

參、社會

- 新一輪國務院機構改革反映中國大陸官方在醫療、環境、社會保障等社會政策領域中管理體制、治理能力、政策方向之重要變化。
- 中共官方公布宗教信仰自由白皮書，劃設信仰自由紅線；同時強化對宗教活動的干預與管制。
- 扶貧腐敗、造假、形式主義等問題成為扶貧攻堅戰之重要障礙，治理相關作風問題成為2018年扶貧工作的重點。
- 習近平強調民族團結及建設北疆屏障，中共並續強化相關建設及少數民族教育援助工作，惟成效仍待觀察。

一、國務院機構改革牽動多項社會政策管理體制

今年3月，中國大陸十三屆「全國人大」一次會議通過國務院機構改革方案，對既有行政部門進行大幅度調整。在醫療衛生、環境資源、退伍軍人保障、災害防治等社會政策領域中，主管部門的改革將牽動既有的管理體制及治理能力，也反映中國大陸官方對相關議題認知方式的變化。

◆國家衛生健康委員會突顯衛生工作及人口治理理念轉變

新成立的國家衛生健康委員會整併了國家衛生和計劃生育委員會、國務院深化醫藥衛生體制改革領導小組辦公室，並且納入煙草控制、職業安全監督、老齡工作等原本分屬不同部門的業務。一般認為新機構名稱中納入「健康」，反映中國大陸官方對衛生工作的治理理念，開始從疾病治療轉向健康促進，並銜接了「十九大」報告提出的「健康中國」戰略（經濟日報，2018.4.4）。另一方面，中國大陸官方雖然仍未放棄計劃生育政策，但新的機構名稱與組織結構相對淡化了計生部門的角色，同時新成立的衛健委也將承擔高齡社會以及醫養結合政策的規劃工作，說明未來中國大陸人口政策不再僅限於控制人口增長，也將積極回應整體人口結構的變化及產生的相關問題（新華社，2018.3.27）。

◆國家醫療保障局統一事權以推動醫療領域改革

在醫療保障領域，管理權力原本分散在人力資源和社會保障部（城鎮職工醫保、城鎮居民醫保、生育保險）、國家衛生和計劃生育委員會（新型農村合作醫療）、國家發展和改革委員會（藥品和醫療價格）及民政部（醫療救助）。碎片化的管理架構削弱了推動醫療體制改革的整體能量，甚至形成不同部委之間的潛在競爭，如人社部與衛計委長期各自爭取城鄉醫保整合後的管理權（第一財經網，2018.3.14）。新成立的國家醫療保障局整合了原屬不同部委的管理權力，統一規劃及推動各項醫療保障的制度改革，並且統籌管理醫保基金以及醫療價格的制訂（澎湃新聞，2018.3.13）。事權的統一有助於推動醫療領域的「三醫聯動」（醫療、醫保、醫藥）以及「三保合一」（城鎮職工、城鎮居民、農村醫保）的改革工作。此外，這次改革也提出未來將由稅務部門統一徵收基本醫療保險費、生育保險費，終結了過去各省分自行決定由稅務或社保部門徵收的混亂局面。

◆退役軍人事務部統籌管理退役軍人就業安置等問題

長期以來，中國大陸退役軍人的福利保障未能充分落實，不但形成性質獨特的社會不穩定因素，也對中共近年啟動的軍事改革帶來不利影響。因此，「十九大」報告中宣示將成立「退役軍人管理保障機構」，此次機構改革也正式組建退役軍人事務部。主要任務為統籌管理退役軍人的就業安置、待遇保障問題，以解決過去多頭馬車的困境。此前，退役軍人福利分由民政部管理優撫安置、人社部管理轉業安置，中央軍委政治工作部及後勤保障部亦有相關職能。另一方面，退役軍人事務部也將承擔退役軍人的思想政治工作（聯合新聞網，2018.3.13）。相關評論認為，未來中國大陸退役軍人的福利是否能獲得實際改善，仍需視負責提供相關福利補償的地方政府是否具有足夠財政能力，同時新機構也有可能成為「專門對付退伍軍人的維穩機構」（大紀元，2018.3.16）。

◆組建應急管理部強化因應綜合型災難能力

應急管理部的成立，是為了建立完整的應急管理體制，以強化中國大陸政府在緊急突發事件中的綜合管理、統籌指揮能力。過去中國大陸政府採取「單災種」的應急管理體制，由民政、消防、安全監管、衛生、公安等部門，各自負責所屬業務範圍中的緊急事件處置工作。然而，既有分工架構存在編制不到位、經費不

