

统一战线学研究[®]

Journal of United Front Science



ISSN 2096-3378



0.9>

9 772096 337209

2020/5

《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[®]

Journal of United Front Science

2020 年第 5 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[®]

Journal of United Front Science

2020年第5期（总第23期）

双月刊 2017年创刊 第4卷

统一战线与国家治理专题

- 01 中国语境下统一战线话语表达形态的百年演进 / 李 俊 蔡宇宏
- 09 新型政党制度视域下的无党派人士：中国的理论与实践 / 黄天柱
- 25 中华民族共同体法治建设：价值、基础与路径 / 韩克芳
- 30 成渝地区双城经济圈中民营经济的发展机遇与对策 / 罗来军
- 37 澳门经济结构演化特征与适度多元发展 / 陈章喜

统一战线领域风险治理专题

- 45 新冠肺炎疫情下中国海外留学生的领事保护机制与效果评估
——基于问卷调查与线上访谈 / 陈奕平 叶上源
- 52 美国国会涉疆立法活动的动向、特征及影响：2017—2020年
/ 郭永虎 熊小艳
- 60 美国“台北法案”的内容、影响与应对 / 汪曙申
- 68 特别行政区行政长官双重负责关系的功能结构与实践图景 / 张 强

- ◎ 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

国际热点事件的统战观察专题

78 选情与疫情叠加下的美国政治：认同分裂、政党重组与治理困境

/ 王 浩

86 印度《公民身份法修正案》：脉络、影响及走向 / 王世达

94 印度国族建构框架的失衡与反思

——以《公民身份法修正案》风波为例 / 张忞煜

研究现状与动态

101 党的十八大以来党外知识分子统战工作理论研究述评

——基于文献计量分析 / 宋 俭 陈煜桦

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.5(Sum No.23) Vol.4

- 01 The Centennial Evolution of the United Front Discourse Expression in Chinese Context LI Jun&CAI Yuhong
- 09 Public Figures Without Party Affiliation From the Perspective of New Type of Party System:Theory and Practice of China HUANG Tianzhu
- 25 The Construction of the Rule of Law in the Chinese National Community: Value, Foundation and Path HAN Kefang
- 30 Opportunities and Countermeasures for the Development of Private Economy in the Two-City Economic Circle of Chengdu-Chongqing Region LUO Laijun
- 37 Features of Macao's Economic Structure Evolution and Moderate Diversified Development CHEN Zhangxi
- 45 Consular Protection Mechanism and Effect Assessment of Chinese Overseas Students in the Context of COVID-19
—Based on Questionnaire Survey and Online Interview CHEN Yiping&YE Shangyuan
- 52 The Trends, Features and Impacts of Xinjiang-Related Legislative Activities of the U.S. Congress:2017-2020
GUO Yonghu&XIONG Xiaoyan
- 60 The Content, Influence and Response of the American "Taipei Act" WANG Shushen
- 68 The Functional Structure and Practical Vision of the Dual Responsibility of the Chief Executive of the Special Administrative Region ZHANG Qiang
- 78 American Politics Under the Superposition of the Election and the Epidemic: Identity Split, Party Reorganization and Governance Dilemma WANG Hao
- 86 India's "Citizenship Law Amendment": Context, Influence and Trend WANG Shida
- 94 The Imbalance and Reflection of the Construction Framework of Indian Nationality—Take the Storm of "Citizenship Law Amendment" as an Example ZHANG Minyu
- 101 A Review of Theoretical Research on the United Front Work of Non-Party Intellectuals Since The Eighteenth National Congress of the CPC—Based on Bibliometric Analysis SONG Jian&CHEN Yuhua

中国语境下统一战线话语表达形态的百年演进

李 俊 蔡宇宏

（信阳师范学院，河南 信阳 464000）

摘 要：统一战线的话语表达涉及对统一战线的性质、内容和特征的把握。分析中国语境下统一战线话语表达形态的历史演进，有利于提高对统一战线的科学认识，更深入理解统一战线的“最大政治”地位和功能。近百年来，中国共产党在不同历史时期对统一战线的性质、构成、范围、主题、任务、特征等作出相应话语表达：革命形态的统一战线、建设形态的统一战线和治理形态的统一战线。革命形态的统一战线以阶级为联盟主体，以反帝国主义、反封建主义和反官僚资本主义的社会革命为共识，以阶级性联盟、国共合作为联盟主线。建设形态的统一战线以劳动者、建设者、爱国者为联盟主体，以社会主义和爱国主义的政治认同为共识，以现代化建设和祖国统一为工作主线。治理形态的统一战线以中华民族命运共同体为联盟主体，以中华民族伟大复兴的文化认同为共识，以推进国家治理体系和治理能力现代化为工作主线。统一战线话语表达形态的百年演进具有相应规律：反映统一战线联盟主体扩大、思想政治基础丰富发展、价值视阈扩展、使命任务发展的进程。新时代统一战线话语表达要立足新实践，实现新发展。

关键词：统一战线；话语表达；阶级联盟；政治联盟；政治认同；文化认同；国家治理

中图分类号：D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0001-08

中国共产党领导的统一战线具有特色话语内涵。统一战线在服务中华民族站起来、富起来、强起来的历史进程中，形成了相对明确的多种话语表达形态。总结和分析不同特性的统一战线话语表达形态，从中找出统一战线发展的内在规律性，不仅有利于提高人们对统一战线的科学认识，而且有利于发挥统一战线在推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用。

DOI：10.13946/j.cnki.jcqi.2020.05.001

作者简介：李俊，信阳师范学院校长、教授，广西师范大学博士研究生导师，山东大学当代社会主义研究所兼职研究员；蔡宇宏，信阳师范学院学报编辑部副主任、教授。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“统一战线的发展与社会主义协商民主制度化建设”（14JJD810016）；河南省哲学社会科学规划项目“习近平总书记关于加强和改进统一战线工作重要思想的河南实践研究”（2020ZT035）

引用格式：李俊，蔡宇宏. 中国语境下统一战线话语表达形态的百年演进[J]. 统一战线学研究，2020（5）：1-8.

一、统一战线形态的多维内涵

统一战线是重大的理论问题，更是中国社会政治生活中的现实问题。在实际工作中，各界对统一战线概念的表达或理解有不同的指向，这就涉及对统一战线话语表达的规范问题。统一战线的表述至少涉及三个层面。其一，对统一战线的基本界定。“统一战线是一致联合的战略，是指一些不同的社会政治力量包括阶级、阶层、政党、集团乃至民族、国家，在具有共同利益的基础上，为实现一定的共同目标而组成的政治联盟。”^[1]其二，对统一战线的广义和狭义区分。“广义上讲，统一战线是不同阶级、阶层、政党、集团等社会力量，为了实现一定的共同目标，在共同利益基础上结成的联盟，简要地说就是一定社会政治力量的联合。”^[2]“狭义的统一战线，即无产阶级及其政党领导和组织的统一战线。无产阶级及其政党在一定的历史条件下，为反对主要敌人，为实现无产阶级政党的奋斗目标，而同其他革命阶级、阶层、政党、团体以及一切可以团结的力量结成的联盟。”^[3]其三，对狭义统一战线的本土界定。它专指在马克思主义理论指导下由中国共产党组织和领导的统一战线。这种统一战线是中国共产党为实现自己的历史使命和不同时期的战略目标与任务，团结所属阶级、阶层及政治派别，同其他阶级、阶层、政党及一切可能团结的力量在一定共同目标下结成的政治联盟。

统一战线作为政治上层建筑的构成，具有理论层面、政策层面和实践工作层面的含义或指向。笔者在《新形势下统一战线功能的多维度思考》中提出统一战线具有四个维度：理论层面的统一战线，是马克思、恩格斯创立的关于工人阶级及其政党自身团结统一和争取广大同盟军的理论和政策；战略层面的统一战线，是党和国家进行社会整合的总政策；组织层面的统一战线，是党和国家进行民主政治建设的重要载体；制度层面的统一战线，是党和国家推进人民民主的基本方式^[4]。陈明明教授在《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》中将统一战线形态表述为：作为政治斗争策略的统一战线、作为结构优化战略的统一战线、作为现代国家治道的统一战线^[5]。此外，还有研究从新型国家形态形成发展角度考察统一战线的演变与发展^[6]。

中国语境下的统一战线是中国共产党组织和领导的统一战线。中国问题是话语的逻辑起点，中国实践是话语的现实基础，中国问题的理论思考和创新则是话语体系生成的标志。中国共产党在领导人民进行革命、建设、改革伟大事业的进程中，坚持以马克思主义统一战线理论为指导，依据国内社会主要矛盾、阶级阶层关系、社会结构、主要任务和实现目标等变化，在不同历史时期对统一战线的性质、构成、范围、主题、任务、特征等作出相应话语表达。依照近百年来中国共产党领导人民实现中华民族从站起来、富起来走向强起来的历史任务的不同目标和要求，中国语境下统一战线在话语表达上形成了三个比较完整的、带有各自特性的形态——革命形态的统一战线、建设形态的统一战线和治理形态的统一战线。

革命形态、建设形态和治理形态的统一战线话语表达划分，契合了话语表达形态的内在性。话语表达形态是一种系统的理论、思想、主张，需有相对确切的概念、时代主题和表达方式。其中，新概念、新范畴、新表述是话语体系的内在要求。“革命”“建设”“治理”是相对独立的概念，反映丰富的内涵、不同时代主题特征和不同的表达方式。统一战线话语表达形态划分，不同于单纯地依据历史时期进行划分。中国共产党成立以来近百年的历史发展进程，包含大革命时期、土地革

命战争时期、抗日战争时期、解放战争时期、社会主义过渡时期、全面建设社会主义时期、改革开放新时期、新世纪新阶段、新时代等。如果按照以上时期划分统一战线的话语表达形态，会导致统一战线话语表达的零散性和不系统性。为此，本文基于话语表达形态与描述对象在概念上的对应逻辑，对中国共产党成立近百年来统一战线的发展历程与经验进行探讨。

二、革命形态的统一战线话语表达

革命形态的统一战线话语表达是中国共产党人关于新民主主义革命和社会主义革命时期统一战线话语表达的总称。革命形态的统一战线，突出革命性、斗争性，重视阶级联盟和政党合作。其哲学依据是社会基本矛盾的阶级对抗性，实质是革命阶级推翻反动阶级的统治，用新的社会制度代替旧的社会制度，达到解放生产力、推动社会发展进步的目的。

鸦片战争后，中国遭受西方列强的入侵，逐步沦为半殖民地半封建国家。特别是甲午战争的失败和《辛丑条约》的签订，使中国完全堕入半殖民地的深渊。在日益深重的民族危机和社会危机之下，近代中国民族民主革命面临的反帝反封建任务更加紧迫、更加复杂。无数仁人志士为此进行了可歌可泣的斗争，发起了洋务运动、戊戌变法、辛亥革命等。辛亥革命是“中国反帝反封建资产阶级民主革命”^[7]，推翻了清王朝的封建专制统治，结束了中国 2 000 多年的封建君主专制制度，树立起民主共和的旗帜。但由于领导这场革命的中国民族资产阶级的不成熟性、软弱性，辛亥革命果实被北洋军阀政府所窃取，代表大地主和买办资产阶级利益的北洋军阀政权建立。其结果是，辛亥革命没有改变中国深层的社会结构，更没有改变中国半殖民地半封建社会性质。不触动封建根基的自强运动如洋务运动和改良主义如戊戌变法，旧式的农民战争如太平天国运动，资产阶级革命派领导的民主革命，都不能为中国找到真正的出路。改变中国历史命运的重任历史地落到了中国共产党身上，中国开启了新民主主义革命之路。

新民主主义革命是无产阶级领导的，以反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义为主的资产阶级性质的人民民主革命，其前途是社会主义。新民主主义的革命性由当时半殖民地半封建社会基本矛盾的对抗性和主要矛盾的阶级斗争性所决定。当时中国社会的主要矛盾是帝国主义和中华民族的矛盾、封建主义和人民大众的矛盾，必须通过社会革命进行调整。当时中国社会结构的主要特点是：其一，外国资本主义的入侵使封建的自然经济基础在很大程度上被破坏，但封建剥削制度仍然保持。“帝国主义列强侵略中国的目的，决不是要把封建的中国变成资本主义的中国”^{[7] 628}，而是要把中国变成他们的附庸。其二，“地主阶级是帝国主义统治中国的主要的社会基础，是用封建制度剥削和压迫农民的阶级”，“带买办性的大资产阶级，是直接为帝国主义国家的资本家服务并为他们所豢养的阶级”^{[7] 638-639}。他们“代表中国最落后的和最反动的生产关系，阻碍中国生产力的发展”^[8]。其三，民族资产阶级代表中国城乡资本主义的生产关系，既受帝国主义和封建主义的压迫，又与他们有千丝万缕的联系，是带两重性的阶级。其四，中国的无产阶级除了具有无产阶级的一般特征外，还带有明显而独特的中国特点。无产阶级深受帝国主义、封建势力和资产阶级三重剥削和压迫，又毫无政治权利，革命性更坚决。无产阶级人数虽少，但相对集中，有利于组织和团结。无产阶级主要由破产农民和家庭手工业者转化而来，同农民有着天然的联系，便于结成紧密的工农联盟。

新民主主义革命的性质和社会特点构成革命形态统一战线的生成逻辑，规定了革命形态统一战

线的基本内涵。其一，阶级联盟是革命统一战线的主体。新民主主义时期的社会结构是“两头小中间大”。中国无产阶级“虽然是一个最有觉悟性和最有组织性的阶级，但是如果单凭自己一个阶级的力量，是不能胜利的。而要胜利，他们就必须在各种不同的情形下团结一切可能的革命的阶级和阶层，组织革命的统一战线。在中国社会的各阶级中，农民是工人阶级的坚固的同盟军，城市小资产阶级也是可靠的同盟军，民族资产阶级则是在一定时期中和一定程度上的同盟军，这是现代中国革命的历史所已经证明了的根本规律之一”^{[7] 645}。其二，武装斗争是革命统一战线的主要形式。中国资产阶级不发达，不存在资产阶级议会这种合法的政治斗争形式，反动势力落后且强大。“在中国，是武装的革命反对武装的反革命。这是中国革命的特点之一，也是中国革命的优点之一”^{[7] 604}，“统一战线，是实行武装斗争的统一战线”^{[7] 613}。其三，共产党的领导是革命统一战线取得胜利的根本保证。共产党的领导是由新民主主义革命的性质、前途所要求的。新民主主义革命不同于旧民主主义革命，它具有反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命性质，要求“这个革命只能和必须由无产阶级和中国共产党充当领导者”^[9]。共产党的无产阶级先锋队性质和为人民谋幸福、为民族谋复兴的初心和使命，使共产党必然成为统一战线的领导者。其四，国共合作与斗争是革命统一战线的主线。共产党与国民党在反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命过程中，既存在合作又存在斗争，合作与斗争贯穿民主革命的始终，并决定革命发展的进程。第一次国共合作做到了“无产阶级的革命势力和民主主义的革命势力合作动作”。“中国的革命，自从一九二四年开始，就由国共两党的情况起着决定的作用。”^{[7] 364}第二次国共合作促进了抗日民族统一战线的形成，推动了各民主党派和爱国民主运动的发展，并最终取得抗日战争的胜利。共产党与国民党的斗争，有统一战线联盟内的矛盾与斗争，更多是两条道路、两种方向的斗争。斗争结果是新民主主义革命的胜利，是共产党领导的人民民主专政的建立。

三、建设形态的统一战线话语表达

建设形态的统一战线话语表达是中国共产党人关于社会主义建设和改革开放新时期统一战线话语表达的规范。随着社会主义公有制经济的确立、剥削阶级作为阶级的消灭、人民当家作主制度的建立，中国进入社会主义社会。以生产资料公有制为基础，以按劳分配为原则，以劳动者共同占有生产成果为特征，以共同富裕为目标的社会主义生产关系，为社会生产力的发展提供广阔的发展空间；以人民当家作主制度体系为根本的社会主义上层建筑，极大地丰富和拓展人民的民主权利和权益。这表明社会主义的生产关系基本适应生产力状况，上层建筑基本适应经济基础的要求。它与中华人民共和国成立前生产力关系和生产力的矛盾、上层建筑和经济基础的矛盾，具有根本不同的性质和情况。“它不是对抗性的矛盾，它可以经过社会主义制度本身，不断得到解决。”^[10]依据基本矛盾的变化，党的八大明确提出，社会的主要矛盾已经不再是无产阶级和资产阶级的矛盾，而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》对我国社会主要矛盾作了规范的表述：“在社会主义改造基本完成以后，我国所要解决的主要矛盾，是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。”

社会主义基本矛盾的性质和社会主要矛盾的转换是建设形态统一战线的生成逻辑。社会主义基

本矛盾的非对抗性，剥削阶级作为阶级的消灭，表明社会主义社会生产力的解放和发展将通过社会主义改革，而不再是过去阶级对阶级的社会革命来进行。社会主要矛盾的转换肯定了现代化建设的中心地位。邓小平指出：“我们的国家进入了以实现四个现代化为中心任务的新的历史时期，我们的革命统一战线也进入了一个新的历史发展阶段。”^[11]以邓小平同志为主要代表的中国共产党人基于对社会结构和社会主要矛盾的科学分析，提出劳动者、爱国者的新概念，丰富和发展了传统阶级概念的内涵。用社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者定义统一战线的范围或同盟者，表明建设形态的统一战线话语表达体系已经出现。建设形态的统一战线话语表达，不只是对革命形态统一战线话语表达的继承，更是突破与创新。

其一，统一战线联盟主体由传统的阶级转到政治阶层。随着社会主义改造的完成，我国的剥削阶级作为一个阶级已不复存在，他们当中的绝大多数人成为社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者。广大知识分子成为工人阶级的一部分。各民主党派“成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量”，“台湾同胞、港澳同胞和国外侨胞心向祖国，爱国主义觉悟不断提高”^{[11] 185-186}。基于对社会主要矛盾的科学分析以及社会主义现代化建设的新需要，邓小平用社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者来界定爱国统一战线性质。用政治性的阶层表述定义统一战线的主体范围，既坚守了统一战线以社会主义和爱国主义为内核的政治认同，又超越了传统阶级分析固有的对立和斗争思维。劳动者、爱国者不是原有的阶级概念，而是对我国现存社会阶层的新概括，契合以经济建设为中心、加快推进社会主义现代化建设对主体的新需要，凸显了统一战线的包容性和求同性。它不仅包括原有工人阶级、农民阶级等，也包括其他社会阶层^[12]。

其二，统一战线联盟的政治基础由反帝反封建的阶级认同转换到以爱国主义、社会主义为内核的政治认同。在社会政治生活中，政治认同是把人们组织起来的重要粘合力量。任何一个政治组织只有得到成员的广泛认同，才能有生命力并能长期存在下去。在复杂的政治社会中，人们往往扮演不同的社会角色。在阶级对抗社会，阶级关系是最基本的社会关系。同属于一定阶级的人，由于有共同的经济地位和生活方式，往往有着共同的利益、要求，构成了共同的阶级本性。在阶级对抗社会，阶级认同是政治派别划分的最根本的基础。随着我国社会主要矛盾的转变、剥削阶级的消灭，以阶级认同为主建构统一战线的阶级联盟已不能适应社会需要，现代化建设的艰巨任务需要团结各方社会政治力量、调动一切积极因素。邓小平指出：“搞现代化建设，最重要的是知识和人才。我们最大的弱点恰恰在这里，知识不足，人才不足。”^[13]为了更好地凝聚人心、汇聚各方面力量，爱国主义、社会主义的政治认同顺势而生。1979年，第十四次全国统战工作会议就新时期统一战线的方针任务指出：“社会主义的工人、农民，知识分子和其他拥护社会主义的爱国者，是我国社会主义社会的主人翁。建设和发展社会主义事业是所有这些人的共同利益和根本愿望。统一战线的政治基础比过去任何时期都更加发展和巩固了。同时，新时期的统一战线还包括广大的台湾同胞、港澳同胞和国外侨胞，包括一切热爱祖国的人们。只要赞成统一祖国，即使并不赞成社会主义制度的人，也要团结。”^[14]党的十三大报告明确提出爱国统一战线要高举社会主义、爱国主义旗帜。这就是将爱国主义、社会主义的政治认同作为统一战线联盟的政治基础。

其三，统一战线的根本任务由为阶级斗争服务转变成为现代化建设和统一祖国服务。党的十一

届三中全会重新确立了党的实事求是的思想路线，做出把工作重心转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，明确以经济建设为中心。邓小平指出：“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治，因为它代表着人民的最大的利益、最根本的利益。”^{[11] 163}统一战线充分显示其凝聚人心、汇聚力量的强大优势。第十四次全国统战工作会议明确提出，爱国统一战线的根本任务是调动一切积极因素，化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量，为实现祖国统一和四个现代化而奋斗。

四、治理形态的统一战线话语表达

治理形态的统一战线话语表达是中国共产党人关于中国特色社会主义新时代统一战线理论与实践话语表达的一种新范式。中华人民共和国成立以来特别是经过 40 多年的改革开放和现代化建设，我国“创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”^[15]。其一，我国社会主要矛盾发生了重大变化，人民群众生活追求的目标和内涵也发生了变化。党的十九大将我国社会的主要矛盾概括为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。其二，社会主义制度的建立和完善，对国家治理提出了新的更高的要求。推进国家治理体系和治理能力现代化，成为与新时代“强起来”历史目标相对应的治理目标。社会主要矛盾的转换和由主要矛盾规定的新战略是治理形态统一战线的生成逻辑。国家治理形态统一战线的话语表达，是以习近平同志为核心的党中央依据我国社会主要矛盾的新变化、所处的历史方位和肩负的新的使命任务，在深刻总结现代化对我国社会结构和治理方式带来巨大影响和变化的基础上，对新时代统一战线理论和实践话语表达确立的一种范式。它对建设形态统一战线进行继承和超越：

其一，将中华民族伟大复兴的文化认同作为统一战线联盟的最大公约数，进一步丰富和拓展了统一战线成员的共同思想政治基础。习近平总书记指出：“实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想，凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼。”^[16]《中国共产党统一战线工作条例（试行）》在统一战线性质中纳入“致力于中华民族伟大复兴”内涵。这一做法体现了党的十八大以来习近平总书记把实现中华民族伟大复兴中国梦作为团结海内外中华儿女的最大公约数的新思想，在过去以社会主义、爱国主义为内核的政治认同的基础上，丰富和发展出以中华民族伟大复兴中国梦为内核的文化认同。文化认同比政治认同更具宽泛性和包容性。文化认同是国家向心力的动力和源泉，是维系整个民族、国家文化群体的精神支柱^[17]。

其二，将服务国家治理现代化上升为新时代统一战线的战略任务，实现了从为经济建设和统一祖国服务到为国家治理现代化服务的丰富发展。新时代的历史进程是走向强起来，强起来是在富起来基础上的一种全方位的整体提升。它不仅体现在坚实雄厚的经济、科技和国防实力等方面，也更多体现在社会制度、文化价值等具有广泛影响的软实力上。习近平总书记指出：“顺应时代潮流，适应我国社会主要矛盾变化，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，不断满足人民对美好生活新期待，战胜前进道路上的各种风险挑战，必须在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上下更大功夫。”^{[15] 21}新时代，统一战线在保持自身政治性、发挥联盟功能的同时，更是成为调整国家政治关系、保持整个国家有机平衡的政治制度和工作机制，成为新时代中国特色社会主义必须长期坚持的基本方略之一。随着社会主义协商民主广泛多层制度化

发展，统一战线更是融入国家治理的各个层面，成为中央、地方和基层治理中不可或缺的政治要素，嵌入决策、执行和监督的各个环节。统一战线战略能将社会的积极力量聚集到中国共产党的旗帜下，从而形成以中共为轴心的新的社会力量聚合结构^[18]，巩固同心型党的领导制度。统一战线发挥政治整合和政治吸纳的制度优势，政党、民族、宗教、阶层、港澳台同胞等不同力量被制度化整合进政治体系，深化以中华人民共和国为基本认同的统一格局。

其三，用命运共同体理念指导建构新时代统一战线联盟形式，实现统一战线价值视阈的新发展。共同体是马克思关切人的存在、探究社会发展的哲学范畴。马克思提出“人的本质是人的真正的共同体”，认为资产阶级国家是“虚幻的共同体”，主张建立把人从被奴役、被统配和被忽视的社会关系中解放出来的“真正的共同体”。马克思认为，在“真正的共同体条件下，各个人在自己的联合中并通过这种联合获得自己的自由”^[19]。习近平总书记运用马克思关于共同体的理论，提出“中华民族命运共同体”“人类命运共同体”二重同心圆，实现新时代统一战线国内联盟和国际合作的系统构建。习近平总书记在2015年9月30日会见13位民族团结优秀代表时提出“中华民族命运共同体”的概念，指出“我国56个民族都是中华民族大家庭的平等一员，共同构成了你中有我、我中有你、谁也离不开谁的中华民族命运共同体”。习近平总书记要求“铸牢中华民族共同体意识，加强各民族交往交流交融，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，共同团结奋斗、共同繁荣发展”^[20]。当今世界，各个国家经济社会发展相互依赖，风险与挑战相互依存。特别是全球气候变化、生态环境恶化、公共卫生安全、恐怖主义等一系列问题，成为世界各国与地区共同面临的全球性挑战。没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战，也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛。为此，习近平总书记提出“构建人类命运共同体，实现共赢共享”^[21]。人类命运共同体不仅是利益共同体，也是责任共同体。人类命运共同体理念超越了种族、文化、国家与意识形态的界限，把作为中国核心理念的“国家之德”拓展为“人类之德”，实现了中国价值从特殊到一般的历史性飞跃。

五、结 语

统一战线在革命、建设、改革和新时代的伟大实践中发挥了独特作用，形成了具有不同内容、各具特点的统一战线话语表达形态。统一战线话语表达形态的演进表现出相应规律。其一，反映统一战线联盟主体扩大的历程。统一战线联盟的主体越来越宽泛，从革命性的阶级联盟转变为以工农联盟为基础的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业建设者、拥护社会主义爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴爱国者的政治联盟。其二，反映统一战线思想政治基础的丰富发展。统一战线团结联合的旗帜从革命时期的反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，发展为改革开放时期以社会主义、爱国主义为内核的政治认同，在新时代丰富和发展出以中华民族伟大复兴中国梦为内核的文化认同。其三，反映统一战线价值视阈扩展的历程。统一战线服务当代中国国家共同体的建立和发展，协同构建中华民族命运共同体、人类命运共同体二重同心圆，实现新时代统一战线国内联盟和国际合作的系统构建。其四，反映统一战线使命任务发展的进程。统一战线的任务越来越具有综合性，从反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命任务，发展为服务现代化建设和祖国统一，再到服务国家治理体系和治理能力现代化。统一战线话语表达形态的百年演进，不仅反映统一战线自身联盟性质、思想政治基础、价值视阈、使命任务的历史变迁，更是以话语形态反映

中国共产党领导开展的伟大事业、中国“站起来”“富起来”“强起来”的宏伟进程。新时代统一战线要在系统总结百年发展经验的基础上，在超大型多样性国家发挥高质量的大团结大联合的政治秩序建构功能，成为调整国家政治关系、保持整个国家有机平衡的政治制度和工作机制，成为人类社会实现中华民族命运共同体与人类命运共同体协同建设的重要制度安排。面向未来，新时代统一战线话语表达要继续立足新实践，实现新发展。

参考文献：

- [1] 任涛，吴黔生，华毅. 新编中国统一战线基本教程 [M]. 北京：华文出版社，1995：1.
- [2] 中共中央统战部. 中国统一战线教程 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2013：10.
- [3] 景杉. 中国共产党大辞典 [M]. 北京：中国国际广播出版社，1991：130.
- [4] 李俊. 新形势下统一战线功能的多维思考 [J]. 信阳师范学院学报（哲学社会科学版），2012（2）：34-37.
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 毛泽东选集：第 2 卷 [M]. 北京：人民出版社，1991：563.
- [8] 毛泽东选集：第 1 卷 [M]. 北京：人民出版社，1991：4.
- [9] 毛泽东选集：第 4 卷 [M]. 北京：人民出版社，1991：1313.
- [10] 毛泽东文选：第 7 卷 [M]. 北京：人民出版社，1999：213-214.
- [11] 邓小平文选：第 2 卷 [M]. 北京：人民出版社，1994：185.
- [12] 李俊，李明. 党的统一战线同盟者主体视角的历史演变 [J]. 当代世界社会主义问题，2019（4）：70-75.
- [13] 中共中央文献研究室. 邓小平思想年谱 [M]. 北京：中央文献出版社，1998：319.
- [14] 中共中央统战部研究室. 历次全国统战工作会议概况和文献 [G]. 北京：档案出版社，1988：453.
- [15] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编 [G]. 北京：人民出版社，2019：19.
- [16] 习近平谈治国理政 [M]. 北京：外文出版社，2014：36.
- [17] 陈杰. 论习近平新时代统一战线话语：现实生成、基本内涵与建构路径 [J]. 信阳师范学院学报（哲学社会科学版），2020（2）：11-17.
- [18] 林尚立. 中国共产党与国家建设 [M]. 天津：天津人民出版社，2017：193-194.
- [19] 马克思恩格斯选集：第 1 卷 [M]. 北京：人民出版社，1995：119.
- [20] 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） [M]. 北京：人民出版社，2017：40.
- [21] 习近平谈治国理政：第 2 卷 [M]. 北京：外交出版社，2017：539.

责任编辑：林华山

新型政党制度视域下的无党派人士： 中国的理论与实践

黄天柱

（浙江省社会主义学院，浙江 杭州 311121）

摘 要：无党派人士作为独立的一个方面参加多党合作，是中国新型政党制度的一大特色，也是对世界政党政治文明的一大增量贡献。它由一种政治生活惯例上升为一项国家制度安排，既是历史发展的产物，也是政治设计的成果，体现了中国社会的特点和中国共产党的政治智慧。无党派人士参加多党合作有其历史逻辑和实践逻辑，而贯穿其中的基本理论依据是无党派人士的党派性。我国无党派人士在代表性、政治性、中介性、组织性等方面部分具备现代政党的基本特征。实践证明，无党派人士参加多党合作有独特的功能价值：打造更具包容性的政党政治生态，赢得内外交流交往的主动权，实现政党组织再生产和政党制度可持续，构建良性政治和社会秩序。新时代，中国共产党站在治国理政战略高度对无党派人士给予新期待，有必要从国家治理现代化角度对无党派人士在理论上作出新定位和新表述。参照“民主党派是中国特色社会主义参政党”这一定位，无党派人士在我国新型政党制度中的地位和作用可归纳为“自觉接受中国共产党领导、与中国共产党通力合作、与各民主党派共同履职的中国特色社会主义参政者”。在明确新定位的基础上，要着力加强无党派人士队伍建设，回答和破解无党派人士工作中面临的社会基础、认定登记、成长规律、“群而不党”的组织 and 政治优势发挥、知联会的定位和作用发挥、统战部门的牵头协调作用等理论、实践和政策问题，形成完备的无党派人士理论体系、政策体系和工作体系。

关键词：新型政党制度；多党合作；无党派人士；党派性；中国特色社会主义参政者

中图分类号：D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0009-16

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度和新型政党制度，是中

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.05.002

作者简介：黄天柱，浙江省社会主义学院教授，浙江省社会主义学院参政党建设研究中心执行秘书长，中国统一战线理论研究会理事，复旦大学统战基础理论研究基地研究员。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“新时代中国特色社会主义参政党建设理论研究”（18AZD016）

引用格式：黄天柱. 新型政党制度视域下的无党派人士：中国的理论与实践[J]. 统一战线学研究, 2020（5）：9-24.

中国特色社会主义制度和国家治理体系的重要组成部分。构成这一制度的主体，除了中国共产党和八个民主党派，还有无党派人士。但多党合作实践中形成的无党派人士参照民主党派履行职能的思维定式和工作惯例，导致无党派人士问题在理论研究中被长期忽视^①。部分人认为，既然无党派人士参照民主党派履行职能，那么把民主党派理论研究清楚了，无党派人士也就研究清楚了。然而，无党派人士不像民主党派那样拥有正式的组织形式，这一群体在自身建设和履行职能过程中面临的许多情况与问题，与民主党派存在较大区别。这要求在现有民主党派理论基础上对无党派人士进行细化研究，在我国政党理论研究中给予无党派人士新的关照。

中央统战部原副部长陈喜庆较早对无党派人士所谓的演变、界定、实质、职能等基本理论问题进行研究。他从政治性、代表性和历时性三个维度论证了无党派人士的党派性，指出无党派人士在我国社会生活中具有不可替代的特殊地位和作用，认为多党合作制度框架的保障、地位超脱的独特优势和作用、领域广泛、专业知识背景深厚等是无党派人士参政议政的主要特点，强调应多从无党派人士角度开展党外知识分子工作^[1-3]。有学者研究了无党派人士与我国多党合作制度之间的内在关联，认为多党合作制度是党与非党联盟在政党制度上的体现，而发挥无党派人士作用是坚持完善多党合作制度的重要方面^[4]。有学者从代表性、政治性、组织性三个维度分析无党派人士的党派性问题，认为无党派人士部分具备现代政党的特征^[5]。有学者对党外知识分子、无党派知识分子和无党派人士的内涵和外延进行了比较和辨析，指出新时代无党派知识分子政治参与问题，主要是无党派人士的政治参与问题；所联系群众的不固定性和表达利益诉求的多样性与不确定性、非组织化的制度性参与，是无党派人士政治参与的基本特点；提高政治参与意识和能力、重视政治引导、注重安排后的作用发挥，是新时代更好发挥无党派人士积极作用的着力点^[6]。

相关研究为理解无党派人士在我国新型政党制度中的地位和作用提供了启发，但研究的延展度和深度仍有较大提升和挖掘空间。目前的研究状况与无党派人士在我国新型政党制度中的地位及实际发挥的功能明显不符。无党派人士参加多党合作是我国新型政党制度的一大特色和优势。那么，其形成和确立的历史逻辑是什么，理论和实践依据是什么，价值和功能优势体现在哪些方面，新时代如何实现与时俱进？回答好这些问题，对新时代进一步发挥无党派人士的积极作用，新型政党制度在理论逻辑上更加自洽、在实践运行中更好体现效能，均具有重要意义。

一、无党派人士参加多党合作的历史逻辑：由政治惯例到制度安排的主体性赋权

从历史维度看，中国的无党派人士与现代政党相伴而生。中国共产党基于统一战线的策略要求和战略考虑，很早就关注到这一群体并通过统战工作对他们加以团结和联系，逐步明确和制定了一系列方针政策。

其一，大革命至抗日战争时期，中国共产党与无党派人士的合作和协商构成中国共产党领导的多党合作和政治协商实践的最初起点。在大革命时期，联合战线的建立不仅实现了国民党与共产党的第一次合作，而且把许多无党派人士吸纳到国民革命阵营中。土地革命战争时期，许多无党派人

^① 目前，专门以无党派人士为研究对象的学术成果非常少：著作数为零，中国知网中检索到的博士论文数为零、硕士论文数为 5 篇、期刊上发表的研究性论文 20 余篇（其中 CSSCI 期刊仅 1 篇，但不少为工作性研讨）。中国知网检索时间段为 1979 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 1 日。

士尤其是以鲁迅先生为代表的一批无党无派的文化界知名人士投入传播进步思想、反对国民党文化“围剿”、争取民主自由的斗争中。中国共产党及时推动成立左翼作家联盟，将他们团结在周围。抗日战争期间，无党派人士与全国人民一道广泛参加抗日救亡活动，并开始作为一支独立的政治力量登上政治舞台。一大批无党派人士参加了中国共产党领导的抗日根据地“三三制”政权建设。后来，郭沫若、莫德惠等9位无党派人士还以“社会贤达”身份参加了1946年的政治协商会议^①。这一阶段，中国共产党倡导建立最广泛的抗日民族统一战线，开始有意识地将无党派人士与党派力量并列，在统战工作中予以统筹考虑^②。中国共产党习惯上把无党派人士和各民主党派代表人士一起统称为民主人士。毛泽东在1941年11月6日所作的《在陕甘宁边区参议会的演说》中指出：“国事是国家的公事，不是一党一派的私事。因此，共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权利。……共产党的这个同党外人士实行民主合作的原则，是固定不移的，是永远不变的。只要社会上还有党存在，加入党的人总是少数，党外的人总是多数，所以党员总是要和党外的人合作。”^[7]事实上，在抗日根据地“三三制”政权中与中共合作的党外人士，主要是无党派人士。以陕甘宁边区民意机关为例，当时设边区、县、乡三级参议员，边区参议员根据1945年第三次选举结果，一共有议员170人。从党派身份看，共产党员61人（占35.9%），国民党党员19人（占11.2%），无党派人士89人（占51%）^[8]。无党派民主人士李鼎铭当选为陕甘宁边区政府副主席。他提出的精兵简政议案，得到中共中央的高度评价和采纳。

其二，从解放战争到中华人民共和国成立，无党派人士的地位在军事斗争和协商建国的实践中得到进一步确认。1946年6月全面内战爆发后，“社会贤达”发生分化。郭沫若等人反对内战，参加了民主反蒋活动。当时有许多无党派民主人士活跃在第二条战线上，除了统领文化大军的郭沫若，还有受到国民党严重压迫的马寅初、李达，在北平遭到拘捕的符定一，在上海一直奋斗的宗教界人士吴耀宗，等等。莫德惠等人则倒向国民党，后来还参加了国民党单方面组织召开的国民大会和国民政府。这让不少民主人士对“社会贤达”称谓产生了反感。1948年4月30日，中共中央发布“五一”口号，号召“各民主党派、各人民团体及社会贤达，迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”^[9]。5月5日，郭沫若首次以“无党派”名义与在香港的各民主党派领导人一起致电毛泽东，响应“五一”口号。毛泽东在8月1日的复电中，肯定了这一称谓，并首次使用“无党无派民主人士”的称谓^[10]。1949年6月19日，周恩来在新政协筹备会第一次全体会议上发表了《关于无党派民主人士的称谓与实质》的重要讲话，第一次系统阐述了无党派民主人士的称谓、实质、地位、作用等理论政策，这是中国共产党关于无党派人士问题的一篇重要文献。在这篇讲话中，周恩来指出，无党派人士“在形式上没有结成党派，但实质上是有党派性的”^[11]，是“没有党派组织的有党派性的民主人士”^{[11] 127}。这一论断成为无党派民主人士作为党派单位参加新政协的主要理论依据。参加新政协的党派单位共有14个（含中共和新民主主义青年团），无党派民主人士列第五，排在中共、民革、民盟、民建之后。从政治安排情况看，除组成无党派民主人士

① 另外七人是胡霖（胡政之）、傅斯年、邵从恩、王云五、缪嘉铭（缪云台）、钱永铭、李烛尘。

② 对毛泽东在抗日战争期间发表的讲话和文章进行梳理，完全可以得出这个结论。这些讲话和文章有：1937年10月的《目前抗战形势与党的任务报告提纲》、1938年3月12日的《在纪念孙中山逝世十三周年及追悼抗敌阵亡将士大会上的讲话》、1940年3月6日的《抗日根据地的政权问题》、1940年7月5日的《团结到底》、1944年12月25日的《一九四五年的任务》、1945年4月24日的《论联合政府》，等等。

界别的 12 位代表^①，还有许多无党派民主人士被安排在其他界别。

其三，中华人民共和国成立后，无党派人士与民主党派一起参加多党合作逐步成为一项政治惯例。第一届中央人民政府组成人员中有不少无党派民主人士。中央人民政府委员会副主席中有宋庆龄，中央人民政府委员 56 人中有 8 位无党派人士（陈嘉庚、马寅初、郭沫若、沈雁冰、陈叔通、傅作义、张奚若、张难先）。郭沫若任政务院副总理，政务院各部委办行署中也有一些无党派民主人士担任主要领导职务。在 1951 年召开的第二次全国统战工作会议上，李维汉强调：“今天我们强调民主党派，不要忽略了无党派民主人士，否则就会走上另一个偏向。无党派人士的人数很多，忽略了他们会犯大错误。应经常注意使各方面的活动与工作，都要有他们的份，只要有民主党派参加的地方，就要想到无党派分子。”^[12] 1956 年我国社会主义改造完成后，中共八大关于政治报告的决议继续指出：“必须按照长期共存、互相监督的方针，继续加强同各民主党派和无党派民主人士的合作。”^[13]

其四，改革开放以来，无党派人士在我国新型政党制度发展完善进程中得到制度化确认。1989 年底中共中央颁布《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》（简称 1989 年 14 号文件），首次明确多党合作是我国一项基本政治制度、民主党派是参政党。1989 年 14 号文件虽没有专门论及无党派人士在多党合作制度中的地位和作用，但在关于政治协商、参政议政和民主监督等一系列制度安排中，对无党派人士和民主党的参与作了统一部署。进入 21 世纪，中共中央对无党派人士在国家政治生活尤其是多党合作制度中的地位和作用进行了专门研究，作出了明确定位。江泽民指出：多党合作不仅包括中国共产党和民主党派的合作，也包括中国共产党同无党派人士的合作^[14]。2000 年 2 月，中央统战部下发的《关于加强新时期无党派人士工作的意见》指出：“无党派人士是我国政党政治生活中不可缺少的一支重要力量”，加强这方面工作是坚持和完善多党合作制度的重要内容^[15]。这一政策观点得到中央肯定和认可，后被吸纳到中共中央有关文件中。2000 年底颁布的《关于加强统一战线工作的决定》、2005 年初出台的《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》（简称 2005 年 5 号文件）等文件，都强调无党派人士是我国政治生活中的一支重要力量，并指出做好无党派人士工作、发挥无党派人士作用是坚持和完善多党合作制度的重要内容和必然要求^[16-17]。2015 年颁布的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》（简称《统战工作条例》）规定：“无党派人士可以参照民主党派履行职能。”^[18]

可见，无党派人士作为中国共产党倡导、领导和组织的统一战线的重要组成部分，在革命、建设和改革各个阶段都得到了中国共产党的高度重视。尤其是中华人民共和国成立以来，中国共产党因应形势发展，不断丰富和完善无党派人士理论政策和制度体系。无党派人士作为多党合作重要主体与民主党派共同履职，逐步由政治生活惯例上升为国家制度安排，在政治生活中获得主体性赋权。

二、无党派人士参加多党合作的理论依据：从自然形成到政治建构的党派性界定

中国新型政党制度既是“长成的”，也是“做成的”^[19]。同理，无党派人士参加多党合作，既是历史发展的产物，也是政治设计的成果，贯穿其中的基本理论依据是无党派人士虽然“在形式上没有结成党派，但实质上是有党派性的”^{[11] 125}。这一论断最早在新政协筹备过程中由周恩来代表中

① 分别是郭沫若、马寅初、张奚若、李达、董鲁安（于力）、符定一、欧阳予倩、洪深、吴有训、王之相、丁燮林、周谷城。

国共产党提出。这一论断的提出既有政治吸纳和政治平衡的策略考虑，更是建立在中国共产党对无党派民主人士的历史经历与群体特点进行科学分析的基础之上。

其一，无党派民主人士具有鲜明的党派性。首先，他们具有一定的代表性，在当时社会上无党无派的中间阶层中具有一定影响力。其主要社会基础跟民主党派一样，也是民族资产阶级、城市小资产阶级及其知识分子。他们虽然“没有组织一个政党或者政治团体，但却领导着很大一批民主人士，联系着许多方面的人士在奋斗着”^{[11] 125-126}。李维汉指出：“政治代表有正式组织的，即有纲领有章程的，这就形成了政党；有非正式组织的，即无纲领无章程的；也有无组织的，如现在的无党派民主人士。”^{[12] 68}其次，他们的主张和活动具有鲜明的政治性。在新民主主义革命时期，他们长期参加民主政治活动，参加反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的斗争，提出了与民主党派类似的政治主张，也跟民主党派一起响应了中国共产党的“五一”口号，共同参与协商建国。在响应“五一”口号时，他们自觉放弃“社会贤达”的称谓，转而采用“无党派”的称谓，这本身就表达了一种鲜明的政治立场。再次，他们是一支独立于中国共产党和各民主党派之外的政治力量，曾在全国层面以“社会贤达”的名义开展政治活动，在中国共产党领导的抗日根据地内以“党外人士”“无党派人士”的身份参政议政。

其二，无党派民主人士称谓具有鲜明的历史性。对于“民主人士”，1951年中央统战部在《关于“民主人士”定义问题答西北局统战部》的文件中专门界定：“‘民主人士’是对参加人民民主运动某些党外人士的一种政治称号。一般的说，‘民主人士’应具备下列两个条件：（一）解放前多少参加过人民民主运动（包括起义在内）或解放前采取善意中立态度而在解放后参加过人民民主活动。（二）在中间阶级或民主党派中有一定的代表性。”^[20]可见，无党派民主人士是在中国民主革命这一特定历史时期形成的特定政治群体，他们的这种“党派性”实际上是内生演化、自然形成、时势造就的。这也决定了无党派民主人士只能是“一代而止”，不会有第二代、第三代^①。他们的这种“党派性”不可能自然而然地被继承下来。

其三，中华人民共和国成立后一段时期，多党合作作为统战政策的重要组成部分得到中国共产党的高度重视，但还没有作为一项国家制度稳固下来，民主党派存废问题也几次被提出。以毛泽东为代表的中国共产党人基于对中国历史上政权建设正反两方面经验教训的总结吸取和对社会主义政权长治久安的战略考虑，讲清楚了为什么新中国要搞多党合作的基本道理；有意识地保留了民主党派，给当代中国留下了一份宝贵的政治资源和制度遗产^②。中华人民共和国成立初期，有人同样提出

