

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science



ISSN 2096-3378



2020/ 1

统一战线学研究

二〇二〇年第一期（总第十七期第四卷）

# 《统一战线学研究》2020年征稿重点

## 一、参考主题

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

## 二、相关说明

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

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

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

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

(四) 征稿时间。2019年11月—2020年12月。

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

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

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2020年第1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 齐鹏飞  
许建英 严安林 李金河 李春玲  
李路路 杨 恕 肖存良 吴志成  
邹平学 沈桂萍 宋 俭 张献生  
张 峰 陈先才 范柏乃 罗振建  
周 勇 周淑真 袁廷华 莫岳云  
钱再见 殷啸虎 郭春生 黄天柱  
蒋 锐 蒋德海 韩云波  
(按姓氏笔画排列)

社 长：夏晓华

主 编：何晓栋

编辑部主任：林华山

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2020年第1期（总第19期）

双月刊 2017年创刊 第4卷

---

## 统一战线与国家治理专题

05 人民共和国是如何塑造的：一种政治有机体的理解 / 储建国

22 统一战线与现代国家团结：以社会共同体为视角 / 戴洁

31 中国政党协商制度生成与发展：从“座谈”到“制度”

/ 李桂华 孟雅睿

39 国家治理现代化中的营商环境建设：以政商关系为视角 / 韩阳

## 新时代统一战线专题·港澳台海外统战工作

46 美国对香港修例风波的介入：评估与影响 / 张健

54 新时代中央对港澳全面管治权：实施困境与法治进路 / 冯泽华

64 港澳地区政治认同差异与管治机制变迁 / 王晓笛

——以国家基础性权力为视角

72 民进党“修法台独”的历程、意图与影响 / 周澍阳

- ◎ 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

## 78 新“中国威胁论”对海外统战工作的影响及对策

/ 陈奕平 关亦佳 尹昭伊

### 统一战线与大数据专题

## 86 数字时代统一战线动员策略优化：从科层动员到话语动员

/ 董山民

## 92 民主党派结构界别特色的智能大数据分析 / 邓子云

——以某省九三学社全体社员数据为样本

### 研究现状与动态

## 104 中华民族共同体意识研究述评 / 吴春宝 才让拉毛 孟祥凤

——基于CNKI数据库文献(2014—2019年)的分析

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.1(Sum No.19) Vol.4

---

- 05 How to Shape "People's Republic":Toward a Perspective of Political Organism CHU Jianguo
- 22 The United Front and Modern National Unity:From the Perspective of Social Community DAI Jie
- 31 The Formation and Development of Chinese Party Consultation System:From "Forum" to "System"  
LI Guihua&MENG Yarui
- 39 The Construction of Business Environment in the Modernization of National Governance:From the Perspective of the  
Relationship Between Government and Business HAN Yang
- 46 The Intervention of the United States in Hong Kong Extradition Bill Incident: Assessment and Influence  
ZHANG Jian
- 54 The Central Government's Overall Power Over Hong Kong and Macao in the New Era:Implementation Dilemma and  
Legal Approach FENG Zehua
- 64 Difference Political Identity and Changes in Governance Institution Between Hong Kong and Macao—From the  
Perspective of State Infrastructure Power WANG Xiaodi
- 72 The Course, Intention and Influence of Democratic Progressive Party's "Taiwan Independence' in the Form of  
Amending Laws" ZHOU Shuyang
- 78 The Influence of the New "China Threat Theory" on the Overseas United Front Work and the Countermeasures  
CHEN Yiping&GUAN Yijia&YIN Zhaoyi
- 86 Optimization of the United Front Mobilization Strategy in the Digital Age: From Bureaucratic Mobilization to  
Discourse Mobilization DONG Shanmin
- 92 Intelligent Big Data Analysis for Structural Sector Characteristics of Democratic Parties—Taking the Data of All  
Members of Jiu San Society in X Province as a Sample DENG Ziyun
- 104 Review of Research on the Community Consciousness of the Chinese Nation—Analysis Based on CNKI Database  
Literature (2014–2019) WU Chunbao &Tseringlhamo&MENG Xiangfeng

# 人民共和国是如何塑造的： 一种政治有机体的理解

储建国

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要：**重新审视国家理论，是整合中国政治研究和建设中国国家治理理论的需要。人民共和国是中国共产党吸纳中国“共有”传统基因，创造性阐释和发展马克思主义“人民共和”国家理论，因应改革开放后人民共和在政治、经济领域变化，进行主动塑造的结果。以毛泽东为代表的中国共产党人确立人民共和国的核心理念和基础制度。“人民”和“共和”的内容中形成了相对稳定和相对可变的部分。相对稳定的部分构成人民共和国的内核和长期特征，相对可变的部分则为后来的发展准备了变革的空间。人民共和国的稳定性和变化性，不断展现出政治有机体的辩证特征。在稳定性方面，人民共和国在中国共产党的领导下实现政治统一性，依托群众路线、统一战线处理中国共产党和人民关系，建设人民共和的政治和经济。在变化性方面，中国共产党在领导国家建设中注重协调政治权力自身及其与经济、社会的关系，不断吸纳多种所有制经济、新的社会阶层等新内容，激发经济、社会和政治活力。政治有机体正是理解人民共和国形成、变化过程和生命体样式确立的理论框架。人民共和国作为社会主义政治有机体，以统一性、协调性、活力性、生长性为内在系统特征。新时代，要以人民共和的基础性制度为依托，继续发展人民共和的市场经济和民主政治，不断建设成熟的社会主义政治有机体。“政治有机体”概念吸收国家理论和政治系统理论优点，是能够对当代中国政治和比较政治作出更有说服力解释的特色理论。

**关键词：**国家；国家理论；人民共和国；人民共和；政治有机体；社会有机体；统一战线

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378 (2020) 01-0005-17

在当今中国，重新审视国家理论具有理论和实践双重背景：一是改革开放之初邓小平提出政治

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqiis.2020.01.001

**作者简介：**储建国，武汉大学政治与公共管理学院教授、博士研究生导师，武汉大学比较政治研究中心主任。

**基金项目：**教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“当代中国政治制度的实践发展与理论创新研究”（13JZD022）

**引用格式：**储建国. 人民共和国是如何塑造的：一种政治有机体的理解 [J]. 统一战线学研究, 2020 (1): 5-21.

学要“补课”的背景；二是改革开放后国家实践的发展背景。邓小平提出政治学要“补课”，实际上是强调对苏联政治学的反思。但在当时，一些学者片面认为这是要补西方政治学的课。于是西方政治学理论不断引入中国。国家理论在这个研究潮流中受到了显著影响。最初行为主义的政治理论引发了“去国家”的潮流，后来“治理”取向的政治理论引发了去“中心”的潮流。这两个潮流都冲击了国家理论在政治学中的传统地位。党的十八大以来，中国根据自己国家实践的发展逻辑，提出了“国家治理”概念，摆脱了外来理论概念的束缚，以更好地满足中国国家发展的需要。这引发了新的思考：我们这里的“国家”究竟是什么含义，它从哪里来，又到哪里去？要回答这个问题，一个重要的工作是从我们国家的历史演变中寻找“人民共和国”的含义。

## 一、传统的基因

关于国家起源的研究，现实和规范的范式交织。如果将二者稍加区别，那么前者更多地关注“暴力”，后者更多地关注“公共”。如果将二者结合起来，那就构成“以暴力方式获得公共权力”的表述。马克思在对国家进行现实分析时，主要剖析国家的阶级起源，揭示公共利益笼罩下的阶级利益，揭示国家作为阶级统治工具的性质。当马克思在规范意义上运用国家概念时，“公共”的意思又显露出来，人民的公共利益构成理想国家的核心内容，而这样的国家就是“共和国”。这种意义上的共和国源自古代的传统，这个传统对他产生了重要影响。后人在解析马克思学说的来源时，往往忽视植入其心灵中的规范性基因——古代共和思想。马克思说：“问题不在于将过去和未来断然分开，而在于实现过去的思想。最后还会看到，人类不是在开始一项新的工作，而是在自觉地完成自己原来的工作。”<sup>[1]</sup>有的学者认为，这里的过去指的正是古希腊<sup>[2]</sup>。马克思通过古希腊国家的民主建制、城邦国家权力的公共性质和“高水平的休闲方式”，看到了未来社会的某种雏形<sup>[3]</sup>。

马克思高度评价亚里士多德，并深受其共和思想的影响。马克思在讨论民主、共和、共产主义时，人们很容易在其中看到亚里士多德的影子。他说：“在民主制中，国家制度本身就是一个规定，即人民的自我规定。在君主制中是国家制度的人民；在民主制中则是人民的国家制度。民主制是国家制度一切形式猜破了的哑谜。”<sup>[4]</sup>这句话的表达让人费解，但如果熟悉亚里士多德的表达方式，就比较容易看懂这句话。亚里士多德用一般的政体概念来表达一种特殊的政体——共和政体，试图表达“共和”为政体最终归宿的观点。马克思还说，君主制是国家制度的种，而民主制是国家制度的类，在民主制中，每一个环节实际上都只是整体人民的环节。马克思在这里用“民主”表达亚里士多德的共和概念。如果民主表达的是整体人民，那么这个整体的具体内容是什么呢？实际上，其最主要的内容就是人民的公共利益，这就与亚里士多德的“共和”概念实现了对接。亚里士多德所指的共和政体，就是人民的公共利益得到实现的政体，至于这种政体如何安排是第二位的问题。古希腊有一种习用的倾向，就是把倾向于平民主义的混合政体称为共和政体<sup>[5]</sup>。亚里士多德这方面论述是比较模糊的，总的倾向是认为保持中庸之道，在不同的力量之间保持不偏不倚的安排会更接近公共利益。亚里士多德论述中隐藏着一个未明说的观点：所谓正常政体就是具有共和精神的政体，也就是公共利益得以维护的政体；只在作为专有名词的共和政体中，才有较为可靠的现实安排来更好地维护公共利益。这种思想被卢梭准确地把握住，他认为体现公意的政体就是共和政体，而公意以公共利益为依归。



早期马克思的著作被同时代的人列入共和主义文献，认为其“拥护一种建立在理性参与的美德基础上的普遍的国家，反对君主专制，反对各种业已确立的特权”<sup>[6]</sup>。马克思延续了卢梭的思路，希望能够找到一种将个人自由与公共利益结合起来的思路。他反对各种特权，当然是在捍卫个人自由；他强调政治美德，实际上就是在强调公共利益。然而，马克思不同于共和主义者，尤其是批判了与他同时代的共和主义者。他看到了共和主义者局限于国家政治框架，不能理解国家之外社会问题的根源，不能理解社会与国家的关系。然而，由于在古代，国家与社会之间还未分化，亚里士多德讲的城邦政治实际上就包含了现在的国家与社会，财产分配、阶级关系都是城邦政治的主要内容。这一点深深影响了马克思，也让他看到近代共和主义与古代共和主义的不同。从某种意义上说，共产主义是对古代共和传统的伟大复兴，是在人类社会深入发展基础上的复兴。

欧洲古代的共和传统反映的是人类刚进入政治时代的顺理成章的规范性想象，是人类共同的传统。在私有财产不断产生、私有观念不断强化的时候，为了应对人与人之间的冲突性问题，某种“公共”的观念近乎本能地产生和增强，而且希望有一种共同的努力来维护公共利益。这种共同的努力就是早期的政治——基于规范性理解的政治。

强调公共利益的共和传统是人类共同的传统。从原始共同体走出来的思想家念挂共同体的公共利益是非常自然的现象，区别在于以什么方式表达。在人类历史上，中国古代思想家对这种政治的规范性想象和描述具有代表性，而且达到了很高的概括和抽象水平。关于中国的共和传统，三段广为引用的论述构成清晰的逻辑链条。

其一，《礼记》中的“大道之行也，天下为公”。这是逻辑链的最高端，表达“共有”意义上的普世之道，比古希腊、罗马的城邦共有思想更加符合马克思关于人类整体意义的思想。它是中国人接入马克思共和理念的最核心的传统基因。

其二，《孟子》中的“民为贵，社稷次之，君为轻”。这段话表达的不是天下的共有，而是邦国意义上的人民主权。它是“天下为公”思想在邦国层次的展开，是走向现实的次级理念。“邦国”这种政治体不仅要体现地域内的人民所有理念，而且要承担该理念向外拓展的义务，最终达到“天下为公”的目标。有了对这种关系的理解，我们就比较容易理解马克思关于民族解放和人类解放的思想。对此，一种流行的观点认为，这里的“民本”不是讲人民是国家的主人，而是“君本”前提下的“重民”思想。笔者认为，把民本理解成君本，是后世的政治实践，不是原初的政治理念。

其三，《史记》中的“有民立君，将以利之”。司马迁以此赞扬一种态度：君主是百姓立起来的，因此要代表百姓的利益。这句话是整部《史记》的灵魂，是对前述两句话的具体化，反映出古代共和中更加实质性的内容，那就是人民的利益。政府因为人民的利益而建立，建立之后也自然要为人民的利益服务。正如毛泽东对“为人民服务”的阐释：“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。”<sup>[7]</sup>

这三句话分别从三个层次阐释了天下、国家、政府与人民之间的关系。这种观念可以理解为原始社会某种共有观念在后世的提炼：一方面用于对现实政治的批判，另一方面用于对现实政治的建构。就建构的层面来说，古代思想家和政治家通过统一的价值体系、权威体系和规则体系（道统、政统和法统），形成自上而下的秩序，同时以家庭孝道为基础不断向外扩展，形成一个由内向外的秩序。前者强调政治统一而致国泰，后者强调人旺业兴而致民安。二者之间的协调构成古代现实政

治的主要内容。现实政治中的“天下为公”含义一直延续下来，并传承至今。

经过现代革命的改造，以“天下为公”为核心的中国古代共和观念作为塑造现代共和国的传统基因而延续下来。孙中山指出：“共和者，我国治世之神髓，先哲之遗业也。”<sup>[8]</sup>他用“天下为公”概括中国共和传统的“神髓”。习近平总书记在党的十九大报告中用“大道之行，天下为公”作总结。当今的人民共和国具有深远的历史传承。

中国古代思想家的相关论述类似马克思的想象，但没有像马克思那样基于人类整体历史发展的角度思考这个问题。这个角度是在现代历史展开之后才能够真正具备的。在人类整体历史的角度下，国家最终是要消亡的。在这之前的理想国家一方面要为最广大人民的利益服务，另一方面要为国家消亡创造不断社会化的条件。马克思这种整体历史发展的思想弥补了中国古代思想家的不足。马克思主义引入中国后，成为中国人追求更理想的国家并建设更理想人类社会的主要精神动力。

早期中国共产党人在形成中国化的国家理论上做了两方面的重要工作：一是基于中国的传统和国情去阐释马克思主义理论；二是在实践中发展这种理论。毛泽东的独特表达简洁、透彻、实用。他的创造性认识奠定了一个新国家的理论基础。

## 二、立国的基础

比较中西古代的共和传统，一方面可以看到两者在“人民”“共有”等概念表达上存在相似性，另一方面可以看到中国古代传统中存在与马克思思想更加相通的内容。这种相通性还表现在处理理想与现实之间矛盾与妥协的难题。马克思的思想具有复杂性，这源于他对人类历史研究的广度和深度。他与政治实践有关的思想线索具有简洁性和彻底性的特点。他认识到政治共和理念的局限性后，将注意力投入社会的解放上，成为一名共产主义者；实现共产主义之前需要通过革命推翻现存的政治秩序，这种革命的主要承载者是无产阶级，革命后无产阶级专政对经济社会秩序进行改造，从而实现社会主义。无产阶级革命要组织起来，而组织者就是代表无产阶级的政党——共产党。布尔什维克党通过革命建立了第一个社会主义国家。引入中国的马克思主义中，解放、革命、阶级、政党、国家等一套概念之间的逻辑是清楚的。然而，这套概念在欧洲当时的社会发展背景下产生，引入中国后存在水土适应性问题。

首当其冲的就是“无产阶级专政”概念。它在西方资本主义比较发达的背景下产生。马克思认为资本主义发展到一定程度，社会就日益分裂为两大对立的阶级——资产阶级和无产阶级，而无产阶级必然成为人口的绝大多数。其他各种阶级要么进入这个大阵营，要么变得没有历史的重要性。在这种情况下，无产阶级必然要承担起革命承载者的角色。这个概念引入中国后存在转换问题。当时中国社会中工人阶级占少数，农民占人口的绝大多数，还有小资产阶级、民族资产阶级等。如果只提无产阶级，就不完全符合中国阶级复杂分布的实际情况。毛泽东创造性地用“人民民主专政”概念替代“无产阶级专政”概念，以适应中国社会阶级和阶层要求，更加实际地反映这些阶级在国家政权中的地位<sup>[9]</sup>。当然，人民民主专政实质上仍是无产阶级专政。历史地看，毛泽东用“人民”替代“无产阶级”，是对中国古代共和传统“人民性”的继承，更容易被中国人民所接受。但是，毛泽东坚持“阶级性”和“人民性”的统一，一方面区别“无产阶级”和“人民”两个概念，认为二者之间不能画等号；另一方面坚持无产阶级在人民中的领导地位，保证了人民的“阶级性”。

回答阶级和人民的两难问题后，接下来是人民与政党的两难问题。一个阶级是不能自动领导人民的，因此，代表无产阶级的政党就担负起实际领导的角色。而“人民”中的主体是农民。农民比工人具有更加分散的特点，需要领导人民的中国共产党产生更强大的组织力和动员力。在这个方面，中国共产党的革命实践富有创造性。这种创造性表现在各个方面，其中有两点对后来的国家建构产生了关键影响。其一，中国共产党在思想、政治、组织上将自身塑造成为具有高度自主性、团结性和战斗性的政党，即一个有资格领导全国人民的政党。其二，中国共产党通过群众路线和统一战线，使自身真正进入人民中间，与人民形成紧密关系，赢得人民的广泛支持。

在打造一个具有强大领导力的政党方面，中国共产党创造性地运用了民主集中制原则。该原则平衡的表达为“民主基础上的集中，集中指导下的民主”。在党内政治过程中，中国共产党在决策时通常先是展开充分讨论，然后在讨论的基础上统一意见，形成决定之后自上而下集中执行。这个过程符合这种平衡表达。支持这种过程的党内结构更多地反映了“集中指导下的民主”。如果没有这种结构，“民主基础上的集中”过程就难以持续进行下去。

结构性的集中表现为三个“统一性”：思想的统一性、权威的统一性和规则的统一性。

其一，思想的统一性。“用马克思主义武装全党”是思想统一性的基础。但当时众多的普通党员不太熟悉马克思、恩格斯、列宁等的各种论述，因此需要有针对性地对当时中国现实的新的思想论述。新民主主义理论的确立最终解决了革命时期思想统一性的问题。

其二，权威的统一性。在政治实践过程中，思想之所以能够统一，其自身的说服力固然重要，适当的权威表达同样不可或缺。这就需要统一的权威对不同思想进行处理，形成能够统一全党的思想。这个统一的权威就是能够经常作出决定的“党中央”，尤其是后来稳定下来的“政治局及其常委会”。在议而难决的情况下，需要党中央的领导核心作出决定。“领导核心”的确立是解决权威统一性的关键安排，是思想统一的政治依托。

其三，规则的统一性。要把统一的思想 and 权威转化为党内日常行为的遵循，需要借助统一的规则。这些规则是在统一的思想指导下由统一的权威制定的。只有在统一规则的基础上，党内政治生活才能够持续运转。革命时期，党的决议就是规则，中央决议是最重要的规则。在普通党员的政治生活中，除了上级的即时指示外，有关纪律方面的规定也是行为的重要依据。

井冈山时期，两次重要事件让毛泽东关于民主集中制的思考有很大转变：一次是1928年，红29团的士兵委员会讨论决定回到湘南，导致“八月失败”；一次是1929年在红四军第七次代表大会上毛泽东落选前委书记。这两次事件后，毛泽东更加坚定了集中统一领导的想法：在集中统一领导的框架下，也就是上述三个统一性的框架下发扬民主，调动党员干部的积极性。

事实证明，这样做是富有成效的。毛泽东在党内采取讨论和说服的方法让党员干部从内心认同和统一意见，而不是以压制的手段强迫别人服从。这就创造了一种独特的党内生活，也就是学习讨论型的民主生活。通过这种生活，毛泽东希望造成一种“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人心情舒畅的生动活泼的政治局面”。这是毛泽东对民主集中制所造就的党内政治生活的理解，并写进了党章。这样一种政治局面既可以用来描述党内政治，也可以描述国家政治，表达的是统一性和活力性相得益彰的政治有机性状态。

类似的逻辑也体现在党和人民的关系中。处理好这种关系有两条主要路径：一是群众路线，二

是统一战线。前者主要是对人民主体部分的工作，后者是对人民外围部分的工作。而统一战线工作本身是特殊的群众工作，群众路线和统一战线统一于处理党和人民关系的实践。

群众路线旨在解决前述人民性当中“主动性”和“被动性”的矛盾。马克思主义认为，人民是历史的创造者，但人民中的大多数在创造过程中常常是被动的，需要少数先进分子组织的政党来领导。但如果这种领导高高在上地命令人民，那么人民的主动性又无从体现。所以毛泽东的“领导”概念包含强烈的“激发主动性”的含义。共产党领导的主要内容就是激发人民参与创造历史的积极性。因此，群众运动是毛泽东理解的群众路线的首要含义，或是第一步的战略含义。这种“激发主动性”在现实中具有心理上的真实性。在农民运动中，那些被动员起来的群众第一次觉得自己可以就身边的公共问题发表意见。这种被激发起来的主动性就是人民群众对自身尊严的重新发现，而这种发现通过共产党的领导和帮助来实现。共产党在革命时期得到人民群众的广泛支持，与共产党把人民视为国家主人有最直接的关系。共产党实质性地关心群众生活，发展实质性的参与民主，都与重视群众的尊严分不开。新中国成立初期，全国人民在人人平等的风气中迸发出的积极性正是这种主动性精神的写照。这就是群众路线所反映的民心政治，而尊严是民心的最大依托，无尊严则无民心。当然，尊严不是超脱于利益之外的。毛泽东说：“要使群众认识到自己的利益，并且团结起来，为自己的利益而奋斗。”<sup>[10]</sup>这是对“激发主动性”的简明概括。

群众路线的第二个含义是更加具体的领导方法。前一个含义是战略性的，这个含义是策略性的。其主要内容是领导要深入群众，认真听取群众的意见，让决策变得更加科学合理。这个过程包含前述主体性含义，但聚焦于具体的决策—执行过程。毛泽东在《关于领导方法的若干问题》中有一段经典的表述：“在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去。这就是说，将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去作宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后，再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次地更正确、更生动、更丰富。”<sup>[7] 899</sup>领导和群众在决策—执行链条中存在着连续性的、无限性的互动过程，党和人民之间不可分割的有机联系就是通过这样的过程实现。

对于人民中的外围部分，毛泽东运用统一战线加以团结。之所以称为外围部分，是因为当时这部分人不像农民、工人那样稳定、持久地构成人民中的绝大多数，而是比较不稳定的外围少数。在革命时期，尤其是面临外来侵略时，与工人、农民有利益冲突的小资产阶级、民族资产阶级、开明地主等也会积极地参加革命斗争。基于这一点，毛泽东主张团结一切可以团结的力量去争取革命斗争的胜利。这一点正是人民共和的主要含义，让“人民”概念变得更加具有包容性。这种包容性在革命时期是争取斗争胜利的需要，在新中国成立之后则是经济建设的需要。

集中运作群众路线和统一战线的平台则是经过革命建立的新型政权。土地革命时期，工农苏维埃政权是群众路线的体现。中国共产党的主要任务是组织战争，而战争的后勤资源需要人民提供支持。发动群众建立政权可以持续地调动人民参与和支持革命战争的积极性。这是对苏维埃政权的工具性理解。但毛泽东着重从政治目标的角度来思考问题，认为军事是为政治服务的，而不是相反。因此，发动群众建立政权的目的是要真正保障人民成为政治生活的主人。工农苏维埃政权的建立具有这种政治上纯粹的含义。抗日战争时期，政权建设就不只是群众路线的产物，加入了更多的统一

战线内容。抗日民族统一战线动员更多的阶级、力量一起抗战。共产党起初对此是基于革命策略的考虑，后来将其上升为人民共和的政治目标。这种目标是对孙中山三民主义尤其是他的混合政体思想的继承<sup>[11]</sup>。孙中山站在中间阶级的立场上混合工农，而毛泽东站在工农的立场上混合中间阶级。抗日战争胜利后，这种阶级混合的思想并没有改变，只是所混合的阶级有所变化，把大地主和大资产阶级排除在人民之外，把小资产阶级和民族资产阶级继续留在人民的范围内。在《将革命进行到底》一文中，毛泽东第一次将人民民主专政与共和国的概念联系在一起，提出“全国范围内建立无产阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的共和国”<sup>[10]1375</sup>。在后来系统论证人民民主专政时，毛泽东实际上将人民民主视为目的，将专政视为对人民民主的保护。这是毛泽东对人民共和的政治理解，也体现在他之前对新民主主义的论述中。

理解新中国立国基础，关键是理解“人民”与“共和”这两个概念。毛泽东对这两个概念的理解和运用是马克思主义中国化过程中的自我发展。这种发展在马克思本人那里已经有了思想准备。毛泽东将其发扬光大，形成了指导中国革命和成立新中国的基础性思想。运用“人民”概念，解决了“无产阶级”概念的水土适应性问题；运用“共和”概念，解决了“共产主义”概念的时代适应性问题。理解“人民”概念，就要理解人民中的主体部分和外围部分，理解人民构成的动态变化特征，理解中国共产党作为人民领导力量的性质。理解“共和”概念，就要理解包容性的人民如何通过适当的安排实现对国家政治、经济和文化生活的共有、共治与共享目标，理解中国共产党在这种安排中所发挥的领导作用，理解如何让人民共和运转起来。民主集中制让中国共产党自身运转起来，群众路线和统一战线则让人民运转起来。只有在这个意义上，我们才可以理解“人民共和”为什么是马克思主义人民性在当代中国的体现，理解“人民立场是中国共产党的根本政治立场，是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志”<sup>[12]</sup>。

新中国总体上是按照毛泽东在新中国成立前所形成的人民共和思想去进行国家构建的。《共同纲领》充分反映了毛泽东的人民共和思想，序言指出：“中国人民政治协商会议一致同意以新民主主义即人民民主主义为中华人民共和国建国的政治基础，并制定以下的共同纲领，凡参加人民政治协商会议的各单位、各级人民政府和全国人民均应共同遵守。”尽管在向社会主义过渡的时间和方式上，党内存在不同意见；但人民共和国成立之后，要建设一个社会主义国家则是党内的共识。这种共识的约束力是革命的产物。然而，新中国建设社会主义国家没有经验可资借鉴，只能学习苏联经验。在苏联经验的影响下，中国走上了从新民主主义向社会主义过渡的道路。这种过渡的主要内容就是建立社会主义人民共和的政治和经济。政治上有两项内容的变化。其一是将人民民主专政解释为“无产阶级专政”的一种形式。毛泽东说，在人民内部实行民主，对人民的敌人实行专政，把这两个方面结合起来，就是“无产阶级专政，或者叫人民民主专政。我们口号是：无产阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政”<sup>[13]</sup>。其二是建立人民代表大会制度，作为实现人民民主的制度形式。前者是保证社会主义理论一致性的解释，后者则是实践创新的政治内容。

“人民共和”除了政治上让人民和代表人民的政党运转起来外，还具有强烈的经济含义。根据马克思主义的观点，这比政治含义更加重要。对经济含义的理解，当时的中国共产党人主要参照苏联理论。经济上也有两项变化。其一是将各种类型的私有制经济转变为社会主义公有制经济。当时，我国主要有国营经济、合作社经济和公私合营经济。其二是建立了计划经济体制。这是当时社

会主义建设历史逻辑的选择，既有苏联经验的参照，也有迅速恢复和发展国民经济、建立社会主义工业体系的需要。这两项内容在当时党内领导层具有高度共识。

总体上说，向社会主义过渡的主要变化发生在经济领域，主要内容是建立社会主义公有制和计划经济体制。在政治领域，新民主主义与社会主义之间具有很强的内容连续性。经济领域，新民主主义与社会主义之间具有很强的目标连续性，最大的目标是尽快实现工业化。毛泽东在 1945 年就明确提出要实现工业化：“在新民主主义的政治条件获得之后，中国人民及其政府必须采取切实的步骤，在若干年内逐步地建立重工业和轻工业，使中国由农业国变为工业国。”<sup>[7] 1081</sup> 当时选择公有制经济和计划经济体制，既是为了更快地实现工业化，也是为了建立社会主义的人民经济。如此，我们可以更好地理解初步转向社会主义的人民共和国的含义，那就是以人民民主专政和人民代表大会制度为主要内容的人民共和政治、以公有制和计划经济体制为主要内容的人民共和经济。这些选择在当时的历史背景下是必然的，进行其他选择的可能性微乎其微。我们现在理解国家建构的历史逻辑，一定要把当时的历史情势加进去，并且作为理解的基础。

关于人民共和国的政治和经济含义，毛泽东在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中有明确表达。他说宪法草案有两个原则：民主原则和社会主义原则。“我们的民主不是资产阶级民主，而是人民民主，这就是无产阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政。人民民主的原则贯串在我们整个宪法中。另一个是社会主义原则。我国现在就有社会主义。宪法中规定，一定要完成社会主义改造，实现国家的社会主义工业化。”<sup>[7] 182</sup> 在这里，毛泽东把人民民主与社会主义并列起来，说明它是两个不同的事物，一个是新民主主义时期就形成的主张，一个是正要实现的目标。这在逻辑上说明“人民共和”与“人民民主”的侧重点不同。人民共和包含的内容更广泛，人民共和包含人民的政治和人民的经济。而人民民主常常专指政治内容，尤其是指人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体。毛泽东在这里用人民民主来讲人民的政治，用社会主义来讲人民的经济，二者合起来构成人民共和国的主要内容。

在后来的发展中，毛泽东反思苏联体制的弊病，对两项内容都有新的思考。在人民共和政治层面，毛泽东对苏联广泛运用专政手段进行了反思，提出要正确处理人民内部矛盾，其主要方式是说服，而不是压制。政治权力的运用有三种方式，一是压制，二是交易，三是说服。提倡采取说服方式是毛泽东对社会主义政治权力运用的一大贡献。毛泽东另一个层面的政治思考就是如何让普通的人民更广泛、更有效地参与政治生活。他试图将革命时期的群众路线、群众运动的经验创造性地在社会主义建设时期运用。在人民共和经济方面，毛泽东认为苏联高度中央集权的计划经济体制存在问题，要充分发挥地方干部和人民群众的主动性和积极性。1956 年 4 月，毛泽东作了《论十大关系》的报告。他明确指出：“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好。”<sup>[14]</sup> 在后来的中央收权时期，毛泽东仍然坚持分权的想法，认为要充分发挥中央、地方和企业的积极性，批评中央收权过多<sup>[15]</sup>。毛泽东的这种反思构成邓小平进行经济和政治改革的思想基础。

深入研究新中国成立后人民共和国的思想演变，有助于更好地理解改革开放前后两个阶段的连续性。理解了这种连续性，就能够更好地理解中华人民共和国与苏联的国家命运为什么不同。理解这种连续性的关键是理解重建政治统一性的中国共产党如何在革命、建设和改革中不断调动人民的积极性。

### 三、改革的变化

改革开放是划时代的事件，是“第二次革命”。改革开放给人民共和带来了新变化：

#### （一）经济领域

变化首先发生在人民共和的经济领域。中国汲取了苏联的教训，毛泽东一直强调地方和人民群众的主动性和积极性。这是中国特色革命经验在国家建设时期的运用。由于受到历史和实践条件的制约，市场协调分散的决策者和激发企业创造性方面的系统性优势未得到充分认识。市场经济能够让计划经济条件下失效的分散决策机制获得新活力。邓小平主张的权力下放实际上是将毛泽东提倡的地方分权进一步扩展到基层和企业，其理由与毛泽东一脉相承。邓小平更深刻地认识到市场的优势，要让权力承载者直接面对市场作出决策。

这种改变不是因为学习了外来理论，而是一方面在实践中看到市场在引导生产方面确实有优于计划的效率，能够激发人民群众创造财富的积极性，这符合人民经济的性质；另一方面是看到发达的市场经济国家和地区获得了更高水平的经济发展。这种来源于实践经验的对比促使邓小平探求“究竟什么是社会主义”的课题。这是在毛泽东对苏联社会主义反思基础上的进一步反思。邓小平没有否定计划的作用，而是把计划与市场都作为发展经济的手段。判断一种模式是不是社会主义，邓小平认为“应该主要看是否有利于发展社会主义的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平”<sup>[16]</sup>。中国建设社会主义的目的是更好地解放和发展生产力，更好地实现民族复兴，让人民过上幸福生活。改革开放前，邓小平在实际工作中发现强行推进人民公社不符合农民的利益和意愿，农民对于新民主主义时期分到自己手中的田地非常看重，对于自由集市非常欢迎。在农民的认识中，把土地分给每家每户符合“人民所有”的特征。

马克思设想的社会主义建立在市场经济充分发展的基础上，而在市场经济不发展或发展不充分的情况下，用简单的方法消灭市场经济，强行推进“一大二公”，不是真正的社会主义。那么，是不是回到革命时期一些人所说的“落后国家不能搞社会主义只能先搞资本主义”观点？邓小平否定了这种看法，认为走上社会主义道路的落后国家必须继续坚持社会主义的方向，因为坚持这个方向就是坚持以人民为中心的方向，也就是坚持人民共和的国家性质。同时，这样的国家不能超越历史阶段，要补上市场经济的课，补上现代化的课，但这不等于走资本主义道路。这就把毛泽东既要搞社会主义又要搞现代化的思想往前推进了一步。在此基础上，中国共产党形成了中国特色社会主义理论。中国特色社会主义的主要任务是既要实现工业化、现代化，又要朝着社会主义方向发展，用社会主义发展中国。有学者把这种发展称为“双重转型”<sup>[17]</sup>。我们需要在“双重转型”中探索人民共和的含义。

中国特色社会主义理论是对毛泽东思想的继承和发展。这里面最大的共同点就是“双重转型”期的人民共和事业：在中国共产党领导下，坚持以人民为中心，推进社会主义现代化事业。

中国特色社会主义理论的重大发展是将社会主义与市场经济结合起来，这种结合的目的之一是要让市场经济朝着有益于人民的方向发展。社会主义市场经济是人民性的市场经济，与人民共和要建立人民经济、人民政治的目标一致。中国特色社会主义市场经济中不同的经济成分，都具有人民经济的属性，都是共和国人民政治的经济基础<sup>[18]</sup>。

学界对社会主义和市场经济的结合存在一些错误认识。其中最流行的观点是认为在市场经济前面带上社会主义的限定，只是意识形态宣传的权宜之计，中国的市场经济与一般的市场经济没有本质差别。中国在入世谈判时，西方学者和政客普遍怀疑社会主义与市场经济的结合。中国为了顺利入世，对外更多强调社会主义市场经济在资源配置和运行方式上符合市场经济的一般要求。但是在对内方面，社会主义的实质内容不断得到强调。邓小平多次强调社会主义经济的两个根本原则。他说：“在改革中，我们始终坚持两条根本原则，一是以社会主义公有制为主体，一是共同富裕，有计划地利用外资，发展一部分个体经济，都是服从于发展社会主义经济这个总要求的。”<sup>[16]</sup><sup>142</sup>

邓小平强调的这两条原则涉及人民经济中的共有和共享两个层面：

在共有层面，社会主义市场经济理论的正式表述是“我国实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”，并将非公有制经济视为社会主义市场经济的重要组成部分。马克思对未来社会设想中有“重建个人所有制”的观点。他提出：“从资本主义生产方式产生的资本主义占有方式，从而资本主义的私有制，是对个人的、以自己劳动为基础的私有制的第一个否定。但资本主义生产由于自然过程的必然性，造成了对自身的否定。这是否定的否定。这种否定不是重新建立私有制，而是在资本主义时代的成就的基础上，也就是说，在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的基础上，重新建立个人所有制。”<sup>[19]</sup>按照恩格斯的解释，其意思是清楚的，那就是生产资料的公有制和消费品的个人所有制。有的人不认同恩格斯的解释，把某种类型的私有制理解为这种重建的个人所有制。理解这一点，不仅要理解黑格尔否定之否定的辩证思维，而且要理解卢梭的个人与共和国关系的思维。后者是人民共和观念的重要思想来源。马克思强调的一个条件就是社会化大生产，整个经济体系已经成为一个社会化的体系，人们在相互协作的过程中共同占有这个体系的生产资料。因此，这种占有既可以理解为共同占有，也可以理解为个人占有。正如人民主权下的共和国，这个国家既属于人民集体，也属于人民个人。对于经济体系来说，只有到了共产主义社会或者发达的社会主义社会，才能实现马克思所说的重建个人所有制。而在国家形态的社会主义初级阶段，不能简单套用这种个人所有制来理解公有制或非公有制经济。现实中的这两种经济都是走向未来重建个人所有制经济中某个阶段的产物。我国坚持社会主义现代化方向，一方面要将两种经济引导到高度社会化的市场经济方向上去，另一方面要将两种经济引导到真正为人民共同所有的方向上去。这也是中国特色社会主义人民共有经济的两个方向。

共享的理论表达就是共同富裕。为了实现共同富裕，中国坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。要真正实现共同富裕，简单地理解这种分配制度是不够的。西方社会主义运动的一个重要成果是迫使西方国家成为不同程度的福利国家，通过政治的手段在资本主义经济体系之中之外纳入一定的社会主义因素。这对资本主义经济所产生的不平等和压迫性关系起到了某种缓解的作用，可以视为马克思主义在西方实践的一个积极成果。但社会主义是以社会为本位的主义，其“共享”的含义是每个人在平等的团结的社会主义社会中有尊严地活着，因此不仅是共享福利，而且是共享嵌入社会关系中的尊严与情感。《礼记》所说“鳏寡孤独废疾者皆有所养”，就不只是共享福利的含义，而是共享社会关系的含义。这个描述比较接近社会主义共享含义的传统。所以，应该在社会重建的意义上理解经济共享。正如有的学者所言，让全体人民分享市场运作的成果，让社会各阶层分担市场运作的成本，从而把市场重新“嵌入”社会伦理关系之中<sup>[20]</sup>。准确地说，社会



主义的共享需要的不是一场社会保护运动，而是一场社会重建运动。构建社会主义和谐社会，就是要让市场经济在一个和谐的社会主义社会中运行。这在实现人民共享方面具有非常重要的意义，对人民共和国的政治经济学带来重要的拓展。

这种拓展不只体现在共享方面，而且体现在共治方面。中央提出，要坚持发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。“发展依靠人民”包含了“经济共治”的含义。社会主义经济共治就是要让人民广泛而平等地参与经济生活。人民共和国的经济共治意味着：“第一，共和国所采用的经济体系应该将尽可能多的公民容纳进来，也就是尽量减少失业；第二，参与这个经济体系的公民不应该被另外的公民所支配，也就是享有某种不受支配的自由。”<sup>[21]</sup>随着社会主义市场经济往高层次高质量方向发展，经济共治既面临机遇，也面临挑战。这主要与科技发展有关。互联网、物联网的发展让人们更容易发现创业和就业机会，也让更多传统的工作消失。经济共治还包括更好地发挥政府的作用。这是说要以历史的动态的观点看待政府的作用。用社会主义发展中国就包括更好地发挥社会主义政府的作用。社会主义政府既可以促进市场经济的发展，又可以克服市场经济的缺陷。通过改革开放以来的实践，中国摸索出了比较成功的经验。而这种经验在西方主流经济学中得不到合适的解释，很好地理解这一点需要发展出新的经济政治分析。

社会主义市场经济是改革开放后人民共和国含义方面的最大变化，也是符合马克思主义理论逻辑和中国历史发展逻辑的一个变化。这种变化是基础性的，对人民共和国政治方面的发展起到了引导性和支撑性作用。

## （二）政治领域

西方主流现代化理论中有经济变化导致政治变化的逻辑，部分西方学者和政客妄图通过市场经济的发展导致中国出现西方式民主政治。这种理论相信市场主体之间的经济竞争与利益集团、政党之间的政治竞争有逻辑上的一致性。与公有制和市场经济不相容的逻辑一样，他们认为一党领导与民主政治不相容。中国市场经济让公有制经济和非公有制经济实现了共同发展，这是西方主流理论所不能接受的。的确，在经济改革过程中，政治改革也在相应地进行，但经济改革改变了新中国成立后形成的框架性制度，而政治改革没有改变框架性制度。中国共产党的领导坚如磐石，我国根本制度、基本制度和重要制度稳定运行。

与经济改革旨在激发市场主体的活力不同，政治改革主要在于协调不同层面的关系，包括协调政治权力内部的关系以及政治权力与社会的关系。“活力性”是经济改革的主题，而“协调性”则是政治改革的主题。

与西方政治强调基于个人利益、集团利益相互竞争的分权制衡不同，中国政治强调基于集体利益、个人利益相互协调的分工合作。西方权力分割逻辑下，分权制衡旨在防止政府做坏事，从消极角度保护个人自由。而在我国政治体制中，分工合作旨在促进政府多做好事，主要目的在于主动地增进人民利益。这就是自由主义的民主政治和社会主义的人民共和政治在制度安排上的关键差别。当然，人民共和政治不排斥监督制衡，但强调以分工合作为主旋律。

政治权力内部关系的协调包括横向关系协调与纵向关系协调两个方面。这种协调的总基调是优化分工合作体系，在政治统一性的前提下达到既调动各方面积极性又保持协同高效运转的目的。政治统一性要求在权威层面坚持中国共产党的领导，在理念层面维护人民的根本利益，在规则层面坚

持依法治国。其中最核心的是坚持中国共产党的领导，所有的政治改革都要以坚持和完善这种领导为前提。在这个前提下，政治权力内部关系的协调主要是进行党政关系协调、中央地方关系协调。

和平建设时期，党政关系上升为最主要的横向关系。新中国成立以来，党政关系历经调整演变。1958年，中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教小组，毛泽东称为党政一元化体制<sup>[22]</sup>。实践中，毛泽东对党政关系根据效率需要加以调整。邓小平对党和国家领导制度中过于集权的弊端进行了剖析和改革。他指出：“中央一部分主要领导同志不兼任政府职务，可以集中精力管党，管路线、方针、政策。这样做，有利于加强和改善中央的统一领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统，管好政府职权范围的工作。”<sup>[23]</sup>这里不宜过分夸大理解政府自主性。邓小平只是要求党的部门从各种具体事务中解脱出来，抓好路线、方针、政策、组织等重大问题。这些重大问题一般要经常委会讨论，而且每个常委归口管理某些方面的事务。这样实际上减少了协调的难度和复杂性。党政关系的这种变化也影响政治中枢自身的变化。归口管理强化了集体领导负责制，这也是中国共产党取得成功的共识决策机制。

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。全面深化改革必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。中央设立了全面深化改革领导小组。各种改革方案不断推出，决策效率得到提升。党的十八届三中全会通过了《深化党和国家机构改革方案》。本轮党和国家机构改革以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，深化转职能、转方式、转作风，提高效率效能，积极构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。

在纵向关系层面，新中国成立后形成的中央集权的央地体制既有学习苏联的因素，也有中国传统的因素。中国传统的央地体制中有较多的分权性和灵活性因素，这也是学习苏联的中国央地体制没有表现得那么僵化的一个原因。1956年，毛泽东作了《论十大关系》的报告，明确地批评苏联中央集权体制<sup>[14]</sup>。

改革开放后，邓小平继承了毛泽东关于权力下放的思想。他说：“我国有这么多的省、市、自治区，一个中等的省相当于欧洲的一个大国，有必要在统一认识、统一政策、统一计划、统一指挥、统一行动之下，在经济计划和财政、外贸方面给予更多的自主权。”<sup>[16]</sup><sup>177</sup>于是，权力下放成为邓小平政治改革的一大特色。改革开放之初，下放权力调动了地方政府的积极性，促进了经济社会的发展，但出现了盲目投资、重复建设、各自为政等老问题，而且带来了通货膨胀和金融风险等新问题。中央把这个问题归结到宏观调控，并通过分税制改革和建立中央银行制度，让中央有了调控整个经济体系的新能力。有了这种能力，过去下放的经济管理权限仍然可以进一步下放，而不用因为经济混乱又收回来。这有利于更好地发挥政府作用。党的十八届三中全会提出明确要求：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”<sup>[24]</sup>

《深化党和国家机构改革方案》旨在强化中国共产党全面领导的协同高效的体制机制。与以往机构改革相比，这是一次综合性的改革，凸显了整体协调性特征。为什么协调性在党和国家机构改革中的地位那么重要？这是因为随着经济和社会的发展，人民利益的总量越来越大，人民利益的关系越来越复杂，人民根本利益的实现难度增大了。人民根本利益一方面通过中国共产党领导的制度

加以保障，另一方面通过党中央决策得以实现。如果党中央的决策难以有效地部署，或部署后难以有效地贯彻，那么人民根本利益的实现将打折扣。不能有效决策和执行，是当今很多发展中国家尤其是发展中大国面临的突出问题。而中国可以通过坚持和完善中国共产党的领导加以解决。在这种政治统一性的前提下，不断增强协调性，可以保证人民根本利益通过有效的决策-执行过程实现。

政治权力内部关系的协调性总体上是为了实现人民根本利益的协调性。政治权力与社会之间的协调涉及改革开放后如何处理党和人民的关系问题。

人民的构成发生了重要变化，最重要的变化是随着市场经济的发展出现私营企业主等新的社会阶层。对新的社会阶层，如何在人民构成中明确他们的合适地位，如何让他们参与政治生活，是改革开放后处理党和人民关系的重要内容。社会主义改造完成前，我国民族资产阶级虽被视为人民的一部分，但属于需要接受改造的一部分。经过社会主义改造，民族资产阶级成为自食其力的劳动者。改革开放后，私营企业主对促进社会主义市场经济的发展发挥了重要作用，将他们视为人民的一部分在理论上没有问题。然而，他们属于什么性质的人民呢？2001年，江泽民给予了明确表达：私营企业主“与工人、农民、知识分子、干部和解放军指战员团结在一起，他们也是有中国特色社会主义事业的建设者”<sup>[25]</sup>。这种认定不是否认私营企业的剥削性质，但这种剥削是在社会主义经济和政治体系中受到限制的剥削，是在现有经济社会条件下能够更好地促进生产力发展的剥削。更重要的是，私营企业主在中国共产党的领导下，要让企业和自己的行为能够更好地服务国家和人民，并善待自己的员工。另外，私营企业主所拥有的财产具有更强的公共性，因为这些财产的获得更多地受益于社会主义的公共资源和经济政治体系。这些财产在受到法律保护的前提下，其拥有者也就需要尽更多的公共责任。私营企业主的人民性地位得到确认后，参与政治的途径更加顺畅：优秀分子可以加入中国共产党、参加政治协商会议、当选为人大代表等。同时，要围绕建设亲清新型政商关系，防范私营企业主脱离大众的精英主义，防范否定民营经济重要作用的错误言论。

观念协调是表面，利益协调是实质。协调好党和人民关系与协调好不同阶层和群体之间的利益关系密不可分。这种协调一方面要做好利益的分配，涉及前面所讲经济共享方面的内容和措施；另一方面要做好利益的表达和回应。对于后者，中国进一步完善了信访机制和协商机制。革命时期起到关键作用的群众路线和统一战线，继续发挥利益协调和表达回应的优势作用。当前，要针对人民各部分的新变化，依托国家治理体系的新发展，继续发挥好群众路线和统一战线的重要作用。通过系统调节，党和人民的关系将朝着平衡、有机的方向发展。

