



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

《2015 中國人權觀察報告》

目次

序言.....	i
總論.....	1
社會人權觀察.....	31
政治人權觀察.....	75
司法人權觀察.....	97
經濟與環境人權觀察.....	125
教育與文化人權觀察.....	155
台商人權觀察.....	193



序言

聯合國大會於 1948 年 12 月 10 日通過「世界人權宣言」，明列生命、自由、人身安全、經濟、社會和文化等層面之基本人權。其後，聯合國大會於 1966 年 12 月 16 日通過了《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，成為世界各國制定相關法律及實踐之重要參考。本會自 2004 年起，在各位學者專家及本會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」及兩公約所示，人權是一個多面向的議題，而國內外學界與政策圈對此一名詞的討論也相當多元。《2015 中國人權觀察報告》即是在此一認知上，對中國大陸人權議題進行多面向、多元化之探討，並兼及結構性與宏觀性，以及個案式與微觀性的論述，針對中國大陸人權發展現況進行分析。本年度學者專家在撰寫過程中，均使用中國大陸官方出版之白皮書、法規、政策、及命令等，來釐清整體發展面向，這是本年度報告之特色，而本會理事及監察人亦認為，透過中國大陸官方所發佈各項對於人權保障之說法，來驗證其實際行為較能說之成理，亦可有助於未來各界的持續關注。由於篇幅所限，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。

在社會人權方面，本年度關切之重點包括：勞工安全、老人安養、兒童權益、土地徵收和房屋拆遷、食品與日用品安全、醫療照顧、及婦女權益等。與往年之報告相較，我們關切之重點逐年增加且與時俱進，也都是世界各國必須面臨的人權議題。在上述各項社會人權議題領域中，中國大陸在部分領域或有進步，如勞工安全及老人安養等，而部分領域有進步但也產生新的問題，如醫療照顧整體有所發展，但醫病關係緊張更值得後續



注意。綜合而言，在社會人權方面，中國大陸的實踐除了與其自身比較之外，也是世界其他國家觀察之參考。

在政治人權方面，2015年中國大陸公民的政治權利，如同前一年呈現較為緊張的態勢。固然中國大陸官方發起法律制度革新及政治反腐等，被視為某種程度的政治改革，但同一時間對於媒體與網路的箝制，部分抵銷了外界對於其政治改革之正面期望。本年度報告認為，人權體制是一種制度，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，本年度報告主要從制度性的結構變革來檢視2015年中國大陸的司法狀況，並將重點置於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部份。儘管中共中央於2014年10月之十八屆四中全會通過《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，但在規範與實踐上仍存在明顯的落差，反映在刑求逼供、黨政介入司法過程、及維權等方面。然同一時間，司法文書的公開可說是中國大陸司法人權保障的一項突破。

在經濟與環境人權方面，中國大陸官方在市場管理、所得分配、勞動人權等與經濟發展息息相關的議題上有所發展，而環境維權事件的日益擴大，亦加快了中國大陸改革之步伐。然而，中國大陸正在轉型，對於經濟新常態現象及環境污染均有不同於西方國家的認知與處理方式，本年度年報亦討論天津大爆炸事件以及官方出台的法案政策。如何調整各方思維，達成發展與環保兼顧的雙贏脈絡，將是中國大陸後續在經濟與環境人權方面面臨之主要挑戰。

在教育與文化人權方面，本年度報告延續去年針對少數民族文化人權之觀察重點，由文化權與教育權出發，檢視中國大陸之實踐。本年度報告

認為，少數民族的文化與教育權定義仍不明，導致執行不易且與中共中央對於主權之看法相互糾葛，故此議題在理論與執行層面都面臨諸多挑戰。因此，中共在治疆以及治藏工作方面，仍採取經濟發展和反恐維穩的兩手策略。中共中央應當持續增進對於少數民族宗教文化的理解與尊重，才是應對少數民族的正辦。未來我們仍將持續關注中國大陸整體教育文化人權之進展。

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保障及誘因。然而，台商對於中國大陸有關投資之自然環境、基礎建設、公共設施、社會環境、法制環境、經濟環境、經營環境等面向中，滿意度最高為自然環境與基礎建設，而普遍認為法制環境亟需改善。此點可以做為兩岸後續在改善經貿與投資環境之重要參考。

本會長期以來出版年度「中國人權觀察報告」，由專精領域之學者執筆，進行持續性的觀察與研究，並希冀透過國際規範及中國大陸官方發布之報告為著眼，建立客觀標準以為討論之判準。我們相信，透過長期觀察與努力，未來可以對中國大陸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 105 年 2 月 20 日



總論

遊蕩於國際動盪之外

財團法人臺灣民主基金會自 2004 年起，持續推出「中國人權觀察」報告，迄今已邁入第十一個年頭，透過不同觀察人的觀點，從華人的眼光觀察、分析、評論中國人權狀況。歷年報告均有不同的特色，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 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 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」之口號。2015 年國際動盪不安，本報告各專章的觀察均指出，中國在人權議題上並未與國際焦點結合，顯示中國人權論述遊蕩於國際動盪之外，而論述與實際作為之間，也有許多改進的空間。

一、國際人權趨勢與觀察

回顧 2015 年發生的重大國際人權事件，最令人側目的即為恐怖主義的盛行與各式攻擊，不僅如媒體報導的巴黎在 2015 年底遭受多次襲擊，中東和北非各地更因不同原因產生許多武裝衝突。由於國際間烽火不斷，各式人權問題陸續浮現，光是年底向德國申請避難的人數已達 75 萬人，^①而在各地懼恐的心態下，逐漸關閉難民的庇護申請，更在諸國引發內部爭論，這些爭議包括遣返難民、沒收其財產、攻擊收容所等，讓世人重新反思「人權」的意義。



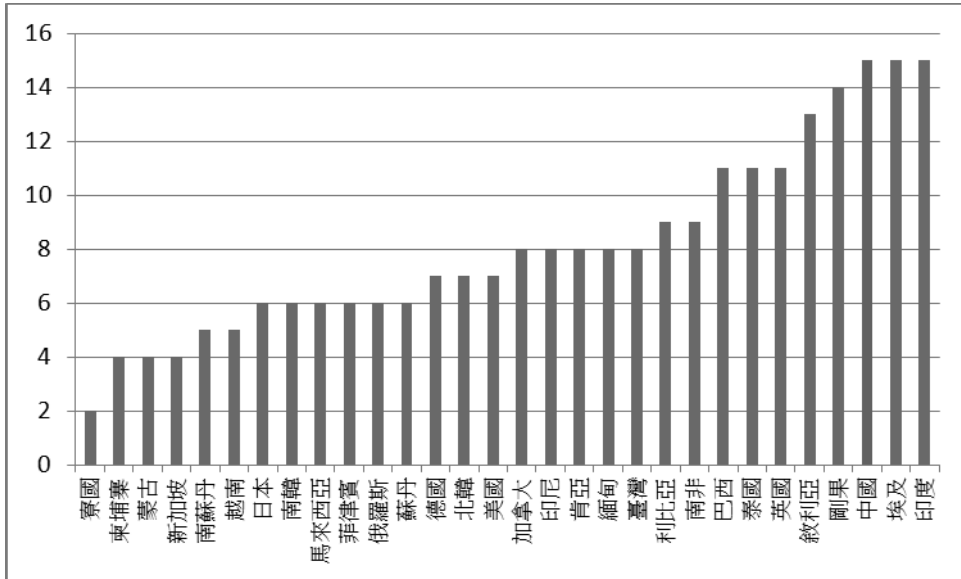
實際上，以恐怖之名造成的人權問題如武裝衝突、暴力事件、非法殺戮、阻止人道救援、童兵、強暴、難民、各國派遣的武裝軍隊以及武器的選擇，都受到各界討論，討論的重點不僅是該如何保障人權，更多的焦點關注於整體的局勢與發展，以及各國的應對之道。故恐怖主義不僅引發了人權的討論，更是國際間需立即解決、改變的重大事項。

根據聯合國難民署統計指出，2015年於歐洲大陸進行大規模難民遷徙的國家有敘利亞、阿富汗、奈及利亞、厄利垂亞、伊拉克、索馬利亞以及蘇丹等國，造成的不僅是人民權利的侵害，也挑戰到各（接收）國的治理問題。如難民的國籍歸屬不僅因證件缺乏導致確認困難，市面上流通的假護照以及難民所需的民生物資，^②甚至是安置的生活狀況以及各國民眾的應對之道，都影響到各個國家；再加上當恐怖攻擊陸續擴散到世界各地（如巴黎事件），都影響到各國的人權保障。

在此浪潮之下，世界各國出現不同的抗議與暴力事件，「國際特赦組織」2014/2015年的人權報告將北高加索地區、北愛爾蘭、南柯爾多凡、達爾富爾、西藏、新疆、香港以及庫爾德地區等列為關注焦點，其中三處—西藏、新疆、香港—與中國大陸有關，顯示中國人權狀況在2015年反恐浪潮中持續受到外界重視。

若根據國際特赦組織針對全球人權問題嚴峻的30個國家之觀察項目，在總計243條觀察項目的前面十大內容，^③中國即被點名批判了四項，分別是1. 言論自由、2. 死刑、3. 酷刑和其他虐待、4. 集會自由這四個問題。若將這些觀察項目依據國家被批評的總數區分，則可依此宣稱中國的人權狀況依然處於國際倒數狀態（圖一）。即便其在2015年放寬了計畫生育政策，但對於一胎化的觀點，包括強制墮胎、黑戶甚至是生育的限制等問題仍受到外界的重視。





圖一：國際特赦組織 2014/15 年報各國綱要

資料來源：依據國際特赦組織年報整理繪製

圖一根據國際特赦組織 2014/2015 年針對各國人權狀況所給予批評意見之「標題」加以繪製整理，這些觀察項目，在各國人權狀況不一的情況下，總計有 72 種，因每個種類出現的次數不一（共 243 項），且各式項目並非擁有完全相同的標題，更遑論各國被點名的狀況與嚴峻程度不盡相同，故僅能呈現出這一年度國際特赦組織對於該國的人權關注「強弱」。如關注最少的寮國、柬埔寨、蒙古，並非意味著其人權狀況較佳；而關注較多的中國、埃及與印度，也並非說明其人權狀況是倒數。在資訊取得不同、媒體關注差異中，圖一可以說明的是，出現次數越多的國家，其受到的國際關切越多，而中國的人權狀況，即便不是國際倒數，也絕對是國際關注的重頭戲。

分析國際特赦組織年報的標題，從其出現的次數或許可以清楚看今年



度的人權議題。出現次數越多的，代表越多國家擁有相同的問題，是值得吾人進一步關切的重點（表一）。

表一：國際特赦組織 2014/15 年報觀察項目標題彙整

觀察項目	次數	觀察項目	次數
言論、結社和集會自由	21	國際司法	2
死刑	15	國際正義	2
酷刑和其他虐待	14	販賣人口	2
難民和國內流離失所者	12	遷徙自由	2
有罪不罰	11	反恐拘留	1
任意逮捕和拘留	7	出於良心拒服兵役者	1
歧視	7	外交保證	1
國內武裝衝突	7	外籍家庭傭工	1
集會自由	7	孕婦健康和愛滋病毒	1
男女同性戀、雙性戀、跨性別者和雙性別者的權利	6	打壓公民社會組織	1
強迫失蹤	6	未經審判的拘留	1
婦女權利	5	民工的權利	1
結社自由	5	生殖權	1
維權人士	5	在伊拉克的武裝部隊	1
不公審判	4	行動自由	1
司法系統	4	使用不區分目標的武器	1
住房權：強制搬遷	4	武裝衝突	1
性和生殖權利	4	法律發展	1
國際監督	4	社會抗議中出現侵犯人權行為	1
過度使用武力	4	長時間的審前拘留	1
監獄條件	4	活動人士	1
土地糾紛	3	食物權	1



公司問責性	3	缺乏問責性	1
反恐和安全	3	移民的權利	1
良心犯	3	勞工權利	1
宗教自由	3	圍困和阻止人道救援	1
武裝團體的侵害行為	3	殘忍、不人道或有辱人格的處罰	1
武器貿易	3	童兵	1
法律、憲政和體制發展情況	3	傷害婦女和女童的暴力	1
警察和保安部隊	3	綁架	1
兒童權利	2	監控	1
法外處決	2	酷刑用具貿易和對執法裝備的濫用	1
社區暴力衝突	2	鎮壓異議	1
非法殺戮	2	關押期間發生的死亡事件	1
侵害婦女和女童的暴力	2	警察實施的侵犯人權行為	1
原住民權利	2	襲擊醫療設施和醫務工作者	1

資料來源：依據國際特赦組織年報整理繪製

根據表一出現的次數可知，2015 年度國際人權的狀況，除了因戰爭（不論是國內或是國際）所導致的虐待、難民等議題外，還包括過去常見的政治權利侵害，此從數量最多的言論、結社與集會自由以及死刑即可發現。然除向來詬病的政治權利外，今年度各界均重視「性」這個議題，除同性戀、雙性戀的權利外，伴隨對於性的反思而引發的生育（殖）問題也逐漸浮出，顯示了當前人權侵害的新缺口，這是從政治與公民權利、經濟、社會、文化權利、環境反思等舊有討論中的新議題，值得持續關注。

將焦點放在中國可大膽宣稱，2015 年度中國人權狀況依然屬於不樂觀的情況，除如前述在前十項中出現四項外，在八大特別關注地區中，中國



擁有了兩地（新疆與西藏），^④此顯示出中國人權狀況在議題與地區上都受到國際關注。本文首先從國際觀點出發，簡述並分析國際以及本報告在中國人權上的不同關懷，並從社會、政治、司法、經濟與環境、少數民族文教以及台商面向加以簡述。

二、中國人權狀況

不可否認，自從習近平於 2013 年上台之後，中國大陸政府採取了幾項與人權有關的正面措施，如廢止勞教制度、修正戶籍制度限制，放寬社會福利甚至給予身障人士在大學入學考試時相對優惠的待遇。實際上，除《2014 年中國人權事業的進展》白皮書的出台外，中國大陸推出兩份《國家人權行動計畫》、《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》、以及《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》等相關政策與法案，試圖將人權這個名詞內在法制化，也試圖透過這些政策法案，說明中國對人權的重視與保障。各法案政策的分析在本報告的專章中均依序討論（參見表二），而本報告各觀察人均指出，儘管中國大陸侵害各式權利的案件持續不斷且陸續揭發，但整體框架的發展是正面的；觀察人均呼籲中共需要加速改革以面對層出不窮的社會壓力，而各種觀念、制度、法規與作法上的變化，仍有相當大的改善空間。

與此同時，中國大陸政府仍繼續違反許多權利保障，不論是國際特赦組織 (Amnesty International)、人權觀察 (Human Rights Watch) 或是聯合國 (UN)，均針對中國政府大力逮捕、監禁律師、作家、反對意見者的諸多舉措，發表許多不滿的報導。如 2014 年 64 天安門運動回顧 25 週年時，中國政府逮捕了法學者許志永、浦志強律師、記者高瑜等 9 名，2015 年 7 月間更逮捕估計超過 245 位以上的律師。^⑤這些人權捍衛者（中國大陸稱之



為維權人士)常被以「尋釁滋事」、「煽動顛覆」等罪名起訴。除面臨判刑、拘押、酷刑、關進精神治療機構、軟禁和恐嚇等可能外，中國政府也對其家人進行恐嚇、脅迫、囚禁甚至不提供適當的醫療治療等方式讓這些人禁聲。截至 2015 年 11 月止，根據「中國維權律師關注組」的資料顯示，自從中國大陸於 7 月 9 日開始大規模逮捕人權律師，2015 年年底至少有 300 名律師、人權捍衛者和其家屬被約談、傳喚、限制出境、軟禁、監視居住、刑事拘留、逮捕或失蹤。^⑥顯示了中國大陸在法律的約束與保障下，仍缺乏言論與集會自由的空間。

政府管制的批評同樣延伸在網路上，有越來越多的外國網站、手機軟體 (APP) 被封鎖。自 2013 年 8 月 15 日中國互聯網大會中通過了「七條底線 (新魯七條)^⑦」後，這兩年內的自我審查不斷，除了陸續封鎖外國網站 (如 GOOGLE)，導致民眾無法使用網站的相關服務 (如 gmail 或 google+)，不論是社群網站或者是通訊軟體 (包括微信、line、Kakao Talk 等) 均不斷出現刪除信息或封鎖的新聞，儘管 2015 年底開放部分地區臉書，但此種具備政治意義 (洗版) 的行為並未實際讓民眾享有真正的言論自由。

在自我審查方面，中國政府於 2013 年底創了一個抵制敵對勢力意識型態滲透的「協調互聯網安全」小組，再加上 2014 年 7 月國家新聞出版廣電總局的命令，媒體不應公布沒有經過審批的新聞，導致中央紀律檢查委員會曾依此宣布中國社會科學學院被外來的思潮滲透 (西方滲透)，並且在政治檢查中具備四個問題：第一、穿上學術的隱身衣，製造煙幕；第二、利用互聯網炮製跨國界的歪理；第三、每逢敏感時期，進行不法的勾連活動；第四，接受境外勢力點對點的滲透。^⑧此態勢延續至 2015 年，「中華全國律師協會」在 6 月公佈的規則草案中，禁止律師討論正受審理的案件或寫公開信，也禁止他們批評法律體系、政府政策和國家。國家新聞出



版廣電總局也在6月禁止記者進行跨領域報導，或者發表未經其工作單位批准的文章。此種透過法律與命令抑制言論自由、拘留、監禁甚至脅迫維權人士、封鎖網站資訊的諸多舉措，顯示中國政府持續壓抑政治與公民權利。

自習近平上台後，中國大陸即開始要求黨員、學界、學生、媒體等研習其意識型態的文件。這些文件中反對人權及其衍生的普世價值、反對新聞自由以及公民權利等概念，^⑨並強調一黨領政的重要。也使得2015年度6月的英中商業合作峰會格外矚目，此乃因兩國原在人權觀點有所分歧，儘管習近平回應BBC的問題表示「保護人權沒有最好，只有更好」，^⑩但批評英國囿於經濟利益、漠視人權保障的報導伴隨著習近平的訪問逐漸浮現，再度挑戰各國保障人權的尺度。

從制度層面來看，死刑依然是國際批評中國人權的重頭戲，儘管2015年已開始討論嚴格審查死刑的審判流程。^⑪且在55項死刑罪名中，四中全會開議時減少了9項死刑罪名，^⑫並估計在3年內再度刪減21項死刑罪名。^⑬也有批評指出，中國政府利用死刑的規定快速打擊、鎮壓新疆異議份子，^⑭顯示了這個制度的修改（正名）勢在必行。在過去十年間，中國大陸死刑犯的年度處決人數已經從1萬人降低到4千人，^⑮更於2014年年底公告將於2015年度停止摘取死刑犯的器官。^⑯

停止摘取死刑犯器官是個正面的消息，取而代之的是2015年建置的「公民人體器官捐獻體系」，原中共衛生部副部長黃潔夫曾表示，自公民捐獻成為器官移植的單一合法來源後，移植器官的來源並沒有減少。然經世界醫學協會（WMA）揭露，中國大陸原有死刑犯器官移植是在死刑犯死後摘除的器官，而經過制度的修訂，若死刑犯在生前同意，即被歸屬於「中國公民自願捐贈」類別，要如何確保死刑犯在不受脅迫且知情的環境下同意捐贈，是目前各國對死刑犯器官捐贈遲疑的原因，這種違反國際道



德準則的取巧方式，不僅誤導外界判斷，^⑰實際上並沒有解決使用死刑犯之器官問題。唯一可以稱許的，或許只有死刑犯一旦「同意」捐贈器官，則意味著其身份從死刑犯轉換為中國公民，儘管此轉換是否符合法律概念是另一個問題。

除上述與言論、集會自由以及死刑相關的消息外，今年度廣受國際重視的同性戀、跨性別等歧視議題也存在中國大陸。實際上，中國一直將同性戀視為一種精神疾病，到目前沒有法律保護人民免於性別認同的歧視，同性伴侶和同性婚姻截至目前不僅不被承認，討論的空間也因集會結社自由的限制而無法施展。2015年2月有一對女同性戀伴侶到北京結婚登記處申請註冊遭到拒絕；5月17日長沙市政府拘捕了同性戀遊行的組織者向小寒，並根據「組織非法遊行」罪名將其拘留12天。^⑱而根據北京和重慶的「女同性戀、男同性戀、雙性戀和變性者（LGB&T）小組」報導稱，由於當局向活動場地的業主施壓，他們的活動在開始前的最後一刻被取消，有些成員和律師更被指控欺詐以及非法商業活動。^⑲顯示歧視這個議題，不僅存在少數民族，也存在性別之中。

在少數民族政策方面，仍舊存在著暴力、歧視以及代表性的選擇可能，導致新疆的分離主義無法消弭，也加深了藏族的差異。如在反對「分離主義、宗教狂熱以及恐怖主義」的旗幟下，2014年3月有至少30位民眾在昆明火車站被殺、^⑳5月31日烏魯木齊的一個市場有43人喪生、^㉑這些恐怖攻擊導致中國大陸政府開展一年期的「嚴打」行動，2014年至少有380人被拘留、30人因恐怖主義指控被判死刑。這個人數記錄在2015年仍持續上升。除新疆外，西藏也發生動亂事件。這些變動可能與2006年開始的安置2百萬西藏人政策有關。^㉒在長年的不滿中，中國大陸政府採用致命性的武器加以鎮壓，^㉓與此相對照的是10名以上藏人自焚的抗議事件。



自 2013 年廢除勞教制度後，中國大陸原擁有 16 萬人的 350 個勞教所逐漸減少，然有些勞教所改名為戒毒所，疑使用另一種替代制度借屍還魂。^{②4}然在勞教廢除之後，中國大陸政府仍透過其他方式進行拘留、非法軟禁，如警察開始使用模糊的指控來拘留各種嫌疑人數，其時間最長可以有 37 天。如從事環保運動的異議人士胡佳多次被軟禁。而 2014 年董如彬因「網上散佈謠言罪」一審判處有期徒刑 6 年半、作家黃澤榮於 2015 年以「尋釁滋事罪」和「非法經營」判處有期徒刑 2 年 6 個月、韋婷婷等五人則因在公車上散播反公車性騷擾的傳單，在婦女節前以「尋釁滋事」的名稱被拘留，^{②5}顯示中國大陸的政治權利仍受剝奪。

三、本報告特色

在面對諸多事件陸續爆發的同時，2015 年《中國人權觀察》主要從結構性與宏觀性出發，透過制度與案例的發展分析中國大陸各項權利的變化。除各專章均根據《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》來定義權利外，並多以 2015 年出台的 2014 年《中國人權事業的進展》白皮書作為文章分析的起點，佐以 2009~2010 年以及 2012~2015 年《國家人權行動計畫》、《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》、以及《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》等。

除這些相似處外，報告各專章擁有兩項特色。首先，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、台商人權觀察以及少數民族的文教觀察等，均使用白皮書、法規、政策、命令來釐清整體面向。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（表二）。



表二：本書各章引用之法規政策

專章	政策、法令、白皮書、草案名稱
社會人權	《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》
	《反家庭暴力法》
	《我國農村留守兒童、城鄉流動兒童狀況研究報告》
	《國有土地上房屋徵收與補償條例》
	《國家人權行動計劃(2012—2015年)》
	《國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見》
	《勞務派遣暫行規定》
	《最高人民法院關於審理工傷保險行政案件若干問題的規定》
	《關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》
	《關於建立統一的城鄉居民基本養老保險制度的意見》
	《關於深入推進2014年兒童用品品質提升行動的通知》
《關於深化收入分配制度改革的若干意見》	
政治人權	《不動產登記暫行條例》
	《中華人民共和國網絡安全法》
	《內部資料性出版物管理辦法》
	《約談十條》
	《國家安全法》
司法人權	《人民檢察院組織法》
	《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》
	《最高人民法院關於人民法院在互聯網公布裁判文書的規定》
	《關於完善法律援助制度的意見》
	《關於依法保障律師執業權利的規定》
	《關於建立完善國家司法救助制度的意見(試行)》
	《關於辦理死刑覆核案件聽取辯護律師意見的辦法》



經濟人權	《2014年中國食品安全事件分析報告》
	《2015中國商業報告》
	《2015年中國發展信心調查結果》
	《中國食品安全發展報告》
	《經濟藍皮書夏季號：中國經濟增長報告（2014-2015）》
環境人權	《國家環境保護「十三五」規劃基本思路》
	《2014中國環境狀況公報》
	《水污染防治行動計劃》
	《新環保法》
	《關於2014年全國主要污染物總量減排監測體系建設運行考核情況的通報》
少數民族 文教權	《民族區域自治制度在西藏的成功實踐》
	《西藏發展道路的歷史選擇》
	《新疆各民族平等團結發展的歷史見證》
	《關於加快發展民族教育的決定》
台商人權	《不動產登記暫行條例實施細則》
	《昆山深化兩岸產業合作試驗區跨境人民幣貸款業務試點管理暫行辦法》
	《環保法》
	《環境保護主管部門實施按日連續處罰辦法》
	《環境保護主管部門實施查封、扣押辦法》
	《環境保護主管部門實施限制生產、停產整治辦法》
	《關於清理規範稅收等優惠政策通知》
	《關於稅收等優惠政策相關事項的通知》

附註：上述名稱依筆畫排列

資料來源：依據各專章內容縱整歸納



其次，此份人權觀察報告的意義（也是臺灣民主基金會持續發佈報告的初衷），不是依賴來自西方、國際間對中國大陸的各式報導，而是透過「以子之矛、攻子之盾」的方式加以陳述中國大陸人權狀況。各專章總計超過 300 份以上的註釋，其資料來源除時間涵蓋的面向以 2015 年發生的事件為主，絕大多數的內容均引自中國大陸的新聞網站。不論是中央或是地方的報導，其涵蓋的深度與廣度絕非國際間人權報告比擬。

在超過引用百份媒體的報導中，比例最多的實際上僅佔了總資料的 6%，顯示了資料的多元，依照順序之前十名依次為澎湃新聞（5.97%）、騰訊新聞中心（5.6%）、BBC 中文網（4.1%）、中國新聞網（4.1%）、新華網（3.73%）、中時電子報（3.73%）、大紀元（3.73%）、人民網（3.73%）、德國之聲中文網（3.36%）、聯合新聞網（2.61%）。而這十項資料來源中有 5 份媒體來自中國大陸、2 份來自臺灣、3 份來自國際（海外），顯示了此份報告之客觀性。本年度中國人權觀察引用之媒體參見表三。

表三：本書引用資料來源彙整

BBC 中文網	中國共產黨新聞網	臺灣本土法學	法律科學	深圳新聞網	維吾爾之聲
DW	中國法學	央視網	法律適用	第一星座網	網易新聞
FT 中文網	中國青年報	全球台商電子報	法商研究	荷蘭線上	鳳凰財經
New Bloom	中國勞工通訊	合肥熱線	法廣世界之聲	華爾街日報	鳳凰網
RIF	中國評論新聞	成報網	法學研究	搜狐新聞	德國之聲
TEIA 環境資訊中心	中國評論新聞網	百度	南方週末	新唐人	德國之聲中文網
人民日報	中國新聞網	自由亞洲電台	南都網	新浪財經	澎湃新聞



人民報	中國網	自由時報	南華早報中文網	新浪新聞	環球網
人民網	中國環境報	西藏發展論壇	政法輿情	新浪新聞中心	瞭望新聞週刊
人民網上海頻道	中華網路日報	希望之聲	美國之音	新浪網	聯合報
大紀元	中新網	亞洲週刊	風傳媒	新華社	聯合新聞網
大致會阿思達克通訊社	今視網	京華網	香港文匯報	新華網	關鍵評論
大眾網	天下網路雜誌	兩岸經貿	紐約時報	新華網福建頻道	蘋果日報
工商時報	天下雜誌	和訊網新聞頻道	紐約時報中文網	經濟參考網	騰訊 - 大粵網
中外法學	天山網	旺報	荊楚網	經濟部電子報	騰訊今日話題
中央通訊社	文匯報	東方日報	財新網	萬國法律	騰訊財經
中共中央黨校學報	文匯網	東方法學	財經	路透社	騰訊新聞中心
中青在線	日經中文網	東方網	財經網	鉅亨網	
中時電子報	北京青年報	東北網	商周財富網	福州新聞網	
中國民族報	北京新浪網	法制日報	國際在線新聞	綠色和平組織	

附註：此表格乃依據筆畫順序排列，與引用的次數無關。

資料來源：依據各專章之註釋整理歸納。

表三摘整各份權利觀察的資料來源，由於每份報告引用的方式不一，再加上案例分析的時間涵蓋面向或包括先前年份，故無法明確陳述各份資料的引用比重。或有論者指稱中國之媒體大多受到中共控制，但一來各專章之觀察人自有判斷，二來海外的資訊來源也必須源自於本土，在沒有任何一家媒體是「絕對」公正、客觀的前提下，本報告至少提供將近 3 百條



中央與地方的報導條件，且有將近百份的媒體資訊引用低於 1%，而最高的為 6%，顯示了此份觀察報告的多元與（相對）客觀。

由於各專章的人權觀察均從理論、架構、實際案例出發，為避免閱讀時疊床架屋，以下概略說明各章內容，詳細案例分析請分別查閱。

四、社會人權觀察

本年度的社會人權觀察延續歷年報告的報告脈絡與焦點，但為因應時代變化與事件發展，逐年擴增觀察項目，從 2013 年的 5 項逐步擴展成 2015 年的 7 大項（表四），其焦點從農村與土地問題，轉移到醫療以及食品安全，2015 年更著重於婦女權益，一方面顯示中國大陸社會問題持續增加，另一方面也說明中國大陸社會對於權利意識的崛起。

表四：2013~2015 中國社會人權變化

年度	觀察面向						
2015	勞工安全	老人安養	兒童權益	土地徵收和房屋拆遷	食品與日用品安全	醫療照顧	婦女權益
2014	勞工安全	老人安養	兒童照顧	土地徵收和房屋拆遷	食品與紡織品安全	醫療照顧	
2013	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	食品安全		

資料來源：依據歷年報告整理

社會人權觀察者認為，2015 年中國大陸社會的變化，主要來自於 2013 年《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》以及 2015 年《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》這兩



大政策方針。根據《建議》內容，觀察人樂觀指出，中國大陸的社會人權會有實質的改善若能確實落實這些目標。

在勞工安全方面，根據 2014 年推出了《勞務派遣暫行規定》，確保了派遣工的權益，故其焦點著重在工作環境、農民工被欠薪、和最低工資等三方面。國家安全生產監督管理總局的統計指出，2015 年的上半年共發生 13.9 萬起工安事故，造成 2.6 萬人死亡，此數據比 2014 年稍微下降，顯示對於工安環境的嚴格要求，儘管對於台商（外資）投資時過度執法，但確實有些微的改善。

而民間性「大愛清塵基金」的興起，也顯示社會自發的關懷。值得注意的是，中共官方於 2014 年公佈《最高人民法院關於審理工傷保險行政案件若干問題的規定》，然罹患職業病如塵肺病的農民工，僅有 25.72% 的人申請過賠償，此原因可歸咎於教育程度較低且各級單位懈怠推責。同樣的狀況也發生在農民工被欠薪方面，顯示社會人權的侵害，有賴老百姓的自我爭取。

在醫療問題中，2013 年的假藥與黑診所已經逐漸被控制，2014 年已轉為醫療品質不佳和健康資料造假的討論，2015 年除醫療品質不佳外，醫患關係的緊張是一個新的議題，根據諸多案例均發現，醫事人員的專業水準和工作態度、不當收費以及病人無理要求，都影響到醫病關係。

在老人安養方面，今年度的焦點從過去的四項（養老金、退休年齡、以房養老、和老人服務）移轉到退休年齡、養老金、和養老服務等三方面。包括了延遲退休年齡政策外，四大養老保險制度的改革也是勢在必行，希望透過漸進式的改革，增加養老金的給付對象，以消弭貧富差距。

值得注意的是婦女權益，在中國大陸有女人能撐半邊天的說法下，仍舊充斥著家庭暴力以及工作上苛扣產假的案例，顯示中國大陸近年來的社會變化頻頻，除平權概念流於口號陳述外，制度與現實之間的矛盾在社會



快速變遷中逐漸被揭露。這些案例說明了中國大陸社會在快速變遷的經濟發展下，因政治體制改革所導致社會問題，權利侵害案件不僅說明了制度的重要，更揭露法制與法治的差異，前者僅圖具形式，後者則掌握法律精神。

五、政治人權觀察

2015 中國的政治權利，延續著 2014 年度的發展，呈現著緊張的態勢。不論是法律制度的革新、政治上的反腐、媒體與網路的箝制，均說明政治（與公民）權利的侵害。即便有周永康、徐才厚等人「中箭落馬」，但自習近平上台之後，「致力使我國成為網路強國」之言論，已經限制 6 億網民的網路表述自由。在掃黃的口號下，有超過兩千個以上的網站關閉、三百個頻道被封鎖、兩千萬條訊息被刪除，更有許多案例說明網民在沒有起訴的條件下被扣押，更遑論駐紮於中國大陸的許多外國記者，在採訪內容、工作簽證、行動自由上都受到了限制。²⁶

政治人權觀察人指出，國際間對於中國大陸政治人權的討論多從權利概念的差異出發，故觀察人試圖從政治體制變遷的角度切入，認為人權體制是一種制度，在經濟新常態、政治新現實的整體格局下，導入了威權制度的變化，以政變與革命兩個軸線分析中國大陸與北韓人權狀況，並將焦點放在言論自由、參政權以及少數民族自治的發展。

在言論自由方面，觀察人從維權人士的逮捕拘留、網路言論自由的日益緊縮，以及非政府組織受到打壓等三方面出發。除論述在體制中的政策方針外，也說明中共官方對於國際的排斥。而國際間的非政府組織都無法與中國大陸境內非政府組織相互往來（傳知行案），更遑論與其官方的對話。此外，中共官方試圖於非政府組織中設立中國共產黨黨組，更是一大



笑話，此顯示了中共對威權體制的控制以及對於非政府組織概念的無知。

在參政權方面，根據《2014年中國人權事業的進展》白皮書可發現，其第三節「民主權利」強調以具體提案數量與通過率作為標準的議政功能，除說明協商民主的精神外，更說明其參政權之標準與國際標準迥異。至於在民族自決方面，觀察人將焦點放在西藏與新疆，簡述該區域內抗議事件與白皮書之涵義，基本上，政治人權觀察宣稱，中共政權將持續強化，故其政治人權將走出與國際間不同的道路。

然若將此發展以西方式的民主觀點視之，則受到的批評相當猛烈，如國際記者聯會建議中國中央政府進行十四點改革，包括了 1. 修訂國家法律法規符合人權標準；2. 落實政府公開訊息條例；3. 應立即釋放被囚禁的新聞工作者；4. 應停止無理由懲罰、解聘、拘禁記者的行為；5. 應成立一個獨立組織清查媒體暴力事件；6. 下令各級執法人員停止威嚇與消音；7. 停止阻撓、滋擾、懲處新聞從業人員；8. 記者應可自由前往不同地方採訪；9. 確保新聞從業人員之行動自由與資訊自由；10. 申請護照的程序必須一致、及時與透明；11. 港澳記者能自由前往中國訪問；12. 在進行網路監控前，應有公眾諮詢階段；13. 應開放新聞媒體發表渠道；14. 不能中斷通信系統，影響民眾資訊自由之權利。²⁷

換言之，中國大陸政治人權近年來，被中共以制度化的方式加以限縮、扭轉，企圖透過維護國家安全的一貫說法加以制止、抑制，不僅顯示資訊公開的重要，更說明政治權利的侵害，在近年來棒打大老虎的運動中，悄悄的以撲天漫地之姿席卷中州。

六、司法人權觀察

中國大陸近年來減少了 9 個死刑罪名，但仍擁有 46 種死刑犯的刑罰。



故司法人權觀察主要從制度性的結構變革來檢視 2015 年中國大陸的司法狀況，主要透過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部分分析。

在檢警執法與偵查方面，浮現的問題仍是刑訊逼供、非法取證、不重視辯解辯護意見等，儘管十八屆四中全會通過《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，強調「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。」但口號與現實之間的鴻溝相當大，故觀察人指出，推進「以審判為中心」的訴訟制度是目前重要的一環。

在法院審理方面，觀察人發現，司法獨立原是司法公正的保障，然而在反腐敗的中國大陸卻成為妨礙司法公正的利器。這主要是因為黨政部門對司法機關的主導性，以及各級地方政府享有相應的司法行政權兩個特點。實際上，儘管 2015 年在十八屆五中全會中，要求深化法院改革，導致過去舊有橫向發展的人事任命以及預算編列的權力逐漸轉為縱向的管理，實為嘉許之處。然在一黨執政的情況下，雖然司法獨立甚至是法院革新符合當下執政理念，卻不能忽視政治影響司法的力量，故現階段能夠做的是司法文書的公布。

實際上，司法的文書公布並非由中共官方所主導，而是受制於知情權的高漲、社會結構與抗爭的持續，以及控制訊息的難度等多重因素。在 2014 年年初《最高人民法院關於人民法院在互聯網公布裁判文書的規定》公布施行後，中國大陸各級法院已於 2014 年年底上傳裁判文書 5685491 份。

儘管批評指出，許多判決書的內容不完整、案件事實認定不清、說理不充分，甚至法條援引錯，但文書的公開可說是中國大陸司法人權保障的一個突破。同樣的，法律救助部分的數據也逐漸上升，2014 年，共有 8 萬餘名當事人得到司法救助，近 139 萬人次接受法律援助。2015 年上半年，



中國大陸共受理法律援助案件 57.4 萬件，接受援助人次 65.9 萬。

除體制上的革新外，2015 年度的新亮點當屬律師工作保障的不足，不論是從年檢制度或者是對於律師的人身自由之保障都受到了檢視與批評，儘管有平反冤獄的案例（如呼格吉勒圖案）出現，但更多不公義之事凸顯出中國大陸司法體系的混亂。

七、經濟與環境人權觀察

2015 年十八屆三中全會著重的焦點除人事外，主要就是經濟的弱增長，十三五的規劃除了明確未來五年的經濟發展方針外，對於過去農村的經濟問題，以及土地的「三權分置」（土地所有權、承包權、經營權分置辦法）之設立實有進展，故經濟與環境人權觀察採取的是宏觀的觀點，檢視過去改革開放 30 年已降，在經濟蓬勃發展下的各式成本代價。儘管中國大陸官方不斷的推陳改革，但在市場管理、所得分配、勞動人權等問題的產生，都與經濟發展有莫大關係。同樣的，社會維權事件的日益擴大，包括民間、輿論以及組織的興起，都衝擊、加快了中國大陸官方改革環境的步伐。問題在於，數十年建立的經濟結構與環境污染，在強調發展權是中國人權中最重要權利時，對於各式的人權侵害實在無法在短期間內有明顯改變。細部而言，經濟與環境人權觀察認為，在認可中國為轉型的發展國家下，與經濟相關的問題主要可以從經濟新常態現象、金融信用、消費權益、反腐、貧富差距、勞動人權等發展觀察。從新常態經濟理論的觀點可知，中國大陸的經濟增長減速是反應過去長期扭曲的生產價格以及匯率的結果，而政府應該提出相關政策刺激技術升級、解決「僵屍」企業，故貨幣寬鬆政策是可以預見的。

然除了企業轉型升級外，房地產的問題將影響中國大陸的債務水準，



此乃因家庭、非金融類公司和政府均介入房地產。2015 年度短期融資債務 20 億人民幣違約案的首例—「山水水泥」即說明房地產泡沫化的徵兆。在影子銀行的陰影下，不僅未來許多銀行倒閉的風險，連帶引發的則是反腐的全面化。也因此，未來除了將焦點著重在國有企業上，也持續要求各國遣返經濟嫌犯，並逐步將反腐之行動轉向私人企業以及外資企業，導致反腐成為新的「中國風險」之說。

此外，消費者權益的高升是因食品消費安全、假貨、網路金融安全、共享式經濟的商品服務租賃信用等問題日益蓬勃；在貧富懸殊的差異下，勞動權益的保障，包括環境安全、勞團組織等的缺乏，都是值得關注的焦點。以蘋果最佳代工廠之一的上海昌碩科技工廠為例，在 21 項勞工權益指標中，實際上僅有 4 項部分改善。

在環境人權觀察方面，延續著歷年來「土地、空氣、水」這三方面的環境介紹，本年度報告並討論天津大爆炸的污染以及官方的處理問題。除空氣污染嚴峻，導致有 17% 的死亡均與空氣有關，本報告並表示中國大陸有 2/3 的地下水以及 1/3 的地面水不宜人類直接接觸，不論是企業污染、過度採礦、原油洩漏或者是垃圾問題均無法解決，即便其官員也表示：「中國水污染問題的趨勢是越來越壞，而不是越來越好」。

據了解，目前中國可耕種土壤有 1/5 受到污染，顯示污染問題嚴峻。儘管中共官方也開始公佈關於環境議題的敏感資料、開放非政府部門參與環境治理、推行環境公訴制度等。然此種讓民間參與的方式，一方面加強環境治理的力道，另一方面又成為風險的引爆點。不論是內蒙古、廣東等地均有萬人抗爭事件，短時間無疑讓資訊公開此正向發展成為危急官方的兩面刃。

不可否認，《新環保法法》、《水污染防治行動計劃》、《國家環境保護「十三五」規劃基本思路》、《關於推行環境污染協力廠商治理的意見》等



法案政策不斷推出，顯示了中共的努力，但經濟上的熱（虛）錢竄流、環境上的結構因素，該如何調整各方思維，達成經濟發展與環保兼顧的雙贏脈絡，是一項困難的任務。

八、少數民族文教人權觀察

新疆與西藏以及少數民族生活的地區一直都是個問題，中共官方除了希望早日一統外，也希望透過區域的整合作為兩岸未來發展的標竿，然邊疆民族問題在數十年的漢化下並沒有消弭少數民族的反抗之聲，顯示了邊疆民族問題的嚴峻。為了改善此問題，本報告透過文教權利的觀察，釐清權利的保障與侵害之處。

