

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science



ISSN 2096-3378



2020/4

统一战线学研究

二〇二〇年第四期（总第二十二期第四卷）

# 《统一战线学研究》2020年征稿重点

## 一、参考主题

- (一) 统一战线与中国特色社会主义制度研究
- (二) 统一战线与国家治理体系和治理能力现代化研究
- (三) 统一战线与中国制度和治理体系的显著优势研究
- (四) 统一战线与“两大奇迹”研究
- (五) 健全中国共产党对统一战线的领导制度研究
- (六) 巩固和发展最广泛的爱国统一战线制度研究
- (七) 坚持和完善中国新型政党制度研究
- (八) 坚持和完善民族区域自治制度研究
- (九) 坚持宗教中国化方向研究
- (十) 完善构建亲清新型政商关系的政策体系研究
- (十一) 坚持和完善“一国两制”制度体系研究
- (十二) 做好新时代海外统战工作研究
- (十三) 坚持和完善统一战线民主监督制度研究
- (十四) 坚持和完善大统战工作格局研究
- (十五) 中国共产党成立以来统一战线发展历程与经验研究
- (十六) 人类命运共同体的理论与实践
- (十七) 西方国家治理困境的表现与教训
- (十八) 国际社会热点事件的统战观察

## 二、相关说明

以上参考主题为大方向，欢迎广大作者结合学科专业和热点难点问题确定选题。重点主题范围内稿件，我刊优先录用、优先刊发，优稿优酬（税前）、特稿特酬（税前）。来稿敬请关注以下方面：

(一) 内容要求。导向正确，主题突出，逻辑清晰，结构规范，论证深入，文字通畅。

(二) 规范要求。论文须为原创，严禁任何学术不端行为，重合率不高于15%。每篇论文引用近3年期刊论文不少于10条，提倡包含精到的文献述评。

(三) 体例要求。论文字数一般不少于10 000字，体例参照《〈统一战线学研究〉征稿启事》《本刊文后信息与文献 参考文献著录细则》。

(四) 征稿时间。2019年11月—2020年12月。

(五) 投稿方式。投稿邮箱：ysyxb@vip.163.com；联系电话：（023）62874725。

(六) 我刊开放获取地址：<http://www.cqsy.org/?Tongyi/Zhanxian/>。

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2020年第4期

主管单位：中共重庆市委统战部  
主办单位：重庆社会主义学院  
出版单位：《统一战线学研究》编辑部

编 委：王英津 冯玉军 朱陆民 华正学  
齐鹏飞 许建英 严安林 李春玲  
李 捷 李路路 杨 恕 肖存良  
吴志成 邹平学 沈桂萍 宋 俭  
张献生 张 建 张 峰 陈先才  
陈奕平 范柏乃 罗振建 罗来军  
周 勇 周淑真 袁廷华 莫岳云  
钱再见 殷啸虎 郭春生 郭朝先  
袁 征 黄天柱 蒋 锐 蒋德海  
韩云波

(按姓氏笔画排列)

社 长：夏晓华  
主 编：何晓栋  
编辑部主任：林华山

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2020年第4期（总第22期）

双月刊      2017年创刊      第4卷

---

## 统一战线与国家治理专题

- 01 人民政协作为国家治理体系重要组成部分的政治逻辑、制度优势  
与实践路向 / 钱再见
- 07 合作型政治：统一战线与政治整合的中国逻辑 / 徐理响
- 15 新的社会阶层人士自组织统战工作：对“自组织”的“再组织”  
/ 杨卫敏
- 27 习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的形成背景  
与实践价值 / 蒋成会 汪守军

## 国际社会典型公投案例研究专题

- 32 编前语：从国际案例比较看“台独”公投的非法性
- 33 运用公投化解冲突的局限与启示：北爱尔兰案例 / 王英津

- ◎ 重庆市一级期刊
- ◎ 重庆市出版专项资金资助期刊
- ◎ 中国学术期刊全文数据库
- ◎ 中国学术期刊综合评价数据库
- ◎ 中国人文社会科学引文数据库
- ◎ 中国核心期刊(遴选)数据库
- ◎ 中国终身教育学术研究数据库总库
- ◎ 《中国人文社会科学期刊AMI综合评价报告》入库期刊
- ◎ 国家哲学社会科学学术期刊数据库
- ◎ 中国人文社会科学期刊评价报告引文数据库
- ◎ 中文科技期刊数据库
- ◎ 中文电子期刊服务
- ◎ 龙源期刊网数据库
- ◎ 博看期刊数据库

- 43 试析分离性公民投票的特例：克里米亚案例 / 常朝阳
- 52 自治与分离：巴斯克公投案例的解析与启示 / 路雨微
- 64 非典型殖民地与混合型公投：直布罗陀案例 / 韩碧舟

### 统一战线领域风险治理专题

- 73 “一国两制”在香港实践：内外因素链接与互动效应 / 张 建
- 82 香港特别行政区维护国家安全立法探析 / 郭天武 吕嘉淇
- 91 “印太战略”下的美国对台政策：动力、进程与架构 / 储 斌

### 研究现状与动态

- 99 国家视野中新时代统一战线研究述评 / 龚静阳

封二 《统一战线学研究》2020年征稿重点

封三 本刊文后信息与文献 参考文献著录细则

# Journal of United Front Science

(Bimonthly)

2020 No.4(Sum No.22) Vol.4

---

- 01 On the Political Logic, Institutional Advantages and Practical Direction of the CPPCC as an Important Part of the State Governance System QIAN Zaijian
- 07 Cooperative Politics: Chinese Logic of the United Front and Political Integration XU Lixiang
- 15 Self Organized United Front Work of New Social Class:"Reorganizing" of "Self-Organizing" YANG Weimin
- 27 Study on the Formation Background and Practical Value of General Secretary Xi Jinping's Important Thought on Strengthening and Improving the Work of the United Front JIANG Chenghui&WANG Shoujun
- 33 Limitations and Enlightenment of Using Referendum to Resolve Conflicts: the Case of Northern Ireland WANG Yingjin
- 43 An Analysis of the Special Case of the Separative Referendum: Crimea Case CHANG Chaoyang
- 52 Autonomy and Separation: Analysis and Enlightenment of Basque Referendum Case LU Yuwei
- 64 A Typical Colonies and Mixed Referendums: the Case of Gibraltar HAN Bizhou
- 73 The Practice of "One Country,Two Systems" in Hong Kong:Internal and External Factors Link and Interactive Effect ZHANG Jian
- 82 Analysis on the Legislation of Safeguarding National Security in Hong Kong Special Administrative Region GUO tianwu and LV Jiaqi
- 91 The United States Policy Toward Taiwan Under the Indo-Pacific Strategy: Power, Process and Structure CHU Bin
- 99 A Review of the Study of the United Front in the New Era From the Perspective of the State GONG Jingyang

# 人民政协作为国家治理体系重要组成部分的政治逻辑、制度优势与实践路向

钱再见

（南京师范大学 地方政府治理创新研究中心，江苏 南京 210023）

**摘要：**习近平总书记关于“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”的重大政治论断，蕴含相应的政治逻辑、制度优势和实践路向。人民政协作为国家治理体系重要组成部分的政治逻辑是：作为统一战线的组织在国家治理中巩固共同政治基础，作为多党合作和政治协商的机构在国家治理中扩大政治共识，作为人民民主的重要实现形式在国家治理中激发民主政治活力。人民政协作为国家治理体系重要组成部分具有诸多方面的制度优势，突出体现在统一战线制度优势、新型政党制度优势以及社会主义协商民主制度优势。在中国特色社会主义新时代，人民政协作为国家治理体系重要组成部分的实践路向是：凭借统一战线政治组织优势坚定在国家治理中的方向性，基于多党合作和政治协商制度优势增强国家治理的协同性，通过协商式监督促进国家治理的责任性。

**关键词：**国家治理；人民政协；统一战线；新型政党制度；社会主义协商民主

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）04-0001-06

2014年9月21日，习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上指出：“人民政协是国家治理体系的重要组成部分。”2019年9月20日，习近平总书记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周年大会上再次强调，人民政协作为统一战线的组织、多党合作

---

**DOI：**10.13946/j.cnki.jcqi.2020.04.001

**作者简介：**钱再见，南京师范大学强化培养学院院长、地方政府治理创新研究中心主任、教授、博士研究生导师。

**基金项目：**中央社会主义学院统一战线高端智库课题“新时代中国特色社会主义参政党建设研究”（ZK20180222），江苏省政协学习贯彻中央政协工作会议精神课题“人民政协在国家治理体系中的地位与作用”（2019JSZXL-03-2），江苏省社会科学基金重点项目“江苏政务诚信建设研究”（17ZZA002）

**引用格式：**钱再见．人民政协作为国家治理体系重要组成部分的政治逻辑、制度优势与实践路向[J]．统一战线学研究，2020（4）：1-6．

和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排<sup>[1]</sup>。对人民政协作为国家治理体系重要组成部分的重大政治论断，学术界进行了讨论。丁元竹认为，人民政协制度体现了中国国家治理的优势、韧性、活力和潜能<sup>[2]</sup>。佟德志认为，人民政协作为马克思主义中国化的伟大成果，不仅继承了马克思列宁主义的统一战线理论、政党理论和民主政治理论，而且与中国实际相结合，植根中国大地，深得人民拥护，体现中国特色社会主义的制度优势<sup>[3]</sup>。学术界主要从人民政协在国家治理体系中的职能作用角度进行阐释，而对其蕴含的政治逻辑、制度优势和实践路向尚缺乏系统的学理论证。鉴于此，笔者对“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”这一重大政治论断进行探析。

## 一、人民政协作为国家治理体系重要组成部分的政治逻辑

在人民政协性质定位的五个方面表述中，“人民政协是统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式”是基础，而人民政协“是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排”则是在前述基础上的充实与升华<sup>[4]</sup>。基于这一关系，本文侧重从人民政协性质定位的三个基础方面展开讨论。“人民政协是国家治理体系重要组成部分”的政治逻辑在于如下三个方面。

### （一）作为统一战线的组织在国家治理中巩固共同政治基础

统一战线作为不同社会政治力量建立的政治联盟，立基于共同的政治基础，致力于实现共同的政治目标。统一战线在广大成员根本利益一致的前提下凝聚人心、汇聚力量，从而在解决“人心”与“力量”这一“最大的政治”问题的基础上实现共同的政治目标。统一战线不仅是人民政协成立与发展的基本依据，而且是贯穿人民政协工作的一条主线。人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织，其广泛的代表性和包容性特点要求在坚守政治底线的基础上，正确处理一致性和多样性的关系，充分发扬民主、尊重包容差异，广泛汇聚实现中华民族伟大复兴中国梦的正能量。从这个意义上说，人民政协要立足统一战线的基本属性不断巩固大团结大联合的共同政治基础，在发扬民主和包容差异的合作中画出最大同心圆。人民政协在国家治理中注重凸显其政治性的本质属性和公共性的基本属性。它作为一个政治联盟是建立在共同政治基础之上的：以宪法为根本准则，以热爱中华人民共和国、拥护中国共产党的领导、拥护社会主义事业、共同致力于中华民族伟大复兴为政治基础<sup>[5]</sup>。人民政协通过政治协商不断巩固共同的思想政治基础，实现凝心聚力这一“最大的政治”目标。

### （二）作为多党合作和政治协商的机构在国家治理中扩大政治共识

人民政协作为多党合作和政治协商的机构在我国政治生活中具有不可替代的地位和作用。这种作用突出地体现在国家大政方针和重大决策形成过程中，基于共同政治基础并通过政治协商达成广泛的政治共识。政治协商就是要在利益分化的社会现实中形成和扩大政治共识。形成和扩大政治共识的过程产生共识民主。共识民主强调民主政治的包容性、协商性、妥协性。中国新型政党制度中政党间开展政治协商，目标是要建构协商式政治。人民政协恰恰是开展政党间政治协商、构建政党间协商式政治的重要机构，这是人民政协作为统一战线的组织与人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的专门机构这两大职能间的交叉重叠之处<sup>[6]</sup>。多党合作和政治协商的前提是具有共同的政治基础。合作型政党制度的内在逻辑是基于多样性的社会现实进行利益聚合与利益表达，

在求同存异的政治协商中就共同利益达成广泛共识。通过发挥中国新型政党制度的效能，国家与社会关系由分散性、多样性、差异性走向公共性、统一性、一致性<sup>[7]</sup>。人民政协作为国家治理体系重要组成部分的独特优势，包括通过发挥专门协商机构的职能作用，在多党合作和政治协商过程中不断扩大政治共识，进而促进公共决策的科学化、民主化和法治化。人民政协作为多党合作和政治协商的专门机构为政党协商和决策咨询提供了平台，不仅拥有与西方国家竞争型政党制度本质上不同的合作型政党制度优势，而且发挥了一致性和多样性相结合的独到作用。

### （三）作为人民民主的重要实现形式在国家治理中激发民主政治活力

人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门机构，是人民民主的重要实现形式，是公民有序政治参与的重要载体。我国的国家治理以保证人民当家作主为根本，中国共产党领导人民推进协商民主，实质就是保证人民当家作主<sup>[8]</sup>。民主选举、民主决策、民主管理、民主监督是人民依法享有的民主权利。团结和民主是人民政协的两大主题。民主的形式多种多样，绝不只有代议制民主或选举民主。代议制民主假设公民的偏好是固定的，并侧重通过定期选举汇总公民的偏好，而协商民主强调在公共决策过程中倚重公共理性，通过公共讨论活动实现偏好的转换进而达成共识。协商民主说到底就是通过广泛参与、信息共享和公开讨论等途径行使权力，进而达成共识的决策方式、组织形态和治理形式。在中国，选举民主作为一种最直观、普遍的民主形式，以人民代表大会制度为核心载体；社会主义协商民主作为一种具有中国特色的民主形式，以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为核心载体，以人民政协为专门组织安排。作为中国式民主的两大最重要制度，选举民主和协商民主在政治生活和国家治理中有着各自不同的功能，在不同层面和领域发挥着不同的作用。二者相辅相成，共同展开了中国式民主政治的生动实践。人民政协作为大团结大联合的统一战线组织，为国家治理激发了民主政治活力。

## 二、人民政协作为国家治理体系重要组成部分的制度优势

人民政协作为国家治理体系重要组成部分的政治逻辑决定了其在国家治理中基于政治协商、民主监督和参政议政三大职能而发挥多方面的功能。人民政协作为国家治理体系重要组成部分具有多方面的制度优势，突出体现为统一战线制度优势、新型政党制度优势以及社会主义协商民主制度优势。

### （一）统一战线制度优势

统一战线是中国特色社会主义制度框架的重要构成，是支撑国家治理体系和治理能力现代化的重要力量，是党的领导政治优势的重要体现<sup>[9]</sup>。人民政协作为中国人民爱国统一战线的组织，是在中国共产党的领导下建立和发展起来的。坚持中国共产党的全面领导是历史和人民的共同选择，是统一战线政治联盟的共同政治基础，也是守住统一战线同心圆的圆心。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色社会主义制度的最大优势。与西方多中心治理理论强调分权的价值取向不同，中国共产党领导开展的国家治理遵循马克思主义国家理论逻辑——国家的职能由政治统治与政治管理有机组成。在中国特色社会主义制度体系中，坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国是有机统一的。以中国共产党为领导核心的政治权威在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中扮演着主导性角色，对国家治理的有效实施具有决定性作用。从治理理论的视角看，化解风险社会、问责困境和治理失灵问题的“元治理”，需要政治权威出场并对其进行规范与引导<sup>[10]</sup>。

从统一战线的一致性和多样性关系来看，思想政治共识不仅是政治基础上的一致性，也是政治方向、政治目标方面的同向性。一致性作为多样性的前提和基础，是多样性发挥正功能和向心力作用的政治保障。坚持党的领导、坚持中国特色社会主义道路，这是人民政协作为统一战线组织的政治方向和政治目标上的一致性，是统一战线中多样性健康发展的根本政治保障，是其作为国家治理体系重要组成部分的制度优势所在。

### （二）新型政党制度优势

人民政协作为统一战线组织意味着它具有“党派性”，是“党派的联合”“各党派的协商机关”，首先依存的是政党制度。中国共产党与各民主党派长期合作是人民政协存在和发展的主要依据。中国新型政党制度是马克思主义政党理论与中国国情相结合的产物，是既强调坚持中国共产党的领导又注重发扬民主的合作型政党制度。中国新型政党制度中执政党和参政党之间是通力合作的亲密友党关系，根本不同于西方政党制度中执政党和在野党、反对党之间相互倾轧的竞争性关系。人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的专门机构，其履行的政治协商、民主监督、参政议政三大职能决定了人民政协在国家治理中主要是为党委和政府的重大决策出谋划策，提供决策咨询参考。合作型政党制度的特质最大程度上使人民政协在国家治理中能够保持决策咨询的客观性和相对超脱的立场，政策建议更加具有建设性，目标更加凸显公共性。人民政协在国家治理中特有的新型政党制度优势，使其成为党委、政府科学决策、民主决策、依法决策的重要支撑。

### （三）社会主义协商民主制度优势

广泛协商使我国人民民主成为一种全过程的民主，而不是西方票决民主“选举时唤醒，选举后休眠”的形式主义民主。西方自由主义民主是一种“金钱操纵下的民主”，资本主义政治本质上就是一种维护资本家统治权力的金钱政治。有国外学者评论：特朗普的执政表现特别是退群、贸易战、新冠肺炎疫情应对不力却甩锅中国以及对美国民众抗议的镇压等一系列操作，更说明了特朗普入主白宫是“民主危机最显著的表现”。在中国，人民政协作为人民民主的重要实现形式，始终坚持以人民为中心，并且具有代表性强、联系面广、包容性大的优势。人民政协作为统一战线与人民民主相结合的政治组织，是在政治生活中充分发扬社会主义民主的重要组织形式，充分体现了人民当家作主的性质。社会主义协商民主作为中国特色社会主义制度独特的、独到的、独有的人民民主形式，是以人民政协为其重要渠道和专门协商机构而发挥职能作用的。人民政协协商与政党协商、人大协商、政府协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商统筹推进，最终实现协同共治。

## 三、人民政协作为国家治理体系重要组成部分的实践路向

在中国特色社会主义新时代，人民政协作为国家治理体系重要组成部分的实践路向是：凭借统一战线政治组织优势坚定在国家治理中的方向性，基于多党合作和政治协商制度优势增强国家治理的协同性，通过协商式监督促进国家治理的责任性，在政治协商、民主监督、参政议政的履职实践中更好地发挥人民政协在国家治理中的制度优势和治理效能。

### （一）凭借统一战线政治组织优势坚定在国家治理中的方向性

人民政协作为统一战线组织要在国家治理中不断强化人民政协是党和国家工作重要组成部分的担当作为，在调查研究的基础上反映社情民意并进行协商讨论，通过调研报告、提案、建议案以及

其他形式提出意见和建议。开展调查研究、反映社情民意、积极建言献策，是人民政协作为政治组织的政治责任，也是人民政协发挥好自身功能优势和展现履职本领的能力要求。由于统一战线组织包含了各种不同政治力量，如果没有共同政治基础，各种政治力量就可能出现离心倾向，导致组织涣散如一盘散沙，也就无法将这些政治力量团结起来完成共同的政治任务和历史使命。从这个意义上说，国家治理中“人多力量大”是有条件的，其中最为重要的条件就是要通过协商达成奋斗目标，从而使人们心往一处想、智往一处谋、劲往一处使，否则就会组织涣散、力量分散，甚至因用力方向相反而相互抵消<sup>[11]</sup>。为了防止出现人心涣散的现象和碎片化的问题，人民政协作为统一战线的组织必须首先解决“人心”这个根本性的政治问题，形成共同的思想政治基础，增强一致性<sup>[12]</sup>。人民政协作为统一战线的组织要始终坚持以人民为中心的思想，以问题为导向，坚定在国家治理中的方向性，更好为国家治理添助力、增合力。

### （二）基于多党合作和政治协商制度优势增强国家治理的协同性

在中国特色社会主义制度体系中，坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国是有机统一的。在元治理中，国家建立并维护治理体系的规则秩序，确保协同式治理的制度化、程序化和法律化；建立协商对话平台，组织起公平、公正、透明、公开的利益协调机制，促进集体行动，实现协商式治理的平等性、透明性和责任性；建立信息交换与反馈机制，促进公民参与，推动合作式治理和参与式治理<sup>[13]</sup>。从这个意义上说，元治理意味着权威引领更加有力，规则更加明确，法治更加坚实，过程更加透明，参与更加广泛，责任更加清晰。人民政协作为现代国家治理体系的重要组成部分，是国家治理民主化、法治化和协同性的体现。人民政协在国家治理中的运作逻辑，就是依据宪法法律和政协章程的规定，基于调查研究的客观性、民主监督的责任性，借力政治协商平台提升决策咨询的影响力和参政议政的实效性。人民政协作为人才荟萃且智力密集的“大智库”，实际上是在社会、知识和决策之间架起一座沟通的桥梁，在统一战线大团结大联合的过程中不断增强国家治理的协同性。人民政协基于新型政党制度的合作性和建设性特质，致力于增强话语的说服力、影响力和公信力。人民政协建言资政话语影响力的基础是通过政策调研获得社情民意信息，并基于自身的经验和智慧，结合所在行业领域的特点形成真知灼见。人民政协作为政治体系的重要组成部分，不仅与同一级的党政决策机关保持着密切的互动和畅通的联系，自身也拥有健全的组织网络、工作机制和制度保障。人民政协各方面人士在多党合作和政治协商的专门机构平台上作为政策分析者，在公共舆论场中作为社会正义事业倡导者，在政府公共决策中作为担当建言者，能够在建言资政和凝聚共识中双向发力，增强国家治理的协同性。

### （三）通过协商式监督促进国家治理的责任性

协商式治理作为中国特色社会主义协商民主在国家治理现代化进程中的实践形式，超越了自由主义民主的局限，让民主不再只停留于投票和选举这些操作性环节，而是拓展到国家治理的全过程，使国家治理在坚持广泛民主性的基础上保证了公众参与的有序性。从治理的视角来看，责任性是“善治”政府的重要标志，也是政府公共权力合法性的保障。公共责任是责任政府或民主政府的首要之义。政府公共责任的产生与界定不是由政府自身决定的，而是由民众的利益和意志决定的。民主监督是人民政协的重要职能之一，在党和国家监督体系中占有重要地位。人民政协民主监督通过协商式监督解决“监督为了谁”以及“谁来监督监督者”等问题，始终坚持围绕团结和民主两大主题发

挥职能。“团结”就是要按照团结—批评—团结的方针,根据“平等议事、求同存异、尊重多数、保护少数”的原则,在政治协商过程中发扬民主、增进团结;“民主”就是要大力发展社会主义民主政治,进一步开发中国共产党领导的多党合作和政治协商制度蕴藏的民主价值与能量<sup>[14]</sup>。人民政协作为国家治理体系重要组成部分,通过发挥协商民主重要渠道和专门协商机构的职能作用,把协商民主贯穿于履职尽责的全过程,并且依章程进行协商式监督。各协商主体共同遵守宪法和法律,共同维护彼此之间的建设性监督的合作关系,坚持“监督为了人民、监督依靠人民”的宗旨,致力于实现以人民为中心的共同目标和公共利益。人民政协围绕涉及人民群众切身利益的公共决策及其执行情况,针对改革、发展中重要方面开展协商式监督,促进国家治理的责任性。

#### 四、结 语

在中国特色社会主义新时代,人民政协要准确把握自身性质与定位所蕴含的政治逻辑和制度优势,在国家治理中充分发挥职能作用。首先,要围绕团结和民主两大主题履职尽责。人民政协作为国家治理体系重要组成部分的本质特征是坚持中国共产党的领导,履行自身作为统一战线组织的政治使命,发挥统一战线的人才优势、智力优势和信息优势,将政治组织优势转化为治理效能。其次,要聚焦党和国家中心任务发挥功能优势。人民政协结合自身作为多党合作和政治协商的专门机构发挥制度优势,以服务党委、政府的科学民主决策为宗旨,坚持建言资政和凝聚共识双向发力。再次,要始终坚持以人民为中心的思想。人民政协坚持以宪法、法律和政协章程、相关政策为依据,发挥专门协商机构的作用,集协商、监督、参与、合作于一体,在国家治理中实施合作式治理。人民政协的协商式监督以人民利益为中心,以公共利益为依归,始终坚持人民本位。

#### 参考文献:

- [1] 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[J]. 中国政协, 2019(18): 4-7+2.
- [2] 丁元竹. 人民政协是国家治理体系的重要组成部分[J]. 群言, 2019(9): 40-43.
- [3] 佟德志. 人民政协的制度优势与治理效能[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(1): 60-64.
- [4] 郑宪. 人民政协性质新发展: 国家治理体系和中国特色的制度安排[J]. 河北省社会主义学院学报, 2020(1): 5-10.
- [5] 臧志军. 关于进一步发挥人民政协智库作用的思考[J]. 团结, 2016(1): 32-34.
- [6] 李鹏. 新中国成立以来中国共产党对人民政协性质定位的认识[J]. 黑龙江社会科学, 2019(6): 52-58.
- [7] 钱再见. 论人民政协协商式监督的制度特色、功能优势与实践路径[J]. 学习论坛, 2020(5): 41-46.
- [8] 赵连稳. 人民政协是国家治理体系的重要组成部分[N]. 学习时报, 2018-03-28(3).
- [9] 张献生. 挖掘和发挥蕴藏于统一战线之中的制度优势[N]. 人民政协报, 2020-05-19(3).
- [10] 钱再见, 汪家焰. 国家治理现代化视角下的政治权威及其实现路径研究[J]. 行政论坛, 2018(3): 39-48.
- [11] 陈喜庆. 关于巩固人民政协共同政治基础的几个问题[N]. 人民政协报, 2017-11-22(8).
- [12] 李金河, 高国升. 统一战线是一门凝心聚力的学问[J]. 统一战线学研究, 2017(1): 41-46.
- [13] 郁建兴. 治理与国家建构的张力[J]. 马克思主义与现实, 2008(1): 86-93.
- [14] 施雪华, 崔恒. 论中国人民政治协商会议功能重心的调整[J]. 中国特色社会主义研究, 2012(1): 36-46.

责任编辑: 林华山

# 合作型政治：统一战线与政治整合的中国逻辑

徐理响

（安徽大学 社会与政治学院，安徽 合肥 230601；

安徽省新时代人民政协理论和实践研究基地，安徽 合肥 230601）

**摘要：**现代国家基于竞争与合作两种不同逻辑，分别形成竞争型政治与合作型政治两种政治整合类型。中国共产党在国家建设和治理中建构了合作型政治。合作型政治形构了不同政治主体在中国共产党的领导下，在特定的利益要求和利益关系基础上，通过协商、合作的路径协调政治权力关系与配置政治权利，共同致力于国家治理的非竞争性政治关系模式。当代中国合作型政治整合逻辑的生成，具有理论和实践基础、历史和现实动因。中国共产党领导的统一战线对多元化社会的政治整合发挥了重要作用：创设当代中国政治整合的重要机制，展现当代中国政治整合的合作型政治逻辑，创造当代中国新型政治整合机制。

**关键词：**国家治理；统一战线；政治整合；政治共同体；合作型政治；竞争型政治

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）04-0007-08

受西方政治学话语体系的影响，国内学界一度倾向以西方政治学的概念、理论乃至西方政治实践的历史经验来诠释当代中国的政治发展。随着中国特色社会主义制度和国家治理体系的不断完善和优越性的不断凸显，以及中国政治学的不断发展和成熟，中国政治学界开始建构具有中国特色的政治学话语体系，提出“以中国为方法”的中国政治学发展路径<sup>[1]</sup>，以期“重新认识中国政治”“认真对待中国道路”<sup>[2]</sup>。这既是对西方政治理论与政治实践的反思，也是对中国特色社会主义政治发展道路日益深化的自主性思考。中国政治学界越来越认识到“中国能够拥有这样的成就，必定有其成功的原因和道理”<sup>[3]</sup>；“一个历史悠久、文明延续的超大型现代国家共同体的政治实践有可能为人类政治发展和政治文明的推进提供弥足珍贵的独特经验和可供参考的方案”<sup>[4]</sup>。中国政治学界对中国现代国家治理特色与优势的研究，对协商民主理论本土化的探索，对中国特色政党—国家—社会关系的重新解释，对中国特色政治学话语体系构建的努力，都充

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.2020.04.002

**作者简介：**徐理响，安徽大学社会与政治学院政治学系主任、教授，安徽省新时代人民政协理论和实践研究基地研究员，安徽大学社会治理研究中心研究员。

**基金项目：**国家社会科学基金项目“基层选举中选民公共理性提升研究”（16BZZ042）

**引用格式：**徐理响. 合作型政治：统一战线与政治整合的中国逻辑 [J]. 统一战线学研究, 2020 (4): 7-14.

分展现了此种研究进路。

西方国家政治实践中出现的一系列问题和困境也为中国政治学界“重新认识中国政治”“认真对待中国道路”提供了反衬样本。国内学界对欧美国家政治极化现象的关注和反思就是典型做法。相关学者认为，“国家极化是当代欧美诸多政治危机的重要源头”<sup>[5]</sup>，“愈演愈烈的政治极化成为诱发政治衰败的重要根源”<sup>[6]</sup>，欧美政治“从共识建构向极化解构的方向发展”<sup>[7]</sup>。这些研究揭示了西方政治运作逻辑：政治极化是竞争型政治的副产品<sup>[8]</sup>，是现代民主政治的极端形式和变态发展<sup>[5]</sup>；政治失灵、政治极化、否定式政治是竞争型政治所塑造的对抗式政治的极端形态<sup>[9]</sup>。区别于西方政治生活对对抗、制衡的偏好，协商、合作一直是当代中国的主流政治形态，合作型政治是理解中国政治的关键范畴。本文立足于合作型政治范畴，重点以统一战线为角度，阐述中国共产党如何探索和形成一条中国特色的现代国家政治整合道路，构建中国共产党领导的各民主党派、各民族、各宗教、各阶层间的“同心圆政治格局”<sup>[10]</sup>，形成“共商共建共治共有共享的国家命运共同体格局”<sup>[11]</sup>。当代中国坚持和发展合作型政治，成功地解决了一个有着超大国土面积、超大人口数量的统一多民族国家的政治整合问题，推进了国家治理体系和治理能力现代化。

## 一、现代国家建设与治理中的政治整合类型

“全世界的政治体系所面临的最重大的挑战之一，就是在其公民中建立共同的认同和共同体意识。缺乏这种共同的认同可能带来最为严重的政治后果。”<sup>[12]</sup>共同体的构建涉及国家建设——国家权力的渗透和统一，民族建设——维系民众的忠诚和义务，政治参与——各种社会集团参加政治体系的政策制定，分配或福利——国内社会要求运用政治权力来重新分配收入、财富、机会和荣誉<sup>[13]</sup>。如果一个政治体系不能很好地应对和处理这些挑战或问题，就可能面临认同危机，或者说合法性危机，轻则对当局（the authorities）层次造成冲击，重则导致典则（regime）层次的危机，甚至是政治共同体（political community）层面的挑战<sup>[14]</sup>。这些挑战的应对实际上关系一个国家的政治整合问题。从比较政治学来看，不同国家在现代国家建设和治理过程中形成了不同政治整合样式，构建了不同的国家治理体系，产生了不同的国家治理绩效。有的国家政治一体化程度高，而有的国家则呈现政治衰败的状态。

政治整合（political integration）是政治学中的常用概念，也可译为“政治一体化”，但其内涵却有模糊的一面，往往用于解释不同的现象和不同的领域<sup>[15]</sup>。不少西方政治学者将其视为超越民族国家占主导地位的现有概念的一种方法<sup>[16]</sup>。他们认为政治整合展现“二战以来的两种截然相反的趋势，一是独立国家数量的不断增长，二是诸如发生的欧洲区域一体化进程”<sup>[17]</sup>。《布莱克维尔政治学百科全书》把政治整合描述为：“若干行政单位结合成一个整体。这些政治单位在原则上不一定是按照地理划定的，但这一术语通常是指几个独立国家的结合。”<sup>[18]</sup>上述界定侧重于阐述不同政治单元的一体化进程，既包含主权国家间的联合，也可指新兴民族国家的建立。杰克·普拉诺在《政治学分析辞典》中认为，新兴民族国家的建立和国际共同市场的开辟是政治整合的两个有目共睹的例子<sup>[19]</sup>。但是，从国家建设和治理的理论与实践来看，政治整合不只包含不同政治单元的结合。在当代世界上，无论是发达国家还是发展中国家，没有哪一个国家绝对由单一族群、阶层组成，人们的文化价值观念很难是完全匀质的。如何将不同的群体一体化进政治体系中，如何在多元化时

代形构政治共识，事实上都涉及政治整合问题。政治整合之所以重要，恰恰就缘于现代社会的复杂性。

早在 20 世纪 60 年代，迈伦·韦纳就认为政治整合“涵盖了广泛的人类关系和态度——整合各种离散的文化忠诚并发展国家意识，将各政治单元整合进一个拥有能够执行权力的政府的领土框架内，统治者和被统治者的整合，将公民整合进一般的政治进程中，最后，将个人整合进组织中进行有目的的活动”。他认为：“尽管这些定义各异，但它们由共同的主线所统一。即都试图将之界定为如何维持一个社会与政治体系的结合。”<sup>[20]</sup>从现代国家建设和治理角度而言，政治整合的目的在于共同体的构建：“政治体系消除政治紧张和不安因素，增强政治凝聚力和向心力，加强中央政府的权威和统治，扩大政治共识的过程或状态”<sup>[21]</sup>；“保证在地域、价值观念、社会成员、目标和行为等方面内部分化严重的国家或政治体不致出现分裂，实现社会整体的和谐统一”<sup>[22]</sup>。

如何将不同地域、不同族群、不同阶层、不同价值观念和利益取向的人们一体化进政治体系中，涉及政治整合的样式问题。从世界范围看，正是不同的政治整合道路造成了不同国家（地区）不同的政治发展道路，影响着特定国家和民族的命运。亨廷顿、多明格斯总结认为，对于国家政治整合问题，可以鉴别出社会工程、同化等不同类型的回答<sup>[23]</sup>。达尔认为，文化多样性的国家民主制度的维持往往通过同化、协商等方式<sup>[24]</sup>。一方面，人们越来越认可多元化可以和一体化并存，分离、同化并不是多元化社会政治整合的宿命，合作、共治日益成为政治整合的主导逻辑；另一方面，政治整合具有鲜明的民族性、时代性，不同的国家、不同的民族、不同的时代情境下，政治整合道路的选择可能会截然不同。

当代西方国家在现代国家治理中，往往强调在民主和法治的框架内运用竞争型政治逻辑，通过多元群体的竞争性甚至对抗性政治参与来寻求政治均衡和政治整合。最为典型的即是达尔所论述的“多元民主”或谓“多头政体”。在他看来，“我们不能根据多数与少数之间的对比，来描述民主社会的实际运作。我们只能区分各种不同类型和大小的群体，它们都在以各种不同的方式试图推进它们的目标”<sup>[24] 180</sup>。在多元民主的竞争性选举中，“政治党派，为了影响或者反对现政府而建立政治组织的权利，有组织的利益团体”<sup>[24] 98</sup>是最核心的因素。正是不同的政党、不同的政治团体，围绕选举、公共政策制定，展开政治角逐，寻求控制或影响政治，试图推进不同政治单元、不同群体的政治整合。“选举和政治竞争并不以任何颇具重要意义的方式造成多数人的统治，但是却极大地增加了少数人的规模、数量和多样性，领导人在做出决策选择时必须考虑他们的偏好。”<sup>[24] 181</sup>从这个维度分析，当代西方大多数国家的政治整合模式具有显著的竞争型政治的特征。

然而，竞争型政治并不总是能够实现有效的政治整合。当代欧美一些国家日益凸显的政治极化现象，频繁的政治僵局和政治动荡，日益加深的社会裂痕，都在一定程度上对国家政治整合造成消极影响。只不过在当代西方发达国家，基础意识形态的共识、相对成熟的制度规范和法治环境化约了这种消极性的严重程度和影响范围<sup>[8]</sup>。对很多不顾国情、盲目照搬竞争型政治模式的亚非拉发展中国家，竞争型政治已经或正在给它们带来一系列苦涩的果实，带来的不是政治的一体化，而是一系列政治不稳定和社会冲突。不同于西方国家竞争型政治整合逻辑，当代中国在现代国家治理中，基于中国特色社会主义民主政治建设的要求，建构了中国共产党领导的合作型政治。合作型政治作为当代中国实现政治整合的方式，优化了国家治理体系，提升了国家治理能力。

## 二、当代中国政治整合的合作型政治逻辑

合作型政治是指在公共政治生活中，不同政治主体在中国共产党的领导下，在特定的利益要求和利益关系基础上，通过协商、合作的路径协调政治权力关系与配置政治权利，共同致力于国家治理的非竞争性政治关系模式。合作型政治既表现为一种政治发展的价值理念，也体现在实践中的制度体系安排和形成的政治秩序中。合作型政治是相对于竞争型政治而言的。从西方政治价值观和政治实践来看，竞争型政治“由竞争性政党制度、选举政治、议会政治、利益集团政治等制度形态组成，其基本假设是制度体系应该建立在对抗制衡和分而治之的基础上”<sup>[9]</sup>。竞争型政治更加强调各政治力量间的竞争性、对抗性关系，倾向通过一系列竞争性制度安排来寻求政治均衡；而合作型政治更加强调各政治力量间的合作性关系，更加重视通过协商合作的方式来凝聚政治共识，共同推进国家治理目标的实现。但合作型政治与竞争型政治之间并非截然对立的关系。合作型政治并不是要排除一切竞争，同样竞争型政治也并非拒斥一切合作。竞争型政治的预设目标也在于寻求政治均衡或者说政治共识，而合作型政治也是建立在尊重多样性的基础上。“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’。”<sup>[25]</sup>

当代中国的政治整合样式更具合作型政治的特征。习近平总书记指出：“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”<sup>[26]</sup>；“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”<sup>[26] 292</sup>。当代中国合作型政治整合逻辑的生成，是多重因素共同作用的结果。

其一，马克思列宁主义有关政治联合思想为合作型政治提供理论基础。在马克思、恩格斯看来，无产阶级要完成解放全人类的伟大历史使命，单靠无产阶级一个阶级的力量远远不够，必须努力同其他革命阶级、政党和社会力量结成联盟。他们多次强调获得农民支持、联合小资产阶级和民主政党的重要性。“在联合的反革命资产阶级面前，小资产阶级和农民阶级中一切已经革命化的成分，自然必定要与享有盛誉的革命利益代表者，即与革命无产阶级联合起来”<sup>[27]</sup>；“共产党人到处都努力争取全世界民主政党之间的团结和协调”<sup>[27] 435</sup>。在俄国革命的实践中，列宁高度重视无产阶级同农民群众、资产阶级民主力量等组成阶级联盟的重要性。马克思列宁主义关于多阶级、多阶层、多政党开展政治合作的思想，影响了中国共产党对于中国政治整合道路的认知。团结一切可以团结的力量、联合一切可以联合的力量，不仅成为革命、建设、改革的一种优良传统，而且成为国家治理的一种制度沉淀和行动自觉。

其二，中国传统文化中的“中庸之道”和“和合”精神为合作型政治提供了文化资源。孔子认为：“中庸之为德也，其至矣乎！”中庸强调不偏不倚、无过无不及。中庸避免了极端的处世观，天然地与协商、宽容、平衡、合作等价值理念相联结，有助于指导多元复杂社会的合作共治。中国传统文化也一直强调“和合”精神。“政通人和”一直是中国人对理想政治的追求，鲜明地反映了合作型政治整合的价值渊源。中国共产党在长期的革命、建设和改革进程中，“批判性地继承和发扬这种‘和合’政治文化传统，并赋予这种‘和合’思想以新的时代内涵”<sup>[28]</sup>，逐渐形成中国共产党领导的通过合作型政治实现政治整合的逻辑。

其三，中国共产党承担的现代国家建设任务为合作型政治提供了历史动力。1840年鸦片战争以来，面对破碎的政治格局，中华民族的首要任务是建构一个独立、统一的新国家。而完成这一任务的关键，在于寻求一个力量、一个重心、一种价值，使“那些处在独特的民族国家环境中的政治行为主体将其忠诚、期望和政治活动归属到一个新中心”<sup>[21]</sup><sup>12</sup>。1932年，胡适在《惨痛的回忆与反省》一文中指出，过去“我们把六、七十年的光阴抛掷在寻求建立一个社会重心而终不可得……我以为中国的民族自救运动的失败，这是一个最主要的原因”<sup>[29]</sup>。20世纪上半叶，作为占人口最多数的农民阶级，作为理论上应当代表那个时代先进生产力前进方向的民族资产阶级，都难担此大任。历史最终选择把无产阶级的革命政党——中国共产党作为这个“重心”。对于当时新生的中国共产党来说，“立党建国”这一历史使命是伟大而又艰巨的。这一历史使命既处于农业社会的历史情境中，还处于国内外高度紧张的战争与革命的政治氛围中，也处于民主资源极度稀缺的环境中。中国共产党实现“立党建国”的历史伟任，必须有效整合各种社会政治力量，必须联合一切可以联合的力量。在这一历史背景下，合作型政治的逻辑悄然生成。这既反映了中国共产党作为一个使命型政党所拥有的政治视野与胸怀，也反映了中国共产党强大的政治整合能力。

中华人民共和国的成立标志着中国现代民族国家建构任务的最终完成，同时标志着现代国家建设新征程的开启。中国共产党不仅要建立一个新国家，还要建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。中国共产党实现这一历史伟任，一方面要靠党自身的先进性和高度的组织性，也就是“党力”；另一方面要团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素，为党和国家事业发展凝心聚力。这种政治理念及其所形成的大政方针政策并非仅仅表现于革命时期和中华人民共和国成立之初，而是贯穿于社会主义建设、改革全过程，体现在国家治理各方面。习近平总书记指出，只有“广泛凝聚共识，努力寻求最大公约数、画出同心圆”，才能汇聚起实现民族复兴的磅礴力量<sup>[25]</sup>。

其四，中国近现代政党生成的特点为合作型政治提供了路径选择。在西方早发国家，基于竞争型政治的逻辑，政党基本围绕着议会、选举运转，制定具有吸引力的竞选纲领，积极动员、吸引选民的支持。但产生于20世纪上半叶的中国共产党和各民主党派，身处缺乏合法、制度化政治参与的环境中，在当时无法通过争取选票、和平合法的议会斗争等形式来实现政党目标。同时，中国共产党的政治目标与西方政党有很大不同，其重要任务是使中华民族摆脱殖民与半殖民地位，争取和维护民族独立，进而实现中华民族伟大复兴。在这一历史境遇下，中国共产党和各民主党派客观上存在合作的政治基础。基于中国近现代政党关系的特点，中国共产党关于中国革命和社会主义建设的基本理论和方针政策得到了民主党派的支持和拥护，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度成为当代中国合作型政治的重要制度安排和实践场域。

其五，中国共产党的初心使命和以人民为中心思想为合作型政治提供政治价值基础。合作型政治整合的逻辑是以坚持中国共产党的领导为基本政治前提。而中国共产党之所以能够成为有机整合各社会政治力量的“领导核心”，与中国共产党人的初心使命、以人民为中心思想是分不开的。二者共同为当代中国合作型政治整合逻辑提供了政治价值基础。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。”这一初心和使命是中国共产党能够团结、联合和调动一切积极力量的道义基础。全国各族人民、各民主党派、各人民团体、各阶层团结在中国共产党周围，主动投身社会主义现代化建设事业。

基于合作型政治整合的逻辑，中国共产党构建了中国特色社会主义制度和国家治理体系，坚持和完善了具有广泛代表性和民主性的人民代表大会制度，坚持和完善了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度，巩固和发展了最广泛的爱国统一战线，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐。“近代中国民主之路频遭厄运，错误的根源不在中国的传统，而在执意模仿和搬用西方的模式。”<sup>[30]</sup>中国走出了一条具有中国特色的社会主义政治整合道路，既有效避免了当代西方国家基于竞争型政治逻辑而屡见不鲜的政治极化现象，也避免了许多亚非拉发展中国家基于竞争型政治逻辑而导致的政治衰败。

### 三、当代中国合作型政治整合的统一战线实践

统一战线政策是中国共产党最为悠久的历史政策之一。大革命时期就有“一个反帝反封建的民族统一战线组织，后来因为国民党反动集团背叛了革命，使这个统一战线破裂了”；中国共产党被迫退入乡村，建立了“反封建压迫、反国民党统治的工农民主的民族统一战线”；“九一八”以后转向抗日民族统一战线<sup>[31]</sup>。随着抗日战争的胜利，国民党撕毁了政治协商会议决议，发动内战，抗日民族统一战线宣告瓦解。中国共产党适时建立了一条反对国民党独裁统治、将革命进行到底的人民民主统一战线。中共七大上，毛泽东强调：我们的任务“就是放手发动群众，壮大人民力量，团结全国一切可能团结的力量，在我们党领导之下……为建设一个光明的新中国，建设一个独立的、自由的、民主的、统一的、富强的新中国而奋斗”<sup>[32]</sup>；“在现时，为着团结全国人民战胜日本侵略者，在将来，为着团结全国人民建设新民主主义的国家”<sup>[32] 1027</sup>。中华人民共和国成立后，“中国共产党根据历来统一战线的主张，号召召开新政治协商会议，得到了全国人民及各民主党派热烈的响应”；并“团结国内各民主阶级、各民族和国外华侨”，结成了“一个伟大的人民民主统一战线”<sup>[33]</sup>。改革开放后，中国共产党依然高度重视统一战线：要求“把一切能够联合的都联合起来，范围以宽为宜，宽有利，不是窄有利”<sup>[34]</sup>；强调“统一战线过去是、现在仍然是一大法宝，具有强大的生命力”<sup>[35]</sup>。

在当代中国政治发展中，统一战线已然嵌入国家治理体系，融入国家治理的结构、功能与过程，“内化为国家本身不可或缺的重要机制”<sup>[36]</sup>。统一战线对多元化社会的政治整合发挥了重要作用：

其一，统一战线创设当代中国政治整合的重要机制。“国家建设的首要前提就是如何使存在于国家这个政治共同体内的人们聚合成国家能够确立其上的人民力量。换言之，就是使分散的个体以一定的结构形式，聚合成为共同生存在特定的国家共同体之中的有机集合体。”<sup>[36]</sup>无论是革命时期，还是社会主义建设时期，统一战线的目的都在于凝心聚力，在于联合一切可以联合的力量、团结一切可以团结的力量，致力于共同的奋斗目标。自建党伊始，中国共产党就高度重视对工、农、妇、青等群体的组织化整合，重视通过统一战线推进与其他阶级、阶层和政治力量的政治整合，进而壮大革命力量，完成“立党建国”的历史伟任。中华人民共和国成立后，中国共产党进一步发展了人民民主统一战线，将多元、分散的社会政治力量统合进新生的人民政权。在改革开放新时期，面对社会的日益多元化，中国共产党通过爱国统一战线将人数达数亿之多的各民主党派、各民族、各宗教、新的社会阶层、港澳台海外同胞等各方面社会政治力量整合进国家政治共同体中。

在不少国家，基于竞争型政治逻辑，处于少数地位的族群、团体极易容易被边缘化，政治整合的广度、深度和效度受到制约。依托统一战线这一中国政治整合的重要机制，中国共产党将统一战

线精神融入中国特色社会主义制度和国家治理体系中，成功地规避了西方竞争型政治的整合不足风险。我国的人大代表选举一方面强调“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权”；另一方面强调“保证各地区、各民族、各方面都有适当数量的代表”，特别是工人、农民、知识分子等基层代表、妇女代表、少数民族代表等。我国对各级人大常委会、专门委员会、政协委员、政府、司法机关、人民团体、科研院所、国有企业和有关社会团体，强调要有适当比例的党外代表人士任职。通过这样一系列制度安排，统一战线拓展和提升了中国政治整合的广度、深度和效度。

其二，统一战线展现当代中国政治整合的合作型政治逻辑。与竞争型政治所塑造的不同政治单元和社会政治力量的竞争性、对抗性关系不同，统一战线的目标在于团结、合作与共识。统一战线蕴含丰富的合作型政治整合理念。在政党关系上，中国共产党与各民主党派形成新型政党关系。新型政党关系不同于西方竞争性的轮流执政关系，也不同于执政党与在野党、反对党的关系，而是执政党和参政党的通力合作关系。在民族关系上，中国共产党开创、坚持和完善了民族区域自治制度，巩固和发展了平等团结互助和谐的社会主义民族关系。这种新型民族关系防止了民族矛盾、民族分裂引发的诸多政治后果。在宗教关系上，中国共产党坚持政治上团结合作、信仰上互相尊重，巩固和发展同宗教界的爱国统一战线，消除了宗教压迫、宗教冲突、宗教极端主义带来的种种危害。在阶层关系上，中国共产党坚持和完善基本经济制度，吸纳非公有制经济人士和新的社会阶层人士参与国家政治生活，化解了社会结构多元化的风险。在海内外同胞关系上，中国共产党坚持和完善“一国两制”制度体系，既坚守一国底线和原则不动摇，又广泛团结爱国力量，凝聚实现祖国统一大业和中华民族伟大复兴中国梦的各种力量。

其三，统一战线创造当代中国新型政治整合机制。中国共产党运用统一战线塑造了由其领导的多元社会政治力量合作型政治整合样式。合作型政治整合样式适应中国特色社会主义制度和国家治理体系的要求，是一种新型政治整合机制。第一，它不同于近现代西方政治舞台上社会民主主义政党所提出的阶级合作等改良主张，而是以坚持中国共产党的领导、坚持四项基本原则为政治前提。离开了中国共产党的领导、背离了四项基本原则，这种合作型政治的基础将不复存在。“只要我们把政治底线这个圆心守住，包容的多样性半径越长，画出的同心圆就越大。”<sup>[26] 304</sup> 第二，不同于当代西方国家一些政党基于选举需要而实施的功利主义结盟策略。中国共产党领导的统一战线全面嵌入国家治理体系中，体现在中国特色社会主义制度的具体安排中。第三，不同于不能正确处理一致性与多样性关系的偏颇乃至错误实践。统一战线坚持正确处理一致性与多样性关系的基本方针，既反对放弃领导权和突破原则底线的做法，也反对“清一色”和纯粹“一体化”的做法。

#### 参考文献：

- [1] 杨光斌. 以中国为方法的政治学 [J]. 中国社会科学, 2019 (10): 77-97+204-205.
- [2] 景跃进. 中国政治学的转型：分化与定位 [J]. 政治学研究, 2019 (2): 2-7.
- [3] 陈明明. 发展逻辑与政治学的再阐释：当代中国政府原理 [J]. 政治学研究, 2018 (2): 21-27.
- [4] 肖滨. “一体双权”：中国政治学的一个分析框架——与景跃进教授商榷和对话 [J]. 政治学研究, 2020 (1): 57-65+126.
- [5] 庞金友. 国家极化与当代欧美民主政治危机 [J]. 政治学研究, 2019 (3): 44-56+126-127.
- [6] 倪春纳. 自由民主的全球衰退及其根源 [J]. 江海学刊, 2019 (1): 127-136+255.

