

一、近期中共加強貪腐查處作為觀察

中央警察大學公共安全學系副教授游智偉主稿

- 中共反腐肅貪係為重建社會對黨國體制的信任、清查下級官員隱瞞政情行為及避免新一輪政治鬥爭。
- 政法系統貪腐弊病嚴重影響社會穩定，近期中共重點查處對象逐漸轉向政法官員，今年已有 62 名官員遭雙開，聚焦「對黨不忠誠」、「兩面人」等。

（一）前言

習近平上臺後，中共強化查處貪腐的政策與行動從未停止，此現象與中共自改革開放後逐漸產生並擴大的體制內貪腐有相當程度的關連性，但更重要的原因應為當貪腐成為結構性問題之際，其副作用的影響更為深遠，例如社會對黨國體制的信心將被逐漸侵蝕，而由於官員切實上報真實情況的可能性將隨之降低，故決策者掌握真實狀況的能力與可能性也將降低。

實際上，中共查處貪腐的行動與前述兩個原因息息相關，特別是近期強化清查政法系統的變化。2019 年爆發的「孫小果案」更重挫大陸社會對中共黨國體制——特別是對負責維穩之「政法系統」——的信心，該案犯人並不具備特別的家世背景，其家人卻可透過人際關係的網絡使犯人兩度逃脫死刑，最終成為地方惡霸。該案顯示中共政法系統內部的問題相當嚴重，而如同中共官媒的形容，這些問題將「影響社會對法治公平正義的信心」。

整理今（2021）年 10 月中旬以前中共中紀委與國家監委網站關於「審查調查」的資料，涵蓋時序為 2014 年至 2021 年中旬，共計 1,132 案，並檢視遭黨紀政務處分之中共官員被控訴理由與其主管業務性質後發現：第一，中共反腐肅貪政策的目的並不在於查處貪腐行為，因為貪腐很可能是中共體制內的結構性問題，而這類政策的目的則是在於要求官員必須如實報告政情與個人行為。第二，因為「怠政」與「八項規定」、「廉潔紀律」或「營利活動」而被查處的中共官員數量佔所有案例的比例極低，顯示查處「怠政」並不是這類政策的重點。第三，

中共對貪腐問題的查處逐漸轉向政法系統，除政法系統累積的副部級以上官員為最多者之外，更重要的是根據中紀委網站的資料，政法官員被查處的數量於 2020 年便已超過其他類別。第四，中共反腐肅貪政策轉向查處政法官員的原因可能在於這類官員直接面對社會大眾，因而可能導致社會對黨國體制的信心快速崩解。第五，從中共透過反腐肅貪行動整肅體制內官員的傾向來看，中共黨政體制與政策過程的更大問題可能是位處中央的決策者無法切實取得第一線的真實資訊，也因此多數案例均控訴中共官員違背「初心」，而這類控訴的實際行為則包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊、「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」等。

（二）習近平上臺後查處貪腐之作為及傾向

1. 從未停止且持續擴大的整風運動

從 2012 年年底通過《關於改進工作作風密切聯繫群眾的規定》（以下簡稱「八項規定」）開始，習近平任內的整風運動便從未停止，「八項規定」也延續迄今。此外，中共中央辦公廳於 2015 年 4 月印發《關於在縣處級以上領導幹部中開展「三嚴三實」專題教育方案》（以下簡稱「三嚴三實」），要求幹部作風應「嚴以修身、嚴以用權、嚴以律己，謀事要實、創業要實、做人要實」。再次，2016 年 2 月 24 日，中共中央辦公廳發布《關於在全體黨員中開展「學黨章黨規、學系列講話，做合格黨員」學習教育方案》（以下簡稱「兩學一做」），最後，中共政治局於 2019 年 5 月召開會議討論推動「不忘初心、牢記使命」主題教育。

實際上，從「八項規定」開始的整風運動，中共逐步將規範目標從黨員幹部的個人行為擴大到提升黨員的思想純潔性。「八項規定」與「三嚴三實」均著重在黨員的個人行為，「八項規定」本身僅止於規範查處黨員幹部違反形式主義、官僚主義、享樂主義、奢靡之風等四個問題；「三嚴三實」則要求黨員幹部嚴格看待個人行為，並減少形式主義與官僚主義的風氣。從 2016 年的「兩學一做」開始，中共更重視規範黨員幹部的思想純潔性，例如要求黨員研讀習近平對改革發展穩定、內政外交國防、治黨治國治軍的重要思想、中共

黨中央治國理政新理念，再如要求黨員著眼於中華民族偉大復興的「擔使命」及嚴守黨規黨章與黨中央決策的「找差距」。

2.以反腐肅貪為手段暗示官員需如實報告政情與個人行為

前述整風運動的傾向與特徵也反映在遭到黨紀政務處分的中共官員上，中共中紀委的網站資料刊載自 2014 年迄今共 1,132 黨紀政務處分案件，包括 140 案涉及中管幹部、132 案涉及中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部與 860 案涉及省管幹部。即便這些數據未完整反映歷年因貪腐落馬的中共官員，但也可窺見中共查處貪腐的偏好與控訴原因。

首先，這些遭受黨紀政務處分之中共官員被控訴的理由五花八門，若以前述四個整風運動的內容檢視，大致可歸納如表一列舉的 12 項理由。第一，「八項規定」與廉潔紀律仍是中共賴以整治官員貪腐的重要工具，但從兩者的使用頻率及分布來看，打擊貪腐應該不是中共加強查處貪腐的主要目標。先以「八項規定」來說，「八項規定」與其他 10 項控訴理由的重複比例介於 69.29%至 91.18%之間，¹重複比例則從 2015 年的 48.57%提升至 2021 年的 70.83%。而廉潔紀律與其他 10 項控訴理由的重複比例則維持在 91.18%以上，重複比例則從 2015 年的 68.57%提升至 2021 年的 82.77%。兩者相較顯示中共更偏好以定義更模糊的「廉潔紀律」作為控訴官員貪腐的工具，這除反映貪腐為中共官場的結構性問題以外，更反映中共較偏好以模糊理由控訴這些官員，若以明確理由控訴特定官員，可能導致不在計劃內之官員也同樣遭受控訴，因而肅貪反腐可能不是中共這一系列行動的最主要目標。

其次，最值得關注的也許是「初心」類的罪名，這類罪名最早出現於 2015 年，其使用頻率或次數為這些罪名中成長最快者。這類控訴的實際行為均包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊，多數包括「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」的控訴。單就案例數量來說，被控訴「初心」的案例數量計有 980 個案例，為表一僅次於「廉潔紀律」的第二類。相較之下，存在時間更久的「怠政」或「懶政」問題反而不是中共關心的重點。從這樣的比較來看，一

¹ 因「政治野心」的控訴理由僅有一個案例，故忽略不計。

般認為習近平透過強化反腐肅貪與整風運動處理官員怠政/懶政問題的觀察可能不精確，中共更在乎的可能是下級官員是否隱瞞政情或私人行為，實際上，COVID-19 的爆發與這類行為的關連性極高，這也是中共長年存在的黨政問題。

3. 查處對象：對政法系統的查處越來越嚴厲

表二呈現遭受黨紀政務處分的中共官員層級與其主管業務屬性。中紀委網站將這些官員區分為三類：「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」、「中管幹部」與「省管幹部」，從分布比例來看，省管幹部被查處的人數最多，其次則是中管幹部，最後才是「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」，但「省管幹部」的數量最多與其官員總數佔所有中共官員總數之最有相當程度的關連性；值得留意的則是「中管幹部」與「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」幹部的比例，從母群體的數量來看，前者的數量應遠少於後者，但從資料相對完整的 2016 年起算，前者為 172 人，後者為 114 人，顯示其中應有人為刻意操作，導致「中管幹部」被查緝的數量不但多於「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」，同時也不符合母群體大小比例。

這個現象與前述「初心」類的控訴理由可能有相當程度的關連性，亦即相較於「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」或其他控訴罪名，中共更難容忍「中管幹部」未如實上報政情與個人行為。同樣以 2016 年後來看，172 名被控訴的中管幹部中，共 139 名被控訴「初心」罪名，而在「中央一級黨和國家機關、國企和金融單位幹部」中，僅 96 名被控訴此罪名。即便兩者數字差異明顯，這個現象也呼應前述中共反腐肅貪的重點在於清查「未如實上報政情與個人行為者」，中共對「中管幹部」的重視程度又高於其他兩者。

進一步來說，仔細檢查表二可發現表面上，主管內政議題（含應急、民政、糧食、農業、藥品、醫院、環保等相關單位與地方一把手）的官員落馬最多，但這應該也與這類官員的總體數量最龐大有關。若扣除這類官員，令人意外的一個傾向則是政法系統的官員落馬數量為近兩年之最，並已於 2020 年超越任職於國企類別的官員。先從官員級別來說，在「中管官員」類別中，政法系統的副部長或部長以上是被查處最多

者，共計被查處 3 名（孫力軍、孟宏偉與馬建），其次才是包括宣傳、科研、教育單位在內的教育類別。

從整體數字來看，政法系統在今（2021）年 10 月前已有 62 名官員遭到雙開，這個數字已大幅超越國企類別（51 名），顯示政法系統已經成為中共反腐肅貪最主要的目標，這個現象可能源於政法系統造成的弊病已影響到社會穩定，政法系統被查緝人員的數量於 2020 年超越國企背景官員，該年 7 月中共政法委召開「全國政法隊伍教育整頓試點工作動員會」，該場會議首要的兩個重點便是：「清除害群之馬、深查執法司法腐敗」與「整治頑瘡痼疾、全面防範化解廉政風險」，並以 5 個市級與 4 個縣級的政法單位與兩間監獄作為試點單位，其後於 2021 年起由下而上逐級在全中國大陸政法系統展開²。

表二的數據變化與傾向也與中共政法委 2020 年 7 月召開的試點工作會議與後續發展相似。從 2020 年開始，被查處的政法系統官員便超越其他類別的官員，實際上，這可能與 2019 年爆發的「孫小果案」有相當程度的關連性，央視與新華網將該案定性為「關係社會對法治公平正義的信心」³。因而 2020 年 7 月開始啟動的「全國政法隊伍教育整頓試點工作」也在 2021 年取得相當程度的成效，根據中共司法部新聞稿，2021 年至 6 月 8 日止，共有 12,576 名員警主動向紀委系統投案、紀委監委系統立案調查違紀違法警員共 27,364 名、處分違法違紀警員共 72,312 名⁴。

（三）結論：不變的目的與轉變中的目標

在缺乏問責制（accountability）與透明度（transparency）的社會中，貪腐往往是結構性問題，這個現象在中國大陸也不例外。從改革開放以來，中共官員的貪腐便從未停止，1980 年代出現的「官倒」開始，

² 人民法院新聞傳媒總社，「陳一新在全國政法隊伍教育整頓試點工作動員會上強調突出『四項任務』、抓好『三個環節』扎實開展教育整頓試點工作」，中共最高人民法院，2020 年 7 月 8 日，詳見：<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-239981.html>。

³ 「被判死刑卻『死而復生』再作惡 孫小果的背後都有誰？」，新華網，2021 年 1 月 31 日，http://www.xinhuanet.com/legal/2021-01/31/c_1127045878.htm；該案摘要：孫員原為中共武警學校學員，生母與繼父均為員警，孫員分於 1994 與 1997 年犯下刑案，1997 年犯案之際應在監服刑，但卻因其母關係非法取得保外就醫資格；1997 年刑案原已死刑定讞，但最終在其父母透過私人關係奔走下違法改判為死緩，並在監獄中獲得特殊待遇及提早於 2010 年假釋，最後於 2019 年 3 月因故意傷人案再度被捕，因而牽連 19 名雲南政法官員在過去 20 年間對該案的違法處置。

⁴ 「陳一新：全國第一批政法隊伍教育整頓取得『四個階段性成效』」，中共司法部，2021 年 6 月 10 日，http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/gwxw/xwyw/ywzfyw/202106/t20210610_427220.html。

