

# 江苏省社会主义学院学报

JOURNAL OF JIANGSU INSTITUTE OF SOCIALISM

江苏省社会主义学院主办



中国社会科学类综合期刊

《中国科技期刊数据库(全文)版》收录期刊

《中国核心期刊(遴选)数据库》收录期刊

《中国学术期刊综合评价数据库》来源期刊

《中国期刊全文数据库》收录期刊

## 本刊顾问

薛国安 吴胜兴 常本春 朱毅民

吴建坤 米其智 蒯建华 陈京

## 编辑委员会

主任 瞿超

副主任 魏晓蕾 陈锋 朱杰 钱照亮

陈童

编委 (按笔画为序)

任世红 李业 吴元庆 张吉林

张刚强 张美云 张思东 陈思

傅佩丽

主编 陈锋

副主编 陈思

# 目 录

2022年 第2期 总第136期

主 管:中共江苏省委统战部  
主 办:江苏省社会主义学院  
编辑出版:《江苏省社会主义学院学报》编辑部  
编辑部主任:宋 好  
责任编辑:鲍跃华 吉 强 王天海

## 统战理论与实践

- 关于做好新时代党外知识分子统战工作的几个问题 / 陈喜庆 4
- 云南侨乡文化形态的发展变化及当下意义 / 徐 敏 刘林华 13
- 构建统战工作质量评价体系研究 / 张彩云 21
- 华社三大支柱对海外华侨华人的影响性研究 / 张 颖 28
- 川渝统战历史文化资源保护与利用路径研究 / 孙德魁 33

## 中国特色社会主义

- 论中国式政治文明新形态的价值向度 / 汤荣光 李嘉霖 39

## 政党制度

- 健全民主党派民主监督制度体系:基于政策文本与实践调研的分析 / 曹 伟 47
- 构建全过程人民民主协商实现机制研究 / 胡 剑 贾丽红 55

封面设计:姜 嵩

封底篆刻:韩文忠

地 址:南京市苜蓿园大街 51 号

邮 编:210007

采编平台网址:<http://jsyb.cbpt.cnki.net/>

电 话:025-84287222

传 真:025-84287298 转 7221

刊 号:ISSN1672-3163 CN32-1559/C

印 刷:南京千字文印务有限公司

出版日期:2022 年 4 月 18 日

定 价:8.00 元

## 民营经济

新发展格局中张謇乡建实践对民营经济参与乡村振兴的启示 / 龚万达 61

基层工商联职能发挥的制约因素及破解路径

——以江苏省县级工商联为样本 / 江苏省工商联课题组 70

## 学习与思考

科技社团国际交往中的法律纠纷解决机制研究 / 陈畅 78

## 本刊启事

本刊已加入 CNKI 中国学术期刊(光盘版)、中国知网、中文科技期刊全文数据库、万方数据库、重庆维普、龙源期刊网、台湾华艺等数据库,故凡向本刊投稿者,均视为已同意稿件入编上列数据库上网发行,授权本刊代理其稿件电子版信息有线和无线互联网络传播权,本刊不再寻求作者授权。本刊一次性所发稿费,包括纸质版、光盘版、网络版及其全文数据库著作权使用费及稿酬。

期刊基本参数: CN32 - 1559/ C \* 2000 \* b \* A4 \* 80 \* zh \* p \* ¥8.00 \* 2500 \* 10 \* 2022 - 02

# 关于做好新时代党外知识分子 统战工作的几个问题

陈喜庆

**摘要:**党外知识分子统战工作是新时代统一战线的基础性、战略性工作,对于巩固和发展最广泛的爱国统一战线具有极其重要的作用。做好党外知识分子工作要认清党外知识分子的基本属性,把握党外知识分子工作的科学定位,统筹推进党外知识分子工作布局,用好党外知识分子统战工作方法。

**关键词:**党外知识分子;统战工作;新时代

**中图分类号:**D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00004-09

党同知识分子的关系问题,贯穿党的历史全过程,是我们党领导革命、建设和改革事业的一个重大课题。习近平总书记深刻指出,知识分子问题“什么时候处理得好,党和人民事业就蓬勃发展;什么时候处理得不好,党和人民事业就容易遭受挫折。这是一条历史经验,一定要牢牢记住”。回顾百年党史,从建党时起,我们党就注重“大量吸收知识分子”,把一大批进步的知识分子团结到党的周围,为新民主主义革命胜利提供了人心和力量的支持,正如毛泽东同志指出的“没有知识分子的参加,中国革命的胜利是不可能成功的”。中华人民共和国成立后,我们党对知识分子实行“团结、教育、改造”的方针,注重发挥他们在科技教育文化知识等方面的作用,积极争取留学人员回国服务,为恢复国民经济和社会主

义建设事业提供了人才支撑。改革开放后,我们党大力落实知识分子政策,广大党外知识分子迎来“科学的春天”,积极性创造性得到空前释放,为建设中国特色社会主义事业发挥了独特作用。新时代,以习近平同志为核心的党中央高度重视知识分子工作,党的十九大第一次把“加强党外知识分子工作”写入大会报告,坚持思想政治引领,支持发挥优势作用,党外知识分子与我们党团结奋斗的同圆心越画越牢、越画越大,为中国特色社会主义事业取得历史性成就、发生历史性变革贡献了重要力量。党的百年奋斗史最深刻的启示就是,广大党外知识分子只有始终听党话、跟党走,围绕共同目标凝心聚力,才能发挥最大作用、实现最大价值。2020年底,党中央重新修订印发的《中国共产党统一战线工作条例》(以下

收稿日期:2022-03-12

作者简介:陈喜庆,中央统战部原副部长。

简称《条例》),对党外知识分子和无党派人士工作作了全面部署。认真学习贯彻新修订的《条例》,是各级党政干部、统战干部的重要任务,也是党外知识分子和无党派人士的应尽责任。

### 一、党外知识分子是什么样的人:既是工人阶级一部分,又是统战工作对象

党外知识分子既是工人阶级的一部分,又是统战工作对象,这是党外知识分子统战工作中的一个基础理论问题,也是长期以来争论不休的一个热点问题。改革开放以前,争论主要围绕知识分子是不是工人阶级的一部分展开;改革开放以后,则主要围绕党外知识分子是不是统战工作对象展开。1982年11月4日,《光明日报》头版刊登了一篇编后语,认为知识分子是工人阶级的一部分,是依靠对象,不属于统战对象。由此,引发了“知识分子是不是统战对象”的激烈争论。中央统战部研究形成了《中央统战部对〈光明日报〉所载编后语的意见》,指出《光明日报》编后语所提观点是不正确的,并对党外知识分子为何既是工人阶级一部分,同时又是统战工作对象作了阐述。当时分管统战工作的中央政治局委员、书记处书记习仲勋同志批示:“统战部提出的意见是对的。”但此后,这个问题仍经常以不同的方式被提起,党内、理论界和社会上依然存在不同的看法。2000年,在起草全国统战工作会议文件时,这个问题又被提出来,李瑞环同志指示统战部门作了进一步阐释。2014年6月,习近平总书记指出,“要在理论上把为什么党外知识分子既是工人阶级一部分、又是统战对象说清楚”。党外知识分子工作在统一战线工作中居于基础地位,对这个问题的看法必然影响对整个统一战线工作的认识,可以说是“牵一发而动全身”。

(一)知识分子是工人阶级的一部分,这是一个必须始终坚持的科学论断

马克思主义认为,知识分子不是一个独立的阶级、而是一个社会阶层,判断其阶级属性的基本标准应该是知识分子的经济地位和经济生活的

主要来源。我们党在新民主主义革命和社会主义改造时期,就注意用这个标准判别我国知识分子的阶级属性。1933年,《中华苏维埃共和国中央政府关于土地斗争中一些问题的决定》指出,“知识分子不应该看作一种阶级成分,知识分子的阶级成分依其所属的阶级决定”,知识分子“是一种使用脑力的劳动者”。1950年,《政务院关于划分农村阶级成分的决定》明确指出,“凡有专门技能或专门知识的知识分子,受雇于国家的、合作社的或私人的机关、企业、学校等,从事脑力劳动,取得高额工资以为生活之全部或主要来源的人,例如工程师、教授、专家等,称为高级职员,其阶级成分与一般职员同”,而“职员为工人阶级中的一部分”。1956年,周恩来同志在全国知识分子问题会议上郑重宣布,我国知识分子的绝大部分“已经是工人阶级的一部分”。1957年反右斗争开始后,我们党将政治思想、特别是世界观作为判别知识分子阶级属性的标准,错误地给他们戴上了资产阶级知识分子的帽子。此后,虽然也曾给知识分子“脱帽加冕”,但在“文化大革命”中,知识分子再次被划为资产阶级知识分子,成为“臭老九”。1978年3月,邓小平同志在全国科学大会上重申,知识分子的“绝大多数已经是工人阶级和劳动人民自己的知识分子,因此可以说,已经是工人阶级自己的一部分”。俞正声同志在中央统战工作会议上强调,“知识分子是工人阶级一部分,这是我们党在长期革命、建设和改革实践中,排除‘左’和右的各种干扰后,得出的一个马克思主义的科学论断,必须始终不渝地坚持。”

(二)党外知识分子历来是统一战线的重要成员,这是一个不容否定的客观事实

新民主主义革命和社会主义改造时期,统一战线是工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级四个阶级的联盟,其中小资产阶级主要是党外知识分子,是我党统战工作的重要对象。社会主义改造基本完成后,广大知识分子包括从旧社会过来的知识分子,绝大多数成为工人阶级

的一部分，仍作为统一战线成员在社会主义建设中发挥作用。1962年3月，周恩来同志在《论知识分子问题》报告中指出：“不论是在解放前还是在解放后，我们历来都把知识分子放在革命联盟内。”改革开放后，党外知识分子始终作为统一战线重要工作对象。自1979年第14次全国统战工作会议起，统战工作范围和对象虽经多次调整，党外知识分子都一直是重要成员。

（三）既是工人阶级的一部分又是统战工作对象，这是党外知识分子的基本属性

正确认识这个问题，需要理解和把握三个基本观点。

第一，不能简单地将统战工作对象等同于“改造对象”。有的同志之所以对党外知识分子既是工人阶级一部分又是统战对象持有疑问，一个很重要的原因是对统战工作对象内涵存在误解，往往将统战工作对象同“改造对象”画等号。中华人民共和国成立后，我们党对旧社会过来的知识分子实行了“团结、教育、改造”的政策，目的是使之成为社会主义新人，因而“改造对象”在当时是有积极意义的。但是由于反右派斗争扩大化，“改造对象”成了“斗争对象”，到“文化大革命”时期更成了“专政对象”。所以，在一些人的心目中，“统战对象”就成了“改造对象”“斗争对象”甚至“专政对象”的代名词。实际上，党的十一届三中全会以后，我们党在统一战线各个领域都实行了拨乱反正，因而统战对象也不再具有“改造对象”的含义，而是我们党联合的对象、照顾的对象、帮助的对象。

第二，工人阶级内部也有统一战线。有的同志对党外知识分子既是工人阶级一部分，又是统战工作对象觉得不好理解，还有一个思想扣子，就是总认为这不是自己“统”自己了吗？提出这个问题的同志，主要是不了解工人阶级内部也有统一战线。工人阶级内部存在不同阶层、群体，也有不同民族、不同信仰，甚至不同党派的区别，这是工人阶级内部存在统一战线的客观基础。工

人阶级内部统一战线，既包括国际工人阶级统一战线，又包括一国工人阶级内部的统一战线。建立发展工人阶级内部统一战线，是马列主义统一战线理论与实践的重要组成部分。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中号召“全世界无产者联合起来”，并亲自领导组建了国际工人协会（第一国际），实际上这就是一个工人阶级内部的统一战线组织。列宁也十分重视工人阶级统一战线问题，指导共产国际正式通过了《工人统一战线提纲》。我们党同样始终重视工人阶级内部统一战线问题。1926年，中央就在一份通告中指出：“联合战线不但要行之各阶级间，并且要行之工人阶级本身”，“切实讲求整个工人阶级联合战线，即不分党派、不分职业、不分宗教工人群众联合战线之必要。”中华人民共和国成立初期，对工会有没有统一战线性质存在争论，周恩来同志在第一次全国统战工作会议上就明确表示工会具有统一战线性质。1979年，邓小平同志针对进入新时期的统一战线指出，“社会主义劳动者之间也有统一战线。”1983年，经中央书记处同意，中央办公厅转发的《中共中央统战部关于统一战线理论座谈会和开展统一战线理论研究的设想的报告》明确提出，“统一战线的根本问题是无产阶级解放运动中的自身统一和同盟军的问题”。可见，新时期工人阶级内部仍然存在统一战线。

第三，知识分子是一个具有特殊性的阶层。有的同志又问，如果说工人阶级内部存在统一战线，为什么有些工人（特别是产业工人）不是统战对象，而党外知识分子却是统战对象呢？这是因为知识分子是工人阶级内部一个具有特殊性的阶层。江泽民同志指出，统一战线工作是特殊的群众工作。这意味着工人阶级内部的统战工作对象，既有和其他工人共同的方面，又有特殊的方面。党外知识分子之所以是统战工作对象，也在于其特殊性。知识分子具有特殊的作用，需要我们党予以特别关注；知识分子具有特殊的利益，需要我们党予以特别照顾；知识分子具有特殊的

心理特征、思维习惯和行为方式，需要我们党予以特别重视。

## 二、为什么要做党外知识分子工作：充分认识新形势下党外知识分子工作的战略性、基础性、开创性地位

习近平总书记中央统战工作会议上强调，党外知识分子工作是统一战线的基础性、战略性工作。同时，党外知识分子工作也是新形势下极具开创性的工作。这是新形势下党外知识分子工作的科学定位，也是做好这项工作重要意义的集中体现。

### （一）战略性主要体现在党外知识分子工作事关党和国家事业发展大局

习近平总书记之所以强调党外知识分子工作的战略性，主要基于党外知识分子具有四大特征。一是人数多。我国有着全世界数量最大的知识分子群体，目前具有大专以上学历的知识分子超过1.7亿，其中党外知识分子超过1.3亿。随着高等教育大众化水平不断提高，党外知识分子数量还会持续增加。二是层次高。党外知识分子不仅人数多，而且专家多、大家多、名家多。目前我国两院院士中无党派人士253人，占非中共总数的68%；全国高校高层次人才中党外教师有1.2万人，占高校高层次人才总数的47%；在国务院参事和中央文史研究馆现任馆员中，无党派人士分别有16人和24人，占41%和40%。三是影响广。党外知识分子作为生产力的开拓者、文化的创造者、知识的传播者，广泛分布于政治、经济、文化、社会等各领域，不仅影响着科技创新和生产力发展，也影响着社会舆论和价值观念；不仅影响物质文明建设，也影响精神文明建设；既关乎国家硬实力的增强，也关乎国家软实力的提升。四是作用大。毛泽东同志曾指出：“没有知识分子参加，革命的胜利是不可能的。”今天，没有党外知识分子的参加，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦，也是不可能的。正是因为党外知识分子人数多、层次高、影响广、作用大，决定

了党外知识分子工作是长远之计，不是权宜之计；是全局性工作，不是某一部门的工作；不是一般性工作任务，而是关系党和国家事业发展的战略任务，必须坚持抓好。

### （二）基础性主要体现在党外知识分子工作事关统一战线的巩固发展

党外知识分子工作在统一战线工作中的基础性，可以从三个角度来理解。一是党外知识分子是统一战线的基础力量。正如习仲勋同志指出的，“统战工作中所说的党外人士，多数是大知识分子”。《条例》明确的12个方面统战工作对象中，无党派人士、党外知识分子、新的社会阶层人士、出国和归国留学人员等，都属于党外知识分子范畴。民主党派的社会基础是党外知识分子，其他各领域统战对象不少也都是党外知识分子。二是党外知识分子是统一战线各方面代表性人物的主要“源头”。统一战线各方面的代表人物大都是从党外知识分子中培养选拔出来的。当前八个民主党派中央的主席，都是曾在高等学校或科研院所工作过、专业上有成就有影响的党外知识分子。袁隆平、林毅夫等一大批无党派代表人士，也都是党外知识分子的优秀代表。其他领域的许多党外代表人士也都来源于党外知识分子。三是党外知识分子工作是基层统战工作的重要内容。高等学校、科研院所、国有企业党外知识分子统战工作，以及新经济组织和新社会组织党外知识分子统战工作，都属于基层统战工作的一部分。做好这些基层统战工作，是做好整个统战工作的基础。

### （三）开创性主要体现在党外知识分子工作是统一战线工作新的增长点和着力点

目前，统一战线工作新的增长点和着力点，很多都集中在党外知识分子工作领域。这就要求党外知识分子工作必须应势而动、开拓创新，不断为统一战线工作增添新亮点。一是工作领域需要拓展。改革开放后，党外知识分子统战工作从传统的“党外”扩展到“三外”，即党外、体制外、

海外，将新的社会阶层人士和留学人员纳入统战工作范围。特别是新的社会阶层一直处在发展变化之中，随着经济结构、社会结构的发展变化，还会出现一些新的社会阶层和群体，需要统一战线去覆盖、去团结。这些工作没有“先生”可问，没有“先例”可循，没有“先验”可鉴，完全是创新性工作。二是工作理念需要更新。统战工作任务简要地说，就是做好加减法的工作，所谓“加法”就是调动积极因素的工作，所谓“减法”就是减少消极因素的工作，或者叫化消极因素为积极因素的工作。这些年工作中，我们调动积极因素方面的工作是好的，但化消极因素为积极因素方面做得不够。对于这项工作，需要更新理念、转变观念，克服不愿做、不敢做，怕担责任、怕犯错误的思想。三是工作方法需要创新。当前党外知识分子利益多元、思想多样，独立性、差异性显著增强，还面临国际敌对势力的渗透拉拢。他们本身又都是有思想的人，不少人从事的还是教育别人的工作，开展对他们的教育引导，难度是很大的。习近平总书记强调：“好团结的人才去团结，容易做的工作才去做，还要统战工作干什么？”做好党外知识分子工作，必须增强开拓精神和创新意识，在坚持以往有效做法的基础上，探索适应形势发展、工作对象变化的新的方式方法。

### 三、党外知识分子工作做什么：统筹推进党外知识分子工作“四位一体”的工作布局

党外知识分子工作具有点多、面广、线长的特点，可以细分为四个方面的工作：从政治属性来看，有无党派人士工作；从体制内外来看，有国家机关和国有企事业单位党外知识分子工作，有新经济组织、新社会组织党外知识分子工作，即新的社会阶层人士统战工作；从留学背景来看，有出国和归国留学人员工作。目前，这四个方面的工作构成了党外知识分子工作“四位一体”的工作布局。

#### （一）无党派人士工作

无党派人士与有党派人士相伴而生。我国出

现政党后，也就出现了无党派人士。新民主主义革命时期曾将无党派人士称为社会贤达，新政协召开后改称无党派民主人士，改革开放后经历了多种称谓并存时期，进入新世纪后规范为无党派人士。

#### 1. 无党派人士界定

无党派人士是我国政治社会生活中的一支重要力量，是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组成部分。《条例》对无党派人士的界定作了完善，明确“无党派人士是指没有参加任何政党、有参政议政愿望和能力、对社会有积极贡献和一定影响的人士，其主体是知识分子”。

#### 2. 无党派人士的实质

周恩来同志在新政协筹备会第一次全体会议上指出，无党派民主人士“在形式上没有结成党派，但实质上是有党派性的”，是“没有党派组织的有党派性的民主人士”。这就是无党派人士的实质，也是无党派人士同民主党派一起参与多党合作的重要理论依据。具体可以从三个方面来理解。一是无党派人士在所联系群众中具有代表性。正如周恩来同志所讲，“他们虽然都没有组织一个政党或者政治团体，但都领导着很大一批民主人士，联系着许多方面的人士在奋斗着”。二是无党派人士所从事的活动具有政治性。在新民主主义革命时期，他们长期参加民主政治活动。在社会主义革命、建设和改革时期，他们积极参政议政，在社会政治生活中发挥了重要作用。三是无党派人士的存在具有必然性。正如毛泽东同志所讲，“只要社会上还有党存在，加入党的人总是少数”，这就决定了无党派人士的存在和发展具有必然性。

#### 3. 无党派人士的职能

《条例》规定，无党派人士参照民主党派履行职能，其基本职能是参政议政、民主监督、参加中国共产党领导的政治协商。参政议政的主要内容是“一个参加、三个参与”，即参加国家政权，参与重要方针政策、重要领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针政策、法律法规



的制定和执行。民主监督是在坚持四项基本原则的基础上,通过提出意见、批评、建议的方式对中国共产党进行的政治监督。参加中国共产党领导的政治协商,主要有两种基本形式:第一种是中共领导人与各民主党派领导人、无党派代表人士直接协商;第二种是中共通过人民政协这个统一战线组织,与包括无党派人士界别在内的各界别各方面人士进行协商。

#### (二) 国家机关和国有企事业单位党外知识分子统战工作

国家机关主要包括政府机关、司法机关等,国有企事业单位主要包括高等院校、科研院所、国有企业等。国家机关和国有企事业单位具有党外知识分子数量多、层次高、影响大等特点,历来是党外知识分子工作的重点领域。

进入新时期以后,随着改革的深化,社会主义市场经济的发展,国家机关、特别是国有企事业单位党外知识分子统战工作面临许多新情况和新问题。一是国有企事业单位都实行了体制改革,党外知识分子统战工作已由计划经济体制下的统战工作,发展为市场经济体制下的统战工作,体制环境发生了重大变化。二是国有企事业单位统战部门撤并、专职干部减少、工作方式不适应的问题突出,开展党外知识分子统战工作难度加大。三是国有企事业单位党外知识分子数量增加,且价值取向多元、利益分化明显、人员流动加快,统战工作的任务十分繁重。

#### (三) 新经济组织和新社会组织党外知识分子工作

改革开放以后,我国出现了私营企业主、个体工商户、私营企业和外资企业管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员等新的社会阶层人士。其中私营企业主、个体工商户被统称为非公有制经济人士或民营经济人士,与之相适应的统战工作被称为非公有制经济人士统战工作或民营经济人士统战工作。私营企业和外资企业管理技术人员、中介

组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员则被统称为新经济组织和新社会组织知识分子,与之相适应的统战工作被称为“两新”组织党外知识分子统战工作,或叫新的社会阶层人士统战工作。

#### (四) 留学人员统战工作

从1872年第一批官派留美幼童算起,我国留学生到国外学习已有140多年的历史。在这段漫长的岁月中,一代又一代留学人员为提高强国富民本领和寻求救国救民真理,负笈远行、艰辛求学,并以多种方式报效祖国,为我国革命、建设和改革事业作出了历史性贡献。改革开放伊始,邓小平同志做出了扩大派遣留学生的重要决策,推动形成了我国历史上规模最大的留学潮和归国潮。截至2019年底,我国各类出国留学人员总数达656.06万人,归国留学人员总数达423.17万人,留学人员正发展成为我国一个特殊的重要群体。新一代留学人员继承老一辈留学人员留学报国的优良传统,在我国改革开放和现代化建设中发挥了重要作用。正是基于此,习近平总书记指出,留学人员是我国人才队伍的重要组成部分,也是统战工作新的着力点。

#### 四、怎样做好党外知识分子工作:党外知识分子工作的几种主要方法

包括党外知识分子工作在内的统战工作,政治性很强、人情味很浓、艺术性很高,不宜采用行政手段,也不宜简单套用其他党务部门方式,必须注重用统战方法开展工作。总结长期以来实践经验,做好党外知识分子工作方法很多,但基本的是“三靠”,即一靠政策,二靠人物,三靠载体。

##### (一) 政策推动

政策和策略是党的生命,这在统一战线中,特别是党外知识分子工作中,体现得尤为突出。历史反复证明,党的事业的前进与挫折,统一战线的扩大与缩小,知识分子作用发挥的充分与不足,都与制定和执行政策有直接关系。

政策为什么如此重要呢?这是由统一战线特

点和政策的重要功能所决定的。我们知道，统一战线是不同社会力量为实现共同目标而结成的联盟。这就是说，共同利益是统一战线得以建立和发展的基础，照顾同盟者利益就成为我们党推动统一战线事业发展的重要原则。如何维护、照顾同盟者利益呢？关键之点就是制定和执行正确的统战政策，因为政策就其本质而言是调节利益关系的工具。

这些年来，我们党围绕党外知识分子工作的四个方面，全面完善了各项政策，形成了较为完备的政策体系。新修订的《条例》，单独将党外知识分子工作列为一章，并新增了新的社会阶层人士统战工作一章，全面系统规定了各方面的重大政策。同时，涉及党外知识分子工作的四个领域，也都出台了一批具体政策。比如，2016年中办印发了关于加强欧美同学会（留学人员联谊会）建设的有关文件，2017年中办印发了关于加强新的社会阶层人士统战工作的有关文件，2021年中共中央、国务院印发了关于加强新时代党外知识分子思想政治工作的有关文件。这些政策是做好党外知识分子工作的依据，既需要党政干部、统战干部掌握，也需要党外知识分子了解。

对于无党派人士的具体政策的认识和实施要做到以下几点。一是要充分认识无党派人士工作的长期性。只要中国共产党和各民主党派继续存在，无党派人士就会继续存在。二是要充分发挥无党派人士的作用。各级党委、政府召开的政治协商会、情况通报会及其他会议，统战部、政协等组织的调研、考察等活动，要有意识地多吸收一些无党派代表人士参加。特别是一些不便以政党或政府名义进行的活动，可发挥无党派人士的作用。三是要加大无党派代表人士培养工作的力度。要下大力气做好新一代代表人士的选拔、培养和教育工作，掌握一批高层次的无党派人士名单，加强联系和接触。特别是在政治安排、实职安排和社会安排中，适当增加无党派人士的比例，为他们创造实践锻炼的机会。四是要有意识地将

一批优秀分子留在无党派人士队伍中。各级统战部掌握的无党派代表人士，如拟加入中国共产党，应参照干部管理权限，事先征求上级党委组织部、统战部门的意见后，再由同级党委审议；列入中央统战部重点人选名单的无党派人士，如拟加入中国共产党，应事先征求中央组织部、中央统战部的意见；加入民主党派，应事先征求中央统战部的意见。各地也都参照这一做法，做出了类似的规定。五是要加强对无党派人士的思想教育和培训工作。要把无党派人士培训工作列入各级统战部的培训计划，对已作政治安排和实职安排的无党派人士要分层次进行培训，对拟作政治安排和实职安排的无党派人士，提前做好培训并形成制度。六是要加强对无党派人士的宣传。要宣传无党派人士履行参政议政、民主监督、参加中国共产党领导的政治协商职能的情况，宣传对经济社会发展的贡献，宣传他们中的先进典型和事迹。新闻报道中，要按规定注意体现无党派代表人士的身份。七是要加强对无党派人士工作的领导。各级党政主要负责同志要同无党派代表人士交朋友。党政有关部门要为开展无党派人士工作提供经费等必要条件。各级统战部要充分发挥牵头协调作用，建立健全无党派人士工作的机构，逐步探索有效的工作载体。

## （二）人物引领

统一战线范围和对象十分广泛，包括民主党派成员、无党派人士、少数民族人士、宗教界人士、党外知识分子、新的社会阶层人士、非公有制经济人士、出国和归国留学人员、港澳台侨同胞等，有四五亿之多。如何做好这么多统一战线成员的团结联合工作呢？基本的一个方法，就是做好各领域党外代表人士的工作，进而通过代表人士去做各方所联系群众的工作，从而实现海内外中华儿女的大团结。由此可见，党外代表人士具有双重属性，既是统战工作对象，又是统战工作者。

### 1. 党外代表人士的界定和标准

党外代表人士是指与中国共产党团结合作、

作出较大贡献、有一定社会影响的非中共人士。主要是人大代表、政协委员中的党外人士，在人大、政府及政府工作部门、政协、司法机关、国有企事业单位担任一定职务的党外干部，民主党派各级组织领导班子成员，工商联各级组织领导班子成员中的党外人士，在有关社会团体担任一定职务并发挥较大作用的党外人士。《条例》规定，发挥高等学校、科研院所培养和选拔党外代表人士的重要基地作用，注意从国家机关、国有企事业单位、民营企业以及新的社会阶层人士、出国和归国留学人员中发现党外代表人士。

党外代表人士基本标准有三个方面：政治坚定、业绩突出、群众认同。政治坚定，即认真学习践行习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持中国共产党领导，坚定不移走中国特色社会主义道路，积极为祖国统一和民族复兴贡献力量。业绩突出，即在本领域本行业造诣较深，贡献较大。群众认同，即在所联系成员和群众中有较高的威信、影响力和良好的社会形象，能够发挥引领带动作用。党外代表人士与一般党外人士的区别，就在于具有代表性，能够起到示范、团结和引领作用。党外代表人士的代表性是政治性、专业性、群众性的有机统一，其中政治性是根本，专业性是前提，群众性是基础。

## 2. 对党外知识分子代表人士的要求

如前所述，党外知识分子代表人士区别于一般党外知识分子的根本之点在于代表性。但是必须指出的是，党外知识分子代表人士的代表性不是与生俱来的，也不是一劳永逸的。因此，保持和发展代表性，就成为每一位党外知识分子代表人士面临的重大课题。而保持和发展代表性的着力点，就是持续不断地在增强政治性、专业性、群众性下功夫。

一要坚定政治信念。为什么党外知识分子代表人士要坚定政治信念？这是因为党外知识分子代表人士在广大党外知识分子中的引领作用，首先表现在政治引领方面，如果自己政治信念不坚

定，就可能引偏政治方向。还因为坚定政治信念不会一蹴而就，也不会一劳永逸，而是一个持续不断的过程。特别是当形势发生重大变化时，会对政治信念产生重大影响，坚定政治信念问题显得尤为突出。当前，世界面临百年未有之大变局，中华民族伟大复兴面临空前严峻之大挑战。因此，党外知识分子代表人士要不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，善于从政治上认识和处理问题，在错综复杂的矛盾和政治风浪面前明辨是非，团结带领广大党外知识分子沿着正确的方向前进。

二要创造新的业绩。党外知识分子代表人士，大多是本地区、本行业、本领域的成功人士，这是成为代表人士的基础条件。因此，党外知识分子代表人士要保持发展代表性，就必须增强持续发展能力，把自己的事业和工作做得更好。一是学习先进知识。党外知识分子代表人士虽然都具有很深的专业造诣，但面对科学技术日新月异的新形势，仍然需要牢固树立终生学习的理念，认真学习、刻苦钻研，掌握本行业、本领域的先进知识。二是努力创新创造。党外知识分子代表人士在事业上的成功靠的是进取创新，获得持续发展更需要进取创新。当前，党外知识分子代表人士要克服“小成即满、小成即安”的思想，谋划长远战略，保持创新精神，永不停顿地朝着更高目标奋进。三是提高领导艺术。党外知识分子代表人士大多担负着一定的领导职务，提高领导艺术是保持发展代表性的题中应有之义。领导工作本质上是调动积极性的工作，领导艺术本质上是给希望的艺术。因为希望是人们前进的动力，有希望才有盼头，有盼头才有劲头；没有希望就会失望，失望发展到极端就是绝望。人们的希望是多种多样的。因此，党外知识分子代表人士作为领导干部，既要关心员工的学习、工作，也要关心他们的生活，这样才会取得领导关心员工，员工更加关心工作的效果。

三要密切联系群众。党外知识分子代表人士

是联系广大党外知识分子的桥梁纽带，这是党外知识分子代表人士的价值所在。而党外知识分子代表人士想要起到桥梁纽带的作用，就需要获得广大党外知识分子的认同，就需要经常深入他们当中，深入了解他们的所见所想所盼，同时要做好他们的思想政治工作，帮助他们解疑释惑，认真贯彻党的方针政策。做好党外知识分子的思想政治工作要讲究方式方法，既要注重入情入理，也要注重理直气和；既要注重引导教育，也要注重自我教育。

### （三）载体支撑

党外知识分子分散性、流动性强，很多人在体制外，还有一些分布在海外。这就出现了这样一种情况，“看似千军万马，点名无人应答”，做这些人的工作往往缺少抓手，甚至面临找不到人、说不上话的困难。如何解决这个问题呢？习近平总书记指出，我们党历来有个好办法，就是组织起来。因此，必须搭建必要的载体，将广大党外知识分子、特别是其中的代表人士组织起来，使之成为开展党外知识分子工作的有力支撑。这些年来，正是循着这样的思路，涉及党外知识分子工作的各个领域，都建立完善了各具特色的工作载体，比如留学人员工作方面建立健全了欧美同学会、留学人员联谊会组织，“两新”组织党外知识分子工作方面创立了新的社会阶层人士联谊会，党外知识分子工作方面完善发展了党外知识分子联谊会，并发挥了越来越重要的作用。

全国第一个知联会组织，是 1986 年在江泽民同志支持下在上海创立的。中央统战部及时总结上海的经验，并将这种做法推广到全国。新修订的《条例》专门就知联会问题作了规定：“各省（自治区、直辖市）、副省级城市和省会城市可以成立党外知识分子联谊会，做好党外知识分子思想政

治引领工作。统战部门应当加强对党外知识分子联谊会的领导。”这就为加强新时代党外知识分子统战工作提供了可靠的制度保障。目前 29 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团、15 个副省级市、351 个地市、1451 个县（市、区、旗）和 700 多家高校、科研院所、国有企业以及一些园区、楼宇等，共成立知联会 3900 多家，仅省级知联会就吸纳 7200 多名无党派人士和其他需要重点培养的党外知识分子，为开展思想引领、支持发挥作用提供了重要阵地。总结全国各地这些年来的成功做法，要把知联会办好，必须坚持以下几条基本经验。一是必须不断提升对知联会重要作用的认识，自觉将知联会作为联系党外知识分子的桥梁和纽带，作为开展无党派人士、党外知识分子工作的主要载体，作为无党派人士、党外知识分子之家。二是必须有效发挥统战部门的牵头协调作用，既要掌好舵，又要摇好桨，切实担负起把握方向、组织领导、保障运行、协调服务等职责，使知联会更具吸引力、富有凝聚力。三是必须充分尊重知联会成员的主体地位，在人员构成上坚持以无党派人士为主体，在作用发挥上坚持以会长、副会长、常务理事和理事为主力，在自身建设上坚持以各位成员为主人，充分发挥每一位成员的积极性、主动性、创造性。四是必须着力履行知联会的基本职能，努力使知联会成为党外知识分子学习提高的“园地”、培养党外代表人士的“摇篮”、为党和政府建言献策的“智囊”、服务经济社会发展的“平台”、联谊交友的“渠道”。五是必须不断推进知联会的制度化、规范化建设，建立和完善理论学习、考察调研、社会服务、宣传表彰、分工协作、会员管理等制度，不断提升知联会工作科学化水平。

