

# 两岸经济社会融合发展：政策研究的视角

童立群

(上海国际问题研究院 台港澳研究所, 上海 200031)

**摘要：**两岸融合发展是习近平国家统一思想的重要政策主张。两岸融合发展可视为大陆发展两岸关系的政策工具。两岸融合发展的范围涉及个体、群体和整体三个层次，涉及经济、社会和心理三个层面。两岸融合发展政策实施的挑战和障碍涉及两岸排斥、模式因素和政治因素。推进两岸融合发展，要加强舆论宣传，加强理论建设，加强制度建设，加强管理创新，加强平台建设，把握阶段特征，加强法制建设，建设评估体系。两岸融合发展可以为两岸关系由和平发展走向和平统一创造条件，但并不能保证两岸必然沿着这一道路走向统一。推动两岸走向和平统一还应及早在两岸融合发展的基础上不断寻求推进和平统一的替代思路和更新机制。

**关键词：**两岸融合发展；国家统一；对台工作

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378 (2018) 02-0086-06

两岸经济社会融合发展（下文简称“两岸融合发展”）是大陆重要对台政策思想之一。大陆领导人多次在不同场合阐述两岸融合发展的政策举措和意见，两岸融合发展日益成为两岸关系发展中受到关注和重视的研究议题。两岸学者从不同角度对两岸融合发展的意义、可行性、路径等问题进行研究。本文基于政策研究的视角，关注大陆推进两岸融合发展政策的实施范围、实施内容、实施障碍和改进对策等问题。

## 一、两岸融合发展政策的概念及范围

从理论上说，融合应是双向对等的。但是，当前的两岸融合发展呈现出不对称的局面<sup>[1]</sup>。两岸融合发展在某种程度上还处于“单向融入”的阶段，即由大陆官方主导推动，台湾方面更多扮演参与者的角色，参与主体为台湾居民个体、社会团体或企业，路径为台湾同胞参与大陆的经济社会建设。

### （一）关注层次：个体、群体和整体

两岸融合发展的参与主体是普通台湾同胞。大陆政策制定既需要关注个体（台湾同胞）与系统（大

---

DOI : 10.13946/j.cnki.jcqis.2018.02.009

**基金项目：**国家社会科学基金重点项目“当代台湾学界与媒体有关‘一个中国’原则文献整理与研究（1987—2017）”（17AZD024）

**作者简介：**童立群，上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员。

**引用格式：**童立群．两岸经济社会融合发展：政策研究的视角[J]．统一战线学研究，2018（2）：86-91．

陆)之间社会关系或联系的特征,又可将“在大陆的台湾同胞”作为整体,关注其社会关系或联系的总体情况。

在个体层次上,两岸融合发展政策应关注个体(台湾同胞)与(大陆)其他个体、组织或社会的关系的属性特征,如个体(台湾同胞)在大陆的婚姻状况、居住条件、身心健康等。2017年对台工作会议提出:“继续推进两岸民间各领域交流合作,促进两岸经济社会融合发展,不断扩大两岸基层民众和青年的参与度和获益面。研究出台便利台湾同胞在大陆学习、就业、创业、生活的政策措施,积极支持台商台企在大陆更好发展,依法维护台胞权益。”<sup>[2]</sup>这就要求从个体融合便利性角度出台政策,如采取18位数字台胞证、提供台胞自助购取火车票服务、机场提供自助设备识别台胞证等。

在群体层次上,两岸融合发展政策应关注由个体(台湾同胞)组成的某个群体或多个群体之间关系的总体特征。例如,以往在大陆高校就业的台湾教师群体囿于非大陆居民身份而无法申请国家社会科学基金项目;大陆各地区或高校对该群体的职称评定和晋升政策有不同解读,执行标准不一。经过长时间的调研,全国哲学社会科学规划办公室实施了向在大陆高校和科研院所工作的台湾研究人员开放申报各类项目的重大举措<sup>[3]</sup>。新政策放开了相关限制,对在大陆工作的台湾研究人员职称评定具有重要而积极的影响,将激励台湾研究人员在大陆继续其学术研究和职业生涯。

在整体层次上,视两岸融合为整体,将融合作为两岸经济社会健康发展的政策手段或目标。2017年3月5日,李克强在政府工作报告中对两岸融合发展指出:“要持续推进两岸经济社会融合发展,为台湾同胞尤其青年在大陆学习、就业、创业、生活提供更多便利。两岸同胞要共担民族大义,坚定不移推进祖国和平统一进程,共同创造所有中国人的幸福生活和美好明天。”<sup>[4]</sup>例如,吸引台湾青年来大陆创业的政策就属此类。截至2018年初,大陆为台湾青年提供各类实习、就业岗位逾12000个,两岸青年创业基地和就业创业示范点累计入驻或服务台企及团队1400多个<sup>[5]</sup>。大陆地方政府部门已经陆续出台吸引台湾青年来本地创业的政策。

