

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science



ISSN 2096-3378



9 772096 337216

2021/3

统一战线学研究

二〇二一年第三期（总第二十七期）

# 《统一战线学研究》2021年征稿重点

## 一、参考主题

- (一) 统一战线基本理论问题研究
- (二) 建党百年统一战线理论与实践发展研究
- (三) 统一战线与全面建设社会主义现代化国家研究
- (四) 二〇三五年远景目标下统一战线发展研究
- (五) 统一战线领域风险防范与化解研究
- (六) 新技术条件下统一战线工作创新研究
- (七) 统一战线工作实践经验与典型案例研究
- (八) 西方国家治理困境的比较研究
- (九) 国际社会热点事件的统战视角研究
- (十) 统一战线(含各领域)学术史梳理与述评

## 二、相关说明

本刊秉持“以专业视角研究统一战线，以统一战线视角研究中国、探析世界”办刊理念，提倡宽视角、学理化、多学科、多方法研究统一战线，鼓励理论与实践相结合，鼓励跨界合作和交叉研究，提倡简洁、清晰、准确、顺畅的说理文风。

本刊选稿的基本原则是：问题导向、视野宽广、学理阐释、框架完整、论述规范。对参考主题范围内稿件，本刊优先录用、优先刊发，优稿优酬（税前）、特稿特酬（税前）。来稿敬请关注以下基本要求：

(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%。每篇论文参考文献一般不低于20条，引用近3年期刊论文不少于10条，须包含精到的文献述评。

(三) 体例要求。论文字数一般不少于12 000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。2021年1月—2021年11月。

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

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

(七) 本刊微信公众号：tyzxyj。

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2021年第3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

**协办单位：**重庆市统一战线理论研究会

中国统一战线理论研究会统一战线历史重庆研究基地

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

(按姓氏笔画排列)

**社 长：**夏晓华

**主 编：**何晓栋

**执行主编：**林华山

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2021年第3期（总第27期）

双月刊 2017年创刊 第5卷

---

## 统一战线与全面建设社会主义现代化国家专题

01 数字统战前瞻：新媒体环境下政治联盟形态变化与新型建构路径

/ 谢 静

09 国家治理现代化视域下统一战线范式创新及其实践路径 / 张伟军

20 人民政协凝聚共识职能的价值与定位：政协职能体系视角 / 宋 俭

28 合作的优势：中国特色社会主义新型政党制度的内在逻辑

与实践进路 / 史诗悦 钱再见

## 统一战线领域风险治理专题

35 边疆民族地区安全治理中的涉外因素及其应对之策 / 李学保

47 “爱国者治港”与香港特别行政区选举制度完善 / 张 建

- ◎ 重庆市一级期刊
- ◎ 人大复印报刊资料重要转载来源期刊
- ◎ 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

55 论香港特别行政区行政长官“双首长制”实施机制的完善 / 夏正林

62 香港教育去殖民化问题研究 / 屈 宏 梁闪闪

73 美国国会涉港立法活动新动态：影响与应对 / 郭永虎 暴占杰

83 台湾当局对南太平洋四岛国援助机制的范式、效应及因应之策

/ 于 镭 隋 心

### 国际热点事件的统战观察专题

90 美国政党政治祛魅与镜鉴：基于民主政治实效的分析

/ 何 旗 江映瑶

99 拜登政府的人权政策：动向、特点与困境 / 崔小涛

封二 《统一战线学研究》2021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)

2021 No.3(Sum No.27) Vol.5

---

- 01 The Prospect of Digital United Front:the Change of Political Alliance Form and the New Construction Path Under the  
New Media Environment XIE Jing
- 09 Paradigm Innovation and Practice Path of the United Front From the Perspective of Modernization of National  
Governance ZHANG Weijun
- 20 The Value and Orientation of the Chinese People's Political Consultative Conference's Function of Gathering  
Consensus: From the Perspective of the CPPCC's Function System SONG Jian
- 28 The Advantage of Cooperation: on the Internal Logic and Practical Path of the New Party System with Chinese  
Characteristics SHI Shiyue&QIAN Zaijian
- 35 Foreign Factors and Countermeasures in the Security Management of Border Minority areas LI Xuebao
- 47 "Patriots Ruling Hong Kong" and the Improvement of the Electoral System of the Hong Kong Special Administrative  
Region ZHANG Jian
- 55 On the Perfection of the Implementation Mechanism of the "Double Head System" of the Chief Executive of the Hong  
Kong Special Administrative Region XIA Zhenglin
- 62 A Study on the Decolonization of Education in Hong Kong QU Hong&LIANG Shanshan
- 73 New Trends of US Congress's Legislative Activities Concerning Hong Kong: Impact and Countermeasures  
GUO Yonghu&BAO Zhan Jie
- 83 The Paradigm,Effect and Countermeasures of Taiwan Authorities' Aid Mechanism to the Four Island Countries in the  
South Pacific YU Lei&SUI Xin
- 90 Disenchantment and Mirror of American Party Politics:an Analysis Based on the Effectiveness of Democratic Politics  
HE Qi&JIANG yingyao
- 99 Biden Administration's Human Rights Policy: Trends, Characteristics, Challenges CUI Xiaotao

# 数字统战前瞻：新媒体环境下政治联盟形态变化与新型建构路径

谢 静

（复旦大学 新闻学院，上海 200433）

**摘 要：**政治联盟作为社会交往关系在政治领域的一种具体表现，其形态深受媒介变化影响。新媒体技术的爆发式发展和应用深刻影响着人们的政治认同和政治联盟建构。在新媒体环境下，政治联盟形态从传统的有机联系向复杂网络转换。政治联盟的复杂网络特征具体表现为：多向聚合而非意识统一，混沌互渗而非有机联系。统一战线作为国家治理中介机制的运转面向多样变动的社会交往形态。统一战线适应新媒体时代交往方式变化的要求，要在身份识别与认同、利益表达与协商、集体行动与组织等方面做出创新，以实现政治联盟的新型建构。适应数字时代的到来，统一战线发展和工作创新应在形态意义上深入认知和前瞻布局“数字统战”。要着眼新媒体环境下政治联盟形态的发展变化新趋势，从传统的连续性线性思维转向系统的生态思维，从传统的以统战工作对象为边界构建的封闭式工作机制转向突破工作对象类别的跨界化、融合式工作机制，从传统的单向度、垂直式工作方法转向分布式、链接式工作方法。

**关键词：**统一战线；政治联盟；社会交往；新媒体；复杂网络；数字统战

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2021）03-0001-08

政治联盟作为社会交往关系在政治领域的一种具体表现，其形态深受媒介变化影响。当前的媒介变化具有革命性影响，可能加速社会环境的巨大变革。社会媒介变化既冲击着传统的政治与社会理念，也影响着传统的政治联盟和统一战线。传统统一战线理论与实践所面对的社会关系和政治结构，深受当时居于主导地位的交往方式——无中介的人际传播和报刊等大众传播二元并立交往格局的

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqi.2021.03.001

**作者简介：**谢静，复旦大学新闻学院教授、博士研究生导师，复旦大学媒介素质研究中心主任、信息与传播研究中心研究员，中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地、中国特色社会主义统战理论研究基地研究员。

**基金项目：**上海市哲学社会科学规划一般课题“智能城市的社区公共传播研究：系统元治理、空间治理、时间治理”（2020BXW006）

**引用格式：**谢静. 数字统战前瞻：新媒体环境下政治联盟形态变化与新型建构路径 [J]. 统一战线学研究, 2021 (3): 1-8.

影响。而当前新媒体技术的爆发式发展和应用，极大地改变了人们的交往方式和社会关系，也深刻影响着人们的政治认同和政治联盟建构。

此前，笔者撰文分析了新媒体时代的政治联盟形态变化与统战工作创新，重点讨论了如下两个层次的新现象<sup>[1]</sup>。第一，与现代社会主体的原子化不同，新媒体技术时代的主体更类似量子，处于“叠加态”而面临多种可能性。第二，与之相对应，自我与他人的互动方式、群体构建方式也在不断调整 and 变化。现代社会以组织整合为主的团结联合形式越来越低效，一种新的关联逻辑逐渐兴起并开始影响传统组织机构。这种新的逻辑对应分布式、叠加态的主体，可以称为离散式联结。离散式联结在时间和空间上断断续续，所构造的关系往往呈现碎片化、拼贴式的形态样貌。

身份认同和群体建构可以看作政治联盟的基础。要深化既有统一战线理论和概念，尝试构建符合新媒体环境的统一战线理论观点和工作思路。本文将进一步探讨：在政治联盟环境已然发生巨大改变的条件下，政治联盟本身将呈现何种形态，需要采取何种新型建构路径。本文不仅关注作为统一战线工作工具的新媒体，而且考察和研究新媒体环境下交往关系和政治联盟正在发生何种变化，以及这些变化如何影响统一战线。本文所讨论的新媒体技术主要指移动化、社交化、智能化的数字媒体技术形式。在此基础上，笔者尝试勾勒适合新媒体环境的“数字统战”概念。

## 一、新媒体环境下政治联盟形态的新变化

政治联盟是不同政治社会力量为了某种共同目标而形成的合作关系。从构成来看，政治联盟至少存在三个层次的要素及交往关系：最核心的是具有特定政治身份的个体，他们处于各种交往关系的重叠网络之中；其次是政治目标和身份认同相似的个人组成的团体，其联系往往比较紧密，比如政党依靠正式沟通机制所建立的关系形式；最后则是团体之间的合作，其交往互动没有团体内部关系紧密，关系形式也更具流动性。当然，这三个层次的边界并非严格不变、不可跨越，由个人和团体以不同形式组成的政治联盟已越来越常见，政治联盟的构成因沟通便利而更加灵活多样。其实，个人的身份认同、团队和联盟建构，都可以看作一种交往互动的过程和结果，其内容与形式必然与交往媒介密切相关。当媒介形态发生重大变化，个人的身份认同、团队和联盟建构也将随之改变。

### （一）传统政治联盟的有机联系

现代政治学常常使用“有机体”表述来描绘近现代社会，以体现它与传统社会“机械”关系（机械团结）的区别。有机联系是现代政党或者政治联盟的重要特征，这些特征直到今天依然部分存在。但是，如果当前信息技术已经使人们对于人类社会有机体本身的理解产生了变化，出现“后人类”“赛博格”<sup>[2]</sup>等新概念，那么以现代的进化论、解剖学为基础的“有机体”表述是否还足以描绘当前的社会交往和政治联盟形态？对当前社会交往和政治联盟形态的变化应当如何表达？其实，当前新技术的核心形式——网络已经自然地充当了新的表述概念，只是我们时常不能清楚地区分有机体与网络的区别，甚至还理所当然地以网络的观念进一步强化有机体的概念，比如用神经和血管网络来比喻当前的关系形式。事实上，建立在信息技术基础上的网络与有机体具有本质上的区别。简单地说，信息网络具有前所未有的复杂性，是一种涌现的网络。

在亚里士多德对城邦政治的论述中，出现了有机体的表述。文艺复兴时期，索尔兹伯里的约翰将国家比喻为人的身躯<sup>[3]</sup>。这些比喻极大地影响了后世学者，比如斯宾塞的社会有机体论、涂尔干

的有机团结理论。在涂尔干看来，传统社会是“机械团结”，因为“以这种方式相互凝聚的社会分子要想一致活动，就必须丧失掉自己的运动，就像无机物中的分子一样”；而有机团结则类似于高等动物，“当每个器官都获得了自己的特性和自由度的时候，有机体也会具有更大程度的一致性，同时它的各个部分的个性也会得到印证”<sup>[4]</sup>。

社会的“有机性”“有机联系”表述主要指称了三个特征。第一个特征——分化的互依，类似于有机体各种器官的功能分化，社会分工形成各种职业群体及其他异质人群，各司其职，但又相互依赖、服从于整体。第二个特征——交换的封闭，指有机体以皮肤为界、形成独立而封闭的系统，但是又离不开与环境的交换、互动，形成以封闭性为主、开放性为辅的形式，即卢曼所说的系统的自我生产<sup>[5]</sup>。第三个特征——运动的平衡，一方面强调有机体的运动，即生命活力，另一方面更加突出平衡、稳定、协调一致，比如葛兰西所说的在“运动的平衡”中建设有机政党<sup>[6]</sup>。有机体表述所揭示的特征是辩证的，这不是机械物所具备的。另外，有机体表述既希望在二元对立中建立关联，又仍然突出其中一元的主导地位，比如在分化的互依中突出整体性，在交换的封闭中突出封闭性，在运动的平衡中突出稳定性。当然，在不同语境中，突出的主导特性有所不同。比如，在斯宾塞、涂尔干的理论中，个体自由具有重要价值。而在章太炎、严复等人翻译的斯宾塞作品中，个体的公共义务和国家的强大成为压倒性因素。这种侧重点的变化反映了当时中华民族存亡的现实危机<sup>[7]</sup>，也影响了后人对于有机体的理解。

## （二）当前政治联盟的复杂性和网络化

在新媒体环境下，群体联结已经逐步失去了整体性、独立性这些典型的有机体特征，由量子化个体和离散式联结所型构的政治联盟更多地体现出网络的意象。在美国社会学家卡斯特看来，网络社会突出表现为两个特征——开放性和节点关系。“网络是开放的结构，能够无限扩展，只要能够在网络中沟通，亦即只要能够分享相同的沟通符码（例如价值或执行的目标），就能整合入新的节点。”信息时代的网络横向展开，但并非没有权力中心，只是这种中心不是事先给予或一成不变。恰恰相反，在网络中，“流动的权力优先于权力的流动”。“在网络中现身或缺席，以及每个网络相对于其他网络的动态关系，都是我们社会中支配与变迁的关键根源。”<sup>[8]</sup>根据英国社会学家厄里的分析，流动性的优先与突出增加了网络的复杂性，使得系统处于“混沌的边缘”，或者涌现出“有序化的无序”。涌现性是与复杂性相伴随的现象，表明了原因与结果之间存在不一致的相关性：“各种变量之间的关系可能是伴随有涌现产生的非线性关系”<sup>[9]</sup>。信息时代的网络呈现开放性、流动性、复杂性、涌现性等特点，这是传统的有机体所缺乏的。

从网络的概念出发，卡斯特指出：在当今发达资本主义国家出现的城市政治运动，是一种不同于传统工人运动的新政治联盟，它跨越阶级进行广泛的大众动员，是不同于纵向整合的“更加横向交叉的同盟建设”。这种新联盟之所以能够在城市实现，受到城市特定空间形态的影响：城市聚合了异质性群体，在交流互动中相互对立，也可能相互理解、包容；而资本政治霸权的空间弥散机制及其产生的激进斗争情势，在不同利益群体中引发总体性效应，使得城市基层群体可能开展联合行动<sup>[10]</sup>。不过，这种联合并非基于葛兰西分析工人阶级联盟时强调的“自愿”的“同意”，也很难说存在“有机”的联系。在葛兰西那里，“有机的知识分子”是与新生产方式造就的阶级有着直接而特殊关系的知识群体，“有机的意识形态”则是“为一个特定的基础所必需的意识形态”<sup>[6]</sup>。相反，

城市政治运动的联合是策略性的，也超越了社会经济关系。它不需要以意识形态的一致性进行整合，“是基于对大众支持的整合而不是改变他们的意识”<sup>[10]</sup>。这种新的联合形式与卡斯特对于信息时代城市的理解是一致的，作为网络的城市孕育出来的新联盟形式同样具有网络的特征。当然，葛兰西和卡斯特所讨论的现象主要发生在西方发达国家，与我国的政治联盟有着本质的区别。我国的政治联盟不是与统治阶级对立、斗争的政治力量，而是中国共产党领导的、协商合作参与国家建设的同盟者。不过，由于共同遭遇全球化、城市化、信息化的冲击，我国统一战线也具有复杂网络的多种特征。

新媒体环境下政治联盟的复杂网络特征具体表现为：多向聚合而非意识统一、混沌互渗而非有机联系。第一，由于个人身份认同的量子化、叠加态，传统政治联盟所依靠的固定身份和统一意识越来越难以获得，只能在特定情势下不断形成临时聚合。每种情势可能激活的只是个人的某一种身份。因此，新的联盟也可能只是某一向度的单一联结，一个个体可以参加多种群体或联盟。第二，传统联盟所需要的有机联系越来越难以建立。群体联结的离散式、非整体性特征，表明人们的关系错综复杂，传统的分类边界越来越不稳定、越来越模糊，形成混沌互渗的状况。再加上新媒体所提供的便捷表达渠道，越来越多的诉求超出传统的生产-经济利益。“后物质主义”<sup>[11]</sup>的主张层出不穷，传统有机体表述所暗含的精神与身体之二元关系也逐步被超越。正如法国哲学家加塔利在解释混沌互渗概念时所指出的，混沌是“在未分化的或更确切地说是去-分化的整体中掌握的一种融合”，具有极强的生产性，能够“使以前被分层的各种意指改变方向”<sup>[12]</sup>。当然，这不意味着传统认同与群体关系已经完全被新认同和新关系所取代，传统认同与关系依然大量保存，甚至不断被重新激活，但是时常被拆散打碎、重新组合，成为复杂网络中一个个流动的节点。

## 二、新媒体环境下国家治理对政治联盟形态的新需求

一种社会机制首先具有了特定的社会功能才能在系统之中占有一席之地<sup>[13]</sup>。统一战线在国家治理体系中以政治联盟形式发挥作为国家与社会的中介机制作用。在传统环境下，统一战线的运转面向相对稳定的社会交往形态。而在新媒体环境下，统一战线的运转面向多样变动的社会交往形态。统一战线要适应新媒体环境下的社会交往形态变革，更好地发挥联结国家与社会的价值。

### （一）对统一战线的中介机制需求增大

在革命、建设和改革进程中，统一战线发挥了重要法宝作用。在革命年代，统一战线改变力量对比，服务建立中华人民共和国。统一战线成功地将追求民族解放和民主自由的政治同盟团结起来，战胜国内外的敌人，融入“党建国家”进程<sup>[14]</sup>。改革开放以来，统一战线的作用得到恢复和发展，服务社会主义现代化国家建设和治理。此时，统一战线面临的主要任务是重新进入社会和整合社会。具体来说，在党组织通过组织体系进行纵向整合的同时，统一战线通过开放、动态的网络机制发挥着横向整合的重要功能<sup>[14] 277</sup>。与党组织相对封闭的纵向整合不同，统一战线网络横向整合面临不同的问题，需要不同的思维方式和运作逻辑。当前国家治理牵涉的社会主体前所未有地复杂多元，社会关系交错、纠缠。统一战线如何真正实现进入社会、整合社会的基本功能，成为党治国家的关键。

新媒体时代的国家治理面临新社会交往形态，对统一战线发挥中介机制作用提出新的任务要求。美国著名政治学家罗纳德·英格尔哈特撰文指出，在人工智能时代，生产与分配都发生了巨大变化，“今天的主要政治冲突不再是工人阶级和资产阶级之间的冲突，而是人口中的1%与99%之间的冲突”，

因此需要“一个新的政治联盟，以恢复政治权力服务于多数的传统”<sup>[15]</sup>。根据前文分析，由于交往方式变化，人们的政治认同、群体和联盟建构方式本身已发生变化。如何团结社会大多数，建立富有活力的社会联结，这是当前统一战线面临的重要课题。面对交往关系和联盟形态的变化，既要追求传统的有机整合，更要构建具有网络特征的新联结机制。网络化的社会联结，既引导在重大原则问题上达成共识，也强调尊重多样性认识；既继续面向特定的固定群体及其代表人士，又更加关注身份多样、处于变动之中的群体及其代表人士。在新媒体环境的社会交往形态中，群体的边界相对模糊，群体的代表人士也时隐时现。

统一战线在新媒体环境下有效实现社会联结，首当其冲要搭建适应边界模糊和变动的中介机制，在国家治理过程中更好地发挥中介作用。其一，发挥促进国家与社会合作的作用。国家与社会之间良性关系的建立，要通过中介与合作机制，建立有组织、有秩序的政治决策制度。新媒体环境形成新的国家治理需求，增强统一战线的中介功能正当其时。统一战线通过横向网络联结，能够对量子化生存的主体加以辨识、区分，并且进行动态关联与组合，及时化解社会矛盾，在更大范围内实现有序高效的参与。其二，发挥中介作用要适应媒介变化。中介概念与媒体、传播有关。中介本身即媒体的题中应有之义，媒介传播在各种社会过程中具有中介作用。中介作用即“处于中间，介入两者之间”，是建立关系的过程。中介作用的实现有赖于媒介的双重属性：物质性和组织性。中介作用需要具有“组织性的物质”（如传统的报纸、电视，现在的微信、抖音），也需要有“物质性的组织”（如学校、出版社等）<sup>[16]</sup>。当前社会越来越媒介化<sup>[17]</sup>，社会交往和社会过程越来越受到媒介技术及其逻辑的影响，中介作用实现过程中的新技术与组织机构的结合也越发紧密。这意味着当前的统一战线需要将新媒介技术与组织机制更有效地融合在一起，成为国家治理有效媒介。

## （二）对统一战线的交往机制需求增大

中国共产党统一战线形成于战争年代，当时的主要任务并非国家和社会建设。但从统一战线的本质属性来说，其团结不同政治力量进行协商合作的目标与任务都与国家建设不相矛盾。中国共产党通过统一战线实现人民大团结大联合而建立现代国家。在建立现代国家中，统一战线深度嵌入社会，发挥政治动员和力量联结作用。在中华人民共和国成立后，统一战线进入国家治理体系，以制度化形式存在于国家之中。受到科层制取向的影响，统一战线的实际运转出现一定程度的“空壳化”“悬浮化”趋势。所谓“空壳化”，指统一战线的团结功能有所式微，规制功能有所增强；自上而下的覆盖特征明显，自下而上的表达和反馈发生减弱。所谓“悬浮化”，指统一战线由于运转虚化、漂浮而造成乏力问题。统一战线的“悬浮化”风险，与联结过程的符号化、仪式化有关。统一战线的联合行动一定程度上让渡给话语、符号的一致性。

“空壳化”“悬浮化”风险影响了统一战线在国家治理中的作用发挥。新媒体环境加剧了统一战线的这种风险。在新媒体环境中，政治团体的吸引力和发挥规制作用面临新挑战。新媒体的传播便利加剧了社会联结的虚拟化，加剧统一战线的团结联合出现仪式化、符号化风险。但是，新媒体也为政治联盟提供了积极条件。统一战线要善于借助新媒体更为灵活、富有弹性和粘合力的交往与联结方式，努力充当治理机构与社会公众之间的中介机制，促使治理过程更加顺畅高效。统一战线要真正成为国家治理体系的有效中介机制，要建立扎根社会的交往机制。统一战线实现团结，不能仅仅停留于说服，还需要聆听和沟通，才能真正实现交朋友目的。作为国家治理中介机制的统一战

线，应当充分借助新媒体，建设灵活机动、混沌互渗的联盟网络，推动国家与社会的互动与合作。

### 三、新媒体时代政治联盟形态建构的新路径

新媒体环境下，统一战线更好发挥作为国家治理中介机制的功能，需要适应交往方式变化的要求，在身份识别与认同、利益表达与协商、集体行动与组织等方面做出相应创新，实现政治联盟的新型建构。

#### （一）身份识别与认同

杜威曾用“被一个事件的间接后果影响的人”来界定公众<sup>[18]</sup>。在传统媒体时代，公众的界定需要经过作为把关人的媒体这一中介。新媒体使得“人人都有麦克风”，兴趣、利益表达与同盟者识别更为便捷、直接。不过，新媒体环境中的量子化生存造就了主体身份的叠加态，主体的身份越来越难以从相对固定的形象和诉求中发现。统一战线需要构建新的身份识别和认同机制。

新媒体环境中的身份识别主要有两种方式。第一种是自动涌现。在日常交往中所形成的关系网络，有些围绕着既有身份，如同学、同乡、家长；有些则围绕某些兴趣主题或者突发事件，比如读书群、环境事件受害者群体等。这些新旧身份通常不具有政治性，但是有可能在特定事件或语境中被激活为政治身份，或者围绕新媒体事件而涌现出新关联与新对立。面对冲突关系、新矛盾事件产生的新过程，统一战线应能够尽早识别相关不和谐因素，发现网络身份的政治转换，及时开展思想引导，协调相关部门进行处置。第二种是主动发现。通过网络分析、数据挖掘等方式获取规律性、普遍性问题和现象，识别特定人群的利益。这些群体不一定具有清晰的自我认同，作为中介机制的统一战线需要从网络事件、网络讨论中发现具有普遍性、公共性的问题及其与特定人群的关联。针对在线群体的“潜类分析”可以区分基于讨论议题或主观感知等特定类型的“新群体”。比如，针对公共事件传播区分出“严肃政治关注群体”“公共安全关注群体”“高参与度群体”和“公共事务冷漠群体”等；根据风险感知状况区分出“公平性风险感知群体”“保障性风险感知群体”“整体性风险感知群体”和“风险感知休眠群体”等<sup>[19]</sup>。虽然这种以学术研究为目的的分类对于统一战线来说未必特别适用，但统一战线可以借鉴，开发出适用自身的数据挖掘与统计分析工具和技术。

新媒体网络中的身份识别与统一战线工作，应发挥求同存异的思维，注重照顾具体利益。统一战线要善于识别各种网络身份类别及其特殊利益，适时开展工作，化敌为友，消解对立与矛盾。

#### （二）利益表达与协商

在新媒体时代，利益的公开表达与协商本身成为联盟建构的一种方式。人们通过网络上的言语、符号区分敌我、建立关联，在此过程中，线下交往与行动的介入越来越少。这对于统一战线是一个挑战，因为传统统战工作大多依靠面对面的直接交往，一些非直接交往主要是非公开的事务，比如代表提案、内部会议等。行政管理过程中的利益表达也往往是封闭式的，如投诉电话、上访接待等。但是，新媒体为普通公众提供了表达渠道，许多利益纠纷和诉求在进入正式程序之前就已公开，形成舆论，有时甚至出现争议或对抗。针对新媒体上的公开表达与同盟建构，除了要依法依规予以管理外，也需要采取越来越多的公开对话与网络协商的新方式，以形成更多同盟者。

统一战线要发挥渠道优势，回应新媒体上的意见表达。在当前正式公开的新媒体问政平台上，党政部门对网民进行公开回应的比例仍有待提高。一项针对某省网络问政平台 10 年数据的分析显示，当地省、市、县三级政府对网民诉求的回应率分别只有 21.34%、10.67%和 13.21%。其中，一些与民

生直接相关的部门，如环保厅、卫计委和工商局的回应率较高；组织部、宣传部、统战部、港澳办等部门的回复率较低<sup>[20]</sup>。统一战线承担着参政议政、民主协商、意见收集、参与治理等功能，应在自身关联领域主动介入意见收集与反映过程。统一战线的介入有助于避免网络表达的私利化，提高治理的公共性。统一战线以联盟建构为最终目标的网络回应，可以有所选择、分类进行。针对政策类问题，可以依法依规直接回复；针对建言献策类问题，可以通过参政议政形式将诉求纳入国家治理体系。新媒体时代的诉求回应，彰显着丰富的统战逻辑，而非仅仅完成一项公共事务。

统一战线工作的传统方式是交朋友，这是一种非正式的交往形式，可以利用语言和非语言符号，结合场景特征，凸显“朋友”间的亲切随和，以达到事半功倍目的。但是，这种交流方式的质量和效果可能因为其非正式性而不稳定。如何建立一种制度化的非正式沟通方式，以便科学评估其沟通效果？相较于传统媒体的单向性缺陷，当前新媒体的社交性、互动性优势改进了传统的互动方式，进一步满足了公众的互动需求。要充分利用社交媒体既亲切随和又有迹可循的特点，形成统战社交新模式。面对媒体社交化的大趋势，统一战线应在制度、机制方面深化中国共产党与统一战线工作对象的线上或线下直接互动机制，更好履行“交朋友”责任。

### （三）集体行动与组织

在新媒体环境下，集体行动变得更加容易也更加迅速，难以把握和掌控。比如，城市社区时常因为公共空间使用发生矛盾，有些居民在网上发言获得广泛响应，甚至有可能诉诸集体行动。在笔者调研的一个社区，一些网友联合起来推举代表参加社区举行的调解会议，与相关部门协商处理措施。另一个社区主动邀请网络论坛上的“意见领袖”谈话，听取诉求和合理建议，纳入后续政策。这些社区居民网友代表事后都未形成固定组织，有的时过境迁、不再出现，有的则进入了更为常规、正式的参政渠道。统一战线本身具有团结引导的优势，在新媒体时代要及时发现相关网络集体行动，有效针对这些集体行动化敌为友。

另外，统一战线应重视构建具有活力的新型联盟。统一战线可以利用新媒介，组织各种兴趣团体，发起线上线下活动，实现新型团结与联合。比如2006年创设的上海市海燕MSN空间及其博客、微博、微信群、微信公众号、抖音等，借助于不同时期流行的社交媒体，自下而上搭建起了一系列的交流平台，并且在线上 and 线下融合传播的基础上，构建起20多个子社团，发展成有着众多会员、覆盖多个领域的新型社会组织。其一，新媒体的社交性促成了开放、多样的自组织。以“志趣”为基础的个体，在社交媒体的网状沟通脉络中得以生成、延展，并且相互交错、相互激励。其二，新媒体的渗透性成就了多重关联的再组织。“海燕博客”的各个子社团逐渐与上海其他社团结成联盟，以领域为划分，以项目为载体，建立起大平台，实现了大融合。这种结构与新媒体社交圈层构造极其相似，多种关联相互交错、相互渗透。以新媒体为基础的新型社会组织，体现了更为灵活的关系形式和结构特征，促成原本分散、孤立个体的新整合，为社会治理提供了新的机制和平台。

## 四、结 语

在新媒体环境下，作为国家治理中介机制的统一战线，需要前瞻认知“数字统战”并谋划这种创新性转型。“数字统战”不只是借助新媒体比如微信公众号等开展统战宣传和日常联系，也不只是运用数字工具建立统战工作信息库等活动。“数字统战”需要将新媒体带来的政治联盟形态变化

融入统战工作的理念、思维、机制和方法之中。要着眼新媒体环境下政治联盟形态的发展变化新趋势，从传统的连续性线性思维转向系统的生态思维，从传统的以统战工作对象为边界构建的封闭式工作机制转向突破工作对象类别的跨界化、融合式工作机制，从传统的单向度、垂直式工作方法转向分布式、链接式工作方法。深入认知和前瞻布局“数字统战”，有利于统一战线持续担当中国共产党进入社会、联结社会的有力武器，为实现最大化、最优化的社会整合作出独特贡献。

**参考文献：**

- [1] 谢静. 新媒体时代的量子化生存与离散式联结——论政治联盟形态变化与统战工作创新[J]. 统一战线学研究, 2020(3): 17-23.
- [2] 阮云星, 高英策. 赛博格人类学: 信息时代的“控制论有机体”隐喻与智识生产[J]. 开放时代, 2020(1): 162-175+9.
- [3] 杨盛翔. 中世纪政治思想史上的有机体隐喻: 修辞范式及其精神内核[J]. 学术月刊, 2017(8): 98-110.
- [4] 涂尔干. 社会分工论[M]. 渠东, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000: 91-92.
- [5] 尼克拉斯·卢曼. 社会系统的自我再制[G]//汤志杰, 邹川雄, 译. 苏国勋, 刘小枫. 社会理论的诸理论. 上海: 上海三联书店, 2005: 156-181.
- [6] 潘西华. 在“运动的平衡”中建设有机政党——葛兰西对无产阶级政党文化建设的独特贡献[J]. 新视野, 2014(6): 32-35.
- [7] 傅正. 斯宾塞“社会有机体”论与清季国家主义——以章太炎、严复为中心[J]. 近代史研究, 2017(2): 34-51+160.
- [8] 曼纽尔·卡斯特. 网络社会的崛起[M]. 夏铸九, 王志弘, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 434-435.
- [9] 约翰·厄里. 全球复杂性[M]. 李冠福, 译. 北京: 北京师范大学出版社, 2009: 27-28.
- [10] 温权. 发达资本主义国家的城市政治运动与阶级斗争策略——曼纽尔·卡斯特的马克思主义城市政治哲学批判[J]. 天津社会科学, 2019(4): 37-45.
- [11] 罗纳德·英格尔哈特. 静悄悄的革命: 西方民众变动中的价值与政治方式[M]. 叶娟丽, 韩瑞波, 译. 上海: 上海人民出版社, 2016.
- [12] 菲利克斯·加塔利. 混沌互渗[M]. 董树宝, 译. 南京: 南京大学出版社, 2020: 88-89.
- [13] 高宣扬. 鲁曼社会系统理论与现代性[M]. 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [14] 林尚立. 政党与国家建设: 理解中国政治的维度(代序)[G]//肖存良, 林尚立. 中国共产党与国家建设——以统一战线为视角. 上海: 复旦大学出版社, 2013: 1-12.
- [15] 罗纳德·F. 英格尔哈特. 人工智能时代呼唤新的政治联盟[J]. 叶娟丽, 译. 国外社会科学前沿, 2019(11): 4-14.
- [16] 雷吉斯·德布雷. 媒介学引论[M]. 刘文玲, 译. 北京: 中国传媒大学出版社, 2014: 129.
- [17] John B. Thompson. The Media and Modernity: A Social Theory of The Media[M]. CA: Stanford University Press, 1995.
- [18] 约翰·杜威. 公众及其问题[M]. 魏晓慧, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2015: 15.
- [19] 郑雯, 桂勇, 黄荣贵. 寻找网络民意: 网络社会心态研究: 第1辑[M]. 北京: 华夏出版社, 2017.
- [20] 陈醉. 网络问政中的地方政府回应及影响因素——基于广东省奥一网网络问政平台(2007—2016)的大数据分析[G]//唐亚林, 陈水生. 街区制与基层治理创新. 上海: 上海人民出版社, 2020: 109-141.

责任编辑: 林华山

# 国家治理现代化视域下 统一战线范式创新及其实踐路径

张伟军

(山东大学 当代社会主义研究所, 山东 青岛 260600)

**摘要:** 统一战线范式主要是指描述统一战线发展逻辑的一套科学的术语体系和分析方法, 是统一战线概念、价值、理论、话语的总和。中国共产党领导的统一战线在百年进程中历经范式变迁。国家治理现代化对统一战线范式创新提出理论与实践双方面的需求。在国家治理现代化的驱动下, 统一战线范式创新主要表现为人民共和、社会团结、软性治理等三个方面理念及话语的融合建立和协同发展。统一战线范式创新要在遵循基本规范的基础上, 从体系和能力两个方面进行实践探索, 推动统一战线与国家治理现代化的有机融合, 发掘中国政治体制内部国家治理现代化的资源。

**关键词:** 国家治理现代化; 统一战线范式; 人民共和; 社会团结; 软性治理

**中图分类号:** D613 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2021) 03-0009-11

## 一、统一战线范式问题的提出

国家治理现代化是在坚持中国特色社会主义理论和道路的基础上, 推进中国特色社会主义制度的发展和自我完善, 形成成熟定型的中国特色社会主义制度体系。在中国国家治理结构中, 中国共产党处于核心地位, 是实现国家治理现代化的政治保障。统一战线作为中国共产党取得革命胜利的“三大法宝”之一<sup>[1]</sup>, 在社会主义建设及改革中得到了继承和发展。在推进国家治理现代化的进程中, 统一战线作为重要的政治历史资源, 需要得到进一步运用。要发展和充实统一战线蕴含的民主治理、复合治理等现代国家治理价值, 拓展统一战线范围, 夯实统一战线作为人民共和实施机制的既有基础, 赋予统一战线国家治理之道的内涵, 推进统一战线范式创新及实践创新。

统一战线范式主要是指描述统一战线发展逻辑的一套科学的术语体系和分析方法, 是统一战线

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.03.002

**作者简介:** 张伟军, 山东大学当代社会主义研究所助理研究员。

**引用格式:** 张伟军. 国家治理现代化视域下统一战线范式创新及其实踐路径 [J]. 统一战线学研究, 2021 (3): 9-19.

概念、价值、理论、话语的总和。毛泽东指出：“统一战线是一门专门科学，我们党内有很多人还没有学会，很多人不善于同党外人士合作，我们要学会这一门科学。”<sup>[2]</sup>作为专门科学的统一战线有其范式意涵。范式具有表达实践、塑造实践和指导实践的功能。美国科学哲学家库恩在《科学革命的结构》一书中指出：“范式是在某一学科内被人们所共同接受、使用并作为思想交流的一整套概念体系和分析方法。”<sup>[3]</sup>统一战线范式既有利于表达统一战线理论的内容，又契合统一战线作为一种政治实践思维和政治实践方法的特质，是能够科学表述统一战线理论与实践内容的学术概念。

中国共产党领导的统一战线在百年进程中历经范式变迁。在革命时期，统一战线的基本形式是革命阶级和支持革命阶级之间的政治联合，直接目标是实现革命力量的最大化，最终目的是取得新民主主义革命的胜利、建立革命阶级联合的人民民主政权。中华人民共和国成立后，统一战线承担的革命战略和国家政权建构的历史使命基本完成。由此，统一战线在人民民主专政的国家政治结构及其治理实践中，需要新的定位、形式及话语表达。毛泽东用“一把头发”和“一根头发”关系做比喻<sup>[4]</sup>，重申了统一战线在社会主义时期同样有存在的社会政治基础及现实必要性。改革开放新时期，中国共产党恢复和发展了统一战线，扩大了统一战线的范围，将统一战线纳入党治国理政的制度和治理体系。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把统一战线和统战工作摆在全党工作的重要位置。《中国共产党统一战线工作条例》强调，统一战线要为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服务。统一战线范式朝着融入国家治理的方向变迁。

统一战线百年发展历程驱动范式生成和创新。中国共产党在长期的革命、建设和改革实践中，用“重要法宝”话语描述统一战线的定位和功能。由于各时期中心任务的不同，统一战线作为重要法宝的描述范式各有侧重。一是“革命策略/战略”范式。毛泽东在论述中国共产党对未来中国政治图景主张的《新民主主义论》《论联合政府》《论人民民主专政》三篇经典文献中，都坚持了各革命阶级联合建政的主张，构成中国共产党关于通过统一战线建立新中国的系统理论。林尚立将新民主主义革命时期的统一战线视为中国共产党的建国方略<sup>[5]</sup>。二是“国家治理之道”范式。在国家治理现代化命题提出后，学界就如何认识新时代统一战线提出若干观点。陈明明指出，统一战线经过革命策略阶段，发展为国家治理的战略安排，并在国家治理现代化进程中体现作为价值根基的治道功能<sup>[6]</sup>。林华山等认为，中国共产党统一战线将从“联盟之术”走向“强国之道”<sup>[7]</sup>。可见，学界已意识到对百年统一战线进程要与时俱进作出表述发展，但尚未充分建立和使用作为科学范畴及其逻辑基础的范式概念。范式一般表现出“范式→常规科学→危机→革命→新范式”的演进模式。要按照国家治理现代化的要求推进统一战线范式创新，以创新范式指导统一战线的重要法宝作用发挥。

## 二、统一战线范式创新的时代需求

国家治理现代化是一项系统的政治工程，包括政治价值、政治理念、政治制度、政治机制、政治技术、政治权利、政治文化、政治心理等方面从传统向现代转型，是相对于传统治理而言的。传统国家治理的特征主要体现为治理主体的一元化、治理方式的人治性、治理程序的随意性以及治理结果的不可救济等。现代国家治理是对传统治理的超越。治理多元化、治理法治化、治理制度化、治理程序化、治理规范化、治理民主化、治理公开化、权力受监督、治理后果可救济成为现代国家治理的主要内容<sup>[8]</sup>。中国共产党统一战线产生于革命战争环境，在一定程度上遗留敌我二元对立烙

印以及策略性、工具性为主的特征。中华人民共和国成立后特别是改革开放以来，统一战线作为凝聚人心、汇聚力量和整合社会、促进现代化建设的重要机制，深度发挥了服务现代化建设的工具性价值。国家治理现代化对统一战线范式创新提出理论与实践双方面的新需求。

### （一）统一战线范式创新的理论需求

从政治发展角度审视中国共产党统一战线的生成和发展历程，可以看到其产生于严酷的战争环境，目的是争取一切可以争取的力量，增强己方力量、削弱敌方力量，取得革命的胜利。毛泽东在1925年指出：“我们的革命要有不领错路和一定成功的把握，不可不注意团结我们的真正的朋友，以攻击我们的真正的敌人，我们要分辨真正的敌友，不可不将中国社会各阶级的经济地位及其对于革命的态度，作一个大概的分析。”<sup>[9]</sup>出于此政治目的而产生的统一战线，建立在对中国社会各阶级政治态度和整个中国政治形势的分析基础之上，能够准确地找到革命的同盟者，有利于革命形态统一战线的建立。另一方面，革命战争环境下建立的统一战线具有敌我二元对立的深刻烙印。统一战线不可避免地要使用一些传统政治中的合纵连横方法。统一战线在发挥革命胜利重要法宝功能的同时，不可避免地留下了工具性思维。在社会主义条件下，人民内部矛盾占主导地位，统一战线范式要与这个实际相适应，建立融入国家治理的目的性思维。当然，这不是说现时代统一战线要全面清除“敌我”意识，因为敌我矛盾仍可能在一定条件下呈现和激发。以国家治理现代化的标准审视，统一战线范式要对三个方面的理论问题加深描述。

首先，统一战线的属性层次：政治工具与政治大道。统一战线贯穿人类进入阶级社会以来历史，反映各种政治联合与政治斗争现象。政治联合及政治斗争旨在保证己方利益最大化和政治目标的实现，在封建王朝更替中往往归属于政治谋术的范畴，显现很强的政治工具属性。中国政治史的源头是黄帝部落与炎帝部落结成联盟打败蚩尤部落的历史叙事。在中国历史朝代更替过程中，这种政治联盟的形成和斗争屡见不鲜。中国共产党统一战线的主要目的是团结一切可以团结的力量，形成革命联盟，壮大革命势力，夺取最后的胜利。这就需要从理论上回答一个重要的问题，中国共产党统一战线与传统的政治结盟有何本质不同，中国共产党统一战线如何超越传统的政治工具而成为政治大道。这是国家治理现代化视域下推进统一战线范式创新的重要原因。

其次，统一战线的功能定位：政治策略与战略安排。中国共产党统一战线在内容上是不断变迁的，服务于不同时期的中心任务和目标。其中，不变的是中国共产党在统一战线中的领导权。统一战线内容上的灵活性适应了不同历史时期的政治需要，体现出较强烈的政治策略特征。国家治理现代化要求国家治理的制度、技术和方法等具有高度的可预期性和稳定性。要通过理论和话语体系创新，消解统一战线单纯作为政治策略的历史印象，凸显统一战线作为国家治理体系战略性安排的意涵。要将统一战线全面纳入国家治理的主体框架之中，实施对涉统一战线问题的一体化、整体性治理，避免对涉统一战线事务的碎片化治理。这要求在国家治理全局中建立统一战线与当代中国政治共同体建构相统一的“大统战”认知范式。

再次，统一战线的运转效能：应然定位与实现程度。统一战线在党的理论政策层面一直受到高度重视。但在实践层面，统一战线一度面临“上层论”“无关论”“花瓶论”“麻烦论”等论调<sup>[10]</sup>。统一战线的应然定位与实现程度之间存在差距。在国家治理现代化的背景下，国家治理体系要真正反映现代化的基本价值，且要最大程度转化为国家治理效能。统一战线的目的和价值是团结更多的

人参与中国共产党领导的伟大事业。新时代，要扩大团结面，加强基层统战，在更大范围和更高程度发挥统一战线治理效能。这要求在国家治理现代化中建立融通应然与实然的统一战线范式。

## （二）统一战线范式创新的实践需求

中国共产党统一战线是在长期政治实践中产生和发展起来的，其范围经历了逐步扩容的变迁。实践中，统一战线的工作方法、覆盖面与国家治理现代化的需求仍存在一定差距。统一战线的实际效能亟须通过范式创新指导提升。

首先，统一战线的社会结构基础发生重大变化。改革开放40多年来，中国的社会结构发生了重大改变。第七次全国人口普查数据结果显示，我国常住人口城镇化率已达到63.89%<sup>[11]</sup>。国民受教育水平尤其是接受高等教育的水平和比例大幅度上升。2020年，中国高等教育净入学率达到38.59%，高等教育录取率超过80%<sup>[12]</sup>。所有制结构中非公有制经济成为吸纳就业和促进经济增长的主力。2018年，全国私营企业达3143.26万户，从业人员超2.1亿<sup>[13]</sup>。社会结构变化产生大量新的统一战线工作对象，扩大了统一战线的社会基础，同时给统一战线工作带来了挑战。如何将数量庞大的新社会群体纳入统一战线，是一项重大课题。又如在民族关系方面，铸牢中华民族共同体意识成为构筑国家政治社会机制的基础工程，也是解决民族问题的基本方向和根本方法。在港澳台海外关系方面，反对“港独”“台独”的任务加重，要通过完善反分裂制度和实施机制，切实维护国家安全。

其次，统一战线需要新的话语表达体系。国家治理现代化的一项重要内容是对传统治理话语体系进行提升，建构符合时代特点、反映治理现代化内容的新话语体系。中国共产党统一战线从产生到现在，已经走过了百年的历程，形成了独特的话语，但在科学化理论化表述方面仍可进一步深化。当前，对统一战线实践的表述多使用党的理论政策话语，相对缺乏深刻的学术理论话语建构。这一方面是因统一战线本身是一项高度实践性的政治艺术，另一方面反映了统战理论对实践缺乏学术理论话语建构的自觉。在国家治理现代化中，要对统一战线实践进行总结，准确地用新的话语进行体系化建构，讲好统一战线实践故事，塑造统一战线新形象，促进统一战线在更大的范围内被认同。

再次，统一战线的实践效能需要提升。国家治理现代化在价值上指向国家内部的一体化和民主化。国家治理一体化是促进一致性认同的基础，与国家治理民主化并不冲突。国家治理民主化意味着更多的主体按照同样的国家政治规则参与治理，意味着平等和包容。统一战线生成的基础是多元政治社会主体的存在，基本运作机理是在中国共产党的领导下，对多元政治社会格局进行有机整合，在差异性中寻求共同性，在多样性中实现一致性。在新民主主义革命时期，统一战线满足了中国共产党联合各革命阶级取得革命胜利的需要。在中华人民共和国成立后，面对超大规模国家治理难题，统一战线如何继续发挥整合性、协调性功能，是一项重大的挑战。对国家治理现代化进程中面临的广泛多样性，统一战线要提高制度化整合能力和治理效能。

## 三、统一战线范式创新的内容指向

不同时期统一战线内容和形式的调整 and 变化，背后逻辑是统一战线范式的不断调整 and 变化。在推进国家治理现代化的历史条件下，统一战线范式需要因应时代要求进行创新。统一战线范式创新主要表现为人民共和、社会团结、软性治理等三个方面理念及话语的融合建立和协同发展。统一战线三个方面范式的创新和进一步确立，是统一战线对国家治理现代化要求的理论调适和回应，标志

着具有百年实践传统的统一战线正在从“治术”为主向“治术”与“治道”并重的方向发展<sup>[14]</sup>。

### （一）作为人民共和基础的统一战线

中华人民共和国成立后到改革开放前的统一战线，夯实了人民共和的基本制度框架和形态。在新民主主义革命时期，统一战线以阶级联盟为主要形式和内容，经历了与国民党的合作、工农联盟、各抗日阶级的联盟、各民主阶级的联盟等阶段，最后以统一战线各阶级为基础建立了中华人民共和国。中华人民共和国的国体和政体，贯彻和体现了统一战线建国的基本政治原则和政治事实。中国共产党的建国主张经历了从联合政府到人民民主专政的演进，政府组织形式经历了从中国人民政治协商会议代行人大职权到全国人民代表大会制度建立的发展。其中的政治逻辑是将统一战线进一步融入国家政权的人民主体，各阶级、各民族、各政党以人民共和方式进入政治共同体。《共同纲领》在序言中明确指出：“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权。”在中华人民共和国成立后，统一战线由中国共产党领导的政治联盟转变为人民共和的政治形态，人民共和成为统一战线的新的理论形态和价值追求。统一战线成为落实人民共和国家性质的制度机制。作为中华人民共和国执政党的中国共产党对自己领导的统一战线性质和功能的转变也做出了正确的认识。1954年全国人民代表大会制度建立后，毛泽东将中国人民政治协商会议的功能定位为统一战线性质组织。1956年中国共产党八大对中国共产党与各民主党派关系的“长期共存、互相监督”定位，确立了中国新型政党关系的基本格局。