中共官場的貪腐逐漸擴大成為結構性問題，這也反映為何習近平上臺後的反腐肅貪運動始終未能有停歇或降溫的第一個原因。

其次，第二個導致反腐肅貪運動不斷持續的原因則是貪污問題導致中國大陸民眾對官員與政府的信任度下降。江澤民與胡錦濤時期的中共以高速經濟成長為誘因吸引民眾對政府的支持，但習近平時期的中國大陸逐漸失去維持高速經濟成長的利基與國際環境，新興的社會壓力與經濟轉型的瓶頸出現，前者例如基本工資的成長，後者如高新技術與工業製程對原有經濟發展模式的箝制，導致習近平不再能以高速經濟發展作為政權合法性的主要基礎。當經濟發展無法再成為政權合法性的主要基礎時，習近平的選擇便有限，其中一個選擇為民族主義，另一個選擇則是重建社會對黨國體制的信心與期待，從未停止或減少的反腐肅貪運動便源於後者考量所致。

大抵來說，中共推動反腐肅貪的目的並未改變，均為嘗試彌補體制內的結構性貪腐所造成的權威損害，及恢復社會對黨國體制的信心、提升決策者對政策過程的掌握能力，但無可避免帶來政治鬥爭的可能性與質疑，反而造成中共官員相互包庇與結盟，促使中共更著力推動反腐肅貪政策。然而，隨著社會資訊流通速度的增加，中共更逐漸重視政法系統內在貪腐問題。不獨立與作為維穩主要手段的司法與檢調機構本身便有嚴重的貪腐問題，而由於渠等直接面對民眾與社會，而其不當作為更易使大陸社會質疑黨國體制的正當性，這應該是近年中共反腐肅貪政策轉向政法系統的主因之一。

1. 為何近年強化查處對政法系統：嘗試降低貪腐帶來的副作用

當貪腐成為常態之際，貪腐帶來的第一個副作用便是社會對黨國體制的信心將被侵蝕。平心而論，「孫小果案」對中國大陸社會對黨國體制信心的傷害更甚於其他事件，因為孫員的家庭背景並沒有任何一個中共高幹，反映中共黨國體制的貪污與徇私舞弊實際上是結構問題，體制內的個人-不論身份可透過其關係連結而成的網絡使法律體系無效化，這便是中共重視「孫小果案」與因此針對政法系統展開肅清的原因。

貪腐帶來的第二個副作用則是決策者無法切實地掌握真實狀況。當貪腐成為體系內的結構性問題之際，官員切實上報真實情況的可能

性將隨之降低，因為回報真實情況可能影響本身或其他官員的仕途，亦可能導致上級察覺情況有異，這也是為何在中紀委歷年查緝的反腐肅貪案件中，「初心」類的控訴罪名-實際行為包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊、「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」——為最多者。

貪腐帶來的第三個副作用則是政治鬥爭的延續。實際上，近年中共對政法系統的查處不但隨著「孫小果」案的爆發而強化力道外，查處層級也逐步提升。查處層級的提升可能與前兩個因素有相當程度的關連性，在貪腐為結構性問題的前提下，官員相互包庇或組成「攻守同盟」、違反「組織紀律」串供與隱瞞案情便為無法避免的現象，這些現象最終可能導致這些官員形成新興的政治集團以抗衡執政者與中紀委的查處。實際上，近期對中共公安部前副部長孫力軍的查處也是另一個重要個案。在孫力軍案爆發後不久，中共紀委也宣布對司法部前部長傅政華立案調查，從時間序來看，孫力軍與傅政華兩案應有相當程度的關連性，這兩案可能涉及派系鬥爭與政治穩定，因為中紀委在孫力軍案的控訴中提及「政治野心」，而這是中紀委網站表列的1,132案中唯一一件，而過去中共官員被控訴「政治野心」的案件則均與派系鬥爭有關。

2. 查處偏好反應的最大問題：決策端的中共中央未必完全掌握真實資訊

大抵來說，中共持續查處貪腐的目的在於盡可能地降低官員貪腐造成的副作用，特別是維持社會對黨國體制的信任、提升決策者對真實狀況的掌握能力、以及避免新一輪的政治鬥爭。實際上，若從政策過程的角度檢視這個狀況，中共中紀委網站臚列的案例反而暗示著中共黨政運作的困境，而此困境造成的後果甚至較怠政更為嚴重。

「初心」的實際行為包括向上級隱瞞個人信息與主管/經手政務資訊、「對黨不忠誠、不老實」或「做兩面人」，這些現象反映的是中共中央或上級機關無法切實瞭解真實情況-也就是在政策過程的決策端中，賴以進行決策的資訊很可能是不完整或充滿高度偏差，這個現象將導致決策端的任何決定-不論決策者或決策品質的素質多高-最終均將失去品質，因為第一時間輸入決策端的資訊便充滿高度偏差，其後

產出的政策也無法切實回應實際問題的需要，面對實際問題的第一線人員更無法以此解決問題，因而必須重新調整或放棄執行政策。

另一種隱瞞個人信息或主管/經手政務資訊可能導致的後果則是災難性的，前述的「孫小果案」即是一例，近年另一個很顯著的案例則是 COVID-19 的擴散。根據中共官媒資料，至少在 2019 年 12 月 27 日，武漢當地醫生已確定病毒在人類之間的傳染性⁵，中共國家衛生健康委員會於 2019 年 12 月 31 日、2020 年 1 月 8 日、1 月 19 日三度派遣專家小組赴武漢調查，湖北與武漢衛健委均否認有醫護人員遭到感染⁶。中共官媒報導的內容指出至少湖北當地的官員未在第一時間反應實際情形，這種隱瞞主管/經手政務資訊的結果造成 COVID-19 的擴散。

表一 遭到黨紀政務處分之中共官員被控訴之理由*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	總計
八項規定	0	3	19	27	61	208	201	240	759
政治野心	0	0	0	0	0	0	0	1	1
對抗組織審查	0	1	19	29	58	214	208	209	738
營利活動**	0	1	2	6	19	86	111	114	339
廉潔紀律	0	6	22	42	95	298	282	289	1034
政治紀律	0	6	22	37	76	260	237	249	887
組織紀律	0	7	21	35	82	267	258	264	934
工作紀律	0	3	12	19	32	152	135	163	516
生活紀律	0	4	5	18	38	164	142	142	513
初心***	0	3	21	29	93	294	273	267	980
怠政****	0	0	0	1	2	11	13	20	47
攻守同盟	1	1	1	1	4	6	10	10	34
總計	1	35	144	244	560	1960	1870	1968	

⁵該醫生表示：「在我的堅持下，老兩口的兒子也來醫院做了檢查，一看 CT，肺部也有類似症狀，但是症狀不重。哪有一家子三個人得一樣的病？說明這病可能有傳染性，他們三人的 CT 情況，也給我一種感覺：這不是一般病毒。於是做了很多排除檢查，血象檢查是病毒感染，但跟我們常見的一些病毒不一樣…當時發現人傳人，只是不明顯。比如前述一家三口，兒子平時不太和老兩口一起住，老人生病後，兒子才回去照顧了幾天，然後帶來看病、發現問題，並且一家人病狀基本相同，可以確定是人傳人了。就是說有傳染性，不是那麼狠而已。比如華南海鮮市場，當時相互間沒有傳得很厲害。詳見：「警報是這樣拉響的-對話『疫情上報第一人』張繼先」，新華網，2020 年 4 月 20 日。

⁶ 2019 年 12 月 31 日派遣的專家詢問是否有醫護人員遭到感染，湖北衛健委與武漢衛健委均否定回答，湖北衛健委甚至公開反問「是否懷疑我瞞報？」；1 月 8 日再度派遣的第二批專家也面臨類似現象。詳見：「新冠肺炎 甩冤枉？專家揭湖北瞞報人傳人延誤防控」，法國廣播電臺，2020 年 2 月 27 日。

*總案例數為 1,132，惟所有案例均被控訴兩項以上理由。同時，因控訴理由的種類過多，故本表並未窮盡所有控訴理由，僅以「八項規定」、「三嚴三實」、「兩學一做」、「不忘初心、牢記使命」等整風運動的內容為主。

**含：營利、牟利、謀利、牟取利益、謀取利益等關鍵字。

***含：初心、黨性、理想信念等關鍵字。

****含：怠政、懶政、決策部署等關鍵字。

資料來源：「審查調查」，中共中央紀委國家監委網站。

表二 遭到黨紀政務處分之中共官員的層級與主管業務屬性*

層級	業務屬性	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	總計
中央 一級 黨和 國家 機 關、國 企和 金融 單位 幹部	政法	2	22	0	0	0	0	1	4	29
	外事	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	統戰**	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	能源***	1	1	0	1	0	1	1	0	5
	國企****	4	3	2	4	0	11	4	10	38
	教育*****	1	3	1	2	2	0	5	3	17
	人大	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	政協	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	交通	0	2	0	1	0	1	5	0	9
	金融	1	6	0	2	1	8	6	18	42
	經濟*****	0	3	0	1	0	1	1	4	10
	內政*****	0	1	2	0	0	3	3	3	12
	小計	9	42	5	11	4	25	26	43	165
中管 幹部	政法			3	8	2	3	1	8	25
	外事			1	0	0	0	0	0	1
	統戰**			1	2	0	1	0	0	4
	能源***			1	1	1	2	0	2	7
	國企****			0	2	2	4	1	3	12
	教育*****			0	1	1	1	0	2	5
	人大			4	4	3	4	1	3	19
	政協			2	2	2	3	2	5	16
	交通			0	1	0	0	0	0	1
	金融			1	6	1	0	2	0	10
	經濟*****			1	1	0	1	0	0	3
	內政*****			11	17	12	11	8	10	69
	小計			25	45	24	30	15	33	172
省管 幹部	政法					9	43	44	50	146
	外事					0	2	1	1	4

層級	業務屬性	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	總計
	統戰**					0	3	5	2	10
	能源***					2	4	5	6	17
	國企****					12	46	36	38	132
	教育*****					14	32	23	19	88
	人大					8	36	28	23	95
	政協					9	35	25	22	91
	交通					5	4	12	6	27
	金融					1	3	6	5	15
	經濟*****					8	23	11	19	61
	內政*****					26	80	78	83	267
	小計					94	311	274	274	953
總計	政法	2	22	3	8	11	46	46	62	200
	外事	0	0	1	0	1	2	1	1	6
	統戰**	0	0	1	2	0	4	5	2	14
	能源***	1	1	1	2	3	7	6	8	29
	國企****	4	3	2	6	14	61	41	51	182
	教育*****	1	3	1	3	17	33	28	24	110
	人大	0	1	4	4	11	40	29	27	116
	政協	0	0	2	2	11	38	27	27	107
	交通	0	2	0	2	5	5	17	6	37
	金融	1	6	1	8	3	11	14	23	67
	經濟*****	0	3	1	2	8	25	12	23	74
	內政*****	0	1	13	17	38	94	89	96	348
	小計	9	42	30	56	122	366	315	350	1290

*並未窮盡所有案例，僅以中共中紀委網站在 2021 年 10 月 10 日以前刊載者為主，案例總數為 1,132；

惟因部分地方一把手可能同時兼任其他單位（例如宣傳部或統戰部）主管，因而重複計算。

**含港澳臺辦等相關單位。

***含水力、電力、水電、核能等相關單位。

****含央企、地方國企、供銷合作社等相關單位。

*****含教育單位、科研單位、傳媒與宣傳單位、文化與旅遊等相關單位。

*****含國資委、建設、國土、統計、發改委、貿易等相關單位。

*****含應急、民政、糧食、農業、藥品、醫院、環保等相關單位與地方一把手。

資料來源：「審查調查」，中共中央紀委國家監委網站。

二、中共加強反壟斷平臺企業監管之研析

中華經濟院第一所所長劉孟俊、分析師謝念億及

輔佐研究員鄭至涵主稿

- 中共對平臺經濟發展的政策態度轉向包容審慎，2021 年定調「強化反壟斷和防止資本無序擴張」。
- 近期針對「濫用市場支配地位」、「經營者集中」反壟斷行為加大監管，並將數據主導權收歸，確保數據安全阻絕境外勢力。
- 強化反壟斷監管或扼殺產業創新，影響外商外資投資，惟基於政治發展需要，各行業監管措施將持續至 2022 年。