- [7] 阙天舒. 从共识建构到极化解构——当前美国国内政治思潮走向研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(22): 57-67.
- [8] 徐理响. 竞争型政治: 美国政治极化的呈现与思考[J]. 社会科学研究, 2019(6): 16-23.
- [9] 苏长和. 对抗式制度体系导致西方之乱[J]. 理论导报, 2018(1): 63-64.
- [10] 刘维芳. 中华人民共和国成立以来历史性变革的政治逻辑——以“同心圆制度安排为分析视角[J]. 统一战线学研究, 2020(2): 23-31.
- [11] 林华山, 罗振建. 新型国家形态的独特道路——以统一战线为视角[J]. 理论与改革, 2019(6): 14-28.
- [12] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德, 拉塞尔·J. 多尔顿, 小G. 宾厄姆·鲍威尔, 等. 当代比较政治学: 世界视野[M]. 杨红伟, 吴新叶, 方卿, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010: 19.
- [13] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德, 小G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 郑世平, 公婷, 等, 译. 上海: 上海译文出版社, 1987: 26.
- [14] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬, 译. 北京: 华夏出版社, 1999: 198-261.
- [15] Arend Lijphart. Cultural Diversity and Theories of Political Integration [J]. Canadian Journal of Political Science, 1971(1): 1-14.
- [16] Nikola Lj. Ilievski, Ma. The Concept of Political Integration: the Perspectives of Neofunctionalist Theory [J]. Journal of Liberty and International Affairs, 2015(1): 1-14.
- [17] Daniel Brou, Michele Ruta. Economic Integration, Political Integration or Both? [J]. Journal of the European Economic Association, 2011(6): 1143-1167.
- [18] 戴维·米勒, 韦农·波格丹诺, 邓正来. 布莱克维尔政治学百科全书(修订版)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 604.
- [19] 杰克·普拉诺等. 政治学分析辞典[M]. 胡杰, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1986: 114.
- [20] Myron Weiner. Political Integration and Political Development [J]. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 1965(1): 52-64.
- [21] 王邦佐. 政治学辞典[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2009: 12.
- [22] 桑玉成, 陈家喜. 群体分化与政治整合[J]. 云南行政学院学报, 2006(3): 4-7.
- [23] 格林斯坦, 波尔斯比. 政治学手册精选: 下卷[M]. 储复耘, 译. 北京: 商务印书馆, 1996: 250.
- [24] 罗伯特·达尔. 论民主[M]. 李柏光, 林猛, 译. 北京: 商务印书馆, 1999: 159-164.
- [25] 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[J]. 中国政协, 2019(18): 4-7+2.
- [26] 习近平谈治国理政: 第2卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 293.
- [27] 马克思恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 499.
- [28] 庄聪生. 协商民主: 中国特色社会主义民主的重要形式[J]. 马克思主义研究, 2006(7): 81-85.
- [29] 阎小波. 近代中国民主观念之生成与流变: 一项观念史的考察[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2011: 293.
- [30] 齐卫平. 中国特色协商民主的内生源简论[J]. 中央社会主义学院学报, 2008(2): 52-56.
- [31] 周恩来选集: 上卷[M]. 北京: 人民出版社, 1980: 190.
- [32] 毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1026.
- [33] 建国以来重要文献选编: 第1册[G]. 北京: 中央文献出版社, 1992: 14-15.
- [34] 邓小平论统一战线[M]. 北京: 中央文献出版社, 1991: 159.
- [35] 习仲勋论统一战线[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 337.
- [36] 林尚立. 人民共和与统一战线: 中国共产党建设国家的政治方略[J]. 经济社会体制比较, 2011(4): 1-6.

责任编辑: 林华山

# 新的社会阶层人士自组织统战工作： 对“自组织”的“再组织”

杨卫敏

（中共浙江省委统战部，浙江 杭州 310025）

**摘要：**新的社会阶层人士自组织是统一战线持续发展必须开拓的新领域。群体特点决定新的社会阶层人士需要社会组织特别是自组织的吸纳，统战工作要在他们自组织基础上通过他组织实现对其再组织。对新的社会阶层人士自组织的再组织，有利于引导新的社会阶层人士参与社会治理、促进区域发展、传递正能量和突破统战工作困境。新的社会阶层人士自组织统战工作在实践探索中形成枢纽型、嫁接型、联合（联盟）型、孵化（帮扶）型、补位“头羊”型等代表类型，形成覆盖重点群体、搭建重要平台、强化政治引导、讲求方式方法等基本经验。新的社会阶层人士自组织统战工作的发展，要强化党建引领、积极搭建平台、创新工作方法、抓住关键少数、构建大统战体系。

**关键词：**统战工作；新的社会阶层人士；自组织；他组织；再组织；圈层

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）04-0015-12

2015年5月，习近平总书记在中央统战工作会议上指出：“我们党历来有一个好办法，就是组织起来”，“新形势下，组织起来不仅要注重党政机关、企事业单位、人民团体等，而且要注重各类新经济组织、新社会组织”<sup>[1]</sup>。2017年2月，中共中央办公厅出台《关于新的社会阶层人士统战工作的意见》，首次提出要关注新的社会阶层人士自组织，进一步加强团结引导。2018年11月，中央统战部在深圳召开新的社会阶层人士统战工作经验交流座谈会暨实践创新基地建设中期推动会，明确要求把新的社会阶层人士自组织纳入工作视野。2019年12月，全国统战部长会议进一步对加强新的社会阶层人士自组织统战工作提出要求。当前，作为统一战线工作的新领域，自组织统战探索刚刚起步。要通过实践探索和理论研究发现其基本规律，推动自组织统战工作常态化，促进自组织

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqi.2020.04.003

**作者简介：**杨卫敏，中共浙江省委统战部二级巡视员。

**基金项目：**浙江省统一战线智库蓝皮书课题“新的社会阶层人士自组织问题研究”（ZKLPS2019005）阶段性研究成果

**引用格式：**杨卫敏. 新的社会阶层人士自组织统战工作：对“自组织”的“再组织”[J]. 统一战线学研究, 2020（4）：15-26.

从无序向有序、健康方向发展。本文以浙江省和青岛市等地的实践探索为基础，将实地调研和个别访谈相结合，吸收少量已有研究成果，试图从理论上厘清新的社会阶层人士自组织的内涵外延和坐标定位，从实践上提炼各地新的社会阶层人士自组织统战工作的类型特点和经验启示，阐明当前开展这项工作的现实意义、实践基础和问题挑战，勾勒开展这项工作的路径、方法和体制。

## 一、新的社会阶层人士自组织统战工作的理论基础

自组织（self-organization）本是一个自然科学名词，意指生物界可被看作一个以系统形式存在的有机整体。“自组织”一般指近年在社会和网络广泛存在，自发运行的兴趣、职业、公益、交友等类组织。这一名词更多出现在社会科学领域，与当代社会学中的嵌入理论不谋而合。嵌入理论认为，人不是孤立的个体，不是脱离社会关系和社会结构的单独行动体，而是“分子”式地吸附在社会关系中、“嵌入”到社会结构中，进而做出具体的、符合主观目的的行为选择。

### （一）社会组织和自组织

2006年，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》首次使用“社会组织”概念，对非政府组织、非营利组织、第三部门和民间组织等进行了科学概括。2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，对这四类社会组织稳妥推进直接登记。”此后社会组织发展进入快车道，截至2018年底，全国共有社会组织81.6万个。现在，大量没有注册和备案的基层民间草根组织等通常被称为自组织。与正式登记和备案的社会组织相比，自组织往往更具个性化。其组织形式具有分散性，成员结构具有广泛性，成员职业具有流动性，成员思想意识具有自主性，成员社会交往具有单一性，利益主体价值追求具有多样性。自组织容易形成小圈子和“小众文化”，建立“社会群”的愿望强烈。有学者提出：“大量体制外就业人员的出现，是一个从‘有组织’向‘非组织化’转变的过程，而‘自组织’和随之而来的‘再组织’也成为一种应运而生的需求势在必行。”<sup>[2]</sup>近年成立的各种正式的新的社会阶层人士组织产生了一定社会影响力，但从整体来看，参与非正式的自组织和没有参与任何组织的新的社会阶层人士占整个群体的绝大多数。

### （二）自组织发展较快的领域

1. 青年自组织。我国青年自组织大多以非正式的组织形态出现，登记注册的青年自组织所占比重很低。2014年，浙江省未登记的组织个数超过10万，其中近80%属青年社会组织。专业人士、网络人士、自由职业人士在青年自组织中占有相当比例，这与新的社会阶层人士以年轻人为主的特点相吻合。青岛市支持帮助自组织“青年精英会”30名成员注册创业；发挥“青年精英会”海外联系广泛的优势服务“一带一路”，发挥“度谦国学会”国学传播优势弘扬中华优秀传统文化，发挥“信新相映”公益平台作用形成“自媒体矩阵”。

青年社会组织已成为社会组织最重要的组成部分。在浙江，仅杭州市的青年公益组织的人员规模便从2010年的5.6万增加至2014年的13.2万，增幅超过120%。温州市登记注册的社会组织总数约6800家，其中青年社会组织达到4000余家，占60%以上<sup>[3]</sup>。青年社会组织是一种极具代表性和研究价值的新型社会组织形式；青年社会组织功能及其实现是回应青年群体价值诉求和精神诉求

的需要，是实现青年社会组织内生性发展的必由之路，也是适应社会发展的必然要求<sup>[4]</sup>。

2. 社区自组织。党的十九大从推进国家治理体系和治理能力现代化高度提出加强社区组织建设。2018年1月，民政部印发《关于大力培育发展社区社会组织的意见》，明确培育发展社区社会组织的目标要求。党的十九届四中全会把社区组织纳入“社会治理共同体”范围。近年来，我国社区组织呈现出蓬勃发展的态势，截至2018年底数量达400万个。浙江是城镇化程度较高的省份，城乡社区组织发展较快。截至2020年3月底，浙江省有备案的社区社会组织204497个。

社区组织有社区性、自治性、非营利性、志愿性、公益性等特点，在实现社区居民自治、开展专业服务、拓展参与渠道、整合链接资源、化解社会矛盾、倡导慈善公益、营造向善文化等方面具有独特的功能优势。民政部门备案的社区组织中既有社会组织也有自组织。本课题调研组在宁波市鄞州区潘火街道金桥花园社区了解到，该社区有24个社会组织和自组织，如社区春雨婚姻家庭纠纷调解工作室、居老服务中心等社会组织，越剧戏迷社、合唱团、夜跑队、门球队等自组织。其成员中不乏新的社会阶层人士。

以社区为依托、以社团为纽带是新的社会阶层人士统战工作的主要渠道和基本方法。依托社区社会组织和自组织可以实现新的社会阶层人士再组织化，使其成为推进基层统战工作的有力抓手、增强社区组织内生动力的有效举措、推动社区组织人才建设的关键渠道。

3. 网络自组织。网络虚拟社区和社团大多为自组织，其领军人物是新的社会阶层人士群体中的网络新媒体从业人员。网站论坛、贴吧、微信群、QQ群、微博粉丝团、钉钉群等，实际上都是网络自组织。在某种程度上，网络自组织在思想和价值取向方面的交流沟通、相互影响比实体的自组织更直接、即时和有效。网络自组织包括线上自组织、线下自组织，以及线上线下交互的自组织。网络论坛、吧群、粉丝团一类的自组织成员对参与线下活动表现出极大兴趣。浙江省台州市的调查数据表明，有65.3%的网友“会积极参与网友组织的各种线下交流和联谊活动”；网络自组织领军人物出面组织线下活动的热情更高，愿意组织线下活动的领军人物占74.7%。

### （三）新的社会阶层人士自组织的界定和再组织的基础

1. 新的社会阶层人士自组织的界定。“自组织”除具有自主发展、自我运作、自我治理的特点外，一般还区别于民政部门注册的正式社团组织。有学者认为不能以登记与否来界定自组织，“只要一个组织的形成过程与组织结构不受外力影响，符合自发、自主、自治的特征，我们就认为它是自组织的”<sup>[5]</sup>。实际上，自组织与社会组织存在概念交叉，有的学者甚至将自组织称为社会自组织，把社会领域出现的组织都纳入自组织范畴。不管是社会组织还是自组织，都集聚或联系着大批新的社会阶层人士。如浙江省余姚市共有各类登记社会组织572家，基层民间草根组织近300家，直接或间接联结各类群体25万余人，其中新的社会阶层人士约占60%。

2. 再组织：从自组织到他组织。群体特点决定新的社会阶层人士需要社会组织特别是自组织的吸纳，统战工作要在他们自组织基础上通过他组织实现对其再组织。杭州市余杭区的调研发现，此过程行之有效。一是新的社会阶层人士组织归属感较强，具有一定的自组织性。以杭州市余杭区新的社会阶层人士联谊会成员为例，六成多调查对象表示入会的主要动机是获得组织归属感。二是新的社会阶层人士的社会交往呈现圈层化特征。圈层化交往的背后是共同的价值观和生活方式，因此带来强大的自我驱动力和自觉行动力。这些圈层事实上就是一个个自组织。三是新的社会阶层人士

具有年轻多元、思想活跃以及网络化等特征，社会组织和自组织能吸纳引导规范其行为。余杭区的调研数据表明，45.6%的调查对象表达了加入政党组织的意愿，其中六成选择中共，四成选择民主党派。由此可见，新的社会阶层人士从自组织化到再组织化，既是必要的也是可能的。

3. 自组织联盟与枢纽型自组织。自组织联盟大体有两种类型。一种是在大的自组织下成立（或各种自组织自发结成联盟）宗旨相同但各尽其能的自组织，以便协同行动、形成合力。比如，山东青岛市的“中产部落”下辖90多个社团，自组织联盟性质非常鲜明。另一种是由统战部门指导建立的自组织联盟，比如社会组织联合会、网络界联合会。

枢纽型组织模式的通行做法是将分散的、不同门类的社会组织凝聚起来，成立一个针对社会组织的管理服务平台，如“社会组织服务中心”“社会组织孵化中心”和“社会组织联合会”等，推动统战工作开展。比如，爱心同盟是浙江嘉兴海宁市最大的公益组织，现已培育成为海宁市新的社会阶层人士联谊会主体，成为一个枢纽型自组织。2016年，杭州市社会公益组织公羊会成立了新的社会阶层人士之家——“合创同心荟”。通过再组织，公羊会逐步转变为一个具有统战性质的公益性团体、枢纽型社会组织，发挥了桥梁纽带、人才共享、建言献策等作用。枢纽型组织模式是社会组织管理服务模式的创新。枢纽型组织模式的“基础设施”提供部门为民政部门，统战工作是其功能附加或延伸。从某种意义上讲，这是一种统战工作的嫁接、嵌入和培育。枢纽型组织模式将分散的社会组织凝聚起来，为统战工作提供了现成平台，省去了统战部门自行组建平台的工作投入，有助于统战部门较好地掌握统战成员的业务素质及综合情况。

## 二、新的社会阶层人士自组织统战工作的重要意义

以传统模式推进新的社会阶层人士统战工作，是抓“一小部分人”和做“一小部分内容”的工作，统战工作的触角未延伸到广大新的社会阶层人士，工作内容也未涵盖新的社会阶层人士的全面发展需求。开展新的社会阶层人士自组织统战工作，具有丰富的实践价值。

### （一）参与社会治理

党的十九大报告明确提出打造共建共治共享的社会治理格局，党的十九届四中全会提出建设社会治理共同体，这些都是重大制度创新。开展新的社会阶层人士自组织统战工作，有利于激活他们参与社会治理的动能，形成加快推进社会治理体系和治理能力现代化的合力。目前，我国每万人拥有社会组织约4.8个，与发达国家相比，差距较大。如果把没有注册和备案的自组织计入，这种差距会大大缩小。自组织正日益成为社会治理的重要力量。自组织可以会同社会组织参与公共治理，提供公共服务，架设政府与民众沟通的桥梁，激发社会活力，弥补行业组织发展不足，参与基层协商和社会组织协商，促进社会治理。其成员往往具有鲜明的专业性、民间性、自主性、多样性、志愿性，具有参与公共事务、为社会相关利益群体表达意愿诉求、维护合法权益、协调相互关系等意愿。自组织还是政府治理特别是政府应急管理的有力助手、群团组织的必要补充、乡村振兴的生力军，能在基层产生链条式反应。

### （二）促进区域发展

新的社会阶层人士社会组织和自组织直接或间接联系着大量的人才、资金、信息、技术等资源，是新经济、新业态的主体力量。它们在构建现代化经济体系、促进高质量发展、破解不平衡不充分

## 新的社会阶层人士自组织统战工作：对“自组织”的“再组织”

发展方面有着显著优势。浙江省宁波市江北区参加“五号空间”的新的社会阶层人士自组织“云创青年驿站”，推动后学生时代“两创”工作，吸引 117 个创客团队和青年社团落户，带动 2 000 余人创业、就业。互联网公益自组织的快速发展，极大地拓展了社会组织领域的资金来源渠道。世界互联网大会永久举办地乌镇所在的桐乡市，以新的社会阶层人士为主体的新生代创业者发展互联网经济，推动生产制造智能化，推动传统产业“触网”，发展电商服务企业，打造专业大数据平台。温州市瑞安电商文创园以众创空间为平台打造“新联空间”，目前园区已入驻众创空间 6 家、成型电商企业 52 家、创客团队 28 家、服务商 32 家、创业创新孵化项目 68 个，吸引创业青年 600 余人。

新的社会阶层人士自组织是促进民营企业转型升级的生力军。在新的社会阶层人士四类群体中，民营企业的经营管理技术人员占绝大部分（浙江省的数据为 84%）。对他们的组织引领主要存在以下问题：主体责任模糊，覆盖面不全，关心服务不够，政治参与途径不多。虽然一些地方也探索在企业成立统战部门（统战工作站）、知联会等工作载体，但实际效果不佳。而企业中不乏新的社会阶层人士自组织，比如职业经理人联谊会、驴友等组织团体把自组织架构从企业延伸到社区。关注这些自组织及其领军人物，不但可以激发企业经营管理和技术人员创业创新热情，而且可以帮助企业引智引资。民营企业融资难融资贵是老大难问题，新的社会阶层人士自组织在这方面有很多优势。比如，杭州玉皇山南基金小镇拥有国内外专业金融人才 4 000 余人，成立了总规模 10 亿元的“众创基金”支持服务小微企业发展。

### （三）传递正能量

新的社会阶层人士自组织对传递正能量有重要作用。体制外文艺家群体正在兴起。作为改革开放前沿城市，温州的文艺工作者和文艺爱好者率先创办文化实体，为文艺自由职业人员自组织的发展提供了土壤。当前，我国网络文学自组织方兴未艾。据不完全统计，全国有各类网络作家 1 400 多万人。浙江省作协于 2013 年下半年开始实施“网络文学引导工程”，探索建立针对网络作家群体的团结引导服务机制。网络新媒体自组织在引导舆情中发挥着越来越重要的作用。新媒体从业人员与日俱增，大量网红主播、KOL（Key Opinion Leader）等活跃在网络空间。对网络自媒体自组织进行有效引导和把关，显得尤为重要。如：新冠肺炎疫情期间，应人民日报社合作需求，中国正能量网红同心荟联席会会长、杭州丁香园董事长李天天带领团队第一时间推出“全国疫情实时动态”，累计点击量超 12 亿次。

### （四）突破统战工作困境

当前，新的社会阶层人士统战工作面临的主要困境是：人员对象界定难、找人难、破局难；工作理念滞后、缺乏细分、应变不足；工作手段格局偏小，缺平台、机制和办法；干部队伍知识老化、本领恐慌；部门协同机制缺乏、运作不畅。破解这些问题需要多方面长期的努力，而新的社会阶层人士自组织成为一个重要突破口。

1. 扩大工作覆盖面。实现再组织化是开展新的社会阶层人士统战工作的根本途径和方法。由于传统组织渠道覆盖难，很多新的社会阶层人士仍未进入工作视野。新的社会阶层人士存在较强的“向组织”愿望。自组织能有效扩大工作覆盖面，破解新的社会阶层人士工作“看似千军万马、点名无人应答”的困境。

2. 实现有效组织化。新的社会阶层人士组织化缺乏组织基础、组织体系、组织力量、组织生活

传统。实现新的社会阶层人士组织化的主要途径有三条：一是依靠党委、政府部门由上及下推动组织；二是依靠社会力量（社会组织）由下及上推动组织；三是依靠人际网络而组织起来，多表现为自组织。现有的群团组织、行业协会、商会、学会等吸纳新的社会阶层人士偏少（表 1），渠道不够畅通。有些群团组织工作不够主动、方式不够新颖，开展的活动对新的社会阶层人士吸引力不强。

表 1 浙江省部分群团组织吸纳新的社会阶层人士情况

组织名称	新的社会阶层人士总数（人）	民营企业管理技术人员（人）	外资企业管理技术人员（人）	社会组织从业人员（人）	中介组织从业人员（人）	自由职业人员（人）	新媒体从业人员（人）	组织总人数（人）	新的社会阶层人士占比（%）
省青联	61	24	3	16	13		5	482	12.7
省妇联	63	47		16				665	9.5
省文联	43	37	1			5		938	4.6
省科协	58	58						3 000	2.0

目前，各级统战部门主导组建的新的社会阶层人士联谊组织虽然网络较为健全，但工作方法、活动内容带有明显的行政色彩，组织自身的自主性、社会性尚未完全培育起来。从实际效果来看，新的社会阶层人士自组织能够有效增强新社会阶层的归属感以及存在感，“因而非常受新社会阶层群体的欢迎，所吸纳的新社会阶层人士数量不断增加”<sup>[6]</sup>。

3. 实现分众统战和圈层统战。我国正在推进新的社会阶层人士统战工作实践创新基地建设，并取得一定成效。新的社会阶层人士各群体之间存在较大差异，分众统战<sup>[7]</sup>、圈层统战<sup>[8]</sup>是增强工作针对性有效性的重要方法。杭州市的调研表明，新的社会阶层人士群体结构特征与自组织特征高度契合。自组织可以设计小切口渠道，因材施教、量体裁衣，实现分众统战、圈层统战。

4. 做好自组织领军人物工作。新的社会阶层人士作为改革开放后新生的社会群体，代表人士的代表性还难以充分显现。代表人士大多是分散在各个领域的“小众代表”，缺乏思想素质好、组织能力强、层次高、社会影响大的领军人物。统战工作的传统优势是培养代表人士，再通过代表人士开展工作。自组织抓住“关键少数”，有利于新的社会阶层代表人士的培养选拔。

5. 促进统战工作融合发展。新的社会阶层人士统战工作与统一战线多个领域，如民主党派、民营经济、港澳台海外统战工作等存在交叉关系，可以实现工作互动和相互促进。以港澳台海外统战工作为例，新的社会阶层人士组织在开展青年交流沟通方面有着特殊优势。宁波市江北区从文化、地标、平台、企业四大维度，融合音乐产业、海派文化、电子商务、牙科医疗、老侨帮扶等资源，成功打造港澳青年特色创业实习基地。新的社会阶层人士工作与港澳台海外工作实现融合发展。

### 三、新的社会阶层人士自组织统战工作的实践进展

实现组织化是新的社会阶层人士统战工作的手段和方向。近几年，各地打造以新的社会阶层人士联谊组织为牵引、社会组织为主体、自组织为补充的多元组织平台相互共生、并行发展体系。各地将自组织作为新的关注点和发力点，展开积极探索，取得初步成效。总体来看，该项探索形成了

覆盖重点群体、搭建重要平台、强化政治引导、讲求方式方法等基本经验，但也面临工作覆盖面较小、自组织发育不足、思想引领缺乏有效抓手、社会（自）组织统战工作体制不够健全等挑战。

### （一）再组织类型

1. 枢纽型：依托区域内最具影响力的社会组织或自组织整合资源。公羊会拥有正式注册登记会员 5 000 多名，八成以上为新的社会阶层人士。近年来，公羊会成立了 3 个中共党支部，每个支部设 1 名统战委员，成立“合创同心荟”；成立“公羊会民盟支部”；注册成立非公募公益基金会。爱心同盟是嘉兴海宁市目前规模最大、组织架构最健全的联盟型公益社会组织。新的社会阶层人士联谊会的成立，使爱心同盟成为市新联会的“总枢纽”，分设义工协会、志愿者协会、总商会、网联会联谊组，各有侧重地联系新的社会阶层人士四类群体。统战部门以这些社团推荐为主，兼顾镇、街道和相关部门（单位）推荐，确定全市新的社会阶层人士重点名单 570 人。枢纽（联合）式青年社会组织统战工作平台的打造，有助于实现社会组织统战工作与青年分众统战工作的共融互促。

2. 嫁接型：在自组织和社会组织中嵌入统战元素。杭州全市范围内市、区（县）、街道乡镇三级各类社会组织和自组织中挂牌的“同心荟”是典型代表。“同心荟”工作有组织、制度、载体、品牌，实现社会化、智慧化、效能化，强化教育培训、联谊交友、建言献策、公益服务、创业帮扶、实践锻炼等功能<sup>[9]</sup>。杭州市江干区的同心凯益荟在培育和孵化社会组织方面搭建多功能平台，为社会组织和新的社会阶层人士创业创新、发展进步提供菜单式、个性化、专业化服务。江干区构建政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的多元共治格局。

3. 联合（联盟）型：引导网络自组织发挥正能量。杭州江干区“中国直播达人同心荟”和“中国网红村长联盟”聚集了一批网络自组织和网红，为省内外贫困村带货。杭州拱墅区打造“直播+”统战工作平台“运河·同心荟”新媒体新青年联盟，为新媒体从业人员和网红等群体打造成长成才、展示风采、践行公益、传播文化、建言献策的平台。“运河·同心荟”推动网络自组织联盟“自转”，实现对超过 20 万网络主播群体的高度覆盖，逐渐实现统战工作从新媒体从业者到网红再到用户的广泛辐射。杭州高新区将网络人士组织起来、调动起来、凝聚起来，成立“中国正能量网红·同心荟”。平台汇聚 8 位会长（轮值制）、24 位会员，累计流量粉丝达 2 亿。宁波江北区汇聚“西门町”“吃在宁波”“宁波 e 点通”等 79 家本土主要新媒体，成立“宁波自媒体联盟总部”，并将其纳入社会组织统战工作基地，实现自媒体组织领域新的社会阶层人士统战工作全域化。

4. 孵化（帮扶）型：“辖区组织+社会组织+自组织”实现“领建帮扶”“联建助长”“共建共享”。“5 号空间”是宁波市江北区新的社会阶层人士的集聚地，是各类社会组织的最大孵化器，累计孵化引进社会组织和自组织 120 余家，开展各类活动千余场，参与人次数十万。宁波鄞州区打造社会组织人才实践培训于一体的综合性孵化平台，创新“公益创投”扶持模式，打造公益组织“苗圃基地”。余姚市凤山街道益家人公益组织孵化中心为社会公益组织提供培育孵化、创意展示、能力建设、管理服务、项目发展、资源对接、公益实践等七项服务。

5. 补位型：民企、外企管理技术人员和自由职业者自组织的再组织。宁波市海曙、江北等区职业经理人联谊会，鄞州区以青年创客为主的“鄞地新力量·集合社”及以民企管理技术人员为主的和邦楼宇新联会，都是利用企业经营管理和科技人员自组织开展再组织工作的有效探索。众创空间新联会联盟是湖州市新的社会阶层人士统战工作、社会治理的重要载体，有力支持了新的社会阶层人

士创业创新。东阳市引导横店影视城成立自由职业者组织“横漂会”，以影视、文化、演艺、服化道从业人员为主体开展新的社会阶层人士自组织统战工作。象山县在成立影视城新联合会的基础上，组建影视群演联盟、影视公司联盟、影视媒体联盟、影视中介联盟。新居民和新乡贤联谊组织是浙江省近几年出现的社会组织和自组织。各级乡贤联谊组织吸收了很多新的社会阶层人士社会组织和自组织领军人物，推动企业、村居、社会组织、自组织和乡贤共同参与治理。

6. “头羊”型：抓住自组织领军人物关键少数。2014年以来，浙江省台州市和宁波部分县（市、区）先后建立了社会组织和自组织代表人士联谊会一类的组织。台州仙居县组建社会组织志愿服务联盟，吸引120多家社会组织参加公益活动，并成立“社会组织党外代表人士资政顾问团”。路桥区从1600多家社会组织中筛选出64名代表人士和专职管理人员，建立区社会组织代表人士联谊会，并在街道乡镇建立社会组织分会或联络小组，在相关政府部门和群团组织设立联络员，使分散在各社会组织和自组织中的代表人士实现了再组织化。湖州长兴县通过新兴领域青年自组织领军人物，掌握本地有影响力的网络大V、自由撰稿人和社会组织青年骨干信息，建立120人左右规模的数据库，凝聚服务新兴领域青年群体。宁波余姚市建立社会组织和自组织代表人士及后备人才数据库，对新兴领域党外群体、网络社群及其优秀骨干人物分层分类进行教育引导和培养锻炼。

## （二）基本经验

1. 明确重点群体，实现再组织化。要重点关注以下四类社会组织：具有社会声望的公益性社会（自）组织，具有智库和资源平台性质的智力性社会（自）组织，服务经济社会的专业性社会（自）组织，服务基层群众的草根性社会（自）组织。要探索建立社会组织和自组织代表人士联谊会，强化其统战性、民间性、联谊性。再组织化可以发挥“1+1>2”的集聚效应，产生很强的号召力和动员力。

2. 搭建重要平台，发挥积极作用。根据社会组织的特点，搭建学习教育、政治参与、社会服务等各类平台。要发挥社会（自）组织的人才和资源优势，开展专业服务和志愿服务，发挥“小组织”的“大作用”。引导社会（自）组织发挥民主协商主体的作用，逐步探索社会组织协商。充分利用社会（自）组织广泛联系本领域阶层群体的优势，努力形成有凝聚力、影响力的品牌效应，增强社会（自）组织的辐射和吸聚功能。

3. 强化政治引导，培养代表人士。统一战线要从以往专做上层代表人士的工作，转向兼做基层群众骨干人物的工作。当前，社会（自）组织从业人员正处于快速成长但尚未成熟的关键塑型期。要加强对他们的团结引导，重视在新兴社会（自）组织中发现、吸引、培养人才，加强对社会（自）组织代表人士的政治引领和政治吸纳，将更多优秀的社会组织人才充实到统一战线代表人士队伍中。要了解掌握社会（自）组织及代表人士相关情况，摸清底数、夯实基础，建立相关数据库。要加强对社会（自）组织中层管理人员的培养，推动形成数量充足、结构合理、素质优良的代表人士队伍。要畅通政治参与渠道，适当增加对社会（自）组织代表人士的吸纳和安排，加大向人大、政协和群团的举荐力度。探索建立包括政治素质、行业地位、参政议政、社会服务等方面的社会组织代表人士综合评价机制，把结果作为社会安排、政治安排、荣誉安排的重要依据。

4. 讲求方式方法，凸显工作成效。将社会（自）组织代表人士纳入党政领导联谊交友范围。通过走访、谈心，了解其实际需求，帮助其解决困难。探索线上线下结合的形式，运用新媒体技术，建立沟通交流的纽带。借鉴以往新的社会阶层人士统战工作的模式和方法，不断探索推进社会（自）

组织统战工作。完善新的社会阶层人士统战工作联席会议制度，把社会（自）组织统战工作有关部门吸收进来，加强协调联系。加强与民政部门的配合，统战部门负责“管人”，民政部门负责“管事”，做到无缝对接、形成合力。建立或借助已有的社会组织服务中心强化统战功能，为社会（自）组织提供一站式服务。社会（自）组织统战工作要借助知联会已有的工作载体和网络，使知联会成为社团的社团，成为开展社会组织工作的“航母”，积极发挥吸纳、凝聚、组织、辐射等作用。

### （三）主要挑战

1. 工作覆盖面较小。新的社会阶层人士自组织底数不清、边界略模糊，工作基础薄弱、资源急需整合。比如，对网络虚拟社区相关的法律界定还不明确，特别是针对自由职业者群体自组织的工作尚未破题。草根性民间自组织变动频繁、对象交叉，重点不突出，代表人士工作难以开展。

2. 自组织发育不足。社会组织 and 自组织扶持培育政策缺乏整体规划。自组织资金和场地存在瓶颈，组织结构不完备；治理绩效不突出，自发性秩序仍未形成；结构不稳定，拓展力不强；综合监管体系缺口较大。政策真空导致监管无据，人员不足导致监管缺位，评估体系不完善导致监管效率不高。管理部门职能转变滞后。政府购买服务范围有限且不均衡，针对性的社会组织税收优惠和扶持办法尚未出台。

3. 思想引领缺乏抓手。各类自组织和社会组织的动机和诉求表达日益多元，传统的统战工作载体和活动空间难以发挥优势。其一，党建基础薄弱。宁波江北区已建立党组织的社会组织仅占全区社会组织总数的 6.6%。其二，载体渠道单一。活动开展局限于会议座谈等传统形式；活动不够贴近新的社会阶层人士的工作生活；活动主题不够鲜明，时间安排不够合理，缺少与新的社会阶层人士的作息时间磨合；一些活动在开展前较少征求相关人员意见。其三，保障条件不足。部分社会组织 and 自组织对党和政府的介入存在一定顾虑。社会（自）组织从业人员的培训数量和质量均差强人意。对杭州市江干区社会组织从业人员的调查发现，53.91%的人表示很少接受培训。这将严重影响社会组织从业人员的专业化与职业化发展。

4. 工作体制不够健全。社会（自）组织统战工作体制不够健全，部门间缺乏协同，尚未形成合力。一方面，统战工作不是这些联合会的主要职责和功能，在实际工作中统战工作容易被虚化。另一方面，作为民政部门主导的、地域性的社会组织的联合（或联谊）组织，其统战特色、政治地位和实际影响力可能无法与统战部门主导的联合（谊）会相比，社会组织的影响力、凝聚力不强。与此同时，面对新业态新领域新媒体的快速发展和不断涌现的各类社会组织 and 自组织，统战干部、民政干部、群团组织和社区工作者以及社会（自）组织从业人员，普遍存在一定的本领恐慌。

## 四、新的社会阶层人士自组织统战工作的发展路径

未来，应该增强新的社会阶层人士自组织统战工作的针对性有效性，扩大覆盖面，进一步调动新的社会阶层人士的主动性、积极性和创造性。要强化党建引领、积极搭建平台、创新工作方法、抓住关键少数、构建大统战体系。

### （一）强化党建引领

新的社会阶层人士社会组织 and 自组织是党建工作的薄弱地带，要采取单建、联建、行业统建、挂靠组建等多种途径，扩大党建工作的覆盖面，发挥政治核心引领作用，推动自组织健康发展。新

的社会阶层人士自组织集聚的社区可成立联合党委，由社区党组织牵头，整合资源区域，依托社区网格化治理新模式，引导新的社会阶层人士参与社区治理。要突出对社会（自）组织的政治引领和核心价值引导，发挥基层党组织引领作用。在党的组织无法覆盖的领域，要通过统战成员这一媒介延伸党的群众工作触角。

## （二）积极搭建平台

1. 创新工作载体，激活自组织能量。吸引新的社会阶层人士搭建各种网络、平台和活动载体，在联谊、自治中实现自我管理，有效整合社会资源。建设公共服务购买平台、社会（自）组织服务平台、供需资源整合交流平台、社会服务交易平台，进一步健全公共服务购买的多元投入机制。吸纳引导自组织和社会组织参与治理，实现新的社会阶层人士统战工作平台化、项目化、网络化建设。拓宽有序政治参与渠道，畅通社会组织的议政建言渠道，搭建基层协商民主和社会组织协商平台，主动邀请民间组织（自组织）成员参加乡贤参事会、政协“请你来协商”、委员会客厅等载体活动以及其他统战活动。

2. 强化阵地意识，增强服务自组织的能力。以“孵化、嫁接、提升”三大行动为引领，积极构建自组织和社会组织集成服务体系。孵化社会化成长活力型自组织，发挥统战优势为这类自组织和社会组织提供情感归属服务，实施有效的孵化培育机制。依托枢纽型社会（自）组织主动嫁接统战工作职能。充分运用“以社联社”“以统联社”等工作机制，通过“联系”“吸附”“交叉”等常态化工作机制，在数量庞大、小而散的民间社会组织（自组织）与枢纽型社会组织之间建立相互联系、渗透、嵌入、补充的运作机制。作为已经“组织起来”的、具有统战性、联谊性的非营利性社会组织，各级新的社会阶层人士联谊会组织要开放办会，实现人员开放、活动开放、服务开放、渠道开放，努力将新联会打造为新的社会阶层人士统战工作的枢纽型组织。要在新联会之外探索为新的社会阶层人士四种群体设立独立社会组织法人，并动态吸收其为单位会员，以此实现新的社会阶层人士联谊会横向到边、纵向到底的工作覆盖。要善于借力统战边际圈重点社团，协同处于统战边际圈、具有统战元素的社团。要主动延伸工作手臂，通过选聘“统战工作者”、开展“项目化合作”，做到“不为我属、但为我所用”。

## （三）创新工作方法

1. 创新民营企业管理技术人员政治引导载体建设。要把对民营企业管理技术人员的政治引导寓于活动之中，重视发挥企业已有组织特别是自组织的载体作用。建立企业内部活动载体。根据企业实际情况，创建体现各自意愿和价值追求的各类社团载体，增强企业活动和凝聚力。积极引导企业建立形式多样的联谊会、俱乐部等组织。增加民营企业中管理技术人员进入各类行业协会和公益性社会组织的名额。延伸统战工作触角，积极探索在民营企业中设立统战部门、统战工作站和知联会、新联会、留联会组织，主动联系企业员工中的自组织。

2. 依托社区开展新的社会阶层人士自组织统战工作。社区（单位）是新的社会阶层人士特别是自由职业者、外资企业管理技术人员生活工作相对固定的场所。社区自组织可以整合为统战平台的延伸。要创新载体方式，探索建立社区组织参与公益事业和服务社会的对接平台，建立社区组织吸纳新的社会阶层人士统战工作的组织机制。要有效提升依托社区（自）组织实现新的社会阶层组织化的工作效能，着眼于发挥各个社会（自）组织的能动性，减少政府对细节的干预。

## 新的社会阶层人士自组织统战工作：对“自组织”的“再组织”

3. 进一步发挥青年自组织优势和功能。充分发挥共青团组织和青联在新媒体宣传方面的优势，广泛联动网络正能量大V打造宣传矩阵，提高青年的政治把握力和鉴别力。要主动联系新经济组织、新社会组织以及快递从业人员、网约车司机、新媒体从业者等新兴领域社会（自）组织，了解各群体青年工作、学习、生活状况，倾听诉求、排忧解难，凝聚各界青年、激发创业创新活力。结合当代青年思想多元化的特点，为他们搭建利益共享、情感支持、社会参与、自我表达的平台。要以多元化的方式提供社会公共服务，推动青年社会（自）组织参与社会治理。明确主体及职能定位，保证青年社会（自）组织身份的合法化，规范和引导各类社会（自）组织健康发展。成立青年社会组织发展基金，通过政策导向和配套支持，实现对青年社会组织发展的扶持与引领。

4. 探索网络自组织统战工作运行路径。“互联网+社团（自组织）”新模式是以互联网为手段、以现有社团（自组织）为基础，将信息化、阵地化、实体化与统战工作有机融合的一种现代化统战工作方式。它是有利于形成融汇线上线下、辐射各类社会（自）组织的新的社会阶层人士统战工作新模式。

5. 引导和促进自组织实施的实体化组织形式。逐步推进自组织的组织专业化和运行标准化。适时推动符合条件的自组织依法登记为社团组织，或作为团体会员纳入其他社团。要加强统筹协调，尽快联合各部门出台涉及社会组织资质、信用、能力建设的规范体系和管理制度，健全社会组织健康发展规范体系。优化社会工作人才的职业体系，加大社会组织骨干培训力度，稳定社会组织人才队伍。完善资金保障机制，推动多元化社会支持系统。

### （四）抓住关键少数

1. 做好领军人物工作带动自组织统战工作。“不同于西方的正式规则作用，中国的自组织过程是在社会关系特质下进行的，中国能人往往是一个既定社会网的中心人物，具有较强的政治精英色彩。”<sup>[10]</sup>要探索把已有的后备代表人士培养成为各种自组织中真正的领军人物，避免青黄不接或移花接木。在开展新的社会阶层人士自组织统战工作过程中，要处理好精英与草根、个体与群体的关系。要创新工作举措，通过枢纽化、开放式的组织平台建设，实现从协调局部关系到协调全局共同利益，从单一界别组织到跨界别跨业态枢纽化组织，从依靠关键少数到发动每个个体，从政治引领为主到满足多元化需求，从点上作用发挥到链条化培养、模块化整合的转变。

2. 建好社会（自）组织人才培养蓄水池。建立健全社会（自）组织代表人士档案资料数据库。突出政治引导，加强社会（自）组织发起人、负责人等党外人士的思想政治工作。加大社会（自）组织先进代表人士和优秀人才政治安排、社会安排的力度，切实影响和带动更广大的社会（自）组织成员。要深入研究新的社会阶层人士青年群体的成长需求，利用线上线下等多种形式，团结和引导他们。统战工作要与共青团和青联“新青年团体”工作、文联“新文艺群体”工作、律协青年律师培养等统筹推进，共同开展培训、共同组织活动，把政治教育与业务教育结合起来，培养全面发展的青年骨干。要善于借力，发挥自组织专业人士的作用，变统战对象为统战力量。

### （五）构建大统战体系

1. 构建统筹协调机制，实现有效覆盖。引导全社会共同推进组织平台全覆盖，由统战部门牵头与组织部门、工青妇等群团单位联动开展“大统战”“大群团”联络联谊专项行动，推动各级党委统一领导、党政相关部门参加、各类党群组织与行业协会等广泛参与。合力建好一大批“两新组织”“统战团体”“群团组织”“行业组织”，使它们在思想引领、公益服务、创业帮扶、实践锻炼等

方面发挥作用。充分借助两新组织党建工作基础，将统一战线主体责任纳入对社会组织的考核、评价体系。树立相互配合、协同动作“一盘棋”工作理念，理顺登记注册部门、业务主管部门、统战部门在工作中的职责。探索建立必要的跨地区跨领域合作机制。

2. 加强宏观顶层设计，出台扶持政策。政府应加快职能转变，逐步向社会组织转移职能，建立权力清单和责任清单动态调整机制，加强事中和事后的监管制度建设。催生创新创业机制，激发社会主体活力，推进社会治理创新和社会公益创投。成立社会（自）组织联谊（合）会，扩大社会（自）组织统战工作范围。要着手推进社会组织代表人士联合会建设，以联合会为载体，将统战系统外社会组织纳入统战工作视野，实现社会（自）组织统战工作全覆盖。要探索建立社会（自）组织服务中心，建立社团统战工作考核激励机制。

3. 整合统一战线资源，共同开展自组织工作。发挥民主党派、人民团体、群团组织的优势和功能，分层分类、培育建设一批枢纽型（联合性）社会组织，加强与相关领域社会（自）组织的项目化合作、互动化联系，推进统战功能社团向下延伸。要着力培育一批新领域社团组织，联结一批与统一战线关系密切的新社会组织和民间草根社团。

#### 参考文献：

- [1] 十八大以来重要文献选编：中[G]. 北京：中央文献出版社，2016：565.
- [2] 张海东. 新社会阶层的结构化、组织化及发展趋势[J]. 江海学刊，2019（5）：124-130+254-255.
- [3] 共青团浙江省委课题组，周艳. 发挥青年社会组织在社会治理中的作用研究——以浙江省为例[J]. 青少年研究与实践，2016（1）：70-77.
- [4] 龚爱国. 改革开放以来我国青年社会组织功能及其实现研究[D]. 济南：山东大学，2016.
- [5] 江苏省社会主义学院. 新的社会阶层组织化研究[M]. 南京：河海大学出版社，2019：183.
- [6] 张海东. 新社会阶层成长促社会结构转型[N]. 中国社会科学报，2018-11-20（5）.
- [7] 杨卫敏，许军. 新的社会阶层人士分众统战研究——以浙江省为例[J]. 江苏省社会主义学院学报，2015（3）：38-49.
- [8] 林华山. 圈层统战：党外知识分子工作理论视角与升级路径[J]. 云南社会主义学院学报，2019（4）：29-36.
- [9] 杭州市新的社会阶层人士统战工作课题组，楼大为. 以平台化思维推进新的社会阶层人士统战工作——杭州市“同心荟”统战工作平台的实践与思考[J]. 江苏省社会主义学院学报，2018（2）：45-52.
- [10] 罗家德，孙瑜，谢朝霞，等. 自组织运作过程中的能人现象[J]. 中国社会科学，2013（10）：86-101+206.