#### 四、走向新的政治有机体

对人民共和国的含义进行历史回顾的过程中，我们可以看到：共和国建立之后，其核心理念一直没有变，但它的构成内容在不断地发生变化；不断生长出的新内容让共和国变得越来越复杂，也越来越像有机体那样呈现出整体的生命力。这个过程符合马克思对社会有机体的描述。他说：“这种有机体制本身作为一个总体有自己的各种前提，而它向总体的发展过程就在于：使社会的一切要素从属于自己，或者把自己还缺乏的器官从社会中创造出来。有机体制在历史上就是这样向总体发展的。它变成这种总体是它的过程即它的发展的一个要素。”<sup>[26]</sup>马克思继承和发展了以往的有机体思想，这种思想在于把社会看成一个相互联系且不断变化的整体，认为“现在的社会不是坚实的结

晶体，而是一个能够变化并且经常处于变化过程中的有机体”<sup>[27]</sup>。社会有机体经历了氏族、部落、部族、民族、国家等不同的发展阶段，从孤立分散的发展走向今天不可分割的发展<sup>[28]</sup>。马克思努力从人类社会总体历史发展的角度，揭示人类如何从分散的社会有机体发展到统一的社会有机体，从压迫冲突的社会有机体发展到自由和谐的社会有机体的规律。

国家是人类社会有机体发展的一个环节、一个阶段，它最终会走向消亡，走向自由、和谐的社会有机体。如果国家被视为有机体，那么称其为“政治有机体”是比较合适的。“国家本是一种从社会中产生又凌驾于社会之上的力量，如果这种力量能够重新融入社会，调和社会冲突，激发社会活力，增进社会利益，凝聚社会情感，那么它就与社会形成一种协调一致、共生共长和不可分割的状态，也就是一种健康的政治有机体的状态。”<sup>[29]</sup>然而，在剥削阶级占统治地位的国家，一种压迫性的关系构成其基本特征，这种有机体呈现出“分裂体”的状态。如果统治阶级更多地照顾被统治阶级的利益，为社会提供更多公共物品，那么这种分裂体又呈现出较为和谐或有机的状态。不是由剥削阶级占统治地位的社会主义国家，压迫性关系不构成其基本特征，因而会呈现出更加和谐、有机的状态。列宁把这种国家称为“半国家”，只有这种“半国家”才会自行消亡<sup>[30]</sup>。

政治有机体与社会有机体存在一些共同特征。其一是整体的统一性，使有机体能够像生命体那样自主地行动。其二是部分之间的协调性，使有机体成为相互依赖、相互补充的分工合作体系。其三是个体和部分的活力性，使有机体能够主动、积极地发挥自身机能。其四是有机体的生长性，有机体经历从简单到成熟的发展，也包括从一种有机体转变为另一种有机体的变化。政治有机体与其他社会有机体的最大不同就是政治权力在其中起关键作用，统一性、协调性、活力性和生长性都要依靠政治权力实现。

人民共和国就是具有“半国家”性质的政治有机体。一方面，国家权力会最终回归社会；另一方面，国家权力必须真正地掌握在人民手里。“任何人行使权力都必须为人民服务，对人民负责并自觉接受人民监督。”<sup>[24] 388</sup>人民共和国首先是一个国家，它要集中权力以更好地承担从政治解放走向经济社会解放，并最终走向人类全面解放的历史使命。社会主义国家总体上处于经济社会解放的阶段，马克思对这个阶段的原先设想是经由资本主义高度发达阶段进入的，至少意味着已经有了一个高度社会化的经济体系。而中国建设社会主义国家是在经济社会发展相对落后阶段进入的，因此它还要完成推进现代化的任务。如前所说，人民共和国一方面需要推进现代化，另一方面要让现代化沿着社会主义方向前进。这两个方面都需要集中必要的权力，如果没有集中的权力推进，人民共和国就不能在较短的时间内赶上发达国家的现代化水平；如果没有集中的权力推进，那么这种现代化了的社会就难以破除利益藩篱，不能保证现代化的成果惠及广大人民。

然而，集中起来的权力如何更好地融入社会，如何更好地促进经济社会发展？新中国成立以来的人和实践提供了如下启示：

第一，政治权力保持统一性。这包括理念的统一、权力的统一和规则的统一，分别表现为反映人民利益的理念、代表人民利益的政党和维护人民利益的法规。人民利益的核心是人民的根本利益，只有把握人民根本利益这个大原则，政治统一性才有可靠的保证。存在人民利益，就存在代表人民利益的人民意志，这是一体两面。现实中的确没有绝对可靠的方法去发现人民利益，尤其是根本利益。相较而言，一个深深扎根于人民的政党贯彻民主集中制原则是发现人民利益的较好方法。尤其

是在发现和维护人民根本利益方面，这样的政党具有更大的优势。以这样的政党为中心形成的党政结构，成为中国政治统一性的可靠保证。

第二，政治权力内部以及政治权力与社会之间增强协调性。与强调竞争、制衡的政治模式不同，协调性政治模式关注行动协调和利益协调。行动协调主要是指政治权力内部各部门、各机构之间合理分工、相互配合，形成协同高效的分工合作体系。利益协调首先保证包括人民根本利益在内的公共利益能够得到有效维护，其次是各种特殊利益之间的相互兼容与共同促进。

第三，经济社会内部增进活力性。“活力”与西方主流政治理论强调的“自由”不同。有自由，不一定有活力。活力是比自由更加积极的概念，可以理解为行动的主动性和积极性。活力性是有机体的关键特征，有的学者甚至把二者等同起来。经济社会内部固然可以自生出活力，但政治有机体可以激发出活力。过去，革命动员可以“激发主动性”。今天，经济动员也可以“激发主动性”。当今中国市场化过程的一个重要内容就是激发越来越多的人投身市场经济，创造出越来越多的价值。这不是自生自发的过程，而是国家与社会、政府与市场互动的过程。“激发主动性”所产生的活力是有益于普通人民的。如果只有放任式的经济，普通人民只能得到很少的机会。

第四，通过主动和被动的变革保持政治有机体的生长性。政治有机体时时刻刻处于内外环境的压力之中，只有通过不断地变革，才能有效地应对压力，持续地生存下去，并在这个过程中实现生长。从这个意义上说，改革开放是政治有机体的常态。习近平说：“以数千年大历史观之，变革和开放总体上是中国的历史常态。”<sup>[31]</sup>在这一点上，中西主流政治理论没有多大差别。由于当代中国政治体制的特征，中国政治有机体拥有更强的变革能力。

在政治有机体的视角下，我们可以更好地理解人民共和国的演变历史，更好地理解改革开放前后两个阶段的连续性和互补性，更好地理解人民共和国在新时代的整体性发展。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：全面深化改革“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民”<sup>[32]</sup>。

改革的整体性与政治统一性侧重点不同，更多地涉及政治有机体各部分的活力性，以及由此而生的协调性问题。而政治统一性主要是指政治有机体具有统一的意志，这种意志更多地通过中国共产党的领导凝聚和实现。政治统一性面临经济社会活力增强而带来的挑战，因而需要各种各样的协调。经验表明，中国共产党一党领导的体制可以与市场经济相容，既带来了经济的飞速发展，也保持了政治有机体的稳定。中国共产党一党领导是坚持和发展社会主义民主政治的根本保证。

从政治有机体的视角来看，坚持和发展社会主义民主政治的思路包括：

其一，中国共产党党内政治健康发展。遵循政治权力融入社会的政治有机性目标，巩固和加强党同人民群众的血肉联系。党内政治的重点在于保证立党为公、执政为民，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。一是以更加制度化规范化的方式建设党政干部队伍，二是以更加科学合理的方式做出决策。有了这样一个能够保障人民根本利益的执政党，发展社会主义国家民主就有了最可靠的保障。

其二，国家基础性制度坚持协同发展。我国国家民主有两个制度支柱：一是人民代表大会制度；

二是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。它们是人民共和国的基础性政治制度。依靠这两个制度形成的民主机制从根本上决定着政治有机体中权力与社会的融合度。在党的统一领导下，发展以人大为主要依托的选举民主和以人民政协为专门渠道的协商民主，是中国民主道路发展正途。

其三，国家民主坚持系统发展。从政治有机体的角度来看，法定的规范性权力不能自动转化成在政治有机体中起实际作用的机能。从当前中国政治有机体的骨架和所需要解决的问题出发，国家民主可以而且需要发展的政治机能主要有两种：监督和表达的机能。健康政治有机体的关键内容是政治权力克服自身的异化特征，和谐地融入社会。提升当今中国政治的有机性，需要解决两个方面的问题：一是政治权力如何受到有效监督，从而不偏离人民的根本利益；二是反映人民各种具体利益的声音如何有效地表达出来，并通过政治权力予以实现。这是政治权力和谐融入社会的两个关键环节。人大制度的设计目的就是让政治权力更好地融入社会，畅通国家与社会的联系。就监督机制来说，对于党委做出的决策、党委推荐任命的干部，需要相应的政治监督机制来监督落实过程和治理表现。就表达机制来说，对改革开放以来人民内部利益格局的深刻变化，既要通过经济共享的方式进行协调，更要在政治上建立有效的表达一回应机制。针对现实政治有机体中的“输入超载”现象，要在中国共产党的统一领导下，增强人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等的表达一回应功能。

我们没有离开人民共和国所建立的基础性制度去发展市场经济。同样，我们也不能离开这些基础性制度去发展民主政治。只有如此，我们才能取得符合基本国情、保障人民利益、维护国家稳定、促进国家发展的更大发展成就。在新时代征程中，我们要从人民共和的核心理念出发，以人民共和国的基础性制度为依托，发展人民共和的市场经济和民主政治，不断建设成熟的社会主义政治有机体。

## 五、结 语

人民共和国作为政治有机体，是不断生长出来的。中国共产党结合了传统和外来基因，立足国情，探索建立新型国家制度。新型国家制度依托新型国家促进人民共和国不断成长为成熟的社会主义政治有机体。理解这一过程，一要从宏观历史过程去理解人民共和的基本含义，以及基于这种含义的基础性制度对后来实践的规定性。二要从人民共和国的具体实践分析主要的经济政治矛盾以及基于这种矛盾的变化。三要从政治有机体的角度去把握统一性、协调性和活力性的关系，从这对关系中解释新要素如何从政治有机体中生长出来。如此，我们才能更好地理解人民共和国从哪里来、到哪里去。

### 参考文献：

- [1] 马克思恩格斯文集：第 10 卷 [M] . 北京：人民出版社，2009：9-10.
- [2] 毛丹. 重新认识马克思：读《马克思与亚里士多德》 [N] . 中华读书报，2018-12-12 (16) .
- [3] 郑异凡. 马克思的社会理想及其命运 [N] . 学习时报，2006-08-28 (3) .
- [4] 马克思恩格斯全集：第 1 卷 [M] . 北京：人民出版社，195：281.
- [5] 亚里士多德. 政治学 [M] . 吴寿彭，译. 北京：商务印书馆，1996：198.
- [6] 杰弗里·C. 艾萨克. 政治的狮皮：马克思论共和主义 [J] . 彭斌，于天洋，译. 国外理论动态，2017 (1) :

- 41-56.
- [7] 毛泽东选集：第3卷[M]. 北京：人民出版社，1991：1096.
- [8] 孙中山. 中国必先革命而后能达共和主义[M]//国父全集：第4册. 台北：近代中国出版社，1989：451-452.
- [9] 刘德厚. 毛泽东人民民主国家思想的历史发展[M]. 武汉：武汉大学出版社，2001：6-7.
- [10] 毛泽东选集：第4卷[M]. 北京：人民出版社，1991：1319.
- [11] 储建国. 论毛泽东的混合政体思想[J]. 湖南科技大学学报（社会科学版），2007（2）：14-19.
- [12] 习近平谈治国理政：第2卷[M]. 北京：人民出版社，2017：40.
- [13] 毛泽东著作选读：下册[M]. 北京：人民出版社，1986：823.
- [14] 毛泽东文集：第7卷[M]. 北京：人民出版社，1999：31.
- [15] 毛泽东文集：第8卷[M]. 北京：人民出版社，1999：126-127.
- [16] 邓小平文选：第3卷[M]. 北京：人民出版社，1993：372.
- [17] 刘德厚. 广义政治论[M]. 武汉：武汉大学出版社，2004：325.
- [18] 王浦劬. 习近平新时代中国特色社会主义思想发展思想论析[J]. 政治学研究，2018（3）：2-16+125.
- [19] 马克思. 资本论：第1卷[M]. 北京：人民出版社，1975：832.
- [20] 王绍光. 大转型：1980年代以来中国的双向运动[J]. 中国社会科学，2008（1）：129-148+207.
- [21] 储建国. 经济共和主义——“人民共和国”的经济政治学[J]. 探索与争鸣，2010（3）：15-18+1.
- [22] 周恩来传：第3卷[M]. 北京：中央文献出版社，2008：1262.
- [23] 邓小平文选：第2卷[M]. 北京：人民出版社，1994：321.
- [24] 习近平谈治国理政：第1卷[M]. 北京：人民出版社，2018：77.
- [25] 江泽民. 在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话（2001年7月1日）[M]. 北京：人民出版社，2001：31.
- [26] 马克思恩格斯全集：第46卷（上）[M]. 北京：人民出版社，1979：235-236.
- [27] 马克思恩格斯全集：第23卷[M]. 北京：人民出版社，1972：12.
- [28] 孙承叔. 真正的马克思[M]. 北京：人民出版社，2009：104.
- [29] 储建国. 政治有机体视角下中国民主的智慧[J]. 人民论坛，2016（9）：48-50.
- [30] 列宁选集：第3卷[M]. 北京：人民出版社，1995：124.
- [31] 习近平. 在庆祝改革开放40周年大会上的讲话（2018年12月18日）[N]. 人民日报，2018-12-19（2）.
- [32] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）[N]. 人民日报，2013-11-16（1）.

责任编辑：林华山

# 统一战线与现代国家团结：以社会共同体为视角

戴 洁

(华中科技大学 社会学院, 湖北 武汉 430074)

**摘 要：**在充满多样性的现代国家，国家团结是国家治理的理想目标和重要条件。国家团结需要社会团结，而社会团结须接受政治秩序规制，但又增进政治秩序。社会共同体是国家团结的重要表征，重塑有效的社会共同体是现代国家增进团结的重要路径。在向现代社会过渡和转型进程中，由血缘、地缘联结的传统共同体日渐弱化与分化，现代国家亟须重建基于广泛共识的社会共同体。统一战线调节不同社会政治力量关系，追求建设统合政治经济文化社会、协调利益情感价值的复合共同体。这种共同体存在于国家共同体之中，服务于现代国家团结需要。统一战线促进共同集体意识的塑造、共同社会理想的生成、社会成员的组织团结、社会成员的治理参与，在更大范围内推进社会共同体建设，进而促进现代国家团结。要融合政治学、社会学等多个学科阐释统一战线与共同体的关联，阐释统一战线与国家治理的关系，为建设社会基础牢固的大团结的现代国家提供理论参考。

**关键词：**国家团结；社会团结；社会分化；社会共同体；统一战线；政治秩序

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378 (2020) 01-0022-09

## 一、问题提出：现代国家团结中的社会共同体

国家团结是国家治理的理想目标和重要条件。在高度多样性的现代国家中，国家团结是国家治理的重大议题。近年来，世界上一些国家因政党政治极化、经济政策无力、族群宗教冲突、社会分化撕裂等问题面临治理困境，出现席卷全球的“世界之困”景象。在这些国家，社会离心倾向的加重，不仅使团结形态发生改变，而且给国家常态运行带来巨大压力。换言之，国家治理困境加重了国家团结困难，而国家团结的低效又进一步加剧治理困境。而在当代中国，国家建构注重团结制度安排，在国家治理中保持整体团结，展现出“中国之治”的独特风景。正如习近平总书记在庆祝中

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.01.002

**作者简介：**戴洁，华中科技大学社会学院副教授、硕士研究生导师。

**基金项目：**湖北省社会主义学院重点课题“中国社会结构变迁与新时代统一战线工作”（ET201902）

**引用格式：**戴洁. 统一战线与现代国家团结：以社会共同体为视角[J]. 统一战线学研究, 2020(1): 22-30.



华人民共和国成立 70 周年招待会上指出的：“团结是铁，团结是钢，团结就是力量。团结是中国人民和中华民族战胜前进道路上一切风险挑战、不断从胜利走向新的胜利的重要保证。在新的征程上，我们要高举团结的旗帜，紧密团结在党中央周围，巩固全国各族人民的大团结，加强海内外中华儿女的大团结，增强各党派、各团体、各民族、各阶层以及各方面的大团结，保持党同人民群众的血肉联系，大力弘扬爱国主义精神，凝聚成一往无前的力量，推动中华民族伟大复兴的航船乘风破浪、扬帆远航。”<sup>[1]</sup>

国家团结需要社会团结，源于国家与社会之间存在特定关系。马克思主义国家观认为，社会决定国家，国家的本质根植于社会<sup>[2]</sup>；国家作为从社会分化出来的社会管理机构，其内部职能是政治统治职能与社会管理职能的辩证统一<sup>[2] 168</sup>。一方面，国家团结作为国家权力的治理成果，是政治秩序优良的表现，体现鲜明的政治性，社会团结须受政治秩序规制；另一方面，社会团结又能增进政治秩序，维护国家团结。进言之，社会共同体是国家团结的重要表征。在一定意义上，正是由于社会共同体的存在，国家团结才得以建构和维系。近年来，共同体与国家团结问题受到学术界的广泛关注。马丁·阿尔布劳认为，中国形成了一种比世界上任何其他机制都要强大的团结和集体机制<sup>[3]</sup>。张艳娥认为，中国共产党领导的统一战线呈现出以“阶级联合”为主到融入现代中国国家建构、以中华民族共同体为主的转变过程；改革开放以来，统一战线立足于共同体认同的“爱国者”，把阶级视角的“劳动者”与共同体视角的“爱国者”紧密地整合在一起<sup>[4]</sup>。李建新认为，机械团结社会的控制方式是国家一元化的统治或管理，有机团结社会的控制方式是以国家和社会二元分立与合作为基础的多主体治理；现代国家治理立基有机团结的社会，其最佳治理状态是善治<sup>[5]</sup>。

现有研究关注了国家团结、共同体对“中国之治”的贡献，且主要从政治学角度进行解析。但相关研究尚未对国家团结重要形式的社会共同体进行深入探析，未对国家视角中社会共同体的历史演变进行充分梳理，也未对统一战线与社会共同体的联结进行分析。鉴于此，本文以社会共同体为视角，对统一战线在现代国家团结中的出场和作用机制进行论析，为探讨统一战线通过建设社会共同体服务中国国家团结提供理论参考。

## 二、传统国家团结方式：相互熟悉成员间的社会共同体

滕尼斯认为：共同体源自“所有亲密的、隐秘的、排他性的共同生活”<sup>[6]</sup>。滕尼斯对前现代社会田园牧歌式的共同体生活充满好感，并认为这是传统社会中人类生活共同体的典型形式。在传统农耕文明时代，社会成员的生产与生活主要围绕农业展开，而土地作为最重要的生产资料所具有的地理位置固定性、不可流动特质，在客观上使劳动者的生活长期稳定。地理上的稳定性与人口繁衍的血缘性相结合，使社会成员间彼此熟悉，形成基于共同生活的共同体。相互熟悉成员间的社会共同体成为传统国家团结的主要方式。

### （一）血缘与地缘联结是传统共同体的形成基因

传统乡土社会中，共同体由血缘、地缘联结并自发自然地形成。首先，血缘关系是传统共同体形成的基础。以血缘为联结纽带的家庭，是基本的社会生产和生活单元；只要具备生产和生活能力，几户家庭可能在乡间世代生存。新生命的出生与家庭紧密相连，血缘的纽带使父母自然地对孩子施以抚育和照顾；同时，在漫长的成长期中，孩子对于父母和家庭也有原始而本能的归属和依恋。血

缘家庭对于个体的影响，不仅在于它使婴儿能得到持续生存的必需资源，更重要的是使家庭成员间通过持续的情感投入形成无可比拟的亲密关系。这些因素使血缘家庭天然具有共同体的特质。其次，群体居住的形态进一步加强了共同体。乡土社会中，单户家庭独然而居的情形是罕见的，乡民们选择聚集而居：一是有助于防卫，以农业生产为核心的生活，需要防范山林猛兽等自然暴力、恶意群体等人为暴力对乡民人身和财产安全的威胁；二是有助于协作，群体居住为水利、交通等需要团体合作才能有效建设的工程提供了可能性<sup>[7]</sup>。同时，群体居住对人们生老病死等重大人生事件的运作与处理显然更具优势。

### （二）情感共鸣是传统社会共同体的重要特征

血缘和地缘联结形成的共同体基本形态包括家庭、家族、村落和社区等。村落和社区中乡民之间的关联，尽管不如血缘家庭和家族成员间那般亲密，但依然是密切的、热情的，由千丝万缕的情感纽带交织而成。由于农业生产条件和能力的限制，也由于乡土社会交通和通讯的不便，乡民的生活世界相对封闭和隔离，在自给自足的村落和社区中，乡民之间彼此熟悉，邻里之间相互扶助、互相照顾，即“乡田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持”<sup>[8]</sup>。村落模式既是生活的现实需要，也维系着乡民共同的情感和归属。相互熟悉成员形成的社会共同体具有情感倾向的同一性。传统乡土生活最初发生在血缘家庭和家族构成的共同体中，并由聚集而居逐步延伸至地缘村落的共同体。在血缘和地缘联结的共同体中，乡民身处共同的生活环境，在语言、行动、交往中形成对于生活的共同理解。共同的生活体验赋予生命以共同的意义，使他们拥有共同的思想情感。此种贯穿亲属、邻里、友谊的关系，共同编织“真正属于人”（滕尼斯语）的共同体。

### （三）真实互动是传统社会共同体的运行基础

家庭和家族、村落和社区形态下的共同体成员之间存在真实的互动关系，乡民在社会生活中能展开面对面的互动。其形成条件主要在于：一是生产力不高。乡土社会生产能力有限，一家一户所能开垦和耕种的土地有限，家庭居所和农业耕地连接在一起，乡民聚居在相对邻近的空间中。二是成员之间具有血缘联系。村落中的乡民多是由世代的子嗣繁衍而聚居，相互间存在由于血缘而生成的或近或远的联结与交往。由于乡民生活在由血缘和地缘共同构成的生活空间里，他们之间的联系是现实存在、可被直接经历和感知的。共同居住在一起的乡民对于彼此之间社会互动、社会交往、社会生活有着直观的、共同的感受和体验。在真实的感受和体验中，他们对共同生活形成的特定集体情感和习俗规范产生本能、自发的认同。滕尼斯指出，自发而生的共同体是有真实共同生活，能相互感知、体验、理解和认同的有机生命体<sup>[6] 96-99</sup>。在此种共同体中，真实的互动和交往把家庭、家族和村落成员联结在一起，成员间形成一种共通的感觉。彼此能明确地感知到，在共同生活中，社会成员所应采取的常规态度以及与成员之间相互交往的通行规则。由于传统社会共同体的交往围绕生活展开，真实互动的共同生活促进了共同体的长期稳定。

### （四）集体意识确定了社会共同体的精神价值

在血缘和地缘联结、情感共鸣、真实互动三者作用之下形成的集体意识，是传统共同体最重要的团结机制。传统社会中，社会成员在相对稳定和封闭的共同体中生活，凭借共同的集体意识整合在一起。关于集体意识，迪尔凯姆指出：那是一种社会成员共同信仰和情感的总和；并且集体意识形成之后，有其自身独具的生命体系。集体意识“有着集体性的根源，有着普遍性、永恒性和内在

的紧张性，它们表现出了异乎寻常的力量。它们在本质上不同于我们的其他意识，这些意识同它比起来显得非常虚弱。它们驾驭着我们，也就是说，它们似乎拥有着某些超人的性质。同时，它们又把我们同某些事物牵连起来，而这些事物却存在于我们的时间之外”<sup>[9]</sup>。在传统社会，由集体意识导出的行动规范清晰而明确，在集体意识基础上产生的正式和非正式制度、礼法、习俗等，构成对社会共同体成员行动的指引。乡土社会中的集体意识是社会成员共同的理解和默会，是社会群体自发地承认和默许的规则，个体须遵守共同体的集体意识和规范，否则会遭遇共同体的拒斥和现实的惩罚。由此，在传统社会共同体的弧顶之下，社会处于同质团结的形态之中。

### 三、现代国家团结境遇：社会分化导致传统共同体弱化

工业革命使世界主要国家走上了现代化道路。现代社会中，建立在科学技术飞速发展基础上的机械化、规模化工业生产，迅速取代了传统自给自足的农业耕种。与生产方式转变相对应，传统社会所具有的稳定、封闭、由血缘和地缘联结的传统共同体受到强烈冲击，并趋于分化和弱化。

#### （一）精细劳动分工引致社会成员间的陌生化

对生产效率的追求促进了社会劳动分工。现代社会的一个目标即创造、制造和生产更丰裕的物质产品：一方面，依托科学技术的精进发展与广泛应用，不断提升生产能力；另一方面，把一项工作越是分解成多种工序，生产出的产品数量就会越多，劳动分工能提供更丰富、更优质的产品<sup>[9] 133</sup>。现代劳动分工与科学管理的基本流程包括：把工作任务进行科学分解，测算完成一项工作必需的能力和必要的时间；根据工作岗位的要求，挑选学历、知识、技能、经验合适的人选；对每种工作岗位给予与工作要求相适应的报酬；把管理者和工作者分开，建立层级式管理体系<sup>[10]</sup>。劳动分工培育出熟练的工人群体，极大地促进了现代社会生产能力和效率的提升。诚如斯密所言：若采取专门分工，“一个小工厂的工人，虽很穷困，他们的必要机械设备，虽很简陋，但他们如果勤勉努力，一日也能成针十二磅……即一人一日可成针四千八百枚”<sup>[11]</sup>。可见，随着现代工业社会转型升级，人口不断聚集，社会密度不断增加，社会生产中的劳动分工日益精细化。但是，伴随分工专门化和精细化，社会成员的工作内容和生活异质性大为增长，精细劳动分工使社会成员走向彼此陌生。

#### （二）社会流动加速引致社会成员间的陌生化

与传统乡土社会相比，现代国家的社会流动不断加速。传统社会受农业生产能力限制以及土地固定性的束缚，社会成员安土重迁、社会流动率低。而科技革命推动的工业化生产迅速取代小型手工作坊，在城市中建起密集的工厂，吸引规模庞大的劳动人口，以高效率产出工业产品。原本在乡土村落中的成员从血缘家庭、地缘社区中抽离出来，离开原居住的村落共同体，开始主动或被动地大量流向城市，进入以实现特定现实功能为主要目的的城市社会空间。生产要素的配置依据劳动生产效率快速流动，这决定了工作和生活机会的动态变迁，使人们在城乡之间、区域之间频繁流动，日益变得彼此陌生，对传统社会共同体的稳定造成冲击。

#### （三）利益分化加剧引致社会成员间的陌生化

市场机制加剧了社会成员间的利益分化。与工业文明伴随而来的市场体系，是以商品价格为核心机制调节社会生产并实现供需平衡的资源配置方式。市场一方面优化配置资源、提高生产效率，另一方面蕴含着优胜劣汰的竞争模式，加速社会成员间利益分化。若这种分化不能得到平衡和制约，

则会产生马太效应，持续扩大社会成员间的差距。市场机制对社会成员进行利益配置：一是明晰产权，使有价值的物品常被确认为某个特定个体的拥有物，社会成员很难再像乡土社会中那样，拥有一些“共同的物品和财产”；二是确定价值，物品常以某种价格标示，导致社会成员间的联系不再像乡土社会那样在共同生活的彼此互助和协作中建立，而是依据等价交换的原则建构起非真实的关联<sup>[6] 130-135</sup>。在市场机制下，社会建立起一套有效的激励机制即职业等级制度，赋予不同工作以不同报酬；职业报酬的制度安排能把适合不同职业的社会成员分配到合适的工作岗位。在激励机制的影响下，不同社会成员进入不同工作岗位，获得不同职业体验及相应报酬，并以此展开社会生活的图景。现代职业分工体系的规模、广度和深度胜过以往任何人类社会形式，以职业为依托，拥有不同收入、声望、权力、地位等的群体与阶层分化必然格外多元和深刻。利益分化使社会成员走向彼此隔阂与陌生。

#### （四）诉求表达公开化冲击传统社会共同体

西方主要国家在现代化进程中，出现了一系列以增进公民权利、实现公平正义、促进社会进步为主旨的社会运动。这些社会运动深刻反映了现代社会生活中，社会成员间存在诸多立场、价值并寻求公开表达与实现的社会景象。同时，参与社会治理的主体不断拓展，各国政府逐渐淡化封闭、僵化、自上而下的管理模式，吸纳多元社会群体共同参与社会治理。由此，不同特质、身份、地位的社会成员，依据性别、年龄、民族、种族、阶层等属性，形成具有一定利益代表性的群体，参与社会政策的制定、实施与成果分享。由于各群体在利益分配中的博弈，冲突此起彼伏。

可见，传统乡土社会是“熟人社会”，存在由血缘和地缘联结的生活共同体形式，乡民之间紧密、真实、团结地联结在一起；联结乡民之间关系的是本能性的情感和归属，源自人类的生命、记忆、文化和习俗传统。但是，在现代工业社会中，社会成员的生活场景得到极大拓展，转变成“陌生人社会”，主要依靠理性和“抉择意志”建立起关系；社会成员之间的联系，需要通过市场、交换、契约等形式产生和维持。现代化转型引致激烈社会变迁以及社会分化骤然加剧，使现代工业社会中传统社会生活共同体的特质弱化。

### 四、现代国家走向团结的进程：重建现代社会共同体

19 世纪中叶以来，世界主要国家在工业革命的推动下经历了翻天覆地的变化。一方面，科学技术的进步和生产力水平的提升，使社会的物质生活与文化发展欣欣向荣；另一方面，人们恋恋不舍地与传统乡土社会的生活道别。由于传统共同体的生活方式在现代社会的冲击之下式微，现代国家面临重建团结的需要。社会是国家的基础，现代国家走向团结须重建社会共同体。

#### （一）功能依赖是现代社会共同体的主要运行基础

在现代国家，社会共同体从传统走向现代。面对现代社会的剧烈分化，有学者对传统共同体的迅速衰落忧心忡忡。在滕尼斯看来，真正的生活共同体时代已然逝去，现代社会建立在工具理性基础上的市场契约和法理规范，尽管也能把社会成员联结在一起，但难以形成共同情感与集体意识。但是在迪尔凯姆看来，基于传统集体意识的社会团结是一种机械式团结，社会成员间的联结主要是基于彼此同质性而非功能性的相互依赖。而更高级的有机团结则是，“社会并不是由某些同质的和相似的要害复合而成，它们是各种不同机构组成的系统。其中，每个机构都有自己特殊的职能，而

且它们本身也是由不同的部分组成的。社会各个要素不仅具有不同的性质，而且也具有不同的组合方式”<sup>[9] 68</sup>。现代社会日益精细的劳动分工，不仅极大地提升了生产力和生活水平，更构建出一种新的社会团结形式，即以结构分化和功能互补为基础的社会整合。社会成员在精细分工的情形下难以自给自足，需要依靠他人的劳动和产品，而使社会呈现出类似于有机体各部分之间的依赖性联结。正如斯密所言：“我们每天所需的食物和饮料，不是出自屠户、酿酒家和面包师的恩惠，而是出于他们自利的打算。”<sup>[11] 14</sup>

## （二）社群联结是现代社会共同体的主要组织形式

社会成员之间的陌生化需要通过有效的社群联结来改变。尽管现代社会具有功能依赖的团结基础，但并不总能自然实现，因为在剧烈分化的现代社会中，功能性社会团结需要前提条件。如若建立在适宜、有规范可依、公正平等的社会分工基础上，功能性的团结有可能实现；若非如此，社会分工是失范的、失序的，只会导致社会成员的原子化，而不再能整合<sup>[9] 231</sup>。对失范型社会分工，迪尔凯姆不无忧心地指出：“所以工业不再继续被看作为了达到一个超越它的目标的手段，而是变成个人和社会的最高目标。但是工业所引起的种种欲望却可能摆脱限制他们的任何权威。可以说，这种把幸福神化的做法，在使欲望变得神圣不可侵犯的同时，也使欲望高于人类的任何法律，似乎制止欲望就是一种亵渎神圣的行为。因此，甚至工业界本身通过同业公会和各种欲望实施的纯功利主义的规章制度也没有成功地保持下去。”<sup>[12]</sup>

有效的社群联结有赖于社会成员间的理性互助。若社会成员完全只考虑自身利益，而不顾及他人，若人们始终处于互相争夺利益和欲壑难填的状态，整个社会将陷入原子化的境地。有效的社群联结有赖于新型社会组织与团体的建设。克服社会原子化的陷阱，需要重新借助社会集体性的力量，建构具有共同体特质的社会团体与社会组织。迪尔凯姆提出，现代社会需以职业伦理为基础，建构法人团体与职业共同体；作为现代社会成员真实可感的共同体，使他们在心灵、情感、意志上重新得到整合。此外，在社会生活中，有相同或相似兴趣、意愿的社会成员也能结合成社群，满足人们生活中社会交往与集体生活的需求。仰赖种种社会团体，社会成员在其间密切地联系，由此创造出整体感，让社会成员情不自禁地依赖整体、与其休戚与共<sup>[13]</sup>。

## （三）公共参与是现代社会共同体成员的主要行为模式

社会团体需成为共同或公共利益的载体。事实上，在现代社会中，仅依托社群和社会团体把个体性的社会成员联结到特定的组织和团体中是不够的。若多种多样的社会团体形成之后，仍如同完全以自我利益为中心和导向的狭隘个体主义一样，以自身团体的利益为全部追求，而与其他社会团体相互隔离、相互冲突，任其自私的欲望膨胀，则会陷入托克维尔所言的“集体个人主义”<sup>[14]</sup>。“集体个人主义”表面上是集体，实质是以职业法团、行业组织、协会团体等形式谋求私利，尚未进入公共利益与公共生活的领域。

社会团体需积极推进或参与公共事务治理。一是推动公益组织建设与公益事业发展。在20世纪五六十年代，广泛兴起的“第三部门”运动，即在政府组织、企业组织之外，社会成员相互之间以自愿、自主的方式，成立社会团体和社会组织，不仅实现社会生活的团结与整合，并以互惠互助、公益慈善等方式关怀弱势群体、发起公益性活动。二是推动社会团体参与公共治理。社会团体建构的共同体中蕴含着宝贵的社会资本，诸如信任、互助、友谊、合作、亲密、归属感等<sup>[15]</sup>。它们是现

代公共治理一项重要资源。因此，需鼓励社会团体关注公共议题、关切公共生活，培育社会觉悟和社会责任感；吸纳社会团体参与公共治理，使其在改造社会与公共生活方面有所作为。

面对传统社会共同体的衰落，现代社会正在探索新的共同体形式，希望在社会分化的同时，建构起功能依赖的有机共同体。但是，功能依赖的共同体不能自发形成，需要依靠集体性的力量进行建构：一是把个体社会成员整合到社会团体和组织中，防范社会成员的原子化；二是推动社会团体和社会组织参与公共事务，防范落入“集体个人主义”的陷阱。

## 五、现代国家团结的重要机制：统一战线建设社会共同体

现代社会的发展逐渐解构了原有共同体存在的基础，使传统共同体衰微。但是，加入群体、拥有集体生活是人类的本能需求，现代社会依然需要建构和正在建构共同体。统一战线作为政治联盟，调节不同社会政治力量关系，追求建设统合政治经济文化社会、协调利益情感价值的复合共同体。这种共同体存在于国家共同体之中，其建设服务于现代国家团结。统一战线秉持社会团结理念，致力在快速分化和多元化的现代社会建构共同体。在经济与社会生活持续丰富和多元化的趋势下，统一战线树立牢固的社会共同体意识，以中华民族伟大复兴的目标激发共同体的情感，不断促进各种社会力量有序组织，在更大范围内促进社会共同体建设，进而促进现代国家团结。

### （一）统一战线促进共同集体意识的塑造

集体意识是共同体得以形成和维系的重要基础。在血缘与地缘联结的共同体中，集体意识由生产与生活领域的价值观念和社会规范构成，其对社会成员思想和行为具有强大的指导作用。在集体意识的引领下，社会成员能共同维护生活共同体的秩序，并惩罚破坏共同体的行为。到现代社会，由于不再依赖土地生产与生活，社会总体流动性迅速加快。同时，精细化的劳动分工带来社会职业不断分化，社会成员的工作与生活场景日益异质性和多元化。建立在传统社会同质性基础上的集体意识，尤其是指导社会成员经济生产与社会生活的具体行为规范，显得不再适宜和有效。但是，共同体存续对根本性集体意识的需求依然存在。

在中国特色社会主义新时代，增进国家团结需要根本性集体意识作为共同体建构的基础。党的十八大以来，习近平总书记对共同体作出了系列重要论述。他主要论及三种共同体及共同体意识：一是以中华民族共同体意识构建中华民族共同体；二是以港澳与内地、台湾与大陆的命运共同体意识构建港澳与内地、两岸命运共同体；三是以同心共筑人类梦为集体意识构建人类命运共同体。统一战线需秉持上述三种重要的集体意识，开展团结联合工作。集体意识的核心是“同心”，在“同心”的基础上构建执政党与各民主党派的团结合作共同体、民族团结的中华民族共同体、宗教和谐共同体、新的社会阶层责任共同体、两岸命运共同体与人类命运共同体<sup>[16]</sup>。

### （二）统一战线促进共同社会理想的生成

共同理想和目标能激发社会成员的共同情感，是形成和维系共同体的重要基石。人民群众对建设统一强盛国家、和平安宁生活的向往能促进社会团结。在革命时期，中国共产党建立国民革命联合战线、工农民主统一战线、抗日民族统一战线、人民民主统一战线，团结相关社会政治力量建立新中国，追求建立理想的共同体。毛泽东在《论人民民主专政》中指出：“到现在为止，中国人民已经取得的主要的和基本的经验，就是这两件事：（一）在国内，唤起民众。这就是团结工人阶级、

农民阶级、城市小资产阶级和民族资产阶级，在工人阶级领导之下，结成国内的统一战线，并由此发展到建立工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家；（二）在国外，联合世界上以平等待我的民族和各国人民，共同奋斗。”<sup>[17]</sup>

中国共产党领导建立具有统一战线性质的新中国国家政权。它坚持中国共产党一党领导，契合中国大国建设需要，是包括政治、经济、文化等的复合共同体。新中国成立前，毛泽东就对这一复合共同体进行实践总结和理论设计。他在《新民主主义论》中指出：共产党人多年以来坚持奋斗的目的，“在于建设一个中华民族的新社会和新国家。在这个新社会和新国家中，不但有新政治、新经济，而且有新文化”<sup>[18]</sup>。改革开放后，实现现代化成为现代国家建设的重要目标。统一战线从阶级联盟转变为政治联盟，高举爱国主义和社会主义两面旗帜，在包容多样性中增进一致性。统一战线构建和谐政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系，追求实现团结包容、和谐有序的社会理想。在中国特色社会主义新时代，社会主要矛盾已经转变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。中国共产党实现为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命，要凝聚磅礴力量、建设高度团结的社会共同体。

### （三）统一战线促进社会成员的组织团结

改革开放推动了中国由传统社会向现代社会的转型，我国的社会结构、社会形态发生了重大变化：一是原有乡土社会成员间同质化的社会生活，逐渐展现出日益增长的异质性和多样性，社会分化的境况逐步凸显；二是原有乡土社会能给予社会成员情感共鸣、认同感和归属感的生活共同体日趋衰落，传统社会解构的风险增加。当前，我国面临新一轮的经济与社会转型，以信息技术为依托，社会发生比以往更加多元、更加丰富的分化，社会成员的工作与生活场景更为多样化。同时，由于移动互联、物联网的兴起，互联网+产品（服务）日益普及，社会成员的个体化需求能得到更充分满足。正由于此，社会成员分化持续加速，需要防范由此产生的社会原子化。

现代国家面对社会原子化趋势，要通过加强社会成员的组织团结来促进国家团结。统一战线以大团结大联合为主题，具有加强社会成员组织团结的职责和优势。一方面，加强新兴群体力量的内部组织联结。在新一轮的经济与社会发展变迁中，伴随经济生产方式不断变化，社会结构中出现诸多新兴社会力量。当他们以原子化的方式存在时，由于数量众多、规模庞大而难以知晓其政治社会态度以及诉求，需要统一战线搭建组织化平台，推进个体成员的有序组织化，通过形成社会团体推动相互整合。另一方面，促进相似职业和阶层地位的社会团体和组织间的联结。社会团体有与其他团体联结的需求，统一战线可帮助相似的社会团体和社会组织加强沟通和交流，并在此基础上形成更大的社会共同体。此种共同体尽管互动频率、关系密切程度不如传统共同体，但在现代社会中仍可满足社会成员的团体生活需求。

### （四）统一战线促进社会成员的治理参与

经济与社会领域的高度专业化和复杂化，使国家难以直接管理所有的经济与社会活动。国家治理要在发挥政党、国家主导作用的同时，发挥其他主体的积极作用。《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》指出：“我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民。必须坚持人民主体地位，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，健全民主制度，丰富民主形

式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造，确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。”<sup>[19]</sup>

统一战线参与治理是人民民主的内在要求，具有渠道优势和积极作用。一方面，统一战线需引导成员超越自身在社会结构中的位置，关注公共生活与公共议题。这意味着统一战线要发挥“组织起来”的优势，把个体化的社会成员组织起来；对组织起来的社会成员加强政治引领，防范陷入“集体个人主义”的自我封闭。新时代应以最广泛的统一战线推进公共领域的多元参与，形成公共议题共识，促进社会共同体形成。另一方面，统一战线利用参政议政平台鼓励社会成员进行意见表达和参与社会服务。一是引导统一战线成员中的专业技术人士为公共决策服务，表达对于公共议题的看法与建议。二是鼓励统一战线成员积极参与环境保护、社区治理、扶危济困、志愿行动等社会服务，既体现社会成员之间彼此互助关爱，又促进建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

#### 参考文献：

- [1] 习近平. 在庆祝中华人民共和国成立 70 周年招待会上的讲话 (2019 年 9 月 30 日) [N]. 人民日报, 2019-10-01 (3).
- [2] 王沪宁, 林尚立, 孙关宏. 政治的逻辑: 马克思主义政治学原理 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2016: 124.
- [3] 马丁·阿尔布劳. 全球化条件下的国家团结: 习近平治国理政的理论基础 [J]. 许佳, 马蕾, 译. 东北亚论坛, 2019 (3): 3-9.
- [4] 张艳娥. 在阶级联合与共同体之间——无产阶级统一战线的双重属性与构建人类命运共同体 [J]. 山东社会科学, 2019 (11): 51-55.
- [5] 李建新. 社会团结、法治与国家治理现代化 [J]. 社会主义研究, 2015 (1): 24-30.
- [6] 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会 [M]. 张巍卓, 译. 北京: 商务印书馆, 2019: 68.
- [7] 费孝通. 乡土中国 生育制度 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2002: 9.
- [8] 孟子·滕文公上 [M]. 傅佩荣, 译解. 北京: 东方出版社, 2012: 79.
- [9] 埃米尔·迪尔凯姆. 社会分工论 [M]. 张鹏, 译. 长春: 吉林出版集团, 2017: 40.
- [10] 加雷斯·琼斯, 珍妮弗·乔治. 当代管理学 [M]. 郑凤田, 赵淑芳, 译. 北京: 人民邮电出版社, 2014: 10-11.
- [11] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究: 上卷 [M]. 北京: 商务印书馆, 1992: 6.
- [12] 埃米尔·迪尔凯姆. 自杀论 [M]. 冯韵文, 译. 北京: 商务印书馆, 2011: 277.
- [13] 埃米尔·迪尔凯姆. 职业伦理与公民道德 [M]. 渠东, 付德根, 译. 北京: 商务印书馆, 2001: 27.
- [14] 托克维尔. 旧制度与大革命 [M]. 冯棠, 译. 北京: 商务印书馆, 1992: 134.
- [15] 罗伯特·帕特南. 独自打保龄: 美国社区的衰落与复兴 [M]. 刘波, 祝乃娟, 张孜异, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2013.
- [16] 林华山. 共同体视角下统一战线的战略功能与发展趋向 [J]. 统一战线学研究, 2018 (6): 26-38.
- [17] 毛泽东选集: 第 4 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1472.
- [18] 毛泽东选集: 第 2 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 663.
- [19] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 (2019 年 10 月 31 日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过) [N]. 人民日报, 2019-11-06 (1).