在《關於加快發展民族教育的決定》中曾論及，「到 2020 年，民族地區教育整體發展水準及主要指標接近或達到全國平均水準，逐步實現基本公共教育服務均等化。民族地區學前兩年、三年毛入園率分別達到 80%、70%。義務教育學校辦學條件基本實現標準化，九年義務教育鞏固率達到 95%，努力消除輟學現象，基本實現縣域內均衡發展。高中階段教育全面普及，普職比大體相當，中職免費教育基本實現。高等教育入學機會不斷增加，高考錄取率不斷提高，學科專業結構基本合理，應用型、複合型、技術技能型人才培养能力顯著提升。」顯示中共意識到目前文教發展的主要關卡在少數民族地區，故 2015 年報告特別新增此一專章分析當今變化。

觀察人從文化權與教育權出發，從其定義寬廣、執行不易、與主權糾葛、以及對於民族的觀點不同著手，探討文化權與教育權不論在理論與執行上都面臨諸多挑戰。而套用此概念觀察中共的治疆以及治藏工作，不論是教育、文化甚至宗教上的發展都說明中共的治理方式採取經濟發展和反恐維穩的兩手策略。然若將文化權與教育權以權利論之，則可發現中共尚



未理解到這兩種權利正是中共聲稱的「集體」人權之例證。顯示了中國在面對「西方」式人權時，以個人 vs 集體的論述加以證成自我人權狀況，但若真的以集體人權的觀點理解中國大陸的發展，卻發現漏洞處處，顯示這兩手策略尚未上綱到理論階段。

值得注意的是，從政治社會化的角度觀察維吾爾族的青年認同，卻發現這些少數民族認為「中國人」是一個政治概念，而「維吾爾族人」是一種民族認同，但對於「中華民族」卻沒有較為一致的看法，顯示「國族」的觀點仍未具體落實在少數民族認同上，簡言之，中共的政治社會工作不僅尚未成功，其治疆與治藏的政策可說是高成本、低收益，甚至是反收益的政策。故觀察人建議，應從強化少數民族的自信心出發，積極發揚雙語教育，並於教材中增列少數民族英雄的史蹟，透過強調少數民族英雄就是中華民族英雄的脈絡，方能夠建立民族平等、民族團結的使命。此觀點亦適用於臺灣推行原住民族保障的文教發展。

九、台商人權觀察綜整

在中國大陸整體經濟體制逐漸與國際融合的同時，人治為主的司法體系，使外界不斷質疑中共對外商投資的保護和處理經貿糾紛時的公平性。兩岸投資關係日益密切，近年來兩會簽訂了 23 項協議和 2 項共識，甚至於 2015 年 8 月 25 日簽署了兩岸租稅協議，對台商在大陸的投資更有保障也更具有誘因。但近年來台商在大陸投資所發生的各項事件，包括工廠爆炸、五險一金、勞資糾紛、紅色供應鏈和兩岸租稅糾紛等，均涉及台商投資權益保障問題，受到高度的關切。

近年來投資環境與政策的轉變，台商在中國大陸投資已由珠江三角洲逐漸向長江三角洲、環渤海地區和中西部地區擴展，而投資的產業已由傳



統製造業逐漸向高科技行業和服務業領域發展，除此之外，台商在中國大陸的投資亦呈現在地化情況，此舉將提高臺灣經濟對中國大陸依賴程度，並影響臺灣未來的經濟發展。

基本上，台商人權觀察者從國家風險分析的角度出發，探討中國大陸經濟的健全性、政策的穩定性，以及政治的安定性。並根據電機電子同業公會針對中國大陸整體經濟環境與風險主要的七個投資環境的面向，亦即 1. 自然環境、2. 基礎建設、3. 公共設施、4. 社會環境、5. 法制環境、6. 經濟環境、7. 經營環境等加以分析，發現台商的滿意度最高為自然環境、其次為基礎建設，而滿意度最低者為法制環境，顯示了法制環境的亟需改善。

2015 年台商在大陸投資時面臨的重大事件，就面臨了法制政策的侵害。如 14 年的昆山粉塵大爆炸，導致附近廠商和人員受到影響，實際傷亡人數高達 146 人，連帶影響昆山政府部門嚴格執行工廠安全檢查和制訂相關政策；包括昆山市委書記管愛國的下台。一系列「打老虎」行為，不僅移送了台商中榮公司董事長吳基滔、總經理林伯昌和經理吳升憲等人，在快速變更環保法規與生產安全檢查法規下，昆山不再是大陸最佳投資城市。

同樣的狀況也發生在福建，2015 年漳州古雷的煉油工廠因漏油發生大爆炸，也讓環評法在中國大陸開始落實，儘管此舉如同環境人權觀察般，並未對環境污染的防制與恢復有任何影響。在新出台的法律濫用「溯及既往」原則，不僅執法過當影響台商權益，也沒有實際保障勞工與雇主，在選擇性執法的情況下，台商廠房復工遙遙無期。

在官方導入環評觀點在經濟發展上，地方政府對台商的優惠政策也正在改變中。同樣採用溯及既往且影響台商投資最劇的是《關於清理規範稅收等優惠政策通知》，該通知一筆勾銷過去所有給企業的稅費優惠，儘管國務院於 5 月份公佈了《關於稅收等優惠政策相關事項的通知》，明示對

台商的優惠政策將繼續執行，但卻受制於地方政府的財政能力左右：報導指出，上海、北京、深圳、貴州等地方政府，認為在財政困難的條件下，拒絕執行台商優惠條款，顯示了中央地方在台商政策上的不同調。

而勞工權利的興起也危及台商人權保障。儘管二者在概念上並不衝突，但對於五險一金的選擇性執法，造成許多不滿，「我們是合法補繳，為何要這樣對我們，這些人專門找外資老闆開刀，就因為政府對外資查的嚴，對陸企卻是睜一隻眼閉一隻眼」。在硬性規定每兩年各地區的最低薪資至少調整一次的條件下，再加上五險一金，許多地方的工資不僅與同臺灣薪水相同，對於台商的要求更甚一籌。

對於台商人權最明確的保障，實際上應從 2012 年《海峽兩岸投資保障和促進協議》著手，該協議開宗明義保障台商在中國大陸投資安全，協議的四大精神為最低標準待遇、人身自由與安全保障、國民待遇和最惠國待遇。但 2015 年台商面臨人身安全上的威脅、投資環境的選擇性執法、財產權的侵犯以及智慧財產權的商標蟑螂之威脅。都引發各種抗議事件。法規與政策的施行與現實不符、地方政府選擇性執法、台商缺乏有效且即時的申訴管道，都導因於整體經濟結構轉型；畢竟，居住在中國內且名義上被歸納為「中國人」，從各種權利侵害的例證均可說明，台商與當地民眾的差異仍在，這種不平等的現象將持續發展，且面臨各種體制轉型時將日益激烈。

十、結論

中國人權觀察報告自發行以來，已邁入第十一個年頭，在引用多方資料力求客觀與周全外，本觀察報告的重點也逐漸擴大，從原有的政治、司法、社會、經濟等人權觀察，擴大到台商以及少數民族的文教觀察等，持



續性努力的目標不僅讓外界更加了解中國大陸，也希望透過此舉強化兩岸的認識與理解。

中國大陸在轉向市場運作的數十年間，興起許多制度性的人權保障討論，伴隨著資訊流動日難控制、教育程度提高，人民對於權利的渴望與對現實的不滿逐漸衝撞體制，各式改革的提出即是因應這些問題。在人權狀況上，自1991年中共第一次推出宣示性的白皮書後，近年來更推出「中國人權行動計畫」，儘管中國大陸宣稱其在國際人權條約義務的履行上不遺餘力，²⁸但自本報告各章報導均揭露，不論在概念上與實踐上，中國人權與國際人權的距離仍在，而權利被威脅的案例並沒有減緩之趨勢。

伴隨時代演進，許多新興的問題也逐漸挑戰到各國對於人權的理解與詮釋，對於中國而言，除政治公民權持續受到批評外，經濟社會權利也伴隨著變遷動盪的事件與議題不斷挑戰原有的官方底線，而台商（灣）、新疆、西藏等地，也因差別待遇突顯出權利的屬性，今年度的少數民族文教權更是獨特，不論是權利的定義、實踐、侵犯與保障，都逐漸鋪陳、豐富了中國大陸的人權論述，儘管也暴露出觀念與體制不健全之處。遊蕩於國際動盪之外，中國人權究竟何去何從？是我們需要關心注意的。

（作者：李有容／開南大學公共事務管理學系副教授、
趙建民／中國文化大學中山與中國大陸研究所所長）



注釋

- ① **BBC 中文網**，「歐洲難民危機：德國預計難民人數飆升」，2015 年 8 月 18 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/08/150818_germany_refugees，2015/12/30。
- ② 江玟，「德國難民人數有增無減 近三成非敘利亞難民」，**風傳媒**，2015 年 9 月 26 日，<http://www.storm.mg/article/66444>，2015/12/22。
- ③ 包括 1. 言論自由、2. 死刑、3. 酷刑和其他虐待、4. 有罪不罰、5. 難民和尋求庇護者、6. 集會自由、7. 強迫失蹤、8. 男女同性戀、雙性戀、跨性別者和雙性別者的權利、9. 歧視、10. 婦女權利等。
- ④ 其他六個地區包括北高加索地區、北愛爾蘭、非常規引渡到利比亞的情況、南柯爾多凡、庫爾德地區、達爾富爾。
- ⑤ Camila Ruz, “Human Rights: What is China Accused of?” *BBC News Magazine*, 2015/10/21, <http://www.bbc.com/news/magazine-34592336>，2015/12/30。
- ⑥ **自由時報**，「中國持續鎮壓維權律師，人數增至 300 人」，2015 年 11 月 7 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1500477>，2016/01/01。
- ⑦ 七條底線分別是 1. 法律法規底線、2. 社會主義制度底線、3. 國家利益底線、4. 公民合法權益底線、5. 社會公共秩序底線、6. 道德風尚底線、7. 信息真實底線。微博，「新魯七條新北京共識」，2014 年 6 月 23 日，http://www.weibo.com/p/1001603724699820512444?from=page_100306_profile&wvr=6&mod=wenzhangmod，2016/02/19。
- ⑧ **新唐人電視台**，「中紀委指社科院受『境外勢力』滲透」，2014 年 6 月 17 日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2014/06/17/atext1116876.html>，2016/01/03。
- ⑨ <https://www.gov.uk/government/publications/china-country-of-concern-->



- 2/1004304，2016/01/03。
- ⑩ British Foreign and Commonwealth Office, “Corporate Report on China” , 2015/03/12, http://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2015/10/151021_live_xijiping_uk_visit，2015/12/15。
- ⑪ CCTV, “china Publicize Human Rights Action Plan,” , <http://english.cntv.cn/special/chinahumanrightsplan/homepage/index.shtml>，2016/01/02。
- ⑫ 刪除的九項死刑罪名包括私運武器、彈藥罪，私運核資料罪，私運假幣罪，偽造貨泉罪，集資欺騙罪，組織賣淫罪，逼迫賣淫罪，阻礙履行軍事職務罪，戰時闢謠惑眾罪。
- ⑬ **法制網**，「從刑法修正案看死刑立法技術」，2015年11月11日，<http://epaper.legaldaily.com.cn/fzrb/content/20151111/Articel10003GN.htm>，2016/02/21。
- ⑭ British Foreign and Commonwealth Office, “Corporate Report on China” , 2015/03/12, <https://www.gov.uk/government/publications/china-country-of-concern--2/1004304>，2016/01/10。
- ⑮ Human Rights Watch, “World Report 2014: China” , <https://www.hrw.org/zh-hans/world-report/2014/country-chapters/260056>，2016/01/11。
- ⑯ British Foreign and Commonwealth Office, “Corporate Report on China” , 2015/03/12, <https://www.gov.uk/government/publications/china-country-of-concern--2/1004304>，2016/01/13。
- ⑰ 如前器官移植協會（TTS）主席德爾莫尼克（Francis Delmonico）於2015年4月21日一場研討會中表示，「根據中共法律，自2015年1月1日起，從死刑犯身上摘除器官的行為是非法的。」
- ⑱ Human Rights Watch, “World Report 2014: China” , <https://www.hrw.org/zh-hans/world-report/2014/country-chapters/260056>，2016/01/03。
- ⑲ British Foreign and Commonwealth Office, “Corporate Report on China” , 2015/03/12, <https://www.gov.uk/government/publications/china-country-of-concern--2/1004304>，2016/01/10。



- of-concern--2/1004304 , 2016/01/02 。
- ⑳ Human Rights Watch, “World Report 2015: China” , <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/china-and-tibet> , 2016/01/07 。
- ㉑ British Foreign and Commonwealth Office, “Corporate Report on China” , 2015/03/12, <https://www.gov.uk/government/publications/china-country-of-concern--2/1004304> , 2016/01/05 。
- ㉒ Human Rights Watch, “World Report 2015: China” , <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/china-and-tibet> , 2016/01/13 。
- ㉓ British Foreign and Commonwealth Office, “Corporate Report on China” , 2015/03/12, <https://www.gov.uk/government/publications/china-country-of-concern--2/1004304> , 2016/01/04 。
- ㉔ Human Rights Watch, “World Report 2014: China” , <https://www.hrw.org/zh-hans/world-report/2014/country-chapters/260056> , 2015/11/25 。
- ㉕ 民視,「中國 5 女權鬥士 因『尋釁滋事』遭逮」, 2015 年 4 月 13 日, <http://news.民視.com/NewsContent.aspx?ntype=class&sno=2015413109M1> , 2016/01/09 。
- ㉖ 中國的傳媒戰：審查、腐敗和控制，國際記者聯會亞太區分會，2015，頁 2 。
- ㉗ 中國的傳媒戰：審查、腐敗和控制，國際記者聯會亞太區分會，2015，頁 68 。
- ㉘ 中華人民共和國國務院新聞辦公室,「國家人權行動綱領 2012-2015 年」, 2012 年 6 月 11 日, <http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1171248/1171248.htm> , 2016/01/09 。





社會人權觀察

摘要

本報告對於 2015 年度中國大陸社會人權的觀察，基本上承襲 2012 年至 2014 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 6 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略有增刪。雖然中國大陸已經出現了經濟成長放緩的局面，但仍然維持相對較為快速的成長，這使得中國大陸的官方和民間可以有更多的資源來面對各種問題，所以，整體來說，2015 年度中國大陸在社會人權方面，繼續維持逐步改進的趨勢。同時，隨著《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》開始逐步落實，以及《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，標舉出「共享」的概念，我們可以預期，中國大陸的社會人權會有持續改善的機會。

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



一、前言

本報告對於 2014 年度中國大陸社會人權的觀察，基本上承襲 2012 年至 2014 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，^①再參考過去幾年《中國人權觀察報告》中〈社會人權觀察〉的報告內容，將觀察的重點逐步擴大，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，除了繼續追縱前述 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。2015 年的報告延續 2014 年報告的處理脈絡，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。

值得注意的是，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。這些改革方向如果能夠逐步落實，對於中國大陸社會人權的改善，當然會有積極正面的作用。

對於《決定》的落實，則某種程度反映在 2015 年 10 月召開的中共十八屆五中全會裡，該次會議通過了《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》，《建議》中標舉了 2016 年至 2020 年中國大陸整體發展的五個核心理念或努力方向，分別是創新、協調、綠色、開放、和共享。其中，在「堅持共享發展，著力增進人民福祉」的標題下，



論及增加公共服務、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。我們可以預期，這些項目若能有效推進，中國大陸的社會人權會有實質的改善。

二、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》，相關報導認為，此項《規定》有三大亮點：1. 派遣用工限三種崗位，用工單位只能在臨時性、輔助性或替代性崗位上使用被派遣勞動者。2. 用工單位使用的被派遣勞動者數量不能超過其用工總量的10%，勞務派遣用工數量較多的用工單位有兩年過渡期。和3. 被派遣勞動者在用工單位因工作遭受事故傷害的，勞務派遣單位應當依法申請工傷認定，用工單位應當協助工傷認定的調查核實工作，勞務派遣單位在承擔工傷保險責任的同時，可與用工單位約定補償辦法。^②這些規定，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，今年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。

（一）工作環境

參考2012年到2014年的觀察報告，再對照傳播媒體的報導，2015年有關中國大陸勞工工作環境的關注焦點有二，其一是過去3年持續追縱的



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。由於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，所以，我們先行探討這個問題。

2015年8月12日的深夜，天津濱海新區發生了規模相當驚人的大爆炸。截至16日早上9時，此一爆炸事故已經確定造成112人死亡，95人失聯（包括85名消防隊員），722人受了輕重傷。其中，遇難者中只有24人能確定身分，其餘則有待DNA檢驗。^③由於事後官方對此一重大事件的說明不夠清楚明快，使得中國大陸的工安議題再度引發疑慮。

事實上，這已經是2015年中國大陸連續第五次工業廠區發生特大的爆炸案。在此之前，4月6日，福建漳州古雷石化（PX項目）發生爆炸，方圓四五十公里都能感受到強震；4月21日，南京揚子石化廠在事隔一年之後，再度發生爆炸；6月12日，南京化工園區德納化工廠發生火災，現場連續多起爆炸；7月16日，山東日照石大科技石化廠發生液態烴洩漏，引發儲存槽爆炸。^④此前，2013年青島東部的煉油廠管線爆炸，造成62人死，136人受傷；吉林家禽加工廠的爆炸大火，造成120人喪命。另外，2014年則有江蘇崑山的中榮金屬工廠因粉塵超標，引發大爆炸，造成146名工人喪命。專家表示，這是因為中國大陸的工安規定雖然很多，但卻沒有確切執行。有不少工廠老闆會透過賄賂官員，來規避這些工安規範，以求壓低生產成本，賺取更高的利潤。^⑤

不過，在工業廠區爆炸事件時有所聞的同時，有關的統計數據顯示，中國大陸在工作安全方面的確有一定程度的進步。根據國家安全生產監督管理總局的統計，2015年的上半年，共發生了13.9萬起工安事故，造成2.6萬人死亡。但是，跟去年同一時期比較，工安意外的比例已經下降了7.5%，因工安意外死亡的比例也下降了5.5%。^⑥所以，中國大陸在工作安全方面的人權狀況雖然還有頗大的改進空間，但從時間演進的角度來看，問題正



在改善當中。

至於煤礦安全問題方面，2013 年的報告曾經指出，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，2015 年仍然有若干死傷較多的礦場災難發生，包括安徽省朱仙莊礦場發生透水事故造成 7 人死亡，^⑦湖南省新邵縣因瓦斯突出事故造成 8 人死亡，^⑧福建省龍岩市永定區發生礦難有 9 人因為一氧化碳中毒死亡，^⑨遼寧省阜新市清河門區礦場發生局部性瓦斯爆炸導致 5 人死亡，^⑩以及江西省上饒縣楓嶺頭鎮永吉煤礦瓦斯爆炸導致 10 名礦工遇難等等。^⑪

其實在礦難之外，有如過去的報告中所觀察到的，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 2014 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。

在媒體報導和社會關注的情況下，中國大陸官方已經採取了行動，對塵肺病患者展開救援。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。^⑫

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。截至2014年5月30日，大愛清塵累計籌款15,025,806元人民幣，累計救助患者1030人，助學600人，發放製氧機380台。相較於中國大陸眾多的塵肺病患者，這些行動雖然顯得有些杯水車薪，但其更大的意義，在於喚起社會的關懷和政府的重視。^⑬

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、以及政府互相推託等。^⑭這意味著在塵肺病的議題上，中國大陸的社會人權仍需努力。

可喜的現象是，中國大陸官方在2014年8月出台了一項維護工人權益的措施，即最高人民法院公佈了《最高人民法院關於審理工傷保險行政案件若干問題的規定》，明確特殊情況下承擔工傷保險責任的用人單位，細化工傷認定中「工作原因、工作時間和工作場所」等問題。《規定》中，對雙重勞動關係、派遣、指派、轉包和掛靠關係等五類比較特殊的工傷保險責任主體做了規定，同時規定承擔工傷保險責任的單位，承擔賠償責任或者社會保險經辦機構從工傷保險基金支付工傷保險待遇後，有權向相關組織、單位和個人追償。讓工傷事件中的權責更加明確，勞工的權益更有保障。^⑮同時，大陸主要的官方媒體，如人民日報和中央電視台也主動報導塵肺病患者索賠困難的問題，顯示了大陸官方有意加大力度保護塵肺病患者的權益。^⑯



（二）農民工被欠薪

在城鄉二元的戶籍管理制度下，中國大陸的農民到城市裡打工，卻無法在城市中安家落戶，因而形成的一些特殊現象和問題，如在城市中未能謀得正式的工作職缺，只能以勞務派遣的形式打工；無法享有和城市居民同樣的就學、就醫、和就養待遇，因而孩子的教育、看病的權益、和老人家的安養遭遇困難；以及春節返鄉和節後回工作崗位，旅途勞頓等等，一直是中國大陸社會人權的重要議題。其中，如前所述，勞務派遣的問題已經透過法規出台和政策調整有了改善，但被欠薪資的問題則占據了今年媒體報導的頗多版面，所以，納入 2015 年的觀察報告中。

農民工被欠薪因而引發糾紛的情事常有所聞，但特別集中在每年歲末和年初靠近春節的時候，因為被欠薪的農民工急著拿到錢好返鄉過年。不過，經常發生的情況是，僱主避不見人，讓討薪的農民工欲哭無淚；乃至於因為僱主較為強勢，因而在衝突中造成了討薪的農民工受到言語乃至於身體的傷害。2014 年末和 2015 年初，在山西省太原市、^⑰江西省德安縣、^⑱和哈爾濱市^⑲等地分別發生了農民工討薪被毆打成傷乃至於死亡的事件。

正面的消息是，由於官方的主流媒體也開始關心農民工被欠薪的問題，^⑳因而促使政府和民間力量介入。這包括了中央部委採取聯合行動，大規模地在不同省份調查農民工被欠薪的情形；^㉑地方政府部門展開追查行動，協助農民工追討被欠的薪資；^㉒民意代表要求重視此一問題的嚴重性；^㉓法院用重典打擊欠薪；^㉔以及民間的維權律師義務幫受害人討公道等等。^㉕這些作為固然不可能使得農民工被欠薪的問題能夠獲得徹底解決，但是，輿論的重視加上官方和民間力量的介入，應該可以使得問題得到某種程度的改善。



（三）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。相關報導指出，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%。²⁶由於2014年中國大陸經濟成長出現了下行跡象，所以，最低工資的調整幅度跟著縮水。數據資料顯示，到了2014年10月底為止，已經公布標準的21個省份中，河南和新疆的基準線最高，工資水準的漲幅建議為15%；廣東的基準線最低，為9%，是唯一基準線低於10%的地區。21個省市平均的基準線漲幅為12.4%，²⁷為近4年來最低的水準，反映了中國大陸經濟增長速度放緩的事實。不過，國際勞工組織的報告表示，在世界各個經濟體中，比較上來說，近年來中國大陸平均工資增長的幅度仍然是比較快的，並遠高於已開發國家。²⁸

同時，在後續規劃上，由國務院在2013年批轉的《關於深化收入分配制度改革若干意見》表示，將根據經濟發展和物價變動等因素，適時地調整最低工資標準，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。²⁹這項政策宣示與中國大陸正在推行的「新型城鎮化」可以彼此相互配套，對於廣大勞工而言，具有改善待遇和維護權益的意涵。

實際的作為上，從2015年1月1日開始，湖南、海南、和西藏等3個省份和地區率先公布了上調最低工資的標準，隨後天津、北京、和深圳等3個城市陸續跟進。³⁰到了4月的時候，又有上海、廣東、山東、陝西、和甘肅等5個省市發布了上調最低工資的訊息。³¹7月份的時候，又有內蒙古、山西、和四川公布了最低工資的標準。根據已經公告的資料，我們發現，深圳每月最低的工資標準為人民幣2030元，首次超越上海的2020



元，成為大陸最低工資標準最高的城市。然後，依次為廣東 1895 元、天津 1850 元、北京 1720 元、內蒙古 1640 元、山西 1620 元、山東 1600 元、四川 1500 元、陝西 1480 元、甘肅 1470 元、西藏 1400 元、湖南 1390 元、和海南 1290 元。^⑳ 2015 年大陸最低工資標準平均的上調幅度大約在 10% 上下，比 2014 年更低，再度反映了中國經濟成長放緩的趨勢。

雖然面對著經濟下行的壓力，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。^㉑ 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，乃至於內陸省份。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。

三、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，值得做必要的觀察，所以，2015 年的報告持續就此議題進行探討。

2013 年的報告指出，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《國家人權行動計劃 (2012—2015 年)》，對於醫療保險制度的部份做了如下的規劃：一、到 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。二、職工醫療保險、城鎮居民醫療保險和新型農村合作醫療的參保人數，要較 2010 年新增 6000 萬人以上。三、參加城鄉基本醫療保險的人數，要達到 13.2 億人。四、提高



對城鎮居民基本醫療保險和新農村合作醫療的財政補助標準。五、職工醫療保險、城鎮居民醫療保險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。六、城鎮居民醫療保險和新農村合作醫療的門診費用，在所有納入統籌規劃管理的地區，其支付比例能夠提高到 50% 以上。七、到 2015 年之時，城鎮居民醫療保險和新農村合作醫療的政府補助標準，提高到每人每年 360 元以上，新農村合作保險參保人數比率能夠穩定在 95% 以上。《國家人權行動計劃 (2012—2015 年)》公布之後，相關部委和各級政府基本上均按照規劃內容推動施政，所以，中國大陸的醫療人權可說正在不斷改善當中。³⁴

2013 年的報告曾觀察中國大陸假藥泛濫和「黑診所」充斥的問題，為此，大陸官方表示要全面開展城鄉居民大病保險試點，完善國家基本藥物制度和全科醫生制度。³⁵ 2014 年的資料顯示，假藥和「黑診所」的報導顯著減少，我們假設問題已經獲得了改善，不再繼續追縱，而將重點轉移到醫療品質不佳和健康資料造假的情事上。2015 年的資料顯示，病歷造假的問題已經不再出現在媒體版面，這可能是問題得到官方重視而有所改善，也可能是其他新議題吸引了媒體注意力而退燒，有關訊息並不明確，只是搜尋結果明顯呈現議題已經退場，所以，不再列入觀察。但是，醫療品質不佳和醫病關係緊張的消息充斥在 2015 年的媒體報導中，所以，本報告將這兩個議題列為今年觀察的重點。另外，大陸官方在 2015 年陸續採取了一些醫療保險領域的改革行動，我們一併納入觀察評析。

（一）醫療品質

造成中國大陸某些地區或某些醫院醫療品質欠佳的原因，主要包括了醫事人員的專業水準和工作態度較差，以及醫院的經營管理欠缺良心或能力不足。2014 年的報告曾舉湖南省湘潭市一名產婦做剖腹生產手術，因大



量出血而死亡，醫生和護士竟任由屍體留在手術臺上，而離開手術室不見蹤影的案例，來說明醫療品質欠佳的情形。另外，也用醫療廢棄物粗糙處理的媒體訪查報導，呈現了醫院管理欠佳的狀況。³⁶

2015年，則在福建發生了一名5歲女童因輸血感染愛滋病事件，這個事件引起了大陸社會廣泛的關注。福建省衛生計劃生育委員會的調查顯示，這名女童是因為在手術過程中，輸注了「視窗期」的血液（即捐血者已經感染了愛滋病毒，但在捐血之時，血液中尚未產生愛滋病毒的抗體，驗血結果正常，被允許捐血），因而感染愛滋病病毒。HIV抗體為陽性的獻血者並不曉得本身已經感染了病毒，所以，基於善意做了捐血動作，他的血液還輸注給其他兩名患者。

根據《中華人民共和國侵權責任法》和《醫療事故處理條例》，對於輸注「視窗期」血液引起的HIV感染，血站和醫療機構並不存在過錯行為。福建省衛計委表示，儘管沒有錯過，但是將給予患兒人道主義救助補償。³⁷受害者的律者則指出，如果確實排除醫療衛生機構的責任，而是「視窗期」感染，則應該由相關部門按照公平原則承擔責任，建立「無過錯傷害」的補償機制，而非「人道主義」救助補償。³⁸這意味著中國大陸在醫療傷害方面還有制度安排上需要討論和完善之處。最後，這個女童獲得了77萬人民幣的賠償。³⁹

這件事情之所以引起廣泛的注意和討論，是因為根據不完全的統計，中國大陸約有78萬愛滋病毒的感染者，其中經由醫療輸血（包括使用血液製品）以及商業採血和供血的途徑，因而感染愛滋病毒的人數約為6萬餘人。這是一個較高的比例，顯示大陸捐血或採血的過程存在著缺失，如何讓醫療過程中常會用到的輸血動作免於恐懼，仍然需要大陸有關方面注意改進。



（二）醫病關係

醫師和病人之間產生糾紛本是醫療照顧領域經常發生的事，但是，近年來中國大陸所發生的醫病糾紛常常導致比一般情況要嚴重的情事，包括病人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。

比較嚴重的醫病糾紛，有的來自於醫院或醫生不當的收費行徑。例如，湖南省長沙市發生了就診者去醫院尋求治療不孕症，檢查後醫生表示症狀為輸精管堵塞，需要 3400 元動手術。可是，手術進行到中途之時，卻被醫生告知，需要另外繳納 13000 元，做「囊腫切除手術」。^{④①}另外，陝西省寶雞市也發生了醫生在病人割包皮的過程中，臨時要求加價 5000 元的情事。^{④②}

不過，有些病人對於醫療糾紛的處理方式已經明顯超越法理，對醫護人員的身體和心理造成嚴重傷害。例如，湖北省十堰市有女性在搶救過程中死亡，死者擔任法官的丈夫痛打負責搶救的女醫生，致使她視力、聽力下降，眼眶骨折，玻璃體出血，顏面部嚴重挫傷。^{④③}河南省商丘市有醫生在接診時被患者家屬圍毆，還被逼喝小便。^{④④}廣東省惠州市有位女醫生在醫院查房時，一名男子要求該女醫生幫他看病，女醫生表示等查完房再幫他看，卻被突然拿出菜刀的該男子砍成重傷。^{④⑤}貴州銅仁市印江縣交通局蔣姓副局長陪妻子到該縣醫院看病，其間要求醫院為其妻子開處方止痛藥，但醫生在評估病情後加以拒絕，因而遭到辱罵與毆打，導致腦震盪和外傷性頭痛。^{④⑥}河南省周口市則因一名幼兒在醫院中不治，醫生和護士被逼著輪流抱著幼兒的屍體示眾。^{④⑦}這些事件都呈現了中國大陸醫病關係異於常態的緊張，也顯示了中國大陸的醫療體系需要做檢討改進，以保障病患和醫護人員雙方的權益。



（三）醫療保險

本節開頭的部份提到，依照《國家人權行動計劃(2012—2015年)》的規劃，其第一項政策就是到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3月，人力資源與社會保障部對媒體透露，會在2015年內，不分城鄉，全面推行大病均可享有醫療保險的制度。

在前述政策中，大病醫保覆蓋的範圍，包括城鎮居民醫療保險的參保人員和新農村合作醫療保險的參保人員，其資金也來源於這兩項基金。所以，政策開始推動的時候，奠基在城鎮居民醫療保險和新農村合作醫療保險的基礎上，就已經完成了參保和籌資的階段，進一步就是實現由商業保險公司支付待遇。有關的政策制定人士表示，全面推行大病醫保的目標有兩個層面，一是各地全部出台政策，二是全部實施政策並開始支付待遇。在2015年之內，有關部門至少會完成層面一，並力爭完成層面二。^{④7}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，在中共十八屆五中全會（10月26日至29日舉行）召開前夕，人力資源和社會保障部在10月24日召開的新聞發佈會上宣布，完善異地就醫費用結算的政策，爭取能夠在第四季度發文。這項政策的主要內容是要進一步完善以市級作為異地就醫費用結算的統籌單位，規範省內的異地就醫結算，以異地安置退休人員為重點來推進跨省異地就醫的結算，並且進一步提高醫療保險結算的管理服務水準。^{④8}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。

《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，有關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，但這些綱領性的宣示，會以什麼樣的時程和什麼樣的具體政策來推動，值得做後續觀察。

四、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，對於是否延後退休年齡的議題，處於論證未決的情況；而試點經驗顯示，以房養老的接受度不高，議題退燒。所以，這兩個議題未納入2014年度的分析中，只繼續觀察養老金和老人服務的議題。在2015年期間，退休年齡的問題已經有了比較清晰的眉目，我們再度關注這個議題，所以，今年的報告會處理退休年齡、養老金、和養老服務這三個點面。

（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，^④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。^⑤

對於退休年齡問題，2013年11月十八大三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，表示要研究制定漸進式延遲退休年齡政策。一般的解讀是，官方已經決定要延長退休年齡，但不會一次到位，而是分成若干年，逐步地上調退休年齡。^⑥2014年期間，此一問題進入議而未決階段，官方的主要動作是進行意見諮詢和相關調查研究。2015年則有了比較清楚的政策方向。

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。^⑦2015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。^⑧所以，中國大陸延遲退休年齡的具體方案，最快可以在明年人社部上報國務院的草稿中看到究竟，其具體內容為何，值得追縱觀察。

（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。大陸民政部披露的資料顯示，截至2013年底，大陸全國城市低保對象每月的人均保障標準為373元，月人均補助為252元，合計每個人的月人均給付可獲得625元。農村的低保對象



每月的人均保障標準為 202 元，月人均補助為 111 元，合計每個人的月人均給付可以得到 313 元。相較而言，2013 年大陸城鄉居民基本養老金的每月人均給付只有 81 元，明顯偏低。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須要努力的課題。^{⑤④}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。^{⑤⑤}

大陸官方在 2013 年 11 月出台的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，明確表達了擴大養老保險覆蓋率和縮短城鄉差距的理念。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。^{⑤⑥}這個方案的核心內容之一，是根據公務員的現有工齡，經過計算，由政府分年編列預算，補齊相應的養老保險和職業年金，以便成功併入到原先由企業員工參加的社會養老保險中。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。^{⑤⑦}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。

城鎮居民和農村居民的部份，大陸國務院在 2014 年初發佈了《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。截至 2014 年 3 月，大陸全國新型農村和城鎮居民社會養老保險的參保人數，達到了 4.86 億人，同時，有超過 1.33 億的城鄉老年居民，已經開始按月領取養老金，雖然其給付額度比不上政府或事業單位員工以及企業員工。^{⑤⑧}

2015 年 10 月出台的《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》中，有關養老保險部份所做的宣示是：「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」。這些主張基本上是循著《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中的思路往前走，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。

（三）養老服務

由於一胎化政策的影響，近年來，中國大陸人口老化的速度相當快，養老服務供應相對不足。以老人安養機構為例，中國大陸在 2011 年之時，平均每 1000 名老人所擁有的床位是 17 張。2014 年的時候，雖然增加到每 1000 名老人有 28 個床位，但仍遠不及西方發達國家平均每 1000 名老人擁有 50 至 70 張床位。^{⑤9}由於中國人偏好居家式的老人服務，而不是將老人送至機構，所以，大陸官方並未以西方發達國家標準來設定老人安養機構的數量，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。^{⑥0}不過，也有一些相對富裕的城市，如北京市，將「9073」改為「9064」，即社區養老占 6%，機構養老占 4%。^{⑥1}但是，不管採用那一種規劃，隨著大陸老年人口快速增加，現有養老機構仍嫌不足。

除了數量仍嫌不足之外，在已有的老人安養機構中，特別是私人設立



的安養機構裡，有許多呈現出設備不足，服務人員態度不佳，管理不上軌道的現象，因而為人詬病。2015年5月河南平頂山市魯山縣康樂園老年公寓發生火災，造成38人死亡、6人受傷。事故驚動了中央領導習近平和李克強，分別指示要求河南省和有關部門全力救治受傷人員，做好遇難者善後和家屬安撫工作，並查明事故原因，依法追究事故責任。^②國家領導人的重視促使司法單位介入調查，^③並曝露了安養機構建築違規而地方監管單位疏於管理的情形。^④

2014年的觀察報告指出，除了繼續增加仍嫌不足的養老機構之外，中國大陸已經在安徽省合肥市展開了老人居家服務的試點工作。不過，試點經驗顯示，其提供的服務仍然有限；同時，服務內容過於「一刀切」，沒有考慮到老人的個性化需求。所以，有關部門希望推出更細膩的作法，經由對老人的自理能力和實際需求進行評估，依此為老人提供量身打造「定制式」的養老服務。^⑤這些動作意味著大陸官方對於老人安養的需求，已經開始注意提升品質的問題。

《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。全面放開養老服務市場，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」。未來應該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。

五、兒童權益

在兒童權益的部份，2012年至2014年的報告，持續追縱中國大陸農



村留守兒童、「小候鳥」現象、和兒童遭遇性侵害的報導。其中，暑假伊始，大量農村兒童到城市與在當地打工的父母團聚，暑假結束，又迢迢返鄉的「小候鳥」現象，曾引起大量關注。也因為輿論的重視，各種官方和民間的力量紛紛投入，給予這些「小候鳥」諸多協助，使得問題能夠實質改善，所以，今年的報告不再列入觀察，其餘兩個議題則繼續追縱。

（一）農村留守兒童和城鄉流動兒童

由於城鄉二元的戶籍制度，導致中國大陸出現了「農村留守兒童」和「城鄉流動兒童」的現象。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。^⑥其中，農村留守兒童通常是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。^⑦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，比較容易因為環境影響而導致行為偏差。^⑧2015年公布的一項調查報告，也指出農村留守兒童的心理健康問題比較突出。^⑨

《報告》中提出了三項政策建議：一、加快新農村建設和小城鎮建設，吸引外出農民工返鄉就業創業；二、鼓勵、支持和幫助有條件的外出農民工帶著子女舉家進城；和三、實現城鄉一體化，消除城鄉隔離等等。^⑩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。^⑪



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》，《意見》指示，將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。

解決農村留守兒童和城鄉流動兒童最有效的辦法，就是改進城鄉二元戶籍制度所造成的扭曲，讓農村民眾在入城工作和生活方面能夠得到如同城市居民同樣的待遇。2015 年期間，先是 3 月召開的全國政治協商會議和全國人民代表大會中，教育分組的代表們紛紛關注農村留守兒童的問題。^②接著，在《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，對於城鎮化和戶籍制度改革提出了明確的政策方向。《建議》中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」。

我們可以預期，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。其實際成效，應該列入後續的追縱觀察。

（二）兒童遭性侵

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。

2015 年期間，媒體上還是陸續出現了兒童遭性侵的相關報導。如安徽有年過花甲的小學校長連續性侵女孩多年；^⑦ 福建有以摩托車載人為業的司機，以送女童返家為由，將女童載至偏遠地點予以強暴；^⑧ 以及河南有男子以食物和金錢引誘受害人，把被害人家長支開，隨後實施猥褻，並在 4 個月內侵害了 5 名女童等等。^⑨

大陸的公益組織「女童保護」（該組織由全國 100 多名女記者聯合京華時報社等媒體單位於 2013 年 6 月 1 日發起）發現，最近這幾年，兒童遭性侵害的事件頻繁發生，並維持高頻次狀態。根據 2014 年最高人民檢察院公布資料，2010 年到 2013 年，大陸的檢察機關共起訴猥褻兒童罪 7963 件 8069 人，起訴嫖宿幼女罪 150 件 255 人，起訴引誘幼女賣淫罪 68 件 121 人，各年份的數字呈現出有增無減的情形。^⑩ 2014 年之時，全大陸被媒體曝光的性侵兒童案件達到 503 起，每天曝光 1.38 起，是 2013 年同比的 4.06 倍。^⑪ 這種情況固然有可能是因為民眾意識提升，敢於舉發過去會被掩蓋住的不幸，但是，不管數字如何變化，一般情況下，被揭露的部份大概都只是冰山一角，所以，問題仍不可忽視。

除了透過公益組織關懷女童被性侵的問題之外，大陸也開始推動配套的法制工作。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）。按照大陸現行刑法規定，若依強姦罪定罪量刑，最高可至死刑；而嫖宿幼女罪的法定刑則為 5 年至 15 年的有期徒刑。所以，為了對女童被性侵做更強力的約束和制裁，熱心人士一直主張要廢除「嫖



宿幼女罪」的法律規定。這項主張在今年3月召開的全國人民代表大會上，已經獲得了正面回應。⁷⁸在實際的判例上，則有地方法院做出了響應，以強姦罪判處嫖宿13歲幼女的兩名嫖客，開啟了中國大陸首個判例。⁷⁹

可以預期的是，一旦修法動作切實推進，相關判例陸續開啟之後，兒童遭性侵的問題應該會有所改善，最少犯者會遭到比較嚴厲的制裁。

六、婦女權益

2014年的報告首次將婦女權益列入觀察議題。由於文化大革命時期，毛澤東的妻子江青曾經權傾一時，有「女人能撐半邊天」的說法，加上1949年3月成立的中華全國婦女聯合會一直在中國大陸的政治體制中占有一定的份量，發揮一定的作用，所以，在發展中國家的行列裡，中國大陸在維護婦女權益方面，有相對較佳的表現。不過，在現實社會中，兩性不平等或女性權益受損的現象經常發生，中國大陸也不例外。2014年的報告，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，另外，也談到了「單獨二胎」的政策。

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，黑車誘姦的問題在2015年網路蒐集所得的資料庫中明顯退燒，所以，不再納入觀察。單獨二胎的問題在2015年有了重大突破，即大陸官方正式開放了二胎政策，所以，今年的報告對這個政策轉折略做分析。

（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。為此，中國大陸的全國人民代表大會常委會已將《反家庭暴力法》列入2014年的立法規劃中。⁸⁰2014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，介紹中國的性別平等與婦女發展情況。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。⁸¹