改革开放后，统一战线的性质从阶级联盟转变为政治联盟。统一战线的阶级联盟话语模式被新的人民内部联合话语模式所取代<sup>[15]</sup>。统一战线在范围上进一步扩大，在人民共和国建设中得到全方位实践。统一战线成为中国共产党领导的、以工农联盟为基础的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的联盟。统一战线范围的扩大体现了人民共和主体范围的扩容。从实践上看，通过健全民主和实行法治，统一战线成员参与国家建设、管理的权利得到充分保障，人民共和的制度机制进一步完善。统一战线各方面的利益关系在国家基本制度的框架下得到调节，人民共和的国家性质在实践中得到广泛真实的体现。

经过中华人民共和国成立后的实践探索，统一战线范式把革命时期的阶级联盟范式转变为政治联盟的人民共和范式。统一战线由阶级联合向人民共和的转换，是革命逻辑向国家治理逻辑转变的必然要求。革命时期的统一战线联合支持革命的阶级，实现革命力量的最大化。在中国共产党执政条件下，落实人民共和国家性质，整合不同的政治力量，建构政治共同体，实现国家的有效治理，成为统一战线的价值和目标所在。当代中国是中国共产党执政的社会主义国家，为实现人民共和的国家性质，需要中国共产党通过统一战线将不同政治社会关系进行统合。人民共和政治的实践需要统一战线的支撑与保障，如果离开统一战线，人民共和的实践将无从谈起。

推进国家治理现代化，坚持和完善中国特色社会主义制度，必须坚持人民共和的基本价值基础。人民共和是国家治理现代化的价值指向。推进国家治理现代化，要将人民共和的价值要求嵌入国家治理体系和治理能力现代化的全过程，在制度改革、制度设计和制度执行中贯彻落实人民共和的要求，丰富人民共和的内涵，扩展人民共和的群众基础，不断构建、发展和巩固人民共和的政治格局。统一战线是人民共和的重要制度载体。要夯实和扩大统一战线的范围，不断提升党的领导，促进

各政党、各民族、各宗教、各阶层和海内外同胞关系的和谐，提升统一战线的凝聚力和向心力。要实现更高水平的人民共和作为统一战线的出发点和落脚点，不断扩大和巩固人民共和的政治基础、群众基础，为国家治理现代化创造良好政治环境。

## （二）作为社会团结机制的统一战线

在新民主主义革命时期，统一战线以实现敌斗争的胜利为主要目标任务。在中华人民共和国成立后，将不同社会群体团结起来、致力于建设社会主义现代化国家，成为统一战线新的目标任务。社会团结是国家现代化的基本条件。一个处于分裂状态的社会不仅没有力量，还会对表面上的政治统一形成威胁。社会团结需要社会不同群体、界别之间的思想观念、行为方式、利益关系能够和谐共处，全社会具有基本的底线共识。这种底线共识保证社会主体之间和平共处、共同发展，并能为共同的社会目标努力。真正社会团结局面的建立和维护，不仅需要国家政治制度和政治设施，也需要社会制度和社会主体参与。在国家治理现代化视域下，统一战线既具有政治机制的性质，同时是一种实现和维护社会团结的机制。统一战线将不同群体纳入统一的框架之下，能够照顾和处理各方面的关系及利益，助力化解隐性和显性社会矛盾，维护社会的团结稳定。建构作为社会团结机制的统一战线，是统一战线范式创新的重要内容。

首先，统一战线协调不同群体之间的利益关系。利益关系是社会关系的核心。统一战线能够公平地协调和规范特定群众之间的利益关系，是自身长期保持并发展的重要原因。实现社会团结，要构建公平的利益分配机制。随着技术的进步，在传统的社会阶层之外出现各种新的社会职业，形成新的社会阶层。新的社会阶层人士的各种利益诉求如果得不到及时妥善解决，容易成为社会秩序不稳定的诱发因素。在推进国家治理现代化的进程中，统一战线在协调传统群体利益关系的同时，还需要将新的社会阶层利益关系纳入统一战线整体关系之中进行协调。统一战线有利于避免利益冲突演变为社会政治冲突，奠定了社会团结的利益平衡基础。

其次，统一战线通过凝聚人心形成社会共识。凝聚人心、形成共识是社会团结的关键。习近平总书记强调：“统战工作的本质要求，是大团结大联合，解决的就是人心和力量问题。”<sup>[16]</sup>统一战线凝聚人心主要通过有效的思想政治工作机制来实现。在推进国家治理现代化的背景下，统一战线的思想政治工作机制需要在指导思想、措施方法等方面创新，充分理解社会不同群体的思想观念特点，充分利用新的媒介手段，做到内容和形式、价值和方法的协调统一。统一战线形成社会底线共识，凝聚促进社会不断发展进步的强大力量。

再次，统一战线提供社会多元主体参与公共事务的平台。现代中国社会是多元化主体、多样化元素构成的开放社会，政治和社会制度必须对它所包含的多样性做出有效安排，不然不能有效运转<sup>[17]</sup>，更不能实现多元社会的真正团结。只有全社会不同主体广泛参与，才能形成真正的社会团结。统一战线是特定社会群体参与国家政治社会事务的重要机制。国家治理现代化离不开社会不同群体的广泛参与。统一战线支持更多的社会群体参与国家治理，有利于避免部分社会群体游离于政治社会体制之外。将更多党外成员纳入统一战线，符合国家治理民主化的要求。社会团结成为国家治理现代化秩序价值实现的表现形态。

## （三）作为国家软性治理的统一战线

国家治理现代化对统一战线作为国家治理机制的功能定位提出了新要求。国家治理中具有明确

宪法法律规范的治理体系及治理方式，可以称为“硬性”治理模式，是国家治理的主要形态。与这种“硬性”治理模式相对，还有另外一种国家治理模式，可以称为“软性”治理。其特点是治理主体、治理程序、治理方式没有严格的宪法法规规定，具有很强的社会属性，治理过程较为灵活和富有弹性。“软性”治理模式是对“硬性”治理模式的补充，给国家治理留存一定的弹性空间。“软性”治理模式具有独特的优势。统一战线在政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系等方面能够发挥“硬性”治理模式难以发挥的优势。

首先，统一战线体现多主体治理。统一战线的领导力量是中国共产党。在中国政治社会语境中，中国共产党作为领导党和执政党，具有政治权力属性。作为中国特色社会主义新型政党制度的一员，中国共产党连接国家与社会，是沟通国家与社会的桥梁，具有社会属性。在统一战线中，中国共产党以领导党的身份将统一战线的不同成员纳入自己所建构的政治体系中，吸收各方面利益诉求和主张，再以执政党身份将不同主体的利益诉求和其他主张通过国家政治程序转为国家的政策和意志，实现其他主体的利益和意志向国家政策转化。中国共产党的这种治理模式具有高度的灵活性和广阔的空间，是具有包容性、延展性的国家通过政党治理的模式。这既避免了一党长期执政可能形成的意见单一化，其他社会主体声音难以被吸收到国家政策之中的弊端，又避免了政党竞争可能带来的政治纷争和社会分裂弊端，是适应中国历史传统、政治力量对比和国家现代化需要的政党治国方式。同时，中国共产党之外的其他政治主体通过统一战线渠道参与国家治理，对国家事务和关乎自身利益的事务提出意见、参与决策和进行监督，融入国家治理体系。

其次，统一战线体现协商治理。统一战线的实践逻辑是协商治理。中国共产党领导统一战线主要依靠权威的辐射，而不是单独依靠权力发挥作用。统一战线协商逻辑的基本含义是协商建立在各主体自觉和自愿参加的基础上。统一战线给国家治理体系注入了建立在平等自愿基础上的协商民主成分，通过协商实现对社会不同主体多元利益诉求的公平协调与分配。这一方面提升了国家治理的民主参与程度，促进多元主体对国家治理体系的认同；另一方面降低了国家治理的成本，各主体之间能够在同一框架中实现各自的利益表达需要，避免了无休止的利益博弈及意见纷争过程，减少了内耗，提升了国家治理效率。

再次，统一战线体现文化治理。统一战线主要以政治认同为基础。在新的历史条件下，统一战线还需加强文化认同。文化认同是更高层次更加深厚更加稳固的认同。统一战线通过建构和发展文化认同，将不同民族、不同宗教以及海内外同胞凝聚起来，增进对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同，为国家处理重大政治社会关系提供文化认同基础。

最后，统一战线体现情感治理。国家治理追溯到底与人的情感及情感关系有关。情感治理是国家治理中深层次的治理。将情感纳入人类关系进行思考与处理，是中华文化固有的传统，构成一种富有特色的思维方式<sup>[18]</sup>。中国传统大一统政治格局维护与中华民族家国同构、天下一家的情感政治模式存在高度关联。统一战线从内容上继承了这一重要的政治传统。统一战线工作本质是做人的工作。对情感的理解、把握、建设和调节，是统一战线深层次展开的前提和基础，也是统一战线工作效能高低的关键。统一战线建立以政治认同、文化认同、民族认同、国家认同等为目标的情感关系，将不同主体的情感凝聚起来。情感关系的建立和稳定发展，使得不同主体在面对利益冲突以及其他分歧时，能够实现和谐共处，不会产生激烈的政治社会冲突。统一战线建构稳定牢固的情感关系，

是国家治理现代化一项重要的社会资本，是维护现代大一统政治格局的重要资源。

#### 四、统一战线范式创新的实践路径

统一战线范式创新只有落到实践之中，才能转化为实践优势。统一战线范式创新要根据国家治理现代化的标准和要求，因应社会结构变化，提升统一战线效能优势。统一战线范式创新要在遵循基本规范的基础上，从体系和能力两个方面进行实践探索。

##### （一）统一战线范式创新的规范依据

法治是国家治理现代化的根本保障，也是国家治理现代化的价值追求。推进统一战线范式创新，遵循法治原则是基本要求和首要前提。统一战线依循和需要遵守的规范体系由国家法律体系和党内法规体系构成。《中华人民共和国宪法》《中国共产党章程》《中国人民政治协商会议章程》《中国共产党统一战线工作条例》制定主体和效力位阶不同，但对统一战线在不同层面都作了规定，共同构成统一战线范式创新的规范体系。宪法在国家规范体系中具有最高效力，宪法对统一战线的规定是国家治理现代化视域下统一战线范式创新的基本依据。《中国人民政治协商会议章程》是统一战线组织的专门性规范，对人民政协的工作总则、组织总则、工作机构及活动方式等做了全方位规定。《中国共产党章程》规定，中国共产党同全国各民族工人、农民、知识分子团结在一起，同各民主党派、无党派人士、各民族的爱国力量团结在一起，进一步发展和壮大由全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者组成的最广泛的爱国统一战线。《中国共产党统一战线工作条例》对统一战线的原则、范围、组织领导和职责以及统一战线主要工作对象等进行了系统规范，是统一战线范式创新的党内法规指引、依据和保障。

统一战线的规范体系蕴含着基本原则和政治方向。首先，统一战线成员是中华人民共和国的“人民”的基本构成。各阶级、各党派、各团体、各民族、各阶层是中华人民共和国的基本要素和主权所有者。在新的历史条件下，要坚持统一战线体现国家政治性质的基本要求。其次，中国共产党是统一战线的领导核心和政治保障，统一战线的发展和创新要以坚持中国共产党的领导为根本政治原则。再次，统一战线需要根据时代的变化而变化，体现在宪法、党章、政协章程对统一战线内容的规定随着时代变迁而做出适应性调整。最后，统一战线既有国家法律规范，又有党内法规规范。这从规范意义上表征统一战线既是国家治理体系和治理能力的重要组成，又是中国共产党的基本方略和工作方式。新时代统一战线发展要与国家治理现代化的要求相适应，与国家治理和党的工作有机融合，适应依法治国、依规治党和发展民主政治、促进国家一体化治理的要求。

##### （二）统一战线范式创新的系统路径

统一战线深度融入国家治理体系，主要是指统一战线从作为中国的政治智慧、中国共产党的政治传统向现代国家治理机制的转换。这种转换要求统一战线必须以实现政治现代化为目标。统一战线融入国家治理体系是全面性系统性的政治治理模式创新。

首先，统一战线与国家治理民主化有机结合。从国体角度看，统一战线在构成上等同于当代中国人民的政治共同体。在此意义上，统一战线与人民具有同构性。国家治理现代化要将党的领导、人民当家作主、依法治国三位一体的政治结构有效落到实处，发展高度的社会主义民主政治。党领

导的统一战线在实践上与人民民主是一致的。党的领导要为落实人民民主服务，其主要功能是保持人民民主的秩序。统一战线要与人民民主在实践中有机结合，将统一战线成员纳入人民民主的制度化框架之中。这是将中国共产党统一战线上升为国家的政治民主形式，以国家的视角看待统一战线和处理统一战线关系，将统一战线价值升华为国家政治民主价值，以党领导的人民民主促进国家民主进程。促进统一战线与国家治理民主化的融合，与中国共产党建设人民民主国家的初心和使命相一致。统一战线作为国家民主的参与者，在政治上具有可靠性和安全性，是实践中国共产党建设民主中国初心使命的可行路径。

其次，统一战线与国家治理一体化有机结合。统一战线存在的社会基础是社会利益、主张、意见、民族、宗教、阶层等的多样性和差异性。统一战线的基本逻辑是将多样性和差异性进行整合，使它们成为政治共同体的有机组成部分。求同但不试图消灭差异是统一战线的基本原则，但总体方向和根本目的是求得一致性。中国国家治理现代化面临多重任务，既有体制机制方面的改革完善任务，也有国家政治整合、社会整合、利益整合等方面的任务。这些重大问题解决的总体目标是纳入国家统一体之中，而不是长期搁置差异。面对这些国家治理现代化尚未完成的任务，统一战线具有自己的优势。按照中国国家治理现代化的政治逻辑，中国共产党是解决这些艰难复杂问题的领导核心。为服务中国共产党统揽协调解决这些问题，党中央提出构建大统战工作格局。党的十九大以来推进的党和国家机构改革，按照构建大统战工作格局的要求，将民族工作、宗教工作、侨务工作的有关机构统一归口中国共产党统一战线工作部门管理，党政机关合署办公，在组织上将党的统一战线与国家治理体系融合。这对于提升统一战线在国家治理体系中的地位和作用具有重要意义。统一战线工作机构党政合署办公的基本目的是加强党对统一战线的集中统一领导，解决“统一战线不统一”问题。但也需要注意统一战线的社会性、政治性逻辑与行政机关法定逻辑、科层制逻辑的不同之处，仍要充分发挥统一战线社会性逻辑所蕴含的灵活性优点。

再次，统一战线组织形式的现代化改革与发展。人民政协是统一战线的组织，其性质具有多重性，既是统一战线各界别组成的政治组织，同时是国家财政供养的政治机关。基于人民政协在中国政治制度体系和政治生活中的地位，在国家治理现代化的背景下，人民政协自身的现代化是国家治理现代化的客观要求，也是人民政协自身发展的客观需要。人民政协要突出其作为专门协商机构的定位，健全协商机制、完善协商程序、丰富协商内容、扩大协商范围、强化协商结果的运用，更好发挥政治协商、民主监督、参政议政职能。

### （三）统一战线范式创新的能力建设

国家治理现代化不仅包含治理体系现代化，还包含治理能力现代化。国家治理能力是一个综合概念。在中国语境中，国家治理能力由体制吸纳力、制度组织力和权威决策能力构成，这些能力事实上是“主权者”协调各种权力关系的能力<sup>[19]</sup>。统一战线是协调不同利益主体关系的政治机制，是中国国家治理能力的重要保障及体现形态。提升统一战线的政治能力，将其政治优势转化为国家治理效能，是新的历史条件下统一战线范式创新的重要方面。

首先，提升中国共产党的政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力。中国共产党的领导是统一战线存在、发展以及发挥作用的保障。提升统一战线能力，加强中国共产党对统一战线的政治领导、思想引领至关重要。推进中国共产党领导和执政能力提升，塑造在群众以及社会

中的政治领导权威，既是国家治理现代化的需要，也是统一战线不断发展的需要。

其次，提高统一战线工作制度化、规范化、程序化水平，打通纵横贯通的统一战线工作体系。统一战线既是中国共产党的政治方略和政治方法，同时也是国家治理体系的重要组成部分。在党内法规层面，《中国共产党统一战线工作条例》的制定为新时代统一战线工作制度化、规范化和程序化发展提供了规范依据，需要严格贯彻执行。在国家法律层面，统一战线有宪法原则依据，人民政协作为统一战线组织也具有宪法依据。政协章程作为统一战线组织的最高规范性文件，是统一战线工作制度化、规范化、程序化的重要遵循。就统一战线内部结构而言，要在做好重点领域、重点群体、重点人员统一战线工作的同时，推进统一战线工作重心下移，向基层延伸，发挥统一战线在基层社会治理中协调关系、解决纠纷、增进团结、凝聚共识的功能，将统一战线的政治优势转化为社会治理效能。

再次，构建与国家治理现代化价值相一致的统一战线话语体系。话语体系在传统意义上被视为理论，但本质上是一个高度实践性的问题。统一战线在实践中逐步形成了一套话语体系，有力表达了中国共产党的政治主张，也指导统一战线实践与时俱进。但随着内外形势变化和中国政治发展水平的提升，传统的统一战线话语体系在有些方面不能完全适应形势发展和国家治理现代化需要。如在新的社会阶层领域，其话语体系与新的经济、技术以及生活方式关联，而传统政治话语往往不容易引起他们的情感共鸣。基于各方面条件的变化，要在坚持中国特色社会主义方向的基础上，借鉴现代政治话语，提炼统一战线实践经验，构建既能承载统一战线实践内容，又具有现代风格的统一战线话语体系。

## 五、结 语

统一战线在中国革命、建设和改革发展的各个阶段都发挥了重要作用，是中国共产党领导中国人民在革命、建设和改革发展中探索总结形成的重要政治方略和政治方法。在新的历史条件下，统一战线成为国家治理体系的重要组成部分，是国家治理能力的重要制度载体，展现了中国国家治理的重要优势。国家治理现代化对统一战线提出的新要求，是推进统一战线范式创新的出发点。统一战线范式创新将伴随国家治理现代化的全过程，其内容也将不断发生变化。在坚持中国特色社会主义和中国共产党领导这一政治前提下，对统一战线范式创新应该持开放态度。要坚持实事求是的思想方法，不断提升统一战线的理论层次和理论品味。要推进统一战线与国家治理在更高层次上有机融合，充分发掘中国政治体制内部的国家治理现代化资源。

### 参考文献：

- [1] 毛泽东选集：第2卷[M]．北京：人民出版社，1991：606．
- [2] 毛泽东文集：第2卷[M]．北京：人民出版社，1996：415．
- [3] 库恩．科学革命的结构[M]．金吾伦，胡新和，译．北京：北京大学出版社，2012：28．
- [4] 中共中央统战部．中国共产党统一战线史[M]．北京：中共党史出版社，华文出版社，2017：188．
- [5] 林尚立．人民共和与统一战线：中国共产党建设国家的政治方略[J]．经济社会体制比较，2011（4）：1-6．
- [6] 陈明明．现代国家建设视域下统一战线的三重面相：策略、战略与治道[J]．统一战线学研究，2019（6）：5-14．

- [7] 林华山, 龚静阳. 建党百年统一战线发展逻辑: 从“联盟之术”到“强国之道” [J]. 河北省社会主义学院学报, 2021 (1): 5-13.
- [8] 虞崇胜. 科学确立中国国家治理现代化的衡量标准 [J]. 中州学刊, 2014 (10): 5-9.
- [9] 毛泽东选集: 第1卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 3.
- [10] 许成科. 习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想研究 [J]. 湖北省社会主义学院学报, 2020 (6): 4-8.
- [11] 陆娅楠. 我国仍是世界第一人口大国, 约占全球总人口18%——人口家底有了新变化 [N]. 人民日报, 2021-05-12 (2).
- [12] 别敦荣, 易梦春. 高等教育普及化发展标准、进程预测与路径选择 [J]. 教育研究, 2021 (2): 63-79.
- [13] 国家统计局. 中国统计年鉴: 2019 [M]. 北京: 中国统计出版社. 2020: 155.
- [14] 何虎生, 赵文心. 中国共产党统一战线思想的精髓要义: 法宝、和合与平衡 [J]. 中国人民大学学报, 2021 (1): 123-133.
- [15] 王浦劬. 从阶级斗争到人民共和——我国政治学研究的逻辑转换析论 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2009 (1): 91-99.
- [16] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 中 [G]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 556.
- [17] 王沪宁. 发展中的中国政治学 [J]. 瞭望新闻周刊, 1994 (20): 30-31.
- [18] 商红日. 统一战线政治哲学: 基于统一战线学科话语体系建构的论说 [J]. 统一战线学研究, 2019 (3): 62-68.
- [19] 杨光斌. 关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治 (比较政治) 研究的新范式 [J]. 教学与研究, 2017 (1): 5-22.

责任编辑: 林华山

# 人民政协凝聚共识职能的价值与定位： 政协职能体系视角

宋 俭

（武汉大学 马克思主义学院，湖北 武汉 430072）

**摘 要：**将凝聚共识明确为政协的重要职能，反映了中国共产党对新时代人民政协职能的新认识、新概括和新表述。要从政协职能体系视角来认识凝聚共识职能的定位和特点。凝聚共识和建言资政都体现着政协的综合职能，融入政协各项履职活动之中，与政治协商、民主监督、参政议政具体职能构成政协职能体系。建言资政和凝聚共识承载着政协作为统一战线组织和专门协商机构的综合职能，而政治协商、民主监督、参政议政则分别承载着政协三项主要工作的具体职能。政协综合职能与政协具体职能是一个密切联系、相互融入、相互贯通的有机统一体。综合职能包含具体职能，具体职能体现综合职能。建言资政、凝聚共识和政治协商、民主监督、参政议政是对政协职能不同层面的概括和表述，不宜将它们并列为政协的五大职能。

**关键词：**人民政协职能体系；凝聚共识；建言资政；综合职能；具体职能

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2021）03-0020-08

政协职能是人民政协理论研究的基础性问题。习近平总书记提出要把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为人民政协履职工作中心环节的重大论断。《中共中央关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》将凝聚共识明确为政协的一项重要职能：“人心是最大的政治，共识是奋进的动力。实现新时代党的历史使命，必须广泛凝聚共识，汇聚起各族人民大团结的力量。要在坚持做好政治协商、民主监督、参政议政工作的同时，把凝聚共识作为政协重要职能。”<sup>[1]</sup>凝聚共识开始成为人民政协理论研究的热点。相关研究多集中于探讨凝聚共识职能的内涵及重要作用，强调“人民政协只有把凝聚共识作为主要职能，才能更好地发挥制度优势”<sup>[2]</sup>。而相关研究对凝聚共识体现政协综

---

**DOI：**10.13946/j.cnki.jcqiis.2021.03.003

**作者简介：**宋俭，武汉大学马克思主义学院教授、博士研究生导师，中国人民政协理论研究会常务理事，中央统战部党外知识分子建言献策专家组成员，中国统一战线理论研究会专家组成员，湖北省政协参政议政人才库特聘专家。

**引用格式：**宋俭. 人民政协凝聚共识职能的价值与定位：政协职能体系视角[J]. 统一战线学研究, 2021(3): 20-27.

合职能的特点及其在政协职能体系中与其他各项具体职能的关系较少关注。本文拟就新时代政协凝聚共识职能的重要价值、凝聚共识作为政协综合职能在人民政协职能体系中的重要地位及其与建言资政和政治协商、民主监督、参政议政职能的关系等问题做探讨。

## 一、人民政协凝聚共识职能的重要价值

认识并把握凝聚共识在人民政协工作中的重要作用，是探讨政协凝聚共识职能重要价值及其在政协职能体系中定位、与其他职能关系的前提。人民政协凝聚共识职能具有以下重要价值。

**其一，凝聚共识是新时代人民政协履职的“中心环节”，体现着人民政协最重要的功能。**在人民政协的历史上，从协商建国、进行社会主义改造、开始全面社会主义建设到改革开放，开创、坚持、发展中国特色社会主义，通过协商凝聚共识始终是人民政协发挥作用的重要方式。党的十八大以来，中国共产党更加重视发挥人民政协的凝聚共识功能，明确将“增进思想共识”作为新时代人民政协工作的重要任务。习近平总书记就更好发挥政协凝聚共识作用多次作出重要指示，要求政协“把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为履职工作的中心环节”<sup>[3]</sup>。中共中央明确提出，新时代加强和改进人民政协工作的目标是：“把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，把服务实现‘两个一百年’奋斗目标作为工作主线，把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为中心环节，坚持团结和民主两大主题，提高政治协商、民主监督、参政议政水平，更好凝聚共识，担负起把党中央决策部署和对人民政协工作要求落实下去、把海内外中华儿女智慧和力量凝聚起来的政治责任。”<sup>[1]</sup>政协全国委员会专门出台《关于加强和促进人民政协凝聚共识工作的意见》，要求坚持把凝聚共识融入政协履职全过程和各方面，努力使人民政协成为坚持和加强党对各项工作领导的重要阵地、用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台、在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道，为实现中华民族伟大复兴作出贡献<sup>[4]</sup>。

**其二，凝聚共识有利于更好发挥人民政协在国家治理体系中的重要作用。**政协作为专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分。政协凝聚共识与现代国家的“共治”理念相辅相成、相得益彰，并能充分体现人民政协在现代国家治理中的独特优势。党的十八大以来，中国共产党非常重视发挥人民政协在推进国家治理体系和治理能力现代化中的独特优势。习近平总书记指出：“在中国特色社会主义制度下，有事好商量、众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。协商民主是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计，同选举民主互相补充、相得益彰。”<sup>[5]</sup>“在人民内部各方面广泛商量的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程。”<sup>[6]</sup>这深刻阐明了协商民主的本质及其在国家治理中的独特优势是凝聚共识。《中共中央关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》明确提出，新时代加强和改进人民政协工作的重要目的是“发挥专门协商机构在国家治理体系中的重要作用，展现社会主义协商民主的独特优势，为实现新时代党的历史使命凝心聚力”<sup>[1]</sup>。中共十九届四中全会将“完善人民政协专门协商机构制度，丰富协商形式，健全协商规则，优化界别设置，健全发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力的程序机制”作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措进行部署<sup>[7]</sup>。

**其三，凝聚共识是坚持一致性和多样性统一的主要着力点。**正确处理一致性和多样性关系是中

国共产党统一战线工作的重要原则。习近平总书记指出：“统一战线是一致性与多样性的统一体，只有一致性、没有多样性，或者只有多样性、没有一致性，都不能建立和发展统一战线。”<sup>[8]</sup>人民政协作为统一战线组织，同样是一致性与多样性的统一体。根本利益一致和共同的奋斗目标、共同的思想政治基础构成人民政协的一致性，政协参加单位的多方面构成及其具体利益诉求多元、思想观念多样等构成人民政协的多样性。坚持一致性和多样性统一同样是新时代政协工作必须遵循的重要原则。实现一致性和多样性统一，主要着力点在凝聚共识。共识需要凝聚，“凝聚”的要义不是同化认识，消灭不同意见，而是通过协商把各方面的意见聚合起来，从中求得最大公约数，形成协商共识。政协凝聚共识绝不是要同化多样性，也不是要使团结和联合的对象同质化，而是要在坚持共同思想政治基础的前提下，尊重多样性、承认差异性，求同存异，在民主协商中求得共识。“凝聚共识，难在‘凝聚’、重在‘共识’。凝聚共识不是无区别的强求一律，而是有方向的启发引领；不是单向度的灌输说教，而是互动式的协商讨论；不是表面的附和敷衍，而是内心的深刻认同；不是快餐式的立竿见影，而是长期性的润物无声。”<sup>[9]</sup>政协凝聚共识工作不仅包括求得共识，还包括传播共识，把凝聚的共识向社会传播，形成全社会的普遍共识，达到凝心聚力的目的。

**其四，凝聚共识是新时代人民政协工作统筹“两个大局”的必然要求。**统筹“两个大局”是习近平总书记对当前中国发展所处历史方位和国际环境作出的重大战略判断：一个是“世界正经历百年未有之大变局”，另一个是“中华民族伟大复兴战略全局”<sup>[10]</sup>。世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局的历史性交汇和相互作用，将使我国发展环境面临深刻复杂变化。特别是前所未有的多元思想文化交流交融交锋和人们思想观念更加多元多变多样的现实，使加强思想政治引领、广泛凝聚共识变得尤为重要。基于统筹“两个大局”的考虑，习近平总书记将“加强思想政治引领、凝聚共识工作”列为“当前和今后一个时期”政协“尤其要抓好”的三项重大工作之一<sup>[5]</sup>。中共中央明确提出：“人民政协必须把握新时代新使命，以强化统一战线组织功能汇聚实现中华民族伟大复兴中国梦的磅礴力量。”<sup>[1]</sup>政协全国委员会在《关于加强和促进人民政协凝聚共识工作的意见》中，用“三个前所未有”分析“两个大局”对中国发展产生的深刻影响：“改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有，多元思想文化交流交融交锋前所未有。”该意见进而指出：“新时代做好凝聚共识工作，对于巩固党的长期执政地位，彰显中国特色社会主义制度的优越性、先进性，发挥专门协商机构在国家治理体系中的重要作用，具有重要意义。”<sup>[4]</sup>

## 二、人民政协凝聚共识职能的定位和特点

人民政协的主要职能包括政治协商、民主监督、参政议政。2018年3月修订的政协章程规定：“中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。”<sup>[11]</sup>2018年12月29日，习近平总书记在全国政协新年茶话会上的讲话中第一次提出，政协“要把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为履职工作的中心环节”<sup>[3]</sup>。“履职工作的中心环节”当然应是政协的职能。之后，中共中央在《关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》中正式将凝聚共识明确为政协的重要职能。这反映了中国共产党对新时代人民政协职能的新认识、新概括、新表述。这种认识符合人民政协的性质定位，反映新时代新使命对人民政协工作的新要求。

**其一，凝聚共识职能契合人民政协的性质定位。**关于人民政协的性质定位，政协章程用了两段

话表述。前一段是“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排”，突出政协作为统一战线组织的根本性质。后一段是“中国人民政治协商会议是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，要聚焦国家中心任务，把协商民主贯穿履行职能全过程，完善协商议政内容和形式，着力增进共识、促进团结，在推动协商民主广泛多层制度化发展、推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥不可替代的作用”<sup>[11]</sup>，突出政协作为专门协商机构在现代国家治理中的作用。《中共中央关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》则突出人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构的性质定位，指出“专门协商机构综合承载政协性质定位，在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主，既秉承历史传统，又反映时代特征，是新时代赋予人民政协职能定位的新内涵”<sup>[1]</sup>。该意见也强调人民政协作为“中国共产党领导的专门协商机构”的性质定位。无论是作为统一战线组织，还是作为协商民主的重要渠道和专门协商机构，或是作为多党合作和政治协商的重要机构、国家治理体系的重要内容，凝聚共识都是人民政协的重要职能。

**其二，凝聚共识职能契合人民政协的两大主题。**团结的前提是共识，没有共识就难以求得团结。而共识不是天然存在的，也不会自发产生，需要引导、培育、凝聚。“要把大家团结起来，思想引领、凝聚共识就必不可少。”<sup>[5] 296</sup>通过协商凝聚各方面共识是人民政协的传统。早在人民政协制度建立之初，周恩来就指出：“新民主主义议事的特点之一，就是会前经过多方协商和酝酿，使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识和了解，然后再拿到会议上去讨论决定，达成共同的协议。”<sup>[12]</sup>这充分揭示了政协通过协商凝聚共识的特点。之后，全国政协二届一次会议的政治报告提出政协的五项任务：一是协商国际问题；二是协商人大代表和政协委员的候选人名单；三是通过提意见建议的方式，协助国家机关、推动社会力量，解决社会生活中相互关系的问题；四是协商和处理政协内部和党派团体之间的合作问题；五是学习马列主义和努力思想改造<sup>[13]</sup>。这五项任务都是当时历史条件下政协凝聚共识工作的重要内容。

党的十一届三中全会后，随着人民政协的恢复和发展，中国共产党重新把凝聚共识作为新时期人民政协的重要工作。2006年出台的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》强调政协履职工作是“人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见”的民主形式，“在我国政治生活中具有不可替代的作用”<sup>[14]</sup>。党的十八大以来，中国共产党在加强和改进人民政协工作的实践中，更把凝聚共识工作提高到前所未有的高度。习近平总书记要求政协工作“坚持广泛凝聚实现中华民族伟大复兴的正能量”，“畅通和拓宽各界群众利益诉求表达渠道，发挥好桥梁纽带作用”<sup>[6] 70-71</sup>。他强调：“统战工作的本质就是要求大团结大联合，解决的就是人心和力量问题。这是我们党治国理政必须花大心思、下大力气解决好的重大战略问题。”<sup>[6] 556</sup>在这里，习近平总书记把凝聚共识上升到党治国理政的重大战略的高度。党的十九大要求新时代人民政协工作聚焦党和国家中心任务，“把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程，完善协商议政内容和形式，着力增进共识、促进团结”<sup>[15]</sup>，“牢牢把握大团结大联合的主题，坚持一致性和多样性统一，找到最大公约数，画出最大同心圆”<sup>[15] 39-40</sup>。“增进共识、促进团结”和“找到最大公约数，画出最大同心圆”强调的都是凝聚共识工作。2021年2月1日，习近平总书记在同党外人士共迎新

春的重要讲话中，要求广大统一战线成员“围绕把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，积极建言资政，广泛汇集共识”，“协助党和政府做好凝聚共识、化解矛盾、反映意见、维护稳定等工作，更好为新时代坚持和发展中国特色社会主义凝心聚力”<sup>[16]</sup>。

凝聚共识职能具有不同于政治协商、民主监督、参政议政职能的鲜明特点。这些鲜明特点主要表现在以下两个方面：

**其一，履职的内容和范围不同。**政治协商、民主监督、参政议政三项职能有具体的内容和范围，政协章程对政治协商、民主监督、参政议政的内容和范围均有明确的规定。对凝聚共识职能，政协章程没有做出具体规定。前述中共中央和政协全国委员会的两个指导性和政策性文件均没有对凝聚共识职能的内容和范围做出具体规定，也不宜做出具体规定。因为凝聚共识是融入政协各项履职活动之中的，政协各项工作中都包含凝聚共识。《关于加强和促进人民政协凝聚共识工作的意见》指出：“做好人民政协凝聚共识工作，首先要更好凝聚政协委员的共识，把凝聚共识贯穿人民政协政治协商、民主监督、参政议政各项职能之中。”<sup>[4]</sup>这就是说，政治协商、民主监督、参政议政三项具体职能中都包含凝聚共识工作，甚至可以说它们本质上都是凝聚共识工作。凝聚共识贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程和各方面。我们很难规定政协的哪一项具体工作是凝聚共识工作。政协的所有工作中都有凝聚共识工作，政协的各项具体职能中都包含凝聚共识。凝聚共识职能的内容既区别于政治协商、民主监督、参政议政各项具体职能的内容，又整体融入政治协商、民主监督、参政议政的履职内容之中，并综合（或整体）体现政治协商、民主监督、参政议政职能的全部内容。

**其二，履职的主体有区别。**按照政协章程的规定，政治协商、民主监督、参政议政职能的履职主体是“参加中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的单位和个人”<sup>[11]</sup>。中共中央办公厅印发的《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》也明确规定：“参加人民政协的各党派团体、各族各界人士履行政治协商、民主监督、参政议政职能。”<sup>[17]</sup>也就是说，政治协商、民主监督、参政议政的履职主体是参加政协的单位和个人，政协组织是“参加中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的单位和个人”履行政治协商、民主监督、参政议政具体职能的平台。

政协凝聚共识的履职主体则需要做具体分析，履职主体因凝聚共识工作的对象和范围而不同。按政协全国委员会《关于加强和促进人民政协凝聚共识工作的意见》规定，政协凝聚共识工作的对象和范围包括三个方面：“做好政协委员的凝聚共识工作”，“面向社会做好传播共识工作”，“广泛汇聚中华民族伟大复兴正能量”（从内容看，主要面向海内外统战工作对象凝聚共识）。“做好政协委员的凝聚共识工作”包括以政协委员为工作对象的加强政治引领、打牢团结奋斗的共同思想基础的凝聚共识工作和“将凝聚共识融入各项履职活动”的凝聚共识工作。前者的工作主体是各级政协组织，包括政协党组（机关党组、专门委员会分党组）、办公厅、各专门委员会等。后者的情况则较复杂：在履职活动中凝聚政协委员的共识，工作主体应是政协组织；而在履职活动中凝聚社会各方面的共识，履职主体则主要是“参加中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的单位和个人”。“面向社会做好传播共识工作”的履职主体主要是政协委员。“广泛汇聚中华民族伟大复兴正能量”的凝聚共识工作则是双重履职主体。一个履职主体是“参加中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的单位和个人”，参加政协的每个单位和每个政协委员都有面向海内外统战工作对象传播共识、凝聚共识的职责。另一个履职主体是各级政协组织。面向大陆/内地统战工作主

要对象的凝聚共识工作，面向港澳同胞和台湾地区有关党派团体、社会组织、各界人士和海外侨胞的凝聚共识工作，政协组织均为主要履职主体。就凝聚共识职能而言，政协组织是最重要的履职主体。正因如此，《关于加强和促进人民政协凝聚共识工作的意见》明确指出：“加强思想政治引领、广泛凝聚共识是政协组织的重大政治责任”，“政协组织要在共同思想政治基础上，通过人民政协制度运行、民主程序和有效工作，把党的主张转化为社会各界共识，努力使人民政协成为坚持和加强党对各项工作领导的重要阵地、用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台、在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道”<sup>[4]</sup>。这一表述着重突出了政协组织作为凝聚共识工作主体的地位。

### 三、凝聚共识与人民政协职能体系中其他各项职能的关系

将凝聚共识明确为政协的职能，是对政协职能的新认识、新概括、新表述。以往将政治协商、民主监督、参政议政概括为政协的主要职能，是从政协具体或专项职能的角度来概括的。政治协商、民主监督、参政议政每项职能都有自己专门的履职内容和履职形式。凝聚共识则不同，是从全局和整体层面来概括政协的职能。凝聚共识是政协一项全局性、综合性和基础性工作，而不是一项单独的、专门的、具体的工作。它融入政协履职工作的全过程和各方面，具有全局性、综合性特点。

凝聚共识与政治协商、民主监督、参政议政是对政协职能两种不同层面的概括。这两种概括和表述的指向和内涵是不同的：凝聚共识是指政协的综合职能或整体职能，而政治协商、民主监督、参政议政则是指政协的专项职能或具体职能。两种表述可以同时使用，并不发生冲突，也不需要以一种表述去取代另一种表述。而且，凝聚共识与政治协商、民主监督、参政议政在政协实际履职工作中是相互融入、彼此包含、内在统一的：政治协商、民主监督、参政议政中都包含凝聚共识，或者说都是凝聚共识工作；凝聚共识则必须通过政治协商、民主监督、参政议政等政协的具体工作来实现，不必也不能把凝聚共识从政治协商、民主监督、参政议政和政协其他工作中剥离出来作为一项专门的工作。要认识到：政协的一切工作中都包含凝聚共识，政协各项工作都是凝聚共识的载体，如果剥离了，政协凝聚共识工作就失去了载体而无法开展。换言之，政协凝聚共识职能是不能脱离政治协商、民主监督、参政议政等具体职能而独立存在的，而是融入政协各项具体职能之中。

探讨凝聚共识是政协的一项综合职能时，还必须面对一个问题：建言资政是否也应该是新时代政协的一项综合职能？党的十八大以来，人民政协工作的一个重要理论创新和实践创新是要求在建言资政和凝聚共识上双向发力。建言资政、凝聚共识被认为是政协最重要的两项履职工作。《中共中央关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》将“坚持围绕中心、服务大局，在建言资政和凝聚共识上双向发力”确立为人民政协工作必须坚持的“主要原则”<sup>[1]</sup>。《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》也将“健全发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力的程序机制”，作为发挥人民政协在推进国家治理体系和治理能力现代化中效能的重要举措。所谓建言资政，就是政协履职主体通过提出意见和建议为治国理政提供参考。从现行政协章程对政治协商、民主监督、参政议政内容的具体规定来看，建言资政实际上包括了政治协商、民主监督、参政议政的全部内容。建言资政是对政治协商、民主监督、参政议政三大职能的整体表述。建言资政也是政协的一项综合职能或整体职能。

建言资政和凝聚共识分别体现着人民政协团结和民主两大主题。建言资政主要体现着人民政协“民主”的主题和政治参与功能；凝聚共识主要体现着人民政协“团结”的主题和统一战线功能。虽然目前有关权威文件尚未明确建言资政作为政协重要职能的定位，但从中国共产党的相关论述来看，实际上已将建言资政、凝聚共识并列为新时代政协的两大职能。习近平总书记指出：“要发挥好人民政协专门协商机构作用，把协商民主贯穿履行职能全过程，坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力。”<sup>[5] 293</sup> 这将建言资政与凝聚共识并列为新时代政协履职的两大主要工作。全国政协要求政协委员“树立正确履职观，深刻认识建言资政是履职成果、凝聚共识也是履职成果”，“在建言资政和凝聚共识双向发力上搭平台、建机制，促进有机融合、相互赋能、相得益彰”<sup>[9]</sup>。这显然已把建言资政和凝聚共识当作新时代政协最重要的两大综合职能。《关于加强和促进人民政协凝聚共识工作的意见》要求“建立凝聚共识工作评价机制，将其纳入政协协商议政质量评价体系，同建言资政工作一并评点考核”<sup>[4]</sup>，实际上也是将凝聚共识、建言资政并列为政协的两大综合职能。

本文认为，既然建言资政、凝聚共识是体现人民政协团结和民主两大主题、适应新时代新使命要求的两项最重要的工作，同是新时代政协履职工作最重要的内容，便没有理由说二者一个是重要职能而另一个不是，应当明确提出建言资政亦是新时代人民政协的重要职能，进一步完善新时代人民政协的职能体系。

基于上述分析，根据履职内容与履职形式的不同，我们可以把政协职能区分为综合职能（整体职能）和具体职能（专项职能）两种不同层次。政协全局性、综合性的工作职责体现着政协的综合职能（整体职能），政协具体性、专门性的工作职责体现着政协的具体职能（专项职能）。在政协的各项职能中，建言资政和凝聚共识承载着政协作为统一战线组织和专门协商机构的综合职能（整体职能），而政治协商、民主监督、参政议政则分别承载着政协三项主要工作的具体职能（专项职能）。需要指出的是，不能将建言资政、凝聚共识职能和政治协商、民主监督、参政议政职能并列为政协的五大职能。因为当我们将建言资政、凝聚共识表述为政协的两大职能时，已经包括了政治协商、民主监督、参政议政三项具体职能的内容；而当我们将政治协商、民主监督、参政议政表述为政协的三项主要职能时，也已经包括了建言资政、凝聚共识两大综合职能的主要内容，不能把两个不同层面的政协职能混为一谈。

同时，由于不同历史时期政协中心工作或履职工作的中心环节不同，围绕政协中心工作或政协各项工作中心环节的履职工作则应明确为政协的核心职能。从中共中央对政协“新时代新使命”的总体要求及把“加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为履职工作的中心环节”的部署来看<sup>[1]</sup>，凝聚共识理应是新时代人民政协的核心职能。凝聚共识、建言资政两项综合职能和政治协商、民主监督、参政议政三项具体职能，构成新时代政协职能体系。凝聚共识在其中居于核心地位，并融入其他各项职能之中。这是从政协的职能结构或职能体系来认识凝聚共识、建言资政和政治协商、民主监督、参政议政职能的逻辑关系。必须指出，在新时代政协职能体系中，建言资政、凝聚共识综合职能与政治协商、民主监督、参政议政具体职能是一个相互融入、相互贯通的有机统一体：综合职能中包含具体职能，具体职能体现综合职能。一方面，建言资政、凝聚共识全面嵌入了政协履职主体履行政治协商、民主监督、参政议政职能的各方面和全过程，政协履职主体履行政治协商、民主监督、

参政议政具体职能的过程同时是政协建言资政、凝聚共识的履职过程。另一方面，政协履职主体履行政治协商、民主监督、参政议政职能的成果和效能，也是政协建言资政、凝聚共识的成果和效能。政协履职工作要达到建言资政有用、凝聚共识有效的目的，必须通过政治协商、民主监督、参政议政等具体工作才能实现。

凝聚共识是新时代人民政协的一项全局性、综合性和基础性工作。它不仅融入政协各项履职活动中，成为政协履职工作的中心环节，而且贯穿于人民政协工作的全过程和各方面，在政协职能体系中居于中心地位，体现着人民政协的主要功能。凝聚共识工作的效果是判断人民政协工作成败得失的根本标志。凝聚共识是人民政协全部工作的主要出发点，也是人民政协全部工作的归宿。新时代加强和改进人民政协工作，特别是发挥政协作为专门协商机构在现代国家治理中的独特优势和效能，必须把凝聚共识作为中心工作放在突出地位。

#### 参考文献：

- [1] 中共中央办公厅印发《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》[J]. 中国政协, 2018(20): 4-7.
- [2] 赵连稳. 人民政协要充分发挥凝聚共识职能, 更好彰显制度优势——凝聚共识: 人民政协的重要职能[N]. 北京日报, 2019-11-18(14).
- [3] 习近平. 在全国政协新年茶话会上的讲话[J]. 中国政协, 2019(1): 3-4.
- [4] 政协全国委员会. 关于加强和促进人民政协凝聚共识工作的意见(摘发)[N]. 人民政协报, 2020-12-14(1).
- [5] 习近平谈治国理政: 第3卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020: 295.
- [6] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 中[G]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 73-74.
- [7] 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: 11.
- [8] 习近平谈治国理政: 第2卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 303.
- [9] 汪洋. 中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告——在政协第十三届全国委员会第三次会议上(2020年5月21日)[N]. 人民日报, 2020-05-28(3).
- [10] 汪洋. 在全国政协十三届三次会议闭幕会上的讲话(2020年5月27日)[N]. 人民日报, 2020-05-28(1).
- [11] 中国人民政治协商会议章程[N]. 人民日报, 2018-03-28(2).
- [12] 周恩来统一战线文选[M]. 北京: 人民出版社, 1984: 129.
- [13] 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: 上[G]. 北京: 中央文献出版社, 中国文史出版社, 2009: 206-209.
- [14] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 下[G]. 北京: 中央文献出版社, 2011: 260.
- [15] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 38.
- [16] 习近平同党外人士共迎新春 代表中共中央, 向各民主党派、工商联和无党派人士, 向统一战线广大成员, 致以诚挚的问候和新春的祝福 汪洋韩正出席[N]. 人民日报, 2021-02-02(1).
- [17] 中办印发《实施意见》 加强人民政协协商民主建设[N]. 光明日报, 2015-06-26(1).

