



臺灣民主基金會

Taiwan Foundation for Democracy

本出版品係由財團法人臺灣民主基金會負責出版。臺灣民主基金會是一個獨立、非營利的機構，其宗旨在促進臺灣以及全球民主、人權的研究與發展。臺灣民主基金會成立於二〇〇三年，是亞洲第一個國家級民主基金會，未來基金會志在與其他民主國家合作，促進全球新一波的民主化。

This is a publication of the Taiwan Foundation for Democracy (TFD). The TFD is an independent, non-profit foundation dedicated to the study and promotion of democracy and human rights in Taiwan and abroad. Founded in 2003, the TFD is the first democracy assistance foundation established in Asia. The Foundation is committed to the vision of working together with other democracies, to advance a new wave of democratization worldwide.

本報告由臺灣民主基金會負責出版，報告內容不代表本會意見。版權所有，非經本會事先書面同意，不得翻印、轉載及翻譯。

This report has been published by the Taiwan Foundation for Democracy. Statements of fact or opinion appearing in this report do not imply endorsement by the publisher.

All rights reserved. No portion of the contents may be reproduced in any form or by any means without prior written permission of the publisher.



臺灣民主基金會
Taiwan Foundation for Democracy

《2016 中國人權觀察報告》

目 次

序言.....	i
總論.....	1
社會人權觀察.....	19
政治人權觀察.....	63
司法人權觀察.....	89
經濟與環境人權觀察.....	123
教育與文化人權觀察.....	153
台商人權觀察.....	183
論中、西方的人權對話與交鋒.....	217

序言

本會自 2004 年起，在各位學者專家及本會董事長、董事及監察人的指導之下，持續出版中國人權觀察報告，供國內外各界參考研究。正如同聯合國「世界人權宣言」及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》等兩公約所示，人權是一個多面向的議題，而本年度《中國人權觀察報告》也正是在此一認知上，對中國人權的現況進行多面向、多元化之探討與分析。

臺灣民主基金會歷年《中國人權觀察報告》，內容或有不同的特色，但都依循聯合國《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》兩公約的內容，做為觀察中國人權的規範與標準，以求其客觀及盡可能的全面。本年度學者專家如同往年，在撰寫過程中，均使用中國官方出版之白皮書、法規、政策、及命令等，來釐清整體發展面向，這是本報告之特色。資料來源方面，則以媒體之公開訊息為主。

本年度《中國人權觀察報告》依循往例編製，大致分為社會、政治、司法、經濟與環境、教育與文化及台商等六大領域。綜合各個領域觀察的結果，本年度《中國人權觀察報告》所得出的結論、也是我們呈現在全篇報告的開頭處：中國人權保障已進入倒退與緊縮年代。2016 年中國人權保障在經濟與社會等領域的某些項目，的確有所進步，但是在公民權利和政治權利等領域，則呈現明顯倒退與緊縮的狀態，出現許多重大案例被中國內部與國際社會所共同關心與批判。整體而言，在中國內部政治情勢的影響下，中國人權保障事業呈現退步的狀態。另外，本年度特別增加了一篇總體觀察，聚焦在「論中、西方的人權對話與交鋒」，同時探討了人權對兩岸關係的重要性。

在社會人權方面，本年度最具代表性的事件或議題是大陸官方取消了農業戶口和非農業戶口的區分，同時，訂定施行細則讓原先無戶口的人能



夠登記落戶。與去年比較，進步處在於農民工被欠薪、最低工資、醫療保險覆蓋率、養老保險覆蓋率、養老服務、留守兒童照顧、婦女產假、假藥查緝等問題得到持續關注；而退步部份則在折除農民工和低收入者聚居的「城中村」或「櫃子」時，但未有相應之安置措施。伴隨的多項新法規與政策的出台，加上依托在相對快速的經濟成長之上，大陸官方有較為豐沛的資源可以從事社會人權相關事務的改善，民間部門隨著生活水準提升亦出現較為清晰的權利意識。

在政治人權方面的關注著重在言論自由、參政權以及少數民族自治等領域的發展。總體來看，由於習式改革開始在體制外的領域有更多的干涉，因此進一步影響了中國大陸的政治人權體制。2017年中國共產黨即將召開第十九次全國代表大會，產生新一屆的領導班子，而中共為求穩定過渡，2016年的政治人權難免受到中共高層權力重組的影響。本年度在言論自由方面的重大事件，除了中國內部黨媒「必須姓黨」的氣氛外，另發生了海內外都矚目的香港銅鑼灣書店股東與員工失蹤案，此一事件對香港的言論自由產生極大的影響，而中國已創刊15年的《律師文摘》於5月9日宣佈停刊，折射出中國的言論空間進一步收縮。未來，在經濟新常態、政治新現實的整體格局下，中國大陸在言論自由、參政權以及少數民族自治的發展等議題上，或將走出與西方國家不同的道路，值得我們持續關注。

在司法人權方面，個別的事件與整體的趨勢持續成為我們關注的焦點。銅鑼灣書店事件說明香港政府越來越受制於大陸，問題是本案為一司法案件，如果香港司法不能獨立，那麼新聞和出版自由就更別提了。另一案原審被告人聶樹斌故意殺人、強姦婦女再審案，經最高人民法院第二巡迴法庭公開宣判，宣告撤銷原審判決，改判聶樹斌無罪，然聶樹斌已於案發一年後的1995年被執行死刑。本案凸顯出中國必須在訴訟中進一步貫徹人權司法保障、程序公正、證據裁判、疑罪從無等司法理念，健全完善冤假錯案的防範、糾正機制，讓人們在每一個司法案件中感受到公平正義，

不但讓正義不再缺席，而且讓正義不再遲到。

在經濟與環境人權方面，本年度中國在環境治理方面有所進步，主要反映在簽署因應氣候變遷的「巴黎協定」上，以及環保部進行內部機關調整，政府並通過多項新的法規與政策。但與此同時，經濟與環境人權仍呈現兩項特色：一為勞工權益未獲制度性保障，二為環境治理成效低落。勞工權益方面，農民工被積欠工資，而且為了討薪而多出的開銷，如交通往來、聯繫溝通等相關費用，上述嚴峻的情況往往會逼得農民工採取激烈的討薪行為，討薪的手法從上訪、阻礙交通到跳樓都時有所聞。而幫助農民工維權的工運團體也受到來自政府的巨大壓力，甚至屢屢發生逮捕工運人士的事件，過去曾被賦予的活動空間在 2016 年已不復見。環境人權方面，即便有多個對治霧霾的新政策、新法規、新技術與新產品在 2016 年問世，中國大陸空氣污染仍是一項嚴重的問題，甚至在持續惡化當中，2016 年下半年霧霾季比往年來得都還要早。

在教育與文化人權方面，本年度我們持續關注學齡兒童入學率、隨遷子女受教權、貧困地區辦學條件等教育議題，以及公共文化設施建設等文化權利的保障。這些議題看來均有些許進步。但同一時間，性別不平等的情況仍存在，而中國農村地區兒童就學困難的問題甚至日益惡化。此外，文化人權保障上卻有退步，包括中共於齋月發動「吃喝政治運動」，考驗維吾爾人是否忠於當局的禁齋政策。

在台商人權部分，由於兩岸投資關係日益密切，近年來兩岸兩會簽訂了多項協議與共識，對台商在大陸之投資也更具誘因。《海峽兩岸投資保障和促進協議》於 2013 年 2 月 1 日正式生效後至 2016 年 9 月底止，受理台商投資糾紛案共計 278 件，其中 167 件送請陸方窗口協處，58% 案件經協處已獲得結果，已完成協處程序者計有 92 件，另 5 件因台商未諳當地法令或司法判決確定，致使行政協處空間有限，其餘案件均已促成台商與陸方政府部門進行協商中，並縮短糾紛雙方之歧見。由於 2016 年政黨輪



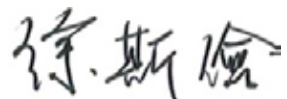
替後，兩岸關係進入冷和期，最後一次兩岸協處工作會議於 2016 年 4 月召開。原定於 7 月、10 月召開的協處工作會議都無限延期，使得中國司法體制對台商缺乏保障的情況更為凸顯，而台商也認為中國大陸的社會風險日漸加劇。2016 年最引人注意的便是海霸王集團成都廠因食品標示不清遭罰款，引發了政治認同的不同解讀，而海霸王集團也為此刊登廣告表達其支持「一個中國原則」的政治立場。整體而言，中國大陸正面臨經濟產業結構轉變，過去的成本優勢已逐漸消失，加上中國大陸企業崛起，台商在中國大陸發展經營碰到更多阻礙，導致於為爭取自身權益之時，易在大陸發生經貿衝突。

本年度報告與往年相較，特別增加了「論中、西方的人權對話與交鋒」專論，探討了人權對兩岸關係的重要性。2016 年中共發佈了兩份具有重要政治含義的人權文件，不能說習近平不重視人權。但我們認為，中國人權議題應被關注的面向，除了中國是否願意遵守國際社會的普遍規範、中國人民能否享有基本人權、以及作為人的尊嚴能否被維護之外，人權議題也是兩岸關係能否和平穩定的基石。因為兩岸關係要能良性發展，對人性與人格的尊重應該是共同語言。

本會長期以來出版年度中國人權報告，由專精領域之學者執筆，進行持續性的觀察與研究，未來也將持續擴大我們對於中國人權相關議題領域的討論。我們相信，透過長期觀察與努力，對於中國人權進行客觀的批評以及鼓勵，未來可以對中國人權發展產生正面激勵作用。

臺灣民主基金會執行長

執行長



中華民國 106 年 3 月 30 日



總論

倒退與緊縮的年代

關心中國人權保障，不僅攸關中國是否願意遵守國際社會的普遍規範、廣大中國人民能否享有基本人權、以及作為人的尊嚴能否被維護，也是兩岸關係能否和平穩定的基石。台海兩岸關係有其特殊性，兩岸在政治民主、經濟自由、社會多元等方面的差距固是舉世皆知，彼此對於人權價值的認識與實踐有著根本的歧異。兩岸關係要能良性發展，對人性與人格的尊重應該是共同語言。

臺灣民主基金會自 2004 年起，持續推出《中國人權觀察報告》，歷年報告容或有不同的特色，但都依循聯合國《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》兩公約的內容，做為觀察中國人權的規範與標準。本年度《中國人權觀察報告》依循往例編製，大致分為社會、政治、司法、經濟與環境、教育與文化及台商等六大領域，但增加一篇總體觀察，聚焦在「論中、西方的人權對話與交鋒」，同時探討了人權對兩岸關係的重要性。

從 2008 年開始，歷年的《中國人權觀察報告》都有一總標題來概括該年中國人權保障的發展狀況，例如 2008 年為「申辦奧運承諾之檢驗年」、2009 年的標題是「依舊讓人非常失望」、2010 年被賦予「一系列未實現的



諾言」、2011年則是「高速經濟發展下的巨大反差」、2012年的標題為「施行法治是人權保障的基石」、2013年的結論是「中共仍是黨治，而非法治國家」、2014年則提出「新集權法治時代的中國人權」、2015年的「遊蕩於國際動盪之外」，今年（2016）綜合各個領域觀察的結果，本報告所得出的結論是：中國人權保障已進入倒退與緊縮年代。人權保障的領域方面，2016年中國人權保障的發展在經濟與社會等領域的某些項目，的確有所進步，但是在公民權利和政治權利等領域，則呈現明顯倒退與緊縮的狀態，出現許多重大案例被中國內部與國際社會所共同關心與批判，整體而言，在中國內部政治情勢的影響下，中國人權保障事業呈現退步的狀態。

壹、中、西方的人權對話與交鋒

基於兩岸的人權對話與溝通，本年度特別增加一章「中、西方的人權對話與交鋒」。眾所周知，中共一向對西方的價值思想抱持高度懷疑與敵視的態度，於是對人權的定義與內容有自己一套特殊的詮釋，而表現為「中國特色社會主義人權理論」，來抗衡西方的普世價值人權思想。值得重視的是，在中、西方的人權對話與交鋒歷程中，中共是如何應對的？以及中共應對西方人權壓力的策略為何？

關注這些問題，一方面是期盼兩岸的人權對話與溝通，以中、西方的人權對話為借鏡，希望不要走冤枉路與繞遠路；另一方面，也希望釐清「中國特色社會主義人權理論」的內容與特徵為何？跟台灣的人權思想有何異同與差距？研究這些議題的目的，都是為了更能順暢的推動兩岸的人權對話與溝通，增進兩岸雙方的相互了解與促進兩岸人權保障事業的進步。

不幸的是，2016年中共總書記習近平堅持「黨性原則」與「黨管一切」，以「獨特的基本國情」為建構中共統治合法性的基礎，以「西方普



世價值／敵對勢力」作為國家敵人，在習近平的控制與催促下，中共在各個領域與各個部門都對西方普世價值擺出戰鬥（亮劍）姿態，在這種意識型態的定調下，別說是中國人民，連中共黨員與幹部都沒有自由，更別提人權保障，因此就習近平的思想與政策而言，在可見的未來，看不到中國的人權保障有改善的可能。

中、西人權對話給我們最大的啟示是，人權保障永無止境，有刺激才會進步得比較快。建立台海的兩岸和平穩定架構是一個迫切的課題，而如果能從兩岸人民基本人權保障著手，不失為一項有重大意義又具有可操作性的舉措，因此，兩岸必須建立人權對話與溝通的管道，「中國人權觀察」就是基於這種理念而嘗試性的努力邁進。兩岸在人權問題上的討論，應該在兩岸關係中扮演積極因素，而不能讓它成為政府互相指責及人民相互製造仇視的根源。

以下分就 2016 年各領域的觀察結果與 2015 年的比較，做一綜合概述。

貳、政治人權觀察

2016 年中國大陸的政治人權觀察，著重在言論自由、參政權以及少數民族自治等領域的發展，總體來看，由於習式改革開始在體制外的領域有更多的干涉，因此進一步影響了中國大陸的政治人權體制。如果說 2015 年的政治人權發展是從重新定義菁英權力關係到新社會治理的展現，2016 年則是新型權力分享以及新社會治理模式逐步深化的一年。2017 年中國共產黨即將召開第十九次全國代表大會，產生新一屆的領導班子。值此換屆時刻，中共為求穩定過渡，2016 年的政治人權難免受到中共高層權力重組的影響。

2016 年在言論自由方面的重大事件，則是海內外都矚目的香港銅鑼灣



書店股東與員工失蹤案，此一事件對香港的言論自由產生極大的影響，即使連兩位具有外國國籍的香港居民都可能因為特定言論或出版品而被遭到逮捕。此外，在出版自由的打壓上，中國已創刊 15 年的《律師文摘》於 5 月 9 日宣佈停刊，折射出中國的言論空間進一步收縮。

而 2 月習近平在視察新華社、人民日報、與中央電視台時，提出了黨媒「必須姓黨」的說法，更具體要求「黨的新聞輿論媒體的所有工作，都要體現黨的意志、反映黨的主張，維護黨中央權威、維護黨的團結，做到愛黨、護黨、為黨」。

總體而言，中國「社會的轉向」難以脫離威權體制的制度邏輯。也就是說對社會的籠絡仍然是以維繫政權存續為最高的原則。習近平在 2016 年獲得「核心」的地位，得以繼續推進威權籠絡的政策目標。簡言之，在此背景下，中國的政治人權保障不進反退。

參、經濟環境人權觀察

2016 年最具代表性、趨勢性的事件或議題有：一為勞工權益未獲制度性保障；二為環境治理成效低落。曾飛洋、孟晗、朱小梅與「南飛燕」創辦人何曉波等四名維權人士於 2016 年年初正式被以「擾亂社會秩序」的罪名逮捕。此前四人分別以「涉嫌聚眾擾亂社會公共秩序」以及「職務侵佔」等理由被拘留。長期以來，由於中國大陸官方的全國總工會被批評無法真正代表工人階級的利益，且在遇到勞資糾紛時往往無所作為，因而促成了民間草根性的勞工組織的成立與運作。這些草根性的組織在運作上比起官方的全國總工會來得積極，且在工運策略上具有相當的彈性，除了選出工人代表與資方談判外，也會運用罷工、抗議等手段逼迫資方與其對談並改善工人工作條件。

與去年比較，進步部份在於中美兩國在 2016 年 4 月聯合發表聲明將帶頭簽署巴黎氣候協議，並在 9 月 3 日正式聯合批准了該協議。根據該協議，中國大陸作為全世界最大的碳排放國家承諾改變以化石燃料作為經濟發展主要驅動力的現狀。此外，2016 年 3 月以來環保部進行內部機關調整，撤銷污染物排放總量控制司與污染防治司，改設水環境、大氣環境與土壤環境管理司；7 月起推展資源稅改革，促進資源相關行業健康發展並促進環境保護；以及官方擬在各地興建城市通風走廊，將空氣中污染物吹走。

退步的部份則有：一、經濟人權：農民工被積欠工資，而且為了討薪而多出的開銷，如交通往來、聯繫溝通等相關費用，上述嚴峻的情況往往會逼得農民工採取激烈的討薪行為，討薪的手法從上訪、阻礙交通到跳樓都時有所聞。在討薪的過程中，農民工所使用的手段往往會被以妨礙公共安全或是危害公共秩序等罪名移送法辦。幫助農民工維權的工運團體也受到來自政府的巨大壓力，甚至屢屢發生逮捕工運人士的事件，過去曾被賦予的活動空間在 2016 年已不復見。

二、環境人權：即便有多個對治霧霾的新政策、新法規、新技術與新產品在 2016 年問世，中國大陸空氣污染仍是一項嚴重的問題，甚至在持續惡化當中，2016 年下半年霧霾季比往年來得都還要早。

值得注意的是，中國官方在法規、政策、作為的進展是：一、2016 年 2 月份四川省總工會與北京市、天津市、上海市、重慶市、江蘇省、浙江省、福建省、山東省與廣東省等九個省與直轄市簽訂勞務協作與維權服務意向書，透過該一合作機制幫助四川省農民工培訓就業、調解勞資糾紛與提供應急性救助措施等。

二、2016 年 6 月份中國大陸國務院新聞辦公室公告了《國家人權行動計畫 2012-2015 年評估報告》，內文將環境權利列為「經濟、社會和文化權利」的主要目標之一，並提到：「國家修改環境保護法，專章規定『資

訊公開和公眾參與』，加強對公民環境保護的知情權、參與權、監督權的保障，完善公益訴訟制度，賦予相關社會組織提起環境公益訴訟的權利，強化責任追究制度」。

相對的，當面對討薪民工時，政府官員與執法人員長期宣導「依法維權」或是「合法維權」，但是根據媒體的個案調查報告顯示，依法討薪的成果並不樂觀。農民工乃至於包工頭本人出面向政府投訴欠薪問題都未獲合理的解決。於中國大陸政府來說，協助工人維權與社會維穩兩者之間往往有不相容的時候。

此外，2016年全國整體經濟下行的嚴峻大環境，以及基於「去產能」政策而促使中國大陸政府出手處理「殭屍企業」，並同時裁減約180萬名的國企員工，其中130萬名為煤炭系統員工，50萬名為鋼鐵系統員工。在環境人權上，民間的獨立環境非政府組織則因經費狀況窘迫而活動能量相當有限。主要的原因是近一、兩年來，中國大陸政府對於接受境外經費支持的民間組織嚴加審查，例如工運領袖曾飛洋被捕事件中，「接受境外資金」即為其罪狀之一。因此建議未來應持續觀察該一事件是否已形成某種示範效應並蔓延至環境保護的領域。

在整體趨勢與走向上，今年度經濟人權的觀察焦點置於勞工階級的生存權。無論是從農民工欠薪的狀況或是國企職工下崗的趨勢來看，在保障兩者生存權方面還有改善的空間。接續前幾年經濟增長的放緩，2016年中國大陸國內經濟增長情勢依然險峻，短時間內看不到顯著揚升的可能。該一態勢使得中國大陸官方將經濟發展達成脫貧目標等同於保障人權的作法面臨了相當的挑戰。另一方面，環境污染改善程度相當有限，甚至有惡化的傾向。環境治理的品質需要長時間的投入才能看見成效，環境保護在全世界各地都是一個難題，對於尚處於追趕經濟發展階段的中國大陸，可能需要更多的時間來克服。

肆、社會、教育與文化人權觀察

首先，2016 年最具代表性、趨勢性的事件或議題是大陸官方取消了農業戶口和非農業戶口的區分，同時，訂定施行細則讓原先無戶口的人能夠登記落戶。與去年比較，進步處在於農民工被欠薪、最低工資、醫療保險覆蓋率、養老保險覆蓋率、養老服務、留守兒童照顧、婦女產假、假藥查緝等問題有持續關注。退步部份則在折除農民工和低收入者聚居的「城中村」或「櫃子」時，但未有相應之安置措施。

在法規與政策上，中共頒布《國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見》、《國務院辦公廳關於解決無戶口人員登記戶口問題的意見》，國家衛計委會同國務院扶貧辦啟動建檔立卡工作，調查農村貧困人口「因病致貧、因病返貧」情形；國家衛計委發佈《關於做好季節性疾病高發期兒科醫療服務工作的通知》、國務院通過《機關事業單位與城鎮職工統一的養老保險制度改革方案》、人社部公佈《重大勞動保障違法行為社會公佈辦法》。總理李克強支持各地階段性降低「五險一金」的做法，而江蘇省也推出 5 年補助 83 萬農民工討薪近 30 億元的方案等。

從整體趨勢與走向而言，依托在相對快速的經濟成長之上，大陸官方有較為豐沛的資源可以從事社會人權相關事務的改善，民間部門隨著生活水準提升亦出現較為清晰的權利意識，所以，就社會人權的整體趨勢與走向而言，呈現出不斷改善的情形。

其次，2016 年教育文化人權最具代表性、趨勢性的事件或議題是按照中國《國家人權行動計畫(2012-2015 年)》，教育人權部分強調：一、2015 年小學學齡兒童淨入學率為 99.88%，初中毛入學率為 104%，九年義務教育鞏固率為 93%。二、進城務工人員隨遷子女平等受教權利的保障，政府於 2012-2015 年間累計投入 346 億資金使近 90% 的隨遷子女受到政府的財政保障。另外，對符合當地政府規定接收條件的隨遷子女在當地公辦學校

就讀者給予免學費、不收借讀費等照顧，在 1367.10 萬名隨遷子女中，約有 80% 就讀公辦學校。三、改善貧困地區辦學條件。四、加速中西部地區教育發展以及改善高中職教育條件。文化權利的保障部分則著重於公共文化設施的建設。

看起來有進步部份是，在復旦大學民族研究中心呼和浩特市鄂溫克族研究會的努力協作下，建立了「中國人口較少民族研究基地」，旨在搶救性調查 28 個人口在 30 萬以下的中國人口較少民族的文化、信仰等。而國務院亦在 8 月 17 日發布《「十三五」加快殘疾人小康進程規劃綱要》，《綱要》指出，提升殘疾人基本公共服務水平，依法保障殘疾人受教育權利，包括：為家庭經濟困難的殘疾兒童、青少年提供包括義務教育、高中階段教育在內的 12 年免費教育。

但是，性別不平等的情況仍存在，例如女性員工的工作權益受懷孕生產的影響以及性騷擾的問題。北京師範大學所發生的校園性騷擾事件引起廣泛注意，北師大學生自發調研校園性騷擾事件，並發布了紀實報告《沉默的鐵獅—2016 年北京師範大學校園性騷擾調查紀實報告》。

此外，中國農村地區兒童就學困難的問題一直存在，甚至日益惡化。2016 年春節前夕，人民日報記者到鄂西湘南等地探親訪友，趁農民工返鄉、家家戶戶團聚之際，走訪了多地村寨農戶，發現農村孩子又出現上學困難的問題，主要是因為時下不少地方在城鎮化進程中，對鄉村教育資源不是添磚加瓦，而是搞釜底抽薪，導致農村孩子上學困難。在許多地方，城鄉二元社會結構矛盾依然突出，鄉村優質教育資源緊缺，教育質量亟待提高；城鎮教育資源配置不適應新型城鎮化發展，大班額問題嚴重。這些城鄉教育問題並不是孤立存在的，而是相互依存、相互影響、相互制約的，必須城鄉統籌，一體解決。

在法規與政策上，總理李克強在數次的國務院常務會議上，部署進一

步推動以人為核心的新型城鎮化，其中一項重要內容是放寬農業轉移人口落戶條件。積極部署加快中西部教育發展補「短板」，夯實發展基礎、促進社會公平。中國教育部表示，2016年將評估認定500多個義務教育均衡發展線，同時對已通過評估認定的組織進行監督複查。中國政府還將於本年進一步加快城鄉義務教育學校標準化建設，逐步實現區域內校際資源均衡配置。

然而文化人權保障上卻有退步，2016年的齋月從6月6日開始，中共卻連日在新疆舉辦端午吃粽子與各式座談會。世維會發言人迪里夏提表示，中共發動「吃喝政治運動」，考驗維吾爾人是否忠於當局的禁齋政策。綜合新疆各地政府網與新疆共青團等網站，中共當局自齋月首日就頻密舉辦各種活動，以控制維族人在齋月期間的行為

在整體趨勢與走向上，中共發佈《國家人權行動計畫(2012-2015年)》，儘管中國政府在這份報告中強調其教育與文化人權保障上的努力跟進展，但在相關報導中中國政府也誠實地承認還有許多需要進一步改善之處，特別是改善跟區域發展不均衡直接相關的城鄉教育資源差距這個問題。

而中國在文化人權行動上主要是以提升文化硬體建設為主，例如圖書館、美術館、博物館等之設置。另外，以在地人文歷史、文化資產為核心，作為若干貧困地區發展經濟所推動的文化旅遊產業，在多少有助於經濟發展的同時，往往也因為政府的介入，特別是非專業的發展政策及措施，反而可能破壞當地的文化資產，間接影響文化人權。

伍、司法人權觀察

2016年最具代表性、趨勢性的事件或議題有：一、喧騰一時的香港銅鑼灣書店事件，《香港基本法》對中國大陸及香港特區的權責有明確規定，



香港與內地屬於兩個不同的司法管轄區，中國大陸司法部門必須遵守，沒有部門可以「規避法律」。香港書商的神秘失蹤和返回香港，也許說明香港政府越來越受制於大陸，問題是本案為一司法案件，如果香港司法不能獨立，那麼新聞和出版自由就更別提了。

二、2016年12月2日，最高人民法院第二巡迴法庭對原審被告人聶樹斌故意殺人、強姦婦女再審案公開宣判，宣告撤銷原審判決，改判聶樹斌無罪。其判決書載明：「原判認定聶樹斌犯故意殺人罪、強姦婦女罪的主要依據是聶樹斌的有罪供述與在案其他證據印證一致。但是，綜觀全案，本案缺乏能夠鎖定原審被告人聶樹斌作案的客觀證據，聶樹斌作案時間不能確認，作案工具花上衣來源不能確認，被害人死亡時間和死亡原因不能確認；聶樹斌被抓獲之後前5天訊問筆錄缺失，案發之後前50天內多名重要證人詢問筆錄缺失，重要原始書證考勤表缺失；聶樹斌有罪供述的真實性、合法性存疑，有罪供述與在卷其他證據供證一致的真實性、可靠性存疑，是否另有他人作案存疑；原判據以定案的證據沒有形成完整鎖鏈，沒有達到證據確實、充分的證明標準，也沒有達到基本事實清楚、基本證據確鑿的定罪要求。實則改判無罪遠遠不是終點。其重要意義還在於法院對聶樹斌案應當有怎樣的反思，如何從中汲取教訓，在訴訟中進一步貫徹人權司法保障、程序公正、證據裁判、疑罪從無等司法理念，健全完善冤假錯案的防範、糾正機制，讓人們在每一個司法案件中感受到公平正義，不但讓正義不再缺席，而且讓正義不再遲到。」

逮捕在中國大陸長期以來被極度濫用，逮捕率奇高，歷年均保持在90%以上，逮捕人數維持在80萬人左右甚至更多，且以捕代偵、錯捕濫捕、無視律師意見、羈押期限和辦案期限不分、超期羈押等現象十分嚴重。2016年初，《人民檢察院辦理羈押必要性審查案件規定（試行）》發佈，明確了羈押必要性審查的申請主體、審查機關、初審程序、審查方式、公開



審查、報批程序、審查報告內容和結案方式，細化了有無繼續羈押必要性的判斷標準，應當或可以提出釋放或變更強制措施的具體情形。

司法文書公開的作法過去係由法院本身自行推動，但也有需要進一步探索中國大陸司法公開的外在環境，有關司法案件的訊息出現相對更多的披露，這源自於更多技術性所推波促瀾的技術和媒體時代的發展。中國大陸司法機關這種被擠壓的進步，實際上是源於知情權、社會結構和技術推動這三大變量。截至 2015 年年底，中國審判流程信息公開網總訪問量達 87.85 萬人次；中國裁判文書網共公佈裁判文書 1448 萬份，總訪問量達 4.1 億人次；執行信息公開網共發佈被執行人信息 3434.7 萬條，提供執行案件信息查詢 3685 萬人次。中國法院庭審直播網 2015 年共視頻直播庭審 3795 次。

中國大陸的審前羈押率一般在 70% 以上，比例極高。而中國大陸並無違警罪，一般在國外的許多輕微犯罪行為，在中國大陸都是易治安案件加以處理，這也必然地提高審前羈押率。

2008 年司法部所發佈的《律師事務所管理辦法》，2016 年 9 月 6 日，再度修正，並自 2016 年 11 月 1 日起施行。該修正辦法第 50 條，要求律所「不得放任、縱容律師以串聯組團、聯署簽名、發表公開信、組織網上聚集、聲援等方式或者借個案研討之名，製造輿論壓力，攻擊、詆毀司法機關和司法制度」等行為。惟中國律師已經完全走向了市場，所有的案源，除了法律援助，律師的業務來源都要靠在市場上去爭取，管得越嚴，落實越難到位。且辦法中所提及「對本人或者其他律師正在辦理的案件進行歪曲、有誤導性的宣傳和評論，惡意炒作案件」等規定缺乏法律依據且實踐中難以認定。《律師法》列舉了律師哪些執業行為違法，但幾乎都在訴訟過程中，而對律師訴訟之外的思想、言論進行規範，歸根結底要看其是否違反既有法律，如果這些言論是合法的，那麼就受《憲法》言論自由的保



護。司法行政機關和律所沒有必要在國家法律之外額外管制律師的言行，也確實無權力管。

綜觀 2016 年以來的中國大陸司法改革的推動與司法運行機制的調整，基本上還是圍繞著十八屆四全會所確立的改革方向在著手。司法體制改革就是問題導向，能否從制約司法公正最突出的問題著手，從人民最期盼的領域改起這才是觀察中國大陸司法改革是否能有成效，也是司法人權得否確切保障的關鍵所在。司法體制改革的目標，就是要建設公正高效的司法制度，以期讓每一位當事人在每一個案件中都感受到公平正義。

訴訟方式的轉變是一個艱難的過程。「以審判為中心」的訴訟制度對偵查提出了更高的要求，即不僅要求其破案，而且要求其收集到確實、充分的證據，甚至還要求其採用刑事訴訟法所規定的合法的方式履行偵查職能，能夠經受得住公正審判的檢驗。這對長期習慣於刑事訴訟中主導地位的偵查機關來說，將是一個艱難的過程。

司法改革就是中國大陸能不能推進法治、推進國家治理體系現代化的一塊試金石，更具體的說就是司法改革的核心舉措無法迴避於對司法人權的基本尊重，否則當事人的權益將永遠吞沒在這些既有陳舊制度下的犧牲品，個人權益遭受剝奪而難以在有效的司法救濟制度得到最基本的伸張與保護。其中有關以審判為中心的制度建構和程序落實，朝向以司法保留的實踐，仍是檢視的基準。

陸、台商人權觀察

2016 年最具代表性、趨勢性的事件與議題是，《海峽兩岸投資保障和促進協議》於 2012 年 8 月 9 日第八次江陳會談完成簽署，於 2013 年 2 月 1 日正式生效。協議簽署後至 2016 年 9 月底止，受理台商投資糾紛案共計



278 件，其中 167 件送請陸方窗口協處，58% 案件經協處已獲得結果，已完成協處程序者計有 92 件，另 5 件因台商未諳當地法令或司法判決確定，致使行政協處空間有限，其餘案件均已促成台商與陸方政府部門進行協商中，並縮短糾紛雙方之歧見（如附件表一及表二）。送請陸方窗口協處之案件以 P-G（投資人與投資所在地一方爭端解決）類型為多，包括徵收補償（約占 20%）、核發土地證（29%）、行政爭議（10%）及法院不強制執行（10%）等（如表三）。

《兩岸投資保障和促進協議》簽署後，兩岸原本每三個月召開協處工作會議討論投資糾紛個案，然而，2016 年政黨輪替後，兩岸關係進入冷和期，最後一次兩岸協處工作會議於 2016 年 4 月召開。原定於 7 月、10 月召開的協處工作會議都無限延期。

中國大陸的司法體制對台商缺乏保障。台商在大陸投資遇到最大的問題不外乎中國大陸「上有政策，下有對策」，即便中央制定了相關保障細則，但在地方政府擁有行政裁量權的情況下，台商並未獲得實質的保障。換言之，中國大陸的司法黑暗是關鍵問題，即使中央有相關立法，但是只要地方政府陽奉陰違不執行，對於台商權益保障來說就是根本問題。此外，台商在大陸投資權益的保障深受兩岸政治氛圍的影響，亦即政治干預經濟。2016 年最引人注意的便是海霸王集團成都廠因食品標示不清遭罰款，引發了政治認同的不同解讀，而海霸王集團也為此刊登廣告表達其支持「一個中國原則」的政治立場。

根據電機電子工業同業公會 2016 年《TEEMA 調查報告》的調查，在大陸投資的社會風險構面評價，較 2015 年上升，得知台商認為中國大陸的社會風險日漸加劇。社會風險構面三個指標，其風險高低順序分別為：一、當地發生勞資或經貿糾紛不易排解的風險。二、當地發生員工抗議、抗爭事件頻繁的風險。三、當地人身財產安全受到威脅的風險。由近 5 年



評價顯示，「當地發生勞資或經貿糾紛不易排解的風險」之細項指標風險逐年提升，顯示儘管中國大陸體制逐漸完善，但勞資經貿糾紛仍時有所聞，為台商關注的重大議題。

該報告顯示，台商在中國大陸投資的法制風險構面評價，較於 2015 年為高，有所改善。在法制風險構面的九項指標中，風險最高的三項指標依序為：一、與當地政府協商過程難以掌控的風險。二、當地政府行政命令經常變動的風險。三、官員對法令、合同、規範執行不一致的風險。而法制風險的指標中風險最低的前三項為：一、當地政府以不當方式要求台商回饋的風險。二、當地常以刑事方式處理經濟案件的風險。三、政府調解、仲裁糾紛對台商不公平程度風險。因此，中國大陸地方政府常受到政策不連續影響，導致行政措施較無法穩定實施，在不斷的變動情況之下，致使台商無法掌握其相關政策配套，致使風險提高。

中共國務院所發佈的《國家人權行動計畫（2016－2020 年）》，在經濟、社會和文化權利方面，對工作、基本生活水準、社會保障、財產、健康、受教育、文化、環境等權利有所規範；在公民權利和政治權利方面，則對人身、獲得公正審判、宗教信仰自由、知情權和參政權、表達權和監督權等有所規範；在特定群體權利方面，則對少數民族、婦女、兒童、老年人、殘疾人等領域做出規範；最後，更針對人權教育和研究、人權條約履行和國際交流合作方面也提出其作為，顯現中共試圖符合國際人權的要求（至少在書面上），但如何落實執行，並用於台商人權的保障，仍值得觀察。

中國政法大學台灣法研究中心執行主任、海研會理事馮霞，2016 年 9 月 3 日在第二屆京台法律實務專業研討會時表示，台商近幾年對基本待遇、政治、經濟和社會文化等全方位權益保護的要求凸顯，但是《中華人民共和國台灣同胞投資保護法》及其《實施細則》中對這些內容大部份並沒有規定，大陸應秉承《兩岸一家親》的理念早日啟動《台投法》及其《實施

細則》的修訂工作，進一步完善台商投資權益保障規定，為營造優越的台股投資環境提供制度保障。

在整體趨勢與走向上，隨著兩岸互動綿密，近年來台商在中國大陸經貿糾紛發生比例逐年上升，諸如：中國大陸人力成本上升及招募與管理不易等問題，造成「勞資糾紛」爭議頻傳，嚴重影響台商在中國大陸經商佈局的意願。然而，中國大陸正面臨經濟產業結構轉變，過去的成本優勢已逐漸消失，加上中國大陸企業崛起，台商在中國大陸發展經營碰到更多阻礙，導致於為爭取自身權益之時，易在大陸發生經貿衝突。

台商在中國大陸投資糾紛日益增加，而台商紛紛透過司法途徑、當地政府、仲裁、台商協會或私人等相關管道推進溝通協調，但是台商對於經貿糾紛解決的滿意度，卻呈現逐年下降趨勢。同時由於大陸當地政府解決糾紛力道不足，諸多案件皆訴諸台商協會為主。《兩岸投資保障與促進協議》雖然於 2013 年元月生效，對台資企業的權益保障有所改善，然因此一協議為調解性質，即須雙方有所共識，且非具強制性質的仲裁，即亦受政治干擾，增添台資企業在中國大陸投資經營的不確定性，台商投資權益缺乏保障。



附件

表一 受理案件統計表

	受理案件	提供法律意見	行政協處
2012年8月~2012年12月	43	12	31
2013年1月~2013年12月	77	21	56
2014年1月~2014年12月	60	23	37
2015年1月~2015年12月	71	40	31
2016年1月~2016年9月	27	15	12
合計	278	111	167

表二 行政協處案件進度表

單位：件

案件進度	案件辦理性質	P2G	P2P	總件數
已完成協處	訴求已達成	39	13	92
	無協處空間	35	5	
協處空間有限	台商未依當地法律協處難有進展	5	0	5
	大陸法院已完成終審，協處空間有限	0	0	
協處中	雙方仍有歧見	67	3	70
合計		146	21	167

說明：完成協處案件中，56%符合陳情人訴求。

表三 受理案件類型統計表

案件	類型	件數	案件比率	已完成協處
行政 協處	土地使用權	48	29%	24
	徵收補償	34	20%	16
	行政爭議(工商登記、特許經營權)	17	10%	11
	法院程序(勝訴不執行、不立案)	16	10%	12
	其他(包括村委會糾紛、圍廠等)	52	32%	29
	合計	167	100%	92

說明：土地使用權爭議及徵收補償占案件比率：49%，涉及法院案件比率10%。

柒、結論

本報告特色除各專章均根據聯合國的《公民權利和政治權利國際公約》與《經濟社會和文化權利國際公約》來定義人權及做為觀察中國人權的標準外，並多以2016年中共所公布的《國家人權行動計畫2012-2015年評估報告》與《國家人權行動計畫(2016-2020年)》兩份報告作為討論的焦點，而不論是政治人權觀察、社會人權觀察、經濟與環境人權觀察、司法人權觀察、台商人權觀察等，均使用中共所發佈的白皮書、法規、政策、命令來釐清問題，比較其前後發展的異同，故在面對不同案件時，不會因案件的獨特性而失去整體的脈絡與發展。

不能說中共總書記習近平不重視人權議題，2016年中共發佈了兩份具有重要政治含義的文件。一份是9月13日公佈的《中國司法領域人權保障的新進展》白皮書，另一份是9月29日頒布的《國家人權行動計畫(2016-2020年)》。放在中共的政治語境下細加審視，這兩份文件的頒布，揭示出了中共特別是習近平的人權觀，這兩份人權文件的接連頒布，體現了中共正在增進對人權的認識，而這又被解讀為習近平向世界和盤托出其

人權觀。

但是，總體看來，習近平的領導方法不同於中共前幾任的領導人，習較多的套用權力鬥爭模式，想要鉅細靡遺的控制黨內各個領域與運作，目前習近平掌握擔任中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席、中央外事工作領導小組、對台工作領導小組的組長之外，還自創並兼任中共全面深化改革領導小組、中央網路安全和資訊化領導小組、中央財經領導小組、深化軍改領導小組、中央統戰工作領導小組組長、國家安全委員會主席與軍委聯指總指揮等職位。習增加職位的目的是在增加自己源自於體制內法令權、獎賞權與強制權。在習近平個人集權的要求下，中國大陸各個領域的人權保障遂受到壓抑與緊縮。

從習近平的作為來看，所謂的普世價值人權思想，應該是中共執政的最大敵人，習近平堅持「黨性原則」與「黨管一切」，即便有他個人集權的目的，但以「獨特的基本國情」為建構中共統治合法性的基礎，以「西方普世價值／敵對勢力」作為國家敵人，在習近平的控制與催促下，中共在各個領域與各個部門都對西方普世價值擺出戰鬥（亮劍）姿態，在這種意識型態的定調下，別說是中國人民，連中共黨員與各部門的幹部都沒有自由，更別提人權保障，因此就習近平的思想與政策而言，在過去的一年，不但看不到人權保障的改善，反而是各類戕害人權的案例增多。

(作者：董立文/中央警察大學公共安全系教授)



社會人權觀察

摘要

本報告對於 2016 年度中國大陸社會人權的觀察，基本上承襲了 2012 年至 2015 年的觀察脈絡，並隨著新事件的產生或新形勢的變化做必要的調整。依據此一處理方式，本次觀察項目仍以勞工安全、醫療照顧、老人安養、兒童權益、婦女權益、食品與日用品安全、以及土地徵收和房屋拆遷等 7 個領域為主，但其細項內容則配合情勢變化和輿論關注程度做了調整。由於物質生活改善，加上互聯網促進了信息的流通，大陸民間的社會人權意識明顯提升，而依托在相對快速的經濟成長之上，大陸官方有較多資源可以因應民間需求，推出改善社會人權的法規與政策。例如，《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，將「共享」列為核心理念之一，並提出了相應的政策主張。其中，戶籍管理上取消了農業戶口和非農業戶口的區分，對於廣大農村人口的權利，特別是農民工的人權，將有重大助益。就此而言，2016 年度中國大陸在社會人權方面，呈現出逐步改進的趨勢，至於相關法令具體落實的情形如何，則有待進一步觀察。

關鍵詞：中國大陸、社會人權、勞工安全、老人安養、兒童權益、婦女權益



壹、前言

本報告對於 2016 年度中國大陸社會人權的觀察，基本上承襲了 2012 年至 2015 年的觀察脈絡，並隨著新事件的產生或新形勢的變化做必要的調整。在 2012 年和 2013 年的觀察報告中，我們是以中國大陸已經簽署的聯合國《經濟、社會和文化權利國際公約》作為分析架構藍本，* 再參考過去《中國人權觀察報告》中〈社會人權觀察〉的內容，增加了一些觀察重點，從原先勞工安全、老人安養、農村留守兒童照顧、土地徵收和房屋拆遷、以及食品安全等 5 個領域，擴展至勞工安全、醫療照顧、老人安養、兒童權益、食品與紡織品安全、以及土地徵收和房屋拆遷等 6 個領域。

2014 年的報告，除了繼續追蹤前述 6 個領域之外，我們參考《中國人權觀察資料庫》中，〈社會人權日誌〉從網路搜尋所整理出來的媒體報導內容，新增了「婦女權益」這個觀察面向，使得觀察範圍擴大到 7 個領域。2016 年的報告延續 2014 年和 2015 年的處理脈絡，繼續觀察勞工安全、醫療照顧、老人安養、兒童權益、婦女權益、食品與日用品安全、以及土地徵收和房屋拆遷等 7 個領域的情況。

2013 年 11 月，中共十八屆三中全會通過了《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》。這份《決定》對於計畫生育、城鄉關係、戶籍制度、社會保障制度、醫藥衛生體制、和食品藥品安全等等問題，提出了較為長期的綱領性宣示。這些宣示的落實，相當程度反映在 2015 年 10 月中共十八屆五中全會所通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展

* 中國大陸目前共簽署了包括《世界人權宣言》、《公民權利和政治權利公約》和《經濟、社會和文化權利公約》在內的 18 項國際人權公約，有關資料可參閱《新華網》的〈中國人權〉欄目，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/22/content_702907.htm。其中，《經濟、社會和文化權利公約》所涵蓋的人權項目，可大致歸納如下：婦女經濟和社會生活反歧視與平等的權利、工作自由和工作機會的權利、工作環境良好報酬合理的權利、組織工會和罷工的權利、享有社會保障的權利、給予母親和兒童特別保護的權利、享有合宜食品、衣物和住房的權利、享有基本健康服務的權利、受教育的權利、以及參與文化生活和科學進步的權利。

第十三個五年規劃的建議》，此份《建議》標舉了2016年至2020年中國大陸整體發展的五個核心理念，分別是創新、協調、綠色、開放、和共享。依據「共享」這個理念，在「堅持共享發展，著力增進人民福祉」的標題下，《建議》的文本談到了增加公共服務、實施脫貧攻堅工程、提高教育品質、促進就業創造、縮小收入差距、建立更加公平更可持續的社會保障制度、推進健康中國建設、和促進人口均衡發展等項目。

其中，特別值得注意的是戶籍管理上取消了農業戶口和非農業戶口的區分，廢除了實施多年的城鄉二元戶籍制度。2016年初開始，中國大陸陸續出台了《國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見》和《國務院辦公廳關於解決無戶口人員登記戶口問題的意見》，各個省市先後依此推出了具體實施辦法，讓農民工和沒有登記戶口的「黑戶」，能夠有機會在城市裡安家落戶。^①到2016年9月為止，中國大陸已經有31個省市推出了旨在消除農業戶口和非農業戶口差別待遇的戶籍制度改革方案，這些新規定消除了城市中「本地」和「外地」人口在就學、就業、和醫療等社會福利方面的差異，對於廣大農村人口的權利，特別是農民工的人權，將有重大助益。^②

貳、勞工安全

在勞工安全的領域，2012年至2014年的觀察報告將重點擺在工作環境、勞務派遣、以及最低工資這三個面向。其中，在人力派遣的部份，人力資源和社會保障部於2014年3月1日開始實施《勞務派遣暫行規定》，^③這項規定讓勞務派遣屬性的工作人員，得到了較好的保障，並使得輿論對於勞務派遣問題的關注程度明顯降低。我們因此改變觀察角度，將重心移至農民工被欠薪的問題。所以，2015年的報告，在勞工安全的面向上，



觀察的重點變成工作環境、農民工被欠薪、和最低工資三個子題。大陸和國際媒體的報導顯示，前述三個子題在 2016 年期間繼續受到關注，不過，其中農民工被欠薪這個議題在本報告的〈經濟人權〉部份已有論述，此地不再重複，因此，2016 年的報告主要針對工作環境和最低工資兩個子題進行觀察。

一、工作環境

2015 年的觀察報告對於中國大陸勞工工作環境的關注焦點有二，其一，是煤礦業礦場安全問題；其二，是以天津濱海新區大爆炸為代表的工作場地安全問題。本次報告一方面追蹤天津大爆炸的後續發展，另一方面繼續關注其他工作環境安全的議題，特別是煤礦場事故和塵肺病的問題。

其中，天津濱海新區的大爆炸事件引起海內外廣泛的注意，並驚動中國大陸的最高領導階層。2015 年 8 月 12 日爆炸發生時，主管土地與城市規劃的副市長尹海林，事後被要求「做出深刻檢查」，並於 2016 年 8 月 22 日被撤職查辦。^④隨後，2016 年 9 月 10 日，市長黃興國被宣佈因為涉嫌嚴重違紀，必須接受組織調查。黃興國的去職，除了有中共派系鬥爭的因素之外，也被揣測受到尹海林的牽連。^⑤

除了天津大爆炸的餘波盪漾之外，2016 年期間，大陸媒體陸續報導了一些工作地點出現事故的消息。其中，比較受到矚目的事件包括山東濰坊市的一家化工公司，其四氟對苯二甲醇車間發生洩漏，造成 3 人死亡、1 人受傷。^⑥河南通許縣一家煙花廠發生爆炸，造成 10 人死亡，5 人重傷，2 人輕傷。^⑦江西上饒市一家煙花廠發生爆炸，造成 4 人死亡，4 人受傷。^⑧雲南昆明市的一處工地發生坍塌事故，導致 2 人死亡。^⑨河南安陽市的一座非法石灰窯，宿舍內有 4 個人中毒身亡。^⑩山東德州市一家化工廠發生爆炸，造成 2 人死亡，5 人受傷。^⑪以及廣東東莞市的一處工地，發生

嚴重坍塌事故，導致 12 人死亡，31 人受傷等等。^⑫

根據官方發佈的統計數字，中國大陸 2016 年在工作安全方面保持了穩定中有進步的情勢。這種情勢可以從三方面的數據看出來，首先，安全事故總量繼續保持下降趨勢，2016 年上半年，大陸一共發生各類安全生產事故 23,534 起、死亡 14,136 人，比起 2015 年同期分別下降了 8.8% 和 5.3%。其次，大部分行業領域的工安事故下降，特別是煤礦、非煤礦山、鐵路運輸業、和道路運輸業等容易出事的領域，事故件數和死亡人數雙雙下降。第三，大陸 32 個省級單位全部都呈現事故件數和死亡人數的下降。^⑬

在整體環境持續改善的同時，煤礦災難仍然是中國大陸工安事件最為頻繁的領域。2013 年的觀察報告曾經指出，由於大陸官方在 2001 年組建了國家安全生產監督管理局，對於礦場安全開始進行較為縝密的監督管理，所以，近 10 年來，礦難發生的頻率已經逐步減少。不過，2016 年還是發生了一些礦難事件，包括新疆喀什地區莎車縣的礦難造成 3 人死亡，7 人受困；^⑭ 陝西銅川市發生煤礦透水事故，導致 11 名礦工遇難；^⑮ 貴州正安縣的煤礦因為湧水使得 5 個人遇難，2 個人失聯；^⑯ 山西晉城市的一座煤礦發生透水事故，有 12 個人被困；^⑰ 重慶市永川區的煤礦場發生瓦斯爆炸，導致 15 人遇難，18 人下落不明等等。^⑱ 比較駭人聽聞的則是所謂的「盲井」事件，就是有 74 名嫌犯，他們先後在山西、陝西等 6 個省區故意殺害了 17 個人，然後，再棄屍在礦井裡，偽造成礦難事件，以騙取賠償款。這種情事突顯了大陸的礦難上報仍有疏漏，給了歹徒製造假礦難的空間。^⑲

在礦難之外，過去的報告指出，中國大陸更嚴重的礦場工作環境威脅，是塵肺病的問題。2012 年至 2015 年的觀察報告，都探討了由於採礦（包括煤礦和其他礦產）的工作環境條件不佳，職業病叢生的情形。中國大陸雖然早在 1987 年底就公布了《中華人民共和國塵肺病防治條例》，對於生



產活動中因吸入粉塵而發生的肺部疾病訂定了處置規範，然而，問題在於是否切實執行。

2004 年大陸官方在國家安全生產監督管理總局和國家煤礦安全監督局體系下，成立了「中國煤礦塵肺病防治基金會」，作為官方職業健康服務體系和科技支撐體系中的組成部分，負責照顧為數約 500 萬的煤礦工人。根據這個基金會的統計，截至 2014 年底，塵肺病患者人數超過 72 萬人，其中，62% 集中在煤炭行業，為數超過 44 萬人。透過基金會的協助，接受 41 家定點醫院救助的塵肺病患者，累計達到了 12.55 萬人。不過，近年來，每年死於塵肺病的煤礦工人的人數，還是遠高於同期生產事故死亡人數。²⁰

除了官方的行動之外，中國大陸也出現了民間自發性的力量，針對塵肺病患展開了救援行動，在有心人士的奔走下，成立了「大愛清塵基金」，募集社會資源，投入塵肺病的醫療和預防。²¹雖然塵肺病屬於法定的職業病，可享受工傷賠償及免費醫療與生活保障，但是，「大愛清塵基金」的報告指出，罹患塵肺病的農民工，僅有 25.72% 的人申請過賠償，其中僅 17.3% 的人最終獲得賠償。這一方面是因為塵肺病農民工受到教育水準限制，爭取賠償的意識不強；另一方面，則是因為爭取賠償困難重重，使他們望而卻步。這些困難包括了不知向誰申請賠償、無勞動合同、用工單位推卸責任、以及政府互相推脫等。²²

針對這些情形，大陸國家衛生和計畫生育委員會在 2016 年初印發通知，要求加強農民工塵肺病防治工作，包括用人單位要建立健全粉塵防治管理機構，配備專職管理人員，負責粉塵防治日常管理工作。通知中強調，必須有效保障符合條件的塵肺病農民工能夠擁有工傷保險待遇，督促用人單位依法與農民工簽訂勞動合同，按時足額為農民工繳納工傷保險費。用人單位要為農民工建立個人職業健康監護檔案，對農民工進行上崗前、在

崗期間、和離崗時的職業健康檢查，書面告知檢查結果，並為離開原單位的農民工提供檔案影本。用人單位不得安排未經上崗前職業健康檢查或有職業禁忌的農民工從事粉塵作業，在崗期間職業健康檢查發現有職業健康禁忌的，應當調離有健康損害的工作崗位。對疑似塵肺病農民工應當及時安排進行診斷，離崗前未進行職業健康檢查的農民工不得與其解除或終止勞動合同。同時，要求加大塵肺病事件的查處力度，對出現群體性塵肺病的用人單位，從嚴從重查處和追究相關責任人的責任，並建立粉塵危害企業黑名單制度，違法違規的企業會被曝光。²³這些規定若能切實執行，勞動者和塵肺病患者的權益當然會大有改善。

二、最低工資

中國大陸近年來改善勞工待遇較為積極的動作之一，就是提高勞工的最低工資標準。2011年中國大陸有24個省市調整了最低工資標準，平均的增幅是22%；2012年有25個省市調整最低工資標準，平均增幅為20.2%；2013年有27個省市地區調整了最低工資標準，平均調增幅度為17%。²⁴2014年的平均漲幅降低為12.4%，反映了中國大陸經濟成長趨緩的情形。²⁵不過，仍遠高於一般國家。²⁶國務院在2013年批准的《關於深化收入分配制度改革若干意見》表示，到了2015年時，要做到絕大多數地區的最低工資標準，達到當地城鎮從業人員平均工資的40%以上。²⁷這項政策宣示與中國大陸正在推行的「新型城鎮化」彼此相互配套，對於廣大勞工而言，具有改善待遇和維護權益的意涵。實際作為上，2015年大陸最低工資標準平均的上調幅度大約為10%。²⁸

2016年受到經濟成長持續下滑的影響，各個省市宣佈調整最低工資的時程紛紛延後，到2016年上半年為止，只有山東、上海、天津、江蘇、遼寧、重慶、和海南等7個省市提出了上調最低工資的方案，比往年少了



許多。廣東省則已經在3月的時候宣布，不上調2016年和2017年的最低工資標準，維持2015年5月公布的數字。這使得廣東成為2016年第一個凍結最低工資的省份，這也是2004年中國大陸首次實制最低工資制度之後，廣東省第三次宣布不上調最低工資標準。²⁹到了11月底的時候，總共有19個省份發佈工資指導線，上調最低工資標準，但不包括東北的三個省份，其中，黑龍江已經多年未調整最低工資了。所有已經調整最低工資標準的省市，其上調幅度都比往年要來得低，透露了中國大陸經濟成長下滑的態勢。³⁰

有如2015年的觀察報告指出的，面對經濟下行的壓力，中國大陸在最低工資調漲的政策走向上，大致說來，中西部省市的調整幅度較大，超過沿海省市的調整幅度，使得內地和沿海最低工資的差距逐步縮小。這一方面為中西部的省市留住了本身發展所需要的勞動力，另一方面，則加劇了沿海省市缺工的問題。³¹缺工的結果，企業或者必須提高待遇以留住勞工或爭取勞工，或者就要遷往工資較為低廉的偏遠地區或內陸省份。這種政策具有縮小所得差距和平衡地區發展的作用，若操作得宜，對於增進勞工權益有著正面作用。

另外，為了進一步核准農村貧困人口中因病致貧、因病返貧家庭數、以及患病人員情況，國家衛生和計劃生育委員會聯合國務院的扶貧辦，在2016年4月啟動了建檔立卡，調查農村貧困人口「因病致貧、因病返貧」的情形，並要求調查工作在2016年7月底前全部完成。³²這些動作和提高最低工資的措施相搭配，對於低所得者來說，都是正面的信息。

參、醫療照顧

「住房難、看病難、上學難」是大陸民眾在生活中經常抱怨的事情，其中的「看病難」反映了中國大陸在醫療照顧領域存在著比較嚴重的問題，本報告對於此一議題做了持續性的觀察。

為了舒緩民眾「看病難」的抱怨，2012年6月11日，中國大陸國務院公布了《國家人權行動計畫(2012—2015年)》，對於醫療保險制度的部份做了許多規劃，包括擴大醫療保險的覆蓋面及於農村居民；增加醫療保險的參保人數，到2015年之時達到13.2億人；提高城鎮居民和農村居民醫療的財政補助；職工醫療、城鎮居民醫療、和新農村合作醫療這三種保險形式，其住院醫療費用的支付比例都能夠達到75%左右；城鎮居民和農村居民的門診費用，支付比例能夠提高到50%以上；到2015年之時，城鎮居民和農村居民醫療的政府補助標準，提高到每人每年360元以上。^{*}這些規定，使得過去這幾年中國大陸的醫療人權獲得了相當程度的改善。

2013年和2014年的觀察報告曾經探討假藥泛濫、「黑診所」、和病歷造假的問題，經由官方的努力，⁽³⁾這些問題似乎獲得了改善，而較少出現媒體版面上，所以，不再列入觀察。根據資料庫的整理，2015年的報告將重點擺在醫療品質不佳、醫病關係緊張、和醫療保險擴大的問題上，今年繼續追蹤。同時，今年的資料庫顯示，非法疫苗和「號販子」這兩個影響醫療品質和醫病關係的問題受到矚目，本次報告一併做了觀察。

一、醫療品質

中國大陸某些地區或醫院醫療品質欠佳一直受到媒體關注，官方也採取了一些改善措施，所以，整體而言，情況是在改善中。不過，2016年出現了一些新的醫療品質問題，特別是「魏則西事件」和非法疫苗，引起了

* 中國大陸的醫療保險原先只有覆蓋公私立機構中正式任職者的職工醫療保險，從2002年開始，陸續推出覆蓋其他人口的新農村合作醫療和城鎮居民醫療保險。



廣泛的迴響，值得做觀察報導。

魏則西是西安電子科技大學的學生，他依據「百度」搜尋引擎上的排名，去該網站所推薦的武警北京總隊第二醫院就醫。該院醫生建議他採用昂貴的療法，並宣稱該療法有效率達到百分之八九十。結果，魏則西花了高額の醫療費用，病情卻未好轉，而在2016年4月去世。魏則西去世前將他的治療經驗和感受貼在網上，質疑百度搜索排名的真實性，引起了媒體和大眾對於網站依廣告費用高低進行排序作法的注意和抨擊。³⁴

追蹤報導發現，透過付費取得百度醫療排名優先順位的作法，是大陸醫界著名的「蒲田系」有計畫的作為，其影響力甚至於滲透到像武警醫院這樣特殊背景的公有醫療院所，而空有排名卻缺乏實質的商業手法，對於醫療品質當然是嚴重的傷害。³⁵ 百度在事發後表現了自我檢討和負起責任的態度，對於大陸的醫療品質算是正面的訊號。³⁶

非法疫苗事件則是由山東省濟南市公安機關破獲一起非法經營疫苗類產品的案件揭開序幕，經過媒體追蹤報導，促使國家食品藥品監督管理總局採取行動，責成山東省食品藥品監管局會同公安和衛生計生部門展開清查，結果發現了一個規模龐大的利益勾結網絡，涉及到24個省市，300名買賣疫苗的人員，他們將品質有問題的疫苗提供給醫療機構，施打到了許多人身上。³⁷ 這個事件顯示了大陸的醫療體系存在著監管上的漏洞，³⁸ 引起了大陸領導階層的重視，總理李克強特別對這個事件做了批示，要求嚴格查辦。³⁹

二、醫病關係

近年來中國大陸的醫病糾紛經常導致比較嚴重的衝突，特別是病人或病人的家屬對醫師採取暴力攻擊行為，使得醫病關係緊張成為輿論關注的焦點。有些醫病糾紛，來自於醫院或醫生不當的收費行徑。例如，去年的

