



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

《2017 中國人權觀察報告》

目 次

序言 徐斯儉.....	i
總論 董立文.....	1
論中、西方的人權對話與交鋒 董立文.....	19
政治人權觀察 王嘉州.....	45
司法人權觀察 廖福特.....	71
社會人權觀察 王占璽.....	107
經濟與環境人權觀察 吳瑟致.....	155
宗教與少數民族人權觀察 張家麟.....	183
性別人權觀察 伍維婷.....	223
大陸地區臺灣民眾之人權觀察 張弘遠.....	251

序言

本會成立迄今，已歷 15 個年頭，促進各界對於民主與人權保障的認識，始終是我們的使命，而本年也是我們第 14 年出版中國人權觀察報告，供國內外各界參考研究。

《中國人權觀察報告》係本會研究出版的重點項目，當年在各界學者專家及本會董事長、董事及監察人的指導下，我們認為必須對於中國人權發展狀況表達關心，並透過系統性的分析與比較，將中國人權發展狀況的面貌呈現給國人以及國際社會。

聯合國《世界人權宣言》及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》等兩公約已反映出，人權是一個多面向的議題，而本年度《中國人權觀察報告》也正是在此一認知上，對中國人權的現況進行多面向、多元化之探討與分析。同時，本年度之報告亦如同往年，係依循聯合國《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》兩公約的內容，做為觀察中國人權發展之規範與標準，以求其客觀與全面。本年度學者專家如同往年，在撰寫時主要透過中國官方出版之白皮書、法規、政策、及命令等，以釐清整體發展面向。資料來源與個案分析方面，則以媒體及網路之公開訊息為主。

往年的《中國人權觀察報告》，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。本年度在先前研究的基礎上略行修訂，另外增加探討「宗教」與「少數民族」人權，以及「性別」人權等兩大領域，同時將早先對於台商的觀察，擴大為大陸地區臺灣民眾人權狀況，以更為符合當前情況。同時，負責撰寫本年度人權報告的各位學者專家，在本案計畫主持人董立文教授的帶領下，每月均集會一次，針對各自負責的議題領域內所蒐整到的資料進行交流，並對於同時可能涉及多個議題領



域的單一個案進一步分工，以提供更為深入的分析。對於研究團隊各位老師及助理，本會特別對此表示感謝。

綜合各個領域觀察的結果，本年度《中國人權觀察報告》所得出的結論是：中國在人權保障議題上，除了在許多方面繼續惡化以外，還試圖以「中國特色」來取代普世價值。2017年中國人權保障在公民權利、政治權利和社會權利等多個領域，則呈現更加倒退與緊縮的狀態，但在經濟權利的少數領域，則有相對的進步，成為其宣揚政績的一部分。但是，仍有許多重大案例被中國內部與國際社會所共同關心與批判。值得注意的是，2017年中國官方加大對於「人類命運共同體」人權觀的宣傳，包括在十九大政治報告中提到「人民」70餘次，以形成有中國特色的人權論述，並試圖透過這套人權論述，來加大其對於其他發展中國家之吸引力，以及其對於國際人權社群以及與聯合國相關人權組織及會議之影響力。

在政治人權方面，國家主權與國家安全是中國關切的焦點，而導致中共官方在政策法令上有更多的限制，如《網路安全法》、《國家情報法》、《反間諜法實施細則》等。在具體個案上，我們關注自由權以及參政權等面向。在自由權的發展上，本文探討「李明哲事件」、「劉曉波病逝」、「劍橋大學出版社事件」；而在參政權的部分，我們討論了「基層換屆選舉」、「香港特首選舉」與「香港學生領袖」等三類事件。這些個案呈現出的趨勢不容樂觀。

在司法人權方面，中國在1998年簽署《公民與政治權利國際公約》，但至今尚未批准此公約，以及各個建立個人申訴及詢問制度等監督制度的附加議定書。儘管中國持續強調「依法而治」，但此一概念與我們所熟悉、也是民主國家所遵循的「法治」不同。此外，我們關注的司法人權五大領域，也就是偵查階段之人身自由及尊嚴、審判階段之公平司法審判、執行階段之適切執法、法律扶助及律師執業等，在2017年如偵查階段有些部分得到進步，但在審判階段與執行階段仍有很大的問題，如「劉曉波案」

就是監獄不當處遇作為最嚴重的例子。在法律扶助與律師執業方面，中國仍有進步的空間。

社會人權方面，中國政府在「全面達成小康社會」的目標下持續推動各項社會福利政策，以作為中國在發展人權上的實踐成果。2016年12月發佈的《發展權：中國的理念、實踐與貢獻》白皮書中，將健康權、社會保障與社會救助列為社會發展領域的重要面向。針對這三項社會人權工作，本次報告主要關注的是扶貧政策（適當生活水準權）、醫療服務、公共衛生及食品安全（健康權），以及各類社會保障政策（社會保障權）。此外，2016年實施開放二孩政策後，中國是否在生育政策上提升了對人民基本權利的保障，也是在觀察社會領域中國人權情況的重要面向。2017年中國在健康、貧困、保障這三領域的政策調整雖然方向與速度不一，但在整體上的進展程度仍相當明顯，而中國民眾的生活福祉也應能隨著各種相關福利政策的推動而獲得一定程度的改善。然而，中國也持續面臨著制約及障礙，包括若干已經列入改革時程的社會制度仍在調整過程中，使得整體成效較難彰顯。其次，政策實踐過程中出現偏誤、疏漏、遲滯及腐敗問題，削弱了相關政策改善人民生活的能力。第三，中國政府在改善社會人權上的各項努力，仍然受到黨國體制內在制度因素的制約，反映在國家對於政策方向及推動方式仍握有絕對的權力，並以政府單方面呈現及詮釋實踐結果，並壓制民眾的質疑。

在經濟與環境人權方面，勞工權益的困境與大量的失業工人、空氣污染、水污染以及動物保護與交易是我們關切的焦點。整體而言，有關2017年中國經濟環境人權的發展，可說在經濟改革開放之後，隨著民眾經濟水準提升、收入增加的趨勢下，人民對於權利的追求意識也隨之彰顯，加以結合科技和網際網路的發達，相關新聞訊息也披露出許多社會經濟衝突和矛盾的事件，且呈現愈來愈多的現象。這都增添中國政府治理上的困難與挑戰。環境保護意識抬頭，可說是經濟發展的外部性所引起，而對中國而

言，這項議題這不單是影響中國國內的發展，也影響著周邊國家。近年來周邊國家紛以霾害影響、海洋資源的破壞等問題，向中國政府提出抗議。這些重大經濟人權和環境保護的議題，將隨著中國國力日益提升的同時，持續成為國際社會關注的焦點，並將希望中國提出具體的行動方案。

在宗教與少數民族人權方面，本報告從聯合國宣言及兩公約中抽離出與宗教人權以及少數民族人權等有關的條文，梳理出相關具體指標以進行觀察。在宗教人權部分，中國官方延續對基督宗教地下教會的壓制，同時箝制法輪功、全能神、心靈法門與門徒會等宗教。在少數民族人權部分，中國官方擔心境內的藏獨、疆獨，與境外勢力的聯結，故習近平持續主導「中國化宗教」的思維，推動少數民族區域的漢語文教育，並定義「極端主義」思想與行為，建構取締極端主義的法制。視少數民族的宗教傳統為極端主義，著實傷害了少數民族宗教與民族聯結的人權。整體而言，2017年大陸的宗教及少數民族人權，在中國黨政二元主管宗教系統將宗教中國化、宗教法制建構與管理、邪教的判定、宗教文化霸權的建構等視為大前提，並對大陸境內的宗教與民族人權進行許多壓制。

性別人權是本年度報告新增之篇章。中國是《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)的締約國，而在2017年我們主要觀察之議題包括婦女團體的結社自由、婦女參政、就業歧視、婦女人身安全、農村婦女土地權、多元性別人權等，均出現許多違反公約的情事。整體而言，婦女人權仍處於邊緣弱勢的位置，國家仍未能尊重婦女的主體性，使得婦女只作為家庭成員的一環，或能夠生育二孩的母親而存在。此外，2017年1月1日開始實施的《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》亦嚴重限縮性別倡議團體的空間。再者，地方政府招募公職人員時的性別限制、女童安全、家庭暴力等，也都亟待改善。2017年年末，由北京市政府所主導的「清除低端人口」的行動，在零下酷寒中因為被驅趕而無家可歸、流落

街頭的幾十萬人中就有眾多婦女與兒童，嚴重侵害他們基本的生存權。

在大陸地區臺灣民眾方面，本年度報告則將以往觀察對象由台商擴充至納入台幹及一般民眾等，而觀察之主題則包括：財產權、工作權的維護、人身安全的保障、參與經濟活動權益等四個層面。就 2017 年整體趨勢而言，由於兩岸司法體系的不同，再加上兩岸關係的特殊性，使得臺灣民眾權益事件的處理成本增加，也影響權益保障的效率。吸引台資與台青仍是中國官方工作重點，然類似的準國民待遇在個人權益上或許容易落實，但在企業權益上卻往往會出現潛規則的歧視性阻礙。此外，本年度大陸地區之臺灣民眾人權眾所關注的焦點就是「李明哲事件」，嚴重凸顯了大陸和臺灣對於人身安全保障的落差。在此案的過程中，臺灣民眾對於中共當局保障台商人權的立場產生更高的疑慮，而兩岸先前之相關協議安排在本案件中也未如預期般發揮釋疑與安定的效果。

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，並透過定期的集會與討論來進行持續性的觀察與研究。我們期待，透過長期觀察與努力，對於中國人權發展狀況進行客觀的批評以及鼓勵，未來可以對中國人權發展產生正面激勵作用。

臺灣民主基金會執行長

執行長



中華民國 107 年 3 月 30 日



總論

以「中國特色」取代普世價值？

董立文*

同往年一樣，臺灣民主基金會2017年的「中國人權觀察」報告，依循聯合國《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利國際公約》兩公約的內容，做為觀察中國人權的規範與標準。本年度「中國人權觀察報告」除了總論、社會、政治、司法、經濟與環境及在中國的臺灣民眾人權等六個部分之外，另外增加「宗教與少數民族人權」與「性別人權」兩個觀察領域，理由很明顯，除了上述聯合國兩個人權公約有多處提及宗教自由與民族平等的條款之外，聯合國還通過《消除對婦女一切形式歧視公約》。以中國的情況來看，「宗教與少數民族人權」與「性別人權」非常值得臺灣民主基金會以單獨的篇章來加以關注。

本年度人權觀察報告觀察的重點集中在三個層面：一、中國政府通過何種法律或提出何種政策涉及其人權發展？二、中國政府涉及人權發展的具體作為為何？三、涉及人權發展的具體案例有哪些？資料收集起於2017年1月到11月底，在資料的蒐集上，力求客觀與平衡，意即重視海外媒體與中國官方媒體的報導。

2017年中國人權總體的發展情況，可能是因為中共召開「十九大」，為了內部政治的「穩定」以利於中共總書記習近平的權力分配，因此，在公民權利、政治權利與社會權利等多個領域，呈現更加緊縮與倒退的現象；

* 董立文，中央警察大學公共安全學系教授，E-mail: liwen@mail.cpu.edu.tw。



然而，為了宣揚政績，在經濟權利的少數領域，則有相對的進步。

值得注意的是，今年中國不遺餘力建構習近平的「人類命運共同體」人權觀，形成新的「有中國特色的」人權論述，來解釋與辯護中國所有領域的人權發展，並以這套人權論述滲透進入國際人權社群與聯合國相關人權組織與會議，藉由國際學術會議與聯合國的活動來宣揚「人類命運共同體」人權觀。過去中共的領導人是抵制與反對西方的人權思想與概念，習近平則想取代與提供與西方人權保障不同的另外一種思想與道路，而不是單純的抵制與反對。

以下將歸納今年各個領域的觀察結果：

壹、中、西方的人權對話與交鋒

中、西方的人權對話與交鋒及中共的人權論述策略，本身就是一個值得觀察的領域，可供外界參考與借鏡。整體來看2017年中、西方的人權對話與交鋒的結果，就是中共更有自信的反對西方人權標準與思想。首先，今年中共召開「十九大」，作為中國最重要的政治議程，在人權方面習近平再次宣示了：「全黨要更加自覺地增強道路自信、理論自信、制度自信、文化自信，既不走封閉僵化的老路，也不走改旗易幟的邪路」，看起來，未來中國在習近平的領導下，將會更加抵制與蔑視西方的人權思想與理念。

其次，十九大政治報告共三萬兩千字，提到「人民」70多次，是歷史上最多次的一次，但是直接提到人權的只有兩句話分別為：「加強人權法治保障，保證人民依法享有廣泛權利和自由」與「保護人民人身權、財產權、人格權」，顯見，習近平重視人民無疑，但是，是一種統治者對下屬人民的恩惠，而非出於對人生而平等的尊重。

所謂的「習近平的人類命運共同體」的人權觀，歸納起來就是指：1. 主權是根本；2. 和平是前提；3. 發展是關鍵；4. 包容是動力；5. 民主與民生要平衡。結論為：中國是探索者、參與者與助力者。這套人權論述跟過去的「有中國特色的社會主義人權理論」沒有多大的差別，但增加許多正面積極的語言，其目的都在迴避或推翻「公民與政治權力」的普世價值。不幸的是，中共認為：「中國對『人權』這套系統的認識和話語體系，近年來，西方指責的音調漸弱，而中國的觀點則得到更多的宣傳與認可」。

事實上，今年以來無論在國內學習或國際宣傳上，中共不遺餘力建構習近平的「人類命運共同體」人權觀，形成一個鮮明的特點。更值得注意的是，一方面，中共滲透進入聯合國人權理事會等相關組織以及先進國家的大學等相關NGO，成為北京宣傳其人權成就與理念的重要舞台；另一方面，結合第三世界開發中國家組成聯合陣線，來抵制普世價值，宣傳「中國共識」。過去中共的領導人是抵抗與反對西方的人權思想與概念，習近平則想取代與提供與西方人權保障不同的另外一種思想與道路，而不是單純的抵抗與反對。

貳、政治人權觀察

在國家主權與國家安全的緊箍咒下，2017年的中國政治人權較2016年更為倒退與緊縮。以下將從政策、自由權與參政權等三方面，歸納研究發現並展望未來趨勢。首先，在政策法令的發展上，《網路安全法》已被用以關閉「自媒體」公眾帳號。《國家情報法》成為中共用以對付異議人士、或箝制非政府組織活動之工具。《反間諜法實施細則》主要目的乃強化內部控制，但將產生外溢之負面效應，除衝擊兩岸關係，也將嚴重中國人民與國際社會的交流。中國人民未來或非如習近平在「十九大」報告指出的

「依法享有廣泛權利和自由」，而是將被依法「限制」權利與自由。

其次，在自由權的發展上，本文探討「李明哲事件」、「劉曉波病逝」、「劍橋大學出版社事件」與「中共十九大影響」，發現異議人士每當重大節日或活動必將被監控、傳喚或拘押而失去人身自由。網路無孔不入的監控使秘密通訊自由蕩然無存，使意見自由時時受到箝制，畏於報復壓力的「自我審查」更限縮發表自由。嚴密監視使集會自由難以遂行，結社自由因國家壟斷與限制而難有進展。未來發展趨勢乃自由權壓制擴及中國境外人士，只要過去有任何批評中共政權之記錄者，一旦進入中國都可能被以顛覆國家政權罪加以逮捕與審判。

最後，在參政權的發展上，本文探討「基層換屆選舉」、「香港特首選舉」與「香港學生領袖」等三類事件。基層選舉獨立候選人除被非法取消候選人資格，有的被限制人身自由、禁止競選活動，甚至被拘留。另外，還有操控選舉，阻止參選等問題。香港特首選舉顯示中共以政權維穩至上，未來無望開放選舉權，原有民主競爭形式也將成幻影。以司法判決限制香港學生領袖之被選舉權，出現香港主權移交中共20年後的第一批入獄政治犯，未來香港的政治抗爭活動可能層出不窮且升級。

參、司法人權觀察

中國在1998年簽署《公民與政治權利國際公約》，至今尚未批准此公約。同時各個建立個人申訴及詢問制度等監督制度的附加議定書，中國都沒有批准，中國也沒有接受任何國家指控、個人申訴及詢問制度，可以稱為「猶抱琵琶半遮面」。而其結果是《公民與政治權利國際公約》所保障之司法人權無法在中國國內適用，而且中國人民亦無法向聯合國人權事務委員會 (Human Rights Committee) 提起申訴，形成內外不適用之困境。



司法人權保障與法治理念息息相關，不過於此應該釐清兩個重點。第一是理念內涵之區別，其實法治 (rule of law) 與依法而治 (rule by law) 是有不同的。依法而治著重於國家建立法律制度讓人民遵守，但是卻不重視立法過程及立法機關是否具備民主、自由、理性之本質，亦忽略法律的內容是否能夠確保人民之權利。相對於依法而治而言，法治不只是強調形式之立法程序及內容而已，更在乎法律規範是否奠基於民主、自由及人權，同時亦限制政府濫權。而中國近幾年來強調「推進依法治國」，恐怕也必須面對此挑戰，其可能形式上制訂法律規範，但是實質上卻不是保障權利。第二是法律是否確實實踐，因而更可以進一步檢視，在面對不同案件時，是否可能形成表面上有司法程序，但是事實上卻是「政治案件」之情況。同時亦可檢驗比較沒有政治意念之案件是否能夠確實實踐法律規範。

本文檢視中國在2017年的司法人權保障狀況，檢視範圍包括司法人權的五大領域，分別為偵查階段之人身自由及尊嚴、審判階段之公平司法審判、執行階段之適切執法、法律扶助及律師執業。觀察結果發現，形式上中國嘗試改善司法權保障，例如在偵查階段嘗試規範警察執法及起草《看守所法》，建立檢察官之司法責任。不過在中國人身自由及安全無法得到完整之保障，違法逮捕、刑求及侵犯人身安全之事件頻傳。在審判階段，中國憲法並無公平審判權利之明文規定，雖然中國強調要「深化司法體制綜合配套改革，全面落實司法責任制，努力讓人民群眾在每一個司法案件中感受到公平正義。」然而中國最高人民法院院長周強依舊宣稱，堅決抵制西方「憲政民主」、「三權分立」、「司法獨立」等所謂錯誤思潮影響，走「中國特色社會主義法治道路」。在執行階段，中國強調堅持嚴格控制和慎重適用死刑的政策，不過中國仍是全球執行死刑最多的國家，死刑人數超出全球其他國家的總和，而且中國隱瞞死刑執行人數，可能與摘取死囚器官有關。中國強調將監獄體制及制度改革進一步深化，但是，依



然可以發現監獄不當處遇作為，而最嚴重的例子是劉曉波案。

在法律扶助部分，中國嘗試建立廣泛的法律扶助，不過這可能形成全面地限制當事人自己選任辯護律師，進而控制個案之辯護。而在律師執業部分，中國甚至發生要求律師協會設立政委之事情，中國依然有「官派律師」之情況，在中國有許多律師執業受到不當限制之案件，特別是「維權律師」甚至遭到迫害。

司法公正在中國面臨兩大主要障礙。第一是對於法治本質之理解，司法人權保障與法治理念息息相關，法治不只是強調形式之立法程序及內容而已，更在乎法律規範是否奠基於民主、自由及人權，同時亦限制政府濫權。因為缺乏真正的法治理念，中國強調的「推進依法治國」，實質上卻不是保障權利。進而政治因素介入司法，導致有政治意念之案件形成更嚴重的司法人權傷害。第二是面對國際人權準則，中國至今尚未批准《公民與政治權利國際公約》，也沒有接受任何國家指控、個人申訴及詢問制度，形成內外不適用之困境。如果不能真實接受及實踐國際人權準則，中國的依法治國將只是停留在自我設定的依法而治框架，無法真正確保司法人權之保障。如果中國真心希望能夠確實實踐司法人權，應該以更真誠之心境面對這兩個核心議題。