责任编辑：林华山

# 合作的优势：中国特色社会主义新型政党制度的内在逻辑与实践进路

史诗悦 钱再见

（南京师范大学 公共管理学院，江苏 南京 210023）

**摘要：**中国特色社会主义新型政党制度（简称“中国新型政党制度”）是合作型政党制度，其制度优势本质是合作的优势。中国新型政党制度的合作优势超越了西方竞争性民主的政党建构逻辑，反映中国近代以来合作型政治发展趋向，遵循马克思主义合作性政党政治理论，践行合作式治理方式的中国方案。与西方资本主义政党、其他社会主义国家政党制度以及中国近代多种政党制度相比，中国新型政党制度拥有显著的合作优势：理论架构表现为党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一优势，外部特质表现为代表利益的广泛性、制度文化的包容性和民主决策的高效性等功能优势。体现中国新型政党制度的优势，要更好地把合作优势转化为国家治理效能。

**关键词：**中国新型政党制度；人民政协；协商民主；统一战线；政治效能

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2021）03-0028-07

在全国政协十三届一次会议期间，习近平总书记创新提出了“新型政党制度”的概念<sup>[1]</sup>。《中国共产党统一战线工作条例》界定，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国特色社会主义新型政党制度。习近平总书记提出“中国新型政党制度”概念之后，学界关于该领域的研究更加丰富、全面和系统。周淑真教授从中国新型政党制度的内涵、演进逻辑和结构要义，指出其保持政党之间的政治张力、激活党际互动活力的独特优势<sup>[2]</sup>。齐卫平教授从国家治理优势层面论述了中国

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqiis.2021.03.004

**作者简介：**史诗悦，南京师范大学公共管理学院博士研究生，中共湖州市委党校讲师；钱再见，南京师范大学公共管理学院教授、博士研究生导师，南京师范大学强化培养学院院长、地方政府治理创新研究中心主任。

**基金项目：**中央社会主义学院统一战线高端智库课题“新时代中国特色社会主义参政党建设研究”（ZK20180222）；江苏省社会科学基金重点项目“中国特色社会主义新型政党制度运行机制完善和效能提升研究”（20ZZA001）

**引用格式：**史诗悦，钱再见. 合作的优势：中国特色社会主义新型政党制度的内在逻辑与实践进路[J]. 统一战线学研究，2021（3）：28-34.

新型政党制度的方向正确性、资源整合性以及民主协商真实性的优势<sup>[3]</sup>。杨德山教授指出中国新型政党制度具有理论基础的科学性、政党本质的阶级性、基本特征的历史性以及文化支撑的包容性等优势<sup>[4]</sup>。中国新型政党制度是合作型政党制度，其制度优势本质是合作的优势。多党合作不局限于民主参与和民主决策，更是一种发挥民主监督作用的深层次合作。中国共产党和各民主党派保持着“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的合作关系，共同致力于中国特色社会主义事业。本文以“合作的优势”为视角，剖析中国新型政党制度的内部机理、比较优势和实践进路，旨在突破西方政党政治话语霸权带来的理论建构束缚，提升中国政党政治话语的解释力、影响力和传播力。

## 一、合作的逻辑：中国新型政党制度的内部机理

政党政治是西方资本主义发展的产物，并不存在普适性、唯一性政党政治模式。中国新型政党制度体现的合作性优势，超越了西方竞争性民主的政党建构逻辑。立足建设和形成有核心主导的合作型政党政治，中国新型政党制度展现出自身的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。

### （一）历史逻辑：中国近代合作型政治探源

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，也是中国新型政党制度的完整表述。中国新型政党制度本质上属于社会主义政党制度，是近代以来中国政党发展史的客观产物。清朝末年，孙中山组织领导的中国同盟会成为近代中国第一个资产阶级性质的革命政党。民国初期，西方议会制和多党制被引入中国，使得中国进入了“政党林立的时代”。但当时中国外部受到帝国主义压迫，内部封建势力依然存在，社会处于一盘散沙而亟待整合的局面。西方竞争性政党政治既与中国传统大一统、注重协商的政治价值取向不一致，也与当时中国社会的迫切需求不契合。此时的西式政党政治虽在中国一时兴起，但最终沦为社会名流、政客谋取政治利益的工具。西式政党政治无法担负近代中国革命的历史使命。

1921年7月，中国共产党的成立标志着社会主义政党开始步入中国历史舞台。中国共产党成立之初就反对一党独裁，积极谋求多党合作。1927年，国民党政府推行“一个政党、一个主义、一个领袖”的专制政策，极力维护大地主和大资本家的利益，打压工人阶级和农民阶级，迫害中国共产党和其他党派，逐渐失去人心并被历史淘汰。尽管第一次国共合作遭遇失败，但为中国共产党积极探索多党合作机制积累了实践经验。在抗战时期的根据地建设上，中国共产党施行中共党员、左派进步分子、中间分子和其他分子（不包含国民党等顽固势力）各占三分之一的“三三制”政策，开展统一战线性质的政权建设。中国共产党促成了第二次国共合作，并取得抗战全面胜利。到1948年全国战局明朗时，“五一口号”正式发出，各民主党派、人民团体积极回应，推动建立民主联合政府。1949年9月下旬，中国人民政治协商会议第一届全体会议召开，正式确立了中国共产党领导执政、各民主党派合作参政的新型政党制度，协商建立了中华人民共和国。

### （二）理论逻辑：马克思主义合作性政党政治理论

中国新型政党制度是受马克思列宁主义指导，从中国土壤中生长出来的政党制度，是马克思主义中国化的理论成果。习近平总书记指出：“新型政党制度，新就新在它是马克思主义政党理论同中国实际相结合的产物。”<sup>[1]</sup>马克思在《共产党宣言》中指出：“共产党人到处都努力争取全世界的民主政党之间的团结和协调。”马克思强调联合各种民主力量反对现存的社会制度和政治制度，

呼吁全世界无产者联合起来反对资本主义和消灭私有制。列宁继承和发展了马克思主义政党理论，在国家建设上付诸实践。列宁指出：“无产阶级专政是劳动者的先锋队——无产阶级同人数众多的非无产阶级的劳动阶层或同他们的大多数结成的特种形式的阶级联盟。”<sup>[5]</sup>列宁关于多党合作的初步构想与实践，彰显了马克思主义合作性政党政治理论优势，为中国新型政党制度构建提供了理论资源。

中华人民共和国成立后，毛泽东在《论十大关系》中对“党和非党的关系”强调：“究竟是一个党好，还是几个党好？如今看来，恐怕是几个党好。不但过去如此，而且将来也可以如此，就是长期共存，互相监督。”<sup>[6]</sup>这确立了中国共产党与民主党派合作的基本准则。1979年6月，邓小平在全国政协五届二次会议上重新定位了各民主党派的作用：“都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量。”<sup>[7]</sup>在党的十二大上，多党合作方针发展为“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”，为中国共产党同各民主党派的合作关系确立了总基调。此后，“建立和谐政党关系”“服务于科学发展”“建设社会主义政治文明”等论述，推动了我国多党合作制度化、规范化和程序化，有力指导了中国新型政党制度的建设和发展。

### （三）实践逻辑：合作式治理方式的中国方案

从比较制度分析视角来看，英国、美国的现代化模式是商人阶层主导式，法国、德国、日本的现代化模式是官僚体系主导式，而俄国、中国以及很多后发国家的现代化模式则是政党组织主导<sup>[8]</sup>。近代以来，“政党中心主义”在中国兴起、发展，最终形成当代中国以执政党为中心和主导的现代化理论和实践<sup>[9]</sup>。后发国家党建国家的历史无法用西方国家现代化的国家中心主义和社会中心主义等“地方性经验”来加以解释和裁量。在后发国家的现代化进程中，政党占据核心地位<sup>[10]</sup>。

中国新型政党制度是建设合作性社会主义民主的重要制度载体，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的基本制度支撑。中国新型政党制度坚持中国共产党领导执政、各民主党派合作参政的原则，共同建设具有合作性特质的社会主义民主政治。中国新型政党制度在国家治理体系中彰显治理效能，其实践框架为中国共产党领导的多党合作和政治协商，其实践平台主要为人民政协这一统一战线性质的组织，其实践方式是政治协商、民主监督、参政议政。中国新型政党制度以合作和协商的方式发挥自身治理效能，彰显合作型国家治理的优越性和实效性。

中国新型政党制度的合作治理模式属于党际合作治理范畴，制度分工表现为党的领导与多党合作的有机统一。作为连接国家与社会桥梁的政党，中国共产党的领导是多党合作的基石，而多党合作是国家治理现代化的效能之源。中国新型政党制度依托人民政协广泛开展民主参与、民主决策与民主监督，按照合作治理模式整合多方利益，达成政治共识，有效规避了党际竞争的资源内耗，提高了国家治理效能。中国新型政党制度是内嵌于国家治理体系的重要一环，既为国家治理明确了治理主体与治理目标，更在整合国家与社会利益中间发挥了代表作用。在合作治理效能上，中国共产党与各民主党派按照“领导-合作”模式履行政治职能，其中包含履行“合作-监督”的职能。民主监督是中国新型政党制度的一项基础性制度设计，也体现党际合作的价值内涵。而西方国家基于竞争性政党制度的非合作治理充斥着种种对抗性监督，其制度设计在政治实践中表现为“选票至上”，将政治参与类型简单化、孤立化，造成社会撕裂和社会资源内耗。中国新型政党制度将合作与监督有机融合，形成中国党际合作的创新性方案，确保最大化释放社会治理效能。

## 二、合作的特质：中国新型政党制度的比较优势

中国新型政党制度是对我国多党合作和政治协商实践经验的系统总结和升华，是对马克思主义政党理论的继承和发展，更是对中国近代史上政党制度、其他社会主义国家政党制度以及资本主义政党制度的扬弃和超越。中国新型政党制度的合作优势体现为代表利益的广泛性、制度文化的包容性和民主决策的高效性。

### （一）守正创新：超越资本主义政党竞争的中国共产党全面领导制度优势

自17世纪末英国辉格党和托利党成立，资本主义性质的政党在历史长河中存在已逾300年。19世纪30年代，西方政党政治的制度化转向奠定了其在西方民主制度体系中的基础地位。资本主义政党的典型特征是通过议会选举和竞选活动，依法确定不同政党轮流执政，行使相关权力，推动政治生活的有序运转。资本主义国家的政党制度大致可分为三种：一是“两党制”，以英美为主要代表，也可指两个较为稳定的政治联盟；二是“多党制”，以欧洲大陆为代表；三是“一党制”，主要有法西斯一党制、单党制和一党权威制<sup>[11]</sup>。与选举、议会、内阁制度相比，政党制度在西方资本主义国家宪法中并无明文规定，其更类似以宪法惯例的形式推动政治运行。在社会矛盾错综复杂的局面下，西方政党政治通常以多党制形式履行民主政治职能，其党际关系表现为多数代表制，党际竞争压倒党际合作。竞争性政党间缺少统筹领导和合作，各政党相互拆台、指责抨击等现象屡见不鲜。

中国新型政党制度本质上是中国共产党领导、多党合作和政治协商等方面的有机结合体，分别对应着集中领导、民主参政及政治协商等关键政治要素。中国共产党的领导是中国新型政党制度的首要优势，也是发挥合作优势的制度基石和根本保障，更彰显了中国新型政党制度的民主集中制组织原则和政治特征。中国新型政党制度坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主，这是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。首先，从阶级性质看，中国新型政党制度代表的是中国国内各阶级的实际情况。从理论上讲，中国国内政党的数量与阶级区分和阶级斗争相关，“一党制”或“一党专政”在中国是行不通的。新民主主义革命的实践证明，中国工人阶级的力量不容忽视，在中国实行“多党制”缺少社会土壤，不适合中国国情。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是最适合中国国情、最能反映中国阶级利益的政党制度。其次，从文化特征看，中国新型政党制度遵循了中国文化中“和而不同”的传统。中国共产党拒绝“一党专政”，不搞“一言堂”，而是充分发挥多党合作作用，主动保留各民主党派表达意见的通道，在人大制度建立后保留政治协商制度。最后，从组织形式看，中国新型政党制度是中国共产党领导执政、各民主党派参政合作的复合型制度设计。各民主党派参与民主决策的全过程，彰显了政治协商的民主性与科学性。各民主党派拥护中国共产党领导，在中国共产党的领导下开展社会政治实践，在集中和民主上达到二者的辩证统一。

### （二）砥砺前行：相比其他社会主义国家一党制的人民民主制度优势

中国新型政党制度是马克思主义政党理论中国化的最新成果，其本质是受到马克思主义学说指导的中国特色社会主义政治制度。其他社会主义国家的政党制度也深受马克思主义政党理论的指导，但由于对马克思主义政党学说的理解不同以及各国国情的差异，呈现不同的方案和形式。社会主义国家的政党制度通常分为两种，一种是一党制，以苏联为代表；另一种是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。马克思在《共产党宣言》中指出了社会主义政党的本质是“为工人阶级的最近

的目的和利益而斗争”，在“当前的运动中同时代表运动的未来”。马克思、恩格斯对第一个无产阶级政权巴黎公社的实践指出：“这证明公社完全是一个具有广泛代表性的政治形式。”<sup>[12]</sup>马克思、恩格斯对无产阶级夺取政权的主张是既要善于团结斗争，还要联合社会主义政党共同夺取革命的胜利。列宁在十月革命后，一方面提出要坚持党的绝对统一领导，另一方面强调处理好社会主义政党与其他性质的政党、政治组织、社会团体的关系。但由于历史因素，苏联最终走向了“一党制”，对其他社会主义国家产生了深远影响。部分社会主义国家直接效仿苏联或者将“多党制”改为“一党制”，形成了其他社会主义国家大多为“一党制”的格局。

中国共产党注重在多党合作中提高人民的政治参与度，全面发挥人民当家作主的优势。首先，重视统一战线的重要法宝作用。从早期的国民革命联合战线到新时代爱国统一战线，中国共产党始终重视多党合作和政治协商。中国共产党坚持砥砺革新的精神，摒除苏联“一党制”的弊病，确立共产党领导、多党派合作和共产党执政、多党派参政的合作型政党制度。其次，扩大人民有序政治参与。随着现代化和市场化的发展和推进，社会利益的分化催生了人民群众对自身利益诉求的表达，人民群众参政议政热情的提升需要科学化和民主化的参与渠道。中国新型政党制度作为人民民主的主要实践形式，能够密切联系群众，有效反映社情民意以及破除群众沟通壁垒，为扩大人民群众政治参与提供制度保障。最后，发挥民主监督的作用。在政策制定过程中，各民主党派通过建言献策、协商恳谈等方式将所联系群众的需求提交反馈，推动协商式政策议程设置和政策制定，实现人民参与、人民协商和人民监督有机结合，发挥民主监督的合作治理效能。

### （三）吐故纳新：扬弃旧中国政党纷争的依法治理制度优势

中国新型政党制度作为中国土生土长的政治制度，其形成发展过程经受了历史的考验。中国新型政党制度对中国近代历史中出现的政党制度进行扬弃，同时在与与时俱进中推进自身的制度化建设。近代以来，西方政党理论传入中国，各种性质的党派纷纷成立，数量一度达到312个左右<sup>[13]</sup>。辛亥革命后，选择何种政党制度成为社会思考论证的重要政治议题。俄国十月革命的成功为近代中国政党制度发展提供了启发，孙中山为了国民革命的胜利提出“联俄、联共、扶助农工”的方针，谋求国共合作。但孙中山逝世后，蒋介石推行“一党专政”，迫害民主人士，加大“以党治国”的权力垄断，不允许其他政党在中国境内活动，多次掀起反共浪潮。抗战期间，国共开始第二次合作，但国民党当局依然推崇“一党专政”，打压民主人士。抗战胜利后，国民党当局反对建立“联合政府”，一党包办“国大”，最终失去全部人心。国民党“一党专政”制度宣告破产。

中国共产党运用统一战线这一重要法宝，始终致力于政党合作的制度化建设。抗战时期，中国共产党在根据地建立“三三制”政权，开展对民主党派、知识分子、民族宗教以及国际民主人士的统战工作，开展了对人民政权建设的制度初探。1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议召开。《共同纲领》的颁布标志着多党合作制度正式被确立为我国新民主主义事业的一项基本政治制度<sup>[14]</sup>。其后，在党的八大以及党的十一届三中全会等重要会议上，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度被多次强调，多党合作制度化运行成为广泛的政治共识。在此过程中，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度逐渐从制度规范上升到党内法规，呈现出制度化规范化程序化发展态势。党内法规对其论述力度不断增强。中共中央通过多部党内文件明确规定了中国新型政党制度的原则、内容、关系和范畴，提升了中国新型政党制度的制度化规范化程序化水平。

### 三、合作的路径：中国新型政党制度的实践进路

新时代进一步发挥中国新型政党制度合作优势的实践路径是多方面的。其中尤为关键的是要围绕大统战工作格局充分发挥中国新型政党制度的政治优势，在国家治理中实现中国新型政党制度的合作治理效能，依托人民政协平台彰显中国新型政党制度的协商民主优势。

#### （一）围绕大统战工作格局充分发挥中国新型政党制度的政治优势

中国新型政党制度是具有统一战线特色的政党制度，体现了中国共产党的全面领导制度优势。中国共产党成立以来，统一战线既是党取得革命胜利的重要法宝，也是和平建设时期实现中华民族伟大复兴的重要法宝。百年来，中国共产党统一战线从国民革命联合战线发展成为爱国统一战线，联合团结各民主党派见证了中国人民从“站起来”到“富起来”再走向“强起来”的进程。中国也经历了从政党林立到中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建立的历史发展。中国新型政党制度是中国共产党通过统一战线处理政党关系的制度化渠道。中国新型政党制度既具备统一战线组织的基本形式，也把握了统一战线“同心同德”的根本策略，有利于党政部门对社会精英的有效吸纳与功能整合<sup>[15]</sup>。要充分发挥统一战线凝心聚力的优势，彰显中国新型政党制度的优越性。

#### （二）嵌入国家治理中实现中国新型政党制度的合作治理效能

中国新型政党制度蕴含解决社会问题、实现社会变革的设计逻辑。中国新型政党制度从创立之初就扎根于中国大地，并在实践中巩固共识，成为国家治理和社会治理的重要制度。首先，在处理政党与政权关系上，中国新型政党制度充分发挥政党合作治理效能，打造政治诉求、利益诉求和目标导向一致的互动模式，避免因政党竞争造成国内资源损耗。其次，在处理政党与政党的关系上，中国新型政党制度充分发挥中国共产党领导的多党合作治理效能，尊重和保障各民主党派政治协商、民主监督、参政议政的基本权利。在政策制定过程中，以协商治理的手段保证政策过程的科学性、利益代表的广泛性和决策方式的民主性。再次，在处理政党与社会的关系上，中国新型政党制度立足中国文化基因与现实国情，致力解决中国社会问题。中国共产党建立起形式完备的党政治理体系，各民主党派建立起以社情民意信息、政协提案等为抓手的政治协商、民主监督、参政议政体系，提升了政党合作与社会治理的制度性与有效性。

#### （三）依托人民政协平台彰显中国新型政党制度的协商民主优势

作为中国新型政党制度的组织载体，人民政协具有突出的协商民主政治特色。这也是中国新型政党制度与西方资本主义国家“两党制”“多党制”、其他社会主义国家“一党制”的显著区别。作为一个经受历史考验的政党制度，中国新型政党制度依托人民政协这一专门协商机构，在利益诉求上表现出协商民主的一致性与包容性，在民主监督上表现出协商式监督的组织性与高效性，在社会治理上表现出协商治理的民主性与科学性。首先，在利益诉求和表达上，团结和民主是人民政协工作的两大主题。作为统一战线的组织，人民政协同时具备“同心”与“共识”两大基本特征<sup>[16]</sup>。依托人民政协这一专门协商机构，中国新型政党制度体现了利益诉求的包容性和利益代表的广泛性，达成多元利益的聚合和表达，对发展中国特色协商民主具有促进与整合功效。其次，在民主监督上，人民政协集协商和监督两大功能为一体，是有组织、非权力性的民主监督新形式。再次，在社会治理上，合作治理与协商治理在国家治理体系中具备增进政治共识、提高协同合作的优势，为公共政

策制定、重大决策部署和人民福祉增进提供制度保障。

#### 四、结 语

中国新型政党制度最突出的优势是合作的优势，具体表现为利益代表的广泛性、制度文化的包容性和民主决策的高效性。中国新型政党制度的形成与发展凝结了中国共产党从革命斗争到执政治理的实践智慧，为世界政党理论和政治制度创新提供了中国方案。在竞争性政党制度占主导的话语体系下，中国新型政党制度开辟了一条以合作为基础的党际合作治理模式，是世界政党理论的新发展和政党制度的新实践。中国新型政党制度既避免了政党竞争带来的国内资源损耗与社会撕裂，更建立了“领导-合作”与“合作-监督”的新型政党关系，在弥合多元社会各种分歧的基础上不断扩大政治共识，进一步优化国家治理体系，增强国家治理能力。新时代应当坚持和完善中国新型政党制度，提升政党合作治理效能，彰显中国政党政治的独特优势，为世界政治文明贡献中国方案。

#### 参考文献：

- [1] 习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调 坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面建成小康社会而团结奋斗 汪洋参加看望和讨论[J]. 中国政协, 2018(5): 3-4.
- [2] 周淑真. 论我国新型政党制度的独特优势——基于内涵要义、演进逻辑与结构关系的分析[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(7): 6-13.
- [3] 齐卫平, 柴奕. 论中国特色社会主义新型政党制度的国家治理优势[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(4): 11-18+184.
- [4] 杨德山. 试论新型政党制度之“新”: 比较政党制度视角下的分析[J]. 教学与研究, 2019(3): 38-46.
- [5] 列宁全集: 第36卷[M]. 北京: 人民出版社, 1985: 363.
- [6] 毛泽东文集: 第7卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999: 34-35.
- [7] 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 186.
- [8] 杨光斌. 制度变迁中的政党中心主义[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版), 2010(2): 1-6+31.
- [9] 王侃. 以政党为中心的中国话语与中国道路[J]. 浙江学刊, 2020(5): 37-43.
- [10] 李新廷. 社会中心主义·国家中心主义·政党中心主义——西方比较政治学研究视角的演进与中国关照[J]. 国外理论动态, 2016(2): 20-31.
- [11] 杨光斌. 政治学导论[M]. 5版. 北京: 中国人民大学出版社, 2019: 159-164.
- [12] 马克思恩格斯选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 102.
- [13] 邱钱牧. 中国政党史[M]. 太原: 山西人民出版社, 1991: 7.
- [14] 中共中央统战部. 中国共产党统一战线史[M]. 北京: 中共党史出版社, 华文出版社, 2017: 3.
- [15] 廖幸谬, 景跃进. 改革开放以来的中共统一战线工作——理论与实践的新探索[J]. 浙江社会科学, 2018(9): 20-28+155-156.
- [16] 钱再见. 论人民政协协商式监督的制度特色、功能优势与实践路径[J]. 学习论坛, 2020(5): 41-46.

责任编辑: 林华山

# 边疆民族地区安全治理中的涉外因素 及其应对之策

李学保

(中南民族大学 中华民族共同体研究院, 湖北 武汉 430074)

**摘要:** 边疆民族地区安全治理不仅要眼睛向内, 更要关注涉外因素。边疆不安宁主要是国外反华势力与境外民族分裂势力相互勾结、“三股势力”对国内渗透和煽动的结果。开展跨国反分裂、反渗透、反恐怖斗争, 要挤压境外民族分裂势力的国际活动空间, 切断其与国外反华势力之间的联系; 整合涉藏涉疆外事力量, 建立“大外交”机制进行综合施策; 区分不同情况, 因时因事施策, 抵制境外宗教势力的渗透; 登高望远、增强自信, 从中国与世界关系演化的大方向审视边疆安全治理的未来。

**关键词:** 国家安全; 边疆安全治理; 民族宗教; 涉外因素; 治理策略

**中图分类号:** D633 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2021) 03-0035-12

近一个时期以来, 欧美等西方国家的反华政客、媒体及学者编造涉及中国新疆的所谓“强迫劳动”“强制节育”“种族灭绝”“拘留中心”等谎言并大肆传播。欧美对华所谓“制裁”的声音不绝于耳, 掀起了新一轮反华浪潮。我国边疆民族事务再一次成为国际社会舆论的焦点。追根溯源, 中国边疆地区包括“藏独”“疆独”在内的民族分裂问题, 是近代以来帝国主义侵略中国的产物。新疆地区出现的宗教极端主义也不是本土产生或是自己发明的, 而是“外延性的东西”, 是国际宗教极端势力渗透中亚后外溢至新疆地区而被民族分裂分子利用的结果。边疆民族地区出现的暴力恐怖活动也不是中国独有的局部现象, 而是全球性恐怖主义浪潮蔓延和外溢至中国而催生的。如何看待边疆民族地区不安定局面产生的根源, 既是意识形态领域与境外敌对势力、民族分裂势力斗争的根本原则性问题, 也事关从理论到政策等边疆安全治理的重大方向性问题。笔者认为, 影响中国边

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.03.005

**作者简介:** 李学保, 中南民族大学中华民族共同体研究院副院长、教授, 博士研究生导师。

**基金项目:** 国家社会科学基金重点项目“‘西方之乱’中的种族、民族主义回溯及其应对之策”  
(20AMZ013)

**引用格式:** 李学保. 边疆民族地区安全治理中的涉外因素及其应对之策[J]. 统一战线学研究, 2021  
(3): 35-46.

疆民族地区长治久安的原因有边疆民族地区历史形成的因素，但更主要是国外反华势力与境外民族分裂势力相互勾结、“三股势力”对国内渗透和煽动的因素。从这个意义上说，防范和抵御外部因素的干涉、渗透和煽动，铸牢中华民族共同体意识，既是边疆民族地区反恐维稳和经济社会可持续发展的重要前提，也是提升边疆民族地区安全治理水平和能力的重要一环。

### 一、境外民族分裂势力是制造边疆民族地区动荡不安的幕后黑手，打击境外民族分裂势力的关键在于挤压其国际活动空间

所谓境外民族分裂势力，是指那些在不同历史时期出走国外而寄居他国，或加入住在国国籍，在境外从事分裂中国活动的势力、组织或个人。一方面，长期以来达赖集团和境外“东突”势力鼓吹反动的历史观、民族观和国家观，在西藏和新疆的历史归属问题上散布歪理邪说，大搞历史虚无主义。比如，他们将新疆和西藏的历史与中国各民族大一统国家的历史进程割裂开来，否认新疆和西藏的历史是中国历史的组成部分，否认西藏和新疆各民族是中华民族大家庭中血脉相连的成员。他们或杜撰历史或造谣煽动，编造反动的历史观，将历史上少数民族建立的地方政权与中央政权对立起来，否认两者之间的管辖与统属关系。其目的是否认西藏和新疆是中国的一部分，为分裂活动寻找所谓依据。另一方面，境外民族分裂势力否认中华人民共和国成立以来边疆民族地区经济、社会和文化建设取得的辉煌成就，否认在中国共产党的领导下边疆民族地区发生的翻天覆地的变化，编造所谓“民族被打压”“少数民族被边缘化”“文化被灭绝”“扼杀宗教自由”等虚幻场景，恶意抹黑中国的民族宗教政策。中华人民共和国成立以来，境外民族分裂势力在国际上造谣中伤、攻击中国政府，对边疆民族地区搞渗透，煽动政治骚乱和暴力恐怖活动。同时，为迎合欧美对华“人权外交”战略，境外民族分裂势力投靠西方反华势力，挟洋自重，打着“民主”“人权”“宗教自由”的幌子，推动所谓“西藏问题”和“新疆问题”国际化，为分裂活动造势。

境外民族分裂势力是推动涉藏涉疆问题国际化的幕后黑手，是引入外部势力干预我国边疆民族事务的主要推手，是制造边疆民族地区动荡不安的直接元凶。边疆民族地区安全治理中，打击境外民族分裂势力是首当其冲的任务。境外民族分裂势力长期流窜或旅居国外从事反华分裂活动，通过幕后策划、遥控指挥的方式对境内进行渗透和煽动。然而，由于中国与相关国家关于境外民族分裂组织的定性存在争议，包括引渡在内的惩治境外民族分裂势力涉及的国际法律合作受到诸多限制，我国打击境外民族分裂势力一直面临着指控难、引渡难、惩罚难等困扰。中国打击和惩治境外民族分裂势力缺少有效杠杆。打击境外民族分裂势力，既涉及中国与相关国家间的利益判断和外交协调，也涉及国家利益和意志较量。

**打击境外民族分裂势力，关键在于挤压其国际生存空间。**境外民族分裂势力对境内的渗透，包括分裂主义意识形态的渗透、分裂组织与人员的渗透、武器与资金的渗透等。抵制境外民族分裂主义的境内渗透，除了立足国内，铸牢中华民族共同体意识，加强“五个认同”和民族团结教育，坚决打击境内外民族分裂势力组织策划和实施的各种破坏活动，筑牢抵制境外渗透的防线，还要眼睛向外，将反分裂、反渗透、反恐怖的战场延伸至境外，开辟国外反分裂反恐怖战场。就国内层面的反渗透、反分裂和反恐怖斗争而言，我国有能力、有办法、有信心赢得斗争的胜利。但跨国反分裂斗争，挤压境外民族分裂势力的国际活动空间，在国际上开辟跨国反分裂反恐怖斗争的新战场，由

于牵涉对境外民族分裂组织和个人的管辖权问题、各国对境外民族分裂组织性质的不同认知，面对的是不具有国际法资格的非国家行为体，需要我国提高掌控局面和驾驭问题的能力，积极妥善应对。

**遏制境外民族分裂势力的境内渗透，关键也是挤压其生存空间。**这是从源头上防范境内暴恐活动、反渗透斗争取得成功的关键。斩断或削弱其境外支持，包括政治支持、舆论同情、资金来源等。这种支持有国外政府层面的、国际非政府组织层面的和西方社会组织、团体以及企业、公众人物或社会个人层面的。境外民族分裂势力依据暴力程度和手段可分为两类：一类是从事暴力恐怖活动的境外民族分裂势力，即境外民族分裂组织中的“极端派”，包括“东伊运”“藏青会”等。针对这类境外组织和个人，一方面应向国际社会公布其恐怖犯罪证据，揭露其恐怖暴行。例如2002年、2019年国务院新闻办公室先后发表《“东突”恐怖主义难逃罪责》文章和《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，深入揭露了“东突”分裂、恐怖势力的本质。2003年中国公安部召开新闻发布会，公布第一批正式认定的“东突”恐怖组织和恐怖分子名单，用大量事实揭露其煽动骚乱或从事暴恐活动的证据，阐述了中国政府在打击暴力恐怖犯罪、反对恐怖主义问题上的立场，取得了很好的效果。另一方面，要通过外交和国际安全合作将其纳入国际反恐合作的轨道，运用国际反恐合作机制予以打击。上海合作组织自成立以来，通过建立各种层次的反恐合作机制联合打击“三股势力”，有力地维护了地区安全，对偷生于中亚南亚等地的境外“东突”势力形成了有力的震慑。另一类是境外民族分裂势力的所谓“温和派”，这部分组织大多在欧美等国以所谓文化团体或人权非政府组织等名义“合法”注册，拥有“合法”身份。其实，美国等西方国家在实际操作层面也将境外民族分裂势力分为两类。一方面将参与“基地组织”等国际恐怖组织、对西方利益构成威胁的“东突”民族分裂势力认定为恐怖组织，例如“东伊运”等，并对其进行制裁和打击。但同时认为民族分裂活动属于所谓“民族运动”，拒绝把大部分境外民族分裂组织认定为恐怖组织。尽管其从事策划、煽动和组织了对中国境内的暴恐活动，由于没有对西方构成直接威胁，他们往往对这类组织采取鼓励、纵容和支持的态度。他们在反恐问题上实行双重标准，目的是以捍卫所谓国际“人权”“宗教自由”为借口，借境外民族分裂势力插手中国民族宗教事务，干涉中国内政。

打击境外民族分裂势力可采取相应策略。一是公布境外民族分裂势力制造的暴恐活动，向国际社会阐明其与“三股势力”之间的联系，争取国际理解和同情。二是在人权非政府组织、文化团体与国际恐怖主义组织的定性和认定标准方面，加强理论研究和国际学术交流，发出中国声音，争取国际支持，掌握国际话语权。三是加强情报搜集工作，紧紧盯住主要的境外民族分裂组织和个人，搜集其破坏我国国家统一、领土完整、民族团结的证据，向境外民族分裂组织的注册国、分裂分子的住在国提出外交交涉和施加外交影响，争取相关国家的支持，争取予以取缔或进行管束。印度、土耳其以及其他一些国家先后对我国承诺，不允许境外民族分裂组织和个人在相关国家领土上从事分裂中国的活动。这是好的开端，但应敦促相关国家履行承诺。实践证明，打击境外民族分裂势力单靠外交交涉往往难以奏效，还要综合运用政治的、经济的、舆论的以及其他手段，形成合力。四是对国际人权非政府组织、一些国家的反华势力和议员、某些国际媒体、企业资助支持境外民族分裂势力的行为划出界线，必要时依据国际惯例或参照相关国家的做法，对其实施相应制裁；属于政府行为的则应采取必要的外交反制政策，让当事国在事关中国核心利益问题上对损害中国利益的行为有所忌惮。

## 二、国际反华势力是边疆民族地区不稳定的主要推手，遏制反华势力介入我国民族宗教事务重在构建“大外交”机制

随着经济全球化、社会信息化和区域一体化的不断发展，国内问题国际化、国际问题国内化趋势加速。中国边疆民族宗教事务越来越受到外部因素的影响，中国反对“藏独”和“疆独”分裂主义的斗争一直与反对边疆民族宗教事务的外部干涉交织。国外反华势力利用所谓民族和宗教问题做文章，境外民族分裂势力与国外反华势力相互勾结，导致边疆民族宗教事务的国际性和敏感性增加，使反分裂斗争国际化和复杂化。涉及我国边疆民族宗教事务的国际反华势力主要有三类。

一是欧美有关国家的政府和议会及其推动的涉藏涉疆反华活动。由于社会制度、意识形态和价值观差异，为了维护西方国家“民主价值”的所谓正统性，防范中国崛起对西方既得利益的所谓冲击，欧美有关国家政府、议会和部分反华人士不断介入、干涉我国边疆民族事务。中美建交以来，美国虽然明确承认中国对西藏的主权，但又以“人权”为由介入西藏事务，干涉中国内政。尤其是美国国会通过立法权、拨款权、召开所谓“西藏问题”听证会和对行政部门的监督和调查等方式，介入中国西藏事务，支持达赖集团的分裂活动，推动所谓“西藏问题”国际化。1987—2006年，美国国会共提出200余项涉藏反华议案，部分涉藏议案已被签署成为所谓法律，产生了恶劣的影响。美国国会也对境外“东突”组织持同情和支持态度，并利用各种方式干涉我国新疆事务，包括在所谓新疆维吾尔族政治权利、宗教信仰、文化语言传承以及新疆的人口迁移、就业和计划生育等议题上向中国政府施压。采取的手段包括所谓举办听证会、提出涉疆问题议案、发布有关涉疆问题的报告、支持“东突”组织在美国的活动以及借助非政府组织资助“东突”组织等<sup>[1]</sup>。

欧洲有关国家某些反华势力在涉藏涉疆问题上也不时传出杂音，引发中欧之间的政治冲突。在涉藏问题上，尽管目前没有一个欧洲国家承认所谓“西藏流亡政府”，但欧洲一些反华势力在西藏的主权归属、人权和宗教以及文化和环境保护等问题上附和达赖集团的说辞，变相挑战中国对西藏的主权。欧洲议会、欧盟理事会和部分欧洲国家无视西藏人权不断改善的事实，攻击中国政府对西藏的政策，对中国进行无端指责。如否认西藏在历史上属于中国，鼓吹所谓“西藏地位未定论”，误导西方社会大众，策应达赖集团在国际上的分裂活动；向中国政府施压，要求所谓尊重“西藏人权”和“宗教自由”；在西藏文化和环境保护问题上无端指责中国政府，污蔑西藏环境在恶化，为达赖集团的分裂活动张目等。在涉疆问题上，近些年来，欧盟频频就中国在新疆的反恐政策、“新疆职业技能教育培训中心”议题对华发声，干涉中国内政。更有甚者，2021年3月欧盟成员国大使就所谓“新疆人权”问题对中国四名官员和一个实体进行制裁。这是近30年以来欧盟首次对中国实施制裁<sup>[2]</sup>，对中欧关系产生了恶劣的影响，引发中国的反制。

二是部分国际非政府组织、国外媒体和学者的涉藏涉疆反华活动。非政府组织在西方政治、经济和社会生活中扮演重要角色，部分非政府组织深受西方文化价值观和冷战思维的影响，充当西方国家反共反华的工具，积极介入涉藏涉疆问题，在少数民族人权、宗教信仰自由、文化和环境保护等议题上发布所谓报告，攻击中国政府的民族宗教政策，为“藏独”和“疆独”势力站台，为其反华分裂活动制造国际舆论。以民主人权、民族宗教和文化环境为主要关注领域的国际非政府组织，如所谓“国际法学家委员会”“大赦国际”“亚洲观察组织”“绿色和平组织”“人权观察”“无

疆界记者组织”和“美国国家民主基金会”等，或资助境外“藏独”“疆独”组织，或就涉藏涉疆问题发布所谓调查报告，成为西方国家借“人权问题”打压中国的帮凶。

由于意识形态和价值观偏见，西方部分学者和媒体戴着有色眼镜看待中国的边疆民族事务。他们或杜撰材料，依据近代西方“民族国家”理论和经验分析中国历史上中央王朝与边疆少数民族之间的关系，质疑中国对边疆民族地区的主权，曲解我国统一多民族国家形成与发展的进程；或发表时评文章，对我国民族政策妄加指责和评论，对我国施加舆论压力，粗暴干涉中国内政，抹黑中国的国际形象。这些言说制造理论上的混乱，试图消解中国统一多民族国家的国家认同，为境内外民族分裂势力提供所谓“依据”，在涉藏涉疆事务上扮演了不光彩的角色。例如，2021年3月德国“学者”郑国恩（Adrian Zenz）炮制所谓“首份涉疆独立报告”，散布“强迫劳动”“强制节育”等涉疆谣言。该报告被美国有线电视新闻网、《卫报》和加拿大广播公司等西方主流媒体大肆报道<sup>[4]</sup>。

三是与我国边疆民族存在文化亲缘关系的印度、土耳其等国内部分反华势力的涉藏涉疆反华活动。这些国家的反华势力介入我国边疆民族事务的政治目的相对简单，而历史和文化情感因素相对复杂。一方面，由于历史原因，其境内寄居着为数众多的与本国存在民族或文化亲缘关系的所谓“中国流亡者”。出于国家利益考量，这些国家借民族文化和宗教亲缘关系谋取地缘政治利益，或基于民族主义情绪对中国的民族政策特别是中央和自治区政府反恐维稳的措施进行攻击和指责，进而声援或资助境外民族分裂势力。另一方面，出于与中国保持稳定的国家关系的需要，这些国家的政府层面也对其境内从事分裂中国的活动进行了某种限制。

国外反华势力与境外民族分裂势力相互勾结，对涉藏涉疆事务横加干涉，给境内外民族分裂分子传递错误信号，对我国边疆安全稳定构成现实威胁。遏制境外炒作，为边疆安全治理营造良好的外部环境，重在整合涉藏涉疆外事力量<sup>[4]</sup>。一是从“大外交”理念出发，做好涉藏涉疆外事工作的顶层设计。西方涉藏涉疆反华势力涉及政府、议会、非政府组织及政党等不同主体，涵盖民族、宗教、人权等不同议题，仅靠外交部门的努力往往力不从心。要整合资源，统一协调涉藏涉疆外事力量，形成既有分工又有合作、各部门相互配合又各有侧重的涉藏涉疆“大外交”体制机制。二是区分对象，制定有针对性的策略，改变外部世界在涉藏涉疆观念上的错误认知。坚持学术上的争论依据科学和理性用学术交流方式解决，舆论上的炒作依据事实和真相用外宣手段解决，政治上的干涉依据国际法和国际关系基本准则用外交交涉解决。三是加强公共外交，重点关注国外非政府组织和社会舆论，破解传统政府间外交无法对不具有国际法主体资格的国际行为体施加影响的外交难点。

### 三、境外宗教极端势力是边疆暴力恐怖活动的策动根源，抵制境外宗教势力的渗透要因时因事施策

对我国西部民族地区影响最大的藏传佛教和伊斯兰教都是外来宗教。西部民族地区群众的宗教信仰与国外特别是周边国家的宗教信仰具有某种同源性。由于宗教传播和影响的世界性特点，受跨国传播和扩张的影响，改革开放后尤其是冷战结束以来，境外势力乘虚而入，加大对我国边疆民族地区的渗透力度。

改革开放40余年来，境外宗教渗透从主体上看大致可分为三种类型。其一，部分在外国属合法存在或有政府背景的宗教组织以及宗教国际非政府组织对华从事的宗教渗透。即国外的宗教组织借

中国改革开放之机，违反中国政府关于宗教事务管理的有关规定，插手边疆民族地区的宗教事务，对中国搞宗教渗透。以伊斯兰教为例，20世纪80年代，总部设在沙特的“伊斯兰世界联盟”、土耳其的“慈善基金会”等组织，通过投送或偷运经文书刊，煽动组织出国访问和朝觐，开设广播电台进行空中传教，假借办学办医和兴建寺庙，拉拢人心，宣传泛伊斯兰主义，借以掀起中国境内的宗教狂热<sup>[5]</sup>。一些国际宗教非政府组织以对我国宗教界提供资助为由附加政治条件，或资助建立秘密宗教组织和地下教会，一些披着宗教外衣的人进入我国西部边疆地区从事非法宗教活动，部分国家或宗教组织为利用宗教搞民族分裂的人提供后方基地和人员培训<sup>[6]</sup>。在此期间，一些境外民族分裂势力混入其中，借宗教渗透煽动反共反华，搞民族分裂活动。这些宗教团体在一些国家属于“合法”存在或有政府背景，或是在国际上有相当影响的世界性宗教组织。其对华渗透有特殊的国际背景，特别是在冷战对峙或东欧剧变、苏联解体后西方妄图“和平演变”中国的特定国际环境下实施的。目的是改变中国宗教独立自主自办的原则，推动中国境内的宗教热潮，人为扩大宗教在中国信众中的影响力，或借宗教达到反共反华的政治目的。其二，境外宗教极端势力对边疆民族地区的渗透。东欧剧变、苏联解体后，极端伊斯兰原教旨主义组织加紧在中国周边国家渗透扩散，并借机渗透到中国境内。在此过程中，境外宗教极端势力与境内外民族分裂势力相互勾结，利用非法宗教活动制造暴恐活动和政治骚乱，威胁边疆安全和社会政治稳定。这些宗教极端组织在境外很多国家被认定为非法宗教组织或恐怖主义组织，被列为打击对象。其三，美国等西方国家将宗教自由问题人权化，屡屡借边疆民族宗教问题攻击中国。虽然西方以人权为名、借宗教自由干涉我国边疆事务不属于传统意义上的宗教渗透，但从维护边疆安全稳定的视角看，这种干涉为境外宗教渗透制造了国际舆论，是境外宗教渗透的重要推动力。

**宗教渗透的实施主体不同，应对策略也应有差别。**维护边疆民族地区的安全稳定，除了综合运用外交手段反干涉以外，还要调动各种因素反对境外宗教极端势力的渗透。要深入总结外部势力对边境民族地区渗透的过程和特点，把握规律和形势，制定有针对性的应对策略。

首先，针对在外国属合法存在或有政府背景的宗教组织以及宗教非政府组织的涉华宗教渗透活动，要加强对外交流和把握主动权。一方面，要推动中国宗教走出去战略，加强对外宗教交流合作，消除外界对中国宗教政策的误解和歧见。在“独立自主、平等友好、相互尊重”原则的基础上，以境外宗教团体和宗教非政府组织为主要对象，通过政府、宗教协会和学术界的对外宗教交流和友好往来，大力宣传我国宗教信仰自由政策的真实情况，促进彼此了解；宣传宗教中国化的经验与智慧，并就共同预防和应对宗教极端主义达成共识、澄清误解。另一方面，依法依规管理宗教事务，牢牢把握宗教对外交流的主动权。《中国共产党统一战线工作条例》提出，防范外国势力干预和支配我国宗教团体和宗教事务，防范和抵御境外利用宗教进行渗透<sup>[7]</sup>。通过依法加强对宗教事务的管理，对在境内非法活动的境外宗教非政府组织，坚决依法予以取缔，牢牢掌握“绝不允许任何境外宗教势力重新控制我国的宗教，绝不允许任何境外宗教团体和个人干预我国宗教事务，绝不允许任何境外宗教组织用任何方式在我国传教”的要求，坚决抵制境外势力利用宗教进行渗透。

其次，针对境外宗教极端势力对边疆民族地区的渗透，要通过国际合作加大联合打击力度，堵住宗教极端势力境内渗透的渠道。宗教极端势力以建立“神权政治”为目的，以暴力为手段，在地区不同国家间相互联系、彼此渗透，借以扩展势力、逃避打击。宗教极端势力是世界各国的公害，

中国在这个问题上容易取得国际理解与合作。打击宗教极端势力对境内的渗透，一方面要严密关注其在境外的动向和发展趋势，加强与相关国家安全、情报机构的合作，建立合作打击机制。同时要加强对网络渗透特点和规律的研究，借鉴国际经验，强化网络安全与管理，堵住其对境内传播的渠道。另一方面，要加大境内打击宗教极端势力的力度，落实宗教去极端化的要求，孤立和打击极少数，团结和教育大多数，坚定不移地做好宗教去极端化工作。

最后，针对西方以“宗教自由”为名对我国边疆民族地区的人权攻击，一方面要通过对外宗教交流与友好往来，阐述中国立场，使外界了解中国宗教信仰自由政策真实的一面，争取国际理解，引导世界舆论，掌握宗教国际话语权。另一方面，对国际反华势力故意抹黑中国，挥舞人权大棒，对中国关于宗教去极端化政策的污蔑、指责和攻击，要保持战略定力和政策自信，坚定自己的政策选择。要用边疆民族地区安全稳定的政治局面和各民族安居乐业的现实回击外部的指责；同时通过外交交涉予以坚定反击，使其在借“人权”幌子干涉中国内政问题上有所顾忌。

#### 四、防范涉外行为体危害我国边疆民族地区安全稳定，重点在于切断国外反华势力与境外民族分裂势力之间的联系

近代以来，帝国主义在侵略中国过程中不断对我国边疆民族地区进行渗透活动，扶持分裂势力和策动分裂活动。这是我国边疆民族地区民族分裂活动产生的历史根源。中华人民共和国成立以后，随着“清除帝国主义势力出中国”政策的推进，过去那种明火执仗、赤裸裸的政治经济军事文化领域的渗透活动消失了，但间接的、隐形的渗透活动随着中国推行改革开放政策，又以不同形式、采取不同包装而不时出现。“西化”、分化和搞“和平演变”，是中华人民共和国成立 70 多年来国外反华势力从未放弃的政治图谋，意识形态领域的渗透和反渗透斗争从未停止过。

边疆民族地区从来都是国外反华势力对我国进行渗透的突破口，外部渗透和支持也历来是我国边疆民族宗教问题不时发酵的催化剂。鉴于中国国际影响力的不断扩大和中国日渐发展，公开对华干涉和渗透可能带来外交风险、招致中国反制，国外反华势力往往借助支持、资助和扶持境外民族分裂势力的方式，透过境外民族分裂势力的对华渗透，间接地介入我国边疆地区民族宗教事务，煽动骚乱事件，为对华施压和干涉制造借口。这些破坏行为包括：在西藏和新疆主权的历史归属上继续散布歪理邪说，为策应境外民族分裂势力制造借口；借助民族文化和宗教上的亲缘关系对我国边疆民族事务进行指责，为境外民族分裂势力提供庇护伞；打着维护所谓人权和“普世价值”的旗号，为境外民族分裂势力站台、提供资助甚至赋予各种政治“光环”，纵容和支持其反华分裂活动。由于西方掌握国际话语权或进行歪曲报道，中国有时面临“有理说不出，说了也传不开”的被动境地。显然，无论是有关西藏和新疆主权的历史归属问题，还是国家间关系中如何处理民族文化和宗教亲缘关系问题，或是国际人权事务中涉及少数民族权益保护和“民族自决权”问题等，理论上需要做出有说服力的阐释。这既是争取国际舆论、反对外部介入和渗透的重要方面，也是占领国际道义制高点、维护国家主权和安全利益的关键所在。