（一）前言

隨著近年中國大陸金融科技與平臺企業崛起，包括阿里巴巴、騰訊、美團等多家科技公司因此而獲得發展機會，然而新技術應用衍生諸多金融問題與社會亂象，企業影響力漸增亦使中共當局對其顧忌日深，進而選擇採取高強度監管措施，以抑制過度生長的平臺企業體系。

以 2020 年 11 月螞蟻集團首次公開發行股票（IPO）突遭中止為肇始，在近 1 年時間內，各平臺企業陸續遭監管單位祭出裁罰或整改要求。例如：2021 年 4 月，市場監管總局以阿里巴巴違反《反壟斷法》為由，對其裁罰人民幣 182.28 億元；同月，三部委聯合約談百度、騰訊等 34 家互聯網平臺企業，責令 1 個月內完成自我審查及整改程序；滴滴打車 6 月底在紐約交易所上市後，不到 1 周便被網信辦以「違規收集用戶資訊」為由，勒令「滴滴出行」應用程式下架，並進行網路安全審查；外送平臺美團因違反《反壟斷法》的「二選一」條款，10 月遭監管當局重罰人民幣 34.42 億元。

近來中國大陸加強反壟斷平臺企業有其背後監管思維，本文首先說明強化反壟斷的作為與特點，再進一步探討其意涵與影響。

（二）中國大陸強化反壟斷的作為與特點

1. 反壟斷立法架構愈趨成熟

中國大陸對平臺經濟發展的政策態度是由包容開放向包容審慎

轉變。2015 至 2017 年為「促成長」階段，中國大陸國務院積極推進「互聯網+」行動。2018 至 2019 年開始收斂，「政府工作報告」提及「健康發展才是互聯網平臺經濟的春天」。2020 年至今則轉為「加強監管」，其中 2020 年底為關鍵時點，中央在此時定調 2021「強化反壟斷和防止資本無序擴張」（見表 1）。

在反壟斷的政策工具方面，中國大陸反壟斷體系是以《反壟斷法》與細分指南為依據，市場監管總局執行。中國大陸《反壟斷法》定義壟斷行為，包括：經營者的壟斷協議、濫用市場支配地位、經營者集中；行政機關和組織濫用行政權力排除、限制競爭等。反壟斷的政策工具有：自查整改、數位稅、罰款、企業拆分、開放技術等。其中，企業拆分可能對企業競爭力產生負面影響；運用數位稅，對應歐盟的反數位壟斷作為。

2. 目前反壟斷集中「濫用市場支配地位」和「經營者集中」

針對「濫用市場支配地位」方面，執法主要集中在「限定交易」，處理方式為停止違法行為，沒收違法所得，並處以上一年銷售額的 1%至 10%，經典案例為電商和外賣平臺阿里巴巴/美團的「二選一」問題。

2021 年 4 月，市場監管總局對阿里巴巴實施「二選一」壟斷行為作出行政處罰，責令停止違法行為，並處以人民幣 182.28 億元罰款（相當於 2019 年中國大陸境內銷售額的 4%）。同時，向阿里巴巴集團發出《行政指導書》，要求其全面整改，並連續三年向市場監管總局提交自查合規報告。同年 4 月底，市場監管總局官網公布，依法對美團實施「二選一」等涉嫌壟斷行為立案調查。

針對「經營者集中」方面，執法主要為「未依法申報」的行政罰款，處理方式為恢復到集中前的狀態（包括停止實施集中、限期處分股份或資產、限期轉讓營業等），以及人民幣 50 萬元以下的罰款，經典案例為虎牙鬥魚停止合併、騰訊音樂（TME）案。

禁止虎牙和鬥魚合併為網路平臺領域首起停止集中的處罰。2021 年 7 月，市場監管總局禁止虎牙和鬥魚合併，判定合併後「進一步強化騰訊在遊戲直播市場的支配地位」，「具有或者可能具有排除、限制競爭效果」，並且「騰訊提出的附加限制性條件承諾方案不能有

效解決前述競爭關注」。TME 案為首起採取必要措施恢復市場競爭狀態的案件。2021 年 7 月，市場監管總局對騰訊作出責令解除網路音樂獨家版權等處罰。

3. 設定平臺經濟企業的發展界限

中共對阿里巴巴壟斷裁罰及要求螞蟻金服整改，可看出其整頓平臺經濟的最終目的是，平臺經濟任何業務或創新發展均能有效對接相應的監管體制，降低風險並健全平臺經濟生態系統。

首先是平臺經濟納入監管。按相同的業務、風險、監管原則，避免監管套利和金融混業經營，防止網路效應下企業各種壟斷行為，並確立電商平臺、數據科技和金融中介等服務邊界。短期可能提高網路企業和產業的合規成本，減緩其發展與創新步伐；但長期來看，規模較小的企業可能會有更多的擴張機會。其次是數據使用規範。未來中國大陸平臺經濟企業的數據使用將面臨更多約束或成為「半公共財」。發展戰略須多方考量數據蒐集和分析、隱私權保護、承擔社會責任等議題。

最後是強化數據流動監管。對內將數據主導權從企業收歸至政府手中，降低掌握大數據企業對統治權造成影響的可能性。對外則確保國家、企業與個人之數據流動形成國安問題，並確保主導權不受侵犯。

4. 中國大陸反壟斷的目標：效率、公平與公共利益

除解決平臺經濟本身存在問題外，中國大陸反壟斷也對應著其經濟社會背景，即經濟轉型、共同富裕、競爭中性的必然要求。進一步而言，網路平臺的壟斷壓縮小微企業的生存和發展空間，不利創業與財富分配。加上壟斷加劇貧富差距，不利於社會穩定；高所得族群的邊際消費低，難以提振消費內需。

由此可知，壟斷同時影響公平和效率。因此中國大陸《反壟斷法》第一條提到「保護市場公平競爭，提高經濟運行效率，維護消費者利益和社會公共利益，促進社會主義市場經濟健康發展」。國務院關於平臺經濟領域的反壟斷指南第一條提到「保護市場公平競爭，促進平臺經濟規範有序創新健康發展，維護消費者利益和社會公共利益」。

值得注意的是，依法發展平臺經濟具有重要的意義，2020 年中央經濟工作會議和 2021 年政府工作報告均提出「國家支援平臺企業創新發展、增強國際競爭力」。反壟斷是反對經營者的「違法壟斷行為」，而非反壟斷狀態或地位。

（三）中國大陸平臺經濟反壟斷作為具多元意涵

1. 創造公平競爭的市場環境，鼓勵創新發展

企業非法壟斷行為將影響市場公平競爭、抑制企業研發創新動力，甚至對經濟帶來負面影響，特別是網路平臺壟斷行為。網路平臺企業掌握大數據資源，例如電商平臺可掌握消費者行為數據、金融科技平臺可掌握消費者信用數據等。長期發展下來加劇平臺經濟「強者愈強」的馬太效應，甚至形成「數據壟斷」，排斥新創平臺發展空間，降低創新激勵動力。為此，中國大陸政府透過加強平臺經濟反壟斷與數據管控，防止資本無序擴張、平臺經濟脫實向虛和抑制產業創新。

2. 從追求經濟成長逐步轉為注重平衡及永續性

從勞動、消費、監管等角度來看，企業違法的壟斷行為均不利於促進公平分配。勞動方面，壟斷企業從業人員相比競爭產業收入更高，且壟斷企業會憑藉壟斷地位壓榨勞動力；消費方面，壟斷企業會透過提升價格或價格歧視，掠奪消費者剩餘，平臺經濟具體表現為「大數據殺熟」；監管方面，壟斷企業市場地位無節制擴張將帶來社會風險。例如企業以貢獻生產總值、財稅收入和就業機會為由，遊說地方政府發布對其有利政策。

另，「十四五」時期中國大陸強調經濟高質量發展並持續深化改革；以社會公平、自給自足、數據安全等面向為治理重點，藉由解決貧富差距問題，鞏固中共政權合法性的支持。

3. 習近平力促「共同富裕」，穩定黨長期執政基礎

2021 年以來，習近平多次提及「共同富裕」政策目標，並隨之推行大量的財經、金融、教育、社保等政策。研判其背後有兩大重要意涵：第一，延續共產黨統治的正當性。近年來中國大陸經濟進入新常態、美中貿易戰及肺炎疫情等因素疊加下，經濟無法維持高

速成長，所得分配惡化加劇（圖1），社會問題愈發嚴重，包括「內卷化」（過度競爭）、「青年躺平主義」（消極競爭）等。習近平表示「我們絕不能允許貧富差距越來越大，實現共同富裕不僅是經濟問題，而是關係黨的執政基礎的重大問題。」第二，擴大內需消費。內需消費為「內循環」一大重點，若「共同富裕」能達到「擴大中等收入群體比重」和「增加低收入群體收入」兩大目標，將有助習近平推動雙循環經濟政策。

4. 中國大陸轉變基本國策跡象：從美國模式轉變為德國模式

外界認為中國大陸正在調整 30 多年來改革開放政策經驗，從偏向美式資本主義經濟社會發展模式，轉向帶有更多社會主義成分的德國模式，國家更多干預企業營運與社會分配的過程，以創建共同富裕與均衡發展的公平社會迎向建政百年（2049）的歷史新階段。

一般認為，美國模式是「重服務、輕製造」，而德國模式則是「重製造、輕服務」。中國大陸「十四五」規劃取消提高服務業占 GDP 比重指標，強調要保持製造業比重基本穩定即被認為是在向德國模式轉變。然考量中國大陸龐大的人口基數和產業鏈尚在爬升的現實，全面採納「德國模式」有其難度。中國大陸降低經濟「脫實向虛」風險，回歸實體的目標長遠來看是正確的，但仍需立足自身發展情況，例如雙循環政策的重點之一是擴大內需，因此不可忽視服務業的發展。

（四）預判中國大陸平臺經濟反壟斷作為的影響

1. 電商平臺對商家控制力減弱，產業格局或將變化

中國大陸強化反壟斷監管的背景下，電商平臺對商家的掌控能力將減弱，商家有更多的平臺可選擇，或將對產業的競爭格局產生一定影響。例如濫用市場支配地位——「限定交易」行為成為平臺經濟反壟斷監管的範圍，包括要求平臺內經營者在競爭性平臺間進行「二選一」、平臺經營者透過遮罩店鋪、搜索降權、流量限制、技術障礙、扣取保保證金等懲罰性措施作為。未來商家有自由選擇平臺營運而不受平臺懲罰的權利。

2. 「混改制」國進民退、國有資本參股、強化監管、黨組黨建

中國大陸經濟發展前期，為推動產業加速革新、沖淡國營企業政黨色彩濃厚及行事效率不彰，藉由導入民營企業技術與資金，推動國營企業與民營企業深度融合，進而形成「民進國退」的現象。

然而隨著經濟發展進入新階段，現今政策重點逐漸轉為「管理」及「控制」，藉由國有資本參股、強化監管與成立黨組等舉措，確保企業不致坐大，可牢牢掌握在黨的管理下，進而落實「國進民退」的「混改制」企業經營型態。例如：近 3 年內國有資本大舉入駐，使 90 間 A 股上市公司由民企轉為國企¹；以《反壟斷法》、《反壟斷指南》及《數據安全法》強化企業監管；在阿里巴巴、騰訊等龍頭企業加強黨組黨建影響力²。