報告提到了醫生在手術進行到中途之時，要求另外加價的情事。⁴⁰官方的調查報告，也指出部分民營醫院收費價格過高，明碼標價不規範，存在著治療中途加價、虛假價格承諾、小病大治等行為。⁴¹不過，也有些糾紛來自於病人或病人家屬過當的要求或過激的反應。⁴²

2016年特別引起關注的一樁對醫師施暴的事件發生在5月5日。當天，廣東省人民醫院口腔科主任醫師陳仲偉在家中被一名男子砍成重傷，身中數十刀，男子隨後跳樓身亡。過了兩天，陳仲偉因傷勢過重，搶救無效辭世。砍人者自稱1991年找陳仲偉做過口腔手術，現牙齒變色了，竟然以人命作為賠償。⁴³

陳仲偉的死亡，引發了媒體大篇幅的報導和分析，有評論指出，中國大陸的醫療資源供需相當不平衡，普通人需要負擔的醫療成本很高，要花費大量時間排隊掛號、就診、買藥、等候手術，而醫生被質疑態度不好、不專業、醫德差、收紅包、拿回扣，使得醫生和病人之間經常缺乏互信。⁴⁴

除了醫生和病人之間的互信不足，因而容易產生磨擦之外，醫院管理不善，讓「號販子」（搶掛號的黃牛份子）橫行，也是造成醫病關係緊張的因素之一。2016年初，一段「女孩怒斥號販子」的視頻在網路上熱傳，視頻中，女孩聲淚俱下地指責醫院號販子猖獗，並質疑醫院保安對號販子不管不顧，導致自己和其他普通人排不上想要掛的號。⁴⁵結果，這個女孩遭到威脅，讓社會大眾更為不滿，促使官方做出加強監管的回應，⁴⁶包括要求各醫院的兒科不得有停診和拒診的情事。⁴⁷

針對醫病關係，中國大陸到目前為止所推動的相關改革成效並不顯著，在社會貧富差距加劇的背景下，窮人越病越窮的情況愈發常見，醫病關係也出現比過去要緊張的情勢。同時，政府部門的監管出現漏洞，沒有「關係」也缺少資源和資訊的普通病患，經常被醫療廣告蒙蔽，付出許多

代價。在這種環境中，有些病人將對醫療制度的怨氣，直接轉嫁到醫生的頭上，使得「仇醫」情緒瀰漫，暴力醫鬧的事件層出不窮。⁴⁸如何從制度安排著手，系統性地改善這些情況，是大陸社會人權的重要課題之一。

三、醫療保險

按照《國家人權行動計畫(2012—2015年)》的規劃，2015年之時，醫療保險基本上不僅覆蓋城市居民，也能覆蓋農村居民。此一規劃，在2015年得到了落實。2015年7月22日，大陸總理李克強在主持國務院會議時，確定全面實施城鄉居民大病保險制度。這項政策，可以視為中國大陸社會人權一項重大的進步。另外，人力資源和社會保障部在2015年10月召開新聞發佈會，提出異地就醫費用結算的政策。這項政策的實施，將使得人們在跨市乃至於跨省改變居住地點之後，醫療保險的權益不會遭受損失，有利於鄉村人口配合城鎮化的推進移居至城市，也有利於城市中的居民返鄉工作或養老，縮短城鄉之間在福利待遇上的差距，同樣是中國大陸社會人權一項實質的進展。⁴⁹

《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》中，對醫療保險所做的宣示是：「健全醫療保險穩定可持續籌資和報銷比例調整機制，研究實行職工退休人員醫保繳費參保政策。全面實施城鄉居民大病保險制度。改革醫保支付方式，發揮醫保控費作用。改進個人帳戶，開展門診費用統籌。實現跨省異地安置退休人員住院醫療費用直接結算。整合城鄉居民醫保政策和經辦管理。鼓勵發展補充醫療保險和商業健康保險。鼓勵商業保險機構參與醫保經辦。將生育保險和基本醫療保險合併實施」。這些規劃的落實，將大幅度改善中國大陸醫療領域的社會人權，但其進度需要做後續觀察。

2016年期間，配合取消農業和非農業戶口的區別，先是國務院在年初



印發了《關於整合城鄉居民基本醫療保險制度的意見》，要求整合城鎮居民基本醫療保險和新型農村合作醫療兩項制度，建立統一的城鄉居民基本醫療保險制度。此《意見》強調，各省（區、市）必須在 2016 年 6 月底前對制度整合作出規劃和部署，各統籌地區要在 2016 年 12 月底前出台具體實施方案。此後，各省市就陸續出台了城鄉醫療保險並軌的方案，只是各省份在繳費和報銷的規定上並不統一。^⑩如何讓醫療保險能夠逐漸做到全國一致，將是中國大陸在改善社會人權方面需要努力的方向。

肆、老人安養

對於老人安養問題，2013 年的報告將觀察重點擺在養老金、退休年齡、以房養老、和老人服務這四個點面。2014 年期間，由於退休年齡議題尚處於論證未決階段，同時，試點經驗顯示以房養老的接受度不高，所以，這兩個議題未納入分析。2015 年期間，因為退休年齡問題已經有了比較清晰的眉目，這個議題再度被納入。今年的報告延續 2015 年的探討，繼續追蹤退休年齡、養老金、和養老服務這三個點面。另外，從 2014 年開始的以房養老的試點工作到了 2016 年的 6 月 30 日兩年試點期滿，北京、上海、廣州、武漢等四個試點城市，在兩年期間僅有 59 戶投保，辦完所有流程的是 47 人，共 38 戶。^⑪所以，試點結果慘澹收場，短期內這個議題應該不會再冒出，確定可以從觀察清單中暫時剔除。

一、退休年齡

中國大陸的退休年齡，原本的規定男性是 60 歲，女性工人是 50 歲，女性幹部是 55 歲。由於人口老化和勞動人口比例下降，扶養比不斷上升，養老支出負擔越來越重，所以，一直有呼聲要調高退休年齡。但是，反對



聲浪不小，主要論點是擔心排擠年青人工作機會，造成失業率增加，^⑳以及政府和企業會用延長退休年齡作為拖延政策，來逃避足額提撥退休金的責任。^㉑

2015年3月，中國人力資源和社會保障部部長尹蔚民在十二屆全國人大三次會議記者會上透露，爭取在年內完成延遲退休年齡方案的制訂，到了2017年正式推出，最早會在2022年開始漸進式實施。^㉒2015年10月，尹蔚民進一步表示，中國是目前世界上退休年齡最早的國家，平均退休年齡不到55歲。經過中央批准後，人社部將向社會公開延遲退休改革方案，通過小步慢走，每年推遲幾個月，逐步推遲到合理的退休年齡。^㉓這個合理的退休年齡應該是幾歲？跡象顯示，可能會向世界上大多數國家的標準看齊，訂在65歲。^㉔2016年7月，尹蔚民再度表示，按照工作計畫，今年將會拿出延遲退休方案，但還需要履行審批程序，然後適時向社會公佈。這項政策有三方面原則：第一、小步慢走，逐步到位；第二、區分對待，分步實施；第三、事先預告，做好公示。^㉕不過，此事顯然茲事體大，所以，到了2016年的12月初為止，確定的方案仍未出爐。

二、養老金

中國大陸的養老保險制度主要分成政府或事業單位員工、企業員工、城鎮居民、和農村居民這四個系統，待遇依次遞減，其差異主要反映在養老保險覆蓋率和養老金給付額度上。如何減少不同類型養老保險待遇的差別，是中國大陸養老金改革上需要努力的課題。^㉖不過，由於四個養老保險系統涉及的人口規模和既有的差距都非常大，想要在短期間內進行大規模的改善不容易做到，只能採取漸進式的改革，而政府的實際作為也的確表現出漸進但不停歇的意向。^㉗

2014年3月之時，人力資源和社會保障部完成了政府或事業單位員工

與企業員工的養老金邁向併軌同時減少差別待遇的方案設計，開始進入細部論證的階段。^⑤這個方案的核心內容之一，是政府或事業單位員工以後將如同企業員工般，按月從薪資中繳交一定的保險費用，作為將來領取退休給付的依據，不再全部由國家買單。^⑥就政策立意來說，這種作法顯然比較符合保險制度共同承擔義務和權利的意涵。到了2016年之時，各地方的改革方案基本上已到齊，接下來需要觀察的，是落實的情形。^⑦

在城鎮居民和農村居民的部份，2014年初國務院發佈了《關於建立統一的城鄉居民基本養老保險制度的意見》，將農村社會養老保險和城鎮居民社會養老保險合併，建立了統一的城鄉居民基本養老保險制度，雖然他們的給付額度暫時還比不上政府或事業單位員工以及企業員工，但目標方向上是要縮小兩者的差距。^⑧

《十三五規劃建議》中，在養老保險部份宣示了：「完善職工養老保險個人帳戶制度，健全多繳多得激勵機制。實現職工基礎養老金全國統籌，建立基本養老金合理調整機制。拓寬社會保險基金投資管道，加強風險管理，提高投資回報率。逐步提高國有資本收益上繳公共財政比例，劃轉部分國有資本充實社保基金。出台漸進式延遲退休年齡政策。發展職業年金、企業年金、商業養老保險」。我們可以預期，隨著相關政策的推進，中國大陸在養老金的問題上會逐步改善。不過，在執行面則存在著一些不到位的情形，有調查報告指出，有些地方政府將養老金挪做其他用途，^⑨也有專家學者擔心，養老金很快會出現入不敷出的情形。^⑩所以，養老金改革方案的推動進度和執行實況值得繼續觀察報導。

三、養老服務

一胎化政策使得近年來中國大陸人口老化的速度相當快，養老服務供應不足的問題因而受到重視。從《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃



綱要》開始，中國大陸官方提出了「9073」的規劃，要讓居家養老、社區養老、和機構養老的比例，分別占到全社會老年人口比例的90%、7%和3%。這方面的規劃，在國務院於2013年9月13日發布的《關於加快發展養老服務業的若干意見》中，得到了進一步支持。⁶⁶但是，相應於需求，養老服務的供應仍嫌不足。

在機構養老方面，過去的觀察報告顯示，許多私人設立的安養機構設備不足，服務人員態度不佳，管理不上軌道，因而為人詬病。同時，火災之類的安全事故，曝露了安養機構建築違規而地方監管單位疏於管理。⁶⁷

2016年5月，上海市開始實施《上海市老年人權益保障條例》，對贍養人在經濟供養、生活照料和精神慰藉等方面的義務做了明確規定。比如，在精神贍養方面重申家庭成員要「常回家看看」的規定，並明確要求，對於入住養老機構的老年人，家庭成員要「常去院看看」。對於拒不接受或者消極應對的子女，老年人可以採取向法院提起訴訟與信用記錄兩種措施。⁶⁸這項措施的執行成效如何，會不會對其他地方起到示範作用？或許可以作為後續觀察的一個議題。

《十三五規劃建議》對於老人安養做了如下的宣示：「積極開展應對人口老齡化行動，弘揚敬老、養老、助老社會風尚，建設以居家為基礎、社區為依託、機構為補充的多層次養老服務體系，推動醫療衛生和養老服務相結合，探索建立長期護理保險制度。全面開放養老服務市場，通過購買服務、股權合作等方式支援各類市場主體增加養老服務和產品供給」。未來可以依循這些綱領性的政策規劃，觀察中國大陸老年群體的人權狀況。

伍、兒童權益

農村留守兒童、「小候鳥」現象、和兒童遭遇性侵害曾經是本報告在



兒童權益方面的觀察重點。其中，大量農村兒童在暑假期間到城市與在當地打工的父母團聚，暑假結束再返鄉的「小候鳥」現象，因為獲得各種官方和民間的協助而大有改善，從 2015 年開始不再列入觀察，今年的報告延續 2015 年的脈絡，繼續追蹤農村留守兒童與兒童遭性侵的問題。就法制面而言，2016 年 2 月，大陸國務院印發了《關於加強農村留守兒童關愛保護工作的意見》，表示加強農村留守兒童關愛保護工作、維護未成年人合法權益，是各級政府的重要職責，也是家庭和全社會的共同責任。要求必須以促進未成年人健康成長為出發點和落腳點，不斷健全法律法規和制度機制、強化家庭監護主體責任、加大關愛保護力度、逐步減少兒童留守現象，確保農村留守兒童在安全、健康、受教育等方面的權益得到有效保障。這是大陸官方以最高行政命令的方式表達對農村留守兒童問題的重視，可以視為此一領域社會人權進步的象徵。⁶⁹

一、農村留守兒童和城鄉流動兒童

城鄉二元的戶籍制度導致中國大陸出現許多「農村留守兒童」和「城鄉流動兒童」，大陸中華全國婦女聯合會曾在 2013 年 5 月發布《我國農村留守兒童、城鄉流動兒童狀況研究報告》，表示大陸的農村留守兒童數量達到了 6102.55 萬，占全國兒童人數的 21.88%，城鄉流動兒童的規模則是 3581 萬。^{*} 其中，農村留守兒童通常由祖父母隔代監護或者親友臨時監護，不容易做好生活與學習上的指導，加上農村的資源比較匱乏，因而容易出現生活和學習上的障礙。⁷⁰ 至於跟隨農民工父母進城就學的流動兒童，由於很難進入幼兒園，因此，進入小學之後容易出現輸在起跑點的問題。同時，流動兒童的父母大多為農民工，社會經濟地位較低，比較容易因為

^{*} 這項調查報告由中國人民大學人口與發展研究中心承擔，從中國大陸 2010 年第六次人口普查資料中，抽取 126 萬的人口樣本量，進行統計分析和推斷。研究中將兒童的年齡界定在 18 歲以下（0-17 歲），所以，包括的不只是兒童，還有青少年。相關資料參閱：人民網（2013）。〈我國農村留守兒童超 6000 萬，安全、教育問題突出〉，人民網，2013 年 5 月 12 日，<http://edu.people.com.cn/n/2013/0512/c1006-21450980.html>。



環境影響而導致行為偏差。^①大陸學者的調查顯示，有留守或流動背景的農民工，犯罪的比率的確比較高。^②另外一項報告指出，2016年期間，有四百萬名留守兒童未能和父母親見到一次面，其中，還有165萬名兒童一整年未能和父母親連繫。^③

由於社會各界廣泛關注，大陸教育部聯合其他單位於2013年1月下發《關於加強義務教育階段農村留守兒童關愛和教育工作的意見》，要求全面建立留守兒童檔案，做到優先照顧貧困地區的留守兒童有學校寄宿、吃好飯、和上下學方便。^④在流動兒童方面，大陸國務院於2014年7月30日發出了《國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見》，要求對進城工作的農民工建立居住證制度。居住證的持有人享有與當地戶籍人口同等的勞動就業、基本公共教育、基本醫療衛生服務、計劃生育服務、公共文化服務、和證照辦理服務等等的權利。依據《指示》的要求，結合隨遷子女在當地連續就學年限等情況，居住證持有人將逐步享有隨遷子女在當地參加高中入學考試和大學入學考試的資格。這些規定在2016年期間見到了比較明顯的進展，隨著農業和非農業戶口區別的取消，農村兒童隨父母進城安家落戶的比例會明顯增長，留守兒童和流動兒童的問題應該會減輕。

《十三五規劃建議》對於城鎮化和戶籍制度改革的宣示是：「推進以人為核心的新型城鎮化。提高城市規劃、建設、管理水準。深化戶籍制度改革，促進有能力在城鎮穩定就業和生活的農業轉移人口舉家進城落戶，並與城鎮居民有同等權利和義務。實施居住證制度，努力實現基本公共服務常住人口全覆蓋」。十三五規劃期間，如果有關城鎮化和戶籍制度改革的宣示能夠切實執行，留守兒童和流動兒童的問題應該可以獲得實質的改善。

二、兒童遭性侵或虐待

父母不在身邊的農村留守兒童除了生活和學習可能缺乏照料與指導



之外，人身安全也比較容易被侵犯。2013 年的報告發現，中國大陸的兒童，特別是農村留守的女童，被性侵的問題，引起了廣泛注意。2014 年和 2015 年的媒體搜索資料顯示，留守兒童被性侵的情事仍然時有所聞，所以，我們繼續關心此一議題。

2016 年期間，除了留守兒童之外，也有城市兒童受害的報導，包括一天之內就分別在廣州、貴州、浙江、和內蒙內發生了性侵和虐殺的事件。^⑤另外，山東有小學老師性侵 10 歲的女學童；^⑥四川有一名 7 歲的留守男孩在回家路上遭到同村男子猥褻；^⑦江西一有名 12 歲留守女學生在校內遭人多次性侵並染上性病。^⑧北京市中級法院的統計數字顯示，自 2013 年底最高法院、最高檢察院、與公安部、司法部公佈實施《關於依法懲治性侵害未成年人犯罪的意見》以來，該法院一共審理了性侵害未成年人刑事案件 22 件，2015 年較 2014 年增長 50%；遭受性侵害的未成年人一共 26 人，其中男童 5 人，女童 21 人；其中，未滿 12 歲的幼童和精神發育遲滯未成年人成為受害者的案件，占 40.91%。另外，民間基金會的統計發現，從 2013 年到 2015 年的三年期間，公開見諸報端的性侵兒童案件達到 1035 起，其中，最高獲賠者，只有 5 萬元人民幣。^⑨由於前述報導中的數字大概只是冰山一角，所以，問題不可忽視。

過去，在大陸的法律中，有「嫖宿幼女罪」的規定，其罰則較強姦罪為輕。依據聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》和《兒童權利公約》的規定（中國大陸都已簽約加入），只要與未滿 14 歲的幼女發生性行為，無論是否自願和有無金錢給付，一律都應按照姦淫幼女來定罪（按照大陸現行刑法應定為強姦罪）。所以，2015 年 8 月，大陸人大常委會通過了刑法修正案，取消嫖宿幼女罪，此後這類行為一律按強姦罪量刑。^⑩這項修法動作對於性侵兒童的行為，應該會產生一定的嚇阻作用。

陸、婦女權益

2014年的報告首次將婦女權益列入觀察議題，依據當年的資料庫，整理出家庭暴力、剋扣產假、和黑車誘姦這三個比較引起媒體注意的議題，同時，也談到「二胎政策」。其中，可能因為媒體報導提高了女性的警覺心，也可能因為大陸的打車軟體運營平台加強了對所屬車輛和司機的管控，黑車誘姦的問題明顯退燒，所以，2015年的報告不再納入觀察。在2016年的資料庫裡，剋扣產假的議題出現頻率減少，而是女性痛經假的議題引起注意，本次報告乃以痛經假的議題取代產假的議題。所以，本次報告針對家庭暴力、痛經假、和二胎政策做了觀察分析。另外，配合資料庫的內容，本次報告會對於機場安全檢查女性專用通道的設置、越南新娘、和一位女實習生被資深記者強暴所引起的風波做一些說明。

一、家庭暴力

2014年的報告曾引述相關的調查資料，指出大陸婦女在婚姻生活中遭到配偶不同形式暴力的比例，達到了24.7%，農村婦女遭受各種家庭暴力的情況比城鎮婦女嚴重。2014年11月，大陸公布了《反家庭暴力法》的草案，向社會公開徵求意見。2015年9月22日，大陸國務院新聞辦公室在北京舉行發佈會，全國婦聯副主席、書記處第一書記宋秀岩在回答記者提問時表示，《中華人民共和國反家庭暴力法(草案)》已於8月舉行的十二屆全國人大常委會第十六次會議上通過初審，目前正面向社會徵求意見。^⑧

宋秀岩認為，這項法案有四個亮點，分別是：一、規定家庭暴力的預防措施。草案確立了反家庭暴力遵循預防為主、教育與懲處相結合的原則，對於開展宣傳教育、業務培訓工作，以及鄉鎮人民政府、街道辦事處、城鄉基層組織、和人民調解組織承擔預防工作，都做出了具體規定。二、規

定強制報告制度。草案規定家庭暴力受害人及其法定代理人和其親屬都可以向警方報案。還規定中小學、幼稚園、醫院及其工作人員，對於無民事行為能力人和限制民事行為能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的情形，也應當及時報案。三、規定告誡制度。草案規定了對家庭暴力不同情節的處理，對情節較重的依法給予治安管理處罰，乃至追究刑事責任；對情節較輕，依法不給予治安管理處罰的，由公安機關對加害人給予批評教育或者出具告誡書。四、規定人身安全保護令制度。草案建立了人身安全保護令制度，包括禁止被申請人實施家庭暴力、禁止被申請人騷擾跟蹤申請人、責令被申請人遷出申請人住所等，同時，明確表述人身保護令的申請條件、作出條件、有效期、和違反保護令的法律後果等。

其後，全國人大在 2015 年 12 月 27 日通過了該項法案，從 2016 年 3 月 1 日開始實施。到了 2016 年 11 月之時，已經有 17 個省份出台配套政策，^⑳顯示這個問題得到官方重視。2016 年 12 月，北京法院首次向一名男性受害者頒發保護令，^㉑意味著《反家庭暴力法》不僅對於大陸女性的人權有保護作用，而是對兩性都有幫助。

二、痛經假

女性因為懷孕生產而在職場上受到不平等待遇的情形，曾在大陸引起了輿論相當多的關注，也有各式各樣增進女性權益的主張被提出。包括在 2015 年全國政協和全國人大兩會上成為熱門的議題，^㉒但多屬建言的性質，尚未具體地落實到法規面和政策面。所以，大陸官方對女性被剋扣產假或者在職場上受到不公平待遇，將採取那些具體的因應措施，還有進一步觀察的需要，本報告也會持續注意有關情形的變化。

2016 年的資料庫顯示，在產假的問題之外，女性痛經假的議題也獲得了相當關注，所以，本次報告將此一議題列入觀察。「痛經假」的概念在



大陸的職場環境中其實由來已久，1993年，由原來衛生部和全國總工會等5部門聯合頒布的《女職工保健工作規定》中，就已經明列患有重度痛經及月經過多的女職工，經醫療或婦幼保健機構確診後，月經期間可適當給予1至2天的休假。其後，至少有包括北京、上海、陝西、山西、安徽、浙江、湖北、江蘇、江西、山東、甘肅、湖南、四川等在內的十餘個省份，在地方性規定中明確了女性勞動者的這一權益，最長可休2至3天。有些地方還明確規定，痛經期間可以帶薪休假。⁸⁵

此次痛經假的議題之所以會引起關注，是因為今年8月寧夏回族自治區出台的《自治區女職工勞動保護辦法》裡，突出了對於女職工「經期、孕期、產期、哺乳期、更年期」等五種狀況的勞動保護，比較周延和系統性地注意到女性生理上的需求和相應的權益保護。⁸⁶不過，雖然有著法定的保護，仍然有不少女性並不清楚她們可以擁有這項權益，或者雖然知道有這項權益，卻因工作環境的壓力，不敢由請這方面的休假。所以，這方面權利意識的提升，顯然還有努力空間。

三、二胎政策

中國大陸「一胎化」政策固然有效降低了人口增長率，有利於經濟成長，但也造成了性別比例失衡、⁸⁷勞動力下滑、扶養比上升、獨生子女驕縱、和超生子女淪為「黑戶」的情形，⁸⁸所以，放寬生育計畫的呼聲不斷。1984年開始，先是各個省市陸續實施「雙獨二胎」政策，允許雙方都是獨生子女的夫婦可以生兩個孩子。2013年11月通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，則啟動了只要有一方是獨生子女的夫婦，就可生育兩個孩子的「單獨二胎」政策。⁸⁹2015年的中共十八屆五中全會則進一步做出了開放「全面二胎」的政策。

「全面二胎」的政策固然已經很明確，但實際執行卻產生了一些阻礙。



媒體報導指出，有些單位為了避免女性工作人員過於集中地懷第二胎，要求懷孕要「排隊」，例如，就有學校校長要求校內女老師排隊懷孕。⁹⁰所以，「全面二胎」在執行面上是否會有一些波折，值得再觀察。倒是有許多因為超生而導致的黑戶人口，配合著全面二胎和戶籍改革而能夠化暗為明，完成戶籍的登記，是人權保障上明顯的進步。

四、其他婦女權益事件

2016 年期間還有一些和婦女權益相關的事件值得在此說明。首先，是大陸有些地方，如北京、深圳和武漢的機場，為女性設置了專用的安全檢查通道，讓女性乘客能夠在更受到尊重和更快捷的情況下，完成安全檢查，是女性權益受到尊重的一項措施。⁹¹其次，是大陸近年來開始出現買賣越南新娘的情事，⁹²並且發生了集體出走失蹤的情形，⁹³其中，是否涉及拐騙或騙婚，是大陸女性權益的新生事物。最後，是一位去《南方日報》實習的女生，被該報社資深的男記者強暴，揭露了大陸新聞媒體圈中並不罕見的潛規則，即有權勢或資深的男性，對女性實習生或資淺的工作人員，施加性騷擾乃至於誘姦或強暴的現象。⁹⁴這件事情引起網路上的廣泛注意，對於原本的黑暗面，多少起了曝光改善的作用。

柒、食品與日用品安全

從 2012 年到 2015 年，食品安全一直是本報告對於中國大陸社會人權觀察的重點，2016 年的資料庫顯示，這個議題仍然佔據不少媒體篇幅。另外，從 2013 年開始，本報告納入了中國大陸日用品安全的議題，今年繼續做追蹤觀察。



一、食品安全

2013年的報告曾經提及，由於食品安全問題的輿論壓力強大，大陸官方對於食品安全已經做出了若干制度安排上的改革與回應，包括成立「國家食品藥品監督管理總局」，宣示了以下的作為：一、整合原先分散在各個部門的食品安全監管職能和機構，對於食品的生產、流通、消費各個環節，統一實施監管；二、明晰食品安全的責任，要求地方政府對於食品安全負起總責；和三、強調能力建設，尤其是充實基層一線監管人員隊伍。^⑤一項由公安部牽頭，被命名為「利劍行動」的聯合稽查作業，在過去兩年裡曾經屢破大案。

不過，2016年期間，黑心食品和假藥的媒體消息還是頻密出現。相關的報導包括已經沉寂了一陣子的地溝油，再度被查獲；^⑥多個地方出現了假鹽和毒鹽；^⑦豬牛羊等肉類獸藥殘留超標；^⑧九成的阿膠食品是使用劣質的阿膠；^⑨餐點外賣平台有不少「黑餐館」；^⑩電子商務平台出售的食品不合格；^⑪嬰兒奶粉品質不佳；^⑫以及假菸和假酒橫行等等。^⑬另外，偽藥和劣藥的事件仍然層出不窮，包括有高達八成新藥的臨床實驗資料被發現涉嫌造假。^⑭這些情事顯示了中國大陸在吃的安全方面，仍然有很大的努力空間。

二、日用品安全

在日用品的議題上，2013年之時，先是含有毒染料的布料被製成校服的事件引起了官方和民間對於兒童用品安全的重視。隨後，國家質量監督檢驗檢疫總局印發了《關於深入推進2014年兒童用品品質提升行動的通知》，並首次開展全國性的兒童服裝聯動監督抽查工作，其後，又對於兒童使用的玩具、器具、和遊樂設施等展開安全性的調查，表現出大陸社會和官方對於兒童用品安全問題的用心用力。



2015年之時，先是江蘇省傳出有4所學校出現了「毒塑膠跑道」，導致學生出現流鼻血、頭暈、皮膚過敏等症狀。^⑩然後，上海一家幼兒園的塑膠操場被懷疑導致61名幼兒出現流鼻血、嘔吐等症狀。^⑪這些情事，使得「毒跑道」的議題持續發燒了一陣子。雖然，事後的檢驗發現，問題不完全來自所謂的「毒跑道」，卻揭露了有些學校的跑道和其他設施品質不佳或不夠安全的情形。深圳市為此在2016年4月公佈了《合成材料運動場地「面層」品質標準》，希望為全國樹立標竿，徹底解決跑道污染和所謂毒跑道問題。^⑫

2016年期間，另外一樁與日用品安全有關的消息，是大陸有些快捷連鎖酒店，為了節省成本，將床單包給協力廠商洗滌，而廠商使用了不當的清潔劑，造成床單殘留化學藥劑，會傷害人體，官方媒體就此做了深入的調查報導。^⑬以上這些情事，意味著中國大陸在日用品安全上仍然存在著諸多缺失，不過，也看到了大陸官方發揮政府職能，採取了必要的行動。

捌、土地徵收和房屋拆遷

土地徵收和房屋拆遷所引發的糾紛，曾經長期獲得大陸輿論的關注，中國大陸官方因而在2011年1月頒布了《國有土地上房屋徵收與補償條例》。內容重點包括確定「先補償、後徵收」的原則，取消了行政部門可以決定強制拆遷的職權，改由司法機關來裁定能否進行強制拆遷，縮小了政府使用強制權獲得土地的範圍。^⑭然後，2012年11月中共第十八次全國代表大會的報告，提到了要改革徵地制度，提高農民在土地增值收益中的分配比例，這是徵地制度改革首次寫進中共全國代表大會的報告中。^⑮

由於官方在法規制度和政策指令上的調整，2013年期間，大陸媒體對於土地徵收和房屋拆遷，出現了一些比較正面的報導，包括以柔性措施進



行土地徵收和房屋拆遷，同時，給予比較合理的補償。2014年和2015年的資料庫則顯示，雖然中央政府已經在法規制度和政策指令上做了調整，希望對於被徵收和拆遷的民眾給予比較合理的待遇，不過，有些地方政府還是出現陽奉陰違或執行不到位的現象。

2016年期間，陸續有一些徵地和拆遷的糾紛傳出，包括廣東茂名建設高速公路，被拆遷的民眾抗拒，因而有16個人被警方抓走；^⑩廣西河池的電塔建設工程因為沒有給予補償費用，遭到被占用土地的村民攔阻施工；^⑪江蘇靖江的拆遷糾紛造成代理拆遷案的兩名律師被群眾圍毆，一名律師一度被打得大便失禁；^⑫河南濮陽拆遷城中村，村委書記要求先拆房子，才能知道補償標準；^⑬海南海口拆除違建的行動，出現了婦孺被毆打的畫面，^⑭後來，涉事的區長引咎辭職；^⑮河南鄭州一個擁有研究生學歷的民眾，因為不滿拆遷補償費太低，持刀捅死3人之後，因拒補被警方擊斃；山東濟南有民眾揮刀，造成拆遷工作人員1死1傷，有律師認為，此前當地開發建設指揮部所下發的強制拆除通知書是違法的；^⑯湖南長沙發生了拆遷人員魯莽行事，造成臥病在床的農婦被活埋死亡；^⑰福建龍岩則有9位村民，因對補償不滿，在該市政府大門前服下農藥，想要用死來抵抗強徵強拆。^⑱

在造成人命的拆遷糾紛中，最受矚目的一個案件是賈敬龍的殺人案。賈敬龍是河北省石家莊市長安區北高營村的村民，因房屋拆遷問題對村黨支部書記兼村委會主任何建華產生怨恨。2015年2月19號，大年初一，上午9點左右，賈敬龍攜帶三把射釘槍和一把經鑒定屬槍支的模擬手槍，來到北高營新村春節團拜會會場，持射釘槍當眾朝從主席台上給群眾拜年走到台下的何建華的後腦部射擊，射釘貫穿何建華顱腦，致何建華顱腦損傷死亡。事發後，網路上對於賈敬龍的行為出現大量討論，許多人同情他的遭遇，呼籲司法當局從輕發落，並檢討徵地拆遷的作為。^⑲不過，最

高法院最後還是宣判了他死刑。^{②1}賈敬龍的案例牽涉到了中國大陸的法律人權，對此，本報告的〈司法人權〉部份有較深入的探討，可以參閱。

「新型城鎮化」是中國大陸官方推動整體社會經濟發展的主要脈動之一，隨著城鎮化的開展，土地徵收和房屋拆遷必然會更普遍地發生。如何在土地徵收和房屋拆遷的作為上，透過適當的補償讓事情能夠比較順利地進行，減少社會成本的支付，是中國大陸社會人權觀察上，值得繼續追蹤觀察的課題。

玖、結語

綜觀 2016 年中國大陸的社會人權，如同過去幾年的觀察，依托在相對快速的經濟成長之上，中國大陸的官方和民間能夠有較為充裕的資源來面對問題，推出改善社會人權的法規與政策。其中，戶籍管理上取消了農業戶口和非農業戶口的區分，讓實施多年的戶籍二元制度退場，消滅農業和非農業戶籍人口在社會福利待遇上的差異，對於廣大農村人口的權利，特別是農民工的人權，將有重大助益。就此而言，2016 年度中國大陸在社會人權方面，呈現出逐步改進的趨勢，至於相關法令具體落實的情形如何，則有待進一步觀察。

大致說來，2016 年中國大陸社會人權各別領域的情形可以歸納如下：一、在勞工安全方面，塵肺病問題得到更多資源的投放；最低工資增長幅度雖然普遍降低，但多數省市仍有實質增長；農民工被欠薪的問題得到了官方更大力度的協助。二、醫療照顧方面，醫療品質仍然有待提升；醫患關係緊張加劇，出現了較多對醫護人員施暴的情事；醫療保險則有實質改善。三、老人照顧方面，退休年齡漸進式延後的方向已定，但明確的方案仍未出台；養老金的涵蓋範圍大幅擴增；對於子女多「回家看看」和「去院看



看」的要求，頗有點創意。四、兒童權益方面，農村留守兒童和城市流動兒童都得到了更多社會的關注，戶籍制度的改革將可以有效促進農村兒童的權益。五、婦女權益方面，《反家庭暴力法》已經開始實施；痛經假引起注意，意味著對婦女權益更加注重；「全面二胎」執行上的一些阻礙需要得到關懷。六、食品與日用品安全方面，仍然有相當大的改進空間，但也見到官方比較積極的動作。七、土地徵收和房屋拆遷方面，中央政策已朝更加人性化的方向推動，不過，地方執行不到位，使得嚴重的衝突和悲劇仍然時有所聞。

習近平上任之後，中共十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，以及五中全會通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，是未來5到10年中國大陸社會經濟發展的頂層設計。《十三五規劃建議》標舉出創新、協調、綠色、開放和共享五個核心理念，其中，「共享」的理念涵蓋了許多和社會人權有關的議題，如增加公共服務、實施脫貧攻堅工程、提高教育品質、促進就業創造、縮小收入差距、建立更加公平更可持續的社會保障制度、推進健康中國建設、和促進人口均衡發展等等。這些規劃的推動，都直接或間接地有利於中國大陸社會人權的改善。雖然中國大陸的經濟增長已經出現了放緩的跡象，不過，只要後續的經濟發展能夠維持住「中高速度」的成長，其社會人權應該會繼續出現實質性的進展。

（作者：龐建國/中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授）



參考資料

- ① 李金磊 (2016)。〈可以去辦戶口了！20 省份出臺無戶口人員落戶細則〉，中國新聞網，2016 年 9 月 13 日，<http://www.chinanews.com/gn/2016/09-13/8002210.shtml>；王碩、戴軒 (2016)。〈全國已有 30 省份取消農業戶口，專家：農轉非不一定要放棄土地〉，新京報網，2016 年 9 月 19 日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2016/09/19/417349.html>。
- ② 壹讀 (2016)。〈31 個省份全面取消農業戶口，農業與非農業戶口享有那些權益？〉，壹讀，2016 年 9 月 22 日，<https://read01.com/k3EL54.html>。
- ③ 中國勞工通訊 (2014)。〈人社部公佈《勞務派遣暫行規定》3 月 1 日起施行〉，中國勞工通訊，2014 年 3 月 3 日，<http://www.clb.org.hk/schi/content/%E4%BA%BA%E7%A4%BE%E9%83%A8%E5%85%AC%E5%B8%83%E3%80%8A%E5%8A%B3%E5%8A%A1%E6%B4%BE%E9%81%A3%E6%9A%82%E8%A1%8C%E8%A7%84%E5%AE%9A%E3%80%8B-3%E6%9C%881%E6%97%A5%E8%B5%B7%E6%96%BD%E8%A1%8C>。
- ④ 政事兒 (2016)。〈揭密：天津“第二虎”尹海林兩年前的落馬跡象〉，新京報，2016 年 8 月 23 日，<http://news.sohu.com/20160823/n465590342.shtml>。
- ⑤ 美國之音 (2016)。〈天津市長黃興國落馬，曾在習近平手下主政寧波〉，美國之音，2016 年 9 月 11 日，<http://www.voachinese.com/a/anti-graft-tianjin-mayor-investigated-2016-09-10/3501692.html>。
- ⑥ 人民網 (2016)。〈山東通報濰坊長興化工有限公司“1.9”較大中毒事故情況〉，人民網，2016 年 1 月 14 日，<http://society.people.com.cn/n1/2016/0114/c136657-28052974.html>。
- ⑦ 人民網 (2016)。〈河南一煙花廠爆炸 10 人亡，另有 5 人重傷，震碎村民家玻璃，責任人被控制〉，人民網，2016 年 1 月 15 日，<http://society>。



people.com.cn/n1/2016/0114/c136657-28052974.html。

- ⑧ 文匯網 (2016)。〈江西上饒市一煙花廠發生爆炸〉, 文匯網, 2016 年 1 月 20 日, <http://news.wenweipo.com/2016/01/20/IN1601200001.htm>。
- ⑨ 新華網 (2016)。〈昆明工地坍塌事故已致 2 人死亡, 相關責任人被警方控制〉, 新華網, 2016 年 3 月 16 日, http://news.xinhuanet.com/local/2016-03/16/c_1118353771.htm。
- ⑩ 中國新聞網 (2016)。〈河南安陽一非法石灰窯宿舍內 4 人疑因中毒身亡〉, 中國新聞網, 2016 年 3 月 24 日, <http://www.chinanews.com/sh/2016/03-24/7809506.shtml>。
- ⑪ 大紀元 (2016)。〈魯平原一化工廠爆炸, 致 2 人死亡 5 人受傷〉, 大紀元, 2016 年 4 月 4 日, <http://www.epochtimes.com/b5/16/4/4/n7519314.htm>。
- ⑫ 李映民、李獲 (2016)。〈廣東東莞一工地發生坍塌事故致 12 死 31 傷〉, 中國新聞網, 2016 年 4 月 13 日, <http://www.chinanews.com/sh/2016/04-13/7833046.shtml>。
- ⑬ 國家安全生產監督管理總局 (2016)。〈楊煥寧出席國務院新聞辦公室新聞發佈會〉, 國家安全生產監督管理總局, 2016 年 7 月 28 日, http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/Contents/Channel_5662/2016/0728/273573/content_273573.htm。
- ⑭ 應江洪 (2016)。〈新疆莎車一煤礦冒頂 3 死 7 困〉, 文匯網, 2016 年 4 月 5 日, <http://news.wenweipo.com/2016/04/05/IN1604050021.htm>。
- ⑮ 梁愛平 (2016)。〈陝西照金煤礦透水事故: 11 名遇難礦工遺體全部找到〉, 新華網, 2016 年 5 月 8 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/08/c_1118825088.htm。
- ⑯ 中國新聞網 (2016)。〈貴州正安縣一煤礦突遭湧水致 5 人遇難 2 人失聯〉, 中國新聞網, 2016 年 6 月 29 日, <http://big5.chinanews.com/sh/2016/06-29/7921356.shtml>。
- ⑰ 文匯快訊 (2016)。〈山西晉城一煤礦發生透水事故 12 人被困〉,



- 文匯快訊，2016年7月3日，<http://news.wenweipo.com/2016/07/03/IN1607030011.htm>。
- ⑮ 澎湃新聞（2016）。〈重慶永川區煤礦瓦斯爆炸已致15人遇難，18人下落不明〉，澎湃新聞，2016年10月31日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1552572。
- ⑯ 王樂（2016）。〈各地“盲井”案已至少判44人死刑，專家：完善礦難上報制度〉，澎湃新聞，2016年6月9日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1481138。
- ⑰ 人民網（2015）。〈全國塵肺病報告人數超72萬6成集中在煤炭行業〉，人民網，2015年2月7日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0207/c1001-26524499.html>。
- ⑱ 中國網（2014）。〈大愛清塵發佈《中國塵肺農民工生存狀況調查報告》〉，中國網，2014年7月7日，gongyi.china.com.cn/2014-07/07/content_7038041.htm。
- ⑲ 相惠蓮（2014）。〈報告稱超八成塵肺病農民工未獲賠償〉，財新網，2014年7月7日，<http://china.caixin.com/2014-07-07/100700545.html>。
- ⑳ 新浪新聞中心（2016）。〈衛計委：用人單位按時繳納塵肺病農民工工傷保險費〉，新浪新聞中心（北京），2016年1月20日，<http://news.sina.com.cn/c/2016-01-20/doc-ifxnqrkc6732468.shtml>。
- ㉑ 李金磊（2014）。〈15地區公佈2014年最低工資標準，上海全國最高〉，中國新聞網，2014年7月11日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/07-11/6374042.shtml>。
- ㉒ 李金磊（2014）。〈21省份公布2014年工資指導線，平均漲幅下調〉，中國新聞網，2014年10月10日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/10-10/6660508.shtml>。
- ㉓ 劉素云（2014）。〈國際勞工組織報告：中國工資漲幅遠高於發達國家〉，環球網，2014年12月5日，<http://world.huanqiu.com/article/2014->



12/5229272.html。

- ⑳ 新華網 (2013)。〈24 省市上調最低工資標準，上海 1620 元居首〉，新華網，2013 年 9 月 1 日，http://news.xinhuanet.com/yzyd/overseas/20130901/c_125291405.htm?anchor=1。
- ㉑ 李金磊 (2016)。〈2015 年各行業年平均工資出爐 來看你達標了嗎？〉，中國新聞網，2016 年 5 月 14 日，<http://www.chinanews.com/cj/2016/05-14/7870225.shtml>。
- ㉒ 鍾寧 (2016)。〈廣東最低工資凍漲〉，中時電子報，2016 年 3 月 20 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160320000228-260209>。
- ㉓ 王紅茹 (2016)。〈19 省份發佈工資指導線：基準線均下調，黑龍江多年未發佈〉，人民網，2016 年 12 月 6 日，<http://finance.people.com.cn/n1/2016/1206/c1004-28926916.html>。
- ㉔ 和訊網新聞頻道 (2012)。〈中西部加快上調最低工資，沿海“假性民工荒”或加劇〉，和訊網新聞頻道，2012 年 4 月 24 日，<http://news.hexun.com/2012-04-24/140717737.html>。
- ㉕ 吳佳佳 (2016)。〈我國啟動農村人口因病致貧因病返貧調查工作〉，中國經濟網，2016 年 4 月 28 日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201604/28/t20160428_11029431.shtml。
- ㉖ 騰訊新聞中心 (2013)。〈城鎮居民醫保和新農合補貼要提至每人每年 280 元〉，騰訊新聞中心，2013 年 3 月 8 日，<http://news.qq.com/a/20130308/000681.htm>。
- ㉗ 王石川 (2016)。〈人民日報評“魏則西之死”：如果丟掉責任，企業還能走多遠？〉，澎湃新聞，2016 年 5 月 1 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1463621。
- ㉘ 新浪新聞中心 (2016)。〈疑“莆田系”合作醫院遭曝光 80 家為部隊醫院〉，新浪新聞中心 (北美)，2016 年 5 月 3 日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/sinacn/20160503/12167306443.html>。



- ⑳ 吳躍偉 (2016)。〈百度回應“魏則西事件”：正向北京武警二院主管部門申請審查〉，澎湃新聞，2016年5月1日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1463563。
- ㉑ 澎湃新聞 (2016)。〈山東確認問題疫苗波及24省市，主犯三百名上下線名單公佈〉，澎湃新聞，2016年3月20日，<http://www.thepaper.cn/baidu.jsp?contid=1446135>。
- ㉒ 陳興王、刁凡超 (2016)。〈山東疫苗案爆“體外迴圈”利益鏈，疾控監管兩大漏洞亟待修補〉，澎湃新聞，2016年3月18日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1445248。
- ㉓ 中國政府網 (2016)。〈李克強對非法經營疫苗系列案件作出重要批示〉，中國政府網，2016年3月22日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/22/content_5056506.htm。
- ㉔ 劉頌輝 (2015)。〈男子不孕手術中途被加價萬元〉，騰訊新聞中心，2015年10月16日，<http://view.inews.qq.com/a/SSH2015101601410302>；周金柱 (2015)。〈醫生包皮手術中臨時加價5千〉，騰訊新聞中心，2015年10月18日，<http://view.inews.qq.com/a/SSH2015101800367701>。
- ㉕ 澎湃新聞 (2016)。〈國家發改委：部分民營醫院存中途加價、小病大治行為〉，澎湃新聞，2016年5月20日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1471929。
- ㉖ 大紀元 (2015)。〈廣東女醫生被病人砍成重傷慘不忍睹〉，大紀元，2015年7月16日，<http://www.epochtimes.com/gb/15/7/16/n4482019.htm>；嵇石 (2015)。〈貴州女醫生拒開止痛藥 被交通局副局长打致腦震盪〉，騰訊新聞中心，2015年9月18日，<http://news.qq.com/a/20150918/067995.htm>。
- ㉗ 王琳 (2016)。〈陳仲偉之死，制度關懷比聚焦重要〉，中國評論新聞網，2016年5月9日，<http://www.chinareviewnews.com/>



doc/1042/2/4/4/104224402.html?coluid=73&kindid=7150&docid=104224402。

- ④ 張妍（2016）。〈陳仲偉之死：極端暴力陰影下的中國醫生〉，端傳媒，2016年5月8日，<https://theinitium.com/article/20160508-mainland-doctor-murdered/>。
- ⑤ 張雅（2016）。〈究竟是何原因引發女孩怒斥號販子？現場目擊者還原事件經過〉，澎湃新聞，2016年1月28日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1426309。
- ⑥ 徐琨堯、朱天龍（2016）。〈北京號販子依然活躍：最近查得嚴掛號要加價〉，騰訊新聞中心，2016年1月28日，<http://news.qq.com/a/20160128/063366.htm>。
- ⑦ 網易新聞中心（2016）。〈衛計委新規：兒科不得出現停診拒診情況（全文）〉，網易新聞中心，2016年2月3日，http://news.163.com/16/0203/18/BEU0830J0001124J_all.html#p1。
- ⑧ 張妍（2016）。〈陳仲偉之死：極端暴力陰影下的中國醫生〉，端傳媒，2016年5月8日，<https://theinitium.com/article/20160508-mainland-doctor-murdered/>。
- ⑨ 中國新聞網（2015）。〈人社部：醫保異地報銷政策即將在四季度發文〉，中國新聞網，2015年10月25日，<http://www.chinanews.com/jk/2014/10-25/6716767.shtml>。
- ⑩ 張尼（2016）。〈10餘省份已明確城鄉醫保並軌，繳費、報銷政策各有差異〉，澎湃新聞，2016年6月18日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1485524。
- ⑪ 章成霞、柴華（2016）。〈“以房養老”試點即將結束 兩年四地僅59戶投保〉，央廣網，2016年6月5日，http://china.cnr.cn/yaowen/20160605/t20160605_522322724.shtml。
- ⑫ 騰訊財經（2013）。〈媒體稱延遲退休每年將“吃掉”逾六成就



- 業崗位》，騰訊財經，2013年11月21日，<http://finance.qq.com/a/20131121/016255.htm>。
- ⑤ 南方週末（2013）。〈中央明確將制定“漸進式延遲退休”政策〉，南方週末，2013年11月21日，<http://www.infzm.com/content/96053>。
- ⑥ BBC 中文網（2015）。〈養老保險：中國公布延遲退休時間表〉，BBC 中文網，2015年3月11日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/03/150311_ana_china_retirement_age。
- ⑦ 央視網（2015）。〈人社部：我國平均退休年齡 55 歲，將逐步延遲退休〉，央視網，2015年10月15日，<http://news.cntv.cn/2015/10/15/ARTI1444860131324530.shtml>。
- ⑧ 華爾街見聞（2016）。〈媒體：中國延遲退休最終年齡或鎖定 65 歲〉，華爾街見聞，2016年12月3日，<http://wallstreetcn.com/node/277207>。
- ⑨ 騰訊新聞中心（2016）。〈人社部計畫今年拿出延遲退休方案，適時公佈〉，騰訊新聞中心，2016年7月13日，<https://view.inews.qq.com/a/NEW2016071304827404>。
- ⑩ 李唐寧（2014）。〈居民養老金不及城市低保七分之一，去年城鄉居民基本養老金月人均僅 81 元〉，經濟參考網，2014年4月14日，http://jjckb.xinhuanet.com/2014-04/14/content_499849.htm。
- ⑪ 鳳凰財經（2015）。〈養老金全國統籌六年無果 專家：手段而非目的，不要急〉，鳳凰財經，2015年7月28日，http://finance.ifeng.com/a/20150728/13872638_0.shtml#_zbs_baidu_ydkp。
- ⑫ 新華網（2014）。〈專家：公務員養老金並軌今年動“真格兒”〉，新華網，2014年3月30日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-03/30/c_1110008841.htm。
- ⑬ 索寒雪（2014）。〈媒體曝光養老金並軌方案：公務員按工齡補齊保險〉，鳳凰網，2014年3月29日，http://news.ifeng.com/shendu/zgjyb/detail_2014_03/29/35261637_0.shtml。



- ⑥ 新華網(2016)。〈地方養老保險並軌方案已出齊，多地設10年過渡期〉，新華網，2016年2月17日，http://news.xinhuanet.com/finance/2016-02/17/c_128725734.htm。
- ⑦ 李唐寧(2014)。〈居民養老金不及城市低保七分之一，去年城鄉居民基本養老金月人均僅81元〉，經濟參考網，2014年4月14日，http://jjckb.xinhuanet.com/2014-04/14/content_499849.htm。
- ⑧ 大紀元(2016)。〈中共自招2014年800億養老金被挪用〉，大紀元，2016年1月21日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/1/21/n4622022.htm>。
- ⑨ 程杰(2016)。〈專家：養老保險十三五可能出現當期收不抵支〉，新浪財經，2016年3月22日，<http://finance.sina.com.cn/money/insurance/bxdt/2016-03-22/doc-ifxqnski7820379.shtml>。
- ⑩ 鳳凰網(2013)。〈獨家專訪民政部長李立國：以房養老試點存三大制約〉，鳳凰網，2013年11月23日，http://news.ifeng.com/mainland/detail_2013_11/23/31508940_0.shtml。
- ⑪ 董飛(2015)。〈河南魯山失火老年公寓近三年“年檢”狀況不明〉，中國新聞網，2015年6月2日，<http://www.chinanews.com/sh/2015/06-02/7316549.shtml>。
- ⑫ 吳洁瑾(2016)。〈上海老年人權益條例重申精神贍養：不常回家看看或影響信用〉，澎湃新聞，2016年4月7日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1453253。
- ⑬ 中國政府網(2016)。〈國務院發佈《加強農村留守兒童關愛保護工作的意見》〉，新華網，2016年2月14日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/14/c_128717561.htm。
- ⑭ 李潤文(2013)。〈農村留守兒童怎樣輸在起跑線上〉，中國青年報，2013年5月21日，http://zqb.cyol.com/html/2013-05/21/nw.D110000zgqnb_20130521_1-03.htm。

- ⑦ 人民網(2013)。〈農民工子弟在京上9年學4次轉學，稱回不去農村了〉，人民網，2013年5月15日，<http://house.people.com.cn/n/2013/0515/c164220-21483782.html>。
- ⑧ 袁璐(2016)。〈北大學者張丹丹：調研監獄“留守兒童”，我想探究犯罪背後〉，澎湃新聞，2016年5月22日，<http://www.thepaper.cn/baidu.jsp?contid=1472741>。
- ⑨ 羅瑞垚(2016)。〈調查：一年未見到父母的留守兒童逾四百萬人〉，財新網，2016年6月25日，<http://china.caixin.com/2016-06-25/100958743.html>。
- ⑩ 新華網(2013)。〈我國全面建立留守兒童檔案，優先保障吃住行〉，新華網，2013年1月11日，http://news.xinhuanet.com/yzyd/edu/20130111/c_114327575.htm?prolongation=1。
- ⑪ 楊一帆(2016)。〈大陸一天4起慘案：4童被姦殺或虐待致死〉，大紀元，2016年1月22日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/1/23/n4623580.htm>。
- ⑫ 澎湃新聞(2016)。〈山東一小學男老師性侵十歲女生：涉事者被刑拘、學校校長停職〉，澎湃新聞，2016年4月29日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1462836。
- ⑬ 王正元(2016)。〈男子猥褻同村7歲留守男孩：給了十幾元讓玩手机〉，騰訊新聞中心，2016年5月9日，<http://news.qq.com/a/20160509/022555.htm>。
- ⑭ 周寬瑋(2016)。〈江西12歲留守女孩疑遭多次性侵染性病，警方：嫌疑人已刑拘〉，澎湃新聞，2016年5月13日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1468496。
- ⑮ 余瀛波(2016)。〈調查稱近三年媒體曝光性侵兒童案逾千起，最高獲賠僅5萬元〉，澎湃新聞，2016年6月1日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1477655。



- ⑧ 高志強 (2015)。〈中國取消“嫖宿幼女罪”加大打拐力度〉, BBC 中文網, 2015 年 8 月 29 日, http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/08/150829_china_child_prostitutes。
- ⑨ 馬德林 (2015)。〈中國婦聯：中國首部家暴法（草案）顯四大亮點〉, 騰訊新聞中心, 2015 年 9 月 22 日, <http://news.qq.com/a/20150922/039704.htm>。
- ⑩ 沙璐 (2016)。〈“反家暴法” 17 省區市已出配套政策〉, 微博, 2016 年 11 月 27 日, <http://www.weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309351000884046342484819021>。
- ⑪ 慈美琳 (2016)。〈內地反家暴法通過一年, 北京法院首次向男受害者頒保護令〉, 香港 01, 2016 年 12 月 4 日, <http://www.hk01.com/%E5%85%A9%E5%B2%B8/57967/%E5%85%A7%E5%9C%B0%E5%8F%8D%E5%AE%B6%E6%9A%B4%E6%B3%95%E9%80%9A%E9%81%8E%E4%B8%80%E5%B9%B4-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E6%B3%95%E9%99%A2%E9%A6%96%E6%AC%A1%E5%90%91%E7%94%B7%E5%8F%97%E5%AE%B3%E8%80%85%E9%A0%92%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E4%BB%A4>。
- ⑫ 劉維濤、胡妍妍、時聖宇、程遠州、吳丹、侯琳良、王昊男、余榮華、曹平、尹世昌、李堅、王云娜、鞏育華、成慧 (2015)。〈兩會半邊天傾聽“她”聲音（解碼會內會外）〉, 人民網, 2015 年 3 月 8 日, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0308/c1001-26655292.html>。
- ⑬ 張尼 (2016)。〈10 餘省份明確給女職工痛經假, 多地強調帶薪休假〉, 騰訊新聞中心, 2016 年 8 月 18 日, <http://news.qq.com/a/20160818/001725.htm>。
- ⑭ 新華網 (2016)。〈寧夏明確“痛經假”：無法堅持工作者可休假 1 至 2 天〉, 新華網, 2016 年 8 月 16 日, http://news.xinhuanet.com/local/2016-08/16/c_129234208.htm。

- ⑧⑦ 李曉喻 (2015)。〈大陸男女相差 3300 萬，專家稱易導致部分男性求偶難〉，中國新聞網，2015 年 1 月 20 日，<http://www.chinanews.com/sh/2015/01-20/6987087.shtml>。
- ⑧⑧ 荊楚網 (2015)。〈沈素芬：“超生兒正常上戶”彰顯法治精神〉，荊楚網，2015 年 2 月 26 日，<http://focus.cnhubei.com/original/201502/t3189463.shtml>；東方早報 (2015)。〈正視 1300 萬人的“黑戶”問題〉，東方早報，2015 年 3 月 25 日，<http://www.dfdaily.com/html/63/2015/3/25/1252567.shtml>。
- ⑧⑨ BBC 中文網 (2013)。〈中國人大常委會審議單獨二胎政策〉，BBC 中文網，2013 年 12 月 23 日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/12/131223_china_family_planning。
- ⑧⑩ 中國網 (2016)。〈中國網評：女教師何時生二胎豈能校長說了算？〉，中國網，2016 年 4 月 2 日，<http://big5.china.com.cn/gate/big5/media.china.com.cn/cmssp/2016-04-02/685726.html>。
- ⑧⑪ 翟烜 (2016)。〈首都機場首設女性安檢通道 出於保護隱私等考慮〉，中國新聞網，2016 年 2 月 6 日，<http://www.chinanews.com/sh/2016/02-06/7750714.shtml>；中國新聞網 (2016)。〈深圳機場女性乘客安檢“專用通道”檢查效率升 25%〉，中國新聞網，2016 年 4 月 28 日，<http://big5.chinanews.com/sh/2016/04-28/7852800.shtml>；崔夢欣 (2016)。〈武漢天河機場增設女性安檢通道〉，中國新聞網，2016 年 5 月 23 日，<http://www.chinanews.com/sh/2016/05-23/7879635.shtml>。
- ⑧⑫ 中安在線 (2016)。〈靈璧男子買賣 14 名越南新娘，案情驚動公安部〉，中安在線，2016 年 4 月 27 日，<http://ah.anhnews.com/system/2016/04/27/007322341.shtml>。
- ⑧⑬ 中國網 (2016)。〈越南新娘集體失蹤，懷孕新娘為何出逃〉，中國網，2016 年 2 月 17 日，http://big5.china.com.cn/gate/big5/cul.china.com.cn/csw/2016-02/17/content_8578318.htm。



- ⑨④ 李思磐 (2016)。〈李思磐：時代暗影中的報社記者性侵案〉，端傳媒，2016年7月4日，<https://theinitium.com/article/20160704-opinion-lisipan-sexual-harassment/>；端傳媒 (2016)。〈強姦、性騷擾，和中國女權行動派的反暴力實踐〉，端傳媒，2016年7月4日，<https://theinitium.com/article/20160704-opinion-guaner-sexual-harassment/>。
- ⑨⑤ 新華網 (2013)。〈食品安全監管體系改革年底前完成〉，新華網，2013年9月17日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-09/17/c_117394693.htm?prolongation=1。
- ⑨⑥ 騰訊新聞中心 (2016)。〈昆明地溝油：每年3·6萬噸流入黑作坊，利潤達3成〉，騰訊新聞中心，2016年7月28日，<http://news.qq.com/a/20160728/001297.htm>。
- ⑨⑦ 楊帆、李春惠、周蕊 (2016)。〈新華調查：多地曝出假鹽毒鹽大案，22年“鹽管”難在哪？〉，新華網，2016年8月11日，http://news.xinhuanet.com/food/2016-08/11/c_129221164.htm。
- ⑨⑧ 龔岸菹 (2016)。〈食藥監總局曝光7批次不合格牛羊肉，多為獸藥殘留超標〉，澎湃新聞，2016年1月12日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1419764。
- ⑨⑨ 夏文 (2016)。〈市面九成阿膠食品使用劣質阿膠，“牛皮阿膠”已成行業潛規則〉，澎湃新聞，2016年8月24日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1518787。
- ⑩① 賀勇、張丹華 (2016)。〈外賣平臺存監管漏洞：部門查一查他們動一動，罰款震懾力度小〉，澎湃新聞，2016年8月29日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1520727。
- ⑩② 龔岸菹 (2016)。〈京東天貓食品再被食藥監通報，安徽一葡萄乾黴菌超標239倍〉，澎湃新聞，2016年3月29日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1449906。
- ⑩③ 澎湃新聞 (2016)。〈食藥監總局通報不合格嬰幼兒奶粉：金貴族、