足、橫向協調困難等問題，對於日益複雜的綜合型災難缺乏足夠的防範能力（學習時報，2018.4.2；中國新聞網，2018.3.28）。新成立之應急管理部承接了既有 13 個部門的災害災難管理工作，並且將原公安部消防部隊、武警森林部隊納入組織編制。此外，各地一般災害仍由地方政府負責，而應急管理部則將在特別重大災害發生時，代表中央政府提供支援，並作為跨地域的指揮部。

◆自然資源部及生態環境部呼應建設「美麗中國」目標

自然資源部整合了 8 個既有部委機構（國土資源部、國家發展和改革委員會、住房和城鄉建設部、水利部、農業部、林業局、海洋局、地理信息局）的相關職能。過去自然資源管理的部門分工中，存在明顯的職能交叉問題及政策方向缺乏一致性等問題，例如發改委主管主體功能區規劃、住建部主管城鄉規劃，而國土資源部則負責土地規劃，在實務層面往往存在衝突並彼此牽制。機構改革後，由自然資源部負責對自然資源開發利用和保護進行監管，建立空間規劃體系並監督實施，建立自然資源有償使用制度，管理測繪和地質勘查行業等，期統籌進行自然資源的空間規劃和調查工作，解決空間規劃重疊等問題（經濟觀察網，2018.3.13；大公報，2018.3.14）。相對於自然資源部的規劃管理職能，生態環境部將負責關於環境監測、污染防治、核能與輻射安全，以及相關領域執法的任務，除涵蓋環保部的既有職能，也整合發改委、水利部、國土資源部等 7 個既有機構在各自管理範疇中涉及環境污染的職能。

二、發布宗教自由白皮書與強化宗教控制

◆發布宗教自由白皮書，劃設信仰自由紅線

中國大陸國務院於今年 4 月 3 日發布「中國保障宗教信仰自由的政策和實踐」白皮書，此為中國大陸官方第二次發布關於信仰自由的白皮書（前次為 1997 年）。此份白皮書指出，中國大陸主要有佛教、道教、伊斯蘭教、天主教和基督教等宗教，信教公民近 2 億人（其中信仰伊斯蘭教之少數民族 2,000 多萬人，天主教信徒約 600 萬人，基督教信徒 3,800 多萬人）、宗教教職人員 38 萬人、宗教團體約 5,500 個（其中全國性宗教團體計 7 個）；宣稱官方依法管理涉及國家和社會公共利益的宗教事務，但不干涉宗教內部事務，並妥善處理黨和政府與宗教、社會與宗教、內部不同宗教、中國大陸宗教與外國宗教、信教公民與不信教公民等多種關係，形成了積極健康的宗教關係（新華網，2018.4.3）。

白皮書強調，中國大陸堅持「宗教的中國化」方向，尊重在中國大陸境內外國人的宗教信仰自由，保護外國人在宗教方面與中國大陸宗教界的友好交往和文化學術交流活動；惟白皮書亦闡明其紅線，包括外國人和外國組織不得在中國大陸境內成立宗教組織、設立宗教辦事機構和活動場所、開辦宗教院校、擅自招收留學生，或在中國大陸公民中發展教徒、委任宗教教職人員或進行其他傳教活動，以及境外非政府組織在中國大陸境內不得非法從事或者資助宗教活動等（新華網，2018.4.3）。

◆官方持續加強宗教干預及管控

在中共定義其宗教信仰自由之同時，中國大陸官方在組織、傳播、教育等層面，持續對宗教展開一系列干預及管制工作。在組織方面，本次國務院機構改革方案中，原宗教事務局被合併在中共中央統戰部之下，藉以「堅持宗教的中國化方向，統籌統戰和宗教等資源力量」，使宗教成為黨務系統直接管理對象（中時電子報，2018.3.22）。在傳播方面，4月初，京東、淘寶、天貓等大型電商通路均被要求將聖經、古蘭經及部分宗教書籍下架，出售聖經的小規模網路書商則直接遭官方以「含違規內容」理由刪除聖經商品，甚或取消書商帳號（自由亞洲電臺，2018.4.3；美國之音，2018.4.3）。河南南陽三自愛國委員會也發出「九不准」通知，禁止信徒公開從事未經允許的宗教傳播與聚會活動；在基督教徒密集的河南省，當地官方開始大規模限縮合法的教會活動，並且取締非官方的家庭教會；另3月中旬，北京市政府要求以入戶調查、實地走訪等方式，全面清查轄區內基督教私設聚會點（對華援助網，2018.4.3；大紀元，中國數字時代，2018.4.5）。在教育方面，中國大陸新「宗教事務條例」今年2月1日實施後，中梵共同承認的主教、中國天主教主教團副主席楊曉亭指中國天主教會擁有9間孤兒院、43所幼兒園，惟河南安陽區天主教幼兒園近期兩度遭查封，北京基督教會自辦幼兒園及小學3月底遭關閉驅離；內蒙古、河南省、江蘇省、浙江省及福建省等地亦相繼禁止兒童參與推廣宗教信仰的夏令營等活動（中央社、世界日報，2018.4.1）。

