

# 制度互嵌、價值共融與社會治理： “一國兩制”視域下的社會治理共同體構建與培育

殷旭東

**摘要：**橫琴粵澳深度合作區是中央為豐富“一國兩制”實踐，為澳門長遠發展注入重要動力，進一步推動澳門繁榮穩定和融入國家發展大局而進行的重大部署。橫琴粵澳深度合作區的治理面臨“一國兩制”下“制度互嵌”的特殊性，其有效的治理實踐有賴於社會治理共同體的構建。橫琴社會治理共同體的外部表徵是利益導向，構建基礎是價值認同，培育的空間則有賴於合作共贏。橫琴社會治理共同體的構建需要廣東省、澳門特別行政區以及珠海市共同作用，必要的時候，還需要中央權力以“相機嵌入”的方式適時推進。

**關鍵詞：**“一國兩制” 社會治理共同體 橫琴粵澳深度合作區 相機嵌入

## Institutional Inter-Embedding, Value Integration, and Social Governance: Construction and Cultivation of a Social Governance Community from the Perspective of “One Country, Two Systems”

YIN Xudong

(Zhuhai Administrative College, City Situation Research Center Zhuhai)

**Abstract:** The Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin represents a major initiative by the central government to enrich the practice of “One Country, Two Systems,” inject significant impetus into Macao’s long-term development, and further promote Macao’s prosperity, stability, and integration into the overall landscape of national development. The governance of the Cooperation Zone is characterized by the unique complexity of “institutional inter-embedding” under the “One Country, Two Systems” framework. Effective governance in this context depends on the construction of a social governance community. Such a community in Hengqin is externally manifested by interest orientation, founded on value recognition, and cultivated through spaces of win-win cooperation. Its construction requires the coordinated efforts of Guangdong Province, the Macao Special Administrative Region, and Zhuhai City. Where necessary, the central authority may also play a role in a timely manner through a “contingent embeddedness” approach.

**Keywords:** “One Country, Two Systems”, social governance community, Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin, contingent embeddedness

收稿日期：2025年11月20日

作者簡介：殷旭東，珠海市行政學院市情研究中心副教授

自從中共十八大提出倡導建設“人類命運共同體”以來，“共同體”的價值內核開始為各個層次和各個領域的社會治理工作所接受，成為凝結國家治理現代化價值理念的重要載體辭匯。社會治理共同體作為國家治理體系與治理能力現代化過程中一個關鍵性的基礎概念，重新進入人們的視野。社會治理共同體強調的是，在社會治理領域中，不論何種身份、何種職業以及何種文化背景的人，均能通過這個共同體，找到自己在社會治理中的位置，並用自己的行動，推進社會治理共同體的良性運轉，達到治理效能提升的結果。十九屆四中全會提出“建設人人有責、人人盡責、人人享有的社會治理共同體。”<sup>1</sup>也正是這樣一個宏大的目標。橫琴粵澳深度合作區作為豐富和發展“一國兩制”創新實踐的重要基地以及推進粵澳合作與制度高地建設的關鍵抓手，其社會治理參與主體來源更廣泛、構成更複雜、訴求更多元，如何構建和培育社會治理共同體，是目前橫琴跨境治理面臨的重大課題。

### 一、制度互嵌：橫琴跨境治理的“一國兩制”視角

“一國兩制”作為國家治理港澳的重大制度創新，為回歸之後港澳社會的繁榮穩定做出了不可磨滅的貢獻。隨着國家粵港澳大灣區戰略的實施，港澳融入國家發展大局已經成為不可逆轉的歷史洪流。港澳融入國家發展大局，除了國家層面做出戰略規劃和釋放政策紅利之外，更需要與港澳之間實現制度和規則層面的銜接。在“一國兩制”的基礎上，積極探索港澳與內地融合化發展的模式和路徑，成為粵港澳大灣區建設面臨的最緊迫任務。中央決定成立橫琴粵澳深度合作區，正是為粵港澳大灣區體制與社會融合而進行的深度探索。

作為國家治理現代化中跨制度治理的一個重要嘗試，橫琴粵澳深度合作區的治理模式和治理成效具有深遠的示範意義。一方面，“一國兩制”實行至今已經20餘年，港澳與祖國內地的關係越來越密切。在“一國兩制”的大背景下，橫琴粵澳深度合作區的治理，特別融匯了粵澳雙方的治理精髓和治理智慧，“四共”機制將是對“一國兩制”下港澳治理理念的進一步詮釋和更深刻的實踐，對豐富和發展“一國兩制”的新實踐具有極為重要的探索性和指向性意義；另一方面，國家決定建設橫琴粵澳深度合作區，是為了通過擴大澳門的發展空間和推進澳門與內地的深度交融，來支持澳門的經濟適度多元發展，推動澳門融入國家發展大局。