- GOLD 金牌上榜》，澎湃新聞，2016 年 8 月 30 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1521745。
- ⑩ 龔岸蒞（2016）。〈5 批次測出氰化物超標！你沒喝過這 42 批次不合格白酒吧？〉，澎湃新聞，2016 年 3 月 18 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1445629；高博（2016）。〈河北破獲特大制售假煙走私煙案，銷售流向 13 省 37 市〉，中國新聞網，2016 年 9 月 5 日，<http://www.chinanews.com/sh/2016/09-05/7994134.shtml>。
- ⑪ 李穎（2016）。〈八成新藥臨床資料涉假：專家建議對造假零容忍，監督不再手軟〉，澎湃新聞，2016 年 9 月 20 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1531175。
- ⑫ 騰訊（2015）。〈今日話題第 3317 期：毒跑道危害健康，不是偽問題〉，騰訊·今日話題第 3317 期，2015 年 10 月 19 日，<http://52linglei.com/201510/52583x.html>。
- ⑬ 蘋果日報（2015）。〈滬「毒跑道」61 童流鼻血嘔吐〉，蘋果日報（香港），2015 年 10 月 21 日，<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20151021/19341341>。
- ⑭ 鄭小紅、周廣軒（2016）。〈深圳制定塑膠跑道品質標準 有望解決“毒跑道”問題〉，中國新聞網，2016 年 4 月 11 日，<http://www.chinanews.com/sh/2016/04-11/7830454.shtml>。
- ⑮ 中國新聞網（2016）。〈快捷酒店火鹼勾兌洗滌劑洗出白床單，7 天速 8 等上榜〉，中國新聞網，2016 年 4 月 18 日，<http://big5.chinanews.com/sh/2016/04-18/7837538.shtml>。
- ⑯ 沈念祖（2012）。〈我們還關注暴力拆遷〉，新浪財經，2012 年 11 月 2 日，<http://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/20121102/224013566446.shtml>。
- ⑰ 騰訊新聞中心（2012）。〈徵地制度改革寫進十八大報告，代表認為補償低〉，騰訊新聞中心，2012 年 11 月 12 日，<http://news.qq.com/a/20121112/000907.html>。



- ⑩ 顧曉華 (2016)。〈廣東茂名建高速暴力強拆民房，16 村民被抓〉，大紀元，2016 年 1 月 15 日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/1/15/n4617251.htm>。
- ⑪ 顧曉華 (2016)。〈中國南方電網建電塔無賠償，廣西村民阻施工〉，大紀元，2016 年 1 月 23 日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/1/23/n4623895.htm>。
- ⑫ 林子楨 (2016)。〈2 名拆遷律師辦案被圍堵群毆，被打得大便失禁〉，騰訊新聞中心，2016 年 3 月 29 日，<http://news.qq.com/a/20160329/056768.htm>。
- ⑬ 馬鵬宇 (2016)。〈河南濮陽城中村拆遷：不先拆房，不給看補償標準〉，騰訊新聞中心，2016 年 4 月 11 日，<http://news.qq.com/a/20160411/051705.htm>。
- ⑭ 任明超 (2016)。〈海口暴力拆違調查：拆違建緣何演變成婦孺被打〉，中國新聞網，2016 年 5 月 2 日，<http://www.chinanews.com/sh/2016/05-02/7855648.shtml>。
- ⑮ 林韋瑋 (2016)。〈海口拆違毆打群眾事件續：秀英區區長引咎辭職〉，搜狐新聞，2016 年 5 月 2 日，<http://news.sohu.com/20160502/n447213117.shtml>。
- ⑯ 澎湃新聞 (2016)。〈光明網評拆遷戶紮死 3 人被擊斃：中國式強拆的最極端結局〉，澎湃新聞，2016 年 5 月 12 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1468266。
- ⑰ 懷若谷 (2016)。〈長沙強拆致農婦死亡 27 人被處理，家屬：嚴懲責任人〉，騰訊新聞中心，2016 年 7 月 13 日，<http://news.qq.com/a/20160713/001815.htm>。
- ⑱ 喬龍 (2016)。〈福建龍岩市政府前 9 村民自殺，因不滿徵地補償〉，自由亞洲電台，2016 年 11 月 12 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/q11-11122016124812.html>。



- ⑩ 陳藹婧（2016）。〈核准賈敬龍死刑，就恢復鄉村秩序了嗎〉，新浪新聞中心（北京），2016年10月22日，<http://news.sina.com.cn/pl/2016-10-22/doc-ifxwztrt0116517.shtml>。
- ⑪ 孫瑩（2016）。〈故意殺人犯賈敬龍被執行死刑，最高法解釋四大理由〉，央廣網，2016年11月15日，http://china.cnr.cn/xwwgf/20161115/t20161115_523269101.shtml。





政治人權觀察

摘要

在 2017 年中共十九大前的 2016 年，中國大陸的政治人權延續著此前的基調。本報告以習近平執政後對整個中共體制進行的改革與背後的制度邏輯審視 2016 年一整年中國大陸的政治人權，在言論自由、參政權、以及少數民族自治等領域的發展；同時也以一貫的理論框架來解釋這一年的發展。整體而言，在 2016 年，習式改革開始在體制外的領域有更多的干涉，也進一步影響了中國大陸的政治人權體制。

關鍵詞：政治人權、威權制度、言論自由、非政府組織、參政權

壹、前言

誠如歷年針對中國大陸政治人權所撰寫的報告已清楚指出，北京政府向來對於人權抱持著與西方不同的觀點。^①不論人權是否如某些理論家所主張的，具有普世性，或者如另一些學派所說的，人權具有特殊性；為了避免概念的爭議模糊了本報告的分析焦點，本報告對中國大陸政治人權的檢視與解釋基本奠基在中國大陸國務院於 2015 年 6 月 8 日發佈的《2014 年中國人權事業的進展》白皮書。^②該系列白皮書* 在 1996 年首次出版，分為「一、發展權利」、「二、人身權利」、「三、民主權利」、「四、公正審

* 中共政府除了年度人權白皮書外，還曾出版單一地域的人權白皮書，如 1992 年與 1998 年的西藏人權白皮書，以及單一權利的白皮書，如 1997 年的宗教信仰自由白皮書。



判權」、「五、少數民族權利」、「六、婦女、兒童和老年人權利」、「七、殘疾人權利」、「八、環境權利」與「九、對外交流與合作」等九節。細究其內容，其實有不少與國際人權體制相通的準則；就政治人權而言，相關的部分則包含了第三節的「民主權利」與第五節的「少數民族權利」。繼而在2016年，中國大陸的國務院亦出版了兩份官方報告。首先是2016年6月14日，國務院出版了《國家人權行動計畫2012至2015年評估報告》^③；三個月後，國務院在9月29日進一步公佈了《國家人權行動計畫（2016至2020年）》^④。這兩份報告中對人權的界定與2014年的《白皮書》一脈相承。前者整理了2012至2015年間，中共官方所認定的人權成就。就與政治人權相關的部分而言，《評估報告》所羅列的成就集中在民眾知情權，政府主動徵詢民眾意見，協商民主平台的開展，表達渠道的擴大，以及行政監督的強化等面向。而9月的《行動計畫》則是在同樣的框架下，在未來的五年中尋求「量」的成長。

從政治人權的實踐面來看，「人權觀察」（Human Rights Watch）的蘇菲·理查森（Sophie Richardson）女士曾在2015年評論，中國大陸除了在經濟上進入了俗稱的「新常態」（New Normal）外，政治人權也處於一個「新現實」（New Reality）之中。這個蘇菲·理查森女士所說的新現實，其實正是中國大陸在習近平於2012年上台後總體政治轉型的一個側面。首先，在2015年，習近平透過「反腐敗運動」與新機構如國家安全委員會（簡稱國安委）與深化改革小組（簡稱深改組）的創造大幅鞏固了黨內權力後，過去的集體領導模式迅速的往個人領導的模式推進（即便尚未完全達到個人式威權的程度）。其次，2015年底所通過的《中國共產黨紀律處分條例》將「妄議中央大政方針」與破壞黨的集中統一一列入違反紀律的負面清單，在2016年下半年又進一步在「全面從嚴治黨」的方針下通過《關於新形勢下黨內政治生活的若干準則》和《中國共產黨黨內監督條例》。



這種強化黨的紀律的方式，相較於胡錦濤時期，顯示中共黨內菁英過去的權力分享模式已遭到破壞。但如此一來，習近平也同時得到更多的資源來進行中國大陸的社會治理。第三，除了壓縮了與黨內幹部權力分享的空間之外，2015年審議通過的《中國共產黨工作條例（試行）》以及在2016年的《境外非政府組織境內活動管理辦法》皆試圖強化對境內非政府組織的管控，預示了一個新的社會治理體制的浮現。概括言之，如果說2015年的政治人權發展是從重新定義菁英權力關係到新社會治理的展現，2016年則是新型權力分享以及新社會治理模式逐步深化的一年。更關鍵的是，2017年秋季中國共產黨即將召開第十九次全國代表大會，產生新一屆的領導班子。值此換屆時刻，中共為求穩定過渡，2016年的政治人權難免受到中共高層權力重組的影響。

貳、2016年中國大陸政治人權發展

一、言論自由

言論自由是政治人權中的核心概念，旨在保障人們自由表達意見與政治理念的權利。歷史上幾份重要的國際人權文件皆對此一權利有所著墨。1948年聯合國通過《世界人權宣言》（The Universal Declaration of Human Rights），其中第19條揭示：「人人有權享受主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳遞消息和思想的自由」。隨後於1966年12月，聯合國大會決議通過了俗稱為「兩公約」之一的《公民和政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）*。該文件對於言論自由的載體有著

*「兩公約」的另一文件則為《經濟、社會及文化權利國際公約》（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）。兩份文件皆是為了補充《世界人權宣言》而提出，三者合稱為國際人權法典。



更為具體的界定：「以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式」，但同時也提出了行使言論自由的界限。言論自由在可能違反他人權利或名譽，以及國家安全、公共秩序與公共衛生的情況下得以被限制。

若是從《2014年中國人權事業的進展》白皮書中有關言論自由的論述來看，中共官方的定義與上述幾份文件並無二致。但白皮書只提及2014年中國大陸在各式出版品（諸如各類報紙，圖書與期刊）的發行人數，網際網路的普及度，以及網路新媒體（如微信）的用戶數量增長的幅度，並以此作為中國大陸政府在保障言論自由上的成就。從《世界人權宣言》所提出的「持有主張而不受干涉的自由」來看，2016年的中國大陸還有許多與保障此一權利相關的事件值得觀察，分別論述如下。

（一）、維權人士

從往年的紀錄看來，每年在各領域皆有為數不少的維權人士遭到逮捕訊問或拘留。比方根據位於美國的「中國人權衛士組織」的調查，2014年一整年在中國大陸遭到拘押的維權人士的人數（至少955名）幾近前兩年數字的總和（1060名）^⑤。而在2015年亦出現了幾波維權人士與律師遭到逮捕的事件。當時此一大規模逮捕維權律師的行動隨後引來歐美諸國，乃至聯合國與國際特赦組織等國際組織譴責北京政府此舉違反了《世界人權宣言》。但大陸的官方反應卻是指稱此次行動是從律師隊伍中清除「害群之馬」。在2016年，根據「中國維權律師關注組」*的統計，截至11月9日，至少有319名律師與其事務所的人員、維權人士及其家屬遭到當局不同程度的行政處置。其中包括約談、傳喚、限制出境、軟禁、監視居住或逮捕等。^⑥另一方面，除了上述的行政手段，北京政府更進一步透過法律規範來強化對維權律師的管控。在2016年9月，大陸司法部修訂了《律師事務所管理辦法》與《律師執業管理辦法》；明確規範律師與其事務所

* 此乃長期關注中國大陸維權律師的非營利組織。



必須擁護共產黨的領導，並在其事務所成立黨組織。同時，律師不能發表任何否定「根本政治制度」以及危害「國家安全」的言論。尤有甚者，為了避免使維權事件失去控制，新規定同時禁止律師「煽動或組織」當事人參與靜坐或是示威等可能擾亂公共秩序的活動。^⑦這些新規定都將大幅限制律師在政治表述上原有的空間與在維權事件中能扮演的角色。

除了逮捕維權律師之外，另一 2016 年在言論自由方面的重大事件則是香港銅鑼灣書店先後發生了股東與員工失蹤。此一事件所牽動的，是一國兩制下的香港，在事實上究竟享有多大程度的言論自由。事件緣起於重大事件則是香港銅鑼灣書店在 2015 年有瑞典籍的桂民海於泰國失蹤，以及英國籍的李波在香港失蹤。但在今年的 1 月 9 日，香港的《頭條日報》報導李波妻子收到其丈夫報平安的影片，說明返回中國大陸乃是個人行為。另一方面，已失蹤多時的桂民海則在 1 月 17 日出現在央視，聲稱自己乃是因為酒駕事件而回到中國大陸。此一事件對香港的言論自由產生極大的影響，即使連兩位具有外國國籍的香港居民都可能因為特定言論或出版品而被遭到逮捕。

(二)、出版與學術自由

在出版自由的打壓上，中國已創刊 15 年的《律師文摘》於 5 月 9 日宣佈停刊，引發不少民眾關注。此前該刊物有三篇文章被審查要求撤稿。不少法律界人士對停刊表示遺憾，認為事件折射出中國的言論空間進一步收縮。^⑧此外，據財新網 5 月 21 日報導，廣西檢察院發佈消息稱，廣西師大出版社集團原董事長何林夏日前因涉嫌「受賄罪」被捕，案件正在偵查中。廣西師大出版社因人文社科出版名聲顯赫，被稱是為「最成功最勇敢」的出版社。何林夏被捕引發外界廣泛關注，此舉與何出版敏感書籍有關。

至於學術自由的侵害方面，中共中央機關刊物《求是》雜誌 5 月全文



刊載習近平去年底的黨校工作會議談話，談話中習近平大力強調「黨校姓黨」，並批評了部分教員在黨校講課時傳播西方資本主義價值觀念，呼籲黨員要守住黨的紅色陣地。此舉引發外界擔憂中國會重走毛澤東時代的老路，並質疑黨的意識形態搖擺不定，前後不一。^⑨尤有甚者，習近平在最近又強調高校必須為共產黨服務。^⑩這些舉措皆已在實質上傷害了學術自由。

(三)、媒體與網路（互聯網）言論自由

對任何一種政治體制來說，資訊的流通以及散佈對其政治與社會的穩定都至關重要。對威權體制而言，這更是關乎其政體延續的核心問題；這也是為何中共不只設置官方媒體為其喉舌，更嚴密控制其境內非官方媒體中所能刊載與流通的資訊。即使這是中共長久以來的重要執政手段，習近平上台後的這幾年對於媒體的管控，對於言論空間的限制都邁入了一個新的階段。就官方媒體的部分，2016年2月，習近平在視察新華社、人民日報，與中央電視台時，提出了黨媒「必須姓黨」的說法，更具體要求「黨的新聞輿論媒體的所有工作，都要體現黨的意志、反映黨的主張，維護黨中央權威、維護黨的團結，做到愛黨、護黨、為黨」。媒體處於國家與社會兩者接觸的介面之上，強化對於媒體的控制與本章所強調的制度變遷的方向——強化社會籠絡——若合符節。

其次，延續2015年中國大陸對網路言論的管制，*2016年「中國國家互聯網信息辦公室」（簡稱網信辦）持續公布新的管制措施。首先，在今年4月份「魏則西事件」發生後，隨著輿論對百度日漸升高的批評聲浪，相關單位似乎獲得了更多整治網路的正當性。^⑪即使如《環球時報》及旗

* 舉例來說，2015年4月，「中國國家互聯網信息辦公室」頒行了針對新聞網站的《約談十條》。該項規定點出了九種網站負責人或編輯可能被網信辦約談的具體狀況：包括未及時處理與網路新聞資訊服務有關的投訴、遭到舉報情節嚴重的、以編採、發佈、轉載、刪除新聞資訊等方式謀取不當得利等等情形。

下《環球網》這樣的官方媒體，也因為發表網路民調指出有 85% 的大陸人民支持武力統一臺灣，在 5 月 9 日遭到國家網信辦指摘「嚴重違反報導紀律」，勒令其 1 個月內改善，並「對全體採編人員進行教育，以提高政治意識、大局意識」。^⑫

不久後，在 6 月 21 日，國家網信辦的副主任任賢良要求新聞網站不應過度追求點擊率，應集中管理違反所謂「九不准」和觸犯「七條底線」的跟帖與評論，倡導「陽光跟帖」，並建立暢通的檢舉管道。前者包括「不准危害國家安全，洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一；不准損害國家榮譽和利益；不准散布謠言，擾亂社會秩序，破壞社會穩定。」；而所謂的七條底線則是「法律法規底線，社會主義制度底線，國家利益底線，公民合法權益底線，社會公共秩序底線，道德風尚底線，信息真實性底線」。7 月 3 日，網信辦公佈《關於進一步加強管理虛假新聞的通知》，其中要求各網站加強整治網路上的虛假新聞。^⑬在此一通知公布後的幾週後，網信辦旋即於 7 月 24 日指控新浪網、搜狐、網易、以及鳳凰網等網站自編自採的報導違反了上述規定，並責令其關閉原創新聞欄目，並會對這些網站處以罰款。^⑭很明顯的，此一今年新公布的措施將強化政府對新聞信息的流通管控。此前新聞採訪編輯所享有的自主空間，將受到進一步的壓縮。

到了 2016 年 10 月份，一部政府系統性治理網路秩序的法律，《網絡安全法》，正式提交至全國人民代表大會常委會進行三審，^⑮並於 11 月 7 日通過，訂於 2017 年的 6 月 1 日起實施。^⑯從內容上來看，在防治網路恐怖襲擊（諸如攻擊、侵入、干擾、與破壞關鍵資訊基礎設施）與網路詐騙的大囂之下，該法一方面納入更多保障個人資訊安全的措施，比方運營商在蒐集個人資訊前必須徵得用戶的同意，而且這些資訊也不得對外洩露、竄改、以及出售。但另一方面，該法卻也同時賦予了政府更多干涉網路政



治言論的合法權利。《網絡安全法》規定為了維護國家安全與社會公共秩序，與處置突發性社會安全事件的需要，國務院可以對特定地區實施斷網的措施。任何損害國家團結、擾亂經濟秩序，與企圖推翻社會主義制度的相關言論皆被禁止發表。雖說透過斷網來阻止政治敏感言論的散佈比言論審查制度來得更為激進，但這並非全新的措施；此一手段在 2009 年烏魯木齊發生暴力衝突時便已被採用。但《網絡安全法》的制定給予此一手段法律上的地位，將政治上可能具有爭議的措施轉化為「依法治國」的正當舉措。其次，該法亦同時強化了對網路運營商的管控。網路運營商們不只有主動處置違法資訊的義務，同時也必須在偵查機關要求時提供必要的「支持與協助」。最後，該法同時要求境外的「關鍵信息基礎設施」的運營商必須在中國大陸境內儲存個人資訊與數據，並通過國家安全審查。*

就在《網絡安全法》通過的 10 天後，為期三日的第三屆世界互聯網大會在 11 月 18 日於浙江烏鎮召開。習近平並未如去年第二屆時一般親自出席會議，而是由主管意識形態與宣傳的另一政治局常委劉雲山現身致詞。即便如此，在開幕的視訊談話時，習近平除了點出國際合作對全球網絡治理的重要性外，更強調對各國「網絡主權」的尊重是建構「網絡命運共同體」的核心要件。^①網絡主權的說法無異呼應了 2017 年 6 月將正式上路的《網絡安全法》，北京政府決意將傳統國際關係中所強調的主權觀念應用在網路的世界中。即便網路世界強調的是資訊跨越疆界的自由流通與即時性，在網絡主權的觀念之下，這些自由都不應凌駕於各國政府界定的安全考量之上。如此看來，《網絡安全法》的實施勢必將對中國大陸政治人權的實踐帶來極大的影響，許多與官方版政治「主旋律」不符的言論勢必更不見容於大陸的網路世界中。

* 這一措施同時也引發了商業上的爭議，許多外商認為網絡安全法樹立起了新型態的貿易壁壘。BBC 中文網 (2016)。〈全球 40 企業團體致函反對中國網絡安全法〉，BBC 中文網，2016 年 11 月 11 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/11/161111_china_cyber_law_reactions。



就這一部分來看，2016 年的發展延續著去年的主旋律。如何透過法律的制定來阻斷境外勢力透過非政府組織，或是網路等體制外的渠道來影響中國大陸的內政是習政權極為在意的議題。

(四)、非政府組織

接續此前對於 2015 年北京政府對維權人士與網路所採取的新政策，這一年對非政府組織的發展來說亦是一個重要的轉捩點。

首先，中國大陸的全國人大常委會在今年的 4 月 26 日通過了飽受爭議的《境外非政府組織境內活動管理辦法》，並將於 2017 年的 1 月 1 日生效；此一法令將賦予公安機構更多的管理權力。條文中明確指出，境外的非政府組織，包括基金會、智庫、以及關注民生的社會團體，需向公安機構註冊並得到批准。相對的，境內非政府組織則是向民政部提出申請。尤有甚者，除了組織落地需要得到公安單位的批准外，境外的非政府組織就算只是舉辦臨時活動也同樣需要在公安單位註冊並尋求批准。另一方面，該條文也正面表列了幾個境外非政府組織獲准開展活動的領域；其中包括了：經濟、教育、科技、文化、健康、體育、環保、賑災、扶貧、以及一個政府具有完全裁量權的「其他領域」。在執行手段上，公安機構有權力凍結境外非政府組織的銀行戶口，將組織人員列入黑名單，拘留其職員，以及將外籍人員驅逐出境等等。

《境外非政府組織境內活動管理辦法》公布後，包括聯合國的人權專家與美國國務卿 John Kerry 在訪問北京時皆提出了對此一新法規的關切。由於違反國家安全缺乏明確的標準，但公安機構卻享有極大的權力，他們擔心這會成為針對境外非政府組織壓制異見的工具。但這項新的做法其實延續了 2015 年北京政府收緊非政府組織管理的做法；特別是那些受國外機構資助的單位。因此，在《境外非政府組織境內活動管理辦法》正式生



效之前，北京政府在 8 月份緊接著公布了《關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見》。從此一《意見》的內容來看，《辦法》與《意見》可說是從外到內對中國大陸的市民社會組織發展做了極大的限制。後者進一步要對社會組織施行嚴格管理與監督，不但要建立社會組織中的黑名單，規範涉外活動；更重要的是，中共在去年 5 月已通過試行條例，要在社會組織內建立黨組，《意見》則更為明確指出，要選派指導員與聯絡員進入那些暫時不具組建條件的社會組織。

二、參政權

根據《世界人權宣言》與《公民和政治權利國際公約》的定義，參政權所指的是公民直接或間接參與公共事務的權利。但若是間接參與，則參政權同時包含選舉代表的權利。從這個定義來看，在制度上，目前只有在農村的中國大陸公民能夠直接選舉村民委員會成員。至於按照人口比例決定的各級人民大會與政治協商會議，雖然從功能上來看擔負著將一般公民與社會各界的意見傳達給政府的代議角色，但由於缺乏競爭性的選舉來決定其成員，這兩套制度難以符合《世界人權宣言》與《公民和政治權利國際公約》對公民參政權的定義。話雖如此，在 2015 年發佈的《2014 年中國人權事業的進展》白皮書中，中共官方在第三節「民主權利」仍然重申了中共體制下各級人民大會與政治協商會議所具有的議政功能（以具體提案數量與通過率作為標準），並且體現了大陸式協商民主的精神。就這個部分而言，目前中國大陸的官方立場與西方人權體系之間的分歧仍大，而且在 2016 年也並沒有新的發展。

除了傳統的「兩會」之外，白皮書還以行政審批的逐步取消以及習近平上台以來不斷深化的反腐敗運動來作為中國大陸民主權利逐步進步的指標。就後者而言，在缺乏直接普選機制的情形下，反腐敗運動無法擴大既

有的參與渠道，但卻能避免既有渠道受到腐敗官員的干擾。就 2016 年反腐運動的新發展而言，除了有更多的官員與幹部受到反腐敗調查之外，2016 年 10 月舉辦中共六中全會更廣續全面從嚴治黨的政策，通過《關於新形勢下黨內政治生活的若干準則》和《中國共產黨黨內監督條例》。就在六中全會結束的兩週後，中共官媒宣布了中共中央即將在頂層設計的部分展開第三次的政治體制改革：國家監察委員會。¹⁸根據在中共中央辦公廳所公布的《關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點方案》，為了建立「黨統一領導下的國家反腐敗工作機構」，官方首次將人大、政府、監察機關和司法機關四者併列；新的監察委將由同級的人民代表大會同意產生，而過去同級的紀律委員會（黨）與監察部門（政）將同時被納入新成立的監察委。在偵查手段上，監察委可以採取談話、訊問、詢問、查詢、凍結、調取、查封、扣押、搜查、勘驗檢查、鑑定、留置等措施。

此一新制度即將在北京、山西與浙江三地進行試點，若實施順利，將於 2017 年中共第十九屆全國代表大會時正式成為通行全國的制度，而中共的政治體制將由原本的一府兩院（人民政府、人民檢察院、人民法院），轉變為一府一委兩院（加上監察委）。對中國大陸政治人權的實踐來說，原先的反腐工作將得到更大的制度支持，事權變得更為統一，原先菁英間權力分享的空間也將進一步被壓縮。

另一方面，在中國大陸金字塔式的代表體制中，區縣級的基層人民代表大會代表是唯一由人民直選產生的。從這群被選出的區縣人大代表中再選出市級人大代表，這些市級代表再選出省級代表，最後再由省級代表中產生全國人大代表。從形式上的規定來看，獨立候選人（非由中國共產黨推薦）要取得基層人大代表候選資格的初步門檻並不高，只需獲得參選人的工作單位介紹，或是十人以上的選民聯名提名即可。但要成為真正的合



格候選人，尚需通過由人大委任的官方「選委會」確認；這正是共產黨得以在制度上排除獨立候選人的重要機制。基層的人大代表每五年改選一次，2016年年底適逢改選，也是習近平2012年上台後的首次人大選舉，正是觀察此一政治人權被實踐的絕佳機會。

首先，根據報導，^{①9}今年北京應該至少有32位獨立候選人，但11月15日投票當日，卻沒有任何一位的名字出現在選票上。換言之，這些滿足形式要件的準候選人們，皆未得到官方選委會的認可；得到認可的，則是共產黨員與其他本與共黨密切合作的民主黨派候選人。尤有甚者，根據其中一位獨立候選人野靖環透露，^{②0}當局阻擾了許多獨立候選人的競選活動，即便他們的訴求皆十分貼近選民的基本生活（諸如收集垃圾與停車等瑣碎的議題），並未觸及任何敏感的政治議題。從以上兩點來看，中國大陸公民參政的基本政治權利仍未得到充分實踐的機會。

如果說中國大陸在2016年並未在參政權的發展上有太多值得矚目的亮點，這一年對香港的參政權來說卻是極為關鍵的一年。首先，在香港方面，2016年的重點在於9月份所舉辦的第六屆立法會。此次選舉在2014年雨傘革命以及2015年關於普選的一連串爭議後舉辦。正如上述的基層人大代表選舉提供了我們觀察中國大陸政治人權實踐的重要窗口，香港立法會在9月的選舉也讓我們得以窺見一國兩制下的香港擁有什麼樣的政治人權。選舉結果選出幾位支持普選與雨傘革命的候選人，包括最高票的朱凱迪以及游蕙禎。這些結果顯示即便香港尚未擁有普選特首的權利，但現有的立法會選舉已經提供了香港社會不同意見得以呈現的窗口。但從後來的發展來看，為了維持香港政局的穩定，北京政府目前雖未關上這扇窗，卻也為了防止此一窗口進一步擴大，繼而威脅「一國」的政治底線，已著手將這扇窗嵌入一個更大的政治框架。

事件的導火索是兩位代表「青年新政」的新科議員，梁頌恆與游蕙禎，



與建測規園界的新科議員姚松炎在 10 月 12 日（英語）宣誓就職時修改誓詞，並加入諸如「香港民族」（Hong Kong Nation）以及「爭取真普選」等等具有政治爭議的字眼。^①隨後，全國人大的常委會在 11 月 7 日主動對香港《基本法》第 104 條做出解釋，主張當選者必須「準確、完整、莊重地」宣誓，以及拒絕者「不得就任相應公職」。雖說這並非香港自 1997 年回歸後全國人大主動釋法的首次（第五次），但這卻是全國人大第一次在香港法院尚未裁決前便逕自釋法。隨後，在 11 月 15 日，香港高等法院宣布了與人大釋法方向一致的裁決，青年新政的梁頌恆與游蕙禎的議員資格被取消。^②

此一事件為香港參政權的實踐帶來兩個重大的影響。首先，經歷此一宣誓事件，香港既有的參政管道恐將被北京視為潛在政治變動的亂源之一，難以得到進一步擴展的機會。其次，影響更為深遠的是，不論人大主動先於香港法院釋法的動作從法理上與當初一國兩制的設計是否扞格，在政治上，這毫無疑問為北京更積極，主動介入香港政治發展提供了先例，也將使香港在一國兩制下爭取更廣泛的政治人權更為困難。

三、民族自治與自決

民族自決的概念早於 1941 年美國總統羅斯福與英國首相邱吉爾所簽署的《大西洋憲章》便已提出。同時，民族區域自治也是中共建政以來處理民族問題所採取的基本政策。早於 1956 年，毛澤東在著名的《論十大關係》談話中，便已突出「漢族與少數民族的關係」在人民內部矛盾中所扮演的角色。雖然中共建政初期的領導人（包括周恩來等）皆認識到中國大陸雖以漢族為主體，但各色民族眾多的事實，卻並無意願仿效某些國家以領土或非領土性的聯邦制來處理民族關係，仍以單一制作為其政體的核心制度，同時輔以民族區域自治來調節中央與少數民族間的關係。但衡諸



近幾年的發展，西藏與新疆維吾爾自治區這兩個少數民族自治區，則同時由於國內與國際的雙重因素而成為中共民族政策實踐中極富爭議的區域。

2015年6月出版的《2014年中國人權事業的進展》白皮書中亦有少數民族權利一節。該節列舉了該年多個自治區在經濟條件、人均壽命、教育、宗教信仰等領域的顯著進步。衡諸西藏自治區在2015年的發展，有幾個值得探討的事件。首先，近年以來發生在各地藏區的自焚抗議事件在2015年依舊存在。在2016年間，西藏仍發生零星與人權相關的爭議。首先，於2016年1月27日，青海玉樹藏人紮西旺秀為保護西藏語言上訪，但卻遭到政府以「涉嫌煽動分裂國家」為由拘捕。²³

至於新疆，在2015年時，不但英國的財政大臣奧斯本曾經造訪，北京政府甚至還放寬了新疆部分地區居民的護照管制。²⁴儘管有著上述的變革，新疆情勢依然嚴峻。2015年和田市多次曾爆發流血衝突，²⁵且在2015年11月公安部門還在巴黎公布襲擊發生後，宣布新疆取得反恐重大戰果。緊接在2016年年初，政府宣佈將在新疆維吾爾自治區起草一份《反宗教極端主義法規》。顯示出北京政府在懷柔與高壓之下的兩難。

在這兩者的擺盪之間，我們在2016年看到更多的控制。當新疆在今年6月初進入穆斯林齋戒月，烏魯木齊的主管部門要求所有清真寺協助官方派駐的安全人員全天在寺內對信徒監控，核查身分。同時，黨員、幹部、公職人員與學生亦被要求不得參與封齋。根據報導新疆喀什以及阿克蘇地區在6月3日至少有17名維吾爾人向路人說明齋月情況而被逮捕。其次，在齋月期間，新疆當局還在阿克蘇市舉辦「民族團結百家宴」活動，請來了維吾爾族、羌族、回族、藏族，與蒙古族等少數民族老人，還以其中一位老人的話感謝共產黨。喀什一所小學還舉行了共慶端午活動，要少數民族吃粽子。6月8日新疆共青團的網站也報導了這項活動加深了各民族學生對中華民族傳統節日的人士，以及強化他們了對中華民族傳統文化的認同感。



參、跨時比較：中國大陸政治人權制度與其變遷

綜合上述的分析，本節透過威權制度理論框架的建構來解釋中國大陸自 2015 年到 2016 年在政治人權上的變化。

首先，本報告將中共的人權體制視為一種制度，並且從制度變遷的角度來理解與解釋 2016 年中國大陸政治人權的新發展。政治學中有許多對制度與其變遷的不同理論，本報告採用葛雷夫 (Avner Greif) 與雷頓 (David Laitin) 的看法^{*}，將制度定義為：「…由人為的與非物理性的元素（諸如規範、信念、組織、與規則）所構成的系統。此一外生 (exogenous) 於個人的系統影響了每個人的行為，促成了其行為上的規律性。」(635 頁)。更重要的是，除了規範 (Norms)、信念 (Beliefs)、組織、與規則皆可以被視為制度之外，這些不同元素間的組合亦可以被視為制度。舉例而言，葛雷夫與雷頓的文章提供了兩組比較個案研究，而其中一組所分析的是政治體制 (political regimes) 作為一種制度，而另一組則是分歧結構 (cleavage

* Greif, Avner and David D. Laitin (2004). "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4:633-52. 在此我們對葛雷夫與雷頓的觀點提供簡單的介紹。他們解釋制度發生內生變遷的核心是他們稱為準參數 (Quasi-Parameter) 的概念。當制度為多數人所接受時（或是用賽局理論的語言，處於「均衡」時），制度可以是自我執行 (Self-Enforcing) 的——亦即遵守此一制度是所有人對他人策略的最佳回應。但制度的實踐除了人們自願的遵守外，還受到許多因素（或參數）的影響。一組制度的穩定程度取決於制度能夠自我執行的參數範圍有多大。換言之，這些參數的變化是制度變遷的重要因素。但問題是，制度自身的執行效果也可能造成參數範圍的縮小。舉例而言，社會安全制度十分仰賴世代間的合作，在老年人口享受福利的同時，需要足夠數量的青壯人口繳稅來維持體制的運作。但良好的晚年社會福利卻又可能同時降低人們在壯年時生育的動機。也因此長期來講，社會安全制度有可能因為青壯人口的減少而無以為繼。但從認知的角度來看，人們並不必然「知道」這些參數的變化。因此，即便某個制度自我執行的參數範圍日益縮小，但由於人們無法認知到這些變化，制度在表面上看來仍十分穩定。但當這些外生的參數變化累積到一個程度，致使「危機」爆發，人們將瞬間了解到既存制度的脆弱性，也同時引發了制度變遷的動力。上述的鋪陳解釋了為何制度可能發生內生變遷的原因。從短期的角度看，人們可能一下無法觀察到（準）參數的變化，因此對制度而言它們是外生的。但長期來講，當人們可以認知到這些變化後，制度會有所變化其實又是來自這些參數遞移 (parametric shift) 累積的結果，也因此它們又是內生的。



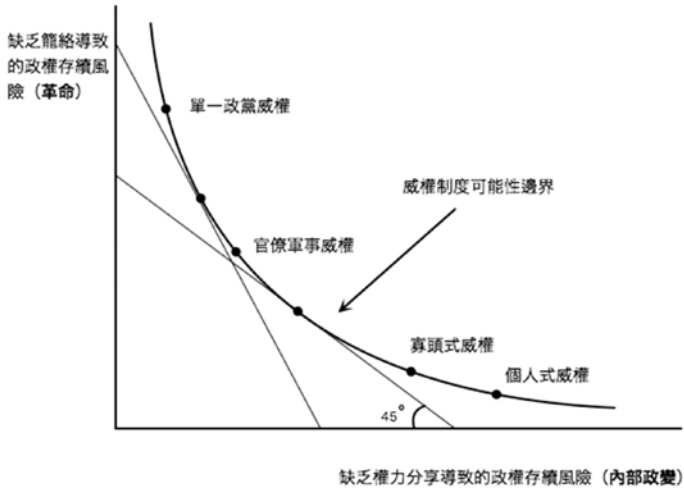
structures)。而本報告分析的對象，政治人權，則同時牽涉到上述四項制度元素：規範、信念、組織、與規則。按照此一定義，本節將提出本報告對 2016 年中國大陸政治人權新發展的解釋框架。

其次，本報告的核心論點之一是，威權體制內部的制度通常可以被分類為權力分享制度與籠絡制度兩種類型。前者是權力菁英間為穩定統治與避免彼此衝突所做的制度安排。後者則是為了收編體制外菁英而設計的制度。必須注意的是，籠絡制度並不應該被視為純粹的資源轉移。Milan Svobik 在 2012 年的 *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge University Press) 一書中對籠絡的界定特別值得參考。他提出了三個籠絡的組織特性：(一) 服務與利益的階層式 (hierarchical) 分派 (二) 任命的政治控制，以及 (三) 選擇性的甄補與壓迫。這些特徵都意味著威權體制下的資源籠絡其實都伴隨著更嚴密的社會控制。而對照近來習近平時代的新社會治理政策，其實都具備上述三個特徵。

上述兩套制度分別對應了威權政體面臨的兩個威脅：內部政變與外部革命。但基於資源的有限性，一個威權政體不可能同時投注等量的資源來處理這兩種威脅；換言之，兩者的關係是相互取代的。基於上述的理論觀點，圖一呈現了威權制度的可能性邊界。²⁶

橫軸與縱軸分別代表缺乏權力分享 (簡稱為 P 風險) 與缺乏籠絡 (簡稱為 C 風險) 所導致的政權存續風險。由於兩種制度的相互取代性，可能性邊界的曲線凸向原點；亦即當獨裁者增加對籠絡制度的投入後，他 / 她必須相應減少對權力分享制度的投入 (反之亦然)，但所能減少的邊際空間亦將逐漸縮小。* 既然這條曲線是可能性邊界，這條曲線上的任何一點所代表的是在特定風險程度下允許的制度組合。為了給此一理論框架提供一些現實世界的血肉，以權力分享的規模為分類標準，我們可以在威權制

* 此一觀點背後的直覺是，在政權對體制外的被統治者實施高壓統治的背景下，體制內的政治菁英只要做出一點讓步便能降低政權存續的風險。但越讓越多後，讓步的邊際效用遞減，要滿足被統治者的籠絡制度便需要更大的投入。



圖一 威權制度的可能性

資料來源：作者自繪。

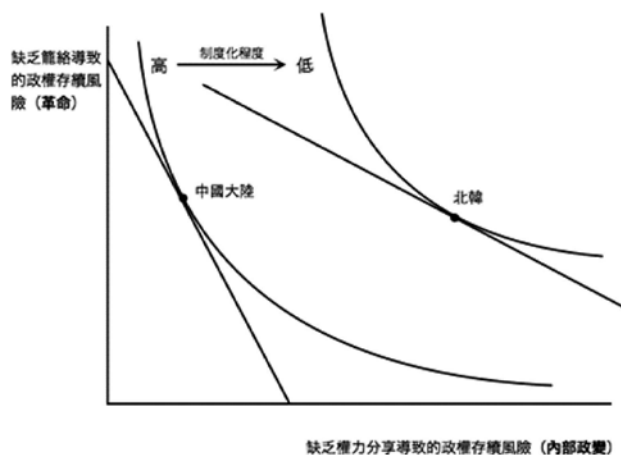
度可能性的邊界上列舉出幾個不同的威權政體類型：^{*} 從權力分享規模最小的個人式威權、規模稍大的寡頭式威權、官僚軍事威權，一直到單一政黨威權。個人式威權體制中的權力集中在獨裁者身上，因此，要將政權風險維持在一定程度之內，他／她可以投注更多的資源在籠絡制度上。相對的，在權力分享制度相對完整的單一政黨威權體制中，籠絡制度的發展也會受到限制。當然，在類型與類型之間的線段上還存在著許多不同變化。比方說單一政黨威權體制至少還可以分成單一政黨獨霸制與眾星拱月型的單一政黨制。另一方面，圖中兩條由左上至右下的直線代表的則是政權所能承擔的整體存續風險（亦即兩種風險——P 風險與 C 風險——的總和），其與制度可能性邊界相切的點代表了風險極小化或最有「效率」的制度。^{*} 但兩種風險間的替代率——亦即切線的斜率，每降低一單位 C 風險所增加

^{*} 需要說明的是，我們這裡所提供的威權政體分類主要是根據本框架的理論所「演繹」（deduce）出來的，與學界常見（例如Linz（2000）的經典分類）的「歸納式」類型學不同。從圖上可以很明顯的看出，切點外的其他制度可能性所對應的存續風險都已超過該政體所能承受的範圍。

的 P 風險，夾角為 45 度的切線意味著一單位的 P 風險可取代一單位的 C 風險——依不同國家而異。換言之，對於擁有不同替代率的國家而言，極小化風險的制度組合也不同。^{*} 綜合上述的分析，我們可以得到一個比較威權主義的理論框架。一方面，從橫向的跨國（威權政體）比較來看，與僅透過描述性觀察與歸納的類型學相比，威權制度的可能性邊界與風險替代率提供了理解這些不同政體的理論基礎與經驗研究的依據。另一方面，從縱向的跨時比較來看，這個框架同時也描繪了威權體制演化的可能軌跡。

圖三結合了上述框架與中國大陸威權制度變遷下的「習近平因素」^{*}。

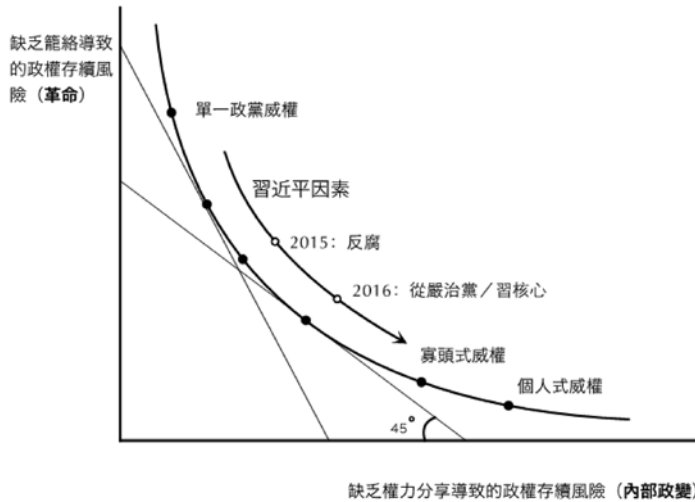
^{*} 但威權政體間的差異並不僅是風險替代率，另一種差異的來源則是制度化程度的不同。以中國大陸與北韓為例，圖二呈現了整體制度化程度的差異如何被納入框架中。北韓的個人式威權在制度化的程度上很明顯的遠低於中國大陸。也因此其政權所面對的整體國內風險也遠大於後者；圖二中北韓的可能性邊界也相應的往外推，代表整體風險的增加。



圖二 政權風險與制度化程度

資料來源：作者自繪。

^{*} 在此需要說明的是，針對習近平上任後所帶來的變化，存在著兩種詮釋。一種是本文所採取的，習近平延著同一條制度可能性的曲線將中國大陸的政治體制型態向個人式威權推動。另一種則是如圖二所示，改變了政權制度化程度，將中國大陸的體制往類似北韓的方向推動。本文採取前一種的理由在於，如正文中所呈現的，習近平在破壞菁英間權力分享制度的同時，在籠絡的部分並非毫無制度性的建樹；因此，若要將 2012 年後的變化完全詮釋為單純制度化程度的下降，似乎與事實不合。



圖三 習近平因素

資料來源：作者自繪。

在權力分享的層次，習近平上台後對權力的集中大幅改變了中國改革開放以來逐步成型的集體領導體制。胡錦濤時代政治局 9 人的分工使中共領導體制分崩離析，各行其是。缺乏強人支持的胡錦濤即使同時擔任中共總書記、中國國家主席、與中共軍委主席亦無法統合黨內不同的政治勢力。集體領導的脆弱性到了中共領導再次換屆時完全暴露了出來。薄熙來與周永康 2012 年試圖挑戰政權則是使得多數人理解到既有體制無法持續的「危機」事件。也在這一事件的背景下，習近平開啟了打破集體領導的制度轉型。從這個角度來看，由於習近平針對幹部所執行的反腐敗運動與打破過去常委間分管體制的集權措施，習執政後的大陸政體，一步步從過去以集體領導為主的單一威權政黨朝著個人式威權體制演進（圖三）。其次，隨著中國大陸經濟的發展，社會的利益分歧越加劇烈，舊有的共黨意識形態作為政權正當性的基礎近乎崩解。在經濟成長率仍高的年代，中共尚能以經濟成長填補正當性的匱乏。但在經濟情勢下行的今日，若不進行民主改

革，舊有體制便需要透過變革來重新強化對社會的控制。也正是從這個角度來看，近年政治人權的變化可以被理解為習政權啟動新社會治理體制的體現。在這個過程中，習近平上台後的新體制會增加缺乏權力分享的風險，但卻增加了使用在籠絡上的新資源。

從跨時比較的角度出發，上述的制度變遷在 2015 年便已展開，到了 2016 年則進入了另一個階段。表一以上述的雙重風險架構為基礎，列出了 2015 年與 2016 年習政權對兩種制度所帶來的變革。

表一 跨時比較

年份 \ 改革措施	權力分享制度	籠絡制度
2015 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 反腐 2. 破壞集體領導：國家安全委員會與深化改革小組 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化非政府組織管理：設立黨組的提議
2016 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續反腐 2. 全面從嚴治黨 3. 習核心的稱號 4. 國家監察委的設置 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 境外非政府組織境內活動管理辦法 2. 《關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見》 3. 網絡安全法

資料來源：作者自製。

就權力分享的面向來看，2015 年習近平以反腐開啟的政治變革以及創設新制度的權力集中手法毫無疑問開始將中共政權逐步從單一政黨威權推向個人式威權（圖三）。基於本報告先前的整理，習近平在 2016 年仍繼續推進此一變革，並取得相當的進展。其中最值得一提的便是甫結束不久的中國共產黨第六次全代表大會。此次大會不但延續了習近平反腐的基調，提出了全面從嚴治黨的方針，更關鍵的是，習近平在六中全會後被正式冠上了「核心」的頭銜。在 2016 年年初，曾有論者從許多中共文件中推測今年將是「習核心元年」²⁷，答案則在今年 10 月 27 日閉幕的中共六中全

會正式揭曉：會後發表的公報正式認定習近平為中共的新核心。在公報中一共有兩處提及「習核心」：一處為「黨的十八大以來，以習近平為核心的黨中央身體力行，為開創黨和國家事業新局面提供了重要保證」。另一處則為「全黨同志緊密團結在以習近平同志為核心的黨中央周圍，……確保黨團結帶領人民不斷開創中國特色社會主義事業新局面」。從中共黨史的角度觀之，「核心」的用語由鄧小平提出，他不但稱毛澤東與自己為第一代與第二代的領導核心，同時也賦予他欽定的接班人江澤民第三代核心的地位。但中共第四代的領導人胡錦濤，終其十年任期皆未能取得此一地位。換言之，習近平在取得核心地位上並非任何來自任何黨內元老的授予，而是憑藉著 2012 年上台後不斷集中權力的結果。當然，成為核心並不意味著目前中共的體制已完全轉型為個人式威權，因為我們尚無法確定是否所有集體領導模式的權力分享制度皆會遭到修改或推翻。比方說，一直被視為中共權力繼承中十分重要的規則，「七上八下」（67 歲繼任，68 歲退休），雖然現在被官方定位為「民間說法」²⁸，但這一常規是否真的會在明年政治局常委的選拔中被打破則尚在未定之天。尤有甚者，國家監察委的設置毫無疑問更進一步強化了反腐的政治與制度動能，為習近平透過既有制度進一步集權鋪設了制度軌道。無論如何，在習近平成功撼動江澤民時代與胡錦濤時代所遺留下來的菁英權力分享的體制後，中共的權力分享制度在 2016 年持續受到破壞，這同時也釋放出更多資源給領導人來進行威權籠絡。2016 年仍然有許多針對社會的新政策。這些政策其實都是威權籠絡的表現。根據我們之前對籠絡的界定，除了資源的轉移外，更重要的是如何建構資源轉移的「權威管道」。準此，2015 年對於非政府組織的新管理體制，限縮他們與境外組織的聯繫，2016 年通過的《境外非政府組織境內活動管理辦法》，與《網絡安全法》都屬於這些管道建立的先期作業。



肆、結論

綜合上述的分析，本報告審視了 2016 年中國大陸政治人權的狀況，同時也根據威權制度變遷的理論對這些變化提出解釋。本報告基本的解釋邏輯是，在 2015 年，在習近平透過反腐敗運動與新制度（如國安委與深化改革小組）的創造鞏固了黨內權力後，他重新界定了中國大陸政治菁英的互動模式。過去的集體領導模式迅速的往個人領導的模式演進。以本框架的語言，過去的權力分享模式已遭到破壞，但也因此使習近平得到更多的資源來處理中國大陸改革開放以來日益惡化的國家社會關係。但此一對「社會的轉向」卻難以脫離威權體制的制度邏輯。也就是，對社會的籠絡仍然是以維繫政權存續為最高的原則。雖說整個政權可以將更多的資源往社會移動，但資源的轉移必須在政權設定的軌道上。這是為何我們可以看到北京政府對非政府組織管理的強化，並甚至希望在其內部設立黨組。從這個角度來看，我們目前所看到的發展僅是轉型的初期，在中共政府成功整頓市民社會後，我們還會看到許多新的社會政策，而總體目標則是在經濟下滑的情況下強化中共政權的正當性。

從動態的角度來講，習近平在 2015 年對既有菁英權力分享制度的破壞與重構已經基本完成，也因此 2016 年他對此一制度的變革仍十分順利，他個人也得到了核心的地位，得以繼續推進威權籠絡的政策目標。

(作者：童涵浦/國立臺灣大學政治學系助理教授)



參考資料

- ① 劉佩怡 (2013-2015)。〈政治人權觀察〉，《2012-2014 中國人權觀察報告》，臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- ② 2015 年的版本尚未發布。此白皮書可於中國大陸國務院新聞辦公室網頁取得：<http://www.scio.gov.cn/zfbps/rqbps/Document/1437487/1437487.htm>。
- ③ 全文可參閱中國國務院網站 (2016)。《國家人權行動計畫 2012 至 2015 年評估報告》，中國國務院網站，2016 年 6 月 14 日，http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/Document/1480082/1480082_2.htm。
- ④ 全文可參閱中國國務院網站 (2016)。《國家人權行動計畫 (2016 — 2020)》，中國國務院網站，2016 年 9 月 29 日，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/Document/1492804/1492804.htm>。
- ⑤ 參考王凡 (2015)。〈人權組織：維權人士面對多年未見的嚴冬〉，德國之聲中文網，2015 年 3 月 16 日，<http://dw.com/p/1ErZu>。
- ⑥ 美國之音 (2016)。〈年終報導：2016 中國維權律師〉，美國之音，2016 年 12 月 10 日，<http://www.voacantonese.com/a/year-ender-xi-crackdown-against-rights-lawyers-20161220/3643537.html>。
- ⑦ 法廣中文新聞 (2016)。〈司法部修訂《律師事務所管理辦法》修訂禁止“放任律師製造輿論壓力”〉，法廣中文新聞，2016 年 9 月 24 日，<http://trad.cn.rfi.fr/中國/20160924>。
- ⑧ 揚帆 (2016)。〈《律師文摘》停刊，言論空間進一步收縮？〉，自由亞洲電台，2016 年 5 月 10 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/yf1-05102016111805.html>。
- ⑨ 忻霖 (2016)。〈習近平強調“黨校姓黨”，再次痛斥“普世價值”〉，自由亞洲電台，2016 年 5 月 3 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/zhengzhi/xl2-05032016104229.html>。



- ⑩ 美國之音 (2016)。〈習近平要求高校為黨服務〉，美國之音，2016年12月9日，<http://www.voachinese.com/a/news-china-xi-universities-20161208/3629825.html>。
- ⑪ 凱麗·艾倫 (2016)。〈世界新聞自由日中國呼籲更嚴控媒體〉，BBC中文網，2016年5月3日，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/indepth/2016/05/160503_china_media_mornitoring。
- ⑫ 明報 (2016)。〈傳《環時》被指違反報道紀律遭勒令一個月內整改〉，明報，2016年5月13日，http://news.mingpao.com/ins/instantnews/web_tc/article/20160513/s00004/1463106978841。
- ⑬ 揚帆 (2016)。〈中國網信辦加強管理網路資訊要求大力整治虛假新聞〉，自由亞洲電台，2016年7月4日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/yf1-07042016130046.html>。
- ⑭ 希望 (2016)。〈中國國家網信辦對網媒就報導新聞而進行罰款〉，自由亞洲電台，2016年7月26日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/zhengzhi/nu-07262016095935.html>。
- ⑮ 希望 (2016)。〈《網路安全法》呼之欲出廣泛管控互聯網引發不安〉，自由亞洲電台，2016年11月1日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/nu-11012016105230.html>。
- ⑯ 端傳媒 (2016)。〈全國人大審議通過網絡安全法，緊急情況政府可斷網〉，端傳媒，2016年11月8日，<https://theinitium.com/article/20161107-dailynews-china-internet-security/>。
- ⑰ 林則宏 (2016)。〈習近平：建構網路命運共同體〉，聯合財經網，2016年11月17日，<http://money.udn.com/money/story/5603/2111260>。
- ⑱ 端傳媒 (2016)。〈中國試點監察體制改革，設監察委整合反腐資源〉，端傳媒，2016年11月18日，<https://theinitium.com/article/20161108-dailynews-china-supervising/>。
- ⑲ 美國之音 (2016)。〈中國開始人大選舉：沒有選戰，只有投票〉，美國

- 之音，2016年11月16日，<http://www.voachinese.com/a/3598167.html>。
- ㉑ 德國之聲（2016）。〈有中國特色的選舉〉，德國之聲，2016年11月16日，<http://www.dw.com/zh/%E6%9C%89%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%89%B9%E8%89%B2%E7%9A%84%E9%80%89%E4%B8%BE/a-36410568>。
- ㉒ 端傳媒（2016）。〈香港立法會3名議員下週再宣誓，主席梁君彥警告若再修改誓辭將判無效〉，端傳媒，2016年10月13日，<https://theinitium.com/article/20161012-dailynews-hk-legco-president/>。
- ㉓ 端傳媒（2016）。〈香港高等法院裁定梁頌恆、遊蕙禎喪失議員資格，兩人決定就裁決上訴〉，端傳媒，2016年11月15日，<https://theinitium.com/article/20161115-dailynews-oath-taking/>。
- ㉔ 丹珍（2016）。〈西藏人權組織呼籲中國政府釋放紮西旺秀〉，自由亞洲電台，2016年7月11日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/dz-01042017104149.html>。
- ㉕ 參考任琛（2016）。〈中國政府放鬆新疆居民護照管制〉，德國之聲中文網，2015年8月6日，<http://dw.com/p/1GB0Z>。
- ㉖ 參考維吾爾之聲（2015），〈新疆和田爆流血衝突致6人死傷〉，維吾爾之聲，2015年3月15日，<http://www.uyghurpress.com/> / 新疆和田爆流血衝突致6人死傷 / ；喬龍（2015）。〈新疆和田墨玉一派出所遇襲兩襲擊者被射殺四人逃亡〉，自由亞洲電台，2015年5月29日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/ql1-05292015104900.html>。
- ㉗ 圖一 - 圖三主要是參照 Djankov, Simeon, Edward Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer (2003) . “The New Comparative Economics” , *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31, No.4:595-619, 並依本框架所提出的觀點修正而繪製的。
- ㉘ 吳祚來（2016）。〈觀點：2016——中共「習核心」元年？〉，BBC中文網，2016年1月31日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/>



indepth/2016/01/160131_viewpoint_xi_jinping_core。

- ⑳ 海彥 (2016)。〈中共官員淡化“七上八下” 王岐山或留任常委〉，美國之音，2016年11月1日，<http://www.voachinese.com/a/ccp-seems-to-pave-way-for-new-retirement-20161101/3574194.html>。



司法人權觀察

摘要

司法體制改革就是問題導向，能否從制約司法公正最突出的問題著手，從人民最期盼的領域改起，這是觀察中國大陸司法改革是否能有成效，也是司法人權得否確切得到保障的關鍵所在。司法人權的尊重對待與周延發展，並非在於中國大陸官方宣示的諸多司法制度改革的決心而已，也在於如何從既有的運作下逐步涉入對人權保障、獨立審判和司法公正的糾正與契合，以期取得更接近人民期待的制度模式。中國大陸刑事訴訟制度在側重於偵查中心以及卷宗中心的運作下，使得那些淹沒在制度性結構下的當事人，仍舊等待制度的救贖，若未加修正，牴觸司法人權的個案，僅是不同當事人姓名的不斷重演。本文我們更大程度地藉由制度性的結構變革，去檢視這一年來有關司法人權的發展面貌。

關鍵詞：司法人權、人權保障、司法改革、司法公正、獨立審判

壹、前言

一、中國司法人權的發展

中國大陸自改革開放以來，與西方國家的交往中，爭論最激烈，矛盾最為突出的一個話題：人權。姑且不論中國大陸與外界對於人權之間看法存在的歧異如何，經濟逐步發展以及對外深度交流之中，在反映公權力之



執行與私人權益衝突之際，來反思私人權益應該如何被尊重與認真對待。

1982年所修正的中國大陸現行憲法，長期以來被人民視為一種文獻作為來對待。儘管《憲法》第2章中規定了公民的基本權利和義務，但由於這些權利缺乏對應的具體法律條款，而在司法實務中又缺乏將憲法直接作為法律依據在判決書中援引的慣例，致使憲法中規定人民所得享有的基本權利之救濟處於虛置的狀態。當然規範並不會一直處於一個凝固的狀態，而會有其自我塑造與發展的歷程，猶如中國大陸的改革一般。就人權部分表達訴諸於官方或共產黨的文件中，在不同時間也有陸續的呈現與表達：1991年11月，國務院新聞辦公室發佈《中國的人權狀況》白皮書，這是中國大陸政府關於人權的第一個官方文件；1997年9月，中共中央十五大《高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀》的報告中，首次將人權寫入該黨的報告之中；2004年進行的第四次憲法修正中，在第33條增加一款「國家尊重和保障人權」。無疑是一個令人可喜的變化。這是中國大陸第一次在憲法中作出尊重和保障人權的宣示，* 將人權由政治概念提升為法律概念，訴求將尊重和保障人權的主體由共產黨本身提升到「國家」，從國際公約的簽署落實於憲法之中。2006年3月，全國人大第四次會議所審議批准「十一五」規劃綱要，提出要「珍重和保障人權，促進人權事業的全面發展」，這是有關人權的內容首次載入於國民經濟與社會發展規劃中。中國大陸這些官方文書或是共

* 人權保障向來是中國政府為外界所詬病的議題。1991年11月，國務院新聞辦公室發表《中國的人權狀況》(Human Rights in China)白皮書，這是中國政府向世界公佈的第一份以人權為主題的官方文件。其意義在於：突破「左」的傳統觀念和禁區，將人權稱之為「偉大的名詞」，強調：實現充分人權是中國人民和政府的一項長期的歷史任務；並將「生存權是中國人民的首要人權」作為基本觀點。（《中國的人權狀況》全文參見國務院公報，1991年第39號，1348頁以下）此後人權成為中國政府對外宣傳的一個重點，並在每年國務院總理政府工作報告中，闡明中國在人權的基本問題。在中國共產黨第十五大與十六大的黨代表大會中也相繼提出「尊重和保障人權」。

* 聯合國九個核心人權公約中，目前中國大陸已經批准六個，其中包括：《消除對婦女一切形式歧視公約》、《消除一切形式種族歧視公約》、《禁止酷刑和其他殘忍不人道或有



產黨黨代表大會公報以及憲法層次中有關人權的呈現或表達是一種對於既有規範的擴張，因應其發展的實踐過程中賦予並充實一些新的內涵，使規範的內容更為豐富。^①但這些記載於憲法以及法令文本上的訴求如何落實並回應在人們的具體尊重與關懷才是所有當事人的側重。畢竟，在經濟的發展中，人們對於公民權利的理解已越來越傾向於對社會與個人的全面關心，在承認社會總體利益的前提下，比以往更為尊重個人選擇與權利的實現。

近些年來，中國大陸有關保障公民權利的法律制度陸續頒布。2007年頒布並實施《物權法》，以使人民財產權的法律保護有更周延的確認；先後制定和實施《國家人權行動計畫(2009-2010年)》、《國家人權行動計畫(2012-2015年)》；修改全國人民代表大會和地方各級人民大會選舉法，實行城鄉按相同人口比例選舉人大代表，更好保障公民的選舉權；通過刑法修正案(八)，嚴格控制和慎用死刑；通過刑法修正案(九)，取消9個死刑罪名的規定；修改刑事訴訟法並發布一系列配套司法解釋，進一步從具體法律實務規範制度上保障了被告人獲得公正審判的權利與基本的權益；正式廢止勞動教養制度，以期能保障公民的人身自由權等等。