① “无党派民主人士”跟中共党内的“老一代无产阶级革命家”一样，都是具有特定历史含义和指向的称谓。

② 中华人民共和国刚成立时，就有人提出民主党派已经完成了历史使命，“可有可无”。针对这种声音，毛泽东提出了“一根头发与一把头发”的重要论断，即当时民族资产阶级和小资产阶级还存在，民主党派是联系和代表他们的，因此民主党派发挥的不是“一根头发”的作用，而是“一把头发”的作用。毛泽东在这里强调民主党派存在仍然有它的社会土壤。社会主义改造完成后，民族资产阶级和小资产阶级作为阶级被消灭后，又有人提出民主党派还有没有存在必要和基础的问题。中国共产党通过提出“长期共存、互相监督”的“八字方针”，从理论上回应和解决了这一问题。在这里，中国共产党强调民主党派的存在可以发挥监督共产党的作用。1957年夏季反右派斗争开始后，多党合作格局虽仍然存在，“长期共存、互相监督”的方针也没有被放弃，但由于“左”倾错误的影响，中国共产党与民主党派的关系受到严重损害。“文革”期间，民主党派组织基本上陷入瘫痪和停止活动的状态，一些人提出解散民主党派的意见，但毛泽东在这个问题上始终没有松口，反复强调民主党派和人民政协“还是要的”。因此，尽管这一时期多党合作已名存实亡，但终究没有被取消和摧毁，也才使“文革”结束后民主党派组织的恢复和新型政党制度的修复成为可能。

过无党派民主人士的存废问题。在 1954 年全国政协召开的一次常委会上,有人就提出可取消无党派民主人士界别。周恩来明确表示不同意。他认为,无党派的历史作用还未完成,不用急^[4]。此后,无党派民主人士作为一个界别在政协中一直保留着。20 世纪 90 年代,随着老一辈无党派民主人士逐步退出历史舞台,无党派人士的存废问题再次被提出,中国共产党经过慎重研究和讨论^①,就新时期无党派人士群体存在的客观性、应当具备的条件、在国家政治社会生活中的作用、代表人士的培养选拔、与过去无党派民主人士和党外知识分子的区别等问题达成了基本共识。无党派人士作为我国政治生活中一支独立政治力量、人民政协中一个专门界别、多党合作中一个重要主体的定位,逐步成为新时期国家制度建设尤其是政党制度建设过程中重要的理论自觉与政治设计。

从当时的讨论及之后的发展来看,形成这种理论自觉与政治设计具有重要考量。一是对历史的尊重和沿袭。历史上,无党派人士在中国共产党领导的革命和国家建设事业中发挥了特殊重要的作用,尤其在中华人民共和国成立以来一直都是国家政治生活中的一支重要力量和统一战线中的一个重要方面。二是对现实和未来的分析和把握。无党派人士对于现在和未来的国家治理和现代化建设仍具有特殊重要的价值。他们所拥有和掌握的知识资本和关系资源(大多拥有丰富的社会资本和海外联系),是优化国家治理、推动现代化建设的重要因素。

新时期无党派人士继续作为一支独立政治力量参加多党合作得到理论认可,但政策和理论讨论中对“党派性”这一最基本也是最主要的逻辑存在意见分歧。一种观点认为,新时期无党派人士在特定意义上讲仍具有一定的党派性,但从现实政治考虑,不宜突出和强化无党派人士的党派性,建议用“政治性”替代“党派性”。另一种观点认为,新时期无党派人士不具有党派性,也不应该有党派性。两种观点表面上看互相矛盾,但均对新时期无党派人士的党派性尤其是组织性问题抱有一定的政治顾虑:或是担心太过松散和无组织而导致无党派人士政治参与的无序、低效和政治认同的游离,或是担心太过紧密和有组织而导致政治资源配置的失衡,甚至打破我国现有政党制度的格局。对无党派人士党派性的回避和否认,为从理论上讲清楚无党派人士为什么参加多党合作并且可以参照民主党派履行职能,留下了明显的逻辑漏洞。这也成为新时代加强中国新型政党制度理论研究、提升中国新型政党制度话语权必须回答和解决的一个重大问题。

政党是人类社会的一种重要组织现象,现代政党更是现代民主政治得以运转的核心机制之一。学者们从不同角度对政党进行定义。有的强调政党的意识形态根源,有的强调政党作为获取政权的工具,有的强调政党是被用来组织和简化选民选择以便影响政府行为的重要协调工具,但最终没有能够就“什么是政党”达成一致看法^[21]。笔者认为,现代政党的基本特征主要体现在代表性、政治性、中介性、组织性四个方面。所谓代表性,指的是从政党与社会关系看,政党的根基在社会,政党都有自己的阶级阶层基础和社会基础,并总是要代表一定阶级、阶层、集团或群体的思想观念、利益诉求、价值主张。所谓政治性,指的是从政党与国家关系看,政党的舞台在国家,政党都有明确的政权目标(或执掌政权,或参加政权,这是政党不同于其他社会组织的本质特征所在)和政治纲领,并通过对国家治理和政府施政的实际参与来实现政治纲领。所谓中介性,指的是从国家—政党—社会关系看,政党发挥着沟通和联结国家与社会的功能。“政党存在的主要原因之一就是沟通

① 1999 年 6 月,中央统战部专门召开了一次以“关于无党派人士的界定等问题”为主题的理论研讨会。

人民和政府之间的联系。”^[22] 社会通过政党参与国家、影响决策、监督公权，国家通过政党引领社会、动员民众、整合利益。所谓组织性，指的是从政党内部看，政党(尤其是群众性政党)具有一定广泛性的组织形式，包括一定的成员规模、组织架构、运行机制和组织纪律等。当然，这些特征是从一般和共性意义上讲。如果加入时间和空间的维度，结合政党的产生背景、活动环境、使命任务等因素，这些特征在不同政党身上的呈现往往各具特色。

从代表性、政治性、中介性、组织性四个方面来考察，无党派人士群体仍部分具备现代政党的基本特征：

首先，从代表性维度看，无党派人士虽然没有明确而特定的联系对象，但有约定俗成进而由制度规定的社会基础。从逻辑上讲，无党派人士存在的社会基础和依据首先是在中国共产党和八个民主党派之外有规模庞大、分布广泛的无党无派群众。在中国政党制度框架内，中国共产党代表包括占全国人口绝大多数的无党派工农群众在内的最广大人民群众的根本利益。一般认为，无党派人士的社会基础和民主党派大致相同，当前主要包括一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者。无党派人士反映和代表这部分人尤其是其中知识分子群体的具体利益和要求，同时协助中国共产党反映和代表最广大人民群众的根本利益。从实践层面看，从中央到地方，各级统战部门发现和培养了一大批无党派代表人士。他们以无党派人士这一特殊的政治身份履职尽责，在各自领域团结、带动和影响更多的人。随着知识、科技、文化等要素和资源在国家治理和现代化建设中的作用日益凸显，无党派人士依托其突出的知识背景和专业特长在本职岗位建功立业，并且通过参政议政将其影响力扩展至更大的社会层面，从而使自身的代表性更为广泛。

当然，无党派人士的代表性与民主党派的代表性有所不同。八个民主党派在发展成员时有各自相对明确的重点分工。这意味着每个民主党派首先是各自所重点联系的那部分群众的代表^①，“反映和代表各自所联系群众的具体利益和要求”^{[17] 674}。而无党派人士广泛分布在各种行业和领域、各类组织和机构中，由于没有组织载体，其活动一般是以个体形式开展，也就不可能固定地联系和代表某一部分特定的群众。同样，也没有哪一个阶层或哪一部分群众会认为无党派人士是自己的政治代表。事实上，无党派人士的代表性不体现在代表某一个特定的阶层和群体上，而体现在其利益诉求的代表性：当其主张反映了某个群体的具体利益和要求时，便代表着这个群体的利益诉求；而当其主张反映另一个群体的具体利益和要求时，便代表着另一个群体的利益诉求。与民主党派的代表性相比，无党派人士的代表性具有非组织性、不稳定性、多元性等特点^[23]。

其次，从政治性维度看，无党派人士虽然没有独立而统一的政治纲领，但有基本的政治共识和广泛深入的政治参与活动。由于社会基础涵盖范围广，无党派人士本身是一个内部差异性很大的群体，加之没有正式的组织化形式和机制，难以凝聚和提炼整体的政治目标和主张，不可能像正式的政党组织那样制定独立而统一的政治纲领。但作为中国共产党组织和领导的统一战线的重要方面、中国新型政党制度的重要主体，无党派人士作为一个群体，在自觉接受中国共产党领导、始终坚持走中国特色社会主义道路、坚持和完善中国新型政党制度等方面，具有基本的政治共识和较强的政治责任感。受政治共识和政治责任感的驱使，无党派人士以主人翁姿态积极参与国家政治生活尤其

^① 当然，从实践层面看，各民主党派所联系群众的范围和边界本身比较模糊，而且各民主党派与所联系群众的联系也比较薄弱。

是多党合作实践，所从事活动具有鲜明的政治性。中国知识分子历来有关心政治、参与政治的传统。无党派人士的主体是知识分子，继承和发扬了这一传统，在中国共产党的领导下积极履行参政议政、民主监督、政治协商等基本职能，在推动政权建设、优化政治过程方面发挥着重要作用。截至 2012 年底，无党派身份的各级人大代表有 17 万人、政协委员有 31 万人；中央和省级统战部无党派人士重点人物库 1.3 万人，其中副厅级以上领导干部 900 多人^[24]。截至 2019 年 9 月，有 500 余名无党派人士担任全国人大代表、全国政协委员，16 名无党派人士进入国家机关和省级人大、政府、政协领导班子，3 名无党派人士担任中管高校校长，20 名无党派人士被聘为最高检、最高法等单位的特约人员，国务院参事和中央文史研究馆现任馆员中无党派人士分别有 17 人（占 36.9%）和 22 人（占 34.9%）。中共十八大以来，中共中央召开或委托有关部门召开协商会、座谈会、情况通报会共 149 次，习近平总书记主持召开 29 次，无党派代表人士有 133 人次参加了中央高层协商座谈会，55 人次发言，所提意见建议得到中央领导同志充分肯定，有的还被吸收进重大决策^[25]。仅 2019 年一年，以无党派人士为主的党外知识分子建言献策专家组共形成建言献策成果 100 多篇，整理报送中共中央近 20 篇；有不少研究成果被吸收进无党派人士在中共中央和国务院有关协商座谈会上的发言，得到中央领导同志的重视^[26]。

再次，从中介性维度看，无党派人士尤其是代表人士实际发挥着沟通、联结执政者与一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的桥梁和纽带作用。无党派人士同民主党派一样，具有鲜明的统战性，而且其统战性是客体性与主体性的辩证统一。他们不仅是中国共产党的统战工作对象，同时是中国共产党向他们背后以部分无党无派知识分子为主的阶层和群体开展统战工作的重要帮手。主客体的统一，意味着无党派人士尤其是其代表人士不单单只是作为“社会的部分”参与国家公共事务的协商、决策、管理和监督，同时也作为“国家的代表”将执政党和政府的政策和意志传递给社会尤其是他们所联系和代表的阶层和群众，并进行必要的宣传和动员工作，从而事实上扮演了国家（执政党）与社会之间桥梁和纽带的角色。

最后，从组织性维度看，无党派人士虽然没有形成正式的政治组织，但有大概的成员边界和一定的组织化程度。无党派人士不像一般政党那样有正式的组织形式、系统的组织架构和一定的组织纪律，其边界相对模糊和开放，这是无党派人士的一个重要特点和优势。对这种模糊性和开放性如果处理和运用得当，既有助于统战部门在更广范围、以更灵活方式开展工作，也有助于提升新型政党制度的包容性和适应性。没有正式的政治组织，不代表没有边界、完全散沙一盘。在 20 世纪末，我国理论界和实务界达成一个重要共识：新时期无党派人士虽然有广泛的社会基础，但无党派人士的数量不宜太多，其代表人士更应当少而精。基于这样的共识，有关方面就新时期无党派人士应当具备的条件进行了讨论。2000 年，中央统战部印发的《关于加强新时期无党派人士工作的意见》首次明确了无党派人士的三项条件：有一定的社会地位和代表性，有较强的参政议政愿望和能力，具有无党无派身份。2005 年 5 号文件指出，无党派人士是指没有参加任何党派、对社会有积极贡献和影响的人士，其主体是知识分子。

《统战工作条例》在综合上述两个文件的政策观点和实践经验的基础上，明确了无党派人士的四项基本条件。第一，具有无党无派身份。这是必要条件，但不是唯一条件。无党无派的人不都是无党派人士。第二，主体是知识分子。这主要区分了无党派人士和无党派群众。广大无党无派的工

农基本群众，尽管在统一战线中居于基础联盟地位，但并非统战意义上的无党派人士。无党派人士是以无党无派知识分子为主体的社会群体，主要分布在教育、科技、文化、艺术、医卫、国家机关、群团组织、国有企业、“两新”组织等领域。第三，有参政议政的愿望和能力。不是所有无党无派的无党派人士都是无党派人士。无党派人士是一种政治面貌，体现一种政治身份，他们必须对参政议政有愿望和热情，也需要具备一定的参政议政能力。而且，有很大一部分无党无派知识分子，更加希望能专注于自己的专业领域，对参政议政兴趣较小，可能也不具备相应的能力。那么，他们主要被视为统战意义上的党外知识分子，而非无党派人士。第四，需要在社会上和专业领域中有一定影响力和号召力，能够发挥正能量，具有一定层次^[27]。四项基本条件为无党派人士群体框定了大概的边界。

在工作层面，中央统战部于2007年下发了《关于“无党派人士”政治面貌规范使用的意见（试行）》，专门就“无党派人士”政治面貌的使用范围做了规定，主要包括两大类。一类是已经做过各类政治安排、实职安排和社会安排的无党派人士，主要包括各级人大代表和政协委员中的无党派人士，担任县级（包括相当于县级的区）以上政府部门和司法部门领导职务的无党派人士，在人民团体中担任领导职务的无党派人士^①。另一类是各级统战部门联系和培养的无党派人士，主要包括经有关部门推荐并列入各级统战部门无党派人士名单和人物库内的无党派人士。在充分发挥无党派人士个体专长和优势的同时，为更好体现其群体作用，近年来各级统战部门和无党派人士共同努力，探索出一些工作载体，包括知联会、建言献策专家组（小组）、党外知识分子智库、考察团^②、服务团等组织载体，政党协商前就协商议题广泛征求无党派人士意见、组织部分无党派人士集体讨论^③，组织政协无党派人士界别委员以界别名义开展活动等机制载体。知联会虽然不是无党派人士的政治组织（更不是所谓“第九个民主党派”），但作为基层统战工作的创新成果，是统战部门直接领导的工作载体，是团结联系党外知识分子和开展无党派人士工作的重要组织平台。截至2019年9月，全国已有29个省区市和新疆生产建设兵团、15个副省级市、280多个地市、1200多个区县和600多家高校、科研院所、国有企业、园区成立了知联会。无党派人士由此得以“组织起来”，实现由“单枪匹马”向“群策群力”的转变。

综上，今天的无党派人士仍具有党派性，无党派人士作为一个群体具备了现代政党的某些基本特征。无党派人士的党派性具有鲜明的时代特点，不是从老一代无党派民主人士那里自然继承过来，而主要通过中国共产党的统战工作主动建构出来，体现了中国共产党的政治智慧。无党派人士工作的主动权掌握在中国共产党手中。只要政治上领导和引导正确、工作中理解和把握到位，无党派人士的党派性不仅不会成为影响中国新型政党制度健康发展的消极因素，反而会成为更好发挥无党派人士群体作用、体现中国新型政党制度效能的积极因素。

① 各级人大代表和政协委员中的少数民族、宗教、港澳台侨代表和委员不包括在其中。

② 2001年无党派人士首次单独组团，在程思远先生带领下赴宁夏考察农业生态环境问题。此后，中央统战部连续多年组织无党派人士集体调研，并逐步探索形成了一套包括题目确认、成员构成、学习动员、协调配合、分工负责、成果转化、工作总结和表扬感谢制度在内的完整工作机制。

③ 比如，中央统战部建立了无党派人士重要文稿集体起草制度。每次中央召开高层协商会之前，中央统战部都要召集无党派人士中各领域专家学者共同研究、反复讨论，凝聚群体智慧，然后选派代表在会上发言，向中共中央提出意见建议，取得了较好效果。

三、无党派人士参加多党合作的实践依据：从特殊实践到政治文明的增量贡献

政党政治是人类社会发展到一定历史阶段出现的社会政治现象，也是现代政治的主流形式。在实行政党政治的许多国家和地区，普遍存在无党无派人士。他们为不属于任何政党的公职人员或有一定政治和社会影响力的人，也被称为无党籍人士、独立人士，在选举时又被称为独立候选人。虽然他们当选最高立法机构议员的难度一般比较大，但在地方议会中所占的比重往往较高。在欧美一些国家和日本，无党无派人士在最高立法机构占 1%~5% 的席位，在地方议会占 10%~50% 的席位，是一支有影响力的政治力量^[28]。他们社会联系广泛，提出的政治主张和政治见解具有相当的民意基础，往往能在政党间的矛盾斗争中发挥平衡和缓冲作用，甚至扮演关键少数角色^①。也有一些无党无派人士出任地方首长甚至担任国家元首，其中最著名的当属美国第一任总统乔治·华盛顿。而在不少议会制国家，总统作为虚位元首，上任后往往会中止其所属政党的党籍，成为无党派人士；或当选后退出所属的政党，以示政治中立。在我国香港地区，由于选举法规定行政长官不可从属任何政党，历任香港特别行政区行政长官均为无党无派人士，不少行政会议成员、政府部门首长级官员、区议会及立法会议员也都是无党无派人士。上述事实表明，尽管政党政治的主体是政党，但总有部分民众因为种种原因没有通过政党来表达政治诉求和利益主张，而是选择无党无派人士来代表自己；也总有一些人士以无党派的身份参加国家政权、影响公共权力，从而实现政治抱负。如果这些没有支持政党的选民和这些没有政党身份的人士长期游离于国家政治生活之外，则可能使这些国家和地区的政党政治面临极大的考验。可见，无党无派人士现象在世界范围内具有一定的普遍性和长期性。

但从比较视角看，不同国家和地区的无党无派人士与其他政党尤其是执政党之间的关系存在重大区别，导致无党无派人士在不同的政党制度格局中具有明显不同的地位和作用。在实行竞争型政党制度的国家和地区，无党无派人士是国家权力和公共职位的角逐者，在政治选举与职务安排中与其他政党之间主要是一种竞争关系^②。但竞争性选举制度的设计及选举活动本身对资金、组织动员能力等方面的门槛要求，使无党无派人士在与政党组织的竞争中往往处于劣势，进而导致其在国家政治生活中处于边缘化地位。除中国外，目前还没有哪一个国家和地区自觉地将无党无派人士作为本国或本地区政党政治活动的重要主体进行定位并作出相应的制度安排。西方政党理论的各类著作以及国内学者撰写的政党（政治）学著作，也尚未在政党政治主体或政党类型研究中对无党无派人士进行专门分析。对中华人民共和国而言，无党派人士因其产生的特定历史背景、特殊历史经历和特殊历史贡献，从一开始就作为支持性、建设性、合作性的政治力量进入当代中国政治体系和政党政治格局之中。在以合作为主要特征的中国新型政党制度中，无党派人士与各民主党派一样，自觉接受中国共产党的领导，是多党合作的重要主体，是国家政权建设和国家政治生活的深度参与者，是中国共产党的亲密朋友。与此相应，中国共产党对无党派人士参加多党合作作出了一系列制度安排，

① 例如，1992 年，德克萨斯州计算机产业大亨罗斯·佩罗以独立候选人身份参加美国总统竞选，在总统选举日一共得到了 1 947 万张普选票，占选票总数的 19%。尽管由于“选举人”和“赢者通吃”的选举规则，佩罗最终没有获得一张选举人票，但正是因为他的“搅局”打乱了美国保守阵营的阵脚，分割了老布什的选举优势，才使得克林顿最终以 43% 的选举人票打败老布什的 38% 选举人票而当选。

② 一般来讲，在西方国家，无党无派人士的产生和存在往往与部分选民对政治的不信任密切相关，包括对执政党的不信任、对现存政党的不信任和对代议制的不信任等。

对无党派人士在新型政党制度中的主体地位形成了理论自觉。这本身既是中国新型政党制度的一大特色，也是中国新型政党制度对世界政治文明尤其是政党政治文明的一大增量贡献。

中国新型政党制度确立 70 余年尤其是改革开放 40 多年以来的实践证明，无党派人士参加多党合作并成为一项制度安排，具有独特的实践价值和鲜明的功能优势：

其一，发挥制度托底的作用，打造更具包容性的政党政治生态、更具开放性的政党政治架构，使新型政党制度比旧式政党制度具有更广泛的社会基础、更显著的利益表达和政治吸纳优势。一方面，它从横向上提升了新型政党制度对社会各方面阶层和群体的吸纳力和包容性。相对于全国十几亿人口来说，任何时候加入中国共产党和民主党派的人总是少数。这就决定了无党派人士作为一种政治代表现象和机制，有其客观的社会基础^①。其存在和发展不仅是必然的，而且具有不可替代的特殊地位和作用。它为一部分无党无派身份的群体和民众的利益代表和政治参与提供了托底的制度安排。这部分人即使不加入任何政党，也能够以无党派人士的身份、通过多党合作的制度渠道广泛而深入地参与国家和地方公共事务的管理、协商和监督。这种包容不同阶层、不同职业、不同群体的政党制度，因为将无党派人士作为一个有机组成部分而更加具有代表性和凝聚力，更加有利于政治团结和社会和谐。同时，这为从理论上反驳国内外一些人提出来的诸如“中国是否能成立新的政党”等问题提供了重要依据^②，对坚持和维护我国新型政党制度的基本格局、化解敌对势力组党图谋、树立我国民主政治良好形象具有特殊的政治意义。

另一方面，从纵向上解决新型政党制度在基层的贯彻和体现问题。长期以来，民主党派的组织发展主要集中在大中城市。相应地，民主党派中央、省级、地市级地方组织建设整体比较规范，多党合作制度在这三级的贯彻落实情况较好。而在县一级，民主党派建立组织、发展成员的困难较大。民主党派组织发展主要集中在大中城市，无论是作为一项政策还是一个事实，是由历史和现实多方面因素共同影响和决定的，符合中国政治和社会发展实际。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，其制度精神（政权建设坚持统一战线原则、国家治理体现协商民主精神）应体现和贯彻到所有层级政权机关的建设和运行中。因此，在县乡一级的政权建设中，党和非党的合作共事、民主协商主要体现在党和无党派人士之间的合作与协商上。这种合作和协商从广义上可以理解为我国新型政党制度的精神在基层的贯彻和体现。

其二，发挥政治角色相对中立的优势，以无党派人士的身份开展灵活多样的内联外交活动，使新型政党制度比旧式政党制度更能适应复杂多变的国内国际形势，更能赢得内外交流交往的主动权。中国大陆目前有九个正式的政党组织，中国共产党是领导党和执政党，八个民主党派是参政党。中

① 胡锦涛在参加全国政协九届三次会议无党派人士和共青团青联届委员联组座谈会时指出，不管怎么说，在全国人民中，共产党员毕竟只占 5% 左右，各民主党派人数更少。只有把广大无党派人士更好地团结起来，把他们的积极性进一步调动起来，才能建设好有中国特色的社会主义。可以讲，只要中国共产党存在，各民主党派存在，无党派人士就客观存在。参见：郑宪．无党派人士的性质与历史沿革 [G] // 闵克，王民忠．交流·研讨·谈心：从无党派人士关注的理论问题谈起．北京：华文出版社，2009：176．

② 2011 年 6 月 29 日，在中央对外宣传办公室举行的新闻发布会上，美国之音记者提出在八个民主党派之外如果还想成立新的民主党派“是不是可以”的问题。中央统战部新闻发言人在回答这一问题时，一方面指出中国现有九个政党“已经基本涵盖了目前我国各个社会阶层和群体”，另一方面强调无党派人士作为多党合作制度的一个重要组成部分，“能够吸收中国共产党和八个民主党派难以覆盖的部分社会阶层人士”，“没有必要组建新的政党”。参见：中央统战部回应中国是否可以组建新政党 [EB/OL]．（2011-06-29）[2020-01-05]．<http://www.chinanews.com/gn/2011/06-29/3144951.shtml>．

中国共产党的领导地位和执政地位、各民主党派的参政地位都是法定的。中国共产党虽不是国家机关，但作为我国最高的政治领导力量，是最具权威性的官方组织。八个民主党派也具有作为体制内政治力量的鲜明特点：民主党派组织的编制、经费、干部调动、生活待遇和物资设备等，都是通过国家公共资源的配置予以解决的^[29]。无党派人士虽然同民主党派一样自觉接受中国共产党的领导，但无党无派的政治身份使他们“置身在普通群众之中、脱身于政党组织之外”^[30]。在出现一些复杂情形和局势时，他们可以以民间人士的身份、中立的面貌为中国共产党工作，发表不便以政党名义发表的言论，从事不便以政党形式出面的活动，担任政党成员不便于担任的职务，从而起到有时政党起不到的作用。这对于我国新型政党制度效能更广层面内体现、制度形象在更广范围内树立具有重要意义。比如，在敏感时期或敏感活动中，由无党派人士出面去做一些工作，比其他方面的人士去做更有效果；在积极开展官方外交的同时，通过无党派人士积极拓展民间外交，尤其是同一些还没有同中国建立正式外交关系的国家开展交流交往，可以避免一些不必要的麻烦，促进中外友好关系的发展^①。

其三，发挥人才储备的功能，为中国共产党和民主党派输送已接受过政党政治实践训练、具备必要政党活动经验和能力的人才，使新型政党制度比旧式政党制度更有条件解决好成员招募和新陈代谢问题，实现政党组织再生产和政党制度可持续。对每一个实行政党政治的国家来说，构成其政党制度主体的政党组织是否有充分的组织发展空间、能否吸纳足够数量和较高质量的政党人才，是影响甚至决定其政党制度运行质量以及这一制度能否可持续发展的重要因素。在中国，九个政党组织各有自己的阶级阶层（社会）基础和发展范围：中国共产党的发展对象是年满十八周岁的工人、农民、军人、知识分子和其他社会阶层^②的先进分子；各民主党派在中国特殊的国情条件和历史演进中，在组织发展方面明确和形成了各自的重点分工，并且主要集中在知识分子和民营经济人士等阶层和群体中。无党派人士作为党外知识分子群体中参政议政愿望和能力较强、社会贡献和影响较大的一部分人，是中国共产党和各民主党派发展成员的重要蓄水池，其素质一定程度上影响着中国共产党党员队伍和民主党派人才队伍的质量。尤其是对民主党派而言，其社会基础与无党派人士基本相同，在多党合作框架内做好无党派人士工作对于民主党派的组织建设具有特殊重要的意义。

从实践来看，民主党派重视从无党无派的知识分子中发展成员，特别是部分民主党派各级组织的负责人和重要骨干是从无党派人士中选拔和培养的。成思危、陈竺、万钢等民主党派中央领导人都曾是无党派代表人士。无党派代表人士在加入民主党派之前大都已经积累了在多党合作制度框架内参政议政、民主监督、参加政治协商的丰富经验，加入民主党派之后，一般都能较快地适应新的角色，发挥原来作为无党派人士较难体现的整体功能。

其四，发挥准组织化的特点优势，回应和满足了一部分中国知识分子既希望有序参与政治又不愿受到太多组织约束的需求，使新型政党制度比旧式政党制度能更好处理学术与政治、知识分子与权力之间的关系，进而构建良性政治和社会秩序。知识分子问题看似知识分子本身的问题，事实上

① 例如，中华人民共和国成立后，无党派代表人士巴金作为民间的外交使者多次出国访问，参加国际文化交流等活动，产生了较好反响。

② 这里的“其他社会阶层”指在改革开放和社会主义市场经济发展条件下出现的、主要与民营经济相联系的一些新的社会群体，主要是民营经济人士。

是秩序建构的问题：在一个特定的社会结构中，拥有知识的人在这个社会中拥有什么样的权力和地位^①？他们地位的高低对社会秩序稳定和秩序建构会产生怎样的影响？从古到今，一个国家建构社会秩序的能力很大程度上取决于它与知识权力之间的关系，一个社会只有比较好地包容了知识权力并且把这种知识权力转化为秩序资源，它才能形成比较好的秩序结构。无党派人士的主体是知识分子。自古迄今，中国的知识分子从传统士大夫阶层到 20 世纪的六代知识分子^[31]，再到今天的年轻一代知识分子，都各有时代烙印。

中国历代知识分子身上存在着薪火相传、亘古未断的精神气质和行为取向。这种共通点体现在知识分子看待和处理与国家、政治、权力的关系上。一方面，知识分子怀有深厚的家国情怀，“以天下为己任”的人文情怀使中国知识分子普遍具有较强的与闻国是、参与政治的意识与愿望。另一方面，知识分子秉持“群而不党”的政治传统，认为君子能合群但不能结党。这种政治传统在政党政治已然成为现代政治普遍形式的今天，仍然深刻影响着—部分中国知识分子政治参与心理与行为。他们往往希望能以一种没有太多组织约束的方式实现自己参与“治天下”的政治抱负。无党派人士这种准组织化的政治设计，恰好能满足这部分知识分子的需求，有助于引导他们在更高的层面、更广的范围发挥专业特长、实现报国热情。随着经济社会、科学技术的发展和高等教育的普及，各专业领域的知识分子数量不断增加，无党派人士作为一支重要政治力量的社会基础将更为广泛。

四、无党派人士参加多党合作的时代议程： “中国特色社会主义事业参政者”的角色践行

中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视多党合作事业。习近平总书记作出系列重要论述，为新时代坚持和完善新型政党制度指明了前进方向，也为加强无党派人士工作、发挥无党派人士作用提供了根本遵循。长期以来，在中国共产党领导下，无党派人士同各民主党派一道，紧跟时代步伐、适应形势发展，不断提升自身建设水平，积极履行职能。面对新形势新任务新要求，亟待对无党派人士在我国新型政党制度中的地位和作用作出新的定位。

首先，这是坚持和完善我国基本政治制度的需要。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国一项基本政治制度。新时代坚持和完善这一基本政治制度，既要加强和改善中国共产党对多党合作的领导，也需要各民主党派和无党派人士加强自身建设、提高政治素质和参政水平。中共十八大以来，各民主党派作为中国特色社会主义参政党的地位得到确立并以党内法规的形式得到保障。参照民主党派履行职能的无党派人士，在新时代中国新型政党制度中的地位也需要进一步明确。

其次，这是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要。我国新型政党制度是国家治理体系的重要组成部分和国家治理能力的重要制度资源。无党派人士的主体是知识分子，具有智力密集、专业精深、位置超脱、联系广泛等优势，是执政党和政府科学民主依法决策的“思想库”、了解和反映社情民意的“观察站”。新时代推进国家治理体系和治理能力现代化，对无党派人士更加紧密地团结在中国共产党周围，更好地履行职能、发挥作用，促进执政党和政府科学决策、民主决策、依法决策提出了更高要求。中共十九届四中全会召开前，中共中央专门召开党外人士座谈会，习近平

^① 当然，这种权力和地位可以是政治层面的，也可以是经济层面、社会层面和文化层面的。

总书记在讲话中指出：“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，要发挥统一战线优势、广泛凝聚共识。各民主党派、工商联和无党派人士在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进程中大有可为。”^{〔32〕}这是中国共产党站在治国理政高度对民主党派、无党派人士提出的新期待，包括要求从国家治理现代化角度对无党派人士在我国政治生活尤其是新型政党制度中的地位和作用有新的定位。

再次，这是实现社会主义现代化强国目标的需要。建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦，是全国各族人民的共同梦想和历史使命。无党派人士中汇集了一大批各行业各领域的创新创业人才，是全面建成小康社会的重要“方面军”、经济社会协调发展的“服务团”、对外交流交往的“桥梁纽带”。实现社会主义现代化强国目标，需要广大无党派人士不忘合作初心、继续携手前进，在中国共产党领导下勠力同心、和衷共济，更好为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国凝聚共识、汇聚力量。

综上，参照“民主党派是中国特色社会主义参政党”这一定位，并结合既有理论和政策成果，新时代无党派人士在我国新型政党制度中的地位和作用应进一步从理论上进行发展和完善。笔者建议明确表述为：“无党派人士是我国政治生活中的一支重要力量，是我国新型政党制度的重要组成部分，是自觉接受中国共产党领导、与中国共产党通力合作、与各民主党派共同履职的中国特色社会主义参政党，是中国共产党治国理政的好帮手、好参谋、好同事。”

在明确新定位的基础上，要着力加强无党派人士队伍建设的调查和研究，尽快形成比较完备的无党派人士理论体系、政策体系和工作体系，进一步以中共中央文件形式作出顶层设计和整体部署。在此过程中，要着重研究和解决如下问题：

其一，无党派人士的社会基础问题。一般认为，无党派人士的社会基础和民主党派大致相同，当前主要包括一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者。但也有学者认为，无党派人士作为我国新型政党制度一项托底性的制度安排，其社会基础还应包括港澳台地区和华侨中拥护祖国统一的爱国者。2000 年中央统战部制定的《关于加强新时期无党派人士工作的意见》中，也有这方面表述和规定。对于这一条，目前理论和政策层面仍有争议，实践和工作层面尚未落地。笔者认为，在当前“一国两制”实践面临新情况、实现中华民族伟大复兴中国梦需要充分团结和吸纳广大港澳台同胞和海外侨胞的时代背景下，对于是否应该以及如何将统一战线第二个范围联盟内的部分成员即一部分港澳台同胞和华侨中拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴爱国者纳入无党派人士的社会基础，并从中发现和培养一支代表人士队伍，应在理论和政策上做一些前瞻性思考和研究，在机制和举措上做一些探索和尝试。

其二，无党派人士的认定登记问题。无党派人士的认定登记是建立无党派人士名单和人物库的一项基础性工作。这项工作很多地方都已经在做，目前主要的问题是由于没有全国层面的顶层设计，各地的工作存在不平衡，具体的工作程序和要求也不统一，结果导致不同地方的认定标准和登记规模往往差异较大。建议中央统战部下一步就无党派人士的认定登记工作制定原则性的指导意见。

其三，无党派代表人士的成长规律问题。无党派人士不像民主党派一样，有正式的组织，对无党派代表人士队伍的建设，应坚持分层施策、分类培养，在发现渠道、培养方式、台阶铺设等方面作出有针对性的政策设计。要注重运用现代信息技术尽快推动全国无党派人士数据库尤其是地方各

级无党派代表人士数据库的建设。

其四，无党派人士“群而不党”的组织和政治优势发挥问题。一方面，可以通过规范无党派人士的认定登记工作，强化其对自身政治身份的角色意识和认同度。另一方面，可以引导和组织无党派人士通过一定的机制创新（发挥知联会、考察团、建言献策小组、工作室、政协内无党派人士界别的作用，开展群体议政等），在避免过度组织化的同时更好地发挥群体作用。

其五，知联会的定位和作用发挥问题。在无党派人士工作中，不在于要不要组织，而在于如何组织。知联会是由地方统战部门在实践中创造的、团结联系党外知识分子和无党派人士的工作平台。目前，知联会工作面临一些限制性因素，主要包括思想认识模糊、凝聚力向心力影响力不足、支持保障力量薄弱等。新时代加强知联会建设，应牢牢坚持中国共产党领导和统战部门主导，正确把握好组织化的度，通过建章立制确保健康发展。

其六，统战部门在无党派人士工作中的牵头协调问题。实践中，无党派人士工作的牵头协调存在内容不具体不明确、基层统战部门力不从心等突出问题。与民主党派工作“两条腿”走路不同，无党派人士工作主要靠统战部“一条腿”走路。在无党派人士工作中，统战部承担着“统战部+党派机关”的双重职责、“制定政策+服务保障”的双重任务。在牵头协调中，统战部门首先应做好顶层设计和政策指导，加强无党派人士队伍建设；其次应组织无党派人士开展各类活动，做好服务保障。

2018 年底以来，中共中央大力支持民主党派加强自身建设：首次以中共中央名义出台《关于加强中国特色社会主义参政党建设的意见》，首次就中央和省级民主党派代表人士队伍建设制定《民主党派代表人士队伍建设规划（2018—2027）》，各民主党派中央就新时代组织发展工作进行协商并形成新的座谈会纪要。民主党派自身建设的规范化科学化水平得到提高，民主党派代表人士队伍建设得到加强。无党派人士队伍建设、无党派人士素质和能力提升、作用发挥，也必须及时部署、同步推进。唯有如此，我国“1+8+1”的多党合作格局才能平衡和稳固，中共中央关于新时代新型政党制度建设的政治考虑和战略部署才能全面落地。

参考文献：

- [1] 陈喜庆. 关于无党派人士工作若干问题的初步思考 [J]. 中州统战, 1997 (4): 4-5.
- [2] 陈喜庆. 无党派人士参政议政的特点与原则 [J]. 中国统一战线, 2006 (4): 11-13.
- [3] 陈喜庆. 关于无党派人士的几个问题 [G] // 闵克, 王民忠. 交流·研讨·谈心: 从无党派人士关注的理论问题谈起. 北京: 华文出版社, 2009: 9-21.
- [4] 游洛屏. 发挥无党派人士的作用是坚持完善多党合作制的重要方面 [J]. 中央社会主义学院学报, 1999 (5): 3-5.
- [5] 贾德忠. 从现代政党的特征看无党派人士的党派性 [J]. 当代世界与社会主义, 2009 (3): 128-131.
- [6] 宋俭. 新时代无党派知识分子与无党派人士政治参与 [J]. 中央社会主义学院学报, 2018 (4): 145-151.
- [7] 毛泽东选集: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 809.
- [8] 荣敬本, 罗燕明, 叶道猛. 论延安的民主模式: 话语模式和体制的比较研究 [M]. 西安: 西北大学出版社, 2004: 289.
- [9] 陈竹筠, 陈起城. 中国民主党派历史资料选辑: 上 [G]. 上海: 华东师范大学出版社, 1985: 16.
- [10] 民盟中央文史资料委员会. 中国民主同盟历史文献 (1941—1949) [G]. 北京: 文史资料出版社, 1983: 422.

- [11] 中共中央统一战线工作部, 中共中央文献研究室. 周恩来统一战线文选 [M]. 北京: 人民出版社, 1984: 125.
- [12] 中共中央统战部研究室. 历次全国统战工作会议概况和文献 [G]. 北京: 档案出版社, 1988: 72.
- [13] 中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议 (一九五六年九月二十七日中国共产党第八次全国代表大会通过) [EB/OL]. (2012-09-24) [2020-01-05]. <http://fuwu.12371.cn/2012/09/24/ARTI1348471241458943.shtml>.
- [14] 江泽民李瑞环参加政协九三学社无党派人士联组会 [N]. 人民日报, 2002-03-05 (2).
- [15] 本书编写组. 无党派人士主题教育活动学习资料汇编 [G]. 内部印刷, 2008: 36.
- [16] 刘先传, 王东勤. 统一战线文件汇编 [G]. 北京: 中央编译出版社, 2007: 6.
- [17] 中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 中 [G]. 北京: 中央文献出版社, 2006: 675.
- [18] 中国共产党统一战线工作条例 (试行) [N]. 人民日报, 2015-09-23 (5).
- [19] 周淑真. 新型政党制度——中国共产党领导力的重要体现 [J]. 中国领导科学, 2018 (5): 26-30.
- [20] 中央统战部研究室. 统一战线 100 个由来 [M]. 北京: 华文出版社, 2010: 49.
- [21] 理查德·S. 卡茨, 威廉·克罗蒂. 政党政治研究指南: 上 [M]. 吴辉, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2016: 14.
- [22] 布隆代尔, 科塔. 政党与政府: 自由民主国家的政府与支持性政党关系探析 [M]. 史志钦, 译. 北京: 北京大学出版社, 2006: 10.
- [23] 宋俭. 关于无党派人士及其政治参与的若干思考 [J]. 重庆社会主义学院学报, 2012 (1): 39-42.
- [24] 中央统战部六局代表人士工作处. 在中国特色社会主义建设事业中发挥优势作用——无党派人士队伍建设健康发展 [J]. 中国统一战线, 2014 (5): 24.
- [25] 【统战新语】【聚焦】百位无党派人士齐聚中央统战部, “迎华诞、忆初心、共奋进”! [EB/OL]. (2019-09-05) [2020-01-05]. http://www.tibet.cn/cn/politics/201909/t20190905_6677429.html.
- [26] 【印象 2019】统一战线年度热词大盘点 [EB/OL]. (2020-01-08) [2020-01-15]. <http://www.zyztzb.gov.cn/tzyw/322105.jhtml>.
- [27] 本书编写组. 党政干部统一战线知识读本 [M]. 北京: 人民出版社, 华文出版社, 2016: 197.
- [28] 周淑真. 多党合作与中国共产党执政能力建设 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2014: 204.
- [29] 黄天柱. 参与性政策主体: 民主党派在中国公共政策过程中的制度定位新探 [J]. 政治学研究, 2013 (2): 20-28.
- [30] 袁驷. 无党派人士的群体特征及作用 [J]. 中国统一战线, 2014 (1): 37-38.
- [31] 许纪霖. 中国知识分子十论 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003: 80-87.
- [32] 征求对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的意见 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话 王沪宁介绍有关情况 汪洋韩正出席 [N]. 人民日报, 2019-11-02 (1).

责任编辑: 林华山

中华民族共同体法治建设：价值、基础与路径

韩克芳

（中央民族大学 马克思主义学院，北京 100081）

摘 要：中华民族共同体与中国国家共同体在形成发展中存在交叉同构关系。中华民族共同体建设既要采取认同的路径，也要采取法治的路径。法治建设不仅有助于铸牢中华民族共同体意识，而且有助于夯实整个中华民族共同体。中华人民共和国成立以来，中华民族共同体法治建设形成了重要实践成果：“中华民族”概念入宪，形成了较为完善的民族法规体系及支持少数民族地区发展的政策体系。新时代，中华民族共同体法治建设要融入国家治理现代化进程，坚持和完善中华民族共同体法治建设的理念和制度设计。

关键词：中华民族共同体；国家共同体；全面依法治国；民族团结

中图分类号：D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0025-05

中华民族是中国各民族历经上下五千年的发展变迁而汇集成的共同体。由于中华民族内各族群的历史、社会、文化、生活习惯、语言等在历史发展演进过程中存在差异，各民族如何在整体的民族共同体下和谐共存、共同发展，成为国家发展建设面临的一个重要理论和现实问题。习近平总书记作出“铸牢中华民族共同体意识，加强各民族交往交流交融”的重大部署。中华民族共同体相关研究受到学界关注。既有研究成果主要从意识、认同、教育等角度讨论如何铸牢中华民族共同体意识，即从认同建设维度讨论中华民族共同体建设。但是，中华民族共同体不仅是一种认同意义上的共同体，也是有实质载体的政治意义上的共同体。中华民族共同体与中国国家共同体在形成发展中存在交叉同构关系。在国家治理现代化中，中华民族共同体建设既要采取认同的路径，也要采取法治的路径。现有相关成果多聚焦于如何通过法治建设铸牢中华民族共同体意识^[1-2]，而对中华民族共同体从法治角度进行建设的研究较少。法治建设不仅有助于铸牢中华民族共同体意识，而且有助于夯实整个中华民族共同体。法治建设不仅是中华民族共同体建设的重要内容，也是中华民族共同体

DOI：10.13946/j.cnki.jcqis.2020.05.003

作者简介：韩克芳，中央民族大学马克思主义学院副教授。

基金项目：中央民族大学校级教改项目“高校思政课教学管理创新研究”（XJ-JGLX18938），北京高校中国特色社会主义理论研究协同创新中心（中央民族大学）资助项目“国际视野中的民族团结教育主题研究——从分离主义的视角”（ZCJH2018004）

引用格式：韩克芳. 中华民族共同体法治建设：价值、基础与路径[J]. 统一战线学研究, 2020（5）：25-29.