肆、社會人權的觀察

中國政府在「全面達成小康社會」的目標下持續推動各項社會福利政策以改善人民生活，並以此作為中國在發展人權上的實踐成果。中國國務院在2016年10月發佈《中國的減貧行動與人權進步》白皮書、2017年9月29日發佈《中國健康事業的發展與人權進步》白皮書中，分別將健康權、適當生活權視為中國促進人權發展的重要工作。而在2016年12月發佈的

《發展權：中國的理念、實踐與貢獻》白皮書中，則將健康權、社會保障與社會救助列為社會發展領域的重要面向。針對這三項社會人權工作，本文主要關注的是扶貧政策（適當生活水準權）、醫療服務、公共衛生及食品安全（健康權），以及各類社會保障政策（社會保障權）。此外，2016年實施開放二孩政策後，中國是否在生育政策上提升了對人民基本權利的保障，也是在觀察社會領域中國人權情況的重要面向。

2017年中國在健康、貧困、保障這三領域的政策調整雖然方向與速度不一，但在整體上的進展程度仍相當明顯，而中國民眾的生活福祉也應能隨著各種相關福利政策的推動而獲得一定程度的改善。在甫於2017年10月結束的中共十九大中，中共仍將相關領域視為執政的重點，應可預期目前開展的各項社會政策將能持續推動，進一步為中國社會領域的人權情況帶來改善。就此而言，當中國政府在國際社會提倡以發展及生存為主的人權論述時，確實也在國內的政策實踐上能夠展現積極的行動。

然而，本文的觀察也發現這些領域中仍然存在許多問題，而這些問題具體反映出中國在促進社會人權上的制約及障礙。首先，若干已經列入改革時程的社會制度仍在調整過程中，制約了當前社會政策的進展及成效。舉例而言，在健康領域中醫療體制改革的方向仍在摸索；在社會保障領域中戶籍制度的調整仍有待落實、社保基金的全國統籌工作也迫在眉睫；而社會救助與扶貧政策中，各地分歧的貧困標準也需要調整。無可諱言，以中國龐大的人口規模與複雜國情而言，相關的制度改革仍須相當時間。然而，雖然中國政府已經將這類問題列入議程，但未來改革的速度、力度及影響仍須觀察。

其次，政策實踐過程中出現的偏誤、疏漏、遲滯及腐敗問題，削弱了相關政策改善人民生活的能力。各領域涉及社會人權的政策，往往因為各級政府行政能量及官員能力的不足，而在政策實踐過程中未能發揮良好的



效果。此類問題具體反映在食品安全的監督、企業繳納社保基金的監管，以及扶貧政策的基層實踐上。同時，基層官員仍然存在的貪腐行為也直接對政策的成效帶來威脅。此類問題實際上不僅涉及基層官員是否腐化或怠政，也反映中國政府在社會政策領域中的治理能力，仍受限於相關政府部門的行政資源及人力素質，進而成為促進社會人權保障的潛在瓶頸。

其三，中國政府在改善社會人權上的各項努力，仍然受到中國黨國體制內在制度因素的制約。廣泛開展的社會政策雖然有助於人民生活福利與基本生存權利的提升，但在人民無法擁有有效的參與、監督、問責機制的情況下，國家仍然對於政策方向的選擇、政策推動的方式握有絕對的權力，而政策實踐效果也往往是由國家單方面呈現及詮釋，同時以壓制方式面對民眾的質疑。2017年中國政府在食安及流行疾病問題上大力控管謠言的作為，說明這種權威式治理逐漸成為中國處理社會突發問題的重要環節。而在生育政策上仍然強調計畫性控制的政策取向，也說明中國政府仍然認為發展及生存權利的具體內涵仍然是由國家依據治理需求而決定並調整，而不是無條件的確保人民的基本社會權利。因此，當前中國社會人權的促進，仍僅限於物質生活的改善，而民眾仍然無法表達對於社會風險的自我感知，以及對於自身社會權利的認知與訴求。

伍、經濟與環境人權觀察

本觀察架構依序是：首先，針對2017年經濟與環境人權的發展態勢作一個簡要的回顧。其次，揭示四個重要的人權主軸，包含：勞工權益的困境與大量的失業工人、空氣污染、水污染以及動物保護與交易。再次，透過些許個案進行深入的追蹤，並回扣上述四個重要的人權發展主軸。最後，提出幾個未來仍值得關注的經濟、環境人權議題。

細看中國經濟人權中的勞動權利議題，近年來因為中國經濟發展趨勢呈現經濟成長速度趨緩、國內產能過剩等宏觀性問題，中國政府在面臨新情勢的挑戰之下，同時加劇了勞動權益無法受到保障的矛盾，尤以中央政策與地方措施的衝突，使得許多政策出台後難以在地方落實，加上地方政府在息事寧人的思維之下，有關勞工權益的抗爭事件多在地方發酵，甚至地方政府採取鎮壓與封鎖的強制作為，表面上事件已有落幕，但民間的反彈僅是短暫消弭；若將環保因素、政治因素的影響納入考量，政治空間的縮小、公民社會所受到的打壓，也使得既有的問題無法被凸顯，未來社會抗爭的事件將會不斷發生，且會日益嚴重，這也解釋了近年來中國勞工權益並沒有受到更好的保障及完善的改革。

值得注意的是，中國政府於 2011 年開始討論社會信用體系的建立，於 2014 年 6 月出台《國務院關於發布社會信用體系建設規劃綱要（2014-2020）的通知》，其包含了行政事務，商業活動，社會行為和司法制度等方面的設計，因此有記憶、揭示、預警的功能，透過社會信用體系的建立，其目的是希望能保障經濟市場中的運作不受到信用問題的影響，由政府所進行信用統計結果來控制經濟運行中的失信行為。值得注意的是中國目前在部分地區採取信用評價的試點，透過大數據和信息科技的工具，根據金融機構和執法機構的混合信息來給個人和公司評分，不僅是金融貸款的授信程度，還延伸物聯網上的個人購物習慣，甚至是社交媒體上的言論評比，不僅僅對中國公民，而且對任何跟中國公民或中國機構有關係的人及單位。中國政府建立社會信用體系的影響，若信用不足將不只會讓個人無法進行經濟交易、金融服務、投資、就業等，後果會擴及到無法搭乘高鐵、入住旅館等生活面向，其嚴重之極，將會對中國經濟人權中基本的生活權、工作權造成衝擊，未來需要就此持續加以觀察。

其次，中國政府開始留意環保政策的擬定。中國環保議題主要集中在



空氣污染和水污染的討論，回顧 2017 年中國空氣污染的發展，雖有相關措施的提出，例如降低廢氣排放、要求企業增建環保設備等；但是，本質上總體的空氣污染並沒有明顯的改善，尤其霾害的現象日益嚴重，不但嚴重影響民眾的生活健康，也造成鄰國的環境衝擊，中國國內媒體曾有相關深入報導，但嗣後卻遭到封鎖。

無獨有偶，中國政府所提供各種官方數據，和實際情形有相當明顯的偏差，真實問題不得不讓人感到擔憂，近期研究單位針對民眾壽命的計算，空汙議題讓中國民眾對政府的不信任感增高。以中國政府因應空汙的措施當中，多採取煤炭產業的關閉、大規模（卻造假）的綠化工程等，但仍治標不治本，無法有效地改善問題。

有關水污染相關議題的討論方面，中國政府已有採取相關因應措施，包括興建垃圾場、成立河長制等作為。但是，中國政府並沒有一個完善、全面的水治理規劃，雖然塑膠垃圾的整治有助於水污染的表面改善，同時中國政府並沒有正本溯源地去解決中國社會的各種過度浪費以及能源使用的低效率。此外，本文針對洱海的個案討論，在政府作為上，雖然已彰顯中國政府積極改善的作為與態度，恐怕仍然無法全面且有效地改善中國各地土壤、水資源污染的問題，原因在於當地官僚在面對水污染治理時仍總是表面作為，對於水資源的認知亦相當缺乏。有關動物保護的作為，中國政府對外宣稱關閉象牙市場，這對大象的生態保護實有正面意義，但是對於象牙的盜獵與黑市買賣，仍與事實有相當之差距，尤以關閉市場導致象牙數量變少，同時卻也造成價格上揚，這可能會是導因於另一個市場或是黑市炒作的問題。在有關漁業資源的議題上，這涉及海洋資源和國際遠洋漁業的權利問題，中國漁民的掠奪性捕撈不但帶來其他國家的反彈，在海洋資源的破壞將會是未來國際社會持續關注的議題，對此，中國政府並無積極之作為。

總體來看，有關 2017 年中國經濟環境人權的發展，可看出中國政府對於相關議題的考量與挑戰。尤以在經濟改革開放之後，隨著民眾經濟水準提升、收入增加的趨勢下，人民對於權利的追求意識也隨之彰顯，以及結合科技和網際網路的發達，相關新聞訊息也披露出許多社會經濟衝突和矛盾的事件，且呈現愈來愈多的現象，這都增添中國政府治理上的困難與挑戰。然而，對於環境保護的問題，這不單是影響中國國內的發展，周邊國家國際社會也都紛紛感到衝擊，不但向中國政府提出抗議及施壓，尤以空氣污染中的霾害影響、海洋資源的破壞等，這些重大經濟人權和環境保護的議題，將隨著中國國力日益提升的同時，國際社會也會更加關注，並投以國際社會的力量要求中國政府提出積極的改善。

陸、宗教與少數民族人權觀察

本觀察從聯合國宣言及兩公約中抽離出與宗教人權有關的條文，化約成「反對國家主權干涉宗教自由」、「反對宗教干涉成年男女的婚姻自由」、「改宗、單獨或集體崇拜、公開或秘密信仰宗教的自由」、「教育在促進宗教間的理解與和平」、「宗教自由」、「國家緊急狀態下，不得訂法律歧視宗教」、「不受脅迫的宗教自由」、「宗教自由可在保障公共安全、秩序、衛生、風化或他人基本權利下設限」、「父母可為子女確保其宗教自由」等9個細項的宗教自由、平等及反歧視的指標。

比照宗教人權的概念，再從中抽離出有關少數民族人權有關的條文，化約成「反對種族仇恨與歧視」、「兒童受家庭、國家保護，不應其種族而受歧視」、「種族在法律上平等，不應歧視」、「少數種族應受保護」、「教育在促進民族間的理解與和平」與「種族自由」等6個細項的少數民族自由、平等及反歧視的指標。



在這 15 項指標中，並非每項都適合用來觀察中國境內的宗教與民族人權現象。因此本文擇其中相關的指標細項，作為「理型」，用此衡量 2017 年中共在此議題的「真實現象」(reality phenomena)，並嘗試判定其人權實踐程度。

整體觀察 2017 年大陸的宗教、少數民族人權可以得知中國黨政二元主管宗教系統在其宗教中國化、宗教法制建構與管理、邪教的判定、宗教文化霸權的建構等前提下，對大陸境內的宗教與民族人權作了諸多壓制與剝削。由於中共是威權體制一黨獨大的政權，在黨中央確認宗教、少數民族的管理與壓制目標後，2017 年整體的表現屬於中度或低度的人權程度。

在宗教人權部分，延續過去對基督宗教地下教會的壓制，強力取締地下教會設立的自由、信徒集體崇拜的自由或信徒個人信仰的自由。而在官方認定的邪教，與過去一樣，箝制法輪功、全能神、心靈法門與門徒會。不同意他們創立宗教組織的自由及秘密信仰的宗教人權。中共這些作為除了根據過去既有的刑法、違章建築等法制外，2017 年推出了《國家宗教事務條例》修訂版，藉此深化「依法」管理宗教。而且運用國家影響力對官僚機制、宗教團體、社會大眾及孩童，進行宣傳、教育及洗腦的作為，強化國家反邪教的力度與合法性。然而，這明顯傷害了「教育在促進宗教間的理解」這項人權。

2017 年，中共用國家官僚機制對境內基督教人士及地下教會施予打壓，傷害其個人或集體崇拜的宗教人權。對宗教人士部分，採取打壓的方式有移走家中宗教物品與肖像、逮捕、居留、判刑、查扣基督教出版品、禁止教會領袖出境、軟禁、失蹤及限制未成年參加教會禮拜等作為，至少 120 人以上受害。對基督教會部分，採取強拆教堂、十字架或教堂、沒收教會捐款、切斷教會經濟來源、逼遷教會、強制地下教會加入三自愛國教會、對教會斷水斷電、禁止家庭教會聚會等作為，至少 116 間教堂與教會

受害。

中共黨政系統引用各種法條限制基督教地下教會及天主教領袖、幹部、信徒的活動。取締教會及逮捕、拘禁、判刑教徒的罪名繁多。如「違反建築條例」、「抗議政府強行拆除教堂與十字架」、「挪用資金」、「非法經營」、「洩漏國家秘密罪」、「違反宗教法」、「非法集會」、「尋釁滋事」、「故意毀壞財物」、被判邪教」等罪名

過去一年內，官方對「法輪功」、「全能神」、「門徒會」、「心靈法門」等「邪教」組織及信徒限制其秘密信仰自由。只要信徒牽涉到中共官方認定的「邪教」宣傳品的發送，信徒運用網路或電話宣揚「邪教」，私下製作「邪教」宣傳品，或是噴塗「邪教」標語等作為，皆被逮捕或審判有罪，共計196人次被逮捕、審判有罪、罰金或開除黨籍。

在少數民族人權部分，中共相當擔心境內的藏獨、疆獨，與境外勢力的連結。因此，在習近平主導下的「中國化宗教」思維，推動少數民族區域的漢語文教育。定義「極端主義」思想與行為，建構取締極端主義的法制，全面深入掌控新疆地區維吾爾族、哈薩克族的宗教、民族作為，反對他們「清真概念泛化」的習俗，視這些宗教傳統為極端主義，著實傷害了少數民族宗教與民族連結的人權。在西藏民族部分，藏族佛寺與佛學院已被完全掌控，達賴喇嘛出訪經常受到干預，西藏民族的宗教儀式、日常生活也受傷害。這些中共國家作為明顯干涉少數民族人權。

由今年中共的宗教、民族人權的作為，我們可以估計在來年中共非常可能在國家、黨政利益至上的前提上，依舊給予五大宗教自由，默認少數民族原始宗教、民間宗教及儒教的生存發展。但是2017年修訂的《國家宗教事務條例》，將對邪教、新興宗教、基督教地下教會及伊斯蘭教的「極端思想」加強管理。這種依法管理的思維吻合習近平在2015年提出的全國宗教事務會議講話的內涵，它也會表現在新疆地區，用《非法宗教活動



的 26 種表現》、《新疆維吾爾自治區去極端化條例》箝制少數民族的宗教、民族人權。

柒、性別人權觀察

2017 年中國的性別人權觀，察發現在大部分的指標上，包括婦女團體的結社自由、婦女參政、就業歧視、婦女人身安全、農村婦女土地權、多元性別人權都出現許多違反公約的情事。婦女人權仍處於邊緣弱勢的位置，國家仍未能看到婦女主體，婦女只作為家庭成員的一環，或能夠生育二孩的母親而存在。其中尤以女性的政治公民權利遭受最大的危害，2017 年 1 月 1 日開始實施的《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》嚴重限縮性別團體的生存空間，截至 2017 年 12 月中，尚無任何一家以婦女權益為主軸的境外非政府組織取得註冊資格，可見此法形成了對於性別倡議團體的嚴重打壓。再者，地方政府招募公職人員時的性別限制，更直接造成性別歧視。2017 年兩起幼兒園疑似虐童甚至下藥性侵孩童的事件引起舉國譁然，對於女童的人身安全是一大傷害。兩所幼兒園都與官方直接相關，但處理結果不同。此外，雖然反家暴法在婦女團體二十多年來努力推動之下出台，但歷經一整年的實施，至 2017 年年底，各地方皆無法真正落實防治家暴的基礎工程建設。農村婦女遭遇階級與性別的雙重歧視和長年無法解決的土地權，更突顯全國婦聯在黨務系統的邊緣處境。

總體而言，以《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW) 來檢視中國 2017 年的性別人權，會發現在大部分的指標上，包括婦女團體的結社自由、婦女參政、就業歧視、婦女人身安全、農村婦女土地權、多元性別人權都出現許多違反的情事。婦女人權仍處於邊緣弱勢的位置，雖然從中國建國之初就有響徹雲霄的兩性平等口號，但實質立法、政策、政府或政

黨機制上，婦女地位都屬邊陲，婦女權益的保障仍停留在宣誓性做法。就連婦女團體歷經二十多年，推動反家暴法的成功出台，此法雖然有人身保護令以及告誡令的措施，但因為無配套，主責單位裹足不前，無法落實。

到了2017年年末，由北京市政府所主導的「清除低端人口」的行動，讓人對於政府侵害人權的情況感到擔憂，尤其在媒體報導中看到，此次在零下酷寒中因為被驅趕而無家可歸、流落街頭的幾十萬人中就不乏有婦女與兒童的身影，這無異是對於基本的生存權造成最大的侵害。2017年一整年的觀察，不管是婦女權益的哪一個領域，國家仍未能看到婦女主體，婦女只能是家庭成員的一環，或者是能夠生育二孩的母親。

捌、大陸地區臺灣民眾之人權觀察

臺灣民眾因為投資或工作而前往大陸地區生活的人數日益眾多，由於兩岸司法體系的不同，再加上兩岸關係的特殊性，臺灣民眾權益保障的模式與大陸民眾有所差異。臺灣民眾在大陸的產權保障與人身安全直接關係到人權權益，倘若遇到違法行為，臺灣民眾因為身份差異更容易讓自身權益受損而求助無門，為此，臺灣民主基金會持續觀察於大陸地區經商或常駐之臺灣民眾人權狀況。過往，相關報告內容主要以台商階層作為觀察主體，本年度報告則擴充觀察對象，納入台幹、一般民眾等，而觀察主題則區分為：財產權、工作權的維護、人身安全的保障、參與經濟活動權益等四個層面。本報告認為對於臺灣民眾人權的尊重及對待，並非以大陸官方單方面宣示為依據，更需要考量其能否實踐聯合國人權兩公約之精神。本報告透過數據分析與事件觀察，對2017年大陸地區的臺灣民眾人權狀況進行評估。

研究發現受到兩岸關係停滯，官方交流停擺的影響，臺灣民眾權益事



件的處理成本增加，而原有溝通協調管道功能弱化之後，許多權益問題處理需透過迂迴或間接之方式，影響權益保障的效率，首先，由於大陸經濟發展趨緩，台商佈局改變而讓營運糾紛的情況增加；其次，吸引台青政策讓臺灣青年前往大陸創業、就業的現象增溫，但也造成了臺灣民眾權益保護的複雜性，雖然中共當局已經提出準國民待遇的作法，但能否具體落實仍待觀察；再者，由於幾起特殊事件如：李明哲事件的影響，讓臺灣民眾對於大陸人權維護之信賴程度降低；最後，由於官方制度性管道弱化更增加權益保障上的不確定性。

綜觀 2017 年中共當局對於臺灣民眾人權保障的表現，我們可以看到雖然兩岸已經簽署「海峽兩岸投資保障與促進協議」與「兩岸司法互助協議」，但類似協議所應展現出之制度性、常態性之維權效果的確讓臺灣民眾人權保障程度提升，但如今卻因為兩岸政治僵局而出現弱化的趨勢，這反映在海基會的相關統計數字上，因為對照電電公會的調查，我們看到由於大陸經濟成長減緩而使台商投資轉移，進而造成台商投資糾紛件數增加，對照兩組數字顯示糾紛增加，但尋求正式管道的程度卻未成長，足以說明廠商對於現行制度性權益保障體系的消極想法。

其次，鑑於中國當局對台強化統戰作為，吸引台資與台青前往大陸參與創新創業，這個政策固然給予臺灣民眾前往大陸市場開拓的動機，然而以當前中國市場競爭的程度，想要有所斬獲的可能性有限，而這則讓台商或台幹的工作權益容易受到影響，而類似的準國民待遇在個人權益上容易落實，但在企業權益上卻往往會出現潛規則的歧視性阻礙，進而造成內外有別的差異性，進而無論是個人工作權益或企業參與權利上都未能符合聯合國《工商業與人權指導原則》，也與大陸自身《國家人權行動計畫 2016-2020 年》的政策宣示有所落差。

