

在习近平政权下，国家综合方面（香港、台湾、少数民族）治理的重要度与深刻度、在国际社会确立霸权（新型国际关系、一带一路、人类命运共同体）的要求均不断提高。可认为近年来显著重视统一战线工作的姿态就是基于这样的背景。

那么，笔者想以“统一战线与华侨的作用”为主题，探讨一下“影响中国的对外行为的国内外因素”这一研究课题。这个工作由两大支柱构成：1. 以《中国共产党统一战线工作条例（试行）》（以下称“条例”）的制定为对象的“政策过程周期”考察；2. 以华侨界选出全国政协委员（以下称“华侨委员”）在海外开展与政治活动相关的内外合作为对象的考察。

1. 《条例》的制定

中国共产党于2015年5月18日施行了《条例》。根据其“诞生记”，至《条例》制定与施行的过程如下所述¹。

据称《条例》的起草是根据中央政治局常务委员会的决定（政策课题设定），从这个决定到颁布历时1年零5个月。因此，《条例》制定是2012年11月习近平体制成立约1年后的2013年底至2014年初的政治课题。

在政策形成过程中，从中央到地方，很多干部和部门参与了工作。

启动地点是中央。据称《条例》的起草和制定工作自始至终都是在党中央直接领导下进行的，习近平总书记听取了汇报，并对起草方针做出了指示。在此情况下，在最高领导层内主管统一战线工作的全国政协主席俞正声具体指导了一系列的工作，亲自审改了《条例》稿。

在最高领导层指示了方针的情况下，开始了具体的制定工作。处于该工作中心的是党中央直属机关的中央统战部，该部部长孙春兰（中央政治局委员）召开4次部长办公会议，力求统一思想，由此开始了该工作。2014年2月，中央统战部与相关的8个中央部门（党部门为中央组织部与中央台湾工作办公室，全国政协部门为全国政协办公厅，国务院部门为外交部、国家民族委员会、国家宗教局、港澳事务办公室、侨务办公室）一起，成立《条例》起草工作机构与起草小组。

在中央实际工作级别的组织与方针的梳理结束后，同年3月以起草小组为中心开始了工作。在中央与地方之间，统一思想的色彩强烈。也就是说，该小组一方面为制定《条例》开始资料收集与研究作业，一方面于4月到全国各地进行实地调研。据称召开了48场座谈会，参加人员涵盖全国31个省（区、市）、党内外各方面相关人员。另一方面，中央统战部领导班子成员带队分别征求并听取中央有关领导（可能是习近平与俞正声）对《条例》稿的意见。《条例》的条文内容被认为在这个时点已大致确定。

进入2015年3月，在全国人民代表大会和全国政治协商会议期间，召开全国统战部长座谈会，听取了31个省（区、市）和新疆生产建设兵团党委统战部部长的意见，到了中下旬，起草小组最后征求了参与研究起草工作的8个单位、以及相关部门的意见。

从剩余的时间短（5月18日颁布、施行）、参与的单位性质来判断，可以说政策决定是极其形式性的。也就是说，据称全国政协主席俞正声4月27日主持召开党外人士座谈会，征

求了他们的意见和建议。与会的是八个民主党派中央、全国工商联的主要负责人和无党派人士代表。在两天后的4月29日、30日，中央政治局常务委员会、中央政治局分别对《条例》稿进行审议，然后正式颁布、施行。附图为《条例》制定过程与主体。

另外，现时点还没能获得考察政策实施与政策评估过程的足够资料。但是，前一段时间（2021年1月5日的北京新华社电表达为“近日”），颁布了对“试行”实施修订后的正式条例，因此，可望今后包括有助于揭示“FA（碎片化威权主义）”的资料在内的新资料公开。

2. 华侨委员在海外的政治活动

从建国当初起，华侨就成为了统一战线工作的重要对象。这一方针近年来也没有改变，如同上述1.中所确认的那样，这从以中央统战部为中心成立的《条例》起草工作机构组成成员中包含侨务办公室、以及《条例》正文实际将华侨列为统一战线工作对象之一就可以明显看出。