建设的重要保障。鉴于此，本文着重探讨中华民族共同体法治建设的价值、基础与路径。

一、中华民族共同体法治建设的价值

（一）中华民族共同体建设的应有内容

加强中华民族共同体建设不仅要从观念认知层面入手，还要从法治层面入手。前者是“软建设”，后者是“硬建设”，两者在中华民族共同体建设中缺一不可。在观念认知层面，中华民族共同体建设主要以教育为手段，引导各民族在观念上增强同属中华民族共同体的意识。在法治层面，中华民族共同体建设依托制度的硬性约束力，要求人们维护和建设中华民族共同体。从实践来看，仅仅依靠观念认知方式来建设中华民族共同体是远远不够的，还需要将观念认知转化为具体的行动纲领和行为规范，实现两种方式协同并用。法治可以给人们提供稳定的制度平台和规则，有利于社会行为主体理性地预测行为后果，并根据法律规范来调节自己的行为，以满足自身的基本生活需求，进而持续推动社会发展。中华民族共同体法治建设通过法律制度的设计与实施，在法律层面创设完善中华民族共同体内各民族交往交流交融的机制；在依法保障各民族合法权益的同时，禁止和惩治破坏民族团结、影响民族关系和谐、破坏中华民族共同体的行为，进而为中华民族共同体提供坚实的法治基础。

（二）中华民族共同体建设的重要保障

法治具有权威性、稳定性、普遍性等特点，以其独特优势为建设中华民族共同体提供重要保障。法的权威性决定了法治保障比其他方式具有更强的约束力。一个多民族的国家，如果没有一套强有力约束的国家制度和治理体系是难以实现稳定发展的。对那些破坏民族团结、制造民族分裂、危害国家统一的行为进行法律责任的追究，要发挥法治的强制力和威慑力，为中华民族共同体建设保驾护航。加强中华民族共同体法治建设，不仅有助于从外在层面强化形塑人们内心的中华民族共同体观念，而且可以在一定程度上避免出现价值理念与现实制度（或规则）不尽一致的现象。中华民族共同体法治建设意味着不仅要注重内在的价值建设，而且要注重外在的制度保障建设。纵观当今世界，大凡成功的现代化国家，多有着较为成功的法治实践及制度保障。在建设中华民族共同体的进程中，要充分发挥法治的规范、保障、促进等作用，形成有利于维护中华民族共同体的良好法治环境，发挥中华民族一体的力量。这对实现中华民族伟大复兴中国梦具有重要意义。

（三）中华民族共同体意识的制度支撑

习近平总书记多次强调，重视运用法治手段保障民族团结。在 2014 年 9 月中央民族工作会议上，他就指出：“用法律来保障民族团结，增强各族群众法律意识。”习近平总书记在 2019 年召开的全国民族团结进步表彰大会上进一步强调：依法治理民族事务，确保各族公民在法律面前人人平等。依法推进民族工作，依法处理民族关系、维护民族团结，依法铸牢中华民族共同体意识，是全面依法治国的题中应有之义，更是中国特色社会主义国家制度和治理体系的显著优势之一。从现实层面看，随着社会的发展，在人们对公平的要求越来越高的情况下，发展不平衡不充分已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素^[3]。中华民族共同体法治建设蕴含丰富的法治需求：国家平等地保障各民族的权利，在平等基础上化解民族矛盾、实现社会稳定，进而走向共同繁荣。运用法治手段调整中华民族共同体内各民族之间的权利义务关系、各民族与国家共同体的关系，在中华民族共同体的价值理念中融入法治思维，以法律承载价值理念、以法治强化观念认同，在国家立

法、执法、司法、守法各环节融入中华民族共同体建设，有助于协同推进中华民族共同体建设。

二、中华民族共同体法治建设的基础

（一）根本法源依据：“中华民族”概念入宪

“中华民族”一词，最早是以政治话语形式呈现出来的。作为一个法律概念最早出现在 1995 年施行的《中华人民共和国教育法》中，之后又载入《反分裂国家法》《中华人民共和国国家安全法》和《中华人民共和国国歌法》。中华人民共和国成立后较长时间内，我国宪法一直没有使用“中华民族”一词，一般使用“各族人民”“中国各族人民”“全国各族人民”来表述相应意涵。十三届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，第一次将“中华民族”写入了宪法。“中华民族”正式被写进中国宪法文本，具有重要的理论和现实意义。“中华民族”概念入宪，进一步“清晰了‘中华民族’作为宪法关系主体的话语定位与宪制属性，也为现代国家建设提供了递升载体与宪制秩序。”^[4]

这为从法治层面建设中华民族共同体提供了宪法依据。其一，体现了中国共产党在新时代带领全体中华儿女共同实现中华民族伟大复兴中国梦的法律承诺，反映了中国共产党带领中国人民铸牢中华民族共同体意识、增强民族凝聚力、为中华民族谋复兴的信心与决心。其二，宪法的最高权威性为我国在新时代治理民族事务提供了最高法源依据，体现了党和政府在新时代处理民族问题的政治立场和价值理念。其三，为宪法总纲第四条关于“加强民族团结”条款的可实施性提供了宪法依据，有利于将“禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为”的法律规定落到实处。不论在本民族内部抑或各民族之间从事破坏民族团结与实施民族分裂的行为，都是破坏中华民族、挑战国家主权、安全和发展利益的行为，均应遭到法律的严惩。这会最大限度地保障、巩固中华民族共同体的完整性。

（二）民族法制基础：形成较为完善的民族法律法规体系

中华人民共和国成立后，民族区域自治制度逐步建立和实施。民族区域自治制度是中国共产党把马克思主义民族理论同中国民族关系实际相结合、创造性提出的解决我国国内民族问题的基本政策，是我国的一项基本政治制度，是我国国家制度和治理体系的显著优势之一。中华人民共和国成立 70 多年来，我国已经形成了以宪法及相关法为根本、以民族区域自治法为主体、以自治条例和单行条例为补充的较为完善的民族法律法规体系。民族法律法规体系成为加强民族团结、建设中华民族共同体的重要保障。在中国特色社会主义法律体系中，267 件法律中有 90 件涉及民族事务，755 件行政法规中有 68 件涉及民族事务，民族自治地方还制定了 145 件自治条例、773 件单行条例、79 件变通和补充规定^[5]。

（三）民族政策基础：形成支持少数民族地区发展的政策体系

我国以民族区域自治、各民族一律平等、各民族相互尊重、各民族相互帮助等促进民族团结为主要内容的政策制度体系业已形成。为更好地保障少数民族地区的发展权益，在我国宪法及民族区域自治法关于帮助少数民族地区经济发展等政策精神的指导下，国家出台了一系列帮扶措施，如实行西部大开发战略，对西部地区建设目标进行明确规划及相应安排。2016 年，国务院印发《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》，系统分析了民族地区发展面临的困境，制定了民族地区发展的总体要求和目标，对打赢脱贫攻坚战、促进经济跨越式发展和加强科教文卫事业、生态

环境保护、人才培养等作出了具体部署。2017 年,《兴边富民行动“十三五”规划》《关于加快发展民族教育的决定》等文件,旨在推动少数民族地区发展,夯实中华民族共同体的社会基础。

三、中华民族共同体法治建设的路径

(一) 推进民族自治地区法治建设

法律体系建设是实现法治现代化的基本保障和制度基础。中华人民共和国成立以来,中央和民族自治地方相继出台了一大批涉及民族事务的法律法规,形成了具有中国特色的民族法律制度体系,有效保障了民族自治地方人民群众的合法权益。根据我国宪法及民族区域自治法的规定,实行民族区域自治的地方有权制定自治条例。自治条例在民族地区具有综合性、指导性,其对实行民族区域自治制度、维护民族团结、推动民族自治地方的发展均具有重要意义。要及时对民族自治地方的法律法规等进行立改废释,使相应法律法规更加契合当地发展实际、更加符合国家一体建设需要。要广泛开展相关法治内容的宣传教育活动,引导各少数民族群众树立正确法治观念,促进和保障各民族交往交流交融,强化中华民族共同体意识。

(二) 完善中华民族共同体法治建设的配套条款

民族区域自治法作为连接宪法和民族自治地方事务的关键环节,为落实宪法的基本精神,应在修订完善中对接宪法所涉相关调整。要在民族区域自治法中完善指导思想表述;融入社会主义核心价值观的表述;增加“中华民族”“中华民族共同体”等表述,并在相应的自治条例和单行条例中加以贯彻,使中华民族共同体建设在法律层面得到更广泛的确认和落实。这些内容在民族区域自治法中得到呈现具有重要的意义。将中华民族、中华民族共同体、社会主义核心价值观等表述写进民族区域自治法,甚至在自治条例、单行条例及一些变通和补充规定中也得到相应体现,对于增强少数民族地区群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同均具有积极作用。

(三) 加强中华民族共同体法治的宣传教育

“中华民族”概念入宪不是最终目的,最终目的是让国内各民族都对中华民族共同体予以认同,巩固民族团结和国家团结。从国家角度看,中华民族共同体认同也是各民族公民对国家法律法规一体遵循的法治认同。习近平总书记指出,要加强民族团结进步教育,通过开展教育,切实增强各族群众对中华民族共同体的认同。要对各个民族强化中华民族共同体的法治教育,树立法律权威及各民族对法律的信仰,引导各族群众自觉按法律办事,维护国家法治的尊严权威,保证宪法法律的有效实施。要让国内各民族群众认同法律,形成法律信仰,须旗帜鲜明地用法律打击破坏国家统一与和谐稳定的行为,维护各民族的平等合法权益。这既是依法治理民族事务的基础,也是依法治理民族事务的动力。

(四) 把民族法治文化建设与中华民族共同体认同教育相结合

法治文化是指一个国家或民族,在法律层面体现出的以价值观为核心的思维方式和行为模式^[6]。法治文化是“人类先进法治社会所呈现出来的一种文化状态和精神风貌,是人们对于既有法治建设理性思考的成果,反映了人们追求正义、公平和人权的诉求,体现了法律至高的理念。”^[7]受经济、历史、宗教等因素的影响,相较其他地区,我国民族地区的法治文化建设面临一些挑战。要提高我

国整体法治文化建设水平，协调好国家利益、区域利益、个人利益三者之间的关系，增强我国各个民族对中华民族共同体的认同。在注重法治文化建设的同时，要强化对各民族的中华民族共同体教育。中华民族共同体教育主要涉及政治认同、民族认同和文化认同三个部分。

（五）坚持统一和自治、民族因素和区域因素相结合

其一，统一和自治相结合。“我国是统一的多民族国家。各民族多元一体，是老祖宗留给我们的一笔重要财富，也是我们国家的重要优势。”^[8]我国在处理民族关系问题上创造性地建立民族区域自治制度。在民族区域自治制度中，自治是以统一为前提的自治。坚持统一和自治相结合的民族区域自治制度，既保证国家统一，又有利于保证少数民族人民当家作主权利的实现。习近平总书记指出：“我们党采取了民族区域自治这个新办法，既保证了国家团结统一，又实现了各民族共同当家作主。”^{[8] 46-47}其二，民族因素和区域因素相结合。中华民族是在各民族交往交流交融中发展起来的，形成了各民族大杂居、小聚居的分布格局。这既涉及民族因素，也涉及区域因素。保持民族关系和谐，要善于通过法治方式使民族因素和区域因素相结合。加强中华民族共同体法治建设要坚持“两个结合”，是在总结民族地区发展正反两个方面经验和教训的基础上提出的^[9]。中华民族共同体法治建设同样要处理好统一和自治、民族因素和区域因素这两组基本关系。

四、结 语

中华民族共同体法治建设既是全面依法治国的基本要求，也是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的必然选择。要在全面依法治国的背景下坚持和完善中华民族共同体法治建设的理念和制度设计。中华民族共同体法治建设是一个长期的、系统的、综合的工程，要与国家治理现代化相结合，在新时代实现新的推进。

参考文献：

- [1] 潘红祥，张星．中国民族法治七十年：成就、经验与展望[J]．民族研究，2019（3）：1-17+138.
- [2] 吴琼，王小兵．中华民族共同体意识：历史演变、现实意义与铸牢路径[J]．南宁师范大学学报（哲学社会科学版），2020（1）：98-103.
- [3] 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）[M]．北京：人民出版社，2017：11.
- [4] 王翔，李慧勇．“中华民族”入宪：民族共同体理念的文本轨迹和演化逻辑[J]．河南大学学报（社会科学版），2019（2）：9-16.
- [5] 何勤华，周小凡．改革开放40年来我国民族区域自治法治的发展与完善[J]．新疆社会科学，2018（5）：10-19+162.
- [6] 张蕊．关于高校法治文化建设的几点思考[J]．人民论坛，2012（23）：122-123.
- [7] 崔蕴华．新时期以来法治文化的研究视域与中国语境[J]．中国政法大学学报，2020（2）：17-28+206.
- [8] 本书编写组．党的十九届四中全会《决定》学习辅导百问[M]．北京：党建读物出版社，学习出版社，2019：46.
- [9] 周平．民族区域自治制度的内在逻辑[J]．学术界，2019（6）：5-18.

责任编辑：林华山

成渝地区双城经济圈中 民营经济的发展机遇与对策

罗来军

(长江经济带研究院, 四川省 宜宾市 644005)

摘 要: 推动成渝地区双城经济圈建设是党中央作出的重大决策部署, 对促进区域协调发展、扩大对外开放合作、畅通国内国际双循环具有十分重要的作用。基于成渝地区双城经济圈建设为民营经济发展带来的机遇, 民营经济在其中实现更好更快的发展, 应着重提升民营企业核心创新能力, 持续优化营商环境, 进一步拓展民营企业开放发展空间, 加快提升金融服务实体经济能力, 大力弘扬和培育企业家精神, 健全完善民营经济发展相关政策。

关键词: 成渝地区双城经济圈; 民营经济; 国内国际双循环

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 05-0030-07

成渝地区处于全国“两横三纵”城市化战略格局沿长江通道横轴和包昆通道纵轴的交汇地带, 是全国重要的城镇化区域, 具有承东启西、连接南北的区位优势, 自然禀赋优良, 综合承载力较强, 交通体系比较健全。同时, 成渝地区是西部经济基础最好、经济实力最强的区域之一, 电子信息、装备制造和金融等产业实力较为雄厚, 具有较强的国际国内影响力; 人力资源丰富, 创新创业环境较好, 统筹城乡综合配套等改革经验丰富, 开放型经济体系正在形成, 未来发展空间和潜力巨大^[1]。2020年1月3日, 中央财经委员会第六次会议研究推动成渝地区双城经济圈建设问题。会议指出, 推动成渝地区双城经济圈建设, 有利于在西部形成高质量发展的重要增长极, 打造内陆开放战略高地, 对于推动高质量发展具有重要意义。习近平总书记在会上强调, 要尊重客观规律, 发挥比较优势, 推进成渝地区统筹发展, 促进产业、人口及各类生产要素合理流动和高效集聚, 强化重庆和成都的中心城市带动作用, 使成渝地区成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地, 助推高质量发展^[2]。成渝地区双城经济圈的提出和建设, 为成渝地区的发展带来了新机遇, 也使成渝地区的民营经济迎来了发展良机。

DOI: 10.13946/j.cnki.jcquis.2020.05.004

作者简介: 罗来军, 长江经济带研究院院长, 中国人民大学经济学院教授、博士研究生导师, 中国人民大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院特约研究员。

引用格式: 罗来军. 成渝地区双城经济圈中民营经济的发展机遇与对策[J]. 统一战线学研究, 2020(5): 30-36.

一、成渝地区双城经济圈建设为民营经济带来的发展机遇

（一）解决“中间塌陷”问题需要民营经济发力

虽然重庆、成都的城市规模、综合经济实力居西部前列，对中小城镇及区域的辐射影响最大，但不同于长三角城市群已基本形成超大城市、特大城市、大城市、中小城市协调发展的格局。成渝地区的成都、重庆“双核独大”，次级中心城市发育不足，城市梯次和功能梯度布局尚未形成^[3]。成渝交通轴沿线城镇数量虽多但规模较小、等级相近、综合经济实力较弱，在成渝两市之间难以形成中介作用^[4]。成渝城市群，除了成都和重庆达到万亿级之外，仅6个城市地区的生产总值突破2000亿元，并且没有突破3000亿元的城市。成渝地区双城经济圈建设在大城市和小城镇之间缺少中等城市的过渡和支撑，有核心城市成都、重庆明显领先而其他中小城镇与双城之间的差距不断扩大的趋势。成渝地区双城经济圈的城市和经济首位度分别为2.06和1.46，核心城市集中度超过60%，中心城市独大。2019年，重庆大都市区和成都市的GDP合计为3.52万亿元，对成渝城市群的总体GDP贡献度接近50%。四川省2019年人均GDP约为5.62万元，重庆市2019年人均GDP为7.68万元。成都市GDP总量是在四川省GDP总量排名第二的绵阳市的6倍。

此外，广大农村地区发展相对落后，整个经济圈的发展基础普遍偏弱。要解决圈内“中部塌陷”的问题，既要积极发展中等城市以及小城镇，也要积极改变广大农村地区发展相对落后的局面，还要发挥核心城市对周边的扩散效应，加快推进城乡融合发展，促进乡村经济多元化发展和城乡公共设施联动发展。解决这几方面的问题需要充分发挥民营经济和民营企业的作用。

（二）加快交通基础设施建设为民营经济发展创造平台

成渝两市之间相隔300多公里，两市的影响力范围还远未强大到在空间上相互重叠或呈连续分布的格局。尽管目前成渝高速铁路、高速公路等主动脉已打通，但各城市间的高速铁路等互联互通网络仍未建成，阻碍了人流、物流、信息流的顺畅流通。与长江三角洲、珠江三角洲、京津冀等城市群相比，成渝地区双城经济圈依然存在较大差距。目前，重庆和成都已实现1.5小时通达，但《成渝地区城际铁路建设规划（2015—2020年）》中提出的“核心城市与次级中心城市1小时到达、城市群内所有次级中心间2小时到达”目标远未实现。此外，广大农村地区的公路建设也相对滞后，人与货物的流动都受到一定限制^[5]。

随着成渝地区双城经济圈建设的提出，成渝地区基础设施互联互通建设的力度和深度都会显著加大。根据有关部门的部署，2020年川渝两省市将推进跨区域、跨方式的客货运信息互联互通，推行成都、重庆两市公交和地铁“一卡通”，推动川渝汽车客运联网售票注册用户和线路、票务信息共享，探索推进铁公、铁空等旅客联程联运。川渝两地交通运输部门还将对毗邻地区国省干线公路、快速通道等进行专题研究和对接，统筹建设建设和建设时序，加快建设一批支持毗邻地区融合发展的旅游路、产业路、资源路。例如，支持毗邻地区开行公交线路或公交化运营的客运班线，便捷联通市（县、区）重要枢纽、大型商圈、旅游景区等。成渝地区基础设施互联互通建设，为民营企业提供了承建其中工程项目的机遇和新的投资机遇。

（三）提升对外开放层次为民营经济“走出去”提供助力

中国的对外开放格局越来越向纵深发展。成渝地区虽然在中国西部地区，但是对外开放的视野

越来越开阔：向东，可通过长江水道直达上海以及韩国、日本等地；向西，可通过中欧班列连接中亚、西亚、中东；向南，可通过云南和滇缅公路构建跨境陆海联运大通道，与孟中印缅经济走廊紧密相连。人流、物流、资金流等多种要素在成渝地区聚集，促使生产要素流动更有效率，能够把我国中西部地区和东盟、南亚等地货物运输到世界各地。虽然成渝地区作为长江经济带的重要枢纽和“一带一路”的重要陆上关卡，在战略地位上逐渐发育为中国西部地区新兴发展高地，但是与东部沿海地区相比，因没有入海口，缺乏对外开放窗口而使自身对外开放的意识较为薄弱。此外，成渝两市虽在创新领域的改革成果不断彰显，“走出去”的力度不断加大，但是“走出去”的意识、力度和成效都还不足，特别是与沿海地区相比差距明显。

成渝地区双城经济圈建设会加快成渝地区对外开放步伐，进一步提升其对外开放水平。这将为民营经济和民营企业创造更多的贸易机会和产业机会。一方面，与成渝地区近邻的中亚、西亚、南亚、东南亚等地区，通过沿边开放会产生大量的贸易、投资、产业合作等机会；另一方面，对位置遥远的发达地区，通过陆上交通和海上交通，也会产生大量的贸易、产业配套等机会^[6]。成渝地区民营经济和民营企业应不断增强“走出去”的意识，利用国际市场拓展发展空间。

（四）增强发展活力需要激活民营经济

就目前四川地区发展现状而言，部分经济指标增速的回落幅度较大，投资增长难度加大；特别是工业投资持续低迷，新的消费热点不多，结构调整任务艰巨，靠引进增量调结构的空间受到制约，存量优化调整的多重矛盾凸显；经济领域改革不少事项还未落地，妨碍发展的体制机制障碍亟待破除，财政、金融等领域的潜在风险逐步显性化；相当一些行业企业面临痛苦而艰难的转产转型转向，小微企业融资难融资贵问题突出；部分企业生产经营相当困难，短期内还难以走出困境。就重庆发展现状而言，经济平稳运行的基础还不够牢固，投资增长后劲不足，传统消费进入瓶颈期、新兴消费增长尚弱，外贸新增长点仍需加快培育；产业结构处于深度调整期，支柱产业核心竞争力亟待提升，战略性新兴产业支撑能力不足；科教、人才综合实力不强，集聚创新资源仍需持续用力；城市功能还不够完善，安全高效运行水平和应急管理能力有待提升；农业稳定发展、农民持续增收难度加大；交通、水利、能源等基础设施仍有欠账。

破除成渝地区经济发展的上述症状，急需通过增强发展活力来盘活整体经济体系。民营经济是激发经济活力的重要环节，能对经济发展起到显著作用。成渝地区民营经济的持续健康发展及其竞争力的稳步提升，已成为关乎区域经济发展活力的关键问题。

（五）区域产业重组为民营经济创造配套良机

在过去，成渝地区存在一定程度的相互竞争，区域经济往来壁垒较高。成渝地区内部统一的市场化程度还不够高，税收政策、金融政策和地方企业法规、人口户籍流动政策等规章不一致，限制了区域内企业分工协作，增加了企业成本。受行政区划的影响，成渝地区内部产业分工程度薄弱，“同构”现象难以克服。以汽车制造业为例，重庆具有发展成为整车生产基地的雄厚实力，而成都汽车零部件生产上也具有得天独厚的优势，二者可以通过供应链和产业链的整合实现汽车制造业上的分工合作。然而近年来，成都市与重庆市各自置重金扩充汽车产业链条，造成了一定程度的产业“同构”问题。在重庆市和成都市工业增加值占比前十的产业中均包含汽车制造业、电子设备制造业、通用设备制造业、农副产品加工业和非金属矿物制品业等。其中电子设备制造业和汽车制造

业两大产业合计工业增加值贡献率均接近 40%。成渝两市产业布局高度重合的情况下难免产生一定程度的恶性竞争，难以形成优势互补^[7]。

成渝地区双城经济圈建设的提出，意味着成都、重庆以及整个经济圈都要大力推进和加强产业布局和产业合作，进行较大范围的产业重组，规避以往的区域不协调、各自为政、产业雷同、恶性竞争等弊端。成渝地区进行产业重组，也意味着要逐步形成新的产业基地、产业集聚地、产业链条、产业体系。每一个产业基地、产业集聚地、产业链条、产业体系都需要民营经济和民营企业的配套，甚至一些重要环节要由民营经济和民营企业来承担。成渝地区可引导民营经济和民营企业打造一些产业基地、产业集聚地、产业链条、产业体系。

二、民营经济对成渝地区双城经济圈建设的作用

（一）成渝地区民营经济发展状况

总的来说，成渝地区民营经济呈现总量逐步扩大、比重提高、增速稳健的特点。2019 年前三季度，重庆市民营经济实现增加值 8 293.96 亿元，同比增长 7%，占全市经济的比重达 51.6%。截至 2019 年 9 月，重庆市民营企业进出口总值为 1 313.6 亿元，同比增长 14.6%，占全市 31.7%。59 家民营企业对 26 个国家和地区的 61 家境外企业进行非金融类直接投资，累计投资 2.8 亿美元，占全市总量的 62.9%。新增对外投资备案 10.7 亿美元，占全市 86%。2020 年重庆市人民政府工作报告显示，2019 年重庆市民营经济对经济增长贡献率达到 55% 左右。2019 年四川省民营经济发展呈现出“56999”的显著特征，即民营经济贡献了 50% 以上的 GDP、60% 以上的税收、90% 以上的新增城镇劳动就业、90% 以上的科技型中小企业、90% 以上的市场主体数量。

2019 年，四川省民营经济增加值达到 2.63 万亿元，增速 7.6%，高于全省 GDP 增速 0.1 个百分点。民营经济增加值在四川全省 GDP 的占比达 56.3%，较 2018 年提高 0.1 个百分点。从民营经济增加值占四川全省民营经济增加值的比重来看，成都的比重为 33.6%；环成都经济圈的比重为 25.8%。但是从 2019 年数据来看，四川民营经济增速出现了放缓现象：2019 年全省民营经济增加值增速同比下滑 0.5 个百分点。从各市州民营经济增加值增速与 2018 年的变化来看，2 个市州上升（阿坝、泸州分别较上年增加 1.4、0.4 个百分点），2 个市州持平（眉山和内江）。17 个市州均出现不同幅度的下滑，其中甘孜下滑幅度最大，较上年下降 2.8 个百分点；雅安下降幅度最小，较上年下降 0.1 个百分点，反映出四川省民营经济增长存在一定程度的下行压力^[8]。从行业和规模来看，成渝地区民营企业行业分布不均衡，在 2019 民营企业 500 强排名中，仅有 26 家来自成渝地区，其中 11 家为房地产企业。其次便是农业、汽车制造等传统工业，没有新兴产业的身影。这表明成渝地区的高科技产业规模还需要进一步扩大。

（二）民营经济在成渝地区双城经济圈建设中发挥的作用

1. 加快成渝地区双城经济圈经济发展模式升级的催化剂。一是壮大经济主体躯干。民营经济是成渝地区绝大多数地市县的经济主体力量。民营经济扩大了城乡就业，增加了税收，丰富了产品和服务供给。在各种经济成分中，成渝地区民营经济的税收增长最快，明显高于全国平均水平及其他经济成分。近年来，以县域民营企业高度聚集为特征的产业集群发展迅速，部分产业集群已成为重要特色产业基地，产品在全国占有很高的市场份额。比如，雅安市名山区茶叶年综合收入逼近 100

亿元，资阳市安岳县的柠檬产量近年来一直居全国第一，眉山市东坡区将小泡菜做成大产业。

二是升级经济发展模式。随着我国民营经济发展质量的不断提高，越来越多民营企业进入高新技术领域和新兴领域，部分企业已经在高新技术、新业态等细分领域处于领跑地位。以四川地区的民营企业新希望集团为例，该集团从创业初期的单一饲料产业逐步向上下游延伸，成为农、工、贸、科一体化发展的大型农牧业民营集团企业，拥有农牧与食品、化工与资源、地产与基础设施、金融与投资四大产业集群，成为中国农业产业化国家级重点龙头企业、中国最大的饲料生产企业、中国最大的农牧企业之一。2019 年四川全省民营经济三次产业结构比为 6.1:43.3:50.6，第三产业占比呈稳步上升态势，全省民营经济逐渐由工业独大的产业结构向以工业和服务业双主导的新型产业结构转型。

三是激发机制创新活力。民营企业反应机制灵活、动力机制合理，对风险更为敏感，对防范、转嫁、避让风险更具有行为上的主动性。此外，民营企业对市场变化具有一种类似本能的特殊敏感，从市场信息的搜集、筛选、甄别，到应对方案的制订、决策与行动，都能做到简洁、快速，能够对市场环境的各种变化做出相应的调整。其结果是大大提升市场经济的活力，通过技术创新、管理创新、机制创新实现企业经营活力的大幅提升。据统计，2019 年，成都市年末共有高新技术企业 4 149 家，比上年新增 1 036 家，增长 33.3%；实现高新技术产业营业收入 9 471.8 亿元，增长 10.8%；新兴服务业蓬勃发展，规模以上互联网和相关服务、研究与实验发展、科技推广和应用服务业营业收入分别增长 32.7%、24.8%、22.0%；新兴工业产品增产增量，太阳能电池、城市轨道车辆产量分别增长 103.0%、70.4%；网络零售新业态加快发展，限额以上企业（单位）通过互联网实现商品零售额 777.8 亿元，增长 15.0%。2019 年全年重庆市规模以上工业战略性新兴产业增加值比上年增长 11.6%，高技术制造业增加值增长 12.6%，占规模以上工业增加值的比重分别为 25.0%和 19.2%；新一代信息技术产业、生物产业、新材料产业、高端装备制造产业分别增长 16.0%、7.9%、10.3%和 7.8%。

四是促进对外交流合作。成渝地区众多企业都有对外交流合作的经验，有利于促进新型经济模式的出现。在“一带一路”建设方面，重庆市民营企业积极“走出去”。截至 2018 年底，重庆市共有 317 家民营企业向全球 75 个国家和地区的 490 家境外企业进行非金融类投资备案，累计备案投资额 126.6 亿美元，占重庆市对外投资总额 79.7%。通过走出去、引进来，与外界高端企业、龙头企业交流合作，有利于让市场要素自由发挥发展，解除体制机制的束缚。

2. 推动成渝地区双城经济圈投资增长的主要力量。统计表明，2019 年，成都市场主体合计 253.4 万户，其中民营企业 78.9 万户；新登记市场主体 53.5 万户，其中民营企业 20.98 万户，同比增长 13.8%；民营经济增加值同比增长 8.0%以上，占 GDP 比重 48.8%，较 2018 年提升 0.1 个百分点；民营经济贡献税收 1 793.59 亿元，同比增长 0.4%，占全市税收收入 61.8%。2019 年前三季度，重庆市民营经济实现增加值 8 293.96 亿元，同比增长 7%，占全市经济的比重达 51.6%；全市民营市场主体总量 257.37 万户，其中民营企业 78.49 万户，较上年底增长 3.06%。因此，民营经济是川渝两地经济的重要组成部分，民营企业发展对地区经济的稳定增长具有重要作用。

3. 保持成渝地区双城经济圈就业平稳的重要稳定器。一是稳定就业形势。调查发现，毕业生选择民营企业就业的比例持续增长。2014—2018 届本科毕业生在民营企业就业的比例从 50%上升到 54%，2014—2018 届高职高专毕业生在民营企业就业的比例从 65%上升到 68%。《重庆市民营企业社会责任

报告（2019）》显示，2018年，重庆市民营经济总量首次突破1万亿元大关。截至2018年底，重庆市民营企业吸纳就业人数867.44万人，约占重庆市城镇就业总人数81%。同时，民营高新技术企业数迅速上升，民营企业在科技型企业中占96.7%。

二是凝聚“脱贫攻坚”力量促就业。重庆市民营企业积极投身脱贫攻坚，助力乡村振兴。截至2019年6月30日，重庆市1659家民营企业参与“万企帮万村”精准扶贫行动，帮扶1468个村，其中贫困村985个，共投入资金20.27亿元。民营企业发挥自身效力，投身精准扶贫队伍之中，使农民加入个人就业的发展队伍之中，体现出企业的社会担当，有利于成渝地区双城经济圈建设。

4. 提升成渝地区双城经济圈建设创新核心竞争力的生力军。一是科技园示范区助双向发展。在推动区域协同创新方面，成渝地区相互开放了国家级和省级科技创新基地、科研仪器设备、科技文献，通过共建西部技术转移联盟、共建国家技术转移西南中心重庆分中心的形式，推动了科技成果交易。未来成渝两地要以成都科学城、未来科技城、重庆科学城、绵阳科技城、国家级新区等为核心载体建设西部科学城，形成多园共享模式，力争发挥科技创新的最大“外部性”。成渝地区需逐步打破行政分割，共建以企业为主体、以市场需求为导向的产学研创新联盟，突出民营经济和企业的的重要作用。

二是产业链互补发展。在引导产业协作共兴方面，两地支持汽车整车及零部件研发生产企业、科研机构创新合作模式，共同推进了川渝城市轨道交通、生物医药等产业深入合作、协同发展。目前，川渝共建轨道交通关键零部件数字化铸造工厂示范工程在资阳建成投产。成渝双城依据国家部署，明确各自城市发展定位，突出发展一批重点高新产业项目，有利于避免产业同质化现象，抓住发展机遇，互补产业短板，实现高质量发展。

三、民营经济在成渝地区双城经济圈建设中加快发展的对策

在推动成渝地区双城经济圈建设的大背景下，民营企业首先要用好政策机遇，主动创新发展，充分发挥自身机制灵活的特点，结合民营经济在建筑、金融等一般性竞争领域的优势，主动承担起基础设施建设中的相关配套性工作。地方政府也要不断提升服务民营企业发展水平，强化保障能力，加快推动民营经济健康、高质量发展，全力推动成渝地区双城经济圈建设。

（一）提升民营企业核心创新力

成渝地区要鼓励多种形式的产学研联合，与高等院校、科研院所建立开放稳定的合作关系，吸收消化国际上先进的科技成果，形成技术优势。民营企业要主动参与关于政策法规、企业发展规划、创新技术研发等方面的培训，优化发展思路，拓展创新发展视野，提高创新发展品质。

（二）持续优化营商环境

要全力创造一流营商环境，优化政务环境、社会环境、政策环境，解决好民营企业在发展中存在的困难；注重为小微企业、新兴创业企业提供良好营商环境，政策上加大扶持力度。“圈内”各个城市应落实更大规模的减税降费政策，持续深化网络理政，及时帮助解决民营企业实际困难。政府应通过政策和经济杠杆，引导高科技产业实现率先发展，培育一批独角兽、准独角兽和潜在独角兽企业；要大力支持初创企业加快壮大、民营中小企业“专精特新”发展、领军型企业跨行业联合重组，推动形成大中小企业梯度发展格局。

（三）拓展民营企业开放发展空间

大力支持企业“走出去”开拓市场，向民营企业充分释放开放资源。加强优秀企业之间的交流合作，形成合力、共谋发展。依托“一带一路”和长江经济带建设平台，为民营企业“走出去”搭建通道，鼓励民营企业联手开拓国际市场。要加强风险防控和权益保障。健全完善对外投资合作机制，丰富公共服务产品，帮助民营企业防控风险，坚定维护民营企业海外合法权益。

（四）提升金融服务实体经济能力

积极探索建立为优质民营企业增信的新机制，鼓励有条件的地方设立中小民营企业风险补偿基金，研究推出民营企业增信示范项目。发展民营企业债券融资支持工具，以市场化方式支持民营企业融资增信。

（五）弘扬和培育企业家精神

弘扬和培育企业家精神，大力挖掘、宣传先进典型，努力打响成渝地区双城经济圈企业家品牌，树立精神标杆。求真务实的企业家精神不仅能调动员工的生产积极性，提升劳动生产率，还能促进企业创新，提高全要素生产率，是成渝地区双城经济圈内企业长久发展的坚实基础。

（六）健全民营经济发展相关政策

全面梳理成渝地区双城经济圈内民营企业面临的主要困难和问题，找准症结、抓住关键，不断提高政策精准性、有效性。在科研创新、高端人才引进及培养、企业发展政策及资金支持、市场推广应用与技术服务、全产业链优势互补及协同发展等五个方面提供新的政策支持，积极寻求产学研合作机会。民营企业要充分运用成渝地区科研资源，结合自身发展路线，主动引进培养高新技术人才，寻求与高等院校、科研院所等机构的合作机会，打造自身的拳头产品。成渝两地要加强沟通交流，形成优势互补、一致的政策方向，共同助力民营经济和民营企业发展。

参考文献：

- [1] 蔡恩泽. 唱好成渝“双城记”推动高质量发展[J]. 产权导刊, 2020(2): 5-8.
- [2] 周跃辉. 积极推动成渝地区双城经济圈建设[N]. 成都日报, 2020-01-15(7).
- [3] 李果. 把脉成渝城市群一体化: 建设成渝两大都市圈, 打造第三极核城市[N]. 21 世纪经济报道, 2019-07-26(5).
- [4] 戴宾. 成渝经济区与成渝城市群、成内渝经济带[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2005(6): 23-26.
- [5] 冯可欣. 成渝地区双城经济圈铁路发展现状及存在问题浅析[J]. 科技经济导刊, 2020(16): 168-169.
- [6] 叶文辉, 伍运春. 成渝城市群空间集聚效应、溢出效应和协同发展研究[J]. 财经问题研究, 2019(9): 88-94.
- [7] 李月起. 新时代成渝城市群协调发展策略研究[J]. 西部论坛, 2018(3): 94-99.
- [8] 刘登娟, 吕一清. 长江经济带成渝城市群环境与经济协调发展评价[J]. 经济体制改革, 2017(2): 36-42.

责任编辑: 孙德魁

澳门经济结构演化特征与适度多元发展

陈章喜

(暨南大学 经济学院/澳门研究院, 广东 广州 510632)

摘 要: 自回归以来, 澳门城市发展向着国际城市的目标方位迈进, 根本扭转了在回归前长达数年的经济衰退局面, 实现了持续高速增长和高质量发展、社会繁荣稳定。澳门为摆脱博彩业“一业独大”的被动局面, 积极推行经济适度多元化发展, 主要非博彩产业与会展业、中医药业、文化产业、特色金融业得到发展。澳门经济适度多元发展, 要坚持国家和地方联动, 运用国家战略驱动和特区政府主动, 制度式、合作式、渐进式推进澳门经济适度多元化发展。

关键词: 粤港澳大湾区; 经济适度多元; 博彩业; 澳门

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 05-0037-08

一、澳门经济结构的演化及特征

(一) 澳门经济的整体结构变动

澳门回归前的产业结构主要包括传统的三大产业。按照澳门统计暨普查局的分类, 第一产业包括采石业、农业和渔业, 第二产业包括采矿业、制造业、电力、气体及食水业和建筑业, 第三产业包括批发及零售业、维修业、酒店业、餐厅及酒楼业、运输、仓储、通讯、金融保险、不动产、租赁、商业服务、公共行政、社会服务、个人服务、博彩业等。到了 20 世纪 80 年代末, 第一产业中的农业基本消失, 第二产业和第三产业几乎占据了生产总值的全部。1989 年的数据显示, 第一产业的比重可以忽略不计, 第二产业所占比重为 31.8%, 第三产业所占比重为 68.2%^[1]。

澳门回归祖国后, 在“一国两制”、“澳人治澳”、高度自治方针指引下, 澳门经济实现快速增长, GDP 连续数年保持两位数高速增长, 失业率处于历史最低水平, 知名度日益提升, 澳门经济发展取得了举世瞩目的成就。2002 年赌权开放和 2003 年“自由行”政策实施后, 澳门第一产业彻底消亡, 以博彩业为主导产业的第三产业迅速崛起, 挤占第二产业市场和资源。因此, 澳门的产业增加值可以看成由第二产业和第三产业组成。澳门统计暨普查局发布的《澳门统计年刊》只统计了第二

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.05.005

作者简介: 陈章喜, 暨南大学经济学院教授, 暨南大学澳门研究院经济社会与区域合作研究所所长、研究员, 中国统一战线理论研究会港澳和海外统战工作理论广东研究基地副秘书长。

引用格式: 陈章喜. 澳门经济结构演化特征与适度多元发展[J]. 统一战线学研究, 2020(5): 37-44.

产业和第三产业的产值。澳门的第二产业按行业分为三大类，分别是制造业及采矿业，电力、气体及水的生产及分配和建筑业。第三产业按行业统计为 13 类。第三产业的增加值占澳门本地生产总值的绝大部分。2018 年澳门第三产业占比达到历史较高值，为 94.20%，说明服务产业在澳门经济中的支柱地位。澳门产业结构的调整经历过一定波动，2008 年到 2014 年，第二产业占比呈下降趋势，其中 2009 年下降幅度最大，从 2008 年的 17.29% 降至 10.89%；2015 年第二产业增加值占比突然增加，此后又呈降低趋势，至 2018 年降至 5.80%。

（二）澳门经济的行业结构变动

澳门产业结构调整的效果明显。由表 1 可以看出，2008 年澳门第二产业增加值占比的突然增加主要是由建筑业增加值的增长造成的，同时在一定程度上带动了水电及气体生产供应业和制造业的增长。此后建筑业的占比出现明显的下降趋势，从 2008 年的 9.9% 降为 2018 年的 4.20%，降幅为 57.58%；其次是制造业，从 2008 年的 1.5% 降为 2018 年的 0.76%，降幅为 49.33%。在服务业中，博彩业增加值占总额的比重也经历了先上升后下降的过程，近 10 年增加值占比最高值为 2013 年的 63.1%，2018 年博彩业占 GDP 的比重为 32.58%。除博彩业外，不动产业务在澳门经济中的地位也不容小觑。不动产业务占比从 2008 年的 8.5% 降为 2011 年的 5.8%，此后一直增长，到 2018 年占比达 12.5%。近几年银行业与批发零售业的占比相近。2018 年，批发零售业占比 7.85%，略高于银行业的 7.41%。

表 1 2008—2018 年澳门各行业占 GDP 比重（单位：%）

行业	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
制造业	1.5	1.0	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.76
水电及气体生产供应业	0.9	0.9	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.8	0.83
建筑业	9.9	5.7	3.6	3.1	3.1	2.9	4.2	6.5	5.4	3.7	4.20
批发及零售业	3.5	4.3	4.9	5.0	5.3	5.3	5.2	5.6	5.3	5.6	7.85
酒店业	2.7	3.1	3.2	3.2	3.1	3.1	3.5	3.8	4.1	4.3	6.20
饮食业	2.5	2.2	1.9	1.7	1.7	1.6	1.6	1.7	1.8	1.7	2.27
运输、仓储及通讯业	2.5	2.5	2.4	2.1	1.9	1.8	2.0	2.7	2.9	2.7	3.55
银行业	4.1	4.0	3.2	3.0	2.9	3.3	3.9	5.3	5.6	5.4	7.41
保险及退休基金	1.2	1.2	0.9	0.7	0.7	0.7	0.6	1.0	1.3	1.1	1.81
不动产业务	8.5	8.7	6.3	5.8	6.6	7.1	8.4	10.2	10.6	10.6	12.5
租赁及工商服务业	4.8	4.9	4.4	3.5	3.2	3.3	3.7	3.9	4.7	4.4	6.6
公共行政	4.3	4.5	3.6	3.1	3.0	2.8	3.0	4.2	4.4	4.3	5.72
教育	1.8	1.9	1.5	1.3	1.3	1.2	1.3	1.8	1.9	1.9	2.55
医疗卫生及社会福利	1.2	1.4	1.1	1.0	1.0	0.9	1.0	1.3	1.5	1.4	1.99
博彩业	47.2	50.0	59.2	63.0	62.9	63.1	58.5	48.0	46.7	49.1	32.58
其他团体、社会及个人服务 及雇佣佣人的家庭	3.5	3.5	2.6	2.5	2.3	2.1	2.1	2.6	2.6	2.4	3.14

（三）澳门经济结构的主要特征

1. 澳门产业外向度高，稳定性差。其一，旅游博彩的客源结构单一。澳门回归祖国后，特别是 2003 年“自由行”政策实施以来，内地成为澳门最大的游客市场，内地旅客在澳门入境旅客中的占

比不断上升，其他国家和地区入境旅客比例则呈下降趋势。澳门统计暨普查局资料显示，1999 年内地旅客占澳门入境旅客总数的 21.1%，到 2018 年，内地访澳旅客达 2 526 万人次，占澳门入境旅客的比例上升至 70.6%，而香港访澳旅客比例略有下降，为 17.7%。我国香港地区、台湾地区赴澳门地区的旅客人数虽呈下降趋势，但依然是澳门入境游客的重要客源市场。2010 年以来，澳门博彩业的游客内地化趋势更加明显。这导致澳门博彩旅游业过度依赖内地市场^[2]。

其二，资金对外依赖性强。博彩业作为澳门主导产业，对国际资本的依赖性非常强。2003—2008 年博彩业外来直接投资累计总额在外来直接投资总额中的占比不断攀升，从 58%一路上升到 69%；2009—2017 年间除 2013 年有一次突然上升外，其他年份基本呈下降趋势，至 2018 年占比为 45.25%，仍是一个较大数值。当国际资本掌控澳门主要经济命脉时，澳门经济的对外依赖性和高度依附性只会增强而不会减弱，这更会限制澳门内在经济动力的形成。

其三，外劳需求依赖性强。人力资源短缺是澳门企业经营过程中遇到的最大问题之一。就旅游业而言，2018 年本地居民与外地旅客的比例为 1：65.31，表明每位本地居民接待至少 65 名旅客。本地劳动力不足以应对当地就业市场的庞大需求。此外，澳门从业人员素质不高，2017 年具有大学及以上学历者占比为 35.5%，2018 年为 36.4%。这一比例虽然较回归时已有很大幅度提高，但依然远低于香港特区。随着经济的蓬勃发展，为满足从业人员高学历和专业水平的要求，澳门只能靠输入外来人才来缓解人才短缺问题。虽然澳门特区政府采取保护本地居民的就业政策，外来劳动力需求还是逐年增长。1999 年至 2018 年，澳门外地雇员人数由 32 183 人增加到 188 480 人，增长了 4.86 倍。

2. 产业结构单一化，澳门经济发展不平衡。其一，产业结构中博彩业一业独大。澳门博彩业发展历史悠久，一直以来都是澳门支柱产业。与 2017 年相比，2018 年澳门本地生产总值为 4 403 亿元，同比增长 4.7%，而博彩业毛收入增加 14%，达到 3 028 亿元。2018 年，澳门特区政府财政收入约 1 312 亿元，其中博彩业税收占 86.5%。澳门经济（旅游业）依赖博彩业的现象较为严重，形成了单一化的产业结构。除博彩业外的其他产业发展都较弱。

其二，产业布局不均衡。从产业类别上讲，澳门产业类别不全，行业分布较为集中。澳门现有产业结构中，第一产业严重缺乏，以致可以忽略不计；第二产业日益萎缩，将要退出历史舞台；第三产业以博彩业为核心，其他产业依附博彩业发展而形成过早成熟的服务业。博彩业“一业独大”的产业结构局面，不利于澳门经济的平衡发展^[3]。

其三，澳门产业空间分布极不均衡。澳门由半岛、路环、氹仔三部分组成，半岛区仅占澳门土地面积的 36.4%，却包含了澳门的主要建设和经济活动。澳门 96.3%的人口及几乎全部工商企业都聚集在半岛区，特别是大三巴牌坊附近，每天聚集的人流量已远远超过大三巴的承载力。但是路环和氹仔区却还处于半开发状态，开发力度非常小。这势必造成资源短缺与相对闲置，必将对澳门产业经济的持续发展造成一定阻碍^[4]。

二、澳门经济适度多元发展的主要成效

（一）主要非博彩产业的发展成效

近年来，主要非博彩行业在博彩业的带动下得到了快速发展。由表 2 可以看出，按增加值来看，1999 年至 2018 年主要非博彩业的增加值从 192.04 亿元增加到 1 690.04 亿元，增加了 1 498 亿元；

博彩业增加值由 140.6 亿元增加到 2 208.41 亿元,增加了 2 067.81 亿元;非博彩业和博彩业分别增长了 8.80 倍和 15.71 倍。主要非博彩业增加值近几年处于较为平稳正向增长的态势,而博彩业增加值在 2014—2016 年表现为负增长。

表 2 1999—2017 年澳门博彩业及主要非博彩业增加值(单位:百万澳门元)

