

一、中共「十八屆六中全會」整體觀察

銘傳大學兩岸研究中心楊開煌教授主稿

- 本屆「中全會」審議通過「新形勢下黨內政治生活的若干準則」及修訂「黨內監督條例」，並於公報正式提出「習核心」，同時從制度建設及核心權威等方面入手，標誌中共全面「從嚴治黨」新里程碑，進一步深化、制度化黨內改革工作。
- 「核心」非正式官銜，惟享有權威及無形的權力，具有不能忽視的影響力。習近平或基於其作風及政績，爰獲得「習核心」稱號，強化其權威地位，惟實質作用，仍待觀察。

（一）「十八屆六中全會」概況

中共的「十八屆六中全會」業於 10 月 24 至 27 日召開，此次「中全會」如會前預告，以「從嚴治黨」為主要議題，會中通過「新形勢下黨內政治生活的若干準則」及修訂「黨內監督條例」。

從「準則」內容觀察，此係中共第一部明言管理黨內包括高級幹部及一把手的主要規範，代表著中共「從嚴治黨」進一步制度化。另通過「準則」及修訂「條例」係中共政權最明確、最基本的「政治改革」，因中共體制「以黨領政、以黨領軍、以黨治國」，所以黨的改革才是最核心的政治改革。反之，中共的政治改革如果沒有黨自身的改革，即使有政務的、政府的改革，也不能稱之為政治改革。因為任何的改革只改別人、只改下級、只改政府，均不能稱之為行政改革、幹部改革；只有規範到黨的高級幹部、黨的一把手生活作風、工作作風的改革和監督，才是中共政權的根本問題重心。

中共如何規範、監督黨內幹部，以及誰來監督共產黨及其總書記，均是中共此次聚焦「從嚴治黨」的「十八屆六中全會」之觀察重點。

（二）聚焦「黨要管黨，從嚴治黨」

中共「黨要管黨」說法，係劉少奇、鄧小平 1962 年在中共「全

國組織工作會議和監察工作會議」提出，後來成為中國共產黨建設的一項基本要求。中共「十一屆三中全會」將「改革開放」和「建設社會主義現代化」作為工作重心以來，黨內幹部的「不正之風和腐敗現象」，日趨嚴重，中共中央多次提出「黨要管黨、從嚴治黨」的號召。直至江、胡的時代，黨的「不正之風和腐敗現象」更升高為可能「亡黨亡國」的危機。

習近平上臺後，全力聚焦「反腐肅貪」，在「從嚴治黨」方面，更從黨員、幹部等的政治、思想、組織、生活各個層面，提出規定，從嚴監督，可以看出中共的一黨專政，與其他的專政體制在本質上呈現巨大的差別。

以蘇共為例，蘇共在歷代大會中也有對黨、黨員、黨幹部的警語，但是只有警語沒有行動，「只有警語沒有規定」正是中國大陸所謂的「言者諄諄、聽者藐藐」，最後黨的合法性、正當性、合理性無一存在，蘇共豈能不垮，更何況蘇共從未解決，甚至未曾意識到接班人問題；這樣的一黨專政，最終走上覆滅的命運，只是時間問題。

至於越南共產黨探索追求黨內統治「合法性」的問題，最終致使他們以黨的總書記由黨代表直接選舉方法，取代統治的正當性。但是黨本身的執政「合法性」並有解決，而且黨代表直選方式，不免陷入黨內派系、路線、金錢等陷阱，無法避免抹黑污蔑等攻擊手法。此一方式滿足「合法性」，然而最終傷害政治發展，改革實踐的持續性，這是「西方選舉式、競爭式民主」的宿命。

反之，中共的方式則是透過「梯次培養，梯隊接班」及「集體領導、集體接班」，首先解決接班人的問題。另自 2007 年開始，在梯隊接班中加入「民主評鑑」、「民主測評」，以擴大領導集體在精英階層中的「合法性」，又不失「改革開放」政策的持續性。但是在此制度下，權力的濫用與腐化又成為新的問題。從此角度觀察，習上臺之後，他的責任就是在鄧小平建立「梯隊接班，集體領導」後，力求解決權力腐化的問題。

（三）制訂「準則」與修訂「條例」

按中國大陸內部觀點，此次「中全會」標誌中共全面「從嚴治黨」

的新里程碑，而且同時從制度建設和核心權威兩方面入手，可以說是現階段最全面「治黨」之策。從制度而言，全會通過「新形勢下黨內政治生活的若干準則」及修訂後的「黨內監督條例」；從權威而言，正式樹立「習核心」。

此次「中全會」通過的「準則」和「條例」，一是規範，一是監管：

1. 「準則」部份：

對黨內政治生活的目的、內容、要求、基礎、載體、手段、舉措、任務等作出系統性規定，形成新的制度安排，實現中共對黨內政治生活的「制度化」、「規範化」和「程式化」。

「準則」全文長達 13,500 字，分為三大部份共十二項，有媒體歸納為 10 個關鍵詞：以身作則、堅定理想、集中統一、紀律嚴明、人民立場、民主集中、任人唯賢、權力監督、反對腐敗、落實責任（中國日報網，2016.11.6）。

細讀全文，「準則」開宗明義指出「在長期實踐中，我們黨堅持把開展嚴肅認真的黨內政治生活作為黨的建設重要任務來抓，形成了以實事求是、理論聯繫實際、密切聯繫群眾、批評和自我批評、民主集中制、嚴明黨的紀律等為主要內容的黨內政治生活基本規範，為鞏固黨的團結和集中統一、保持黨的先進性和純潔性、增強黨的生機活力積累了豐富經驗，為保證完成黨在各個歷史時期中心任務發揮了重要作用」。

