

一、中共國務院機構改革與黨政關係觀察

國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授黃信豪主稿

- 國務院機構改革朝向精簡、整合的方向處理。有些部委凸顯階段性任務的色彩（如退役軍人事務部）、有些部委則象徵新一屆政府的施政重點（如生態環境部）。另外，設置重疊、職能交叉的機構進行多部門整合也是此次機構改革的特色（如應急管理部）。
- 黨與國家機構改革顯示小組機制走向建制化、權力向黨集中，以及國家機關權力削弱的邏輯。從黨政關係來看，黨從原先的「決策」功能，明顯延伸至「執行」層面。
- 在黨內部，小組機制的落實也顯示習近平個人的決策權力將更加鞏固，政治局常委會更像是確認決議的場所，其權力或將明顯削弱。

2018年第十三屆全國人大、政協會議，取消「國家主席任期制」為舉世矚目之焦點。正當外界將重心放在習近平未來如何有第三個任期，或者是走向終身制的同時，「兩會」尾聲北京當局又分別出臺「國務院機構改革方案」、「深化黨和國家機構改革方案」。本文將分別介紹兩項「方案」的內容，並將焦點著重在黨政關係上。

首先，在國務院方面，機構改革後國務院正部級機構將減少 8 個，副部級機構減少 7 個。¹除國務院辦公廳外，組成機構為 26 個。包括組建自然資源部（不再保留國土資源部、國家海洋局、國家測繪地理信息局）、生態環境部（不再保留環境保護部）、農業農村部（不再保留農業部）、文化和旅遊部（不再保留文化部、國家旅遊局）、國家衛生健康委員會（不再保留國家衛生和計劃生育委員會）、退役軍人事務部及應急管理部（不再保留國家安全生產監督管理總局）、重組科學技術部及司法部（不再保留國務院法制辦公室）、優化水利部（不再保留三峽工程委員會及其辦公室、南水北調工程委員會及其辦公室）及審計署（不再設立國有重點大型企業監事會）等職責、設立國家監察委員會（不再保留監察部、國家預防腐敗局）。其他機構調整則組建國家市場監督管理總局、國家廣播電視總局、中國銀行保險監督管理委員會（合併銀監會、保監會）、國家國際發展合作署、國家醫療保障局、國家糧食和物資

¹詳可見「一文讀懂國務院機構改革方案」，新華網，2018/03/13，網址：http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/13/c_1122528608.htm。

儲備局、國家移民管理局及國家林業和草原局、重組國家知識產權局、調整全國社會保障基金理事會隸屬關係、改革國稅地稅徵管體制等。

外界普遍認為此次機構改革是 1998 年以來力度最大的一次，很多方面也超出外界的預期。首先，某些新組建的部委或許有階段性任務，如退役軍人事務部。過去退役軍人相關事宜並無單一對口部門，組建此部門有助於解決長期以來退伍軍人多頭管理的問題。其次，對一些設置重疊、職能交叉的機構進行多部門整合也是此次機構改革的特色。例如應急管理部整合國家安監總局、公安部、民政部、國土部等 13 部門，對突發事件、救災的職責，統一協調所有突發事件、自然災害以及生產安全事故的處理。這也是此次改革涉及機構最多的一項。另外，生態環境部的組建，也象徵新一屆的政府將更重視環保議題與相關政策規劃。而有小國務院之稱的發改委在改革後的職能將大大減少，多達 7 項職能被融入其他部門。這象徵發改委將減少干預微觀事務，未來的工作中心將集中在區域協調規劃發展、協調改革等宏觀調控工作。

除了新一屆國務院部委的整併、重組外，更吸引外界關注的是「深化黨和國家機構改革方案」。²該「方案」提到「以加強黨的全面領導為統領，以國家治理體系和治理能力現代化為導向」。其中，最重要的「黨中央機構改革」包括新設多個委員會、小組，並在相關部委設置辦公室。首先，組建中央全面依法治國委員會（辦公室設在司法部）、中央審計委員會（辦公室設在審計署）、中央教育工作領導小組（秘書組設在教育部），此三新設機構皆為中共中央決策議事協調機構。其次，全面深化改革領導小組、網路安全和信息化領導小組、中央財經領導小組、中央外事工作領導小組則升格為委員會，並分別設置辦公室為辦事機構。此四個委員會負責相關領域重大工作的頂層設計、總體佈局、統籌協調、整體推進與督促落實。另外，原本由國務院管理的國家公務員、新聞出版和電影、宗教和民族等事務，全部收歸中共中央直接管理，中組部、中宣部、政法委與統戰部的權力將明顯擴張。