二、中國司法人權的制度建構

實現重大法律改革，其實是一項政治任務，其原因在於：法律通常關注的是所有權的保護，但是在發展中國家和前共產主義國家，其真正的任務並不是如何完善現有的權利，藉此使每個公民都有權利得到所有權的權

辱人格的待遇或處罰公約》、《兒童權利公約》及其兩個任擇議定書（《兒童權利公約關於買賣兒童兒童賣淫和兒童色情製品問題任擇議定書》、《兒童權利公約：關於兒童捲入武裝衝突問題的任擇議定書》）、《經濟社會及文化權利公約》以及《殘疾人權利公約》。1966年聯合國《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟社會和文化權利國際公約》(International Convention on Economic, Social and Cultural Rights)，中國大陸政府尚未批准。張偉(2016)。〈聯合國人權條約機構改革應往何處去？〉，《政法論壇》，第4期，頁46-53。



利（這是一種權利中的權利），並把這種權利賦予人民。因此，將它們從糟糕的法律中解放出來，實際上是一個政治任務。^②

中國大陸的司法制度改革，自 1979 年《人民法院組織法》、《人民檢察院組織法》頒布以來，除推動制度恢復與重建外，也順應了從計畫經濟體制到市場經濟體制相適應的轉型。儘管至今推動了許許多多的具體改革措施，但是司法職業化以及司法的公正廉潔尚未到位；審判機關、檢察機關依法獨立行使審判權、檢察權的權力未得到充分保障；司法機關未能按照自身的發展規律之運作，也未能回應社會現實之需求；司法機關缺乏應有的權威，未能得到社會的充分認同與尊重。^③正因為中國大陸市場經濟的快速發展，司法制度運作顯得過於陳舊且不斷暴露其許多適應的難題，諸如案件訴訟繁屬的驟然增加，案件審理時間週期長、執行困難、司法不公甚至司法腐敗等弊端層出不窮等等，這些結構性的因素，對於司法人權的保護形成不同層次的扭曲。

中國大陸在十八屆四中全會的決定中，將「保障公民人身權、財產權、基本政治權利等各項權利不受侵犯，保障公民經濟、文化、社會等各方面權利得到落實，實現公民權利保障法治化」，也算是一個值得關注的事物，畢竟這些文字的具體落實其實最費心力，並表達執政者是否有真正的改革勇氣與決心。

三、本文所採取之司法人權指標

隨著中國大陸整體經濟能量的逐步崛起，高度融入國際社會之中，同時也在深刻影響著國際社會，其經濟的發展與配置於經濟體制改革發展所需求的法律制度適用，和作用於這個社會法治運作的深化有序，加上人們權益維護的意識日漸昂揚之際，中國大陸有關法律秩序的有效運作和更多依照法律規範的治國模式與行政行為，便受到國際社會所關注。在 2014

年 10 月於北京所召開的中共中央第十八屆四中全會，發布《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》圍繞「依法治國」為主題訴求，似乎雄心勃勃地，嘗試將現行司法制度運作上的缺陷做一個改革的宣示。

圍繞中國大陸官方宣示的諸多司法制度改革之下，我們更大程度地藉由制度性的結構變革與檢視，去檢視這一年來有關司法人權的發展面貌，分成檢警執法與偵查階段、法院審理階段、律師工作保障與社會矚目的維權個案等四大部分，以期全面性地就制度面的內容來探析其發展。最後客觀地評估其對於司法人權的成效。

貳、中國大陸司法人權之現狀

一、審前程序的周延及檢警執法與偵察

2012 年修正的《刑事訴訟法》確認不得強迫任何人證實自己有罪之原則，但其為並未免除如實供述之義務。在現有的法律框架下，偵察訊問通常是在封閉環境下進行，這使得任何人不被強迫自證其罪原則的落實缺乏必要的制度支撐。^④從中國大陸披露的重大冤假錯案* 來看，幾乎無一例外在行訊逼供、非法取證、不重視辯解辯護意見等侵犯當事人權利和權力的問題之上。^⑤例如雲南的杜培武案、湖北的佘祥林案、河南的趙作海案、浙江的張氏叔侄案以及內蒙的呼格吉勒圖案等均是，他們輕者被判處無期徒刑、死刑緩期執行，重者則已被執行死刑，但最後證明他們完全是無辜的，惟司法人權的基本保障卻難以回復。此外，還有一些因證據嚴重不足而錯判的案件，如福建的念斌案、甘肅的趙琴琴案，廣東的徐輝案等。這

* 所謂冤案，是指雖然發生了一起刑事案件，案件是存在的，但是犯罪分子並不是司法機關所指控的人，導致被指控的人被冤抓、冤判、甚至冤殺。內蒙古呼格吉勒圖案就是典型的冤案。所謂假，是指刑事案件的事實根本不存在，卻指控某人係犯罪嫌疑人，導致被指控的人被冤抓、冤判，甚至冤殺。假案，也是冤案的一種。河南趙作海案就是典型的假案。法制日報（2015）。〈試論冤假錯案預防與司法改革〉，《法制日報》，2015 年 5 月 6 日，版 12。



些案件的發生及其審判的結果，都對於司法公正造成嚴重的打擊。儘管這些都是個案，但窺其問題之所在，都是中國大陸刑事訴訟的制度結構性問題所衍生。^{*}

長期以來，中國大陸刑事訴訟制度側重於偵查中心以及卷宗中心的模式。正是因為這種做法，使得法庭審判被嚴重虛化，以致於偵查以及偵查所形成的卷宗，對刑事案件的處理結果具有決定性影響。^⑥正是因為刑事訴訟的實際重點都在偵查階段，使得案件和調查都在這一階段完成，審判不過是對於偵查結果的第二次檢查，與之相應，無罪的判決率極低，幾乎到了被忽略的地步。^⑦福建省高院有關念斌投放危險物質案、內蒙古自治區高院再審改判呼格吉勒圖故意殺人、流氓罪無罪等案件反而突顯成為中國大陸人權事業進展的個案，^⑧那些淹沒在制度性結構下的當事人，仍舊等待制度的救贖。刑事執法上只強調「有案必破」作為考核，而沒有考慮案件發生當時的社會環境，那麼，在建立司法考核體系的時候就會顧此失彼、以偏概全。^⑨促使中國大陸司法體系，更大程度地維持紀律穩定而忽視人民司法權利的的基本尊重。

十八屆四中全會通過的《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》明確提出：「推進以審判為中心的訴訟制度改革，確保偵查、審查起訴的案件事實證據經得起法律的檢驗。」在2016年這一年，強調以審判為中心的訴訟制度中，偵查和審查起訴階段形成的卷宗資料，只能用於強制措施和起訴等程序性決定作用。在審判中的定罪量刑只能依據於法庭上直接調查的證據，而不能以偵查和審查階段所形成的卷宗材料為依據，其僅具有程序意義，而不生有罪的法律效果。^⑩推進「以審判為中心」

* 中國大陸《法官法》第6條雖規定：「院長、副院長、審判委員會委員、庭長、副庭長除履行審判職責外，還應當履行與其職務相適應的職責。」但是現實中，庭長、院長對審判工作的組織、協調、指導、監督的職責往往被濃縮或異化為對案件的把關權和對裁判文書的審核簽發權。這就是所謂院、庭長審批案件制度。這種做法，事實上將庭長、院長的管理、監督權變成了不具有法律依據的審批權，削弱乃至架空了合議庭的審判職權。江必新（2000）。〈論合議庭職能的強化〉，《法律適用》，第1期，頁13-15。

的訴訟制度改革便成為中國大陸檢警在偵查與執法上變革的一個必然要求，其對於提升辦案品質、保障嚴格司法、維護公平正義具有重要意義，以期減少民眾普遍對於刑事偵查與執法的嘲諷與不信任。

當然，訴訟方式的轉變是一個艱難的過程。「以審判為中心」的訴訟制度對偵查提出了更高的要求，即不僅要求其破案，而且要求其收集到確實、充分的證據，甚至還要求其採用刑事訴訟法所規定的合法方式履行偵查職能，能夠經受得住公正審判的檢驗。這對長期習慣於刑事訴訟中主導地位的偵查機關來說，將是一個艱難的過程。而要推進「以審判為中心」的訴訟制度改革，不僅是改變刑事訴訟的程序重心，更是加強對刑事訴訟權利主體的保障，甚至要求重構刑事訴訟主體間的關係。「以審判為中心」的訴訟制度對刑事辯護律師應當廣泛且有效地參與審判。因此，從刑事辯護的數量來說，應當實現所有的刑事案件的所有被追訴之人，都有辯護律師。這對中國大陸目前 30% 左右的辯護率來說，需要提升的空間很大。^①

二、法院審理階段

（一）司法權獨立行使

法律不僅是一套規則，而且包括實施這些規則所必須的程序、制度和機構，否則法律仍將是一紙空文。因此，中國大陸司法改革不僅僅在於修正訴訟法律程序的運作本身，還在於如何抽離附著在司法機關上的黨政控制，以求塑造出得以脫離烏籠邁向一個獨立的司法機關。^②

中國大陸《憲法》第 126 條：人民法院依照法律規定獨立行使審判權，不受行政機關、社會團體和個人的干涉。這僅僅是強調了法院獨立於外部之上，但內部的運作上機制由院長以下的個個環節上的案件審批以及簽署裁判文書等制度，還有審判委員會的擁有對於部分案件的討論決定權等，



使得法官並不存在個人獨立審判的制度空間，這是中國大陸與其他國家司法獨立上最根本性的差異。^⑬

十八屆四中全會以來，中國大陸的司法改革也逐步對於這些部分進行調整，例如根據司法去地方化，省級以下法院的人財物逐漸由省級統一管理，著手跨行政區劃的法院開始建立，最高人民法院成立若干的巡迴法庭等。依照司法去行政化的改革，在法院內部實行司法責任制和員額制，實行審理者裁判與讓裁判者負責等措施。^⑭這些正在進行中的制度變革，猶待觀察其後續之運作。中國特色的政治原則和司法腐敗使得人民對於司法獨立在中國的實現可行性產生了根深蒂固的懷疑。另外，既有的司法體制中存在的地方化與行政化傾向，也一直妨礙著司法獨立原則的承認和推行。^⑮而中國大陸設立巡迴法庭這一司法變革，在於希望能有利於糾紛就地解決、方便當事人訴訟，以及排除地方保護主義干擾。同時，有利於最高人民法院得能集中精力制訂司法政策和司法解釋、發布指導性案例、審理對統一法律適用有重大指導意義的案件，以及監督指導全國法院的審判工作。另一方面，亦得以減輕北京地區不斷湧進信訪的壓力，有利於就地就近化解矛盾糾紛、方便人民群眾訴訟。此外，最高人民法院設立巡迴法庭可能主要審理再審案件，或者通過提級管轄，審理跨行政區域的行政和重大民商事案件，確保這些案件得到公正審理，因此不會打破目前的審級制度。

從法治建設的角度來看，司法獨立原則能否真正確立，具有決定性意義。但是，在當代中國，中國特色的政治原則和司法腐敗使得人們對司法獨立在中國大陸的現實可行性產生了根深蒂固的懷疑。本來，司法獨立是司法公正的保障，然而在反腐敗的呼聲中，司法獨立似乎反倒蛻變成了司法公正的障礙。這是中國大陸特有的現象。^⑯我們也觀察得出來，中國大陸司法組織本身所存在的顯著特點：一是黨政部門對司法機關的主導性；

二是各級地方政府享有相應的司法行政權。這兩方面特點是相互支持。這套體制本身與中國大陸的政治傳統存在太多密切關連，使得司法機關實際上也是整個政治系統行政化的一個縮影。^{①7}這一問題若無法破解，任何記載在文本上的宣示或改革，都難以對現行的問題獲致一個有效的解決方案。

（二）公正審判

中國大陸法院內部的行政化組織運作，使得裁判結果難以形成於法庭。同時，《刑事訴訟法》第180條規定的審判委員會討論決定疑難、複雜、重大案件，也使得許多案件的裁判結果難以形成於法庭之上。^{①8}也存在於法院內部，包括如具有濃厚行政色彩的院、庭長審批案件以及庭務會議討論決定案件制度。^{*}其次，對法院合議庭獨立審判的阻礙不僅出自於法院內部本身，來自於法院外部的干預，諸如政法委協調辦案、紀委指導辦案、黨政機關領導幹部干預司法等等。^{①9}這不僅僅造就了前述所提及的偵查中心以及卷宗中心的模式，也造就成一個審理與裁判分離的「判者不審，審者不判」的狀態，其違背直接言詞的原則，也背離了證據審判原則。

在中國大陸，由中國共產黨一黨執政的情況下，雖執政理念與方針具有其連續性，但是在主導政治力量與司法技術性屏障的意義便顯得不是十分突出。在中國大陸的社會發展，特別是社會矛盾的解決，客觀上形成了對主導政治力量與司法之間合力作用的需求，由此而使兩者之間的交結點越來越多，兩者的關係更為密切，即使就個案而言，司法意義上的案件同時也是政黨組織所面臨的社會矛盾；而很多社會矛盾的解決，需要運用社會手段，需要司法與政黨組織的共同作用。這也是從中國大陸實際出發，

* 中國大陸的刑事司法上，對於審判職能的認識侷限於實體上的定罪量刑以及庭審中的部分程序行為，對於強制偵查措施的審查和審前權利救濟卻未將其納入審判的職能之中。強制偵查措施屬於干預基本權利之行為，應實行司法保留，法院以外的之機關部門，不能具有此一權利，特別是中國大陸有關審判階段對於偵查基本上沒有制約的情況下，司法權對其毫無約束力。也將造就審判為中心的地位無法落實。陳衛東（2016）。〈以審判為中心：當代中國刑事司法改革的基點〉，《法學家》，第四卷，頁1-15。



以及理解和闡釋司法獨立的特定意義和涵義。*

（三）司法公開

司法文書公開的作法過去係由法院本身自行推動，但也有需要進一步探索中國大陸司法公開的外在環境，有關司法案件的訊息出現相對更多的披露，這源自於更多技術性所推波助瀾的技術和媒體時代的發展。中國大陸司法機關這種被擠壓的進步，實際上是源於知情權、社會結構和技術推動這三大變量：一是民眾對於知情權的要求越來越高，形成自下而上的強大需求；二是中國大陸已經處於權力壓制型社會，民眾普遍壓抑和鬱悶，需要適當的疏解，要求公開是最基本和最容易實現的；三是訊息技術的發展、公開需求被無限放大，以及控制訊息的難度加大。^②大力推進司法公開，當事人和公眾的知情權、監督權得到有效保障。最高人民法院建立審判流程公開、裁判文書公開、執行信息公開三大平台。截至 2015 年年底，中國審判流程信息公開網總訪問量達 87.85 萬人次；中國裁判文書網共公佈裁判文書 1448 萬份，總訪問量達 4.1 億人次；執行信息公開網共發佈被執行人信息 3434.7 萬條，提供執行案件信息查詢 3685 萬人次。中國法院庭審直播網 2015 年共視頻直播庭審 3795 次。2016 年 1 月，「快播案」庭審在互聯網視頻直播，累計 100 餘萬人在線觀看。人民檢察院案件信息公開系統自 2014 年 10 月正式運行，截至 2015 年，共發佈案件程序性信息 254 萬餘件、重要案件信息 102 萬餘條、生效法律文書 76 萬餘份。^③

的確，對於一個國家或地區法律制度的評價與研究很大的起因在於使

* 顧培東（2012）。〈當代中國法治話語體系的建構〉，《法學研究》，第 3 期，頁 3-23。中國的司法改革歷次都是由官方所主導，並被決策層確定為主流意識型態，因而基於「政治正確」等因素的考量，大陸的學者一般並未深入地參與相關司法改革的問題討論和真實地表達自己的見解和主張。意即中國大陸所推動的社會法治理念，並未從官式的政治倡導層面進入法治理論與法治知識之上，有關社會主義法治理念的論述與法學理論的研究，往往是在兩個不同話語體系會兩個不同的思維層次，這就使得此一問題的官式倡導與學術守持之間所固有的緊張關係未能得到有效的舒緩。

用，²²因市場經濟的訴求，促使中國的當事人對於個別權益的訴求逐步進入法院作為依託之對象，當事人對於權力的自我主張形成迫切的課題。但裁判文書的全面上網，不僅僅是對實務技術層面上的問題解決，讓人民得以進一步掌握其具體法制適用的全貌。司法需要更多的機會在公眾面前進行理性的說明，司法者要釐清被外界所詬病的舊習，而裁判文書全面公開恰恰提供一個新的途徑。高度呼籲中國大陸當局要堅持這一改革的決心。從網上已經公開的裁判文書，也可以得出，既有的公開裁判文書中出現：裁判書主文相關信息不完整不確實、案件事實認定不清、裁判文書說理不充分、法條援引錯漏裁判主文判非所請、行文不符格式要求等弊病。²³是以，中國大陸的司法人權的觀察，不僅僅是應該對於個案的關心，還應及於整體制度性的運作框架理解之上。

「正義不僅應當得到實現，而且應當以人們看得見的方式得到實現。」這是一句膾炙人口的法律格言。所謂「看得見的正義」，是指法院裁決不僅應以公平的結果體現法治精神，同時也應以合理的審判程序來維護社會正義。要想使正義被公眾看見，首先就應廣泛接受社會監督，這也是法院系統致力於推進陽光司法的核心價值所在。²⁴

（四）完善羈押必要性審查機制

逮捕在中國大陸長期以來被極度濫用，逮捕率奇高，歷年均保持在90%以上，逮捕人數維持在80萬人左右甚至更多，*且以捕代偵、錯捕濫捕、無視律師意見、羈押期限和辦案期限不分、超期羈押等現象十分嚴重。2012年《刑事訴訟法》增設捕後羈押必要性審查機制，賦予檢察機關審查職責。2012年10月，新修訂的《人民檢察院刑事訴訟規則（試行）》對此

* 近年來，每年被逮捕的人數在80萬人以上，如果每名犯罪嫌疑人、被告人在案件的偵查、審查起訴、審判階段均進行審查，每年的審查數量將在250萬人次以上。如此數量的案件如果都進行羈押必要性審查，不僅將佔用大量的司法資源，而且也不利於突出審查重點。更重要的是，對於司法人權的保護將置之於司法程序上的隱憂。



規定更具體。但司法權不受制約及立法缺陷的存在，導致羈押必要性審查仍存在啟動方式單一、審查範圍過窄、審查方式書面化等問題，未能實現有效控制逮捕適用的初衷。儘管上述文件在強調公開審查、對繼續羈押必要性進行量化評估等方面有所進步，但事後型、建議型、監督型審查的制度定位剛性不足，審查方式行政化等問題仍未解決。²⁵

2016年初，《人民檢察院辦理羈押必要性審查案件規定(試行)》發佈，明確了羈押必要性審查的申請主體、審查機關、初審程序、審查方式、公開審查、報批程序、審查報告內容和結案方式，細化了有無繼續羈押必要性的判斷標準，應當可以提出釋放或變更強制措施的具體情形。

中國大陸的審前羈押率一般在70%以上，比例極高。而中國大陸並無違警罪，一般在國外的許多輕微犯罪行為，在中國大陸都是以治安案件加以處理，這也必然地提高審前羈押率。²⁶非羈押強制措施對訴訟保障的乏力是公安司法機關變更逮捕措施最大的顧慮；因取保候審等強制措施的適用使得犯罪嫌疑人、被告人逃避或者破壞刑事追訴程序，也是造成各方尤其是被害方質疑和懷疑捕後羈押必要性審查工作的主要原因。完善非羈押強制措施以增強其訴訟保障力是防範捕後羈押必要性審查工作風險的有效路徑。羈押措施的適用又在事實上產生了刑罰預支的效果，即先期羈押的期限會折抵日後刑罰執行的刑期。如果羈押的期限超過了法院判決確定的刑期，顯然背離了比例性原則的要求，不利於對犯罪嫌疑人、被告人人身自由權的保護。於是，羈押措施的適用與變更在權衡能否保證刑事追訴活動順利進行的同時，還應當將犯罪嫌疑人、被告人未來可能被判處的刑罰納入考量的因素。²⁷

審前羈押未來改革仍有很大的空間：第一，貫徹無罪推定原則，強化事前審查，改進逮捕審查決定程序，減少逮捕數量，降低批捕率，健全逮捕的替代性措施；第二，逮捕事關公民的人身自由，可充分借鑒國外由法院決定和監督羈押適用的司法審查模式；第三，建立定期審查制度，確立

公開聽證原則，強化審查結果的強制性，推動繼續羈押必要性審查訴訟化改造；第四，強化律師參與，律師可向檢察機關提供法律意見、調查報告或證據材料等；第五，進一步完善羈押必要性審查的證據標準、刑罰標準、社會危險性標準等；第六，建立羈押必要性審查的救濟機制；第七，加強外部監督機制，可考慮與人民監督員制度有效銜接，或引入協力廠商社會組織對羈押必要性進行評估。未成年人犯罪案件採用社會調查制度的做法，可供借鑒。²⁸

（五）冤假錯案的防止

刑事司法是集中檢驗一個國家法治發展和人權保障水準的重要領域。長期以來，中國大陸刑事訴訟法對司法職權的配置基本上遵循一種首尾相連的「流水作業式」的劃分模式。這種公檢法三個機關「各管一段」模式的最大弊端，就是配合有餘而制約不足。近些年來引發社會關注的佘祥林案、趙作海案、張氏叔侄案、呼格吉勒圖案等冤案，究其原因，雖然複雜多樣，但都與原有不合理的訴訟構造和機制有很大關係。²⁹這與中國大陸「線性構造」的刑事訴訟模式有直接關係。依照中國大陸現行的刑事訴訟制度，公檢法分別負責偵查、起訴和審判，案件依次流轉到下一個程序，像一條流水作業線。這種訴訟模式實質是以偵查為中心，導致公訴、審判環節以偵查案卷為中心，偵查機關收集的證據材料成為檢察官審查、法官審判的主要依據，法官主要通過閱卷進行庭前準備，往往形成先入為主的判斷，通過宣讀證人證言等言辭證據進行法庭調查，庭審成為對偵查卷宗的審查和對偵查結論的確認過程，庭審過程虛化甚至流於形式。在這種刑事訴訟模式的長期薰陶下，法官對偵查卷宗存在慣性的依賴心理，偵查環節存在的問題很難在審判環節發現並糾正，使得「事實不清、證據不足」的案件，仍可順利進入審判程序。針對這一頑症，2012年修訂後的刑事訴訟法作出了重大調整。目前中國大陸證人出庭作證率極低，以河南省相關



統計顯示，證人、鑒定人出庭作證的平均比例約為 1%，遠遠不能滿足當庭查明事實、確保司法公正的要求。^⑩此外，鑒於目前非法取證特別是刑訊逼供問題尚有現實發生的可能性，因此，需要加強法律監督制約、完善考核獎懲機制，以及消除非法證據產生的原因，同時，要注重強化證據的審查判斷意識，確保非法證據得到有效排除。針對被告人主體地位虛弱、控辯不平衡等問題，要重視和發揮辯護律師的職能作用，進一步擴大刑事法律援助的範圍，提高關鍵證人出庭率、鑒定人出庭率；要積極開展認罪認罰從寬制度改革和輕微刑事案件速裁程序試點，實現繁簡分流，確保難案精審。^⑪

儘管最高人民檢察院發佈《關於切實履行檢察職能，防止和糾正冤假錯案的若干意見》，嚴把事實關、程序關和法律適用關，健全檢察環節錯案發現、糾正、防範和責任追究機制。2015 年，各級檢察機關對不構成犯罪或證據不足的，決定不批捕 131675 人、不起訴 25778 人；對認定為確有錯誤的刑事裁判提出抗訴 6591 件。最高人民法院在 2013 年 11 月發佈《關於建立健全防範刑事冤假錯案工作機制的意見》，規定對定罪證據不足的案件應當依法宣告被告人無罪，確保無罪的人不受刑事追究。2012 年至 2015 年，各級法院依法宣告 3369 名被告人無罪。^⑫對照於 2014 年以及 2015 年一審刑事案件量分別為 102.3 萬件以及 109.9 萬件而言，這些比重仍然顯得微不足道。^⑬

三、律師工作之保障

從法治社會的原理上講，律師業應具有高度的自主性和自律性。因為一個不依賴政府而且有權專門從事法律活動的獨立律師職業團體，更適宜保護民眾權利以及監督政府和對抗權力的濫用。

辯護是最基本的人權。但是低下的刑事辯護率已經成為制約司法公正

的突出問題。如何在簡易訴訟裁判程序建立健全法律援助的值班律師制度，例如在看守所派駐值班律師，為嫌疑人提供法律諮詢。再者，適當擴大法律援助的案件範圍，對於可能為三年以上徒刑的嫌疑人或不認罪的嫌疑人，應由法律援助機構指派律師為其提供辯護。^⑭

2016年6月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發了《關於深化律師制度改革的意見》，對深化律師制度改革作出全面部署。為完善律師執業保障機制，《意見》提出了6個方面的措施。一是保障律師訴訟權利。制定保障律師執業權利的措施，強化訴訟過程中律師的知情權、申請權、申訴權等各項權利的制度保障，嚴格依法落實相關法律賦予律師在訴訟中會見、閱卷、收集證據和發問、質證、辯論等方面的執業權利。完善律師收集證據制度，律師辦理訴訟和非訴訟法律業務，可以依法向工商、公安、海關、金融和不動產登記等部門調查核實有關情況。二是完善便利律師參與訴訟機制。律師進入人民法院參與訴訟確需安全檢查的，應當與出庭履行職務的檢察人員同等對待。完善律師會見室、閱卷室、訴訟服務中心、專門通道等接待服務設施，規範工作流程，方便律師辦理立案、會見、閱卷、參與庭審、申請執行等事務。三是完善律師執業權利救濟機制。對阻礙律師依法行使訴訟權利、有關司法機關要加強監督、依法啟動相應程式予以糾正，並追究相關人員責任。律師因依法執業受到侮辱、誹謗、威脅、報復、人身傷害，有關機關應當及時制止並依法處理。四是建立健全政府購買法律服務機制。將律師擔任黨政機關和人民團體法律顧問、參與信訪接待和處理、參與調解等事項統籌列入政府購買服務目錄。五是研究完善律師行業財稅和社會保障政策。推行律師事務所和律師強制職業責任保險。六是優化律師執業環境。嚴肅查處假冒律師執業的行為，明確對假冒律師執業的，依法追究刑事責任。^⑮

而2016年1月，最高人民法院發佈《關於依法保障律師職業權利的



規定》，遺憾的是，司法實務中侵犯和限制律師權利的現象依然時有發生，律師行業長期存在的執業難中，會見難、閱卷難、調查難等老問題基本並未得到解決，而申請調取證據難、法庭上質證難、律師正確意見得到採納的問題還是存在。律師權利保障的嚴峻現實也使官方發佈專門司法文件以強化保障律師執業權利勢在必行。司法機關有義務充分保障律師的知情權、閱卷權、申請調取證據權、發表意見權和人身安全權，認真對待律師提出的意見和建議，為律師執業創造更好的環境。^{①6}

2008年司法部所發佈的《律師事務所管理辦法》，在2016年9月6日，再度修正，並自2016年11月1日起施行。該修正辦法第50條，要求律所「不得放任、縱容律師以串聯組團、聯署簽名、發表公開信、組織網上聚集、聲援等方式或者借個案研討之名，製造輿論壓力，攻擊、詆毀司法機關和司法制度」等行為。惟中國大陸律師服務已經走向了市場，所有的案源，除了法律援助，律師的業務來源都要靠在市場上去爭取，管得越嚴，落實越難到位。且辦法中所提及「對本人或者其他律師正在辦理的案件進行歪曲、有誤導性的宣傳和評論，惡意炒作案件」等規定缺乏法律依據且實踐中難以認定。北京大學法學院教授張千帆認為，《律師法》列舉了律師哪些執業行為違法，但幾乎都在訴訟過程中，而對律師訴訟之外的思想、言論進行規範，歸根結底要看其是否違反既有法律，如果這些言論是合法的，那麼就受《憲法》言論自由的保護。司法行政機關和律所沒有必要在國家法律之外額外管制律師的言行，也確實無權力管。^{①7}

（一）年檢制度

中國大陸《律師法》規定，* 對律師進行年檢的主體是律師事務所，

* 目前，中國大陸對律師考核的授權，來自於《律師法》，第二十三條要求律師事務所建立年度考核制度，第二十四條規定，律所應當在每年的年度考核後，向社區的市級或者直轄市的區（縣）政府提交本所的年度執業情況報告和律師執業考核結果。也這一法源基礎上，2010年司法部發布了《律師事務所年度檢查考核辦法》，同時，中國大陸的全國



但在現實中，年檢卻由司法行政部門負責。它的年檢制度實際上賦予了司法行政部門對於對律師執業上的干預。按照律師法的規定，律師事務所才是對該所律師年度考核的權責主體，各級司法行政機關和各級律師協會都無權對律師進行年度考核。司法部《律師事務所年度檢查考核辦法》規定了對律所的懲戒性措施，有「私自擴權」嫌疑。比如，被評定為「不合格」的律所，有可能被停業整頓甚至吊銷執業許可證；不接受年度檢查考核的，也會被視為「自行停辦」等等。³⁸

從制度管理上，對律師和律師事務所的年度檢查和對企業的年度檢查一脈相承，本應是工商管理部門的職責，而不是司法行政部門自我授權進行年檢。律師這個職業和醫生一樣，不應該由政府或準政府機構來進行年檢，這種年檢制度是對職業尊嚴的褻瀆，而是應該回歸於律師公會組織的自律屬性規範之上。

在中國大陸關於司法改革的制約力量，由於司法改革基本上是由法院在主導，在法院內進行，因此從一開始這種改革便是呈現出一定的封閉性。加諸中國大陸的市民社會並不發達，儘管律師業已經組成了律師協會，但協會運作中更多是在於強調自律，尚不足以構成對於官方司法組織的制衡力量，因此民間司法力量對於司法改革的參與非常有限。^{*}這也容易導致法院所做的個別司法改革措施容易出現司法權利與職業群體權利衝突的現象。

律師協會發布了《律師執業年度考核規則》。前者規定，設區的市級或者直轄市區（縣）司法行政機關負責組織實施對本行政區域內律師事務所的年度檢查考核工作。後者規定，律師協會組織實施律師執業年度考核的工作，應當接受司法行政機關的指導、監督。

* 中國大陸司法改革的封閉性，固然有利於排除社會上各種法律利益團體的阻礙，但也因此失去了這些法律職業團體的積極參與。司法畢竟是為解決各類社會糾紛而設置的，因此司法改革如要實現司法為民的理念，就應當確保改革方案的發布最大限度地體現社會的合意性。如果司法改革方案本身缺乏合理性，那麼改革在實踐方面的最後落實也不會是順利的。參見齊樹潔、王建源（2000）。〈民事司法改革：一個比較法的考察〉，《中外法學》，第6期，頁646-675。



（二）律師人身自由

中國大陸的維權律師，主要在中國大陸法治的荒漠中幫基層人民捍衛權利。之所以有許多民眾接踵上訪或信訪，* 豈不是因為體制的無助與官員的霸道令人民呼救無門？之所以需要「維權」，不正是因為人民的權利被體制忽視已久？維權律師其實是中共體制的產物，他們多數只為了正當的生命、人格、財產權，在合法的制度內與當政者周旋，在政治權利從缺的情境下，他們冒著各種壓力與危險，以國家法典裡的正義去抗衡權力。^⑳

自去年 7 月以來，已有相繼超過 300 名律師、司法工作者、律師事務所的員工以及活動分子被逮捕並遭到審問。他們當中的大部分雖已釋放，但包括為「女權五女」進行辯護的王宇律師在內，仍有 12 人仍被監禁。這些律師代理了中國最富爭議的案子，其中包括控告當地政府的訪民，他們也為法輪功學員辯護以及代理政治異議人士的案子。中國大陸國家媒體寫道，這些律師串通活動分子，使用社交媒體向地方法院施壓，中國大陸公安部稱他們為「重大犯罪團夥」。^㉑

（三）小結

從傳統的實體辯護，到近幾年來出現證據方面的辯護，再到今天大量的程序辯護，在制度形式上中國大陸的辯護方式上與法制的發展與外國先

* 「信訪」制度嚴格說來並非一種特定的糾紛解決程序，然而在中國大陸的糾紛解決體制中具有重要的地位，從行政部門、司法機關、行業管理機構、消費者協會等組織，往往利用這種信訪途徑解決各種現實問題，並由此探索和形成新的政策與規範。信訪制度是一種帶有濃厚社會基礎的運作方式，同時也被中國大陸納入制度化當中，但是這種制度的存在往往以抑制法律的自主性活動為代價，因為它一方面敞開大門，向民眾提供一種法律系統以外解決法律糾紛的途徑，一方面又讓司法活動的行政性干預提供制度化的正當渠道。因為這套遠比上訴制度廣泛和複雜的制度性安排，使得法律的一部份目標可以有效的達到；但另外一方面，這一過程本身恰恰是以犧牲法律的自主性及法治據以建立的內在依據為代價。梁治平（2004）。《法治：社會轉型時期的制度建構》，許傳璽（編），《中國社會轉型時期的法律發展》，北京：法律出版社。

進國家的內容逐步貼近。但是，這種辯護尤其是程序辯護，並未在具體司法運作現場的法庭上得到回應，即使許多嚴重刑訊逼供和程序違法的案件，也沒有導致實體的失效。這便造就一個奇怪的現象：律師業正在發展，律師的辯護方式與規定朝向與國際接軌，但司法體制卻沒有發生根本的變化。促使中國大陸的律師業為避免政治權勢的非正常干擾，或避免誘發某種潛在難以預料的政治風險，尤其是在尚未實現真正行業自治的情勢下，中國大陸律師保持著一種相對疏離的邊緣性角色。對於大陸一個正在發展中的國家提供這樣的程序，而律師的社會參與以及社會的負荷是否足夠？也許會造就另一種不正義的社會體系。

四、社會矚目案件

（一）香港銅鑼灣書店事件

喧騰一時的香港銅鑼灣書店事件，店長李榮基在記者會中所描述，自己在2015年10月24日欲前往東莞，途經深圳時遭當地海關拘留，隨後被帶往浙江寧波一棟大型建物內，對方要求自己脫去全身上下衣物接受檢查，並要他簽署「答允放棄通知家人」及「不聘請律師」兩項條款。與此同時，買下銅鑼灣書店的「巨流傳媒有限公司」，其業務經理張志平，同樣在東莞妻子家中遭便衣人士帶走。更早之前則是巨流總經理呂波在同月14日、巨流股東桂民海在同月17日分別於深圳、泰國被人帶走，下落不明。而同為巨流股東之一的李波，在同年12月30日於香港倉庫取書後失蹤。截至目前為止，除桂民海外，其餘被失蹤者均平安返港，卻不願多做任何表示。^④

中國大陸官方媒體《環球時報》在2016年1月6日就李波失蹤事件發表社評說，「至於讓李波出現在內地『有關部門』符合不符合《基本法》，關鍵看李波是以什麼方式進入內地的。如果是內地警員去香港對李波採取



強制行動，把他『五花大綁』塞進警車帶過檢查站，那肯定不行。然而全世界的強力部門通常都有規避法律讓一個被調查者進行配合的辦法，既達到開展工作的目的，又不跨越制度的底線。」⁴²此一案件正和聯合國《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》規定的相反：「任何人不應遭到強迫失蹤。」*

當事人之一林榮基提及被拘禁八個月。然中國大陸《刑事訴訟法》第77條：「人民法院、人民檢察院和公安機關對犯罪嫌疑人、被告人，「監視居住最長不得超過六個月」。當事人還沒進入訴訟程序起訴，就已經強迫林榮基上電視承認自己有罪，亦完全違反《刑事訴訟法》第50條：「嚴禁刑訊逼供和以威脅、引誘、欺騙以及其他非法方法收集證據，不得強迫任何人證實自己有罪」。《香港基本法》對中國大陸及香港特區的權責有明確規定，香港與內地屬於兩個不同的司法管轄區，中國大陸司法部門必須遵守，沒有部門可以「規避法律」。香港書商的神秘失蹤和返回香港，也許說明香港政府越來越受制於大陸，問題是本案為一司法案件，如果香港司法不能獨立，那麼新聞和出版自由就更別提了。⁴³

（二）雷洋案

雷洋，男，湖南澧縣人，中國人民大學環境學院2009級碩士研究生。2016年5月7日晚，雷洋離家後身亡，北京市昌平警方通報稱，警方查處足療店過程中，將「涉嫌嫖娼」的雷某控制並帶回審查，期間雷某突然身體不適經搶救無效身亡。結果，雷洋離奇死亡，引發輿論關注，外界質疑焦點在於死因，以及警方是否涉嫌刑求逼供的違法行為。⁴⁴

連聯合國微信公眾號亦在微博發布題為《執法，請尊重人權》的貼文，引用其人權高專辦出版的一本名為《人權與執法》的員警人權培訓手冊，

*「強迫失蹤」係指由國家代理人，或得到國家授權、支持或默許的個人或組織，實施逮捕、羈押、綁架，或以任何其他形式剝奪自由的行，並拒絕承認剝奪自由之實情，隱瞞失蹤者的命運或下落，致使失蹤者不能得到法律的保護。

討論尊重人權與有效執法之間的平衡。該手冊指出，在現代民主社會中，員警的任務就是要通過合法、人道和紀律嚴明的政策和實踐，保護人權、捍衛基本自由、維護民主社會的公共秩序和大眾的福利。員警侵犯人權只會使本已棘手的執法任務更加困難。

即使中國大陸官方媒體人民日報亦認為：「正義不僅要實現，而且應當以人們看得見的方式實現。及時動態公開案件資訊、委託協力廠商進行驗屍，從北京市公安局『絕不護短』的表態，到市級檢察院立案偵查，都在傳遞執法機關推進公開透明、夯實法治信仰的決心。也因如此，當立案偵查消息傳來，許多人都表達了對唯法是舉，不隱瞞、不護短、不遷就的態度點讚。程序正義體現了法治與人治之間的基本區別。儘管驗屍還在病理檢驗階段、結果尚需等待，儘管偵查還需時間，但要認識到，在依法治國的語境下，證據的採信、事實的認定必須經過法定程序。「雷洋案」正沿著法治程序的軌道一步步走向真相與正義。在此期間，耐心等待、積極監督，不偏信、不盲從，把對這一案件的關切匯入對司法公正的推動。」⁴⁵言之鑿鑿，問題是在於如執法者成為違法者，結果將不僅是侵害人的尊嚴乃至法律本身，而且會妨礙有效執法。

而雷洋人民大學同學所發佈「人大 77、78、84、88 級校友就同學雷洋身亡聲明」這一公開信，第一次鮮明、直接地質疑中國的員警暴力和警權濫用問題。而且第一次集體表達了對中產階級自身權利得不到基本保障的擔憂。他們呼籲對雷洋之死進行獨立、公開的調查。⁴⁶雷洋的死亡過程被描繪為「一次以普通人、以城市中產階級為對象、隨機狩獵的惡行…雷洋的死並非意外，而是一場系統性的悲劇。我們要得到最基本可靠的人身安全、公民權利和城市秩序」。



（三）賈敬龍死刑案

賈敬龍，河北石家莊市長安區北高營村村民，因自己精心營造的婚房，在該村支書何建華既沒有拆遷許可證，也沒有通過合法的執法機構，自行帶人去強拆，其於 2015 年 2 月 19 日持射釘槍將村黨支書何建華殺害。2015 年 11 月 24 日，河北省石家莊中院判決賈敬龍犯故意殺人罪，判處死刑，剝奪終身政治權利。

被判死刑後，賈敬龍及其家人、律師不服判決提出上訴，認為：《拆遷協議》是在強行、強制之下違背自願原則的無效協議，賈敬龍在自己的財產受到暴力侵犯尋求救濟未果、權利救濟缺位下引發本案；同時賈敬龍在作案前編寫自首短信、作案後也有與前女友通話表示自首意願，應認定為自首；對被拆遷者殺人案從寬處罰。2016 年 5 月 17 日，河北省高級人民法院未採納任何辯護意見，駁回上訴，維持原判。

2016 年 10 月 18 日，最高人民法院下達對賈敬龍殺人案的死刑核准裁定書。此後，該案產生了巨大的輿論反彈。2016 年 10 月 21 日，斯偉江等中國學界和法律界人士起草《賈敬龍故意殺人案死刑停止執行申請書》，呼籲刀下留人。他們認為：「最高法院對賈敬龍一案的死刑覆核裁定不符合中國法律規定的死刑適用標準和政策；在覆核程序中，沒有充分保障被告人及其辯護人的訴訟權利。對賈敬龍案一案的覆核，最高法沒有考慮中國農村財產法律制度的特殊性；沒有考慮傳統習俗的影響；沒有考慮鄉村基層政權的惡政現象。導致對案件基礎事實的認定存在重大錯誤。」⁴⁷但呼籲未見成效，2016 年 11 月 15 日上午，河北石家莊市中級人民法院將賈敬龍執行死刑。

這個悲劇，是糟糕的土地制度釀成的惡果之一……在城中村改造過程中，土地增值利潤多數歸了政府，而商業開發利潤則基本歸開發商，留給村民的是，相對微薄的徵地補償款和一套回遷房。這點利益，還往往會被

村委會和村官瓜分一部分。另外，村官在這個過程中，還有巨大的尋租空間，自然也是得利者。⁴⁸

（四）聶樹斌案複查再審

1995年4月25日，河北省鹿泉縣人聶樹斌因故意殺人、強姦婦女被判處死刑，剝奪政治權利終身，同年4月27日被執行死刑。

2014年12月12日，最高人民法院對聶樹斌案啟動異地審查，指令山東省高級人民法院複查河北省高級人民法院終審的聶樹斌故意殺人、強姦婦女一案。

此後複查結果經四次延期，2016年6月6日，最高人民法院決定依法提審原審被告人聶樹斌故意殺人、強姦婦女一案，按照審判監督程序重新審判，並於2016年6月8日在山東省高級人民法院向聶樹斌的母親送達了再審決定書。

山東省高級人民法院經複查認為，原審判決缺少能夠鎖定聶樹斌作案的客觀證據，在被告人作案時間、作案工具、被害人死因等方面存在重大疑問，不能排除他人作案的可能性，原審認定聶樹斌犯故意殺人罪、強姦婦女罪的證據不確實、不充分，建議最高人民法院啟動審判監督程序重新審判，並報請最高人民法院審查。

最高人民法院經審查，同意山東省高級人民法院意見，認為原審判決據以定罪量刑的證據不確實、不充分。依照《中華人民共和國刑事訴訟法》第二百四十二條第（二）項、第二百四十三條第二款之規定，決定提審本案。

2016年12月2日，最高人民法院第二巡迴法庭對原審被告人聶樹斌故意殺人、強姦婦女再審案公開宣判，宣告撤銷原審判決，改判聶樹斌無罪。其判決書載明⁴⁹：「原判認定聶樹斌犯故意殺人罪、強姦婦女罪的主要依據是聶樹斌的有罪供述與在案其他證據印證一致。但是，綜觀全案，本



案缺乏能夠鎖定原審被告人聶樹斌作案的客觀證據，聶樹斌作案時間不能確認、作案工具花上衣來源不能確認、被害人死亡時間和死亡原因不能確認；聶樹斌被抓獲之後前5天訊問筆錄缺失，案發之後前50天內多名重要證人詢問筆錄缺失，重要原始書證考勤表缺失；聶樹斌有罪供述的真實性、合法性存疑，有罪供述與在卷其他證據供證一致的真實性、可靠性存疑，是否另有他人作案存疑；原判據以定案的證據沒有形成完整鎖鏈，沒有達到證據確實、充分的證明標準，也沒有達到基本事實清楚、基本證據確鑿的定罪要求。」

實則改判無罪遠遠不是重點。其重要意義還在於法院對聶樹斌案應當有怎樣的反思，如何從中汲取教訓，在訴訟中進一步貫徹人權司法保障、程序公正、證據裁判、疑罪從無等司法理念，健全完善冤假錯案的防範、糾正機制，讓人們在每一個司法案件中感受到公平正義，不但要讓正義不再缺席，而且要讓正義不再遲到。^⑩

最高人民法院發言人對於此案提及：「切實貫徹疑罪從無原則。聶樹斌案是典型的疑案。從在卷證據看，雖然聶樹斌本人一直認罪，但其供述有諸多疑點；雖然也有客觀證據在卷，但重要物證的來源不清、證明力明顯不足；雖然有供證一致的情形，但又存在證據鏈條不完整、不可靠的問題。對這樣的案件宣告無罪，能夠充分彰顯疑罪從無原則的價值蘊含，有力促進疑罪從無原則的貫徹落實。對歷史疑案的處理應當堅持實事求是態度。本案發生在上世紀90年代，受當時執法理念、執法條件、執法水準等因素的影響，本案存在不少程序瑕疵和不規範做法，甚至存在一些重大疑問和缺陷。對此，本院在再審中堅持以歷史的眼光，實事求是、客觀理性地看待，不糾纏於細枝末節，但是對其中嚴重違反法定程序，導致在案證據真實性、合法性存在重大疑問，證明力受到嚴重影響等關係到案件基本事實是否能夠認定、基本證據是否確實充分的問題，在裁判文書中態度

鮮明、不迴避、不含糊，明確對證據缺失的裁判規則。本案複查和再審期間，申訴人及其代理人提出，原審卷宗中缺失與定案有關的重要證據，這些證據對聶樹斌可能有利，強烈要求法庭對此問題給出說法。合議庭通過分析在卷材料，全面調查研究，確認這些證據曾經收集在案，同時認為原辦案人員對有關證據缺失沒有作出合理解釋，最後作出了缺失證據存在且對聶樹斌可能有利的裁判意見。證據缺失現象至今在個別案件中仍然存在，遇此情形如何採信證據、認定事實存在不同看法。本案再審對這一問題予以明確，是尊重當事人及其代理人正確意見的具體體現，也是貫徹證據裁判原則、解決此類疑難問題、促進辦案機關規範辦案行為的必然要求。」^①這需要勇氣，也是應有的認知。

（五）江天勇案

2016年11月21日，長沙鐵路公安機關在巡查中發現有人冒用他人身份證購票乘車。經查，該人真實身份為江天勇，男，46歲，原係北京高博隆華律師事務所律師，2009年因違規被北京市司法局依法吊銷律師執業資格。公安機關進一步調查發現，江天勇涉嫌多次冒用他人身份證購票乘車和住宿，並非法持有多份國家機密文件，與境外機構、組織、個人相勾連，涉嫌為境外非法提供國家秘密。12月1日，江天勇被依法採取刑事強制措施，並依法通知其家屬。通報中提到，「江天勇還長期接受境外資金資助，並以所謂『公民代理人』身份承接、插手一些敏感案事件，在互聯網上大肆編造傳播謠言，煽動訪民和當事人家屬對抗國家機關、干擾司法辦案，嚴重擾亂社會秩序，造成惡劣社會影響。目前，公安機關正在進一步偵辦。」^②從2016年11月21日，天勇失蹤。直到12月23日，警方才證實江天勇遭調查，但家屬仍然不知道他被拘押在何處。這只是中國大陸無數的維權人士「被失蹤」案例之一。中國共青團中央的官方微博，12月21日發布



題為「警惕顏色革命」的視頻，指江天勇「與邪教組織關係密切，懷著不可告人的目的混進了車廂」。^⑤只是官方媒體提及公安機關對他採取了刑事強制措施，同時，在沒有經審判程序之前，中國大陸進行如此輿論審判、媒體審判，是對於虞犯基本人權上的壓抑以及名譽上的侵害。偵查不公開以及無罪推定都是基本的程序認知，不能因對當事人的主觀認知而有不同的想像與價值判斷。被迫失蹤事件可能開始於一項非法拘留，或起初是一項合法拘留。聯合國關於被迫失蹤或非自願失蹤工作小組的聲明表示，無論時間長短，被迫失蹤一旦發生，只要被迫失蹤的人命運或下落被隱瞞，那麼就屬於犯罪行為。此外，被失蹤者的家人也被視作為受害人，尤其應該有權利知道被失蹤人的命運，國家有責任保護他們免受恐嚇或報復。

參、司法人權的綜合評估

綜觀 2016 年以來的中國大陸司法改革的推動與司法運行機制的調整，基本上還是圍繞著十八屆四中全會所確立的改革措施方向在著手。^{*}司法體制改革能否從制約司法公正最突出的問題著手，從人民最期盼的領域改起，這才是觀察中國大陸司法改革是否能有成效，也是司法人權得否確切得到保障的關鍵所在。司法體制改革的目標，就是要建設公正高效的司法制度，以期讓每一位當事人在每一個案件中都感受到公平正義。是以，改革的成效最終要接受實踐的檢驗。在 2016 年這一年，中國大陸實務界與理論界，不斷地進行以審判為中心的訴訟制度的討論與制度修正的嘗試。強調在審判中的定罪量刑只能依據於法庭上直接調查的證據，而不能以偵查和審查階段所形成的卷宗材料為依據，其僅具有程序意義，而不生有罪

* 中國大陸在這一年的司法制度變革都雖是以圍繞著十八屆四中全會的改革措施加以調整。若是以尊重當事人為已足的調整，那確實令人肯定。若是為了實現當局政府眼前的政策目標。那麼，在這背景下，法律並不是一種對於司法機關權力的限制，而是一種政府權力實施的機制，如此，司法人權的認真對待並非一個由內而外的追求了。

的法律效果。這是一個良性的發展，否則那些淹沒在制度性結構下的當事人，仍舊等待制度的救贖，若未加修正，抵觸司法人權的個案，僅是不同當事人姓名的不斷重演而已。

對於已發布的改革方案，是否能有效落實，確保人民有更多獲得感；對已經推開的改革方案，法院體系是否嘗試總結可複製可推廣的經驗，推動制度創新；對重大複雜改革事項，加強論證，爭取早日發布改革方案，以期讓更多的司法體制改革得到人民信賴。這些都是中國大陸在啟動司法改革之後，後續能否有效推動落實的重點觀察之所在。而司法制度本身的糾正以及自我反省，對於一個社會複雜性日益提高、個人和團體相互作用而產生的風險日益增大的社會來講，至關重要。今年的聶樹斌改判無罪案，是一個進步的開始。

然觀察當前的中國大陸司法體制改革方案只是一種近景方案，帶有明顯的階段性，並且缺乏精密性。很多的改革方案並非新創，許多是既有改革方案的延續，或是原來十八屆四中全會改革訴求事項的延伸，在今年中國大陸也發佈許多相關的司法解釋和法規，嘗試去落實具體制度運作對於司法人權的保障。但是這些更為補實過去制度規範缺失的法律內容，更重要的是當局有無執行的能力以及是否具備對當事人權益認真對待的素養。亦即在延續既有以政治力主導的改革方案上，片面觀察短期間的發展，較無法呈現改革脈絡與相關成效；同時，政治控制、經濟轉型及社會變遷所帶來的多重挑戰，使中國大陸司法改革的複雜性超乎想像，難以作出嚴謹的預測。但如集中以刑事訴訟的人權保障為主，則審前羈押率與判決無罪率，將成為衡量其司法人權是否有實質進步的明確指標。畢竟，法律制度只有在滿足社會需要的情況以及對於當事人的尊重下才能生存下來。司法改革就是中國大陸能不能推進法治、推進國家治理體系現代化的一塊試金石，更具體的說就是司法改革的核心舉措無法迴避於對司法人權的基本尊



重，否則當事人的權益將永遠是吞沒在這些既有陳舊制度下的犧牲品，個人權益遭受剝奪而難以在有效的司法救濟制度得到最基本的伸張與保護。其中有關以審判為中心的制度建構和程序落實，朝向以司法保留的實踐，仍是未來司法人權發展檢視的基準。

當中國大陸發展的歷程逐漸確立以市場經濟作為目標，法律制度也已經逐漸體系建構完備之際，朝向更大的司法獨立性與公正性的議題便成為一種共同的呼聲，而非如過去僅僅在於政府單向性的賦予。儘管國家扮演著一種推動司法改革的主要角色，但認為國家是全能的觀點原則是錯誤的。經濟發展中，人們對於公民權利的理解已越來越傾向於對社會與個人的全面關心，在承認社會總體利益的前提下，比以往更為尊重個人選擇與權利的實現。這些都是需要從制度規範中加以更大程度上的細膩調整與補強。

(作者：王文杰/國立政治大學法律系教授)



參考資料

- ① 袁正清、李志永、主父笑飛（2016）。〈中國與國際人權規範重塑〉，《中國社會科學》，第7期，頁189-203。
- ② Hernando De Soto (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- ③ 楊建軍（2015）。〈司法改革的理論論爭及其啟迪〉，《法商研究》，第2期，頁13-23。
- ④ 沈德詠（2016）。〈論嚴格司法〉，《政法論壇》，第4期，頁13-23。
- ⑤ 沈德詠（2015）。〈論以審判為中心的訴訟制度改革〉，《中國法學》，第3期，頁1-4。
- ⑥ 王敏遠（2015）。〈以審判為中心的訴訟制度改革問題初步研究〉，《法律適用》，第6期，頁2-6。
- ⑦ 張建偉（2015）。〈審判中心主義的實質內涵與實現途徑〉，《中外法學》，第4期，頁867-868。
- ⑧ 中華人民共和國國務院新聞辦公室（2015）。〈2014年中國人權事業的進展〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2015年6月8日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/rqbps/Document/1437487/1437487.htm>。
- ⑨ 法制日報（2015）。〈司法考核要兼顧技術和民主標準〉，《法制日報》，2015年1月31日，版7。
- ⑩ 張吉喜（2015）。〈論以審判為中心的訴訟制度〉，《法律科學》，第3期，頁44-52。
- ⑪ 王敏遠（2016）。〈以審判為中心訴訟制度改革的著力點〉，《中國法院報》，2016年7月24日，版8。
- ⑫ Lubman, Stanley B. (1999). *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ⑬ 陳光中（主編）（2012）。《刑事訴訟法學》。北京：北京大學出版社。



- ⑭ 陳瑞華（2016）。〈法院改革的中國經驗〉，《政法論壇》，第4期，頁112-125。
- ⑮ 季衛東（2014）。〈司法體制改革的關鍵〉，《東方法學》，第5期，頁110-114。
- ⑯ 同前註。
- ⑰ 程竹汝（2014）。〈國家治理體系現代化進程中的司法治理〉，《中共中央黨校學報》，第18卷，第3期，頁15-21。
- ⑱ 張吉喜（2015）。〈論以審判為中心的訴訟制度〉，《法律科學》，第3期，頁44-52。
- ⑲ 同前註。
- ⑳ 徐昕（2011）。〈司法改革的頂層設計〉，《南方周末》，2011年12月9日，<http://www.infzm.com/content/66033>。
- ㉑ 中國國務院新聞辦公室（2016）。《中國司法領域人權保障的新進展》。北京：人民出版社。
- ㉒ Cass R. Sunstein (1997). *Free Markets and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- ㉓ 李喜蓮（2015）。〈網上公開之民事裁判文書的現狀問題及對策〉，《法律科學》，第4期，頁193-197。
- ㉔ 趙志疆（2014）。〈司法公開是對工作細節的考驗〉，《法制日報》，2014年7月24日，版7。
- ㉕ 徐昕、黃豔好、汪小棠（2016）。〈中國司法改革年度報告（2015）〉，《政法論壇》，第3期，頁104-119。
- ㉖ 謝小劍（2016）。〈羈押必要性審查制度實效研究〉，《法學家》，第2期，頁136-145。
- ㉗ 宋英輝（2016）。〈完善捕後羈押必要性審查制度的建議〉，《法制日報》，2016年5月18日，版9。

- ⑳ 徐昕、黃豔好、汪小棠（2016）。〈中國司法改革年度報告（2015）〉，《政法論壇》，第3期，頁104-119。
- ㉑ 陳增寶（2016）。〈以審判為中心防範冤錯案件〉，《人民法院報》，2016年4月12日，版2。
- ㉒ 張立勇（2016）。〈推進以審判為中心制度改革堅決防範冤假錯案〉，《人民法院報》，2016年4月13日，版5。
- ㉓ 陳增寶（2016）。〈以審判為中心防範冤錯案件〉，《人民法院報》，2016年4月12日，版2。
- ㉔ 中國國務院新聞辦公室（2016）。《中國司法領域人權保障的新進展》。北京：人民出版社。
- ㉕ 周強（2016）。〈最高人民法院工作報告（2016年）〉，《全國人常委會公報》，第2號，頁404-408。
- ㉖ 沈德詠（2016）。〈論嚴格司法〉，《政法論壇》，第4期，頁96-111。
- ㉗ 人民日報（2016）。〈就《關於深化律師制度改革的意見》答記者問〉，《人民日報》，2016年6月14日，版9。
- ㉘ 劉武俊（2016）。〈保障律師八大權利讓法庭辯起來〉，《人民法院報》，2016年1月16日，版2。
- ㉙ 單玉曉（2016）。〈律所“放任律師製造輿論壓力”將遭行政處罰〉，財新新聞頻道，2016年11月9日，<http://china.caixin.com/2016-09-23/100991395.html>。
- ㉚ 南方週末（2015）。〈律師「年檢」悄悄廢除？〉，南方週末，2015年8月23日，<http://www.rocidea.com/roc-26347.aspx>。
- ㉛ 聯合報（2015）。〈社論—中共應自問：是誰逼出了維權律師〉，《聯合報》，2015年7月24日，版2。
- ㉜ 李魚、苗子（2016）。〈國際法學人士發表公開信呼籲釋放在押律師〉，德國之聲，2015年1月18日，<http://www.dw.com/zh/%E5%9B>



%BD%E9%99%85%E6%B3%95%E5%AD%A6%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E5%8F%91%E8%A1%A8%E5%85%AC%E5%BC%80%E4%BF%A1%E5%91%BC%E5%90%81%E9%87%8A%E6%94%BE%E5%9C%A8%E6%8A%BC%E5%BE%8B%E5%B8%88/a-18987508。

- ④ 聯合新聞網 (2016)。〈被消失的港人銅鑼灣書店事件始末〉，聯合新聞網，2016年6月17日，<http://udn.com/news/story/7331/1768847>。
- ④ 環球時報 (2016)。〈社評：香港書商配合調查真是被炒作歪了〉，環球時報，2016年1月6日，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2016-01/8323385.html>。
- ④ 高山 (2016)。〈香港銅鑼灣書店案：店員張志平返港銷案〉，自由亞洲電臺，2016年3月6日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/hc-03062016131354.html>。
- ④ 郭匡超 (2016)。〈大陸雷洋離奇死亡聯合國貼文關注〉，中時電子報，2016年5月12日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160513002222-260409>。
- ④ 姜贊 (2016)。〈法治須從程序通往正義〉，人民日報，2016年6月2日，版5。
- ④ 自由亞洲電台 (2016)。〈雷洋案：我們不會忍太久！〉，自由亞洲電台，2016年9月8日，<http://www.rfa.org/mandarin/zhuanlan/butongdeshengyin/m0909jkdv-09082016140308.html>。
- ④ 喬龍 (2016)。〈賈敬龍死刑案：中國多位知名法學專家聯名上書籲刀下留人〉，自由亞洲電台，2016年11月14日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-11142016105307.html>。
- ④ 端聞 (2016)。〈「刀下留人」未果，因強拆殺人的賈敬龍被執行死刑〉，端聞，2016年11月15日，<https://theinitium.com/article/20161115-dailynews-jiajinglong/>。
- ④ 人民法院報 (2016)。〈聶樹斌故意殺人、強姦案再審刑事判決書 (2016



最高法刑再3號)》，《人民法院報》，2016年12月3日，版3。

- ⑩ 李敏、荊龍（2016）。〈讓正義不再遲到〉，《人民法院報》，2016年12月3日，版1。
- ⑪ 羅沙、白陽、范春生（2016）。〈依法改判無罪汲取深刻教訓—最高人民法院負責人就聶樹斌再審案答記者問〉，《人民法院報》，2016年12月3日，版4。
- ⑫ 覃劍（2016）。〈涉嫌為境外非法提供國家秘密 江天勇被採取刑事強制措施〉，人民網，2016年12月21日，<http://hn.people.com.cn/BIG5/n2/2016/1221/c356883-29496004.html>。
- ⑬ 喬龍（2016）。〈江天勇妻駁共青團微博抹黑其夫，金變玲週五起訴多家官媒〉，自由亞洲電台，2016年12月22日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-12222016104251.html>。





