

正視中共《統一戰線條例（試行）》 公布的問題

Seriously Facing the Promulgation of CPC United Front Guidelines (Trial)

劉振興 (Liou, Jenn-Shing)

國防大學政治作戰學院兼任助理教授

壹、前言

今（2015）年 5 月 18 日，中共發布《中國共產黨統一戰線工作條例（試行）》（以下簡稱《條例》）的文件，誠如公布的《條例》內容中所言，這是中共有關「統戰」的第一部正式法規，亦是規範「各領域各方面統戰工作」，更重要的是「推進統戰工作制度化、規範化、程序化」的法規，對統戰工作具有「里程碑意義」。對於中共將統戰工作以法律形式加以制度化，其相關內容要點及對我影響，深值我關注！

貳、值得關注的內容

《條例》內容共計 10 章 46 條，係中共中央統戰部於 2014 年 2 月起，召集中央組織部、全國政協、中央臺辦、外交部、國家民委、國家宗教局、國務院港澳辦、國務院僑辦 8 個單位，共同組成法規起草小組，訂定方向、研擬各法條內容，並於 2015 年 4 月，由中共中央政治局常委會及政治局會議進行審議通過後公布實施。

《條例》的第一章總則第四條有關「統一戰線工作範圍和對象」內容中，

第十項便是「臺灣同胞及其在大陸的親屬」；第八章有關「港澳臺海外統一戰線工作」專章的第三十條條文中更指出，對臺統戰的主要任務在於：「貫徹執行中央對臺工作大政方針，堅持一個中國原則，反對『臺獨』分裂活動，廣泛團結臺灣同胞，鞏固深化兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化、社會基礎，在實現中華民族偉大復興進程中完成祖國統一大業。」

此外，第三十一條有關海外統戰任務內容中提及「推進全球反『獨』促統活動。」第三十二條則要求支援民主黨派及無黨派人士，指導相關人民團體及「中國和平統一促進會」、「海外聯誼會」等統戰外圍團體，發揮統戰作用。可見，「一個中國」原則及「反獨促統」活動，仍是中共永不改變的目標，亦是政策的核心價值。

參、幾點內容的蠡測

一、《條例》的制訂起草過程中，從中共領導人習近平，政治局常委、現任全國政協主席俞正聲，乃至中央統戰部部長孫春蘭等，均親自參與審議，顯見中共官方對該部法規重視的程度，更可看出中共領導階層，在「祖國統一、避免分裂」的思維指導下，對統戰工作寄予相當程度的厚望。

二、為能統一思想、觀念及律定作法，《條例》在第一章「總則」（共計四條）中，便闡述制訂此法的目的。其次，將「統一戰線」的定義及內涵詳細說明。其中第三條便明確指出「統一戰線」工作的指導思想及主要任務。再者，特別將統戰工作的範圍及對象詳盡列出，此舉目的係希冀有利工作推動與指導。由此可知，中共法規制訂的邏輯程序，尤其刻意圖出《條例》制訂的戰略高度，強調其地位的重要性，以及實踐的必要性。

三、《條例》第二章述及「組織領導與職責」，其中第五條即規定，中央及縣級以上地方黨委必須成立「統戰部」，期能推動各項統戰工作。因此第七條明確指出，「統戰部」是黨委主管統一戰線工作的職能部門。因此就職責劃分方面，其中第六項便要求「開展港澳臺海外統一戰線工作，聯繫香港、澳門、臺灣和海外有關黨派、團體及代表人士，會同有關部門對香港、澳門地區統一戰

線工作方針政策和法律法規進行調查研究，做好臺胞、臺屬有關工作。」由該等內容可發現，只要是臺籍人士（含其家屬）等，都是中共統戰的重要對象，並無輕重之分。

四、《條例》當中的第九章，律定省級的「統戰部」係由同級的黨委常委擔任，而市及縣兩級主管統戰部門者，則由同級黨委常委擔任或兼任。至於中央部分，則成立「統一戰線工作領導小組」，辦公室設置於中共中央的「統戰部」。由此可看出，《條例》特別將主管權責釐清，期避免造成指揮領導上的模糊，亦可更為集中資源的運用，避免浪費且可增進工作效能。