綜觀兩項「方案」，國務院機構改革固然反映新一屆政府為因應「新時代」挑戰所進行的調整以及未來施政重心，但黨中央機構改革更凸顯黨

² 「中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》」，新華網，2018/03/21，網址：http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。

角色的轉變以及其權力的明顯擴張。1980年代以來，鄧小平曾在講話中數次強調「黨政分開」。當時的「分開」所指涉的是黨、政「職能上」的區分，主要思路是若凡事都要黨委討論、定案，則恐嚴重影響行政效率。換言之，黨與國家機關仍各自為主體，特別是「黨」負責拍板定案，「政」則執行政策決定。然而，此次機構改革明顯的趨向是黨權力的擴張，從原先的「決策」層面延伸到「執行」層面。許多原由國務院管理的事務，未來將收歸黨中央管理。整體來看，黨權力加強而政府權力削弱將是這項改革的明顯後果。

小組機制的建制化則是「十八大」以來黨內權力格局轉變的後續發展。為了打破政治局常委會的分治結構，習近平上臺後「小組機制」的發展，相當程度已架空政治局常委會的決策權力，常委會更像是確認決議的場所。此次黨的機構改革更明確將深改組等四小組升級成委員會與設立正式辦公室，並明訂為「頂層設計、總體佈局」的領導機構。在黨內部，習近平的權力將因小組機制建制化而走向鞏固，反觀政治局（含常委會）的權力則也因此走向弱化。

權力的集中化固然使決策制訂、執行更有效率，但個人化的領導同樣也是高度不穩定的。一言以蔽之，未來中共的重大決策將更取決於習近平的個人意志。

二、2018 年博鰲亞洲論壇年會觀察

國立政治大學國際關係研究中心研究員陳德昇主稿

- 習近平出席博鰲亞洲論壇，對內強調深化改革與開放，市場將持續擴大開放、改善投資環境，對外向美國貿易戰喊話，願採取措施降低貿易戰的衝突，對臺則訴求溫情與功能，將改革開放貢獻歸於臺商臺胞。
- 習近平「十九大」後獲最高權力，雖有利政策執行穩定與持續，惟需面對懶政消極作為的問題。中國大陸未來十年或將成為世界第一大經濟體，參與更多國際經貿規則的制訂，我方應務實理性面對兩岸互動發展，並化解可能的風險。

（一）多目標導向之論壇規劃

博鰲亞洲論壇（Boao Forum for Asia，簡稱 BFA），由 25 個亞洲國家和澳大利亞發起，2001 年 2 月 27 日在海南省瓊海市博鰲鎮召開大會，正式宣布成立。該論壇主要聚焦經貿議題，吸引世界多國領袖與企業家參與，有如總部設在瑞士日內瓦的達沃斯（Davos）論壇，因此，博鰲亞洲論壇亦有亞洲的達沃斯之稱。

2018 年博鰲亞洲論壇於 4 月 8 至 11 日召開，主題為「開放創新的亞洲，繁榮發展的世界」。中共領導人習近平 10 日並發表主旨演講。中共領導階層希望透過這個平臺，宣示中國大陸的經濟發展和改革開放的新動向，同時也強化和企業界對話和交流，展現習近平「十九大」後的政策思路。

習近平近 6 年共 3 次參會，顯示對此一國際經貿論壇之重視。總體而言，博鰲論壇是一個多目標導向的政策釋放與對話平臺，具有對內、對外，並兼具對臺訴求的功能和效應。