责任编辑: 林华山



# 中国政党协商制度生成与发展： 从“座谈”到“制度”

李桂华 孟雅睿

（中国农业大学 马克思主义学院，北京 100083）

**摘要：**抗日战争爆发前后，中国共产党通过党外人士座谈会等形式广泛听取党外人士意见，我国政党协商制度由此肇始。抗日战争结束后，中国共产党与各民主党派在重庆谈判、旧政协会议等场合进行协商，政党协商制度进一步酝酿。新中国成立后，中国共产党与各民主党派的协商机制逐渐固定，政党协商制度得以初建。改革开放后，中共中央恢复政党协商传统，并通过中共中央文件形式将政党协商制度确立下来。中共十八大以来，政党协商制度进一步发展完善。我国政党协商制度的发展历程，是中国共产党探索新型国家制度历程的重要组成部分，是中国共产党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的典型缩影。

**关键词：**党外人士座谈会；民主协商会；政党协商；国家治理；协商民主

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）01-0031-08

在革命、建设和改革的历史进程中，中国共产党将座谈会的形式成功引入党的工作，创造性地运用党外人士座谈会这一会议协商形式，开创了中国政党协商制度的先河。时至今日，政党协商制度已成为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要内容，成为人民当家作主制度体系的重要构成。学界对政党协商的地位、作用、体制与机制等理论与现实问题研究较多。任世红对政党协商制度历史发展进行了研究，从民主党派的主体性视角出发，将政党协商历史分为中间派的独立性与宪政运动、民主党派的主动性与联合建国、参政党的自主性与合作治理三个阶段，认为抗战时期的民主宪政运动至1946年在重庆召开的政治协商会议前后是中国共产党与民主党派党际协商的肇始

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.01.003

**作者简介：**李桂华，中国农业大学马克思主义学院党总支副书记、副院长、副教授，中国统一战线理论研究会政党理论北京研究基地研究员；孟雅睿，中国农业大学马克思主义学院硕士研究生。

**基金项目：**北京市社会科学基金青年项目“改革开放40年中国农村基层党组织建设的历程与经验研究”（18KDC011）

**引用格式：**李桂华，孟雅睿. 中国政党协商制度生成与发展：从“座谈”到“制度”[J]. 统一战线学研究，2020（1）：31-38.

阶段<sup>[1]</sup>。丁俊萍把政党协商历史分为五个阶段,认为中国共产党的酝酿成立过程包含协商合作因素,政党协商开始于国共两党的第一次合作<sup>[2]</sup>。贺永泰对抗战时期党外人士座谈会的形式进行专题研究,认为陕甘宁边区党外人士座谈会是中国共产党领导的抗日根据地在政权建设中的新鲜创造<sup>[3]</sup>,是当代中国政治中党外人士座谈会最重要的历史渊源<sup>[4]</sup>。谈火生及笔者也对双周座谈会的发展进行了梳理。谈火生认为,双周座谈会的性质是政党协商,而双周协商座谈会的性质是政协协商<sup>[5]</sup>。笔者认为,双周座谈会起源于中共香港分局在香港的实践<sup>[6]</sup>。

总体而言,当前对政党协商制度历史发展的研究存在如下不足。其一,当前研究总体数量较少,且对起源、局部探索及历史分期等基础性问题分歧较大。其二,现有著述多从中共或民主党派的政党主体视角进行研究,较少从政党协商形式制度化视角进行研究。其三,当前研究关注党外人士座谈会及双周座谈会等具体协商形式较多,较少从整体上研究政党协商制度变迁。鉴于此,笔者借鉴已有研究成果,以中国政党协商制度本体为研究对象,在国家制度和国家治理视野下梳理中国政党协商制度生成与发展进程。

## 一、制度起源:抗日战争时期党外人士座谈会的运用

抗日战争爆发前后,伴随中共与各民主党派和民主人士联系的增多,中国共产党开始以非党人士座谈会和党外人士座谈会等形式积极推动与党外人士的协商,并将之作为重要的工作方法加以推广。囿于条件,这一时期的党外人士座谈会主要以士绅为对象,党派协商色彩较淡,但我国政党协商制度由此肇始。

中国共产党成立后,先后与国民党、民盟、第三党等在大革命时期和抗日战争时期以第一次国共合作和国民参政会平台进行协商合作。中共与其他党派在此间的协商合作,对之后中共与各民主党派的政党协商起到了非常积极的影响。但是,当代中国政治意义上由中国共产党领导、各民主党派参加的政党协商不开创于此,而是起源于抗日战争时期的党外人士座谈会。1935年12月,中共中央召开瓦窑堡会议,正式摒弃“左”倾关门主义,制定抗日民族统一战线的新策略。此后,中共逐渐对各民主党派和民主人士的抗日民主活动予以更多肯定性评价,与党外人士的合作逐渐增多,与他们通过各种形式进行协商合作逐渐提上议事日程。

1940年3月,由毛泽东起草、中共中央发布的《抗日根据地的政权问题》明确提出:为执行“三三制”,必须教育党员“遇事先和党外人士商量”,“尽量地鼓励党外人士对各种问题提出意见”<sup>[7]</sup>。1941年5月,中共中央政治局批准发布的《陕甘宁边区施政纲领》指出:在实行“三三制”的政权机关中,“共产党员应与这些党外人士实行民主合作,不得一意孤行,把持包办”<sup>[8]</sup>。1941年11月,毛泽东在陕甘宁边区第二届参议会上指出:“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。”<sup>[9]</sup>1942年3月,中共中央政治局扩大会议讨论经毛泽东大量改写的《中共中央关于共产党员与党外人员关系的决定(草案)》。毛泽东在发言中指出:“今后凡重要问题,都要召集大的会议,征求同志们的意见。中央要听同志们的意见,党要听党外人士的意见。”<sup>[10]</sup>毛泽东进一步指出:“在各抗日根据地内,县委以上的各级党委必须有计划地召集党员与党外人员联合一起的干部会议及座谈会,与党外人员共同讨论各项抗日政策,并征求党外人员对党的意见。”<sup>[11]</sup>

此后,在毛泽东和中共中央的推动下,作为中共听取党外人士意见的一种重要方式,各个层级、

名称各异的党外人士座谈会在整个陕甘宁边区逐渐铺开<sup>[3]</sup>。其中，最具代表性和影响力的是中共西北中央局 1943 年 1 月召集的非党人士座谈会。1943 年 1 月 29 日，中共西北中央局召集陕甘宁边区政府非党人士李鼎铭等举行座谈会，传达西北局高干会的经过与决定，听取他们的意见。李鼎铭等人均表示：“希望以后凡不是中共党内问题，都能事先与他们商谈。”1943 年 2 月，分管陕甘宁边区工作的任弼时在关于此次座谈会情况的报告上批示：“以后凡经政府通过执行的重要政策，可以先与他们交换意见，然后提出。”<sup>[12]</sup>毛泽东也批示指出：“以后西北局可每两月召集座谈会一次。”<sup>[13]</sup>根据这一指示，1944 年 7 月，陕甘宁边区决定将党外人士座谈会的意见作为政府制定政策、确定工作方针和改进工作的参考<sup>[14]</sup>。中共西北中央局也向所属各地委发出指示，令其“立即准备”“召集党外人士座谈会”，以“求得党外人士对政权工作、三三制等的缺点，知无不言，言无不尽，而对各项建设工作则提出积极建议”<sup>[15]</sup>。7 月 21 日，中共中央将西北局这一指示转发给其他中央局、分局及地方党委参考。根据西北局的指示，陇东、延属等十几个分区、县区相继召开座谈会，与政权机关中的党外人士、地方士绅、社会名流、劳动英雄等进行座谈，起到了很好的效果<sup>[16]</sup>。

在各地普遍召开座谈会的基础上，中共中央开始将其作为政权建设的一部分加以推广。1944 年 8 月，中共中央机关报《解放日报》发表的社论《党外人士座谈会的意见》指出：党外人士座谈会“是三三制政权的补充形式的一种”，“敌后各根据地都应该举行”<sup>[17]</sup>。此后，毛泽东在陕甘宁边区参议会第二届第二次会议和中共七大上均提及共产党与党外人士的座谈会，并将其作为一种重要的工作方法和任务加以强调。

抗战时期党外人士座谈会的召开及推广，是中国共产党推进统一战线工作、巩固和发展“三三制”政权的重要尝试。它起到了巩固政权、加强与党外人士协商合作的作用，并为新中国成立后中共与各民主党派、无党派人士的合作共事和政治协商提供了先例、积累了经验。

## 二、机制确立：新中国成立前后政党协商惯例的形成

抗日战争结束后至新中国成立前后，中国共产党与各民主党派在重庆谈判、旧政协会议等重要场合进行协商，促进了政党协商的发展。国民政府加强对各民主党派施压后，中国共产党人注意保护并支持各民主党派人士继续活动，并通过双周座谈会和中国人民政治协商会议等形式进一步推动政党协商发展。新中国成立后，中国共产党与各民主党派的协商机制逐渐固定，政党协商制度得以初建。

在重庆谈判期间，毛泽东、周恩来等中共领导人曾与民盟中央领导人张澜、沈钧儒、罗隆基、章伯钧、黄炎培等多次会晤，就国是交换意见<sup>[18]</sup>。毛泽东等人听取了民盟关于政治协商会议、军队与政权问题等事项的意见建议，并就双方的团结配合等问题与民盟交换了意见<sup>[19]</sup>。在此期间，毛泽东还同正在筹建三民主义同志联合会、中国民主建国会、中国人民救国会和九三学社的民主人士进行交谈，鼓励他们组织起来。此后，在旧政协召开期间，中共代表也经常同民盟代表和无党派人士进行磋商，并在一系列问题上同他们采取联合行动。

旧政协会议结束后，国民党政府悍然发动全面内战，并加紧对民主力量进行迫害和镇压。各民主党派被迫转入地下，各民主党派及无党派的知名人士纷纷向当时相对安全的香港转移。在周恩来的具体部署下，中共香港分局积极帮助各界民主人士向香港转移<sup>[20]</sup>，并在香港通过“双周座谈会”

与各民主党派及无党派人士进行协商。其间在香港召开的“双周座谈会”，由中共与各民主党派的负责人轮流主持，邀请各民主党派及无党派人士的中上层人士参加，一般“采取边聚餐边座谈的形式”<sup>[21]</sup>，就国内外的形势发展商谈讨论。各民主党派及无党派人士响应中共中央“五一”号召、发起新政协运动以及参加人民政协等重要历史议题，都是通过“双周座谈会”协商确定和具体实施的。笔者认为，中共香港分局在港的“双周座谈会”实践，是新中国成立后全国政协“双周座谈会”制度的实践起源。中共香港分局开展的“双周座谈会”，是中国共产党同各民主党派基于共同的政治目标，就党和国家重大方针政策和重要事务，在决策之前和决策实施之中，直接进行的政治协商，具有政党协商的特征。因此，中共香港分局的“双周座谈会”实践，可视为中国政党协商制度发展的重要实践。

1948年8月起，在中共中央的安排下，各民主党派负责人、无党派人士陆续自香港、上海等地进入东北、华北解放区，参加筹备新政协。1949年1月，北平和平解放。随后，各民主党派负责人及无党派人士开始从东北和华北解放区向北平汇合。此后，中共中央多次邀请党外人士召开座谈会，与他们就当时的国际国内形势进行协商讨论。6月15日，在中国共产党的领导下，各民主党派、无党派人士及人民团体的代表组成新政治协商会议筹备会，负责共同纲领起草、政府方案拟定等各项筹备工作。9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议开幕。人民政协的召开，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的确立。新中国成立前的一系列密集协商，是中国共产党与各民主党派合作史上的重要事件，也使决定大事前与党外人士协商通气的做法深入人心，逐渐成为中国共产党治国理政的惯例。

新中国成立后，按照这一惯例，在决定大事之前，“毛泽东或其他中央领导人，事先都要向党外人士通通气，听取他们的意见”<sup>[22]</sup>。在抗美援朝战争、三反五反运动、社会主义改造、召开全国人民代表大会和制定宪法等一系列重大事件中，中共中央都事先与党外人士进行协商。在中共中央决定准备召开全国人民代表大会和制定宪法后不久，针对党外人士的顾虑与思想波动，毛泽东和周恩来多次进行说服和解释工作。1953年1月11日，毛泽东召集有18位党外民主人士参加的座谈会；第二天，周恩来召集政协座谈会。随后，针对党外人士的顾虑与问题，周恩来和毛泽东在1月13日的中央人民政府委员会上向与会代表分别作了解释和说明。这“在国家最高领导层中，统一了思想，消除了某些人的顾虑”<sup>[21] 1273</sup>。此后，针对全国人民代表大会召开以后政协的存废、性质、任务等一系列问题，毛泽东又于1954年12月19日邀请各民主党派负责人和无党派人士座谈，专门对此作出说明。

除亲自召集党外人士座谈会外，毛泽东等中共中央领导人多次就召开各个层级的党外人士座谈会作出指示。1951年1月25日，毛泽东在批阅苏南区党委统战部关于召开民主党派座谈会给中共中央华东局并华东局统战部的报告时，要求各中央局、分局、省市区党委的统战部“一律定期召集，或有大事召集各民主党派代表人士开会”，“并向中央统战部作报告，不开会不报告者认为失职”<sup>[23]</sup>。1954年7月6日，毛泽东在阅读中共中央华东局统战部关于党外人士座谈会情况的报告后批示：“李维汉同志：此件似可转发各中央局、各省市党委统战部（除华东）仿照办理。”<sup>[24]</sup>中国共产党与党外人士进行座谈协商成为一种惯例和传统延续下来。这种协商传统得到李济深的赞叹：“政府凡有一件比较大的事，都先经过协商机关座谈一番，然后提交政府委员会通过公布。”<sup>[23] 327</sup>1978年12月，

习仲勋在中共广东省委召集的民主协商会议上指出：“凡属国家政治生活中的重大问题，召开各方面代表人士参加的会议，进行民主协商，广泛听取意见，这是毛主席、周总理给我们树立的光荣传统。”<sup>[25]</sup>

### 三、制度化探索：改革开放后政党协商传统的固定化

党的十一届三中全会召开后，中共中央开始在包括统一战线在内的各个领域进行全面拨乱反正，一度中断的党外人士座谈会等政党协商传统具备恢复的条件，把政党协商“作为制度固定下来”<sup>[26]</sup>的建议具有了实践的可能。

1979年6月，中共中央邀请各民主党派负责人和无党派人士举行民主协商会，就增补和调整全国人大常委会副委员长、国务院副总理和政协全国委员会副主席的人选等问题进行协商。此次会议确定：“今后凡属重大的问题，我们都要同大家商量。”<sup>[27]</sup>9月13日，第14次全国统战工作会议讨论并通过《新的历史时期统一战线的方针任务》。该文件指出：“我们一定要恢复和发扬毛泽东同志、周恩来同志为统一战线树立的民主协商的优良传统，充分发扬社会主义民主，活跃国家的政治生活。今年六月，党中央邀请各民主党派和无党派人士举行民主协商会，为全党做出了表率。最近，中央又批准恢复我党同各民主党派、无党派代表人士的座谈会（大体两月举行一次）。这些重要做法，建议各级党委仿照执行。今后，凡属有关国家和地方的重大问题，应当同各民主党派的领导人和无党派的代表人物进行协商。”<sup>[28]</sup>10月14日，中共中央批转了这个文件。此后，中共中央多次举行民主党派和无党派人士座谈会、民主协商会，就党和国家的重大问题与各民主党派和无党派人士进行协商。

在20世纪80年代，每逢有重大政策制定发布，有重要文件制订颁布，有全国人大、国务院、全国政协等领导人选变更，或有重大突发情况出现时，中共中央都会召集党外人士举行座谈会或协商会，进行座谈协商，听取他们的意见，或向他们通报。毛泽东时代开启的政党协商传统得以延续，并得到了坚持和发展。在此过程中，各民主党派和无党派人士切实感受到中共中央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诚意与决心。伴随这一健康政党协商形式的恢复与发展，将中国共产党与党外人士民主协商的传统作为制度确立下来的呼声高涨起来。

1987年5月，《新时期统一战线讲座》汇编的相关文章指出：“近几年来，党中央的许多重大决策，包括政治的，经济的和文化教育，科学技术的决策，都事先征求各民主党派和党外人士的意见”，“在这些方面，几年来虽然有进步，但还没有形成一套完善的制度，需要下大气力加以研究，逐步形成一套比较完备的具体制度、具体形式，做出相应的法律规定，使之具有稳定性和权威性”<sup>[29]</sup>。1987年10月，中共十三大提出“完善共产党领导下的多党合作和政治协商制度”，要求“使国家大政方针和群众生活重大问题的政治协商和民主监督经常化”。1989年1月，邓小平批示：“可组织一个专门小组（成员要有民主党派的），专门拟定民主党派成员参政和履行监督职责的方案，并在一年内完成，明年开始实行。”<sup>[30]</sup>中共中央随即开始邀请各民主党派中央负责人与各有关部门负责人共同研讨，形成《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》初稿。

1989年12月30日，中共中央将修改后的文件以“1989年14号文件”的形式正式发布。该文件明确提出“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”<sup>[31]</sup>。同时，文

件根据中共中央此前与各民主党派进行协商的主要形式，第一次明确提出了“民主协商会”“高层次、小范围的谈心活动”“民主党派、无党派人士座谈会”<sup>[30]</sup><sup>245-246</sup>等三种会议协商形式，并详细规定了上述会议协商形式的召集人、参加人、协商内容等。此外，文件指出：“除会议协商以外，各民主党派和无党派人士可就国家大政方针和现代化建设中的重大问题向中共中央提出书面的政策性建议，也可约请中共中央负责人交谈。”<sup>[30]</sup><sup>246</sup>这实际上就在会议协商之外初步建立起了书面协商和约谈协商的工作机制。上述几种协商形式的提出，明确了不同协商形式的具体作用，丰富和发展了政党协商的形式，使政党协商第一次通过中共中央文件的形式确立下来。1993 年，根据民建中央的建议，八届全国人大一次会议将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”<sup>[32]</sup>载入宪法，进一步保证政党协商制度规范化发展。

#### 四、制度化跨越：中共十八大以来政党协商制度的成熟

21 世纪以来，政党协商制度得到长足发展。中共中央于 2005 年颁布《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》，明确提出“完善中国共产党同各民主党派的政治协商”<sup>[33]</sup>。2007 年 11 月，国务院新闻办发表《中国的政党制度》白皮书，全面介绍了中国政党制度的形成、主要特征和基本内容，再次对多党合作制度中的政治协商进行了详细说明。中共十八大以来，以习近平同志为核心的中共中央积极推动政党协商制度的创新与完善，促进了中国特色社会主义民主政治制度建设的快速发展。

中共十八大报告首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，并提出“健全社会主义协商民主制度”“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”<sup>[34]</sup>的要求。2015 年 2 月，中共中央颁发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，第一次提出“政党协商”的概念，并将其列于七大协商形式之首。该意见提出“继续探索规范政党协商形式”的要求，并第一次提出就党和国家重要方针政策、重大问题召开的“专题协商座谈会”，就重要人事安排在酝酿阶段召开的“人事协商座谈会”，就民主党派的重要调研课题召开的“调研协商座谈会”，根据工作需要召开的“协商座谈会”<sup>[35]</sup>等四种内容更为具体、划分更为细致的会议协商形式。同时，意见提出“完善中共中央负责同志与民主党派中央负责同志约谈形式”“完善中共中央与民主党派中央书面沟通协商形式”<sup>[30]</sup>。2015 年 9 月 22 日，中共中央正式颁发《中国共产党统一战线工作条例（试行）》。该条例单列“民主党派和无党派人士工作”一章，将“参加中国共产党领导的多党合作和政治协商”确定为民主党派的基本职能，并明确指出“政党协商主要采取会议协商、约谈协商、书面协商等形式”，要求“中央和地方各级党委应当按照规定程序开展政党协商”<sup>[36]</sup>。《中国共产党统一战线工作条例（试行）》的颁布，为政党协商的开展提供了制度保障。

为进一步推动政党协商制度的发展，中共中央办公厅于 2015 年 12 月印发了《关于加强政党协商的实施意见》。该文件在当代中国政党协商史上具有里程碑意义。文件指出：“政党协商是中国共产党同民主党派基于共同的政治目标，就党和国家重大方针政策和重要事务，在决策之前和决策实施之中，直接进行政治协商的重要民主形式。”<sup>[37]</sup>这首次对政党协商的定义作出了完整明确的界定。在政党协商的内容方面，文件增加了“年度经济社会发展情况”“统一战线和多党合作的重大问题”等内容，对一些具体表述作了调整、合并，明确为七个方面<sup>[38]</sup>。政党协商的内容进一步增加，

协商的政治性与政党性特点进一步凸显。在政党协商的形式方面，文件明确提出了会议协商、约谈协商和书面协商三种协商形式，进一步明确了“专题协商座谈会”“人事协商座谈会”“调研协商座谈会”和“其他协商座谈会”等四种会议协商形式，而且对各种形式协商的主持人、内容、召开频次等作出明确规定。此外，该文件第一次对各种协商形式的程序作出明确界定，并具体对会议协商中全年会议协商计划的提出、具体工作方案的制定与组织实施、会议协商中的交流讨论等具体程序作出说明。在政党协商的保障机制方面，文件明确提出“知情明政机制”“考察调研机制”“工作联系机制”“协商反馈机制”<sup>[32]</sup>，并对四种机制作出具体明确规范，确保政党协商形式、程序落实到位<sup>[33]</sup>。

中共十八大以来，政党协商制度在内容、形式、程序和保障机制等各个方面都取得了长足的发展，实现了较大飞跃。中共中央坚持就治国理政的重大问题，以会议协商、书面协商和约谈协商等政党协商形式，同各民主党派、无党派人士座谈协商听取意见，真正做到“每有大事，必相咨访”。其中，由习近平等中央领导同志主持召开的专题协商座谈会，每年就有4至5次。这些专题协商座谈会讨论的内容包括“经济社会发展的建议、政府工作报告、半年度经济工作、中央全会文件、中央经济工作会议文件等”<sup>[39]</sup>。党和国家有关全面深化改革、法治中国建设、京津冀协同发展、“一带一路”建设、“十三五”规划等一系列重大决策，都是中国共产党与各民主党派和无党派人士经过多次座谈协商之后制定出台的<sup>[40]</sup>。

## 五、结 语

中国政党协商制度起源于抗日战争时期，开创于解放战争时期，形成于新中国成立后的前30年，制度化于改革开放后，进一步完善于中共十八大至今。自中国共产党成立以来，政党协商从无到有、从形式单一到形式多样、从机制发展为制度。政党协商制度在中国的土地上萌芽、生长，在中国革命、建设和改革的实践中不断发展、成熟，丰富了政党制度的中国方案。政党协商制度已成为当代中国政治生活的重要内容，成为中国特色社会主义政治制度的重要环节。政党协商制度的发展历程，交融于中国共产党探索建设新型国家制度的历史进程之中。政党协商制度的发展与完善，是中国共产党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的典型缩影。

### 参考文献：

- [1] 任世红. 我国政党协商的历史考察：民主党派的主体性视角[J]. 上海市社会主义学院学报, 2016(3): 33-40.
- [2] 丁俊萍, 甘久翔, 王占可. 中国政党协商的历史考察及其启示[J]. 学校党建与思想教育, 2016(11): 22-27.
- [3] 贺永泰. 抗战时期党外人士座谈会的历史经验[J]. 党的文献, 2016(3): 89-95.
- [4] 贺永泰. 党外人士座谈会的历史溯源及实践意义——陕甘宁边区党外人士座谈会述论[J]. 延安大学学报(社会科学版), 2015(2): 48-51.
- [5] 谈火生. “定期协商”的制度变迁：从双周座谈会到双周协商座谈会[J]. 学海, 2017(3): 120-125.
- [6] 李桂华, 齐鹏飞. 关于“双周座谈会”起源问题的考订[J]. 党史研究与教学, 2016(2): 109-111+13.
- [7] 毛泽东选集：第2卷[M]. 北京：人民出版社, 1991: 742-743.
- [8] 中国社会科学院近代史研究所近代史资料编译室. 陕甘宁边区参议会文献汇辑[G]. 北京：知识产权出版社, 2013: 109.
- [9] 毛泽东选集：第3卷[M]. 北京：人民出版社, 1991: 809.

- [10] 中共中央文献研究室. 毛泽东年谱(1893—1949): 中卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 369.
- [11] 毛泽东文集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 398.
- [12] 中共中央文献研究室. 任弼时年谱[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 439.
- [13] 中共中央文献研究室. 毛泽东年谱(1893—1949): 中卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 425.
- [14] 中国抗日战争史学会, 中国人民抗日战争纪念馆. 抗战时期的陕甘宁边区[M]. 北京: 北京出版社, 1995: 264.
- [15] 西北五省区编纂领导小组, 中央档案馆. 陕甘宁边区抗日民主根据地(文献卷): 下卷[G]. 北京: 中共党史资料出版社, 1990: 146-147.
- [16] 延安时期大事记述(试用本)[M]. 延安: 中国延安干部学院, 2008: 371.
- [17] 中共延安地委统战部, 中共中央统战部研究所. 抗日战争时期陕甘宁边区统一战线和三三制[G]. 西安: 陕西人民出版社, 1989: 516-518.
- [18] 中共中央文献研究室. 周恩来年谱(1989—1949): 下卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 人民出版社, 2007: 631.
- [19] 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟史[M]. 北京: 群言出版社, 2012: 23-24.
- [20] 刘昂. 肝胆相照的光辉[G]//李琦. 在周恩来身边的日子——西花厅工作人员的回忆. 北京: 中央文献出版社, 1998: 71-77.
- [21] 连子. 没有硝烟的战场——回忆中华人民共和国成立前夕的父亲连贯[G]//中央国家机关侨联. 拳拳赤子心, 殷殷报国情——中央国家机关老归侨爱国报国之路(一). 北京: 中国华侨出版社, 2009: 26.
- [22] 金冲及. 毛泽东传: 第3卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 1271.
- [23] 中共中央文献研究室. 毛泽东年谱(1949—1976): 第1卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 291.
- [24] 中共中央文献研究室. 毛泽东年谱(1949—1976): 第2卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 255.
- [25] 中共中央统战部, 中共中央文献研究室. 习仲勋论统一战线[M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 215.
- [26] 国务院党外人士继续座谈, 对国家机关各方面工作提出许多意见[N]. 人民日报, 1957-06-05(2).
- [27] 党中央邀请民主党派无党派人士举行民主协商会[N]. 人民日报, 1979-06-29(1).
- [28] 中共中央统一战线工作部, 中共中央文献研究室. 新时期统一战线文献选编[G]. 北京: 中共中央党校出版社, 1985: 72.
- [29] 华毅. “长期共存, 互相监督”“肝胆相照, 荣辱与共”是新时期统战工作的方针[G]//新时期统一战线讲座. 北京: 中共中央党校出版社, 1987: 41.
- [30] 中共中央统一战线工作部, 中共中央文献研究室. 新时期统一战线文献选编(续编)[G]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997: 121.
- [31] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编: 中[G]. 北京: 人民出版社, 2011: 243.
- [32] 全国人民代表大会常务委员会办公厅. 中华人民共和国第八届全国人民代表大会第一次会议文件汇编[G]. 北京: 人民出版社, 1993: 107.
- [33] 政协全国委员会办公厅, 中共中央文献研究室. 人民政协重要文献选编: 下[G]. 北京: 中央文献出版社, 中国文史出版社, 2009: 762.
- [34] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日)[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 26.
- [35] 中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》[N]. 人民日报, 2015-02-10(1).
- [36] 中国共产党统一战线工作条例(试行)[N]. 人民日报, 2015-09-23(5).
- [37] 中办印发《关于加强政党协商的实施意见》[N]. 人民日报, 2015-12-11(1).
- [38] 中央统战部负责人谈《关于加强政党协商的实施意见》[EB/OL]. (2015-12-11)[2019-12-11]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/11/c\\_1117433028.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/11/c_1117433028.htm).
- [39] 韩金伟, 胡珉瑞. 开辟政党协商新局面——综述中共十八大以来多党合作事业的发展(二)[N]. 团结报, 2017-09-28(1).
- [40] 中央统战部一局. 深入开展政党协商, 激发多党合作制度效能[J]. 求是, 2016(6): 45.

责任编辑: 林华山



# 国家治理现代化中的营商环境建设： 以政商关系为视角

韩 阳

（天津社会科学院 舆情研究所，天津 300191）

**摘 要：**营商环境是域外概念的本土表达，政商关系是统战理论的制度扩散，二者都是中国国家治理的重要议题。在优化营商环境的背景下，政商关系被重新定义和推广。这为优化营商环境锚定了更为精准的目标。虽然营商环境更重视经济发展，政商关系更关注政治稳定，但二者存在互嵌逻辑。营商环境与政商关系目标一致，旨在降低企业的制度性交易成本；手段交叠，关注制度创新与法治建设；效果兼容，促进经济高质量发展与国家治理现代化。政商关系是营商环境的核心问题，深度优化营商环境要从政商关系上找到突破口：加强营商环境法治化建设，完善构建亲清新型政商关系的政策体系，构建全天候式政务服务模式，优化营商环境的舆论氛围。以政商关系为视角探析营商环境建设，有助于准确把握营商环境的核心要义，在国家治理体系和治理能力现代化中定位营商环境的功能指向与价值坐标。

**关键词：**营商环境；政商关系；国家治理；非公有制经济；互嵌；制度扩散

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）01-0039-07

## 一、问题提出：营商环境的政商关系视角

当前中国经济正处于从高速增长向高质量发展的转型阶段，亟须通过优化营商环境进一步解放和发展生产力。党的十九届四中全会强调：“健全支持民营经济、外商投资企业的法治环境，完善构建亲清政商关系的政策体系，健全支持中小企业发展制度，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。”<sup>[1]</sup>在中央决策视野中，营商环境和政商关系被赋予内在联系。二者都是经济治理现代化的关键思路，是建设现代化经济体系的重要环节。

---

**DOI：**10.13946/j.cnki.jcqis.2020.01.004

**作者简介：**韩阳，天津社会科学院舆情研究所助理研究员、博士，天津市统战理论研究会会员。

**基金项目：**天津市哲学社会科学规划课题青年项目“天津市营商环境的形象建构与宣传策略研究”（TJSRQN19-004）

**引用格式：**韩阳. 国家治理现代化中的营商环境建设：以政商关系为视角 [J]. 统一战线学研究, 2020 (1) : 39-45.

既有研究关注了营商环境和政商关系的关系。张楠迪扬认为,“政商关系是营商环境的重要维度”,“营建‘亲’‘清’的政商关系是新时期提升营商环境的重要举措”<sup>[2]</sup>。许德友、王梦菲认为:“营商环境的改善有赖于政府与市场关系的改进,处理好政府与市场的关系是营商环境的重中之重。”<sup>[3]</sup>唐爱军提出:“亲清政商关系是构建公平竞争市场、优化营商环境的重要前提。”<sup>[4]</sup>在实践探索方面,一些地方和部门根据当地营商环境水平与政商关系需要,开展了富有建设性的行动。宁波市打造“亲清家园”项目。“亲清家园是营造新型政商关系的一个实体化综合性平台,通过强化资源要素配置保障平台运营,优化营商环境。”陕西省提出“积极构建‘亲’‘清’新型政商关系,努力打造国际化法治化便利化营商环境”。税务系统提出“加强税收营商环境建设,正党风、转作风、校税风、树新风,通过和谐融洽的税企征纳关系,带动‘亲’‘清’新型政商关系的构建”。

目前,对该问题的关注呈现两个鲜明特征:一是宣传阐释多于学术分析。既有研究多是理论宣传阐释性文章,主要集中于报纸和理论刊物,从历史和学理层面对二者关系的深度分析尚显不足。二是实践探索先于理论梳理。在中央到地方一系列工作的推动下,营商环境和政商关系的实践工作如火如荼地展开,一些地方还积累了创造性经验,而相应学术探讨稍显滞后。这既提出了从实践经验上升为理论思考的需要,也给理论层面再度挖掘预留了足够的空间。既有研究虽然注意到了政商关系对于营商环境的重要性,但只是将政商关系作为营商环境的组成要素来看待,很少从政商关系整体角度解读营商环境。

政商关系是营商环境的核心问题。在实践领域,构建亲清新型政商关系作为改善营商环境的重要内容被提及。改善政务服务、保护市场主体的种种举措,实际上都是为了进一步厘清政府和市场、官员和企业家的关系,从而降低企业的制度性交易成本。能否持续建设健康稳定的政商关系,直接影响营商环境的质量。营商环境与政商关系之间呈现一种明显的互嵌关系。二者之间是一种包含与被包含、容纳与被容纳,但又不完全重合的关系。二者的相互建构有利于实现经济制度的良性发展。

## 二、营商环境与政商关系的理论渊源

营商环境是域外概念的本土表达,体现了国外概念由外到内的传播。政商关系是统战理论的制度扩散,体现了部门经验由点到面的延展。在双方各自生长的过程中,由于目标和内容的交合,营商环境和政商关系必然发生关联。不同的是,营商环境在结构上更具有包容性,它可以吸纳并整合包括政商关系在内的前期探索;政商关系在指向上更具有针对性,它可以回拢营商环境内容泛化的倾向,为营商环境锚定更为精准的治理目标。

### (一) 营商环境:域外概念的本土表达

中国推动营商环境改善的动力是内生的,但营商环境概念本身是一个舶来品。营商环境概念源于世界银行 2003 年发布的《营商环境报告》。该报告旨在对企业存在周期内所适用的法规进行评估,并对所涉及的经济体进行排名。2008 年,该报告首次发布了关于中国的国别报告,详细提供了中国 30 个城市有关营商环境的数据<sup>[5]</sup>。也正是从这一时期开始,营商环境概念逐渐受到中国政府的重视。世界银行未直接给出有关营商环境的明确定义。但一般认为,营商环境是在某一国家或地区开展经济活动的便利程度。

中国的理论与实践工作者愈发重视营商环境概念,试图将这一概念本土化并推动中国经济治理

实践。一方面，营商环境在理论研究层面得到梳理。代明认为，营商环境包括软环境（如政策、制度等）和硬环境（由政府组织投资去建设）<sup>[6]</sup>。马向东认为，营商环境是企业 在开办、运营、注销过程中所处的政治环境、经济环境、法治环境、国际化环境等各种外部环境的总和<sup>[7]</sup>。李志军认为，城市营商环境是影响企业经营的各种外部环境 与因素的综合体，包括政府服务效率、公共服务、金融信贷服务、人力资源、创新环境和市场环境六大项<sup>[8]</sup>。另一方面，营商环境在政策文本层面得到界定。各省市对营商环境进行了诠释。例如，《天津市优化营商环境条例》认为，营商环境是“市场主体在准入、生产经营、退出等过程中涉及的政务环境、市场环境、法治环境、人文环境等有关外部因素和条件的总和”。辽宁、吉林、黑龙江、陕西等地的相关条例也进行了类似的界定，多从政务、市场、法治等维度对营商环境加以诠释。

我国理论与实践领域对营商环境概念有着及时且敏感 的回应。这既体现了理论界对此概念的积极关注，也说明市场主体对优化营商环境抱有较高期待。营商环境的本土化表达呈现了明显的特征，各方不断赋予这一概念新内涵。营商环境概念的复杂性、全域性、模块化倾向愈发突出。这些多维度诠释可能造成这一概念的内容泛化与认知割裂，从而削弱营商环境概念的具体性和针对性。2019年10月22日，国务院正式公布了《优化营商环境条例》。在该条例中，营商环境被定义为“企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件”<sup>[9]</sup>，并主要从市场主体保护、市场环境、政务服务的角度作出明确的要求。该条例对营商环境概念的理解既吸纳了各地的探索经验，又突出 了对营商环境核心命题——经济活动与政务服务关系的把握。优化营商环境涉及面很广、因素非常多，但主要从完善体制机制层面作出相应规定，避免面面俱到<sup>[10]</sup>。

## （二）政商关系：统战理论的制度扩散

相比于营商环境，政商关系概念具有更大的本土原生性。政商关系作为社会关系的一种重要形态，从古至今在社会运行中普遍存在。但作为一种治理概念，政商关系以统战话语形式出现，改善政商关系以巩固爱国统一战线为目的<sup>[11]</sup>。改革开放以来，随着社会主义市场经济的发展成熟，非公有制经济人士的数量和规模不断壮大。为了将日趋增长的非公有制经济人士纳入现有政治框架，保持政治制度的稳定与活力，统战工作对象作了拓展。非公有制经济人士被定义为“我们党在政治上的重要同盟者、社会主义市场经济的重要推动者、中国特色社会主义事业的重要建设者”<sup>[12]</sup>。非公有制经济人士统战工作成为新时期统一战线工作的重要领域，构建亲清新型政商关系成为非公有制经济人士统战工作的重要课题。根据这一逻辑，统战工作部门主要采取政治吸纳和教育引导等方式，不断提升非公有制经济人士的政治认同。

面对高度复杂和不确定性的治理场景，政商关系也日趋丰富和多元。“在互联网时代，政商关系不能简单地看成是政府官员和企业家之间的私人关系。”<sup>[13]</sup>一些不法商人的利益输送、围猎官员、干预民主等导致政商关系畸变，给政治秩序和社会公平正义带来了挑战。在这种情况下，重新定位并治理政商关系成为迫在眉睫的课题。2016年两会期间，习近平总书记首次用“亲”和“清”概括并系统阐述新型政商关系的内涵。自此，政商关系理论逐渐走出统战话语体系，被政府部门广泛吸收和运用。2017年，“构建亲清新型政商关系”写入党的十九大报告，政商关系进一步成为国家治理的关键词。除了政治吸纳外，以政策鼓励、有效干预、优质服务为主的政策支持，以共担社会责任、同面国际竞争为导向的合作治理，越来越多地用于改善政商关系。我国构建亲清新型政商关系，

既注重防范和规避负面现象，也注重推动形成良好的政策环境、法治环境、市场环境、社会环境<sup>[14]</sup>。中国政府将营商环境建设作为进一步简政放权、参与和引领国际经济合作的重要抓手。2017 年以来，中国的全球营商环境排名位次不断攀升，成为全球营商环境改善度最高的国家。

我国优化营商环境既要学习、吸收和转化世界经验，同时要提炼并推广本土经验。新时代，政商关系作为传承有序的本土经验进入决策层视野，在优化营商环境的框架下被重新思考和定义。从这个意义上说，政商关系是后发现代化国家在现代化过程中需科学处置的问题，营商环境则是现代国家治理体系的一项重要因素。

### 三、营商环境与政商关系的互嵌逻辑

营商环境是企业在开展商业活动中面临的由政府塑造的重要制度软环境。政府是营商环境的塑造者，企业和市场是营商环境的服务对象。二者都是营商环境的核心元素，二者的关系也就成为透视营商环境优良程度的关键指标。没有良好的政商关系，优质的营商环境就无从谈起。双方之间存在明显的互嵌逻辑。

#### （一）目标一致：降低企业的制度性交易成本

优化营商环境的最高目标是解放和发展生产力，加快建设现代化经济体系，推动经济高质量发展。优化营商环境从破解制约民营企业发展的体制机制问题着手，通过更大力度向市场放权，降低企业的制度性交易成本，为市场主体兴业发展破障解绊。从中央到地方的优化营商环境实践，都以“放管服”改革为核心，推动营商环境建设制度化。“优化营商环境目标的确立，是放管服改革进入 2.0 时代的标志。”<sup>[15]</sup>亲清新型政商关系通过为企业松绑，使企业在市场竞争中获得更加平等的地位和自主权。

从这个意义上说，虽然驱动改善营商环境和政商关系的动力机制未必一致，但二者在目标导向上取得了最大公约数，即最大限度地降低企业的制度性交易成本。制度性交易成本是企业运转过程中因遵循政府制定的各种制度、规章、政策而需要付出的成本，是由于体制机制问题造成的经济、时间和机会等各种成本<sup>[16]</sup>。制度性交易成本虽然客观上能为市场交易和企业利润的实现提供一定保障，但当这种成本超过一定限度时，就可能浪费企业的人力物力并贻误市场机遇。此外，企业无法通过自身努力降低制度性交易成本，只能依靠政府从外部进行公共制度改革与创新。这种改革与创新不仅意味着营商环境的优化，也需要政商关系的稳定和高效，即最大限度地减少政府对市场活动的直接干预，让企业有更多的时间耕耘市场。

#### （二）手段交叠：制度创新与法治建设

为了实现企业投资兴业更加便利的目标，营商环境提供了一整套透明、规范和可操作的制度。世界银行设计了开办企业、办理施工许可、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、跨境贸易、执行合同、办理破产等一系列指标体系来测评营商环境，为不同国家和地区提供了透明量化、有可比性的借鉴标准。我国在对标国际先进标准的过程中，吸纳了世界银行的评价标准，并根据中国实际调整改造，在扩大市场准入、精简行政许可、推进“证照分离”等方面进行制度创新。在此基础上，中国在世界范围内开创性地出台《优化营商环境条例》，将实践证明行之有效、人民群众满意、市场主体支持的改革举措用法规形式固化下来，并继续支持各地探索创新，不断完善营

商环境评价体系。

政商关系是本土概念。构建亲清新型政商关系，离不开法治健全和制度创新。法治和制度能为构建亲清新型政商关系提供体制资源支持。通过制度创新与法治建设，亲清新型政商关系构建获得重要条件。随着优化营商环境上升为重要议题，营商环境相关法律和制度落地，为从根本上破解政商关系难题提供了难得的机遇。通过法治化营商环境建设，国家依法保护市场主体的财产权和其他合法权益，保护企业经营者人身和财产安全<sup>[9]</sup>；对市场准入清单以外的领域，各类市场主体可以依法平等进入<sup>[9]</sup>。

### （三）效果兼容：高质量发展与治理现代化

优化营商环境有助于解放发展生产力、提高竞争力，促进经济转型升级，推动经济高质量发展。在国家层面，营商环境建设有助于推进以转变政府职能为核心的行政管理体制改革，进一步完善现代市场经济体系，进一步落实党的十八届三中全会提出的全面深化改革目标。与营商环境相比，政商关系主要从政治层面着眼，其预期效果是双向的。一方面是降低企业的制度性交易成本，给非公有制经济创造更多自主权和空间；另一方面是牢牢把握非公有制经济发展的走势，维系并增进企业家群体对国家政权的认同感和向心力。

在直接层面，优化营商环境能够更大程度地推动政府简政放权，实现政商关系的第一重效果。在间接层面，优化营商环境能够更大范围地激发市场主体的活力，提升企业家群体的政治认同，实现政商关系的第二重效果。但是，营商环境只能在弱意义上增进企业家的政治认同，在强意义上提高企业家的政治参与需要改善政商关系。相比于营商环境视野的全周期性，政商关系虽然只聚焦于一点，但关涉营商环境的核心问题。市场主体保护、市场环境、政务服务等一系列问题实际上都要围绕处理政商关系展开。在优化营商环境的背景下，政商关系被重新定义。基于政商关系视角，营商环境的优化进一步聚焦。

### （四）各有侧重：经济发展与政治稳定

营商环境和政商关系虽然有不少交集，但非完全重合，而是各有重点。营商环境主要关注经济问题，注意力集中于企业参与市场活动的初期和成长阶段，希望在激发市场主体活力、顶住经济下行压力的同时，面向全球打造中国竞争新优势。政商关系实际上更为关心政治问题，视域范围聚焦企业参与市场活动和社会活动的发展和成熟阶段。传统意义上的政商关系更是将注意力集中在大中型民营企业身上，按照“一手抓鼓励支持、一手抓教育引导”原则<sup>[17]</sup>。

随着制度变迁，二者之间产生了相互引力。一方面，营商环境建设着眼点不局限于企业。作为公共服务的重要内容，“方便群众办事”也是优化营商环境的预设目的之一。政府希望“以群众和企业满意不满意、认可不认可作为衡量标准”<sup>[18]</sup>，倒逼政务服务质量 and 效率提高，破解“放管服”改革深水问题。另一方面，政商关系的内涵不断拓展，亲清新型政商关系不止步于官员和企业之间的一清二白，也在设法为经济增长和企业发展提供优渥的制度环境和政策保障。营商环境和政商关系相互走近是二者效果兼容的重要体现。

## 四、营商环境建设的政商关系向度

政商关系是营商环境的核心问题。它是衡量营商环境水平的重要尺度，也是透视营商环境质量

的绝佳窗口。优化营商环境必须从政商关系方面找到突破口。

### （一）加强营商环境法治化建设

法治有助于营造好的营商环境和有效的政商关系。《优化营商环境条例》从市场主体保护、市场环境、政务服务三个方面明确了优化营商环境的重点工作。在原则层面，该条例对政商关系的规范和界限作出明确规定：“对依法应当由市场主体自主决策的各类事项，任何单位和个人不得干预”，“政府及有关部门应当按照构建亲清新型政商关系的要求，建立通畅有效的政企沟通机制，采取多种方式及时听取市场主体的反映和诉求，了解市场主体生产经营中遇到的困难和问题，并依法帮助其解决”。在技术层面，该条例在商事制度改革、“证照分离”改革、减税降费政策、信用体系建设、“双随机、一公开”监管、电子政务等方面提出了明确要求和建设重点。这从厘清政商关系角度为优化营商环境提供关键动力。《优化营商环境条例》的出台意味着我国营商环境优化的方向、总体方案和思路已经确定，推广、落实、评价、改革将成未来营商环境建设的重点。落实《优化营商环境条例》，不仅要严格执法，同时需制定可操作可量化可实现的颗粒化措施。

### （二）完善政商关系的政策体系

优化营商环境是持续深入的过程，需要不断改革创新。作为后发现代化国家的特有难题，政商关系虽然未被世界银行等国际组织明确提及，但在中国的营商实践中客观存在。当前，我国经济治理中政府与市场及各部门之间的关系尚未完全理顺，存在政策缺乏稳定性和连续性、透明度不足、执行不一致等问题<sup>[19]</sup>。政商关系治理尚缺乏足够的国际经验，中国需要结合自身实践深入探索。从中央到地方的法律制度，都为各地区、各部门探索创新优化营商环境的政策措施留出了空间。“政商之间健康秩序的形成，实际也是一种治理，故其必须依靠一套规范良性的制度安排来支撑。”<sup>[20]</sup>其一，制度建设要以“优质高效”为导向，廓清政府与市场的各自活动边界。其二，制度政策设计应该创设可量化的“亲清指标”“亲清指数”。其三，在继续深化党风廉政建设和反腐败斗争的同时，应倡导对领导干部服务企业的正向激励。更为重要的是，政商关系的政策体系应在营商环境的框架下思考，指标设计应与营商环境相衔接，避免重复建设和制度冲突。

### （三）构建全天候式政务服务模式

纵观国内外优化营商环境的先进经验，无论是新加坡式“大政府”高效管控路径，还是爱尔兰式“需求引导”路径，共通点在于政府为企业 provide 一切便利，精简流程，贴身服务<sup>[21]</sup>。政务服务不是被动性、选择性的，而是主动性、全域性的。这就需要建立一种密切交往的政商关系模式，重塑政府供给公共服务的流程和端口，改变政策制定和执行碎片化现象，提升政策执行效果和资源配置效率，减少企业的政策学习成本和制度交易成本。例如，深圳市福田区成立了专门从事服务企业的事业单位——企业发展服务中心。该中心统筹和负责全区所有的政策咨询服务，工作人员还会主动到企业提供上门服务，介绍政府扶持和服务企业的政策，帮助企业申请政府的各种支持项目<sup>[22]</sup>。北京启动营商环境改革的 3.0 版本，以企业和群众的需求为导向，全方位推进营商环境各个领域的改革，为企业的动态发展提供全天候式政务服务。

### （四）优化营商环境的舆论氛围

从增进政商理解互信的角度营造积极的舆论氛围，有助于形成优化营商环境的舆情支持，为相关法律政策的落地实施提供良好社会条件。习近平总书记强调：“要加强舆论引导，正确宣传党和

国家大政方针，对一些错误说法要及时澄清。”<sup>[23]</sup>《优化营商环境条例》第五十条也提出：“新闻媒体应当及时、准确宣传优化营商环境的举措和成效，为优化营商环境创造良好舆论氛围。”其一，职能部门要持续有力推进优化营商环境的体制机制建设。其二，新闻媒体应当及时、准确宣传优化营商环境的措施和成效，监督营商环境的短板和不足，对一些错误言论进行有效引导，及时消除企业和公众的疑虑。此外，政府部门要建立通畅有效的政企沟通制度，构建营商环境舆情收集机制。

#### 参考文献：

- [1] 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 [M]. 北京：人民出版社，2019：19.
- [2] 张楠迪杨. 政商关系与营商环境如何实现双赢 [J]. 小康，2018（22）：60-61.
- [3] 许德友，王梦菲. 处理好政府与市场的关系是营商环境的重中之重 [N]. 深圳特区报，2019-06-18（6）.
- [4] 唐爱军. 良好营商环境离不开亲清政商关系 [J]. 中国纪检监察，2019（6）：41.
- [5] 董志强，魏大海，汤灿晴. 制度软环境与经济发展——基于 30 个大城市营商环境的经验研究 [J]. 管理世界，2012（4）：9-20.
- [6] 代明. 从打造营商环境看政府投资的乘数效应 [J]. 开发研究，2005（1）：16-19.
- [7] 马向东，王跃生. 新时代吸引外资新方略：从招商政策优惠到营商环境优化 [J]. 中共中央党校学报，2018（4）：112-121.
- [8] 李志军. 中国城市营商环境评价 [M]. 北京：中国发展出版社，2019：7.
- [9] 优化营商环境条例 [M]. 北京：中国法制出版社，2019：2.
- [10] 为各类市场主体投资兴业提供制度保障——司法部、发展改革委负责人就《优化营商环境条例》有关问题答记者问 [EB/OL]. （2019-10-24） [2019-11-21]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648273052077761581&wfr=spider&for=pc>.
- [11] 韩阳. 构建“亲清”政商关系 打造优质营商环境 [N]. 中国贸易报，2019-10-24（4）.
- [12] 杨绪盟，何少华. 我们为什么需要统战？ [M]. 北京：人民出版社，2013：173-174.
- [13] 毛寿龙. 中国政商关系的理论逻辑与未来趋势 [J]. 人民论坛，2016（28）：14-17.
- [14] 中国共产党统一战线工作条例（试行） [M]. 北京：人民出版社，2015：17.
- [16] 宋霖霖，何成祥. 优化营商环境视阈下放管服改革的逻辑与推进路径——基于世界银行营商环境指标体系的分析 [J]. 中国行政管理，2018（4）：67-72.
- [16] 毛强. 制度性交易成本 [N]. 学习时报，2017-12-29（2）.
- [17] 中央社会主义学院理论学习中心组. 画出最大同心圆：习近平总书记在中央统战工作会议上重要讲话精神学习讲座 [M]. 北京：中共中央党校出版社，2015：98.
- [18] 乔尚奎. 大力优化营商环境 [M]. 北京：中国言实出版社，2019：15.
- [19] 张威. 我国营商环境存在的问题及优化建议 [J]. 理论学刊，2017（5）：60-72.
- [20] 赵泉民. 新时代“亲”“清”新型政商关系建设的制度考量 [J]. 观察与思考，2018（3）：5-14.
- [21] 张帆. 三大创新打造国际一流的营商环境 [G] //上海市人民政府发展研究中心. 优化上海营商环境的思考与探索：2018 年上海国际智库咨询研究报告. 上海：上海人民出版社，2019：82.
- [22] 陈天祥. 制度、伦理和服务自觉：构建新型政商关系的多维审视 [J]. 国家治理，2018（32）：3-10.
- [23] 习近平. 在民营企业座谈会上的讲话（2018 年 11 月 1 日） [M]. 北京：人民出版社，2018：16.

