

從民主理論到民主治理理論 ——兼論對澳門特區政治發展的啓迪

劉 倩*

一、民主、民主化及其“第三波”

眾所周知，“民主”(Democracy)詞源來自古希臘語“demokratia”，由“demos”(亦即“人民”和“地區”)和“kratos”(亦即“權力”和“統治”)合成，基本含義是指“人民的權力”、“人民的政權”或“人民進行統治”。¹ 從詞源看，民主最初是對古希臘各種政體進行比較而抽象出來的政治概念，首先是指國家的政治制度。鑒於此，列寧認為“民主是一種國家形式，一種國家形態”。² 據此可見，所謂“民主”亦即一種以多數人的意志為政權的基礎，承認全體公民自由、平等的統治形式和國家形態，是在一定的階級範圍內按照平等和少數服從多數原則來共同管理國家事務的國家制度。

時至今日，“民主”的含義不斷擴展。它不僅用來表徵具有平等、自由性質和特徵的政治狀態和政治現象，形成了諸如民主社會、民主政治、民主作風、民主生活、民主管理、民主監督、民主協商、民主權利等傳統概念；亦應用於政治學之外的諸多領域，形成了諸如經濟民主、社會民主、藝術民主、學術民主等交叉概念。鑒於“人民當家作主”的理念構成民主政治的核心，且已成為人類社會普遍的價值觀念和現代文明國家的根本原則，“民主是個好東西”似乎成了當代社會不證自明的常識或真理。

民主之作為國家制度，是與專政概念緊密相連的。作為歷史範疇的民主，在不同歷史時期有着不同的內容。但是，真正使“民主”成為人民的政治權利是晚近的事情。這個淵源久遠的概念真正得以倡行和實踐，只是近幾個世紀以來才在一部分西方國家展開。這意味着“民主”一詞即使溯源甚古，至少可追溯至古希臘城邦時代堪為典範的“雅典式民主”，但究其本質仍是一個近代型的政治學概念，也是一種地

方型的政治學概念。基於此一歷史背景，近代民主作為近代西方政治發展的重要現象之一，並非天然就具有基於年代久遠而相沿成習的歷史性，也不是天然就具有放之四海而皆準的普世性。瞭解這一點，或許有助於我們在認識澳門政制與民主治理的關係時保持必要的審慎和清醒。

追溯民主的發展史，不妨從美國著名學者亨廷頓(Samuel P. Huntington)的“民主三波”理論入手。他在1991年出版的《第三波——20世紀後期民主化浪潮》³，對世界民主化歷史進行了極具標示性的階段劃分。他的考察範圍是以英國、西歐、北美等第一批民主國家的建立為起點，由此梳理17世紀至今世界(主要是西方)民主化的三次浪潮。至於21世紀以來有否“第四波”，他對此亦曾在接受媒體訪談時有所分析。

在亨廷頓看來，民主化“第一波”的時間跨度最長，道路也最為複雜而曲折。以英國為例，雖然英格蘭早在17世紀就開始建立法治⁴，標誌之一是“王在法下”(國王須對議會負責)傳統的形成，但直到18世紀晚期公民社會才在政治和經濟領域形成相對獨立的機構；作為民主化程度之標示的選舉權，則從19世紀30年代才開始起步，經國會立法而逐步擴大範圍，延至1918年才確立全民普選權；至於政府對下議院負責的制度，則是迭經20世紀初屢與上議院的衝突才得以成型。在民主化進程上步驟稍快的美國，雖然早在《聯邦憲法》中就已確立法治的原則，但作為民主化顯著標誌的普選權，也是遲至1965年才由《選舉權法案》加以確認和付諸實施。

從亨廷頓對“第一波”的考察可見，即使英美等國已經建成一個近代型的民族國家，且通過憲制確立了相關的法治理則，但在民主化的道路上也不是一蹴到位的，在推進和深化民主制度的過程中更沒有一蹴而就的記錄。

* 澳門大學法學院博士研究生

亨廷頓對民主化“第二波”的分析也相當深刻。如以 20 世紀前期德國的民主化及其得失為考察對象，將使我們看到更多發人深省的地方。經歷“一戰”的洗禮，這個民族國家已然成長為現代主權國家，但它在民主化的道路上步履蹣跚。自 1919 年引入普選後，不久即因納粹政權當道而宣告失敗，納粹奉行的“去民主化”直至“二戰”終結而終止。戰敗的德國再行民主化之路，核心就是“去納粹化”，在剷除反民主的劣根之時，加設制度以防民主化的再失敗。像德國這樣經歷過“第二波”民主化的，還有希臘、意大利和奧地利等歐洲國家。這些國家最初引入自由選舉而歸於失敗，經第二次努力才得以成功。不過，儘管它們的民主化看似滿足熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)所言“最低民主標準”⁵，即選民有權通過選舉方式，將政府中的“無賴”扔出去；而“無賴假設”正是思想家休謨認為的民主制度必須建立在“人性惡”之基礎上⁶，但它仍然無法扼制政府內部的腐敗叢生，它也意味着熊彼特倡導的“精英民主”無法真正讓民主化的理念奏效。

在民主化的“第三波”觀察中，亨廷頓是以 20 世紀 70 年代末至 80 年代初為時限。前者以南歐國家如葡萄牙、西班牙及希臘為例，後者則是拉丁美洲的大批國家。他認為這一波民主化的特徵之一，就是相當一些國家或地區是在現代型國家基本制度尚未完全確立之前就引入自由選舉，從而導致其民主政治欠缺穩固的社會基礎和必要的制度保障，亦造成民主的普遍低效。這一狀況進而引發人們深思所謂“民主的次序”問題，即究竟是先須建成現代國家的基本制度再由此確立自由選舉機制，還是反其道而行之。⁷ 這個問題也順帶觸及現代政治學的一個話題，即民主與現代國家的建構及其合法性基礎的關係。致力於探討現代國家建構理論的學者弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)，認為歷史上的國家雖然有多種形式的“合法性”，但在當今世界“合法性的惟一真正來源則是民主”⁸，從而將國家與民主的關係捏得更為緊密。