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。

《反家庭暴力法》的制定，標示著中國大陸對於婦女權益保障的重大進步。其正式頒布的日期和頒布後的實施成效，則有待後續追縱觀察。



（二）剋扣產假

2014年的報告在女性工作人員被剋扣產假的議題上，曾引述北京市第二中級法院對於女職工婚育權民事案件所進行的調查研究。該項研究發現，女性工作單位不發放或者不按照正常工資標準發放產假工資的情況經常發生，一旦女職工與用人單位發生爭議，僅有不到10%的女職工，在生育後與用人單位的勞動關係還能正常存續，其餘的，則女職工因為權益受損而提出辭職，或者用人單位以曠工等事由辭退女職工，或是勞動合同期滿就不再續用。^⑳顯然，女性職工很容易因為懷孕生產而失去工作。

女性因為懷孕生產而在職場上受到不平等待遇的情形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。2015年全國政協和全國人大召開期間，有些全國政協委員呼籲，產假應該逐步延長至3年。^㉑不過，調查研究顯示，許多人擔心，延長產假只會使得用人單位更不願意僱用女性員工，或者，在薪資待遇上預先做算計和剋扣。所以，有人主張，與其延長產假，不如提供托嬰和托幼的服務，以及推動男性也參與育兒的工作。^㉒2015年兩會期間，也的確有其他的全國政協委員主張，在延長產假的同時，應該推行夫妻雙方共休產假制度。^㉓

婦女權益在2015年全國政協和全國人大兩會上成為熱門的議題，^㉔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遇，將採取哪些具體的因應措施，還有進一步觀察的需要。

（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、^㉕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。^㉖所以，放寬生育計畫的呼聲不斷，



2013年11月召開的中共十八屆三中全會終於做出了調整，在《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，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政策，並立即由全國人大常委會進行審議。^⑩在此之前，中國大陸從1984年開始，已經陸續在各個省市中實施「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。

在「單獨二胎」政策公布之餘，有呼聲要求儘快實施「全面二胎」政策，允許所有生育年齡的夫妻都可以生兩個孩子，以解決人口老化的壓力。有關部門原本擔心，如果很快實施全面二胎政策，可能出現人口快速增長的情形，對於經濟造成巨大壓力。^⑪可是，實際情況是，符合規定可以多生一個子女的家庭，會因為政策開放而多生的意願並不高。^⑫所以，大陸官方在中共十八屆五中全會上，終於做出了開放「全面二胎」的政策。此一政策會對中國大陸的生育率產生多大的影響，則需要做後續的觀察。

七、食品與日用品安全

從2012年開始，食品安全一直是我們對於中國大陸社會人權觀察的重點，而2015年的資料庫顯示，這個議題仍然占據不少媒體報導篇幅，所以，今年的報告繼續整理相關訊息。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，今年我們繼續觀察此一領域的情形。

（一）食品安全

2014年在中國大陸掀起最大風波的兩起食品安全事件，分別是麥當勞、肯德基、必勝客等國際知名速食連鎖店的肉類供應商，上海福喜食品有限公司，大量採用過期變質肉類原料的行為；以及由台灣延燒至對岸的事件，即頂新公司使用劣質油品的情事。事情發生後，兩家公司的產品都



受到全面性檢查，福喜食品公司並受到嚴厲懲處。2015年有媒體追縱報導福喜食品公司的後續經營情況，發現該公司已經改名為「歐喜」，由於歷經工廠停產、訂單歸零、和部分員工辭職，這張公司受到的直接經濟損失超過了60億元人民幣。^⑫

2013年的報告曾提及，由於輿論壓力強大，大陸官方對於食品安全問題已經做出了制度安排上的改革與回應。經由國務院機構改革和職能調整方案的實施，中國大陸成立了「國家食品藥品監督管理總局」，並宣示以下的改革作為：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。^⑬

2015年的有關報導顯示，「食不安心」仍然是中國大陸社會人權或日常生活上的重大問題。引起廣泛注意的事件包括了過期的冷凍肉品，所謂的「70後豬蹄」、「80後雞翅」、和「僵屍肉」等等，被大量從海外走私進口到大陸市場販售；^⑭舊米混充新米；^⑮人蔘用膠水粘合；^⑯用甲醛防腐的「毒蜆肉」；^⑰致癌物嚴重超標的土榨油；^⑱用化學藥物保持賣相新鮮的竹筍；^⑲用違禁藥品防腐的多寶魚；^⑳添加劑超量的蝦米和蝦皮；^㉑添加了壯陽劑的保健酒；^㉒配方不合格的嬰幼兒奶粉；^㉓以及病死牛肉上了餐桌等等。^㉔

對於食品乃至於藥品安全的問題，大陸有關部門也採取了一些積極性的作為。由公安部牽頭，稱為「利劍行動」的聯合稽查作業中，官方曾搗毀了大型的不合格牛肉銷售網，^㉕破獲了特大型的假鹽製售案，^㉖和偵破跨國製售假藥的集團。^㉗大致說來，透過更嚴格標準的設定和稽查機制的建立，大陸在食品安全的領域已經展現出改革的決心，但是，在廣土眾民的海峽對岸，食品安全的問題顯然需要長期的經營和投注更多的心力。



（二）日用品安全

在日用品的議題上，2013 年的報告中，曾經提到含有毒染料的布料被製成學校校服的事件，此一事件促使大陸官方開始注意兒童用品安全的問題。2014 年的報告則說明了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》，並首次組織大陸 13 個省（市）質監局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 年期間大陸媒體對於日用品安全的報導，有兩個案例引起了較大的注意。其一，是警方在上海破獲了一起製造偽劣避孕保險套而冒用知名品牌的案件，在這起案件中，警方利用媒體的關注做日用品安全的宣導，表示避孕套作為計劃生育用品的一種，和人體親密接觸，所以，對於產品品質和安全的要求標準都極高。假冒偽劣避孕套從進貨原料、生產加工等各方面均無法達到安全標準，甚至有毒有害，極易導致女性意外懷孕、男性不孕不育、性病傳播等情況的發生，嚴重危害使用者身心健康。^⑩其二，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。^⑪後來，又發生上海一家幼兒園的塑膠操場亦導致 61 名幼兒出現流鼻血、嘔吐等症狀。^⑫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，並促使有關單位開始注意這方面的問題。

以上這些情事，固然可以看出中國大陸在日常用品的品質與安全上，仍然存在著需要改進的缺失；不過也可以看出，中國大陸官方已經開始發揮政府職能，對於日用品安全的問題採取必要的行動。



八、土地徵收和房屋拆遷

土地徵收和房屋拆遷所引發的糾紛，曾經長期成為中國大陸媒體報導的焦點。中國大陸官方也認知到其中人民權益受損的問題，所以，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。^⑪另外，2012年11月中共第十八次全國代表大會的報告，也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。^⑫2013年的報告指出，由於官方在法規制度和政策指令上的調整，2013年期間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年的資料則顯示，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，有些地方還是出現陽奉陰違或執行不到位的現象。

2015年期間，中國大陸還是發生了不少土地徵收和房屋拆遷引發的糾紛。包括河南省南陽市出現了「愛滋病拆遷隊」，有建商驅使十餘名愛滋病毒感染者組成了拆遷隊，用恐嚇的方式逼迫開發案當地的住戶遷走；^⑬除了「愛滋病拆遷隊」之外，河南省鄭州市還出現了騷擾住戶的「大媽拆遷隊」。^⑭然後，廣西省北海市、^⑮江蘇省蘇州市、^⑯貴州省貴陽市、^⑰廣東省普甯市、^⑱陝西省西安市、^⑲山東省臨沂市、^⑳和深圳市等地方^㉑，都發生了比較大規模的衝突或嚴重的後果。

政府在因應作為上，則有一些受肯定的措施。例如，有南京市民實名舉報該市市委書記楊衛澤，指控他強力拆遷民房，從中獲取3.5億人民幣的好處。結果，中共中央紀律檢查委員會在其網站上公布，楊衛澤涉嫌嚴重違紀違法，已經遭到組織調查。^㉒北京市召開重大決策社會穩定風險評



估工作會議，對於重大工程所牽涉到的拆遷，要求事先做好評估工作，嚴格做到「不評估、不決策，不評估、不實施」。¹²

「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，讓被徵收和拆遷的一方獲得適度的補償，是中國大陸社會人權觀察上，值得繼續追蹤觀察的課題。

九、結語

綜觀 2015 年中國大陸的社會人權，我們發現，如同 2012 年至 2014 年期間的觀察，即經濟成長相對快速的情況下，中國大陸的官方和民間得以有較為充裕的資源來面對問題，因此，我們可以觀察到以下一些現象：

1. 在勞工安全方面，礦難事件減少了，塵肺病問題得到更多關注，最低工資有實質增長，農民工被欠薪的問題得到了官方協助。
2. 醫療照顧方面，雖然醫療品質仍被詬病，醫患關係緊張的情事時有所聞，但醫療保險領域出現了實質改善。
3. 老人照顧方面，退休年齡將會漸進式地延後，更多人能夠領取養老金，居家服務則開始注意到需求的差異化。
4. 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，性侵女童將會受到比較嚴厲的處罰。
5. 婦女權益方面，《反家庭暴力法》已經通過初審，剋扣產假的問題得到熱議，生育政策開放了「全面二胎」。
6. 食品與日用品安全方面，官方採取了比較積極和廣泛的查察工作。
- 以及 7. 土地徵收和房屋拆遷方面，中央政策已經明確地走向「以人為本」，雖然許多地方在執行上仍然不到位。所以，就整體情勢來說，中國大陸在社會人權方面正繼續朝進步的方向邁進。

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》，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，都提出了綱領性的政策宣示。有如本文〈前言〉中提及的，《決定》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第十三個五年規劃的建議》裡。《建議》中標舉了創新、協調、綠色、開放、和共享五個核心理念或努力目標，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。

對於中國大陸的社會經濟發展，習近平做了要在 2020 年實現全面建成小康社會的宣示。雖然中國大陸的經濟增長已經出現了放緩的趨勢，不過，只要後續的經濟發展能夠維持所謂「中高速度」的成長，在資源更充裕的情況下，邁向小康社會的中國大陸，應該能在社會人權方面出現實質性的進展。至於實際情形如何，則有待後續的報告來繼續進行追縱觀察。

（作者：龐建國/中國文化大學中山與中國大陸研究所教授）



注釋

- ① 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。
- ② 「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>。
- ③ 「天津大爆炸死亡人數增至 112 人，官方確認氰化物未污染環境」，**風傳媒**，2015 年 08 月 16 日，<http://www.storm.mg/article/62729>。
- ④ 「天津碼頭大爆炸，中國工安出了甚麼問題」，**風傳媒**，2015 年 8 月 15 日，<http://www.storm.mg/article/62687>。
- ⑤ 「天津碼頭大爆炸，中國工安出了甚麼問題」，**風傳媒**，2015 年 8 月 15 日，<http://www.storm.mg/article/62687>。
- ⑥ 「天津碼頭大爆炸，中國工安出了甚麼問題」，**風傳媒**，2015 年 8 月 15 日，<http://www.storm.mg/article/62687>。
- ⑦ 「安徽朱仙莊煤礦致 7 死 7 傷較大透水事故 13 人被處理」，**人民網**，2015 年 3 月 11 日，<http://society.people.com.cn/n/2015/0311/c1008-26675541.html>。



- ⑧「湖南新邵縣發生煤與瓦斯突出事故已致4人死亡」，**新華網**，2015年5月31日，http://news.xinhuanet.com/local/2015-05/31/c_127860273.htm。
- ⑨「福建永定礦難釀9死 礦主系區人大代表」，**文匯網**，2015年6月30日，<http://news.wenweipo.com/2015/06/30/IN1506300046.htm>。
- ⑩「遼寧阜新一煤礦突發事故 致5人死亡」，**大紀元**，2015年11月02日，<http://www.epochtimes.com/b5/15/11/2/n4564002.htm>。
- ⑪「永吉礦難被困10人全部遇難」，**鳳凰網**，2015年11月05日，http://news.ifeng.com/a/20151105/46114651_0.shtml。
- ⑫「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>。
- ⑬「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。
- ⑭「報告稱超八成塵肺病農民工未獲賠償」，**相惠蓮財新網**，2014年7月7日，<http://china.caixin.com/2014-07-07/100700545.html>。
- ⑮「最高人民法院出臺規定明確工傷保險責任認定等問題」，**新華網**，2014年08月20日，http://news.xinhuanet.com/2014-08/20/c_1112156224.htm。
- ⑯「央媒密集聚焦72萬塵肺病人索賠難：官員稱怕引發連鎖反應」，**澎湃新聞**，2015年2月8日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1301970。
- ⑰「太原討薪女死亡續：律師要求公開警方執法依據」，**澎湃新聞**，2015年1月12日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1293680。
- ⑱「金溪縣：遲遲拿不到工錢，民工討薪反遭毆打」，**今視網**，2015年1月7日，<http://fa.jxgdw.com/tjxw/2688037.html>。
- ⑲「頓頓用冰塊水煮面住冷工棚，農民工討薪未果反被打傷住



- 院」，東北網，2015年1月16日，<http://heilongjiang.dbw.cn/system/2015/01/16/056271234.shtml>。
- ⑳「黨報聚焦農民工年關“用命討薪”：欠薪動了他們的底線」，澎湃新聞，2015年1月25日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1297464；「農民工年底討薪難調查：被有關部門踢來踢去，去一次絕望一次」，網易新聞中心，2015年1月18日，<http://news.163.com/15/0118/22/AG99T0CB00014SEH.html>。
- ㉑「10部委下派5大督查組赴6省市聯合督查農民工欠薪」，澎湃新聞，2015年1月19日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1295757。
- ㉒「江蘇2014年追發農民工工資近6億元，過半靠刑事打擊」，澎湃新聞，2015年1月21日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1296457。
- ㉓「“最美洗腳妹”劉麗：應賠付農民工討薪期的工資」，福州新聞網，2015年3月4日，<http://news.fznews.com.cn/node/9735/20150304/54f69dcb1b201.shtml>。
- ㉔「豫法院重典打擊欠薪：拒不付工資案去年審了40件判了41人」，澎湃新聞，2015年2月6日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1301508。
- ㉕「太原討薪女死亡續：律師要求公開警方執法依據」，澎湃新聞，2015年1月12日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1293680。
- ㉖「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>。
- ㉗「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>。



- ⑳ 「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>。
- ㉑ 「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。
- ㉒ 「北京等6地區上調最低工資標準，深圳首超2000元」，**騰訊新聞中心**，2015年2月14日，<http://news.qq.com/a/20150214/002024.htm>。
- ㉓ 「11個地區公佈2015年最低工資標準 京滬含金量高」，**騰訊新聞中心**，2015年4月3日，<http://news.qq.com/a/20150403/000782.htm>。
- ㉔ 「14地區上調2015年最低工資標準，上海深圳超2000元」，**中國新聞網**，2015年7月3日，<http://www.chinanews.com/cj/2015/07-03/7381251.shtml>。
- ㉕ 「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>。
- ㉖ 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。
- ㉗ 「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>。
- ㉘ 有關的觀察報告請參閱龐建國，2015，〈社會人權觀察〉，於臺灣民主基金會編，《2014中國人權觀察報告》。台北市：財團法人臺灣民主基金會。頁33-34。
- ㉙ 「5歲女童“窗口期”輸血染艾滋誰擔責」，**南都網**，2015年1月23日，paper.oeeee.com/nis/201501/23/320499.html。
- ㉚ 「女童輸血染艾滋，醫院無過錯」，**騰訊新聞中心**，2015年1月20日，http://view.inews.qq.com/a/NEW2015012000606508?refer=share_



relatednews。

- ③⑨ 「福建女童輸血染艾滋獲賠 77 萬」，騰訊新聞中心，2015 年 6 月 25 日，http://view.inews.qq.com/a/NEW2015062505228403?refer=share_relatednews。
- ④⑩ 「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>。
- ④⑪ 「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>。
- ④⑫ 「湖北女搶救無效死 法官丈夫暴打女醫生」，大紀元，2015 年 2 月 23 日，<http://www.epochtimes.com/gb/15/2/24/n4373184.htm>。
- ④⑬ 「網曝河南一醫生遭患者家屬圍毆被逼喝尿」，文匯網，2015 年 02 月 26 日，<http://news.wenweipo.com/2015/02/26/IN1502260060.htm>。
- ④⑭ 「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>。
- ④⑮ 「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>。
- ④⑯ 「河南周口醫生護士被逼抱屍示眾，遭辱罵毆打(圖)」，中國新聞網，2015 年 9 月 29 日，<http://www.chinanews.com/sh/2015/09-29/7549055.shtml>。
- ④⑰ 「官方稱大病醫保年內將全覆蓋」，騰訊新聞中心，2015 年 03 月 18 日，http://view.inews.qq.com/a/NEW2015031800746605?refer=share_relatednews。
- ④⑱ 「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>。
- ④⑲ 「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>。
- ⑥⑩ 「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>。
- ⑥⑪ 「漸進延遲退休意在謀求共識」，**東方網**，2013 年 11 月 21 日，<http://pinglun.eastday.com/c10/2013/1121/2062718463.html>。
- ⑥⑫ 「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。
- ⑥⑬ 「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>。
- ⑥⑭ 「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。
- ⑥⑮ 「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。
- ⑥⑯ 「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。
- ⑥⑰ 「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。
- ⑥⑱ 「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。
- ⑥⑲ 「公立缺，民營苦，中國式養老出路在何方」，**新華網**，2013 年 3 月 25 日，http://news.xinhuanet.com/health/2013-03/25/c_124497269.htm。



- ⑩「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「“9064”養老服務還需“新裝”」，**中國共產黨新聞網**，2015年1月27日，<http://cpc.people.com.cn/n/2015/0127/c241220-26460171.html>。
- ⑫「河南一養老院起火致38死6傷，習近平要求查明原因依法追責」，**北京青年報**，2015年5月27日，http://epaper.ynet.com/html/2015-05/27/content_135095.htm?div=-1。
- ⑬「最高檢介入魯山縣康樂園老年公寓火災事故調查」，**新華網**，2015年5月27日，http://news.xinhuanet.com/legal/2015-05/27/c_1115429679.htm。
- ⑭「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02日，<http://www.chinanews.com/sh/2015/06-02/7316549.shtml>。
- ⑮「合肥試點“私人定制”式養老服務」，**中青在線**，2014年6月17日，http://zqb.cyol.com/html/2014-06/17/nw.D110000zgqnb_20140617_3-05.htm#blz-insite。
- ⑯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：「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>。
- ⑰「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。
- ⑱「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05月15日，<http://house.people.com.cn/n/2013/0515/c164220->



- 21483782.html。
- ⑹ 「中國農村留守兒童狀生存狀態調查：心理健康問題比較突出」，**澎湃新聞**，2015年06月11日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1340812。
- ⑺ 「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>。
- ⑻ 「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。
- ⑽ 「盤點兩會教育，聚焦留守兒童」，**中時電子報**，2015年3月16日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150316000772-260301>。
- ⑾ 「安徽六旬小學校長涉嫌性侵女生多年，村支書：已賠11萬了結」，**澎湃新聞**，2015年3月25日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1314683。
- ⑿ 「摩的司機性侵十歲女童，再涉強姦罪“三進宮”」，**新華網福建頻道**，2015年3月26日，<http://fj.people.com.cn/n/2015/0326/c234957-24282620.html>。
- ⓫ 「河南男子4個月性侵5女童被執行死刑，最小僅4歲」，**合肥熱線**，2015年3月26日，<http://news.hefei.cc/2015/0326/025061601.shtml>。
- ⓬ 「山東“女童保護”者：平均1.9天曝光一起性侵兒童案」，**大眾網**，2015年1月19日，http://sd.dzwww.com/sdnews/201501/t20150119_11748307.htm。
- ⓭ 「去年曝光性侵兒童案件503起，代表委員呼籲廢除嫖宿幼女罪」，**大眾網**，2015年3月03日，http://www.dzwww.com/2015/2015qglh/lhzw/201503/t20150303_11969446.html。
- ⓮ 「嫖宿幼女罪已基本不用，全國人大將研究廢除」，**騰訊新聞中心**，2015



- 年 3 月 3 日，<http://news.qq.com/a/20150303/002608.htm>。
- ②⑨ 「四川兩男子嫖宿 13 歲幼女被判強姦罪，系國內首例」，騰訊新聞中心，2015 年 3 月 3 日，<http://news.qq.com/a/20150303/003919.htm>。
- ③⑩ 「中國《反家庭暴力法》已列立法規劃，有望儘快出台」，中國新聞網，2014 年 11 月 24 日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/11-24/6809880.shtml>。
- ③⑪ 「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>。
- ③⑫ 「北京二中院調研：女職工產假工資被剋扣現象普遍」，國際在線新聞，2014 年 3 月 6 日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/03/06/5951s4451953.htm>。
- ③⑬ 「全國政協委員：產假應延長至 3 年」，搜狐新聞，2015 年 3 月 3 日，<http://news.sohu.com/20150303/n409288159.shtml>。
- ③⑭ 「延長產假只是“看起來很美”」，騰訊網今日話題第 3091 期，2015 年 3 月 7 日，http://view.news.qq.com/original/intouchtoday/n3091.html?pgv_ref=aio2015&ptlang=2052。
- ③⑮ 「中國科協副主席建議：夫妻共同休產假」，搜狐新聞，2015 年 3 月 8 日，<http://news.sohu.com/20150308/n409486662.shtml>。
- ③⑯ 「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>。
- ③⑰ 「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>。
- ③⑱ 「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>；「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 「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。
- ⑩ 「單獨二胎開跑，陸人口將爆增」，中國時報，2014 年 7 月 11 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140711000891-260108>。
- ⑪ 「分析：中國新版計劃生育終結一胎化政策」，BBC 中文網，2015 年 10 月 29 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/10/151029_ana_china_birth_rule。
- ⑫ 「福喜問題肉事件後在華改名歐喜，自曝一年損失超 60 億」，騰訊新聞中心，2015 年 7 月 01 日，http://finance.qq.com/a/20150701/007179.htm?tu_type=18&tp=3。
- ⑬ 「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。
- ⑭ 「凍肉走私鏈調查：中越邊境千條船“螞蟻搬家”，邊民收費護送」，澎湃新聞，2015 年 6 月 24 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1344627；「僵屍肉銷往全國危害有哪些？貨值超過 30 億元人民幣（圖）」，揚子晚報網，2015 年 6 月 25 日，<http://www.yangtse.com/gd/2015-06-25/556855.html>。
- ⑮ 「吉林查封約 16000 噸稻穀，新糧陳糧檢驗結果預計 21 日前對外公佈」，京華網，2015 年 4 月 19 日，http://epaper.jinghua.cn/html/2015-04/19/content_190849.htm#_fin1。
- ⑯ 「“膠水人參”：旅遊市場的典型注腳」，人民網，2015 年 5 月 5 日，<http://society.people.com.cn/n/2015/0505/c136657-26951796.html>。
- ⑰ 「廣深莞佛等市流入“毒蠅肉” 蠅肉用甲醛泡」，騰訊 - 大粵網，2015 年 5 月 6 日，http://gd.qq.com/a/20150506/012245.htm?pgv_ref=aio2015&ptlang=2052。



- ⑧「內地發現黑心“土榨油”，致癌物毒性相當於鶴頂紅 68 倍」，**鳳凰網**，2015 年 5 月 7 日，http://news.ifeng.com/a/20150507/43711641_0.shtml。
- ⑨「問題竹筍二氧化硫超標 10 倍，占廣州市場 50%」，**騰訊 - 大粵網**，2015 年 6 月 3 日，<http://gd.qq.com/a/20150603/029567.htm>。
- ⑩「濟南警方破獲首起“毒魚”案，孕婦食後可致畸形胎」，**中國新聞網**，2015 年 7 月 13 日，<http://www.chinanews.com/sh/2015/07-13/7402334.shtml>。
- ⑪「山東海米防腐劑、添加劑超標居首位」，**新華網**，2015 年 7 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/food/2015-07/27/c_1116050634.htm。
- ⑫「食藥監總局查明 69 種保健酒添加“偉哥”藥品成分」，**人民網**，2015 年 8 月 2 日，<http://m2.people.cn/r/MV80XzQxMTE0NzhfMzRfMTQzODQ4MDAyMg>。
- ⑬「食藥監總局：12 家企業 42 批次嬰幼兒配方乳粉不合格」，**澎湃新聞**，2015 年 8 月 4 日 http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1360304。
- ⑭「未公開的死牛案：山東牧場偷賣 595 頭死牛，病牛肉流向餐桌」，**澎湃新聞**，2015 年 10 月 8 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1382766。
- ⑮「公安部披露“利劍”戰果：上海搗毀特大日產不安全牛肉販賣網」，**澎湃新聞**，2015 年 5 月 21 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1333669。
- ⑯「“利劍行動”破特大假鹽制售案：2 萬餘噸假鹽銷往全國 7 省市」，**澎湃新聞**，2015 年 7 月 1 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1347225。
- ⑰「公安部通報多起食藥大要案：偵破跨國制售假藥案案值近 10 億」，**澎湃新聞**，2015 年 6 月 29 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1346724。
- ⑱「上海警方查獲 300 萬件假安全套假“杜蕾斯”每只利潤近 30 倍



- (圖)」，**人民網上海頻道**，2015年4月21日，http://epaper.jinghua.cn/html/2015-04/19/content_190849.htm#_fin1。
- ⑩「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>。
- ⑪「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>。
- ⑫「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>。
- ⑬「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>。
- ⑭「河南驚現愛滋病拆遷隊」，**成報網**，2014年12月30日，http://www.singpao.com/xw/nd/201412/t20141230_543252.html。
- ⑮「網曝河南大媽拆遷隊每人收200元騷擾住戶逼拆遷」，**網易新聞**，2015年1月21日，<http://news.163.com/15/0121/18/AGGLHF2E00014JB6.html>。
- ⑯「廣西百余村民激戰數百警，20多人受傷」，**大紀元**，2015年1月25日，<http://www.epochtimes.com/gb/15/1/24/n4350546.htm%E5%B9%BF%E8%A5%BF%E7%99%BE%E4%BD%99%E6%9D%91%E6%B0%91%E6%BF%80%E6%88%98%E6%95%B0%E7%99%BE%E8%AD%A6-20%E5%A4%9A%E4%BA%BA%E5%8F%97%E4%BC%A4.html>。
- ⑰「江蘇村民抗拆殺人開審 千人聲援遭警鎮壓」，**大紀元**，2015年02月05日，<http://www.epochtimes.com/gb/15/2/5/n4360065.htm>。
- ⑱「組圖：貴陽百餘村民抗議政府封出行路」，**大紀元**，2015年3月25日，<http://www.epochtimes.com/gb/15/3/28/n4398971.htm>。
- ⑲「廣東普甯村民維權遭特警發射催淚彈鎮壓」，**大紀元**，2015年4月2日，<http://www.epochtimes.com/gb/15/4/3/n4403080.htm>。



- ⑲「西安一村遭強拆，近百制服男打村民」，**文匯網**，2015年4月27日，<http://news.wenweipo.com/2015/04/27/IN1504270052.htm>。
- ⑳「山東臨沂被曝強拆致人燒死，官方通報稱民宅失火」，**新浪新聞中心（北京）**，2015年9月15日，<http://news.sina.com.cn/c/nd/2015-09-15/doc-ifxhuyha2242738.shtml>。
- ㉑「“黑衣人”假冒員警強拆社區物業，業主遭毆打」，**中國網**，2015年10月21日，http://csjj.union.china.com.cn/2015/shangyelingxiu_1021/39750.html。
- ㉒「市民實名舉報楊衛澤暴力強拆劫3.5億」，**文匯網**，2014年1月5日，<http://news.wenweipo.com/2015/01/05/IN1501050025.htm>。
- ㉓「北京：征地拆遷不評估就不決策」，**中國新聞網**，2015年4月17日，<http://www.chinanews.com/sh/2015/04-17/7215494.shtml>。





政治人權觀察

摘要

在習近平上台之後中國大陸的政治人權境況進入了一個新的階段。本報告首先勾勒出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。其次審視 2015 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。最後則回到上述的理論框架來解釋這一年的發展。整體而言，在 2015 年，習式改革開始從黨內政治反腐改革轉向黨外的社會領域。此一轉向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

一、前言：新常態，新現實^①

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的，北京政府向來對於人權抱持著與西方不同的觀點^②。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^③。該系列白皮書^④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



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』。本報告也將鎖定這兩部分所涉及的 2015 年中國大陸政治人權發展加以回顧與檢視。

2015 年的中國大陸除了在經濟上進入了俗稱的「新常態」(New Normal)^⑤外，在政治人權的實踐上，也如「人權觀察」(Human Rights Watch)的蘇菲·理查森(Sophie Richardson)女士所說的，處於一個「新現實」(New Reality)之中。事實上，蘇菲·理查森女士所說的新現實乃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，過去一段時間習近平透過「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(即便尚未到個人式威權的程度)。其次，2015 年底中共又通過了《中國共產黨紀律處分條例》。新條例將『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。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，中共今年亦審議通過新的辦法，《中國共產黨工作條例(試行)》，試圖強化對境內非政府組織的管控。這同時也預示了一個新的社會治理體制的浮現。概括言之，所有本報告之後所審視的政治人權發展事實上皆是從重新定義菁英權力關係到新社會治理的展現。



二、2015 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)^⑥。該文件對於言論自由的載體有著更為具體的界定：「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，2015 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。

1. 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）^⑦。而在 2015 年亦出現了幾波維權人士與律師遭到逮捕的事件。今年 3 月 8 日婦女節前夕有五位倡導女權的女士於 3 月 6 日，分別於廣州，杭州和北京等地遭到警方的逮捕，被指控「尋釁滋事」。她們分別是李婷婷、韋婷婷、王曼、鄭楚然和武嶸嶸^⑧。雖然這幾位被稱為「女權五女」的維權人士所採取的是找尋與政府共同點的建設性作法，但仍無法避免政府對其組織性行動的戒心。後來雖然北京警方試圖以“聚眾擾亂公共秩序”的罪名向檢方申請正式批捕這五位女權活動人士，但最終還是在 4 月份全員釋放^⑨。

尤有甚者，在 2015 年 7 月 1 日全國人民大會常委會以 154 票贊成、0 票反對、1 票棄權通過新的「國家安全法」^⑩後，北京政府對於維權人士的處置又新增了一個在法律上的工具，並且在行動上確實也呈現了升級的趨勢。從管轄範圍來看，新國安法可謂包羅萬象。從政治、國土、軍事、文化、科技乃至外太空都被納入國家安全的定義之下。換言之，透過此一法律的制定，北京政府再次擴大了國家安全的範圍，從而強化了其援引《公民和政治權利國際公約》中以維護國家安全之名限制言論自由的正當性。也正是在這樣的背景之下，北京政府啟動了近年以來最大規模的維權律師逮捕行動。首先，從 7 月 11 日週六深夜開始，中共官方媒體（人民日報與新華社）宣稱大陸公安部根據北京、天津、黑龍江、山東、福建等地警方的偵查，將位於北京的鋒銳律師事務所中的五名維權律師刑事拘留。官方報導中稱這些維權律師與訪民「相互勾連、滋事擾序」。到了 13 日，根據位於香港的「中國維權律師關注組」（China Human Rights Lawyers Concern Group）的非正式統計，這段期間「遭到傳喚，逮捕，訊問，或拘留的人數已達到 77 名，遍佈 15 個省份」^⑪。北京政府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



織的關切與譴責，並指此舉違反了《世界人權宣言》。到了 19 日，已有近 200 名的維權律師遭到逮捕或約談，但大陸的司法部仍不為所動，指稱此次行動是從律師隊伍中清除「害群之馬」，官方媒體亦報導多名遭逮捕的律師「認罪懺悔」^⑫。其中維權律師中的代表人物，浦志強，在 2014 年 6 月遭到逮捕，在 2015 年 12 月被判有期徒刑 3 年，緩刑 3 年。此一處理方式與女權五女類似，足見中共政府目前對維權人士的政策是以警告為主，藉以達到寒蟬效應。

除了女權倡議人士與律師，在 2015 年，勞工權益的維權人士亦未能避免來自政府的干擾。12 月 3 日，幾個勞權組織，包括廣州的「海哥勞工服務部」、「向陽花女工中心」、「番禺打工族」與佛山的「南飛雁社會工作服務中心」的負責人與工作人員先後遭到警方逮捕^⑬。其中「番禺打工族」的負責人曾飛洋，工作人員朱小梅，「南飛雁社會工作服務中心」負責人何曉波，以及維權人士鄧小明都已確認遭到刑事拘留。

最後，在六四天安門事件過後 26 年後的今日，該議題仍是中國大陸政治中的禁區。也因此，與事件相關的維權或異議人士時常在人身自由上受到不同程度的干擾。事實上，就在「女權五女」事件發生後不久，曾經參與六四事件的四川維權人士陳雲飛與隨行的 20 餘人，在為兩位六四死難學生肖傑與吳國峰掃墓後遭到百名持槍特警攔截後拘押，之後並控以“尋釁滋事、煽動顛覆國家政權”兩項罪名刑事拘留^⑭。雖然當晚多數人皆獲釋，陳雲飛卻仍遭扣押。另外，毫無例外的，每到六四事件週年紀念日前夕，許多與六四相關的維權人士便會受到嚴密的監控與行動上的限制。著名的六四紀念組織「天安門母親」的發言人尤維潔便表示，包括該組織的發起人丁子霖與她自己皆在 26 週年紀念日之前遭到嚴密監控^⑮。而且包括維權人士胡佳在內的許多異議人士亦在週年前夕「被旅遊」（被要求暫離北京）。後來北京政府統一安排六四事件遇難者親屬前往萬安公墓



致祭，但丁子霖並不在拜祭行列中。

2. 網路言論自由

對於中國大陸的網路言論自由來說，2015年有許多重要的發展。首先，在4月底，「中國國家互聯網信息辦公室」（簡稱網信辦）頒行了針對新聞網站的《約談十條》^{①6}。其中定出了9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。此一新作法其實也標示著中國大陸網路管理的策略轉變。如果說過去透過對用戶搜索施以敏感詞（諸如六四天安門，藏獨等等）審查，對造謠網民的打擊等是針對需求面來管理的話，《約談十條》則是將管理的對象調整為供給面。更重要的是，上述於7月1日公佈施行的新國安法提出了「維護國家網路空間主權」的主張。在此一脈絡下，全國人大於7月6日對外公佈了《中華人民共和國網絡安全法》的草案。從正面角度來看，該草案強化了個人資訊的保護，特別是要求中介個人資料的營運商在承受駭客攻擊與個資買賣上必須通過國家安全評估。但與此同時，該草案也擴大了政府瀏覽與攔截被其視為違法的私人訊息的權限。

此一草案目前雖尚未通過，但已清楚勾勒出北京政府對網路管理的態度。在新國安法的大框架之下，政府在獲得法律授權後將更主動的管理與介入被其視為威脅國家安全的網路活動。在12月9日國務院召開第二屆世界互聯網大會的新聞發佈會中，網信辦主任魯煒對諸多問題的回應則直接投射出這樣的態度。魯煒首先否認中國大陸存在著網路審查。目前北京政府對網路所做的不是審查，而是依照法律的管理。



3. 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。特別值得深入分析的是「益仁平」與「傳知行」這兩個個案。

此前的分析曾提及於 3 月 8 日婦女節前夕遭逮捕並在 4 月份獲釋的「女權五女」。事實上，這五位女性維權人士有一個共同點：她們皆正在或曾經在北京益仁平資訊中心工作過。也因為如此，有論者認為北京政府在「女權五女」事件上是項莊舞劍，意在沛公；表面上雖然是對五位女權運動者的個別逮捕行動，但實際意圖則是整肅益仁平¹⁷，而益仁平確實也在 3 月 24 日遭到政府的查抄，並在 4 月中被大陸外交部發言人洪磊點名其涉嫌違法。事實上，益仁平的爭議還在於其與其他國際非政府組織間的關係。

另外一個個案，傳知行，則更能突顯 2015 年以來中國大陸逐漸浮現的新非政府組織管理體制。傳知行社會經濟研究所是一個從事社會問題與公共政策研究的獨立智庫，在計程車管制問題、稅權、教育平權等領域，在學界享有盛譽。日常業務為研究報告的撰寫，同時也出版研究報告所依據的研究材料。2013 年 7 月北京政府民政部門以傳知行未向民政局註冊加以取締。翌年的 9 月，傳知行的創辦人郭玉閃則遭到北京警方以涉嫌尋釁滋事的理由傳喚，並在 2015 年的 1 月以「非法經營」的罪名正式逮捕郭玉閃。今年 4 月份公安部正式起訴郭玉閃，起訴書中指控郭違法利用境外資金進行調研和出版相關報告¹⁸。前者預示了北京政府對中國大陸境內的非政府組織收受境外資金將採取更為嚴格的政策。後者則於 4 月 1 日生效的新版《內部資料性出版物管理辦法》有關。舊版的《管理辦法》規定「未取得《准印證》，編印具有內部資料形式，但不符合內部資料內容或發送要求的印刷品，經鑒定為非法出版物的，按照《出版管理條例》第六十一條或第六十二條的規定處罰」。但新版第十三條新增了十條禁止性內容，



較之舊版多出兩條。其中一條為「擾亂社會秩序，破壞社會穩定」。

更關鍵的是，在2015年5月時，中共中央政治局亦審議通過新的辦法，《中國共產黨工作條例（試行）》，預計要在非政府組織中設立中國共產黨的「黨組」。此一在胡錦濤時期並未落實的政策，若要實際執行將牽涉到許多難以克服的問題。首先，在一個組織中申請成立黨組。需要3位以上的黨員在該組織的領導層擔任職位。但現實來說，許多非政府組織中並沒有共產黨員，更不要說即使有，也未必居領導職位。因此，要落實設立黨組的政策，若不是派黨員加入該組織並擔任領導職位，要不就是要求現任領導入黨。不管哪一種方式，皆是十分浩大的社會工程，同時也會對這些組織的運作產生過多干涉。

（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2015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 2015 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，在 2014 年 11 月公佈的《不動產登記暫行條例》，在今年的 3 月 1 日正式上路施行。建構此一統一的登記平台同時牽涉到海事、林業、房產、土地管理等幾個部門，也為官員是否因腐敗而導致不動產異常增加提供一個基本的查核依據。但必須注意的是，此一平台上的資訊只能提供政府查詢。

最後，即便 2015 年中國大陸在參政權上並無明顯變革，但一國兩制下的香港卻陷入政治改革的爭議。在 2014 年底甫落幕的香港『雨傘革命』，其要求「真普選」的呼聲到了 2015 年仍然在香港社會中餘波盪漾。4 月 22 日香港政務司司長林鄭月娥，宣佈了下屆特區首長選舉的政改方案。在被選舉權的部分，該方案建議將特首參選人提名委員人數門檻由目前的 150 人降至 120 人。參選人數的部分則是設定為最少 5 人，最多 10 人。就提名規則的部分，採取不記名方式，每名提名委員最少可以提名 2 位，最多則可以提名所有參選人。最後得到過半提名委員選票的前 2 至 3 名便可以出線成為特首候選人。由於此一方案仍維持提名委員會的制度，泛民派的議員在政務司長宣讀政改方案時便集體離開會場，並表示將對此一方案投下反對票。與此同時，此一方案公佈後也受到西方人權組織（如位於紐約的人權觀察組織）的抨擊，並指出設立提名委員會作為篩選機制違反了《公民和政治權利國際公約》中對參政權的界定。雖然北京政府外交部公開支持了此一政改方案，認為其「符合香港的實際情況，兼顧了香港社會各階層、各界別的利益和訴求，是一個合法可行、理性務實的方案」¹⁹，此一方案仍在 6 月 18 日香港立法會投票時遭到否決。這也意味著下一任



特首的選舉仍將維持原本的方式。

（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。2014 年一共有 7 位藏人自焚，但根據報導，今年截至 7 月已有 6 起自焚事件^{②0}。另一方面，在 2015 年 4 月 15 日，北京政府發表西藏白皮書，再次批判流亡的西藏領袖達賴喇嘛所提出的「中間道路」。即便西藏流亡政府聲明所謂的「中間道路」旨在尋求在中華人民共和國憲法框架之下的真正自治，北京政府仍然將其定位為尋求西藏獨立的主張^{②1}。其次，北京政府也與達賴喇嘛在活佛轉世的問題上出現衝突。2015 年 11 月 30 日中國政協民族和宗教委員會主任朱維群在媒體上反駁了達賴喇嘛對於結束轉世制度的說法，並重申活佛轉世的決定在中央，不在達賴手



上²²。相較於前幾年，西藏在 2015 年並未發生重大的事件，但上述的發展顯示可能讓西藏陷於動亂的張力仍持續存在，將會對中國大陸在西藏的少數民族政策產生壓力。

至於新疆，一方面在 2015 年 9 月迎來了英國的財政大臣奧斯本，並且在實行了相當時間的嚴打政策後，北京政府在 2015 年放寬了新疆部分地區居民的護照管制²³。過往大陸政府由於對於新疆少數民族地區的護照進行政治審查，採取較緊的政策，但在上述的政策變遷後，已逐步鬆綁。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²⁴，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。足見中共政府在新疆以反恐為名的強硬政策在本質上並未改變，未來情勢一時恐難以樂觀。

三、解釋變遷

（一）威權體制的政治邏輯與制度變遷

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 2015 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²⁵，將制度被定義為：「…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