责任编辑：林华山

# 美国对香港修例风波的介入：评估与影响

张 建

（上海国际问题研究院 世界政党与政治研究中心，上海 200233）

**摘 要：**随着中美关系进入竞争博弈时期以及香港政治生态的变化，美国对香港事务的介入力度不断加大。香港修例风波发生以来，美国借机深度介入，参与制造香港乱局，将与香港的逃犯协议、单独关税区地位、通过涉港法案作为介入香港修例问题和遏制中国的手段。美国的介入使香港局面愈加复杂，干扰了“一国两制”在香港的实践，冲击了香港的国际金融中心地位。美国对港政策愈益意识形态化，出现以经贸为主向政治利用为主的转向。在中美大国竞争博弈的背景下，中国反制美国对香港事务的介入，要建立健全遏制外部势力干预的体制机制，维护国家安全和核心利益。中央政府与香港特区政府有关部门要合作对美国可能取消香港单独关税区地位的影响进行压力测试，提供减损预案，减轻美国对港政策调整带来的影响。要坚持中央对港澳全面管治权和港澳特别行政区高度自治权统一，差异化、层次化、阶段化应对外部势力的干预，避免香港问题干扰中华民族伟大复兴进程。

**关键词：**香港修例风波；“香港人权与民主法案”；中美关系；全面管治权；国家安全

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）01-0046-08

随着中美关系进入竞争博弈时期以及香港政治生态的变化，美国对香港事务的介入力度不断加大。2019年香港修例风波发生以来，美国借机深度介入、参与制造香港乱局，推波助澜，蓄意恶化香港局势，严重干扰“一国两制”在香港的实践。美国反华势力甚至试图推动香港乱局向中国内地和澳门渗透。以美国为首的外部势力干预香港事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动，对我国“一国两制”实践构成严重挑战。程恩富、任传普对香港修例风波的政治经济根源作了分析，认为香港的政治制度、政治生态、司法体制、教育体制以及外部环境和西方势力的干扰等是造成此次风波的政治原因，香港近年来经济发展缓慢、两极分化趋于严重和民生问题无法有效解决等是此次风波的

---

**DOI：**10.13946/j.cnki.jcqi.2020.01.005

**作者简介：**张建，上海国际问题研究院副研究员、世界政党与政治研究中心秘书长，中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地兼职研究员。

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

**引用格式：**张建. 美国对香港修例风波的介入：评估与影响[J]. 统一战线学研究, 2020(1): 46-53.



经济原因<sup>[1]</sup>。郭永虎对美国国会干涉中国香港事务作了历史考察，指出其主要方式包括立法活动和非立法活动<sup>[2]</sup>。笔者相关研究发现，美国国会通过举行涉港问题听证会、推动涉港法案、发布涉港报告、向白宫施压、支持香港反对派的诉求以及资助非政府组织的涉港活动等方式介入香港事务<sup>[3]</sup>。现有关于香港修例风波的评述缺乏系统性和整体性。全面分析、总结美国对香港修例风波的介入动机、方式、特点和影响，准确把握其动向和趋势，有利于我国从国际、国家和香港层面提出切实可行的反制措施，完善防范遏制外部势力干预香港事务的体制机制。

## 一、美国对香港修订《逃犯条例》加大介入

2019年初，香港特区政府向立法会提交《2019年逃犯及刑事事宜相互法律协助法例（修订）条例草案》，以使香港可与尚无长期司法互助安排的司法管辖区展开个案合作。修订《逃犯条例》及《刑事事宜相互法律协助条例》的目的是完善香港法制、彰显公义，确保香港不成为犯罪者逃避刑责的天堂。《逃犯条例》是在香港回归之前通过的。根据该条例，香港已经同包括美国在内的世界上20个司法管辖区订立移交逃犯的长期协定，但不包括中国内地和澳门、台湾地区。美国对修订《逃犯条例》的关注和介入贯穿始终，角色尤为突出。随着香港修订《逃犯条例》风波的演变，美国的介入不断深化。

### （一）施压取消《逃犯条例》修订

美国商会、国会议员、美中经济与安全评估委员会和美国总统特朗普、国务卿蓬佩奥、众议长佩洛西等连续就香港修例问题发声，表达美国反对香港修订《逃犯条例》的意见。美国国会、一些智库还发表报告，声称香港修例将威胁美国的国家安全和美国在香港的利益存在，试图将该问题扩大到国际层面，并以推动《香港人权与民主法案》等涉港法案、重新评估《美国-香港政策法》、取消美国与香港的逃犯协定和单独关税区地位作为施压手段。香港特区政府2019年2月提出修订《逃犯条例》，时任美国驻香港总领事唐伟康就宣称香港修例会影影响美国与香港之间的双边协议。他是最早在香港修例问题上表态的外国政府官员。美国驻香港总领事馆作为维护美国在港利益的“前台”，成为美国介入修订《逃犯条例》这一具体香港事务的重要推手和执行者。唐伟康在《香港在印太经济中的角色》演讲中表示，美国将香港纳入其印太战略中，寄望香港在印太战略中扮演重要角色。美国将香港看作1843年开设领事馆以来最能体现美国在印太地区追求所谓自由贸易、公正贸易价值的亚洲城市<sup>[4]</sup>。2019年3月上旬，美国商会就香港特区政府拟修订《逃犯条例》，向保安局局长李家超提交意见书。该意见书声称：修例对香港作为主要区域商业枢纽的声誉、地位有明显影响，在香港的国际商业机构对内地法律和司法系统存有疑虑。3月21日，美国国务院发表《美国-香港政策法》年度报告，无端指责香港的自治情况。4月25日，美国国务院发言人发表声明，美国政府关注香港修订《逃犯条例》。

2019年5月7日，美国国会美中经济与安全审查委员会发表题为“Hong Kong's Proposed Extradition Bill Could Extend Beijing's Coercive Reach: Risks for the United States”的报告，以国家安全为由关注香港特区政府修订《逃犯条例》。该报告妄言，如香港7月修例成功，北京对香港的政治威权将会增加，香港自主权会进一步遭到削弱；可能违反《美国-香港政策法》，可能对美国国家安全以及美国在港经济利益构成极大风险。该报告还妄言，如香港修例成功，香港的法治及国际金融中心的声誉会受损，会“削弱香港作为美国与国际企业安全营商地点的声誉”。

现时美国有超过 1 300 家企业设在香港，其中 300 家以香港为亚太地区总部。报告又妄言香港修例触动美国国家安全及美国公民在港利益。报告提到，为避免日后美国舰艇在停泊香港港口时海军有被引渡的潜在风险，美国需考虑使用其他港口作补给站。报告重申，香港一旦通过修例，美方有理由重新审视与香港的关系；如香港自主权受损，美国总统可以通过行政命令暂停适用香港政策法的任何部分<sup>[5]</sup>。

2019 年 5 月 16 日，美国国务卿蓬佩奥在会见香港反对派人士时表示，美国关注修订《逃犯条例》对香港法治、营商环境、人权等方面的影响，特别是关注香港国际营商环境地位会否受到影响，以及在港约 8.5 万美国公民人身安全会否受到威胁。这是美国政府最高层官员就香港修订《逃犯条例》表态。同时，美国国会与行政部门中国委员会主席麦戈文表示，将组织参众议员联署要求香港特区政府撤回修订《逃犯条例》；美国国会和行政当局中国委员会短期内将重新提出《香港人权与民主法案》，并会在重新提出的法案中提及《逃犯条例》修订事宜。5 月 17 日，《华尔街日报》发表社论，妄言香港《逃犯条例》修订一旦通过，将对香港造成“致命一击”；呼吁西方国家共同反对修订《逃犯条例》。

## （二）参与制造香港乱局

在香港各方围绕修订《逃犯条例》博弈进入关键阶段，特别是出现持续的大规模暴力事件过程中，美国加大介入力度并参与制造香港乱局。一方面，美国继续加大对香港反对派力量的支持力度，包括借助美国在香港的商业、舆论、非政府组织，直接和间接支持香港反对派力量发起游行、示威、包围立法会、罢工、罢课等行动，并在国际舆论上对香港特区政府继续施压。另一方面，美国在官方表态中指责中国政府和香港特区政府，为香港反对派势力的暴乱“站台”。美国白宫高级顾问康韦表示，美国总统特朗普会在日本大阪 G20 峰会上提出美国对香港修例问题的关切。美国副总统彭斯在 10 月 24 日发表对华战略演讲，反对修订《逃犯条例》成为其演讲的内容之一。彭佩奥更是多次对香港暴徒行为颠倒黑白，实际上是煽动暴力。美国提出如果香港特区政府通过《逃犯条例》修订，将取消与香港的逃犯协议，并蛊惑与香港签订逃犯协议的其他西方国家采取相同举措。香港暴徒行为在美国众议院议长佩洛西眼中成为“美丽的风景线”，美国外交官成为暴力行动的幕后指挥者。美国国会与行政部门中国委员会主席麦戈文也表示，如果香港政府强推《逃犯条例》修订，国会将修改 1992 年通过的《香港政策法》。美国国务院、国会一再表示，如果香港通过《逃犯条例》修订，将考虑取消香港的单独关税区地位。特朗普更是多次通过推特表示将香港局势的解决与中美贸易谈判挂钩，试图借助香港修例风波在中美贸易谈判、中美博弈中寻找突破口，以此向中方在贸易谈判上施压，试图迫使中方让步。

## （三）勾连香港反对派势力

美国在介入香港修例风波中与香港反对派相互借助、相互利用的程度在深化。对香港发生的重大事件，外部势力一方面要维护自身在香港的利益，另一方面要最大化地利用事件本身。在香港政治博弈中，香港反对派引入外部势力作为“外援”，形成香港反对派势力与外部势力内外勾连局面。近年来，香港反对派势力频繁访问美国，与美国各方人士会面，引导美国介入香港事务，把外国势力引入香港内部政治争议，为美国提供干预香港内部事务的理由和依据。香港反对派势力将“亲美反中”作为基本政治思维，其国际活动以欧美为主要目的地。美国充分利用香港反对派这种思维和诉求，借助香港反对派发声，传达美国对香港具体问题的政策。香港特区政府 2019 年初推动修订《逃犯条例》以来，美国副总统彭斯、国务卿蓬佩奥、众议长佩洛西、国家安全事务助理博尔顿等在美

国多次与李柱铭、莫乃光、郭荣铿、黎智英、黄之锋等反对派分子会面，将修例问题扩大化，夸大修例的威胁。2019年5月15日，李柱铭在美国国家民主基金会举办的论坛上，呼吁国际社会反对香港修订《逃犯条例》；香港反对派势力盼望国际社会向特区政府施压，企望美方正式订立《香港人权与民主法案》。8月，“乱港四人帮”头目、壹传媒集团创办人黎智英接受CNN访问时，更是乞求美国总统特朗普进一步介入香港事务。

## 二、美国以推动涉港法案为主要介入方式

美国介入香港修例风波的主要方式是借助香港局势推动涉港法案，通过涉港法案施压中国政府和香港特区政府。美国涉港法案更多体现的是美国的“威慑手段”，企图在中美大国博弈中通过“香港牌”遏制中国。

### （一）以新政策工具定位《香港人权与民主法案》

美国把《香港人权与民主法案》作为介入香港事务和遏制中国的新政策工具。同美国把《与台湾关系法》作为介入台湾问题的美国法律一样，1992年通过的《美国-香港政策法》成为美国介入香港事务的所谓法律依据。美国在香港回归之前就制定了《美国-香港政策法》。该法由美国国会两院1992年通过后经总统签署成为法律。根据该法，美国政府承认中英联合声明，并继续视香港为一个在政治、法治、经济、贸易政策方面与中国内地完全不同的地区。面对1997年中国政府恢复对香港行使主权，美国因应香港“一国两制”的制度安排，对香港实行不同于中国内地的特殊政策，将香港与中国内地区别看待。近年来，随着香港局势的发展演变，美国一直试图借助推动新的涉港立法来调整对港政策。随着香港修例风波的延展和暴力活动的持续，香港问题在中美关系中再次凸显。美国大力推动《香港人权与民主法案》，实际上是美国再次以国内立法方式干涉中国内政。而其借口是美国关注香港修订《逃犯条例》，需要设定所谓监督机制来维护香港的高度自治。但在中美博弈竞争加剧的背景下，美国推动涉港法案的目的在于向中国政府和香港特区政府施压，试图迫使中国中央政府向香港反对派势力让步，进而使涉港法案成为遏制中国的工具。

### （二）以香港修例风波推动《香港人权与民主法案》

美国借助香港修例风波快速通过《香港人权与民主法案》。美国民主、共和两党议员曾在2014年非法“占中”事件、2016年“旺角暴乱”和2017年“取消港独议员资格”中三次提出《香港人权与民主法案》，但因会期问题都没能在美国国会参众两院获得审议，更没有进入投票程序。2019年以来，美国反华议员借助香港修例风波再次推动涉港法案，并以此施压美国行政当局在涉港问题上采取强硬立场。2019年6月，美国国会与行政部门中国委员会主席麦戈文联合共和党参议员鲁比奥、共和党众议员史密斯提出《香港人权与民主法案》，重申所谓美国对人权和法治的承诺，提倡设立惩罚机制，禁止所谓“打压”人权的香港官员及有关内地官员入境美国。2019年10月15日，美国国会众议院通过由少数议员提出的《2019年香港人权与民主法案》。11月19日，美国国会参议院不顾中方多次严正交涉和坚决反对，通过《2019年香港人权与民主法案》。11月27日，特朗普将《香港人权与民主法案》签署成法。

### （三）以经济政治利益捆绑《香港人权与民主法案》

《香港人权与民主法案》的关键内容是美国定期评估是否继续赋予香港特殊待遇（主要是单独

关税区地位)。美国在香港拥有巨大的贸易、投资、商务等经济利益,这些利益同样因为香港的单独关税区地位而受益。但一个基本事实是,香港作为单独关税地区和拥有贸易自主是由《基本法》赋予,绝非其他国家施予。香港的单独关税区地位是一项对双方都有利的自由贸易安排,并不是美国对香港的“恩赐”。如果美国取消这一安排,香港单独关税区的地位并不会消失,而对美国来说其在香港的利益会受到损害。《香港人权与民主法案》指出要对 1992 年通过的《美国-香港政策法》进行修正,要求美国国务院每年提交报告,就香港自治情况是否仍符合特殊待遇提出“认证”;要求美国商务部提交年度报告,确定香港特区政府有否确切“执行”美国针对敏感两用物品(泛指军民两用)出口规定。美国忧虑中国可能通过美国给予香港的特殊地位获取美国的关键、敏感技术和设备,认为有必要评估美国对香港的出口管制政策。然而,美国是否会取消香港的单独关税区地位,根本上取决于美国如何评估自身的经济利益、安全利益以及地缘政治利益。

### 三、美国推动涉港法案产生不可忽视影响

在香港修例风波中,美国把香港作为中美大国博弈的筹码,进一步加大对香港事务的“全介入”力度。美国将《香港人权与民主法案》签署成法,公然以美国国内法方式为美国长期干预香港事务提供新链接,为香港反对派和激进势力更加肆无忌惮地从事反中乱港活动提供保护伞,并为利用香港问题遏制中国发展提供新筹码<sup>[6]</sup>。

#### (一) 升级介入香港事务的政策工具

涉港法案是美国系列涉华法案的一环。美国涉华法案关联台湾、西藏、新疆以及其他议题。通过大量涉华法案是近年来美国遏制中国的重要方式,根本上是为了利用香港等问题与中国进行博弈。美国国会积极推动所谓《2019 年台湾友邦国际保护及加强倡议法案》《维吾尔人权政策法案》《2019 年西藏政策及支持法案》《2019 年香港人权与民主法案》《保护香港法案》等。这些法案为美国在新疆、西藏、台湾、香港等问题上干涉中国内政提供了新工具,增加和升级了在中美大国竞争博弈中的法律工具,使中国在疆藏台港问题上面临更大的外部干扰因素和更大的国际压力。美国的行为也为相关势力提供了支持,使疆藏台港问题更加复杂化。从趋势来看,由于中美竞争博弈的全面化和长期化,美国打“疆藏台港牌”也将常态化,并会根据疆藏台港局势变化进行调整,以满足美国国内政治和遏制中国的需要。

《香港人权与民主法案》是《美国-香港政策法》的加强版,扩大了美国政府介入香港问题的政策工具选项。美国国会通过法案推动美国政府重新检视对港政策。美国还可能把法案中提出的新政策工具作为介入香港事务的依据。当然,法案象征意义大于实质意义。比起通过法案,更大的问题是法案能否执行。由于美国国会通过的很多法案政府并不会执行,这可能导致涉港法案很大程度上是重申美国现有政策和法律机制。由于香港局势升温,不少美国国会议员借助香港议题来提升政治操作。香港反对派及美国反华势力会持续游说美国政府在港事务上对抗中国政府。法案对香港在国际上的地位和声誉会产生不良影响。香港反对派人士也认为法案更多是一种“压力”,能否执行还要看美国行政当局,但声称要推动美国行政当局执行法案。

#### (二) 冲击香港的国际金融中心地位

法案宣称的对港政策调整会冲击香港的国际金融中心地位以及对内地产生关联影响。香港修例

风波导致的动荡已经对香港造成重创，特别是惠誉、穆迪已经调低香港信贷评级。如果美国再引用此法以单独关税区、香港国际金融网络以及港元美元联系汇率制度等对香港实施制裁，可能进一步冲击香港的国际金融中心地位。由于香港是国际市场与内地市场的接口，两地股市也有互通机制，大量内地企业在香港上市，美国制裁会给在香港的本地资本、内地资本以及其他外国资本造成损失，进而阻滞外资进入内地的通道。《香港人权与民主法案》将所谓损害美国在港利益人士列为制裁对象，企图对香港部分人士产生“威慑”作用，对受制裁者造成心理压力。根据法案，首阶段的制裁可能应用《全球马格尼茨基法》，针对所谓“反人权”的个人或实体进行制裁，包括冻结其在美资产及禁止入境美国等措施。这将对港人赴美旅游、入学、学术及科学研究带来一定影响。除了《美国-香港政策法》这个选项外，美国总统可以香港的自治程度不足为由，发出行政命令，对个人、团体、企业进行制裁以及取消特定对港优惠政策。

### （三）推动美国对港政策的政治转向

当前，美国对港政策出现以经贸为主向政治利用为主的转向。2019年4月30日，美国国务院政策规划司司长斯金纳将美国与中国关系看作美国与不同文明社会与意识形态之间的较量，并以此种思维制定对华政策。美国对香港政策的调整体现了这种冷战思维。美国在香港有巨大的商贸利益，香港是美国赚取最高贸易顺差的单一经济体。贸易方面，2017年美国与香港的贸易额达到689亿美元，其中美方向香港出口517亿美元，自香港进口172亿美元，美方的贸易顺差高达345亿美元，是美国全球范围内最大的顺差来源地。直接投资方面，美国对香港的直接投资存量比2017年增加了约18%，高达812亿美元。相比于其他国家的公司，更多美资公司在香港设立区域总部或办公室。2017年，在香港有区域业务运作的外资公司中，美资公司占近20%。在包括小型公司和分销商的外资企业数目方面，美资公司排行第三（1351家），仅次于中国内地（1591家）和日本（1393家）。人员方面，2017年有8.5万名美国人在香港生活，130万名美国人访问香港或途经香港<sup>[7]</sup>。

美国对港政策愈益意识形态化，不再以经贸利益为先，而是更加侧重香港的政治利用价值<sup>[8]</sup>。美国国内也有观点认为，维持香港“一国两制”现状符合美国利益，美国对港政策应巩固香港现状而不是改变，美国应避免采取有损国际社会对“一国两制”信心的举动。《香港人权与民主法案》将给美国带来风险，如果美国不再认可香港的独特地位、不再将香港视作单独关税区，将损害美国的经济利益<sup>[9]</sup>。美国布鲁金斯学会东北亚研究中心主任卜睿哲认为，如果香港反对派觉得美国国会通过了《香港人权与民主法案》，美国就会一路支持到底，那就是误读这个法律，也误读特朗普的对华战略。《香港人权与民主法案》的作用不如香港反对派以为的那么大<sup>[10]</sup>。1972年尼克松访华时担任首席翻译，后来担任美国国务院主管中国和蒙古国事务办公室主任、美国驻华公使的傅立民表示，维持“一国两制”的香港符合美国的利益，美国对香港存在普遍误解。香港一直享有法治，也存在民主。这种民主制度是1997年及之后根据“一国两制”原则和实行该制度的《基本法》建立的。过于追求完美，则往往会起反作用。

## 四、中国对美国介入香港修例风波需要系统应对

很多国家在香港有巨大的利益存在，它们关注香港局势演变很正常，但这不应也不能成为其干预香港事务的理由。关于美国对香港修例风波的介入以及以国内立法进行“长臂管辖”，中国要反

制美国对香港事务的介入，建立健全遏制外部势力干预的体制机制，维护国家安全和核心利益。

### （一）认清美国干涉香港事务的制华战略意图

美、英等国在香港议题上结盟向中国施压，香港事务成为中国与西方意识形态斗争和大国博弈的焦点。美国推动香港问题“国际化”，对香港发生的事件予以极大干预，试图将其作为中美大国博弈的重要筹码。特朗普甚至将香港问题与中美贸易谈判挂钩，这表明美国越来越重视香港议题。美国打“香港牌”成为其对华“极限施压”的组成部分<sup>[11]</sup>。除了意识形态、价值观的理由，所谓的国家安全利益往往成为美国介入香港事务的借口。美国的手段是“升级威胁”，夸大情况的严重性、放大影响、煽动情绪，包括军事威胁、经济威胁、意识形态威胁等。在香港问题上，美国认为香港修订《逃犯条例》威胁其国家安全利益，明确反对香港正常的法律修订事务，甚至威胁取消美国与香港的逃犯协议、香港单独关税区地位等。美国的反华势力一段时间以来不断插手香港事务，干涉中国内政，纵容支持暴力犯罪活动，其实质就是要挑战“一国”、破坏“两制”。以美国为首的一些外部势力还为香港违法潜逃的暴力分子提供庇护，为极端暴力行为提供物资和技术上的“援助”，为香港反对派势力在国际上提供政治支撑。当然，美国反华势力的目的不止于此，他们的目标是推翻香港特区政府，进而向中国内地渗透。在美国国内以“全政府”方式对付中国的共识下，反华势力试图将香港作为与中国进行大国博弈的筹码，极力干预香港事务，让香港乱局长期化，把香港当作地缘战略工具，借搞乱香港来遏制中国。

### （二）实施针对美国介入香港事务的反制措施

港澳台问题特别是香港问题已成为国际反华势力反华、遏华的重要议题。要完善防范和遏制外部势力干预香港事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动的体制机制，维护国家安全。中共十九届四中全会对坚持和完善“一国两制”制度体系提出明确要求：完善特别行政区同宪法和基本法实施相关的制度和机制；建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量；坚决防范和遏制外部势力干预港澳事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动，确保香港、澳门长治久安<sup>[12]</sup>。针对美方无理行为，中国政府决定暂停审批美军舰机赴港休整申请，同时对“美国国家民主基金会”“美国国际事务民主协会”“美国国际共和研究所”“人权观察”“自由之家”等在香港修例风波中表现恶劣的非政府组织实施制裁。2019年11月14日，国家主席习近平在巴西出席金砖国家峰会期间发表讲话，就香港止暴制乱、恢复秩序表明立场和态度，强调反对任何外部势力干涉香港事务的决心坚定不移<sup>[13]</sup>。2019年12月20日，习近平主席在庆祝澳门回归祖国20周年大会暨澳门特别行政区第五届政府就职典礼上向国际社会重申：“香港、澳门回归祖国后，处理这两个特别行政区的事务完全是中国内政，用不着任何外部势力指手画脚。中国政府和中国人民维护国家主权、安全、发展利益的意志坚如磐石，我们绝不允许任何外部势力干预香港、澳门事务！”<sup>[14]</sup>面对外部势力的干预，完善反制外部势力干预港澳事务、维护港澳繁荣稳定的体制机制，是完善特别行政区同宪法和基本法实施相关制度和机制的重要组成部分。

### （三）储备美国对港政策调整的应急预案

要预估美国政策调整对内地和香港的冲击和影响，并准备预案和制定应急措施。美国上至总统、副总统、国务卿、众议长，中至各部门、各系统，下至美国驻香港总领事馆、商会、NGO，都介入了香港修例风波。美国对香港事务的介入以及对香港政策的调整变化，对“一国两制”实践造成严重

干扰。首先，中央政府与香港有关部门要合作对美国可能取消香港单独关税区地位的影响进行压力测试，提供减损预案，减轻美国对港政策可能变化的压力。其次，要持续跟进美国的行动，在斗争中寻找反制美国的手段和措施。香港特区有关部门要与中央政府密切配合，做好反制措施及反制影响的预估。再次，要借助美国在港企业反制美国国内政治。香港美国商会的统计显示，面对香港局势，虽然不少企业已经有后备方案，但仍有75%的企业希望留在香港发展。香港美国商会表示，法案部分条文可能会伤害国际商业社会与香港，对美国企业在香港的经营可能会产生意想不到的后果。最后，要结合中央对香港的全面管治权和香港特别行政区的高度自治权，差异化、层次化、阶段化应对外部势力的干预，整体考虑、分类实施，从外交层面积极应对香港问题，避免香港问题干扰中华民族伟大复兴进程。

#### 参考文献：

- [1] 程恩富，任传普. 香港修例风波的政治经济根源分析 [J]. 管理学报, 2019 (6) : 1-7.
- [2] 郭永虎. 美国国会干涉中国香港事务的历史考察 [J]. 当代中国史研究, 2015 (2) : 103-111+128.
- [3] 张建，张哲馨. 香港回归以来美国国会对于香港事务的介入及其影响 [J]. 太平洋学报, 2017 (7) : 25-35.
- [4] Kurt Tong. Hong Kong's Role in the Indo-Pacific Economy [EB/OL]. (2019-02-27) [2019-12-12]. <https://hk.usconsulate.gov/sp-2019022701/>.
- [5] U.S.-China Economic and Security Review Commission. Hong Kong's Proposed Extradition Bill Could Extend Beijing's Coercive Reach: Risks for the United States [EB/OL]. (2019-11-23) [2019-12-12]. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/USCC%20Issue%20Brief\\_HK%20Extradition%20Bill.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/USCC%20Issue%20Brief_HK%20Extradition%20Bill.pdf).
- [6] 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).
- [7] Fact Sheet. The U.S. Role in Hong Kong's Economy [EB/OL]. (2019-11-23) [2019-12-12]. <https://hk.usconsulate.gov/n-2018111601/>.
- [8] 社评. 人权意识形态挂帅 美新政策挟港制华 [N]. 明报, 2019-12-13 (2).
- [9] Kurt Tang, Do No Harm in Hong Kong [EB/OL]. (2019-12-06) [2019-12-12]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-12-06/do-no-harm-hong-kong>.
- [10] 余东辉. 卜睿哲劝香港抗议者莫误读美国支持铤而走险 [EB/OL]. (2019-11-23) [2019-12-12]. <http://www.crntt.com/doc/1056/0/9/4/105609497.html?coluid=93&kindid=7950&docid=105609497&mdate=1123021519>.
- [11] G20与逃犯条例争议：美中博弈中的“香港牌” [EB/OL]. (2019-06-28) [2019-12-10]. <https://beyondnewsnet.com/20190628/46039/>.
- [12] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 (2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过) [N]. 人民日报, 2019-11-06 (1).
- [13] 杜尚泽，管克江. 习近平就当前香港局势表明中国政府严正立场 止暴制乱、恢复秩序是香港当前最紧迫的任务 [N]. 人民日报, 2019-11-15 (2).
- [14] 习近平. 在庆祝澳门回归祖国二十周年大会暨澳门特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话 (二〇一九年十二月二十日) [N]. 人民日报, 2019-12-21 (2).

责任编辑：林华山

# 新时代中央对港澳全面管治权： 实施困境与法治进路

冯泽华

- (1. 深圳大学 港澳基本法研究中心, 广东 深圳 518060;
2. 中国社会科学院大学 研究生院, 北京 102488)

**摘要：**中央对港澳行使全面管治权是“一国两制”的题中应有之义。中央对港澳全面管治权的落实有助于港澳由分离式宪制秩序走向融合式宪制秩序。立法权之争、司法权之争、行政权之争、外部干预斗争，是中央对港澳全面管治权面临的主要困境。港澳工作作为国家治理体系中的重要一环，中央对港澳全面管治权离不开国家治理的统摄。中央对港澳行使全面管治权，需要有效应对立法权之争、司法权之争、行政权之争、外部干预斗争，将维护国家发展利益与保障港澳繁荣稳定置于和谐共生中。中央有必要通过加强港澳法律备案审查工作、重塑违反基本法审查权的权力分配、深化对基本法的解释工作、建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制等方式，健全对特别行政区行使全面管治权的制度。

**关键词：**全面管治权；高度自治权；违反基本法审查权；国家治理体系；“一国两制”

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378 (2020) 01-0054-10

自《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书（以下简称“一国两制”白皮书）首次提出“中央拥有对特别行政区的全面管治权”以来，学界逐步加强对全面管治权的研究。目前已取得的阶段性成果主要表现在以下几个方面：一是关于全面管治权的内涵、外延和性质。李晓兵认为，中央对香港特别行政区的全面管治权包括中央依法直接行使的管治权，中央授权香港特别行政区依法实行的高度自治权，中央对香港特别行政区高度自治权的监督权<sup>[1]</sup>。庄真真认为，依照宪法和基本法的规定，中央对特别行政区的全面管治权主要包括设置特区及其制度权，制定、修改和解释基本法权，对特区主要官员任命权，监督特区依法施政权，特区法律备案监督权与特区有关的外交事务权等10种权力<sup>[2]</sup>。二是关于全面管治权的宪制基础。邓莉、杜承铭认为，主权是全面管治权的法

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.01.006

**作者简介：**冯泽华，深圳大学港澳基本法研究中心与中国社会科学院大学（研究生院）联合培养博士研究生。

**引用格式：**冯泽华. 新时代中央对港澳全面管治权：实施困境与法治进路 [J]. 统一战线学研究, 2020 (1): 54-63.



理基础和合法性依据，全面管治权是主权的行使方式和实现途径<sup>[3]</sup>。蒋朝阳认为，全面管治权的实质就是国家管治权，国家管治权是中央全面管治权的前提<sup>[4]</sup>。三是关于中央全面管治权与特区高度自治权的联系与区别。叶海波认为，全面管治权与高度自治权同根同源，均为国家权力，均源于宪法，只是后者更多地体现为基本法的具体化，二者之间并不存在对立关系<sup>[5]</sup>。骆伟建认为，中央全面管治权与特区高度自治权具有共同的政治基础、法律基础，可以有机结合<sup>[6]</sup>。

现有研究也有不足之处：将全面管治权置于国家治理体系进行论证的成果少且理论深度不足，将全面管治权置于港澳台工作中进行研究的文献阙如。中央对港澳全面管治权作为全面准确贯彻“一国两制”的重大课题，关系到国家内政与外部干预、中央定位与港澳有关力量错误认同，是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容之一。习近平总书记指出，我们共产党人的斗争，从来都是奔着矛盾问题、风险挑战去的……我国发展进入各种风险挑战不断积累甚至集中显露的时期，面临的重大斗争不会少……港澳台工作、外交工作、党的建设等方面都有，而且越来越复杂<sup>[7]</sup>。党的十九届四中全会强调：“健全中央依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权的制度。”<sup>[8]</sup>法律是治国之重器，良法是善治之前提。法治是中央对港澳行使全面管治权最锋利的“尚方宝剑”，中央纾解全面管治权困境也离不开法治建设。

## 一、中央对港澳全面管治权的宪制价值

### （一）全面管治权的法理逻辑

厘清中央对港澳全面管治权的法理基础和实践依据，需要深入分析全面管治权与高度自治权的互动关系。一般而言，高度自治权主要包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，是中央依据宪法授予，并通过基本法的形式确立的。港澳享有高度自治权有明确的限度，不存在“剩余权力”。而全面管治权基于主权而产生，基于主权而行使，是一种主权性权力，包括中央对港澳直接行使的权力以及中央对港澳行使高度自治权的监督权。可见，全面管治权是高度自治权的基础与保障，没有全面管治权，高度自治权也不复存在<sup>[9]</sup>。

从“一国两制”健康运行的逻辑而言，全面管治权的提出并非要侵蚀港澳的高度自治权，相反，更有助于巩固港澳的高度自治权。港澳回归初期，为保持港澳繁荣稳定，尊重港澳原有社会制度和生活方式，中央尽最大努力切实保障了港澳的高度自治权。在中央大力支持港澳经济社会发展的同时，基本法逐步被神化为“小宪法”<sup>[10]</sup>。这虽在一定程度上折射出港澳居民对基本法怀有敬畏之心，但也反映出因宪法阙如而导致港澳居民宪法意识淡薄，“一国”观念并未得到加深。港澳社会长期被殖民统治，不少居民对“一国”认识本就比较浅显，“一国”意识更加模糊，而对“两制”的认同日益牢固。加之香港的国民教育未能有效配套实施，以至于香港推进维护国家安全立法的工作举步维艰。在中央推动香港维护国家安全立法的过程中，不时受到外部势力的高调干预。“港独”势力与外部势力的勾连导致中央在行使全面管治权方面面临的情势严峻。与此同时，内地与港澳逐步加强区际合作，却屡遭香港反对派从中作梗，既浪费公帑，又加剧社会撕裂。时至今日，“只认高度自治权，淡化全面管治权”似乎成为香港社会法治价值观的真实写照。在这种法律认识出现严重偏差、社会整体未能深入认同“一国”的情况下，中央从“一国两制”的法理逻辑出发，强调对港澳的全面管治权有利于纠偏。

## （二）全面管治权的宪制价值

从“一国两制”的应然状态看，港澳回归后，宪制秩序应以宪法和基本法为基础，但为保持港澳的繁荣稳定，尊重港澳原有的社会制度和生活方式，基本法在管治中的作用更加突出。在香港高校中，宪法课主要教授基本法，对中国宪法往往采取走马观花式的讲授，甚至有部分香港教师在课堂上大肆讲授有争议的敏感事件，导致学生缺乏对当代中国的整体、客观认识<sup>[11]</sup>。从基本法本身而言，尽管包含大量的“一国”条款，但配套实施机制不健全。从纵深来看，“一国”条款往往更具宏观性、原则性，而“两制”条款则比较精细化、具体化。“一国”与“两制”条款的失衡，导致港澳居民在心态上偏向高度自治权。过度强调基本法的单一统合作用反而可能造成港澳宪制秩序的离心效应。

重基本法、轻宪法的管治思维也一定程度地存在于内地的国家行政管理工作中。针对港澳居民，内地的行政管理工作多强调相关待遇区别政策。尽管系列区别对待的措施在特定时期具有合理性，是国家统合进程中不可避免的环节，但随着社会法治意识的增强，长久维持宪法权利二元配置的状态容易造成中国宪制秩序的“二元结构”。申言之，从宪法作为“根本法”的逻辑出发，宪法与基本法绝非平等，而有主次之分。中国的宪制秩序只能是一元结构，港澳的宪制秩序只能视作“复合式宪制结构”。但复合式宪制结构过于强调基本法，不仅导致宪法在港澳问题上的“虚位式存在”，而且造成中国当下宪制秩序具有往“二元结构”异化的倾向。这不利于维持中国法律规范适用对象的普遍性与法律体系的统一性。因此，融合式宪制秩序的重构势在必行。

融合式宪制秩序的重构意味着“一国两制”的法治化不能只从港澳法制的现实考量，要将港澳法制纳入全面依法治国中通盘把握。从国家治理体系的立场出发，回归后的港澳无法独善其身，不能将融入国家发展大局视作“洪水猛兽”。国家繁荣昌盛，对港澳而言意味着更多的发展机遇。国家作为港澳经济社会发展的最坚强后盾，在化解一次次的重大风险中为港澳打下“强心针”，保障了港澳长期繁荣稳定。“一国两制”白皮书首次提出“宪法和基本法是特别行政区的宪制基础”，宪法能够有力发挥对港澳地区的国家统合作用。此后，中央反复强调在港澳工作中“严格依照宪法和基本法办事”，融合式宪制秩序的重构踏上新时代征程。全面管治权的宪制价值在于推动港澳从分离式宪制秩序迈向融合式宪制秩序。

## 二、中央对港澳全面管治权的实施困境

香港基本法全文处处显现着浓烈的行政主导制色彩，诸如行政长官依法可解散立法会、依法可任免香港法院法官等。而当香港基本法颁布后，港英当局肆意在香港推行政制改革，包括扩大立法权力和司法权力、削弱行政主导，为回归后的香港埋下许多“地雷”。长期以来，行政主导被立法至上与司法至上的实践所挑战，制约着香港特别行政区政府依法施政。与此同时，外部势力不断高调插手香港事务，大打“香港牌”，干扰中国和平发展。这在一定程度上加剧了中央对港澳全面管治权的复杂性和艰巨性。

### （一）立法权之争

立法权之争是中央对港澳全面管治权面临的主要困境之一。长期以来，香港立法会部分议员滥用基本法中的监督制度，通过滥用议事程序、煽动舆论、司法复核等方式，以立法至上的姿态制约特区政府施政，直接挑战中央管治权威。

1. 融入国家发展大局的法制之困。香港反对派一直阻碍特区政府制定的各种融入国家发展大局的施政方案。无论是港珠澳大桥，抑或是广深港高铁“一地两检”安排的施政方案，当建制派在立法会支持特区政府的施政方案时，反对派往往采取拉布方式对抗，致使特区政府施政方案难以通过。当拉布效果达不到预期时，反对派又使用提起司法复核等手段。在反对派煽动舆论的常规操作下，作为民意机关的立法会的认受性强于特区政府，享有更大话语权，直接削弱行政主导制的作用，致使香港融入国家发展大局举步维艰。这是当前内地与香港的合作呈现出一定程度单向开放格局的根源。为支持特别行政区政府依法施政，中央有必要在备案审查工作中对香港立法权加强监督。从过去的实践来看，全国人大常委会批准的广深港高铁“一地两检”的决定，即是全国人大常委会依据宪法对内地与香港签署的区际行政协议进行合宪性审查，并明确香港特区应当立法保障合作安排得以落实。这是中央助推特区政府施政方案落实的重要经验，值得进一步推广。从“一国两制”白皮书的内容来看，全国人大常委会对港澳特区法律的备案审查工作处于正常运作状态。然而，公开资料显示，港澳回归至今，全国人大常委会从未发回一部港澳法律。港澳法律的备案审查工作存在一定的瑕疵，不利于在国家治理体系中更好地促进内地与港澳法制体系的衔接。

2. 香港立法会或区议会相关议员、候选人的逆流行为。从实践来看，这主要表现为两个方面：一是参与扰乱社会秩序。从非法“占中”到“旺角暴乱”，再到当前的“修例风波”，当香港面临社会危机时，部分反对派议员（含离任）、候选人趁机制造事端，变相纵容暴乱分子，给香港警方的执法工作增加不少难度。二是议员政治效忠问题。几乎每一次的香港立法会、区议会选举均会出现闹剧。最为激烈的莫过于2016年因候任议员宣誓风波引发的宣誓效力之争。全国人大常委会果断出手，对香港基本法第一百零四条进行解释，明确宣誓的法定要求，进一步完善了特别行政区公职人员宣誓制度，有效避免了“港独”势力渗入特别行政区体制内。但是“港独”势力依然试图鼓动街头政治，甚至勾结外部势力，抹黑中国政府形象，为中央行使全面管治权制造障碍。

## （二）司法权之争

香港回归后，其司法权有急剧扩张的趋势，多方力量在香港法院这一平台进行角逐。反对派时常通过司法复核挑战特区政府的管治权威，而香港法院又不保持足够的司法谦抑，肆意干预政治问题。香港法院时常作出不利于特区政府的裁判，致使香港特别行政区政府依法施政遭遇严峻挑战。

1. 人大释法之争。目前，全国人大常委会已对香港基本法进行五次解释。总体而言，这样的解释频次与基本法实施相对契合。然而，围绕基本法解释产生的分歧、对话、协商与斗争，是香港回归以来最为突出的政治议题，也是最重要的法律问题之一<sup>[12]</sup>，更是全面管治权面临困境的最激烈表现。诚然，在普通法地区，法官是法律解释的主体，这与社会主义法系的中国由立法机关对法律进行解释存在重大区别。这就导致了下列情况：一是部分香港法律界人士认为，全国人大常委会主动释法或者由特别行政区政府向国务院报告请求全国人大常委会释法的行为违反基本法，只有终审法院才有权向全国人大常委会提出作出解释的请求。二是部分香港法律界人士往往站在普通法的立场，以所谓的普通法解释规则对基本法进行解释，忽视了基本法作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分这一法律定位，对全国人大常委会所采用的内地解释方法持否定态度。三是部分香港法律人士认为，只有香港法院才有权决定哪些条款属于“香港特别行政区自治范围之外的条款”。事实上，人大释法制度是基本法所明文规定的，而这一制度仍不健全。要尽快扭转这一被动局面，为中央纾

解全面管治权困境增添筹码。

2. 违反基本法审查权之争。2019年11月,香港高院裁定“反蒙面法”违反基本法,直接导致特区政府精心缔造“止暴制乱”的重要措施面临困境。香港高院的裁判引发社会关于违反基本法审查权之争。从普通法国家和地区的宪法实践来看,宪法解释权是违宪审查权的前提和基础。一般而言,享有宪法解释权的机关往往也享有违宪审查权。然而,基本法并非宪法,基本法解释权不等同于宪法解释权。香港基本法颁布后,港英当局在香港进行行政改革。为配合《香港人权法案条例》的实施,港英当局对《英皇制诰》作出修订,允许香港法院依据《公民权利和政治权利国际公约》《香港人权法案条例》审查香港立法机关的立法。香港法院由此获得了违宪审查权,并多次行使这一权力<sup>[13]</sup>。然而,香港基本法并未明确授予香港法院违反基本法审查权。香港回归后,为尊重香港的司法制度和法治精神,保持香港繁荣稳定,避免过多介入香港司法,对特区政府施政不利,中央并未明确对违反基本法审查权进行分配。1999年,香港终审法院在“吴嘉玲案”中作出的“特区法院可审查并宣布全国人大及其常委会的立法行为无效”的判词引起中央的高度关注,香港基本法起草委员会的相关委员及内地专家学者纷纷指责香港终审法院的僭越行为。尔后,香港终审法院对有关判词作了澄清,收敛其锋芒,逐渐走上谦抑之道。此前,香港高院企图以“反蒙面法”为推手进一步强化享有违反基本法审查权的实际,此动机将进一步激化香港社会危机。香港高院的“危险跳跃”加剧了中央对港澳全面管治权所面临的困境。

诚然,暂时性确立(默认)香港原有法律的合法性并不意味着其具有永久合法性。根据香港基本法第八条、第一百六十条的规定,包括普通法在内的香港原有法律如与基本法相抵触的,不采用为香港特区法律,如以后发现与基本法相抵触的,可依照基本法规定的程序修改或停止生效。这说明,即使香港法院依据普通法传统获得所谓的“违宪审查权”,但因明显与基本法相抵触,仍可修改或者停止生效。自特区政府制定“反蒙面法”后,中央多个相关部门坚定支持特区政府依据“反蒙面法”加强执法力量,同时对香港高院僭越权力,对其“反蒙面法”行使所谓的“违宪审查权”表示严重关切。可见,中央并不认为“反蒙面法”违反宪法和基本法,而是认定香港高院的裁判行为违反宪法和基本法,亟须纠正。根据法律效力位阶原理即可“击破”香港法院享有所谓“违宪审查权”的依据。毋庸置疑,基本法是宪制性法律,是香港其他法律的上位法,香港其他法律自然不能与作为上位法的基本法相抵触,这符合上位法高于下位法的法律效力位阶原理。然而,香港法院在个案中解释基本法后再进行裁判,并不意味着其可以审查香港法律。正如英国法院在个案中对普通法律进行解释后再作裁判,并不意味着其有权对普通法律进行审查。事实上,香港法院是否享有所谓“违宪审查权”的本质性问题在于如何理解宪法与基本法的关系。显然,香港法院对基本法的解释只是在个案中对不同位阶的香港法律进行选择、解释,而这一过程不能理所当然地理解为香港法院依据基本法对香港法律进行审查。

当然,或有人指出香港基本法也没有明文规定违反基本法审查权属于全国人大常委会。此种观点与香港回归初期“香港特区是否有剩余权力”之争如出一辙。诚然,香港基本法第十七条确立的是全国人大常委会对香港特区立法会制定的法律的事前审查模式,审查的标准为“不符合本法关于中央管理的事务及中央和香港特别行政区的关系的条款”。而香港基本法并未确立事后审查模式。申言之,若通过事前审查的特区法律在实践中被证明属于“不符合本法关于中央管理的事务及中央

和香港特别行政区的关系的条款”，甚至不利于保持香港的繁荣稳定，那么此时由哪一机关行使违反基本法审查权？应当明确，基本法是一部授权法。香港法院享有独立的司法权和终审权，只能以基本法的授予为限度。既然基本法没有明文规定香港法院享有违反基本法审查权这一重要的权力，那么事后审查模式的违反基本法审查权依然属于中央权力。是否继续授权、如何授权，应由中央按照实际情况决定。因此，香港法院未经授权，不能行使违反基本法审查权。

### （三）行政权之争

回归以来，香港特别行政区行政长官一直由爱国爱港人士担任，中央的全面管治权与特别行政区政府的行政权总体处于和谐共处状态。但是，目前看来，香港特别行政区行政权也面临一些困境。