五、眾所周知的，中共制訂的各種條例中，並非以人民最大利益考量為出發點，反而是從國家以及黨的利益角度思考，因此在第五章「民族工作」部分，第十九條便開宗明義指出，「民族工作的根本要求是：……堅持中國共產黨領導，堅持中國特色社會主義道路，堅持維護祖國統一，……依靠各民族共同力量實現中華民族偉大復興。」換言之，中共係訴求以「中華民族」利益為出發點，然此訴求背後真正目的，仍是其一再強調且不鬆手的「堅持中國共產黨的領導」。因此，只要超脫中國共產黨的利益，必將除之而後快！

而此一部分，延伸至第八章有關「港澳臺海外統一戰線工作」第三十條條文中更指出，「對臺統一戰線的主要任務是：貫徹執行中央對臺工作大政方針，堅持『一個中國』原則，反對『臺獨』分裂活動，廣泛團結臺灣同胞，鞏固深化兩岸關係和平發展……，在實現中華民族偉大復興進程中完成祖國統一大業。」由此可知，中共要揭示的大纛，仍是其從未改變的國家治理最高綱領要求：不容分裂、國家統一！

肆、對我影響及應有省思

《條例》雖然只是將過去中共持續在進行的統戰工作予以法治化，而向來將「黨的領導、武裝鬥爭、統一戰線」視為其革命的「三大法寶」，便可知該等對「統戰」工作的重視的程度，而今「統戰」已從僅為一般層級指導性工作，提昇至中央階層以法律形式規範的地步，而且是黨中央督責的制度性條例，此

舉顯示出幾個值得我們關注及省思的地方：

一、自從孫春蘭接替令計劃成為統戰部部長後，接著在今年7月底召開的中共政治局會議中，決議成立設置「中央統一戰線工作領導小組」。而自從習近平上臺後，紛紛成立多個「工作領導小組」，以及見其後續的發展觀之，此乃當前中共領導人的決策思維模式，欲從立法的高度，要求「全黨」上下貫徹其統治意志。由此可知，《條例》是習近平至為關切的議題，甚至親自聽取匯報參與審議工作，其重要性必然不可同日而語。簡言之，統戰工作已從以往的「各自表述、各行其事、各遂其志、各獲其果」的階段，提昇至「有法、有據、有理、有責」，且必須依從的階段。

二、就統戰會議的層級而言，由過去的國家級升級至「黨中央」層級，更凸顯習近平擔任國家領導人後，一再強調「從嚴治黨、從制度治黨、依規定治黨」的要求，因而從黨中央的立場主導《條例》的制訂，從而讓「統戰」成為從上到下，各級黨組織的重要工作，隱含著習近平希望藉由統戰工作的成效，力行「維護國家統一」，最後實現其「中國夢」的理想階段。

三、從《條例》的內容中可發現，將統戰的對象與範圍更為擴大，組織與工作更為強化，有關對臺統戰的主要任務：堅持「一個中國」原則，反對「臺獨」分裂活動，完成「祖國」統一大業。明白的向世人昭示，中共是不允許有分裂國土，影響國家統一的行徑出現。未來將可預見的，中共各級黨組織勢必以更高規格、更廣泛深入且有成效的作為投入統戰工作，而且手段將更趨於無形，對我而言，將更容易失去警覺心與反制能力，不得不慎！

四、統戰工作的執行單位劃分至縣級，可說是鋪下「天羅地網」態勢，過去欠缺依循者，現在有了正式的規範，對我而言，許多地方縣市首長為了擴大地方的發展（尤其是經貿發展部分），早已躍躍欲試，企圖以諸般手段急欲於與大陸進行經貿交流，相較於中共而言，將更容易誘吸國人對其釋放利存有諸多幻想，使其統戰工作更具優勢，更易於布局與推動。

此外，在制度設計方面，統戰部長即由同級黨委常委擔任，職務、事權更加統一，指揮調度必將更加彈性靈活，能掌握運用之籌碼與資源勢將更為充分，對我而言，恐更增加因應的難度與應處的空間。