從“一國兩制”出發點和本身的政治含義來說，它是中共中央針對20世紀80年代中國改革開放之後台海兩岸逐漸緩和的政治局勢，為統一之後與台灣當局協商國家治理體制安排而提出的治理方略。一方面，經過20多年的實踐，不僅證明了“一國兩制”在促成國家和平統一上具有廣泛的號召力，同時它表現出來的制度包容空間和文化彌合能力，也昭示了它在促進國家治理現代化等方面的強勁生命力。而在另一方面，隨着“一國兩制”的日漸豐富，以及香港、澳門與祖國內地間的經濟社會聯繫日益緊密，需要更好發揮香港、澳門背靠祖國、聯通世界的獨特優勢和重要作用，促進香港、澳門更好融入服務國家發展大局。

以區域空間聯繫最緊密的珠海為例。自2008年世界金融危機開始，珠海與澳門的經濟聯繫強度

<sup>1</sup> 習近平：《中共中央關於堅持和完善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若干重大問題的決定》，《人民日報》，2019年11月6日，第1頁。

逐年攀升，珠澳兩地的人口與經濟指標快速增長，呈現出一片繁榮發展景象。2019年珠澳之間的經濟聯繫強度達到有史以來的最高值1,069.8，2020年的疫情直接將這種一興兩旺的態勢打壓下來，珠澳之間的經濟聯繫強度下降到2017年以前的水平，這種狀況直到2023年疫情全面緩解之後才重回上升的軌道。在珠海經濟繼續維持上行態勢的情況下，澳門經濟總量從2019年的4,400億下降為2022年的1,700億。反觀珠三角與珠海聯繫較為密切的其他城市，除了與廣州之間的經濟聯繫略有下降，珠海與中山、深圳之間的經濟聯繫反而有所加強。這說明，在其他影響經濟與人員來往的條件變化不大的情況下，疫情作為一個突發變數對珠澳兩個緊密相連的城市經濟聯繫強度造成了巨大的衝擊，這種衝擊大概率是因為珠澳兩地制度差異和澳門產業單一化而形成的，並對高度依賴人流的經濟聯繫造成了巨大衝擊。由圖1可見，存在制度差異的珠澳兩地，在疫情爆發後經濟聯繫強度受到的影響遠超制度一體化的珠海—中山和珠海—深圳，制度的差異使得地理距離相似的城市之間一旦發生意外事件，經濟聯繫強度受到強壓制影響的可能性比制度一體化地區大得多。