3.政權與社會的強化掌控：確保數據安全阻絕境外勢力

由中國大陸雷厲風行的手段來看，經濟分權、政治集權的分界已逐漸模糊，未來無論是政治或經濟，愈來愈集權的情況幾乎無可避免。另，中共強化對政權與社會的掌控也是要確保數據安全阻絕境外勢力。在經濟發展新階段，中國大陸對「數據安全」具高度要求，而互聯網平臺企業所擁有的海量資訊，從政府管控角度而言，必須將數據國有化，且絕不可予其洩漏國外的可能性，因此滴滴打車在美國上市便成為高度敏感的政治議題。

總而言之，對內要將數據主導權從企業收歸至政府手中，從根基撲滅掌握大數據企業對統治權造成影響的可能性；對外，要確保國家、企業與個人數據資料，不被西方國家以「公開透明」為理由強行要求開放，進而形成國安問題，務求將任何可用數據牢牢掌握在政府的控制下，確保主導權不受侵犯。

4.中共強化平臺企業監管的副作用

首先，中國大陸針對平臺企業的反壟斷與監管舉措，主要目的雖是要規範企業經營秩序與及提升創新活力，長期來看規模較小的企業可能會有更多的擴張機會。但短期可能提高網路企業和產業的合

¹「中共『國進民退』更瘋狂！近 3 年 90 家 A 股上市公司從民企變國企」自由財經，2021 年 5 月 6 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3522569>。

²「阿里巴巴北京總部黨組織升級建黨委」法國國際廣播電臺，2021 年 4 月 3 日，<https://reurl.cc/gWVRrX>。

規成本，減緩其發展與創新步伐，有扼殺產業創新的可能性。如何權衡「社會公平」及「科技創新」的輕重，為中國大陸政府與平臺企業未來須共同面對的重要課題。

其次，企業將轉趨低調並積極自我審查，落實「科技威權主義」。提高自我審查及整改頻率，力求合規經營；重視反壟斷或將成為企業 ESG（Environment、Social Responsibility、Corporate Governance）建設的一部分，例如配合「共同富裕」的「三次分配」政策，將部份營收捐出以響應政府舉措。

第三，外商外資避險情緒升溫。日本軟銀集團（SoftBank）社長孫正義表示，由於近期中國大陸政府對科技行業的監管舉措，軟銀及其基金擬推遲在陸進一步投資，觀察中國大陸監管類型與範圍，及其對市場的影響，以明確投資風險，預計觀望期約 1 至 2 年。

第四，在陸臺商供應鏈風險可能拉升。由於中共黨組織直接介入民企運營，透過供應鏈關係可能間接影響在陸臺商的營運，例如陸方可透過民企為代理人，在更多面向實質控制與影響在陸臺商。

（五）結語

近期中國大陸對民營企業與資本市場的干預，在外界看來難以理解，但若理解中國大陸的政治體制與決策模式，就會知道這些干預並非率爾而為。短期來看，中國大陸進入對抗肺炎疫情的關鍵階段，不單是公衛議題，更是內部政治與對美競爭關鍵一役。預期未來半年中國大陸將以維穩優先，各行業的監管措施都將對應此一目標。

而關鍵的中長期考量因素是 2022 年下半年中共「二十大」，習近平屆時任期將滿十年。經濟與金融穩定影響習執政的權威，當經濟出現變革時，將牽動整個國家的變革方向。因此，近期對經濟的各種調控措施出自於中國大陸政治發展的需要，這股風潮可能要到 2022 年「二十大」後才能停歇或看出新的風向。

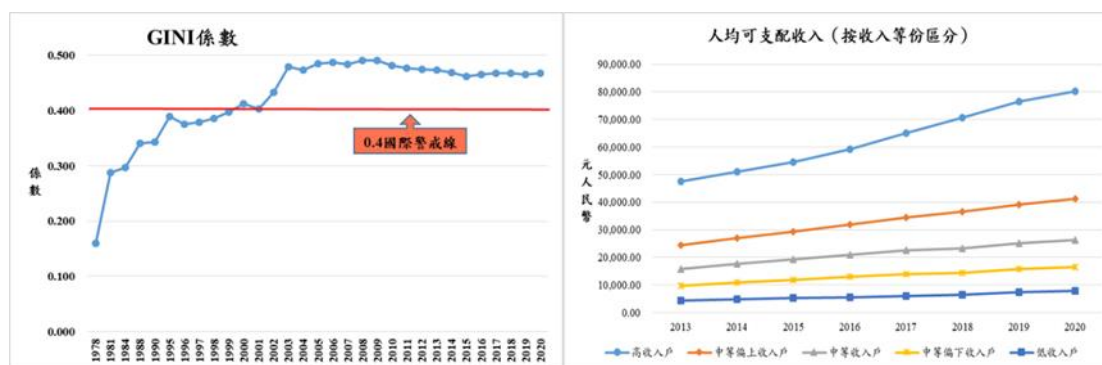
對企業而言，中國大陸營商監管轉變趨勢加劇，需有法務相關協助掌握政策走向。若存在相關合規風險，應及時與專業律師團隊進行聯繫，儘早評估相關風險，做出應對方案，最大化降低風險成本。

表 1 中國大陸反壟斷立法進程

時間	重要事件
2008 年 8 月	《反壟斷法》正式開始實施
2009 年 5 月	國務院反壟斷委員會發布第一個反壟斷指南：《關於相關市場界定的指南》
2015 年 3 月	國務院探索實施公平競爭審查制度
2016 年 4 月	中共中央全面深化改革領導小組審議並通過公平競爭審查制度
2019 年 7 月	市場監管總局發布「三部反壟斷新規」，並自 2019 年 9 月 1 日起正式實施
2020 年 1 月	市場監管總局公布《反壟斷法修訂草案（公開徵求意見稿）》，為《反壟斷法》頒布以來首次修訂，新增網路經營者市場支配地位認定的相關規定
2020 年 9 月	市場監管總局發布「四部反壟斷指南」
2020 年 9 月	國務院反壟斷委員會發布《經營者反壟斷合規指南》，第一次從國家層面透過建章立制來鼓勵企業建立反壟斷合規體系
2020 年 10 月	市場監管總局發布《關於原料藥領域的反壟斷指南（徵求意見稿）》
2020 年 11 月	市場監管總局發布《關於平臺經濟領域的反壟斷指南（徵求意見稿）》
2020 年 12 月	中央政治局會議要求強化反壟斷和防止資本無序擴張
2020 年 12 月	中央經濟工作會議中強調將強化反壟斷和防止資本無序擴張作為 2021 年經濟工作的八項重點任務之一
2021 年 2 月	國務院反壟斷委員會頒布《關於平臺經濟領域的反壟斷指南》
2021 年 2 月	浙江在全國率先正式發布平臺經濟數位化監管系統
2021 年 3 月	2021 年政府工作報告提出，強化反壟斷和防止資本無序擴張，堅決維護公平競爭市場環境

資料來源：本研究整理。

圖 1 中國大陸 GINI 係數與人均可支配收入變化



資料來源：整理自 CEIC。

三、中共申請加入CPTPP之情勢觀察

中經院 WTO 及 RTA 中心李淳副執行長主稿

- 中國選擇此時申請加入 CPTPP，不排除為應對美歐日澳印等「天下圍中」局勢，並為美印太戰略佈局增加變數及對臺加入形成潛在壓力。
- 澳、日等成員國對中國是否遵守高標準自由化規則或有質疑；中國進入實質承諾的提出及確保義務落實階段，可能暴露尚未準備好的問題，基於利益考量，應是盡可能停留在「入場券」談判階段。

（一）前言

中國於 9 月 16 日宣布已正式提出加入「跨太平洋全面進步夥伴協定」(CPTPP) 的申請。消息一出讓臺灣及各國跌破眼鏡，唱衰及歡迎的不同反應都有。目前觀察，北京這步堪稱高招，不但讓臺灣加入及美國重返變數增加，也為自己創造出新機會。

CPTPP 於 2018 年底生效迄今已滿 3 年，透過新成員加入以擴大規模，一直是 11 個成員國的共識。去 (2020) 年中國國家主席習近平利用亞太經合會 (APEC) 峰會機會，表示將嚴肅考慮加入 CPTPP，當時並未獲得重視，多將之視為政治外交辭令對待，未料 10 個月後竟正式提出申請，令人意外也有合理之處。

外界未認真看待去年宣示的主因，在於美國雖然退出後有約 20 條極少數條款凍結，但 CPTPP 自由化程度並未降低。首先 CPTPP 要求接近 100% 零關稅的超標門檻並未改變，投資及服務自由化程度也未重談，同時如電子商務、政府控制企業及法規透明等 WTO 及多數自貿協定所欠缺的新世代貿易規則標竿義務也絲毫未變。

中國目前工業產品平均關稅 7.5%，農業更高達 13.8%。依據目前 11 國的經驗，生效當天需立即零關稅（包含原本即為零關稅）比重超過 85%，而其在 RCEP 的零關稅承諾僅超過 9 成，因此要如何達到 CPTPP 是第一個問號。再者，再以 CPTPP 電子商務規則以數據自由移動、尊重消費者自行選擇網路及 APP 服務自由等義務，更直接與中國目前對內建立網路長城，在國際高唱「網路主權不可侵犯」立場牴觸。

同時，與 20 年前加入 WTO 不同，當前美歐及 CPTPP 各成員國對中國事後不落實承諾，以及透過「中國特色社會主義」結構規避 WTO 規則的作法已有戒心或警惕，過去其更以貿易為工具對加拿大、澳洲及越南等進行過不少迄今尚未退場的經濟脅迫行為，其中澳洲更是中國已生效 5 年的 FTA 夥伴，自然無人將其申請意願當真，即便在正式提出後也繼續有許多質疑。

（二）中國申請加入之戰略考量

按照新成員入會規則，中國大陸要面對至少五道關卡。第一，提出申請後到 CPTPP 開會討論中間，應與現有成員諮商解決「目前」關切問題（亦即所謂「入場券」談判）。第二是 CPTPP 召開執行委員會是否同意針對中國申請案成立審理的工作小組。第三是在工作小組首次會議上說明履行 CPTPP 義務其需要修改的國內法規。第四則是工作小組首次會議後 30 日內就要提出第一版的關稅、投資及服務業的市場開放承諾，而且承諾水準不能低於現有成員。

以此觀之，每一關都不好過。明年 CPTPP 大會輪值主席新加坡近期公開表示歡迎的舉動，反映出北京運作應該已接觸各國有相當時間，然而澳洲就中國針對龍蝦、紅酒、礦石等貿易制裁已向世貿組織（WTO）提出爭端解決控訴外，已經放話要看北京在 CPTPP 入會的場域要如何解決。其他如日本、加拿大及越南，若非同樣有貿易糾紛，也有對中立場從合作改為抗衡根本改變的局面，挑戰都很艱鉅。

因此中國為何選擇此時提出申請，就異常耐人尋味。若是目的在展現自由化立場及對臺灣造成妨礙，似乎只要放話即可達成。歸納其可能原因，首先是在美、歐、日、澳、印等「天下圍中」新局勢下，不能排除北京有意局部修改對抗道路，爭取迴旋空間。例如申請加入 CPTPP 機會，展現其支持自由化之決心，同時表態願意接受美國及盟邦所訂的下世代規則，剩下就看日本、澳洲如何回應。相反的，目前美國空有印太戰略卻在經貿領域欠缺具體方向，是否重返 CPTPP 也語焉不詳，中國申請加入，也讓美國印太戰略的佈局變數增加（包含增加美國民意及國會對 CPTPP 的抗拒），對美國以印太戰略爭取領導權絕對不利。

其次，中國可能利用「入場券」談判為由作為下臺階，創造出處理與澳、加、越的糾紛，重新修好廣結善緣之空間，有助於達成中國穩投資、穩外資及穩預期等「六穩」短期目標，又可同時製造 CPTPP 內部矛盾。最後，申請案亦可對臺灣加入形成潛在的壓力及障礙。無怪乎美國學者將中國此舉稱為「無本生意」(little to lose and much to gain)。