亨廷頓關於“第三波”的分析，具有廣闊的世界視野和深刻的批判意義，國際學術界對此也報以強烈的反響。⁹ 他所分析的民主化浪潮，事實上相當猛烈地衝擊了世界範圍的“非民主統治”。至少在意識形態的戰場上，即使是那些“非民主統治”國家，也在表面上宣稱擁護“民主”。這是因為迭經民主化的“三波”之後，目前所見的現代西方民主制，已經積澱了一系列被公認的理性特質。例如，以議會制代替

君主制，以選舉制代替等級制(世襲制)，以分權制代替集權制，以多黨制代替一黨制，以權力制衡代替一言堂，等等¹⁰，使現代西方民主的理論框架和操作規程基本定型。

二、現代西方民主概念的要素

在政治學的核心概念中，源遠流長的“民主”一詞，其實也是歧異百出、莫衷一是的。迄今所見的定義可謂形形色色，以致這個概念直到現在仍面目模糊。儘管如此，現代西方的民主理論還是在整體上呈現為三大派別。¹¹ 鑒於“行政主導”與“民主治理”的內在關聯，在此需先行辨識該概念的基本要素。

據美國政治學家利普哈特(Arend Lijphart，又譯李帕特)對民主模式的比較研究，西方民主的模式雖然日趨多元化，但長期被人們奉為現代民主最佳模式的，是起源於英國國會所在地西敏寺(Westminster，或譯威斯敏斯特)而得名的所謂“西敏寺模式”。¹²

西敏寺模式又稱多數統治模式，即由多數人(如 51%)選出的政府根據多數人的利益和意願統治。此模式的特徵包括兩黨制、選舉的簡單多數制和議會內閣制，由議會中的多數黨的領袖任首相(總理)和組成內閣，行政和立法權都掌握於執政黨，在野黨分享不到政治權力，只能扮演批評者、監察者的角色。然而，這種模式因奉行的“競爭—對抗”原則對少數的排斥，不僅使其自身日趨衰敗，而且還使那些移植該模式的新興民主國家陷入分裂鬥爭與持續混亂中。至於世界範圍民主化的“第三波”，也因這種多數主義民主的失敗而陷於停滯。¹³

另一類是共識模式(consensus model)，即盡量擴大參與政府決策的機會和凝聚關於政策的民主共識。其代表包括瑞士和比利時，特徵包括多黨制、比例代表制的選舉、聯邦制、權力均衡的(議會)兩院制，重點在由多黨組成聯合政府，分享內閣的最高行政決策權。內閣的成員可包括組成聯合政府的各黨的代表，個別政黨也可以不加入內閣但支持政府，條件是政府在決策時諮詢該黨，使該黨能對政策的制定有一定的影響力。在共識民主模式中，沒有任何一黨或一股政治力量有足夠政治能量掌控全局，所以政府的存在和運作有賴於多黨或多種政治勢力的合作，通過談判協商，求同存異，分享政治權力(尤其是最高行政決策權)。¹⁴ 介乎二者之間的混合模式，則以美國式民主為典型。

共識模式旨在尋求和達成民主共識，而民主共識是以權力共享、協商合作為原則，由此締造以最大限度的政治共識為目標的民主制度。這不僅更有助於民主穩定和鞏固，也在民主品質和績效方面遠勝於西敏寺模式，故而被李帕特視為“優質民主”。在他看來，以共識模式替代西敏寺模式，將是21世紀世界政治民主化的希望所在；而這一替代所致的新一輪民主政治轉型，也將成為世界民主化“第四波”的開端。¹⁵

西方民主模式的具體實踐雖然是多樣的，但悉心提取現代西方國家民主政治的共性，可發現如下幾點：

其一，所謂民主精神，無不注重人民的自由意志與責任意識的相統一。鑒於民主以多數決定、同時尊重個人與少數人的權利為原則，它必然同時要求政府在尊重多數人意願的同時，極力保護個人與少數群體的基本權利。人民一切民主權利的行使，本身就是自由意志的體制化表現。政府必須遵循法治原則，確保人民自由意志獲得平等、公開的法律保護，在需要通過司法救濟時則為其提供行之有效的正當程序。與自由意志的權利相應，人民也須負擔參與民主政治的公民責任，他不是民主政治的旁觀者，而是必須置身其間的參與者，無論這種參與是直接介入的推進還是間接進行的抵制。

其二，所謂民主體制，無不注重政府的民主構建與民意基礎的相統一。民主體制強調人民擁有超越立法者和政府的最高主權，政府則是由全體公民經過直接選舉或通過代議制自由選出的代表來行使權力和實踐公民責任。儘管不同政體形式存有差別——有時這樣的差別也是差距，但它們各自通過選舉方式組成的政府，具有不同於其他政府形式的特定原則和運作方式。在這樣的民主體制中，應當定期舉行全體公民參與的自由和公正的選舉，且這樣的選舉意在爭取人民支持的真正角逐，而非獨裁專斷者或單一政黨的門面裝飾，從而使政府的民主構建真正體現出民意基礎。

其三，所謂民主國家，無不注重政府權力與公民權利在互動中的均勢安排。在國家權力的配置上，民主意味着政府不能奉行中央的獨裁和專制，其權力將適度分散於地方，地方政府則須向人民盡可能地敞開，並對人民的要求作出盡可能的反應。在公民權利的保障上，民主也意味着政府須尊重締造了它的人民，並以一套規範化和制度化的機制，來保護人民言論和宗教自由等基本人權，保護人民在法律面前一律平等的權利，保護人們組織和充分參與社會政治、經濟和文化生活的機會。民主政治由此而必然體現為尊重和保護人民意志自由的一系列原則和行為方式。