其一，要高度关注涉藏涉疆问题的国际舆论动向。要抓住争议问题的核心和本质，通过人权领域的对话和国际学术交流活动，利用联合国、中国参与的多边或双边合作论坛等各种不同的国际平台，以联合国宪章、国际法和国际关系基本准则为依据，向国际社会阐述中国的立场和见解，批驳

各种错误主张，从国际舆论中切割境外民族分裂势力与国际反华势力的利益链。其二，揭示达赖集团和“东突”势力分裂国家的本质。基于主权民族国家体系是当代国际秩序的核心，反对民族分裂和维护国家统一是世界各国都认同的基本价值，要通过揭露达赖集团和“东突”势力欺骗世界舆论的各种谬论和谎言，揭示其所谓“高度自治”“非暴力”“民族自决”等主张分裂国家的本质，揭露其将境内煽动的政治骚乱或暴恐活动刻意与中国民族政策相联系的谎言；加大涉藏涉疆外宣力度，用我国民族地区经济社会发展的历史和成就引导国际视听。其三，运用综合手段削弱国外反华势力与境外民族分裂势力的联系。要综合运用外交、经济、政治、舆论等各种手段，打破国外反华势力与境外民族分裂势力之间的利益联系，既要有升级外交紧张关系、对危害中国安全利益的各类涉藏涉疆主体进行制裁的硬手段，也要有通过沟通交流、消除误解和增信释疑的软方式。

### 五、防范外部因素对边疆民族地区的消极影响，关键是提升边疆安全治理能力

中华人民共和国成立以来，在境外民族分裂势力和国外反华势力的推动下，边疆民族地区反颠覆、反分裂、反渗透、反暴恐斗争尽管表现形式不同并呈现阶段性特点，但斗争的长期性、复杂性、尖锐性要求各族干部群众对“三股势力”的破坏活动时刻保持高度警惕。党中央对西藏和新疆的稳定工作历来十分重视，制定了一系列维护边疆安全稳定的战略和策略。一方面，要求各级政府始终保持严打高压的态势，开展集中整治社会治安和严厉打击暴力犯罪的斗争，重点打击民族分裂主义的骨干分子、暴力恐怖犯罪分子和宗教极端势力的首要分子，打击和防范恐怖犯罪，将暴力恐怖犯罪消灭在萌芽状态，确保社会大局的稳定，保证社会治安局势的平稳。另一方面，加快推动边疆民族地区的跨越式发展，将抓好科学发展、保障和改善民生作为重要目标，做好民族团结的大文章。发展是民族团结和谐的基础，是中华民族共同体不断巩固的重要保障。要把推动各民族共同走向现代化作为新时代民族工作的战略任务，把发展成果落实到改善民生、凝聚人心、增进团结上。

20世纪90年代，受国际大气候和周边国家暴力恐怖活动和宗教极端思想蔓延的影响，新疆社会治安形势严峻，“三股势力”的暴力恐怖活动猖獗。面对这种严峻形势，中央及时召开有关会议。

《中央政治局常委会关于维护新疆稳定的会议纪要》（中发〔1996〕7号）指出：“新疆稳定的主要危险是民族分裂主义和非法宗教活动。”这一论断为新疆的反分裂斗争指明了方向。新疆维吾尔自治区党委根据中央文件精神确立了“主动进攻、露头就打、先发制敌”的反恐怖斗争方针，以及“打防并举、标本兼治、重在治本”的综合治理原则。随着新疆暴力恐怖活动不断升级，1997年3月中央政法委根据中央政治局常委会研究讨论新疆稳定工作的精神，批复了《关于在新疆重点地区开展集中整治治安，严厉打击暴力犯罪工作的意见》。新疆维吾尔自治区党委抽调大批干部到重点地区开展集中整治和维护稳定工作，通过集中整治和持续“严打”行动，新疆的暴力恐怖活动明显减少。集中整治活动作为新疆维护稳定的重要方式持续开展，始终保持对“三股势力”的严打高压态势。

随着宗教极端思想和国际恐怖主义在全球泛滥，受国外反华敌对势力的煽动，新疆“三股势力”打而不绝，并日益与国际恐怖主义相互勾结、互相支援。这导致新疆暴力恐怖活动不时发生并呈现向内地蔓延态势。2013年以后，“三股势力”先后策划了一系列重大暴力恐怖袭击事件，新疆暴力恐怖活动呈现多发、频发态势。这是自乌鲁木齐“7·5”事件以后“三股势力”掀起的新一轮暴力恐怖袭击恶浪。2014年5月，习近平在第二次中央新疆工作座谈会上强调，社会稳定和长治久安是

新疆工作的总目标。必须把严厉打击暴力恐怖活动作为当前斗争的重点，高举社会主义法治旗帜，大力提高群防群治预警能力，筑起铜墙铁壁，构建天罗地网<sup>[8]</sup>。习近平强调，新疆分裂和反分裂斗争将是长期的、复杂的、尖锐的，有时甚至是十分激烈的。要敢于出手，勇于决战决胜。对暴力恐怖活动，必须保持严打高压态势，先发制敌，露头就打，打早、打小、打苗头，以迅雷不及掩耳之势、用铁的手腕予以毁灭性打击，坚决把暴力恐怖分子嚣张气焰打下去，以震慑敌人、鼓舞人民<sup>[9]</sup>。

在中央精神的指引下，新疆维吾尔自治区党委政府一方面采取坚决果断措施，坚决遏制暴力恐怖袭击频发、多发势头，以控制局势，不令其形成气候，确保一个时期平稳过渡，确保新疆社会大局稳定，为治本争取时间；另一方面，贯彻“打防结合、标本兼治”的方针，做好社会治安综合治理各项工作。习近平在第三次中央新疆工作座谈会上强调，当前和今后一个时期，做好新疆工作，要完整准确贯彻新时代党的治疆方略，牢牢扭住新疆工作总目标，依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆，以推进治理体系和治理能力现代化为保障，多谋长远之策，多行固本之举，努力建设团结和谐、繁荣富裕、文明进步、安居乐业、生态良好的新时代中国特色社会主义新疆<sup>[10]</sup>。按照“要把抓基层、打基础作为稳疆安疆的长远之计和固本之举，努力把基层党组织建设成为服务群众、维护稳定、反对分裂的坚强战斗堡垒”<sup>[9]</sup>的要求，新疆维吾尔自治区党委着力加强以党组织为核心的严密基层组织体系建设，强化基层组织服务群众、凝聚群众的作用。新疆维吾尔自治区党委政府抽调 20 万名干部下基层，开展为期三年的“访民情、惠民生、聚民心”活动<sup>[11]</sup>。这既是“集中整治”这种行之有效方式的继承和发展，也是党的群众路线教育在新疆的具体体现。

为开展源头治理，团结和挽救有轻微犯罪行为的人员，新疆维吾尔自治区党委政府还通过建立“职业技能教育培训中心”的方式，提供帮教和免费职业技能培训，增强学员语言能力、法律知识和职业技能，提高抵御极端思想渗透的能力，这些预防性反恐措施收到了很好的效果。新疆呈现大局稳定、形势可控、趋势向好的总体态势，这为边疆民族地区的长治久安打下了坚实的基础。

## 六、登高望远、增强自信，从中国与世界关系演化的大方向审视边疆安全治理的未来

世界正处于大发展大变革大调整的新时期。一方面，和平与发展仍然是时代主题。世界多极化、经济全球化、社会信息化、文明多样化深入发展，全球治理体系和国际秩序变革加速推进，各国相互联系和相互依存加深，国际力量对比更趋平衡，和平发展大势不可逆转。另一方面，世界面临的不稳定性不确定性突出。世界经济增长动能不足，贫富分化日益严重，地区热点问题此起彼伏，恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁蔓延，人类面临许多共同挑战<sup>[13]</sup>。

正确认识世界百年未有之大变局及其演进方向，厘清引发这种变化的原因并清醒估计其可能产生的联动反映，不仅是新时代中国外交争取和平稳定的国际环境、睦邻友好的周边环境、平等互利的合作环境和客观友善的舆论环境，为全面建设社会主义现代化国家服务的前提；更是分析和研判新时代影响中国边疆安全稳定的涉外因素的发展走向，增强战略自信需要关注的重要方面。中华人民共和国成立 70 余年来，中国与外部世界关系经历了从冷战对峙背景下封闭和自我封闭，到走向对外开放和不断融入国际社会的历史过程。冷战结束以后西方对华联合制裁被打破，中国改革开放步伐提速，经济建设突飞猛进。进入 21 世纪以来，随着中国国力的快速提升和国际影响力的持续扩大，

中国与外部世界相互联系、相互依存和你中有我、我中有你的局面基本形成，构建人类命运共同体成为新时代中国对外关系的理想追求。

中国边疆民族地区的安全稳定深受外部因素的掣肘，也必然受到中国发展以及与外部世界关系变化的影响和制约。国际局势、中国与外部世界关系的变化或直接或间接地影响涉及我国边疆安全的外部行为体，进而影响和传导到边疆民族地区，对边疆民族地区的社会稳定和长治久安产生或积极或消极的影响。从这个意义上说，中华人民共和国成立70余年来涉藏涉疆问题发展和演化过程、境外民族分裂势力生成和发展的起落过程，实际上就是中国与外部世界关系变化的折射和反映。当前世界进入大发展、大变革和大调整的新时期，面临百年未有之大变局，随着中国前所未有地接近世界舞台的中心，中国与外部世界关系也发生了历史性变化。从边疆民族地区反分裂、反渗透、反暴恐、反“和平演变”和维护边疆长治久安的视角来看，这种变化既是机遇也是挑战。

**其一，从机遇来看，应对挤压境外民族分裂势力的生存空间、抵御外来干涉和渗透，我国有了更加主动和灵活的选择。**

我国应对外来干涉、挤压境外民族分裂势力的活动空间，协调解决边疆民族问题的综合能力显著提升，政治的、经济的、军事的、外交的可供选择的手段增多。这些方式和手段所产生的效果及联动效应有极大提高。境外民族分裂势力背叛了祖国、背叛了自己的民族，寄生国外、投靠国际反华势力，充当西方国家、与我国边疆民族有宗教和民族文化亲缘关系的国家，同中国进行地缘政治利益竞争和大国博弈的棋子。他们将搞分裂的希望寄托于外部力量，指望在中国与西方国家或相关国家关系恶化中获得生存和壮大的机会。达赖集团从叛逃印度在中印、中尼边境组织叛乱武装到沦为冷战弃子，从“中间道路”出台到策动“3·14”打砸抢烧暴力事件，其每一个阶段的分裂策略转换，背后都有国际格局大环境演变的影子，有中国与外部世界关系冷暖转换的背景。

当前，国际局势复杂动荡，冷战结束初期西方傲视天下的“雄心”被国际力量对比“东升西降”趋势动摇，以西方价值观统领世界和“历史终结论”的预言随着其内部矛盾和纷争的不断涌现，特别是国际力量格局的变化而失去依据。长期以来，在对待中国边疆民族问题上，欧美国家以“人权法官”自居，在民族和宗教事务上说三道四，干涉中国内政。这种“自信”和道德优越感是“西方中心论”和“西方优越论”在处理国家间关系中的具体表现。但欧美有关国家在不同时期面对不同问题时对我国边疆民族宗教事务的态度也非一成不变，往往依据对华关系状况和国际时局走向，要求或紧或松、程度或急或缓、态度或强硬或暧昧。这背后有价值观的差异、冷战思维的惯性和对中国历史和现实的误读，但从根本上看是“西强东弱”的国际政治现实的反映。这种政策和态度必然受现实利益权衡和考量支配。随着中国在国际舞台上越来越自信和强大，国际社会对中国参与全球治理有了更多的期许，西方经济对华庞大的市场也有更多的期待，其态度和心理必然会有新的变化。一方面，新时代中外关系的内涵更加丰富，涉藏涉疆事务在中外关系中的分量在未来总体呈下降态势。中国边疆民族地区经济社会发展和繁荣进步的事实，使中国和西方涉及边疆民族事务的道德评判、价值裁定和话语权争夺的攻守态势将发生某种程度的逆转。另一方面，从现实主义的国家利益视角审视，支持中国境外民族分裂势力，对中国民族宗教事务说三道四，违背国际关系基本准则干涉中国内政，必然会遭致中国的强烈反对。我国的反制手段、力度和内容必然随着中国国力的增强和国际影响力的扩大而具有更多的可选择性和震慑力。

此外，境外民族分裂势力附和西方的人权观，打着所谓“民主”“人权”“宗教自由”的旗帜，以民族代言人自居，与国外反华势力相互勾结，在国际上推动所谓“西藏问题”和“新疆问题”国际化，在边疆地区策动骚乱，制造暴力恐怖活动，历来是边疆民族地区安全稳定的幕后元凶。遏制这股逆流，挤压其国际活动空间是维护边疆安全稳定的关键。随着中国日益走近国际舞台的中心，特别是新时代中国提出构建人类命运共同体和“一带一路”国际合作倡议，中国与周边国家和世界主要经济体的经济联系日益紧密，共同利益不断增多，对国际事务的影响力也不断增大。中国日益走向世界和世界越来越需要中国，增强了中国跨国反分裂斗争的能力和主动性。基于现实国家利益的考量，一些国家对其境内的反华分裂活动将会给予更多的制约，也会更认真地对待“反对任何人在其境内从事任何破坏中国主权和领土完整的活动”的政治承诺。从长远来看，寄生于国外的境外民族分裂势力必然在中国发展的大势中被国际社会冷落，其依靠国际反华势力分裂祖国的图谋必将彻底破产。我们应把握这种新的情势和机遇，主动出击、积极作为，调动一切积极因素，争取边疆民族地区的反分裂、反渗透、反暴恐和反“西化”分化斗争有更加有利的国际环境。

**其二，从挑战来看，中国崛起带来的影响被西方放大和过度解读，今后一个时期“民族牌”会是欧美对华战略中牵制中国发展的重要工具。**

所谓“中国威胁论”使欧美等西方国家对中国的担心和疑虑增加，导致以美国为首的西方国家在对华战略上试图牵制中国发展，避免发展的中国对西方主导的国际秩序和既得利益构成“挑战”。我国边疆民族事务的任何风吹草动都有可能被放大，他们对境外民族分裂势力的支持更加不遗余力。

在中国将强未强的特殊时期，美国和西方国家可能加大在涉藏涉疆事务上干涉中国的力度，强化扶持境外民族分裂势力成为对华制衡的重要手段。中国尚未强大到能对外部渗透和干涉形成足够震慑，而这个阶段往往充满不确定性甚至是危险性。因此，我们要未雨绸缪，早做应对。近些年来，美国将中国视为主要竞争对手，在台湾问题上动作频频，支持“台独”分裂势力的步伐明显加快。2018年以来，西方国家的一些媒体、人权非政府组织和国会反华议员在新疆设立“职业技能教育培训中心”问题上对华妄加指责。欧美一些国家的政府频频出台对我国相关机构和个人进行所谓制裁的措施，明显加大了干涉我国边疆民族事务的力度。今后一个时期，我国要密切关注涉藏涉疆问题的国际动向，做好预判和应对，防止境外民族分裂势力借美国等西方国家对华防范之机扩大势力，从事反华分裂和渗透、破坏活动。

在当前国际局势下，应对国外反华势力对我国边疆民族事务的可能干涉，最重要的是稳定和加快发展和要牢牢把握边疆民族地区社会稳定和长治久安的总目标，防止边疆民族地区出现新的不稳定因素，避免其成为外部势力用来干涉和牵制中国的借口。要始终保持对“三股势力”的高压态势，深入推进严打整治专项斗争，坚决遏制宗教极端思想的渗透，落实反恐维稳的各项措施，确保边疆社会大局稳定，增强各民族群众的安全感和获得感。2018年以来，国外舆论对新疆“职业技能教育培训中心”的关注甚至指责愈演愈烈。对此，我们要冷静对待，不应受外部干扰。作为新时代新疆预防性反恐和去极端化的重要举措，其通过在语言能力、职业技能、法律法规等方面的帮扶教育，提升公民的法律意识和就业本领，引导认清宗教极端思想的危害，进而自觉抵制恐怖主义和极端主义的侵害。实践证明，这是一条符合新疆实际的去极端化的有效路径，取得了阶段性成果。

当然，稳定内部并不是忽视或低估各类涉外行为体对边疆民族地区的渗透、干涉和破坏活动及

其带来的影响。当前国际社会各种矛盾层出不穷、冲突不断。法国著名哲学家、人类学家勒内·吉拉尔在观察西方社会现象时提出了“替罪羊理论”：为防止社会危机的爆发而寻找一个“替罪羊”作为发泄渠道，通过目标转移以消除个人或社会面临的挫折或烦恼<sup>[15]</sup>。当前，一些西方国家既有内部民粹主义抬头、社会撕裂和政治对立加剧、各方利益冲突难以协调的内政之忧，也有担心在国际竞争中既得利益丧失的外部顾虑。要高度警惕和防范西方恶意炒作和无限放大中国边疆民族地区事务，假借干涉中国民族事务来维护西方价值的所谓“正统性”，利用境外民族分裂势力制造国际舆论以转移其国内矛盾。

#### 参考文献：

- [1] 顾国良, 刘卫东, 李榕. 美国对华政策中的涉疆问题 [M]. 北京: 社会科学出版社, 2012: 102-114.
- [2] 近30年来首次, 欧盟就新疆问题同意制裁中国 [EB/OL]. (2021-03-19) [2021-04-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1694623004552495578&wfr=spider&for=pc>.
- [3] 中方制裁欧盟10名人员和4个实体, 他们有过哪些恶劣行径? [EB/OL]. (2021-03-23) [2021-04-22]. [https://view.inews.qq.com/k/20210322A0EYBI00?refer=wx\\_hot](https://view.inews.qq.com/k/20210322A0EYBI00?refer=wx_hot).
- [4] 李学保. 涉藏、涉疆外交的困扰及化解之道 [J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2019(1): 7-14.
- [5] 丁树荣. 国外宗教渗透是影响新疆安定团结的重要因素 [G] // 新疆社会科学院“双泛”研究课题组. “双泛”研究内部参考资料汇编, 1991: 86-100.
- [6] 丁建伟, K. SH. 哈菲佐娃. 论宗教对我国西部边疆安全的双重影响 [J]. 西北第二民族学院学报(哲学社会科学版), 2005(1): 10-17.
- [7] 中共中央印发 中国共产党统一战线工作条例 [N]. 人民日报, 2021-01-06(1).
- [8] 习近平: 坚持依法治疆团结稳疆长期建疆 团结各族人民建设社会主义新疆 [EB/OL]. (2014-05-30) [2021-04-22]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0530/c64094-25083518.html>.
- [9] 郑言江. 习近平对做好新疆稳定工作重要讲话精神 [EB/OL]. (2016-05-30) [2021-04-22]. <http://www.chinanews.com/gn/2016/05-30/7888025.shtml>.
- [10] 习近平在第三次中央新疆工作座谈会上强调 坚持依法治疆团结稳疆文化润疆富民兴疆长期建疆 努力建设新时代中国特色社会主义新疆 李克强主持 栗战书王沪宁赵乐际韩正出席 汪洋讲话 [N]. 人民日报, 2020-09-27(1).
- [11] 坚定不移推动党中央治疆方略落地生根 [EB/OL]. (2018-07-11) [2021-04-20]. [http://www.chinaxinjiang.cn/index/gdt/201807/t20180711\\_567924.htm](http://www.chinaxinjiang.cn/index/gdt/201807/t20180711_567924.htm).
- [12] 古丽燕. 新时期新疆反恐怖方略研究 [J]. 新疆社会科学, 2014(2): 92-98.
- [13] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日) [N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [14] 汪洋在新疆调研: 进一步推进新疆社会稳定和长治久安 [EB/OL]. (2018-04-14) [2021-04-20]. <http://politics.people.com.cn/n1/2018/0414/c1024-29926267.html>.
- [15] 勒内·吉拉尔. 替罪羊 [M]. 冯寿农, 译. 北京: 东方出版社, 2002.

责任编辑: 林华山

# “爱国者治港”与香港特别行政区选举制度完善

张 建

(上海国际问题研究院 台港澳研究所, 上海 200233)

**摘 要:** “爱国者治港”伴随着“一国两制”从构建到实践的整个过程, 是“港人治港”的本质要求, 是“高度自治”的基本前提。近年来, 反中乱港势力和本土激进分离势力通过香港特别行政区选举平台、立法会和区议会会议事平台或者利用有关公职人员身份, 肆无忌惮进行破坏活动。这些乱象出现的一个重要原因在于, 香港选举制度没有有效落实“爱国者治港”原则。围绕落实“爱国者治港”原则, 完善香港选举制度的主要目的包括: 将反中乱港分子排除出政权架构, 从物理上防范外部势力的干预, 维护香港选举制度安全, 确立香港行政主导的体制。全面落实“爱国者治港”、让“爱国者治港”发挥强大的效能和作用, 仍需要各方面政策的配套和支持。要推动“爱国者治港”原则在香港的制度化法律化, 创造保障“爱国者治港”的良好政治生态, 加强爱国者的国家认同建设, 加强爱国者的治港理政能力建设。

**关键词:** “爱国者治港”; 选举制度; “一国两制”; 国家安全

**中图分类号:** D676.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2021) 03-0047-08

2019年香港爆发“修例风波”, “一国两制”在香港实践遭遇前所未有的挑战。面对香港内外形势的新变化, 习近平主席和党中央以极大的战略耐心、战略定力和战略信心审时度势、沉着应对, 经过深思熟虑、科学评估、反复论证, 慎重做出系列重大决定, 促进香港局势由乱转治, 维护国家主权、安全、发展利益, 确保“一国两制”行稳致远。继2020年中央从国家层面制定实施香港国家安全法后, 中央再次直接从国家层面完善香港特别行政区的选举制度。2021年3月11日, 十三届全国人民代表大会第四次会议表决通过《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定》。2021年3月30日, 十三届全国人大常委会第二十七次会议审议通过新修订的《中华人民共和

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.03.006

**作者简介:** 张建, 上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员、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论与实施机制研究”(18BZZ117)

**引用格式:** 张建. “爱国者治港”与香港特别行政区选举制度完善[J]. 统一战线学研究, 2021(3): 47-54.

国香港特别行政区基本法附件一香港特别行政区行政长官的产生办法》和《中华人民共和国香港特别行政区基本法附件二香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》。全国人大及其常委会完善香港特别行政区选举制度的举措，是从制度上实现“爱国爱港者治港、反中乱港者出局”，消除香港原有选举制度的隐患和风险，以新的制度机制全面落实“爱国者治港”原则，实现以爱国者为主体的“港人治港”，确保香港特别行政区的依法施政和有效治理。中央完善香港特别行政区选举制度的举措在“一国两制”实践进程中具有里程碑意义。

## 一、“爱国者治港”的内在逻辑

“爱国者治港”不是为了从国家层面完善香港特别行政区选举制度才开始提出的。这一政治原则既有其历史逻辑，也有其现实需要。爱国者治理是世界通行的政治伦理和普遍实践。“爱国者治港”伴随着“一国两制”从构建到实践的整个过程，是“港人治港”的本质要求，是“高度自治”的基本前提。“爱国者治港”也是实现中央对特别行政区全面管治权和特别行政区享有的高度自治权有机结合的重要前提。

其一，“一国两制”方针构建过程包含“爱国者治港”的重要思想内涵。20世纪80年代初，中国领导人在酝酿、提出“一国两制”政策时就旗帜鲜明地概述并确立了“爱国者治港”原则。1984年6月，邓小平在分别会见香港工商界访京团和香港知名人士钟士元等时就明确指出：“港人治港有个界线和标准，就是必须由以爱国者为主体的港人来治理香港。”<sup>[1]</sup>可见，“爱国者治港”原则是伴随“一国两制”政策构建而产生的。香港自回归之日起就纳入国家治理体系。“爱国者治港”要求回归祖国后的香港要由爱国者治理，香港特别行政区的政权要掌握在爱国者手中。要实行“港人治港”，就必须坚持“爱国者治港”；只有坚持“爱国者治港”，“一国两制”才能全面准确贯彻实施。“爱国者治港”是香港回归祖国这一历史巨变的必然要求。香港回归祖国，意味着中国政府对香港恢复行使主权，揭开了香港同胞当家作主的新纪元，香港的管治权也随之回到中国人民手中。治权和主权不可分割。香港的管治权只有掌握在爱祖国、爱香港的中国人手里，中国对香港恢复行使主权才能得到体现<sup>[2]</sup>。“爱国者治港”是“一国两制”方针的题中应有之义和核心要义，是香港回归祖国、成为中华人民共和国的一个特别行政区、纳入国家治理体系后的一个基本政治伦理和政治规则<sup>[3]</sup>。中央授权香港实施“港人治港、高度自治”最基本的要求就是让爱国的港人治港，而不可能是让不爱国、危害国家的人治港。

其二，“一国两制”在香港实践过程中面临的重大政治、安全挑战意味着必须赋予“爱国者治港”新的时代内涵。2021年1月27日，习近平主席听取香港特别行政区行政长官林郑月娥述职报告时强调，香港由乱及治的重大转折，再次昭示了一个深刻道理，那就是要确保“一国两制”实践行稳致远，必须始终坚持“爱国者治港”。这是事关国家主权、安全、发展利益，事关香港长期繁荣稳定的根本原则。只有做到“爱国者治港”，中央对特别行政区的全面管治权才能得到有效落实，宪法和基本法确立的宪制秩序才能得到有效维护，各种深层次问题才能得到有效解决，香港才能实现长治久安，并为实现中华民族伟大复兴作出应有的贡献<sup>[4]</sup>。香港回归以来，“一国两制”实践过程中遭遇了各种政治、安全挑战。了解、认识、理解和解决这些挑战必须深刻把握“一国两制”的实践规律和变化特征。有效落实中央对香港特别行政区的全面管治权，特别要把落实好“爱国者治

港”作为重要抓手。在经历非法“占中”和“修例风波”后，再强调“爱国者治港”的目的在于香港特别行政区的政权机关，包括行政机关、立法机关、司法机关必须由真心诚意地拥护《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称“香港基本法”）、真心诚意地效忠中华人民共和国香港特别行政区的人士组成，不能让勾结外部势力、宣扬或支持“港独”主张、拒绝承认国家对香港拥有并行使主权、寻求外国或境外势力干预香港特别行政区事务，或者具有其他危害国家安全等行为的人进入体制成为治港者，挟体制破坏“一国两制”、挑战中央权力、对抗特区政府施政，进而谋取管治权。未来香港特区政府必须落实“爱国者治港”这一重要政治原则，切实解决所面临的深层次矛盾，确保“一国两制”行稳致远。

**其三，中央在应对“一国两制”香港实践面临的复杂局面和各种干扰过程中注重明确“爱国者治港”的法律规范。**结合当前面临的世界百年未有之大变局、中华民族伟大复兴的战略全局以及香港的内外政治局势、政治生态的发展变化来看，无论怎么强调坚持“爱国者治港”这一重要原则都不为过。近年来，中央在稳妥应对香港的各种风险挑战时，注重依法治理和坚持“爱国者治港”的法律规范。2016年11月，针对香港特别行政区第六届立法会议员宣誓过程中少数候任议员宣扬“港独”等违法言行，全国人大常委会主动对香港基本法第104条作出解释，明确依法宣誓的含义和要求，支持香港特别行政区政府有关机构和司法机关对有关议员作出检控和判决，取消其议员资格，确保作为重要政权架构和治理机构的香港立法会由爱国者组成。2020年11月11日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议就香港特别行政区立法会议员资格问题作出决定，确立了立法会议员一经依法认定不符合拥护香港基本法、效忠香港特别行政区的法定要求和条件，即时丧失立法会议员资格的一般性规则，同时明确在原定第七届立法会选举提名期间被依法裁定参选提名无效的第六届立法会议员已丧失议员资格。全国人大常委会的决定将不符合“拥护+效忠”政治要求的人士排除出政权和治理架构，就是坚持“爱国者治港”的重要举措。2020年11月17日，香港特别行政区政府律政司举办香港基本法颁布30周年法律高峰论坛，国务院港澳事务办公室常务副主任张晓明应邀以视频方式在开幕式上致辞。张晓明表示：“爱国爱港者治港，反中乱港者出局，这是‘一国两制’下的一项政治规矩，现在也已经成为一项法律规范。”<sup>[5]</sup>可见，中央在应对香港出现的挑战国家主权、安全、发展利益的重大风险挑战时，注重明确“爱国者治港”这一法律规范：爱国者要真心维护国家主权、安全、发展利益，爱国者要尊重和维 护国家的根本制度和特别行政区的宪制秩序，爱国者要全力维护香港的繁荣稳定。

**其四，中央注重运用多种方式维护“爱国者治港”这一政治规矩和原则。**面对“修例风波”暴露出的香港在维护国家安全方面存在的巨大制度漏洞，中央采取一系列措施，维护“爱国者治港”的制度基础。一是从国家层面推动立法。2020年5月28日，全国人民代表大会通过关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定，授权全国人民代表大会常务委员会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为和活动以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动。6月30日，全国人大常委会表决通过香港国家安全法。二是根据香港基本法的规定，要求香港特区政府积极维护国家安全。2019年2月，就取缔“香港民族党”一事，中央人民政府向香港特别行政区行政长官林郑月娥发出公函，要求特区政府依法禁止“香

港民族党”运作。2020年10月，中共十九届五中全会提出要落实中央对特别行政区全面管治权，落实特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，维护国家主权、安全、发展利益和特别行政区社会大局稳定。三是加强实施监督权。2020年4月13日，国务院港澳事务办公室、中联办就香港立法会乱象，特别是反对派故意拖延导致内务委员会长期停摆予以谴责。4月21日，国务院港澳事务办公室、中联办表态就香港警方依法拘捕犯罪嫌疑人黎智英等予以支持。5月6日，国务院港澳事务办公室、中联办就疫情缓和后“黑暴”再起对香港经济社会的影响发表谈话。6月12日，国务院港澳事务办公室、中联办就“香港众志”以所谓“中学生行动筹备平台”名义发起“罢课公投”，借此反对涉港国家安全立法等发表对香港教育问题的看法。7月14日，国务院港澳事务办公室、中联办就反对派立法会初选、操控立法会选举发表看法。四是支持香港特别行政区行政长官和政府及警队采取措施。2019年11月14日，习近平主席在巴西利亚出席金砖国家领导人第十一次会晤时，就香港局势表明中国政府严正立场。

## 二、香港选举制度面临的现实挑战

近年来，特别是2019年香港发生“修例风波”以来，反中乱港势力和本土激进分离势力公然鼓吹“港独”主张。他们通过香港特别行政区选举平台、立法会和区议会议事平台或者利用有关公职人员身份，肆无忌惮进行反中乱港活动。香港选举制度的漏洞为反中乱港势力通过选举进入特别行政区的政权机关和其他治理架构提供了可乘之机，导致外部势力通过多种方式深度干预和渗透香港事务，从事危害我国国家安全的活动<sup>[3]</sup>。香港选举制度漏洞导致的选举安全面临的威胁和挑战表明，从根本上改革香港选举制度具有必要性和紧迫性。

**其一，香港选举制度的制度性缺陷导致香港政局动荡和政治生态恶化。**无论是回归前还是回归以来，中央政府真诚地支持香港的民主政制向前发展。但难以回避的一个事实是，回归以来，香港社会频繁进行着立法会选举、行政长官选举委员会选举、行政长官选举、全国人大代表选举和区议会选举，而选举制度存在的漏洞和缺陷激化了社会层面的矛盾、行政与立法的关系以及各种政治力量之间的斗争。特别是每隔四五年围绕行政长官和立法会产生办法引发的香港社会的政治争拗，导致香港政治生态恶化，加剧了香港社会的政治乱局。部分势力不顾香港实际情况和循序渐进发展民主的原则，要么大肆推动所谓“公民提名”“政党提名”以尽快实现“双普选”；要么阻挠中央推动香港民主政制发展的努力，甚至发生以逼迫全国人大常委会收回关于香港政制发展“8·31”决定为主要诉求的非法“占中”，给香港社会带来严重危害。一些反中乱港分子在竞选公职过程中，利用选举平台散播“港独”等激进分离主张，攻击、抹黑中国共产党和国家，煽动对内地的仇视，肆意发泄对特区政府的不满，造成社会的对立、撕裂，导致香港政局动荡，恶化香港与内地关系。

**其二，香港选举制度的漏洞致使反中乱港分子通过各类选举进入特别行政区治理架构。**香港内部的反对势力宣扬或支持“港独”主张，拒绝承认国家对香港拥有并行使主权，寻求外国或境外势力干预香港事务等危害国家安全的行为层出不穷，而立法会、区议会等公权力平台成为他们所借助的工具和平台<sup>[6]</sup>。反中乱港势力纷纷进入香港政权和治理架构，严重危害国家安全、损害香港繁荣稳定。反中乱港势力将选举作为夺取香港管治权的工具。反中乱港势力利用选举平台公然提出所谓“夺权三部曲”计划，企图通过操控选举窃取立法会主导权，进而赢得行政长官选举委员会选举和

行政长官选举，夺取香港特别行政区管治权。2020年7月，他们毫不顾忌香港国家安全法的实施，组织非法“初选”，扬言实施所谓“真揽炒”的“十部曲计划”，妄图通过控制立法会否决财政预算案，逼迫行政长官辞职，瘫痪香港特区政府。香港选举制度安全受到内外反中乱港势力的威胁和挑战。反中乱港分子借助选举进入立法会、行政长官选举委员会、区议会等制度内平台，利用担任的公职危害国家安全。反对势力将所谓“议会阵线”与“街头阵线”和“国际阵线”作为三大反中乱港阵地。截至2021年3月底，香港警务处国安处共拘捕违反香港国家安全法人士100人，57人已被起诉。其中很大一部分是通过选举进入体制的立法会议员和区议员。

**其三，香港反对势力恶意利用选举平台抗拒中央对香港的管治和阻挠特区政府施政。**香港反对势力利用在立法会、行政长官选举委员会、区议会等治理架构占据的席位，疯狂进行“拉布”，为反对而反对。2019年10月至2020年6月，香港第六届立法会内务委员会因反对派“拉布”而停摆长达9个多月，多达14项法案不能得到及时审议，超过80部附属法例在限期届满前得不到处理；一些惠及纳税人、残障人士以及与房屋供应、公众健康保障等有关的民生法案得不到及时通过。这些损害香港利益和香港纳税人利益的反对派议员正是通过选举进入立法会，甚至有些人长期宣扬激进的政治主张。这暴露了香港选举制度在审查方面的漏洞。反对派还利用在行政长官选举委员会获得的席位威胁中央对行政长官选举的安排，挑战中央权力。反对派议员在区议会、立法会内抗拒中央对香港的管治，干扰中央政策在香港的实施，阻挠香港融入国家发展大局，提出抹黑国家、攻击内地的所谓动议和议案等。这些举动既损害国家利益，也损害香港的整体利益。

**其四，外部势力将其培植、扶持的政治代理人通过选举送进香港政权构架。**随着国际形势的发展，中国与美国等西方国家的意识形态斗争加剧。以美国为首的外国和境外势力试图将香港作为遏制、迟滞中国发展的工具，通过其所谓国内立法方式、行政方式和驻港领事机构、非政府组织等渠道将干预香港事务法律化、制度化、常态化；并加大对香港部分反对势力的支持与勾连，为反中乱港势力提供保护伞。外部势力将作为其代理人的反对势力通过选举送入政权架构，企图实现港版“颜色革命”，并最终夺取全面管治权。这是美国企图借助香港从内部长期搞乱中国、遏制中国的重要步骤。通过选举培养代理人、将代理人送进体制以为其利益服务，是外部势力介入别国事务的一贯伎俩。外部势力同样在香港通过各种方式为反对势力参与的各类选举提供支持，将反对派分子送进体制内，培植为政治代理人。有的香港特区议员公然要求美国加大所谓制裁，甚至窜逃到美国为所谓制裁“出谋划策”。可以说，香港选举制度的漏洞为外部势力介入香港事务提供了“后门”，以至于外部势力在香港上下其手，严重危害中国国家主权、安全、发展利益。

**其五，非政权性组织的区议会通过违背香港基本法的选举加持而演变成反中乱港平台。**香港基本法第97条规定，香港特别行政区可设立非政权性的区域组织，接受香港特别行政区政府就有关地区管理和其他事务的咨询，或负责提供文化、康乐、环境卫生等服务。区议会就是这样的非政权性组织。但区议会在“一国两制”的实践过程中走偏、变形，逐渐演变成政权组织，不仅在香港特别行政区行政长官选举委员会中占据高达117个席位，在香港立法会中也占据6个席位。这严重背离基本法的规定和初衷。2019年11月举行的第六届区议会选举中，反中乱港势力借助舞弊、暴力、胁迫、恐吓等手段影响选情，在夺取区议会多数席位后，更加肆意妄为，把区议会变为煽动对抗、大搞政治操弄的高度政治化组织。一些人甚至滥用职权，将区议会变成宣扬“港独”思想、进行颠覆

活动的平台。因此，要通过选举制度改革纠正区议会政治化问题，监督区议会回归香港基本法对其规定的区域性咨询服务组织功能。

### 三、完善香港选举制度的主要目的

重新起步的香港民主政制发展进程，要完成正本清源、拨乱反正的历史任务，就必须全面贯彻落实“爱国者治港”原则<sup>[7]</sup>。全国人大及其常委会以“决定+修法”的方式从国家层面出台完善香港选举制度的举措，最直接、最重要的目的是有效弥补香港选举制度中存在的漏洞和缺陷，保障“爱国者治港”，实现香港选举制度的安全。

**其一，将反中乱港分子排除出政权架构。**修改完善香港选举制度，阻断反中乱港分子进入政权架构的通道，旨在实现香港选举制度安全。在选举制度体系中设计“忠诚国家”条款、设计“防干预”条款（包括对外部势力的干预以及勾结外部势力的行为设计“防干预”“反介入/拒止”“防勾结”条款）是国际通行做法。任何国家和地区的选举制度都不可能允许危害国家安全的人当选为公职并在体制内危害国家安全。确保“爱国者”治理在任何国家都是绝对的政治正确，是国际社会的共识。事实上，为了确保管治权的掌控，美国等西方国家有非常完善的法律制度来确保执掌权力者“爱国”。以美国为例，总统、国会议员乃至各州行政和司法官员，执行职务前均须宣誓效忠宪法。对于故意不依法完成宣誓者，政府有权对其提出诉讼。美国宪法第十四修正案第三款更是规定：凡曾宣誓的国会议员、国家及州的官员等，若参与作乱或给予联邦敌人帮助，均不得担任议员、参选总统、副总统。如果涉嫌叛国，最高可处死刑<sup>[8]</sup>。历史上美国参众两院有多位议员因为1861年内战期间支持国家分裂被解职。反观当前香港选举制度，一而再、再而三地发生危害国家安全的人当选公职，并在担任公职期间继续从事包括勾结外部势力在内的危害国家安全的行为。只有从选举制度上确保香港选举的安全，才能防止不忠诚国家、危害国家安全、勾结外部势力的反中乱港分子进入体制，而坚持“爱国者治港”是从选举制度上保障选举安全的必由之路。

**其二，从物理上防范外部势力的干预。**香港现行选举制度存在的漏洞，为外部势力介入香港事务提供了“后门”，导致反中乱港分子通过选举勾结外部势力危害国家安全。夏博义以英国牛津市议会议员、英国自由民主党党员身份当选香港大律师公会主席的荒谬，正说明了香港各类选举存在的漏洞，也表明外部势力通过选举对香港的渗透可谓无孔不入。从国际上看，防范外部势力干预选举，一方面要防范外部势力对选举的物理干预，包括外部势力可能趁选举进行的网络攻击，包括破坏网站、病毒侵袭、盗取数据等。另一方面要防范外部势力通过选举制度、选举方式、选举过程等方式对选举进行渗透干预。遏制外部势力干预香港事务必须从弥补自身制度漏洞开始。香港国家安全法的实施从制度和实施机制上走出了维护国家安全的重要一步。从国际上防范外部势力干预选举的正反经验来看，确保“爱国者治港”是改革香港选举制度、维护选举安全的重要原则。

**其三，维护香港选举制度的安全。**香港选举制度的漏洞成为反中乱港者所借助危害中国国家主权、安全、发展利益的工具，甚至成为其夺取香港管治权所借助的平台。这样一个连基本的国家安全都不能保障的选举制度确实到了非改革不可的地步。确保香港各类选举的安全，是香港维护国家安全的重要方面和必然要求。当然，改革香港选举制度、维护香港选举的安全也必须在“一国两制”和香港基本法框架下，按照“爱国者治港”的原则依法进行。只有实现了“选举制度的安全”，国

家安全、香港的安全才有保障，选民才能“安全地选举”。

**其四，确立香港行政主导的体制。**从国家层面对香港选举制度进行改革和完善，其中行政长官和立法会选举制度的设计，既有重叠又有差异。这样可以更好回归香港基本法设计的行政机关与立法机关相互配合、相互制衡的关系，有利于巩固和维护行政主导体制，使特区政府和社会各界人士能够集中精力发展经济、改善民生。新的选举制度确保行政长官由中央信任的坚定的爱国者担任，确保爱国爱港力量在选举委员会和立法会中稳定地占据压倒性优势。新的选举制度将在立法会形成稳定支持行政长官和特别行政区政府的力量，恢复行政主导的本质，让香港特区政府和社会各界集中力量发展经济、改善民生，破解香港面临的深层次结构性矛盾。

#### 四、落实“爱国者治港”原则的政策配套

建立健全选举制度等香港特别行政区政治制度，是落实“爱国者治港”的重要举措。完善香港选举制度是继制定香港国家安全法后贯彻落实党的十九届四中全会重要部署的一项重大举措，既维护国家主权、安全、发展利益，又保障了香港的整体利益和长远利益。完善后的香港选举制度将从根本上保证只有爱国者才能进入政权和治理架构。但要全面落实“爱国者治港”、让“爱国者治港”发挥强大的效能和作用，仍需要各方面政策的配套和支持。

**其一，推动“爱国者治港”原则在香港的制度法律化。**全国人大及其常委会通过“决定+修法”的方式，确立了香港选举制度修改完善的根本遵循。香港特区层面要严格按照全国人大及其常委会的“决定+修法”的制度设计来修订完善香港层面的有关法律，让“爱国者治港”原则切实落地。这正体现了中央全面管治权和香港高度自治权的有机结合。随着香港基本法附件一、附件二修订完成，香港将对本地有关法律作出相应修改。香港特区政府表示，落实全国人大完善香港选举制度的决定将成为2021年施政的头等大事。

**其二，创造保障“爱国者治港”的良好政治生态。**要通过香港特区的政治生态建设，让香港社会有能力的爱国者凸显出来，培养、提升愿意参与治理香港的爱国者。“爱国者治港”不是一句空话，香港特区政府完善公职人员宣誓或签署效忠声明的制度就是对“爱国者治港”的实践。截至2021年4月1日，香港大约17万公务员中仍有129名公务员拒绝签署效忠声明，这些人将被要求离职。选举制度的全链条改革，必将进一步推动香港良政善治行稳致远。通过选举方式危害国家主权、安全、发展利益的行为将受到严格依法处理。对已经和拟担任重要岗位、掌握重要权力、肩负重要管治责任的政治人才，须以“坚定爱国者”标准从严培养。作为“坚定爱国者”的政治人才，须具备更高政治素养和政治能力，具有国家意识和国际视野，具有高度的战斗力和团结力，能够积极推动政治、司法、国安、社会、教育、媒体等领域的制度改革<sup>[9]</sup>。

**其三，加强爱国者的国家认同建设。**“爱国者治港”不是要搞“清一色”。由于香港的特殊历史背景和制度背景，即便是爱国爱港者也可能存在对中国共产党、对国家和对内地了解不多，甚至存在各种成见、偏见和误解的问题。新的香港选举制度构建起来的香港特色民主政治是“爱国者治港”与政治包容的有机结合。但在香港已经回归20多年的情况下，有必要通过政策支持来提升爱国爱港者对中国共产党、对国家的了解和理解。未来有必要特别加强对爱国爱港者的教育，提升他们了解、认识和理解国家的能力。此次完善香港选举制度中，将全国性团体中的香港成员纳入选举委

员会。他们是熟悉香港并在不同领域服务香港社会的重要力量，同时对国家事务有比较多的了解。他们担任选委会委员，有利于更好地向香港社会宣介中央对港各项方针政策，也可以借此增强香港社会对国家的认识和认同。但这还远远不够，还应从政策上加强对治港群体的教育，切实增强承担治港重任的爱国者的国家认同。

**其四，加强爱国者的治港理政能力建设。**坚持“爱国者治港”是在香港实行“港人治港”的最低要求。在推动国家治理体系和治理能力现代化以及中央把“坚持‘一国两制’，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一”列为我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一的大背景下，必须着重提升包括香港特别行政区选举委员会、行政长官、特区政府主要官员、立法议员、司法人员在内的治港主体的治港理政能力。2019 年 12 月，习近平主席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提出，特别行政区要适应现代社会治理发展变化及其新要求，推进公共行政等制度改革，提高政府管治效能，促进治理体系和治理能力现代化<sup>[10]</sup>。完善香港选举制度旨在建立一套体制机制，不仅确保治港者都是爱国者，还要从爱国者中挑选出德才兼备、有治理能力的人才，形成一套爱国人才选拔机制，为选贤任能提供坚实制度保障，实现香港市民所期待的良政善治<sup>[11]</sup>。要在“爱国者治港”原则下遴选和培养有能力有担当的爱国者治理香港，确保“爱国”与“能力”的统一，提高爱国者治港理政能力，真正发挥爱国者治港效能。

#### 参考文献：

- [1] 邓小平文选：第 3 卷 [M]. 北京：人民出版社，1993：58-61.
- [2] 夏宝龙：全面落实“爱国者治港”原则 推进“一国两制”实践行稳致远 [EB/OL]. (2021-02-22) [2021-03-01]. [https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/xbl/gzdt/202103/t20210329\\_22508.html](https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/xbl/gzdt/202103/t20210329_22508.html).
- [3] 中央港澳工作领导小组办公室，国务院港澳事务办公室. 完善香港选举制度 落实“爱国者治港” 确保“一国两制”实践行稳致远 [J]. 求是，2021（8）：60-64.
- [4] 习近平听取林郑月娥述职报告 韩正参加 [N]. 人民日报，2021-01-28（1）.
- [5] 张晓明在香港基本法颁布 30 周年法律高峰论坛开幕式上致辞 [EB/OL]. (2020-11-17) [2020-12-01]. [https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/zxm/gzdt/202011/t20201116\\_22245.html](https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/zxm/gzdt/202011/t20201116_22245.html).
- [6] 张建. 香港国家安全教育：问题、成效与政策思考 [J]. 统一战线学研究，2021（1）：44-52.
- [7] 齐鹏飞. “爱国者治港”是香港民主政制发展必须依循的根本原则 [J]. 思想理论教育导刊，2021（2）：97-105.
- [8] 美国等西方国家怎么落实“爱国者治理”原则？这是你需要了解的事实 [N]. 人民日报，2021-03-19（16）.
- [9] 林华山：配套布局香港爱国政治人才培养工作 [EB/OL]. (2021-03-25) [2021-03-31]. <https://www.cqsy.org/?School/Development/3685.html>.
- [10] 习近平谈治国理政：第 3 卷 [M]. 北京：外文出版社，2020：415.
- [11] 石龙洪，查文晔，陈舒. 新制度如何确保“爱国”与“能力”的统一？——完善香港选举制度热点透视之三 [EB/OL]. (2021-04-04) [2021-04-05]. <https://m.gmw.cn/baijia/2021-04/04/1302209083.html>.