不過若是更具體分析中國目的可以發現，無論其戰略目標為何，其利益極大化的階段主要在前述的「入場券」階段，一旦進入實質承諾的提出及如何確保義務落實的談判階段，除非 CPTPP 現有成員願意降低標準，否則很可能反而會暴露出中國尚未準備好的問題，而有損於其追求自由化盟主的宣示效果。目前並無跡象 CPTPP 成員願意為迎合中國加入而給予談判降低標準，畢竟如此一來 CPTPP 會失去其吸引力與價值（以及跟 RCEP 之不同），同時也會讓美國重返的機會更加渺茫。

果真如此，中國的策略必然是盡可能停留在「入場券」談判階段，甚至不排除正式加入根本不是中國真意。另一個情境，則是中國確實有心再次藉外力推動第二次改革開放的基礎。在此情境下，則對臺灣及所有經貿夥伴都是有利的發展，中國也不再是麻煩製造者，應當為各國歡迎的方向；然而目前朝向這個情境發展的跡象並不明顯。

（三）結語

對於臺灣，面對中國申請最大的衝擊，在於「利益在申請」的情境下可能會經過漫長的「入場券」談判階段；一旦我國申請程序無法順利脫鉤而跟中國綁在一起（無論是以先中後臺還是其他理由）時，就會出現正式加入時間表的不確定性及挑戰。解決之道，關鍵在確保臺灣本身無論在「入場券」或正式入會階段都能充分掌握議題做到 100% 的準備程度。這個解方操之在我，較能控制。第二在於尋求友邦協助確保脫鉤，以為因應，這個步驟受國際情勢牽動，變數較多。特別是若美國重返的決定是重要變數；若美國重返對臺灣無疑是利多，但我國不能僅以此最佳情境規劃安排，以免再度出現「意外驚訝」的局面。

四、拜習通話後美中互動關係觀察

東吳大學政治系助理教授陳方隅主稿

- 拜習第 2 次通話之後，美國安排軍事、外交及經濟層面對話，主動控管美中競爭，另持續拉攏盟友，形成對中新圍堵網絡。
- 整體而言，美中競爭路線確立。中國派大量軍機侵擾臺灣防空識別區，並持續戰狼外交應對。由於美國仍須面對內部利益團體壓力及選舉考驗，雙方互動模式可能持續變化。

（一）前言

美國總統拜登於美東時間 9 月 9 日與中國國家主席習近平通話，根據白宮聲明指出，「兩人進行廣泛的戰略討論」，而且這通電話是美國為「負責任地管理」兩國競爭所做的持續努力。也就是說，美國認為兩國會持續競爭，但會嘗試確保這樣的競爭不會陷入「衝突」。

自拜登政府上任以來，即將中國定位為「戰略競爭者」，這樣的大方向將會持續，目前沒有任何反轉的跡象。對美國來說最重要的國家利益仍然是確保美國在經濟、軍事等方面的全球領導地位，而其中最重要的就是面對中國對其提出的挑戰。我們可以看到美中兩國的互動當中有兩條線在進行，一方面美國持續建構新的圍堵網絡，另一方面是美國安排了各種對話的機會、尋求與中國更多的互動，主要目的是要在競爭當中掌握主動且要避免全面衝突。

（二）美中對話機制

首先討論關於雙方的對話部份。根據路透社以及包括 NPR 和 CBS 在內的美國媒體報導，拜登與習近平的通話最主要的起源是拜登政府對於中國的各級官員們不願意「進行嚴肅地以及實質地對話」感到非常失望。

事實上就算是在對中國非常強硬的川普政府時期，美國政府各單位也都用盡方法與中國會談（除不斷尋求貿易談判的貿易代表署之外，其他部份可由一些卸任官員的口中得知），但是中國方面愈來愈封閉（原因包括內部情報機構的改組），這樣的結果讓各方認為中國對局勢「誤判」的可能性增加，進而

可能會變成雙方的武力衝突。如果美國與中國走到這個結果的話，那後果是很嚴重的，畢竟是核武國家之間的衝突。

因此我們可以看到美方對於建構對話機制的努力，例如 9 月 29 日，美國國防部發言人麥納斯（Martin Meiners）表示，美國與中國雙方進行視訊會談，雙方代表分別是美國負責中國事務的副助理國防部長蔡斯（Michael Chase），中國的對口是中共中央軍委會國際軍事合作辦公室副主任黃雪平。這是第 16 屆美中國防政策協調會談，一共進行兩天。

美國白宮國安顧問蘇利文和中共中央外事委員會辦公室主任楊潔篪於 10 月 6 日在瑞士舉行雙邊對話，兩人持續為「元首高峰會」的安排做努力。拜登政府內閣相關發言皆認為，這些做法是在持續確保與中國暢通的溝通管道，以「負責任地控管美中競爭」。這就是拜習通話以來美中關係的主要基調。

（三）美國在軍事外交上的應對

另一方面，美國正在以許多方式來因應中國的挑戰。美國自阿富汗撤軍，其中一個重要的原因就是要把戰略重心移轉到印太地區。我們可以看到各軍種的司令在聽證會上的發言或者提出的政策報告，皆把中國列為首要目標之一。例如海軍部長戴托羅（Carlos Del Toro）於 10 月初時發布一份戰略指導文件（Strategic Guidance Document），內容提到：（中國崛起）「是至少一個世代以來，首次出現的美國「戰略競爭者」。中國不但具有可媲美美國的海軍能力，同時尋求積極的使用武力，挑戰美國的原則、夥伴關係和經濟繁榮。」

在安全政策上影響最深遠的，莫過於美國和英國及澳洲共同成立的 AUKUS 防禦體，將授權出售澳洲核動力潛艦，其巡防範圍可達臺灣海峽。這個舉動是拜登政府一直強調的，要與盟友一起維護印太區域的安全與自由，因此，美國與同盟夥伴的中國包圍網持續擴張。這個作為也是今年以來美國把臺海議題「國際化」的作為之一，先前拉攏日本、澳洲、歐洲盟友共同發表聲明關切臺海，現在則是以實際行動加強了澳洲的軍備能力。同時，這個舉動等於是美國主動打破了核不擴散的原則，後續值得觀察的是美國是否有可能更進一步幫助印太地區盟友獲得更多國防武器的升級？尤其牽涉到核擴散原則的部

份，有可能再突破嗎？這可能要看中國方面的侵略程度。

中國方面的回應與互動則是持續引發各方關切。中國解放軍在10月初連續數天派出破紀錄架次的軍機到臺灣的防空識別區（ADIZ），美國與周邊盟友的回應包括外交聲明譴責，而日本方面也公布聯合軍演的消息，包括美、英、荷蘭、加拿大及紐西蘭等國海軍，在沖繩西南海域舉行聯合演訓。世界主要媒體大都解讀為，日本釋出公開訊息針對中國的侵擾行為做出回應。

（四）美中經濟競逐

除了戰略上的競爭，美國與中國的科技對抗路線，目前也持續進行當中。

9月底時，美國司法部與華為財務長、創辦人任正非之女孟晚舟達成協議，取得孟的事實陳述，並讓其回到中國。司法部取得有利於後續官司的重要證據，即華為公司的確違反了制裁令，與伊朗往來。中國方面把孟晚舟回國宣傳為外交大勝利，但綜觀近年美國對華為的制裁，已使華為的營收及獲利大打折扣，而且，就在孟晚舟回國的同時，美國通訊傳播委員會（FCC）宣布要投入19億美元，補助小型電信公司拆除華為及中興的通訊設備，繼續實行川普政府時期開啟的「乾淨網絡」計劃。

美中比較奧妙的互動領域，莫過於貿易方面。美國貿易代表戴琪於10月4日發表貿易政策演說，強調中國必須要盡速實行美中第一階段貿易協議的承諾，美國會以各種手段來捍衛利益，包括加重關稅。同時她宣告美國將與盟友合作，打造公平競爭體系。在此同時，戴琪與中國國務院副總理劉鶴於10月9日進行第二度的通話，主要聚焦在中美貿易協議執行的狀況，而根據中國方面的訊息，中國將會談的焦點放在交涉取消加徵關稅和制裁。

戴琪日前宣布啟動「針對性關稅豁免」，允許美國企業申請豁免部份自中國所進口的商品的加徵關稅，可以顯見美國方面也面臨著龐大的國內壓力要去處理美中貿易問題，但美方也不斷強調中國在經濟上的專制手段愈加明顯，也無意處理美國所關注的市場公平結構性問題。因此先前所提出的那些加強產業韌性、供應鏈多元性和競爭力的

計劃都將持續下去。

（五）結語

總體來說，拜登政府持續確立美中關係的競爭路線，一方面避免「新冷戰」的全面對抗狀態，主動控管中美關係競爭方式，另一方面則是持續地拉攏盟友形成一個對中國的外交與軍事包圍網絡。中國的高層（尤其習近平）現在為了鞏固自身領導權力，而到處進行「戰狼外交」，還有在美中互動過程當中不斷拒絕與美國進行合作，事實上很可能會加速美國對中國的態度往反中的方向前進。後續值得觀察的是，目前中國在外交上的自信程度非常高，也認為在各方面皆可勝過美國，而美國方面的外交路線必須要面對國內的種種利益團體的壓力，以及選舉的考驗，因此雙方的互動模式仍可能會持續變化。

五、近期美中與外軍聯合軍演情形

中山大學亞太事務英語學程兼任助理教授林穎佑主稿

- 俄中軍演意涵除定期軍隊演練外，雙方也期望透過海軍艦艇的調動做為對外傳達訊息的工具。
- 美軍與其盟邦自夏天以來不斷的軍演，除了政治外交上對中共的嚇阻之外，更重要的是整合印太盟邦聯合作戰能力，以發揮集體安全的力量，應對軍力日益增強的中共解放軍。

（一）前言

隨著 2021 年逐漸步入秋季，但氣溫的變化並未反應在區域安全之中，印太地區的安全情勢並未隨之下降，反而隨著中共明年「二十大」的腳步而日益升溫。最具體的例子就是在近期美國與其盟邦一連串的軍事演習，逐步從西太平洋一路朝向印度洋。這都說明了即便川普已經下臺，但是印太戰略的基本態勢並無太大的改變，在戰術上不會只有美軍參與，而是會以更加靈活的外交手段，讓歐洲傳統強權與南太平洋的澳洲紐西蘭都加入軍演的行列。因此即便這些國家在經濟上不會與中國大陸脫鉤，但在軍事安全上的選邊確是相當明顯。

（二）俄中軍演

作為中國大陸長期以來的夥伴，俄中軍演的意義遠超過解放軍與其他國家的聯外軍演，作為少數擁有近期實戰經驗的國家，歷次中俄軍演都是俄羅斯推銷新型軍火或是讓解放軍學習交流的最好時機。特別是在近期美軍開始結合歐洲國家海軍前往亞太地區進行聯合軍演，這都讓俄羅斯深感威脅，畢竟對於俄羅斯與歐洲國家的競爭位置是在歐洲大陸而非印太，但若歐美將部隊勢力投送至亞太地區，這也讓俄羅斯必須有所反應。這都可能是在 2021 年 10 月中俄海空聯合演習的目的。在這次的軍演中，俄中艦隊更是通過日本津輕海峽，引發日本內部許多的關注。固然在國際法上，俄中並無侵犯日本領海（津輕海峽只劃定了 3 海里的領海範圍），也沒有違反國際規則，但透過艦隊的行動展示俄中兩國之間的合作，以及對於當前亞太局勢的表態。

這是否會代表未來兩國軍事合作會更緊密，目前尚須觀察。但可確定的是過去美國與其友邦經常運用艦隊作為表達國家意志的工具，如今俄中是否也會如法泡製，利用海上艦隊進行海軍外交中展示國旗（Showing the Flag）的工具，藉此向周邊國家表達自由航行以及掌握該處制海權。這都是近期俄中軍演可能目的。