责任编辑：鲍跃华

# 云南侨乡文化形态的发展变化及当下意义

徐 敏 刘林华

**摘 要:**改革开放以来,传统意义上侨乡的概念已难以体现其发展及侨胞对侨乡主体认知的变化。侨胞的流动和迁移、“侨”元素的历史文化条件等因素的变化,都可能促成不同文化意义上的侨乡。本文通过对云南侨乡的历史追溯和现实研究发现:以祭祀、建筑、侨资、侨汇等为基础的“传统的侨乡”,以亲缘、饮食、交往为主线的“记忆的侨乡”,以对实体、精神、交往等空间进行重塑、激活和升级的“再造的侨乡”,彰显了三类侨乡的文化形态,将“侨”的不同主体相关联。侨乡文化形态的发展变化不但折射了当代中国的社会发展,促使学界对侨乡概念进行反思,而且为处理好新时期海外侨胞、归侨侨眷关系提供了新的思路,对其加以研究有助于增强全球华侨华人的凝聚力、向心力。

**关键词:**云南;侨乡;文化形态;华侨华人;海外统战

**中图分类号:**D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00013-08

## 一、问题的提出

党的十九届六中全会指出,要“不断巩固和发展各民族大团结、全国人民大团结、全体中华儿女大团结,铸牢中华民族共同体意识,形成海内外全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的生动局面”<sup>[1]</sup>。在新时代新征程中,如何更好地凝心聚力,充分发挥海内外同胞的作用成为一个重要的时代课题。2020年10月,习近平总书记先后视察了广东省潮州市、汕头市。他要求根据实际做好“侨”的文章,加强海外华侨工作,引导和激励他们在支持和参与祖国现代化建设、弘扬中华文化、促进祖国和平统一、密切中外交流合作等方面发挥更大作用<sup>[2]</sup>。习近平总书记的系列

讲话充分肯定了“侨”在中华民族伟大复兴中的重要作用和意义<sup>[3]</sup>。作为联结海外华侨与中华民族的重要场域,侨乡因其历史背景、人文地理与跨国网络等特质,也成为理解中国与世界、海外华人与中国关系的极佳切入点<sup>[4]</sup>。

改革开放四十多年来,伴随着中国经济的快速发展和国内外环境的变化,侨乡的内涵和外延也在不断转变。所谓“侨”,对应的英文“sojourners”形容的是旅居者、寓居者的状态<sup>[5]</sup>,中文语境中意为“侨居”<sup>[6]</sup>,其指涉的是一种暂时居住的状态。但在现实生活里,当人们谈到“华侨”(overseas Chinese)时,总是将他们当作长期生活在国外的中国人。从字义上讲,“乡”字独用时,多为“故

收稿日期:2022-03-04

作者简介:徐敏,云南省社会主义学院教研室副教授;刘林华,云南省社会主义学院科研处讲师。

基金项目:本文系国家社科基金“民族互嵌式社区治理共同体的理论建构与实践路径研究”(20CSH004)阶段性研究成果。

乡”之意，侨乡自然也就是指这些海外华侨华人的故乡。在学术上，最早对侨乡进行思考的，很可能是社会学家陈达。在 1939 年出版的《南洋华侨与闽粤社会》一书中，陈达提出了“华侨社区”的概念，即移民人数较多、历史较长、迁民对家乡有着显著影响的区域社会<sup>[7]</sup>。但是，“乡”也是情感性用语，类似于费孝通先生所说的“乡谊”<sup>[8]</sup>，陈达先生的这一概念难以表达侨乡的含义。但无论如何，这一概念在学理上将海外中国人与他们的故土连接起来，起到了为后人开启侨乡研究的破题作用。

虽然海外移民并非中国特有的现象，但侨乡却是具有中国特色的海外移民的产物<sup>[9]</sup>。20 世纪 90 年代中期以来，侨乡研究逐渐成为学术界关注的对象。早期侨乡研究关注的是海外（主要是侨汇）对侨乡社会带来的影响，后来的研究呈现出由单边转向双边、多元互动的态势。随着侨乡研究的推进，学界对于侨乡这个核心概念的理解与认识也日趋丰富，主要形成三种研究视角。一是“经济说”，强调的是侨资、侨汇等经济在当地社会中的影响<sup>[10]</sup>。在此基础上，有学者对侨乡进行了分类，如黄晓坚的“退化中的侨乡”“中兴期的侨乡”和“新侨乡”等<sup>[11]</sup>。二是“人口说”，强调迁移人口在当地人口中的比重<sup>[12]</sup>，主张将人口因素作为区分侨乡的主要依据。黄静则更进一步将人口因素细化，除了考虑人口比重因素外，还将人口的迁移流向、流量、发展趋势等特征纳入分析框架，将侨乡细分为“中兴型”“衰退型”“稳定型”<sup>[13]</sup>三种侨乡类型。三是“文化说”，注重从文化因素来定义侨乡。如有学者指出，随着“华侨”历史语境的逐渐消亡，侨乡并不完全是“华侨的故乡”，而是“国际移民及其后裔的故乡，或者说是与‘侨’（包括海外、境外移民与归侨侨眷）有关的地区”<sup>[14]</sup>。

前两种研究视角侧重于以经济、人口等因素作为判断是否为侨乡的依据，维度相对单一，远远不能囊括侨乡的多样性、复杂性和流动性。“文

化说”虽然关注到了侨乡的文化属性，但一定程度上忽略了侨乡作为文化概念，在特定的时空和人群观念中的流动、变化和转型。那么，侨乡的文化形态发生了怎样的变化？我们又当如何理解和推动侨乡发展？

云南是五大侨乡之一，因其与东南亚、南亚国家和地区“山脉同源”，而有着特殊的地理优势。云南籍华侨华人约 250 万，约占全球华侨华人的 4%，绝大部分分布在东南亚，尤其集中在缅甸<sup>[15]</sup>。尽管云南作为陆疆侨乡与其他沿海侨乡有所不同<sup>[16]</sup>，但在当前我国社会经济文化背景下，不同侨乡的文化形态在事实上共享了一些特质。本文基于云南侨乡文化形态的发展变化，将其放置于更为广阔、更为完整的社会文化视野中加以审视，从“传统的侨乡”“记忆的侨乡”“再造的侨乡”三个维度挖掘侨乡的丰富内涵，以期丰富有关侨乡的整体性认知与理解，为推动侨乡文化建设提供可能的路径。

## 二、传统的侨乡

传统意义上的侨乡是指华侨华人的祖籍地或迁出地，也就是他们的家乡。传统意义上的侨乡之所以能够成为一个特定的范畴，首先就在于其醒目的经济往来。因此，理解传统的侨乡必须要考虑到当地长久以来的侨资、侨汇、侨批、“商帮”等社会经济因素。同时，我们也应该注意到侨乡之“境”，即以祭祀文化、建筑为特色的文化景观。

### （一）侨汇、侨资等经济因素

侨汇、侨资是传统侨乡发展的重要支撑，也是联系海外华侨华人与家乡密切关系的纽带<sup>[17]</sup>。早期移民家乡经济状况并不理想，移出地的人口压力<sup>[18]</sup>和经济压力是海外移民的重要原因。一旦移民在海外生活改善，有所建树，便会在饮水思源、回馈桑梓等中华传统文化的影响之下“反哺”故乡。事实上，无论是沿海侨乡还是内陆侨乡，早期侨乡发展主要都受惠于侨汇、侨资、侨批、“商帮”等的支持。

一般而言，侨汇、侨资等对侨乡社会的影响

主要体现在基础设施、文化卫生等福利事业方面。以云南为例，云南与越南、老挝、缅甸等国接壤，在长期跨国交往中出现了大量从事商业的滇籍华侨华人。云南的跨国贸易主要以“商帮”（如腾冲、喜洲、鹤庆）为主。这些华侨华人便是商帮的重要组织者和参与者。他们将大量的侨资、侨汇用于侨乡基础设施、文卫事业等的建设。比如，腾冲的华侨华人兴办了包括益群中学在内的一批中小学校，为培养乡村人才奠定了坚实的基础。

### （二）祭祀文化与建筑特色

传统侨乡是海外华侨华人的祖籍地，包含了以宗祠、族谱与祖莹为主要载体的宗族文化。其中，以宗祠为中心的祭祀文化是传统侨乡的显著文化形态。祭祀文化勾连了过去与现在、祖先与后辈、海外与故乡、同一家族不同代际、分支之间的联结，有利于实现宗族内部资源整合，并且形塑了宗族成员之间强烈的认同感，进而加深海外华侨华人对家乡、中华民族的认同。祭祀文化的核心是“光宗耀祖，惠及子孙”，其依托于宗祠等展演各种仪式和活动的公共空间。对于海外华侨华人而言，宗祠不仅是其寻根溯源的意义载体，而且还是他们在地方社会展示成功、荣耀等象征资本的重要场所。如著名侨乡和顺至今仍保留较为完好的八大宗祠，承载着各宗族的源流、发展和变迁。八大宗祠设有祖先牌位，每年清明、冬至，和顺人都会举行隆重的祭祖仪式。远在异乡的海外华侨华人回归故里，以各种形式参与传统民俗生活。在这些活动中，祖先成为连接华侨华人与侨乡民众的重要纽带。而供奉祖先的宗祠不仅是当地人世代代的“根”之所在，承载着族群记忆，还唤醒了华侨华人对祖籍地的认同。

同样，侨乡建筑艺术是反映传统侨乡文化的显著标志，也是传统乡村文化遗产的重要组成部分。与传统村落相比，受外来文化、本土文化的影响，传统侨乡建筑，尤其是宗祠、家宅、学校，往往具有较强的时代性、地域性，呈现出历史悠久、多元复合的文化特征。重返家乡的华侨将侨

居国的建筑风格有机融入故乡的建筑文化体系，实现了传统文化与侨居国文化的融合。云南的传统侨乡，无论是腾冲和顺、红河迤萨还是大理喜洲，都具有多元复合的建筑景观。这些建筑景观不仅融合了早期侨居东南亚各国的华侨所带回的东南亚建筑风格，还吸纳了本土的民族特色建筑风格，形成了独特的建筑形式。比如，喜洲的严家大院，既传承了白族民居“三坊一照壁”“四合五天井”的风格，又伫立着一栋西式风格的别墅洋房；和顺的八大宗祠建筑风格各异，寸氏宗祠具有典型的中西合璧的特征，宗祠大门是三道罗马式的圆形拱门，无论是使用的材料还是外形都标新立异。这些建筑不但从景观上体现了侨乡文化“所特有的中西文化结合特质和风格”<sup>[19]</sup>，也凸显出侨乡与其他乡村的差异，成为“传统侨乡”范畴的辨识标志。

### 三、记忆的侨乡

“记忆的侨乡”并非侨胞的祖籍地，主要指特定时期在华侨农（林）场等归侨聚集地基础上形成的曾经居住过的“故乡”印象。这种印象是一种集体性的记忆。相较于传统的侨乡而言，“记忆的侨乡”形成时间较短，主要形成于建国之后至改革开放前的归侨安置期。从代际上看，此类侨乡的参与主体大多在三代人左右。因此，“记忆的侨乡”尚未真正形成家族传承的祭祀象征空间。但对于侨胞而言，记忆中的空间却是个体生命中不可或缺的故乡，并通过亲缘、饮食、交往三个层面得以体现。

#### （一）亲缘的记忆

有关亲缘的记忆是指归侨对特定时期其聚集地形成的以父辈为中心的亲属关系记忆。20世纪50—70年代，华侨以家庭为单位回归祖国，身份也相应地由华侨转变为归侨。由于归侨中很大一部分人是在异国他乡出生，他们对于祖籍国是陌生的。为减轻归侨群体对陌生环境的不适应和便于管理，当时国务院提出“以集中为主，分散为辅”<sup>[20]</sup>的方针，将部分归侨安置在华侨农（林）场。

鉴于东南亚地处热带，全年高温多雨，华侨早已习惯当地热带气候条件和饮食习惯。因此，广东、广西、云南、海南、福建等一些热带、亚热带地区成为东南亚“归难侨”的主要安置地。这些安置地也逐渐成为归侨子辈事实上的故乡。

与“传统的侨乡”不同，华侨农（林）场等安置地对归侨而言是“异乡”，并非宗族祭祀、祖先安放之所。对于归侨子辈而言，在安置地这样的“异乡”，与父母关系的建构对其自我形成至关重要。因此，以父辈一代为中心进行“追远”的亲缘记忆，成为华侨子辈获得安置地归属感和认同感的重要基础。

如今，对于安置地的记忆往往需要对父辈的“追远”得以激活和唤起。随着归侨的老去和迁移，华侨农（林）场、矿务局等安置单位的归侨数量急剧减少，但无论他们身在何方，一回到云南，都要通过重回故地或者侨友重聚等不同形式找寻记忆。再迁移的归侨往往选择在清明、春节等中国重要传统节日回到安置地扫墓，看望健在的老人，重塑过去的记忆。华侨农（林）场等安置地承载的是归侨们关于家庭、故乡的思念和记忆。

### （二）饮食的传承

饮食文化是社群边界形成的重要考量因素，不仅揭示了特定的文化形式是如何维系的<sup>[21]</sup>，还会对社会关系、空间结构产生一种怀旧效应。在华侨农（林）场期间，来自不同国家、地区，经历不同的归侨也有着不同的饮食习惯。离开后，安置地多元的饮食文化景观成为归侨记忆的主线。

特定的饮食促成了归侨侨眷关于华侨农（林）场的记忆。比如糯米鸡丝卷、九层糕、虾片等食物代表的是印尼归侨的记忆；印度飞饼配咖喱的吃法呈现的是印度归侨的记忆；小卷粉、卷筒等则是越南归侨的记忆。在当时相对闭塞的华侨农（林）场，每逢春节、中秋等中国传统节日，归侨们通过准备食材、制作异域美食等形成特定的饮食文化景观。对这一文化景观的想象和回忆，成为记忆的侨乡中一种特殊的情感表达，进而将

再迁移的归侨和安置地的归侨重新团聚在过往的记忆中。同时，各种食物在同一空间中分享的记忆也是对当时东南亚归侨和谐社会关系的反映，从而形成一种强大和持久的文化身份认同。

如今，归侨原本用以建构其身份认同的饮食记忆所形成的侨饮食文化，已经融入归侨聚集地的日常生活中，延续至今。笔者到大理宾川调研时发现，当地规模较大的以米线为主的小吃店菜单上仍印有咖喱饭等东南亚特色菜名，而宾川县正因为是华侨农场的安置地而成为云南的侨乡之一。

### （三）交往的延续

作为可以与相关群体分享的经验，交往记忆所指向的是一种曾经有过、并在互动中不断发展的经验。与“传统的侨乡”不同，归侨在侨居国和华侨农（林）场等地形成的个体过往经验，成为其集体记忆的基础，进而可以作为他们日后建构交往网络的重要资源。

同一侨居国的归侨对于侨居国交往记忆的叙事有助于缓解其对安置地的不适应，并在安置地形成了以“侨”为中心的多渠道交往圈。在华侨农（林）场这种“制度性聚集渠道”<sup>[22]</sup>之下，形成了归侨的多元交往网络。一方面，归侨的相对集中尤其是来自同一侨居国的归侨更容易以婚姻或者朋友的形式结成新的交往关系，如形成姻缘、友缘等关系。另一方面，计划经济时期华侨农（林）场是个相对封闭的小社会，客观上造成了归侨之间的频繁往来，形成了业缘、学缘等关系。离开华侨农（林）场后，这些关于安置地的记忆成为归侨叙事的重要资源，也成为日后归侨长期与华侨华人、再出境归侨联结的桥梁。

离开安置地后，对于华侨农（林）场的个体交往记忆，成为归侨在改革开放后再流动的情境中构建交往网络的重要纽带。通过曾经居住或现在仍在华侨农（林）场等安置地生活的归侨回忆，可以看出华侨农（林）场等安置地实质上是由于归侨的迁移及在此过程中留下的“侨”元素从而



形成的侨乡。这种侨乡并非传统意义的侨乡，是归侨回国以后久居的地方，随后再迁移到海外或者国内其他地方而生成了记忆中的侨乡。

#### 四、再造的侨乡

流动性是“侨”的典型特征。改革开放以来，无论是移居海外还是迁移到国内其他地区，越来越多的归侨、华侨不再择故土而居，再流动也实属平常。在新的流动性之下，侨文化在现代都市的再造或重塑，事实上形成了新时代的侨乡。这些侨乡往往不具备传统侨乡的显著特点和悠久历史，而是通过对有关“侨”的城市记忆的重塑和侨胞的主体感知在都市社会浮现出来。“再造的侨乡”具体体现在实体空间、精神空间、交往空间三个方面。

##### （一）实体空间的重塑

传统意义上的“乡”是一个地理空间，由此来承载关于“乡”的内容和情感。随着现代城市的不断扩张，“乡”的概念也在不断变动。华侨曾经居住、活动的特定区域空间成为“再造的侨乡”，通过对这些特定区域实体空间的重塑，再现侨乡的景观，来表达一种情感意义上的联结。近年来，华侨新村、华侨社区等与“侨”有关的建筑在都市社会不断的再造、重塑中获得新生，进而促使其成为海外侨胞和归侨侨眷的共有家园。例如，华侨新村是20世纪50年代中后期至20世纪60年代，广州、福州、昆明等地为体现祖国对归侨侨眷的关心和爱护，解决他们的住房需求而建。多年来，华侨新村作为历史建筑隐匿在城市中间。如今，很多城市对华侨新村进行了改造，使其成为宣传华侨文化的一张名片。以昆明为例，位于昆明市人民西路潘家湾地铁口的华侨新村，是20世纪60年代，为安置回国参加建设的海外归侨划出的安置点，如今得到了保护和改造。这几栋小

楼在开放和改造中焕发生机。相关部门通过对房屋墙面、路面进行微改造，在华侨新村内部建成华侨文化宣传长廊，并利用爱国华侨的部分房屋<sup>①</sup>建成侨史展示中心，以实现侨乡的再造。

##### （二）精神空间的激活

有学者认为“侨”的元素在当地是否有明显和引人注目的影响，是判断是否为侨乡的三个因素之一<sup>[23]</sup>。而“侨”元素的体现，不仅依赖于华侨新村、华侨社区等实体空间，更需要具有华侨历史文化内涵的精神意象。在当前语境下，华侨历史文化的承继与弘扬备受重视，华侨精神获得进一步传承，通过对于华侨历史文化资源的挖掘和利用，侨乡的精神空间在一系列的纪念仪式之中得以激活。

以云南为例，每年8月，社会各界都会举办以纪念“南侨机工抗日精神”<sup>②</sup>为主题的各种纪念活动，如“南侨颂”“南侨机工社区”“重走滇缅路”等。这些活动将当下与历史、新侨与老侨、东南亚华侨华人紧密联系起来，进而增强不同“侨”主体与中国、东南亚地区的文化认同感，不仅连接着海内外中华儿女的心，也在不断提醒后人“团结统一的中华民族是海内外中华儿女共同的根”<sup>[24]</sup>。此时的侨乡不是某一具体的村、社，而是具有一定影响的区域。

##### （三）交往空间的升级

交往空间指的是社会交往的空间性，强调的是交往活动及其关联项存在以及能直接产生影响的抽象范围/场域，存在于不同的空间性质、交往层级和互动关系中<sup>[25]</sup>。侨胞主体具有鲜明流动性，随着其公共生活和日常生活沟通交流的增强，从而实现了交往空间的升级。

一是不同的官方机构、人民团体定期组织的公共活动为“再造的侨乡”提供了相对稳定的

注①：原为爱国华侨伍集成和伍体贤两兄弟的住所，由伍集成基金会提供。

注②：抗战时期，东南亚各国华人子弟组成的“南洋华侨机工回国服务团”，称为“南侨机工”。在日本侵略中国时期，南洋华侨在以陈嘉庚为首的“南侨总会”的组织下，三千多名南洋技术工人回国抗日。他们在滇缅公路上运送物资和维修汽车，为支援抗战作出了重要贡献。

交往空间。此类交往空间的形成有助于联系侨胞感情,展示侨文化,帮助侨胞解决具体问题,从而获得侨胞的积极参与和广泛认同。比如,云南省各归侨侨眷联谊会每年定期组织相对固定的活动,归侨侨眷通过舞蹈、饮食、语言等不同方式呈现出侨居国的文化特征,并在侨二代、侨三代中得以延续。同时海外侨胞也以不同的形式来支持和参与这些活动。在此过程中,侨胞的认同感、归属感和荣誉感得以强化和凝聚。此外,部分社区邀请归侨侨眷参加社区活动、帮扶困难的归侨侨眷等做法,也是凝聚侨心、促进日常往来的交往空间的发展。如获评“全国社区侨务工作明星社区”的昆明凤翥社区,通过常年开展“侨之家”“社区侨界接待窗口”“爱心食堂”等社区服务,建立结对帮扶机制帮助归侨侨眷解决日常生活中的困难,为归侨侨眷创造了便捷、稳定的交往空间。

二是不同侨胞主体自发组成以“侨”为核心,包括各种地域性、功能性特征的侨胞圈层,比如校友会、同乡会、侨友会等。这些圈层通过举行聚会,实现交往空间的延续性,再现日常生活实践中的侨文化。需要注意的是,微信等现代通信工具的使用对于侨胞圈层交往空间的升级起到了重要的连接和强化作用。一方面,通过社交媒体,促成归侨侨眷与侨居国、异国亲戚朋友频繁往来的跨国关系网络,搭建侨居国和祖籍国之间华侨华人的交流平台,强化了这一强流动性群体原本可能弱化的社会关系网络。另一方面,华侨华人、归侨侨眷通过微信等社交工具呈现具有侨居国或祖籍国文化和自身生活印迹的数字文化产品。比如,转发侨居国或祖籍国的歌曲、舞蹈,发布与“侨”有关的活动信息,转发华侨农(林)场回忆录等。这些也建立了具有“数字侨乡”色彩的侨文化网络媒介交往空间。

## 五、侨乡文化形态发展变化的当下意义

(一) 侨乡文化形态发展变化是当前社会发展的透镜

传统意义上的侨乡是移民海外的华侨华人的

故乡。然而,随着全球化进程的加速和改革开放以来我国人口的频繁流动,侨乡的内涵和外延得以拓展。除传统意义上的侨乡外,“记忆的侨乡”“再造的侨乡”等不同类型的文化侨乡悄然显现。这种变化实际上是观察中国社会发展的一面透镜。一方面,传统侨乡发展面临着人口外出流动的制约。另一方面,不同文化侨乡类型共同并存的局面是中国侨情发展变化趋势的反映。随着国家的崛起和综合国力的显著提升,海外华侨华人对祖籍国的认同感、自豪感加深,以各种方式在跨国实践中互通往来。不同时空的“侨”元素在当下的社会场景中得以传承和凝聚,推动侨乡观念的再造。

由于“侨”所指代的移民本身具有很强的流动性,以“侨”元素为纽带所形成的侨乡文化往往在中华文化土壤中孕育出巨大的包容性和适应性,因此侨乡文化形态应该是多元的而不是单一的。通过以上对云南侨乡文化发展变化的分析可以发现,这几种文化形态并非云南独有。基于广东、福建、广西、海南、云南在特定时期作为归侨的主要安置地和这些区域中的省会城市所面临的城市同质性,促使它们在文化侨乡的意义呈现出一定的类型。实际上,由于侨乡源自民间底层,所以它始终是一个界定模糊,只能意会、难以言传的概念<sup>[26]</sup>。伴随着侨乡在中国社会的发展变化,学者从更深远的视角提出从经济侨乡向文化侨乡的转变<sup>[27]</sup>正是紧紧抓住了当代侨乡的变化。

值得强调的是侨乡并非是固定不变的。侨乡既是静态的,包含以“侨”元素所形成的带有文化历史印记的实体空间;侨乡又是动态的,侨乡观念以及侨乡所蕴含的文化伴随着侨胞的迁移和流动不断发展变化。如此,无论是“传统的侨乡”“记忆的侨乡”还是“再造的侨乡”,其所具有的以“侨”元素为纽带的资源不仅将在地的华侨、归侨侨眷关联起来,成为侨胞跨国网络中的家乡,还生成侨乡的动态认知观念,这对于理解如何团结海内外侨胞具有重要的启示意义。“侨”

也正在成为传播中华文化,打造城市历史文化的重要名片,将历史与当下、过去、现在和未来勾连起来,从而吸引更多的海内外华侨华人。

(二)侨乡文化形态发展变化为做好海外统战工作提供了新的思路

习近平总书记在党的十九大报告中指出,“广泛团结联系海外侨胞和归侨侨眷,共同致力于中华民族伟大复兴”<sup>[28]</sup>。侨乡是联系海外华侨华人和中国的重要纽带。侨乡文化形态发展变化要求我们不仅要用世界的、变化的和发展的眼光来认识侨乡,还要通过文化侨乡来凝心聚力,为实现铸牢中华民族共同体意识提供坚实的保障。云南三种不同类型的文化侨乡一定程度上涵盖了从祖籍地迁移出的华侨华人、特定时期从海外归国的老归侨、流动到城市的老归侨、新侨等不同“侨”主体所形成的家乡,以及围绕这些群体所形成的跨国关系网络。

侨乡文化形态发展变化反映了不同时空下,海内外华侨华人流动的主要组成结构和流动趋势,为海外统战工作提供了新的思路,有助于凝聚不同时期海内外华侨华人的向心力。一方面,发挥不同类型文化侨乡连接海内外侨胞的桥梁作用。不同意义的文化侨乡所凝聚的“侨”的群体各有侧重。“传统的侨乡”应注重保护、修缮侨乡文化景观;“记忆的侨乡”应侧重联系、访谈安置地健在的归侨侨眷,推动口述史的完成;“再造的侨乡”应通过充分挖掘利用文化遗产、打造媒体侨乡空间等路径多元化发展,如此才能更好地发挥文化侨乡的重要作用。另一方面,充分发挥中华文化的凝聚作用。中华文化是中华民族的“根”“魂”。习近平总书记指出,“团结统一的中华民族是海内外中华儿女共同的根,博大精深的中华文化是海内外中华儿女共同的魂,实现中华民族伟大复兴是海内外中华儿女共同的梦”<sup>[29]</sup>。不同文化意义上的侨乡是海外侨胞的寻根之地和梦牵之所。挖掘侨乡文化资源,传承中华文化精神,只有在文化上找寻共同的渊源,形成一定的

文化关联,推动达成文化上的共识,才能真正做到心灵相通,休戚与共。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[M].北京:人民出版社,2021:70.
- [2] 习近平.以更大魄力在更高起点上推进改革开放在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列创造新的辉煌[EB/OL].(2020-10-15).<https://www.chinanews.com.cn/gn/2020/10-15/9313988.shtml>.
- [3] 曾少聪,陈慧萍.海外华人传播中国形象的理论探析与实践启示[J].学术探索,2021(9):118-127.
- [4] 段颖.作为方法的侨乡——区域生态、跨国流动与地方感知[J].华侨华人历史研究,2017(3):1-11.
- [5] Eugene K.B.Tan.From sojourners to citizens:managing the ethnic Chinese minority in Indonesia and Malaysia[J].Ethnic and Racial Studies,2001(6):949-978.
- [6] 范可.移民与“离散”:迁徙的政治[J].思想战线,2012(1):14-20.
- [7] 陈达.南洋华侨与闽粤社会[M].北京:商务印书馆,2011:3.
- [8] 费孝通.乡土重建[M].长沙:岳麓书社,2012:52.
- [9] 程希.侨乡研究:对华侨、华人与中国关系的不同解读[J].世界民族,2006(5):30-37.
- [10][17] 庄国土主编.中国侨乡研究[M].厦门:厦门大学出版社,2000:279.
- [11] 黄晓坚.广东澄海侨情变化与思考[J].华侨华人历史研究,2001(4):18-29.
- [12] 潘翎主编.海外华人百科全书[M].北京:三联书店,1998:27.
- [13] 黄静.潮汕与中国传统侨乡:一个关于移民经验的类型学分析[J].华侨华人历史研究,2003(1):24-36.
- [14] 郑一省,王晓欧,喻良.“海外华人与中国侨乡文化”国际研讨会综述[J].华侨华人历史研究,2014(1):72-73.
- [15][23] 贾益民,张禹东,庄国土主编.华侨华人研究报

- 告 (2020)[M]. 北京: 社科文献出版社, 2020: 25.
- [16] 杨永平, 何作庆. 云南陆疆侨乡和华侨华人——以云南滇西地区为例 [J]. 广西民族大学学报 (哲学社会科学版), 2009(3): 53-55.
- [18] 曾少聪. 我国海路与陆路的海外移民——以福建和云南的海外移民为中心 [J]. 世界民族, 2015(6): 77-85.
- [19] 许桂灵, 司徒尚纪. 广东华侨文化景观及其地域分异 [J]. 地理研究, 2004(3): 411-421.
- [20] 张晶盈. 华侨农场归侨的认同困惑与政府的归难侨安置政策 [J]. 华侨大学学报 (哲学社会科学版), 2013(1): 31-36.
- [21] 郎丽娜. “毛尖茶”: 地方与国家传统交流的终结 [J]. 贵州师范大学学报 (社会科学版), 2018(6): 29-35.
- [22] 黎相宜. 制度型族群聚集与多向分层融入——基于广州南涌华侨农场两个归难侨群体的比较研究 [J]. 广西民族大学学报 (哲学社会科学版), 2015(1): 56-65.
- [24] 习近平会见第七届世界华侨华人社团联谊大会代表 [EB/OL]. (2014-06-06). [http://www.xinhuanet.com/photo/2014-06/06/c\\_126588952.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2014-06/06/c_126588952.htm).
- [25] 孙九霞, 张哲. 民族旅游社区交往空间研究——以西双版纳傣族园景区为例 [J]. 青海民族研究, 2015(1): 1-8.
- [26] 李明欢. 福建侨乡调查: 侨乡认同、侨乡网络与侨乡文化 [C]. 厦门: 厦门大学出版社, 2005: 372.
- [27] 熊燕军, 陈雍. 侨乡可持续发展的新视角: 从“经济侨乡”到“文化侨乡” [J]. 华侨大学学报 (哲学社会科学版), 2018(4): 39-47.
- [28] 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 [EB/OL]. (2017-10-27). [http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm).
- [29] 习近平谈治国理政 [M]. 北京: 外文出版社, 2014: 227.