责任编辑：龚静阳

# 习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的形成背景与实践价值

蒋成会<sup>1</sup> 汪守军<sup>2</sup>

1. 中共重庆市委党校 党建教研部, 重庆 400041;
2. 重庆社会主义学院 多党合作历史研究室, 重庆 400064)

**摘要:** 习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的形成具有国际国内双重时代背景。其形成的实践基础在于: 良好家风的熏陶, 知青期间形成的初步认知, 在主政地方与担任中央政治局常委期间的实践探索, 党的十八大以来统筹全局所进行的理论创新。习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想具有重大的时代价值: 继承和发展了马克思主义统一战线理论, 指导和推动了新时代统一战线工作的开展, 为实现中华民族伟大复兴中国梦凝聚力量。

**关键词:** 习近平; 新时代; 统一战线思想; 统战工作

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 04-0027-05

一切时代体系的真正内容都是由于产生这些体系的那些时期的需要而形成起来的, 是以过去的整个历史发展为基础的, 包括阶级关系的形成, 政治、道德、哲学的基础及其后果<sup>[1]</sup>。习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想基于对新的历史条件的清醒认识, 继承和发展了党的历届中央领导集体关于统战工作的思想方法、理论观点, 是结合新时代统战实践需要而进行的理论创新, 是习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分。

## 一、习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想形成的时代背景

### (一) 国际背景

一是当今世界的时代主题没有变, 但呈现出新的特征。当前, 国际形势日益复杂多变, 不确定

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.04.004

**作者简介:** 蒋成会, 中共重庆市委党校党史教研部讲师; 汪守军, 重庆社会主义学院多党合作历史研究室主任、教授。

**基金项目:** 中央社会主义学院统一战线高端智库项目“习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想研究”(ZK20180324)

**引用格式:** 蒋成会, 汪守军. 习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的形成背景和实践价值[J]. 统一战线学研究, 2020(4): 27-31.

因素大量增加,局部冲突时有发生,地区战争冲突不断,国际恐怖主义、宗教极端势力、民族分裂势力不断抬头,不断影响世界的安定和繁荣。即便如此,中国积极推动世界和平发展,在国际舞台上逐渐有“中国自信”的发言权。尽管世界局势风云变化,但时代主题没有变。正如习近平总书记所强调的,这个世界,和平、发展、合作、共赢成为时代潮流<sup>[2]</sup>。

二是伴随经济全球化的发展,世界各国日益成为利益共同体和命运共同体。全球化趋势下,各国发展环环相扣,可以说,想“要发展壮大,必须主动顺应经济全球化潮流”<sup>[3]</sup>。进入新时代,“逆全球化”思潮暗流涌动,国际金融危机的深层次矛盾仍未解决,世界经济复苏势头仍然脆弱。由于美国在大范围内挑起贸易摩擦,使自由贸易和经济全球化遭遇逆风。中国日益成为经济全球化的积极推动者、重要建设者和贡献者。

三是世界多极化趋势不断加强,国际政治不平衡依然存在。当前,世界多极化趋势愈加明显,并日益向纵深发展。这契合维护世界和平发展的深层需要,符合广大发展中国家的利益诉求,国际社会普遍期待这种发展。中国以实际行动推动世界向多极化深入发展,提出建立更加公平更加合理的国际政治经济新秩序的主张,积极推动共建“一带一路”。

四是南北问题更加突出,霸权主义以更欺骗、更隐秘的手段呈现出新的特征。在全球化的进程中,南北差距进一步拉大。一些西方国家打着“人权高于主权”的旗号,不断干涉他国内政,策动“颜色革命”,谋求地缘战略利益,造成个别国家和地区出现剧烈社会动荡。中亚地区的“颜色革命”和中东地区的“阿拉伯之春”运动,造成多国政权更迭,引发欧洲难民危机。与此同时,美国过度宣扬本国利益优先,长期对他国进行“长臂管辖”,频频退出国际条约,给全球治理带来危害。此外,传统安全威胁仍然存在,局部地区军备竞赛正在形成,恐怖主义成为世界治理难题,环境恶化、毒品走私、跨国犯罪等各国普遍关心的问题需要各国共同应对。

## (二) 国内背景

一是经济发展进入新常态。新时代,中国经济发展进入中高速增长阶段,处在尖锐复杂期、转型升级期、战略机遇期“三期叠加”的特殊时期,迫切需要推进供给侧结构性改革。中国继续推进“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局。作为中国特色社会主义事业领导核心的中国共产党必须发挥统一战线优势,团结一切可以团结的力量,共同应对中国经济发展面临的难题和挑战。

二是所有制形式更加多样、社会阶层更加多样、社会思想观念更加多样所带来的新问题。新时代统战工作面临“四个前所未有”新形势新任务的重大挑战<sup>[4]</sup>。随着新的社会阶层人士财富的增加、社会影响力的不断扩大,其维护利益的愿望和政治参与的诉求越来越强烈。鉴于其多在体制外,人数众多、涉及面广,需要加强对他们的团结引领,畅通其有序政治参与渠道,将其团结凝聚起来,发挥好其作为社会主义事业建设者的积极作用。

三是反分裂斗争形势严峻。“台独”势力操弄台湾地区民意,阻碍两岸和平发展,片面改变两岸关系现状,企图通过“亲美媚日”引入外部势力,加剧台海紧张局势。“港独”势力祸港乱港,挑战“一国两制”底线,严重影响香港繁荣稳定,损害香港同胞的切身利益和国家根本利益。“藏独”“疆独”分裂势力及其活动严重损害中国核心利益,危害中国边疆安全,对中国治边稳藏、依法治疆构成严重挑战。

## 二、习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想形成的实践基础

### （一）良好家风的熏陶

习近平出身于革命家庭，红色基因流淌在其血液中。他的父亲习仲勋，一生为党和人民事业呕心沥血，建立了不可磨灭的历史功勋，尤其是在改革开放后，为开创统一战线工作新局面作出了卓越贡献。李瑞环指出：“李维汉和习仲勋同志关于民族统战工作方面的讲话和著作，是我们当今民族统战工作的法宝。”习近平曾在给习仲勋的家书中写道：“我从父亲这里继承和吸取的高尚品质很多。”这其中就包括习仲勋对统一战线工作的思考和判断、实践。

### （二）知青期间形成的初步认知

1969年1月，习近平来到陕西省延川县文安驿公社梁家河大队插队落户当知青，从此开始了长达七年的知青生涯。在这期间，他带领党员群众结合当地实际办沼气、铁业社、代销点、缝纫社、磨坊，对发展经济、改善人民生活有了最初的认知。习近平认为：“凡事团结处理得好，工作就能做得比较好；如团结处理不好，凡事就做不好。”<sup>[5]</sup> 被选为梁家河大队党支部书记后，他认真做好说服人、团结人的工作。同时，通过反复研读马克思列宁主义经典著作，他对把马克思主义基本理论与中国具体实际相结合有了深刻体会。

### （三）在主政地方与担任中央政治局常委期间的实践探索

从1982年担任河北省正定县委副书记，到2007年担任上海市委书记，习近平经过了县、市、地区、省等不同区域、不同级别、不同岗位的丰富历练，为他自下而上地全方位了解中国国情提供了契机，为做好统一战线工作提供了实践探索。特别是在主政浙江期间，习近平提出“凡是为民造福的事就一定要千方百计办好，凡是损害广大群众利益的事就坚决不办”<sup>[6]</sup>。他强调民营经济是浙江活力之所在，并积极为民营经济加速发展创造良好的公平竞争环境。同时，他积极促进浙江与香港、澳门在经贸、科教等领域的交流，鼓励广大归侨侨眷和海外侨胞为浙江作贡献。此外，他不断推动完善多党合作和政治协商制度在浙江的实践发展，要求地方党委政府在作出决策前要及时征求民主党派、工商联的意见建议，发挥好民主党派和工商联在浙江经济社会发展中的地位和作用。除此之外，习近平还在民族工作、宗教工作等领域做出了新的探索，积累了丰富的经验。2007年习近平当选中央政治局常委，2008年当选国家副主席，2010年当选中央军委副主席。在担任中央政治局常委期间，习近平对统一战线工作进行了更加深入的思考。他在多个国际场合发表的重要讲话中都阐述了“共同体”理念对人类发展的重要性，其中涉及对共同价值相关构成要素的理论思考，体现出他对国际统战理论内核的思考。

### （四）党的十八大以来统筹全局所进行的理论创新

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视统战工作，着眼于国内国际两个大局，召开了中央统战工作会议等一系列相关重要会议，发表了一系列重要讲话，出台了《中国共产党统一战线工作条例（试行）》等一系列重要文件。其中许多有关统战工作的重要理论与实践成果被写入党的十九大报告。这是以习近平同志为核心的党中央对新时代统一战线重大问题进行的全方位战略思考，深刻回答了新时代需不需要统一战线、需要什么样的统一战线以及怎样巩固发展统一战线这三大问题，构成了习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的丰富内涵。

### 三、习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的时代价值

#### (一) 继承和发展了马克思主义统一战线理论

一是传承了马克思主义统一战线理论。习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想抓住了马克思主义统一战线理论的精髓，是结合党在新的历史阶段的统一战线实践的基础上形成的，是马克思主义统一战线理论在中国发展新阶段的表现。

二是丰富和发展了中国共产党统一战线理论。新时代，党肩负着“两个一百年”的奋斗目标和实现中华民族伟大复兴中国梦的历史重任，对进一步巩固发展统一战线提出了新的更高要求。以习近平同志为核心的党中央在运用统一战线理论指导统战工作的同时，推进党的统一战线理论进一步与新时代统战工作任务相结合，形成了习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想。

三是构成了习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的十八大后，习近平总书记就提出党要完成肩负的历史使命，必须巩固发展最广泛的爱国统一战线，由此确立了统一战线作为实现中华民族伟大复兴中国梦的重要法宝地位。面对“四大考验”和“四种危险”，习近平总书记不断谋篇布局，结合“四个全面”战略布局确立了统一战线在新时代的任务，着力为推动经济社会发展贡献智慧，为增进人民福祉作出贡献，为巩固党的执政基础和群众基础发挥作用，为坚持“一国两制”、实现祖国统一争取人心。

#### (二) 指导和推动了新时代统一战线工作的开展

一是提高了全党对统一战线工作重要性的认识。习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想向全党阐明了统一战线在新时代的重要法宝地位。《中国共产党统一战线工作条例(试行)》的施行，体现了统战工作的重要性及其在党的工作中的重要性，加强了中央对统战工作的领导和顶层设计，向全党提出了做好统战工作的要求，统一了全党对统一战线工作的思想认识。

二是推动了统一战线工作实践的发展。习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想把握新的历史条件下统一战线工作的规律特点，明确阐述了新的历史条件下加强和改进统一战线工作的基本思路和主要问题，深入阐述了当前和今后一个时期统一战线工作的机遇与挑战、方针与任务、规划与重点，为统一战线工作描绘了新蓝图。这一重要思想为统一战线各个领域的工作确立了目标、指明了路径，有力指导了当前统战工作实践的有效开展。

三是提升了中国共产党统一战线工作水平。习近平总书记指出：“统战工作还有一个重要特征，就是讲求很强的工作艺术。统战工作是党的特殊群众工作，要有特殊的方式方法。”在习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的指导下，统一战线工作的实践得到广泛开展，各领域统战工作得到了提升，党的统一战线工作面貌焕然一新。

#### (三) 为实现中华民族伟大复兴中国梦凝聚力量

一是坚定了中国特色社会主义的共同思想基础。中国特色社会主义道路是实现中国梦的必由之路。中国特色社会主义共同理想是中国历史发展的必然选择，是最广大人民根本利益和共同愿望的集中体现，是实现中华民族伟大复兴中国梦的强大动力，是我国文化软实力和中华文化国际影响力的重要内容。在习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想指导下，中国梦汇集的统战成员越众多，统战范围越广大，中国共产党就越能团结中华儿女在中国特色社会主义道路中前行，

中国特色社会主义认同的社会基础和群众基础就越坚实。

二是应对外部挑战的能力得到提升。当今时代，机遇与挑战并存，需要中国共产党拥有处理各种复杂局面的能力、应对各种挑战和风险的能力，这些都需要发挥统一战线优势。加强和改进统一战线工作，有利于团结一切可以团结的力量，有利于提升党处理各种复杂局面的能力，有利于党把握机遇、赢得挑战。

三是促进“一国两制”和祖国早日实现统一。习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想，为实现祖国和平统一提供了策略原则和理论思考。在这一重要思想指引下，有力打击和遏制了“台独”分裂势力及其活动，增加了遏制“台独”分裂势力及其活动的积极因素，形成了全体中华儿女共同致力于实现祖国完全统一的政治局面，为促进两岸关系和平发展提供了有力保障。这一重要思想有利于加强和改进港澳台统战工作，更好地坚持和发展“一国两制”、推进祖国统一大业，更有效地团结港澳台同胞和海外侨胞，增进海内外中华儿女的自豪感和归属感，凝聚全世界中华儿女的家国情怀。

#### 参考文献：

- [1] 马克思恩格斯全集：第3卷 [M] . 北京：人民出版社，1960：544.
- [2] 习近平. 顺应时代前进潮流 促进世界和平发展——在莫斯科国际关系学院的演讲（2013年3月23日，莫斯科） [N] . 中国青年报，2013-03-24（2）.
- [3] 习近平. 在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话（2016年1月18日） [N] . 人民日报，2016-05-10（2）.
- [4] 李昌禹. 全国统战部长会议在京召开 汪洋出席并讲话 [N] . 人民日报，2019-01-19（4）.
- [5] 习近平. 我的上山下乡经历 [J] . 学习博览，2010（12）：16-17.
- [6] 习近平. 之江新语 [M] . 杭州：浙江人民出版社，2007：33.

责任编辑：孙德魁

## 编前语：从国际案例比较看“台独”公投的非法性

一段时间以来，台湾地区某些势力肆意发起各类所谓“公投”，香港某些人也公然叫嚣所谓“公投”。中央坚决反对任何势力以任何方式包括以所谓“公投”的方式来进行“台独”分裂活动，或者为“台独”分裂活动打开方便之门。香港特别行政区是我国的一个地方行政区域，无权自行创制“公投”制度或发起所谓“公投”活动。在香港特别行政区进行任何形式的所谓“公投”均没有宪制性法律依据，是非法的，也是无效的。为从学理层次有力批驳台湾、香港地区有关势力所谓“公投”活动，《统一战线学研究》编辑部邀请中国人民大学国际关系学院王英津教授主持开辟“国际社会典型公投案例研究专题”。

第二次世界大战以后，借着民族自决的东风，世界分离运动蔚然兴盛。进入 21 世纪后，分离势力又开始搭乘直接民主的便车，将公投与分离主义结合，民主分离主义逐渐走上舞台中央。一时间，公投成为分离势力的“尖兵利器”，不断切割着世界各国本就在全球化冲击下不断收缩的主权。环顾全球，近些年就发生了包括克里米亚公投、苏格兰公投、加泰罗尼亚公投和库尔德公投在内的四起分离公投。与世界民主分离大潮遥相呼应，“台独”势力也高举所谓“自由民主”“住民自决”与“命运自决”的旗帜，故意混淆相关概念，错置历史上的领土变更公投案例，企图为“台独”分裂活动寻求理据。对此，大陆学界做过一些批驳，但缺乏理论纵深。无论是学术界还是实务界，都亟待从理论和实践两方面深度剖析世界范围内领土变更公投案例，并以此为切入口进一步透视“台独”公投的非法性。

王英津教授建构了一套全新的、从逻辑起点与西方主流理论分道扬镳的公投分类体系。本组稿件以此为基础分析框架。该框架以“民主”与“自决”作为公投分类的基点，在反对和防止分离势力假借民主性公投与自决性公投的旗号从事分离活动方面具有重大意义。其具体内容包括：（1）公投=自决性公投+民主性公投；（2）自决性公投=领土独立性公投+领土归属性公投；（3）民主性公投=全国民主性公投+地区民主性公投；（4）地区民主性公投=对内治理型公投+对外分离型公投；（5）对外分离型公投=协议式分离公投+单方面分离公投。

本组稿件涉及国外的北爱尔兰、克里米亚、巴斯克和直布罗陀四个领土变更公投案例。从发生时间看，既有历史上的经典案例，又有近年内讨论度极高的热点案例。从当事国的社会经济发展水平看，既有早发国家，也有后发国家。从公投类型来看，既有自决性公投，也有民主性公投。

本组稿件将从理论上阐释：为何国外某些地区可以举行分离性公投，而台湾地区 2 300 万人民不能发动“独立”公投；台湾问题和国外这些问题究竟有何不同。这既是大陆涉台研究界对“台独”公投的正面回应，也是从学理和法理高度对“台独”公投的“理据”所作的驳斥。该组稿件对我们汲取国际经验教训，推进“一国两制”香港实践以及设计“一国两制”台湾方案具有参考意义。

# 运用公投化解冲突的局限与启示： 北爱尔兰案例

王英津

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

**摘要:** 北爱尔兰问题是英国历届政府面临的棘手问题。英国政府为解决该问题进行过各种努力和尝试, 其间也发生过持续多年的军事冲突, 给各方带来了深重灾难。英国政府曾于 1973 年在北爱尔兰地区举行公民投票, 试图通过该方式化解冲突, 但效果不彰。后来英国政府借助政治协商, 并改变对北爱尔兰的治理思路, 实现由分治向共治转变, 依靠共治打造共同利益连结, 为解决问题找到了突破口, 并取得实质性进展。这个案例告诉我们, 公民投票未必是化解冲突的有效手段, 权力下放未必是解决分离主义的灵丹妙药。这些经验和教训对我国遏制和解决分离主义问题, 实现中央政府对民族自治区和特别行政区的有效治理, 具有重要启示意义。

**关键词:** 北爱尔兰; 公民投票, 政治协商; 分治; 共治

**中图分类号:** D756.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 04-0033-10

北爱尔兰问题由来已久, 是英国历史上长期存在的爱尔兰问题的延续, 也是西欧地区的一个典型民族问题。北爱尔兰问题几乎贯穿了英国的整个发展历程。第一次世界大战以来, 北爱尔兰问题成为历届英国政府最棘手的事务。它不仅是一个民族分属于两个国家的问题, 也是宗教冲突、民族矛盾和种族歧视相互交织的社会政治问题。长期以来, 该问题对英国和爱尔兰关系的发展, 对英国乃至西欧政局的稳定都至关重要。随着爱尔兰地区各派武装力量的停战, 北爱尔兰民族冲突的解决方案及其经验教训, 这些年来一直是国际社会广泛关注和研究的重要问题之一<sup>[1]</sup>。

## 一、北爱尔兰问题的由来及发展

北爱尔兰是指爱尔兰岛北部属于英国管辖的 6 个郡, 是英国四大组成部分 (英格兰、苏格兰、

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqiis.2020.04.005

**作者简介:** 王英津, 中国人民大学国际关系学院政治学系教授、博士研究生导师, 中国人民大学两岸关系研究中心主任。

**基金项目:** 中国人民大学国际关系学院研究基金项目“‘台独’公投对一中框架的挑战与应对研究”

**引用格式:** 王英津. 运用公投化解冲突的局限与启示: 北爱尔兰案例 [J]. 统一战线学研究, 2020 (4): 33-42.

威尔士和北爱尔兰)中面积最小、人口最少的一个,也是英国经济最落后和失业率最高的地区。北爱尔兰人口中的多数是英国移民后裔,他们信奉基督教新教;其余人口是爱尔兰岛土著后裔,信奉天主教。在北爱尔兰归属问题上,新教徒主张留在英国,天主教徒坚持回归爱尔兰<sup>[2]</sup>。所谓北爱尔兰问题主要是新教徒和天主教徒对北爱尔兰归属的争议以及由此引发的对立和冲突问题。

### (一) 北爱尔兰问题的历史背景

北爱尔兰问题的前身是爱尔兰问题,爱尔兰问题则可以回溯到12世纪。1169年,英王亨利二世率兵征服了由凯尔特建立的爱尔兰<sup>[3]</sup>。但在英国军事占领期间,爱尔兰人却完好地保留了自己的语言文化传统,特别是在16世纪天主教分裂出新教后,爱尔兰人是虔诚的天主教徒,英国移民后裔则改信新教。宗教信仰的不同使两个民族极为不和,互相把对方视为异教徒。1541年,英王亨利八世同时兼任爱尔兰国王,把英国国教传入爱尔兰。在这段时间里,大不列颠和爱尔兰一直处于分分合合的纠纷之中。1801年,英国议会颁布《爱尔兰合并法案》,组成大不列颠与爱尔兰联合王国,爱尔兰成为英国的第一块殖民地。随即英国向爱尔兰积极推行移民政策,大批英格兰、苏格兰居民移居爱尔兰北部并进行殖民掠夺,导致当地居民和移民之间的矛盾冲突不断。此后,爱尔兰人民反抗英国殖民统治、争取民族独立的斗争从未停止。

20世纪以来,爱尔兰要求独立的呼声日益强烈。1905年,爱尔兰天主教民族主义者组成新芬党,为爱尔兰最大政党,并与新教徒支持的联合党相互对立。由于英国人对爱尔兰人提出的独立诉求采取严厉镇压,爱尔兰人民对此大为反感,遂在1918年成立临时政府,宣布独立。1919年,爱尔兰共和军正式成立,主张经由武装暗杀方式争取独立,与英国展开了激烈的游击战。同年,英国议会通过爱尔兰自治法的修正案,宣布在整个爱尔兰地区实行区域自治,南部主张爱尔兰独立的政党对此表示坚决反对。1921年,英国与爱尔兰双方达成妥协并于12月6日签订条约,允许爱尔兰南部26郡成立“爱尔兰自由邦”,享有完全自治和自决权,爱尔兰北部6郡则设置隶属英国管辖的自治政府,不属于爱尔兰自由邦,从此这6个郡就被称为“北爱尔兰”<sup>[4]</sup>。英国国名也由“大不列颠及爱尔兰联合王国”改为“大不列颠及北爱尔兰联合王国”。至此,爱尔兰岛南北分裂局面正式形成,爱尔兰问题也演变成了北爱尔兰问题。然而,北爱尔兰留在英国是与爱尔兰大多数人的意愿相违背的,英国对爱尔兰的分割政策也引起爱尔兰人民强烈不满。爱尔兰历届政府都要求英国归还北爱尔兰,以实现爱尔兰的南北统一。英国政府和爱尔兰政府曾就北爱尔兰问题举行多次会谈,北爱尔兰自治政府提出和平统一的诉求,但英国政府不予理睬<sup>[2] 43</sup>。于是,爱尔兰共和军将武装斗争实现南北爱尔兰统一作为行动目标,一场为北爱尔兰而战的斗争就此拉开序幕。

1937年,爱尔兰自由邦宣布建立共和国。二战后,北爱尔兰内部新教徒与天主教徒的冲突愈演愈烈,最终酿成了政府也无力有效控制动荡的局面。直到1949年4月18日,爱尔兰共和国才得到英国承认。但是英国拒绝归还北方6郡,使北爱尔兰问题凸显。从1968年起,主张北爱尔兰脱离英国的天主教徒与愿意继续留在英国的新教徒,以及英国政府之间的暴力冲突不断升级,一度严重影响地区稳定发展。1969年8月,英国军队进驻北爱尔兰维持秩序。20世纪90年代中期以后,随着北爱尔兰和谈的展开和北爱尔兰新芬党等激进组织重返当地政坛,局势有所好转。

### (二) 北爱尔兰问题的解决进程

长期的暴乱与冲突给英国和爱尔兰带来了巨大财政负担、人力消耗以及国际形象损害,不仅使

北爱尔兰问题成为困扰英国、爱尔兰以及两大教派的棘手问题，而且使深受其害的北爱尔兰对立两派的居民难以承受。英国政府在直接介入北爱尔兰事务后，开始探索和平解决这一问题的历史进程。

1. 1993年的《唐宁街宣言》和1995年的联合框架文件。20世纪90年代，随着冷战的结束和两极世界格局的终结，国际形势总体趋于缓和。在这一背景下，北爱尔兰向和平迈进的步伐迅速加快。1993年12月，英、爱两国政府首脑签署了关于北爱尔兰问题的“联合宣言”，双方同意通过协议与合作的方式结束爱尔兰南北分裂的局面。爱尔兰政府同意修改其宪法中有关北爱尔兰领土问题的条款，但表示应将其作为整个政治解决的一部分。12月15日，英国和爱尔兰共同签署了一项具有历史意义的《唐宁街宣言》。该宣言标志着和平解决北爱尔兰问题历史进程的正式启动<sup>[2] 44</sup>。1995年2月22日，英、爱两国政府宣布达成“新框架协议”，其内容包括建立一个北爱尔兰议会，拥有有限行政和立法权；两国承诺修改关于北爱尔兰地位的法律；根据北爱尔兰多数人意愿决定北爱尔兰的地位；建立跨边界机构，由两国政府授予其咨询、协调和行政权力等。但是，天主教共和派人士认为英国保守党偏袒亲英的新教派联合派。新芬党和爱尔兰共和军对英国保守党的这种做法不满，制造了1996年2月9日的伦敦大爆炸事件，打破了停火17个月的宁静局面。

2. 1998年的《复活节停火协议》。1997年5月，托尼·布莱尔领导的工党在大选中获胜并上台执政。布莱尔政府将解决北爱尔兰问题作为首要任务之一，在推动和平进程上采取更加积极务实的政策。布莱尔政府对爱尔兰共和军与新芬党采取软硬兼施的策略：在对新芬党参加谈判的条件作出让步的同时，警告共和军要新芬党参加谈判就必须停火。1997年9月9日，新芬党签署了由美国参议员乔治·米切尔起草的《米切尔原则》，答应通过和平的手段实现政治目标。因北爱尔兰统一党等联合派势力指望布莱尔政府反映他们的利益和愿望，工党政府在同新教徒联合派打交道时处于较有利的地位，布莱尔比其前任在处理北爱尔兰问题上的回旋空间更大、态度更坚决。此外，布莱尔政府还与美国保持了密切联系与政策协调，以借助美国力量来推动解决北爱尔兰问题的和平进程。

1998年4月10日，英、爱双方在北爱尔兰和谈主席乔治·米切尔的主持下达成了有关北爱尔兰政治前途的《复活节停火协议》。该协议为结束多年来的北爱尔兰教派冲突和暴力事件提供了保障，使北爱尔兰的历史掀开了新的一页。《复活节停火协议》在均衡原则的基础上，充分兼顾了北爱尔兰各方利益，得到了多数民众支持。6月25日，北爱尔兰地方议会选举举行，支持和平协议的政党候选人赢得了75%以上的席位。这是北爱尔兰走向真正和平稳定的又一重要步骤，预示着北爱尔兰历史上一个新时期的到来。北爱尔兰地方议会选举巩固了公民投票（以下简称“公投”）的成果，为今后北爱尔兰地方政府的组阁及其正常运作奠定了良好基础。1999年12月2日，英国国会下议院通过《北爱尔兰权力移交法案》，由新教徒和天主教徒共同分享权力的地方联合政府开始运作，结束了英国对北爱尔兰长达27年的直接管治。根据该法案，北爱尔兰大多数地方事务将由北爱尔兰新教派和天主教派组成联合政府接管。英国政府称该法案标志着英国对北爱尔兰长达四分之一世纪直接管治的结束。当日，爱尔兰议会通过修改宪法正式取消了有关要求北爱尔兰领土主权的条款<sup>[5]</sup>。

2000年1月31日，负责监督解除北爱尔兰准军事组织武装的国际中立机构主席德沙兰分别向英国和爱尔兰政府提交了一份关于爱尔兰共和军缴械情况的评估报告，声称爱尔兰共和军并没有开始缴械。该报告引发北爱尔兰冲突各方在解除准军事组织武装问题上的又一次激烈争执，使北爱尔兰和平进程面临新挑战。2月11日，英国政府宣布恢复对北爱尔兰的直接管治，成立仅72天的北爱尔兰

兰地方政府暂停运作。爱尔兰共和军随后宣布退出缴械谈判，北爱尔兰和平进程再度出现危机。5月30日，英国政府重新允许北爱尔兰地方自治政府行使权力<sup>[6]</sup>。2004年12月8日，英国、爱尔兰政府以及北爱尔兰对立教派主要政党为打破北爱尔兰和谈僵局进行的新一轮努力宣告失败。2005年2月2日，爱尔兰共和军发表声明，收回了全面缴械的承诺。但7月28日，爱尔兰共和军又发表声明，宣布即日起放弃武装斗争，不再从事任何非和平活动。9月26日，负责监督爱尔兰共和军解除武装工作的国际独立委员会宣布，爱尔兰共和军已完全解除武装。

2006年，北爱尔兰两大政党民主统一党与新芬党开始对话，双方同意在相互妥协的基础上，依照《复活节停火协议》的权力分享精神建立北爱尔兰地方政府，以实现北爱尔兰的权力转移，这被认为是北爱尔兰和平进程中另一个具有里程碑意义的事件<sup>[7]</sup>。经过艰苦谈判，两大政党于2007年3月26日达成权力共享协议。5月8日，新的北爱尔兰地方联合政府再次成立，北爱尔兰和平进程取得新进展。但是，北爱尔兰境内针对英军和警察的袭击事件并未停止，仍时有发生<sup>[6] 239-240</sup>。英国政府启动北爱尔兰和平进程以后，虽然取得了历史性突破，让人们看到了和平解决北爱尔兰问题的曙光。但在总体上，北爱尔兰和平进程仍不容乐观，因为许多深层次问题并未得到彻底解决。

## 二、通过公投化解冲突的尝试

### （一）公投的背景、过程及结果

第二次世界大战后，英国政府面对北爱尔兰问题颇感头痛，鉴于北爱尔兰新教徒不愿接受爱尔兰的统治，因此决定实行分割治理（为了更精确地根据民族或种族来划分政治疆界的政治再组合）。然而，分割治理不仅未能真正解决问题，反而激化了既有矛盾。尽管人口占少数的北爱尔兰天主教徒执意要并入爱尔兰自由邦，但在投票人数上并不占优势。作为报复，北爱尔兰的新教徒便对天主教徒实行多数独裁统治。然而，在爱尔兰自由邦，新教徒人口虽只占约十分之一，却受到较好对待。两相对比，差异悬殊，这更增加了北爱尔兰天主教徒的不满。

1949年，英国政府通过“爱尔兰法案”承认爱尔兰共和国。此特别条款主要侧重于明定北爱尔兰必须在北爱尔兰斯托蒙特地方议会一致表决下才能决定是否脱离英国。然而，1972年，北爱尔兰地方议会正处于休会状态，因而时任英国首相爱德华·希思决议另寻其他途径，以解决北爱尔兰的地位问题。1973年，北爱尔兰地区针对其归属问题而举办的公投随即登场<sup>[8]</sup>。1973年3月8日举行的北爱尔兰公投设计了两个问题：“你想让北爱尔兰地区仍属于英国的一部分吗？”“你想让北爱尔兰加入已脱离英国的爱尔兰共和国吗？”

支持归属投票议案者认为，北爱尔兰归属议题不应归类为政治问题。倘若此议题能藉由公投加以解决，则北爱尔兰地区的政党将可脱离教派政争的泥沼，且可转化为仿效英国本土的政党运作。爱尔兰民族党认为，此次公投结果是1920年到1921年相关决策者的既定权谋。同时，正当英国与爱尔兰共和国谈判爱尔兰疆界重划之际，北爱尔兰内是由主张留在英国的新教徒主导统治的。共和党则认为，此次公投只是保守党政府为宣示北爱尔兰法律地位的一种权宜手法。因为早在20世纪20年代英国政府与爱尔兰自由邦早已就北爱尔兰归属问题达成过协商共识，故无须再通过公投来寻求北爱尔兰的民意。同时，解决北爱尔兰问题的方式不应是呈现新教徒多数分布在此区的事实，而是研讨如何促进新教族群与天主教族群的关系改善，故他们认为这次公投没有多大意义，呼吁支持者

杯葛这次公投<sup>[8] 47</sup>。投票结果显示，赞成仍留英国的有 591 820 票，赞成加入爱尔兰共和国的有 6 463 票。从投票率来看，此次投票率达 58.6%。在有效票中，98.9%的民众支持北爱尔兰继续留在英国。从参与投票者身份看，87%的新教徒参加了投票，只有不到 2%的天主教徒参加了投票<sup>[8] 47-48</sup>。这次公投达到了相关决策者的目的，确立了北爱尔兰在英国的地位，并对外界做了一次有效的宣传活动，使国际社会深信北爱尔兰继续成为英国的一部分完全出于自愿。时任首相希思承诺，未来在北爱尔兰地方议会休会期间，将会设立公投机制且每十年定期举行公投。可是，此次公投并没有解决北爱尔兰内部的根本问题。在此情形下，1983 年并没有如期举行类似的归属性公投，之后公投很少被提及了<sup>[8] 48</sup>。

## （二）公投评析

此次公投系由英国政府主动发起，并在投票前后得到英国议会支持，是一场合法的协议式分离公投，这与非法的、单方面的分离性公投存在本质区别。这里有三个更深层次的问题值得探讨：第一，此次公投属于民主性公投还是自决性公投；第二，北爱尔兰公投与 2014 年举行的苏格兰公投有何不同；第三，公投是否是解决分离或领土归属问题的有效途径。下面就以上三个问题展开分析。

1. 北爱尔兰公投的类型与性质。这一问题的实质是界定清楚北爱尔兰公投是自决性公投抑或民主性公投的问题，剖析这一问题的关键在于厘清作为公投发生地的北爱尔兰究竟是英国的殖民地抑或英国的组成部分。若当时的北爱尔兰是英国的殖民地，公投就是自决性公投；若北爱尔兰是英国的组成部分，那么公投就属于民主性公投。

那么，1973 年公投时的北爱尔兰究竟是英国的殖民地还是英国的组成部分呢？从历史上看，英国确实对爱尔兰及北爱尔兰存在过殖民统治史实。但是，爱尔兰在 1922 年成立自由邦，便意味着其摆脱了英国的殖民统治。独立战争后，英国与爱尔兰签订了协议，承认爱尔兰独立，但北爱尔兰选择继续留在英国。1972 年以后，英国终止了北爱尔兰的史都蒙体制（1921—1972 年），对北爱尔兰实行直接统治，由北爱尔兰事务大臣亲自主管北爱尔兰的政治、宪政与治安问题，同时负有寻求解决北爱尔兰问题的重任。1973 年时，北爱尔兰已是英国的一部分，而不是英国的殖民地，不再存在行使自决权的问题了。这是因为：1922 年，爱尔兰自由邦的成立以及北部 6 郡续留英国，意味着南部 26 郡和北部 6 郡已经共同行使了自决权。当时，北爱尔兰的新教徒主张继续留在英国，就是其自决意志的表达，并非只有独立建国才是行使自决权的选项。至此，北爱尔兰的自决权已经行使完毕，不可再行使自决权了，除非英国对北爱尔兰实行了非人道的种族灭绝政策。从理论上说，此时北爱尔兰的天主教徒也许可以行使救济性分离权。历史事实表明，北爱尔兰留在英国后，英国并未对其实施歧视性政策<sup>[3] 59</sup>。1972 年英国政府直接统治北爱尔兰之后，也没有实行歧视性政策。至于 1972 年之后北爱尔兰自治权及其政府被取消，这不是歧视性政策的结果，而是出于政治和社会治理的考虑。2007 年 5 月 8 日，民主统一党和新芬党达成协议后，由四党组成的联合政府宣誓就职，这意味着北爱尔兰正式恢复分权自治政府。所以，北爱尔兰公投既不存在行使民族自决权的问题，也不存在行使所谓救济性分离权的问题。从性质上说，北爱尔兰公投应为民主性公投。

之所以在此澄清这一问题，是因为很多学者将北爱尔兰公投看作自决公投。这一方面是因为很多学者将自决与分离、民主等范畴混为一谈；另一方面是因为在历史上爱尔兰、北爱尔兰与英国的关系甚为复杂，很长一段时间内存在英国对爱尔兰（包括北爱尔兰）的殖民统治行为。但是，英国

在历史上对爱尔兰、北爱尔兰有殖民行为，并不表明1973年公投时的北爱尔兰仍是英国殖民地。这要注意区分“被殖民统治史实”与“殖民地”两个不同概念，不能因存在过被殖民统治的历史就将该地区永久界定为殖民地。这种观点看似存在一定程度的合理性，但其实容易导致将殖民地意涵扩大化，进而将作为去殖民化重要手段的自决加以泛化甚至滥用。

一般认为，跟自决挂钩的殖民地是近代西方资本主义国家进行领土扩张的产物。从时间上说，不能无限地向前延展，只能追溯到近代西方国家最早占领殖民地的15世纪。在资本主义社会之前的领土扩张行为，虽然也是殖民扩张行为，但其所占领的领土通常不是国际法意义上跟自决相挂钩的殖民地。借着历史上存在被殖民遭遇，而将殖民地意涵扩大化的做法非常有害。笔者认为，当初国家建构的方式不论是吞并、合并抑或其他，只要在历史上组成了国家，那么其疆域内的地区就是这个国家的合法组成部分；倘若该部分人民要脱离原来国家，就不能打着行使自决权的旗号。

2. 运用公投解决分离问题的局限。在北爱尔兰，与英国有历史渊源的新教徒不仅占人口多数，而且占据政治经济优势，而主张加入爱尔兰的天主教徒处于相对劣势。新教徒与天主教徒的政治经济力量和人口数量对比决定了公投结果必定是北爱尔兰继续留在英国，因此英国中央政府不担心公投会出现意外结果，其发动公投在很大程度上就是为了证明英国中央政府的开明、民主和包容。况且，两大教派族群之间的矛盾也为英国中央政府所利用，以新教徒族群来牵制天主教族群，任凭天主教徒如何折腾，最后的公投结果仍是继续留在英国。对此，天主教族群并不服输，转而采取军事、暴力、恐怖等其他手段来抗争，这使本来就积怨很深的双方更加面红耳赤。

北爱尔兰的天主教徒长期处于少数者地位，加之英国中央政府对新教徒族群的偏袒、信赖和依靠，天主教徒感到自己遭到了英国中央政府和天主教族群的联合压制，心中不满情绪日益积聚。在这种情况下，运用公投化解民族冲突的功效非常有限。在北爱尔兰这样一个撕裂的社会里，新教徒与天主教徒作为北爱尔兰的两大对抗阵营，他们之间的矛盾很难调和，企图通过公投来解决矛盾其实是一种幻想。族群对抗状态下，任何一个族群的民众，在投票时往往不是以整个爱尔兰人民的利益为考量，而是常常出于政治斗争的需要。这就是对对方阵营提出的方案或建议，不论利弊或是非，一概予以反对。人数占优势的一方容易借多数民意来压制少数者，导致多数暴力。这也很容易将失败方逼到墙角，使他们走向暴力。这就违背了公投作为实现人民民主手段的原本意义，不但容易导致民粹主义，而且容易将公投变成政治斗争的工具。

3. 北爱尔兰公投与苏格兰公投之比较。1973年的北爱尔兰公投与2014年的苏格兰公投，均为英国境内发生的民主性公投，均具有合法性，皆对英国的社会和政治生活产生了重要影响。但是，比较起来，两者存在着重大不同。概括起来，两者的不同具体如下：

其一，所处政治生态环境不同。长期以来，北爱尔兰社会一直处于撕裂状态，存在两大对抗阵营的政治对立，并时有军事冲突和暴力恐怖事件发生，社会动荡不安，严重影响正常社会秩序。苏格兰则不同，尽管其境内存在利益冲突的政治派别或不同政党，但属于民主政治体制下的常态性分歧。即使有街头冲突事件，也是偶尔发生。

其二，解决问题的效果不同。北爱尔兰公投后，作为少数派的天主教徒并不认同公投结果，他们甚至认为此次公投没有任何意义，故只有不到2%的天主教徒参与投票。这样的公投不仅无助于化解双方矛盾，反而激化了矛盾。相较之下，苏格兰民众比较认同其公投结果，虽然事后也有民众走

上街头表达分离诉求，但那仅是民主社会里的正常言论自由而已。苏格兰公投对缓解苏格兰与英国政府的紧张关系、释放其分离主义情绪，产生了一定积极效果。

其三，解决问题的复杂程度不同。北爱尔兰公投要解决的问题是跨界民族问题，不仅涉及北爱尔兰与英国的关系，且涉及北爱尔兰与爱尔兰、英国与爱尔兰的关系问题。这些问题的解决更复杂、棘手。苏格兰公投要解决的问题则相对简单，只涉及苏格兰与“联合王国”（主要是英国中央政府）的关系，基本不涉及外国因素，即便涉及欧盟因素，也是不同性质、不同层次的另一个问题。

其四，公投的发动主体不同。北爱尔兰公投由英国中央政府主动发动，是自上而下的。苏格兰公投由苏格兰率先启动，后经英国议会和中央政府批准而展开，是自下而上的。英国中央政府在苏格兰公投中扮演的角色具有一定被动性，但其在苏格兰公投中的自由主义底色较为明显。

### 三、案例反思与理论延伸讨论

#### （一）权力下放能解决分离主义吗？

权力下放是1997年以来英国政府进行的宪政改革的重大措施之一。作为应对分离主义的主要措施，英国政府对权力下放抱有政治期待，希望通过权力下放来满足地方的自治诉求，从而抑制分离主义运动，巩固英国这一“联合王国”的主权统一和领土完整。但事与愿违，这一目的并未达到。英国是一个由多民族联合而成的国家，这一过程虽由最强大的英格兰主导，但北爱尔兰内的天主教族群对爱尔兰保留有较强的民族认同，而缺乏对英国的国家认同。随着英国国力的衰弱，这些弱国家认同的负面作用不断显现。权力下放后，北爱尔兰对英国的认同度并未显著提高。尽管各地方权力机关形式上仍需服从中央权力机关，但民意发展和选举考量使中央权力机关的决策者不愿轻易逆转或叫停权力下放，反而不断加大权力下放的幅度以争取选民支持。竞争性选举则导致主要政党过于注重短期选举利益，把进一步下放权力当作竞选筹码，忽视国家政治发展的长远利益和根本利益。

需要指出的是，权力下放仅是导致英国国家统一弱化的原因之一，并非根本原因。其根本原因在于英国综合国力的相对衰落、历史问题的争议以及各方围绕现实利益的博弈等因素造成的国内民族主义兴起。一般认为，权力下放可延缓地方实体的分离诉求，不仅提供给非主体民族大量的权力和资源使其追求更美好的生活，而且赋予地方政治精英权力、声望和利益。但是，下放权力不一定是解决民族问题的最佳方案，因为权力下放使非主体民族在意识形态上减少了对国家的认同感，产生了离心力。因此，过度下放权力不但不能有效遏制分离主义，反而有可能引发分离主义<sup>[9]</sup>。

#### （二）英国的非均衡下放权力有助于化解冲突吗？

通常而言，单一制国家内虽然会有许多历史、文化、经济特征十分明显的社群，但往往基于对全体公民、各个地区一视同仁的追求，并不会单独照顾这类社群的需求。实施权力下放之前的英国就是这类国家。西方单一制多民族国家的出现源于各国在基本宪制框架允许的范围内，创立了若干代表少数民族利益的地方自治实体。这些实体根据民主原则和选举制度反映作为该辖区多数居民的地方少数民族的政治诉求。在这个意义上，这些新型国家既是单一制国家又是多民族国家。但这一制度安排从一开始就蕴含矛盾：地方少数民族的政治诉求可能随时突破单一制的囿限，单一制国家的中央政府也有随时取消地方自治实体的法理依据。事实上，英国曾赋予北爱尔兰自治权，后又几经反复，这正是上述紧张关系的确证。在此背景下，把单一制的基本宪制框架和多民族的地方自治

实体拧成一体绝非易事<sup>[10]</sup>。需要指出的是,尽管英国赋予地方自治实体相当大的权力,但中央政府单方面改变地方自治实体法律状态的能力没有改变,其单一制性质没有因此而改变。

在英国,各地方自治实体的结构及权限并不完全相同。譬如,北爱尔兰是法定的“联合政府”框架,保证亲中央政府的社群与亲爱尔兰或追求分离的社群在政府中有较平衡的代表。威尔士长期以来只有行政领域的自治权限,不能制定法律。这一现象直到近些年才有所变化。可见,英国央地关系改革中的权力下放是一种不对称的权力下放,不同地区享有的权力大小不同。这种制度针对不同地方自治实体采取不同的治理安排,固然针对性和灵活性较强,但也容易造成各地区之间的不平等,甚至导致地区差异越来越大。很显然,这与加拿大联邦制下诸省权力平等的制度安排形成了鲜明对比。那么,这种制度安排是否有违成员单位的权利平等原则?其他成员单位是否会因享有的权利不平等而心存不满,进而与中央政府产生新矛盾?对英国这种非均衡的地方分权(或授权),该如何评价?其究竟有助抑或无助于国家治理?这些问题都有待于通过比较政治研究后作出新的结论。

### (三) 政治协商与公投:何者更有助于解决问题?

倘若不是单从公投视角,而是从整个北爱尔兰问题的演变及解决思路来考察,不难发现,北爱尔兰问题的暂时解决并非依靠公投,而是政治协商。1973年北爱尔兰公投之前,英国政府在处理北爱尔兰问题上长期表现拙劣,使双方矛盾一直不能得到有效解决。1921年后的50多年时间里,北爱尔兰的两大教派之间常常发生大规模暴力冲突,爱尔兰共和军开展了一系列针对新教徒及英国政府的恐怖活动,导致北爱尔兰局势一度失控。为寻求政治解决办法,1973年英国政府在北爱尔兰举办了一场公投,让北爱尔兰人民来决定自己的未来地位。但令人遗憾的是,尽管民众最终选择了继续留在英国,但族群冲突以及由此带来的危机远未结束。从1980年1月起,为使北爱尔兰各方放弃暴力,英国政府积极推动协商谈判。同时,英国政府逐步认识到,不论是出于解决北爱尔兰问题的需要,还是出于本土以及北爱尔兰安全的需要,在处理棘手的北爱尔兰民族冲突时,寻求爱尔兰共和国的合作,已变得非常必要。

此后,英国与爱尔兰两国政府围绕北爱尔兰问题进行过多次协商。1981年英、爱两国政府首脑会晤,决定建立英、爱政府间理事会以解决分歧和纠纷,最终双方商定按比例代表制原则举行北爱尔兰政府选举,使中断13年的北爱尔兰政府得以重建。1985年11月,英、爱两国签署了关于北爱尔兰问题的决议,为政治解决北爱民族冲突提出了具体方案,双方就北爱尔兰的政治走向达成了初步共识。然而,北爱尔兰对立的两大教派对该协议均持反对态度,致使由撒切尔夫人启动的和平进程陷入停滞。1993年,时任首相约翰·梅杰启动新的和平谈判机制,邀请北爱尔兰两派主要政党参加英、爱两国解决北爱尔兰问题的和平谈判。同年12月,英、爱两国发表《唐宁街宣言》<sup>[6] 237</sup>。1998年4月10日,英国、爱尔兰政府以及北爱尔兰两派主要八个政党参加了关于解决北爱尔兰冲突的谈判。有关冲突各方通过努力,达成了一项旨在结束长达30年流血冲突的和平协议。在解决爱尔兰共和军解除武装的谈判中,爱尔兰共和军与英国政府经过漫长的政治谈判,于1999年9月达成了协议。

以上谈判过程表明,在解决北爱尔兰问题的过程中,政治协商发挥了关键作用。相反,公投并未发挥多大作用。1973年,北爱尔兰公投后,冲突继续加剧。爱尔兰共和军在英国的恐怖活动于20世纪90年代达到顶峰。1998年5月22日,北爱尔兰和爱尔兰共和国分别以71%和94.4%的公投结果通过了北爱尔兰和平协议。这无非是对协商谈判成果的确认,和平协议本身并非公投带来的。

由此可见，政治协商在解决地区或民族冲突中的重要性是毋庸置疑的，但这里涉及的两个问题需要进一步讨论。其一，参与协商的主体。英国政府、爱尔兰政府、北爱尔兰政府及北爱尔兰的主要政党，均参与了北爱尔兰和平协议的谈判。英国在推进北爱尔兰的和平进程中，认识到让爱尔兰参与其中的重要性和必要性。这是否会将问题复杂化、国际化？对此，英国政府的做法是，承认爱尔兰政府对北爱尔兰事务具有利益相关性，故邀请其参加，但爱尔兰必须承认英国对北爱尔兰的主权。当然，北爱尔兰多边协商模式的出现有其复杂的民族因素和国际因素，有值得肯定的地方，但不能照搬。其二，政治妥协问题。《复活节停火协议》其实是冲突各方相互妥协的方案，体现了权力共享的精神。政治协商谈判本身就意味政治妥协。没有妥协的协商谈判，就不是真正的协商谈判，是无法达成协商结果的谈判。问题是政治妥协的底线在哪里，即对妥协“度”的把握至关重要。逾越了政治底线，则丧失了协商原则；但倘若妥协、让步得不够，则无法有效化解矛盾。因此，究竟该如何把握妥协、让步的“度”，是政治协商和谈判中的一个核心问题。

#### 四、经验与启示：从“分治”到“共治”

“存异并立”的自治模式一度是其他国家解决地区差别或民族差异的重要手段，也是处理种族纠纷和文化冲突的通行做法，其特点是通过彼此隔离，实现“井水不犯河水”。但是，隔离未必能完全解决问题，很可能导致“内部自治诉求”向“外部分离诉求”的转化。英国政府在经过认真的探索之后，开始推行由“存异并立”模式向“求同共享”模式的转变，即争执不下的双方最终统一到某种互相理解和各自接受的制度之下。其宗旨是实现“从社会的争夺到社会的共有”、从分离到合作。其主要内容是通过“同意的原则”“社群交叉共识”、对少数派权利的保护措施等制度安排，促成不同族群在对等的条件下共同参与决策，从而实现“共享权力”的目标<sup>[11]</sup>。这种从分离到共有的解决方案也有缺陷。提出分离和独立诉求的往往是少数者，自治的实质在于如何适当调整多数派与少数派的关系，维持两者在政治交涉中地位、机会以及资源动员能力方面的对等性，以防止对少数族群的投票力进行稀释<sup>[12]</sup>。英国处理北爱尔兰的“求同共享”模式及其经验具有某种借鉴意义。“求同共享”模式的导向是各族群、各政治力量融入和共存于政治共同体中。

民族区域自治制度是我国这一统一多民族国家处理国家与少数民族关系的一项基本政治制度。少数民族群体通过自治途径管理自己的内部事务，发展本民族的语言、文化、教育等事业。坚持和完善民族区域自治制度，要着力增强各民族对国家共同体的忠诚即向心力，杜绝族别身份可能导致的离心力。加强各民族交往交流交融，铸牢中华民族共同体意识，以国家为行为主体的外交、体育、会展等也在形塑国家的心理边界方面起着非常重要的作用。民族区域自治发生于国家范围内，不能割裂少数族群与国族、民族自治区与国家的关系，不能把以少数族群为主体的区域治理肆意扩大为国家层次治理。我国在实施民族区域自治制度时，要富有高瞻远瞩的战略眼光，适时地铺设一些由自治向共治发展和转化的政策轨道，以加强中华民族共同体建设与中华人民共和国国家建设。

我国的“一国两制”实践乃至未来的两岸统一大业也要着力加强共同体建设。自香港回归以来，由于有关反对势力对“一国两制”进行走样、变形的建构，肆意强化香港居民的自我意识和主体意识。在内外反对势力的操弄下，这种观念一旦遇到对中央的不满情绪，就很容易转化为分离意识。这正是近些年香港出现“港独”的重要原因之一。在“一国两制”下，“存异”是必要的，但不能

永久性地停留在“存异”这一层面，更好的做法应该是在“存异”的基础上积极地“求同”，积极培育和扩大对国家、对中华民族的“共同”。这是中央政府今后需要解决的重大课题。就台湾而言，尽管两岸尚未统一，但未来统一后也必然面临严峻的认同整合挑战。香港的教训昭示我们，今后处理两岸关系时应积极推动两岸融合发展，消弭分离意识。与香港不同的是，两岸融合发展进程不是等到两岸统一后再推动，而要在统一之前就启动，要让台湾民众尤其年轻人参与大陆的经济社会建设中来，将自己的命运与大陆的发展连结起来，形成两岸命运共同体。

此外，我国香港特区、台湾地区与北爱尔兰一样都存在两大阵营对抗的社会撕裂问题。香港存在建制派阵营与反对派阵营的对抗，台湾存在泛蓝阵营与泛绿阵营的对抗，北爱尔兰存在新教族群与天主教族群的对抗。就北爱尔兰问题而言，其既是北爱尔兰内部两个对抗族群之间的问题，也是北爱尔兰的天主教徒与英国中央政府之间的对抗问题。这种情况下，北爱尔兰内部的矛盾很容易转化为北爱尔兰的天主教徒与英国中央政府的矛盾。可见，解决自治实体的社会撕裂问题是英国中央政府对其实施有效治理的前提。我们应注重解决香港和台湾社会内部的社会撕裂问题，防止其转化为地方与中央的政治矛盾乃至主权争端。为达到以上目标，今后不仅要注重在香港和台湾社会内部实现由分治到共治的转变，而且要在大陆与台湾、内地与香港之间实现由分治走向共治的转变。我国要坚持和完善民族区域自治制度、“一国两制”制度体系，进一步完善中央与民族自治区、特别行政区关系的模式，实现我国民族自治区和其他省级行政区、特别行政区与内地、未来的台湾特别行政区与大陆的共同繁荣，防范分治走向分离，推动局部认同向国家认同转化。

#### 参考文献：

- [1] 葛公尚. 二十世纪世界民族问题报告 [M]. 北京：民族出版社，2005：320.
- [2] 刘泓. 当代国外民族分离主义与反分裂研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2016：3.
- [3] 洪泉湖. 当代族群关系 [M]. 台北：台湾商鼎数位出版有效公司，2011：57.
- [4] 艾德蒙柯蒂斯. 爱尔兰史：下 [M]. 江苏师范学院翻译组，译. 南京：江苏人民出版社，1978：774.
- [5] 金炳镐. 跨界民族与民族问题 [M]. 北京：中央民族大学出版社，2010：73-74.
- [6] 陈云林. 当代国家统一与分裂问题研究 [M]. 北京：九州出版社，2009：235.
- [7] Anonymous. Northern Ireland Powder-Sharing Talks [M]. Country Monitor, 2006: 8.
- [8] 巴特勒，兰尼. 公民投票的实践与理论 [M]. 吴宜容，译. 台北：台湾韦伯文化事业出版社，2002：46.
- [9] 张国清，王子谦. 充满温情的杀手：苏格兰分离主义评析 [J]. 云南大学学报（社会科学版），2017（3）：94-102.
- [10] 屠凯. 西方单一制多民族国家的未来——进入 21 世纪的英国和西班牙 [J]. 清华法学，2015（4）：141-153.
- [11] Cf. S. Farren and B. Mulvihill. Beyond Self-Determination Towards Co-Determination in Ireland [J]. Etudes Irlandaises, 1996（1）：26.
- [12] 季卫东. 宪政新论——全球化时代的法与社会变迁：第 2 版 [M]. 北京：北京大学出版社，2005：397-398.

