

# 一、中共成立全面依法治國委員會觀察

中研院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 中共中央全面依法治國委員會今年 8 月召開首次會議，習近平擔任主任，成員包含最高法院、最高檢察院、公安部等相關部委。習藉此親自監管施政，強化其個人威信。
- 依法治國委員會首次會議審議相關法案，逾越憲法賦予職能，剝奪「全國」人大立法權限，未來或將凌駕「全國」人大之上，並將研擬加強社會與人民監控法律，促中共以依法治國為名，行社會維穩之實。
- 依法治國委員會從黨務中央領導小組，掛靠至國務院政務系統，名為對中央部委的重視，實則形成黨政不分的機關合流。

2018 年 3 月兩會期間，中共中央辦公廳印發「深化黨和國家機構改革方案」，宣布組建「中央全面依法治國委員會」（以下簡稱「依法治國委員會」），作為中共的決策議事協調機構之一，主要職能在於負責全面依法治國的頂層設計、總體佈局、統籌協調、整體推進和督促落實。事實上，依法治國委員會的前身為去年「十九大」上所成立的「中央全面依法治國領導小組」。從臨時性的領導小組，擴大為規模更大且具有常態性機構的委員會，凸顯中共對此之重視。此外，在人員組成方面，依法治國委員會不出意外，由習進平擔任委員會主任；國務院總理李克強、全國人大委員長栗戰書、中央書記處書記王滄寧為副主任；其日常辦事機構則設立於司法部，由中央政法委書記郭聲琨，出掌辦公室主任一職；中央政法委秘書長陳一新、司法部部長傅政華則兼任辦公室副主任。以下臚列依法治國委員會成立後的發展趨勢。

## （一）強化習近平個人威信

依法治國委員會的成立，意在強化習近平的個人權威。今年 8 月 24 日，依法治國委員會召開第一次會議，會中不僅強調對「習近平思想」以及其重要講話的學習，是落實依法治國的重要環節；被視為習近平親信的委員會辦公室副主任陳一新，更在會後接受中央電視臺

的採訪，強調該委員會設立的其中一項目的，在於「加強黨對全面依法治國的集中統一領導」。由此可見，在當前以習近平為核心的中共中央，強調黨的統一領導，自然是對習近平集中權力的語境包裝。其次，依法治國委員會具有部會統籌與協調的功能，其組成單位應包含最高人民法院、最高人民檢察院、中央政法委、司法部、公安部、國安部、中宣部、國家信訪局等。換言之，上述部門的一把手未來將處於習近平的直接領導之下，有效擴大習自身對施政的監管，強化其在黨國體制下的個人威信。

## （二）削弱「全國」人民代表大會立法權

依法治國委員會的成立，將造成「全國」人民代表大會的立法權限被削弱，並從根本上阻礙中國大陸的法治建設。雖然，「全國」人大在過去就時常被外界視為「橡皮圖章」，但是在憲法對其最高權力機關的地位保障下，「全國」人大仍能發揮一定的法案審議作用。然而，有報導指出，在依法治國委員會的第一次會議中，除了強調依法治國的相關指導原則外，更同時審議「人民法院組織法」、「人民檢察院組織法」兩份法律草案。換言之，依法治國委員會已超出憲法的規定範疇，遂使中共中央直接掌握法案審議職能，進而剝奪「全國」人大在立法權限上的行使，導致其整體功能再次被削弱。事實上，在中共大力提倡法治建設工作的同時，依法治國委員會的作為卻出現帶頭違法之嫌，無疑是對現有法律體系的進一步破壞，更無需期待該機構是否真能對法治建設有其他具體貢獻，甚至可以預期，依法治國委員會未來將完全凌駕於「全國」人大之上，成為名符其實的最高權力機關。

## （三）成為維穩的重要工具

依法治國委員會的成立，將成為中共限制民眾自由，加強社會控制與維穩的重要工具。據報載，當習近平於依法治國委員會第一次會議發表講話的同時，中共公安部發布「公安機關維護民警執法權威工作規定」，內文提到「警察個人在執法過程中若有侵害民眾權益，無須承擔法律責任」。該項規定不僅大大提升警察權威，甚至被外界認

為具有迫害維權人士之嫌。由此可見，中共對於法治的提倡主要採取兩手策略，一手提倡依法治國；一手則經由法規的制定，強化國家對社會的控制能力。因此，有論者指出，中共的依法治國僅走形式主義，甚至是以法治之名，行監控之實，主要目的仍在於維繫中共政權的穩定延續。預期未來中共將透過依法治國委員會，研擬更多足以弱化社會自主性的法律條文，致使「惡法亦法」將成為中國大陸法治建設面紗背後的真實情況。