（三）六國軍演的意義

有別於在雙數年所舉辦的環太平洋軍演（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC），美軍 2021 年也在印太地區舉行不少重要演習。特別是從上半年起，英國皇家海軍的「伊莉莎白號」航空母艦，便遠渡重洋在太平洋與美軍進行聯合軍演；更於 10 月美國、英國的航空母艦打擊群在沖繩西南海域聯合演訓，荷蘭、加拿大及紐西蘭也派船艦參加，這次的海空聯演著重在美軍與友邦部隊的系統整合，以及在三艘航艦的聯合操演，這邊的演訓中，很有可能就是在強調航艦間的紅藍軍對抗，由於美國海軍目前已經沒有任何傳統動力航空母艦以及傳統柴電潛艦，但解放軍海軍依然是以上述傳統動力為主，這也可能是近期美國積極與其他國家進行海上操演的原因，期望藉由他國海軍的傳統動力船艦來模擬解放軍的攻擊與反制，藉此達到訓練己方士官兵的目的。

而在外界目光聚焦於航艦時，美軍也於 10 月時將遠征移動基地艦「米格爾·基思號（USS Miguel Keith, ESB-5）」部署至日本佐世保。該型艦雖然不能起降 F-35 但是對於支援直升機、魚鷹機以及各型無人載具依然行有餘力。這也代表美軍作戰概念已經由過去冷戰時期的前進部署，逐漸轉變成多領域作戰（Multi-Domain Battle）與應用分散式殺傷（Distributed Lethality）來打擊可能的威脅，而美軍取代過去戰略的思維便是所謂的動態兵力部署（Dynamic Force Employment, DFE）概念。在此戰略思維中，並不需要大批美軍長駐海外，而是透過高科技的資訊整合，以及部隊及時的投送，讓部隊可以在短時間內快速移動。雖說如此，但對於後勤補給來說是否能跟隨作戰兵力迅速投送便是戰力能否有效發揮的關鍵。這也是美國在近期演訓中，除了與友邦各國進行系統整合以及在作戰戰法上的聯合作戰之外，更重要的就是在後勤補給的統

一上，各國是否能與美國的後勤體系進行介接，這都是近期演訓中較讓人忽略的一環。

（四）2021 馬拉巴爾軍演

在南海軍演後，四方安全對話 Quad 的成員（美日印澳）也在 10 月進行 2021 年的第二階段馬拉巴爾軍演。有別於過往，今年的馬拉巴爾軍演分成兩階段，除在 2021 年 8 月已先進行第一階段之外，在部隊結束南海軍演後，立即馬不停歇的在孟加拉灣進行後續的第二階段軍演。有別於美英澳所組成的 AUKUS 同盟，Quad 更強調區域國家的安全合作。需注意的是除了澳洲之外，上述國家都擁有航艦的戰力，或是可以發揮航艦戰力的類似護衛艦，這代表即便美國海軍在艦船總數上不一定能與解放軍海軍的船隻數量比較，但若是將美國、Quad 以及 AUKUS 國家的海軍艦隻加總，卻又能對中共造成足夠的嚇阻效果。

印度近期積極與美國合作，最大的原因除了與中共的邊界問題之外，更重要的是 2014 年解放軍潛艦出現在斯里蘭卡，且解放軍海軍利用多次的亞丁灣護航任務，將海軍兵力投射至印度洋，讓印度洋已非印度能掌握的內海。除此之外，巴基斯坦也是與中共十分友好的國家，大批軍備與作戰概念都師承中共。在此區域情勢之下，印度自然會成為美國積極合作的對象。印度海軍由於裝備的來源多元，導致總戰力發揮有限，這些也都是在與美軍演訓的過程中，嘗試學習與精進之處。

（五）結語

對我國而言，固然解放軍的部分行動不一定是針對我國，但其在應對美國與其盟邦的軍事行動時，又不可避免的會壓縮我國的行動自由，甚至中共會藉由對我國的軍事行動作為對他國態度的表態。因此我國絕無僥倖的空間，畢竟古有明訓：忘戰必危。

六、中共施行「個人信息保護法」及其影響

政治大學東亞所副教授王韻主稿

- 中共首次對個人信息提出法律規定，主要影響對象為網路訊息的使用者；惟「中國特色」的法治觀念，以侵犯個人隱私為由，加強控制網路數位世界，恐引發寒蟬效應。
- 中共認定「境外勢力」正在利用商業行為刺探、蒐集、調查與利用中國境內數位資訊，試圖以「個人信息保護法」建立「數位柏林圍牆」防堵。

（一）前言

2020 年 10 月 21 日，中共全國人大法制工作委員會（法工委）發布《中華人民共和國個人資訊保護法(草案)》徵求意見的訊息¹。10 個月後，中國大陸第一個《個人信息保護法》(Personal Information Protection Law, 以下簡稱 PIPL)，最終於 2021 年 8 月 20 日通過，自 11 月 1 日起正式生效，該法從通過到生效只有約兩個月，這對企業要符合該法規範顯然過於倉促²。這一立法象徵著中國首次對個人信息 (Personal Information, PI) 提出正式的法律規定，針對個人信息的儲存、傳輸和處理所牽涉的各種權利與義務進行規範，是繼 2017 年 6 月《網絡安全法》、2021 年 9 月《數據安全法》實施之後，中共加強控制網路數位世界的重要的發展，後續影響值得觀察。

雖然個人訊息（臺灣稱個人資訊）並不限於網路上存在的數據，也包含企業與機關在執行服務時自然取得的各種資料，例如圖書館的借書紀錄，但這個法律主要影響的對象還是網路訊息的使用者，一方面中國作為全世界網路人口最多、跨國數據流量最高、行動通訊與交易發達的「數據大國」，PIPL 是本來就應該進行的使用者保護措施，另一方面這個法律的出現，標誌著中共將對搜尋引擎、平臺網站、跨境電商、手機遊戲、網路銀行、社群媒體、民調行銷公司等等大量擁有個人訊息的行業發動進一步的管制，對於在中國大陸境內營運的公司來

¹ 完整《個人信息保護法(草案)》：<https://www.secrss.com/articles/26427>（草案共 8 章 70 條）

² 《個人信息保護法》，《中國人大網》，2021 年 8 月 20 日。

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml>

說，無論是本土網路服務商或是在中國大陸運營依賴數據的外國公司來說，都將有重大影響。

PIPL 在草案階段就已經引起很大爭議，外界主要的批評集中在該法忽視政府濫用個資的約束、針對違法行為超高額度的罰款、牽涉到治外法權（extraterritorial application）問題，及對境外機構在中國大陸蒐集資料時可能產生的寒蟬效應等³。雖然有公開徵求意見，但該草案的提出適逢嚴打網路言論的時期，民間幾乎沒有公開的「意見」提出，僅有網路上幾位專業律師與學者對此發表非常客氣與正面的評論。8月通過的版本更被境外媒體描述為「全球最嚴隱私法」，大陸科技股股價應聲下挫，被視為是繼7月祭出《反壟斷法》打擊阿里巴巴、滴滴出行等22家科技與創新產業龍頭之後，另一波加大監管的訊息；在香港證交所，包括騰訊與阿里巴巴的恒生科技指數也跟著重挫2.5%⁴。這些舉措讓人納悶的是，這個長期以來放任企業與政府機關侵犯個人隱私的國家，竟然通過號稱對於個人資訊保護最嚴格的法案，究竟是痛改前非呢？還是法案本身另有所指？

（二）「個人信息保護法」內容特點

從文字上看來，PIPL 架構類似歐盟在2016年通過、2018年施行《一般資料保護規範》（General Data Protection Regulation, GDPR），看似容納GDPR在保護消費者上的進步語彙，以企業必須「告知」與獲得使用者「同意」，作為最核心的價值，例如PIPL明文規定「收集個人資訊，應當限於處理目的的最小範圍，不得過度收集個人資訊（第六條）」；「處理個人資訊應當遵循公開、透明原則，公開個人資訊處理規則」（第七條）；「處理敏感個人資訊應當取得個人的單獨同意」（第二十七條）⁵，但實質缺乏對於最重要的個人資訊濫用者，也就是對於國家機器侵犯個人隱私相關行為的有效規範。例如在規定本法適用範圍的第三

³ 王韻，「中國大陸制定《個人資訊保護法》的意涵與可能影響」，《交流雜誌》，海峽交流基金會，2020年12月號174期。<https://www.sef.org.tw/article-1-129-12654>

⁴ 「中國通過全球最嚴隱私法 科技股重挫」，《自由時報》，2021年8月21日。
<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1468034>

⁵ 「敏感個人資訊是一旦洩露或者非法使用，容易導致自然人的格尊嚴受到侵害或者人身、財產安全受到危害的個人資訊，包括生物識別、宗教信仰、特定身份、醫療健康、金融帳戶、行蹤軌跡等資訊，以及不滿十四周歲未成年人的個人資訊」（第二十八條）。

條並未明確說明本法適用於政府部門、政府委託的企業、國營企業處理個人資訊的行為，僅僅籠統地指出「組織、個人在中華人民共和國境內處理自然人個人資訊的活動，適用本法」。

也就是中國的 PIPL 僅限於企業與個人之間資訊管理行為的規範，而且是將企業沒有妥善管理個資視為公訴罪，由政府主動代為處理。這是源自 2013 年史諾登 (Edward Snowden) 事件，暴露美國國家安全局的「稜鏡計畫」監控全球民眾的郵件、社交活動、通訊內容，史諾登事件點燃歐美各國對個資保護的警覺，尤其是希望透過立法限制跨國企業在民眾不知情的情況下，提供相關訊息給政府單位使用。而歐盟 GDPR 保護使用者最核心的工具是「被遺忘權」，也就是資料當事人 (data subject) 可以在特定條件下，要求資料控制者 (data controller) 刪除其個人資料之權利，而且這裡的刪除規定相當徹底，指的是資料當事人有權要求進行資料處理的第三方，刪除任何個人資料的連結 (links)、複本 (copies) 或是再製 (replication) 的資料。舉例來說，如果資料當事人不想讓私人雇主或國家機關知道自己曾經上過某些網站、或在社群網站上曾經對某些人事物「按讚」、「轉貼」或評論，資料當事人有權要求谷歌搜尋 (Google Search) 或臉書 (Facebook) 刪除所有相關資料，不論這個資料是被儲存在哪一個服務平臺、哪一個國家的鏡像主機上。但這樣的「被遺忘」權利並未被包含進中國的 PIPL，中國老大哥顯然不希望民眾的上網行為可以「被遺忘」。

(三) 具有中國特色的「個人信息保護法」

PIPL 對於中共最關心的國家資訊安全，也就是外國政府利用跨國企業管道取得敏感個資的可能性加以限制，對企業課以極大的責任，但對於大陸境內真正個資侵犯的「元兇」：長期收集手機通訊與軌跡、公民生物特徵、網路瀏覽行為以及消費資訊等等龐大個資，以用來建立所謂「社會信用體系」的政府機關，毫無約束之力。第十條更毫無意外地把國家安全絕對化，規定「任何組織、個人不得非法收集、使用、加工、傳輸他人個人資訊，不得非法買賣、提供或者公開他人個人資訊；不得從事危害國家安全、公共利益的個人資訊處理活動」。這樣把國家安全放在一個以個人權利保障為主的法案之中，突