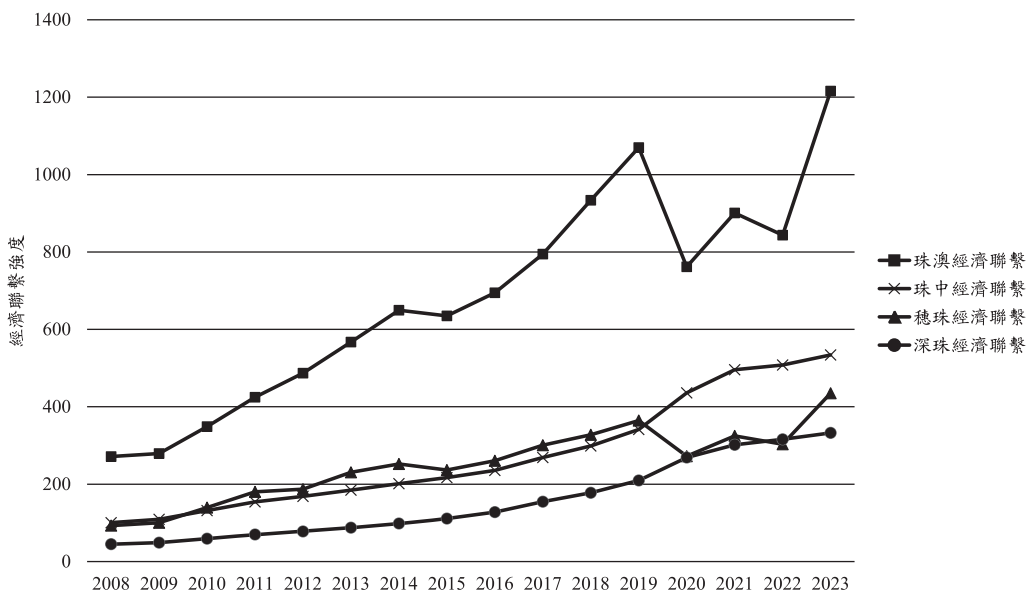


圖1 2008年以來珠海與周邊主要地區經濟聯繫強度

資料來源：根據《珠海統計年鑑》及《澳門統計年鑑》相關數據整理計算

經濟聯繫強度計算公式：

$$F_{ij} = K_i \frac{\sqrt{Pop_i \times Gdp_i} \times \sqrt{Pop_j \times Gdp_j}}{D_{ij}^2} (i \neq j), K_i = \frac{1}{2} \left( \frac{C_i}{Gdp_i} + \frac{U_i}{Pop_i} \right)$$

其中， $F_{ij}$ 為*i*地區與*j*地區的經濟聯繫強度，*Pop*與*Gdp*分別為地區總人口和地區生產總值， $D_{ij}$ 則為*i*地區與*j*地區的最短公路距離， $K_i$ 為為引力係數，用*i*地區非農產值*C<sub>i</sub>*佔*Gdp*比重和城鎮人口*U<sub>i</sub>*佔總人口*Pop*比重的平均值代替。<sup>2</sup> 考慮到珠海與澳門的實際情況，此處設定 $K_i=1$ ，具體數據（表1）。

<sup>2</sup> 陳磊等：《長江經濟帶發展戰略對區域經濟聯繫的影響研究》，《經濟經緯》第38卷第2期，第23-32頁。

表1 2008年以來部分城市與珠海經濟聯繫強度

年份	澳門	中山	廣州	深圳
2008	271.429	100.566	92.875	44.795
2009	279.180	109.277	100.403	48.850
2010	348.497	131.520	139.395	59.007
2011	424.538	154.021	180.090	69.839
2012	486.908	168.313	187.224	77.664
2013	567.330	184.650	230.571	87.554
2014	649.461	201.111	252.258	98.366
2015	634.700	216.812	236.718	111.072
2016	694.590	235.660	260.338	127.639
2017	794.305	269.041	300.881	154.872
2018	933.752	298.524	327.881	177.762
2019	1,069.838	341.503	364.204	209.352
2020	761.835	436.033	272.464	268.646
2021	900.632	495.834	324.488	301.903
2022	843.496	507.915	302.974	315.991
2023	1,215.629	533.942	435.006	332.412
2024	1,398.967	579.775	493.18	360.63

資料來源：根據《珠海統計年鑑》、《澳門統計年鑑》相關數據整理計算

粵港澳大灣區建設面臨的最大困難是，粵港澳三地的體制性差異造成的規則統一和社會運行模式面臨挑戰。如上所述，澳門經濟面臨下滑的同時，原本與澳門聯繫密切的珠海，加強了與深圳、中山的經濟協作。這其中除了經濟內容的匹配性之外，更多的原因可能來自於雙方體制差異，從而導致經濟社會聯繫受到影響。<sup>3</sup> 橫琴粵澳深度合作區是聯繫我國內地和港澳地區的關鍵樞紐，一方面承擔了連通港澳、助推澳門經濟適度多元發展的任務，另一方面則肩負着豐富“一國兩制”實踐、建設粵港澳大灣區制度高地的使命，橫琴粵澳深度合作區是典型的“制度互嵌”區域，其體制機制具有“一國兩制”邏輯下的“雙向互嵌”特徵，其主體制度機制均承繼於內地的社會主義制度。但作為豐富“一國兩制”實踐的新示範，在分線管理區域的相關規則和機制會凸顯大量的澳門自由港元素，更不會缺乏粵澳體制之間的良性競爭。在粵澳體制機制的“互嵌”格局中，自然也不會缺乏國家層面的制度“嵌入”現象。<sup>4</sup> 由於在現實的粵港澳治理中，無論是西方傳統區域主義強調的建立大都市區政府體制結構改革模式，還是公共選擇學派宣導的政府碎片化狀態下的“市場提供公共服務”的多中心行政機制和市場參與模式，乃至新區域主義提出的建立多主題、多層次合作網絡模式，都無法準確解釋和指導橫琴粵澳深度合作區治理實踐的有序展開。這些建構在交易成本理論和網絡理論之上的西方治理模式對於我國國家治理問題來說，有一個先天不足就是忽略了我國中央權