所謂「黨內政治生活」係指，中共希望將「實事求是、理論聯繫實際、密切聯繫群眾、批評和自我批評、民主集中制、嚴明黨的紀律等」為主要內容的基本規範，轉化為黨員、幹部、領導者的日常生活習慣，內容不脫「思想要求」、「政治要求」、「組織要求」和「生活要求」等四大面向。

在「思想要求」上，堅定理想信念，即堅定對社會主義的信仰、堅持黨的基本路線。在「政治要求」上，堅決維護黨中央權威，保持黨同人民群眾的血肉聯繫、加強對權力運行的制約和監督。在「組織要求」上，嚴明黨的政治紀律、堅持民主集中制原則、發揚黨內民主和保障黨員權利、堅持正確選人用人導向、嚴

格黨的組織生活制度、開展批評和自我批評。在「生活要求」上，保持清正廉潔的政治本色。

從「準則」內容來看，全面規範黨員的政治生活，特別針對高級幹部，在公報中更有明確要求。然而，如果要真正做到全黨黨員、幹部、領導可以「『心往一處想』、『勁往一處使』，我們黨才能成為具有強大戰鬥力的馬克思主義政黨，才能完成肩負起的歷史使命」，恐怕不容易達成。

原因其一，「準則」條文內容與 1980 年「準則」版本相比，在要求上，明顯與時俱進，但從精神上來說，強調集中權力的內容，多於對民主的要求，這是「準則」的現實需要和任務要求。然而過分強調集中權力的重要，必然和「堅持民主集中制原則、發揚黨內民主和保障黨員權利、堅持正確選人用人導向」的組織生活發生杆格。

其次原因，某些「準則」條文，過多使用政治語言，而非法律語言，容易導致解釋爭議，形成法律中所謂「行政解釋權」濫用的問題，其結果容易形成權力解釋，權力者的解釋，不利於「準則」的落實。

其三原因，以共產黨革命時代的優良傳統，要求當前共產黨員，特別要求「黨的高級幹部和領導幹部」，這是將道德標準制度化，實行上，應有一定難度。通常在要求時，可提出道德層次的要求，但在形諸文字時，必須以大多數習慣，作為制度化的準繩，才具可行性，能將規範紅線化也易被遵守。然而，若以少數或極少數制訂規範，恪守制度的成本提升，不僅規範失效，中央的權威也會失靈。

2. 「條例」部份：

修正後的「條例」全文有 6,600 餘字，共分八章、共 47 條。對「一黨執政」政治制度而言，中共清醒認識到，加強「黨內監督」是馬克思主義政黨的內在要求，也是共產黨強化執政能力的重要「抓大手」。鑑於現有黨內監督，存在「制度不健全」、「覆蓋不到位」、「責任不明確」、「執行不力」等問題，所以此次「條例」修正，主要按照十八大以來，中共中央強調「有權必有

責，有責必擔當」的要求設計，形成中共黨中央統一領導、黨委（黨組）全面監督、紀律檢查機關專責監督、黨的工作部門職能監督、黨的基層組織日常監督、黨員民主監督的黨內監督體系。

總體而言，「條例」突出三大特點：

第一「條例」明確黨內監督的重點對象為「黨的領導機關和領導幹部」，特別是主要領導幹部，突出關鍵少數。

第二「條例」完善黨內監督體系，要求「黨中央實行統一領導，黨委（黨組）負責全面監督，紀律檢查機關負責專責監督，黨的工作部門進行職能監督，黨的基層組織開展日常監督，黨員進行民主監督」。

第二「條例」豐富黨內監督的方式，共有「重要情況通報和報告、有述職述廉、有民主生活會、蔣信訪處理、有巡視、談話和誠勉、有輿論監督、有詢問和質詢、處理方式中罷免或撤換」等多元方式。

然而，「條例」修訂再完備，亦僅是監督工作的第一步，此後，中共循例加強宣傳「條例」，必然大規模開會學習、發表心得報告，強調「黨內監督是全黨的共同任務，必須全黨一起動手」、「廣大黨員要牢固樹立黨章黨規黨紀意識，逐條學習領會條例的規定，嚴格遵守」（「瞭望」2016年第44期，2016.11.1）。但這些仍是紙上、口上的落實，最終黨員、幹部、領導的自覺性，監督機關的公正性，各級黨組織的積極性，才是監督條例是否真正落實的關鍵。

（四）正式提出「習核心」

中共「十八屆六中全會」最受海內外矚目的焦點，毫無疑問是公報中提出「習核心」，這是中共官方文獻，首次正式提出「習核心」的稱號。媒體廣稱中共進入「習核心」時代，外界對此稱號眾說紛紜，有褒有貶。然而，思考此一問題的核心在於，習近平已是總書記、國家主席、中央軍委主席，又兼任許多關鍵的中央領導小組小組長，為什麼還需要「核心」，是權力不夠而需要再集權嗎？是錦上添花多一個頭銜嗎？是為了與毛、鄧、江齊名嗎？顯然不是。

因為「核心」不是正式的官銜，所以不可能有更多的權力，從中

共的黨史來看，出現「核心」，有二種情況，一是自然擁戴，二是人為授與，毛、鄧屬前者，江屬後者。毛、鄧的「核心」，他們共通點是處於亂世，局勢混沌，情勢複雜，意見分歧，難以抉擇的情況，最終由於領導得宜，安然渡過困難險阻，大家相信其智慧，信賴其判斷，最終他們不論是否居其位，他都成為無可取代的領導人；江的「核心」則不同，江也處於亂世，忽得大位，多人不服，鄧小平為穩定中共政局著想，口授江以「核心」，事實上，從1989年到1997年江有「核心」之名，無核心之實，當時的真正「核心」是鄧，而非江，江也不敢以「核心」，真正的「江核心」，是在胡錦濤的十年，特別是辭去中央軍委主席之後，躲在幕後，頻頻干政，有權無責，才真正開展「核心」的作用。