#### **（四）名為國務院政務系統，實質劃歸黨務系統，形成黨政不分**

事實上，在今年3月的國家機構改革中，中共大多以「行政取名，黨務取實」作為機構變革的主要原則，諸多原國家機構的相應職能，皆被劃歸至中共中央的黨務系統，只是名字仍掛靠於國務院序列當中，依法治國委員會即為其中一例。雖然在表面上，該委員會從黨務系統的中央領導小組，轉移到屬於國務院的政務系統，且提升至委員會層次，這種看似凸顯中共對政府部委的重視，實則形成黨政不分的機關合流。綜上所述，本次依法治國委員會的成立重點，不僅強化中共領導人權威，甚至超脫憲法規範，擴大黨指揮槍的實際效用，進而有效鞏固黨國體制的延續。

## 二、中美貿易戰發展觀察

臺灣大學政治學系助理教授廖小娟主稿

- 中美貿易戰初始衝突點為雙方鉅額貿易逆差，川普對其他國家要求「公平貿易」，對中方要求經濟結構改革，長此以往，中美經濟問題將演變為市場經濟與非市場經濟的價值觀衝突，最終恐使雙方進入「新冷戰」。
- 川普對中發起貿易戰非一時興起，而是為了遏制「中國崛起」，以確保美國霸權地位。目前中美領導人尚未對彼此惡言相向，有意將中美貿易限縮於一定範圍，G20 雙方場邊會談將為中美貿易戰未來發展之重要觀察點。

### (一) 中美貿易戰迄今發展

川普在競選時對中國大陸諸多批評，就任後晉用立場強硬且傾向反中的幕僚，使中美關係初始即進入為時不短的相互觀察期。然而在北韓核武危機，美國需要中方合作的機緣下，川普 2017 年 4 月與習近平在海湖莊園一會、2017 年底訪中後，對習讚譽有加，且稱習是自己的好朋友，中美關係似乎走向平穩的方向。

然 2018 年 1 月川普表示支持中方加入 WTO 是錯誤的決定，3 月曾一度暫停的 301 條款調查結果出爐，川普宣布將對中方進口產品課徵高關稅與投資限制，4 月中興通訊被美國處以禁售令，中美進行首次經貿談判，5 月 19 日雙方達成「不打貿易戰」共識，然在短短十數天後，川普 5 月底再度宣佈對中方進口 500 億美元商品開徵 25% 關稅，中方表示將會回敬。7 月 6 日，美對其中 340 億美元中方進口商品開徵 25% 關稅，中方同日對美 600 億美元進口商品分別徵收 5% 至 25% 的關稅報復，中美貿易戰正式開打。8 月 23 日美對剩餘 160 億美元商品開徵 25% 關稅，9 月 18 日加碼對中進口商品約 2,000 億美元課徵 10% 關稅，並且從 2019 年起將提升為 25% 的關稅，總計商品總額已超過美對中進口額的一半，中方則對美 1,100 億美元商品徵收報復性關稅。川普並威脅若中方再度反制，將對剩餘一半約 2,670 億美元進口商品徵稅。至此，中美貿易談判陷入停滯。

## (二) 中美貿易戰的衝突層級的變化

理解中美貿易戰的脈絡必須從中美關係整體思考出發，尤其是美國的目的究竟為何。中方已然崛起且成為世界經濟第二強，美國這個世界霸主必須思考如何面對與定位雙方現在和未來的發展，因此中美貿易戰的發展反映出中美關係的交錯縱橫。

從川普推特和美國政府的發言可看出，中美貿易戰一開始的焦點在經濟層面，主要是中美間鉅額的貿易逆差，中方市場開放的腳步過慢、國有企業在國際市場上造成的不公平競爭、盜取智慧財產權與強迫技術轉移，及中方「中國製造 2025」對高科技產業的補貼等。美國在首輪談判要求中方 1 年內把中美貿易逆差削減 1,000 億美元，第 2 年再削減 1,000 億美元，停止「中國製造 2025」計畫對先進技術領域的補貼；對於美方要價，中方未允諾，雙方不歡而散。惟雙方談判管道與機制是暢通的，中方期望將問題爭點侷限在「金額」，因此多次表明願大量採購美國商品等。中美爭點似僅在改變中方某些特定政策，及改善美貿易逆差問題；中方也屢屢表明中美是「貿易衝突」，而不是「貿易戰」。