<sup>3</sup> 殷旭東：《異質區域社會治理問題：多元組織與協同機制》，《“一國兩制”研究》2018年第3期，第197-203頁。

<sup>4</sup> 劉明：《互嵌式人類共同體及其全球治理邏輯》，《天津社會科學》2018年第3期，第80-86頁；范慧等：《互嵌式社區治理：社會工作機構與市場共治邏輯》，《安徽師範大學學報》（人文社會科學版）2020年第5期，第32-39頁；江月：《財政分權背景下地方政府競爭對地區經濟增長的影響研究》，碩士學位論文，南京師範大學，2016年。

力傳導的效率——從國家層面直達任意一個治理節點。另一方面，而且我國地方政府之間的府際競爭有利於創新的形成，雖然也造成利益關切之下地方政府之間的合作性效率受到影響的問題。在這種情況下，中央政府的介入能夠迅速提供全新的協調力量和豐富的政策工具，使得地方政府之間合作空間和合作力度都得到質的提升，對於解決府際間利益衝突和目標短期化的問題至關重要。

## 二、利益導向：橫琴社會治理共同體的外部表徵

十九屆四中全會提出建設社會治理共同體，是對馬克思經典的“人類共同體”概念的繼承和發展。既體現了“以人為本”的社會價值理念，也體現了社會主義國家人民當家作主的國家價值內涵，凝結了當今我國國家治理現代化建設的重要價值基礎。橫琴粵澳深度合作區社會治理共同體的構建，則從國家戰略層面體現了國家治理體系現代化的建設方略。可以從三個層面進行理解，第一個是國家治理層面，從中央、粵、澳三者之間的關係來說，它們既是共同責任下分工不同的主體，又是具有共同價值下成本分擔的不同維度，同時也是共同組織之下的不同路徑<sup>5</sup>；第二個是區域治理層面，從橫琴新區到橫琴粵澳深度合作區，不但治理主體由廣東省珠海市變成了廣東省與澳門特別行政區，而且治理模式也必將發生較大變革，在頂層設計的治理格局下，橫琴社會治理的開放度和自由度將會呈現新局面。第三個是城市治理層面，治理理念的變遷以及社會組織、群眾團體、行業協會等新型主體的深度介入，給橫琴治理的複雜性和層次性帶來了本質性的影響。

橫琴社會治理共同體是適應“一國兩制”實踐不斷豐富和創新的前提下得以構建的，其多元治理主體的價值目標亦是在共同價值利益之下的多元價值整合。從以上三個層面的分析我們知道，對於共同體成員來說，其參與力、行動力的持續發揮，源自於價值取向的內在一致性和利益訴求的持續滿足。正是基於多元主體之間共同的價值，共同體的持續自願協同集體行動才得以保證。但需要注意的是，共同價值目標之下，利益導向的激勵才是更深層、更持久的作用力。從粵澳政府層面的利益分配看，雖然廣東省與珠海市政府在橫琴有着極為具體的自身可見利益，但短時間內首先應該更多保障的澳門以及各社會主體的利益。因為廣東省與珠海市政府自身可見利益涉及的主要是稅收的分成、投資的比例以及社會資源的分配等，但從更高層次的國家整體利益層面來看，橫琴的長遠利益在於體制的融合、機制的創新以及港澳與內地的高質量深度融合發展。從這個方面說，支持澳門產業多元發展、支持澳門居民擴展生活新空間才是橫琴面臨的最迫切任務。

橫琴粵澳深度合作區多元主體利益訴求的相互作用，決定了其社會治理問題是複雜的。其複雜性體現在三個方面：一是體制機制有待健全完善。橫琴作為“一國兩制”下推進粵澳合作的示範區，其體制機制的形成有賴於粵澳雙方較長時間的協商、理解和實踐。在最終成熟的社會體制機制完成之前，橫琴社會治理會存在兩種體制以及數種機制的不斷衝突與磨合。二是建構基礎不同一，社會共識的形成需要時間。橫琴的人口結構複雜，人們的價值理念有別、社會階層不同、文化內涵不一、經濟基礎相異，對社會治理的預期會有所不同。三是社會治理理念存在差異。如何保證中央政府、廣東省、珠海市、澳門特別行政區以及各社會組織社會團體的治理效能得以發揮，以及它們各自的治理目標能夠實現，這是橫琴社會治理面臨的緊迫任務。要實現這一願景，不僅要求各個治