（二）對內：強調深化改革與開放

習近平主旨演講特別凸顯紀念與反思改革開放 40 年，以及強化和落實改革開放的決心。

首先是市場要繼續對外開放，過去的管制措施將鬆綁與擴大開放，並且要求及早加快落實相關的政策；第二是要繼續改善投資環境，希望能夠吸引更多外資投入市場，只有不斷改善投資環境，才能真正吸引外資；第三是智慧財產權的保護，這也是多年來中國大陸市場最弱的環節，遭到許多外資批評。此次習決心希望智慧財產權問題與糾紛能得到解決；第四個是擴大進口措施，今年中國大陸 11 月將在上海舉辦擴大進口的博覽會，陸方將進一步擴大進口，改善貿易爭端。

（三）對外：向美國貿易戰喊話

習在主旨演講中，無論是市場開放、改善投資環境、智財權和擴大進口，都是回應近來美國和中國大陸貿易戰的訴求，願做一些積極改善的措施，並期降低貿易戰的衝突與可能性。透過這次的論壇向美國喊話，期許深化全球化和人類命運共同體訴求，成為共同之價值，讓外資吃下「定心丸」。不過，習也在主旨演講中暗諷川普政權。他表示「面向未來，我們要相互尊重、平等相待，堅持和平共處五項原則，尊重各國自主選擇的社會制度和發展道路，尊重彼此核心利益和重大關切，走對話而不對抗、結伴而不結盟的國與國交往新路，不搞唯我獨尊、你輸我贏的零和遊戲，不搞以鄰為壑、恃強凌弱的強權霸道，妥善管控矛盾分歧，努力實現持久和平」。

（四）對臺：溫情與功能訴求

習近平在會見臺灣代表團時特別提到改革開放 40 年，臺商和臺胞在功勞簿上是要記一筆的。換句話說，習認同過去臺灣同胞在改革開放所做出的積極貢獻。一位在場知名臺商事後表示，他感到溫暖。習也不免俗重申「九二共識」和「兩岸一家親」的訴求。另外，習近平展現自信認為，即使在兩岸未來發展仍會有困難、障礙和波折，仍對兩岸前景有審慎樂觀的預期。

（五）評估與展望

中共「十九大」後，習近平取得最高的權力，在可預期的未來，他會在政策執行上有更大的穩定性和持續性。因此，無論是中國大陸的改革開

放、商機的拓展，或是兩岸關係的推動，應該是一個歷史的機遇期。如何務實與理性面對兩岸的互動與發展，並化解可能風險仍值得積極思考。

中國大陸在這一波改革開放採取更積極的作為，如果在市場障礙的排除和市場開放更符合國際標準，未來歐美國家將認定其市場經濟地位，中國大陸有望參與更多國際經貿規則之制訂。結合未來十年中國大陸將成為世界第一大經濟體，這其中所產生的商業、市場與地緣政治效應，也值得評估和觀察。

中國大陸發展並非沒有挑戰，儘管它的官僚體系有更嚴苛的管理，但同時也存在「怠政懶政」的消極作為，許多的改革開放措施最後能否執行到位與有效的落實，這跟地方的利益、官僚素質和政績誘因，有很大的關聯性。因此中國大陸改革與發展，並不只是經濟總量的增長，它在軟體運作、管理服務、人民素質的提升，以及獲得國際與臺灣人民的信任，也是同等重要。

三、美中貿易衝突對臺灣之影響及因應

中華經濟研究院 WTO 中心副執行長李淳主稿

- 美方啟動課徵額外關稅等單方強制措施，確保在下世代科技/經濟的領導地位、中國大陸受國際規則拘束。中國大陸目標則為確保「中國製造 2025」達標、「習思想」不受美方牽制。雙方目標均可能無法在短期內達成，長期對抗難以避免。
- 臺商必須加速思考移轉生產基地，搭配提升品質並分散市場，以為因應。政府亦需協助尋找新的全球經濟定位，並依長期趨勢，構思整體策略、評估長期風險。

(一) 美方對中國大陸採取的強制措施

經過一年的調查醞釀，美國於 2018 年初開始陸續針對太陽能模組及電池、鋼鋁以及中國大陸之不公平貿易行為，開始或預計採取課徵額外關稅等單方強制措施，一方面增加對國內產業的保護，他方面增加談判籌碼，以便於未來在談判桌上取得有利地位。雖然部分措施表面上非針對中國大陸，但實際上仍可視為美國要壓抑中國大陸經濟崛起與美抗衡的一部分。