责任编辑：林华山

# 论香港特别行政区行政长官 “双首长制”实施机制的完善

夏正林

(华南理工大学 法学院, 广东 广州 510006)

**摘要:** 香港基本法规定了行政长官既是特区首长又是特区政府首长的“双首长”角色。这种角色设计使行政长官成为联结中央管治权和香港特区高度自治权的重要枢纽, 落实“一国两制”与“港人治港”的关键角色。实践中由于相关机制不完善, 缺乏具体制度保障, 行政长官作为特区首长的形象没有完全树立起来。阻碍“双首长制”下行政长官超然地位实现的主要因素是, 其作为特区政府首长陷入政府与立法机关的制衡关系中。解决这一问题, 需要在正确认识香港特区政府制的基础上, 完善有关行政长官负责制的机制。建议制定《行政长官特权与豁免条例》, 充分发挥行政长官的应有功能, 推动中央全面管治权的落实。

**关键词:** 特别行政区行政长官; 特区首长; 特区政府首长; “双首长制”; 特权与豁免条例

**中图分类号:** DD921.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2021) 03-0055-07

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(简称“香港基本法”)第43条规定, 香港特别行政区行政长官是香港特区的首长, 代表香港特区, 对中央人民政府和香港特区负责; 第60条规定, 香港特区政府的首长是香港特区行政长官。这两条规定确立了香港特区行政长官的“双首长”角色。这一“双首长制”设计旨在突出行政长官的实质性地位, 而不是荣誉性地位, 从而使行政长官成为联结中央全面管治权和香港特区高度自治权的重要枢纽, 落实中央全面管治权的重要抓手, 以及落实“一国两制”与“港人治港”的关键角色。如果这个角色运行得好, 香港特区治理会更加顺畅, “一国两制”的制度优势能够得到更好的释放。长期以来, 香港特区治理中出现的许多问题, 包括行政长官施政受阻和立法会恶意“拉布”、否决“政改方案”等, 都表明行政长官的权威受到极大挑战。其作用与预期相距甚远, 其权力受到立法机关与司法机关以及政治团体的权力主张的挑战<sup>[1]</sup>。这些现象表面上体现了特首地位和角色的弱化和尴尬, 实质却使中央全面管治权在香港特区无法得

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqiis.2021.03.007

**作者简介:** 夏正林, 华南理工大学法学院教授、香港研究中心执行主任。

**引用格式:** 夏正林. 论香港特别行政区行政长官“双首长制”实施机制的完善 [J]. 统一战线学研究, 2021 (3): 55-61.

到有力展开，“一国”的利益难以保障。香港特区制度的运行已经积累了丰富的实践经验。针对实践中暴露出来的问题，要明确行政长官的“双首长”角色定位并完善相关实施机制。

### 一、香港基本法对行政长官的角色设计

“责任”最通常、最直接的含义是与某个特定职位或机构相连的职责，意味着公职人员应当向其他人员或机构承担履行一定责任或义务。在宪法学上，一个国家或区域的首长的“代表”和“负责”既可以是实的，也可以是虚的。若该职位是实的，其不仅享有名义上的职位，还拥有实质性权力作为保障，其代表也就具有实质性。反之，有职无权，只是虚位意义上的代表，并没有实在的权力，其代表就只是名义性的。“负责”是指一种政治或法律上的关系，是基于民选产生的任命或上下级产生的工作汇报关系，并且要承担由此产生的一定政治性或法律性后果，比如罢免、弹劾、不信任动议甚至撤职等。“负责”说明了职位产生的关系以及政治和法律上的地位。它是以职位为前提，对产生这个职位的主体负责。若职位是虚的，就不负实质性责任；若职位是实的，就负实质性责任。

与“双首长制”地位相匹配的是，香港基本法赋予行政长官实质性和广泛性权力。香港基本法授予行政长官的权力主要包括两大类型。一是作为政府首长的职权。这包括领导特区政府的权力，负责执行基本法和依照基本法适用于香港特区的其他法律，决定政府政策和发布行政命令。二是作为特区首长的职权。这包括：法案的签署和公布权，法案的发回重议权；解散立法会；签署立法会通过的财政预算案，将财政预算、决算报中央人民政府备案，批准向立法会提出有关财政收入或支出的动议；提名并报请中央人民政府任命各司司长、副司长，各局局长，廉政专员，审计署署长，警务处处长，入境事务处处长，海关关长；建议中央人民政府免除上述官员职务；依照法定程序任免各级法院法官；执行中央人民政府就基本法规定的有关事务发出的指令；代表香港特区政府处理中央授权的对外事务和其他事务；根据安全和重大公共利益的考虑，决定政府官员或其他负责政府公务的人员是否向立法会或其属下的委员会作证和提供证据；赦免或减轻刑事罪犯的刑罚；处理请愿、申诉事项。另外，香港基本法还直接或间接地授予行政长官其他权力，包括有关基本解释的提请权等。

香港基本法对行政长官的角色设计，不同于回归以前的香港总督。在回归以前，历任香港总督都由英国女王直接任命。其行使权力的依据是《英皇制诰》和《皇室训令》。作为女王在香港的代表和权力象征，香港总督只需对英国负责，而不用考虑香港居民利益和意愿，更不用对香港负责。香港在受英国殖民统治的150多年里，一直实行港督独裁制。港督拥有领导香港政权的最高权力，既兼行政、立法两局主席，又是名义上的英国驻港陆、海、空军总司令，集行政、立法、军事大权于一身，这是典型的实质意义上的负责和代表。香港回归祖国以后，成为直辖于中国中央人民政府的一个特别行政区。根据香港基本法的规定，特区行政长官由特区协商或选举，由中央人民政府任命产生。特区行政长官既对中央负责，也对特区负责。在负责的形式上，其要向中央与特区报告工作，以及执行中央人民政府就基本法规定的有关事务发出的指令。

依照《中华人民共和国宪法》（以下简称“我国宪法”）第31条和香港基本法的规定，香港特区享有高度自治权，直辖于中央人民政府。作为这样一个具有特殊法律地位的地方行政区域首脑，

香港特区行政长官的地位理应与其所属的地方区域的特区地位相适应。香港回归祖国后，无论在与世界各国和地区的经济、文化交往中，还是在处理中央授权的某些对外事务中，都需要有一位首脑作为特区代表。同时需要一个地位高于行政、立法、司法之上的首长来协调和处理特区与中央及特区内部各部门的关系，领导特区政府负责执行中央交办的有关事务，贯彻和实施香港基本法以及依照香港基本法在香港适用的其他法律。“行政长官的这一双重身份是经过香港基本法起草委员会政治体制专题小组反复研究和讨论后确定的，这可以使行政权相对集中，有利于提高行政工作的效能，适合于作为国际金融贸易城市的香港的经济发展的情况。”<sup>[2]</sup>拥有实质性权力的“双首长制”设计是“一国两制”下实现香港治理的必要措施。

## 二、“双首长制”设计在实践运行中存在的问题

香港基本法试图通过“双首长制”设计给予行政长官优越于其他机构的权力，但也规定了政府与立法会之间配合与制衡的关系。在这种情形下，行政长官仍要受制于政府与立法会之间关系的设置。这导致行政长官在实践中的优越地位难以体现，其特首的形象没有树立起来。这也导致实现中央全面管治权的抓手缺失，香港特区治理面临问题。

### （一）对香港政制中行政长官地位的理解出现偏颇

学界对作为“双首长”的行政长官与政府及其他分支机构的关系认识不一致，分歧比较大，总体上有行政主导说、权力分立与制衡说两种理解。

行政主导说认为，在整个特区政府体系中，以行政长官为首长的行政分支起着主导性作用。这一观点在各界的论述中比较常见。2004年，全国人大常委会法工委副主任李飞指出：“香港回归后，特区的政治体制保留原政治体制行之有效的部分，主要表现在行政主导。”<sup>[3]</sup>2004年3月12日，国务院港澳办副主任陈佐洱指出：“特区政治体制必须以行政为主导，除了这种制度是经实践证明行之有效外，最重要的是，只有行政主导的政治体制，才能做到基本法规定的行政长官对中央负责。无论是立法主导还是三权分立的制度，都无法做到这一点。”<sup>[4]</sup>学者王叔文在1997年提出：“行政主导”是香港特区政治体制的特征<sup>[5]</sup>。

权力分立与制衡说认为，行政、立法、司法三个分支机构的权力是分立与相互制衡的关系。这种观点在制定香港基本法的讨论过程以及相关文件中有所体现。在香港基本法的起草过程中，“委员们同意应原则上采用‘三权分立’的模式，使行政机关和立法机关既互相制衡又互相配合”<sup>[6]</sup>。1989年2月，起草委员会主任委员姬鹏飞在《关于提请全国人大常委会审议〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）〉及有关文件的报告》中提出：“香港特别行政区行政机关、立法机关和司法机关之间的关系，应该是行政机关和立法机关既互相制衡又互相配合；司法机关和检察部门则独立进行工作，不受任何干涉。”对行政长官的定位是“为了保持行政效率，香港特别行政区行政长官要有实权，同时，又应受到监督”。1990年3月，姬鹏飞在《关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）〉及其有关文件的说明》中仍然提出“行政机关和立法机关之间的关系应该是既互相制衡又互相配合”；对行政长官的定位则改为“为了保持香港的稳定和行政效率，行政长官应有实权，但同时也要受到制约”。用“制约”替换“监督”使行政长官与政府的地位同步了。

应该说，行政主导说、权力分立与制衡说都能在香港基本法的现有条文中找到各自支撑的理由，

但单纯用行政主导说或权力分立与制衡说都难以完整概括香港特区的政治体制，尤其是都没有突出行政长官作为地方行政区域首长的地位。首先，香港基本法对行政长官的地位是独立规定的。香港基本法分四个部分规定行政长官、行政机关、立法机关、司法机关。仅把行政长官作为政府的首长来对待，不符合香港基本法对香港特区政治体制的规定。根据香港基本法，行政长官不仅是行政机关的首长，也是特区的首长，要对中央负责、对特区负责，这是行政长官的首要身份。其次，无论是行政主导还是三权分立与制衡，用于分析特定资本主义国家的政治体制并没有问题，但并不适用于描述一个处于主权之下的香港特区。在西方政治学对一个主权国家政治体制的描述中，行政主导或三权分立是常见分析用语。“所谓行政主导，应该是指在一个国家或地区的政府权力架构中，行政权相对于其他两权特别是立法权而言占优势，公共决策的最终结果主要取决于行政首长及其领导的政府。”<sup>[7]</sup> 对一个地方行政区域而言，其政治体制应先从地方与中央的关系进行分析，其次才是其内部分支机构之间的关系。香港作为我国的一个特别行政区，其政治体制首先应该体现中央与该地方的关系。应在该前提下，根据香港基本法的“双首长”角色设计的初衷来认识行政长官的地位。

对香港特区政制更完整、更准确的理解是“行政长官负责下的行政主导、政府与立法会之间互相制衡和互相配合、司法独立”。首先，从中央与香港特区的关系来看，其应表述为“行政长官负责制”。可以说，香港特区政治体制是“一种新的以行政为主导的政治体制，也就是行政长官制”<sup>[8]</sup>。香港特区政制发展专责小组的报告也提到：“特区的政治体制，从香港基本法的设计来看，是一种以行政长官为首的行政主导体制。”王磊认为，行政主导制虽然反映了行政在香港特区政权中的主导作用，反映了权力体系的特征，但将这一特征作为政治体制的名称并不符合宪法学关于政治体制的表述习惯，因为它没有在名称上出现机关的名称。从香港基本法的内容来看，香港政制也应表述为“行政长官制”。“行政长官制”这一表述能够很好地突出行政长官的权威，准确反映香港基本法的立法原意和香港政治体制的特征<sup>[9]</sup>。其次，仅从与中央的关系来认识香港特区的政治体制是片面的，还需要将行政长官放在香港特区内部的各个分支机构的关系中去描述。只有这样，才能真正看到目前行政长官角色设计及运行中存在的问题。“香港特别行政区的政治体制是行政长官负责制，即行政主导、司法独立、行政与立法既相制约又相配合。”<sup>[10]</sup>

香港特区的这种行政长官负责下的司法独立、政府与立法会之间互相制衡和互相配合的政制模式设计，对行政长官的“双首长”角色在实践中的运行提出了更高要求。一方面，作为特区首长，行政长官要具有超越于其他分支机构的地位；另一方面，作为特区政府的首长，其作为政府的一部分，与其他分支机构互相配合、互相制约。如果协调不好，就容易使行政长官陷入立法会、法院的掣肘，权威易受到削弱。有学者认为，行政长官的身份不是两重的，而是“行政官员、特区首长、特区代表”三重的<sup>[11]</sup>。肖蔚云指出：“行政要对立法负责。香港基本法第64条就说行政要对立法会负责。怎样负责？这一点有分歧。香港基本法规定，行政长官有两个负责，第一要对中央人民政府负责，因为他是中央任命的；第二要对香港特区负责，因为他是香港选出来的。另外，他也是政府首脑，政府的首长，他要对立法会负责。但‘对立法会负责里面’也包含了‘行政主导’的思想，就规定在第64条里。”<sup>[12]</sup>

## （二）行政长官施政所受掣肘较大

行政长官施政可能受到掣肘。根据香港基本法第49条规定，立法会如以不少于全体议员三分之

二多数再次通过原案，行政长官必须在一个月内签署公布或按本法第 50 条的规定处理；第 52 条第 2 项规定，因两次拒绝签署立法会通过的法案而解散立法会，重选的立法会仍以全体议员三分之二多数通过所争议的原案，而行政长官仍拒绝签署，那么，立法会可迫使行政长官辞职。当然，香港基本法也赋予了行政长官解散立法会的权力。“这是为了解决将来行政与立法之间可能产生的经常长期不解的僵局和矛盾。”<sup>[13]</sup>然而香港特区行政长官虽有权解散立法会，但法律程序非常严格，在一个任期内只能解散立法会一次，解散立法会还可能招致被迫辞职的后果。实际上，行政长官的权力受到立法会较强制约，立法会可依法迫使行政长官辞职、有权弹劾行政长官等。香港基本法第 72 条规定：“如立法会全体议员的四分之一联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责进行调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员三分之二多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定。”

这就是说，行政长官对立法会只具有相对解散权。行政长官如果解散立法会可能招来被迫辞职的后果，这导致其在行使权力时会担心受到掣肘。例如，立法会议员提出可能违反香港基本法第 74 条的法案或者法案修正案，或者因香港基本法第 64 条规定之外的事项指控行政长官或主要官员施政或政策失当而威胁要提出不信任动议或要求其下台时，特区政府往往通过政治手段去动员友好议员支持政府，确保有关法案或者修正案在立法会被否决，或者把他们接过来转为政府自行提出的法案，以避免宪制危机而不是采取法律行动加以阻止<sup>[14]</sup>。这不仅损害既定政策的确定性，也增加政策执行的复杂性。有些议员还会利用这一点，对政府法案或决议案提出大量修订意见，并通过冗长的发言以拖延法案的通过时间，严重影响特区政府行政效率，甚至导致部分政府计划无法落实。这导致特区政府需要耗费大量的时间和精力在立法会，而不是思考如何更好地落实管治权<sup>[15]</sup>。

### （三）司法复核对行政长官施政产生消极影响

对香港法院是否享有司法审查权，学界存在争议，主要有两种观点。一是香港法院没有审查权。如肖蔚云认为香港法院只能进行一般意义上的行政诉讼，但不能对违反基本法的案件进行审查<sup>[12]</sup>。董立坤认为，香港法院虽有法律解释权，但只是一种在具体案件中的解释权，并无违反基本法审查权。“香港法院自我设定违反基本法审查权，混淆了中央与地方权力关系、偏离了基本法设立的香港政治体制、扭曲了基本法与普通法之间的关系。”<sup>[16]</sup>二是香港法院有司法审查权。李树忠、姚国建认为：“香港的普通法传统为特区法院的违基审查权提供了法理依据，特区的新法治秩序激活了普通法中法院的司法审查权，而全国人大常委会审查权的不完整性使特区法院的违基审查成为必要。司法实践表明，特区法院的违基审查权无法挑战全国人大常委会的审查权，对基本法的实施总体上是有益的；损害特区行政主导体制的主要因素并非法院的违基审查，而是立法会的强势地位。”<sup>[17]</sup>

香港基本法虽然未直接规定香港法院拥有司法审查或司法复核的权力，但明确规定了基本法的解释权归全国人大常委会，又灵活授权和规定终审法院可以解释香港基本法。这表明，香港终审法院的解释权源于全国人大常委会的授权，是有条件的；全国人大常委会的解释是无条件的，具有绝对的效力。香港基本法第 17 条规定，审查权属于全国人大常委会，没有规定属于香港法院。另外，从行政与立法之间的关系看，有些是属于政治问题，法院不能管、不能复核<sup>[12]</sup>。香港法院可以在具体案件的审判中对香港基本法进行解释并裁判。事实上，这一做法存在了 30 多年。实践中存在的司

法复核现象，对行政长官的地位和职权产生了实际影响。在司法复核上，香港法院接纳了一些质疑政府政策和决定的司法复核后，政府的相关工作就应暂停。这种处理方式降低了行政效率。若特区政府在司法复核中败诉，司法机关实质上就推翻了政府的政策，政府的决策将无法推行。司法复核在一定程度上制约了行政机关的行政权，而香港基本法并没有详细规定司法机关究竟在多大程度上享有这样的权力；特区政府从未认真审视法院的裁决是否侵蚀行政机关的权力，行政长官也未诉诸法律来厘清司法机关的这项权力，全国人大常委会也尚未对此进行释法<sup>[18]</sup>。

### 三、行政长官“双首长制”实施机制的完善思路

党的十九届四中全会决议提出，要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，健全中央依照宪法和香港基本法对特区行使全面管治权的制度。“中央与特区更为根本的问题乃是明确行政长官的特殊宪制地位，并完善与之相关的特区法律制度，为普选上台的行政长官搭建制度约束框架。”<sup>[19]</sup>无论是对行政长官角色运作过程中出现的问题，还是基于“一国两制”和“港人治港”、高度自治的方针和根据“行政长官有实权，受制约”原则的初衷，都应在香港基本法的框架内完善行政长官“双首长制”的实施机制。

#### （一）改善行政长官对政府领导和负责形式，保证其超然地位

对行政长官进行“双首长”角色设计，让行政长官具有真正高于其他分支机构的超然地位，这不仅是香港基本法的初衷，还是香港特区治理的迫切需要。2015年9月12日，张晓明在纪念香港基本法颁布25周年的座谈会上，首次明确提出特首超然于行政、立法、司法三机关之上，处于特区权力运行的核心位置，在中央政府之下、特区三权之上起着连接枢纽作用<sup>[20]</sup>。事实上，我们在落实中央全面管治权的实践中，对行政长官的角色也进行了相应调整。比如，香港国家安全法专门设立了香港特区维护国家安全委员会，特别是规定由行政长官担任香港特区维护国家安全委员会的主席，而且着重强调了香港特区维护国家安全委员会作出的决定不受司法复核。这就使行政长官主导的有关维护国家安全的决定免于香港法院复核的制约。

阻碍“双首长制”下行政长官超然地位实现的主要因素是，其作为特区政府首长陷入政府与立法机关的制衡关系中。因此，必须改善行政长官对政府的领导和责任形式，使其在香港基本法的框架内既有实权，也受制约，同时还要保证其超然地位不受侵犯。为此，应当强化现有政务司长、律政司长、财政司长在政府体系中的责任，使他们在接受行政长官领导的同时，与立法会、司法机关之间处于制衡关系，从而把行政长官从具体的责任中解放出来。同时，要在保证行政长官对政府的领导权的同时，将其从与其他机构的纠结关系中解脱出来。

#### （二）建议制定《行政长官特权与豁免条例》，保障行政长官行使职权

特权是指某人有权或经授权按自己的意愿作为或不作为，并且不受他人法律干涉<sup>[21]</sup>。豁免是指不受某些法律后果约束或不适用某些法律规则的自由状态<sup>[28] 546</sup>。特权与豁免原本常用于国际法中，是对外交代表在派驻国的一种特殊法律地位的认可。例如，《维也纳外交关系公约》规定，外交使团的团长，大使馆的外交职员、服务人员以及作为外交官家庭组成部分的亲属享有外交豁免权，而行政和技术人员只在执行公务时才享有外交豁免权。国内法中也有相关规定。比如在英国，议会特权包括两院均有审议的自由，且免受国王、法院、议会外机构或公众的干预。我国宪法中也规定了

人大代表的豁免权。即全国人民代表大会代表，非经全国人民代表大会会议主席团许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判；全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。

要切实保障行政长官全面行使自身的权力，建议在香港基本法的基础上制定《行政长官特权与豁免条例》，使其免受掣肘，保证香港基本法相关规定的实现。比如，根据香港基本法第48条第8项的规定，接受并执行中央人民政府就本法规定的有关事务发出的指令的过程中的特权与豁免，以及作为特区政府首长免于受立法会的传唤作证等、免于对政府具体政策的落实承担责任等。

#### 参考文献：

- [1] 程洁. 香港宪制发展与行政主导体制 [J]. 法学, 2009 (1): 45-56.
- [2] 肖蔚云. 香港基本法讲座 [M]. 北京: 中国广播电视出版社, 1996: 16.
- [3] 李飞. 以史为鉴, 以法为据 [N]. 文汇报, 2004-04-09.
- [4] 陈弘毅. 行政主导概念的由来 [N]. 明报, 2004-04-23.
- [5] 王叔文. 香港特别行政区基本法导论 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 中共中央党校出版社, 2006: 207.
- [6] 胡锦涛, 朱世海. 三权分立抑或行政主导制——论香港特别行政区政体的特征 [J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2010 (2): 38-42.
- [7] 张定淮, 黄国平. 关于香港“行政主导”体制中有关问题的思考 [J]. 当代中国政治研究报告, 2007: 424-434.
- [8] 肖蔚云. 论香港基本法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 829-834.
- [9] 王磊. 香港政治体制应当表述为“行政长官制” [J]. 政治与法律, 2016 (12): 53-61.
- [10] 许崇德. 略论香港特别行政区的政治制度 [J]. 中国人民大学学报, 1997 (6): 55-61+130.
- [11] 徐斌. 香港行政长官宪制地位研究——从《基本法》弹劾条款切入 [J]. 政治与法律, 2014 (6): 67-77.
- [12] 肖蔚云. 关于香港特别行政区基本法的几个问题 [J]. 法学杂志, 2005 (2): 4-9.
- [13] 王薇. 论“一国两制”下香港特别行政区行政长官的特殊法律地位 [J]. 河北法学, 2004 (3): 21-25.
- [14] 刘兆佳. 回归十五年以来香港特区管治及新政权建设 [M]. 香港: 商务印书馆(香港)有限公司, 2013: 144-145.
- [15] 夏正林. 香港特别行政区对政府法案修正案相关问题研究 [J]. 政治与法律, 2012 (6): 35-43.
- [16] 董立坤, 张淑钿. 香港特别行政区法院的违反基本法审查权 [J]. 法学研究, 2010 (3): 3-25.
- [17] 李树忠, 姚国建. 香港特区法院的违基审查权——兼与董立坤、张淑钿二位教授商榷 [J]. 法学研究, 2012 (2): 37-51.
- [18] 刘兆佳. “一国两制”在香港的实践 [M]. 香港: 香港商务印书馆(香港)有限公司, 2015: 99.
- [19] 王振民. 中央与特别行政区关系: 一种法治结构的解析 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2002: 153-157.
- [20] 张晓明在“基本法颁布二十五周年”研讨会上的讲话 [EB/OL]. (2015-09-12) [2020-01-13]. [http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2015-09/12/c\\_128222889.htm](http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2015-09/12/c_128222889.htm).
- [21] 戴维·M. 沃克. 牛津法律大辞典 [M]. 李双元, 等, 译. 北京: 法律出版社, 2003: 903.

责任编辑: 孙德魁

# 香港教育去殖民化问题研究

屈 宏 梁闪闪

(大连理工大学 马克思主义学院, 辽宁 大连 116024)

**摘 要:** 在香港受殖民统治时期, 港英当局构建了以英国为宗主国, 以所谓“世界公民”教育为理念的香港殖民教育体系, 严重疏离了香港同胞对祖国的认同感。回归后, 香港特区的教育内容、教育主体和教育管理体制依然没有摆脱受殖民统治时期的阴影, 历史教育的长期缺位没有改变, 通识教育实践发生异化, “一国两制”教育明显不足, 受殖民教育影响的教师充斥教育界, 教育管理体制的殖民烙印严重。这是香港特区政府教育管理存在不足, 香港社会内部教育环境高度异化, 外部势力深度干涉香港教育等内外因素共同作用的结果。香港教育去殖民化不仅关系到香港的繁荣稳定, 也是国家安全的重要内容。推进香港教育去殖民化, 要加强特区政府教育监管, 建设爱国爱港教师队伍, 建立与“一国两制”相适应的教育内容体系, 深化教育方式改革创新, 改善教育发展环境。

**关键词:** 香港教育; 去殖民化; “一国两制”; 国家安全; 通识教育; 爱国爱港

**中图分类号:** D676.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2021) 03-0062-11

2020年5月1日, 香港某小学教师授课时公然叫嚣“英国为消灭鸦片发动战争”, 歪曲鸦片战争历史, 引发香港和内地社会各界批评。2020年5月14日, 香港中学文凭考试中惊现“1900至1945年间, 日本为中国带来的利多于弊”的立场歪曲、倾向性极强的美化日本侵略史的试题。这些事件背后折射的深层次问题是历史上港英当局实施的殖民教育未得到彻底清理, 香港教育界仍然深受殖民之害。多年来香港反对派势力和外部势力内外勾连, 频频干预香港教育, 导致“独”教师、“独”教材充斥校园, 并直接诱导香港部分青少年参与非法活动。香港教育出现的问题, 不仅影响香港自身的繁荣稳定, 也影响国家安全。推进香港教育去殖民化, 能够有效破除外部势力和香港反对派势

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.03.008

**作者简介:** 屈宏, 大连理工大学马克思主义学院副院长、副教授; 梁闪闪, 大连理工大学马克思主义学院硕士研究生。

**基金项目:** 教育部哲学社会科学研究重大课题“习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进学生头脑研究”(18JZD002); 辽宁省社会科学基金项目“论习近平新时代中国特色社会主义思想的科学性”(L19WTB019)

**引用格式:** 屈宏, 梁闪闪. 香港教育去殖民化问题研究 [J]. 统一战线学研究, 2021 (3): 62-72.

力对香港教育去殖民化的污名，维护香港的繁荣稳定，确保“一国两制”行稳致远，切实维护国家的主权、安全和发展利益。

教育殖民化是指殖民当局推行一系列旨在奴化殖民地人民、培养殖民地人民顺民意识的殖民教育，泯灭殖民地人民的民族意识和国家观念，为其殖民统治服务。教育去殖民化是指采取多种有力举措，彻底清除殖民教育带来的负面影响，重构本地教育系统，塑造本地人民正确的国家认同、民族认同和文化认同。教育去殖民化是当前我国香港地区面临的重大课题。但是，这一问题尚未引起学界的足够重视。少数期刊文献从香港教育界的现实问题和香港地名去殖民化视角进行了探讨<sup>[1-2]</sup>。为数不多的网络、报刊文章对此做了简要评价<sup>[3-6]</sup>，并未进行深入分析。总体而言，目前鲜有文献对香港教育去殖民化问题进行专门研究。本文系统梳理香港教育被殖民化的历史及其带来的现实影响，分析香港教育去殖民化滞后的原因，提出香港教育去殖民化的方法路径。

## 一、香港教育被殖民化的历史回顾

在香港受殖民统治时期，香港教育被殖民化的历程主要分为四个阶段。在 150 多年的时间里，港英当局逐步确立了以英国为宗主国，以所谓“世界公民”教育为理念的殖民教育体系，严重疏离香港同胞对祖国的感情，弱化香港同胞的国家认同、民族认同和文化认同。

### （一）殖民教育确立时期

通过 1842 年中英《南京条约》割让香港岛，1860 年中英《北京条约》割让九龙半岛，1898 年中英《展拓香港界址专条》租借新界，英国完全侵占了香港地区。随着殖民统治范围不断扩大，港英当局通过确立“重英轻中”的殖民教育政策和“精英教育”，把香港教育完全纳入殖民统治范畴。

英国占领香港后，即宣布英语为香港的唯一官方语言。大批西方传教士纷纷来港办学，利用教育传播宗教思想，建立最早的殖民教育机构。1847 年港英当局设立“教育委员会”，1853 年决定普及英文教学以利于管治香港<sup>[7]</sup>。1860 年第 5 任港督罗便臣颁布《教育革新计划》，扶植英文教学，极力贬斥中文教学，“重英轻中”的殖民教育政策在香港正式确立<sup>[7] 97-101</sup>。1877 年港督轩尼诗进一步提出“政府目前最主要的目标与努力，是要极力推行英语教学”<sup>[7] 102</sup>，规定英文为学校必修科目、中文为选修科目。1895 年港英当局制定的《教育补助条例》规定，新设立的学校若不以英文教学，皆不能获得政府补助<sup>[7] 102</sup>。这迫使新办学校纷纷采取西式教育，以英语为主要教学语言。港英当局通过英文教育在香港层层渗透，使香港居民学习英语和英国历史地理文化，培养香港居民对英国的认同感。这是香港居民与祖国及内地同胞渐行渐远的最初原因。19 世纪末 20 世纪初，随着香港时局变化，港英当局进一步采取精英教育政策以加强其殖民统治。1898 年租得新界后，英国在香港的殖民统治范围大大增加，港英当局需要培养更多华人势力以稳固其殖民统治。为此，1902 年港英当局发布《教育委员会报告书》，提出要将教育经费及资源集中提供给少数上层华人子弟；强调英文教育，淡化中文教育<sup>[7] 109</sup>。该《报告书》把港英当局在香港实施教育的根本目的暴露无遗，表明港英当局并未把教育作为社会事业，而是作为政治手段，企图通过“以华制华”策略强化对香港居民的监督和控制。

### （二）殖民教育强化时期

从 1911 年辛亥革命到 1941 年太平洋战争爆发期间，中国人民为争取主权和民族独立进行诸多

探索和斗争，香港同胞的民族意识不断觉醒。在此期间，港英当局为避免内地政治局势对其殖民统治可能造成的影响和冲击，主要通过教育立法和增加投入强化对香港教育的殖民控制。以教育立法加强对香港同胞的监督和管制是这一时期港英当局开展殖民教育的显著特征。

辛亥革命后，为压制香港同胞高涨的爱国情感，港英当局于1913年颁布《香港教育法例》，规定所有公私立学校必须注册备案接受教育司监管，否则即为非法，禁止学校采用不合适的书刊<sup>[7]169-170</sup>。这是港英当局第一次以立法形式制定管理学校的条例，把香港教育全面置于其法规管治之下。南京国民政府成立后，规定香港各私立侨校除须向香港教育司注册立案外，还必须向国民政府教育部备案。港英当局对此深感不满，于1933年颁布《香港教育则例》，将各私立侨校教师聘用权统一收归教育司，进一步严格办学条件，强化对学校的监督，使殖民教育法制化管理更趋严密<sup>[7]172</sup>。港英当局还增加教育投资，加大对教育的干预力度。1935年港英当局发表《宾尼报告书》，调整殖民教育政策，旨在通过发展教育维护其殖民统治。首先是完善基础教育，包括扩充中小学发展、增设官立中文书馆、资助华人团体办学、加大中文书馆补助力度等。其次是增加教育经费投入。1935年港英当局教育经费为172万港元左右，1941年达到355万港元。这6年间教育经费的增长速度在其殖民统治史上前所未有<sup>[7]174-175</sup>。以上措施显示港英当局对教育的控制和影响日益深入与强化。

### （三）殖民教育巩固时期

1941年12月到1945年7月，日本侵占香港。在受日本殖民统治时期，香港同胞又被迫接受日本奴化教育。二战后，香港重归英国殖民统治，港英当局通过一系列举措重新控制香港教育，进一步巩固殖民统治。这一时期港英当局殖民教育的主要特点是由精英教育转变为普及教育。

其一，港英当局试图通过教育大众化，对香港同胞普遍进行宗主国意识形态渗透，以培养更多忠诚于港英当局的所谓“西式”人才。1951年港英当局发布《菲沙报告书》，大力扩展小学教育。其之后又陆续颁布1952年《教育条例》、1963年《马殊-森逊报告书》和1965年《教育政策白皮书》，实施“统一学制计划”，进行学制改革，为普及殖民教育奠定基础。港英当局于1971年通过《教育法案》开始实施免费小学教育，1978年9月开始施行九年普及免费教育，1978年10月发表的《高中及专上教育发展白皮书》提出扩展高中及专上教育<sup>[8]</sup>。但香港高等教育并没有得到同步扩建，港英当局精英教育政策的殖民本质没有改变。其二，制定法规条例，强力推行“去中国化”“去政治化”教育和殖民管制。这是该时期港英当局殖民教育的另一重要特征。1950年，港英当局颁布小学公民科教材《香港公民》，提出应使儿童“明了一地之法律，守法之重要，使之养成其自愿遵守法律的习惯和态度”<sup>[7]302</sup>。港英当局实施教育的目的可见一斑：培养服从港英当局殖民统治的香港居民。1952年港英当局颁布《教育条例》并不断修订，严格管制学校管理、教师注册资格以及教师聘用等<sup>[9]</sup>。《教育条例》对教科书的选用也建立了严密的审批程序，爱国思想、民族意识等不可能在教科书中涉及<sup>[10]</sup>。港英当局还制定了《幼儿中心条例及规则》《专上教育学院条例及规则》以及各专上学院条例。通过建立严密的教育法规网络，港英当局使香港各级各类学校处于监视之中。

### （四）回归前过渡时期的殖民教育

1984年12月《中英联合声明》签署后，香港进入回归前过渡时期，但港英当局不甘心放弃在香港的既得利益。因此，在殖民统治末期，港英当局以更加隐蔽的方式推行殖民教育。大力开放高等教育是回归前过渡时期港英当局殖民教育的最显著特征。

其政策的核心目的是培养更多受英国教育影响的香港高层次人才，以使英国在香港的影响力得以延续。港英当局于 1991 年创立了香港第三所大学——香港科技大学，并把香港理工学院和香港城市理工学院等一批专上学院升格为大学，允许部分专上院校派发本科学位，使香港高等教育迅速扩张。香港高等学校的入学率在 20 世纪 90 年代初仍不足 14%，但到回归前已经达到 25% 以上<sup>[7] 478</sup>。不到 7 年时间，香港高等教育资源扩充超过 10%。根据《中英联合声明》精神，香港教育本该在回归前过渡时期迎来去殖民化的重大转机，港英当局应培养香港居民对中华人民共和国政权的认同和支持，实现香港的平稳过渡。但港英当局故意忽视培养香港学生的中国认同感，为香港顺利回归层层加阻。1985 年香港教育署颁布《学校公民教育指引》，指出要使学生“了解政府及辅助机构的性质及工作，明了民主社会的基本原则和价值；培养德育和政治技能及明辨是非的能力”<sup>[7] 413</sup>。这虽对学生参与政治开始有所指涉，但没有明确表示对学生进行国家观念和民族意识的培育。1996 年修订后的《学校公民教育指引》仍然只注重对学生进行个人层面和社会层面的价值观培育，对学生的国家认同教育这一关键问题含糊其辞。港英当局不会因为当时香港即将回归而对殖民教育进行改变。

综上所述，香港回归前殖民教育已经在香港社会扎根，港英当局持续培养亲英势力，并通过教育牢牢掌握港人的思想意识。其在教育方面的所作所为使部分香港青少年在回归前过渡时期没有完成中国国民身份认同的转变，在回归后依然深陷所谓“殖民美好”的泥潭难以自拔。

## 二、香港教育被殖民化的现实影响

港英当局对香港教育的殖民化建构产生了一系列后遗症，广泛而深刻地影响着香港。香港现今的教育内容、教育主体和教育管理体制依然没有完全摆脱受殖民统治时期的阴影。

### （一）历史教育的缺位没有改变

“一个民族的历史是一个民族安身立命的基础”<sup>[11]</sup>，是一个国家的灵魂所在。中国历史蕴含的中华优秀传统文化，是中国人共同的精神家园，最能够培养青年学生的家国情怀，其重要性不言而喻。但不论香港回归前还是回归后，中国历史科教学在香港一直处于边缘地带。回归前，港英当局极力打压中国历史科教学，丑化中国历史。回归后，中国历史科教学没有受到应有重视，甚至还被不断弱化。2001 年香港特区政府颁布《学会学习——课程发展路向》教改方案，没有单列中国历史科<sup>[7] 548</sup>，而将其杂糅到其他领域。2002 年，香港初中中国历史科由必修科目调整为选修科目。中国历史科的地位自此一落千丈。香港特区政府对中国历史科教学的开展缺乏有效督导，对历史教科书的编写缺乏严格审核。殖民主义教育遗留的种种偏见依旧保留，阻碍学生形成正确的国家认同。

中国历史教育严重缺位，不断撕裂着香港社会。中国千年历史与传统构建的文化中国认同观、鸦片战争以来从传统帝国迈向现代民族国家过程中形成的现代共和国认同观和 1949 年以后社会革命和建设形成的社会主义新中国认同观<sup>[12]</sup>，共同构成了当代中国人的国家认同。但是历史教育的极端匮乏，使在“欧风美雨”浸染下成长起来的香港青少年对西方历史文化认同根深蒂固，民族观念模糊，国家观念淡漠。他们对近代中国遭受的苦难、中国共产党发展史和新中国发展史、香港受殖民统治的历史事实和中央政府为香港回归做出的不懈努力知之甚少；对实行社会主义制度的内地有着严重误解。“在后殖民主义话语的影响和渲染下，对比经过美化的殖民历史，部分香港居民对国家论述更为抗拒。”<sup>[13]</sup>香港同胞的国家认同危机亟待破解。

## （二）通识教育实践发生异化

香港通识教育根源于西方的教育理念，致力于通才教育。2002年，香港教育统筹委员会发布《高中学制检讨报告》，建议未来高中课程设中文、英文、数学和通识教育4门核心科目<sup>[7]</sup><sup>548</sup>。经过酝酿，通识教育在2009年正式成为高中必修科，2012年成为香港统考必考科目。香港高中通识教育课程共分为个人成长与人际关系、今日香港、现代中国、全球化、公共卫生、能源科技与环境六个单元。课程设置初衷是培养学生独立思考、明辨慎思的能力，能够理性分析社会问题；学习有关国家发展知识，增进学生的国家认同。但课程没有摆脱殖民教育的影响，实施10余年来，成效令人大失所望。2014年非法“占中”、2019年“修例风波”均体现出香港通识教育的严重偏差。

长期以来，香港通识教育乱象丛生。其殖民教育色彩浓厚主要体现在以下几个方面。首先是香港教科书高度市场化、商业化，通识科一直没有统一的教材和教学标准，缺乏监管和审核机制。歪曲“一国两制”、抹黑内地的内容在教材中屡见不鲜。其次是通识科虽然作为必修科目，但一直以来没有专业教师任教，也没有统一的考核指标，教师上课随意发挥空间大，个人政治观点极易影响学生思想。这些乱象直接导致香港通识教育成为“港独”分子兜售极端思想的平台。他们不能客观正确地看待中央对香港的管治权<sup>[14]</sup>，无视中央政府和香港特区政府的管治权威，挑战“一国两制”原则底线。

## （三）“一国两制”教育明显不足

“‘一国’是根，根深才能叶茂；‘一国’是本，本固才能枝荣。”<sup>[15]</sup>“一国”是指中华人民共和国，香港特别行政区是直辖于中央人民政府的地方行政区域。“两制”是指在“一国”之内，国家主体实行社会主义制度，港澳地区实行资本主义制度。“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”，并统一于“一国”之内<sup>[16]</sup>。宪法和基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础，是“一国两制”的核心价值体现，也是推进香港教育去殖民化的重要载体和法律依据。回归后，香港特区政府未能抓住有利时机在学校和社会有效普及宪法和基本法教育，导致整个香港社会过于聚焦“两制”的不同，而忽视“一国”的根本原则。

受殖民统治时期，港英当局采取各种措施限制学校师生参与和谈论政治，向香港居民灌输西方所谓普世价值观念，培植本土主义意识，致力于把香港居民培育为所谓“世界公民”。回归后，“一国两制”教育未能及时跟进，加之香港同内地存在政治经济文化差异和地理区隔，香港同胞对内地实行的社会主义制度基本不了解，祖国对他们而言仍是陌生的他者。部分香港居民认为自己是独特的“香港人”，忽视甚至拒绝中国人的身份认同。这种情况便为内外反共反华势力在香港宣扬一套与国家宪法和基本法相违背的对“一国两制”的“另类诠释”提供了广阔的空间<sup>[17]</sup>。在极少数别有用心“港独”分子误导之下，部分香港居民曲解“一国两制”，导致“一国两制”香港实践频频遭遇挑战。

## （四）受殖民教育影响的教师充斥教育界

当前，香港教育界部分教师素质堪忧，深受殖民教育影响。在2012年所谓“反国教”事件中，部分教师污蔑国民教育为“洗脑教育”，煽动学生罢课示威走上街头参加所谓“抗争”。非法“占中”、旺角暴乱、“修例风波”的主力军都是香港青少年。爱国爱港教师严重匮乏，严重影响着香港社会的繁荣稳定和“一国两制”的顺利实施。

其一，香港部分教师的教育理念西化严重，主张所谓政治中立，对香港青少年国家观念的培育造成影响。回归后，香港教育理念同受殖民统治时期保持了高度的连贯性和一致性。加之全球化思潮冲击，香港居民的教育理念更趋多元化。作为香港师资力量的重要来源——香港大学和香港中文大学所属教育学院、香港浸会大学教育系以及香港教育大学（由受殖民统治时期的罗富国师范学院、葛量洪师范学院、柏立基师范学院、香港工商师范学院和香港语文教育学院合并而成），均致力于培养立足香港、面向世界的教育工作者，对国家观强调不足。其二，香港教育界长期被泛民势力把持，“港独”思潮在教育界蔓延渗透严重。由香港各级各类学校教师广泛参与的香港“教协”，是香港地区最大的教师组织协会，也是成员最多的泛民主派组织，对香港教育产生了极大的负面影响。其中部分教师在外部和“教协”的操纵和影响下，在课堂上公然美化英国殖民史和西方世界，丑化中国；甚至主张所谓“香港独立”“民族自决”，向学生灌输所谓“违法达义”“公民抗命”等错误价值观；引诱学生产生“恋殖情结”，煽动学生罢课施暴。部分香港青少年在蛊惑之下，蜕变为反中乱港分子。“在超过 10 000 名因反修例而涉嫌违法的被捕人士中，四成是学生，当中接近 2 000 名是中小学学生。”<sup>[18]</sup>参与学生数目之多、年龄之小，触目惊心。

#### （五）教育管理体制的殖民烙印严重

150 余年的受殖民统治史给香港教育管理体制深深打上了殖民烙印。香港基础教育机构包括政府直接营办的官立学校、宗教或慈善团体营办的资助学校、政府直接资助计划学校和自负盈亏的私立学校。高等学校机构除获得政府资助的 8 所院校外，还有私人高等学校。香港学校在特区政府管制下自主治理，种类繁多、体制不一。香港教育管理体制存在多元复杂性。

其一，受殖民统治影响，西方宗教团体一直是香港教育的主体力量。基本法第 136 条、第 137 条、第 141 条分别规定“社会团体和私人可依法在香港特别行政区兴办各种教育事业”“宗教组织所办的学校可继续提供宗教教育，包括开设宗教课程”“宗教组织可按原有办法继续兴办宗教院校、其他学校”<sup>[19]</sup>。长期以来，宗教学校在香港教育体制中占有突出地位，基督教、天主教学校更是对香港青少年发展产生了深远影响。香港教育局最新数据统计显示，在 2019 至 2020 学年，香港幼稚园、小学、中学日校学生共 874 919 人，其中 57% 的学生就读于宗教学校，近 52% 的学生就读于基督教和天主教学校<sup>[20]</sup>。宗教学校开设有宗教课程，尤其是为数众多的基督教、天主教学校，长期以来不遗余力地向学生灌输西方宗教教义，较少讲授中国地理历史和中华文化精粹。在“修例风波”中，有部分宗教学校鼓动学生参加激进活动。其二，香港高等院校教育管理体制因袭受殖民统治时期，以特区政府宏观指导和高等院校高度自治相结合。特区政府通过财政支持和制定政策将教育管理重心下放学校，不直接参与学校日常教学管理工作。受香港大学教育资助委员会资助的香港大学、香港中文大学等 8 所高等院校均不受香港教育局专上教育条例管制，拥有高度自治权，可以自由选聘教师、选编教材，自主决定学校事务和开设学校所需课程。香港高校教育管理在保持高度独立性的同时，存在很大的随意性和自主性。特区政府难以有效监督和管理高校，导致部分“港独”分子混迹其中。他们以所谓“学术自由”凌驾于爱国主义之上，把香港社会的政治经济发展问题和社会矛盾无限歪曲放大，煽动学生“反共抗中”情绪，伺机攻击“一国两制”。2014 年非法“占中”就是由香港大学副教授戴耀廷和香港中文大学教授陈健民等人发起。

### 三、香港教育去殖民化滞后的原因

回归后，香港特区政府努力在教育领域推进去殖民化，但是很多改革囿于香港的社情民意无法有效开展，已经开展的一些改革在实践中异化。内外因素共同作用导致香港教育去殖民化成效不彰。

#### （一）香港特区政府教育管理存在不足

强有力的政府管治团队和“爱国者治港”是推进香港教育去殖民化工作的根本前提。但是目前，香港特区政府教育管理存在不足。这是特区政府未能有效推进教育去殖民化的重要内部因素。

其一，受殖民统治历史导致爱国爱港的公职人员缺乏。在殖民统治末期，港英当局大力推动所谓“民主化”进程，“栽培”亲英人士出任高级公务员，扶植本土反对派势力进入香港政界，并通过居英权计划培植英国政府在香港的代理人，为其撤退铺路。回归后，香港特区政府全盘接手了港英当局留下的公务员系统，没有对公务员身份进行系统的甄别审查。“祸港四人帮”的陈方安生、李柱铭、何俊仁等人即当年港英当局安插在特区政府和香港政界的“暗桩”。至今香港公务员系统和香港政界仍有害群之马。同时，部分现任职的特区政府公务员本身就深受殖民教育影响，缺乏民族精神和爱国主义情怀。一段时期，由港英当局一手培植起来的、精神价值理念偏西化的香港特区政府管治团队无意也难以主动意识到要对教育体制进行去殖民化变革。其二，香港特区政府缺乏强干有力的管理人才和政治精英。香港受殖民统治时期，港英当局只注重培养香港居民的服从意识，无意培养和扶持本地政治精英。港督及高级公务员都由英国人充任，本地公务员无缘接近政治权力核心层，普遍缺乏政治管理经验、政治敏锐性、领导和组织经验，未能对教育事业做出合理的长期发展规划。其三，香港特区政府受保守治理理念的影响，未能有效纾解香港社会发展困境。一直以来，香港特区政府对教育事业发展缺乏行之有效的监管手段。香港学校教育采取“校本管理”模式，强调以学校为本位。香港特区政府赋予学校极大的教育自主权，本意是充分尊重学校发展特色，保障学术自由，实际却使自身教育管治权备受消解。

#### （二）香港社会内部教育环境高度异化

受殖民统治时期，港英当局的殖民化建构使殖民统治的影响深入香港社会，渗透到每个角落。1997年回归后，香港社会上上下下、里里外外没有经历彻底的去殖民化过程。如今的香港充满浓厚殖民主义色彩的地名不胜枚举，英式建筑、英语标识随处可见。而以中国人名字命名的街道，在香港4000多条街道中仅有30多条<sup>[21]</sup>。爱国主义教育场所屈指可数，反映受殖民统治历史的场所更是没有。高度西化的香港社会构建了香港同胞异化了的国家认同、民族认同和文化认同。香港社会各界精英大多有海外留学经历，不少人持有英国国民（海外）护照。据统计，在香港近751万人口中，有大概150万人持有英国国民（海外）护照，还有344万人拥有英国国民海外身份，占比高达66%<sup>[22]</sup>。这些因素为香港特区政府推行教育去殖民化增添阻力。