綜上可見，無論在理念構想還是在實踐經驗上，這兩大類源自西歐的民主模式，都在“政府”與“人民”的關係上涉及兩層：一方面，政府由人民選出的代表組成(government by the people)；另一方面，政府施政以人民的利益和意願為依歸(government for the people)。“靠”(by)人民和“為”(for)人民的政治措辭，道出了“民主”概念在政府與人民、權力與權利、制度與實踐之間所扮演的角色。

從更具學理的分析看，現代西方政治語境中的“民主”概念，之所以能在世界範圍獲得相當普遍的接受或認可，根源就在於它直接或間接體現出現代政治生活的諸多特徵。美國學者達爾對此作了更為細緻的學理解析，認為“民主”具有如下特點和優點：避免暴政，基本的權利，普遍的自由，自主的決定，道德的自主，人性的培養，保護基本的個人利益、政治平等、追求和平、繁榮。¹⁶ 這些特點和優點雖然不一定同時呈現於某一具體民主政治體制，但它們確實已成為一切奉行民主政治之國的民主心願和民主信仰。

就本文關注的特區民主政治發展而言，共識模式及其尋求的“共識民主”，將是更具啟發意義的思想資源。鑒於政府與人民需要通過溝通、對話、談判、互諒互讓來尋求共識，這樣的“共識民主”亦即哈貝馬斯所談的商談倫理及其“協商式民主”。¹⁷

從“共識民主”通往民主政治、進而實現民主治理的道路，理所當然需要一套民主化的制度，來加以規範、約束和保障。這樣的民主政治付諸實踐的可行與否，端賴於一套與之相配的價值觀能否形成，它包括對各類訴求(即使訴求之間彼此衝突)的容忍精神、合作精神和妥協精神。如果缺乏這樣的價值觀念，很難想像會在不同訴求之中達成“共識”。正是在此意義上，印度“聖雄”甘地(Mahatma Gandhi)才會作出如是批判：“不寬容本身就是一種暴力，是妨礙真正民主精神發展的障礙”。¹⁸

總之，雖然不同國家各有不同的民主模式，體現各自的政治、社會和文化生活特點，但它們在民主精神的彰顯、民主體制的建構和民主國家的運作上具有一系列清晰可辨的共性。歧異的是外在的形式，共同的是內在的原則，前者源於對現代西方民主理論多元化的各自回應，後者則是對民主本身內涵的共同呈現。

三、當代中國主流意識形態中的“民主”

現代西方民主思潮對中國學界的影響是相當深遠

的。迄今所見各家著述大多附庸於西方某門某派，或僅在某些枝節與局部略作修繕，鮮有依循其理論邏輯再深入分析其內在局限而作的學理批判。¹⁹ 這一方面見證了當代中國政治學負載和承接的使命是“民主化即政治現代化”，另一方面也暴露出我們與現代西方國家之民主政治狀況的差異和差距。對西方民主理論予以學理批判，在中國學界或許容易被“政治化”為所謂與官方保持合作的“左派”，但實質卻是學術層面和智識方面的愛之深而恨之切。鑒於此，本文對現代西方民主理論的適用性，也抱持一定程度的反思。

那麼，當代中國主流意識形態又是如何看待“民主”呢？

自改革開放以來，現代西方的“民主”概念及學說不再被視為洪水猛獸，並形成了譯介與傳播過程中百家爭鳴的局面。但由於在 20 世紀 80 年代政治體制改革中不適當地、過於急切地追逐所謂普世民主，客觀上促成了置身於國際關係背景下因“冷戰”結束而新起的種種政治漩渦——無論是各類“民運”風潮還是舉國關注的“八九動亂”，它們都使現代西方的“民主”再度陷入尷尬和沉默。

“民主”理論堅冰的逐步打破，得益於 1992 年鄧小平南巡講話時對“繼續解放思想”的提議。至 1997 年黨的十五大會議首次正式提出“依法治國、建設社會主義法治國家”目標時，作為“依法治國”題中之義的“民主政治”及“民主治理”也進一步獲得了合法性，從而再度在學術界和實務界掀起譯介和傳播現代西方民主理論的熱潮，並逐漸融入到了官方主流意識形態的政治理念之中。

在迄今所見各類官方言論中，“民主是個好東西”已是不爭之論，分歧僅僅在於“如何好”的定性以及“怎樣才能好”的操作。作為一個近在眼前的例證，是國務院總理溫家寶在 2008 年 3 月 5 日第十一屆全國人大第一次會議上，發言認為“民主是個好東西”，要保障民眾的知情權、參與權、表達權、監督權。要擴大人民民主，健全民主制度，豐富民主形式，拓寬民主渠道，依法實行民主選舉、民主決策、民主管理、民主監督。²⁰ 溫家寶關於中國政治民主化的論斷，是我們討論行政主導添加民主化因素的理論基礎。

政府與人民在“民主”的若干問題上，也逐漸達成了若干難得的共識，它們在某種程度上甚至還可被視為一種“民主的信仰”。從形式看，民主最起碼的內容就是，它被普遍認為是平等而公開地允許不同利益的訴求。正如學界所言：“社會發展過程中會發生這樣那樣的問題，有些問題在其他地區亦存在。有不

同的問題、觀點和利益訴求表達出來，是現代社會民主發展過程中的正常現象”。²¹ 通過不同的利益訴求，達成最終的共識與協調，這樣一個過程的制度化，正是現代西方民主付諸實踐的經驗之談。

從民主政治與社會制度的關係看，民主既是原則，又是手段；既是一種文明傳統，又可演化為一套新型的社會制度；既是文明社會的基本內涵，又是現代社會的驗證標準；既是奮鬥目標，又是行為方式。民主的制度化是政治現代化目標中關於“民主政治”的必備內容和關於“民主治理”的必由之路。民主所具有的進步性、平等性、公開性之類特點，必須仰賴於這樣一套制度化的機構設置和程序編排。由此我們得以進一步拓展現代政治體制與民主治理的關聯及意義。