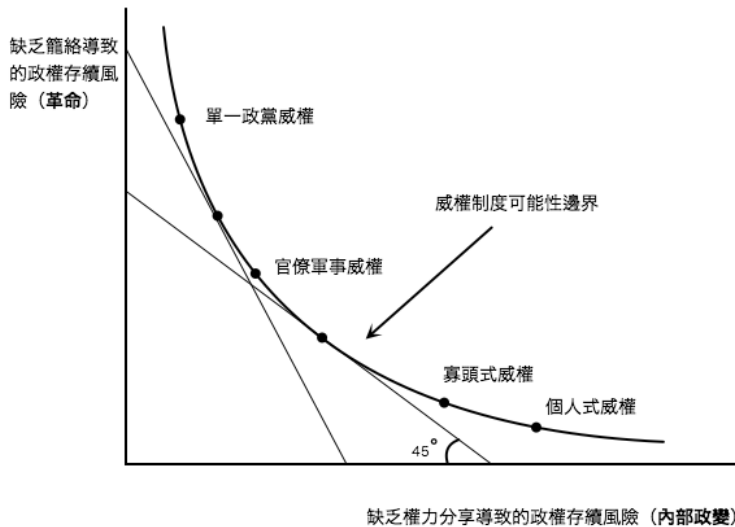
的是政治體制（political regimes）作為一種制度，而另一組則是分歧結構（cleavage structures）。而本報告分析的對象，政治人權，則同時牽涉到上述四項制度元素：規範，信念，組織，與規則。按照此一定義本節將提出本報告對 2015 年中國大陸政治人權的解釋框架。其次，本報告的基本命題為，2015 年在政治人權上的新發展乃是中國大陸威權制度整體演變的一個側面。

本節首先要提出的是，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。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：1) 服務與利益的階層式（hierarchical）分派，2) 任命的政治控制，以及 3) 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。

它們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 1. 呈現了威權制度的可能性邊界^②。



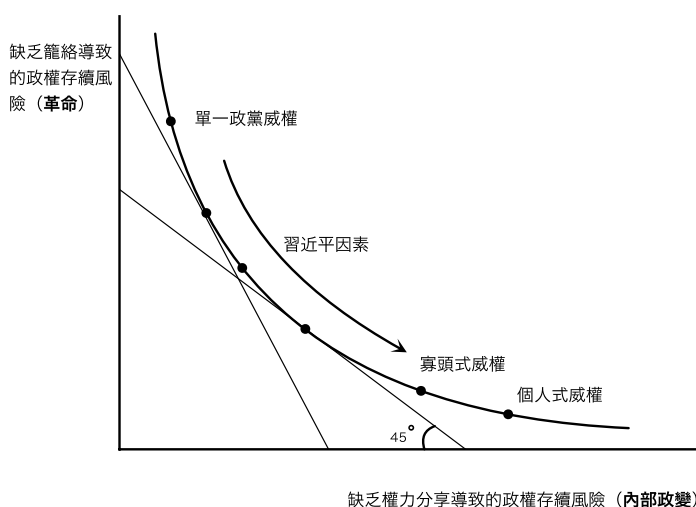
圖 1. 威權制度的可能性（作者自繪）



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²⁷。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，我們可以在威權制度可能性的邊界上列舉出幾個不同的威權政體類型²⁸：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。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 2.）。

圖 2. 習近平因素（作者自繪）

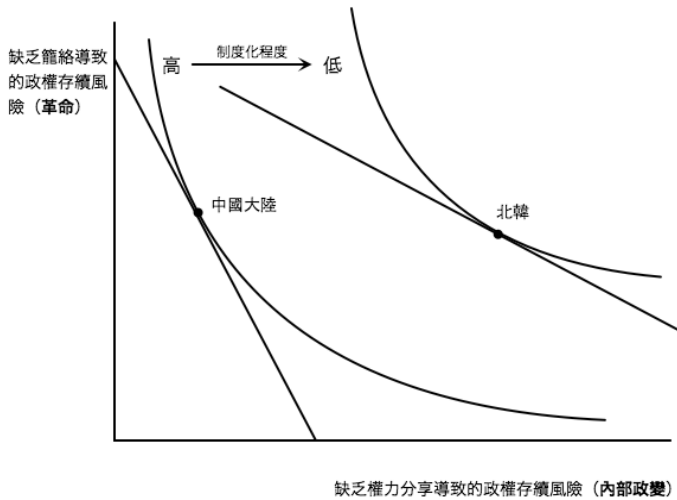


在這個過程中，習近平上台後的新體制會增加缺乏權力分享的風險，但卻增加了使用在籠絡上的新資源。

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²⁹。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。但威權政體間的差異並不僅是風險替代率，它們之間的制度化程度也不盡相同，也因此它們所面臨的存續風險也是不同的。

圖 3. 政權風險與制度化程度（作者自繪）



以中國大陸與北韓為例，圖 2. 呈現了整體制度化程度的差異如何被納入本理論框架中。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^⑩也遠大於後者；圖 2. 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。

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。從 2015 年政治人權的發展來看，我們可以很清楚的觀察到圖 2. 中的「習近平因素」。在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，2015 年有

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，更重要的事如何建構資源轉移的「權威管道」。准此，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等，都是這些管道建立的先期作業。

（二）內生制度變遷

如果上一節透過建構兩組威權制度的互動框架來解釋變遷是『如何』發生的，本節將透過內生制度變遷的理論來說明變遷『為何』發生。根據葛雷夫與雷頓的觀點，解釋制度發生內生變遷^①的核心概念是他們稱為準參數（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^②。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。而依據變遷是否使制度能夠自我執行（Self-Enforcing）的參數範圍擴大或縮小，制度變遷又可分為改良（Refinement）與損蝕（Undermining）。

從葛雷夫與雷頓的理論框架，還有前面幾節的鋪陳中來看中國大陸的政治人權體制在 2015 年的變化，我們得知習近平上台後所開啟的制度轉型是多層次的。從最高的政體層次來看，這些轉型為的是延續中共以黨領政的黨國體制。也因此這些都是制度改良的努力。但往黨國體制這個層次以下的制度安排，則由於許多準參數的變化而顯得難以維持。首先，中國改革開放以來逐步成型的集體領導體制在如毛澤東，鄧小平等強人不再的環境中顯得難以維持。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。

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，2015 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。從內生變遷的理論語彙來說，上述的兩個準參數發展使得中國大陸舊有體制自我執行的範圍日益縮小。同時經由幾個危機事件的催化，促成習近平上台後這幾年制度變遷的主要動力。



四、結論

綜合上述的分析，本報告審視了 2015 年中國大陸政治人權的新變化，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。

（作者：童涵浦／國立臺灣大學政治學系助理教授）



注釋

- ① 過去與中國大陸政治人權相關的研究報告多從中共政權與西方國家對於「人權」概念的不同詮釋切入。在這些文獻的基礎之上，本報告將著重於解釋中國大陸政治人權體制的變遷模式。
- ② 劉佩怡，「政治人權觀察」，2012-2014 中國人權觀察報告，2013-2015 年。
- ③ 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>
- ④ 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。
- ⑤ 在目前大陸的語境下，「新常態」指的是經濟成長率不再是兩位數的新時代。
- ⑥ 『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。
- ⑦ 參考德國之聲中文網，人權組織：維權人士面對多年未見的嚴冬：<http://dw.com/p/1ErZu>。
- ⑧ 參考德國之聲中文網，「女權五女」案情新進展：<http://dw.com/p/1F5mf>。
- ⑨ 參考德國之聲中文網，被拘留的 5 名女權人士全部獲釋：<http://dw.de/p/1F73Z>。
- ⑩ 新的「國家安全法」共分七章，旨在規範國家安全的任務與職責、國家安全制度、國家安全保障、同時規定了公民與組織的權利和義務。國家主席習近平隨即簽署發布，7 月 1 日實施。這部新國安法除了引發中國大陸境內維權人士的憂慮之外，另一個爭議則是其中牽涉到臺灣與港澳



的條款。其第 11 條第 2 款規定，「維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務」，以及第 40 條第 3 款規定，「香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任」。就臺灣的部分，基於目前兩岸的現況，其中的政治意義原大於法律意義。但就港澳的部分，全國人大常委會法工委副主任鄭淑娜後來特別就其是否違反港澳基本法提出說明。第 40 條第 3 款對兩個特區和港澳同胞維護國家安全的要求是宣示性與原則性的，但國安法具體實施範圍則不包括港澳。

- ⑪ 參考 FT 中文網，中國拘留多名維權律師：<http://www.ftchinese.com/story/001062965#s=d>；聯合報，一夜驚魂…60 多名維權律師被捕：<http://udn.com/news/story/7331/1052006>。
- ⑫ 參考德國之聲中文網，中國官方媒體稱維權律師「認罪懺悔」：<http://dw.com/p/1G1Bh>；聯合報，逮百名律師陸司法部：除害群之馬：<http://udn.com/news/story/7331/10588-逮百名律師-陸司法部：除害群之馬>。
- ⑬ 參考 BBC 中文網，廣東四個勞工維權非政府組織遭「打壓」：http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/12/151204_china_guangdong_rights_ngo#share-tools。
- ⑭ 參考 BBC 中文網，四川維權人士陳雲飛「失蹤」10 天後遭刑拘：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/04/150406_human_right_defender_china.shtml。
- ⑮ 參考 BBC 中文網，六四 26 週年前夕維權異議人士紛遭監控：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/06/150603_china_tiananmen_eve?ocid=wschinese.content-promo.email.newsletters..newsletter；「六四」26 週年之際北京氣氛仍然緊張：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/06/150604_tiananmen_anniversary_beijing?ocid=wschinese.content-promo.email.newsletters..newsletter。
- ⑯ 參考 BBC 中文網，中國網信辦出臺「約談十條」加強網絡控制：http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/12/151204_china_guangdong_rights_ngo#share-tools。



- www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/04/150428_china_internet_question。
- ⑰ 參考德國之聲中文網，北京益仁平：針對 NGO 的風暴越刮越猛烈：<http://dw.de/p/1F9Zu>。
- ⑱ 參考 BBC 中文網，北京公安局發維權人士郭玉閃起訴意見書：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/04/150425_guo_yushan_china_investigation.shtml。
- ⑲ 參考德國之聲中文網，香港政改：北京回應人權指責：<http://dw.de/p/1FDVm>。
- ⑳ 參考德國之聲中文網，媒体：又有一名藏族僧人自焚：<http://dw.com/p/1FwWY>。
- ㉑ 參考 BBC 中文網，西藏流亡政府就白皮書為中間道路辯護：http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/04/150415_china_tibet.shtml。
- ㉒ 參考德國之聲中文網，北京強調：「活佛轉世，決定權在中央」：<http://dw.com/p/1HEaH>。
- ㉓ 參考德國之聲中文網，中國政府放鬆新疆居民護照管制：<http://dw.com/p/1GB0Z>。
- ㉔ 參考維吾爾之聲，新疆和田爆流血衝突致 6 人死傷：<http://www.uyghurpress.com/> / 新疆和田爆流血衝突致 6 人死傷 /; 自由亞洲電台，新疆和田墨玉一派出所遇襲兩襲擊者被射殺四人逃亡：<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/ql1-05292015104900.html>。
- ㉕ Greif, Avner and David D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review* 98(4): 633-52.
- ㉖ 圖 1-3 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* 31: 595-619.，並依本框架所提出的觀點修正而繪製的。



- ⑳ 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。
- ㉑ 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。
- ㉒ 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。
- ㉓ 當然，眾所周知的是，北韓的(國內)政權風險很大程度被中共的(國際)支持所抵消。
- ㉔ 制度變遷的因素當然也有可能是外生的(exogenous)，或是內外生因素混合所導致。
- ㉕ Greif, Avner and David D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review* 98(4): 635.



司法人權觀察

摘要

去年一年的中國大陸司法人權發展的動態，更多關注的焦點在於 2014 年十八屆四中全會以後對於司法體制改革所展開的諸多變革。當中國大陸社會逐步轉向市場運作之際，會不斷向既有仍存在諸多不完善的司法人權保障訴求提出衝擊與挑戰，依司法制度改革的需求也無可迴避地要回應這些問題。司法人權的周延與發展，更大程度在於中國大陸官方宣示的諸多司法制度改革之下，如何在既有的運作下逐步去在人權保障、獨立審判和司法公正下取得更接近人民期待的制度模式。本文我們更大程度地藉由制度性的結構變革與檢視，去檢視這一年來以來有關司法人權的所發展的面貌。

關鍵字：司法人權、人權保障、司法改革、司法公正、獨立審判

一、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的看



法存在的歧異如何，僅以在 2003 年發生的 SARS 事件、孫志剛案^①以及因房屋拆遷所引起的矛盾激化等等，在在反映公權力之執行與私權的權益衝突之際，私人權益應該如何被尊重與認真對待的反思。

長期以來，中國大陸憲法被人民視為一種文獻作為對待。儘管憲法第 2 章中規定了公民的基本權利，但由於這些權利缺乏對應的具體法律條款，在司法實務中又缺乏將憲法得作為直接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就會處於虛置的狀態。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。比如，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，^②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，^③有利於國際社會對其之觀瞻；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，以得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。^④

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。^⑤正因為中國大陸市場經濟的快速發展，司法制度運作顯得有點陳舊且不斷暴露其許多不法適應的難題，諸如案件訴訟繁屬的驟然增加，案件審理時間週期長、執行難、司法不公甚至司法腐敗等弊端層出不窮。

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是最費心力與表達執政者是否有真正的勇氣與決心。

（三）本文所採取之司法人權指標

隨著中國大陸在整體經濟能量的逐步崛起，並高度融入國際社會之中，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，嘗試將現行法制運作上的缺陷與司法制度做一個改革的宣示。

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，去檢視這一年來以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。最後客觀地評估其司法人權的成效。

二、中國大陸司法人權之現狀

（一）檢警執法與偵察

從中國大陸披露的重大冤假錯案^⑥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。^⑦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、安徽的于英生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。但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。這些案件的發生及其審判的結果，都給予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下，正是因為這種做法，使得法庭審判被嚴重虛化，以至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。^⑧正是因為刑事訴訟的實際重點都在偵查階段，使得案件和的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。^⑨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，^⑩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發展的社會環境，那麼，在建立司法考核體系的時候就會顧此失彼、以偏概全。^⑪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。」晚近一年，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的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。^⑫推進「以審判為中心」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的必然要求，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，以期減少於民眾普遍對於刑事偵查與執法的嘲諷與不信任。



（二）法院審理階段

1. 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要的程序、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。^⑬

以非共化的前蘇聯國家和東歐國家為代表，司法改革在這些地區實際上是體制轉軌的一部份，司法的功能因為法治作為基本國家原則的確立而重新定位，司法在國家政治力退出、社會力解放後，必須承擔起維繫新秩序的主要責任。司法改革很重要的一個目的，是鞏固剛起步的市場經濟，並加速它與國際經濟體系的接軌。^⑭亦即司法機關必須在法治的確認之下，才能得到一個獨立的主體，揚棄過去國家工具的定位。

在某種程度上，中國大陸法院角色的扮演與改革情況，也重覆地在其它開發中國家發生，因此，其所延伸的問題在於法律改革是否應該嚮往創造一個屬於本土性的審判模式，抑或應該試圖跳過該階段而發展專業法官。這個問題的答案取決於一系列的因素：第一、是否能夠以形式主義模式作為現代司法體系的最終目標，第二、對創造依法而治的司法體系可能性和所需費用的估計，第三、是否認為中央集權的司法制度能夠穩定社會及促進政治發展。其它相關的因素還包括目前執行經濟交換和維護社會秩序等模式的本質和效率、它們與現代司法體系的相容性。另外的一個問題，還在於法院所扮演的政治角色。他們將來是否能夠瞭解地方性的規範，並提供當地居民實質的法律仲裁？抑或他們將成為中央政府用來統一地方常規和行為，以符合國家標準的工具，而依照統治者的利益來定義正義？^⑮

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問題解決。

2. 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。^{①⑨}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。^{②⑩}這造就了不僅僅在於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，以及理解和闡釋司法獨立的特定意義和涵義^⑲。

3. 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，控制訊息的難度加大。^⑳2014年1月1日，《最高人民法院關於人民法院在互聯網公布裁判文書的規定》正式實施。截至2014年底，中國大陸各級法院上傳裁判文書5685491份，其中最高人民法院7582份。^㉑

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。也因為法院對於具體法律問題和新借鑑引入的法律規範，透過判決賦予法律規範的一個認知標準和適用基礎，會使得市場以及外部的當事人能更釐清其商事行為的運作依歸，^㉓並得以有一個預期的成本評估和行為模式的預判。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、裁判主文所載與當事人請求不合、行文不符格式要求等弊病。^{②⑥}已上網公開的判決書顯見依然錯誤百出，尚且不提長期以來廣受大陸學者所詬病說理不清、事實認定不足的頑疾，即使錯漏字、別字、段落不清等形式瑕疵都經常所見，這意味著中國大陸法官缺乏法理思維能力、無法撰寫高質量的裁判文書的內在因素。此外，諸如裁判文書製作者的知識有限、確保裁判文書質量的保障機制、尚未建成的外在因素也有關係。^{②⑦}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式維護社會正義。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。^{②⑧}

4. 司法救助

中共中央有關部門發布《關於建立完善國家司法救助制度的意見(試行)》，中辦、國辦印發《關於完善法律援助制度的意見》。2014年，共有8萬餘名當事人得到司法救助，近139萬人次接受法律援助。2015年上半年，中國大陸共受理法律援助案件57.4萬件，接受援助人次65.9萬。^{②⑨}

中共十八屆四中全會《決定》提出，「完善法律援助制度，擴大援助範圍」。在司法實踐中，中國大陸已有一些地方事實上擴大法律援助範圍。故應當通過修改立法和司法解釋儘快擴大法律援助範圍。同時還須強調的



是，按刑事訴訟法關於死刑覆核程序的規定，在該程序中允許被告聘請辯護律師，但是沒有提供法律援助。當被告被指控的罪行愈嚴重者，當然愈迫切需要法律援助。當然，保障被追訴者獲得有效辯護，不僅要強化審判階段的律師辯護權，在審判之前的偵查、審查起訴階段，也應當加強辯護律師會見、閱卷和調查取證等權利保障。最高人民檢察院 2014 年 12 月 23 日印發了《關於依法保障律師執業權利的規定》，對人民檢察院保障訴訟中律師的權利作出具體而明確的規定。這是檢察機關在呼應有關決定方面採取的積極舉措，也有助於從檢察工作方面推進以審判為中心的訴訟制度改革。

5. 死刑

在中國大陸刑法實體法上，有關死刑的相關規定中，今年受到矚目的是，繼刑法修正案(八)減少 13 個死刑罪名、保留 55 個死刑罪名之後，歷經三次審議，並於 2015 年 8 月 29 日，全國人大常委會會議表決通過的刑法修正案(九)，再減少 9 個死刑罪名。取消的 9 個死刑罪名分別為：走私武器、彈藥罪，走私核材料罪，走私假幣罪，偽造貨幣罪，集資詐騙罪，組織賣淫罪，強迫賣淫罪，阻礙執行軍事職務罪，戰時造謠惑眾罪等。刑法修正案(九)儘管再減少了 9 個死刑罪名。但這仍然不夠，中國大陸現行刑法中，目前還保留死刑的罪名有 46 個，這其中還包括了並無剝奪他人生命的非暴力犯罪，顯而易見仍不太合理，與國際死刑評價體系還有較大出入。

受現實國情民意所影響，貪污罪、受賄罪和走私、販賣人口、製造毒品犯罪等非暴力犯罪的死刑，現階段尚不宜貿然廢止，但也應顯著提高其死刑的適用標準，以嚴格限制與減少死刑之適用。中國大陸的貪污罪最高可處死刑，但是每年還是有很多貪污犯被定罪量刑。可以說，實踐證明，



死刑並不能阻擋犯罪的發生，沒有證據證明死刑對犯罪預防有明顯效果。^⑩而中國大陸向來是不缺國情的。

應當注意的是，刑法修正案(九)對上次修正案中所創設的老年人免死制度並未進一步修改完善。目前中國大陸的老年人免死制度不夠徹底，而且75歲的年齡規定也過高。^⑪因為死刑制度問題，中國大陸在司法合作上也曾出現障礙，部分國家拒絕將犯人引渡給有死刑的國家，有死刑的國家必須承諾不判死刑才可以進行引渡。要完全廢止死刑對於中國而言，同樣也需要經歷一個漫長的過程。

(三) 律師工作之保障

從法治社會的原理上講，律師業應是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，更適宜保護民權以及監督政府和對抗權力的濫用。

辯護律師在司法實務上是確保案件品質、防範冤假錯案的重要力量。但在中國大陸關於司法改革的制約力量，表現的極為不同，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。^⑫這也容易導致法院所做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。

《關於辦理死刑覆核案件聽取辯護律師意見的辦法》辦法明確，當面聽取辯護律師意見時，具備條件的人民法院應當指派工作人員全程錄音、錄影，其他在場人員不得自行錄音、錄影、拍照。應當製作筆錄，由辯護律師簽名後附卷；辯護律師提交相關材料的，應當接收並開列收取清單一



式二份，一份交給辯護律師，另一份附卷。最高人民法院已經設置了律師閱卷室，辯護律師可以到最高法辦公場所查閱、摘抄、複製案件材料，但依法不公開的除外，^③這是一個進步的作法。

1. 年檢制度

中國大陸《律師法》規定，^④對律師進行年檢的主體是律師事務所，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。^⑤

律師本來是應該由自己的行業協會來自我管理、自我約束，但這種年檢是司法行政行為對律師執業的干預，也是對律師自由執業的一種束縛，對人權律師、維權律師進行有選擇性的干預。許多維權律師都因為幫助訪民、法輪功等弱勢群體維權而未能通過年檢，比如江天勇、唐吉田、王全章、黎雄兵等律師，而著名維權律師高智晟則因為幫助法輪功、訪民和少數民族維權而被判刑，至今還關押在新疆沙雅監獄。^⑥

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。



2. 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，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曲線救國。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。

③7

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

1. 呼格吉勒圖案

1996年，年僅18歲的呼格吉勒圖在刑訊逼供48小時後，承認了指控他的「罪行」，他被判處死刑，並在兩個月後被執行。但在2005年，系列強姦殺人嫌犯趙志紅被警方逮捕，在其承認的10多起強姦殺人案中，包括1996年，當局指控呼格吉勒圖的那起紡織廠宿舍廁所姦殺案。內蒙司法當局2006年審判趙志紅時，指控他的9項罪中，並沒有將呼格冤案中的殺人案包括在內。趙被關押至今。直到2014年12月15日，內蒙高院才承認呼格吉勒圖是一起司法錯誤判決的受害者，改判他無罪。中國內蒙司法當局在承認錯殺青少年呼格後，呼和浩特中級法院於2015年1月5日對該案的疑似真凶趙志紅進行審理。呼格吉勒圖案是中國大陸第一例公開宣告糾正的已經執行死刑的錯案。呼格案再審改判無罪後，內蒙古高院依法作出國家賠償決定，決定支付呼格吉勒圖父母國家賠償金共計2059621.40元。³⁸

1996年這起呼和浩特紡織廠女工被姦殺案，是中國大陸經常直接操控的司法錯判的標誌性案件。通過對一些層出不窮的錯案背景分析可知，如果能堅持依法辦案，儘量減少法外的干擾因素，冤案則會被控制在最小的幅度內。一些法外因素，諸如「嚴打政策」被具體司法者異化，以及以「命案必破」為代表的畸形司法考核績效系統，是造成冤案禍首「刑訊逼供」的最大原因之一。³⁹這些執法問題不做有效的糾正，後續問題仍是會層出不窮的上演。

同時，這個冤案的個案，儘管獲得了國家賠償，但卻僅僅是中國大陸第一例公開宣告糾正的已經執行死刑的錯案。讓人值得去思索的是中國大陸在冤案複查機制，它關係到一個最終機制的救濟問題。中國大陸目前的



冤案複查機制是一種屬於法院內部的解決機制，這種機制顯然存在過度依賴自我糾錯的弊端。雖然在現行的法制設計中給予檢察院監督權。^④但由於再審這種內部性糾錯的機制，卻是一個極為有限的監督功能。從冤案複查到最後決定啟動再審程序，操控權都在法院內部。使得諸多冤案都石沈大海。是以，一個外部的監督機制的存在是起碼的訴求。否則，冤案只是不同個案的重複存在，司法人權難有獲致周延的保護。

2. 最高人民法院副院長奚曉明落馬

2015年7月12日，中央紀委監察部官網發佈消息，最高法副院長、黨組成員奚曉明涉嫌嚴重違紀違法，目前正接受組織調查。

奚曉明案發於山西前首富張新明。2007年，張新明因資金短缺，將其控股的大寧金海煤礦（簡稱金海煤礦）46%股份轉讓至山西省沁和能源集團有限公司（簡稱沁和能源），股權轉讓價格為30萬/股。這個價格和2005年張新明轉讓給當地國有企業陽城煤運的價格持平，三年後，山西煤炭資源整合開始，金海煤礦被單獨保留，市價急劇飆升至百億元。看到此前控制的金海煤礦升值自己未分得一杯羹，2010年張新明及其控制的金業集團將沁和能源及其董事長呂中樓起訴至山西省高院，要求呂中樓歸還根據多方合同業已經在2007年轉讓過戶的46%金海煤礦股權。理由則是當年轉讓價格過低，不是原告的真实意思。在山西的一審判決敗訴後，呂中樓上訴至最高人民法院。2012年9月29日，最高法下發「（2011）民二終字第76號」判決書，變更了山西省高院的部分判決，但實質內容即對股權歸屬的判決並未變化。^④

這一個本身不僅在於認定事實不清，判決存在很大問題。還在於反映出中國大陸某些區域的惡勢力早已經完成原始積累，從最初的打打殺殺、劫財敲詐，演變為公司化、高科技化、國際化運作，並半公開地從事黃賭



毒、跨境洗錢等犯活動。在此過程中，黑道通過腐蝕官員、攀附權力，向政經領域全面滲透的情境。^{④②}中國大陸法院在中共政權體系中，奚曉明儘管是最高人民法院副院長，這個部級副院長的含金量比部長都要低得多。但在弱勢百姓心中，法院多少是人們尋求正義的一道門檻，現在最高人民法院也是腐敗分子，中國大陸司法豈還有淨土？^{④③}奚曉明被調查時距離退休僅剩不到5年的時間，也是七年來第二位被查處的「二級大法官」。在此之前，原最高法副院長黃松有於2008年被雙規。黃松有因犯受賄罪一審判處無期——他也是中共建國以來，中國大陸第一個因涉嫌貪腐被查的級別最高的司法官員。

奚曉明的案件凸顯頂層司法貪官的這種前仆後繼現象讓百姓驚訝。儘管最高人民法院院長周強在這個個案發生後提及：「要從奚曉明涉嫌嚴重違紀違法案件中汲取深刻教訓，舉一反三，切實加強對司法權運行的監督制約，把司法權關進制度的籠子裡。要深化司法公開，讓司法權運行在陽光下，讓暗箱操作沒有空間，讓司法腐敗無處藏身。要嚴格管理隊伍，堅持從嚴教育、從嚴管理、從嚴監督，對違紀違法行為從嚴懲處，以零容忍度懲治司法腐敗，確保法院隊伍的純潔。」^{④④}任何一個司法高層的官員落馬，都意味著相關的諸多個案受到不恰當的干涉，也衝擊著人民對於司法的不信任。

3. 五名人權女士被逮捕

2015年3月6日和7日，9名女權人士和為同性戀爭取權利的活躍人士分別在北京、廣州和杭州被捕。其中李婷婷、韋婷婷、王曼、鄭楚然和武嶸嶸5人在北京遭到羈押。^{④⑤}兩會期間被拘留，原因是她們「策劃在三八節針對公共交通工具上的性騷擾搞抗議活動」。這5人至少有3人是非政府組織成員，她們之前還搞過「佔領男廁所」等抗議活動。中國官方



尚未公開發佈相關資訊，涉案人士的律師接受西方媒體採訪。^{④⑥}

美國總統候選人希拉蕊把這起事件視為「侵犯人權」，要求立即釋放那5個人。歐盟3月底再次發表了呼籲中國當局立即釋放這五名女性的聲明：「逮捕拘留這些中國女權活動家是因為她們在婦女節之際發起反對性騷擾的運動，這侵犯了她們和平示威權。我們敦促中國，不要限制那些為維護婦女權利發聲的人權活動。」^{④⑦}

「由於她們的行動如此成功地吸引了公眾注意力，並影響了公眾政策，現在給這種運動貼上敏感的標籤，這很可能會阻礙中國的女權運動，至少在一段時間裡是這樣」、「這五人的獲釋並沒有表明，政府對公民社會活動人士的態度發生了轉變：它仍然把這些人視作罪犯，而不是一道解決緊迫社會問題的夥伴。」^{④⑧}

4. 南京寶馬案鑒定風波

2010年6月20日13時53分，王季進在南京市秦淮區駕駛寶馬轎車與多車相撞，造成2人死亡、1人受傷、多車受損。這一事件引發了輿論的強烈關注。9月6日21時24分，南京市交管局在其政務微博上發佈了南京腦科醫院司法鑒定所出具了司法鑒定意見書，鑒定意見為：王季進作案時患急性短暫性精神障礙，有限制刑事責任能力。^{④⑨}對此一事件，新華網六問鑒定過程：1. 為何6月20日發生的事情，8月31日才作出鑒定結果；2. 為什麼會想到要去做精神疾病鑒定；3. 南京腦科醫院是否具有鑒定資格，如何鑒定的；4. 犯罪嫌疑人到底何種身份，之前有無重大交通違法記錄；5. 犯罪嫌疑人王季進之前是否有精神病史，是如何拿到駕照的，如果拿駕照後患病，為何還能上路；6. 鑒定結果對量刑有何影響。^{⑤⑩}

司法鑒定尤其是犯罪嫌疑人的精神病鑒定一直為輿論所詬病，是當前輿論環境中的一大敏感點。本案例中，肇事司機「開寶馬」更加重了輿論



對「花錢辦精神病鑒定」的質疑。案件本身的多重敏感要素，加上輿論對司法鑒定公信力、透明度的固有印象，導致大部分線民脫離個案事實，質疑「急性短暫性精神障礙」是脫罪藉口。兩名死者家屬對媒體的表態均透露出對司法鑒定結果的不信任，而是否重新申請鑒定也並未明確。這不僅加深了輿論對鑒定結果不公的揣測，也促使公眾持續關注死者家屬動向，輿情熱度居高不下。這也說明，類似重大敏感案事件中，有關司法部門在開展司法鑒定工作之際，有必要提前向受害人家屬釋法說理、安撫情緒，在意見一致後再向媒體公開鑒定結果。^①專業化時代，知識也是一種權力，尤其是當執法需要借助知識權威時，更需要對知識權力本身進行規範、約束和監督，以及一定程度的公開透明。無論是精神病鑒定還是司法過程本身，都是專業知識判斷，都需要遵從公開透明的程序法則，如果一味以專業知識權威自居，拒絕向公眾開放，那麼再客觀公正的結論都可能遭遇被質疑的結果。在南京寶馬案中，輿論一路盯住不放，並對鑒定意見提出疑問，無非是擔心暗箱操作，會損害社會公正的底線，蠶食司法正義的基石。^②

5. 浦志強律師案

中國大陸知名律師浦志強被控「煽動民族仇恨」、「尋釁滋事」案，全球關注，在兩度延期後，於十二月十四日在北京開庭。法院指控浦志強的幾條微博，諷刺政府對新疆、雲南民族問題的一些措施，「說新疆是中國的，就別把它當殖民地，別當征服者和掠奪者，先發制人後發制人都為制人，都是把對方當敵人，都是荒謬的國策」、「昆明事件太血腥，兇手罪孽深重。說疆獨製造恐怖，這回我信，但這是結果，不是原因。死傷極慘重，後果太不堪，你就給了我一句話，說疆獨兇殘你沒責任，我不滿意」。至於「尋釁滋事」則是發微博抨擊毛新宇、申紀蘭等官員及質疑雷鋒造假等，



起訴書認為浦志強「公然辱罵他人，情節惡劣，破壞社會秩序，依法應當追究其刑事責任」⁵³這都是屬言論自由的範疇。在全世界都在滔滔不絕地談論中國大陸的經濟實力時，誰都不應該忘記，它的崛起以自由和人權為代價。⁵⁴浦志強被控煽動民族仇恨及尋釁滋事案在北京市第二中級法院宣判，浦志強被判處有期徒刑3年、緩刑3年。但是，依照內地法律，浦志強罪成後，其律師執照將被吊銷。判有期徒刑三緩刑三年，意味著緩刑期間若中國大陸當局找到藉口，能再將浦志強收監；如無意外，浦可在2018年底重獲自由。

當經濟發展到一定的實力之際，人民對於司法權利訴求與言論的渴望便會更為強烈。浦志強律師案的過程令人有對司法人權期待的反差。之所以需要「維權」，不正是因為人民的權利被體制忽視已久嗎？無論在民主或專制社會，法律都是正義的最後防線，律師則是協助公民自我捍衛的法律代理人。若是沒有自由執業的律師，縱有一批傑出、公正的法官也將無補於事，人民仍將暴露於權力的網羅之下，因為正義必須經過辯證，在進行了正反的往復辯詰之後，正義的容顏才能真正浮現。⁵⁵

三、司法人權的綜合評估

在當代中國，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。⁵⁶

中國大陸司法改革的推動與司法運行機制的調整，基本上在這三個面向著手，即司法體制改革以「去地方化」為訴求；司法權運行機制改革朝「去行政化」為目標；司法程序改革向「以審判為中心」做依歸。⁵⁷以期能回歸司法既有之規律。這些大方向與目標的確認茲表肯定！



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，司法人權得否切確到保障的關鍵所在。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。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；對已經推開試點的方案，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，爭取早日發佈改革方案，以期讓更多的司法體制改革得到人民所信賴。這些都是中國大陸在啟動改革之後，後續能否有效推動落實的重點觀察之所在。

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，或是原來十八屆三中全會改革訴求事項的延伸，往往有拾缺補零的味道。由於缺乏遠景設計，或是彼此事項本身有其連結性環環相扣，現在的近景能否順利推動遠景，以及何時推向遠景，不具有明確的路線圖和時間表，使得當下的司法體制改革還沒有使司法的遠景與願景合而為一，但是人們可以從改革的近景推知改革的發展趨勢，從而勾勒出未來司法制度的輪廓。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，也是一根非常重要的操作槓杆。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。

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之際，朝向司法更大的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。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。當中國大陸社會逐步轉向市場運作之際，會不斷向既有仍存在諸多不完善的司法人權保障訴求提出衝擊與挑戰，依司法制度改革的需求也無可迴避地要回應這些問題。

（作者：王文杰／國立政治大學法律系教授）



注釋

- ① 在 2003 年 3 月，一位來自湖北的大學畢業生孫志剛剛到廣州，因為沒有暫住證而被收容在收容所中，因抗議管理人員的亂法行為而遭毆打致死。在媒體披露後，引起輿論嘩然，一時間，大陸對於遣送制度的質疑迅速蔓延，並引起高層的關注，啟動緊急修訂法規的程序，同年 6 月發布新法《城市生活無著的流浪乞討人員救助管理辦法》，並將 1982 年 5 月以來由國務院發布的《城市流浪乞討人員收容遣送辦法》廢止。
- ② 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布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」。
- ③ 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)，中國政府分別在 1998 年 10 月、2001 年 3 月簽署，另外也加入了 17 個重要的國際人權公約。
- ④ Hernando De Soto, *The Mystery of Capital- Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books 158 (2000).
- ⑤ 楊建軍，司法改革的理論論爭及其啟迪，**法商研究**，2015 年第 2 期，頁 13。
- ⑥ 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。試論冤假錯案預防與司法改革，*法制日報*，2015年5月6日，第12版。
- ⑦ 沈德咏，論以審判為中心的訴訟制度改革，*中國法學*，2015年第3期，頁7。
- ⑧ 王敏遠，以審判為中心的訴訟制度改革問題初步研究，*法律適用*，2015年第6期，頁3。
- ⑨ 張建偉，審判中心主義的實質內涵與實現途徑，*中外法學*，2015年第4期，頁867-868。
- ⑩ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2014年中國人權事業的進展，*人民出版社*，2015年6月，頁24。
- ⑪ 司法考核要兼顧技術和民主標準，*法制日報*，2015年1月31日，第7版。
- ⑫ 張吉喜，論以審判為中心的訴訟制度，*法律科學*，2015年第3期，頁46。
- ⑬ Lubman, Stanley B., *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*, Stanford University Press 297 (1999).
- ⑭ 蘇永欽，飄移在兩種司法理念間的司法改革，*台灣本土法學*，第28期，頁2。
- ⑮ Frank K. Upham, Book Review, *Who Will Find the Defendant if He stays with His Sheep? Justice in Rural China*, 114 *YALE L.J.* (2005).
- ⑯ 季衛東，司法體制改革的關鍵，*東方法學*，2014年第5期，頁111。
- ⑰ 程竹汝，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（2014年6月），頁19。



- ⑱ 張吉喜，論以審判為中心的訴訟制度，**法律科學**，2015年第3期，頁49。
- ⑲ 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，論合議庭職能的強化，**法律適用**，2000年第1期。
- ⑳ 張吉喜，論以審判為中心的訴訟制度，**法律科學**，2015年第3期，頁49。
- ㉑ 顧培東，當代中國法治話語體系的建構，**法學研究**，2012年第3期，頁18。
- 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。亦及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。
- ㉒ 徐昕，司法改革的頂層設計，**財經**，2014年特刊，頁52。
- ㉓ 中華人民共和國最高人民法院，中國法院的司法公開，**人民法院出版社**，2015年3月，頁13。
- ㉔ Cass R. Sunstein, *Free Markets and Social Justice*, 72 Oxford University Press (1997).
- ㉕ 例如在2005年修正後的中國公司法，儘管涉入許多公司治理的良性規範作為要素，仍然存在諸多語焉不詳之處，造就適用上的困境，若是法



- 律規範越是概括，或是其留給法院解釋的空間越大，那麼法官在涉及重大問題上的判決理由就越需要更多的論證。是以更需要透過司法解釋以為因應，問題是僅僅被動地靜候司法解釋來彌補公司治理的缺陷難以奏效，緩不濟急。比較合適的方式是公開更多的相關司法裁判之具體內涵，以期讓企業以及相關當事人更清楚法院的態度與觀點，以有所遵循，而恰恰這部分還不僅是法律適用的問題，而是整個中國司法改革的一個環節。王文杰，股權分置下的中國上市公司治理—以控制股東為核心的檢視，政大法學評論，第 122 期（2011 年 8 月）第 281-282 頁。
- ⑳ 李喜蓮，網上公開之民事裁判文書的現狀問題及對策，**法律科學**，2015 年第 4 期，頁 193-197。
- ㉑ 李喜蓮，網上公開之民事裁判文書的現狀問題及對策，**法律科學**，2015 年第 4 期，頁 197-198。
- ㉒ 趙志疆，司法公開是對工作細節的考驗，**法制日報**，2014 年 7 月 24 日，第 7 版。
- ㉓ 司法體制改革取得突破性進展和明顯成效，**法制日報**，2015 年 9 月 22 日，第 1 版。
- ㉔ 刑法修正案（九）再減少 9 個死刑罪名專家稱非暴力犯罪死刑應逐步廢除，**法制日報**，2015 年 9 月 14 日，第 3 版。
- ㉕ 在 2011 年所修正的刑法修正案（八）第三條中規定，「在刑法第四十九條中增加一款作為第二款：審判的時候已滿七十五周歲的人，不適用死刑，但以特別殘忍手段致人死亡的除外。」
- ㉖ 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，民事司法改革：一個比較法的考察，中外法



- 學 2000 年第 6 期，第 674 頁。
- ③ 律師可直面最高法法官陳述辯護意見，**法制日報**，2015 年 1 月 30 日，第五版。
- ④ 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，向設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。
- ⑤ 律師“年檢”悄悄廢除？**南方週末**，2015 年 8 月 23 日。
- ⑥ 中國律師呼籲廢除律師年檢制度，**希望之聲**，2014 年 3 月 14 日。
<http://big5.soundofhope.org/node/468961>
- ⑦ 聯合報社論 -- 中共應自問：是誰逼出了維權律師，**聯合報**，2015 年 7 月 24 日，第 2 版。
- ⑧ 趙志紅案今二審 一審認定其系呼格案真凶判處死刑，**財新網**，<http://china.caixin.com/2015-04-14/100800003.html>
- ⑨ 冤案形成肌理透析，**財經**，2015 年地 21 期，頁 59。
- ⑩ 依照中國華人民共和國檢察院組織法第 19 條之規定：「最高人民檢察院對於各級人民法院已經發生法律效力的判決和裁定，上級人民檢察院對於下級人民法院已經發生法律效力的判決和裁定，如果發現確有錯誤，應當按照審判監督程序提出抗訴。按照審判監督程序審理的案件，人民檢察院必須派人出席法庭。」
- ⑪ 最高法副院長奚曉明被查係十八大後司法系統首虎，**騰訊新聞**，2015 年 7 月 12 日，http://news.qq.com/a/20150712/017027.htm?tu_



biz=1.114.1.0

- ④② 山西黑道風雲，**財經**，2015 年第 1 期，頁 74。
- ④③ <http://www.new0.net/>【法廣 RFI】陸最高法院副院長裁在黑社會 ...-876454.html
- ④④ 周強談奚曉明案教訓：把司法權關進制度的籠子裡，**中國網**，2015 年 7 月 30 日，http://www.china.com.cn/legal/2015-07/30/content_36184181.htm
- ④⑤ 「被捕女權人士病情堪憂」，**DW**，2015 年 3 月 26 日，<http://www.dw.de/%E8%A2%AB%E6%8D%95%E5%A5%B3%E6%9D%83%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E7%97%85%E6%83%85%E5%A0%AA%E5%BF%A7/a-18342749>
- ④⑥ 「外媒：5 名中國“女權人士”被拘留」，**新浪新聞**，2015 年 4 月 08 日，<http://news.sina.com.cn/c/2015-04-09/023531696481.shtml>
- ④⑦ 「中國五位女權活動人士被北京警方正式申請批捕」，**RIF**，2015 年 4 月 10 日，<http://cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/20150410-%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BA%94%E4%BD%8D%E5%A5%B3%E6%9D%83%E6%B4%BB%E5%8A%A8%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E8%A2%AB%E5%8C%97%E4%BA%AC%E8%AD%A6%E6%96%B9%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E7%94%B3%E8%AF%B7%E6%89%B9%E6%8D%95/>
- ④⑧ 「中國政府對公民社會愈加敵視」，**紐約時報**，2015 年 4 月 15 日，<http://cn.nytimes.com/china/20150415/c15activists/>
- ④⑨ 南京寶馬案受害人家屬不滿鑒定結果 或重新鑒定，**新浪新聞**，2015 年 9 月 7 日，<http://news.sina.com.cn/c/nd/2015-09-07/doc-ifxhqhui4886866.shtml>
- ④⑩ 六問南京寶馬慘烈車禍鑒定過程，**新浪網**，2015 年 9 月 7 日。<http://news.sina.com.cn/c/2015-09-07/233032283326.shtml>