不過，隨著川普對其他國家亦燃起要求「公平貿易」的戰火，認定中美之間的經濟問題非僅貿易逆差，而是存在「長期以來占美國便宜」，利用自由貿易風潮，大舉入侵他國市場，同時卻維持「非市場經濟」狀態，形成不公平競爭。可以說中美雙方爭點進入「價值觀」扞格，川普揚棄過往「自由貿易」過度優惠與包容中方等非市場經濟的規則，要求雙方結構應達成相似競爭環境的「公平貿易」，甚至不惜聯合盟友孤立中方，如與加拿大和墨西哥新簽訂的自由貿易協定中加入「毒丸條款」(poison pill)，若三國中任一國與非市場經濟國家洽簽自由貿易協定，其他國家可在 2 個月內自由退出協定。此條款被視為防堵中方利用其他國家進入美國市場的利器，使其他國家在中美之間作選擇，也讓中方不得不正視美施加要求改革的壓力。

升高至此一層級，中方亦默認現在中美之間為「貿易戰」，美國要求的不僅是單純貿易赤字的降低或政策調整，而是中方經濟結構的改革。惟中方部分學者認為其經濟結構改革已在「十九大」報告揭示，現在美國的要求只是讓這些改革提早與加速發生，因此對中方而言不

一定是壞事，可能是改革轉型的契機。換句話說，中美貿易戰雖自雙方貿易赤字與補貼等政策行為的衝突，演變為要求經濟轉型與改革等價值觀的戰爭，惟時值中方正面臨經濟成長停滯的瓶頸，因此中美爭執或許能促成中方加速轉型。

然中美貿易戰時間過長，仍可能傷及根本，亦即破壞中美互信，極可能會深深改變中美關係的本質；甚至，有可能升高為「意識形態」之爭，成為自由民主的市場經濟型態對抗社會主義威權統治的非市場經濟型態，也就是以美國為首的西方模式對抗中國特色資本主義的中國模式，使中美進入「新冷戰」階段。一旦升高到此一層級，正式宣告中美貿易戰轉變為全面性對抗的局面，將對中美關係造成重大傷害。因此，當美副總統彭斯在哈德遜研究所演講中，幾次暗示中方不僅在經濟上剝削美國，甚至稱透過經濟逼迫中共政治改革的模式行不通，中方意識形態與模式和美存有根本性不同。惟中方目前仍極力避免雙方提升至意識形態之爭，希望限縮在經濟層面的爭執。

### （三）中美貿易戰背後的大戰略

根據現實主義的假設，霸權面對另一大國的崛起時，除從內部增強自己實力或從外部聯合盟友外，另一策略是削減對方成長的速度和規模。相較於歐巴馬重返亞太政策，由於川普負責亞太事務的幕僚尚未完全到位，亦未提出全面且具體的策略，印太戰略具體內容尚不明確，使中美貿易戰一開始看來只是川普風格的一貫態度，為有效且迅速地消弭中美貿易赤字，美採取高度施壓的態度和策略，迫使中方不得不上談判桌，且不斷提高籌碼，以利在談判桌上的籌碼交換等。

然而，隨著中美貿易衝突演變為貿易戰，雙方相互加碼較勁外，在國際場域也不斷互別苗頭。美國除與加拿大、墨西哥重新談妥自由貿易協定外，同時也與歐盟、日本與韓國等進行相關的談判作業，著眼美企對外投資金額是中方4倍，美進口商品中盟友所占總額是中方市場的2倍等，總的來說美國市場、企業資金和技術研發等吸引力，仍勝於中方，若要從經濟上箝制中方發展係屬可能。在川普幕僚對中較強硬者為國家貿易委員會主任納瓦羅（Peter Navarro），在其著書「美中開戰的起點」，提到雖然柯林頓在中方加入世界貿易組織時，曾表示

打開中國大陸市場對美國製造業有利；不過，實際後果是超過 7 萬家美國工廠關閉，失業和低度就業勞工人數超過 2500 萬人，也使貿易赤字超過 3000 億美元等，納瓦羅總結認為推動經濟合作模式是企業為犧牲本地勞工擴展全球利基的詭計。

由此看來，川普對於中國大陸發起貿易戰或許並非一時興起，從其推特發言表示中方快速成長是美國企業貢獻的結果，讓中方加入世貿組織是美國的一大失敗，若再漠視中方藉自由貿易占美國便宜等情勢，美國將會被中方取代等，川普所發起的一系列全面性經濟政策乃至價值觀的競逐，或許為了要徹底扭轉中方超越美國快速成長態勢，確保美國霸權的地位。