從以上來看，「核心」享有的是一種權威，其權力是無形的，是一種在位不能忽視的影響力，但毛、鄧與江又有不同，毛、鄧的權威是得自不可取代的功績、見識和膽略，江的權威則建立在人事佈局。

由是觀之，「習核心」的獲得比較接近毛、鄧，習上任四年作為、作風和成績，挽救共產黨執政的名聲。如今習尚有一任任期，可以繼續鞏固他的政績，完成小康社會的建設，另方面也較能自主佈局人事、安排梯隊。假如習下個任期，可以真正以才取士、以德任官、五湖四海，則習必可在卸任後，享有重大事務的參與權和最終決定權。由此觀察，「習核心」的作用，自不下於鄧小平，當然，在一步一步制度化的過程中，核心的作用會有何變化，目前無法預知，不過可以確定「核心」是權威的根本。

然而，當前也不能忽視習近平改革面臨的困難及干擾，特別是「為官不為」的消極干擾，有些甚至是來自地方諸侯。例如，前河北省委書記周本順，都能在中共中央邊上「頂風作案」，公開反習，那麼誰也難保其他省、部高層，不會「陽奉陰違」，「弄虛作假」，以至改革再深入時，領導最高層難保不會意見不合、勢均力敵。總之，世界變化快速，局勢也是瞬息萬變，決策成敗，往往立見分曉，而「核心」的建立顯然是中共希望因應大陸內外變局的措施之一。

當然以目前習近平在中共政權中，擁有「核心」稱謂後，集權位、權力和權威於一身，習如何自制自己的權力，反思自己的權威，不戀

棧自己的權位，不被自己的圈圈包圍，如何清醒地不被「神化」，並須清楚地知道自己的不足，否則，如此「三權一體」可能落入個人獨裁的陷阱，或是步上江的後塵。尤其是中共「十八屆三中全會」揭示的「全面深化改革的決定」文件中所說「到 2020 年，在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果，完成本決定提出的改革任務，形成系統完備、科學規範、運行有效的制度體系，使各方面制度更加成熟更加定型。」，有關「使各方面制度更加成熟更加定型」的期待，就將落空。

「改革」是政治事務中，最困難的部分。習近平上臺後，以「中國夢」喚起改革的動力，強力反腐肅貪，整飭吏治，改善官風，大力推動制度建設，相比其他中共的領導人，習在如此短的時間，取得如此政績，實屬罕見，甚至是迄今僅見。

「習核心」此封號背後事功成敗不僅是中國大陸自身成敗，亦關係「中國道路」、「中國模式」的成敗，關係著人們在政治制度中選擇「非競爭式政治」和「競爭民主」之間，尋得第三條道路的成敗。

（五）結語

中共「十八屆」歷次「中央全會」議程明確清晰，貫徹習近平「治國理政」的意識和理念，因此「十八屆六中全會」必要處理「全面從嚴治黨」的議程。本次會議從制度和權威方面，致力推動中共黨內改革，然而，相關改革成功與否，將有賴制度的落實程度，及「核心」的毅力與自制，後續發展仍待觀察。

二、「深港通」對中國大陸經濟及股市影響

淡江大學中國大陸研究所李志強副教授主稿

- 中國大陸國務院批准「深港通實施方案」，「深港股票市場交易互聯互通機制」或於今年底前正式實施，將允許深、港兩地投資人，透過當地證券公司，買賣對方市場股票，促使中國大陸市場進一步對外開放。
- 短期內，「深港通」對深圳、香港股市漲跌影響不大，惟長期而言，將有助人民幣國際化、促進中國大陸民營企業發展，以及吸引更多國際資金流入深圳、香港股市。

一直以來，中國大陸股票市場對國際的開放程度有限，在 2014 年 11 月推出「滬港通」前，外資投資範圍僅限定在滬、深兩地上市的 B 股，並以外幣計價（上海 B 股以美元交易，深圳 B 股以港幣交易）。而規模更大的 A 股市場，僅限於部分獲得政府批准的外國金融機構，得以合格境外機構投資者（QFII）或人民幣合格境外機構投資者（RQFII）的身份參與。在經過「滬港通」一年多的試點經驗後，今年 8 月 16 日中國大陸國務院常務會議終於批准「深港通實施方案」，預計在今（2016）年底正式實施。

（一）「深港通」的開放範圍

「深港通」正式名稱為「深港股票市場交易互聯互通機制」，是指深圳證券交易所和香港聯合交易所，允許兩地投資者，透過當地證券公司（或經紀商）買賣規定範圍內、在對方交易所上市的股票。

「深港通」包括「深股通」和「港股通」兩部分，前者是指香港投資者買賣深圳證交所股票；後者則是中國大陸投資者買賣香港聯交所股票。「深股通」的股票買賣範圍為市值 60 億元人民幣以上的「深證成份指數」、「深證中小創新指數」的成份股，以及深圳證券交易所上市的「A+H 股」公司股票，符合「深股通」條件的股票共有 881 支。

「港股通」的股票買賣範圍則是「恒生綜合大型股指數」的成份股、「恒生綜合中型股指數」的成份股、市值 50 億元港幣以上的「恒生綜合小型股指數」的成份股，以及香港聯合交易所上市的「A+H 股」公司股票共 417 支。