责任编辑: 宋好

# 构建统战工作质量评价体系研究

张彩云

**摘要:**《中国共产党统一战线工作条例》的颁布,对统战工作实现质量评价标准化和体系化提出了新的要求。构建统战工作质量评价体系,要重点解决为什么要开展统战工作质量评价、由谁来评价和怎么评价的问题。构建统战工作质量评价体系的基本原则是坚持党的领导、坚持问题导向和坚持系统全面,评价体系的整体框架包括思想、原则、要素、内容和保障。构建统战工作质量评价体系需要根据领域内容、范围对象、地区特色设置科学合理、分层分类的评价标准,设计严格有序、客观公正的方法程序,设定全面综合、特色鲜明的指标体系。在构建统战工作质量评价体系时,应以动态调整保障统战工作质量评价效能、以结果运用检验统战工作质量评价效能、以形成合力提升统战工作质量评价效能。

**关键词:**中国共产党;统战工作;质量评价体系;效能

**中图分类号:**D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00021-07

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上强调,在百年奋斗历程中,中国共产党始终把统一战线摆在重要位置,爱国统一战线是中国共产党团结海内外全体中华儿女实现中华民族伟大复兴的重要法宝<sup>[1]</sup>。百年来统一战线的发展,既是一个坚持以马克思主义理论及其中国化最新成果为指导,实现统战理论政策不断创新的历史进程,也是一个充分结合国际国内形势、社会阶级阶层变化以及人民关注的重点难点问题,推动统战实践工作不断开拓前进的发展历程。《中国共产党统一战线工作条例》(以下简称《条例》)的颁布,是对统一战线理论创新和实践发展的总结提升。在新的历史条件下,《条例》的颁布为统

战工作实现质量评价标准化和体系化带来了新的契机,也提出了新的要求。构建统战工作质量评价体系是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和《条例》精神,不断提高统战工作水平的重要方式和创新途径。

## 一、构建统战工作质量评价体系的总体要求

构建统战工作质量评价体系具有推动统战工作规范、创新和高质量发展的时代价值。在体系构建中要做好顶层设计,明确质量评价体系的基本原则,对整体框架进行全面规划。

(一)时代价值:推动统战工作规范、创新、高质量发展

构建统战工作质量评价体系,既是新时代统

收稿日期:2022-03-01

作者简介:张彩云,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生,湖南省社会主义学院副教授。

基金项目:本文系2022年度湖南省社会科学成果评审委员会课题“统一战线视角下中国社会各阶层变化趋势及策略研究”(XSP22YBZ082)的阶段性研究成果。

战工作规范化的必然要求,也是推动统战工作思路方法创新和高质量发展的重要举措。

### 1. 推进统战工作规范化发展的必然要求

在《条例》中,统战工作的内涵地位、性质作用、指导思想得以进一步明确,统战工作的主要任务、原则范围、各领域工作都有详细安排部署,统战工作的内容体系更加完善。《条例》明确了各级党委对本地区统战工作负主体责任,从领导体制机制上要求形成党委统一领导下全党齐抓共管统战工作的大统战格局,统战工作领导体系更加完善。《条例》要求加强对统战工作的表彰奖励、监督检查和执纪问责,统战工作保障体系更加完备。因此,推进统战工作规范化,就要依据《条例》明确的工作体系进行工作安排,对落实情况作出整体性、系统性的工作质量评价。

### 2. 推进统战工作创新发展的必要方式

特殊的工作性质和对象决定了统战工作是党的特殊群众工作和政治工作。习近平总书记在不同场合强调,统战工作要“讲究方法”,要“改进工作方法”<sup>[2]</sup>。针对当前统战工作领域存在的重点难点和热点问题,开展统战工作质量评价标准和指标体系研究可以为做好统战工作提供标准化设计的工作思路和工作方法。开展此类研究是统战工作进一步提质增效的创新之举。

### 3. 推进统战工作高质量发展的必然路径

党的十九届五中全会提出,“十四五”时期我国进入新发展阶段,党和国家各项事业都要贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展。开展统战工作质量评价体系研究能够推动统战工作制度更加完善、方法更加成熟、成效更加突出,能够更加精准地把握统战工作的原则方向和规律方法,从而推动新时代统战工作高质量发展。

(二)基本原则:坚持党的领导、问题导向、系统全面

新时代构建统战工作质量评价体系,需要明确以下几个基本原则。

#### 1. 必须坚持党的领导

习近平总书记在中央统战工作会议上指出,

做好新形势下的统战工作,必须掌握规律、坚持原则、讲究方法,最根本的是要坚持党的领导。

《条例》修订的一大突出特点,就是全面加强党对统一战线的集中统一领导。构建统战工作质量评价体系既要坚持党的领导,更要突出党的领导。党的领导“主要是政治领导,即政治原则、政治方向、重大方针政策的领导”<sup>[3]</sup>。因此,要由党对统战工作质量评价体系进行顶层设计、整体把握和方向指引。在开展统战工作质量评价过程中,要加强党对各项工作的全方位统筹、落实和监督。

#### 2. 必须坚持问题导向

研究统一战线理论、制定统一战线政策和改进统战工作,归根到底都是为了解决统战工作实践发展中面临的各种问题,构建统战工作质量评价体系也是如此。习近平总书记在中央统战工作会议上强调,问题是时代的声音,人心是最大的政治。因此,统一战线要始终关注与人民群众紧密相关的热点难点问题,把发现问题、分析问题、解决问题作为统战工作的立足点、着力点和落脚点,进而制定具体可行的质量评价标准并形成科学的评价体系。

#### 3. 必须坚持系统全面

统战工作范围广、领域多,要构建一个普遍适用的统战工作质量评价体系必须从整体出发。要考虑到统一战线各领域工作的内容要求不同,看到各地区统一战线成员的规模、数量、特征不一,全面、系统、综合地构建统战工作质量评价体系,有针对性地设置评价的内容和标准,特别是重点评价和突出一些具有典型性和创新性的工作。

(三)整体框架:思想、原则、要素、内容、保障

按照新时代统战工作的要求,结合《条例》的具体内容,设定统战工作质量评价体系的基本框架。

#### 1. 指导思想

在中国共产党的领导下,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重

要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想<sup>[4]</sup>。

## 2. 主要原则

坚持围绕中心服务大局，坚持大团结大联合，坚持正确处理一致性与多样性关系，坚持定量指标与定性指标相结合，坚持激励与约束相结合。

## 3. 主体要素

一是对象主体，即统一战线各领域的工作以及联系和服务的对象。《条例》明确的统战工作领域主要是9个方面，统战工作范围当中明确的工作对象包括12个方面。二是评价主体，即工作质量被评价的主体，包括对统一战线负有主体责任的各级党委（党组）、牵头协调的统战部门，以及各负其责的有关部门。三是实施主体，即参与和实施统战工作质量评价的成员，包括对下级进行评价的上级党委、统战部门，对统战部门、有关部门进行评价的党委，社会、媒体、特定群体等。

## 4. 内容程序

开展统战工作质量评价，必须明确三类主体要素的定义内涵、涉及范围、责任义务等，为开展评价工作打好基础。构建统战工作质量评价体系，其主要内容是指评价标准的制定、指标体系的形成、方法程序的选定等。

## 5. 工作保障

统战工作是政治性很强的一项工作，必须根据统一战线面临的新形势新情况不断优化调整评价体系，高度重视统战工作质量评价体系的结果运用，加强机制建设和监督检查，在大统战工作格局下形成多方合力，为统战工作质量评价提供效能保障。

## 二、构建统战工作质量评价体系的主要内容

构建评价体系是统战工作质量评价的重点，要结合统一战线的重点工作和突出特征设置评价标准，设计评价办法和程序，以统战工作实践为准尝试多种方法的综合运用，以满足一般兼顾个别的原则来设定评价指数并形成指标体系。

### （一）设置科学合理、分层分类的评价标准

统一战线范围广泛，统战工作形式多样，要根据各领域工作的不同主体、不同层级、不同形式和各自特点等，分层分类建立科学合理、各有侧重并符合实际的统战工作质量评价标准。

#### 1. 根据领域内容划分

按照《条例》规定，可从统战工作内容、统战工作职责和统战工作保障三个方面设置评价标准。一是根据统战各领域工作的完成情况来设置评价标准，包括民主党派和无党派人士工作、党外知识分子工作、民族工作、宗教工作等的完成情况；二是根据统战工作职责的落实情况来设置评价标准，包括党委在统一战线领导体系当中的主体责任的落实情况，统战、宣传、民政、司法、税务等各负其责的部门职责落实情况，以及大统战工作格局的形成情况；三是根据统战工作保障的实施情况来设置评价标准，包括统战工作保障体系当中的激励约束、监督检查、执纪问责等举措是否实施到位。这是根据统战工作的领域内容各有侧重地设置评价标准。

#### 2. 根据范围对象划分

统战工作范围有12类，工作对象为其中的党外人士，重点是代表人士。针对每一类人群，统战工作的开展都有不同的工作标准和评价标准。以党外知识分子为例，做好党外知识分子工作，既要精准界定党外知识分子的内涵，又要加强党外知识分子的思想引导和有效组织，还要充分发挥党外知识分子的价值和作用。因此，评价标准要根据工作标准进行分类设置。

#### 3. 根据地区特色划分

因为地区差异，各级各地开展统战工作的实践并不一致，不同地区应有不同的评价标准。科学合理地设置评价标准，既要有各级各地贯彻落实《条例》的共同目标，也要反映各地各部门的主观努力、创新动力和贡献大小，由此综合考量统战工作质量。例如，有的地方民主党派、无党派人士多，这要着重评价中国特色社会主义参政

党建的内容；有的地方少数民族人口多一些，评价标准中就要提高民族工作的评价权重；有的地方创新非公有制经济人士和新的社会阶层人士工作，建立了实践创新基地，设置评价标准时就要对相关特色工作进行重点评价。本文以 X 省为例，就各领域统战工作重点地区划分标准的设置进行探讨，具体如表 1 所示。

表 1 各领域统战工作重点地区划分标准——以 X 省为例

工作领域	数量	重点地区划分标准	条件
无党派人士和党外知识分子工作		1. 是否成立党外知识分子联谊会或欧美同学会 2. 高校、科研院所、国有企业相对集中 3. 辖区内有 1 所以上本科院校或有重点联系对象的科研院所、国有企业	满足 2 项以上
民族工作		1. 少数民族自治州所辖县（市） 2. 少数民族自治县 3. 比照民族自治地方享受有关政策的县（区） 4. 辖区内有民族乡的县（市、区） 5. 新疆籍、西藏籍少数民族流动人口在 100 人以上的县（市、区）	满足 1 项以上
宗教工作	每个领域的重点地区数量划分标准：市（州）1-2 个；县（市、区）3-5 个	1. 辖区内佛教、道教、伊斯兰教、天主教、基督教有 3 个以上的，且宗教活动场所所在 20 处以上的 2. 辖区内有天主教、基督教且活动场所（聚会点）在 5 处以上的 3. 辖区内有伊斯兰教且活动场所所在 3 处以上的 4. 辖区内有佛教、道教且活动场所所在 10 处以上的 5. 治理非法宗教活动，抵制境外利用宗教进行渗透，治理基督教私设聚会点，防范校园传教任务重的	满足 1 项以上
非公经济统战工作		1. 有 2 家以上“省民营企业 100 强”企业或有产值超 70 亿元、全国市场占有率达 2/3、以民营企业为主体的特色产业集群 2. 民营企业数量超 5000 家，个体户数量超 2 万户 3. 在沿海民营经济发达地区组建了异地商会 4. 建立了年轻一代民营经济商会组织	满足 4 项以上
新的社会阶层人士统战工作		1. 成立了新的社会阶层人士联谊组织 2. 新的社会阶层人士总数超常住人口总数的 5% 3. 有 5 名以上新的社会阶层代表人士担任市级以上人大代表、政协委员 4. 有新的社会阶层人士统战工作实践创新基地 2 家以上	满足 4 项以上

工作领域	数量	重点地区划分标准	条件
港澳统战工作		1. 在香港或澳门建立了乡亲社团或在港澳乡亲超过 300 人的 2. 辖区内港资、澳资企业总数超过 8 家	满足 1 项以上
对台统战工作	每个领域的重点地区数量划分标准：市（州）1-2 个；县（市、区）3-5 个	1. 辖区内有各级各类正式授牌或认定的对台交流场所或机构（如基地、中心、联谊点、黄埔历史文物旧址遗址等） 2. 辖区内建有挂牌的台湾工业园 3. 当地有在岛内有重要影响力且与 X 省联系密切的人物	满足 1 项以上
海外统战工作和侨务工作		1. 设立了侨联组织 2. 有影响的侨界代表人士和海外侨社团负责人相对较多 3. 辖区内有 8 家以上涉侨企业	满足 3 项以上

（二）设计严格有序、客观公正的方法程序

开展统战工作质量评价时需要采用一定的方法程序，方法是依据评价对象而定的，而程序是对具体方法的选择运用并产生一定的评价结果的过程。评价方法主要包括三种。

1. 锚定等级打分评价法

这是从统战工作质量评价的对象主体出发，对统一战线各领域各层面的工作完成情况进行测评分级的考评办法。锚定等级打分评价法的使用程序是：对各个评价指标进行赋值，在公开的分值范围内直接对评价指标进行打分，再将分数进行汇总，按照得分情况进行等级排序。总分数为 100 分的可以设计 60 分以下为不及格、60 分至 79 分为及格、80 分至 89 分为良好、90 分及以上为优秀四个等级。

2. 满意度投票评价法

这是从统战工作质量评价的实施主体出发，根据实施主体对统战工作完成情况的满意度进行等级排序的评价方法，而开展满意度评价常见的是投票法。投票法的操作程序是：事先将评价指标划分为 A、B、C、D、E、F（从优到劣）的等级，由评价者根据统战工作完成情况和自身体验进行勾选，按一定规则将各明细指标的所得评价等级转换成总体的评价等级，再根据评价人数计算出满意率，然后将不同程度的满意率与一定的量化分值进行对应，产生不同等级的评价结果。



### 3. 分层分类导向评价法

这是一种综合性的评价方法，需要因地制宜地进行统筹设计。因为各地统战工作实践情况不一，各部门的工作职能和特点不同，统战工作质量评价衡量的标准自然应有所差异。应坚持分层分类的管理导向，尽可能让相同类别的评价对象在同一赛场上“赛跑”，充分考虑不同区域、不同部门的工作基础、资源禀赋等客观条件，辩证分析，采用分层分类导向的评价方法。

应当注意的是，方法主要是为评价内容服务，设计方法时须制定好运作程序。应根据工作领域和地区的不同、评价对象和实施主体的差异选择不同的评价方法和程序。评价方法可以“采取自评、互评、上级部门评价、下级部门评价、相关部门评价、统战成员评价、社会中介评价、公众评价相结合，以增强评价的客观公正”<sup>[5]</sup>，评价过程中要以工作实践为准，尝试多种方法的综合运用，以期达到统战工作质量评价的最佳效果。

#### (三) 设定全面综合、特色鲜明的指标体系

统战工作质量评价的指标设置要“把握科学性和实用性的统一，坚持共性指标和个体指标、定性指标和定量指标、能力指标和绩效指标相结合”<sup>[6]</sup>。因此，在设定工作质量评价指标时要做到“量体裁衣”：既要锚定共性指标，也要注重个性指标；既要满足一般需要，也要兼顾个别要求；既要明确基础指数，也要考核活力和创新指数。要有效防止评价标准“一刀切”“一锅煮”，充分体现统战工作的积极性、创造性。主要的评价指标有以下三项。

一是基础指数。应当将统战工作的主要任务和基本职责设定为基础指数。因此，基础指数包括统一战线各个领域必须完成的工作任务，各级各部门在开展统战工作时所肩负的统一领导、牵头协调、多方保障、全面监督等方面的工作职责。以民主党派和无党派人士工作为例，基础指数主要是民主党派和无党派人士的职能履行情况，即参政议政、民主监督和参加中国共产党领导的政

治协商这三项职能的履职情况，以及各级各部门在推动这三项职能得到较好履行的职责完成情况。

二是活力指数。活力指数指的是在基础工作当中具有特色的工作指标。以民主党派和无党派人士工作为例，活力指数主要有民主党派在加强思想政治建设、组织建设、履职能力建设、作风建设、制度建设上的特色做法。

三是创新指数。创新指数指的是在基础工作之外，为推动统一战线创新发展而采取的创新举措及其效果。以民主党派和无党派人士工作为例，民主党派和无党派人士利用自身专长深入调查研究，为反映社情民意开展理论和实践创新研究，形成可供党委政府决策参考的课题成果。

在上述探讨的基础上，本文尝试设计统战工作质量评价体系，具体如表2所示。

表2 统战工作质量评价体系

评价内容	评价指标	指标属性	
统一战线各领域工作	1. 坚持完善新型政党制度	(1) 民主党派和无党派人士履职情况	基础指数
		(2) 民主党派五项建设和作用发挥	活力指数
		(3) 民主党派和无党派人士影响力、创造力	创新指数
	2. 党外知识分子工作	(1) 对党外知识分子的思想引领	基础指数
		(2) 党外知识分子作用发挥	活力指数
		(3) 党外知识分子中的作为评价	创新指数
	3. 巩固发展社会主义民族关系	(1) 党的民族政策贯彻落实的情况	基础指数
		(2) 少数民族地区经济政治社会发展与稳定	基础指数
		(3) 少数民族群众增强“五个认同”	活力指数
	4. 坚持我国宗教中国化方向	(1) 党的宗教政策的执行情况	基础指数
		(2) 推动宗教与社会主义社会相适应	基础指数
		(3) 宗教工作法治化水平的提高	活力指数
	5. 非公有制经济代表人士统战工作	(1) 对非公经济代表人士开展思想政治工作的情况	基础指数
		(2) 对非公经济代表人士政治安排的力度及效果	活力指数
		(3) 非公经济发展环境改善	创新指数
	6. 新的社会阶层人士统战工作	(1) 新的社会阶层人士数据库建设	基础指数
		(2) 对新的社会阶层人士分类分众施策	活力指数
		(3) 新的社会阶层人士统战工作的社会化、网络化方式方法	创新指数
	7. 港澳台、海外统战工作和侨务工作	(1) 港澳台同胞、海外侨胞的思想认同情况	基础指数
		(2) 港澳台同胞、海外侨胞的生存发展与影响力	活力指数
		(3) 在祖国统一进程中的工作作为	创新指数

评价内容	评价指标	指标属性	
统一战线各领域工作	8. 党外代表人士队伍建设	(1) 党外代表人士的发现储备、培养锻炼、政治安排情况	基础指数
		(2) 党外代表人士队伍总体规划和作用发挥	活力指数
	9. 统战部门自身建设	(1) 统战部门政治、思想、组织、作风、纪律建设	基础指数
		(2) 统战干部队伍建设的质量和数量	活力指数
	(3) 统战干部队伍的社会形象评价	创新指数	

### 三、构建统战工作质量评价体系的效能保障

构建统战工作质量评价体系需要采取一定的措施来强化工作保障，确保工作实效。这些举措包括对指标体系的动态调整、对评价结果的运用、形成多方参与的工作合力。

#### (一) 以动态调整保障统战工作质量评价效能

统战工作紧跟国际国内形势，紧扣党委政府中心大局，具有很强的政治性、政策性。因此，统战工作质量评价体系并不是从一而终、一成不变的，必须依时依势进行优化调整，确保评价体系的实效性，其中应当注意三大原则。

##### 1. 变化发展的针对性原则

由于不同历史时期党的总任务和中心工作的变化，再加上地区差别的客观存在，构建统战工作质量评价指标体系应该具有一定的针对性。因此，针对不同时期和不同地区的实际情况，评价体系的整体框架、指导思想、主体要素、主要内容要适时而变。要根据实际情况对评价标准、指标权重、方法程序做相应调整。

##### 2. 优化发展的系统性原则

统战工作质量评价体系内的各个指标只有相互促进、不断优化才能有效发挥作用，这就要求评价指标之间有密切的内在联系，进而形成一个系统的整体。整个评价体系的大系统还可以分解成若干个子系统。根据统战工作实践要求，在评价体系与指标之间、大系统与子系统之间不断进行优化调整，促进评价体系不断完善。

##### 3. 量化发展的可行性原则

统战工作质量评价实质上是对统战工作内容进行量化分析、量化评价，制定并实施评价体系

的最大难度就在于统战工作的多元化和复杂化。而构建评价体系的最大价值在于，通过标准化测算和统计，统战工作质量的评价能够从传统的一般意义的理论阐述向现代的数字化分析转化。这种转化能从科学、真实、客观的角度反映统战工作的质量<sup>[7]</sup>。

#### (二) 以结果运用检验统战工作质量评价效能

统战工作质量评价结果重在运用，只有真正“用”起来，才能发挥作用、体现价值、得到检验。要进一步强化评价结果的综合运用，充分发挥统战工作质量评价体系的评价功能、导向功能和监督功能。

##### 1. 与统战事业全面发展结合起来

统战工作质量评价体系的建立，是为了推动统战事业高质量发展。要根据质量评价结果彰显统战工作当中的优秀成果，从当前各领域统战工作的创新中、从统战成员作用发挥的实践中、从社会评价的关注点中，树立起统战工作先进典型，寻求未来发展的方向和动力。同时，要通过评价发现制约统战工作顺利开展的各种因素，进而寻求统战事业开拓创新的途径。

##### 2. 与统战工作奖惩激励结合起来

要把统战工作质量评价体系作为各级党政领导班子和党内外干部综合评价的重要组成部分，把评价结果作为加强领导班子建设和领导干部使用的依据，坚持正向激励与反向约束共同发力。根据考核评价结果，对真抓实干、取得明显成效的地方和部门，对党内外干部中的先进典型，采取相应措施进行表彰和宣传；对思想不重视、工作不到位、实际效果差的部门和干部，加大责任追究力度。

##### 3. 与统战人才队伍建设结合起来

构建统战工作质量评价体系、推动评价实施，以及运用评价结果的过程，是对统一战线人才队伍建设现状进行调研并发现问题的过程，是对新形势下推动统一战线人才队伍建设进行经验总结和路径探索的过程。将统战工作质量评价结果的

运用与统战人才队伍建设有机结合起来，才能充分发挥好评价体系的价值功能。

(三)以形成合力提升统战工作质量评价效能

统一战线点多线长面广，坚持党的领导和大统战工作格局，形成多方合力，是构建统战工作质量评价体系的根本保障。

#### 1. 党委政府与各部门形成合力

习近平总书记强调，统战工作是全党的工作，必须大家共同来做。构建统战工作质量评价体系，要加强党对统战工作质量评价工作的集中统一领导。在把握正确政治方向的基础上，形成统战工作领导小组领导，各职能部门围绕质量评价体系共同出谋划策、履职尽责、落实落地的大统战工作格局。

#### 2. 统战部门与党外人士形成合力

统战部门和党外人士要齐心协力共同推动这项工作的开展。统战部门要担负起牵头负责统战工作质量评价体系构建及推动落实的主体责任，在谋划工作中以主人翁的姿态把握大局，在开展评价工作时以准确客观的态度科学运作，在被评价、被监督时以虚心细心的态度接受并改进工作。党外人士作为统一战线成员要积极关注、支持统战工作质量评价体系工作，从自身实践体验和人才队伍建设出发，积极参与评价标准和指标体系的构建，参与评价方法程序的选取运用，推动评价结果的作用发挥。

#### 3. 统一战线与社会公众形成合力

统战工作质量的评价不只限于内部，还要广泛争取社会力量的参与支持，要推动人民群众、社会团体、新闻媒体的共同参与。涉及经济、政治、文化、科技、宗教、艺术等领域工作的社会团体与统一战线息息相关，吸收他们的力量可以更加专业、更加高效地对统战工作质量进行评价和改进；新闻媒体参与统战工作质量评价不仅能发挥监督作用，更能发挥宣传作用。

#### 参考文献：

- [1] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[M]. 北京：人民出版社，2021：18.
- [2][3] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设论述摘编[G]. 北京：中央文献出版社，2017：13、13.
- [4] 中国共产党统一战线工作条例[M]. 北京：人民出版社，2021：4.
- [5] 赵秀忠，郭清梅. 以科学发展观的科学理念为指导创建统战工作的评价体系[J]. 黑龙江省社会主义学院学报，2008(3)：16-18.
- [6] 曾垂瑞. 关于建立党外代表人士综合评价体系的思考[J]. 河南社会科学，2012(3)：41-49.
- [7] 华正学. 关于建立统一战线法宝作用评价指标体系的三点思考[J]. 云南社会主义学院学报，2005(1)：22-25.

责任编辑：吉强

# 华社三大支柱对海外华侨华人的影响性研究

张 颖

**摘要:**华人社团、华文教育、华文报刊被称为华人社会的三大支柱(简称“华社三大支柱”)。长久以来,这三大支柱一直是华人社会存在发展的重要基础,它们记录着华人的历史、彰显着华人的民族情感,在传承发扬中华文化、促进语言与民心相通等方面均有着积极的作用。梳理华社三大支柱对海外华侨华人的影响性,对于新时代凝聚广大海外华侨华人思想共识、发挥其在实现中华民族伟大复兴进程中的独特作用具有重要理论意义和现实意义。

**关键词:**华人社团; 华文教育; 华文媒体; 华侨华人

**中图分类号:**D634 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00028-05

“华社三大支柱”最早是马来西亚华人社群的惯用语,是华人社团(华团)、华文教育(华教)和华文报章的总称,三者均是华人自主创办并用以传承中华传统文化的途径。身处异乡的华侨华人实属住在国的少数民族,多元文化中的华侨华人常常会遭遇强大异质文化的夹击,所以,“华社三大支柱”成为华人社会生存发展的重要基础。可以说,华人社团就像凝聚华人社会的大家庭,而华文媒体与华文教育则是家族中的左膀右臂,华文媒体记录着华人的历史、彰显着华人的民族情感,华文教育则传承发扬着中华文化、推动促进语言互通与民心相通。

## 一、华人社团增强海外华侨华人的民族认同

不言而喻,华人社团是一种现实环境下的群体选择。从心理学上来看,人有着隶属于群体的基本需求。相较而言,华人比其他民族更愿意固

守此传统。传统农业社会影响下的中国一直保留着传统父子、夫妇、长幼的血缘宗亲关系,并由此延伸出朋友等社会关系,这些即是费孝通先生所言的“熟人社会”。举目无亲的华侨华人在旅居异乡时,更需要这样的熟人环境。华人社团便是此类文化的结果。这种拟制的家庭关系扩大了移民联系的网络,使得身处异国他乡的少数民族在面对个人诉求力量薄弱的情况下,可以通过团队的力量来获取强大的支持。

在不同的历史时期、不同的历史事件上,华人社团肩负的历史责任并不一样,但其在凝聚人心上确是同一的。

(一)华人社团是近代民族主义认同需求的主动选择

华人社团是近代民族主义思潮的产物。20世纪初,华侨代表性人士基于对国家前途命运的关

收稿日期:2022-02-26

作者简介:张颖,广州市社会主义学院副教授,全国港澳研究会会员,研究方向为华侨华人。

注,自发形成社团组织,通过教育“开启民智”,唤醒更多华侨的民族情感,使之加入“志同道合”的组织中。自幼接触华侨的孙中山深知海外华侨组织蕴藏的革命潜力,他曾多次赴美向华侨宣传革命思想,以获得华侨在经济与政治上对其的支持。民族危机空前提高了华人社团在华侨华人中的凝聚力与号召力,所以,民族主义是华侨团体得以产生和发展壮大的精神动力<sup>[1]</sup>。从某种意义上说,若失却了与祖国政治、法律、情感相联系的华侨社团,海外华侨的民族主义便无所依附<sup>[2]</sup>。华侨社团的历史说明,建立在宗族关系基础上家国同构的传统社会结构,增强了海外华侨的民族认同,并使得这种认同力量在“政治命运”的刺激下成为近代中国革命的坚定洪流。

(二)华人社团是新生代华侨华人代表性人士的培养基地

新生代华侨华人特指在改革开放后侨居国外的二代、三代甚至是第四代华侨华人。新时代,新生代华侨华人已接替老一代成为社团的中坚力量,社团中涌现越来越多的新侨团新侨领,以新生代为主体的专业人士组建的专业社团、专业商会也应运而生。据统计,目前海外各类专业人才超60万,且近些年回祖国发展的专业人士呈持续上升态势。他们发起的数以千计的海外专业社团已经成为凝聚专业高精尖人士的重要社团组织,新生代华侨华人俨然成为祖国一笔宝贵的财富。

首先,新生代华侨华人代表性人士是实现中华民族伟大复兴的海外智力支持。当今世界正经历百年未有之大变局,国际环境日趋复杂,不稳定性不确定性明显增加。在交互多元的世界中,和平中求发展是重要的时代主题。新生代华侨华人中蕴藏着丰富的人才资源,是实现发展的重要人才源泉。据统计,全美科技人才中华人占了四分之一,华裔博士占全美博士的7%。邓小平同志把引进国外智力特别是海外华侨华人中的科技人才作为中国发展高科技的重要环节,这对促进

中国科学技术的发展、缩短同世界的差距发挥了十分重要的作用。江泽民同志高度赞扬华侨华人在科技领域的重要价值,称其为“中华民族重要的人才资源宝库”。胡锦涛同志称赞华侨为祖国的现代化建设和统一大业作出的重要贡献,希望华侨们继续弘扬中华民族的优良传统。习近平总书记强调,实现中华民族伟大复兴,需要海内外中华儿女共同努力。要着力做好凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力、维护侨益的工作,把广大海外侨胞和归侨侨眷紧密团结起来,发挥他们在中华民族伟大复兴中的积极作用。所以,在新时代要增强优秀新生代华侨华人代表性人士的根魂意识、乡土情结,加强侨务机构与华人专业社团的联系,为培养优秀的新生代侨领、代表性人士涵养水源。

其次,新生代华侨华人代表性人士是维护祖国和平统一的海外先锋力量。“祖籍记忆”仍是新生代华人认同祖籍国的基础。它是传统的亲缘、血缘、地缘的社会结构与人际网络的客观存在,并潜移默化地为家国情怀的黏合剂,在传播中华文化、传递乡音乡情、建构华侨华人的民族情感等方面均有着积极的作用。在新生代华侨华人中,越来越多的人通过社团组织参与维护祖国和平的活动和宣传。2019年6月,菲律宾中国和平统一促进会举办了以“推进中国和平统一,实现中华民族伟大复兴”为主题的全球华侨华人促进中国和平统一大会,坚决支持中国政府采取一切措施打击“台独”。2019年8月,300多名菲律宾华侨青年代表人士在马尼拉举行大会,声讨“港独”分子的反中乱港暴行。这些华人社团组织为新生代华侨华人维护祖国的和平统一提供了重要平台,并成为培养华侨华人代表性人士的蓄水池。

## 二、华文教育促进中华优秀传统文化的传承发展

华文教育是华人社会接触中华文化的重要渠道之一。我们说有华人的地方就有华文教育,一是因为华文教育有不断发展的华人社会主体,二是因为华文教育是一种营利性的民间行为,它的发展业态是被住在国认定为合理合法的。

(一) 历史上华文教育历经坎坷却始终呈发展壮大趋势

尽管不同的国家对于华文教育的政策会有所不同,但几乎所有国家对华文教育持许可或支持的态度。以东南亚的华文教育为例,作为海外华侨华人聚集地最为集中的东南亚,其华文教育源远流长,最早可以追溯到 1690 年印尼华侨创办的第一所华文学校——明诚书院。从 20 世纪 90 年代起,马来西亚、泰国、新加坡、柬埔寨、菲律宾、老挝和印尼等国家均采取了鼓励华文教育发展的政策,在公立学校开设汉语课程,学汉语的人不再局限于华裔,“汉语热”日益高涨<sup>[3]</sup>。马来西亚实行着“一种语文,一种源流”的华文教育政策,这些年华文教育越来越被马来西亚政府重视。2019 年,马来西亚政府首次在财政预算中拨款给华文独中,第一次为全津贴华小提供特别拨款<sup>[5]</sup>。钱款数目虽然不大,但意义重大,此举实则是马来西亚政府对独中的肯定。因马来西亚对华文教育的支持,华校教师总会及独大教育中心也积极发起为期 2 年的“华教新路向”活动,并筹建培训中心、发展华教基地,大力推广华文教育。此外,泰国、菲律宾、印尼等国实行的是相对宽松的教育政策。例如,在泰国,近年来学习汉语的人数在逐年递增,汉语已经成为泰国最受欢迎的外语之一。截至 2019 年的统计结果显示,泰国已有 134 所高校开设了汉语文化专业学科<sup>[6]</sup>。由中华海外联谊会主办、泰国华文教师公会承办的“华文教育名师巡讲”让当地 100 多名华文教师受益匪浅。菲律宾的汉语教学历史悠久,最早可以追溯到 1899 年当地华侨开办的大清中西学堂。2011 年,菲律宾教育部将汉语列入主流中学外语特别项目学习语言中,这是继西班牙语、法语、日语、德语之后的第 5 种特别外语进中学课堂,从此,汉语正式进入菲律宾主流教学体系。虽然东南亚各国对华文教育的政策不尽相同,但各国对华文教育日益重视却是不争的事实。这很大程度上与热衷于华文教育传统的华侨华人领袖

不遗余力的推介息息相关。例如,泰国华文民校协会、马来西亚董教总、菲律宾华文学校研究中心、新加坡中学华文教师会和柬埔寨柬华理事会都是从事华文教育的重要社团组织,这些华文机构积极投身华文教育,也为住在国作出了重要的经济贡献。此外,随着中国的国际重要性日益凸显、国际事务中的贡献日益增加,更多国家认识到学好汉语的重要性,愿意推动汉语学习,这为海外华文教育的发展奠定了坚实的基础。

(二) 新时代华文教育搭建中华文化海外传播桥梁

中华文化一直是中华民族引以为豪的精神动力,也是海外华侨华人文化认同的精神支柱。中华文化历史悠久、底蕴深厚,但不同国家在政治制度、思想信仰、社会体系方面的差异,使得中华文化走出国门时遭受重重阻力。寻求一个良性平台使中华文化合理合适地走出去,是值得深思的问题。

追溯华文学校历史,我们不难发现,华文学校最早是依靠华侨个人自掏腰包修建,后演变成华人社团、华人企业捐资办学。由此可见,华文学校的办学模式实质上是民间自发而成的企业模式。华文学校与孔子学院虽然在传播中华文化、沿袭汉语教学等办学理念 and 宗旨方面是一致的,但是在资金源及创建模式上并不相同。这使得两者的生存业态产生了差异:官方定位的孔子学院很容易被定格为“文化入侵”;而民间自筹的华文学校则只是文化教学的培训机构。秉持民间化、自主性、市场化原则的华文教育更易长期良性发展。在未来中华文化走出去中,尤其是在后疫情时代的世界格局下,我们更要牢握这个有效支柱,弥补孔子学院传播中华文化的不足,通过华文教育有效助推中华文化走出去。

### 三、华文媒体传播中国声音讲好中国故事

第一份近代华文媒体《察世俗每月统记传》于 1815 年诞生在马来西亚的马六甲,距今已 200 余年。200 余年来,海外华文媒体发展道路曲折

不平，既有辉煌又有坎坷，多样的际遇也使其成为国际舆论中一支不可忽视的重要力量。

#### （一）华文媒体在文化认同中发挥的独特价值

在文化认同建构中，华文媒体扮演着重要角色。海外华文媒体的最大功能在于它延伸了国内媒体视角，这在建构华侨华人民族性、助推中华文化走出去中均发挥着突出的作用。

近年来，国内优秀的节目层出不穷，将这些优秀的节目推出去，需要借助华文媒体的推广。通过海外华文媒体这一独特纽带和重要桥梁向世界传播中国梦，必将是一条现实可行的路径<sup>[7]</sup>。在海外华侨华人中，有一批优秀的意见领袖积极组建华文媒体，成为国内媒体在国外社会中的宣介者。以2012年中央电视台播放的《舌尖上的中国》为例，这一节目的热播立即在海外引起了热切的关注。作为英国发行量最大、最具影响力的华文周报，《英中时报》于2007年与《人民日报海外版》合作，在《英中时报》上刊出《人民日报海外版》的《英国专版》。2012年，《英国专版》刊载了《舌尖上的中国，引全球华人共思怀》专栏文章，通过对生活在英国的华侨华人的专访，用饮食文化的魅力牵引出华侨华人对祖籍国文化的认同，此文在华人社会引发了强烈共鸣。美国最有影响力的华文媒体《侨报》也作了《〈舌尖上的中国〉勾起海外故乡情》的专题报道。《舌尖上的中国》纪录片虽然在美国仅播放了7集，却成为纽约80后、90后华人茶前饭后、短信电话里的必聊话题。

海外华侨华人骨子里的民族性，一是源于中华同宗同源的亲近感，二是与华文媒体的宣传息息相关。辛亥革命时期，先驱们通过在海外大量的办报唤醒华侨的民族意识和爱国情感，报刊起到了舆论动员作用。当年海内外办报超120家，如在北美、南美、中美、澳洲，以及菲律宾等地都有同盟会、兴中会创办的机关报<sup>[8]</sup>。《中兴日报》早在1909年公开申明：“论普通报纸之天职者，辄曰开通民智也，为舆论之母也。”梁启超于1912

年在北京一次演讲中谈到辛亥革命迅速获得成功的原因时认为，“报馆鼓吹之功最高，此天下之公言也”。抗日战争时期，世界各地华侨积极投入抗战，《救国时报》《先锋报》等一大批宣传抗日主张的报纸诞生。这些华文报刊在抗战中的宣传动员，使得大量华侨不仅捐钱捐物支持前线，甚至愿意牺牲性命来保家卫国。

博大精深的中华文化是海外华文媒体发展的内生动力，而海外华文媒体则是助推中华文化传播的重要载体。在华文媒体创建者中，自始至终都有一批文化媒体人推介中华文化走出去。东南亚华文报刊几乎都有武侠小说连载的传统，武侠小说以其独特的文学魅力勾勒出一幅幅传奇的“江湖众生相”，也展示了中华悠久的历史文化。可以说，华文媒体一直沿袭着由有深厚中华文化情怀的人办媒体的传统。新时代，华文媒体继续肩负着关注华人利益、传播中华文化、展示中国形象的使命。《欧洲时报》在巴黎创办的文化中心，旨在弘扬中华文化，促进中法文化交流，通过开展形式多样的文化活动将中华文化最优秀的一面在海外呈现出来。

#### （二）新媒体视野下的华文媒体在凝聚新生代华侨华人中的重要地位

随着传播模式、传播渠道变革日益加快，各国华文媒体都积极在变革中增强其传播力和影响力。在网络媒体出现后，微博、微信、手机报、客户端等新媒体成为一种新业态。新媒体的出现为受众提供了更为多元的选择。作为信息时代中的一员，华文媒体必须参与到这场变革中，不能退缩与逃离，只能去适应和转型。在2021年上半年的“世界华文媒体新媒体影响力”榜单中，新加坡《联合早报》、美国“老中地方新闻-老中网”、马来西亚《星洲日报》位列2021年上半年世界华文传媒新媒体影响力海外地区总榜前三<sup>[9]</sup>。创刊于1929年的《星洲日报》多次蝉联此榜单前三，《星洲日报》通过网站、客户端、手机报多渠道的发展变革已成为马来西亚乃至东南亚深具影响

力的中文媒体。可以说,新媒体正以其快捷、互动、高效的沟通特质深深地吸引着华侨华人中的新生代。新媒体缩短了年轻人与祖国之间的物理距离,为他们了解祖国文化、与国内家人朋友互动、参与祖国公共事务提供了有效的沟通渠道,实现了文化的“共同在场性”<sup>[10]</sup>。

“华社三大支柱”于过去、现在的华人社会均发挥了特有的作用。在传统华人社会中,“华社三大支柱”不仅是联络情感的重要组织、民主运动的培育基地,也是族群认同的文化土壤。而在当代华人社会,“华社三大支柱”则是文明交流互鉴的联系纽带,亦是融通中外的宝贵资源,更是有助于实现中华民族伟大复兴的独特力量。

#### 参考文献:

- [1] 班国瑞, 邓丽兰. 英国华人社团的历史演变与当代华人社会的转型 [J]. 华侨华人历史研究, 2005(2): 60-66.  
[2] 吴前进. 孙中山与海外华侨民族主义 [J]. 华侨华人历史

研究, 2011(3): 1-7.

