；其二是民主化，即公共治理和制度安排都必須保障主權在民或人民當家作主，所有公共政策要從根本上體現人民的意志和人民的主體地位；其三是法治，即憲法和法律成為公共治理的最高權威，在法律面前人人平等，不允許任何組織和個人有超越法律的權力；其四是效率，即國家治理體系應當有效維護社會穩定和社會秩序，有利於提高行政效率和經濟效益；其五是協調，現代國家治理體系是一個有機的制度系統，從中央到地方各個層級，從政府治理到社會治理，各種制度安排作為一個統一的整體相互協調，密不可分。<sup>9</sup> 以此為標準，“一國兩制”下的港澳特別行政區治理也應當納入國家治理體系的觀察視域，無論是民主化，還是公共權力運行的制度化和規範化，港澳特別行政區與中國內地都需要根據自身實際情況不斷加強與完善。法治與效率則是全體中國人民共同的期盼，港澳特區與內地可以在互相學習中達到“至善”的願望。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 托克威爾：《舊制度與法國大革命》，馮棠、於振海譯，北京：商務印書館，2012 年，第 45 頁。
- <sup>2</sup> 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993 年，第 358 頁。
- <sup>3</sup> 奈斯比特：《中國大趨勢(新社會的八大支柱)》，魏平譯，北京：中華工商聯合出版社，2009 年。

- 4 陳弘毅：《中庸之道與一國兩制的法治實踐》，載於《二十一世紀評論》，2007年6月號(總第101期)，第22-32頁。
- 5 [美]漢米爾頓：《聯邦黨人文集》，程逢如等譯，北京：商務印書館，2004年，第3頁。
- 6 [英]吉登斯：《民族——國家與暴力》，胡宗澤譯，北京：三聯書店，1998年，第146-147頁。
- 7 俞可平：《推進國家治理體系和治理能力現代化》，載於《前綫》，2014年第1期。
- 8 林堅：《總體設計推進國家治理體系現代化》，載於《學習時報》，2014年4月21日。
- 9 同註7。