經濟與環境人權觀察

摘要

本報告係針對 2016 年中國經濟環境人權的情勢作一介紹與評估，撰寫所根據的資料以網路上各家媒體公布的訊息為主。以二手資料作為評估中國人權相關情勢雖有其侷限，然筆者在媒體報導的選擇上盡可能廣納各種立場的觀點。除了西方媒體，如紐約時報、金融時報等、台灣媒體聯合報、中國時報、蘋果日報等，也不排除中國人民網、新華網、新京報等報導資訊，期能透過網路媒體資訊的交叉比對進行一個相對合理的判斷。總體來說，2016 年中國經濟環境人權的兩個主要趨勢值得吾人特別關注：一為勞工權益未獲制度性保障；二為環境治理成效低落。以下分別針對前述兩個趨勢詳細分析。

壹、勞工權益的困境

人權的話題往往是中國與西方先進工業國家溝通分歧之所在，當後者指責前者人權紀錄不佳時，前者的反應往往是反駁該一指責並未公平地考慮中國獨特的發展脈絡，而一味地強加西式人權價值觀。此處，所謂中國獨特的發展脈絡指涉的是：中國力抗帝國主義與封建主義的壓迫，替中國人民牟取現代化的發展。換言之，按中國當局之意，參照其獨特歷史脈絡的人權評判標準，應該聚焦在中國人民生存權與發展權的落實。2016 年 6 月中國外交部長王毅在出訪加拿大時於聯合記者會中回應加拿大記者的對話即是最好的說明。當加拿大記者 Amanda Connolly 詢問加拿大外交部長



Stéphane Dion 關於升溫的中加關係如何改善中國人權狀況時，王毅介入回答道：

「我對這位記者剛才涉及中國的問題要做一個回應。你的提問充滿了對中國的偏見，和所謂不知道從什麼地方來的傲慢。我是完全不能接受的。你了解中國嗎？你去過中國嗎？你知道中國從一個一窮二白的面貌把六億以上的人擺脫了貧困嗎？你知道中國現在是人均 8000 美元的一個世界第二大經濟體嗎？如果我們不能很好地保護人權的話，中國能取得這麼大的發展嗎？你知道中國已經把保護人權列入到我們的憲法當中了嗎？我要告訴你，最了解中國人權狀況的不是你，而是中國人自己。你沒有發言權，而中國人有發言權。所以，請你不要再做這種不負責任的提問。中國歡迎一切善意的這種建議，但是我們拒絕這種無端的指責。」^①

王毅的言論再度激起西方國家及其民眾對於中國侵犯人權的紀錄進行檢視，同時斥責王毅的行為為粗魯且不被國際上所接受的。當然，西方民眾也沒有忘記揶揄加拿大外交部長 Stéphane Dion 在王毅與 Amanda Connolly 的互動中只會默默站在一旁、選擇不出聲。該一事件並非特例，近幾年來中國領導人與西方政治人物會面時常常會激起類似的反應。特別是中國領導人出訪他國時，往往會同時帶領著龐大的國企經理人隊伍以及豐厚的商業訂單，而西方政治人物也會刻意忽視其過去對中國人權紀錄的指責而熱切接待。從一般西方民眾的眼裡，這無異於其政治人物對於中國政府的磕頭。再者，西方民眾對於「吃飽飯等於有人權」的論述也並不買帳。

如果我們退一步，不堅持以西方的標準來檢視中國的人權紀錄，而是以前述中國獨特脈絡下相關的人權論述，亦即人權即人民發展生存權，會得到怎樣的觀察結果呢？在 2016 年中國經濟下行的趨勢下，將人權限縮

在「經濟人權」的論述範圍裡，中國目前一樣面臨到不小的困境。詳言之，接續前幾年經濟增長的放緩，2016年中國國內經濟增長情勢依然險峻，短時間內看不到顯著揚升的可能。正如2016年5月份人民日報刊登的「開局首季問大勢—權威人士談當前中國經濟」中所示：「今後幾年，總需求低迷和產能過剩並存的格局難以出現根本改變」。該一態勢使得中國官方將經濟發展達成脫貧目標等同於保障人權的作法面臨了相當的挑戰。茲舉兩個例子以說明之：一、勞工依法維權的困境；二、國企工人下崗。

一、勞工依法維權的困境

農民工被積欠工資在中國並非新聞。過往，前總理溫家寶還曾替農民工討過工資。2016年由於經濟趨緩，許多工程皆因資金問題而延宕、停工，根據筆者蒐集的網路媒體資料顯示，2016年的每一個月份都發生著積欠農民工資的事件（參見表一）。雖然國務院在1月份曾公佈《關於全面治理拖欠農民工工資問題的意見》，在此之前的幾年中也有多項中央政策強化保障農民工工資的支付，^②不過從表格一所列的訊息看來，農民工被積欠工資仍是個嚴重的問題。根據中國政府的說法，期望在2020年以前，「使拖欠農民工工資問題得到根本遏制，努力實現基本無拖欠。」^③

以薪資水準來看，農民工在中國社會內部屬於低收入族群，然而一般情形下該份收入不但必須支持該農民工在打工城市的日常所需，同時也必須維持其仍在農村的家人的開銷如孩子的教育費。因此農民工被積欠工資時，受害的不會只是農民工本人，往往一整個家庭的生活都會深受影響，甚至再度陷入貧困。此外，值得注意的是，農民工在打工城市的社會聯結薄弱，其弱勢在面對討薪求助無門時更為明顯。當農民工被拖欠薪資時，不但無法取得自己勞力付出的所得，同時為了討薪而多出的開銷，如交通往來、聯繫溝通等相關費用。上述嚴峻的情況往往會逼得農民工採取激烈

的討薪行為，討薪的手法從上訪、阻礙交通到跳樓都時有所聞。

除了積欠工資導致相關農民工及其家庭陷入可能的生存困難之外，在討薪的過程中，農民工所使用的手段往往會被以妨礙公共安全或是危害公共秩序等罪名移送法辦。例如：2015年8月29日，四川省閬中市某商品房工程拖欠百餘名建築工人薪資。在追討不到應得薪資後，百餘名工人決定前往附近的南津關古鎮景區占領入口處。附近派出所在接獲通知後，前往現場勸告工人必須依法維權，然在對談過程中，有人高喊「警察打人」，促使派出所調動警力並逮捕帶頭的民工。2016年3月16日四川省閬中市人民法院於室外召開公開宣判大會，將八名在2015年8月29日帶頭圍堵南津關古鎮景區大門的帶頭討薪民工，以妨害公務惡意討薪為由判處「妨害公務罪」。宣判時，八名被告農民工每人皆被兩名員警分別從身體兩側抓著手臂站立於宣判台，同時，宣判文結尾提到：「希望廣大民眾『以此為戒，…一定要採取合理合法的方式維權，切莫因過激行為將自己從受害者變為違法者』」^④。從宣判地點、對待被告的方式與宣判的文字皆可看出，此一公開宣判的安排意在「殺雞儆猴」，而對於侵害被告人權的負面效果完全不在法院的考量範圍之內。

閬中法院的作法隨後引發了媒體與公眾輿論的指責，相關討論集中在該一法院的作為如何侵害人權，並且質問這樣的作法是否會為了震懾討薪農民工而保護了欠薪的建築商。事實上，中國早已將人權的保護措施寫入其行事訴訟法當中。然而根據中國官方媒體新華網的回顧，藉由類似的「公判大會」以達震懾之效的例子絕非罕見。例如：2012年起至2015年底止，湖南省華容縣已多次舉辦公捕公判大會；2015年6月26日廣東省陸豐市舉行毒犯公開宣判大會；2015年10月26日海南省定安縣舉行毒犯公判大會；2015年12月21日山西省晉陽縣舉行刑事罪犯公開處理大會。^⑤甚至在閬中事件發生後的2016年10月20日，福建省安溪縣的安溪法院在該



縣長坑鄉的崇德中學舉行對 11 名電信詐欺犯的公審大會，在場人數多達一千餘人。雖然隨後仍有媒體指出遏止詐騙犯罪不能靠公審大會的震懾作用，^⑥然這種以暴制暴的文化恐怕很難在短期內消失。

換言之，這些公判事件皆由政府單位舉辦且皆發生在 2014 年中共中央提出「依法治國」之後，* 足見中國以法律保障人權的觀念仍有相當大的進步空間。如前所示，雖然許多公審大會並非以討薪農民工為對象，但在這樣的法律文化當中，被積欠工資的農民工所面對的卻是一個保護欠薪資方的審判體系，其經濟人權很難獲得合理的保障。

另一項從閩中事件值得探討的面向是：當面對討薪民工時，政府官員與執法人員長期宣導「依法維權」或是「合法維權」，但是根據筆者在網路上蒐集媒體的個案調查報告顯示，依法討薪的成果並不樂觀。在此筆者列出一個在南方都市報上查到的罕見例證，根據報導顯示，陝西省嵐皋縣縣政府得知當地約有 180 名農民工前往河北省青龍縣某煤礦工廠打工，未獲支付 1500 萬元人民幣的薪資，同時多名農民工在多次協商中遭遇刑事拘留，因此該縣政府決定籌組一個多部門合作的工作小組以便進行「跨省協調」。不過，河北省青龍縣政府避不見面、拒絕處理。簡言之，即便是農民工輸出地的政府機關出面以「公對公」的方式討薪，依然難以討回農民工的血汗錢。^⑦倘若由政府機關出面依法維權皆難以獲得滿意的結果，憑藉勢單力薄的農民工個人，又如何能夠期望欠薪問題能夠得到合理解決？

在蒐集的媒體報導中多則新聞顯示，農民工乃至於包工頭本人出面向政府投訴欠薪問題都未獲合理的解決。例如《法制日報》採訪過一個個案，即是包工頭鄭姓承包商幫其木工班在河北省滄州市肅寧縣討要欠薪 300 萬元人民幣。討要過程中，鄭姓承包商先找政府部門投訴，但是「勞動監察

* 1997 年中共十五大報告正式提出「依法治國」的治國方略。作者感謝柳金財教授提供前述訊息。



讓找開發區管委會，管委會說得去找住建局，住建局說還得找管委會」，除政府部門間踢皮球外，欠薪企業還帶人打鄭姓承包商以示不滿。

不過，中國政府也並不是完全不重視農民工的權益維護，在筆者蒐集的網路媒體資訊中顯示，2016年2月份四川省總工會與北京市、天津市、上海市、重慶市、江蘇省、浙江省、福建省、山東省與廣東省等九個省與直轄市簽訂勞務協作與維權服務意向書，透過該一合作機制幫助四川省農民工培訓就業、調解勞資糾紛與提供應急性救助措施等。^⑧四川省政府並非第一個進行此一制度性安排的地方政府。早在2009年時，農民工最多的泛珠江九省區（福建省、江西省、廣東省、廣西省、海南省、四川省、貴州省、雲南省與湖南省）總工會共同簽訂了《泛珠三角省際間工會農民工維權合作協定書》、《泛珠三角省際間農民工法律援助聯盟協議書》、《泛珠三角省際間維護農民工合法權益媒體聯盟協議書》等協議。根據這些協議，農民工維權時將獲得必要的法律協助、媒體的聯動以及勞務合作平台的分享訊息等。^⑨由此可見，幫助農民工維權是一項地方政府長期關注的領域。但是，筆者必須承認的是，這些資訊主要來自中國的媒體，如果我們將從外媒蒐集來的資訊予以分析，中國政府對於農民工維權似乎並非那麼友善。

除了前述農民工討要積欠薪資被捕之外，從外媒蒐集來的資料顯示，2016年裡有不少的勞工維權人士被捕。最廣為國際人權組織所注意的是廣東番禺打工族服務部的曾飛洋、孟晗、朱小梅與「南飛燕」創辦人何曉波等四名維權人士於2016年年初正式被以「擾亂社會秩序」的罪名逮捕。^⑩此前四人分別以「涉嫌聚眾擾亂社會公共秩序」以及「職務侵佔」等理由被拘留。^⑪長期以來，由於中國官方的全國總工會被批評無法真正代表工人階級的利益，且在遇到勞資糾紛時往往無所作為，因而促成了民間草根性的勞工組織的成立與運作。這些草根性的組織在運作上比起官方的全國

總工會來得積極，且在工運策略上具有相當的彈性，除了選出工人代表與資方談判外，也會運用罷工、抗議等手段逼迫資方與其對談並改善工人工作條件。因此，近幾年來，這些草根性的勞工組織獲得許多基層農民工的支持，如前述廣東番禺打工族服務部主任曾飛洋即被稱為「工運之星」。不過一般來說這些基層的勞工組織無法獲得穩定的官方資金支持，因此更多時候其組織運作的費用來自境外，這一點是中國政府相當忌諱的，即便資金是來自香港也不例外。

2015年底，在逮捕曾飛洋的同一時間，人民日報花了罕見的長篇幅「起底」該名工運之星。在其報導中，除了指出曾飛洋曾涉嫌通姦的犯罪行為外，並提到「該組織早在2007年就已被工商部門註銷登記，目前也未在任何行政部門登記註冊，卻在近幾年頻頻現身於珠三角地區的勞資糾紛現場，在幕後策劃、組織、操縱工人罷工，激化勞資矛盾，嚴重擾亂社會秩序、嚴重踐踏工人權益，並在境內外大肆炒作擴大自身影響，將勞資糾紛的矛頭指向政府…自2002年開始，『服務部』以開展工傷探視、工作人員的能力建設專案等名義，開始接受境外一家基金會大量的資金資助。據警方透露，該境外基金先將資金打入位於香港的另一基金會的帳戶，再由位於香港的基金會工作人員親自攜現金進入國內。2009年之後，曾飛洋專門在香港成立公司，直接接受來自這家境外基金會的資金。此外，『服務部』還接受來自西方多國境外非政府組織的資金資助，並與外國駐華使領館保持頻繁的聯繫。有了這些資金之後，曾飛洋正式以『免費維權』的名義在珠三角地區展開活動。」^⑩對於中國官方的指控，曾飛洋的母親於2016年4月在廣州市白雲區人民法院提告，以「侵害名譽」為由對新華通訊社、新華網股份有限公司、新華社記者鄒偉、廣州市工安局番禺分局和廣州市第一看守所提起民事訴訟。

曾飛洋等人一案雖在2016年9月一審宣判，且當事人表明服從判決



不再上訴。然而在羈押期間，曾飛洋等人與其委託律師幾乎無法見面。甚至一名勞工維權人士孟哈在羈押過程中，基於壓力解除了對於其代理律師覃臣壽的委託。對比上述關於工人維權的中國報導以及境外媒體的報導可以看出，對於中國政府來說，協助工人維權與社會維穩兩者之間往往有不相容的時候，由筆者所蒐集的網路資訊顯示更常見的狀況是前者讓步於後者。

二、國企工人下崗

提到中國勞工的生存權就不得不提國企下崗工人，2016 年全國整體經濟下行的嚴峻大環境促使中國政府出手處理「殭屍企業」，並同時裁減約 180 萬名的國企員工，其中 130 萬名為煤炭系統員工，50 萬名為鋼鐵系統員工。這一波的裁減國企職工將會是繼上個世紀末以來最大的一次國企裁員，為符合「去產能、去庫存、去杠杆、降成本、補短板」的政策走向，實際的裁員數量恐怕遠遠不只官方目前所公佈的 180 萬名職工。

「殭屍企業」一詞成為公眾熱議的話題，始於 2015 年底中國總理李克強在主持經濟工作專家座談會上提到：「現在確實有一些行業產能出現了嚴重過剩。我們要下大決心，選幾個領域『下手』，爭取用兩年多時間，花更大力氣對舊動能進行改造升級。對那些『僵屍企業』、『絕對過剩產能』的企業，要狠下刀子。當然，淘汰落後產能，我們要用市場化辦法，政府只起引導作用，在安置下崗職工、托住社會保障底線等方面給予支援。」

^⑬針對何謂「殭屍企業」，中國工信部副部長馮飛給出的定義是：已停產、半停產、連年虧損、資不抵債，主要靠中央政府補貼和銀行續貸維持經營的企業。官媒人民網轉發《證券日報》的報導稱，目前滬深兩市的 266 家「僵屍」上市公司中，鋼鐵、有色、煤炭、水泥等傳統製造業類企業數高達 197 家，約占「僵屍企業」總數的 74%。^⑭中國龐大、無效率的國有企

業部門，在 2013 年共聘僱了約 3700 萬人，約占中國工業生產 40%、占中國銀行借貸高達近 50%。北京將把處理「殭屍企業」問題列為今年優先政策之一。^⑮

這些被點名之殭屍企業的國企工人，在進行去產能的過程中其相關的權益將獲得什麼樣的制度性安排，在至今仍為社會主義國家的中國是件值得關注的事。該一面向可以從兩點筆者的個人觀察進行討論。首先，這些被歸類為殭屍企業的國企在關廠之前是否清償了員工的欠薪？以近幾年來經濟表現最差的東北地區為例，東北三省為傳統老工業基地，存在著大量的重工業國企及龐大的員工數量。由於地方整體經濟表現不佳，員工的薪資早已未按時發放，倘若按政府政策關廠，對於被積欠薪資工人的生計無疑是雪上加霜。2016 年 3 月一場國企工人抗議活動「雙鴨山事件」足以說明前述的情況。

2016 年 3 月，位於黑龍江省雙鴨山市有數千名國企工人手持橫幅寫著「共產黨還我們錢」、「我們要活著我們要吃飯」、「陸昊睜眼說瞎話」走上街頭，抗議黑龍江省省長陸昊在 3 月 6 日兩會上討論省內龍煤集團改革時說道：「龍煤井下職工 8 萬人，到現在為止，沒有少發一個月工資，沒有減一分收入」。然而，這與事實並不相符。龍煤集團是黑龍江國資委於 2008 年 4 月組建的省屬國有大型煤礦企業集團，員工約 25 萬人。2013 年即面臨全年淨虧損 22.38 億元人民幣，由於煤炭價格不斷下跌，貸款出現問題，因此接連著幾年的營運情勢也就越來越不樂觀。據外媒報導，龍煤集團下的雙鴨山礦區員工面臨幾個月無法領到薪水的狀況不是第一次發生了。^⑯因此黑龍江省長陸昊於兩會期間關於未欠薪的陳述給予龍煤集團雙鴨山礦區員工極大的刺激，以走上街頭的方式抗議其權益被侵害。事實上，由於中國鋼鐵行業效益普遍不佳，龍煤集團員工欠薪狀況並非孤例。今年上半年同樣位處東北地區的吉林省通化市通鋼集團也被媒體報導因行業景

氣不佳讓員工放無薪假，而前述龍煤集團的欠薪狀況在通鋼集團也屢屢發生。^⑮

其次，對於殭屍企業中員工下崗的相關安排，中國政府至今除了提出一千億元人民幣的數額外，並未提出具體安置措施。在上個世紀九十年代末期因「抓大放小」政策而下崗的國企職工達兩千餘萬人，在該波裁員中，一部分人被迫「買斷工齡」，僅領取退休時的數萬元經濟補償金。這一筆數額在物價高漲的中國並無法合理地保障工人的日後生活。另一群人則是「提前退養」，每個月領著幾百元人民幣的生活補貼，使得這些下崗員工難以支付往後日常的各種開銷。即便一部分國企下崗職工重返市場找到工作，工作的條件與福利也不盡理想。換言之，前一波國企下崗潮中所學得的教訓如何成為這一波去產能過程中應避免的陷阱，是未來值得持續關注的方向。以目前官方宣稱的一千億元人民幣安置費用，攤派到幾百萬即將被裁減的員工身上，每人所能分得的份額實在談不上顧及其生存權。

基於「去產能」政策而導致的國企下崗潮尚處發軔階段，後續的發展及引發對國企職工生存權益的影響仍值得密切關注。在此，一個初步的觀察心得是：當中國內部整體經濟下行時，去產能是一個無可迴避的經濟體質調整階段，百萬國企職工下崗雖不可避免，但是上世紀末隨著國企職工下崗潮而產生的權益侵害現象卻是在事前以良善的政策規劃盡可能降低的。換言之，縱使目前有一部分的中國學者宣稱此波國企下崗的現象稱不上「潮」，因為一來，數量上無法與上世紀末兩千多萬的下崗國企職工數量相比；再者，時隔近二十年，中國私部門已今非昔比，在國有部門去產能時，當今的私部門擁有更大的能量吸收這波下崗的國企職工。然而，筆者認為這都是一廂情願的期待。一方面國有部門職工的專業技能不見得是私企部門所需要的，尤其是被裁減者多數屬低專業技能層級的工人；另一方面這些被裁撤的低專業技能職工年齡分佈偏高，屬於就業市場中的劣

勢族群，下崗後其再就業狀況明顯不樂觀。因此，關於下崗職工安置或輔導就業的政策規劃必須具體且設有監督機制，以防止工人被國企管理層粗暴地對待。

三、小結

本報告將今年度經濟人權的觀察焦點置於勞工階級的生存權。無論是從農民工欠薪的狀況或是國企職工下崗的趨勢來看，在保障兩者生存權方面還有改善的空間。一來幫助農民工維權的工運團體受到來自政府的巨大壓力，甚至屢屢發生逮捕工運人士的事件，過去曾被賦予的活動空間在2016年已不復見。再者，國企下崗職工的安置措施缺乏一個獨立於政府壓力的工會組織幫忙爭取，鑒於1990年代末期的國企下崗潮，如何避免重蹈覆轍需要中國政府更審慎的政策規劃與更精準地落實。

貳、環境治理成效低落

2016年6月份中國國務院新聞辦公室公告了《國家人權行動計畫2012-2015年評估報告》，內文將環境權利列為「經濟、社會和文化權利」的主要目標之一，並提到：「國家修改環境保護法，專章規定『資訊公開和公眾參與』，加強對公民環境保護的知情權、參與權、監督權的保障，完善公益訴訟制度，賦予相關社會組織提起環境公益訴訟的權利，強化責任追究制度」。在該一總體情勢下，「重金屬污染得到有效治理」；「水污染治理能力得到提升」；「空氣污染治理力度加大」；「生態建設深入推進」以及「環境執法和責任追究力度不斷加強」。¹⁸在此一評估報告基礎之上，中國政府於同年九月份公佈了《國家人權行動計畫(2016-2020年)》，其中在環境權利方面強調：「實行最嚴格的环境保護制度，形成政府、企業、公

眾共治的環境治理體系，著力解決大氣、水、土壤等突出環境問題，實現環境品質總體改善。」^{①9}

不過，即便中國國家政策將環境權利列為保障人權的項目之一，並且在 2015 年開始施行所謂「史上最嚴格」的環境保護法，都無法阻擋霧霾提前到來，擾亂了 2016 年中國的十一長假，首都北京市等所處華北地區的空氣品質與能見度普遍不佳，達到了重度污染的黃色警戒。同年，11 月初東北、華北甚至華東地區等六個省份三十多個城市又再度遭遇重度霧霾的不良影響，北京首都機場數百班航班取消，被中國網民戲稱為「霸王級」的霧霾侵襲。凡此種種不禁讓人要問，為什麼最嚴格的環境保護法對於中國的環境保護難以發揮作用？

事實上，中國政府針對其惡化的環境議題並非無所作為。相反地，政府機關職能的調整、法令政策的研議與推出、預算的編列* 乃至於技術研發等都在在顯示中國政府對於整治環境污染的決心。例如：2016 年 3 月以來環保部進行內部機關調整，撤銷污染物排放總量控制司與污染防治司，改設水環境、大氣環境與土壤環境管理司；7 月起推展資源稅改革，促進資源相關行業健康發展並促進環境保護；以及官方擬在各地興建城市通風走廊，將空氣中污染物吹走。同時，繼 2015 年習近平訪美時宣布將在 2017 年啟動全國性的減排計畫，中美兩國在 2016 年 4 月聯合發表聲明將帶頭簽署巴黎氣候協議，並在 9 月 3 日正式聯合批准了該協議。根據該協

* 根據中國環保部的預算公開資料顯示，該部門編列環境監測管理 78,000 萬元；核與輻射安全監督管理 31,857.64 萬元；環境影響評價 23,357.02 萬元；生態環境保護監管 13,491.76 萬元；中央本級環境監管能力建設及運行 12,000 萬元；環境標準、基準及風險研究與管理 10,700 萬元；國際合作、交流及履約 8,800 萬元；環境監察執法與應急管理 8,600 萬元；水污染防治行動計畫實施管理 8,500 萬元；國家環境規劃、法規、政策研究 8,135.56 萬元；環境保護公共行政事務管理 6,400 萬元；污染防治全過程管控 5,600 萬元；環境宣傳教育與人才隊伍建設 3,700 萬元；主要污染物總量控制與實施 2,300 萬元；土壤污染防治行動計畫實施管理 2,000 萬元；大氣污染防治行動計畫實施管理 1,100 萬元。詳細訊息請參考 <http://gcs.mep.gov.cn/bmysgl/201604/P020160415555812023421.pdf>，2017 年 1 月 8 日。

議，中國作為全世界最大的碳排放國家承諾改變以化石燃料做為經濟發展主要驅動力的現狀。

然而，誠如前述，即便中國官方從各個面向如法律政策、監督體系或是技術研發等多重努力企圖增進其環境治理的效果，實際的結果卻是環境污染問題依然嚴重，在筆者針對 2016 年所蒐集的網路媒體訊息中，幾乎每個月都有重大的環境污染事件發生。本文將針對 2016 年空氣污染與水污染兩個方面探討中國官方環境治理議題的困境。

一、空氣污染

中國空氣污染常常讓作為首都的北京市登上媒體頭條，然而北京市的大氣環境並非這十幾年來才變糟的。在 2005 年首鋼尚未遷移至河北省之前，由於首鋼位於北京市西邊的石景山區，屬於上風處，煉鋼所排放的污染物常常隨風吹進市區，使得北京市民很早就習慣面對惡劣的大氣環境。從一份網路上熱議的 1999 年 3 月 9 日北京晚報頭版報導中也可以清楚地看到「近期，國務院將專門審議北京治理大氣污染的目標和對策絕不讓污染的大氣進入新世紀」等數十字的敘述。根據該報導，時任國家環保局局長解振華在兩會期間到北京團聽取完各方代表的建議後說道：「不能讓污染嚴重的首都跨入 21 世紀。我要在兩小時之內把大家的建議如實地彙報到國務院。」同時他還說：「近期，國務院將專門審議北京市治理大氣污染的目標和對策，中央各部委將一齊出力，與北京市共同搞好污染治理。」²⁰

17 年過去了，空氣污染不但是首都北京市時常必須面對的窘境，也變成了全國的現象。過去，由於燃燒煤炭仍是中國供暖的主要方式，因此中國空氣污染的好發季節常常是在供暖需求上升的冬季。不過近幾年來，隨著經濟發展，機動車使用率迅速上升，其所排放的廢氣成為大氣中的主要污染源之一，中國空氣污染的暴發就不再僅限於冬季，只是夏季雨多有利



於大氣污染物的沖散。過去許多對於空污源頭的指責常常指向具有訂定油品質量標準權的國有石油公司。例如：在推動汽油無鉛化的過程中，環保部門往往讓步於兩大石油公司—中石油與中石化。^⑲因此，自 2015 年開始施行新的環境保護法以來，「中石油累計投資超過 356 億元，實現油品質量從國Ⅲ到國Ⅴ的『兩連跳』；今年將投入 127 億元，旗下全部 26 家煉廠將在年底完成全部國Ⅴ標準車用汽柴油質量升級。」^⑳

同時，當霧霾成為一年四季都會面對到的空氣污染型態，中國政府在 2015 年 7 月 1 日根據中央全面深化改革領導小組第十四次會議審議通過的《環境保護督察方案（試行）》新成立了中央環保督察組。該小組屬於高層級的組織設置，其組成成員分別來自環保部、中央辦公廳與國務院辦公廳，代表中共黨中央以及國務院對各省、直轄市與自治區黨委級政府的相關部門展開環境保護落實方面的督察。

2016 年 1 月份該督察組進駐環境生態惡劣的河北省，同時設立舉報電話接受關於環境保護議題的投訴，並且約談了該省省委書記趙克志與省長張慶偉。這是中國首次啟動的環保督察試點工作，河北省作為環繞北京市的製造業大省，對於京津冀的生態有著嚴重的衝擊。趙克志在動員大會上要求：「對生態環境問題突出，生態治理持續惡化的地方，該約談的約談，該追責的追責，絕不能顧及情面，特別是對黨政領導幹部，在環境保護方面不作為、亂作為，甚至失職、瀆職、濫用職權的，要依法依紀嚴肅處理。」^㉑督察河北省生態污染的過程中充分體現了十八大以來強調的「黨政同責、一崗雙責」原則。所謂「黨政同責」指涉的是「地方各級黨委、政府在環境保護管理或者監管方面都有責任；當黨委和政府違反了各自的責任時，都需承擔政治、紀律或者法律責任」。而「一崗雙責」則意味著「黨政機關、國企事業單位及其領導和工作人員，除了履行自己的業務職責外，還要承擔本領域有關的環境保護管理或者監管職責」。^㉒除了針對黨政幹部的

作為進行監督外，該督察組還到河北省轄下的各地級市親自督察。在中國研究的領域中，對於中國政府政策落實不確實的狀況一般都會歸咎於其體制本身屬於多個官僚部門利益相互衝突的「分裂式威權主義」(fragmented authoritarianism)。環境保護部門也不例外。作為一個橫向聯繫，中央環保監督組在某種程度上就是要克服與環保議題相關的多個部門利益不協調的狀況。

同樣屬於環保新政的還有修訂後的《大氣污染防治法》於 2016 年 1 月 1 日起施行。原先頒布的《大氣污染防治法》修訂於 2000 年，共七章 66 條。新法共八章 129 條，在多了將近一倍的條文規範當中，強化了與《環境保護法》的銜接。例如：新法取消了原有「最高不超過 50 萬元」的罰款封頂限額，增加了與《環境保護法》同樣的「按日計罰」。例如：山東省德州市中級人民法院針對該市內德州晶華集團振華有限公司的污染案件作出一審判決，宣判該公司賠償因超標排放污染物所造成的損失共計 2198.36 萬元人民幣，用於修復該市的大氣環境。²⁵同時，也有地方政府根據該法，制訂地區的大氣污染防制條例。例如：青海省西寧市的《西寧市大氣污染防制條例》於 2016 年 3 月 1 日起施行，據西寧市環保部門宣稱，該法施行效果斐然，2016 年上半年「西寧空氣品質優良天數為 139 天，優良率為 76.4%，與去年同期相比，一級優良天數比去年增加了 7 天，PM10 持平，PM2.5 下降 5.9%，其中一季度我市空氣品質優良率和排名在西北五省會城市中排名均第一」。²⁶同樣的地方大氣污染防制條例在屬於霧霾大省的河北省，也於 2016 年 3 月通過並施行。不過，2016 年 10 月與 11 月華北城市遭遇多次霧霾襲擊似乎說明了經濟結構不調整，再嚴格的環境保護政策都阻止不了生態環境的惡化。

除了前述透過各環保新政抑止空氣品質的惡化外，北京市規劃委於 2016 年 2 月份宣佈擬建「北京將構建 5 條寬度 500 米以上的一級通風廊



道，多條寬度 80 米以上的二級通風廊道」，希冀能透過「引風除霾」的方式改善首都的空氣品質。²⁷不過，由於通風走廊只是透過風吹走霧霾，並不是消除霧霾。北京市周邊的地區如河北省廊坊市、保定市，甚至是北京市當地的南區如大興等地都會是北京塵霾的接收地。換言之，原來設計為舒緩都市熱島效應的通風走廊一旦如北京市規劃委所計畫地被用來吹散霧霾，那麼也只是將霧霾挪個地，犧牲北京週遭的下風處地區而已。此外，同年九月底荷蘭籍設計師羅斯加德 (Daan Roosegaarde) 所設計的戶外霧霾淨化塔也在北京市展出與啟用。然而，這塔高七公尺、每小時淨化三萬立方米空氣的淨化塔隨即在中國 10 月國慶長假霧霾襲擊時破功。該荷蘭籍設計師宣稱，雖然淨化塔的效果不如預期，然而這卻是一個很好的警示作用，用於提醒人們空氣品質的重要性。許多受訪專家也表示，該一戶外空氣淨化塔之效果是極其有限的，與其期待淨化塔發揮淨化空氣的作用，不如利用該一淨化塔發揮生態環保教育與宣傳的功能。²⁸與戶外空氣淨化塔的宣示意義相比，11 月份北京市街頭出現的除霾霧炮車其實更吸引人們熱議。根據中國官方媒體訪談的工程師宣稱，該一霧炮車通過高壓將水霧化成微米級的細小水珠，並藉由細小水珠與空氣中的污染物對撞、吸附、凝結成粉團降落下來。²⁹

然而即便多個對治霧霾的新政策、新法規、新技術與新產品在 2016 年問世，中國空氣污染仍是一項嚴重的問題，甚至在持續惡化當中。誠如前面提及的，2016 年下半年霧霾季比往年來得都還要早。從 2016 年空氣污染的相關報導中很難感受到《國家人權行動計畫》中提到的環境權利。同時，在 2016 年我們也可以看到中國群眾對於空氣汙染、甚至是整體環境汙染已開始採取公開的抗議行動（參見表三）。一份官方的調查數據顯示：「2016 年從全國總體樣本分佈來看，選擇對霧霾治理情況『滿意』或是『非常滿意』的人數比例合計為 33.09%，高於去年的 28.06%，但仍

低於選擇『不滿意』或者『非常不滿意』的人數比例（35.13%），此外有31.78%的受訪人選擇了『一般』，說明當前霧霾治理的效果尚不明顯，霧霾治理需要持續一個較長的時期才能顯出效果。」³⁰不過，中國官方推行鋼鐵、煤炭等產能過剩行業的去產能政策或許可以視為治理空氣品質的新契機。華北地區包括北京市空氣污染來源的一部分是燃煤進行生產的鋼鐵廠，河北省的鋼鐵廠為主要大宗。倘若中國官方貫徹去產能政策，部份鋼鐵廠將因污染嚴重、效益不佳關門，則對中國推進「綠色生產」創造一個好的開始。不過，既要維護國內居民呼吸乾淨空氣的環境權利，又要維持下崗職工的生存權，對中國政府來說確實一個嚴峻的挑戰。

二、水資源污染

在中國改革開放後的工業化進程中，水資源污染與空氣污染一樣，都是經濟粗放式增長的後遺症。根據2016年中國水利部公佈的《地下水動態月報》，中國境內有超過80%的地下水受到污染，而受污染的地下水主要分佈在人口稠密的平原地帶（參見表四）。³¹水資源污染不如空氣污染外顯，其外擴現象也難為一般民眾所感知，因此往往是經過一段時間後才會被發現。在西方先進工業國家，水資源污染的防治主要是靠政府與公民社會中的相關非政府組織聯手合作，讓不易被監測的排污行為透過嚴密監督更為透明化。可惜的是，由於中國政府具有威權政體的性質，政府部門與非政府組織缺乏穩定的協力合作夥伴關係，因此在水資源污染的防治上，中國政府的步調明顯落後。

實際上中國政府也意識到與非政府組織合作在協助公共事務的處理上有一定的成效，因此在非關政治的領域裡，非政府組織肩負著相當程度的治理功能與擁有一定的活動空間。例如：馬軍所創辦的「公眾與環境研究中心」倡導民眾透過微博對製造空氣污染的企業進行監測，該一舉動獲

得山東省政府的積極參與，希望藉由該組織的監測活動改善該省的空氣品質。^⑳基於這一點，中國的治理型態被政治學者 Jessica C. Teets 稱之為協商式威權主義 (consultative authoritarianism)。^㉑根據 Teets 的研究，中國各地方政府對於本觀察報告所關注的農民工就業生活輔導、環境治理等領域中的非政府組織賦予協力治理的角色。^㉒然而，從前述關於工人維權的部分，我們已經可以清楚地觀察到與農民工權益相關的非政府組織，在 2016 年裡遭遇許多來自政府的限制與壓力，甚至這些組織的領導人物紛紛被關進大牢。中國官方對於非政府組織治理角色在態度上的轉變是否也出現在環境領域中呢？

依目前網路蒐集而來的資料顯示，在環境保護領域裡尚未出現來自政府系統性的壓力與控制。然而若論及非官方的、純粹民間的獨立環境非政府組織則因經費狀況窘迫而活動能量相當有限。主要的原因是近一、兩年來，中國政府對於接受境外經費支持的民間組織嚴加審查，例如前述工運領袖曾飛洋被捕事件中，「接受境外資金」即為其罪狀之一。因此，本報告建議未來應持續觀察該一事件是否已形成某種示範效應並蔓延至環境保護的領域。

關於水資源污染，上述中央「約談相關人員」的策略也被地方政府仿效，例如被稱為「有水必污」的山西省。作為煤礦大省，山西省的水資源狀態相當惡劣，根據官方媒體報導「據測算，山西省每開採一噸煤，要影響、破壞、漏失 2.48 立方的水資源。有人曾經這樣概括山西境內河流的現狀，『有河必乾，有水必污』」。^㉓為確保省內引用水的安全，山西省於 2016 年 3 月份根據中央制定的「水十條」頒布「山西版水十條」。據此工作方案，省內大同市、呂梁市、長治市、忻州市與晉中市等五個地級市因境內十二個河流斷面水質自 2014 年以來有不斷惡化的趨勢，因此山西省環保廳於同年 6 月約談相關地級市官員。然而就在同一時間，山西境內的

污水處理企業被查到排放廢棄物嚴重超標，且此一超標排放行為並非偶發性事件。針對持續超標排放，山西省環保廳宣稱將加重懲處並在必要時查封、扣押並移送司法機關處理。³⁶

三、小結

自 2015 年 1 月 1 日施行號稱史上最嚴格的環境保護法已近兩年的時間，關於環境保護議題，我們觀察到中國各級政府動作頻頻，各式政策也不斷推陳出新。不過，對比政府投入的努力，環境污染改善程度相當有限，甚至有惡化的傾向。環境治理的品質需要長時間的投入才能看見成效，環境保護在全世界各地都是一個難題，對於尚處於追趕經濟發展階段的中國，可能需要更多的時間來克服。

參、結論

中國是聯合國人權兩公約的簽署國，從本篇報告所蒐集到的資料看來，中國在關於經濟與環境人權的諸多政策舉措上與《經濟社會文化權利國際公約》的大方向是一致的，但是在具體落實方面仍有不小的距離。綜觀 2016 年中國經濟人權的發展，無論是從農民工欠薪的狀況或是國企職工下崗的趨勢來看，在保障兩者生存權方面還有改善的空間。幫助農民工維權的工運團體受到來自政府的巨大壓力，甚至屢屢發生逮捕工運人士的事件，過去曾被賦予的活動空間在 2016 年已不復見。國企下崗職工的安置措施缺乏一個獨立於政府壓力的工會組織幫忙爭取，鑒於 1990 年代末期的國企下崗潮，如何避免重蹈覆轍需要中國政府更審慎的政策規劃與更精準地落實。

同樣地，2016 年中國環境人權的表現仍還有很大的改善空間。自

2015年1月1日施行號稱史上最嚴格的环境保護法已近兩年的時間，關於環境保護議題，中國各級政府動作頻頻，各式政策也不斷推陳出新。不過，對比政府投入的努力，環境污染改善程度相當有限，甚至有惡化的傾向。2016年年底持續數週的空氣污染襲擊中國多個省份，同時多個地方政府如成都市政府對於抗議空氣污染的群眾採取強制驅離與逮捕的手段。環境污染議題成為了維穩下的犧牲品並非一個樂觀的發展態勢。不過，眾所周知環境治理品質的提升需要長時間的投入才能看見成效，環境保護在全世界各地都是一個難題，對於尚處於追趕經濟發展階段的中國，可能需要更多的時間來克服。

(作者：劉致賢/國立政治大學東亞研究所副教授。作者感謝鄭家琪同學與楊慧儀同學在資料蒐集與文章編輯上提供的協助。)



附錄

表一 積欠農民工薪資事件與地點，2016 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日

時間	地點
2016/01	<p>湖北省潛江市：逾百名農民工賭市政府，討薪積欠千萬元薪資。</p> <p>河北省唐山市：百餘名農民工討積欠兩年薪資。</p> <p>河北省邯鄲市：積欠 280 萬元，百名農民工拿不到 100 萬元。</p> <p>遼寧省撫順市：約 1000 名建築農民工日前遊行到市政府，追討被開發商拖欠一年的薪資 500 萬元。</p> <p>河南焦作市武陟縣：拖欠百餘名農民工工資 900 多萬元。</p> <p>重慶市巫山縣：20 餘人聚集在巫山縣高唐街道廣東中路阻斷交通。</p> <p>山東省淄博市：四五百名農民工上街遊行。</p> <p>廣東省廣州市番禺區：拖欠 1000 多名農民工工資達 2000 多萬元。</p> <p>浙江省桐鄉市：150 名工人，集體前往鎮政府門外討薪，遭 200 警察鎮壓，8 人被抓。</p> <p>陝西省西安市灞橋區：近百名農民工討薪時遭到警察鎮壓，多人被打傷，2 人被抓捕。</p>
2016/02	<p>河南省新鄉市輝縣市：農民工百餘人將省道 229 號線封堵，開發商已拖欠他們兩年的工資，少則十餘萬元，多則數十萬元。</p> <p>福建省泉州市南安市：農民工堵路討薪。</p> <p>安徽省滁州市：農民工堵路討薪。</p> <p>湖北省武漢市：新八集團農民工堵路討薪。</p> <p>江蘇徐州市邳州市：農民工堵路討薪。</p> <p>四川省成都市：農民工堵路討薪。</p> <p>四川省涼山州：150 餘名工人向建築方討積欠三年之薪資。</p> <p>重慶市奉節縣：農民工在觀音橋東環堵路討薪。</p>
2016/03	<p>四川省閬中市：農民工討薪引發的“妨害公務案”，8 名被告人分別被判處 6—8 個月不等有期徒刑。</p> <p>陝西省渭南市：千名工人上街抗議，警方到場鎮壓，據報打傷了十多名示威者。</p>
2016/04	湖南省江永縣：拖欠農民工 5.7 萬工資。
2016/05	江西省：20 多名農民工在江西省高院門前，擺起桌椅集體抄黨章維權。
2016/06	<p>海南省三亞市：拖欠 126 名農民工 238 萬元。</p> <p>廣西省象州縣：拖欠 133 名農民工 270 多萬元。</p> <p>河南省平頂山葉縣：拖欠農民工工資約 360 多萬元。</p>



2016/07	河南省新鄉市：拖欠農民工約 30 萬元。 山東省萊蕪市：拖欠 70 多名農民工 200 萬元。 安徽省渦陽縣：拖欠 20 名農民工 3 萬元。
2016/08	陝西省：積欠 36 名農民工 87000 元。
2016/09	湖北省鄂州市：積欠農民工 60 萬元。 四川省瀘州市龍馬潭區：拖欠 29 名農民工 11 萬元。 內蒙古自治區赤峰市克什克騰旗：拖欠農 13 名民工 10 萬元。 吉林省安圖縣：積欠農民工 140 多萬元。 四川省西昌市：拖欠 65 名農民工 150 萬元。 四川省瀘州市：拖欠逾百名農民工 1300 萬元。
2016/10	江西省南昌市：拖欠 41 名農民工 80 萬元。 四川省青川縣：拖欠 24 名農民工 70 萬元。 遼寧省寬甸滿族自治縣：拖欠農民工約 500 萬元。 海南省儋州市：拖欠 30 名農民工 50 萬元。 廣西省梧州市：30 多名農民工欲跳樓討薪 58 萬元。
2016/11	遼寧省瀋陽市：拖欠 383 名農民工 809 萬元。 山東省濟南市：拖欠 50 餘名農民工，兩年薪資。 陝西省榆林市：拖欠 300 餘名農民工 300 萬元。
2016/12	四川省：拖欠 49 名農民工 200 萬元。 浙江省杭州市：拖欠 30 餘名農民工 27 萬元。

資料來源：作者根據網路媒體訊息整理而成

表二 2016 年國企工人下崗表

日期	地點	簡述	雇主
2016/01	山西省陽泉市	陽煤集團員工到政府抗議公司裁員	陽煤集團
	遼寧省撫順市	中鋁撫順鋁業工人舉牌子堵路抗議公司裁員	中鋁撫順鋁業有限公司(中國鋁業公司)
2016/02	山東省濟甯市	工人抗議機械廠強制解除勞動合同	山推工程機械股份有限公司
2016/03	吉林省長春市	東北石油局 100 多工人拉橫幅抗議公司裁員，要求同工同酬	東北石油局；中石化
	廣東省珠海市	空調配件廠員工拉橫幅抗議公司裁員	格力電器龍山精密機械製造分公司
2016/04	上海市	寶鋼集團勞務工人靜坐抗議公司裁員	寶鋼集團
	河北省唐山市	國豐鋼鐵有限公司上千工人遊行示威，抗議裁員補償不公	國豐鋼鐵有限公司
	雲南省昆明市	昆明機床廠工人堵門口抗議公司裁員，欠繳社保	昆明機床
2016/05	北京市	國家電網職工抗議巴彥淖爾市電業局裁員	巴彥淖爾市電業局；國家電網
2016/06	四川省達州市	聯通員工拉橫幅抗議公司終止勞動合同	聯通
2016/07	陝西省西安市	省林業廳下屬的六大林業局的百名下崗工人集體維權，要求工作、醫療、養老保障	陝西省林業局



2016/08	北京市	中糧員工拉橫幅抗議 公司裁員	中糧集團
2016/09	山東省濟寧市	兗州青鋼焦化廠即將 停廠關門，工人面臨 失業，集體圍堵辦公 室	兗州青鋼焦化廠
2016/10	湖北省武漢市	武漢鋼鐵工人示威 抗 議低價買斷下崗	武漢鋼鐵
	遼寧省阜新市	清河門煤礦工人抗議 公司強制買斷工齡	阜礦集團
2016/11	河北省張家口市	建設銀行員工拉橫 幅，抗議買斷工齡	建設銀行
	山西省臨汾市	臨鋼員工拉橫幅，抗 議低價買斷	太鋼集團臨汾鋼鐵有限公司
2016/12	湖南省永州市	以雙重標準不合理對 待下崗職工，下崗職 工聚集縣政府門外維 權	湖南道縣縣委大院、國企縣 盜廠（道州盜業有限公司）、 道縣化工廠

資料來源：作者根據網路資料整理

表三 2016 年中國民眾因經濟環境議題上街抗爭事件

時間	地點	簡述
2016/04	湖南省益陽市南縣	三仙湖鎮多個村的上千村民遊行示威，抗議政府強行建大型垃圾焚燒發電項目，並要求釋放當天凌晨抓走的 6 名維權代表。
2016/06	湖北省潛江市	政府擬在市區內建「奧古斯特」農藥廠，引發數萬名民眾走上街頭抗議。
	湖北省仙桃市	數萬民眾冒雨走上街頭，抗議在市中心興建垃圾焚燒廠。當地政府調動數千警力進行鎮壓，雙方發生激烈衝突，10 餘人被抓捕。
	江蘇省南京市江寧區	東山街道建南社區寶村上千村民抗議垃圾填埋焚燒場污染環境，遭大批警察鎮壓，數十人被抓捕。
2016/07	四川閬中市雙龍鎮金龜壩村	百餘名村民到市政府抗議當地垃圾山，十餘年來周邊常年臭氣熏天、污水橫流、蚊蠅肆虐，導致該村變成癌症村。與警方發生衝突，有村民被抓。
2016/08	江蘇省連雲港市	上萬民眾走上街頭，強烈抗議當局在該市擬建核廢料處理廠，爆發了警民衝突。
2016/10	省西省西安市高陵區	數千民眾上街示威，抗議當地政府在人口密集區域建垃圾焚燒廠。15 日有上萬人參與遊行，覆蓋了整個高陵區，當局調動大批警力鎮壓。
	廣東茂名市電白縣望夫鎮	百餘村民因當局建垃圾中轉站與警方發生激烈衝突，十餘名村民被抓，另有村民被打成重傷入院，當地政府封鎖消息。
2016/12	四川省成都市	發起「我愛成都，請讓我呼吸」的活動，呼籲市民佩戴口罩到市中心的天府廣場抗議。上傳自己戴著口罩、站在霧霾中，拿著標語的相片進行無聲抗議。當地政府出動特警鎮壓，封鎖廣場周圍，並且陸續發通知，要求禁評、禁轉霧霾事件，禁止戴口罩。
	陝西省西安市	抗議霧霾 西安美院上千石獅戴口罩

資料來源：作者根據網路資料整理



表四 2016 年中國水資源污染事件表

時間	地點
2016/04	內蒙古通遼市：200 餘名牧民遊行示威，抗議霍林河鋁廠長期污染環境導致大批牛羊死亡，當地政府調動 300 餘名防暴警察鎮壓，多人被毆打，10 餘人被抓捕。
2016/05	內蒙古錫林郭勒盟多倫縣：內蒙古多倫煤化工有限責任公司排放化工污水池，池中黑水異常惡臭。污水排放和地下水過度開採對當地生態造成嚴重危害。
2016/06	河北省衡水市安平縣：8000 噸廢液直傾河道。 河北省石家莊市深澤縣：河道內留有幾百個化學原料桶。
2016/07	四川省閬中市金龜壩村：有大批村民手持抗議橫幅「垃圾處理廠汙染水源」，圍堵市政府大樓，要求解決垃圾場造成的飲用水及環境污染等問題。當局派出大批警察，暴打村民致傷，數人被帶走。 河北省辛集市大營村：卡車上的「貨物」傾倒進了附近的水渠里。一個月後，空氣中仍飄散著刺鼻的味道。
2016/08	黑龍江省哈爾濱市：泳池水質污染 二百餘兒童高燒染病毒。 廣東珠三角地區：地下水含劇毒砒霜，含量遠超世界衛生標準 15 倍。
2016/10	湖南省平江縣：311 名中學生住院，因飲水源受污染。 陝西省西安市：數千民眾上街示威，抗議當地政府在人口密集區域建垃圾焚燒廠汙染水源。 廣東省茂名市：百餘村民因當局建垃圾中轉站汙染水源與警方發生激烈衝突，十餘名村民被抓
2016/11	四川省涼山州：「陰陽河」奇景，河水一半綠色、一半紅色，涇渭分明。 河北大廠回族自治縣：女童疑因水中錳超標患白血病致死，父親告環保部。
2016/12	河南省鄭州市：龍子湖高校園區自來水黃水現象

資料來源：作者根據網路資料整理

參考資料

- ① 紐約時報中文網 (2016)。〈加拿大記者提人權問題，中國外長憤怒回應〉，紐約時報中文網，2016年6月3日，<http://cn.nytimes.com/china/20160603/canada-china-wang-yi/zh-hant/>。
- ② 中華人民共和國中央人民政府 (2016)。〈關於全面治理拖欠農民工工資問題的意見〉，人力資源社會保障部網站，2016年1月20日，http://www.gov.cn/zhengce/2016-01/20/content_5034624.htm。
- ③ 人民網 (2016)。〈全面治理拖欠農民工工資問題〉，人民網，2016年1月20日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0120/c1001-28068419.html>。
- ④ 白墨 (2016)。〈新聞觀察：閩中民工討薪 誰該站在審判台上〉，BBC 中文網，2016年3月17日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160317_ana_china_labour_pay_rights。
- ⑤ 新華網 (2016)。〈四川閩中公判討薪民工引爭議 官網撤下相關報導〉，新華網，2016年3月18日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/18/c_128810526.htm。
- ⑥ 光明網時評頻道 (2016)。〈遏制電信詐騙不能迷戀公判大會〉，光明網時評頻道，2016年10月24日，http://guancha.gmw.cn/2016-10/24/content_22617659.htm。
- ⑦ 南方都市報 (2016)。〈[短評] 為農民工討薪：工作組為何也吃閉門羹〉，南方都市報，2016年6月16日，<http://corp.oeeee.com/ndapp/>，http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2016-06/16/content_46572.htm。
- ⑧ 新華網 (2016)。〈四川與9省市工會攜手農民工就業維權〉，新華網，2016年2月20日，http://news.xinhuanet.com/local/2016-02/20/c_1118103528.htm。
- ⑨ 北京新華網 (2009)。〈泛珠三角9省區將簽訂省際農民工維權合作協



- 議》，北京新華網，2009年6月25日，<http://news.sina.com/102-000-101-101/2009-06-25/1721594188.html>。
- ⑩ 美國之音（2016）。〈人權觀察組織譴責中國迫害勞工維權人士〉，美國之音，2016年1月13日，<http://www.voachinese.com/a/voa-news-hrw-condemns-china-for-persecuting-labor-activitists-20160113/3143314.html>。
- ⑪ 明亮（2015）。〈廣東勞工 NGO 遭連串打壓，至少 3 人被刑拘〉，端聞，2015年12月5日，<https://theinitium.com/article/20151205-mainland-guangdong-worker-ngo/>。
- ⑫ 張璁（2015）。〈大量接受境外組織資金 操縱罷工升級勞資矛盾 玷污公益之名斂財騙色起底“工運之星”真面目〉，人民網，2015年12月23日，<http://politics.people.com.cn/n1/2015/1223/c1001-27963407.html>。
- ⑬ 新浪財經網（2015）。〈李克強：要對僵屍企業產能過剩企業狠下刀子〉，新浪財經網，2015年12月4日，<http://finance.sina.com.cn/china/20151204/230123937192.shtml>。
- ⑭ 蔡小易（2016）。〈中國國企或裁員數百萬，會否引發動盪？〉，美國之音，2016年3月2日，<http://www.voachinese.com/content/article/3214738.html>。
- ⑮ 同註 14。
- ⑯ BBC 中文網（2016）。〈黑龍江煤礦工人討薪，省長陸昊出面『滅火』〉，BBC 中文網，2016年3月13日，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/03/160313_china_miner_protest。
- ⑰ 自由亞洲電台普通話（2016）。〈雙鴨山討薪事件發酵 吉林通鋼再有千人上街維權〉，自由亞洲電台普通話，2016年3月15日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf2-03152016101315.html>。
- ⑱ 中華人民共和國國務院新聞辦公室（2016）。〈《國家人權行動計畫 2012 至 2015 年評估報告》全文〉，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2016年6月14日，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/>

Document/1480082/1480082.htm。

- ⑲ 新華網(2016)。(〈受權發佈)國家人權行動計畫(2016—2020年)〉,新華網,2016年9月29日, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/29/c_129305934.htm。
- ⑳ 新浪博客(2016)。(〈15年前的北京晚報突然紅了〉,新浪博客,2016年10月29日, http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog_7f8e854b0102vejy.html。
- ㉑ 新浪財經網(2011)。(〈石油巨頭掌握油品質量標準 環保部有責無權〉,新浪財經網,2011年9月19日, <http://finance.sina.com.cn/chanjing/cywx/20110919/133910502538.shtml>。
- ㉒ 中國評論新聞網(2016)。(〈中石油車用汽柴油年底均升至國V〉,中國評論新聞網,2016年7月11日, <http://hk.crntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=45&kindid=0&docid=104303653>。
- ㉓ 端聞(2016)。(〈環保效法反腐,中央環保督察組首站進駐河北〉,端聞,2016年1月6日, <https://theinitium.com/article/20160106-dailynews-zhaokezhi/>。
- ㉔ 冉冉(2016)。(〈「黨政同責、一崗雙責」:環保「牙齒」2.0中央督政之後,地方還需什麼〉,南方周末,2016年9月7日, <http://www.infzm.com/content/119344>。
- ㉕ 新華網(2016)。(〈全國首例大氣污染公益訴訟案宣判企業賠償2198萬〉,新華網,2016年7月20日, http://news.xinhuanet.com/legal/2016-07/20/c_129163032.htm。
- ㉖ 西寧晚報(2016)。(〈綠色西寧:用藍天碧水鋪就城市底色〉,西寧晚報,2016年8月24日, <http://www.weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309351001814011920620432330>。
- ㉗ 中央通訊社(2016)。(〈北京擬建廊道引風除霾 網友冷嘲熱諷〉,中央通訊社,2016年2月21日, <http://www.cna.com.tw/news/>



firstnews/201602210206-1.aspx。

- ㉘ 財新政經頻道 (2016)。〈霧霾塔合作方：別指望一個設備改善北京空氣〉，財新政經頻道，2016年10月20日，<http://china.caixin.com/2016-10-20/100999034.html>。
- ㉙ 中國新聞網 (2016)。〈北京街頭現除霾神器霧炮車 微米級水霧吸附粉塵〉，中國新聞網，2016年11月11日，<http://www.chinanews.com/sh/2016/11-11/8059529.shtml>。
- ㉚ 騰訊新聞網 (2017)。〈公共服務藍皮書指出當前霧霾治理效果不明顯，鄭州得分最低〉，騰訊新聞網，2017年1月5日，<http://www.weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309614060484599943930#related>。
- ㉛ 儲百亮 (2016)。〈報告稱中國逾 80% 被測地下水污染嚴重〉，紐約時報中文網，2016年4月12日，<http://cn.nytimes.com/china/20160412/c12chinawater/zh-hant/>。
- ㉜ 王霜舟 (2015)。〈馬軍：用手機應用向污染宣戰〉，紐約時報中文網，2015年4月30日，<http://cn.nytimes.com/china/20150430/c30pollution/zh-hant/>。
- ㉝ Teets, Jessica C. (2013). "Let Many Civil Societies Bloom: the Rise of Consultative Authoritarianism in China." *The China Quarterly*, Vol. 213:19-38.
- ㉞ Teets, Jessica C. (2014). *Civil Society under Authoritarianism: the China Model*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ㉟ 任麗娜 (2016)。〈山西約談水質惡化 5 市煤炭大省被指『有水必汙』〉，人民網，2016年6月7日，<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0607/c1001-28416814.html>。
- ㊱ 新華網 (2016)。〈山西：汙水處理廠成超標排放『重災區』〉，新華網，2016年6月6日，http://news.xinhuanet.com/2016-06/06/c_1118999694.htm。



教育與文化人權觀察*

摘要

本文旨在以新聞報導及評論為主要資料來源，採取文獻分析方法探討中國社會主義轉型脈絡下的社會權，著重於教育及文化人權狀況，但也含括對中國女性權益的討論，因為女性權益及性別平等是社會權重要內涵之一。除了彙整 2016 年各新聞媒體關於中國教育及文化人權相關議題的報導跟評論，提出中國在教育及文化權利保障與落實方面的觀察之外，本文也指出，中國早在 1980 年代即成為聯合國人權理事會成員國，隨後也簽署了各項國際人權公約，儘管人民代表會議對不同公約有不同的回應、採不同作法，亦即有些公約獲得人大會議的批准、有些則未批准。檢視中國人權狀況相關爭議，主要是強調中國人民的政治與公民權利未受到保障，甚至在習近平主政時期出現惡化的情況，但是中國在其人民社會權利的保障上，特別是減貧、提升人民生活水準方面，則是受到包括世界銀行在內的國際組織或若干民主國家的肯定。本文最後總結評論中國在社會主義轉型脈絡下落實社會權與文化權保障這部分的作為，並嘗試說明其未來可能的發展趨勢。

關鍵詞：中國、社會人權、教育人權、文化人權、發展

* 本文先前版本曾在 2016 年台灣政治學會年會及臺灣民主基金會期末座談會上報告，作者感謝評論人政治大學國際關係研究中心王瑞琦老師、政治大學東亞研究所王韻老師在會議上提供的評論意見與建議。作者同時也感謝魏艾老師、黃淑玲老師、董立文老師在民主基金會期末座談會上針對本文提出的建議。