- [3][5][6] 张春旺, 张秀明. 世界侨情报告(2020) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 71、82、89.  
[4] 杨晴川. 东南亚各国重视华文教育 [EB/OL]. (2006-03-23). [https://www.edu.cn/zhong\\_guo\\_jiao\\_yu/zong\\_he/zong\\_he\\_news/200603/t20060323\\_21287.shtml](https://www.edu.cn/zhong_guo_jiao_yu/zong_he/zong_he_news/200603/t20060323_21287.shtml).  
[7] 何亚非. 海外华文媒体与中国梦 [J]. 求是, 2015(1): 60-61.  
[8] 郭招金. 世界华文媒体二百年的历史发展进程 [EB/OL]. (2015-08-27). <http://www.scio.gov.cn/m/zhzc/35353/35354/Document/1506815/1506815.htm>.  
[9] 2021 年上半年世界华文媒体新媒体影响力榜 [EB/OL]. (2021-08-18). <http://www.199it.com/archives/1297919.html>.  
[10] 张焕萍. 从“双重缺席”到“共同在场”——华人移民的社交媒体使用研究 [J]. 华侨华人历史研究, 2021(4): 21-30.

责任编辑: 吉强



# 川渝统战历史文化资源保护与利用路径研究

孙德魁

**摘要:**加强对统战历史文化资源的保护与利用,是贯彻落实《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》的具体举措和工作任务之一。近年来,川渝两省市围绕整合统战文化资源,在加强相关资源的保护与利用方面取得了显著成效:保护利用机制逐步建立,数字化水平逐步提高,开发潜力逐步挖掘,政策法规体系逐步健全,文化氛围逐步形成。然而,当前川渝统战历史文化资源保护利用工作依然面临一些困难和挑战。从助力成渝地区双城经济圈建设的角度来看,建议明晰统战历史文化资源的内涵外延,深耕细作“统战文化共建行动”,加强川渝统战历史文化资源的普查工作,打造川渝统战文化IP,强化川渝统战历史文化资源辐射带动作用,构建川渝统战历史文化协同发展新格局。

**关键词:**成渝地区双城经济圈建设;统战文化;统战历史;统战资源

**中图分类号:**D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00033-06

2021年12月,中共重庆市委、中共四川省委、重庆市人民政府、四川省人民政府印发《重庆四川两省市贯彻落实〈成渝地区双城经济圈建设规划纲要〉联合实施方案》,其中明确将整合“统战文化”等特色文化旅游资源”作为川渝两省市“共建巴蜀文化旅游走廊”的具体举措之一<sup>[1]</sup>。在百年历史激荡中,中国共产党在川渝地区留下了统一战线的独特印记和荣耀,积淀形成了丰富的统战历史文化资源。川渝统战历史文化同根同源,既饱含红色基因,又凝铸统战理念,还承载巴蜀文明,彰显川渝一家亲。新时代,以习近平同志为核心的党中央高度重视成渝地区发展,作出了推动成渝地区双城经济圈建设的重大决策部署,为在西部地区打造高质量发展重要增长极提供了

根本遵循和重要指引。作为党的统一战线宝库中的璀璨瑰宝和党在川渝地区开展统战工作的重要见证,川渝统战历史文化资源在革命、建设、改革开放时期发挥了独特而重要的作用,理应在新时期为助推成渝地区双城经济圈建设发挥出“更基本、更深沉、更持久的力量”。

目前关于统战历史文化资源保护利用的研究越来越受到关注与重视,诸多学者结合各地实际进行了阐释和解读,涌现出一批学术成果。其中有的研究提出“保护传承统战历史文化资源事关统一战线事业发展和城市文化品质的提升”,并在此基础上对加强青岛统战历史文化资源保护传承提出了对策建议<sup>[2]</sup>;有的研究围绕如何加强大连市统战历史文化资源利用,提出了相关对策建

收稿日期:2022-02-10

作者简介:孙德魁,重庆社会主义学院研究室副教授,《统一战线学研究》编辑部编辑。

议<sup>[3]</sup>；有的研究以徐州地区统战历史文化资源为例，分析了做好统战历史文化资源保护与传承的措施<sup>[4]</sup>；有的研究从统战文化建设视角出发，对四川统战历史文化资源在对台工作中的价值及运用进行了阐释<sup>[5]</sup>；有的研究分析了重庆统战历史遗址保护、改造、利用的现实价值、现状及问题，总结了予以保护、改造、利用的三种模式及经验，提出了加强保护、改造、利用的若干对策建议<sup>[6]</sup>。然而目前对川渝统战历史文化资源保护利用的研究成果还不够丰富，特别是缺乏将川渝统战历史文化结合起来的系统研究成果。为进一步在成渝地区双城经济圈建设中彰显川渝统战历史文化资源的时代价值，笔者在对川渝 200 余处统战历史文化遗址保护与利用情况进行深入调研的基础上，客观分析当前川渝统战历史文化资源保护与利用中存在的问题与不足，提出加强川渝统战历史文化资源保护和利用的现实路径，以期充分挖掘川渝两地的统战历史文化资源，扩大川渝两地优质文化产品供给，为成渝地区双城经济圈建设增添动力与活力。

### 一、川渝统战历史文化资源保护与利用成效

近年来，在中共四川省委和重庆市委的高度重视下，川渝两省市统战部门高度重视统战历史文化资源，将其作为百年来党在川渝大地上建立、巩固、发展统一战线的重要历史见证，着力强化政策支持和保障，切实加以保护、管理和运用，为传承弘扬党的统战文化提供了成功样本和鲜活经验。

一是保护利用机制逐步建立。川渝两省市统战部门牵头组织相关部门，逐步建立了文物保护单位和统战历史文化遗址整体保护利用机制，发挥统战历史文化资源在开展统一战线传统教育中的载体和阵地作用。四川省通过持续开展“四川统一战线中国特色社会主义教育基地”创建工作，陆续通过开发建设统战文化主题园区、打造统战文化特色小镇等方式加强对域内统战历史文化资源的保护利用，凸显统战历史文化价值。重庆市则依托《重庆市抗日战争遗址保护利用办法》，针

对保护利用统战历史文化资源，形成了三级保护责任体系，建成以中国民主党派历史陈列馆为代表的“1+4+24”重庆统战历史文化旧址集群。特别是自 2018 年以来，重庆市委统战部推动实施打造了一条景点联线、建设一个交流基地、拍摄一套统战文化专题片、创作一部主题话剧、出版一本统战文化图鉴、制作一张统战文化地图、完成一批重点课题研究、举办一系列专题展览、开设一个统战文化讲坛等“九个一”工程，进一步完善了重庆市统战历史文化资源保护利用机制，取得了良好成效，在全国率先打响了“统战文化”品牌，为重庆文化强市建设提供了有力支撑。

二是数字化水平逐步提高。川渝两省市坚持以数字化技术赋能统战历史文化资源保护与利用，推动有着悠久历史的统战文化与当下人们喜闻乐见的数字化形式融为一体。比如，重庆市积极利用互联网技术，推动统战历史文化专题展览上线，开通中国民主党派历史陈列馆“网上陈列馆”（点击量近 1000 万人次），规划建设数字化展厅，建立完善市区两级数据库和动态管理机制，以实现统战历史文化资源现状底数地域、领域、形态、管理四个“全覆盖”<sup>[7]</sup>。四川省则实施《四川数字统战建设“十四五”规划》，运用数字化智能化手段，创新发展“数字统战”，建设“云端”服务平台，明确省市县三级统战部门和相关单位的职责任务，共同推进统一战线数字化转型，共建大统战“数治”体系。为此，成都市委统战部于 2021 年推出了统战历史文化资源“云导览”电子地图，首批选取成都 58 个特色统战点位，以“图文+视频+导航”的方式，空间化展示成都统战历史文化资源，不仅方便市民云上游学、浏览，而且创新推动了统战历史文化资源的挖掘、保护和利用，切实做到了让统战文化可观可感、可忆可念。

三是开发潜力逐步挖掘。为满足人们多元化优质化的文化消费需求，川渝统战历史文化资源开发利用步伐逐步加快，逐步实现了资源优势向经济优势的转化，为红色旅游发展奠定了基础，为促进全域旅游事业发展发挥了积极作用。以中

国民党派历史陈列馆为例,自2011年3月开馆以来,已接待统一战线和社会各界人士530万余人次、各类参访团和培训班5.5万余个。此外,四川省内的邓小平故里纪念园、朱德总司令和五世格达活佛纪念馆、张澜故居、张澜纪念馆和“刘邓潘”起义旧址等统战历史文化资源的吸引力和竞争力也在逐年攀升。2019年9月,四川省首个统战文化主题园区开建,该项目投资20亿元,占地520余亩,预计2022年建成投用,届时将新增3000个就业岗位,能同时接待1000人以上的食宿,满足500人以上教育培训需要<sup>[8]</sup>。

四是政策法规体系逐步健全。川渝两省市深入贯彻落实习近平总书记关于用好红色资源、赓续红色血脉的重要论述精神,将加强川渝统战历史文化资源保护利用提升到弘扬革命文化、传承红色基因的高度,推动统战历史文化资源保护利用政策法规体系的逐步完善。比如,重庆市明确将特园、国民参政会旧址、保卫中国同盟总部旧址(重庆宋庆龄旧居陈列馆)、同盟国中国战区统帅部参谋长官邸旧址(重庆史迪威博物馆)等统战文化旧址,纳入《重庆市抗日战争遗址保护利用办法》(2015年12月1日起正式施行,系全国首部关于抗日战争遗址保护利用的地方性规章),予以统一规划、整体保护、分级管理、合理利用。四川省则围绕贯彻落实《中共四川省委关于深化文化体制改革加快建设文化强省的决定》,大力建设统战文化,积极创新统一战线“同心”文化,制定出台《关于加强文物保护利用改革的实施意见》,将统战历史文化资源明确纳入保护利用范畴;同时批复同意乐山、都江堰、广汉、江安、巴中、雅安和西昌等地出台《历史文化名城保护规划》,打造统战历史文化名城;就《关于加强全省民族地区历史文化名城、名镇、名村和传统村落保护利用的意见(征求意见稿)》广泛征求意见;支持成都等地制定《历史文化名镇名村和传统村落保护条例》,鼓励支持全省各地强化统战历史文化资源的保护利用。

五是文化氛围逐步形成。自重庆市明确将深

入挖掘保护“统战文化”纳入“重庆市‘十二五’规划”以来,重庆市委统战部牵头举行了一系列以统战文化为主题的调研、座谈、论坛、讲座,制定了《“同心·文化打造工程”实施方案》,成立了重庆统战文化研究基地,打造了全国首个统战文化主题公园——同心园,主管出版了全国首个统战学研究期刊《统一战线学研究》,为人民群众供给了丰富多彩的统战文化产品。“统战文化”作为重庆特色文化之一,还被明确纳入重庆历史文化体系之中<sup>[9]</sup>。《重庆日报》连续刊发《准确把握重庆统战文化的科学内涵和鲜明特质》《推进重庆统战文化建设 着力打造“统战文化之都”》系列文章,广泛宣传阐释重庆统战文化。2021年,市委统战部联合重庆日报推出“寻访重庆统战地标”系列报道活动,不断加强重庆统战历史文化宣传,高质量推进重庆统战文化建设。在重庆市的影响和带动下,四川省也加大了对统战文化氛围的营造力度。近年来,四川江安县依托“国立剧专”统战历史文化资源,打造了“一馆一园一戏一古街”,不断增强统一战线凝聚力和感召力,进一步提升城市文化品质;中共成都市委统战部则联合人民网,选取了成都已被授牌或命名的部分爱国主义教育基地、统一战线中国特色社会主义教育基地、民主党派党史教育基地和留学报国教育基地等,策划制作“寻访成都统一战线红色印记”系列宣传片,引领广大统战成员和各界人士触摸成都统战文化脉搏。

## 二、川渝统战历史文化资源保护与利用存在的不足

尽管川渝两省市对统战历史文化资源的保护与利用已经取得了阶段性成果,在全国产生了一定影响,但由于各种因素的影响和制约,川渝两省市目前在推动统战历史文化资源保护利用方面还存在不少的问题,应当予以高度重视。

一是对资源内涵和外延的界定不够清晰。由于实践中缺乏对统战历史文化资源的具体认定标准,理论界对统战历史文化资源的关注和重视也不够,因此目前对于哪些是川渝统战历史文化

资源、川渝统战历史文化资源包括哪些类型等问题尚无明确解答，这同时带来两方面的问题。一方面，统战工作部门对川渝统战历史文化资源家底的掌握不够精准。比如，许多具有统战标识的历史文化资源未能被纳入《重庆统战历史文化旧址集群名录》之中，特别是见证第一次国共合作的重庆莲花池国民党左派省党部旧址未被纳入其中，而作为国民党中央政治大学研究部所在地和中共中央南方局领导下的“西南学院”校址的彭家大院，虽具有鲜明统战历史文化特色，但目前仅被视为古民居予以保护利用。另一方面，广大群众容易将统战历史文化资源与抗战文化资源等混淆。比如，重庆市作为全国保存抗战遗址数量最多的城市，现有抗战遗址遗迹 395 处<sup>[10]</sup>，广大市民对其认知也比较清楚。然而由于相当一部分革命遗址，特别是抗战遗址也与党的统一战线实践相关，是党在川渝地区开展统一战线活动的珍贵记录，一些群众很容易将特园等统战历史文化属性鲜明的历史文物单纯地视为抗战文化资源或革命文化资源，而忽略其作为统战历史文化资源的重要意义。

二是资源保护利用机制不够顺畅。川渝统战历史文化资源的保护利用需要统战部门、文物管理部门、产权人三者之间的协调统一，形成合力。目前统计发现的统战历史文化资源产权归属存在显著的多元化、分散化特征。比如，中共中央南方局旧址和桂园、特园等 95 处统战历史文化旧址是国有产权，美军飞虎队司令部旧址、国民党军事委员会参议院旧址等 21 处旧址为私人所有，国民政府军事委员会政治部第三厅暨文化工作委员会旧址（郭沫若旧居）、中共中央南方局外事组旧址、何北衡旧居、孟浩然故居等 35 处旧址为企业所有，此外原全国统战部副部长薛子正避难处旧址、饶国梁纪念馆、国民党中央党部党史资料编撰委员会档案库等 25 处旧址为集体所有，甚至还有 12 处产权不明或无产权的统战历史文化旧址，这都对统战部门开展相关资源的摸排普查、评估定级以及基本保护工作造成困难。此外，由

于多头归属，资金投入、人员保障也受到掣肘，不少统战历史文化资源没有固定经费投入和人员保障，难以全面推动修缮保护和日常维护以及规范化运转。这其中反映出的是各级统战部门与文物管理部门工作协调机制的缺乏。

三是资源集聚效应还不够显著。这主要是由于目前川渝统战历史文化资源的开发利用水平尚不均衡，企业等社会力量在统战历史文化资源的开发利用中的参与度不足，深度开发利用比较滞后，资源开发利用率不高。比如，目前在川渝众多的统战文化场馆之中，仅有中国民主党派历史陈列馆等少数场馆编制了扩容升级项目开发规划，但开发进度比较缓慢；四川省首个统战文化主题园区——“百年护国城·华商同心文化园”自开工建设以来也因疫情影响进度放缓；重庆市 180 多处统战历史文化旧址仅开放 84 处，整体利用率不高，而且展陈单一，存在“一馆管十年”的现象。此外，川渝两省市至今尚未出台具体针对统战历史文化资源保护与开发利用的整体规划，统战历史文化资源与全域旅游的结合还不够紧密，相关旅游线路的链条不够长，制约了统一战线特色文化资源优势的发挥。加上川渝统战历史文化资源的分布相对分散，距离和交通等因素也在一定程度上制约了资源集聚效应的充分发挥。

四是资源知名度影响力不够广泛。这突出表现在川渝统战历史文化资源的知名度和影响力仍主要局限于统战系统内部和党政干部群体之中，且在川渝众多的统战文化场馆中，除邓小平故里、中共中央南方局办公旧址和中国民主党派历史陈列馆等以外，年接待量近百万的并不多。导致这一现象的原因主要是由于以往对统战的宣传力度不够，缺乏对统战历史文化资源的集中宣传和展示。特别是由于文物管理部门和影视制作单位、文艺创作者缺乏对统一战线和统战工作、统战历史文化的了解和认知，因此系统全面地反映川渝统战历史文化的文艺、影视作品不多，影响了其在市民生活中的“可见度”。

五是资源辐射作用发挥不够充分。对于川渝

统战历史文化资源保护利用,川渝两省市尚缺乏区域联动、协同发展机制,各职能部门的支持、配合、协作不够,缺乏统一的统筹、议事、协调机构和平台,致使川渝两省市众多统战历史文化资源未能充分发挥互补和辐射带动作用。比如,重庆的周公馆、特园和四川自贡的吴玉章故居、成都的“刘邓潘”起义旧址、南充的张澜故居和张澜纪念馆之间,四川凉山州“彝海结盟”遗址和重庆的刘伯承故居之间的历史关联性十分密切,完全具备串联成线、发挥带动的优势和条件,但是至今缺少整体规划,未能以点带线、连线成片。目前以中国民主党派历史陈列馆为代表的统战历史文化场馆及其他资源的辐射力是具备的,但是囿于区域规划、空间布局等因素,其辐射区域还很有限,仍需进一步开发。

### 三、加强川渝统战历史文化资源保护与利用的现实路径

进一步加强川渝统战历史文化资源保护利用,需要创造性地整合川渝统战历史文化资源,构建川渝统战历史文化协同发展的新格局。

(一)明晰统战历史文化资源的内涵外延,厘清其与相关历史文化资源的边界

应发挥川渝统战智库联盟优势,组织川渝两省市的专家学者围绕川渝统战历史文化资源概念的界定开展深入调查和研究,携手对其做出准确概括、精准分类,界定清楚其内涵、外延。特别是要明确统战历史文化资源的界定标准,厘清其与抗战文化资源、革命文化资源的边界,让一般公众都能知晓统战文化与抗战文化、红色文化、革命文化的区别与联系。为此,应加大对国民革命联合战线时期、工农民主统一战线时期和人民民主统一战线时期的统战历史文化资源的挖掘力度,引导公众了解统战与抗战的不同之处。还可以面向社会广泛征集与川渝统一战线有关的文献、实物和图片等史料。这样不仅可以加深普通民众对统战历史文化资源的认知,而且能够凝聚川渝人民力量,保护利用好川渝统战历史文化资源。此外,还应协调历史文物主管部门,在文物

保护类别中设置“统战文化资源”类项目,明确不同等级统战文化资源保护标准,更有针对性地对川渝统战历史文化资源实施保护和利用。

(二)深耕细作“统战文化共建行动”,完善川渝统战历史文化资源整合工作的保障机制

将整合川渝统战历史文化资源作为川渝统一战线“统战文化共建行动”的重要抓手之一,以川渝省市党委统战部协同参与成渝地区双城经济圈建设工作机制为统领,在川渝统一战线联席会议统筹协调下,组织协调相关部门、团体或研究机构,深耕细作“统战文化共建行动”,共同发挥川渝统战历史文化资源集聚的优势,助推成渝地区双城经济圈建设走深走实。同时,应当建立健全川渝统战历史文化资源资金保障机制,设立专项资金并推动建立文物保护经费据实结算机制,统筹推进统战历史文化资源保护修复和合理适度利用。此外,应遵循把社会效益放在首位,实现社会效益和经济效益相统一,在尊重市场规律和处理好政府与市场关系的基础上,采取政策扶持、牵线搭桥的办法,鼓励、支持、引导、帮助川渝两省市的优秀民营文化企业等社会力量参与川渝统战历史文化资源整合工作,进一步盘活统战历史文物修复、遗址保护资金。

(三)加强川渝统战历史文化资源的普查工作,联合发布《川渝统战历史文化资源名录》

川渝两省市统战工作部门要牵头组织相关单位,共同做好对成渝地区双城经济圈内统战名人故居和统一战线重要旧址、遗址、纪念设施等历史文化资源的普查工作,全面摸清川渝地区统战历史文化资源的底数,共同编制、发布《川渝统战历史文化资源名录》,为人民提供更加优质、丰富的精神食粮。要加快挖掘、整理、研究和开发川渝统战标志性历史文化资源,对濒危珍贵统战历史文化资源要制定翔实可行的抢救性保护和修复方案。同时要结合人民品质化、个性化、多样化的文化需求,有序开放一批具有川渝统战辨识度的重要文物藏品和遗址遗迹,方便群众参观体验,让川渝统战历史文化资源活在当下、服务当代。

(四) 深挖川渝统战历史文化资源的价值, 打造川渝统战文化 IP

IP 在广义上是指那些被广大受众所熟知的、可开发潜力巨大的文学和艺术作品。毛泽东等老一辈无产阶级革命家与张澜等民主党派领导人和爱国民主人士在巴蜀大地留下了许多可歌可泣的统战光辉事迹, 川渝统战历史文化资源的 IP 价值优势显著、储备可观、开发前景广阔。川渝两省市统战工作部门要鼓励引导广大文艺工作者, 开发一系列彰显重庆统一战线文化主题的、群众喜闻乐见的影视产品和文化宣传品, 综合发挥电视、网络等现代媒体在川渝统战历史文化宣传的主渠道作用<sup>[1]</sup>, 宣传好、展示好川渝统战历史文化, 提升人们的传承和保护意识。比如, 应坚持经济效益和社会效益并重, 鼓励引导优秀文化企业深挖川渝统战历史文化资源 IP 的市场潜力, 推动川渝统战历史文化资源与文创、影视、文学等产业融合, 促进其在线上线下出版、影视、音乐等领域的多态呈现。

(五) 发挥川渝统战历史文化资源集聚效应, 强化川渝统战历史文化资源辐射带动作用

应充分重视川渝统战历史文化资源集聚功能, 以统战历史文化资源富集程度和开发潜力、经济发达程度、交通便捷程度为主要标准, 在川渝地区布局有优势的文化旅游产业。在顶层规划设计中要遵循“精准施策、有序开发、错落有致、优化格局”的原则, 注重发挥成都和重庆统战历史文化资源富集地的龙头带动作用 and 辐射力。要以统一战线在川渝地区发展的历史进程为主线, 以中国民主党派历史陈列馆为龙头, 以川渝地区统一战线(传统)教育基地为主体, 将分散在川渝各地的统一战线遗址和纪念设施串联起来。应借助全域旅游大发展的契机, 实施“川渝统战+全域旅游”工程, 推动川渝统战历史文化旅游市场的开发, 完善川渝统战历史文化景点建设, 通过大数据基础平台形成“川渝统战历史文化资源云地图”, 打造川渝统战文化旅游品牌。要把具

有鲜明统战标识的川渝景点全部纳入全域旅游范畴, 打造贯通川渝的统战历史文化精品旅游线路, 将其打造成为“巴蜀文化旅游走廊”核心文化地标和探索统战历史文化保护利用、研究展示、协同发展的新范本。

#### 参考文献:

- [1] 重庆四川两省市印发贯彻落实《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》联合实施方案[N]. 重庆日报, 2021-12-31(3).
- [2] 林希玲, 王娜娜, 徐雪松. 青岛统战历史文化资源保护传承的对策研究[J]. 山东省社会主义学院学报, 2018(6): 75-80.
- [3] 孙军. 大连市统战历史文化资源利用对策研究[J]. 大连干部学刊, 2020(9): 42-48.
- [4] 刘怡然. 探讨徐州统战历史文化资源保护传承措施[J]. 中国民族博览, 2020(22): 242-244.
- [5] 谭宏玲. 关于我省对台联络工作中统战文化建设的思考[J]. 四川省社会主义学院学报, 2013(2): 42-44.
- [6] 邓义胜. 重庆统战历史遗址保护改造利用问题研究[J]. 重庆社会主义学院学报, 2014(3): 47-52.
- [7] 重庆市委统战部理论学习中心组. 高质量推进重庆统战文化建设 着力打造“统战文化之都”[N]. 重庆日报, 2019-09-25(14).
- [8] 罗小平. 四川省首个统战文化主题园区开建[EB/OL]. (2019-09-08). <http://www.sctyzx.gov.cn/lz/201909/54258423.html>.
- [9] 周勇. 答“重庆文化之问”——对重庆历史文化体系的探讨[N]. 重庆日报, 2018-08-10(7).
- [10] 让重庆 395 个抗战遗址活在当下[J]. 红岩春秋, 2020(8): 4.
- [11] 市委党校第六期宣干班文化单位课题组. 整合闽台历史文化资源[N]. 厦门日报, 2008-09-17(20).

责任编辑: 宋好

# 论中国式政治文明新形态的价值向度

汤荣光 李嘉霖

**摘要:**中国式政治文明新形态作为人类政治文明有机构成,承继了马克思主义文明观的基本内核,聚合为中国特色社会主义民主政治制度。中国式政治文明新形态吸纳既往政治文明的经验教训,把握我国民主政治建设脉络,最终形成本国政治文明的总体性以及本质性认识,引领政治文明理念创新与形态重塑。中国式政治文明新形态以人民至上、全过程人民民主、集体主义追求以及文明主体性为价值表达,于实践中证成其政治发展样态,充分发挥历史主动性,着力推动党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一,实现了对旧有政治文明形态的超越,为人类政治文明发展注入中国力量。

**关键词:**政治文明新形态;政治文明;人民民主

**中图分类号:**D621 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00039-08

百年奋斗历程中,中国共产党创造出中国式政治文明新形态。对内在坚持和完善中国特色社会主义政治制度中实现理论凝聚,以人民至上、全过程人民民主、集体主义追求以及文明主体性为价值表达,始终坚持以人民为中心的发展思想,坚定江山就是人民、人民就是江山。对外则以胸怀天下的责任与态度,“始终以世界眼光关注人类前途命运,从人类发展大潮流、世界变化大格局、中国发展大历史正确认识和处理同外部世界的关系”<sup>[1]</sup>,在与世界各国的交流中形成发展合力,由此提出超越以往政治文明形态的全人类发展主张,推动构建新型国家关系与人类命运共同体,为人类文明进步贡献中国智慧,注入中国力量。

## 一、价值根基:政治文明与人类文明的形态化耦合

立足马克思主义政治文明研究视域,聚焦当代中国,中国共产党创造的中国式政治文明形态既是依托国情的社会主义政治文明建设过程,也展现着人类文明内部政治文明与其他文明交汇的历程。

### (一) 马克思主义视域内政治文明的二重性

政治文明是人类文明的重要标志。人类文明展现出不断演进和发展的过程。早在1844年马克思拟定《关于现代国家的著作的计划草稿》时,政治文明便作为与以往集权制相区分的文明形式出现。政治文明与集权制的权力执行的对立形式,

收稿日期:2022-03-11

作者简介:汤荣光,上海市委党校教授,上海师范大学马克思主义学院博士生导师;李嘉霖,上海市委党校研究生。

基金项目:本文系上海市社科基金项目“新时代意识形态工作的理论型构与实践价值研究”(2021FZX012)研究成果。

彰显出法国大革命后人类政治发展的最新成果，也意味着人类文明形态的最新阶段。马克思的这一见解，一定程度上解释了政治文明与人类文明演变过程的总体关系，主要体现了“现代国家”的出现使得政治从市民社会中剥离出来的实质，隐藏着政治领域的独立性超越以往人类文明形态的革新意义，凸显出民主取向。马克思在分析批判资本主义现代国家的政治架构和经济体系后，建构起社会主义条件下的政治发展形态，最终指向共产主义社会。这一过程见之于马克思诸多文本之中，并在《政治经济学批判(1857—1858年手稿)》中总体勾勒出人类文明的发展路径，由人的依赖关系到物的依赖关系再至人的自由而全面的发展。概言之，首次出现的政治文明，展现的是人的依赖关系向物的依赖关系的转变，但隐藏在马克思文本发展历程之中的更是追求超越资本主义政治文明的人的解放的彻底实现。

从文明内部来看，政治文明相对于物质文明与精神文明而存在。马克思在《政治经济学批判(1857—1858年手稿)》序言中阐释人类文明内部体系，建构出物质基础、上层建筑和社会意识三个层面的理论分析框架，并指明人类生活包括物质的、政治的和精神的等一系列方面。其中，文明的发展建构在物质生产力的满足之上，文明形态的转变实质上是同生产力发展及其带来的生产关系的变化有着本源性的关联，“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”<sup>[2]</sup>。物质文明为政治文明与精神文明提供坚实的物质基础，不同生产方式对应不同的政治制度。然而，物质文明的基础作用并不意味着政治文明与精神文明完全从属于物质文明发展，三者共同充当了人类文明进步的支撑即历史合力。就政治文明而言，阶级社会中的统治阶级求得在物质上的占有并获取思想上的统治地位，依托政治文明为物质文明建设提供正确政治方向，引导精神领域向利于统治的方向发展，为其提供强力的政治保障。此外，一旦历史演进到生产关

系成为生产力发展的桎梏，政治文明的变革又是物质文明与精神文明变革的先导，通过政治革命推翻旧有的上层建筑并作为新生政权获取物质占有与精神统治的可能性和合理性而存在。

## (二) 西方话语体系中政治文明的困境频生

在资本主义社会，政治文明是人的身份认知以及社会力量的显现形式。这种身份认知以及社会力量在政治领域以“政治人”的身份以及国家共同体出现，由此彰显出自由与民主的需求，但因其固有的矛盾最终则不可避免地陷入民主迷思。

西方政治文明指的是自进入资本主义社会以来，以欧美为代表的西方发达国家的政治文明。但是在资本主义社会下，生产资料的私有制和社会化生产之间的矛盾不可避免，由此映射到政治领域，展现为诸多政治文明的价值观念和规范之间理论与现实的相悖所滋生的民主治理困境。具有鲜明阶级对立特征的资本主义社会，政治上必然产生剥削与被剥削的实质关系。资本主义国家倡导主权在民，以法律赋予并保障人民的主体性地位，在实践中却展现出主体性的丧失，资本逻辑捆绑甚至主宰了政治民主进程。在代议制民主下，资产阶级依托选举、参政等方式对政治进程加以控制，以制度政策间接保障自身阶级利益，其背后是剥削关系的隐蔽化下阶级矛盾的调节，从而成功维系本阶级的合法统治，即便“自由市场经济的天然对等物是不安全的政治体制”<sup>[3]</sup>。这种模式的民主沦为资产阶级作秀工具存在，加之对公众媒介传播的掌握，巧妙引导了民众政治诉求与利益欲望，形成刻板的“政治景观”，认定资本主义政治的完满性，实际上却导致“民主国家对不起自己的公民”<sup>[4]</sup>。资本统治下，基于人民难以发现的政治欺瞒以及民主制度无法攻击自身本质的无能，西方政治文明最终陷入程序性民主与精英民主的假象，对国家治理产生灾难式影响。

自启蒙运动以来，西方学者涌动着一股试图寻觅资产阶级政治文明正义性和普世性的希望与



冲动，以启蒙理性构筑其框架，并在资本主义的发展中最终形成西方中心论与历史终结的认知，“走向自由民主的普世的和有方向性的历史”<sup>[5]</sup>。这种思想模式孕育出西方在政治领域的欧美中心主义思想，以轻视的眼光和野蛮化的文明划分对待西方以外的社会文明，从而日渐丧失其政治开放性与包容性，呈现区域封闭的政治特征。这种政治领域先天性缺陷，必然会导致西方在世界经济和文化等方面所谓主导性地位的坍塌，而“美国优先”等战略更是折射出西方内部立场的分歧与彼此间文明认同的危机，西方的普世性反而造成了西方的没落。面对“体系性”危机，少数学者对资本主义本身予以学术上的批判反思，以卢卡奇、阿尔多诺、马尔库塞等为代表的西方学者尝试马克思主义的重新解读，强调资本主义工业文明下技术理性和工具理性对人的压迫，由政治批判资本主义意识形态导向文化、社会等各领域的全面批判。在资本肆虐和资本主义全球化的时代背景下，诉说资本主义政治制度导致的严峻问题甚于以往，奥康纳、福斯特等人则企望赋予在资本主义社会异化、经济运行和生态环境等维度更大的解释力和批判力。