责任编辑：孙德魁

# 试析分离性公民投票的特例：克里米亚案例

常朝阳

(陕西学前师范学院 马克思主义学院, 陕西 西安 710100)

**摘要：**克里米亚公投并非法律效力不高，也非法律效力受质疑，而是根本不具有法律效力。克里米亚公投表面是以独立为目的的自决性公投，实为以分离为目的的民主性公投。国际法院关于科索沃“独立”的法律意见并不能成为克里米亚公投具有法律效力的依据。克里米亚公投给其他具有相同或相似问题的国家在如何维护国家统一等方面带来诸多思考。非法的克里米亚公投能够成功，是外部力量干涉的产物。鉴于中美关系与乌俄关系间的巨大差别，“台独”公投和克里米亚公投完全不具备可比性，“台独”势力无法援引克里米亚公投作为其“分离公投”的依据。

**关键词：**克里米亚公投；科索沃“独立”；民族自决；自决性公投；分离性公投；“台独”

**中图分类号：**D751.13 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378(2020)04-0043-09

2014年3月16日，乌克兰的克里米亚自治共和国就自身地位问题举行了公民投票（以下简称“公投”）。结果显示，96.6%的投票者支持克里米亚脱离乌克兰并赞成加入俄罗斯联邦。3月17日，克里米亚议会决定正式脱离乌克兰，同时决定加入俄罗斯联邦<sup>[1]</sup>。这引起国际社会极大关注和震惊。克里米亚公投为我们进一步认识分离主义运动的新形势提供了经典素材。

## 一、克里米亚公投的前因后果

克里米亚是连接欧洲和近中东的重要海上通道，自古以来就是列强逐鹿的兵家必争之地<sup>[2]</sup>。在历史上，克里米亚的归属几经嬗变，最终被沙皇俄国于1783年并入版图<sup>[3]</sup>。1954年2月，为纪念乌克兰与俄罗斯合并300周年，经赫鲁晓夫提议，苏联最高苏维埃主席团下令将克里米亚划给乌克兰，以彰显乌克兰和俄罗斯之间的密切关系。这一举动为后来克里米亚之争埋下伏笔<sup>[2] 117</sup>。1991年12月，苏联宣告解体。依照《明斯克协议》规定，克里米亚仍归属乌克兰。然而，随着独联体内形势的持续动荡，克里米亚的地位及归属问题浮出水面。此时，应如何“安置”克里米亚不仅是乌

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.s.2020.04.006

**作者简介：**常朝阳，陕西学前师范学院马克思主义学院讲师。

**基金项目：**中国人民大学科学研究基金项目“公投制度及其对民族国家主权的新挑战”（15XN1005）

**引用格式：**常朝阳. 试析分离性公民投票的特例：克里米亚案例[J]. 统一战线学研究, 2020(4): 43-51.

克兰内部的棘手问题，也成为俄乌之间的一个重大争端。1991年底至1995年3月间，克里米亚与乌克兰政府就如何落实克里米亚自治地位进行了多次博弈。其间，克里米亚一直谋求独立。但因俄罗斯国内问题重重，在外交上奉行向西方靠拢的政策；在乌克兰政府坚决反对甚至进行军事威胁的情况下，克里米亚无法从俄罗斯获得实质支持。加之克里米亚内部分离主义运动的领导人政治经验不足、政策失误与分歧，以及分离主义运动缺乏明确的理论纲领、实践准备、路线图等<sup>[4]</sup>，克里米亚分离主义运动相继失败，但是其分离主义势力并未消失。

苏联解体后不久，俄罗斯和乌克兰之间就黑海舰队归属问题发生争执，牵涉黑海舰队驻地克里米亚的归属，遂引发俄罗斯对当年赠送的反悔之意。这样，俄乌之间的克里米亚之争公开化<sup>[5]</sup>。随着乌克兰在俄罗斯抵御北约东扩和加强独联体安全合作中的战略地位日益凸显，出于保持地缘政治优势的考虑，俄罗斯意识到改善与乌克兰之间关系的迫切性和重要性。1997年3月，俄罗斯主动释放善意并采取谈判、协商方式，与乌克兰签订了解决黑海问题的一系列协定。两国的领土争端初步暂时得以解决<sup>[5] 31</sup>。之后，双方随形势变化对此问题进行多次协商。但该问题并未真正彻底解决，这使克里米亚的归属在俄乌之间实际上仍是一个悬而未决的问题<sup>[6]</sup>。与此同时，乌克兰在与北约、欧盟、俄罗斯之间的关系处理上，随情形变化或“一边倒”、或搞平衡外交、或东西摇摆，但乌克兰所处的地理位置，注定使它始终面临着“向西”（加入北约、欧盟）或“向东”（倾向与俄罗斯一体化）的选择问题。此外，北约和欧盟的东扩从未止步，而是步步紧逼。俄罗斯无法接受乌克兰倒向西方的选择，更无法承受因乌克兰倒向西方而失去克里米亚之后果。美国前国务卿布热津斯基指出：“乌克兰是欧亚棋盘上一个新的重要地带。……它是地缘政治支轴国家；没有乌克兰，俄罗斯就难以成为欧亚的帝国。”<sup>[7]</sup>对俄罗斯而言，克里米亚的意义在于其是俄罗斯的生存底线，是俄罗斯未来复兴的前提和基础<sup>[8]</sup>。正是某些主要国际势力的相互角逐、乌克兰国内治理问题丛生，以及乌克兰、克里米亚特有的地缘位置等因素的相互交织，引发乌克兰危机及克里米亚公投事件。

针对克里米亚公投的正当性与合法性问题，国际社会表达了不同意见和看法。2014年3月27日，联合国大会就乌克兰等国起草的“乌克兰的领土完整”决议草案进行投票表决时，美、英等100个国家投赞成票，俄罗斯、古巴等11个国家投票反对，中国、巴西等58个国家弃权<sup>[9]</sup>。乌克兰及其盟友成功说服多数国家投票认定克里米亚“脱乌入俄”的公投非法，而且乌克兰誓言要把俄罗斯告上国际法庭。俄罗斯则提出“民族自决公投说”“科索沃先例说”等说辞，为克里米亚公投进行辩护。美国等西方国家认为，克里米亚从乌克兰分离违反《乌克兰宪法》、损害了乌克兰主权和领土完整，违反了俄罗斯之前所做的承诺和有关协定等<sup>[10]</sup>。需要指出的是，尽管克里米亚在公投之后，希望得到俄罗斯之外的更多国家承认其行为的正当性与合法性，但它并不直接面临被其他国家承认的任务，因为它从乌克兰独立出来的结果是合并到俄罗斯联邦中，只需接纳国——俄罗斯同意即可。

## 二、关于克里米亚公投合法性问题的争议

关于克里米亚公投的合法性问题，目前学界主要有三种观点：其一，简单依据公投的合法性要件分析其合法性问题，其结论当然是该公投不具有合法性<sup>[11-13]</sup>；其二，不仅着眼于判断克里米亚公

投合法性及效力，而且对民族自决权的相关理论进行了反思<sup>[9, 14-16]</sup>；其三，从克里米亚公投与其他公投的比较来分析其所属类型和性质，进而论及其正当性与合法性<sup>[17]</sup>。这些既有研究成果对全面认识克里米亚公投具有参考意义，但上述研究大多欠缺深度分析。主流观点认为，克里米亚公投缺乏正当性与合法性基础，或认为其“值得商榷”。但从现实政治层面来看，以美国、欧洲为代表的国家和地区坚决认为克里米亚公投及加入俄罗斯，不仅违背《乌克兰宪法》，也违背国际法，不具备正当性和合法性。俄罗斯则认为，克里米亚行使民族自决权，以公投方式回归俄罗斯符合国际法。还有很多国家回避直接谈论克里米亚公投的合法性。不难看出，克里米亚公投的正当性与合法性问题，不是纯粹的理论判断问题，而是与各国利益相关的现实政治问题。不同国家对克里米亚公投合法性的判断更多是从自身利益出发，而非全然根据法理与学理标准，这就容易在类似问题上出现多重标准。公投是实现民族自决权的一种重要方式。在现实中，有些地区分离主义者或民族分离主义者常常打着行使自决权的旗号，不但试图从国际法寻求论证独立合法性的支撑，而且企图通过公投方式实现从母国分离的目的。有些国际政治学者也往往将分离权与自决权联系在一起，甚至将分离权混同于国际法上的自决权<sup>[18]</sup>。厘清克里米亚公投的性质，首先要界定民族自决权的基本内涵、适用范围和行使主体；其次要剖析自决权与分离权的关系。

民族自决原则被确立为国际法的一项重要原则已是不争的事实，但因国际法并未对这一原则做出任何确切的定义，人们对民族自决权的意涵有不同解释，从而导致民族自决权原则在实践中被滥用。针对这一现象，有学者专门对民族自决权原则进行了细化研究，对其含义进行了厘清，认为国际法上民族自决权的原始含义即政治独立权——殖民地、托管地或非自治领土的人民在非殖民化过程中所行使的实现国家政治独立的权利<sup>[18] 25</sup>。这是国际法上狭义的民族自决权。与其相对应的是国际法上广义的民族自决权，即除了包括狭义上的政治独立权外，还包括经济自决权、社会自决权和文化自决权，甚至包括对自然资源的永久主权<sup>[19]</sup>。在非殖民化前期，国际法侧重于狭义上的民族自决权。在非殖民化后期，国际法侧重于广义上的民族自决权。换言之，在殖民地已基本不复存在的情况下，狭义上的民族自决权已较少使用，并且在行使时具有极严格的条件。从国际法上狭义民族自决权的涵义来看，行使民族自决权的主体只能是殖民地、托管地或非自治领土。

那么，克里米亚是否具有行使国际法上民族自决权的主体资格呢？依据《乌克兰宪法》规定以及从克里米亚归属演变来看，克里米亚不属于殖民地、托管地或非自治领土，当然不具备行使国际法上狭义民族自决权的主体资格。那么，占克里米亚人口多数的俄罗斯民族作为乌克兰国家中的少数民族，是否享有行使国际法上的民族自决权呢？答案是否定的。“当今世界的各个民族国家的范围内，作为国族的各个组成部分的民族是不享有民族自决权的。”<sup>[20]</sup>由此可见，民族自决权不是给予每个具体的少数民族。自决权不适用于主权国家中的一部分人民，这是保障一个主权国家的完整性所必需的。现有主权国家中，单一民族国家很少，绝大多数是多民族国家。如果把民族自决权赋予某国境内的任一特定部分的人民，会严重损害国家领土完整和主权安全，也会影响国际和平与安全。基于此，某国境内的任何一部分人，无论是基于何种标准而形成，它们都不拥有国际法上的民族自决权。就单一民族国家而言，自决权主体是单一的民族整体；就多民族国家而言，其主体则是多个民族构成的民族整体，即国族。所以，无论是单一民族国家，还是多民族国家，行使民族自决权的主体只能是一个国家范围内作为整体的全体人民<sup>[21]</sup>。一个国家内部的少数民族并不享有国际法

上的民族自决权，克里米亚并不具有适用国际法上民族自决权的情形和资格。

克里米亚公投现象背后其实关涉从理论上如何认识自决权与“分离权”以及如何理解二者之间关系的问题。虽然自决思想几经流变，但自决权指涉的仍是独立权，而非“分离权”。自决权与“分离权”没有必然联系。自决与分离二者之间仅具有表面上和形态上的相似点，即都是以独立建国为目标。但二者具有本质不同，因自决出现的独立不会破坏原宗主国的领土完整，而因分离出现的分裂则会破坏其母国的领土完整性。因此，国际法对自决与分离持有不同的态度。自决是国际法上一种广受承认的基本原则并被保护、支持的行为和权利，而分离在国际法上不被提倡和支持，也并未被确立为一项基本权利，反而受到特别的限制<sup>[22]</sup>。在国内法层面上，分离通常被禁止，即便分离被作为一项权利也仅是极个别情况，在行使时受到的约束条件是极为苛刻的，几乎不可能实现<sup>[18] 33-34</sup>。分析可知，民族自决绝非民族分离，自决也绝非民族分离主义者从事国家分裂行为的法理基础和“挡箭牌”。民族分离主义势力亦深知其分离行为既缺乏坚实的政治支持和道德基础，又在国际法上和国内法上面临着不可逾越的法律障碍。为实现其狭隘的民族利益甚至个人的政治利益，并在一些国际势力的支持和鼓动下，民族分离主义者采用的基本手法总是假借自决的“旗帜”和“外衣”，推行其分裂国家的行为。从克里米亚公投来看，克里米亚采用的正是这种手法。克里米亚分离主义势力嫁接民族自决，以自决与分离形式上的相似来掩盖二者实质上的不同。

从公投类型划分所依据的标准、适用范围和条件来看<sup>[23]</sup>，克里米亚公投并不是自决性公投，而是分离性民主公投。衡量和判断的标准在于其是否符合该国宪法的规范及其中央政府的态度。克里米亚公投必须至少满足上述条件才能被视为合法。显然，《乌克兰宪法》和乌克兰中央政府从未准许或同意克里米亚有举办分离公投的权利，反而是坚决反对其单方面的分离行为。从法理上说，克里米亚公投违背《乌克兰宪法》，是破坏国家领土完整和统一的非法行为。即便要对克里米亚未来地位走向进行公投，也并非克里米亚民众单方面所能达成的。原因在于：涉及领土变更的民主性公投要件之一是必须根据宪法和相关法律规定由全体乌克兰人民共同决定。能启动克里米亚领土归属变更公投的只能是乌克兰中央政府，或乌克兰中央政府授权克里米亚根据相关法律办理分离公投。

克里米亚公投违背了这一程序。第一，克里米亚公投违背《乌克兰宪法》，挑战了乌克兰的国家主权和领土完整。《乌克兰宪法》规定：“乌克兰主权及于乌克兰全部领土”，“现有国界内的乌克兰领土是不可分割的和不可侵犯的”<sup>[24]</sup>；“乌克兰领土结构应以国家领土统一和完整原则为基础”<sup>[24] 539</sup>；“克里米亚自治共和国是乌克兰不可分割的组成部分，在乌克兰宪法规定的权限范围内决定属于它主管的问题”<sup>[24] 540</sup>。第二，克里米亚公投违背《乌克兰宪法》关于领土变更和公投的规定。《乌克兰宪法》第七十三条规定：“改变乌克兰领土只能通过乌克兰全体人民的公民投票方式解决”<sup>[24] 531</sup>；第七十二条规定：“乌克兰全民公决由乌克兰议会或乌克兰总统按照宪法赋予他们的权力决定”，“乌克兰全民公决可由三百万以上有选举权的乌克兰公民主动要求而发起，但须有不少于三分之二以上的州收集了支持全民公决的签名，并且每个州都有不少于十万人以上的签名”<sup>[24] 531</sup>；第八十五条规定：“就本宪法第七十三条规定的事项指定乌克兰的全民公决”<sup>[24] 530</sup>。第三，《乌克兰公投法》将公投划分为四大类：宪法类、批准类、立法类和普通类。克里米亚公投属于批准类公投。该类公投的发动条件之一是必须先取得乌克兰议会批准。然而，克里米亚公投并未得到议会批准，而是由克里米亚单方面擅自发动的<sup>[25]</sup>。

### 三、“科索沃先例”不能支撑克里米亚公投正当性

针对美国等对克里米亚公投及“脱乌入俄”违反国内法、国际法的指责，俄罗斯等方面援引“科索沃先例”为克里米亚公投做合法性注脚。科索沃“独立”是否合法？它能否作为克里米亚公投“独立”具有法律效力的依据？科索沃“独立”与克里米亚公投“独立”有何异同？通过对两个案例的比较发现，“科索沃先例”不构成对克里米亚公投“独立”的正当性支撑。

科索沃原是南斯拉夫塞尔维亚的一个自治省（其中阿尔巴尼亚族约占 90%），但其自治地位在 1990 年被取消。科索沃阿尔巴尼亚族人反对这种改变，一直谋求独立建国。1995 年波黑战争结束时，“代顿协议”所许诺的南斯拉夫境内不再许可边境变化，令科索沃民众对和平独立的希望感到渺茫。阿民族极端主义分子开始采取武装独立方式，因此发生的武装冲突不断升级。在未经联合国授权的情况下，北约进行军事干涉。在俄罗斯调停下，科索沃问题重回联合国框架之下。联合国安理会通过了 1244 号协议，使科索沃一直处于联合国托管之下。各方分别于 2005 年 11 月、2007 年 8 月、2008 年 2 月就科索沃问题进行谈判，但未取得实质进展。2008 年 2 月 17 日，科索沃议会举行特别会议，议员们以举手表决方式通过了科索沃独立宣言，单方宣布科索沃脱离塞尔维亚共和国而独立。2 月 18 日，美国率先对科索沃进行国家承认。随后，英、法等国纷纷表示支持其独立。俄罗斯、西班牙等国则坚持反对其独立，认为其行为违反国际法。值得玩味的是，美国在承认其国家地位时，特别强调这是一个“特例”，不会为世界其他地区提供先例，也不能被世界其他分离势力所援引<sup>[26]</sup>。

从法理和学理上看，科索沃独立缺乏正当性与合法性的原因在于，它作为南斯拉夫塞尔维亚的一个组成部分，根本无权单方宣布分离出去、独立建国。从权限划分角度来讲，涉及国家领土完整和主权的事务根本就是中央政府的事务。单方宣布“独立”是对国家领土完整和主权的破坏，既是对国内法的违背，也是对国际法原则和精神的违背。同时，科索沃单方宣布独立的行为也违背了安理会第 1244 号决议和剥夺了安理会权力。这一决议是政治解决科索沃问题的国际法文件，目的是结束 1999 年的科索沃战争。决议重申所有国家对南联盟主权和领土完整承诺的基础上，决定在科索沃建立临时行政当局特派团，使科索沃人民在南联盟能够享有高度自治；在科索沃问题最终解决之前，特派团应促进建立科索沃的高度自治和自我管理，并促进旨在决定科索沃未来地位的政治进程。安理会报告确认，它将与所有有关方协商，最后决定科索沃的最终地位。国际联络小组《关于解决科索沃地位的指导原则》载明，科索沃地位的最终决定必须得到安理会认可，科索沃也承认安理会这种权力<sup>[27]</sup>。科索沃不顾安理会决议而强行宣布独立，在它看来是因为享有自决权。实际上，科索沃并不符合国际法关于自决权的适用情形和主体资格。

关于科索沃独立是否符合国际法的问题曾提交国际法院咨询。2008 年 10 月 8 日，在塞尔维亚提交决议的基础上，联大表决通过 63/3 号决议，请求国际法院就“科索沃临时自治政府单方面宣布独立是否符合国际法”提出咨询意见。国际法院在考虑了几十个国家的意见、评论、陈述以及科索沃代表的陈述后，于 2010 年 7 月 22 日做出咨询意见：科索沃单独宣布独立“不违反国际法”<sup>[1]</sup>。联大要求国际法院回答“科索沃所说的是对还是错”，而国际法院却答之以“科索沃有权去说”；联大要求国际法院解释实体问题（独立是否符合条件），国际法院却纠缠于程序问题（宣布独立这种做法是否可行）。也就是说，国际法院所确认的仅仅是科索沃有“宣告”的权利，但对宣告的内容

是否合法的问题则付之阙如<sup>[15]</sup>。国际法院认为,它只需要回答“可适用的国际法是否禁止宣布独立”,或者说需要决定“通过独立宣言是否违反国际法”,而不需要回答国际法是否赋予了科索沃单方面宣布独立的积极权利,更不需要回答国际法是否一般性地赋予了一个国家之内的实体单位单方面脱离的权利<sup>[1]</sup>。国际法院的意见带有极大误导性,不违反与符合在法律上有本质区别。符合意味着授权、鼓励或许可;不违反只意味着国际法上不存在对某种行为的明文禁止性规则,国际法对该行为的合法性持中立立场。这里的“不违反”只是该行为本身不违反“国际法”,而非该行为的内容“不违反”国际法,更没有说不违反“塞尔维亚国内法”<sup>[28]</sup>。应该准确地说,其“既不违反,也不符合”,因为国际法根本就不规范分离这一本身属于国内法范畴的事务<sup>[18]21</sup>。无论如何,国际法院的咨询意见是片面的,带来了许多消极影响,诸如损害了国际法的根本功能与价值、动摇了联合国成员国对联合国的信任基础、损害了安理会的威信及其维持和平机制的目的与效用、客观地激发分离主义运动等<sup>[28]</sup>。因此,这样一份咨询意见不能作为衡量克里米亚公投分离是否具有法律效力的依据或“先例”。

目前,承认科索沃独立的国家已经达到了108个。既然科索沃独立不具有法律效力,为何如此多的国家对其予以承认?有一种解释是,科索沃宣布独立属于一种独特的或自成一类的情况。这种说法最初由联合国秘书长负责科索沃地位进程的特使马尔蒂·阿赫蒂萨里提出。他认为,“科索沃情况独特,需要独特的解决办法”;科索沃重新加入塞尔维亚不可行、对科索沃继续实行国际管理无法持续,因此,科索沃在国际监督下独立是唯一可行的办法<sup>[1]</sup>。另一种解释则是美国政府提出的:“在科索沃事件中存在的各种要素的独特组合,诸如南斯拉夫瓦解的大背景、在科索沃的种族清洗和对平民施加犯罪的历史、长期置于联合国监管之下,别的地方并不存在这种情形,正是这种独特的情形使得科索沃独立成为一个独特的情形。科索沃并不能成为当今世界中其他任何情况下可以效仿的先例。”<sup>[29]</sup>事实上,无论是哪一种独特性都不能赋予科索沃分离的正当性。而正是这种对独特性的解释以及美国强调的“不能成为效仿先例”,已成为并仍将成为其他分离主义运动实现其分离诉求的借口和先例。以美国为代表的对科索沃国家身份予以承认的国家并没有遵守有关国家承认的国际法律规则,而是完全出于政治考量;未对科索沃国家身份予以承认的国家,既有完全出于政治考量的,也有把政治考量和法律审视结合起来的。科索沃独立之后,关于其合法性问题,国际社会态度各异:以美国为首的西方国家予以支持,俄罗斯等国则持反对态度。对科索沃独立的国际承认和对克里米亚公投的国际承认存在双重标准。不同国家的立场和态度之所以迥异,主要原因在于各自判断时将政治利益的考量置于法理之上。这一情形的存在正是因部分国家违背国际法所致。

综上所述,科索沃独立在本质上与克里米亚公投分离是一致的。它们分别是各自原国家的一个部分,并非殖民地、托管地和非自治领土。它们无法通过行使自决权来实现独立,更无法通过并不被国际法承认的或绝大多数国家不承认的所谓分离权获得合法的分离。无论是科索沃独立,还是克里米亚公投独立,其实质都是分离,都缺乏正当性与合法性。很多分离主义者在行分离活动之实时,总是冠以独立之名。但是无论如何改头换面,其本质是不变的。从科索沃独立和克里米亚公投来看,无论是科索沃单方宣布分离,还是克里米亚以公投实现分离,都属于单方的分离行为。它们都未获得各自国家的同意,相反都遭到各自国家坚决反对,它们的分离行为都缺乏正当性与合法性。

#### 四、克里米亚公投引发的思考

克里米亚公投及其分离成功并不具有合法性，既没有遵循乌克兰的宪法，也不符合国际法，同时也不符合救济性分离原则<sup>[30]</sup>，故学界大多将克里米亚公投看作是对国际法的一次重大挑战<sup>[31]</sup>。尽管克里米亚公投事件早已结束，但其带来的消极影响并未结束。只要世界各地仍面临着分离主义运动的问题，克里米亚公投案例的很多方面仍值得我们深思。

其一，克里米亚与乌克兰的纠纷问题属于主权国家内部的事务，干预、插手乌克兰内部事务、支持克里米亚公投的行为都属于干涉他国内政的行为。克里米亚公投缺乏正当性，无论基于何种考虑都不能改变克里米亚公投欠缺合法性基础这一事实。然而，乌克兰所处的地缘位置决定了它只是俄罗斯和相关国家之间相互进行角逐的一个筹码。在克里米亚公投案例中，我们可以看到背后大国势力之间的较量 and 斗争。克里米亚公投是近些年来世界范围内唯一一个分离势力在外国的支持下单方面通过公投实现成功分离的案例<sup>[32]</sup>，这在某种意义上体现了国际法的无力。为维护国家领土完整与主权安全，为国际法原则能得到切实遵守，大国不干涉他国内政原则必须得到重申并坚持。

其二，克里米亚公投案例显示，一国国内政治乃至国际政治状况对分离公投具有很大影响。对克里米亚举行公投以脱离乌克兰的分离主义运动，乌克兰未有强硬行动。此时，乌克兰国内乱象迭出。在克里米亚公投中，我们看到跨境民族分离主义运动从来不是简单的内政问题，在很多时候也是一个国际政治问题。现在的民族分离主义运动多是跨境民族分离主义运动，在一些国家插手和干预下，民族问题政治化、政治问题民族化成为难以避免的现象。在此复杂背景下，如何有效遏制境内民族分离主义运动是一个必须面对的问题。从历史经验和教训看，一国中央政府势弱之时，政局不稳、社会不定之时，往往是民族分离主义运动高涨之时。贫穷也往往是混乱、动荡之源。然而，民族分离主义运动并不只发生在贫穷之地。这就需要在谋求经济发展、增强自身吸引力的同时，实行正确的民族政策，通过教育不断增强国家认同。

其三，如果以往是因为自决权理论的模糊不清与混乱，或公投理论认识上的不足和缺陷导致民族分离主义运动对民族自决权和公投方式的滥用、错用，那么在克里米亚公投中，主要问题恰恰是在民族自决理论和公投理论基本清楚的情形下，民族分离主义势力仍故意歪曲正确的理论以进行分离主义运动，破坏国家领土完整和统一。对民族自决权和公投进行理论上的澄清必不可少，对公投要有一个谨慎客观的态度。但与此同时，国家仍要采取综合方式和手段去遏制民族分离主义运动。这样，相关理论才不至于被扭曲和变形，丧失它原有的意义而走到它们的反面。

其四，从克里米亚公投中，人们可以看到国际司法体制在规范和实施上仍存在诸多问题。其在维护国际和平与正义时仍面临一些霸权主义国家、强权主义国家的干涉，在霸权主义国家、强权主义国家的博弈中面临尴尬，这无疑会损害国际法的地位和威信。为此，各国应对现行国际司法体制的现状有清醒认识。盲目相信现行国际司法体制或任由西方主导的国际法支配整个国际体制，很多面临分离主义运动威胁的国家有可能陷入被动和无尽麻烦之中。为实现国际社会的和平与公正，中国作为在国际社会上具有广泛影响力和负责任的大国，在努力实现自己发展的同时，也一直努力和其他追求和平与正义的国家共同促进国际法健康发展。

其五，尽管冷战结束了，但结束的只是两极对峙体系，冷战的思维并未终结。个别国家企图谋

求世界霸主地位或区域性霸主地位，此时的民族问题往往成为个别国家实现其政治野心的“工具”，从而使民族问题政治化、国际化。在此情形下，一国内部的分离主义势力希望借外部大国的力量实现分离或独立目的。“霸权主义与强权政治是当代世界民族问题产生的国际政治根源。一些国家和地区尖锐的民族矛盾大都有西方国家的插手。西方国家干涉别国内政的理论武器是打着捍卫人权的幌子，鼓吹‘人权大于主权’来与传统的国际法的准则‘主权神圣不可侵犯’相抗衡。国内民族、宗教问题的矛盾往往成为外国势力插手的借口，目的是重新控制多民族国家。大国的强权干涉是民族危机发生的又一诱因。”<sup>[33]</sup>

## 五、“台独”势力公投无法效仿克里米亚

克里米亚公投取得成功后，台湾当局意图趁机打“克里米亚牌”，为谋求公投“独立”辩解。克里米亚公投的吊诡之处在于，尽管它是非法的，但却分离成功。非法是因为它违背了《乌克兰宪法》，也没有经过乌克兰中央政府的同意；“分离成功”是就分离公投的结果而言，它事实上已经脱离了乌克兰并成为俄罗斯领土的一部分。所以，“非法”+“成功”使克里米亚公投成为当代国际社会分离公投案例中的特例。克里米亚公投之所以能够取得成功，主要是大国介入的产物。俄罗斯之所以要介入基于三方面的考量：从历史上看，克里米亚曾是俄罗斯领土的一部分，而且俄罗斯民族在克里米亚境内占据主体；从地缘政治上看，克里米亚地处黑海和亚速海，控制克里米亚就等于控制了整个黑海海域，可实现俄罗斯的军事利益和战略；从实力上看，俄罗斯是世界上少有的军事大国，而乌克兰的综合国力显然落于下风，没有任何其他办法制止克里米亚的分离。

如果台湾当局套用克里米亚公投的模式，其失败的宿命毋庸置疑。一方面，我国台湾地区与美国的关系不及克里米亚与俄罗斯那样特殊和紧密。台湾地区只不过是美国用来对付中国崛起的一枚棋子，两者并没有像克里米亚与俄罗斯那样密切的历史、民族、边界连带。美国只是想利用台湾地区，而非想真正要帮助其实现“独立”。另一方面，中国有能力维护国家主权统一和反对外部干涉，中国在捍卫国家主权和领土完整问题上不会做任何退让。如果美国介入，中国将会启动《反分裂国家法》来捍卫国家主权和领土完整。届时，台湾地区不但不能“独立出去”，反而会加速走向统一。在台湾问题上，中国政府有决心、意志和能力与美国做坚决斗争。在这种情势下，“台独”公投是不可能成功的。倘如“台独”势力错估了我们捍卫国家主权的决心和信心，只看到克里米亚“暂时成功分离”的一面，就自认为“台独”公投会在美国帮助下出现“曙光”，这无疑是在玩火自焚。

### 参考文献：

- [1] 孙世彦. 克里米亚公投入俄的国际法分析 [J]. 法学评论, 2014 (5): 139-147.
- [2] 赵克仁. 俄乌克里米亚问题的由来 [J]. 世界历史, 1997 (5): 115-117.
- [3] 刘显忠. 克里米亚半岛的历史变迁 [J]. 当代世界社会主义问题, 2014 (2): 95-100.
- [4] 封帅. 悲剧的诞生: 身份认同困境与克里米亚的命运 [J]. 俄罗斯研究, 2014 (3): 32-34.
- [5] 杨勉. 克里米亚和塞瓦斯托波尔脱乌入俄的历史背景和现实动因 [J]. 西伯利亚研究, 2014 (3): 27-33.
- [6] 梁强. 乌克兰危机一年: 回顾、反思与展望 [J]. 俄罗斯研究, 2015 (1): 28-59.
- [7] 兹比格纽·布热津斯基. 大棋局: 美国的首要地位及其地缘战略 [M]. 中国国际问题研究所, 译. 上海: 上

- 海人民出版社. 1998: 62.
- [8] 张文木. 乌克兰事件的世界意义及其对中国的警示 [J]. 国际安全研究, 2014 (4): 3-26+155.
- [9] 曾令良. 克里米亚“脱乌入俄事件”有关的国际法问题 [J]. 国际法研究, 2015 (1): 3-13.
- [10] 储昭根. 克里米亚闪电入俄的经验与启示 [J]. 亚非纵横, 2014 (4): 97-109+129+133-134.
- [11] 何颖, 李泽先. 克里米亚全民公决合法性判断 [J]. 法制博览, 2015 (17): 27-28.
- [12] 高鹏宇, 高凛. 全民公决的合法性要件探析——基于苏格兰和克里米亚公决事件 [J]. 法制博览, 2016 (13): 7-9.
- [13] 潘雪娇. 克里米亚公投的效力问题浅析 [J]. 法制博览, 2015 (24): 254.
- [14] 管俊兵. 民族自决权理论发展的“扩”与“限”——基于克里米亚公投争议引发的思考 [J]. 宜春学院学报, 2015 (11): 16-19+47.
- [15] 罗国强. 独立、分离与民族自决的法律困局——结合科索沃和克里米亚问题的探讨 [J]. 政法论丛, 2015 (1): 10-17.
- [16] 郑伟伦. 论民族自决权与民族分离主义的关系——以克里米亚地区为例 [J]. 法制博览, 2015 (6): 172-173.
- [17] 庄吟茜. 苏格兰公投与克里米亚公投的比较分析——基于公投类型和分离权双重视角 [J]. 学海, 2017 (2): 153-161.
- [18] 王英津. 有关“分离权”问题的法理分析 [J]. 世界经济与政治, 2011 (12): 19-37+155-156.
- [19] 王英津. 自决权理论的“三种版本”：比较与评价 [J]. 学术探索, 2009 (6): 41-45.
- [20] 宁骚. 民族与国家：民族关系与民族政策的国际比较 [M]. 北京：北京大学出版社, 1995: 399.
- [21] 王英津. 论作为自决权主体的“民族”与“人民” [J]. 福建论坛 (人文社会科学版), 2008 (5): 126-129.
- [22] 王英津. 自决权：并非分离主义的挡箭牌 [J]. 福建师范大学学报 (哲学社会科学版), 2008 (4): 24-28+59.
- [23] 王英津. 公民投票类型研究的局限及解决思路 [J]. 理论探讨, 2008 (3): 13-16.
- [24] 朱福惠, 邵自红. 世界各国宪法文本汇编 (欧洲卷) [G]. 厦门：厦门大学出版社, 2013: 525.
- [25] 朱冬传. 乌克兰通过《全民公投法》 [EB/OL]. (2012-12-04) [2018-02-17]. <http://news.163.com/12/1204/05/8HSOCEKB00014AED.html>.
- [26] 周雯. 国际法院“科索沃案”进展及影响 [J]. 天津师范大学学报 (社会科学版), 2010 (3): 6-11.
- [27] 余民才. 科索沃“独立”的国际法透视 [J]. 现代国际关系, 2008 (5): 28-33.
- [28] 余民才. “科索沃独立咨询意见案”评析 [J]. 法商研究, 2010 (6): 47-54.
- [29] Bing Bing JIA. The Independence of Kosovo: A Unique Case of Secession [J]. Chinese Journal of International Law, 2009 (1): 31.
- [30] White Jr T W. Referendum in Crimea: Developing International Law on Territorial Realignment Referendums [J]. Hous. J. Int'l L, 2016 (38): 843.
- [31] Hilpold P. Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History [J]. Chinese Journal of International Law, 2015 (2): 237-270.
- [32] Burke-White WW. Crimea and the International Legal Order [J]. Survival, 2014 (4): 65-80.
- [33] 乌小花. 当代世界和平进程中的民族问题 [M]. 北京：中央民族大学出版社, 2006: 173.

责任编辑：孙德魁

# 自治与分离：巴斯克公投案例的解析与启示

路雨微

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

**摘要：**巴斯克是西班牙境内在诸多内外部因素共同影响下形成的高度自治地区。1979年，巴斯克地区通过“自治章程公投”，获得了永久自治地位，取得了广泛的自治权力。2008年“巴斯克前途公投”因被西班牙宪法法院判定违宪而流产。这两次公投在类型、性质和结局等方面均不相同。前者在类型上属于立法创制性公投，在性质上属于典型的民主性公投，是具有西班牙公民身份的主体依照宪法和法律运用直接民主形式来决定西班牙国家事务；后者在类型上属于咨询性公投，在性质上不属于民族自决，而是“异化”的民主性公投，且在议题设定上超出了民主性公投的应然范畴，带有明显的分离性质。遏制分离性公投必须强化“反制权”：通过完善和运用国内法来限制公投的议题、效力、发动门槛等，对其进行严格的违宪审查。

**关键词：**巴斯克；公民投票；高度自治；分离主义

**中图分类号：**K551.54 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378(2020)04-0052-12

公民投票（以下简称“公投”）是实现民族自决、摆脱殖民压迫的重要方式，也是一国民众参与民主、表达政治意见的有效手段。从政治哲学角度来看，公投是建立在人民主权理论基础上的—种直接民主形式，是代议制民主的补充。但是，公投的理论自足不能够涵盖其全部特征。在实际运作中，其不仅与民族、宗教等敏感议题相联系，而且关涉领土变更、国家安全等重大政治问题。本文通过解析西班牙巴斯克公投案例，阐释民主性公投与分离性公投的不同，对警惕民主性公投变异、遏制分离性公投提出若干思考。

## 一、巴斯克问题的由来

### （一）巴斯克人民族认同的形成

巴斯克人分布于西班牙北部和法国西南部，其中七成以上在西班牙<sup>[1]</sup>。西班牙的巴斯克人主要

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.s.2020.04.007

**作者简介：**路雨微，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

**基金项目：**中国人民大学科学研究基金项目“公投制度及其对民族国家主权的新挑战”（15XNI005）

**引用格式：**路雨微. 自治与分离：巴斯克公投案例的解析与启示 [J]. 统一战线学研究, 2020(4): 52-63.

聚集在巴斯克自治区（包括比斯开、吉普斯夸、阿拉瓦三个省），面积约 7 200 平方公里，人口约占西班牙总人口的 5%。巴斯克地区属于伊比利亚半岛，拥有丰富的矿产资源，交通十分便利，地理位置优越，经济发展程度超过了西班牙其他地区。西班牙最大的工业园区即坐落于此<sup>[2]</sup>。历史上，巴斯克民族从未被外部文化同化，从未被外族武力征服过。罗马统治伊比利亚半岛时，曾把此地作为矿产产地，巴斯克人奋起反抗，摆脱了罗马帝国控制<sup>[1] 99</sup>。在西歌德王国统治和阿拉伯人占领时期，巴斯克人一直与当权者进行斗争，使各种外部势力对伊比利亚半岛的渗透异常艰难<sup>[1] 101</sup>。尽管独立的巴斯克人国家从未出现过，但较高的经济发展水平、漫长的历史积淀和自成一格的语言文化传统，培养了巴斯克人强烈的民族认同感、自豪感、优越感和排外情绪。

### （二）自治的由来：集团贵族观念和福埃罗斯制度

集团贵族观念是巴斯克民族独特感的道德核心，是巴斯克与西班牙中央政府冲突的重要原因之一，也是巴斯克人与历届西班牙中央政府在自治权谈判中的争论焦点。集团贵族观念是指一名巴斯克人，只要证明自己是由巴斯克父母在比斯开、吉普斯夸、阿拉瓦或纳瓦拉山谷所生，均因其血统纯正而自动成为贵族，而且这种权力受历代西班牙君主政权的承认<sup>[3]</sup>。这进一步巩固了巴斯克人的民族同一性，还带来了实在利益：通过使西班牙政权承认集团贵族制，西班牙的巴斯克人整体获得了免除赋税、兵役，自由携带武器甚至与外国订立协议等特权<sup>[4]</sup>。除此之外，巴斯克地区合并到西班牙之后，仍然享有特惠制度，即“福埃罗斯制”。该制度的本质在于巴斯克人可以按照地区习惯法施政<sup>[5]</sup>。13 世纪，西班牙王国的巴斯克三省（以及相邻的纳瓦拉省）在此制度下享有高度自治，甚至税收、兵役都不受管辖<sup>[6]</sup>。

### （三）自治的演变：卡洛斯战争与王朝控制力的式微

1833 年，西班牙国王费尔南多七世去世，传位给其女伊莉莎白二世。这引起了费尔南多七世弟弟卡洛斯亲王的不满，于是发生了王位争夺战。巴斯克地区依附卡洛斯亲王。后因卡洛斯亲王战败，西班牙国王取消了巴斯克地区的特权，仅保留其行政及财政权。1872 年，卡洛斯亲王趁西班牙政局不稳之际，在巴斯克地区发动了第二次战争，结果又被击败。1876 年，西班牙取消了巴斯克地区的全部特权<sup>[7]</sup>，代之以西班牙中央政府与巴斯克地区政府签署的“经济协议”。该协议的实质内容为巴斯克上缴中央的税额要少于其他省<sup>[8]</sup>。

政治上的不如意激发了巴斯克人的民族主义情绪。一批巴斯克启蒙思想家开始鼓吹与西班牙和法国相区别的语言文化。同一时期，西班牙的知识分子也在寻求伊比利亚半岛上能融合各地民众的历史和文化认同，但收效甚微。早年，包括巴斯克在内的许多地方都设有议会，由当地德高望重者组成，兼有立法和司法的功能，各地的官员和国王都高度尊重这样的传统和政治势力，唯独马德里的卡斯提王室不这样做，反而要求各地效忠王室，实行中央集权<sup>[1] 104</sup>。这种分殊削弱了地方对中央的向心力，导致地方各行其是，国家徒有形式上的统一。

### （四）自治诉求的膨胀与异化：反抗佛朗哥政权与“埃塔”的诞生

1931 年，西班牙共和人士推翻专制国王阿方索十三世，成立第二共和国，开始施行一系列温和的族群政策，寻求建构一个能容纳所有族群，尊重少数民族历史文化，赋予其政治上自治权的国家<sup>[7]</sup>。由于既得利益势力庞大、盘根错节，改革难以一次到位，反使共和政府内部因意见不合、改革缓急等问题失去团结。1933 年，右派重新执政，否决掉原本就难以推行的改革，此举引发民众更大不满，

导致其在1936年大选中失利<sup>[1] 104</sup>。以“人民阵线”为主的西班牙左翼政府上台执政，通过了《巴斯克自治区法》，允许巴斯克人实行民族自治，可以使用本民族语言文字，组织地方武装<sup>[9]</sup>。

1936年，佛朗哥等法西斯将领发动叛乱，否认共和政府的合法性，呼吁全国军队倒戈。1937年，佛朗哥向巴斯克进攻。巴斯克一带是西班牙全境中工商比较发达的区域之一，居民民主意识浓厚，左派和自由派势力强大，是共和政权的重要支柱<sup>[1] 104</sup>。巴斯克人民站在共和国政府一边英勇抵抗，使叛军受到很大损失。佛朗哥取得政权后，对境内高涨的族群问题采取高压政策，下令取消巴斯克自治，对巴斯克实施语言种族同化政策，强迫巴斯克人迁移家乡，鼓励西班牙其他地区人民移居巴斯克地区，导致巴斯克语及文化衰微<sup>[7] 119</sup>。佛朗哥还宣布比斯开、吉普斯夸两省为“犯罪区”，在整个巴斯克地区派驻大批军队和警察，逮捕杀害了大批巴斯克民族主义战士<sup>[9]</sup>。

这一切刺激了巴斯克人的民族主义情绪，招致巴斯克人的仇恨，恐怖主义组织“埃塔”应运而生。“埃塔”作为一个集团出现于1959年7月31日，是巴斯克语“巴斯克人的国家和自由”的缩写，其早期成员主要是巴斯克民族主义党中的激进分子。成立之初，“埃塔”以武装斗争反对佛朗哥的独裁统治，得到了西班牙人民的广泛支持。但从20世纪70年代开始，“埃塔”的恐怖活动日益升级，甚至威胁到了无辜平民的生命<sup>[9]</sup>。1979年《巴斯克地区自治章程》通过后，“埃塔”中强烈要求“以武力谋取独立”的强硬派逐渐控制了整个“埃塔”。“埃塔”成为一个彻头彻尾的恐怖主义组织，走上了极端民族主义的道路。它更在之后的30余年里，成为要求巴斯克独立建国的主要政治力量。直至2011年10月21日，该组织才宣布永久停火。

前文对巴斯克民族自治史的回顾发现：作为单一制国家组成部分的巴斯克，其自治权力不是来自中央政府的配给，而是来自中央政府对其历史形成的“事实”权力的承认。这种承认而非配给，加剧了巴斯克地区与西班牙中央政府之间关系的紧张性和复杂性。

## 二、两次巴斯克公投的比较

### （一）第一次公投：巴斯克获得自治地位

1. 自治色彩浓厚的1978年宪法。1975年，佛朗哥去世。西班牙建立了君主立宪政体，推行民主政策，强调地方分权。1978年12月7日通过的西班牙民主宪法，为巴斯克取得自治地位奠定了基础。这部宪法是典型的妥协宪法，提到民族和地方自治的条款非常多，彰显了民族问题对西班牙宪制的重要程度。第二条规定：“本宪法的基础是西班牙国牢不可破的团结和全体西班牙人所共有的不可分割的祖国，承认并保障组成西班牙国的各民族和各地区的自治权利及其团结。”<sup>[10]</sup>这在强调西班牙主权统一的基础上，重申了民族自治权和地区自治权的重要性，强调了两者在国家政治权力体系中享有同等地位。第三条规定：“卡斯蒂利亚语，即西班牙语为国家官方语言。……西班牙的其他语言，根据各自治区的法律为各自治区的官方语言。西班牙的各种语言形态均为文化财富并受到特别的尊重和保护。”<sup>[10]</sup>这就在强调将西班牙语作为国家官方语言的同时，从国家顶层设计的角度肯定了各民族语言作为自治区域范围内官方语言的地位，体现了对民族文化多样性的尊重。第六十一条第一款规定：“国王在议会登基时，应宣誓忠于职守，遵守并监督遵守宪法和法律，尊重公民和自治区的权利。”<sup>[10] 1201</sup>宪法将公民与自治区相提并论，从形式上提升了自治区的宪制地位。自治区的自治权获得了同公民权利一样的政治合法性，成为国王登基时必须宣誓效忠的权力主体之一。

第六十九条规定：“参议院是地区代表院。根据组织法规定，每省通过选民自由、平等、直接、秘密的选举方式选出四名参议员……此外，自治区还任命一名参议员，并在本区内，选民每达到一百万，再增加一名参议员。”<sup>[10] 1201</sup>西班牙宪法在国家经济政策与地区协调发展、地方税收和财政、领土划分与国民流动、地区民族文化保护等多方面明确了自治区的权利义务。特别是其第一百四十三至一百五十八条详细界定了自治区的概念范围、成立条件、与中央政府关系、行政司法方面的权力<sup>[2]</sup>。

2. 宪法附加条款对巴斯克自治地位的强化。西班牙宪法秉承了民族平等的精神，既捍卫了国家主权统一，又保证了地方和民族的权利。但是，巴斯克民族主义党认为，该宪法在促进巴斯克地区经济发展、扩大巴斯克人政治权利上仍然难以满足他们的要求，提出要恢复“福埃罗斯制”。巴斯克民族主义党打出捍卫民族利益的旗号，获得了许多人的支持。为遏制巴斯克地区的分离主义倾向，西班牙宪法通过了附加条款，规定“宪法保护和尊重特殊权利地区的历史权利，在必要的时候，将在宪法和自治章程范围内对上述特殊制度进行总体更新”<sup>[10] 1212</sup>。

附加条款出现了尊重特殊地区历史权利（即“福埃罗斯制”）的表述，但同时也明确提出了保障和尊重这一权利的前提是不得超越宪法本身对自治区自治地位的界定。换言之，“福埃罗斯制”的地位必须在宪法之下。这与巴斯克民族主义党希冀恢复中世纪国王既效忠宪法、又效忠“福埃罗斯制”的设想大异其趣。他们呼吁支持者抵制该宪法，在对西班牙宪法进行公投时弃权。最终，西班牙宪法公投投票率达到了 67.1%，参与投票的公民中有 91.8%的人支持宪法；而巴斯克地区投票率仅为 44.65%，支持率为 74.60%。无论是投票率还是赞成率，巴斯克在西班牙所有地区中都是最低的。巴斯克的吉普斯夸和比斯开省投票率在 43%~44%，支持宪法的不到 70%，20%的人明确表示反对；阿拉瓦和纳瓦拉的情况稍好一些，60%~65%的选民参加了投票，20%的人反对宪法<sup>[8]</sup>。巴斯克没有参与投票的公民比例和投反对票的公民比例远远超过其他地区。在一部分巴斯克人看来，1978年宪法并未在巴斯克“事实通过”，并未获得巴斯克地区人民的“多数同意”，西班牙其他地区的人民通过的宪法对巴斯克“无效”。