1. 行政主导不彰。在香港特别行政区，行政主导不彰是一个不争的事实。除了外因（立法权、司法权扩大）导致外，内因（行政权未能充分行使）是一个很重要的因素。从香港特区政府的管治实践来看，其行政权未能充分行使的表现主要包括：一是开创宪制惯例的动力不足。行政主导制下的行政长官本可通过开创宪制惯例，即通过与立法会的博弈创造出新的政治规则、权力划分规则和“宪制惯例”，使中央和特区政府的宪制权力制度化，以彰显行政主导<sup>[14]</sup>。但行政长官对此动力不足，往往被立法会抢占先机，导致行政权被进一步削弱。二是没有有效行使解散立法会权。香港回归至今，行政长官从未行使解散立法会权，对立法会的制约力度有限。三是没有发挥好法官任免权的作用。按照香港基本法规定，行政长官享有依法任免各级法院法官的权力，但历届行政长官从未充分行使这一权力，致使行政权未能有效制衡司法权。

2. 基本法适用指导“外国化”。基本法适用指导之争也可在某种程度上引发行政权之争。首先，香港特区政府法律事务主管部门（即律政司）在基本法适用上的思维在一定程度上影响着行政权的行使方式。从历年香港特区政府律政司年报来看，香港特区政府对涉及香港基本法的实施问题，倾向于向普通法适用国家和地区的法律人士求助，迄今已逾万宗，但不愿向由全国人大常委会及其香港基本法委员会寻求法律意见<sup>[15]</sup>。其次，在众多涉及基本法的司法案件中，律政司往往高价聘请英国御用大律师担任代理人，这些司法案件不可避免地援引普通法地区的判例。基本法在司法实践中的“外国化”日益突出，致使香港法制与中国特色社会主义法律体系的“鸿沟”愈来愈大。总之，过度咨询外国法律界人士对基本法适用的法律意见，在某种程度上导致香港基本法适用“外国化”，难以契合中央对香港的全面管治权理念，使基本法适用的内在张力问题如骨鲠在喉。

### （四）外部干预斗争

中央对港澳行使全面管治权属于中国内政，任何其他国家无权干涉，但中央对香港全面管治权却不得不对外部干预。近年来，香港多个影响深远的社会事件的形成与外部势力的介入直接相关。外部势力频繁插手香港事务与香港尚未完成维护国家安全立法存在重大关系。国家安全工作应当坚持总体国家安全观，香港的安全是国家安全的重要组成部分。任何从事破坏香港特区繁荣稳定的行为，都是破坏国家安全的行为。2019年11月底以来，支持“反中乱港”活动、配合外部势力插手香港事务的外籍人士被国家安全机关依法逮捕，彰显了国家维护香港特别行政区长治久安的决心。中央对港澳实施全面管治权时，不能忽视防范外部干预。

1. 国际舆论干预香港事务。长期以来，英国、美国等外部势力以民主和人权为借口插手香港事务，干涉中国内政。从类型化角度分析，外部势力通过国际舆论插手香港事务主要有两种方式。一

是国家行为。自香港回归以来，英国政府每隔 6 个月向议会提交一份《香港问题半年报告》，妄称“有责任”关注香港事务，对香港事务妄加评判，企图将其作为英国干预香港事务和中国内政的工具。无独有偶，在香港回归前，美国已经开始插手香港事务，相继颁布《1992 财年和 1993 财年对外关系授权法》《美国-香港政策法》，以“世界警察”姿态非法行使长臂管辖权。香港回归后，美国国务院定期发表年度《香港政策法报告》，美国国会一意孤行地通过所谓“香港人权与民主法案”，恣意将香港问题国际化。此举可视为美国全面介入香港事务，并完成从“英退美进”到“美国主导”的转换<sup>[16]</sup>。二是政客行为。彭定康经常接受媒体专访、访港开讲座，多次发表不利于“一国两制”健康运行的言论。香港回归以来，美国多位国会议员经常会见“港独”人士和泛民人士，美化、怂恿香港多起激进暴力活动。2019 年 9 月，德国外长马斯会见“港独”分子黄之锋，肆意对中国进行政治挑衅。种种迹象表明外部势力明目张胆地通过国际舆论肆意干预香港事务，给中央对香港行使全面管治权带来了诸多外部压力。

2. 外部势力支持香港社会事件。外部势力除了借助舆论方式误导国际社会、粗暴干涉香港事务外，还直接通过人力、物力、财力支持“港独”人士与泛民人士在香港进行各种社会激进活动，企图瘫痪香港社会秩序，削弱特别行政区政府的管治权威。长期以来，美国政府通过一些所谓的民间机构间接向香港的泛民政团提供经济资助和业务培训<sup>[17]</sup>。无论是非法“占中”，抑或是近期的“修例风波”，均有多个暴乱分子高举美国国旗、英国国旗。在香港街头，反华外籍人士公然指挥暴乱分子行动。此次“修例风波”期间，经过系统培训的暴乱分子不断制造武器，使用砖头、汽油弹、弓箭或钢珠袭击警察以及香港普通民众，任性制造冲突、阻塞交通；肆意破坏公物、毁掉商铺、妨碍百业<sup>[18]</sup>。令人高度担忧的是，暴乱分子的各种破坏行为可根据破坏程度的高低获得外部势力的奖励。种种现象足以折射出外部势力高调干预香港事务。2019 年 12 月，中国政府正式对外宣布暂停审批美军舰机赴港休整的申请，并对“美国国家民主基金会”“美国国际事务民主协会”“美国国际共和研究所”等在香港修例风波中表现恶劣的非政府组织实施制裁。这是中国反击外部势力插手香港事务的重要举措。

### 三、中央对港澳全面管治权的法治进路

维护中央对港澳全面管治权已成为新时代国家治理港澳的一个体系性任务。可以预见的是，各种力量在港澳特别行政区的较量在短期内不会结束，甚至在某些时期会滋生激烈化倾向。法治是保持港澳繁荣稳定的利器。中央维护对港澳全面管治权的关键在于从国家治理体系的法治化立场出发，全面准确实施“一国两制”方针。全面管治权的法治精髓在于遏制港澳法制体系与国家法制体系的离心倾向，推动港澳法制融入国家发展大局和中国统一的法制体系。纾解中央对港澳全面管治权困境，需要中央充分运用宪法和基本法资源，打通“一国两制”的任督二脉。

#### （一）完善全国人大常委会对港澳法律的备案审查制度

内地法制与港澳法制共同统一于中华人民共和国的宪制框架下。在保持一国宪法制度统一的前提下，内地与港澳完全可在法制体系上建构衔接机制，将特区立法备案审查工作纳入国家备案审查体系中，推动内地与港澳法治资源要素的贯通，以促进“一国”与“两制”的良性互动。以审查对象的立法目的为标准，全国人大常委会有两大审查依据。一是以融入国家发展大局为立法目的的港

澳法律。鉴于宪法是内地与港澳共同的宪制基础，宪法和法律委员会可探索如何运用宪法和基本法扫除内地和港澳在合作中遇到的法律难题，消除内地与港澳不合理区隔的制度性因素。二是以规制自治范围事项为立法目的的港澳法律。宪法和法律委员会依据基本法对港澳法律进行审查后将相应的意见提交全国人大常委会，全国人大常委会在咨询其所属的基本法委员会后决定是否发回法律。除了完善港澳立法会制定的新法律备案审查工作外，为消除普通法对香港融入国家发展大局中潜在的隔离性因素，全国人大常委会可依据香港基本法第一百六十条规定，调动长期从事普通法研究的力量，逐步加大对香港普通法的审查力度，对与基本法相抵触的普通法“亮剑”。

### （二）重塑违反基本法审查权的权力配置

从基本法对司法权的配置逻辑来看，香港法院享有的独立司法权是有限度的。香港法院自设违反基本法审查权，实际是将普通法凌驾于基本法之上，是僭越的行为。就个案而言，香港高院判决“反蒙面法”的行为严重侵蚀中央权力，给当前香港特别行政区止暴制乱、恢复秩序工作带来负面影响。鉴于此，全国人大常委会有必要重塑违反基本法审查权的权力分配。具体而言，全国人大常委会可通过释法方式（具体涉及香港基本法第一条、第十一条、第十七条、第二十条、第三十九条、第一百六十条等条款），明确违反基本法审查权归其所有，香港的任何机关均无权行使。同时明确，为尊重香港司法权，全国人大常委会可授予香港法院对涉及香港自治范围内的法律享有违反基本法审查权，并重点排除涉国家安全、特别行政区社会稳定、特别行政区与内地合作的法律。从性质而言，被排除法律涉及的事项本身不属于特别行政区自治范围，但为避免香港法院对此模糊化处理，人大释法时有必要明确一些非特别行政区自治范围内的法律事项。香港法院在审理案件时，如需要对调整对象为非自治范围内事项的法律进行审查，可通过终审法院向全国人大常委会提出审查的申请，由宪法和法律委员会进行审查并提出意见。全国人大常委会根据宪法和法律委员会的意见，对有关香港法律作出审查决定前，须征询所属基本法委员会的意见。总体而言，上述关于违反基本法审查权的权力配置参照“政治问题不审查”原则。特别行政区法院应恪守司法机关这一角色的本分，尊重行政权和立法权，避免引发宪制危机。

### （三）完善全国人大常委会对基本法的解释制度

“一国两制”框架下，人大释法既是基本法实施的重要内容，也是全面管治权的重要组成部分，更是特别行政区司法健康运作的“压舱石”。从国家治理角度而言，全国人大常委会对基本法的解释工作应纳入宪法解释的体系性工程中，由宪法和法律委员会履行相关职能。宪法和法律委员会作出释法的初步意见后，在全国人大常委会根据宪法和法律委员会的释法意见对基本法进行解释前，须征询所属基本法委员会的意见，最终实现人大释法的规范化、体系化、长效化。根据港澳发展形势，全国人大常委会应对亟须通过释法方能有效定纷止争的事项及时予以关切。此外，从广义的角度而言，全国人大常委会对基本法的解释制度也可覆盖到特别行政区政府及其部门向中央咨询基本法适用的法律意见。全国人大常委会及其港澳基本法委员会要尽快完善基本法适用的内部咨询制度，扭转基本法适用“外国化”局面。

### （四）建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制

港澳特别行政区不是法外之地，不应成为相关势力颠覆中国政权和社会制度的基地。建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，是“一国两制”健康运行的制度保障。当前香港

社会撕裂严重,维护国家安全立法难度大,依据香港基本法第二十三条直接制定一部法律难度较大。“体系化重构立法为主,新立法为辅”或可成为香港维护国家安全立法的新思路<sup>[19]</sup>。所谓“体系化重构立法”是指香港特别行政区政府运用香港的一切法律资源,全方位激活维护国家安全的立法模式。

一方面,通过体系化激发旧法维护国家安全的效力。特别行政区政府提案立法会,重新厘清《刑事罪行条例》《官方机密条例》《社团条例》中有关维护国家安全的规定,并使其体系化重构,重新明确其维护国家安全的效力。“分离国家”“颠覆中央政府”虽在《刑事罪行条例》没有相应罪名的规定,但可从《社团条例》中找到依据。由此,可运用体系化思维寻觅三部旧法之间维护国家安全的逻辑,并借助重构这一路径予以激活。为了让“体系化重构立法”焕发活力,香港特别行政区有必要建构符合特别行政区实际情况的防卫型民主制度。具体而言,香港应尽早推动政党立法,通过政党法对违宪的极端政党、公职人员的中立性和准入等问题进行规制。实际上,《社团条例》中“禁止违法社团”的规定奠定了香港禁止违宪政党的基础,香港特别行政区有必要充分利用这一法治资源加强政党立法。

另一方面,引导法官造法。普通法适用地区的法官具有造法权力。香港司法机关有义务在现有的法律框架内助推维护国家安全目的的实现,如可以根据普通法适用地区的司法判例来裁判<sup>[20]</sup>。从扩大解释的角度,此种路径也属于“体系化重构立法”。香港特别行政区律政司有必要进一步发挥能动性,在检控破坏国家安全相关罪名的案件中,从其他普通法适用地区寻求维护国家安全的法治资源,倒逼香港司法机关形成典型案例。而“新立法为辅”是指根据香港基本法第二十三条中维护国家安全的不同事项,分别制定不同的法律,从而激活其效力。质言之,最大限度地运用一切有利于推动香港履行维护国家安全宪制责任的法治资源,是特别行政区政府的紧迫性任务。

#### （五）探索特别行政区紧急状态下法律应对措施

广义上,紧急状态是指特别行政区政府在必要时请求驻军协助以及特别行政区政府不能控制危及国家统一或者安全的动乱的状态。前者是特别行政区政府仍可控制的轻度状态,后者则是重度状态。根据这一定义,香港基本法对特别行政区的紧急状态有两条规定,包括第十四条第三款、第十八条第四款。笔者认为,在轻度状态下,驻军的协助行为产生法律关系(后果)后,相关法律纠纷的处理仍然按照特别行政区法律。而在重度状态下,即中央人民政府发布命令将有关全国性法律在特别行政区实施后,与特别行政区法律甚至司法程序如何衔接则是一个需要厘清的重大问题。

一旦出现特别行政区政府不能控制的紧急状态,中央人民政府发布命令将有关全国性法律在特别行政区实施后,可遵循这些基本准则:第一,启动紧急状态的必要步骤。中央人民政府听取特别行政区政府意见后,根据实际情况决定是否发布命令。这主要考虑由特别行政区政府主动请求中央协助,对其日后管治权威不利,而由中央主动介入更有利于体现全面管治权。第二,紧急状态的规制手段。紧急状态分两种情况:一是内乱。中央人民政府可派武警进驻特别行政区,以特别行政区警队为前线主力,使用非军事手段平乱。这是基于驻港澳部队主要负责对外防务,不宜处置内乱的考虑。二是外患。当外部力量侵略特别行政区(不论侵略人员多寡),驻港澳部队可直接使用军事手段平乱。第三,有关全国性法律的范围。有关全国性法律的范围应严格限制在与国家安全有关的法律,如《国家安全法》《国防法》《戒严法》《人民武装警察法》《反恐怖主义法》《突发事件应对法》《国家情报法》《反间谍法》等。第四,审理法院及地点。为方便审理,可由港澳法院审



理紧急状态下涉国家安全的案件。若港澳秩序陷入瘫痪，可由港澳法官到内地的临时法院进行审理。第五，法官身份。审理涉国家安全案件的法官应由在外国无居留权的香港永久性居民中的中国公民担任，并可根据实际情况决定是否组织陪审团。第六，法律适用。法官在审理案件时，若港澳法律有明文规定，应优先适用之；在港澳法律无明文规定而有关全国性法律有明文规定时，应按照后者进行裁判。

#### 参考文献：

- [1] 李晓兵. 中央管治权的行使与特区宪制秩序的重塑 [J]. “一国两制”研究, 2018 (4): 47-53.
- [2] 庄真真. 全面管治权与高度自治权的内涵及良性运行解析 [J]. “一国两制”研究, 2018 (3): 55-63.
- [3] 邓莉, 杜承铭. “一国两制”下中央对特别行政区全面管治权之释义分析——兼论全面管治权与高度自治权的关系 [J]. 吉首大学学报 (社会科学版), 2018 (5): 69-75.
- [4] 蒋朝阳. 国家管治权及其在特别行政区的实现 [J]. 港澳研究, 2017 (2): 21-32+94.
- [5] 叶海波. “全面管治权”理论探析 [J]. “一国两制”研究, 2018 (4): 97-103.
- [6] 骆伟建. 论中央全面管治权与特区高度自治权的有机结合 [J]. 港澳研究, 2018 (1): 14-24+93.
- [7] 习近平在中央党校 (国家行政学院) 中青年干部培训班开班式上发表重要讲话强调 发扬斗争精神增强斗争本领 为实现“两个一百年”奋斗目标而顽强奋斗 王沪宁出席 [N]. 人民日报, 2019-09-04 (1).
- [8] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 (2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过) [N]. 人民日报, 2019-11-06 (1).
- [9] 冯泽华, 詹鹏玮. 全面管治权与高度自治权的关系研究 [J]. 行政, 2018 (1): 27-39.
- [10] Yash Ghai. Hong Kong's New Constitutional Order—the Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law (Second Edition) [M]. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1999: 137.
- [11] Khun Eng Kuah-Pearce, Yiu-Chak Fong. Identity and sense of belonging in post-colonial education in Hong Kong [J]. Asia Pacific Journal of Education, 2010 (4): 440.
- [12] 强世功. 文本、结构与立法原意——“人大释法”的法律技艺 [J]. 中国社会科学, 2007 (5): 143-159+207-208.
- [13] 陈弘毅. 论香港特别行政区法院的违宪审查权 [J]. 中外法学, 1998 (5): 12-18.
- [14] 胡荣荣. 政治权威理论视角下的香港行政主导体制 [J]. 上海市社会主义学院学报, 2015 (6): 8-14.
- [15] 宋小庄, 潘亚鹏. 论宪法在香港特区的效力和适用 [J]. 港澳研究, 2019 (冬季号): 103-116.
- [16] 李晓兵. 评美国“香港人权与民主法案” [EB/OL]. (2019-11-23) [2019-12-10]. [http://www.xinhuanet.com/mrdx/2019-11/23/c\\_138577477.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2019-11/23/c_138577477.htm).
- [17] 郝建臻. 港澳政治生态比较研究 [J]. 中国政法大学学报, 2013 (5): 95-103+160.
- [18] 吴亚明. 尽速将暴力祸港分子绳之以法 [J]. 人民日报海外版, 2019-08-31 (1).
- [19] 冯泽华. 中国籍港澳居民适用宪法权利义务规范研究 [J]. 哈尔滨工业大学学报 (社会科学版), 2019 (5): 21-26.
- [20] 陈端洪. 理解香港政治 [J]. 中外法学, 2016 (5): 1125-1148.

责任编辑：孙德魁

# 港澳地区政治认同差异与管治机制变迁

## ——以国家基础性权力为视角

王晓笛

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

**摘要:** 对现代国家而言, 国家基础性权力有在疆域内放射和渗透的必然要求, 管治机制和管治权威是国家基础性权力有机统一的两个面向。港澳地区政治认同差异在本质上是国家基础性权力在两地的程度差异, 相应地反映了中央与港澳特区之间管治机制联结程度的差异。借助历史制度主义的研究方法发现, 香港和澳门在受殖民统治时期形成了不同的管治机制, 在回归后重建管治机制时面临不同的制度环境。不同的制度环境不仅带来了中央和港澳地区管治机制的不同整合, 也相应地造成了政治认同差异。当前, 强化中央政府对香港的管治权威, 增进香港对国家的政治认同, 需要充分发挥中国共产党的统一战线政策优势。

**关键词:** 国家基础性权力; 全面管治权; 管治机制; 管治权威; 政治认同; 历史制度主义

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 01-0064-08

### 一、问题的提出

香港与内地关系在近年来的激荡变化反映了香港的政治认同危机, 而同为特别行政区的澳门的政治认同却一直好于香港。如果将“一国两制”的信心、中央政府的信任以及中华人民共和国公民身份认同作为政治认同的测量指标, 可以发现香港对“一国两制”的信心在回归后第二个十年呈现总体下滑趋势, 而澳门却始终处在 70% 以上。中央政府的信任方面, 回归以来香港的均值为 39%, 而澳门的均值为 65%。公民身份认同方面, 香港从 2007 年以来总体呈下降态势, 而澳门自回归以来一直稳定处在 7~8 分的高位<sup>①</sup>。这不禁引人发问, 同样是曾经受殖民统治地区, 同样是中央政府设立的特别行政区, 回归的时间也几近相同, 但为什么两地政治认同会出现明显的差异? 尽管香港的政

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.01.007

**作者简介:** 王晓笛, 上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

**引用格式:** 王晓笛. 港澳地区政治认同差异与管治机制变迁——以国家基础性权力为视角 [J]. 统一战线学研究, 2020 (1): 64-71.

---

<sup>①</sup> 数据来自香港大学的民意调查及澳门专题研究, 详见: <https://www.hkpop.hku.hk/chinese/>。

治认同危机不会对“一国两制”造成结构性冲击，但毋庸置疑会增加中央政府和香港特别行政区政府的管治成本。2014年，《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书首次提出中央全面管治权，表明了中央对基于宪法和基本法的特别行政区管治权力的重视。

由于问题的重要性，关于特别行政区治理的研究在回归后第二个十年间成为显学，而特别行政区的政治认同问题是重要的子议题之一。郭小说和徐海波认为，历史建构出的独特文化、现实中的经济与民生问题和社会中的多元价值取向，是干扰香港政治认同的三个主要原因<sup>[1]</sup>。这基本反映了三种关于特别行政区政治认同的理论视角。经济与民生问题是其中最基础性的视角，也反映出当前香港管治危机的经济社会根源，然而对为什么澳门特别行政区政府有能力处理好经济与民生的解释在总体上不尽如人意，多数是对政策要求的重复和强调。同时，独特文化、多元价值取向的解释力也有限，其本质都是借用多元主义来对抗具有同质性的政治认同。按照这个逻辑，澳门的政治认同应该越来越糟糕。更何况现代国家只是在私人领域不排斥多元主义认同，但在公共领域则依然保持着较高的同质性要求并具有明确的规范<sup>[2]</sup>。此外，从研究方法来看，现有研究直接将香港与澳门做案例比较的情况还不多见，仅有的比较研究可分为两类：一类是冠之以“比较”却只突出一个，主要通过总结与归纳澳门实践“一国两制”的成功经验，并以澳门成功范式为标准去想象香港；另一类虽然同时涉及港澳地区，但未能纳入统一的理论框架，在实质上仍然是分门别类的论述。鉴于此，本文借助国家基础性权力概念以及历史制度主义的研究方法，对港澳地区的政治认同差异进行阐释。国家基础性权力是现代国家的重要特质，有在疆域内放射与渗透的天然要求，管治机制和管治权威则是其有机统一的两个面向。由于主权和治权的不可分割性，对香港和澳门恢复行使主权就意味着国家基础性权力的重新进入，这不可避免地会面临港澳地区原有管治机制的“路径依赖”问题。

## 二、管治权威在港澳地区的流变

现有研究在解释港澳治理问题时，对“一国”和“两制”之间失衡这个底层逻辑有基本共识。陈端洪在研究香港治理问题时，就宪制意义归纳出“一国两制”的宏观分析框架——“对峙”，这既包括政治结构上的，也包括精神价值上的。他认为，一定限度内的“对峙”是合理的，而泛滥的“对峙”则是恶性的；恶性“对峙”是香港政治的病症，具体表现为立宪制干扰和打乱常态政治、广场政治与衙门政治并存<sup>[3]</sup>。恶性“对峙”本质是一种制度失衡，是“两制”对“一国”的干扰，某种程度上反映了国家建构方面的问题。

### （一）国家基础性权力的一体两面：管治机制与管治权威

国家建构的一个重要议题是国家能力。相较于传统社会，现代国家与社会的联系程度更高，也相应承担了更多的公共服务职能，因此国家有在疆域内加强对社会渗透和提高管治能力的天然需要，常被用到的概念是“国家基础性权力”。据该概念的首创者迈克尔·曼解释，它是指国家实际能够穿透社会并依靠后勤支持，在其统治疆域内实施政治决策的能力<sup>[4]</sup>。其实它就是在疆域内放射、控制和规制社会关系的制度能力<sup>[5]</sup>。由于官僚的职业性和专业性，官僚体系是国家制度性的集中体现，然而官僚体系并不是制度的全部。站在国家的角度，国家基础性权力是政治权力关系由一个中心在疆域内的对外放射，国家对社会的影响需要通过对政党、压力团体等社会力量的控制来实现。因此，国家基础性权力的制度性其实是包括官僚体系和其他管治主体在内的一种泛化的管治机制。但是，

迈克尔·曼对国家基础性权力的探讨更多集中在物质方面，特别是统一货币、交通设置等后勤体系。赵鼎新就此指出，这忽视了人们是否愿意和国家主动合作的问题，也就是“软件基础性权力”，或者说认受性<sup>[6]</sup>。站在国家的角度，认受性体现国家的政治权威。而站在社会的角度，认受性体现社会对国家的政治认同。其实就“软件”而言，亨廷顿很早就将政治权威视作一个有效政府不可或缺的特质<sup>[7]</sup>。安德烈亚斯·威默在考察国家建构过程时，指出这是一个国家与社会之间的政治权力交换过程，而政治整合和认同是这个过程的硬币两面<sup>[8]</sup>。王绍光在研究国家治理时则将基础性权力拓展为 8 个方面：强制能力、汲取能力、濡化能力、国家认证能力、规管能力、统领能力、再分配能力、吸纳和整合能力<sup>[9]</sup>。濡化能力就是国家依靠认同感和价值观确立维持社会秩序的方式。

国家基础性权力是管治机制和管治权威的有机统一，国家基础性权力在疆域内的放射与渗透也是管治机制和管治权威相统一的放射与渗透。虽然从国家基础性权力的本意来看，其研究对象主要为国家与社会以及二者之间的关系，但基于“委托-代理”理论，中央政府与地方政府关系同样可以纳入基础性权力关注范畴。由于中央与地方始终存在信息不对称、利益不同步等结构性问题，中央与地方事实上存在博弈局面：中央是否对地方有控制力，地方是否会遵从中央意志？这背后反映的是国家基础性权力在不同时空的差异性问题。索菲尔在迈克尔·曼的基础上给出国家基础性权力的三个研究路径，其中之一就是“地方异变”，强调国家能力在各地区、各群体之间的差异，着重考察国家能力在时空上的变化<sup>[10]</sup>。迈克尔·曼在后来肯定了索菲尔的研究，提到了现实中国家基础性权力的确会存在分配不均的情况<sup>[11]</sup>。如果说管治机制和管治权威是国家基础性权力两个不可分割的内容，那么二者同时反映了国家基础性权力的强弱，管治机制和管治权威之间因而形成了一种共生关系。管治机制运转良好意味着政治认同的稳定，政治认同危机则意味着管治机制出现了问题。

## （二）对港澳地区政治认同差异的一种历史观察

港澳地区政治认同差异本质上是国家基础性权力在两地体现程度的差异。由于国家基础性权力的一体两面性，政治认同差异反映了管治机制运作的差异。由于中央政府不直接参与港澳地区的具体管治，特别行政区管治机制更多表现为中央管治机制和港澳地区自治机制之间的耦合。在“一国两制”框架下，特别行政区的自治权追根究底来自中央政府的授权；特别行政区本质是中央直辖的地方，属于国家治理体系的一部分。宪法和基本法在赋予香港与澳门高度自治权的同时，也赋予中央对基本法的最终解释权、对特别行政区主要官员任命和监督权等管治权力。特别行政区管治机制其实包括了中央与特别行政区两个主体，不是偏废其一的关系。这种联系当然不是自发形成的。在历史制度主义的视角下，国家基础性权力的强弱是制度演进的结果。安德烈亚斯·威默就将前现代政治结构（集权化程度）视作深刻影响现代国家建构的历史性条件，这种历史条件或是前现代时集权的传统，或是殖民者留下的政制遗产<sup>[8] 36-42</sup>。作为在新制度主义方法论基础上发展而来，用以分析和解释制度形成的社会科学方法论，历史制度主义假定政治制度与政治行为均非当下政治社会的即刻产物，而是历史经验的产物。历史制度主义者认为制度的建立并非行动者自由的选择，历史留存的某些正式或非正式的制度安排将限制或决定人们的选择。历史制度主义主张制度研究应该追溯制度出现的条件，现存制度可能是某些历史关键点的产物：在特定历史条件下或某个关键起点上，意味着某些未来选择遭到排除，而某些未来选择更可能出现。历史制度主义强调历史发展的路径依赖特点，制度在初期的选择通常是随机的并可能决定未来历史制度发展的轨迹。

中国的现代国家建构始于鸦片战争之后，至新中国成立才大体上完成了向现代国家的转变<sup>[12]</sup>。港澳地区则因为历史原因没有系统性地参与到中国现代国家建构的进程中。也因如此，国家基础性权力在中国内地的体现程度更高，管治权威在内地这个地理范围内更具有根基性。不可否认的是，港澳地区在回归前具有朴素的民族情感认同，但由于缺乏中国底色的管治机制，现代意义上的政治认同在港澳地区始终是缺失的。政治认同是现代国家实现国家能力的必然要求，特别是对于中国这样一个具有“一统体制”特色的国家而言，港澳地区对于中央管治权威的接受和认可尤为重要。周雪光将中国国家治理模式称为“一统体制”，其运行主要依赖官僚体系和一统观念两个相伴随的机制<sup>[13]</sup>。历史上，受制于国家基础性权力的实现方式，中央较为重视“一统观念”在中央与地方之间的凝聚作用，而这成为一种治理传统嵌入了中国现代国家的治理逻辑中。在路径依赖的效果下，国家基础权力在港澳地区的重新确立会遭遇在地的管治机制，不可避免会有一个调试和磨合的过程。由于港澳地区在受殖民统治时期形成的管治机制不尽相同，中央管治机制在两地回归后和其管治机制耦合的结果自然不同，也相应呈现了两地政治认同差异。

### 三、港澳地区管治机制变迁对政治认同的影响

港澳回归后，中央政府在两地面临不同的制度环境。葡澳当局在澳门的管治机制呈现“二元”特征，葡萄牙人和华人圈子基本处于相互独立运行的状态，葡澳当局在华人社会中缺乏管治权威<sup>[14]</sup>；而作为华人圈子的实际管治主体，华人社团一直保持着和中央的紧密联系。虽然香港在早期大体上也呈现出澳门这种“低度整合社会”的政治特征，但港英当局在20世纪60年代后期开始了系统性的社会管治，开始大范围实行对华人精英和华人社团的“行政吸纳”，香港管治机制因此呈现出“一元”的管治特征，港英当局也成为唯一的管治权威。同时，港英当局在香港回归过渡时期推行的急速民主化，进一步打破了原有管治生态，也给中央管治机制与香港管治机制在回归后的整合带来了新挑战。

#### （一）澳门管治机制的二元性与政治认同

尽管葡萄牙人早在明朝末年就取得了澳门的居住权，但明朝政府一直在此派驻官吏和军队进行有效管辖，“葡萄牙人只能在高墙之内活动，生活必需品每日按需送入”<sup>[15]</sup>。在长达300年的时间里，中葡势力在澳门共存分治，总体相安无事。但从18世纪开始，葡萄牙在澳门进行殖民化运作。鸦片战争后，葡萄牙紧随英国步伐，侵犯中国主权的动作变得频繁和强烈。总督亚玛勒上任后，擅自在澳门征税，宣布澳门为“自由港”，同时粗暴驱逐中国官员，毁坏界碑，中国主权被一步步蚕食鲸吞。1887年《中葡友好通商条约》签订，葡澳当局在文书手续上正式确立了在澳门的殖民统治。

尽管葡萄牙利用清廷的羸弱夺取了对澳门的支配权，但没有如预期那样建立起有效的殖民体系，一个重要的原因是澳门的政治定位始终没有得到确认。《中葡友好通商条约》仅仅确认了葡萄牙在澳门的永居权，清朝政府获得了未经其首肯澳门不得被转让的承诺，并保留了在澳门一定的管治能力。比如，葡澳当局需要在打击走私、鸦片税方面和中国合作。在条约谈判过程中，清朝政府抱着继续维持华洋分治的目的，而葡萄牙则希望澳门获得香港的同等地位。再加上边界问题未解决，条约本质上是一个权宜之计，留下了很大的争议空间。葡萄牙没有如预期那样取得在澳门的完全殖民权益。同时由于英国在香港的经营，澳门300多年中西中转站的位置渐渐被取代，澳门对葡萄牙的

意义大不如从前，以至于在条约签订后，葡萄牙内部甚至出现了放弃澳门的打算。需要指出的是，与其他国家的类似情况相比，葡澳当局的自治权力十分有限，直到 1914 年《海外省民政组织法》的颁布，才算拥有了有限的真正意义上的自治。然而，里斯本的集权传统干预了当地的实务，也限制了葡澳当局的管治能力<sup>[16]</sup>。民国初期，葡萄牙曾多次照会北洋政府就条约遗留问题谈判，但因为中国政治形势变化而多次延宕。但北洋政府仍然策略性地让广东直接来处理澳门事务，不难看出澳门微妙的政治地位。北伐战争结束后，国民政府曾致力于废除一些不平等条约。依照《中葡友好通商条约》修约的规定，中葡两国于 1928 年在南京就澳门问题签订新约，规范了此前的一些矛盾，但最根本的澳门地位问题在新约及六个附件中只字未提。此后因抗日战争爆发，澳门问题暂时搁置。

中华人民共和国成立后，中央政府在坚持澳门主权的前提下，寻求在适当时机解决澳门问题，和澳门爱国人士保持着非正式的密切沟通。在这样的历史背景中，澳门管治机制呈现出“二元”特征：葡澳当局的管治仅能覆盖到少数葡裔群体，却无力顾及占澳门人口多数的华人。葡澳当局所在澳门社会其实是一种低整合社会，“社团治理”成为澳门管治机制的核心内容。在社团治理模式下，一方面华人社团代替葡澳当局向华人族群提供必要的公共产品；另一方面华人社团作为一个沟通者，成为葡澳当局与社会之间的桥梁。这种模式被马志达称为“软殖民体制”，即葡澳当局无法通过自身力量和能力完成对一个异质性社会的控制，需要利用体制外的力量来填补政府和社会之间的管治空白，而这个体制外的力量就是华人社团<sup>[17]</sup>。葡澳当局不是澳门的实际管治主体，没有管治权威。作为管治主体的澳门华人社团除了维持当地华人社区秩序，联通葡澳当局外，也和中央政府保持高度联结。如中华总商会理事长何贤就有“红色资本家”之称，早在 1954 年就当选为第二届全国政协委员，从 1956 年开始连续当选四届全国人大代表，1978 年当选为全国政协常务委员，1983 年又当选为第六届全国人大常委会委员。1966 年澳门爆发反抗葡澳当局的“一二·三事件”时，何贤及马万祺等 13 名澳门贤达作为华人代表与广东省政府斡旋，促成了事件的圆满解决。值得注意的是，当时葡澳当局在内地的压力下，就“一二·三事件”做出了道歉和赔偿的完全妥协。该事件之后，葡澳当局的管治基础基本丧失，台湾势力被驱逐出澳门。澳门的华人社团更自发地选择与中央政府合作，澳门社会管治逐渐有了中央的参与。换句话说，最晚到“一二·三”事件，中央管治机制已经嵌入占澳门总人口 97% 的澳门华人社会中，并和澳门地方管治主体建立了较为紧密的管治机制联系。

《中葡联合声明》签订后，葡澳当局在过渡时期根据规定要推动澳门管治机制的公务员本地化、法律本地化和中文官方化，原本由葡萄牙人和少量土生葡人构成的官僚机构被打破，进一步强化了中央与澳门之间的管治机制联系。紧密的管治机制反映在澳门高度的政治认同上。此前，澳门欠缺中国的现代国家建构进程，现代意义上的公民身份培养也相应缺位，占澳门人口多数的华人仅有朴素的民族情感认同。尽管葡澳时期澳门现代教育有了极大发展，但在 20 世纪 80 年代以前，澳门没有任何高等教育机构，澳门学生需要外出深造，公民教育整体而言并不发达<sup>[18]</sup>。但是由于澳门管治的二元性，爱国教育一直是华人学校教育的一部分。回归后，为配合“一国两制”的制度框架设计，公民教育成为澳门特别行政区工作新的着力点。学校教育改变以往道德、修身的价值取向，引领学生关注社会，培养对国家的政治责任感<sup>[19]</sup>。在事关国家安全的基本法第二十三条立法方面，虽然澳门受到当时香港“七一游行”的冲击在工作计划上产生了延宕，但还是在 2009 年通过了《维护国家安全法》。澳门街坊会联合总会在当时的统计表明，超过六成的澳门市民表示支持立法，立法过程

总体比香港顺利<sup>[20]</sup>。近年来，澳门总体上保持了相当程度的稳定和繁荣。针对香港修例风波，澳门社会与中央政府和特别行政区政府保持了高度的政治一致性，对暴乱行为给予强烈谴责。

## （二）香港管治机制的一元性与政治认同

英国对香港管治的投入及热情远高于葡萄牙。和澳门不同的是，香港最初是英国通过战争手段掠夺来的地区，因而没有如澳门那样“华夷分治”的历史惯性。且当时的香港只是清王朝边陲一块贫瘠的岛屿，没有得到清廷的重视。香港在当时中国地图上要么被略去，要么无法辨认<sup>[15]</sup><sup>19</sup>。这种统治基础的薄弱给英国建构管治机制留下了空间。

英国对香港的管治在第一次鸦片战争进行时就已经开始。出于战争的需要，英国在岛上修建军营、医院和仓库及其他一些保障性基础设施。随着战事的扩大，英国在广州的商业利益受到威胁，香港顺理成章地成为资本和货物转移的一个理想之地。到了1842年，香港岛上已经形成了一座功能齐全的小镇（维多利亚城），不仅出现了住宅、警署、邮局等永久性设施，甚至可以欣赏到戏剧表演。这样的发展结果使英国改变了原来索要舟山群岛或台湾岛的想法，转而向清政府提出要永久性割让香港岛。从鸦片战争到第二次世界大战期间，港英当局将管治范围由原来的香港岛逐步扩张到了新界，并在全港采取了权力集中、控制严密的制度<sup>[21]</sup>。但是出于族群差异，港英当局总体遵循治理有别的原则，对以华人为主体的香港社会的管治程度有限。刘兆佳形容当时的香港是“低度整合的社会与政体”，对当时的香港民众而言，家人、亲朋等人际关系才是解决生活问题的主要求助渠道，从而形成香港独有的“社会容纳政治”<sup>[22]</sup>。这其实和澳门二元性的管治文化大同小异。

但是，这种情况在20世纪60年代中后期开始发生变化。此前左派团体在香港社会中占有重要地位，对社会治理发挥着较大的影响力。1967年，香港爆发了“六七运动”，但这场运动最终遭到港英当局的残酷镇压，香港的左派团体自此失势。此后，为巩固殖民统治和维持社会稳定，港英当局更加关注对香港的管治：一方面，扩大公共支出解决民生问题；另一方面，广泛吸收华人进入各级机构或参与公共事务。其实港英当局对华人精英的体制吸纳可以追溯到19世纪70—80年代。随着华商地位的上升和第一代殖民教育下的华人成长为社会主体，华人开始有限度地进入港英管治体系。1883年，伍廷芳成为香港立法局首位华人议员，此后黄胜、何启、韦玉相继成为立法局议员。尽管这些立法局的席位，华人只能通过征召获得，且数量较少，象征意义浓厚，但却是港英“行政吸纳体制”的开端<sup>[23]</sup>。“六七运动”之后，港英当局管治机制的社会基础扩大。虽然港督仍然是香港管治机制的核心，但相应延伸出了对华人精英的吸纳体系和政治中立的公务员体系。港英当局与社会关系紧密，统治基础坚实，管治权威较高，香港管治机制相对澳门呈现出“一元”特征。

在这种情况下，中央政府的影响力在香港偏向弱势，因此中央政府对香港回归的政治设想是“急冻式”回归。中央政府将香港原有的社会、经济、法律和政经制度，快速而又原封不动地接收下来，然后再因时机予以调整<sup>[24]</sup>。但在过渡时期，彭定康违背《中英联合声明》，不顾中方反对急速推进香港民主化进程，打破了香港原有的管治机制格局，给中央树立管治权威带来了新困难。虽然中央政府在回归前夕另起炉灶成立了香港临时立法会，但基于民族情感和对香港的高度政治信任，中央政府对回归后的香港管治倾向“不干预”态度<sup>[24]</sup><sup>36</sup>。这意味着中央对香港管治机制的整合并不完全。这种不完全可以从政治团体和公务员体系两个方面得到验证。在现代政治框架下，有效管治需要依靠政党的力量<sup>[7]</sup><sup>366-401</sup>。但香港并没有实行政党政治的相关规定，实际上充当政党作用的是形

形形色色的政治团体。香港回归后，香港政治团体依照对中央政府态度的不同，分为建制派和泛民派这两个具有一定对抗性的政治派别。虽然建制派和中央政府关系紧密，也是中央政府和特别行政区政府依赖的主要力量，但是当前建制派存在组织化程度较低、动员能力较弱的问题<sup>[25]</sup>，在推动基本法第二十三条立法工作中一度出现内部分裂。而泛民派因为香港民主化问题一直和中央政府保持若即若离的关系。至于香港公务员，虽然这个群体较早接受了国情教育，并在波谲云诡的香港政治氛围中整体做到了恪尽职守，但仍有部分公务员对中央管治权威性存在认识不足的情况<sup>[26]</sup>。在香港修例风波中，就有个别香港公务人员参加暴力事件<sup>[27]</sup>。

香港特区管治机制和中央管治机制之间联系的脆弱，最终影响到了香港的政治认同。回归以来，旨在保障国家安全的基本法第二十三条立法工作在香港面临重重困难，引发了多次社会事件，至今仍悬而未决。进入回归后第二个十年，香港的政治认同危机更加凸显。2012 年，香港特别行政区政府拟在中小学推广国民教育为必修科目，但因遭到反对派抗议而不得不暂时搁置。虽然国民教育课本并未退出，但已不能强制推行而改由学校自行酌量。与之相伴随的是，香港的激进本土势力不断崛起，俨然成为建制派与泛民派之外的第三种政治势力。一些人甚至依靠煽动极端本土主义当选为立法会议员。

#### 四、结 语

现代国家有在疆域内放射和渗透国家基础性权力的必然要求，具体则是管治机制和管治权威放射和渗透的过程。香港和澳门由于一段时期内都脱离了现代国家的建构过程，但是它们的相继回归则意味着中央政府管治机制和管治权威在两地的重新建立。港澳地区的制度环境不同，给中央政府管治机制和管治权威的进入带来了不一样的空间。当前，香港和澳门的政治认同差异其实是国家基础性权力在两地权重不同的反映。“一国”与“两制”是本与末、源与流的辩证关系，统一在“一国两制”大框架内。近年来，中央政府按照宪法和基本法对港澳加强实施全面管治权。全国人大常委会及时驳回了香港特别行政区法院自行对基本法的司法解释，昭示了中央对基本法的最终解释权。当然中央全面管治权的落实并不意味着对特别行政区自治权的完全否定，在宪法和基本法的保障下，香港依然享有高度自治的权利。中央的管治权威和政治认同在香港的巩固始终需要管治机制的紧密联系，这需要充分发挥中国共产党的统一战线政策优势。这种管治机制一方面要遵循“爱国”这个基本前提，另一方面要具有广泛的代表性，组成最广泛的政治联盟。需要说明的是，本文没有考虑世代变迁对港澳地区政治认同的影响。实际上，近年来在以“激进本土主义”为底色的香港相关事件中，青少年占极大比重。18~29 岁的香港青年在所有年龄段中的政治认同最低。对香港政治认同的研究在很大程度上也是对青年议题的研究，这应该成为一个深耕的方向。

#### 参考文献：

- [1] 郭小说，徐海波．香港政治国家认同分析与实现机制研究 [J]．岭南学刊，2017（3）：13-19．
- [2] René Grotenhuis. Nation-Building as Necessary Effort in Fragile States [M]．Amsterdam University Press, 2016: 110.
- [3] 田飞龙．视角：香港回归二十年 [M]．北京：文津出版社，2017：3-31．



- [4] Michael Mann. The Autonomous Power of the State: its origins, institutions and results [J]. *European Journal of Sociology/Archives*, 1984 (3): 185-213.
- [5] 迈克尔·曼. 社会权力的来源: 第2卷·上 [M]. 陈海宏, 等译. 上海: 上海世纪出版集团, 2007: 69.
- [6] Dingxin Zhao. The Power of Tiananmen [M]. University of Chicago Press, 2001: 18-19.
- [7] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 刘为, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989: 87.
- [8] 安德烈亚斯·威默. 国家建构: 聚合与崩溃 [M]. 叶江, 译. 上海: 格致出版社, 2019: 27.
- [9] 王绍光. 国家治理与基础性国家能力 [J]. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 2014 (3): 8-10.
- [10] Hillel Soifer. State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement [J]. *Studies in Comparative International Development*, 2008 (3): 231-251.
- [11] Michael Mann. Infrastructural Power Revisited [J]. *Studies in Comparative International Development*. 2008 (3): 355-365.
- [12] 暨爱民. 百年凝聚: 近代中国民族国家的认同建构 [J]. *西南民族大学学报(人文社科版)*, 2017 (3): 51-56.
- [13] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017: 10.
- [14] 蔡永军. 转型时期的澳门政治精英 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 50-56.
- [15] 弗兰克·韦尔什. 香港史 [M]. 王皖强, 黄亚红, 译. 北京: 中央编译出版社, 2007: 15.
- [16] 吴志良. 澳门政治制度史 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2010: 114-115.
- [17] 马志达. 论葡澳时期澳门社会治理的法团主义模式 [J]. *华南师范大学学报(社会科学版)*, 2011 (3): 154-156.
- [18] 黄启臣. 澳门通史 [M]. 广州: 广东教育出版社, 1999: 463.
- [19] 陆平辉. 试论澳门特区的国家认同和民族认同建设——纪念澳门回归祖国十周年 [J]. *学习与探索*, 2009 (6): 69-74.
- [20] 街总问卷调查显示 逾六成半居民支持国安立法 [N]. *澳门日报*, 2008-10-25 (5).
- [21] 刘蜀永. 简明香港史: 新版 [M]. 香港: 三联书店(香港)有限公司, 2009: 44.
- [22] 刘兆佳. 香港社会的政制改革 [M]. 北京: 中信出版集团股份有限公司, 2016: 3-17.
- [23] 王凤超. 香港政制发展历程: 1843—2015 [M]. 香港: 中华书局(香港)有限公司, 2017: 12.
- [24] 阎小骏. 香港治与乱: 2047的政治想象 [M]. 北京: 人民出版社, 2016: 34.
- [25] 张建. 香港建制派: 发展逻辑与能力建构 [J]. *统一战线学研究*, 2019 (3): 11-17.
- [26] 一群香港公务员就政改方案表决的公开信 [N]. *明报*, 2015-06-12 (19).
- [27] 停职! 港公务员参与暴动, 被扯掉面罩后身份曝光 [EB/OL]. (2019-09-19) [2019-12-14]. <http://www.bjd.com.cn/a/201909/19/WS5d8376dbe4b0081bfdf2981d.html>.