### （三）中国式政治文明新形态的理论凝聚

中国式政治文明新形态是立足中国国情的民主发展道路。因各国历史文化与现实国情的差异，具体到每个国家，民主是作为多样性的存在，因而实现政治文明的道路自然有其特殊性。近代以来，中国对实现何种政治文明作出了各式各样的探索，总体呈现资本主义政治文明与社会主义政治文明两种路径。在两种路径的选择上，维新派掀起政治改革，在制度层面寻求可能性，但受制于封建思想局限最终失败。孙中山等人取法欧美，以西方政治文明重塑中国社会，因脱离群众加之忽略了当时中国最迫切的反对帝国主义和反对封建主义的革命任务，最终只是少数精英的自我慰藉。“全部中外历史经验都证明，历史周期率的作用，就是在人民逐渐积累的不满中完成它的周期

的。”<sup>[6]</sup>西方资本主义政治文明在中国行不通，中国亟须新的思想引导。十月革命为中国送来了马克思列宁主义，立足中国人口多、基础弱、底子薄的基本国情，中国共产党坚持政治文明的社会主义取向，从新民主主义革命时期，到社会主义革命和建设时期，再到改革开放，直至步入中国特色社会主义新时代，党在立足实践基础上承继中华优秀传统文化，在中国政治文明建设中作出了马克思主义的新的回答，既克服了资本主义政治文明弊端、实现社会主义政治文明的新发展，又跳出“历史周期率”，为人类政治文明发展提供典范。

中国式政治文明新形态蕴含着“两个文明”到“五位一体”的范式转变。所谓“两个文明”指的就是物质文明与精神文明，是对于人类文明的简单二分。在长期的革命与建设实践中，对“两个文明”的重视程度体现在党的各项方针政策之中。党的十一届四中全会提出“两个文明”的概念，党的十二大提出建设社会主义物质文明的同时，建设社会主义精神文明的战略方针。邓小平同志强调，“不加强精神文明的建设，物质文明的建设也要受破坏，走弯路”<sup>[7]</sup>。社会主义政治文明在党的十六大被正式载入党章，与物质文明和精神文明并列为中国式现代化发展的重要目标。缘于三者的相互作用，逐步使社会更加和谐发展成为建立文明新形态的应有之义，构建起“四位一体”的中国特色社会主义事业总体布局也就成了发展的必然选择。党的十七大首次阐明“建设生态文明”的主张，在这一构想之上，党的十八大将生态文明提升到“五位一体”总体布局的战略高度，展示出人类文明新的存在方式。从“两个文明”到“五位一体”的范式转变内藏着政治文明从隐形作用到显性展现的过程，政治文明优势逐步凸显，语义构建逐步完善，是党在面对中国特色社会主义现代化进程中的矛盾与问题时采取的一系列政治举措的经验总结，更是党把握时代规律并提升执政能力的集中体现。

## 二、价值表达：中国式政治文明新形态的科学内涵

中国式政治文明新形态新在何处？在初步探讨政治文明形态中引出中国式政治文明新形态，从而进一步回答中国式政治文明新形态对旧有文明形态的超越。这种超越本质体现在人民至上的价值理念，并由该理念出发扩展至人民民主全过程，以社会主义集体主义精神为价值取向，最终整体构成“文明主体”重要特性。

### （一）人民至上的价值理念

中国共产党是以马克思主义为指导思想的无产阶级政党。人民至上是马克思主义唯物史观的内在要求，是中国共产党的核心价值理念以及中国民主的本质体现，展现了中国共产党的责任意识与使命担当，显现出中国式政治文明新形态的重要理念。

人民至上具有人的主体性规定。唯物史观将人作为历史的创造者，把实现人的解放与自由而全面的发展作为最终目的。资本主义政治文明揭露了“人的自我异化的神圣形象”，但却导致了人的“非神圣形象的自我异化”，因而在社会主义政治文明下，首要的现实任务就在于揭露资本主义制度下人的异化，摆脱对人的剥削与压迫。在解放和发展生产力的物质基础之上，中国式政治文明新形态以政治制度维护人民的主体地位与根本利益，以人民代表大会制度使人民得以行使国家权力，赋予人民监督政府的合法权利，以基层群众自治制度使得人民参与基层公共事务治理，切实实现人民当家作主，真正达成了现实意义上的主体。人民至上这一要求既合乎马克思设想的社会发展规律，又体现着中国共产党在实践中为实现人类自由而全面发展的终极目标不断创造新的条件。在这个过程中，人民既是实践主体，也是目的旨归，党的一切工作都必须得到人民的真心支持与拥护，一切活动都必须真正落实到人民生活之中。

人民至上具有保障民生的发展要求。民生问题是人民群众生活最为关心的问题，百年团结奋

斗中，中国人民实现了从温饱不足到全面建成小康社会的伟大成就，民生福祉有了重大改善。改革开放以来，党坚持以经济建设为中心，将发展作为第一要务，根本目的就在于让人民过上好日子。人民至上意味着必须要在满足人民基本生存、生活的基础之上，实现人民对于美好生活的向往。党的十八大以来，习近平总书记坚持以人民为中心的发展思想，始终把维护人民的根本利益放在政策的出发点，推动人民生活质量和共享水平的显著提升，切实解决人民关心的收入、医疗、教育、住房、社保以及生态环境等问题，以稳定性、长期性、连续性的原则做好民生工作。党和政府一切工作的成效如何，最终都要由人民来评判，看人民是否真正得到了实惠。人民至上在于回应民生关切，要让群众得到看得见、摸得着的实惠，以人民满意为工作最高准绳，从而实现政通人和的良好政治生态。

### （二）全过程人民民主的中国主张

十八大以来，中国共产党立足新的历史方位，深化对社会主要矛盾新变化的认知，在全面剖析中外民主治理经验之上创造性地提出全过程人民民主这一重大论断，向世界展示出中国民主政治建设鲜明的过程路径，中国民主发展进入新的历史时期。

中国共产党领导下建立并完善的社会主义民主政治的根本是为了人民，本质特征是人民当家作主，进而为人的自由全面发展和共产主义远大理想的实现提供政策支持和制度保障。“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。”<sup>[8]</sup>从中国政治文明体系的整体构造来看，在“政府文明、政党文明、法治文明以及公民文明”的四个范畴下，党和国家系统性地从政治意识、政治体制、政党建设、执政方式、社会治理、政治选举、决策咨议、监察监督、法律法规、公民权利、公务员制度、基层自治等各领域健全人民当家作主的制度体系。聚焦到中国特色社会主义政治制度建设的分类细化

建构，形成了选举民主、协商民主、社会民主、基层民主和公民民主的交互联动、整体出发的民主制度链条，达到全面覆盖人民参与选举、决策、协商、管理以及监督过程。全过程人民民主不仅表征为政治程序的完满，更指向人民在其赖以存在的社会中各领域的可实践彰显，这意味着中国共产党不懈追求的政治民主在本质上超越了西方资本主义政治文明所谓的“自由民主”，以系统性超越间断性，以贯通性超越单一性，不断革除束缚人民参与政治治理的诸多限制，围绕人民的生存本质和现实需要这一前提，不断探索政治领域人民民主的种种可能。

民主本质上作为人民参与国家管理和社会治理是通过民主理念和民主实践两种形式得以实现。这两种民主形式是否得以真正实现在于其能否真正作用到不同人群之间，表现为国家和人民之间的特殊“供求关系”，即人民对民主的需求与政治资源的供给范围与作用力。仅将民主形式作为政治文明要求的抽象表达而未实际作用到人民，反映出当前西方民主政治在现实性方面的局限性。民主成为西方政治文明对外的装饰品，而最终背离了人民大众。资本操纵下的政治民主本意在于利用选举权等合法方式维护资产阶级统治，缓和并转移阶级矛盾，并不会从根本上为占据社会绝大多数的工人阶级作民主考虑，而建立在“金钱政治”“多党相争”之上的西方政治模式因其“向钱看”的目的，不可避免地忽视社会底层人员政治诉求甚至生存需要。全过程人民民主指向的是全体人民，既涵盖社会中的绝大多数，也对少数群体、弱势群体予以关切，以基本教育、医疗、养老等不同形式存在于社会保障领域中，满足全体人民的生存权、发展权以及健康权。

### （三）个群关系的一体同构

中国式政治文明形态是以马克思主义为理论指导，立足中国国情坚持走自己的路的基础上开辟的。这一形态既有中华传统文化的政治色彩，也在与当代世界现代化整体图景的交融互动中不

断兼收并蓄、博采众长。因而论及中国式政治文明形态，不可忽视的是古今中外关于集体与个人关系的不同论述，也正是在这一基础之上，中国式政治文明形态表征出“真正的集体主义”的价值取向。

真正的集体主义体现在社会主义性质的政治准则。集体主义是无产阶级为完成自身和全人类解放的历史使命在道德上的一种必然要求，以此为原则导向社会各领域之中，集中展现了无产阶级的高尚品德。这种集体主义既区分于个人主义原则，又超越传统集体主义思想与西方抽象集体主义诉求。集体主义相对于个人主义而存在。西方传统以个人主义为主流，伴随着私有制的发展不断壮大，形成诸如极端个人主义、无政府主义、自由意志主义等多种形式。在政治领域，以片面追求个人权利至上以及无权干预自由等方式体现民主诉求。在个人主义导向和视域内，个体与个体之间呈现出排他性和对立性，无视个人义务单方面寻觅个人权利的做法终究使其陷入利己主义。国家的正当性被消解，以乱序性、利己性反观政治，因而难以获得真正的政治民主，难以保障绝大多数人的共同利益和自由发展。集体主义则主张个人利益服从集体利益，个人服从于主体的原则。与个人主义一样，集体主义也有着自身的发展路径和特有的思想样态，不同的集体主义思想之间存在着历史和阶级的差异。中国的集体主义植根于中华文化土壤，传统文化中对于百姓的整体看法以及对于社会秩序稳定的追求影响着中国国家治理。立足于无产阶级阶级立场之上的集体主义超出传统文化集体主义的专制色彩，建立在“现实的人”基础上的集体主义避免了“抽象的人”的空泛解读以及忽略人的社会性的虚假特质，最终表露出真正的集体主义追求，体现出社会主义性质。在政治领域，真正的集体主义指向个人自由的真正实现，“只有在共同体中才可能有个人自由”<sup>[9]</sup>，劳动者这一整体成为国家的价值主体，强调维护最广大人民的根本利益，追求

权利与义务的统一。

真正的集体主义体现在个人利益与集体利益的有机结合。社会主义与集体主义是否如同西方所言的强权政治和极权主义的同义词，归根到底还是要探寻个人与集体在社会主义下的关系。社会主义社会下，个人与集体之间的利益是非对立的可调和状态，崇尚集体主义并不意味着否定个人利益，反而只有在社会主义的集体主义下，个人利益才能得到充分的保障。中国作为世界上最大的发展中国家，在不照搬西方现代化的前提下建立起社会主义国家，成功破除了现代话语体系中的西方中心主义，改变了长期以来西方经验在现代化发展中占主导和垄断地位的格局。中国共产党在中国经济社会与政治发展的实际过程中，总结社会主义建设的经验和教训，提出民主集中制原则，将其作为我们党的根本组织原则和领导制度。民主集中制原则的提出既是中国共产党这一马克思主义政党区别于其他政党的重要标志，也充分使发扬民主与正确集中有机结合起来，最大限度地激发出党内政治活力。党的十九届四中全会提出要坚持和完善人民当家作主的制度体系，发展社会主义民主政治，在党的领导下集中人民智慧，为了共同的目标凝聚起中国人民集体的力量，以“人人为我，我为人人”的原则平衡个人利益和集体利益，塑造出磅礴的精神伟力。

#### （四）文明主体的逻辑理路

“文明主体性”是当前中国政治文明形态的重要特性。作为最新的创造性概念，文明主体性说明了中国政治发展所展现出来的文明特质，也标识出中国政治的发展是不断强化国际认同并向人类文明整体复归的过程。

从“政治视野”到“文明视野”的视域转换。在文明发展的总体方位中锚定中国政治发展的历史方位，文明视野下的政治文明实际上是在当前我国社会发展所面临的综合形势中，对我国政治制度演变历史、政治实践过程、优势与不足以及未来趋势进行全领域的深刻把握，以更高的政治

高度、更全面的视域观照我国政治领域的现实和未来。自党的十八大提出“五位一体”的总体布局后，政治建设一方面在本质上表征为当代中国政治延续社会主义政治的性质、方向，另一方面反映了经济条件、社会环境等一系列社会条件显著变化下中国政治建设的新样态。这些变化不是简单地表现为单个领域的特有形式，而是相互勾连并初步呈现出人类文明的特征。作为整体的文明形态为中国社会发展的某一具体领域勾勒出基础框架，政治建设此时便是作为人类文明的政治土壤，在已然发生深刻变化的文明内部呈现出独特的发展，并在总体的变化中予以不断明确。

从“单一地域”到“和合共生”的全球表达。中国的政治建设是在学习借鉴、反思总结和实践摸索中发展起来的，既带有我国传统政治建设的印迹又包含国外政治建设的色彩。中国政治建设的探索历程展现出从简单临摹到独立发展的深刻转变。从建国初期效仿苏联的社会主义政治体制到吸纳西方优秀政治建设成果，中国的政治建设伴随着中国特色社会主义道路的摸索不断推进，最终形成具有中国特色的政治发展样式。以人类政治文明视角来看，中国的政治建设始终不曾脱离世界而存在。中国式政治文明并非与其他政治文明相区分，而是成为人类政治文明的重要一员，坚守本国实际与政治文明本质，在世界政治文明中产生新的共鸣与影响力。

### 三、价值证成：中国式政治文明新形态的赓续发展

中国式政治文明新形态的生命力在于其不断创新，依托实践筑牢既有发展成果并不断推进新的发展，坚持独立自主，尊重多种样态的民主发展道路，既坚守党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一，也为世界政治文明进步贡献中国方案。

#### （一）充分发挥历史主动性营造政治文明自主发展的和谐样态

中国式民主发展道路是按照中国社会实际来

构造和运用的，本身既有着本国文化传统，又有全人类政治文明成果的经验借鉴。在马克思主义指导下的中国政治文明不是机械式的教条理念而是行动的指南，其以现实发展为导向，立足于中国本土实际，从而彻底激发中国政治文明建设的巨大潜力。党的百年奋斗史，也是中国政治文明建设史。自中国共产党成立以来，便不断推动马克思主义基本原理同中国具体实际、中华优秀传统文化相结合，逐步摆脱原有的对西方政治文明一味模仿的态势，消解苏联式政治建设模式弊端。在百年奋斗的实践中，党充分把握历史主动，先后形成了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想等一系列重大政治理论成果，创造性地回答了关于中国革命、建设和改革发展过程中的一系列重大时代问题，为党和国家各项事业发展提供了理论指引。

民主作为千百年来人类历史进程中不断追寻的政治诉求，为政治文明的发展奠定了重要基础。自20世纪70年代第三波民主化浪潮以来，有些新兴国家对于民主的追求却导致政权的动荡不安。欧美发达国家作为资产阶级民主的代表，近年来却总陷入民主危机。究问题根本，实则是西式民主范式失效的表现，进一步引申出政治文明所要解答的“民主应以何种方式存在”的深层次问题。作为政治诉求，民主本身离不开一个国家的现实国情，盲目以他国经验套本国实际，无疑会弊端丛生。各国奉行何种样态的民主发展道路都应是适合本国需要的，不存在所谓的普世范式，自然也不应有所谓的“文明改造”。民主发展道路不是非此即彼的完全对立，而是取长补短，共同发展的和谐样态。

（二）持续推进党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一

2019年，习近平总书记在上海长宁区虹桥街道考察基层治理时提出“人民民主是一种全过程的民主”，并在庆祝中国共产党成立一百周年的讲话中明确提及“践行以人民为中心的发展思想，发展全

过程人民民主”<sup>[10]</sup>。全过程人民民主在中国社会发展全方位展开。新的历史方位下，作为全过程人民民主的领导核心，中国共产党逐步深化国家体制机制改革，以总揽全局、协调各方的核心作用推进国家治理体系与治理能力现代化，切实保证党的路线方针政策一以贯之的部署与执行。中国共产党不断加强党与政府以及社会之间的内在契合与良性互动，以党内民主带动全过程人民民主，从党内民主的价值理念、民主原则、制度建设与体系保障提升全过程人民民主整体水平。

中国共产党领导的社会主义民主政治建设必然体现人民当家作主的内在要求。在中华民族伟大复兴的新征程上，以人民民主彰显社会主义的生命力，推动社会主义现代化发展。“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。”<sup>[11]</sup>为回答如何切实做到真正解决人民要解决的问题，党和政府不断扩大人民民主，以人民代表大会制度给予人民行使国家权力的能力，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，全面推进人民政治参与，积极回应各层次各领域人民群众呼声，在工作中不断回应人民期待，鼓励有序政治参与。党和政府秉持与时俱进的工作思想，借助互联网平台了解人民群众关心问题，便利人民问政，人民政治参与的广度和深度逐步扩大，人民民主发展更加充分。

法治是治国理政的基本方式，也是国家治理体系和治理能力的重要依托。合格的政治文明呼唤依法治国的政治局面，主张将权力关进制度的笼子。党的十八大对全面依法治国作出重大部署，而后全面依法治国被纳入“四个全面”的战略布局中予以推进。党的十八届四中全会明确提出建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家这一全面推进依法治国的总目标。只有抓住法治体系建设，加强对权力的制约和监督，包括政治领域在内的制度建设方才具有保障。政治建设的民主追求只有以法律的形式确立下来方才具有根本性。不论是宪法总纲第一条规定的社会

主义国家的国体，还是第二条强调的中华人民共和国的一切权力属于人民等，都充分彰显着人民民主的政治色彩。

### （三）为世界政治文明进步贡献中国方案

中国的政治文明作为一个开放的体系，其发展离不开国际之间的协同交往。正是在国际交往领域不断的学习借鉴中得以发展成长，在与世界各国的交流中形成发展合力，并由此提出超越以往政治文明形态的全人类发展主张。

面对世界政治局势的复杂多变，党的十九大提出“推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系”<sup>[12]</sup>，主张以和平发展为主线来指导当前国际政治体系和政治关系的构建实践，根据联合国宪章规定的宗旨和原则为增进全人类福祉、国际关系发展提供新理念。新型国际关系以相互尊重为理论前提，以公平正义为行动准则，以合作共赢为发展目标，实质是要摆脱冷战思维影响下的零和博弈，告别过去威胁国际交流的霸权主义与强权政治，走出一条美美与共、合作共赢的交往新路。在新型国际关系理念的指导下，中国切实加强国际政治交流与对话，加强同世界各国以及国际组织之间的沟通与合作，力图打造全球范围的伙伴关系，让中国主张转变为世界各国的共识，转化为世界政治文明发展的现实动力，彰显了未来政治文明形态的开放性和多样性。

自党的十八大明确提出要倡导人类命运共同体意识以来，人类命运共同体便与我国新型国际关系的构建互为支撑，以推动全球治理变革，谋求摆脱单边主义、孤立主义的国际影响。人类命运共同体这一理念既是中国政治文明发展的新路径，又表现着超越以往的新价值取向。一起向未来，历史会镌刻下这一笔。我们坚信，世界将对

中国道路会有全新的理解，对中国开创的政治文明新形态会有更为明确的认知。

### 参考文献：

- [1] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议 [M]. 北京：人民出版社，2021：68.
- [2] 马克思恩格斯文集：第 2 卷 [M]. 北京：人民出版社，2009：597.
- [3] 约翰·格雷. 伪黎明：全球资本主义的幻象 [M]. 张敦敏，译. 北京：中国社会科学出版社，2002：20.
- [4] 本书编写组编. 西式民主怎么了 Ⅲ [M]. 北京：学习出版社，2015：182.
- [5] 弗朗西斯·福山. 历史的终结及最后之人 [M]. 黄胜强，许铭原，译. 北京：中国社会科学出版社，2003：381.
- [6] 陈先达. 中国特色社会主义理论与历史周期率问题 [J]. 马克思主义研究，2008(1)：6.
- [7] 邓小平文选：第三卷 [M]. 北京：人民出版社，1993：144.
- [8] 全国人民代表大会常务委员会办公厅. 中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第四次会议文件汇编 [G]. 北京：人民出版社，2021：355.
- [9] 马克思恩格斯文集：第 1 卷 [M]. 北京：人民出版社，2009：571.
- [10] 习近平. 在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话 [M]. 北京：人民出版社，2021：12.
- [11] 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，2016：76.
- [12] 习近平. 习近平谈治国理政：第三卷 [M]. 北京：人民出版社，2020：45.

责任编辑：鲍跃华

# 健全民主党派民主监督制度体系： 基于政策文本与实践调研的分析

曹 伟

**摘 要:**健全民主党派民主监督制度体系是发展全过程人民民主的必然要求,是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,是提升中国新型政党制度国际话语权的必然要求。民主党派民主监督制度体系是以民主党派民主监督的顶层制度架构为“伞柄”,各项中层制度安排为“伞骨”,具体工作机制为“伞面”的伞状结构。从整体来看,民主党派民主监督的顶层制度架构应该说是明确的,中层制度安排上仍缺少一个专门的关于民主党派民主监督的政策文本,最为薄弱的是在具体工作机制上。新时代推动民主监督发展,需要将好的理念融入制度设计,在凝聚政治共识、彰显民主监督特色、推进知情明政和办理反馈等方面着力完善,并将成熟的经验固化为制度,将零散制度凝练为制度体系。

**关键词:**民主党派;民主监督;制度体系

**中图分类号:**D613 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00047-08

民主党派和无党派人士的民主监督是指在坚持四项基本原则的基础上,通过提出意见、批评、建议的方式对中国共产党进行的政治监督。民主监督虽然不是国家权力性质的监督,不具有强制性,但因其监督主体特殊、内容重大、范围广泛、形式多样等特点,使得民主监督成为中国特色社会主义监督体系不可或缺的重要组成部分,并经由中共“党建国家”<sup>[1]</sup>的制度逻辑,成为中国国家治理的一种特色安排。民主监督是以“执政党-参政党”合作的方式实现的,是对西方“执政党-

反对党”政治监督模式的超越,构成了新型政党制度的显著优势<sup>[2]</sup>。如何使这种柔性合作的民主监督彰显优势,发挥其应有的效能,一直是理论界与实务界关注的话题。现实来看,民主监督既是民主党派职能履行的一块“短板”,也是我国新型政党制度效能发挥的一个“瓶颈”。党的十八大以来,党中央高度重视民主监督工作,在理念、制度、实践等层面进行了大力推进。习近平总书记在多个场合提到民主监督,特别强调执政党要有胸襟,参政党要有担当<sup>[3]</sup>。从中央到地方,围

收稿日期:2022-03-17

作者简介:曹伟,浙江省社会主义学院统战理论与政策教研室主任、副教授,中国统一战线理论研究会复旦大学基础理论研究基地研究员。

基金项目:本文系国家社科基金青年项目“制约与监督均衡的廉政风险管理机制研究”(17CZZ045)研究成果。

绕脱贫攻坚、简政放权改革、垃圾分类等主题，民主党派专项民主监督的实践成效显著。同时，民主监督的相关制度和机制建设也有了长足进步。从管根本、管长远的角度看，新时代推动民主监督发展，需要将好的理念融入制度设计，将成熟的经验固化为制度，将零散制度进一步充实凝练为制度体系。本文基于政策文本的梳理与监督实践的调研，力图厘清民主党派民主监督制度体系的基本构成，剖析其中的薄弱环节，提出相应的优化路径。

### 一、健全民主党派民主监督制度体系的重要意义

从新时代的新定位看，健全民主党派民主监督制度体系对发展全过程人民民主，推进国家治理体系和治理能力现代化，提升中国新型政党制度国际话语权具有重要意义。

（一）健全民主党派民主监督制度体系是发展全过程人民民主的必然要求

进入新时代，以习近平同志为核心的党中央提出了发展“全过程人民民主”的重要论断。从基本环节看，“民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”构成了我国全过程人民民主的完整链条。这五个环节环环相扣、缺一不可，体现了全过程人民民主的全面性、系统性。其中，能否做到全面有效的民主监督，是我国全过程人民民主与西方“起点民主、断点民主”的重要区别之一<sup>[4]</sup>。任何权力都需要接受监督，否则就可能异化、腐败，背离民主的本质，这是治国理政的一条公理。从这个意义上说，民主监督是民主的运行能否形成“闭环”的关键，也是人民委托出去的权力最终是否能够真正对人民负责的保障。从毛泽东和黄炎培的“窑洞对”，到邓小平的“共产党要接受监督”，再到新时代以习近平同志为核心的党中央实施的全面从严治党，一代代共产党人都在不断地探索和完善权力制约监督的中国方案。在这一历史进程中，民主党派的民主监督始终是该方案中独具特色的一笔。可以说，发展全

过程人民民主离不开民主党派，而民主党派在全过程人民民主实践中的一项重要职能即是民主监督。在这个意义上，健全民主党派民主监督制度体系，无疑是发展全过程人民民主的应有之义。

（二）健全民主党派民主监督制度体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

制度建设是推进国家治理体系和治理能力现代化进程的关键。早在 2012 年 11 月 17 日，习近平在十八届中央政治局第一次集体学习时就强调了通过理论创新推动制度创新，构建“系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”对于治国理政的极端重要性<sup>[5]</sup>。作为基本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度可以说是国家治理体系的“四梁八柱”之一，具有重要地位。“共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政”是中国新型政党制度的基本特点。中国共产党在国家治理体系中的领导地位，是历史的选择，也是包括广大民主党派成员和无党派人士在内的中国人民的共同选择。民主党派作为各自所联系的一部分群众的组织化代表，是中国共产党的亲密友党，在坚持中国共产党领导的前提下，在国家治理中与中国共产党紧密合作。中国共产党是执政党，但并不排斥而且制度化、机制化地让各民主党派参与到国家治理和政权运行中来。新型政党制度的有效运行无疑需要一整套制度体系作为支撑。同样，民主作为一种现代人类共同追求的政治价值和治理方式，其有效运行也需要一整套制度体系作为支撑。正是在这个交汇处，民主党派民主监督的制度化，一方面有利于新型政党制度本身更加完备，另一方面通过民主监督功能的有效有序履行，成为推进国家治理体系和治理能力现代化的有益助力。从理论和实践两方面看，民主党派无疑是我国国家治理体系中的重要行动主体，其功能发挥构成了国家治理能力的重要组成部分。因此，从国家治理体系和治理能力现代化的视角分析，推进包括民主监督在内的制度建设，是其必由路径。



(三)健全民主党派民主监督制度体系是提升中国新型政党制度国际话语权的必然要求

长期以来,在政党政治的话语体系中,西方政党制度理论占据着主导地位,掌握着话语权。出于固有的意识形态偏见和强势的话语地位,政党制度成为西方某些势力恶意攻击、抹黑中国的“靶点”之一<sup>[6]</sup>。如,将我国政党制度归类为一党制,并用“一党独裁”等语词进行污名化;把多党竞争视为实现党际监督的唯一模式,质疑我国的民主党派不以竞争政权为目标,就不是真正的政党,也无法对中国共产党真正进行监督等等。2018年3月4日,习近平总书记在全国政协十三届一次会议期间提出了“中国新型政党制度”的重要论断,并指出与旧式政党制度相比,中国新型政党制度“新就新在它把各个政党和无党派人士紧密团结起来、为着共同目标而奋斗,有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端”<sup>[7]</sup>。显然,中国将能否做到“有效监督”和“有序监督”的双重目标,作为衡量政党制度优越性的重要标准。实践已经充分证明,西方竞争型政党制度并不是实现上述目标的最佳模式,更不是唯一模式。在对外开放进一步扩大,日益走近世界舞台中央的新时代,中国必须以高度的制度自信去提升新型政党制度的国际话语权。一方面,要通过加强理论研究,讲清楚中国新型政党制度的逻辑,提炼出具有传播力和影响力的话语;另一方面,要靠实践印证,将制度优势真正转化为治理效能,为讲好中国多党合作故事提供实践素材。就此而言,健全民主党派民主监督制度体系,是充分发挥新型政党制度优势,更好转化和彰显治理效能,进而提升国际话语权的必然要求。

## 二、民主党派民主监督制度体系的基本构成

形象地说,民主党派民主监督制度体系就是以民主党派民主监督的顶层制度架构为“伞柄”,各项中层制度安排为“伞骨”,具体工作机制为“伞面”的伞状结构。

### (一)顶层制度架构

民主党派民主监督的顶层制度架构关涉民主

党派与中国共产党关系的宣示与确认。作为国家的根本大法,《宪法》在其序言中宣示:“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”从党内法规的角度,《中国共产党章程》在总纲中也明确提出,要坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》(以下简称中发[1989]14号文件)作为多党合作领域的纲领性文件,指明“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”,是中国共产党同各民主党派合作的基本方针;明确“民主党派享有宪法规定的权利和义务范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等”;强调“各民主党派是反映人民群众意见、发挥监督作用的一条重要渠道”;提出“发挥民主党派监督作用的总原则是:在四项基本原则的基础上,发扬民主,广开言路,鼓励和支持民主党派与无党派人士对党和国家的方针政策、各项工作提出意见、批评、建议,做到知无不言,言无不尽,并且勇于坚持正确的意见”。2016年修订的《中国共产党党内监督条例》特别强调“党内监督和外部监督相结合”,其第三十八条明确:“各级党组织应当支持民主党派履行监督职能,重视民主党派和无党派人士提出的意见、批评、建议,完善知情、沟通、反馈、落实等机制。”不论是在后续相关政策文件中还是历任中共领导人讲话中,都强调这种监督是必要的、有益的、长期的,鼓励民主党派积极监督,要求中共各级组织要自觉接受监督。

### (二)中层制度安排

民主党派民主监督的中层制度安排,主要涉及民主监督的内容、形式、渠道等方面,为民主监督的具体施行划定边界。《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》(中发〔2005〕5号文件)对民主监督的主要内容作出了明确界定,包括了“国家宪法和法律法规的实施情况;中国共产党和政府

重要方针政策的制定和贯彻执行情况；党委依法执政及党员领导干部履行职责、为政清廉等方面的情况。”该文件同时强调要通过定期召开会议、通报情况、完善制约人员工作制度、邀请党派负责人参加专项检查和执法监督等方式拓宽民主监督的渠道。在此基础上，2015年出台的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》进一步将民主监督的主要形式扩展为“在政治协商中提出意见和建议”“向党委及其职能部门提出书面意见和建议”“受党委委托就有关重大问题进行专项监督”等十种形式。2020年底修订的《中国共产党统一战线工作条例》则又对其进行凝练性表述，即“支持民主党派和无党派人士在坚持四项基本原则基础上，在政治协商、调研考察，参与党和国家有关重大方针政策、决策部署执行和实施情况的监督检查，受党委委托就有关重大问题专项监督等工作中，通过提出意见、批评、建议等方式，对中国共产党进行民主监督。”

在上述政策文件的基础上，中层制度安排还涉及一系列专门化的制度安排。以其中的特约人员工作为例，1989年5月，监察部印发《关于聘请特邀监察员的几点意见》，正式在制度层面启动特约人员工作。2006年9月，中央统战部、最高人民法院、教育部等七部门联合出台《关于加强特约人员工作的意见》，对该项工作做了整体性规范。再进一步，不同类型的特约人员也有相应的专门规定。如2017年最高人民法院出台《最高人民法院特约检察员工作规定》，2018年中央纪委国家监委出台《国家监察委员会特约监察员工作办法》，均对特约人员的条件、聘任程序、权利、责任、义务、履职保障等方面做出具体规定。再如，为保障民主党派在政协开展民主监督，除了《中国人民政治协商会议章程》中的相关规定之外，2017年中办还专门印发了《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》，强调了加强人民政协民主监督的重要意义，提出了总体要求，明确了八个方面的监督重点，规定了会议、视察、

提案、专项监督等监督形式，规范了从监督议题确定、活动组织、意见报送、意见办理等基本程序，提出了健全知情明政、协调落实、办理反馈及权益保障四个方面的工作机制。上述制度文本在中观层面对民主监督进行了相对具体的规定，为相关工作开展提供了遵循。

### （三）具体工作机制

落实顶层制度架构和中层制度安排，必须配套相应的具体工作机制。就民主党派民主监督而言，大体上可以分为以下几种工作机制。

一是监督启动机制。从工作的角度来看，民主监督职能履行首先要有启动机制。实践中，不同监督形式的启动机制有些是共通的，有些则是差异化的。比如，专项监督的启动机制是中共党委的委托。2015年11月，中共中央召开扶贫开发工作会议，明确提出要“坚决打赢脱贫攻坚战，确保到2020年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会”。此后，中共中央明确8个民主党派中央分别对口8个中西部省区，就脱贫攻坚工作开展专项民主监督。2016年6月，中央统战部、国务院扶贫办联合举办了各民主党派中央开展脱贫攻坚民主监督工作启动会暨培训会，正式启动脱贫攻坚民主监督工作。

二是调查知情机制。民主监督要有效，知情是基本前提。理论上讲，民主监督工作启动后，接下来就是开展调查、了解情况。如，《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》规定：“党委和政府及有关方面召开的重要会议，视情邀请政协有关负责同志、政协委员列席。围绕监督议题，政协应组织相关委员认真学习党和国家重大决策部署，了解情况、把握形势、掌握政策。根据监督工作安排，有关方面应认真做好情况通报，重点通报工作中存在的问题、主要困难和薄弱环节，提前将有关材料送达政协委员，并为政协委员查阅资料、了解情况提供便利。”

三是意见提出机制。在通过调查研究等方式获取信息、了解情况后，民主监督最核心的环节就是

监督性意见和建议的提出过程。实践地看，意见提出机制在不同监督形式中不尽相同。如，在政治协商过程中，民主党派可以通过会议发言、提案、调研报告等方式向中共有关部门提出监督性的意见建议。在脱贫攻坚专项民主监督中，各民主党派中央负责同志与其对口的中共省委主要负责同志举办协商座谈会，面对面地提出意见和建议。

四是沟通反馈机制。在收到意见建议后，中共及有关部门应与提出意见建议的民主党派进行沟通，并向其反馈采纳、办理情况。这方面无论是政党协商还是政协协商，均有明确的程序规定。如中办2015年底印发的《关于加强政党协商的实施意见》要求，对于需要办理的协商意见，“由中共中央办公厅会同中共中央统战部交付有关部门，办理情况一般在3个月内向中共中央办公厅报告，并抄送中共中央统战部，由中共中央统战部反馈民主党派中央”。