四、“治理”概念之興起與擴展

(一)“治理”概念的興起

“治理”一詞自有淵源。在古代文化典籍中，通常是指管理、統治或是得到管理和統治。例如，“明分職，序事業，材技官能，莫不治理，則公道達而私門塞矣，公義明而私事息矣”²²，“一切治理，威名遠聞”²³，“吾欲使官府治理，為之奈何”²⁴，以及“帝王克勤天戒，凡有垂象，皆關治理”²⁵，均指此意。此外，也可指理政之績效或治政之道理，如“在郡連年，若有治理，迨遷之，若無異効，當有召罰”。²⁶ 在現代漢語中，“治理”一詞更強調宏觀決策，而非“管理”之側重具體執行。

在西方民主理論的譯介傳播中，“governance”通常被譯為“治理”，有時也譯為“管治”。治理學說興起於 1970 年代，最初主要指各種形式的政治改造，以區別於傳統政府統治(traditional governmental)和政府內的決策制定。²⁷ 由此衍生的一個概念，便是“無需政府的治理”(governance without government)。²⁸ 1989 年世界銀行在討論非洲發展問題時，首次以“crisis of governance”指稱“治理危機”，使“治理”一詞逐漸從經濟學走向政治學領域，廣泛用於描述後殖民地和發展中國家的政治狀況，成為當代政治學理論的關鍵詞之一。

如今，由於“治理”一詞兼具動態性和實踐性，它得以持續不斷地向周邊學科滲透，結合其他要素而生成多種複合的新型概念，如中國學界熟知的“governability”(治理力)、“meta-governance”(元治

理)、“good governance”(善治)及“cosmopolitan governance”(全球治理)之類,顯見其內涵的日趨擴展和多元化。需要注意的是,“善治”本來是世界銀行向第三世界國家貸款政策的主導思想,其確定的內涵和指標在很大程度上仰賴於新自由主義思想,且有與“人權”、“民主”之類大詞一樣淪為責難發展中國家、進而干涉他國內政的工具化趨勢。但在我們今天倡導法治的語境中,它應當轉向於指代一種建立在法律與社會、政府與民間的良性互動基礎上的良好治理。²⁹從這點看,我們致力於“治理”的研究,宗旨在期望實現通往民主政治的“善治”。³⁰

“治理”內涵的持續擴展,使它具有比“管理”更豐富的要素。在越來越趨於自成體系的“治理”框架中,“治理權力”(包含權力的來源、授予和分配)、“治理體制”(包含治理的主體、權力及相互關係)、“治理理念”(包含治理的模式、績效與問責)之間互為表裏。不僅如此,“治理”還逐步延伸於“民主”、“民生”領域,從“國家治理”覆蓋到“社會治理”,從“空間治理”、“地區治理”滲透到“城市治理”、“公司治理”諸領域。由此可見,“治理”概念比傳統的相關概念更能體現現代政治問題的複雜性和挑戰性,更能順應治理對象日趨多元、治理難度不斷增強的現實。

(二) 國家治理：範圍與能力

從現代政治學的視角看,“國家治理”至少涉及國家在兩個層面的維度:一是國家(政府)活動的廣度,即治理的範圍;二是國家權力的強度,即治理的力度。美國學者弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)對此問題作出了頗具啓迪的分析,在此略作展開。

福山在冷戰結束後曾預言以民主自由和全球資本主義會成為“歷史的終結”³¹,但此後在海地、索馬里、巴爾幹以及中東地區相繼發生的局部衝突和戰爭,尤其是美國以“9·11”恐怖襲擊事件為代表的一系列國際恐怖主義災難,摧毀了他的樂觀預言,也表明當代國際秩序和國家治理面臨着更新的戰略挑戰。在美國對伊戰爭剛剛結束忙於戰後重建之際,他推出了反思性和轟動性的思想新著《國家構建——21世紀的國家治理與世界秩序》,對以往所謂“歷史的終結”作出反思,試圖對此挑戰予以解析和回應。

《國家構建》的主題是構建新的民族國家。因為“歷史的終結”不會是一個自發過程;治理有方的政治實體作為終結的前提條件,貫穿於這一過程之始終。這項研究不再是公共管理學的視角,而主要從國

家概念的廣泛重要性入手,探究造成當代國家能力弱化的原因及其對國際秩序帶來的後果。在他看來,國家建構已成為當代國際社會最重要的命題之一,而我們對此其實仍有相當程度的不知曉,亦無從將強有力的制度移植到發展中國家。

福山首先搭建一個分析框架,以便理解多維度的“國家”概念,它主要包括政府職能、治理能力以及合法性基礎。他對1980年代以來許多發展中國家以“華盛頓共識”(自由主義理念)主導經濟改革的錯誤認識予以反省,指出在那些匱乏合適制度框架的國家貿然實行經濟自由只能帶來更糟的後果,“問題就出在基本概念的混淆上。他們沒有把國家概念的不同範圍都加以展開,也沒有理解它們與經濟發展的關係”。³²

在反省當前西方政治學界的主流觀點時,福山也提醒我們目前對制度構建與國家構建的認識存有許多重大缺陷,尤其提醒我們注意區分國家的職能範圍和政權強度這兩個概念。對探討“民主治理”問題而言,後者無疑是更具啓發意義的。在此有必要進一步梳理福山的相關分析。³³

關於國家活動的範圍,主要指政府所承擔的各種職能和追求的目標,可統稱為國家職能。根據福山的看法,現代國家的主要國家職能劃分為三個層次:第一層為最小職能,包括提供純公共產品、國防、法律及秩序、財產保護權、宏觀調控、公共衛生、增進公平和保護窮人;第二層為中等職能,包括應對經濟外部性、教育與環境保護、反壟斷及職業教育等;第三層為積極職能,包括產業政策和財產再分配。