针对上述三个层次,大陆已经并将继续出台支持台湾居民融入大陆经济社会建设的相关政策措施。在政策的引导下,台湾同胞“居民待遇”政策相继出台,比如享受医疗卫生服务、享受义务教育与医疗保险、鼓励台商设立金融机构、给予台湾青年创业就业优惠、明确台湾民众投资企业享有经营自主权与应当承担的义务等。

## (二) 主要内容：经济、社会和心理层面

两岸融合发展在当前虽然具有单向性,但并不是单维度概念,而是动态的、渐进式的、多维度的、互动的,内容十分丰富,包括经济整合、文化接纳、行为适应和身份认同等。在经济层面,两岸融合发展内容主要包括台湾同胞在大陆的经济收入、消费情况和居住情况等,也包括就业机会的平等、在同一部门或同一行业的公平提升机会、平等享受社会公共服务等。经济发挥了基础作用,是台湾同胞融入大陆社会的第一步。在社会层面,两岸融合发展内容包括台湾同胞在大陆的交流交往、社区活动和休闲娱乐等。其目标是使他们适应大陆的风俗习惯、接纳或不排斥当地的文化理念,并能愉悦地、无障碍地与大陆居民沟通往来,并且有机会发展成为朋友等。社会层面的适应是台湾同胞融入大陆生活的进一步要求,反映两岸融合发展的广度。心理层面的融合主要关注在大陆生活的台湾同胞对大陆的主观感受和预期。心理层面的适应属于精神范畴,心理层面的融合体现了两岸融合的深度。只有经济、社会和心理等方面的内容都有所涉及,两岸才真正实现了融合。两岸融合的理想状态可以描述为:两岸人民的生活很好地相互结合,两岸同胞在同一生活环境下享有平等权利和履行同等义务,融合参与者对社会发展和社会进步均作出了不同程度的贡献,价值观冲突不存

在或最小化等。

## 二、两岸融合发展政策实施的挑战和障碍

### (一) 两岸排斥

笔者借用社会学“社会排斥”理论,提出“两岸排斥”概念。两岸排斥主要指在两岸融合发展过程中出现的各种维度的不包容和不接纳,以及个体态度和行为方面的拒绝接触和隔离现象。陆生、陆配和陆客在台湾所遭遇的排斥不在本文研究范围之内。

台湾同胞在大陆受“排斥”主要表现在四个方面:一是公共服务领域。在大陆的台湾同胞尚不能充分享受与流入地本地市民同样的权利和福利,其作为“外地人”和“境外人”的双重弱势导致受到政策排斥。这种排斥本质上属于福利制度排斥,因其“身份”而无法享有部分社会权利,或者被排斥在国家福利制度之外。二是政治性排斥。台湾同胞来大陆生活后,脱离了台湾原先的政治系统。由于在大陆又没有正式的市民身份,代表他们利益的渠道有待拓展,他们往往既不能在大陆行使政治权利,也不能参与大陆的政治生活,被排斥出大陆政治决策的主要过程,成为“政治边缘人”。三是社会交往排斥。社会交往排斥是一个“关系”概念。台湾同胞在流入地的社会关系、社会网络和人际交往规模小、紧密度高、趋同性强、异质性低,通常难以在流入地获得有效的社会支持。四是其他群体排斥。大陆的公共资源本身也是有限的,多数城市的流动人口(以“农民工”为代表)仍在一定程度上被排斥在流入地社会的制度建构之外,遭遇各种制度性、结构性排斥。在这样的情况下,为促进两岸融合发展而给予台湾同胞“居民待遇”政策,需要兼顾不同群体,平衡稳妥地推进。

克服上述各类排斥是实施两岸融合发展政策面临的难点之一。如果长期受“排斥”,台湾同胞可能对大陆社会产生疏离感,不但难以融入流入地社会,甚至会形成对抗大陆社会的心理,进而造成社会矛盾,导致两岸融合走向反方向。