年份	建筑业	饮食业	酒店业	批发及零售业	运输仓储及通讯业	金融业	不动产及工商服务业	主要传统非博彩业	博彩业
1999	1 263	1 474	872	1 395	3 060	4 023	7 117	19 204	14 060
2000	973	1 731	931	1 463	3 177	4 441	7 362	20 078	16 695
2001	829	1 900	993	1 661	2 841	4 213	7 242	19 679	17 812
2002	1 114	2 509	1 055	1 887	2 999	4 272	7 527	21 363	21 188
2003	1 921	2 683	985	2 013	2 691	4 572	7 824	22 689	26 458
2004	2 706	3 117	1 335	2 787	3 105	4 349	9 642	27 041	35 931
2005	6 285	3 447	1 479	2 718	3 392	6 067	12 408	35 796	39 355
2006	11 901	4 125	1 633	3 132	3 779	7 564	15 143	47 277	44 899
2007	16 096	5 123	2 452	3 559	4 330	8 320	19 811	59 691	63 695
2008	16 101	5 782	4 446	4 012	4 001	8 597	21 680	64 619	77 127
2009	9 445	7 238	5 194	3 729	4 211	8 735	22 685	61 237	83 226
2010	8 066	10 908	7 102	4 175	5 429	9 051	23 874	68 605	132 090
2011	9 325	14 881	9 556	4 933	6 244	10 794	27 523	83 256	186 661
2012	10 512	18 302	10 700	5 744	6 678	12 426	33 540	97 902	216 329
2013	11 731	21 686	12 749	6 563	7 314	16 201	42 871	119 115	258 966
2014	18 047	22 500	15 124	6 945	8 872	19 886	52 859	144 233	254 051
2015	23 266	19 958	13 650	6 186	9 733	22 198	50 339	145 330	171 107
2016	19 152	18 932	14 560	6 488	10 199	24 407	54 224	147 962	166 158
2017	14 891	22 375	17 053	6 905	10 572	25 835	59 671	157 302	195 274
2018	13 182	25 480	20 325	7 128	11 333	28 896	62 659	169 004	220 841

自 2012 年开始,澳门博彩业与主要非博彩业增加值之比不断下降,2016 年下降至 1.12:1,只 2018 年比值稍微上升,至 1.30:1。主要非博彩业增加值占行业总增加值的比重自 1999 年到 2018 年经历了下降—上升—下降—再上升的四个阶段,2011—2016 年主要非博彩业增加值占行业总增加值的比重从 28%上升到 42%,2018 年稍有下降,为 38.66%。从主要非博彩业和博彩业总收益的角度来看(表 3),自 2014 年到 2018 年,主要非博彩业的收益从 3 526.03 亿元增加到 3 834.34 亿元,增长 8%;同期博彩业的收益则下跌 14%。

自 2014 年起,主要非博彩业中建筑业、酒店业和饮食业的发展速度超过了博彩业。不论是从收益还是从增加值来看,博彩业及主要非博彩业都有较好的发展,且近几年部分主要非博彩业的发展

速度超过了博彩业的发展速度。澳门在经过资源的市场化调配以及各项政策的辅助后，推动落后产业逐步退出和主导产业日趋壮大，成功开辟了一条服务经济的发展大道^[5]。

表 3 2014—2017 年澳门博彩业与主要非博彩业总收益（单位：百万澳门元）

年份	建筑业	酒店业	批发及零售业	饮食业	运输、仓储及通讯业	金融业	不动产及工商服务业	主要非博彩业	博彩业
2014	76 049	27 871	9 602	115 167	28 731	24 732	70 451	352 603	353 637
2015	90 492	26 046	10 039	108 941	28 678	29 088	65 798	359 082	232 951
2016	78 162	28 427	10 633	110 233	27 924	31 527	71 384	358 290	225 695
2017	62 768	32 595	11 215	122 070	29 491	33 528	79 511	371 178	267 862
2018	51 108	37 291	11 829	129 422	33 665	37 570	82 548	383 434	304 185

（二）会展业、中医药业、文化产业、特色金融业的发展成效

1. 会展业。在内地与港澳关于建立更紧密经贸关系的安排的制度保障下，澳门会展业与内地形成了良好合作基础，两地业界交流与合作不断深化。在“一程多站”“一会两地”等合作模式基础上，内地与澳门不断加强相互参展参会、联合对外推广和招揽商客等方面的合作，推动了澳门会展服务业的强劲发展。在“会议先行”政策下，2008—2018 年澳门会展业与各项宏观经济指标走势趋同。产业关联理论表明，会展业拥有较长的产业链条，与批发及零售业、酒店业、饮食业、运输仓储及通讯业、银行业以及旅游业具有较强的正向关联效应。澳门的会展业与第三产业内相关产业表现出几乎同方向的发展趋势。各相关产业受博彩业和会展业的影响作用有所差异，可以通过博彩业、会展业调整第三产业内各产业的相对比例，促进澳门产业结构的适度多元发展^[6]。

2. 中医药业。在中医药研究与发展方面，澳门有深厚的中医药民众基础^[7]。同样位于粤港澳大湾区内的珠海、横琴，紧临澳门，为澳门中医药产业发展提供了便利的空间资源。自回归后，澳门特区政府出台了一系列支持中医药产业发展的政策，以实现澳门经济与中医药国际化的结合。2011 年 4 月 19 日，“粤澳合作中医药科技产业园”在横琴新区正式奠基，成为粤澳合作产业园区的首个落地项目。经过 8 年的发展，澳门中医药产业初见成效。2018 年，澳门共有 6 间制造中药的场所，在职员工 1 075 人，收益 4 110.4 万澳门元，增加值总额 3 434 万澳门元。澳门 2011 年建立的国家首个中药质量研究国家重点研究室，为中医药国家化及标准化打下了基础。横琴粤澳合作中医药科技产业园即将建成符合欧盟标准的 GMP 中试大楼，为粤港澳大湾区中药产业化提供便利台阶。

3. 文化产业。从表 4 可以看出，澳门文化创意产业 2018 年较 2014 年呈增长趋势，尤其是各文化产业机构在数量上都呈增加状态，其中增长最显著的是艺术收藏行业的受理机构，增长 7.64 倍。从收益上看，艺术收藏的服务收益增长率也最高，增长了 19.8 倍。除文化展演外，创意设计、艺术收藏和数码媒体的固定资产形成额均出现较大幅度的下降，但伴随固定资产形成额的下降，各大类的增加值普遍上涨。这说明澳门文化产业的发展基本不依赖于固定资产的增加，这也符合文化产业的发展特性。从员工支出来看，四大类别的员工支出金额都有不同幅度的增长。将文化灵魂注入澳门世界旅游休闲中心建设的系统工程中，是丰富澳门经济多元发展内涵、提高澳门可持续发展能力的重要手段。

表 4 2014—2018 年澳门文化产业发展现状

类别	年份	机构 (个)	在职员工 (个)	服务收益 (百万澳门元)	员工支出 (百万澳门元)	增加值总额 (百万澳门元)	固定资本形成 总额 (百万澳门元)
总数	2014	1 038	7 193	3 819.2	992	1 162.5	387.0
	2015	1 708	10 192	6 234.6	1 564.8	2 054.9	955.0
	2016	1 913	10 996	6 752.1	1 709.3	2 224.7	470.0
	2017	2 088	11 702	7 076.1	1 833.7	2 379.2	455.0
	2018	2 246	12 719	7 181.0	1 944	2 597.0	285
	增长 (倍)	1.16	0.77	0.88	0.96	1.23	-0.26
创意设计	2014	726	2 791	1 311.5	329.1	397.6	121.3
	2015	919	3 336	1 820.7	417.3	622.6	77.1
	2016	1 021	3 368	1 805.5	429.3	609.5	37.8
	2017	1 149	3 454	2 090.5	481.8	674.4	53.6
	2018	1 265	3 871	2 100.0	502	728.0	29.0
	增长 (倍)	0.74	0.39	0.60	0.53	0.83	-0.76
文化展演	2014	91	1 371	1 129.4	119.7	121.9	179.3
	2015	168	1 829	1 346.1	242.9	230.7	743.3
	2016	218	2 429	1 455.8	292.7	291.2	297.8
	2017	220	2 454	1 437.5	312.1	298.3	332.3
	2018	255	2 694	1 417	348	405	1194
	增长 (倍)	1.8	0.96	0.26	1.9	2.32	5.67
艺术收藏	2014	14	55	5.1	2.2	3	10.7
	2015	109	435	87.8	27.8	34.1	3.6
	2016	110	390	127.7	25.7	53.1	24.1
	2017	107	427	105.4	39.6	32.8	5.3
	2018	121	505	104.0	37.0	24.0	3.0
	增长 (倍)	7.64	8.18	19.80	17	7.0	-0.7
数码媒体	2014	207	2 976	1 373.2	541	640	75.8
	2015	512	4 592	2 980	876.8	1 167.5	131.2
	2016	564	4 809	3 363.1	961.6	1 270.9	110.5
	2017	612	5 367	3 442.8	1 000.2	1 373.8	64.4
	2018	605	5 649	3 559.0	1 056	1 440.0	133
	增长 (倍)	1.92	0.84	1.59	0.95	1.25	0.75

4. 特色金融业。特色金融业是服务产业不断升级、金融产品不断延伸、金融技术不断创新的结果。澳门自身具备发展特色金融业的诸多优势。澳门现有金融业务主要集中于银行、保险公司、金融公司、融资租赁公司、金融中介公司、现金速递公司、典当行、货币兑换店等机构，特别是后面几类机构提供的服务也是基于博彩业服务的延伸。澳门金融管理局 2018 统计年报数据显示，2018 年，澳门共有金融机构 75 家，其中银行 29 家、保险公司 24 家、其他金融机构 22 家。从对社会的贡献度来看，2016 年，澳门金融业对本地生产总值的贡献为 248 亿澳门元，是 1999 年贡献值的 5 倍多，但占全社会生产总值的比例却由回归初期的 8.6% 下降到 6.9%（2016 年澳门地区生产总值为 3 622 亿澳门元），而博彩业的贡献占比由回归初期的 30.1% 上升到 47.2%^[8]。

三、 澳门经济适度多元发展的政策支撑

（一）澳门经济适度多元发展的政策支持

1. 国家层面。中央政府高度重视促进澳门经济适度多元发展。早在 2003 年，中央政府就通过《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA），大力支持澳门经济多元发展，为内地和澳门服务贸易合作带来了历史契机。在 CEPA 框架下，中央政府赋予广东“先行先试”部分服务业对澳门扩大开放的政策，会展、旅游、文化娱乐等 26 个领域累计 69 项政策条文使粤澳服务业可在更大范围和更深程度上实现合作与发展。包括开放澳门服务提供者在内地设立合资或者合作企业，允许其在内地提供会展服务和经营到港澳的会展业务，推动广东居民个人赴澳旅游等。“十一五”规划中明确提出要“促进澳门经济适度多元发展”。国务院批复的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）》，明确提出澳门建设世界旅游休闲中心的目标，丰富了澳门经济适度多元发展的内涵。

世界旅游休闲中心的定位，意味着适度多元发展模式下的若干产业需要具备世界级水准。澳门作为旅游休闲目的地，应有世界级吸引力，发展适合澳门的会展业、文化创意产业、中医药业，促进传统工业向技术含量和附加值相对较高的产业转型。中央政府及澳门特区政府陆续出台了一系列鼓励政策，包括取消“内地赴港澳招商办展活动”等审批手续、支持澳门主办或承办若干具有重大影响的国际性、国家级的会展活动^[9]。2009 年 6 月，十一届全国人大常委会第九次会议通过决定，授权澳门特区对设在横琴岛的澳门大学新校区实施管辖。此后，国务院正式批准实施《横琴总体发展规划》，明确将横琴定位为“一国两制”下探索粤港澳合作新模式的示范区。2019 年 2 月，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，明确了澳门的发展定位：“建设世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台，促进经济适度多元发展，打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地。”粤港澳大湾区内资源整合，有利于推动澳门经济适度多元发展。

2. 地方层面。2004 年，澳门颁布的促进经济多元化政策，对展会及商会经济提供了较多支持。在粤港澳合作机制上，从过去主要依赖贸易投资、人员往来的传统方式，开始向官民互动、全面推动制度保障、体制衔接和协调合作开发园区、共同编制规划等新的方向发展，力图通过旅游休闲经济参与粤港澳区域合作，达到经济适度多元化的目标。在澳门特区行政长官 2011 年施政报告中，将会展业、文化创意产业、中医药产业、商贸服务等产业纳入政府重点扶持的产业，并表示特区政府将加大对文化创意产业发展的资源投放，务实推动澳门的文化创意产业发展^[10]。《澳门特别行政区五年发展规划（2016—2020 年）》明确提出，要根据澳门的实际情况和发展需要，构建经济适度多元发展指标体系，以不断推进澳门经济的适度多元发展。

（二）澳门经济适度多元发展的策略设计

1. 制度式推进澳门经济适度多元化发展。灵活的经济政策是澳门经济成长的制度保障。澳门自 20 世纪 70 年代后对经济政策进行了调整，采取自由的市场经济模式。澳门回归祖国后，“一国两制”“澳人治澳”和高度自治方针保证了澳门社会长期繁荣稳定以及经济自由发展的延续性。澳门是目前世界上少数的自由港之一，资本自由流动，没有外汇管制，外币可在当地自由存取；税种少，税率极低。其高度开放的利伯维尔场制度与高回报低风险的投资环境对外来投资者极具吸引力。为吸

引和鼓励投资，澳门特区政府出台了一系列政策，如税收优惠贷款贴息等，向投资者提供各项税务和财务优惠。澳门因灵活自由的经济体系而被世贸组织评为全球最开放的贸易和投资体系之一。未来，澳门应继续推动制度建设，推动澳门经济多元发展。

2. 合作式推进澳门经济适度多元化发展。改革开放以来，澳门不断加强与内地的经济交流，参与产业分工，从加工业、制造业等传统产业到旅游、地产、金融服务业都与内地展开了广泛交流。中国银行、中福公司、中国建筑、南光贸易公司等中资企业对澳门投资的不断加大，成为澳门经济发展中不可或缺的重要组成部分。澳门回归祖国以来，中央政府加强对澳门的扶持，放宽内地居民赴澳旅游，巩固和发展其旅游博彩业；出台政策支持和引导澳门更加深入广泛地参与泛珠江三角洲的合作，对澳门经济发展都起到了重大促进作用。澳门应积极融入粤港澳大湾区的经济与社会发展，在区域合作中不断推进经济适度多元化。

3. 渐进式推进澳门经济适度多元化发展。澳门的经济适度多元是动态概念，也是漫长的、渐进的实现过程^[11]。在不同发展阶段，澳门经济适度多元发展应具有不同的目标和任务。近期，应围绕打造“快乐澳门”，推动产业链拓展和产业提升，发展从博彩业中衍生和扩张出来的新兴行业，如文化旅游业、文化创意业、会展业；待发展时机成熟，则以塑造“文化澳门”“绿色澳门”的城市形象为主，着力发展时尚、创意设计、节能环保等产业。这一动态过程的基本动力是发展，在发展中逐步实现澳门经济的适度多元。

参考文献：

- [1] 郭永中. 澳门经济发展应转变增长模式实现适度多元 [J]. 山东社会科学, 2012 (11): 150-154.
- [2] 陈章喜, 张小平. 澳门博彩旅游业客源“内地化”趋势的研究 [J]. 产经评论, 2010 (4): 78-84.
- [3] 跨越发展推动经济适度多元——澳门回归 15 周年之经济篇 [J]. 中国经贸, 2015 (1): 16-18.
- [4] 袁持平, 梁雯. 以澳门与横琴合作促进澳门经济可持续发展 [J]. 华南师范大学学报 (社会科学版), 2013 (4): 67-76.
- [5] 梁华峰. 经济适度多元化: 澳门经济结构的新格局 [J]. 国际经济合作, 2014 (11): 60-65.
- [6] 陈章喜. 澳门博彩业与会展业: 效应比较及产业走向 [J]. 暨南学报 (哲学社会科学版), 2012 (6): 82-88.
- [7] 黄洲萍, 王一涛, 胡豪, 等. 澳门中医药科技与产业发展策略研究 [J]. 世界科学技术 (中医药现代化), 2008 (2): 112-115.
- [8] 耿川, 吴泽福, 陈为年, 等. 澳门经济适度多元化视阈下特色金融及其人才发展路径刍议 [J]. 兰州学刊, 2019 (8): 105-117.
- [9] 陈章喜. 澳门“一国两制”的主要实践 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2018 (21): 34-43.
- [10] 周庆华, 杨正浒. 澳门经济适度多元化的政策效果评价和分析 [J]. 商业时代, 2012 (4): 137-138.
- [11] 李志杰, 刘奕. 推进澳门经济适度多元化的意义与策略 [J]. 经济研究参考, 2012 (5): 59-65.

责任编辑: 孙德魁

新冠肺炎疫情下中国海外留学生的 领事保护机制与效果评估

——基于问卷调查与线上访谈

陈奕平 叶上源

（暨南大学 国际关系学院/华侨华人研究院，广东 广州 510632）

摘 要：新冠肺炎疫情发生以来，我国积极有效开展针对海外留学生的领事保护工作。通过问卷调查与线上访谈的方法聚焦我国海外留学生领事保护机制的运作情况，发现其中存在领事保护培训不足、领事保护信息普及度不高、多元主体协调性不足等问题。这就需要进一步加强海外留学生领事保护培训，提升使领馆工作效能，重视留学生组织作用，推动多元力量参与。

关键词：新冠肺炎疫情；中国留学生；领事保护；海外中国公民利益

中图分类号：D998.2 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0045-07

一、新冠肺炎疫情下海外中国留学生的领事保护机制

我国是海外留学生数量较多的国家。目前，我国尚在国外的留学生约 140 万人，其中在美国约 41 万人^[1]。新冠肺炎疫情给我国留学生带来了巨大影响：一是防疫物资短缺，导致他们面临生命安全威胁；二是一些国家受西方涉华舆论的影响而对中国存在误解，导致他们更易受到歧视与不公平对待；三是不少国家受疫情影响停止办理出入境服务，导致他们受困于签证事宜，等等。疫情发生以来，中国政府及时面向海外留学生开展领事保护工作。本文聚焦我国海外留学生群体，结合新冠肺炎疫情背景，重点讨论我国领事保护的预警机制与应急协调机制。

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.05.006

作者简介：陈奕平，暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院副院长、教授、博士研究生导师；叶上源，暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院 2017 级本科生。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“海外华人社区中华文化遗产研究”（16ZDA220）

引用格式：陈奕平，叶上源. 新冠肺炎疫情下中国海外留学生的领事保护机制与效果评估——基于问卷调查与线上访谈 [J]. 统一战线学研究, 2020 (5): 45-51.

（一）海外留学生领事保护的预防机制

1. 发布预警信息。我国各驻外使领馆主要通过网络渠道，如官方微信公众号、网站、微博等发布相应的预警信息，也通过举办线上专题座谈会等形式督促海外公民做好防疫。同时，各驻外使领馆结合当地疫情发展状况编译防疫指南，提醒我国海外公民注意防疫。比如，2020 年 2 月，中国驻冰岛使馆召开华侨华人留学生新冠肺炎疫情专题座谈会，中国驻哥斯达黎加大使馆编译发放哥斯达黎加卫生部发布的《新型冠状病毒防疫指南》。

2. 优化求助渠道。为适应新冠肺炎疫情全球蔓延的态势，帮助更多的海外中国公民解决困难，领事保护工作各主体纷纷搭建新的求助平台，优化求助渠道。比如，中国新闻网、中国侨网联合全球华文新媒体共同推出的同心战“疫”信息服务平台，目前已有百余家海外华文新媒体参与其中。中国驻蒙特利尔总领事馆在原有领事保护应急处置电话基础上，临时增设 1 条涉疫情咨询电话。由中国驻英国大使馆与四川大学华西医院共同打造的“留英学子线上援助平台”通过系列线上讲座、在线医疗、心理咨询服务、发布医疗防护和心理健康资讯等方式，为留英学子“保驾护航”。

3. 加强安全宣传教育。我国各驻外使领馆在落实领事保护培训常态化工作基础上，结合海外疫情发展实际情况，多形式开展安全宣传教育工作。比如，驻新潟总领馆通过网络视频连线的方式举办首次线上“领保进校园”活动，来自东北大学、新潟大学、山形大学与福岛大学等领区 15 所高校约 100 位中国留学生参加^[2]。中国驻比利时大使馆专门拍摄了一部记录在比侨胞居家防护、团结抗疫的短视频，鼓励大家积极应对疫情。

（二）海外留学生领事保护的应急协调机制

1. 中央政府层面。中央政府积极同驻在国有关部门保持密切联系，为海外公民解决签证、救治等问题；通过增设领事保护求助电话等形式为海外公民提供更好、更及时的信息咨询服务；协调国内有关部门派出临时航班多批次接回海外公民；为海外留学生派送健康包等。比如，2020 年 2 月 12 日，国务院联防联控机制新闻发布会上，教育部应对疫情工作领导小组办公室主任王登峰表示将尽快解决中国留学人员签证的延期问题，最大限度减少入境限制措施带来的负面影响，保护中国留学人员的合法权益；4 月 11 日至 6 月 5 日，我国开通专门面向全美留学生的临时航班 32 架次，总计接回在美留学生约 7 000 人^[3]。

2. 地方政府层面。地方政府积极响应中央政府的防疫号召，调动地方校友会、同乡会等力量，在发布安全提醒、搭建沟通互助渠道、筹集抗疫物资、关怀海外同胞等方面发挥了重要作用。比如，四川省侨联开展“侨爱心健康包”“熊猫关爱——抗疫·川侨在行动”“爱心护航行动”等抗疫公益活动，组织了 27.5 万只口罩及价值 20 万元人民币的抗疫物资支援海外重点侨团；河南省委外办积极指导和支持建立了河南大学美国校友会“守护河南留学生群”、河南大学德国校友会“留德河南籍学生防疫抗疫群”，积极联系河南大学附属医院，邀请河南省抗疫一线有经验的主治医生进群指导科学抗疫，有针对性地授课，及时回答有关问题，缓解留学生恐慌情绪。

3. 驻外使领馆层面。驻外使领馆作为各类领事保护工作的重要基地，发挥上传下达、沟通各方、政策落实的作用。各驻外使领馆除了落实好信息传达与安全提醒外，还密切关注与追踪被感染留学生状况；积极调动各方力量，为海外留学生抗疫与回国提供指导与帮助。比如，在中国驻阿德莱德

总领事何岚菁的提议下,人民网澳新频道、人民视频组织了一场专门为留学生推出的澳新战“疫”公开课,邀请国内首位走进新冠肺炎病房的心理科医生肖劲松以及澳大利亚资深律师孙晶及其团队为中国留学生解压,教大家在特殊时期如何稳固心理防线。中国驻纽约总领馆向侨界发出帮扶海外中国留学生“爱心守护、同心战疫”倡议,纽约、波士顿、费城等多地侨团、机构和个人积极响应。截至2020年3月31日,80个侨团、130位侨领参与其中,开通130条热线求助电话,向包括港澳台留学生在内的领区中国留学人员提供帮扶服务,为留学生居家隔离提供力所能及的帮助。

4. 企业层面。海内外多个企业积极搭建沟通平台、打通互助渠道,为海外留学生提供服务;整合筹集物资,满足留学生抗疫所需;利用企业资源,帮助留学生抗疫等。比如,匈牙利华人中医师、匈牙利东方国药集团创始人陈震通过“陈博士药房”系列,在脸书、微信等平台为匈牙利民众及我国公民免费服务;上海义达国际物流公司制定了公益活动方案,成立300万元人民币的专项基金,免费为3万海外留学生每人提供20个口罩。CHI集团会长露崎强以低于成本价的每天3000日元(含税)的标准,把集团名下的6家酒店提供给因疫情滞留日本的中国留学生居住;为防感染,所有入住的华人留学生都享有单人单间的待遇。

5. 侨团及个人层面。我国侨团及华侨华人依托商会、侨团等平台,紧密团结海外侨胞,为海外留学生提供求助平台、防疫指导、心理疏导与物资援助等,较为广泛地帮助留学生解决困难。比如,全美浙江总商会紧急成立防疫应急专委会,开通抗疫应急协助热线,并将热线取名为“LUCKY(幸运)”,组建“全美浙商-全美学联抗疫联盟”,为在美中国留学生提供抗疫服务。意大利米兰侨界联合米兰华助中心开办了“网上方舱医院”,为在意侨胞提供线上医疗服务,通过小程序短短20小时收到400多位侨胞的求助信息。在美华侨华人组成维权联盟抵制歧视活动,建立SOS互助微信群。

二、新冠肺炎疫情下中国海外留学生领事保护机制的实施效果

为验证疫情期间海外留学生领事保护机制的实施效果,本文进行了问卷调查和线上访谈。剔除无效样本后,共回收“关于海外留学生的问卷调查”的有效问卷201份,平均答题时长为3分54秒,符合预期答题时间要求,问卷可信度较高^①。其中,参与调查的有65名英国留学生、43名美国留学生、38名澳大利亚留学生、31名日本留学生、13名新加坡留学生和11名其他国家留学生。样本囊括14个国家,涉及亚洲、欧洲、大洋洲与北美洲地区,基本符合我国留学生海外留学目标国分布状况。调查对象的年龄集中在18~30岁,占95.02%;大部分学生留学时间在2年以内,占57.21%。此外,共邀请了25位海外留学生参与线上访谈,受访者的留学所在国集中在美国、英国与法国。

(一) 正面反馈

1. 健康包发放效果良好。笔者选取了关于海外留学生领事保护集中的几个措施实施情况进行调查,包括派送健康包、组织包机回国、召开座谈会、开展视频会议/对话、线上问诊与线上心理咨询。参与调查的201位学生中,90%左右的受访者知晓“派送健康包”。这说明疫情期间关于派送健康包

^① 调查问卷内容涉及留学生基本信息、留学生领事保护现状、疫情下领事保护措施的参与情况与评价等。问卷发放时间在2020年6—7月,在“问卷网”完成问卷设计后主要通过微信朋友圈、新浪微博、留学生朋友圈等渠道发放。除部分已归国留学生外,所有问卷均通过IP地址确定有效性,共回收有效问卷201份。

的宣传力度足。201 位学生中有 134 位收到了健康包,并且对该措施的评价(5 分制)均分达 4.39。这说明健康包发放不仅范围广,还获得受访者的好评(表 1)。受访者对“派送健康包”评价较高,说明我国领事保护主体在物资筹集与发放上取得的工作效果良好。

表 1 受访者对领事保护措施的了解、接受和评价情况

	了解情况		接受情况		评价情况(5 分制)	
	人数	比例	人数	比例	人数	分数
领事保护措施						
派送健康包	196	97.51%	134	66.67%	134	4.39
组织包机回国	135	67.16%	6	2.99%	6	4.00
召开座谈会	48	23.88%	3	1.49%	3	4.33
开展视频会议/电话	69	34.33%	9	4.48%	9	4.11
线上问诊	66	32.84%	8	3.98%	8	4.50
线上心理咨询	65	32.34%	3	1.49%	3	4.33
其他	9	4.48%	64	31.85%	2	4.50

2. 多主体参与领事保护工作获得关注。随着多元主体参与应急协调机制的不断发展,中央政府、地方政府、驻外使领馆、侨团与企业依然在本次领事保护中发挥着重要作用。调查结果显示,受访者对我国主要领事保护工作主体具有一定印象,其中对驻外使领馆、侨团及个人、地方政府的印象较为深刻(表 2)。在英国留学的受访者提到:“领事馆和地方政府有组织回山东、上海、郑州的包机,意大利也有很多商团组织飞温州的包机,领事馆在这方面参与较多。”

表 2 让受访者印象深刻的领事保护工作主体情况

领事保护工作主体	人数	占总人数比例
中央政府	99	49.25%
地方政府	19	9.45%
驻外使领馆	104	51.74%
企业	13	6.47%
侨团及个人	58	28.86%
留学生组织	144	71.64%
其他	4	1.99%

3. 留学生组织/志愿者主体性作用凸显。值得注意的是,参与本次领事保护中的主体还包括留学生组织,并且受访者对此主体进行的领事保护工作印象最深刻(表 2)。通过访谈了解到,留学生组织主要在派送健康包的环节发挥重要作用。关于留学生组织的工作效果,在英留学生认为“布里斯托 CSSA 学联在整个健康包的组织上做得都挺好的,流程很清晰”;还有的认为,“隔离做得很好,人流量控制得很好,他们学生会很辛苦地在工作”。20 多位收到健康包的被访学生都认可留学生组织或留学生志愿者参与的领事保护工作,并对他们表示感激之情。

(二) 局限与不足

1. 我国海外公民信息登记制度有待完善。“出国及海外中国公民自愿登记”制度是中国外交部

领事司在 2013 年开发并推出的,旨在为出国旅行的中国公民提供一个可以登记个人(团组)及旅行信息的系统。该系统可及时为他们推送各类安全提醒信息,在紧急情况发生时与他们取得联系,必要时为他们提供领事保护与协助^[4]。一般而言,我国海外留学生应在该系统进行信息登记,以便后续领事保护工作的开展。但 201 位受访者中仅有 93 位进行了信息登记,3 位没有进行信息登记的受访者都表示“没有必要”,105 位受访者“不清楚信息登记是什么”(表 3)。

表 3 出国及海外中国公民自愿登记情况

内容	人数	占总人数比例
完成	93	46.27%
没有完成	3	1.49%
不清楚	105	52.24%

2. 官方主要宣介平台普及度不高。目前,我国外交部主要通过中国领事服务网、“领事直通车”官方微信公众号、“领事之声”官方微博、“12308 微信小程序”发布海外安全预警信息,以便我国公民了解海外最新动态。调查显示,受访者对以上平台的熟悉程度停留在“一般”以下的水平(表 4)。受访者较少关注我国各驻外使领馆通过微信、微博发布的安全提醒或预警信息等。这说明,我国关于领事保护的官方宣介平台普及度不高。其原因在于:新媒体的迅速发展带动自媒体的发展,人们更容易关注浏览量和转发量较高的自媒体信息;平常关于领事保护宣传渠道的介绍与普及工作不足;官方宣介平台的话语表达与语言风格较陈旧,一定程度上难以满足当下年轻留学生的阅读喜好。

表 4 受访者对领事保护宣传渠道的了解情况

领事保护宣传渠道	熟悉程度均分 ^①
中国领事服务网	2.20
“领事直通车”官方微信公众号	2.07
“领事之声”官方微博	1.90
“12308 微信小程序”	1.79

3. 领事保护专门培训不足。调查显示,201 位受访者中有 15 位(占 7.46%)学生曾经寻求过领事保护,内容涉及办证服务、留学过程中的纠纷、人身财产安全受到侵害以及归国需求。受访者普遍对办证服务类评价较高,平均分为 4 分(总分 5 分)。受访者对包机回国的评分也有 2~4 分不等。其中 2 位受访者给解决留学过程中的纠纷评了 1 分,1 位受访者给解决人身财产安全问题评了 1 分。我国海外领事保护工作存在手续办理烦琐、处理时间较长等不足。近年来,为更好地开展海外领事保护工作,让海外留学生及时寻求领事保护,我国不断开展有关海外留学生领事保护的培训工作。而 201 位受访者中只有 11 位学生接受过有关领事保护的专门培训,其中 5 位受访者表示接受过留学机构的培训,3 位受访者参加过“领事保护进校园”活动,2 位受访者进行过“自行网络学习”,还有 2 位受访者分别接受过法国驻广州领事馆的“留法行前准备会”和国家留学基金委的培训。这说

① 1 分:非常不熟悉,2 分:比较不熟悉,3 分:一般,4 分:比较熟悉,5 分:非常熟悉。

明我国实施领事保护培训的主体涉及使领馆、留学机构等，但其中的协调性不足。

4. 其他领事保护措施实施效果一般。调查结果显示，约 5%的受访者接受过“视频对话/会议”，约 4%的受访者接受过“线上问诊”，3%左右的受访者接受过“组织包机回国”，接受过“召开座谈会”“线上心理咨询”的受访者不足 2%，以上领事保护措施都没有接受过的受访者约占 31%。虽然参与各类领事保护措施的受访者对该实施情况的评价都在一般偏上的水平，但在实际访谈过程中，不少受访者对除“派送健康包”外的领事保护措施评价不高。

5. 多元主体参与领事保护工作的协调性待加强。总体来看，在美国留学的多数受访者都表示在派送过程中需要学生组织自行联系派送公司。使领馆在协调各留学生组织开展工作上发挥的作用相对薄弱。这在一定程度上不利于健康包更好更快地发放。

三、完善中国海外留学生领事保护机制的建议

（一）完善预防机制

1. 完善我国海外公民信息登记制度。一是通过立法或行政规定要求我国海外公民填写信息登记，尽可能地掌握我国海外公民的实际情况。二是运用好信息登记制度，打通使领馆与海外留学生个体之间的有效联系渠道，提高信息传达的及时性与普及性，为开展各类领事保护工作奠定基础。

2. 搭建广阔有效的信息联通渠道。调查显示，受访者在疫情期间主要通过“留学生圈子”了解各类信息或安全提醒（表 5）。打通与留学生的信息互通渠道，不仅要加强官方渠道的宣传，也要在非官方渠道打开宣介口，尤其是留学生群体的生活圈。一是和当地留学生组织密切联系，形成有效的长期互动机制。二是打造官方—父母—留学生联系链条，提高信息传达效率。三是完善各官方渠道，科学管理各个栏目或子菜单，打造贴近生活实际的官方平台。四是组建专业团队，优化平台建设，尽可能避免技术性漏洞。五是运用大数据与算法收集海外留学生舆情，通过精准推送的方式让更多信息传达到他们手中，并通过定位需求精准解决相关问题。

表 5 受访者在新冠肺炎疫情期间接收信息的渠道

渠道	人数	占总人数比例
官方网站（外交部、中国领事服务网、各驻外使领馆官网）	82	40.80%
官方微信公众号（外交部、使领馆）	106	52.74%
自媒体公众号	114	56.72%
微信朋友圈	127	63.18%
官方新浪微博	74	36.82%
留学生圈子	148	73.63%
所在学校圈子	92	45.77%
家长、亲属	78	38.81%
朋友	79	39.30%
短信	12	5.97%
其他	2	1.00%

3. 加强对海外留学生的领事保护培训。一是继续落实“领事保护进校园”活动,提高高校领事保护培训普及率。二是地方政府部门可以考虑与留学机构开展培训互动,使领事保护培训常态化、机制化。三是系统化推动领事保护培训,打造从中央到地方、地方到高校、地方到留学机构的一体化培训模式。四是积极利用各种多媒体资源开展线上领事保护培训,适应大多数年轻人生活习惯。

(二) 完善应急协调机制

1. 提升驻外使领馆的工作效能。建议驻外使领馆强化危机事件/突发事件的评估,把握好海外公民将会遇到或需要帮助的事情,协调各方,努力扫除领事保护工作中存在的各种困难,真正发挥好驻外使领馆的工作效能。

2. 重视留学生组织/志愿者在领事保护工作中的作用。一是使领馆密切与留学生组织的联系,建立长期稳定的沟通渠道。二是针对海外留学生领事保护工作,将留学生组织纳入领事保护机制主体中,形成中央政府、地方政府、驻外使领馆、企业、侨团与留学生组织六个主体协同开展领事保护的 novel 工作机制。三是各驻外使领馆安排专人负责与留学生组织的对接工作,加强主体间的协调性与工作稳定性。

3. 推动多元力量参与领事保护工作。地方政府、侨团、企业甚至是专家个人等都是可以努力调动的资源与力量,能够有效弥补驻外使领馆在人员安排与经费支出中的不足,真正体现调动八方参与领事保护工作的整体性外交思想。中央政府与驻外使领馆在今后可进一步调动各方力量参与领事保护工作,组织长期有序的座谈会,交流探讨领事保护工作的得失,继续完善全方位多主体的适应新形势新需求的领事保护应急机制。

4. 创新领事保护工作内容。一是继续完善新型领事保护工作机制,真正满足海外中国公民所需所急,展示大国外交的良好风范,增强海外留学生对国家和政府的信心与支持力,为今后引资纳才奠定基础。二是打通各类反馈渠道,倾听海外公民的声音,努力弥补短板。

参考文献:

- [1] 海外疫情蔓延多少留学生确诊?是否建议回国?官方释疑[EB/OL].(2020-04-02)[2020-07-27].<http://sou.chinaqw.com/search?q=%E7%95%99%E5%AD%A6%E7%94%9F>.
- [2] 中国驻新潟总领馆举办线上“领保进校园”活动[EB/OL].(2020-06-09)[2020-06-24].<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1787497.shtml>.
- [3] 驻美使馆再次对确有困难留学人员回国意愿进行摸底调查[EB/OL].(2020-07-22)[2020-07-29].<http://www.chinaqw.com/hdfw/2020/07-22/263807.shtml>.
- [4] 出国及海外中国公民自愿登记[EB/OL]. [2020-06-29]. <https://ocnr.mfa.gov.cn/expa/>.

责任编辑:孙德魁

美国国会涉疆立法活动的 动向、特征及影响：2017—2020 年

郭永虎 熊小艳

（吉林大学 马克思主义学院，吉林 长春 130012）

摘 要：美国第 115—116 届（2017—2020 年）国会干涉中国新疆事务的立法活动进入一个新阶段，呈现出新特征：一是涉疆法案数量急剧增多，二是涉疆立法活动进入新的阶段，三是涉疆立法主题和诉求更加明确，四是更加强调涉疆法案的干涉力度和可操作性，五是核心议员在推动涉疆立法方面的作用凸显。美国国会涉疆立法活动的主要诉求是打着所谓人权问题的幌子强势介入新疆事务，并对新疆维稳人员和部分涉疆企业提出制裁措施。美国国会涉疆立法活动对中国新疆地区稳定带来一定破坏作用，涉疆制裁也将对相关政府机构、人员以及部分企业产生一定负面影响。美国国会涉疆立法活动还在国际上引起了负面的连锁反应，不仅助长了海外涉疆反华活动气焰，而且对中国国家形象产生了消极影响。我国相关政府机构和企业、个人要提高风险防范意识，有效应对美国国会涉疆立法活动的影响。

关键词：美国国会；新疆；特朗普；中美关系

中图分类号：D871.2 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0052-08

涉疆问题关涉中国领土与主权完整，关涉中国核心利益。美国是干涉中国新疆事务最主要的外部因素，而美国国会又是干涉新疆事务最活跃的主体之一。自特朗普上台以来，美国国会通过立法活动干涉新疆事务的频率和力度为中美建交以来所罕见。第 115—116 届国会期间（2017—2020），美国国会针对中国新疆事务开展了一系列立法新动作。2020 年 6 月，所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”被特朗普签署成法。这是美国第一部涉疆“法律”，其负面影响极大。它将美国制裁的对象

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.2020.05.007

作者简介：郭永虎，吉林大学马克思主义学院教授、博士研究生导师；熊小艳，吉林大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“美国国会涉华法案文本整理、翻译与研究（1979—2019）”（19ZDA169）

引用格式：郭永虎，熊小艳. 美国国会涉疆立法活动的动向、特征及影响：2017—2020 年 [J]. 统一战线学研究，2020（5）：52-59.

瞄向了中国政府涉疆维稳部门和相关企业，将给新疆地区安全稳定带来一系列隐患。

从国内外研究现状来看，从美国国会视角研究美国干涉中国新疆事务的成果较少，截至目前只有一篇专题文章《美国国会对中国新疆问题的干涉》^[1]。该文梳理了 2010 年之前美国国会干涉新疆事务的活动。学界尚未对特朗普时期美国国会涉疆立法活动的动向以及影响进行专门探讨。已有的相关研究成果主要从美国政府视角研究该问题。《美国介入“新疆问题”的考察与分析》^[2]和《20 世纪 40 年代美国在新疆地区的渗透活动》^[3]主要从历史视角探讨美国政府的涉疆政策。《美国反华势力的干涉与渗透对新疆地区主流文化安全的威胁与破坏》^[4]主要从文化视角研究美国反华势力对新疆的渗透。国外相关研究主要来自美国国会下属的国会研究服务部撰写的《中国人权与美国政策：第 115 届主要议题》和《中国人权与美国政策：第 116 届主要议题》系列研究报告，其中部分章节提及了涉疆问题^[5]。因此，对特朗普上台以来美国国会涉疆立法活动的最新动向、趋势特征及其影响进行探讨具有重要意义。

一、美国国会涉疆立法活动的动向

特朗普上台以来，美国国会共提出 15 项涉疆法案。其立法的核心领域集中在要求美国政府全面干涉新疆事务、对华涉疆制裁、形成涉疆报告制度、为美国政府争夺涉疆话语权等四个方面。

（一）要求美国政府全面干涉新疆事务

从干涉主体来看，美国国会要求美国政府多个行政部门从不同方面对涉疆事务进行干涉。美国国会的要求包括：美国总统介入新疆事务，指示美国驻联合国代表利用美国的话语权和投票权介入涉疆人权事务，并建议美国政府制定相关战略；要求美国国务卿探索建立详细记录维吾尔族裔美国公民及其家属信息的数据库，以此为依据对中国政府采取“必要措施”；要求美国国务院设立“美国新疆事务特别协调员”，负责在政府内部协调外交、政治、公共关系、财政援助、反恐、安全等资源，并向国会提交涉疆人权报告；要求美国联邦调查局和美国执法机构采取措施追究部分中国官员的“责任”。美国国会在相关涉疆法案中要求美国政府在國際政治舞台干涉新疆事务，包括：美国总统指示美国驻联合国代表利用美国的话语权和投票权干涉新疆事务；要求国务卿在会见中亚国家有关政府代表时，应敦促这些政府向居住在中亚的中国籍维吾尔族人提供适当的援助，包括安全保证；在不违反美国法律的情况下，敦促其他国家不将其维吾尔族人遣返或引渡到中华人民共和国^[6]。

（二）对华涉疆制裁

特朗普上台以来，美国国会干涉新疆事务的一个重要变化是采取实质性活动，而非只停留在表达自身的立场和意见，这集中表现在以涉疆问题对华进行制裁。在所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”出台前，由于没有专门的涉疆法律，美国国会主要通过所谓“全球马格尼茨基人权问责法”对中国部分涉疆工作人员与企业进行制裁。制裁方式包括：取消被制裁者领取美国签证的资格、撤销已有美国签证、冻结其在美资产、禁止其资产在美国境内交易等。对中国相关涉疆企业，美国国会主要通过双边外交渠道、多边机构签证、出口限制、进口管制，以及列入美国商务部管制的“实体清单”等措施进行制裁。除此以外，美国国会还大力主张美国应与盟国合作，鼓励盟国在涉疆问题上采取与美国类似措施，在针对性制裁和签证限制等领域紧密协调合作。

所谓“强迫维吾尔族劳动”问题是美国国会涉疆制裁的另一个借口^①。国际劳工组织《强迫劳动公约》第 2 条指出：“强迫劳动，是指一个人处于惩罚的威胁下、被迫从事非本人意愿的一切劳动或者服务工作。”中国新疆根本不存在所谓“强迫劳动”问题。2020 年 3 月 11 日，中国外交部发言人表示，新疆各族公民合法劳动权益依法受到保护，根本不存在某些别有用心的人所谓“强迫劳动”的现象^[7]。美国国会以毫无依据的所谓“证据”捕风捉影，先后提出了多项涉疆劳动制裁法案。其主要内容包括：禁止从中国进口全部或部分通过“强迫劳动”生产的商品，尤其是此类进口商品产自新疆维吾尔自治区；鼓励国际社会减少进口来自中国的“强迫劳动”商品，特别是产自新疆维吾尔自治区的商品；要求通过中美双边外交渠道、多边国际机构以及美国政府当局，实施金融制裁、进出口和签证制裁等措施，解决新疆维吾尔自治区所谓严重侵犯人权的行为^[8]。

（三）形成涉疆报告制度

美国国会在多项涉疆法案中要求美国政府职能部门提交各类涉疆报告。通过这些报告，美国国会实现了对美国行政部门关于新疆政策实施情况的监督，因为涉疆报告不仅是陈述性的流水账，还要求美国行政部门汇报其干涉新疆事务的具体措施。所谓“2019 年维吾尔人权政策法案”要求美国相关部门提交四份报告：一是美国国务院要向国会提交年度报告，汇报所谓“新疆人权状况”，重点汇报其干涉新疆事务的进展；二是国家情报局局长要向有关国会委员会提供一份机密和非机密报告评估整个新疆局势；三是联邦调查局局长要向适当的国会委员会提交涉疆报告；四是美国全球媒体机构的首席执行官应向相关国会委员会提交一份报告，汇报美国涉疆媒体的基本状况，加强对新疆事务的报道力度。美国所谓“防止强迫维吾尔人劳动法案”就新疆维吾尔自治区是否存在所谓“强迫劳动”问题，要求美国国务卿向相关国会委员会提交一份报告。美国所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”以法律的形式继续要求政府提交四份涉疆报告：由国务卿提交关于新疆维吾尔自治区所谓“人权”状况的报告，由联邦调查局局长提交所谓保护美国公民和居民免于恐吓和胁迫的涉疆报告；由情报局局长评估中国政府涉疆政策对美国 and 地区安全“威胁”的报告；由国家情报局局长提交评估美国政府收集和分析涉疆情报能力的报告。

（四）为美国政府争夺涉疆话语权

其一，国会立法建议美国官方与新闻机构和媒体合作发表评论、文章，为美国政府官员公开涉疆“发声”争取机会。其二，推动非政府组织媒体开展涉疆宣传。美国国会在立法中要求政府设法保障美国非政府组织或新闻企业、自由亚洲电台进入新疆，进行所谓收集相关新闻素材，进行所谓宗教、学术、以及宣传活动。上述条款在所谓“2018 年维吾尔人权政策法案”“2019 年维吾尔人权政策法案”中均有体现。美国国会要求增加自由亚洲电台对新疆维吾尔自治区维吾尔语节目的播放量，采取技术和外交措施，加强自由亚洲电台维吾尔族语广播活动。相关法案要求美国总统对中国政府在新疆维吾尔自治区等地的互联网管理做法是否符合国际法提出质疑。其三，美国国会要求国务卿尽力向美国政府涉疆官员提供维吾尔语培训，扩大美国民众接触和掌握维吾尔语的机会，要求

^① 美国污蔑中国的“强迫维吾尔族劳动”问题，完全是美国政客对中国政府新疆政策的抹黑。中共中央、国务院早在 2019 年就已经发表《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书，申明新疆开展教育培训工作完全符合《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国反恐怖主义法》和《宗教事务条例》等法律法规，根本不存在所谓“强迫劳动”问题。

国务卿尽力向外交官员和美国国务院雇用的或隶属于美国国务院的、涉及新疆维吾尔自治区的美国政府其他相关人员提供维吾尔语培训，要求在新疆维吾尔自治区最近的美国外交机构或驻北京大使馆附属机构建立维吾尔语网站，提供维吾尔语签证服务^[6]。