以 3 月下旬為降低鋼鋁產品對國安之威脅而課徵額外關稅之 232 條款案為例。本案美國認定國際鋼鋁產能過剩、進口鋼鋁製品導致美國鋼鋁業產能降低、威脅國安，並決定課徵 25% 額外關稅。本案決定並未針對中國大陸，但該決定同時納入豁免條款，可基於與美國安全關係、出口量、產能過剩及總體安全威脅等要件，排除特定國家於課徵額外關稅之列。目前已獲得暫時豁免者（截至 5 月 1 日止）包含加拿大、墨西哥、阿根廷、澳洲、巴西及歐盟，而韓國似已取得永久豁免資格（有自我出口限制 70% 之條件），臺灣及日本則正積極爭取豁免中。倘最終臺日均被豁免，美國主要進口來源僅剩俄羅斯及中國大陸將被課徵 232 條關稅。

2017 年美國鋼鐵進口前 15 大國家排名

單位：公噸；%

2017 年 排名	國家	2017 年進口量	是否被豁免（包含暫時 及談判中）
1	加拿大	5,800,008	是
2	巴西	4,678,530	是
3	南韓	3,653,934	是
4	墨西哥	3,249,292	是
5	俄羅斯	3,123,691	否
6	土耳其	2,249,456	談判中
7	日本	1,781,147	談判中
8	德國	1,370,669	是
9	臺灣	1,251,767	談判中
10	印度	854,026	談判中
11	中國大陸	784,393	否
12	越南	727,643	不確定
13	荷蘭	589,930	是
14	義大利	515,459	是
15	泰國	417,389	不確定

註：2017 年統計數據是美國商務部以 2017 年 1-10 月統計數據年化後之結果。

資料來源：美國商務部報告“THE EFFECT OF IMPORTS OF STEEL ON THE NATIONAL SECURITY”，
January 11, 2018.

其次 4 月初美國再度公布貿易法第 301 條款調查，認定中國大陸以強制移轉、強迫合資、併購美商甚至網路入侵等手法，以不合理方式取得美國科技，對美國經濟與勞工造成損害，並預計對涵蓋 500 億美元來自中國大陸之進口商品課徵 25% 制裁關稅。制裁清單尚待舉行公聽等程序，預計 6 月初生效。中國大陸亦提出等值的反制清單。隨後美國要宣布準備再加碼 1,000 億清單。

美國清單瞄準與「中國製造 2025」密切有關之產品為範圍，但也同時再次包含鋼鋁。與前述 232 條款案合併觀察，可看出 232 鋼鋁關稅是針對中國大陸而來。

反觀中國大陸清單瞄準美國政治敏感之產品，包含黃豆、小型飛機(737)、汽車、堅果、柑橘、威士忌、蔓越莓等加徵 25% 關稅。中國大陸的反制金額，涵蓋美國總出口金額的 38% (美國原始 500 億美元清單僅涵蓋中國大陸總出口之 9%)，反制力道之強遠超過川普的清單，可以感到北京想確保美國感到壓力的決心。

(二) 美中貿易衝突目的與可能結果

然而無論是 232 或 301 案，課徵額外關稅畢竟只是手段，本身無法解決美國最在意中國大陸強制技術移轉、產能過剩、低價傾銷，以及最核心的國家資本主義下之接近無償的資金取得、補貼、輔導及保護等問題。最終的目的應是逼著雙方上談判桌，確保中國大陸無法以不法手段，以「中國製造 2025」政策威脅美國在下世代科技(電動車、AI、智慧機械、生技、半導體、航空器等)的領導地位。

具體而言，2018 年 3 月公布的美國貿易障礙報告，明白指出按中國大陸政府投入的資源規模及速度來看，「中國製造 2025」所瞄準的十大重點產業，包含先進數控工具機及機器人、航太航空裝備、先進船舶及軌道交通裝備、節能與新能源汽車，到新材料與先進生技醫材設備，都可能重複鋼鋁的經驗，出現產能過剩、低價傾銷，導致全球皆輸中國大陸獨強的情況。再者，美國認為有國安威脅的產品不只是鋼鋁，還有汽車、飛機、造船及半導體，也是劍指中國大陸。簡言之，更深層之意涵可解讀為美國對「習近平新時代中國特色社會主義」，以滿手現金推動「中國製造 2025」的不滿與不安。