这里涉及一个关于宪法认同的根本性问题——宪法生效是否需要组成国家的所有政治共同体一致同意，基于多数同意而生效的宪法是否具有规约全体国民的效力。更直接点，该问题可以表述为：在宪法生效过程中投反对票的地区，为什么要服从宪法。这在很大程度上不是一个制宪理论问题，而是组成该国的所有政治共同体的制宪共识问题。在一个国家的制宪时刻，各方必须对制宪的一些基本问题达成共识，比如制宪方式、宪法生效门槛等。在《联邦党人文集》中，麦迪逊认为：“制宪……不是国民的事，而是联邦的事……它必须根据参与此事各州的一致同意产生。”<sup>[11]</sup>美国作为典型的联邦制国家，宪法的合法性要以州为单位的制宪会议批准通过。但在单一制国家，宪法草案可直接由选举的代表会议通过，或者提交公投，设定一定比例即可通过。譬如，在德国魏玛时期，“安许茨指出：‘宪法并不是比普通法律位阶更高的规定，……宪法也并不超然于立法权之上，反而是后者得处分的对象。’”<sup>[12]</sup>

按照这种逻辑，制宪与立法并不存在根本区别，无需超越立法过程中“多数同意”的基本原则，达到“一致同意”。可以说，美国宪法生效的门槛之所以特殊，在于制宪与建国之间的紧密耦合关系。美国建国领袖“一致同意”的制宪思想，与其说是宪法生效门槛，不如说是建国条件。而在大多数于制宪时已经存在确定主权领土归属的国家中，“一致同意”并非必要条件。西班牙是单一制

国家，主权权力由中央政府垄断。宪法标示主权权力，其生效是由公投中的多数赞成而决定的，个别自治地区的低投票率不影响全体国民多数意志赋予宪法的权威性和合法性。同时，宪法一经多数通过，就对主权领土范围内所有的地区、人民具有同等的约束力，地区性法律不能与之相抗衡。从法理上说，巴斯克地区应遵守西班牙宪法及其补充条款的规定。但为缓解巴斯克地区日益严重的分离主义倾向，西班牙政府时任首相苏亚雷斯仍积极谋求新的政策调整，对此应予以肯定。

3. 巴斯克通过公投获得自治地位。西班牙宪法第一百四十三条对自治区的创制作出了规定。自治区的创制有两种方式：一是按照宪法第一百四十八条第二款的规定：“（自治）五年后，自治区可通过修改其章程，在第一百四十九条规定之范围内逐步扩大其职权。”<sup>[10] 1209</sup>二是按照宪法第一百五十一条的规定：“在下述情况下，无须执行第一百四十八条所述之五年期限，即，自治进程倡议除由有关省议会或岛屿间机构在第一百四十三条第二款规定之期限内通过外，亦须有关各省内至少代表本省多数选民的四分之三市镇议决，并按组织法之规定，经公投由各省选民绝对多数赞成批准。”<sup>[10] 1210</sup>

较之于前一种方式，后一种方式能较快达到扩大自治权限的目的，但需付诸公投表决。西班牙众议院立法委员会和巴斯克议员会议代表团联席会议花费了 3 年多时间，终于在 1979 年 7 月 21 日通过了《巴斯克地区自治章程（草案）》<sup>[13]</sup>。西班牙政府于 1979 年 10 月按照第二种方式的要求，在巴斯克地区推动公投。通过投票，巴斯克确立了永久自治地位，并享有了广泛自治权力：确立了地区的旗帜，巴斯克语与西班牙语享有平等权利；可以与中央政府谈判重定地区税额；成立隶属于地区的自治警察；地区每一个省可选出同样数目的巴斯克人组成地区议会；巴斯克政府享有执行和行政权，其主席由议会选出并经国王批准<sup>[8]</sup>。

表 1 1979 年巴斯克地区自治章程公投结果<sup>①</sup>

省份	赞成票 (%)	反对票 (%)	无效票 (%)
阿拉瓦	42.33	11.38	52.09
吉普斯夸	27.75	12.95	69.51
比斯开	30.93	9.41	64.83

由表 1 数据可见，组成巴斯克自治区的三个省，赞成票都多于反对票；但无效票居多的事实，仍体现出巴斯克人民在对西班牙中央政府态度上的纠结与矛盾。1981 年 2 月 23 日，西班牙发生了一场军事政变，起因是军人不满执政党处理自治区问题的策略和对待“埃塔”暴动过于软弱的态度。政变危机化解后，西班牙议会为安抚军人情绪，防止类似事件再次发生，于 1981 年 4 月通过了《自治化协调组织法》。该法案主要针对宪法第一百五十条第二款的规定，目的在于延缓自治权的转让，实质是对自治权的限制。随后在 1982 及 1986 年两次议会大选中获胜的西班牙工人社会党依照《自治化协调组织法》的规定，冻结了宪法第一百四十八条第二款和第一百五十条关于自治区于自治五年后可以要求中央转让或委托自治权限的规定，遏制了自治区权限的进一步扩大。这项措施导致巴斯

① 详见：卓忠红．西班牙巴斯克自治区公民投票案例研究与解析 [G] //陈隆志，陈文贤．国际重要公民投票案例解析．台北：台湾新世纪文教基金会，台湾联合国研究中心，2010：122．

克、加泰罗尼亚与西班牙中央政府之间冲突不断。

## （二）第二次公投：分离倾向被遏止

1. 流产的“伊巴列切计划”。2001年，巴斯克自治区主席伊巴列切提出一份名为“巴斯克共同体政治法令”的草案。这份草案又被称作“伊巴列切计划”。草案修改了1979年以来实施的《巴斯克自治章程》，赋予了巴斯克地区更多的自治权，主张根本改变巴斯克与西班牙之间的关系，提出在“巴斯克共同体”架构下与西班牙政府分享主权并且享有人民自决权；巴斯克人民维持公民与国民的双重身份；同时赋予巴斯克政府举办公投的权力。

巴斯克地方议会在2004年12月30日以39票赞成、35票反对通过了该决议。由于可能从根本上对西班牙宪法造成冲击，该计划于2005年1月被提交到西班牙议会进行辩论和投票表决。当时西班牙的两大政党——工人社会党和人民党，试图在宪法法庭对巴斯克议会的决定提出违宪质疑，但法庭却以微弱优势批准了巴斯克议会向西班牙议会提交“伊巴列切计划”。最终，该计划在西班牙议会以313票反对、29票赞成、2票弃权的表决结果被否决。

2. 违宪的“民调”公投。“伊巴列切计划”被西班牙议会否决之后，2007年9月28日，伊巴列切在组成巴斯克地区政府的三党联盟支持下，向巴斯克议会提出了一项新的议案，要求于2008年10月，就巴斯克前途进行公投。公投议题如下：议题一：如果“埃塔”表明永远放弃武力，你是否支持以谈判方式结束暴力；议题二：你是否同意巴斯克所有政党以协商方式达成民主协议以决定巴斯克人民的前途，并于2010年底前将最终协议付诸公投？西班牙工人社会党和人民党的巴斯克分支都反对这项提案，部分议员弃权，最终使其在巴斯克议会中获得了33票赞成、33票反对的平局。2008年6月27日，巴斯克议会再次投票，以34票赞成、33票反对、7票弃权的結果通过了此项提案。

西班牙政府随即向西班牙宪法法院提出上诉。2008年9月11日，宪法法院判定此项公决法案违宪。宪法法院认为，只有作为“唯一合法的主权国家代表”的中央政府才能举行类似的公投，巴斯克地区与整个国家关系的任何变动都应付诸全体西班牙人民来决定，而不是由巴斯克人自己来决定。伊巴列切随即呼吁巴斯克民族主义党向欧洲人权法院提起上诉。2012年2月，欧洲人权法院维持了西班牙宪法法院的裁决，认为西班牙政府没有违反欧洲人权公约。

## 三、两次公投的比较和问题界定

### （一）两次公投的类型归属

公投在西班牙政治发展进程中发挥了重要作用，西班牙宪法也直接提及了公投的实施要件。西班牙议会1980年1月18日通过的2号组织法，就是依照宪法授权专门规制公投的法案（以下称《公投法案》），分为公投形式与公投程序两大章。《公投法案》规定，公投适用于三种情况：咨询性公投、公民复决、公民创制。具体到巴斯克的两次公投，从宪法依据上看，第一次是创制性公投，第二次是咨询性公投。

1. 第一次公投：创制性公投。公民创制分为制宪创制和立法创制。有关西班牙自治区自治章程的公投属于立法创制性公投。依照宪法第一百五十一条第二款的规定，自治章程的通过要遵循下列程序：“①政府召集在要求自治地域范围所含之选区选出的众议员和参议员，组成议员会议，专门负责起草自治章程草案。会议之各项决议均以其成员之绝对多数通过。②自治章程草案经议员会议

通过后，提交众议院宪法委员会。该委员会在两个月内进行审议，提出建议的议员会议派代表团与会，以便共同确定章程草案的定稿。③如达成一致意见，定稿文本交由章程所涉及之地域内各省选民公投表决。④如果章程草案在各省经多数有效票批准，则提交总议会。两院全体会议举行批准投票，就草案文本做出决定。章程获准后，由国王裁准并作为法律颁布之。⑤如未能达成本款第二项所述之一致意见，章程草案将被作为法律草案由总议会研处。总议会通过之文本交由章程草案所涉及之地域内各省选民公投表决。如经各省多数有效票通过，则按第四项之规定颁布。”<sup>[10] 1210</sup>《公投法案》进一步对公投程序作出规定：有意进行自治的省政府或相关岛屿，可以提出进行公投，并且需要在提出自治倡议六个月内，获得各省或岛屿四分之三的城市，以及每一个省或岛屿多数选民的支持；一旦达成自治倡议，政府将敦促其在五个月期限内举行公投：公投须获得每个省或岛屿多数选民的支持，如果未获得通过，五年之内不得重复提案。按照上述规定，1979年巴斯克自治区与加泰罗尼亚自治区、1980年加利西亚自治区与安达鲁西亚自治区，均是经由该类型公投方式取得自治地位的。

2. 第二次公投：咨询性公投。咨询性公投不是直接创制法律，通常没有法律约束力，也不是强制实施的，但却能反映出公民对于特定政府政策的态度，对施政具有指导性作用。这类法案通常通过向政府施加民意压力而影响实际政治运作过程。一项政策如果付诸公投，那么政府的政策过程就处于公开状态，而公民的偏好将非常直接地显现出来，此时政府如果逆公投结果而为，需要承受比较大的民意压力。咨询性公投带来的政治压力，与源于政党、国会党团、利益团体、民意调查等事实拘束力没有什么不同<sup>[7]</sup>。西班牙对咨询性公投的规定体现在《公投法案》第六条：依照宪法第九十二条，“特别重要的政治决定可以提交全体公民的征求意见性公投。公投由众议院事先授权，政府首先提议，由国王召集”<sup>[10] 1204</sup>。西班牙实行民主政体后，1986年举行的关于是否继续留在北约的公投，以及2005年关于是否通过欧洲宪法的公投都属此类型。曾计划于2008年发起的关于巴斯克前途的公投（被西班牙政府阻止并取消），也属此类型。

## （二）两次公投的性质廓清

《公投法案》对公投类型的规定，是对主权国家内部公投的分类。但是按照这种分类方式，难以厘清巴斯克两次公投的不同性质，更不便于深入考察导致巴斯克两次公投不同结果的原因。为何同是巴斯克地区公投，第一次顺利通过，而第二次因为违宪而失败呢？巴斯克前途公投是巴斯克人在行使“民族自决权”吗？巴斯克人有权利通过公投的方式决定自己的“地位”和“前途”吗？为阐明这些关键问题，此处依据王英津教授关于自决性公投和民主性公投的类型划分方式，对巴斯克两次公投进行性质界分<sup>①</sup>。

1. 第一次公投：典型的民主性公投。其一，此次公投是巴斯克人民为获得自治地位而进行的公投，解决的是西班牙国家的内部事务，使用的手段是直接投票。它属于“公民创制”，其英文应为 initiative，与 referendum（在与“公民创制”相对应的语境下，被译为“公民复决”）同属于广义范围内的公投。它与 plebiscite 所代表的，专指对领土、主权有争议的国家或地区，人民以投票决定其前途的“公民自决”有根本区别。其二，此次公投是西班牙独立建国后实行的直接民主，区

<sup>①</sup> 关于自决性公民投票与民主性公民投票的分类研究，详见：王英津．自决权理论与公民投票[M]．北京：九州出版社，2007：219-261．

别于代议制下的公民选举。巴斯克人民依照宪法和法律就自治地位这一公共议题进行投票，不经过代议制机构，而是诉诸直接民意表达。这是巴斯克人民直接民主权利的实现，是对代议制民主的一种补充，也是在西班牙民主化初期对宪制的一种必要完善。其三，此次公投是依照宪法和法律进行的，在效力上低于宪法。西班牙宪法第一百五十一条给予自治区人民通过公投扩大自治区权限的权力。巴斯克第一次公投的合法性来源于宪法规定，投票结果具有宪法强制性。其四，此次公投的主体具有西班牙公民身份。巴斯克1979年第一次公投是在遵守西班牙宪法、承认西班牙主权的基础上，在西班牙中央政府主导下，由当地议会组织举行的。参与投票的巴斯克当地居民是名副其实的“西班牙公民”。其议题主要涉及巴斯克地区人民的利益，对西班牙其他地区居民的利益没有直接影响。

2. 第二次公投：带有分离性质的民主性公投。每次国际社会发生类似巴斯克前途公投一类的公投，总有人为其背书，认为这是在行使民族自决权。但是通过对一系列国际成文法和国际习惯法的分析不难发现，民族自决权的持有者只能是殖民地人民和其他被压迫民族。“现行国际法不关注一个主权国家内部的人民是否享有自决权，因为国际法把它视为内政，……在现行国际法上只承认殖民地人民、被压迫民族和被外国占领的领土上的人民享有自决权。”<sup>[14]</sup> 同时，在多民族国家内部，例如在西班牙，某个少数民族是不能成为自决权主体的，因为“民族自决权不是给予每个具体的少数民族的……自决权不适用于主权国家中的一部分人民，这是保障一个主权国家的完整性所必需的”<sup>[14] 116</sup>。

从实然层面讲，巴斯克第二次公投仍然属于民主性公投，而非自决性公投。因为它不具备自决性公投的基本要件，反而在宪法地位、行使主体、启动时机等方面仍然符合民主性公投的一般特点。其一，从巴斯克的历史与现实来看，它不属于殖民地、被压迫民族或被外国占领的地区。第二次公投发起时，巴斯克地区有着法定意义上的“自治区边界”：对巴斯克地区的地理范围，巴斯克内外的所有权力主体均无异议；巴斯克周边也不存在归属不明的殖民地、托管地。其二，不论是从过程还是结果来看，被紧急叫停的2008年巴斯克公投不是按照国际法，而是拟按西班牙宪法规定程序推进的。它属于非强制的咨询性公投，没有超越国家、超越宪法的权威。其三，从应然角度看，如果巴斯克希望通过公投实现“独立建国”的目的，那么变更的是西班牙国家的领土和主权范围，应由西班牙全体国民以自由投票方式决定。事实上，2008年巴斯克公投仅限于巴斯克一地的人民，从投票主体来看，不具备民族自决的合法性。其四，巴斯克地区的居民具备西班牙公民的身份，具有西班牙国籍。

由上可知，巴斯克第二次公投仍属于民主性公投，但在适用范围即议题设定上，超出了民主性公投的应然范畴，这是它没能付诸实施的重要原因。2008年巴斯克公投的主题为“是否同意巴斯克所有政党以协商方式达成民主协议以决定巴斯克人民的前途”。西班牙宪法法院认为，此项提案内容涉及主权变更，会影响西班牙全体人民利益，必须由全体人民投票决定，巴斯克自治区没有权力就此议题举行地区性公投，于是判定其违宪。巴斯克2008年公投议题的设定，事实上包含着脱离西班牙、成为一个主权实体的政治意蕴，即通常所说的“分离”。“分离”不同于“自决”，“自决”挑战的是殖民统治，“分离”挑战的则是国家主权和领土完整。

否定分离性公投的合法（合宪）性不是西班牙的创制，而是国际社会的普遍共识。毕竟，保持主权和领土完整是一国处理民族、宗教、地区问题的底线。西班牙宪法法院的判决是在法律上解决

巴斯克、加泰罗尼亚等民族和地区问题的重要依据。它明确了几条重要原则：其一，国内自治共同体的前途，涉及领土主权的变更，不是该自治共同体内人民可以单独决定的事务；其二，打着“民调”和“咨询”的旗号从事民族分离的所谓公投，中央政府有权制止。欧洲人权法院维持西班牙宪法法院判决的做法也说明以下两点：其一，国际法对自决权的行使有严格条件限制，自决权不是分离行为的保护伞，不被国际社会所支持；其二，分离权不是人权，不受人权条约保护。

### （三）两次公投的影响因素

全面理解巴斯克人的“公投冲动”，除要回溯其政治和文化发展史外，还要了解西班牙国家的历史建构过程。有些方面还要放到伊比利亚半岛卷入欧洲文化核心的过程中分析，同时要注意“欧洲观念”的发展。唯有如此，才能领会巴斯克问题在西班牙与国际社会之间存在的认知差异<sup>[1] 94</sup>。

1. 影响分离性公投的外部因素：欧盟和欧洲人权法院的态度。近年来，分离性公投在欧洲屡见不鲜，这与欧洲现实政治环境是密不可分的。传统上，始终有两股力量形塑着欧洲人的认同，一是以罗马帝国荣光、基督教文化的共同记忆和文化传统为主的统合力量，二是以各个民族性的分殊化为前提的独立自主力量。自19世纪欧洲民主主义浪潮兴起之后，欧洲的统合力量开始弱化，冷战时期又回升。冷战结束后，国际局势日渐转向区域对抗，因此欧洲各国都在思考彼此之间究竟要走向“分”抑或走向“合”，不但有欧盟应更加紧密的呼声，也有强化自身特殊性的需求。加上苏联解体、冷战结束，如何对待东欧各国、如何处理波罗的海三国等问题成为紧迫的问题，于是，有关分离主义的探讨便多了起来<sup>[1] 95</sup>。同时，欧盟及北约在第二次世界大战后成功建构了欧洲经济及军事安全保护网，尤其是欧盟成功地推进欧洲市场一体化，继承了全球化自由与平等的内核，进一步消解了关税与非关税壁垒，为商品、服务与生产要素流通创造了条件<sup>[15]</sup>，打破了国家在权力上的垄断，也为区域内的小国提供了更大的生存空间。

除此之外，60余年间，欧盟建立了世界上首个涵括区域、国家、地方的多层治理架构。在这个架构中，部分主权权力向上移至欧盟，向下下放至地方政府，地方政府可以跨过国家直接与欧盟处理关系及合作<sup>[16]</sup>。而一旦一个地区成为自由贸易、统一市场的一员，就更有可能寻求对母国的独立或自治<sup>[17]</sup>。1988年，西班牙批准了《欧洲地方自治宪章》。其第十条第三款规定：“在法律规定的临时情况下，一个地方可以同其他的地方合作。”1989年10月，巴斯克同法国的阿基坦大区签订了一项跨界合作协议，该协议书解释了边界共享的合理性、相邻且具有相同地理特点的关系，如何共同拥有同一文化遗产和共同的语言，及其如何保证实现共同的计划<sup>[18]</sup>。这种欧洲跨界合作不仅使每一个欧盟成员国都能享有基本的经济和军事保障，还使跨民族有了构建经济甚至政治共同体的平台。欧洲的分离性公投还有一个显著特点，即很多都与经济利益相关，巴斯克及加泰罗尼亚地区经济发展水平长期领先于西班牙其他地区。在巴斯克人看来，西班牙中央政府是在用巴斯克等较发达经济体的利益为西班牙其他地区“输血”。失利团体得不到母国的福利补偿，加之历史积蓄的不满情绪，索性要求独立掌控与处理本地区的经济政策<sup>[19]</sup>。这种经济社会发展的不平衡，是分离主义情绪不断膨胀的重要原因。

在此经济政治社会背景下，一些地区往往倾向于将分离诉求诉诸欧盟法院和欧洲人权法院。作为欧洲在人权保护方面的基本章程，《欧洲人权公约》规定，凡加入的国家一律接受欧洲人权法院的判决，即便败诉也必须承认。甚至，欧盟法院对欧洲法的解释直接约束欧盟成员国的国内法院，欧洲法

的法律效力高于与之相冲突的成员国家国内法<sup>[20]</sup>。这意味着，只要获得欧盟法院和欧洲人权法院的承认，该地区就可以绕过国内法实现分离。然而，分离性公投在欧洲成功的案例寥寥无几。究其原因，只有主权国家与提出分离诉求的地区（或民族）就分离事宜达成一致意见，才可能实现真正意义上的分离。《欧洲人权公约》未对分离权进行阐释。在实践中，欧洲人权法院从未肯定过以分离方式实现独立的政治诉求。“另外，在国际政治行为中还有一个与此相关的惯例，那就是国际社会对发生在国家解体或严重的政权合法性危机的情况下的分离或独立相对来说容易接受，而一般不接受发生在仍然继续行使正常国家职能的政权下的分离或单方面的独立行动。”<sup>[14] 198</sup> 欧盟各国政治经济社会发展水平整体较高，不存在政权合法性危机方面的问题。在分离问题上，欧盟不会让成员国内的分离主义地区在独立后就轻易加入其中的态度一直是比较坚决的。由此可见，欧洲在处理分离性公投的问题上，采取不以任何方式支持其他国家分离主义运动的立场和态度。真正影响一个地区（或民族）分离性公投能否成功的关键因素，通常是当事国中央政府（或联邦政府）的态度。

2. 制约分离性公投的内部因素：国内法的限制。欧洲分离性公投愈演愈烈的一个根本原因在于，一些欧洲国家的宪法明示公民具有通过公投表达政治诉求的权利。这是目前包括巴斯克公投在内的分离性公投的所谓合法性来源。那么，公民是否可以通过行使宪法权利，达到分裂一国主权的目的是呢？巴斯克的自治权是一种法律权力，是由宪法派生的权力；而制定宪法的权力属于作为整体的西班牙人民。巴斯克人的公投权，只有在承认和维护作为西班牙人民“公意”的政治主权基础上，才具有合法性。换言之，地方政府不能以宪法赋予的权力来挑战宪法自身的权威，一国公民也不能以宪法权利为武器攻击产生和维护这种权利的“母体”。这是西班牙政府在判定巴斯克第二次公投违宪时所坚持的立场。

在学理上，分离性公投不具有合宪性。但在实际政治运作中，要遏制分离性公投，必须强化“反制权”：通过完善和运用国内法，对公投的议题、效力、发动门槛等进行限制，并对分离性公投进行严格的违宪审查。在这方面，西班牙对巴斯克前途公投的一系列制约提供了有益启示。

其一，对公投议题进行限制。公民复决通常由立法和行政机关发起，意在解决政治僵局，或获得民众支持，议题一般由立法或行政机关确定。但是，公民创制却很难在议题上受到控制。如果一国公民不加限制地行使创制权，会导致严重的政治后果。西班牙宪法规定，公民创制“在组织法、税法或国际性法律以及有关赦免权等方面不能行使”。这是对公投议题的“显性控制”，符合大多数国家关于公投的限制事项。除此之外，西班牙对公投议题还有“隐性控制”，即通过对公投过程的控制，达到间接“屏蔽”某些公投议题的目的。1978年巴斯克自治公投在宪法适用上，是由地方政府发动，巴斯克地区人民联署提案，再经由人民复决确认，最后由行政程序最终制定。国家权力对公投进行了议题控制和过程控制，使巴斯克最终在宪法框架内实现了自治。而像2008年巴斯克前途公投这类带有鲜明“分离”性质的议题，是注定无法通过公民创制而直接成为法律的。

其二，对公投效力进行限制。西班牙宪法规定，“特别重要的政治决定”可以提交公投。然而，对何为“特别重要的政治决定”，宪法并未做出具体阐释，也就是没有对公投的“议题”进行限制。在这种情况下，对投票的效力进行限制是非常必要的。西班牙宪法规定，这种类型的公投是“征求意见性”、咨询性公投，本身不具有法律拘束力。不论投票结果如何，政府有采纳或不采纳的最终决定权。需要指出的是，即便如此，如果一项法案付诸公投并有多数认同的选项，会给政府造成强

大的民意压力，甚至影响执政党的执政合法性。2008年巴斯克前途公投提案虽然被定义为“征求意见性”的公投，但是议会和政府仍然不能冒险让这类分离性议题付诸公投。因为一旦付诸公投，其结果在一些人看来仍有一定的政治正当性<sup>[16]</sup>。

其三，对公投发动门槛进行限制。西班牙宪法规定，公民创制在任何情况下均须有至少50万人的有效署名。但若以巴斯克人口结构来看，巴斯克受佛朗哥时期同化政策的影响，现今巴斯克人口中几乎有一半是外来移民。巴斯克自治区2005年的一份民调数据显示：在族群认同上，有11%的民众认为自己是西班牙人、45%的民众认为自己是巴斯克人、34%的民众认为自己既是西班牙人也是巴斯克人；针对巴斯克的前途，有75%的民众认为有权决定自己前途，23%的民众支持巴斯克独立，32%的民众赞成维持现状，另有高达34%的民众未作表态；至于是否将“民族独立”这类议题付诸公投，以公投方式来决定是否脱离独立，其中37%的民众赞成、31%的民众反对、18%的民众未表态、13%为废票<sup>[7]</sup>。这份民调反映出巴斯克内部族群主义与西班牙爱国主义力量两派泾渭分明的态势；即便在巴斯克地区内部，关于分离与否的争论仍没有结论，至少50万人有效署名的规定对巴斯克分离公投来说仍是难以逾越的门槛。

其四，由宪法法院进行违宪审查。公民复决与公民创制在本质上是运用公投的方式履行“立法权”，其本身必须纳入法律管辖的范畴。如果超越了宪法规范，脱离了法定程序，公投就失去了正当性。究竟由哪个国家机关履行对公投的监督权？“行政与立法部门，本身就是公投所欲纠正、取代或补充的对象，当然不宜过分介入，此时司法审查是唯一能够介入并确保公投合法性的宪法机关了。因此，公投不仅不能免于司法审查，甚至应要求法院对于公投通过的法案，有侵害少数者权利时，应从严审查。”<sup>[21]</sup>在这个问题上，西班牙宪法第一百六十一条规定：“宪法法院辖区为西班牙全国境内，它有权审理：①对法律和具有法律效力的规定之违宪性的上诉案。宣布一项经过法学解释的法律级的法规为违宪，将涉及法学本身，但所作判决将不失去审判价值。②对侵犯本宪法第五十三条第二款所述的权利与自由之行为，根据法律规定的条件和方式提出的保护性上诉案。③国家与自治区或自治区之间的职权纠纷。④宪法或组织法赋予的其他事务。”<sup>[10] 1211</sup>“政府可就自治区机构作出的规定和决议向宪法法院提出异议。这种异议将导致中止有关规定或决议，但宪法法院应在不超过五个月的期限内批准或取消这种中止。”<sup>[10] 1211</sup>可见，宪法法院的审查更偏向于事前审查，它虽然没有直接审查公投结果是否合宪的权力，却能在什么样的议题可以付诸公投的问题上拥有“一票否决权”，能够在西班牙政府提出异议的情况下，及时终止涉及民族分离和国家分裂的公投议程。2008年，西班牙政府正是凭借宪法法院这一杀手锏，才及时阻断了针对巴斯克前途的公投。

#### 四、结 语

民主性公投是现代政治中最主要的直接参与式民主形式，但它属于非常态的民主表达方式，启动的政治成本高、风险大，并不能从根本上解决西方民主长期以来的“多数人暴政”和精英主义倾向。更严重的是，对民主性公投的“误用”和“滥用”，会给别有用心者可乘之机，导致国土分裂、主权分离。对民主性公投优劣的判断必须与具体实践案例相结合。以巴斯克的两次公投为例，它一方面起到了满足民族自治诉求、缓解地区分离倾向的作用；另一方面也被分离主义者所利用，企图通过操纵民意，达到所谓的独立目的。公投不能从根本上解决民族和地区问题，类似巴斯克这类问

题，是一国历史、文化、宗教、经济发展水平、地缘政治等多种复杂因素综合作用的结果，期望通过一次公投而一劳永逸地解决问题，只会导致问题升级和激化。

就香港有关势力的所谓公投诉求来说，其目的并不单纯，在看似民主诉求中夹杂着复杂的政治图谋。他们希冀借助所谓公投产生中央不希望看到的结果，企图借助公投民意来迫使中央作出某些让步，进而加大对抗中央的政治筹码。就我国台湾地区来说，“台独”势力打着“人民”“民主”“公投”“自决”等旗号，不断运用公投活动来破坏中国的国家主权和领土完整。所谓公投民意，其实是部分台湾政治精英长期误导民意的结果。公投制度本身没有政治属性，但一旦被带有政治属性的“台独”势力利用，就会产生具有相当“政治毒性”的结果。“台独公投”就是如此。识破“台独公投”的本质，对于我们捍卫一个中国框架具有重要的理论和现实意义。

#### 参考文献：

- [1] 洪泉湖. 当代族群关系 [M]. 台北：台湾商鼎数位出版有限公司，2011：93.
- [2] 彭谦，李聪. 试析巴斯克民族区域自治制度及其功能 [J]. 世界民族，2014（3）：21-30.
- [3] D·J·格林伍德，王胜林. 西班牙巴斯克人民族性在历史进程中的演变 [M]. 民族译丛，1981（S2）：11-22.
- [4] 邝杨. 当代欧洲民族问题概观 [J]. 西欧研究，1992（1）：1-11.
- [5] 肖晞，杨晨曦. 西班牙巴斯克民族主义问题论析 [J]. 国际论坛，2010（5）：63-68+81.
- [6] Payne Stanley. Catalan and Basque Nationalism [J]. Journal of Contemporary History, 1971（1）：32.
- [7] 卓忠红. 西班牙巴斯克自治区公民投票案例研究与解析 [M] //陈隆志，陈文贤. 国际重要公民投票案例解析. 台北：台湾新世纪文教基金会，台湾联合国研究中心，2010：118.
- [8] 杨恕，续建宜. 巴斯克民族分离主义的历史由来及其发展 [J]. 国际政治研究，2004（3）：82-88.
- [9] 申义怀. 罪恶昭彰话“埃塔”（上） [J]. 世界知识，2000（17）：42-44.
- [10] 姜士林，鲁仁，刘政，等. 世界宪法全书 [M]. 青岛：青岛出版社，1997：1197.
- [11] 汉密尔顿，杰伊，麦迪逊. 联邦党人文集 [G]. 程逢如，在汉，舒逊，译. 北京：商务印书馆，2012：195.
- [12] 黄卉，晏韬，等. 德国魏玛时期国家法政文献选编 [G]. 北京：清华大学出版社，2016：34.
- [13] 陈婷，赵小波. 世界主要国家反民族分裂的法律措施研究 [J]. 政法论丛，2011（4）：37-43.
- [14] 王英津. 自决权理论与公民投票 [M]. 北京：九州出版社，2007：93.
- [15] Dawn Brancati. Another Great Illusion: The Advancement of Separatism through Economic Integration [J]. Political Science Research and Methods, 2014（2）：69-95.
- [16] 史志钦，赖雪仪. 西欧分离主义的发展趋势前瞻 [J]. 人民论坛·学术前沿，2015（8）：59-69+95.
- [17] Alberto Alesina, Enrico Spolaore. The Size of Nations, Cambridge Massachusetts [M]. The MIT Press, 2003：213.
- [18] 徐利奥·里约斯，邓颖洁. 欧洲的跨界合作：西班牙的多样性 [J]. 世界民族，2008（4）：18-27.
- [19] Ryan D. Griffiths and Ivan Savi, Globalization and Separatism: The Influence of Internal and External Interdependence on the Strategies of Separatism [J]. Perspective on Global Development & Technology, 2009（2/3）：429-454.
- [20] Micheal Troper. "Sovereignty", in Reinhard Zimmermann (ed.), The Oxford Handbook of Comparative Law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006：161.
- [21] 田芳. 宪政民主与公民投票制度之设计 [J]. 政治与法律，2008（5）：81-87.

责任编辑：孙德魁

# 非典型殖民地与混合型公投：直布罗陀案例

韩碧舟

（中国人民大学 国际关系学院，北京 100872）

**摘要：**英国与西班牙之间就直布罗陀主权归属问题长期存在争议。直布罗陀分别于 1967 年和 2002 年就主权归属进行了两次公民投票。直布罗陀属于联合国认证的非自治领土，但其人口结构的独特性导致它的殖民地特征不明显，成为非典型殖民地。直布罗陀举行的两次公投带有民主性公投的色彩，但本质上仍为自决性公投。该案例中出现的共管方案、英国以民主化替代去殖民化的举措、联合国就公投问题发布文件的举措，都无法从根本上改变直布罗陀的非典型殖民地属性和两次公投的自决性。直布罗陀公投对于“台独”的可援引空间在于前述易发生混淆的特殊性。台湾主权归属十分明确，“台独”公投不可能成为自决性公投，不能与直布罗陀公投混为一谈。

**关键词：**直布罗陀公投；非典型殖民地；自决性公投；“台独”公投

**中图分类号：**D630.9 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）04-0064-09

直布罗陀位于地中海西侧直布罗陀海峡北岸，是一块面积仅有 6.7 平方公里的半岛地区。公元 8 世纪摩尔人入侵伊比利亚半岛后，以其首领塔里克（Jabal Tariq）之名命名此地。该名阿拉伯语意为“塔里克之山”，后演变为西班牙语“Gibraltar”。公元 15 世纪，西班牙人控制了直布罗陀。1700 年末，无子嗣的西班牙哈布斯堡王国国王卡洛斯二世去世，王位继承事宜引发重大争议。1701 年，路易十四宣布费利佩五世为西班牙国王，但奥地利哈布斯堡王族要求由卡洛斯大公继承王位。以此事为导火索，波及欧洲多国的西班牙王位继承战争爆发。英国为平衡波旁王朝的力量而加入奥地利阵营。战争中，英国于 1704 年占领了直布罗陀。1713 年 7 月 13 日，法国、西班牙与英国、荷兰等国签订了《乌德勒支合约》，确认费利佩五世的西班牙王位以及直布罗陀由英国管辖的事实。该合约约定西班牙将直布罗陀“永久性地”割让给英国。几百年来，除了留在直布罗陀的少量西班牙人外，先后有英国人、热那亚人、马耳他人、摩洛哥人、葡萄牙人等来自周边地区的人们移居至此。这些人经过多年的融合形成了兼具地中海气息的英国式生活方式。当代直布罗陀人多数可以掌

---

**DOI：**10.13946/j.cnki.jcqis.2020.04.008

**作者简介：**韩碧舟，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

**基金项目：**中国人民大学科学研究基金项目“公投制度及其对民族国家主权的新挑战”（15XNI005）

**引用格式：**韩碧舟. 非典型殖民地与混合型公投：直布罗陀案例 [J]. 统一战线学研究, 2020（4）：64-72.

握英语和西班牙语两种语言。对直布罗陀被迫割让给英国，西班牙并不甘心，希望收回直布罗陀。为此，英国和西班牙在直布罗陀问题上始终存在重大争议。在第二次世界大战后非殖民化浪潮与英国、西班牙两国利益需求的共同推动下，直布罗陀先后经历了两次试图决定其主权归属的公民投票。该案例自身特殊性赋予了直布罗陀公投独特的研究价值。

## 一、案例简介：背景、过程及结果

### （一）1967年第一次公投

第二次世界大战结束以及联合国的成立，大大加速了全球范围内的非殖民化浪潮。西班牙曾将直布罗陀案提交海牙国际法院，后者在裁定中认定直布罗陀的性质是殖民地。联合国也于1946年将直布罗陀列入“非自治领土”名单。1963年9月，西班牙首次向联合国24国委员会（即联合国殖民问题特别委员会）提出直布罗陀问题。1964年10月，西班牙以切断与直布罗陀的通讯为威胁试图把英国拉到谈判桌前，希望英国执行联合国大会第1514号决议宣布的《给予殖民地国家和人民独立宣言》。然而英国方面认为直布罗陀的主权并不存在争议，他们不会受制于联合国关于主权问题的建议，也无意就直布罗陀的主权归属与西班牙政府展开谈判。

1966年12月中下旬，联合国托管理事会和联合国大会先后通过关于直布罗陀问题的第2231号决议，主要内容包括：（1）对于解决非殖民化问题上的拖延表示遗憾；（2）要求英国和西班牙在考虑到这片土地上人民利益的情况下继续谈判；（3）要求英国与西班牙政府开展无障碍的磋商，加快直布罗陀的非殖民化进程；（4）要求无论如何都要在联合国大会第22次会议召开之前尽快向24国委员会出具一份报告<sup>[1]</sup>。该决议与西班牙的意愿较为一致，但直布罗陀当局对此并不认可。直布罗陀首席大臣约书亚·哈桑（Joshua Hassan）对联合国托管理事会表示：直布罗陀安于相当大程度的自治状态，无意成为西班牙的一部分或者以任何形式处于西班牙主权之下<sup>[2]</sup>。

西班牙于1967年4月12日公布一项禁令，表示在与直布罗陀相邻的区域领空禁止所有外国航空器通过。英国方面本已准备执行联合国决议，计划于1967年4月18日启动谈判，然而西班牙实施的航空管制使英国态度发生转变。1967年6月，英国海外发展国务大臣朱迪斯·哈特夫人在下议院称，直布罗陀将要举行一场选择主权归属的公投，时间很可能在当年9月份，让直布罗陀居民从以下两个选项中做出选择：（1）按照西班牙政府于1966年5月18日向英国政府提出的条款，转移到西班牙主权之下；（2）自愿保持与英国的联系，保留本地民主机构，且英国继续履行当前的责任。

对于该次公投，西班牙政府从根本上不予认可。在西班牙方面发布的外交照会上，他们称之前的联合国决议已经表明此事应由英西两国直接谈判来解决，英国这一单方面决定违背了联合国推荐的思路。联合国24国委员会于1967年9月1日通过一项决议，表示支持西班牙的立场，否定公投方案并要求双方直接展开谈判。英国和直布罗陀方面对该决议提出谴责，称其完全偏袒西班牙，并计划于该年10月10日展开公投。

公投如期展开，第二个选项获得压倒性的优势：在12762名注册投票者中，12138人对于维持与英国关系的现状表示支持，仅44人支持转移到西班牙主权之下。对该项结果，联合国托管理事会于1967年12月16日发表决议，称该项公投违背了联合国分别于1966年12月和1967年9月通过的两项决议，要求双方继续展开谈判。西班牙方面试图用联合国决议来否认公投结果乃至公投本身的效力，

而英国和直布罗陀则对这份决议表现出强烈的不认可。英国常驻联合国代表卡拉顿勋爵 (Lord Caradon) 表示该决议与联合国不相匹配。约书亚·哈桑称：“这是歪曲事实，蓄意欺骗的一天。”<sup>[2] 18</sup>

公投结束后，双方依然僵持，争议愈演愈烈。英国联邦事务大臣乔治·汤普森 (George Thompson) 于 1968 年 3 月访问直布罗陀，讨论直布罗陀新宪法的事宜，拟在新宪法序言中声明对英国女王陛下统治的认可以及未经民主表达不得变更主权的原則。1969 年 5 月 30 日，直布罗陀新宪法正式颁布并生效，在上述内容基础上进一步细化了其政府架构，明确了英国在外交和军事上的权力。在经济方面，英国向直布罗陀拨款 400 万英镑，并从摩洛哥、马耳他等国向直布罗陀输入劳动力。而西班牙方面则继续不断在联合国大会提出直布罗陀问题，同时进一步加强对直布罗陀的边境封锁，切断了与直布罗陀的电信连接。此后的 10 余年，直布罗陀都处于西班牙的高度封锁状态之下。

## (二) 2002 年第二次公投及后续发展

第一次公投之后，西班牙政局经历了重大变化。1975 年，佛朗哥去世后，该国开启民主化进程，许多政策开始调整。1980 年，英西两国签署《里斯本协定》，同意开启谈判。1982 年，西班牙解除直布罗陀边境的部分封锁。1984 年 11 月 27 日，西班牙与英国共同发表《布鲁塞尔宣言》，决定西班牙于 1985 年 2 月 15 日正式解除对直布罗陀的禁令。多年来这一宣言遭到直布罗陀方面的持续反对，而直布罗陀主权归属问题也并未取得实质性突破。此后，英国的态度发生微妙变化。出于缓和与西班牙关系的考量，英国渐渐表现出谈判意愿。两国准备通过欧盟的配合再次启动这一议程，并一致认可共享主权的方案，但此举遭到直布罗陀从官方到民间的大规模抗议。

1997 年 5 月，托尼·布莱尔 (Tony Blair) 领导的工党取得英国执政权，西班牙看到了解决直布罗陀问题的转机。西班牙外交部长阿贝尔·马图特斯 (Abel Martutes) 提出与英国共享直布罗陀主权的方案。当时，直布罗陀爆发大规模游行，民众要求西班牙承认他们在欧盟层面的权利，并希望得到英国新一届政府的支持。而此时英国新任外交部长罗宾·库克 (Robin Cook) 正忙于处理香港交还中国这一更为要紧的事务。所以，英国方面并没有很快做出回应。该年 10 月的北约峰会后，马图特斯与库克展开了关于直布罗陀问题的会谈。在马图特斯提出的方案中，直布罗陀将获得更大的自治权，当地居民可以选择拥有英国国籍、西班牙国籍或者这两个国家的双重国籍。库克回应称，问题的关键仍在于直布罗陀人民的意愿。

2002 年 6 月 7 日，直布罗陀政府向议院提出举行公投的动议，一周后该动议正式通过。选票的内容为“你是否赞同英国与西班牙分享直布罗陀的主权”，要求投票人对此选择“是”或“否”。直布罗陀领导人彼得·卡鲁阿纳 (Peter Caruana) 表示，公投的目的就在于否决英西两国共享主权的方案，传达对直布罗陀人民意愿的尊重和对自身权利的维护，直布罗陀的主权、政治权利和未来未经直布罗陀人民同意不得侵犯<sup>[2] 315</sup>。此次公投获得了 87.9% 的投票率，其中 98.87% 是反对票。直布罗陀首席大臣发表声明称，这次公投向世界传递出三条信息：其一，这是我们的家乡；其二，我们是享有政治权利的人民，我们不会放弃这些权利；其三，这些权利包括自由决定我们自己的未来<sup>[2] 316</sup>。英国和西班牙方面对此次公投的态度较为一致，均表示不认可。

此后数年，矛盾一度呈现放缓趋势。2004 年 10 月，英西两国发布联合公告，表明暂时搁置直布罗陀的主权争议，建立三方对话论坛。2006 年 9 月，英、西、直三方于西班牙科尔多瓦签署合作协议，在教育、交通、通信等多个方面展开合作。不过，西班牙与英国、直布罗陀双方的争执依然时

有发生。2013年7月，直布罗陀政府准备在周边水域建设人工珊瑚礁，遭到西班牙方面的反对。后者称该区域属于自己的领海，而且人工珊瑚礁会对渔业产生不良影响。之后，西班牙以加强进出直布罗陀的边境检查作为惩罚措施，致使直布罗陀交通瘫痪<sup>[3]</sup>。2016年英国脱欧公投以赞成脱欧占多数的结果告终，直布罗陀跟随英国共同脱离欧盟，给英、西、直三方关系的发展增添了新的不确定因素。欧盟一度在三方之间发挥调和矛盾的作用，如今它们失去了这个共同的平台。没有欧盟的牵制，三方继续谈判合作的进程就缺少了关键的推动力量，主权争议引发的矛盾丧失了缓冲地带。

## 二、案例解析：非典型殖民地与混合型公投

### （一）直布罗陀属性：非典型殖民地

直布罗陀公投案既涉及法律解释、概念辨析层面的问题，也涉及较深层面的利益考量和国家间斗争。非殖民化是西班牙关于直布罗陀主权归属问题一直以来的主张。英国凭借长期控制直布罗陀的历史事实以及强大的国家实力在整个领土争端中占据主动，有着西班牙无法比拟的优势。但西班牙利用了第二次世界大战后大规模非殖民化运动的潮流，争取到联合国支持，还使英国做出某些妥协和改变。在介入公投事件的过程中，联合国正是基于非殖民化作出有利于西班牙的决议。直布罗陀殖民地属性的程度，导致直布罗陀无法像多数殖民地那样顺利实现非殖民化。

从性质上来讲，直布罗陀属于殖民地范畴的领土是没有争议的。从历史上看，直布罗陀是英国通过《乌得勒支合约》获得大量殖民地以及优厚殖民权力的一部分<sup>[4]</sup>。联合国非自治领土的名单上迄今尚有直布罗陀。非自治领土是联合国对于尚未取得自治和独立地位的各个领土的统称。该称谓意味着联合国成立后殖民地已经不再具有国际法意义上的合法性，这些地区日后的发展方向就是实现自治并建立起现代化的制度。联合国积极推动这一历史进程，努力最终彻底根除殖民主义<sup>[5]</sup>。不过，直布罗陀自身的特点决定了它与一般意义上的殖民地有着较大区别。大多数殖民地遭受宗主国经济上的剥夺和政治上的奴役，人们经过现代政治文化的启蒙和洗礼之后，均产生了摆脱殖民统治并实现国家独立的愿望。而英国之所以控制直布罗陀，主要是因为它处于地中海通往大西洋的关键隘口，地理位置十分重要。随着民主化浪潮的兴起，英国在该地区推行民主化，赋予了直布罗陀高度自治地位。这些措施使得直布罗陀民众在主观上对英国产生高度认同感，这与其他殖民地民众强烈反对殖民统治的现实情况形成了鲜明比照。

此外，在直布罗陀政治地位问题上坚持去殖民化，面临着话语和现实的双重困境。在直布罗陀地域狭小、人口少的情况下，长时间的殖民统治造成人口结构和社会结构的改变甚至“置换”。换言之，在英国统治200余年的过程中，直布罗陀的殖民属性和色彩呈递减趋势，甚至已不具有一般殖民地的特征。例如，人口的混合导致没法清晰地界定殖民与被殖民的边界，利益的融合也使得二者在某种程度上形成利益共同体。联合国正是基于这些现象和因素，才反对直布罗陀贸然进行自决性公投，并认为直布罗陀的居民多是殖民居民，因此他们的愿望并非头等重要<sup>[6]</sup>。很显然，殖民地色彩的日益淡化、自决主体资格的不断模糊化，使直布罗陀在去殖民化问题上遇到了困惑。其一，直布罗陀的主要居民究竟是本土居民还是后来的殖民居民？这直接关系到联合国对“殖民居民”的定性是否准确。在1970年至2012年的人口结构中，直布罗陀人始终占到总人口的75%以上<sup>[7]</sup>。而这些直布罗陀人均是英国占领200多年的时间里长期混居形成的一个族群。无论联合国如何界定所

指称的殖民居民，都和直布罗陀人有大面积的交集。这使得直布罗陀自决问题由“如何自决”变成“是否还需要自决”的问题。其二，自决主体模糊不清。倘若确如联合国所称，直布罗陀多数居民都是殖民居民，那么会造成直布罗陀范围内自决权主体缺失，进而出现直布罗陀不具备自决性公投的条件，甚至从根本上不具备自决的条件的情形。总体看来，尽管直布罗陀仍然属于殖民地，但其殖民地色彩被冲淡，故笔者将其性质界定为非典型殖民地。

### （二）公投性质：“自决+民主”的混合属性

公投是去殖民化过程中实现自决权的重要方式和手段，是公认的反映人民意愿的重要方式之一，但仍存在这样或那样的问题。按照公民投票所依据规范的不同，可将其分为自决性公民投票和民主性公民投票<sup>[8]</sup>。如果仅从去殖民化的角度来看，直布罗陀公投在性质上属于自决性公民投票，因为直布罗陀公投有国际法上的依据。一系列国际法文件涉及自决权问题，这些文件肯定了作为反对殖民统治和民族压迫有力武器的自决权和自决原则。例如，《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言》指出：“所有的人民都有自决权；依据这个权利，他们自由地决定他们的政治地位，自由地发展他们的经济、社会和文化”，“在托管领地和而非自治领地以及还没有取得独立的一切其他领地内立即采取步骤，依照这些领地的人民自由地表达的意向和愿望，不分种族、信仰或肤色，无条件地和无保留地将所有权力移交给他们，使他们能享受完全的独立和自由”<sup>[9]</sup>。世界存在着成功且广为国际社会所认可的通过公民投票独立建国或并入他国的案例，这些案例使自决性公民投票可以成为一项正式的国际惯例。在这个意义上，直布罗陀公投具有一定的国际法依据。

但是，如果进行更深入、更细致的研究，便会发现其中仍存在许多复杂之处：

其一，直布罗陀公投缺乏联合国的支持和监督。在相关实践形成的国际惯例当中，自决性公民投票通常在联合国的参与或监督之下进行。对于尚未成为主权国家或者主权国家一部分的主体所进行的创设或变更主权的行爲，既需要对其合法性做出判断，也需要权威而中立的第三方见证甚至提供一些帮助，联合国无疑是最合适的选择。从国际实践看，联合国是去殖民化运动的积极推动者。可是，在两次直布罗陀的公投当中，联合国不仅没有扮演积极的推进者，而且始终是该公投的反对者。这两次遭到联合国反对的公投至少已经和一般的自决性公投存在重大区别。

其二，直布罗陀公投中自决性与民主性交织，使其成为混合型公投。一般来说，自决性公民投票发生在宪政秩序建立之前，而民主性公民投票则在既定宪政秩序之下展开。在直布罗陀被殖民统治的很长一段时间里，其拥有自决权以及公投权，因为联合国将其列为“非自治领土”并且积极推进去殖民化进程。但在两次公投之间的时段，英国先后推动直布罗陀立宪、赋予直布罗陀居民正式英国国籍等，对直布罗陀进行事实上的民主化改造。改造行为表明直布罗陀已经纳入英国的宪政秩序，在客观上巩固和完善了英国与直布罗陀的既有关系格局，增进了直布罗陀居民对英国的认同。