- ⑤① 南京寶馬車肇事司機司法鑒定輿情風波，**政法輿情**，2015年第35期。
<http://yuqing.legaldaily.com.cn/opinion/index.php/post/index/opid/198>
- ⑤② 南京寶馬案回應質疑應更有力，**人民日報**，2015年9月8日，第5版。
- ⑤③ 浦志強在京受審拒絕認罪，**亞洲週刊**，2015年12月27日第29卷51期
https://www.yzzk.com/cfm/special_list3.cfm?id=1450324360344
- ⑤④ 艾未未，浦志強案帶給我們的希望與勇氣，**紐約時報中文網**。
<http://cn.nytimes.com/opinion/20151224/c24iht-edai/>
- ⑤⑤ 聯合報社論 -- 中共應自問：是誰逼出了維權律師，**聯合報**，2015年7月24日，第2版。
- ⑤⑥ 季衛東，司法體制改革的關鍵，**東方法學**，2014年第5期，頁111。
- ⑤⑦ 龍宗智，以審判為中心的改革及其限度，**中外法學**，2015年第4期，頁858。



經濟與環境人權觀察

摘要

中國改革開放三十餘年，一方面取得巨大的成就，但另一方卻也逐漸出現各種困境。無論是發展過程中的經濟問題、或是發展所付出的環境成本，在累積的亮麗成果中，卻也同時威脅其經濟與環境人權。本報告分別就經濟與環境人權，檢視其過去一年來的狀況與問題。觀察得知，無論是針對經濟或環境人權，中國大陸官方不無各種制度與政策面的努力。然而，經濟人權方面，中國大陸的新常態現象、市場管理、所得分配與勞動人權等各方面的困境，仍使其經濟人權記錄備受挑戰。環境人權方面，社會環境維權事件越來越可見，民間抗爭、輿論發聲、群眾組織等力量在在衝擊官方領導的環境治理方式；官方也在解決問題的需求與社會壓力下，從中央到地方，均加快加大環境治理的改革腳步。然而，環境污染改善非一蹴可幾。整體而言，具體環境污染問題仍未有明顯改變。

關鍵字：中國，經濟人權，環境人權，2015，人權觀察



2015年中國經濟與環境人權觀察

中國改革開放三十餘年，一方面取得巨大的成就，但另一方卻也逐漸出現各種困境。無論是發展過程中的經濟問題、或是發展所付出的環境成本，在累積的亮麗成果中，卻也同時威脅其經濟與環境人權。本報告就2015年中國經濟與環境人權發展，提出觀察結果。全文共分三大部分。第一部分針對經濟人權議題，共分六小節。首先說明本報告設定之衡量價值與聚焦之觀察主題；其後五節分別回顧各聚焦主題之進展概況。第二部分則針對環境人權議題。共分兩小節。首先檢視各種不同的環境污染狀況；繼而探討環境治理的處理與問題。第三部分總結全文。

一、經濟人權

(一) 價值取向與聚焦主題

觀察經濟人權，首要確立衡量價值與聚焦主題。蓋一觀察報告的預設價值與主題選取，影響事實再現與詮釋方式極大。

「經濟人權」之價值意涵，中國大陸與聯合國《經濟社會文化權利國際公約》(以下簡稱經社文公約)，對其各有不同的核心思維。二者不互斥，但卻有先後輕重之別。聯合國經社文公約於經濟領域，強調保障基本經濟自由、確保最低生活需求、爭取經濟分配正義等核心價值信念。相對於經社文公約以公平正義為核心的經濟人權觀；中國大陸則側重以生存發展為經濟人權的優先價值。以在2015年8月公佈的「2014年中國人權事業的



進展」白皮書為例，發展權是該報告書所列第一要項。^①中國國務院的正式新聞稿中，更強調「中國共產黨和中國政府協調推進全面建成小康社會、全面深化改革……中國人民更加切實地從國家發展進步中受益，中國人權事業又取得了新成就。」^②本報告認為，經社文公約揭櫫之理念有其普世價值；而中國做為一轉型中的發展國家，亦有其特殊性；雖然中國大陸於2001年即已批准聯合國經社文公約，同意以經社文公約為國內法制規範基礎；然而各國經濟社會發展狀況迥異，再者經社文公約的具體實踐內容，本無一致化與法制化的國際標準。觀察中國經濟人權，需兼顧公平正義與生存發展，而非傾向天平的任一方。

除價值認定方式之外，聚焦主題的擇選，亦影響觀察所得甚鉅。本報告就宏觀描述、市場觀察、勞動人權三個角度著手。其中宏觀描述有助於客觀呈現經濟現狀與特徵；市場觀察則可用以捕捉，經濟交易過程中威脅交易公平與經濟發展之處；勞動人權觀察則直視勞動者的處境與待遇。就上述三個觀察角度，本報告進一步分別設定對應的觀察議題。針對第一大類觀察角度，宏觀描述，則以整體經濟表現為觀察對象，可見於2015年中國大陸經濟表現不盡理想。經濟成長減緩，且是中國大陸改革開放以來的最低增速。針對第二大類。市場觀察角度，則以債信、腐敗、公平競爭、公平交易問題等市場再發展主要的挑戰為觀察議題。再就第三大類勞動人權角度，因勞動人權涉及生存條件分配與公平正義，報告具體議題因而分別聚焦中國經濟新常態現象、金融信用、消費權益、反腐、貧富差距、勞動人權等項目；藉上述焦點主題，說明年度經濟人權發展的困境與挑戰。

(二) 經濟成長減速

2015年中國大陸總體經濟可見從勞動力、投資、生產到需求等，結構性全面減速的「新常態經濟」現象。根據中國社科院的《經濟藍皮書夏季



號：中國經濟增長報告（2014-2015）》，全年經濟成長率預計為 6.9%。各種數據都反映中國大陸製造業同時面臨了內需和外需不足的困境。在進出口方面，由於歐美等核心市場需求仍疲弱，根據路透社針對廣交會 103 家參展的中小型製造企業進行調查，有 3 分之 2 企業降價接海外訂單，這樣的情況預計會持續半年以上，各有 3 分之 1 企業認為出口趨緩趨勢將超過一年時間，也預期會出現新一波工廠倒閉潮。^③工業生產者出廠價格指數（PPI）連降 43 個月，居民消費價格指數（CPI）也從去年年中開始下行。房地產行業降至 6 年來最低水準、汽車等製造業領域萎縮、股市出現瘋狂上漲後的暴跌。2015 年夏天，先是股市崩盤，三周之內，大跌三成；然後人民幣連番貶值，資金外流嚴重；根據堪薩斯聯準會報告，截至今年 9 月，中國大陸連續 5 個季度資金淨外流、為 2000 年以來首見，且金額屢創新高；中國人民銀行也證實，大陸傲視全球的外匯儲備，11 月間即減少 872 億美元，降至 3.44 兆美元，不僅創下 2013 年 2 月來新低，同時也寫下有史以來單月第 3 大降幅。^④

面對經濟發展減速的直接衝擊與危險形勢，中國政府在短期內，努力降息、穩定地方財政。中國人民銀行從去年 11 月起，連續降息，以支撐此一改革開放以來，經濟成長最遲滯緩慢的時代。長期而言，中共中央政治局則以經濟新常態策略因應之。新常態乃為強調因應階段轉型的整體性變革，以將經濟增長路徑從模仿階段推向自主創新階段。新常態理論有以下主要觀點：（1）中國大陸今年的經濟表現是過去長期以來扭曲生產要素價格、超貶匯率的結果。為矯正此前的扭曲，經濟增長減速是必然的。（2）官方主張不僅不要被經濟增長減速的表像所困擾，還應該讓減速成為「清潔機制」，清理只能模仿技術而無法自主創新的「殭屍企業」。（3）政府從金融、投資、提出一系列的政策，提升投資力道、鼓勵企業技術升級，刺激經濟增長。央行繼續實施貨幣寬鬆、調降準備率。



雖然官方正視新常態經濟現象的挑戰，但中國大陸經濟仍難以脫離此一困局。種種刺激性政策也未見短期成效。

(三) 債權違約風險

根據麥肯錫於 2015 年 2 月公佈的報告，中國大陸總債務水準在過去 8 年增加了近 3 倍，相當於 GDP 的 282%。三個主要風險，包括家庭、非金融類公司和政府所持的債務中，約半數債務都直接或間接和房地產有關。中國的企業債占 GDP 之比高達 125%，是全球企業債占 GDP 比重最高的國家之一。此外地方政府債務迅速增加。鉅額債務中，雖然多數仍可控，但亦有許多可能無力償還者，如佳兆業集團；另有中國債務餘額的約三分之一是影子銀行系統提供的。而債務的絕對值問題之外，債務增長速度的飆升更令人憂慮。^⑤隨著中國大陸第七大水泥生產商「山水水泥」，因未能償付於 11 月 12 日到期的 20 億人民幣公司債債務，成為中國國內短期融資債務違約案首例^⑥，中國債市的流動性風險、潛在金融危機與可能隨之引發的房地產泡沫是現階段經濟發展中最大的隱憂。

過去一年中，受金融信貸風險威脅與融資越加困難所致，房地產投資顯著低迷。根據中國國家統計局數據顯示，今年 1~8 月地產投資同比增幅由年初 10.4% 大幅下滑至 3.5%。^⑦5 月底大陸「3·30」房地產政策雖讓各地不斷放鬆限購，促使個別城市樓市「升溫」。7 月份官方最新的房產銷售的數據顯示，大陸一二線城市房市好轉，尤其是深圳，但是三四線城市的銷售卻依舊在下滑，房地產兩極分化日益嚴重。瑞銀預計，即便中共當局政策支持基建，明年房地產固定資產投資增速也將放緩至 2% 左右，全國固定資產增速也會降至 10%。房產相關行業企業的收入會減少，銀行業資產質量會進一步惡化，地方財政將不得不減少對土地財政收入的依賴。

因應債權違約風險與融資不易的問題，中國政府現祭出如下一系列措



施。政策措施是否有助改善來年，債務對中國大陸市場信心的影響，則仍有待觀察。

- 地方債務改革：9月地方政府開始把債務轉換成低息地方債券。因此，地方政府可以穩步支付過去6年裡快速積累的3萬億美元的地方政府債務，北京希望降低地方政府償還債務成本後，可以在短期內釋放上百億人民幣的流動資金。如果這個計劃得以成功，中央政府可能在未來擴大這個計劃。^⑧
- 存款保險制度：北京5月1日開始實行存款保險制度，試圖將風險引入金融體系。^⑨10月份央行採取了放開存款利率上限，為此，央行鼓勵商業銀行之間展開更激烈的競爭，以便資金流向私營企業等最需要資金的經濟領域。^⑩
- 銀行放貸管理：鑒於挽救股市和清理地方債都需要依靠來自商業銀行的信貸，中國向所謂的政策性銀行（國開行、進出口銀行）注資將有助於維持貸款成長。由於持有這兩家銀行的股份，人民銀行可以更容易地通過它們實施定向寬鬆政策。在今年出口萎靡的情況下，注資舉措為支援海外工程項目提供了空間。^⑪

(四) 貪腐問題

中國經濟市場向來潛藏貪腐問題。從2012年底18大以來，習李政府提出打貪反腐政策以來，即直指國企利益集團。在習近平授權之下，由中紀委王岐山領軍的掃貪行動，今年繼續針對國企全面打貪反腐。在官方蓄意引領之下，今年反腐戰場的發展有三：

第一、國企反腐：國企仍是官方打貪反腐的重點對象。反腐行動持續且擴大到企業金融界。今年年初，媒體即傳出至少有70多家上市公司將遭到反腐調查的消息。其中資源類上市公司，包含有色、煤炭、石油、燃



氣等約十八家，就佔了四分之一。金融類上市公司有六家；醫藥類四家；運輸業包括航空及海運類共三家。房地產行業目前已涉及其中的上市公司有，佳兆業、雅居樂、花樣年、華潤置地、宜華地產、浙江廣廈等六家企業。中共打貪行動並已與美國建立合作網。據美國國務院官員表示，中美雙方在菲律賓克拉克召開的亞太經合組織反腐敗執法合作網路會議中，即商討遣返外逃貪官方法。^⑫按北京當局估計，目前大約有 150 名追捕中的中國貪員潛逃美國。中國司法單位已經將一份「優先逮捕名單」交給美國政府。從去年十月至今，中國政府已經將 49 名經濟嫌犯，從 17 個國家逮捕回國。^⑬

第二，私企反腐：中共兩年多以來的打貪行動，今年由國企擴大指向私企。民生銀行行長毛曉峰被疑與令計劃案相關而遭到調查一案為指標性案例。中國民生銀行創辦於 1996 年，是中國第一批私營金融機構之一。該行總部設在北京，通過向小企業主及其產業放貸而迅速發展，已經成為全球規模最大的銀行之一，總資產逾 3.2 萬億元人民幣。其股東組成包括多位主要資本大家，市場預料牽連層面將不會僅及於毛曉峰一人。毛案的後續影響，一方面，由於擔心未來會有更多人被捲入貪腐案，大陸的民營領導人之間已經引起巨大焦慮。^⑭另一方面，隨著反腐力度的加大，私企也開始自願加入這場全國性運動中，許多企業正在加大內部審計力度。大連萬達集團即為一代表性案例。^⑮

第三、外企反腐：反腐運動從去年起亦明顯指向外資企業。反腐力度與行動甚至被視為外資企業在中國大陸面臨的新「中國風險」。^⑯根據化險諮詢與上海美國商會聯合發佈的《2015 中國商業報告》，中國嚴厲打擊腐敗的行動已經讓在華外企感受了壓力。反腐高壓之下，多家知名企業面臨巨額罰金，多名政府高層官員入獄。52% 的受訪外企高管認為，其公司今年成為中國執法行動目標的可能性增大。且由於中國法律法規不明確，不



少外企認為備感威脅。^⑰近年來，被中國大陸指涉貪腐者有：葛蘭素史克、美贊臣、雅芳、輝瑞、摩根士丹利、強生、戴姆勒、力拓、西門子、IBM等著名外企。相對於外企的不安，中共官方則指中國在10年內至少調查了50萬件腐敗事件，其中64%與國際貿易和外商有關，且外企行賄招數，絲毫不亞於國內企業。^⑱

(五) 消費權益

做為一發展中經濟體，中國大陸的消費市場安全與信心關係整體內需，也直接影響人民生存信心與生活品質。根據中國人民大學發佈的「2015年中國發展信心調查結果」。受訪者生活中最擔心的問題前三位分別是食品安全（14.5%）、看病（12.8%）和子女就學（11.9%）^⑲；相較於2014年調查結果前三名（看病、住房、食品安全），有兩項重複出現。其中食品安全在2015年更由第三名上升至第一名。中國江南大學食品安全基地，與中國食品安全輿情研究中心發布的2015年度《中國食品安全發展報告》，以及《2014年中國食品安全事件分析報告》中亦指出，2005年到2014年的十年間，大陸食品安全事件高發，達到了22萬7千多起，平均每天發生約62起。^⑳針對此，中國政府於今年頒佈歷年來最嚴格的食品安全法以對，唯具體成效仍未知。

除食品消費安全之外，假貨、網路金融安全、共享式經濟引發的商品服務租賃信用等問題亦逐漸成為影響消費權益的重要議題。

(六) 貧富差距

貧富差距過大，一直是中國經濟發展的潛在危機之一。根據國際貨幣基金會（IMF）報告指出，貧富差距不斷擴大之下，中國已是全球收入最不平等的國家之一」。



中國收入最高的 20% 的人群佔據總收入的近一半，而最貧窮的 20% 人群佔總收入不足 5%。擁有逾 240 萬個年收入過百萬美元的家庭，僅次於美國。^①美國研究高資產富豪的智庫機構 Wealth-X 亦統計，中國淨資產達 3000 萬的“超級富豪”，在 2014 年的資產成長更為驚人，總資產達 160 萬兆美元，約佔中國總財富的 7.3%。2015 年中國“超級富豪”綜合資產淨值預估將成長 5.2%，約值高達 800 億的財富。

另一方面，中國社科院經濟學部及社會科學文獻出版社公佈的《經濟藍皮書春季號：2015 年中國經濟前景分析》的報告，以農民工為代表的低收入勞動者，其相對於經濟增長的工資收入水準卻下降到歷史最低點。即便 2016 到 2020 年，中國經濟增速有望止跌企穩甚至適度回升，但居民平均收入會下移，貧富懸殊，低收入勞動者收入佔總收入的比例也將繼續降低。收入無法應付日常支出的預估人口數中，佔城鎮人口百分之五，佔農村人口的百分之二十左右；他們的儲蓄率為負值。而城鎮中收入最高的群組，佔全部居民收入的 28.9%，儲蓄率為百分之三十八。^②

貧富差距不僅拉大地區發展差異，也形成新的社會階級斷層。個人資產為 3000 萬至 4900 萬美元的中國富豪，約六成分佈於一線城市如北京、上海、深圳、廣州。造成沿海一線城市與其他地區之間的發展差距更為可觀。此外，階級流動也逐漸受到衝擊。中產階級、白領工作者及大學畢業生的工作越來越難找，高收入職缺的機會逐漸飽和因此中產階級的工資標準面臨下行壓力，家庭年收入成長更普遍呈現停滯不前的窘況。^③

(七) 勞動人權

隨勞動維權意識逐漸上升、中國製造業下滑、經濟蕭條引發的工廠和倒閉浪潮，從勞工保險、勞動環境，勞動報酬到勞團組織等，各種勞動爭議頻傳。如，全球知名成衣品牌 Uniqlo 爆出中國代工廠無預警關廠，導



致工人集體罷工的事件。由於日前該事件主角慶盛公司未替員工投保社保基金，從 2014 年開始已發生 3 次停工；此次資方擅自變更勞動關係，將舊廠員工勞動合約轉移到新廠利華公司麾下，被員工指控違反「勞動合同法」，希望能與廠方進行集體談判。

勞動環境安全議題亦引起勞權糾紛。總部位於紐約的中國勞工觀察組織即針對蘋果供應鏈中的公司進行調查並指出，雖然 2013 年蘋果公司對該組織的調查報告作出了許多承諾，但是根據該組織的跟進臥底，發現即便是作為蘋果在中國大陸的最佳代工廠之一的上海昌碩科技工廠，在 21 項勞工權益指標中，11 項沒有改變，5 項甚至惡化了，僅 4 項有部分改善。工人在組裝 iPhone 過程中會接觸多種有毒化學物質，“包括鎘（Cd）、汞（Hg）、六價鉻（Cr(VI)）和砷（As）。但沒有人向工人解釋，這些物質可能在生產過程的哪個階段接觸到，以及如何進行自我防護、避免傷害。”更嚴重的是，從 2013 年 7 月以來的兩年多時間裡，根據中國勞工觀察瞭解的不完整數據，至少有 10 宗年輕工人在昌碩科技工廠期間猝死或非正常死亡事件。²⁹

除上述保險、環境安全之外，工資與勞團組織問題也是主要爭議。為了提高工人待遇，減少勞資糾紛，中國政府也制定了一些相應措施。10 月初，24 個城市上調最低工資標準，其中製造業集中的深圳及廣東分別以每月 2030 元和 1895 年排在第一和第三位。「中國勞工通訊」的克羅塞爾認為，上調後的最低工資標準仍然稱不上令人滿意，而且問題的關鍵還不僅是工資水準，而是總體工作條件以及中國工廠裡勞資雙方之間的力量平衡。勞工維權人士指出，在經濟環境惡劣的情況下，草根組織的活動也受到了更大的限制和影響。³⁰



二、環境人權

雖然論人權，環境議題常被忽略，實則環境與人權有密切關係。無論是環境污染所造成的環境破壞或生命健康，或相應的環境治理參與機會與治理方式，都直接影響人類的生存、族群的發展與文化生活的存續。換言之，環境人權，切合兩公約（從聯合國公民與政治權利國際公約或經濟社會文化公約）所欲彰顯的價值原則。過往，中國大陸以經濟發展優先，然而改革開放政策以來，經濟不斷成長，隨之的環境汙染問題也日益嚴重，終至環境議題成為中國大陸各界重視的議題；各界對於處理環境問題有共同的迫切感，也瞭解環境保護不僅可與經濟發展並進，甚至可為經濟發展助力。整體而言，中國大陸各界與國際社會對於環境議題的認知漸趨一致。在此前提下，本報告以環境污染與環境治理為兩大觀察主軸以下討論中，第一部分聚焦於土地、空氣、水資源等三大類污染現狀，兼論八月間天津大爆炸後的污染問題；第二部分則針對中國大陸就環境治理的處理方式與進度。

（一）環境污染現狀

1. 空汙

根據位於美國加州的“柏克萊地球” (Berkeley Earth) 組織於 2015 年 8 月所公佈的研究報告，按照美國標準，中國人呼吸的空氣中大約有八分之三會被列為“不健康”級別。研究涉及的最危險的污染物是直徑小於 2.5 微米 (PM2.5) 的細微顆粒。這些細微顆粒能夠進入人類肺部，被血液吸收，誘發哮喘、中風、肺癌及心肌梗塞。該研究收集位於中國大陸、臺灣，韓國等地，1500 座地面監測站四個月來每個小時的資料。研究數據分析結果顯示，中國大陸的空氣污染問題至今並無具體改善。另一國際非政府組織



綠色和平東亞分部（Greenpeace East Asia）亦於今年 4 月發現，在其所觀測的 360 個中國大陸城市中，九成在 2015 年的一到三月間，空氣品質低於國家空氣品質標準。

空汙致死是問題的另一核心。柏克萊地球的研究資料顯示，中國每年 17% 的死亡案例中，空氣污染是原因之一。²⁶事實上，全球空汙致死的人數，本遠超過愛滋病和瘧疾總和。其中又以中國的空汙死亡人數最高，每年近 140 萬人，其次為印度，約有 64 萬 5000 人，而巴基斯坦每年則有 11 萬。²⁷

粒徑 2.5 微米至 10 微米的粗顆粒物主要來自道路揚塵等；2.5 微米以下的細顆粒物（PM2.5）則主要來自化石燃料的燃燒（如機動車尾氣、燃煤）、揮發性有機物等。在工業集中的華北地區，PM2.5 佔了整個空氣懸浮顆粒物重量的大半。然而，中國大陸的「影響空氣污染指數」（API）卻直至晚近方將現行的空汙標準調整為依據 PM2.5 濃度水準，²⁸京津冀區域空氣質量同比及環比均有所好轉，但部分污染物濃度有所上升；長三角區域空氣質量同比有所改善，環比持平；珠三角區域空氣質量同比及環比均有所下降。²⁹

2. 水污染

中國大陸水污染狀況十分嚴重，且至今毫無改善跡象。根據中國環境保護部所公佈的《2014 中國環境狀況公報》數據顯示，整體水源污染中，近三分之二地下水（逾 60%）地下水和三分之一地面水人類不宜直接接觸。據此公報，水質方面，大陸 423 條主要河流、62 座重點湖泊（水庫）的 968 個國控地表水監測斷面（點位）中，開展了水質監測，IV—V 類水質以及劣 V 類水質的斷面分別有高達 27.7% 和 9.2%，即有近 4 成達不到生活飲用水標準，也不適於水產養殖和游泳。在 4896 個地下水監測點位中，



水質優良級的監測點比例為 10.8%，良好級的監測點比例為 25.9%，較好級的監測點比例為 1.8%，較差級的監測點比例為 45.4%，極差級的監測點比例為 16.1%。^⑩

若以河流與湖泊污染而言，全中國大陸 700 餘條河流、約 10 萬公里河長中，46.5% 的河長受到污染；10.6% 的河嚴重污染，水體已喪失使用價值；90% 以上的城市水域污染嚴重。河水污染正從東部向西部發展，從支流向幹流延伸，從城市向農村蔓延，從地表向地下滲透，從區域向流域擴散。在全中國七大流域中，主要河流有機污染普遍，主要湖泊富營養化嚴重。七大水系污染程度由重到輕順序為：遼河、海河、淮河、黃河、松花江、珠江、長江。其中遼河、淮河、黃河、海河等流域都有 70% 以上的河段受到污染，可見中國大陸的水污染態勢極其嚴峻。原中國人大環資委主任委員曲格平曾說：「中國水污染問題的趨勢是越來越壞，而不是越來越好，前景很不樂觀。」^⑪

企業排汙、過度採礦、原油洩漏或溢出等均是造成水污染的元兇。大量垃圾及動物屍體被拋棄水中，加劇污染，甚至危害生命健康。隨著水污染加劇貧困地區不斷湧現出「癌症村」，導致食道癌、肝癌、胃癌三種惡性腫瘤發病率攀升。^⑫「數量不詳」的氟化物和砷污染了中國的水源，污染情況已經失控。過去幾年中國幾乎每年都發生 1,700 起以上水污染事件。根據新唐人電視台引述《瞭望東方週刊》所公佈的數字，由於長期飲用被砷、氟化物和碘污染的水，中國已有約 2,100 萬人已出現嚴重症狀，至少 8,700 萬人面臨風險。

3. 土壤污染

土壤汙染是三大類污染中也相當棘手的一環。土壤污染會進入水中、進而污染農田。土壤汙染始自上世紀 50 年代，大量重工業遷建至農村時。



大風和雨水將工廠排放黑煙與灰塵帶入附近的城鎮；而灌溉管道則把來自礦區和冶煉廠的廢水引入數里外的農田；再加上 80 年代經濟改革，農民過度使用殺蟲劑和化肥，藉以提高貧瘠土地的收成。種種不當的經濟行為長期累積，造成人們不敢直視的傷害。中國大陸官方一度斥資 1.5 億美元，以五年的時間於 2006-2011 年之間，進行全國土壤污染調查。該調查一度被列為“國家機密”，直至 2014 年方公佈，該報告顯示近五分之一的可耕種土地受到污染；但公佈內容並不包括污染的分佈情況。^③

土壤污染問題繼續備受關注。越來越多機構針對土地污染進行調查：

- 中國大陸農業部今年公佈的調查進一步揭露，中國大陸耕地退化的面積已佔可耕地總面積的 40% 以上。土地污染的問題則是越發嚴重。
- 中共農業科學院農業資源與農業區劃研究所的數據顯示，大陸黃淮海平原次生鹽漬化嚴重，東北黑土地地力衰減，土壤有機質下降迅速，西北地區由土壤侵蝕導致的農田土壤退化、中南紅壤貧瘠、酸化以及土壤重金屬污染較為嚴重，新增耕地質量低下。
- 湖北省農業廳土壤肥料工作站的研究發現，湖北當今一等地面積減少了 28.14%，而劣質耕地面積則快速增加，六等地增加了兩倍多。而耕地的質量問題會嚴重影響耕地產出。

土壤污染影響糧食安全也威脅人們健康。自 2008 年以來，中國已從糧食淨出口大國轉變為糧食淨進口大國。中共海關總署公佈數據顯示，2014 年以小麥為首的穀物進口量大幅提速，前七個月穀物進口同比激增 80.7%。對中國糧食安全的擔憂因此加重。而根據中國環境保護部和國土資源部公佈的數據，中國大陸耕地重金屬超標問題嚴重。全中國土壤中鎘含量均普遍增加，在西南地區和沿海地區增幅超過 50%，在華北、東北和西部地區增加 10-40%。致癌的鎘大米已遍佈中國大陸各地。^④然而，土壤



汙染修復困難。土地原即有易汙染難治理的特性。治理一百萬公頃汙染土地耗費至少 1,400 億元。被汙染後的土壤對人們的健康和生活影響十分深遠。³⁵

4. 其他汙染

上述空氣、水、土壤三大汙染之外，其他如工業汙染、沙漠排汙、垃圾汙染、海洋汙染等亦明顯可見。汙染轉移沙漠即為中國環境汙染的新問題。由於經濟發達地區環境治理力度大、監管較嚴，部分汙染企業，包括一些被東部地區淘汰的企業，為追逐經濟利益，會轉移到地廣人稀，執法力量不足的經濟欠發達地區。³⁶

又據中國海關總署資料，2014 年全國海關扣查進境國外廢棄垃圾 19.2 萬噸，主要包括電子垃圾、廢礦渣、舊衣服等，是上年的 3.3 倍，通過種種管道進入大大小小的廢塑膠回收廠，形成產業。暴利高達數十倍，然而未經分揀的走私垃圾往往嚴重危害水源、空氣、土壤等生態環境。而很多廠家只注重經濟效益，回收過程不規範以及粗放式處理，對部分地區的水源和空氣都造成嚴重汙染。³⁷

5. 天津大爆炸

意外災害造成的汙染是另一汙染問題。2015 年 8 月間，輕天津濱海新區大爆炸造成慘重傷亡，由於現場有 700 噸劇毒氰化物，引發毒物逸散的疑慮。雖然官方一度宣稱氰化物汙染可有效控制，隨後又改口降雨可能造成毒物外溢。而綠色和平組織在事發後一週進入天津爆炸事故現場 3 公里內的核心爆炸區，檢測多處民居周圍水域，以及被發現出現大量死魚的海河河畔的氰化物含量，檢測結果顯示，部分住宅區水源與海河水中確實含有微量氰化物。³⁸



(二) 環境治理

環境污染已到不容忽視之時，環境治理成為重要政治課題。環境議題激起的群眾抗議事件頻繁出現，民間意見領袖也疾呼改善環境之迫切需要；在社會不滿的聲浪中，中國大陸官方也不得不因應之，例如，公佈敏感資料、開放非政府部門參與環境治理；同時，也透過法治、政策、經濟誘因等全面整頓污染管理機制。不過官方數據的精準度與資料真實性仍頻受質疑，治理成效仍未可見。

1. 民間參與

中國環境治理最大的改變是開始接納民間的參與。隨著經濟快速成長到放緩，基本生存條件滿足後，社會普遍意識到環境發展失衡，霧霾、重金屬污染、不乾淨的水源及毒稻米，影響了民眾的健康和生活品質，政府改善步調無法滿足社會期待，民眾街頭抗議事件逐漸湧現，成為社會風險的引爆點。^③例如，今年三月中旬以來，內蒙古通遼市奈曼旗化工園區周邊，有上千村民抗議園區內近約二十家化工企業污染環境多年，圍堵通往化工廠的馬路，而與到場鎮壓的警方發生衝突，掀翻警車。最後當地政府被迫通告奈曼化工園區的所有化工廠停產，徵地搬遷。^④同年四月，廣東河源市數千民眾星期天在市政府外遊行示威，抗議當地河源電廠二期工程項目污染環境。群眾認為河源電廠一期項目經多年運行後，導致當地霧霾天氣嚴重，空氣品質明顯下降。河源市民發起超過萬人聯署簽名，反對河源電廠二期工程。市政府雖就此舉行過「網友代表」溝通會，但眾多市民仍質疑新項目將導致環境受到更嚴重的污染。報導說，星期天，河源市政府的抗議現場出現大批警力，一路跟隨遊行隊伍，但沒有發生過激行為。^⑤六月間，上海亦出現據稱多達五萬人參與了反對興建化工廠的環境議題示威。據傳，6月27日晚間共有三萬到五萬人參與抗爭，並與警方發生激



烈衝突。^{④②}

群眾力量的展現之外，意見領袖也公開指出環境污染的不可忽略。中國中央電視臺著名前女記者和主持人柴靜自費拍攝霧霾調查紀錄片《穹頂之下》，自2月28日在互聯網上播出後，一天之內各個網絡平臺的累積點擊率突破3500萬次，中國各大媒體評論如潮，民眾熱議不斷。提出值得參考的觀點，包括立法讓相關資訊公開透明，方便公民和社會的集體監督；公民個人如何在日常生活裡，舉報周邊違法違例的企業；開放污染企業的市場，特別是能源、汽車等，讓自由的競爭迫使品質的提升等等。^{④③}

其他如環境類公益團體的出現、環境公益訴訟制度開始運作等，都是民間對環保需求的展現。中國環境訊息公開的環保團體「公眾環境研究中心」(IPE)致力於推動環境資訊公開與群眾參與。IPE蒐集政府提供的環境資料轉成一目瞭然的地圖訊息，並開發手機app，一般大眾只要按讚、分享，就能為環境發聲，大幅降低關心環境的門檻。^{④④}而公益訴訟本身的意義就在於增強公眾保護環境的意識，樹立環保的公眾參與理念，及時發現和制止環境違法行為。不過實際上公益訴訟上有執行面的門檻。法律條款對公益組織的界定嚴格，民政局登記、五年以下，幾乎沒有實際受理的可能。且大部分環保組織不具足夠的經濟與科研實力以興訟。

2. 法規與政策

中國政府在環境議題威脅倍增的此時，從國家到地方，全面修法。不過由於環保職權分散在各不同的部門，管理單位眾多，再加上各地的環保法規也存在差異，在民主機制不足與本位主義下，無論是立法還是執法，均有一定困難。^{④⑤}針對種種問題和弊病，被視為是中國環境法規二十多年來重大突破的《新環保法》，訂定以下指導原則：給予各級政府更強的監督管理職權，例如可以查封、扣押造成污染物排放的設施、設備；劃定生



態保護紅線，保護敏感、脆弱、以及生態功能區域；加強污染與其他公害的防治，課徵排汙費，實施排汙許可證制度；加重企業的法律責任，做出處分的機關對被責令改正而拒不改正的企業可按日連續處罰，處罰額度無上限；強制各級政府與建設單位公開環境資訊，鼓勵公眾參與，並且新增公益訴訟制度，讓合格的社會組織可以為了環境公益，向人民法院提出訴訟。⁴⁶按新環保法，各種重要法規紛紛修訂完成。

在水污染防治方面，國務院發布《水污染防治行動計劃》（簡稱水十條），被視為全國性水污染防治工作的行動指南。內容包括嚴格執行重點行業水污染全程式控制、有毒有害物質風險管理等措施。另外，從長三角、京津冀等傳統環境治理重點區域外，甘肅、青海等西北地區、雲南、四川等西南地區也在地方兩會上明確提出加大水污染治理力度，重點流域治理、飲用水源保護、地下水污染防治均為重點治理區域。⁴⁷

在水污染防治方面，中國財政部為了促進環境治理和節能減排，調整油品消費稅，將汽油、石腦油、溶劑油和潤滑油的消費稅單位稅額由人民幣 1.4 元 / 升提高到 1.52 元 / 升，將柴油、航空煤油和燃料油的消費稅單位稅額由 1.1 元 / 升提高到 1.2 元 / 升。⁴⁸

十三五計畫亦針對環保問題專門提出規劃。由環保部編製完成《國家環境保護「十三五」規劃基本思路》，提出環保「十三五」規劃的基礎與形勢、目標、重大戰略任務、重大工程和項目以及制度建設和政策創新。建立環境質量目標管理模式，包括空氣、水環境、土壤質量目標的城市矩陣。在總量控制的具體指標上，除繼續對 4 種常規污染物實行總量控制外，還將新增工業煙粉塵、VOCs、總氮、總磷等 4 種污染物。其中，針對水污染治理，環保「十三五」規劃將新增在河湖、近岸海域等重點區域以及重點行業，對總氮、總磷實行污染物總量控制。在大氣方面，針對重點區域和行業，把工業煙粉塵、VOCs 納入到總量控制中，污染成本佔 GDP 約



3%。在實際措施上，王金南提出國民經濟綠色化、環境功能空間化、國土空間功能化、保護環境法治化、治理主體多元化、環境資訊公開化等六個方面的建議。

國務院辦公廳印發《關於推行環境污染協力廠商治理的意見》，部署改革創新治汙模式，吸引和擴大社會資本投入，促進環境服務業發展。環境污染協力廠商治理是為推進環保設施建設和運營專業化、產業化的重要途徑，及促進環境服務業發展。以環境公用設施、工業園區等領域為重點，以市場化、專業化、產業化為導向，欲營造有利的市場和政策環境，及改進政府管理和服務，健全協力廠商治理市場，提升污染治理水準。此計畫仍在規劃中，若要產生實際效用，政府須加強組織領導，健全工作機制及完善監管體系，制定推行協力廠商治理的實施細則。^{④9}

最高人民法院環境資源司法研究中心正式揭牌，目的在於讓公眾感受到通過司法途徑解決環境問題的便捷有效，與支援研究環境立法執法工作中遇到的難題，為進一步完善環境立法、執法和司法。^{⑤0}

除中央政策與法規，地方政策方面，各地亦有不同的執行方案。正在申辦 2022 年冬奧會的北京市政府希望在 2017 年將全市空氣細顆粒物年均濃度降至 2012 年的 75% 以下，且控制在 60 微克 / 立方米左右；同時將淘汰 300 家污染企業。北京並大力壓減燃煤，今年 3 月份北京進一步關停了京能、國華兩家燃煤熱電廠，年壓減燃煤 460 萬噸，促進了空氣質量的持續改善。^{⑤1} 燃煤污染物二氧化硫濃度已降低。

地處中國東北地區的吉林省 1 月 1 日起正式實施禁塑令，在全省禁止生產銷售和提供一次性不可降解塑膠購物袋、塑膠食具。業內人士認為，如果吉林省的“禁塑令”嘗試取得成功，很有可能得到其他省份的複製，不但相關產業將受益，而且自然環境將得到更好的保護。^{⑤2}

上海則大力整治高污染機動車全面淘汰在冊黃標車。隨著上海市存量



黃標車不斷減少，機動車環保治理的重點將轉向使用時間較長的老舊車輛。上海將逐步擴大黃標車和 2005 年前註冊的國 II 標準汽油車的限行範圍。從今年 10 月 1 日起，在全市所有道路 24 小時禁止黃標車行駛。從明年 1 月 1 日起，在外環限行 2005 年前註冊的國 II 標準汽油車，後續將根據實施效果再研究是否擴大限行範圍。⁵³

另外，福建則出現新環保法實施後的首例破壞生態類環境公益訴訟案「福建南平生態破壞案」。由於新《環保法》第五十八條公益訴訟條款，首次將「破壞生態」行為納入環境公益訴訟範圍，此案作為首例「破壞生態類」環境公益訴訟案件，具指標意義。⁵⁴

上述案例之外，全中國大陸各省市均有各種執法案例。例如甘肅依據環境保護部的《關於 2014 年全國主要污染物總量減排監測體系建設運行考核情況的通報》，針對甘肅 27 家未公開 pH、COD、生化需氧量等指標性監測數據環境資訊的企業，加以處罰，並對逾期不改的企業，將啟動按日連續處罰程式，進行嚴厲懲處。⁵⁵

提供經濟誘因也是官方嘗試改善環境的作法。而全國碳排放交易市場即為一例。碳交易為促進全球溫室氣體減排，減少二氧化碳排放所採用的市場機制。中國大陸預計將於 2017 年推出「全國碳排放交易」市場，目前共有北京、上海、重慶、深圳等 7 個碳交易所試點進行，範圍將涵蓋電氣、鋼鐵、化工和水泥等碳排放量極大的產業。總計至 2015 年 8 月底為止，累計拍賣配額達到 1,664 萬噸，成交額約 8 億元人民幣。由於中國官方已經承諾在 2030 年達到碳排放峰值，未來碳排放交易前景看好，全國統一的市場形成後，交易規模勢必大幅增加。實施細則與成效，仍規劃當中，受到各國關注。⁵⁶



三、結論

如本報告一開始所言，中國改革開放三十餘年，就人類經濟發展史而言，是個很成就特殊的個案。然而成長的代價與成本卻也在近年來快速浮現。現今對於經濟與環境人權造成威脅者，多是經濟發展過程的副產品。

事實上，在轉型的期許與政策要求之下，中國大陸官方不無各種制度與政策面的努力。以經濟面而言，例如：9月份全面推進「三証合一、一照一碼」登記制度。此舉料將進一步強化企業信用資訊公示共用和聯合懲戒，加強事中事後監管，營造更加公平有序的市場發展環境。⁵⁷又如：IMF 通過將於 2016 年 10 月起將人民幣納入特別提款權貨幣籃內，為此中共已加快人民幣資本項目的開放，提高人民幣可自由使用程度，為國內個人跨境投資和境外機構投資者投資大陸資本市場提供更多便利。⁵⁸透過一帶一路、自由貿易協定，與歐盟國家合作積極推動中產業結構升級等，「中國製造 2025」與「德國工業 4.0」、「新工業法國」、「英國製造 2050」等戰略在目標上高度近似，雙方合作空間很大。大陸「互聯網+」戰略與歐洲單一數字市場建設、歐洲智慧城市建設等專案均見雛形。⁵⁹然而，中國大陸經濟發展的新常態現象、市場管理、所得分配與勞動人權等各方面的困境，仍使其經濟人權記錄備受挑戰。

再就環境人權議題而言，本報告從環境污染與環境治理兩個面向觀察中國環境人權的發展，發現在中國大陸環境議題的社會關注度、問題威脅感逐漸上升以來，已可見各種觀念、制度法規與作法上的變化。一方面社會環境維權事件越來越可見，民間抗爭、輿論發聲、群眾組織等力量在在衝擊官方領導的環境治理方式；官方也在解決問題的需求與社會壓力下，從中央到地方，均加快加大環境治理的改革腳步。然而，環境污染改善非一蹴可幾。整體而言，具體環境污染問題仍未有明顯改變。空氣、土地、水資源三大污染事實不斷被揭發，民眾健康與生存環境受到威脅的狀況未