按美國 1980 年代與日本貿易戰的經驗，目前美中清單是一種「懦夫博弈」(The game of chicken) 之思維。過去美國同樣是用 301 條款(前後共計進行 15 次的 301 條款調查)，把日本逼上談判桌並同意對美方關切的議題(建築、政府採購、半導體、汽車、金融開放)讓步。之後，美方又以日本落實不到位為由，再祭出 301 條款。對此，美中大戰可能會以「戰、和、再戰、再和」的方式持續下去。每波開戰的時間長短，是觀察重點。從目前中美雙方的清單來看，每一次的貿易戰是朝向「激烈但不持久」的方向發展，但整個美中經濟對抗將是一個長期過程。

亦即是，美中長期對抗的格局已經成形。美國目標為確保在下世代科技/經濟的領導地位、確保中國大陸受國際規則拘束。而中國大陸目標則為確保「中國製造 2025」達標、「習思想」不受美方牽制。以上之目標均可能無法在短期內達到，因而長期對抗難以避免。

（三）我方因應對策

對臺灣等周邊國家，短期影響在中國大陸投資生產、出口美國之臺商，以及其位於臺灣或其他國家之臺商供應鏈夥伴。長期而言，由於「美下單、臺接單、中生產」的三角結構可能無以為繼，因此臺商必須加速思考移轉生產基地，搭配提升品質並分散市場，以為因應。政府的政策，也需要協助尋找新的全球經濟定位。

除此之外，美中各自組成聯軍進行對抗的趨勢亦需注意。白宮經濟顧問庫德洛（Larry Kudlow）本月甫上任，便公開主張美國應領導「多國貿易聯軍」（Trade coalition of the willing），來共同促使中國大陸遵守規則，並表示已與日本、歐盟、澳洲及加拿大等有所接觸。我國財政部在上週也啟動對中國大陸鋼鐵「雙反」的調查，並說明是為了避免中國大陸為去化產量過剩，低價出口至臺灣，以及爭取臺灣能獲得美國給予鋼鋁的 232 關稅豁免，後者可能才是主因。除臺灣外，歐盟已於 3 月啟動鋼鐵防衛調查，澳洲、墨西哥及巴西也對中國大陸鋼鐵發起「雙反」調查，未來可能還有國家加入。各國發難的背景不盡相同，但已可隱約窺見美國有意協調各國共築高牆，將產能過剩的中國大陸鋼鐵鎖在境內的佈局。合理推斷，未來由多國貿易聯軍執行、「美國按鈕、全球關門」架構要處理的產品清單還很多。

對此，若中國大陸因此改變其發展方向，對臺灣及世界而言不失為好事，亦可能加速改變兩岸經濟結構，降低被「中國製造 2025」所吞食，依長期趨勢構思整體策略，評估長期風險所在。

四、習近平治下的宗教政策和實施

文藻外語大學通識教育中心教授梁潔芬主稿

- 中共管理宗教事務，以毛澤東時代的「宗教自由政策」為基礎，依循馬列思想管理與操控宗教，最終目的是使宗教滅亡。至宗教政策落實情形，視不同政治環境而異。
- 習近平主政時期，發佈國家安全藍皮書、新修訂宗教事務條例及宗教白皮書等三項重要宗教文件，將宗教事務提升至國安層次，依法嚴管宗教，並以國家安全與維穩為由，美化各種管控措施，企圖將宗教嚴控拉回毛澤東時期。

（一）中共宗教事務的基本依據：「宗教自由政策」

毛澤東時代，採行統戰部長李維漢推薦的「宗教自由政策」，管理宗教事務，其最終目的是使宗教消亡（毛澤東時代要宗教馬上滅亡，後毛時代是要削弱宗教在社會主義國度的影響力，使它逐漸衰亡）³，時至今日，這項政策仍是中共處理宗教事務的基礎，為國家控制宗教的主要依據⁴。換句話說，黨國巧妙的運用「宗教自由政策」的解讀，依無神論辯證法下的馬列毛思想去管理和操控宗教，依當時的統一戰線的路向，使宗教為黨服務⁵。此與國際社會所稱宗教自由，兩者在實施上可謂是背道而馳。