<sup>5</sup> 張賢明等：《社會治理共同體：理論邏輯、價值目標與實踐路徑》。

理主體能夠充分發揮自身的能動性，還要有強力政府與高效市場的有機結合。只有如此，才對各參與主體的利益能夠有着清晰的認知，構建出一套能夠體現各自利益表徵的體制機制，通過利益的引導、傳導作用，完成對社會運行的全價值鏈治理，真正體現橫琴粵澳深度合作區“共商、共建、共管、共享”的價值理念。

### 三、價值認同：橫琴社會治理共同體的構建基礎

價值認同是社會治理共同體的構建基礎。“一國兩制”作為港澳回歸祖國最基本的制度安排，保證了港澳社會平穩的過渡和持續的繁榮。經過20多年並行式的發展之後，內地與港澳的經濟社會分別都以各自的模式有了較大的發展，但不同制度下的社會價值認同也是一個值得認真思考的問題。

橫琴粵澳深度合作區的建設中，同樣需要解決價值認同問題，這裏的關鍵有二：一是着手進行文化重構，二是積極促進經濟社會融合發展。港澳與內地文化同宗、血脈相連，本不存在文化之間的隔閡。但近代以來中國內地百年風雲變遷，使得港澳與內地之間的文化走向與文化內涵都發生了巨大的變化。在“一國兩制”下重新建構一種相容粵澳、共榮共享、激揚奮發的新型文化形態。通過這種新的文化形態，激發粵港澳三地人民的文化共識，促進區域文化共同體的形成，繼而在人們心中形成強大的文化向心力和歸屬感。港澳社會形態雖然與內地有較大差異，但隨着粵港澳經濟一體化程度的不斷深入，三地經濟社會融合發展的呼聲也在不斷加強。中華民族共同的歷史記憶和文化傳承，以及現實的發展機遇和發展環境，是三地社會融合最重要的粘合劑和催化劑。從中華民族偉大復興的角度看，粵港澳三地經濟社會深度融合發展是大勢所趨民心所向的歷史工程，也是“一國兩制”偉大構想深入發展的必然指向。中央審時度勢審勢度時建設橫琴粵澳深度合作區，也為加快推進這一歷史工程的實現創造了最恰當的承載平台。

### 四、合作共贏：橫琴社會治理共同體的培育空間

橫琴粵澳深度合作區社會治理中最鮮明的特色就是合作。與其他地區的社會治理問題不同，橫琴除了多元治理主體的參與外，各治理主體之間的齊心合作是社會治理共同體的核心元素，也是橫琴解決區域治理難題的重要突破口，只是合作恰恰是區域治理中最難實現的。特別是對於橫琴這樣制度互嵌、人員複雜、治理主體多元的區域來說，要避免掉入“奧爾森困境”之中。奧爾森在他的經典著作《集體行動的邏輯》中描述了困境的成因<sup>6</sup>：一方面，當集體中有眾多成員時，個體付出成本生產的公共產品與大家共享，成為大家的共同收益，有人卻無法獲得有別於他人的特殊收益；另一方面，如果能夠通過“搭便車”的方式獲得公共產品，那麼成員往往傾向於不願意參與公共產品的生產。因為“搭便車”比主動分擔集體的生產成本更符合人性本能。奧爾森洞悉人性的研究獲得了較為普遍的治理案例的支持，人們同時也逐漸發現在行政化傾向越嚴重的區域，願意參與社會治理的人員就越稀少。這既與行政體系對公共產品有天然的“托底”責任有關，也與在區域內的人們相互感情淡薄、缺少同頻共振的凝聚力有關。對橫琴粵澳深度合作區而言，如何突破“奧爾森

<sup>6</sup> 奧爾森：《集體行動的邏輯》，陳鬱等譯，上海人民出版社，1995年，第2頁。

困境”的困擾，提升人們參與治理的意願，加入到社會治理合作實踐之中來，是構建和培育橫琴社會治理共同體的路徑起點。“奧爾森困境”是社會治理領域常見現象。要破解“奧爾森困境”，奧爾森本人認為“僅靠意識形態的動力並不足以使人民大眾進行不懈的努力”，而建構主義則認為，社會意識、人際網絡、制度規範等，在導致集體行動的過程中起到重要作用。換言之，建構主義對突破“奧爾森困境”有着更積極的看法：通過人際網絡促進社會共同意識形成，進而為激發集體行動提供動力。這種過程通常會由兩個階段構成，第一階段涉及如何將居民分散的個體行動轉化為合作的集體行動，第二階段則是促使居民群體合作的集體行動到全社會合作的社會治理共同體的轉化。<sup>7</sup> 橫琴的居民身份結構複雜，港澳居民與內地居民接受教育的背景和習慣的歷史文化習俗等存在差異，這是目前橫琴社會治理共同體構建面臨的最大現實難題。