(二) 「深港通」對中國大陸經濟的影響

- 1. 資本市場進一步對外開放：**中國大陸資本市場採取有序、漸進對外開放，以避免開放速度過快，易受國際金融波動衝擊。「深港通」以香港金融市場為中介地及防火牆，可在對外開放與降低外部風險之間取得平衡。加上之前的「滬港通」，目前上海、深圳與香港三地股市在買賣互通的機制下，已具備「共同市場」雛形，以三地的股市總市值計算，約為全球規模第二大的股票市場。未來這種「股票通」的模式，或延伸至更多資產類別，例如「債券通」和「貨幣通」等。
- 2. 促進中國大陸民營科技創新企業發展：**中國大陸資本市場國際化的主要目的，係為陸股和陸企帶來國際資金，同時推動股權國際化，透過西方公司治理制度提升陸企效率。深圳股市的上市公司，許多屬於中小型民營創新企業，具有高科技與高成長的特性，須引進龐大資金和策略投資人 (Strategic Investor) 以改善營運狀況，但一直以來民企受限於體制及政策因素，要從國有銀行獲得貸款相當困難，當前開放「深港通」有利這些企業透過資本市場取得直接融資，也對中國大陸民企國際化及提升公司治理水準，帶來相當助益。
- 3. 有助人民幣國際化：**人民幣要成為國際性貨幣，除須提供跨境使用的交易功能，另須具備價值儲存的功能，讓擁有人民幣投資者，不但可保值財富，甚至能增值，此次開放「深港通」就讓人民幣具備這項功能。因為 A 股以人民幣計價，擴大中國大陸境外投資者使用的人民幣數量，同時讓海外投資人樂意把人民幣當作一種資產來擁有，也進一步鞏固香港作為全球最大人民幣離岸中心的地位。

(三) 「深港通」對中國大陸股市發展的影響

1. **長期將有更多國際資金流入深、港股市：**「深港通」允許香港和中國大陸投資人直接購買對方市場的股票，具有吸引雙向投資且大幅增加投資流量的潛力，更重要的是中國大陸股市等同透過香港向國際市場開放。目前設定的每日交易金額上限，「深股通」為 130 億元人民幣，「港股通」則是 105 億元人民幣。過往陸、港股市連結已有 QFII 和 QDII 的措施，但「深港通」與過往不同是沒有規定投資者必須是機構投資人，亦即個人投資者也可以參與，大幅增加深、港股市的海外投資者數量，一方面促進更多中國大陸投資者參與香港股市交易，海外投資者則透過香港進入中國大陸股市，加強香港作為國際金融中心的角色，另一方面亦將有許多香港以及海外投資人，透過香港作為中介地買賣深圳股票。
2. **近期對深、港股市漲跌影響不大：**雖然長期而言，「深港通」將引進更多資金流入深、港股市，但近期內對兩地股市影響不大。中國大陸投資者一般偏好投機味重的「成長股」和「小型股」，因為此類股票在 A 股市場流動性高。但香港上市公司 2,000 多家，機構投資者通常只關注 150 至 250 家大中型股票，多數小型股流動性差，對中國大陸投資者缺乏吸引力；此外，港股國際化程度高，大型藍籌股不易受投機性資金影響。至於深圳股市，短期內要大量吸引海外投資者也有困難，一方面深圳股市和上海股市結構不同，後者以大型銀行、證券公司為主，其中不少公司在「滬港通」開通前已在香港上市，對香港及國際投資者而言較為熟悉，但深圳股市的上市公司，對於海外投資者來說，則較為陌生；二方面中國大陸股市與海外交易規則差異，恐令外資猶豫，例如，去年股災期間，不少上市公司濫用停牌機制以阻止股價暴跌，嚴重影響股市流通性；三方面海外資金對中國大陸企業的公司治理水準本有疑慮，對投資深股中小型公司會更為小心謹慎；四方面近期人民幣貶值至近 8 年來新低，在人民幣尚未穩定前，投資中國大陸股市的匯率風險過高，恐難吸引海外投資人。
3. **A 股和 H 股價差短期內難以消除：**許多中國大陸企業同時在深圳 A 股和香港 H 股上市，由於深圳股市屬於新興市場，本益比較高，

因此，長期以來 A 股和 H 股間存在市場價差；同一家公司股票，在 A 股股價比在 H 股高出許多。但「深港通」開通後，兩地價差不會立即消失，因為在深、港股市各自購買的同一家公司股票，不能相互轉換，所以也不能套利，短期內市場價差不易消除。但長期來看，由於投資人可以在兩地市場擇一購入，股價較低的市場較具吸引力，A 股和 H 股的價差將會逐步縮小。

三、中國大陸修訂「宗教事務條例」之影響

國立政治大學東亞研究所王韻助理教授主稿

- 「條例」修訂目的係為貫徹習近平對於宗教管理的新要求，強化宗教管制的有效性；其宗教管理政策，採用「宗教法人」、「非營利組織」等新觀念，惟專注於管制而非保護方向，管制成效有限。
- 中共對地下宗教組織及非體制內宗教活動，仍將嚴加限制，惟配合「大統戰」策略，「條例」修訂稿對中共官員與幹部要求復加嚴格。

2016年中國大陸國務院法制辦公室宣佈，為因應「國際國內形勢的深刻變化，宗教領域出現了不少新情況新問題」，將修訂2004年7月通過的「宗教事務條例」（下文簡稱「條例」）。

該條例自2005年月生效以來，已有不少討論與批評。例如，臺灣政治大學、中國大陸人民大學，均曾於2014年舉辦研討會，研論該條例衍生之相關問題；更有實證研究指出，多數宗教幹部與宗教界領袖認為「條例」對他們的工作沒有幫助。