最後，本年度大陸地區之臺灣民眾人權最重要的議題「李明哲事件」



凸顯大陸和臺灣對於人身安全保障的落差，由於臺灣輿論高度關注李明哲受審的情況，而經由媒體對於大陸司法程序與定罪過程的細節報導之後，讓臺灣民眾對於中共當局保障台商人權的立場產生更高的疑慮，而兩岸之前簽署之相關協議機制在本案件中並未如預期般發揮釋疑與安定的效果，更損及現有制度安排能否有效臺灣民眾人權的公眾信賴基礎。

玖、結論

本報告特色除各專章均根據聯合國的《公民權利和政治權利國際公約》與《經濟社會和文化權利國際公約》來定義人權及做為觀察中國人權的標準外，還包括追蹤2016年中共所公布的《國家人權行動計劃（2016～2020年）》報告作為討論的焦點，而不論是中西人權交鋒、政治人權、社會人權、經濟與環境人權、司法人權、宗教與少數民族人權、性別人權與在中國的臺灣民眾人權觀察等，均使用中共所發佈的白皮書、法規、政策、命令來釐清問題，比較其前後發展的異同，故既不會因案件的獨特性而失去整體的脈絡與發展，也不會只看法律與政策，而忽視真實的案例。

中共總書記習近平在「十九大」政治報告中，直接提到人權的只有兩句話：「加強人權法治保障，保證人民依法享有廣泛權利和自由」與「保護人民人身權、財產權、人格權」。但是，2017年中國的人權保障，不但沒有做到這兩個承諾，反而，習近平為了鞏固權力，重回毛、鄧老路，重新宣傳「不走改旗易幟的邪路」，用封、堵、禁、抓、關等手段打壓中國人民的各項人權自由，達到過去30年來最嚴重的程度。

更糟糕的是，中共以「中國特色」來解釋「人類命運共同體」的涵義，把迫害人權合理化，把「普世價值」當作國家敵人，並向國際社會輸出這種歪曲的、偽裝的人權理論。事實上，中國共產黨不但不想中國人民享有

人權保障，甚至還想世界上其他國家人民，適用中國標準，也不必享有「西方的」人權保障。這一點，恐怕是世界各國忽視或是姑息中共迫害中國人民的人權所帶來的後遺症。

病毒如果不給予治療，它就會在病人的身上擴散發展，不僅於此，它還會傳染給別人。

論中、西方的人權對話與交鋒

更有自信的反對西方人權標準與思想

董立文*

摘要

中、西方的人權對話與交鋒及中共的人權論述策略，本身就是一個值得觀察的領域，值得兩岸關係參考與借鏡。今年中共召開十九大，作為中國最重要的政治議程，在人權方面可以注意的是習近平再次宣示了：「全黨要更加自覺地增強道路自信、理論自信、制度自信、文化自信，既不走封閉僵化的老路，也不走改旗易幟的邪路」，看起來，未來中國在習近平的領導下，將會更加抵制與蔑視西方的人權思想與理念。其次，十九大政治報告共三萬兩千字，提到「人民」70多次，是歷史上最多的一次，但是直接提到人權的只有兩句話分別為：「加強人權法治保障，保證人民依法享有廣泛權利和自由」與「保護人民人身權、財產權、人格權」，顯見，習近平重視人民無疑，但是，是一種統治者對下屬人民的恩惠，而非出於對人生而平等的尊重。

事實上，今年以來無論在國內學習或國際宣傳上，中共不遺餘力建構習近平的「人類命運共同體」人權觀，形成一個鮮明的特點。更值得注意的是，中共已經開始滲透進入國際人權社群與聯合國相關人權組織與會議，藉由國際學術會議與聯合國的活動來宣揚「人類命運共同體」人權觀。

* 董立文，中央警察大學公共安全學系教授，E-mail: liwen@mail.cpu.edu.tw。



過去中共的領導人是抵抗與反對西方的人權思想與概念，習近平則想取代與提供與西方人權保障不同的另外一種思想與道路，而不是單純的抵抗與反對。

關鍵詞：人權迫害、人權對話、人類命運共同體、人權義務

壹、前言

作為一種連續性的年度觀察報告，本文承襲去年的觀察結構，聚焦在外國關注中國人權的發展與重點、中共如何應對西方人權關切、習近平「人類命運共同體」人權觀的建構與中、西人權理論辯論的發展等四個部分。這是因為，民主基金會每年的《中國人權觀察報告》是根據聯合國的《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》來劃分不同的觀察領域，但卻沒有所謂的「總論」，「總論」要討論的是一個根本問題，也是中共著力最深的地方，意即為什麼要用聯合國的、甚至是所謂的西方國家的人權標準作為中國人權觀察的判準？

眾所周知，中共一向對西方的價值思想抱持高度懷疑與敵視的態度，於是，西方社會對中國人權狀態的任何批評與建議，在中共眼中都只不過是西方國家干涉中國內政的藉口。同時，中共系統化的建構「中國特色社會主義人權理論」（或是系統化的反普世人權論），作為反駁甚至是指責外國關切中國人權時的理論思想依據。2016年，中共則操作「臉色外交」與「訂單外交」等策略，讓外國與中國的人權對話產生令人失望或沮喪的結果（董立文，2005, 2017）。

民主基金會同意：中、西方的人權對話與交鋒及中共的人權論述策略，本身就是一個值得觀察的領域，值得兩岸關係參考與借鏡。因此，特別開

關這一章節作為觀察領域，其最終目的是從兩岸人民基本人權保障著手，建立兩岸人權對話與溝通的管道，「中國人權觀察」就是基於這種理念而嘗試性的努力邁進。

過去的觀察研究發現，長期而言，這場中、西方人權對話對中共的確也產生積極的效果，最明顯的地方是中共逐漸接受西方的人權觀念，「不干涉他國內政」、「有中國特色的人權」雖然還是宣傳的主調，但卻不是官方處理每一個具體個案的準則，陳光誠事件就是一個明證。中、西人權對話給我們最大的啟示是，人權保障永無止境，有刺激的會進步得比較快（董立文，2005, 2017）。

此外，中共對人權問題特別是國際人權公約的態度也確實發生了變化，從最開始拒絕接受普世人權，到後來不得不簽訂了國際人權公約，讓「人權入憲」，甚至要公布《國家人權行動計畫 2012 至 2015 年評估報告》，反映出中共清楚地瞭解，這些公約的人權保護內容具有正當性和嚴肅性，一方面不得不承認這些國際公約，一方面又不想讓這些公約在中國真正發揮作用。實際上，中共政府是默認了國際社會對它國人權問題關注的正當性和重要性。但這並不意味著，中共政府準備在國內人權問題上軟化自己的立場。尤其，總書記習近平執政後，中國大陸人權保障的前景似乎更加黯淡（董立文，2005, 2017）。

本文根據壹、國際社會關注中國人權的發展與重點；貳、中共應對西方人權關切；參、習近平「人類命運共同體」人權觀的建構；肆、中、西人權理論辯論的發展，紀錄與彙整 2017 年的重大事件。希望臺灣與國際人權團體繼續扮演監督政府，以及政策遊說及影響決策的積極性角色，成熟的公民社會與多元的社會價值將對人權的提昇與改善有正面的意義。



貳、國際社會關注中國人權的發展與重點

一、美國川普政府對中國人權的態度

川普 (Donald Trump) 時代開始，日益惡化的中國人權狀況，是否在川普政府的中國政策議題當中？海內外華人，尤其是中國民運與維權人士，不免有些擔憂。資訊表明，中國的人權狀況沒有離開美國新政府的視野，仍將是川普中國政策不可缺少的議題。然而，在過去一年中，川普總統本人很少談及人權議題，在亞太經合會 (APEC) 領袖會議的演講中，只有一句話提到人權，從未提過中國的人權問題。比較多的關切，來自於其他的美國政府官員與美國國會。

美國中文網刊《縱覽中國》刊登達賴喇嘛駐北美代表處的一篇報導：「2月1日，美國參議院表決通過了雷克斯·提勒森 (Rex Tillerson) 擔任國務卿的提名。在提名表決前，參議院外交關係委員會就西藏問題以書面形式對提勒森提問，他對各問題均作出積極肯定的回答。提勒森先生在答覆中承諾，他將把人權問題，包括政治犯的問題納入美國和中國的外交接觸中。他將有關基督徒、藏傳佛教、維吾爾穆斯林和法輪功學員的宗教自由問題列為優先考慮的問題。他補充說，關於宗教自由狀況的評價應繼續列入每年發表的《國際宗教自由報告》，同時強調2016年中國重新進入『受特別關注』的國家。」

另據《美國之音》報道：「總統川普在上星期四在全國祈禱早餐會發表演講，強調他的政府將盡一切力量確保美國的宗教自由，並表示美國必須『永遠是一個具有包容性的社會』，不能成為那些散播歧視與偏見者的立足點。」川普的演講雖然沒有提到中國人權，但使得參加早餐祈禱會的中國人權與宗教自由活動人士感到鼓舞，也對川普主政下中國人權與宗教自由的改善感到樂觀。

美國國務卿是直接受命於美國總統執行美國政府外交政策最重要的內閣官員。提勒森對中國的人權議題做了明確的表態，反映了總統川普對中國人權的基本態度。未來美國政府中國政策的人權議題如何展開，現在預測為時尚早。

3月1日，美國國會及行政當局中國委員會（Congressional-Executive Commission on China, CECC）就中國加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）15年後的人權狀況召開聽證會，出席作證的除了多位人權團體專家之外，還包括聯邦眾議院少數黨領袖佩洛西（Nancy Pelosi）和來自維吉尼亞州的前聯邦國會眾議員沃爾夫（Frank Wolf）。佩洛西在聽證會上表示，2001年中國加入世界貿易組織時，美國和中國之間的貿易逆差為一年50億美元，當時美國政府相信如此巨大的貿易逆差將對中國形成很大的壓力，進而能促使中國走向自由民主的道路。不過15年過去，美中之間的貿易逆差不只沒有縮小，甚至從一年50億美元增加為一星期60多億美元，幾乎是一天10億美元的逆差，反觀中國的人權狀況，中國從未遵守人權優先的承諾，持續迫害民眾（美國之音，2017a）。

3月3日美國國務院發佈《2016年度國別人權報告》，指出中國的惡劣人權狀況未獲得改善，3月6日中國外交部發言人表示，美國國務院日前發表的《2016年度國別人權報告》涉華部分罔顧事實、充滿偏見，中方堅決反對，已向美方提出嚴正交涉。3月9日中國國務院新聞辦公室發佈《2016年美國的人權紀錄和侵犯人權事記》。通過來自中國官方的調查和引述，該報告對在過去一年中，美國國內人權進展做出了來自中國當局的總結和描述。根據該報告顯示，美國國內的人權狀況在一些重要方面繼續呈惡化趨勢。對比美國國務卿提勒森所撰寫的相對語言平穩的導言來說，在今年中方的報告中，則更能嗅出火藥味，中國的報告給讀者的感覺更像一份「討伐信」或宣傳材料，顯露出缺乏運用更加中立的語言，帶來更大



說服性和公信力的道理（美國之音，2017b）。

3月7日「川習會」前夕，美國國會及行政當局中國委員會參議員魯比奧與眾議員史密斯兩位共同主席，呼籲川普總統在跟習近平會談時關注和提出中國的人權問題，他們認為：「習近平主席治下的中國正在經歷後毛澤東時代最為有壓迫性的一個時期。我們在這裡列舉的是這種壓迫的受害者。我們太容易忘記在貿易逆差和安全擔心的背後，還有活生生的人在挺身而出捍衛自由，並為此付出巨大的代價。他們是英雄，爭取他們獲得無條件釋放應當是本星期峰會的一個主要部分（美國之音，2017c）。」國際特赦組織、「中國人權」組織、美國筆會、自由西藏學生運動、中國人權、公民力量、西藏正義中心、南蒙古人權資訊中心和人權觀察七個人權組織聯合發佈聲明，敦促川普總統公開強調對中國人權的支持，這些問題包括對宗教的鎮壓、破壞法治、對公民社會的鎮壓、對言論自由的限制（自由亞洲電台，2017a）。國際特赦組織發佈聲明表示，其議程安排上如果缺少人權內容，將會對全球實行分裂、有毒、非人性化政治的政府起到鼓勵作用（自由亞洲電台，2017b）。

11月8日，美國總統川普抵達北京訪問前，人權組織、人權活動人士呼籲川普利用此次訪問，關注中國日益惡化的人權狀況。一些民間團體和美國國會及行政當局中國委員會（CECC）敦促川普能與中國國家主席習近平談論美中互惠與中國法治、網路自由和政治犯等人權問題（大紀元，2017）。

二、聯合國與國際社會

2月21日聯合國人權理事會召開會議，十九個非政府組織連署致信聯合國人權理事會成員國與所有觀察員國，呼籲各方對中國持續打壓人權的行為予以關注，聯合促使中國遵守其憲法及國際公約。幾乎就在同時，中



國外交部長王毅在《人民日報》發表了署名文章，進一步闡述了中國的「人權觀」。宣稱這一「人權觀」是習近平所提「人類命運共同體」理念的其中一個部分。

國際特赦組織、自由之家以及自由西藏學生運動等共十九個非政府機構，2月21日連署致信聯合國人權理事會成員國與所有觀察員國，呼籲各方對中國持續打壓人權的行為予以關注，聯合促使中國遵守其憲法及國際公約。十九個非政府機構強調：當人權持續受到威脅之際，聯合國人權委員會應該確保所有成員國，包括中國，能夠遵守最高的人權準則，並且與理事會及下屬各機制充分合作。如此，人權理事會才算在按照其成立宗旨而行動，捍衛普世人權（西藏之聲，2017）。

4月26日，瑞典政府發佈世界人權報告稱，全球人權快速改善的積極趨勢出現停滯。其中特別提出中國憲法保障言論、結社和信仰自由，在現實中遭到不同程度的侵犯，公民權利和政治權利形勢嚴峻。5月2日中國外交部做出回應，指出對別國內政說三道四，對中國人權成就罔顧事實、充滿偏見，中方對此表示不滿和反對（北京大學法學院人權與人道法研究中心，2017）。

5月31日人權組織人權觀察在呼籲歐盟在和中國舉行峰會時提出中國的人權問題，推動在押活動人士的獲釋。人權觀察在聲明中說，歐盟允諾要「運用自己的影響力來推動自由、民主和人權」，包括「在最高層提出人權問題」，既然如此，這次峰會就是歐盟最高官員明確呼籲中國釋放在押活動人士的理想機會。歐盟的聲明明確呼籲釋放諾貝爾和平獎得主劉曉波、主張維漢對話的維吾爾族經濟學者伊利哈木·土赫提、藏語教育宣導者紮西文色、維權律師王全章以及維護家庭暴力受害婦女權利的女權活動人士蘇昌蘭。中國政府對待這五人的方式是中國人權狀況的縮影（美國之音，2017d）。



6月10日國際人權聯盟與其成員組織「中國人權」，在聯合國第三十五屆人權理事會會議上共同發表聲明，聲稱他們歡迎「赤貧和人權問題特別報告」觀察員通過有調查的、客觀公正的、富有建設性的中國訪問報告，並注意到它明確承認中國在其發展的努力中取得的進展。

但是，該聲明同時引用這份報告強調兩個核心重點，分別是「發展和人權是相輔相成的，它們並不是同義詞」與「維權有助於穩定，而不是與維穩相衝突」，分述如下（中國人權雙週刊，2017a）：

- （一）發展和人權是相輔相成的，它們並不是同義詞。在人權框架下評估這些成就，最大的挑戰是「理解中國共產黨的領導作用如何與承認個人權利與提供有意義的問責機制共存……」。鑒於中國拒絕司法獨立和法治，並把其作為有害的「西方」觀念，這一關鍵點至關重要。
- （二）中國自上而下的政策方針結構性地排除了有意義的民間社會和受影響群體的參與，「對政府的做法至關重要的民間社會組織的空間很小」通過加強對獨立公民行動和維權人士為目標的打壓，加劇了民間社會的邊緣化，包括特別報告員在中國訪問時會見過的著名維權律師江天勇，他被控顛覆國家政權罪前失蹤了六個月。江天勇是從事那種工作的核心人物，這有助於穩定，而不是與維穩相衝突。聯合國成員國必須要求釋放江天勇和其他因維權工作而遭受懲罰的人，抵制將合法行使受中國和國際法保護的權利定罪的行徑。國家主權不能被合法地用來攻擊聯合國專家的獨立性，及破壞既定的實況調查團的職權。

7月12日加拿大政府發表《中國人權的負面發展：聯邦政府的內部報告》（Human rights in China going in “negative direction” : internal federal report），指出過去兩年來，中國人權狀況衰退是因打壓媒體與政治異議人士這兩個主要問題而引起，而中、加雙方政府對人權問題是否會影響未來

兩國的貿易談判產生歧見（570NEWS, 2017）。

參、中共應對西方人權關切

這一年來，在應對西方人權關切方面，中共的態度是強烈抵制與主動出擊。一方面，利用聯合國人權理事會等相關組織以及先進國家的大學等相關 NGO，成為北京宣傳其人權成就與理念的主要舞台；另一方面，結合第三世界開發中國家組成聯合陣線，來抵制普世價值，宣傳「中國共識」。其重大事件臚列於後：

2月28日聯合國人權理事會召開會議。中國外交部發言人耿爽在例行記者會記者問：「大赦國際」發佈報告稱，中國人權狀況持續惡化，報告中還收錄了中國政府打壓公民和民間社會的事例，你對此有何回應？答：據我所知，聯合國人權理事會第34次會議正在瑞士日內瓦舉行。中方一貫認為，不應將人權問題政治化，也不應在人權問題上搞對抗。事實一再證明，在人權問題上，施壓和對抗是沒有出路的。中國的人權狀況怎麼樣，中國人民自己最有發言權，而不是哪個機構的一份報告就能判定的（中國網，2017）。

3月20日，中共常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表馬朝旭大使在人權理事會第34次會議做「完善全球人權治理，推進國際人權事業」共同發言，主張應發展和完善全球人權治理，推動國際人權事業健康可持續發展，共同構建人類命運共同體。為此，中共呼籲國際社會要有五個堅持：堅持主權平等、堅持多邊主義、堅持互利共贏、堅持開放包容、堅持和平發展（中國外交部，2017a）。其次，聯合國安理會17日通過關於阿富汗問題第2344號決議，呼籲國際社會凝聚援助阿富汗共識，通過「一帶一路」建設等加強區域經濟合作。中國外交部發言人華春瑩表



示，聯合國安理會一致通過第 2344 號決議，首次載入「構建人類命運共同體」重要理念，反映了國際社會的共識（中國外交部，2017b）。

11 月 6 日，針對記者提問：「川普政府不像此前歷屆美政府那麼關注中國的人權問題，中方是否因此感到鬆了一口氣？」中國外交部發言人華春瑩回答：「我們在這個問題上一直很坦然。中國人權事業的發展有目共睹，我們找到了一條符合中國國情的發展道路。我們對中國特色社會主義道路和制度有充分的自信。中方一貫願意在平等和相互尊重的基礎上與其他國家開展人權領域的交流與合作，相互學習、相互借鑒、共同進步」（中國外交部，2017c）。

11 月 6 日，第七十二屆聯合國大會裁軍與國際安全委員會（聯大一委）決議首次載入中國提出的構建人類命運共同體理念，中國外交部發言人華春瑩在例行記者會上表示，這表明該理念反映了大多數國家的普遍期待，符合國際社會的共同利益，中國理念在國際上正得到越來越多的支持，在聯合國議程正得到越來越多的反映。在「防止外空軍備競賽進一步切實措施」和「不首先在外空放置武器」兩份決議載入了中國提出的構建人類命運共同體理念（中國新聞網，2017a）。