關於國家權力的強度,現在通常指國家能力或制度能力,主要指國家制定並實施政策和執法的能力,高效管理的能力,控制瀆職、腐敗和行賄的能力,保持政府機關高度透明和誠信的能力等。根據福山的觀點,它們在不同國家中呈現的狀況參差不齊。比如,埃及擁有一個很有能力的國家安全機構,卻沒能力高效率完成像處理簽證申請或發放小企業執照這樣的工作。再如墨西哥和阿根廷雖在改革某些國家制度(如中央銀行)方面做得成功,卻未能很好地控制財政,也沒有提供高質量的公共衛生和教育。所以,國家能力的強弱,在不同國家職能上的差異很大。

在福山看來,這兩大因素在與經濟發展的關係上,是後者重於前者,亦即國家力量重於國家職能。對發展中國家而言,可行的改革路徑是在縮減國家職能的同時,提高國家力量的強度,而不是奉自由主義意識形態為圭臬,一味弱化國家對經濟事務的干預程

度，從而成爲一種“沒有能力的國家卻管理着它管不了也管不好的範圍極廣的事務”。³⁴ 在他看來，“有證據證明，國家制度的力量大小從廣義上講比其職能範圍寬窄更重要”³⁵，制度是現代經濟發展的核心變量，沒有對制度的需求就不會有制度的發展和改革，而外部勢力創造制度需求的能力其實非常有限。³⁶

福山由制度經濟學和組織理論入手，開始分析“國家”概念的四個要素：組織的設計和管理、政治體系設計、合法性基礎以及文化和結構因素，並具體討論“委託—代理”制度下之組織問題的不可避免。鑒於組織目標經常不明確，代理人的動機永不可能與委託人的利益完全一致，以及權力下放與自由裁量權的問題，故而“沒有最佳的組織形式，也沒有最佳的公共行政學”。³⁷ 這是國家能力趨於弱化的根由。

而從國際視野看，國家弱化有可能導致國際動盪、損害國際體系中的國家主權原則，亦使國際層面的民主合法性問題成爲美國、歐洲和其他發達國家之間爭論的焦點。既然國家弱化已成爲當今世界許多嚴重問題(從貧困、愛滋病、毒品到恐怖主義)的根源，是威脅國際安全、造成嚴重的人道主義和人權災難的首要因素，那麼，國際社會就完全有可能需要進行干預，並在這些地區強化國家能力。由此可見，當代全球政治的首要問題，將不是如何淡化國家概念，而是如何重建這個概念。

福山的分析爲我們指明了“國家治理”的研究方向。過去人們往往只注意國家職能的寬窄，只關注行政權力的伸縮，即過分集中於治理的範圍，甚或只是單純探討政府職能。這無疑使“國家治理”停留於制度的建構，而可能忽略它在實踐中的效能。現在人們還應當關注國家能力，儘管它的抽象程度使之難於查考，但迄今所見者如“透明國際”制訂的腐敗認知指數、民間設計的國家風險指南、世界銀行開發的國家治理指標、以及更寬泛意義的政治權利量化指標(如自由之家指數的政治自由和公民自由指數)之類³⁸，爲我們重審國家制度質量、衡量國家能力強弱提供了技術性參照。

五、對特區民主治理的啓迪

(一) 有助於整合現行政治體制與民主治理的理論關係

前已分別述及現代政治視域的“民主”和“治理”兩個概念，這裏需要在“一國兩制”的國家建構

體系中的特別行政區政治體制內對它們進行一定程度的整合。

眾所周知，“一國兩制”本身就是一項國家建構的創舉，基本法本身也是一項法制建設的創新，它所面臨的來自國際國內及地區本身方方面面的挑戰，都將是毫無經驗可資參照、從而必須在實踐中不斷承受和應對。在此意義上，惟有“治理”一詞能夠統攝和超越原有的單向度的“管理”或“統治”之類概念，且有助於把《澳門基本法》的實施放在一個更加宏濶和複雜的背景之中，把“在法言法”和“法外言法”有機結合起。³⁹

鑒於“國家”與“地區”的政治同構性，同時也鑒於前述福山考察的主要對象是資本主義國家，置身“一國兩制”國家構建體系中而奉行資本主義的港澳特別行政區政制，同樣可以參照適用他關於“國家構建”中的國家治理理論。因此，就澳門特區的地區治理而言，涉及的問題必然至少包括兩大層面：一是地區治理體制，即特區政府活動的範圍；二是地區治理效能，即特區政府權力的強度。

從治理的角度看特區政制發展，《澳門基本法》的實施是澳門治理史的轉型和開端。這部法律奠定了特區治理的憲政基石，一方面是中央對澳門進行治理的武器，一方面也是特區政府實施高度自治的根據。正因如此，澳門特區的治理問題就是在澳門特區實踐“一國兩制”和貫徹實施基本法的問題。

從民主的角度看特區政制發展，我們又能清晰地辨識一點：由“地區治理”通往基本法預設的“善治”之路，與現代民主精神和民主制度有着息息相關的聯繫。

雖然“民主是個好東西”已無異議，但從治理的角度看，民主之所求者終歸是創造條件以保證社會秩序和集體行動，即期望同時實現提高行政效率和維持社會秩序穩定的目標。正是在這點呈現了“民主”與“治理”之間的某種“悖論”關係：因爲人們通常認爲“非民主治理”更方便政令暢通、從而提高行政效率，也更方便將社會秩序控制在穩定的範圍內；但“民主治理”既有可能使簡單事務變得複雜繁瑣、從而增加政治成本和降低行政效率，也有可能促使公民走向街頭舉行集會、從而引發政局不穩和秩序失控。⁴⁰ 在特區民主治理中，這些“悖論”也同樣可能存在，因而值得注意和深入探討。