壹、前言—「楊改蘭事件」與中國減貧的成就

2016年，在世界銀行公布最新資料、公開讚揚中國透過減少其國內貧窮人口而對全球減貧產生重要貢獻的同時，中國甘肅省康樂村發生了「楊改蘭事件（慘案）」，震驚各界，其中尤以一篇題為〈盛世中的螻蟻〉的文章引發廣大的討論；文章質疑，中國廣受讚揚的經濟發展造就了中國所謂的「盛世」，但在這盛世中卻因社會經濟極度不均導致部分人民過著螻蟻般的貧困生活。^{*} 根據報導，楊改蘭一家8口、四世同堂，僅靠楊改蘭丈夫在豬場打工糊口。他們至今還住在58年前建造的土坯房裡，孩子們連衣服都缺乏。生活情況如此艱難的家庭，3年前還被當地政府取消了低保。迫於貧困，楊改蘭砍死4名子女後自殺，其丈夫隨後也自殺。^① 這件因農村生活貧困所導致的悲劇，引發各界更關注中國底層人民的生活現狀，而相關評論也指出，中國社會貧富兩極化的問題嚴重，許多底層民眾的生活處於窮苦無助之中，也因此出現很多人間悲劇。有些評論文章批判中國農村充滿了荒誕、不公與腐敗，強調楊改蘭面臨的絕望困境絕非個例且中國政府應對此負責；有些媒體則指出，中國仍有約5億人口處於貧困狀態，楊改蘭案件再次凸顯了低保制度以及扶貧計劃的缺欠與薄弱。

^{*} 法廣中文網文章摘錄網路發言意見提到：「有人問道：人們無法想像，在康樂縣『精準扶貧』，不掉一村，不漏一戶，不落一人的語境下，康樂縣卻落下人家一家子，這種赤裸裸、血淋淋的悲劇，像鋒芒一樣刺痛所有人的心，也一遍遍的拷問康樂縣政府『精準扶貧』的工作，到底『精準』到什麼程度？到底扶了那些人？有些網友直指基層的腐敗：『現在村，鄉，縣市這幾級比上面還貪得嚴重得多，富的，村，鄉，有關係的，村幹部親戚，鄉幹部親戚吃低保，真正困難的，家裡勞動力生病返貧的卻一毛錢都拿不到』。黑與白說：『批評也好，感動也好，理解也罷！楊改蘭一家不幸絕不只是貧窮的原因，沒在農村生活過的人，無法體會失去戶口、被村幹部遺忘甚至刻意封閉的絕望和窒息！關於政府的工作我已習慣不發表任何意見了！』」，法廣中文網（2016）。〈誰的盛世 誰是螻蟻 楊改蘭慘案震蕩不已〉，法廣中文網，2016年9月17日，<http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20160917-%E8%AA%B0%E7%9A%84%E7%9B%9B%E4%B8%96-%E8%AA%B0%E6%98%AF%E8%9E%BB%E8%9F%BB-%E6%A5%8A%E6%94%B9%E8%98%AD%E6%85%98%E6%A1%88%E9%9C%87%E8%95%A9%E4%B8%8D%E5%B7%B2>。



「楊改蘭事件」的發生，無疑是中國社會人權缺乏保障的鐵證，至少對於仍處於貧困狀態的 5 億中國人民，特別是居住在貧困農村地區以及在一、二線城市底層求生的人民來說。但於此同時，根據世界銀行於今年（2016）公布的最新資料，全世界在 2010 年已經提前達成聯合國千禧發展目標（Millennium Development Goals, GMDs）的第一項—於 2015 年之前將 1990 年時的貧窮率減半，儘管全球極貧人口總數仍舊非常高。根據最新估計，2013 年，全球貧窮人口約佔 10.7%（生活在每日 1.9 美元的貧窮線以下的人口），低於前一年（2012）的 12.4%，更遠低於 1990 年的 35%，但全球減貧的進展有區域不均的情況。2012-2013 年減少極貧人口的進展主要是出現在東亞跟太平洋地區（特別是中國跟印尼）以及南亞（特別是印度）。^②

中國的經濟自 1978 年進行改革以來，已經由中央計畫經濟轉型為以市場為基礎的經濟，也經歷了快速的經濟與社會發展。以經濟成長而言，中國每年的平均 GDP 成長率為 10%，世界銀行稱之為史上最快速且持續成長的主要經濟體，且使超過 8 億的人口脫離貧窮，不但在 2015 年之前達成所有千禧發展目標，特別是在減貧這部分，且對全球範圍千禧發展目標之達成有重要的貢獻，儘管中國仍為一發展中國家、尚未完成市場改革目標，^③且面臨影響其國家持續發展的各項挑戰，特別是嚴重的貧富不均所引起的社會矛盾以及工業化影響環境永續發展的問題。

為了避免中國的發展陷入「中等收入陷阱」（middle income trap），

* 胡錦濤政府以構建「和諧社會」為目標之一所提出的「十二五計畫」

* 中等收入陷阱主要指的是一個國家的發展達到世界中等收入水準之後，由於種種條件影響，面臨成長動能不足，無法順利發展為高中等收入或高收入階段，以致經濟陷入停滯狀態。參考 Felipe, Jesus, Utsav Kumar, and Reynold Galope (2014). “Middle Income Transition: Trap or Myth?” *ADB Economics Working Paper Series*, No. 421:1-27. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149903/ewp-421.pdf>; Foreign Policy (2016). “Can China Avoid the Middle Income Trap?”, *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2016/03/12/can-china-avoid-the-middle-income-trap-five-year-plan-economy-two-sessions/>



(2011-2015) 跟習近平政府以「2020年建成小康社會」為核心目標所提出的「十三五」計畫(2016-2020)，都強調如何改善嚴重的社會不平衡，確保教育及保健資源運用權利、擴大社會保障的覆蓋率等。根據新華網的報導，「十三五計畫」規劃指出，「2020年我國現行標準下農村貧困人口實現脫貧、貧困縣全部摘帽、解決區域性整體貧困」，^④這表示未來必須讓7000萬人、600個貧困縣脫貧，對貧富、城鄉差距持續惡化的中國來說，將是個非常艱鉅的工作。^⑤

貳、中國人權觀

根據聯合國《人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)的定義，兩大人權公約之一的《經濟、社會、文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)所承認及保障的社會與文化權利包括：享有受到社會保障(right to social security, including social insurance)、享受家庭生活(right to family life)、享受其本人及家屬所需之適當生活程度(right to an adequate standard of living)、享受可能達到之最高標準之身體與精神健康(right to health)、享有受教育(right to education)以及參加文化生活(right to participation in cultural life)之權利。* 其中，《兒童人權國際公約》(Convention on the Rights of the Child)、《消除對女性所有形式歧視公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)以及《殘障人士權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)等，則是以特定群體為主要對象的經濟、社會與文化權利。根據聯合國的定義，教育人權指

* 經濟權利主要是指：人人有工作之權利(right to work 或 labour right)，包括：人人有權享受公平與良好之工作條件、人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會等權利。「享受其本人及家屬所需之適當生活程度」則包括：適當之衣食住(rights to adequate food, housing and food)及不斷改善之生活環境。

受教育的權利，而文化人權則指參與文化生活的權利。

中國自 1981 年起即為聯合國人權理事會成員，隨後並簽署且批准多數的國際人權公約。1997 年 10 月，中國簽署了聯合國《經濟、社會、文化權利國際公約》，2001 年 3 月的人大會議有保留地批准該公約，並於 2003 及 2010 年提出履約報告，就中國落實人民經濟、社會及文化權利情況進行說明。根據報告，中國在落實社會及文化權利的部分所進行的包括：加快完善中國特色的社會保障體系、積極穩妥地推進醫藥衛生體制改革、加快教育事業發展、推動文化事業繁榮發展。^{*}

從各界對中國人權狀況正負評價的重點，可以清楚得知中國人權受到嚴厲批評的部分主要是中國人民政治及公民權利未受充分保障的部分，特別是中國政府壓迫政治異議人士的行為；而其受到肯定的，則是人民的經濟與社會權利保障之改善這部分，主要是中國政府自市場經濟改革以來在減貧上所獲得的成就。例如，2016 年 3 月，美國駐聯合國人權理事會代表宣讀了一份由美國、日本、澳大利亞、英國、德國、荷蘭、瑞典、挪威、丹麥、芬蘭、愛爾蘭和冰島共計 12 國的政府代表在聯合國人權理事會上發表的聯合聲明；聲明指出：「我們對中國無情鎮壓公民社會以及手段之嚴厲深表關切，現在已經從壓制批評輿論發展到鎮壓維權人士以及大膽直言的書商和律師，而且還越來越擴展到海外」。^⑥

相較於西方民主國家對中國政治與公民權利狀況的嚴厲批評，世界銀行著重於中國經濟與社會人權狀況，肯定中國在減貧上取得的成就以及對全球貧窮人口的減少做出的貢獻。英國駐華大使館則是在 2015 年世界人權日（12 月 10 日）發布聲明，肯定中國在社會和經濟領域所取得的人權進步；聲明指出，「中國在社會、經濟領域所取得的人權進步值得肯定。單單 2014 年一年，就有超過 1200 萬人脫貧，而且，中國政府一直在努力

^{*} 中國人權（2014）。〈中國與經濟、社會及文化權利國際公約〉，中國人權，<http://www.humanrights.cn/cn/zt/xwgzrd/2014/05/index.htm>。經濟權利落實部分則包括：積極促進就業、提高城鄉居民收入和改革分配制度。



普及醫療、教育等社會服務。」^⑦

關於中國的人權觀，理論性的討論多聚焦在相較於強調個人權利（individual rights）的西方人權觀，中國或華人為主的社會因為受到儒家文化的影響，強調群體權利（collective rights）高於個人權利，特別是個人的基本生存與人生的完滿無法脫離群體，「覆巢之下無完卵」是說明中國傳統文化下個人與群體關係的好例子。^⑧在人權概念脈絡下，中國政府在回應外界對其人權狀況的批評時所提到且強調的國家生存權與發展權，是理解群體權利的最佳例子。從中國因應聯合國要求所提出的「國家人權行動計畫」（National Action Plan）來看，其內容將經濟、社會與文化權利部分放在第一部份，先於公民權利與政治權利這部分，也顯示出中國對於人權保障的看法是以經濟、社會與文化權利的保障為優先。^{*}此外，由不同國際人權公約是否獲得人大批准也可看出所謂的「中國人權觀」。例如，中國於1997年簽署《經濟、社會、文化權利國際公約》，人大會議於四年後有保留地批准該公約；中國於1998年簽署《公民、政治權利國際公約》，但至今人大會議尚未批准《公民、政治權利國際公約》。^{*}

中國政府積極改善對人民經濟與社會權利的保障，卻持續限制人民的公民自由與政治參與的權利，清楚透露出中國（政府）對人權及其保障的

^{*} 為推動世界各國進一步保障人權，1993年的第二次世界人權大會提出了「國家人權行動計畫」概念，至今已有37個國家制定了該計畫。中國曾分別於2009年及2012年發布《國家人權行動計畫（2009-2010年）》、《國家人權行動計畫（2012-2015年）》。今（2016）年九月剛公布第三期《國家人權行動計畫（2016-2020年）》。香港新聞網（2016）。〈中國發布第三期國家人權行動計畫 精準推進成亮點〉，香港新聞網（香港中國通訊社），2016年9月29日，<http://hkcn.aisouxiao.com/content/2016/0929/501403.shtml>。中國的國家人權行動計畫內容主要包括以下部分：前言；總體執行情況；經濟、社會和文化權利；公民權利和政治權利；少數民族、婦女、兒童、老年人和殘疾人的權利；人權教育；以及國際人權條約義務的履行和國際人權交流與合作。<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/Document/1480082/1480082.htm>

^{*} 中國於1998年10月5日簽署《公民、政治權利國際公約》，但至今尚未批准。Human Rights Watch（2013）。〈中國：應即批准重要國際人權公約〉，Human Rights Watch，2013年10月7日，<https://www.hrw.org/zh-hans/news/2013/10/07/251531>。



看法。本文以教育人權及文化人權為主，彙整中國國內及國際新聞媒體對相關議題的報導，著重於中國教育及文化人權保障或受到侵害的報導跟評論文章，試圖從新聞報導與評論文獻資料中找出最受關注的中國教育與文化人權相關議題，並從中國社會主義轉型的角度出發進行分析與評論。

參、教育人權

在教育人權相關報導與評論方面，主要聚焦於教育資源的城鄉差距、戶口制度對教育權利的限制、少數民族教育資源等議題。中國在既有城鄉二元結構下的快速經濟發展導致教育資源的城鄉差距，也是農村留守兒童與城市隨遷子女教育權利未受充分保障的主因；戶口制度則是直接影響進城農民工隨遷子女的教育權利。城市（戶口）居民因為城市發展快速、資源相對豐富，也因此城市（戶口）居民的子女教育權利受到較多保障，面臨的問題也較少。以下為「教育資源城鄉差距」與「戶口制度對教育權利的限制」相關報導與評論的摘述：

一、教育資源城鄉差距

許多中國民眾相信，只要努力就一定能考上大學，但這樣勵志的說法正逐漸失去說服力。《中國民生發展報告 2015》顯示，教育也存在巨大的城鄉差距和性別差距。以教育的城鄉差距而言，報告中指出，60 年代出生的人教育不平等程度最低，此後不平等程度不斷上升；80 年代出生的人教育不平等程度達到最高。此外，過去 30 年，戶口、父母的教育水準、黨員身分、出生所在省分等這些並非透過個人努力就可以改變的因素，卻對民眾取得教育資源有越來越多的影響，這說明未來相關中國政府的公共政策應著力於減少劣勢條件對人力資本發展的負面影響，而使人民可獲得平



等的教育機會。^⑨

教育資源的城鄉差距是攸關中國人民教育人權及其保障的重要議題。中國農村地區兒童就學困難的問題一直存在，甚至日益惡化，新聞媒體常有相關報導與評論。根據《人民日報》報導，2016年春節前夕，該報記者趁農民工返鄉、家家戶戶團聚之際，到鄂西湘南等地走訪多地村寨農戶，發現農村孩子面臨「上學難」的問題，主要是因為目前不少地方正處在城鎮化進程中，因為經費排擠而減少對鄉村教育資源的提供，導致農村小孩上學困難；而由於村裡的學校荒蕪，孩子上學因此必須長途跋涉。這個問題的出現，主因是地方教育部門將中國國家農村城鎮化的戰略簡單理解為「向城鎮轉移」，於是一些縣級教育部門刪除對村級幼兒園和小學的經費補助並令其與鄉鎮學校合併；鄉鎮高中向縣城集中，因而形成一股「停辦村校向城鎮合併」風潮。有些村級教育設施荒蕪廢棄或成了倉庫、牛欄、養雞場；村裡沒了小學，家長也因此不督促子女學習，造成許多學齡兒童沒有接受學校教育。^⑩

中國教育部2016年評估認定500多個義務教育均衡發展線，同時對已通過評估認定的組織進行監督複查，而根據《國務院關於深入推進義務教育均衡發展的意見》，95%的縣（市、區）預計於2020年實現基本的教育資源分配。為解決這個城鄉教育資源分配不均的嚴重問題，過去五年來，中國政府在完善教育投資機制、提高教育投資、縮小城鄉經費投入差距上已逐漸出現成效，特別是農村教育建設方面，包括農村中小學校舍改造與解決農村義務教育債務等。此外，也建立了由中國國務院跟地方各級政府依法保障義務教育的財政支持體系，將義務教育全面納入公共財政保障的範圍。^⑪

2016年2月5日，中國教育部官網公布《教育部2016年工作要點》，宣布繼續擴大實施「支援中西部地區招生協作計畫」等專案計畫，堅持共



享發展，確實保障廣大人民群眾接受教育的權利，同時也要進一步擴大優質教育資源覆蓋面，特別是擴大對中西部省份教學改革的支援，實施加快中西部教育發展行動計畫（2016—2020年），深入實施中西部高等教育振興計畫，實行對口支援西部地區高等學校工作。根據上述《要點》，中國教育部將全面改善貧困地區義務教育薄弱與學校基本辦學條件、改善農村學校寄宿條件、辦好鄉村小規模學校，同時也加快實施教育扶貧工程，以期讓貧困家庭子女都能接受公平有質量的教育。此外，《要點》也指出進一步推動制訂以居住證為主要依據的隨遷子女入學辦法，為隨遷子女入學提供便利條件，同時也強調要保障特殊群體平等接受教育，全面落實特殊教育提升計畫以解決殘疾兒童義務教育普及問題，繼續增加殘疾兒童少年非義務教育階段之入學機會。^⑫國務院總理李克強4月27日主持召開國務院常務會議，部署加快中西部教育發展補「短板」，夯實發展基礎、促進社會公平。會議指出，加快中西部教育發展，把提升最貧困地區教育供給能力和最困難人群受教育水平作為重點任務，提高教育質量，是夯實發展基礎，促進教育公平，保障和改善民生，推動實現全面脫貧和全面建成小康社會目標的重要舉措。會議中確定了加快中西部教育發展的若干措施。

*

* 會議提出的加快中西部教育發展的措施包括：一是促進縣域內義務教育均衡發展。主要措施包括：合理佈局教學點，按標準配置教學設施和教師；改善寄宿制學校教學、圖書、就餐、取暖等條件，加快消除「大通鋪」現象；2018年基本解決縣城和鄉鎮學校超大班額問題。繼續實施營養改善計畫；擴大鄉村教師特設崗位數量，採取免費教育、學費補償等方式為鄉村學校定向培養教師。二是大力發展職業教育。具體措施包括：完善中職學校生均經費標準，逐步分類推進中職教育免除學雜費；提高職業院校辦學能力；推廣現代學徒制，推行校企聯合，強化實習實訓，增強實踐和就業創業能力，為承接東部地區產業轉移創造條件。三是加快普及高中階段教育。新建和改擴建一批普通高中；提升鄉村高中辦學條件；加快實現寬頻接入，率先對貧困家庭學生實施普通高中免除學雜費，到2020年使中西部地區高中階段教育淨入學率達到90%。四是支持建設一批高水平大學和學科，擴大中西部學生接受優質高等教育的機會。在沒有教育部直屬高校的14個省份各重點支持建設一所高校；繼續擴大重點高校面向貧困地區農村招生規模。五是辦好農村學前教育，支持普惠性托兒所和幼兒園尤其是民辦托幼機構發展。最後是加大對少



二、放寬農業轉移人口之落戶限制

在中國現行戶口制度下，戶口是影響個人取得教育資源的重要因素。中國國務院總理李克強於 2016 年年初的國務院常務會議中強調進一步推動以人為核心的新型城鎮化，其中一項重要內容是放寬農業轉移人口落戶條件。該會議確定放寬農業轉移人口落戶條件，並進一步討論進城落戶農民對土地承包權、宅基地使用權和集體收益分配權的依法自願有償退出機制。除了極少數超大城市之外，全面開放高校畢業生、技術工人、留學歸國人員等落戶限制。國務院已頒布居住暫行條例，各地視情況制訂細則，有別於以往的暫住證制度，將讓全部未落戶的城鎮常住人口皆能取得「含金量」更高的居住證，以期讓他們盡早在居住地享有義務教育、就業、醫療、法律援助等多項基本公共服務。^③

此外，根據中國官方媒體公佈的一份報告，根據這份報告，中國農村地區整個中學階段的累計輟學率高達 63%。初中階段學生累計輟學率在 17.6%-31% 之間，遠超出中國政府最近一次公佈的初中輟學率（三年觀測值）為 2.6% 的水平。其他研究者發現，中國農村地區初中學生的輟學率高達 56%；高中階段，超過一半（51.2%-53.5%）的貧困農村地區學生沒有上高中（普通高中或中職），而農村地區只有不到一半初中畢業生會繼續升高中，且即使進入高中就讀也無法保證他們會畢業。報告指出，如果在未來的高薪資就業需要高中教育學歷，僅有不到 40% 的農村學生具求職資格。

山東大學退休教授孫文廣受訪指出，貧窮和向上流動機會不足是大陸農村輟學率高的主因，而最受影響的是偏遠和農村地區的弱勢人群；現行戶籍制度則導致大量不能跟隨父母進城生活的農村青少年荒廢學業，即使進城也無法接受城裡的正規教育。他說：「農村地區有兩個主要情況，一

數民族和民族地區政策傾斜力度；包括：加強民族地區「雙語」教育，增強學生發展能力。新華網（2016）。〈李克強：加快普及高中階段教育〉，新華網，2016 年 4 月 27 日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/xinhuanet/20160427/05557297615.html>。

個是讀上去也沒有太大的改變，最後很難上大學接受高等教育；有些人是沒有這個希望的，所以他們不想花那麼多錢讓孩子讀書。現實也可以看到農民工出去也純粹是體力的勞動、重複性的勞動，也不需要太多的文化。另外，農民工的孩子往往家長沒有時間去對他們進行教育，因為進了大城市，孩子留在農村，祖父母又年邁，沒辦法管教和引導，他們就輟學了。…現在中國在階層上分化得很厲害，一個是富裕階層；另一個是貧困階層，不願意給孩子繼續深造」。

另一方面，中國農村地區的「隱性輟學」也令人關注。這些義務教育適齡學生經常曠課，雖在統計上有學籍，卻不在學校上學，僅僅是在統計上度過了九年。近年來，越來越多的農村青少年選擇輟學，轉而外出務工；而中國戶籍制度也導致跟隨父母進城生活的農村青少年無法接受到更好的城市教育。對此，關注事件的異議人士郭春平受訪指出：「這在中國大陸是非常普遍的現象。中國的城市化，官方說達到了 50%，其實沒有這麼高的城市化率。按照官方的數字 14 億人口的話，目前至少農村戶籍的人口應該還在 8 億左右。有很多農村人口去城市打工，孩子就留在當地。雖然現在已經出台了一些條件，比如居住證制度，可以在當地的中小學入學。但實際上，這項政策真正享受到的還是在很少的一部份，和中共實行的戶籍制度是有關係的。像國外都是自由遷徙的，甚麼時候實現戶口自由遷徙，這個問題才不會存在」。至於被農民工帶到城市打工的孩子，報導指出數目有 3500 萬，不到留守兒童的一半，但是他們在城市裡面臨上學困難的問題，只能進入由某些地區替農民工孩子設立的學校而不是公立學校，因為孩子入學需要戶口，所有社會權利及補助都需要有戶口，這是中國的 2.7 億農民工要面對的挑戰。^⑭

山西省教育廳廳長張文棟在 2016 年 8 月召開的山西省教育扶貧工作會議上宣佈，山西將把解決建檔立卡貧困戶「因學致貧」、「因貧失學」作



為核心任務，實施教育強民、技能富民的精準扶貧舉措，針對每一戶貧困家庭的具體情況，幫助他們實現從學前教育到職業教育、高等教育乃至技能培訓就業等不同層次和內容的教育需求，為貧困家庭「拔窮根」，促進貧困家庭從根本上脫貧致富，確保到2020年，貧困縣（區）的教育總體發展水準接近山西省的平均水準，以期增強教育服務區域經濟社會發展的能力。^{*}

新華社（北京）6月23日則報導，全國政協十二屆常委會第十六次會議上，委員關注貧困地區基礎教育問題，亦即如何精準地落實教育扶貧。全國政協常委徐一天表示，據調查，近幾年中國大陸農村部分地區仍存在程度不一的義務教育未落實的現象；有些學生是因為家庭困難而失學，有些因為交通不便而輟學，若干個別學校的教育質量未達標準。他建議政府加大各級財政補助，妥善運用義務教育經費，制訂困難學生資助措施、引導扶貧資源的投注等，對特別困難家庭進行「訂單式」教育救助。胡衛則強調加強農村學校均衡發展標準化建設，還應建立城鄉校際之間的結對幫扶機制，透過資訊化跟互聯網實現教育要素合理流動、教育資源城鄉共享的目標。^⑮

中共中央全面深化改革領導小組第24次會議於2016年5月20日審議通過《關於統籌推進縣域內城鄉義務教育一體化改革發展的若干意見》，國務院正式於7月11日印發實施。教育部副部長劉利民說，中國已進入全面建成小康社會的決勝階段，正處於新型城鎮化深入發展的關鍵時期，整體提升義務教育辦學條件和教育質量更形重要。同時，戶籍制度改革、計劃生育政策調整（「全面二孩」政策）、人口及學生流動等，也給城鄉義務教育學校規劃佈局和城鎮學位供給帶來了巨大的挑戰。劉利民指出，

*「山西省是中國扶貧開發工作重點省份，該省119個縣區有58個貧困縣（包括國家級貧困縣36個）。這58個縣共有義務教育學校、教學點4825個，佔該省義務教育學校的42.3%。」李娜（2016）。〈山西2020年貧困人口將基本普及15年教育〉，中國新聞網，2016年8月8日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160808/06357459285.html>。

在許多地方，城鄉二元社會結構矛盾依然突出，鄉村優質教育資源緊缺，教育質量亟待提高；城鎮教育資源配置不適應新型城鎮化發展，大班額問題嚴重。這些城鄉教育問題並不是孤立存在的，而是相互依存、相互影響、相互制約的，必須城鄉統籌，一體解決。^⑯

前述《意見》也要求改革鄉村教師待遇保障機制，按照越往基層、越往艱苦地區補助水平越高的原則，使鄉村教師實際工資收入水平不低於同職級縣鎮教師工資收入水平。此外，義務教育是教育工作的重中之重，是國家必須保障的公益性事業、必須優先發展的基本公共事業、脫貧攻堅的基礎性事業。^⑰

關於殘障人士的教育權利部分，國務院殘疾人工作委員會副主任、中國殘疾人聯合會主席張海迪在國務院新聞辦公室發布會上表示，目前納入國家貧困人口建檔立卡的殘疾人有 400 多萬，另外在調查中發現，還有 39 萬農村殘疾人家庭住房沒有安全保障，有 14 萬適齡殘疾兒童的義務教育沒有得到很好的解決。張海迪表示，殘疾往往會造成貧困，造成一系列的問題。「因為一個人的殘疾會拖累一個家庭。比如一個殘疾孩子，他的教育會受到阻礙，將來參與社會就會受到影響。甚至很多貧困殘疾人的婚姻都會受到殘疾的影響」。張海迪指出，殘疾人要過上小康生活，首先是幫助他們擺脫貧困。只有殘疾人過上小康生活，我們才能實現全面小康目標。在全面小康進程中殘疾人不能掉隊。如果全國人民奔小康，少了 8500 萬殘疾人，就不是真正全面的小康。

針對這些難題，《中共中央關於打贏脫貧攻堅戰的決定》和《「十三五」加快殘疾人小康進程規劃綱要》已作出相應安排和政策保障，有關部門也制定了具體的行動和實施方案。張海迪認為，重要的是現在一定要有行動；但是困難的家庭各有各的困難，有了好政策還需要殘疾人工作者深入殘疾人家庭，這也是各級殘聯存在的重要意義，要根據不同的殘疾人家庭的情



況和需求，幫助他們制定具體的解決方案。張海迪強調，幫助殘疾人脫貧是當前的首要任務，是中國殘聯非常重要的任務。^{*} 河南省特殊教育提升計畫推進會議則強調，到 2016 年年底，義務教育階段特殊教育生均公用經費達到 6000 元標準。這也意味著，從 2014 年、2015 年的生均 4000 元、5000 元標準，河南省在不斷提高對殘疾學生的資助。^{*}

三、少數民族教育資源

2016 年 2 月 4 日中國教育部公布的《教育部 2016 年工作要點》也提到，

^{*} 中國新聞網（2016）。〈中國殘聯：14 萬適齡殘疾兒童義務教育未獲很好解決〉，中國新聞網，2016 年 8 月 30 日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinaneews/20160830/20087497591.html>；[†]《綱要》指出，貫徹實施《殘疾人教育條例》，依法保障殘疾人受教育權利。為家庭經濟困難的殘疾兒童、青少年提供包括義務教育、高中階段教育在內的 12 年免費教育。鼓勵特殊教育學校實施學前教育。鼓勵殘疾兒童康復機構取得辦園許可，為殘疾兒童提供學前教育。鼓勵普通幼兒園接收殘疾兒童。進一步落實殘疾兒童接受普惠性學前教育資助政策。繼續採取『一人一案』方式解決未入學適齡殘疾兒童少年義務教育問題，為不能到校學習的重度殘疾兒童送教上門服務，並加快發展以職業教育為主的殘疾人高中階段教育。中國新聞網（2016）。〈國務院：為貧困殘疾兒童、青少年提供 12 年免費教育〉，中國新聞網，2016 年 8 月 17 日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinaneews/20160817/02327475113.html>。

^{*} [†]「2014 年，河南省開始實施特殊教育提升計畫。特殊教育義務教育階段，至 2015 年止，河南全省獨立設置的特殊教育學校達到 144 所，在校殘疾兒童 2.01 萬人，特殊教育學校專任教師 3500 人。截止今年 6 月底，河南省視力、聽力、智力三類殘疾兒童入學率達到了 86.16%。…近年來，河南省義務教育階段特殊教育生均公用經費標準逐步提高，2014 年、2015 年分別達到 4000 元、5000 元，其中，鄭州市市屬特教學校已達到生均 7500 元。從 2015 年起，河南省教育廳把年度常設的特殊教育專項經費額度從 200 萬元提高到 500 萬元。同時，該省將殘疾人就業保障金用於支持特教學校開展勞動技能教育的比例由原來的 5% 提高到 6%，每年新增投入近 1000 萬元。根據計劃目標，到 2016 年年底河南省視力、聽力、智力殘疾兒童少年義務教育入學率要達到 90% 以上。在山區和邊遠貧困的農村地區，要重點支持一批普通中小學附設特教班，接收殘疾孩子就近入學。全省特殊教育學校生均預算內公用經費標準達到 6000 元。另據了解，從 2016 年秋季學期起，河南將免除公辦高中建檔立卡家庭經濟困難學生，包括非建檔立卡家庭經濟困難殘疾學生的學雜費。」韓章雲（2016）。〈河南加大殘疾學生資助力度，年底生均經費達 6000 元〉，中國新聞網，2016 年 8 月 25 日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinaneews/20160824/20397488384.html>。



要加強民族教育、貫徹落實《國務院關於加快發展民族教育的決定》和第六次全國民族教育工作會議精神，包括：制訂學校民族教育指導意見、指導各地建立學校民族團結教育常態化機制、印發《少數民族雙語教育指導意見》、啟動《民族中小學漢語課程標準（普通高中）》修訂工作、印發《內地民族班改革和發展長遠規劃（2016-2025年）》、推進內地民族班混班教學及住宿等。同時，也啟動少數民族高端人才培養的工作、實行南疆雙語教育質量提升計畫、落實推進西藏和四省藏區教育服務經濟社會發展和長治久安的意見。¹⁸

關於教育對西藏現代化和轉型的影響，德國漢堡基民盟外交與安全政策委員會中國問題專家馬庫斯·魯道夫 (Markus Wilhelm Robert Rudolph) 在西藏發展論壇上提供數據，說明西藏教育在促進西藏發展和人民福祉都發揮至關重要的作用。他說，1951年，西藏的文盲率約為90%，只有極少數人接受過各種教育，當時沒有公立學校。因此公共教育體系可謂一窮二白。而中國政府在西藏大力發展教育，已建成上百所學校，成功在西藏消除了文盲。2010年公立學校的入學率達到98.8%。¹⁹另外，西藏自治區中華職業教育社在西藏自治區推動語言職訓以助藏民脫貧；* 西藏是中國唯一省級集中連片特困地區，職業教育培訓在減貧「攻堅戰」中更顯重要，同時，通用語言培訓計畫將有助於實現從「輸血」到「造血」的轉變，幫助2500人實現就業以達到「一人就業，全家脫貧」的目標。²⁰

肆、文化人權

文化人權部分主要聚焦於中國少數族群及其宗教文化權利。中國在落實文化權利保障的行動這部分，主要著重於公共文化設施如博物館、美術

* 中華職業教育社由著名愛國民主人士黃炎培先生聯合教育界、實業界知名人士於1917年在上海創立，開創了中國近現代職業教育的先河。西藏自治區中華職業教育社成立於2006年。



館、圖書館等硬體的建設，試圖透過增加與改善文化硬體設施、提供人民參與文化生活的機會，來保障其人民的文化權利，這也是中國在其國家人權行動計畫報告中提到文化人權保障的進展時，基本上是以提供各項文化設施建設的數據為主。換句話說，在文化人權保障這部分，中國政府並未特別觸及少數族群與宗教文化權利保障，特別是宗教習俗這部分，儘管一般認為少數族群（特別是涉及少數族群文化傳統的保存）與宗教文化權利的保障為涉及文化、身份、社會認同及意識的文化人權的重要內涵之一。

儘管少數族群宗教文化權利保障並非中國在文化人權保障上的重點，中國國務院發表的《新疆的宗教信仰自由狀況》白皮書仍指出，尊重和保護宗教信仰自由是中國政府一項長期的基本國策，但是中國公民無論是否信仰宗教都必須履行憲法和法律規定的義務。白皮書強調，法律保護正常的宗教活動；公民在宗教活動場所內以及按照宗教習慣在自己家裏進行的一切正常的宗教活動，如禮拜、封齋、拜佛、祈禱、講經、講道、誦經、燒香、彌撒、受洗、受戒、終傳、追思、過宗教節日等，都由宗教團體和公民自理，受法律保護，任何組織和個人不得加以干涉。為保障順利完成朝覲功課，新疆實行有組織、有計畫的朝覲政策。針對充分尊重新疆信教公民的宗教感情、信仰需求的問題，白皮書指出，齋月期間清真餐館歇業或開業完全由業主自行決定，不受干涉，各地加強服務保障，確保齋月期間各項宗教活動有序進行。*

但是聯合報報導指出，2016年的齋月從6月6日開始，中共卻連日在新疆舉辦端午吃粽子與各式座談會。世維會發言人迪里夏提表示，中共發動「吃喝政治運動」，考驗維吾爾人是否忠於當局的禁齋政策。綜合新疆

* 白皮書指出，信教公民的習俗得到充分尊重。各族人民在春節、古爾邦節、肉孜節等重大傳統節日，都能享受到法定的節日假期和特需食品的供應。為有土葬習俗的少數民族劃撥公墓專用土地。對帶有宗教色彩的傳統習俗，如起名、站禮、送葬、過乃孜爾等，予以尊重。孫鐵翔、胡龍江（2016）。〈白皮書：新疆保障公民宗教信仰自由權利〉，新華網，2016年6月2日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/xinhuanet/20160601/20417353751.html>。

各地政府網與新疆共青團等網站，中共當局自齋月首日就頻密舉辦各種活動，以控制維族人在齋月期間的行為，包括「慶端午、話團結、促和諧」聯誼會與「愛心聯手、關愛老人、民族團結百家宴」等。對此，「世界維吾爾代表大會」跟中央社指出，中共在伊斯蘭教齋月發動「吃喝政治運動」，考驗維吾爾人是否忠於中國的禁齋政策；面對信仰的限制和挑釁，導致維吾爾人為了生存，被迫做出違背意願的行為。根據伊斯蘭教義，成年健康的穆斯林在齋月期間必須履行齋戒的義務，白天禁食、不可飲水、抽菸，也禁止任何親密行為，直到太陽西沉，才可以進食，但病人、年邁體弱者、孕婦、旅人、小孩等例外。報導指出，中共當局自 2010 年起公開頒布禁止在齋月期間封齋的命令，目的在於對信仰的徹底消除。中共認為，維族人的民族文化與宗教信仰導致對維吾爾人的同化政策面臨阻礙，因此必須要採取壓制措施。*

針對中共自 2010 年起公開頒布禁止在齋月期間封齋的命令，林正修撰寫評論文章指出，是在中國新疆與其他回民占多數的地區，共產黨以健康及學習為由，不讓公務員、學生及生產者封齋。甚至在阿克蘇喀什等地區，共青團還以「慶端午，話團結，促和諧」為名，要穆斯林白天一起包粽子，吃大菜。當地共產黨人認為，吃粽子有助於維族與回民瞭解祖國的文化。他指出，漢語常言「民以食為天」，但吃飽喝足從來不是穆斯林齋戒月的核心體驗。封齋結束後，穆斯林都會歡迎陌生人一起飲食，林正修認為，那種開放溫暖氛圍，還真呼應了「四海之內皆兄弟」的理想。穆斯林在齋月中實踐了紀律、慈悲與友愛，可惜漢族是個餓了幾千年的民族，能夠瞭解齋戒的渴望者真如鳳毛麟角。林正修進一步指出，習近平一帶一

*「根據新疆共青團的網站，當地政府組織以慶端午為名舉辦各式聯誼會，以此「增強全村各黨員幹部對偉大祖國的認同、對中華民族的認同、對中華文化的認同、對中國特色社會主義道路的認同」。參加民眾在會上必須學著包粽子與吃粽子。根據阿克蘇新聞網的圖片，當地 500 多名老人在齋月期間參加「愛心聯手、關愛老人、民族團結百家宴」活動，眾人大白天圍在一起吃桌菜，每桌都有約 10 道左右的菜色，大家還共同舉杯喝茶讓記者拍照」。



路的大戰略，絕對無法繞開世界十五億穆斯林社群。但他在今年宗教工作會議上的講話，要求黨員不得信教，「牢記黨的宗旨，絕不能在宗教中尋找自己的價值和信念。」如果連數千萬信徒的齋月都被阻止，進而把中國伊斯蘭同化成為無信仰的空殼宗教，習近平的中國大夢豈不是自欺欺人？他最後強調，鎮壓只會製造更多的聖徒。*

儘管如此，根據中新網呼和浩特5月7日報導，在復旦大學民族研究中心呼和浩特市鄂溫克族研究會的努力協作下，中國人口較少民族研究基地（以下簡稱基地）於7日舉辦簽約儀式。該基地旨在搶救性調查28個人口在30萬以下的中國人口較少民族的文化、信仰等。報導指出，中國人口較少民族是指總人口在30萬人以下的28個民族，包括獨龍族、柯爾克孜族、京族、怒族等，占56個民族組成的中國之半數。根據全國第五次人口普查，28個人口較少民族總人口為169.5萬人。僅在內蒙古自治區，就生活著鄂倫春族、鄂溫克族、達斡爾族、俄羅斯族等四個人口較少的民族。上述調查的具體調查內容包括：經濟狀況、人口結構、文化教育、傳統文化傳承以及宗教信仰等方面。參與該項工作的復旦大學民族研究中心納日碧力戈教授在談及未來目標時表示，「主要是先從內蒙古的三少民族做起，然後擴散到全中國的28個人口較少民族，為國家政策制定、戰略制定、藍圖繪製建言獻策，起到一個高端智庫的作用。」^{②1}

* 林正修認為，其實漢族的肚皮哲學與一神教的戒律，都有一定的歷史基礎，兩者之間甚至可以對話。在中國，伊斯蘭齋戒月之所以成為爭議的焦點，問題不在宗教與習俗，而在自以為不敬神也不信邪的政權。在新疆，共產黨員被要求不信教、不蓄鬍鬚、不入寺禮拜，把信教當成落後蒙昧的同義詞。齋月勸人吃喝與其說是漢族溫情版的文明開化，其實更似滿清入關的薙髮易服。滿州征服者以外表的形式要求被統治者服從，並讓敢於對抗的骨幹現形。這種統治策略最壞的影響，就是讓被統治者做出有愧於自己文化傳統的行為，長期處於自厭的心理狀態。他說，雖然多數中共黨人並不清楚馬克思與舊約彌賽亞思想的淵源，但中共在疆、藏的黨組織，仍具有一神教鮮明「有我無他」的排他性。正是這種心態，才會無視於歷史與文化多樣性，在別人忍飢耐渴之時還以食物相邀。漢族之扭曲與淺薄，以齋月吃喝為甚。在中國占支配地位的漢族政權，對自己的文化與制度沒信心，才會想在習俗上同化他者。其實中共治疆的政策是

伍、兩性平權與女性權益

在毛澤東「女性撐起半邊天」的口號下，性別平等成為中國社會主義革命追求的目標之一，也是其社會主義實踐的重要內容之一。在對女性就業影響遠大於男性的嚴重失業問題出現之前，絕大多數的中國農村女性都有一份薪資與同樣工作的男性相同的工作；而佔國企所有職工約 40% 的女性職工都享有三至六個月的產假；農村公社的女性則是參與集體小隊的工作。但經濟改革之後的發展趨勢對性別平等產生負面影響；例如，根據中國官方媒體的報導，1990 年代晚期中國，儘管實施九年義務教育，但許多農村地區中小學學生的輟學率超過 30%，而多數是女孩子，且女孩子的文盲程度比男孩子多出 15% 左右。^②

儘管如此，女性權益相關政策的討論跟制訂仍顯示出中國政府對性別平等的關注。例如，中新網報導寧夏將出台《自治區女職工勞動保護辦法》，突出對女職工予以「經期、孕期、產期、哺乳期、更年期」五期勞動保護，其中還專門明確了「痛經假」，這一消息使得「痛經假」話題再次引起關注。據中新網記者的不完全統計，目前，至少有包括北京、上海、陝西、山西、安徽、浙江、湖北、江蘇、江西、山東、甘肅、湖南、四川等在內的 10 幾個省份，在地方性規定中明確了女性勞動者的這一權益。雖然不少地方在女職工的勞動保護規定中明確了「痛經假」可休，但各省份的休假天數有所區別，而絕大部分地方規定都對女性從事的工種提出了限制，大多只限於野外或低溫作業、以及強體力勞動職業，普通女性要想享受休假必須要提供醫療機構的證明。此外，不少規定中還專門強調「痛經假」要帶薪休，如北京從 1990 年起施行的《北京市實施〈女職工勞動保護規定〉的若干規定》中就明確，女職工患痛經不能維持正常工作、生

徹底的宗教歧視。在漢族居多數的內地省分，黨員並未被要求與佛、道教及基督宗教斷絕關係，甚至還把宗教當成對外聯繫與地方生財的工具。林正修（2016）。〈齋月逼人吃喝的黨人〉，新新聞，2016 年 7 月 2 日，<http://www.new7.com.tw/talk/talkView.aspx?i=TX20160629172334R9H>。



產的，經醫務部門證明可以在經期休息一天，算勞動時間。中國職業女性還享有哺乳假、更年期保護等權益。*

除了保障女性在工作職場的相關權益之外，女性在政治、經濟、社會等公共領域角色的轉變、公共參與漸趨積極，也受到媒體的關注跟討論。中新網報導中國「女力」崛起指出，「她經濟」的崛起已是一個不可忽視的存在，有公開數據顯示，75%的中國家庭總消費是由女性來決策，50%的男性定位產品由女性來購買；而根據阿里巴巴的數據顯示，「阿里系」在線電商銷售額中，70%由女性消費者貢獻，由此可見，在中國社會的消費鏈中，女性在消費決策和消費能力上都佔據絕對主導地位。女性逐漸成為家庭可投資資產的支配人，掌握著社會大量資源，其潛在消費能力和該群體的消費特徵值得深入研究。^②

另外，根據僑報編譯報導，在剛結束的里約奧運會上，在中國，除了

* 中新網記者整理發現，截至目前，至少有 10 幾個省份在本地區的女職工勞動保護辦法中提出女職工在一定條件下可休「痛經假」，最長可休二至三天。「痛經假」的概念其實由來已久，1993 年由原衛生部、全國總工會等 5 部門聯合頒布的《女職工保健工作規定》就已指出，患有重度痛經及月經過多的女職工，經醫療或婦幼保健機構確診後，月經期間可適當給予 1 至 2 天的休假。從國家層面看，2012 年頒布的《女職工勞動保護特別規定》中就已經明確，對哺乳未滿 1 周歲嬰兒的女職工，用人單位不得延長勞動時間或者安排夜班勞動。另外，用人單位應當在每天的勞動時間內為哺乳期女職工安排 1 小時哺乳時間；女職工生育多胞胎的，每多哺乳 1 個嬰兒每天增加 1 小時哺乳時間。地方層面上，各省份對哺乳假的休假方式又進行了細化。例如，湖北規定，哺乳未滿 1 周歲嬰兒的女職工，用人單位應當在每天勞動時間內給予其兩次哺乳（含人工餵養）時間，每次不少於 30 分鐘。多胞胎生育的，每多哺乳 1 個嬰兒，每次增加哺乳時間不少於 30 分鐘。每天哺乳時間可以合併使用，哺乳時間和在本單位內因哺乳而往返於途中的時間，算作勞動時間。此外，江蘇和四川則為女職工在家休哺乳假開了「綠燈」；在江蘇，女職工在哺乳期內上班有困難者，經本人申請、單位批准可休半年的哺乳假，工資不低於百分之八十。四川也明確規定，符合計劃生育規定的女職工產假期滿後，因嬰兒身體較弱或單位沒有托幼設施、上班路程較遠的，經本人申請、單位批准，可請哺乳假六個月。哺乳假期間，工資按本人標準工資的 80% 發給，不影響晉級、調工資，並計算工齡。除了哺乳假，北京、山西、安徽、青海、浙江、湖北、江蘇、江西、山東等地還考慮到更年期女職工生理特點，明確了對女性的更年期保護。不少地方規定，女職工因更年期綜合症不能適應原勞動崗位的，用人單位根據醫療機構證明，可以適當減輕其勞動量或者安排

那些在賽場上爭金奪銀的運動員引起人們關注外，中國愛國主義網民對全球在線話題的影響力也吸引了很多眼球。最為人熟知的當然是澳大利亞游泳運動員霍頓對中國選手孫楊的批評，招來了大量中國網民對其的批評聲。北京大學開發的一個微博數據分析工具顯示，這些評論的 83% 都來自女性。這些活躍、高調的女性網民現在也有了統一的稱呼：「小粉紅」。比起「五毛黨」，「小粉紅」還不太為西方人所熟悉，不過現在她們在中國網路上的勢頭越來越猛。有消息表示五毛黨很多都是政府所雇用的男性員工，而「小粉紅」的成員則大多都是年輕女性，她們大多認為自己有義務站出來反對那些針對中國的批評聲。這個群體其實有相當的文化素養。* 誠然，「小粉紅」就其認為自己有義務站出來反對網路上那些針對中國的批評聲音而言，的確可視為女性的「五毛黨」，但就其參與政治討論的行為來說，不管其言論是支持或批評中國（政府），還是一種政治參與，相較於傳統認為女性的活動範圍限於私領域、因此不鼓勵女性參與公共領

其他適宜的勞動崗位。張尼（2016）。〈多地明確給女職工放痛經假，你們那裏執行得如何？〉，中國新聞網，2016年8月17日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160817/10057475793.html>。

* 「小粉紅」一詞最早起源就是來自中國知名原創小說網站晉江文學城，其 1600 萬名註冊用戶中，有 93% 都是女性，是「中國最具影響力的由女性主導的文學網站」。據其中一名資深用戶透露，2006 年，該網站管理層開關了一個隱藏版，供用戶們討論政治。從此這裏的政治討論氛圍越來越熱烈。「到了今年，『小粉紅』們開始大量湧現在海外的社交媒體上。開始是 1 月份的周子瑜事件，大陸網民湧向周子瑜的 Instagram 賬戶，指責其支持台獨。而 1 月 20 日，在蔡英文當選為台灣地區領導人後，中國網民又轟炸了她的臉書帳號。有知情人士透露，這些網民中有一部分就是來自小粉紅群體。雖然她們的舉動不受海外看客的歡迎，但是中國國家媒體對此褒獎有加，也因此讓小粉紅們開始為公眾熟知。共青團就曾對她們在網絡上的愛國表現讚賞有加。相比起某些其他的中國網絡群體來說，小粉紅看起來至少要溫和得多，不會肆意謾罵。雖然她們大多數活動都是在互聯網上進行，但是曾有幾名「小粉紅」成員接受香港媒體端傳媒的採訪。其中一名不願透露自己姓氏的網民丁丁表示，中國關於愛黨愛國的宣傳太多了，她會選擇過一種相對輕鬆的生活。不過對比她在互聯網上的活動，似乎有些自相矛盾。」張楊（2016）。〈中國年輕女性網民成為愛國主義新面孔〉，僑報，2016年8月26日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinapress/20160826/01297490622.html>。



域，「小粉紅」的行為展現了相當程度的公共（政治）參與。^{*}

經濟自主是實現兩性平等的重要條件，但女性往往面臨職涯發展與家庭角色職責的兩難。現下，經濟自主的中國單身女性在難以兼顧事業家庭時，開始透過先進科技進一步掌控身體自主權，對赴美進行卵子保存趨之若鶩。根據《紐約時報》網站 30 日報導，陸伊畢業於史丹福大學商學院，是一家企業的創始人，但是跟很多其他女性一樣，她很難找到職業和家庭齊頭並進的平衡點。仍是單身的陸伊表示，「我知道自己有朝一日會想要孩子，但是肯定不是現在。」因此在去年的時候，已經年屆 34 歲的她決定將自己的卵子冷凍起來。中國禁止對未婚女性進行類似的治療，因此她選擇了在加州接受這一手術。現在越來越多的中國單身女性選擇通過國外的醫療機構將自己的卵子保存起來，為自己的未來留下一個選擇，陸伊只是其中的一個代表。在去年之前，很多中國公眾對於冷凍卵子這種做法還不甚了解，直到知名演員徐靜蕾在個人微博帳號上稱自己早在 2013 年就選擇了這麼做。^{*}

與此同時，性別不平等的情況仍普遍存在中國社會，例如女性員工的工作權益受懷孕生產的影響以及性騷擾的問題。^{②4}北京師範大學所發生的

^{*} 王韻在評論時質疑「小粉紅」實為在網路上為中國（政府）辯護的「五毛黨」，因此不適宜列為女權進步的例子。

^{*} 根據中國衛生和計劃生育委員會的規定，「單身女性和沒有遵守國家人口與計劃生育法律法規的夫婦」不得接受輔助生育技術的治療。上海社科院的一名研究員王紅夏（Wang Hongxia，音譯）說：「政府擔心這種技術會對人口政策產生負面影響，同時還可能會帶來諸如卵子黑市等問題。」「而且未婚生子也與社會道德秩序有衝突。」徐靜蕾分享自己的經驗引起了廣泛的討論。雖然官方對此表示反對，但是在微博上的一個民調顯示，超過 8.3 萬名參與調查的人中，有近 80% 對禁止未婚女性冷凍卵子的做法持反對意見。像陸伊這樣有這一需求的女性開始選擇前往國外接受這種手術。醫療諮詢機構開始抓住機會，幫助中國公民聯繫國外擁有這種技術的診所。一家擁有這一業務的上海企業的市場營銷總監楊潔（Yang Jie，音譯）即表示，「過去 3 年來，每年對這一服務的需求增長幅度在 10% 到 15% 之間。」這些中間服務商會幫助客戶處理簽證、住宿、翻譯等問題。一些美國的診所也開始在中國設立辦公室；例如夢美就是由美國 HRC 生殖治療中心（HRC Fertility）中的 6 名醫生所創立，現在已經在中國的 10 座城市設立了辦公室。夢美首席

校園性騷擾事件引起廣泛注意；據該校官方微博消息指出，近日有北師大學生自發調研校園性騷擾事件，並發布了紀實報告《沉默的鐵獅——2016年北京師範大學校園性騷擾調查紀實報告》。²⁵此外，中國若干地區因為當地陋習所致的未婚少女早孕早育問題也影響女性在兩性關係中的扮演的角色所處的位置，以及她們的人生歷程。²⁶

陸、結論

在今年 6 月公布的《國家人權行動計畫(2012-2015 年)》實行評估報告中，中國政府列舉了這幾年間其在經濟、社會與文化權利保障上所取得的成績或進展。教育人權部分強調：一、2015 年小學學齡兒童淨入學率為 99.88%，初中毛入學率為 104%，九年義務教育鞏固率為 93%；二、進城務工人員隨遷子女平等受教權利的保障，政府於 2012-2015 年間累計投入 346 億資金使近 90% 的隨遷子女受到政府的財政保障，另外，對符合當地政府規定接收條件的隨遷子女在當地公辦學校就讀者給予免學費、不收借讀費等照顧，在 1367.10 萬名隨遷子女中，約有 80% 就讀公辦學校；三、改善貧困地區辦學條件；四、加速中西部地區教育發展以及改善高中職教育條件。文化權利的保障部分則著重於公共文化設施的建設。²⁷

《國家人權行動計畫(2012-2015 年)》實行評估報告的內容重點，也是 2016 年 1 至 9 月中國國內媒體關注與報導的重點，主要說明中國政府為了落實教育與文化人權部分所制訂執行的政策，主要還是著重於教育人權的保障這部分。儘管中國政府在這份報告中強調其在教育與文化人權保障上

執行官鄧旭陽(Deng Xuyang, 音譯)說：「我們的客戶大部分都是富有而且受過良好教育的女性，年齡都在 30 多歲。」「她們對此持開放態度，而且有足夠的經濟實力。」在美國接受冷凍卵子手術的費用在 1.1 萬至 1.6 萬美元之間，每年的儲存費用在 450 到 600 美元之間。張楊(2016)。〈事業家庭難兩顧 中國女性選擇來美凍卵子〉，僑報，2016 年 8 月 30 日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinapress/20160830/23007497906.html>。



的努力跟進展，但在相關報導中也誠實地承認還有許多需要進一步改善之處。相較於公民與政治權利保障之落實，應可樂觀期待中國在教育、文化各項權利的進一步發展與完善，主要的原因一來是文章前面所指出的，這些努力是中國要避免陷入中等收入陷阱以求進一步持續發展所不可或缺的條件。政治上的理由則涉及市場經濟改革以來所導致的社會貧富差距及貪腐引發的社會矛盾及其惡化，不可避免地將嚴重威脅或侵害中共的統治正當性（中共政權的維持）——一個以強調平等價值為核心的社會主義國家卻產生嚴重的社會不平等。

經濟、社會與文化權利作為中國人權保障的首要之務，一來涉及中共秉持的社會主義的意識形態，二來也是因為在中共領導人與中國政府的認知中，這些權利之落實不僅不會威脅其政治權力，反而有助於避免社會革命的發生以及確保其政權之維持。《國家人權行動計畫(2012-2015年)》實行評估報告所強調的：「中國共產黨與中國政府堅持把人權的普遍性原則同中國實際相結合，顯著提高了人民的生存權、發展權的保障水平，促進了經濟、社會和文化權利，公民和政治權利的協調發展，成功地走出了一條適合中國國情的人權發展道路」，顯然很難為人權普遍主義者所接受，而中國將公民與政治權利的保障視為次於經濟與社會權利之保障，更無法為支持與信仰自由主義民主的人權普遍主義者所認同。

暫時擱置人權普遍主義（universalism）與文化相對主義（cultural relativism）或特殊主義（particularism）之間的辯論，從聯合國的兩大人權公約可知，人權的內涵包括公民、政治、經濟、社會與文化權利，也因此，各界對中國壓迫政治異議人士的嚴厲批評以及對中國在減貧上所獲取的成果的稱讚，其實都有道理。值得進一步思考的是，對於發展中國家來說，要同時進行政治、經濟與社會全面均衡發展的確是項艱難的任務，更別說人類發展歷史上是否找得到同時發展各項人權的例子。研究英國公民

權利 (citizenship rights) 的 T. H. Marshall 研究指出，英國是人民先享有政治、公民人權之後，才爭取社會與經濟人權；但是東亞國家例如台灣，基本上是先確保人民享有基本社會經濟權利之後才進行民主化，逐步保障人民的政治與公民權利。此外，印度是民主政治發展先於或優於經濟社會發展之選擇的例子，而中國恰恰相反，是經濟社會發展先於民主政治發展；印度與中國這兩大發展中國家的發展軌跡與經驗，實為「民主與人權」、「民主與發展」或「人權與發展」相關的理論辯論與建構提供重要的參考與歷史證據。

至於我們應該如何評斷中國政府在減貧上讓中國 8 億人脫離貧困、在政治上持續鎮壓政治異議人士，端視論者的政治意識型態立場以及對國家發展實際歷程與經驗的理解。關於如何評價中國政府「救 2000 人 (減貧)、殺兩個人 (政治迫害)」的問題，* 本文認為政治與公民權利的保障與社會權利的保障本質上不是「非此即彼」的選擇，但是在不同國家的發展脈絡下，往往不可避免涉及優先順序的考量。此外，儘管社會權利的保障對於基本人權的保障而言至為重要，但是的確必須有適當的機制以制衡國家權力，而這不可避免地及人民是否享有基本公民與政治權利。

(作者：魏玫娟/國立政治大學國家發展研究所副教授)

* 評論人王韻在期末座談會提出如何評價中國政府「救 2000 人 (減貧)、殺兩個人 (政治迫害)」的問題。



參考資料

- ① 中國觀察 (2016)。〈楊改蘭慘案發酵，陸底層生活受關注〉，中國觀察，2016年9月20日，<http://chinaexaminer.bayvoice.net/b5/truth/2016/09/20/282255.htm%E3%80%90%E7%A6%81%E8%81%9E%E3%80%91%E6%A5%8A%E6%94%B9%E8%98%AD%E6%85%98%E6%A1%88%E7%99%BC%E9%85%B5%E9%99%B8%E5%BA%95%E5%B1%A4%E7%94%9F%E6%B4%BB%E5%8F%97%E9%97%9C%E6%B3%A8.html>。
- ② The World Bank(2016). <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>
- ③ The World Bank(2016). <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>
- ④ 新華網 (2015)。〈多地制訂貧困縣摘帽時間表，爭戴『貧困帽子』將終結？〉，新華網，2015年11月29日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/29/c_1117294629.htm。
- ⑤ 辜樹仁 (2015)。〈十三五神曲洗腦，沒聽過「中國十三五目標」也知道 the 13 what?〉，《天下雜誌》，2015年10月30日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5071996> ？。
- ⑥ 美國之音 (2016)。〈12國聯合譴責中國鎮壓活動人士〉，美國之音，2016年3月10日，<http://www.voachinese.com/a/un-china-human-rights-20160310/3229707.html>。
- ⑦ 觀察者 (2015)。〈英國在世界人權日肯定中國成績，令異見人士很難受〉，觀察者，2015年12月12日，http://www.guancha.cn/politics/2015_12_12_344447.shtml。
- ⑧ 參考 Bauer, Joanne R. and Daniel A. Bell (1999). "Introduction." In Joanne R. Bauer and Daniel A Bell (eds.), *The East Asian Challenge*



for Human Rights (pp. 3-26). Cambridge: Cambridge University Press; Chan, Joseph (1999). "A Confucian Perspective on Human Rights for Contemporary China." In Joanne R. Bauer and Daniel A Bell (eds.), *The East Asian Challenge for Human Right* (pp. 212-240). Cambridge: Cambridge University Press.