此外，閩東教區地下主教郭希錦傳遭官方拘留後又獲釋（紐約時報中文網，2018.3.29）。另中國基督教「兩會」（基督教協會、基督教三自愛國運動委員會）發表「推進我國基督教中國化五年工作規劃綱要」，指出要推動基督教活動「吸收社會主義先進文化」、「融入中

國元素」(中國基督教網, 2018.3.27)。宗教界人士認為相關跡象說明, 中國大陸政府試圖建立「非世俗化的神權政體」, 要將中共打造成全民宗教(法廣, 2018.4.7)。

三、扶貧工作重點轉向「作風建設」

今年 1 月初, 中國大陸國務院宣布 2018 年是「脫貧攻堅作風建設年」, 將以一年時間集中解決扶貧領域中存在的貪污腐敗、形式主義、政績造假等問題(中國新聞網, 2018.1.5)。事實上, 扶貧領域的腐敗及作風問題長期影響扶貧工作的成效。根據中共官方數據, 至 2017 年為止中紀委查處扶貧領域腐敗和作風問題達 4.87 萬件, 處理人數達 6.45 萬人; 而審計署在抽查 700 億元扶貧資金使用情況時, 則發現問題資金超過 70 億元(中國紀檢監察雜誌, 2018.1.4)。扶貧領域發現的問題多發生在鄉鎮和村級, 特別集中在危房改造、低保發放等扶貧工作中。影響所及, 許多貧困區往往成為貪腐重災區(新華網, 2018.1.14)。

針對前述問題, 國務院在「關於開展扶貧領域作風問題專項治理的通知」中, 提出要展開針對性的專項治理, 並建立舉報制度、曝光制度與責任監督制度(多維, 2018.1.3)。而在新一輪機構改革中被強化的審計部門, 也將扶貧審計工作列為 2018 年的重點工作任務(經濟觀察網, 2018.2.23)。評論則認為, 只要仍是由中共官員在缺乏監督的情況下分配扶貧資源, 仍會在扶貧領域製造貪官污吏, 非但無法達到精準扶貧目標, 更會加劇社會不公、製造更多的社會矛盾(新唐人, 2018.3.7)。

四、少數民族

◆中共加強少數民族教育援助工作, 成效仍待觀察

中國大陸對於少數民族教育條件貧乏低落之問題, 採取特殊照顧與扶持政策, 積極落實「十九大」報告所提:「鄉村教育是鄉村振興戰略的基礎性工程, 教育興則鄉村興」(人民日報, 2018.3.10), 期藉此提升整體少數民族地區之生活水平, 近期中國大陸教育部等四部門(發改委、財政部、人力資源和社會保障部聯合印發) 2017 年 12 月 25 日聯合印發「援藏援疆萬名教師支教計畫實施方案」, 透過實施援藏援疆萬名教師支教計畫, 建立西藏、新疆等少數民族與內地學校共用優質教育資源的常態化機制, 陸方教育部將每年從內地學校選派一批優秀教師(包含專任教師和教育管理人員)赴西藏、新疆支教。2018 年首批援派支教教師預計 4,000 人, 原則上以對口援藏援疆省市學

校為主體（新華網，2017.12.25），陸方期藉此帶動和培訓當地少數民族教師，幫助少數民族區域整體提升教育發展水準。

除在師資提供教育援助，陸方亦加強對於少數民族地區教育環境之改善，如中國大陸教育部 2018 年 3 月 13 日印發「2018 年教育信息化和網絡安全工作要點」即提到，要基本實現各級、各類學校網路接入和提速，接入頻寬 10M 以上的中小學比例達到 80%；完成維吾爾語和哈薩克語國中物理、化學數字教育資源開發，啟動朝鮮語和彝語國中數學、物理、化學數字教育資源開發（中新社，2018.3.14），或針對少數民族專業技術人才提出培育專案計畫（如近期將推動「內蒙古少數民族專業技術人才特培計劃」，2018 年計劃培訓 80 名學員，內蒙古新聞網，2018.4.12），惟中共對於少數民族之教育發展多聚焦於政策投入、基本建設、師資培訓等方面，全面發展以北京主導之教育援助戰略為主，對於教育之內涵（如教材之選定）與少數民族歷史文化之特殊性並未重視，反而予以嚴密的限制。