综上分析，直布罗陀公投涉及殖民地的主权归属，具有自决性公投的特点。但在民主化改造之后，两次公投（特别是2002年公投）又具有了民主性公投的某些特点。总体看来，直布罗陀公投是一种兼具自决和民主双重属性的混合公投。但是，这两种属性不能等量齐观，公投的自决性是第一位的，民主性是第二位的。

### （三）共享主权方案的得失

英西共享主权方案是1997年两国谈判时西班牙率先提出的，后来发展为两国均可接受的解决方

案，并且成为2002年公投的选项之一。该方案在不触碰西班牙底线且不逾越国际法的情况下最大限度地结合了直布罗陀和英国的需求，在理论和实践上均能找到相应的支撑依据。

在理论层面，共享主权方案涉及主权是否可分这一争论。传统主权理论将主权界定为绝对的、不可分割的、不可转让的，这种界定在很大程度上满足了绝对主义民族国家大量涌现这一历史进程的需要。然而，随着全球化进程的展开，大量突破传统意义国家主权的情形开始出现。这些情形包括但不限于：（1）联邦与各成员邦对主权力的分割；（2）共管；（3）一国或国际机构行使了法律上属于别国的主权；（4）领土的租借与抵押<sup>[10]</sup>。它们使主权不可分论受到挑战，主权可分论应运而生。但是主权可分论容易被干涉主义和分离主义利用。于是，主权可分论与不可分论的争议不断。关于主权是否可分问题，有一种较有解释力的观点是：主权可从构成上区分为主权所有权和主权行使权，前者不可分，后者可分、可转让、可共享，但这种转让和共享不能造成对主权所有权的损伤<sup>[11]</sup>。就直布罗陀问题而言，其实是英、西两国搁置对直布罗陀的主权争议，暂时共享直布罗陀的主权行使权（具体为管辖权或治理权）。这是化解英、西两国领土争端的新思路。

在实践层面，国际法中有一套与共享主权相对应的共管制度。所谓共管，即两个或两个以上国家对某一特定领土共同行使主权<sup>[12]</sup>。共管是国际法上一种历史悠久的领土争端解决方式。19世纪初及之后的100多年里，共管曾经被各国广为采用。例如在1814至1815年的维也纳会议之后，共管成为一项被欧洲国家广为采用的处理领土争端的制度安排。不过，随着第二次世界大战后现代国际法体系建立，共管逐渐不再受到各国青睐。但在20世纪仍然存在一些共管实例，英国曾与法国共同管理新赫布里底群岛；波黑联邦与塞族共和国对布尔奇科地区实行共管；萨尔瓦多、洪都拉斯和尼加拉瓜对丰塞卡湾进行共管等<sup>[13]</sup>。

现代国际法体系形成之后，共管只是由殖民地走向独立的过渡形态。在直布罗陀问题的共享主权方案中，西班牙希望它是一种过渡形态，最终结果仍是其收回直布罗陀而实现“民族统一”，而英国同意该方案是为了改善与西班牙的关系。这种矛盾决定了共享主权的方案很容易由于情势的变化而难以维系。另外，直布罗陀并不接受这种方案。共管制度虽然在当代国际实践中有成功案例，但多以不稳定的形态出现，并呈现大大减少的趋势。对于直布罗陀而言，采用国际法的共管思路与诸多现实问题相冲突，可操作性不强。

### 三、案例延伸问题探讨

#### （一）民主化改造实体的“非殖民化”问题

面对直布罗陀的殖民地属性，英国凭借自身实力不断剔除不利因素，以建构实际控制直布罗陀的主动权。其处理办法是：一方面宣称直布罗陀为自己的管辖范围。例如1962年，英国根据《联合国宪章》第73条关于非自治领土的规定，向联合国递交了直布罗陀经济、社会和教育等情况的报告，宣示在直布罗陀地区的合法权力。另一方面在直布罗陀积极采取措施减弱其殖民地属性。最明显的做法是在1968年推进直布罗陀新宪法的制定，加速其民主化进程。从更广阔的视角来审视，世界上还存在类似案例，譬如波多黎各从1952年至今始终维持着“美国自由邦”的地位。这类殖民地范畴的非自治领土有一个共同特点，即它们尚未来得及完成去殖民化的任务，就遇到民主化浪潮，颠倒了本来沿循的先去殖民化再实现民主化的逻辑次序。在通常情况下，民主化往往发生在民族国家建

立或民族独立之后，而非之前。

英国的上述做法，打破了去殖民地与民主化原有的泾渭分明，使二者在某种意义上发生了交融甚或置换，并有借后者取代前者之嫌。这种反逻辑的路径是否意味着完成民主化后，直布罗陀就不再具有去殖民化的政治任务？或者说，实现了民主化就意味着去殖民化的任务已经完成？理论上讲，民主化与去殖民化的根本区别在于：民主化处理的是人民与政府之间的关系问题，属于国内法范畴；而去殖民化解决的是殖民地与宗主国之间的关系问题，属于国际法范畴。前者是践行公民权利以实现人民当家作主的过程，而后者是争取民族独立以成为主权国家或主权国家一部分的过程。两者是不同场域、不同位阶、不同指向上的问题。从国际实践看，某个政治实体完成去殖民化并不意味着其完成了民主化的任务；反之，完成了民主化的任务也不意味着完成了去殖民化的任务。因此，它们并不互相排斥，可同时进行，但不能相互替换和取代。

## （二）联合国相关规范性文件的效力问题

本案例中，联合国以发布决议的方式多次介入纠纷解决。针对决议本身，英、西、直三方表现出不同态度。英国和直布罗陀认为，联合国决议是建议性质，无法产生实际约束力。用联合国决议来衡量公投的有效性既不符合国际法规则，也违背了联合国的基本精神。而西班牙则认可该决议的效力，在争论中常援引相关决议。联合国决议是否构成国际法渊源以及在多大程度上具有法律效力成为问题的关键所在。

人们最常使用《国际法院规约》第38条第1款的规定来确定国际法渊源的范畴。该款规定，国际法院在审判时应当适用普遍或特别国际条约、国际惯例、一般法律原则、作为确定法律原则之辅助资料的司法判例和公法学家学说。前两者为直接主要的渊源，后两者不可直接援引。以此做标准，联合国决议并不构成严格意义上的国际法渊源。不过，联合国决议内容差别很大，形式也各不相同，需要分类讨论。许多联合国决议是对联合国宪章的解释和细化，在这个意义上它们具有而且应当具有国际法上的约束力，甚至本身可以作为许多国际条约的效力基础，可以认为是广义上的国际条约。例如《给予殖民地国家和人民独立宣言》就是联合国宪章第11章《关于非自治领土之宣言》的具体化<sup>[14]</sup>。此类决议可以视为国际法的辅助渊源，其国际法效力明确。它们的显著特点是概括性强，具备普遍适用性，广受认可，且与宪章高度契合，可以在国际法实践中援引。

但是，1966年至1967年联合国就直布罗陀所作出的决议并不属于前述情况。这三个决议针对的是非常具体的问题，为英、西、直三方创设了义务，可以看作是对《给予殖民地国家和人民独立宣言》的适用。传统国际法中的实在法学派理论认为，国际法效力的根据在于各国的共同同意。常设国际法院在1928年“荷花号案”中指出：“对各国具有约束力的法律规则，源自各国的自由意志，该自由意志表现为在公约中的表达或被普遍接受为法律原则的惯例。”<sup>[15]</sup>这一原则后被1969年《维也纳条约法公约》等一系列现代国际法的重要规则所采用。可见，为一国创设义务的国际文件至少需要以当事国的共同同意为前提。即使是英国提出的将本案提交国际法院的方案，也需要先由当事国达成一致后将案件提交国际法院，才能表示当事国接受国际法院管辖及在判决中为其创设义务。相较而言，由于缺乏当事国的事前同意，决议在程序上存在瑕疵。英国和直布罗陀并非对决议所依据的《殖民地宣言》持有异议，而是反对这些决议在它们未同意的情况下为其创设义务。因此，三份决议并不足以构成对英、西、直三方的约束力。

#### 四、该案例对我国的启示

与任何主权纠纷一样，直布罗陀主权纠纷涉及国家认同和国际法两大问题。我国在处理台湾问题时，也可以从这两个角度出发，着力防范非法、无效的“台独”公投。

##### （一）应重视国家认同对主权归属的影响

自决权的实现要追溯到该地区居民的意愿和倾向上。具体而言，这种意愿和倾向就是国家认同，即作为整个群体的当地居民认可自己对于特定国家的归属，接受自己具有该国国籍、享有该国法律赋予的权利并承担相应义务的事实。殖民地不存在进行正常政治社会化的前提，往往导致居民的认同缺失或产生对宗主国的畸形认同。无论殖民地最终的出路是独立还是并入业已存在的现代民族国家，殖民地人民国家认同的塑造和维护都是一项长久而系统的工程。消极处理或处理方式不当会造成不可逆的后果。

直布罗陀问题长期僵持不下。直布罗陀和英国两方面显然积极赞同“隶属于英国而高度自治”的现状，关键变量是西班牙的态度。西班牙方面长期以来坚持收回直布罗陀，也提出了一些富有策略性的方案。但其经常在边境和海域问题上表现出强硬对抗的态度，采取激烈的手段，这极易导致问题恶化。正如特里艾（J. E. Triay，共享主权方案的支持者）所说：“西班牙人更倾向于对抗他们的敌人，而非化敌为友。他们不像英国人那样懂得如何与对手交朋友。”<sup>[2] 329</sup>自《乌德勒支合约》签订以来，英国已经实际享有直布罗陀的主权达300多年。多年发展让直布罗陀人习惯于归属英国的事实。实际上，直布罗陀居民未必对英国有着高度认同，英国在《布鲁塞尔宣言》之后的战略选择也引起了直布罗陀方面极大的不满。相较来说，长期统治形成的认同本就牢固，而英国自身也具备强于西班牙的实力，因此直布罗陀人民既不希望也没必要做出改变。这样的前提下，西班牙的被动局面很难改变。

我国面临着尚未解决的国家统一问题，台湾地区民众的国家认同状况是影响两岸统一进度和质量的关键变量。当前，台湾民众的国家认同呈现复杂变化。鉴于“台独”势力在岛内推动“去中国化”等“文化台独”活动，大陆应当在国家认同的构建方面做出努力，以消除“台独”活动对一中框架的负面影响。

##### （二）该案例并非“台独”公投的佐证

直布罗陀的立场选择有合理性，但不可高估其意义。直布罗陀的公投案例常被包括“台独”在内的分离势力所歪曲和利用。为此，我们需要对二者的不同之处进行分析和归纳。比较表明，直布罗陀问题与台湾问题有着重大不同，不能将两者混为一谈；“台独”势力企图将直布罗陀公投作为“台独”公投的佐证，是不能成立的。

其一，在性质上，直布罗陀仍是去殖民化问题，而台湾问题是中国内战的延续问题。问题性质决定了是否具有自决权以及公民投票权。如前所述，直布罗陀尽管在某种程度上成为非典型性的殖民地，但依然具有殖民地属性。一方面，直布罗陀依旧在联合国去殖民地化的名单之中，这是国际法和国际社会承认的事实；另一方面，直布罗陀的政治地位问题仍然没有得到最终解决，表明去殖民化的任务还没有结束。台湾问题的不同在于，联合国去殖民地化的名单里并不包括台湾地区。换言之，台湾不存在去殖民化的任务，也就没有所谓的自决权问题。第二次世界大战结束之际，几个重要的国际文件皆已载明日本必须归还台湾给中国，当时的国民政府已经完成收回台湾主权的相关程序。

其二，民主化进程让二者具有表面的相似性，但这不能掩盖它们的重大差异。性质不同衍生出两者公民投票类型的不同。根本上看，直布罗陀公投是自决性公投，而所谓“台独”公投则是民主性公

投。民主性来源于民主化，直布罗陀和台湾民主化的背景和指向截然不同。一方面，前者发生在去殖民化过程中，稀释了直布罗陀的殖民性质，增加了去殖任务的复杂性。而后者出现于两岸对峙情势下，淡化了台湾当局的非法色彩，增加了两岸统一的难度。另一方面，前者是通过内部主权解决外部主权的问题，隐含着外部主权尚未实现的前提。而后者则是在对外主权属于中国的确定前提下解决人民当家作主的问题。根本不同在于，直布罗陀公投是带有民主性质的自决性公投，而所谓“台独”公投是假借“自决”“民主”形式的分离性公投。前者尚属合法，但后者是对民主性公投的无限乃至错误的延展，被包括中华人民共和国在内的绝大多数国家坚决反对。

其三，直布罗陀公投是合法公投，而所谓“台独”公投是非法公投。由于直布罗陀仍是非自治领土，它在国际法上拥有自决权。但所谓“台独”公投是非法的。台湾所谓的民主权利仅限于其地域范围内的自治事务，不涉及变更边界的权力。因为变更边界的事项与其他省份或整个国家的利益皆息息相关，显然超出了地区自治的范畴，在任何国家都不被允许。强行举行所谓“台独”公投是违法行为，中央政府有权采取任何方式捍卫国家领土和主权的完整。

#### 参考文献：

- [1] D. S. Morris, R. H. Haigh: Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990: The Eternal Triangle [M]. London and New York: Routledge, 1992: 28.
- [2] Gold, P. Gibraltar: British or Spanish? [M]. London and New York: Taylor&Francis Group, 2005: 17.
- [3] 张纲纲. 英西直布罗陀争端之鉴 [J]. 南风窗, 2013 (24): 76-77.
- [4] 钱乘旦, 许洁明. 英国通史 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2012: 200.
- [5] 联合国. 第十一章: 关于非自治领土之宣言 [EB/OL]. (2018-08-31) [2018-08-31]. <http://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-xi/index.html>.
- [6] 詹宁斯, 瓦茨. 奥本海国际法: 第一卷第二分册 [M]. 王铁崖, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995: 150.
- [7] HM Government of Gibraltar. Census of Gibraltar 2012 [EB/OL]. (2012-11-12) [2018-08-28]. [https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/HMGoG\\_Documents/Full%20Census%20Report%202012%20FINAL.pdf](https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/HMGoG_Documents/Full%20Census%20Report%202012%20FINAL.pdf).
- [8] 王英津. 自决权理论与公民投票 [M]. 北京: 九州出版社, 2007: 214-217.
- [9] 联合国. 关于准许殖民地国家及民族独立之宣言 [EB/OL]. (2018-08-25) [2018-08-25]. [http://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-1514\(XV\).shtml](http://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-1514(XV).shtml).
- [10] 慕亚平, 林昊. 全民公决、民族自决与主权原则——从国际法角度谈直布罗陀全民公决 [J]. 政法学刊, 2004 (1): 11-13.
- [11] 黄嘉树, 王英津. 主权构成: 对主权理论的再认识 [J]. 太平洋学报, 2002 (4): 3-15.
- [12] 邵津. 国际法 [M]. 2 版. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社. 2000: 97.
- [13] Shaw, M. N. International Law: Sixth Edition [M]. New York: Cambridge University Press, 2008: 229.
- [14] 杨泽伟. 再论国际组织决议的法律效力问题 [J]. 法商研究 (中南政法学院学报), 1998 (6): 91-96.
- [15] S. S. Lotus (Fr. v. Turk.), 1927 P. C. I. J. (ser. A) No. 10 (Sept. 7) [EB/OL]. (2018-08-31) [2018-08-31]. [http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.09.07\\_lotus.htm](http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1927.09.07_lotus.htm).

责任编辑: 龚静阳

# “一国两制”在香港实践： 内外因素链接与互动效应

张 建

(上海国际问题研究院 台港澳研究所, 上海 200233)

**摘 要:** 世界百年未有之大变局、中华民族伟大复兴之新时代、中美大国博弈之新时期、维护国家安全之新挑战、内地与香港情感互动之新变化、香港政治经济矛盾之新发展等内外因素多维链接, 对“一国两制”在香港实践产生互动效应。中央政府和香港特区政府要对新挑战、新问题、新矛盾以及长期积累的矛盾, 采取新治理思路、新治理手段、新治理方法。面对“一国两制”在香港实践的内外因素多维链接与互动效应, 国家对香港治理要采取全主体和全对象思路, 中央对香港的全面管治权要全面运行起来, 中央要把握和增强香港维护国家安全的主动权和能力。

**关键词:** “一国两制”; 民族复兴; 中美博弈; 国家安全; 全面管治权

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 04-0073-09

香港回归 23 年来, 世界局势发生着复杂的演变, 国家的发展经历着深刻的变革, 香港自身也正经历“十字路口”。世界、国家和香港内外因素互动对“一国两制”在香港实践产生动态影响。如何在世界百年未有之大变局中认识香港问题, 如何在中华民族伟大复兴进程中认识香港问题, 如何在社会主义与资本主义竞合并存中认识香港问题, 如何在中美关系视角下认识香港问题, 是当前认识、理解、判断“一国两制”在香港实践的非常重要的多维链接。香港实践“一国两制”面临的内外因素是多维的, 而内外因素之间的链接与互动对“一国两制”在香港实践产生着复合效应。但是, 学界对“一国两制”在香港实践的内外环境变化的系统、动态考察仍不尽充分。鉴于此, 本文以发展、多维的视野认识“一国两制”在香港实践面临的内外部环境变化和条件变化。

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.2020.04.009

**作者简介:** 张建, 上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员, 中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地兼职研究员。

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“中央对港澳全面管治权和特别行政区高度自治权的两权有机结合与依法共生理论与实施机制研究”(18BZZ117)

**引用格式:** 张建. “一国两制”在香港实践: 内外因素链接与互动效应 [J]. 统一战线学研究, 2020 (4): 73-81.

## 一、“一国两制”在香港实践面临世界百年未有之大变局

当今世界正经历百年未有之大变局。百年未有之大变局的重大变化，就是以中国为代表的新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，从根本上改变了国际力量对比<sup>[1]</sup>。百年未有之大变局下的世界与中国、内地与香港之间的互动呈现出新的特点和趋向，世情、国情和港情都在发生深刻变化。由于香港的特殊历史、国际地位、主要国家在港利益等因素，中央政府对香港的政策、“一国两制”在香港实践更加引起国际社会的关注。在百年未有之大变局中，中央政府如何贯彻“一国两制”方针，香港如何开展好“一国两制”的长期实践，港人如何增加对“一国两制”的认同，是“一国两制”在香港实践不可回避的课题。

其一，百年未有之大变局下世界面临的传统安全和非传统安全挑战越来越多，这些问题改变着人类社会和国际格局。大变局下全球化仍是大趋势，但在大趋势中伴随着局部的、某些领域的“去全球化”。全球化进程仍会持续，但全球化的规模、力度、内容、形式和前景存在更多不确定性和不稳定因素。各种社会思潮扩散，民粹主义、民族主义、排外主义、优先主义、单边主义等社会思潮相互叠加，威胁着国际秩序和国际合作。美国特朗普政府表现出的政策随意、多变甚至要挟、恐吓，冲击已有的国际秩序，导致美国的“威信”“权威”下降。美国虽然仍是一个全球超级大国，但对国际秩序、全球治理的担当和责任意愿下降，包括其盟国在内的国际社会寻求更加平衡的政策。大变局下发生的新冠肺炎疫情加速了国际秩序的调整、加快了百年巨变的进程，同时疫情也对全球治理进程产生了重要冲击。基辛格甚至认为，新型冠状病毒大流行将永远改变世界秩序<sup>[2]</sup>。当前中国的历史方位处于“三个前所未有”时期：“我们前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，前所未有地具有实现这个目标的能力和信心。”中国国内大小事务都会引起国际社会关注。与此同时，中国也必然面临各种重大风险与挑战。

其二，国际因素的新变化、新特点、新趋势直接影响着“一国两制”在香港实践。在某些情况下，国际因素是促进“一国两制”、推动香港繁荣稳定的重要因素。但在某些情况下，国际因素也会成为破坏“一国两制”、危害香港繁荣稳定的重要因素，催生干预香港事务的“外部势力”。香港是一个国际化程度非常高的国际大都市，很多国家在香港拥有大量的利益存在，加之香港与国际社会的高度互动网络，国际因素对香港的影响要远远高于国际上的绝大多数城市。随着国际大格局和国际环境的变化，国际因素成为影响“一国两制”在香港实践的重要外部因素。当前，“一国两制”实践在国际上面临的挑战是如何让国际社会对香港、对“一国两制”更加认同，从而发挥国际因素的正面积极作用，同时又能有效管控“一国两制”实践中的国际消极因素。

其三，随着国际形势的变化、中国的发展变化以及香港地区自身的变化，中国对“一国两制”内涵的理解与时俱进。“一国两制”是中国创立的一项国家制度。“一国两制”在香港 20 多年的实践证明，“一国两制”是国家竞争力的突出体现。国家实力的增强既是对“一国两制”有效性的验证，也是维护“一国两制”持续性的保证。香港对国家的发展具有战略重要性，这种战略重要性不仅体现在经济、金融领域，也体现在政治、外交、安全等方面，不能只以 GDP 的多少来看待香港的重要性。从香港、澳门实践“一国两制”的经验来看，“一国两制”提升了香港、澳门的国际地位和影响力，增强了香港、澳门与国际社会的联系，维持了香港、澳门的繁荣与稳定。“一国两制”

既是中国国家治理的制度和政策设计，也是中国为世界提供的全球治理公共产品，为处理特殊的中央和地方关系、一国之内不同制度的并存提供了治理方案。

## 二、“一国两制”在香港实践面临中华民族伟大复兴之新时代

“一国两制”在香港实践伴随着中华民族伟大复兴进程。中华民族伟大复兴为“一国两制”的成功实践提供坚实保障，“一国两制”的成功实践又为中华民族伟大复兴发挥独特作用。“一国两制”与中华民族伟大复兴相辅相成、有机结合。但是，发生在香港的危害国家安全问题，不仅影响“一国两制”实践，也一定程度干扰了中华民族伟大复兴进程。

其一，“一国两制”事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现，是中华民族伟大复兴中国梦的重要内容<sup>[3]</sup>。2017年7月1日，习近平主席在庆祝香港回归祖国20周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上指出：“回到祖国怀抱的香港已经融入中华民族伟大复兴的壮阔征程”，“不断推进‘一国两制’在香港的成功实践，是中国梦的重要组成部分”<sup>[4]</sup>。中国梦的核心是实现中华民族伟大复兴，“一国两制”就与中华民族伟大复兴紧密结合在一起，香港的前途与祖国的命运紧密结合在一起<sup>[5]</sup>。2017年10月，党的十九大报告进一步论述了“一国两制”与中华民族伟大复兴的关系。党的十九大报告指出：“实现中华民族伟大复兴，是全体中国人共同的梦想。只要包括港澳台同胞在内的全体中华儿女顺应历史大势、共担民族大义，把民族命运牢牢掌握在自己手中，就一定能够共创中华民族伟大复兴的美好未来。”<sup>[6]</sup>一方面，把“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义十四条基本方略之一。另一方面，香港、澳门的命运同祖国的命运紧密相连，在中华民族伟大复兴的道路上不能缺少港澳同胞。在中华民族伟大复兴进程中，如何在“一国两制”下治理好实行资本主义制度的香港、澳门地区，是中国共产党治国理政已经并将长期面临的一项重大课题<sup>[7]</sup>。

其二，“一国两制”实践中，国家是巨大的受益者，香港的繁荣稳定符合中国的国家利益。香港为中国迅速成长为世界第二大经济体做出了巨大贡献，香港也为中国与西方的互动提供了一个中西方都认为比较适合的平台、窗口和渠道。2018年11月，习近平主席在会见港澳各界庆祝国家改革开放40周年访问团时，将港澳对国家的贡献总结为投资兴业的龙头作用、市场经济的示范作用、体制改革的助推作用、双向开放的桥梁作用、先行先试的试点作用、城市管理的借鉴作用<sup>[8]</sup>。西方一些国家出于自身利益和意识形态考量，无端指责中国政府将香港进行所谓“一国一制”化。然而，中国不可能主动毁掉“一国两制”，也不可能主动破坏香港的繁荣稳定，更不可能在香港做损害国家利益的事情。中国政府在香港实行“一国两制”的根本宗旨就是维护国家主权、安全、发展利益和维护香港的繁荣稳定。中华民族伟大复兴需要香港发挥重要的作用。一些所谓替代香港的论调低估了香港继续发挥作用的潜力。实际上，从多个指标来看，香港仍是不可或缺、难以替代的。中央政府在未来仍将充分利用、充分重用香港的优势，为中华民族伟大复兴提供推力。一方面，“一国两制”在香港实践要把握中华民族伟大复兴的重大机遇；另一方面，中华民族伟大复兴进程中国家需要“一国两制”，必须治理好“一国两制”下实行资本主义制度的香港。

其三，香港回归以来出现的愈演愈烈的危害国家安全的行为，导致“一国两制”在香港实践出现了变形、走样，严重威胁国家主权、安全、发展利益，甚至威胁中华民族伟大复兴进程。部分香

港人对“一国两制”的诠释与中央差距甚大、香港内部政治对立和斗争难以止息、特大规模动乱不时发生、部分香港人对中央长期抱持抵触情绪、各类“本土分离主义”抬头、外部势力伺机介入香港事务，这些都对“一国两制”在香港实践构成干扰、损害国家和香港地区的利益<sup>[9]</sup>。“修例风波”是香港回归以来面临的最严峻形势，其暴乱规模、暴力烈度、范围广度都是史无前例的。2020年5月以来，中央在国家层面加快推进涉港国家安全立法进程。6月30日，十三届全国人大常委会第二十次会议举行第二次全体会议、第三次全体会议和闭幕会。会议表决通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》，国家主席习近平签署第49号主席令予以公布；表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于增加〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉附件三所列全国性法律的决定》，决定将《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》列入《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三，明确由香港特别行政区在当地公布实施。涉港国家安全法的“落地”，将弥补香港在维护国家安全方面存在的漏洞和缺失，让不设防的“东方之珠”拥有一个更加安全稳定的环境，让“一国两制”在香港实践更加符合香港的利益以及国家的利益。

### 三、“一国两制”在香港实践面临中美大国博弈之新时期

特朗普政府上台后，美国认为“中国对美国的权力、影响力和利益构成挑战，意图削弱美国的安全与繁荣……已经成为美国的竞争对手”<sup>[10]</sup>，“大国竞争成为美国国家安全战略的主要焦点”<sup>[11]</sup>。整体上看，中美两国的长期斗争焦点将以科技和金融为主。美国施压中国延及各个层面、领域，呈现国内全政府、范畴全领域、国际全面化特征。最明显的标志就是美国打压以华为为代表的中国科技企业以及在香港问题上对中国施压。出于对中国极限施压的考虑，美国会继续加大插手香港事务的力度。美国在香港议题上遏制中国的表现就是对各种反对势力进行支持，包括支持香港反对派及其所谓“抗议”活动，以及对中国中央政府在港维护国家安全的行为进行所谓“制裁”。

其一，特朗普政府上台以来，中美之间的矛盾和斗争加剧，特朗普政府把香港作为打压中国、遏制中国的重要筹码。近年来，美国为了施压中国，介入香港事务力度加大。美国通过国内立法、行政手段以及借助一些非政府组织的方式介入香港事务。美国不但支持香港的反对势力瘫痪香港特区政府，还支持香港的反对势力反对中国中央政府和中国共产党。美国对2019年发生在香港的暴乱推波助澜，恶化了香港的安全局势。美国一而再再而三地通过涉港法案，无论是2019年通过的所谓“香港人权与民主法案”，还是2020年6月底通过的所谓“香港自治法案”，以及其他变换名目的各种涉港决议案，均旨在以其国内法为依据，强化美国介入香港事务的范畴和力度，借助香港议题对华施压、遏制中国。美国对香港事务的介入本质上是美国的霸权主义，以“美国优先”的行径干涉中国内政，损害中国的国家利益，罔顾基本的国际关系准则。美国在香港议题上的所作所为不断滑向更加危险的境地，威胁、危害中国的主权、安全、发展利益，不断挑战中国的底线。

其二，美国极力阻挠中国政府在香港推进国家安全立法，通过威慑制裁和实际制裁，特别是取消美国给予香港的单独关税区特殊待遇，企图打击国际社会对香港的信心和预期，影响香港的国际资本流动。美国总统特朗普宣称中国政府推动国家安全立法将“全面”影响美国与香港的协议，包括引渡条约、出口管控和技术、旅游签证安排、单独关税区地位等。此前，美国国务卿蓬佩奥声称美国将采取各种措施，包括所谓制裁部分中国高层官员，以及彻底终止美国在贸易、签证、投资、

出口管制等方面给予香港有别于内地的待遇。2020年6月底，特朗普政府宣布取消对香港的特殊相关待遇，包括暂停出口许可证豁免，并正在进行差别待遇评估。美国的目的在于诱导穆迪、惠誉、标准普尔等信用评级机构以及高盛、摩根大通等国际投行对香港的市场预期和不确定性，影响国际资本看低香港市场前景，动摇国际资本的流入趋势。美国对香港进行制裁，可能会影响投资情绪，使以香港为基地的资本感到压力，进而可能变动其投资趋向。特别是美国本身有可能改变对香港直接投资或间接投资的政策，以影响或施压其他国家和财团对香港的投资取向。另外，美国认为“一国两制”下香港的单独关税区特殊地位令其成为中国内地引进资金和技术的重要窗口，这一地位对中国至关重要。美国试图以取消香港单独关税区地位、支持香港民间与内地对立，最终实现动摇香港作为内地窗口的功能，至少是企图削弱内地运用香港的信心。

其三，美国是影响“一国两制”在香港实践的最大外部因素，我国必须防止、遏制、反制美国的干预。美国具有全球实力和影响力，特别是对国际经济、金融规则形成“垄断”。美国对香港问题在认知上采取“积极”的态度，以最大化维护美国的各种利益。美国将香港作为筹码，不但会给香港及“一国两制”在香港实践带来破坏性的影响，也会给美国自身带来极大的利益损失。对于美国的挑衅行为，中国政府不会任其恣意妄为，将坚定维护国家核心利益。

#### 四、“一国两制”在香港实践面临维护国家安全之新挑战

近年来，“港独”的肆虐、反对势力对香港的“揽炒”、“修例风波”的发生以及外部势力深度介入香港事务等，凸显了香港在维护国家安全方面存在的法律漏洞，也凸显了建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的必要性和紧迫性。回归23年来，香港仍然没能就中央授权的基本法第23条进行立法，给香港特区和国家带来了巨大的国家安全冲击和隐患。香港内外敌对势力在香港的大肆活动严重危害国家安全、损害国家利益、冲击香港稳定。

其一，香港出现的“本土恐怖主义”行为和活动威胁国家安全。“修例风波”中，具有恐怖主义特征的系列暴乱行为严重威胁香港普通民众、游客的安全。根据香港警方记录，从2019年7月起至2020年5月，香港已发生11宗爆炸品案件，其中涉及外国恐怖分子经常使用的TATP烈性炸药、金属水喉及铁钉炸弹等，更有暴徒非法设立爆炸品实验室，企图制造威力更加强大的炸弹。2020年4月15日香港警务处处长邓炳强接受专访时表示，“修例风波”发生以来，示威者暴力不断升级，香港已出现“本土恐怖主义”活动，这是目前香港维护国家安全面对的最大威胁。邓炳强强调，社会上有部分人不但没有对此进行谴责，反而将暴力行为英雄化，教唆别人去犯法，自己则坐享政治红利。香港出现的暴力行为愈演愈烈。这些行为已有“本土恐怖主义”的元素，严重威胁香港的安全、稳定。

其二，“港独”分裂国家行为和活动严重威胁国家安全。近年来，香港出现了公然鼓吹所谓“港独”“自决”“公投”等分裂国家的主张和活动，公然侮辱、污损中国国家主权象征的国旗、国徽。少数“港独”分子、本土激进分离势力以“黑暴”“揽炒”等极端手段，严重冲击香港法治，破坏正常社会秩序，危害香港市民人身安全。“港独”言行严重挑战国家主权、安全、发展利益，挑战“一国两制”原则底线，严重伤害香港整体利益和市民的根本利益。“修例风波”发生以来，在外部势力深度插手下，反中乱港势力、激进分离势力不惜牺牲广大香港市民的根本利益，公然鼓吹所

谓“香港独立”“自决”“公投”“光复香港”等主张。其目的就是破坏“一国两制”、损害香港的繁荣稳定，瘫痪香港特区政府，进而夺取香港特区管治权，企图将香港变成“独立”或“半独立”的政治实体，进而分裂颠覆国家。2020年5月19日，美国共和党众议员斯科特佩里（Scott Perry）提出所谓法案，要求授权美国总统特朗普承认香港是所谓“独立国家”。这确切地表明美国一些政客对香港分裂势力的支持，并试图分裂中国。

其三，香港出现的颠覆国家政权行为和活动威胁国家安全。2019年7月1日是香港回归祖国22周年。一些暴徒先是集结堵塞道路，冲击警方防线，向警员投掷不明腐蚀性液体。在围堵政府总部后，极端激进分子突然以极为暴力的手段冲击香港立法会大楼，用铁棍、铁箱车破坏大楼玻璃外墙，用带有毒性的化学粉末攻击警察。暴力分子强行闯入特区立法会大楼，在大楼里面大肆破坏，损毁庄严的议事厅和特区区徽，在主席台上公然撕毁基本法，展示象征“港独”的龙狮旗，更煽动成立所谓“临时政府”。这是香港回归以来，第一次发生在香港的公然占领政府机构的具有“颜色革命”特征的颠覆政权行为。2019年7月21日，部分激进分子参加当日下午游行后，在港岛金钟、中环一带霸占马路。其后一些极端激进分子前往西环，围堵、冲击香港中联办大楼，向国徽投掷鸡蛋、墨水以及黑色油漆弹，污损庄严的国徽，又破坏中联办的安防设施，涂写侮辱国家、民族尊严的字句，甚至妄称成立所谓“临时立法会”，这是公然挑战中央政府的恶劣行为。

其四，香港出现的勾结外部势力干预香港事务的行为威胁国家安全。近年来，在香港发生的多起非法活动中，出现挥舞美国国旗、英国国旗、“港独”旗帜，公然乞求并勾结外部势力介入香港事务的行为，严重威胁中国的国家安全，威胁“一国两制”在香港实践。一些反对派人士长期勾结外部势力，配合外部势力介入香港事务的行动，甘当外部势力的“马前卒”。香港特区政府2019年年初推动修订《逃犯条例》以来，美国副总统彭斯、国务卿蓬佩奥、众议长佩洛西、国家安全事务助理博尔顿等政客在美国多次与陈方安生、李柱铭、莫乃光、郭荣铿、黎智英、黄之锋等乱港头目会面，将修例事务政治化、扩大化、国际化，夸大修例的所谓威胁。2019年5月15日，李柱铭在美国国家民主基金会举办的论坛上，呼吁国际社会反对香港修订《逃犯条例》。2019年8月，乱港头目、壹传媒集团创办人黎智英接受 CNN 访问时，更是乞求美国总统特朗普进一步介入香港事务，宣称“为美国而战”。另外，“港独”分子还与“台独”分子勾连，从事分裂活动，危害国家安全。

## 五、“一国两制”在香港实践面临内地与香港情感互动之新变化

近年来，部分港人与内地民众之间发生了一些冲突和矛盾，这些矛盾冲突背后有着复杂的多层次的文化、制度、法律等方面的根源，也有舆论、网络的推波助澜。不同于回归前以及回归初期两地的交流和情感互动呈正面轨迹趋向，近年来两地的情感互动和相互认知愈趋负面。这种互动轨迹趋向影响香港与内地关系及“一国两制”在香港实践。

其一，内地对香港的认识发生重大变化，内地民众对香港的好感度下降。内地对香港的整体认识趋向负面，这是一个较大的转变。一是内地快速发展，北京、上海、广州、深圳等多个内地城市的 GDP 超过香港，香港经济社会发展的相对地位下降。二是香港社会持续的政治化让内地对香港的观感转为负面，影响了内地民众对香港的印象。近年来，非法“占中”、“旺角动乱”、“修例风波”让内地民众对香港的观感趋向负面，情感上对“东方之珠”形象产生疏离。内地青年一代的香

港情感寄托与其父辈祖辈相比大幅下降。他们接触的知识、对世界的认识更加多元。这直接影响内地民众对香港和“一国两制”的认识，也影响两地民众的正向互动。三是“港独”挑战、冲击内地民众对国家主权的历史情感。内地民众无法容忍这样的事实，从而改变对香港的认知。四是内地发达地区与香港的合作虽然存量、总量大，但香港对当地发展的重要性有所下降，发达地区合作对象更加多元化。内地与香港的合作还存在经济体量、市场空间、开放程度等方面的不对称。由于香港政经局势变化，内地发达地区与香港合作的意愿有所下降。

其二，香港对内地的好感度没有上升甚至出现后退，部分香港人对内地的歧视陷入极端境地。2009年以来，由于自由行的推动，香港与内地的交流日益密切。香港在奶粉、医院床位、“双非婴儿”（父母双方均非香港居民的孩子）等方面逐渐显现资源供应不足的现象。这些现象一度导致所谓“灭蝗”“反双非”等极端事件。其中，有些人开始提出“香港人优先”的要求。香港社会与内地互动中存在的最大问题是香港本位主义。它只从自身利益出发看待中央政策、国家象征，对中央关切的国家主权、安全、发展利益选择性看待。

其三，香港社会内部的各种焦虑情绪，影响其对内地乃至国家的政治取向。香港社会部分人士认为，香港曾经的发展顶峰已经逝去，香港在国际社会、国家发展格局中的地位下降。香港社会表现出对香港未来发展前景的迷茫，担忧香港社会矛盾的无解、生活水平的相对下降，担忧香港对于内地物质优越感的丧失，进而在香港与内地的关系处理中彷徨。这些焦虑情绪影响着港人的政治取向——更加保守、内向，进而影响着港人对“一国两制”的认识。香港社会的焦虑情绪部分转化为“反内地”乃至“反中”情绪。“修例风波”、新冠肺炎疫情加剧了这种情绪，强化了香港与内地的差异和区隔。

## 六、“一国两制”在香港实践面临香港政治经济矛盾之新发展

近年来，香港深受各种政治、经济、社会问题的困扰，各种深层次的结构性和矛盾存量巨大。伴随着新问题、新矛盾的增加，香港特区政府治理、解决这些矛盾的难度加大。

其一，香港经济发展长期“靠外”模式动能衰退，产业结构、分配结构、阶级结构呈现极化现象，社会矛盾易燃易爆。与此同时，利益结构、权力结构的僵化、固化、守旧加剧社会矛盾。香港日益主要因为自身因素（1997亚洲金融危机和2009年全球金融危机出现的衰退主要是受外在经济环境影响）而陷入衰退。由于“修例风波”、国际经济环境以及新冠肺炎疫情等的影响，加之香港与内地的经济互动缩减，无论疫情持续时间长短，2020年香港经济衰退程度可能更加严重，甚至影响未来多年香港的经济发展和社会稳定。2019年，香港受“修例风波”的冲击，经济陷入10年来最严重的结构性衰退。2020年香港经济发展又受到新冠肺炎疫情大流行的影响，陷入更大幅度的下降。未来几年，香港经济发展存在较大的不确定性。香港和内地的经济和金融联系日益加深，为香港带来巨大的经济发展机遇，但香港也在某种程度上存在发展动力不足的问题。

其二，香港的两极分化、贫富差距加剧了政治、经济和社会矛盾，成为影响香港繁荣稳定的重要因素之一。随着大量资本的急剧集中，香港经济已经进入寡头垄断资本主义阶段，并延伸到香港经济社会的各个方面<sup>[12]</sup>。香港虽然是全球最自由的经济体，在竞争力排名上也位居前列，但香港的贫富差距已经严重影响香港的社会稳定和流动。根据香港特区政府2018年11月公布的数据，香港

贫困人口上升至 137.66 万，贫困率高达 21%。据香港特区政府统计处发布的数据，2018 年香港的基尼系数达到 0.539，创几十年来的新高。美国物业顾问公司 Demographia 发布的《2019 年全球住房可负担性调查报告》显示，香港房价收入比高达 20.9，多年来一直是全球房价最难负担的城市。英国《经济学人》发布的“裙带资本主义指数”显示，香港高居全球第一。不少港人将回归后香港社会出现的一系列经济社会问题和矛盾，错误归咎于中央的对港政策和“一国两制”。

其三，香港内部政治力量斗争加剧，反对派更加激进，以各种“搅炒”扭曲香港的政治生态。“本土化”成为香港各政治力量转型的重点。“本土化”的政治力量与中央的关系、与特区政府的关系以及与选民关系发生变化，在自身的政治纲领、发展趋势以及选举策略上进行相应调整。“本土化”的政治力量对中央管治香港和特区政府施政带来挑战。另外，港台互动范围加大以及“台独”势力可能的长期当政，也冲击“一国两制”的内外部环境。自 2019 年 1 月中央提出“一国两制”台湾方案以来，台湾当局以香港实践“一国两制”出现的问题为借口，加大反对“一国两制”的力度。这对香港和“一国两制”实践都带来负面影响。台湾与香港两地民间政治互动增多，特别是“台独”与“港独”势力的互动、“合流”趋势明显，“港独”势力与台湾地区相关力量往来频繁。“一国两制”在香港实践与国家统一、反分裂关系更加紧密，面临更多的不确定因素。

## 七、结 语

香港作为国际金融中心，对中国、亚太地区乃至全球都产生着重要作用。“一国两制”在香港的有效实践符合香港的利益、国家的利益、亚太地区的利益和世界的利益。虽然香港社会绝大多数人支持“一国两制”，但内地与香港对“一国两制”的认知鸿沟扩大、中国政府与国际社会对“一国两制”的认知也存在差异，这些现实情况的存在不容忽视。中央政府和香港特区政府要对新挑战、新问题、新矛盾以及长期积累的矛盾，采取新治理思路、新治理手段、新治理方法。只有全面认识当前“一国两制”在香港实践面临的内外环境和条件的变化，才能对症下药，从根本上改善“一国两制”在香港实践中出现的问题，更好地推进“一国两制”在香港实践。

其一，国家对香港治理采取全主体和全对象思路。香港自回归之日起就纳入国家治理体系。2019 年 10 月，党的十九届四中全会把坚持“一国两制”和推进祖国统一作为我国国家制度和国家治理体系的十三个方面的显著优势之一<sup>[13]</sup>。但当前，国家治理香港面临很多挑战。一方面，作为治理客体的香港社会的问题和矛盾的存量巨大，还伴随着新问题的增量，治理难度加大。另一方面，作为治理主体的公权力的治理，最主要是香港特区政府、中央治港机构的内部治理，也面临着存量和增量问题。只有两者结合，同步推进治理，才能从根本上改善“一国两制”在香港实践中出现的问题。

其二，中央对香港的全面管治权要全面运行起来。依法治港是回归以来中央对香港特别行政区行使全面管治权的重要原则和制度，中央依法行使宪法和基本法赋予的各项权力。《宪法》与《基本法》共同构成香港特别行政区的宪制基础。但在中央依法行使全面管治权的过程中，出现的新情况、新问题特别是法律冲突，对“一国两制”在香港实践形成重大挑战。我国在香港实行“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，但中央对特别行政区高度自治的监督权必须具体化、实质化。这也是《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书提出中央对香港具有全面管治权以来面临的重要问题：如何把全面管治权运行起来；在治理香港的过程中，中央的权力应该扮演什么角

色、发挥什么作用。只有发挥好中央的全面管治权，将中央的全面管治权与香港的高度自治权有机结合，才能使“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针得到全面准确贯彻。

其三，中央主导和增强香港维护国家安全的主动性和能力。对作为中央事权的国家安全问题，全国人大及其常委会既有权力也有责任从国家安全层面建立健全香港维护国家安全的法律制度和执行机制，中央政府对香港维护国家安全具有“兜底”的责任和义务。涉港国家安全法的制定是为了更好地保障“一国两制”在香港实践，让“一国两制”实践能更好地符合香港的利益、符合国家的利益。涉港国家安全法在订立过程中，中央充分尊重“两制”的差异，更好地体现了“一国两制”这一原则：既对中央的权力予以明确，也清晰地规定了香港在维护国家安全方面的主体责任。涉港国家安全法在香港落地后，将从法律上打击分裂国家、颠覆国家政权、恐怖活动、勾结外国或者境外势力危害国家安全等四类犯罪行为。当然，香港的反对势力和外部势力不会放弃干预香港事务。对此，中央政府和香港特区政府都要准备好反制措施，确保“一国两制”行稳致远。

#### 参考文献：

- [1] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 新时代的中国与世界 (2019年9月) [EB/OL]. (2019-09-27) [2020-06-30]. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/27/content\\_5433889.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/27/content_5433889.htm).
- [2] Henry Kissinger. The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order [J]. the Wall Street Journal, April 3, 2020.
- [3] 张德江. 坚定“一国两制”伟大事业信心 继续推进基本法全面贯彻落实——在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话 (2017年5月27日) [N]. 人民日报, 2017-05-28 (3).
- [4] 习近平. 在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话 (二〇一七年七月一日) [N]. 人民日报, 2017-07-02 (2).
- [5] 张建. “一国两制”与中国现代国家历史进程——以香港特别行政区实践“一国两制”为视角 [J]. 港澳研究, 2019 (1): 51-60.
- [6] 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) [EB/OL]. (2017-10-27) [2017-10-27]. [http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm).
- [7] 张晓明. 坚持和完善“一国两制”制度体系 [N]. 人民日报, 2019-12-11 (9).
- [8] 习近平. 会见香港澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时的讲话 (2018年11月12日) [N]. 人民日报, 2018-11-13 (2).
- [9] 刘兆佳. 思考香港：一国两制的未来 [M]. 香港：商务印书馆（香港）有限公司, 2020: ii.
- [10] National security strategy of the United States of America [R]. White house, Washington, DC, December 2017.
- [11] 2018 National Defense Strategy of the United States of America [R]. Department of Defense, Washington, DC, January 2018.
- [12] 程恩富, 任传普. 香港修例风波的政治经济根源分析 [J]. 管理学刊, 2019 (6): 1-7.
- [13] 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 (2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过) [N]. 人民日报, 2019-11-06 (1).