- ⑨ 林瑞益 (2016)。〈大陸教育水準 城鄉差距明顯〉，中時電子報，2016年1月15日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160115000840-260309>。
- ⑩ 魯志樞、姚選民 (2016)。〈農村孩子上學難不容忽視〉，人民日報，2016年2月16日，<http://edu.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0216/c1053-28127461.html>。忻霖 (2016)。〈中國農村中學輟學率高達 63%〉，大紀元，2016年3月18日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/3/18/n4665224.htm>。
- ⑪ 劉奕湛 (2016)。〈教育部：今年將評估認定 500 多個教育均衡發展縣〉，新華網，2016年2月12日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/12/c_1118023333.htm。
- ⑫ 申寧 (2016)。〈教育部：暢通農村和貧困地區學子縱向流動渠道〉，人民網，2016年2月5日，<http://edu.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0205/c1006-28114441.html>。
- ⑬ 新京報 (2016)。〈除極少數超大城市，全面開放落戶限制〉，新京報，2016年1月25日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2016/01/25/392606.html>。
- ⑭ 珍妮特 (2016)。〈中國：留守兒童之國度〉，法國世界報，2016年3月28日，<http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20160328-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%EF%BC%9A%E7%95%99%E5%AE%88%E5%85%92%E7%AB%A5%E4%B9%8B%E5%9C%8B%E5%BA%A6>；中國新聞網 (2016)。〈外媒：中國留守兒童達 6100 萬，精神創傷正受



- 關注》，中國新聞網，2016年3月30日，<http://www.chinanews.com/gn/2016/03-30/7816558.shtml>。
- ⑮ 吳晶晶、孫鐵翔（2016）。〈政協委員支招：貧困地區教育短板如何補齊？〉，新華網，2016年6月23日，<http://www.chinanews.com/gn/2016/06-23/7915266.shtml>。
- ⑯ 中國新聞網（2016）。〈教育部：鄉村優質教育資源緊缺，教育質量亟待提高〉，中國新聞網，2016年7月12日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160711/19477415735.html>。
- ⑰ 中國新聞網（2016）。〈國務院：鄉村教師工資收入不低於同職級縣鎮教師〉，中國新聞網，2016年7月11日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160711/02297414744.html>。
- ⑱ 申寧（2016）。〈教育部：暢通農村和貧困地區學子縱向流動渠道〉，人民網，2016年2月5日，<http://edu.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0205/c1006-28114441.html>。
- ⑲ 萍措卓瑪、曾嘉（2016）。〈中國西藏發展論壇嘉賓論西藏創新發展〉，中國新聞網，2016年7月6日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160706/23237408442.html>。
- ⑳ 白少波（2016）。〈西藏『語言+技能』職教助力扶貧『攻堅戰』〉，中國新聞網，2016年4月11日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160411/00327273157.html>。
- ㉑ 烏瑤（2016）。〈中國人口較少民族研究基地成立 開展搶救性調查〉，中國新聞網，2016年5月7日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160507/01447312553.html>。
- ㉒ 參考 Chun, Lin (2006). *The Transformation of Chinese Socialism*. Durham and London: Duke University Press, Chun, Lin (2006). *The Transformation of Chinese Socialism*. Durham and London: Duke University Press.
- ㉓ 中國新聞網（2016）。〈「她經濟」時代，數據賦能電商更懂女性〉，

中國新聞網，2016年8月25日，<http://finance.sina.com/bg/economy/chinanews/20160825/18311491443.html>。

- ⑳ 華西都市報（2016）。〈園長助理懷孕期降為清潔工，園方：調崗前不知〉，華西都市報，2016年8月30日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnlocal/sinacn/20160830/16287497150.html>。
- ㉑ 中國新聞網（2016）。〈北師大回應校園性騷擾：對某教師騷擾學生啟動調查〉，中國新聞網，2016年8月31日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinanews/20160831/17327499076.html>。
- ㉒ 李金紅、鄧華寧（2016）。〈海南現「少女媽媽」村：最小產婦未滿14歲〉，新華網，2016年7月12日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/xinhuanet/20160712/04277416800.html>。
- ㉓ 國務院新聞辦公室（2016）。〈《國家人權行動計劃（2012-2015年）》實行評估報告〉，國新網，2016年6月14日，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/Document/1480082/1480082.htm>。





台商人權觀察

摘要

過去 20 餘年來，伴隨著台商赴中國大陸投資日益增加，兩岸經貿關係往來日益密切，台商所涉及的經貿糾紛案件也隨之增加，而如何保障台商在大陸投資權益和人身安全也是政府極為關注的重要議題。然而，兩岸經貿關係的發展深受兩岸政治氛圍的影響。2016 年台灣政局第三次政黨輪替，由於兩岸政治認同的歧異，使兩岸官方的溝通管道幾乎完全停擺，使過去兩岸兩會所簽署的各項協議無法切實執行，其中，涉及台商在大陸投資權益和人身、財產安全問題的兩岸投保協議無法執行，勢必將影響台商在大陸的投資和兩岸經貿關係的發展。本文檢討自 2012 年 8 月兩岸投保協議簽署，並於 2013 年 2 月正式生效以來的執行成效，進而展望未來台商在大陸投資權益的維護和保障所將面臨的問題。

關鍵詞：台商人權、兩岸投保協議、台商投資保護法、《TEEMA 調查報告》、肥咖條款

壹、前言

兩岸關係的發展受到國際政經情勢的演變、中國大陸改革開放政策的推展、台灣經濟發展形勢的演進和政局的轉變，以及兩岸政經互動關係冷熱等內外政經因素的影響。其中，兩岸政經互動關係更是影響兩岸關係



發展的關鍵因素。過去 8 年來，由於兩岸政治緊張關係的緩和，在「先經後政」、「先易後難」的互動政策前提下，兩岸兩會（海基會和海協會）簽訂了 23 項協議和 2 項共識，推動了兩岸經貿關係的快速發展，中國大陸成為台商對外投資的主要地區，而兩岸間也存在某種程度經貿相互依存關係。這期間，由於大陸投資經營環境不斷轉變，以及因應國際氣候變遷和環境保護的要求下，大陸也不斷調整其經貿發展策略和吸引外商投資的條件，而其對外商和台商優惠政策的調整和執法的不適切性，以致近年來涉及台商權益的經貿糾紛不斷，成為政府關切的重要議題。不過，由於兩岸已建立了初步的經貿協商機制，這些涉及台商權益的案件，有相當部份可由兩岸主管機構的充份溝通和協調處理，以減少台商可能遭到的損失和傷害。但是 2016 年台灣政局第三次政黨輪替，新政府較強調台灣主體意識，以致兩岸間在兩岸關係的政治論述出現落差，導致兩岸政經互動停滯，台商在大陸所發生的經貿糾紛溝通和協處不順，只能單方面依大陸的法律規定和行政的處置，甚至受到政治因素的干擾，影響台商在大陸的投資經營。因此，本文將從目前台商在大陸經貿糾紛形成的原因、類型和解決途徑的分析，以檢視《兩岸投資保障和促進協議》的成效。

貳、中國大陸以社會經濟為主的人權觀

「人權」是普世價值。1948 年 12 月聯合國通過的《世界人權宣言》，以及 1976 年開始生效的《公民與政治權利國際公約》和《經濟社會文化權利國際公約》，這三份文件共同被稱為「國際人權法典」(International Bill of Human Rights)，此乃國際社會最重要、最基礎之人權保障基準。儘管西方資本主義國家會偏向公民和政治權利，而社會主義國家則關注於經濟、社會和文化權利，但是無可否認的，在聯合國的積極推動下，這些人

權理念與事務逐漸獲得國際社會的普遍認同，並成為各國制定和遂行人權政策的重要依據。

儘管國際人權的發展可歸納為人權事務的國際化、人權價值的法制化（legalization）和國際人權規範的國內化（internalization）等三個階段。

①長期以來，在國際組織和社會運動者的努力下，人權事務的國際化確實獲得相當的成果，並成為國際社會關注的重要課題。但是人權價值的法制化，特別是國際人權規範的國內化，卻面對各國政府以國家主權或國情發展為由的抵制與抗拒，人權規範的在地實踐受到諸多內外因素的影響：

②

在國際壓力方面，外部壓力通常結合政府間國際組織、跨國社會運動者與國際非政府組織等三種力量，一方面結合在地的民間團體與社運人士建立與執政當局溝通的管道，進而直接說服執政菁英改變政策；另一方面則是強力遊說西方國家，特別是美國，對違反國際規範的國家採取停止援助、投資或貿易制裁等措施，或給予口頭上的譴責與外交上的制裁。在內部壓力方面，則是透過國內政黨、利益團體、其他非政府組織等媒介的推動，在公民社會蓬勃發展的互動過程中，國際組織與非政府組織等外部影響力較易爭取在地的支持，但是在國家機器主導的政治體制中則較難取得發揮影響力的著力點，必須投入更多的時間和心力，才能使國際人權規範與在地文化傳統及信仰價值逐漸相融，國家遵守國際規範的意願才能提高。

在台灣，由於過去的威權統治和長期被孤立於國際社會之外，台灣社會對人權的了解和認知與國際人權標準脫節。但是隨著民主制度的發展，尊重與保障人權已逐漸與在地文化相融合，並成為人民日常生活中待人處事的習慣和態度，以及公部門遂行決策與執法的應有思維和決策考量依據。

立法院在 2009 年 3 月 31 日三讀通過《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）和《經濟社會文化



權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(簡稱「兩公約」),同時通過《兩公約施行法》。馬英九前總統並於同年4月22日公佈《兩公約施行法》,5月14日再批准兩公約。雖囿於國際政治現實,我國的兩公約批准書送交聯合國存放,確實存在相當的難度,但是這已彰顯政府保障人權並落實兩公約內涵的決心。兩公約於2009年12月10日正式生效,因此兩公約內容已成為我國國內法的一部份。落實人權公約國內化是台灣人權治國的重要里程碑。^③

在中國大陸,自改革開放政策推行以來,大陸經濟社會發展的轉型,與之相適的是大陸的人權建設已由啟蒙和初步的發展後進入了一個較快速發展的時期,尤其是自2004年3月14日,中共第十屆全國人大二次會議通過了憲法修正案,「國家尊重和保障人權」正式寫入了憲法第33條,這是中共現行憲法自1982年頒佈實施以來,經過四次修正後首次加入的條款,「人權入憲」標誌著中國大陸的人權發展進入了一個全新的時期。

中共《憲法》與《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會文化權利國際公約》二個人權公約有關規定大致相符,但中共自1998年簽署上揭二個人權公約迄今,仍未由中共全國人大批准生效,除顯示中共對做出國際承諾之審慎外,最主要原因在於中國大陸內部法律與該二公約的國際標準有些差距。如二個公約內容中關於生命權、禁止酷刑、不被奴隸權、法律面前人人平等,在中國《憲法》中並沒有明確規定,惟《憲法》規定的平等權、人身自由、人格尊嚴與國際人權公約所規定的普遍人權相互補充,確立以公民身份為基礎的基本權利體系。^④2013年3月,中共全國人大、全國政協「兩會」期間,百多名大陸民間人士聯署呼籲人大儘快批准聯合國《公民權利和政治權利國際公約》,但至今仍難以實現。

2016年9月中共公佈《國家人權行動計畫(2016-2020年)》,基本上遵循中國《憲法》和「人權二公約」的基準,強調經濟、社會和文化權



利，公民權利和政治權利，特定群體權利，人權教育和研究，以及人權條約履行和國際交流合作等事項。^⑤但是在實際執行面向上，中共顯然更重視社會經濟層面的成果。以2016年6月大陸國務院新聞辦公室公佈的《國家人權行動計畫（2012－2015年）實施評估報告》，除了將可判死刑的罪名由55項減至46項；廢除勞動教養制度；對濫用強制措施、非法取證、刑訊逼供等偵查活動違法情況，提出糾正意見的次數等之外，特別強調2012－2015年農村貧困人口減少6663萬人；2015年，被家庭收養的孤殘兒童人數為2.3萬人，佔孤殘兒童總數4.4%，全國救助機構共救助兒童14.97萬人次等社會經濟領域的人權保障。^⑥

中共對人權保障問題的另一特點便是「重經濟、輕人權」的發展模式。有學者的研究指出，在研究諸種人權議題中發現，「經濟人權」（Economic Human Right）的問題若能獲得基本且必要的改善，則其他許多人權問題，若不是即可因此迎刃而解，至少亦可舒緩其嚴重或惡化的程度。換言之，有學者認為，許多政治、社會、醫療、教育、婦女、老人……等等的人權痛苦與壓力，是直接或間接源於「經濟人權」問題沒有獲得應有的改善所造成。^⑦

大陸學者也從人權保障和社會經濟的發展提出他們的看法。劉杰認為，伴隨著大陸社會經濟的轉型，普遍的文化心理越來越趨向於把損害人權視為有損社會公平的重要因素，人權的內涵和判斷標準日益與國際人權規約的規範相一致。但是另一方面，經濟社會生活的急遽變化，不同社會群體貧富差距拉大，導致權力和利益日趨對立，容易導致極端維權意識滋生和蔓延，從而對社會穩定和理性人權意識的養成產生消極的影響。^⑧王立峰表示，人權與發展相伴而生，相伴而進。一個經濟體的發展之所以能夠持續數百年之久，其重要基礎是人權保障。同樣，沒有發展，也不會有人權的真正實現。^⑨常健和黃愛教認為，大陸經濟新常態從長期來看，它



對人權整體的可持續發展具有積極的促進作用，但從短期來看，它對弱勢群體的權利實現會產生某些消極的影響。^⑩

從上述的分析顯現出，改革開放政策的推展，大陸社會經濟的轉變對人權保障的發展有所助益，但是大陸基本上仍是國家機器主導的政治體制，以致任何涉及人權保障的案件，大陸領導人都會以「中國是法治國家，這些問題都會依法加以處理」做出回應。從另一角度看來，「中國的經濟成就是以低民權、低福利、低保障換來的：低民權、低福利、低保障降低了交易成本，促成了經濟發展」的發展模式。^⑪在此一政經體制下，現實國家政治生活中，最有可能侵犯人權的主體是擁有公共權力的政府機構，^⑫這將使包括台商在內的投資者面臨投資權益保障問題的隱憂。

參、兩岸投資保障和促進協議的意涵和特點

根據經濟部投資審議委員會的統計，自 1991 年政府開放台商赴中國大陸投資以來，截至 2015 年年底，累計核准赴大陸投資件數為 41,686 件，金額約 1549.2 億美元，佔台灣整體對外投資 61.52%，^⑬大陸乃台商對外投資最主要聚集之地區。隨台商赴大陸投資日益增加，兩岸經貿往來日益密切，台商所涉及的經貿糾紛案件也隨之增加。1990 年代初期，台商在中國大陸遇到投資權益受損時，求助大陸司法部門尋求賠償，而大陸的司法部門常有地方主義和政治利益掛帥，台商經常吃悶虧，直至 1994 年 3 月 5 日，大陸國務院發佈《台灣同胞投資保障法》，五年後，大陸國務院才又頒布《台灣同胞投資保護法實施細則》。綜觀而言，該法條內文鮮少明確規範投資權益適用範圍，大多內容空洞，特別是台商在大陸投資所關切的投資待遇、國有化及徵收補償標準、企業經營自主權、爭端處理機制以及人身安全保障等問題都沒有明確的規範，^⑭因此當台商遇到投資權益受損

或發生糾紛時，該條文根本無法發揮實質功能，並不足以保障台商在大陸投資權益和人身安全。再加上這些法令為大陸單方面制定之國內法律，可以隨時片面修改，台商權益無法得到完全保障。

由於台商在大陸投資所發生的經貿糾紛屢見不鮮，投資面臨極大的風險。為確保台商在大陸投資之權益及其人身、財產安全，兩岸海基、海協兩會依據 2010 年 6 月 29 日簽署，同年 9 月 12 日生效之《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) 第 5 條「投資」規定，雙方同意在本協議生效後 6 個月內，針對建立投資保障機制、提高投資相關規定的透明度、逐步減少雙方相互投資的限制以及促進投資便利化等事項展開協商。歷經兩年的協商，兩岸兩會於 2012 年 8 月 9 日簽署了《海峽兩岸投資保障和促進協議》，¹⁵為確保台商在中國大陸投資權益和人身安全奠定了法律基礎。

《兩岸投資保障和促進協議》這份經兩岸雙方協商始獲共識的協議，性質上相近於國際上簡稱為雙邊投資協定 (Bilateral Investment Treaty, BIT) 的協議，最主要的目的是透過政府之間的共同努力，相互提供對方進入己方領域的投資人，在人身安全、投資財產及其收益各方面應該享有的正當而充份的保障，以期提昇外來投資人的投資意願，在地國則能享受外資入境所帶來的各種經濟效益。在兩岸之間存異求同的現狀之下，無論從那一個角度來看，投保協議都算得上是一份內容符合國際水準的雙邊投資協議。¹⁶同時對於進一步促進雙邊經濟往來制度化及落實 ECFA，也具有重要的意義。

兩岸投資保障協議使兩岸透過政府部門間的協商，將雙方投資人共同關切的投資事項及權益，以協議的形式來加以規範及保障，其主要內容包括：¹⁷

(一) 協議中所涵蓋的投資、投資人、投資效益及受到規範的政府措施均符合國際投資保障協議的水準。其中樹立了投資待遇的基本保障原



則，除了強調正當程序，不得歧視，並且保障投資安全之後，也納入了國民待遇及最惠國待遇的實質要求，雙方亦承諾改善待遇及不增加不利限制的規定。

- (二) 一般投資協定的規範範圍不包括人身自由及安全保護，但是在兩岸投資保障協議中，雙方同意就人身自由受限案件於 24 小時內依法履行通知義務，並且也會由雙方業務主管機關即時進行通報。此較外國人在大陸人身自由受限案件，通知該國使館約 4-7 日更快速、更有保障。
- (三) 在徵收投資的規範方面，協議明白定義徵收包括直接徵收與間接徵收。對台商而言，甚有意義。因為台商遇到直接徵收的情形少，遇到間接徵收的情形多。所謂間接徵收，就是政府對於投資採取了不以徵收為名，而其實質效果等同於直接徵收的措施，例如封廠、驅逐出境、沒收股權、逕行收回合法審批土地等，都可能構成間接徵收。此項規定對於中國大陸特別是地方政府，處理台商投資事宜，許多予取予求的作風，應該具有收斂節制的作用。
- (四) 協議中規定徵收補償應該符合即時、有效及充份等項符合國際要求的原則，尤其明定應以公平市場價值做為計算徵收補償的基準，即使在台灣既有的徵收補償法制上，也是一項新穎而具有指標意義的規定。
- (五) 在爭端解決方面，協議涵蓋投資人與投資所在地一方（P-G）的多元爭端解決途徑外，也涵蓋一方投資人與另一方自然人、法人，其他組織（P-P）的商務糾紛可選擇兩岸仲裁機構，並在第三地進行仲裁的糾紛解決方式。不僅對台商有益，對於在台投資的陸商也提供相同的保障，符合互利互惠的原則。
- (六) 目前台商有相當比例是從台灣以外的地區（例如：英屬開曼群島、

英屬維京群島) 前往中國大陸投資。為了擴大保護的範圍，除了直接由台灣前往中國大陸投資之投資人受到保障以外，經雙方協商特別將透過第三地投資中國大陸的台商納入「投資人」的範圍，使更多的台商能夠受到兩岸投保協議的保障。

值得注意的是，投保協議有關「投資補償」爭端調節程序，係指投資人遭投資地有關部門或機構徵收後，有關徵收補償金額或方式的爭端。依協議此種爭端可以由兩岸指定之投資爭端解決機構透過調解機制來協助解決。^⑮例如，任一方投資人如果遭遇他方政府以公權力不法或不合理對待、土地廠房被他方政府違法徵收或以不合理的價格強制徵收、或者放任民眾圍廠滋事侵害投資人的財產權益，或於投資相關的行政程序中未提供投資人公正公平的待遇等，投資人可以依據兩岸投保協議的規定，請求進行協商、協調、協處、行政及司法救濟等方式解決；但其中有關徵收補償金額或方式的爭端，投資人則可以選擇調解機制，由兩岸指定的投資爭端解決機構來調節合理的補償金額或方式。^⑯

肆、兩岸投保協議的執行及其成效

政治關係的和緩或冷卻確實是影響兩岸經貿關係發展的重要因素。檢視台商在中國大陸投資經貿糾紛的歷史軌跡，在 2008 年 5 月 20 日以前，由於兩岸尚未恢復制度化協商，經由海基會發函協處，海協會甚少回應，但是 2008 年 5 月 20 日台灣第二次政黨輪替，兩岸兩會恢復協商以後，兩岸海基會和海協會恢復交流協商及制度化之聯繫管道，自此海協會改採積極回應的態度。

除了兩岸兩會制度化之聯繫管道之外，兩岸投保協議於 2013 年 2 月 1 日正式生效後，對於一方投資人與他方政府間（以下簡稱「P-G」）之投



資爭端，即可透過投保協議建置之行政協處機制處理，如台商跟大陸政府間發生爭端，台商即可由經濟部投資業務處會同大陸國台辦投訴協調局協處，與兩岸兩會之聯繫協處管道雙軌並行。

一、台商在大陸經貿糾紛類別和解決途徑

台商赴大陸投資時因兩岸法律制度與投資環境不同，難免會衍生經貿糾紛。近年來更因大陸投資經營環境不斷轉變，以及因應國際氣候變遷和環境保護的要求下，大陸也不斷調整其吸引外商和台商投資的條件，而其對外商和台商優惠政策的調整和執法的不適切性，以致涉及台商權益的經貿糾紛不斷。這些問題有些是大陸台商面臨法規政策之通案問題，有些則是台商投訴反映之經貿糾紛個案問題，包括：P-G 之投資爭端、投資人間（以下簡稱「P-P」）之私權糾紛以及台商因投資所衍生之人身安全緊急事件等。

根據電機電子工業同業公會每年所進行之中國大陸地區投資環境與風險調查報告《TEEMA 調查報告》顯示，近年來台商在大陸投資經貿糾紛排名依序為勞動糾紛、土地廠房、買賣糾紛、債務糾紛、合同糾紛、合營糾紛、稅務糾紛、貿易糾紛、知識產權、關務糾紛、商標糾紛和醫療保健，其中以勞動糾紛、土地廠房和買賣糾紛等三類經貿糾紛最頻繁。（見表 1）

表 1 2013-2016 年台商在中國大陸投資經貿糾紛類型及比例

糾紛類型	2013 (N=2,566)	2014 (N=2,498)	2015 (N=2,456)	2016 (N=2,332)
勞動糾紛	841	965	1,095	1,215
土地廠房	324	303	444	468
買賣糾紛	298	355	408	432
債務糾紛	295	324	352	327
合同糾紛	352	384	313	346
合營糾紛	104	198	241	267
稅務糾紛	275	185	193	176
貿易糾紛	168	143	147	161
知識產權	163	250	140	138
關務糾紛	233	161	115	124
商標糾紛	101	101	121	119
醫療糾紛	121	144	104	103
糾紛總數	3,275	3,513	3,673	3,876

資料來源：台灣區電機電子工業同業公會（2014）。《2014年中國大陸地區投資環境與風險調查—習李改革擘商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。；台灣區電機電子工業同業公會（2015）。《2015年中國大陸地區投資環境與風險調查—兩岸平台展商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。；台灣區電機電子工業同業公會（2016）。《2016年中國大陸地區投資環境與風險調查—十三五規劃躍商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。

在台商經貿糾紛解決途徑方面，根據《TEEMA 調查報告》，近年來台商在中國大陸遭遇經貿糾紛所採取的解決途徑，排名依序為司法途徑、當地政府、台商協會、仲裁、私人管道（見表 2）。以 2016 年為例，台商面對經貿糾紛時會優先採取的解決途徑為司法途徑（31.16%）、當地政府（25.0%）、台商協會（17.92%）、仲裁（13.8%）、私人管道（12.13%）（見表 3）。而經貿糾紛解決「非常滿意」之數據分析，以「台商協會」比例為最高（29.72%）、次為「司法途徑」（18.42%）、再次為仲裁（16.44%）；反之，「非常不滿意」則以「當地政府」管道（22.41%）為最差，次為「司法」管道（16.64%）、再次為「仲裁」途徑（16.11%）（見表 3）。



表 2 2013-2016 年 TEEMA 台商在中國大陸經貿糾紛和解決途徑

年份	樣本 次數	糾紛 次數	發生糾 紛比例	占糾紛 比例	解決途徑					滿意度 之比例
					司法 途徑	當地 政府	仲裁 途徑	台商 協會	私人 管道	
2013	2,566	3,275	127.63%	100.00%	598	556	299	302	233	58.48%
2014	2,498	3,513	140.63%	100.00%	657	610	321	359	271	57.16%
2015	2,607	3,637	140.89%	100.00%	713	627	339	409	313	54.51%
2016	2,740	3,876	141.46%	100.00%	756	637	350	452	317	53.82%

資料來源：台灣區電機電子工業同業工會，(2013)。《2013年中國大陸地區投資環境與風險調查—大陸新政拓商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。；台灣區電機電子工業同業工會，(2014)。《2014年中國大陸地區投資環境與風險調查—習李改革擘商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。；台灣區電機電子工業同業工會，(2015)。《2015年中國大陸地區投資環境與風險調查—兩岸平台展商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。；台灣區電機電子工業同業工會，(2016)。《2016年中國大陸地區投資環境與風險調查—十三五規劃躍商機》。台北：商周編輯顧問有限公司)。

二、近年台商在大陸經貿糾紛的性質

在這些台商在中國大陸投資遭遇經貿糾紛的類型、解決途徑和滿意度的總體調查資料，並未能充分顯現出台商在大陸經貿糾紛的性質。根據海基會所彙整的資料顯示，^{②0}近年來大陸台商經貿糾紛中涉及大陸法規政策之通案問題有：五險一金衍生罷工事件、廣東省企業集體合同條例草案窒礙難行、小三通卡關以及清理規範稅收等優惠政策之國發 62 號文等問題。

表 3 2016 年 TEEMA 台商經貿糾紛解決途徑與滿意度次數分配表

糾紛解決途徑	尚未解決	非常滿意	滿意	不滿意	非常不滿意	總和
司法途徑	155	124	137	145	112	673
	23.03%	18.42%	20.36%	21.55%	16.64%	31.16%
當地政府	101	70	111	137	121	540
	18.70%	12.96%	20.56%	25.37%	22.41%	25.00%
仲裁	55	49	72	74	48	298
	18.46%	16.44%	24.16%	24.83%	16.11%	13.80%
台商協會	69	115	119	55	29	387
	17.83%	29.72%	30.75%	14.21%	7.49%	17.92%
私人管道	56	34	81	58	33	262
	21.37%	12.98%	30.92%	22.14%	12.60%	12.13%
總和	436	392	520	469	343	2,160
	20.19%	18.15%	24.07%	21.71%	15.88%	100.00%

資料來源：台灣區電機電子工業同業工會。(2016)。《2016 年中國大陸地區投資環境與風險調查—十三五規劃躍商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。

關於台商糾紛之個案問題，在 P-G 之投資爭端方面，大致可歸納為：土地徵收、拆遷補償、土地歷史遺留問題、當地政府未履行承諾、海關稅務問題、不當行政行為或不作為、法院判決不執行等類型。

在 P-P 之私權糾紛方面，則可歸納為：合資合作糾紛、買賣貿易糾紛、土地房屋糾紛、租賃借貸糾紛、股權轉讓糾紛、保險理賠糾紛、各式合同糾紛以及智慧財產權糾紛等類型。

在投資衍生之人身安全緊急事件方面，則有：遭殺害、搶劫、傷害、恐嚇、勒索、綁架或非法拘禁、因案限制人身自由、失蹤以及遭圍廠、邊控或滯留大陸請求協助返台等類型。

表 4 和表 5 列出了台商在大陸人身安全各種類表及其發展情況，其中，有關人身安全的案件數雖逐年減少，這主要是台商在大陸遭遇糾紛時，通常在當地透過台商協會、台辦或海基會解決，並非所有案件均透過海基會



辦理。但以人身安全類看來，2015年遭殺害有6件，遠高於前2年的1件；遭綁架、非法拘禁有9件，大致同於前2年；遭搶、傷害、恐嚇勒索有6件，低於2013年的13件，高於2014年的4件。2016年1-11月，遭殺害1件，意外或因病身亡有16件，意外傷害因病住院30件，遭搶、傷害、恐嚇勒索2件，遭綁架、非法拘禁4件，因案限制人身自由40件。由此可見，儘管伴隨中國大陸經濟發展，社會經濟的快速轉型，人權意識有所提升，但是台商在大陸投資的人身安全問題仍是極值得關注的重要課題。

表4 2013 - 2016年 台商在大陸人身安全和財產案件數

單位：件

年度	種類	人身安全	財產法		合計
			台商投訴	大陸人民及廠商投訴	
2013年		216	391	11	618
2014年		192	312	7	511
2015年		199	392	14	605
2016年1-11月		136	129	5	270

資料來源：海基會經貿處 http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/02/02_3.asp

三、兩岸投保協議因政治僵局無法執行

兩岸投保協議於2013年2月1日正式生效。協議簽署後至2016年9月底止，經濟部投資業務處受理台商投資糾紛案共計278件，其中167件送請陸方窗口協處，逾九成為涉及中小企業之案件，送請協處案件有58%案件經協處已獲得結果，已完成協處程序者計有92件，另5件因台商未諳當地法令或司法判決確定，致行政協處空間有限，其餘案件均已促成台商與陸方政府部門進行協商中，並縮短糾紛雙方之歧見（表6和表7）。陸方窗口協處之案件以P-G（投資人與投資所在地一方爭端解決）類型為多，包括徵收補償（約占20%）、核發土地證（29%）、行政爭議（10%）及法院不強制執行（10%）等（見表8）。



表 5 2013 – 2016 歷年台商人身安全各種類表

單位：件

種類 年度	遭殺 害	意外或 因病身 亡	意外傷 害因病 住院	遭搶、傷 害、恐嚇 勒索	遭綁架、 非法拘禁	因案限制 人身自由	失蹤	其他	合計
2013 年	1	30	28	13	9	62	18	55	216
2014 年	1	24	33	4	8	61	20	41	192
2015 年	6	22	31	6	9	42	25	18	159
2016 年 1-11 月	1	16	30	2	4	40	7	36	136

資料來源：海基會經貿處 http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/02/02_3.asp

表 6 兩岸投保協議行政協處受理案件統計表

	受理案件	提供法律意見	行政協處
2012 年 8 月～ 2012 年 12 月	43	12	31
2013 年 1 月～ 2013 年 12 月	77	21	56
2014 年 1 月～ 2014 年 12 月	60	23	37
2015 年 1 月～ 2015 年 12 月	71	40	31
2016 年 1 月～ 2016 年 9 月	27	15	12
合 計	278	111	167

資料來源：經濟部投資業務處（2016 年）

事實上，在兩岸投保協議簽署之前，台商在大陸的經貿糾紛大致由原有的途徑來解決，只是投保協議讓台商在大陸的經貿糾紛更具有官方的溝通和法律的依據。

根據海基會的資料顯示，自 2008 年 5 月 20 日起至 2015 年 12 月底，海基會協處台商經貿糾紛（含人身安全案件），致函海協會協處案件共計 3025 件，海協會函覆並已結案者計有 1,424 件，累積結案率為 47.07%。在案件類型方面，海基會受理台商經貿糾紛，完成協處的案件類型仍以 P-P 之私權糾紛為主，比例超過一半；其次為投資衍生之人身安全緊急事件，比例約為四成；P-G 之投資爭端案件最少，僅佔海基會受理糾紛案件之一



成。^②很顯然的，台商經貿糾紛案件解決方式，大致仍以下列四種：1. 當事人雙方友好協商。2. 由投資地或其上級協調。3. 行政協處機制（包括海基、海協二會以及經濟部投資業務處、國台辦投訴協調局之間）。4. 透過行政救濟或司法程序。其中，透過行政協處解決比例近六成，而 2012 年 8 月至 2016 年 9 月受處理案件 278 件（見表 6）。

投保協議簽署後，兩岸原本每三個月召開協處工作會議討論投資糾紛個案，然而，2016 年台灣政黨輪替後，兩岸關係進入冷和期，最後一次兩岸協處工作會議於 2016 年 4 月召開。原定於 7 月、10 月召開的協處工作會議都無限延期，且據了解，中國大陸方已拒絕與台灣官方接觸，勢將影響兩岸投保協議的執行。

表 7 兩岸投保協議行政協處案件進度表

案件進度	案件辦理性質	P-G	P-P	總件數
已完成協處	訴求已達成	39	13	92
	無協處空間	35	5	
協處空間有限	台商未依當地法律協處難有進展	5	0	5
	大陸法院已完成終審，協處空間有限	0	0	
協處中	雙方仍有歧見	67	3	70
合 計		146	21	167

資料來源：經濟部投資業務處（2016 年）

表 8 兩岸投保協議受理案件類型統計表

案件	類 型	件數	案件比率	已完成協處
行政協處	土地使用權	48	29%	24
	徵收補償	34	20%	16
	行政爭議（工商登記、特許經營權）	17	10%	11
	法院程序（勝訴不執行、不立案）	16	10%	12
	其他（包括村委會糾紛、圍廠等）	52	32%	29
合 計		167	100%	92

資料來源：經濟部投資業務處（2016 年）

伍、台商在大陸投資風險和面臨的問題

長期以來台商在大陸投資所發生的經貿風險，甚至遭受到侵權行為進而導致權利和利益的損失，主要案例包括地方政府未按期支付土地出讓補償金、台商經營賣場或工廠遭圍場案、台商在大陸土地糾紛案、台商與大陸股東債務糾紛案、環境保護政策執行不當所帶來的壓力、優惠政策調整和轉變對企業經營的影響、專利智慧財產商標以及遭受人身安全威脅案等等。這些案件的發生，甚至拖延數年難以解決，除了涉及大陸法制制度不健全、地方政府缺乏解決經貿糾紛的誠意和能力等因素之外，近年來大陸基於經濟體制改革的要求、宏觀經濟調控政策的推展、以及經濟全球化的壓力和挑戰，大陸經貿政策出現諸多調整，對台商和外商投資產生了相當的影響，並衍生出諸多新的問題。這些經貿政策包括實施《勞動合同法》，修改《企業所得稅法》，調降 2831 項商品出口退稅、擴大加工貿易禁止及限制類目錄，以及為進行房地產調控政策，將房地產領域列為限制外商投資的項目，將使台商在中國大陸的經營面臨新的壓力和挑戰。這尤其反映在 2008 年 1 月 1 日開始實施的《勞動合同法》和《企業所得稅法》上。*

中國大陸為適應內外環境而進行的經貿政策調整對台商經營的風險，也反映在電機電子工業同業公會每年所進行的大陸地區投資環境風險調查。在 2014 年的投資環境和風險調查細項指標中，增加了「環保要求

* 根據大陸《勞動合同法》的規定，強制要求企業簽訂無固定期限勞動契約，連續工作年滿 10 年的勞工將視為無固定期限勞動；同時給予勞動者平等協商權，企業在制定、修改或者決定有關勞動報酬等涉及勞動者切身利益的規章制定或重大事項時，應與工會或職工代表平等協商確定。此一法令的實施，企業經營有關的勞動報酬、工作時間、休息休假等勞動規則須由勞動者和用人單位平等協商，大幅增加了勞動者集體談判權。在《企業所得稅法》方面，依修訂後的新規定，內外資企業所得稅稅率統一調整為 25%（原內資企業所得稅率為 33%，外資企業所得稅平均為 15%），但對已享有優惠稅率之外資企業提供 5 年緩衝過渡期。同時規定，外資企業盈餘匯出海外須課徵 10% 股利所得稅。修訂後的「企業所得稅法」將使外資和台資企業的所得稅負增加，並且不利於台商盈餘匯回台灣。台灣區電機電子工業同業公會（2008）。《2008 年中國大陸地區投資環境與風險調查—蛻變躍升謀商機》，頁 126-130。台北：商周編輯顧問有限公司。



日益嚴峻造成經營成本增加風險」。2015 年的調查中增加了「當地政府違反中央政策規定之風險」、「當地人民違反善良風俗的道德風險」、「當地企業未盡企業責任之風險」、「當地企業員工違反工作紀律之倫理風險」等四項道德性指標。而 2016 年的調查中則增加了「當地政府不定時安檢及抽查導致企業延緩交貨」、「當地霾害對企業經營造成負面影響的風險」等 2 項經營性指標，以及「當地政府在兩岸新政治關係下政策轉變之風險」1 項法制性指標（附錄，表一）。

根據電機電子工業同業公會 2016 年《TEEMA 調查報告》的調查，在大陸投資的社會風險構面評價，較 2015 年上升，得知台商認為中國大陸的社會風險日漸加劇。社會風險構面三個指標，其風險高低順序分別為：一、當地發生勞資或經貿糾紛不易排解的風險。二、當地發生員工抗議、抗爭事件頻繁的風險。三、當地人身財產安全受到威脅的風險（見表 9）。由近 5 年評價顯示，「當地發生勞資或經貿糾紛不易排解的風險」之細項指標風險逐年提升，顯示儘管中國大陸體制逐漸完善，但勞資經貿糾紛仍時有所聞，為台商關注的重大議題（附錄，表一）。

表 9 2013-2016 年 TEEMA 中國大陸投資風險涉及台商權益最劣項目排序

投資風險評估構面與指標	2013	2014	2015	2016
	排名	排名	排名	排名
經營 -015 環保要求日益嚴峻造成經營成本增加風險	-	2	2	1
社會 -02 當地發生勞資或經貿糾紛不易排解的風險	1	1	1	2
經濟 -05 台商企業在當地發生經貿糾紛頻繁的風險	4	9	7	3
法制 -04 與當地政府協商過程難以掌控的風險	3	5	4	4
法制 -01 當地政府行政命令經常變動的風險	5	4	3	5
法制 -09 當地政府在兩岸新政治關係下政策轉變之風險	-	-	-	6
社會 -01 當地發生員工抗議、抗爭事件頻繁的風險	2	3	6	7
法制 -03 官員對法令、合同、規範執行不一致的風險	7	11	9	8
法制 -02 違反對台商合法取得土地使用權承諾風險	9	7	8	9
法制 -06 機構無法有效執行司法及仲裁結果的風險	6	6	5	10
法制 -05 政府調解、仲裁糾紛對台商不公平程度風險	8	12	10	11
社會 -03 當地人身財產安全受到威脅的風險	10	8	11	12
法制 -08 當地常以刑事方式處理經濟案件的風險	12	16	12	13
經營 -010 當地台商因經貿、稅務糾紛被羈押的風險	11	13	13	14
法制 -07 當地政府以不當方式要求台商回饋的風險	13	15	14	15
經營 -09 當地政府干預台商企業經營運作的風險	14	14	15	16

資料來源：整理自台灣區電機電子工業同業工會（2016）。《2016 年中國大陸地區投資環境與風險調查—十三五規劃躍商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。

2016 年《TEEMA 調查報告》顯示，台商在中國大陸投資的法制風險構面評價，較於 2015 年為高，有待改善。在法制風險構面的九項指標中，風險最高的三項指標依序為：一、與當地政府協商過程難以掌控的風險。二、當地政府行政命令經常變動的風險。三、官員對法令、合同、規範執行不一致的風險（見表 9）。而法制風險的指標中風險最低的前三項為：一、當地政府以不當方式要求台商回饋的風險。二、當地常以刑事方式處理經濟案件的風險。三、政府調解、仲裁糾紛對台商不公平程度風險（見附件表一）。因此，中國大陸地方政府常受到政策不連續影響，導致行政措施較無法穩定實施，在不斷的變動情況之下，致使台商無法掌握其相關政策



配套，以致風險提高。近年來較典型的案例有：

一、「五險一金」案例

2015年受到矚目的「五險一金」議題，便是涉及大陸社會經濟穩定的保險制度。所謂「五險」指的五種保險；包括養老保險、醫療保險、失業保險、工商保險和生育保險，「一金」指的住房公積金；其中養老保險、醫療保險和失業保險，這三種保險由企業和個人共同繳納的保費，企業承擔工商保險和生育保險，個人不需要繳納。在中國大陸投資的台商部分經營勞力密集產業，公司經營利潤主要依賴低廉工資，也就說勞工人口數越多賺越多利潤。但是如果社會經濟景氣不佳，企業賺取利潤較少，甚至面臨經營的困難，再加上2015年中國大陸厲行繳交「五險一金」，增加企業人事成本，勞工眾多的廠商成為沉重的負擔。近年來營利持續性壓縮的台商，在經營困難下，最後選擇關廠、停工潮一波接一波。^②2015年3月發生兩起勞工罷工事件，分別是廣東興昂鞋業和東莞裕元集團。廣東興昂鞋業鞋廠工人，因不滿住房公積金補繳問題，連日來發動大規模罷工，數千人參與圍堵行動，場面混亂，當地政府出動大批防暴警察；^③東莞裕元集團因2014年已經發生過暴動，所幸這次怠工行為影響不大，裕元集團承諾如果公司產線合併或裁員，給予員工遣散費。^④很明顯的，台商在大陸的經營，企業外部得面對執法部門的不公平待遇，企業內部則是企業勞工意識抬頭的員工，廠房員工不時要求加薪，最終釀成裕元鞋廠的悲劇，台商處於裡外不是人的窘境。

二、租稅優惠轉變案件

大陸國務院於2014年11月27日發佈《關於清理規範稅收等優惠政策通知》《62號文》，中央政府要求地方政府清理稅收優惠政策，給企業的稅收優惠從2015年4月起由中央統一制定，未經國務院批准，都不能自



訂財政、稅費優惠，並從 2015 年 3 月底前向大陸財政部呈交稅收等優惠政策的專項清理情況，最後上報到國務院。更嚴重的是，這項政策還溯及既往，過去給企業的稅、費優惠，3 月底將一筆勾銷，形同本朝不認前朝帳。台商擔心陸方驟然取消或調整對台優惠政策，將衝擊其經營發展，後經兩岸兩會向陸方的積極反映，加上陸委會、經濟部與工商團體等齊力爭取，大陸方面於 2015 年 5 月 11 日公佈《關於稅收等優惠政策相關事項的通知》《25 號文》，明示對台商的優惠條款會繼續執行下去，3 月底以前與地方政府簽訂的條約皆在該文的保障範圍，先前給予台商的優惠將持續優惠，不受到《62 號文》的影響。²⁵ 台商原先擔心可能造成的衝擊，已得到充份釋疑和緩解。

三、「肥咖條款」的適用與執行

近年來有關「肥咖條款」的問題引來了在全世界跨國居住的美國籍人士密切的關注。以台灣與美國的關係為例，美國在 2010 年透過肥咖法案（FATCA），要求各國金融機構必須協助提供海外美國籍人士的資產及交易資料，協助美國國稅局追稅。肥咖法案把美國本身應查稅的工作，建立在世界各國的金融機構上，增加這些金融機構的經營成本和金融資訊保密的問題。據估計，美國的肥咖條款實施 6 年以來，總共讓十萬名海外美國人重新向美國政府報稅，補稅金額高達 100 億美元之鉅。²⁶ 由於台灣尚未與美國簽訂「肥咖政府協議」的立法程序，屆時台灣金融機構客戶到美國投資，都可能被加課 30% 的扣繳稅款。*

* 美國與其他國家簽訂政府間的合作協議（IGA）有兩種模式。其一是適合與美國簽有全面租稅協議的國家適用。在此種模式下，各該國金融機構收集到各該國的美籍人士資料，只要交給各該國國稅局，再轉交給美國國稅局；模式二則適用於與美國沒有簽全面租稅協定的國家，例如台灣的金融機構收集到的美國籍客戶財產及交易資訊，不能透過台灣國稅局轉交，而是由各金融機構直接向美國國稅局匯報，再由美國國稅局負責追稅程序。林文義（2016）。〈台美肥咖卡兩年，苦了台灣金融業〉，《財訊雙週刊（台北）》，2016 年 11 月 17 日，頁 50-52。



2016年受到高度關注的是中國大陸的肥咖條款《非居民金融帳戶涉稅信息調查辦法》，這將使過往的隱匿信息規避查核的做法不再能行，並要求資金資訊公開透明。此項條款將從2017年1月1日起，鎖定存款在人民幣600萬元以上的「非居民」個人帳戶進行清查。並於2018年完成全部非居民金融資料清查，然後將資料報送國家稅務總局。按照中國大陸個人所得稅法的規定，個人在大陸居住滿一年就屬於稅法上所稱的「稅收居民」（簡稱「居民」，不合此項規定者稱「非居民」）。中國大陸肥咖條款要求銀行業蒐集非居民的金融資料，而台商派駐大陸的大量台籍幹部，有很多是屬於非居民。²⁷

大陸方面推行此項條款的目的，主要是近年大陸積極參與國際間反避稅活動，陸續與開曼群島、英屬維京群島、百慕達群島等避稅地簽訂稅收情報交換協議，而稅收情報交換的前提，就是獲取相關金融帳戶信息，因此受影響的不僅是金融機構，間接掌握非居民的帳戶信息，此項條款的適用與執行將對台商在大陸投資產生相當的衝擊。由於台資銀行到中國大陸開設分行，主要的客戶就是台商及台幹，中國大陸版的肥咖條款將會要求台資銀行大陸分行，把所有台灣客戶的金融資料資訊全部交給大陸稅捐機關，這對台資銀行在大陸經營構成極大的壓力，並造成台資銀行與台商客戶間的緊張關係。

陸、投保協議的成效將受政治因素的影響

兩岸投保協議的簽署固然建立了制度化和法制化的協商機制，對台商在大陸投資權益提供了制度化的保障。但是其執行成效是否會受到兩岸政治制度差異和政治氛圍的影響，極值得關注。這可由兩岸投保協議的規定、實際執行以及兩岸政治關係來加以觀察。

儘管兩岸兩會歷經兩年的協商，兩岸投保協議的內涵涉及層面廣，兼俱兩岸特色，並超出一般國際投資保障協定的規範，²⁸但是有論者認為，在兩岸投保協議中有關投資糾紛的解決方面，大陸商務部制定「台灣投資者經第三地轉投資者認定暫行辦法」（簡稱「暫行辦法」），該法的適用法律地位問題、解決投資糾紛途徑和在國際法地位都出現很大問題，明顯與國際人權公約有違。²⁹在暫行辦法裡第三款條規定，* 在定義上台商身分本屬外商，即大陸商務部制定三資企業法的「外商投資者」。但在解決投資糾紛時，台商係屬外商投資者，應按照國際案例兩國的貿易爭端須由國際法庭解決，但兩岸投資保障和促進協議中規定，如有商務爭議應由兩岸投資爭端解決機構處理之，也就是不適用國際法庭進行調解，更何況投保協議未賦予兩岸投資爭端解決機構之判決法律效力。* 明言之，在兩岸投資爭端解決機構下解決的投資糾紛，不具有法律執行力，只是一份調解書，沒有具體明文規定其效力，如果台商將來遇到投資糾紛時，其能否獲得妥善的解決仍存有疑慮。

在投資爭端解決方面，兩岸投保協議簽署後，雙方有關部門依協議各自公告了指定投資爭端補償調解機構。台灣方面首先於 2013 年 10 月 1 日公告以中華仲裁協會為首之指定調解機構；而大陸方面也於同年 11 月 27 日公告了以貿促會及貿仲委所屬的 14 家爭端解決機構為指定調解機構，為調解、解決投資者與投資所在地一方的投資補償爭端提供服務。但是兩岸投保協議生效迄今已逾 3 年，兩岸投資人依協議規定向指定調解機構申請調解投資補償爭端仍僅 1 件，而且有關部門及指定調解機構對於投資補償爭端調解機制究竟應如何運作，仍處於摸索階段，甚至對於兩岸指定調

* 暫行辦法第三條規定：商務部會同國務院台灣事務辦公室，各省、自治區、直轄市、計畫單列市及新疆生產建設兵團商務主管部門（以下簡稱省級商務主管部門）會同同級台灣事務辦公室負責台灣投資者經第三地轉投資認定和管理工作。

* 台灣投資者經第三地轉投資者認定暫行辦法規定，如遇到投資糾紛時，得以兩岸投資爭端解決機構協調，但未明確規範兩岸投資爭端解決機構判決後的效力。



解機構的受案範圍、兩岸指定之調節機構如何進行聯合調節等問題也莫衷一是。中華仲裁協會與貿仲委正以「個案先行方式」，以經驗引導立法之務實作為，尋求對兩岸最有利之爭端解決制度，並建議兩岸有關部門積極鼓勵投資人及相關組織，運用調解機制去解決、P-G 投資補償爭端。但是該案件於 2015 年 10 月 27 日，被貿仲委以「兩岸投資工作小組尚未就爭端解決機構調解受案範圍等有關問題達成共識」為由，全案退回。^⑩

中國大陸司法問題對台商缺乏保障，仍將是投資保障協議執行的最大障礙。台商在大陸投資遇到最大的問題不外乎中國大陸中央與地方無法全然配合，即便中央制定了相關保障細則，但在地方政府擁有行政裁量權的情況下，台商並未獲得實質的保障。換言之，中國大陸的司法黑暗是關鍵問題，即使中央有相關立法，但是只要地方政府陽奉陰違不執行，對於台商權益保障來說就是根本問題。

但是在兩岸的經貿互動中，似乎也有若干正面的突破性觀念出現。中國政法大學台灣法研究中心執行主任、海研會理事馮霞，2016 年 9 月 3 日在第二屆京台法律實務專業研討會時表示，台商近幾年對基本待遇、政治、經濟和社會文化等全方位權益保護的要求凸顯，但是《台灣同胞投資保護法》及其《實施細則》中對這些內容大部份並沒有規定，大陸應秉承《兩岸一家親》的理念早日啟動《台投法》及其《實施細則》的修訂工作，以解決台商投資權益保障中客觀存在的實際問題為目標，以有效維護台商及其眷屬，以及台幹及其眷屬在大陸投資、經商、生活、居住等各方面合法權益為基本出發點。進一步完善台商投資權益保障規定，為營造優越的台胞投資環境提供制度保障。^⑪

事實上，2015 年 9 月 24 日，上海市人大常委會表決通過了《上海市台灣同胞投資權益保護規定》（以下稱《規定》），於 2015 年 11 月 1 日起施行，該《規定》對台灣投資者在上海的投資權益保護，以及其他相關權



益做出了規定。^⑫規定中引入「準市民待遇的內容，台灣投資者與合法就業人士，及其同住配偶、子女、父母，可享有與上海常住人口同等的醫療衛生服務待遇，並按照有關規定享受大陸免疫規劃項目的預防接種等基本公共衛生服務。醫療機構應按照規定書寫和保存醫療檔，並為就診台灣民眾申請台灣地區健保機構核退費用提供便利」。

台商在大陸投資權益的保障深受兩岸政治氛圍的影響。由於 2016 年台灣政局第三次政黨輪替，因此在電機電子工業同業工會的調查中，增加了「當地政府在兩岸新政治關係下政策轉變之風險」、「當地政府不定時安檢及抽查導致企業延緩交貨」、「當地霧霾害對企業經營造成負面影響的風險」等 3 個細項（見附錄，表一），而由社會、法制、經濟、經營、轉型、道德等六項構面 45 個細項中，整理出 16 個中國大陸投資風險涉及台商權益最劣項目排序中，「當地政府在兩岸新政治關係下政策轉變之風險」細項，在最劣項目排序只排在第 6 位，似乎並不顯眼。但是必須指出的是，《TEEMA》報告應是在 2016 年 5、6 月間進行調查，並在 8 月份公佈報告，調查期間兩岸政治認同歧異的政治緊張關係仍未顯現，以致未能突顯「政治關係」對台商在中國大陸投資的衝擊和影響。

儘管近來大陸方面對於台商在大陸投資權益保障提出若干新的措施，包括為進一步完善台商權益，大陸國台辦和中國國際貿易促進會聯合發佈推動台企利用仲裁方式解決糾紛的文件；^⑬中國貿易促進會主導的「台港澳企業服務中心」於 2016 年 12 月 30 日揭幕，為台港澳地區中小企業及青年基層互動交流，提供服務平台；^⑭大陸各城市近年持續增聘台商擔任政協工作顧問或特邀委員，期能掌握第一線台商在大陸遭遇的問題等。^⑮但是，無可諱言的，這些政策措施都是為彌補官方交流中斷的權宜措施而已。

2016 年在中國大陸投資受政治因素影響的案例，最引人注意的便是海



霸王集團成都廠因食品標示不清遭罰款，引發了政治認同的不同解讀，而海霸王集團也為此刊登廣告表達其支持「一個中國原則」的政治立場。^{⑤⑥} 2016年12月初，大陸國台辦主任張志軍在出席大陸全國台協會長座談會時表示，許多台商朋友擔心兩岸情勢變化恐導致權益受到影響，但是大陸對台方針不會因台灣政局變化而改變，大陸最高領導人已明確的政策宣示，對台商的照顧不會有所改變。但也強調台商應把握方向，鼓勵台商「適當表達兩岸關係和平發展態度」，對於左右逢源的「綠色台商」，絕不允許。^{⑤⑦} 此種政策立場已使兩岸經貿關係的正常發展蒙上了一片陰影。

柒、結語

中國大陸改革開放政策的推展，經濟的快速發展，社會經濟的急遽變遷，確實帶來大陸人權理念和意識的提升，但是基本上大陸仍然是以社會經濟為主的人權觀，對公民與政治權利的尊重與西方資本主義國家仍有相當的落差，再加上一黨專政的政治體制下，政府機構擁有高度解釋和執行法律的權力，使外界對中共能否確實而公允保障境內所有住民（包括外商和台商）的人權一直存有疑慮。政府為保障台商在中國大陸投資的權益，兩岸兩會（海基會與海協會）於2012年8月簽署了《海峽兩岸投資保障和促進協議》，建立兩岸政府部門間的協商機制，為確保台商在中國大陸投資權益和人身安全鋪陳了制度性的機制和法律基礎，並發揮了具體的成效。然而，兩岸關係的發展受到政治因素的嚴重影響。2016年台灣政局第三次政黨輪替，在兩岸政治認同存有歧異的情況下，兩岸官方的制度性協商和交流也因而中斷，台商在中國大陸的投資權益的保障便面臨極大的挑戰。隨著兩岸互動綿密，近年來台商在中國大陸經貿糾紛發生比例逐年上升，諸如：中國大陸人力成本上升及招募與管理不易等問題，造成「勞資

糾紛」爭議頻傳，嚴重影響台商在中國大陸經商佈局的意願。然而，中國大陸正面臨經濟產業結構轉變，過去的成本優勢已逐漸消失，加上中國大陸企業崛起，台商在中國大陸發展經營碰到更多阻礙，導致於為爭取自身權益之時，易在大陸發生經貿衝突。台商在中國大陸投資糾紛日益增加，而台商紛紛透過司法途徑、當地政府、仲裁、台商協會或私人等相關管道推進溝通協調，但是台商對於經貿糾紛解決的滿意度，卻呈現逐年下降趨勢。同時由於大陸當地政府解決糾紛力道不足，諸多案件皆訴諸台商協會為主。《兩岸投資保障與促進協議》對台資企業的權益保障有所改善，然因此一協議為調解性質（即須雙方有所共識，且非具強制性質的仲裁），以及兩岸政府漸呈「冷和平」態勢，導致過去兩岸經貿「民間反應，兩岸接洽、官方協調」模式面臨中斷危機，增添台資企業在中國大陸投資經營的不確定性，台商投資權益缺乏保障。

（作者：魏艾/國立政治大學兩岸政經研究中心主任）



附錄

表一 2013-2016 年 TEEMA 中國大陸投資風險指標排名

投資風險度評估構面與指標	2013		2014		2015		2016	
	評分	排名	評分	排名	評分	排名	評分	排名
社會 -01 當地發生員工抗議、抗爭事件頻繁的風險	2.364	22	2.525	25	2.550	18	2.557	21
社會 -02 當地發生勞資或經貿糾紛不易排解的風險	2.384	27	2.572	35	2.627	39	2.632	41
社會 -03 當地人身財產安全受到威脅的風險	2.270	5	2.476	11	2.513	5	2.509	5
法制 -01 當地政府行政命令經常變動的風險	2.311	12	2.522	24	2.577	29	2.576	28
法制 -02 違反對台商合法取得土地使用權承諾風險	2.290	6	2.481	12	2.534	12	2.543	11
法制 -03 官員對法令、合同、規範執行不一致的風險	2.301	10	2.463	7	2.529	9	2.547	15
法制 -04 與當地政府協商過程難以掌控的風險	2.336	16	2.507	20	2.567	25	2.584	33
法制 -05 政府調解、仲裁糾紛對台商不公平程度風險	2.291	7	2.459	5	2.527	8	2.534	9
法制 -06 機構無法有效執行司法及仲裁結果的風險	2.306	11	2.484	14	2.552	19	2.538	10
法制 -07 當地政府以不當方式要求台商回饋的風險	2.246	2	2.412	2	2.477	2	2.477	2
法制 -08 當地常以刑事方式處理經濟案件的風險	2.250	3	2.402	1	2.487	4	2.498	4
法制 -09 當地政府在兩岸新政治關係下政策轉變之風險	-	-	-	-	-	-	2.566	23
經濟 -01 當地外匯嚴格管制及利潤匯出不易的風險	2.366	23	2.511	21	2.587	30	2.573	26
經濟 -02 當地的地方稅賦政策變動頻繁的風險	2.348	18	2.492	16	2.547	17	2.550	17

經濟 -03 台商藉由當地銀行體系籌措與取得資金困難	2.414	32	2.551	32	2.588	35	2.597	39
經濟 -04 當地政府對台商優惠政策無法兌現的風險	2.299	9	2.471	9	2.532	10	2.549	16
經濟 -05 台商企業在當地發生經貿糾紛頻繁的風險	2.323	14	2.471	10	2.538	15	2.592	38
經濟 -06 當地政府保護主義濃厚影響企業獲利的風險	2.341	17	2.482	13	2.557	20	2.573	25
經濟 -07 當地政府收費、攤派、罰款項目繁多的風險	2.363	21	2.489	15	2.564	23	2.582	30
經濟 -08 當地政府刪減優惠政策導致喪失投資優勢的風險	2.354	19	2.512	22	2.574	27	2.585	34
經營 -01 當地水電、燃氣、能源供應不穩定的風險	2.333	15	2.504	19	2.563	22	2.589	36
經營 -02 當地物流、運輸、通路狀況不易掌握的風險	2.293	8	2.460	6	2.519	6	2.521	7
經營 -03 當地配套廠商供應不穩定的風險	2.315	13	2.463	8	2.535	14	2.543	12
經營 -04 當地企業信用不佳欠債追索不易的風險	2.412	31	2.536	27	2.579	31	2.590	37
經營 -05 員工道德操守造成台商企業營運損失的風險	2.417	33	2.547	31	2.593	37	2.586	35
經營 -06 當地適任人才及員工招募不易的風險	2.448	36	2.593	36	2.648	42	2.696	45
經營 -07 員工缺乏忠誠度造成人員流動率頻繁的風險	2.443	35	2.598	37	2.648	41	2.693	44
經營 -08 當地經營企業維持人際網路成本過高的風險	2.374	24	2.539	30	2.576	28	2.584	31
經營 -09 當地政府干預台商企業經營運作的風險	2.241	1	2.414	3	2.453	1	2.441	1
經營 -010 當地台商因經貿、稅務糾紛被羈押的風險	2.268	4	2.421	4	2.483	3	2.482	3
經營 -011 貨物通關時，受當地海關行政阻擾的風險	2.362	20	2.503	18	2.567	26	2.551	19



經營 -012 政府對內資與台資企業不公平待遇	2.378	25	2.521	23	2.581	32	2.556	20
經營 -013 勞工成本上升幅度與速度高於企業可負擔風險	2.477	37	2.606	38	2.640	40	2.682	43
經營 -014 原物料成本上升幅度過高造成企業虧損風險	2.402	30	2.537	28	2.588	36	2.612	40
經營 -015 環保要求日益嚴峻造成經營成本增加風險	-	-	-2.533	26	2.593	38	2.634	42
經營 -016 當地政府不定時安檢及抽查導致企業延緩交貨	-	-	-	-	-	-	2.544	13
經營 -017 當地霾害對企業經營造成負面影響的風險	-	-	-	-	-	-	2.516	6
轉型 -01 當地投資結束營運所造成的退出障礙風險	2.398	28	2.538	29	2.565	24	2.571	24
轉型 -02 台商進行轉型升級過程當地政府政策阻礙或限制	2.399	29	2.552	34	2.581	33	2.579	29
轉型 -03 政府協助台商轉型升級政策落實不到位	2.430	34	2.551	33	2.583	34	2.584	32
轉型 -04 台商因轉型升級造成企業供應鏈整合不到位	2.383	26	2.494	17	2.525	7	2.530	8
道德 -01 當地政府違反中央政策規定之風險	-	-	-	-	2.535	13	2.545	14
道德 -02 當地人民違反善良風俗的道德風險	-	-	-	-	2.547	16	2.565	22
道德 -03 當地企業未盡企業社會責任之風險	-	-	-	-	2.560	21	2.575	27
道德 -04 當地企業員工違反工作紀律之倫理風險	-	-	-	-	2.534	11	2.550	18

資料來源：台灣區電機電子工業同業工會（2016）。《2016年中國大陸地區投資環境與風險調查—十三五規劃躍商機》。台北：商周編輯顧問有限公司。

參考資料

- ① 周志杰 (2010)。〈國際人權發展與台灣人權實踐〉，李永然、蘇友辰、周志杰、蘇詔勤 (合著)，《聯合國人權兩公約與我國人權發展》，頁 66-78。台北：永然文化出版股份有限公司。
- ② 周志杰 (2011)。〈在地人權實踐與國際人權發展之磨合與接軌〉，周志杰 (主編)，《在地與國際人權之實踐與挑戰》，頁 21-32。台北：永然文化出版股份有限公司。
- ③ 李永然 (2012)。〈兩公約與人權保障之理論與實踐〉，李永然、黃介南、溫藝玲、陳建佑、田欣永 (合著)，《聯合國人權兩公約與我國人權保障》，頁 19-50。台北：永然文化出版股份有限公司。
- ④ 李永然、黃介南 (2012)。〈兩岸對國際人權公約之認知〉，李永然、黃介南、溫藝玲、陳建佑、田欣永 (合著)，《聯合國人權兩公約與我國人權保障》，頁 114-158。台北：永然文化出版股份有限公司。
- ⑤ 中華人民共和國國務院新聞辦公室 (2016)。〈國家人權行動計劃 (2016-2020 年)〉，《人民日報》，2016 年 9 月 30 日，版 13-14。
- ⑥ 翟烜 (2016)。〈中國人權報告：4 年共糾正違法偵查 869775 次〉，京華時報，2016 年 6 月 15 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0615/c405015-28446183.html>。
- ⑦ 彭堅汶 (2012)。〈經濟人權的理念與省思〉，教育部人權教育諮詢暨資源中心，2012 年 2 月 17 日，<http://hre.pro.edu.tw/zh.php?m=16&c=1329467153>。
- ⑧ 劉杰 (2013)。〈轉型視角下中國人權發展的十年軌跡〉，《中國政治 (北京)》，2013 年 3 月，頁 25-29。
- ⑨ 王立峰 (2013)。〈經濟發展離不開人權保障〉，學習時報，2013 年 1 月 14 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2013/0114/c49154-20194106.html>。