#### （四）結論

中共國家統計局公布第三季國內生產毛額（GDP）經濟成長率僅 6.5%，低於市場預期，為 2009 年第一季以來最低。即便今年前三季平均年增 6.7%，看似未受中美貿易戰大力影響，然而真正的影響應會在明年 2000 億美元商品 25% 關稅開徵後，逐漸發酵，尤其是外資的退卻和產業移出等，將對中方經濟成長與改革造成更大壓力。然川普背後的大戰略思想若是遏制中方崛起與成長，即便進行更多的貿易談判，雙方談判團隊也無法達成妥協。因此，中美貿易戰接下來的發展有待 11 月 29 日 G20 雙方領導人場邊會談，才可能有所突破。川普始終未對習近平口出惡言，甚至表示仍期待這位朋友；習近平亦從未公開對中美貿易戰表態，僅發表自力更生和加強內部改革的宣示等，雙方仍有意將中美貿易戰的效應限縮在一定範圍內，而這停損點就是在雙方領袖私人關係的維持上，因此 G20 雙方會面將是中美貿易戰未來發展的重要觀察點。

### 三、近期美、日對中共軍力發展之評估

中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授林穎佑主稿

- 日本 2018 年防衛白皮書研析中共軍事擴張、領土野心及網路戰力等項。日本對共軍在釣魚臺列嶼鄰近海域航巡、「一帶一路」建立海外基地等甚為關注。
- 美國「2018 年中國軍力報告」除分析中共軍改後戰力演變，並指我方如觸及中共底線，恐引發兩岸軍事衝突；另中共在東海、南海區域運用低強度威迫增加聲索力道，搭配海軍的協同巡弋，將成印太地區最龐大的海上武力。
- 臺灣應善用在中共軍事研究領域累積多年成果，並發揮優勢，藉此建立國際學術地位，增進與他國互動，掌握戰略主導權，發揮國際影響力。

中共軍力發展是近期周邊國家密切關注的對象，特別是對美日而言，今日共軍已非昔日吳下阿蒙，雖然在部分科技離美日尚有一段差距，但憑藉高速的經濟發展作為後盾，共軍對區域安全造成相當的影響。特別是軍改後的共軍在體制改革後，其組織更符合一體化聯合作戰的目標，其戰力現況成當前研究熱點。美國在 2000 年「國防授權法」便要求美國防部必須每年向美國會提出中共軍力報告，針對過去一年共軍發展作出分析與評估。而日本則是每年固定針對其軍事政策提出防衛白皮書，過去重心大多置於朝鮮危機，但隨著共軍實力的增長，其內容亦開始就共軍發展作出評論與分析。

#### （一）日本觀點

日本 2018 年防衛白皮書表達對中共「軍事擴張」和「領土野心」的關注，其用詞強烈也引起中共抗議。內容除再次強調共軍戰力的增加外，對其日益增強的網路戰力亦表示關切，但對日來說最關心的議題，還是中共海空軍在釣魚臺列嶼附近的行動，及在日本近海附近的航行與演訓常態化的趨勢。由於日本相當依賴海上貿易，以及對於過去戰爭遭海上封鎖的教訓，日一向重視海上交通線議題，對於中共在



「一帶一路」發展上亦有相當關注，特別是其在港灣使用權的取得以及建立海外基地，並藉由「一帶一路」拓展的機會將勢力深入印度洋，這些作為影響印太與威脅日本海上交通線。

由於地緣戰略及美日安保條約的影響，日本對臺海局勢與安全亦相當關注，認為共軍的戰略目標除傳統拒止外軍入侵的作戰外，更強調如何防範外國勢力介入臺灣，以及如何強化海上島嶼的掌控，這些議題都直接與日本國家安全相關，特別若是美軍介入臺海戰爭時，駐日美軍必定會扮演重要角色；因此，日本很難置身事外。這些可能都是日本近年的防衛報告強調中共軍力發展的原因。