### (二) 模式因素

社会学在对异质性社会群体中的个体与群体、群体与群体之间的社会融合进行研究时,存在同化论和多元论两种流派<sup>[6]</sup>。同化论模式可以理解为:某个群体不断抛弃自己原有的文化和行为模式,逐渐地适应主流社会的文化和行为,并最终获取与主流人群一样的机会和权利的一个自然而然发生的过程。多元化模式指不同的族群在文化上保持平等,在政治和经济等领域整合在一个体系内,实现多元共存。从多元论的角度出发,社会融合是不同群体之间相互影响、相互适应,最终达到相互融合,所有的社会成员享有平等的权利,它不以牺牲某个群体的文化为代价<sup>[7]</sup>。一般而言,强调逐渐融合的同化论模式适用于多族群社会中那些自愿迁入的群体,而多元论模式适用于那些通过非自愿迁移、征服、扩张而进入的群体。

就两岸融合发展而言,不论是同化论模式还是多元论模式,都将遭遇不同程度的挑战。同化论模式尤其会被“台独”势力歪曲。“台独”势力对此认为,“台湾身份”在大陆将逐渐消失,在大陆的台湾同胞群体通过调整自己的态度和行为,逐渐抛弃自己原有的文化特征、价值观和生活方式,最终消融在大陆社会中。批评多元论模式的人认为,这种模式导致了一系列新的社会问题,容易导致台湾同胞刻意抵触大陆价值观。

### (三) 政治因素

一是两岸融合程度起点较低,可行性和效果受到质疑。目前,两岸融合发展在方式上主要是台湾同胞参与、加入大陆地区的活动。这种情况带来的第一个疑问是:台湾民众是否愿意参与?这又在很大程度上取决于大陆是否具有足够的吸引力让他们“留在大陆,继续往上走”<sup>[8]</sup>。毋庸置疑,

作为当今世界的第二大经济体，大陆经济社会资源总量相当可观。但是，中国仍然是世界上最大的发展中国家，人均资源相对贫乏；大陆的区域发展水平参差不齐，西部地区经济发展水平较低等。这些因素都将影响台湾同胞对两岸融合发展的信心，成为影响台湾民众到大陆发展的一个重要现实因素。二是台湾当局为两岸融合发展设置政策障碍。面对大陆推动两岸融合发展，台湾当局暗中设置了各种政策限制。例如，台湾“公立学校教职员退休抚恤条例”草案第72条规定：退休教职员或领抚恤金遗族若长期居住于大陆地区，将暂停发放给予。三是两岸的政治体制和社会形态存在显著差异。经过多年发展，两岸社会文化已经产生了巨大差异。政治制度的不同，社会结构的区隔，价值观念的分歧，使台湾同胞融入大陆社会并不容易。台湾民众尤其是年轻人已经习惯了资本主义制度和西式自由民主体制下的社会和政治生活，他们的政治理念、价值取向、行为方式已经基本固定化<sup>[1]</sup>。

### 三、推进两岸融合发展的政策措施

推进两岸融合发展既是一项十分紧迫的任务，也是一个长期的过程。实现两岸融合发展目标，政策支持尤为重要。在当前，要以政府为主导，以社区为依托，以社会为支撑，以其他部门与涉台部门协同配合为手段，提高认识，立足现实，采取长期的、战略性和短期的措施。

#### （一）加强舆论宣传，为推进两岸融合发展奠定思想基础

两岸融合发展尽管是由大陆倡导和主导并且在大陆实践，但是其真正主角是台湾同胞，大陆的政策支持是为台湾同胞提供平台。台湾同胞能否积极参与和配合，关键在于政策是否可以满足他们的利益诉求。若台湾同胞无法在两岸融合发展中获得自己所需要的利益，或者所获利益不符合、少于他们的期待，他们参与的程度将打折扣。两岸融合发展涉及在大陆投资的台商、工作的“台干”、就读的台生等各类人群，政策措施涉及国台办、公安部、教育部、发改委等多个行政主管部门，同时涉及复杂的专业管理。在政策制定及协调的过程中，行业（专业）一般都拥有自身的一套政策，其涉台政策要同本部门和涉台机构统一协调和整合。由于两岸融合发展政策涉及国家统一大业，有关部门需要站在政治的高度，从大局出发，不能因触及本部门利益而消极推诿。此外，台湾同胞过度集中在大型城市是普遍现象，应引导他们向二线、三线城市延伸，形成地方、涉台机构等多个层次的协调体系。因此，要多渠道、全方位地向社会大力宣传两岸融合发展理念，树立并强化相关部门和民众的大局意识，提高公众对两岸融合发展重要性、迫切性的认识，营造有利于两岸融合发展的社会环境。