责任编辑: 孙德魁

# 民进党“修法台独”的历程、意图与影响

周澍阳

(厦门大学 台湾研究院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 2019年,在蔡英文当局主导下,一系列涉及两岸关系的所谓“法案”在台湾地区立法机构中相继通过。“修法台独”进一步暴露了蔡英文当局的分裂本质。“修法台独”可以分为酝酿、推进、迂回、突破四个阶段,体现出蔡英文当局的三重政治考量——当作选举策略、推进事实“台独”、配合美国对华战略。“修法台独”将恶化岛内政治生态、破坏两岸政治互信、阻滞两岸交流合作、阻碍两岸融合发展。

**关键词:** “修法台独”; 民进党; 两岸关系; 两岸融合; 反分裂

**中图分类号:** D675.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378(2020)01-0072-06

蔡英文上台以来拒不承认“九二共识”,表面上“维持现状”,实质上推行“台独”路线,致使两岸关系日趋紧张。2019年以来,民进党当局动作频频,从强修“两岸人民关系条例”,到修改所谓的“国安五法”,再到抛出“中共代理人修法”,最后变相推出所谓“反渗透法”,在岛内大肆制造“绿色恐怖”,阻碍两岸交流。这一系列做法是民进党在以“修法”方式推进“台独”主张,可以统称为“修法台独”。国务院台湾事务办公室(简称“国台办”)等多个部门对此十分关注。朱凤莲表示:“一段时间以来,民进党当局通过‘修法’等手段不断进行政治操弄,煽动两岸敌意,限缩打压两岸正常交流交往,实际上已经造成台湾民众特别是台商台生人心惶惶,草木皆兵。”<sup>[1]</sup>安峰山表示:“民进党当局为一党一己之私,违背两岸同胞求和平、要合作、谋发展的共同心愿,变本加厉地去阻挠限制两岸交流合作,两岸各党派团体人士的对话沟通,企图两岸同胞走近走亲,两岸关系走实走好设置障碍。”<sup>[2]</sup>学界普遍认为这是民进党当局的一种选举策略。廖达琪认为,蔡英文此举是选举考量,目的是要连任,赢得2020年台湾地区大选<sup>[3]</sup>。张文生认为,这一系列动作是民进党“事实台独”主流路线的继承,将“台独”逻辑隐藏在意识形态里,必须予以高度警惕。刘国深指出,民进党当局这些“修法”动作是妄图通过法律手段阻止、破坏两岸交流,恐吓与大陆进行交流合作的台湾民众和与大陆开展民主协商共同探讨两岸问题的台湾人士<sup>[4]</sup>。本文拟对民进党

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqiis.2020.01.008

**作者简介:** 周澍阳,厦门大学台湾研究院、两岸关系和平发展协同创新中心硕士研究生。

**引用格式:** 周澍阳. 民进党“修法台独”的历程、意图与影响[J]. 统一战线学研究, 2020(1): 72-77.

“修法台独”的历程、意图与影响进行梳理。

## 一、民进党“修法台独”的历程

2016年台湾地区领导人和立法机构民意代表选举后，民进党实现了完全“执政”，大肆推行“台独”路线，强行在立法机构审议并通过诸多不利于两岸关系发展的“条例”，破坏台海稳定。“修法台独”路线演进可划分为如下四个阶段。

### （一）酝酿阶段：意图通过“修法”挽回颓势

早在2018年台湾地区“九合一”选举结束之后，面对岛内“绿地变蓝天”的政治现实，“台独”势力开始蠢蠢欲动，希望通过“立法”方式严格限制两岸之间交流，破坏两岸关系和平发展。2019年1月2日，习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上倡议：“在坚持‘九二共识’、反对‘台独’的共同政治基础上，两岸各政党、各界别推举代表性人士，就两岸关系和民族未来开展广泛深入的民主协商，就推动两岸关系和平发展达成制度性安排。”<sup>[5]</sup>对此，蔡英文先于2019年1月2日下午公开宣布：从未接受“九二共识”，也绝不会接受“一国两制”；继而在3月11日要求“立刻推动‘两岸人民关系条例’的修改”。蔡英文此举是民进党当局强推所谓“国安五法”以及“中共代理人法”等系列“修法”的源头。在这一阶段，民进党当局主导的一系列两岸关系“修法”虽尚未出炉成型，但其“台独”野心昭然若揭。

### （二）推进阶段：全面推进“修法台独”主张

2019年，民进党当局主导的系列“修法”取得实质性进展，特别是所谓“国安五法”的修订，引起了海峡两岸的广泛关注，将舆论推到了高潮。所谓“国安五法”是指台湾地区立法机构于5月至7月通过的“刑法部分条文修正案”“国家机密保护法部分条文修正案”“两岸人民关系条例增订第五条之三修正案”“国家安全法部分条文修正案”，以及“两岸人民关系条例部分条文修正案”。民进党当局明确表示这一系列“修法”是为对抗“‘一国两制’台湾方案”，以“规范”谈判程序，强化“民主监督机制”。在这一阶段，民进党当局主导的“修法台独”取得实质进展，但所谓“国安五法”在某种意义上是民进党当局的一种“事后补救”手段，更多的是通过提高刑罚以恐吓与大陆进行交流接触的台湾民众。民进党当局开始全力推动“事前预防”的“修法”，于是“中共代理人修法”及所谓“反渗透法”等草案呼之欲出。

### （三）迂回阶段：面对民意反弹调整策略

2019年7月5日，蔡英文在其Facebook上发文称将全力在9月开始的立法机构会期推动“两岸人民关系条例”中关于“中共代理人”部分的修改。9月起，民进党当局及岛内“台独”势力陆续向立法机构提交包括修正“两岸人民关系条例”、制定所谓“境外势力透明影响法”等14项相关提案，宣称此次“修法”是借鉴国外的“外国代理人制度”，意在防范“境外势力渗透”，维护“民主政治运作”，从而建成“防卫性民主机制”。10月15日，台湾地区立法机构要求将“中共代理人系列修法”交付审查，但随后国民党党团与亲民党党团提出复议案，以阻止相关草案的推动。10月29日，民进党党团通过变更议程，强行以人数优势否决国民党党团、亲民党党团提出的复议案，将“中共代理人法”等相关草案表决通过并交付审查。至此，“中共代理人修法”进入实质审议阶段。在这

一阶段，面对大陆的巨大压力与岛内民意的强烈反弹，民进党当局不得不放缓了修订“中共代理人法”的进度。但出于配合 2020 年台湾地区领导人选举的需要，“修法台独”仍暗流涌动。

#### （四）突破阶段：利用优势强推“反渗透法”

2019 年 11 月 25 日，民进党正式向台湾地区立法机构提交所谓“反渗透法”草案。台湾地区立法机构 11 月 29 日将该草案“迳付二读”，目的在于加快审议进度，力求早日将草案“落地”。与先前的“中共代理人修法”不同，所谓“反渗透法”是民进党当局推出的一个“专法”。同所谓的“国安五法”一样，该草案将香港（澳门）列为“境外敌对势力”，规定台湾民众不得受“渗透来源”的指示、委托或资助，从事一系列政治活动，违者将受到严惩。12 月 14 日，蔡英文在出席新北市造势活动时，重申在 12 月 31 日通过所谓“反渗透法”，妄称“反渗透法”是“防护台湾”的最后一块拼图<sup>[6]</sup>。12 月 31 日，民进党立法机构党团利用人数优势强行将所谓“反渗透法”三读通过。至此，所谓“反渗透法”正式“落地”。

## 二、民进党“修法台独”的意图

民进党当局主导的“修法台独”在每个阶段都有背后的政治考量：从“事后补救”到“事前预防”，从“部分限制”到“全面封锁”。这是民进党当局根据现实需要而有组织、有计划、有步骤推进的，体现了蔡英文推行实质性“台独”的本质。民进党当局“修法台独”具有以下三个意图。

#### （一）选举策略：助力政治选举

自 2016 年蔡英文上台，民进党实现完全“执政”后，其内外施政坚持意识形态挂帅<sup>[7]</sup>。台湾 TVBS 在 2019 年 2 月 20 日发布的民调显示：“若 2020 年台湾地区领导人选举由韩国瑜与蔡英文正面对决，韩国瑜的支持率高达 54%，而蔡英文仅有 25%。”<sup>[8]</sup>这反映出当时台湾民众对蔡英文当局“执政”表现的不满。在此后的一系列民调中，民进党当局的支持率都大幅落后于国民党，蔡英文与民进党不断被爆出“私烟案”“学历造假”“网军事件”等丑闻。民进党当局向来肆意挑起族群对立，激化统“独”矛盾，煽动民粹主义等<sup>[9]</sup>。而其主导系列针对大陆的“修法”，直接目的是拉抬自身选情，助力 2020 年台湾地区领导人选举。

在政治竞选中，选民区隔往往影响政党或政治候选人的竞选战略。政党或政治候选人往往需要将选民区隔为三个部分，即强化那些已有支持者，说服那些还没作出决定的选民，转化那些潜在的反对者<sup>[10]</sup>。对民进党当局来说，其更在乎这一系列“修法”的过程。在民调数据一路走低的形势下，其首要考量便是如何利用政治操作赢得 2020 年台湾地区领导人选举。民进党当局通过抛出“修法”，将台湾民众目光聚焦于两岸议题，再大打所谓“安全牌”，指责国民党“卖台”；在“中共代理人修法”遭到两岸各界强烈抵制之后，马上又抛出所谓“反渗透法”以配合选战节奏。这一系列政治操作可以巩固民进党的“深绿”基本盘；同时通过制造“仇中”“恐中”“反中”气氛，争取台湾岛内中间选民；利用泛蓝阵营内部矛盾打压其士气，分化其选民。

在一系列政治操作后，蔡英文的民调数据呈现触底反弹之势。2019 年 12 月 14 日台湾 TVBS 公布的 2020 年台湾地区领导人选举民调显示，蔡英文与赖清德的组合获得了 50%的支持率，而韩国瑜与张善政的组合仅剩 31%<sup>[11]</sup>。这显示民进党当局的“修法台独”选举策略取得了一定成效。但这只是

蔡英文及民进党出于自身利益考量而进行的一系列短线操作，无法为台湾民众赢得未来。

## （二）事实“台独”：阻碍两岸交流

台湾民众的政治认同往往决定着他们对统“独”问题的根本看法。“人们在一定社会中生活，总要在一定的社会联系中确定自己的身份，如把自己看作某一政党的党员、某一阶级的成员、某一政治过程的参与者或某一政治信念的追求者等等，并自觉地以组织及过程的规范来规范自己的政治行为。这种现象就是政治认同。”<sup>[12]</sup> 国家认同是政治认同的核心组成部分。台湾政治大学选举研究中心的调查显示，台湾民众认为自己“仅是台湾人”的比重自 1996 年开始迅速走高，而其“中国人认同”早在 1994 年就开始快速下滑。在 2000 年台湾地区实现第一次政党轮替，民进党首次上台“执政”后，台湾民众的“中国人认同”与“既是中国人，又是台湾人”的双重认同持续走低，而“台湾人认同”一路上扬。究其原因，民进党一边推进“去中国化”运动，一边培养“台湾主体意识”，推行分裂主义政治路线，造成了严重的后果。

民进党当局 2019 年主导的“修法台独”体现出覆盖面极广、针对性极强的特点，不仅将矛头直指大陆，而且相关“法案”的管制对象几乎囊括了台湾地区的所有民众、组织团体及机构。不难看出，民进党当局试图全方位、全过程、无差别地封堵两岸直接往来交流。即使在“中共代理人修法”受阻的情况下，民进党当局又强势推出所谓“反渗透法”，使“中共代理人法”借尸还魂，力求在 2020 年台湾地区领导人选举前将其“落地”。所谓“反渗透法”与“中共代理人修法”最大的不同在于，后者的核心议题是认定“身份”，而前者的核心议题在于认定“行为”。一旦台湾当局裁定岛内民众与“渗透来源”存在“违规接触”，即可使其入刑。在岛内弥漫着“绿色恐怖”的气氛下，大量的台湾民众便会因为种种原因避免与大陆产生关联。倘若“反渗透法”最终“落地”，将会极大地弱化台湾民众的“中国人认同”，从而将岛内民众绑上民进党的“台独”战车。

在“渐进式台独”占据主导地位而“激进式台独”越来越被边缘化的情况下<sup>[13]</sup>，这一系列“修法”蕴藏着蔡英文修正“法理台独”路线的考量：通过修正、增订个别“法律”以谋求改变大陆与台湾同属“一中”的事实，在行动上具体落实“两国论”。“修法台独”反映出以蔡英文为首的“台独”势力不再以“制宪”为核心诉求，转而追求“事实台独”与实质性“台独”。值得注意的是，不管岛内“台独”势力手法如何变化，其终极目标仍是“独立”。

## （三）联美抗中：配合美国对华战略

2018 年，特朗普政府单方面挑起中美贸易摩擦，在《国防战略报告》中首次将中国定位为“战略性竞争对手”。民进党当局主导的“修法台独”，利用和配合了特朗普政府的对华战略。民进党当局“联美抗中”有相应政治考量。第一，配合美国遏制中国发展，达到推行“台独”路线的意图。在民进党当局看来，如若大陆的发展被极大地遏制，两岸间实力差距扩大的增速将进一步放缓，可为“台独”主张和路线让渡出一部分空间。第二，向特朗普政府示好，以期在 2020 年台湾地区领导人选举中获得美国的支持。蔡英文当局试图暗示美国政府：“只有民进党是美国政府的亲密伙伴，也只有民进党才能扮演好美国在‘印太战略’中的马前卒的角色。”蔡英文当局大肆从美国购买军备。2019 年 12 月 13 日，台湾地区有关部门与美国有关方面签署了三大军购案合约，总金额高达 2 900 亿元新台币（约合 96.31 亿美元）<sup>[14]</sup>。

### 三、民进党“修法台独”的影响

民进党“修法台独”将对岛内民众的切身利益造成损害，也将对两岸关系发展造成恶劣影响。

#### （一）恶化岛内政治生态

民进党当局主导推出的一系列“法案”，是其迫害进步人士、打击党外政敌、破坏两岸融合发展的“恶法”。2019年7月3日通过的“两岸人民关系条例部分修正案”不仅强化了对台湾地区公务员赴大陆的管理，也提高了对台湾地区公务员“违规”赴大陆的处罚。这显然是民进党当局针对国民党籍公务员而“量身定做”的“法案”。对国民党阵营来说，其最希望通过两岸关系的化冰与政党之间的交流来发展岛内经济，从而争取民众的选票。民进党的相关“修法”限制了这一点，以达到党同伐异的目的。此外，今后岛内任何统派团体或爱国人士都有可能因为支持大陆主张或参加大陆活动，而遭到民进党当局的传讯、调查，甚至被诬陷入狱。这会造成统派人士人人自危的政治氛围，并逐步蔓延至整个台湾社会。

#### （二）破坏两岸政治互信

民进党“修法台独”明确将大陆列为“境外敌对势力”，这使双方的政治互信遭到了严重破坏。“两岸人民关系条例增订第五条之三条文”规定：开启两岸政治协商之前应由台行政机构向立法机构提交协议缔结计划及影响评估报告，并有75%“立法委员”出席讨论，最后获得75%出席“立法委员”的同意方能进行；负责协议的机关应根据协议缔结计划进行谈判协商并适时向立法机构报告；立法机构和行政机构有权终止协商；负责协议的机关在完成协议草案谈判后，应呈送行政机构与台湾地区领导人审查与核定，再提交立法机构表决；在75%“立法委员”出席讨论并获得75%出席“立法委员”的同意后由台湾民众进行“公投”；若该草案获得有效同意票超过投票权人总额的半数即可通过，由两岸签署与交换文本后，呈请台湾地区领导人公布生效；等等。这极大地降低了两岸进行政治谈判的可能性，贯彻了民进党当局“台独”一贯主张，侵蚀了两岸和平统一的基础。

#### （三）阻滞两岸交流合作

民进党当局“修法台独”中，最令岛内民众惶恐的便是相关“法案”的涉及面十分广泛，但“法案”中涉及评判标准的概念相当含糊。例如，“两岸人民关系条例部分修正案”规定：“不许台湾地区人民、法人、团体或其他机构配合大陆与香港（澳门）的党务、军事、行政、具政治性机关（构）、团体或涉及对台政治工作、影响‘国家安全或利益’之机关（构）、团体或其派遣之人宣扬或推广妨碍‘国家安全或利益’之言论或行为；或是干扰政府原有之统治行为或公权力行使或影响政府对双边政治性交流之自主权限”。但其未对所谓的“妨碍国家安全或利益”“干扰政府原有之统治行为或公权力行使”以及“影响政府对双边政治性交流之自主权限”等评判性概念作出严格界定。部分媒体将其解读为“台湾民众或团体只要到大陆参加相关部门举办的活动都可能被判巨额罚款或入狱”<sup>[15]</sup>。“两岸人民关系条例第九十三条之一条文修正案”对大陆企业在台投资作出了严格限制，并提高了处罚。民进党当局这一系列举措无疑会令众多在陆台商心生恐惧，甚至从大陆直接撤资；而对在台陆商来说，他们不仅面临着被民进党当局指控的风险，而且其经商环境将极度恶化。这一系列“修法”都会对两岸之间正常的经贸往来产生极大影响。“修法台独”几乎是无差别覆盖岛内的各行各业，连文化教育领域都未能幸免。民进党当局“修法台独”将限缩两岸之间的交流，煽动

两岸对立，破坏两岸关系。

#### （四）阻碍两岸融合发展

自“一带一路”倡议提出以来，大量台企台商参与“一带一路”建设，两岸间经贸交流与合作的范围与领域不断扩大。民进党当局出于自身政治利益，将大陆方面的优惠政策曲解为别有用心的手段，严重阻碍两岸融合发展步伐。“修法台独”剑指因受困于岛内经济环境而寄希望于大陆市场的台商，这无疑将压缩台商赴陆投资、创业的发展空间。岛内经济持续呈现“低增长”状态，青年就业难所引发的世代矛盾在台湾社会逐渐突显。蔡英文企图用政治思维来“指导”经济行为的做法，不仅将使台湾民众的生存陷入困境，而且阻碍了两岸经济社会融合发展，有悖于亚太区域经济整合大趋势。

#### 参考文献：

- [1] 国台办新闻发布会辑录（2019-12-11）[EB/OL].（2019-12-11）[2019-12-25]. [http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201912/t20191211\\_12224801.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201912/t20191211_12224801.htm).
- [2] 国台办新闻发布会辑录（2019-06-26）[EB/OL].（2019-06-26）[2019-12-25]. [http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201906/t20190626\\_12177800.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201906/t20190626_12177800.htm).
- [3] 李宗宪，吕嘉鸿. 蔡英文召开“台湾国安会议”，提出反制“一国两制”策略[EB/OL].（2019-03-12）[2019-11-26]. <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-47529492>.
- [4] 许雪毅，赵博. 专家：高度警惕民进党当局密集操弄涉两岸关系“修法”[EB/OL].（2019-06-28）[2019-11-26]. [http://www.xinhuanet.com/2019-06/28/c\\_1124684400.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-06/28/c_1124684400.htm).
- [5] 习近平. 为实现民族伟大复兴 推进祖国和平统一而共同奋斗——在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的讲话（2019年1月2日）[N]. 人民日报，2019-01-03（2）.
- [6] 林淑玲. 社评：“反渗透法”其实在帮国民党催票[EB/OL].（2019-12-16）[2019-12-25]. <http://bj.crntt.com/doc/1056/3/1/4/105631479.html?coluid=1&kindid=0&docid=105631479&mdate=1216000501>.
- [7] 张文生. 2018年底台湾地区“九合一”选举评析[J]. 台湾研究，2018（6）：24-30.
- [8] 台湾 TVBS 民调中心. 2020 可能人选支持度民调[EB/OL]（2019-02-20）[2019-12-16]. [https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll\\_center/2019/20190221/f9e86e1f970925d485787b5e42275c8c.pdf](https://cc.tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2019/20190221/f9e86e1f970925d485787b5e42275c8c.pdf).
- [9] 李鹏. 台湾难以实现政治稳定的政治文化根源[J]. 社会主义研究，2007（3）：102-104.
- [10] 何俊志. 选举政治学[M]. 上海：复旦大学出版社，2009：186.
- [11] 台湾 TVBS 民调中心. 选前一个月，2020 大选民调[EB/OL].（2019-12-14）[2019-12-25]. [https://cc.Tvbs.com.tw/portal/file/poll\\_center/2019/20191217/cbd1406913f3ae7348a956ac9c7972a7.pdf](https://cc.Tvbs.com.tw/portal/file/poll_center/2019/20191217/cbd1406913f3ae7348a956ac9c7972a7.pdf).
- [12] 中华大百科全书·政治学[G]. 北京：中国大百科全书出版社，1992：501.
- [13] 陈先才. 民进党重返执政后“台独”势力最新发展态势分析[J]. 台湾研究，2017（3）：13-22.
- [14] 美对台军售进入执行阶段，一口气签三大合约总额达 2 900 亿新台币[EB/OL].（2019-12-21）[2019-12-25]. <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1653494801382554109&wfr=spider&for=pc>.
- [15] 于芥. 请让台商“安心回家”[N]. 人民日报，2019-10-08（19）.

责任编辑：孙德魁

# 新“中国威胁论” 对海外统战工作的影响及对策

陈奕平 关亦佳 尹昭伊

(暨南大学 国际关系学院/华侨华人研究院, 广东 广州 510632)

**摘要:** 随着以美国为首的西方国家对中国崛起焦虑的不断上升, 新“中国威胁论”愈演愈烈。新“中国威胁论”的一些论调将矛头对准中国海外统战工作, 指责中国利用统战工作对海外华侨华人进行“政治干涉”, 炮制“统战干涉论”特别是“侨务干涉论”。其中, 美国是“领头雁”, 澳大利亚等国紧跟其后。西方国家政府、相关智库和报刊媒体对“统战干涉论”发酵起到推波助澜作用。“统战干涉论”发酵有多种因素, 核心是通过一环扣一环的对华战略性“组合拳”, 形成“中国威胁论”的舆论环境, 遏制中国崛起与发展。中国应多举措反击“统战干涉论”: 组织学界力量对不实报道进行反击, 鼓励侨领和参政人士巧妙发声, 发挥华文媒体的作用, 以他山之石证明侨务政策非中国独有。建构统战话语要不断讲好中国故事, 尤其是从中国发展和人类命运共同体视角讲清统一战线求同存异、合作共赢的追求。

**关键词:** “中国威胁论”; 海外统战工作; 华侨华人; “统战干涉论”; “侨务干涉论”

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 01-0078-08

随着以美国为首的西方国家对中国崛起焦虑的不断上升, 新一轮“中国威胁论”愈演愈烈。这不仅对中国的国家形象产生了不利影响, 也不利于中国海外统战工作的开展。新“中国威胁论”以美国民主基金会在2017年末发布的《锐实力: 不断上升的威权主义影响力》报告中提出的“锐实力”为核心概念。该报告将“锐实力”定义为: 中俄等国利用媒体、文化、智库和学术界对第三国施加影响, 目标并非“展示魅力”或“赢得人心”, 而是为了分散西方的注意力和实施操控<sup>[1]</sup>。在他们

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqiis.2020.01.009

**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, 中国统一战线理论研究会理事; 关亦佳, 暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院硕士研究生; 尹昭伊, 暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院硕士研究生。

**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, 关亦佳, 尹昭伊. 新“中国威胁论”对海外统战工作的影响及对策[J]. 统一战线学研究, 2020(1): 78-85.



眼中，中国在世界各地开展的对外文化交流活动不是“软实力”的展示，而是以“渗透或打入目标国政治或信息环境内部”，是“离间、分化和操弄世界”的“锐实力”输出<sup>[2]</sup>。以“锐实力”概念为基础，西方有关国家的政府、媒体与智库联手，不断炮制“中国威胁论”。在形形色色的舆论中，一些论调将矛头对准中国海外统战工作，指责中国利用统战工作对海外华侨华人进行“政治干涉”。从2017年开始，“侨务干涉论”“统战干涉论”等甚嚣尘上，一些所谓研究中国问题的西方智库、学者相继发表关于“中国在海外政治影响力”的文章，攻击中国海外统战工作，对中国统战政策特别是侨务政策妄加指责。

自新“中国威胁论”出现后，国内学者就开展了相关研究。学者们普遍认为新一轮“中国威胁论”反映了以美国为首的西方国家对中国日益崛起的焦虑，并从战略顶层设计、舆论宣传、学者智库等层面提出应对措施。有关研究指出，在新一轮“中国威胁论”中，以美国为首的西方国家形成“雁行队列”<sup>[1]</sup>。美澳两国炮制的“中国威胁论”中，针对中国统战工作特别是侨务工作、华侨华人的不实论调甚多，但侧重点有所不同。美国宣扬中国留学生、华人学者和专家“盗取”美国先进技术，污蔑他们是“非传统情报人员”<sup>[3]</sup>。澳大利亚污蔑中国通过“控制媒体、干预学术、拉拢社团”等方式对澳大利亚进行渗透<sup>[4]</sup>，甚至声称中国通过华人在澳大利亚购买影响力、中国留学生在澳大利亚高校内构建“间谍网”以及拉拢华人社区，影响澳大利亚政治选举进程，危及澳大利亚国家安全。

海外统战工作是紧密联系华人、发挥华人积极作用、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要工作。习近平总书记强调：“把广大海外侨胞和归侨侨眷紧密团结起来，发挥他们在中华民族伟大复兴中的积极作用，是党和国家的一项重要工作。”<sup>[5]</sup>党的十八大以来，学者们更加关注海外统战理论研究。新时代统一战线要着眼自身领域、国家全局和世界比较一体定位和发挥作用<sup>[6]</sup>。有的学者总结了新时代海外统战工作出现的新特征和变化。刘芳彬认为，海外统战工作已经进入新的历史方位，合作共赢、和平发展国际大势不可逆转，但意识形态领域斗争将更加尖锐<sup>[7]</sup>。如何整合海外统战资源，做好海外统战工作，也成为学者们关注的重点。邓聿文认为：“中华文化是开展海外统一战线工作的民族精神基础，海外统战工作则以中华文化为国家统一和民族团结的文明传承纽带。”<sup>[8]</sup>目前，关于新“中国威胁论”对海外统战工作影响的研究尚不多见。鉴于此，本文集中探析新“中国威胁论”对海外统战工作的影响及对策。

## 一、妖魔化中国的“统战干涉论”不断发酵

西方学者针对中国不同时期统一战线的内涵和影响有多重解读。近年来妖魔化中国的“统战干涉论”不断发酵，其过程和方式值得梳理。

### （一）“统战干涉论”的肇始

我国的统一战线理论与工作一直是国外研究中国问题学者关注的重点，西方学者对我国统一战线的内涵有多重解读。20世纪后半期，国外学者主要以统一战线视角研究抗日战争、解放战争时期的中国革命与建设，研究内容集中于国共合作、抗日民族统一战线的形成原因、作用及影响。进入21世纪，西方一些学者又开始将注意力移向爱国统一战线。他们认为在改革开放初期，中国政府用统一战线打破外交孤立，主动接触参与中国事务的外国人，动员华侨华人力量等。国外对中国统一

战线的研究集中在不同时期统一战线的表现与作用,认为统一战线是维系中国共产党政权的一部分,是中国对外政策与意识形态的一部分,并未过分攻击海外统战工作。但以2017年为转折点,国际舆论形势逐渐严峻,越来越多的国外智库报告、报刊媒体将中国海外统战工作与中国对外施加影响力画等号,中国“统战干涉论”不断发酵。2017年9月,美国伍德罗·威尔逊国际学者中心刊登了一篇名为《魔幻武器》的文章。文中渲染“中国政府利用统战工作干涉他国内政,正在加强对海外华人社区的管理和引导,把海外华人作为中国外交政策的代理人”<sup>[9]</sup>。澳大利亚《星期六报》的记者马丁·麦肯齐-默里称此文是国外学界和媒体开始讨论中国统战工作与对外影响力活动的“试金石”,认为该文引起了近年来国际学术期刊、报纸媒体对中国海外统战工作的“热议”<sup>[10]</sup>。以此为转折点,部分国外学者集中在美国、澳大利亚的智库、新闻报刊发文,围绕经济、政治、宗教、华人组织、媒体宣传等方面大力渲染“统战干涉论”,无端攻击中国海外统战工作。

## (二)“统战干涉论”发酵的过程

《魔幻武器》一文引起热议后,以美国和澳大利亚的多家智库、报刊媒体为首,不断造谣“侨务干涉论”“统战干涉论”,企图在国际上形成“中国威胁论”的舆论环境。

1. 智库方面。詹姆斯敦基金会、新美国安全中心、外交政策研究所等多家美国智库接连发文质疑中国的统一战线工作,鼓吹“侨务干涉论”“统战干涉论”,认为统一战线是中共寻求对其他国家的公共话语和政府政策施加影响的手段,具体手段涉及经济与政治、宗教以及华人组织三大类。

在经济方面,詹姆斯敦基金会的“中国简报”编辑约翰·道森在《中国通过联合阵线实体向美国进行经济外联活动》一文中认为,中国国际贸易促进委员会通过寻求与美国州一级经济参与,向美国联邦当局间接施加政治压力<sup>[11]</sup>。在政治方面,新美国安全中心两位学者克里亚莎和周云章在《外交》杂志发文《中国政府正在采用民族主义外交政策吗?》,指责“中国正采取民族主义外交政策,并积极号召庞大的海外侨民推进其外交政策”,声称“这势必导致一些国家发生反华排华现象,波及华侨华人,影响中国在当地的投资,进而成为地区性冲突的导火索”<sup>[12]</sup>。在宗教方面,詹姆斯敦基金会的米格尔·马丁在《全球宗教与统一战线——以蒙古为例》一文中认为“中国主导的与蒙古寺院的互动,是中国获得全球佛教‘话语权’的尝试”。文章认为,虽然宗教在蒙古的影响力潜力是有限的,但此举表明“中国开始使用‘中国化’宗教以促进中国统一战线的扩展”<sup>[13]</sup>。在华人组织方面,美国外交政策研究所的琼·托伊费尔·德莱耶在《没有硝烟的战争:中国的统一战线》一文中提出:“中国的统一战线的目的是通过合法、非法或灰色地带的手段来影响外国有关中国的政策”,“中国利用民主国家的开放性转移分散其他国家对中国的指责和关注,其他国家要更加关注中国的统一战线”<sup>[14]</sup>。

2. 报刊媒体。《纽约时报》《金融时报》《卫报》《外交学者》等多家报刊不断刊登关于“中国统一战线”“中国在海外实施影响力”等主题文章,将统战工作与中国实施影响力挂钩。2018年4月,马丁·哈拉在《卫报》刊文认为,中国在中欧和东欧开展的“经济外交”也是统战工作的一部分<sup>[15]</sup>;5月,练乙铮在《纽约时报》发文,将矛头瞄准统战部与中国人民政治协商会议,认为“统战部在通过学者与学生展开‘人民外交’,而中国人民政治协商会议则是‘非请勿入的庞大俱乐部’,统一战线是实施中国影响力的机器,并逐渐全球化”<sup>[16]</sup>。台湾地区所谓的旅美学者、全球台湾研究中心主任萧良其宣称“中国已经开始发动‘政治战’”,中国共产党通过不同渠道进行统战活动。

詹姆斯敦基金会官网发表了萧良其的两篇文章《初探中国共产党在日本的影响》和《初探中国共产党在新加坡的影响》。在前一篇文章中，萧良其认为中国通过日本中国和平统一促进会、日本海外中国联合会（日本华侨华人联合会）、中国人民对外友好协会、中国国际友好联络会、孔子学院等机构，多途径影响日本人民和政府。在后一篇文章中，萧良其认为“中共利用统战手段，透过新加坡的商会、宗乡会馆、文化组织与华文媒体对本地华人施加影响力，增强所有华裔人士对‘大中华’的认同，并鼓励其对中华人民共和国所代表的中国表示忠诚”；中国在新加坡宣传的根本目的是“加强新加坡华人的中国身份认同，从而使新加坡与中国的利益更紧密地联系在一起，最终利用华人将新加坡的社会舆论及新加坡政策走向引导至有利于中国的方向”<sup>[17]</sup>。

## 二、西方攻击中国统战工作的原因

西方对中国统战工作妄加指责，背后有多种因素，核心是通过一环扣一环的对华战略性“组合拳”，形成所谓“中国威胁论”的舆论环境，遏制中国的崛起与发展。

### （一）对中国在海外影响力日益增强的过度解读

格雷厄姆·艾利森提出“修昔底德陷阱”理论，认为崛起国与守成国之间面临的结构性矛盾会导致冲突甚至战争，而中国的快速崛起引起美方焦虑，权力结构的变动导致中美战略竞争，甚至“注定一战”<sup>[18]</sup>。“修昔底德陷阱”论存在重要的逻辑缺陷，它忽略了崛起国的意图和政策取向。中国共产党的十九大报告提出推动建设新型国际关系。这种新型国际关系的“新”主要体现在合作共赢这个核心理念和构建人类命运共同体这个目标模式上<sup>[19]</sup>。中国决心走和平崛起的道路，而当前美国政府的强硬派对中美关系存在误判，将中国当成苏联解体后的第一假想敌：上至美国执政当局，下至智库和学者，刻意渲染“中国威胁”，过度解读中国外交政策。某些美国智库仍用传统的、狭隘的“零和博弈”思维看待国际关系，低估了中国走和平发展道路的决心。

### （二）美国保守派智库的一贯伎俩

美国保守派智库长期妖魔化中国政策和对外行为<sup>[20]</sup>。詹姆斯敦基金会成立于1984年，自诩对苏联解体作出了直接贡献，研究对象已从起初的苏联转向中国、俄罗斯和一些中东国家，旗下主要有“中国简报”“欧亚日报观察”“恐怖主义观察”等报刊栏目<sup>[21]</sup>。从历史背景、研究对象、刊物内容可以发现，这是一个具有反共色彩的右翼智库。“中国简报”为萧良其、安妮-玛丽布拉迪等炒作“侨务干涉论”的学者提供了平台。在现阶段中美关系紧张的背景下，“中国威胁论”及其在各个领域的衍生理论有广阔市场，一些美国智库为获得更多的资金支持，不断炮制“中国威胁论”相关文章和著作。“美国智库的生存离不开外部资金支持，筹资渠道多分为企业、基金会、个人等社会捐赠，以及政府资助、委托项目研究经费、市场化收益等政府捐助两部分。对于大多数美国智库而言，其生存依赖于大量的外部资源，捐助资金的重要国家、机构和个人可能会影响智库研究的独立性，从而在一定程度上减少其权威和公信力。”<sup>[22]</sup>

### （三）“台独”势力成为反华急先锋

以全球台湾研究中心为例，该机构“号称华府最大的台湾研究智库”<sup>[23]</sup>。全球台湾研究中心自诩宗旨为“强化台湾与各国，特别是美国之关系，透过政策研究与活动促进对台湾与其人民的理解”<sup>[24]</sup>。全球台湾研究中心是一个具有明显“台独”倾向，旨在通过游说活动影响美国对台政策的

智库。从萧良其个人来看，他从 2007 年开始在詹姆斯敦基金会担任“中国简报”栏目的编辑，并在此平台发文超过 100 篇<sup>[25]</sup>。在詹姆斯敦基金会官网上，萧良其经常围绕“中国政治影响力”“中国海外统战”等主题撰文。这位具有“台独”倾向的所谓学者不遗余力地抹黑中国，渲染“侨务威胁论”“统战威胁论”，甘为反华急先锋。

#### （四）“统战干涉论”是美国对华战略性竞争政策的组合拳之一

美国智库不断夸大“中国政治影响力”和“统战干涉”，有其背后的真正动机。在特朗普出任美国总统后，美国的对华政策逐渐强硬，将中国当成主要战略竞争对手，而不愿接受中国崛起的现实。在此背景下，中美关系日趋复杂。2018 年特朗普借“美国优先”旗号挑起贸易摩擦。中美贸易摩擦不仅涉及经济领域，而且逐渐拓展到科技领域，甚至蔓延至学术界。从贸易摩擦限制中国经济发展，渲染中国政治影响力的威胁，再到妨碍中国学者、留学生的正常人文交流等，美国当局正通过一环扣一环的对华战略性“组合拳”遏制中国崛起与发展。当前，美国智库选取敏感的东南亚华侨华人问题进行炒作，向中国周边国家和华侨华人群体展开舆论攻势，意在挑拨中国和海外华侨华人、中国和东南亚国家的关系。这正如 20 世纪 50 年代美国针对东南亚华侨华人的政策和舆论宣传，旨在“遏制共产主义和新中国、倡导‘自由世界’理念”<sup>[26]</sup>。

### 三、中国应多举措反击“统战干涉论”

#### （一）组织学界力量对不实报道进行反击，掌握话语权

当前，美国智库指责“中国通过统战工作对他国实施政治影响力”的相关舆论持续发酵，不仅反映出美国的对华政策愈发强硬，也折射出一个问题——美国掌握话语权。在没有确实证据的情况下，美国通过其无孔不入的媒体网络，依靠智库、学者发声，辅以对华战略性竞争政策，营造对华不利的舆论氛围。回顾近 20 年历程，无论是“中国经济威胁论”“中国军事威胁论”“中国软实力威胁论”，还是“侨务威胁论”，在一波又一波换汤不换药的舆论攻击背后，美国利用其国际话语权遏制中国崛起。为此，国际关系、国际移民和侨务工作、统战工作等领域的研究人员要自觉反击美国智库的不实报道，指出其冷战思维和战略施压的实质。

#### （二）鼓励侨领和参政人士巧妙发声，驳斥“统战干涉论”

目前海外华侨华人社团超过 2.57 万个，在海外有政治影响、有社会地位、有经济实力、有专业造诣的海外侨胞大都参与或领导了社团组织。海外华侨华人社团和侨领对祖国有很深的情感，对家乡有浓厚的情谊。他们对各种歪曲报道和“妖魔化”中国的报告不会坐视不理。中国应当鼓励海外华侨华人社团和机构对所谓的“统战干涉论”和“侨务干涉论”进行回击。自 20 世纪末以来随着海外华侨华人人数的持续增加，特别是土生华人以及精英移民人数的迅速增加，海外主要居住国华人积极融入主流社会，参政意识不断提高，参政活动非常活跃，华人政治影响力持续增加。他们不仅对居住国政治、华人社会产生越来越多的影响，而且对居住国与中国关系的影响明显增强。中国应进一步鼓励华人参政人士在服务侨社和促进住在国与中国友好合作的基础上，发挥独特作用，传递中国声音，客观讲述中国故事。萧良其诬称中国正透过宗乡会馆、文化组织、商会、等渠道进行统战工作，其荒谬言辞引来了多家新加坡本地各大团体负责人的正面回击。新加坡宗乡会馆联合总会会长陈奕福指出：“中方现阶段并没有透过宗乡会馆提出明显有统战意识的诉求，在一些恳亲大会

等活动上，他们所接收到的信息出发点是友善的。”<sup>[27]</sup>

### （三）发挥华文媒体的作用，批驳涉统战的无稽之谈

萧良其称“新加坡华文媒体依赖中国市场，可能因此自我审查”，并直接点名《联合早报》和早报网。对此，《联合早报》总编辑吴新迪驳斥：“中国的市场固然对早报网很重要，是早报海外读者的主要来源。但该报道什么，该怎么报道，我们编辑部都是根据专业的新闻判断。实际上，准确、客观和中立的报道和评论，才是我们的价值。”<sup>[20]</sup>海外华侨华人创办的媒体是传递中国声音、讲述中国故事的重要力量，也是反击“中国威胁论”的重要媒介。目前，海外华文媒体有1019家，其中报纸390家、杂志221家、电视台77家、广播电台81家、网站250家<sup>[28]</sup>。中国相关部门要引导海外华文媒体尤其是新媒体在服务华社的同时，准确表达中国观点，提高中国声音和国际影响力，促进形成对华客观、友善的国际舆论环境。

### （四）中国政府相关部门应积极发声，回击“统战干涉论”

针对美国智库的干涉和责难，2019年7月19日，中国驻新加坡使馆发言人发表谈话予以回击：“中新独特的历史文化渊源是推进两国关系的天然优势，却被一些人当成了攻击的口实。这不仅是对中国的攻击，也是对新加坡的伤害，我们尊重新加坡多元文化和多元宗教，将继续在相互尊重、平等互利基础上，致力于发展两国友好关系。这符合两国和两国人民根本和长远利益。”<sup>[29]</sup>建议外交部和驻外使领馆及统战部等部门要积极发声，回击“统战干涉论”。2018年10月21日，中共中央统战部常务副部长张裔炯、副部长冉万祥在党的十九大新闻中心举行记者招待会，介绍党的统一战线工作情况，并回答美国记者有关侨务政策的歪曲报道。中央统战部原常务副部长、第十二届全国政协常委朱维群在环球网发表《描黑中国侨务工作，用心何在》<sup>[30]</sup>，很好地回击了所谓“侨务干涉论”。建议中央和地方相关部门使用多种方式，正面介绍统战工作，回击妖魔化中国统战工作的言论，为统战工作“正名”。

### （五）以他山之石证明侨务政策非中国独有，揭露西方“双重标准”

国际侨民越来越受输出国和接受国的重视，奥巴马政府甚至把居住在美国的国际移民纳入其对外战略总体布局之中，提出“国际侨民接触战略”，建立“国际侨民接触联盟”，支持居住在美国的他国侨民在美创业、公共外交、志愿服务、创新联系、慈善捐助等，以配合美国“巧实力”外交的开展，达到争夺国际影响力的目的<sup>[31]</sup>。此外，与海外侨民进行接触和交流，鼓励侨胞为祖籍国发展贡献力量，非中国独有。以色列、爱尔兰、印度等多个移民输出国都积极发挥侨民作用。为强化全世界犹太裔对以色列的身份认同，从1999年开始，以色列政府、犹太慈善家们发起了一项名为探索生存权的项目，旨在为来自海外的18~26岁的年轻犹太裔提供一次免费游历以色列的寻根之旅，以此加强外籍犹太青年对自己民族的认同感。这些他山之石乃至美国自身的做法，都说明侨民与祖籍国往来与合作是国际通行做法。我国在实践中要善于运用相关案例进行论证。

## 四、结 语

广大海外华侨华人是中国的宝贵财富和资源，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要力量。随着中美竞争的加剧，美国不断恶意炒作“中国威胁论”。美国学者、智库和媒体围绕中国经济体制、意识形态、文化冲突等方面不断妖魔化中国统战工作，指责中国政府利用统战工作对海外华侨华人

进行“政治干涉”，对中国统战政策特别是侨务政策妄加指责。其背后有多种因素，核心是通过一环扣一环的对华战略性“组合拳”，形成所谓“中国威胁论”的舆论环境，遏制中国的崛起与发展。面对美国等对海外统战工作的不实指责，不断发声是必然选择，但比发声更重要的是赢得话语权。国际社会发生的各种鲜活案例告诉我们，国际政治斗争、军事较量、经济竞争都是以话语权争夺为前哨战的。现代国际社会的舆论话语权仍然掌握在以美国为首的西方国家手中，争夺话语权对我国的发展至关重要。“不断做强我国经济、科技、军事等物质硬实力”是我国获得国际话语权的“物质硬实力基础”，“做强文化软实力”是我国“增强中国话语影响的广度、深度和认可度”的重要条件<sup>[32]</sup>。建构统战话语要不断讲好中国故事，尤其是从中国发展和人类命运共同体视角讲清统一战线求同存异、合作共赢的追求。

#### 参考文献:

- [1] 徐进. 新一轮“中国威胁论”具有三大特点 [N]. 北京日报, 2019-02-18 (10).
- [2] 王聪悦. 新一轮“中国威胁论”: 酝酿、表征与应对 [J]. 世界社会主义研究, 2019 (1): 68-77+96.
- [3] 刘栋. 美国“华人间谍”威胁论调查 [EB/OL]. (2018-03-23) [2019-12-05]. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_2036830](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2036830).
- [4] BILL BIRTLES. China lodges official complaint after Malcolm Turnbull's comments about foreign interference [N/OL]. ABC News, (2017-09-09) [2019-12-05]. <http://www.abc.net.au/news/2017-12-09/china-lodges-official-complaint-after-turnbulls-comments/9242630>.
- [5] 崔静. 习近平对侨务工作作出重要指示 李克强作出批示 [EB/OL]. (2017-02-17) [2019-11-29]. <http://news.cctv.com/2017/02/17/ARTIbVJwZPVvaDfexK00owJD170217.shtml>.
- [6] 林华山. 整体性统战: 新时代统一战线发展战略研究 [J]. 云南社会主义学院学报, 2019 (2): 39-46.
- [7] 刘芳彬. 新时代海外统战工作的历史方位与发展空间 [J]. 中央社会主义学院学报, 2019 (4): 122-128.
- [8] 邓聿文. 中华文化与海外统一战线 [J]. 中共中央党校学报, 2012 (3): 91-94.
- [9] Brady AM. Magic Weapons: China's political influence activities under Xi Jinping [EB/OL]. Wilson Center. (2017-09-18) [2019-11-29]. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/magic\\_weapons.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/magic_weapons.pdf).
- [10] MARTIN MCKENZIE-MURRAY. Inside China's 'United Front' [EB/OL]. (2018-03-09) [2019-11-29]. <https://www.thesaturdaypaper.com.au/news/politics/2018/03/03/inside-chinas-united-front/15199956005888>.
- [11] JOHN DOTSON. China Explores Economic Outreach to U. S. States Via United Front Entities [J/OL]. THE JAMESTOWN, China Brief, 2019, 19(12): 1-6 [2019-10-01]. <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2019/06/Read-the-06-26-2019-CB-Issue-in-PDF.pdf?x28725>.
- [12] HARRY KREJSA, ANTHONY CHO. Is Beijing Adopting an Ethnonationalist Foreign Policy? [EB/OL]. (2017-10-23) [2019-10-01]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2017-10-23/beijing-adopting-ethnonationalist-foreign-policy>.
- [13] MIGUEL MARTIN. Global Religion and the United Front: The Case of Mongolia [J/OL]. THE JAMESTOWN, China Brief, 2018, 18(12) [2019-10-01]. <https://jamestown.org/program/global-religion-and-the-united-front-the-case-of-mongolia/>.
- [14] JUNE TEUFEL DREYER. A Weapon Without War: China's United Front Strategy [EB/OL]. (2018-02-06) [2019-10-01]. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/a-weapon-without-war-china-s-united-front-strategy.pdf>.

- 9-10-01] . <https://www.fpri.org/article/2018/02/weapon-without-war-chinas-united-front-strategy/>.
- [15] MARTIN HALA. China's gift to Europe is a new version of crony capitalism [EB/OL]. (2018-04-18) [2019-11-29]. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/apr/18/chinese-europe-czech-republic-crony-capitalism>.
- [16] LIAN YI-ZHEGN. China Has a Vast Influence Machine, and You Don't Even Know It [EB/OL]. (2018-03-21) [2019-11-29]. <https://www.nytimes.com/2018/05/21/opinion/china-overseas-intelligence-yang.html>.
- [17] RUSSELL HSIAO. A preliminary survey of CCP influence operations in Singapore, Publication:China Brief Volume:19 Issue:13 [J/OL]. (2019-07-16) [2019-07-21]. <https://jamestown.org/program/a-preliminary-survey-of-ccp-influence-operations-in-singapore/>.
- [18] 格雷厄姆·艾利森. 注定一战:中美能避免修昔底德陷阱吗? [M]. 陈定定, 傅强, 译. 上海: 上海人民出版社, 2019.
- [19] 刘建飞. 新型国际关系“新”在哪里 [EB/OL]. (2018-04-16) [2019-07-20]. <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0416/c40531-29927502.html>.
- [20] 沈泽玮. 美国智库称中国统战新加坡华人靠“四招” [EB/OL]. (2019-07-20) [2019-07-20]. <http://www.uzbcn.com/cngov/2019-07/2059908.html>.
- [21] Jamestown Foundation. About Us [EB/OL]. [2019-07-20]. <https://jamestown.org/about-us/>.
- [22] 刘文俭, 陈超贤. 美国智库建设的经验与启示 [J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019(3): 130-135.
- [23] 纪淑芳. “蓝调小英”催出独派大复活 [N/OL]. (2016-09-15) [2019-07-20]. <https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT201609141446530LF>.
- [24] 全球台湾研究所. GTI 手册普通话版 [EB/OL]. (2019-03-01) [2019-07-22]. <http://globaltaiwan.org/wp-content/uploads/2019/03./GTI-Brochure-Translation.pdf>.
- [25] The Jamestown Foundation. Articles by Russell Hsiao [EB/OL]. (2019-07-20) [2019-07-20]. <https://jamestown.org/analyst/russell-hsiao/>.
- [26] 张焕萍. 再论冷战初期美国对东南亚华人的宣传战(1949—1964) [J]. 南洋问题研究, 2016(1): 74-85.
- [27] 黄伟曼. 美智库指中共透过华社影响本地舆论 我国商会与宗乡总会加以驳斥 [EB/OL]. (2019-07-19) [2019-07-20]. <https://www.zaobao.com/znews/singapore/story20190719-973663>.
- [28] 何亚非. 海外华文媒体与中国梦 [J]. 求是, 2015(1): 60-61.
- [29] 驻新加坡使馆发言人针对“海峡时报”刊登美国智库抹黑中新关系言论发表谈话 [EB/OL]. (2019-07-19) [2019-07-20]. <http://www.chinaembassy.org.sg/chn/sgsd/t1682085.htm>.
- [30] 朱维群, 孙冬冬. 朱维群: 描黑中国侨务工作, 用心何在 [EB/OL]. (2018-08-30) [2019-11-29]. <http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2018-08/12870892.html>.
- [31] 陈奕平. 美国“国际侨民接触”战略及其对我国侨务政策的启示 [J]. 东南亚研究, 2012(2): 92-95.
- [32] 张国祚: 讲好中国故事 提升国际话语权 [EB/OL]. (2017-03-07) [2019-07-21]. <http://www.scio.gov.cn/zhzc/10/Document/1544411/1544411.htm>.