## （二）美國觀點

對美國而言，共軍是當前最大的假想敵，因此每年共軍軍力報告自是對共軍實力最具官方角度的分析解讀，成各界引用的重要參考。

2018年「中國軍力報告」中，美方對於軍改後的共軍實力具相當密切的觀察，特別是「十九大」後中共精簡中央軍委會成員，並以聯合作戰作為組織改造的最高指導原則，無論是在集團軍番號改變與重組、空軍師轉旅、成立聯合後勤支援部隊等措施，希望能擺脫共軍過去尾大不掉的傳統作戰模式，將其轉變成高機動、重火力的聯合作戰部隊。文中除對戰力增長的共軍作出分析外，更進一步探討中共對臺軍事作戰，並直言一旦臺灣觸碰中共紅線，是有可能引發軍事衝突。報告也對中共可能的對臺行動方案進行研究，並對軍改後的部隊可能在對臺作戰中發揮的效果作出說明。另對臺灣當前的軍事準備作出政策上的探討，特別是在兵役制度的改革及國防預算的數目，臺灣必須更加重視上述議題才能有效面對軍改後的共軍。

除對共軍進行分析外，報告亦指出中共運用低強度威迫來增加對南海與東海聲索的力道，特別是在整合後的海警與海上民兵，配合中共海軍的協同巡弋，將是印太地區最龐大的海上武力，對美國與周邊國家帶來新的威脅。儘管如此，美陸兩方依然存在外交關係，因此在兩軍的交流依然遵循在共同利益上建立務實並具體的合作與對話，以期能有效降低風險，增進彼此瞭解與互信。

### (三) 小結

從兩國報告均可見到美日高度關注中共軍改後之實力，憂實力提升後的共軍將威脅與破壞區域穩定。值得思考的是，臺灣在中共軍事研究的領域中，長期累積相當多的研究成果，舉辦的共軍研究會議亦多次引起國際高度關注，這是我國重要資產。特別是在軍改後，共軍許多組織體制都還在變化適應期，此時正是臺灣發揮對中共軍事研究優勢，建立國際學術地位之良機，更是增進國際互動的利器，藉此掌握戰略主動權，發揮國際影響力。

## 四、中共近期管控宗教作為觀察

國立政治大學東亞研究所助理教授 王韻主稿

- 中共今年 9 月發佈「互聯網辦法」徵求意見稿，或於年底提出定稿、明年初執行。該辦法為中共首次明文限制網路宗教活動，禁止境外組織與個人在境內網路發布宗教資訊，試圖讓大陸民眾只獲取愛國宗教團體傳遞的宗教形式與聲音。
- 「互聯網辦法」主要壓制的是天主教、基督教與伊斯蘭教，及依賴網路在大陸活動的宗教團體，人數最多的基督新教家庭教會群體或成最大受害者。
- 中共宗教管理措施除維護既有體制，更重要的是防範問題發生，為維穩無限干預個人言論及信仰自由。儘管中國大陸宗教自由不斷被壓縮，但地下宗教活動不會因此消失，因取締與管制涉及多個不同部門的協作，實際執行成效仍有待觀察。

### (一)「互聯網辦法」形同對宗教全面絞殺

宗教問題一直是中國大陸社會的敏感議題，習近平早於 2016 年「全國」宗教工作會議，提出宗教在網路傳播的問題，因此新修訂於 2018 年 2 月施行的「宗教事務條例」，增設互聯網規範的部份；4 月 3 日，國務院新聞辦公室發佈 8,000 字「中國保障宗教信仰自由的政策和實踐」白皮書，再度強調宗教「自由」的前提是宗教「中國化」和「與社會主義社會相適應」，宗教活動與出版都必須在滿足這些前提下才能夠被允許。現在則推出針對網路活動的管理辦法初稿，推測將與之前「宗教事務條例」修正程序類似，最終定案稿可能會在今年底前提出、明年初開始執行。

為徹底管理虛擬世界的宗教活動，中共國家宗教事務局官網於今年 9 月 10 日發布「互聯網宗教資訊服務管理辦法（徵求意見稿）」（以下稱為「互聯網辦法」），外界得以一窺中共未來管理網路宗教的政策，但徵詢意見時間只到同年 10 月 9 日。「互聯網辦法」一出，外界普遍擔心將進一步限制非體制內宗教團體的自由與活動空間，在北京與梵蒂岡同聲慶祝主教協議簽訂的同時，「天主教亞洲通訊社」（天亞社）更批評

該法可能成為中共對宗教的「全方位絞殺」。

## （二）規範組織及個人從事互聯網宗教的資格

根據「互聯網辦法」目前的內容，管制依據是「中華人民共和國網絡安全法」、「互聯網資訊服務管理辦法」、「宗教事務條例」，目的是為「規範互聯網宗教資訊服務活動，維護宗教和睦與社會和諧」。條文區分五大章（總則、互聯網宗教資訊服務審批、互聯網宗教資訊服務管理、法律責任、附則）、總計 35 條，其中最受到矚目的是第二章第 7 條規定，從事互聯網宗教資訊服務必須具備六個嚴格的條件，並指出「境外組織或個人及其在境內成立的組織不得在境內從事互聯網宗教資訊服務，申請人要有與服務相匹配的場所、設施和資金」，管理將涉及眾多政府機關的協作。據「中國西藏網」指出，該辦法將以中共國家宗教事務局、國家互聯網資訊辦公室、工業和資訊化部、公安部和國家安全部聯合部門規章形式發佈與執行。