至於如何在運用在管理宗教事務上，視當時政治環境而定。如 1982 年鄧小平的開放政策推出之初，中共中央發出「中發（1982）十九號文件」（中共中央關於印發「關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策」的通知），包括如何管理宗教場所（含宗教活動類型）、宗教團體（含與黨/國關係）、宗教人員（含培訓、管理），及宗教團體對外關係等。以當時的國家開放程度與毛時代相比，十九號文件使宗教生活枯木逢生，春芽待發，但政府的操控仍在。至江澤民時期以法治國和建設社會主義法制的政策，當時經濟開放帶來宗教生活的蓬勃，並依據黨的需要，1994 年制訂兩個全國性宗教行政法規，境內外國人宗教活動管理規定，及宗教活動場所管理條例。⁶胡錦濤時

³ Beatrice Leung, "China's Religious Freedom Policy: An Art of Managing Religious Activity" *The China Quarterly*. Vol.184 (Dec.2005):894-913.

⁴ 劉澎著『宗教問題文集』（內部資料僅供參考）北京：普世社會科學研究所。頁 103-116.

⁵ Beatrice Leung, "China's Religious Freedom Policy: An Art of Managing Religious Activity"

⁶ 國家宗教事務局政策法規司編，1999『全國宗教行政法規規章匯編』，北京：宗教文化出版社。

代，經濟起飛，社會問題複雜，政府需要比十九號文件更詳盡、且具法律約束力的宗教政策，管理宗教事務，於是 2004 年 11 月 30 日中共國務院令第 426 號公佈實施「宗教事務條例」。

（二）習近平治下三份宗教文件

習近平時期，2014 年 5 月 6 日推出「國家安全藍皮書：中國國家安全研究報告」⁷（簡稱國安藍皮書），談及近期國家的安全面臨重大的挑戰，其中安全包括意識型態的安全，將意識型態提升至國家安全的層面，國安藍皮書提倡收緊對宗教的規管，對宗教的加強操控多了堂皇的理據。第二份為 2017 年 6 月 14 日國務院常務會議修訂通過新「宗教事務條例」，依黨的需要管理宗教院校、活動場所、教職人員、宗教活動、宗教財產，以及要求宗教承擔某種法律責任等。該條例涵蓋的內容相當詳盡，能細緻的處理涉及宗教界內細微的問題，為習近平治下管理宗教的一項嚴謹措施。

第三份是 2018 年 4 月 3 日國新辦發表「中國保障宗教信仰自由的政策和實踐」白皮書，以國家安全為由，以維穩為定調，對包括宗教在內意識型態加強控制，習近平任內，對維權律師陳光誠的逼害，對諾貝爾得獎者劉曉波在大牢內不人道的待遇，以及折磨至死，儘管國際社會指責其非，但北京政府充耳不聞，這初步表示國家的意識型態安全，高於國際社會上的國家形象。

當意識型態提升到國家安全的層次，國家對宗教操控不會放鬆，但對外又要將它美化。宗教白皮書的推出，目的是向世界宣示中國大陸在習近平新政下所謂的「宗教自由」。文中對宗教自由的解釋，沿自毛澤東時代的解釋，香港的政治評論與國際輿論對白皮書多為負評，中共在嚴厲打壓宗教自由時，以國家安全和維穩凌駕宗教自由，以歪理美化對宗教的控制，將不自由說成自由，將監控宗教說成管理宗教，以「中國化」為口號，美化由無神主義者去控制有神論的宗教措施（桑海神州，2018.4.4）。

（三）習近平時代宗教管制作為

2013 年起浙江省千餘間教堂的十字架遭拆卸，2018 年開展至江西、山東、廈門等地。2014 年開始強拆教堂，2015 年在浙江省對基督徒的逼害

⁷ 劉慧主編 2014 『中國國家安全研究報告』北京：社會科學文獻出版社。

超出想像，移除教徒家中的聖像，改掛習近平照片（天亞社，2015.4.22）。這些只是冰山一角，習近平藉意識型態的操控，以求社會和政治上的安全。

2016年1月，中共將7名曾在敏感的宗教問題和政治事件上辯護的維權律師拘禁後判以重刑（天亞社，2016.1.13）。運作20年的北京中國婦女法律輔助服務中心，亦於同年1月關門停辦，傳為受高層組織領導人所逼（South China Morning Post 30 January 2016）。