11 月 14 日，中國人權發展基金會和美國美中關係全國委員會共同主辦的第七屆中美司法與人權研討會在紐約舉行。來自中美兩國人權和司法領域的 20 多位專家學者及法官、律師等相關人士與會，圍繞「司法建設與人權保障」的主題進行了深入研討。美中關係全國委員會會長歐倫斯表示，中國近年來在各領域取得了長足的進步。美中關係非常重要，兩國在民間層面就人權問題保持對話溝通很有必要，有利於增進兩國人民的相互瞭解與理解，為推動美中關係發展作出新貢獻。

中美司法與人權研討會是兩國在非政府組織領域開展人權交流對話的重要機制性平臺。參加本次研討會的中美專家學者來自中國最高人民法

院、中共中央黨校、中華全國律師協會、中國政法大學、外交學院及美國紐約南區聯邦法院、耶魯大學、紐約大學、喬治·華盛頓大學等機構。會議期間，中方代表團介紹了中國全面推進依法治國、深化司法體制改革、修改完善訴訟制度、保障律師執業權利等方面的情況（新華網，2017a）。

12月7日，中國國務院新聞辦公室和外交部共同主辦的首屆「南南人權論壇」在北京開幕，主題為「構建人類命運共同體：南南人權發展的新機遇」。蘇利南外交部長伊爾蒂茨·德波拉·波拉克－拜赫勒在開幕式上致辭時說：「相互尊重主權和領土完整，互不侵略、互不干涉內政、平等互利、和平共處，對於人權以及維護國際和平與安全、獨立和發展來說是非常關鍵的（孔令瑤，2017）。」

肆、習近平「人類命運共同體」人權觀的建構

今年，中共在抵制與反對西方普世價值與人權觀念方面，最重要的創作是「習近平的人類命運共同體」人權觀，它似乎取代了「有中國特色的社會主義人權理論」成為新時代的「中國共識」，但是更有雄心更有策略，意圖取代西方的人權理念，成為全世界另外一種人權思想與道路，跟中共過去的領導人不一樣的地方在於，過去中共的領導人是抵抗與反對西方的人權思想與概念，習近平則是取代與提供與西方人權保障不同的另外一種思想與道路，而不是單純的抵抗與反對。

根據中國外交部長王毅在《人民日報》所發表的署名文章，他闡述了「習近平的人類命運共同體」的人權觀（王毅，2017）。他說，中國國家主席習近平1月中旬在聯合國日內瓦總部發表演講，深入闡述了共同構建人類命運共同體這一時代命題，人類命運共同體理念植根于源遠流長的中華文明，契合國際社會求和平、謀發展、促合作的共同願望，為應對當前



突出全球性挑戰指明了根本出路，對完善國際人權治理也具有重要啟示（新華網，2017b）。

王毅強調，人權政治化傾向有所上升，雙重標準仍大行其道。這些「人權亂象」拷問著人類良知，侵蝕著人權的基本價值，也暴露出國際人權領域的「治理赤字」。構建人類命運共同體，構建公正、合理的國際人權治理體系具有重要指導意義，包括：

- 一、 主權平等是促進和保護人權的根本。各方都要客觀公正看待他國人權事業發展，不能把人權政治化，不能借人權干涉內政，更不能搞政權更迭。
- 二、 和平安全是促進和保護人權的前提。沒有和平，何談人權？沒有安全，何談尊嚴？沒有穩定，何談自由？
- 三、 共同發展是促進和保護人權的關鍵。各方要以聯合國《發展權利宣言》為指引，堅持以「發展為基礎」落實 2030 年議程，促進經濟、社會、環境協調發展，確保人人過上有尊嚴的生活。國際社會要堅持南北合作主管道，加大對發展中國家的幫扶力度，優先幫助發展中國家消除饑餓和貧困，實現生存權和發展權，「不讓一個人掉隊」。
- 四、 包容互鑒是促進和保護人權的動力。不同國家、文明和族群之間應平等交流，相互借鑒，取長補短，共同進步。各方應尊重他國人民自主選擇的人權發展道路，堅持建設性對話，妥善處理人權分歧，共同尋求促進和保護人權的有效途徑。
- 五、 民主民生是促進和保護人權的抓手。平衡推進兩類人權，將人權的普遍性和特殊性結合起來，統籌個人權利和集體權利，兼顧權利和義務。

所謂的「習近平的人類命運共同體」的人權觀，歸納起來就是指：1. 主權是根本；2. 和平是前提；3. 發展是關鍵；4. 包容是動力；5. 民主與民生



要平衡。結論為：中國是探索者、參與者與助力者。這套人權論述跟過去的「有中國特色的社會主義人權理論」沒有多大的差別，但增加許多正面積極的語言，其目的都在迴避或推翻「公民與政治權力」的普世價值。不幸的是，中共認為：「中國對『人權』這套系統的認識和話語體系，近年來，西方指責的音調漸弱，而中國的觀點則得到更多的宣傳與認可」，因為中共在國內外用各種不同的方式大力宣傳它。

例如，4月11日中國人權研究會、中國社會科學院和清華大學、山東大學、中國政法大學、西北政法大學等高校近40名知名中國人權研究學者齊聚西南政法大學，就「全面推進依法治國與中國人權事業的新進展」進行理論研討。中國人權研究會秘書長魯廣錦表示，法治是實現保障人權的題中應有之義，人權保障離不開法治。黨的十八大以來，以習近平同志為核心的黨中央，堅持人民主體地位，堅持以人民為中心的發展思想，堅持全面推進依法治國與切實尊重和保障人權相結合，使中國人權發展的法治保障水準不斷提高，形成了具有中國特色的社會主義法治人權保障體系（中國新聞網，2017b）

西北政法大學人權研究院副院長錢錦宇教授：中國需要的法治，絕不是西方中心主義觀念中的「法治」，而是一種展現中國特色的治理模式，只有真正基於中國立場、呈現清晰的中國問題意識和創造具有中國特色路徑方式的法治，才能有效地落實、保障和推行中國自身國家治理的現代化。之所以一定要強調「中國模式」，是因為一方面法治作為世界各國均認同的具有正當性的統治模式，有其自身的普遍性，例如強調通過法律實施治理、憲法法律至上、將權力關進制度的籠子等觀念和原則，但是每個國家的國情又不同，不同的歷史文化傳統、不同的民族習慣、不同的政治制度的基本原則等，都形成合力，決定著法治在各個現代國家中的具體實行中必須要體現出的特殊性（中國人權網，2017）。

6月8日由中國人權研究會和天津市委宣傳部主辦、南開大學承辦的「構建人類命運共同體與全球人權治理」理論研討會在天津舉行（人民日報，2017）。全國人大常委會副委員長、中國人權研究會會長向巴平措致辭，中宣部副部長、國務院新聞辦公室副主任、中國人權研究會副會長崔玉英發表主旨講話，來自中國各大專院校和人權研究機構的近50名專家學者參加理論研討，圍繞「人類命運共同體的人權意蘊」、「構建人類命運共同體的機遇與挑戰」、「人類命運共同體與全球人權治理」、「構建人類命運共同體的中國理念與實踐」與「構建人類命運共同體與各國人權的實現」等五個議題建立其理論體系。

中共官方宣傳：今年以來「構建人類命運共同體」重大理念相繼被載入聯合國決議、聯合國安理會決議、聯合國人權理事會決議，成為國際人權話語體系的重要議題。「構建人類命運共同體」理念是以習近平同志為核心的黨中央在國際政治經濟關係上提出的重大構想；改善全球人權治理，推進世界人權事業健康發展，是構建人類命運共同體的題中之義。構建人類命運共同體為世界人權事業的發展提供了新機遇，將對全球人權治理產生深遠影響。在構建人類命運共同體的過程中，應該努力推動全球人權治理形成制度化、規範化、程序化的合理機制。

7月2日由中國人權研究會和阿姆斯特丹自由大學共同主辦、西南政法大學人權研究院與荷蘭跨文化人權研究中心共同承辦的「2017·中歐人權研討會」在荷蘭阿姆斯特丹舉辦。中宣部副部長、國務院新聞辦公室副主任崔玉英在開幕式致辭，中國人權研究會副會長、西南政法大學校長付子堂及阿姆斯特丹自由大學校長亞普·溫特、英國議會歐盟對外事務分委員會成員埃爾夫·達布斯勳爵、法國新人權協會主席皮埃爾·貝爾西斯、荷蘭跨文化人權研究中心主任湯姆·茨瓦特在會議開幕式上致辭（新華網，2017c）。

中共宣傳的要點是：中國國家主席習近平在日內瓦聯合國總部提出的「構建人類命運共同體」重大理念。但在這場會議中，崔玉英史無前例的把重點放在「殘疾人事業是人類發展事業的重要組成部分」，聲稱：目前，全世界有 10 億殘疾人，占全人類總人口近 14%。2006 年 12 月，聯合國大會通過的《殘疾人權利公約》，中國有 8,500 萬殘疾人，是世界上殘疾人人口最多的國家。中國是制定《公約》的積極宣導者和參與國，也是公約的第一批簽署國和批准國。中國共產黨和中國政府歷來高度重視殘疾人事業，將殘疾人事業全面納入國家經濟社會發展整體規劃，制定實施多個殘疾人事業發展專門規劃，明確提出到「2020 年中國全面建成小康社會，殘疾人一個也不能少」的奮鬥目標。中國在增進殘疾人民生福祉的同時，更加注重促進殘疾人平等參與和全面發展，不斷提升殘疾人的獲得感和幸福感，殘疾人康復、教育、就業、扶貧、文化體育、無障礙建設等方面取得了很大進步，生活得到顯著改善，社會地位不斷提高。

7月9日《人民日報海外版》發表「人類命運共同體必然贏得認可」（人民日報海外版，2017）專文，以及《求是》雜誌在2017年7月11日發表「以發展權為核心重構人權話語體系」，顯示宣傳「有中國特色的社會主義人權觀／習近平的構建人類命運共同體的人權論述」仍是中共對國際宣傳的重要任務。值得注意的是，「有中國特色的社會主義人權觀」與「習近平的構建人類命運共同體的人權論述」似乎已經切割開來，換言之，中共沒有再強調「有中國特色的社會主義人權觀」，而是融入國際規範強調「發展權」的普遍性來重構人權話語體系。

例如，中共強調1979年聯合國大會通過了《關於發展權的決議》，第一次明確提出「發展權利是一項人權」。1986年12月4日，聯合國大會通過《發展權利宣言》，對發展權作出更具體的規定，指出：「人是發展的主體，因此，人應成為發展權利的積極參與者和受益者。」「發展權利



是一項不可剝奪的人權，由於這種權利，每個人和所有各國人民均有權參與、促進並享受經濟、社會、文化和政治發展，在這種發展中，所有人權和基本自由都能獲得充分實現。」「創造有利於各國人民和個人發展的條件是國家的主要責任」，要求各國「採取一切必要措施實現發展權利」。2000年9月8日聯合國大會第55屆會議通過的《聯合國千年宣言》，將發展權的實現置於重要位置。宣言指出：「我們決心使每一個人實現發展權，並使全人類免於匱乏。」「不得剝奪任何個人和任何國家得益於發展的權利。」2015年9月，聯合國通過《變革我們的世界——2030年可持續發展議程》，為實現人的發展權確定了更明確的宗旨和更具體的目標等。

10月18日，習近平總書記在黨的十九大報告中將「堅持全面依法治國」作為新時代堅持和發展中國特色社會主義的十四條基本方略之一，並做出成立中央全面依法治國領導小組等一系列重大部署（徐雋等，2017）。

11月3日，由中國政法大學人權研究院主辦的「新時代中國人權的法治保障」座談會在北京召開。來自最高人民法院、外交部、中國社會科學院、北京大學、山東大學、中國政法大學、察哈爾學會、北京市致誠律師事務所的20餘位專家學者圍繞學習和貫徹十九大報告中關於人權保障的重要論述進行了深入研討（中國政法大學人權研究院，2017）。

12月7日，中國國務院新聞辦公室和外交部共同主辦的首屆「南南人權論壇」在北京開幕。主題為「構建人類命運共同體：南南人權發展的新機遇」。圖為中共中央政治局委員、中央書記處書記、中宣部部長黃坤明宣讀中共中央總書記、中華人民共和國主席習近平致「南南人權論壇」的賀信（新華網，2017d），強調全球人權事業發展離不開廣大發展中國家共同努力，希望國際社會本著公正、公平、開放、包容的精神，尊重並反映發展中國家人民的意願，促進發展中國家人民享有更加充分的人權，實現全人類共同繁榮發展。

中共中央政治局委員、中宣部部長黃坤明在開幕式上宣讀了習近平的賀信並致辭。他說，習近平主席提出的構建人類命運共同體重要思想，為推進全球人權治理朝著公正合理方向發展提供了中國智慧、中國方案。中國願與發展中國家一道，堅定自信、團結合作，走符合本國國情的人權發展道路，為世界人權事業發展作出更大貢獻。

伍、中、西人權理論辯論的發展

8月22日何清漣在《中國人權雙週刊》第216期發表專文：「國際社會為何有權批評中國的人權？」提出自劉曉波病情公開直到身後喪事的處理，美德政府、奧斯陸及國際媒體都予以極大關注。北京一方面在指責外國干預中國內政之時，也不得不同意美德兩位專家會診，並有選擇地公開一些相關視頻（中國人權雙週刊，2017b）。美國國會也曾就709律師抓捕以及其他類似人權案件，通過一些法案與決議，譴責中國政府。這種狀況，並非中國政府指責的那樣，是美國等強行干預中國內政，也不是中國愛國憤青所言，是美國以大欺小，欺負中國。原因是：中國加入了26項國際人權公約，美國在履行國際條約義務。

該文主張，中國在簽署了國際人權公約之後，就有接受聯合國及其他締約國審議中國人權的義務，研究國際法的學者們都很清楚這一點。只是因為不少中國人（包括不少知識人士在內）不瞭解這一點，因此對中國政府指責「某國以人權為藉口干預中國內政」的說法幾乎全盤接受。有鑑於此，有必要在此介紹他國就中國的人權狀態提出批評的法理基礎何在。

例如，《從國家義務論「公民權利和政治權利國際公約」》（作者嵇青）一文，曾詳細介紹了人權條約的國際義務何以產生：根據不同的人權條約，締約國所承擔的義務一般包括4種類型：1、提交報告的義務；2、接受相



關人權委員會管轄的義務；3、成為國家間指控和個人申訴對象的義務；4、出席有關司法訴訟並履行司法判決的義務（按規定只在區域性人權條約中）。

該文認為：國際人權法最終涉及的是國家與國民之間的關係，人權條約締約國之間的權利義務關係是以國家與個人之間的權利義務關係為基礎的，即每一締約國都有權利要求其他任何締約國承擔人權義務，同時該締約國自身也承擔著同樣的義務。國家締結人權條約的形式是國家間的，但實質上是在其他國家的監督下如何對「在其領土和管轄之下的個人」承擔義務的問題——理解了這一點，才能明白為什麼美國與其他民主國家有責任和義務關注並批評中國的人權。

總的觀察可以發現，新的趨勢是把人權與經貿議題掛勾，批判「有中國特色的人權」，例如「中國人權」組織敦促美國總統川普向中國國家主席習近平施壓，要求中國政府停止嚴重侵犯人權、詆毀法治和鎮壓民間社會的行為，川普政府必須堅定地把國際人權標準作為處理美中關係的核心原則。當中國聲稱自己為全球政治領袖，其無視本國人民的基本權利和尊嚴的行為已經產生了區域和全球性的影響，包括對美國經濟和美國人民。不應忽視這個事實：中國的『競爭優勢』的代價是由中國工人、子孫後代和環境來承擔的。如果不改善中國的人權狀況，美國的貿易逆差和失業問題就不可能得到解決。所謂「有中國特色的人權」，是中國發展模式的驅動力，也是中國政府維護中國共產黨一黨統治的工具。

其次，中國民主黨全國委員會主席王軍濤表示，川普的華人支持者短視而且無知，他們不瞭解，中美兩國的貿易逆差和不平等恰恰是中國的無人權、低人權造成的。他說：「所以我覺得關心了中國的人權才會使中美兩國在同一個起跑線上，美國的貿易才能恢復對中國的公平貿易。否則它可以繼續壓工人的工資，只會導致中國人權更惡化，同時產品價格還可以

下降，下降到美國人承受不了。」

陸、結論

整體來看 2017 年中、西方的人權對話與交鋒的結果，就是中共更有自信的反對西方人權標準與思想。2016 年歐洲、美國和中國的人權對話並沒有發揮實質效果，今年的情況更惡化。中共召開「十九大」，作為中國最重要的政治議程，在人權方面，首先，可以注意的是習近平再次宣示了：「全黨要更加自覺地增強道路自信、理論自信、制度自信、文化自信，既不走封閉僵化的老路，也不走改旗易幟的邪路」，所謂的「四個自信」，意思即為不看別人的優點，也不聽別人的批評。看起來，未來中國在習近平的領導下，將會更加抵制與蔑視西方的人權思想與理念。其次，十九大政治報告共三萬兩千字，提到「人民」70 多次，是歷史上最多的一次，但是直接提到人權的只有兩句話分別為：「加強人權法治保障，保證人民依法享有廣泛權利和自由」與「保護人民人身權、財產權、人格權」，顯見，習近平重視人民無疑，但是，是一種統治者對下屬人民的恩惠，而非出於對人生而平等的尊重。

所謂的「習近平的人類命運共同體」的人權觀，歸納起來就是指：
1.主權是根本；2.和平是前提；3.發展是關鍵；4.包容是動力；5.民主與民生要平衡。結論為：中國是探索者、參與者與助力者。這套人權論述跟過去的「有中國特色的社會主義人權理論」沒有多大的差別，但增加許多正面積極的語言，其目的都在迴避或推翻「公民與政治權力」的普世價值。不幸的是，中共認為：「中國對『人權』這套系統的認識和話語體系，近年來，西方指責的音調漸弱，而中國的觀點則得到更多的宣傳與認可」。

事實上，今年以來無論在國內學習或國際宣傳上，中共不遺餘力建構



習近平的「人類命運共同體」人權觀，形成一個鮮明的特點。更值得注意的是，一方面，中共滲透進入聯合國人權理事會等相關組織以及先進國家的大學等相關 NGO，成為北京宣傳其人權成就與理念的重要舞台；另一方面，結合第三世界開發中國家組成聯合陣線，來抵制普世價值，宣傳「中國共識」。過去中共的領導人是抵抗與反對西方的人權思想與概念，習近平則想取代與提供與西方人權保障不同的另外一種思想與道路，而不是單純的抵抗與反對。

中共從早期迴避人權到開始面對人權，從國際人權鬥爭到國際人權合作，從躲避和防禦到現在敢於主動提及人權問題，反映了她開始認識到人權對「第五個現代化」的關鍵作用和制度自信必須基於人權發展自信上，以及中國夢、依法治國和發展社會主義的目的均在人權範圍之內。中共應該立志將人權的桂冠奪回來。重要的是中共要轉變長久形成的專政觀念和鬥爭思維，在每一個司法案例上扭轉積弊日久的霸道習慣。如果能做到這些，習近平對中國社會、中國人民的貢獻，可能就起步於他在人權觀上的轉變，特別是讓以人為本不再是一句口號（方遠，2016）。

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

參考資料

- 人民日報 (2017)。〈「構建人類命運共同體與全球人權治理」理論研討會舉行〉，人民日報，2017年6月8日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-06/09/nw.D110000renmrb_20170609_9-09.htm。
- 人民日報海外版 (2017)。〈「人類命運共同體」必然贏得認可〉，人民日報海外版，2017年7月9日，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2017-07/09/content_1789421.htm。
- 大紀元 (2017)，「人權組織活動人士籲川普關注中國人權」，大紀元，2017年11月08日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/11/8/n9817566.htm>。
- 中國人權網 (2017)。〈法治的「中國道路」可有效促進中國人權事業新發展〉，中國人權網，2017年4月13日，http://www.humanrights.cn/html/2017/2_0413/26869.html。
- 中國人權雙週刊 (2017a)。〈國際人權聯盟 中國人權：國家主權不能被合法地用來攻擊聯合國專家的獨立性，及破壞既定的實況調查團的職權〉，中國人權雙週刊，2017年6月8日，<http://www.hrichina.org/chs/zhong-guo-ren-quan-shuang-zhou-kan/guo-ji-ren-quan-lian-meng-zhong-guo-ren-quan-guo-jia-zhu-quan-bu>。
- 中國人權雙週刊 (2017b)。〈何清漣：國際社會為何有權批評中國的人權？〉，中國人權雙週刊，2017年8月22日，<http://www.hrichina.org/chs/zhong-guo-ren-quan-shuang-zhou-kan/he-qing-lian-guo-ji-she-hui-wei-he-you-quan-pi-ping-zhong-guo-de>。
- 中國外交部 (2017a)。〈常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表馬朝旭大使在人權理事會第34次會議做「完善全球人權治理，推進國際人權事業」共同發言〉，中國外交部，2017年03月20日，http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1447150.shtml。