那么，华侨委员为了实现中国共产党追求的国家统一的目标，在政协或者中央统战部的指导下，在“国外”开展了怎样的“活动”、以怎样的形式“反馈”给“国内”的呢？在还没有进行正式的文献调查、资料收集以及细读的现阶段，这是笔者的关心对象。

下面阐述现时点已获得的见解，作为揭示上述疑问的线索。

（1）摘自在“知网”上搜索到的硕士论文²

①华侨委员主要属于中华全国归国华侨联合会（侨联）和致公党这两个“界别”。也就是说，虽说是华侨，但是主要以国内居住者为对象（以下除了有但书外，华侨是指“归国华侨”）。顺便说一下，在属于致公党“界别”的30名现任全国政协委员中，以某种形式与“华侨”有关联的有7名。此外，在7名华侨中，唯一可被视为“归国华侨”的万钢（致公党中央主席、全国政协副主席、中国科协学会主席）在海外侨居约16年（1985年至2001年侨居德国）。

②华侨除了委员外，可作为“特约代表/委员”、“专家学者”，“列席”政协会议。但是，以列席资格参加时，虽然有建议权，但是没有议案提交权。

（2）摘自《无声的入侵——中国如何将澳大利亚变成傀儡国家》³

“祝敏申”是一位拥有澳大利亚国籍的政协委员。假如国籍不是中国，那么此人就不是华侨，而是“华人”。对于这种情形，统一战线工作的对象也包括“非中国国籍者”，因此，需要“干涉（他国的）国家主权”的视点。下述是基于中国发布资料的祝敏申的相关信息⁴。

①在2004年5月时点，祝敏申拥有澳大利亚国籍。

②2014年3月6日，国务院侨务办公室主任裘援平会见了“列席”全国政协会议第十二届第二次会议的海外华侨“代表”，其中的一人就是祝敏申（澳大利亚精英高等教育学院（Top Education Institute）院长）。列席这次会议的海外侨胞代表来自21个国家共计35人，他们的列席始于2001年（第九届第四次会议）。根据祝敏申的说明，从2001年起，全国政协邀请了侨居在62个国家的共计399名海外侨胞列席代表。

③在2020年1月14日上海市政协举行的华侨华人代表座谈会上，有列席市政协十三届三次会议的17名华侨华人代表出席了座谈会。祝敏申、来自日本的作家莫邦富都出席了座谈会。

④祝敏申还创办了《澳华时报》。1999年的中国驻南斯拉夫大使馆被炸事件、李登辉的“两国论”、中方领导人访问澳大利亚时，他都亲自撰写了报道。截至2021年1月底，该报受新冠病毒疫情流行的影响而停刊。

¹ “《中国共产党统一战线工作条例（试行）》诞生记” <http://www.bjsy.org.cn/Articles/Detail.aspx?id=1061>（2021年1月30日最后浏览）。

² 高斯《华侨在人民政协中的作用研究》（华南理工大学硕士学位论文），2015年。

³ 汉密尔顿（Clive Hamilton）著，上冈铁秀监译，奥山真司译，飞鸟新社，2020年，第113页-118页。

⁴ “裘援平主任会见列席全国政协十二届二次会议的海外侨胞代表” <http://world.people.com.cn/n/2014/0311/c157278-24605046.html>（2021年1月23日最后浏览）。“祝敏申：列席全国政协会议后记” <https://alumni.fudan.edu.cn/3e/c7/c14599a147143/page.htm>（2021年1月22日最后浏览）。“上海市政协举行座谈会，受邀列席的17位华侨华人踊跃建言” <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1655773361407826767&wfr=spider&for=pc>（2021年1月20日最后浏览）。“澳华儒商祝敏申” <http://www.chinaqw.com/node2/node116/node122/node174/userobject6ai3564.html>（2021年1月18日最后浏览）。