「互聯網辦法」規定申請人「必須是在中華人民共和國境內依法設立的法人組織或者非法人組織，申請人的法定代表人或者主要負責人是具有中華人民共和國國籍的內地居民」，而「境外組織或者個人及其在境內成立的組織不得在境內從事互聯網宗教資訊服務」。換言之，從字面意義而言，除當局認可的五大合法宗教、體制內的愛國宗教協會與組織外，其餘檯面下的家庭教會、海外宗教團體、新興宗教團體、民間信仰等未來可能都不得在網路發聲，顯示政府想要從現實生活到虛擬網路世界嚴加管理宗教活動，試圖讓中國大陸民眾只能收到由國家掌控的愛國宗教團體表達出來的宗教形式與聲音。

## （三）「互聯網辦法」頒佈的可能影響

### 1. 打擊境外宗教勢力

新規定的打擊範圍也許不會這麼廣泛，但外界普遍相信「互聯網辦法」跟修訂過的「宗教事務條例」一樣，真正要壓制的目標是具深遠海外關係的天主教、基督教與伊斯蘭教，亦包含依賴網路在中國大陸活動的新興宗教團體，其中人數最多的基督新教家庭教會群體，可能會是最大的受害者。基督教媒體「時代論壇」指出，「互

聯網辦法」所定義的互聯網宗教資訊範圍廣泛，幾乎包含任何形式的網路資訊，甚至連在網上以文字、圖片、音視頻不同方式直播或錄播禮拜、受洗、拜佛等宗教活動也將被全面禁止，但這些都是家庭教會一直以來進行傳播福音的方法，等於全面封殺家庭教會的網站及網路活動。新唐人電視臺轉載美國「華人基督徒公義團契」劉貽牧師的批評：「其實就是為了讓國內的信徒和海外的宗教團體完全割裂開來。如果這個『辦法』確實實行的話，那大陸可能有五分之四互聯網的網站都要被關閉掉，因為大多數都是屬於個人的，或者播放的是一些境外的內容。」

香港中文大學的邢福增教授指出，「那還可以放些甚麼？...宗教空間被壓縮至一個很小的空間，只有宣揚正面的宗教政策的資訊和教導才可以」。他認為「互聯網辦法」條文完全抹殺家庭教會網路發布資訊的空間，再加上近來新的「宗教事務條例」實施後，已有不少家庭教會受到衝擊，相信待「互聯網辦法」正式立法後，也將針對家庭教會而來。

## 2. 出於維穩目的，限縮宗教自由

這個發展也引起許多國際媒體的注意。「路透社」(Reuters)認為這是北京政府要加強管制言論自由措施的一部分，當局對於新疆維吾爾族人、非體制內基督教會的打壓事件不斷的出現，也引發國際人權團體一再批評，「互聯網辦法」的出現再度證明北京政府不僅僅是要境內宗教團體的服從，個人的網路言論、轉貼與分享都是政府要管制的一部分。

「互聯網辦法」的意義必須與近期其它的政教問題綜合觀察。對於中共來說，宗教管理的重點不僅是要避免黨員被宗教「腐化」、把地下宗教團體拉進體制內管理，排除境外宗教組織的影響等保護既有體制的措施，更重要的是這個體制本身必須夠完整、夠全面、與夠前瞻，要能預先在不服從者出現前就防範、在問題出現前就解決的能力。近期在少數民族區域，比如在新疆的穆斯林區域要求家用刀具登記、強迫個人註冊生物特徵、在宗教場所裝設監視器、舉辦升國旗唱國歌等愛國活動、甚至將潛在不服從者送去「再教育營」學習中文、中華文化、職業教育與愛國主義教育等，以反恐為名卻

嚴重妨害個人自由的做法，這些「預防性」的措施都顯露一個國家為追求自身穩定無限度干預個人生活的不平衡發展方向。

#### **(四)「互聯網辦法」管制涉多部門，實效待觀察**

總結而言，這些發展證明中國大陸的宗教自由的確不斷被壓縮，但長期學術研究與對中國近代歷史的觀察，都證明宗教是人類的基本需求之一，中國大陸的地下宗教活動從不會因政府的強力打壓而消失，反而愈見茁壯，尤其政府在網路上的取締與管制將涉及至少五個不同政府部門的協作，困難度不小，實際執行成效仍有待觀察。