中國大陸領導人習近平今(2016)年4月出席「全國宗教工作會議」發表重要講話表示，中共中央將於同年6月頒佈「中共中央、國務院關於加強和改進新形勢下宗教工作的意見」（16號文件）。在習「大統戰」策略下，「條例」修正自是合理順勢的發展。本文為「宗教事務條例修訂草案（送審稿）」對宗教社群發展影響，提出幾點觀察。

（一）黨與宗教關係的本質不變

「條例」送審稿具有針對性，佛教、道教、伊斯蘭教社群對修訂稿較無反應，似無視該法對於渠等權益之影響，然天主教及基督教群體則有強烈反對聲浪。上述差異與中國大陸「五大宗教」不同的政教關係，以及其在「統一戰線」中的位階不同有關。

簡而言之，佛、道教享有「中國宗教」正當性、伊斯蘭教享有少數民族的文化特權，兩者都可以順利透過體制內管道，傳達自己的意

見，不需仰賴體制外管道發聲。

例如，2015年少林寺代表釋永信以「全國人大代表」身份提出「條例」的修正案，中國大陸學者楊凱樂發現其中至少四點意見被官方的送審稿接受。基督教與天主教雖亦有「愛國教會」領袖（渠等享有參與政協特權），惟因「洋教」身份、龐大的地下教會群眾、長期與外國教會交往的「壞記錄」，官方管道仍就不足以改變天主教、基督教必須被中共加強管理的事實。

北京家庭教會領袖、學者范亞峰認為，這是中共一貫「拉、打」兩手策略的延伸，但鑑於過去嚴打教會策略失敗，以及政策性拉攏條件不足，加強「法制化」係中共當前合理選擇，渠指出「今次修例可說是全面倒退，因為是用國安思維為導向，實際上全面針對家庭教會要管制，包括當中提及聚會場所、罰款、接受國外奉獻等」。並認為送審稿發佈前，宗教界人士曾預期中共或推出更自由的政策，但送審稿證明「對於宗教更開放的幻想都是錯誤的」。

中國大陸旅外異議人士、牧師郭寶勝指出，這種宗教為政治服務的思維將會帶來「宗教寒冬」。渠指出「條例」第五章增加「天主教的主教由天主教的全國性宗教團體報國務院宗教事務部門備案」敘述，顯示天主教主教身份的國家性和特殊性，或係為中國大陸與梵蒂岡「雙重承認」主教任命模式建立法源。

（二）宗教管理細節化：棒子下的胡蘿蔔

然而，「條例」送審稿仍有新意及其進步之處。香港中文大學教授邢福增指出，中共至少有引進4個新觀念，包含宗教團體可以各自申請註冊成為「宗教法人」以增強其法律上的獨立性；宗教團體、宗教院校與宗教活動場所是「非營利組織」，依法興辦的公益慈善事業，「按照國家規定享受相關優惠政策」；同時宗教財產權的保障加強（例如佛寺與道觀不再是「社會所有」）以及宗教活動可以離開原本註冊的地點（臨時活動地點的規定）等。

惟與多數國家宗教管理採取「保護原則」不同（限制政府對於設定「國教」或打壓某一宗教的規範），中共宗教管理策略係以「敵人意識」加上「胡蘿蔔與棒子」的統戰邏輯做為核心—支持我的（愛國教會、愛國協會）擁有

各式的特權、甚至「政協委員」的榮譽；不擁護我的（地下教會、非體制內聚會點等）遭受各種打壓與限制。

從實踐層次觀察，可視為「棒子下的胡蘿蔔」關係。宗教在中國大陸從未脫離「必須被棒子管束」的敵人地位，並且，隨著習近平執政與「中國夢」概念的提出，民族主義逐漸高過經濟成長，作為中共政權合法性的新興基礎，宗教以往作為團結信教群眾、吸引外資、與發展經濟的重要性勢必下降。此外，新疆與西藏等區域，因民族及宗教問題混雜、動亂不斷，宗教必須「被維穩」的理由勢必增加。

相關思維亦反映在「條例」送審稿中，學者統計新稿出現大量管制性的字眼，包含 6 次「審批」、7 次「備案」、4 次「審核」、19 次「批准」；更對宗教團體及信教群眾增加 10 項禁止性規範、9 項義務性規範、7 個有關罰款的規定（個人的罰款為 1,000 元以下，針對組織者的則最低為 2 萬元，最高至 30 萬元）。

就地下教會與教會聚會地點而言，「條例」有關「臨時活動地點」的規定似乎給予渠等彈性空間。「條例」第 35 條規定「有關『臨時活動地點』，須接受縣級宗教事務部門的指導，其由所在地人民政府或街道辦事處進行監督」。學者邢福增指出，中共中央似係接受「廣東經驗」的管理措施，該規定以基層「街道、鎮、社區、村委」為主要管理者，地下教會可採取向縣一級政府「備案」的方式合法存在，繞過當前地下教會不願意向愛國教會登記的難題。

惟宗教須被「審查」與「批准」後才能存在的概念，恰係諸多教會人士不同意之處，此外，當縣級政府必須「徵求所在地宗教團體和鄉級人民政府或者街道辦事處意見」時，如果當地的愛國教會不同意時該怎麼辦？街道辦不同意怎麼辦？上級政府同意但地方不同意在中共體制內可能嗎？宗教界人士合理懷疑此「徵求意見」文字，暗示政府仍可以利用各種理由刁難宗教團體。