曾稍減。

無論是環境與經濟人權，當今的問題幾乎都是發展下的結構型問題導致。2015年中國經濟與環境人權現況，就此觀之，非但仍有相當大的改善空間，且需自發展模式與政策思維等結構面根本調整起。中共官方並非毫無所為，唯漫漫改革路，尚待努力。

(作者：辛翠玲，國立中山大學政治經濟學系教授／本報告研究群成員有辛翠玲、沈安安、呂芸慈三人。沈安安為雲林科技大學企管所畢業生，呂芸慈畢業自中山大學政治經濟學系。)



注釋

- ① 詳見中國國務院網站 <http://www.scio.gov.cn/zfbps/rqbps/Document/1437487/1437487.htm>
- ② 同上。
- ③ 楊芙宜，**自由時報**，中國經濟景氣冷，出口商悲觀，2015年12月10日 <http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1479739>
- ④ **聯合報**，「人行阻貶人幣陸外匯儲備大失血」，2015年12月7日 <http://udn.com/news/story/4/1362865>
- ⑤ 中國評論新聞，「麥肯錫：中國債務達GDP282% 風險大」，2015年2月5日 <http://www.chinatw.tw/doc/1036/1/0/0/103610061.html?coluid=70&kindid=1850&docid=103610061>
- ⑥ 張正芊，**商周財富網**，「中國債務違約潮將爆？5大違約風險最高企業出列」，2015年11月30日，<http://wealth.businessweekly.com.tw/GArticle.aspx?id=ARTL000048126>
- ⑦ 胡健，**財經網**，渣打：「中國房地產行業仍較脆弱復蘇或需要更長時間」，2015年9月30日 <http://estate.caijing.com.cn/20150930/3978017.shtml>
- ⑧ 葉凡，**美國之音**，「中國經濟債務益發難收」 <http://www.voacantonese.com/content/china-debt-dilemma-20150621/2780923.html>
- ⑨ 穆清，**大紀元**，「中國鋼企遭銀行抽貸生存環境更加惡化」，2015年12月10日 <http://www.epochtimes.com/b5/15/5/9/n4430453.htm>
- ⑩ Lingling Wei，**華爾街日報**，「中國央行降息降準以刺激經濟增長」，2015年10月23日，<http://cn.wsj.com/big5/20151023/CEC204808.asp?source=MoreInSec>
- ⑪ **南華早報中文網**，「中國央行注資政策性銀行悄然增強國家放貸能力」，2015年7月28日 <http://www.nanza.com/tc/national/14ed2f6c33833ea/>



zhong-guo-yang-hang-zhu-zi-zheng-ce-xing-yin-hang-qiao-ran-zeng-qiang-guo-jia-fang-dai-neng-li

- ⑫ 路西，「中美官員 8 月再開會商討遣返外逃貪官方法」，路透社，2015 年 2 月 10 日 http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/02/150210_us_china_corruption
- ⑬ 編輯部，天下雜誌，「習近平發動第二波打貪 美國出手相助」，2015 年 3 月 29 日 http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5066207&eturec=1&utm_source=ETU&utm_medium=referral&utm_campaign=ETU
- ⑭ 旺報，「從國企打貪到民企 陸企業家恐慌」，2015 年 2 月 4 日 <http://news.sina.com.cn/c/2015-07-22/105432134868.shtml>
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150204001018-260303>
- ⑮ 「中國私企加入國家反腐戰 加強內部審計」，2015 年 7 月 22 日 <http://news.sina.com.cn/c/2015-07-22/105432134868.shtml>
- ⑯ 日經中文網，「中國反腐成為外企新風險」，2014 年 12 月 24 日 <http://zh.cn.nikkei.com/china/ceconomy/12414-20141224.html>
- ⑰ 中國評論新聞網，「美媒：過半在華外企感到反腐壓力」，2015 年 8 月 2 日 <http://www.chinareviewnews.com/doc/1038/7/3/9/103873990.html?columnid=241&kindid=13590&docid=103873990&mdate=0802101116>
- ⑱ 同上。
- ⑲ 香港文匯報，「調查顯示國人最擔心食品安全」。 <http://paper.wenweipo.com/2015/12/24/CH1512240016.htm>，2015 年 12 月 24 日。
- ⑳ 看中國，「中國食品安全報告出台，七成是人為」， <http://b5.secrechina.com/news/15/12/07/594158.html?%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%A3%9F%E5%93%81%E5%AE%89%E5%85%A8%E4%BA%8B%E6%95%85%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%87%BA%E5%8F%B0%EF%BC%9A>



%E4%B8%83%E6%88%90%E6%98%AF%E4%BA%BA%E7%82%BA%
C2%A0%28%E5%9C%96%29，2015年11月27日。

- ⑲ BBC 中文網，「IMF 稱中國成全球貧富差距最大國之一」
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/03/150327_imf_china，
2015年3月27日
- ⑳ 大紀元，「最新報告顯示中國貧富差距持續擴大」，2015年4月30日
<http://www.epochtimes.com/b5/15/4/30/n4423482.htm>
- ㉑ 法廣世界之聲，「中國社會經濟趨勢之一：勞工收入增加大學生白領難找工作」，2015年2月19日，<http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20150219-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%A4%BE%E6%9C%83%E7%B6%93%E6%BF%9F%E8%B6%A8%E5%8B%A2%E4%B9%8B%E4%B8%80%EF%BC%9A%E5%8B%9E%E5%B7%A5%E6%94%B6%E5%85%A5%E5%A2%9E%E5%8A%A0%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E7%94%9F%E7%99%BD%E9%A0%98%E9%9B%A3%E6%89%BE%E5%B7%A5%E4%BD%9C>
- ㉒ 方冰，美國之音，「蘋果公司盈利多代工廠工人工資被壓」，2015年12月10日，<http://www.voacantonese.com/content/china-labor-watch-apple-20151027/3024669.html>
- ㉓ 石濤，德國之聲，「中國經濟陷困境產業勞工度日難」，2015年10月17日，<http://www.dw.com/zh/%E4%B8%AD%E5%29%B%BD%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E9%99%B7%E5%9B%B0%E5%A2%83-%E4%BA%A7%E4%B8%9A%E5%8A%B3%E5%B7%A5%E5%BA%A6%E6%97%A5%E9%9A%BE/a-18779404>
- ㉔ 許欣，紐約時報中文網，「研究稱中國每年有160萬人死於空氣污染」，2015年8月14日，<http://cn.nytimes.com/china/20150814/c14pollution/>
- ㉕ 林宜靜，中時電子報，「髒空氣要人命！死亡人數遠勝瘡疾、愛滋」，2015年09月17日，<http://www.chinatimes.com/>



realtimenews/20150917002613-260405

- ⑳ 成楊、曹敏慧，「治霾再成中國環境治理焦點，陝西省出台相關考核辦法」，大智慧阿思達克通訊社，2015年02月09日，<http://www.aastocks.com/tc/stocks/analysis/china-hot-topic-content.aspx?id=200000412472&type=16&catg=3>
- ㉑ 劉雅萱羅爭光，**澎湃日報**「9月空氣質量最差十城：濟南最差紹興上榜，河北佔七席」，2015年10月15日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1385476
- ㉒ 新唐人，「中國大陸水污染逾60% 地下水人類不直接觸」，2015年10月15日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2015/06/05/a1201741.html>
- ㉓ **深圳新聞網**，「中國水污染之「痛」：每年損失2400億元」，2015年11月06日，http://www.sznews.com/news/content/2015-11/06/content_12446661.htm
- ㉔ 洪寧，**大紀元**，「魚蝦變黑廣東東江源頭污染變死河」，2015年03月24日，<http://www.epochtimes.com/b5/15/3/24/n4395212.htm>
- ㉕ 何黎，**FT中文網**，「土壤污染：中國的棘手問題」，2015年09月06日，<http://www.ftchinese.com/story/001063797?full=y>
- ㉖ **東方日報**，「致癌大米遍佈中國 環境污染是禍根」，2015年04月01日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2015/04/02/a1188373.html>
- ㉗ 新唐人，「中國耕地面積退化超四成土地污染更嚴重」，2014年11月08日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2014/11/08/a1152447.html>
- ㉘ 魏博、王虔，**中國網**，「污染轉移毀滅性破壞沙漠生態」，2015年03月25日，http://news.china.com.cn/txt/2015-03/25/content_35153472.htm
- ㉙ 劉巍巍，**人民網**，「洋垃圾走私暴利高達數十倍五毒俱全成環保大敵」，2015年03月19日，<http://env.people.com.cn/n/2015/0319/c1010-26717177.html>



- ⑳ 綠色和平組織，「天津大爆炸：綠色和平趕赴現場獨立檢測」，2015年08月24日，<http://www.greenpeace.org/hk/news/stories/toxics/2015/08/tianjin-explosion/>
- ㉑ 焦夢，中國網，「公眾參與環境治理嘉興模式推廣“進行時”」，2015年04月27日，http://news.china.com.cn/txt/2015-04/27/content_35428069.htm
- ㉒ 自由亞洲電台，「內蒙奈曼旗上千民眾抗議化工污染兩千警力催淚彈鎮壓拘留及打傷逾百人」，2015年08月24日，<http://www.canyu.org/n96667c12.aspx>
- ㉓ 陳平，自由亞洲電台，「廣東河源數千民眾示威 抗議電廠污染項目」，2015年04月12日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/huanjing/jz-04122015140558.html>
- ㉔ William Tsai、王年愷，「上海發生的五萬人示威抗議，國際媒體怎能不報導？」，2015年08月10日，<http://newbloommag.net/2015/08/10/shanghai-px-protests-zh/>
- ㉕ 鉅亨網，中國空氣污染與特殊政經語境存在微妙關係，2015年03月04日，<http://news.cnyes.com/Content/20150304/20150304090335926543510.shtml>
- ㉖ 洪郁婷，TEIA 環境資訊中心，找環境資訊不用翻牆中國環團讓汙染無所遁形，2015年09月10日，<http://e-info.org.tw/node/109998>
- ㉗ 中國評論新聞網，新環保法是打造“綠色中國”更強大的利器，2014年04月27日，<http://gb.chinareviewnews.com/doc/1031/5/2/9/103152971.html?coluid=7&kindid=0&docid=103152971>
- ㉘ 經濟部電子報，鄭富霖，中國大陸強力實施《新環保法》，臺商須加速環保升級，2015年07月08日，<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=274169857>
- ㉙ 馬新萍，人民報，「解讀“水十條”：為何以改善水環境質量為核心？」，



- 2015年10月26日，<http://env.people.com.cn/n/2015/0426/c1010-26905026.html>
- ④⑧ Zi Guo，「中國財政部進一步調高成品油消費稅」，**華爾街日報**，2015年01月12日，<http://cn.wsj.com/big5/20150112/cec171717.asp>
- ④⑨ 「國務院辦公廳出台《關於推行環境污染第三方治理的意見》創新治污方式提升治污水平」，**中國環境報**，2015年01月19日，http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201501/t20150119_294322.htm
- ⑤⑩ **中新網**，最高法成立環境資源司法研究中心聘40名審判諮詢專家，2015年05月19日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/05-19/7287312.shtml>
- ⑤⑪ 露西，**BBC中文網**，中國在治理霧霾道路上還需加大力度，2015年05月22日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/05/150522_china_control_air_quality
- ⑤⑫ 張建，「中國地方政府向白色污染宣戰“升級” 生物環保產業可望受益」，**新華社**，2015年01月03日，<http://www.chinesetoday.com/big/article/956874>
- ⑤⑬ 李曙，東蔡，**新華**，**中國環境報**，上海大力整治高污染機動車全面淘汰在冊黃標車，2015年05月4日，http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201505/t20150504_299987.htm
- ⑤⑭ 董建國倪元錦，**北京新浪網**，中國新環保法環境公益訴訟第一案開庭，2015年05月15日，<http://news.sina.com.tw/article/20150515/14385237.html>
- ⑤⑮ 吳玉萍，**中國環境報**，甘肅處罰環境信息未公開企業逾期不改將按日計罰，2015年05月18日，http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201505/t20150518_301749.htm
- ⑤⑯ 許光吟，**鉅亨網**，路透：習歐會後 中國將宣布於2017推出全國碳排放交易市場，2015年09月5日，<http://news.cnyes.com/Content/20150925>



/20150925175107611807310.shtml?c=EVEN

- ⑦ 杜宗熹，聯合報，「李克強：盼加入 SDR、促金融開放」，2015 年 3 月 24 日，<http://udn.com/news/story/7896/784921-%E6%9D%8E%E5%85%8B%E5%BC%B7%EF%BC%9A%E7%9B%BC%E5%8A%A0%E5%85%A5SDR%E3%80%81%E4%BF%83%E9%87%91%E8%9E%8D%E9%96%8B%E6%94%BE>
- ⑧ 人民網，「李克強：進一步打造法治化便利化營商環境」，2015 年 9 月 23 日 <http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0923/c64094-27622019.html>
- ⑨ 李曉喻，「人民網，李克強拉美首訪收官 中拉經貿合作將走進新紀元」，2015 年 5 月 26 日 <http://politics.people.com.cn/n/2015/0526/c70731-27060083.html>





教育與文化人權觀察

一、前言

依據聯合國於 1976 年 1 月 3 日生效之《經濟社會文化權利國際公約》第十三條規定：「本公約締約國確認人人有受教育之權。締約國公認教育應謀人格及人格尊嚴意識之充分發展，增強對人權與基本自由之尊重。締約國又公認教育應使人人均能參加自由社會積極貢獻」。是以所有的締約國，都必須履行境內的國民「人人有受教育之權」同條的第二部份又規定了：

- (一) 初等教育應屬強迫性質，免費普及全民；
- (二) 各種中等教育，包括技術及職業中等教育在內，應以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，廣行舉辦，庶使人人均有接受機會；
- (三) 高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會；

十分明顯地聯合國的教育權規範是針對締約國的國家，在其境內教育事務方面，應該承擔的責任，從中國大陸從教育權的角度來看，他們認為當前中國大陸教育主要的問題在於「提高教育品質」；在剛剛通過的《十三五規劃》建議中之「七、堅持共用發展，著力增進人民福祉」之（三）提出「提高教育品質」之要求：文件說：「全面貫徹黨的教育方針，落實立德樹人根本任務，加強社會主義核心價值觀教育，培養德智體美全面發展的社會主義建設者和接班人。深化教育改革，把增強學生社會責任感、創新精神、實踐能力作為重點任務貫徹到國民教育全過程。推動義務教育



均衡發展，全面提高教育教學品質。普及高中階段教育，逐步分類推進中等職業教育免除學雜費，率先從建檔立卡的家庭經濟困難學生實施普通高中免除學雜費。發展學前教育，鼓勵普惠性幼稚園發展。完善資助方式，實現家庭經濟困難學生資助全覆蓋。促進教育公平。加快城鄉義務教育公辦學校標準化建設，加強教師隊伍特別是鄉村教師隊伍建設，推進城鄉教師交流。辦好特殊教育。」^①然而 2015 年 8 月中共國務院發表了國務院「關於加快發展民族教育的決定」（以下簡稱「決定」），文中的第一段就說「由於歷史、自然等原因，民族教育發展仍面臨一些特殊困難和突出問題，整體發展水準與全國平均水準相比差距仍然較大。」^②所以「決定」提出「到 2020 年，民族地區教育整體發展水準及主要指標接近或達到全國平均水準，逐步實現基本公共教育服務均等化。民族地區學前兩年、三年入園率分別達到 80%、70%。義務教育學校辦學條件基本實現標準化，九年義務教育鞏固率達到 95%，努力消除輟學現象，基本實現縣域內均衡發展。高中階段教育全面普及，普職比大學相當，中職免費教育基本實現。高等教育入學機會不斷增加，高考錄取率不斷提高，學科專業結構基本合理，應用型、複合型、技術技能型人才培養能力顯著提升。」中共國務院之所以出台此一「決定」，說明中共自己也感覺到，當前在中國大陸教育方面的主要問題，還是在發生在少數民族地區，因此，本文在中國大陸的教育權方面也主要討論其民族地區的教育權，特別是近年以來民族問題比較嚴重的新疆維吾爾自治區，以及西藏藏族自治區。至於文化部份在本文中視為教育的內容，一併加以討論。



二、文化權、教育權之若干討論之反省：

（一）文化權：

國際間對各民族文化權的重視和保護是源自 1948 年的《世界人權宣言》，《世界人權宣言》賦予了《聯合國憲章》中使用的“人權”一詞以實質性、具體化的內容，而 1966 年聯合國兩公約之一的《經濟、社會及文化權利國際公約》，又是對《世界人權宣言》的《第 27 條》（一）人人有權自由參加社會的文化生活，享受藝術，並分享科學進步及其產生的福利。

（二）人人對於他所創作的任何科學、文學或美術作品而產生的精神的和物質的利益，有享受保護的權利。^③條文的細緻化的規範。《經濟、社會及文化權利國際公約》詳細規定了其締約的成員國，在確保人們享有文化權方面應當履行的義務。然而，由尊那斯伊格納西歐（Johannes Ignacio）編的「和平叢書」之第十七部份，國際人權計畫執行長安白理柏格所著「文化權」章節中也承認這並不容易做到的事，作者指出了二點：一方面文化本身是很複雜的，另一方面整體的經濟、社會及文化權都比較不受重視。

^④然而真正的困難應該不止於此：

首先是文化的定義太寬泛，可以大到無所不包，19 世紀愛德華·B·泰勒的定義是「文化是一種總和，包含知識、信仰、藝術、道德、法律、風俗以及人作為社會一員所獲得的其他任何能力與習慣」。^⑤這樣「文化權」幾乎就是一種集大全的「人權」了，所以文化權就相對地抽象化，從而在現實中也就虛空化。因此，文化雖然非常重要，沒有人可以須臾離開，但是除非真正面臨明顯而強力的挑戰，如日本軍國主義者的皇民化運動，否則不存在「文化權」的問題，於是文化權常常出現在被侵略國和侵略國之間，以及多民族國家境內的主要族群文化和少數民族文化之間，所以討論「文化權」就是討論文化「多樣性」「多元化」的問題。



其次是「文化權」和「主權」的糾葛：基於上述的情況，一般而言，文化權的問題通常發生在多民族國家內部，少數民族基於被統治而無法獨立的客觀現實，很容易在主觀上有被歧視、被迫害，被邊緣化的感覺；與之相反的在多民族國家內，居統治地位的多數民族基於國家統治之需要和便利，必然要求在語言、文字、法規、習慣上的統一，這就不可避免地，造成文化上優、劣勢之分，在教育的內容上主、從之別，結果就必然出現文化權的問題，而從「國家」的角度，處理這些問題，理論上屬於內政的範疇，即國家主權內的事務，企圖藉由以國際干預的作為，其效果既不及時也未必見效；同時對少數民族而言，如果不放棄民族國家的迷思，必然無法從心理上與統治者合作，其結果往往形成統治者無論推行何種政策，無論提供任何優惠，少數民族永遠不會滿足，永遠扭曲政策意涵、永遠從負面批判統治者，其結果每每讓情勢更惡化，所以「文化權」的爭執，常常給人一種各說各話的感覺，外人很難公平論斷。

其三也是最大的問題是「全球化」的發展，對少數民族文化的自然挑戰，「全球化」是人類「現代化」追求的必然趨勢，因為「現代化」在近一、二百年已經隨著西方殖民主義、帝國主義的全球擴散，他們的「現代化」，成為了全世界的所有的國家和個人無需討論的追求目標，其結果在理論上全球就有「趨同化」的可能，如果在冷戰時期這種趨同化的追求，還不太明顯的話，到了上世紀90年代初，冷戰結束之後，此一趨勢已經沒有懸念地成為全球的國家、民族和個人都必須面對的問題，特別在互聯網、物聯網、大數據的時代，大大加速了「全球化」對國家、民族和個人的挑戰，如今的「全球化」趨勢已然不是我們要不要的問題，而如何適應的問題，在此情況下，每一個民族，當然包括了少數民族都必須作答，從此一意義來看，特別是少數民族的文化，不論那些少數民族的精英多麼懷念，有多大的熱情，少數民族傳統的文化都不可能無變化地保留；文化的



存在和生命的前題，必須是「活」的，是會呼吸的，她要與其他文化一樣面對全球的挑戰，他要去適應、吸收、對話、揚棄和發展自己的文化，否則《經濟、社會及文化權利國際公約》的「文化權」，只是少數民族的文化「緩刑令」而已，最終，仍不可免地，也不隨人的意志移轉地，而遭到被邊緣化的命運，成為文化的化石。

（二）教育權：^⑥

顧名思義，就是一種教育的權利，從實踐的角度分析這種權利，又可以分為兩大層面：一是接受教育的權利（受教者）；一是決定教育的權利（施教者）。在接受教育的權利方面，是指任何人在任何時候，任何地方都有接受教育的機會，不會因其性別、種族、膚色、宗教、家庭背景或社經地位而遭受剝奪的權利。然而有需要被教的人，就一定有教人的人。在決定教育的權利方面：是指讓受教育接受適性的，健全的和受教育需要的學習內容，以滿足其學習的慾望和目的。

從「權」的內涵來看「教育權」可以各分別為兩種「權」，即「權利」（right）和「權力」（power），從受教者來看，前者是對受教者自身應該得到機會，這是任何「人」（自然人或法人）可以剝奪的，這是受教者的「權利」；但是受教者本身是否可以放棄此一機會，其次在此一「權利」中，受教者是否有自身決定「權利內容」的「權力」呢？，當然在理論上、邏輯上受教者應該擁有此種「權力」，不過在現實中，受教者的「權力」是被限制的。另一方面從施教者來看，「權利」是指施教者必須去做的事，從某種層面說，更像是一種義務，即非做不可的事，例如國家必須提供教育資源，由於「人」必須成為「社會人」，才能在社會存活和發展，父母除了自己必須教育子女，這是身為自然人的天職之外，基於父母所知的有限性，所以現代的國家規定了義務教育的實施，則父母親必



須送適齡子女受教，教師必須忠誠履行其施教之職責，這都是「權利」。但從另一層面討論，在執行「權利」時，國家也相對應地同時擁有「權力」，例如國家對教育資源的配置，教育的目標、方向的決定；父母親對子女受教的地區，學校的選擇，以至於學習的內容，學習的安排則擁有「權力」；簡言之，國家對教育內容的安排，施教的方式、方法以至時數的配置，評量的標準等等，擁有「權力」。因此，從受教者和施教者雙方以教育的形式來看，他們所擁有的「權利」都是義務，然而從教育的內容來看，這些「權利」又都是他們所擁有的「權力」。

「教育權」的實施，存在著二個不證自明的假設，一是我們的今日就是你們的明日，二是施教者現在所教的，可以提供今日的受教者明日之用；當然這兩種假設都是受質疑的假設，因為我們無法讓社會不變化，所以教育的實踐就帶有總結並否定過去、證明和肯定現在的本身因素，然而現在肯定，是企圖以現在去指導未來，這本身是一種註定失敗的，不可能的期待，是以總結並否定過去的方法，就不可避免地帶有否定現代和自我否定的因素，如此一來，教育權之中受教者和施教者的權利中，不可避免地包含了權力的衝突，因為今日的施教者所培養的就是明日自己的掘墓人，這是人類的討論「教育權」從一開始就存在著內在的緊張和衝突，此一矛盾是與社會變遷的速度成正比。

對多民族國家的少數民族教育而言，教育的麻煩就不僅僅是時間變遷（現代化）的壓力，更有當下空間（與統治文化）的不協調的壓力，因此在多民族國家的教育中，也就不可避免地包含了文化的矛盾和衝突。台灣原住民泰雅族、國小教師、文化工作者，瓦歷斯·諾幹認為「教育，不僅是在傳遞知識，更是保存與延續每一個族群的文化價值、生活的智慧，幫助每個個人完成社會化的過程。」^①表現在教育方面的矛盾和衝突，反而常常是隨著民族地區教育的發達，民族地區的經濟發展，其內在的緊張現



象，反而有越頻發越嚴重的趨勢；換言之，「權利」的履行會帶來「權力」的覺醒，而「權力」的覺醒反過來就對「權利」的行使與內容帶來不可避免的挑戰，如果在挑戰再加上民族主義的情緒，則兩者的平衡點對施教者而言，幾乎是無解的。

聯合國在 2007 年 9 月 3 日通過《聯合國原住民族權利宣言》其中的第 13、14、15 條闡述了原住民的教育權，全文如下：^⑧

第 13 條 1、原住民族有權振興、使用、發展和向後代傳授其歷史、語言、口述傳統、思想體系、書寫方式和文學作品，有權自己為社區、地方和個人取名並保留這些名字。2、各國應採取有效措施確保此項權利得到保護，在必要時通過提供翻譯或通過其他適當辦法，確保原住民族在政治、法律和行政程序中能夠理解他人和被他人理解。

第 14 條 1、原住民族有權建立和掌管它們的教育體系和機構，用自己的語言和適應其文化的教學方法，提供教育。2、原住民，特別是原住兒童，有權不受歧視地獲得國家提供的各種程度和各種類別的教育。3、各國應與原住民族共同採取有效措施，讓原住民，特別是原住兒童，包括生活在原住社區外的原住民，在可能的情況下享受用自己的語言提供的原住文化教育。

第 15 條 1、原住民族有權維護其文化、傳統、歷史和願望的尊嚴和多樣性。教育和新聞應適當體現出這些文化、傳統、歷史和願望。2、各國應與有關原住民族協商合作，採取有效措施，摒棄偏見，消除歧視，促進原住民族與社會其他階層之間的互相寬容、相互諒解和友好關係。

坦白說，這些規範對現在的政府而言，並不困難，但是這些保護只是應然面的規定，並沒有也不可能討論到原住民族文化，在國家內部市場化和國際全球化的挑戰下，如何存在和發展的問題。事實上，這一部份才是真正的、無形的威脅和殺手。客觀而論，國家可以用資源刻意保護原住民族文



化，使之其存在；但是民族文化延續力在教育，而生命力在發展，而發展不僅僅是民族精英的熱誠，而是市場的需要，發展也意味著，少數民族的個人在當下社會的存在，以及提供個人存在的文化和教育的條件和因素，刻意的保護並不能真正創造出世俗化的市場需求，於是我們就會看到少數民族在文化上、教育上去向強勢文化，向全球化趨勢去靠攏，這就不自覺地形成少數民族在文化上、教育上的依賴，如果是兩種強盛文化，兩者之間在交流之中，就會彼此吸收，相互調整，以便因應全球化的完全「同化」，這就是說強勢力在全球化之下，有可能在參與中發展自身，那麼在全球化的過程中，就會是不斷吸收，不斷呈現自我的可能；但是少數民族文化在本質上相對弱勢，這就不易展現出平等的互動的交流和發展。因此，在多民族國家中，真正的對少數民族文化的保護是在於：

第一、民族國家中的多數民族在教育中，使所有國民從自己的民族文化的發展中，發現本民族如何得益於其他民族而得以發展，從而真正理解文化的差異性對自身的價值所在。

第二、當國民在學習自己的文化中，理解到差異的珍貴和價值，才有可能主動學習不同的文化，而不是為了統治而學習少數民族言語，如果一個多民族國家的政府是在國內，創造出多元文化的市場那就可能創造少數民族的言語市場，這就遠比任何語言的保存政策輕鬆得多，有效得多。

第三，從「教育權」的特質來看，教育權是社會發展過程中逐漸形成的「權利」，因此應與社會或國家發展的現實條件密切配合，因此，在一國之內國家的教育權「權力」是高於少數民族教育權的「權力」，否則，教育權根本無從體現，所以教育權不是絕對的，相對存在在全球化的衝擊之下。



三、中共在疆、藏地區的文教工作自述

(一) 治疆工作

按中共國務院在 2015 年 9 月公佈「新疆各民族平等團結發展的歷史見證」白皮書中，引用「1955 年，新疆地區生產總值 12 億元，…到 2014 年達到 9,273.46 億元，扣除價格因素，比 1955 年增長 115.6 倍，年均增長 8.3%。」在人民生活水準方面「2014 年，城鎮居民人均可支配收入 2 萬 1,881 元，年均增長 12.3%；農村居民人均純收入 8,114 元，年均增長 11.5%。城鎮和農村居民恩格爾係數持續下降，分別從 2009 年的 36.3%、41.5% 下降到 2014 年的 31.3%、34.5%。」特別是步入現代資訊化社會的基礎建設方面「互聯網基本實現全覆蓋，互聯網寬頻用戶總數達到 305.7 萬戶，行動電話普及率為 90.8，自然村通電話率 98%，行政村通寬頻率 97%」。^⑨

在 2014 的基礎上 2015 年 2 月 5 日的自治區黨委常委（擴大）會議上，張春賢又宣佈新疆啟動第六個民生建設年，中央和自治區財政將投入資金 720 多億元，實施 25 類 100 項重點民生工程項目。新疆如今被中共中央定位為「一帶一路」戰略之「經濟帶核心區」，顯然新疆在中國大陸的新戰略定位中，除了她在中國通征中亞、西亞之陸路交通戰略上，地緣要津位置之外，中共也特別選擇中國大陸唯一出現恐怖攻擊的高發地區，作為經濟綜合發展的「核心區」，也寓意了中共無懼恐怖主義活動威脅的決心，代表了中共的「反恐」除了武力鎮懾之外，也加強其經濟的援建和發展，另外區書記張春賢表示以現代文化為引領，疏堵結合，強力開展去除宗教極端思想系統工程。越來越多的群眾在事實面前認清是非，更加自覺維護社會穩定。」^⑩

除了以上的發展之外，2015 年 9 月 23 日中共中央新疆工作領導小組在北京召開第五次全國對口支援新疆工作會議，會中中共中央政治局常



委、全國政協主席俞正聲提出，在對口援疆工作上的五點新要求：一是更加注重擴大就業，二是更加注重抓好教育，著力提高雙語教育和中等職業教育品質，加強內地新疆籍少數民族學生的教育管理服務工作。三是更加注重人才援疆，四是（對口援疆工作）更加注重向基層特別是農牧區傾斜，六是更加注重支援反恐維穩能力建設，把基層「反恐維穩」納入援疆工作範疇，進行統一規劃和部署。^⑪

這都證明中共治疆工作是「經濟發展」、「教育普及」和「高壓反恐」的兩手都要「硬」指導思想，在中共的「十八屆五中全會」召開之前，甚至有傳聞習欲將「廿大」可能接班的胡春華調入新疆，最後雖未成真，但也足以說明中共對新疆的重視。綜合上述，中共的治疆、治維之道，是以武力鎮壓加上經濟發展，再輔以教育和宗教功能等綜合手段的政策，然而最終的效果依然有待檢證。

1. 新疆教育工作：

中共 2015 年公佈了「新疆各民族平等團結發展的歷史見證」白皮書中之「四、改善民生造福各族人民」乙節中，有三段文字，例舉了可觀的成績，教育投資「近 5 年教育經費支出超過 2,500 億元，2014 年教育支出占 GDP 比重提高到 6.47%。」全疆學校、師生數為「各級各類學校 9,230 所，在校學生 473.48 萬人，專任教師 33.82 萬人。」入學率為「學前三年入園率由 51% 提高到 72.4%；初中畢業生升高中比例由 74% 提高到 91%，高中階段毛入學率由 67% 提高到 84%；高考錄取率由 64% 提高到 79%，高等教育毛入學率由 22% 提高到 31%」，中共認為在新疆「高等教育已經進入了大眾化階段，另外和維族青年關係密切的「職業教育體系基本形成，有中等職業技術學校 176 所，在校學生 21.95 萬人」。^⑫至於和維吾爾文化相關的雙語教學，中共的白皮書說：新疆逐步為少數民族學生開設漢語課



程，積極穩妥推進雙語教育。2014年，全區學前到高中階段接受雙語教育的學生達269.4萬人，各種模式雙語教育覆蓋面達100%。2010-2014年，學前兩年雙語教育普及率由59%提高到89%。實踐證明，提高了少數民族人口的就業能力。」另外從教育權的角度，白皮書說「逐步完善教育保障機制。與全國同步實行農村中小學“兩免一補”政策，免除城市中小學學雜費，實現義務教育全免費。在南疆普通高中和中等職業學校實行“三免一補”資助政策，南疆四地州實現14年免費教育。實施覆蓋36個縣級內初班所有學生的農村義務教育學生營養改善計畫。建立完善從學前教育至高等教育的學生資助體系，資助範圍擴大至海外新疆籍自費留學生，各族學生公平受教育的權利得到切實保障。」^⑬

從中共公佈的成績來看，從教育者應盡的「權利」而言，中共所應作的並沒有少作，至於受教者的權力和教育效果，則有待進一步討論。

2. 新疆文化工作：

截至2014年，建成117個文化館、107個公共圖書館、82個博物館（紀念館）和1,147個文化站，廣播電視村村通、戶戶通用戶共346萬戶，基本建成區、地、縣、鄉四級公共文化服務體系。

文化遺產得到有效保護。新疆現有全國文物保護單位113處、自治區級文物保護單位550處、文物藏品128894件（套）。搜集、登記少數民族古籍1萬1,194冊（件），整理出版140種。66部少數民族古籍被列入《國家珍貴古籍名錄》。新疆現有入選聯合國教科文組織“人類非物質文化遺產代表作名錄”和“急需保護的非物質文化遺產名錄”的專案3項，入選國家級、自治區及非物質文化遺產代表性項目名錄的項目分別有127項、293項；國家級、自治區級非物質文化遺產代表性傳承人分別有64位、459位。搜集維吾爾、哈薩克、蒙古、柯爾克孜等民族民間長詩700餘部。



蒙古族史詩《江格爾》、哈薩克族阿依特斯、回族花兒、塔吉克族鷹舞、錫伯族西遷節等一批民族傳統文化瑰寶得到積極保護。

2014年，公開發行報紙111種，其中少數民族文字報紙51種；發行情刊199種，其中少數民族文字期刊116種、外文3種。2014年，新疆有廣播電臺5座、電視臺8座、廣播電視臺92座，中、短波廣播發射台和轉播台66座。廣播、電視人口覆蓋率分別達96.48%、96.94%。目前，新疆登記網站有近1.7萬家，線民數量達1,140多萬，互聯網普及率近50%。2014年，自治區開通微信公眾平臺“最後一公里”，覆蓋全國所有省市區和幾十個國家地區，成為傳播新疆聲音、討論新疆議題的公共話語重要平臺。由自治區、地、縣聯合打造的“零距離”網路傳播大平臺構建對外傳播新體系。

當然針對上述中共自敘的成績，最大的諷刺和最直接的反證，就是新疆境內的民族矛盾、衝突局面和緩，並未收斂，而且就在「白皮書」公佈的當月，就發生恐怖分子襲擊事件，按美國之音報導：「2015年9月18日，有關官員說在新疆的阿克蘇地區一座煤礦，發生恐怖分子襲擊事件，共16人在襲擊中被打死，其中包括五名員警。」^⑭當然這些恐怖行動絕大多數帶有宗教的原教旨主義的色彩，是以簡單的物質生活的改善，和現代化教育的內容等綜合性政策，原本就不可能全面奏效；在中共的立場還可以辯說，新策治疆的時間不長，不可能短期見效。但是，不論如何新疆的整體形勢依然緊張這是事實。而且目前仍看不到緩解的可能性。

（二）治藏工作

中共在2015年連續在4月、9月公佈了兩份治藏的白皮書：一是2015年4月15日公佈「西藏發展道路的歷史選擇」；二是2015年9月6日公佈「民族區域自治制度在西藏的成功實踐」，兩份「白皮書」當然都



是在說明中共治藏的成就，前一份的重點在駁斥達賴喇嘛的宣傳，從對西藏歷史的看法，到近代達賴喇嘛所主張的「中間道路」，再到對達賴喇嘛倡議的「和平、非暴力」都作了批判，以及中共對達賴喇嘛的政策。都作了說明。後一份則是為西藏自治區成立五十周年的紀念而作。主要在闡明中共治藏的現代化作為和成績，綜合績效如下：^⑮

西藏生產總值到 2014 年為 920.8 億元，是 1965 年的 281 倍…。在中共的國家統計局、中國郵政集團公司和中央電視臺聯合舉辦的“CCTV 經濟生活大調查”中，拉薩市連續 5 年被評為中國幸福指數最高的城市。

以光纜、衛星、網路為主的現代通訊網路體系已逐步建立健全。現在的西藏已進入了衛星、光纜、網路、資訊新時代。全區光纜線路長度達到 9.7 萬公里，其中長途光纜線路為 3 萬多公里，累計實現 74 個縣、668 個鄉鎮通光纜，鄉鎮通光纜率為 97.8%；實現 5261 個行政村移動信號覆蓋。全區互聯網用戶達到 2,017.7 萬戶，普及率為 70.7%，農牧區移動互聯網覆蓋率達到 65% 以上。

從上述的生活基礎和通訊基礎上，中共對西藏的教育，可以說盡其全力，運用所有的管道去發展。

1. 西藏教育工作：

中共的白皮書指出「教育事業日新月異，實現學有所教。全區所有縣（區）全面完成普及九年義務教育，一個涵蓋學前教育、基礎教育、職業教育、高等教育、成人教育、特殊教育的比較完整的現代教育體系已經形成。實現了從學前到高中階段 15 年免費教育，農牧區義務教育學生營養改善計畫全面落實，政策和資金覆蓋率均達到 100%“三包”（包吃、包住、包學習費用）政策，覆蓋學前教育到高中階段所有農牧民子女和城鎮困難家庭子女，且不斷提高標準，年生均標準已提高到 3,000 元。2014 年底，

幼稚園在幼兒園達 8 萬多人，學前教育入園率達 60%。2014 年底，全區擁有普通高等院校 6 所；中等職業學校 9 所，在校生 1.7 萬人；高級中學 22 所，完全中學 4 所，初級中學 93 所，十二年 and 九年一貫制學校各 3 所，小學 829 所。小學適齡兒童入學率達 99.64%。

在雙語教學方面：全面啟動實施城鎮三年、農牧區兩年學前雙語教育工程。西藏學校教育全面實行藏漢雙語教育，藏語文在學習中傳承。目前，農牧區和部分城鎮小學實行藏漢語文同步教學，主要課程用藏語授課。中學階段開設藏語文課（包括內地西藏中學），其他課程用漢語文授課。在高校和中等專業學校的招生考試中，藏語文作為考試科目，成績計入總分。學前、中小學現有雙語教師 3 萬 0,642 人，中小學校有藏語專任教師約 5,800 人。西藏自治區已編譯完成從小學到高中共 13 門學科的 821 種課本、410 種教學參考書、56 種教學大綱或課程標準和 73 種教學輔助用書。藏語文在使用中得到弘揚。自治區大型會議和行文堅持使用藏漢兩種文字，司法機關在執法、法治宣傳等工作中著重使用藏語文，農牧、科技等涉農部門也加強藏語文的使用。青壯年文盲率下降至 0.57% 以內，人均受教育年限達到 8.6 年，新增勞動力受教育年限達到 12 年以上。現有 21 個省市辦有西藏班（校），已累計為西藏培養了大中專畢業生 3.2 萬餘人。目前西藏不僅有了自己培養的碩士、博士，而且有了一批享譽全國的專家、學者，逐步建立了近 30 個科研院所，有各類專業技術人員 6 萬 9,709 人，學科領域涉及歷史、經濟、人口、語言、宗教和農業、畜牧、林業、生態、生物、藏醫藥、鹽湖、地熱、太陽能等數十個門類。其中，藏學、高原生態、藏醫藥等學科研究在全國處於領先水準，產生了一批有世界影響的學術成果。」



2. 西藏文化工作：

截至 2014 年全區已建成群眾藝術館 8 座、公共圖書館 5 座、博物館 3 座，建成縣綜合文化活動中心 74 座，鄉鎮綜合文化站 692 座，建成文化資訊資源分享工程自治區分中心、7 個地市支中心、74 個縣支中心、692 個鄉鎮基層點、5,389 個村基層點，區、地、縣、鄉四級公共文化設施網路初步形成。到 2015 年底，西藏將基本實現“地市有公共圖書館和文化館，館藏文物豐富地區有博物館，縣縣有圖書館、文化館或綜合性文化活動中心，鄉鄉有綜合文化站，53% 的縣國有藝術團有排練場”目標，公共文化設施總量將達到 790 個。建成 1,600 餘個文化廣場，形成拉薩雪頓節等群眾性、常態化品牌文化活動 90 個；投資近 13 億元的“十二五”文化設施建設項目全面推進，全面啟動了公共設施的免費開放工作，近 5 年來，全區公共文化設施共開展免費群眾文化活動 4 萬餘場，受益群眾達到 800 餘萬人次。全區專業文藝團體和縣民間藝術團年均下鄉演出近 1 萬場次，送書下鄉 10 萬餘冊。

2014 年出版音像電子產品 115 種 37.96 萬盤。報紙 25 種、期刊 35 種。全區出版發行單位發展到 576 家，其中區、地、縣新華書店 89 家，邊境口岸新華書店 5 家，民營發行網點 482 家。2014 年全區共發行圖書約 3,395 萬冊，2014 年全區印刷業總產值 3.6 億元。目前，全面建成 5,609 個農家書屋、1,700 多個寺廟書屋，實現所有行政村有農家書屋、寺寺有寺廟書屋，有效解決了農牧民群眾和寺廟僧尼讀書難、用書難問題。

全區所有的 1,787 座寺廟實現了廣播影視全覆蓋。目前，有省級廣播電臺 1 座 5 個頻率，聽眾遍及世界 50 個國家和地區；有省級電視臺 1 座 4 個頻道，其中，藏語衛視已在尼泊爾、印度、不丹等周邊國家部分落地，全台節目實現數位化，覆蓋全國人口 7 億多人；有地市級廣播電臺 6 座，電視臺 1 座。農牧民每家每戶能夠收聽收看到 40 至 70 多套數字廣播電視