五是组织保障机制。作为一项组织化的工作，民主监督运作流程需要配套的组织保障机制。组织保障涉及内外两方面。从内部看，主要是为了履行民主监督职能，民主党派自身需要进行组织动员、资源调配、工作部署等。从外部看，主要是中共及相关部门为民主党派民主监督职能履行创造良好条件。如为民主党派调查知情提供便利渠道和经费支持，鼓励和支持民主党派讲真话、建诤言，等等。

### 三、民主党派民主监督制度体系的薄弱环节

总体而言，民主党派民主监督的顶层制度架构应该说是明确的，中层制度安排上仍缺少一个专门的关于民主党派民主监督的政策文本，最为薄弱的是在具体工作机制上。

#### （一）监督启动环节

从政治实践的角度看，民主不仅体现为一种价值追求，更关键的是通过一定的技术和程序，使得民主能够从理想变为现实<sup>[8]</sup>。对于民主监督而言，监督启动环节是整个民主监督过程的第一步。现实来看，民主监督无法真正运行起来的一

大桎梏就是启动机制的缺失。从各种民主监督形式的具体情况分析：有的附着于其他工作之中，如寓监督于协商之中，无论是政党协商还是政协协商，一般在年初都会广泛征集议题，出台年度协商计划，但是协商的准备工作启动了，并不意味着民主监督就相应地自发启动；有的已经有了惯例性的安排，但制度化、程序化、规范化程度还不够，如专项监督，“委托与接受委托”作为一个重要程序，需要进一步固化下来；有的则缺乏启动机制，如“民主党派向党委及其职能部门提出书面意见和建议”靠的是党派的自觉性，参加一些检查、调研等活动则主要是被动地等待相关部门的邀请。

#### （二）调查知情环节

了解和掌握相关情况不全面、不细致、不深入、不及时等，是民主党派履行民主监督职能时碰到的最现实也最突出的难点问题。主要表现在三个方面。一是调查知情的主动性不足。民主党派及其成员绝大部分常常忙于本职工作，因而常以被动地通过文件传阅、会议传达等形式获取信息为多，主动地就某一个具体问题开展调查研究较少。二是知情渠道和手段较为单一。有些部门和单位出于“家丑不可外扬”的心态，对民主党派应当了解的情况和信息，在提供材料时经常有所保留，带有倾向性、选择性，民主党派获得的更多是该部门或单位做得好、比较有利的信息，但对于民主监督需要针对的“问题”要么避而不谈，要么语焉不详，导致民主党派无法客观全面地了解 and 掌握情况。与此同时，民主党派及其成员自身通过其他途径了解和掌握的渠道有限、手段缺乏、能力不足。三是知情时点滞后。现实中仍然存在相关制度执行不力的问题，有些部门和领导仍然认为民主党派的协商和监督只是绕不开的一道程序而已，走过场的思维定式还没完全消除，导致在信息提供方面的应付性和随意性。比如，在政党协商中提出意见和建议是民主监督的一种重要形式。现实中一些中共组织表面

上也常规性地通过召开协商会、座谈会来听取民主党派的意见建议，但是经常出现知情时点滞后的情况。比如，一些协商事项是基本已经“定下来”的政策、措施、决定，赶在出台前来进行协商，相关材料和信息不能及时提供，民主党派也缺乏足够的调查研究和集体讨论的时间，难以发挥民主党派的组织优势和人才优势，从而使民主党派很难提出针对性的意见建议，更别说是监督性的意见建议，极大制约了民主监督的作用发挥。

### （三）意见提出环节

就被监督者而言，主要是自觉接受监督的意识尚没有全面树立起来。不少党员领导干部对民主监督重视不够：有的认为是自找麻烦、可有可无；有的认为就是走个形式，“客客气气提建议，认认真真走过场”；有的是“叶公好龙”，表面上广开言路，内心排斥不同意见。更有少数党员领导干部民主意识不足，听不得不同意见。就监督者而言，主要存在两方面的问题。一是不敢监督。在参加国家政权过程中，作为参政党的各民主党派由“体制外”进入了“体制内”，在党际关系上出现了对执政党的依附，在党派组织中逐渐形成了“机关化”“行政化”的倾向，政党意识特别是监督意识日益淡薄<sup>[9]</sup>。有些党派领导虽然认同民主党派应该组织独立，但考虑到在党派领导班子及其成员的政治安排与实职安排、发展成员、开展活动、办公场所与经费保障等方面都需要执政党和相关部门支持，怕提的意见太尖锐容易得罪人，从而影响党派组织或者自身发展。二是不善监督。从基本职能的角度看，民主监督应当是党派的组织行为，要体现党派的整体力量和智慧。当前，除了专项民主监督之外，党派发挥整体合力进行监督的案例较少。从监督内容看，民主监督是参政党对执政党的监督，应当体现政治性、重大性和高层次性，如党和国家重大方针政策的制定和实施，执政党依法行政及其成员依法履职等，而实践中的民主监督更多聚焦于经济社会发展方面的具体事务。

### （四）沟通反馈环节

从过程上看，民主监督是作为监督主体的参政党与作为监督客体的执政党之间的互动。不少党派成员反映，缺乏及时高效的沟通反馈是制约民主监督效能的一个痛点，“有意见无答复，有答复无沟通”“反映多，落实少”等现象突出。当前实践中，除了政党协商和政协协商中的少数形式（如提案办理协商）有完整的沟通反馈制度安排外，民主党派通过其他形式提出的意见建议大多缺乏明确的规范要求。如在会议协商和书面协商中，即使党委主要领导口头或者批示肯定了民主党派提出的建议，也要求相关部门去落实，但后续真正采纳了没有、落实得怎么样，缺乏反馈，民主党派往往不知情，也很难参与后续的监督。

### （五）组织保障环节

一是力量保障的欠缺。民主党派参政议政、参加中国共产党领导的政治协商均有完备的组织保障，很多党派组织中专门设有参政议政委员会、调研处等专门机构。然而民主监督的职能履行并没有相应的机构支撑，也缺乏专职人员。二是政策保障的欠缺。从中发[1989]14号文件到2020年印发的《中国共产党统一战线工作条例》，对民主监督均作出了规范，但原则性倡导性的多，操作性的程序规范和刚性要求少，使得民主监督顶层设计的要求在具体执行中出现制度空转。三是权利救济保障的欠缺。有些党员领导干部缺乏对多党合作“十六字方针”的理解和认同，没有从政治权利的角度正确对待民主党派和党外人士的监督，存在抗拒排斥心理，对监督者冷眼相待。由于缺乏畅通的救济渠道，当民主监督权利的行使受到不应有的对待时，党外人士往往也只能沉默以对，久而久之就出现不愿监督、不敢监督的现象。

## 四、健全民主党派民主监督制度体系的基本路径

民主监督制度体系的健全和完善，涉及顶层制度架构、中层制度安排、具体工作机制，也涉及民主党派与执政党的关系、与国家政权的关系、

与社会的关系，还涉及制度主体、制度客体、制度环境等多个方面，是一项复杂的系统工程。从当前民主监督的薄弱环节出发，健全民主党派民主监督体系重点需要在以下几个方面进行探索和推进。

第一，加强党的领导，为健全民主监督制度体系凝聚政治共识。历史地看，中国共产党尤其是党的主要领导人的关键抉择对民主党派民主监督制度变迁的方向起着关键的引导作用<sup>[10]</sup>。在新时代，民主党派民主监督效能的发挥，同样离不开中国共产党的正确领导。多党合作已经走过了七十多年的历程，不论是中国共产党还是各民主党派，本身的变化是巨大的，加之政治社会外部环境的改变，民主监督也面临着新形势、新要求。然而，不管时代如何变迁，中国共产党和各民主党派都不能忘记合作初心。特别是作为领导党的中国共产党，更应该切实扛起领导责任，从推动“执政党建设与参政党建设的相互促进”的高度，为民主党派履行包括民主监督在内的各项职能创造有利条件和良好生态。一方面，统战部门作为党委统一战线工作部门，在工作方案的制定、监督活动的实施、与相关部门的协调对接、监督成果的汇总上报等一系列过程中，都承担着重要职责。要充分发挥统战部门牵头协调作用，推动民主监督相关制度的执行和活动的有序开展。另一方面，要做好民主监督的保障工作，破解民主党派不敢监督、不善监督的现实困境。一是建立“容错”机制，为民主监督创造宽松环境。民主党派敢于监督与中共自觉接受监督往往是一体两面的。为此，各级党委要坚持不抓辫子、不扣帽子、不打棍子的方针，鼓励民主党派成员说真话、谏诤言。二是完善权利救济，严肃查处因民主监督而对民主党派成员进行打击、报复的行为。三是强化组织建设，推动各党派的监督委员会由“虚”转“实”，并赋予其对外的民主监督职能。四是加强经费保障，统筹考虑党派组织的经费安排，加强对党派履行民主监督职能的专项经费保障。

第二，牢牢把握“合作式监督”这一定位，彰显民主监督的特色。民主党派民主监督是在合作型的新型政党制度架构中进行的政治监督，是一种“合作式监督”。民主监督不是为了“挑刺”“找茬”，其出发点和落脚点都是为了推动工作，为了帮助党委政府更好地完善政策、推行政策。这种监督不止步于发现问题，更重要的是对相关工作的完善和推动。应当鼓励各民主党派深入开展调研，密切联系群众，在发现“真问题”的基础上，进一步提出切实可行的解决方案。民主党派在民主监督过程中发现的问题、提出的对策，还可以在参政议政、政治协商的过程中进一步运用。在民主党派和无党派人士向省委提出建议的“直通车”制度中，可以增加民主监督方面的专报。同时，在每年的政党协商计划中，至少安排一次民主监督方面的专题协商。此外，从相关经验看，一些地方的民主监督之所以取得了较好的成效，很重要的一点是将柔性的民主监督与刚性监督相结合。就此而言，可以建立纪委、监察委员会与民主党派对口联系制度，纪检监察机关包括派驻各部门纪检组要定期与各民主党派沟通情况、听取相关意见和建议。

第三，推进知情明政机制建设，促进民主监督的信息对称。民主监督要到位，其前提和基础是民主党派充分知情，否则监督就容易失去准心或流于表面。为此，要不断推进知情明政机制建设。一是完善相关“被动”知情机制。要进一步细化民主党派组织与同级党委政府相关部门对口联系制度，推动重大情况通报、民主党派成员列席有关会议、领导互访座谈、重大事项检查视察、文件资料送阅等的落实，为民主党派知情明政提供更多平台和渠道。二是建立民主党派“主动”知情机制。统战部门可以考虑制作“知情明政联系单”。在民主监督过程中，民主党派需要了解 and 掌握的信息，通过常规渠道无法获取的，可填写“知情明政联系单”，由统战部门转交有关部门。在法律、政策允许的范围内，有关部门应当积极

配合,在合理期限内通过面对面、电话、书面等形式提供相关信息,不能提供的应说明理由。

第四,完善民主监督办理反馈和特约人员等制度,确保民主监督落到实处。对民主党派民主监督的意见建议,各级党委要认真研究,统战部门要做好沟通协调,制定相应工作规范,由哪个部门负责反馈,通过什么渠道反馈,什么时限内反馈等都需要予以明确。监督意见的办理部门不仅要重视办理结果的反馈,也要重视办理过程中的沟通,不能以“反映问题已经解决”“正在解决中”“留作参考”等寥寥数语进行应付,而是要具体说明“哪些采纳了,落实到什么程度”,对“哪些没有采纳,为何没有采纳”也要做出解释。特约人员民主监督制度可以从三个方面予以完善。一是规范特约人员的聘任和管理。在特约人员的聘任过程中,可以考虑增加民主党派的推荐权,并建立特约人员定期向本党派述职制度,强化特约人员与本党派的联系,突出特约监督的政党性和组织性。二是拓展特约人员的聘任范围。从党际监督的角度看,可探索在行政机关、司法部门之外,延伸到党委工作部门。三是建立特约人员监督意见“直报”机制。聘用单位要在常规邀请调研、座谈等基础上,打通渠道,让特约人员的意见建议能够更加便捷、及时地提出。统战部门可将其纳入大党建考核中的统战工作专项,以此督促聘用单位对特约人员监督意见的办理和反馈。

第五,总结提炼专项民主监督的成功经验,形成可操作、可复制、可推广的专门制度。专项民主监督,是在短期内进行组织动员,就某一工作或事项开展监督,具有临时性。然而,每一次专项民主监督的工作流程实际上是具有共通性、规律性的。监督主题可以千变万化,但专项民主监督的工作模式应该有制度可以遵循、规范。就此而言,总结当前专项民主监督已经取得的成功经验,推动专项民主监督工作由“项目化”走向“制

度化”,意义重大<sup>[11]</sup>。统战部门有必要牵头制定相关文件,对专项民主监督主题确定、组织实施、考核管理等环节进行规范。在此基础上,可考虑进一步从整体上制定出台专门的《关于加强和改进民主党派民主监督工作的意见》,对整个民主监督工作进行制度规范。

#### 参考文献:

- [1] 肖存良,林尚立.中国共产党与国家建设——以统一战线为视角[M].上海:复旦大学出版社,2013:12-17.
- [2] 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.
- [3] 中共中央文献研究室编.习近平关于社会主义政治建设论述摘编[G].北京:中央文献出版社,2017:76.
- [4] 蒯正明.全过程人民民主对人类政治文明的新贡献[J].马克思主义研究,2021(9):71-78.
- [5] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:10.
- [6] 吕楠.新型政党制度对马克思主义多党合作思想的发展及其世界意义[J].当代世界与社会主义,2021(6):81-89.
- [7] 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[N].人民日报,2018-03-05(1).
- [8] 何增科.论中国社会主义初级阶段民主政治的制度化、规范化、程序化[J].政治学研究,2015(2):11-21.
- [9] 管志利.再治理:参政党民主监督的效能增进及其治理转向[J].理论导刊,2020(9):69-74.
- [10] 李青,钱再见.历史制度主义视角下民主党派民主监督制度变迁逻辑[J].学习论坛,2021(2):47-54.
- [11] 曹伟.民主监督项目化:民主党派履行民主监督职能的新模式[J].上海市社会主义学院学报,2018(1):19-23.

责任编辑:王天海

# 构建全过程人民民主协商实现机制研究

胡 剑 贾丽红

**摘 要:**“协商”是人民民主得以“全过程”发挥自身制度功能的重要前提,发展“全过程人民民主”必须高度重视全过程人民民主协商实现机制建设。新时代,全过程人民民主协商表现出协商意识有待加强、协商议题多元庞杂尚需精简、协商过程流于形式亟须改革、协商成果落实时效亟须提升等问题。构建全过程人民民主协商机制应坚持协商意识与协商行为齐抓、协商议题多元与质量并重、协商过程与协商内容并重、及时反馈与动态反馈结合等原则。为此,应建立协商意识强化机制、完善协商议题筛选机制、健全协商过程落实机制、完善协商成果反馈机制,更好推动全过程人民民主协商成果落实转化。

**关键词:**全过程人民民主;协商民主;协商实现机制

**中图分类号:**D621 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00055-06

发展社会主义协商民主是新时代中国特色社会主义民主政治建设的重要战略部署,凸显了我国国家治理体系和治理能力现代化的优势所在<sup>[1]</sup>。党的十八大报告提出,“要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展”<sup>[2]</sup>,党的十九大报告明确指出“加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践”<sup>[3]</sup>。习近平总书记在庆祝中国共产党成立一百周年大会上的讲话中强调指出,要“践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主”<sup>[4]</sup>。民主协商是全过程人民民主实现的重要途径,深入推进全过程人民民主协商实现机制建设具有重要的意义与价值。

## 一、全过程人民民主协商现存问题探寻

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出发展全过程人民民主,在民主协商制度建设方面构建了高效完备的制度体系,但也存在一些亟须改善和完善的方面。

### (一) 协商主体协商意识有待增强

协商意识是协商主体在协商过程中针对协商对象、协商事宜、协商恰当性、具体协商程度等体现出的思想、观念总和。协商意识具有明显的意志特征和行动指向。当前协商主体的协商意识整体较为良好,但是也应该看到部分协商主体的协商意识有待加强。

**收稿日期:**2022-01-28

**作者简介:**胡剑,重庆理工大学马克思主义学院教授,研究方向为马克思主义中国化和思想政治教育;贾丽红,重庆理工大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为马克思主义中国化。

**基金项目:**本文系四川省宜宾市哲学社会科学基础研究基地基层廉洁建设研究中心重点项目“国家治理体系与国家治理现代化视域下党内政治生态的建设与发展研究”(JLJY202102)的阶段性研究成果。

### 1. 人民群众协商参与意识不足

人民群众是协商的参与者，人民群众是否具有协商意识是关系全过程人民民主协商贯彻实现的思想前提。我国社会主义政治制度是最广大人民群众享有民主权利的政治制度，这从根本上保证了协商民主参与主体的广泛性，然而在协商民主的实践中人民群众参与协商意识却不强。中国自古提倡重视人际关系的和谐发展，这有利于协商在和谐的环境下进行，但也使人们在协商时容易盲目持赞同态度，不敢发表自己真实的观点，不能形成不同观点之间的交流、碰撞，从而影响协商民主的成效。人们内心既渴望能通过民主协商的方式解决涉及自身利益的重大事项，但受传统观念，以及自身政治意识薄弱、语言表达能力较弱等因素影响，人们主动参与民主协商的意识不强，因此，亟须完善协商意识强化机制，强化人民群众的协商意识。

### 2. 部分党政领导协商法制意识淡薄

党政领导作为民主协商的领头人，其自身的行为对于人民群众具有模范、指引作用。在推进全过程人民民主协商实践过程中，少数党政领导在进行民主协商时法制意识淡薄，在协商前、协商中、协商后对协商的重要性认识均不足，认为民主协商就是只要按照要求召集人民群众进行协商，将协商成果如实向上反馈，将“法律作为行政的具体实践工具”<sup>[5]</sup>。一些地方党政领导在对于参与协商人民群众的选择上、协商过程的流程上，以及协商成果的归纳总结上不同程度地存在随意、不够重视的问题，不能切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，在民主协商过程中缺乏平等协商意识。正如有学者指出：“缺乏平等条件下的协商民主实践往往只是‘意识形态’和‘病态’的。”<sup>[6]</sup>因此，要规范党政领导的政治行为、强化其协商法制意识。

### （二）协商议题质量尚需优化

协商议题是民主协商的主题，新时代全过程人民民主协商内容主要在重大事项决策前围绕改革发

展稳定、涉及群众切身利益的问题广泛开展协商，协商的议题包括政治、经济、文化、社会、生态等方方面面，但一些领域的协商议题尚需优化。

#### 1. 协商议题的科学性有待提升

协商议题既关系协商的方向，也影响协商活动的开展成效，科学的协商议题是保障全过程人民民主协商取得成效的前提。在议题数量多、内容涉及面广的情况下，部分协商主体在协商议题选择上不精准，不能正确处理“全和精的关系”，易出现顾此失彼、主次不清的现象；在协商议题的数量上不能正确处理“多与少的关系”，致使协商议题的确立不够科学。在协商议题选择上达不到科学化、精准化导致协商议题数量较多，在开展协商时无法统筹兼顾，因而达不到协商的预期成效。在协商议题的选择上缺乏针对性，不能正确处理“大与小的关系”，协商议题过大导致研究不够深入、对策建议不准不实、缺乏操作性，议题过小导致缺乏协商价值，因此要完善协商议题分类整合机制，以提升协商议题的科学性。

#### 2. 协商议题选择程序尚需完善

协商议题的征集到议题的确立全过程中，协商议题选择程序不够完善，不仅消减了协商的时效性、实践性、科学性、合理性、针对性，也影响了协商的质量和结果。协商议题是面向社会广泛征求议题的基础上，综合考虑各方面意见而产生的，其产生过程也内在要求及时完善协商议题的选择机制。目前，在协商议题的确立上缺乏一整套完善的程序，使得在协商议题的确定上易受个人偏好的影响，部分协商议题的选择呈现随意化、主观化的现象。其根本原因在于协商议题选择机制不够完善，缺乏专业化的议题筛选队伍，因此要建立健全协商议题专家筛选机制。

### （三）协商过程流于形式亟须改革

#### 1. 协商过程监督机制有待完善

现阶段，在协商过程中还存在“想协商就协商，没意愿就不协商”，“有时间就多协商，没时间就不协商”的现象，协商过程缺少制度化、程



序化、规范化的监督机制设计,使得在涉及人民群众切身重大利益的事项协商时,少数党政干部不够重视,在协商过程中以简单的通报会代替协商,以事后协商代替决策前协商,为应对上级检查而开展临时协商,致使协商过程呈现出随意化、形式化的问题,原因在于缺乏完善、细致的协商过程监督机制。完善的协商监督机制能够对协商过程中干部的履职状况、人民群众参与度、协商进展、协商落实状况进行及时监督,避免因时而异、因事而异,使协商过程真正落实到位。

## 2. 协商过程保障机制有待完善

当前,协商民主在部分领域、部分工作中不同程度地存在协商深度不够、互动不足、审议不深入、协商不充分的问题。在协商运行过程中,各级政府交流协商信息呈现出单向化的趋向,留给协商参与者的准备时间较少,对于协商交流的问题了解不够。协商过程缺乏完善的保障机制使一些政协委员作为协商的主要参与者无法全面掌握情况,因而在协商过程中无法提出针对性的意见和建议,影响了协商实效。

### (四) 协商成果转化时效亟须提升

协商成果是民主协商的重要成果,协商有没有含金量关键看协商成果采纳、落实程度,协商成果只有被政府、党委吸纳采用才能产生实际的作用与效能。目前,协商成果整体上转化较为及时,但也应该看到部分协商成果转化时效仍需提升。

## 1. 协商成果反馈时效有待提高

协商成果及时反馈是保障人民的知情权、参与权、监督权的重要一步。当前协商成果在落实中存在领导批示反馈不及时、协商成果办理过程反馈不及时、协商成果落实反馈不到位等现象。由于缺乏完善系统的协商成果反馈机制,使一些承办单位在协商成果的具体转化落实中,不及时向党委政府报告其落实进度、不及时向政协反馈进度、不及时向社会公布进度,导致人民群众对协商成果是否落实、落实情况如何掌握不够,长此以往不仅影响了协商民主的公众认可度,也造

成了社会公共资源的浪费。

## 2. 协商成果落实时效有待提升

当前在部分协商成果的转化落实上,还存在着重协商轻落实、重答复轻落实等问题。协商成果落实转化的时间较长,可能会影响协商成果的公众认可度。一些单位在承办协商成果的转化落实工作中未将落实情况进行动态反馈,致使协商成果在落实中存在分工不明确、责任主体不明确、措施无人落实等问题,严重影响了协商成果的落实时效。

## 二、全过程人民民主协商机制构建原则

### (一) 协商意识与协商行为齐抓的原则

从本质上说,新时代全过程人民民主协商的参与主体是人民群众。人民群众参与全过程人民民主协商时外化出来的是其参与协商的行为,而一定行为都是基于一定的协商意识而产生。协商意识不仅决定了协商主体在民主协商过程中的参与程度、协商过程中采取的态度、采取何种协商的行为,还影响一定的协商主体在协商中的协商角色、协商情感、协商选择。协商意识不是孤立存在的,协商意识是基于协商主体个人的实践活动而产生,又服务于其自身参与的协商活动、协商事务。从协商主体的协商意识和协商价值观可以预测其协商参与度以及协商行为,反之协商主体参与协商的行为、在协商过程中的参与度也可以折射出其协商意识及协商价值观念。协商主体的协商意识和协商行为二者是相辅相成的,协商意识引领协商行为、协商选择,协商行为的实践中又不断强化协商意识、深化协商价值观。协商意识是协商主体在思想上认识到协商重要性的前提,协商行为是协商主体实际参与协商中的行为表现,在协商时要把思想引领与行为指引结合起来,新时代推进全过程人民民主协商机制构建应遵循协商意识与协商行为齐抓的原则。

### (二) 协商议题多元与质量并重的原则

协商民主是我国现行宪法所确认的人民民主的一项重要特征<sup>[7]</sup>。协商议题是协商时的主题,协商

议题是否科学事关协商全过程能否顺利进行。协商议题涉及政治、经济、文化、社会、生态各个领域,也涉及人民生活各个方面,协商议题数量多、协商议题领域涉及面广。协商议题多元化是推进新时代全过程人民民主协商顺利开展的必然要求,也是保障人民真实广泛享有权利的重要体现。协商议题多元化是协商民主顺利开展的基础,在看到协商议题多元化的同时也应该重视协商议题质量。协商议题多元化是前提,协商议题质量好坏关乎协商成果是否有效。对协商议题的选择要精细化、准确化、合理化,确保协商议题的质量,使协商议题的确定更能满足多元协商主体的需要。要处理好协商议题多元化与协商议题质量的关系,在议题多元化的基础上处理好协商议题“大与小”“多与少”“全与精”的关系。因此,要秉持协商议题多元与协商议题质量并重的原则。

### (三) 协商过程与协商内容并重的原则

过程性是民主的内在要求<sup>[8]</sup>。恩格斯在《反杜林论》中就指出,把自然界中的各种事物和各种过程孤立起来,撇开宏大的总的联系去进行考察,因此,就不是从运动的状态,而是从静止的状态去考察<sup>[9]</sup>。从“过程”出发考察事物的存在和发展是马克思主义一个重要的辩证法原理。全过程人民民主协商是一个协商事项产生、存在、发展、落实的过程,协商过程也是对协商事务的认识更加完整、准确的过程。协商过程是协商成果产生的基础,只有将协商过程落实到位才能最大程度促进协商成果科学化、民主化。协商过程不仅是人民参与协商、集思广益的过程,更是将协商内容落实到位的过程。协商过程与协商内容二者相互联系,协商过程是将协商内容进行协商的过程,协商内容是在协商过程中进行商量、讨论的内容。协商过程落实不到位,协商内容就缺乏载体;在协商过程中没有实质性的协商内容,协商过程就是空洞的存在。协商内容要通过协商主体在协商过程中表现出来,同时协商过程也是使协商内容更加合理的保障。合理的协商过程是

对于协商内容提出的意见和建议,以便协商主体及时审思、调整协商内容。当前,开展民主协商时要坚持协商过程与协商内容并重的原则。

### (四) 及时反馈与动态反馈结合的原则

全过程人民民主协商是一个动态发展的过程,协商成果是协商得出的重要成果。进入新时代,随着民主意识不断增强,人民群众对于协商成果的落实进度也更为关注。应该看到,一些地区重视协商过程,轻视协商成果转化落实,致使协商成果在转化落实中效率低下,以及相关部门之间信息反馈不及时造成信息的闭塞,致使协商成果未能转化落实。及时反馈强调的是要将涉及人民切身利益的相关协商信息及时反馈给人民群众,保障人民的知情权、参与权、监督权。动态反馈是根据协商的进度进行实时反馈,强调的是动态性,协商事务本身就是一个动态发展的过程。根据协商的发展态势进行反馈不仅是简单的信息反馈,更是协商成果落实者和协商成果决策者之间信息的交流、融合过程。由此,及时反馈和动态反馈相互补充,在协商过程中发挥不可替代的作用。构建全过程人民民主协商实现机制要坚持及时反馈和动态反馈相结合的原则。

## 三、构建全过程人民民主协商实现机制

习近平总书记在党的十九届四中全会上提出“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”<sup>[10]</sup>,制度有根本性、稳定性、全局性、长期性的特征,制度要素的构建与完善是新时代全过程人民民主协商实现建设的重要方面。构建全过程人民民主协商实现机制对于提升协商时效、质量和公众认可度至关重要。

### (一) 建立协商意识强化机制

要通过建立协商意识生成、塑造、考核等机制强化协商意识习惯养成。协商意识生成机制可以利用网络、新媒体、主流媒体等平台进行线上“协商意识”宣传教育,将协商意识潜移默化地植入人们的头脑中,同时,在线下可以通过榜样示范、行为规范、物质激励等手段推动人民群众主动协

商，将协商意识内化为协商自觉。协商意识塑造机制要求通过谈心谈话、学习培训、调查研究、走访看望委员、协商委员联系群众等方式方法及时掌握人民群众的协商意识动态发展过程，加强对其正向引导。协商意识考核机制要求定期对协商主体的参与度、协商能力、协商行为等情况进行全面综合考核，以此衡量协商主体的协商意识状况，从而激发其提升协商意识的动力，促使其自觉将协商意识内化于心、外化于行。协商意识生成机制、协商意识塑造机制、协商意识考核机制等紧密联系，既是促进协商意识内化的重要机制，也是规范协商行为的重要手段。

## （二）完善协商议题筛选机制

### 1. 完善协商议题分类整合机制

为确保协商主体平等的参与权利，协商民主的起点即议题的选择和决定，应做出公正的规定<sup>[11]</sup>。面对新时代协商议题数量多、涉及领域广的局面，要完善协商议题分类整合机制，提升确定协商议题的实效。协商议题的确立大致可以分为两种途径，即“自上而下”和“自下而上”。“自上而下”指的是人大、政协、党政部门、基层党组织等确定议题，但是在此过程中，协商参与者的意见往往受到党政领导意志的影响，发挥不出其自身的意见，也体现不出协商的民主性。“自下而上”指的是协商议题通过广泛征求人民群众的意见再确定最终议题。为此，要建立协商议题分类整合机制。首先将收集的议题进行分类，可以按照其所属领域进行分类，诸如分为政治、经济、文化、社会、生态等五大领域的议题，然后按其所属领域的议题进行整合，再根据其重要程度、科学性确立协商议题。

### 2. 完善协商议题专家遴选制度

有效的协商必须与协商议题的可协商性相匹配<sup>[12]</sup>，在征集民意对议题分类整合的基础上，邀请相关领域的专家对协商议题进行遴选，才能保证协商议题确立的专业化、科学化。其一，制定协商专家遴选制度。要通过制定遴选规则，诸如

通过协商专业知识考核、现有成果，以及工作经历、教育背景等方面进行综合测评，公开选拔一批业务素质高、协商能力强的学者，建立专门的协商议题遴选专家库，由此，不仅能够保证协商议题确立的科学化、专业化，而且也能对协商议题提供高质量的意见和建议。其二，建立专家遴选协商议题行为规范。专家学者在进行协商议题的最终遴选时要遵循基本的行为规范，坚持协商议题的公共性、差异性、人民性等原则，从而遴选出既关乎人民切身利益、又关乎社会和谐稳定、国家长治久安的科学议题。

## （三）健全协商过程落实机制

### 1. 健全协商过程监督机制

为确保协商过程有序开展，要健全协商过程监督制度。监督机制的构建要从监督权力的行使机制、监督权力的保障机制、监督信息公开制度三方面入手。监督权力的行使机制要求实行协商事项随机分配、协商事项终身负责。协商事项随机分配要求监督主体对于其监督事项随机获取，协商事项终身负责要求对监督的协商事项终身负责，以提升监督的约束力。监督权力的保障机制要求为监督主体在行使监督权力时营造出一种良好的监督氛围，避免在监督过程中出现监督者和被监督者的权力冲突。监督信息公开制度要求监督主体在监督协商过程中将其监督的情况及时公开。

### 2. 完善协商过程保障机制

协商过程保障机制要求完善政治保障机制、法治保障机制、经费保障机制。民主协商的完善和发展，关键在于中国共产党的领导作用<sup>[13]</sup>。政治保障机制要求坚持党的集中统一领导。法治保障机制要求以法律程序规范协商民主过程，促进“相应的沟通及其程序化、制度化”<sup>[14]</sup>，明确协商内容、协商过程、协商程序，加强协商过程程序性保障。经费保障机制要求建立协商经费专款专用长效机制。

## （四）健全协商成果反馈机制

协商成果在转化过程中要反馈给相关部门和

人民群众，通过双向意见的交流碰撞，才能最大限度地保证全过程人民民主协商质量，因此要健全协商成果双向反馈机制。一方面，要建立协商成果采纳反馈机制。要明确政协、人大、基层党组织等协商主体的责任与义务，督促其及时将协商开展情况、协商成果报送党委政府及相关部门。协商成果办理部门要在规定期限内将协商成果办理情况、落实情况及时反馈给议题提出者。另一方面，要建立协商成果转化群众评价反馈制度。在推进协商成果的落实转化过程中，要把协商成果的转化进度、实施成效通过相应的网络平台公布并征集民意，从而了解人民群众对协商成果的意见建议。可以线上线下建立专门的反馈专栏，及时公布相关信息，并对公众开通评价和提议通道，对相关意见、建议整理归纳，反馈给协商成果转化部门。

#### 参考文献：

- [1] 周宗耀. 新时代协商民主：逻辑、理论特征与实践价值 [J]. 云南社会主义学院学报, 2021(3): 71-81.
- [2] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗 [N]. 人民日报, 2012-11-18 (1).
- [3] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 [N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [4] 习近平. 在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2021-07-02(1).
- [5] 胡雪梅. 构建领导法治化模式的机制探析 [J]. 领导科学, 2017(2): 38-39.
- [6] 陈家刚. 协商民主与政治发展 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 67.
- [7] 莫纪宏. “全过程民主”的民主特征与法律界限 [J]. 西北大学学报 (哲学社会科学版), 2022(1): 1-10.
- [8] 张天科. 如何全面准确深刻地理解全过程人民民主 [J]. 民主法制建设, 2021(12): 32-34.
- [9] 马克思恩格斯选集: 第三卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 360.
- [10] 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 [N]. 人民日报, 2019-11-06(1).
- [11] 何永红. 论基层协商民主机制的法治化 [J]. 浙江社会科学, 2021(3): 54-65.
- [12] 韩志明. 基层协商民主的过程性叙事及其反思 [J]. 河南社会科学, 2018(6): 66-72.
- [13] 何志武. 党对协商民主制度化运行的引领机制 [J]. 重庆科技学院学报 (社会科学版), 2021(6): 1-5.
- [14] 哈贝马斯. 在事实与规范之间 [M]. 童世骏, 译. 上海: 三联书店, 2003: 368.