#### （三）外部势力深度干涉香港教育

受殖民统治历史让香港社会与国际社会形成盘根错节的关系，“成为社会主义与资本主义两种意识形态交锋的最前线”<sup>[14] 55</sup>。主要国家纷纷在港设立情报系统，进行对华意识形态渗透和情报收集工作，企图把香港打造成国际反华势力的桥头堡。染指香港教育界，向香港青少年进行意识形态渗透和“港独”思潮灌输，是西方牵制中国发展、进行对华政治颠覆的重要一环。外部势力干涉香

港教育是特区政府未能有效推行教育去殖民化的最大外部掣肘。

美国作为世界最大的资本主义国家，是干预香港教育界的最大外部势力。从1984年到2014年，美国国会先后通过60余条涉港法案<sup>[23]</sup>。2019年后，美国更是变本加厉歪曲事实，以各种形式的涉港法案频频干预中国内政。主要接受美国国会拨款的美国国家民主基金会（NED）和旗下国际民主研究院（NDI）等机构以推广所谓“美式民主”为幌子，和香港反对派势力内外勾结，暗中培植反中乱港分子，向香港青少年灌输激进政治主张，策划鼓动非法政治运动。在1997年前后，NED和NDI等组织便一直向香港反对派提供资金，资助他们从事反政府活动、研究和伪学术民调<sup>[24]</sup>。NED及NDI也是非法“占中”和“修例风波”的幕后黑手，他们为乱港分子提供策划、培训、资金、物资供应、舆论造势等支持，教唆他们从事极端暴力犯罪行为，煽动“港独”分裂活动<sup>[25]</sup>。早在非法“占中”发生之前，NDI在2006年就为推动“占中”做准备，并于2007年在香港启动了“青年公共参与计划”。2012年，NED又投放46万美元给NDI，推动香港学生参与政治，项目包括：资助港大法律学院“比较法与公法研究中心（CCPL）”，成立“港人讲普选”网上平台等。截至2016年5月18日，NED至少向103个反华团体提供约9652万美元的资金援助<sup>[26]</sup>。香港基本法委员会委员刘乃强表示，近年包括港大在内的香港多所院校都有外国资金渗入、操控学界<sup>[27]</sup>。作为美国政府代理机构的香港中文大学美国研究中心借学术之名对香港学生进行“洗脑”教育，在大中小学散播“港独”思想，教授学生“颜色革命”“行动技巧”，煽动学生参加街头运动，也是非法“占中”和“修例风波”的主要策划者<sup>[28]</sup>。从2012年所谓“反国教”事件、2014年非法“占中”再到2019年“修例风波”，不到十年间，香港社会泛政治化不断演变升级。部分香港青少年成为各种激进事件的主力军，“港独”分子呈现年轻化趋势。这一切与外部势力深度干涉香港教育存在较大联系。

#### 四、香港教育去殖民化对策

香港要从教育监管、教师队伍、教育内容、教育方式、教育环境等方面入手，推进香港教育去殖民化，培养创造香港繁荣稳定、有利“一国两制”行稳致远的新时代香港青年。

##### （一）加强特区政府教育监管

基本法以宪法为依据，根据香港的具体情况制定，规定了香港特别行政区实行的制度，确保国家对香港的基本方针政策得以实施。香港特别行政区的制度和政策均应以宪法和基本法的规定为依据。要对基本法中一些沉睡的条款加以利用。例如第136条规定：香港特别行政区政府在原有教育的基础上，自行制定有关教育的发展和改进的政策，包括教育体制和管理、教学语言、经费分配、考试制度、学位制度和承认学历等政策<sup>[19]</sup>。该条文规定了香港特区政府有权制定政策、对教育进行有效管理。香港特区政府应当充分按照基本法的规定，对香港现行教育法规进行梳理，全面完成现有法规的厘定，清除与基本法相违背的内容。香港特区政府可以参照内地的《中小学教师职业道德规范》《高等学校教师职业道德规范》等制定适宜香港教师的职业道德规范。依法治教是香港教育去殖民化的根本。只有以法治的方式确定教育的基本目标和旨归为爱国爱港，才能让香港教育界充满正能量。

##### （二）建设爱国爱港教师队伍

教师是实现香港人心回归的一支重要推动力量。香港特区政府的当务之急是推进教师从业政策

的完善,引导教师队伍健康发展,培养造就一支以爱国爱港为核心、专业素质过硬、德才兼备的教师队伍。

其一,制定系统完整的普及宪法和基本法、香港国家安全法以及国家历史和香港受殖民统治史的培训计划,对全港教师进行轮训,培养教师队伍的爱国忠诚担当意识和维护国家安全意识。做好顶层设计,完善香港大中小学和幼稚园教师赴内地交流考察机制,把赴内地交流考察作为教师培训考核的必要环节。通过组织香港教师到内地学习和实践,提高教师对国情的认知度,增强教师的国家自豪感,提升教育成效。其二,严格落实香港国家安全法,为建设爱国爱港教师队伍提供法治保障。香港国家安全法第9条指出:“对学校、社会团体、媒体、网络等涉及国家安全的事宜,香港特别行政区政府应当采取必要措施,加强宣传、指导、监督和管理。”<sup>[29]</sup>香港特区政府要把国家安全知识纳入教师从业者考核内容,严把教师入口关,防止宣扬“港独”或有此倾向的人进入教育领域;同时对违法教师进行严肃处理,净化教育系统。

### (三) 建立与“一国两制”相适应的教育内容体系

彻底清除殖民教育的毒瘤,建立与“一国两制”相适应的教育内容体系,是香港教育正本清源的重要举措,也是推进“一国两制”实践行稳致远的题中应有之义。

其一,加强国家安全教育。香港国家安全法第10条规定:“香港特别行政区应当通过学校、社会团体、媒体、网络等开展国家安全教育,提高香港特别行政区居民的国家安全意识和守法意识。”<sup>[29]</sup>香港特区政府应充分运用校园、课堂、网络、社区、社团等多种载体,广泛开展国家安全教育,增进香港青少年的守法意识,推动香港青少年的健康发展和香港社会的和谐稳定。其二,加强香港青少年的中国历史教育,推动中国历史科成为高中必修科。在2018至2019学年,中国历史科已经成为香港初中独立必修科,下一阶段香港特区政府应逐步推进中国历史科成为高中独立必修科,使学生在中学阶段能够普遍接受国家历史教育,增进国家认同。在教科书设计上,要讲清楚香港史作为地方史与中国历史作为国家历史之间的关系,应把香港史纳入中国五千年文明史中讲述;可设乡土教材专门讲述香港史,使香港青少年明白香港被殖民统治的历史,厘清香港地区与国家、与世界之间的关系。其三,加强通识教育管理。香港特区政府要依法审查教材,尤其是依据香港国家安全法,组织专业团队、通过专业咨询服务对通识教科书提供专业意见,改善教科书内容。应重视学生对宪法和基本法的学习,保证教科书不出现违法内容。课本还应涵盖香港国家安全法的相关内容,引导学生正确认识法律,自觉抵制“港独”思想侵蚀。2020年11月26日香港特区政府已就高中通识科提出系列重大改革措施,包括设适用书目表及加强师资培训、引入国情教育相关议题、安排学生到内地考察、学习宪法和基本法等多项内容<sup>[30]</sup>。

### (四) 深化香港教育方式改革创新

2012年香港特区政府推行国民教育受阻后,香港社会接连出现风波,充分证明开展国民教育的必要性。香港社会的裂痕需要弥补,在这个背景下再次启动国民教育方案具有一定的难度。香港特区政府可以引导香港的大学构建全员、全程、全课程育人格局,使各类课程与通识课程、历史课程形成协同效应,把国情、港情教育寓于课程,起到事半功倍的效果。各大学在坚持爱国爱港的办学方向和精选师资的基础上,应当鼓励教师在专业课程中融入家国教育,尤其是善于运用中华优秀传统文化、中国经济社会发展成就、中国制度优势引导学生正确认识祖国,逐渐根除殖民教育的影响。同

时，将实践教育纳入香港国民教育体系，把赴内地考察和交流访学作为全香港各级各类学校学生的必修科目，使香港青少年真实感受国家发展，了解社会主义制度，加深对“一国两制”的正确理解。

### （五）改善香港教育发展环境

香港教育去殖民化需要良好的大环境。殖民教育影响之所以无法根除，很大一个原因是殖民教育的宣扬者充分利用了当前香港社会发展中出现的问题，把香港青年带入他们不曾感受但存在虚幻“美好印象”的受殖民统治时代。打破这种迷思，仅靠教育不够，还需要整体社会环境得到改善。

其一，香港教育去殖民化最关键的内容是严防外部势力渗透干预香港教育界。香港教育被殖民化不仅是历史之果，也是东西方意识形态斗争和美国制衡中国的结果。“香港国家安全法的实施是建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的关键一步，将有效改善香港的安全环境。”<sup>[31]</sup> 特区政府要充分运用香港国家安全法，依法打击外国或境外势力及其在港代理机构干预香港事务的各种违法犯罪活动，坚决防范和遏制外部势力危害国家统一和损害香港居民的合法权益。其二，引导香港社会去殖民化是推进香港教育去殖民化的重要环节。首先，稳步推进香港城市去殖民化空间改造工作。重视挖掘香港各地的历史文化遗存，设立香港青少年爱国主义教育基地，培养学生的民族情感和爱国主义情怀；逐步以中华优秀传统文化和具有香港本土特色的名称更替具有殖民象征意义的街区名、店名以及建筑标识。其次，充分利用多平台和多要素在香港社会普及宪法和基本法、香港国家安全法教育，在香港全社会营造尊重、学习“一国两制”的氛围，不断壮大爱国爱港力量。其三，香港特区政府要积极施政，为香港青少年发展创造良好的社会环境。香港问题的本质是经济问题和民生问题。只有发展才是解决香港各种问题的金钥匙。特区政府要充分依托香港的国际区位优势，改革创新经济体制，增加房屋与土地供应；背靠祖国，融入国家“一带一路”和粤港澳大湾区建设。通过构建独具香港特色的经济发展模式，推动经济发展和改善民生，纾解香港社会发展困境。帮助青年解决就业、居住等问题，使香港青年在“一国两制”实践中实实在在地享受到香港经济社会发展红利，切实增进其国家认同。

总之，香港教育去殖民化任重道远，需要以爱国爱港这根线串联起祖国的历史、香港的现实和中华民族的伟大复兴，培养具有家国情怀、矢志于香港繁荣、共促民族复兴的香港青年，促进“一国两制”在香港的实践行稳致远。

### 参考文献：

- [1] 东篱旧友. 教育不去殖民化，香港怎么有未来？[J]. 历史评论，2020（3）：138-140.
- [2] 牛汝辰. 香港去殖民化教育应从更改殖民色彩的地名开始[J]. 测绘科学，2017（12）：63-68.
- [3] 香港教育“殖民化”问题亟待解决[EB/OL].（2015-05-21）[2021-01-17]. <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0521/c1003-27034261.html>.
- [4] 在香港不能理直气壮“爱国”，岂非咄咄怪事？[EB/OL].（2020-06-15）[2021-01-17]. <https://www.chinanews.com/ga/2020/06-15/9212764.shtml>
- [5] 李晓兵. 香港教育需要彻底“刮骨疗毒”[N]. 北京日报，2020-05-22（3）.
- [6] 温新. 香港历史观去殖民化不能等[N]. 环球时报，2019-11-15（15）.
- [7] 方骏，熊贤君. 香港教育史[M]. 长沙：湖南人民出版社，2010：43.

- [8] 王齐乐. 香港中文教育发展史 [M]. 香港: 波文书局, 1983: 390-393.
- [9] 林甦, 张浚. 香港: 历史变迁中的教育 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1997: 15.
- [10] 顾明远, 杜祖贻. 香港教育的过去与未来 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2000: 431.
- [11] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 上 [G]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 694.
- [12] 康玉梅. “一国两制”下香港特别行政区的国民教育与国家认同 [J]. 环球法律评论, 2018 (2): 165-177.
- [13] 祝捷, 秦玲. 论香港社会国家认同的建构方法——《基本法》爱国主义的理路与实现 [J]. 港澳研究, 2018 (4): 3-11.
- [14] 李琴. “校园港独”思潮的发展脉络、形成原因及治理启示 [J]. 港澳研究, 2019 (2): 52-61.
- [15] 习近平. 在庆祝香港回归祖国 20 周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话 (二〇一七年七月一日) [N]. 人民日报, 2017-07-02 (2).
- [16] 中华人民共和国国务院新闻办公室. “一国两制”在香港特别行政区的实践 [N]. 人民日报, 2014-06-11 (13).
- [17] 刘兆佳. 香港修例风波背后的深层次问题 [J]. 港澳研究, 2020 (1): 3-12.
- [18] 行政长官 2020 年施政报告 [EB/OL]. (2020-11-25) [2021-01-17]. <https://www.policyaddress.gov.hk/2020/sim/policy.html>.
- [19] 中华人民共和国香港特别行政区基本法 [N]. 人民日报, 1990-04-07 (1).
- [20] 香港教育局学校教育统计组: 2019—2020 学年学生人数统计 (幼儿园、小学及中学) [EB/OL]. (2020-06-01) [2021-01-17]. [https://www.edb.gov.hk/sc/about-edb/publications-stat/figures/index\\_1.html](https://www.edb.gov.hk/sc/about-edb/publications-stat/figures/index_1.html).
- [21] 寻访香港街名背后的先辈故事 [EB/OL]. (2020-07-12) [2021-01-17]. [http://www.xinhuanet.com/2020-07/12/c\\_1126228387.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-07/12/c_1126228387.htm).
- [22] 外交部: 中方不承认英国国民 (海外) 护照 (BNO) 作为有效旅行证件! [EB/OL]. (2020-07-24) [2021-01-17]. [https://www.sohu.com/a/409439788\\_190259](https://www.sohu.com/a/409439788_190259).
- [23] 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.
- [24] 反修例暴力运动, 齐备“颜色革命”特征 [EB/OL]. (2019-07-23) [2021-01-17]. <http://sta1ic.scms.szstv.com.cn/ysz/ysz1m/jg/zxw/28252423.shtml?isApp=true>.
- [25] 张磊. 美国国家民主基金会是个什么东西 [J]. 世界知识, 2020 (1): 53-54.
- [26] 美国乱港真相: 斥巨资搞培训, 当“颜色革命”走到第六步, 流血事件还远吗? [EB/OL]. (2019-08-15) [2021-01-17]. <http://world.people.com.cn/n1/2019/0815/c1002-31298345.html>.
- [27] 港大被曝将受索罗斯秘密捐款, 或成颜色革命桥头堡 [EB/OL]. (2015-05-29) [2021-01-17]. <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJLsr9>.
- [28] “港美中心”究竟有哪些暗黑操作? [EB/OL]. (2020-08-30) [2021-01-17]. <http://inews.ifeng.com/66996212/news.shtml?&back>.
- [29] 中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法 [N]. 人民日报, 2020-07-01 (5).
- [30] 香港教育局将优化通识科, 培养学生正面价值观和国民身份认同 [EB/OL]. (2020-11-26) [2021-01-17]. <https://www.chinanews.com/ga/2020/11-26/9348341.shtml>.
- [31] 张建. 香港国家安全教育: 问题、成效与政策思考 [J]. 统一战线学研究, 2021 (1): 44-52.

责任编辑: 龚静阳

# 美国国会涉港立法活动新动态：影响与应对

郭永虎 暴占杰

(吉林大学 马克思主义学院, 吉林 长春 130012)

**摘要：**特朗普任期内，美国国会涉港立法活动较奥巴马任期内更加活跃，涉港立法数量和通过率激增，为美国全面介入香港事务提供了所谓“法律依据”。在此期间，美国国会共提出 40 余项涉港议案。其主要意图为干涉所谓香港“人权”和选举事务；策动涉港问题国际化，联合国国际反华势力干涉香港事务；将所谓香港“自治”程度与美国“给予”香港的所谓特别待遇挂钩；对维护香港稳定的人员实施所谓制裁措施。美国国会涉港立法使美国政府对香港事务的干涉长期存在，严重损害了中美关系的健康发展；增加了中国政府解决香港有关问题的难度，助长了反中乱港势力的嚣张气焰，对香港繁荣稳定产生了消极影响。中国政府须对美国国会涉港立法活动保持警惕，采取必要的有针对性的反制措施。

**关键词：**美国国会；香港；涉港立法；中美关系

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378 (2021) 03-0073-10

美国第 115—116 届（2017—2020 年）国会期间，不断通过立法手段对中国内政实施所谓“长臂管辖”。在进行涉台、涉藏、涉疆立法干涉的同时，香港也成为其立法干涉的重要对象。这一阶段，美国国会涉港立法数量激增，有多项法案获得通过并被签署为所谓“法律”，对香港的繁荣稳定产生了十分消极的影响，损害了中国的核心利益。从研究现状来看，国内相关研究主要聚焦美国行政部门对香港事务的干预。比如，胡婷认为特朗普上台后美国“全政府”对华战略中的香港政策表现出“主体捆绑”与“立体干涉”的鲜明特征<sup>[1]</sup>。李环认为，近年来美国关注香港事务的层级有所提升，对所谓民主、人权、自由等议题的表态增多<sup>[2]</sup>。刘恩东提出，要通过进一步完善与香港基本法实施相关的制度和机制来应对美国对香港的“民主输出”问题<sup>[3]</sup>。此外，沈本秋对 2007—2012 年美

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.03.009

**作者简介：**郭永虎，吉林大学马克思主义学院教授、博士研究生导师；暴占杰，吉林大学马克思主义学院博士研究生。

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

**引用格式：**郭永虎，暴占杰. 美国国会涉港立法活动新动态：影响与应对 [J]. 统一战线学研究, 2021 (3): 73-82.

国对香港事务的介入进行了分析<sup>[4]</sup>。谷文艳探究了香港回归时美国在香港的经济利益和政策<sup>[5]</sup>。张建、张哲馨探讨了香港回归以来,美国国会介入香港事务的方式和影响<sup>[6]</sup>。郭永虎对1984—2014年美国国会对香港事务的干涉进行了历史考察<sup>[7]</sup>。综上,当前学界以美国国会为视角的相关研究比较薄弱。从研究时段来看,已有研究集中探讨了美国国会在2017年以前介入香港事务的主要活动,对特朗普任期内美国国会的最新立法动态及其影响的关注较少,目前尚无专门论著。鉴于此,本文以特朗普任期内美国国会涉港法案或决议案文本为研究对象,综合分析美国国会涉港法案的特征、内容及其影响。

## 一、美国国会涉港立法活动的新特征

### (一) 涉港立法数量激增

第115—116届国会期间,美国国会涉港立法数量创近20年来新高。1984年5月3日,美国国会众议院提出首个所谓“支持香港人民自决的共同决议案”,由此开启了美国国会涉港立法恶例。据统计,从1984年到2016年间,美国国会围绕所谓香港民主与人权、选举、出口管制、新闻自由等议题,提出近70项涉港议案。从涉港立法数量来看,30余年来,美国国会年均提出的涉港议案(包括所谓法案和决议案)数量为2项左右。特朗普时期,美国国会涉港提案的数量激增,仅两届国会就提出了40余项涉港议案。在《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》(以下简称“香港国家安全法”)出台前后,有近20项涉港议案被提出。美国对香港“修例风波”以及香港国家安全法的关注,造成其国会内的涉港议案以此为导火索开始猛增。此外,这还有深层次的原因:在美国“印太战略”背景下,香港特区已成为美国遏制中国的前哨阵地。其国会与白宫均卷入美国“全政府”对华战略中,在利用香港打压中国问题上形成强烈“共识”。

### (二) 通过率较高

近年来,美国国会涉港立法活动提速明显,相关法案被签署成所谓“法律”的比例较高。自所谓“1992年美国—香港政策法”出台后到特朗普政府之前的20余年间,所谓“香港人权与民主法案”早在2014年就被提了出来,但始终未能走到所谓“法律”这一阶段。然而特朗普时期,共有5项法案最终被签署为所谓“法律”,成“法”率接近23%。美国国会涉港“立法效率”异常的高。以所谓“2019年香港人权与民主法案”为例,该法案自被提出后就一路“绿灯”,获得美国国会参众两院高票通过。许多涉港提案采取“一致通过”“无人反对”“声音投票”等表决方式,其中“声音投票”(通常在议案争议较小、态度明显时采取的表决方式)既不记名也耗时较短。这种怪异“效率”达1992年以来的最高水平。这表明,美国国会内部民主党和共和党对涉港议题的态度基本一致。第115—116届国会期间,特朗普对美国国会两院通过的涉港法案可谓“照单全收”。这也说明美国国会与总统在干涉香港事务上的意见渐趋统一。

### (三) 主题和诉求更加明确

特朗普时期,美国国会涉港立法的企图明确,即直接干涉所谓香港的“人权与民主”。据统计,在22项涉港提案中直接与所谓“人权与民主”相关的议案就达15项。当前,美国所谓涉港立法更强调意识形态属性,而美国在港经济利益被排在“退而求其次”之列。这与冷战刚结束后,美国国会制定的所谓“1992年美国—香港政策法”有较大不同。当时,美国国会涉港立法最为关注如何

保持美国在港经济利益不受影响，包括美国在港航空、航运、通讯、旅游、文化、体育业务等利益诉求。当前，美国国会的涉港诉求发生转向，所谓“人权”“民主”等意识形态标签被重点强调，其在港经济利益诉求逐渐淡化。

#### （四）强调涉港法案的干涉力度和可操作性

特朗普时期，美国国会涉港立法的诉求更加“务实”，逐渐摒弃了仅表达立场的“声援式”立法。以所谓“2019年香港人权与民主法”为例，该法的诸多条款都要求美国行政部门采取实际的干涉措施。这一所谓“法律”提出的制裁措施，以及相关管制物资的出口限制，对暴力乱港分子的包庇和纵容具有很强的操作性。这种干涉强度是以往的涉港立法不具备的。此外，其涉港立法还有鲜明的指向性特征，一方面明确哪些人可以得到美国政府“包庇”，另一方面明确哪些人将得到美国所谓涉港“法律”制裁。所谓“2019年香港人权与民主法”在签证政策方面，竟为因反中乱港活动而遭逮捕、拘留的有关人员提供签证支持。

#### （五）核心议员的推动作用凸显

决定涉港立法成败的关键要素是“人”，即美国国会议员，特别是核心议员。通常来说，国会核心议员比一般议员无论在发起或联署法案的数量、影响还是在言行的引领和辐射效应上都更为突出。在立法压力巨大、相关经验不足的情况下，国会投票中普遍存在“随大溜”现象，部分国会议员乐于借助那些值得信赖、具有专门知识且懂得利害关系的“提示者”来做出投票决定，在立法进程中形成了一般议员追随核心议员的现象。在涉港立法方面，核心议员对国会立法活动的引领作用非常明显。第115届国会以来，与涉港立法密切且提案最多的国会核心议员主要有2位：参议院的马可·卢比奥和众议院的詹姆斯·麦戈文。

## 二、美国国会涉港立法中所谓“法律”文本的变化

在香港回归前，美国国会已经制定了一部所谓涉港“法律”，即所谓“1992年美国—香港政策法”。这是美国首部系统的关于香港政策的所谓“法律”。其企图保障在《中英联合声明》签署后以及香港回归后美国在港利益诉求，并重新界定1997年后美国与中国香港特区的关系。其核心内容是：第一，确立所谓“人权原则”。其声称：“香港人民的人权对美国意义重大，同时与美国在香港利益休戚相关。”第二，将所谓香港“自治”程度与美国“给予”香港的所谓特别待遇挂钩。其声称，总统断定香港的“自治程度”不足以证明其应享有美国特定“法律”规定的待遇，或者与中国曾承诺的待遇有所不同，总统可以修改美国有关香港的所谓“法律”的实施。第三，积极寻求同香港特区建立直接的双边关系。其主张，美国在商业方面应谋求同香港特区保持和扩大经贸关系，把香港特区当作一个单独实体来对待。第四，要求美国国务卿向国会提交年度涉港报告。所谓“1992年美国—香港政策法”首次以所谓的“法律”形式确定了美国对香港政策的基本框架，美国政府的涉港政策大多可在该法中找到对应条款。

随着香港局势的发展，特别是2014年香港发生非法“占中”后，美国国会欲以此为契机对所谓“1992年美国—香港政策法”进行重新修订。有部分议员认为所谓“1992年美国—香港政策法”干涉力度不够，因为其中没有“制裁”措施，对所谓香港“人权和民主”的保障只有姿态性声明，没有具体“保护”措施。此外，他们认为，所谓“1992年美国—香港政策法”确立的报告制度早已过

期，国会希望借助设立新的所谓“法律”将年度涉港报告制度常态化。所谓“2019年香港人权与民主法”就在此背景下产生。它的出台蓄谋已久。在其签署之前，从2014年到2019年，美国国会共提出了8个版本的所谓“香港人权和民主法案”。它们表述的核心观点高度一致，即在美国的利益范畴和外交原则下关注所谓香港“人权和民主状况”。美国国会议员在历次提案中，都在原有法案基础上进一步充实内容，主要涉及以所谓香港“人权与民主状况”为借口对中国及香港特区政府实施所谓“制裁”。

2018年之前，尽管各版本所谓“香港人权和民主法案”层出不穷，但其立法进程近乎停滞。这些法案既未进入小组委员会讨论，也未召开听证会，均止步于提案阶段。2019年，所谓“香港人权与民主法案”的立法进程取得了“重大进展”，这与香港局势发展息息相关。2019年，香港“修例风波”发生后，卢比奥提出所谓“2019年香港人权和民主法案”。这一所谓“法案”先是获得参议院的一致通过，后在众议院以417票同意、1票反对、13票弃权的结果获得通过，最终在2019年11月27日被特朗普签署生效。其主要内容如下。

**其一，阐明美国的涉港立场。**一是重申所谓“1992年美国—香港政策法”中规定的原则和目标。比如，将所谓香港“人权与民主”纳入美国国家利益范畴，声称所谓香港“人权”对美国非常重要，与美国在香港的利益直接相关。二是干涉香港选举，对华施压。美国国会以诸如敦促、要求等强制性外交辞令对香港选举制度指手画脚、强行干预。三是将所谓香港“人权与民主”问题国际化。其要求美国政府与英国、澳大利亚、加拿大、日本和韩国等盟国相互配合，以促进所谓香港“民主和人权”。美国国会此举实为将香港本不存在的所谓“人权与民主”问题推向国际，联合其追随者向中国施压。四是极力维护美国在港利益。比如，所谓保护居住在香港的美国公民和在港永久居民以及来港和过境的人士；维持对美国有重大利益的经济和文化联系。

**其二，袒护纵容反中乱港分子。**其规定，2014年及以后在香港居住的有资格申请美国签证的申请人，在申请入境、学习或工作签证时不会因为“政治原因遭逮捕、拘捕或从事过其他反政府行为”而遭拒签。该法案还要求美国国务卿应采取必要的措施对领事官员进行相关培训，使该政策得到落实和执行，确保反中乱港分子处理签证申请时不会受到歧视或延误。该法案还鼓动美国盟国也采取类似的政策。此外，按照该法要求，即使美国公民涉嫌犯罪，也要保护其不被引渡到中国，这是对中国司法主权的粗暴干涉。

**其三，实施所谓涉港制裁措施。**其规定，应查明所谓“对破坏香港基本自由与自治负有责任者”；美国总统可根据所谓“国际紧急经济权力法”，向负有责任的外国人在美国境内的资产予以冻结或者禁止其权益交易活动。其所谓“负有责任者”是指，由美国认定的“对在香港的任何人实施的非法引渡、任意拘留或严刑逼供”，以及其他所谓严重“侵犯”香港国际公认“人权”的人。其中的相关条文还要求美国在为在中国媒体记者发放赴美旅行或工作签证时，应考虑到上述情况。此外，这一所谓“法律”还将所谓香港“自治”程度与美国“给予”香港的特别待遇挂钩，要求美国国务卿每年向国会提交报告，评估香港特区政府在行政、立法和司法部门维护法治、保护公民权利方面的“自治政策”，并根据评估结果决定是否“给予”香港特别待遇。美国国会还声称应对目前美国关于香港的出口管制政策进行适当调整，防止中国从香港特区获得敏感技术，用于发展和部署“锐眼”系统、天网系统或其他大型警务监视系统。

**其四，反对引渡美国在港公民。**在美国公民面临引渡风险时，这一所谓“法律”要求美国总统向国会相关委员会提交报告汇报其保护在香港美国公民和企业的措施，在美国公民面临潜在风险的基础上判定美国驻香港领事馆是否为美国公民提供保护和服务。

所谓“2019年香港人权与民主法”的出台，标志着美国全面介入香港事务完成了从“英退美进”到“美国主导”的重要转换。它被视为所谓“1992年美国—香港政策法”的“升级版”或“加强版”。二者最大的区别是后者并不具备“制裁”机制。这部冠名“人权与民主”的所谓“法律”实则名不副实，美国国会绝非真正关心香港，而是图谋将香港作为牵制中国发展的筹码，是其对华极限施压、策动港版“颜色革命”的组成部分。

### 三、特朗普时期其他主要涉港“法案/决议案”

特朗普任期内，除了所谓“2019年香港人权与民主法”外，美国国会还炮制了20余项涉港“法案/决议案”。按照效力和类型的不同，可以将其分为其他涉港的所谓“法律”和“法案/决议案”。

#### （一）其他涉港的所谓“法律”

##### 1. 所谓“禁止向香港警察商业出口涵盖军用品法”

在特朗普签署所谓“2019年香港人权与民主法案”的同一天，他还签署了所谓“禁止向香港警察商业出口涵盖军用品法案”，使其具备了所谓“法律”效力。这一所谓“法案”于2019年10月24日首次提出，在11月19日获得参议院通过，两天后又在众议院以417票同意、14票弃权的结果获得通过，仅用时一个月左右即成为美国所谓“国内法”，影响恶劣。其禁止美国向香港警察出口涵盖弹药的物品。它对中国政府和香港特区政府止暴制乱、维护香港稳定产生的负面影响不可忽视。其使用了强制性“法律”用语，对美国政府具有强制约束力。另外，从内容上看，美国国会会有意通过它颠倒黑白，在舆论上声援反中乱港分子。

##### 2. 所谓“香港自治法案”

2020年7月1日，美国国会众议院提出所谓“香港自治法案”。其在两天内就得到参众两院一致通过，并在7月14日获特朗普签署。这一所谓“法案”的主要内容即对美国认为的“中国未能维护香港自治作出实质性贡献的外国个人和实体实施制裁”。与所谓“2019年香港人权与民主法”相比，其升级了美方对华的“制裁”力度，不仅对中国国家和香港特区官员实施个人制裁，而且将与这些人有业务往来的金融机构也列入“制裁”名单。显然，这一所谓“法律”主要针对香港国安立法。美国挥舞着金融制裁大棒对中国相关人员和金融机构实施所谓制裁，无非是企图继续做“利用香港遏制中国发展”的迷梦，其背后折射出美国典型的霸权思维和强盗逻辑。

##### 3. 所谓“年度国防授权法与拨款法”中的涉港条款

将涉港条款捆绑于一些重要法案中是美国国会的惯用手段。这种“搭车”的方式更易使附加条款成为所谓“法律”<sup>①</sup>。这一时期共有三个成为所谓“法律”的法案附带涉港条款。

一是所谓“2019财年约翰·麦凯恩国防授权法”。其对所谓“1992年美国—香港政策法”的第

---

<sup>①</sup> 美国总统具有立法否决权，但是他只有权就整部法案行使立法否决权，而无权就法案的部分条款行使立法否决权。以涉港提案为例，美国国会将难以通过美国总统的涉港议案以条款的形式嵌入诸如“拨款法案”或“国防授权法案”中，因总统不具备“部分条款否决权”，因而只能接受包括涉港条款的法案全部内容。

301条做了修订，将国务卿提交美国与香港特区关系的报告的时限要求延至2024年3月31日。

二是所谓“2020财年进一步综合拨款法”。其中有关对反中乱港分子提供资金支持的规定，无疑使美国突破了在政治和舆论范围内插手香港事务的限制。虽然拨款数额不高，但足以显示美国国会妄图通过立法活动支持反中乱港势力的险恶用心。

三是所谓“2020财年国防授权法”。其第1260F部分涉港条款提出了7条国会意见，分别对中国政府和香港特区政府以及美国政府部门提出要求，以达到干预中国政府治理香港的目的。其核心观点包括：要求中国政府完全遵守在《中英联合声明》和香港基本法中的“承诺”；要求中国政府禁止使用军事、准军事或执法机构中的任何组织来处理“暴力乱港事件”；要求香港特区政府撤销对因参加暴力活动而被捕的个人的所有指控，并实行普选；要求美国政府将所谓“支持”香港的立场扩展至其他“志同道合”的国家。这一所谓“法律”具有明显的帮助反中乱港分子逃避法律制裁的险恶企图，其中声称如果中国政府对反中乱港分子采取惩治举措，美国政府部门应迅速采取行动。美国国会根据美国所谓“法律”对中国政府及香港特区政府提出管理香港的诸多“要求”，严重践踏了国际法和国际关系基本准则。显然，这一所谓“法律”企图将香港置于“独立”或“半独立”状态，并确立符合美国利益的涉港“规则”，以便为美国常态化干预香港事务预留空间。

## （二）重要涉港法案/决议案（未成为所谓“法律”）

在特朗普政府当政之初，美国国会相继炮制了所谓“2019年香港政策再评估法案”等一系列涉港法案/决议案，它们最终未能成为所谓“法律”。从提出时间来看，其中的大多数议案在2019年下半年提出，其主题涵盖了涉港制裁、支持反中乱港势力、干涉香港选举等。这些未获通过的涉港立法内容涉及以下几个方面。

其一，对美国的香港政策进行再评估。2019年6月12日，美国国会参议院提出第1824号法案；9月27日，众议院提出与之内容相同的第4551号法案。其不仅要求美国国务卿应向适当的国会委员会提交关于中国政府如何利用香港“规避”美国所谓“法律”的报告，而且要求美国商务部、财政部、国土安全部等部门，评估中国政府如何在各自相关领域利用香港“破坏”美国利益。一是对中国政府如何使用正式或非正式手段将包括美国公民在内的外国国民从香港引渡或强制性转移至中国进行评估。二是对中国政府如何利用香港“规避”美国出口管制进行评估。三是对中国政府如何利用香港“规避”从中国出口到美国的商品关税进行评估。四是对中国政府如何利用香港“规避”美国或根据多边机制实施的制裁进行评估。尽管这一法案止步于向外交关系委员会提交阶段，但是参议院外交关系委员会将其中的部分内容纳入所谓“2019年香港人权和民主法案”，并获得一致通过。

其二，对参与止暴制乱、恢复香港秩序的政府官员加以“制裁”。未成为所谓“法律”的涉港法案中同样充斥着对中国政府和香港特区政府以及相关人员的“制裁”举措。2019年10月31日，美国共和党参议员乔希·霍利提出编号为2758的法案，并将其命名为所谓“香港如水法案”<sup>①</sup>。在国会意见中，美国国会美化乱港分子，谎称其破坏社会秩序、威胁普通市民基本权利和自由的行径是在行使公民言论、结社、集会、游行和示威的权利；相关政府官员合法处置暴力分子的行为也被

<sup>①</sup> 其之所以被称为所谓“香港如水法案”，原因在于反中乱港分子认为要成功逃避香港警方的执法行动，就需要像水一样动作流畅和敏捷。提案人将其命名为“香港如水法案”，实际是表态支持反中乱港分子。

污蔑为对暴力分子“合法权利”的“侵犯”。美国国会要求美国政府对参与香港止暴制乱的某些政府官员实施全球“制裁”。2019年9月10日，美国国会众议院通过第4270号法案，该法案名为所谓“限制向香港出口催泪气体和控制人群技术的法案”，目的是对香港警察实施“制裁”。

其三，通过一系列外交举措对华施压。在涉港立法提案文本中，美国国会经常使用“敦促”“呼吁”“应该”等外交辞令对中国政府和香港特区政府施压。2017年6月29日，在香港回归祖国20周年前夕，美国众议院通过编号为422的决议案，“敦促”中国政府确保香港居民基本权利得到有力保障。2019年8月，在反中乱港分子暴力祸乱香港之际，美国众议院通过一项名为所谓“与香港站在一起决议案”。该决议案的核心诉求有二：一是“呼吁”香港特区政府与反中乱港分子谈判，满足他们的无理要求；二是对香港特区政府和警察提出所谓“谴责”。共和党参议员瑞克·斯科特于2020年3月3日提出编号为526的决议案，污蔑中方不尊重所谓香港“人权”，并以此为由向国际奥委会施压，要求取消中国2022年冬季奥运会举办权。

其四，对反中乱港分子提供所谓“政治庇护”。在香港国家安全法颁布实施前后，美英两国即着手帮助“港独”头目外逃。美国国会抛出以所谓“香港安全港法案”为代表的一系列法案，为反中乱港分子提供“政治庇护”。这些法案的核心要旨基本相同，即为反中乱港势力提供海外“避难所”，使“港独”头目能在国外继续“祸乱”香港。在这些法案中，美国国会将反中乱港分子粉饰为所谓“因和平表达政治观点或参与政治活动而遭受迫害的人”；并将其指定为美国人道主义第二类优先关切的“难民”，规定在其申请入境美国时要简化审批手续。影响更恶劣的是在编号为6974的法案中，美国国会企图授权美国总统承认香港特区为“独立”于中国之外的“国家”。在相关法案中，美国国会还裹挟英、澳、加等盟国共同为“乱港”头目提供庇护场所，干涉中国内政。美国国会立法活动妄图通过所谓“国内法”为美国干涉香港事务“赋权”，为反中乱港分子“唱赞歌”。此举是美国在国际社会上法律霸权主义、强权政治的重要表现。其虽未能得逞，但对中国政府打击反中乱港势力，保护香港长期繁荣稳定，维护国家主权、安全与发展的核心利益极为不利。

#### 四、美国国会涉港立法活动的负面影响

从第115—116届国会涉港立法活动的发展动态来看，美国成为影响香港局势的最大外部因素。美国国会则成为影响美国政府涉港决策和活动的最重要主体。美国国会通过涉港立法活动介入香港事务，其中有6项法案（包括3项专门涉港的法案）最终成为所谓“法律”，其余大多数法案或决议案止步于议案提交阶段。所谓涉港“法律”对美国的香港政策影响最大。其他未成为所谓“法律”的议案虽未对美国政府构成实质性约束，但也会使美国政府在制定涉港政策时予以“适当吸收”。大量涉港议案的提出把香港推向了国际负面舆论漩涡，损害了香港良好的国际形象。无论涉港议案是否成为所谓“法律”，美国国会涉港立法活动都会造成诸多负面影响。

##### （一）对美国行政部门介入香港事务施加所谓“法律”影响

美国国会所谓涉港“法律”试图用更加强硬条款，使美国政府涉港活动“合法化”、常态化。在中美关系新常态下，不排除相关所谓涉港“法律”被美国行政部门选择性执行及人为放大，其潜在的负面影响极大。涉港法案一旦成为所谓“法律”，将对美国行政当局的香港政策产生直接影响。它将对美国白宫和国务院形成所谓“法律”约束力。比如，在所谓“2019年香港人权与民主法”生

效后，美国国会不断催促美国政府实施。2020年4月19日，佩洛西就通过推特敦促特朗普应迅速地开始执行所谓“香港人权民主法”。

### （二）助长了反中乱港势力的破坏活动

美国国会以立法形式对反中乱港分子提供各种援助，为其提供了鼓噪“香港问题国际化”的物质基础。近年来，美国国会主要通过美国国家民主基金会资助的非政府组织联系香港反对派和有关团体。2018年，美国国家民主基金会向美国国际事务民主协会拨款20万美元，向非政府组织“香港人权监察”拨款9万美元，以资助其活动；通过美国国际事务民主协会等分支机构，以相同的方式与“香港记者协会”“公民党”“工党”和“民主党”等组织保持密切联系；其2018年对香港特区投入的资金约为44.3万美元<sup>[8]</sup>。在所谓“2020年进一步综合拨款法”中，美国国会拟拨款150万美元资助所谓香港“民主计划”。

此外，美国国会频繁的涉港立法活动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了所谓“法律”保护伞。以所谓“2019年香港人权与民主法”为例，其规定：“如果有香港市民因为参加非暴力抗争而被政府拘捕，美方不会以此为由拒绝批准其学习或工作签证”。这很明显成为反中乱港分子的“护身符”，实质是为反中乱港分子“撑腰”和“铺后路”。2019年香港“修例风波”发生后，以所谓“2019年香港人权与民主法”为代表的众多涉港法案为疯狂打砸烧、残害无辜市民、践踏法治、危害社会秩序的暴力犯罪分子“撑腰打气”，向反中乱港势力发出了严重错误的信号，刺激了其“乱港”“谋独”的欲望和野心。

### （三）刺激了美国盟友进行涉港干预的连锁反应

美国国会涉港立法对美国盟友引发了恶劣的连锁反应。欧美在香港问题上“高度一致”。所谓“2019年香港人权与民主法案”于2019年6月在美国众议院提出后不久，欧洲议会于2019年7月17日通过香港决议案2732（RSP），向香港特区政府提出10多项“要求”。“2019年香港人权与民主法案”被签署成所谓“法律”后，英国也通过立法活动干涉香港事务。2020年2月25日，英国下议院一致通过所谓“香港法案2019—2021”。其向英国政府提出有关1984年《中英联合声明》和所谓香港“人权”要求的法案，并就香港居民的入境事宜作出规定，包括授予其在英国居住的权利等。意大利也跟风美国，其众议院外交委员会于2019年12月3日通过一项涉港决议案，“要求意政府与欧盟一同针对所谓港警‘滥用武力’的情况进行独立调查，支持释放被捕示威者的立场”<sup>[9]</sup>。

### （四）激化了香港各阶层的矛盾

美国国会涉港立法加剧了以下几对关系的“对立化”趋势：中国中央政府与香港反对派的关系，香港特区政府与香港反对派的关系，反中乱港分子与香港执法者的关系，爱国爱港人士和“港独”势力的关系，等等。美国国会的立法介入进一步拉大了香港社会的对立程度，增加了香港社会的撕裂情绪，严重阻碍了香港政制健康发展进程，严重破坏了香港营商环境。反对派一直人为制造对立、对抗，将社会拖入泛政治化的旋涡，造成香港社会撕裂<sup>[10]</sup>。美国国会通过涉港立法充当香港反对派的“靠山”，使香港各政治派别之间的矛盾凸显，在重大议题上更加走向对立。

### （五）对香港未来发展信心的负面影响

美国国会的立法介入不仅影响香港的政局发展，而且对香港的经济和民生也产生了消极作用。美国在所谓“2019年香港人权与民主法”中，将香港经贸地位与香港自治地位挂钩，甚至以此提出

威胁。美方取消或威胁取消所谓特别待遇，阻挡不了香港发展繁荣的方向，也阻挡不了香港继续融入祖国、贡献国家、获取更大发展空间的大势。香港是中国的香港，香港事务纯属中国内政，任何外国无权干涉。

#### （六）对香港维稳人员和防暴物资供应的负面影响

所谓“2019年香港人权与民主法”提出，对包括香港特区政府官员和警察在内的有关人员实施拒绝入境、冻结在美资产等形式的“制裁”。其潜在的负面影响不容忽视。2020年1月30日，美国国会提出所谓“香港如水法案”，呼吁美国根据可以冻结任何侵犯“人权”的非美国公民资产的“全球马格尼茨基人权问责法”和“国际紧急经济权力法”，对任何所谓“打压”香港言论、结社、集会、示威自由的政府官员进行全球“制裁”，并向那些代表官员或与他们合作的公民或公司施以同样“制裁”。这可能对上述人员产生一定的心理压力。此外，所谓“禁止向香港警察商业出口涵盖军用品法”规定，禁止美国公司向香港执法部门出口某些“非致命”人群控制装备，要求美国国务院向国会提交报告，详细陈列过去五年美国向香港出售的防卫性装备。

#### （七）对中国宪法与香港基本法在香港实施的负面影响

美国国会通过所谓涉港法案，无视中国宪法和香港基本法，肆意干预香港事务。这是对中国司法主权的严重侵犯和挑衅，给中国宪法与香港基本法所确立的香港人民的基本人权和民主秩序构成了严重危害。不仅如此，美国国会还通过立法将原本已经过时、失效的《中英联合声明》的地位提高到与香港基本法平行的高度。这是对香港基本法法律地位的挑战。1997年7月1日，香港回归祖国后，《中英联合声明》中所规定的与英方有关的权利和义务已经全部履行完毕。《中英联合声明》作为一个历史文件，不再具有任何现实意义，对中国中央政府对香港特区的管理也不具备任何约束力<sup>[11]</sup>。美国国会在多项涉港所谓“法律”文件中妄称，中国政府和香港特区政府应遵守《中英联合声明》和香港基本法。彭斯甚至在演讲中威胁：如果美方要与中方达成经贸协议，中方必须遵守1984年签署的《中英联合声明》所做的承诺<sup>[12]</sup>。此举一是试图将涉港问题置于所谓“国际条约”框架之下，对确立“一国两制”方针的中国宪法极不尊重；二是诱导反中乱港势力寻求英美等西方势力的支持，使其产生“去国家化”甚至“港独”幻觉。

## 五、结 语

自中华人民共和国成立以来，美国国会就不断通过立法活动干预中国内政。尤其是在“全政府”对华战略实施之后，美国国会立法干涉中国内政的速度、力度、深度与广度都在加大且持续推进。特朗普时期，美国国会涉港立法的广度和强度显著增强。美国国会与行政部门在涉港问题上高度“配合”，二者已经达成“共识”：将香港作为中美战略博弈的棋子，在香港强推所谓“人权外交”和港版“颜色革命”，并以此对华施压、遏制中国。第115—116届国会期间的一系列涉港法案充分反映了美国国会的上述诉求。但是，美国国会炮制的所谓“涉港法案”对中国来说是无效的，不具有任何国际法的合法性基础。美国国会利用其“国内法”介入香港事务已经侵犯了中国领土主权和中国内政，是对立法权的滥用。

当前，拜登政府在对华战略上所展现的竞争性乃至对抗性保守政策有所加强。在涉港问题上，美国国会与行政部门依然会密切“合作”，利用香港议题干涉中国内政。在香港国家安全法的震慑

和约束下，美国国会通过立法支持反中乱港势力发起“暴乱”活动的可能性变小，但是必须警惕其以所谓香港“人权问题”为幌子推行强权政治与霸权主义。尽管美国通过所谓“人权”议题影响中国稳定和发展的能力在逐步缩小，但美国国会立法活动会在国际上制造舆论漩涡，影响中国和香港特区良好的国际形象。

中国政府须对美国国会涉港立法活动保持警惕，并针对美国国会立法活动采取有针对性的反制措施。比如，永久性制裁美国国会涉港法案主要提案议员及其家属以及为其提供金融服务的机构。同时，要提升反制举措的威慑力，降低美国国会通过负面立法介入香港事务的负面影响。要在坚持“一国两制”、贯彻香港基本法的基础上，建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制，大力推进香港经济发展、政制建设、民生改善，加强对香港青少年的宪法、基本法和维护国家安全的宣传教育，使其牢固树立国家观念，增强民族认同和文化认同，增强抵御美国干预香港事务的内力。

#### 参考文献：

- [1] 胡婷. 美国“全政府”对华战略中的香港政策：变化与特征 [J]. 统一战线学研究, 2020 (2): 95-104.
- [2] 李环. 近年美国对香港政策变化及评估 [J]. 现代国际关系, 2016 (2): 24-31+64-65.
- [3] 刘恩东. 1997年后美国对港民主输出政策与香港政制发展 [J]. 探索, 2014 (6): 172-178.
- [4] 沈本秋. 试析 2007 年以来美国对香港事务的介入 [J]. 国际问题研究, 2012 (1): 72-83.
- [5] 谷文艳. 美国在香港的经济利益和经济政策 [J]. 现代国际关系, 1997 (6): 9-12.
- [6] 张建, 张哲馨. 香港回归以来美国国会对香港事务的介入及其影响 [J]. 太平洋学报, 2017 (7): 25-35.
- [7] 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.
- [8] 张梦旭, 陶短房, 青木, 等. 起底! 这些美国非政府组织把魔爪伸向香港 [EB/OL]. (2019-12-04) [2020-02-08]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651982544037116065&wfr=spider&for=pc>.
- [9] 跟风美国, 意大利众议院外委会通过涉港决议案 [EB/OL]. (2010-12-09) [2020-12-18]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1652044886648326699&wfr=spider&for=pc>.
- [10] 坐言起行, 用发展切实破解香港社会深层次问题 [N]. 新华每日电讯, 2019-09-06 (3).
- [11] 白云怡. 外交部:《中英联合声明》是历史文件 已不具现实意义 [EB/OL]. (2017-06-30) [2020-04-26]. <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK3P6v>.
- [12] 彭斯宣扬经贸与香港挂钩, 想吓唬谁? [EB/OL]. (2019-08-20) [2020-04-26]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1642385199012584807&wfr=spider&for=pc>.