節目。目前，全區共有 566 個電影機構，其中 478 個農村電影放映隊全部實現數位元文化放映。

2014 年，西藏人民出版社、西藏藏文古籍出版社出版各類圖書 547 種、1,302.5 萬冊，其中藏文圖書種數占比超過 80%；共有 14 種藏文期刊、11 種藏文報紙出版發行。目前，西藏人民廣播電臺共開辦有 42 個藏語（包括康巴話）節目（欄目），藏語新聞綜合頻率每天播音達 21 小時 15 分鐘，康巴話廣播頻率每天播音 18 小時，西藏電視臺藏語衛視實現了 24 小時滾動播出。此外，藏語文在郵政、通訊、交通、金融等領域中也得到了廣泛使用。

此外，中共中央政府和西藏投資近 2 億元，對藏戲、格薩爾、傳統歌舞、手工技藝等重要非物質文化遺產進行了全面保護，目前，西藏各類非物質文化遺產專案 1,000 餘項，其中，藏戲和《格薩爾》史詩入選聯合國教科文組織人類非物質文化遺產代表作名錄，國家級非物質文化遺產項目 89 個，國家級生產性保護示範基地 4 個，自治區級項目 323 個，國家級代表性傳承人 68 名，自治區級傳承人 350 名。國家珍貴古籍 158 部，全國古籍重點保護單位 4 個。“中國民間文化藝術之鄉” 4 個，“西藏自治區民間文化藝術之鄉” 65 個。拉薩雪頓節、山南雅魯文化節等一大批群眾性文化傳統節慶得到恢復和創新，成為地域性民族文化品牌。

在宗教工作方面，白皮書說：「20 世紀 80 年代以來，中央政府累計投入 14 億多元對西藏文物和重點寺廟進行了大規模維修。」在活佛轉世制度方面，政府「制定了《藏傳佛教活佛轉世管理辦法》。1995 年完成了第十世班禪大師轉世靈童的尋訪、認定以及第十一世班禪的冊立和坐床。據最新統計，西藏現有活佛 358 名，其中 60 多位新轉世活佛按歷史定制和宗教儀軌得到認定。」在宗教經典研究方面，「中共政府支持 4,000 多萬元，組織上百名藏文專家，歷時 20 餘年，完成了對藏文大藏經《甘珠爾》《丹



珠爾》的校勘出版。」在藏佛研究人才培養方面自「2005年開始，每年在北京中國藏語系高級佛學院舉行藏傳佛教“拓然巴”高級學銜考試和授予儀式，在大昭寺和拉薩三大寺進行格西“拉讓巴”學位考試。截至目前，已有84名學經僧人獲得了格西“拉讓巴”學位，46名僧人獲得了中國藏語系高級佛學院“拓然巴”高級學銜。」

從以上的描述來看，持平而論，中共對西藏地區的教育、和文化投入無疑是十分巨大的，但是事實也很清楚，中共對西藏近卅餘年的「拉攏、支援、補貼」政策的報酬率是極低的，如果從量方面來看，其實早就超過了聯合國教科文組織所謂的「文化權、教育權」，然而中共對西藏的現代化的投資，被達賴喇嘛的流亡組織指責為破壞西藏的生態環境；中共對西藏援助被指責為掠奪；對口支援被攻擊為漢族移民的人口消滅；總之，中共在西藏沒有做一件對的事，這種情緒性的指責，其實和中共對達賴喇嘛的攻擊在本質上是完全一樣的。基本上是互不信任的結果，是以他們之間的相互否定，欠缺可驗證的基礎，並不足以證明中共治藏的成敗。

我們認為不論中共是治疆、治藏的結果如何，其對疆、藏在「文化權、教育權」的努力，最終可以驗證的是表現在維、藏族的青年的認同議題上，因為教育只是一種過程，而重點是教些什麼「內容」，而內容就是文化，而文化傳承的結果就表現為民眾的「認同」。尤其中共對維族、藏族的文化、教育其最終的目的必然是希望維、藏族的青年可以認同中國、認同中華民族，一旦認同的議題解決了，則民族地區的穩定就有了相對的保障，中共的民族政策、民族區域自治制度也就是成功的制度。針對當前維、藏族的青年的認同議題當然可以用許多海外的學人、媒體的個別採訪，然而本文以為在可信度上，均不如中共的學者自己對維、藏族的青年認同議題上，所作的調查研究報告，來檢視其政策的成敗，相對更客觀地檢證中共在少數民族的文化權、教育權作為的得失。



四、疆、藏民族青年認同議題之討論：

「政治社會化」是當代教育中極重要的內容，而學校教育又是現代人走向社會時，必經的學習和訓練場所，所以學校就承擔了傳播文化、傳播價值的任務，政權立足於教育權的執行者，自然是系統化將自身認定的觀念，價值等內容，透過學校教育的「社會化途徑」，有形、無形地加以傳輸給學生。在學校生活中，學生一方面通過接受專門的文化知識和系統的政治教育，形成了對政治生活的基本價值知識的認同，另一方面，在與同學和老師的相互關係中，初步體驗了社會政治生活。而每個人對國家、民族的認同，便是班納迪克·安德森（Benedict Anderson）所謂的「想像的共同體」，對中共在其境內的少數民族的政治社會化而言，存在著「國家認同」與「民族認同」二大部份，理想的狀態是「國家認同」與「民族認同」並存、相容，具有統一性或同一性，「民族認同隸屬於國家認同，是國家認同的基礎和重要組成部分。正確的民族認同可以轉化為維護國家安全統一、促進國家建設發展、強化國家認同的正向精神力量。國家認同容納、尊重、保護民族認同，運用國家權力調控、引導民族認同，努力構建國家認同與民族認同之間的和諧以及各不同民族認同之間的和諧，應該是努力的方向。」^⑩但是中共學者的研究結論是第一，隨著年齡的增長，少數民族的國家認同和民族認同意識呈現相反發展方向。第二，就業是少數民族社會融合的關鍵，也是解決民族問題的重要條件。第三，民族優惠政策執行偏差的消極作用顯現，雙語教育的積極作用效果顯著。第四，構建民族互嵌型社區及社會結構和促進社會基本公共服務均等化，有利於增強少數民族的國家認同。第五，“政黨嵌入式”整合是實現國家認同和民族認同有效整合的重要路徑。^⑪其中第一、第三的結論在新疆、西藏地區也適用。



(一) 維吾爾族青年之認同：

- 1、從維吾爾族中學生的政治社會化效果來看，在一份「中國（維吾爾族）人：維吾爾族初中學生的民族認同初探」報告中，研究者對烏魯木齊地區部份在校的維族學生研究的結論顯示：如果以中國人、維吾爾族人、中華民族三個概念來測試，學生的表達時，中國人與維吾爾族人對學生而言，表達的最輕鬆，前者是政治符號，後者是民族認同，但是在中華民族上就碰上了障礙，大陸學者解釋此一結果說「一方面，國家在學校教育內容上非常強調對學生進行國家統一、民族團結和愛國主義教育。從我們的觀察結果來看，這些教育實踐收到了明顯的成效，大部分參與學生表達出對民族國家的正面理解和感情。另一方面，通過國家的符號權力來塑造“國族”的努力，即“中華民族”的符號分類和創造在參與研究的民族學生中獲得的回饋不盡相同。」^⑱
- 2、從維吾爾族大學生的政治社會化效果來看，在 2012 年武漢市對市內維吾爾族大學生，以非隨機抽樣的判斷抽樣和雪球抽樣，發出 180 份問卷，回收 150 份，^⑲研究者的論點是：武漢市維吾爾族大學生「對本民族認同與中華民族認同（國家認同）都非常積極，而且對於國家認同明顯高於本民族認同。他們把民族認同看作是國家一體下的認同，是一種“在政治上一體，在文化上多元”的認同，這與我們過去的民族教育政策是相吻合的」。^⑳但是在具體的數據上顯示如下：
首先在交友方面維、漢的比例是 3：2；^㉑其次在經典部份（多選）喜歡古蘭經是 150 人，15 人聖經，14 人道德經；^㉒其三在最喜歡的外語方面，阿拉伯語 77 人，英語是 65 人；^㉓其四在參與宗教活動方面，有 71% 是經常性或偶爾有參加；^㉔其五在最喜歡的城市中，麥加為 66 人，紐約為 61 人，而北京只有 23 人；^㉕其六在最喜歡的節日中，古爾邦節 139 人，



春節 10 人，國慶日 1 人；^{②⑥}其七在異教通婚方面，反對者 81 人，接受和可能接受 43 人，未考慮 26 人；^{②⑦}其八畢業後選擇回鄉工作，有 116 人，30 人不回鄉。^{②⑧}

其餘在所有的政治敏感問題上，回答的一致性十分高，例如台灣問題、對日本的想法，對個人身份的認同，對中共民族政策，對維、漢衝突，維族是否在大陸受歧視等，極大部份是一面倒。^{②⑨}個人以為這種回答帶有迴避性，例如有半數學生喜歡學阿拉伯語，但想去阿拉伯國家工作的只有 33 人。^{③①}是以如果從隱性政治社會化的調查來看，中共對維吾爾族青年的政治社會化，可以說並不成功。

在中共的中央民族大學的維吾爾族學生訪談中，得到的印象是維吾爾族青年對自己民族的印象是：維吾爾族渴望現代化卻苦惱於沒有實現的路途，希望獲得社會承認而在社會排斥中陷入無端的失望。然而，社會承認最終是通過競爭和實力來體現的，“抱怨”和“追憶”不能解決問題，維吾爾族的發展也不可能依靠“援助”就可以實現，而需要從民族內部培養發展動力，這個動力就是產業人員和具備現代發展能力的人才隊伍，以此引領現代化和科學精神。^{③②}在中華民族的稱謂上，維吾爾族青年說：「如果說它（中華民族）是一個民族，那麼 56 個民族是什麼？中華民族如果指稱全國人民的話，那裡面漢族占了絕大多數，本質上還是一個漢族的東西，給人感覺就是要用漢族去同化其他民族，這樣我是不能接受的。」他建議用「中華各民族」有人更指出「中華民族就是一個偽概念，就是為了一種政治的需要，為了統治的需要；本來沒有的，為了促進民族團結、社會穩定而提出來的。我不同意把 56 個民族“融合”到中華民族裡面去，我覺得文化的多樣性是應該的，不同文化之間的差異就算表現得過分了也沒有關係，也是應該被允許的。」甚至有維吾爾族學生說：「每天都教育我們要愛國愛黨，可是他們都沒有真正接納我們，我要去住旅館、打計程車，都



遭到排斥。我們給錢啊，又不是不給錢，你說這樣的國家，我們怎能還能在裡面好好的生活。」^⑫

- 3、民族政策來看：基本上肯定了中共民族政策的頂層設計，但是存在著「民族優惠政策在基層落實較少；“快速型”的雙語政策詬病較大；民族之間的不信任是新疆民族問題的主要體現」三大問題，結果好政策反而起了壞作用。尤其是民族的不信任，他們說「比如在新疆發生了一起爆炸事件就被定為恐怖主義，而在杭州什麼地方發生這樣的事，就只被看成刑事案件。」^⑬以至於維吾爾族人的人權就得不到保障，移居澳洲的維吾爾族青年說：澳洲人對亞洲人有一定程度歧視，但這基本針對所有的外來移民；而維族在內地受到的不平等對待，是同一個國家的人之間互相歧視，這是有區別的。」^⑭從以上的資料來看，應該說中共的民族平等的政策是不成功的，民族團結也就是應然的目標而已，然而對維吾爾族人而言，他們看到的失敗：是中共民族文教政策的錯誤，還是局限在政策不落實，或是民族之間的猜忌？個人以為進一步加以探索和發覺，尤其是在文化權和教育權方面的原因。

（二）藏族青年之認同

- 1、藏族中學生的教育情境：在一篇對藏族中學生在內地的文化適應的調查中，作者舉出藏族中學生在內地就學的困境，指出這些原本在藏區中小學中成績不錯的學生，他們的父母親為了讓子女「在內地重點中學學習，以期提高學業成就」送他們到內地就學，結果由於「語言差異、經濟條件差異、生活方式差異、城鄉區域差異、宗教信仰差異、風俗習慣等」差異，使得他們在學習中倍受挫折，使得少數民族學生的在主流學校的教育中學業成就普遍較低。究其原因，



「少數民族學生在主流文化地區的學校教育中文化適應的主要問題，而城市中主流群體的歧視和偏見也進一步激化了文化衝突和矛盾。」³⁵可以合理地推論，如果這些藏族中學生在內地就學的境遇如此，則課程中的民族團結的教育，便是一種巨大的諷刺，這樣的學生到了大學生，能認同大陸民族政策的可能性，自然可以想見。如果藏族生留在藏區，則一輩子就很難有突破性的發展，這就是藏族青少年的窘境。

- 2、藏族大學生的政治社會化：在一篇為中共治藏政治社會化吹捧的論文中，作者稱在國家認同方面，調查藏族大學生對中國公民身份的認同，對中華民族統一體的認同和對中華民族利益的認同情況，「有 87.6% 的學生認為作為中國公民是自豪的，86.3% 的學生認為藏族是中華民族的重要組成部分，85.9% 的學生認為西藏的社會經濟發展離不開祖國大家庭的支持和幫助。」在問到藏族自己的民族身份時，調查稱「93.5% 的藏族大學生為藏族自豪，而 93.2% 的學生表示在參加學校和社會的活動時，和其他民族相處沒有困難。」在藏族文化的認同上與「本民族的認同呈現一致性。91% 的藏族大學生表示精通本民族語言，93.2% 的學生瞭解本民族的風俗習慣，83.6% 的學生會積極閱讀有關本民族歷史文化的書籍和資料。」在政治制度的認同上，「85.7% 的學生贊同“中國共產黨是中國特色社會主義事業的領導核心”，83% 的同學贊同“人民當家做主是社會主義民主的本質”，87.3% 的學生贊同“我們要借鑒人類政治文明的有益成果，不能照搬西方政治制度模式”，80.1% 的學生贊同“民族區域自治制度是符合中國國情的制度”，79% 的學生贊同“民主改革是西藏歷史上最偉大最深刻的社會變革”。」³⁶

看起來中共在治藏方面，大可以高枕無憂，但是同一篇論文的建議有



四大點：

一是進一步構築中華民族共有的文化體系，通過共同的文化紐帶建構每個藏族大學生內心深層的多元一體的中華民族共同體意識，強化國家認同。二是促進西藏區域經濟和社會公平發展，為中華民族文化提供堅實的經濟基礎，促進民族團結和國家統一。三是加強藏族大學生的思想政治教育，從理論高度認識經濟全球化時代國家認同的重要性，宣導和維護主流文化的主體地位，以社會主義核心價值體系引領藏族大學生文化建設和國家認同。四是通過開展社會實踐、創新校園活動、發展校園宣傳媒體和利用現代化資訊手段等途徑促進藏族大學生對國家和主流文化的認同。最後作者強調「藏族大學生只有立足於中華民族源遠流長的文化根基，積極調適，提高國家認同和主流文化認同，著眼於改革開放和全面建成小康社會的實踐，才能擔當歷史賦予的使命，才能在保持本民族獨特文化的前提下融入社會發展和文化發展的潮流。」^{①7}

其實這些建議，正好是否定了本文調查的結果，如果藏族大學生在國家認同，民族認同，文化認同各個方面，若具有八成以上的認同，則完全無需建議；事實上，本論文並沒有嚴謹地交待取得樣本的方法，問題的方式等等，只有簡單的數據，並不嚴肅，因此也無法取信於人，加上作者的建議，尤其是強調「藏族大學生只有立足於中華民族…」云云來看，恐怕調查的結果並不樂觀，我們以學者李曉菲在2013年的調查來看，他認為藏族大學生「在社會適應方面，藏族生群體在生活環境、心理、族內交往和語言交流方面具有較強適應力，溝通比較流暢，但在學業和族際交往上的適應能力則有待提高，學業不適應問題較為突出，族際關係呈現相對疏離狀態。在身份認同方面，藏族生身份認同反映出情境性、多重性和伸縮性：其情境性體現在不同場景內藏族生對於其族群身份、個體自我身份之顯與隱、強與弱的選擇上；其多重性和伸縮性則體現於具有層次性的族內



交往圈子和對多種語言的交叉運用上」。³⁸應該說這是具實證意義的調查。

所以總得來說，中共治疆、治藏的政策是高成本，低收益，有時是反收益的政策，其根本的原因在於中共在民族政策上，自覺或不自覺地存在著以主觀地漢民族現代化的思維模式，去解決少數民族問題，尤其是解決維吾爾族和藏族兩個宗教民族問題，宗教民族與不語「怪力亂神」但是多神論的漢民族的文化價值、觀念上都存在明顯的差異，是以其民族政策不自覺地出現「民族傲慢」，從言語教育，歷史理解到文化扭曲等種種的錯位現象。而作為統治者的中共只允許自己糾錯，不願意向少數民族低頭，結果許多的問題就積重難返，一錯到底，以致最終變成無法妥協。

五、對中共治疆、藏教育權、文化權之反省

從教育權、文化權的角度來看，中共不會承認「受教者」也有「權力」，從而在少數民族的教育權、文化權政策，就表現為數量的追求，和內容的提供者，結果對少數民族而言，越多的成績，就意味著越全面越快速的漢化和同化。在此問題至少有以下三大部份是忽視了受教者權益的。

第一、任何個人對本民族的自信心和凝聚力，必然源於成員對本民族積極正面的評價：換言之，如果我們在教育的過程中，否定了民族的歷史，否定了民族先人的典範作用，則民族的成員便不會對自己的民族有信心，如果其「否定」的源頭來自異族的統治，則在政治社會化的效果上有可能出現完全相反的結果。在一份與中央「民大」的維族青年深談之後，作者說：「由官方主導的“民族”、“宗教”輿情宣傳在普通民眾中起負面作用，加深維吾爾族對漢族、對政府的不信任感，這將進一步影響民族關係，因此必須引起足夠重視。」³⁹對維吾爾族的歷史，中共官方說法是「生活在新疆地區的各族人民，以其勤勞、智慧和勇敢，創造了燦爛的多民族文化，



成為中華文化的重要組成部分，新疆也成為連通中外、傳播文明的重要通道。1840年鴉片戰爭後，中國逐步淪為半殖民地半封建社會，新疆各族人民遭受著外國侵略者、封建勢力和剝削階級的壓迫，社會地位極為低下。到20世紀40年代末，南疆、伊犁和烏魯木齊農業區的大部分土地都為少數地主所霸佔，大部分農民只佔有很少的土地。在南疆維吾爾農民聚居的偏遠農村，還分散地、極少量地存有較完整的農奴主莊園，農奴主對農奴有支配一切的權力，農奴們無償地為農奴主耕種土地，並承擔各種家庭雜役。在北疆牧區，殘留著封建氏族制度的社會關係，王公貴族、部落頭領不僅佔有大量的牲畜，而且享有種種封建特權^④；對西藏的歷史則認定為「最封建，最落後，最野蠻，最封閉」的地方，白皮書說「在舊西藏，神權至上，政權庇護神權，神權控制政權，神權與政權融為一體，共同維護官家、貴族和寺院上層僧侶三大封建領主的統治。在神權政治下，宗教被封建農奴制玷污，寺廟並非單純的潛心禮佛的清淨之地，而是集開展宗教活動、控制一方政權、實施經濟剝削、囤積武裝力量、進行司法審判等；落後的封建農奴制以及政教合一的神權政治，使舊西藏成為一個貧富分化極其懸殊的社會。」^④

當自己的民族的歷史被如此界定時，我們無法想像在中共民族歷史中，能客觀描述漢、疆，漢、藏的交流 and 互動，我們更不能想像被如此定位的族群中的個人，還會真心實意地加入中華民族。事實上對每一個民族歷史的評價，都不能以今抑古，以今非古，居於統治者的民族，更不能以己族否定他族，反而必須肯定他族的文化、智慧以及貢獻，使被統治的民族在此民族的家庭中，得到在其他地得不到的肯定和讚譽，少數民族才能真正團結在統治民族之中，這是中共的民族政策偏頗之一。

第二是少數民族的雙語教育，必須以生活語言為主體，豐富少數民族語言的現代性；從量來看，中共不斷在投資，雖然有學者指出不少缺失，



例如被捕的維族學者伊力哈本說「“雙語教育”問題是除就業問題外，維吾爾社會反應最強烈的問題。新疆的雙語教育，在推行過程中，實質上變成了一種單語（漢語）教育，它在維吾爾社會，被普遍認為是政府有意要建立一個以漢文為主導的“一種語文，一個源流”教育制度，從文化上消滅維吾爾族，以行政方式加快民族同化與吞併。」^④「在實踐中，雙語教育中反應最多的問題，是造成大量孩子母語、漢語都沒學會，教育品質嚴重下滑，少數民族學生無法掌握知識，對學校產生畏懼感。」^④「雙語教育在新疆變成單語教育，引起越來越嚴重擔憂和反彈，有可能釀成大規模捍衛接受母語教育、確保本民族語言文化不被消滅維權運動。」^④對此他還提出新疆需要真正的雙語教育；加大對民族聚集區推進真正的「雙語教育」所必需的硬體和軟體投入力度，在教育資源的分配上，糾正民族間嚴重不平等錯誤；培養「雙語教育」的師資力量；在少數民族學生的考試選拔上，或可取消加分，把加分的空間代之以新疆本地多元民族多元文化知識測試的內容；重視和加大少數民族文化和出版事業，扭轉民族文化事業迅速萎縮的局面；應當增大對維吾爾社會轉型問題的專項研究課題和投入，鼓勵更多的漢族學者尤其是內地學者的參與，甚至是國家學者的參與，為執政者解決新疆民族和社會問題提供有益的參考和智力支援。^④

這些建議其具體的意義就是擴大少數民族語言市場和語言的現代化途徑，但這是一部份；中共的雙語教育政策，主要的問題是教材內容：是以政治化為核心，以漢語為目的，以意識形態為中心的雙語教育，此一內容是：不尊重民族文化的雙語，非理解他者的雙語，單一化學習的雙語（漢族不必學習雙語）等幾個部份，語言教育如果只是政治教育的少數民族語文化，其內容一定索然無味，缺乏趣味性，缺乏生活性，自然變成為漢族服務，為意識形態服務的課程，語文就欠缺了它應有的生活和活力，而且無法於現代知識接，最終就會是死的語言。語言的教學是為了作為揭開民



族存在、思維、文化密碼的路徑，所以語文的教學是為認識他者，沒有這些內容，不是語文教學。

第三、在少數民族的文化教育中，必需樹立大量的少數民族英雄人物的介紹：假如中共真正承認中國是統一的多民族國家，每一個少數民族的文化都對中華文化發揮貢獻，則每一個少數民族所傳說的民族英雄就都是中華民族的英雄、楷模；那麼在漢族自己的文化教育中肯定、推崇少數民族的英雄、楷模，便是漢族教育中不可或缺的素材和內容。這些少數民族的英雄不是以漢族的標準去選取，而是在少數自身的民族文化、歷史中去發掘，只有如此，漢民族才能從他們的教育中去尊敬少數民族，肯定少數民族的貢獻，其實在中共在民族網站上，羅列了這些少數民族的名人，但是在教育課程和課文中沒有給予重視，這是大問題，特別在漢族的中、小課文中，沒有相對地介紹少數民族名人，這就不可能讓漢族的中、小學生以少數民族英雄為學習標桿和典範，更不足以讓少數民族在中、小學校被尊重，也就不可能從根本上樹立民族平等的價值觀，自然而然，民族團結就被粗暴地理解為少數民族認同中華民族，感謝漢民族的幫助才是團結，而不是漢族也必感謝和學習少數民族的團結。以維吾爾族為例，馬赫穆德·喀什噶爾，11世紀維吾爾族著名語言學家、突厥語學家、思想家和哲學家。尤素甫·哈斯·哈吉甫：維吾爾族喀喇汗王朝時期著名思想家、政治活動家和詩人。米爾紮·穆罕默德·海達爾·古列幹·本·米爾紮·穆罕默德·胡賽音，筆名阿亞茲，是著名的歷史學家，文學家，生活於1499-1551年。毛拉·比拉裡·本·毛拉·玉素福，筆名納茲米，文學家。^④中國近代史學有翦伯贊是知名的維吾爾族，1898-1968年，馬列史學家。至於藏族英雄更是不勝枚舉。^⑤如吐蕃王朝西藏歷史上第一個有明確史料記載的政權實際立國者松贊干布；藏文創造者吞彌·桑布紮；最早的藏醫敦巴辛饒；藏戲祖師：唐東嘉波；更不說藏傳佛教格魯派（黃教）創始人宗



喀巴及以後的歷代活佛，如果中共在中、小學的教科書中有了這些少數民族的英雄，則漢民族才有可能真正理解和感受到少數民族對中華民族的貢獻，感覺自己和少數民族是一家人，所以中共的少數民族教育權和文化權的真正核心問題，在漢民族中少數民族的內容不足。

六、結論

- (一) 中共在治疆、藏政策的核心是「民族平等、民族團結」，而目的是締造社會主義強國，完成「強國夢」的心態成為中共政權長期執政的合法性來源，在此一目標下，中共討論的許多議題都是以集體主義作為基礎，立足於此，我們如果完全使用西方個人主義的行事準則去衡量，去批判，則對普世價值建立是毫無助益的。假如從「對話」的立場出發，則必定可以逐步地建構東西方真正的、共同的價值，這才是真正的人類和平共處，共謀發展之道。
- (二) 所以當我們在現階段批判中共治疆、藏的教育權、文化權時，現階段的方法是中共自己的標準來檢視中共的作為，因為我們的目的在於中國大陸人民的人權得到改善，達到雙贏的結果，不是以傲慢去對偏見，如此我們不僅僅是在改善中國大陸的人權狀態，更在於反省自己的價值指標和自己的作為。使自己可以跳出被西方洗腦、殖民的標準，建構自己的話語權。
- (三) 中共如今在治疆、藏的育權、文化權方面在量的表現，已經大幅躍進，然而，依然不能達到「民族平等、民族團結」的目標，我們以為主要的問題在於兩點：一是在漢族的民族教育中，介紹少數民族的歷史、文化及名人嚴重不足，以至於中共實踐的民族政策完全是「漢民族中心主義」，從漢人看理所當然，但欠缺從少數民族角度的



建議，自然是偏頗的政策，以中小學教科書為例在編輯群中就沒有維吾爾族、藏族的學者參與。二是在疆、藏地方的雙語教學過度為中共的意識形態、民族政策、政治生活來服務，欠缺對少數民族熱愛自己民族的課文，中華民族的國族建構的捷徑在於建構民族同心圓的認同，即是必須讓少數民族認同本民族的基礎上，去認同中華民族，才是牢固的民族認同，參與的民族認同與生生不息的民族認同，否則就是虛幻不實的假象，很容易受到外來勢力的引誘而崩潰。（20151209，20160105 修正，20160223 經匿名審查人評論後再修正）

（作者：楊開煌／銘傳大學兩岸研究中心主任暨公共事務學系教授）



參考文獻：

書籍

1. Ann Blyberg et al 著 Johannes Ignacia 編，2004 年。《Circle of Rights: Economic, Social & Rights》。臺北：輔仁大學社會文化研究中心譯。
2. 愛德華·B·泰勒，1992。《原始文化》。上海：上海文藝出版社。

期刊

3. 楊鶴飛，2015/4。〈國家認同與民族認同：少數民族身份認同變遷的實證研究 - 基於甘肅、青海、新疆三地的調查分析〉，《廣西民族研究》，第 4 期，頁 20-33。
4. 王瑜、侯玲 2014/5。〈藏族中學生在內地學校教育中的文化適應研究 - 以四川省雙流縣的甘孜州籍藏族擇校生為例〉，《民族學刊》，第 25 期第 5 卷，頁 70-122。

網路

1. 2007/9/3。〈聯合國原住民族權利宣言〉，《原住民族傳統智慧創作保護資訊網》，<<http://ctm-indigenous.v.m.nthu.edu.tw/about-database/foreign-organization/61>>。
2. 2014/3/31。〈大洋彼岸的維吾爾族青年〉，《荷蘭線上》，<<http://helanonline.cn/article/8246>>。
3. 2015/4/10。〈中國（維吾爾族）人：維吾爾族初中學生的民族認同初探〉，《學匯樂網》，<<http://m.xuehuile.com/thesis/2a3134289f3f4a3fbc8cd31494e373ee.html>>。
4. 2015/4/15。〈西藏發展道路的歷史選擇〉，《中央政府門戶網》，<http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/15/content_2851804.htm>。



5. 2015/9/6。〈民族區域自治制度在西藏的成功實踐〉，《中央政府門戶網》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/06/content_2925719.htm。
6. 2015/9/14。〈維吾爾族名人，維吾爾族歷史人物〉，《第一星座網》，<http://www.d1xz.net/wenhua/minzu/art101678.aspx>。
7. 2015/9/21。〈兩次中央新疆工作座談會 新疆的大禮包〉，《天山網》，http://www.xjass.com/zxdt/content/2015-09/21/content_381440.htm。
8. 2015/9/23。〈第五次全國對口支援新疆工作會議在京召開〉，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/2015-09/23/c_1116658392.htm。
9. 2015/9/24。〈新疆各民族平等團結發展的歷史見證〉，《中央政府門戶網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-09/24/content_2938501.htm。
10. 2015/9/24。〈新疆各民族平等團結發展的歷史見證（白皮書）〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1450414/1450414.htm>。
11. 2015/11/3。〈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〉，《鳳凰網》，http://news.ifeng.com/a/20151103/46094489_0.shtml。
12. 2015/11/20。〈中國：在新疆擊斃 28 名“恐怖分子”〉，《美國之音》，<http://www.voachinese.com/content/voa-news-xinjiang-20151120/3066330.html>。
13. 2015/12/10。〈國務院關於加快發展民族教育的決定〉，《中央政府門戶網》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/17/content_10097.htm。
14. 〈世界人權宣言〉，《聯合國》，<http://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html>。
15. 瓦歷斯·諾幹，〈台灣原住民族語言、教育、人權及其未來〉，http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iR0aQ_6ysxEJ:www.



ihakka.net/htm/0729web/doc/%25E5%258F%25B0%25E7%2581%25A3%25E5%258E%259F%25E4%25BD%258F%25E6%25B0%2591%25E6%2597%258F%25E8%25AA%259E%25E8%25A8%2580%25E6%2595%2599%25E8%2582%25B2%25E4%25BA%25BA%25E6%25AC%258A%25E5%258F%258A%25E5%2585%25B6%25E6%259C%25AA%25E4%25BE%2586-%25E7%2593%25A6%25E6%25AD%25B7%25E6%2596%25AF%2520%25E8%25AB%25BE%25E5%25B9%25B9.doc+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>。

16. 林煒、楊連生、高麗潔，2015/6/9。〈國家認同、民族認同與多元一體中華文化建設〉，《紅旗文稿》，<<http://theory.people.com.cn/n/2015/0609/c143844-27124036.html>>。
17. 張健群，〈我國教育權之探討〉，《網路郵局網》，<<http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/67/67-23.htm>>。
18. 黃雋、呂玉甯、劉全齊、田小平，2012/2/12。〈維吾爾族大學生國家認同問題研究 - 以武漢市維吾爾族在校大學生為例〉，《百度文庫網》，<<http://wenku.baidu.com/view/fca0522cbd64783e09122b02.html>>。
19. 江河，2014/10/17。〈維吾爾族在校大學生對民族諸問題的認知淺析 - 以中央民族大學部分維吾爾族學生為例〉，《共識網》，<http://www.21ccom.net/articles/zgyj/gqmq/article_20141014114680_all.html>。
20. 葛數金，2015/4/10。〈藏族大學生國家認同、民族認同及文化認同現狀調查與分析〉，《學匯樂網》，<<http://m.xuehuile.com/thesis/b9224dfb62664374a97d94eec92c8e28.html>>。
21. 李曉菲，2013/9/12。〈身份認同理論視角下藏族大學生社會適應研究〉，《廈門大學學術典藏庫》，<<http://dspace.xmu.edu.cn/dspace/handle/2288/75630>>。
22. 伊力哈木，2013/10。〈當前新疆民族問題的現狀及建議〉，<<https://docs.google.com/document/d/1g75BCY7OQWIOEkTMyXhAVkhxNwY>>。



- VsE56bocXJqyP2h8/edit
23. 〈教育權問題特別報告員〉，《聯合國人權高級專員辦事處網》，
<<http://www.ohchr.org/CH/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx>>。
24. 〈藏族有名的歷史人物〉，<<http://tieba.baidu.com/p/2734978060>>。



注釋

- ① 「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」〈2015年11月03日〉，2015年12月10日下載，《鳳凰網》，http://news.ifeng.com/a/20151103/46094489_0.shtml。
- ② 「國務院關於加快發展民族教育的決定」〈2015年8月18日〉，2015年12月10日下載，《中央政府門戶網》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/17/content_10097.htm。
- ③ 「《世界人權宣言》」，2015年11月20日下載，<http://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html>。
- ④ Ann Blyberg et al 著，Roger Plant 著 Johannes Ignacia 編，Circle of Rights: Economic, Social & Rights 輔仁大學社會文化研究中心譯，人權鏈環經濟社會文化權 - 第六篇原住民權，頁1-3，2004年
- ⑤ 愛德華·B·泰勒，《原始文化》，（上海：上海文藝出版社，1992年8月）。
- ⑥ 張健群，「我國教育權之探討」，2015年11月28日下載，《網路郵局網》，<http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/67/67-23.htm>；「教育權問題特別報告員」，《聯合國人權高級專員辦事處網》，2015年11月28日下載，<http://www.ohchr.org/CH/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx>；瓦歷斯·諾幹，「台灣原住民族語言、教育、人權及其未來」，2015年11月28日下載，http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iR0aQ_6ysxEJ:www.ihakka.net/html/0729web/doc/%25E5%258F%25B0%25E7%2581%25A3%25E5%258E%259F%25E4%25BD%258F%25E6%25B0%2591%25E6%2597%258F%25E8%25AA%259E%25E8%25A8%2580%25E6%2595%2599%25E8%2582%25B2%25E4%25BA%25BA%25E6%25AC%258A%25E5%258F%258A%25E5%2585%25B6%25E6%259C%25AA%25E4%25BE%2586-%25E7%2593%25A6%25E6%25AD%25B7%25E6%2596%25AF



%2520%25E8%25AB%25BE%25E5%25B9%25B9.doc+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw。

- ⑦ 同註 6 瓦歷斯·諾幹。
- ⑧ 「聯合國原住民族權利宣言」〈2007 年 9 月 3 日〉，2015 年 4 月 3 日下載，《原住民族傳統智慧創作保護資訊網》，<http://ctm-indigenous.vn.nthu.edu.tw/about-database/foregin-organization/61>。
- ⑨ 「新疆各民族平等團結發展的歷史見證（白皮書）」〈2015 年 9 月〉，2015 年 11 月 20 日下載，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1450414/1450414.htm>。
- ⑩ 「兩次中央新疆工作座談會 新疆的大禮包」〈2015 年 09 月 21 日〉，2015 年 11 月 20 日下載，《天山網》，http://www.xjass.com/zxdt/content/2015-09/21/content_381440.htm。
- ⑪ 「第五次全國對口支援新疆工作會議在京召開」〈2015 年 09 月 23 日〉，2015 年 12 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/2015-09/23/c_1116658392.htm。
- ⑫ 同註 9。
- ⑬ 同註 9。
- ⑭ 「中國：在新疆擊斃 28 名“恐怖分子”」〈2015 年 11 月 20 日〉，2015 年 12 月 20 日下載，《美國之音》，<http://www.voachinese.com/content/voa-news-xinjiang-20151120/3066330.html>。
- ⑮ 「民族區域自治制度在西藏的成功實踐」〈2015 年 9 月 6 日〉，2015 年 12 月 20 日下載，《中央政府門戶網》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/06/content_2925719.htm。
- ⑯ 林煒、楊連生、高麗潔，「國家認同、民族認同與多元一體中華文化建設」〈2015 年 06 月 09 日〉，2016 年 2 月 15 日下載，《紅旗文稿》，<http://theory.people.com.cn/n/2015/0609/c143844-27124036.html>。



- ⑰ 楊鶴飛，「國家認同與民族認同：少數民族身份認同變遷的實證研究 - 基於甘肅、青海、新疆三地的調查分析」，廣西民族研究 2015 年第 4 期，頁 30-31。
- ⑱ 「中國（維吾爾族）人：維吾爾族初中學生的民族認同初探」〈2015 年 4 月 10 日〉，2015 年 11 月 22 日下載，《學匯樂網》，<http://m.xuehuile.com/thesis/2a3134289f3f4a3fbc8cd31494e373ee.html>。
- ⑲ 黃雋、呂玉甯、劉全齊、田小平等 4 人，「維吾爾族大學生國家認同問題研究 - 以武漢市維吾爾族在校大學生為例」〈2012 年 2 月 12 日〉，2015 年 10 月 15 日下載，《百度文庫網》，<http://wenku.baidu.com/view/fca0522cbd64783e09122b02.html>，頁 5。
- ⑳ 同註 17，頁 3。
- ㉑ 同註 17，頁 11。
- ㉒ 同註 17，頁 12。
- ㉓ 同註 17，頁 12。
- ㉔ 同註 17，頁 13。
- ㉕ 同註 17，頁 14。
- ㉖ 同註 17，頁 14。
- ㉗ 同註 17，頁 14。
- ㉘ 同註 17，頁 16。
- ㉙ 同註 17，頁 17-22。
- ㉚ 同註 17，頁 20。
- ㉛ 江河，「維吾爾族在校大學生對民族諸問題的認知淺析 - 以中央民族大學部分維吾爾族學生為例」〈2014 年 10 月 17 日〉，2015 年 11 月 26 日下載，《共識網》，http://www.21ccom.net/articles/zgyj/gqmq/article_20141014114680_all.html。
- ㉜ 同註 29。



- ③③ 同註 29。
- ③④ 「大洋彼岸的維吾爾族青年」〈2014年3月31日〉，2015年9月28日下載，
《荷蘭線上》，<http://helanonline.cn/article/8246>。
- ③⑤ 王瑜、侯玲，「藏族中學生在內地學校教育中的文化適應研究 - 以四川省雙流縣的甘孜州籍藏族擇校生為例」，民族學刊總第 25 期第五卷，
2014年5月11日，頁 75-76。
- ③⑥ 葛數金，「藏族大學生國家認同、民族認同及文化認同現狀調查與分析」
〈2015年4月10日〉，2015年11月27日下載，《學匯樂網》，<http://m.xuehuile.com/thesis/b9224dfb62664374a97d94eec92c8e28.html>。
- ③⑦ 同註 34。
- ③⑧ 李曉菲，「身份認同理論視角下藏族大學生社會適應研究」〈2013年9月12日〉，
2015年11月20日下載，《廈門大學學術典藏庫》，<http://dspace.xmu.edu.cn/dspace/handle/2288/75630>。
- ③⑨ 同註 29。
- ④⑩ 「新疆各民族平等團結發展的歷史見證」〈2015年9月24日〉，2015年
11月20日下載，《中央政府門戶網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-09/24/content_2938501.htm。
- ④⑪ 「西藏發展道路的歷史選擇」〈2015年4月15日〉，2015年11月20
日下載，《中央政府門戶網》，http://www.gov.cn/zhengce/2015-04/15/content_2851804.htm。
- ④⑫ 這是中國中央民族大學副教授伊力哈木在 2011 年應官方高層要求所撰
寫的《當前新疆民族問題的現狀及建議》，2013 年 10 月修改，但尚未
定稿。伊力哈木，「當前新疆民族問題的現狀及建議」，2015 年 11 月 20
日下載，<https://docs.google.com/document/d/1g75BCY7OQWIOEkTMyXhAVkxNwYVsE56bocXJqyP2h8/edit>
- ④⑬ 同註 40。



- ④④ 「維吾爾族名人，維吾爾族歷史人物」〈2015年9月14日〉，2015年11月20日下載，《第一星座網》，<http://www.d1xz.net/wenhua/minzu/art101678.aspx>。
- ④⑤ 「藏族有名的歷史人物」，2015年11月20日下載，<http://tieba.baidu.com/p/2734978060>。



台商人權觀察

一、前言

30 餘年改革開放政策的推展，為中國大陸帶來經濟快速增長、農村經濟繁榮和對外貿易擴展等積極效果，使大陸成為全球第二大經濟體。儘管伴隨著經濟改革和對外開放政策的逐步推展，涉外經濟法規的擬定和透明度增加，大陸經濟體制逐漸與國際經濟體系相融合，中國大陸更是全世界外商直接投資的主要地區，但是人治為主的司法體系，使外界不斷質疑中共對外商投資的保護和處理經貿糾紛的公平性。近年來由於兩岸投資關係日益密切，兩岸兩會簽訂了 23 項協議和 2 項共識，大陸更是台灣企業對外投資最主要地區，但是在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，以致近年來涉及台商權益的經貿糾紛不斷，如何因應並加以改善解決，已是不容忽視的重要課題。綜覽 2015 年的台商在大陸投資所發生的重大事件，其中有關工廠爆炸、五險一金、勞資糾紛、紅色供應鏈和兩岸租稅法等，均涉及台商投資權益保障問題，受到高度的關切。本文從國家風險分析的角度來檢視大陸經貿政策調整的內外背景，並列舉 2015 年台商所發生的數件重大事故作為例證，檢視台商在大陸經營所面臨的問題與走向。



二、國家风险分析與大陸投資環境風險指標

投資風險是企業赴海外投資的重要考量因素，它受到每一個被投資國家內部的政治、經濟、社會情勢，以及國際政經變局等內外環境的影響。因此，一個國家的投資風險也因這些內外環境的變化出現不同的變數，呈現不同的看法。