五、《條例》第十九條「民族工作」中明確指出，「……堅持中國共產黨領

導，堅持中國特色社會主義道路，堅持維護祖國統一……」，可見「黨的領導、祖國統一」，仍是其一條堅不可摧的主臬，意指凡統戰的各項作為，均必須遵從中國共產黨之領導，因此《條例》中無論提到的是民主黨派、無黨派人士，乃至於臺胞及臺屬等等，均必須「服從」中國共產黨的領導，此一論述中共向來未曾改變。易言之，未來涉及統戰事務及兩岸交流部分，仍然是中共「說了算數」，我仍無任何置喙餘地。試想我處在一個不對稱的關係下，必然不利於我長遠發展，吾人豈能不更謹慎為之！

六、對我而言，最有直接關係的就屬第八章「港澳臺海外統一戰線工作」專章，尤其其中的第三十條有關對臺統戰部分。誠如眾所預判的，「一個中國」及「反獨促統」仍是中共的無限上綱，對臺政策從未改變。就形式上而言，港、澳兩地係中共所謂的「特別行政區」，但我而言，事實上無論就形式層面或法理層面分析，中華民國都是一個不容否認的完整主權獨立國家。中共向來將「港、澳、臺」視為一體，除了是混淆視聽、造成「既成事實」的假象，更強調是其一貫的主張與立場，亦即臺灣永遠是中共眼中的「地方政府」，所以「一個中國」是永不改變的政策，「反獨促統」是唯一的政治標的。如此一再被矮化的我們，未來面對制度化的統戰作為，挑戰將更形艱鉅！

七、上述都僅限於對《條例》內容的微觀思考，但若將格局放大，以宏觀的思維面對《條例》的公布，有幾個更值得我們深思的問題：

（一）面對全球化的變局，加上中國大陸經濟實力日漸龐大，已成為世界第二大經濟體，其國力的增長早已有目共睹，然而在實施改革開放經濟起飛之後，中國大陸更欲成為世界大國，故積極走向世界舞臺，亟欲與世界接軌，而全面的法治化，是面對全球的第一步，尤其面對「中」、美勢力消長之際，中國大陸期盼在世界舞臺上，更具有發聲及主導的力量。而今，「統戰」工作亦形成法治化，對全世界而言，中共將更有說服力與法理依據，對我來說，未來在國際間與之論辯與駁斥的空間恐更將限縮！

（二）自從習近平上臺後，強力打貪防腐，雖然就政策面向及中共長遠發展而言是對的，但總難免落入「派系鬥爭」、「整肅異己」的窠臼論述中，甚至不被看好，還不斷唱衰的論調。但習近平以堅定的意志

以朝向法治化國家為依歸，積極制訂各項法規，訂定各種規範，使其「合法性的權威」地位更形穩固，中國共產黨領導將更牢不可破！事實上，《條例》展望的不只是相較於少數的統戰對象，更是直接向全世界宣告，「統戰」是中國共產黨的政策與作為。因此，法治化對中共而言，無論內部或對外，都具有戰略性的指標意涵。因此，吾人必須跳脫既有框架，以多元思考面向，才能妥處因應之道！

伍、結語

日前中共公布《中國共產黨統一戰線工作條例（試行）》，一方面除了證實中共對統戰工作的重視，以及推生統戰工作成效之決心外，從制訂法規及相關內容發現，中共更將統戰工作賦予戰略性意涵，積極對統戰目標對象進行更有效的統戰作為。其次，中共將統戰工作法制化，亦凸顯出中共將統戰工作，從執行層級、掌管工作人員、工作內容等方面，均做了詳盡的律定，可見中共亦亟於走上法治化的階段，俾利與世界接軌。再者，《條例》中無可避免的涉及對臺部分，也無庸置疑的將「一個中國」、「反獨促統」政策列為首要且不可逆的目標。

「有法不依」、「依法徒形」、「人治高於法治」，向來是中共最為人所詬病之處，然而《條例》的公布，象徵著習近平有別以往領導人的政治風格，凡事講究先取得立足點的合法性基礎，前提穩固後，便可大膽強力遂行其統治意志，加上所謂「知臺派」的最高領導人指導下，我們還留有多少可揮灑的空間能與之抗衡的實力籌碼，將是我們未來必須嚴肅面對的課題！