二、美国国会涉疆立法活动的特征

特朗普上台以来，美国国会涉疆立法的数量显著增加，仅在 2017—2020 年 7 月 1 日，不到两届国会任期内，就提出了 15 项涉疆议案（表 1），超过了此前 17 年美国国会涉疆提案数量的总和。美国国会涉疆立法活动呈现出以下新特征。

（一）涉疆法案数量急剧增多

近年来，美国国会通过立法介入新疆事务的频率为中华人民共和国成立以来所罕见。2000 年之前，美国国会对新疆事务的关注较少，而把主要精力放到了涉藏、涉台等其他涉华领域。20 世纪 90 年代末，涉疆问题开始进入美国国会立法视野。美国国会以所谓“热比娅案件”为开端，对中国新疆司法事务的干涉提案数量渐增，但总体数量不多。据统计，2000—2016 年，美国国会共提出 14 项涉疆议案。第 115—116 届国会期间，美国国会涉疆立法数量创近 20 年来的新高。其中，仅 116 届国会就提出了 11 项涉疆法案。造成这种状况的直接原因是美国国会在人权问题上使用双重标准，将人权作为维护自身霸权的工具。进入新时代以来，新疆反恐斗争和去极端化工作取得了重大阶段性成果，各族群众生活不断改善、各项事业全面进步，反恐维稳的红利初步得到释放，而这正是美国反华议员不愿看到的。在美国“印太战略”背景下，新疆地区已成为美国遏制中国的前哨阵地。美国国会与白宫均卷入“全政府”对华战略中，在利用涉疆问题打压中国方面形成共识。

表 1 特朗普时期美国国会主要涉疆法案一览表（2017—2020.7.1）

序号	法案号	提案时间	提案议员	主要内容
1	S. 178	2019-01-17	马可·卢比奥	所谓“2019 年新疆维吾尔人权法案”
2	H. R. 649	2019-01-17	史密斯·克里斯托弗	所谓“2019 年新疆维吾尔人权法案”
3	S. 480	2019-02-13		所谓“反对中国政府和中国共产党的政治影响力运作法”
4	H. R. 1811	2019-03-18	史密斯·克里斯托弗	同上
5	H. R. 1025	2019-02-06	谢尔曼·布拉德	所谓“2019 年维吾尔法案”
6	S. 3622	2018-11-14	马可·卢比奥	所谓“2018 年新疆维吾尔人权法案”
7	H. R. 7384	2018-12-20	谢尔曼·布拉德	所谓“2018 年维吾尔法案”
8	H. R. 7123	2018-11-13	史密斯·克里斯托弗	所谓“2018 年维吾尔人权法案”
9	S. 2386	2019-07-31	特德·克鲁兹	制裁所谓为新疆提供监视设备及技术的外国公司
10	H. R. 3494	2019-06-26	希夫·亚当	要求国家情报局局长向国会情报委员会、外交事务委员会众议院和参议院外交关系委员会提交涉疆报告
11	H. R. 6270	2020-03-12	詹妮弗·韦克斯顿	所谓“2020 年强迫维吾尔族劳动揭露法案”
12	H. R. 6210	2020-03-11	詹姆斯·麦戈文	所谓“防止强迫维吾尔人劳动法”
13	S. 3471	2020-03-12	马可·卢比奥	禁止新疆维吾尔自治区所谓“强迫劳动”商品进入美国市场
14	S. 2972	2020-03-12	马可·卢比奥	所谓“2019 年维吾尔人干预与全球人道主义统一应对与保护法”
15	S. 3744	2020-05-14	马可·卢比奥	所谓“2020 年维吾尔人权政策法”

（二）涉疆立法活动进入新的阶段

与涉藏问题相比，美国国会通过立法对新疆事务的干涉起步相对较晚。在 2000—2016 年美国国会提出的 15 项涉疆议案中，从议案形式来看，几乎都是清一色的决议案。这说明，美国国会在此阶段不太重视推动涉疆议案法律化，倾向表达其关于涉疆事务的立场。特朗普上台以来，这种情况有了较大改变。美国第 115—116 届国会涉疆提案全部为法案，决议案数量为零。这与 2017 年之前的做法形成了鲜明反差，说明当前美国国会急欲通过制定所谓涉疆“法律”来干涉新疆事务。2020 年 6 月 17 日，所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”被通过并被签署，标志着美国国会对新疆事务的干涉进入了新的阶段。

（三）涉疆立法主题和诉求更加明确

2000—2016 年，美国国会涉疆提案涉及的领域集中在涉疆司法事务和宗教信仰自由等方面。例如，美国国会通过所谓“热比娅案”干涉中国司法审判，指责中国“侵犯”人权，提出中国释放犯罪人员和涉案人员等无理诉求。特朗普上台以来，美国国会涉疆立法的主题鲜明，更多、直接地打着“人权问题”的幌子干涉中国新疆事务。据统计，15 项涉疆法案中直接与“人权与民主”相关的议案就达 10 项以上。其中五项法案名称就是所谓的“维吾尔人权政策法案”。这说明当前美国国会的涉疆诉求发生了重要转向，所谓“人权问题”成为其涉疆立法的焦点。

（四）强调涉疆法案的干涉力度和可操作性

特朗普上台以来，美国国会涉疆立法的诉求更加“务实”，逐渐摒弃了仅仅表达立场的“声援式”立法。以所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”为例，该法的诸多条款都是要求美国行政部门采取实际的干涉措施，如要求美国政府明确将对华政策与新疆维吾尔自治区的情况挂钩，要求美国总统和国务卿向国会相关委员会提交各类涉疆报告，旨在对其干涉新疆事务进行监督等。这些制裁措施具有很强的操作性。此外，其涉疆立法还有鲜明的指向性，将新疆从事维稳工作的国家公务人员和相关企业纳入制裁对象，制裁的手段包括冻结在美资产、赴美签证等。

（五）核心议员在推动涉疆立法方面的作用凸显

决定涉疆立法成败的关键要素是“人”，即美国国会议员，特别是核心议员。通常来说，国会核心议员比一般议员无论在发起或联署法案的数量、影响以及言行的引领和辐射效应上都更为突出。在立法压力巨大、相关经验不足的情况下，国会投票中普遍存在“随大流”现象，部分国会议员乐于借助那些值得信赖、具有专门知识且懂得利害关系的“提示者”来做出投票决定，因而在立法进程中形成了一般议员追随核心议员的现象。在涉疆立法方面，核心议员对国会立法活动的引领作用非常明显。第 115 届国会以来，与涉疆立法密切相关且提案最多的国会核心议员是参议院的卢比奥。115—116 届国会期间，他共提出 5 项涉疆法案。卢比奥是美国参议员中最活跃的反华提案者之一。自正式就任参议员以来，其反华提案和言论一路上升，在国会上是“逢中必反”的强硬派。从呼吁关闭在美所有“孔子学院”到主张封杀中国高科技公司，从会见“藏独”头目到推动所谓“维吾尔人权政策法案”，都有其身影。

（六）融入美国“全政府”战略框架

特朗普上台以来，随着“印太战略”的出台和实施，美国政府将中国定性为所谓“战略竞争对手”和“修正主义国家”，主张通过不断对华极限施压来应对所谓“中国威胁”，从而维护其霸权

地位，实现“美国优先”的战略目标。美国国会的涉疆立法主旨与美国政府的涉疆政策目标渐趋一致，形成了“全政府”对华战略。美国国会和政府涉疆问题上呈现出互相合作的态势。一方面，美国政府对华进行涉疆制裁时需要所谓的法律依据，而美国国会则为其提供了相关立法。所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”就是一个突出例证。另一方面，美国国会的立法诉求只有通过美国职能部门实施才能实现。所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”明确要求调动美国一切可以调动的资源干涉新疆事务。涉疆问题成为美国运用“全政府”战略打压中国的一张牌。由于二者的目标一致，特朗普政府与国会在干涉新疆事务领域已经形成一套完整的配合体系。

概而观之，2017—2020 年间，美国国会涉疆法案兼具系统化与具体化，呈现出两个显著特征。其一，介入手段多元化。美国国会在涉疆法案中提出了多种要求美国政府干涉新疆事务的具体措施，包括支持联合国介入，设置“美国新疆事务特别协调员”，联邦调查局涉疆调查、与盟国合作介入，公共外交和媒体宣传、非政府组织参与，等等。其二，涉疆制裁措施可操作性强。美国国会提出了多种涉疆制裁手段，涵盖了包括冻结资产、签证、进出口管制在内的诸多措施。不仅如此，相关涉疆法案制裁目标对象也十分“精准化”，将目标对准了新疆维稳工作人员和相关生产企业。尽管这些法案尚未成为法律，但是其给新疆带来的潜在威胁和风险需要引起警惕。

三、美国国会涉疆立法活动的影响

美国国会涉疆立法活动对中美关系健康发展和我国新疆地区安全稳定带来了一定负面影响。美国国会的涉疆立法活动影响是从法案中体现出来的，其影响力取决于法案的效力。其中那些被签署为正式法律的涉疆法案具有实质性影响，而那些没有成为法律的法案作用也不容小觑。因为它们在一定程度上代表了国会的主张和立场，美国行政部门在商讨和制定政策时必须对此予以适当顾及。

（一）对美国行政部门介入新疆事务的影响

美国国会的涉疆立法活动作为其国内立法活动，虽然对中国政府不具有合法性和约束力，但是对美国行政部门来说却具有刚性“约束力”。美国国会制定的涉疆法律不仅使美国政府的涉疆政策“有法可依”，而且要其“有法必依”。在特朗普政府之前，美国并没有专门的涉疆法律。但是，2020 年 6 月特朗普签署的所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”对未来美国干涉新疆事务具有“指针性”意义。它对美国政府涉疆政策施加直接影响，对美国总统、国务卿、联邦调查局和美国执法机构在干涉新疆事务方面提出了具体要求。美国国会通过该法将对中国新疆事务产生了十分消极的负面影响。它使美国政府涉疆活动“合法化”、常态化。在中美关系新形势下，不排除美国涉疆法律被美国行政部门选择性执行及人为放大甚至滥用的可能。

（二）涉疆制裁产生的负面影响

其一，涉疆制裁对中国部分企业带来消极影响。此前，美国国会主要通过所谓的“全球马格尼茨基人权问责法”对中国政府涉疆工作人员和企业进行制裁。2017 年 12 月 20 日，依据该法，特朗普签署第 13818 号行政令，已对中国部分企业的在美业务产生负面影响。美国商务部公布的文件显示，被列入美方“实体清单”的包括新疆维吾尔自治区人民政府公安厅及其 19 个下属单位。与此同时，还有 8 家中国公司同样被列入“清单”当中，包括海康威视、大华股份、科大讯飞、旷视科技、商汤科技、美亚柏科、溢鑫科技和依图科技。这些企业在被列入“实体清单”后，美国政府即可限

制对这些机构出口、进口或经美国转口在其“出口管制条例清单”上的项目。从事这些贸易活动的机构因此需要获得美国政府的额外批准。被美方纳入“实体清单”的商汤、旷视、海康威视等都是中国著名的人工智能（AI）科技公司。海康威视市值约 420 亿美元，是全球最大的视频监控设备制造商之一。其 70 亿美元的营收中，近 30%来自海外。

其二，对中国涉疆维稳机构及工作人员产生负面影响。依据第 13818 号行政令，2020 年 7 月 9 日，美国国务院和商务部宣布对新疆维吾尔自治区公安厅实施制裁，并对 4 名中国政府官员实施制裁和签证限制。所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”要求美国商务部禁止向新疆维吾尔自治区各级党委、公安局和党委统战部等党政机构提供任何美国商品和服务，将其列入美国商务部管制的“实体清单”。这意味一些高科技设备和软件服务将受到不同程度的影响。

（三）助长国外涉疆反华势力的嚣张气焰

美国国会涉疆立法活动在国际上引起了负面连锁反应。在美国国会参议院通过所谓的“2019 年维吾尔人权政策法案”不久，欧洲议会在 2019 年 12 月 19 日通过一项决议，对美国国会通过上述的所谓“法案”表示欢迎。美国国会还通过资金援助，为海外“疆独”势力提供物资保障。其具体运作方式是美国国会先拨款给“美国国家民主捐赠基金会”，然后再由该基金会将资金分发给各“疆独”组织。该基金会资助的“疆独”组织主要有 3 个，分别为“国际维吾尔人权和民主基金会”“维吾尔美国协会”和“世界维吾尔代表大会”。近年来，该基金会向“疆独”组织提供的资助逐年增多。2018 年该“基金会”对“疆独”的援助有两个项目：其中一个拨给“维护拓展维吾尔人权组织”，2018—2019 年资助数额是每年 31.5 万美元；另一个拨给“世界维吾尔代表大会”，2018 年的拨款数额为 35.4 万美元，2019 年的拨款数额达到 38 万美元。

（四）对中国国家形象的负面影响

通过梳理近 20 年来的美国国会涉疆法案和决议案文本可以发现，其对中国治理新疆的政策是完全曲解的。美国国会无视新疆的稳定发展，无视新疆各族人民团结和谐、安居乐业的客观事实，对新疆稳定发展局面无端指责和肆意抹黑，对中国内政蛮横干涉。相反，美国国会在涉疆议案中罔顾事实、恶意攻击中国新疆的人权状况，歪曲抹黑中国去极端化和打击恐怖主义的努力，抹杀新疆落实党中央治疆方略取得的成绩。美国国会炮制的所谓涉疆法案经西方主流媒体报道，在国际社会产生了十分消极的舆论影响。近年来，几乎美国国会每提出一项涉疆法案或决议案，西方主流媒体都会极尽渲染之能事。相关报道的舆论导向与美国国会的涉疆立法动机如出一辙，充斥对中国治疆政策的污蔑、偏见和指责。这使国际社会对涉疆问题的真相产生了很深的误解。

四、结 语

受新冠肺炎疫情等多种因素影响，中美关系未来走向带有一定程度的不确定性。应重视美国国会涉疆立法活动对中美关系和新疆地区的破坏性影响。在涉疆问题上，应保持战略定力，恪守底线思维，维护中国核心利益。由于所谓“2020 年维吾尔人权政策法案”已成为美国第一部系统干涉中国新疆事务的专门法律，将对美国政府介入新疆事务施加“刚性”法律约束力。其提出的各项制裁措施比之前的手段更广泛和严厉，将对新疆地区稳定带来极大消极影响。尽管由其产生的实际负面作用还需时间予以观察和评估，但是当前美国商务部已针对我国相关部门和企业启动制裁措施。我

国相关政府机构和企业要提高风险防范意识，积极应对被制裁危险；要密切关注美国制裁动态，及时掌握最新制裁信息。必要的时候，中国政府应与美国进行外交交涉。在中美贸易磋商会谈时，应提及中国被制裁的企业合法权益问题。在新疆从事反恐维稳工作的党政机关领导干部及其家属，应注意个人信息保护工作，在办理赴美签证时应注意这方面风险。由于美国国会在多项涉疆法案文本中污名化“新疆职业技能教育培训中心”，我国应继续向国际社会展示其真实面貌。

参考文献：

- [1] 刘卫东. 美国国会对中国新疆问题的干涉 [J]. 国际资料信息, 2010 (2): 1-8.
- [2] 许建英. 美国介入“新疆问题”的考察与分析 [J]. 统一战线学研究, 2018 (5): 78-83.
- [3] 郭永虎. 20 世纪 40 年代美国在新疆地区的渗透活动 [J]. 新疆社会科学, 2009 (3): 118-124+126.
- [4] 赵爽. 美国反华势力的干涉与渗透对新疆地区主流文化安全的威胁与破坏 [J]. 新西部 (理论版), 2012 (6): 14-16.
- [5] Thomas Lum. Human Rights in China and U. S. Policy: Issues for the 116th Congress [EB/OL]. (2019-10-09) [2020-08-17]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45956>.
- [6] R. 1025, UIGHUR Act of 2019 [EB/OL]. (2019-02-06) [2020-08-17]. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1025/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22xinjiang%22%5D%7D&r=4&s=2>.
- [7] 2020 年 3 月 11 日外交部发言人耿爽主持例行记者会 [EB/OL]. (2020-03-11) [2020-08-17]. <http://ipc.fmprc.gov.cn/chn/fyrth/t1754530.htm>.
- [8] H. R. 6210, Uyghur Forced Labor Prevention Act [EB/OL]. (2020-03-11) [2020-08-17]. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6210/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22xinjiang%22%5D%7D&r=5&s=2>.

责任编辑：孙德魁

美国“台北法案”的内容、影响与应对

汪曙申

（中国社会科学院 台湾研究所，北京 100083）

摘 要：“台北法案”是特朗普政府继“与台湾交往法”后通过的第二项涉台专项“法律”，也是迄今为止美国最全面支持台湾当局维系所谓国际空间、干预中国国家统一的一部法案。它反映出在中美关系新形势下，美国将台湾地区视为对华博弈的“战略资产”，及其为“台独”国际活动背书的政治目的。从“台北法案”的立法内容、旨意和影响看，特朗普政府将寻求突破传统“一中政策”的框架，相关法案出现将中国台湾地区“准国家化”“同盟化”的趋向，为美国行政部门调整对台政策提供了依据。“台北法案”体现了美国国会涉台立法活动新趋势。中国要从国家总体战略出发，针对台海形势及外部干预形态的变化，综合采取政策措施予以应对。

关键词：“台北法案”；美国国会；涉台立法；台湾问题；中美关系

中图分类号：D871.2 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0060-08

特朗普上台后，美国调整国家安全战略，将与中俄的大国竞争作为首要战略任务，强力实施对华遏制政策。在中美大国博弈背景之下，中国台湾地区在美国国家安全战略中的地位加强，成为美国“印太战略”的组成部分。强化与台湾地区的实质关系是美国国内跨党派的共识。美国国会推动与台湾地区相关法案的力度随之显著增大，企图以立法手段促进美国“一中政策”的调整，将涉台政治、军事和对外关系的一些敏感问题列入立法范畴，破坏中美关系政治基础。“台北法案”是美国第116届国会通过的重点涉台法律，它与中美关系及我国台湾地区所谓“国际空间”问题密切相关，深入分析其成法过程、内容及影响，有助于进一步细致地观察美国涉台立法的新特点与动向。

一、“台北法案”成法的过程、内容与原因

“台北法案”是在特朗普上台后中美战略竞争加剧、蔡英文上台后两岸关系转向对抗的背景下产生的，反映了美国国会对我国台湾地区参与所谓“国际活动”问题的长久关注与鼓动。2016年5月上台的蔡英文当局拒绝承认体现两岸同属一个中国的“九二共识”，之前8年海峡两岸基于“九二共识”政治互信和协商谈判处理台湾地区国际参与问题的路径由此中断。大陆方面为维护国际社

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.05.008

作者简介：汪曙申，中国社会科学院台湾研究所台美关系研究室主任、副研究员。

引用格式：汪曙申. 美国“台北法案”的内容、影响与应对[J]. 统一战线学研究, 2020(5): 60-67.

会一个中国格局，对台湾地区所谓“邦交国”以及参与国际组织（主要是联合国专门机构等政府间国际组织）的政策进行了调整。2016年12月，圣多美和普林西比成为蔡英文上台后第一个与台湾当局“断交”的国家。2017年6月，巴拿马宣布“弃台”。2018年5月，多米尼加、布基纳法索相继与台湾当局“断交”；8月，萨尔瓦多也宣布“弃台”。蔡英文当局不能再继续参与世界卫生大会（WHA）和国际民航组织大会（ICAO）^①，联合国专门机构不再安排拒绝承认“九二共识”的台湾当局代表参与正式大会。

随着中美关系面临新形势，所谓台湾地区涉外空间问题获得美国国会越来越多的关切。美国亲台派认为，以立法方式维系台湾地区“国际存在”的力度应更大。2018年9月，美国共和党参议员加德纳、卢比奥和民主党参议员马基、梅嫩德斯在参议院提出所谓“台湾‘邦交国’国际保护与加强倡议法案”（英文缩写为“TAIPEI Act”，简称“台北法案”）。由于当时第115届国会任期只剩下数月，该案未能通过。2019年第116届国会成立后，美国参议院外交委员会亚太小组主席加德纳、参议员卢比奥、柯宁、库恩斯，再次提出“台北法案”。众议员柯蒂斯、麦考尔领衔在众议院也提出类似提案。2019年是台湾地区“大选”年，美国为支持蔡英文连任而介入台湾地区政治的程度很深。处于南太平洋地区的所罗门群岛和基里巴斯与台湾当局“断交”，增大了美国国会推动“台北法案”的动力。2019年9月，“台北法案”在美国参议院外委会过关；10月29日，参议院院会快速将其表决通过。2020年3月4日，美国众议院稍作修改后即表决通过“台北法案”；3月26日，特朗普将之签署生效。

“台北法案”是特朗普任内继“与台湾交往法”之后第二个专门针对台湾问题的“法律”。其内容包括以下五个方面。一是提出与台湾地区的所谓“外交”关系。美国国会重申1979年“与台湾关系法”、2018年“与台湾交往法”和“2018亚洲再保证倡议法”的效力，妄称台湾地区是一个“国家”；宣称台湾地区目前与15个国家维持所谓“邦交”关系，与美国、澳大利亚、印度、日本和其他国家的特殊关系对加强台湾地区经济和维持其所谓“国际空间”有着重要利益。二是明确美国国会对发展与台湾地区经贸关系的意见。提出美国与台湾地区建立强劲的经济伙伴关系，对推动双方经济成长和创造就业有积极作用，美国贸易代表应与国会咨商进一步加强双方贸易和经济关系的机会。三是明确美国对台湾地区参与国际组织的政策，即应适当支持其获得所有美国参与、不以国家为成员要求的国际组织的会员身份，支持台湾当局取得其他适当国际组织的观察员地位；以适当方式指示美国在以上国际组织的代表，使用发言、投票和影响力去支持台湾当局获得会员或观察员身份；美国总统或其代表在中美领导人峰会、中美全面经济对话在内的任何双边互动接触中，表达支持台湾地区成为以上国际组织会员或观察员的立场。四是加强与台湾地区的关系。以国会意见的方式提出，美国政府应支持台湾地区“加强与印太地区及世界各国的官方外交关系及其他伙伴关系”，在适当情形及符合美国利益下，对于显著加强、增进或升级与台湾地区关系的国家，应考虑提升美国与其经济、安全和外交交往，否则即应考虑调整与其的经济、安全和外交交往。五是要求国务卿在该法成法后一年内及之后连续五年，向国会报告采取的措施。

^① 2009年至2016年，台湾地区以“中华台北”名义、观察员身份参与一年一度的世界卫生大会；2013年台湾地区以“客人”身份列席每三年召开一次的国际民航组织大会。

“台北法案”之所以在美国国会提出和审查通过，原因是多方面的：

其一，美国国会长期亲台的结构使然。随着美国对华战略遏制更加强硬，国会内亲台势力的能量进一步坐大，“挺台抗中”成为“政治正确”。从第 115 届、116 届国会涉台法案情况看，提案人主要是外委会、军委会的“台湾连线”成员，把持着对外政策和军事政策的立法权、监督权，在台湾问题上的话语权比较大。一旦通过委员会进入院会，国会内一般不会有对立面，法案通过的概率非常大。“台北法案”在第 115 届国会提出，是“台湾连线”重点推动的议案。新冠肺炎疫情爆发后，台湾当局被限制参与世卫组织得到美国更多关切，“台北法案”得以被快速审议并成法。

其二，台湾地区国际参与问题是美国国会针对台湾地区事务立法的长期关切，有历史经验可循，也有现实需求。台湾当局从 1993 年开始推动所谓“重返联合国”活动，1997 年起争取以观察员身份参与世卫组织活动。为支持李登辉当局谋求参与世卫组织，1999 年美国国会首次通过涉台参与世卫组织的法案并被克林顿签署。此后，2001 年至 2004 年连续四年均有支持台湾当局成为世卫大会观察员的法案被总统签署成法^①。此类法案在涉台参与世卫组织的问题上并未取得实际效果，陈水扁当局未能以任何名义参与世卫大会。直到 2008 年 5 月国民党上台后，在“九二共识”基础上，经与大陆协商才达成台湾当局参与世卫大会的务实安排。2016 年 5 月，蔡英文上台，台湾当局不仅不能再继续参加世卫大会，所谓的“邦交国”也大幅萎缩。一些地处美国战略后院和“印太战略”地带的拉美、南太平洋国家转向与中华人民共和国建交。美国决定帮助台湾当局“固邦”以阻挡上述趋势。与之前涉台国际参与的所谓“法律”相比，“台北法案”增加了运用美国影响力维护台湾地区所谓“邦交国”的内容，体现出美国对自身战略利益的关切。

其三，扩大参与国际组织是蔡英文当局对美国游说的重要内容，推动力度很大。特朗普上台之初，蔡英文当局认识到特朗普具有不确定性，通过台“驻美代表处”、民进党驻美代表处、“台湾人公共事务会”等游说美国国会亲台势力炮制所谓“挺台议案”，影响特朗普的对台政策，防止出现对台湾地区不利的“脱轨”现象。在特朗普政府推出“印太战略”并将台湾地区纳入之后，蔡英文当局将所谓“国际空间”问题与参与“印太战略”及美国战略利益相互捆绑，以争取美国跨党派、跨府院的支持。一般而言，对国会跨党派通过的涉台相关法案，特朗普出于“政治正确”的考虑不会行使否决权。这进一步刺激了蔡英文当局对美国国会的公关工作，“台北法案”即是一项重要体现。

二、“台北法案”对美国介入台湾问题的意涵与影响

从长期看，美国国会推动涉台法案是为影响、规制美国行政部门的对台政策，促进和提升美国与中国台湾地区的实质关系，其背后既有政治价值观、增进美国战略利益的考虑，也有台湾当局长期对美国政治经济游说的因素。“台北法案”是美国聚焦台湾地区所谓“国际空间”问题的一项立法，对其蕴藏的含义以及带来的影响应予以客观认识和评估。

台湾地区的所谓“国际空间”问题，狭义而言，表现为台湾当局维系所谓“邦交国”、参与政府间或非政府国际组织、加入区域性经济合作机制与协定等；广义而言，还包括台湾当局拓展与大

^① 这些法案包括：Public Law 107-10, May 28, 2001; Public Law 107-158, April 4, 2002; Public Law 108-28, May 29, 2003; Public Law 108-235, June 14, 2004。

陆地区建交国的实质关系，以彰显其“事实独立”地位。“台北法案”不是美国国会支持台湾地区拓展所谓“国际空间”的第一个法案，但与之之前涉台国际参与类法案相比，存在诸多显著不同之处。

其一，它是美国国会首次提出综合运用政治、经济和外交影响力维护台湾当局所谓“邦交国”、支持台湾当局参与联合国专门机构的法案。之前美国涉台国际参与类法案多是专门支持台湾当局参与联合国专门机构。从立法旨意和文本内容上看，“台北法案”敦促美国政府更广泛、更深度介入涉台国际活动问题，要求美国总统和行政部门直接与中国政府交涉，并且在一定程度上将其与美国对外政策挂钩，以展现美国政府对台湾地区所谓国际存在的重视程度。

其二，在1979年以来美国成法的涉台法案中，“台北法案”首次将台湾地区标注为“国家”，以“总统”称呼台湾地区领导人。自1979年“与台湾关系法”将台湾定位为区别于中国大陆的“政治实体”以来，美国政府尽管从未正式公开表示“台湾是中华人民共和国的一部分”，不愿公开表示支持两岸统一，但也不会将台湾地区公开定位为“独立的国家”。特朗普政府上台后加快虚化“一中政策”。2019年6月，美国国防部在《印太战略报告》中将台湾地区与新加坡、新西兰、蒙古并列，并将其作为美国在印太地区强化伙伴关系的对象，首次将其标注为“国家”。“台北法案”如出一辙，印证美国对台湾地区的定位出现“准国家化”的迹象。“台北法案”还在文本中使用与台湾地区的所谓“外交”关系的表述，也有彰显台湾当局具备在对外交往中行使“外交权”的意涵。台湾地区在美国国内立法和政策话语中逐步被“准国家化”，成为美国虚化“一中政策”的新特征。

其三，“台北法案”表现出维护美战略利益的考虑。“台北法案”涉及的台湾地区所谓“邦交国”和国际参与问题不是孤立存在的，而是附属于特朗普政府《国家安全战略》所定位的中美大国竞争的需要。《国家安全战略》声称一些国家开始重绘区域和全球影响力，挑战美国地缘政治优势，试图改变国际秩序。目前台湾地区所谓“邦交国”集中在太平洋岛国、中美洲和加勒比海地区，属于美国传统的地缘势力范围、战略后院。台湾地区所谓“邦交国”根据国家利益需要调整对华政策，选择“弃台就陆”，被美国战略界视为中国大陆运用经济、外交影响力谋取地缘政治利益。2018年10月，美国副总统彭斯在演讲中称“中国希望将美国赶出西太平洋地区”，“试图将势力扩展到全世界”，拉丁美洲国家与台湾地区“断交”，转而承认北京，威胁到台湾海峡稳定^[1]。

其四，“台北法案”提出进一步强化与台湾地区经贸合作关系，将其作为补偿台湾地区所谓“国际空间”缩小的一种方式。在“台北法案”立法过程中，美国国会曾将促进与台湾地区达成自由贸易协议（FTA）列入文本，但最终成法版本未将这一内容纳入，这也表现出美国立法的一种操弄。这种动作是向台湾地区展示美国要求台湾地区在开放美国农产品进口方面做出更多让步。

尽管如此，“台北法案”也存在限制性。一是它并未实质改变美国“三不政策”关于涉台国际参与的政策。克林顿政府1998年提出关于台湾问题的“三不政策”，其中一项即“不支持台湾加入任何必须由主权国家才能参加的国际组织”。美国奉行“一中政策”，不承认台湾地区是一个国家，不支持“一中一台”和“两个中国”，那么认为台湾地区不具有成为联合国及其专门机构正式成员资格便顺理成章。此后，美国为补偿台湾当局，逐步将政策调整为所谓“支持台湾的声音在不能成为会员的国际组织中被听见”，支持台湾地区所谓“有意义地参与不能成为会员的国际组织活动”。美国提出的“有意义地参与”，为台湾地区通过观察员、各种功能性实体的方式参与政府间国际组

织活动预留了空间。“台北法案”继续以“是否需要国家会员身份”作为涉台国际参与政策的分界，未从法律上要求美国支持台湾地区成为以主权国家为成员要件的国际组织正式会员，这意味着它未实质改变“三不政策”关于台湾地区参与国际组织的基本政策。二是它有国内法效力，但对美国总统和行政部门并无强制执行力。关于美国涉台法案的效力，学界多有讨论。台湾岛内有观点认为，“台北法案”给了美国行政部门协助或鼓吹台湾地区参与国际组织的法源及正当性，纳为其国内法也意味着美国行政部门的作为或政策必须对国会负责^[2]。美国学者认为，美国国会虽“挺台”，但迄今通过的法案多为鼓励加强与台湾地区的互动，并不强制总统^[3]。“这项法案是一套建议和授权，赋予总统权力，并鼓励他朝此方向迈进。”^[4]就法律层面而言，“台北法案”是美国国会对总统行使对外关系权力的一种干预，其文本用语是敦促性而非强制性的，是对美国国会政策立场和意愿的法律表达，不能强制行政部门照单全收，美国行政部门能保留一定自由裁量权。这与 2018 年旨在解除美国与台湾地区官方交流限制的所谓“与台湾交往法”相同。未来，美国总统和行政部门根据形势判断和政策需要，拥有执行、部分执行或暂不实施的不同选项。

在美国加强对华遏制的背景下，“台北法案”客观上为美国政府加大介入涉台国际参与问题提供了内部依据和说辞。2020 年台湾地区参与世卫大会问题可以作为观察美国实施“台北法案”的重要案例。2020 年 1 月，新冠肺炎疫情的爆发深刻影响国际秩序和中美关系，蔡英文当局利用疫情全面“倚美抗中谋独”，炮制所谓“民主防疫”的“台湾模式”，获得特朗普政府护持。蔡英文视之为台湾当局参与世卫大会的重要机会，企图恢复台湾当局以观察员身份出席第 73 届世卫大会，并完整参与世卫组织所有会议、机制和活动。2020 年 4 月，美国卫生与公众服务部部长阿扎与台湾地区卫生管理部门负责人陈时中举行新冠肺炎疫情电话会议。5 月，美国联合日本、英国、法国、德国、新西兰、加拿大、澳大利亚等联名致函世卫组织总干事谭德塞，敦促世卫组织允许台湾当局以观察员身份参加世卫大会。5 月 19 日，美国国务卿蓬佩奥发布声明稿称，“世卫组织总干事谭德塞有法律授权，也可循先例，将台湾纳入世卫大会的各项会议及活动”^[5]，恶意攻击世卫组织和中国大陆排除台湾当局参加世卫大会。5 月 18—19 日，第 73 届世卫大会以视频方式召开，美国联合加拿大、英国、法国、德国、澳大利亚、新西兰向世卫组织发出外交照会，要求接纳台湾当局成为世卫大会观察员。这些举动是“台北法案”生效后美国更大力度支持台湾当局参与世卫大会的做法。

对美国制定“台北法案”及在联合国专门机构中制造“一中一台”，中国的立场是，台湾地区是中国的一部分，参与国际组织包括世卫等联合国专门机构的活动，必须按照一个中国原则处理；美国全力支持台湾当局加入世卫，严重违反一个中国原则和中美三个联合公报规定，违反联合国大会 2758 号决议和世卫大会 25.1 号决议，将防疫问题政治化，向“台独”势力发出严重错误信号。世卫组织详细说明涉台参与问题的立场：一是世卫组织是联合国下属的政府间组织，1971 年联合国决定中国席位只有一个合法代表即中华人民共和国，迄今依然有效，世卫须遵守联合国规定；二是台湾当局能否以观察员身份参与世卫大会，取决于 194 个会员国，不是世卫秘书处有权决定的。从第 73 届世卫大会涉台参与案看，美国国内立法显然无法撼动国际一个中国原则和联合国体系一个中国共识，蔡英文当局利用疫情和美国支持参与世卫大会的目标落空。特朗普执政下，美国对国际组织的影响力下降，蔡英文当局倚美拓展所谓“国际空间”的迷梦终将破灭。

三、“台北法案”体现的美国国会涉台立法活动趋势与应对

中美关系面临新形势，美国国会涉台立法活动进入活跃期，对美国政府对台湾地区政策、两岸关系以及中美关系的消极作用凸显。“台北法案”显示美国国会涉台立法范围基本涉及政治、经济、军事、安全、国际空间等全领域，从以往更多地宣示政策立场朝着更加实质性介入的方向发展。这种趋势可能将持续一段时间，中国应坚持战略定力和底线思维，予以系统性应对，防范其对台海局势与国家发展战略可能造成的不利影响。

（一）防范美国突破一个中国原则底线，侵吞中美关系政治基础

2018年3月“与台湾交往法”正式成法后，台湾方面认为美国“一中政策”从传统的“一法三公报”走向“二法三公报”^[6]。从法律层面看，美国“一中政策”蜕变程度是中美建交以后不多见的。2018年中美经贸摩擦升级，中美关系呈现螺旋下降态势，明显刺激了美国国会涉台立法活动。2018年12月，特朗普签署“亚洲再保证倡议法”，在军事安全领域将台湾地区纳入美国“印太战略”框架。2019年12月通过的“2020年国防授权法”继续掺杂涉台敏感条款，首次在其中将台湾地区领导人选举称为“台湾总统和副总统选举”^[9]。2020年3月通过的“台北法案”是美国与台湾当局“断交”之后首个将台湾地区视为“国家”的国内法。在这些所谓的“法律”文本中，美国将中华人民共和国与台湾地区并列使用，旨在炮制两岸是“一中一台”的定位。

2019年4月，美国国会“台湾连线”创始成员夏伯特撰文声称，“需要将美国‘一个中国政策’与中国‘一个中国原则’相区分”。美国一部分保守势力也持这种立场，并从立法上给予更多体现。目前第116届美国国会审议中的涉台提案有：所谓“台湾使节法案”“台湾主权象征法案”“台湾防卫法案”“防止台湾遭入侵法案”等。从草案内容看，其目的在于解构美国传统“一中政策”对台湾地区定位的限制，从法律上赋予台湾地区等同于“国家”的政治、外交、军事和国际参与“权利”，更为直接地展现美国对台湾地区的所谓“安全承诺”。“2021年国防授权法”草案提出邀请台湾地区参加“环太”军演，执行美军医疗船停靠台湾地区的任务。美国国会强化对“与台湾关系法”的监督和执行，未来是否会考虑修正、补充“与台湾关系法”是一个观察指标。

对中国而言，有必要防止美涉台立法逾越中美关系底线的状况出现，对亲台势力利用法律手段破坏中美联合公报、制造“一中一台”的做法，予以针锋相对地批驳、纠偏。美国国会和行政部门在台湾问题上既有相互配合的需要，也有策略上的矛盾与拉扯。美国行政部门为保持对台政策的主动权，对国会涉台法案不一定会全盘接受，在某种情况下可能是约束国会涉台立法走向“极端化”的一道防火墙。

（二）采取有力的外交政策，强化国际社会坚持一个中国原则的格局

在中美关系竞争大于合作的局面下，蔡英文当局将与美国关系“更公开化、更多元化、更制度化”作为重要目标。2020年1月蔡英文连任后会见“美国在台协会”台北办事处处长酆英杰，声称台湾地区与美国之间“已从双边伙伴关系升级为全球合作伙伴”。特朗普政府对华决策体系立场相当保守。美国国防部根据“2018年国防战略报告”将大国竞争特别是中美战略竞争作为美国国家安全首要关切^[7]，在台海区域对中国大陆军事挑衅动作显著增多，军机军舰穿越台海和抵近侦察活动

频繁，对大陆对台军事战略部署进行吓阻和压制。在蓬佩奥主导下，美国国务院从以往多在台湾问题上充当“刹车皮”的角色，变成升级美台关系的“发起人”。未来一个时期，台湾地区与美国对升级实质关系均有较强的战略需求，对中美关系的负面干扰甚至冲击还会存在。

同时也应看到，中美在台湾问题上的利益存在不对称性，中国综合实力和全球影响力持续扩展，具有遏制“台独”、捍卫国家主权的坚定战略决心，以及在台海周边区域军事安全控局的优势，在美国对外政策关切的朝鲜、伊朗、阿富汗等问题上也扮演重要角色。这都使美国在处理涉台敏感事务、特别是可能触碰中国战略底线的问题上，不得不考虑采取审慎的介入姿态。从这个意义上说，中美关系对美国与台湾地区的实质关系继续发挥着限制性作用。2018 年所谓“与台湾交往法”生效后，台湾政界一直期待美国政府解除台湾地区领导人访美活动的限制，主张蔡英文可以仿照李登辉模式正式访美、进入华盛顿参访，但也未成为现实。在奥巴马时期担任美国国家安全委员会亚洲事务主任的麦艾文认为，在中美关系紧张局势之下，美国决策者将台湾地区当作工具，非常危险并且不会管用，最终将损害美国支持台湾地区的目标。台湾地区有观点认为，特朗普政府对台采取“三不政策”，即不在美国与台湾地区开展具有高度“主权意涵”的官方接触，不准台湾地区所谓“官员”在美国推动“台独”、“一中一台”或“两个中国”，不对台湾地区出售具有明显攻击性的武器，台湾地区也不能研发制造类似武器^[8]。美国未来对“一中政策”内涵的解释会趋于宽泛，但仍有界限：提升与台湾地区实质关系的同时，也会避免彻底打破中美战略平衡与稳定，而是倾向于切香肠、逐步突破和侵蚀一个中国原则的策略。

中国大陆应加大大约约束中美竞争关系之下美国升级与台湾当局政治、军事关系的冒进心理与措施；对美国切香肠策略保持持续的警惕和相对应的反制举措。2018 年 10 月，我国政府就台湾问题对美国提出“三停止一约束”，即要求美方停止与台湾官方往来和军事联系，停止向台湾出售武器，停止无理干涉那些与大陆已经或希望建交的国家，切实约束和限制“台独”势力发展^[9]。中美元首及高层就台湾问题保持必要的沟通与对话，对管控潜在危机的发生具有重要作用。当前一个中国原则已成为国际社会普遍共识与国际关系准则，中国大陆完全有必要、有能力在国际双边关系和多边机制、架构、场合体现和强化一个中国原则，以对冲、抵消美国与台湾地区“实质关系”提升的负面效应。

（三）创新政策思维，更加有效“遏独促统”

有别于激进路线的“法理台独”，蔡英文当局推动以“台湾事实独立”为核心的“渐进台独”政策，包括全面推动“修法台独”，制定所谓“国安五法”（“刑法”“国家安全法”“国家机密保护法”“两岸人民关系条例”等），强力推动所谓“反渗透法”过关，“以法拒统”的力度前所未有，阻断两岸协商谈判实现统一的路径（未来两岸政治性协议需要经过台湾地区立法部门双审议、高门槛“公投”）。萨特认为，台湾地区对美国推行“印太战略”至关重要，美国不担心蔡英文利用美国的支持寻求陈水扁式的“台独”政治目的。2020 年 7 月，台湾政治大学选举研究中心发布的民调显示，台湾人认同比例上升为 67%，偏向“独立”立场比例为 27.7%，均创下新高^[10]。台湾认同政治的这种变化强化了蔡英文当局推进“台独”路线的野心。“台北法案”增强了岛内“台独”势力对联手美国维护台湾地区所谓“邦交国”和扩大所谓国际参与空间的想象。在美国护持“台独”、台湾地区“主体意识”升高的情况下，美国国会层出不穷的涉台立法将进一步刺激蔡英文当局“修

法台独”。今后四年，民进党推动“修宪”“公投”等变相“法理台独”的风险增大。

中国大陆要有预判和应对之策。一方面要立足长远，保持必要的战略定力。决定两岸关系走向的关键因素，是祖国大陆的发展进步。这需要沿着既定两岸融合发展路线，通过继续扩大开放和稳健发展增强对台湾地区的影响力，妥善区分“台湾主体”意识与“台独”意识，积极引导岛内民意支持两岸关系和平发展。台湾民意是多元的，也是多层次的。两岸融合发展政策既要与中国大陆新一轮对外开放深度结合，从中寻找深化两岸经济社会文化交流合作的路径，也要注意分辨、照顾复杂敏感的岛内民意，将解疑释惑与增进两岸社会信任的工作统一起来。另一方面，要坚持底线思维，妥善应对风险挑战。大陆方面可以通过涉台政治、经济、外交和军事等综合手段，展示维护国家主权和领土完整的战略意志和能力，威慑和遏制民进党推动“台独”活动的企图。根据维护两岸关系和平发展和推进国家统一进程的战略需要，对构成“法理台独”的事态和表现形式进一步研究，划出更清晰、可辨识的政策红线，充分发挥“以法遏独”的震慑作用。

参考文献：

- [1] Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China [EB/OL]. (2018-10-04) [2020-07-12]. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.
- [2] 刘仕杰. 台湾的国际参与及盟邦关系首度被写进美国国内法有何重要性? [EB/OL]. (2020-06-28) [2020-07-12]. <https://www.thenewslens.com/article/133102>.
- [3] Richard C. Bush. What Taiwan can take from Mike Pence's speech on China [EB/OL]. (2018-10-12) [2020-07-08]. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/10/12/what-taiwan-can-take-from-mike-pences-speech-on-china/>.
- [4] 罗曼. 如何看待台湾的“邦交国” [N]. 自由时报, 2019-10-13.
- [5] Michael Pompeo. Taiwan's exclusion from the World Health Assembly [EB/OL]. (2020-05-18) [2020-07-12]. <https://www.state.gov/taiwans-exclusion-from-the-world-health-assembly/>.
- [6] 黄介正. 当美国的一中迈向“二法三公报” [N]. 中国时报, 2018-03-20.
- [7] Summary of 2018 National Defense Strategy of the U.S. [R/OL]. (2020-07-04) [2018-01-19]. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- [8] 黄奎博. 特朗普政府对台的三不政策 [N]. 联合报, 2019-07-22.
- [9] 美打台湾牌 陆抛三停止一约束 [N]. 旺报, 2018-10-09.
- [10] 岛内最新民调宣称：“台湾人认同”为67%，创历年新高 [EB/OL]. (2020-07-04) [2020-07-12]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671273271227276222&wfr=spider&for=pc>.

责任编辑：孙德魁

特别行政区行政长官双重负责关系的 功能结构与实践图景

张 强

(广州大学 法学院, 广东 广州 510006)

摘 要: 香港社会近些年来出现的诸多社会事件都严重损害了香港的繁荣稳定、威胁了国家的主权安全。作为既要向中央人民政府负责又要向特别行政区负责的行政长官, 是中央全面管治权与特别行政区高度自治权有机结合的关键。行政长官负责的对象一方面是指整个中央国家机关所代表的国家主权, 并通常授权国务院履行治理任务; 另一方面则是指维护特别行政区的整体利益。双重负责根本上是相统一的, 但各方对根本利益可能有不同理解。行政长官需要协调好合作与支持、调和与矫正功能的负责关系, 强化承上启下的宪制地位。中央政府也需在确保管治权全面性、权威性的基础上, 重视权力行使的谦抑性。

关键词: 行政长官; 特别行政区; 中央人民政府; 双重负责关系

中图分类号: D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 05-0068-10

一、问题的提出

作为中央与特别行政区关系的纽带, 行政长官在特别行政区制度的运作当中占据承上启下的关键地位^[1]。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(简称《香港基本法》)第43条与《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》(简称《澳门基本法》)第45条皆指出, 行政长官是特别行政区的首长, 代表特别行政区, 并依照基本法对中央人民政府和特别行政区负责。在中央授予特别行政区行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权等广泛的高度自治权后, 行政长官成为中央行使全面管治权的重要路径。然而, 近些年“一国两制”在香港的实践出现了一些新情况, 香港反对派和一些外部势力对中央政府和特区政府大肆攻击, 出现了非法“占中”、立法会议员违法宣誓、成立

DOI: 10.13946/j.cnki.jcquis.2020.05.009

作者简介: 张强, 广州大学法学院讲师。

基金项目: 广东省哲学社会科学“十三五”规划青年课题“维护中央对港澳全面管治权和保障港澳高度自治权有机结合的理论和实施机制研究”(GD18YTQ01)

引用格式: 张强. 特别行政区行政长官双重负责关系的功能结构与实践图景[J]. 统一战线学研究, 2020(5): 68-77.