“奧爾森困境”描述的合作問題主要體現於集體當中的個體之間，如橫琴社會治理共同體中的社會群體、個人以及企業等在社會治理中的選擇問題。而橫琴粵澳深度合作區有更高層次的合作則是澳門特別行政區與廣東省之間的合作。與中國其他地區的地方政府間合作相比，廣東省在粵澳之間的府際合作中被更為明確的政治性沖淡了對某些利益目標的追求，從而表現出更加主動讓利的合作方式。廣東省在產業政策的安排、公共產品的供給、公共收入的分成以及公共事務的話事權配置等方面都有不同程度對澳方的傾斜。廣東省的這種表現方式在粵澳合作的起始階段是合適且必要的，能夠極大地促進粵澳合作，同時也能向中央展現出自己的政治意識和大局意識。

粵澳合作走向共贏，橫琴社會治理共同體建設有三個方面的問題需要注意。首先，廣東省與澳門方面必須加強互利合作。橫琴社會治理的事務性工作可以以澳門方面為主，包括治理架構的設置、治理流程的制定以及治理網絡的構建等均可以在澳門的主導下通過共商共建的模式完成，但廣東省必須把握對橫琴治理事務的“托底”保障。特別是涉及社會基本價值導向和國家安全的事務，必須確保底線，萬無一失。第二，廣東省需要給予橫琴的歸屬地珠海市配置更多的賦權，讓最熟悉橫琴和最具珠澳合作經驗的珠海能夠在橫琴社會治理中發揮更多更大的作用。必要的時候，中央政府應當通過戰略目標的升級和政策空間的調整等方式“嵌入”粵澳合作進程<sup>8</sup>，為具體參與粵澳合作的廣東省和珠海市調配亟需的資源和政策工具，也為粵澳之間的權、責、利關係的均衡加以調控，以保障粵澳深度合作和平穩有序進行。第三，要高度重視橫琴社會群體精神層次的意識建構，這是關係到橫琴社會治理共同體長遠發展並長治久安的關鍵要素。廣東省要提前佈局做好將黨建引領在橫琴社會治理中深刻紮根至基層的準備。與傳統的社會治理中權威——依附式的垂直治理行為不同，橫琴的社會治理將重點體現基於合作與互惠的共同體紐帶作用。而成熟的黨建設將是保證社會治理共同體能夠築牢政治基礎完成社會建構、統籌多元治理資源、有效降低組織成本、解決治理重心下移等任務的重要保證，也是橫琴治理制度環境中必不可少的關鍵環節。加強橫琴粵澳深度合作區基層黨建工作，就是抓住了橫琴社會治理共同體的“牛鼻子”，對未來橫琴社會合作治理的各項工作既是引領，也是保障。

<sup>7</sup> 江小莉等：《社區治理共同體的動力機制構建及路徑》，《東南學術》2021年第3期，第105-114頁。

<sup>8</sup> 文宏等：《國家戰略嵌入地方發展：對競爭型府際合作的解釋》，《公共行政評論》2020年第2期，第7-22、193頁。

## 五、結束語

橫琴粵澳深度合作區社會治理是一個全新的前沿課題。與我們熟悉的境內跨區域社會治理不同，合作方之間在體制機制、利益分享、價值基礎、合作理念等方面存在諸多差異。橫琴治理存在一定的容錯和成長空間，作為受中央委託執行粵澳合作任務的主體廣東省，也可以向澳門提供更多便利，但需要把握的原則是必須保證國家的戰略目標能實現。要達到這個目標，需要廣東省和珠海市主動承擔基礎保障和政治“托底”任務。既要保證橫琴的治理在“一國兩制”下高效有序的實施，又要確保各方的基本權利和長遠利益得到保障，橫琴社會治理共同體的構建是其中的關鍵。從利益導向、價值認同到合作共贏，橫琴社會治理共同體還有一段較長的路要走。廣東省、澳門以及珠海需要積極探索路徑和方法，中央則需要把握方向和戰略時機，以相機“嵌入”的方式確保並推進橫琴社會治理共同體的構建和發展。

〔編輯：謝四德〕