（三）「大統戰」的提出與宗教工作的強化

中共治理下的宗教與民間信仰，長期受到統戰部「一條鞭」指導及公安部門「維穩」壓制，五〇年代規定不能做的事情，直至今日，仍有許多「不准做」，但宗教社群發展卻未因此衰退，反而持續發展，

形成普遍「上有政策、下有對策」的尷尬處境，或可認為中國大陸宗教問題層出不窮，係因中共政策僵化所致。然而，中共宗教政策的失敗，並非因為法律不完備，事實上，1982年中共中央發佈「19號文件」後，中共當局對主要宗教社群的支持，甚至補助一直不遺餘力。惟因「黨天下」緣故，對集會結社與言論自由仍舊不願放鬆，連帶影響宗教人士無法自由傳教、發聲、募款與組織活動；同時礙於政策僵化，同情宗教人士合理需求的宗教幹部，始終面臨兩難局面，僅能放任雙方關係不斷惡化。

修訂「條例」可視作中共領導人對統戰系統（主管宗教與民族事務）過去政績不滿意的結果。過往中共中央統戰部負責政策與跨部會協調、國家宗教局及各省市的民族宗教辦/局負責業務、全國以及地方政協負責實際領導層的統戰活動，愛國教會/協會負責在廣大信教群眾裡接軌這些政策與活動。

然而，統戰系統對於執行宗教大戰略，越顯左支右絀。海外媒體不斷報導，習大力打擊自由派媒體、基督教教會、律師與民間組織，因為渠等均係廣義上的「有代表性的黨外人士」，是統戰部應該要聯絡、協調與安撫的對象；同時2014年以來，香港出現「佔中/雨傘革命」、「魚蛋革命」、青年人高舉港獨「龍獅旗」等社會控制失敗的現象，攏絡臺灣「三中一青」及「天然獨」失利等海外統戰重大挫敗，雖然這些失利不能全歸咎於統戰部門，然傳統統戰工具逐漸失去效果亦是事實。

面對原有統戰部門的無力，習的主要策略仍係「加強黨內工作」，包含在1年之內，2位前途仍看好的現任政治局委員被派入統戰部任職、提升原本系統內的「全國統戰工作會議」為跨體系的「中央統戰工作會議」、同時通過建政以來第一份「統一戰線工作條例」，將黨的統戰任務法制化。2016年中共中央更派出「統戰工作檢查小組」到各地視察，「統戰」一夕間變成考核地方大吏的政治顯學。報導指出至少已有八個省市指派第二把手擔任當地統戰部部長職務，這個被稱為「大統戰」的策略，顯示地方將會把對宗教組織管理、社會菁英的意見、對港澳臺及海外聯繫、境內外非政府組織等等統戰任務提升為地方施政要務。

「條例」的修訂無論最終版本為何，等同是對地方宗教管理幹部的終極考核指南，眾多的「審批」、「備案」、「批准」、「處罰」等等細節要求，無疑會減少地方官員彈性處理問題的空間、削弱信教民眾對政府的信心，最終加大政教衝突的可能性。

（四）結語

根據學者長期對人類社會宗教現象的觀察，時局越壞、政治壓力越大、外部壓力越強，宗教人口反而越易成長。從整體社會發展趨勢觀察，中共面對的挑戰越加艱鉅。僅從修改「條例」觀察，強化法制工具的制度性變革，顯然與過去透過行政改革取代政治改革一樣，雖有短期提升管理效能的效果，但對解決核心問題並無幫助，甚或增加民眾對黨的失望，造成體制內改革者「綁手綁腳」，皆對解決長期政教關係對立，無法帶來正面助益。

四、近期中國大陸在南海作為簡析

企劃處主稿

- 近期中國大陸透過與南海聲索國雙邊協商，以及藉由經濟援助及軍事合作積極拉攏菲律賓、馬來西亞、越南等國，企和緩南海緊張局勢。
- 惟中國大陸持續強化南海駐軍及舉行演訓，美方重申堅定防衛亞太區域和平，印尼亦倡議與澳洲、越南、柬埔寨等國聯合巡航，南海情勢發展仍值密注。

近期菲律賓及馬來西亞領導人相繼訪問北京，並與陸方簽署多項經濟合作協議，中共軍艦首度停靠越南金蘭灣，「中」越關係逐步改善。中國大陸外交部亦稱，南海情勢已明顯降溫並回到正軌。以下謹就近期中國大陸在南海作為、美日各方之反應等簡析如次。

（一）近期中國大陸在南海作為

1. 共軍強化南海駐軍及舉行演訓，宣示維護領土主權決心，驅離美軍艦巡航西沙：共軍於 10 月 20 日公布中共南海艦隊航空兵航 9 師 25 團已進駐西沙永興島機場，並配有殲-11BH 戰機及飛豹戰轟機（解放軍報，2016.10.20）。美海軍驅逐艦「狄卡特號」（USS Decatur）10 月 21 日進入西沙海域航行（中建島、永興島等），陸方派出軍艦跟隨美艦並警告驅離（大陸國防部新聞發言人吳謙表示，共軍派出「廣州號」、「洛陽號」等軍艦監控美方，美方官員稱，美軍艦進入陸方宣稱擁有的海域，但未進入島礁的 12 浬範圍內，雙方均保持航行安全距離，解放日報，2016.10.22）。10 月 27 日、11 月 4 至 9 日，中共南海艦隊在南海相關海域舉行海上演練（演習位於海南省南部及西沙群島西北方，中國大陸海事局，2016.10.26；中國大陸國防部，2016.11.9）。
2. 中共軍艦首度停靠金蘭灣：中共東海艦隊 3 艘軍艦於 10 月 22 至 26 日訪問越南金蘭灣，藉軍艦訪問強化陸越關係（共軍「舟山號」、「湘潭號」和「巢湖號」軍艦自亞丁灣返航，結束對東訪問後順訪越南，越南國防部，2016.10.19）。
3. 陸方國家海洋局公布南海及周邊合作計畫，增進海洋資源開發利