“港独”组织、非法集会、揽炒立法会等事件，国家安全与香港的繁荣稳定日益受到挑战，特别行政区制度的完善面临现实紧迫性。如何从健全制度机制的角度将中央全面管治权与特别行政区高度自治权有机结合起来，成为香港行稳致远的关键。这意味着行政长官必须要承担起统领责任，确保行政长官能够代表整个特别行政区，把对中央负责的要求落到实处^[2]。

学界对此问题的讨论起步较早，但体系化不足。早在《香港基本法》制定时，就行政长官对中央人民政府以及特别行政区负责的内容与关系就产生了三种争议^[3]。第一是行政长官对中央人民政府负责的对象和内容不清，如向中央人民政府的何人或何机关负责？行政长官就哪一方面向中央人民政府负责？第二是特别行政区的含义不清，其认为中央人民政府是一个具体的机关，但特别行政区是个抽象的整体，单纯规定行政长官对特别行政区负责过于空泛，是否等同于对立法会负责？第三是行政长官对中央人民政府负责和对特别行政区负责有何分别，如果出现分歧，行政长官应向谁负责？学界的回应大致可以分为三种类型：第一种是就行政长官的法律地位进行明确，指出行政长官的身份是特别行政区的首长，而不只是行政机关的首长^[4]；第二种是根据基本法的规范设置，就行政长官双重负责的法律基础与负责内容进行解释与罗列^[5]；第三种是针对实践中的法律争议，如行政长官是否有权提请全国人大常委会释法等问题进行讨论^[6]。但上述研究尚未就行政长官双重负责之间的关系进行研究，特别是行政长官双重负责所应发挥的功能仍有待进一步探讨。

党的十九届四中全会通过的《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》提出，“健全特别行政区行政长官对中央政府负责的制度”。行政长官的双重负责关系是健全负责制度的重要前提。本文拟围绕行政长官负责对象的规范内涵、双重负责关系的功能结构展开讨论，并借由负责功能的规范理解回应中央全面管治权与特别行政区高度自治权有机结合的行使方式。

二、“中央人民政府”与“特别行政区”的宪制内涵

（一）复合还是单一：“中央人民政府”的概念分析

中央人民政府的概念本身无法在《香港基本法》或《澳门基本法》中找到直接的答案，而应当从宪法与基本法的规范与实践中共同寻找内涵。其应当包含两个层次：其一是广义上的中央人民政府，即行政长官负责的对象是整个中央国家机构。其二则是狭义上的中央人民政府，即实践中行政长官负责的机制主要透过国务院进行，从性质上而言是全国人民代表大会的授权。行政长官向广义上的中央人民政府负责，体现在以下几个方面：

第一，从基本法的修改条文可以看出中央人民政府与国务院的区别。作为宪制性法律的《香港基本法》与《澳门基本法》应当具有法律确实性的安定^[7]，特别是在同一部法律当中，对于相同的概念应当使用相同的表述，避免引起不必要的纷争。在前文已经使用“中央人民政府”这一概念的情况下，《香港基本法》第159条第2款作出了“本法的修改提案权属于全国人民代表大会常务委员会、国务院和香港特别行政区”的规定；《澳门基本法》第144条第2款亦如此。这说明中央人民政府的概念在特定情形下异于国务院，否则《香港基本法》与《澳门基本法》在上下文的表述当中应当使用同一概念，而非区别对待。

第二，在维护国家安全的语境下，“中央人民政府”所保护的法益范围广于国务院的范围，而

延伸至整个中央国家机关所构成的政权。《香港基本法》第 23 条与《澳门基本法》第 23 条都规定了应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为。而《香港特别行政区维护国家安全法》第 22 条则规范为颠覆国家政权罪。作为中华人民共和国不可分离的部分,香港与澳门应当承担维护国家安全的宪制责任。而国家安全应当包含政权安全在内的整体安全。因此,基本法第 23 条所规范的中央人民政府也不仅指国务院,而是透过保障中央国家机关来维护中华人民共和国的政权。禁止颠覆中央人民政府就是在保障国家的整体政治安全,条文措辞的区别有助于更加准确地理解此处中央人民政府的含义。

第三,在国防事务的语境下,中央人民政府不等于中央军事委员会。《香港基本法》与《澳门基本法》第 14 条都规定了中央人民政府负责特别行政区的防务。防务即国防事务。在《澳门基本法》有关防务的实践上,可以清楚地看到行使防务权的机关。1999 年 6 月 28 日,第九届全国人大常委会第十次会议通过了《中华人民共和国澳门特别行政区驻军法》;1999 年 12 月 19 日中央军委发布了解放军进驻澳门特区的命令;20 日中午 12 时驻澳部队正式进驻,开始履行防务职责^[8]。同时《中华人民共和国澳门特别行政区驻军法》第 2 条明确规定了澳门驻军由中央军委领导。

因此,基本法中的中央人民政府并不能完全等同于国务院。作为特别行政区的首长,行政长官不仅是普通的政府的代理者,更是特区的抽象人格的象征,其法律地位来自最高权力机关的决定^[9]。基本法规定的行政长官对中央人民政府负责,就不能等同于对最高国家行政机关负责,而是应当对代表国家行使主权的中央国家机关负责。

狭义上的中央人民政府则特指国务院。在基本法实践中,一般体现为国务院代表中央行使全面管治权。韩大元教授在对《香港基本法》中的中央人民政府一词梳理后指出,中央包含了全国人大及其常委会、国家主席、中央人民政府等,但具体的治理任务由中央人民政府履行^[10]。如《香港基本法》第 19 条第 3 款规定,行政长官向中央人民政府取得有关涉及国防、外交等国家行为事实问题的证明书。又如,2017 年澳门遭受台风“天鸽”的正面袭击,澳门特区行政长官代表特区提请中央人民政府批准驻军协助救灾。

此外,国务院在履行职务时专门设立了港澳事务办公室以及中央人民政府驻香港、澳门联络办公室来具体承担相应职能。但这些机构并不等同于两部基本法第 22 条所规定的内容,因为中央人民政府所属各部门是指国务院的组成部门,具有某项行政管理事务的法定职权,而中央各部门则是指包含国务院组成部门在内的中央国家机构的组成部分^[11]。基本法如此规定的目的在于保障特别行政区的高度自治,能够在本地自治范围内的事务上具有决定权。但在中央与特别行政区的关系方面,基本法第 22 条并没有排除中央对特别行政区管治权的实现,特别是负责履行具体职务的国务院。而作为国务院的办事机构和联络机构,港澳办和中联办是国务院实地调研、文件起草、政策阐释、督促落实等工作的行动者,其代表的就是国务院本身^[12]。

因此,基本法中的中央人民政府具有广义与狭义的双重复合属性。当描述中央与特别行政区的宪制关系时,多适用广义概念;当描述具体落实中央全面管治权的主体时,多适用狭义概念。但无论是广义概念还是狭义概念,行政长官对中央人民政府负责都是指在单一制国家结构形式下,特区高度自治权来源于中央授权,并接受中央领导和监督的法律关系。因为宪法体制关心的焦点是如何维护国家核心利益不受破坏^[13]。

（二）抽象还是具体：“特别行政区”的概念分析

特别行政区是否为一个具体的对象，是基本法制定时就已有的争论。有观点指出，对特别行政区负责包含三个方面的内容：一是对特别行政区的居民负责，行政长官应当廉洁奉公、尽忠职守；二是对特别行政区的社会稳定和发展负责，处理好高度自治权范围内的事务；三是对立法机关负责，执行立法会通过的法律、定期向立法会作出施政报告并答复立法会议员的质询^[14]。简言之，行政长官负责的对象=居民+社会稳定和发展+立法会。但实际上，行政长官对特别行政区负责应当是指特别行政区的整体利益，而非具体的某个特区机关或人群。其原因可以分为以下几点：

第一，从特别行政区政治体制的角度而言，无论是行政长官制、行政长官主导制还是行政主导制的论述，都要求行政长官在特别行政区政治体制中占据核心地位。这不仅包含了行政机关首长的含义，更是指整个特别行政区首长，其具有一定的、独立的超越地位，从而实现行政主导的优势地位，并代表特区与中央发生关系^[15]。一旦将其与特别行政区政府向立法会负责的条款划上等号，那么会不当扩大立法会在特别行政区的权力，并产生矮化、异化行政长官宪制地位的风险，造成行政主导向立法主导的蜕变，最终无法实现对中央人民政府负责的目标。同时，如果将行政长官对特别行政区负责与特别行政区政府向立法会负责归为一类，那么也会出现规范重复或规范矛盾的局面。所以，行政长官对特别行政区负责不等于对特别行政区立法会负责。

第二，从民主与法治的关系角度而言，回归后行政长官一改过往港澳总督只对宗主国负责^[16]的非民主状况。行政长官对特别行政区负责，实际上是“港人治港”“澳人治澳”的民主自治观的体现，具有强烈的时代进步意义。如果将对特别行政区负责的对象等同于特别行政区居民的部分民意，仍然可能出现偏颇。这可能体现在民意决定一切，并陷入“运动民主”的泥潭，最终通过一种暴政毁其所有^[17]。如果忽视基本规范，那么行政长官的负责也会因为民意的多元而终究无法得到实现。

因此，对特别行政区负责，既不是对特别行政区立法会负责，也不是单纯地等同于用投票民主向特别行政区居民负责。从权力链条的角度而言，负责与授权紧密相连：帝制时期权力的来源基础是君权神授，故君主需要对上天负责；在民主时期，人民同意成为权力行使者的前提基础，故当掌权者所提供的服务无法满足权力来源者时，那么就需要对掌权者进行问责，从而具有法理逻辑上的正当性^[18]。行政长官的权力来源于全国人大所制定的基本法，并得到中央人民政府的任命，特别行政区对其权力具有的影响力体现在行政长官人选的产生、权力的行使与制约等方面。如《香港基本法》附件一指出，行政长官人选需要由具有“广泛代表性”的选举委员会产生，其不同界别的设立就是扩大居民参与的制度保障。又如《香港基本法》第49条规定，行政长官如认为立法会通过的法案不符合香港特别行政区的整体利益，那么可以发回，其负责的对象已经确定为特别行政区的整体利益，而非立法会、部分居民的好恶。故行政长官所关注的是特别行政区居民广泛关注的整体利益。它既要尊重特别行政区居民多数人的意志，但同时更要符合居民的根本利益与未来发展^[19]。

三、双重负责的整体结构与功能实现

（一）双重负责的基本逻辑

特别行政区行政长官的双重负责建基于责任政治这一基础概念，强调行政长官作为特区首长在特别行政区制度中与不同主体互动时以责任作为基本价值与态度，并依靠责任来实现运作的制度体

系^[20]。申言之，行政长官对中央人民政府与特别行政区负责意味着行政长官需要确立与二者的联结关系，通过权责统一来明确运作机制。行政长官对中央人民政府与特别行政区具有诸多分内之事，需要主动行使基本法授予的职权，并需要承担未能行使职权、履行责任的不利后果^[21]。这一政治形态与权利政治相辅相成，没有责任政治与责任意识的确立，权利政治常常是束手无策的，因为利己主义的取态会对他人权利产生冲突与矛盾。当代宪法强调基本权利的制约，亦是在强调责任之于权利的重要意义。因此，“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针一方面是授予香港、澳门高度的自治权，确保其权利的充分行使；另一方面也是强调香港特区、澳门特区作为中华人民共和国不可分割的组成部分，其需要承担相应的维护国家安全责任。

行政长官的双重负责之间应当紧密联系，具有根本上的一致性。两部基本法都对责任政治进行了肯定。其中行政长官之所以向中央人民政府负责，是因为其职权来源于中央的授权。权力的逻辑链条决定了行政长官的宪制地位。在“一国两制”的原则下，中央试图保持香港、澳门原有的社会制度与生活方式不变，确保特别行政区能够实行高度自治，避免其他机关或地区对香港、澳门造成干预，同时又能及时施行有效的监督。而特区的其他机关，如立法机关，实行的是集体负责制，司法机关独立行使职权，都难以实现该目标^[22]。中央授予香港、澳门高度自治权，来源于我国宪法所规范的特别行政区制度，归根结底是因为中央实施“一国两制”的根本宗旨就是希望在维护国家统一的同时，确保香港、澳门的繁荣稳定，并以此提升国家整体的综合实力，成为改革开放的动力^[23]。以宪法和基本法为框架确立的特别行政区制度中，行政长官、中央人民政府、特别行政区据此行使的权力或权利机制应当是明确的，不存在所谓的分歧。

然而，对于什么是特别行政区的整体利益，怎样才能实现特别行政区的繁荣稳定，可能会有不同解释。这些问题本身所具有的抽象性与多样性决定了实践的不同走向。当某些机关或个人对这些问题的解释超出了宪法与基本法所确立的范围，导致中央权力受限从而危害国家的主权、安全与发展利益，出现损害特别行政区根本利益的事情，那么行政长官就需要对负责的对象进行明确，并据此行使相应的职权。中央是整体利益的最终判断者，而行政长官则是作为整体利益解释的调和者。行政长官的双重负责就会因为对整体利益的不同解释呈现两种不同功能的关系。第一种是在互信状态下，当中央与特区对整体利益具有相近理解时，行政长官对中央人民政府负责与对特别行政区负责形成合作与支持的关系。第二种是在非互信状态下，当中央与某些意见对整体利益的理解冲突时，行政长官对中央人民政府负责与对特别行政区负责形成调和与矫正的关系，需要透过对中央人民政府负责实现对特别行政区负责，最终实现国家治理的完整性。

（二）双重负责关系的形成条件与机制

自古以来，中国国家治理存在中央一统体制与地方有效治理的权力张力^[24]。中央与特区的具体处理更加体现出这种张力关系。一种对于整体利益判断的可能视角在于将特别行政区的事务区分为自治范围内的事务与非自治范围内的事务。对于自治范围内的事务，各方对整体利益的判断是相近的，或者中央保持较为谦抑的态度，行政长官双重负责之间是合作与支持的关系；对于非自治范围内的事务，各方对整体利益的判断可能出现偏差，行政长官必须以对中央人民政府负责的机制确保最终见解的权威性。

理论上，对自治范围的判断整体上是较为明确的。根据宪法与基本法，中央具有全面管治权，

保留了国防、外交、国家安全等事务的权力。同时基于现实的需要与互信的可能，中央授予特别行政区本地事务的高度自治权，甚至将本属于中央管理的有关事务进行授权。据此将会产生两种互信机制，包括协助型与监督型：前者指一方协助另一方达到共同目的的机制，如特区通过立法协助中央履行防务，履行维护国家安全的宪制责任；后者则是指建立有利于中央监督的机制，如主动将本地立法提交备案审查，主动提请中央解释基本法的有关争议^[25]。

实践中，中央无意介入港澳具体的行政管理与纯粹的本地事务^[26]，但特别行政区可能在协助型与监督型的机制中欠缺主动性。例如香港本地国家安全立法一度长期难以推动；在香港一系列的居留权案件中，中央与特区法院对港人在内地所生子女前往香港定居的要件，出现了是否属于自治范围内事务的差别理解。因此，行政长官需要同时担负起两种职责，并透过权力互动达到平衡的结果。中央权力始终存在于特别行政区事务当中，行政长官需要及时让中央政府知悉特区内部事务，当出现不同理解影响中央与特区关系时，中央将行使监督的权力进行纠正，行政长官亦需要配合。而对特别行政区负责，是由行政长官听取具有广泛代表性的意见，并作出合理判断完成。

1. 合作与支持功能的双重负责关系。中国素有和为贵的历史传统，并在治理实践中形成了支持型监督的特点^[27]。特别行政区的诸多制度设计也体现了这一点：行政长官通过让中央人民政府监督实现中央人民政府对特区高度自治事务的肯定和确认，最终实现中央人民政府支持特别行政区行政长官施政的结果。中央人民政府也多次透过白皮书、发言人、社评等多种形式，强调对行政长官依法施政的支持。在具体机制上，基本法对合作与支持功能的双重负责关系进行了构建。

在人事监督方面，首先，行政长官的产生机制设置已经体现了合作与支持的内涵。行政长官需要在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。特区自身的选举或协商具有广泛性的民主特征，是特区整体利益的最大公约数。中央任命权即是监督权的体现，当其进行任命后，代表特区整体利益与国家利益的一致性，显著增强行政长官职权行使的正当性。其次，行政长官提名并报请中央人民政府任命特区主要官员的机制。行政长官作为特区首长，在主要官员的提名上乃根据特区整体利益作出抉择，而后则是中央对其进行任命，依然体现了合作与支持式的负责类型。

在职权监督方面，首先，行政长官对特区法院在审理案件中遇到涉及国防、外交等国家行为的事实问题时，需要向中央人民政府取得证明书。对于国家行为的界定，中央应当具有解释的唯一正确性，行政长官向中央取得证明书，是其双重负责的反映，避免特区法院错误解释而损害特区整体利益。其次，行政长官签署立法会通过的法案、财政预算案，代表行政长官对特别行政区形成的整体利益共识的确认，当其提交中央备案时，则是希望得到中央人民政府的支持型监督。例如澳门特区在制定《海域管理纲要法》中规范了澳门填海需要得到中央批准的要件，其虽未出现在中央授权的文件要求中，但透过特区法律的备案审查机制获得了中央的肯定^[28]。再次，实践中形成了行政长官定期向中央述职汇报的惯例。这也是行政长官主动接受中央监督，让中央了解特区施政的具体情况，并得到中央肯定与支持的制度设计。其目的也在于平衡中央与特区的利益理解，增进双方互信。

在国家安全方面，《香港特别行政区维护国家安全法》在香港设置了香港维护国家安全委员会与中央人民政府驻香港维护国家安全公署两大机构。行政长官领导该委员会，并就国家安全对中央人民政府负责，定期提交报告；中央则指派国家安全事务顾问，并透过公署向香港提出意见和建议。中央与香港透过行政长官的负责机制，实现中央监督、指导、协调、支持的功能。机构的设置与职

责的划定是细化和健全执行机制的体现，行政长官也因此能够更加准确地维护特别行政区的整体利益，维护好中央与香港的宪制关系。

2. 调和与矫正功能的双重负责关系。基于特别行政区高度自治的原则，特区立法机关、司法机关除了在一些特定情形下，如特区终审法院在基本法解释中与全国人大常委会的联系等外，它们与中央之间的联系较少。因此，两部基本法授予了行政长官诸多权力，明确行政长官需要对特区整体利益进行通盘考虑，并及时同中央取得沟通。一旦特区其他机关对整体利益的考虑出现偏颇，那么行政长官需要进行有效的制约。制约的目的在于维护好特区的整体利益，平衡好中央全面管治权与特区高度自治权的关系。

在人事监督方面，首先，行政长官有权任免公职人员和各级法院法官，对公职人员和法官的人员构成进行法治评估。这有助于行政管理权、独立的司法权和终审权能够在高度自治权应有的界限内行使。如《香港特别行政区维护国家安全法》第 44 条规定，行政长官应当从裁判官、区域法院法官、高等法院原讼法庭法官、上诉法庭法官以及终审法院法官中指定若干名法官，也可从暂委或者特委法官中指定若干名法官，负责处理危害国家安全犯罪案件，相关法官一旦有危害国家的言行将被终止资格。这就是行政长官基于双重负责的宪制结构，从人事监督的角度确保香港国家安全司法实践的准确性。其次，行政长官需要对特区的立法会议员、法院法官和其他司法人员进行有效监督。就职宣誓的目的在于获得权力，构建特区整体利益与相关职务的有效连接。作为特区的首长，行政长官更加具有执行《香港基本法》第 104 条有关权力授予与监督规定的正当性。上述机制乃从硬监督的角度进行维护，矫正可能出现的不利于特区根本利益的人员构成。

在职权监督方面，首先，行政长官根据基本法所明确授予的职权对特区其他机关的行为进行监督，维护特区的整体利益，实现对中央人民政府负责。如《香港基本法》第 49 条规定，行政长官如认为立法会通过的法案不符合香港特别行政区整体利益，可在三个月内将法案发回立法会重议；第 50 条规定，行政长官拒绝签署立法会再次通过的法案或立法会拒绝通过财政预算案或其他重要法案，经协商仍不能取得一致意见，行政长官可解散立法会等。行政长官在行使上述职权时，代表的是特别行政区的首长，因此是在调和特区的整体利益。作为其职责的内容，行政长官必须审慎行使。

在国家安全方面，《香港特别行政区维护国家安全法》第 55 条列举了三类由中央人民政府驻香港维护国家安全公署行使管辖权的三类情形。三类情形的共同点在于香港本地的司法机关难以实现有效管辖，从而由中央行使管辖权来维护国家安全秩序。这些特殊情形的出发点仍然是从香港实行高度自治的角度出发，以香港本地的实际执法、司法能力为考量标准，并对香港本地机关进行新的国家安全授权。这种授权超出了原有的香港行政管理权、司法权有关本地事务的范围。这并非破坏香港的司法独立，而是更大程度的授权自治。行政长官作为香港维护国家安全的负责人，理应承担调和与监督本地机关处理国家安全事务的职责，其中就包括了根据香港本地实际情况报请中央人民政府管辖的内容。

基本法中并没有明确规定行政长官的相关职权，但是对特区或特区某些机关提出了相应的宪制责任，当出现责任未履行的情况，行政长官需要及时向中央人民政府汇报并配合解决。例如，《香港基本法》第 158 条规定了香港特区终审法院在作出不可上诉的终局判决前，应将涉及中央人民政府管理的事务或中央和香港特区关系的条款提请全国人大常委会进行解释，香港终审法院具有不可

回避的宪制责任。理想状况下，全国人大常委会要相信特区法院能够正确适用法律并毫不犹豫地提交解释；特区法院也要相信全国人大常委会能够给予高质量且合理的解释^[29]。但在吴嘉玲居留权等案件中，香港终审法院激进地认为是否提请释法的判断权在自己，并否定了将有争议的问题提交全国人大常委会的可能^[30]。这种做法忽视了终审法院所应承担的基本法责任。行政长官根据《香港基本法》第43条和第48条第2项，请求国务院提请全国人大常委会释法，本身就是调和矛盾、落实责任的体现。尽管基本法中并没有明示行政长官具有此权力，但行政长官此举并未违反基本法，因为法院的责任必须履行，面对基本法没有明确规定的新内容，行政长官的请求是承担实现国家功能的最佳方式^[31]。除此之外，特区的其他机关都难以保障宪制责任的落实。于是，透过行政长官，特别行政区机关向中央人民政府负责的间接模式最终形成。

四、双重负责关系的实践图景

（一）强化行政长官承上启下的宪制地位

第一，行政长官需要突出自身特别行政区首长的地位，对特区其他机关行使的职权进行积极反应。一方面，对于特区整体利益具有相近理解的行为予以肯定，并积极寻求中央的支持，获得更为顺畅的施政资源。如香港、澳门囿于自身区域面积狭小，难以透过平衡本地空间利益解决住房等民生诉求，可以积极寻求中央的帮助，提升行政长官的施政权威。又如在粤港澳大湾区战略背景下，中央与香港、澳门都需要勇于创新机制，寻求基本法没有明确规范的行为依据，行政长官在此能够扮演维护特区整体利益与国家利益相统一的角色，在基本法乃至宪法中明确来源。另一方面，对于特区整体利益有相反理解的行为，行政长官需要及时行使职权进行制约。两部基本法已经授予行政长官诸多的宪制权力，包括人事与职权两大方面。行政长官需要对整体利益进行综合判断，防范特区政治体制的畸形发展，造成权力的不当扩张^[32]。

第二，行政长官需要成为中央与特别行政区沟通的宪制途径。特别行政区实行高度自治，对于诸多事务，中央并不会直接进行处理。换言之，如果行政长官可以透过基本法所赋予的职权解决地方自治团体造成的违法状态，那么中央政府当然无需处理，从而符合监督的原则要求^[33]。但对于处理的结果，或者对于行政长官无法解决的特别行政区内部重大争议问题，行政长官需要积极向中央汇报，并配合中央寻求权威性的解决办法，其正当性就来源于本身的宪制地位。最终，行政长官的职权行使既体现了“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针，又紧密维护了中央的全面管治权，将特别行政区的整体利益与中央实行“一国两制”的根本宗旨相联系，推进法治实践的深入化。全国人大就香港国家安全立法的决定与全国人大常委会制定《香港特别行政区维护国家安全法》，即是在香港回归23年后仍未完成立法的前提下进行的中央层面的解决机制。相关决定与《香港特别行政区维护国家安全法》也明确了行政长官所应承担的职责。近些年来香港在政治、经济、文化等领域所遇到的诸多新情况与新问题，都需要行政长官领导特别行政区建立健全相关维护机制。

（二）明确中央权力行使的全面性、权威性与谦抑性原则

第一，中国恢复对香港、澳门行使主权意味着中央对港澳具有全面的管治权。中央对港澳全面管治权不仅包括了中央直接行使的、没有授予特别行政区的权力，也包括了本应由中央管理的事务，基于实际需要而授予特别行政区行使的高度自治权。只是对于特别行政区的高度自治权，中央行使

的主要是监督权。但这并不能否认中央权力的有效性与权威性。从功能适当的角度而言,为了确保高度自治权的有序性,必须确保中央权力的权威性。这也是基于主权行使而应贯彻的原则。基本法解释制度的文本规范固然存在缺陷,但作为决定特别行政区制度的最高国家权力机关的常设机关,全国人大常委会是平常条件下最为恰当的宪制机关,有权作出有关特别行政区制度的相关决定。因此,全国人大常委会释法的权威性应当是各方接受的宪制共识。行政长官需要对中央权力的有效性与权威性予以尊重,并在特定情形下主动请求中央权力的行使。

第二,中央权力的行使应当遵从谦抑性的原则。邓小平曾表示:“大家可以冷静地想想,香港有时候会不会出现非北京出头就不能解决的问题呢?……总有一些事情没有中央出头你们是难以解决的。”^[34]申言之,虽然中央具有全面性的管治权,但是在“一国两制”之下,中央授予特别行政区高度自治权并以基本法确保其稳定性。在消极意义的层面上,对于高度自治的事务,中央权力应当扮演监督者的角色,只有当出现行政长官无法解决的困境时,中央再行使。例如,全国人大常委会在特区法院解释基本法出现偏颇而行政长官判断会影响特区整体利益时进行解释。又如对高度自治的事务,当出现行政长官职权行使不当时,国务院应发布相应指令予以纠正。在积极意义的层面上,对于新兴出现的事务,中央权力应当扮演协调者的角色,当行政长官无法在本地实施或无法在既有的机制下实现时,需要中央协调特别行政区与内地省市、特别行政区之间的利益与法治关系。如粤港澳大湾区战略下的区域合作建设,在基本法的授权明显存在不足的情况,需要行政长官及时向中央寻求正当化依据,中央也要及时行使权力,推进破除法律层面的地方保护主义等问题^[35]。

五、结 语

行政长官双重负责制度的功能在于既要确保特别行政区的高度自治,让“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治方针能够得到贯彻与落实,发挥地方的主动性,又要确保特别行政区作为国家不可分割的部分,维护国家的主权、安全与发展利益,最终形成特别行政区其他机关透过行政长官对中央人民政府负责的关系,确保中央对于特别行政区权力的有效行使。中央全面管治权与特别行政区高度自治权有机结合的关键在于重视行政长官的职权发挥,透过双重功能的实现,明确各方的利益诉求,缓和各方的利益冲突,减少各方直接行使权力的碰撞,增进中央与特别行政区、特别行政区权力机关间的互相信任。

参考文献:

- [1] 骆伟健. 澳门特别行政区基本法新论 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 236.
- [2] 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).
- [3] 李浩然. 香港基本法起草过程概览 [M]. 香港: 三联书店(香港)有限公司, 2012: 388-393.
- [4] 肖蔚云. 行政长官制是单一制下新的澳门特别行政区地方政权形式 [J]. 中国法学, 2017 (4): 104-123.
- [5] 王禹. 论恢复行使主权 [M]. 北京: 人民出版社, 2016: 217-218.
- [6] 马岭. 提请解释香港基本法主体的合理范围 [J]. 法学, 2016 (4): 35-41.
- [7] J. Baptista Machado. 法律及正当论题导论 [M]. 澳门: 澳门大学法学院, 2010: 41-43.
- [8] 杨允中. 澳门基本法释要 [M]. 澳门: 澳门基本法推广协会, 2018: 55.

- [9] 李晓兵. 从港督到特首: 兼论香港宪制秩序与行政长官的宪制角色 [J]. 原道, 2015 (3): 26-48.
- [10] 韩大元. 论香港基本法上的“国家”的规范内涵 [J]. 中外法学, 2020 (1): 19-40.
- [11] 骆伟建, 周挺, 张强. “一国两制”下的中央管治权研究 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019: 8-9.
- [12] 周望. 办事机构如何办事? ——对领导小组办公室的一项整体分析 [J]. 北京行政学院学报, 2020 (1): 43-50.
- [13] 韩大元. 《香港特别行政区基本法》第 18 条的形成过程及其规范含义 [J]. 法学评论, 2020 (1): 14-25.
- [14] 杨静辉, 李祥琴. 港澳基本法比较研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2017: 281.
- [15] 王振民. “一国两制”与基本法: 二十年回顾与展望 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2017: 294.
- [16] Vitalino Canas. 政治学研究初阶 [M]. 澳门: 法务局及澳门大学法学院, 1997: 16.
- [17] 刘作翔, 王勇. 民主、自治与法治: “周期律”问题再思考——关于国家与社会治理的一场学术对话 [J]. 法学论坛, 2020 (3): 5-18.
- [18] 张贤明. 当代中国问责制度建设及实践的问题与对策 [J]. 政治学研究, 2012 (1): 11-27.
- [19] 吴天昊. 论《澳门特别行政区基本法》中的“整体利益” [J]. “一国两制”研究, 2010 (3): 40-45.
- [20] 张贤明, 张力伟. 论责任政治 [J]. 政治学研究, 2018 (2): 89-97+127.
- [21] 沈岍. 行政监管的政治应责: 人民在哪? 如何回应? [J]. 华东政法大学学报, 2017 (2): 5-21.
- [22] 骆伟建. 论特别行政区实施基本法的宪制责任——以澳门特别行政区基本法实践为视角 [J]. 港澳研究, 2019 (1): 29-36+94.
- [23] 张强. 论“一国两制”的根本宗旨与澳门融入式发展的关系 [J]. 港澳研究, 2018 (2): 19-28+93-94.
- [24] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学的研究 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017: 82.
- [25] 张强, 骆伟建. 互信机制的构建: “一国两制”澳门实践的要旨 [J]. 澳门理工学报, 2019 (4): 39-51.
- [26] 孙成. 论宪法在港澳实施的异同及原因——以全国人大及其常委会 55 份规范性文件为样本 [J]. 交大法学, 2020 (3): 26-39.
- [27] 蒋清华. 支持型监督: 中国人大监督的特色及调适——以全国人大常委会备案审查为例 [J]. 中国法律评论, 2019 (4): 90-105.
- [28] 张强. 论中央全面管治权与特区高度自治权有机结合的澳门范式——以填海造地为例 [J]. 河南财经政法大学学报, 2019 (6): 41-46.
- [29] Jiang, P. Puig, G. Article 158 (3) of the Hong Kong basic law and the preliminary reference procedure of the European Union [J]. Chicago Journal of International Law, 2018 (1): 1-29.
- [30] 曹旭东. 香港特区终审法院基本法审查的司法哲学 (1997—2017) [J]. 法学评论, 2020 (3): 27-41.
- [31] 张翔. 国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心 [J]. 比较法研究, 2018 (3): 143-154.
- [32] 江华. 论行政长官对中央和特区负责——以澳门特别行政区为例 [J]. “一国两制”研究, 2013 (2): 47-52.
- [33] 刘文仕. 地方制度法释义 [M]. 台北: 台湾五南图书出版股份有限公司, 2014: 423.
- [34] 邓小平文选: 第 3 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 221.
- [35] 谢宇. 中央推进粤港澳大湾区建设的法治路径——“中央权力行使指南”的提出 [J]. 法学杂志, 2020 (4): 120-131.

责任编辑: 林华山

选情与疫情叠加下的美国政治： 认同分裂、政党重组与治理困境

王 浩

（复旦大学 美国研究中心，上海 200433）

摘 要：2020 年美国总统大选在选情与疫情叠加的特殊背景下开展。在美国国内新冠肺炎疫情持续爆发这一大选年黑天鹅事件的短期巨大冲击下，疫情危机、经济就业和族群矛盾成为 2020 年美国总统大选的三大热点议题，关键摇摆州的民意走向对选举结果产生重大影响。在疫情造成的短期冲击之外，影响美国政治中长期演化的深层变量为政治极化背景下的新一轮政党重组趋势：东北部“铁锈地带”白人蓝领选民对民主党的疏离，南方部分“阳光地带”年轻选民群体对共和党忠诚度的下降。“身份—认同”将逐步取代“经济—阶层”成为美国政治的核心因素，并加深美国的社会裂痕、党派斗争与政治极化，使其国内治理效率进一步下降，甚至引发政治民主的退化。

关键词：美国政治；政治极化；政党重组；认同政治；2020 年总统大选；新冠肺炎疫情

中图分类号：D771.2 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0078-08

2020 年美国总统大选在选情与疫情叠加的特殊背景下开展。与以往主要由传统的经济、社会议题——税收、就业、医保、移民等常规因素左右大选不同，今年的美国总统大选受到新冠肺炎疫情在美国大规模爆发及其带来的一系列经济、社会影响冲击，疫情这一非常规因素成为最大焦点。此外，特朗普上台以来美国政治极化和社会分裂加剧，使种族冲突的烈度持续上升、关键摇摆州对大选的意义更为突出。二者共同成为 2020 年美国总统大选值得关注的政治新趋势，并与疫情形成了叠加效应。概言之，相互交织的四大因素——疫情危机、经济就业下行、族群矛盾和关键摇摆州民意，成为影响 2020 年美国总统大选的主要变量，而疫情是贯穿其中的主线。

在选情与疫情的叠加作用下，近年来美国政治、社会发展中以极化和分裂为代表的一系列深层矛盾正持续发酵。其背后的中长期逻辑植根于当前美国政治正在浮现的两种政党重组（Party

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.05.010

作者简介：王浩，复旦大学美国研究中心副教授，上海市浦江人才计划获得者。

基金项目：教育部人文社会科学青年基金项目“美国政治转型对特朗普政府外交政策的影响研究”（19YJCGJW012）

引用格式：王浩. 选情与疫情叠加下的美国政治：认同分裂、政党重组与治理困境 [J]. 统一战线学研究, 2020（5）：78-85.

Realignment) 趋势^[1]，即东北部“铁锈地带”白人蓝领选民对民主党的疏离、南方部分“阳光地带”年轻选民群体对共和党忠诚度的下降。这一趋势意味着“身份—认同”将逐步取代“经济—阶层”而成为美国政治的核心因素。选情与疫情叠加下，美国社会的分裂与对立、党派斗争与政治极化，使其国内治理效率进一步下降，甚至引发政治民主的退化。

近年来，国内学界对美国的政治极化现象加强了研究：政治极化是美国政治在近几十年的最显著变化之一^[2]；当前美国政治中政治极化突出地表现为政党的极化、国会的分化、公共政策的分歧，以及意识形态和社会价值观的分裂^[3]。新冠肺炎疫情发生以来，有关研究开始讨论制约美国疫情防控成效的治理困境：美国国内政治斗争尤其是党派政治斗争严重阻碍美国抗击疫情^[4]，美国应对疫情失利与联邦制运转紊乱失序以及自身治理体系存在严重缺陷有关^[5]。但是，相关研究尚未充分地把握疫情和选情因素关联起来，探析美国政治的最新演化及其折射出的治理困境。因而，本文从选情与疫情叠加视角探析美国政治及其治理现象。反观选情与疫情叠加下美国政治的情势及反映出的西方国家治理困境，有利于坚持走中国政治发展道路，坚定推进国家治理体系和治理能力现代化。

一、选情与疫情叠加：影响 2020 年美国总统大选的四大因素

（一）疫情危机：从“聚旗效应”到“连任挑战”

新冠肺炎疫情短时间内在美国的大规模爆发甚至失控，无疑成了美国大选年最大的黑天鹅事件。与历史上的突发性公共危机类似，美国民众在疫情爆发初期表现出了对总统的支持，形成了所谓“聚旗效应（the rally around the flag effect）”^①。在近年来美国政治、社会高度极化和分裂的背景下，特朗普的执政满意度到 2020 年 3 月中旬一度创下了其执政后新高（49%）。然而，与珍珠港事件和九一一事件后总统的民调支持率持续走高不同，随着疫情不断发酵和特朗普政府在应对过程中暴露出的问题增多，民众的失望和不满情绪从 3 月下旬开始迅速上升。多家美国主流民调机构的数据显示，到 5 月底时超过 80% 的受调查者称不会因疫情应对支持特朗普连任。相应地，特朗普的执政满意度到 6 月中旬时迅速跌至 42%，达到 8 个月以来的最低点^②。

对美国总统而言，重大危机事件在政治上是一把“双刃剑”，它既可能在“聚旗效应”的推动下成为执政者强化政治资本的契机，也可能成为执政者政治生涯的“终结者”，结局如何取决于执政者的应对。历史上罗斯福和约翰逊在二战与越战期间的相反表现即为案例。新冠肺炎疫情危机爆发后，特朗普支持率的先升后降表明，他没有有效应对此次危机，不仅未能使之转化为自身的政治资本，反而对其竞选连任也一度造成不利影响。在此过程中，政治经验和治理能力缺位、党派利益和资本利益至上、推诿懈怠甚于承担责任等事实和行为纷纷暴露在美国民众和国际社会面前，使疫情危机可能成为其“连任挑战”。如果美国国内疫情仍无法得到有效控制，继续出现全国范围内的大规模扩散，其支持率可能出现复杂的波动。

（二）经济冲击：从“首要政绩”到“最大拖累”

新冠肺炎疫情爆发前，美国经济于 2019 年实现了 2.3% 的增长，失业率则保持在 3.5% 的低水平，

① “聚旗效应”由美国政治学者约翰·米勒（John Muller）提出，指每逢重大危机，总统的支持率会迅速上升。

② 以上民调数据来自 RCP（RealClearPolitics）政治分析网站，参见：<https://www.realclearpolitics.com/>。

资本市场连创新高。之前，经济的亮眼表现成为特朗普一再标榜的“首要政绩”，也是其竞选连任的最大筹码。然而，突如其来的疫情对美国经济和就业产生了巨大冲击。由于美国经济和就业中服务业占比均超过 80%，在疫情带来的经济冲击下，美国经济在 2020 年一季度负增长超过 5%。根据国际货币基金组织的最新预测，美国经济的萎缩程度会比此前预计的更严重。与经济衰退相关，美国国内失业率在短期内迅速飙升，到 5 月下旬时已超过 15%^[6]。尽管 6 月开始至 8 月，美国国内失业率有所下降，但仍持续维持在多年来少有的 10% 以上高位^[7]。

尽管特朗普政府不遗余力地出台刺激政策以应对经济衰退，但美国主流民调机构的调查显示，民众对其经济领域的执政满意度从 2020 年年初的任内最高点 60% 骤降到了 6 月初的 47%。虽然这一指标近期有所反弹，但仍低于 50% 的半数门槛。这表明经济已逐步从特朗普连任的首要政绩转变为负面因素。如果美国经济和就业形势在大选前无法实现根本逆转，经济恐将成为特朗普连任的“最大拖累”。按照历史统计数据，几乎没有在经济衰退背景下成功实现连任的美国在任总统。

（三）族群矛盾：把握政治动员边界是两党共同挑战

种族矛盾是美国历史上一直存在的深层政治、社会问题。特朗普政府上台以来，身份政治（identity politics）在美国的兴起尤其是白人至上思潮及其引发的政治反弹，加剧了美国的种族矛盾，并进一步演化为种族冲突。这一变化反映到政治社会层面，便是 2017 年的夏洛茨威尔事件和 2020 年的弗洛伊德事件引发大规模骚乱。弗洛伊德事件的持续发酵和大范围影响在于叠加了种族矛盾、疫情恐慌和经济衰退、失业飙升带来的社会不满情绪，并在美国大选年这一特殊节点集中爆发。

在美国政治高度极化的背景下，两党总统候选人无一例外地选择了各自政治站队，以此更好动员其基本盘。就特朗普而言，赢得 2016 年大选的主要政治基础在于白人本土主义及其反移民、反多元主义立场，因而种族矛盾的上升有利于提升其在白人选民尤其是福音派新教徒等极端保守群体中的政治支持度。但另一方面，打种族牌也有边界，因为特朗普的任何过度举动都可能刺激少数族裔尤其是黑人投票率的上升，从而有利于拜登的选情。特朗普选择避开纪念奴隶解放的“六月节”而推迟举行其在疫情爆发后的首场线下竞选集会，就是为了避免种族矛盾被进一步激化。此外，调查数据显示，当前有超过 60% 的美国民众不认同特朗普政府处理种族矛盾的方式，因此其行为的适当节制也是理性选择的结果。就拜登而言，现实的挑战在于如何一方面利用种族矛盾的激化提升少数族裔对民主党的投票率，另一方面避免过于激进的主张疏远中间选民尤其是摇摆州的白人温和群体，以免民主党在该群体中流失选票。

（四）关键摇摆州民意：特朗普一度较大落后

摇摆州一般指“蓝州”（对民主党有较为稳定的党派忠诚）和“红州”（对共和党有较为稳定的党派忠诚）之外的“紫州”。摇摆州的党派归属难以被清晰界定，任何一个政党都很难取得稳定的相对多数地位。在美国“胜者全得”的选举制度下，摇摆州选举人票的最终归属具有不确定性。

冷战结束以来，美国政党政治极化的加剧尤其是民主、共和两党势均力敌局面的出现，使摇摆州在影响总统大选结果方面的作用迅速上升，甚至出现“四两拨千斤”的效果，即少数关键摇摆州的几十张甚至十几张选举人票能够最终决定白宫的党派归属。在 2016 年美国总统大选中，正是宾夕法尼亚、密歇根和威斯康星等少数“铁锈地带”关键摇摆州的不足 50 张选举人票，将特朗普送进了

白宫。其中更值得关注的是，特朗普在这些州获得的选民票相较于希拉里的领先优势均不足 1%（最少的只有区区几千张票），却在“胜者全得”制度下将这些州的选举人票全部收入囊中，最终在全国选民票少于希拉里的情况下赢得大选。不难看出，在当前美国政治高度极化和选举制度设计的双重作用下，少数关键摇摆州民意的微观变化可能会产生选举意义上的重大影响，分析这些州的民意走向及其深层动因对观察美国大选形势变得日益重要。

根据美国主流民调机构的调查数据，3 月中旬以来，拜登在密歇根、宾夕法尼亚和威斯康星等白人蓝领选民集中的“铁锈地带”关键摇摆州较特朗普的领先优势加速扩大。在密歇根，3 月中下旬时拜登和特朗普的支持率分别为 44% 与 41%，到 5 月中旬时两者支持率则变为 49% 与 41%，拜登领先优势从 3 个百分点扩大到 8 个百分点。在宾夕法尼亚，拜登领先优势从 3 月底的 6% 扩大到 4 月下旬的 8%。在威斯康星，3 月中旬以来拜登不仅逆转了此前的民调劣势，而且到 5 月初已开始领先特朗普 3 个百分点；福克斯新闻的最新民调更是显示到 6 月 3 日，拜登在威斯康星已经领先特朗普 9 个百分点^①。随着当前疫情变化和选情发展，拜登对特朗普在关键摇摆州的领先优势缩小。但是，特朗普在关键摇摆州的支持率一度较大落后，客观反映了美国国内经济社会矛盾的新演化。

首先，疫情大爆发尤其是特朗普政府的应对不力引发关键摇摆州选民的不满。据福克斯新闻 6 月初的民调，拜登在威斯康星的领先优势大幅扩大，主要因为民众对病毒的恐惧和对特朗普应对不力的不满。在调查样本中，受访者认为拜登更有能力应对疫情的比例较特朗普高 14 个百分点；同时，拜登支持者的投票积极性比特朗普的支持者高出 8 个百分点。

其次，疫情导致的美国经济短期衰退和失业率飙升在制造业集中的“铁锈地带”体现得更为明显。据美国劳工部的统计数据，截至 5 月底，美国平均失业率超过 15%，这一数字创下大萧条以来新高。在制造业领域，失业率达到四分之一，不仅远超全国平均水平，也超过大萧条的历史高点。因对经济前景的普遍担忧和对失业问题的深度焦虑，这些州的白人蓝领选民对特朗普政府产生不满。

再次，拜登的竞选策略较希拉里更突出了对白人蓝领群体的关切。经历 2016 年大选的失利后，民主党精英尤其是建制派调整了 2020 年大选的竞选策略，其中的一大亮点即对白人蓝领群体利益的重视。在拜登的竞选纲领中，重建强大工会成为其吸引蓝领选票的重要主张，与工会团体保持密切互动、在疫情背景下攻击特朗普政府的经济政策、有利于中下层的就业和社会福利构想等，都使拜登在这一区域的支持率上升。

与“铁锈地带”关键摇摆州的选举政治意义植根于经济因素不同，南方关键摇摆州的观察点是人口因素。其主要趋势有两个方面。一是人口结构年轻化趋势愈发显著。随着 20 世纪 70 年代以来美国国内以年轻人为主体的自北向南的人口迁移现象成为潮流，南方的人口结构逐渐发生了深刻变化：到 2016 年，亚利桑那和佐治亚常住人口的年龄中位数已分别从 1990 年的 36.4 岁和 36.8 岁下降至 32.5 和 33.4 岁^②。人口年轻化使民主党以多元主义为核心的价值观在南方的影响呈上升趋势，对共和党基本盘形成侵蚀。二是人口结构的族裔多元化趋势日益加速。佐治亚的白人常住人口比例从 1990 年的 71% 下降到 2015 年的 56%，同期黑人占比则从 27% 上升到 32%^③。在亚利桑那，拉美裔选