- ⑩ 常健、黃愛教(2016)。〈「經濟新常態」下的人權保障〉，《中國政治(北京)》，2016年8月，頁10-11。
- ⑪ 周志杰(2011)。〈在地人權實踐與國際人權發展之磨合與接軌〉，周志杰(主編)，《在地與國際人權之實踐與挑戰》。台北：永然文化出版股份有限公司。
- ⑫ 劉杰(2013)。〈轉型視角下中國人權發展的十年軌跡〉，《中國政治(北京)》，3月，頁25-29。
- ⑬ 兩岸經貿(台北)編輯部(2016)。〈兩岸經貿統計表〉，《兩岸經貿(台北)》。
- ⑭ 李允傑、王鈴慧(2010)。《兩岸投資保障協議之研究》。台北：海峽學術出版社；柏翰(2011)。〈兩岸投保協議的進展與影響〉，《產業雜誌(台北)》，2011年9月，頁22-29。
- ⑮ 兩岸經貿(台北)(2012)。〈海峽兩岸投資保障和促進協議〉，《兩岸經貿(台北)》，2012年9月，頁9-14。
- ⑯ 李念祖(2012)。〈台商如何才能根據兩岸投保協議獲得投資保障？〉，《兩岸經貿(台北)》，2012年9月，頁17-20。
- ⑰ 兩岸經貿(台北)編輯部(2012)。〈第八次「江陳會談」成果說明暨協議文本與共識文件〉，《兩岸經貿(台北)》，2012年9月，頁6-9；中國時報(2012)。〈兩岸投保協議、內容豐富值得肯定〉，《中國時報》，2012年8月10日，版A31；海基會(2012)。〈兩岸投資保障和促進協議Q&A〉，《兩岸經貿(台北)》，2012年9月，頁21-22。
- ⑱ 兩岸經貿(台北)(2012)。〈投資補償爭端調節程序〉，《兩岸經貿(台北)》，2012年9月，頁13-14。
- ⑲ 李復甸(2016)。〈兩岸投保協議調解機制的具體落實與發展〉，《兩岸經貿(台北)》，2016年8月，頁10-17。
- ⑳ 兩岸經貿(台北)編輯部(2016)。〈海基會處理台商經貿糾紛之成效〉，《兩岸經貿(台北)》，2016年2月，頁17-20。

- ㉑ 兩岸經貿(台北)編輯部(2016)。〈海基會處理台商經貿糾紛之成效〉，《兩岸經貿(台北)》，2016年2月，頁17-20。
- ㉒ 蔡敏姿(2015)。〈台商消失中／社保補繳聲聲催成最後稻草〉，《聯合新聞網》，2015年6月26日，<http://money.udn.com/money/story/5603/1016563-%E5%8F%B0%E5%95%86%E6%B6%88%E5%A4%B1%E4%B8%AD%EF%BC%8F%E7%A4%BE%E4%BF%9D%E8%A3%9C%E7%B9%B3%E8%81%B2%E8%81%B2%E5%82%AC-%E6%88%90%E6%9C%80%E5%BE%8C%E7%A8%BB%E8%8D%89>。
- ㉓ 蔡宜蒨(2015)。〈廣東台資鞋廠8000人連日大罷工！防暴警察、狼犬出動鎮壓〉，《關鍵評論》，2015年3月11日，<http://www.thenewslens.com/post/135526/>。
- ㉔ 許淑幸(2015)。〈從工廠罷工事件分析大陸台商的經營環境〉，《東亞研究(台北)》，2015年7月，頁91-137；黃欣、劉朱松(2015)。〈台資裕元東莞廠罷工〉，《中國時報》，2015年3月11日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150320000109-260203>。
- ㉕ 謝介裕(2015)。〈台商安啦！陸解除62號文危機〉，《中時電子報》，2015年5月12日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150512000480-260108>。
- ㉖ 林文義(2016)。〈台美肥咖卡兩年，苦了台灣金融業〉，《財訊雙週刊(台北)》，2016年11月17日，頁50-52。
- ㉗ 林文義(2016)。〈中國肥咖條款來了，台商台幹剝咧等〉，《財訊雙週刊(台北)》，2016年12月1日，頁114-118。
- ㉘ 邱一徹(2012)。〈推動簽署兩岸投保協議〉，《兩岸經貿(台北)》，2012年7月，頁9-10；李念祖(2012)。〈台商如何才能根據兩岸投保協議獲得投資保障〉，《兩岸經貿(台北)》，2012年9月，頁17-20。
- ㉙ 王泰銓(2015)。〈從兩岸「投保協議」看中國間接投資台商之地位〉，《萬國法律(台北)》，第201期，頁79-85。



- ⑩ 李復甸（2016）。〈兩岸投保協議調解機制的具體落實與發展〉，《兩岸經貿（台北）》，2016年8月，頁10-17。
- ⑪ 張爽（2016）。〈馮震：保護台商權益、大陸應修訂「台投法」〉，《中國評論月刊》，2016年9月3日，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=104376537>。
- ⑫ 蔡世明（2015）。〈「上海市台灣同胞投資權益保護規定」簡析〉，《兩岸經貿（台北）》，2015年12月，頁52-54。
- ⑬ 陳君碩（2016）。〈陸發通知、推廣台企仲裁解紛爭〉，《旺報》，2016年9月9日，版A2-A3。
- ⑭ 蔡浩祥（2016）。〈保障台商加碼，陸設服務新平台〉，《旺報》，2016年12月31日，版A2-A3。
- ⑮ 蔡浩祥（2017）。〈兩岸局勢冷，陸增聘台商議政〉，《旺報》，2017年1月3日，版A2-A3。
- ⑯ 林哲良（2016）。〈海霸王擁抱一個中國神主牌〉，《新新聞（台北）》，2016年12月15日，頁24。
- ⑰ 蔡浩祥（2016）。〈張志軍批綠色台商，不利和平〉，《旺報》，2016年12月3日，版A2-A4。

論中、西方的人權對話與交鋒—中共的人權論述策略*

西方普世價值的核心理念是民主自由人權與市場經濟，西方普世價值之所以造成中、西大論戰、或是被認為是美國對華大戰略的原因淵遠流長。從70年代開始，美國國務院每年發表「人權國別報告」，評論世界各國的人權保障狀況，彰顯美國外交政策理想主義的一面。冷戰結束之後，中國就成為被批評的焦點之一。

90年代末期美國總統柯林頓正式提出「民主和平理論」與「民主價值同盟」，實際成為21世紀美國共和與民主兩黨對華政策的指導思想。例如，小布希政府時代國家安全顧問萊斯女士早在2000年元月份的《外交事務雙月刊》上為文闡述美國應有的外交政策藍圖。她認為美國未來應優先實現以下五項政策目標：一、確保美國的軍力能嚇阻戰爭，行使權力，以及在嚇阻失效的情況下進行戰鬥以護衛其國家利益；二、藉由自由貿易及穩定的國際貨幣體系以推動經濟成長及政治開放；三、重新確認與美國有共同價值觀盟邦的堅強及親密關係，彼此分擔促進和平、繁榮及自由的責任；四、集中美國的注意力於大國間的全面關係。俄羅斯與中國是美國需要特別注意的兩個大國；五、堅定應付所謂「流氓國家」及敵對政權的威脅。

又如歐巴馬政府時代國務卿希拉蕊所提出的「亞洲再平衡」策略，其戰略構思與萊斯大同小異，其核心理念均相信只有民主自由人權與市場經濟才能真正促進世界和平與人類幸福，也讓美國在價值上維持優越地位，當然，這要靠強勢軍力、眾多追隨者「盟國」與技巧（權力平衡、軟實力與巧實力等），才得以保證與完成。

* 本文經過中興大學國際政治研究所蔡明彥教授的評論與指教，並依據其評論意見修改，在此特別致謝。



中共一向對西方的價值思想抱持高度懷疑與敵視的態度，從文化大革命的清除資本主義尾巴與資產階級同路人，到改革開放時期的反資產階級自由化、清除精神污染等，到了90年代下半期，則是江澤民到胡錦濤的「警惕西方『西化』、『分化』中國的陰謀」。2011年中國「兩會」上，時任人大委員長吳邦國曾提出「不搞多黨輪流執政，不搞指導思想多元化，不搞三權鼎立和兩院制，不搞聯邦制，不搞私有化」，被稱為「五不搞」。簡言之，中共致力於「反和平演變」。

另一方面，1991年11月中國國務院新聞辦發佈了關於中國人權狀況的第一部《人權白皮書》，此後幾乎每兩年發佈一部《人權白皮書》。1999年開始，中共針鋒相對發表年度的「美國人權紀錄」，想要凸顯「不干涉他國內政、反對民主人權輸出」的主張，十多年來雙方各說各話沒有交集。此外，從1990年開始，中國開始與美國等西方國家展開人權對話，對話至今似乎不見成效，甚至有反效果。2013年英國保守黨人權委員會開始公佈中國的人權報告，並於2016年公佈第二份報告，引起中共方面的激烈反應。

本文的核心問題即為：在上述的中、西方的人權對話與交鋒歷程中，中共是如何應對的？中國大陸人民的人權保障有沒有獲得改善？為了回答這些問題，本文擬分壹、中、西人權對話的現況；貳、中共應對西方人權壓力的策略包括：一、「中國特色社會主義人權理論」的建構與二、中共的人權外交；參、習近平打壓人權的思想與政策及肆、台灣的角色與功能等四個方面來進行研析。

壹、中、西人權對話的現況

1990年12月18日至19日，美國負責人權事務的助理國務卿理察·希夫特對中國進行訪問，標誌著中美人權對話的開始。其後，約每年舉行



一次對話，一般由中國外交部國際司司長與美國助理國務卿領銜舉辦。1993年歐洲共同體轉變為歐洲聯盟，對中國開展「以改進中國大陸人權、民主、法治狀況，使中國完全融入國際經濟體系，向西方式政治體制轉變」的外交政策和實踐後，中國與歐盟人權對話於1997年開始。根據雙方達成的協議，中國與歐盟每半年舉行一次人權對話。中華人民共和國外交部國際司司長和歐盟輪值主席領銜舉辦。

根據中共的「中國人權研究會」網站《中國人權》的記錄所顯示^①：中國—歐盟人權對話已有34次，中美人權對話已有19次，中澳人權對話已有15次，中挪人權與司法圓桌會議中已有13次，中國瑞士人權對話已有9次，中德人權對話已有13次，中荷人權磋商已有9次。

另據中共所公佈的《國家人權行動計畫2012至2015年評估報告》所示^②：「2012-2015年，中國同美國、歐盟、英國、德國、澳大利亞、瑞士等舉行20餘次人權對話和交流，同俄羅斯、巴西、巴基斯坦、古巴等開展10餘次人權磋商和交流。中國人權研究會和中國人權發展基金會聯合主辦了4屆『北京人權論壇』」。

顯然的，中共會因不同的原因而隨時中斷此類雙邊人權對話。例如，2007年5月，由歐盟與中國代表在柏林舉行人權對話時，德國與會代表拒絕中國的要求，不同意在會議時排除香港的非政府組織，導致會議流產。中英人權對話曾因2012年5月英國首相卡麥隆會見達賴喇嘛取消。2007年9月德國總理的梅克爾會見達賴喇嘛，中國取消了原定於當年12月舉行的年度人權對話。2009年，中國處決因在華販毒被捕的英國公民阿克毛，引發英國批評，中國曾無限期推遲人權對話。

至於中、美人權對話在1999年中國駐南斯拉夫大使館被炸時，人權對話暫停，以及2002年至2008年期間北京拒絕參加雙方的人權對話。2014年因歐巴馬會見達賴喇嘛，中共又中斷第19次美中人權對話，而於



2015年恢復。

其中比較奇特的是，2014年4月中國外交部發言人華春瑩聲稱，英方發表了所謂的《2013人權與民主報告》，對中國的政治體制說三道四，對中國的人權狀況進行無理污蔑和指責，取消原定16日舉行的中英人權對話。但是，2014年5月19日至20日，中國外交部人權事務特別代表劉華和英國外交部亞太司司長李豐在倫敦共同主持中英第21次人權對話，並會見英國外交部常務次官弗雷德。兩國主管外交、司法、民族、宗教、婦女和殘疾人事務的部門派人參加，這是比較罕見的，取消後又恢復的人權對話。

這麼多年與這麼多次的中、西方人權對話，其結果似乎可以用「各說各話、深陷分歧」來總結，例如2015年的第19次美中人權對話，中、美雙方就法治、警察暴力等議題交鋒。美方稱，對中方起底律師「維權」黑幕、出台NGO管理法等措施，以及打擊西方「文化滲透」的趨勢，美國政府將保持「持續加劇的擔心」。助理國務卿馬林諾斯基承認「分歧頗深」，在會後向媒體提到，美方清楚明白地表達了對中方人權問題的關切，還列出一份名單，要求中方立刻釋放逮捕的律師；中方則向美方提出密蘇里州佛格森市白人警察槍殺黑人一案^③。

凱特琳·欽佐巴赫（Katrin Kinzelbach）所著的《歐盟與中國的人權對話：靜默外交及其局限》一書，認為以靜默外交為主的途徑對中國人權的正面影響微乎其微，她追蹤1995年到2010年的歐中人權對話過程，跨越20多個成員國、歷屆輪值主席和機構變動，將相關的行政、外交和政治軌跡拼湊起來。發現中共的重大變遷，由對抗模式（例如在前聯合國人權委員會的各項決議）轉向以定期閉門會談為主的交往模式。她的結論是：經過將近20年的定期會談，歐洲與中國與會者仍舊無法在原則、事實和程序上達成共識。欽佐巴赫指出兩大問題。第一是：歐盟本身錯綜複雜且



不斷變化的機制，使它難以應付中國欲使對話流於形式的各種努力。歐盟在產生一致立場、維持一貫主張、由錯誤中學習教訓或展現靈活和創意等各方面的無能令人咋舌。其次，歐盟一貫傾向低估中國政府在對話中不守誠信的問題，同時高估其改進人權的可能性。歐盟官員從不拒絕其中國同行一再對人權對話增加更多限制，包括訪視那些他們早已知道是波坦金村的任意拘押場所，以及任由中國官員決定歐盟可以邀請哪些人來出席^④。

根據欽佐巴赫的看法，歐盟的途徑不但未能達到預期成果，反而有助產生反效果：「多年以來，『中國官員』早已成了人權對話的專家…」。依照慣例閉門進行的秘密會談有如為少數中國官員提供密集培訓，學習如何回應——並有效反制——關於人權的詢問、批評和建議。於是凱特琳建議，相較於軟弱無用的人權對話，歐盟唯一有效的政策工具是自六四後開始的對中國武器禁運，歐盟可以主動提出解除禁運的條件^⑤。

其實這兩年來，西方媒體與人權組織普遍認為，習近平上臺後，中國人權狀況明顯惡化，中國對西方人權關切予以強硬回應，歐巴馬政府與歐洲各國態度消極。例如，以往每逢美中之間有重大外事活動，中方往往會釋放一些在押的持不同政見者，以顯示改善中國人權狀況的意願。然而，這次美中對話期間，中方不但沒有給美國面子，讓居住在北京的西藏女作家唯色與美國官員見面，反而將她和丈夫王力雄軟禁在家，不准出門。可以看出，軍力增強和經濟崛起後的中國在人權問題上態度強硬，不再像以前那樣做出讓步^⑥。

美國中美對話基金會主席康原（John Kamm）說，中國不再把人權對話當成對西方的讓步，而是當成一種恩賜。2012 年中期開始，中國政府在人權對話中，也不再接受歐美國家提交的要求中國政府釋放的政治犯名單。新領導人習近平主席於 2013 年 3 月掌權以來，對獨立的律師、作家和其他維權人士及其工作表現出過去十多年所未見的敵對態度。自習主席



掌權以來，中國政府已加倍努力檢控網路言論，將記者封口，並加強對大學教師、學術工作者和黨員的政治教育。迫切的司法改革陷於停滯；少數民族、宗教團體和其他弱勢人群的正當訴願不被解決反遭打壓，導致民怨日深。^⑦

2014年11月2日9個主要人權組織發佈公開信，認為中國人權狀況惡化，敦促歐巴馬總統訪問中國時強調中國政府對公民社會的打壓有礙雙邊關係。公開信敦促歐巴馬公開呼籲釋放這九個組織包括國際特赦組織(Amnesty International)、自由之家(Freedom House)、現在就要自由(Freedom Now)、人權第一(Human Rights First)、中國人權(Human Rights in China)、人權觀察、國際聲援西藏運動(the International Campaign for Tibet)、2049計畫(Project 2049)和美國維吾爾協會(Uyghur American Association)^⑧

這是近幾年來，美國人權團體罕見的集體行動，於其說這些團體是向中共施壓，倒不如說是向美國總統歐巴馬施壓，原因應該是近幾年來的美、中人權對話已經流於形式，蜻蜓點水沒有成效。果然，這種狀況一直延續到今年(2016)^⑨。隨著中國的自信心增強，這些中、西人權對話幾乎都成空話，甚至，在中、西方領袖要見面之前，中共事先逮捕政治異議人士，而不是釋放政治犯，這毋寧是中、西人權對話最荒謬的結果，但何以致此？

貳、中共應對西方人權壓力的策略

一、「中國特色社會主義人權理論」的建構

當中共與西方各國進行雙邊人權對話的開始，就是中共進行系統化的「中國特色社會主義人權理論」(或是系統化的反普世人權論)建構的開始。在理論建構上，中共對人權基本解讀的重點有三：一是強調生存權、



發展權的首要性；二是強調國家主權在保障人權上的重要性；三是強調社會集體利益、國家整體利益高於個人利益；強調義務和權利的統一。於是，西方社會對中國人權狀態的任何批評與建議，在中國眼中都只不過是西方國家干涉中國內政的藉口^⑩。

90年代中期開始，在越來越頻密的雙邊人權對話中，中共表面上逐漸接受人權普世性的看法，但仍然強調在人權問題上的歷史文化傳統和具體社會條件。中國政府在人權問題上用來對抗西方的觀點有二：一是中國是發展中國家，需要首先解決經濟發展和百姓的溫飽問題；二是基於對中國近代史上外國帝國主義強權持續對中國侵略、控制、干涉的歷史事實的認知，中國政府認為主權問題也是中國的集體人權問題；西方國家在人權問題上對中國的批評很大程度上是一種新形式的干涉主義，是顏色革命和平演變的重要組成部分^⑪。

國際鬥爭加上國內日益增加的壓力，中國到2004年終於「人權入憲」，把「國家尊重和保障人權」寫進修正的憲法33條。另一方面，中共在1999年就提出新型安全觀作為一種新的外交戰略，美國的911事件使中國的新安全觀得到實證與發揚的機會，自此安全與人權的議題掛勾且向國際發展（上海合作組織即為一範例），2006年中共轉守為攻，一改90年代鄧小平的發展生存權論，主張中國人權的先進性與成就大。2009年9月中國國家主席胡錦濤在聯合國提出了「堅持互信、互利、平等、協作的新安全觀」，正式向國際社會宣揚「中國特色社會主義人權理論」。

至今，「中國特色社會主義人權理論」架構與內容似乎燦然完備，以2016年7月中共所公布的《國家人權行動計畫2012至2015年評估報告》為例，其目錄就完全銜接了聯合國兩個人權公約「經濟、社會和文化權利」與「公民權利和政治權利」內所有的條款，再加上「人權教育」與「國際人權條約義務的履行和國際人權交流與合作」兩個層面，於是，中共就從



「《行動計畫》規定的目標任務如期完成」開始，談論它的人權成績、成果與成就，結論是「堅持把人權的普遍性原則同中國實際相結合，顯著提高了人民生存權、發展權的保障水準，促進了經濟、社會和文化權利、公民權利和政治權利全面協調發展，成功走出了一條適合中國國情的人權發展道路」^⑫。

顯然，所謂人民生存權與發展權還是擺在經濟、社會和文化權利、公民權利和政治權利的前面，而強調「中國國情」。這是中共官方公布的人權成績單，措詞溫和，但只要面對外界的人權批評，中共的口吻馬上改變，高調反擊。例如，英國保守黨人權委員會公佈《2016年中國的人權報告》^⑬。

二、中共的人權外交策略

人權作為一種外交議題，經過二十多年的發展，中共無疑的找到了多種策略。根據朱毓朝的整理，在具體的人權外交中，中國政府主要採取三種處理方式和一種不以人權為題目的附加外交方式^⑭：第一是多邊行為，主要是拉攏發展中國家（包括不少人權紀錄惡劣的國家），形成統一戰線，在聯合國人權委員會上阻擋或制止有關中國人權狀況提案的提出和通過；第二是雙邊行為，就是與特定的西方國家在具體的人權問題上交涉，討價還價，最後達成某些協議，如將一些中國政治異見者、人權活動人士用不同的名目遣送出境，特別是送往美國，這等於是一種政治放逐；第三是在雙邊關係中加入人權外交的內容，比如建立和保持雙邊委員會層次的討論，也包括安排一些與人權相關的合作項目，比如律師、法官、工會人士培訓，聯合出版人權研究刊物等等。

最重要的是第二種雙邊行為模式，例如，每當舉行重要國際活動，每當國際組織和美國高層政府官員前往中國訪問，會晤中國領導人時，或是

中國領導人出訪西方和美國時，中國都會釋放一批政治犯，這其中包括中國著名的異議人士魏京生、王丹等。這個戰略的成功實施讓中國得以躲避制裁和責難，做出有限但是及時的人權讓步讓中國達到了外交政策目標，包括進入西方市場、國事訪問的成功以及 2008 年奧運會的主辦權，也讓中國得以在 2001 年加入世界貿易組織¹⁵。

中共學者張利華發現，歐盟對華人權外交具有明顯的兩重性，既有一種執著的價值追求，又有一種實用主義的態度。也就是說，歐盟既執著於將自己的價值觀和政治制度推行於中國和世界，同時又根據自身的安全利益、經濟利益和政治利益需要把人權外交當作工具來使用。弄清歐盟「人權外交」的兩重性，中國就可以有針對性地開展對歐盟的公共外交。在此提出以下對歐公共外交的建議。第一，中國應當建構先進的價值體系，站在道義的制高點與歐盟平等對話和交往。其次，積極開展與歐洲議會的交流。根據歐洲議會黨團對華政治態度分別開展工作。第三，主權問題不讓步¹⁶。

何清漣則認為中國找到應付西方國家壓力的方法，意即「訂單外交」：一方面是用外援等經濟利益拉攏發展中國家，在聯合國人權委員會阻止通過不利於中國及其重要盟友的任何決議；另一方面，在與西方國家打交道時，中國主張不以人權為題目的附加外交方式，即大打經濟牌。人權被用來做為利益交換的籌碼，這給中國批評西方在人權問題上的虛偽性提供了口實，很容易矇騙對人權問題並無多少深刻認知的中國人。應該說，中國上述外交手段很成功地牽制了西方，許多人權專家在與北京打了十幾、二十年交道之後，無法總結出成就，只能用接觸總比沒有接觸更能影響中國來聊以自慰並使他人保持信心¹⁷。

丁咚則提出「臉色外交」來跟「訂單外交」相搭配。例如，王毅在澳大利亞外長畢曉普甫至中國，舉行正式會談前，就迫不及待地斥責澳方批



評中國防空識別區政策，目的表面上是想先給澳大利亞外交使團一個下馬威，而骨子裡其實是對國民作出的一個姿態，以滿足中國某些民族主義者的期待。「臉色外交」是中國外交慣常使用的手段。比如圍繞釣魚島之爭，中國長期對日本施展「臉色外交」，拒不與日本首腦舉行會談，並在各種場合冷臉以待。跟「臉色外交」配合使用的，就是「訂單外交」。這也是令各國垂涎不已、以至於時常犧牲部分節操，以迎合中國領導人的根本原因。以卡梅倫為例，他在會見達賴喇嘛後，可謂受盡了中國政府的臉色，而真正嚴重的是，英國與中國的經貿關係大受影響，英國商品在中國的市場份額難以提升，中國投資對英國退避三舍，因此，在權衡國家利益和國際道義兩者之間的關係後，他最終決定向中國的「臉色外交」低頭，以解燃眉之急^⑮。

中共學者喬新生則主張，中國人權外交策略應當包括以下幾個方面^⑯：首先，針對美國新聞媒體提出的人權事件和法律案件，中國政府必須作出清晰的回答。其次，中國政府必須正面宣傳中國的法律體系和政治制度，介紹中國社會轉型時期法律制度的特點，闡明中國司法體系與西方國家司法體系之間的異同點。第三，中國新聞媒體應當及時跟蹤報導美國國會議員關於中國人權問題的言論，並且向中國的企業界和投資者提供詳細的資訊，決不允許那些肆意醜化中國的國會議員從中國市場上獲取利益。中國的全國人大及其專門委員會也應當借鑒其他國家國會的經驗，在國際人權外交方面充分發揮積極作用。有義務向國際社會宣傳中國的人權政策和法律制度，有必要針對美國一些國會議員發表的錯誤言論及時表態，有能力在國際議會交往中對美國國會議員不負責任的言論進行批判。

總體來看，中共在與西方國家就人權問題交鋒時，首先是強調人權議題不要去影響彼此之間的整體關係，中共在處理對美或對歐關係的時候，最常運用這個策略，例如對美國，中共談的是「新型大國關係」，中共會

說人權是枝微末節的事，中、美之間還有外交、金融、經貿與安全的關係，不要為了人權牽動了大的關係，中共強調人權問題只是中、美整體關係的一小部分，難道為了一個小東西去牽動大的關係嗎？因此，中共會扣一個框架在那裏，必須要在這個框架內去討論人權的議題。

其次，中、西人權對話基本上都是閉門的，這是西方國會議員與人權組織所強烈批評的，人權對話的閉門會議，會讓人不知道西方國家對中國人權議題的關切在哪裡，更嚴重的是，外界也都不知道中共有沒有就其人權問題做出何種承諾或說明，中共事後再發表一個新聞稿，塑造一個還不錯的氣氛，還會找其他國家幫中共背書，所以在操作的策略上與在形象上，中共都有在回應外界對中國人權議題的關注，就是形塑出一個大家對中國的關心，中共也處理不錯的一個印象。

最後，中共在處理人權議題時故意擺出高姿態，這恐怕是中共最高明的策略，其一，中共一定會對西方國家對其的人權批評提出反駁和反批，像是出版《美國人權觀察報告》，表示美國說中共的執法有問題，那美方對有色人種的執法也有問題。中共除了反駁或迴避一些議題，也會主動批判西方的標準與西方國家國內的狀況處理好了嗎？西方國家憑什麼來要求中國？其二，中共刻意塑造一種氛圍，即中、西方在人權議題的雙邊對話時，中國是勉強配合的，如果在處理人權議題時踩到底線的話，這時人權對話隨時可以中斷的，像是美、中人權對話在 2008 到 2009 年就中斷了二年。因為中共在這個議題上自己沒有把握，所以只好擺出一個很高的姿態，如果逾越了那個框架，中共是可以不談的，也就是用這個來當成是一個籌碼。

參、習近平打壓人權的思想與政策

若從中共 1988 年、1993 年、1999 年和 2004 年 4 度修改憲法的內容



來看。從「允許土地流轉」到「社會主義市場經濟入憲」，從「依法治國」到「人權入憲」，不能不看到西方憲政思想的確在改變中共，但改革的速度太慢，離理想目標還太遠。但是，習近平的執政又讓中國的人權保障，走上回頭路。

中共十八大政治報告中說，「既不走封閉僵化的老路，也不走改旗易幟的邪路」，但同時大篇幅提到政治體制改革與民主，2012年習近平總書記在紀念八二憲法30周年會上的講話就引起大陸社會更多遐想。習近平強調，憲法生命在於實施，憲法的權威也在於實施。我們要堅持不懈抓好憲法實施工作，把全面貫徹實施憲法提高到一個新水準。一是要堅持正確政治方向，堅定不移走中國特色社會主義政治發展道路，堅持國家一切權力屬於人民的憲法理念。

在十八大釋放出的政治體制改革信號下，以及各界人士對習近平總書記紀念八二憲法講話熱烈討論的氛圍中，一些媒體如《南方週末》、《炎黃春秋》等，紛紛提出關於憲政議題或在主要版面刊發相關文章，圍繞著這些言論而發生的事情，逐漸演變成一場引起輿論熱潮的公共事件。網路言論批評黨管媒體的體制機制的同時，逐漸宣揚西方普世價值。

於是，習近平收攏言論自由，為鞏固權力需要，重回毛、鄧老路，重新宣傳「不走改旗易幟的邪路」，用封、堵、禁、抓、關等手段打壓言論自由，達到過去20年來最嚴重的程度。

2013年8月19日至20日中共「全國宣傳思想工作會議」在北京召開。習近平講話強調：「在事關大是大非和政治原則問題上，必須增強主動性、掌握主動權、打好主動仗，幫助幹部群眾劃清是非界限、澄清模糊認識。在全面對外開放的條件下做宣傳思想工作，一項重要任務是引導人們更加全面客觀地認識當代中國、看待外部世界。宣傳闡釋中國特色，要講清楚每個國家和民族的歷史傳統、文化積澱、基本國情不同，其發展道路必然

有著自己的特色…獨特的基本國情，註定了我們必然要走適合自己特點的發展道路。對我國傳統文化，對國外的東西，要堅持古為今用、洋為中用，去粗取精、去偽存真，經過科學的揚棄後使之為我所用」²⁰。

習近平的「8·19 講話」同時，中共加緊打擊網路「謠言」、監控有號召力的網路名人。根據內部會議所引述的講話內容，習近平的措辭更為強硬，最令人印象深刻的是他說共產黨應主動出擊，而不是被動防禦；應發動一場戰爭來贏取民意。他還命令宣傳部門成立一支強大的互聯網隊伍，以佔領新興輿論陣地。正是這番講話，為最近震撼社交媒體的幾件大事奠定了基礎。

中共亦在 2014 年 4 月 22 日下發「九號文件」，要求防範以「西方憲政民主」為首的七大危險，此即「七不講」文件，要求高校教師不能講普世價值、新聞自由、公民社會、公民權利、黨的歷史錯誤、權貴資產階級和司法獨立。「九號文件」即中共中央於今年 4 月發布之「關於當前意識形態領域情況的通報」，該文件指「西方反華勢力」及「大陸異見分子」不斷挑戰及滲透中共意識形態領域，列舉「宣揚西方憲政民主，否定中共領導及中國特色社會主義政治制度」等七項在媒體、網路、民間集會中大量傳播的錯誤反動思潮（其他包括「宣揚普世價值，動搖中共執政思想理論基礎」、「宣揚公民社會，瓦解中共執政社會基礎」、「宣揚新自由主義，改變大陸基本經濟制度」、「宣揚西方新聞觀，挑戰黨管媒體原則和新聞出版管理制度」、「宣揚歷史虛無主義，否定中共和『新中國』歷史」、「質疑改革開放，即質疑中國特色社會主義的社會主義特質」），要求切實加強意識形態陣地管理。

2014 年可說是大陸的「國安立法年」。2014 年 2 月 27 日中央網路安全和資訊化領導小組第一次會議召開會議審議通過了《中央網路安全和資訊化領導小組工作規則》、《中央網路安全和資訊化領導小組辦公室工作細



則》、《中央網路安全和資訊化領導小組 2014 年重點工作》。4 月開始，習近平開始強調「國家安全觀」的重要，在 4 月 26 日的十八屆第 14 次中共中央政治局集體學習，由中央政法委汪永清講解「確實維護國家安全和社會安定，為實現奮鬥目標營造良好社會環境」。中共「全國人大」常委會將制定（修定）國家安全相關法律補列入 2014 年重要議程，相繼訂立（修改）《反間諜法》、《反恐怖主義法（草案）》、《國家安全法》、《境外非政府組織管理辦法（草案）》、《網絡安全法（草案）》等。

2014 年開始訂立《境外 NGO 管理辦法》。中國人民公安大學王存奎教授接受《中國社會科學報》訪問，說境外 NGO 活動方式：一是以提供資金為「誘餌」，吸引大陸部分民間組織、個人為其開展工作；二是以專案合作、學術交流、學者訪問為由，積極向大陸基層社會灌輸西方民主意識、推廣所謂「公民意識」教育；三是以扶貧助學、「維權」救助為藉口，進行滲透活動；四是以大陸民間組織為工具，以地方政府和大學為介質，獲取公共權力支持，披上合法外衣。

2015 年 7 月 1 日生效的《國家安全法》的第 15 條及 27 條提及要防範、制止和依法懲治境外勢力的滲透、破壞、顛覆、分裂活動及干涉宗教事務。簡單的說，由於過去中共抓人沒有法律的依據，所以常常受到國際社會的質疑與抗議，這次，中共就把抓人的理由都寫在法律內，而以國家安全與社會穩定為名義，打壓言論自由等人權。

此外，「全國人大」於 2015 年 8 月底通過《刑法修正案（九）》，增加的九種入罪行為，其中第 291-1 第二款關於「造謠」的部分，引發箝制言論自由之爭議。依據條文，「造謠」是指「編造虛假的險情、疫情、災情、警情，在資訊網路或者其他媒體上傳播，或者明知是上述二虛假資訊，故意在資訊網路或者其他媒體上傳播，嚴重擾亂社會秩序」，最高處 7 年有期徒刑。此一法律條文有被誤用甚至濫用的可能，因為如何界定「虛假」、

「造謠」本身就有主觀意識，可能成為當局打擊異議份子的工具。2016年3月「全國人大」《慈善法》，該法第4條「開展慈善活動…不得危害國家安全」，第15條和第104條也提及，慈善組織不得從事、資助危害國家安全的活動。

不只是中國大陸人民，連中共各機關與黨員幹部也沒有言論自由，習近平於2015年2月，視察中共《人民日報》、《新華社》及《中央電視台》等三大中央媒體，召開新聞輿論工作座談會，強調「黨和政府主辦的媒體是黨和政府的宣傳陣地，必須姓黨」，要求媒體牢牢堅持「黨性原則」、「馬克思主義新聞觀」、「正確輿論導向」、「正面宣傳為主」等四項紀律。沒想到這場視察意外引發連串的反響，而受到海內外的矚目，可把它稱為「媒體姓黨」事件。其實，中共早就規定「媒體是黨的喉舌」，習近平要求的是「媒體姓習」。

2015年年底，習近平《在全國黨校工作會議上的講話》強調「黨校姓黨」，他說：「國內外各種敵對勢力，總是企圖讓我們黨改旗易幟、改名換姓，其要害就是企圖讓我們丟掉對馬克思主義的信仰，丟掉對社會主義、共產主義的信念。而我們有些人甚至黨內有的同志卻沒有看清這裡面暗藏的玄機，認為西方普世價值經過了幾百年，為什麼不能認同？西方一些政治話語為什麼不能借用？接受了我們也不會有什麼大的損失，為什麼非要擰著來？有的人奉西方理論、西方話語為金科玉律，不知不覺成了西方資本主義意識形態的吹鼓手…冷戰結束以來，在西方價值觀念鼓搗下，一些國家被折騰得不成樣子了，有的四分五裂，有的戰火紛飛，有的整天亂哄哄的。伊拉克、敘利亞、利比亞這些國家就是典型」^①。

習還說：「思想輿論領域大致有紅色、黑色、灰色三個地帶，紅色地帶是我們的主陣地，一定要守住；黑色地帶主要是負面的東西，要敢於亮劍，大大壓縮其地盤；灰色地帶要大張旗鼓爭取，使其轉化為紅色地帶。

我們黨帶領人民就是要不斷解決『挨打』、『挨餓』、『挨罵』這三大問題。經過幾代人不解奮鬥，前兩個問題基本得到解決，但『挨罵』問題還沒有得到根本解決。爭取國際話語權是我們必須解決好的一個重大問題」²²。

接著是「國企要姓黨」，2016年10月11日「全國國有企業黨的建設工作會議」上，習近平強調「總的要求是：堅持黨要管黨、從嚴治黨，緊緊圍繞全面解決黨的領導、黨的建設弱化、淡化、虛化、邊緣化問題，堅持黨對國有企業的領導不動搖，發揮企業黨組織的領導核心和政治核心作用，保證黨和國家方針政策、重大部署在國有企業貫徹執行」²³。

最後，2016年10月24日至27日召開的中共十八屆六中全會，習近平聲稱「黨要管黨、從嚴治黨」，並且要透過《關於新形勢下黨內政治生活的若干準則》與《中國共產黨黨內監督條例》這兩個「黨法」來達成目的²⁴。

不能說習近平不重視人權議題，2016年中共發佈了兩份被多數媒體忽略但卻具有重要政治含義的文件。一份是9月13日公佈的《中國司法領域人權保障的新進展》白皮書，另一份是9月29日頒布的《國家人權行動計劃（2016－2020年）》。放在中共的政治語境下細細審視，這兩份文件的頒布，揭示出了中共特別是習近平的人權觀，這兩份人權文件的接連頒布，體現了中共正在增進對人權的認識，而這又被解讀為習近平向世界全盤托出其人權觀²⁵。

然而論者認為，綜觀此兩份文件，均沒有重視「司法問題政治化」這一問題，表明北京政府尚未意識到此問題的嚴峻性，只表明本屆中共高層在西方一直質疑的人權領域希冀發聲，奪得話語權。要回答為何中國政府在國際上屢屢被其他國家批評為沒有人權，不能簡單地，意識形態化地用西方國家戴有色眼鏡來看待中國回答。翻看中共歷史和執政現狀，不斷將司法問題政治化，從而導致人權問題叢生才是導致中共屢屢被西方詬病的

重要原因²⁶。

從上述習近平的作為來看，所謂的普世價值人權思想，應該是中共執政的最大敵人，習近平堅持「黨性原則」與「黨管一切」，即便有他個人集權的目的，但以「獨特的基本國情」為建構中共統治合法性的基礎，以「西方普世價值／敵對勢力」作為國家敵人，在習近平的控制與催促下，中共在各個領域與各個部門都對西方普世價值擺出戰鬥（亮劍）姿態，在這種意識型態的定調下，別說是中國人民，連中共黨員與各部門的幹部都沒有自由，更別提人權保障，因此就習近平的思想與政策而言，在可見的未來，看不到中國的人權保障有改善的可能。

當然，中共從早期迴避人權到開始面對人權，從國際人權鬥爭到國際人權合作，從躲和防到現在敢於主動提及人權問題，反映了她開始認識到人權對「第五個現代化」的關鍵作用和制度自信必須基於人權發展上自信，以及中國夢、依法治國和發展社會主義的目的均在人權範圍之內。中共應該立志將人權的桂冠奪回來。這三份人權文件只是一個開始，重要的是中共要轉變長久形成的專政觀念和鬥爭思維，在每一個司法案例上扭轉積弊日久的霸道習慣。如果能做到這些，習近平對中國社會、中國人民的貢獻，可能就起步於他在人權觀上的轉變，特別是讓以人為本不再是一句口號²⁷。

肆、台灣的角色與功能

長期而言，這場中、西方人權對話對中共的確也產生積極的效果，最明顯的地方是中共逐漸接受西方的人權標準，「不干涉他國內政」、「有中國特色的人權」雖然還是宣傳的主調，但卻不是官方處理每一個具體個案的準則，陳光誠事件就是一個明證。中、西人權對話給我們最大的啟示是，人權保障永無止境，有刺激的會進步得比較快。



中共對人權問題特別是國際人權公約的態度也確實發生了變化，從最開始拒絕接受普世人權，到後來不得不簽訂了國際人權公約，讓「人權入憲」，甚至要公布《國家人權行動計畫 2012 至 2015 年評估報告》，反映出中共清楚地瞭解，這些公約的人權保護內容具有正當性和嚴肅性，一方面不得不承認這些國際公約，一方面又不想讓這些公約在中國真正發揮作用。實際上，中共政府是默認了國際社會對他國人權問題關注的正當性和重要性。但這並不意味著，中共政府準備在國內人權問題上軟化自己的立場。尤其，習近平執政後，中國大陸人權保障的前景似乎更加黯淡。

回到兩岸關係，當前台海和平的問題成為國際社會關注的焦點，它是兩岸領導人不斷表達的理念，當然也是兩岸人民的期盼。但是，政治僵局始終阻礙著兩岸政府的交流溝通，因此，建立台海的兩岸和平穩定架構是一個迫切的課題，而如果能從兩岸人民基本人權保障著手，不失為一項有重大意義又具有可操作性的舉措，因此，兩岸必須建立人權對話與溝通的管道，「中國人權觀察」就是基於這種理念而嘗試性的努力邁進。

台灣對國際人權觀點的採納，至今仍在摸索階段，因此能夠成為中國大陸，乃至於世界上人權組織與觀念整合的所在。此外，基於兩岸相同的文化起源及血源種族，但卻具備不同的政治體制及人權理念與實踐經驗，無論如何，台灣都不能在這場中國大陸人權的討論中缺席，也不應該漠視中國大陸人權發展的狀況。兩岸在人權問題上的討論，應該在兩岸關係中扮演積極因素，而不能讓它成為政府互相指責及人民相互製造仇視的根源。

本文贊成石之瑜教授所說的：「如何使中國人能夠對於世界人權觀點的整合與提升，做出貢獻，似乎也是台灣的當務之急」，因為「中國文化未必不能與西洋的人權觀並存；集體主義之下也可以保障個人的基本人權；社會主義民主之中亦不贊成在人民內部行使專政。然而，中共對美國的不信任與恐懼，則阻撓了中國人好好地總結自己的經驗，竟演變成必須



將人權說成是西方資產階級帝國主義干預中國的藉口。的確，對個體人權的保障，可能因為中國既有的集體主義文化，而有不同的呈現方式，但這不需要表現成對個體生命的蔑視，或對政治弱勢的踐踏。有些事情，是擁有政治資源的人，所絕對不應該做的，且跨國、跨文化、跨意識形態皆然。比如，沒有一種人權觀點，會容許政府憑恃武力進行屠殺。但因為中共的反美立場，使得關於普遍性人權的討論，在大陸上的空間益形狹小」²⁸。

正是在中、西方人權爭鋒中，石之瑜教授看到台灣的價值，他說：「台灣所必須走出的關鍵一步，是必須也開始關切中國大陸的人權問題。這並不代表台灣要成為國際干預中國內政的馬前卒，而是代表台灣正在走出替台獨人士翻案的心態，認真處理更廣泛的人權問題。而且，台灣要帶領國際人權人士，用中共自己的方式，提出國際人權觀點下所看到的迫害，這是台灣得天獨厚之處，因為它能同時瞭解中國的問題，中共的風格，與國際的關切。在台灣亟求進入各種國際組織的節骨眼上，對自己所處的東、西文明橋樑位置，必須先予以認清，才能知道自己為什麼應該涉入國際人權對話。有了這種自我體會，才不會妄求藉著人權議題來提升台灣的主權身份，空談和平演變中共政權，或侈言自己歷史地位的先進；更不會盲目跟隨中共官方的人權立場，全面否定西方人權觀點對中國人的貢獻可能。」²⁹

在台灣關注中國大陸人權保障的議題上，本文認為，第一，中國大陸的人權保障首先須依賴中國人民自己權利意識的覺醒與爭取，台灣只能扮演提醒與觸發中國人民自己權利意識的覺醒與爭取的媒介；第二，台灣自己必須對自由主義的人權思想有堅定的信念與不斷的實踐，這方面，台灣似乎已達到超越藍綠的共識。第三，台灣必須堅定不移持續的對中共當局表達對自己人權理念的堅持、對中國大陸人權保障的關心，以及對中共當局損害人權作為的抗議；第四，基於兩岸關係的特殊性，台灣是可以在中國大陸的人權保障中扮演更積極的角色，問題是台灣自己要找出這些角



色，並且有勇氣來承擔它。

就如同香港銅鑼灣書局事件發生時，當時總統蔡英文表示：希望香港和北京政府澄清事件，並公佈具體措施確保香港的言論自由。她也補充提到台灣人相當重視自由言論：「因為我們畢竟走過一個很困難的年代，好不容易才爭取到言論自由，所以我們也會特別關注言論自由這件事情，是否能在其他地方都能得到確保。」

即便中共操作「臉色外交」與「訂單外交」等策略，讓與中國的人權對話產生令人沮喪的結果，但是，這不是人權出了問題，而是被操作國家自己的問題，何況，人權成為一個可被交易的商品，被交易的是中國大陸人民的人權，被敲詐的是中共政府，在這種交易裏，買賣雙方都失去了道德與正當性。

人權團體扮演監督政府，以及政策遊說及影響決策的積極性角色；成熟的公民社會與多元的社會價值將對人權的提昇與改善有正面的意義；相較之下，對於台商與台灣同胞的人權，大陸地區的人權組織受限於政治結構與狹隘的政治參與管道，迄今未能發揮公民社會的道德力量與奧援之聲，此為遺憾之處。

如果說，「人權」是一種普世價值，或者是對人的生命的終極關懷、對人性尊重的話，這種精神應該可以超越現實政治意見的對立與差異；這種「同理心」是必須建立在多元的社會價值與民主的政治文化中。兩岸的政治僵局是事實，但無須因為政治對立，就否認了雙方人民所應享有的基本人權；政治制度或政治認同的差距，也不應該成為拘束或是限制人權的遁詞。

在目前兩岸分治的現狀下，台灣民主憲政發展對中國大陸的人權保障具有重大意義。我們政府應該推動與中國大陸簽訂「維持和平與促進人權雙邊協議」，藉由較不涉政治性之人權議題（譬如台商人權、陸配、陸生

與陸客人權等議題)之討論,進而簽訂兩岸維持和平與促進人權之雙邊協議,或是倡設「兩岸人權論壇」,建立保障兩岸人民權利的對話機制。這麼做不僅符合全球化下的人權思想潮流,並可同時增加台灣與大陸兩地相互溝通,促使人權理念的豐富化,以進一步的有效改善兩地的人權狀況。

主張兩岸之間應該建立人權對話機制也面臨一些質疑,由於歐洲、美國和中國的人權對話都沒有發揮實質效果,所以在處理兩岸的建議,包括人權對話、人權論壇的建議,是不是應該評估一下可能會出現的問題?因此,蔡明彥教授建議,如果西方與中國對話經驗不是那麼好,我們要不要換個路徑來關心中國大陸的內部人權狀況?

在此,本文認為我們批評中、西方人權對話流於形式,問題是兩岸之間連形式都沒有!本文也願拋磚引玉,提出台灣的角色,這需要更多的討論才能來底定出最佳的策略。最後,本文援引學者石之瑜的話做為結論:「台灣所必須走出的關鍵一步,是必須也開始關切中國大陸的人權問題。這並不代表台灣要成為國際干預中國內政的馬前卒,而是代表台灣正在走出替台獨人士翻案的心態,認真處理更廣泛的人權問題。而且,台灣要帶領國際人權人士,用中共自己的方式,提出國際人權觀點下所看到的迫害,這是台灣得天獨厚之處,因為它能同時瞭解中國的問題,中共的風格,與國際的關切。在台灣亟求進入各種國際組織的節骨眼上,對自己所處的東、西文明橋樑位置,必須先予以認清,才能知道自己為什麼應該涉入國際人權對話。有了這種自我體會,才不會妄求藉著人權議題來提升台灣的主權身份,空談和平演變中共政權,或侈言自己歷史地位的先進;更不會盲目跟隨中共官方的人權立場,全面否定西方人權觀點對中國人的貢獻可能。」

⑩

(作者:董立文/中央警察大學公共安全系教授)



參考資料

- ① 中國人權 (2016)。〈人權對話〉，中國人權，2016年10月14日，<http://www.humanrights.cn/html/gjjl/3/>。
- ② 國務院新聞辦公室 (2016)。〈《國家人權行動計畫 2012 至 2015 年評估報告》全文〉，國新網，2016年6月14日，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/Document/1480082/1480082.htm>。
- ③ 法廣 (2015)。〈美對陸人權狀況愈感擔心促釋律師〉，2015年8月14日，蘋果日報，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150814/670407/>；明報 (2015)。〈中美人權對話互揭瘡疤〉，2015年8月15日，http://www.mingpaocanada.com/van/html/News/20150815/tcab1_r.htm。
- ④ Kinzelbach Katrin (2014). *The EU's Human Rights Dialogue with China: Quiet Diplomacy and its Limits*. Abingdon: Routledge. 轉引自 Richardson Sophie (2014)。〈歐盟與中國人權對話：靜默外交及其局限〉，2014年7月25日，中國人權 (英文) 網站，<https://www.hrw.org/zh-hans/news/2014/07/25/254777>。
- ⑤ 同上註。
- ⑥ 美國之音 (2014)。〈對話難解美中嫌隙萬眾矚目歐習峰會〉，博訊新聞網，2014年7月12日，http://www.boxun.com/news/gb/china/2014/07/201407120158.shtml#.WANru_196t8。
- ⑦ 美國之音 (2014)。〈中國在人權問題上不再向西方妥協？〉，美國之音，2014年3月31日，<http://www.voachinese.com/a/china-human-rights-diplomacy-20140328/1881811.html>。
- ⑧ 海彥 (2014)。〈美9人權組織促歐巴馬關注中國人權惡化〉，美國之音，2014年11月2日，<http://www.voachinese.com/a/human-rights-obama-20141101/2504912.html>。
- ⑨ 相關評論請參閱 Perlez, Ane (2016)。〈歐巴馬亞洲行避談人權問



題》，紐約時報中文版，2016年9月8日，<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160908/obama-asia-human-rights/zh-hant/>。

- ⑩ 董立文（2005）。〈2004 中國人權觀察報告（總論）〉，財團法人臺灣民主基金會（主編），《2004 中國人權觀察報告》。台北：財團法人臺灣民主基金會。
- ⑪ 同上註。
- ⑫ 同註 2。
- ⑬ 陳須隆（2016）。〈中國人權事業進步有目共睹〉，中國國際問題研究院，2016年7月1日，http://www.ciis.org.cn/chinese/2016-07/01/content_8869615.htm；朱元慶（2016）。〈霧裡看花難見中國人權事業真實進展〉，人民日報海外版，2016年6月30日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2016/0630/c1003-28510083.html>。
- ⑭ 朱毓朝（2008）。〈人權外交的是是非非〉，《當代中國研究》，第3期，<http://www.modernchinastudies.org/cn/issues/past-issues/101-mcs-2008-issue-3/1061-2012-01-05-15-35-31.html>。
- ⑮ 同前註。
- ⑯ 張利華（2013）。〈歐盟人權外交與中國應對之策〉，《學術前沿》，第1期，2013年3月20日，<http://www.faobserver.com/NewsInfo.aspx?id=8284>。
- ⑰ 何清漣（2011）。〈構建人權外交新著力點的前提是什麼？〉，大紀元，2011年5月11日，<http://www.epochtimes.com/b5/11/5/11/n3253809.htm>。
- ⑱ 丁咚（2013）。〈中國式「臉色外交」和「訂單外交」〉，多維網，2013年12月9日，<http://opinion.dwnews.com/big5/news/2013-12-09/59355146.html>。
- ⑲ 喬新生（2011）。〈中國人權外交的著力點和突破口〉，《人權雜誌》，第2期，2011年5月10日，<http://www.humanrights.cn/cn/zt/qita/>



rqzz/2011/2/t20110510_742298.htm。

- ㉔ 中國共產黨新聞網 (2015)。〈重溫習近平 8·19 講話：宣傳思想部門必須守土有責〉，中國共產黨新聞網，2015 年 8 月 19 日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n/2015/0819/c385474-27483230.html>。
- ㉕ 環球視野 (2016)。〈習近平：在西方價值觀念鼓搗下，一些國家被折騰得不成樣子了〉，環球視野，2016 年 5 月 24 日，http://www.globalview.cn/html/zhongguo/info_11034.html。
- ㉖ 同前註。
- ㉗ 新華社 (2016)。〈習近平在全國國有企業黨的建設工作會議上強調：堅持黨對國企的領導不動搖〉，新華社，2016 年 10 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/2016-10/11/c_1119697415.htm。
- ㉘ 新華社 (2016)。〈中共中央政治局召開會議 討論擬提請十八屆六中全會審議的文件〉，新華社，2016 年 9 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/27/c_1119634077.htm。
- ㉙ 多維網 (2016)。〈六中前出兩人權文件，習的重要信號？〉，多維網，2016 年 10 月 16 日，<http://opinion.dwnews.com/big5/news/2016-10-16/59775468.html>。
- ㉚ 佑安 (2016)。〈司法泛政治化，中共難奪人權話語權撰寫〉，多維網，2016 年 10 月 10 日，<http://china.dwnews.com/news/2016-10-10/59774387.html>。
- ㉛ 多維網 (2016)。〈專論：人權是中共亟須彌補的短板〉，多維網，2016 年 10 月 13 日，<http://opinion.dwnews.com/news/2016-10-13/59775096.html>。
- ㉜ 石之瑜 (1995)。〈國際人權對話中的認同問題：中國國情與台灣角色〉，《當代中國研究》，第六期，<http://www.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/Details.aspx?id=974>。
- ㉝ 同前註。
- ㉞ 同註 29。





Taiwan Foundation for Democracy

Background

Taiwan's peaceful transition to democracy is not only a historical accomplishment for its twenty-three million people, but a landmark in the worldwide spread of democracy. Only after years of struggle and effort could this transformation take place. We must never forget this history, for it shapes the cornerstone of our continued commitment to the principles of democracy and human rights.

The Foundation was established with an inter-related, two-tracked mission in mind. Domestically, the TFD strives to play a positive role in consolidating Taiwan's democracy and fortifying its commitment to human rights; internationally, the Foundation hopes to become a strong link in the world's democratic network, joining forces with related organizations around the world. Through the years, Taiwan has received valuable long-term assistance and stalwart support from the international community, and it is now time to repay that community for all of its efforts.

The Ministry of Foreign Affairs initiated the Taiwan Foundation for Democracy project in 2002. After much research and careful evaluation, the Ministry integrated the required resources from many sectors of society. In January 2003, the Ministry obtained the support of all political parties to pass the budget for the Foundation in the legislature. The TFD formally came into being on June 17, 2003, with its first meeting of the Board of Trustees and Supervisory Board. At that meeting, Legislative Yuan President Wang Jin-pyng was elected its first chairman. According to its By-laws, the TFD is governed by a total of fifteen trustees and five supervisors, representing political parties, the government, academia, non-governmental organizations, and the business sector.

Mission

The Taiwan Foundation for Democracy (TFD) is the first democracy assistance foundation to be established in Asia, and is devoted to strengthening democracy and human rights in Taiwan and abroad. Its primary concerns are to further consolidate Taiwan's democratic system, promote democracy in Asia, and actively participate in the global democratic network.

The TFD will put its ideals into practice through farsighted, transparent, and non-partisan management. Building on the strength of both political parties and civil society, the TFD will enable Taiwan to positively contribute to the worldwide movement for democracy. According to its By-laws, the Foundation's mission is as follows:

- Work with the international community to strengthen democracy around the globe and expand Taiwan's participation in international activities;
- Support democratization in Asia and the rest of the world by establishing close relationships with leaders of the world's democracies and cooperative partnerships with civil society groups, political parties, think tanks, and non-governmental organizations in democratic countries; and
- Elevate Taiwan's democracy and further consolidate its democratic development by promoting education in democracy and international exchanges among academic circles, think tanks, parliaments, and political parties from the world over.

Our Tasks

The primary source of funding for the TFD is the government. However, it is independently incorporated, non-partisan, and non-profit. According to its By-laws, the Foundation may accept international and domestic donations. One-third of its budget is reserved for Taiwan's political parties, supporting their own international and local initiatives that are in line with the mission of the TFD. The remaining budget is used for the TFD core activities, including:

- Building relationships with related institutions around the world;
- Participating actively in the global promotion of democracy and supporting the improvement of human rights conditions;
- Supporting democracy promotion activities of NGOs and academic institutions;
- Promoting research and publications on democratic developments at home and abroad; and
- Holding seminars, workshops, conferences, and other educational activities in the area of democracy and human rights.



臺灣民主基金會

緣起與成立

臺灣民主轉型成功，不僅是兩千三百萬臺灣人民值得驕傲的歷史性成就，更是國際社會讚賞的焦點。此一轉型並非一朝一夕所能完成，而是經歷了一段漫長的爭自由、爭人權的過程。這段歷史見證吾人追求民主、人權之過程。

基此，為積極鞏固我國民主與人權進步實績、回饋國際對我長期的堅定支持與協助，同時藉由參與全球民主力量網路的聯繫，促進我國參與全球民主政黨及相關組織之活動，財團法人臺灣民主基金會之設立理念於焉成型。

外交部自2002年即積極推動籌設，經過長期資料蒐整及審慎評估後，結合我國產、官、學及民間等各方面人力、經驗與資金，在朝野各政黨之支持下，於2003年元月獲立法院審查通過預算。2003年6月17日，財團法人臺灣民主基金會在召開首屆董事暨監察人會議後正式成立，立法院王院長金平獲推舉擔任首屆董事長。依照章程規定，十五位董事分別依照比例，由來自政府、政黨、學界、非政府組織，以及企業界的代表出任。

宗旨

做為亞洲地區所建立的第一個國家級民主基金會，臺灣民主基金會的基本理念是在全民共識的基礎上，建立一個永續經營、具遠景並運作透明化的超黨派機構，透過凝聚政黨、民間組織力量，共同為擴大臺灣參與全球民主接軌及鞏固民主實績而努力。

依照章程，基金會設立宗旨包括：

- 與民主國家相關社團、政黨、智庫及非政府組織（NGOs）等建構合作夥伴關係，並與國際民主力量接軌，有效凝集世界民主力量，拓展我國國際活動空間。
- 支持亞洲及世界各地之民主化，與全球各地民主領袖建立密切合作及聯繫網絡，並致力推動全球民主發展。
- 透過全球學術界、智庫、國會、政黨等管道推動民主教育及國際交流，提升臺灣民主素質，鞏固民主發展。

工作方向

財團法人臺灣民主基金會係由政府贊助設立，惟仍屬獨立運作的、超黨派的組織，依據章程，基金會得接受國內外民間捐款。基金會三分之一預算保留作為各主要政黨申請從事國內、外民主人權相關活動之用；其餘三分之二則作為推動各項業務之經費。

本會業務推動範圍包括：

- 推動與世界各國民主組織建立結盟關係。
- 支持國內外學術界、智庫、民間非政府組織推展有關民主與人權之活動。
- 支援國內各政黨從事國會外交及國際民主交流活動。
- 發掘國內外民主發展問題、研發政策並發行書刊。
- 推動有關民主、人權之研討會，舉辦公共論壇及相關民主教育活動。




2016 中國人權觀察報告

出版：財團法人臺灣民主基金會
地址：106臺北市信義路三段147巷17弄4號
電話：+886 (2) 2708-0100
傳真：+886 (2) 2708-1128, 2708-1148
電子信箱：information@tfd.org.tw
網址：http://www.tfd.org.tw
© 2017年3月/版權屬臺灣民主基金會

China Human Rights Report 2016

Publisher: Taiwan Foundation for Democracy
Contact: Taiwan Foundation for Democracy
No.4, Alley 17, Lane 147, Sec.3, Sinyi Rd., Taipei 106, Taiwan
Telephone +886(2) 2708-0100
Fax +886 (2) 2708-1128, 2708-1148
information@tfd.org.tw
http://www.tfd.org.tw
© 2017 March by Taiwan Foundation for Democracy



2016 中國人權觀察報告 . 2016 = China
human rights report. 2016 / 財團法人臺灣
民主基金會編. -- 臺北市：臺灣民主基金
會，2017. 03
面：公分

ISBN 978-986-93341-1-2 (平裝)

1. 人權 2. 中國