责任编辑: 孙德魁

# 数字时代统一战线动员策略优化： 从科层动员到话语动员

董山民

(中南大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410083)

**摘要：**互联网的出现极大地改变了人类社会的传播方式，微博、微信等日益成为重要的社交媒体。智能化传播方式的出现影响了权力发挥作用的形式。权力结构转换，动员模式也需随之发生变化。传统的社会和国家关系中，科层动员准确而有效地促进统一战线发展。这是由动员的社会基础——社会结构稳定而清晰以及伞状传播方式等因素决定的。数字时代，信息科技革命改变了动员的社会基础，社交媒体使自上而下的科层动员模式受到冲击。统一战线需要优化动员策略，融合话语动员策略。话语动员与传统的科层动员构成双轨，使动员策略在“权力中心动员社会”与“由社会动员权力中心”之间切换。统一战线要充分认知社交媒体在数字时代的作用，切实从话语领导权争夺、身份重建等方面升级工作模式。

**关键词：**统一战线；科层动员；话语动员；数字时代；社交媒体

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378 (2020) 01-0086-06

互联网的出现极大地改变了人类社会的传播方式，微博、微信等日益成为重要的社交媒体。谢静认为：“作为一种新的媒介形态，随着智能化程度的日益提高，移动新媒体不再是‘人体的延伸’，而更具有独立性和非主体性，成为典型的‘体外化器官’。”<sup>[1]</sup>智能化传播方式的出现影响了权力发挥作用的形式。在互联网出现之前，权力中心一般由有组织的政党掌控。国家主义理论要求掌握政治资源的权力中心实施对社会的治理，国家治理基本上通过广泛而持久的社会动员来完成。数字时代，国家管控社会的成本逐渐增加。在这种情况下，国家如何应对多元权力和流动性主体的影响，成为人们必须面对的问题。伴随新的利益格局形成，社会赋权赋能是大势所趋。易言之，国家与社会关系发生变化，数字时代的社会产生了更大自主性。权力结构转换，动员模式将随之发生变化：从“权力中心动员社会”到“由社会动员权力中心”的双轨制萌生。面对这一缓慢但又真实的权力

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.2020.01.010

**作者简介：**董山民，中南大学公共管理学院哲学系副教授。

**基金项目：**国家社会科学基金一般项目“古典实用主义现世信仰的义理及其践行研究”（18BXZ111）

**引用格式：**董山民. 数字时代统一战线动员策略优化：从科层动员到话语动员 [J]. 统一战线学研究, 2020 (1): 86-91.



转移，统一战线需要优化动员策略。在传统动员机制受到影响的情况下，统一战线要充分认知社交媒体在数字时代的作用，切实从话语领导权争夺、身份重建等方面升级工作模式。

### 一、科层动员：“总体性社会”中的“组织性动员”

科层动员适用于传统的社会和国家关系，以社会动员为具体展开形式，是一种在“总体性社会”中发挥作用的“组织性动员”。社会动员在中国共产党的发展中扮演了重要角色。中国共产党娴熟地运用社会动员手段，在不同历史时期持续引领公众的价值观念和行为模式，让人民以积极态度参与各项事业。多伊奇认为，社会动员是人们获得新的社会化模式和行为模式的过程<sup>[2]</sup>。在各个时期，统一战线的目标和任务非常明确。相应地，其社会动员对象也非常明确和稳定。中国共产党在各个时期施行的动员策略都是准确而有效的<sup>[3]</sup>。动员成功的原因之一是，中国共产党占领了知识资源的制高点，明确界分了中国社会各个阶级和阶层，把握了他们各自利益和需要的脉搏，能够用老百姓喜闻乐见的方式实施对动员对象的影响和改造。一个更加有利的事实是，在20世纪较长一段时间里，中国社会结构稳定而清晰，人们的身份相对固定、流动性较少。这些社会结构特征为中国共产党按照科层动员方式开展统一战线工作提供了总体性社会基础。

总体性社会中的社会动员可称作“组织性动员”。从实施主体角度来说，它也可称作“科层动员”。这种动员模式能够发挥效用，是因为总体性社会的基本特性。“在这样一种社会形态里，国家和社会的关系是‘强国家-弱社会’的模式。从资源动员的角度看，要动员人们进行某项活动，就需要经过国家自上而下的路径，即组织性动员，其特征是‘动员者与被动员者之间存在一种隶属性的纽带’，动员者掌握着资源的源头，被动员者在某种程度上也是以完成任务的心态履行职责。”<sup>[4]</sup>科层动员需要稳定的阶级和阶层基础，譬如中国共产党在革命时期以农民为主要动员对象，以工农联盟为基本社会动员机制。在一个社会动员对象相对稳定的历史时期，动员活动更容易展开。价值诉求和利益诉求相对同一的人民群众，更容易接受中国共产党的路线、纲领和政策。

科层动员取得成功的社会基础是存在的，帮助其成功的还有当时的传播方式。在以人际传播、发报机、少量收音机、电视机为主要传播媒介的时空场域中，信息传递基本呈放射状或伞状。这种传播模式下，处在信息生产和发布中心的政治人物，完全可以根据战略需要选择某种信息，并以某种方式发布给某个群体或个人。肯尼斯·阿罗肯定信息由权力中心发布的优越性：“权力——决策的中心集权——会致力于信息传导和处理的经济化。”<sup>[5]</sup>传播过程中，信号的单向度传播对它的受众形成了有控制的传播活动。如果目标群体同质化程度较高，那么这种权力发布指令性行为规范的效能将成倍地提高，极化现象很容易出现在这种社会环境中。

传统科层动员模式还可放在一个相对稳定的组织内部来考察，组织内部动员的成果将更加显著。“组织化构建了共同的目标、共同的行为准则，组织化即按照既定的运动纲领，通过有步骤、有策略的宣传，来引导和约束个体成员的行为，从而形成社会资源的规模化流动。”<sup>[6]</sup>现代传播学研究表明，“共意行动”更可能在利益和价值观一致的人们之间达成，人们将不会花费更多时间在观念的交换和磨合上。当一个组织中的所有成员有相同的利益和相同的信息时，那么在这样的组织中，自发的合意将是有效率的<sup>[7]</sup>。一元权力中心结构的传统动员模式契合了信息传播最有效的方式，当这种传播活动发生在相对封闭的有组织的系统内部将事半功倍。

社会基础和信息传播的技术条件是以往统一战线取得成功的重要变量。目前,我国仍然存在统一战线获得成功的社会基础。第四次科技革命带来了互联网生活方式,全球化、城镇化、数字化深刻地改变着人们的价值观和生活方式。在相对开放的环境中,我们不能再单向度地控制社会流动和社会结构的转换。麦克卢汉所说的“媒体即信息”暗示:传播媒介本身决定了传播效果。社交媒体的崛起,信息发布的多中心化,信息分享的普遍化,信息编码的任意性等,极大地改变了人们的生活方式。这样一来,总体性社会面目全非,组织性社会动员困难重重,加上传播革命带来的权力转移,在社会各个阶层出现裂变和重组的今天,中心和边缘的界限不再清晰。如果机械应对这一转变,我们将面临动员不及的尴尬。动员不及是指动员活动不能按照预设的方式和程序发生,即使发生了,预期效果也不能得到保证。在传统社会动员模式效果降低的情况下,我们需要重新思考统一战线所需要的社会动员策略。

## 二、话语动员:话语与集体行动

建立统一战线,需要在共同目标约束下具有临时性相同身份的人采取统一行动。而要形成集体性行动,社会动员必不可少。科层动员得以成功的条件之一是社会身份稳定,社会层级清晰,社会人员的流动性不足且方向基本可控。政治主体可以在深入分析不同阶级稳定的价值诉求和利益结构的前提下设置针对性议程,进而动用组织力量,按照科层化的方式实施对社会的总体性动员。在经典马克思主义中,无产阶级是社会主义革命的行动者;而在半殖民地半封建社会的中国,农民阶级是中国革命最可靠的同盟军。拉克劳和墨菲提出,在后工业社会没有一个阶级能够天然地成为社会革命的代理人<sup>[8]</sup>。按照他的激进民主理论和社会主义革命的新策略,话语是新社会运动必不可少的环节。话语牵涉文化领导权争夺及其社会认同等一系列实践问题。这里有四个关键环节需要分析,即行为、动机、机制以及目的。本文设定的行为人是流动性群体。就是说,我们假设事先不知道哪些人可以参与统一战线活动,参与统一战线活动的人必须通过社会动员方式初步确定。

当下,统一战线的社会动员面临数字时代社交媒体的影响。公共领域已经从酒馆、广场、会场等真实空间转向了虚拟的网络空间。社交媒体的出现,使公共领域空间大大扩展。社交媒体广泛地参与了社会公共领域的构建。新型的社会动员即话语动员得以与传统的科层动员构成双轨,且迅猛发展。“社交媒体不仅成为重要的信息源、信息桥,而且成为社会舆论的主要策源地,其社会影响力和辐射力不断提升,社交媒体一定程度上已经改变了中国社会生态和政治语境,推动了整个社会话语权的生态平衡。”<sup>[9]</sup>网络社会、数字时代培育四种身份:合法化身份、拒斥性身份、游戏性身份及任务性身份。卡斯特强调任务性身份是最重要的,可以对抗理性化、商品化或者消费主义的替代性身份<sup>[10]</sup>。任务性身份适合以社交媒体为代表的数字时代。社会本身可以成为社会运动议题的设置者和接下来进程的控制者。在新媒体中代表性人士的影响下,原先多种多样的社会身份聚集在同一议题和集体行动的场域中,达成“话语下的身份认同”。

现代社会出现了碎片化的趋势,人们的身份急速而无定向地流动。在利益诉求多元化、价值观念多样化以及非理性因素对人的影响日益加深的当下,政治主体不能简单依靠固定的身份,需要借助于有机会成为新媒体中代表性人士的策略性话语实践。话语实践是组织临时性社会成员参与的具体实践活动,无须也不能先验地设定集体行动的参加者。统一战线活动中,话语实践取得成功至少

需要两个条件：识别并发动集体行动的参与者；充分利用社交媒体组织流动而有效的社会活动。话语动员模式下的统一战线策略可作如下理解：

第一，利用社交媒体进行社会动员。首先需要锁定目标群体。现代社会群体出现原有结构松动的趋势，社会阶层发生分化组合，人们在各自利益和价值驱动下选择自己的行为，受到应激性情境的制约。此时，社会动员的重要机制就是充分利用具有促发性的集体行动框架，凸显具有高敏感性的社会问题，进而通过情感动员达到锁定社会成员的目的。一般而言，最能激发人们采取行动的因素可能是情景性、情感性事件。

在形式上，以微博空间为主要场所的公共事件与现实中群体事件的最大区别是，这些事件对话语高度依赖。“通过众多的微博事件可以看出，话语就是网民的行动体现，是网民参与微博公共事件、影响事件进程的武器。”<sup>[11]</sup>话语本身就是一种行动，它激起参加者聚合成暂时性群体身份。网络中的话语活动可以为情感性极强的议题提供复杂的编码程序，有利于新媒体中代表性人士改编和利用。如果能从情感入手进行社会动员，那么取得成功的可能性将会极大地增加。“一般来讲，不能给人带来情感波动的帖子不易发展成为微博公共事件，而反过来，能引发大量回帖的主帖都是在话语上有较为鲜明的情感色彩的、能调动关注者情感波动的帖子。”<sup>[11] 63</sup>

锁定目标群体，同时是任务性身份建构的过程。动员活动中，参与集体行动的对象以某种身份被长久地固定下来，只需要在任务完成之前保持这种身份就行。成员不需要大规模地改变自己的价值诉求和利益结构，这种任务型身份只是暂时性的，但不妨碍短期目标的实现。回到统一战线的社会动员这一问题上来，我们可以把统一战线目标进行适当分解，在特定时期采取分段任务型动员方式。这不会改变参与者的基本身份认同，但可以达到既定目标。

第二，借力数字技术的现代化机制。在行为者参与动机不一或者动机不强烈的时候，传播机制的选择尤为重要。这要求充分利用现代社交媒体影响网络媒体的传播机制，以达到比较显著的动员效果。相比于科层动员固定的命令式信息传播方式，话语动员的数字编码内控技术平台具有即时性、超时空等特征。动员者的议程通过话语制造出来的信息编码可以迅速传遍全球。这种传播方式成为人们的首选。人们选择这种传播方式的另外一个原因是基于成本核算。显而易见，拥有手机比拥有记者、电视台等要容易得多。人们可能利用社交媒体成本优势，在网络空间把既定社会议程传播开来。

成功的社会动员活动在以微博为典型的社交媒体系统中，基本都要经过微博围观、微博极化以及微博动员三个阶段<sup>[12]</sup>。微博围观阶段的核心是议程的信息模糊不清，但是议程与受众的核心利益息息相关。人们在弄清事实、克服不安的处境下容易把最大的精力花费在关切事情上。这样一来，相关群众就迅速地、大规模地聚集在网络的虚拟空间中。统一战线的社会动员活动中，可以围绕祖国统一等设置网络议题。前述“极化”是价值观念极化发展以及一致性集体行动得以产生的基础。一般而言，网络上的言论五花八门，彼此相同或相异都是常事，如何让观点朝向动员主体期望的方向发展，这就是极化问题。通过暗示、感染等方式，辅以新媒体中代表性人士的推动，话语动员将顺利开展。凯斯·桑斯坦教授的群体极化概念也指向运用现代媒体制造社会认同的过程<sup>[13]</sup>。吴闻莺概括了数字时代话语动员的秘密：“微博舆论聚合不同于传统新闻媒体舆论聚合效应。传统媒体的

舆论聚合模式是灯罩式的，即从一个点发射出来覆盖一大片；而微博舆论聚合模式是双漏斗式，即无数个微博客都可以将关于社会问题的信息发布到微博平台上，无数个议题在微博平台上交流，沟通、传播后聚集成相对一致的议题，从围观到极化的过程中，信息扩散模型类似一个漏斗。”<sup>[12]</sup>

在统一战线活动中，激活和组织目标群体的过程伴随着对人们价值观和利益诉求的整合。面对社会碎片化和陌生化趋势，把人们动员起来的途径包括话语活动。话语活动是制造社会成员一定时空条件的暂时性身份，依赖网络媒体按照观念极化、行为极化乃至群体身份极化的方式进行动员。在这一过程中，议题设计、议程的控制乃至极化方向的掌控对话语动员至关重要。

### 三、重建社会认同：泛组织化话语动员策略

“一部中国共产党的历史，就是中共进行成功的社会动员的历史。”<sup>[6]</sup>统一战线是中国共产党成功开展社会动员的重要机制。社会动员在确立统一战线目标、培育统一战线对象、丰富统一战线内容以及协调统一战线过程等方面，发挥着基础性和动力性的作用和价值<sup>[14]</sup>。长期以来，中国共产党的社会动员是非常成功的。

当前，社会发生了剧烈变化，一些原先有效的社会动员模式面临挑战。费爱华指出：“新形势下社会动员面临新的问题，其一，当今中国社会正从总体性社会向后总体性社会过渡，而现代城市社会更是‘日益分化与疏离’，价值多元化不可逆转。其二，网络媒体的不可控性某种程度上对传统媒体正面的舆论宣传有极大的抵消。其三，由于动员主体和动员客体之间存在一定的利益冲突，社会普遍存在程度不同的逆动员力量。”<sup>[15]</sup>科层动员的能力正在受到影响。中国现代社会动员的核心内容在于利益协调。把这样的活动与社会动员连接起来至关重要。这就需要使用总体性社会的泛组织化话语动员策略。简言之，要以话语理论为基础，通过现代传播方式重建社会认同，并落实到具体集体性行动中。

第一，培养新媒体中代表性人士。在一个社会出现重大结构调整和重新分层时，以社交媒体进行动员是否适合统一战线这样宏大的政治主题呢？统一战线的天然合法性和有效性来自中国共产党的领导。然而，话语动员中社交媒体的代表人士与中国共产党存在某种距离。按照话语动员的机制，新媒体中代表性人士规制整个动员活动的进程，包括议程设计、群体极化以及集体行动。倘若新媒体中代表性人士的行为失去了控制，难免会对统一战线的社会动员效果产生负面影响。因此，统一战线话语动员的关键是巧妙地在新媒体中培养和引导代表性人士，使他们按照现代传播方式产生广泛而持久的影响力。由于价值多元化，人们面临更多选择，选择的多样化势必导致人们趋向不同的行业和领域。更多精英选择非政治领域的情况下，统一战线社会动员需要进行范围拓展。

第二，引导统一战线成员共同行动。集体行动的发生至少受到 4 种因素的影响：心理取向、理性取向、结构取向和文化取向。“在心理取向、理性取向、结构取向和文化取向关于集体行动中个体行动选择的解释框架中，理论的分歧不在于肯定某种因素而否认其他，争论的焦点在于心理、理性、结构和文化四者何为集体行动的原动力。”<sup>[16]</sup>以社交媒体为载体的话语动员机制，议程设置是引领整个社会动员的关键。而议程设置其实是以具有情感色彩的社会事件为基础的。统一战线的任务和工作一般而言与市民生活没有直接的关联。在话语权争夺中，统一战线的社会动员话题较难成为公众瞩目的焦点。因此，要根据建设中国特色社会主义的目标和任务，以重大议题唤起统一战线

成员的爱国主义情感，引导统一战线成员共同行动。

#### 四、结 语

互联网带来了传播方式的革命，而传播方式导致权力结构转换，动员模式将随之发生变化。统一战线赖以运转的社会动员需要优化策略，融合实施话语动员。数字时代，社交媒体的崛起成为统一战线社会动员的机遇。要借助话语理论构造社会认同，在科层动员和话语动员之间根据议题及其任务进行合理切换；抓住机遇实施身份构造，造就临时性主体力量。在这一过程中，统一战线的社会动员要重视对话语领导权的争夺。只有在掌握话语领导权的前提下，才能形成大团结大联合的集体行动。

#### 参考文献：

- [1] 谢静. 时空之流：移动新媒体的城市尺度 [J]. 探索与争鸣, 2018 (10): 128-135+144.
- [2] 张骞文, 杨琳. 社会动员的理论内涵和实践路径 [J]. 学术论坛, 2015 (8): 47-51.
- [3] 李德成, 郭常顺. 近十年社会动员问题研究综述 [J]. 华东理工大学学报 (社会科学版), 2011 (6): 46-54.
- [4] 刘秀秀. 网络动员中的国家与社会——以免费午餐为例 [J]. 江海学刊, 2013 (2): 105-110.
- [5] 肯尼斯·阿罗. 组织的极限 [M]. 万谦, 译. 北京: 华夏出版社, 2006: 71.
- [6] 张芝龙. 微博动员的泛组织化问题探析 [J]. 东南传播, 2013 (12): 44-46.
- [7] 彼德·布劳. 社会生活中的交换与权力 [M]. 孙非, 张黎勤, 译. 北京: 华夏出版社, 1988: 82.
- [8] 恩斯特·拉克劳, 查特尔·墨菲. 领导权与社会主义的策略——走向激进民主政治 [M]. 尹树广, 鉴传今, 译. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2003: 176.
- [9] 郑满宁. 微博时代的群体动员机制及管理对策 [J]. 重庆大学学报 (社会科学版), 2014 (1): 152-156.
- [10] 劳伦·郎格曼, 欧阳英, 王禾. 作为身份认同的全球正义：为一个更美好的世界而动员 [J]. 国外理论动态, 2014 (4): 23-33.
- [11] 白淑英, 肖本立. 新浪微博中网民的情感动员 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2011 (5): 60-68.
- [12] 吴闻莺. 微博网舆论聚合效应研究——微博围观、微博极化与微博动员 [J]. 大连理工大学学报 (社会科学版), 2013 (1): 133-136.
- [13] 凯斯·桑斯坦. 网络共和国：网络社会中的民主问题 [M]. 黄维明, 译. 上海: 上海人民出版社, 2003: 89-107.
- [14] 魏锡坤. 论社会动员在统一战线中的作用 [J]. 广东省社会主义学院学报, 2011 (2): 42-46.
- [15] 费爱华. 新形势下的社会动员模式研究 [J]. 南京社会科学, 2009 (8): 53-56+68.
- [16] 李婷玉. 网络集体行动发生机制的探索性研究——以 2008 年网络事件为例 [J]. 上海行政学院学报, 2011 (2): 87-94.

责任编辑：龚静阳

# 民主党派结构界别特色的智能大数据分析

## ——以某省九三学社全体社员数据为样本

邓子云

(长沙商贸旅游职业技术学院 经济贸易学院, 湖南 长沙 410116)

**摘要:** 本文采用大数据和人工智能技术手段, 拟合规律公式, 通过分析某省九三学社全体社员的数据样本发现: 社员结构界别特色明显, 存在主体界别占比缓慢下降、新的社会阶层界别发展迅速、科学研究界别发展人数下降较快、高层次人才发展困难 4 个主要特点。提升结构界别特色, 应坚持主体界别和中高级知识分子特色, 培养高层次人才; 放缓新的社会阶层界别发展速度, 改良新发展社员结构; 加大发展科学研究界别人士力度, 培育科技精英。

**关键词:** 民主党派; 结构界别特色; 大数据; 机器学习; 多项式拟合

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2020) 01-0092-12

我国的各民主党派力图保持结构界别特色。然而, 各民主党派在组织发展上试图保持长期坚持的结构界别特色时遇到了共性问题, 如主体界别人数比例下降、新的社会阶层人士明显增多等<sup>[1]</sup>, 导致有观点认为长期坚持的结构界别特色难以维系<sup>[2-3]</sup>。准确分析民主党派结构界别特色的发展状况, 有助于发现问题, 进而精准施策。目前, 学界针对民主党派结构界别特色的分析, 多采用简单传统的统计分析方法, 尚未发现运用大数据及人工智能技术作此项研究。现状统计和未来趋势分析正是大数据及人工智能技术的长项<sup>[4]</sup>, 运用先进信息技术和算法有助于探讨统战领域相关问题。本文运用大数据和人工智能技术, 以某省九三学社全体社员数据为样本, 对社员发展总量及界别特色作出量化分析。

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.01.011

**作者简介:** 邓子云, 长沙商贸旅游职业技术学院经济贸易学院院长、教授, 九三学社长沙市委参政议政委员会副主任, 长沙市政协委员, 长沙市雨花区政协常委、委员。

**基金项目:** 长沙市统一战线理论研究重点课题“民主党派结构界别特色的智能大数据分析及应用”(201910)

**引用格式:** 邓子云. 民主党派结构界别特色的智能大数据分析——以某省九三学社全体社员数据为样本 [J]. 统一战线学研究, 2020 (1): 92-103.

## 一、研究路线和关键技术

### （一）研究路线

1. 准备工作。（1）准备 1 台开发用的 PC 服务器。采用云服务器，以便安装数据库服务软件并开展大数据、人工智能计算服务。（2）从九三学社某省委获取全省的社员数据。九三学社某省委在脱敏处理后，提供了屏蔽社员姓名的全省社员原始数据。（3）准备好大数据与人工智能的分析软件工具。采用 TensorFlow 作为软件工具，Anaconda3 Spyder 作为集成开发工具。（4）准备好大型关系型数据库系统。采用 SQL Server 2017 作为数据库开发平台。

2. 以全省社员数据为样本开展定量研究。研究工作重点包括 3 个部分，以下的第 1 个部分是其他两个部分的基础。（1）作数据分析。包括数据清洗、数据分析、结果呈现。（2）发现问题，描述问题的程度。（3）提出解决对策。对策可供统战部门和九三学社某省委组织发展工作决策参考。

3. 编制软件程序。（1）研发 SQL 数据清洗程序。使用 SQL Server 数据导入工具获取社员 Excel 数据，生成 SQL Server 二维表格，建立 ER（Entity Relationship，实体关系）；编制 SQL 代码消除异常数据的影响。处理的最为典型的问题是数据录入存在明显偏差（如社员入社时间在 1944 年以前或 2019 年启动研究的时间点以后等）、数据不规范（如界别字段为空、职称级别字段为空等）。

（2）研发 Python 人工智能程序。主要包括获取数据的程序代码、分析数据的程序代码和展现数据的程序代码。其中分析数据的程序代码相对复杂，主要运用了多维数组、多项式拟合的机器学习算法，挖掘数据规律，开展数据预测。

### （二）关键技术

研究用到的关键技术是人工智能中的多项式拟合机器学习算法，主要是运用 TensorFlow 中的 Scikit-learn 库的多项式拟合算法<sup>[5-7]</sup>。本文的做法是先将已获得的社员数据集分为训练数据集和测试数据集两部分，编制程序用流水线技术计算出 1-10 阶多项式的准确度，按比例设置测试数据集，通过 10 次交叉验证计算绘制学习曲线，选择准确度收敛的阶数，根据阶数拟合出多项式公式<sup>[8-10]</sup>。最后用得到的多项式公式作数据预测。

该多项式拟合算法采用公式（1）计算成本函数<sup>[11]</sup>：

$$J(\theta) = \frac{1}{2m} \sum_{i=1}^m (h(x^{(i)}) - y^{(i)})^2 \quad (1)$$

拟合出的多项式应尽可能地使该成本函数更小，并且准确度收敛在 60%以上<sup>[12]</sup>。由于本文的研究内容不涉及分类问题，不必作查准率和召回率的分析<sup>[13]</sup>。

## 二、数据分析

九三学社的章程写明社员“以科学技术界高、中级知识分子为主”，结合对九三学社历史、组织发展的通常做法及九三学社界别特色的理解，本文将九三学社的界别特色具体界定为以“科教文卫”（科技、高等教育、基础教育、文化、卫生）界别组成为主体界别，社员普遍拥有中级或中级以上职称<sup>[14-15]</sup>。本部分将从社员发展总量的数据分析与预测、界别特色的数据分析与预测、中高级知识分子数据分析 3 个方面展开。

### （一）发展总量数据分析与预测

截至 2019 年 5 月 30 日，某省九三学社共有社员 6 927 人。社员数据库中未登记入社时间的 52 人，2019 年已发展社员 200 人（全部登记了入社时间），故 2018 年及以前共发展社员 6 675 人。由于研究启动时间原因，2019 年发展的社员数据不作为社员发展总量数据分析与预测的原始数据。

1. 发展总体数量数据分析与预测

根据每年社员发展数据可以看出，1980 年以前发展的社员数量很少，1980—1990 年之间经历过 10 年的振荡期（发展人数激增和骤降），自 1990 年后又开始逐步上升。

表 1 历年发展社员人数（人）

入社年份	发展人数	入社年份	发展人数	入社年份	发展人数	入社年份	发展人数
1944	-	1984	72	1996	184	2008	182
1955	1	1985	73	1997	178	2009	200
1956	1	1986	101	1998	122	2010	192
1957	3	1987	193	1999	161	2011	214
1966	1	1988	231	2000	157	2012	280
1967	1	1989	264	2001	167	2013	263
1969	1	1990	77	2002	182	2014	314
1978	3	1991	48	2003	178	2015	228
1980	3	1992	62	2004	256	2016	336
1981	7	1993	118	2005	146	2017	348
1982	23	1994	142	2006	169	2018	315
1983	46	1995	172	2007	258	2019	200

因此，可以认为 1990 年以前是社员人数发展的振荡期，1990 年以后进入稳步发展期。通过实验发现由 1944—2018 年的社员发展数据不能拟合出一个训练数据集和测试数据集在精确度上均收敛的多项式。为了建立能预测 2019 年及 2019 年以后发展社员数据的模型，取 1990 年以后的社员发展数据作为训练数据集和测试数据集。

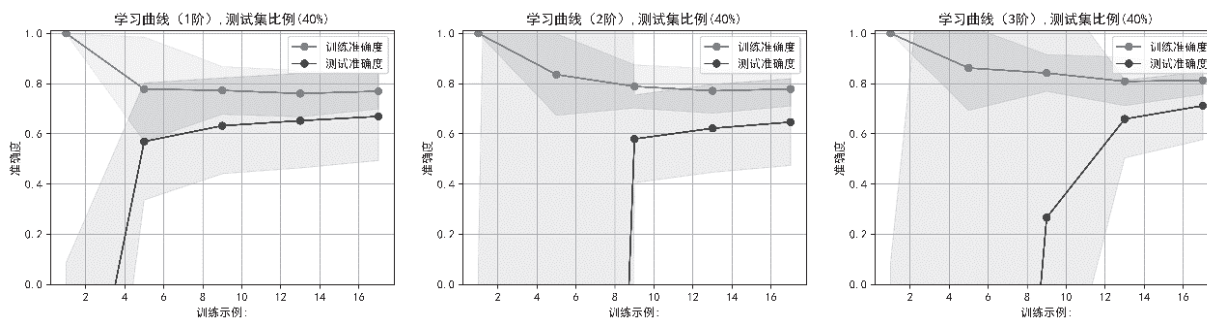


图 1 测试集占比 40%时的学习情况



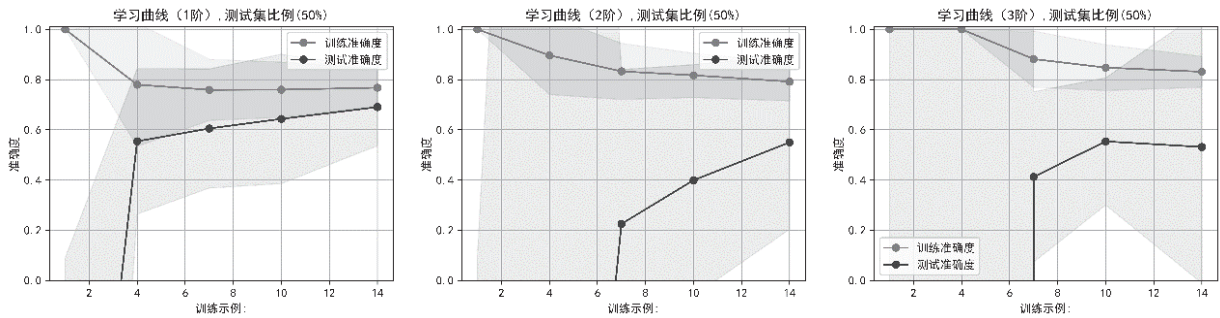


图2 测试集占比50%时的学习情况

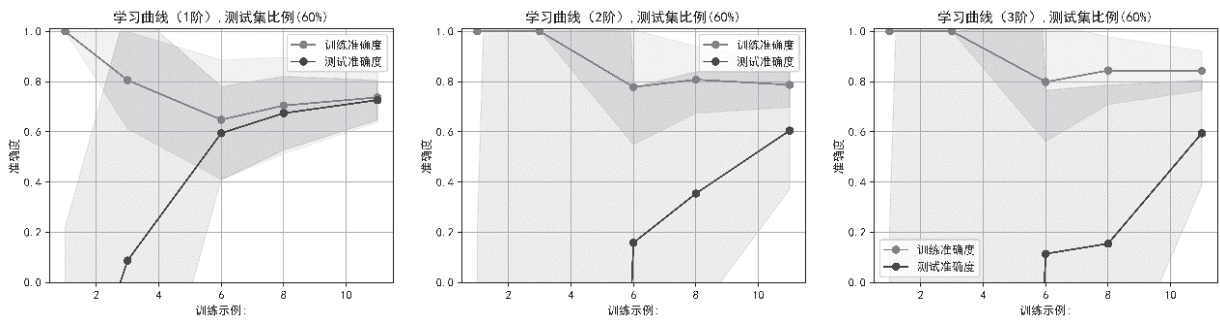


图3 测试集占比60%时的学习情况

本文采用了最小二乘法和多项式来拟合历年社员发展数量的曲线，通过 Python 的机器学习库 Scikit-learn 中的 LinearRegression 工具和 Pipeline 工具 10 次交叉验证数据集，绘制了将 1990—2008 年的 29 年社员发展数据作为训练数据集和测试数据集的学习曲线（如图 1、2、3 所示）。从这 3 个图可以看出，测试数据集比例为 40%、50% 时，1 阶、2 阶、3 阶多项式的准确度均无法收敛，呈过拟合状态，如采用更高阶的多项式模型会更加过拟合。如图 3 所示，当测试集占比为 60%，1 阶多项式的测试集、训练集的准确度收敛于 72%，2 阶和 3 阶多项式的准确度均呈过拟合状态。故选定多项式的阶数为 1，即简单的直线线性关系。经拟合，线性方程为：

$$y=7.98965517241x-15816.4758621 \quad (2)$$

公式 (2) 中，y 为发展社员数量，x 为年份。本文将公式 (2) 称为“某省九三学社社员发展数量公式”，可用于预测 2019 年及 2019 年以后的社员发展数量，预测准确度为 72%。据公式 (2) 预测，某省九三学社 2019 年社员发展数据为 315 人，2020 年为 323 人，2021 年为 331 人。

## 2. 滚动发展总体比例数据分析与预测

下面通过社员滚动发展总体比例情况作分析与预测。社员发展滚动比例计算公式 (3) 如下：

$$R_n = \frac{S_n}{\sum_{i=1}^{n-1} S_i} \times 100\% \quad (3)$$

公式 (3) 中， $R_n$  表示第 n 年的社员滚动发展比例， $S_n$  表示第 n 年的社员发展数量， $S_i$  表示第 i 年的社员发展数量， $\sum_{i=1}^{n-1} S_i$  则表示第 1 至 n-1 年的累计社员发展数量。

根据公式 (3) 计算出历年社员滚动发展比例如表 2 所示。

表 2 历年社员滚动发展比例 (%)

入社年份	滚动发展比例	入社年份	滚动发展比例	入社年份	滚动发展比例	入社年份	滚动发展比例
1944	—	1984	44.2	1996	10.1	2008	4.6
1955	100.0	1985	30.9	1997	8.9	2009	4.8
1956	33.3	1986	30.0	1998	5.7	2010	4.4
1957	50.0	1987	36.4	1999	7.0	2011	4.7
1966	14.3	1988	30.4	2000	6.4	2012	5.7
1967	12.5	1989	25.8	2001	6.4	2013	5.1
1969	11.1	1990	7.0	2002	6.5	2014	5.8
1978	25.0	1991	4.2	2003	6.0	2015	4.0
1980	20.0	1992	5.1	2004	7.9	2016	5.6
1981	31.8	1993	8.9	2005	4.3	2017	5.5
1982	51.1	1994	9.6	2006	4.8	2018	4.7
1983	50.5	1995	10.5	2007	6.8	2019	—

可以看出,某省九三学社社员滚动发展的比例同社员发展的数量一样,在 1990 年以前是振荡期,滚动发展比例不稳定。1990 年以后进入相对稳定期,2005 年以后滚动发展比例保持在 5%左右。为便于预测分析,本文参照社员发展总数量预测的做法展开多项式拟合,发现拟合不出理想的多项式,示例的学习曲线如图 4 所示。

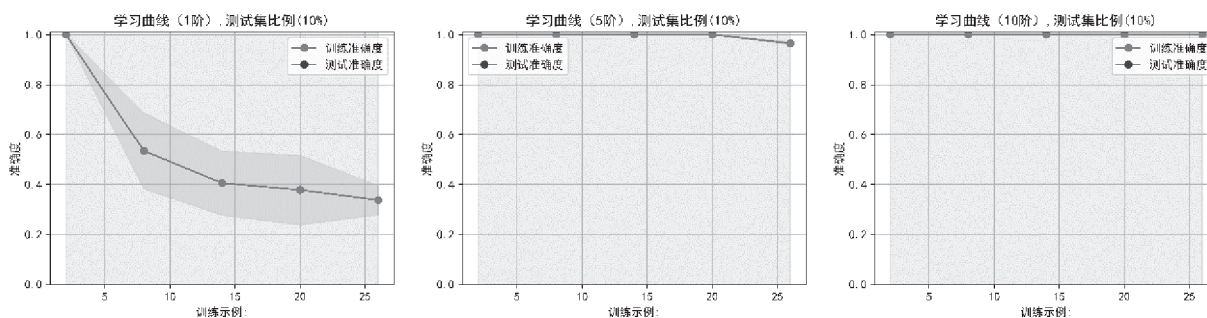


图 4 示例的滚动发展比例学习曲线

从示例中可以看出,在采用 5 阶和 10 阶多项式拟合时,训练数据准确度很高,10 阶多项式的准确度接近 100%,但看不到测试数据的准确度曲线,说明为严重的过拟合现象。积累的数据不足,找不出理想模型。

## (二) 界别特色数据分析与预测

### 1. 界别特色总体数据分析

某省九三学社的社员数据中有 159 人未登记界别数据，其余的 6 768 名社员共来自 16 个界别，界别分布的情况如图 5 和 6 所示。从图中可以看出，科学研究、高等教育、基础教育、文化艺术、医药卫生这 5 个界别（合称为主体界别或“科教文卫”）所占人数及比例分别达到 4 613 人、66.6%（包括未知界别人数）。表 3 列出了主体界别的人数及占比情况，从表中数据来看，主体界别特色总体上仍然明显，仍以“科教文卫”为主，其中高等教育、科学研究、医药卫生 3 个界别排名前 3。

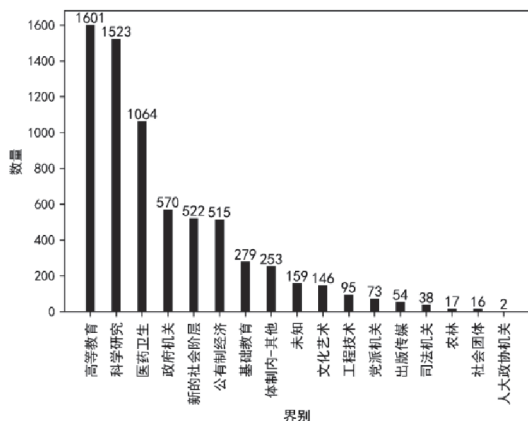


图 5 社员界别分布数量柱状图

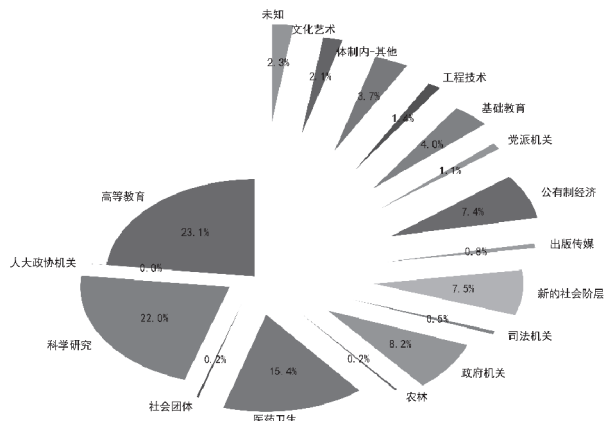


图 6 社员界别分布比例饼图（包括未知人数）

表 3 主体界别人数及占比

序号	界别	人数 (人)	占比 (%)	占比 (%，去除未知人数)
1	科学研究	1 523	22.0	22.5
2	高等教育	1 601	23.1	23.7
3	基础教育	279	4.0	4.1
4	文化艺术	146	2.1	2.2
5	医药卫生	1 064	15.4	15.7
合计		4 613	66.6	68.2

## 2. 按年度的界别特色数据分析

在总体数据分析基础上，从滚动发展比例、每年发展人数变化两个角度分析数据。在九三学社某省委的社员数据库中有 159 人未登记界别数据，53 人未登记入社时间，因此实际上有 212 人为无效数据，故共计 6 715 人为按年度界别特色数据分析的有效数据。其次，考虑到启动研究时 2019 年暂未到期，分析时不考虑 2019 年的发展社员数据。

为关注重点界别，取排名前 5 的界别、主体界别（“科教文卫”）及总体情况作为分析对象对比，下面按有效数据分析发展人数和滚动发展比例。发展人数的所有年份折线图和 1990 年以后的发展人数折线图分别如图 7 和图 8 所示。从这两个图可以看出，主体界别（“科教文卫”）与所有界别的发展人数折线图很接近，2015 年以后新的社会阶层界别发展人数增长较快，但科学研究界别发展人数在下降且较快。因此本文重点关注 4 个方面的 2015 年以后的发展人数数据，如表 4 所示。

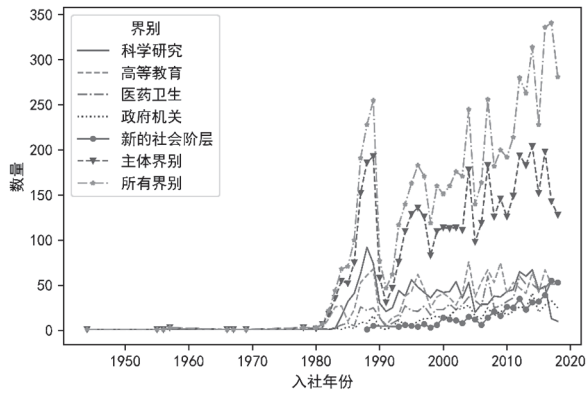


图 7 发展人数的所有年份折线图

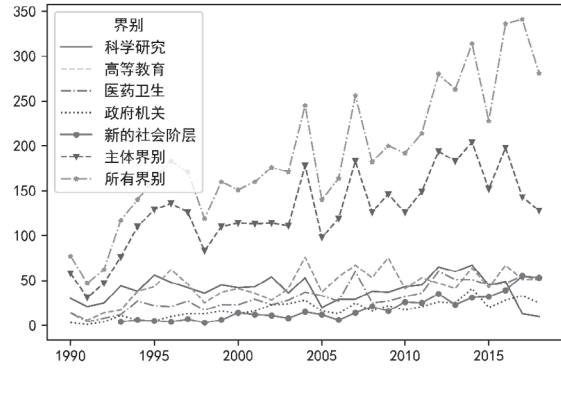


图 8 1990 年以后的发展人数折线图

表 4 2015 年以后重点关注的 4 个方面发展人数数据 (人)

年份	所有界别	主体界别	科学研究	新的社会阶层
2015	228	152	45	32
2016	336	198	49	39
2017	341	143	13	55
2018	281	128	10	53

经过实验发现,对自 1990 年以后的主体界别人数数据作拟合不能得到准确度收敛的拟合多项式,但对自 1990 年以后的新的社会阶层界别人数数据作拟合可以得到准确度收敛的拟合多项式。如图 9 所示的学习曲线示例,这是测试集比例占 20% 的实验结果,阶数为 1、3 时过拟合,阶数为 2 时测试准确度和训练准确度和在 83% 收敛,因此,选择阶数为 2。

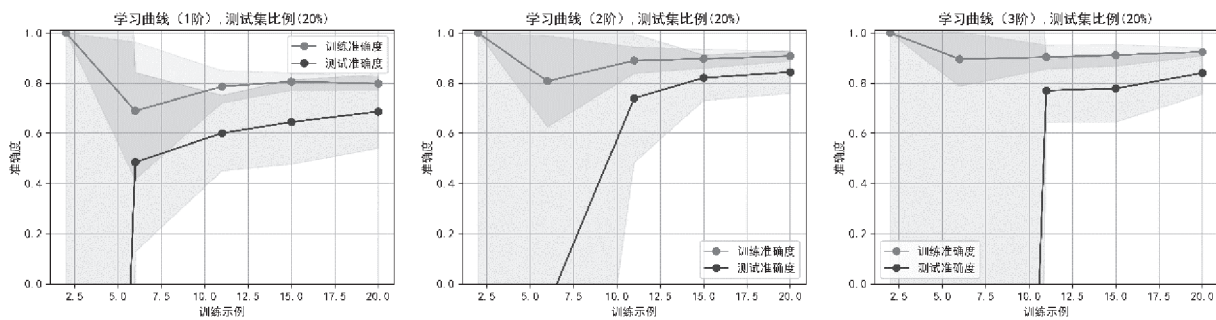


图 9 新的社会阶层界别人数数据的拟合学习曲线示例

经拟合, 2 阶多项式方程为:

$$y=0.0973137973099x^2-388.609059813x+387969.535955 \quad (4)$$

公式 (4) 中, y 为新的社会阶层界别社员发展数量, x 为年份。可将公式 (4) 称为“某省九三学社新的社会阶层界别社员发展数量公式”,用于预测 2019 年及以后的社员发展数量,准确度为 83%。据公式 (4) 预测,某省九三学社 2019 年新的社会阶层界别社员发展数据为 54 人,2020 年为 58 人,

2021年为63人。本文将1990—2018年的新的社会阶层界别社员发展折线和“某省九三学社新的社会阶层界别社员发展数量公式”绘制在一张图中，如图10所示。

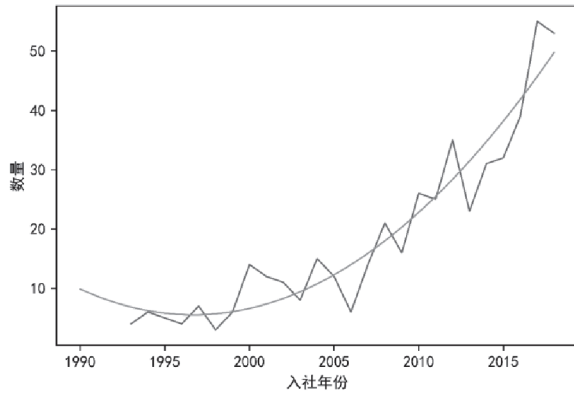


图10 新的社会阶层界别社员发展数量公式曲线

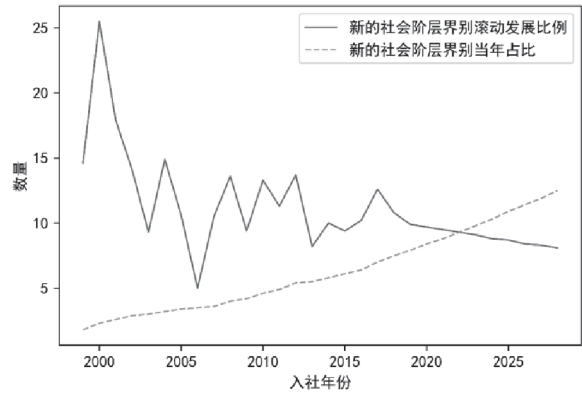


图11 新的社会阶层界别数据预测

至此，本文获得了两个计算公式，即“某省九三学社社员发展数量公式”和“某省九三学社新的社会阶层界别社员发展数量公式”，据此预测未来的情况，如图11和表5所示。

根据预测，2019年以后，新的社会阶层界别滚动发展比例会逐年减小，但年度占社员总数的比例会逐年上升，至2029年新的社会阶层界别人数将达到1252人，当年占社员总数的比例将达到12.5%。