① 以上民调数据来自 RCP (RealClearPolitics) 政治分析网站，参见：<https://www.realclearpolitics.com/>。

② 以上数据来自美国人口调查局，参见：<https://www.census.gov/topics/population.htm>。

③ 同上。

民人数正在经历迅速增长，到 2016 年，该州选民的党派认同首次出现了共和、民主两党势均力敌的状态（各占三分之一），由此成为选举政治意义上的摇摆州。2018 年的国会中期选举中，亚利桑那更是选出了近几十年来的第一位民主党参议员，加深了其作为摇摆州的“成色”。

上述两州选民结构趋向政治“临界点”的变化，引发了 2020 年美国总统大选两党候选人的高度关注。拜登和特朗普纷纷将其作为大选积极争取的关键摇摆州进行布局。拜登团队疫情期间通过云视频方式在亚利桑那举行了三场集会。特朗普则将疫情期间的首次出访选择在亚利桑那。

综上，在以新冠肺炎疫情爆发为主线的美国国内政治、经济、社会环境下，疫情、经济、种族矛盾和摇摆州民意的动向表明，2020 年美国总统大选受到复杂因素的影响，选举情势极易出现波动。

二、美国政治的中长期走向：两大政党重组趋势与极化分裂的加剧

在选情和疫情叠加的当下，美国政治中以极化和分裂为代表的诸多深层次问题在短时间内集中突显，表明其国家治理已经一定程度上陷入困境。如果我们跳出当前的具体现象，运用更长时段的历史和政治逻辑进行观察，可以通过对政党重组趋势的分析透视美国政治极化分裂的根源，进而更好地把握其影响。概言之，当前有两大政党重组的趋势正在重塑着未来中长期美国政治的走向。

（一）美国东北部“铁锈地带”白人蓝领选民对民主党的疏离

美国政党重组的第一个重要趋势是，2016 年大选集中反映出的五大湖区“铁锈地带”由“蓝”变“红”。在这次选举中，民主党传统的东北部政治联盟出现了重大分裂。一直以来，这一联盟主要是由新英格兰（New England）、中大西洋（Middle Atlantic）与五大湖区“铁锈带”三部分构成，但以白人蓝领群体为主体、以传统制造业为主导产业的“铁锈带”各州在 2016 年美国总统大选中几乎全部倒向共和党并成为特朗普的支持者，进而推动形成“特朗普现象”^[1]。在“铁锈地带”，俄亥俄、密歇根、宾夕法尼亚、威斯康星和印第安纳等全部变成了特朗普和共和党的票仓，只有伊利诺伊州支持民主党。通过系统研究美国政治史可以发现，白人蓝领阶层对于民主党的疏远并非一种晚近的现象。20 世纪 80 年代以来，白人作为一个整体对于民主党的认同度呈现不断下降的趋势，高收入白人对民主党的认同度从 1980 年起一直低于共和党，而中低收入白人（政治学定义的白人蓝领阶层）对于民主党的认同度——相对于共和党——则由 1980 年的+20%骤降至 2004 年的+5%^[8]。

结合 20 世纪 80 年代以来美国政治的演变趋势，我们可以发现：白人蓝领选民对民主党的疏离先是由于其中基于种族主义和传统价值观的文化保守主义者（主要集中在美国南方）瓦解了罗斯福缔造的“新政联合体”，使美国南方彻底倒向了共和党。此后，由于经济、就业和移民等问题，“铁锈地带”的白人蓝领阶层作为身处全球化和自由市场体系失意一端的人群，开始表现出一种日益激进的反对以民主党为代表的东西海岸精英和外来移民的本土主义思潮。民主党一系列社会政策的基本取向（包括移民和“政治正确”理念）加剧了白人蓝领阶层的不满，这种不满在 2016 年大选中演化为一种政治上的反弹。美国政治学家拉里·巴特尔斯在研究中惊讶地发现，虽然共和党及其施政理念在美国不断恶化的经济不平等中扮演了最为重要的角色，民主党治下的美国则一直致力于通过强化政治平等从而弱化经济不平等，但共和党却在白人蓝领阶层中取得了不可否认的成功^[8]。这表明，白人蓝领选民对于民主党的疏远是几十年来美国政治发展总体趋势使然，并非政治上的突变现象。基于白人身份及其两种主要价值观——种族主义和本土主义的“身份—认同”因素，已经超越“经济—阶层”而

成为白人蓝领选民政治倾向的决定因素。尽管这一群体在当前疫情与经济就业危机叠加的背景下表达了对特朗普政府的不满，但历史趋势和逻辑表明，民主党已经不可挽回地失去了这一群体。

（二）美国南方部分“阳光地带”年轻选民群体对共和党的忠诚度下降

美国政党重组的第二个重要趋势是，2008 年以来，位于美国南方“阳光地带”部分州，包括亚利桑那、内华达、佐治亚和新墨西哥，正在人口和产业结构变动、城市化等因素的推动下呈现出明显的自由化倾向，有望成为民主党新的政治根据地。在 2018 年的美国国会中期选举中，民主党从共和党手中夺得了亚利桑那和内华达的两个参议院席位；在州长选举中，新墨西哥和内华达的共和党人同样败于民主党手中。总的来看，这一变动延续了 20 世纪 70 年代以来民主党政治联盟演化的趋势：在日趋保守和民族主义化的传统支持者白人蓝领阶层，与日趋激进和全球化的白领、年轻人与外来移民之间，民主党逐渐将其政治重心决定性地向后者倾斜，进而使该党的对外政策理念具有愈益浓厚的自由主义与全球主义色彩。就这两大选民群体的外交利益诉求而言，一方面，冷战后美国制造业的不断衰落与经济金融化趋势的持续发展，使白人蓝领选民成为民族主义者。他们主张政府将战略重点转移到应对国内经济、社会问题而非全球治理；希望扭转全球化对美国制造业的冲击，创造更多制造业就业岗位，支持贸易保护主义。另一方面，作为全球化的受益者，东西海岸与西南部不断涌入的外来移民、受过高等教育的年轻人及白领阶层这一民主党更为倚重的群体，更加认同自由主义与全球主义的外交政策取向。可以说，与白人的“身份—认同”逻辑相同，以少数族裔和年轻选民为主体的南方“阳光地带”部分州，正在成为多元主义和全球主义的坚定支持者，进而越来越表现出对民主党的偏好。

以上两大中长期意义的政党重组趋势及其背后的根本逻辑表明，“身份—认同”因素已经超越“经济—阶层”因素成为当前和未来美国政治走向的决定性变量。这进一步加深了美国的社会裂痕与政党极化，使不同社会群体以及分别代表其利益的两党政治精英在几乎所有内政、外交议题中的共识和妥协空间进一步缩小，从而带来深远的政治和社会影响。究其根源，价值观差异引发利益交换难度更大，观念分歧与对立产生的矛盾更难调和，美国的极化和分裂的程度不可避免地会进一步加深。

三、极化与分裂的影响：特朗普执政以来美国的政治断层与治理困境

美国政治的两大政党重组趋势及其带来的以“身份—认同”为导向的政治结构，在实践中导致特朗普执政以来的美国政治形成了以选民结构、意识形态及文化—价值观为主体的三大“断层线”。选民结构断层线指基于“身份—认同”的两大政党—选民联盟分化。意识形态断层线指由选民结构断层线引发的两党在意识形态领域极化加剧的现象，民主党正变得更左、共和党正变得更右。文化—价值观断层线指白人主体性与多元文化之间日益明显的张力，甚至有可能引发美国国内不同族群之间的“文化战争”。三大“断层线”不仅加剧了美国的政治极化与社会分裂，而且使两党及其代表的选民联盟彼此对立，几无妥协与对话可能^[9-10]。政治断层给美国的国家治理带来深层困境。

首先，政治断层使美国两党斗争进一步升级，政治生态前所未有地恶化。从 2019 年初民主党重新取得众议院多数席位的第 116 届美国国会开幕至今，两党之间的恶斗便已导致美国政府出现了史上最长时间停摆（长达 35 天）、民主党围绕特朗普“通话门”发起弹劾，以及 2020 年总统国情咨

文期间佩洛西手撕国情咨文文件等事件。这些事件表明,当前民主、共和两党的政治断层已经使政治精英完全将党派利益置于国家利益之上,进而对美国民主造成了极为严重的伤害。其结果是,美国政治已经陷入“两党斗争升级—政策难产甚至失效—国家治理失能—社会矛盾加剧—两党斗争进一步升级”的恶性循环。否决政治的形成,意味着美国国内治理的低效、民主政治的退化成为常态。

其次,政治断层扩大了美国两党意识形态鸿沟、重塑了其结构,加剧了双方的意识形态对立,使美国内政外交政策的党派色彩更为浓厚。以经济议题为例,“如何应对全球化挑战”成为民主、共和两党意识形态分歧的核心问题之一。一方面,民主党支持全球主义的势头,很可能使其在这一轮联盟重塑与政党重组后彻底失去白人蓝领的支持。考虑到民主党在移民问题上的开放态度,这一趋势将变得不可阻挡^[11]。最终结果是,民主党政治联盟将在此轮政党重组后转化为由受教育程度较高的白人、少数族裔及城市人口组成的具有全球主义倾向的群体。另一方面,白人蓝领倒向共和党的原因在于经济和就业考量。特朗普关于重振制造业、“美国优先”以及“让美国再次伟大”等本土主义解决方案,使这一社会阶层看到了有别于以往的经济发展模式,以及解决自身最为关切的就业问题的前景。如果这些经济政策成为共和党的主流,共和党就有望将白人作为一个整体巩固为其核心政治联盟。“特朗普现象”反映出今后共和党可能会成为代表白人蓝领阶层与南方连同农村地区白人保守派的本土主义政党。

最后,政治断层在社会文化领域打破了近年来多元文化主义的主导态势,引发了白人至上主义和种族主义等极端社会思潮的强烈反弹,使美国的社会矛盾和族群冲突进一步激化。从 20 世纪 70 年代一直到 2008 年国际金融危机爆发前,在当代自由主义的多元文化主义伴随全球化浪潮席卷美国社会的背景下,美国国内的文化—价值观冲突虽一直存在,但始终处于潜伏状态。然而,以经济危机和多元文化主义走到“政治正确”的极端为转折点,以“特朗普现象”的兴起为催化剂,近年来美国社会的文化—价值观冲突呈现出井喷式爆发的态势。以 2017 年 8 月弗吉尼亚州夏洛茨维尔市的种族暴力事件和 2020 年 5 月的弗洛伊德事件为标志,美国的两党及其背后两大政治联盟间以文化—价值观为断层线的对峙和冲突,达到一个新的高点。这一趋势严重撕裂了美国社会、损害了美国国家认同,使美国国内社会的“部落化”特征日益明显。这种撕裂和损伤对美国以“合众为一”为根本历史经验的社会发展模式构成了严峻挑战。

四、结 语

当代美国的政治极化与社会分裂是美国研究领域的重要议题。在 2020 年美国大选中选情与疫情叠加的特殊背景下,疫情危机、经济就业下行、族群冲突和关键摇摆州选民倾向,成为观察此次选举的四个重要分析变量。特朗普上台以来美国的政治极化与社会分裂呈现出进一步加深的趋势。在聚焦上述热点议题的同时,我们还需从更长的历史时段和更深的政治逻辑发现美国政治演化的规律。当前影响美国政治走向的中长期逻辑在于政治极化背景下的新一轮政党重组趋势:东北部“铁锈地带”白人蓝领选民对民主党的疏离,南方部分“阳光地带”年轻选民群体对共和党的忠诚度下降。这一趋势意味着“身份—认同”将逐步取代“经济—阶层”而成为美国政治的核心因素,加深美国的社会裂痕、党派斗争与政治极化,使其国内治理效率进一步下降,甚至引发政治民主的退化。

参考文献：

- [1] 王浩. 美国政治的演化逻辑与内在悖论 [J]. 世界经济与政治, 2017 (8): 63-87.
- [2] 节大磊. 美国的政治极化与美国民主 [J]. 美国研究, 2016 (2): 61-74+6-7.
- [3] 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.
- [4] 宋国友. 党派斗争阻碍美国抗击疫情：表现、原因及影响 [J]. 人民论坛, 2020 (17): 21-23.
- [5] 李海东. 美国联邦制运转紊乱导致疫情泛滥 [J]. 人民论坛, 2020 (17): 24-27.
- [6] IMF: 美国二季度经济萎缩或比预期更严重 [EB/OL]. (2020-06-19) [2020-06-30]. <https://finance.sina.cn/usstock/mggd/2020-06-19/detail-iirczymk7776435.d.html?vt=4>.
- [7] 经济数据一览：美国失业率 [EB/OL]. (2020-09-05) [2020-09-05]. http://data.eastmoney.com/cjsj/foreign_0_4_3.html.
- [8] Larry M. Bartels. Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age [M]. Princeton: Princeton University Press, 2008: 112.
- [9] James D. Hunter. Culture Wars: The Struggle to Define America [M]. New York: Basic Books, 1991.
- [10] Morris P. Fiorina et al. Culture War: The Myth of a Polarized America [M]. New York: Pearson Longman, 2005.
- [11] Michael Lind. This is What the Future of American Politics Looks Like [EB/OL]. (2016-05-22) [2020-06-30]. <http://www.politico.com/magazine/story/2016/05/2016-election-realignment-partisan-political-party-policy-democrats-republicans-politics-213909>.

责任编辑：林华山

印度《公民身份法修正案》：脉络、影响及走向

王世达

（中国现代国际关系研究院 南亚研究所，北京 100081）

摘要：自印度建国以来，印度《公民身份法》因国内局势变化而多次调整修正。2019 年底，印度当局通过争议性很大的 2019 年《公民身份法修正案》，引发印度国内不同宗教、不同族群之间的紧张关系乃至社会冲突撕裂，严重损害印度的国家形象，影响印度与周边国家的关系。印度教民族主义的影响持续上扬，成为当前印度社会的主流意识形态。在“印太战略”框架下，美国特朗普政府为拉拢印度，对其激进政策“睁一只眼闭一只眼”。未来印度国家治理可能将持续转向“印度教化”。《公民身份法修正案》引发印度政教关系、宗教关系变动及社会冲突撕裂，给多民族多宗教国家特别是规模较大国家的治理提供了诸多反思。

关键词：印度公民身份法；印度教民族主义；政教关系；宗教关系；国家治理；印太战略

中图分类号：D935.1/DD912.1 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0086-08

2019 年 12 月 11 日，印度联邦院（议会上院）正式通过 2019 年《公民身份法修正案》（CAA）。根据该法案，印度当局授予 2014 年 12 月 31 日前从阿富汗、孟加拉国和巴基斯坦 3 个伊斯兰国家抵达印度的所谓在上述三国“受到迫害的”印度教徒、拜火教徒、锡克教徒、佛教徒、耆那教徒和基督教徒以印度公民身份，而穆斯林不享受此项待遇。《公民身份法修正案》通过后，引发阿萨姆邦、新德里等多地大规模示威，进而演变成印度全国范围骚乱。《公民身份法修正案》引发的印度政教关系、宗教关系变动及社会冲突撕裂，给多民族多宗教国家特别是规模较大国家的治理提供了诸多反思。作为与中国毗邻的发展中大国，印度国家治理的教训值得我们关注。本文将梳理印度《公民身份法》的演变脉络，分析《公民身份法修正案》对印度内部宗教关系、族群关系及印度国际形象产生的影响，展望印度国家治理的教训和走向。

一、印度《公民身份法》的演变脉络

在印度建国之初，印度《公民身份法》凸显世俗主义和公民权利平等原则。1949 年 8 月 11 日，

DOI: 10.13946/j.cnki.jcquis.2020.05.011

作者简介：王世达，中国现代国际关系研究院南亚研究所副所长、副研究员。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“印巴民族国家构建模式比较研究”（19CMZ044）

引用格式：王世达. 印度《公民身份法修正案》：脉络、影响及走向[J]. 统一战线学研究, 2020（5）：86-93.

印度制宪会议收到一项提案，建议“不具备任何其他国家公民身份的全体印度教徒和锡克教徒都应该有权成为印度公民”。制宪会议投票否决了这一提案。印度开国总理贾瓦哈拉尔·尼赫鲁就此提案表态：“在任何此类提案中都不能只为印度教徒、穆斯林或基督徒等特定族群而制定规则。”^[1] 1950 年实施的印度宪法则保证该国所有居民的公民身份没有因为宗教信仰不同而出现任何区别性待遇。1955 年，印度当局正式通过《公民身份法》，规定外国人可以通过两种途径获得印度国籍。其中，来自“印巴分治之前的印度”并在独立后的印度居住 7 年以上的个人可以获得印度国籍；来自其他国家并在独立后的印度居住 12 年以上的个人也可以获得印度国籍。

20 世纪 80 年代以来，印度国内政治变动，尤其是东北部阿萨姆邦频繁发生针对孟加拉国移民的暴力活动。这引发了印度对 1955 年《公民身份法》的持续修订。1985 年，拉吉夫·甘地领导的国大党政府修订《公民身份法》，规定政府将甄别境内的外国公民，将其从选举中除名，并有权将其驱逐出境。此后，印度分别在 1992 年、2003 年、2005 年和 2015 年修订《公民身份法》。其中，2003 年的修订影响深远。

2003 年前后，印度生活着大量非法移民，其中大部分来自孟加拉国。2001 年印度边境管理工作队数据显示，印度当时有约 1 500 万非法移民^[2]。印度没有签署 1951 年联合国《关于难民地位的公约》、1967 年《关于难民地位的议定书》，缺乏管理和对待难民的国家政策，遂将所有难民归为“非法移民”。在具体管理中，印度始终面临系列问题。2003 年《公民身份法》修订由印度人民党（简称印人党）领导的全国民主联盟政府实施，得到了包括国大党、印度共产党（马克思主义）等左派政党的支持。在议会对修正案进行辩论期间，反对党领袖曼莫汉·辛格表示，孟加拉国和其他国家和地区的少数族裔正在面临迫害，要求印度政府进一步放宽上述少数族裔入籍的要求^[3]。曼莫汉·辛格支持给孟加拉国等地受迫害的少数族裔更自由的入籍渠道，并未针对特定宗教信仰群体。2003 年修订《公民身份法》，增加了关于非法移民的法律规定：非法移民系缺乏有效旅行证件进入印度的他国公民，或者超过旅行证件规定时间仍留在印度的他国公民；非法移民没有资格申请公民身份（通过登记或归化），非法移民的子女也为非法移民；印度政府有权将非法移民驱逐出境或拘留入狱；授权印度政府建立和维护“国家公民登记册”。

2014 年，印人党在议会竞选宣言中声称，将为全世界受迫害的印度教徒提供天然的家园，随后赢得选举。2015 年，印人党政府宣布向来自巴基斯坦和孟加拉国的“受压迫宗教少数族裔”发放长期签证，并提到“由于受到宗教迫害或者害怕遭到宗教迫害而于 2014 年 12 月 31 日之前到达印度避难巴基斯坦和孟加拉国印度教徒、锡克教徒、基督教徒、耆那教徒、拜火教徒和佛教徒，不再遵守 1920 年《护照法》和 1946 年《外国人法》的规定”。此举为满足条件的六大宗教族裔成为印度公民开了绿灯。

2016 年，印人党在印度议会正式推动《公民身份法修正案》。印人党及其政治联盟在人民院（议会下院）中占据多数席位，《公民身份法修正案》在人民院顺利通过。但因印度东北部多个邦爆发反对该修正案的抗议示威，法案在联邦院（议会上院）陷入僵局，未能获得通过。2019 年，印人党在竞选宣言中重申修改《公民身份法》，表示“印度教徒、锡克教徒等宗教少数群体在邻近的伊斯兰国家遭受迫害”，承诺为属于上述群体的难民提供快速获得印度公民身份的途径。印人党政府专门为《公

民身份法修正案》设置了若干例外条款，排除米佐拉姆邦（Mizoram）、那加兰邦（Nagaland）、特里普拉邦（Tripura）、梅加拉亚邦（Meghalaya）和曼尼普尔邦（Manipur），并专门排除了阿萨姆邦的部落地区，意图为修正案获得通过扫清障碍。2019 年 12 月 4 日，印人党政府批准了《公民身份法修正案》，并随后提交议会审议。12 月 9 日，人民院通过《公民身份法修正案》。11 日，联邦院通过《公民身份法修正案》。12 日，《公民身份法修正案》在印度总统签字后成为正式法令。20 日，印度政府官员向符合条件的 7 名难民颁发了公民证，标志着《公民身份法修正案》正式生效。

印人党政府着力推动建立印度国家公民登记册。国家公民登记册记录印度的所有合法公民，进而识别非法移民，并将其驱逐出境。国家公民登记册制度于 2013—2014 年在印度东北部阿萨姆邦实施。2019 年 8 月 31 日，印度政府发布阿萨姆邦更新后的 NRC 数据。阿萨姆邦一共 3 300 万人口，国家公民登记册名单上包括了 3 100 万人，剩余约 190 万人不被认为是印度合法公民^[4]。2019 年 11 月 19 日，印人党政府内政部长阿米特·沙阿在议会正式宣布，国家公民登记册制度将在全国范围内实施^[4]。考虑到此举将会筛查出众多非法移民，印度当局建立大量非法移民拘留中心，以便收容被国家公民登记册排除在外的非法移民，进而将其遣送出境。

二、印度《公民身份法修正案》的负面影响

通过《公民身份法修正案》是印度政坛和社会的一件大事，对印度宗教关系、族群关系、社会稳定乃至对外关系都产生了深远影响，且负面影响突出。

其一，不同宗教族群间的关系更为紧张。2019 年 12 月，《公民身份法修正案》生效在印度主要城市和十几个邦引发抗议示威游行。这些地方包括加尔各答、德里、孟买、班加罗尔、海德拉巴、斋浦尔、西孟加拉邦、旁遮普邦、北方邦、卡纳塔克邦、泰米尔纳德邦、古吉拉特邦、比哈尔邦、马哈拉施特拉邦、喀拉拉邦和卡纳塔克邦等。来自印度国立伊斯兰大学、阿里格尔穆斯林大学、尼赫鲁大学、印度理工学院等几十所大学的学生，以及来自不同地区的 25 个学生协会和团体参加了抗议活动。12 月 15 日，警察强行进入印度国立伊斯兰大学，对学生使用了警棍和催泪瓦斯，导致上百名学生受伤，不少学生被拘留。警察此举遭到广泛批评，并在印度全国范围内进一步引起抗议。2020 年 2 月 24 日，新德里东北部的骚乱中发生了暴力冲突，导致至少 7 人丧生、上百人受伤。

印度各地的穆斯林强烈抗议《公民身份法修正案》和国家公民登记册制度对穆斯林的歧视性待遇。《公民身份法修正案》给予巴基斯坦、孟加拉国和阿富汗的印度教徒、拜火教徒、锡克教徒、佛教徒、耆那教徒和基督教徒印度公民身份，却将穆斯林排除在外。印度国内外批评者普遍认为，印度当局此举明显以宗教划线，与其宪法规定的世俗主义原则违背。英国《经济学人》杂志刊发《不再包容的印度》一文，指责莫迪政府的教派主义倾向和做法正在摧毁印度的世俗民主体制，导致印度国内出现分裂。文章表示，如果印度政府真的担心所谓“邻国出现宗教迫害行动”，那么《公民身份法修正案》适用对象应该包括巴基斯坦的伊斯兰教少数派别艾哈迈迪亚教派，以及在阿富汗遭到歧视和打击的什叶派哈扎拉人^[5]。《公民身份法修正案》适用对象同样不包括来自非伊斯兰国家的“受压迫群体”。例如，印度东部陆上邻国缅甸的罗兴亚穆斯林难民，印度海上邻国斯里兰卡的泰米尔印度教徒难民。20 世纪 80 和 90 年代，斯里兰卡内战导致部分信奉印度教的泰米尔人前往印度避难，印度当局允许其在泰米尔纳德邦定居。上述罗兴亚穆斯林难民和泰米尔印度教徒难民无法

通过《公民身份法修正案》渠道获得印度公民身份，这暴露了《公民身份法修正案》的歧视性质。

其二，族群之间矛盾激化，社会撕裂程度增大。这主要表现在两个层面。第一层面，地方族群担心自身利益受外来移民损害，对当局不满情绪持续上升。早在印人党政府 2016 年推动《公民身份法修正案》提案之时，阿萨姆邦等印度东北部各邦就出现了激烈的反对声音。当地原住民担忧“不论宗教信仰如何，任何来自孟加拉国的移民都将导致当地人政治权利和土著文化的丧失”。2018 年，在讨论《公民身份法修正案》草案时，许多阿萨姆人组织向政府请愿并游行示威，担心该修正案将鼓励更多的孟加拉国移民进入阿萨姆邦，挤占原住民的就业机会。

第二层面，世俗主义者担心印度持续极端化，引发社会两极化风险。《公民身份法修正案》通过后，印人党政府大费周章为其合法性背书。2019 年 12 月 16 日，印度总理莫迪连续在推特上发文，试图给抗议降温。莫迪表示：“印度人对 CAA 不应该有任何担忧。CAA 仅适用于那些在国外遭受多年迫害的人。除了印度，这些人无家可归。”^[6]针对《公民身份法修正案》的抗议活动引发民众对印人党政府下一步推动国家公民登记册制度的担忧，莫迪和内政部长阿米特·沙阿均出面表示，目前政府并没有讨论在全国范围推行国家公民登记册制度。与印人党关系密切的印度“辨喜国际基金会”副会长昌德拉发表题为“《公民身份法修正案》不应遭到非议”的文章。文章提出，针对《公民身份法修正案》的抗议是由某些既得利益者违背国家利益、挑起普通公民毫无根据的担忧所导致。辩称《公民身份法修正案》既不会对包括穆斯林在内的印度公民造成影响，也没有关闭来自任何国家移民的登记与入籍渠道；《公民身份法修正案》不仅能规范印度政府行为，平等地对待难民与非法移民，还能使受迫害的各类少数群体有序移居并安全、有尊严地生活在印度。然而，上述表态与解释并没有消除世俗主义者的担心与愤怒。

秉持世俗主义理念的国大党表示强烈反对《公民身份法修正案》，称其违反宪法，涉嫌宗教歧视。国大党议员表示，该法案违反了印度宪法的第 14、15、21、25 和 26 条等涉及公民平等权利的规定。印度宪法主张不论种姓、肤色和信仰，给每个公民平等保护。主流英文大报《印度时报》组织专栏文章，指责印人党强行推动《公民身份法修正案》导致全国紧张以及事实上的两极对立。这实际上迫使议会、最高法院和普通公民在印度教至上的印度教民族主义意识形态和世俗主义的印度宪法之间二选一^[7]。此外，中央邦、恰蒂斯加尔邦、西孟加拉邦、旁遮普邦、喀拉拉邦和拉贾斯坦邦等非印人党掌权地区已经表示将不执行该法律。就此，印度内政部表示，各邦没有停止《公民身份法修正案》实施的法律权力。印度司法部指出：“CAA 是根据《宪法》附表 7 的《联合清单》颁布的。各邦无权拒绝。”^[1]此外，印度学界知识界也因《公民身份法修正案》产生分裂。超过 1 000 名印度科学家和学者签署了反对《公民身份法修正案》的请愿书，指责将宗教作为公民身份的标准与宪法的基本精神相违背。而数量类似的另一批知识分子则发表声明支持《公民身份法修正案》，表示《公民身份法修正案》满足了为受迫害宗教少数群体提供庇护的长期需求。在首都新德里等地的非法移民拘留中心，随处可见未获得印度公民身份民众的愤怒涂鸦。不少抗议者甚至将印度当局拘留非法移民与二战时期纳粹德国的种种暴行相提并论。

其三，印度国际形象严重受损。印度前国家安全顾问希夫·尚卡尔·梅农称，《公民身份法修正案》是印人党操弄的一个自欺欺人事件，导致印度遭到国际社会的孤立。《公民身份法修正案》

事件引发国际社会对印度的负面反应。美国官方机构国际宗教自由委员会（USCIRF）呼吁美国政府对阿米特·沙阿等印度当局政要实施制裁。美国众议院外交事务委员会表示：“任何将宗教与公民身份挂钩的行为都是对基本民主原则的破坏。”前英国驻印度高级专员多米尼克表示，英国希望印度当局履行其“与所有人在一起，为所有人谋发展”的承诺，认真解决民众对《公民身份法修正案》产生的担忧。巴基斯坦总理伊姆兰谴责印度当局通过《公民身份法修正案》，议会通过决议称《公民身份法修正案》是“歧视性的法律”。孟加拉国外交部部长莫门表示，《公民身份法修正案》可能削弱印度的世俗主义历史传统，并否认少数群体在孟加拉国受到宗教迫害。孟加拉国总理谢赫·哈西娜在接受《海湾新闻》采访时称，她对印度民众面临的问题表示担忧，称“不知道印度当局为何要执意推动 CAA”。马来西亚前总理马哈蒂尔指责印度当局通过《公民身份法修正案》，称该法案将剥夺一些穆斯林的公民权利。阿富汗前总统卡尔扎伊敦促印度当局平等对待所有的少数民族群。联合国人权事务高级专员办公室明确反对《公民身份法修正案》，表示“CAA 从根本上来讲就是歧视性的，这将对个人获得印度国籍产生歧视性影响”，并要求印度最高法院介入此事。伊斯兰合作组织对印度当局推动《公民身份法修正案》和国家公民登记册制度深表担忧，敦促印度遵守联合国宪章义务，确保国内穆斯林族群的安全^[1]。

三、《公民身份法修正案》的国家治理教训

印度当局执意通过《公民身份法修正案》并非随意行为。这既是执政党印人党的固有意识形态以及近年来印度教民族主义持续升温的社会大环境使然，也是包括美国在内的部分西方国家出于各种考虑放弃原则、一味拉拢印度的结果。

其一，印度教民族主义大行其道是印人党当局推动《公民身份法修正案》的内部动力。印度教民族主义诞生于 19 世纪印度次大陆寻求摆脱英国殖民统治、实现民族独立的过程中。它与世俗民族主义思潮一同成为印度民族独立运动的两大思潮。世俗民族主义号召不同民族、种姓和宗教信仰的全体印度次大陆民众联合起来反对英国殖民者；印度教民族主义反对英国殖民当局，核心目标是建立“印度教统治的国家”。正如印度教民族主义组织“印度教大斋会”领袖 V. D. 萨瓦卡所著《印度教特性》一书所言，印度教特性^①所重点呈现的并非宗教，而是民族方面的内容，具有鲜明的政治色彩。他认为，印度教徒内部存在共同的宗教、文化、历史、种族、语言，并以上述要素为基础建立了一个确定的、同质的民族。萨瓦卡将其他宗教信仰者划为另外一类人，即“不尊重印度教文化的人”^[8]。

印度独立伊始，国大党政府尤其是开国总理尼赫鲁坚持世俗主义原则，强烈批评包括印度教民族主义在内的各类教派主义思潮。在尼赫鲁的领导下，1949 年 11 月 26 日，印度正式制定宪法，涵盖了很多提倡世俗包容、各教派和平共处和反对教派主义的积极内容。宪法规定，政府在宗教事务中必须坚持中立，绝对不允许任何宗教或教派凌驾于其他宗教或教派之上，不得支持某一宗教反对

^① 印度国内对此概念解释不一。有学者认为这是一种印度教原教旨主义，有意在印度实行印度教一统天下。印度最高法院曾在 1995 年作出裁决，认为“印度教特性”是一种生活方式，而非宗教。有学者认为，“印度教特性”公开宣称将印度建设成为具有印度教特色的世界一流大国，其本质是要恢复印度教在印度政治生活中的主导地位，并规范所有印度民众的行为。

其他宗教；强调包括教派群体在内的每一个社会团体都应该得到同等的待遇和权利，不给任何宗教和教派特权。尼赫鲁倡导的世俗主义精神以及宽容、非暴力等原则有利于不同教派团结，特别是占人口多数的印度教徒与穆斯林、锡克教徒等宗教少数派的团结。这在很大程度上抑制了印度教民族主义的抬头。

然而，20 世纪 80 年代以来，随着世界范围内伊斯兰复兴主义运动的兴起、印巴两国长期不睦以及印度国内地方分离主义倾向的发展，印度国内的印度教民族主义重新抬头并发展至今。20 世纪 80 年代，印度教教派主义组织国民志愿服务团、世界印度教大会等发起了重建罗摩庙运动，要求推翻北方邦阿逾陀原有的巴布里清真寺，在原址建设罗摩神庙。根据印度教经典《罗摩衍那》，阿逾陀是印度教大神罗摩的诞生地，当地原本建有一座罗摩庙。印人党积极支持重建罗摩庙运动，将此作为吸引印度教徒、扩大自身影响力的重要手段。1989 年，印人党决定将印度教特性作为全党指导思想。1992 年 12 月，国民志愿服务团、印人党和世界印度教大会等组织大规模游行，超过 10 万名印度教徒参加，摧毁了历史悠久的巴布里清真寺，并导致印度教徒与穆斯林之间的大规模冲突。这一举动大大拓展了印人党的政治基础。印人党在 1996 年人民院选举中首次成为第一大党。

21 世纪以来，印度教民族主义持续发酵。2014 年印人党执政后采取一系列煽动印度教民族主义的政策。例如，将原有地名改为印度教色彩浓厚的新名字；废除授予原查谟和克什米尔邦（印控克什米尔地区）特殊地位的宪法 370 条，等等。印度社会近年来明显趋于保守，包容度下降。印人党作为执政党利用甚至煽动印度教民族主义情绪，将自己塑造为“印度的捍卫者”“印度教的捍卫者”“印度教文明的捍卫者”，进一步强化了印度社会的保守色彩。

其二，美国特朗普政府对印度的无原则拉拢为《公民身份法修正案》准备了外部环境。2017 年以来，美国特朗普政府大幅调整国家安全战略，不再将恐怖主义视为首要国家安全威胁。美国对外战略重心转向遏制中国发展及所谓“对美国领导地位的挑战”。特朗普政府出台“印太战略”，将遏制中国的地理范围从原来的太平洋尤其是西太平洋地区扩大为“太平洋+印度”。与奥巴马政府时期“重返亚太”政策相比，“印太战略”最大特点是把印度拉入战略视野，意图把印度绑在遏制中国的战车上。为此，特朗普政府对印度展开大肆拉拢与吹捧。美国鼓动印度成为“地区净安全提供者”，违反自己当年制定的原则，在印度未满足一系列条件前提下支持印度加入“核供应国”集团。美国还无视其历来强调的所谓“人权、自由”，对印度滥用武力压制印控克什米尔地区抗议活动等视而不见。这显然在外部环境上刺激印人党政府继续采取激进的印度教民族主义政策。

美国国际宗教自由委员会发布声明称《公民身份法修正案》是“朝着错误方向的危险转变”，与印度的世俗主义和多元主义传统背道而驰，违反印度宪法有关保护不同信仰民众平等权利的规定^[9]。但是，美国官方以息事宁人的态度，并未对印度当局这一做法采取针对性措施。美国国务卿 2019 年 12 月 19 日表示，鉴于印度当局在《公民身份法修正案》通过之前进行了“充足的内部讨论”，美国尊重印度“这一民主决定”。2020 年 2 月，美国总统特朗普访问印度期间，拒绝就《公民身份法修正案》表态，并表示“CAA 取决于印度自己”^[10]。

刺激印度当局国家治理和社会风潮持续向右转的两大动力都非一时一地之现象，很可能长时间持续，成为考察今后一段时间印度国家治理和社会发展趋势的重要因素。在内部动力方面，印度教

民族主义已经成为当前印度社会的主流意识形态。印度社会传统的多元主义、世俗主义以及左翼思潮等虽然有反弹,但未能改变印度教民族主义的首要政治代言人——印人党在印度政坛的强势地位。国大党、左翼政党和地方政党均无力单独挑战印人党在当前印度政坛的超强地位。

2014 年以来,秉持世俗主义和多元主义的国大党持续遭到印人党挤压,在历次中央和地方选举中表现不佳。国大党内缺乏拥有强大领导力的带头人,尼赫鲁-甘地家族的掌门人拉胡尔·甘地迄今无法与印人党领袖莫迪等人一较高下。鉴于联邦和地方选举的连选连败,国大党不仅频繁发生包括高级领导在内的党员叛逃事件,甚至出现了煽动印度教民族主义情绪赢得民众支持的苗头。这显然又是对印度社会世俗主义和多元主义传统的一大打击。

一度强大的印度左翼政党,如印度共产党、印度共产党(马克思主义)等也陷入低谷。全国层面,印度共产党(马克思主义)曾在 1989 年、1996 年和 2004 年联邦政府组成过程中发挥关键作用,但在 2019 年选举产生的人民院仅占据 3 个议席,其作为全国性政党的地位岌岌可危。地方层面,印度共产党(马克思主义)等左翼政党自 1977 年以来在印度人口大邦西孟加拉邦执政长达 34 年,创造了印度地方政府最长执政纪录。然而,2011 年邦议会选举之后,印度共产党(马克思主义)始终未能重新夺回在这一关键根据地的执政权^[11]。草根大会党、德拉维达进步联盟、大众社会党等势力较强的地方政党虽有能力在其扎根的地方邦与印人党一较高下,甚至掌握地方邦领导权,但在联邦层面无法与印人党匹敌。

就外部环境而言,美国在“印太战略”框架下拉拢印度等势力以平衡中国发展势头,已经成为美国政府和战略界的共识。美国将于 2020 年 11 月举行总统大选,若特朗普连任,很可能在经贸、安全等诸多领域进一步出台对华不友好政策,实质性推动“中美脱钩”。印度对美国拉拢组建新的印太小圈子显然至关重要。假如特朗普连任失败,民主党候选人拜登或调整团结欧洲、日本等传统盟友的具体政策,但利用印度平衡中国或将不变。届时,对于印人党政府推动《公民身份法修正案》、限制特定宗教族群权力等也会“睁一只眼,闭一只眼”。综合内外因素考虑,近期印人党政府在鼓动印度教民族主义方面难以遇到太大掣肘,印度国家治理可能将在“印度教化”的道路上越走越远。

四、结 语

印度当局通过《公民身份法修正案》有多重因素,核心原因是印人党秉持印度教民族主义的意识形态。印人党希望通过印度教这面旗帜凝聚多元而破碎的印度社会,进而实现国家重建、国族再造。在英国殖民当局控制印度次大陆之前,印度长期处于四分五裂、邦国林立的状态,而“印度”一词长期是一个文明概念和地理概念,而非国家概念。印度 1947 年获得独立是甘地、尼赫鲁等人领导国大党带领一部分民众以非暴力的示威和不合作等形式实现的。印度独立以后,保留了印度封建王朝、英国殖民时代遗留下的几乎所有弊端。印度国内经济社会改革和发展仍在很大程度上受制于碎片化的社会。以宗教、民族、地域、种姓等身份标签构建起来的小集团成千上万,严重破坏了印度的统一性。然而,印人党在身份统一问题上企图通过《公民身份法修正案》实现其印度教民族主义诉求无异于揠苗助长,势必引发印度国内穆斯林群体、东北部原住民群体以及世俗主义、多元主义和左翼思潮的反弹,损害印度的国际形象以及与周边国家的关系。结合时代背景以及印度政治体制等因素,印人党政府虽然强势和激进,但在可以预见的将来仍难解决印度的身份统一问题。

参考文献:

- [1] Wikipedia. Citizenship (Amendment) Act, 2019 [EB/OL]. (2019-01-01) [2020-06-08]. [https://en.wikipedia.org/wiki/Citizenship_\(Amendment\)_Act,_2019](https://en.wikipedia.org/wiki/Citizenship_(Amendment)_Act,_2019).
- [2] Carnegie India. Illegal Immigration From Bangladesh to India: Toward a Comprehensive Solution [EB/OL]. (2016-06-29) [2020-07-08]. <https://carnegieindia.org/2016/06/29/illegal-immigration-from-bangladesh-to-india-toward-comprehensive-solution-pub-63931>.
- [3] Madhurima Dey Dey. Fact Check: Did Manmohan Singh Support The Citizenship (Amendment) Bill, 2019 Earlier? [EB/OL]. (2019-12-12) [2020-01-18]. <https://thelogicalindian.com/fact-check/manmohan-singh-citizenship-amendment-bill-2019/>.
- [4] Wikipedia. National Register of Citizens [EB/OL]. [2020-06-06]. https://en.wikipedia.org/wiki/National_Register_of_Citizens.
- [5] The Economist. Modi's sectarianism eroding India's secular democracy, says The Economist in cover story [N/OL]. (2020-01-24) [2020-02-16]. <https://www.newindianexpress.com/nation/2020/jan/24/modis-sectarianism-eroding-indias-secular-democracy-says-the-economist-in-cover-story-2093990.html?page=preview>.
- [6] Ashok Sharma. India's Modi Says Muslims Have Nothing to Fear With New Law [N/OL]. The Diplomat. (2020-02-07) [2020-02-16]. <https://thediplomat.com/2020/02/indias-modi-says-muslims-have-nothing-to-fear-with-new-law/>.
- [7] The Times of India. CAA boils down to a clash between Hindutva and constitutional secularism [N/OL]. (2020-01-24) [2020-06-28]. <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/jibber-jabber/caa-boils-down-to-a-clash-between-hindutva-and-constitutional-secularism/>.
- [8] 朱明忠, 尚会鹏. 印度教: 宗教与社会 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2003: 144.
- [9] NDTV. Consider Sanctions Against Amit Shah: US Commission On Citizenship Amendment Bill [N/OL]. (2019-12-31) [2020-06-18]. https://www.ndtv.com/india-news/started-on-wrong-foot-manish-tewari-on-chief-of-defence-staff-decision-2156733?ndtv_prevstory.
- [10] The Times of India. CAA is up to India. I hope it'll take the right decision for its people: President Donald Trump [N/OL]. (2020-02-26) [2020-06-16]. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/caa-is-up-to-india-i-hope-itll-take-the-right-decision-for-its-people-president-trump/articleshow/74309556.cms>.
- [11] Wikipedia. Communist Party of India (Marxist) [EB/OL]. [2020-06-16]. [https://en.wikipedia.org/wiki/Communist_Party_of_India_\(Marxist\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Communist_Party_of_India_(Marxist)).

编辑: 龚静阳

印度国族建构框架的失衡与反思

——以《公民身份法修正案》风波为例

张忞煜

（北京大学 外国语学院，北京 100871）

摘要：2019年12月至2020年3月，印度多地爆发反对《公民身份法修正案》的抗议活动。抗议活动折射出印度国族建构在理念、制度和实践方面存在的深层次问题。在国大党的主导下，印度独立初形成了由国族理念、相关制度和可以主导民族主义话语权的强势执政党三者共同构成的国族建构体系，但是其中的政党因素存在不确定性。这次抗议中有两个典型案例——阿萨姆邦和沙欣巴格抗议。阿萨姆邦抗议体现出复燃的地区语言民族主义，沙欣巴格抗议则体现出两种印度民族主义的对抗。从二者的历史根源、直接诱因和核心诉求可以看出，反对《公民身份法修正案》抗议之所以同时引发地区语言民族主义和世俗民族主义两种民族主义政治动员，是因为印度人民党的强势执政进一步打破了已有国族建构框架的平衡，而新的平衡尚未完全形成。

关键词：印度政治；印度人民党；国族建构；公民身份法修正案

中图分类号：D935.1/DD912.1 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378(2020)05-0094-07

2019年12月11日，印度议会通过了执政党印度人民党推动的2019年《公民身份法修正案》（简称《修正案》）。根据《修正案》，2014年12月31日前从阿富汗、巴基斯坦、孟加拉国进入印度的印度教徒、锡克教徒、佛教徒、耆那教徒、拜火教徒和基督教徒不被视为“非法移民”，可以申请印度公民身份。历史上迁入阿萨姆邦及周边地区的非穆斯林孟加拉人，尤其是孟加拉印度教徒是该法案最主要的受益者。20世纪七八十年代，阿萨姆邦及周边地区曾发生过反对接纳未来移民的阿萨姆运动。2019年12月初，阿萨姆邦及周边地区率先爆发抗议活动，并发展成为全国性抗议活动。印度政府采取了包括驱散示威游行、逮捕抗议者、切断互联网等各类措施，但抗议活动愈演愈烈，警民冲突加剧。2020年3月，印度新冠肺炎疫情防控形势严峻，德里警方强制清场，全国性抗议活动才结束。

现有研究介绍了《修正案》的立法过程、抗议活动动态，分析了该立法对印度人民党执政局面的影响^[1-2]，认为《修正案》体现了当前印度教民族主义者对印度穆斯林的全面打压^[3]。笔者认为，

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.2020.05.012

作者简介：张忞煜，北京大学外国语学院助理教授、博士研究生导师。

引用格式：张忞煜. 印度国族建构框架的失衡与反思——以《公民身份法修正案》风波为例[J]. 统一战线学研究, 2020(5): 94-100.