#### （二）加强理论建设，为推进两岸融合发展奠定理论基础

两岸融合发展虽具有中国特色，但可在借鉴美国和欧洲有关国家经验的基础上，结合国情构建一种创新的、能够指导研究工作和实际工作的两岸融合发展理论。一是将两岸融合发展重要论述进一步理论化和系统化，使之成为对台工作的新指针。当前，两岸融合发展政策理念仍需进一步挖掘、概括和提升。笔者建议中央有关部门组织和安排学界及有关研究机构站在顶层设计的高度，进一步丰富、完善和发展这一政策理念，以更好地指导两岸关系和平发展以及祖国统一大业。二是中央从顶层设计的高度来规划和推动这一思路。两岸融合发展是实现国家统一大业的基础，是一个系统的、全面的、复杂的工程，同时是一个长期的、循序渐进的过程。推进两岸融合发展，需要在政策、法律、观念和机制等方面均有所突破。在大陆现行体制下，从顶层进行设计和推进，是真正落实和执行这一政策的重要条件。

#### （三）加强制度建设，为推进两岸融合发展奠定政策基础

尽管两岸有着共同的文化基础，但毕竟几十年来处于分离状态，实现两岸融合发展的目标极为

艰巨和繁重。大陆对台政策在台湾岛内被污名化、岛内“台独”和“去中国化”的教育等因素严重影响了台湾同胞的融合意愿和结果。因此，推进两岸融合发展首先必须减少制度障碍，改革内外有别的涉台劳动就业、社会保障、公共福利等制度，剥离由于身份不同产生的公共资源和社会福利享有不一致情况，尽快将在大陆的台湾同胞制度化地纳入城市管理体系。满足制度诉求，以强化制度的稳定性、规则性来进行治理协商，是两岸融合发展的必经之路。

#### **（四）加强管理创新，为推进两岸融合发展奠定方法基础**

目前，大陆各级政府推进两岸融合发展的主流管理模式是“谁主管，谁管理；谁聘用，谁负责”。这种模式存在管理漏洞和盲点，难以适应在大陆的台湾同胞流动快、圈子小等特点，也会阻碍他们的融合步伐。我们需要加快管理创新，逐渐由管理型向服务型转变，强调人性化管理和无差别化的服务模式，让在大陆的台湾同胞享受完整的政府服务管理。此外，规范的行政手段在两岸融合发展中十分重要。两岸融合发展不仅是经济的问题，而且是利用经济手段去做什么的问题。政策的成功取决于项目及其有效执行状况。只有规范行政调控手段，两岸融合发展政策才能得到有效实施。

#### **（五）加强平台建设，为推进两岸融合发展奠定落脚点和支撑点**

社区是居民之间相识、相知、相融的载体，是台湾同胞参与大陆社会的平台，也是政府、社会、企业、单位等各项资源整合的场所。重视社区平台建设，强化社区平台的自治和服务功能，开展形式多样且具有意义的社区活动，不仅能够扩展台湾同胞的社会参与渠道，丰富他们的物质和精神文化生活，而且能加深其与本地市民之间的互动互助，推进相互之间的融合。以社区为平台共同解决两岸融合发展中的各项事务是一条可行之路。现在大陆内部已经达成基本共识，向台湾同胞提供实质意义上的“居民待遇”是政策发展的主要方向。在民进党当局大搞“去中国化”的形势下，给予台湾同胞“居民待遇”就显得尤为紧迫和必要。大陆的政策制定思路应先从方便台湾同胞在大陆投资、工作、就读、居住及旅行入手。未来条件成熟时，可以考虑让长期居住在大陆的台湾同胞享有某些管理权利或政治权利。一是向台湾民众适度开放某些管理领域的职位。当然，具体政策设计还需详细论证，既可以采取让台湾民众与大陆民众公平竞争的办法，也可以采取单独给台湾同胞留出名额的办法。二是考虑给予台湾同胞适度的政治参与空间。针对来大陆生活的台湾同胞，鼓励其通过大陆选拔、任用制度担任某些公职。

#### **（六）把握阶段性特征，逐步稳妥推进两岸融合发展**

第一阶段是生存需求，即在公共服务均等化和公平化环境下，解决劳动就业和社会保障，帮助在大陆的台湾同胞尽快实现经济立足，满足其生存需求。在此基础上，两岸融合发展开始向广度和深度拓展，进入社会需求阶段。由于个体适应能力的差别，部分台湾同胞可能面临“既融入不了大陆也回不去台湾”的困境，社区和企业要主动帮助他们加强与本地市民和同事之间的联系和沟通，建立和谐、融洽、友爱的伙伴关系和同事关系，并通过构建这种关系使他们获得归属感，尽快在行为和文化上实现融合，满足社会需求。当生存和社会需求相继得到满足后，在大陆的台湾同胞就会产生更高层次的需求，希望成为大陆社会的一分子，平等享有各方面权利，最终实现身份认同。