2016年4月22至23日習近平在全國宗教會議指出，宗教問題、國家團結和國家安全有極大關係。在宗教領域最重要的工作，是堵截外國勢力的滲透，並提醒宗教必須支持共產黨領導，必須服屬於國家的法律和利益之下，遵守國法、接受國家的管制、參與社會主義式的現代化，貢獻自己完成復興中華的「中國夢」。翌日人民日報社論，明認國家管控宗教的必要，以達中國特色的宗教管理的效果，切實地將宗教生活適應國家的政策。2016年7月中國主教團會議和全國愛國會會議召開，將全國修院的課程和教材重新評量，以配合國家的政策和要求。

此外，針對基層基督徒控制，不准家長帶小孩進教堂參與宗教崇拜，美其名是維護孩子的信仰自由，18歲後才自由選擇信教與否，惟與傳統自幼從父母手中傳信仰有異。神父和牧師們需政府特別身份證才可行聖事，這對拘捕地下教會的神父和家庭教會的牧師始有法律依據。近日中共更以聖經無國際書號 ISBN 為藉口，全國禁售（聖經自1980年起不能在國營書店出售，但民營的如淘寶、京東和亞馬遜等網站，及教堂均能販售）⁸。

至於拘禁地下主教則時有所聞。如溫州的邵祝敏在過去3年4次被帶走，政府要求梵蒂岡協助請汕頭建堅主教和閩東的郭希錦主教，讓位於非法及祝聖無效的黃炳章和詹思祿主教。

前浙江省委書記夏寶龍任內雷厲風行拆十字架拆教堂，2017年升任全國人民代表大會轄下的環境與資源保護委員會副主任委員；2018年出任全國政協副主席兼秘書長，這是強力施行中央的「宗教自由政策」而獲嘉獎升官的例子（自由日報，2018.3.15）。

（四）總結

⁸ Christina Zhou, Vicky Xiuzhong Xu and Bang Xiao "Bibles pulled from China's online bookstores as Beijing releases white paper on religious policy". <http://www.abc.net.au/news/2018-04-04/bibles-allegedly-pulled-from-chinas-online-book-stores/9616560> (於2018年4月6日摘錄)

以「宗教自由政策」為基礎的中共治理宗教政策，至習近平一言堂的時代，對宗教的操控亦跟著加強，要求宗教為黨服務、依黨的指導而行事。習近平的三份文件表現出其政權在宗教事務上的三個面向，首先將宗教安全提升到國家安全層次，要求宗教適應國家的需要。其次修訂宗教條例，以嚴峻的法律規管宗教，將教會人士像飛鳥般趕入管制宗教的鳥籠。最後，白皮書美化中共對操控宗教生活的種種措施，顯示中共對宗教的嚴控回復至毛澤東時代的水平。

五、中國大陸 31 項對臺措施觀察

佛光大學公共事務學系助理教授曾于蓁主稿

- 中共推動 31 項對臺措施，係出於服務中共整體政策為目的，試圖吸納臺資企業協助其發展經貿政策；同時亦吸納我專業人才，彌補大陸相關產業發展之不足。
- 中共動員臺商參與其主導的政策，為中共崛起提供資金與技術協助，並藉成立黨組干擾投資與人事決策。文化、教育措施雖具相當吸引力，惟囿於中共對意識型態掌控，執行成效待觀察。

2018 年農曆春節後，中國大陸出臺「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」（簡稱「對臺 31 項措施」），其內容牽涉到許多層面，號稱是有史以來對臺灣最優惠的措施。主要內容及分析如後。