如何消弭“民主”與“治理”之間的所謂悖論，進而真正實現“善治”之境，切入點仍在規範和完善一套良好的地區治理機制，以充分提升和真正強化地

區治理能力。

治理機制的良好與否，涉及民主化之形式(或者程序)與實質(或者效能)的良好與否。從形式看，檢驗“民主化”首先是看其政治體制的結構安排，是否更能彰顯民主精神、以便發揚民主精神。這是我們在討論行政主導與民主治理的關係時必須關注的一個方面，它也正是福山所謂“國家的職能範圍”在特區政治分析上的縮影。從實質看，檢驗“民主化”還須考慮這套政治體制的實踐性能，由此需要關注行政主導體制運行所涉的一系列關係，包括如何處置行政權與其他政治權力(主要是立法權、司法權、監督權等)，以及它與其他社會權利(如公民社會、社團政治、黨派政治等)之間的關係。

立足於這一理論前提，我們才可能繼續圍繞“民主”與“治理”在特區政治體制(以行政主導為基本特徵)中的建構和運行展開分析，才可能更為清晰地深入考察特區政治體制在內部結構的民主化、外部關係的民主化以及它們彼此之間的良性互動等一系列基礎問題。

(二) 有助在現行體制的基礎上發展新型民主政治

回顧澳門特區十餘年發展歷程，有目共睹的基本事實是：一方面是社會治安的全面好轉，一方面是地區經濟的飛速發展。它們反映和見證着《澳門基本法》為特區政治設置的行政主導體制的生命力，亦體現了澳門在貫徹落實“澳人治澳”與高度自治方面的積極性、主動性和創造性。澳門特區在新世紀創造的奇跡，使這個彈丸之地持續贏得世界的高度關注和普遍讚譽。

澳門特區的發展經驗表明，社會穩定和經濟發展離不開民主政治的持續推進，民主政治的繼續深化也需要社會穩定和經濟發展，它們之間是共生共存關係的良性循環。民主政治的制度基礎在不同國家或地區各有不同，在澳門特區則依賴於獨具“一國兩制”特色的行政主導體制。正如學者曾經斷言的那樣，澳門特區社會發展離不開“一國兩制”方針的全面貫徹和中央與特區關係的妥善落實，這都與特區正確實行以行政長官制為核心的行政主導體制有密切關聯。⁴¹ 中央對特區發展態勢的高度評價，也是立足於特區在堅持行政主導體制時能夠全力推進各項建設事業，從而在社會穩定、經濟發展、民生改善等宏大目標上實現其整體的協調。

作為特區民主政治發展的見證，澳門社會已基本

實現政府與民間的理性互動。一方面，特區政府不斷提升依法施政能力，完善施政理念，使之成為全澳上下共同理解、互相配合的目標。另一方面，特區廣大居民不斷提升公民意識與綜合素質，政治參與的意願增強，民主監督的技巧拓展，使自身成為特區民主發展最有力的參與者、促進者和推動者。這種互動在學理上的意義，是使學界進一步認定行政主導體制是符合“一國兩制”構想與特區發展實際的民主政治體制⁴²；在實踐中的意義，則為特區社會、經濟與文化的進一步發展提供了極為有利的條件。

鑒於此，特區未來民主政治的發展仍應堅持行政主導體制，不僅是《澳門基本法》為特區建構政治體制的基本要求，也是特區本身在新形勢下如何推進社會穩定、經濟發展與民生改善的制度基礎。正如楊允中先生談論特區選舉制度民主化之所預期，期望通過繼續堅持與完善行政主導，使澳門特區盡快成為“更公正、更民主、更和諧、更進步的高發展程度、高現代化社會”。⁴³

(三) 有助通過民主治理途徑防範權力的蛻變

堅持和完善行政主導體制，必然仍將以行政權為主導。鑒於行政權歷來是一種相對主動而積極的政治權力，如何使之運行於制度化和法治化的軌道，有待繼續以多種方式施加更趨理性的監控和更為充分的管束。

民主政治作為理念和制度，歷來是一切本身就屬專制性質、或將轉向專制性質的集權政治的剋星。行政主導體制是以行政長官為權力核心的治理方式，一旦在諸種權力之間出現失控或失衡，它並不是毫無可能轉向專制性質的集權政治。這種風險不像香港特區目前所見的情形，因為香港行政主導體制陷入困窘的根由是行政權的相對弱勢化，而澳門特區需要防範和矯治的則是未來特區行政權不無可能的一權獨大。

在如何監控權力的政治思想探索中，像孟德斯鳩所主張的“以權利制約權力”，旨在通過社會權利的充分行使來增進民主和防範專權。這一思路雖然在今天的政治學領域衍生得更為細緻而系統，其熠熠生輝的核心價值仍在世界民主化浪潮中有增無減。在當今世界各國的政治實踐中，政治民主對於社會發展的重要性已成一項普世性的觀念，民主治理的價值與目標也早已被各國推進政治民主化所公認和接受。

在迄今所見的澳門政治實踐中，雖然行政主導與民主參與的整體關係較為和諧，但並不排除它們亦有一定程度的內在緊張或矛盾關係。這種緊張或矛盾在

特定情況下往往此消彼長，亦即要麼凸現了行政主導，卻不可避免地妨害民主政治；要麼彰顯了民主政治，而或隱或顯地羈絆行政主導。如果不能及時消弭這種內在緊張或矛盾，它們勢必在現有的情況下耗散有限的政治資源，而最終的受累者仍然是被治理的整個社會。

對澳門特區未來的民主政治發展而言，能否以及如何加強社會權利的參與力度、擴展社會權利的介入範圍，尤其顯得重要而緊迫。隨着社會結構與階層利益的多元化，利益衝突的協調與解決機制如何建構並加以完善，都將在很大程度上考驗特區政府的治理能力。正因如此，能否增進治理的民主性，使行政主導得以健康有序地運行，就具有極為現實的政治意義。