中共官方教育援助少數民族之目的，除藉此提升生活、經濟水平，更重要的是著眼於政治層面，透過教育同化少數民族，如近期新疆巴音郭楞蒙古族自治州的一所「蒙古族小學」被改名為「第一小學」，與此同時，該校幼兒園的蒙漢雙語班被取消，只留下漢語班（美國之聲，2018.1.18）。同時新疆多地方政府教育部門（包括首府烏魯木齊市、伊犁哈薩克族自治州、昌吉回族自治州等地），向各縣及鄉鎮的一級中小學校下達命令，要求學生將家中的舊版教科書上繳，其中包括哈薩克文、維吾爾族文的書籍，甚至連十年前的教科書都要上繳，並要求教師進入學生家中進行檢查，將收繳的書籍交予學校銷毀處理，同時又不讓民眾拍照及錄影等，以免民眾被打壓的消息流出（自由亞洲電臺，2018.4.3）。一位少數民族人士表示，當局的法律僅用了數年時間，就將少數民族學校併入漢族學校。當局正在試圖將少數民族同化，最終消滅他們的民族文化（看中國，2018.1.18）。

雖然中國大陸官方不斷加強宣傳教育援助政策，並以數據量化方式突顯少數民族教育事業發展之成就（如以投入資金、建設中小學標準化建設、雙語教學學校數量等），惟實際上係透過教育去消弭少數民族之特殊性，進行一種教育漢化、文化中國化的政策，真正的目的，就是要把他們少數民族的一些文化特色給消除（自由亞洲電臺，2018.4.3），期望透過教育援助方式，達到加強民族團結與全面建成小康社會之政策目標，對於少數民族實際所重視之教育文化，則採取打壓與限制之手段，後續少數民族對

於中國大陸教育援助政策之反應及對其認同意識所造成之影響，殊值觀察。

五、蒙藏情勢

◆習近平強調民族團結及建設北疆屏障，中共續強化相關建設

本季中共續透過政治活動及經濟建設，強化對蒙治理。包括習近平 1 月 30 日「全票當選」內蒙古自治區第十三屆「全國人大」代表，陸媒認為具有關切邊疆少數民族與推動發展「一帶一路」等政治意涵（新華網，2018.1.30）。3 月 5 日習近平參加內蒙古人大代表團審議，強調脫貧及民族團結，要求鑄牢中華民族共同體意識，妥善處理少數民族和民族地區發展中的利益矛盾，建設中國大陸北疆安全穩定屏障（新華網，2018.3.5）。

另中國大陸八縱八橫規畫中最重要的一條高鐵-呼南高鐵貫穿 6 省區（從內蒙呼和浩特出發，經山西、河南、湖北、湖南，最後到達廣西的南寧）21 座城市，總長 2,100 公里，時數達 350 公里，預料 2020 年完工通車後將加速改善中西部的落後（旺報，2018.2.21）。此外，內蒙古大數據發展管理局與國家發展改革委員會於 2 月 9 日簽署戰略合作框架協定，期打造內蒙古為「一帶一路」21 世紀數位絲綢之路資料樞紐及「絲路智慧谷」（文匯報，2018.2.20）。

◆西藏自由度評比偏低，各界關切其政治權利與公民自由情形

西藏自治區人大常委會 1 月 30 日正式選出齊扎拉（生於雲南省迪慶藏族自治州之藏人，曾任職雲南逾 30 年）擔任西藏自治區主席（新華網，2018.1.30），打破西藏自治區主席數十年來均由本地藏族擔任之慣例。

今年適逢西藏「3・10 抗暴紀念日」59 週年及「3・14 拉薩事件」10 週年，我「西藏臺灣人權連線」、「臺灣國會西藏連線」等逾 16 個公民團體於 3 月中旬聯合舉辦「310 西藏抗暴日 59 週年臺北大遊行」、「314 燭光晚會」等紀念活動，提出「西藏要自由」等訴求（中央社，2018.3.10；自由亞洲電臺，2018.3.14）。

美國華盛頓非政府組織「自由之家」1 月 16 日發布「2018 年度全球自由報告」（Freedom in the World 2018），依據 10 項「政治權利」（Political Rights）與 15 項「公民自由」（Civil Liberties）指標評比國家（地區）自由度（1.0-2.5 分為自由，3.0-5.0 分為部分自由，5.5-7.0 分為不自由），其中西藏僅得 1 分，甚至較北韓為低（臺灣 93 分，美國 86 分，香港 59 分，中國大陸 14 分，北韓 3 分），

該組織並未說明此評分之理由，僅表示將另行公布完整報告（自由之聲，2018.1.17）。

美國國會通過 2018 財政預算法案，批准撥付 1,700 萬美元援助西藏境內外項目，包括保護西藏文化、環境、教育之非政府組織等 800 萬美元，印度及尼泊爾流亡藏人社區文化發展及教育等 600 萬美元，西藏流亡政府強化機構治理 300 萬美元，創歷史新高（西藏之聲，2018.3.24；RFI 世界之聲，2018.3.25）。

（社會政策管理體制、宗教管制、扶貧工作由王占璽主稿；
少數民族由文教處主稿；蒙藏情勢由港澳處主稿）