用，續推「一帶一路」：中國大陸國家海洋局於 11 月 4 日在福建廈門公布「南海及其周邊海洋國際合作框架計畫（2016—2020）」，未來陸方將與南海、印度洋及太平洋部分海域的周邊國家、地區、國際組織，在海洋經濟、政策、環保等議題（包括海洋生態系統、海洋防災減災、區域海洋學研究、海洋政策與管理等），持續配合「一帶一路」倡議，推進與區域各方之海上互聯互通、提升海洋經濟等合作（新華社，2016.11.6）。

4. 陸方與南海聲索國互動情形

(1) 陸菲透過雙邊協商妥處南海分歧，南海局勢趨緩：

■ **陸菲領導人互動頻密**：今年 10 月 20 日，大陸領導人習近平與菲律賓總統杜特蒂在北京舉行會談，並簽署 13 個雙邊合作文件（包括經貿、投資、產能、新聞、金融、海警、基礎設施等領域），雙方同意在南海開展漁業企業合作。習近平指出，雙方在南海問題上要通過雙邊對話協商管控分歧，是確保陸菲關係穩定發展的重要共識基礎（中國大陸外交部，2016.10.20）。杜特蒂則表示，陸菲在南海問題上達成擱置爭議、恢復雙邊對話解決歧見之共識。11 月 19 日，陸菲領導人在秘魯 APEC 雙邊會談時指出，雙方將探討南海海上合作，並加強各層級往來，推動各領域機制盡快恢復。明年菲國接任東協輪值主席國，陸方願與菲方共同推動東協關係及東亞合作發展（中國大陸外交部，2016.11.21），習近平亦同意擇期訪菲（菲律賓商報，2016.11.21）。

■ **大陸允許菲漁民至黃岩島捕魚，並願協助菲漁民學習水產養殖**：10 月 25 日，菲漁民重返黃岩島海域捕魚（杜特蒂 23 日稱菲律賓漁民或可重返黃岩島捕魚，但未透露北京是否設置條件。渠堅持該淺灘屬於菲律賓，惟陸方堅持對此地的所有權，且該地為魚類的產卵地）。菲國海岸警備隊巡邏船於 11 月 5 日抵達黃岩島海域巡邏，此為 2012 年 4 月陸方有效控制黃岩島以來，菲國巡邏船首次進入該海域巡邏（菲律賓星報，2016.11.8）。同月 9 日，中國大陸漁業官員訪問黃岩島附近的漁村時表示，陸方願提供菲漁民赴陸學習水產養殖等協助，並稱菲漁民可自由前往黃岩島捕魚，不會遭到騷擾（菲律賓 GMA 新聞網，2016.11.11）。杜特蒂於 11 月 21 日片面宣布將黃岩島淺灘內設為

海洋生態保護區，禁止陸方及菲方漁民進入捕魚（金融時報，2016.11.22；大陸學者認為，菲方聲明有一陷阱，瀉湖區是島嶼的內水，具完全主權意義，若菲律賓以行政命令劃定瀉湖區為禁漁區，潛含其對該區域享有主權。陸方不可能支持，否則未來劃定領海基線時，或對自身主權造成損失，多維新聞網，2016.11.22）。

■ **南海局勢明顯降溫，陸方對黃岩島主權和管轄不變：**大陸外交部於 10 月 27 日表示，當前南海局勢正朝緩和、積極方向發展，有關各方正透過對話協商妥處南海問題，並於 11 月 11 日、22 日強調南海局勢已明顯降溫並回到正軌；陸菲已就重回南海問題對話協商軌道達成共識，陸方對黃岩島的主權和管轄沒有也不會發生變化（中國大陸外交部發言人耿爽，2016.11.22）。

(2) **馬來西亞首相訪陸，尋求深化陸菲關係：**馬來西亞首相納吉(Najib Razak) 10 月 31 日赴陸訪問 6 日，與陸方簽署總值逾 342 億美元的 14 項協議（合作面廣及經貿、農業、金融、教育、國防等領域），北京同意融資馬方採購 4 艘輕型護衛艦，雙方合作生產海岸巡邏艦艇；納吉期盼陸方擴大對馬國製造業及基建投資，以提振經濟，渠呼籲以對話解決南海領土爭議（環球時報，2016.11.2）。

(3) **習近平籲陸越南走擱置爭議、共同開發的合作之路，共維南海和平穩定：**11 月 19 日，習近平在利馬會見越南國家主席陳大光時強調，陸越擁有廣泛共同利益，雙方要牢握陸越關係發展正確方向，落實高層共識，推動陸越關係穩定發展（雙方要保持高層往來、發揮現有合作機制，加快推進跨境經濟合作區建設及基礎設施合作項目，推動產能合作取得早期收穫），透過雙邊協商對話解決爭議，擱置爭議、共同開發，妥處問題，維護南海和平穩定（中國大陸外交部，2016.11.19）。

(二) 美日各方之反應

1. **美國亞太助卿訪菲，強調堅守對菲承諾，確保美菲關係穩定：**美國務院亞太助卿羅素 10 月 24 日在菲律賓發表演說指出，杜特蒂總統近期爭議言論，升高菲國情勢不確定性（羅素向菲國外長雅賽表示，杜特蒂提出諸多爭議言論及菲國真實意圖之不確定性，已引發各國政府、海外菲律賓裔社群譁然），並強調仍為菲律賓穩定、可靠與堅實盟邦，華府信守承諾、