總之，堅持和完善行政主導體制是發展澳門民主政治的制度基礎，治理過程增進民主則是在此基礎上的昇華。增進民主既包括繼續提升參政議政的民主觀念，亦包括全面拓展參政議政的民主渠道，以此防範未來行政主導之淪為排斥、擠兌或阻遏民主參與的集權趨勢。

（四）有助通過增進民主加速特區法治社會的構建

增進治理的民主性是民主治理的必然要求，它將有助於特定國家或地區之法制建設的發展和法治社會的形成。雖然法制建設不會必然帶來民主政治，但民主政治的形成卻是法制建設的基石和法治社會的內涵。這一原理同樣適合於澳門特區未來社會的發展。

澳門在長期接受葡萄牙殖民管治期間，由於葡萄牙法律體系的全面覆蓋和滲透，已經事實上形成了依附於歐陸法系的殖民法文化。但這套異質性的法制體系，並未帶給澳門居民尤其是華人居民更多福祉，其中的關鍵因素便在於這套法律無論在立法還是在司法環節都匱乏澳門社會民主參與的機制。沒有民主參與的法制建設，是不可能真正通往法治社會的。這不僅被世界各國法制建設的經驗所見證，也在澳葡殖民管治時期得到了令人遺憾的確認。

自中葡談判成功解決澳門問題以來，如何推進澳門政治民主化和法律本地化，便是澳葡政府必須擔當的一項政治義務。但延至回歸前夕它才迫於政治壓力，借助各方力量匆忙推行“法律本地化”運動，最終如期完成以五大法典為核心的法律本地化。必須指出的是，法律本地化在形式上的完成，並不意味着澳門法制建設可以一勞永逸，更不等於法治社會在澳門特區的自動生成。通過法制建設來實現法治社會，還

需要社會各界充分發揚民主精神、進行民主參與。而這在回歸前的“法律本地化”運動中相對乏力。

隨着特區政治實踐的不斷推進，通過本地化而成的這套法律開始顯露遲滯跡象，且其中一些法律制度的滯後狀況還比較嚴重，無論民間還是學界都有人對此頗有微詞。有學者通過深入探究，指出目前澳門法制建設的主要問題，表現為法律觀念的異化問題、法律內容的老化問題、法律協調的和諧問題。⁴⁴當然，鑒於問題的複雜性遠不止於法律本地化本身，問題的解決也不可能單純依賴技術性的法律手段，還需要通過增進民主以實現法律制度真正深入人心的法治化。

從近年特區政治民主化的實踐看，由於現行法律在一定程度上難以跟進澳門社會發展的實際需要，人們對法律改革的呼聲日漸高漲，並成為特區居民行使民主政治權利的有機組成部分。澳門當前的法制建設與法律改革，就其主導力量與基本方式而言，固然首先仰賴於特區政府自上而下的積極推動，也必須輔之以社會各界自下而上的積極配合。在此過程中，行政主導體制比其他政治體制更適宜調動相關資源，但也更容易因決策盲目而造成難以估量的後果。惟有增進民主參與的積極性、主動性和創造性，使法律改革紮根於民情民意，行政主導體制才不至於在主導過程中偏離方向。

因此，增進治理的民主性，不僅是防範特區未來行政主導體制向行政專權蛻變的綜合手段，也勢必從根本上推進澳門特區現有法制建設的發展，進而為未來法治社會的形成奠定良好的基礎。

六、結語：繼續協調行政主導與民主治理的關係

從學理看，如果繼續堅持行政主導體制，意味着需要繼續凸顯行政權的主導地位。這就決定了需要繼續協調行政主導與民主治理的關係，因為這種體制仍然需要一種或多種均衡力量與之保持協調。如果協調得法，特區未來的行政主導體制不僅不會妨害民主政治在澳門社會的進一步生長，反而加速推進民主政治。其中的關鍵問題就在如何協調這類均衡力量，使其本性可能排斥民主的品格得以收斂，通過吸納各種外在力量並接受它們對它的外在監督，實現它們在實際運作中的互相配合。

從實踐看，邁向民主社會與法治社會是當今世界各國普遍追求的政治目標。依據現代民主政治理念，

增進治理的民主性與堅持行政主導之間，是必須努力保持並維繫其內在的和諧與統一的。民主精神的推廣和普及是面向社會大眾的前期工程，民主制度的轉化與深化則是面向政治實踐的主體工程。澳門特區未來政治發展也不能例外於此，不應游離於現代民主政治與憲制的基本發展趨勢。

如前所述，澳門現行的行政主導體制絕不是所謂“非民主”或“反民主”的體制。事實上，《澳門基本法》設置的行政主導體制，並沒有拋棄現代民主政治之基本精神。例如，行政長官及其領導下的特區政府，與立法會或者司法機關之間的權力關係，既有分工，又有制衡，還有配合，且重在配合，這種脫胎於現代西方民主政治體制又具有澳門特殊因素的設置，本身既是民主商談的立法產物，也是民主精神的具體展現。儘管如此，這並不意味着澳門政治不需要繼續增進民主。倡導增進民主的治理性，也並不意味着筆者對先前澳門民主政治有所批判，更不意味着要對現存的行政長官制予以否定。相反，增進民主是完善和堅持行政主導的重要保障。

當前之所以倡導增進治理的民主性，乃在於時代發展帶來的形勢變更，促使澳門現有的行政主導體制

必須與時俱進。無庸諱言，作為承載“一國兩制”、貫徹“澳人治澳”的基本法，畢竟是在20世紀90年代所作的史無前例的構想。當初的立法者不可能充分預見澳門回歸以後的社會變遷，因而在預設以行政為主導的地方政權形式時，並沒有就此將其固定為僵化不變的封閉體系。