John Calverly 在國家风险分析（Country Risk Analysis）一書中指出，一般國家風險發生的領域主要為：^① 1. 當地貨幣重大貶值。2. 經濟衰退。3. 經濟政策的改變。4. 多國公司或外國公司是否遭當地政府「國家主義政策」而蒙受損失。5. 社會不安或政治不穩。6. 投資當地國銀行業是否存有危機。John Calverly 認為評估六種風險之最佳方法，是將其歸屬於下列三大類來檢討，亦即：一般經濟之健全性、政策的穩定性，以及政治的安定性。

一般經濟健全性之分析，其分析範圍應包括下列五項，亦即：1. 經濟政策；2. 創造外匯的能力；3. 總體經濟管理；4. 外債負擔；5. 流動地位。

政策穩定性之分析，一般而言，可自兩大關鍵性問題來評估一國政策是否穩定，其一，政策因受經濟環境的壓力而改變的可能性有多大。例如當世界貿易或利率水準發生重大變動時，一國的經濟政策是否會做重大的調整；其二，經濟政策因政治上的重大變動（選舉、革命、政變）而改變的可能性有多大。

至於政治安定性之分析，政治安定與經濟健全及政策穩定，互為影響。例如，經濟績效欠佳可能引起政治不安，而劇烈、快速的政策轉變也可能破壞政治均衡。但是這些經濟指標較偏於總體性，對於個別企業從事海外投資，估計預期報酬時，基本上是以如下兩種預測為基礎：第一，當地國重要經濟變數之預測，如貿易總額、物價水平、勞工成本、匯率水準、能源價格等；第二，遊戲規則（法令、規章、稅制）可能發展的預測。



一般而論，一個企業海外投資主要風險的來源可能由於：第一，重要經濟變數的預測，由於經濟危機及政策改變，以致估測錯誤；第二，遊戲規則（法令規章）因政治轉變而發生重大變更。

至於風險出現的型態或途徑主要有三：第一，財產被沒收（有時有補償、有時無補償），主要原因是法令改變。第二，盈利不能匯出，其原因可能為：1. 投資當地國家缺乏外匯；2. 法令變更，外人投資盈利不能匯出。第三，投資事業不能賺錢，其原因有三，亦即：1. 經濟原因（如景氣不佳）；2. 法令變更（如稅率提高）；3. 政治動亂（業務清淡或停頓）。

由於兩岸經貿關係日益密切，大陸更是台商對外投資最主要的地區，因此大陸投資的風險一直是國人關切的重要議題。過去 10 餘年來電機電子同業公會針對中國大陸整體經濟環境與風險，主要的七個投資環境的面向，亦即：自然環境、基礎建設、公共設施、社會環境、法制環境、經濟環境、經營環境等進行調查，顯示出中國大陸整體投資環境近年來確實逐漸改善。但在七項投資環境面向中，台商的滿意度最高為自然環境、其次為基礎建設，而滿意度最低者為法制環境。^②

～在自然環境面向中，評估指標得分最高者為地理位置，得分較低者為水資源。

～在基礎建設面向的各細項問題中，廠商對於中國大陸交通運輸的滿意程度最高，其次是郵電通訊設備，同時對於水力、電力、電腦網路建設也算滿意，但是對於大陸有關廢棄物處理與污水處理的滿意度較低。

～至於台商滿意度偏低的法制環境面向，各細項問題中，台商滿意度較高者為當地地方政府對台商友善，以及當地政策優惠條件豐厚，而滿意度較低者為當地政府對智慧財產權重視程度，當地官員操守清廉程度，以及當地解決糾紛之管道等三項。



對智慧財產權缺乏重視、地方官員操守不良，以及當地欠缺解決糾紛管道和能力，一直為外商投資所詬病，而涉及水資源和廢棄物處理等環境保護問題，已成為近年來台商在大陸投資的重要課題。除此之外，近年來大陸投資環境的急遽轉變，包括土地取得成本提高、工資成本上漲；大陸內銷市場擴展不易、大陸本地企業崛起；對外貿易摩擦不斷、外貿擴展受限等，這些經營環境的變化是中國大陸經濟發展必然會出現的結果，然而對於過去主要以傳統製造業為投資領域的台商，由於是利用中國大陸低廉的土地和勞動成本，並以出口為主的企業經營型態，在經營上自然帶來相當的壓力。

三、政策轉變和制度不健全對台商的衝擊

長期以來台商在大陸投資所發生的經貿糾紛，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：國內百貨在大陸分店遭房東蓄意調漲租金案、國內航空公司購買大陸某航空公司股權糾紛案、台商經營賣場或工廠遭圍廠案、台商在大陸土地糾紛案、台商與大陸股東債務糾紛案、專利智慧財產商標案以及遭受人身安全威脅案，層出不窮。

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。^④

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。此外，企業的規章制度如違法，員工可依規定解除勞動契約，企業必須支付員工經濟補償，將造成員工找「黑心律師」打擊企業行為盛行，增添台資企業投資經營的困擾。

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。

除此之外，大陸「十二五」規劃的實施和「十三五」規劃的擬定，揭示了中國大陸經濟發展策略和政策，導致一些法令和經貿政策的調整，更將使包括台商在內的外資企業面對新的環境，而必須調整在中國大陸投資經營策略。

「十二五」規劃（2011 ~ 2015 年）期間，經濟社會發展主要指標分為經濟發展、科技教育、資源環境和人民生活四大類。其中，在資源環境類中，耕地保有量、單位工業增加使用水量、非化石能源佔一次能源消費比重、單位國內生產總值能源消耗降低、單位國內生產總值二氧化碳排放降低、主要污染物排放總量減少等均被列為必須完成的「約束性」指標，^⑤



這顯現出節能減排和環境保護已是大陸經濟發展的主要政策。根據目前大陸方面的初步評估，過去5年在民生、資源環境和科技創新等方面的持續改善，反映了大陸經濟增長質量的改善和效益的提升，但是另一方面，在特定領域的發展卻面臨相當的困境。很明顯的，實際指標進度落後主要為產業結構調整、清潔能源、節能減排、污染物減排、保障性住房建設等領域，^⑥因此，環境資源保護和產業結構調整是現階段大陸的經濟工作重點。

2015年10月26日至29日，中共「十八屆五中全會」審議通過的《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建議》（簡稱《建議》），樹立了創新、協調、綠色、開放、共享的五大發展理念。其中，綠色發展是要求堅持節約資源和保護環境的基本國策，堅持可持續發展、生態良好的文明發展道路，同時要為人民提供更多優質生態產品，推動形成綠色發展的生活方式。^⑦在具體政策方向上，則要求加快推動低碳循環發展、全面節約和高效利用資源、加大環境治理基礎制度和築牢生態安全屏障。很顯然的，這些發展理念和政策方向已具體反映在「十三五」期間（2016～2020年）的經濟社會發展政策上，對外資和台資企業將造成深遠的影響，而2015年台商在大陸投資所出現的經貿糾紛，便是此一大環境的具體反映。

四、2015年台商經營環境的重大事件

（一）化學工廠爆炸

1. 昆山粉塵大爆炸

昆山是台商在大陸投資重鎮。昆山奇蹟是台商創造出來，大量的台商



聚集在昆山從事投資，在昆山街頭上彷彿置身台北，因此昆山被暱稱為「小台北」。自 2009 年開始，兩岸經貿更加熱絡，在經貿交流互動中，兩岸提出共同創造兩岸產業互補的政策，昆山就在其中一個試點城市。2013 年 8 月，昆山外匯管理局發佈「34 號文」，增加台商在大陸獲取資金的管道，解決台商在大陸融資的困難。2015 年 7 月，昆山又再次發布《昆山深化兩岸產業合作試驗區跨境人民幣貸款業務試點管理暫行辦法》，在過去的 34 號文基礎上，進一步優化和放寬人民幣跨境政策，方便台商從境外取得人民幣資金，而且原有的 34 號文仍然有效，也就是昆山台商將可同時適用這兩項專為台商設計的外匯優惠政策。看似昆山一切呈現美好的榮景，然而，根據電機電子工業同業公會的報告顯示，昆山雖連續六年獲得大陸最佳投資城市的殊榮，但是 2014 年昆山在最佳投資城市的排名卻落居第六名，由蘇州工業園區取代寶座。^⑧根據這一年昆山政府對台商施與的決策行為觀察，2015 年最佳投資城市應屬於昆山，而不是蘇州工業園區，但 2015 年卻落居最佳投資城市第六名，究其原因主要是昆山去年發生廠商粉塵大爆炸，導致附近廠商和人員受到影響，實際傷亡人數高達 146 人，連帶影響昆山政府部門嚴格執行工廠安全檢查和制訂相關政策。

2015 年 2 月，昆山市委書記管愛國也因這起事件下台，連帶促使中共中央開始一系列昆山「打老虎」行為。中共上層人事異動連帶影響相關利害關係人，而台商亦是其中利害關係人影響最深者，陸續不少台商因中共打貪而下獄，打亂台商布局已久的人際關係，甚至影響台企高層人員異動，包括台商中榮公司董事長吳基滔、總經理林伯昌和經理吳升憲等人移送法辦，台企高層人員異動嚴重影響公司的經營。此外，由於昆山粉塵爆炸，昆山政府對於環保法規和生產安全檢查都設立嚴格法規，許多台商受不了當地政府不斷的安檢，每次的安檢都需耗費公司大量的人力和資金配合，增加企業經營成本，影響公司經營至鉅。



昆山粉塵爆炸事件的後續影響，反映出大陸地方政府官員與外商、台商間存在著不正常的利益糾結，而地方政府對環保政策的執行，遽然升級使台商缺乏過渡的空間是糾紛的主要原因。

2. 福建石化廠

2015年4月7日晚上，福建漳州古雷的煉油工廠發生大爆炸，事故原因乃廠房儲油槽漏油所致，事過後火勢多次復燃。該煉油廠屬於台商陳由豪所經營，事發後大陸政府對於環評法的把關更加嚴格。

上述環境爆發事件無疑增加大陸中央對於環境評估更加嚴格。中央政府要求地方政府嚴格執行法規，部分台商除了面對爆炸後所遭受的經濟損失，更要面對政府部門三天兩頭的安全檢查。2015年1月1日，中國大陸正式實施新《環保法》，可謂「史上最嚴」的環保法，^⑨為了能順利推動新環保法，中共頒布其他配套法律措施，包括有《環境保護主管部門實施按日連續處罰辦法》、《環境保護主管部門實施查封、扣押辦法》、《環境保護主管部門實施限制生產、停產整治辦法》，賦予大陸環保部門對汙染環境企業有公法執行力，更可以顯現中國大陸對於環境的維護，但確實也構成執法過當的威脅，成為目前台商必須面對的投資風險。

2015年4月25日，長期在廣東虎門經商的王姓台商，因無力支付工廠排放污染物的費用，最後王姓台商選擇輕生。王姓台商在遺書上透露環保法規訂得過嚴，工廠必須時常配合政府部門環境評估，工廠裡的人員和機械都要符合政府規定，短時間內要投入大量的資金改善設備和管理制度，這牽涉到機械廢水和廢棄物管理制度。另外，協處理廢水的承包廠商要求王姓台商預先支付四個月的押金，面對巨額的資金支付狀況下的王姓台商苦不堪言。因為廠商未符合環評標準，被政府部門勒令停業，面對工廠停業的狀況，使下游廠商拿不到貨物，下游廠商向王姓台商索取延誤



交付或賠償金額，加上工廠資金、工人薪水等開銷，最後王姓台商選擇走上自殺這條路。^⑩

東莞製鞋業台商表示，舊的環評核可的執照現在不適用，工廠過濾廢水的設備一律更新或增加，增加投資成本，對於從事勞力密集產業的台商，以往經營採用薄利多銷，隨著大陸經濟發展，環保要求高，環保政策要提高標準，這是可以理解的，不過應該給台商緩衝時間貫徹法律，但是目前的執行，輕則罰款，重則停工。如果企業能力許可的話，大家是很願意配合，而不應該沒通過環評標準處以關廠處分。^⑪

由上述這些案例，更可看出中國大陸對於環境保護政策制定和執行對台商所帶來的壓力，往往環保部門執法過當影響台商經營，再者處罰之行為有過度懲罰之嫌疑，這些權益受損台商的復工就遙遙無期了。此外，大陸政府確實在依法懲處目的之達成，與限制台商基本投資權利之手段間，必須有適度的標準。過去通過環評執照的廠商，要配合新環評法的執照，於2015年1月1日前取得環評執照皆不算數，無新環評執照視為違法工廠，依新環評法可按日連續處罰、查封扣押甚至限產停產等，^⑫明顯出現過度懲罰之行為。儘管新法的頒佈有執行的需要，但新法的落實時間過快，缺少應有的緩衝時間，因此台商面臨新法執行的壓力和困擾，大陸政府明顯有違「不溯及既往」原則。

(二) 投資優惠政策的變遷

地方稅收優惠可追溯至改革開放初期，地方政府為了解決債務問題，透過吸引外商進入投資，外商為地方政府帶來資金，提升基礎建設的水平，解決政府燃眉之急。其實自改革開放政策實施以來，地方政府債務已經成為地方與中央潛在風險，主要因為地方政府需要建立基礎設施，以帶動經濟成長，但地方政府卻缺乏融資平台以致資金短絀。在這樣的背景之下，



隨著大陸經濟調控政策的運行，地方政府必須配合中央政府調控政策的執行，透過融資平台籌集資金，以致地方政府債務不斷擴大。此外，中國大陸中央政府與地方政府、地方政府與地方政府之間也處在競爭激烈狀態，也就是說中央政府與地方政府「分灶吃飯」，中共為了刺激大陸的經濟增長，每年硬性規定地方 GDP 成長目標，各地方政府形成招商引資的競賽活動。^⑬因此在 GDP 快速成長的過程中卻也帶來諸多負面問題，嚴重影響地方政府提供的公共財的能力，導致經濟增長背後帶來持續性擴大債務。這些情況的發展，大陸國務院的《62 號文》可以看出大陸中央和地方間所存在的問題，而這些債務在某種程度上，台商也成為轉嫁的對象。

中國大陸中央政府與地方政府特殊結構所造成的這種現象，可由取消地方投資優惠政策凸顯此問題的影響。2015 年衝擊台商投資最大的事件是《62 號文》。《62 號文》全名為《關於清理規範稅收等優惠政策通知》，簡而言之，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 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。

就大陸政府而言，《62 號文》是要達到稅收法定原則，嚴格規範非稅等收入管理、嚴格財政支出管理，並要求已有的各類稅收等優惠政策全面上報的目標，但對台商而言，《62 號文》不僅全面清理各項稅收優惠，也採取文告即行的方式。新令一出，各地台商立刻面臨各地方政府承諾跳票及失信。這對近年來受內外經濟環境變化嚴重影響，急需轉型升級的台商確實是雪上加霜。

為解決台商所面臨的困擾，2015 年 3 月 10 日六大團體向習近平陳情，包括電機子公會理事長郭台強、工業總會理事長許勝雄、商業總會理事長



賴正鎰、工商協進會理事長林伯豐、中小企業總會理事長林慧瑛及工業協進會理事長許顯榮等六大工商團體領袖，聯名致函習近平及國台辦主任張志軍，要求《62 號文》不溯及既往及信賴保護原則，收回強制終止對台資企業優惠措施的成命。^⑭六大工商團體上書習近平的公開信中表示：「台商歷年在各省市投資布局，係依循中央開發沿海及大西部之方針，以及各地方出台之獎勵與優惠；新法令《62 號文》驟然取消賦稅相關優惠，將對已在各地投資的台商營運造成嚴重影響；同時，各地方政府也面臨法律上的違約及誠信上的信任，以致面臨進退失據之窘境。」

即使是上海自貿區所在地的「外高橋保稅區」，過去也以財政返還手段吸引了大批企業進駐投資，過去只要是註冊在外高橋保稅區中的企業，每年都可以拿到上年度所繳納的企業所得稅、流轉稅、房產稅、印花稅等納稅總金額的 8% 作為「財政返還」，這也是上海政府吸引外商投資的手法之一。照慣例每年 3 月底企業都已收到要求申報的通知，知會台企可以辦理索取稅金，但 2015 年卻遲遲未見落實，可見《62 號文》的實施所帶來的影響。^⑮

面對新法令突然取消相關優惠，六大工商團體呼籲新制行使應權衡歷史及實務考量，且新發布的法令應不溯及既往，以信賴保護為原則，對已簽約台資企業不宜強制終止優惠措施，同時基於信賴保護原則，^⑯中央政府應制訂給予台商較寬鬆的緩衝期措施，以減少台商的損失。

《62 號文》將地方政府對台商答應給予的優惠承諾一筆勾銷，台商面對大陸投資環境的轉變無所適從，因此大陸國務院總理李克強隨後提出所謂「定心丸」的政策調整，安撫台商在大陸投資緊張的情緒。大陸國務院在 5 月 12 日公布 25 號文《關於稅收等優惠政策相關事項的通知》，^⑰呼應了李克強所謂的「定心丸」。《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，但其執行卻也牽涉到地方政府的財政能力。如果地方政府財政能力困難，對於《25 號文》的確實執行將面臨考驗。地方政府耍賴的案例也不少見，在中國大陸投資十年以上的電子大廠，原本吳江市政府承諾投資返還，結果數百萬元人民幣的投資返還便不還了，這絕不是個案，甚至上海、北京、深圳和貴州等地方政府陸續發生此狀況。¹⁸

事實上，地方政府對台商口頭承諾的租稅優惠，將不在《25 號文》的概括範圍，只有白紙黑字的合同才適用《25 號文》保護範圍，¹⁹因此地方政府為了招攬台商投資帶動地方經濟，口頭承諾台商給予的優惠，台商處在資訊不對等的地位，《62 號文》的發布導致先前地方政府口頭承諾台商的優惠都無法兌現，台商無法拿到地方優惠和補助，而台商企業卻必須履行向地方政府繳交稅和依法實施勞工福利，對於台商企業的財務營運有很大的損害。

最後，在《25 號文》短短的五條規定中，仍可觀測大陸官方的態度，台商必須關注此政策後續發展。中共向來強調國家政策中央與地方的一致性貫徹，因此中共中央提出政策，要求地方政府確切執行，在中央《25 號文》裡提到「過渡」兩字，雖沒有明確定義時間起訖，但是很顯然的，大陸政府對於台商優惠政策注定會取消，雖然中央發布《25 號文》內承諾台商可以暫緩繳稅，但是地方政府為了彌補地方政府財政缺口，仍向台商索取繳稅。²⁰從《62 號文》到《25 號文》的發展歷程看來，台商面臨的大陸財政變革的壓力暫時獲得緩解，但由此一轉變和發展，大陸「依法治國」、「依法行政」的發展方向極為明確，這是台商必須面對的事實，同時也可以發現大陸政府正嘗試以新的方式對待台商，一來讓台商造成壓力，不要讓台商享有太多優惠，二來又不想傷害脆弱的兩岸交流關係。²¹



（三）勞工意識的抬頭《五險一金》

伴隨著經濟的快速增長，中國大陸也衍生諸多社會經濟問題，其中，貧富差距逐漸擴大、勞工罷工和房價暴漲已成為當前大陸社會經濟特色，特別是在新常態經濟狀況下，經濟增長速度下滑，將更突顯這些問題的嚴重性。2015年受到矚目「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。^②

2015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但是繼續留在大陸經營的台商，卻面臨各地執法不公的政府部門，一名台商表示：「我們是合法補繳，為何要這樣對我們，這些人專門找外資老闆開刀，就因為政府對外資查的嚴，對陸企卻是睜一隻眼閉一隻眼。」^⑤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。

台商除了面臨社會保險的問題之外，在 2015 年 3 月起中國大陸 11 個地區公布 2015 年最低工資標準，11 地區當中有些是台商投資熱門城市，包括深圳、上海、廣東、天津和北京，其中深圳和上海最低工資已經突破 2000 元大關，分別 2030 元和 2020 元，而最低時薪標準則以北京最高，為 18.7 元。²⁶根據現行中國大陸薪資調幅環境觀察，中央法律規定最低工資標準不包含五險一金，同時大陸硬性規定每兩年各地區的最低薪資至少調整一次。台商投資密集的深圳、上海和廣東，幾乎是年年調漲，調漲幅度大於一成以上。五險一金加上薪資的加總，大陸的工資已等同台灣勞工薪水，因此台商在薪資調漲之下面臨更大企業經營壓力。

五、現行台商在大陸權益受損

1990 年初期，兩岸經貿關係開始熱絡，引發了台商赴大陸投資的熱潮。當時台商在中國大陸遇到投資權益受損時，求助司法部門尋求賠償，而大陸的司法部門常有地方主義和政治利益掛帥，台商時常吃悶虧。直至 1994 年 3 月 5 日，大陸國務院發布《台灣同胞投資保護法》，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，因此當時台商遇到投資受損時，該條文根本無法發揮實質功能，仍不足保障台商在大陸投資安全。事實上，《台灣同胞投資保護法》對台商投資權益和人身安全的保障仍不明確，政府相關部門在處理台商問題大多缺乏執行效率。²⁷2012 年 8 月，兩岸簽訂《海峽兩岸投資保障和促進協議》，確實在大陸台商的權益和投資方面，已經有很大的里程碑。該協議開宗明義保障台商在中國大陸投資安全，協議的四大精神為最低標準待遇、人身自由與安全保障、國民



待遇和最惠國待遇。

在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」），但是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。²⁸在暫行辦法裡第三條款規定，²⁹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。³⁰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。

（一）人身安全權

就台商人身安全案件的個案而論，前文所提 2015 年 3 月東莞台資興昂鞋廠慘遭圍堵，高達數千工人圍堵廠房，出動大批公安維護秩序，事件發生過程勞工暴動場面混亂，甚至工人互毆成傷的狀況，危及台商人身安全。

在湖南，台商簡文德因拒陸方合夥人收購股權遭陷害，陸續在 2015 年 4 月和 6 月遭受陸方合夥人聯合政府部門對簡文德人身自由進行迫害，2015 年 4 月，公安以職務侵占和漏稅為由逮捕簡文德，現場台籍律師和其他台商無法阻止公安亂抓人。直到 5 月 26 日，司法部門因罪證不足，才釋放簡文德出獄。但是陸方合夥人不甘示弱，聯合黑道軟禁簡文德於工廠中，無法接見任何台籍律師和其他台商，甚至還被黑道辱罵和毆打。³¹



2015年9月，台商林瑞梁在自己投資的果園發生腦溢血事件，這起事件背後牽涉台商在地醫療議題，因台商在當地身分特殊，不屬外商或大陸人，光是一天醫療費就要10萬元台幣，因考量醫療成本高昂，林瑞梁透過紅十字會輾轉協助下，回到台灣治療腦溢血。通常發生腦溢血狀況，病患應立即治療，如延遲醫療的話，輕則短暫性昏迷或半身不遂，重則成為植物人，更嚴重則是死亡。這起案件顯示兩岸簽訂投保協議時，忽略的醫療細節，台商因昂貴的醫療成本遲遲未治療，林姓台商身體還要遭受舟車勞頓之苦。

2015年11月，大陸廣東又發生一起台商人身自由遭迫害的事件。自2008年台商林志南投資林木事業以來，不斷遭受到地方政府部門、當地電廠和不明人士莫名攻擊。2008年，當地政府不肖官員惡意迫害，林志南曾向當地政府部門請願，但卻遭受公安的監控調查，經媒體報導，林志南案件才暫時解決燃眉之苦。今(2015)年10月，當地電廠未知會林志南而強制設立高壓電塔及線路，造成部分投資林木財產損失，向電廠索求賠償，對方不理會林志南索求賠償。^⑫

2009年便在昆山市投資的台商A公司，由江蘇常熟建設工程建造位於昆山市京阪路之廠房工程，惟因工程品質不佳，A公司遂於2012年12月提出仲裁，未料2015年2月5日和6日，常熟建工將大量廢土傾倒於A公司門口，並聚集工人鬧事，A公司雖向當地公安報案，惟公安以財務糾紛為由，未予處理。隨後，常熟建工持續傾倒廢土，阻礙公司正常營運，並威脅台籍幹部之人身安全，以致台籍幹部心生恐懼，不敢回公司上班。

綜觀台商這四起案件可以看出台商人身安全在中國大陸未被保護，縱使有加入當地台商自救協會仍然處在弱勢。^⑬台商在大陸解決當地投資糾紛，危及人身安全，往往沒有任何申訴管道，除非訴諸媒體，不然以往案件只能石沉大海，可見兩岸雙方對於處理台商安全仍缺乏明確的保障，折



損台商在大陸投資的信心。

表一 2013 年~2015 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	
		台商投訴	大陸人民及廠商投訴
2013 年	216	391	11
2014 年	192	312	7
2015 年	159	331	12

資料來源：海基會經貿處

<http://www.sef.org.tw/public/Data/5121011432571.xls>

表二 2013 年~2015 年 歷年台商人身安全各種類表

單位：件

年度	種類 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

資料來源：海基會經貿處

<http://www.sef.org.tw/public/Data/512101143671.xls>

表一和表二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。

(二) 投資權

「五險一金」的實施和《62號文》的出現，無疑增加台商投資環境的風險。因此面對朝令夕改的政策，台商必須有多重防護，否則將受到多重委屈，甚至慘遭人身安全和財產的嚴重損失。北京元凱機械製造公司總經理張錫圭表示，台商在大陸要留意土地取得和勞工問題。他在北京的工廠2009年因政府要求拆遷造成停工，但拖了好幾年卻未拆遷，到現在還有勞工在告他。另外，法治在大陸行不通，即使簽署「海峽兩岸投資保障和促進協議」，業者仍無法指望據理力爭。在大陸就算合法守規矩，還要經得起「拖」，「你命短一點的拖不起」。^⑭因此建議台商處理糾紛爭議時，應持當初簽約的合同對簿公堂，減少台商的損失。

(三) 財產權

1. 雙重課稅

在租稅方面，兩岸歷經6年多的協商和談判，終於在2015年8月24日簽署「海峽兩岸避免雙重課稅及加強稅務合作協議」，以經濟發展合作組織(OECD)和聯合國(UN)稅約作為範本，主要針對各類所得免稅措施、爭議解決機制和防杜逃漏稅措施訂定租稅協議。在大陸逃稅嚴重者涉及民法，因此部分台商表示擔心兩岸租稅協議正式實施後，個人資料曝光、無限期追稅和資訊透明化都會傷害台商的權益，這是極需探討的問題。



未來兩岸租稅協議正式實施後，台商可以消除雙重課稅和減輕稅負，但也有學者質疑租稅協議的弊端，大陸相關政府部門可以透過租稅協議獲取台商個人資料。依照協議內容，大陸相關政府部門可以向台灣相關政府部門取得納稅人資料，雖然協議中寫著限制相關部門，但在大陸逃稅涉及刑事法規，深怕大陸政府對台商提起刑事訴訟，屆時造成大規模台商被大陸政府逮捕現象。有台商表示，先前大陸政府利用逃稅名義打擊政治異議台商的先例，未來大陸政府合法取得台灣納稅人的資料，用在什麼用途，後果堪憂。另外，對於無根台商³⁵沒有太大幫助，在現行的經驗當中，很少台商會主動申請大陸地區所得證明，未來兩岸租稅協議正式實施狀況下，無根台商必定向大陸相關政府部門提出所得證明，向台灣相關政府部門如實繳稅。³⁶

對於上述的疑慮，兩岸租稅協議雙方明定資訊交換四原則，1. 不溯及既往，意即僅得就協議生效後次一年度 1 月 1 日起開始之課稅年度資訊方可交換；2. 不作刑事案件使用，即一方依協議取得之資訊，不得用於刑事案件；3. 不作稅務外用途，即依本協議取得之資訊，僅得為所得稅核定、徵收、執行及行政救濟目的使用；4. 不是具體個案不提供，即一方並無義務進行「自動」或「自發性」資訊交換，也就是說必須符合「不是具體個案不提供」、「不作刑事起訴」、「不作稅務外用途」、還有最重要的「不溯及既往」等四不原則，才會提供相關資訊。因此台商似乎不用擔心大陸政府會趁機取得台商個人資料和無限期追稅，至於資訊透明化指涉政府除了稅務相關用途，索取程序要符合程序公開原則，不得作其他用途。最後，回歸租稅協議本身消弭雙重課稅現象，未來在營業利潤、海運及空運收入、投資所得、財產交易所得和個人勞務所得皆可減少雙重課稅，減少台商的稅負。



2. 不動產

台商在大陸設置工廠需要用到土地，過往紀錄台商總在使用土地遇到許多挫折，因此特別整理 2015 年 3 月 26 日大陸國務院國土資源部發布《不動產登記暫行條例實施細則》，該實行細則是針對過去《不動產登記暫行條例》部分模糊不清法條而重新定義，同時把過去各地方政府執行不動產登記遭遇的問題做統一規定。不動產統一登記暫行條例施行以前，大陸中央政府只制定規範性法規，實行細則委由地方政府規定和執行，地方政府為了招募外商，訂定具有地方特色的不動產登記規則，因此外商在不同地方設廠，需配合不同地方政府規定，大多台商急於擴廠設點，常收到地方政府懲處，增加台商在投資風險的困擾。為了落實統一登記規定，大陸國土部制定統一登記的規定，避免一個法規多個解釋的現象出現，增加外商投資信心。未來統一登記制度正式施行，台商可以透過統一訊息系統公開查詢，避免一房多賣和買到非法房屋的現象。³⁷但台商必須注意，如果在不動產統一登記制實施前台商買到非法不動產，需要及時向國土資源部反映，避免日後非法土地挪為國有，損失當初投資不動產金額。

(四) 智慧財產權

面對勞工和環保意識抬頭的投資環境，再加上近年來大陸方面積極進行經濟和產業結構的調整和優化，未來台商在大陸投資經營將面臨更多棘手的議題。早期西移大陸投資，資金與技術是台商在大陸投資的優勢，隨著時間的推演和大陸政府大力扶植大陸企業，近年來更積極進行結構性調整，凡此種種重大的轉變，確實令以製造業為主，並且長期忽略培養自身競爭力的台商，面臨轉型升級的壓力。智慧財產屬於企業核心技術，為公司創造無形或有形的資產，係屬企業在市場高度不可取代的核心競爭力，更是區隔紅色供應鏈提供低廉產品消費市場，提升台商競爭力與成功轉型



的機會。據台北經營管理研究院調查數據顯示，智慧財產權是台商最需保障的項目，超越人身安全及財產，³⁸尤其台商在解決投資糾紛對簿公堂時，往往大陸法院盛行地方主義和人治精神、蒐集罪證不易、司法判決未透明公開、訴訟延遲、損害賠償金額過低等，這些因素造成台商在司法程序吃悶虧，更別談台商企業轉型機會。知名台商也深受其擾，包括寶島眼鏡、金門酒廠、永慶房屋、新光三越都有被中國商人搶先註冊，甚至台北故宮熱門文創商品「朕知道了」紙膠帶充斥山寨市場。³⁹

六、結論

面對紅色供應鏈的崛起，取代原台商在大陸工業代工的地位，現行大陸企業可以自行生產，再加上大陸政府對企業貼補、減稅、提供低廉土地以及財產收入之等配套措施，無形地提升紅色供應鏈在全球的影響力。此外，長期以來大陸在穩增長的宏觀經濟調控政策下，大規模擴大內需的投資，造成大陸產能過剩現象，商品價格急遽下降，結果不僅使大陸廠商的損失，也間接造成台灣相關產業廠商的損失。

2015年10月，「十八屆五中全會」審議通過的《建議》表明，「改革是發展的強大動力」。推進國家治理體系和治理能力現代化的總目標，健全使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用的制度體系，以經濟體制改革為重點，加快完善各方面體制機制，破除一切不利於科學發展的體制機制障礙，為發展提供持續動力。在「十三五」規劃全面建成小康社會的目標要求上，《建議》中提出經濟保持中高速增長、人民生活水平和質量普遍提高、國民素質和社會文明程度顯著提高、生態環境質量總體改善，以及各方面制度更加成熟更加定型等五項目標要求。

很顯然的，在此總體目標要求下，「十三五」規劃期間（2016～2020



年)的發展策略和政策，將圍繞在此一發展方針，對外商和台商投資將帶來重大的影響。但是其中的重要關鍵，便是如何加快完善各方面的體制機制，使各方面制度更加成熟更加定型，而其具體政策措施，則是推動深化體制改革和法治建設，以為大陸未來的社會經濟發展創造「制度紅利」，因此大陸政府不斷推陳出新，建構法制化的投資環境。2015年3月大陸修正「立法法」，該法條涉及地方法治和稅務，對台商帶來三個面向的衝擊：其一、取消地方外商投資優惠政策《62號文》；其二、外商優惠租稅法條革新，過往大陸外商優惠稅制從行政命令改成立法法源；其三、原49個擁有地方立法權城市擴大到282個城市，也就是「區」等級的地方政府將有立法權，意味台商投資必須更審慎小心，稍不留意就可能官司纏身。^④

面對上述的險峻投資環境，台商必須加速研發高等技術，或是進行產業升級，以提升台商企業的競爭力，但是在兩岸經貿關係日益密切的發展過程中，台商在大陸投資仍然面對勞資衝突、智財權侵犯、稅務糾紛、土地使用、人身安全保障等問題的挑戰。儘管兩岸投保協議簽署已兩年，現行投保協議中對於台商在大陸法律保障仍有諸多不足，期盼未來政府能在大陸設置官方辦事處協辦台商投資糾紛，唯有設置官方機構才能使台商權益得以伸張，解決台商過去以書信向台灣方面政府相關部門投訴的狀況。唯有如此才能有效處理台商在大陸投資的經貿糾紛，進而提升對台商投資權益和人身安全的保障。

(作者：魏艾／國立政治大學兩岸政經研究中心主任)



注釋

- ① 郭國灼編譯，John Calverley 著，**國家風險分析** (Country Risk Analysis) (台北：財團法人金融人員研究訓練中心)，1994年5月，頁195-202。
- ② 郭國灼編譯，John Calverley 著，**國家風險分析** (Country Risk Analysis) (台北：財團法人金融人員研究訓練中心)，1994年5月，頁195-202。
- ③ 台灣區電機電子工業同業公會，「**兩岸合贏創商機—2009年中國大陸地區投資環境與風險調查**」，(台北：台灣區電機電子工業同業公會)，2009年9月，頁71-89。
- ④ 台灣區電機電子工業同業公會，「**蛻變躍升謀商機—2008年中國大陸地區投資環境與風險調查**」，(台北：台灣區電機電子工業同業公會)，2008年8月，頁126-130。
- ⑤ 中華人民共和國「**國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要**」，**文匯報** (上海)，2011年3月17日，版2。
- ⑥ 「**“十二五”築就強國堅實基座**」，**瞭望新聞周刊** (北京)，2015年11月2日 (第44期)，頁25。
- ⑦ 《**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**》 (2015年10月29日中國共產黨第十八屆中央委員會第五次會議通過)，**人民日報**，2015年11月4日，版1,3-4。
- ⑧ 譚淑珍，「**昆山蟬連失利 蘇州躍居台商最愛**」，**中時電子報**，2015年8月27日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150827000064-260202>。
- ⑨ 馮昭，「**台商大陸投資 綠色風險提高**」，**中央通訊社**，2015年6月30日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201506300419-1.aspx>。
- ⑩ 林宸誼，「**工廠環評難過 廣東台商自殺**」，**聯合新聞網**，2015年4月28



- 日，<http://udn.com/news/story/7334/867263-%E5%B7%A5%E5%BB%A0%E7%92%B0%E8%A9%95%E9%9B%A3%E9%81%8E-%E5%BB%A3%E6%9D%B1%E5%8F%B0%E5%95%86%E8%87%AA%E6%AE%BA>。
- ⑪ 蔡敏姿，「陸環保抬頭／三天兩頭安檢 沒過就罰」，**聯合新聞網**，2015年6月25日，<http://udn.com/news/story/7334/1014353-%E9%99%B8%E7%92%B0%E4%BF%9D%E6%8A%AC%E9%A0%AD%EF%BC%8F%E4%B8%89%E5%A4%A9%E5%85%A9%E9%A0%AD%E5%AE%89%E6%AA%A2-%E6%B2%92%E9%81%8E%E5%B0%B1%E7%BD%B0>。
- ⑫ 鄭富霖，「中國大陸強力實施《新環保法》，臺商須加速環保升級」，**全球台商電子報**，2015年7月8日（第267期），<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=274169857>。
- ⑬ 蔡文軒，「中共政治改革的邏輯：四川、廣東、江蘇的個案比較」，2011年6月（台北：五南文化事業），頁144。
- ⑭ 賀桂芬，「中國大陸取消台商優惠，六大工商團體致函習近平請命」，2015年3月10日，**天下網路雜誌**，<http://m.cw.com.tw/article/article.action?id=5065420#sthash.oDHrUwbG.dpbs>。
- ⑮ 劉芳榮，「62號文對台商影響分析」，2015年3月31日，**聯合新聞網**，<http://udn.com/news/story/7333/806496-%E5%A4%A7%E9%99%B8%E2%80%A7%E8%B3%87%E9%87%91%E2%80%A7%E5%B0%8D%E7%AD%96%EF%BC%8F62%E8%99%9F%E6%96%87%E5%B0%8D%E5%8F%B0%E5%95%86%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E5%88%86%E6%9E%90>。
- ⑯ 陳宥臻，「台灣六大工商團體：62號文不應溯及既往」，2015年3月11日，**中時電子報**，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150311000440-260108>
- ⑰ 謝介裕，「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>。



- ⑱ 程宴鈴，「再見，中國招商天堂」，**天下雜誌**，2015年5月(台北：572期)，頁278。
- ⑲ 李道成，「口頭承諾優惠 難適用 25 號文」，**中時電子報**，2015年5月13日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150513000484-260108>。
- ⑳ 劉芳榮，「大陸·資金·對策／25 號文重新定義 62 號文」，**聯合新聞報**，2015年5月26日，<http://udn.com/news/story/7333/925466-%E5%A4%A7%E9%99%B8%E2%80%A7%E8%B3%87%E9%87%91%E2%80%A7%E5%B0%8D%E7%AD%96%EF%BC%8F25%E8%99%9F%E6%96%87%E9%87%8D%E6%96%B0%E5%AE%9A%E7%BE%A962%E8%99%9F%E6%96%87>。
- ㉑ 陳君碩，「學者提醒 台商優惠走向法制化」，**中時電子報**，2015年5月21日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150521000959-260301>。
- ㉒ 蔡敏姿，「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 蔡宜蓓，「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 黃欣、劉朱松，「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 林宸誼，「台商消失中／執法大小眼台廠處境嚴峻」，**聯合新聞網**，2015年6月26日，<http://money.udn.com/money/story/5603/1016570>。
- ㉖ 李金磊，「地區公佈 2015 年最低工資標準 京滬含金量高」，**中國新聞網**，2015年4月3日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/04-03/7181262>。



shtml。

- ⑳ 汪莉絹、李春、林則宏，「台胞投資保護法落後形勢 擬推動修法」，**聯合新聞網**，2015年3月10日，<http://udn.com/news/story/7334/754798-%E3%80%8C%E5%8F%B0%E8%83%9E%E6%8A%95%E8%B3%87%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%B3%95%E3%80%8D%E8%90%BD%E5%BE%8C%E5%BD%A2%E5%8B%A2-%E6%93%AC%E6%8E%A8%E5%8B%95%E4%BF%AE%E6%B3%95>。
- ㉑ 王泰銓，『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），2015年6月（第201期），頁83。
- ㉒ 暫行辦法第三條規定：商務部會同國務院臺灣事務辦公室，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）會同同級臺灣事務辦公室負責臺灣投資者經第三地轉投資認定和管理工作。
- ㉓ 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。
- ㉔ 陳俊文，「T1 簡文德大陸遭軟禁妻求救台商遭軟禁大陸鞋廠妻心焦求救」，**中華網路日報**，2015年7月1日，http://www.cdns.com.tw/news.php?n_id=28&nc_id=34088。
- ㉕ 羅添斌，「台商廣東住家被槍擊返台控訴人身安全遭威脅」，**自由時報**，2015年11月15日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1509124>。
- ㉖ 耿曙、林瑞華，「制度環境與協會效能」，**台灣政治學刊**，2007年12月（第十一卷第二期），頁148。
- ㉗ 尹俊傑，「大陸投資糾紛多台商：命短的拖不起」，**中央通訊社**，2015年9月22日，<http://www.cna.com.tw/news/afe/201509220258-1.aspx>。
- ㉘ 在台灣沒有設置公司或生產工廠的台商，但在中國或東南亞經營事業的



台商

- ⑳ 林淑慧，「適用所得年度先留意」，**工商時報**，2015年9月25日，<http://ctee.com.tw/News/Content.aspx?id=653905&yyyymmdd=20150925&f=03052eafcbf8175cc1187302803a8d25&h=6d9d43caf3d8a380ab65da4906c7bc65&t=tpp>。
- ㉑ 姜志俊，「大陸不動產登記與台商權益保障」，**兩岸經貿**，2015年8月(台北：284期)，頁57。
- ㉒ 賴湘茹，「大陸台商轉型困境 智財權居首」，**中國時報**，2015年4月23日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150423000124-260203>。
- ㉓ 黃佩君，『兩岸智財協議5年 只能「補破網」』，**自由時報**，2015年5月16日，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/880875>。
- ㉔ 李明軒，『中國大陸修正「立法法」 台商70%租稅受衝擊』，**天下雜誌**，2015年3月(台北568期)，頁35。







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。




2015 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：tfd@tfd.org.tw
網址：http://www.tfd.org.tw
© 2016年3月/版權屬臺灣民主基金會

China Human Rights Report 2015

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
tfd@tfd.org.tw
http://www.tfd.org.tw
© 2016 March by Taiwan Foundation for Democracy



2015 中國人權觀察報告 . 2015 = China
human rights report. 2015 / 財團法人臺灣
民主基金會編 . -- 臺北市：臺灣民主基金
會，2016. 03
面： 公分

ISBN 978-986-90232-8-3 (平裝)

1. 人權 2. 中國