國際法並支持菲律賓，亦尊重菲律賓之主權與獨立，且美國提供訓練及裝備等，對菲國獨立自主至關重要（美國國務院、華爾街日報，2016.10.24）。

2.美軍強調堅定防衛亞太區域和平，並致力與共軍合作：美軍太平洋司令部司令哈里斯（Harry Harris）於 11 月 15 日表示，現正值新政府交接期，美軍將堅定捍衛亞太盟邦及夥伴安全，美菲軍事同盟仍穩固，美菲既定軍事演訓正常進行（明年美菲聯合軍演共 258 場，相較今年 260 場，僅減少 2 場）。儘管陸方在南海及東海諸多舉措令人不安，但美陸軍事關係持續發展，日前雙方在雲南昆明舉行人道救援聯合演練，並將持續與共軍合作，惟也將隨時做好因應準備（Defense One 網站，2016.11.16）。

3.日本與東協就海洋行動「法治」達成共識，提供東協各類協助：日本防衛大臣稻田朋美於 11 月 16 日出席第二屆日本與東協防長會議（寮國永珍），就重視海洋行動「法治」達成共識，並提出「永珍願景」（日本將協助東協提升海洋安全之資訊蒐蒐能力、自衛隊將參加東協舉行聯合軍演，及加強提供東協裝備及技術移轉合作等），東協對此表示歡迎。另日相安倍晉三於 11 月 15 日在東京會見馬來西亞納吉總理時表示，日方將向馬國提供 2 艘大型海上巡視船，以強化其海上警備能力（NHK、朝日新聞，2016.11.15）。

4.印澳研議聯合巡航南海，印尼重申對納土納群島領土主權：日前印尼倡議與澳洲在南海進行聯合巡邏，後續將向越、東等國提出類案，並將在泰、星、馬周邊海域提供安保，以確保南海安全（雪梨先驅晨報，2016.11.6）。佐科威年來數次訪視納土納群島，並加強海域巡邏，10 月初更在納土納群島舉行大規模軍演。佐科威日前強調納土納群島為其領土，主權問題不容退讓；惟為避免陸方誤解，印尼軍方稱納土納等島嶼軍事建設基於戰略考量，並非針對陸方及南海爭議（印尼外長雷特諾 10 月表示，印尼與陸方並無海洋領土糾紛，僅與大馬、越南有領土主權爭議，現正進行談判，雪梨先驅晨報，2016.11.5、中新社，2016.11.6）。

（三）相關評論

1.川普選前稱南海離美國太遠，將關注更為重要的事務：美國總統

當選人川普於去年 9 月接受「經濟學人」專訪時表示，南海離美國太遠，陸方已建造人造島，若當選後將會把精力用在處理更重要的事務（中國時報，2016.11.9），惟川普國安團隊成形後，是否放棄挑戰北京南海主權，攸關美國亞太戰略及其長遠利益，未來美陸在南海之互動，仍待觀察。

2. **越南對美陸展開平衡政策，試圖鞏固大國關係：**10 月 20 日越共政治局委員丁世兄於北京與習會晤（丁氏係越共第 5 號人物，各方視其為越共最高領導人阮富仲之接班人）。丁習會談 2 天後，越南允許中共軍艦停靠金蘭灣，以平衡美陸；越方稍早曾因顧及美方態度而拒絕陸方，日本官員稱此係越南重大轉變，顯示其欲在美陸維持平衡姿態。丁訪陸後旋即赴美展開遊說，維持越美關係穩定（日經中文網，2016.11.16）。
3. **近期菲馬對陸傾斜，顯示對美履行安全承諾疑慮升高：**中國大陸之鄰國正迎合北京利益，有助於習近平於「十九大」前鞏固其地位。菲馬立場向陸方傾斜，相當程度上係觀感而非現實；北京外交作為有助提升習威望（美智庫 CSIS 資深研究員葛來儀，金融時報，2016.11.16）。菲馬近期向陸方靠攏源於質疑美國承諾，菲馬評估自身實力較弱，無力反制大陸，且對美國履行安全承諾之意願與能力信心不足；惟日本及印度仍支持美方立場，傾向陸方現象僅限於小國（美國國家利益，2016.11.05）。
4. **中國大陸在南海造島，或將提升對臺戰術靈活度：**美國學者認為陸方在南海進行填海造陸及島礁建設具有多重區域戰略意涵，強化南海島礁工事或有助對臺灣之戰術布局，且人造島礁將大幅提升共軍兵力投射能力，影響區域權力平衡，美國迄今未能有效反制其南海行動致使區域權力失衡，未來美國須維持前進部署及提高部署於西太平洋船艦數量及海軍造艦預算，以保護其南海利益（美國企業研究所「2020 年國家安全計畫」主任 Jim Talent，2016.11.2）。

（四）結語

近來北京持續透過「雙軌思路」（即具體爭議由直接當事國在尊重歷史事實和國際法基礎上，以談判協商和平解決；南海和平由陸方和東協國家共同維護）處理南海爭

端，並藉經援及軍事合作拉攏馬國與菲律賓，使其對南海立場漸與陸方同調，此雖有助緩解南海爭議，但亦有分析擔憂亞太海洋地緣政治恐出現骨牌效應。另北京近來增兵西沙永興島駐軍及舉行演訓，似欲向美、越施壓，展現維護南海領土主權決心，其軟硬兼施策略，對持續提升對東協區域影響力及掌控南海議題主導權情形，及明年川普新政府國安團隊對「中」政策及陸方作為，均值關注。