（一）主要內容

「對臺 31 項措施」涉及的領域包括：臺商投資、土地稅率優惠、金融、教育、文化、影視、公益、醫療等八領域。以下針對重點說明：

1. 兩岸經貿、農業及金融

針對臺商臺企的部分，如放寬基礎建設經營項目、開放公平參與政府採購、降低稅收、鼓勵參與「一帶一路」、「中國製造 2025」等重大計劃。其次，臺資農業企業可以同享農機購置補貼、產業化重點龍頭企業等農業支援政策和優惠措施。金融部分，開放臺灣金融機構可與中國銀聯及非銀行支付機構合作。

2. 教育、文化與科技

教育領域，包括開放參加專業技術人員及技能人員考試、申請參與「千人計畫」、「萬人計畫」、國家自然科學基金、國家社會科學基金等、鼓勵臺灣教師赴大陸高校任教、臺灣科研、高校、企業在大陸註冊的獨立法人，可參與大陸重點研發計畫項目申報。文化部分，強調對臺圖書進口建立綠色通道及簡化審批流程、鼓勵參與中華優秀傳統文化傳承發展工程和評獎項目、榮譽稱號評選等。其中最特別的是針對影視領

域的開放措施，如：參與大陸廣播影視製作、引進臺灣電影、電視劇等均不受數量限制等。

3.兩岸社會團體、人員往來及醫療

關於團體與人員往來的規定，包括兩岸民間交流機構可申請兩岸交流基金專案，鼓勵相關社團參與扶貧、文教、公益、社區建設等基層工作。在醫療部分，提供具大陸醫生資格證書即可在大陸申請執業註冊，而大陸醫生資格可透過認定方式獲取，只是期滿需除重新申請。此外於大陸高校就讀臨床醫學專業碩士學位的臺生，研究生學習一年後，可申請參加考試。

（二）中共對臺 31 項措施係為服務中國大陸發展需求，有掏空臺灣疑慮

所謂「對臺 31 項措施」是否出於「惠臺」的考量，有其疑義。在兩岸經濟整合逐漸密切的今日，這些措施對於促進兩岸人才交流與產業合作，確實有其效益。但從長遠來看，中共推動這些措施的背後動機，令人有掏空臺灣基石疑慮。這可以分為經濟、文教等方面來闡述。

首先，從經濟層次來看，中共提出所謂鼓勵臺商參與「中國大陸製造 2025」以及「一帶一路」等措施。但實際上，這兩個方案是一個投資金額極大的經濟發展型政策，以「一帶一路」為例，其耗資甚巨，資金缺口極大，中共為了支持「一帶一路」政策，幾乎責令所有國企加入這項投資政策，並要求私企也必須參與。但在資金不足的窘境下，臺資企業恐怕成為中共動員的角色。由於中共鼓勵臺商參與具有濃厚政策導向的投資項目，非立基於市場經濟獲利的考量，而是以其主導政策的邏輯來運作，其結果不一定能夠真正獲利。況且，習近平強調企業必須全面建立黨組織，臺商在進入大陸投資後，勢必也要面對黨組織干擾投資與人事決策等問題。換言之，這些經濟誘因看似誘人，實際上，是將臺商與中共的經濟發展政策綁在一起，為中共的崛起提供必要的資金和技術協助。

其次，從文教、醫療或影視產業等方面來看，存在著人才出走與適應等問題，因牽涉到兩岸在特定領域專業化發展階段的差異，需根據不同的領域進行分別的評估，無法一概而論。例如在高教領域，對於需要機會的青年博士與專業人才，考慮到發展性、研究環境和資源優渥程度，吸引力

度確實較高；但大陸的學術環境，長久以來存有強烈的人治色彩、具政治管控的意識形態與學術自主，亦須納入評估。在文化出版產業，對臺圖書進口建立綠色通道，以及簡化審批流程，從業者的角度而言，或能增加進入中國大陸市場的便利性與速度，但須以不能違反中國大陸政治「主旋律」為前提，同理可證於影視產業。

整體來說，中共推動這些「對臺」措施，試圖進一步吸納臺資企業以發展其經貿政策；同時亦吸納臺灣的專業人才，來彌補大陸相關產業發展之不足，歸根究底，是以服務於中共整體政策為目的。

實際上，人才的流動屬個人自由，政府若欲降低人才大量流失，建議強化國家自身體質，正視現有法令規範僵硬之處、改善就業環境與薪資結構、教育體系等多面向加以解決，方為留住人才根本之道。