## 五、中國大陸實施在陸臺灣民眾居住證觀察

中央研究院社會學研究所副研究員林宗弘主稿

- 在陸臺灣民眾申辦居住證前之待遇，幾乎等同持有居住證的中國大陸民眾，此證推行或有助渠等在陸生活便利化，惟實際上是便於中共對 60 萬「準臺灣移民」進行政治統戰。
- 隨中國大陸地方財政收支衰退、社保基金漸不支應，持有居住證的臺灣民眾或將成為依法追討社保、個人所得稅對象。

中共國務院 2018 年 8 月 19 日發布「港澳臺居民居住證申領發放辦法」通知，9 月 1 日起申辦。中國大陸發放臺灣同胞居住證議題，衍生相關爭議，首先，居住證對臺灣民眾有所便利但優惠極少，資訊流失的風險相對上升，未來政治風險則有擴大趨勢。其次，中國大陸同時推動社會保險改革與個人所得稅法海外收入資訊揭露的政策，臺胞居住證資訊可能成為有效的賦稅資料來源。

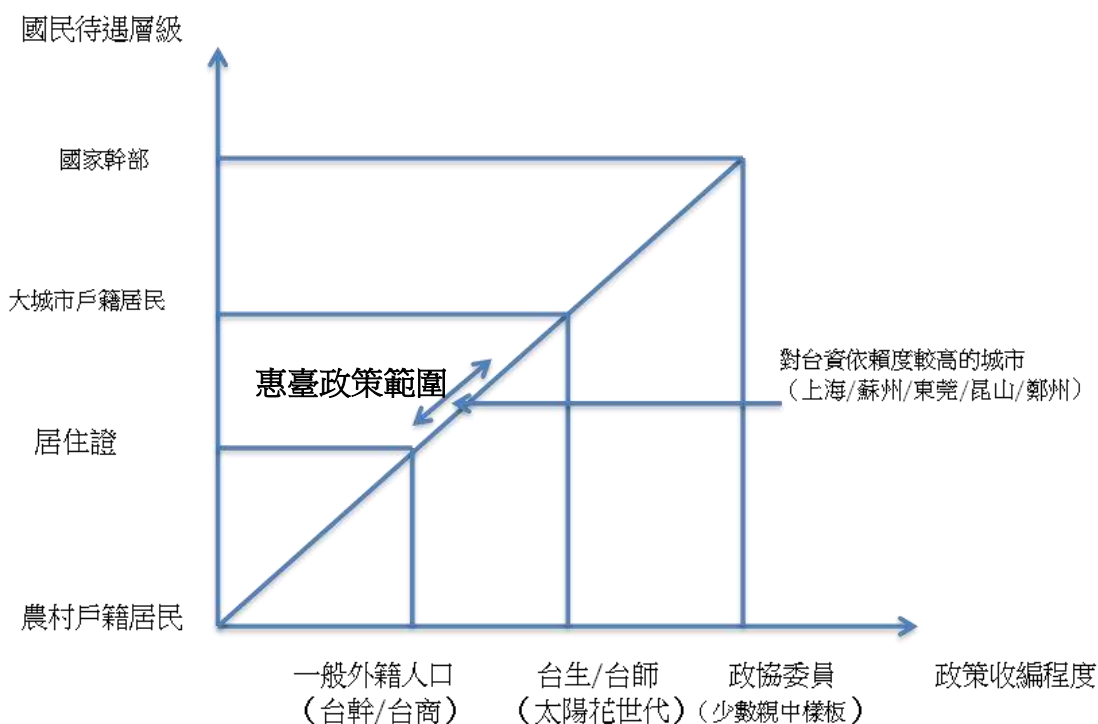
### （一）居住證有便利、無優惠、高風險

當中共將持一般臺胞證入境中國大陸者(近 580 萬人)與持臺胞居住證者脫鉤為二時，可以區分短暫入出境者與「準臺灣移民」，其中可能包括 40 萬名臺商與臺幹、1 萬多名臺生，及 34 萬對兩岸通婚者常住於中國大陸的配偶（假設有一半在中國大陸並未與前述臺幹重疊即為 17 萬人），保守估計影響層面可達近 60 萬人。