责任编辑: 王天海

# 新发展格局中张謇乡建实践对民营经济参与乡村振兴的启示

龚万达

**摘要:**乡村振兴是构建新发展格局的压舱石,是生态文明建设的重要载体。民营经济是乡村振兴的重要力量。习近平总书记关于张謇的讲话,实质是对张謇内循环乡村建设模式的肯定,具有深刻的新时代含义。张謇乡村建设的成功经验对民营经济参与新时代乡村振兴、构建新发展格局具有重要启示。民营经济参与乡村振兴必须走独具中国特色的内生低成本之路,包括社会目标导向的内部化处置外部性风险的产业经济模式和经济与社会互嵌的低成本区域性内循环乡村建设。必须走产业生态化和生态产业化的乡村振兴之路,重新组织起来,活化“三农”生态资源。必须走尊重优秀传统文化乡土文化的乡村振兴之路,吸取西方早期工业化无视传统乡土文化的教训,高度重视优秀传统文化的保护传承和开发利用。

**关键词:**新发展格局;新发展理念;乡村振兴;国内大循环;双循环

**中图分类号:**F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00061-09

## 一、国内外研究现状述评

2020年11月12日,习近平总书记在江苏南通考察,考察的重点是张謇兴办实业、教育和社会公益事业的情况以及生态环境。习近平强调:张謇“是我国民族企业家的楷模”“民营企业要勇于创新、奋力拼搏、力争一流,为构建新发展格局、推动高质量发展作出更大贡献。”中共十九届五中全会于2020年10月26日至29日召开,习近平总书记在全会提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,仅时隔14天,会后首次国内考察即来到南通,发表

了肯定张謇乡村建设实践的讲话,实质是对张謇内循环乡村建设模式的肯定,具有深刻含义。习近平总书记在讲话中把张謇民族企业家的楷模作用和保护环境均指向坚定不移贯彻新发展理念、构建新发展格局,推动经济社会高质量发展上,凸显出这两方面在构建新发展格局中的重要作用。随后,习近平总书记在2020年12月召开的中央农村工作会议上说:“民族要复兴,乡村必振兴”,中华民族伟大复兴“最广泛最深厚的基础在农村”。乡村振兴是构建新发展格局的压舱石,是生态文明建设的重要载体。构建新发展格局,

**收稿日期:**2022-02-28

**作者简介:**龚万达,江苏省社会主义学院教务处副处长,博士,研究方向为中国政治、公共管理。

**基金项目:**本文系2021年度湖北省社会主义学院统战智库重点课题“张謇乡村建设实践对民营经济参与乡村振兴启示研究”(ET202105)阶段性成果。

潜力在“三农”。

2017年,十九大报告首次提出“乡村振兴战略”。此后每年的中央一号文件都对乡村振兴作出重大部署。2018年,全国工商联发起民营企业参与乡村振兴战略倡议活动,引起学界关注。学者们对民营企业参与乡村振兴的现状、问题、对策<sup>[1]</sup>进行了研究,但一般性总结阐述较多,在理论基础指导下的深入研究较少。一些学者从构建新发展格局的角度对乡村振兴进行的研究则对本课题深有启发。有学者认为,能否以金融手段有效激活沉淀自然资产,是以乡村振兴助力国内大循环的关键<sup>[2]</sup>。乡村振兴要遵循现代化经济体系的生态文明战略转型,建立健全“以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系”<sup>[3]</sup>。同时,乡村振兴不可能脱离乡村文化基础<sup>[4]</sup>。有学者提出,张謇对本地资源进行开发,提升价值和统筹协调形成收益、再返还本地社区的乡土社会治理方式值得借鉴<sup>[5]</sup>。以上研究成果为本课题提供了研究基础。国外以美国、加拿大为代表的北美,是土地私有制为基础的殖民地农场农业和公司农业,而非原住民农业,对中国的乡村振兴借鉴意义不大。东亚的日本、韩国和我国台湾是农户经济基础之上的综合性合作社体系,以合作社的综合收益来弥补弱势成员在农业生产领域的不足,对中国的乡村振兴战略有参考价值<sup>[6]</sup>。2020年中央一号文件提出,畅通各类人才下乡渠道,支持包括企业家在内的各类人才到农村干事创业。特别是提出“引导和鼓励工商资本下乡,切实保护好企业家合法权益”。2021年中央一号文件又提出,“组织开展‘万企兴万村’行动”。张謇乡村建设的成功经验对民营经济和民营企业家参与新时代具有生态文明战略转型意义的乡村振兴具有重要参考价值和意义。

## 二、走独具中国特色的内生低成本乡村振兴之路

中共十九届五中全会提出,加快构建以国内大循环为主体的双循环新发展格局,这是基于世

情国情作出的重大决策,意义深远。这就需要在继续促进全球化、打通国际循环的同时,进一步畅通国内大循环,国内大循环为主体是新发展格局的核心。中共中央在“十四五”规划和2021年一号文件中反复强调“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”“举全党全社会之力”“全面实施乡村振兴战略”。这充分说明乡村振兴是实现国内大循环的基础,是构建新发展格局的新动能。对于今天我国经济制度的内在要素民营经济而言,面对挑战,应积极支持、参与乡村振兴,练好内功、夯实基础,促使新发展格局早日形成。

### (一) 社会目标导向的内部化处置外部性风险的产业经济模式

张謇乡村建设的成功经验之所以说是独具中国特色的内生低成本乡村振兴之路,是因为制度很大程度上派生于不同类型的原始积累。从马克思主义经典作家对以西欧为研究对象的理论刻画中,资本原始积累就是新兴资产阶级和资产阶级化的封建贵族运用暴力手段迫使生产者和劳动资料的分离过程,殖民制度、商业战争等也是原始积累的重要来源。

以张謇为代表的一批中国近代民族企业家开办实业是为“救亡图存”,探寻国家工业化之路。中国独有的资源条件和文化传统,使得一批民族企业家开办的企业与现代意义上的“社会企业”更类似。“社会企业”概念起源于20世纪80、90年代的欧美。目前,学术界一般认为,社会企业是社会目标导向,是以市场化、商业化的运作手段达到解决各种社会问题、实现社会目标的“目标驱动型”组织。

张謇办厂的原始积累来自募集的民间资本和官方折价入股的机器,没有欧美模式的资本积累“原罪”。张謇“平生抱定村落主义”,践行“实业救国”,是社会目标导向,而不是为个人发财致富。“大生”的厂名即取自《易经·系辞传》:“天地之大德曰生。”用张謇自己的话来解释“大生”,

“就是说一切政治学问的最低期望，要使得大多数的老百姓能得到最低水平线上的生活。”<sup>[7]</sup>张謇终其一生践行着自己的实业初心，立意于“为公”。张謇践行“实业救国”之时，正值清朝甲午战争惨败，巨额赔款使白银大量外流。列强通过不平等条约取得了在华设厂权，开始大规模的对华工业投资，外国资本入侵呈咄咄逼人之势。对于此时办实业的张謇而言，面临巨大的外部性风险。

张謇利用本地资源在南通当地整合农业、工业、垦牧、商业、运输业、金融、物流、通讯、仓储、保险，开创了全产业链的南通乡土社会区域性的本地化经济，实现了区域的内循环，来对冲巨大的外部性风险。大生公司的经营模式包括两个相互联结的领域：一是“厂纱户织”，纱厂与小农户纺织业直接合作，把中国传统“男耕女织”的纺织业保留下来。二是把土地治理之后租给棉农作为棉花生产基地，农业没有从整个集团独立出去，变成向工业提供原料的基地，这种产业结构保证了大生公司的长期发展。

更重要的是，大生集团最大程度上把实业收益留在本地，促进了南通地方的整体性民生改善和社会繁荣，这就为企业的发展提供了坚实的社会支持。张謇的乡村建设实践在南通以持续30余年的卓越成效，证明了这是能够内部化处置外部性风险的产业经济模式。该模式有两大优势：在南通范围内完成产业整合，形成了全产业链，大大节约了各环节之间的交易成本；通过把一二三产多种经济门类整合在一起，在区域内部化处置外部性风险。

## （二）经济与社会互嵌的低成本区域性内循环乡村建设

张謇不仅把实业做成本地全产业链，而且把产业链和乡村社区建设互嵌。他在南通开办大生纱厂初步成功之后，为把棉花原料牢牢掌握在自己手里，发起垦牧配合农田水利建设，形成农业增量来支持棉纺织业。接着兴办第三产业，并将一二三产业融合，形成综合经营收益，并且收益

不外流，直接投入本地社会建设。社会建设中尤其是文化、教育事业的大规模兴办，使得南通当地的丰富劳动力普遍提质升级，成为人力资源。同时培育了与企业健康发展相契合的社会环境，在服务社会方面做出了诸多贡献，这都成为大生集团的核心竞争力，使实业获得了可持续发展的根本性基础。

张謇本地化模式之所以能够成功，是因为社会性要素的参与使生产要素发生了变革，是生产要素“嵌入”了社会性要素的结果，说明经济活动的参与者与其所处社会环境之间的关系是不可分割的。“嵌入”是指经济决策具有的社会、文化、政治和认知的结构特性，使经济行为嵌入在社会关系体系之中。人、土地、乡土文化在看起来落后的乡土社会中，其实都是非资本化的珍贵资源。只要以尊重乡土社会的态度重新认识这些资源要素，这些要素就不只是等待帮助解放和改造的对象。乡土社会的社会性因素以适当的方式加以组织与运用并和各个生产要素相结合，就会促进生产要素的社会性变革，这些资源就会为本地实业的发展提供天然的支持。张謇以产业本地化推进乡村社区建设的这一嵌入机制，成就了各生产要素与社会性要素的结合，触发了企业由利润导向向经济和社会双重导向的转变。当然，这一过程并非自然发生的。生产要素必须结合“企业家”精神的升华、资本流向的改变、劳动力困境的关注和新“土地”价值的发现才能够带来企业性质的蜕变，成为社会企业<sup>[8]</sup>。

所以，张謇能够在“抱定村落主义”的基础上取得乡村建设的成就。大生集团与南通乡土社会融为一体，相互融摄，共生共享，创造性地形成了独具特色的社会改造方案——南通道路。南通从偏僻的乡村一跃成为近代中国举足轻重的工业重镇，这是不同于西方的独具中国特色的内生工业化模式。对于今天作为国内大循环为主体的双循环新发展格局压舱石的乡村振兴而言，张謇探索出的低成本区域性内循环三产融合乡村建设

之路，显得弥足珍贵，因为这条道路是内生的、独具中国特色的。

（三）民营经济参与乡村振兴应以社会企业为目标进行转型

2020年8月，习近平总书记在中央政治局会议上首次提出，“贯彻新发展理念，遵循自然规律和客观规律，统筹推进山水林田湖草沙综合治理”<sup>[9]</sup>。这就需要改变工业文明阶段把经济资源仅仅当作生产力要素，从自然与社会中单独切割分离出来，单兵突进地来推进资本化的制度体系。生态文明的系统思维对企业的社会性目标具有内在的规定性要求，内在地要求企业必须考虑资源的公共属性，追求生态完整性，同时以社会可持续性为目标，追求经营的社会属性。由此也要求民营企业向“资源节约、环境友好”和“可持续发展”的目标转型，摒弃把追求“利润最大化”作为唯一目的。

2017年12月，习近平总书记指出：“鼓励在乡村地区兴办环境友好型企业，实现乡村经济多元化。”<sup>[10]</sup>2018年中央一号文件紧接着提出，“乡村振兴，产业兴旺是重点”，要求“构建农村一二三产业融合发展体系”。这意味着彻底打破了农业只是单纯“第一产业”的落后思维。一号文件确立的农村一二三产业融合发展，是乡村振兴促进发展升级的方向，是要以绿色发展引领乡村振兴。也就是说，民营经济参与乡村振兴，要把生态环境的可持续性、乡村经济业态的多元性，以及乡村人文社会生活的多样性作为命运共同体来考虑，这就要求在当前阶段还不是社会企业的民营企业要以参与乡村振兴为契机，至少力求参与乡村振兴的部分要以社会企业为目标进行转型。

### 三、走产业生态化和生态产业化的乡村振兴之路

2018年，习近平总书记在全国环境保护会议上提出，要加快建立健全“以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系”，这实质上是现代

化经济体系的生态文明战略转型，为推动经济社会高质量发展，构建新发展格局指明了方向。

（一）张謇乡村建设实践中产业生态化和生态产业化的探索

张謇在其乡村建设实践中的许多做法，与今天的产业生态化和生态产业化理念不谋而合，对新时代的乡村振兴具有重要启示。习近平总书记早在2005年在浙江工作时候就提出“绿水青山就是金山银山”的生态文明理念。产业生态化就是既要“金山银山”也要“绿水青山”，就是遵循自然生态有机循环原理的产业发展过程中的生态化、绿色化过程或行为，通过各类资源循环利用，达到充分利用资源，协调自然、社会与经济的持续发展，使得经济发展、环境保护、资源节约同时实现。资源节约、环境友好、生态保育是产业生态化的基本特征，从而产业生态化最直接的表现就是资源减量、环境减污、生态减用。

张謇为解决纱厂原料问题而兴办垦牧公司开发荒滩，为解决棉花加工的下脚料棉籽问题兴办了榨油厂，为解决产品和原料的运输问题创办轮船公司，为解决纱厂设备安装维修问题创办铁冶工厂。虽然没有证据表明当年张謇接触过生态学，但他在创办实业过程中对资源的利用，对产业结构生态化方面的探索，最终所形成的产业全生态链，与当代生态经济理论异曲同工，体现了资源减量、环境减污、生态减用，客观上有利于人与自然和谐共生。从以上产业链中，我们可以看到大生在集团内部工业企业中进行延续生产或回收再生产，与今天的生态经济要求企业延长生产链，对资源“吃干榨净”充分利用的要求相一致。

生态产业化就是要让“绿水青山”转化为“金山银山”，是对生态资源的“产业化”转化过程，就是盘活生态资源，将资源优势转化为经济优势，融合一二三产业，实现资源市场化和价值增值。

外部资本可以自由流动，既可以投资也可以撤资，但本地自然生态资源却不可移动。1901年5月，张謇创办的占地8200公顷的通海垦牧公司



正式成立，从此废盐灶，开发沿海滩涂低价值土地，挖掘、开发、创造生态资源，提升土地价值，使自然资源重新赋值。张謇通过垦牧荒滩为大生集团建设了棉花生产基地，发挥了优质棉花原产地的地方优势，通过一二产业即棉花种植业与纺织业融合形成本地产业链，为大生提供质优价廉的本地棉花原料，降低原材料成本。在张謇的带动下，从通海到苏北，盐垦形成了巨大的产业规模。使荒滩变为良田，生态资源实现巨大增值，将资源优势转化为经济优势，为内部化处置外部性风险，实现资源、环境、产业协同发展提供了坚实基础。

（二）乡村振兴中生态产业化和产业生态化的要求需要提高农户组织化程度

新冠肺炎疫情引发的全球巨量流动性，使得中国亟须化解过剩资本，广布在中国农村的生态资源将是吸收新增流动性的广阔空间。生态资源资本化不仅能够吸纳新增的大量过剩资本，而且可以促使人民币锚定在实实在在的生态资源上，在一定程度上摆脱美元的牵制与剥削，还能促进投机领域去杠杆，解决农村长期的资本要素短缺的问题。从2005年开始，国家加大财政对“三农”的支持力度。截至2008年3月，中央财政对“三农”的支出累计已达1.6万亿元。到2011年，中央财政对三农年度投入首次超过1万亿元。从2014年开始，全国财政每年向三农投入达3万亿元。这些巨额投入和惠农工程大大改善了广大农村地区的基础设施状况，给生态资源带来几何级的增值。虽然这些固定资产暂时沉淀下来，但是为将来生态资源价值化的变现打下坚实基础。绿水青山是宝贵的生态资源，因此，在乡村振兴中，应按照“产业生态化”和“生态产业化”的路径，把生态资源转化成经济优势，实现生态产品价值化。

长期以来，人们将农业视为前置于工业的“第一产业”，农业的角色功能是被动的，是且只是工业的原材料、劳动力的供应者以及工业产品的消费者。体现生态文明多样性的乡村百业与乡土

文化的农业被按照工业化模式改造为“产业化农业”。土地、资金和劳动力等农业要素被统一按照工业部门的要素来定价，导致用工业化思路经营的农业不仅收益极其有限，而且要长期接受所谓“补贴”才能生存。农业效益越不好，越是想用所谓“成功”的工业化方式改造农业。这样的产业化农业思路，导致农业企业越是大规模扩张越是入不敷出的困境。传统小农户原本可以通过兼业化获取多样性收益和低成本生活，产业化农业的思路迫使小农户改变了原来的生产生活方式，失去了“内部化”来应对风险的能力。

2018年5月，习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调：“生态是统一的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条。”<sup>[11]</sup>作为乡村广布的“山水林田湖草沙”既是生态资源和空间资源载体，也是生命共同体，只能综合系统整体性开发，才能实现生态文明建设与乡村振兴的有机统一。在乡村振兴中，“产业生态化”的路径就是按照2018年中央一号文件中所说的，“构建农村一二三产业融合发展体系”，大力开发农业多种功能，发展乡村特色产业、现代农产品加工业和乡村新型服务业，实施数字乡村战略，促进农村劳动力转移就业，支持乡村创新创业，以延长产业链、提升价值链、完善利益链，通过保底分红、股份合作、利润返还等多种形式，让农民合理分享全产业链增值收益<sup>[12]</sup>。而具有生态文明意蕴的乡村振兴中生态产业化的实现，必须改革农村新型集体经济组织，提高农户组织化程度。这可以从百年前张謇的乡村建设实践中得到启发。

（三）重新组织起来活化“三农”生态资源实现乡村振兴

张謇发起并开拓的沿海荒滩垦牧事业，把资本主义公司制引入了中国的农业生产部门。在张謇的通海垦牧公司带动下，至1922年，参与盐垦的公司数量增至45家，资本总额增至2266.6万元，共开垦治理土地523.85万亩<sup>[13]</sup>。不是由国家而是由民间主持完成这样的建设成就，所需要动员的

人力、物力、财力在封建土地制度的条件下是不可想象的。就 20 世纪初的中国而言，资本主义公司制比封建土地制度更有利于把分散的资本和劳动力组织起来。也充分说明了，组织化程度的高低对社会生产力的发展至关重要。

另外从农业三产融合的角度来看，农村土地已经实现家庭承包，能够被价值化开发和定价的资源要素是空气、阳光、水、山林等生态资源以及蕴含的乡土文化资源，这些资源具有不可分割性也不可能被分包到户。这些资源要素尚未被定价，具有被制度化定价的增值空间。这些资源在本区域内只有进行独占性开发，才能实现开发收益地方化，就必须发挥本地集体组织的作用，因为本地集体组织是资源产权归属的主体。

2018 年 7 月，习近平总书记指出，“当前和今后很长一个时期，小农户家庭经营将是我国农业的主要经营方式”，要“提高小农户组织化程度”<sup>[14]</sup>。小农户要参与乡村振兴战略和融入现代化进程必须重新组织起来，只能依靠集体经济才能谋长远发展。经过几十年的实践，人们越来越认识到乡村资产的经营管理、乡村稳定和改善乡村治理必须依靠集体经济组织这一主体和关键载体，这是中国特色社会主义追求共同富裕的本质所决定的，也是新时代推进具有生态文明意蕴的乡村振兴战略的客观要求。

改革农村新型集体经济组织，其实就是强调通过社会企业创新带动生态产业化。以村庄为单元把村民组织起来，在小农户经济基础之上建立农民合作社，这其实就是本地化的“三农”社会企业。在充分尊重生态资源自身具有的本地性、整体性、公共性特征的基础上，以农民合作社作为能够追求综合效益最大化的微观主体，用合作社在全部涉农领域的综合收益来填补力量弱小的小农户在农业生产领域收益的不足，使本地民众能够共享生态经济增值收益，而不沿袭追求私人经济利益最大化的产业经营路径。

2018 年中央一号文件提出实施乡村振兴战略

的总要求：“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。其中，“乡村振兴，产业兴旺是重点”。民营经济参与乡村振兴的关键是以生态资源资本化为抓手，以农村新型集体经济组织为主体，按照“产业生态化”和“生态产业化”路径推进农村三产融合发展，实现百业兴旺<sup>[15]</sup>。

#### 四、走尊重优秀传统乡土文化的乡村振兴之路

（一）西方早期工业化无视传统乡土文化的教训

“十四五”规划强调，要“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”。这是马克思主义经典作家“人类史和自然史相互制约论”的当代阐释，充分说明人类社会与自然只有共存才能共生。优秀传统乡土文化是人与自然和谐共生的结晶之一。我们坚持的乡村振兴，是全面乡村振兴，要“全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴，充分发挥农业产品供给、生态屏障、文化传承等功能。”<sup>[16]</sup>

资本主义机器大工业的兴起迫使农业劳动者同土地相分离，把劳动者从已有的乡村社会中连根拔起，没有将小农户就地融入产业链，也就无法发挥传统乡土文化减轻社会震荡的功能。传统乡土文化中共有的惯例、习俗、价值观、信念、内化了的道德标准等无法再约束变为无产阶级的进城农民，无地、失地的进城农民集聚而形成的城市贫民窟就成为社会动荡之源。

经济史学家卡尔·波兰尼的“嵌入理论”认为，经济发展之所以可持续，是因为经济发展嵌入社会关系之中，当经济行为没有“嵌入”社会的时候，它就会变得具有破坏性。经济、社会、文化以及资源环境之间具有天然的内在联系，没有脱离具体社会关系的所谓经济发展。近代资本主义市场经济体系这一“自我调节市场”的产生和扩展就是这样一个过程。“自我调节市场”由于脱离了强大的社会力量的维系而单兵突进，市场脱嵌于社会，最后成为一个无法制约的系统，引发了“市场”和“社会”的双失灵，使社会成员面对的是机会

和结果的不平等。对社会而言,经济危机、社会动荡、环境破坏等威胁也就成为社会不得不面对的痼疾。所以,资本主义根本的问题是经济决定社会。所以,经济必须实现“重新嵌入”社会之中,为防范因市场脱离社会而造成的矛盾与压力,应该重新建立对于经济的政治控制,要“还市场于社会”<sup>[17]</sup>。

由于经济脱嵌于社会,乡土文化无法发挥其缓冲功能,因此,资产阶级和无产阶级产生剧烈的对抗性阶级矛盾就不可避免了。恩格斯在《英国工人阶级状况》中列举过许多资产阶级和无产阶级剧烈对抗的例子,令人触目惊心。无论是在什么社会性质的国家,统治阶级都会追求统治的稳定和社会的安定。面对剧烈的社会动荡,西方先发的资本主义国家为了消化这些矛盾,采取的是外部化处置内部性风险。通过对外殖民、战争、不平等贸易、产业转移以及经济去实体化等手段来维系本国较长时期的繁荣和稳定。有些罔顾历史和自身国情的发展中国家,迷恋西方发展模式并全盘接受,又重演了西方早期发展的历史活剧,形成了大规模的有过之而无不及的城市贫民窟,使之成为长期的社会不稳定之源。

(二) 尊重中华优秀传统文化是张謇模式成功的密码之一

优秀的中华传统文化对张謇实业成功的作用不可小觑。从张謇办实业的思想基础来说,也是西方先进技术和经营理念嵌入中华优秀传统文化的结果。以张謇为代表的中国近代民族企业家依托中国独有的资源和社会文化传统,创办了一批与现代意义上的“社会企业”类似的企业。传统儒家文化中的忧患、求新求变意识和明清实学的批判意识以及关注民生、注重社会实际的经世致用思想,在几千年来千磨万击中形成了诸多坚韧的精神潜质和思维方式,已熔铸于民族性格之中,作为传统文化主要传承者士人阶层的代表张謇,则更突出地体现和负载着这些文化潜质。这些潜质在近代中国特定的内忧外患条件下得到激

化和高昂,并在新形势下得到变通和发展,坚定了张謇变革弊政、以求自新的信念。也为张謇在新形势下接受西学并付诸实践提供了传统文化的理论依据。

2018年中央一号文件提出,要“传承发展提升农村优秀传统文化”“切实保护好优秀农耕文化遗产,推动优秀农耕文化遗产合理适度利用。深入挖掘农耕文化蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范。”2021年中央一号文件又继续强调,要“深入挖掘、继承创新优秀传统乡土文化,把保护传承和开发利用结合起来,赋予中华农耕文明新的时代内涵”。“农耕文化是乡土文化的主体和核心”<sup>[18]</sup>。民营经济参与乡村振兴必须高度重视优秀传统乡土文化的保护传承和开发利用。

农民主体身份的认同是由乡土文化提供的资源。从文化形式上来看,这些资源包括传统农业社会世代传承下来的文化习惯、仪式和象征<sup>[19]</sup>。男耕女织曾经是近代中国广大乡村生产方式的重要组成部分和传统农耕文化的主体表征。张謇的大生纱厂是当时比较先进的近代化工厂,但并没有按照西方工业化路径打击消灭南通当地乡村早已存在的农村传统家庭纺织业,而是保留了这一传统乡土文化。大生纱厂甚至专门生产提供给农户进行纺织的机纱原料。

张謇的全产业链区域性本地化经济模式,使农村传统家庭纺织业嵌入全产业链,成为全产业链的一部分。对大生公司的这一成功不能仅是单向思考,认为是大生纱厂拯救了农村传统家庭纺织业,而也应该从传统乡土文化的角度认识。外部新技术不会因为其本身的劳动生产率的先进性就能畅通无阻地进入现存的农业生产系统,而是必须首先经过传统乡土文化的过滤,传统乡土文化是新技术进入农业生产的文化过滤器。由传统乡土文化过滤筛选之后才能决定其是否被允许进入现存生产技术结构。如果外部新技术与传统乡土文化中的技术要素差异不大,技术上可以低成本迁移,与传统价值观不存在明显龃龉,传统乡

土文化才会把新技术“同化”到现有生产技术结构之中。反之，将禁止其进入。在事实上，张謇的大生纱厂也是借助了南通本地的农村传统家庭纺织业实现了大生纱厂的发展。

(三) 民营经济参与乡村振兴必须高度重视优秀传统乡土文化的保护传承和开发利用

乡土文化首先表现为具有一定的自然、社会、文化边界的乡村共同体中的一种人际关系形态，这种人际关系在信息对称和地方性知识的基础上形成一致公认的规矩，塑造着农民行为的“乡土逻辑”，建构着乡村共同体熟人社会，支撑着乡土文化和社会的持续。张謇的工厂是在南通乡村区域而非大城市，工人大都是来自本乡本土的当地农民，“亦工亦农，工耕结合”。这种亦工亦农的就业模式，极大地节省了劳动力必须离乡进城的转移成本。因为没有把劳动者从已有的乡村社会中连根拔起，所以可以继续遵循共有的乡土社会文化和“乡土逻辑”，减轻了文明转换的震荡。

乡土文化在张謇的企业里内构为组织结构的控制性规范。大生集团在相当长的一段时间是应用工头制进行生产管理，在工人管理上与传统乡土社会紧密联系。工头制有对工人敲诈勒索和残酷惩罚的消极一面，但是也有工头对工人保护的一面。工头手下的工人往往是那些与工头有着地缘、亲缘关系的人，工人和工头建立了一种具有地缘或者亲缘关系的非正式组织的共同体和非正式制度。凭借这些非正式制度，工人依附于工头，而工头对工人提供保护，工人之间相互依靠，在经济上也可以相互帮助。

工头受企业主的委托行使招工、生产、劳动管理的权力。张謇非常注意学习西方现代化的先进工厂管理经验，充分发挥规章制度的管理作用，这些制度可以称作正式制度。但是，正式组织成员的行为和互动并非都是严格服从正式制度，成员的大部分行为都是受到嵌入到组织结构中的传统乡土文化的非正式规范的制约。这些传统乡土文化中的非正式规范，在现实中往往能超越正式

组织的等级与规范的界限，对企业的经济活动产生特殊影响，工头制的采用就是如此。

事实上，就 20 世纪初刚刚发轫不久的中国近代化民族工业的发展而言，作为非正式制度的体现，传统乡土文化的工头制对于企业非常重要，在没有更先进管理手段的情况下，如果不采用工头制，非正式组织成员的行为也就失去了约束或控制，这样正式组织的生存也将非常艰难。正如经济学家韦森所言：“从制度经济学的分析视角来说，对经济增长和社会发展而言，制度确实是重要的。然而，只有在一定的文化氛围中，一些市场经济的基本制度方能发挥其对经济增长和社会发展的激励作用。这也导致了同样性质的制度，在不同的文化传统和社会精神遗产中的作用链条和绩效不尽相同，且有时差异甚大。”<sup>[20]</sup>

综上所述，百年前，张謇的乡村建设实践确实有值得民营经济参与乡村振兴借鉴的经验。民营企业应以张謇为榜样，“要见贤思齐，增强家国情怀、担当社会责任”，跟进国家生态文明转型的宏观目标，到乡村振兴中建功立业，为构建新发展格局、推动高质量发展作出更大贡献。

#### 参考文献：

- [1] 李志萌，邱信丰. 民营企业参与乡村振兴现状、问题与对策[J]. 金融与经济，2019(2)：54-59.
- [2] 温铁军. 激活沉淀资产以乡村振兴助力国内大循环[J]. 中国农村金融，2021(1)：12-13.
- [3] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶[J]. 求是，2019(3)：4-19.
- [4] 邱建生，汪明杰，张树威，等. 乡村振兴战略视角下的地方性知识与乡村治理——以培田客家古村落为例[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版)，2018(2)：6-12.
- [5] 杜洁，董筱丹. 中国近代社会企业的在地化经营——以张謇的大生公司为例[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2019(3)：118-126.
- [6] 温铁军. 土地改革不照搬西方教条[J]. 中国报道，

- 2014(2): 24-25.
- [7] 卫春回. 张謇评传 [M]. 南京: 南京大学出版社, 2002: 226.
- [8] 时立荣, 刘菁, 徐美美. 社会性嵌入: 从企业生产要素看社会企业模式的产生 [J]. 河南社会科学, 2014(4): 91-95+124.
- [9] 中共中央政治局召开会议 中共中央总书记习近平主持会议 [N]. 人民日报, 2020-09-01(1).
- [10] 论坚持全面深化改革 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2018: 402-403.
- [11] 习近平. 推动我国生态文明建设迈上新台阶 [J]. 求是, 2019(3): 4-19.
- [12] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [N]. 人民日报, 2018-02-05(1).
- [13] 严学熙. 张謇与淮南盐垦公司 [J]. 历史研究, 1988(3): 84-97.
- [14] 中办国办印发关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见 [N]. 人民日报, 2019-02-22(1).
- [15] 温铁军, 罗士轩, 刘亚慧. 回看中国: 20世纪末的“化危为机”与结构性制度变迁 [J]. 上海大学学报(社会科学版), 2020(4): 1-13.
- [16] 中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见 [N]. 人民日报, 2021-02-22(1).
- [17] 卡尔·波兰尼. 巨变: 当代政治与经济的起源 [M]. 黄树民, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [18] 朱方长, 李红琼. 乡土文化传统的经济功能分析 [J]. 求索, 2005(12): 55-57.
- [19] 贺雪峰. 新乡土中国 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 55-59.
- [20] 韦森. 从传统齐鲁农耕文化到现代商业精神的创造性转化 [J]. 东岳论丛, 2004(6): 5-12.