表5 新的社会阶层界别数据预测

年份	新的社会阶层总人数	全体社员总人数	新的社会阶层界别滚动发展比例(%)	新的社会阶层界别当年占比(%)
2019	489	6 534	10.8	7.5
2020	543	6 849	9.9	7.9
2021	601	7 172	9.7	8.4
2022	664	7 503	9.5	8.8
2023	732	7 842	9.3	9.3
2024	805	8 189	9.1	9.8
2025	883	8 544	8.8	10.3
2026	967	8 907	8.7	10.9
2027	1 056	9 278	8.4	11.4
2028	1 151	9 657	8.3	11.9
2029	1 252	10 044	8.1	12.5

### 3. 主体界别特色数据分析

如前所述，本文已对主体界别的发展人数作了分析，但未对滚动发展比例和当年占比作出分析。

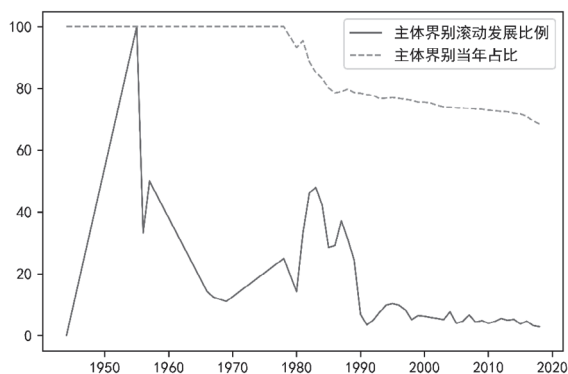


图 12 主体界别社员发展数量公式曲线

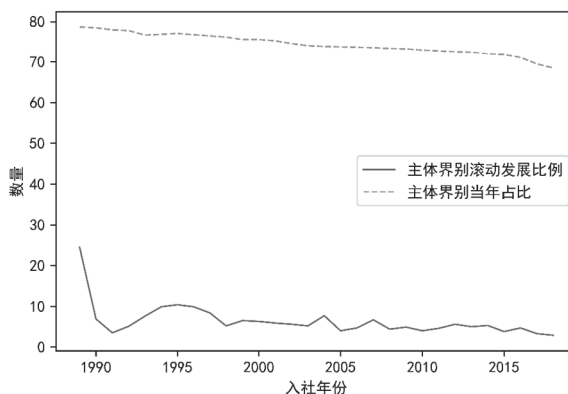


图 13 近 30 年的主体界别社员发展数量公式曲线

从图 12、13 可以看出，1980 年以前发展的社员几乎都是主体界别，之后比例逐年下降，滚动发展比例总体上自 1995 年呈缓慢下降趋势。近 10 年的具体数据如表 6 所示。可以看出，从 2009—2018 年的 10 年间主体界别占比共下降了 4.8 个百分点。尽管如前文所述，对主体界别发展人数拟合失败，但可以对主体界别占比作数据拟合。经实验，采用 1 阶多项式即可取得很好的拟合效果，准确度达到 97%，如图 14 所示。

表 6 近 10 年的主体界别滚动发展比例和当年占比 (%)

年份	滚动发展比例	当年占比	年份	滚动发展比例	年度占比
2009	4.9	73.3	2014	5.3	72.0
2010	4.0	73.0	2015	3.8	71.8
2011	4.6	72.8	2016	4.7	71.1
2012	5.6	72.6	2017	3.3	69.5
2013	5.0	72.5	2018	2.9	68.5

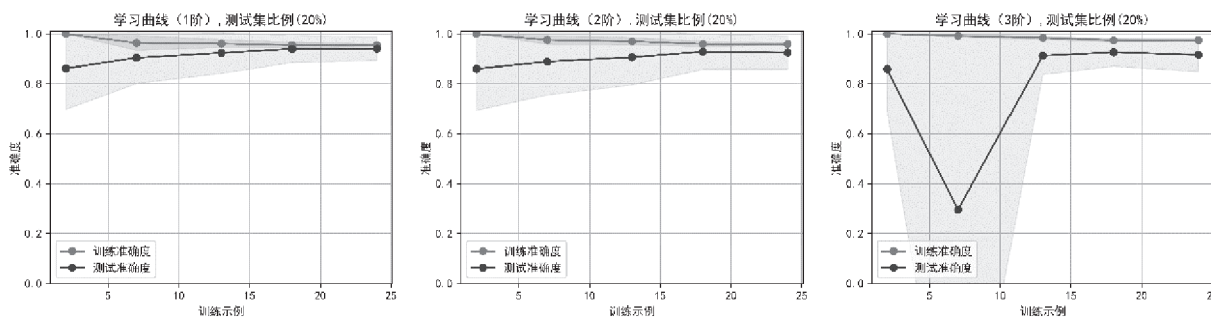


图 14 主体界别占比的学习曲线

从图 14 可见，测试准确度和训练准确度快速收敛。得到的拟合公式 (5) 如下：

$$y = -0.286963292547x + 649.394289952 \quad (5)$$

本文称公式(5)为“某省九三学社社员主体界别占比公式”。据此,可预测出未来20年的主体界别占比,至2028年时,预计主体界别占比为67.4%;至2038年时,预计主体界别占比为64.6%。总体呈缓慢下降趋势,但仍能保持主体界别特色。

### (三) 中高级知识分子数据分析

可将中高级知识分子理解为具有中级或中级以上职称的人员。当前某省九三学社社员的职称等级分布情况如图15和16所示。当前正高职称、副高职称、中级职称人数分别达到801人、1984人、3846人,占比分别为11.6%、28.6%、55.5%;中级及以上职称人员共计6631人,占比95.7%,为绝大多数。接下来考察新发展的社员中各种职称的人数情况,如图17和18所示。

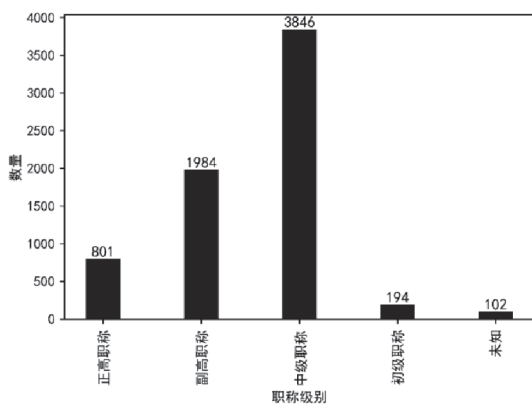


图15 当前社员各等级职称人员数量

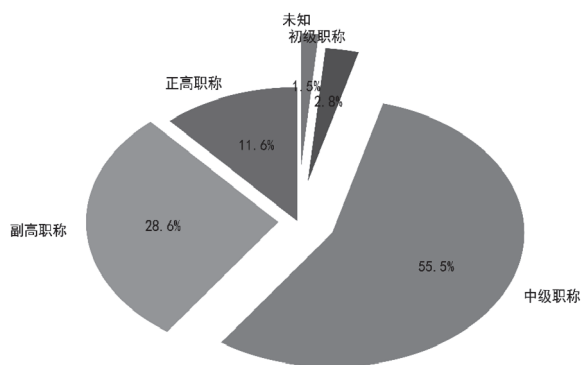


图16 当前社员各等级职称人员占比

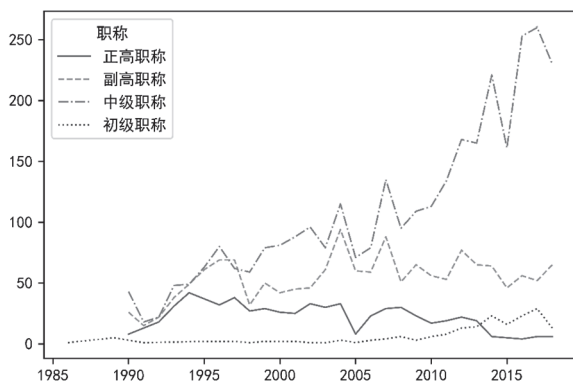


图17 新发展社员中的各种职称人数

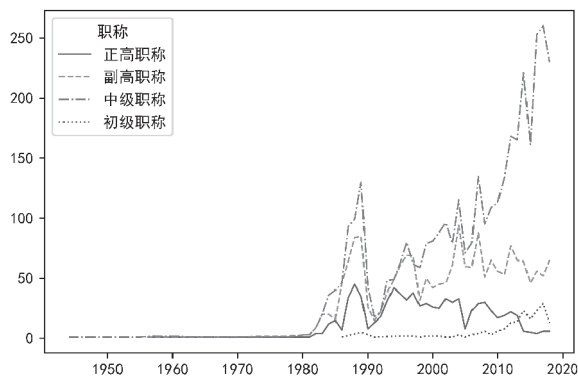


图18 1990年以后新发展社员中的各种职称人数

考虑到数据库系统中登记的职称信息是当前状态,不能反映历史变更情况,本文尽量考察1990年以后新发展社员中的各种职称人数。从图18可以看出,近年来中级职称社员人数增长较快,总体呈增长趋势;正高职称社员发展速度放缓;早些年初级职称社员发展得较少,近年来其发展速度缓慢增长。各种职称近5年发展的人数如表7。

表 7 各种职称近 5 年发展的人数

	2014	2015	2016	2017	2018
正高级职称发展人数	6	5	4	6	6
正高级职称发展人数占比	1.9%	2.2%	1.2%	1.7%	1.9%
副高级职称发展人数	64	46	56	52	65
副高级职称发展人数占比	20.4%	20.2%	16.7%	14.9%	20.6%
中级职称发展人数	221	161	253	260	230
中级职称发展人数占比	70.4%	70.6%	75.3%	74.7%	73%
初级职称发展人数	23	16	23	29	13
初级职称发展人数占比	7.3%	7%	6.8%	8.3%	4.1%
当年发展总人数	314	228	336	348	315

### 三、问题梳理与建议

根据前文的分析，对某省九三学社社员的结构界别特色情况及问题总结如下：

（一）主体界别特色仍然明显，以“科教文卫”为主，但主体界别占比呈缓慢下降趋势。根据获得的公式（5），至 2038 年时，预计主体界别占比为 64.6%，将比 2018 年再下降 3.9 个百分点。

（二）新的社会阶层界别发展迅速，将成为九三学社社员的主要界别之一。根据获得的公式（4），新的社会阶层界别滚动发展比例会逐年减小，但年度占社员总数的比例会逐年上升，至 2029 年新的社会阶层界别人数将达到 1 252 人，当年占社员总数的比例将达到 12.5%。

（三）科学研究界别发展人数在下降且速度较快，2018 年仅发展了 10 人。本研究虽然不能拟合出该界别的多项式公式，但可以明显看出其近 3 年的快速下降趋势。

（四）保持了中高级知识分子特色，但高层次人才发展困难，近 5 年发展人数为个位数。从数据分析可以看出，近些年大量发展中级职称社员，初级职称发展人数上升，正高级职称发展人数呈下降趋势。总体上，当前社员内中高级职称人数比例仍较高，为 95.7%，保持了中高级知识分子的特色。

针对上述情况及问题，对某省九三学社的社员发展提出以下对策建议：

（一）坚持主体界别和中高级知识分子特色，培养高层次人才。在保持中高级知识分子特色的前提下，总体上偏向发展主体界别（科教文卫）人士。在加大正高级职称人员的数量和比例上，一方面要想方设法发展代表人士、有影响力的主体界别、正高级职称人员加入九三学社；另一方面应促进中级职称、副高职称的社员成长，如采取社员导师制、社内精英人才培养计划等。

（二）放缓新的社会阶层界别发展速度，改良新发展社员结构。建议放缓发展新的社会阶层界别人士，一方面促进已发展的新的社会阶层界别人士成长成才，转化为主体界别人员或成长为代表性人士；另一方面应重点发展主体界别人士。

（三）加大发展科学研究界别人士力度，培育科技精英。考虑到科学研究界别一直是九三学社社员产生代表人士的主要领域、一大批从事前沿技术的老前辈为九三学社获得了崇高的社会声誉和



影响的历史现实，一方面应在新社员发展上注重发展科学研究界别人士，另一方面应在科学研究领域培育人才，采取多种形式促进其发展，如举办前沿科技论坛形成社会影响和吸引科学研究界别人士，广泛宣传九三学社的科学研究界别代表性人士，发挥已在科学研究界别有声望的老社员的影响力和作用等。

#### 参考文献：

- [1] 桑晨奔. 论吸收新社会阶层对民主党派组织发展的影响 [D]. 上海：复旦大学，2013.
- [2] 唐长久. 政党适应性理论的民主党派组织发展界别特色问题研究 [J]. 求索，2013（5）：262-264.
- [3] 刘晓琳. 新时期九三学社自身建设问题研究——以山东省九三学社为例 [D]. 济南：山东大学，2015.
- [4] 邓子云，何庭欽. 区域人工智能产业发展战略研究 [J]. 科技管理研究，2019（7）：32-43.
- [5] 黄永昌. scikit-learn 机器学习：常用算法原理及编程实战 [M]. 北京：机械工业出版社，2018.
- [6] 邓春林，杨柳，王涵之. 高校网络群体性事件舆情演化规律初探——基于多项式拟合的定量分析 [J]. 现代情报，2016（5）：16-20.
- [7] Ziyun Deng, Tinqing He, etc. A Multimodel Fusion Engine for Filtering Webpages [J]. IEEE Access, 2018（6）.
- [8] 薛理，杨树文，马吉晶，刘燕. 多项式拟合的尺度不变特征变换改进算法 [J]. 遥感信息，2019（4）：54-61.
- [9] 李振昌，李仲勤. 滑动式切比雪夫多项式拟合法在 BDS 精密星历内插中的应用 [J]. 测绘工程，2019（4）：49-53.
- [10] 万新军，宾博逸，吕宋，等. 基于 Zernike 多项式拟合的非球面点云数据自动调平 [J]. 光学技术，2019（2）：170-175.
- [11] 吴桐，张阳阳，孙妍艳，等. 一种基于改进外点法的多项式拟合法 [J]. 大地测量与地球动力学，2019（1）：57-60.
- [12] 王雪标，张奇松. 利率期限结构静态拟合方法研究 [J]. 商业研究，2018（12）：116-124.
- [13] 刘金钊，王同庆，陈兆辉，等. 利用滑动窗口的多项式拟合算法进行重力位场区域-剩余异常分离 [J]. 武汉大学学报（信息科学版），2018（10）：1478-1482.
- [14] 彰显九三学社界别特色 助推科技创新政策落地 [J]. 民主与科学，2018（2）：9.
- [15] 唐长久，周密. 民主党派在组织发展趋同中保持自身特色的思考 [J]. 湖南省社会主义学院学报，2018（6）：38-39.

责任编辑：龚静阳

# 中华民族共同体意识研究述评

## ——基于 CNKI 数据库文献（2014—2019 年）的分析

吴春宝 才让拉毛 孟祥凤

（西藏大学 马克思主义学院，西藏 拉萨 850000）

**摘要：**铸牢中华民族共同体意识是新时代我国民族工作的核心理念，对实现中华民族伟大复兴中国梦具有重大意义。2014 年中央民族工作会议召开后，特别是党的十九大召开后，中华民族共同体意识成为研究热点。2014—2019 年 CNKI 数据库中的相关学术文献显示，中华民族共同体意识研究已经搭建起历史、政治、文化等立体理论框架，提出政治整合、文化凝聚、经济共享和借鉴域外经验等实践路径。中华民族共同体意识研究要在深度、重心、视角以及方法等方面进一步完善。

**关键词：**中华民族；中华民族共同体意识；民族工作；大一统；中华文化；共同体

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2020）01-0104-09

### 一、研究缘起

全球化进程日益加深，文化多元主义、族裔民族主义等民族政治思潮传入我国。这些理论思潮一方面为我们理解我国民族政治现象提供了理论视角与新知工具，另一方面对我国多民族国家整合及中华民族共同体建设产生了潜在的消极影响。国内局部地区存在的民族分裂势力、宗教极端势力及暴力恐怖势力，严重危害了我国民族团结进步事业和国家安全。综合国内外多种因素，民族问题与发展问题、社会问题、宗教问题等各类问题相互叠加，对中华民族共同体建设造成了极大挑战。党的十九大对我国民族工作提出了“铸牢中华民族共同体意识”的明确要求。“铸牢中华民族共同体意识”也被写入《中国共产党章程》。在中华民族伟大复兴的关键时期，中华民族共同体意识的提出既反映了党和国家对新时代我国民族事业发展的规律性把握及处理民族问题的新理念，也符合

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2020.01.012

**作者简介：**吴春宝，西藏大学马克思主义学院副教授、硕士研究生导师；才让拉毛，西藏大学马克思主义民族理论与民族政策专业硕士研究生；孟祥凤，西藏大学马克思主义学院讲师。

**基金项目：**国家社会科学基金项目“西藏铸牢中华民族共同体意识的问题与对策研究”（18XMZ018）

**引用格式：**吴春宝，才让拉毛，孟祥凤. 中华民族共同体意识研究述评——基于 CNKI 数据库文献（2014—2019 年）的分析 [J]. 统一战线学研究, 2020（1）：104-112.

中国特色社会主义建设的时代要求。

在学界，2014 年中央民族工作会议召开后，特别是党的十九大召开后，中华民族共同体意识成为研究热点。学界围绕铸牢中华民族共同体意识问题进行了深入讨论，形成一定数量的研究成果。从 CNKI 数据库收录的论文来看，截至 2019 年 12 月 24 日，搜索主题包括“中华民族共同体意识”一词的文献共有 954 篇。从各年份的刊文量来看，2019 年数量最为丰硕，共有 563 篇。本文通过梳理 2014—2019 年 CNKI 数据库中的相关学术文献，从理论框架及实践路径层面呈现中华民族共同体意识研究进展。

## 二、理论框架

构建中华民族共同体意识的理论体系是学界当前亟待解决的核心问题。中华民族共同体意识是什么、如何形成、有什么作用等问题，是相关研究必须回答的重要问题。2014 年以来学界为“中华民族共同体意识”搭建了比较系统全面的理论框架，阐释了中华民族共同体意识的形成历史、本质属性以及主要特征。基于历史向度分析，中华民族共同体意识形成经历从自在到自觉的过程。从价值功能来看，中华民族共同体意识的政治意义成为学者的普遍性共识。就特征而言，特定的文化心理符号是中华民族共同体意识最重要的外在特征。

### （一）历史视域

当前学界从时间维度展开中华民族共同体意识纵向研究的成果较为丰硕。学者们的观点大体趋于一致：“华夷之辩”初现中华民族共同体意识自在的雏形，而中华民族共同体意识的自觉是在近代民族存亡危机和西方民族主义思潮的双重冲击下形成的。

在史前时期，中华民族共同体意识开始孕育。作为研究人类起源的重要区域，我国大量的新石器考古文化不仅呈现出区域性特点，也证实了文化间的交融。伴随着相互之间的交往，黄河流域的农耕文化与周边的异域文化逐渐催生出“夷夏有别”的观念，为中华民族共同体意识的形成建立了最初的雏形<sup>[1-3]</sup>。

在古代，周人构造“天下观”，将四周的“蛮夷”第一次纳入天下体系，强调“中国”与“四夷”的文化差异，认为“蛮夷戎狄”是被教化的对象，接受中国文化教化便为天子臣民。春秋战国时期，百家争鸣有了“四海之内皆兄弟”“大一统”的论断。秦统一天下，“六合之内，皇帝之土”奠定了大一统的政治基础。汉时的“华夷共祖”、魏晋南北朝的“华夷皆是正统”、隋唐时期的“华夷一家”、元时的“蒙汉一家”、清时的“满汉一家”，都体现了中华民族共同体意识的历史延续性<sup>[4-6]</sup>。

近代以前，中华民族共同体意识处于自在演进的状态；近代以来，在亡国灭种的历史危机和西方民族主义思潮的夹击下，中华民族共同体意识开始自觉觉醒。从梁启超单一概念的“中华民族”到泛指中国疆域内所有民族的“中华民族”，从孙中山的“五族共和论”到“国族论”，都反映了中国近代民族资产阶级知识分子为共同抵御内外忧患凝聚精神力量所作的贡献。随着抗日战争的爆发，从国共两党对中华民族概念的分歧，到顾颉刚与费孝通的论辩，都反映了近代中国先进分子对重构“中华民族一体”的思考<sup>[1, 5, 7]</sup>。

1989 年，费孝通先生提出“中华民族多元一体格局”理论，将中华民族的阐述提升到了历史新

高度。他认为中华民族作为整体经历了从“自在”到“自觉”的认识过程，并将表现在各民族文化上的多元性和政治上的不可分割性统一起来，构建了具有凝聚力的政治文化共同体。党的十九大报告中，习近平总书记提出“铸牢中华民族共同体意识”的论断，完成了从学术观点到政治话语的巨大飞跃，成为实现中华民族伟大复兴的重要精神力量。在全球化背景下，中华民族将对内凝聚中华民族共同体，对外融入人类命运共同体，提升中国特色社会主义的世界话语权。总之，中华民族共同体从来不是想象的共同体，而是怀胎孕育几千年的历史共同体<sup>[6-7]</sup>。

## （二）政治视域

我国自古就是一个多民族国家。多民族既是我国的基本国情，又是我国的一大优势。中华民族共同体是文化共同体，更是政治共同体。中华民族共同体意识的政治属性也成了学术界探讨的核心主题之一。

铸牢中华民族共同体意识本质上就是不断强化各民族对祖国的认同。纵观历史，民族与国家相伴而生，国家在民族产生过程中起到了形塑民族的作用。秦始皇统一六国，多民族国家的一体格局基本形成，此后几千年王朝政权的冲突与整合始终保持着“大一统”的政治格局，各少数民族逐鹿中原是这个民族共同体你来我往的政治体现<sup>[6, 8]</sup>。立足现实，涉及民族因素的矛盾是多民族国家普遍存在的问题。西方敌对势力企图借此煽动我国分裂势力制造事端，破坏民族团结。在与西方“民族国家”理论体系的对话中，用“中华民族共同体”的理论来超越“民族国家”理论体系的话语权威，增强各民族的国家认同不失为一个好的选择<sup>[9-10]</sup>。

展望未来，在全球化视域下，面对复杂多变的国际环境，国际政治难以突破国家利益实现真正的共享世界。习近平总书记提出人类命运共同体的理念将引领人类文明进步方向，而铸牢中华民族共同体意识是推动人类命运共同体的需要<sup>[11]</sup>。民族与国家之间从来不构成单向决定论，国家是民族维系的制度保障，民族是国家复兴的精神力量。可见，民族认同在全球化时代仍然有很强的生命力<sup>[12]</sup>。“体识互构的辩证关系表明，共同体与共同体意识并不是单向性的决定论，仅靠上述识的构成元素并不能构成民族共同体持久实存的充要条件，换言之，在识的元素背后必然存在体的支撑，这就是国家。”<sup>[13]</sup>

## （三）文化视域

中华民族共同体意识的文化属性是学术界探讨的又一核心主题。中华民族文化是中华民族共同体意识的重要载体。中华民族文化包括历史中沉淀下来的民族传统文化、血肉凝聚的革命文化和引领社会主义主流的社会主义先进文化，还吸纳博采众长的世界文化。民族最重要的特征是表现在共同文化上的共同心理素质，民族心理认同最重要的依据就是共同文化。中华文化由我国各民族共同创造，各民族文化在长期的历史发展中相互影响又各具特色，形成了表现在多元文化之上的共同价值取向。铸牢中华民族共同体意识能够更大限度地将各民族自身的优秀文化融于中华民族文化之中，将中华民族主流文化浸润到各民族文化之中，形成你中有我、我中有你的文化共同体<sup>[14-16]</sup>。

共同体意识首先意味着意识共同体，由成员的共同性关怀所支配。这需要成员之间心灵的相互通约从而形成聚合，才能解决“我们曾经是谁，现在是谁，未来要成为谁”的问题<sup>[13]</sup>。回看历史，中国之所以在历经政权割据、分裂后，最终走向统一，是因为强大的统一意识起了作用。统一意识是中华民族共同体意识生成的重要心理积淀。近代，各族人民遭受了列强的迫害，在救亡图存的危

难时刻，中华民族共同体意识才真正觉醒。各民族在抗战的历史命运下形成了“中华民族一体”的心理认同。在中国共产党的感召下，各族民众团结抗战，坚决抵抗日本侵略，民族情感也在共御外敌中得到升华。抗战后，朝鲜移民自觉加入中国国籍，其对自身少数民族身份的自主认同是这一时期各族人民心理认同的真实写照之一。因此，中华民族共同体是基于心理上的共同情感、共同道德规范、共同价值目标的共同体<sup>[8, 17-19]</sup>。

### 三、实践路径

2014—2019 年，学界进一步拓展了对铸牢中华民族共同体意识实践路径的研究。实践路径大体可以分为政治整合、文化凝聚、经济共享。有的学者总结了国外经验，拓宽了铸牢中华民族共同体意识的研究思路。

#### （一）政治整合

第一，铸牢法治根基。“法令行则国治，法令弛则国乱。只有树立对法律的信仰，各族群众自觉按法律办事，民族团结才有保障，民族关系才会牢固。”<sup>[20]</sup>宪法是国家的根本法，将中华民族共同体的概念写入宪法，确立中华民族共同体在宪法中的地位，彰显中华民族共同体的政治-法律共同体性质，用根本法来维护中华民族共同体的话语权威，是传统国家向现代国家转型的需要。依法打击一切分裂破坏活动，坚决维护国家统一，是铸牢中华民族共同体意识的政治前提<sup>[21-24]</sup>。

第二，建构制度保障。坚持和完善民族区域自治制度是我国解决民族问题的基本政策，长期的实践经验表明其具有科学性与正确性。遵循民族区域自治制度的基本原则，不忘我们党建立民族区域自治制度的初心，始终坚持统一与自治相结合，不断完善《民族区域自治法》，是培养中华民族共同体意识的制度保障<sup>[21, 25-26]</sup>。民族事务治理的法治化和现代化是促进少数民族地区社会公平正义和强化各少数民族公民身份认同的重要途径。因此，应该加大普法宣传力度，树立各民族群众对法律的信仰，充分发挥法律在铸牢中华民族共同体意识中的作用<sup>[24, 27-28]</sup>。

建立健全民族理论与政策的学科体系，完善中国特色民族理论，让学术话语紧跟时代步伐，也是铸牢中华民族共同体意识的必要途径。要进一步完善对中华民族共同体的理论阐释，明确中华民族共同体的真实存在，有效防范与避免历史虚无主义及多元话语体系的“中华民族”解构，健全各民族的中华民族共同体认知<sup>[29-30]</sup>。要加强城市民族工作，促进各民族交往交流交融是新时期民族工作的重点。要让少数民族更好地融入城市，构建民族互嵌式社区，创造各族群众共居、共学、共事、共乐的良好氛围，推进少数民族在内地就业、流动的保障机制，实现地理空间、社会关系、文化格局、心理认同上的互嵌，使各民族相互了解、相互尊重、相互帮助，形成以情感为基础的地缘-社区共同体意识，进而上升为中华民族共同体意识<sup>[25, 30-31]</sup>。

第三，贯彻民族政策。民族政策是铸牢中华民族共同体意识的重要保障。从我国古代西南边疆地区的历史来看，由于顺康雍乾四朝在西南边疆实施了合理的民族政策，使得西南疆域日益巩固，西南边疆民族对国家的认同日益增进，西南边疆与内地的一体化程度日益加深<sup>[32]</sup>。合理民族政策的实施，对增进国家认同、推动国家统一以及协调民族间的关系等发挥着积极作用。一般而言，中华民族“自在”时期的民族政策维护了中华民族的“多元一体”；中华民族“觉醒”时期的民族政策赋予中华民族共同体意识国家内涵；而在中华民族处于“民族-国家”建构时期的民族政策则维护了

中华民族团结友爱的大家庭<sup>[33]</sup>。

还有学者讨论移民问题。相关研究对是否需要制定“移民法”、如何看待移民海外的中华儿女树立中华民族共同体意识等问题进行了讨论。关于移民海外和海外移民问题的讨论尚没有受到学界广泛关注<sup>[30, 34]</sup>。

## （二）文化凝聚

第一，对中华民族主流文化的形塑是铸牢中华民族共同体意识的关键。赵超、青觉将中华民族共同体象征的重建分为对物质形态象征（如博物馆、纪念馆、展览馆、纪念碑、雕塑等）和非物质形态象征（纪念日、仪式）的重建<sup>[35]</sup>。通过重塑具有象征意义的符号、仪式来展现共同的历史记忆和身份标识，以此凝聚人们的文化共同体意识。例如，通过祭祖文化来弘扬以“孝”为核心的伦理体系，对祖先、先贤进行祭奠活动，唤醒各民族的共同历史记忆<sup>[36]</sup>；弘扬齐鲁文化中的“大一统思想”和爱国主义精神<sup>[37]</sup>；体育活动、影视作品等大众文化为培养中华民族共同体意识提供强有力的文化支撑<sup>[38-39]</sup>。

第二，社会主义核心价值观引领是铸牢中华民族共同体意识的又一重要路径。例如，要在少数民族文学艺术中注入社会主义核心价值观。在维护和发展本民族文化的基础上，挖掘本民族文化与中华民族文化的同一性，激发民族情感的共享与维系，同时将社会主义核心价值观深深扎根在少数民族文化传统中<sup>[40-43]</sup>。在发展少数民族文化产业的过程中，也要注重开发少数民族文化中与社会主义核心价值观相吻合的部分，做到既有民族特色的亲近感，又有国家在场的确认感，以社会主义核心价值观引领民族地区的多元文化产业发展方向<sup>[44-45]</sup>。

第三，将中华民族共同体意识融入教育。这方面探讨主要包括三点：其一，在思想政治教育课堂中创新教育理念和教育方法，积极引导学生真切了解中华民族共同体的内涵<sup>[46-48]</sup>。其二，构建良好的校园文化，潜移默化地影响大学生的精神世界。比如，普及民族文化知识，梳理党的民族政策等，培养大学生的中华民族共同体意识；以实践活动为载体宣传有利于培养中华民族共同体意识的内容，增进大学生的中华民族认同感等<sup>[47, 49]</sup>。其三，在少数民族地区推进本民族语言和国家通用语言的双语教育。这既能保护少数民族语言文字、推动各民族交往交流交融，又能增进少数民族对中华民族语言文化的认同，进而达成对中华民族共同体的认同<sup>[50]</sup>。

## （三）经济共享

第一，缩小民族地区与发达地区之间经济发展的差距。其一，落实好精准扶贫、对口支援等政策，把改善民生放在工作的重点位置，加强基础设施建设，切实保障贫困地区群众的基本生活需求，重点攻克深度贫困地区，激发贫困群众参与脱贫工作的自觉性，健全脱贫工作的长效机制<sup>[51-52]</sup>。其二，将新发展理念运用到民族经济工作中，充分发挥民族地区的资源、文化、生态优势，调动民族地区自我发展的积极性，提高民族地区在市场经济中的竞争力。要增进经济利益共识，改变对民族地区优惠政策的偏见，让人们认识到各地区互为“外源性动力”，用共享经济发展成果夯实民族地区的中华民族共同体意识<sup>[24, 53-55]</sup>。

第二，加强民族地区的生态文明建设。生态环境脆弱是民族地区当前尤为突出的问题。实现经济效益与生态文明建设协调发展是民族地区经济建设的重点，要运用法治手段保护民族地区生态环境<sup>[27, 56-57]</sup>。

#### （四）域外经验

随着民粹主义抬头，国家分裂问题成为现代民族国家必须正视的关键性问题。西班牙在维护国家统一的问题上缺乏培养“国族”共同体意识的认识，成为加泰罗尼亚自治区以“国家民族”的名义宣布“独立”的根源之一，显露出多民族国家铸牢国家共同体意识的重要性<sup>[58]</sup>。同时，一些国家的成功做法也为我们提供了借鉴。苏联解体后，俄罗斯宣布独立，经历了国家剧变的俄罗斯在意识形态领域犹如一盘散沙，国家长期缺乏团结统一的精神力量，当代俄罗斯政治精英开始采取一系列帮助俄罗斯民众找回国家认同的举措，并取得显著成绩。例如：强调俄罗斯全体人民作为一个民族具有共同的历史；通过祭奠民族英雄进行爱国主义教育；以国家主流文化——东正教来凝聚人们的传统价值观；暂搁具有争议的历史事件和倡导民族团结<sup>[59]</sup>。与中国同处东亚文化圈的韩国，也在铸牢中华民族共同体意识上为我们提供了成功的经验。韩国特别重视爱国主义教育中的历史体会教育，通过博物馆、纪念馆、纪念碑等缅怀爱国人物，纪念爱国事件，唤醒国民的爱国情感。我国在铸牢中华民族共同体意识的过程中，可以借鉴韩国经验，弘扬“红色文化”，培养各民族的国家自豪感<sup>[60]</sup>。

### 四、研究评述

学界对中华民族共同体意识进行了较为全面的剖析，为后续研究提供了必不可少的理论参照。诸多学术期刊分别以专题栏目的形式，刊发了一系列高水平学术文章。其一，从学术成果呈现的特点来看，相关研究日益突出中华民族共同体意识构筑中党和国家的作用。张淑娟、陈宪章等认为抗战时期中国共产党对中华民族共同体意识进行纵向传布的同时<sup>[61]</sup>，逐步使之成为文化自觉的起点<sup>[62]</sup>。刘永刚则从国家治理现代化入手，认为铸牢中华民族共同体意识能加强各民族交往交流交融，能塑造国民整体性规范并支撑国家治理现代化<sup>[63]</sup>。其二，相关研究更专注于中华民族共同体意识的宏观层面。姜永志、侯友、白红梅等学者将研究重点置于中华民族共同体意识的心理结构<sup>[64]</sup>，以期构建民族心态秩序<sup>[65]</sup>。但是，中华民族共同体意识研究在深度、重心、视角以及方法等方面有待进一步完善。

#### （一）延伸研究深度

中华民族共同体意识已有研究中描述性成分远超过学理性探讨，缺乏整合的思考和深度的理论分析。中华民族共同体作为成熟研究议题，已过了大范围精确描述的研究阶段。新时代，要在中华民族共同体意识形成的曲折历程中寻找发展的一般规律和本质认识。中华民族共同体意识培育对策研究尚存在单一乏味、缺乏周密思考、脱离实际的情况。中华民族共同体意识研究中相关概念存在嫁接运用、无意识运用甚至滥用误用的情况，稀释和妨碍了概念的解释力。比如，对“中华民族”这一概念存在“狭隘论”“泛化论”“虚化论”“抛舍论”等诸多误读。

#### （二）转移研究重心

在历史视域中，依据纵向时间轴做事实的梳理和论证，是中华民族共同体意识研究起步最早、成果最丰富的部分。对此，目前仍旧存在大量重复研究的情况，而在需要着重发力的前沿问题研究方面略显不足。比如，中华民族共同体意识的现代性研究颇为关键。要着重挖掘中华民族共同体意识的现代化品格，在历史逻辑中体现其发展的延展性和历史趋向。当下既有成果的整体性研究多于区域性专项研究，特别是对我国边疆民族地区的现实关切严重不足，诸多研究并未涉及此内容，研

究支路需要进一步细化。

### （三）扩展研究视角

对中华民族共同体意识的研究目前主要局限于民族学、人类学、历史学等学科，跨学科研究不足。要从哲学、政治学、经济学、社会学、心理学等多学科入手联合研究，展开解构性思考和分析。在“共同体意识”研究中，马克思主义、民族主义、政治文化、传统文化等多重理论视野同时出现，而“中华民族共同体意识”方面理论阙如，尚未建立能够支撑这一概念的理论工具。此外，要平衡主位研究与客位研究的视角策略，在不同研究视野中跳出传统研究定势，推动理论创新。

### （四）丰富研究方法

受制于学科研究习惯，中华民族共同体意识已有研究对质的分析和量的统计均有所运用，但结合较差，统计量化的方法运用较少且分析层次较浅。中华民族共同体意识的测量属于思想意识范畴，思想的内隐性决定了测量的难度。科学有效、规范统一的中华民族共同体意识测量专业量表有待建构。已有研究中自编量表的题项编制合理性有待验证，缺少投射法、因素分析、方差分析、聚类分析等更为深层次的研究分析方式。要在马克思主义哲学方法论和专门方法论的指导下，扩展使用不同学科的研究方法体系。这有利于实现实证与理解、事实判断与价值判断、定性与定量的统一。

#### 参考文献：

- [1] 乌小花. 中华民族共同体意识的演进与深化 [J]. 贵州省党校学报, 2018 (6): 40-46.
- [2] 王文光, 徐媛媛. 中华民族共同体意识形成与发展的历史过程研究论纲 [J]. 思想战线, 2018 (2): 70-74.
- [3] 潘君喜, 敖思. 论中华民族共同体的形成与云南早期文明起源 [J]. 青海民族大学学报 (社会科学版), 2018 (2): 107-115.
- [4] 朱亚峰. 历史进程中的中华民族共同体建设——以民族关系为研究视角 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2018 (6): 37-42.
- [5] 闫丽娟, 李智勇. “中华民族共同体意识”的理论渊源探析 [J]. 广西民族研究, 2018 (4): 9-17.
- [6] 严庆, 平维彬. “大一统”与中华民族共同体意识的形成 [J]. 西南民族大学学报 (人文社科版), 2018 (5): 14-18.
- [7] 赵焱. 基于历史逻辑与理论逻辑视阈下的中华民族共同体 [J]. 胜利油田党校学报, 2018 (7): 13-18.
- [8] 李宝刚, 张新南. 理解中华民族共同体意识的三重向度 [J]. 社科纵横, 2018 (11): 31-35.
- [9] 郝亚明, 赵俊琪. “中华民族共同体”: 话语转变视角下的理论价值与内涵探析 [J]. 北方民族大学学报 (哲学社会科学版), 2018 (3): 5-11.
- [10] 孔亭. 铸牢新时代中华民族共同体意识 [J]. 山东干部函授大学学报 (理论学习), 2018 (10): 14-16.
- [11] 龙金菊, 高鹏怀. 中华民族共同体构建的复线逻辑——基于政治解释与文化解释的契合路径 [J]. 湖北民族学院学报 (哲学社会科学版), 2018 (5): 94-100.
- [12] 林林, 赖海榕. 习近平关于中华民族共同体意识的重要论述探析——对全球化视域下中华民族共同体意识的塑造 [J]. 经济社会体制比较, 2019 (5): 10-16.
- [13] 青觉, 徐欣顺. 中华民族共同体意识: 概念内涵、要素分析与实践逻辑 [J]. 民族研究, 2018 (6): 1-14+123.
- [14] 朱碧波. 再论中华民族共同体的多维建构 [J]. 贵州师范大学学报 (社会科学版), 2018 (4): 41-49.
- [15] 林彦虎. 论民族文化认同的价值共识建构的双重动力 [J]. 新疆大学学报 (哲学·人文社会科学版), 2018 (2): 43-50.



## 中华民族共同体意识研究述评——基于 CNKI 数据库文献（2014—2019 年）的分析

- [16] 陆卫明, 张敏娜. 铸牢中华民族共同体意识论略 [J]. 贵州民族研究, 2018 (3): 1-6.
- [17] 青觉, 赵超. 中华民族共同体意识的形成机理、功能与嬗变——一个系统论的分析框架 [J]. 民族教育研究, 2018 (4): 5-13.
- [18] 刘会清, 姜桂石. 对民族与民族共同体的多维思考——以我国朝鲜族的形成为例 [J]. 内蒙古民族大学学报 (社会科学版), 2018 (1): 30-36.
- [19] 哈正利, 张福强. 抗战时期回族精英的中华民族共同体意识——以《中国回教救国协会会刊》为中心的分析 [J]. 北方民族大学学报 (哲学社会科学版), 2018 (6): 39-46.
- [20] 国家民族事务委员会. 中央民族工作会议精神学习辅导读本 [G]. 北京: 民族出版社, 2015: 123.
- [21] 倪国良, 张伟军. 中华民族共同体的法治建构: 基础、路径与价值 [J]. 广西民族研究, 2018 (5): 28-35.
- [22] 魏健馨. 共同体意识的宪法统合 [J]. 学习与探索, 2018 (7): 81-92.
- [23] 常安. 习近平中华民族共同体建设思想研究 [J]. 马克思主义研究, 2018 (1): 36-47.
- [24] 包国祥, 白佳琦. 新时代中华民族共同体意识培育研究 [J]. 内蒙古民族大学学报 (社会科学版), 2018 (6): 26-31.
- [25] 格日勒图, 金炳镐. 党的十九大精神与新时代民族工作 [J]. 云南民族大学学报 (哲学社会科学版), 2018 (1): 12-15.
- [26] 邓磊, 罗欣. 习近平铸牢中华民族共同体意识理路探析 [J]. 社会主义研究, 2018 (6): 24-30.
- [27] 宋才发. 运用法治思维推进民族区域自治的实践进程——纪念中国改革开放 40 周年 [J]. 信阳师范学院学报 (哲学社会科学版), 2018 (3): 7-12+17.
- [28] 高成军. 中华民族共同体意识的公民身份建构 [J]. 宁夏社会科学, 2018 (6): 80-85.
- [29] 王延中. 铸牢中华民族共同体意识 建设中华民族共同体 [J]. 民族研究, 2018 (1): 1-8+123.
- [30] 冯育林. 从“中华民族”到“中华民族共同体”的概念考察及其建设析论 [J]. 西北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2018 (3): 8-15.
- [31] 平维彬. 互嵌与交融: 马克思主义交往理论视野下的民族互嵌式社区建设 [J]. 江苏大学学报 (社会科学版), 2018 (4): 29-33.
- [32] 马亚辉. 从清代西南边疆的民族政策看中华民族共同体意识的铸建 [J]. 广西民族研究, 2019 (3): 15-22.
- [33] 赵刚. 民族政策与中华民族共同体意识的建构 [J]. 学术界, 2017 (2): 86-96+324+323.
- [34] 李权, 刘焯. 中华民族百年建构的多重维度与中华民族命运共同体 [J]. 内蒙古大学学报 (哲学社会科学版), 2018 (1): 19-26.
- [35] 赵超, 青觉. 象征的再生产: 形塑中华民族共同体意识的一个文化路径 [J]. 中央社会主义学院学报, 2018 (6): 103-109.
- [36] 姚宇. 基于祭祖文化的中华民族共同体意识培育路径研究 [J]. 陕西行政学院学报, 2018 (1): 76-82.
- [37] 刘柳. 弘扬齐鲁优秀传统文化 铸牢中华民族共同体意识 [J]. 山东省社会主义学院学报, 2018 (2): 67-73.
- [38] 郭玉江. 足球运动对铸牢中华民族共同体意识的内在意义 [J]. 体育学刊, 2018 (5): 13-19.
- [39] 徐进毅. 新时代主流电影的观照现实与价值意蕴 [J]. 中国文艺评论, 2018 (3): 70-78.
- [40] 黄晓娟. 当代少数民族女性文学的中华民族共同体意识——以获“骏马奖”的女作家作品为例 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2018 (6): 48-58.
- [41] 田海林. 新时代民族文献的价值与利用刍议 [J]. 内蒙古民族大学学报 (社会科学版), 2018 (4): 54-57.
- [42] 刘晓伟. 少数民族题材电视剧中的中华民族共同体叙事 [J]. 现代传播 (中国传媒大学学报), 2018 (8): 105-109.
- [43] 王明科. 中华民族共同体意识在新疆文学史上的根植 [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2018

- (5): 32-37.
- [44] 马英杰. 铸牢中华民族共同体意识: 作为民族团结的少数民族文化发展 [J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(5): 5-11.
- [45] 张志巧, 张建春. 布洛陀文化与壮族地区中华民族共同体意识的培育 [J]. 广西师范学院学报(哲学社会科学版), 2018(4): 82-86.
- [46] 商爱玲. 铸牢大学生的中华民族共同体意识 [J]. 西南政法大学学报, 2018(1): 3-8.
- [47] 刘春呈. 新时代加强大学生中华民族共同体意识培育研究 [J]. 文山学院学报, 2018(5): 89-94.
- [48] 孟瑜. 铸牢大学生中华民族共同体意识研究 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2018(3): 44-49.
- [49] 靳淑梅, 朴婷姬. 民族高校中华民族共同体意识教育的实践目标与途径——以延边大学为例 [J]. 大连民族大学学报, 2018(6): 481-485.
- [50] 李秀华. 语言·文化·民族: 民族语言认同与民族共同体的建构 [J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(2): 7-12.
- [51] 凌经球, 赵静. 开创新时代民族工作新局面的思想指南与行动纲领 [J]. 广西民族研究, 2018(2): 1-7.
- [52] 杜君, 韩波. 继承与发展: 新时代民族团结思想创新观点论析 [J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(3): 1-7.
- [53] 赵红伟. 论马克思主义视域下中华民族共同体意识的培养 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2018(1): 20-25.
- [54] 胡陈芳, 粟迎春. 试论中华民族共同体的构建 [J]. 实事求是, 2018(2): 19-23.
- [55] 陈玉斌, 王露, 刘友田. 中华民族共同体意识的生成逻辑、时代价值及培育路径 [J]. 广西社会主义学院学报, 2018(5): 64-69.
- [56] 陈树文, 蒋永发. 新时代中华民族共同体意识构筑路径探析 [J]. 广西社会主义学院学报, 2018(1): 58-61.
- [57] 左珉. 铸牢中华民族共同体意识的实践与思考——以宁夏回族自治区为例 [J]. 河北省社会主义学院学报, 2018(4): 66-70.
- [58] 叶江. 浅析 2017 年加泰罗尼亚“独立”事件之警示——多民族国家的“国家民族”共同体意识建构视角 [J]. 学术界, 2018(1): 67-75+284.
- [59] 徐海燕. 俄罗斯凝聚民族共同体意识: 举措及启示 [J]. 学术界, 2018(1): 76-86+285.
- [60] 吕秀一, 朴婷姬. 历史教育教学中大学生中华民族精神培育初探——以韩国爱国主义教育为鉴 [J]. 大连大学学报, 2018(4): 5-9.
- [61] 张淑娟. 抗战时期中国共产党对中华民族共同体意识的纵向传布及其当代启示 [J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2019(6): 73-80.
- [62] 张淑娟, 陈宪章. 论中国共产党中华民族共同体意识的确立与文化自觉 [J]. 广西民族研究, 2019(4): 1-8.
- [63] 刘永刚. 铸牢中华民族共同体意识与国家治理现代化的互构逻辑 [J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019(10): 17-23.
- [64] 姜永志, 侯友, 白红梅. 中华民族共同体意识培育困境及心理学研究进路 [J]. 广西民族研究, 2019(3): 105-111.
- [65] 龙金菊, 高鹏怀. 民族心态秩序构建: 铸牢中华民族共同体意识的社会心理路径 [J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019(12): 9-15.

责任编辑: 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 [2413-10-15]. <http://www.docin.com/p-400265742.htm>.

### (三) 报纸

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

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

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

### (四) 电子资源

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

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

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

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

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

## 三、文献类型和文献载体标识代码

### (一) 以纸质为载体的文献类型标识/文献载体标识

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

### (二) 以网络为载体的文献类型标识/文献载体标识

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

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2020年第1期 总第19期 第4卷

双月刊 2020年1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

定价：15.00 元

统  
一  
战  
线  
学  
研  
究  
  
二  
〇  
二  
〇  
年  
第  
一  
期  
（  
总  
第  
十  
九  
期  
第  
四  
卷  
）