中國大陸民眾非人人平等，而是被分為四種身分待遇，包括國家幹部、本地市民戶口、居住證待遇（外來人口）與農民戶口等，習近平所謂同等待遇，是將前述臺胞併入前三級：臺胞樣板吸納進黨代表、人大、政協，享有國家幹部待遇；中國大陸需求的青年教師或醫療法律專業者等，吸納進等同於城市市民待遇，簡稱為「同城待遇」。除對臺 31 條提到少數人外，臺商臺幹過去享有投資特權被取消，未來僅維持城市外來人口居住證待遇，甚至在環保、勞動與公安標準，對臺商變得比中國大陸本土廠商更為嚴格（見圖一）。<sup>1</sup>

<sup>1</sup>林宗弘、洪人傑、曾裕淇，2017，《中國大陸居住證制度之研究》，行政院陸委會委託。

在中共發放臺胞居住證前，臺灣民眾在中國大陸待遇幾乎已等於持中國大陸居住證者，少數符合爭取人才條件者始會進入「同城待遇」，相較於中國大陸各層人口，臺胞居住證少有優惠，頂多就是稍有便利。



中國大陸惠臺政策邏輯：收編對象與待遇層級圖（林宗弘等 2017: 117）

雖然目前臺胞居住證是自願申請，未來可能改成必須申請，而且領取臺胞居住證者可能成為中共對臺 31 項、或其他地方對臺所謂優惠措施的必備證件，如此中共可避免面對 580 萬名持臺胞證入境者，而是針對 60 萬「準臺灣移民」進行政治統戰，要求他們認同「九二共識」、支持「一個中國」，組織選舉活動或聯署公投等，政治風險日益提升。

## （二）領取臺胞居住證的經濟風險

中共國臺辦聲稱臺胞居住證「便民、利民」，又說與所得稅法的修訂無關，未揭露政策背後的諸多風險。確實，臺胞居住證不是直接課稅或社會保險憑證，但可以做為日後落實稅法或社會保險法的相關輔助證件。

依據中國大陸「社會保險法」規定，在境內就業者應投保職工養



老保險、醫療保險、工傷保險、生育保險與失業保險等五險，保費由勞資雙方分攤；自營工商業者則應投保城鎮居民養老保險與醫療保險，另外還有住房公積金；臺商與臺幹可以自願加入五險，近期開放臺灣民眾加入住房公積金，卻可能無法獲得養老金，且臺灣民眾絕大多數寧可使用全民健保而非中國大陸醫保。五險一金中比重最大、超過8成屬於養老與醫療保險，臺灣民眾投保意願低。由於中國大陸社會救助主要針對本地戶籍人口，且設有脫離貧困指標，地方政府排除居住證持有者與外籍人士，雖傳聞考慮以社會救助照顧臺流，但未確證。依據各地法令，五險一金占薪資的比例可高達22~30%間，過去由於許多臺商僱傭關係與薪資發放都在境外，閃避五險一金，惟隨著中國大陸人口老化加速與生育率降低局勢惡化，各地方政府的社保基金有虧空之虞，急需現金補充時，即可依法要求有臺灣居住證者強制繳納保險費。

另一個爭論處是個人所得稅。依據中國大陸新版的個人所得稅法，居住境內183天以上就是納稅義務人，五險一金可列入扣除額；此外，該法第10條規定有哪些納稅人應依法辦理納稅申報（取得綜合所得需要辦理匯算清繳；取得應稅所得沒有扣繳義務人；扣繳義務人未扣繳稅款；取得境外所得；因移居境外註銷中國戶籍；非居民個人在中國境內從兩處以上取得工資、薪金所得）。這些所得估算的細節並未規範完整，惟母法本身已經賦予中國大陸稅務機構對臺灣居民追繳稅收的權利，領取居住證者必然符合納稅義務人條件。一旦中國大陸地方政府稅收未達標時，即可對境外所得追繳，而領取居住證者，是有證件證明其為納稅義務人身分者。隨中國大陸房地產泡沫逐漸受壓，地方政府土地財政逐漸枯竭，當中央或地方財政收入衰退，全面追繳欠稅時，臺胞居住證領取者將可能是優先查稅對象。

### （三）結語

中共國臺辦發言人安峰山107年9月12日表示，有2.2萬名臺灣民眾申領居住證。惟迄今自願申領人數應該有限，多半是組織動員而來，顯示前述「準臺灣移民」具相當高的風險意識。另一方面，臺灣民眾的民意調查中，6成以上贊成對臺胞居住證實施有效管理，有關我在陸國人申領居住證情形，值續觀察。