责任编辑: 宋好

# 基层工商联职能发挥的制约因素及破解路径

——以江苏省县级工商联为样本

## 江苏省工商联课题组

**摘要:**报告从发展趋势和工作实践的角度,立足“六个需要”阐释加强县级工商联建设的重要性和必要性。根据机构设置、领导配备、人员编制及工作开展情况总结了县级工商联的四种运转模式。概括了县级工商联存在缺编少人、干部队伍“老龄化”、组织架构不完善、主要领导配备不到位、经费制度化保障不够等问题,并分析“三定”方案陈旧、党委政府重视不够、上级指导督促无力是导致自身建设滞后、得不到改善的主要原因。建议从厘清职责定位、建立健全组织机构、着力突破编制限制、有效提升“软实力”、重心下沉加强指导五个方面进一步夯实基础、配强力量,形成加强自身建设与促进事业发展的良性循环。

**关键词:**基层;工商联;自身建设;职能

**中图分类号:**F42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00070-08

县级工商联是工商联事业发展的基础和前沿阵地,江苏省工商联课题组围绕“基层工商联建设”主题,对全省 95 家县级工商联(指的是江苏省 19 个县工商联、21 个县级市工商联、55 个市辖区工商联)开展“全样本”调查,并深入数十家县(市、区)工商联实地走访调研,形成报告。

### 一、加强县级工商联建设的重要性和必要性

习近平总书记在不同时期、不同场合反复强调民营经济的重要作用、重要地位,党的十九大首次将“促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长”写入报告,这既为工商联事业带来机遇,也提出新要求。

(一)从发展趋势看:新时代赋予新使命,服务“两个健康”任重道远,必须夯实县级工商联基础

1. 加强党对民营经济领域全面有效领导的需要  
民营经济领域的思想政治引领工作关系到党执政的群众基础和社会基础,是加强党对民营经济领域全面有效领导的重要内容,是工商联工作的生命线。基层是一切工作的落脚点和前沿阵地。目前,江苏民营经济市场主体已超过 1100 万,各类商会组织已达 4325 家,其中,7 成以上的市场主体、6 成以上商会组织都在县。因此,要把党中央系列决策部署落实到民营经济领域,落实到

收稿日期:2022-02-19

作者简介:课题组长为许仲梓,省人大常委会副主任、省工商联主席;顾万峰,省委统战部副部长、省工商联党组书记。课题组成员为郭东升、董国宁、李卓霖。

与每一位民营企业家接触交往的具体实践中，必须加强县级工商联建设，发挥县级工商联开展工作最直接、最经常、最熟悉的优势，引导民营企业家始终与党中央同心同向同行。

### 2. 促进民营经济高质量发展的需要

2020年底，江苏民营经济贡献了全省56.8%的GDP总量，52.5%的城镇新增就业，69.9%的税收，68.8%的民间投资，82.7%的高新技术企业数量，96.1%的市场主体。民营经济已经成为推动经济发展的重要力量、创业就业的主要领域、技术创新的重要主体、国家税收的重要来源。当前新冠肺炎疫情和百年变局交织，民营经济面临的风险挑战也显著增多，尤其是县域的民营中小企业保生存、谋发展、促转型的任务十分艰巨。县级工商联处在联系服务企业第一线，是及时了解企业急难愁盼，向党委政府建言献策，帮助破解发展中困惑、成长中烦恼的参谋和助手。因此，以更有力的举措推动县级工商联建设，积极探索适应民营企业转型升级和融通发展的服务方式、手段和载体，是推动民营经济高质量发展的必然要求。

### 3. 实现工商联事业长远发展的需要

工商联在各个时期都发挥了应有的作用，进入新时代，党和国家对工商联工作又提出了新要求、赋予了新职责，工商联肩负的任务更加繁重，迫切需要与时俱进加强自身建设与改革，建设覆盖面更广、更坚强有效、充满活力的工商联组织体系。县级工商联是工作的基础和重要依托，是工商联的前沿阵地，促进“两个健康”工作落地落细最终需要依靠县级工商联来实施；步入改革“攻坚区”之后的创新活力也需要县级工商联提供更多先行先试的经验和启示。因此，必须以更大的力度推进基层工商联建设，为事业长远发展打牢坚实基础。

(二)从工作实践看：新发展带来新挑战，“有为”“有位”压力倍增，必须提升县级工商联能力

#### 1. 服务对象数量快速攀升的需要

2000年以来，江苏县域经济呈现数量级增长，GDP从2000年的平均39.5亿元，增长到2020年

的平均513.3亿元；民营企业数量从2000年的平均3089家，发展到2020年的平均38207家，个别地方如昆山市民营企业数量从2000年的1550家发展为13.5万家，增量全省第一。县域民营经济实现了从0到“56789”的飞跃，占GDP比重普遍超过70%，有的甚至高达95%以上。

各县级工商联按照广泛性和代表性相结合的原则，积极发展当地骨干民营企业入会，并通过龙头企业广泛吸收产业链上下游的中小企业，工商联系统直接联系服务的会员企业保持平均每年2万家以上的增长。截至2020年底，全省会员企业总数达到35.85万个，其中，县级工商联直接联系服务的会员占总数60.6%，承担了较大的工作压力（见图1）。

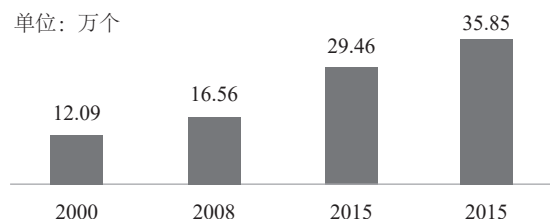


图1 全省工商联系统会员总数发展情况图

#### 2. 承担党委政府日益繁重工作的需要

近年来，县级工商联积极搭建融资、人才、法律等服务平台，在促进“两个健康”方面做了大量卓有成效的工作。同时，与地方中心工作同频共振，职能边界不断拓展（见表1）。调查显示，全省有半数以上县级工商联承担了招商引资任务。例如，高邮市工商联是当地招商引资“10+X”部门之一，睢宁县、清江浦区工商联连续数年为当地招引多个亿元以上的龙头项目。有29家县级工商联承担了精准扶贫、乡村振兴、村企联建等工作，有1家县级工商联有安全生产任务。以村企联建为例，截至2020年，通过县级工商联已发动1665家民营企业参与联建1616个村，为农业农村现代化建设作出了积极贡献。总体来看，县级工商联围绕中心服务大局取得了较好的成绩，提升了工商联在基层的地位和影响力，但是也造成了工作精力分配更加捉襟见肘，不少县级工商

联反映，“常规工作没人做”“一半时间在外面招商引资”“工作多到做不完”。

表 1 县级工商联承担的主要任务一览表

序号	承担主要任务	数量	典型案例
1	招商引资	48 家	高邮市工商联是招商引资“10+X”部门之一；徐州市贾汪区工商联 2019 年要求招引 1 亿元以上的工业项目；清江浦区、睢宁县工商联连续数年招引龙头项目。
2	脱贫攻坚乡村振兴	29 家	泗洪县工商联主动赴苏州市相城区、常熟市考察对接，促成 4 家企业与 4 个村合作共建，总投资额超 2 亿元。
3	安全生产	1 家	南通市海门区工商联有安全生产任务。

### 3. 对基层商会组织指导要求逐步提高的需要

加快培育中国特色商会组织，推动统战工作向商会组织有效覆盖，对基层工商联的引导、指导和服务工作提出了新的更高要求。一是当前乡镇、街道商会快速发展，社区、楼宇商会等新型商会组织不断涌现，对县级工商联指导服务工作有效覆盖提出了更高要求。调研中不少地方工商联反映，已经组建起来的商会组织不少处于“未能正常运转”状态。如何指导数量越来越多的商会组织加强自身建设、开展会员服务、融入地方发展，对基层工商联的“软硬件”建设都是严峻考验。二是按照“应建尽建”的原则，在民营经济发展各个领域、各个行业、各个地区（异地）组建自我服务、自我管理、自我教育商会组织的目标还远未实现。三是商会党建是党的建设新领域，是加强党对民营经济领域领导必须加快补齐的短板。基层商会党建工作有不同于一般党建工作的特点和难点，是短板中的短板，需要从健全基层工商联党组、配强工作力量着手，切实把工商联党组对所属商会党建工作履行全面从严治党主体责任这一新时代的重要课题探索好实践好。

## 二、当前县级工商联建设的现状

近年来，为着力改变县级工商联建设比较薄弱状况，江苏围绕“一个设立、五个有”<sup>①</sup>“五好”<sup>②</sup>等阶段性建设目标，以解决实际问题困难为突破口，工商联系统上下齐心打了一场持续推进县级工商联建设的攻坚战，基层组织软弱涣散的状况得到较大改观，整体凝聚力、影响力、执行力明显提升。从机构设置、人员配备、工作开展情况综合来看，县级工商联大致可分为以下几种工作模式。

### （一）与省市一致的“标准”模式

全省 82.3% 县级工商联主席兼任人大、政协、政府班子成员，86.1% 工商联党组书记兼任县委统战部副部长；85.6% 县级工商联主席或党组书记至少有一人驻会，其中，27.4% 的主席、书记均驻会。这种与省、市工商联组织机构和领导班子设置保持一致的“标准”模式较为普遍，有利于基层工商联围绕党委政府中心工作，与相关部门开展有效沟通合作，发挥工商联桥梁纽带作用，充分凝聚各方资源力量更好地为民营经济发展服务。

### （二）联合办公的“大部制”模式

全省仍有 14 家县级工商联未独立办公，其中，12 家与统战部门合署办公，还有 2 家分别与群团组织、经发局合署办公，形成了“大部制”模式。这种模式除了南京市的 9 个县市区有特殊的历史原因外，其余 5 个均在新成立的开发区或新区，主要原因还是无法解决编制问题而采用的变通办法。从理论上讲，采用“大部制”可以应对工作力量不足等问题。从实践上看，“大部制”模式运用得好的地方，工商联工作并不落后于其他地区，比如，南京市雨花台区工商联只有 1 名副主席正式编制，实行“大部制”模式，工商联党组书记同时兼任统战部常务副部长，牵头开展的多项工作取得较好成效，受到了党委政府的高度好评；江宁区工商联与统战部联合办公，实际工作人数

注①：2012 年 5 月，全国工商联印发《推动解决县级工商联建设中的突出问题工作实施方案》。

注②：“五好”：领导班子好、会员发展好、商会建设好、作用发挥好、工作保障好。



6人，多项工作走在省市前列（见表2）。

表2 联合办公的县级工商联一览表

序号	单位	与何部门联合办公	实际工作人员
1	南通开发区商会	群团工作	1
2	盐城市亭湖区工商联	统战部	3
3	镇江新区工商联	经发局	2
4	常州市新北区工商联	区委宣传统战部	4
5	连云港市连云区工商联	统战部	1
6	南京市高淳区工商联	统战部	5
7	南京市江北新区工商联	宣传和统战部	3
8	南京市秦淮区工商联	统战部	5
9	南京市江宁区工商联	统战部	6
10	南京市浦口区工商联	统战部	3
11	南京市雨花台区工商联	统战部	5
12	南京市栖霞区工商联	统战部	3
13	南京市建邺区工商联	统战部	5
14	南京市鼓楼区工商联	统战部	4

### （三）主要领导未兼任的“变通”模式

全省还有部分县级工商联存在主要领导虽配备齐全、但未兼任的情况，7位县级工商联主席未兼任“四套班子”领导职务，12位党组书记未兼任统战部副部长。从调研了解到的情况看，这些主要领导未兼任的县级工商联，产生矛盾较多，工作开展总体一般。有县区反映，这种情况不符合《中国共产党统一战线工作条例》中相关规定，不利于县级工商联争取党委、政府支持，不利于工商联工作融入大统战工作格局，也不利于调动工商联干部的积极性。个别地方由于主席、书记都未兼任职务，产生分工不明的矛盾，在工作中“要么都管、要么都不管”，导致工作“停滞”，在当地和工商联系统造成不良影响。

### （四）增加“服务中心”或编外人员模式

为解决长期缺编少人的实际困难，县级工商联探索了争取编外人员和加挂“服务中心”两种解决困难的方式。一种是争取劳务派遣、苏北计划志愿者等编外聘用人员。目前，45.3%县级工商联聘用了编外人员，平均1.8人，其中，宝应县、昆山市工商联较多，分别为5人和4人。通过争取编外人员承担简单日常工作，一定程度上缓解

了事多人少的情况。不过，很多地方也反映，由于编外人员收入显著低于编内人员，存在素质能力总体偏低、积极性不高和“有能力的人不愿意来、来了留不住”的情况。另一种是组建以事业编构成为主的“服务中心”，目前已经有武进区、建湖县、泗阳县、沭阳县、泰兴市、清江浦区工商联落地实施，洪泽区、大丰县、泗洪县等工商联正在积极争取设立。已经组建的“服务中心”，平均增加全额事业编制2名，可以集聚整合各类资源，提供有针对性的一站式服务，较好的补齐了人手少、日常服务不足的短板，延伸了工商联工作手臂，提升了在当地的影响力，受到了企业和商会组织的认可和好评。从实践效果看，在机构改革、缩减编制背景下，增挂“服务中心”不失为破除工商联编制和人员瓶颈的务实之举。

## 三、县级工商联建设存在的突出问题及原因分析

在地方党委政府和上级工商联的有力指导下，江苏多数县级工商联顺应深化改革的新形势和民营经济发展的新要求，摒弃“等、靠、要”思想，主动作为，靠前服务，以“有为”争以“有位”。但是，相较于持续发展的县域民营经济、高质量发展的新要求和更加繁重的工作任务，机构、编制、人员、经费等“硬件”建设相对滞后依然制约着县级工商联履职担当和作用发挥。

### （一）存在的主要问题

问题一：缺编少人。全省县级工商联共有编制418人，平均4.4人；实际工作人员589人，平均6.2人；超编171人。从人数分布看，11%的县级工商联实际人员低于3人，64.8%的实际人员3-5人，19.8%的实际人员6-9人；仅有4.4%的实际人员超过10人，分别是江阴市工商联（12人）、吴中区工商联（11人）、武进区工商联（10人）、张家港工商联（10人），集中在经济发达的苏锡常三市，工商联工作都走在前列（见图2）。全省95家县级工商联中有67家反映缺人，占比70.53%。缺编少人严重影响县级工商联工作开展，

以某区工商联为例，有机构没编制，实际只有 1 名志愿者负责工作，近年来仅发展会员 200 多人，成立行业商会 0 家，也未能搭建任何有效的服务平台。

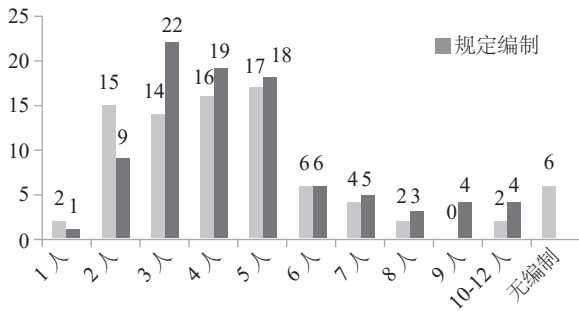


图2 全省县级工商联工作人员分布

问题二：干部队伍“老龄化”。95 家县级工商联 40—50 岁工作人员平均 2.21 人，占比 35.1%；50 岁以上的平均 2.64 人，占比 42.01%；相较而言，30 岁以下的平均仅 0.34 人，占比仅 5.37%，干部队伍“老龄化”问题比较突出（见图 3）。从实际情况看，71.6% 的县级工商联无 30 岁以下人员，39.1% 的无 40 岁以下人员，47.4% 的县级工商联“50 岁以上超 3 人”。由于干部队伍整体年龄偏大，带来了知识结构老化、工作精神状态不足等突出问题，更导致了退二线人数居高不下。根据调查，全省 95 个县级工商联退二线平均 1.18 人，相较于各地平均 6.2 名实际工作人员，真正在一线工作人员平均为 5.02 人，又减少近 20%。有的地方退二线人员高达 4 人，形成了二线人员占职占编、工商联无法“增员降龄”的恶性循环。

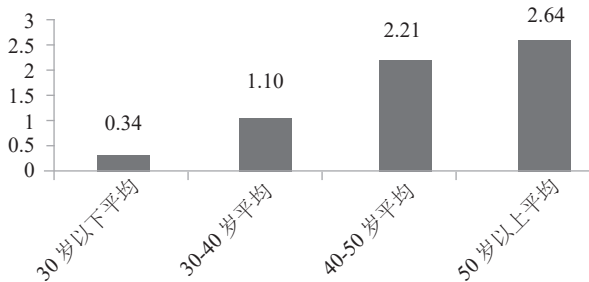


图3 县级工商联干部队伍各年龄层人数

问题三：组织架构不完善。主要体现在机构和党组不健全两个方面。一是无内设机构。

42.1% 的县级工商联至今无内设科室，13.7% 的仅设有办公室或综合科一个内设科室。不少县级工商联反映，无内设科室导致工作无法明确分工，更重要的是，因为缺少中层岗位，工商联干部内部提拔使用十分困难，与本地其他部门相比，降低了工商联的吸引力，也是年轻干部不愿意来了留不住的重要因素之一。有近 4 成县级工商联反映已经有多年未安排年轻干部来锻炼。二是党组不健全。32.6% 的县级工商联党组成员不满 3 人，其中，7.4% 的县级工商联党组只有 1 人（党组书记），25.3% 的县级工商联党组只有 2 人。党组不健全不仅直接影响党的方针政策和党委决策部署在工商联贯彻落实，导致党的领导核心作用无法发挥，而且在指导所属商会党建等工作方面“名不正、言不顺”，存在着履行全面从严治党主体责任缺失的风险。

问题四：主要领导配备不到位。近年来，一批观念新、能力强的“能人”走上基层工商联主要领导岗位后，积极探索、大胆创新，成为加强和改进基层工商联工作的标杆。但是也有一些地方，不重视工商联工作，没有从民营经济发展和工商联事业发展的需要选拔任用干部，特别是年轻干部，工商联领导班子年龄老化，整体拼搏进取的精气神不足。有近五分之一的县级工商联主要领导未同步解决兼任问题，也一定程度上挫伤了干事积极性。还有的地方把工商联作为解决干部职级或调配过渡的场所，导致工商联工作空心化、边缘化倾向更加凸显。例如，苏北某区工商联一直是多年的“老先进”，2017 年，区委区政府安排了一位年轻干部担任主要领导，其实际是“过渡”解决“正科”实职，该领导转任乡镇后又较长一段时期无人接任，导致工作无法开展。在其他地区也有类似的情况出现，最终影响了工商联工作。

问题五：经费制度化保障不够。全省县级工商联 2020 年平均工作经费 40.34 万元，大部分地

方反映“工作经费有保障”。但是，从实际了解到的情况看，差距较大。29.8%的县级工商联年度工作经费低于20万元，不到平均水平的一半，主要原因是这些工商联实际编制少，按“人头”拨付的经费总额确实受限。反映经费“较为宽裕”的县级工商联，有一部分是通过承担招商引资等工作争取同级财政支持弥补了基础经费不足，还有一部分经费则主要依靠领导“个人影响”获得，并没有在制度层面形成机制保障。例如，某县工商联主要领导有财政系统工作经历，到工商联后积极争取了20万元专项经费，这些专项经费以后是否仍然能保障到位，影响着工作开展的连续性。

## （二）问题原因分析

### 1. “三定”方案陈旧，严重制约县级工商联自身建设发展

目前，全省55.4%的县级工商联“三定”方案是在2005年以前确定的，8.7%的县级工商联至今尚无“三定”方案。其中，最早确定“三定”方案的是宝应县工商联（1993年），距今已有28年（见图4）。随着民营经济快速发展，工商联服务对象数量和质量要求不断提升，老“三定”方案规定的机构、人员、编制等与当前目标任务不相适应的矛盾十分突出，修订符合新时代形势发展需要、服务两个健康工作需要的新“三定”方案迫在眉睫。



图4 县区工商联“三定”方案制定时间

### 2. 地方党委政府重视不够，导致自身建设恶性循环

江苏虽然是民营经济大省，但不可否认，在部分地区，党委政府、相关部门、部分领导干部

对民营经济统战工作和工商联工作认识不到位，认为工商联工作可有可无的现象还不同程度地存在。突出表现在对县级工商联“三定”方案主动调整更新滞后，在工商联内部机构设置、领导干部配备、年轻干部交流任用、经费保障等“软硬件”建设方面低配的多、高配的少；工商联干部老化、工作守旧、方法老套、基础薄弱等问题突出，工作长期落后于民营经济发展需要，导致了工商联工作没地位、没作用、自身建设始终得不到改善的恶性循环。

### 3. 自上而下指导督促无力，影响推进自身改革的进程

基层工商联自身建设相对滞后的问题由来已久，与自上而下推动改革发展步伐迟缓以及对下指导督促缺失无力息息相关。一方面，全国、省、市工商联新的“三定”方案迟迟未能逐级修订下发，基层工商联调整职能定位、加强自身建设缺乏有力的依据和改革的源动力。另一方面，县级工商联作为工商联事业发展的基础和前沿阵地，省、市工商联利用到基层调研、检查指导工作、开展活动的契机，主动与当地党委政府沟通，帮助协调化解县级工商联自身建设中实际问题的意识和力度也不够。在业务指导方面，调任、转业至县级工商联的领导干部占了县级工商联相当大的比例，对怎样做好新时期工作普遍缺乏深刻认识、基本经验、科学方法，由于业务培训、学习交流、拓展思路的机会较少，再加上自上而下的工作考核、评比表彰力度相对不足，一些地方工商联滋生了“等、靠、要”思想，错失了通过“有为”争取“有位”，进而加快基层工商联自身改革发展的机会。

## 四、加强县级工商联建设的对策建议

破解县级工商联建设难题，既要依靠工商联系统深化改革推动，还要依靠党委政府重视支持推进，这样才能最大限度地激发基层工商联自身发展的潜力和活力。因此，应以推动落实工商联系统“三定”方案修订为契机，聚焦职能定位、

机构设置和力量配备，上下联动、同向发力，逐步有效解决困扰基层工商联建设的突出问题。

（一）尽快厘清职责定位，为基层工商联自身改革提供依据

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出鼓励、支持、引导非公有制经济发展的一系列新思想、新论断和新举措；中央先后出台《中国共产党统一战线工作条例》《关于加强新时代民营经济统战工作的意见》等文件，对做好新时期工商联工作提出了新要求。落实习近平总书记重要指示批示，贯彻党中央的决策部署，迫切需要结合近十年来各级工商联特别是基层工商联的探索实践创新，组织力量开展深入的理论分析和实证研究，从强化统一战线工作、完善基本经济制度、融入新发展格局、参与社会治理、加强自身建设等多个维度对新时代工商联的地位和作用作出新的阐释。通过出台加强和改进新时代工商联工作的意见，强化顶层设计谋划，进一步明确职责定位，为包括县级工商联在内的各级工商联的自身建设和长远发展提供依据。

（二）建立健全组织机构，为基层工商联事业发展奠定基础

当前，县级工商联有工作空间无组织覆盖、有工作任务缺机构配置、有联系对象少工作人员的矛盾比较突出，自身建设已经滞后于工作实践和发展需要。解决这些矛盾，要自上而下修订“三定”方案，为全系统改革提供遵循。一是明确县级工商联“1室2科”的内设机构。根据履行参政议政、会员发展、经济服务等主要职能的需要，县级工商联设置“1室2科”更符合当前工作实际，即办公室、会员科（负责会员发展和商会指导工作）和经济服务科（负责企业服务和参政议政工作）。二是明确县级工商联必须健全党组。党组是加强党在非公有制经济领域领导、把好正确工作方向的必然要求，应严格落实《党组工作条例》中“党组成员不少于3人”的规定，配齐党组成员，确保县级工商联建立健全党组。三是明确县级工

商联主要领导兼任职务。按照《中国共产党统一战线工作条例》要求，严格落实符合条件的工商联主席应当进入同级人大、政府或政协领导班子，工商联党组书记应当兼任党委统战部副部长的相关规定。建议全国工商联会同相关部门，适时在全国范围内开展专项督导检查，并制定新“三定”方案完成时间表，层层压实对下的检查督导责任。对确实有困难，暂时不能落实的，应要求基层组织部门说明情况。

（三）着力突破编制限制，为基层工商联配强力量提供支持

全省63%县级工商联反映了“增加编制岗位”的迫切愿望，扩编增员是基层工商联最热切的期盼，但在精简机构、缩减编制的背景下有较大难度，需要各级各方共同发力。建议在全国工商联、省委省政府支持下，开展三项试点：一是借鉴温州经验，开展县级工商联工作人员7人以上试点。按照领导“1正2副”、内设机构“1室2科”的设计，县级工商联7人以上更符合当前实情实际，相较于目前全省平均5人，增加2人具有一定的可操作性。可由省委统战部、省工商联牵头，先选取部分地区试点，再逐渐推广到全省所有地区。二是总结实践经验，开展增挂“民营经济服务中心”试点。实践表明，增设“民营经济服务中心”是更好承接政府转移的管理服务职能、延伸工作手臂、缓解力量不足矛盾的有效举措。建议全国工商联全面总结包括江苏在内的各地实践经验，列为“十四五”加强工商联系统自身建设，服务民营经济高质量发展的创新试点举措，出台指导工作开展的意见，引导和鼓励更多有条件的地区参与探索实践。三是在开发区或新区试行“大部制”。民营企业集聚发展是大势所趋，开发区或新区是促进“两个健康”工作必须加快覆盖的新领域。但是，要从开发区或新区的实际出发，允许、支持工商联与统战部合署办公，试行“大部制”模式。鉴于民营经济统战工作是县域统战工作的两个重点之一，建议工商联党组书记兼任统战部

常务副部长，更有利于发挥“大部制”优势，统筹力量做好各项工作。

（四）有效提升“软实力”，为基层工商联建设提质赋能

在健全党组、增设机构、增加编制的基础上，进一步深化对基层工商联重要性认识，通过提升“软实力”，为基层工商联建设赋能。一是选好“领头雁”。基层工商联“能人效应”突出，建议以换届为契机，上级工商联履行好指导责任，积极协调当地党委政府把政治素质好、干事能力强、工作经验丰富的人选拔到工商联领导岗位，发挥“领头雁”在加强自身建设中的重要推动作用。二是配好“老中青”。干部是工商联自身建设发展的关键要素。地方党委政府和基层工商联自身都要加大年轻干部的推荐选拔任用力度，表现优异的可以内部提拔，也可以外部交流，切实增强工商联干部的流动性、吸引力，形成“老中青”梯次配备的格局，以发展活力增强自身建设的动力。三是保障好经费使用。经费充裕是开展工作的有力保障，也是衡量自身建设水平的标尺。基层工商联工作任务总体趋紧趋重，因此，不仅要提升调研、培训、维权等日常工作活动的保障水平，还要为开拓性、探索性工作“开源”，更要在争取列入同级财政预算，形成制度化保障上下功夫，夯实事业持续发展的基础。

（五）重心下沉加强指导，为基层工商联建设发展提供助力

工商联工作一盘棋，基层工商联工作焕发生机活力也是推动自身建设发展关键一环。因此，要秉持全局观念，推动重心下沉，多措并举，为基层工商联建设发展提供助力。一是加强教育培训。对新任职的县级工商联领导、机关干部，省市工商联要搭建平台，定期分层次开展培训，着力提高基层领导干部思想认识水平、拓展思路视野、提振干事创业精气神。二是强化督促指导。省市工商联要围绕“两个健康”主题，经常深入基层、企业调查研究、开展活动、指导工作、化解矛盾，发挥上下联动的协同优势，不断扩大工商联在当地影响，更好地带动基层成长进步。要将“三定”方案等新要求融入“五好”县级工商联评定、先进基层工商联评选之中，以考核评比的牵引作用推动基层工商联建设再上新台阶。三是选树先进典型。经验活力来自基层，要深入总结基层的先进经验，挖掘可信、可比、可学的各类典型，营造比学赶超的工作氛围。通过典型引路，更好地指导基层实践，以优质服务赢得政府企业信任支持，以充分履职彰显担当作为，形成基层工商联“有为”“有位”与自身建设相互促进的良性循环。

责任编辑：蒋建忠

# 科技社团国际交往中的法律纠纷解决机制研究

陈 畅

**摘 要:**近年来,我国科技社团逐渐拓展自身国际业务,走向世界舞台。然而,科技社团的国际交往并非一帆风顺,会遇到一系列的纠纷。本文系统整理了科技社团的业务形式,并且从法学角度分析科技社团的纠纷形式,提出适合科技社团运用的纠纷解决机制。

**关键词:**科技社团;国际交往;法律纠纷;解决机制

**中图分类号:**D997 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-3163(2022)02-00078-03

## 一、科技社团的主要业务形式

科技社团是指由科技工作者发起和组成的,以自然科学为基础,以从事科学研究、科技交流、推动科技发展为宗旨的社会团体,其主要形式包括学会、协会、研究会等<sup>[1]</sup>。科技社团的主营业务可以分为三个方面:一是促进科技交流和进步;二是承担相应的社会公益服务;三是参与政策制定。

### (一) 促进科技交流与进步

一是举办学术会议。科技社团通过举办学术会议,可以实现推动科学发展的宗旨,也有助于树立其学术权威。举办学术会议是科技社团重要的业务活动,也是科技社团扩大自身影响力的重要手段和路径。

二是创办学术期刊。除了举办学术会议外,科技社团促进学术交流的另一重要手段就是创办学术期刊。学术期刊对内是科技社团为会员提供

服务的载体,对外是科技社团筛选学术研究、确定研究走向的指示牌。

三是科技奖励与资助。科技社团通过吸纳社会资助和政府拨款,成立自己的基金并设立奖项。除了科技奖项之外,还有科技社团对会员的直接资金援助。

总而言之,科技社团既是学术交流的载体,也是研究人员资金补助的来源,进而以推动交流和提供资金两种手段促进学术研究的发展。

### (二) 承担相应的社会公共服务

一是提供教育培训。科技社团为不同的人群提供相应的培训服务,服务对象并不局限于社团会员,而是包括了社会公众。

二是承办标准制定与专业资格认证。科技社团在标准制定和专业资格认证方面扮演着重要的角色,这项工作因而成为科技社团对外提供服务并扩大影响的一项重要业务。

收稿日期:2022-03-12

作者简介:陈畅,北京科技大学文法学院硕士研究生。

### （三）参与政策制定

科技社团具有跨行业、跨部门、跨区域、跨国界、跨学科的组织网络优势，可以为政策制定组织相应的技术人员，为政府制定相关政策提供专业的意见。科技社团虽然不是政策制定的主导者，但却在政策制定中发挥着不可或缺的作用，这在一定程度上也让科技社团获得相关政策支持，有利于社团的发展。因此，科技社团也重视发展自身与政府之间的关系并积极参与政策制定。

## 二、科技社团国际交往中的纠纷形式

根据科技社团的日常业务形式和已有的国际民商事纠纷形式，可以把科技社团可能遇到的纠纷分为内部纠纷和外部纠纷两类。

### （一）内部纠纷

内部纠纷是科技社团内部或者科技社团之间的纠纷。与国外科技组织进行合作是我国科技社团参与国际交往的重要手段，在这种合作中，我国科技社团主要采用向他国科技组织派员或签订合作协议的方式。当两国科技社团之间产生矛盾时，矛盾往往集中在成员权利与合同效力上。因此，这类纠纷的主要内容就是社团成员权纠纷和社团间合作协议的效力纠纷。

社团成员权纠纷指的是，外国科技社团对我国科技社团派出成员的正常权利进行不公正限制或单方面取消而引起的纠纷。在我国科技社团不断参与国际交往的今天，很多国际科技组织中都有我国的社团派员，这些派出的科技工作者为促进我国科技发展和扩大我国科技话语权作出了重要的贡献。但是，由于受部分西方国家地缘政治思想的影响，一些世界性科技组织以政治为借口，公然打压我国的科技工作者，以除名、限制权利等手段干扰我国相关人员的正常工作，这对我国科技社团参与国际交往造成不利影响。所以，社团成员权纠纷是内部纠纷中一种主要纠纷形式。

除了社团成员权纠纷，内部纠纷的另一重要表现是社团间合作协议的效力纠纷。我国科技社团在向外派员的同时，还通过与他国科技组织签署合作协议来开展社团的国际交往。合作协议的

内容各不相同，包括了从科技交流到生产实践的各个方面，因而容易产生各种各样的合同纠纷。由于各国法律规定的不同，合同在具体执行时一旦出现问题，就会形成纠纷，进而妨害两国科技之间的合作关系。因此，社团间合同纠纷也是内部纠纷中亟待解决的一种纠纷。

### （二）外部纠纷

科技社团的外部纠纷主要包括涉及科技社团的经济纠纷、知识产权与信息保护纠纷，以及其他纠纷。

科技社团的跨国经济纠纷均可以归类至国际民商事事件纠纷之中，将之视为普通的跨国经济纠纷进行处理并无不妥。

科技社团所涉及的知识产权纠纷与一般的知识产权纠纷并无二致，但是基于科技社团的特殊性质，在保护社团知识产权时需要更加注意信息保护问题。科技社团作为拥有高精尖技术的社会团体，对于技术信息的保密有着很高的要求。科技社团面临着这样的问题：如何以适合科技社团的法律机制来保护信息安全；如何以适当的事后机制来解决信息泄露后产生的知识产权纠纷。

### （三）其他纠纷

科技社团的特有纠纷形式并不在国际私法的范畴内，因而这类纠纷与上文的经济纠纷和知识产权纠纷有所区别。这样划分的原因在于，科技社团较之一般的国际私法主体有其特殊之处。首先，科技社团容易成为政治打击的对象；其次，科技社团拥有的科技成果和提供的科技服务并不能完全被视为普通商品，这种特有的战略性和保密性使得科技社团在开展业务时区别于一般的企业与社会组织；最后，我国的科技社团往往与政府部门保持一定联系，其所涉及的法律关系并不能一概划入人民商事法律的范畴，必须予以具体对待。

## 三、纠纷解决机制研究

### （一）社团内纠纷化解机制

科技社团权力分立的内部治理结构决定了科技社团对内部纠纷具有一定的处理能力。对于决议侵权问题，被侵权成员可以报理事会或秘书处

处理；对于社团中因规章修改造成的不公正问题，被侵权人可以在会员大会提交反对议案，对不合理规章进行质疑或再修改；对于社团内机构违反社团规章的侵权行为，被侵权人可以报请监事会纠正或报请理事会撤销。总而言之，我们若能够充分利用科技社团内部权力分立的体系，就可以解决大部分常规的成员权争议，从而维护我国派员合法权益。

#### （二）网络信息保护的事后纠纷解决机制

科技社团在日常运作的过程中会产生众多的会议资料、期刊资料、研究资料等重要的科研信息，这些信息实际上是一种战略资源。随着大数据时代的到来，对这种战略资源的争夺将引发一系列的纠纷。信息产权可以视作知识产权的上位概念，而在知识产权的保护范围之外，有很多种类的信息产权难以及时得到保障，因而我们需要通过更高效的事后纠纷解决机制来解决这类纠纷。

《网络安全法》明确规定了对信息安全的保障，其从法律层面界定了破坏网络安全、侵犯信息安全的行为模式；规定了相关政府部门应当提供的保障措施；还规定了一系列法律责任，以及相应的民事赔偿数额、行政处罚措施等。以上法律规定可用以解决可能产生的相关纠纷。

随着网络技术的不断发展，世界各国都开始重视网络安全问题。近年来，各国的立法呈现出专业化、立体化的特点，从打击网络犯罪、加强网络监管、收紧网络主权、打击网络恐怖主义等方面对自己国家的网络安全问题进行了规定。在这样的立法趋势下，以打击犯罪为主、行政监管为辅的各国网络治理模式逐渐形成，同时，各国之间也形成了相互合作的治理体系。各国推动这一治理体系的建设，建成了更加健全的国际间纠纷解决机制。这些为我国科技社团在国际交往中解决网络纠纷提供了可能。

#### （三）领事保护制度

由于科技社团工作的特殊性，科技社团的正常海外活动有时会受到当地政府或社会力量的阻

挠，解决此类纠纷必须及时且有效，而普通的事后机制却不能满足这一需要。因此，领事保护制度便成为此时解决纠纷的首选。

在海外利益保护制度中，领事保护是相对成熟且适用广泛的一种利益保护制度。实施领事保护所依据的法律有公认的国际法原则、有关国际公约、双边条约或协定，以及中国和驻在国的有关法律，其本质是借助国家力量来保障公民的合法权益。《维也纳领事关系公约》《中华人民共和国领事工作条例》等赋予了我国使领馆在紧急情况下的处置权，当我国的科技社团在遇到相关情况时可以通过寻求使领馆的帮助来解决有关纠纷。此外，我国的使领馆已经建立了事前预警和事后保障的成熟机制<sup>[2]</sup>。当遭遇跨国纠纷时，领事保护机制将是我国科技社团可以运用的重要的纠纷解决机制。

#### （四）其他普适性的纠纷解决机制

科技社团作为国际私法主体的一种，其以社会组织身份参与国际交往时涉及的法律关系与一般的国际私法主体涉及的法律关系相类似。当产生法律纠纷时，可以适用跨国诉讼、国际仲裁和以调解为代表的多元化纠纷解决机制。我国科技社团可以根据自身实践的具体情况选择适合自己的纠纷解决机制<sup>[3]</sup>。

当我国科技社团在国际交往中面对纠纷时，需要重视以法律手段为主的纠纷解决策略，熟练掌握更加高效的纠纷解决机制。

#### 参考文献：

- [1] 唐德龙. 英国科技社团发展：趋势、经验及启示 [J]. 学会, 2019(12): 5-15.
- [2] 张丹丹, 孙德刚. 中国在中东的领事保护：理念、实践与机制创新 [J]. 社会科学文摘, 2019(10): 37-39.
- [3] 袁发强. “一带一路”背景下国际民商事争议解决机制之建构 [J]. 求是学刊, 2018(5): 82-90.

责任编辑：吉强