顯出一種「中國特色」的法治觀念。

雖然 PIPL 第三十三條提到「國家機關處理個人資訊的活動適用本法；本節有特別規定的，適用本節規定」，而這個「本節有特別規定」的大漏洞在第三十五條完全體現出來：原本草案中說明「國家機關為履行法定職責處理個人資訊，應當依照本法規定向個人告知並取得其同意；法律、行政法規規定應當保密，或者告知、取得同意將妨礙國家機關履行法定職責的除外。」新的條文更增加「第十八條第一款規定的情形」、「告知將妨礙國家機關履行法定職責」兩大除外情形。第十八條第一款指出只要有行政法規的指示，就可以不需要告知；「妨礙國家機關履行法定職責」一句更是範圍無限廣，也就是說國家機關可以自行制定「行政法規」與認定「法定職責」所規定的範圍，例如公安機關在認為當事人知情會影響偵防或蒐證效果的情況下，可以完全不用通知當事人，等於是給了國家機關幾乎毫無限制取用個資的「空白支票」。這與其它國家，包括歐盟、美國、韓國、印度等類似立法的宗旨，是在避免國家無節制地侵犯個人隱私截然不同，中國的立法者顯然動機剛好相反，北京與上海執業律師陳國彧與范思佳撰文稱之為「具有中國特色的立法」，這樣的中國特色在正式版中甚至更超越草案的版本⁶。

第二的中國特色是第三章「個人資訊跨境提供的規則」。如果確實實行，小則如臺商將中國員工的個資傳輸回臺灣總部之人資部門，都算是「違法境外傳輸」；大則是未來企業、民調機構、學術團體以及非政府組織與外界聯絡交付有關中國的報導、案件、與研究都可能吃上「侵犯個人隱私」的鉅額罰款而面臨倒閉或歇業，觸犯 PIPL，嚴重違法者可處 5 千萬人民幣（約新臺幣 2.16 億）以下、或上一年度營業額 5% 以下罰款。這等於是給了箝制資訊交流另一個利器，不用凡是以國家安全為名（後作用相對來說太大），也同樣會對這些團體與個人產生寒蟬效應⁷。例如今年 7 月，中國國家網信辦宣布會同對公安部、國

⁶ 陳國彧 范思佳，「《個人資訊保護法（草案）》亮點淺析與建議」，《中國資訊安全雜誌》
<https://mp.weixin.qq.com/s/aAMGkdE6PyANsKQWczk1Kg>

⁷ 例如第三十八條規定，個人資訊處理者因業務等需要，確需向中華人民共和國境外提供個人資訊的，應當至少具備下列一項條件：（一）依照本法第四十條的規定通過國家網信部門組織的安全評估；（二）按照國家網信部門的規定經專業機構進行個人資訊保護認證；（三）按照國家網信部門制定的標準合同與境外接收方訂立合同，約定雙方的權利和義務；（草案版為：與境外接收

家安全部等單位對滴滴出行展開調查，對外宣稱的原因是「滴滴出行 APP」涉嫌侵犯用戶隱私，但為何民眾出門搭車的資訊會涉及「國家安全」呢？滴滴存在已經超過 8 年，主因還是在滴滴出行 6 月在美國上市，會產生讓美國獲得大量中國數據的可能性，而非中共突然關心起小民的出行記錄被大企業濫用⁸。

第三的中國特色是有關「黑名單」的規定。PIPL 第三章針對在境外批評中國的民間團體，例如新聞媒體、人權組織與非政府組織加強管制的意味非常濃厚。例如第四十二條允許「國家網信部門」（目前為「中央網絡安全和資訊化委員會辦公室」簡稱「網信辦」）制定境外資料接收者「黑名單」，禁止向其提供個資。例如原本紐約時報、國際特赦（AI）、綠色和平（Green Peace）這些機構的網站就是中國公民禁止瀏覽的，翻牆瀏覽這些網站是違法的行為，但過去並未禁止中國公民接受這些團體的訪問、資助與合作，但未來中國公民這些行為，例如受雇於紐約時報或是接受綠色和平資助進行調查研究，就等同違法傳遞訊息給這些黑名單團體，而研究資料本身如果沒有涉到個人訊息，可以用今年 6 月通過的《數據安全法》加以處罰⁹，如果有包含個資，就能夠根據 PIPL 加以雙重的處罰，根據 PIPL 第六十六條，「沒收違法所得，對違法處理個人資訊的應用程式，責令暫停或者終止提供服務；拒不改正的，並處一百萬元以下罰款；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員處一萬元以上十萬元以下罰款。」

第四個中國特色，是屬地主義所產生的治外法權問題。歐盟的

方訂立合同，約定雙方的權利和義務，並監督其個人資訊處理活動達到本法規定的個人資訊保護標準；（四）法律、行政法規或者國家網信部門規定的其他條件。用白話文來說，過去幫外國企業、大學與研究機構作民調的中國民調公司必須要通過網信與安全部門申請特別許可，但外界也早就知道像這些部門申請許可幾乎是不可能，過去幾年國外學者都已經反應拜託大陸民調公司做調查已經非常困難，未來困難是否會到達到「完全不可能」的地步值得觀察。其它如醫院、學校、博物館、紀念館、檔案館等等儲存大量個資機構的管理人，在未來必然會對外界索取資料更為保守與謹慎，凡事以「保護個人訊息」為名自我設限或乾脆拒絕與外界合作以避免不小心觸法，這在臺灣 2015 年實施《個人資料保護法》之後就已經看得到，原本積極對外開放資料使用的國史館、中央圖書館、健保署等機構紛紛收緊調閱資料條件。大陸未來只會比臺灣更糟不可能更好，相關學術研究的合作必然會大受影響。

⁸ Rong Xiaoqing, 「滴滴遭整改與數字柏林牆」, *The New York Times*, 2021 年 7 月 15 日。

<https://www.nytimes.com/zh-hans/2021/07/15/world/asia/didi-china-digital-berlin-wall.html>

⁹ 根據《數據安全法》第四十六條，「違反本法第三十一條規定，向境外提供重要資料的，由有關主管部門責令改正，給予警告，可以並處十萬元以上一百萬元以下罰款，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員可以處一萬元以上十萬元以下罰款；情節嚴重的，處一百萬元以上一千萬元以下罰款，並可以責令暫停相關業務、停業整頓、吊銷相關業務許可證或者吊銷營業執照」。

GDPR 區分資訊的控管者 (controller) 和處理者 (processor) 的不同，但中國的《個資法草案》遵循與 2020 年 5 月通過之《民法典》的模式，統一使用信息處理者的概念，而且以資訊處理者是否位於中國境內為唯一的標準，也就是說不論資訊處理者的國籍是否為中國人、中國學校或中國企業，都要受到本法的規範。這可能會對於受雇於外國企業、NGO 與政府的研究調查人員產生衝擊，也會對於這些外國機構在大陸派出的分公司與駐在單位產生一定的影響。例如 2020 年美國駐華媒體在兩國的「新聞記者驅逐戰」中元氣大傷，變得更依靠自由記者與中國籍員工撰寫新聞，但這樣的行為未來也可能會觸犯中國的法律。谷歌、亞馬遜、臉書等跨國企業雖然在中國沒有直接經營事業，但是擁有中國公民的資料（例如跨境購買與開戶）、中國境內也有投資資料處理或研發中心，這都使得它們也成為本法的管理對象¹⁰。

（四）結語

整體而言，PIPL 要放在習近平「堅定不移走中國特色社會主義法治道路」之下來看。這個中國特色法治的道路，包括 2014 年以來的《外資法》、《境外非政府組織法》、《國家安全法》、《網路安全法》、《數據安全法》等一連串的立法作為，而 PIPL 就是要在虛擬的資料世界上也要把「堅持黨的領導」、「人民當家作主」、「依法治國」，三個事實上有矛盾的目標做「有機統一」；習認為要讓黨意凌駕民意之下還能夠稱為「人民當家」、還能稱得上是「法治國家」，黨必須以主動解決法治領域的「突出問題」為著力點，也就是要運用法治手段「改善執政方式、提高執政能力」，最終鞏固執政地位¹¹。這些立法都是針對特定「突出問題」要「補漏洞」，而 PIPL 要補的大漏洞之一，就是中共認定「境外勢力」正在利用商業行為刺探、蒐集、調查、與

¹⁰ 對於跨國企業與境外 NGO 來說，最高處罰金超越歐盟是一件非常值得擔憂的部分：對情節嚴重的違法行為，會被處以五千萬元以下或者上一年度營業額 5% 以下的罰款。值得注意的是 5% 的額度甚至超過了在個人信息保護規定最嚴格的歐盟 GDPR。這款罰則會如何執行還有待觀察。中國人民大學法學院未來法治研究副院長丁曉東副教授表示，條款在實踐中仍存在爭議：「未來是否會按照 5% 滿格進行處罰，還要根據監管機構能夠執法到什麼程度來看」。羅亦丹，「個人資訊保護法草案『看齊』歐盟 最高處罰年營業額 5%」，《新京報》，2020 年 10 月 14 日。https://www.sohu.com/a/424644893_114988

¹¹ 「習近平：堅定不移走中國特色社會主義法治道路 為全面建設社會主義現代化國家提供有力法治保障」，2021 年 2 月 28 日，《求是》第 5 期。
http://www.xinhuanet.com/politics/2021-02/28/c_1127149711.htm

利用中國境內數位資訊的這個問題，想一想是誰洩漏中共高層家人在海外的財產資訊呢？PIPL 試圖處理的可能就是這一類型突出的問題，除原本防止中國居民去外界獲取信息的「網絡長城」防火牆之外，更打算建立起一道「數位柏林圍牆」，去防堵外界取得中國內部資訊。

七、近期中共推動共同富裕政策的觀察

成功大學政治學系教授兼主任洪敬富主稿

- 日益加劇的貧富差距，以及龐大民營企業佔據大多數生產收入的長久積怨，催生共同富裕政策的時代需要與政治任務。
- 共同富裕政策能讓兩極趨於分化的中國社會邁向共富，還是共貧，還是服務於黨國及服務於共同富裕口號的提出人。

（一）前言

2015 年 10 月中共第十八屆「五中全會」中，習近平指出中國仍有許多貧困人口，因此著手推動脫貧攻堅戰，計畫消除國內的貧困人口，並預期在 2021 年中共建黨百年時，達成第一個百年奮鬥目標-全面建成小康社會。因此，自 2015 年以來，中國各省市無不致力於脫貧工作，成就於今年（2021）2 月習近平發表有關脫貧攻堅戰全面成功的談話：「約有 9,899 萬的農村貧困人口脫貧，全國 832 個貧困縣全部摘帽，12.8 萬個貧困村全部出列」（新華社）。脫貧攻堅戰的成功被視為習近平的一大政績，但攻堅戰後隨之而來的各種疑問，層出不窮，包括國內外專家學者普遍質疑數據的真偽、貧窮線的標準，以及這些已脫貧人口是否未來仍可能重返貧困等。

從新常態經濟，到美中貿易戰，再到 2020 年以來的肺炎疫情，這些背景結構，催生習近平於 2021 年 8 月提出的「共同富裕」構想。固然中國傳統思想與典籍如《禮記》（禮運大同篇）、孔子思想（大道、天下為公）、《共產黨宣言》等，皆有觸及類似概念，但「共同富裕」一詞則是由毛澤東最早於 1953 年提出。但當時並未真正推進此想法，直至 1978 年 12 月中共第十一屆「三中全會」上，時任國家主席鄧小平再次提出後，才開始有計畫地執行。此後歷任國家主席宣示的政策中，或多或少都有論及共同富裕的理念，但近期再度由習近平正式定調共同富裕為全黨、全國的重要政策。

（二）共同富裕政策的時代需要

自 1980 年代改革開放以來，中國藉由讓一部分的人先富起來（先

富論)，希望未來帶動整體經濟的發展與民生的富裕。過去數年的脫貧攻堅戰，中共廣泛利用了稅收、社會保障支出與公共支出等方式，讓一些貧困人口確實進入了中共中央宣稱的小康社會。而當前共同富裕政策的提出，則可視為是接續此前脫貧攻堅戰的時代需要，在道德勸說與法律手段的軟硬兼施下，進一步希望讓各種缺失、造假、甚至美化的全面建成小康社會，特別在疫情衝擊與美中持續貿易緊張關係下，能往平等方向共同富裕目標邁進。