将《修正案》引发的抗议活动作为案例置于印度国族建构的整体框架之中，可以看出印度国族建构存在的问题：印度的国族构建一方面高度依赖强势执政党主导民族主义表达，另一方面又无法规避不同民族主义主张的碰撞通过党内或党外两种路径削弱执政党，使得国族建构面临不确定性。基于国大党的国族理念、组织特色的不同，印度人民党在强势崛起后进一步冲击了印度围绕国族建构形成的理念、制度和政党三者组成的框架。在反对党已经无法有效制约印度人民党的情况下，《修正案》同时触发了阿萨姆邦的地区语言民族主义和长期以来与印度人民党针锋相对的世俗民族主义两种民族主义政治动员。

一、印度国族建构框架的设计与失衡

在国大党的主导下，印度独立初形成了由国族理念、相关制度和可以主导民族主义话语权的强势执政党三者共同构成的国族建构体系，但是其中的政党因素存在不确定性。如何克服不同地区存在的宗教、文化、族群差异，通过理念、制度和政党维系国家统一是独立后印度国家治理的重要议题。在印度独立后国大党“一党独大”以及建立起带有中央集权色彩的联邦制背景下，经历反殖民运动和印巴分治的国大党上层领导人对民族主义和印度国族建构的理解成为印度国内对相关问题的主流理念，并反映在具体制度中。对印度国族的理解以及相关制度同时包含了强调印度民族成员享有平等权利的公民民族主义，以及强调民族成员之间拥有血缘、宗教、语言等有机纽带的族群民族主义两类主张。

一方面，印度宪法规定所有印度公民无差别享有作为基本权利之一且受到宪法保障的平等权，并有通过最高法院保障基本权利不受侵犯的宪法补救权^[4]。另一方面，宪法承认印度共和国境内宗教、文化的多样性，没有将占人口多数的印度教和印地语确立为国教或国语。除少数受苏联民族学影响的左翼学者外，印度官方并没有采用统一的、边界清晰的“民族”概念来指代构成印度国民的各类群体。印度在“多样性中的统一”的国族叙述下，建立混合了语言、宗教、种姓元素的“组成国族的多元单元的多样性范畴”^[5]。在理想的情况下，每个族群无论大小或发展程度都能获得平等发展的机会，每一个印度公民享有平等的公民权，从而构建一个成员平等、充分保障每个成员基本权利的国族共同体。印度政府发起建立的印度文学院是这样一个理想的“族群-国族”共同体模型。印度文学院认可所有宪法附则语言，并每年为每一个语言颁发同等级别的文学院奖。但在现实生活中，各语种的使用人数、通用范围、法律地位不尽相同，独立后建立的各语言邦、国大党内按照不同语种地区划分的省级党组织在印度政治舞台上的影响力也不相同。印度独立后建立的这套基于“多样性中的统一”的国族叙述体系实际上需要“在一个强中央政府主导下，对多样性给予制度保障”^[5]。

在印度官方肯定、鼓励民族主义表达的情况下，民族主义与印度多样的宗教、语言等社会文化范畴结合形成不同类型的民族主义表达。在殖民时期，印度除了有以反对英国殖民统治为核心的民族主义表述之外，还存在基于印度教徒或穆斯林宗教身份的“两民族论”。独立后，印度除了有得到国大党和官方支持的国族主义，还存在强调主体民族的印度教民族主义和强调地区语言文化的地区民族主义。国大党在独立后建立起来的主流话语体系中，明确将以圣雄甘地为代表的印度国大党视为印度民族主义的代表，而将谋求建立伊斯兰国家或印度教国家的主张视为非民族主义的社群主义^[6]。

官方主导民族主义表达并限制其他民族主义表达的模式，高度依赖执政党的强势地位。但印度的政治制度并不利于创造执政党主导民族主义话语的条件。被限制的非官方民族主义表达或与国大党党内利益集团结合造成党的分裂，或通过党外的政治活动以语言、宗教民族主义开展政治动员。这进一步削弱了国大党主导民族主义话语权的能力。英迪拉·甘地执政时期的国大党政府曾数次启用总统治理条款颠覆非国大党执政的邦政府，用全国紧急状态中止印度的议会民主制，用激进的经济社会改革措施来争取民众的支持，但这些政治尝试并不成功。在公共领域，20 世纪 80 年代以来印度教右翼政治力量崛起。印度教右翼的标签开始由民族主义的“社群主义”变为宗教民族主义^[7]。学者在研究中也开始使用更加具体的世俗民族主义、印度民族主义描述印度国大党，用印度教民族主义描述印度人民党等印度教右翼组织。政党的碎片化与民族主义表达的多样化相互促进，使得作为独立后印度国族建构框架中关键组成部分的政党不断变化，进而导致原有框架的失衡。

2014 年印度人民党获得强势地位之后，强调主体宗教、语言、文化主导地位的民族主义表达同样会挤压其他民族主义表达的空间。不同于国大党，印度人民党没有因为党内不同类型的民族主义主张走向分裂，但是其他民族主义表达在执政党之外的路径依然存在。《修正案》背后的多方利益和理念的冲突，引发了阿萨姆邦的地区民族主义抗议和以沙欣巴格抗议为代表的全国性大规模抗议活动。

二、阿萨姆邦抗议：复燃的地区语言民族主义

从核心诉求、身份认同、核心组织和参与人员来看，2019—2020 年阿萨姆地区的反《修正案》抗议活动表现出 20 世纪七八十年代阿萨姆运动的延续性。1979 年 6 月 8 日，全阿萨姆学生联盟（简称“全阿学联”）首次号召发起抗议活动要求驱逐“外国人”（主要指孟加拉语母语者）。1984 年 10 月 31 日，对阿萨姆的民族主义者态度强硬的总理英迪拉·甘地遇刺身亡，接替出任总理的是在央地关系上态度更加温和的拉吉夫·甘地。他迅速着手解决旁遮普和阿萨姆两地因为中央政府武力镇压而激化的央地矛盾。1985 年 7 月 24 日，拉吉夫·甘地政府与旁遮普的阿卡利党达成《旁遮普协议》。1985 年 8 月 15 日，拉吉夫·甘地政府与全阿学联和全阿萨姆人民战斗协会签订《阿萨姆协议》。根据该协议，仅 1966 年 1 月 1 日之前迁入阿萨姆的外国人可以获得合法身份；1966 年 1 月 1 日至 1971 年 3 月 24 日迁入的外国人 10 年后方可享有选举权；1971 年 3 月 25 日之后入境者需遣返。此外，协议还涉及促进阿萨姆经济文化发展、加强边境管控、政治和解等方面内容^[8]。然而，该协议的具体内容一直未能得到有效落实。

2016 年印度人民党政府拟提交与 2019 年《修正案》内容相似的修正案，全阿学联和阿萨姆运动后建立的地区政党阿萨姆人民协会便组织了抗议活动。在 2019—2020 年的反《修正案》抗议活动中，依然是全阿学联率先发起罢课、抗议倡议，其核心主张与阿萨姆运动相似，即反对立法允许孟加拉移民获得合法公民身份。抗议活动区分“阿萨姆人”与“非法移民”的核心标准依然是阿萨姆运动中宣传的、基于阿萨姆语的族群身份。2019 年 12 月，曾经在阿萨姆运动中扮演重要角色的阿萨姆文学院也决定加入抗议活动^[9]。抗议者中不乏曾参与阿萨姆运动的活动人士。对《修正案》的重要批评声音之一便是该法案违反了《阿萨姆协议》涉及外国人问题的第五条和要求“保护阿萨姆人文化、社会、语言认同和遗产”的第六条。

20 世纪 80 年代的阿萨姆运动以双方妥协结束，阿萨姆政局趋于稳定。这得益于印度政治制度框架下印度民族主义和阿萨姆民族主义在公民权利和族群文化诉求方面达成了妥协。印度的联邦制、多党制议会民主在这个过程中扮演重要角色。《阿萨姆协议》的签订被视为以联邦主义应对政治问题的典型案例^[10]。在后续政治实践方面，全阿学联骨干组建的阿萨姆人民协会在邦选中击败国大党，曾任全阿学联主席的普拉富拉·库马尔·马汉塔出任阿萨姆邦首席部长。如此，原本在正式政治制度之外有可能冲击印度国族构建的不稳定因素，作为多党制的一员被整合进宪政框架下的议会政治之中。

阿萨姆民族主义主要表现为基于阿萨姆语认同的族群民族主义，这使得它可以被方便地纳入兼容地方语言民族主义的印度民族主义之中。阿萨姆语和孟加拉语、印地语等印度语言同属印度-雅利安语，阿萨姆语文学文化在历史上与孟加拉以及恒河平原地区关联密切。在阿萨姆运动之前，阿萨姆语便是第一批列入印度宪法第八附则的语言，同时也是国家文学院承认的语言之一，并获得了阿萨姆邦官方语言地位。阿萨姆地区是一个多语言、多宗教、多民族并存的地区。根据 2011 年人口普查数据，阿萨姆邦的阿萨姆语母语者约 1 509 万人，占阿萨姆邦总人口约 48.43%^[11]。在印度宪法和法律框架下参与多党制议会民主，阿萨姆民族主义者难以单凭阿萨姆语的族群民族主义动员确立自己的优势地位。在同样活跃于阿萨姆运动中的全阿萨姆少数群体学生联盟以及全印联合民主阵线等组织的压力下，阿萨姆民族主义者也需要团结非阿萨姆语母语者以获得执政地位，这反过来限制了地区民族主义的膨胀。因此，印度中央政府通过在联邦制和议会多党制框架下的让步，将阿萨姆民族主义纳入印度的国族建构体系和联邦制、多党制的框架之下。

印度人民党不同于国大党的民族主义理念及其在国会和阿萨姆邦议会的强势地位使得 2019—2020 年的时局不同于《阿萨姆协议》签订时的 1985 年。一方面，政府强调印度对海外受迫害的印度教徒负有一定人道主义责任可以在全国范围内引起部分共鸣，但通过《修正案》获得合法身份的主要是以孟加拉语为母语的印度教徒。这种带有宗教民族主义色彩的人道主义主张无法与基于语言的阿萨姆民族主义有效对接。另一方面，印度人民党在中央和阿萨姆邦两级议会均取得强势地位。目前在阿萨姆邦议会中，印度人民党及其盟友获得了 126 个议席中的 87 个，其中印度人民党自身赢得 60 席。在 2019 年大选中，印度人民党更是前所未有地赢得了 542 个议席中的 303 席。印度人民党的盟党阿萨姆人民协会在邦议会中仅有 14 席，在人民院中没有议席。与之形成鲜明对照的是涉及语言问题的《国家教育政策》修订。新版《国家教育政策》草案要求在非印地语区学校教授印地语，引发了排斥印地语推广事业的地方政党的强烈反弹^[12]。印度人民党在泰米尔纳德邦议会并无议席，虽然执政党全印安纳德拉维达进步联盟是印度人民党的盟党，但反对党德拉维达进步联盟同样掌握了 98 个邦议席和 24 个人民院议席。最终在反对意见下，印度教育部发布声明称无意强制推行某种语言，重申对各印度语言一视同仁^[13]。

受限于阿萨姆邦的经济政治影响和阿萨姆地方政党实力，《阿萨姆协议》所体现出的通过联邦主义来协调央地关系、温和地协调国族建构与阿萨姆民族主义关系的模式，并不适用于反对者与强势的本届印度中央政府、印度人民党的博弈。这导致反对者最终只能走上街头抗议，重新主张基于语言身份的阿萨姆地区民族主义。

三、沙欣巴格抗议：两种印度民族主义的对抗

2016 年《修正案》引发的抗议活动主要集中在阿萨姆，主要表现为印度国族建构与地区性的阿萨姆民族主义的矛盾。2019—2020 年的抗议发展成为一场以德里的沙欣巴格为核心的全国性抗议活动。沙欣巴格抗议者将其对《修正案》的反对塑造成为“世俗民族主义”与“印度教民族主义”的对抗叙事。

自 2014 年印度人民党执政以来，各地发生了多起印度教极端分子攻击穆斯林的事件，涉及穆斯林公民权的问题很容易再次发展为全国性政治话题。2019 年 12 月 14 日起，以穆斯林女性为主的抗议者开始聚集在德里的沙欣巴格静坐抗议。沙欣巴格抗议最初的抗议者并不完全了解《修正案》的所有条款，认为该法案拒绝给予穆斯林公民身份，是对穆斯林的集体侮辱^[14]。2020 年 1 月发生的暴徒攻击尼赫鲁大学师生的事件、警察镇压印度国立伊斯兰大学抗议学生的事件，激化了高校师生的对立情绪。在抗议和同情抗议的宣传报道中，抗议者对《修正案》以及印度人民党政府的质疑重点不在于《修正案》违反了协调央地关系的《阿萨姆协议》，而是指责以个人的宗教信仰确定能否获得公民身份有违宪法序言对印度“世俗的、社会主义的”国家性质的界定。与之相应的是，沙欣巴格抗议更鲜明地采用了带有全国意义的政治符号，包括印度宪法、印度共和国国旗、1 月 26 日共和日等。尽管沙欣巴格抗议最初的抗议者是穆斯林，但在此后的抗议活动中，许多不同政治立场、属于不同族群的元素，在弘扬宪法精神的语境下被纳入沙欣巴格抗议中。

反《修正案》抗议迅速发展成为全国性的、主打世俗民族主义的大规模抗议活动，有三方面原因：

其一，印巴分治以来，印度共和国在舆论教育等多个领域形成不将宗教与公民身份挂钩的全国性“政治正确”。2019 年《修正案》打破了这一规则，超越了德里—阿萨姆央地关系的范畴。印度人民党骨干力量出自与这种“政治正确”针锋相对的印度教右翼组织。尽管 2016 年推行《修正案》因面对阿萨姆邦及周边地区抗议悬置，印度人民党还是在 2019 年大选中将《修正案》纳入竞选纲领，并在大选大胜后迅速推动。即便各邦发生大规模抗议，印度人民党也无意收回立法。

其二，2014 年印度人民党执政以来推行的一系列政治、经济、文化举措触及了不同群体的利益，又未能及时有效地缓解激化的矛盾，使得原本利益诉求各异的团体汇聚成一股采取一致行动的反对方力量。印度人民党政府带有新自由主义色彩的经济改革触及了工人、农民和小工商业者的经济利益。右翼内部的经济组织还公开施压政府不得签署区域全面经济伙伴关系协定^[15]。在宗教文化领域推行带有印度教民族主义色彩的主张，触及了中左翼知识分子和其他宗教少数群体的利益。国民志愿服务团建立的全国穆斯林阵线和印度人民党的穆斯林议员在对立情绪升级的情况下，无法有效地为印度教右翼起到团结穆斯林的作用。右翼学生团体全印学生协会的扩张，激化了右翼与持其他政治立场的学生会组织以及自由派大学教师、知识分子的矛盾。

其三，印度人民党的蓬勃发展和印度国大党的迅速衰落，使印度再次出现类似独立后国大党“一党独大”的格局。无论是反对党还是司法体系，在现行制度下制约印度人民党的力量都有限。在掌握多数议席并在中央和多个邦执政的情况下，印度人民党可以依照程序推进包括《修正案》在内的各类政治主张。在这种情况下，诉诸“世俗民族主义”的全国性街头抗议活动成为阿萨姆邦及周边地区之外的反对力量少数可行的政治抗议路径。

四、结 语

历史上,从族群文化特性入手开展大规模民族主义动员在殖民地国家的反殖民斗争中起到了重要作用。但是,对通过此动员模式获得民族独立的民族国家而言,如何妥善处理客观存在的宗教文化差异与国族共同体建构的关系是一个普遍存在的挑战。印度拥有悠久多元的文明史,然而在英国殖民统治时期,这种多元文化与不受控制的大规模政治动员结合造成了印巴分治和大规模教派冲突。独立初由国大党人为印度的国族建构确立的理论框架和制度安排,融合了发源于欧洲的现代民族主义与来自印度自身的文化特色。这有助于兼顾多元文化的表达和国族统一。考虑到印度宗教、文化的多样性,以及曾经发生过大规模教派冲突的历史,印度国族建构政治遗产对维持印度共和国的统一作出了重要贡献。但是,这套体系中的一个重要组成部分,即政党格局及其对国族建构所持的理念在印度的政治制度下是可变的。这使得独立后的国族建构框架会随着政党更迭和政党意识形态的变化而处于不稳定状态,给印度的国族整合进程增加了不确定性。

目前,执政的印度人民党取得了与尼赫鲁时期国大党相似的“一党独大”地位。但是,印度的国族建构却未能因此恢复独立初期的平衡状态。独立后建立起来的国族建构框架没有突出宗教的角色,国大党人和中左翼对印度教的理解与印度人民党不同。印度人民党自身的民族主义主张难以与既有的理念和框架兼容。尽管国大党执政时期也曾出现地区民族主义性质的各类分离主义运动,但是反《修正案》抗议同时激发了地方民族主义和全国性抗议活动。虽防控新冠肺炎疫情的客观需要使得印度这场全国性政治抗议活动提前落幕,但引发反《修正案》抗议的结构性因素依然存在。一个对宗教、民族问题的理念和组织结构均不同于独立后国大党的执政党——印人党,正处在国大党打造的理念和制度框架之中。未来这种矛盾将以何种形式表现,又应如何应对,印度当代政治史无法提供现成的历史经验。这将继续考验印度的国家治理体系。

参考文献:

- [1] 乐石滢,王旭.《公民法》修正案:印人党在东北部的一步“险棋”?[J].世界知识,2019(4):32-33.
- [2] 吴孟克.《公民身份法》修正案抗议:莫迪执政以来最大危机[J].世界知识,2020(3):24-25.
- [3] 王世达.印度教民族主义强势崛起及其影响[J].现代国际关系,2020(2):31-38+62-63.
- [4] Constitution of India [EB/OL]. [2020-03-02]. <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text>.
- [5] 吴晓黎.从印度的视角观照印度“民族问题”:官方范畴与制度框架的历史形成[J].民族研究,2019(3):46-60+139-140.
- [6] Pandey G. The Construction of Communalism in Colonial North India [M]. Oxford: Oxford University Press, 1990: 2-3.
- [7] Veer PVD. Religious Nationalism: Hindus and Muslims in India [M]. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1994.
- [8] Accord between AASU, AAGSP and the Central Government on the Foreign National Issue (Assam Accord) [EB/OL]. [2020-03-03]. <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/>

files/IN_850815_Assam%20Accord.pdf.

- [9] Pratidin Bureau. Sahitya Sabha To Stage Protest Against CAB [N/OL] . Pratidin time, (2019-12-06) [2020-03-11] . <https://www.pratidintime.com/sahitya-sabha-to-stage-protest-against-cab/>.
- [10] Puri, HK. Political uses of federalism: Managing diversities in the states of North - East India [J] . Asian Journal of Political Science, 1998 (1) : 16-29.
- [11] Office Of The Registrar General Census Commissioner, India. C-16 Population By Mother Tongue [EB/OL] . (2020-05-12) [2020-05-15] . <https://censusindia.gov.in/2011census/C-16.html>.
- [12] PTI. “Hindi imposition” : Tamil Nadu Opposition parties cry foul over draft National Education Policy [N/OL] . The Hindu, (2019-06-01) [2020-03-15] . <https://www.thehindu.com/news/national/tamil-nadu/hindi-imposition-tamil-nadu-opposition-parties-cry-foul-over-draft-national-education-policy/article27401298.ece>.
- [13] Press Information Bureau, Government Of India. Clarification of MHRD regarding draft New Education Policy [EB/OL] . (2019-06-03) [2020-03-20] . <https://www.mhrd.gov.in/clarification-mhrd-regarding-draft-new-education-policy>.
- [14] Salam, ZU. Shaheen Bagh protesters: Showing the way [N/OL] . Frontline, (2020-04-24) [2020-04-26] . <https://frontline.thehindu.com/the-nation/article31249472.ece>.
- [15] Varma G. RSS affiliate Swadeshi Jagran Manch starts 10-day nationwide protest against RCEP [N/OL]. Livemint, (2019-10-10) [2020-03-30]. <https://www.livemint.com/news/india/rss-affiliate-swadeshi-jagran-manch-starts-10-day-nationwide-protest-against-rcep-11570705535646.html>.

编辑：龚静阳

党的十八大以来党外知识分子 统战工作理论研究述评

——基于文献计量分析

宋 俭 陈煜桦

（武汉大学 马克思主义学院，湖北 武汉 430072）

摘 要：党外知识分子工作是中国共产党统一战线的一项基础性工作，是统战工作理论研究的重要领域。党的十八大以来党外知识分子统战工作理论研究的重点、热点问题集中在六个方面：习近平总书记关于新时代知识分子的重要论述，党外知识分子统战工作基础理论，党外知识分子统战工作机制与工作方法，党外知识分子思想状况与政治引导，无党派人士及其政治参与，中国共产党知识分子政策的历史发展与主要经验。相关研究成果的学术水平有待提高，同质性、重复性研究成果多，有影响的高水平学术期刊对该议题关注度不高，研究队伍的整体水平有待提高。应当大力加强高水平研究队伍建设，重视基础理论的学理研究，提升实证研究的质量，鼓励独创性、创新性研究。

关键词：新时代；党外知识分子；统战工作；研究述评；中国知网

中图分类号：D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）05-0101-08

党外知识分子工作是中国共产党统一战线的一项基础性工作，是统战工作理论研究的重要领域。党的十八大以来，特别是2015年中央统战工作会议以来，关于党外知识分子统战工作的理论研究持续得到推进，形成了一批研究成果。本文以中国知网数据库2012年11月至2020年8月收录的相关论文为分析样本，对这一时期国内理论界关于党外知识分子统战工作的研究做梳理。未被中国知网数据库收录的各种论文集的相关文献未纳入本次研究的分析数据。同时，由于新的社会阶层人士研

DOI：10.13946/j.cnki.jcqi.2020.05.013

作者简介：宋俭，武汉大学马克思主义学院教授、博士研究生导师，中央统战部党外知识分子建言献策专家组成员，中国统一战线理论研究会党外知识分子统战工作理论研究基地学术委员会副主任，马克思主义与中国实践协同创新中心研究员；陈煜桦，武汉大学马克思主义学院硕士研究生。

引用格式：宋俭，陈煜桦. 党的十八大以来党外知识分子统战工作理论研究述评——基于文献计量分析[J]. 统一战线学研究，2020（5）：101-108.

究具有相对独立性，本文所涉及数据不包括新的社会阶层人士统战工作研究的相关文献。本综述分为两部分：一是计量分析，就相关研究的年度进展情况、研究队伍和研究阵地的分布情况及研究的主题和内容做数据统计和分析；二是对党的十八大以来理论界关于党外知识分子统战工作研究的重点、热点问题梳理和评述，提出推进党外知识分子统战工作理论研究发展的主要路径。

一、计量分析

（一）文献数量

笔者以“党外知识分子”“无党派人士”“党外代表人士”“留学归国人员”“知识分子联谊会”“欧美同学会”“统战工作”等为主题词进行检索，并根据文章内容筛选，最后确定党的十八大以来研究“党外知识分子统战工作”的相关文章共 656 篇。其中期刊论文 608 篇，会议论文和硕士、博士研究生学位论文各 24 篇。

（二）论文作者

笔者发现党的十八大以来研究党外知识分子统战工作理论的作者群体有如下分布情况：来自高校与研究机构的作者最多，其中来自普通本科高校的作者最多，发表于高水平学术期刊的研究论文偏少；作者队伍分布广泛，辽宁、北京、四川、湖北等地的作者人数较多。

1. 作者所属工作单位分布。本次研究中计入作者群体统计的是第一和第二作者，共有 847 名。从统计结果看，来自高校与研究机构的作者最多，共 419 人，占比 49.47%。其中来自普通本科高校的作者最多，为 240 人，占 57.28%；“985 高校”和“211 高校”分别有作者 67 名和 53 名，占 15.99% 和 12.65%。这说明目前从事党外知识分子统战工作理论研究的高校作者主要集中在普通本科高校。高校与研究机构作者以第一作者身份发文 297 篇，其中发表于 CSSCI 源期刊（简称 C 刊）、CSSCI 扩展版期刊（简称 C 扩）和北京大学中文核心期刊目录（简称北大核心）的文章 23 篇，仅占发文总量的 7.74%。这表明在统计周期内，发表于高水平学术期刊的研究论文偏少。其次为来自统战工作部门的作者，占比 22.20%，表明统战工作部门也是该研究领域的一支主要力量。社会主义学院和党校的研究者占 11.45%，少于统战工作部门，与其他党政机关的研究者（占比 11.81%）基本持平。

2. 作者队伍地域分布。除西藏、香港、澳门、台湾外，我国其他省（直辖市、自治区）都有作者（有 12 人无地区信息）。其中辽宁作者最多，有 160 人，占作者总数的 18.89%。北京、四川、湖北等地的作者人数亦较多，均在 50 人及以上。海南、青海、宁夏、新疆各只有 1~2 名作者。辽宁省来自高校与研究机构的作者 109 人，占该省作者的三分之二；来自其他党政机关、社会主义学院和党校、统战工作部门的作者分别占该省作者群体总数的 17.50%、6.25% 和 8.13%。北京市来自高校与研究机构、统战工作部门、其他党政机关的作者分别占 26.98%、23.81% 和 20.63%，分布较为均衡。四川省来自统战工作部门的作者占 51.35%；来自高校与研究机构的占 20.27%；来自其他党政机关的占 17.57%。湖北省 50 位作者中，有 31 名来自高校与研究机构，占 62%，其中“985 高校”作者 19 人，“211 高校”作者 4 人；来自社会主义学院和党校的作者 10 人，占 20%。

（三）发布期刊

各地社会主义学院学报和统一战线专业学术期刊是发表党外知识分子统战工作研究成果最集中的阵地。虽然在统计周期内发文总量不少，但有影响的高水平学术期刊发文量较少。608 篇期刊文章

和 24 篇会议论文刊发于全国 248 份期刊和 8 部论文集。其中各地社会主义学院学报和统一战线专业学术期刊 31 份，共刊发论文 314 篇，占统计论文总数的 47.87%。刊载该主题文章大于或等于 10 篇的期刊共 15 家（含会议论文集一部），超过 15 篇的期刊共 7 家：《四川统一战线》53 篇，《湖南省社会主义学院学报》27 篇，《中国统一战线》22 篇，《湖北省社会主义学院学报》21 篇，《内蒙古统战理论研究》19 篇，《上海市社会主义学院学报》16 篇，《云南社会主义学院学报》16 篇。这些期刊是本统计周期内刊发党外知识分子统战工作理论研究论文的主要阵地。

本文同时对 248 份期刊进行分类，细分为“C 刊”“C 扩”“北大核心”和“普刊”。其中“普刊”221 家，占 89.11%；“C 刊”“C 扩”“北大核心”三类期刊共 27 家（19 家期刊相互有重叠），占 10.89%。从发文情况看，“普刊”发文 574 篇，占总发文数的 94.4%；三类核心期刊共发文 34 篇，占总发文数的 5.59%。虽然在统计周期内发文总量不少，但有影响的高水平学术期刊发文量较少。这从侧面反映出相关研究成果的学术水平和学术影响力有待提高。

（四）研究主题

在研究主题方面，以党外知识分子为主题进行研究的论文数量最多。在研究方向上，工作与政策研究类论文数量最多。在研究内容方面，党外知识分子工作或统战工作、党外知识分子代表人士队伍建设是这一时期研究重点。在研究关注的知识分子群体方面，高校党外知识分子是热点。

本文整理和分析了 656 篇文章题录信息，对研究主题、方向、内容和关注的知识分子群体四个属性进行了描述性分类。在研究主题方面，以党外知识分子为主题进行研究的论文数量最多，共 414 篇，占发文总数 63.11%；以党外代表人士为主题的 176 篇，占 26.83%。对党外知识分子进行研究的文章包含党外知识分子工作或统战工作、党外知识分子的思想动态及思想政治引导、党外知识分子的作用发挥三类，分别有 189 篇、94 篇和 65 篇。在研究方向上，工作与政策研究类论文 605 篇，占 92.23%；基础理论研究和历史回溯性研究分别占 1.98%和 4.42%。相关研究主要集中在工作研究和政策研究方面，基础理论研究成果相对较少。在研究内容方面，党外知识分子工作或统战工作、党外知识分子代表人士队伍建设两类论文分别有 208 篇和 177 篇，约占 31%和 27%。在研究关注的知识分子群体方面，关于高校党外知识分子的文章 275 篇，约占 42%。相关论文研究的内容集中在党外知识分子工作或统战工作、党外知识分子的思想动态及思想政治引导、党外知识分子代表人士队伍建设，分别有 105 篇、63 篇和 53 篇。

二、研究重点与热点问题述评

（一）习近平总书记关于新时代知识分子的重要论述

研究者普遍认为，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央十分关心知识分子，高度重视知识分子工作；习近平总书记关于新时代知识分子的重要论述思想丰富、内容深刻，具有鲜明的指导性。有研究者将习近平总书记关于新时代知识分子重要论述的主要思想观点概括为六个方面：一是肯定中国广大知识分子是社会的精英、国家的栋梁、人民的骄傲，也是国家的宝贵财富；二是倡导对知识分子应该采取尊重、信任、宽容的态度，要在全社会营造尊重知识、尊重人才的良好氛围；三是鼓励知识分子主动担当、积极作为，刻苦钻研、勤奋工作，为全面建成小康社会、建设世界科技强国作出更大贡献；四是勉励知识分子立足岗位、坚守本职，勇立潮头、引领创新，天下为

公、担当道义；五是要求全社会关心知识分子、尊重知识分子，营造尊重知识、尊重知识分子的良好社会氛围；六是要求遵循知识分子工作特点和规律，让知识分子把更多精力集中于本职工作，把自己的才华和能量充分释放出来^[1]。

（二）党外知识分子统战工作基础理论

其一，党外知识分子的概念及构成。《党外知识分子统战工作百问》（简称《百问》）认为党外知识分子概念有广义和狭义之分^[2]。《中国共产党统一战线工作条例（试行）》（简称《条例》）将无党派人士作为特指群体纳入党派工作范围，规定无党派人士是知识分子，并未明确“党外”所指，造成党外知识分子工作面临概念模糊的认知困难。有研究者提出《百问》中的定义与《条例》中的两条规定存在解释不清的问题。该研究者建议在实际工作中应以《百问》的广义概念进行阐释，明确党外知识分子工作的对象和范围^[3]。还有研究者认为，《条例》对于党外知识分子工作对象的界定需要进一步明确，广义的工作对象应是中共党员以外的知识分子，狭义的工作对象应是剔除了特定统战对象的非中共知识分子，新时代党外知识分子工作的重点是狭义的工作对象^[4]。

有研究者提出目前党外知识分子的概念及构成需要进一步厘清，认为党外知识分子概念是中国共产党统一战线的特有话语，并不是所有的非中共党员知识分子都属于中国共产党统一战线话语所指的党外知识分子范围，也不是所有的无党无派知识分子均可称为党外知识分子。要区别知识分子中的党外群众和作为中国共产党统战工作对象的党外知识分子。党外知识分子应指知识分子中没有参加中国共产党，并在所在领域和所联系群众中具有一定影响和代表性的知识分子，主要由三部分人构成：一是民主党派成员和无党派人士中的知识分子，二是其他统一战线工作范围和对象中的知识分子，三是上述人员之外的在所在领域和所联系群众中具有一定代表性并因此成为中国共产党统一战线工作对象的无党无派知识分子^[5]。总体来说，作为中国共产党统一战线工作对象的党外知识分子主要包括两部分群体，一是具备民主党派成员身份的知识分子，二是不具备党派成员身份的知识分子，党外知识分子工作对象主要是后者^[6]。

其二，新时代党外知识分子的特点。这是理论界探讨较为集中的问题。有研究者指出，党外知识分子作为高知群体，往往具有高学历和海外学习背景。他们思维独立、积极活跃，对事物有自己的见解和判断标准，同时他们价值取向多元、视野开阔，在工作中表现出竞争意识强烈、自我意识突出的特点^[7]。在政治参与和公共事务上，新时代党外知识分子多具有较高的政治热情，民主意识较强。他们通过参加座谈会、情况通报会、征求意见会，或向相关部门反映情况等方式发表意见和建议，并依托人大、政协、政府参事等平台参政议政，通过各种层次的科研项目参与地方政治、经济、文化建设^[8]。有研究者指出，信息社会变革使社会组织方式日益圈层化，党外知识分子群体在分布上存在圈层结构，职业细分、人员流动和身份交叉加剧，党外知识分子群体中旗帜性的人物形成与确立更加困难。群体行为上发生圈层跨界，党外知识分子在圈层组织条件下可以更多渠道、样式和方式开展活动和实现价值，跨界行为频繁，圈层再造和融合速度加快。新时代党外知识分子发生从少数个体发挥影响到更多个体发挥影响，从静态发挥影响到动态发挥影响，从主体单向影响到客主体间交互影响的变化。该群体依托圈层产生了众多中心人物，并在圈内发挥巨大影响作用^[9]。

其三，新时代党外知识分子的地位和作用。这是统计周期内研究者关注的重点问题。研究者对

于新时代党外知识分子的重要地位和作用充分肯定。有研究者从全面建成小康社会的角度来探讨党外知识分子的重要地位和作用,认为做好党外知识分子工作能为全面建成小康社会提供稳定的政治环境;党外知识分子是全面建成小康社会的重要创新力量之一;党外知识分子对推进祖国统一、维护民族团结有重要作用^[10]。有研究者从推进国家治理体系和治理能力现代化的角度来探讨党外知识分子的重要地位和作用,认为他们是治理体系现代化的献言者、参与者、监督者^[11]。研究认为,高校党外知识分子具有学术优势、群众联系优势、境外和海外交流优势、对大学生思想教育优势,能够为经济建设、民主法制建设、新时代高等教育事业发展作出贡献^[12]。

(三) 党外知识分子统战工作机制与工作方法

这是党的十八大以来党外知识分子统战工作理论研究最集中的领域,共有文章 208 篇。研究重点集中在以下方面:

其一,党外知识分子统战工作存在的问题。一是重视程度不够。有研究者认为,在当前党外知识分子统战工作实践中存在重视不均衡导致的冷热不均现象^[13]。二是工作机制不完善。有研究者认为,目前党外知识分子统战工作机制存在尚未形成动态的人才储备机制、培养培训跟不上、组织规划不科学等问题^[14]。三是工作方法和载体创新不够。党外知识分子统战工作载体建设滞后;民主党派基层组织建设滞后;党外知识分子参与社会实践机会少^[15]。

其二,党外知识分子工作机制、工作方法创新。从构建大统战工作格局的角度出发,有研究者提出,在组织领导上,要着眼于坚持党集中统一领导;在战略布局上,要着眼于构建人类命运共同体;在资源配置上,要着眼于形成推进统一战线工作的合力;在根本要求上,要着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦的目标;在工作依据上,要把贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略与坚持依法治国有机结合起来;在牵头协调上,要完善和明确统战部门的职责^[16]。有研究者建议统战工作要解决好党外知识分子发展方向、发展程度和发展环境的问题,在身份识别和选拔、培养引领、作用发挥和安排方面发力^[17]。有研究者提出,要创新基层民主协商的形式和途径;建立网络沟通机制;培养具备与高层次人才对话、处理突发情况、协调组织活动能力的统战队伍^[18]。

其三,党外知识分子工作的分类施策。研究者们探讨了对国家机关及企事业单位(体制内)的党外知识分子、留学归国人员、网络和新媒体从业人员中的代表人士、有个性 and 有影响的党外知识分子的“分类施策”统战工作。在体制内党外知识分子统战工作方面,有研究者认为,各单位要尤其重视政治引导,党组(党委)要负责本领域、本单位党外知识分子工作^[19]。在留学归国人员的统战工作方面,有研究者认为应做好党的方针政策宣传、加强与留学归国人员的联系、造就和培养一支高素质的留学归国人员代表队伍、积极有效地开展思想政治工作^[20]。在新媒体中的代表人士统战工作方面,有研究者认为该群体思维活跃、动员能力强、影响力巨大,是敌对势力与我们争夺的焦点群体。在统战工作中一方面可选拔优秀代表担任人大代表、政协委员或网络监督员、特约人员,为其提供制度化的参政议政渠道;另一方面统战部门可组织建立一支传播正能量、疏导负能量、净化网络空间、具有代表性的新媒体人士队伍^[21]。对有个性、有影响的党外知识分子,有研究者强调该群体社会影响较大、社会活动较广、识别特征显著、理性与非理性交织,要坚持客观、法治、分类、动态的原则,充分包容和尊重他们,为其创造宽松的环境,并将他们视作特定意义的“代表人物”进行政治吸纳^[22]。

（四）党外知识分子思想政治引导

本主题下有 99 篇相关文章，涉及新时代党外知识分子思想状况的调查分析、加强党外知识分子思想政治引导工作的对策建议。

其一，党外知识分子思想状况的调查分析。在政治认同上，有调查报告指出，党外知识分子总体上立场坚定，对中国共产党和中国特色社会主义充满信心，拥护多党合作制度，但也存在部分个体对社会主义和我国政党制度认知不清晰、受西方“普世价值”影响较深^[23]。在政治信任感和政治效能感的调查中，有调查报告指出党外知识分子在信任感上表现出差序信任，在效能感上表现出高内在效能感和低外在效能感。差序信任具体表现为党外知识分子对党中央和中央政府表现出高度信任，远高于对地方党委、政府和对人大代表、政府公职人员、单位领导等具体政治角色的信任度。政治效能感上，绝大多数受访者非常关注国家大政方针、新闻事件、公共政策和改革措施，内在效能感高；党外知识分子总体对意见表达效果的预期不佳，外在效能感低^[24]。

其二，加强党外知识分子思想政治引导工作。有研究者提出应从四个方面着力：加强对新时代党外知识分子的研究，提供分类管理和服务；优待党外知识分子，满足其日益增长的美好生活需求；完善落实党外知识分子相关政策，建立健全思想认同的长效机制；增强政治吸纳，畅通诉求表达渠道^[25]。有研究者提出加强高校党外知识分子思想政治引导工作的主要途径：树立理性交流理念和开展本土化教育；构建全面科学的思想状况分析体系；建立党外知识分子动态数据库。还有研究者认为，要形成政治引领大格局；构建新媒体、融媒体多维矩阵平台；落实协调联动机制等制度化建设；构建多元一体化的教育培训模式^[26]。

（五）无党派人士及其政治参与

进入 21 世纪以后，无党派人士研究开始受到重视和关注。无党派人士及其政治参与是理论界较为关注的议题。

其一，无党派人士的特点。有研究者指出：在中国的政治生活中，无党派人士是一个具有特定内涵的概念，与西方国家议会中的无党无派人士有着本质区别。中国的无党派人士具有五大优良传统：一是自觉拥护和接受中国共产党的领导，是中国共产党的亲密诤友；二是“为民主而奋斗”；三是拥护社会主义；四是有强烈的爱国情怀和担当精神；五是崇尚科学，追求真理^[27]。有研究者分析新时代无党派人士队伍的现状和主要特点，认为其人员梯队合理、政治素质良好、积极参政议政、社会贡献显著。

其二，无党派人士政治参与的特点。学者认为，无党派人士政治参与过程中具有所联系群众不固定性、利益诉求表达不确定性、制度性政治参与非组织化等特点。学者提出要把提高无党派人士的政治参与意识和能力作为主要着力点，改变现在普遍存在的重选拔安排、轻作用发挥的问题^[6]。

（六）中国共产党知识分子政策的历史发展与主要经验

这是一个研究起点较高的领域。党的十八大以来仍有不少研究者持续关注这一领域，有相关论文 29 篇。对欧美同学会历史的研究正在成为新热点。

其一，中国共产党知识分子政策的历史演变和主要经验。有学者研究了中华人民共和国成立初期中共在党外知识分子中推动马克思主义大众化的历史，认为这一举措在短时间内使党外知识分子群体的思想觉悟、对共产党的政治认同快速提高，树立了马克思主义话语的主导权^[28]。有学者梳理

了改革开放以来中共对知识分子的认识和相关政策,指出中共对知识分子的认识经历从“依靠力量”到“基本力量”再到“根本力量”的发展过程,政策主要体现在“科教兴国”战略和“人才强国”战略,经历从“尊重知识、尊重人才”到“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的完善过程。有学者认为全面总结历史经验,正确认识知识分子是做好新时代知识分子工作的基础和关键^[29]。

其二,留学及归国人员的相关政策。有学者认为鼓励回国是中华人民共和国成立以来党和国家一以贯之的原则,但不同历史阶段留学归国政策经历了从“争取回国”到“保障回国”、从强调“回国服务”到“回国服务”与“为国服务”并举、从“要求回国”到“来去自由”、从“改善待遇”到“创造条件、完善服务”的演变历程,体现了党和国家对留学归国人员的极大诚意和高度重视^[30]。

其三,欧美同学会的发展历史。欧美同学会研究是一个正在兴起的领域。有学者探讨了欧美同学会建立发展的历史及其在五四运动、五卅运动、抗日救亡运动等重大历史事件中的表现和影响^[31]。有研究者认为,欧美同学会在五四运动中积极发表救国主张,利用“国际优势”争取欧美国家对华友好人士的支持,抵制日本对中国的侵略,由一个交谊性、专业性的社会团体发展为一个有鲜明国家利益观念和高度社会责任感的爱国团体^[32]。

三、结 语

党的十八大以来,党外知识分子统战工作理论研究持续推进,研究范围不断拓展,研究内容有所深化,研究队伍不断壮大。但从中国知网数据库全文收录的成果来看,相关研究还存在不足。其一,相关研究成果的学术水平有待提高。现在的研究成果主要集中在工作研究和政策研究方面,基础理论研究成果不多,特别是高水平的研究成果不多。其二,同质性、重复性研究成果多,创新性、独创性研究成果少。其三,有影响的高水平学术期刊对党外知识分子统战工作理论研究的关注度不高。这与统一战线基础理论研究、协商民主研究、新型政党制度研究、人民政协工作研究等相比有较大差距。其四,研究队伍的整体水平有待提高。国内相关学科如法学、政治学、社会学、历史学、马克思主义理论、党史党建、公共管理等方面学者对本研究领域的关注度不高。本文认为,推进党外知识分子统战工作理论研究的高水平发展,应当大力加强高水平研究队伍建设,重视基础理论的学理研究,提升实证研究的质量,鼓励独创性、创新性研究。

参考文献:

- [1] 余双好,卢勇.习近平关于新时代知识分子重要论述探析[EB/OL].(2018-10-19)[2019-01-10].<http://www.zyztzb.gov.cn/llyds/297076.jhtml>.
- [2] 中央统战部六局.党外知识分子统战工作百问[M].北京:科学出版社,2014:2.
- [3] 齐卫平,柴奕.新时代统一战线加强党外知识分子工作问题研究[J].上海市社会主义学院学报,2020(2):24-32.
- [4] 徐军.新时代党外知识分子工作基本问题研究[J].湖北行政学院学报,2018(3):37-42.
- [5] 宋俭.关于党外知识分子的概念、范围、构成与新时代党外知识分子工作的重点[J].湖北省社会主义学院学报,2018(6):28-32.
- [6] 宋俭.新时代无党派知识分子与无党派人士政治参与[J].中央社会主义学院学报,2018(4):145-151.
- [7] 杨光.浅谈当代高校党外青年知识分子的特点[J].吉林省社会主义学院学报,2017(3):12-14.

- [8] 孙士国,亢晋军.高校党外知识分子的思想特点与政治引导[J].辽宁省社会主义学院学报,2015(2):5-8.
- [9] 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.
- [10] 徐行,于亚杰.论党外知识分子在全面建成小康社会中的作用发挥[J].统一战线学研究,2017(2):28-32.
- [11] 闫红果.治理体系现代化视域下党外知识分子作用研究[J].天津市社会主义学院学报,2015(1):10-13.
- [12] 王雁菊,朱丽蕊,刘勇,等.发挥高校党外知识分子作用及其优势地位的思考[J].学理论,2013(15):147-148.
- [13] 薛晏.新阶段关于高校党外代表人士队伍建设工作的新思考[J].中央社会主义学院学报,2015(1):42-46.
- [14] 杨素群.新形势下高校党外代表人士队伍建设思考[J].山东师范大学学报(人文社会科学版),2015(3):94-102.
- [15] 陈玮,拉毛措,高永宏,等.青海省科研院所党外知识分子工作调查与研究[J].青海社会科学,2015(6):181-189.
- [16] 张献生.新时代统一战线基本战略:巩固发展大统战工作格局[J].江苏省社会主义学院学报,2019(2):4-13.
- [17] 汪禹,吕戎.新时代高校统战工作的实践探索[J].学校党建与思想教育,2019(20):87-89.
- [18] 李晔,陈步伟.加强高校党外知识分子统战工作研究[J].学校党建与思想教育,2016(12):20-22.
- [19] 李小宁.新形势下做好党外知识分子工作的几个问题——学习中央统战工作会议精神[J].上海市社会主义学院学报,2015(5):2-7.
- [20] 海群.对留学归国人员开展统一战线工作的探讨[J].内蒙古社会科学(汉文版),2012(6):18-23.
- [21] 李小宁.加强教育引导 努力做好党外知识分子统一战线工作[J].中央社会主义学院学报,2015(6):5-10.
- [22] 林华山.有影响有个性党外知识分子的团结引导研究[J].重庆社会主义学院学报,2016(6):76-82.
- [23] 武汉市社会主义学院课题组.武汉地区党外知识分子思想状况和政治认同的调查与分析——以党外代表人士培训班调查为基础[J].湖北省社会主义学院学报,2017(2):42-48.
- [24] 张亚泽,胡智勇.高校党外知识分子的思想意识特征与政治引领研究——基于陕西省部分高校的调查与分析[J].陕西社会主义学院学报,2016(4):34-39.
- [25] 潘娜娜,任成金.新时代党外知识分子政治认同面临的挑战及应对之策[J].领导科学,2018(20):23-25.
- [26] 中共江苏省委统战部、中国矿业大学联合课题组,丁三青.党外知识分子政治引领研究——基于江苏省的调查[J].江苏省社会主义学院学报,2018(2):10-17.
- [27] 宋俭.论中国无党派人士的优良传统[J].中国统一战线,2015(2):35-35.
- [28] 刘勇.新中国成立初期中共在党外知识分子中推进马克思主义大众化的再思考[J].马克思主义研究,2012(11):44-53.
- [29] 丁俊萍,江潮.改革开放四十年党对知识分子认识和政策的演进[J].中央社会主义学院学报,2018(4):130-139.
- [30] 张俊,莫岳云.论新中国成立以来我国留学归国政策的历史演进[J].党史研究与教学,2018(5):60-69.
- [31] 张世飞,方来武.欧美同学会的早期活动及与中共之关系纪略[J].党史研究与教学,2013(5):78-86.
- [32] 马建标.理性的爱国者:五四时期欧美同学会的国家观念及政治参与[J].南京社会科学,2018(10):143-149.

编辑:龚静阳

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.

(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/hlwxyzbg/201201/P020120709345264469680.pdf>.

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

[2013-03-27]. <http://archive.ifa.org/IV/ifa64/138-161e.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[®]

Journal of United Front Science

2020年第5期 总第23期 第4卷

双月刊 2020年9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