中國外交部（2017b）。〈常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表馬朝旭大使在人權理事會第34次會議做「完善全球人權治理，推進國際人權事業」共同發言〉，中國外交部，2017年3月20日，http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1447150.shtml。

中國外交部（2017c）。〈中國人權事業的發展有目共睹〉，中國外交部，2017年11月6日，http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiOx--UosTXAhWGIJQKHTazDuUQFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.chinanews.com%2Fgn%2F2017%2F11-03%2F8367941.shtml&usg=AOvVaw2_SV0mQxGFyVa4k5nOXsij。

中國政法大學人權研究院（2017）。〈新時代中國人權的法治保障座談會在北京召開〉，中國政法大學人權研究院，2017年11月8日，http://www.humanrights.cn/html/2017/dt_1108/32762.html。

中國網（2017）。〈「大赦國際」稱中國人權狀況持續惡化 外交部駁斥〉，中國網，2017年2月28日，http://news.china.com.cn/world/2017-02/28/content_40377580.htm。

中國新聞網（2017a）。〈人類命運共同體理念載入聯大一委決議 中方回應〉，中國新聞網，2017年11月6日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/11-03/8367941.shtml>。

中國新聞網（2017b）。〈中國人權學者：中國推進依法治國是人權進步的保障〉，中國新聞網，2017年4月11日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/04-11/8196652.shtml>。

孔令瑤（2017）。〈蘇利南外交部長：南南人權論壇給發展中國家帶來契機〉，中國人權網，2017年12月7日，http://www.humanrights.cn/html/2017/1_1207/33390.html。

王毅（2017）。〈共同促進和保護人權 攜手構建人類命運共同體〉，新華網，2017年02月27日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0227/c1002->

29108652.html。

方遠 (2016)。〈專論：人權是中共亟須彌補的短板〉，多維網，2016 年 10 月 13 日，<http://opinion.dwnnews.com/news/2016-10-13/59775096.html>。

北京大學法學院人權與人道法研究中心 (2017)。〈外交部：瑞典所謂人權報告罔顧事實充滿偏見〉，北京大學法學院人權與人道法研究中心，2017 年 5 月 3 日，<http://www.hrol.org/News/ChinaNews/2017-05/4762.html>。

自由亞洲電台 (2017a)。〈國際組織敦促「特習會」把人權問題置於議程核心位置〉，自由亞洲電台，2017 年 4 月 5 日，<http://www.rfa.org/mandarin/Xinwen/11-04052017141954.html?searchterm:utf8:ustring=%E5%9B%BD%E9%99%85%E7%BB%84%E7%BB%87%E6%95%A6%E4%BF%83+%E7%89%B9%E4%B9%A0%E4%BC%9A+%E6%8A%8A%E4%BA%BA%E6%9D%83%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%BD%AE%E4%BA%8E%E8%AE%AE%E7%A8%8B%E6%A0%B8%E5%BF%83%E4%BD%8D%E7%BD%AE>。

自由亞洲電台 (2017b)，〈國際組織敦促「特習會」把人權問題置於議程核心位置〉，自由亞洲電台，2017 年 4 月 5 日，<http://www.rfa.org/mandarin/Xinwen/11-04052017141954.html?searchterm:utf8:ustring=%E5%9B%BD%E9%99%85%E7%BB%84%E7%BB%87%E6%95%A6%E4%BF%83+%E7%89%B9%E4%B9%A0%E4%BC%9A+%E6%8A%8A%E4%BA%BA%E6%9D%83%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%BD%AE%E4%BA%8E%E8%AE%AE%E7%A8%8B%E6%A0%B8%E5%BF%83%E4%BD%8D%E7%BD%AE>。

西藏之聲 (2017)。〈十九個團體連署籲 UN 人權理事會關注中國人權狀況〉，西藏之聲，2017 年 2 月 21 日，<http://www.vot.org/cn/%E5%8D%81%E4%B9%9D%E4%B8%AA%E5%9B%A2%E4%BD%93%E8%8>



1%94%E7%BD%B2%E5%90%81un%E4%BA%BA%E6%9D%83%E7%90%86%E4%BA%8B%E4%BC%9A%E5%85%B3%E6%B3%A8%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E6%9D%83%E7%8A%B6%E5%86%B5/。

美國之音 (2017a)。〈美國會聽證中國人權 魯比奧：針對中國政府〉，美國之音，2017年03月07日，<http://www.taiwanjustice.com/2017/03/06/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%9C%83%E8%81%BD%E8%AD%89%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%BA%BA%E6%AC%8A-%E9%AD%AF%E6%AF%94%E5%A5%A7%EF%BC%9A%E9%87%9D%E5%B0%8D%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%94%BF%E5%BA%9C-%E2%97%8Evoa-2017-03-07/>。

美國之音 (2017b)。〈人權狀況頻遭批 中共：中國人權事業取得舉世矚目成就〉，美國之音，2017年3月7日，<http://www.vot.org/cn/%E4%BA%BA%E6%9D%83%E7%8A%B6%E5%86%B5%E9%A2%91%E9%81%AD%E6%89%B9%E3%80%80%E4%B8%AD%E5%85%B1%EF%BC%9A%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E6%9D%83%E4%BA%8B%E4%B8%9A%E5%8F%96%E5%BE%97%E4%B8%BE%E4%B8%96%E7%9E%A9/>。

美國之音 (2017c)。〈美國會及行政當局中國委員會促川普關注中國人權〉，美國之音，2017年4月5日，<http://www.voachinese.com/a/Call-for-Trump-to-press-Xi-on-human-rights-at-summit-20170404/3795810.html>。

美國之音 (2017d)。〈人權觀察呼籲歐盟中國峰會重視人權問題，美國之音〉，美國之音，2017年5月31日，<http://www.voachinese.com/a/hrw-calling-eu-china-summit-to-make-human-rights-a-priority/3878713.html>。

徐雋、張洋、張璁、魏哲哲、倪弋 (2017)。〈踏上全面依法治國新征程〉，人民日報，2017年11月1日，<http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct>



=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rj.。

董立文(2005)。〈二〇〇四年中國人權觀察總論〉，《2004年中國人權觀察報告》，台北：臺灣民主基金會出版。

董立文(2017)。〈論中、西方的人權對話與交鋒—中共的人權論述策略〉，《2016年中國人權觀察報告》，台北：臺灣民主基金會出版。

新華網(2017a)。〈第七屆中美司法與人權研討會在紐約舉行〉，新華網，2017年11月20日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/16/c_1121968151.htm。

新華網(2017b)。〈習近平主席在聯合國日內瓦總部的演講(全文)〉，新華網，2017年1月18日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm。

新華網(2017c)。〈「2017·中歐人權研討會」在荷蘭阿姆斯特丹舉辦〉，新華網，2017年7月2日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-07/02/c_1121250171.htm2017-07-02。

新華網(2017d)。〈習近平：人人充分享有人權 是人類社會的偉大夢想〉，新華網，2017年12月7日，http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWk_LKk4PYAhWBebwKHSBdDiEQFgglMAA&url=http%3A%2F%2Fnews.xinhuanet.com%2Fpolitics%2F2017-12%2F07%2Fc_1122073545.htm&usg=AOvVaw3jpsYS0Ux0rt5NNdghkqSz。

570NEWS(2017)。“Human Rights in China Going in ‘Negative Direction’: Internal Federal Report.” 570NEWS. 2017/07/12. <http://www.570news.com/2017/07/12/human-rights-in-china-going-in-negative-direction-internal-federal-report/>.





政治人權觀察

王嘉州*

摘要

2017年中國政治人權進展為何？相較2016年屬開放或緊縮？為解答上述問題，本文以國際公約為標準，以2017年發生事件為研究對象，採案例歸納法，從新政策、自由權及參政權等三方面加以分析。政策法令中，《網路安全法》已被用以關閉「自媒體」公眾帳號。《國家情報法》成對付異議人士之工具。《反間諜法實施細則》用以強化內部控制，但將產生外溢之負面效應。自由權發展以「李明哲事件」、「劉曉波病逝」、「劍橋大學出版社事件」與「中共十九大影響」為例，發現異議人士每當重大節日必失去人身自由。網路無孔不入的監控使秘密通訊與意見自由受箝制。畏於報復壓力的「自我審查」限縮發表自由。嚴密監視使集會自由難以伸展。結社自由因國家壟斷與限制而難有進展。參政權層面，基層選舉出現操控選舉，阻止參選等問題。香港特首選舉顯示中共以政權維穩至上，未來無望開放選舉權，原有民主競爭形式也將成幻影。以司法判決限制香港學生領袖之被選舉權，未來香港的政治抗爭活動可能層出不窮且升級。綜言之，在國家主權與國家安全的緊箍咒下，2017年中國政治人權較2016年更為倒退與緊縮。

關鍵詞：國家主權、自由權、參政權、政治安全

* 王嘉州，義守大學公共政策與管理學系教授，E-mail: jjw@isu.edu.tw。感謝研究助理吳羿盈協助蒐集資料。



壹、前言

劉曉波 2017 年 7 月 13 日病逝，中國政治人權再次成為舉世矚目的議題（BBC 中文網，2017d；凱瑞，2017）。政治人權的普世意涵，彰顯於聯合國大會通過之《公民權利和政治權利國際公約》（司法院，2009）。中國已在 1998 年 10 月 5 日簽署此公約，但迄今仍未經全國人大審查與批准。2017 年 1 月，中國維權人士在上海人民廣場拉起橫額，要求全國人大「立即批准《公民權利和政治權利國際公約》」。中國人權觀察副理事長潘露對此解讀：「公約對中共一黨專政不利，是遲遲未獲認可原因」，並批評中國政府，「在國際事務上，缺乏契約精神」（高鋒，2017）。

習近平（2017）在「十九大」報告指出：要在黨的領導下「加強人權法治保障，保證人民依法享有廣泛權利和自由」。就文意而言，習近平似乎也承認中國人權保障不足，否則就無須加強了。究竟 2017 年中國政治人權之進展為何？與 2016 年相較，屬開放或緊縮？為解答上述問題，本文根據中國已簽署的《公民權利和政治權利國際公約》為標準，以 2017 年發生的事件為研究對象，採用案例歸納分析法，從新政策、自由權及參政權等三方面加以論述。根據上述公約之內容，本文所分析的自由權共有六類，包括人身自由、秘密通訊自由、意見自由、發表自由、集會自由與結社自由。參政權則區分為選舉權與服公職權。政治人權各細項之內容請參閱表一。

表一 政治人權之項目、細項與內容

項目	細項	公約內容
自由權	人身自由	9.1：人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。
	秘密通訊自由	17.1：任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。
	意見自由	19.1：人人有保持意見不受干預之權利。
	發表自由	19.2：人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。
	集會自由	21：和平集會之權利，應予確認。
	結社自由	22.1：人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。
參政權	選舉權	25.1：直接或經由自由選舉之代表參與政事。 25.2：在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。
	服公職權	25.3：以一般平等之條件，服本國公職。

說明：表中數字乃《公民與政治權利國際公約》的條文項次。

資料來源：本文整理。

本文除第一部份為前言外，後續另有四個章節：第二為新政策之影響，將探討中國 2017 年開始施行的六部法令對政治人權之影響。第三為自由權的侵害，將分析四類案例，涉及侵犯意見自由、發表自由、人身自由與集會自由。第四為參政權的侵害，將探討三類案例：包括操控及干預基層選舉、介入香港特首選舉，以及政治檢控香港學生領袖。第五為結論，將指出 2017 年的中國政治人權，在國家主權與國家安全的緊箍咒下，較 2016 年更為倒退與緊縮。



貳、新政策之影響

本節將探討二部法律與四份行政法規對中國政治人權之影響。這些法令可視為習近平「總體國家安全觀」之落實，涉及的安全體系包括政治、國土、軍事、經濟、文化、社會、科技、資訊、生態、資源與核安全（新華網，2014）。

一、箝制異議人士的國家情報法與反間諜法實施細則

2017年6月27日，中國全國人民代表大會常務委員會通過《國家情報法》，並於隔日正式施行。此部法律共五章，合計32條，其立法目的乃「維護國家安全和利益」（中國人大網，2017b）。此部法律是為建構完善的「總體國家安全」，處理好與《國家安全法》、《反間諜法》、《反恐怖主義法》等法律的關係（中國人大網，2017a）。此法所稱國家情報工作機構，包括國家安全機關和公安機關情報機構、軍隊情報機構（第5條）。實務上可能為國家安全部、公安部、解放軍與武警等四部門聯合辦案（寇延丁，2016）。因為此法對「國家利益」或「情報」的具體內容模糊籠統，尤其賦予國家安全機關與公安機關處以15日以下拘留之權力，故可能成為中共用以對付異議人士，或箝制非政府組織活動之工具（李仲維，2017）。

2017年12月6日公佈的《反間諜法實施細則》，共計5章26條，自公佈日起施行。其內容除針對境外組織、代理人、敵對組織、間諜器材等做出定義，並明列八種「間諜行為以外的其他危害國家安全行為」（第八條）。此法主要目的乃強化內部控制，讓中共得以名正言順地打壓挑戰中共和要求政治改革異見人士（德國之聲中文網，2017）。不過，該法第八條第一項將「組織、策劃、實施分裂國家、破壞國家統一，顛覆國家政權、推翻社會主義制度」列為危害國家安全行為（新華網，2017b），將產生外

溢之負面效應。不僅可能衝擊兩岸關係，也將嚴重影響中國大陸人民與國際社會的交流（許依晨，2017）。

二、箝制網路言論自由的四部法令

中共箝制網路言論自由的法令，除 2016 年 11 月 7 日立法通過，2017 年 6 月 1 日正式實施的《網路安全法》外，另有三份行政法規於 2017 年 10 月正式實施：一是 8 月 25 日發佈，10 月 1 日實施的《互聯網跟貼評論服務管理規定》。二是 9 月 7 日發佈，10 月 8 日實施的《互聯網用戶公眾賬號資訊服務管理規定》。三是 9 月 7 日發佈，10 月 8 日實施的《互聯網群組資訊服務管理規定》。

《網路安全法》共計七章 79 條，主要目的乃「維護網路空間主權和國家安全」（中國人大網，2016）。中共官方宣稱此法乃為防止恐怖主義和反政府行為，且可保護個人信息和隱私。不過，該法卻讓外商擔憂「會使中國政府更容易地竊取外國公司的商業機密和知識產權（BBC 中文網，2017c）」學者黃彥棻（2017）更警告：「中國透過這種全面的網路監控系統已經逐步走向『IT 專政』」。

前述警告立刻在 2017 年 6 月驗證，中共關閉數十個八卦娛樂的「自媒體」公眾帳號。業界估計損失超過 60 億元人民幣，被稱為新媒體「年度最大慘案」（劉慎良，2017）。自 2015 年以來，中共已關停 13,000 多家網站，關閉近一千萬個帳號（新華網，2017c）。中共 2017 年開始取締未經許可的 VPN(virtual private network，虛擬私人網路)。不止蘋果公司（Apple）已下架中國版 App Store 中 VPN 服務，中國人民吳向洋在網路銷售 VPN 代理服務，遭判決有期徒刑五年六個月。維權人士胡佳對此表示：這是「殺雞儆猴的政治迫害（高山，2017b）」。

《互聯網跟貼評論服務管理規定》共 13 條，其目的主要乃「維護國家



安全和公共利益」(國家互聯網資訊辦公室, 2017a)。此規定第五條列出跟帖評論服務提供者的八項義務, 中國學者認為將有利於「網路平臺將更全面地承擔起網路治理的社會責任」(吳沈括、石嘉黎, 2017)。不過, 實名認證及先審後發制度卻遭批評將造成寒蟬效應。雖然中共宣傳「實名制在促成更安全網絡服務時, 也淨化了網上生態」(沈慎, 2017)。但是, 中國網民指出: 此舉是為不讓網民批評中共政策, 「估計很多網友不敢說話了(自由亞洲電台, 2017c)。」

《互聯網用戶公眾賬號資訊服務管理規定》共 18 條, 其目的主要乃「維護國家安全和公共利益」。此規定「鼓勵各級黨政機關、企事業單位和人民團體註冊使用互聯網用戶公眾帳號」, 並明訂禁止及處罰內容, 且要求公眾賬號使用者須進行真實身份資訊認證(國家互聯網資訊辦公室, 2017b)。此舉應是要避免出現「打著紅旗反紅旗」之現象, 防止再次出現類似官媒網站刊文要求習近平下台之情事(蘋果日報, 2016)。

《互聯網群組資訊服務管理規定》共 15 條其目的主要乃「維護國家安全和公共利益」。其主要內容包括互聯網群組的建立者、管理者和使用者均須實名認證; 群組不得傳播法令禁止內容; 群組建立或管理者對群組資訊內容負管理責任(人民網, 2017)。「群組」涵蓋網民常用的網路空間, 包括微信群、QQ 群、微博群、貼吧群、陌陌群、支付寶群聊等(央視網, 2017)。中國網民指此規定為「連坐群主制」, 「是在為中共十九大召開清理『輿論炸彈』(自由亞洲電台, 2017d)。」中國群主因擔心被中共追責, 紛將群組管理權移交海外網民(自由亞洲電台, 2017e)。

中共上述箝制網路言論自由之規定並非擺設, 藝術家華湧僅在網路發佈視頻, 記錄北京當局「清理低端人口」事件, 即遭北京公安追捕(蕭律生, 2017)。山西臨汾市維權人士常珈瑄, 因呼籲抵制臨汾熱力公司非法收取「暖氣接口費」, 先遭警方約談及警告後被捕(甄樹基, 2017)。中共

之舉措已涉違反秘密通訊自由、意見自由與發表自由。長期關注中國維權事件的「民生觀察工作室」發出聲明，強烈要求中共當局：「放開言路，落實憲法賦予公民的權利，讓民眾真切表達自己的意願，以便真實反映中國狀況（民生觀察網，2017）。」

參、自由權之侵犯

本節將以「李明哲事件」、「劉曉波病逝」、「劍橋大學出版社事件」與「中共十九大影響」等為例，分析中共對自由權之侵犯。

一、李明哲事件對中國境外人士自由權之侵害

臺灣民眾李明哲 2017 年 3 月 19 日入境中國後遭中共抓補，並在 11 月 28 日遭判處有期徒刑五年，剝奪政治權利二年（新華網，2017a）。李明哲事件並非單一事件。2017 年 3 月也發生澳洲雪梨科技大學（University of Technology, Sydney）副教授馮崇義，被中國當局以「涉嫌危害國家安全」為由，反覆審問並被阻止登機返回澳洲（BBC 中文網，2017a；2017b）。

比較李明哲事件與馮崇義事件，彰顯中共正採用限制人身自由的方式，以限縮中國境外人士的意見自由與發表自由，並斷絕中國維權人士的外援。李明哲與馮崇義均關注「709 事件」的維權律師，而中共指稱這些維權律師有多人意圖顛覆政權。2017 年 4 月中共中央機關刊物《求是》雜誌發表專文，闡釋習近平的「總體國家安全觀」，指稱「政治安全是國家安全的根本，核心是政權安全和制度安全，最根本就是維護黨的領導（鐘國安，2017）。」因維權律師被中共視為意圖危害政治安全，而李明哲與馮崇義聲援維權律師，當然就被懷疑可能危害國家安全。馮崇義雖已解除出境限制，但李明哲的結局卻是入獄。