责任编辑：林华山

# 香港特别行政区维护国家安全立法探析

郭天武 吕嘉淇

(中山大学 法学院, 广东 广州 510275)

**摘要:** 回归以来, 香港维护国家安全立法义务久久未能完成, 香港特区政府宪制责任亦未能落实, 香港特区在维护国家安全立法方面长期存在真空地带, 不利于构建全方位国家安全体系。2020年6月30日, 第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。中央立法模式为香港特区建立健全维护国家安全法律制度和执行机制提供新实践方向。《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》对四类严重危害国家安全犯罪的犯罪构成和刑事责任作出规定, 构建了香港特区维护国家安全的执行机制。未来实施好《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》, 建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制, 需要中央和香港特区持续共同努力。

**关键词:** “一国两制”; 香港; 国家安全; 国家安全立法; 香港特区维护国家安全法

**中图分类号:** D630.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 04-0082-09

我国一贯重视国家安全能力建设。党的十九大报告指出, 当前意识形态斗争复杂, 与国家安全息息相关, 需要坚持总体国家安全观, 以政治安全为根本, 完善国家安全制度体系, 加强国家安全能力建设, 坚决维护国家安全。国家的安全离不开地区安全, 特别行政区安全是国家政治安全、经济安全等传统和非传统安全的重要组成部分<sup>[1]</sup>。《香港基本法》第23条规定特区应自行立法维护国家安全, 这是特区的义务, 也是特区的宪制责任<sup>[2]</sup>。香港回归以来, 维护国家安全立法义务久久未能完成, 特区政府宪制责任亦未能落实。香港特区在维护国家安全立法方面长期存在真空地带, 不利于构建全方位国家安全体系。近年来, 非法“占中”、“旺角暴乱”、“修例风波”等危害社会稳定和国家安全的违法犯罪行为在香港频发, 严重冲击“一国两制”底线, 香港特区维护国家安全

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.04.010

**作者简介:** 郭天武, 中山大学法学院、粤港澳发展研究院教授, 博士研究生导师; 吕嘉淇, 中山大学法学院硕士研究生。

**基金项目:** 国家社会科学基金重大项目“特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制研究”(20ZDA094)

**引用格式:** 郭天武, 吕嘉淇. 香港特别行政区维护国家安全立法探析 [J]. 统一战线学研究, 2020 (4): 82-90.

立法被提上国家治理重要议事日程。

2020年6月30日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（下文简称《香港特区维护国家安全法》）。这是建立健全香港特区维护国家安全法律制度和执行机制的重大举措。本文从立法背景和模式选择、罪名设计、执行机制等方面，对《香港特区维护国家安全法》进行学理阐释。特区维护国家安全中央立法模式具有充分正当性。特区维护国家安全法律制度的建立，须伴随配套的执行机制，以确保维护国家安全法在香港特区实施。该法关于中央与香港特区执法和司法管辖的权力配置，有利于构建统一的国家安全治理体系，促进国家治理体系和治理能力现代化。

## 一、香港特区维护国家安全立法的模式选择

根据宪法和基本法等法律规定，中央和香港特区均有权制定香港特别行政区维护国家安全法律制度和执行机制，并适用于香港特区。然而，回归以来香港立法环境复杂多变，难以自行完成《香港基本法》第23条立法。中央立法模式为香港特区建立健全维护国家安全法律制度和执行机制提供了新的实践方向。

### （一）两种立法模式

香港特区维护国家安全立法模式主要分为中央立法模式和香港自行立法模式<sup>[3]</sup>。中央立法模式是指中央制定《香港特区维护国家安全法》后，按《香港基本法》规定直接适用香港特区。香港自行立法模式是指根据相关立法程序，香港特区自行制定适用于特区的维护国家安全法。香港回归以来，两种立法模式均有不同程度的实践，为香港特区建立健全维护国家安全法律制度和执行机制提供了经验。

2003年香港特区曾适用自行立法模式，探索建立维护国家安全的法律制度。根据《香港基本法》第23条规定，香港特区应自行立法禁止危害国家安全的七种行为。维护国家安全是我国宪法和基本法赋予港区政府的宪制责任。2003年香港自行立法是香港特区政府对《香港基本法》第23条立法的尝试，以撤回立法草案告终。这为后续的香港特区维护国家安全立法提供了经验教训。根据《香港特别行政区立法会议事规则》，香港自行制定国安法需要由特区政府提案，经过立法会三读程序，备案后生效实施。然而，要经历上述各立法环节，耗时长且效率较低。如2003年香港国安立法时，在提案程序中因政府适用白纸提案或蓝纸提案引发争议，在二读程序中反对派“拉布”拖延会议进程等。鉴于长期以来香港复杂的立法环境，单纯依靠香港自行立法并非良策。由中央制定《香港特区维护国家安全法》，一方面可以高效解决紧迫的特区维护国家安全问题，另一方面可以推动香港特区制定和完善国安法，是当前建立健全香港特区维护国家安全法律制度和执行机制的现实方向。

2020年5月28日，第十三届全国人大第三次会议通过《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，授权全国人大常委会制定相关法律，并将相关法律列入《香港基本法》附件三，由香港特区政府公布实施。6月30日，第十三届全国人大常委会第二十次会议通过《香港特区维护国家安全法》，是香港特区维护国家安全立法中央立法模式的实践。该模式的使用，是对香港自行立法模式实践教训慎重、综合权衡的结果。

## （二）中央立法模式的正当性

过去没有专门的国家安全立法规制，香港特区法院仅能适用彼时的法律应对危害国家安全性质的行为，惩处力度不足。从非法“占中”到“修例风波”，香港特区社会动乱愈演愈烈，出现恐怖主义倾向和分裂国家行径。“港独”“黑暴”“揽炒”势力和境外势力联合制造各种企图危害国家安全的动乱。实践证明，香港维护国家安全法律制度的缺位不仅使得香港特区无法遏制“港独”等势力<sup>[4]</sup>，还令他们有恃无恐、制造更多事端，严重威胁国家的安全和统一。

特区安全是国家安全的重要组成部分，关乎国家安全和发展<sup>[5]</sup>。打击分裂国家、颠覆国家政权、恐怖活动和勾结外国或者境外势力危害国家安全等四类犯罪行为，不单是香港特区的治理义务，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要部分，是国家主权和中央治权的体现<sup>[6]</sup>。在全球范围内，授予地方国家安全立法权是十分罕见的。基本法创制时，中央授予香港维护国家安全的部分立法权是出于“一国两制”原则下对特区的高度信任。香港特区维护国家安全立法不仅是一种权力，更是一种责任<sup>[7]</sup>。香港特区基于《香港基本法》第23条所享有的维护国家安全的部分立法权，在性质上是原本属于中央但交由特区行使的中央治权<sup>[8]</sup>。香港立法权受中央管治和监督，属于我国国家主权的组成部分。中央保留了部分立法的权力<sup>[9]</sup>，表现为全国人大有权对基本法进行修改，全国人大常委会对基本法进行解释，并将关于国防、外交、国家安全等不属于香港特区自治范围的法律列入附件三，在香港特区公布实施。因此，全国人大作为国家最高权力机关，既有权授予香港特区立法权，也有权监督甚至收回部分授权。当香港特区怠于或无力行使相关权力时，中央有权采取必要手段监督、敦促、指导香港特区政府履行《香港基本法》第23条规定的立法义务，或者由中央直接立法维护国家安全。

适用中央立法模式进行香港特区维护国家安全立法，是对新时代“一国两制”的新实践与探索。“国家安全底线愈牢，‘一国两制’空间愈大。”<sup>[10]</sup>“一国两制”只有坚持“一国”底线，维护国家安全和稳定，才能更好实施“两制”，保证香港的持续繁荣。因此，适用中央立法模式本质上以保障“一国两制”在香港实施为根本目标，符合宪法和基本法规定。本次全国人大采取“决定+立法”的方式，授权全国人大常委会专门制定相关法律，既充分考虑了维护国家安全的现实需要，也充分考虑了香港特区的具体情况，是“一国两制”方针又一次创造性的实践。

## 二、《香港特区维护国家安全法》的罪名构成

《香港特区维护国家安全法》对分裂国家、颠覆国家政权、恐怖活动和勾结外国或者境外势力危害国家安全等四类犯罪行为的犯罪构成和刑事责任作出了明确规定。上述四类犯罪是最直接且最具危害性和危险性的危害国家安全行为，也是当前中央和香港特区迫切需要规制的危害国家安全行为。出于国家安全和人权自由平衡的考量，中央立法需要规制严重危害国家安全犯罪行为，又需坚持不任意扩大危害国家安全行为的范围。《香港特区维护国家安全法》将最直接最具危险性的危害国家安全行为纳入刑事规制，既能有效维护国家安全秩序，又充分保障香港居民的基本权利和自由。

### （一）分裂国家罪

《香港特区维护国家安全法》规定：“任何人组织、策划、实施或者参与实施以下旨在分裂国

家、破坏国家统一行为之一的，不论是否使用武力或者以武力相威胁，即属犯罪。”与传统暴力型分裂国家犯罪相比，非暴力型分裂国家行为更具迷惑性。此规定能防止“港独”势力以言论自由为幌子行分裂国家之实。过去，对于部分危害国家安全犯罪<sup>①</sup>的规制散见于香港《刑事罪行条例》《官方机密条例》《社团条例》，且未对分裂国家行为进行规制<sup>[11]</sup>。分裂国家罪是最严重的危害国家安全罪刑之一。世界各国刑事法律均对分裂国家罪行予以严厉制裁。德国、意大利等大陆法系国家在其刑法典中明确规定了暴力分裂国家、破坏国家统一行为属于分裂国家罪，应判处十年以上有期徒刑。英美法系国家在单行条例中对分裂国家行为予以刑事规制，如英国《1351年叛逆罪法令》规定暴力反抗政府行使权力、破坏国家统一则足以构成发动战争，并不限于国际法意义上军事部署或者装备有武器的战争。

### （二）颠覆国家政权罪

《香港特区维护国家安全法》规定：“任何人组织、策划、实施或者参与实施以下以武力、威胁使用武力或者其他非法手段旨在颠覆国家政权行为之一的，即属犯罪。”过去，我国《刑法》《国家安全法》对颠覆罪的规定均不适用于香港地区，香港《刑事罪行条例》中亦无禁止颠覆国家政权的相关规定，急需填补此空白。《香港基本法》第23条明确规定颠覆国家政权是危害国家安全行为之一。然而，此前在香港特区设置专门的颠覆罪遭到反对派无端反对。2003年《国安条例草案》曾设计颠覆罪的意图及罪行，均未能通过。《香港特区维护国家安全法》设置本罪十分必要，有助于维护国家政权稳定，防止香港成为颠覆国家政权犯罪的高发地和针对内地颠覆活动的基地。事实上，这类做法也是国际惯例。《美国法典》第18章“犯罪与刑事诉讼程序”第2383条规定，任何煽动、从事或帮助反对美国政府和法律的暴动或者叛乱，均构成叛乱或者暴乱罪。澳大利亚1914年《犯罪法》第24AA规定了推翻政府的犯罪，意图通过武力或者暴力的形式推翻联邦或者各州政府，可判处终身监禁。《加拿大刑法典》第2章第46条叛国罪包括使用武力或者暴力意图推翻加拿大政府或者省政府。

### （三）恐怖活动罪

《香港特区维护国家安全法》规定：“为胁迫中央人民政府、香港特别行政区政府或者国际组织或者威吓公众以图实现政治主张，组织、策划、实施、参与实施或者威胁实施以下造成或者意图造成严重社会危害的恐怖活动之一的，即属犯罪。”恐怖活动犯罪由于手段激烈、袭击范围广以及针对不特定人群，严重威胁社会安全和秩序，也危害我国传统和非传统安全。回顾“旺角暴乱”“修例风波”等事件，香港特区一度出现严重的人身伤害和社会破坏案件，呈现出恐怖主义倾向和分裂思想苗头。此前，香港法律对恐怖活动的刑事规制主要体现在《联合国（反恐怖主义措施）条例》，对恐怖活动、恐怖分子做出定义。但该条例并未将恐怖活动罪与特区维护国家安全结合起来。以恐怖活动为手段颠覆政权、分裂国家，应当纳入危害国家安全犯罪的范畴，完善国家安全体系的构建。《香港特区维护国家安全法》设置本罪可防止不法分子利用恐怖手段制造恐慌以分裂国家、颠覆政权、危害国家安全。

---

<sup>①</sup> 指《香港基本法》第23条禁止的叛国、煽动叛乱、窃取国家机密、外国政治性组织在港进行政治活动以及香港政治性组织与外国政治性组织建立联系等行为。

恐怖主义威胁全球安全，各国均对此严厉打击。英国《制止恐怖主义法案》规定：恐怖罪是指有政治目的而使用暴力，或以使公众或部分公众害怕为目的而使用暴力。可见，英国刑事规制的恐怖罪是政治犯罪、危害国家安全的犯罪。美国通过制定《综合性犯罪防止法》《反国际恐怖主义活动法》规制恐怖主义活动犯罪，并在9·11事件之后由美国总统签署反恐法案，加大对恐怖犯罪的打击与惩罚力度等<sup>[12]</sup>。

#### （四）勾结外国或者境外势力危害国家安全罪

《香港特区维护国家安全法》规定：“为外国或者境外机构、组织、人员窃取、刺探、收买、非法提供涉及国家安全的国家秘密或者情报的；请求外国或者境外机构、组织、人员实施，与外国或者境外机构、组织、人员串谋实施，或者直接或者间接接受外国或者境外机构、组织、人员的指使、控制、资助或者其他形式的支援实施以下行为之一的，均属犯罪。”从2019年“修例风波”中暴乱活动的演化看，外国或境外势力与香港内部反对势力相互勾连，成为国家安全风险的重大隐患。对勾结外国或者境外势力危害国家安全罪的规定，实现了《香港基本法》第23条的立法目的。香港的《官方机密保护条例》《社团条例》和《公司条例》对此也有规定。但根据《社团条例》，香港关于取缔社团的规定并非针对特定类别的国家安全威胁，且无法规制“港独”分子以个人名义与境外政治性组织建立联系。过去，某些“港独”分子频繁利用此立法空白勾结外国或者境外势力危害国家安全。基于危害国家安全的有组织罪行性质严重，《香港特区维护国家安全法》有必要设置这一特定罪名。

### 三、香港特区维护国家安全执行机制的构建

《香港特区维护国家安全法》是一部兼具实体法、程序法和组织法的综合性法律。《香港特区维护国家安全法》规定，中央人民政府在香港特区设立维护国家安全公署，与香港特别行政区维护国家安全委员会建立协调机制，监督、指导香港特区维护国家安全工作。根据本法，香港特区维护国家安全执行机制得以构建。

#### （一）香港特区维护国家安全执行机制的构建缘由

香港特区维护国家安全法律制度要切实发挥作用，保证有效实施，将“纸上法律”变成现实法律，满足维护国家安全的现实需求，必须建立配套协调的执行机制<sup>[13]</sup>、立体有效的防控模式。

一方面，构建特区维护国家安全执行机制需要中央统筹和指导，这不仅是中央全面管治权的实现，也是维护特区安全和国家安全的前提。危害国家安全的犯罪行为往往具有跨区域性，但香港特区维护国家安全立法与内地关于国家安全的立法在内容形式上存在一定差异。内地负责国家安全事务的国家安全局不能直接在香港执法，香港的普通执法机关又无力从宏观层面统筹应对危害国家安全的犯罪行为<sup>[14]</sup>。因此，中央需要设立驻港维护国家安全公署，督促香港设立维护国家安全委员会，建立协调机制，使二者有效对接，在全国范围内建立严密的国家安全管控体系。维护国家安全涉及公安、司法、情报、外交、财政等多个部门，香港特区维护国家安全委员会负责协调多个部门、制定香港维护国家安全政策，以应对特区内危害国家安全的犯罪。从世界来看，在维护国家安全方面具有丰富经验的国家大多建立了以国家安全部门为核心的，有效统筹决策、指挥、执行、咨询等职

能的国家安全综合运行机制<sup>[15]</sup>。另一方面,在具体执法方面,《香港特区维护国家安全法》规定在特区警务处设立维护国家安全的部门,在律政司设立专门的国家安全犯罪案件检控部门,以应对伴随着团体犯罪、高科技犯罪、高智商犯罪、恐怖主义犯罪等形式的危害国家安全犯罪。只有构建专门机构,培养专业技术人员,提高侦查、逮捕、惩处这类犯罪活动的效率和能力,才能落实危害国家安全犯罪的司法责任,加强法律实施,切实保障国家和人民的安全。

### (二) 香港特区维护国家安全执法机构的权力配置

维护国家安全是中央和香港特区的共同责任。适用中央立法模式建立香港特区维护国家安全法律制度是为了适应新的形势和需要,并不意味着中央包揽一切。香港特区仍须履行维护国家安全的职责,包括尽早完成基本法规定的有关立法。《香港特区维护国家安全法》规定:“香港特别行政区应当尽早完成香港特别行政区基本法规定的维护国家安全立法,完善相关法律。”全国人大的决定、全国人大常委会出台的法律不取代《香港基本法》23条要求特区自行立法的规定。在“完善相关法律”中,香港特区层面所要建立健全维护国家安全的法律制度,可能也不限于23条立法。

香港特区高度自治权来源于中央授权。《香港基本法》第12条规定,香港特区政府直属中央人民政府,“直属”有直接归辖管属的含义,中央对香港特区具有全面管治关系<sup>[16]</sup>。根据宪法和基本法规定,中央有权力制定适用于香港特区的国家安全法律,督促香港特区完成维护国家安全立法。那么,中央是否有权力在香港构建特区维护国家安全的执行机制呢?答案是肯定的。香港特区根据《宪法》和《香港基本法》设立,中央对香港拥有全面管治权,香港特区与内地省市区一样属于我国的地方行政区域,在单一制下直属中央人民政府<sup>[17]</sup>。根据《宪法》第3条规定,香港特区机构职权划分仍应遵循中央的统一领导,中央对香港的全面管治权体现在授予香港特区高度自治权,也体现于中央可直接在香港特区行使的权力<sup>[18]</sup>。

香港特区具有高度自治权,该自治权由中央授予,是中央全面管治权的一部分,本质仍属于地方自治权。香港特区的地方自治权是单一制下的地方自治权,并非联邦制下成员州自治权<sup>[19]</sup>。因此,不能错误地认为其与中央是分权的关系,进而错误认为中央无权在香港构建特区维护国家安全的执行机制。据此,中央人民政府有权在香港设立维护国家安全公署,并监督指导香港特区政府设立本地执法机构,为香港特区维护国家安全政策的制定提供意见。根据《香港基本法》第60条第2款规定,香港特区政府有权创设本地维护国家安全的机构,制定维护国家安全政策和统筹特区政府各部门,进一步细化和健全香港特区维护国家安全执行机制。

### (三) 危害国家安全犯罪的司法管辖权配置

香港享有的高度自治权中包含了司法终审权,指特区内的诉讼案件以该特区终审法院为最终审级,该院判决是最终判决<sup>[20]</sup>。面对发生在香港特区内的危害国家安全犯罪,应当注意划分中央和香港特区的司法管辖权,确保香港与内地国家安全保障体系的对接,全面惩治危害国家安全犯罪。《香港特区维护国家安全法》对该法规制的犯罪案件管辖权作出了明确规定。

1. 香港司法终审权来源于《香港基本法》第19条的授予,受《香港基本法》对香港特区司法终审权管辖范围的限制。有学者认为,该限制包括两个层次:一是“国防、外交等国家行为”,二是“中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系”的事项<sup>[21]</sup>,条文散见于《香港基本法》

第19条、第158条。其一，香港特区法院在法律适用中，对“国家行为”的识别<sup>①</sup>并未形成既有的规则或者惯例。在刚果（金）案中，终审法院在判决中指出，“国家行为”的理解不适用于回归前的理解方式，且具体的内涵是不易加以具体评定的。全国人大常委会就刚果（金）案涉及的问题进行了解释<sup>[22]</sup>，但对什么是“国家行为”亦未给出明确判定标准，只是肯定了该案涉及的“中央人民政府决定国家豁免规则或政策的行为”属于国家行为。因此，后续涉及“国防、外交等国家行为”的危害国家安全犯罪，需要全国人大常委会主动释法。其二，关于“中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系”的事项，当前也无具体解释。本文认为《香港基本法》第74条对香港特区立法会议员提案范围的规定，于“中央与特区关系条款”识别有借鉴意义。其对立法会议员的提案权范围施以消极限制，由立法会主席以“实质影响”为标准裁决提案是否超出限制。因此，香港特区司法终审管辖范围中关于“中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系”，可理解为案件对“中央人民政府管理的事务或中央和香港特别行政区关系”产生实质影响的，香港不具有司法终审权。《香港特区维护国家安全法》对中央行使管辖权的情形，从管辖权启动和侦查、起诉、审判、刑罚的执行等方面作出严格规定。

2. 香港特区法院审理危害国家安全犯罪时需遵循《香港特区维护国家安全法》规定，实行绝对保护管辖。除特定情形外，香港特区对该法规定的犯罪案件行使管辖权，审判法官由香港特区行政长官指定。案件出现该法第55条规定情形之一的，由驻港维护国家安全公署行使管辖权。

#### 四、《香港特区维护国家安全法》实施需要中央与特区共同努力

维护国家安全需要在坚持“一国两制”原则底线下进行。实施《香港特区维护国家安全法》，切实建立健全特区维护国家安全的法律制度和执行机制，需要中央和香港特区共同努力。

##### （一）香港特区切实履行维护国家安全义务

建立健全特区维护国家安全的法律制度和执行机制的主体包括中央和香港特区，中央不可能包揽全部的香港维护国家安全立法和执行。这不利于香港履行其维护国家安全立法的宪制责任<sup>[23]</sup>。在中央立法模式下建立健全香港维护国家安全的法律制度和执行机制，还需香港积极履行相应义务。第一，香港特区应依法保证《香港特区维护国家安全法》在特区内的实施。第二，香港特区还需自行订立《香港基本法》第23条对其他危害国家安全犯罪的规制。香港特区可通过单行立法覆盖原有条文方式或修改现行条例立法方式，完善香港特区维护国家安全法律制度和执行机制。第三，大部分在香港特区发生的危害国家安全案件，其预警、侦查、起诉、审判、执行依靠香港执法机构和司法机构，相关案件的法律适用和程序均适用香港法律。因此，香港特区要建立健全维护国家安全执行机制，使中央与香港都有一整套的运行机制<sup>[24]</sup>。

##### （二）确保香港与内地的国家安全法律衔接

在法律语言上，《香港特区维护国家安全法》作为中央制定的法律，相关法律语言遵循内地习惯，与《国家安全法》《刑法》相衔接，体现法制统一。但该法主要在香港特区适用，对该法相关

---

<sup>①</sup> 基于《香港基本法》第19条第3款的规定，对“国家行为”问题最根本的判断权在中央人民政府。为了表述的准确性，此处用“识别”一词代指法院对“国家行为”的初步判断。

名词做出解释时，要兼顾香港特区法律语言习惯，有效衔接香港特区现行法律。在法律适用上，《香港特区维护国家安全法》发挥实效的关键在于司法适用。香港特区法律体系内容繁杂且形式多样，普通法在香港特区仍然具有强大的优势地位<sup>[25]</sup>。香港原有法律和司法体制几乎被完整地保留下来，部分法律内容虽然已经作出必要的变更、适应、限制或例外，但法律适用者的观念并没有随之转变<sup>[26]</sup>。香港特区法律职业者共享普通法的教育背景和思维习惯，传承普通法的法律知识和理念，一些司法惯性仍然存在<sup>[27]</sup>。因此，需要积极调整法律适用者观念，确保《香港特区维护国家安全法》的全面实施。

### （三）加强香港与内地的国安法执行机构衔接

在执法机构方面，根据《香港特区维护国家安全法》，中央政府设立驻港维护国家安全公署，主要承担监督、指导、协调、支持的作用，加强香港和内地在维护国家安全方面的合作。此外，该法规定设立香港特区维护国家安全委员会，负责香港特区维护国家安全事务，承担维护国家安全的主要责任，接受中央人民政府的监督和问责。香港社会现实情况和行政机构运作相对复杂，在香港地区新设政府机构，其职权范围、职能具体运作等需要中央和香港充分沟通与合作，兼顾国家安全和香港高度自治权，解决新设政府机构、政府机构之间职能衔接等问题。

在司法机构方面，《香港特区维护国家安全法》规定了香港特区内危害国家安全犯罪的司法管辖权配置，且该法效力范围明确为犯罪的行为或结果有一项发生在香港特区。对于行为或结果一项发生在香港特区，一项发生在内地的，则需要两地进行相关刑事司法协助。然而，当前香港与内地的刑事司法管辖以及刑事司法协助实践并不丰富。在危害国家安全犯罪的司法合作方面，内地与香港特区还需加强探讨，加强国安法执行机构的衔接，构建立体高效的维护国家安全法律执行系统。

### 参考文献：

- [1] 张震. 宪法视野下国家安全制度研究 [M]. 北京：知识产权出版社，2015：70-71.
- [2] 郭天武. 香港基本法实施问题研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2013：350.
- [3] 严桢铭. 香港国家安全立法的路径选择 [J]. 特区实践与理论，2018（5）：106-111.
- [4] 田飞龙. 抗命歧途——香港修例与两制激变 [M]. 香港：新民主出版社有限公司，2020：70-71.
- [5] 郭天武，孙末非. 论香港特区维护国家安全的义务 [J]. 当代港澳研究，2012（3）：4-17+133.
- [6] 梁美芬. 香港基本法：从理论到实践 [M]. 北京：法律出版社，2015：195.
- [7] 叶海波. 香港特区基本法第23条的法理分析 [J]. 时代法学，2012（4）：104-109.
- [8] 董立坤. 中央管治权与香港特区高度自治权的关系 [M]. 北京：法律出版社，2014：41-58.
- [9] 李昌道，龚晓航. 基本法透视 [M]. 香港：中华书局（香港）有限公司，1990：86.
- [10] 刘明洋，周文其. 香港基本法颁布三十周年网上研讨会举行 [N]. 人民日报海外版，2020-06-09（4）.
- [11] 陈弘毅. 香港特别行政区的法治轨迹 [M]. 北京：中国民主法制出版社，2010：218.
- [12] 刘作翔. 反恐与个人权利保护——以“9·11”后美国反恐法案和措施为例 [J]. 法学，2004（3）：35-39.
- [13] 乔晓阳. 中华人民共和国国家安全法释义 [M]. 北京：法律出版社，2016：23.
- [14] 刘胜湘. 国家安全：理论、体制与战略 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2015：130.

- [15] 宋德星, 李庆功. 世界主要国家安全政策 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 131.
- [16] 王禹. 授权与自治 [M]. 澳门: 濠江法律学社, 2008: 53-54.
- [17] 肖蔚云. 香港基本法讲座 [M]. 北京: 中国广播电视出版社, 1996: 80.
- [18] 中华人民共和国国务院新闻办公室. “一国两制”在香港特别行政区的实践 [M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [19] 云冠平, 钟业坤. 中华人民共和国香港特别行政区基本法概论 [M]. 广州: 暨南大学出版社, 1992: 128-129.
- [20] 许崇德. 港澳基本法教程 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1994: 75.
- [21] 易赛键. 香港司法终审权研究 [M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2013: 37.
- [22] 全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十三条第一款和第十九条的解释 [J]. 司法业务文选, 2011 (31): 2-4.
- [23] 邹平学. 香港基本法实践问题研究 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 152.
- [24] 维克托·V. 拉姆拉伊, 迈克尔·荷尔, 肯特·罗奇. 全球反恐立法和政策 [G]. 杜邈, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2016: 327.
- [25] 顾敏康, 徐永康, 林来梵. 香港司法文化的过去、现在与未来——兼与内地司法文化比较 [J]. 华东政法学院学报, 2001 (6): 16-29.
- [26] 田飞龙. 一国两制、人大释法与香港新法治的生成 [J]. 政治与法律, 2017 (5): 23-36.
- [27] 陈弘毅, 张增平, 陈文敏, 等. 香港法概论 [M]. 香港: 三联书店 (香港) 有限公司, 2015: 71.

责任编辑: 龚静阳

# “印太战略”下的美国对台政策： 动力、进程与架构

储 斌

(厦门大学 台湾研究院, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 特朗普就任美国总统后提出的“印太战略”，旨在联合印度洋和太平洋地区盟友与伙伴的力量，对中国进行战略遏制。在这样的背景下，美国政府看到台湾地区的特殊作用，认为把台湾地区纳入“印太战略”不仅有助于该战略的全面展开，更可以利用台湾问题对中国进行战略遏制。从纵向来看，特朗普政府先后通过官方文件的战略布局、学术会议的铺垫预演、低阶官员的策略试探和高阶官员的政治表态，对蔡英文当局进行政治拉拢。从横向来看，美国通过经济合作、军事行动、对台军售以及“外交”声援等方面的动作，全方位地把台湾地区嵌入“印太战略”网络之中。

**关键词:** 美国对台政策；“印太战略”；特朗普政府；蔡英文当局；政治拉拢；联盟网络

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 04-0091-08

2017年11月，美国总统特朗普密集访问亚洲五国并出席亚太经合组织峰会。此次亚洲之行中，特朗普在多个场合、多次强调“自由开放的印太”<sup>[1]</sup>概念，并将其作为本届政府新的亚太政策口号<sup>[2-3]</sup>。一个月后，特朗普政府的首份《国家安全战略报告》出台，标志着美国对外政策层级上的“印太构想”升级为全方位的国家安全层级上的“印太战略”<sup>[4]</sup>。特朗普政府的“印太战略”是美国传统亚太联盟体系在新时期的具体表现，本质上是以美国为中心、以美国和盟友关系为主轴的同盟体系<sup>[5-6]</sup>。它的提出反映了特朗普政府在重视传统亚太地区的同时，高度重视印度在区域内的作用，试图将印度作为“准盟友”来平衡中国的影响。该战略的根本目的在于以美国、日本、澳大利亚和印度组成的“钻石同盟”为基础，联合更多盟友与伙伴，在中国周边构筑一条新的“大月牙形包围圈”<sup>[7-8]</sup>，从更大范围对中国进行战略遏制与平衡<sup>[9-10]</sup>。为强化“印太战略”的推行，特朗普政府积极拉拢台湾当局加入该战略，多次称台湾地区是“印太战略”的一部分。

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.04.011

**作者简介:** 储斌，厦门大学台湾研究院、国家“2011计划”两岸关系和平发展协同创新中心(CICCSR)博士研究生。

**引用格式:** 储斌. “印太战略”下的美国对台政策：动力、进程与架构[J]. 统一战线学研究, 2020(4): 91-98.

学术界关于“印太战略”及其对中国影响的研究，侧重国际格局和国际秩序视角，往往忽视中美关系中的台湾因素。少数学者对台湾当局与“印太战略”的关系进行了研究：曾晓栩分析了“印太战略”下台湾“新南向政策”角色的变化<sup>[11]</sup>；袁沙探讨了蔡英文当局在“印太战略”下的政策选择<sup>[12]</sup>；何达霁、晏清考察了台湾当局在“印太战略”下对美政策的动机、途径、误区及影响<sup>[13]</sup>；陈沛超等人研究了“印太战略”背景下台湾的策略选择与收益前景<sup>[14]</sup>。这些研究多观察与评估蔡英文当局的政策选择，对美国在“印太战略”下采取何种对台政策以及如何利用台湾推进“印太战略”布局鲜有论述。本文将探讨“印太战略”下特朗普政府拉拢台湾地区的动力、进程与架构。

## 一、美国将台湾地区纳入“印太战略”的动力

特朗普政府提出“印太战略”，旨在借助更多力量共同遏制中国，维持和巩固美国在全球和区域内的霸权。在此战略目的下，特朗普政府看到台湾地区特有的利用价值，认为台湾地区可以成为“印太战略”的重要支柱，必须将其纳入“印太战略”。

### （一）台湾地区在“印太战略”中地缘优势明显

特朗普政府急切地将台湾地区纳入“印太战略”，首先缘于台湾地区特有的地缘优势。从地理环境来看，台湾位于中国东南沿海，本身就处于东亚与太平洋的交接处，因为区域因素被“印太战略”的范围所覆盖。美国国务卿蓬佩奥曾指出：“毫无疑问，从美国西海岸到印度西海岸的印太战略区域，是美国外交的重点地区。”<sup>[15]</sup>美国海军上将哈里斯也指出，“印太司令部”的责任区非常庞大，涵盖“从好莱坞到宝莱坞，从北极熊到南极企鹅”的广大地区。特朗普政府顺势把台湾地区划定在“印太战略”之内。从地缘政治看，在美国军方构筑的围堵中国大陆的“岛链战略”中，台湾地区与北起阿留申群岛、日本诸岛、琉球群岛，南到菲律宾群岛、马来群岛的众多岛屿连成一线，共同组成遏制中国大陆军力的“第一岛链”。台湾地区是这条岛链中极为关键的中间环节，起着连通南北的重要作用。从更宏大的地缘战略来说，美国为了维持在亚太地区的霸权，遏制中国崛起，长期采取与地区伙伴结盟的策略，与日本、澳大利亚等构筑起围堵中国的“轴辐同盟”体系。

### （二）台湾地区在“印太战略”中作用独特

特朗普提出“印太战略”的根本目的在于遏制中国。中国经过对内改革和对外开放，各领域蒸蒸日上。尤其是在2001年加入世界贸易组织后，中国经济实现了飞跃式发展。崛起国和守成国之间的结构性矛盾突出，美国对中美之间所谓权力转移问题深感焦虑。美中两国作为当今世界第一、第二大经济体和第一、第三军事强国，经济、军事等硬实力举足轻重，国际地位和影响力等软实力举世瞩目。自1949年以来，美中两国经过长时段、多层次、全方位的博弈之后，都体认到中美之间不可轻易发生冲突与对抗，更不能任由矛盾不可控制而陷入战争泥潭。美国深刻地认识到，在对华政策上必须发挥“巧实力”，对中国进行围堵与遏制。台湾问题延宕至今，中国成为全球诸大国中唯一没有实现完全统一的国家。台湾问题不仅事关中国的领土主权完整，还直接影响中国人民的历史记忆、民族情感和国家尊严，在中国内政外交等多方面具有强烈的政治性与敏感性。美国认为，对于尚未统一的中国而言，台湾问题是牵制中国的有力武器。

### （三）台湾地区在“印太战略”中角色吃紧

维持在亚太地区的霸权，美国不仅依靠自身实力，还依靠众多地区盟友支持。美国凭借与地区

盟友的结盟关系编织了一张强有力的“联盟网络”。盟友是美国霸权的重要一环，也是特朗普政府“印太战略”的重要支柱。而台湾地区由于历史原因，已经成为美国事实上的“盟友”，与美国保持着全方位的密切关系。我国台湾地区的经济实力和军事实力远超菲律宾、泰国、新西兰、新加坡等美国传统盟友，已经成为美国在该地区除日本、澳大利亚和韩国外，实力最强的“盟友”。美国拉拢台湾地区加入“印太战略”，正是看中其实力。国际货币基金组织和世界银行数据表明，2017至2019年在全球200多个经济体中，台湾地区的经济排名居22位上下，名列前茅。就军事力量而言，虽然台湾当局一再渲染大陆的“军事威胁”，但实际上，台湾地区军费2017年所占GDP的比重为1.8%，远高于大陆的1.3%<sup>[16]</sup>。“全球火力指数”发布的报告显示，截至2019年，台湾地区的军事实力排名高居全球第24位，远在美国传统盟友加拿大、沙特阿拉伯、泰国和希腊之上。

## 二、美国将台湾地区纳入“印太战略”的纵向进程

美国将台湾地区纳入“印太战略”是一个逐步试探、层层递进的进程。这不仅是美国深化对台关系、强化同盟体系、扩张“印太战略”影响力的过程，也是特朗普政府把台湾问题作为“棋子”战略遏制中国的过程。

### （一）通过官方文件进行战略布局

每当美国政府提出一项新的重大战略时，总会通过权威部门和专家的文件报告来进行规划，“印太战略”也不例外。在《美国国家安全战略报告》中，台湾地区被放在“印太战略”中讨论。这显然是特朗普政府为了把台湾地区纳入“印太战略”所做的战略布局，也是意图拉拢台湾地区加入“印太战略”的第一步。2017年12月18日，特朗普发布了上任以来的第一份《美国国家安全战略报告》，详细阐述本届政府的“印太战略”构想和实施方案。为了体现对台湾地区的重视，特朗普政府在该报告中专门就台湾问题进行阐释，将“保持与台湾的牢固关系”写入报告，并专门放在“印太”章节部分。报告强调美国会“根据《与台湾关系法》所做出的承诺，向台湾提供防务需求，满足台湾的防御需要和威慑力”<sup>[17]</sup>。这一举动表明美国会继续强化台湾地区的军事力量，帮助台湾地区抗衡大陆、“以武拒统”，显示出特朗普政府已准备将台湾地区纳入“印太战略”的考量。

### （二）通过学术会议进行铺垫预演

在对外关系方面，美国经常通过非官方或半官方的智库会议，利用专家学者的“智囊”作用，以学术活动的名义研讨相关政策。特朗普政府为了引起台湾地区对“印太战略”的重视，吸引其加入“印太战略”，也采取了此种做法。2018年1月4日，美国保守派智库哈德逊研究所专门举行了主题为“台湾与印太战略”的研讨会，邀请众多专家学者为特朗普政府的对台政策出谋划策。卡内基和平基金会的高级研究员阿什利·特利斯（Ashley Tellis）表示，美国与台湾地区的关系应当嵌入美国正在建设的制衡中国大陆的印太区域建构之中，认为“是时候对美国协防台湾的模糊性做某些澄清”。他强调美国未来不能再单从双边关系角度看待台湾地区，应将美国与台湾地区的关系放在印太战略中考虑。“如果台海发生冲突，美国不得不依靠日本和其他盟友协助防御台湾”，甚至直言“美国有责任防御台湾”<sup>[18]</sup>。2018年3月4日，美国与日本、澳大利亚、印度在东京举行“四国+安全对话”，讨论地区军事与安全问题。虽然台湾地区不是该对话的成员，但在美国的授意下，台湾地区仍被邀请参会并就相关议题发言，共同研讨所谓“印太战略”下的海事安全合作、应对“一带一路”以及“习近平的外交政策”等问题。

### （三）通过低阶官员进行策略试探

根据中美建交所达成的共识，在“一个中国”原则下，美国不得与台湾地区保持官方联系。特朗普政府为了将台湾地区纳入“印太战略”，频频派官员与台湾当局接触，一方面对民进党和蔡英文当局进行政治拉拢，另一方面对中国大陆进行试探。2018年3月20日，美国国务院负责东亚与太平洋事务的副助理国务卿黄之瀚访问台湾地区，专门就台湾地区在印太地区的地位与作用发表谈话。黄之瀚妄称：“台湾的民主制度及其相关发展为整个印太地区树立典范”，“美国所要找的理想伙伴条件，台湾无一欠缺。”<sup>[19]</sup>他还表示，美国要与台湾地区及其他志同道合的伙伴一起合作，加强本区域以规则为基础的秩序，并与蔡英文当局就双方“在印太区域的合作交换意见”。紧随其后的是美国的军事部门，2018年7月18日美国国防部负责亚太事务的助理国防部长薛瑞福赴台出席“两岸关系的机遇与挑战”研讨会，专门就台湾地区与美国“印太战略”的关系发表谈话。他称台湾地区“是美国印太战略重要伙伴，能作出宝贵贡献”，“美方有意将对台军售常态化……美方的义务是提供防卫武器给台湾，使之有足够自卫能力，同时也使美方有能力帮助保卫台湾”，未来美国会与台湾地区合作，“使得台湾有决定自己未来的空间”<sup>[20]</sup>。至此，美国外交、军事两大系统负责东亚与太平洋事务，同时也是负责“印太战略”的主要官员，都已经充分表达了台湾地区“是印太战略一员”、美国愿意把台湾地区纳入“印太战略”的立场。

### （四）通过高阶官员进行政治表态

在美国的行政体系中，外交和军事部门负责东亚与太平洋事务的“副助理国务卿”和“助理国防部长”的位阶仍不算高，在国际国内的政治影响力有限。因此，时机成熟后，特朗普政府进一步派出高级官员，提高台湾地区参与“印太战略”的调门，直言将台湾地区纳入“印太战略”。2018年7月24日，美国国防部长卡特访问台湾，特地与蔡英文进行会谈，还专门出席“2018亚太安全对话”并发表闭门演讲。他表示“台湾是美国印太战略的一员……台湾在印太战略中有很大空间”，表示对台湾地区成为“印太战略”的一环乐见其成。7月30日，特朗普政府为了启动“印太战略”的经济和商业支柱，在华盛顿举办了盛大的“印太商务论坛”<sup>[21]</sup>，美国国务卿蓬佩奥与商务部长威尔伯·罗斯、能源部长瑞克·佩里、美国国际开发署署长马克·格林等众多高官出席。蓬佩奥有针对性地表示，在“自由开放的印太战略”中，“自由”意味着每个国家都能够保护其主权免受其他国家的胁迫，“开放”意味着美国希望所有国家都享有开放的海上和航空通道，和平解决领土和海洋争端<sup>[22]</sup>。蓬佩奥还在阐述美国与“印太战略”的伙伴关系时对台湾地区加以肯定。

## 三、美国将台湾地区纳入“印太战略”的横向架构

“印太战略”提出以来，为了全面提升该战略的广度和深度，充分发挥台湾地区在该战略中制衡中国大陆的作用，美国政府频频利用台湾地区对中国大陆施压。总的来看，美国主要从以下几个方面将台湾地区嵌入“印太战略”的横向架构之中。

### （一）经济捆绑锁住台湾地区

特朗普以“让美国再次伟大”作为竞选口号而获胜，提出所谓“美国优先”。他高度重视以经济实力为主的“硬实力”建设，极力倡导“美国制造”，意图把制造业回迁美国，促进经济增长，增加就业岗位，兑现竞选承诺。为此，特朗普不仅多次要求美国企业在国内增加设厂，还要求海外

企业到美国投资设厂。美国国务卿蓬佩奥在美国“印太商务论坛”上表示，美国会大举投资“印太地区”，投入1.13亿美元打造“印太战略”，“以实现美国对该地区的承诺”。除了利益诱导之外，美国还对各大企业施加压力，要求他们向美国投资。

蔡英文当局意识到特朗普对经济的高度重视，于是在经济上与美国更加紧密地捆绑，以换取特朗普的政治信任和安全保护。蔡英文当局极力靠拢美国的“印太经济计划”，把台湾的所谓“新南向政策”与美国的“印太战略”进行对接。在美国的政策压力以及蔡英文当局的斡旋之下，一些台湾企业纷纷表示愿意到美国投资设厂，甚至表现得十分活跃。2017年7月，特朗普在白宫为鸿海集团在美投资举办记者会，这是台资企业首次受到美国总统邀请在白宫召开记者会，政治意义明显。11月，富士康与美国威斯康星州签署投资协议，承诺为该州创造13000个就业机会。特朗普专门在2018年6月出席富士康面板厂的动土典礼。除富士康外，台义联集团表示投资500亿新台币在美国建设电炉厂，台塑石化投资94亿美元兴建石化园区等。2020年5月，台积电宣布将在美国兴建一座工厂。

## （二）军事行动支持台湾地区

美国以自身军事力量的实际或宣称展示，对中国大陆施加军事压力，向台湾地区表示一定程度的支持与保护。早在中美建交之时，美国便已同意根据“建交三原则”（美国必须同台湾方面“断交、废约、撤军”）<sup>[23]</sup>，与中华人民共和国建立正式外交关系。美国与台湾地区断绝一切官方往来，仅保留文化、商务和其他非官方关系<sup>[24-26]</sup>。然而，美国仍以各种方式打出“军事牌”。

特朗普政府以多种方式开展军事行动，对蔡英文当局表示支持。其一，派出军舰频繁穿行台湾海峡。2018年美国军舰穿行台湾海峡3次，2019年9次，2020年前4个月6次。美国太平洋舰队发言人称“此举表明了美国对自由开放的印太战略的承诺”，美国国防部发言人也称此举“体现美国致力于一个自由开放印太地区的承诺”<sup>[27]</sup>。其二，派出军方船只多次停靠台湾地区。2018年的4月、5月、8月和10月，美国海军“托马斯·汤普森号”公务科考船4次停靠台湾高雄港。该船作为美国军方的公务船，隶属于美国海军研究办公室，停靠并访问高雄带有强烈的政治意味。其三，邀请台湾当局参加香格里拉对话。香格里拉对话是亚太地区层级最高的“一轨半”对话机制。在美国授意下，2018年6月的香格里拉对话邀请台湾当局参加。蔡英文当局派出长期研究区域安全与大陆军事问题的专家、台湾防务部门前负责人杨念祖参会。会议期间，美国国防部长马蒂斯表示会继续维持与台湾地区的军事合作，协助台湾地区“建筑自我防卫能力”。杨念祖则称这代表台湾地区“首度处于美国印太战略的雷达屏幕之上”，清楚表明台湾地区“是美方印太战略的一环”。其四，加强美国与台湾地区的军事联系。2018年8月13日，特朗普签署《2019财政年度国防授权法案》，专门对美国与台湾地区资深防务官员和“军事将领”交流作出规定，允许美国海军医疗船访问台湾地区、鼓励双方高层将领互访、支持扩大双方军事交流合作，提出让台湾地区参与过去不能参加的环太平洋军演。2019年底，美国国会通过《2020财政年度国防授权法案》，要求行政部门继续派遣军舰“常态化穿越台湾海峡”，扩大与台湾地区的军事合作，甚至鼓励美国的其他盟友与伙伴跟进执行穿越台湾海峡的行动。2020年3月27日，特朗普签署所谓“台北法案”，要求美国行政部门以实际行动协助台湾地区巩固所谓“邦交”及参与国际组织。凡此种种清晰表明特朗普政府意图把台湾地区纳入“印太战略”的军事框架。

### （三）对台军售武装台湾地区

中美建交后，美国方面制定所谓《与台湾关系法》<sup>[28-29]</sup>，并以此为法律依据，以“国内法”的形式维持与中国台湾地区的特定军事关系以及对台军售<sup>[30-31]</sup>。其实，早在 1982 年《八一七公报》就指出：“美国政府声明，它不寻求一项长期向台湾出售武器的政策，它向台湾出售的武器在性能和数量上将不超过中美建交后近几年供应的水平，它准备逐步减少它对台湾的武器出售，并经过一段时间导致最后的解决。”<sup>[23] 1058-1059</sup>。然而，在《八一七公报》签署的前一个月，里根指示美国在台协会负责人李洁明向台湾当局做出 6 项保证：美国不会设定终止对台军售的期限；不会修改《与台湾关系法》；在决定对台军售前不会跟中国大陆商量；不会在台湾与中国大陆之间充当调解人；不会改变对台湾主权的立场；不会压迫台湾与中国大陆进行谈判<sup>[32]</sup>，继续强化与台湾地区的实质关系。对台军售成为美国军火商和美国政府赚取经济和政治利益的长期筹码。

特朗普上任后，美国对台军售一改过去几十年“积攒一堆，宣布一次”的做法，变成“成熟一笔，宣布一笔”，大有恢复常态化、例行化的迹象。2017 年 6 月，美国向台湾地区出售价值 14.2 亿美元的军事装备。12 月，《美国国家安全战略报告》提出“根据‘与台湾关系法’的承诺，满足台湾的防御需要和威慑力”，“保持与台湾的牢固关系”。2018 年 4 月，特朗普政府向美国厂商发出对台湾地区出售潜艇制造技术的许可证。《2019 财政年度国防授权法案》专门提到要强化台湾地区的军事力量，开放、解禁美国的对台军售。2018 年 9 月，美国再次向台湾地区出售 3.3 亿美元的军事装备。2019 年特朗普政府先后于 4、7、8 月，分三批通过了价值 107 亿美元的对台军售。《2020 财政年度国防授权法案》声称“台湾是美国重要伙伴，对自由开放印太地区至关重要”，强调美国应通过对外军售、直接商业销售与产业合作支持台湾地区的作战能力。2020 年 5 月 20 日，美国政府再次批准新一轮对台军售，包括 18 枚鱼雷、武器备料、支援与测试设备、运输器、培训与技术后勤支援等项目，总金额超过 1.8 亿美元。

### （四）“外交”声援鼓动台湾地区

美国与台湾地区不能存在外交关系，但美国在对外交往和国际活动中，借助各种场合替台湾当局表达政治立场，以各种方式或明或暗地支持台湾当局的涉外活动。美国还利用其主导的国际话语权和掌控的国际媒体，在两岸关系上抹黑打压中国大陆。特朗普政府表现得尤为明显。2018 年拉丁美洲与非洲的几个国家先后与台湾地区“断交”，与中华人民共和国建交，对此美国表现出愤怒姿态。特朗普政府一方面前所未有地发表公开声明，批评中国大陆的行动改变台海现状，并且召回驻萨尔瓦多、多米尼加、巴拿马等国的大使，对这几个国家进行“惩罚”。另一方面，美国国会要求驻洪都拉斯、尼加拉瓜的大使对所在国施压，不得抛弃台湾地区。2018 年 9 月 12 日，位于美国首都华盛顿的“台独”游说智库“全球台湾研究中心”<sup>[33]</sup>举行年度论坛。美国在台协会主席莫健出席并表示，美国国务院召回与台湾地区“断交”的 3 个中美洲国家大使，是“企图让中国大陆明确知道，这些行为不会是零后果”<sup>[34]</sup>。2018 年 10 月 4 日，美国副总统彭斯发表针对中国的政策演说，专为台湾地区发声，批评中国大陆令多米尼加、布基纳法索、萨尔瓦多三国与台湾“断交”，“威胁到台湾海峡的稳定”，强调美国“对此予以谴责”<sup>[35]</sup>。

在世界卫生组织和世界卫生大会的问题上，特朗普政府多次对台湾地区未能参会表示“非常遗憾”，并对中国大陆进行批评。2019 年 1 月 22 日，美国众议院通过“要求国务卿发展策略协助台湾重获 WHO

观察员地位法案”，以国内法的形式帮助台湾拓展所谓“国际空间”。2019年11月4日，第二届“印太商务论坛”在曼谷举行，美国国务院发布题为《自由开放印太：促进共同愿景》的报告，多次提及与台湾地区的合作，并就台湾地区的所谓“邦交国”问题、“国际空间”问题对中国大陆进行批评，污蔑大陆“霸凌”台湾地区。2020年5月，美国众议院外交事务委员会称，已写信给50多个国家，要求它们“支持台湾加入世界卫生组织”。5月3日，美国在台协会（AIT）发文称，从当天起至世界卫生大会召开，每天都会发布社交媒体贴文声援台湾地区参加世卫大会。5月6日，美国国务卿蓬佩奥在新闻发布会中称，督促世界卫生组织邀请台湾地区以观察员身份参与世界卫生大会。

#### 四、结 语

“印太战略”提出后，特朗普当局看到台湾地区在配合美国进行战略建设、遏制中国大陆等方面的重要作用，逐步将台湾地区纳入“印太战略”，并通过经济捆绑、军事支持、对台军售、“外交”声援等方式将台湾纳入“印太战略”布局。对此，蔡英文当局主动响应美国号召，积极配合“印太战略”。美国与台湾当局在“印太战略”上的“政治合谋”，不仅给中美关系蒙上阴影，也为两岸关系增添变数，进而对台海形势和区域安全造成严重危害。对此，中国大陆必须高度重视，一方面要防止美国借“印太战略”之名行支持、鼓励、武装台湾之实，另一方面要防止台湾当局借“印太战略”在国际上谋求“台独”、扩大所谓“国际参与”、冲击一个中国原则。

#### 参考文献：

- [1] 周方银，王婉. 澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对 [J]. 现代国际关系, 2018 (1): 29-36+52.
- [2] David Jackson. Trump tells APEC summit: “I am always going to put America first” [EB/OL]. (2017-11-10) [2018-01-10]. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/11/09/president-trump-vietnam-asia-pacific-economic-cooperation/851166001/>.
- [3] Kevin Liptak, Dan Merica. Trump delivers “America first” speech at Asia-Pacific economic summit [EB/OL]. (2017-11-10) [2018-01-10]. <https://edition.cnn.com/2017/11/10/politics/donald-trump-apec-vietnam-trade/index.html>.
- [4] 胡仕胜. 特朗普的“印太战略”构想与中印互动前景 [J]. 世界知识, 2018 (5): 28-30.
- [5] 仵胜奇，陶文钊. 特朗普政府“印太战略”前瞻 [J]. 国际论坛, 2018 (5): 29-38+77.
- [6] 夏立平，钟琦. 特朗普政府“印太战略构想”评析 [J]. 现代国际关系, 2018 (1): 22-28+63.
- [7] 徐金金. 特朗普政府的“印太战略” [J]. 美国研究, 2018 (1): 70-82+6.
- [8] 夏立平. 地缘政治与地缘经济双重视角下的美国“印太战略” [J]. 美国研究, 2015 (2): 32-51+5-6.
- [9] 胡波. 美国“印太战略”趋势与前景 [J]. 太平洋学报, 2019 (10): 21-30.
- [10] 陈积敏. 特朗普政府“印太战略”的进程、影响与前景 [J]. 和平与发展, 2019 (1): 1-23+131+137-142.
- [11] 曾晓栩. “印太战略”下台湾“新南向政策”角色的变化 [J]. 统一论坛, 2020 (1): 35-38.
- [12] 袁沙. 美国印太战略下蔡英文当局的政策选择及影响 [J]. 南方论刊, 2019 (7): 11-14.
- [13] 何达霁，晏清. 印太战略视阈下台湾当局对美政策：动机、途径、误区及其影响 [J]. 世界经济与政治论坛, 2020 (1): 56-70.
- [14] 陈沛超，孙云，温良谦. 美国“印太战略”下台湾的策略选择及收益前景分析 [J]. 台湾研究集刊, 2018 (4): 10-19.
- [15] Michael R. Pompeo. Remarks on “America’s Indo-Pacific Economic Vision” [EB/OL]. (2018-07-30)

- [2018-12-10]. <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.
- [16] 中央网路报:两岸军备竞赛 对台湾会好吗[EB/OL]. (2018-01-14) [2018-12-06]. [http://bj.crntt.com/doc/1049/4/0/9/104940939\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=104940939&mdate=0114094335](http://bj.crntt.com/doc/1049/4/0/9/104940939_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=104940939&mdate=0114094335).
- [17] White House. National Security Strategy of the United States [EB/OL]. (2017-12-18) [2018-12-20]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- [18] 余东晖. 美专家鼓吹美台关系嵌入制华印太战略[EB/OL]. (2018-01-06) [2018-07-20]. <http://www.crntt.com/doc/1049/3/2/1/104932162.html?coluid=0&kindid=0&docid=104932162>.
- [19] 黄筱筠. 美副助理黄之瀚:换了总统美对台承诺不会变[EB/OL]. (2018-03-21) [2018-07-20]. <http://www.crntt.com/doc/1050/1/6/8/105016811.html?coluid=0&kindid=0&docid=105016811>.
- [20] 余东晖. 美助理防长称美航母有权过台海国际水域[EB/OL]. (2018-07-19) [2018-07-20]. <http://www.crntt.com/doc/1051/3/5/4/105135491.html?coluid=0&kindid=0&docid=105135491>.
- [21] US Department of State. Advancing a Free and Open Indo-Pacific [EB/OL]. (2018-07-30) [2018-12-10]. <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/07/284829.htm>.
- [22] US Department of State. Secretary Pompeo's Remarks at the Indo-Pacific Business Forum [EB/OL]. (2018-07-30) [2018-12-10]. <https://bd.usembassy.gov/secretary-pompeos-remarks-at-the-indo-pacific-business-forum/>.
- [23] 国务院台湾事务办公室研究局. 台湾问题文献资料汇编[G]. 北京:人民出版社, 1994: 1011.
- [24] 朱卫斌, 李波怡. 卡特政府与中美建交中的台湾问题[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2018(1): 36-44.
- [25] 李桂峰. 中美建交谈判中的台湾问题——基于美国解密档案的解读[J]. 聊城大学学报(社会科学版), 2018(4): 66-74.
- [26] 李传利. 试析中美建交谈判中的“废约”问题[J]. 理论月刊, 2012(9): 102-106.
- [27] 游润恬. 中美首脑会晤在即 美舰穿越台海北京低调回应[EB/OL]. (2018-11-30) [2018-12-10]. <http://www.zaobao.com/znews/greater-china/story20181130-911918>.
- [28] 罗国强. 美国《与台湾关系法》的立法特点与法律实效[J]. 太平洋学报, 2015(10): 18-26.
- [29] 徐红艳. 美国国会与《与台湾关系法》的出台[J]. 当代中国史研究, 2004(5): 110-116+128.
- [30] 漆海霞, 徐进. 试析中美建交后美国对台军售——结构性矛盾和政党影响[J]. 国际政治科学, 2012(1): 36-60+4.
- [31] 樊超. 1979年中国对美政策讨论与中美互动[J]. 国际政治研究, 2015(3): 130-146+8.
- [32] 王伟男. 中美关系中的台湾问题: 1948—1982[M]. 济南: 山东人民出版社, 2007: 153-154.
- [33] 储斌. 蔡英文执政以来台湾当局对美游说新变化——以“全球台湾研究中心”(GTI)为例[J]. 台海研究, 2018(2): 77-86.
- [34] 黄筱筠. 蔡政府响应AIT莫健谈话:感谢美方支持[EB/OL]. (2018-09-13) [2018-11-28]. <http://hk.crntt.com/doc/1051/8/7/2/105187285.html?coluid=0&kindid=0&docid=105187285>.
- [35] Pence. Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China [EB/OL]. (2018-10-06) [2018-10-08]. <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.