#### **（七）加强法治建设，构建有法可依的两岸融合发展模式**

中央和地方层面的两岸融合发展政策都应做到有法可依。要修订及出台推进两岸融合发展的相关法律法规。实践证明，法治是实现两岸融合发展的重要保证。长期以来，大陆出台了一系列具体的涉台法律法规。随着两岸关系的发展和大陆对台政策思路的变化，有些法律法规已经不合时宜，这就需要与时俱进地对它们加以修订；对于在某些方面曾出现过的“法律真空”现象，这就需要及时跟进，补充相关立法。通过法律法规来保障和推进两岸融合发展，既有助于实现台湾民众的利益

诉求，又有助于增强台湾民众对大陆法治体系的认同和信任。

#### （八）建设评估体系，建立两岸融合发展的参考框架

两岸融合发展是一个逐步构建的过程，是可以评估和监控来实现的目标。欧美从涉及生活的各个方面建立起了社会融合度测量的参考框架。两岸融合发展可参考欧美融合指标的经验。一是在宏观层面，从整体宏观层次对台湾同胞的两岸融合发展情况作出总体评价。比如，考察在大陆的台湾同胞群体内成员某些行为与态度的总体分布情况，从经济地位、职业阶层和居住空间等角度综合考察他们与大陆主流社会的融合程度。二是在微观层面，从个体微观层次对个体态度与行为进行测量，从行为和态度两个维度对在大陆的台湾同胞的融合度进行分析，重点关注其态度和行为的统一程度。比如，个体对留在“在大陆台湾同胞”这一群体中的意愿，对大陆社会的身份认同和归属感、忠诚度等。基于此，建议建立两岸融合发展“市民化”的目标体系。“市民化”是实现和达到台湾同胞身份认同的关键指标之一，是实现其他层面融合发展的基本前提。实现两岸融合发展“市民化”，表明台湾同胞已经与其所在地的本地人一样，不仅获得了身份转变，而且拥有了机会共享、权益共享、利益共有、保障共有的机会。

### 四、结 语

2018年2月28日，国务院台办、国家发展改革委牵头研究出台《关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施》，其关键词就是“同等待遇”。《关于促进两岸经济文化交流合作的若干措施》共31条，其中12条涉及台资企业，19条措施涉及台湾同胞在大陆学习、创业、就业、生活，涵盖金融、教育、文化、医疗、影视等领域和行业。推动两岸由交流发展走向融合发展，不是单纯的量变，而是一定程度上的质变，将经历一个漫长的过程。相关部门必须有长期的准备，坚持由易到难的原则，从最迫切的问题做起，积极、稳妥、有序地推进。我们期待通过两岸融合发展促进两岸和平统一，但对两岸融合发展的功效应有正确的预估。两岸融合发展可以为两岸由和平发展走向和平统一创造条件，但不能保证两岸必然沿着这一道路走向统一。推动两岸走向和平统一还应有其他配套设计。未来，两岸融合发展到一定程度后可能会进入“瓶颈期”。我们要及早地在两岸融合发展的基础上不断寻求推进和平统一的替代思路和更新机制。

#### 参考文献：

- [1] 王英津. 融合发展：大陆推进和平统一的新思路[J]. 中国评论, 2017(4): 6.
- [2] 2017 对台工作会议提惠台措施 国台办：有关部门正按会议要求研究[EB/OL]. (2017-02-08) [2018-02-25]. <http://news.cctv.com/2017/02/08/ARTIeJ9DCnr0XSCoEhBUmqQb170208.shtml>.
- [3] 全国哲学社会科学规划办公室. 国家社科基金将向在大陆工作的台湾同胞开放项目申报[EB/OL]. (2017-05-08) [2018-02-25]. <http://www.npopss-cn.gov.cn/n1/2017/0508/c219468-29259748.html>.
- [4] 李克强在十二届全国人大五次会议上作的政府工作报告[N]. 光明日报, 2017-03-06(3).
- [5] 国台办新闻发布会辑录(2018-01-17)[EB/OL]. (2018-01-17) [2018-02-25]. [http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201801/t20180117\\_11894595.htm](http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201801/t20180117_11894595.htm).
- [6] 张慧. 从同化到多元——基于国外融入理论的思考[J]. 理论界, 2015(2): 59-62.
- [7] 嘎日达, 黄匡时. 社会融合理论研究综述[J]. 新视野, 2010(6): 87-88.
- [8] “北漂”台湾青年：为了更好的机会 必须离开台湾[EB/OL]. (2016-10-12) [2018-02-25]. <http://taiwan.huanqiu.com/roll/2016-10/9539254.html>.

责任编辑：林华山