根據上述兩案例可知，在政治安全的大旗下，任何支持與推動中國民主轉型者，都可能被中共視為「涉嫌從事危害國家安全活動」。尤其《環球時報》(2017b)的社評公開承認：「李明哲案就是一堂普及法律的ABC課：什麼事情在臺灣能做，在大陸卻不能做。」「李是以NGO的名義來大陸搞顛覆活動的。」因此，中國境外關注民主轉型者，或反對兩岸統一者，除非打定主意永不進入中國，否則就處於被限制人身自由的威脅下（吳景欽，2017）。在此情境下，其意見自由與發表自由將無可避免地遭受限縮。中共之舉措已涉違反人身自由、意見自由與發表自由。

二、中共因劉曉波病逝擴大壓制多種自由

劉曉波因肝癌去世後，世界各大媒體紛紛報導，唯獨中國媒體隻字不提。中共更全面封鎖網路相關訊息，不止刪除中國網民悼念劉曉波的文章，遮罩點蠟燭寄託哀思的網路活動，甚至只要出現劉曉波的名字及其名字開頭字母代號都會被刪除，即使只用表情符號紀念劉曉波也遭審查（高山，2017a）。百度、新浪和騰訊等網站公司，除自動過濾某些關鍵詞和圖片外，還僱傭人工審查員，並根據政府指示刪除帶有敏感內容的發文（紐約時報中文網，2017）。中共中央網路安全和資訊化領導小組辦公室現在無需經過網站公司，即可直接進入網站的後台進行資訊審查。劉曉波病逝後，審查機制更加嚴格（聯合新聞網，2017）。中國網民嘲諷中共的壓制行動：「活著怕、死了也怕。更怕死而不朽的（紐約時報中文網，2017）。」

劉曉波生前好友組成「自由劉曉波工作組」（2017a），發起於北京時間7月19日晚間8點為劉曉波舉行全球公祭，並呼籲「全球民眾一起參與，向北京的獨裁政權說『不』！」。中國警方對此展開彈壓行動，湖南歐彪峰被帶走旅遊，廣州野渡遭國內安全保衛上門看守。另有相當數量的相關人士，如杭州王五四、上海蔣宣文、無錫華春輝等，或被電



話警告，或被約喝茶（自由劉曉波工作組，2017b）。劉曉波遺孀劉霞遭中共監視、軟禁，限制其行動及通訊自由（盧峯，2017）。劉曉波的家屬則持續被監控，不能前往海邊，只能在家裡拜祭劉曉波（中國人權民運資訊中心，2017）。

中共之舉措已涉違反人身自由、意見自由、發表自由與集會自由。針對中共此波踐踏人權之舉措，計有 42 個中國國內外民間組織連署聲明，訴求「還劉霞及海祭者自由」，提出三點主張：第一，中國政府應停止對於劉霞的非法軟禁、騷擾和嚴密監視。第二，立即釋放六名海祭者：衛小兵、何霖、汐顏、劉廣曉、李舒嘉、秦明新，保障中國公民自由表達的權利。第三，停止打壓悼念、祭祀劉曉波的民間行動，還劉霞自由，還公民自由（自由劉曉波工作組，2017c）。

三、中共要求出版社移除文章侵犯發表自由

中國國家廣電總局要求英國劍橋大學出版社（Cambridge University Press）的期刊 *China Quarterly*，將敏感議題論文從中國網站上移除，否則封鎖網站。2017 年 8 月劍橋大學出版社遵守要求，下架 315 篇文章與評論（戴雅真，2017）。學者普遍認為此舉乃為貫徹習近平的要求，亦即所有媒體內容都必須聽共產黨的指揮（張彥，2017）。復旦大學歷史學系副教授孫沛東在微博上說：「凡是跟中國有商業往來的，都會在『中國審查』面前脆弱不堪（BBC 中文網，2017f）。」此預測馬上在 8 月 22 日獲得美國亞洲研究學會（Association for Asian Studies）證實。中國當局同樣要求由劍橋大學出版社出版的 *Journal of Asian Studies* 下架約 100 篇文章。不過劍橋大學出版社並未行動（王緯溫，2017）。

在劍橋大學出版社刪除文章之後，全世界學術界指責出版社出賣良



知，成為中共審查的同謀，是「懦弱的、可恥的和破壞性的讓步」(秦雨霏，2017)。在遭逢學術界討伐後，劍橋大學出版社 8 月 21 日改弦易轍，將論文重新上網(邱國強，2017)。中共對內早已用《出版管理條例》限制發表自由，規定涉及國家安全、社會安定等方面的「重大選題」，應先經主管部門審核報備，否則不得出版(民商法律網，2017)。因此，面對國際批評中共侵犯發表自由，中國官方媒體《環球時報》(2017a)以社論反駁，認為「這樣做是為了中國的社會安全，是中國主權範圍內的事。」

除 *China Quarterly* 事件外，施普林格—自然(Springer Nature) 11 月證實，為滿足「中國的監管要求」，「符合當地分銷法律」，旗下兩本學術期刊 *Journal of Chinese Political Science* 與 *International Politics*，在中國境內屏蔽一千多篇文章。不過，中共卻暗示此舉乃該集團自願行為，用以爭取購得一本習近平著作的全球英文版權(葉靖斯，2017)。另外，縱然中共並未發出警告或威脅，但澳洲 Allen & Unwin 出版社，卻因畏懼中國政府採取法律行動，而延遲出版漢密爾頓(Clive Hamilton)之新書 *Silent Invasion* (BBC 中文網，2017g)。此種基於爭取中國給予利益，或屈服中共報復壓力的「自我審查」，對發表自由之侵害更加深遠，且恐將一再重演。

四、為召開「十九大」擴大壓制人身自由以限縮意見表達

中共「十九大」召開前，諸多異見人士、維權人士及上訪民眾，被監控、傳喚、拘押而失去人身自由。中國訪民或維權人士，被當地政府以各種方式拘禁或羈押的人數可能超過一萬人(喬龍，2017a)。

(一) 異見人士「被旅遊」

在中共十九大召開前「被旅行」者，包括劉曉波遺孀劉霞、獨立媒體



人高瑜、維權人士胡佳、北京基督教家庭教會聖愛團契長老徐永海，以及貴州人權研討會十多名成員（賴錦宏，2017；喬龍，2017b）。中共前總書記趙紫陽的秘書鮑彤此次雖未「被旅遊」，但不得見記者，不得接受採訪，不得寫文章（喬龍，2017d）。

（二）維權人士遭監控甚至刑事拘留

中共「十九大」於2017年10月18日至24日召開，但10月7日上午八點，北京市公安局即啟動一級維穩，對重點人士進行24小時監管。北京維權人士全世欣7日早上即遭監管，北京民運人士查建國則於9日，因而無法參加維權遊行活動。遭此待遇者另有北京民主人士何德普、四川維權人士衛小兵、湖北維權人士伍立娟、河北資深媒體人朱欣欣，以及天安門母親群體丁子霖、張先玲及尤維潔。湖北維權人士袁兵、陳劍雄、梁一鳴等三人更遭抓捕。另外，維權人士且為「權利運動」負責人甄江華，被廣東珠海當局以「涉嫌煽動顛覆國家政權罪」刑事拘留，在37天刑事拘留期滿卻未獲釋，也被認為與中共即將召開「十九大」有關（辛雲，2017；揚帆，2017b；喬龍，2017d）。廣州維權人士徐琳是活躍的網路作家及作詞作曲家，而劉四仿負責演唱其創作歌曲。他們似因於十九大前創作諷刺時弊的歌曲，被刑事拘留並正式以「尋釁滋事罪」起訴（自由亞洲電台，2017f）。

（三）上訪民眾被圍捕、軟禁或刑事拘留

2017年10月8日晚上，北京大興區和房山區以例行安全檢查為由，開展大規模的圍捕訪民行動。據訪民不完全統計，約1,000名訪民被捕（人民報，2017）。在北京的遼寧訪民姜家文表示：「現在抓回去大多數都是先失蹤、關起來。不光在北京抓，在地方他們就堵截（揚帆，2017a）。」天

津訪民姚麗娟因不滿維穩人員將其軟禁在家，把拍攝的兩段視頻傳給微信朋友，卻遭警方以「涉嫌尋釁滋事罪」的罪名刑事拘留（喬龍，2017c）。

中共上述舉措已涉違反人身自由、意見自由與發表自由。「民生觀察工作室」（2017）亦發出聲明，強烈要求中共當局：「立刻停止借維護十九大穩定名義而對公民實施的監控、傳喚、拘押等等一切違法侵權行徑，釋放所有被關押的維權人士。」

肆、參政權之侵犯

本節針對中國政治人權在在參政權方面之發展探討三類案例：第一，基層選舉出現操控選舉且阻止參選。第二，香港特首選舉對參政權之侵害。第三，以司法判決限制學生領袖之參政權。

一、操控選舉且阻止參選侵犯參政權

河南省縣、鄉兩級人民代表大會換屆選舉，進行時間為2016年12月1日至2017年4月30日。滎陽市豫龍鎮人大代表獨立候選人侯帥和董青波，1月23日至豫龍鎮選舉委員會繳交選民推薦表，但選委會拒絕接受，理由為「只允許黨員參選，需要組織推薦的，選民推薦的我們都不允許」。上述案例非特例，2016年以來，中國各地接連進行縣鄉兩級人大代表換屆選舉，獨立候選人除被非法取消候選人資格，有的被限制人身自由、禁止競選活動，甚至被拘留（熊斌、陳傑，2017）。

2017年5月廣東省多地陸續開始進行基層村委選舉。佛山市順德區杏壇鎮聚勝村因首輪選舉無候選人得票過半，5月8日在進行第二次村委會選舉，被指遭選委會和村委操控。此次選舉的選民證被選委會隨意發放，委託書也出現問題。有村民前去理論，卻遭選委會和村委聯繫員警，抓走

村民小組組長及另兩名村民。員警抓人後又進行清場，最終在不公開、不透明的情況下選出了村委會主任。順德維權人士李碧雲指出：北滘鎮林頭北村村長選舉，「沒有唱票、也沒有核票。」「在順德，村委選舉遭到操控是十分普遍的一個情況」（自由亞洲電台，2017a）。

中國民政部副部長顧朝曦指出基層選舉存在諸多問題，包括「黑惡勢力通過衝擊會場、恐嚇選民、拉票賄選等方式操縱、干擾、妨害、破壞選舉，假借選舉活動從事刑事犯罪活動」（中國新聞網，2017）。中共官方將上述問題歸罪於「黑惡勢力」，但民眾卻指出一切源於官員。除前述案例外，順德區大良鎮南江村的村民梁以佳，因參選村委選舉，卻遭地方當局上門抓捕，但被他逃脫。梁以佳表示，「有兩名參選村民已被抓走，尚未獲釋。」上一屆村委選舉，他也曾被拘禁一個月，直至選舉結束才獲釋（自由亞洲電台，2017b）。中共上述舉措已涉侵犯選舉權。

二、香港特首選舉對參政權之侵害

香港特別行政區第五屆行政長官的選舉，於2017年3月26日舉行，由1,194名委員組成的選舉委員會選出行政長官。林鄭月娥以777票（66.8%）當選為行政長官，擊敗365票（31.4%）的曾俊華，以及21票（1.8%）的胡國興。不過林鄭月娥被泛民主派形容為「梁振英2.0版」（張謙，2017），選前民調支持度僅27%，遠低於曾俊華的57%（林炳坤、梁逸風，2017），卻因獲北京政府支持而在選舉中勝出。

此次香港特首選舉，雖有三位候選人，似呈民主競爭形式，但實質仍屬「鳥籠民主」。因為，特首候選人的提名，需獲得150位選舉委員會委員之簽署，當選則要獲得超過600位選舉委員會委員支持。此制度設計外觀上類似「選舉人團」的間接選舉制，但全香港370多萬合資格選民中，只有24.6萬人（約7%）有機會投票選舉部分選委會委員（香港01，

2017)。香港及中國大陸都已簽署《公民權利和政治權利國際公約》。上述選舉委員會之設計，已違反此公約第 25 條所要求的凡屬公民均應有權利及機會「直接或經由自由選舉之代表參與政事」以及「選舉權必須普及而平等」。

此次香港特首選舉，其民主競爭形式因北京公然介入而不具意義。2017 年 2 月，中共中央政治局常委張德江和中共中央政治局委員孫春蘭等中央港澳工作協調小組領導人，在深圳市與香港五大商會及多個建制派政黨負責人會面，傳達林鄭月娥為黨中央政治局「唯一」支持的下屆特首候選人（蘋果日報，2017）。3 月，張德江在人民大會堂香港廳會見港區人大代表並發表講話，指中央有權過問特首選舉（星島日報，2017）。中共不再採幕後操作的低調方式，改以直接明示的方法幫林鄭月娥助選催票，顯示中共對「一國」的重視已壓過「兩制」，政權維穩才是中共最優先的考量（邱智淵，2017）。

在「港獨」聲浪抬頭下，「鳥籠民主」恐再加枷鎖。2017 年 3 月 5 日，中國總理李克強（2017）提出「港獨是沒有出路的」。這是「港獨」首次列於中國總理的政府報告中。隔日，人大委員長張德江提出，「不單是『港獨』這個紅線不能碰，危害國家主權安全、挑戰中央權力和基本法權威、利用港澳對內地進行滲透破壞活動，都是不能破的底線，倘有人觸碰『一國兩制』的底線，中央就會出手（鄭治祖，2017）。」從中國官方高調批判「港獨」可知，期望中共進一步開放香港公民的選舉權與被選舉權終將落空。不僅如此，過去特首選舉所存在的民主競爭形式也將成幻影。未來甚至可能出現，香港特首當選人因非中共屬意人選而拒絕任命。

三、以司法判決限制學生領袖之參政權

香港「占中運動」中的三位學生領袖黃之鋒、羅冠聰、周永康，因衝



擊政府總部廣場，前二人遭判社會服務 80 小時與 120 小時，後者監禁三星期但緩刑一年。香港律政司不滿判刑提出覆核，但遭東區裁判法院駁回，繼而上訴高院。在此期間，黃之鋒與羅冠聰已服刑完畢。2017 年 8 月 17 日，香港特區高等法院作出改判，判決黃之鋒即時監禁六個月、羅冠聰即時監禁八個月、周永康即時監禁七個月（BBC 中文網，2017e）。這一判決使三人與因「反新界東北撥款示威」案的 13 名人士，一起成為香港主權移交中共 20 年後的第一批入獄政治犯（易如，2017）。香港多個團體發起遊行，聲援上述 16 人等社運人士，抗議政府之政治檢控及打壓，參與人數乃 2014 年占中後最多（多維新聞網，2017）。

香港中文大學政治學者馬嶽教授認為：「這讓香港在國際輿論上予人保守和專制城市的感覺。」香港眾志「強烈譴責特區政府濫用司法程式，打壓異己」，並稱習近平上臺以來，「特區政府不斷限制公民及政治權利，大批青年異見者淪為政治犯」（BBC 中文網，2017e）。上述評論，可化約成一句話：香港政府以司法判決限制學生領袖的參政權。根據香港《立法會條例》及《區議會條例》，任何人在選舉提名當日或選舉當日正因服刑而受監禁，又或在香港或任何其他地方被判處監禁超過 3 個月，不論是否獲得緩刑，於判監後 5 年內，都會喪失候選及當選議員資格。此次改判使三人無法參與 2018 年初的立法會補選、2019 年區議會換屆選舉、2020 年立法會換屆選舉（東方日報，2017）。

伍、結論

本文在前言處提出：究竟 2017 年中國政治人權之進展為何？與 2016 年相較，屬開放或緊縮？經過以上三節的論述與評析，本文的結論為：在國家主權與國家安全的緊箍咒下，2017 年的中國政治人權較 2016 年更為



倒退與緊縮，主要表現在新增法令束縛自由權，並以司法判決剝奪參政權。以下將從政策、自由權與參政權等三方面，歸納研究發現並展望未來趨勢。

在政策法令的發展上，《網路安全法》已被用以關閉「自媒體」公眾帳號。《國家情報法》成為中共用以對付異議人士、或箝制非政府組織活動之工具。《反間諜法實施細則》主要目的乃強化內部控制，但將產生外溢之負面效應，除衝擊兩岸關係，也將嚴重中國人民與國際社會的交流。中國人民未來或非如習近平在「十九大」報告指出的「依法享有廣泛權利和自由」，而是將被依法「限制」權利與自由。

在自由權的發展上，本文探討「李明哲事件」、「劉曉波病逝」、「劍橋大學出版社事件」與「中共十九大影響」，發現異議人士每當重大節日或活動必將被監控、傳喚或拘押而失去人身自由。網路無孔不入的監控使秘密通訊自由蕩然無存，使意見自由時時受到箝制。畏於報復壓力的「自我審查」更限縮發表自由。嚴密監視使集會自由難以遂行。結社自由因國家壟斷與限制而難有進展。¹ 未來發展趨勢乃自由權壓制擴及中國境外人士。只要過去有任何批評中共政權之記錄者，一旦進入中國都可能被以顛覆國家政權罪加以逮捕與審判。

在參政權的發展上，本文探討「基層換屆選舉」、「香港特首選舉」與「香港學生領袖」等三類事件。基層選舉獨立候選人除被非法取消候選人資格，有的被限制人身自由、禁止競選活動，甚至被拘留。另外，還有操控選舉，阻止參選等問題。香港特首選舉顯示中共以政權維穩至上，未來無望開放選舉權，原有民主競爭形式也將成幻影。以司法判決限制香港學生領袖之被選舉權，出現香港主權移交中共 20 年後的第一批入獄政治犯。未來香港的政治抗爭活動可能層出不窮且升級。

1 受限資料與篇幅，本報告未探討有關結社自由的案例。不過，《社會團體登記管理條例》禁止在同行政區域成立兩個以上的相似社會團體（第 13 條第二項）（中國政府網，2016），等於賦予國家結社壟斷權。

參考資料

- BBC 中文網 (2017a)。〈學者馮崇義也被中國「邊控」了?〉, BBC 中文網, 2017 年 3 月 26 日, <http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-39399764>。2017/4/25。
- BBC 中文網 (2017b)。〈返抵澳大利亞 馮崇義: 秘密問訊經歷「遠不算有趣」〉, BBC 中文網, 2017 年 4 月 2 日, <http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-39470592>。2017/4/25。
- BBC 中文網 (2017c)。〈中國施行《網絡安全法》外企為何擔憂?〉, BBC 中文網, 2017 年 5 月 31 日, <http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40111643>。2017/6/27。
- BBC 中文網 (2017d)。〈逝者: 無法領獎的諾貝爾和平獎得主劉曉波〉, BBC 中文網, 2017 年 7 月 13 日, <http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40516593>。2017/10/26。2017/8/29。
- BBC 中文網 (2017e)。〈香港法院改判黃之鋒羅冠聰周永康入獄: 你要知道的六件事〉, BBC 中文網, 2017 年 8 月 17 日, <http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40959319>。2017/8/29。
- BBC 中文網 (2017f)。〈《中國季刊》: 對中國刪 300 多篇文章深表關注〉, BBC 中文網, 2017 年 8 月 18 日, <http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40975474>。2017/8/29。
- BBC 中文網 (2017g)。〈澳學者: 出版社畏懼北京「報復」中止新書出版〉, BBC 中文網, 2017 年 11 月 13 日, <http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-41966431>。2018/1/3。
- 人民報 (2017)。〈北京大肆圍捕訪民 一夜千人被抓〉, 人民報, 2017 年 10 月 15 日, <http://m.renminbao.com/rmb/articles/2017/10/15/66317mb.html>。2017/10/31。
- 人民網 (2017)。〈互聯網群組資訊服務管理規定〉, 人民網, 2017 年 9



月 8 日，<http://media.people.com.cn/n1/2017/0908/c40606-29522545.html>。2017/10/31。

中國人大網（2016）。〈中華人民共和國網路安全法〉，中國人大網，2016 年 11 月 7 日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-11/07/content_2001605.htm。2017/10/31。