事實的確如此。例如，在行政長官與立法會的產生方式上，當初的立法就給未來的選舉制度預留了可持續發展的改革空間。再如，近年社會各界討論澳門民主發展與“雙普選”問題，亦從側面印證了行政主導體制和民主參與精神的關聯。至於行政長官及其領導下的特區政府，如何協調與立法會及司法機關的分權、制衡與配合關係，更在方方面面牽涉到民主參與的複雜因素。

總之，繼續堅持和完善行政主導體制並使之更為有效地運作，必須充分協調好行政長官及其領導下的特區政府的內部管理關係，以及它們作為整體而與立法機關和司法機關的權力配置關係。在此過程中值得注意的舉措，便是如何繼續努力構建行政主導與民主治理之間的內在協調關係。

註釋：

- ¹ 《中國大百科全書·政治學》，北京：中國大百科全書出版社，1992年，第251頁。
- ² 見《列寧選集》第三卷，北京：人民出版社，1972年，第257頁。
- ³ [美]塞繆爾·亨廷頓著，劉軍寧譯：《第三波——20世紀後期民主化浪潮》，上海：上海三聯書店，1998年。
- ⁴ 關於英國何時步入“法治”，不同學者可能有不同的判斷標準。研究英國法制史的學者，大多以“王在法下”的形成視為步入“法治”的開端。國內對此問題的相關研究，見程漢大：《英國法制史》，濟南：齊魯書社，2001年。另見何勤華主編：《英國法律發達史》，北京：法律出版社，1999年。
- ⁵ [美]約瑟夫·熊彼特著，吳良健譯：《資本主義、社會主義與民主》，北京：商務印書館，1999年。
- ⁶ 對休謨“無賴假設”及其民主制度理論的評述，見何包鋼：《民主理論：困境和出路》，北京：法律出版社，2008年，第3-21頁。
- ⁷ 相關分析見Richard Rose、Doh Chull Shin：《反向的民主化：第三波民主的問題》，載於《開放時代》，第3期，2007年。
- ⁸ [美]弗朗西斯·福山著，黃勝強、許銘原譯：《國家建構——21世紀的國家治理與世界秩序》，北京：中國社會科學出版社，2007年，第26頁。
- ⁹ 相關評述見叢日雲：《當代世界的民主化浪潮》，天津：天津人民出版社，1999年。
- ¹⁰ 楊允中：《選舉制度的優化與政治民主化進程的加快》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008年，第42-48頁。
- ¹¹ 郭秋永：《當代三大民主理論》，北京：新星出版社，2006年。
- ¹² [美]阿倫·利普哈特著，陳崎譯：《民主的模式：36個國家的政府形式和政府績效》，北京：北京大學出版社，2006

年。

- 13 李鵬：《共識民主與 21 世紀民主化的“第四波”》，載於《雲南社會科學》，第 4 期，2010 年。
- 14 同註 12。
- 15 同註 13。
- 16 [美]羅伯特·達爾著，李柏光、林猛譯：《論民主》，北京：商務印書館，1999 年，第 52-53 頁。
- 17 [德]哈貝馬斯著，童世駿譯：《在事實與規範之間：關於法律和民主法治國的商談理論》，北京：三聯書店，2003 年。
- 18 [意]詹尼·索弗里著，李陽譯：《甘地與印度》，北京：三聯書店，2006 年。
- 19 在中國學者關於西方民主理論的著述中，王紹光博士對西方民主的批判極具思辨價值與學理意義，相關著述見王紹光：《民主四講》，北京：三聯書店，2008 年；另見王紹光：《祛魅與超越：反思民主、自由、平等、公民社會》，北京：中信出版社，2010 年。
- 20 《順應人民期待不負人民重托——熱烈祝賀十一屆全國人大一次會議開幕》，載於《人民日報》，2008 年 3 月 5 日，第 4 版。
- 21 郝志東：《“一國兩制”與澳門民主的深化——從澳門政府對修改三個選舉法律的諮詢談起》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008 年，第 49-56 頁。
- 22 荀子：《荀子·君道》。
- 23 班固：《漢書·趙廣漢傳》。
- 24 王肅：《孔子家語·賢君》。
- 25 王士禛：《池北偶談》，《談異六·風異》。
- 26 袁宏：《後漢紀·獻帝紀三》。
- 27 關於治理理論的系統研究，見王詩宗：《治理理論及其中國適用性》，杭州：浙江大學出版社，2009 年。
- 28 張元元：《澳門法治化治理中的角色分析》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009 年，第 8 頁。
- 29 同上註，第 23 頁，註釋 39。
- 30 關於治理與善治的關係，見俞可平：《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社，2000 年。
- 31 [美]弗朗西斯·福山著，黃勝強、許銘原譯：《歷史的終結及最後之人》，北京：中國社會科學出版社，2003 年。
- 32 同註 8，第 5 頁。
- 33 同上註，第 7-9 頁。
- 34 同上註，第 12 頁。
- 35 同上註，第 19 頁。
- 36 同上註，第 22-38 頁。
- 37 同上註，第 51-55 頁。
- 38 同上註，第 10 頁。
- 39 鄒平學：《澳門特區管治體制和管治效能的若干問題初探——以澳門基本法和香港基本法的比較為視角》，載於劉兆興主編：《比較法在中國·2009 年卷》，北京：社會科學文獻出版社，2009 年，第 145-146 頁。需要指出的是，鄒平學教授採納的譯法是“管治”。
- 40 湯玉權：《論民主治理》，載於《唯實》，第 5 期，2010 年。
- 41 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 296-297 頁。
- 42 蔣朝陽：《論〈澳門基本法〉行政與立法關係中以行政為主導》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門基本法的正確理解與實施》，澳門：澳門基本法推廣協會，2008 年，第 51 頁。
- 43 同註 11，第 46 頁。
- 44 劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》（上冊），澳門：澳門基金會，2005 年，第 18-21 頁。