责任编辑: 龚静阳

# 国家视野中新时代统一战线研究述评

龚静阳

(重庆社会主义学院 《统一战线学研究》编辑部, 重庆 400064)

**摘要:** 基于统一战线内嵌于国家制度和治理的逻辑, 新时代统一战线研究状况可从国家站位、国家发展、国家运转、国家能力、国家秩序等方面进行梳理。新时代统一战线研究涵盖以下方面: 以政策梳理、共同体、新型形态、总体国家安全观为主要认识范式; 以爱国统一战线、强国统一战线、中华民族伟大复兴统一战线为基本表述的战略定位; 以服务党和国家奋斗目标为使命任务, 在国家团结、民主政治、对外治理方面发挥作用的治理功能; 从统战视角对其他国家的治理困境的比较观察; 促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系和谐的发展路径。相关研究存在一些不足: 从站位来看, 国家视野、时代意涵、世界视野有所缺失; 从议题来看, 学理性分析、广义统战研究、学术话语体系建构尚有欠缺; 从方法来看, 对本土经验的学理提炼、实证性方法运用、多学科交叉介入、比较研究方法运用存在不足。拓展与深化新时代统一战线研究, 要强化国家站位、深化学理论证、提高专业水平。

**关键词:** 新时代统一战线; 国家治理; 政治共同体; 国家极化

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 04-0099-10

## 一、述评缘起: 国家体系中的新时代统一战线嵌入

进入新时代, 统一战线发展为新时代统一战线。新时代统一战线是新的历史条件下, 中国共产党为推进国家中心任务、实现中华民族伟大复兴中国梦而巩固发展的政治联盟。党的十八大以来, 学界对新时代统一战线开展了一系列研究。笔者在中国知网进行文献检索, 梳理截至 2020 年 4 月 17 日的 200 余篇相关文献。本文以这些文献为主要研究对象, 综述新时代统一战线理论发展成果, 并在此基础上进行评价与展望。既有研究文献拓展了新时代统一战线的理论认识范式, 明晰了新时代统一战线的战略定位、使命任务和功能作用, 并基于统战视角观察了世界其他国家的治理状况, 提出了新时代统一战线的发展路径。本文立足国家视野, 认为对新时代统一战线的学理观察、理论构建、实践提炼要以国家为基本起点。一方面, 统一战线处于国家政治上层建筑之中, 其大团结大联

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.04.012

**作者简介:** 龚静阳, 重庆社会主义学院《统一战线学研究》编辑。

**引用格式:** 龚静阳. 国家视野中新时代统一战线研究述评[J]. 统一战线学研究, 2020(4): 99-108.

合的主题与凝聚人心、汇聚力量的功能发挥,既服从国家建设又服务于国家奋斗目标。另一方面,推进国家治理体系和治理能力现代化,要求统一战线立足国家站位进行巩固和发展。本文按统一战线内嵌于国家制度和治理的逻辑,梳理党的十八大以来学界关于新时代统一战线的认识范式、战略定位、使命任务与治理功能、比较观察、发展路径等方面的研究情况,并提出研究深化建议。

## 二、理论范式:国家站位中的新时代统一战线认知

新时代统一战线理论研究采取政策梳理、共同体、新型形态、总体国家安全观等四种范式。政策梳理范式主要研究习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想;共同体范式主要研究统一战线、共同体、国家团结三者的逻辑关联;新型形态范式主要研究统一战线作为共同体服务新型国家形态、新型现代文明形态构建的内涵;总体国家安全观范式主要研究统一战线与国家安全的内在联系。这些研究揭示,新时代统一战线研究要立足国家站位。

### (一) 政策梳理范式

习近平总书记关于统一战线的重要论述,形成了习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想。不少学者采取政策梳理范式对其进行研究。

其一,从总体定位来看,它回答了新时代为什么需要统一战线和需要什么样的统一战线问题。学者们倾向从时间空间、国际国内两个大局、“四个全面”战略布局来定位新时代统一战线。邸乘光认为,习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想回答了统一战线的时代课题:统一战线能够实现党和国家的奋斗目标、中国适应国内外环境变化服务,新时代需要继续巩固和发展统一战线;新时代需要巩固和发展包括“五者”政治联盟在内的,为实现中华民族伟大复兴中国梦提供广泛力量支持的,推动经济社会发展进步,推动祖国统一的统一战线<sup>[1]</sup>。杨卫敏认为,习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想涉及新形势下统一战线的历史方位、理论基础、战略定位、逻辑思维、鲜明特点、最大政治、统筹兼顾、根本问题等内容<sup>[2]</sup>。

其二,从创新发展来看,它对新时代统一战线提出了若干理论观点。学者们从统一战线五大关系、同心圆结构演变、整体框架等角度展开研究。张峰认为,习近平总书记在中央统战工作会议上的重要讲话主要有“同心圆论”“制度效能论”“政治吸纳论”“健康政商关系论”“群众工作论”“争取人心论”“储才育才论”“大统战工作格局论”等八个创新性亮点<sup>[3]</sup>。孙信围绕习近平总书记提出的同心圆理论,阐释统一战线同心圆的结构演变和创新拓展<sup>[4]</sup>。林华山从宏观一中观一微观角度构建“点线面体”的整体框架,以统一战线与中华民族伟大复兴关系为梳理逻辑,论述习近平总书记关于加强和改进统一战线工作重要思想的目标定位、理论主题、维度层次、主要范畴<sup>[5]</sup>。

其三,从实践要求来看,它对新时代统一战线工作提出了具体要求。学者们重点从五大关系、大统战工作格局展开论述。郭玉华按统战工作具体领域研究新时代统一战线,从民主党派工作、民族工作、宗教工作、文化统战工作、国际统战工作五方面展开阐述<sup>[6]</sup>。杨卫敏认为,“大统战”是习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的最显著特征,大统战思维主要涵盖新时代统一战线工作的方略、目标、理念、内容、格局<sup>[7]</sup>。

### (二) 共同体范式

学界把共同体概念纳入新时代统一战线研究,认为统一战线与国家政治共同体的对内凝聚和对

外团结关系紧密。学者们主要从统一战线与共同体的基本关系、统一战线的共同体构建功能、统一战线与人类命运共同体的关系等方面开展研究。

其一，就统一战线与共同体的基本关系而言，统一战线的内在逻辑与马克思共同体思想的理论基础和依据契合。胡国喜认为，统一战线具有内蕴的共同体理论基因、丰富的共同体表现形式、独特的共同体力量功能，实质是一种政治力量共同体<sup>[8]</sup>。其二，就统一战线的共同体构建功能而言，统一战线对内服务于国家共同体、对外服务于人类命运共同体的构建。林华山认为，统一战线在横向构建领域共同体、纵向构建围绕中心任务的共同体、层次上构建从初级到高级的共同体<sup>[9]</sup>；统一战线持续吸纳和团结多主体，为构建国家共同体服务<sup>[10]</sup>。戴洁从社会共同体视角探讨统一战线与现代国家团结的关系：统一战线通过服务社会共同体建设、巩固社会团结，促进现代国家团结<sup>[11]</sup>。齐卫平认为，中华民族共同体是命运共同体、价值共同体、责任共同体、行动共同体，四个维度的共同体意识同统一战线的大团结大联合主题契合<sup>[12]</sup>。其三，就统一战线与人类命运共同体的关系而言，一方面，学者们认为新时代统一战线的广义范畴内含构建人类命运共同体<sup>[13]</sup>，构建人类命运共同体内含“团结”的思想<sup>[14]</sup>；另一方面，人类命运共同体赋予新时代统一战线共同体愿景，为新时代国际统一战线提供全新思维方式和价值理念<sup>[15]</sup>。还有学者认为，新时代统一战线应打造为利益共同体、价值共同体和责任共同体，并最终发展为命运共同体<sup>[16]</sup>。

### （三）新型形态范式

此研究范式下，学界以统一战线为视角，观察新型国家形态和新型现代文明形态的构建。林华山、罗振建从国家建构进程分析统一战线与新型国家形态的关系。他们认为，新型国家形态的建构缘于统一战线过程；新型国家形态的治理方式、政治基础、经济基础、价值底蕴、构建方向体现统一战线基因；新型国家形态形成国家治理现代化的中国方案，其治理逻辑富含统一战线方式；新型国家形态政治秩序、治理效能、社会结构、话语体系等方面的坚持完善要贯彻统一战线理念<sup>[17]</sup>。还有文献从新型现代文明形态构建过程，分析统一战线在新时代充当重要政治整合机制的内在逻辑、现实条件和历史任务<sup>[13]7</sup>。新时代统一战线运用团结机制促进现代文明形态的整体构建；它的政治整合功能帮助国家整合各方面力量，推进现代共同体建设<sup>[13]7-12</sup>。

### （四）总体国家安全观范式

总体国家安全观范式下，相关研究论及统一战线与国家安全的逻辑关联、人类命运共同体与总体国家安全观的联系、统一战线应对风险的功能三个方面。毛欣娟论述了统一战线维护国家安全的内在逻辑和基本面向。她认为，统一战线营造有利国家安全的总体环境，在民主政治、民族宗教、非公有制经济和新的社会阶层、港澳台和海外等国家安全的重点领域发挥作用<sup>[18]</sup>。孙勇认为，人类命运共同体与新安全观存在内在联系；中国与利害攸关国家命运与共，需要一道共建安全共同体<sup>[19]</sup>。史云贵认为，构建文化性民族认同与政治性国家认同相统一的文化心理，有助于应对边疆地区国家政治认同危机<sup>[20]</sup>。李学保从反分裂、反恐怖主义视角论述涉外因素对边疆安全的影响<sup>[21]</sup>。

## 三、战略定位：国家发展中的新时代统一战线表述

在国家治理现代化中，统一战线服务国家建设的战略定位凸显。陈明明认为，在统一战线策略、战略与治道的三重面向中，新时代的统一战线是一种现代国家建设治道。“其基本理念契合现代中

国的民族复兴目标，组织体制表达现代中国代表制政府逻辑，行动方略构成现代中国的协商治理机制。”<sup>[22]</sup>孙信认为，新时代统一战线具有视野更高、格局更大、根基更深、范围更广、触角更广、方法更多等特征<sup>[23]</sup>。学界对新时代统一战线定位的表述进行了讨论。对新时代统一战线定位的三种表述，都是对爱国统一战线的多角度认知，后两者更多围绕党和国家奋斗目标提出新表述。三种表述的实质内容是统一的，统一于新时代中国特色社会主义实践，并面向“两个一百年”奋斗目标。

### （一）爱国统一战线

新时代统一战线是最广泛的爱国统一战线。学者们认为，宪法修正案强化了“爱国统一战线”定位，《中国共产党统一战线工作条例（试行）》明确了新时代统一战线的发展。新时代统一战线的定位经历了由“革命的统一战线”到“爱国的统一战线”再到“新时代最广泛的爱国统一战线”的飞跃<sup>[24]</sup>。2018年宪法修正案对“爱国统一战线”内容的丰富，体现了政治决断到宪法规范的转换<sup>[25]</sup>，强化了“爱国统一战线”这一定位。新时代的爱国统一战线最显著的特点是把“致力于中华民族伟大复兴”写进统一战线性质<sup>[26]</sup>。这进一步拓展了统一战线成员的共同思想政治基础<sup>[27]</sup>，体现了包容性，为塑造统一战线大团结大联合找准了政治目标<sup>[28]</sup>。

### （二）强国统一战线

相关研究指出，新时代统一战线服务于社会主义现代化强国建设，可称作“强国统一战线”。肖存良认为，统一战线要为社会主义现代化强国建设服务，不但要以爱国作为衡量指标，还要以强国作为衡量指标。他提出与爱国统一战线既有联系又有区别的“强国统一战线”表述。强国统一战线“既包括对外的‘引进来’和‘走出去’，又包括对内建构成熟稳定的国家治理形态，即把统一战线嵌入国家治理之中，实现国家治理体系与治理能力现代化”<sup>[29]</sup>。

### （三）中华民族伟大复兴统一战线

相关研究从统一战线服务实现中华民族伟大复兴中国梦的角度，提出“中华民族伟大复兴统一战线”表述。林华山认为，新时代统一战线以服务中华民族伟大复兴为突出功能，以实现中华民族伟大复兴为最大价值公约数，以展现中华民族伟大复兴的中国方案为外部效应，可称作“中华民族伟大复兴统一战线”<sup>[30]</sup>。殷啸虎认为，“中华民族伟大复兴统一战线”定位能更加鲜明地反映统一战线大团结大联合的主题，体现统一战线凝聚人心、汇聚力量的根本职能<sup>[31]</sup>。

## 四、使命功能：国家运转中的新时代统一战线价值

学界关于新时代统一战线的使命任务和治理功能论述成果较多。在宏观层面，新时代统一战线以服务党的历史使命和国家建设目标为使命任务。在中观层面，新时代统一战线的治理功能是为党和国家的奋斗目标凝聚人心、汇聚力量，在国家团结、民主政治、对外治理方面发挥作用。

### （一）使命任务

新时代统一战线以服务党的历史使命和国家建设目标为使命任务。有的学者认为，新时代统一战线作为汇聚海内外中华儿女人心和力量的重要法宝，其使命任务便是服务于中华民族伟大复兴中国梦<sup>[31-33]</sup>。有的学者将新时代统一战线的任务分为战略型和策略型：战略型服务于中华民族伟大复兴，策略型则服务于国家治理现代化<sup>[34]</sup>。在全球化、市场化和网格化的空间维度中，中国现代国家建设面临对内实现现代化和民族复兴、对外推动构建人类命运共同体的使命<sup>[13] 13-14</sup>。

## （二）治理功能

新时代统一战线的使命任务决定了它的治理功能。其一，统一战线服务国家团结。习近平总书记关于“统一战线是做人的工作，搞统一战线是为了壮大共同奋斗的力量”的论断，揭示了统一战线精心做好人的工作的功能定位<sup>[24]</sup>。植入“最大政治”的统一战线能增强政治认同、整合社会力量、扩大政治参与<sup>[35]</sup>。新时代统一战线为“四个全面”战略布局、国家治理现代化、社会主义核心价值观培育提供力量支持<sup>[35]</sup>，发挥多中心、协商式和网络化治理功能<sup>[36]</sup>。其二，统一战线参与民主治理。统一战线进入我国选举民主、协商民主、监督民主的运转：一方面发挥主体吸纳、诉求表达、民主监督作用<sup>[30]</sup>，另一方面推进民主治理广泛多层制度化发展<sup>[37]</sup>，深化我国三大民主共存发展格局。其三，统一战线服务对外治理。新时代国际统一战线在构建人类命运共同体、推进“一带一路”建设、参与对外治理、推动构建新型国际关系中发挥作用<sup>[38]</sup>。

## 五、比较观察：国家能力中的新时代统一战线镜鉴

“21世纪是制度竞争的世纪，国家的竞争直接转化为制度质量的竞争。”<sup>[39]</sup>学者们对西方国家和部分发展中国家面临的治理困境，主要使用“国家极化”范畴进行分析。在西方国家治理体系下，政府、市场、社会中充斥着对立、分离、极端<sup>[40]</sup>。从统一战线视角看，我国国家制度和国家治理体现出中国共产党领导的合作型政治优势，生成了适合中国治理需要的国家能力；而西方国家和部分发展中国家的竞争型政治走向极端，产生国家极化的系列后果。

### （一）政治极化

政治极化是国家极化的表现和根源之一。在欧美国家，竞争型政治带来的副产品之一是政治极化。徐理响认为，美国的政治极化包含政党极化、国会分化、公共政策分歧和意识形态分裂<sup>[41]</sup>。许振洲、卜永光等学者以黄马甲运动为例，认为西方民主政治在体制运转、利益协调、平衡国内外治理等方面存在困境；显示代议制民主的危机，表明代议制重要的政治功能有所丧失<sup>[42-43]</sup>。赵大鹏、钟准等认为，民粹主义政党正深刻重构西方的政党格局和主流价值体系<sup>[44]</sup>；西欧传统政党制度面临代表性危机，催生政党政治碎片化<sup>[45]</sup>。在部分发展中国家，国家治理存在低效问题。有的学者认为，拉美国家传统政党陷入衰败，新型政党异军突起，诱发“局外人”总统候选人崛起，导致行政部门与立法部门之间的僵局，加剧政府的不稳定性，政党体系变得更加碎片化<sup>[46]</sup>。由于美国等西方国家的推波助澜，拉美国家在委内瑞拉议题上选边站队，地区团结、政治稳定严重受损<sup>[47]</sup>。在非洲，政治治理对内面临政府治理与草根治理的博弈，对外面临悬浮的地区治理和强加的西式民主桎梏<sup>[48]</sup>。

### （二）经济极化

经济极化的典型表现是经济民粹主义。当前，经济民粹主义在西方发达国家与部分发展中国家抬头，冲击着全球政治经济秩序的稳定。杨修文认为，经济民粹主义主要表现为反经济全球化趋势，例如英国脱欧和特朗普执政后的多次“退群”<sup>[49]</sup>。罗振兴从经济民粹主义和经济民族主义视角考察了特朗普政府“将极端的经济主张转化为国家安全问题”，实现对中美经贸关系的重构<sup>[50]</sup>。刘瑜论述了部分发展中国家的经济民粹主义政策取向与民主动荡之间的内在逻辑<sup>[51]</sup>。林红认为，近年来的民粹主义浪潮具有左翼和右翼并行的两极化趋势。欧美国家的右翼民粹主义发展势头更为强劲，民粹主义作为一种政治策略的工具属性凸显<sup>[52]</sup>。

### （三）社会极化

国家极化背景下，社会撕裂严重。在欧洲，黄马甲运动成为社会撕裂的爆发点。在美国，社会撕裂表现为种族矛盾加剧；刑事司法体制对少数族裔的歧视难以完全消除；贫富差距拉大；价值观分歧严重<sup>[53]</sup>。经济全球化和移民潮成为加剧社会撕裂的两个主要原因<sup>[54]</sup>。赵大鹏认为：“在社会融入和社会认同的现实危机面前，当代西方国家需要探寻一种新的能够弥合社会矛盾的利益整合机制、政治表达机制和社会参与机制。”<sup>[44]</sup>袁鹏认为，新冠肺炎疫情全球肆虐与世界百年未有之大变局叠加，中国特色社会主义制度展现出效率、活力和生命力，而西方资本主义制度和自由主义制度则暴露出沉疴痼疾<sup>[55]</sup>。相对西方的“对抗与分治”，我国体现统一战线精神的“协商与共治”提供了一种迥异于西方、更加契合共治理念和善治理想的现代国家治理体系建构方案<sup>[42]</sup>。从政党制度来看，非竞争性是我国新型政党制度最典型的结构特征<sup>[56]</sup>。从经济制度来看，社会主义基本经济制度既体现了社会主义制度优越性，又同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应。从社会团结来看，统一战线以大团结大联合为主题，积极促进五大关系和谐。“国家建构注重团结制度安排，在国家治理中保持整体团结。”<sup>[11]</sup>

## 六、发展路径：国家秩序中的新时代统一战线实践

统一战线五大关系既是统一战线内部的基本关系，也是事关党和国家工作全局的重大政治社会关系。国家治理要妥善处理五大关系，优化国家秩序，巩固国家共同体。

### （一）促进政党关系和谐

学界论述了新型政党制度的优势特色及如何更好地服务国家治理现代化，论述了社会主义协商民主的发展路径。吴伟、吴向伟认为，新型政党制度发展需要增强政党、政府、市场、社会等多元主体力量建设，细化和发挥人民政协职能和平台作用，加强制度机制运用<sup>[57]</sup>。杨卫敏认为，新型政党制度发展需要长效制度机制保障，其中社会主义协商民主的制度化是重点，要加强协商民主与多党合作的协同发展<sup>[58]</sup>。在政党协商的发展路径方面，黄天柱通过案例研究提出：在主体界定、程序衔接、监督表达、辐射基层以及提升参政党主动性、协商能力等方面加强建设<sup>[59]</sup>。

### （二）促进民族关系和谐

一方面，学者们关注铸牢中华民族共同体意识对促进中华民族团结统一的重要价值；另一方面，面对复杂的反分裂形势，学者们从软硬实力等方面探讨了反分裂斗争的现实路径。有的学者认为，铸牢中华民族共同体意识，要构建良好的国内外环境<sup>[60]</sup>，从政治经济文化社会等维度增进中华民族共同体认同<sup>[61]</sup>，坚持和完善民族区域自治制度<sup>[62]</sup>。开展反分裂斗争，应以习近平新时代反分裂观为行动纲领<sup>[63]</sup>，从理念、制度、话语等层面推动反分裂国家法律机制的系统性建构<sup>[64]</sup>。

### （三）促进宗教关系和谐

构建积极健康宗教关系，要推进宗教中国化，依法管理宗教事务。董栋认为，推进宗教中国化，应该因地制宜、因材施教，坚持政治认同、社会主义核心价值观，加强宗教思想建设<sup>[65]</sup>。冯玉军认为，依法管理宗教事务，要全面贯彻落实新修订的《宗教事务条例》<sup>[66]</sup>。闵丽认为，践行新修订的《宗教事务条例》需要建立健全宗教工作运行机制、信教公民合理诉求表达机制、实施成效跟踪调查和信息反馈机制<sup>[67]</sup>。治理佛教道教商业化，要明确各方责任，多方联动，综合施策<sup>[68]</sup>。

#### （四）促进阶层关系和谐

学界强调关注新社会阶层再组织化、分众化等新特点及新乡贤等新群体。在非公有制经济领域，要激发“两个健康”活力，构建亲清新型政商关系。李春玲认为，国家有必要从新的社会层的特征出发，制定有针对性的政策<sup>[69]</sup>。杨卫敏、许军认为，新的社会阶层人士各群体之间存在社会层次、社会角色与自我定位、政治思想倾向、政治追求与参政议政意向、政治参与渠道和难度等差异，进行分众统战势在必行<sup>[70]</sup>。李传喜认为，新乡贤统战在新的社会阶层人士统战工作中具有典型性，应着重加强机制建设<sup>[71]</sup>。张学娟、郝宇青认为，构建亲清新型政商关系要把政商关系放到“系统-环境”“权利-义务”“法治-规则”“工具-目的”中，以达到良好的治理效果<sup>[72]</sup>。

#### （五）促进海内外同胞关系和谐

在港澳领域，学界围绕“一国两制”在港澳全面正确实施、中央对港澳全面管治权等展开。王振民、刘林波认为：“澳门特别行政区应坚持以辩证思维看待和处理‘一国两制’涉及的三对基本关系，确保‘一国两制’实践行稳致远。”<sup>[73]</sup>刘兆佳认为，在香港全面准确贯彻“一国两制”面临的首要课题是“确保香港不会成为国家安全的威胁”<sup>[74]</sup>。郭天武、汤澈探究了涉港国家安全立法中的煽动叛乱罪的设立及适用<sup>[75]</sup>。张建认为，中国政府应对美国介入香港事务，要避免美国将香港事务问题国际化，密切跟进美国涉港动向，加强内外舆论宣传<sup>[76]</sup>。在对台工作中，要牢牢掌握反“台独”斗争的主动权，做好应对突发事态的准备。尹茂祥认为，大陆方面要加强反“台独”斗争力度<sup>[77]</sup>。何达嵩、晏清从美国的印太战略视阈分析台湾当局的对美政策，认为“要做好应对突发事态的准备”<sup>[78]</sup>。应对少数国家排华等问题，要进一步保护华侨华人权益，推进人类命运共同体构建。陈奕平等学者认为，涉侨部门应掌握华侨华人的新特点，坚持贯彻“三个有利于”政策；以文化认同、公共外交、国家形象建构为重点，发挥华侨华人作用促进合作共赢<sup>[79-80]</sup>。石家宜、郭继荣认为，我国应从国家形象管理、对外政策管理、发展路径调适等三方面折冲中美博弈，捍卫国家利益<sup>[81]</sup>。

### 七、评价展望：新时代统一战线研究的拓展与深化

党的十八大以来，学界对新时代统一战线的概念、内涵、功能、特征及其在国家制度和国家治理中的发展逻辑等展开探究。但新时代统一战线研究还存在一些不足，需要进一步拓展与深化。

#### （一）强化国家站位

从站位来看，新时代统一战线研究存在以下不足：其一，国家站位不足。学者虽已将新时代统一战线与国家治理结合起来论述，但未充分认识统一战线与当代中国国家建构的本土联系。其二，未来站位不足。数字时代给新时代统一战线带来机遇与挑战。学者多总结统一战线历史发展经验，较少着眼发展前沿和未来趋势。现有研究多把信息技术作为统一战线工作手段，缺乏探究统战工作的形态变革。其三，世界站位不足。两个大局统筹在统一战线研究应用中有所欠缺，研究国内统一战线议题时对国际因素考量不充分，观察其他国家的治理困境时对中国治理经验提炼不足。应对以上问题，首先要立足国家全局站位。要在思考统一战线的目标任务时围绕国家发展目标与任务、挑战与机遇展开。其次要充分体现时代特征。要以新时代统一战线与数字时代的前沿发展为双重视角，开展跨学科研究。适应社会组织形态变革趋势，加强对信息时代“圈层统战”等统一战线形态演变的前瞻研究<sup>[82]</sup>。再次要胸怀中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局这两个大局。要在两个大局结合中研究新时

代统一战线,深化对国家治理全局的回应,加强对世界大局的关注。

## (二) 深化学理论证

从议题来看,新时代统一战线研究存在以下不足:其一,应用性研究偏多、学理性分析偏少。现有研究多是对新时代统一战线政策话语、概念内涵、功能任务、结构特征的归纳或演绎,探寻背后原理、规律、本质的成果较少。其二,狭义统战研究偏多、广义统战研究偏少。大多数文献论述的主题围绕狭义统一战线,不少文献将统一战线的研究领域等同为相关工作领域,窄化了研究空间。其三,学术话语体系建构不足。西方话语具有中心主义色彩,在中国缺乏普遍适用性。学界对体现统战智慧的中国特色治理实践的阐释仍存在不足。应对这些问题,首先要加强学理分析,运用马克思主义世界观和方法论探究统一战线的发展原理。其次要从宏观视角探析统一战线,研究统一战线的基本规律。再次要加强统一战线学科建设,提炼统一战线学术话语。

## (三) 提高专业水平

从方法来看,新时代统一战线研究存在一些不足。其一,对本土经验的学理提炼不足。对我国统一战线政策和实践的研究较多,但缺乏把统战实践经验进行学理化提炼。其二,实证性方法缺乏。现有研究中实证性方法应用有限。其三,多学科交叉介入不足。现有研究缺乏学科交叉研究,以问题为导向的统战研究缺乏多学科介入。其四,比较研究方法缺乏。现有研究局限在一定的时空范围内,缺乏纵向横向比较。应对这些问题,首先要注重从特殊经验提炼出理论框架,加强学理提炼。其次要加强对统一战线研究对象的观察,获取客观材料,发现新时代统一战线的新特点。再次要倡导跨学科研究方法,从更开阔的视野探知统一战线的本质。最后要应用比较研究方法,以统战视角观察其他国家的制度质量和治理现状,总结西方国家治理困境的教训。

### 参考文献:

- [1] 邸乘光. 新时代巩固和发展统一战线的科学指南——学习习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想[J]. 统一战线学研究, 2019(1): 5-21.
- [2] 杨卫敏. 习近平总书记统一战线重要思想论纲[J]. 重庆社会主义学院学报, 2016(5): 3-19.
- [3] 张峰. 八大亮点指引统战事业新发展[N]. 人民政协报, 2015-07-15(3).
- [4] 孙信. 统一战线同心圆理论探讨[J]. 统一战线学研究, 2018(3): 61-67.
- [5] 林华山. 习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想研究[J]. 河北省社会主义学院学报, 2018(4): 5-18+65.
- [6] 郭玉华. 论党的十八大以来习近平关于统一战线新思想新观点[J]. 重庆社会主义学院学报, 2015(1): 3-8.
- [7] 杨卫敏. 论习近平新时代大统战战略思维[J]. 江苏省社会主义学院学报, 2019(1): 4-18.
- [8] 胡国喜. 新时代统一战线的理论基础[N]. 学习时报, 2018-03-07(2).
- [9] 林华山. 共同体视角下统一战线的战略功能与发展趋向[J]. 统一战线学研究, 2018(6): 26-38.
- [10] 林华山. 整体性统战: 新时代统一战线发展战略研究[J]. 云南社会主义学院学报, 2019(2): 39-46.
- [11] 戴洁. 统一战线与现代国家团结: 以社会共同体为视角[J]. 统一战线学研究, 2020(1): 22-30.
- [12] 齐卫平, 柴奕. 论新时代统一战线工作与中华民族共同体意识[J]. 上海市社会主义学院学报, 2018(3): 27-32.
- [13] 中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地, 中国特色社会主义统一战线理论研究基地. 新时代统一战线研究[M]. 北京: 华文出版社, 2019: 10.
- [14] 龚万达. 新时代国际统一战线视域中的人类命运共同体[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2019(3): 17-24.
- [15] 贺善侃. 人类命运共同体: 新时代国际统一战线的宗旨、价值与载体[J]. 统一战线学研究, 2018(1): 40-47.

- [16] 苏云婷. 新时代统一战线: 来自人类命运共同体的观照 [J]. 统一战线学研究, 2018 (6): 55-60.
- [17] 林华山, 罗振建. 新型国家形态的独特道路——以统一战线为视角 [J]. 理论与改革, 2019 (6): 14-28.
- [18] 毛欣娟. 统一战线维护国家安全的内在逻辑与基本面向 [J]. 统一战线学研究, 2018 (6): 39-44.
- [19] 孙勇, 甘娜. 人类命运共同体思想构成与新安全观总体性内联初探——基于马克思主义哲学思考为中心的分析 [J]. 理论与改革, 2020 (1): 43-54.
- [20] 史云贵. 我国陆地边疆政治安全: 内涵、挑战与实现路径 [J]. 探索, 2016 (3): 27-34.
- [21] 李学保. 边疆民族地区安全稳定研究: 不同视角的分析 [J]. 湖北省社会主义学院学报, 2019 (6): 50-55.
- [22] 陈明明. 现代国家建设视域下统一战线的三重面相: 策略、战略与治道 [J]. 统一战线学研究, 2019 (6): 5-14.
- [23] 孙信. 新时代统一战线的行动纲领和科学指南 [N]. 光明日报, 2017-10-31 (15).
- [24] 包心鉴. 开创新时代统战工作新局面的根本纲领——论习近平关于加强和改进统一战线工作的重要思想 [J]. 当代世界社会主义问题, 2019 (01): 3-11.
- [25] 祁小敏. 宪法中“爱国统一战线”新发展的规范阐释 [J]. 晋阳学刊, 2019 (6): 116-120.
- [26] 杨卫敏. “两个一百年”视阈下统一战线发展战略前瞻 [J]. 统一战线学研究, 2018 (1): 05-18.
- [27] 张峰. 习近平中央统战工作会议重要讲话科学回答了三大问题 [EB/OL]. (2015-06-05) [2020-03-16]. [http://theory.gmw.cn/2015-06/05/content\\_15892806.htm](http://theory.gmw.cn/2015-06/05/content_15892806.htm).
- [28] 赵昊杰. 目标定性—空间定位—实践定向: 新时代统一战线理论的三维透视 [J]. 上海党史与党建, 2019 (7): 14-18.
- [29] 肖存良. 新时代统一战线的新转型 [J]. 统一战线学研究, 2018 (3): 107-109.
- [30] 林华山. 新时代统一战线的战略定位与发展图景——从“爱国统一战线”到“中华民族伟大复兴统一战线” [J]. 统一战线学研究, 2018 (1): 19-26.
- [31] 殷啸虎. 新时代统一战线工作的三个维度 [J]. 统一战线学研究, 2018 (3): 74-80.
- [32] 孙信. 习近平新时代统一战线思想探析 [J]. 中央社会主义学院学报, 2017 (6): 89-95.
- [33] 蒋锐. 统一战线: 中华民族伟大复兴的重要法宝——兼论习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的创新发展 [J]. 湖南省社会主义学院学报, 2018 (6): 13-17.
- [34] 魏范青, 丁三青, 张元. 新时代统一战线的内涵与功能定位 [J]. 湖北省社会主义学院学报, 2019 (5): 40-44.
- [35] 李俊. 新时代统一战线“最大政治”功能的思考 [J]. 科学社会主义, 2019 (5): 92-99.
- [36] 钱再见. “人心”与“力量”: 统一战线的政治使命与治理功能——兼论新时代统一战线工作的着力点 [J]. 南京师大学报 (社会科学版), 2018 (5): 68-76.
- [37] 张峰. 新时代统一战线的新走势 [J]. 统一战线学研究, 2018 (2): 5-15.
- [38] 贺鉴, 高欣. 论新时代中国特色的国际统一战线——深入学习习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想 [J]. 湖南省社会主义学院学报, 2019 (1): 32-35.
- [39] 欧阳景根. 国家制度竞争力的基础要素、衡量标准与新时代的制度建设 [J]. 江汉论坛, 2019 (10): 5-12.
- [40] 庞金友. 国家极化与当代欧美民主政治危机 [J]. 政治学研究, 2019 (3): 44-56+126-127.
- [41] 徐理响. 竞争型政治: 美国政治极化的呈现与思考 [J]. 社会科学研究, 2019 (6): 16-23.
- [42] 卜永光. 分裂社会中的政治失序: 从黄马甲运动看西方国家的治理困境 [J]. 统一战线学研究, 2019 (3): 41-52.
- [43] 许振洲. 法国的“黄马甲运动”: 民粹主义的泛起还是精英政治的危机? [J]. 国际政治研究, 2019 (5): 9-39+5.
- [44] 赵大鹏. 当代西方国家社会撕裂的政治根源及其警示 [J]. 红旗文稿, 2019 (7): 35-37.
- [45] 钟准. 不同政党制度下民粹主义政党的影响与局限——以意大利、德国、法国和英国为例 [J]. 当代世界与社会主义, 2020 (1): 121-128.
- [46] 王鹏. 拉美政治中的“局外人”: 概念、类别与影响 [J]. 拉丁美洲研究, 2019 (5): 100-115+157.
- [47] 曹廷. 中国与拉美国家关系中的美国因素 [J]. 和平与发展, 2020 (1): 80-96+132-133.
- [48] 张春. 非洲政治治理 60 年: 多重长期困境与潜在创新出路 [J]. 西亚非洲, 2020 (2): 66-90.
- [49] 杨修文. 当前西方民粹主义对国际秩序的双重影响 [J]. 中共济南市委党校学报, 2019 (2): 68-71.

- [50] 罗振兴. 特朗普政府对中美经贸关系的重构——基于经济民粹主义和经济民族主义视角的考察 [J]. 美国研究, 2019 (5): 76-102+7.
- [51] 刘瑜. 经济政策取向与新兴民主的稳固 [J]. 探索与争鸣, 2019 (8): 170-191+200.
- [52] 林红. 当代民粹主义的两极化趋势及其制度根源 [J]. 国际政治研究, 2017 (1): 36-51+5-6.
- [53] 罗会德. 美国社会分化和撕裂的深层根源 [J]. 红旗文稿, 2018 (3): 35-36.
- [54] 宋伟. 西方社会撕裂症结何在? [N]. 解放军报, 2019-02-14 (4).
- [55] 袁鹏. 新冠疫情与百年变局 [EB/OL]. (2020-06-17) [2020-06-20]. [http://www.cssn.cn/gjgxx/gj\\_qqwt/202006/t20200617\\_5144113.html?COLLCC=105096287&](http://www.cssn.cn/gjgxx/gj_qqwt/202006/t20200617_5144113.html?COLLCC=105096287&).
- [56] 虞崇胜. 非竞争性: 中国新型政党制度的结构性特征 [J]. 特区实践与理论, 2019 (2): 21-24.
- [57] 吴伟, 吴向伟. 新型政党制度推进国家治理现代化的优势与路径 [J]. 党政研究, 2020 (2): 71-78.
- [58] 杨卫敏. 协商民主与新型政党制度话语权 [J]. 上海市社会主义学院学报, 2018 (6): 21-30.
- [59] 黄天柱. 中国政党协商发展中存在问题及未来走向的几点思考 [J]. 观察与思考, 2016 (9): 55-61.
- [60] 常士阔. 中华民族共同体的现代多重建构及其逻辑 [J]. 西南民族大学学报 (人文社科版), 2019 (3): 1-8.
- [61] 杨鹏飞. 中华民族共同体认同的理论与实践 [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2016 (1): 83-94.
- [62] 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心. 坚持和完善民族区域自治制度 铸牢中华民族共同体意识 [J]. 红旗文稿, 2020 (8): 17-19.
- [63] 曹伟, 李捷. 习近平新时代反分裂观 [J]. 统一战线学研究, 2018 (3): 37-47.
- [64] 周叶中. 论反分裂国家法律机制的问题意识与完善方向 [J]. 法学评论, 2018 (1): 1-8.
- [65] 董栋. 关于宗教中国化的几点思考 [J]. 中国宗教, 2018 (12): 52-53.
- [66] 冯玉军. 《宗教事务条例》修改的意义与主要内容 [J]. 统一战线学研究, 2018 (1): 71-77.
- [67] 闵丽. 新修订《宗教事务条例》蕴含的法治精神及践行路径 [J]. 宗教学研究, 2018 (2): 9-13.
- [68] 王瑛, 陶家璇. 还宗教一片净土——全国政协“治理佛教道教商业化”双周协商座谈会综述 [J]. 中国政协, 2018 (12): 17-19.
- [69] 李春玲. 新社会阶层的规模和构成特征——基于体制内外新中产的比较 [J]. 中央社会主义学院学报, 2017 (4): 63-69.
- [70] 杨卫敏, 许军. 新的社会阶层人士分众统战研究——以浙江省为例 [J]. 江苏省社会主义学院学报, 2015 (3): 38-49.
- [71] 李传喜, 张红阳. 治理型统战: 新乡贤统战的功能定位与实践发展 [J]. 统一战线学研究, 2019 (4): 92-100.
- [72] 张学娟, 郝宇青. 现代治理体系下的新型政商关系构建 [J]. 理论探索, 2017 (1): 77-81.
- [73] 王振民, 刘林波. “一国两制”澳门实践: 成就、经验与展望 [J]. 港澳研究, 2020 (1): 40-47+94.
- [74] 刘兆佳. 香港修例风波背后的深层次问题 [J]. 港澳研究, 2020 (1): 3-12+93.
- [75] 郭天武, 汤澈. 香港国家安全立法中的煽动叛乱罪探究 [J]. 当代港澳研究, 2018 (2): 6-28.
- [76] 张建. 美国驻香港总领事馆对香港事务的介入研究 [J]. 统一战线学研究, 2019 (5): 11-19.
- [77] 尹茂祥. 在反“台独”斗争中掌握国家统一主导权——对2016年以来两岸关系的观察与分析 [J]. 统一战线学研究, 2019 (3): 25-34.
- [78] 何达蕾, 晏清. 印太战略视阈下台湾当局对美政策: 动机、途径、误区及其影响 [J]. 世界经济与政治论坛, 2020 (1): 56-70.
- [79] 陈奕平, 尹昭伊. 70年来中美关系的变迁对美国华侨华人的影响 [J]. 华侨华人历史研究, 2019 (3): 8-18.
- [80] 陈奕平. 华侨华人与“一带一路”软实力建设 [J]. 统一战线学研究, 2018 (5): 104-112.
- [81] 石家宜, 郭继荣. “中美贸易战”涉华舆情、层级成因及对策研究: 基于 Youtube 平台的考察 [J]. 情报杂志, 2019 (8): 105-112+135.
- [82] 林华山. 圈层统战: 党外知识分子工作理论视角与升级路径 [J]. 云南社会主义学院学报, 2019 (4): 29-36.

责任编辑: 林华山

# 本刊文后信息与文献 参考文献著录细则

根据《信息与文献 参考文献著录规则》(GB/T 7714—2015)、《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》(CAJ-CD B/T 1—2006)和《中国高等学校社会科学学报编排规范》(修订版)的规定,本刊对稿件的文后信息与文献、参考文献作出如下要求,请向本刊投稿的作者按照本细则著录。

## 一、基本要求

稿件中所有引文和引用观点的文献出处,做到凡引必注,按在正文中出现的先后次序集中列于正文末尾,序号用带方括号的阿拉伯数字序号标注。参考文献请注明主要责任者,题名(专著名、文章名),出版地,出版社名或期刊名,出版时间(版别、期数),页码。多次引用同一出处的参考文献时,在正文中标注首次引用的参考文献序号,并在序号的方括号外标注引文页码。

## 二、著录格式

### (一) 专著

适用于普通图书、会议录、汇编、学位论文、报告等。

[序号] 主要责任者. 文献题名[文献类型标识/文献载体标识]. 其他责任者(任选). 版本项(任选). 出版地: 出版者, 出版年: 引文起止页码[引用日期]. 获取和访问路径. 数字对象唯一标识符.

[1] 陈登原. 国史旧闻: 第1卷[M]. 北京: 中华书局, 2000: 29.

[2] 哈里森, 沃尔德伦. 经济数学与金融数学[M]. 谢远涛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 235-236.

[3] 贾东琴, 柯文. 面向数字素养的高校图书馆数字服务体系研究[C]//中国图书馆学会. 中国图书馆学会年会论文集: 2011年卷. 北京: 国家图书馆出版社, 2011: 45-52.

[4] 袁洪权. “统一战线”政策下的“整合”——1951年的新中国“文艺界”研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2000.

[5] 吴云芳. 面向中文信息处理的现代汉语并列结构研究[D/OL]. 北京: 北京大学, 2003 [2013-10-14]. <http://thesis.lib.pku.edu.cn/dlib/List.asp?lang=g&type=Reader&DocGroupID=4&DocID=6328>.

### (二) 期刊

[序号] 主要责任者. 文献题名[文献类型标识/文献载体标识]. 期刊名, 年, 卷(期): 起止页码[引用日期]. 获取和访问路径. 数字对象唯一标识符.

[1] 袁训来, 陈哲, 肖书海, 等. 蓝田生物群: 一个认识多细胞生物起源和早期演化的新窗口[J]. 科学通报, 2012, 55(34): 3219-3227.

[2] CAPLAN P. Cataloging Internet resource[J]. The public access computer systems review, 1993, 4(2): 61-66.

[3] 李炳穆. 韩国图书馆法[J/OL]. 图书情报工作, 2008, 52(6): 6-12 [2013-10-15]. <http://www.docin.com/p-400265742.htm>.

### (三) 报纸

[序号] 主要责任者. 文献题名[文献类型标识/文献载体标识]. 报纸名, 出版日期(版次)[引用日期]. 获取和访问路径. 数字对象唯一标识符.

[1] 谢希德. 创造学习的新思路[N]. 人民日报, 1998-12-25(10).

[2] 余建斌. 我们的科技一直在追赶: 访中国工程院院长周济[N/OL]. 人民日报, 2013-01-12(2) [2013-03-20]. [http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2013-01/12/nw.D110000renmrb\\_20130112\\_5-02.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2013-01/12/nw.D110000renmrb_20130112_5-02.htm).

### (四) 电子资源

凡属电子专著、电子专著中的析出文献、电子连续出版物、电子连续出版物中的析出文献的著录项目与著录格式分别按上述有关规则处理。除此而外的电子资源根据如下规则著录。

[序号] 主要责任者. 文献题名[文献类型标识/文献载体标识]. 出版地: 出版者, 出版年: 引文页码(更新或修改日期)[引用日期]. 获取和访问路径. 数字对象唯一标识符.

[1] 中国互联网络信息中心. 第29次中国互联网络发展现状统计报告[R/OL]. (2012-01-16) [2013-03-26]. <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/201201/P020120709345264469680.pdf>.

[2] HOPKINSON A. UNIMARC and metadata: Dublin core[EB/OL]. (2009-04-22)

[2013-03-27]. <http://archive.ifla.org/IV/ifla64/138-161e.htm>.

## 三、文献类型和文献载体标识代码

### (一) 以纸质为载体的文献类型标识/文献载体标识

M——普通图书, C——会议录, G——汇编, N——报纸, J——期刊, D——学位论文, R——报告, S——标准, P——专利, Z——其他。

### (二) 以网络为载体的文献类型标识/文献载体标识

M/OL——网络图书, J/OL——网络期刊, N/OL——网络报纸, D/OL——学位论文, EB/OL——电子资源(不包括网络图书、网络期刊、网络报纸、学位论文)。

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2020年第4期 总第22期 第4卷

双月刊 2020年7月20日出版

主管单位：中共重庆市委统战部

主办单位：重庆社会主义学院

出版单位：《统一战线学研究》编辑部

主 编：何晓栋

地 址：重庆市南岸区涂山路140号

邮 编：400064

电话/传真：023-62874725

电子信箱：ysyxb@vip.163.com

采编平台：<http://cqsh.cbpt.cnki.net>

发行单位：中国邮政局集团重庆市报刊发行局

邮发代号：78-128

印刷单位：重庆巍承印务有限公司

封面设计：向海涛

广告许可：渝工商第023053号

ISSN 2096-3378

CN 50-1215/C



微信公众号

定价：15.00 元

统  
一  
战  
线  
学  
研  
究

二  
〇  
二  
〇  
年  
第  
四  
期  
（  
总  
第  
二  
二  
期  
第  
四  
卷  
）