责任编辑：孙德魁

# 台湾当局对南太平洋四岛国 援助机制的范式、效应及因应之策

于 镭<sup>1</sup> 隋 心<sup>2</sup>

(1. 聊城大学 太平洋岛国研究中心, 山东 聊城 252000;

2. 澳大利亚迪肯大学 医学院, 澳大利亚 墨尔本 3220)

**摘 要:** 台湾当局在南太平洋地区剩余的所谓“邦交国”长年深耕, 形成了具有迷惑作用的援助机制和范式, 对护持其与南太平洋四岛国所谓“邦交”关系发挥了作用。在中国同太平洋岛国平等互利合作关系不断深化之际, 美国等空前强化在南太平洋地区的政治、经济和军事力量存在, 竭力阻挠这一地区的台湾当局所谓“邦交国”进行外交转向。鉴于此, 我国应戒急戒躁, 立足平等、互利, 持续深耕南太平洋地区。

**关键词:** 太平洋岛国; 台湾当局; 援助机制; 援助范式; 马绍尔群岛

**中图分类号:** D675.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2021) 03-0083-07

## 一、问题的提出

长期以来, 台湾当局把提供对外援助上升至所谓稳固“邦交”、拓展“生存空间”、营造国际“软实力”的高度。这种将对外援助极端政治化、安全化的理论和实践机制, 已背离发展经济学关于国际援助的传统理论和范式, 引起国际学界的关注<sup>[1]</sup>。太平洋岛屿地区在后冷战时期始终是台湾当局开展对外援助的重点区域, 也是其挑动所谓“外交博弈”, 巩固所谓“邦交国”, 拓展所谓“国际生存空间”的战略区之一。近年来, 中国同太平洋岛国的互利合作关系得到大幅度跃升。中国已经成为太平洋岛国重要的贸易伙伴、出口目的地、进口来源国、重要的投资国和旅游收入来源国, 双方合作呈现出巨大的发展潜力<sup>[2]</sup>。太平洋岛国经济发展数据显示, 在无重大自然灾害影响的年份,

---

**DOI:** 10.13946/j.cnki.jcqis.2021.03.010

**作者简介:** 于镭, 聊城大学太平洋岛国研究中心首席研究员、教授, 北京外国语大学澳大利亚研究中心客座教授; 隋心, 澳大利亚迪肯大学医学院博士。

**基金项目:** 教育部国别和区域研究课题“太平洋岛国研究”(19GBQY124)

**引用格式:** 于镭, 隋心. 台湾当局对南太平洋四岛国援助机制的范式、效应及因应之策 [J]. 统一战线学研究, 2021 (3): 83-89.

各岛国经济运行走势大致与对华经贸关系的强弱成正比。这一方面表明太平洋各岛国的经济体量总体偏小，结构单一，易受外部经济体的影响；另一方面表明快速发展的中国经济体蕴含着较强的经济辐射力，正对在全球经济体系中被极度边缘化的太平洋岛国经济产生强烈的拉动作用。

但是，在中国同南太平洋岛国的重大利益高度契合，互利合作有“百利而无一害”的情形下，为什么这一地区的马绍尔群岛、帕劳、瑙鲁和图瓦卢这四国却甘做台湾当局在太平洋地区的所谓“邦交堡垒”及其在相关国际组织中拓展所谓“生存空间”的拥趸者呢？就在 2021 年 3 月，帕劳总统窜访台湾，美国驻帕劳大使也混入访问团。本文以马绍尔群岛为例，通过剖析台湾当局对马绍尔群岛的援助机制和援助范式，揭示出上述四国对华立场的形成原因。其中既有以美国为首的、南太平洋岛国的前殖民宗主国对极其弱小的太平洋岛国施加政治、经济压力的外生因素，也有台湾当局在该地区奉行“控制岛国金融命脉”“深耕岛国民心”策略而骗取民众好感的内生因素。对台湾当局在马绍尔群岛援助范式的分析发现，随着中美在印太区域的战略竞争加剧和以美国为首的、南太平洋岛国的前殖民宗主国及台湾当局对太平洋岛国经济和政治威逼利诱力度的空前增大，台湾当局与上述四岛国的所谓“邦交”关系极有可能在相当长的一段时间内保持稳定。

## 二、台湾当局对南太平洋有关岛国援助机制的范式

台湾当局早在冷战期间即向包括太平洋有关岛国在内的所谓“邦交国”提供援助，但其提供援助的主要动机和以美国为首的、南太平洋岛国的前殖民宗主国的动机截然不同。台湾当局既不是为了维系类似宗主国与前殖民地之间千丝万缕的联系，也不是为控制这一具有军事和战略意义的广袤海域，更不是出于意识形态和价值观考量，协助西方在该地区推行所谓“民主、良政”<sup>[3]</sup>。台湾当局的对外援助更主要的是出于获取所谓“政权合法性”的需要，即对内树立所谓“政权”威信，获得民众认可；对外获得所谓“外交”承认，寻求国际社会认同<sup>[4]</sup>。西方现实主义国际关系理论强调，主权国家是国际关系的基石，外交承认既是主权国家获得国际合法性，得以在国际社会存在和交往的必要条件，也是获得内部合法性，获取民众认可和支持的重要因素。基于这一理念，台湾当局对外事务主管部门于 2000 年制定所谓“国际合作”规定。台湾地区推进国际合作的首要目标在于巩固所谓“邦交”，其次是拓展和提升所谓“国际地位”。依据这一所谓规定，台湾当局确定对外援助的优先和重点是所谓“邦交国”；其次是具有所谓“建交”潜力的发展中国家；再次是所谓对台“友好国家”<sup>[5]</sup>。

但是，台湾当局对外援助总额在台湾地区居民收入中的占比自 2007 年后呈现出快速下降的态势。台湾当局对外援助总额在 2007 年之前均保持在 5 亿美元左右，在台湾地区居民收入中占比约为 0.13%。至 2017 年，台湾当局对外援助总额降至 3.19 亿美元，在台湾地区居民收入中的占比降至 0.06%<sup>[6]</sup>。上述数据的较大变化一方面是缘于中国大陆地区综合实力的迅猛增长，台湾当局的所谓“邦交国”数量快速下降；另一方面是由于台湾地区经济增速的大幅度减缓和不景气，台湾民众对台湾当局的“支票外交”强烈不满，严重制约了台湾当局对外援助的意愿和能力。在太平洋岛国地区，台湾当局的援助额呈现出快速下降的势头。即便是在蔡英文推行所谓“新南向政策”后，台湾当局对太平洋有关岛国的援助额也从近 10 年来的峰值 5 467 万美元降至 2018 年 1 000 多万美元。

由于援助资金不断减少，台湾当局不得不调整对太平洋岛国的援助策略，意图集中资金援助重

点岛国，并掌控其重点经济和金融领域，以收到“少花钱、多办事、效果好”之效。基于这一策略，台湾当局对太平洋有关岛国的援助形成了以下机制和范式。

在地区层面上，台湾当局集中资金重点援助所谓“邦交国”和具有地区影响的重要岛国，企图实现“固守待变、提升地区影响力”的目的。2019年前，台湾当局在太平洋岛屿地区共有6个所谓“邦交国”：帕劳、瑙鲁、基里巴斯、所罗门群岛、图瓦卢、马绍尔群岛。台湾当局将援助的重点集中在地理位置极为重要的马绍尔群岛、基里巴斯和所罗门群岛等极其有限的岛国。斐济和巴布亚新几内亚虽未与台湾当局建立所谓“邦交”关系，但鉴于其为地区大国，具有重要地区影响，台湾当局也将其列为重点援助对象，每年都会提供大量资金和物资援助。澳大利亚洛伊研究所的数据显示，台湾当局的“收缩”策略使其对太平洋岛屿地区受援国的人均年度受援金额不降反升，迅速增至237美元<sup>[7]</sup>。这使台湾当局在太平洋岛屿地区所谓“邦交国”的资金援助具有一定迷惑作用。这也是台湾当局所谓“邦交国”“挺台”立场十分顽固的重要原因。太平洋岛国地区的西方前殖民宗主国片面宣扬台湾当局是太平洋岛屿地区的主要援助方，妄称其推动了该地区的“发展”<sup>[8]</sup>。

1998年12月，台湾当局以1亿美元的资金援助换取马绍尔群岛恢复所谓“邦交”关系。此后，台湾当局对维系与马绍尔群岛的所谓“邦交”关系非常重视<sup>[9]</sup>。陈水扁曾于2005年和2007年两次窜访马绍尔群岛，蔡英文也于2017年和2019年两次窜访马绍尔群岛。台湾地区领导人每次窜访均向该国提供了大量经济和技术援助。仅在2005年至2008年间，台湾当局即向人口不足7万的马绍尔群岛提供了近4000万美元的资金援助，相当于马绍尔群岛人均受援600美元<sup>[10]</sup>。马绍尔群岛人均受援金额之高，在国际社会罕见。台湾当局此后继续向马绍尔群岛提供援助。据澳大利亚洛伊研究所统计，仅资金一项，台湾当局在2011至2016年间共向马绍尔群岛提供4500万美元的资金援助，超过该国全年预算收入（马绍尔群岛年财政收入约为4000万美元）<sup>[8]</sup>。台湾当局因此成为马绍尔群岛的第三大援助方。2019年10月，蔡英文与马绍尔群岛签署了新的“经济合作协定”，承诺在资金方面继续向马绍尔群岛提供援助。作为回报，马绍尔群岛政府承诺“拒绝外交转向”，并在联合国等国际组织继续“挺台”。

自恢复所谓“邦交”关系以来，台湾当局每年约向马绍尔群岛提供1000多万美元的政府资金援助，相当于该国年均财政收入的四分之一，台湾当局因此成为马绍尔群岛仅次于美国的最为重要的政府资金援助方<sup>[8]</sup>。台湾当局每年向马绍尔群岛提供的大额资金和技术援助，是该国与台湾当局保持所谓“邦交”关系的最重要的经济利益考量。此外，台湾当局鉴于马绍尔群岛的重要性也给予其驻马有关机构相当数量的可自由支配的援外资金。比如，台湾当局驻马有关机构可视情向马绍尔群岛政府、社区、各种政府和非政府机构提供小额资金援助，用于资助教育、卫生、小型基础设施建设和社区活动等项目。

在受援国层面上，台湾当局集中资金重点援助金融、重大“惠民”和人文交流项目，以掌控受援国金融命脉，影响受援国重大经济和政治活动，培养其民间亲“台”力量，稳固所谓“邦交”基础。国家信托基金是太平洋岛国较为通行的管理国家财富、获得国家财政“自立”的路径。不少太平洋岛国，如基里巴斯、马绍尔群岛、瑙鲁、帕劳和图瓦卢等，均在美国、澳大利亚和新西兰等西方国家以及亚洲开发银行等国际金融机构的资助和监管下建立并运行国家信托基金。台湾当局凭借与美国等西方国家的密切关系，积极加入太平洋岛国建立的国家信托基金，企图通过注入资金、参

与监管，与太平洋岛国建立密切的政治经济联系，并对其金融和经济生活发挥影响。国家信托基金已成为台湾当局与所谓“邦交”岛国政治和经济界上层人士保持密切勾连的载体。

与此同时，台湾当局注重与太平洋岛国其他重要金融机构的合作，向当地中小企业和小业主发放信贷。这是台湾当局拉拢与岛国中下层民众的关系，建构其所谓对台“向心力”的重要手段。台湾当局还将有限的援助资金着重用于向岛国青年和学生提供教育和培训，培育岛国年轻人口“亲台、爱台、拥台”的情感。在美国主导下，台湾当局自2013年起与美国一道在台湾地区和美国两地合作开展太平洋岛国青年领导人培训项目。截至2018年底，台湾当局一共培训了来自14个太平洋岛国的144名青年人士<sup>[12]</sup>。

美国政府以帮助马绍尔群岛管理国家财富为名建立了马绍尔群岛信托基金，从而掌控了该国最为重要的金融机构。这对马绍尔群岛的政治和经济生活产生了难以估量的影响。马绍尔群岛信托基金最初由美国和马绍尔群岛政府共同出资建立。在亚洲开发银行和美国政府的支持下，马绍尔群岛政府于1999年向信托基金注入3000万美元，美国向该基金提供700万美元。美国政府此后逐年增加资金投入，直至2023年达到年投入1500万美元的上限额度。在美国政府的鼓动下，台湾当局自2004年开始向该基金提供资金，现已成为该基金最为重要的资金来源方之一。2005年，台湾当局为该基金提供了500万美元，并承诺在2023年前每年提供250万美元<sup>[10]</sup>。该基金总值现已近4亿美元，是该国政府和民众十分看重的金融资产<sup>[10]</sup>。马绍尔群岛信托基金委员会共设7名委员，其中4名委员代表美国政府，2名委员代表马绍尔群岛政府，1名委员代表台湾当局。台湾当局为防范马绍尔群岛实施外交转向而导致资金损失，与马绍尔群岛政府签署威胁性协议：一旦双方“断交”，台湾当局有权撤回全部资金。通过注资马绍尔群岛信托基金并成为基金管理方，台湾当局与美国一道有效掌控了马绍尔群岛的金融命脉，并在相当程度上控制了影响马绍尔群岛国计民生的重大经济项目的投资审批和资金来源。

除了与美国联手控制马绍尔群岛信托基金外，台湾“国际合作和发展基金会”还与马绍尔群岛银行联合设立金额为70万美元的微小企业信贷基金，专门用于向微小企业、家庭作坊和个体商贩提供小额信贷。据统计，这些小额信贷金额大多不超过1500美元<sup>[10]</sup>。马绍尔群岛国弱民贫，微小企业获得信贷十分困难。一些个体商户因暂时缺乏周转资金而难以为继，一些渔民甚至因为缺乏资金修理渔船和渔网而难以出海生产。微小企业信贷基金成为台湾当局收买马绍尔群岛民众的重要手段。

**在援助机制上，台湾当局加强事权统一，强化垂直领导，以提高“效率”。**20世纪90年代前，台湾当局的众多机构均承担了对外援助工作，导致政出多门、效率低下等弊端。20世纪90年代后，台湾当局成立“国际合作和发展基金会”，实行事权统一，由基金会负责向所有发展中国家提供所谓经济、技术、环境、医疗、教育、人力资源和人道主义援助。该基金会隶属于台湾对外事务主管部门，启动资金约为3.5亿美元<sup>①</sup>。除了直接向某些太平洋岛国提供资金援助外，该基金会专门在斐济、帕劳、基里巴斯、马绍尔群岛、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、图瓦卢、瑙鲁等国，有针对性地设立所谓农业、渔业、畜牧业、园艺等技术援助团，具体负责向各岛国提供针对性技术援助。这些技术团视情在各受援岛国建立农业、畜牧业、养殖业等示范园，传授专业技术、培训技术骨干，

① 详见 <https://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=2293&CtNode=29782&mp=1>。

“帮助”当地民众实现“脱贫”和经济自立。该基金会专门在马绍尔群岛设立了技术援助团，具体负责向马绍尔群岛提供当地所需的各种援助。该技术团在马绍尔群岛建有农业示范园——劳拉农场。这一农场位于首都马朱罗西部，年产值 10 万美元。该技术团还在马绍尔群岛开展畜牧和养殖等小型经济项目，帮助当地民众实现所谓“脱贫”和经济自立。据台湾地区有关学者统计，约有 100 多户当地家庭参加了技术团举办的各种生产和经营培训活动<sup>[13]</sup>。

通过对台湾当局近 20 年来对包括马绍尔群岛在内的太平洋岛屿地区的所谓“邦交国”的援助机制和范式分析，不难发现，台湾当局对他们的援助以资金为主、技术为辅。台湾当局意图通过援助，令太平洋岛国政府和民众对台湾当局的资金和技术形成依赖，从而达到固守其所谓“邦交”关系、提升地区影响的目的。

### 三、台湾当局对南太平洋有关岛国援助机制的效应

近年来，我国与太平洋岛国的经济合作和贸易额增长迅速，南太平洋有关岛国与中华人民共和国建交或复交的声音日渐增强。但在中美激烈竞争、太平洋岛国地区的西方前殖民宗主国合力施压和台湾当局“金钱外交”等因素的综合驱动下，台湾当局在南太平洋岛屿地区剩余的所谓“邦交国”近期内可能难以实现外交转向。

**其一，台湾当局在太平洋岛屿地区剩余的四个所谓“邦交国”具有极为重要的战略地位。**美国 and 太平洋岛国地区其他西方前殖民宗主国出于共同遏制中国的目的业已联合起来，不断施压、阻挠这些国家与我国深化合作关系。西奥多·罗斯福在一战后即强调太平洋地区是事关新兴大国命运的“至关重要的战略区”<sup>[14]</sup>。阿尔弗雷德·马汉也强调太平洋地区是世界新老主导性大国争夺海上霸权的主战场<sup>[15]</sup>。马绍尔群岛的战略地位十分重要，是美国全球战略和军事霸权体系的重要组成部分，也是美国围堵中国的所谓第二岛链的枢纽，控制马绍尔群岛海域是美军在太平洋地区的重点战略目标<sup>[16]</sup>。1986 年，美国与马绍尔群岛签订“自由联系协议”，使其与邻近的帕劳和密克罗尼西亚联邦一道成为美国的三个“自由联系国”。“自由联系协议”规定美国独享控制马绍尔群岛及周边战略海域的权力，马绍尔群岛将大部分瓜加林环礁租借给美国作为军事基地。里根提出构建弹道导弹防御系统之后，瓜加林基地即成为美国战略导弹防御项目测试的主要基地<sup>[17]</sup>。虽然“自由联系协议”的部分条款将于 2023 年到期，但美国政府宣布将与马绍尔群岛谈判该协议的内容更新和延期问题。美国战略和国际研究中心主任帕特瑞克·布昌声称，位于瓜加林环礁的美国战略导弹基地和太空基地对美国异常重要，美国绝无可能放弃。鉴于马绍尔群岛地区的战略重要性，南太平洋地区的澳大利亚和新西兰也不愿看到中国与马绍尔群岛互利合作关系日益紧密，不仅在该地区大肆渲染所谓“中国威胁论”，还配合美国联手施压马绍尔群岛，迫使其继续与台湾当局保持所谓“邦交”关系<sup>[2]</sup>。

**其二，台湾当局在南太平洋地区剩余的四个所谓“邦交国”受到前殖民宗主国的挟制。**以美国为首的前殖民宗主国掌控着南太平洋岛国地区的经济命脉。这些南太平洋岛国难以承受美国等西方国家的联合施压。马绍尔群岛的财政收入十分匮乏，来自美国、日本、澳大利亚、新西兰等西方国家和台湾当局的经济援助占该国总收入的三分之二。此外，马绍尔群岛每年还从美国获得大额的环境污染赔偿金和军事基地租金。这对弥补该国财政赤字、保持社会经济稳定影响较大。美国曾于二十世纪四五十年代在马绍尔群岛的比基尼环礁和埃尼威托克环礁进行了 60 多次核试验，并将 130 多

吨辐射污染物倾倒在马绍尔群岛地区，对当地的生态环境造成了巨大污染和破坏。在马绍尔群岛民众的强烈抗议和国际社会舆论的巨大压力下，美国不得不答应分期给予马绍尔群岛经济补偿<sup>[18]</sup>。鉴于马绍尔群岛战略地位的重要性，美国自1964年起即在该国建有多处军事基地。马绍尔群岛独立后，美国与之签署“自由联系协议”和相关补充协议，继续租用这些基地，马绍尔群岛因此每年获得大笔补偿资金。为护持美国在太平洋地区的霸权，美国、日本、澳大利亚、新西兰等西方国家和台湾当局等主要援助方，联手向马绍尔群岛施加经济和政治压力，阻挠其外交转向<sup>[19]</sup>。

其三，台湾当局在南太平洋地区剩余的四个所谓“邦交国”均与美、英、澳等国有着密切的政治、经济和文化联系。受其影响，与台湾当局保持所谓“邦交”关系既得到四岛国政府的强力支持，亦有着较为现实的社会基础。例如，马绍尔群岛不仅将英语定为官方语言、美元定为法定货币，而且其政治、经济、法律和教育等体系均照搬西方。马绍尔群岛政府官员、政党领导人和社会中上层人士多在美国、澳大利亚和新西兰接受高等教育，其政治理念、意识形态和价值观深受西方影响。在以美国为首的西方国家的操弄下，台湾当局在马绍尔群岛长期深耕，不仅与该国政府和各政党保持着密切的关系，而且在民间也有着政治、经济和社会文化影响。在太平洋岛国前殖民宗主国的联合影响和压力下，以及在台湾当局数十年的利诱拉拢下，马绍尔群岛政府官员、社会精英乃至普通民众目前对台湾当局仍抱有较强的政治和意识形态“认同感”<sup>[20]</sup>。这就在相当程度上增加了马绍尔群岛外交转向的难度。

#### 四、结 语

台湾当局在太平洋岛屿地区的所谓“邦交国”深耕多年，形成了上抓所谓“邦交”岛国金融命脉“信托基金”、下抓“扶贫”小额信贷和人员培训等“民生工程”的对外援助策略。中国同太平洋岛国关系在新时代以来的全方位发展，引起了太平洋地区霸权体系的主导者美国 and 南太平洋岛国的其他西方前殖民宗主国的强烈不安和不满。以美国为首的西方国家臆测中国在南太平洋的存在和影响将颠覆美国主导的地区霸权体系和秩序，根本性地损害他们的既得利益。美国及其盟友因而大力强化在南太地区的政治、经济和军事力量，表现出加速“重返南太”，遏制中国在该地区的政治、经济存在和影响的战略态势。在两种力量激烈博弈的语境下，以美国为首的南太平洋岛国的前殖民宗主国加大对太平洋岛国的援助，阻挠该地区内的台湾当局所谓“邦交国”进行外交转向。鉴于台湾当局在太平洋岛屿地区剩余的所谓“邦交国”仍然对西方和台湾当局抱有较强幻想，以及在美国为首的西方国家空前加大政治、经济施压力度的双重作用下，南太平洋岛屿地区剩余的台湾当局所谓“邦交国”在短期内实现外交转向存有较大难度。为此，我国应对南太平洋地区外交博弈的艰巨性、长期性保持清醒的认识，力戒急于求成，应充分发挥我国政治上平等相待、经济上互惠互利的优势，长期深耕南太平洋地区。

#### 参考文献：

- [1] Teh-chang Lin, Jean Yen-chun Lin. Taiwan's Foreign Aid in Transition: From ODA to Civil Society Approaches [J]. Japanese Journal of Political Science, 2017 (4): 469-490.
- [2] 于镭, 赵少峰. “21世纪海上丝绸之路”开启中国同太平洋岛国关系新时代 [J]. 当代世界, 2019 (2): 29-34.

- [3] 赵少峰, 于镭. 地缘政治视域下中国同大洋洲政治与经贸合作 [M]. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2021: 97.
- [4] Young Chul Cho and Mun Suk Ahn. Taiwan's international visibility in the twenty-first century: A suggestive note [J]. *International Journal*, 2017 (1): 79-90.
- [5] 葛传宇. 国际合作发展法草案评析 [J]. *育达学院学报*, 2004 (7): 45-78.
- [6] Development aid drops in 2018, especially to neediest countries [EB/OL]. (2020-04-10) [2020-11-30]. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2018-detailed-summary.pdf>.
- [7] Michael Nguyen, Jonathan Pryke. Exploring Taiwan's aid to the Pacific [EB/OL]. (2018-09-25) [2020-05-08]. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/exploring-taiwan-s-aid-pacific>.
- [8] Alexandre Dayant and Jonathan Pryke. How Taiwan Competes With China in the Pacific [EB/OL]. (2020-08-09) [2020-11-30]. <https://thediplomat.com/2018/08/how-taiwan-competes-with-china-in-the-pacific/>.
- [9] 张文生. 台湾政治转型与分离主义 (1988—2000) [M]. 北京: 九州出版社, 2012: 44.
- [10] Shih-Shen Chien, Yichen Wu. Taiwan's Foreign Aid and Technical Assistance in the Marshall Islands [J]. *Asian Survey*, 2010 (6): 1184-1204.
- [12] Denghua Zhang. Comparing China's and Taiwan's aid to the Pacific [EB/OL]. (2020-01-20) [2020-11-30]. <https://devpolicy.org/comparing-chinas-and-taiwans-aid-to-the-pacific-20200120/>.
- [13] International Cooperation and Development Fund 2020, Horticulture Project (Marshall Islands) [EB/OL]. (2020-03-31) [2020-05-08]. <http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=4386&CtNode=29823&mp=2>.
- [14] Walter Lafeber. *American Imperialism: Altruism or Aggression*, Grob, Gerald N. and Billias, George Athan (eds.), *Interpretations of American History* [M]. New York: The Free Press, 1967: 202.
- [15] Adams, John A. *If Mahan Ran the Great Pacific War* [M]. Bloomington: Indiana University Press, 2008: 10.
- [16] Meaghan Tobin 2019. Explained: Why Taiwan, US and China are watching Marshall Islands vote count [EB/OL]. (2019-11-26) [2020-11-30]. <https://www.scmp.com/week-asia/explained/article/3039299/why-taiwan-washington-and-beijing-are-watching-marshall-islands>.
- [17] Greg Dvorak. *Coral and Concrete: Remembering Kwajalein Atoll between Japan, America, and the Marshall Islands* [M]. University of Hawaii Press: Honolulu, 2018: 225.
- [18] Agence France-Press. Bikini Atoll nuclear test: 60 years later and islands still unliveable Guardian, [EB/OL]. (2014-03-02) [2020-11-30]. <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/02/bikini-atoll-nuclear-test-60-years>.
- [19] Giff Johnson. US, Japan ramp up FAS aid [EB/OL]. (2019-08-15) [2020-11-30]. <https://marshallislandsjournal.com/us-japan-ramp-up-fas-aid/>.
- [20] Reuters Staff. Marshall Islands shows support for Taiwan after neighbors favor China [EB/OL]. (2019-09-25) [2020-11-30]. <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-diplomacy-marshall-marshall-islands-shows-support-for-taiwan-after-neighbors-favor-china-idUSKBN1WA0YT>.

# 美国政党政治祛魅与镜鉴： 基于民主政治实效的分析

何 旗 江映瑶

（华南师范大学 马克思主义学院，广东 广州 510631）

**摘 要：**长期以来，美国自诩民主灯塔，不遗余力向别国推销自己的民主政治制度。然而，一种民主政治制度好不好，关键要看实效。美国以两党制为基础的政治竞争曾经较好地体现了权力相互制衡的民主理念。然而，随着美国两党意识形态化程度日益加深，政党政治极化愈演愈烈，其波及人群已经从两党精英蔓延至社会公众，两党选民呈现明显的认知极化、投票模式更具强党派性。美国政党政治极化加剧政治社会撕裂，自由民主日趋衰朽。其根源在于美国体制的固有弊端：精英政治有悖民主实质，金钱政治掩盖政治平等，否决政治阻碍有效治理，短视政治损害民生福祉。美国政党政治乱象给正在探索民主政治发展道路的国家和人民提供了镜鉴：警惕政党轮替幻觉，避开一人一票的民主陷阱；民主需要负责任的政党和政治家，谋一己之私将败坏民主的根基；民主需要妥协与和解、协商与合作，暴力冲突将导致民主失序；民主不是用来做摆设的装饰品，要能够帮助人民解决问题。

**关键词：**美国两党制；政治极化；2020年美国大选；民主政治实效；新冠肺炎疫情

**中图分类号：**D771.2 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2021）03-0090-09

美国是现代政党政治的发源地，其鲜明特色就是两党制。民主党与共和党围绕每四年一次的总统选举和平竞争、平稳交接，构成美国一道政治景观。从本质来说，政党政治是现代民主政治基于效率要求的制度选择。政党制度的实效如何有两种衡量标准：一是用工具性标准，如对政治稳定、社会公平、民生福祉等是否有利；一是民主标尺，如选民政治参与的平等性、代表选民意愿的广泛性和真实性等。历史地看，美国两党制兴起后的相当长时期内，民主、共和两党在扩大政治参与、

---

**DOI：**10.13946/j.cnki.jcqis.2021.03.011

**作者简介：**何旗，华南师范大学马克思主义学院特聘副研究员，广东党的建设研究院研究员；江映瑶，华南师范大学马克思主义学院本科生。

**基金项目：**国家社会科学基金高校思政课研究专项“新中国70年高校思政课维护国家意识形态安全研究”（19VSZ020）

**引用格式：**何旗，江映瑶. 美国政党政治祛魅与镜鉴：基于民主政治实效的分析 [J]. 统一战线学 研究，2021（3）：90-98.

建构政治共识、保持政治稳定和促进国富民强等方面确实发挥了积极作用，彰显了民主政治效能。正因如此，美国精英群体始终认为两党制先进、优越，两党竞争是通向有效的民主政府最简便可行的道路，它代表着一种其他国家应该努力追求的理想。他们指出其他政党体系的缺陷：苏联这样的一党制国家，以完全不民主的方式垄断政治权力；法国、德国、意大利这样的多党制国家，政治利益冲突尖锐，政府始终难以稳定<sup>[1]</sup>。美国精英群体很少把批评的矛头指向自身，他们不仅拒斥各种批评性意见，而且不遗余力地在全世界推销其政党制度模式。本文从民主政治实效的视角出发，综合运用上述两种衡量标准，坚持理论与实际、过程与结果相统一的分析方式，以2020年美国大选为样本，阐述当今美国政党政治的民主实效降低现象及其体制根源，探析背后的镜鉴。

## 一、势同水火：美国政党政治的极化及后果

民主、共和两党曾在推动美国政治民主化进程中扮演主导者角色，以两党制为基础的政治竞争曾较好地体现了权力相互制衡的民主理念。然而，随着两党意识形态化程度日益加深，民主党代表的“自由派”和共和党代表的“保守派”之间的两极化愈演愈烈，达到百年未有之程度，以致加剧政治社会撕裂，引发民主政治危机，不断扩大民主赤字。

### （一）美国政党政治极化的基本情势

近年来，政治极化已然成为美国政党政治变化最显著的趋势和最具标识性的特征。美国政党政治极化产生了一些新趋势。

1. 从波及人群来看，已经从两党精英蔓延至社会公众。美国两党精英的极化早已被大量事实所证明。如时任民主党总统奥巴马极力倡导的医改法案在国会投票时，参众两院的共和党人竟无一人赞成。如今，民主党更加自由化，共和党愈发保守化。过去两党温和派间的合作已成遥远历史。事实上，不仅两党精英，普通选民也开始高度极化，中间选民大量减少、两党极端选民人数大幅上升。在2020年美国大选中，拜登和特朗普两位候选人不仅获得了美国大选史上排名前两位的选民票数，且双方得票数差距极小。这一现象表明政治极化已不再是两党精英的专属，公众中也出现了明显的为反对而反对的典型性极化特征。

2. 从关注议题来看，两党选民出现更加明显的认知极化。2020年美国大选中两党选民对于竞选议题的优先排序出现更大认知差异。2016年美国大选中，两党选民对外交、经济和反恐三大议题的优先性认知差异分别为27%、11%和17%<sup>[2]</sup>。2020年美国大选，两党选民对疫情防控、恢复经济、种族矛盾等核心议题的优先性认知差异分别达到66%、66%、85%<sup>[3]</sup>。另外，两党选民的相互认知愈发极化。据2020年的一项民调，81%的共和党人认为民主党被“社会主义者控制”，而78%的民主党人认为共和党被种族主义者把持<sup>[4]</sup>。

3. 从选民投票来看，两党选民的投票模式更具强党派性。与2016年相比，2020年美国选民投票模式的强党派性色彩更浓，跨党派投票的选民人数继续减少。在政治极化已然十分明显的2016年美国大选中，共和党候选人特朗普得到9%的民主党人选票。而在2020年美国大选中，跨党投票支持特朗普的民主党选民减少9%，跨党支持拜登的共和党选民减少5%。2020年国会选举与总统大选结果的相似程度亦达到历史新高，支持总统、国会不同党派候选人的跨党选票比例仅为11%，是2000年以来跨党选票比例最低。这几组数据有力地说明，绝大多数美国人的认知高度极化，形成两大对立

投票集团，在地理上呈现支持共和党的红州和支持民主党的蓝州泾渭分明的景象。

## （二）美国政党政治极化的严重后果

2020年，在新冠肺炎疫情和激烈选战的双重背景下，美国政党政治危机重重，新老问题集中暴露，“山巅之城”“民主灯塔”“上帝选民”的金字招牌正在褪去光环。

1. 加剧政治社会撕裂。美国历史学家阿瑟·史莱辛格曾在《美国的分裂》一书中说到，因为认同而导致的社会分裂，意味着“政治分裂”作为美国各大网站的热搜词汇，已然成为社会各界讨论的焦点。国会参议员蒂姆·凯恩认为，今日美国社会虽然没有像内战时期那样分裂，“但每个天天看新闻的人都知道，美国仍然处在深深的社会分裂之中”。《纽约时报》更是把“美利坚合众国”称为“美利坚分众国”<sup>[5]</sup>。2020年美国大选中两党高度政治极化，进一步加剧了美国政治社会撕裂。

其一，政治斗争升级，党派裂痕愈难弥合。美国两党间的互斗和分裂格局由来已久。从2020年美国大选来看，美国的政治分裂有加剧的趋势。政治斗争在民主党与共和党间愈演愈烈，两党为了各自私利，既没有妥协，也丧失了原则，共识和协商渐成奢望，两党零和博弈一面更加突出。2019年底，民主党利用“通乌门”事件大做文章，着手启动针对特朗普的弹劾案。随着2020年美国大选的到来，两党政客攻讦不断，政治缠斗迅速进入前所未有的阶段。新冠肺炎疫情在美国的大爆发也未能阻止两党围绕“是否应该戴口罩”“抗疫物资分配”“疫情责任推诿”等问题互相攻讦。2020年10月27日美国总统大选前夕，参议院以52票赞成、48票反对的表决结果，批准特朗普提名的保守派最高法院大法官巴雷特，将两党对抗推向新高潮。进入2021年，党争乱象以一场极度的政治分裂危机开场：1月10日，国会众议院议长、民主党人佩洛西给副总统彭斯下最后通牒，要求他依据宪法修正案罢免总统特朗普，彭斯明确表示拒绝；1月13日，由民主党领导的国会众议院表决通过针对特朗普的第二次弹劾条款，指控他“煽动叛乱”。

其二，国家认同分裂，政治分歧日益放大。2020年美国大选中出现了席卷民主、共和两党的严重族群对立。美国民众以截然不同的诉求分裂为两个势同水火的群体。一派以居住在市区的少数族裔和白领中产阶级为主，高呼“黑人的命也是命”，反对种族歧视，反对特朗普连任；一派以信奉基督教的郊区白人为主，支持“法律与秩序”，拥护特朗普连任。双方在美国各地爆发激烈的对抗与冲突，在波特兰市甚至发生了互相击杀对方游行群众的事件。2021年1月6日“占领国会山”事件掀起猛烈风暴，致5人死亡、50多名警察受伤。如此大规模的激烈政治对抗和暴乱是美国自20世纪60年代民权运动以来前所未见的。这场对抗的实质是美国民众对宪法、政治体制和治理制度的国家认同发生了巨大分裂，民众对政策问题的争论转变为身份认同的斗争。这不再是一场大选，这一次民主党与共和党之间、拜登与特朗普之间的斗争，是两个相互激烈对立的社会之间的全面内战<sup>[6]</sup>。

2. 自由民主日趋衰朽。塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中用“政治衰朽”一词解释二战后许多新兴国家出现的政治动荡。在他看来，旧的政治制度无法适应不断变化的新环境导致了政治衰朽。美国自视民主制度高度成熟稳定且有一套使其进行自我改革的修复机制，但自由民主在当今美国遭遇全面挑战是不争事实。从2020年美国大选的情况来看，美国的自由民主体制正在经历19世纪以来最严重的衰朽。

其一，两党制日渐衰微。两党制是美国民主政治的重要基石。尽管两党激烈竞争、交替掌权的机制符合制衡精神，对防止集权、权力腐败发挥了一定积极作用，但制度性问题也相伴而生。在2020

年新冠肺炎疫情和激烈选战的双重背景下，共和、民主两党利用各自在参众两院占多数的优势相互制衡和制约决策，导致联邦政府决策缓慢且成本高，政府亦不能很好地执行。受党争影响，一些州政府面对联邦立法或决策采取拖延时间、增加门槛、扣留支出等方式不予执行或使执行效果大打折扣。其后果是美国疫情严重失控、种族歧视恶化、暴力冲突不断。美国民众对联邦政府信任度以及他们感知到的政府回应性、政治效能感持续走低。随着两党恶斗的持续升温，政党、社会、民意对立情绪的火药桶集中爆发，政党与民意愈发脱节，严重削弱了民众对两党制的认同度。据盖洛普公司发布的最新民调数据显示，62%的美国人指称两党已无法代表群众意见，企望第三个主要政党出现<sup>[7]</sup>。

其二，选举制危机凸显。选举制是美国民主政治的又一重要基石。透过美国政党政治运行实际尤其是2020年大选观察，美式选举民主陷入空前危机。一方面，民众对选举的信心度显著降低。盖洛普公司网站2020年10月8日公布的调查显示，对总统选举非常有信心的受访者仅为19%，创下自2004年以来该调查的最低纪录。《华尔街日报》2020年11月9日评论称，在2020年的选举中，民众对美国民主制度的信心跌至20年来最低点<sup>[8]</sup>。另一方面，选后暴乱引发民主失序。虽然大多数美国民众认为2020年总统大选已有定论且到了接受现实的时候，但败选的共和党阵营指控大选存在多项欺诈，在密歇根、威斯康星、宾夕法尼亚和佐治亚等州提出诉讼，对当地选举官员施压和恐吓要求重新计票以推翻选举结果。特朗普没有遵照选举政治传统接受败选事实，一再坚称绝不接受选举结果，煽动支持者企图通过暴力改变选举结果。选举争议最终演变成暴乱，严重破坏了民主选举的合法性和稳定性。美国媒体对此评论称，这是美国现代史上权力移交第一次“在华盛顿权力走廊内演变成一场实体对抗”，是“对美国民主灯塔形象的一记重击”<sup>[8]</sup>。

## 二、体制弊端：美国政党政治的结构性缺陷

在高度政治极化的作用下，两党党争极化愈加严重、分歧加深，政党创造民主、整合社会、维护稳定的核心功能萎缩。其根源在于美国体制的固有弊端，美国政党政治存在结构性缺陷。

### （一）精英政治有悖民主实质

从民主的原初含义来看，民主意味着人民的统治，即“多数人的统治”。政党竞选体制下的民主选举应当保证政党及其候选人能够获得多数选民的支持，实现“多数人的民主”。然而，美国两党制下所谓选举民主是不见其多数公民的精英民主。

其一，低投票率。在美国两个精英党轮流执政的体制下，美国近一半的民众无法用选票真实表达意愿，任何当选的政党或政客都不可能得到超过一半民众的真心支持。统计显示，1980年以来，历次美国总统选举投票率停留在50%到60%之间，直至2020年总统大选投票率才达到66.2%<sup>[9]</sup>，创下美国半个世纪以来选民投票率最高值。在非大选年选举中，有36个州进行州长竞选，但全国范围内的平均投票率从未达到50%，通常都在35%至40%之间<sup>[10]</sup>。低投票率产生了低支持率。例如，2017年特朗普就任总统前的支持率仅为38%<sup>[11]</sup>。从程序上看，少数票总统本身是合法的，但由于缺乏全民大多数的支持，常被认为不民主现象。

其二，选民选择余地极为有限。在美国选举体制中，绝大多数选民只能在几年一次的选举中，在共和党与民主党的候选人之间做出非此即彼的选择。对选民而言，能够选择的要么是目前的台上的这个党及其候选人，要么是几年前下台的那个党及其候选人。根据既定选举规则，如果把票投给第

三党候选人或独立候选人，等于浪费投票机会。在部分选区，选民的选择余地更小，因为两党通过调整选区边界，划分出大量民主党人和共和党人聚集区。在民主党控制的选区，把票投给共和党是浪费；在共和党控制的选区，把票投给民主党同样是浪费。选举结束，国家由两党精英代为执掌，普通选民在政治生活中的参与程度、主体作用十分有限。民治在美国政治实践中难以体现。对此，美国社会学家查尔斯·赖特·米尔斯提出，美国在政治层面的权力始终掌握在极少数精英手中，精英们把持着政治、经济、军事等方面的统治权、行使着各种特权，从操控国家机器、制定规章制度到把握舆论风向、主导商业公司不等<sup>[12]</sup>。显然，美国选举体制中稳固的两党制逻辑造就了美国民主政治一大制度性弊端，即两党始终将大众政治参与限定在狭小范围，变成少数精英代表。对于普通选民来说，选举时招之即来，选举后挥之即去。大多数人多数时间游离在选举游戏以外。

## （二）金钱政治掩盖政治平等

平等的参与、平等的代表和平等的影响是衡量一个政体是否真正民主的基本标准。“在代议制条件下，只有当所有人的政治参与大致平等时，他们才能平等地被代表。只有当他们平等地被代表时，他们才能有平等的机会影响政府决策。”<sup>[13]</sup>美国制宪者们在《独立宣言》的开篇即宣称美国要以平等的身份独立于世界，这是一个主权国家理应得到的平等政治地位。美国对内的平等理想表现为：人们通过一系列程序平等行使选举权，遴选出优秀的、符合选民意愿的、对选民负责的政治人才，为美国人民提供优质服务。

时过境迁，当下美国选举民主在金钱的腐蚀下，已然遮蔽了制宪者们的初衷，民众的政治平等遭受着不同程度的侵蚀。金钱犹如沙漏，筛除草根政治参与者，使掌握更多资源的候选人更容易当选。统计表明，在1988—2008年的6次总统大选中，5个竞选经费多的候选人入主白宫；在1998—2008年的5次国会选举中，97%的众议院和86%的参议院席位由开销最多的候选人赢得。到2012年，候选人竞选众议院席位通常需要200万至300万美元，参与参议院选举通常需要900万至1100万美元<sup>[14]</sup>。在2020年美国大选中，特朗普筹款6.01亿美元，拜登筹款9.52亿美元并赢得选举。尽管筹款多寡不直接决定选举成败，但没有筹款或筹款不足都将直接断送候选人的选举进程。加之竞选经费大多集中在利益集团手中，为确保资金来源的持续性，两党候选人必然对利益集团的诉求小心回应。这决定了总统和议员候选人代表的更多是献金者的利益，而非普通选民的利益。这使得政策明显偏向富人阶层，而不利于社会底层。正如美国政治学家利昂·爱泼斯坦所指出的，大部分经济弱势群体在美国利益群体政治中难以被代表<sup>[1] 474-475</sup>。

此外，利益集团与政治的互动也体现着金钱政治的基本情势。美国人依照不同职业、性别、年龄、种族等划分出不同利益集团。得益于美国宪法第一修正案和美国政治体制，利益集团获得存在合法性和发展可能性，往往通过金钱游说的方式介入政治运作全过程，影响政府政策走向。“在华盛顿，利益集团和游说团体的爆炸式增长是惊人的：游说企业的数量从1971年的175家增加到10年后的大约2500家，到了2009年，13700名说客花费约35亿美元。通常情况下，利益集团和说客们的作用不是刺激新政策的出台，而是让现有的法律更糟。”<sup>[15]</sup>美国国会在2017年通过的《减税与就业法案》便是典型例证。该法案较大幅度调整美国企业税率，利好富人集团，但对个人所得税却明降暗升，俨然牺牲了普通群众的利益，更多体现特殊利益集团的主张。

西方评论家把金钱看作“美国的民主癌症”<sup>[16]</sup>。两党竞选已沦为确凿无疑的富人游戏，成为金

钱操控下的“纸牌屋”，“选举”变为“选主”，“选主”成为“金主”，“谁钱多谁做主”，而非人人平等、人民当家作主。两党制下的选举民主，表面上民众有权利参与选举，但不是真正意义上的平等参与和平等代表，“一人一票”俨然成为“一股一票”。

### （三）否决政治阻碍有效治理

否决政治即政治资源由多方具有否决权的主体掌握，单一主体难以运用足够资源对公共事务进行决策。其直接后果是钳制政府治理效能，最终损害国计民生。弗朗西斯·福山指出，政党政策取向、意识形态极化、利益集团参与等均是促成否决政治的因素，否决政治猖獗是民主衰败的表现之一<sup>[15]</sup>。近年来，该现象在较多国家和地区出现，在美国尤为突出。

近年来美国两党间的否决政治频频上演。在竞选阶段，政党之间推诿责任、相互揭短；执政阶段或进入白宫后，政党罔顾公众诉求，两党之间展开旷日持久的彼此攻讦、互相否决的恶斗，以期兑换下一轮选举胜利的筹码。2020年7月，美国国内新冠肺炎感染人数激增，两党却始终未在纾困法案上达成共识，特别是在失业救济、企业责任方面依旧分歧巨大。同年12月，特朗普以“法案中有太多不必要的支出”为由，拒绝签署历经数月方在国会通过的纾困法案。在两党的利益博弈下，一拖再拖、前途未卜的纾困法案，久久未能落实，饱受新冠肺炎疫情威胁的民众对社会救助的希望再次落空。尽管2021年3月，拜登政府最终签署了纾困法案，但该法案仅以一票之多勉强闯关成功。

两党内耗造成的府院对立、国会分裂、政府停摆甚至宪政危机，给美国政党政治带来了巨大冲击。当前的否决政治亦有从府院内延伸到府院外之势。2021年1月6日，美国国会大厦被特朗普的支持者暴力冲击。对此，美国民主党国会众议员本尼·汤普森指控包括特朗普在内的两个极右翼组织合谋煽动国会暴力冲击事件，企图阻止国会认证2020年美国大选结果。众议院议长南希·佩洛西指责，比起维护美国宪法，一些共和党人更关注的是个人政治生涯。由此可见，频繁且日趋激烈的否决政治，凸显分权制衡制度设计的僵化和无力，成为美国政治社会分裂的催化剂。

### （四）短视政治损害民生福祉

选举是美国政党政治的核心议题。“美国的民主党和共和党，就是为了包办选举，垄断国家机器这一政治目标而存在和活动的。”<sup>[17]</sup>民主、共和两党的第一要务甚至唯一目标就是赢得选举，政策主张大多从赢得选票出发，眼光视野以定期的总统、议员竞选周期为界限。“由于每四年就要举行一次总统选举、相隔六年要面对参议员换届、每两年进行一次众议院选举，使得美国总统和500多名国会议员自觉不自觉地将注意力都放在半年或一年以后的超短期议题上，只有这样才能在有限的任期内为自己连任创造得分点。”<sup>[18]</sup>对此，世界银行前驻中国首席代表皮特·鲍泰利一针见血地指出：选举民主最大的问题在于短视的缺陷，大多数政客为了连任，倾向于短视<sup>[19]</sup>。