中國人大網（2017a）。〈中華人民共和國國家情報法（草案）徵求意見〉，中國人大網，2017 年 5 月 18 日，<http://www.cmr.com.cn/html/zyfz/hyzz/fl/18813.html>。2017/6/27。

中國人大網（2017b）。〈中華人民共和國國家情報法〉，中國人大網，2017 年 6 月 27 日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-06/27/content_2024529.htm。2017/6/28。

中國人權民運資訊中心（2017）。〈劉霞親屬指劉霞今天仍在雲南「被旅遊」，也仍未能親自致電親屬〉，中國人權民運資訊中心，2017 年 7 月 19 日，<http://www.hkhkhk.com/>。2017/8/29。

中國政府網（2016）。〈社會團體登記管理條例〉，中國政府網，2016 年 2 月 6 日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5139379.htm。2018/1/5。

中國新聞網（2017）。〈民政部：堅決打擊黑惡勢力借恐嚇拉票等破壞村委會選舉〉，中國新聞網，2017 年 6 月 13 日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/06-13/8249615.shtml>。2017/6/27。

王緯溫（2017）。〈《亞洲研究期刊》也稱被中國要求下架多篇文章〉，聯合早報，2017 年 8 月 23 日，<http://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20170823-789227>。2017/8/29。

司法院（2009）。〈公民與政治權利國際公約〉，司法院，<http://jirs.judicial.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.asp?lsid=FL017744>。2017/2/28。

央視網（2017）。〈《互聯網群組資訊服務管理規定》發佈：群組使用者須驗證真實身份資訊〉，央視網，2017 年 9 月 7 日，<http://news.>



cctv.com/2017/09/07/ARTIyYsjRNsBUwis5BY7NbJR170907.shtml。
2017/10/31。

民生觀察網 (2017)。〈民生觀察抗議中共十九大前鎮壓公民維權〉，
民生觀察網，2017年10月9日，<http://www.msguancha.com/a/lanmu2/2017/1009/16514.html>。2017/10/31。

民商法律網 (2017)。〈出版管理條例全文 2017〉，民商法律網，2017年2
月6日，<http://www.liuxiaoer.com/tc/8739.html>。2018/1/2。

多維新聞網 (2017)。〈占中後最大規模？香港遊行抗議判刑黃之鋒〉，
多維新聞網，2017年8月20日，<http://news.dwnews.com/hongkong/big5/news/2017-08-20/60007842.html>。2017/8/29。

自由亞洲電台 (2017a)。〈廣東順德順德聚勝村委選舉被操控 村民被警帶
走〉，自由亞洲電台，2017年5月8日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf2-05082017121849.html>。2017/6/27。

自由亞洲電台 (2017b)。〈廣東順德地方當局破壞選舉自由村民參選
遭警方抓捕〉，自由亞洲電台，2017年5月12日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf2-05122017104217.html>。
2017/6/27。

自由亞洲電台 (2017c)。〈跟帖也要「實名制」網路言論空間再縮小〉，
自由亞洲電台，2017年8月25日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/gf2-08252017103908.html>。2017/8/29。

自由亞洲電台 (2017d)。〈網聊嚴控升級 中國實行「群主連坐」制〉，
自由亞洲電台，2017年9月8日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/xl-09082017111426.html>。2017/10/31。

自由亞洲電台 (2017e)。〈微信群主「移民」海外避險〉，自由亞洲電台，
2017年9月13日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/ql1-09132017112957.html>。2017/10/31。

自由亞洲電台 (2017f)。〈徐琳及劉四仿被正式起尋釁滋事罪〉，自由



亞洲電台，2017年9月29日，<http://www.rfa.org/cantonese/news/artist-09292017095249.html>。2017/10/31。

自由劉曉波工作組(2017a)。〈因抗爭，得自由 ---- 全球公祭劉曉波公告〉，自由劉曉波工作組，2017年7月17日，<http://www.saveliuxiaobo.com/>。2017/8/29。

自由劉曉波工作組(2017b)。〈自由劉曉波工作組公告九：頭七公祭日多人被打壓〉，自由劉曉波工作組，2017年7月19日，<http://www.saveliuxiaobo.com/>。2017/8/29。

自由劉曉波工作組(2017c)。〈42個中、港、台、英、美、加及國際民間組織連署聲明：還劉震及海祭者自由〉，自由劉曉波工作組，2017年8月13日，<http://www.saveliuxiaobo.com/>。2017/8/29。

吳沈括、石嘉黎(2017)。〈關於《互聯網跟帖評論服務管理規定》的若干思考〉，中華網，2017年9月15日，http://news.china.com/news100/11038989/20170915/31414443_all.html。2017/10/31。

吳景欽(2017)。〈每個臺灣人都是潛在的顛覆中國國家政權罪者〉，民報，2017年9月11日，<http://www.peoplenews.tw/news/7179a455-d578-4f1c-9f2a-cdd149820e83>。2017/10/31。

李仲維(2017)。〈「國家情報法」今上路 陸委會盼勿影響兩岸交流〉，聯合報，2017年6月28日，<https://udn.com/news/story/7331/2550631>。2017/6/28。

李克強(2017)。〈政府工作報告——2017年3月5日在第十二屆全國人民代表大會第五次會議上〉，新華網，2017年3月16日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017lh/2017-03/16/c_1120638890_2.htm。2017/4/25。

沈慎(2017)。〈人民網評：實名制已成大勢所趨〉，人民網，2017年9月15日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0915/c1003-29539289.html>。2017/10/31。



- 辛雲 (2017)。〈甄江華刑拘 37 天期滿未獲釋 多位維權人士因十九大被維穩〉，參與網，2017 年 10 月 9 日，<http://canyuwang.blogspot.tw/2017/10/37-9.html>。2017/10/31。
- 易如 (2017)。〈雨傘與太陽花學運 判決結果不同的背後〉，大紀元，2017 年 8 月 19 日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/8/19/n9545413.htm>。2017/8/29。
- 東方日報 (2017)。〈黃羅 5 年內禁選立會區會〉，東方日報，2017 年 8 月 18 日，http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20170818/mobile/odn-20170818-0818_00176_020.html。2017/8/29。
- 林炳坤、梁逸風 (2017)。〈曾俊華民調支持度拋離林鄭一倍 差距擴大至 30 百分點〉，香港 01，2017 年 3 月 23 日，goo.gl/LVsQDC。2017/4/25。
- 邱國強 (2017)。〈劍橋中國敏感論文重新上網 陸尚未封鎖〉，中央社，2017 年 8 月 22 日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201708220135-1.aspx>。2017/8/29。
- 邱智淵 (2017)。〈如果你是習近平，你怎麼看香港特首選舉？〉，新頭殼 newtalk，2017 年 3 月 31 日，<https://newtalk.tw/news/view/2017-03-31/83810>。2017/4/25。
- 星島日報 (2017)。〈張德江語港區人大：中央有權過問特首選舉〉，星島日報，2017 年 3 月 7 日，<http://std.stheadline.com/daily/news-content.php?id=1560963&target=2>。2017/4/25。
- 香港 01 (2017)。〈01 話你知：選委是如何煉成的〉，香港 01，<http://2017hkceelection.hk01.com/electioncommitteeinfo>。2017/4/25。
- 秦雨霏 (2017)。〈面對反彈 劍橋大學恢復三百篇被刪文章〉，大紀元時報，2017 年 8 月 22 日，<http://hk.epochtimes.com/news/2017-08-22/24270647>。2017/8/29。
- 紐約時報中文網 (2017)。〈中國網路審查變本加厲，嚴禁紀念劉曉波言



- 論》，紐約時報中文網，2017年7月18日，<https://cn.nytimes.com/china/20170718/liu-xiaobo-censor/zh-hant/>。2017/8/29。
- 高山（2017a）。〈中國民眾在網上悼念劉曉波的活動遭到政府遮罩〉，自由亞洲電台，2017年7月14日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/hc-07142017114505.html>。2017/8/29。
- 高山（2017b）。〈中國關停違法網站一萬多家關閉賬號近千萬〉，自由亞洲電台，2017年12月25日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/hc-12252017133146.html>。2018/1/4。
- 高鋒（2017）。〈中國簽署20年至今未落實公民和政治權利公約〉，自由亞洲電台，2017年2月2日。<http://www.rfa.org/cantonese/news/rights-02022017085325.html>。2017/10/26。
- 國家互聯網資訊辦公室（2017a）。〈互聯網跟帖評論服務管理規定〉，國家互聯網資訊辦公室，2017年8月25日，http://www.cac.gov.cn/2017-08/25/c_1121541842.htm。2017/8/29。
- 國家互聯網資訊辦公室（2017b）。〈互聯網使用者公眾帳號資訊服務管理規定〉，國家互聯網資訊辦公室，2017年9月7日，http://www.cac.gov.cn/2017-09/07/c_1121624269.htm。2017/10/31。
- 寇延丁（2016）。〈敵人是怎樣煉成的：沒有權利沉默的中國人〉，2016年10月4日，ETtoday，<https://goo.gl/CpHZYk>。2017/12/5。
- 張彥（2017）。〈迫於審查壓力，劍橋大學出版社在華刪除敏感內容〉，紐約時報中文網，2017年8月21日，<https://cn.nytimes.com/china/20170821/cambridge-university-press-academic-freedom/zh-hant/>。2017/8/29。
- 張謙（2017）。〈林鄭月娥當選 梁振英2.0版挑戰大〉，中央通訊社，2017年3月26日，<http://61.219.29.200/gb/www.cna.com.tw/news/acn/201703260107-1.aspx>。2017/4/25。
- 習近平（2017）。〈決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主

- 義偉大勝利》，人民網，2017年10月19日，<http://cpc.people.com.cn/19th/n1/2017/1019/c414305-29595277.html>。2017/10/31。
- 許依晨（2017）。〈陸公佈反間諜法細則 陸委會：衝擊兩岸關係〉，經濟日報，2017年12月8日，<https://money.udn.com/money/story/5603/2863011>。2018/1/4。
- 凱瑞（2017）。〈劉曉波：中國無法抹走的人物〉，BBC中文網，2017年7月14日，<http://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-40603981>。2017/10/26。
- 喬龍（2017a）。〈十九大前大批訪民遭監控微信群自危「因言獲罪」〉，自由亞洲電台，2017年10月3日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-10032017095907.html>。2017/10/31。
- 喬龍（2017b）。〈中共召開19大 異議人士被「度假」〉，自由亞洲電台，2017年10月4日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-10042017104225.html>。2017/10/31。
- 喬龍（2017c）。〈天津訪民微信發被監控視頻遭刑拘〉，自由亞洲電台，2017年10月9日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-10092017103348.html>。2017/10/31。
- 喬龍（2017d）。〈天安門母親被上崗 高瑜劉霞胡佳「被旅遊」〉，自由亞洲電台，2017年10月17日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql3-10172017105025.html>。2017/10/31。
- 揚帆（2017a）。〈十九大前在京訪民遭清查抓捕〉，自由亞洲電台，2017年9月7日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf2-09072017105223.html>。2017/10/31。
- 揚帆（2017b）。〈湖北赤壁三維權人士被抓，只因要求停止騷擾〉，自由亞洲電台，2017年10月4日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf1-10042017103015.html>。2017/10/31。
- 黃彥棻（2017）。〈中國網路安全專法是中國邁向IT專政第一



- 步》，iThome，2017年5月31日，<https://www.ithome.com.tw/news/114549>。2017/10/31。
- 新華網（2014）。〈習近平：堅持總體國家安全觀走中國特色國家安全道路〉，新華網，2014年4月15日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。2018/2/22。
- 新華網（2017a）。〈彭宇華、李明哲顛覆國家政權案一審公開宣判 二被告人當庭表示服從判決不上訴〉，新華網，2017年11月28日，http://news.xinhuanet.com/2017-11/28/c_1122023114.htm。2017/12/5。
- 新華網（2017b）。〈中華人民共和國反間諜法實施細則〉，新華網，2017年12月6日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-12/06/c_1122068667.htm。2018/1/3。
- 新華網（2017c）。〈3年來我國取消違法違規網站許可或備案、關停違法網站13000多家〉，新華網，2017年12月24日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2017-12/24/c_1122158880.htm。2018/1/4。
- 葉靖斯（2017）。〈施普林格—自然屏蔽中國論文集團計劃翻譯習近平著作〉，BBC中文網，2017年11月2日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-41841836>。2017/12/5。
- 熊斌、陳傑（2017）。〈河南人大代表獨立候選人參選受阻〉，新唐人，2017年2月11日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/02/11/a1311209.html>。2017/2/28。
- 甄樹基（2017）。〈揭發當局違法收取「暖氣介面費」惹禍山西維權人士被捕〉，法國國際廣播電台，2017年12月18日，<https://goo.gl/UYYnV1>。2018/1/4。
- 劉慎良（2017）。〈大V公眾號被封 誰是背後最大輸家〉，《北京青年報》，2017年6月12日，版A11。
- 德國之聲中文網（2017）。〈中國公佈反間諜法細則 被批打壓異議人

- 士》，德國之聲中文網，2017年12月6日，<http://p.dw.com/p/2osBJ>。2018/1/4。
- 鄭治祖（2017）。〈觸碰國家主權安全底線 中央定出手〉，文匯報，2017年3月7日，<http://paper.wenweipo.com/2017/03/07/YO1703070002.htm>。2017/4/25。
- 盧峯（2017）。〈蘋論：不能讓劉霞人間蒸發〉，蘋果日報，2017年8月7日，<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20170817/20123853>。2017/8/29。
- 蕭律生（2017）。〈華湧獲釋後坦言「說真話是當人的權利」〉，大紀元，2017年12月18日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/18/n9969313.htm>。2018/1/2。
- 賴錦宏（2017）。〈十九大前劉霞高瑜胡佳「被旅遊」〉，聯合新聞網，2017年10月17日，<https://udn.com/news/story/7332/2761687>。2017/10/31。
- 戴雅真（2017）。〈陸黑手伸向學術迫劍橋刪論文〉，中央社，2017年8月19日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201708190061-1.aspx>。2017/8/29。
- 環球網（2017a）。〈社評：《中國季刊》的敏感文章被遮罩芻議〉，環球網，2017年8月21日，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2017-08/11153080.html>。2017/8/29。
- 環球網（2017b）。〈社評：李明哲案教臺灣人自覺遵守大陸法律〉，環球網，2017年9月12日，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2017-09/11236630.html>。2017/10/31。
- 聯合新聞網（2017）。〈劉曉波病逝禁悼念？微博留RIP 蠟燭符號全遭封殺〉，聯合新聞網，2017年7月14日，https://udn.com/news/story/11251/2582772?from=udn-catelistnews_ch2。2017/8/29。
- 蘋果日報（2016）。〈陸媒竟刊要求習近平辭職公開信〉，蘋果日報，



2016年3月5日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160305/809417/>。2017/4/25。

蘋果日報（2017）。〈張德江南下為林鄭箍票〉，蘋果日報，2017年2月7日，<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20170207/19920279>。2017/2/28。

鐘國安（2017）。〈以習近平總書記總體國家安全觀為指引譜寫國家安全新篇章〉，求是網，2017年第8期，2017年4月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-04/15/c_1120788993.htm。2017/4/25。



司法人權觀察

廖福特*

摘要

本文檢視中國在 2017 年的司法人權保障狀況，檢視範圍包括司法人權的五大領域，分別為偵查階段之人身自由及尊嚴、審判階段之公平司法審判、執行階段之適切執法、法律扶助及律師執業。

形式上中國嘗試改善司法權保障，不過在中國人身自由及安全無法得到完整之保障，違法逮捕、刑求及侵犯人身安全之事件頻傳。雖然中國強調要「深化司法體制綜合配套改革」，然而中國依舊宣稱堅決抵制西方「司法獨立」等所謂錯誤思潮影響。中國強調堅持嚴格控制和慎重適用死刑的政策，不過中國仍是全球執行死刑最多的國家，死刑人數超出全球其他國家的總和。中國嘗試建立廣泛的法律扶助，不過這可能形成全面地限制當事人自己選任辯護律師。在中國有許多律師執業受到不當限制之案件，特別是「維權律師」甚至遭到迫害。

其實中國面臨兩大主要障礙。第一是欠缺對於法治本質之理解，中國強調「推進依法治國」，實質上卻不是保障權利。反而是政治因素介入司法，導致有政治意念之案件形成更嚴重的司法人權傷害。第二是尚未真實面對國際人權準則，中國至今尚未批准《公民與政治權利國際公約》。如果不能真實接受及實踐國際人權準則，中國的依法治國將只是停留在自我設定的依法而治框架。

* 廖福特，中央研究院法律學研究所研究員，E-mail: ftliao@sinica.edu.tw。

本文承蒙彭彥凱先生協助彙整資料，備極辛勞，敬表謝意。



關鍵詞：司法人權、人身自由及尊嚴、公平審判、公民與政治權利國際公約、法治

壹、前言

保障司法人權已在國際人權準則中規範，特別是《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights) 及《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)。中華人民共和國(中國)創立於1949年，在1971年因為聯合國大會「中國代表權」決議而取得聯合國席次。不過中國並沒有很快加入國際人權條約，在將近十年之後的1980年才批准《消除對婦女一切形式歧視公約》，可說是「千呼萬喚始出來」。而中國只在1998年簽署《公民與政治權利國際公約》，至今尚未批准此公約。同時各個建立個人申訴及詢問制度等監督制度的附加議定書，中國都沒有批准，中國也沒有接受任何國家指控、個人申訴及詢問制度，可以稱為「猶抱琵琶半遮面」。而其結果是《公民與政治權利國際公約》所保障之司法人權無法在中國國內適用，而且中國人民亦無法向聯合國人權事務委員會(Human Rights Committee)提起申訴，形成內外不適用之困境。

依據《公民與政治權利國際公約》之規範，廣義司法人權應包括偵查階段之人身自由及尊嚴、審判階段之公平司法審判及執行階段之適切執法三個部分，這些權利廣泛地規定於各國憲法與國際人權文件中。同時，法律扶助及律師執業兩者亦會影響司法人權之實質實踐。因而探究司法人權應該著重於五個核心議題，包括偵查階段之人身自由及尊嚴、審判階段之公平司法審判、執行階段之適切執法、法律扶助及律師執業。



司法人權保障與法治理念息息相關，不過於此應該釐清兩個重點。第一是理念內涵之區別，其實法治 (rule of law) 與依法而治 (rule by law) 是有不同的。依法而治著重於國家建立法律制度讓人民遵守，但是卻不重視立法過程及立法機關是否具備民主、自由、理性之本質，亦忽略法律的內容是否能夠確保人民之權利。相對於依法而治而言，法治不只是強調形式之立法程序及內容而已，更在乎法律規範是否奠基於民主、自由及人權，同時亦限制政府濫權。而中國近幾年來強調「推進依法治國」，恐怕也必須面對此挑戰，其可能形式上制訂法律規範，但是實質上卻不是保障權利。第二是法律是否確實實踐，因而更可以進一步檢視，在面對不同案件時，是否可能形成表面上有司法程序，但是事實上卻是「政治案件」之情況。同時亦可檢驗比較沒有政治意念之案件是否能夠確實實踐法律規範。

因而本文評價中國之司法人權保障情形，包括偵查階段之人身自由及尊嚴、審判階段之公平司法審判、執行階段之適切執法、法律扶助及律師執業等面向。而評價標準為國際人權準則，特別是《公民與政治權利國際公約》。評價時間涵蓋 2017 年 1 月至 12 月。

貳、偵查階段

人身自由及尊嚴乃是司法人權之基礎，而其至少應該包括兩個層面，第一是禁止酷刑，《公民與政治權利國際公約》第7條規定：「任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。」第二是人身安全之保障，《公民與政治權利國際公約》第9條規定：「一、人人有權享有身體自由及人身安全。任何人不得無理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剝奪任何人之自由。二、執行逮捕時，應當場向被捕人宣告逮捕原因，



並應隨即告知被控案由。三、因刑事罪名而被逮捕或拘禁之人，應迅即解送法官或依法執行司法權力之其他官員，並應於合理期間內審訊或釋放。候訊人通常不得加以羈押，但釋放得令具報，於審訊時，於司法程序之任何其他階段、並於一旦執行判決時，候傳到場。四、任何人因逮捕或拘禁而被奪自由時，有權聲請法院提審，以迅速決定其拘禁是否合法，如屬非法，應即令釋放。五、任何人受非法逮捕或拘禁者，有權要求執行損害賠償。」