過去一年來，習近平雖志得意滿地昭告天下，中國人民已全面脫貧，然內部確實存在部分地區返貧、偏鄉地區脫貧但仍缺乏基礎建設的狀況，這些都極可能在持續的美中（經貿與軍事外交上的）對抗，以及後疫情時代下，成為挑戰習近平絕對權威與黨國體制的反動因素。特別是來年（2022）中共「二十大」的召開，都在在關乎習的連任之路是否順利、政治遺續是否能擦亮並保存。面對日益加劇的貧富差距，以及龐大民營企業佔據大多數生產收入的長久積怨，都在在催生了共同富裕政策的時代需要與政治任務。

中國在受惠於人口紅利的過程中，發展相當多勞力密集型產業，但隨著中國一胎化政策及經濟成長逐漸停滯的情況，中國可能同時進入路易斯拐點及陷入中等收入陷阱的困境。這都可能讓中國經濟成功的故事不再閃亮，黨國存續面臨考驗。當中國人口紅利不斷衰退，GDP 成長率逐年放緩、下降，經濟衰退的直接後果之一便是年輕族群的失業、低度就業，工資調漲有限但房價卻不斷攀升，各種躺平主義現象不僅造成年輕世代沒有多餘心力養育下一代，更讓未來中國經濟成長與創新蒙受深遠影響。

（三）共同富裕政策的內容

共同富裕政策可說是要試圖在兌現鄧小平改革開放口號「先讓一部分的人富起來」之後，讓這些已經富起來的人民，伸出援手對其他中低收入人民，邁向共同富裕的社會主義社會。

《天下雜誌》指出：「中國最富有的 20% 家戶可支配所得是最貧困的 20% 家戶的十倍。都市人的可支配所得則是鄉村的 2.5 倍。前 1% 的富人掌控 30.6% 的家戶財富」(2021 年 08 月 31 日)；《紐約時報中文網》

更直指「中國最富有的 1%人口擁有近 31%的財富，高於 2000 年的 21%」(2021 年 9 月 7 日)。「企業自願做慈善」便是將改革開放以來的經濟紅利，分享給社會上較貧困人口，藉以達成「名義上」的共同富裕。

習近平提出共同富裕政策後，中國金融市場與高收入產業將可能是直接受衝擊影響較大的一方。近年來，黨國體制已利用各種監管法律，緊縮過去管制較少的資本市場與金融市場，試圖嚴控國內經濟。例如中國互聯網信息辦公室已於今(2021)年 7 月，發佈有關《網絡安全審查辦法》的草案，其中就提及擁有百萬使用者個人資料的公司，若想赴(國)外上市，就必須事先提出申請。

另外，中國大型民營企業如阿里巴巴集團與騰訊集團等，也是當前黨國憂心社會兩極分化的主要原兇之一。此前，《經濟參考報》就批評了中國網路遊戲產業是「精神鴉片」，嚴重影響未成年人的價值觀與行為，並直接點名騰訊旗下遊戲「王者榮耀」的禍害(2021 年 8 月 3 日)。《經濟參考報》乃是新華社主管，意味著官方嚴厲整肅網路沉迷的重要訊號。如此動作不僅造成中國網路遊戲相關股票價格應聲下挫，也讓騰訊提出後續相關措施，試圖挽救股價，例如禁止未滿 12 歲未成年人於遊戲中消費、未成年人的網路使用時間等。

至此，阿里巴巴與騰訊兩家集團紛紛響應黨國推行共同富裕政策，提出百億、千億的計畫。前者在 2021 年 9 月時提出將於 2025 年前出資 1,000 億人民幣，並將其中的 200 億人民幣作為共同富裕開發基金；後者則分別在同年 4 月及 8 月提出相關共同富裕的計畫，並開啟一波「自願慈善」積極回應此波共同富裕口號。而一些中小型規模公司，也大張旗鼓地跟進共同富裕政策。如外送平台—美團承諾助力共同富裕、電商公司拼多多目標投入 100 億元人民幣支援農業發展、中國國產汽車龍頭吉利汽車也在 8 月公佈要向員工發放約 1.67 億股的股份。

(五) 結語

共同富裕政策一出，各個擔心被點名殺雞儆猴的企業無不公開宣示，或捐助金錢或助力開發，雖然黨國政府一再宣稱共同富裕政策並非是劫富濟貧，而是要將不合理的高收入進行重新分配，讓中國人民

收入呈現如橄欖型的收入模式，讓更多中低收入的人民可以晉升中高收入的行列，但此舉真的能讓兩極分化的中國社會共富嗎？還是物極必反的共貧？

不斷干預市場、管制過高收入、整肅政商界的貪腐和掠奪、整飭補教風以減少富者過多資源來獲致平等...，不僅企業和人民對市場機制失去信心，當資本減少流入市場，經濟陷入停滯，中下階層工作機會消失，消費緊縮，一連串的惡性循環。共同富裕政策可以說是習近平領導下的社會主義中國國家與社會治理模式，政策恐怕還來不及看到收買更多人心成效之前，習於 2020 年 5 月提過的「雙循環」戰略，正面臨著重重考驗。或許，一個口號接著另一個口號，政策內容與執行績效不是特別重要，只要提出口號的當下，能確實地服務黨國，服務口號提出人，那麼政治任務已經達成。

八、中共推動雙減政策大陸民意觀察

政治大學社會系助理教授姜以琳主稿

- 中共透過「雙減」政策進行大規模教育改革，雖立意良好，但與現行教育模式與體制的重大分歧，極可能加劇貧富在教育上差距。
- 民意呈現兩極化反應，中下層人民支持度較高，上層及菁英階級者較為反對；校外培訓業者受影響最大，稱政府不給生路；中小學教師對政策感到不滿。學者預測教育改革可能帶來未預期的嚴重後果，官方如何應對多變的民意，尚待觀察。

（一）前言

2021年7月24日，中共中央辦公廳、國務院辦公廳發布《關於進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓負擔的意見》，簡稱「雙減」。雙減乃大規模的教育改革，與現行教育模式與體制的重大分歧。雙減政策的目的是為了扭轉中小學「學生負擔太重、短視化、功利性」的教育問題，並且整頓校外培訓機構（例如補習班、安親班等）拒絕退費或捲款潛逃、對家長進行恐嚇性投資、哄抬並浮報培訓效果的亂象。其中具體措施包含由學校單負起安親班職責（意即讓國小學童留在學校由教師免費照顧監管至父母下班時間），以及規定所有培訓機構（或作補教機構）必須為非營利性質，調整收費。此政策影響層面甚廣，尤其對養育未成年子女之家庭，有立即且劇烈的影響。然而雙減政策具有高度爭議性。民意呈現兩極化反應：中下層人民支持度較高，上層及菁英階級者較為反對。就行業別而言，培訓業者最為反對、中小學教師對政策感到不滿、學者專家亦不乏反對聲浪。

（二）雙減政策的民意觀察

對社會大眾而言，由於雙減政策影響層面極廣、改變力度強大，令許多人錯愕且震驚。然而家長們依不同社會經濟地位而有兩極的反應。其中，中下層階層、勞工階級、或農民的父母們，不乏表示極力支持此一政策。這群父母財力有限，教育程度不高，他們不冀求子女上頂尖大學，也沒有能力送子女出國深造。中國大陸近年加速的社會

不平等現象，使得他們當中許多對教育不平等深感不滿，期望政府消弭家庭財富造成的教育差異。就他們的觀點，雙減帶來經濟、時間、以及心理上的好處。家庭經濟上，子女不用去培訓，代表大幅降低教育支出（每年省去好幾萬人民幣的花費）。時間與心力上，家長不必每晚盯著小孩寫作業，更不必為接送子女提前下班或請假，也意味著節省父母心力、時間等家庭成本。最後，這群家長可能原本就對學校及教師有較高的信賴感，因此子女活動既然全面回歸學校，對子女的學業焦慮程度便有自覺的下降。雙減政策對這群數量龐大的家庭有直接好處，因此支持此政策的實行。

菁英階級或中上層階級的父母則對雙減感到極為不滿。這些父母大多希望小孩可以在教育競爭中脫穎而出，申請或考上頂尖名校，甚至出國深造。對他們而言，雙減在時間、心理、與經濟上，都造成比過往更大的家庭負擔。時間上，國中小子女一律在 5 點 30 分至 6 點 30 分下課，代表著原本混亂的交通更糟糕，父母因堵車而耗費大量時間接送子女。小孩若沒有課後培訓，除了上才藝班以外，週間放學後以及週末全部交由父母照顧，育兒支出即使下降，父母的時間成本卻暴增。心理上，取消或降低外語訓練的管道，代表著子女在國際上恐怕難以與其他英語能力良好的學生競爭，實質上大幅提昇這群父母的焦慮感。經濟上，這些家長已經預付了多年的培訓經費，培訓機構卻在一夕間倒閉或負責人潛逃，無異於投資血本無歸。此外，菁英與中上階層的父母為規避政府規範，讓子女得到實質培訓，已發展出三種因應措施：交由高中全權負責培訓子女、送子女出國，以及找住家家教。其中第一項前提是子女有極高的學術成績或者家長能夠負擔擇校費用，後二者所費不貲，一般中產家庭都難以負擔。

在受雙減影響的產業中，校外培訓產業受到的影響最大，甚至一下子被擊垮，自是最為反對雙減。少數大型業者雖對此一政策風向早已知情，卻未能關說或及時反應。補習班出現倒閉潮，大型培訓機構的股票在政策公布後，普遍立即下跌 95 至 99%。失業率也上升，新東方於 9 月底宣布將裁員四萬人，亦即近半的雇員。少數培訓機構積極轉型，卻因各地爭相從嚴落實政策，即便並非學科培訓的課後輔導，也被納入必須遏止的範疇中。培訓機構的教師也相當反對雙減政

策。許多培訓名師出走改當家教，成為地下化的培訓教師。然而地方政府嚴格執行政策以遏止家長的焦慮，開始查辦私人、一對一的家教。名師們預知政府會有所反應，因此巧立名目，最常以「家政」的名義進入各個雇主的家庭。為了有效糾正此風，地方政府讓民眾舉報鄰居或其他找家教的人，並且抽查所謂的「家政」人員。簡而言之，雙減政策頒佈後，培訓行業哀鴻遍野，呈現半死狀態。套一句匿名業者的形容，政府幾乎「不讓他活了」。

另一群被政策強烈影響的行業是中小學教師。原本小學教師可以和學生同時間下班、下課，自雙減實施後，老師卻必須輪流留校照顧學生。學校託管不可收費，因此在沒有預算的地區，教師必須延長工時至當地父母正常下班時間。有預算的地區會給予教師各不相同的加班費，但對教師而言，給付的加班時薪通常過低，因此教師普遍有諸多抱怨。

學者專家雖未直接受雙減影響，卻對政策提出許多警告。許多學者預測雙減將加劇教育階層化、降低國際競爭力，亦可能衝擊人民對國家的信任。由於高社經地位的家庭已有因應方式，菁英階級的子女在學業上可能更加領先其他家庭的子女。社會價值觀沒有改變，依然強調教育競爭，因此政策不但無法消除家庭對於子女教育的焦慮，反而因為增加的教育階層化，造成中下層階級和勞工階級父母更深的無力感。學生英語能力若普遍下降，會降低青年在國際社會的競爭力，並且進而影響家長在全球化社會中對子女未來競爭的焦慮。

（五）結語

近年來，中國大陸的教育政策有許多變動，各地實施政策的方式也有相當高的歧異。雙減政策亦然，政策實施至今僅數個月，尚難以預測各地政策實施的成效以及未來發展。政策目前獲得中下層階級以及勞工、農民父母們的支持，但長期下來，恐怕無助於減輕父母壓力，反而加深這群父母的在教育競爭中的焦慮感。綜觀而言，雙減雖立意良好，但極可能加劇貧富在教育上的差距。學者的預測是教育改革可能帶來未預期的嚴重後果，政府將如何應對多變的民意，尚待觀察。