两党政客为了多拉选票、赢得选举，制定迎合选民口味的短期政策，只顾眼前、不顾未来，有时甚至不惜牺牲国计民生。特朗普当政期间高举“美国优先”大旗，大规模限制中美贸易并实施贸易保护政策。然而，贸易摩擦带来的是近百万美国就业岗位丧失、民众收入急剧下降、美国消费者需要花费更高的消费成本等后果。正如美国国家经济研究局（NBER）揭示的，美国关税几乎全然转嫁给本国公司及消费者<sup>[20]</sup>。换言之，贸易摩擦的成本最终不得不由美国民众买单。此外，即便新冠肺炎疫情已在美国大范围蔓延、确诊病例和死亡病例已升至全球第一，特朗普政府仍刻意淡化疫情风险，急于重启经济，使得病毒传播的重灾区从最初的纽约地区向南部、西部扩散，并最终扩散至

全国。由此可见，美国政党政客将赢得选举看得重于民众利益。短视政治决策表面上契合某一具体发展需求，实则通过透支发展成本拉动政客的短期政绩，损害民生福祉。

### 三、镜鉴反思：美国政党政治乱象的现实昭示

在20世纪90年代，弗朗西斯·福山在《历史的终结》一书声称：“自由民主可能形成‘人类意识形态进步的终点’与‘人类统治的最后形态’，也构成‘历史的终结’。”<sup>[21]</sup>但美国政党政治以及2020年美国大选的诸种迹象表明，美国人引以为豪的自由民主正在遭遇多重危机而走向衰朽。这给正在探索民主政治发展道路的国家和人民提供了深刻的镜鉴。

#### （一）警惕政党轮替幻觉，避开一人一票的民主陷阱

长期以来，美国政治确立的民主制度被一些人视为“典范”。即便是在特朗普上台后美式民主失序引发种族矛盾和政治乱象的现实面前，民主理论家们仍然坚称美式民主“不仅没有衰落，而且正在被广泛学习、吸收和借鉴”，认为“这是西方民主旺盛的生命力的体现”<sup>[22]</sup>。他们把民主简单等同于政党轮替、三权鼎立，把一个政体民主与否片面归因于是不是“一人一票”选出来的。然而，透过美国政党政治现实尤其是2020年美国大选引发的政治乱象可以看出，美式民主政治制度模式应当是我们反思的对象，决不具有普适性。两党竞争、三权制衡以及所谓“一人一票”的“公平选举”带来的是党争极化、金钱选举、短视民主、不平等参与及暴力冲突等。对此，就连极力为美国政党体制辩护的利昂·爱泼斯坦也坦然承认：“我们所拥有的不是一种完美的、每一种利益都能被公正而有效地代表的制度。与一些其他西方民主国家的强党体制相比，它也不具有太明确的优越性，不至于肯定成为那些国家的榜样。”<sup>[1] 480</sup>在通往政治现代化的道路上，应在反思美式民主政治衰败中汲取经验教训，如果一味照抄模仿、不能坚守自我，生硬地搬来一座民主政治制度上的“飞来峰”，片面追求所谓“一人一票”的选举民主，只会画虎不成反类犬，最终将不得不吞下“苦果”。

#### （二）民主需要负责任的政党和政治家，谋一己之私将败坏民主的根基

一个强大且负责任的政党不仅对新兴国家建设至关重要，对西方民主国家治理亦如此。正如塞缪尔·亨廷顿所指出：“那些在实际上已经达到或者可以达到政治高度稳定的处于现代化之中的国家，至少拥有一个强大的政党。”<sup>[23]</sup>近年来，美国政党的相对无能使许多人把它看作美国民主的重大缺陷。当美国应对疫情失控酿成悲剧、解决种族矛盾引发骚乱、争议选举结果发生暴乱时，几乎没有政党站出来担当作为，反倒是民主与共和两党政客为一党一己之私利而相互指责、推诿。两党制俨然成了事实上的“卸责制”，其结果是严重损害民众对自由民主的信心。民主政治需要有担当作为的政党和具备责任感政治家，需要不同党派的政治人士对国家、民族、民众共同负责。任何一个党派的政治人士都不能为一党一己之私利而置国家利益和民众福祉于不顾。

#### （三）民主需要妥协与和解、协商与合作，暴力冲突将导致民主失序

民主通常被认为是不同的政治力量和平地达成共识、解决冲突的重要手段，其本身也是一种妥协机制。事实上，民主的前提就是承认社会存在不同利益、主张、力量，主张求同存异，各政治力量彼此妥协与和解的过程也是不断实现民主的过程。“如果相异的利益、相异的群体只盯着分歧和冲突，不懂得谋求妥协与和解，就会加深社会分裂。”<sup>[24]</sup>然而，美国的民主远没有做到这一点。特朗普上台后，坚持策动对立、激化矛盾的执政方式，共和党与民主党的对立逐渐从政策之争演变为

身份之争，两党在经济、种族、气候变化、执法以及其他一系列问题上的分歧日益明显。2020年美国大选使这些原本就根深蒂固的分歧进一步深化，两党政客在诸多公共议题上形同水火、势不两立，任何一党的政策都会遭到另一党的激烈反对，任何一方的努力都会被对方视为另一方利益的最大威胁。在这样日益分裂的政治气候中，协商与合作渐成奢望，暴力冲突似乎成为解决一切问题的良方。其结果是进一步激化民主与共和两党及不同阵营间的怨恨和不信任，使美国陷入新的民主危机。这深刻警示人们，一个没有妥协与和解的社会，一个缺乏协商与合作精神的国家，会因民主失序引发政治乱象。在面对社会纷争和政治分歧时，不同的政治力量应该学会妥协，学会求同存异。只有跨过政党的分隔，秉持求同存异的原则、协商与合作的态度，才能弥合鸿沟、化解分歧。

#### （四）民主不是用来做摆设的装饰品，要能够帮助人民解决问题

从民主的目的与价值来看，民主是一种制度化的权利，人们通过民主表达意见、态度、思想观念，进而帮助解决实际问题。真正的民主应是人民主权、人民意志的实现，即人民运用民主这种制度安排解决自己的事情。换言之，民主以解决问题为存在目的和价值。纵观美国政党政治运行情况，其选举体制徒有其表，运作起来成了实际上的“选主”体制。在“选主”体制下，广大民众的作用就是每隔几年参加一次近乎狂欢的总统和议员选举仪式，得到心理慰藉。广大民众的境遇并不能得到多少真正的改善。当前，广大美国民众关注的防控疫情、恢复发展经济和解决种族歧视、族群欺凌以及暴力犯罪等问题，不仅未得到有效回应，现实情况还越来越糟。这深刻昭示人们，民主不应徒有其表，不是用来做摆设供观赏的，应当以帮助人民解决实际问题为宗旨。民主只有以人民为中心，回应和解决人民关心的国计民生问题，才是真正的“好民主”。

## 四、结 语

在人类文明发展进程中，没有所谓绝对最好、最佳、最优或者一成不变的民主政治制度。在现实世界中，只有最适合、最适应的民主政治制度。民主政治制度需要不断发展完善，以不断适应变化了的国情和民情。习近平总书记指出：“中国特色社会主义民主是个新事物，也是个好事物。这并不是说，中国政治制度就完美无缺了，就不需要完善和发展了。”<sup>[25]</sup> 民主政治的实现是一个不断完善和发展的长期历史过程。中国社会主义民主政治建设取得了历史性成就，已经逐步形成一系列符合国情、行之有效的民主政治制度，但它们还不是尽善尽美、成熟定型，离高质量的民主政治发展要求尚有一定差距。为此，中共十九届四中全会提出了坚持和完善人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治的新要求新举措。这为我们在新时代更好地坚持和完善中国特色社会主义民主、推动实现高质量的政治文明指明了前进方向和基本遵循，我们应牢牢把握这些要求，切实把我国社会主义民主政治制度坚持好发展好完善好，推动形成更加成熟、更加定型的中国特色社会主义制度。

#### 参考文献：

- [1] 利昂·D. 爱泼斯坦. 西方民主国家的政党 [M]. 何文辉, 译. 上海: 商务印书馆, 2014: 64-101.
- [2] Election 2016: Exit Polls [EB/OL]. (2016-11-08) [2021-02-01]. <https://www.nytimes.com/interactive/2016/11/08/us/politics/election-exit-polls.html>.
- [3] Exit Poll Results and Analysis for the 2020 Presidential Election [EB/OL]. (2021-01-07) [2021-04-13].

- <https://www.Washingtonpost.com/elections/interactive/2020/exit-polls/presidential-Election-exit-polls/>.
- [4] Ahead of 2020 Election and Amid Multiple Crises, Trump and Biden Supporters See Different Realities and Futures for the Nation[EB/OL]. (2020-10-19) [2021-03-05]. <https://www.Prri.org/press-release/ahead-of-2020-election-and-amid-multiple-crises-Trumpand-biden-supporters-see-different-realities-and-futures-for-the-nation/>.
- [5] 刁大明. 失衡与分裂: 美国难以走出的国家困境 [J]. 求是, 2017 (6): 59-61.
- [6] Alexander Dugin. Geopolitics of American Elections, Geopolitica [EB/OL]. (2020-10-14) [2021-04-03]. <https://www.geopolitica.ru/en/article/geopolitics-american-elections>.
- [7] Jeffrey M. Jones. Support for Third U.S. Political Party at High Point [EB/OL]. (2021-02-15) [2021-02-18]. <https://news.gallup.com/poll/329639/support-third-political-party-high-point.aspx>.
- [8] 国务院新闻办公室. 2020 年美国侵犯人权报告 [EB/OL]. (2021-03-24) [2021-04-01]. [http://www.xinhuanet.com/2021-03/24/c\\_1127250192.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-03/24/c_1127250192.htm).
- [9] Aaron O'Neill. Voting populations and number of votes cast in U.S. presidential elections from 1824 to 2020 [EB/OL]. (2021-02-17) [2021-03-27]. <https://www.statista.com/statistics/1139763/number-votes-cast-us-presidential-elections/>.
- [10] L. Sandy Maisel. American Political Parties and Elections: A Very Short Introduction [M]. New York: Oxford University Press, 2007: 135-136.
- [11] 即将宣誓就职成美国总统 特朗普民调支持率创 40 年来最低 [EB/OL]. (2017-01-19) [2021-03-08]. <http://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/Uselection2016/news/story20170119-715195>.
- [12] 张宇燕, 高程. 精英主导、集团政治与美国行为 [J]. 国际经济评论, 2007 (6): 12-17.
- [13] 王绍光. 民主四讲 [M]. 上海: 上海三联书店, 2008: 210.
- [14] G. 威廉·多姆霍夫. 谁统治美国? 公司富豪的胜利 [M]. 杨晓婧, 译. 北京: 外语教学与研究出版社, 2017: 190.
- [15] Francis Fukuyama. America in decline [J]. Foreign Affairs, 2014-09-10.
- [16] 费利佩·萨阿贡. 美国的民主癌症 [N]. 世界报, 2000-08-16.
- [17] 陈其人, 王邦佐, 谭君久. 美国两党制剖析 [M]. 北京: 商务印书馆, 1987: 30.
- [18] 何旗. 论中国新型政党制度的优势与自信——基于美国政党政治的比较分析 [J]. 科学社会主义, 2019 (1): 154-160.
- [19] 赵忆宁. 探访美国政党政治: 美国两党精英访谈 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 10.
- [20] Mary Amity, Stephen J. Redding, David E. Weinstein. Who's paying for the US tariffs? A longer-term perspective [J]. AEA papers and proceedings, 2020 (1): 541-546.
- [21] 弗兰西斯·福山. 历史的终结 [M]. 本书翻译组, 译. 呼和浩特: 远方出版社, 1998: 1.
- [22] 阮思余. 特朗普上台是否意味美国民主的衰落——兼与吴冠军教授商榷 [J]. 探索与争鸣, 2017 (7): 67-71.
- [23] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 341.
- [24] 谭君久. 民主何以成功, 何以失败? ——关于 2010 年各国民主政治几个重要事件的比较观察 [J]. 比较政治学研究, 2012 (1): 114-128.
- [25] 习近平谈治国理政: 第 2 卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 289.

责任编辑: 龚静阳

# 拜登政府的人权政策：动向、特点与困境

崔小涛

（中国国际问题研究院 国际战略研究所，北京 100005）

**摘要：**拜登上台后，致力于扭转特朗普相对漠视人权议题的做法，重新把人权放到美国内政外交的重要位置上，出台了一系列相关政策。拜登政府的人权政策特点包括：清除特朗普的保守主义人权政策遗产，修复和保卫美式人权价值观，重塑美国的所谓“人权榜样地位”并打造国际人权联盟，推动美式人权理念向多边领域的渗透，将中国作为施压和斗争的重点对象。拜登政府的人权政策面临美国国内的系统性危机、美国人权外交惯有的双重标准、人权标准和话语权上霸权主义的反噬效应以及与欧洲盟友在战略利益目标上分化的制约。美国在人权领域的危机是美国整体上趋于衰落的表现之一。其推行效果如何最终取决于美国国内危机的解决进展。面对拜登政府的人权施压，中国应坚持特色人权发展道路，加强人权理论和话语权建设，积极开展人权外交和外交运筹。

**关键词：**拜登政府；人权政策；人权外交；人权话语权；美国治理困境

**中图分类号：**D871.2 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378（2021）03-0099-10

人权议题是美国国内政治和外交政策中的重要跨领域议题。从理念和价值观层面来看，人权作为一种价值理念，与美国所谓民主政治、自由价值、社会公平、族裔平等、“天赋使命”等理念交织，成为一个十分广泛、复杂的价值观体系。从具体的政策层面看，人权作为一种政策追求，已经深深融入美国政治和外交政策中，与美国经济、种族、医疗、教育、宗教等政策以及外交政策的各个方面渗透在一起，成为一种概念宽泛的政策范畴。

人权议题在美国内政外交中具有综合性、整体性的特点。一方面，美国国内人权价值观争论和动向、执政当局的人权政策与人权外交政策，是一个相互联系、相互影响的整体。在美国，围绕人权价值观和具体人权议题的争论一直存在于不同党派、宗教组织、社会团体之间，构成其国内政治的重要议题。美国国内的人权价值观争论和动向直接影响着执政党和政府所遵循的人权价值观和政策，并投射到其对外政策之中，形成特定的人权外交政策偏好。系统把握美国的人权政策，要从内

---

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqiis.2021.03.012

**作者简介：**崔小涛，中国国际问题研究院国际战略研究所助理研究员。

**引用格式：**崔小涛. 拜登政府的人权政策：动向、特点与困境 [J]. 统一战线学研究, 2021 (3): 99-108.

政外交相结合的整体视角进行。另一方面，美国在国内人权理念和实践上的优越感和立国历史上形成的所谓“天赋使命感”交织，形成了美国在人权外交上的所谓“责任感”——自诩负有在世界范围内保护人权和推广美式人权价值观的责任。这种自诩“人权卫道士”的人权外交在理念和实践上充满了浓厚的双重标准和霸权主义色彩，使人权议题经常沦为美国干涉其他国家内政、维护自身利益、维持霸权地位的政治工具。

拜登上台至今，一直致力于扭转特朗普政府相对漠视人权议题的做法，重新把人权放到内政外交的重要位置上，在国内密集出台了一系列人权相关政策，在国际上发起人权外交攻势，以所谓自由、民主、人权价值观动员和拉拢西方盟友，大肆开展人权谴责和制裁。在对华政策上，拜登政府在各种场合频繁捏造和炒作所谓“新疆人权”“香港民主”等话题，对中国进行蛮横攻击和制裁，人权议题沦为拜登政府施压和对抗中国的重要手段。对拜登政府以人权为旗号四面出击、咄咄逼人的做法，有分析将其解读为美国“自由干涉主义”外交的回归<sup>[1]</sup>。拜登政府一系列人权动作背后的政策考虑、所面临的内外部政策环境以及人权外交在其对华整体战略中扮演何种角色等，都是值得深入思考和研究的问题。本文拟在梳理拜登政府上台以来人权政策动向的基础上，从内政和外交相结合角度，整体把握拜登政府的人权政策特点及其对中国进行人权攻击和打压的考量，分析其人权政策面临的内外困境，以更全面地认识并应对拜登政府的对华人权施压。

## 一、拜登政府人权政策的动向

拜登在2020年总统竞选期间，十分关注人权等意识形态和价值观因素，表示将“医治美国的灵魂”。自2021年1月以来，拜登政府围绕人权密集抛出了大量的内外政策。总体来看，拜登政府的人权政策主要涵盖以下几个方面。

**其一，关注妇女和特殊群体的权利。**拜登政府成立白宫性别政策委员会，促进性别平等及女性的平等权利和机会；撤销特朗普政府禁止向提供堕胎咨询或转诊服务的国际非政府组织提供联邦资金的政策；取消变性人参军禁令；关注性少数群体权利，特别强调在联邦反歧视法规和职场领域保护该群体权利。

**其二，试图推动少数族裔的平等。**拜登政府要求通过全政府倡议来应对种族平等问题和支持低水平社区，解决联邦政策、法律和项目中的系统性种族主义问题；谴责与打击针对亚裔美国人与太平洋岛民的种族歧视与仇外心态；消除住房和刑事司法中的系统性种族主义，特别是纠正过去主要给美国黑人和其他有色人种带来不利影响的住房政策；促进有色人种、残疾人群的投票参与；将种族平等融入应对新冠肺炎疫情和经济危机的政策中。

**其三，推行新的移民和难民政策。**拜登声称要“修复移民系统的公正、人道、秩序”。其具体措施包括，提交移民改革提案“2021年美国公民法”；暂停驱逐部分移民，以确保“公平和有效的移民执法”；修订民事移民执法政策和优先事项；维持并加强“暂缓遣返滞留儿童计划”；结束针对多个穆斯林和非洲国家公民实行的入境美国的签证限制；取消特朗普为修建美墨边境隔离墙而发布的国家紧急状态命令，停止用以修建边境墙的拨款；与中美洲国家一道，寻求综合解决南部边境移民问题等。

**其四，着手推动枪支管控。**面对国内频发的大规模枪支犯罪事件，拜登政府出台了包括减少市

面上的无序列号“鬼枪”、规定“配有稳定支架的手枪被视为步枪”和启用社区暴力干预机制等在内的6项“解决枪支暴力的初步行动”，呼吁国会尽快通过枪支购买背景调查、禁止使用进攻性武器和高容量弹夹、限制枪支制造商的豁免权等三项法案<sup>[2]</sup>。

**其五，将人权置于美国外交政策的中心。**拜登政府在人权外交领域采取了一系列举动。一是回归多边人权机构。美国国务卿布林肯宣布美国重新加入联合国人权理事会，并计划在2021年10月参加理事会成员竞选，以寻求担任2022年至2024年任期的理事国席位，并宣称“成为理事会的一员是改进理事会和推动它的重要工作的最佳途径”。二是实施人权制裁。2021年2月，美国国务院公布了禁止向76名沙特阿拉伯人发放赴美签证的名单；3月，拜登政府宣布制裁7名俄政府高级官员，对可用于生物制剂和化学制品的物品对俄进行出口管制等。针对缅甸的政局动荡，拜登政府声称，将与地区和全球盟友、伙伴和立场相近组织一起，支持缅甸恢复民主与法治<sup>[5]</sup>。围绕所谓“新疆人权”“香港民主”话题，拜登政府捏造和散布虚假信息，甚至接过了特朗普政府关于新疆存在所谓“种族灭绝”的世纪谎言，对中国进行无端指责并施加所谓制裁。三是参与解决地区人道主义危机。拜登在上任后的首次外交政策演讲中就宣称，也门军事冲突“造成了一场人道主义和战略灾难”，将不再支持沙特在也门的军事行动，并终止有关武器出售。3月，拜登派出参议员克里斯托弗·孔斯前往埃塞俄比亚，表达其对提格雷地区人道主义危机和人权侵犯行为以及非洲之角更大范围不稳定局势的严重关切<sup>[4]</sup>。

总体上，拜登政府的人权政策主要围绕美国国内十分突出、争论较多的议题展开。除了在女性议题和性少数群体的平权问题上较容易推进且取得一定实质性进展以外，其在族裔矛盾、难民移民、社会平等、枪支管控等议题上的动作尚未触及问题根源，只能算是显示出开始关注和着手解决这类问题的苗头和动向。在人权外交政策上，拜登政府重返多边人权机构、挥舞人权制裁大棒、拉起人道主义大旗，摆出重新回归传统人权外交姿态，已显露出霸权主义和干涉主义本质。

## 二、拜登政府人权政策的特点

从拜登上台以来的一系列人权政策动向看，其人权政策有着十分突出的特点：在政策理念上，纠正特朗普时期传统、保守的人权做法，推行民主党的“进步主义”人权政策议程；在政策目标上，对内试图弥合种族对抗、社会撕裂、价值观分裂的美国，对外保卫并扩展所谓美式人权价值观和实践；在政策路径上，以所谓“实力”为榜样，试图重新打造美式人权价值观的世界吸引力，联合盟友，打造西方人权联盟；在政策发展上，积极在气候变化、环境治理、互联网和数据治理、人工智能等领域嵌入美国人权价值观，试图抢占多边领域的人权话语权高地；在人权外交对象上，把中国作为人权施压和对抗的重点目标，将人权外交融入拜登政府的对华竞争战略之中。

### （一）清除特朗普的保守主义人权政策遗产

目前来看，拜登政府的人权政策在清除特朗普政府遗产的同时，正沿着民主党的人权政策轨道向前推进。在人权理念上，拜登政府抛弃了特朗普政府传统保守的人权观念，承袭了民主党关注所谓自由、平等、公正、民主等价值观的传统，在努力实现民主党内部建制派、进步派和激进派之间妥协的基础上，推行民主党的平等主义、进步主义和理想主义人权理念；倾向“大政府主义”，承认政府在保护和促进人权方面的作用；认可和接受新兴、延伸人权，突出人权价值观在美国对外政

策中的地位。在具体政策层面，拜登政府在国内推行“进步主义”的人权政策。其在种族平权、难民遣返、女性生育自由权确认、性少数群体权利保护、移民改革、外国人入境等方面与人权相关的政策，几乎都是对特朗普政府做法的否定。在人权外交方面，拜登政府重回多边人权机构，在国际政治舞台上以人权为借口，大肆、高调地进行所谓问责和制裁。这些都是美国政府在人权领域的惯用手法。

## （二）修复和保卫美式人权价值观

当前，美国深陷政治、经济、社会等治理困境，民粹主义、白人至上主义思潮泛滥，政治极化、种族对立、阶层矛盾、社会撕裂空前严重。在这些矛盾和冲突当中，关于人权价值观的撕裂贯穿始终。例如，关于新兴人权主张是否能够纳入人权范畴的争论，性少数群体的平权问题，有色人种在政治、经济、社会层面遭受的多重歧视，贫富差距拉大导致的社会不公平和政治对抗，白人至上主义带来的排外和族裔冲突，难民、移民问题上的“美国优先”与“人道主义”之争，枪支犯罪与管控问题等，都是其人权价值观分裂的具体表现。

拜登政府人权政策的重要任务是修复美式人权价值观，试图以民主党的“进步主义”人权理念重建美国人权价值观的国内认同和凝聚力。拜登政府承认美国存在深刻的价值观分裂危机。在竞选纲领中，拜登团队提出要“医治美国的灵魂”“为美国的灵魂而战”，指责特朗普的言行是种族主义、反犹主义、反穆斯林和白人至上主义，损害了美国赖以生存的所谓民主、自由、平等、公平、正义等意识形态理念；主张保护美国的公民权利，消除基于种族、族裔、国籍、宗教、语言、性别、年龄、性取向、性别认同或残疾状况的歧视；支持宗教自由和新闻自由。白宫国家安全委员会在2021年3月3日公布的“国家安全战略中期指导方针”报告中称，“自由社会一直从内部受到腐败、不平等、不公平、两极化、民粹主义以及对法制的反自由威胁的挑战”，“为了克服这些挑战，需要重塑美国灵魂，守卫美国的未来，我们需要的不仅仅是语言，我们需要民主中最难以捉摸的东西，那就是团结”<sup>[5]</sup>。相对于美国的物质实力，这里的“灵魂”无疑是指美国的价值理念或价值观，而团结的内涵之一就是包括美国民众在所谓民主、自由、平等、人权等价值观方面的共识。该报告还称，拜登政府将实现和保卫位于美国生活方式中心的所谓民主价值列为国家安全优先之一，美国将保卫人权，解决各种形式的歧视、不平等和边缘化问题。拜登声称：“我们与伙伴一起通过国际机构促进全球人权的同时，我们必须认识到我们的任务始于国内”；“每一个美国人，不论种族、地区、宗教、性别、性取向，应当在一个珍视和保卫所有人公平正义的社会里自由发展”<sup>[6]</sup>。

## （三）重塑美国所谓“人权榜样地位”并打造所谓“国际人权联盟”

长期以来，美国自视为世界人权的“堡垒”和“教师爷”，对国内所谓人权成就自视甚高，将自己视为人权的“灯塔”和值得他国效仿的“榜样”，自认为负有向世界推广美式人权价值观的所谓“天赋使命”。近些年来，美国在世界范围内推进美式人权的做法遭受反对。在拜登看来，特朗普政府裹挟民粹主义、民族主义上台后所推行的保守主义人权政策，导致国内人权问题进一步恶化；在国际上的单边主义、物质利益导向的外交政策刻意忽视人权等价值观因素，攻击并退出联合国人权理事会，孤立盟友，导致美国的国际形象和影响力减弱，所谓“世界人权榜样地位”受损，美式人权价值观的国际吸引力下降。

所谓“实力”和盟友是拜登外交政策的两个关键词，主要内涵包括：强调修复自身实力，强调

所谓“实力榜样”；重新联合盟友，借助盟友力量。在人权政策领域，拜登政府试图首先解决美国国内的政治极化、价值观分裂问题，推行“进步主义”人权政策，打造和展示美国在人权保护和发展领域所谓“先进形象”，使美国借助自身所谓“实力”重获人权“榜样地位”。拜登甚至扬言：“我们将引领世界，不是因为我们所显示的实力，而是因为我们所树立的榜样。”<sup>[5]</sup>

拜登政府突出与西方盟友在人权价值观上的共性，把人权价值观作为动员和团结盟友的手段。与特朗普政府不同，拜登政府高度重视盟友的作用，认为盟友是巨大的力量来源和美国独一无二的优势，盟友能够帮助美国展示共同立场、迈向一致愿景<sup>[7]</sup>。布林肯宣称，我们与盟友一起取得的成就远比如果没有盟友大得多，因此，美国正大力推动与友邦和盟国恢复联系<sup>[8]</sup>。在人权外交实践上，拜登政府已经开始采取联合盟友的做法。比如，借口纳瓦尼中毒事件，与欧盟协调一致制裁俄罗斯；诬称中国新疆存在所谓“人权”问题，不仅联合加拿大、英国发表所谓“一致关切”，还与欧盟一道对中国实施“制裁”等。拜登政府在人权议题上将加大对盟友力量的借助，利用七国集团、“五眼联盟”、美日印澳四国机制等平台，加强与盟友的协调与配合，打造所谓“西方人权价值观联盟”，就共同关注的人权问题联合发声和采取行动；在联合国、联合国人权理事会、联合国经济及社会理事会等场合加大抱团力度，共同向目标对象施压。

#### （四）推动美式人权理念向多边领域渗透

在美国国内，除了女性、性少数群体、少数族裔的平权和民主、自由、平等传统人权议题之外，人权作为一种更广泛的理念已经渗透进美国政府的气候变化、环境保护、就业、教育、新闻自由、互联网管理、个人数据与隐私保护、难移民等政策领域，成为跨领域的十分广泛的政策理念。例如，在气候和环境政策方面，拜登政府强调国内环境正义，尤其关注少数族裔、低收入群体与工人的环境气候权益，突出气候变化与安全、人权的相关性<sup>[9]</sup>。拜登政府在教育领域试图免除基于性别的不平等现象；在住房政策方面，试图消除有色人种在住房政策上的不公平遭遇等；在对外贸易领域，承诺把劳工、人权和环境等因素添加到未来的贸易协议中。美国国内智库和学界积极鼓吹把人权理念融入互联网治理领域，形成基于人权和民主价值内核的互联网治理政策<sup>[10]</sup>。2021年2月19日，拜登在慕尼黑安全会议上声称：“我们必须塑造将管理技术进步、网络空间行为、人工智能、生物科技的规则和规范，以便这些规范用于促进人的进步而非压制人。”<sup>[11]</sup>

在把人权价值观嵌入国内各领域政策的同时，作为政策惯性和发展方向，拜登政府推动美式人权价值观向多边领域渗透。在“国家安全战略中期指导方针”中，拜登政府宣称将迅速采取行动赢回在国际机构中的领导地位。布林肯在联合国人权理事会上发言声称，虽然人权理事会有许多不足之处，但是成为其中一员是改进理事会和推动其重要工作的最佳途径。这既是拜登政府对人权理事会的看法和政策，也反映了拜登政府对其他国际机构的态度。一方面，拜登政府可能在联合国人权理事会等场合推动更广泛的人权理念和议程。另一方面，拜登政府将推动人权理念向其他多边领域渗透和泛化，扩展人权概念范畴，推动美式人权价值观向气候变化、环境保护、互联网规则、数据治理、劳工等多边领域和相关国际组织扩散，企图主导制定基于美式人权价值观的多边领域治理规则，占据多边领域的人权话语权高地。

#### （五）将中国作为施压和斗争的重点对象

拜登政府错误地把中国定义为全面竞争对手，将中国视为所谓“重大挑战”。随着中美权力结

构对比的持续变化，对华强硬已经成为美国民主与共和两党的所谓“共识”。与共和党相比，民主党政权更加重视人权外交议题的意识形态地位，更加依赖于人权议程带来的政治红利<sup>[12]</sup>。拜登政府总体上延续了特朗普政府对中国的战略定位，在多个场合污蔑中国为美国“最大的竞争对手”“最严峻的竞争者”，并且强调从价值观方面来看待所谓“中国威胁”。“国家安全战略中期指导方针”诬称，中国“是唯一有能力将其经济、外交、军事和技术力量结合起来，对稳定和开放的国际体系发出持续挑战的竞争对手”；扬言“我们将确保美国而不是中国制定国际议程，与其他国家一道制定新的全球规范和协议，以促进我们的利益和反映我们的价值观”。拜登政府本质上是从大国竞争和对抗的视角来看待中国和中国的人权政策，不认同中国的人权理念、政策和实践，以及在更广泛意义上所体现的中国治理和发展模式，视中国模式为美国政治经济社会发展方式的严峻挑战；错误认为中国随着实力增长，将会扩大自身价值观的国际影响力，推动建立反映中国价值理念的国际规则与秩序，从而威胁美国利益和价值观。为此，拜登政府将会掀起对华人权等价值观领域的竞争与对抗。拜登扬言，美国将重塑其在声援人权方面的全球角色，并将与国际社会合作促使中国保护人权，加大在人权意识形态方面的对华打压<sup>[13]</sup>。

在政策层面，拜登政府试图通过报告、声明、制裁等方式，捏造并炒作中国所谓“人权问题”，歪曲和攻击中国的人权政策与实践，妖魔化中国的人权形象，遏制并削弱中国人权等价值观的国际影响力，甚至以人权等议题挑拨中国境内反动势力，给中国制造内部麻烦，扰乱中国发展大局。从拜登政府已有的人权政策做法来看，其将通过单边、联合盟友、多边、动员媒体和非政府组织等方式加强对华人权施压。在中美双边关系上，拜登政府将持续拿所谓“新疆人权”“香港民主”等议题做文章，并可能将人权议题与其他议题相捆绑，作为要挟筹码；继续利用人权价值观动员和团结盟友，联合对华进行人权施压；在人权理事会等场合抛出针对中国的人权议题，抢先向传统和新兴多边领域嵌入美式人权价值观，掀起多边领域的人权等价值观之争；运用美国在操纵国际舆论和非政府组织上的优势，加大对中国的抹黑和污蔑。

### 三、拜登政府人权政策的本质与困境

从政策本质来看，拜登政府人权政策在国内主要是为了迎合年轻选民、女性、少数族裔、受过高等教育的城市居民等民主党主体选民的政策诉求，服务于民主党的政策议程和国内基本盘，是其国内长期社会演变、政治角力和价值观对抗过程中民主党在总统大选后暂时占据政治舞台上风的产物。在国际层面，拜登政府延续美国从价值观和意识形态视角看待自身在世界范围内利益的传统，将自身置于人权话语权的制高点，视美式人权价值观为世界人权价值观的“唯一标准”，认为美国国际利益的维护和拓展需借助美国人权等价值观的全球扩张来实现，宣称要通过“人权打压”方式遏制其他国家的人权理念，表现出浓厚的霸权主义、干涉主义色彩。同时，拜登政府在人权价值观追求和国际政治利益现实的选择面前摇摆不定，时而把人权价值观让位于现实的地缘政治利益考虑，时而将人权与地缘政治相捆绑，把人权作为开展国际政治斗争和维护美国霸权利益的工具。这显示出其明显的双重标准。但是，拜登政府试图依靠修复美国国内人权价值观分裂、重树美国的所谓“人权榜样地位”、联合盟友在世界上保卫扩展美式人权的做法，将受制于美国国内的系统性危机等因素。其人权政策仍面临多重挑战。

### （一）美国国内的系统性危机

特定人权价值观是一定政治、经济、文化、社会基础的综合产物，并且受到这些基础因素变化的影响。美国人权价值观的撕裂既源于美国社会根深蒂固的排外主义、种族主义、保守主义等因素的持续影响，也受到近些年来美国社会危机加剧的助推。当前，美国正面临史无前例的系统性危机，贫富差距持续扩大，阶级分化加剧，社会分裂已达 20 多年来最严重程度<sup>[14]</sup>。政党政治的极化也加剧撕裂美国的人权理念。民主、共和两党的支持者在枪支管控等议题上明显对立。此外，引发美国人权价值观分裂的现实基础仍然没有发生明显变化。在贫富差距方面，根据福布斯的统计，截至 2020 年 10 月，美国 1% 最富裕家庭拥有的财产总量是底层 50% 家庭财富总量的 15 倍；从 2020 年 3 月到 2021 年 1 月，美国亿万富翁群体的财富增加了 39%；在族裔平等问题上，一般白人家庭的财富是黑人家庭财富的 41 倍，是拉丁裔家庭财富的 22 倍<sup>①</sup>。截至 2021 年 2 月，在新冠肺炎疫情致死率方面，美国土著人、黑人、太平洋岛民和拉丁裔人口的死亡率明显高于白人，遑论美国政治、经济、社会等领域对少数族裔的或显性或隐性的系统性歧视。在政治极化问题上，拜登上台以来利用民主党控制白宫和国会的机会来推进其政策议程，但其人事任命和政策频繁在议会两院遭遇共和党议员的反对，政治极化正在向否决政治演变。在政策支持度问题上，拜登的难民移民政策加剧了南部边境移民危机，其在难民议题上的政策支持率低于在应对新冠肺炎疫情和复苏经济等其他议题上的支持率<sup>[15]</sup>。“巨大的贫富差距和巨大的价值理念差异，伴随着巨额债务和经济下行会导致冲突和脆弱性。”<sup>[16]</sup>美国政治与社会处于不平等状况加剧、价值更加对立、民众更加分裂、党争更加激烈的新趋势。拜登政府开始着手消除有色人种在住房政策等方面的不平等。其如何进一步采取措施，综合缓解经济、社会不平等导致的政治极化、社会分裂等问题，平衡和照顾各方面的利益关切，是其能否继续推进“进步主义”人权政策议程的基础。

### （二）人权标准和话语权上的霸权主义反噬效应

美国一贯在人权标准和话语权上奉行霸权主义做法。一方面，其将本国的人权标准视为唯一和普遍“真理”，企图构筑起一套唯我独尊的人权话语体系，无视世界各国存在特殊历史、社会、经济、政治等条件，在国际上不承认人权理论和实践具有多样性，对其他国家的人权政策和实践横加指责并蛮横打压。另一方面，其人权标准和话语权上推行霸权主义和干预主义政策，大肆鼓吹所谓“人权高于主权”论调，打着保护人权、人道主义的旗号，行干预主义之实。其强行向世界推行美式人权价值观，在全球范围内恣意干涉他国内政、军事推翻主权国家合法政权、策动“颜色革命”，导致多个国家和地区陷入动荡，引发了许多国家和政府的警惕与反感。美国在人权标准和话语权上的霸权主义、干预主义做法，已经严重损害了美国自身的人权形象和政治信誉，凸显出反噬效应。

拜登政府在人权标准和话语权上依然显示出浓厚的霸权主义色彩。拜登在各个场合反复强调所谓民主、人权等美国价值观的地位和作用，声称美国及盟国坚持以所谓民主的价值观为核心战胜世界各地日益上升的“专制主义”。这显示出拜登政府的妄自尊大和在全球范围内推广美式人权等价值观的野心。2020 年 3 月 30 日，拜登政府发布了所谓“国别人权报告”。这份报告以居高临下的姿

<sup>①</sup> 数据来源: Wealth Inequality in the United States, <https://inequality.org/facts/wealth-inequality/>。

态单方面“评估”世界人权状况，大肆指责中国、俄罗斯、委内瑞拉、白俄罗斯等国的所谓“人权问题”，却只字不提美国自身存在的系统性种族主义、警察暴力执法、枪支犯罪泛滥等人权问题。这种人权标准和话语权上的霸权主义做法，势必继续削弱美国的人权形象。

### （三）美国人权外交政策惯有双重标准的制约

人权外交是卡特政府时期意识形态斗争的产物，服务于美苏冷战的形势需要。这一背景决定着美国的人权外交政策从抛出之日起就一直具有政治工具的属性。美国的对外人权政策在自称高尚的外衣下一直伴随着明显的两面性和双重标准。美国借助自身的强势地位，出于现实国际政治利益的考虑，对自身和盟友存在的人权问题视而不见或刻意淡化，对被视作竞争对手或敌人的国家进行肆意抹黑和攻击。美国把人权领域的话语霸权和人权保障评判范式的双重标准，作为妖魔化所谓“威胁者”和“挑战者”的工具和护持自身霸权特别是国际政治霸权的武器<sup>[17]</sup>。这种双重标准基础上的有选择性地实施人权政策以维护霸权地位的做法，充分暴露出美国人权外交的虚伪性，成为美国人权外交自我设置的一个难以跳出的“陷阱”。美国人权外交的信誉和声望必将大打折扣。

拜登政府的人权外交政策也没有跳出双重标准的窠臼。这从其上台之初的人权外交举措中可见一斑。拜登政府因卡舒吉事件对沙特方面涉及人员实施选择性制裁。拜登政府出于对中东地缘政治中美国现实利益考虑，不愿过度损害与沙特之间的盟友关系<sup>[18]</sup>。在对埃及军售的问题上，虽然美国和国际人权组织一直对埃及塞西政府的“高压”政策持批评态度，对埃及人权问题表达“关切”，但是拜登在上台之初就批准了对埃及的军售。分析普遍认为，美国此举旨在拉拢埃及，提升与埃及的军事关系，增强在该地区的战略存在。

### （四）与欧洲盟友在战略利益与目标上的分化

拜登政府重视盟友在实现美国对外战略目标当中的作用，称美国对联盟的承诺是神圣的，而不应是交易性的<sup>[19]</sup>。为此，拜登政府积极修复跨大西洋伙伴关系并取得了一定成效。欧洲对拜登政府的许多议程给予了回应。在人权领域，拜登政府宣称要把加强民主重新提上全球议程，并计划举办所谓“全球民主峰会”。欧盟在拜登就职前提出一份题为“全球变局下的欧美新议程”的计划草案，声称欢迎召开所谓“全球民主峰会”。欧盟污蔑中国新疆存在所谓“人权问题”，在30多年来首次对中国政府官员和实体实施“制裁”。针对纳瓦尼事件，欧盟与美国在同一天对俄罗斯实施制裁。不难看出，欧盟追随美国的意图十分明显。未来，美欧基于所谓自由、民主、人权领域的共同价值观，在一些具体的全球性人权议题上加强协调、采取联合行动的频率将会加大。

但是美欧在各自战略定位和目标、利益等方面的认知差异和分歧，将不可避免地影响双方在人权政策上的协调。拜登政府的战略目标仍是维护美国的霸权地位和于己有利的国际秩序与规则，欧洲盟友在其中扮演得更多的是可借助的工具性角色。欧洲在经历了“特朗普冲击”后，对美国的防备心理增加，战略自主意识加强，倾向于自主确定自身利益和对外政策。美欧还面临着安全利益分化、经贸领域竞争面扩大、共同身份认同弱化等问题<sup>[20]</sup>。美欧优先事项不同、战略分歧难消和信任缺失会直接制约双方关系的修复。在涉地缘战略博弈、地区热点问题的人权议题上，欧洲可能会更从自身现实利益角度来考虑问题。例如，在对华人权外交政策上，在双方谋求所谓“价值共识”背后，美国的地缘政治视角与欧盟的经济主导观点始终存在冲突，这根本上是源于双方各自利益的分歧<sup>[21]</sup>。对此，美国新闻周刊的文章称，如果拜登不把共同的价值观与共同的商业利益联系起来，那

么共同的价值观对欧洲来说就毫无影响<sup>[22]</sup>。美欧在上述领域的分歧决定了欧洲不会一味地在所有的人权议题上追随和配合美国。

#### 四、结 语

人权价值观及其实践一直是美国霸权体系中软实力的重要组成部分。在经历了特朗普政府对人权价值观四年的“忽视”之后，拜登政府在内政外交中重拾对人权的重视，在国内展开了一系列人权政策的新动作。但是，美国人权政策存在不可避免的危机。其国内的系统性治理困境难以一蹴而就地得到解决。拜登政府修复美国人权价值观的目标道阻且长。美国在人权领域的危机是美国整体上趋于衰落的表现之一。拜登政府人权政策的实施困难重重，其成效最终取决于美国对自身问题的解决程度。

拜登政府的对华人权政策已经彻底沦为遏制、对抗中国的工具，服务于美国对华开展系统性竞争和战略博弈的需要。从长期来看，中美关系出现新态势。中国在中美关系中具有的塑造和引领能力越来越强，在双方战略博弈中所具有的优势和主动性越来越大，对美反制的工具箱也越来越丰富。拜登政府对中国发起的所谓“人权外交攻势”，既无气势也无实效。这种特点预计将成为今后一段时间中美人权博弈的常态。中国要保持战略定力，坚定不移走中国特色人权发展道路，着力提高国家的人权发展水平，以实实在在的人权发展成就打破美方的抹黑；加强中国特色人权理论体系建设，提高人权话语权水平；积极宣介中国人权事业发展成就；加强在多边人权机构中的外交运筹，化解美国构筑的所谓“反华人权联盟”。

#### 参考文献：

- [1] 美国侵犯人权五宗罪之四：干涉主义贻害世界 [EB/OL]. (2021-04-14) [2021-04-15]. [http://www.xinhuanet.com/world/2021-04/14/c\\_1127330138.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-04/14/c_1127330138.htm).
- [2] FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces Initial Actions to Address the Gun Violence Public Health Epidemic [EB/OL]. (2021-04-07) [2021-04-15]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/07/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-initial-actions-to-address-the-gun-violence-public-health-epidemic/>.
- [3] FACT SHEET: Biden-Harris Administration Actions in Response to the Coup in Burma [EB/OL]. (2021-02-11) [2021-04-15]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/11/fact-sheet-biden-harris-administration-actions-in-response-to-the-coup-in-burma/>.
- [4] Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on Senator Christopher Coons (D-DE) Travel to Ethiopia [EB/OL]. (2021-03-18) [2021-04-15]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/18/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-senator-christopher-coons-d-de-travel-to-ethiopia/>.
- [5] Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr [EB/OL]. (2021-01-20) [2021-04-15]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.
- [6] Statement by President-elect Joe Biden on Human Rights Day [EB/OL]. (2020-12-10) [2021-04-15].

- <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-president-elect-joe-biden-human-rights-day>.
- [7] Interim National Security Strategic Guidance [EB/OL]. (2021-03) [2021-04-15]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.
- [8] A Foreign Policy for the American People [EB/OL]. (2021-03-03) [2021-04-15]. <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.
- [9] 于宏源, 张潇然, 汪万发. 拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对 [J]. 国际展望, 2021 (2): 27-44+153-154.
- [10] Reinvigorating Internet Policy by Doubling Down on Human Rights [EB/OL]. (2021-02-02) [2021-04-15]. <https://www.cfr.org/blog/reinvigorating-internet-policy-doubling-down-human-rights>.
- [11] Briefing Room. Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference [EB/OL]. (2021-02-19) [2021-04-15]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.
- [12] 吉林大学人权研究中心课题组. 美国新政府对华人权外交态势简评 [EB/OL]. (2020-12-05) [2021-04-15]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685180392801073870&wfr=spider&for=pc>.
- [13] 马鑫. 拜登政府“人权牌”取代“中国威胁牌” [EB/OL]. (2021-02-23) [2021-04-15]. <http://www.cbnri.org/news/5444506.html>.
- [14] 周敏凯. 美国的政治秩序衰败乱象与“脱困”评析 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2020 (23): 82-89.
- [15] 民调: 拜登移民应对遭差评 多数人怪他而非特朗普 [EB/OL]. (2021-04-06) [2021-04-15]. <http://www.chinanews.com/gj/2021/04-06/9448523.shtml>.
- [16] This billionaire warns that America's massive wealth gap could lead to conflict [EB/OL]. (2020-12-22) [2021-04-15]. <https://edition.cnn.com/2020/12/22/business/ray-dalio-inequality-conflict/index.html>.
- [17] 于镭. 美国对华人权双重标准的范式建构与中国应对 [J]. 统一战线学研究, 2020 (2): 86-94.
- [18] Holding Biden to his promise on human rights [EB/OL]. (2021-03-11) [2021-04-15]. <https://thehill.com/opinion/white-house/542717-holding-biden-to-his-promise-on-human-rights>.
- [19] Joseph R. Biden, Jr.. Why America Must Lead Again-Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump [EB/OL]. (2020-10-22) [2021-04-15]. <https://www.asiascot.com/news/2020/10/22/why-america-must-leadagain-rescuing-u-s-foreign-policy-after-trump/>.
- [20] 金玲. 欧美关系重塑: 构建从盟友到伙伴的新平衡 [J]. 国际问题研究, 2021 (2): 49-67+131.
- [21] 赵怀普. 拜登政府与美欧关系修复的空间及限度 [J]. 当代世界, 2021 (2): 18-24.
- [22] Biden Promised to Confront China with an 'Alliance of Values.' Europe said No, Thanks [EB/OL]. (2021-02-02) [2021-04-15]. <https://www.newsweek.com/biden-promised-confront-china-alliance-values-europe-said-no-thanks-opinion-1566571>.

责任编辑: 孙德魁

# 本刊文后信息与文献 参考文献著录细则

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

## 一、基本要求

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

## 二、著录格式

### (一) 专著

适用于普通图书、会议录、汇编、学位论文、报告等。

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

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

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

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

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

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

### (二) 期刊

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

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

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

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

### (三) 报纸

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

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

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

### (四) 电子资源

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

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

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

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

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

## 三、文献类型和文献载体标识代码

### (一) 以纸质为载体的文献类型标识/文献载体标识

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

### (二) 以网络为载体的文献类型标识/文献载体标识

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

# 统一战线学研究<sup>®</sup>

Journal of United Front Science

2021年第3期 总第27期 第5卷

双月刊 2021年5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>

发行范围：公开发行

发行单位：中国邮政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



微信公众号

ISSN 2096-3378

CN 50-1215/C

定价：15.00 元