一、警察

中華人民共和國憲法第 37 條明文保障，「中華人民共和國公民的人身自由不受侵犯。」「任何公民，非經人民檢察院批准或者決定或者人民法院決定，並由公安機關執行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剝奪或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身體。」

有關警察偵訊，中共中央辦公廳及國務院辦公廳曾經在 2016 年 9 月印發《關於深化公安執法規範化建設的意見》，希望在完善執法制度機制方面達到幾項標準。第一，希望能夠細化執法標準及指引，為公安民警提供健全、完備、可操作的執法指引。第二，同時希望能落實以審判為中心的訴訟制度改革要求，達到全面客觀及時收集證據，明確排除非法證據、瑕疵證據補強的範圍、程序及標準。第三，希望能健全公安機關保障律師執業權利的制度措施，落實告知辯護律師案件情況、聽取辯護意見、接受律師申訴控告法律要求等（新華社，2017）。

而在警察之「規範執法」方面，其亦提出幾個重點。例如，第一，在查驗身分證應遵循的法律程序，特別是《居民身份證法》的相關規定，而民警要依法依規進行查驗，明確查驗範圍，增強針對性，減少隨意性。第二，對公民沒有隨身攜帶居民身份證的，民警可讓其提供居住證、護照、

社會保障卡、駕駛證等依法可以用於證明身份的證件，也可以讓其提供公民身份號碼、姓名、住址、工作單位等資訊，供民警透過手持終端等方式查驗。第三，而群眾對查驗居民身份證工作不理解的，民警應使用文明規範用語，做好解釋工作；若查驗物件拒不配合民警查驗情節嚴重，涉嫌阻礙執行職務，或者涉嫌其他違法犯罪的，可以依法傳喚到公安機關處理；有違法犯罪嫌疑而身份仍然不明的，依法帶回公安機關繼續盤問；對實行現場管制時拒絕查驗身份的，可以依法強行帶離現場或者立即予以拘留（張洋，2017）。

中國官方於2017年6月啟動《看守所法》立法工作。不過《看守所法》草案的嚴重問題是沒有明確規定禁止酷刑，其實在中國人身自由及安全無法得到完整之保障，違法逮捕、刑求及侵犯人身安全之事件頻傳。在看守所中傳出各種酷刑措施，被抓捕的律師及維權人士等，普遍被施以指定監視居住的刑事強制措施，其非規範性加上禁止律師會見，導致這一年多來酷刑消息頻繁出現。

例如謝燕益曾參與數十件維權官司，2015年「七〇九大抓捕」事件中，逾百名中國維權律師及人權志士被捕，謝燕益便是其中一員，他在2015年7月9日因涉及「煽動顛覆國家政權罪」被捕，2017年1月5日才交保獲釋。謝燕益憶述自己曾被毆打、在挨餓狀態下接受長達數十小時審訊；曾在睡覺時被監視，並要求他整夜保持相同的睡覺姿勢；也曾被逼蹲坐矮凳，從早上六點至晚間十點，連續十五天，最後雙腿幾乎全無知覺，如廁也出現困難。但他指出，最可怕的是，被單獨囚禁在小房間，「半年不見日光，也沒有任何可以讀的東西…完全無事可做」，「這樣的環境可以逼瘋人的。我與世界完全隔斷。這是酷刑，單獨囚禁比被毆打更痛苦」（自由時報，2017c）。

中國維權律師余文生2017年10月18日發表公開信，建言十九大罷



免中共總書記習近平，但他當晚便遭北京司法局人員強行押送「談話」（自由時報，2017a）。而人權律師李春富在被與外界隔絕關押 530 天後，被突然取保，但已呈現並被確診為精神分裂。外界傳出李和平及王全璋兩位人權律師被施以包括電擊的酷刑。維權人士屠夫（吳淦）也向律師陳述遭到非人道對待。最令外界關注的是湖南人權律師謝陽。謝陽的律師公佈會見筆錄，詳陳謝陽講述的駭人聽聞的十多種酷刑的細節，引發海內外強烈反響（海彥，2017a）。

而對於有挑戰政府或對政府有疑慮之表現形式，中國公安採取不同之方式，而其方式是違法並侵犯人權。第一，公安採用無文書之刑事拘留。例如居住在深圳龍崗的廣東惠州公民董奇（網名：天亮了… 晚安）與其他人籌畫在淘寶網上訂購一批文化衫，上面印有「一切都是剛剛開始」的郭文貴名言。董奇 5 月 24 日上午被十幾個員警抓走，手機、電腦同時被抄走。一天後，董奇被以「尋釁滋事」之名刑事拘留（美國之音，2017d）。刑事拘留程序進行月餘後於 6 月 23 日正式由龍崗區檢察院批准逮捕，董奇妻子隨後才收到深圳警方用掛號信寄來的批捕通知書。

第二，公安採用強制遷徙之方式。例如，在六四 28 周年及香港七一回歸 20 周年等事件前夕，廣州當局加強對維權等「敏感人士」的維穩。近年在廣州居住的獨立作家黎學文及原籍湖北的維權律師女友，在國保逼迫下暫時離開廣州。此前，他們曾被要求離開廣州至少半年，或者搬離廣州（美國之音，2017a）。在六四前夕，北京、重慶、廣東等地的異議及維權人士，被當地警方傳喚、羈押及強制旅遊。包括北京的高瑜、查建國等被公安帶走強制旅遊（自由亞洲電台，2017c）。

在中國行政拘留依法至多為約 15 日，而刑事居留因為被認為刑事犯罪，拘留時間更長達 30 日。2017 年 9 月以前，對於爭議事件，多數採行政拘留，但是 9 月之後，多有直接採取刑事拘留。例如詩人吳明良（筆名：

浪子)遭廣州當局刑事拘留,浪子此前因涉嫌「非法經營罪」被刑事拘留,疑因與印刷某展覽圖錄有關(喬龍,2017f)。中國也常以「尋釁滋事」之名進行刑事居留,維權人士盛大軍及梁一鳴因涉嫌「尋釁滋事」而被刑事拘留,盛大軍的律師和部份朋友表示,無法理解他為何被當局關押,但不排除與中共十九大即將召開有關(高鋒,2017c)。湖北省異議人士陳劍雄及袁兵亦被以涉嫌「尋釁滋事」刑事拘留(高鋒,2017b)。天津訪民姚麗娟因不滿維穩人員將其軟禁在家,把拍攝的兩段視頻傳給微信朋友。警方10月4日以她涉嫌「尋釁滋事」的罪名刑事拘留(喬龍,2017a)。民主歌曲創作人徐琳及劉四仿亦被以涉嫌「尋釁滋事」罪刑事拘留(高鋒,2017a)。廣東維權人士甄江華被以涉嫌「煽動顛覆國家政權罪」刑事拘留,同時因該案屬三類案件之內(即危害國家安全、恐怖活動或特別重大賄賂案件),因此不允許會見(揚帆,2017d)。

另外,「雙規」係適用在共產黨員,要求有關人員「在規定時間、規定地點」就案件所涉問題說明,「雙規」是共產黨黨員在接受檢察機關調查前的黨內調查及限制人身自由,屬於隔離審查。據估計每年受到「雙規」的人數以萬計,被「雙規」之人可能受到長期剝奪睡眠、強迫長時間維持痛苦姿勢、剝奪食物飲水及激烈毆打。而且可能是無限期的隔離拘禁(人權觀察,2017)。

習近平在中共十九大致詞時表示要制定「國家監察法」,用「留置」取代「雙規」措施。而中國全國人大在11月7日發佈「監察法草案」,此草案之監察對象由黨員擴大至所有公職人員,反而可能以監察之名監控更多人。同時,草案也規定,公職人員一旦涉嫌貪污賄賂、失職瀆職等嚴重職務違法或犯罪、涉及重要問題需要進一步調查,或是涉及重大案情可能逃跑、自殺、偽造、銷毀、轉移、隱匿證據等,經監察機關審批,可以將其「留置」在特定場所,「留置」時間不得超過3個月,在特殊情況下可



以延長一次。然而此留置制度依舊賦予反貪調查人員極大權力，卻沒有最基本的公正審判保障。被留置人員若遭受虐待，無權會見律師或尋求救濟，他們可以被關在不公開的「指定地點」，很可能被單獨隔離囚禁。而監察人員的行為也缺乏來自外部或獨立機構的有效監督（高鋒，2017d）。

二、檢察官

中國聲稱近年來司法機關糾正了一些冤案，而檢察機關亦深入分析這些冤案，不斷健全發現報告、審查指導、督促糾正、依法賠償等長效機制。同時，自2013年以來，提請逮捕的案件中，偵查機關查明不構成犯罪，因而不批准逮捕共達5.3萬餘人。

中國也強調，在2017年，全國各級檢察機關將繼續強化法律監督職能，保障憲法法律統一正確實施。在刑事檢察監督方面，將重點強化對刑事立案、偵查、審判及執行等全部過程的監督，堅決糾正有案不立、以罰代刑、插手經濟糾紛等問題，強化冤錯案件源頭預防，探索在主城區、城鄉接合部、刑事案件高發區域公安派出所設立駐所檢察室（官），構建以抗訴為中心的刑事審判監督格局，把監督糾正個案與監督糾正普遍性問題結合起來，堅決糾正定罪不當、量刑嚴重失衡、審判程序違法等問題。持續強化刑事執行檢察監督，深入推進集中清理判處實刑罪犯未執行刑罰專項活動，建立糾防久押不決案件長效機制（彭波，2017）。

不過在王在剛一案中，王在剛的辯護律師李進進表示：「中國政府經常用非政治理由，如破壞公共秩序，或經濟罪名，如偷稅漏稅，來鎮壓異議分子。這方面中國政府的記錄不好，所以我們不知道是他真的犯了罪呢，還是中國政府以經濟罪名起訴他。」（方冰，2017）將檢察官的執行作為攤在陽光下之「陽光檢察」，透過各種網路平台、媒介之監督，恐怕也因為非司法因素的干擾，而徒留其名而已。

比較特別的是，針對屢見不鮮的冤案，在民間的輿情沸騰下，中國最高人民檢察院啟動司法責任制改革，要求各級檢察官對案件「終身負責」。中國的7萬1千多名檢察官，經過遴選，首批加入「問責制」的228名檢察官，已舉行憲法宣誓活動。而「問責制」是否得以妥善進行依然言之過早（丁汶淇，2017b）。

參、審判階段

公平審判權利為《公民與政治權利國際公約》第14條所規範，其以相當長及繁複之文字規範公正審判權之細節，其中包括公正的法院、刑事基本原則、刑事訴訟之最低保障、上訴權、賠償等領域。

一、司法獨立

《公民與政治權利國際公約》第十四條所指的公正的法院至少涵蓋三個要素：法院之前一律平等、獨立及公正之法院及公開審判。《公民與政治權利國際公約》第十四條第一項第一句規定：「所有的人在法院及裁判所之前一律平等。」此處所稱之法院及裁判所，依據人權事務委員會之意見，不只是單純地如字面所稱的法院及裁判所而已，其包括任何國內法賦予司法機能 (judicial task) 之司法機制 (judicial body)。¹《公民與政治權利國際公約》第十四條第一項第二句規定：「在判定對任何人提出的任何刑事指控，或確定他在一件訴訟案中的權利及義務 (rights and obligations in a suit at law) 時，人人有資格由一個依法設立的合格 (competent)、獨立 (independent) 及公正 (impartial) 的審判庭 (tribunal) 進行公平 (fair) 及公開 (public) 的審訊。」此為公正審判之首要制度保障 (Manfred, 1993:244)。

1 Human Rights Committee, General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, Ninetieth session, 23 August 2007, paragraph 7.



人權事務委員會認為，受合格、獨立及公正的審判庭之審判是一項絕對的權利，不得有任何例外。² 因此其適用於所有情形及所有法庭，不論是般法庭或是特別法庭（Office of the High Commissioner for Human Rights and International Bar Association, 2003:118）。

中華人民共和國憲法並無公平審判權利之明文規定。而其實 2014 年 10 月 23 日中共十八屆四中全會即通過《中央關於全面推進依法治國重大問題決定》，其有關解決「立案難」問題的決定為改革法院案件受理制度，變立案審查制為立案登記制，對人民法院依法應該受理的案件，做到有案必立、有訴必理，保障當事人訴權（馮正虎，2017）。甚至到了 2017 年 10 月，習近平在中共十九大致詞時，還是強調要「深化司法體制綜合配套改革，全面落實司法責任制，努力讓人民群眾在每一個司法案件中感受到公平正義。」而中國宣稱，庭審實質化有助於法官獨立審判、法院「去行政化」，實現「權責統一」的司法改革目標（崔永東，2017）。

中共十九大之後宣佈成立中央全面依法治國領導小組，其成立目的是「加強對法治中國建設的統一領導」，以及「加強憲法實施和監督，推進合憲性審查工作，維護憲法權威」。然而中國最高人民法院院長周強依舊宣稱，堅決抵制西方「憲政民主」、「三權分立」、「司法獨立」等所謂錯誤思潮影響，走「中國特色社會主義法治道路」。相關言論遭到輿論普遍質疑，有評論認為，這番言論再次印證中國的法律是在為共產黨服務（揚帆，2017a）。其中亦可看出中國依然缺乏司法獨立。

二、公開審判

《公民與政治權利國際公約》第十四條第一項規定：「由於民主社會中的道德的、公共秩序的或國家安全的理由，或當訴訟當事人的私生活的利

2 Human Rights Committee, General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, Ninetieth session, 23 August 2007, paragraph 19.



益有此需要時，或在特殊情況下法庭認為公開審判會損害司法利益因而嚴格需要的限度下，可不使記者和公眾出席全部或部分審判；但對刑事案件或法律訴訟的任何判決應公開宣布，除非少年的利益另有要求或者訴訟有關婚姻爭端或兒童監護權。」所稱之公開審判包括法院之記錄及判決必須以書面為之。³

近年來中國人民法院嘗試推動審判方式改革，利用資訊技術將訴訟全過程由「線下」搬到「線上」，推行網上立案、網上審理、網上執行、網上信訪、網上閱卷、網上公開，希望案件當事人及代理人可通過審判資訊網等管道查看與本人相關的案件進展。遠端法庭於2016年7月底正式開始使用（徐雋，2017）。而中國最高人民法院也發佈針對法院開庭時的新規定，該規定的重點主要圍繞庭審過程中，除休庭、公開庭審中的不公開舉證或質證活動，以及不宜錄影的調解活動外，應進行全程錄音錄影，不得人為中斷。

然而，異議人士認為法庭錄影更重要的是為了上級法院，或是政法委等領導便於控制，可以即時觀看審訊，過程是受操控的。同時為了維穩需要，可以觀察紀錄，但是要查看錄影的時候可以說錄影壞了。因此這個新規定是出於法院工作方面的需要，為了保障司法公正可能只是一個藉口（丁文淇，2017c）。

三、公正審判

「公民與政治權利國際公約」第十四條第二項規定：「凡受刑事控告者，在未依法證實有罪之前，應有權被視為無罪。」人權事務委員會認為，無罪推定對於人權保障而言是非常基本的，基於無罪推定，要求檢察官有舉證之義務，確保除非基於合理確認 (beyond reasonable doubt) 罪刑之前應

3 See Human Rights Committee, *Conteris v. Uruguay*, Communication No. 139/1983 (17 July 1985), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/40/40) at 196 (1985), paragraph 9.2.



作無罪之推定，確認被告有懷疑是否犯罪之利益 (benefit of doubt)，⁴ 同時要求必須以符合此原則之方式對待刑事被告。⁵

同時「公民與政治權利國際公約」第十四條第三項第七款規定，被告有不被強迫作不利於他自己的證言或被強迫承認犯罪之權利。人權事務委員會認為，此項權利應是指刑事調查機關不得透過直接或間接身體或不當的心理壓力，以取得不利於被告自己或是承認犯罪之證據。因而締約國不得以違背「公民與政治權利國際公約」第七條（不受酷刑）之方式取得證據，同時必須確保以酷刑取得之證據，不得適用之。

中國聲稱其刑事訴訟制度需歷經立案、偵查、審查訴訟、一審、二審，死刑案件還涉及死刑覆核等一系列程序。而中國也強調各級法院將深入推進以審判為中心的刑事訴訟制度改革，依法適用罪刑法定、證據裁判、疑罪從無等原則，制定發佈嚴格排除非法證據司法解釋，確保有罪的人受到公正懲罰，保障無罪的人不受刑事追究。中國聲稱要從聶樹斌案等冤錯案件中深刻汲取教訓，強化源頭治理，健全冤假錯案防範機制，堅決守住防止冤假錯案的底線（信息時報，2017）。

同時中國也強調全面落實司法責任制，甚至習近平在中共十九大致詞時亦強調之。據悉，全國法院在2016年全面實施司法責任制、法官員額制等改革。中國亦聲稱將加強刑事案件認罪認罰從寬制度試點工作，明確適用條件、證明標準、辦理程序、從寬幅度、配套措施等，實現司法公正與效率的統一（彭波，2017）。

不過中國官方媒體也強調，縱觀以往的冤假錯案成因，多數源於在執行這些制度設計時的輕慢，甚至於雖歷經每個環節卻一錯再錯、怠於糾錯（倪弋，2017）。而其也證實在中國冤案及錯誤審判持續發生。至於中國

4 Marsha Wellknown Yee, "Hong Kong's Legal Obligation to Require Fair Trial for Rendition," (2002) 102 *Colum. L. Rev.* 1373, 1406.

5 Human Rights Committee, General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, Ninetieth session, 23 August 2007, paragraph 30.



所聲稱之各種改革措施是否能有正面之改善效應，則必須持續的觀察。

四、死刑

《公民與政治權利國際公約》第 6 條保障「任何人之生命不得無理剝奪。」而「凡未廢除死刑之國家，非犯情節重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。」在未廢除死刑之國家，死刑之執行只得適用於最嚴重之犯罪，且不得違反《禁止及處罰滅種罪公約》(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)，同時受死刑宣告者有權尋求赦免，第 6 條亦規定不得對十八歲以下之未成年人處以死刑及對孕婦執行死刑。因而《公民及政治權利國際公約》並未明定廢除死刑，但是要求限制死刑之範疇。人權事務委員會認為，死刑之施行如果不符合此公約第 14 條規定之公平審判權利，且無其他上訴救濟機會，則為違反第 6 條生命權應受保障之規定。⁶ 而公約締約國不得「延緩或阻止死刑之廢除」。

中國強調堅持嚴格控制和慎重適用死刑的政策，確保死刑案件審判品質，確保死刑案件審判、覆核工作平穩有序進行，確保死刑只適用於極少數罪行極其嚴重、社會危害極大、罪證確實充分、依法應當判處死刑的犯罪分子，防止死刑適用出現大幅波動。同時進一步強化死刑覆核法律監督，保障死刑適用的公正、統一（彭波，2017）。

不過在 12 月 16 日，在廣東陸豐市的體育場當地法院舉行「宣判大會」，殺人、搶劫、涉毒的 12 名犯罪分子最後有 10 人被判死刑，當場直送刑場、立刻槍決。這並非陸豐東海鎮首次召開「宣判大會」，而新華社稱，陸豐

6 See Human Rights Committee, Communication No. 282/1988, *Leaford Smith v. Jamaica*, A/48/40.



因製販毒品犯罪問題嚴重，被國家禁毒委列為「掛牌整治地區」。在6月，汕尾、陸豐兩級法院也曾在此對18名毒犯宣判，當時13人被判死刑，其中8人直送刑場執行（風傳媒，2017）。

而國際特赦組織在2017年4月11日發佈《2016年全球死刑狀況報告》，其指出目前中國仍是全球執行死刑最多的國家，死刑人數超出全球其他國家的總和。借著隱瞞司法死刑人數，中國不止沒有遵守自己的承諾和標準，更違反了聯合國對成員國的要求。國際特赦組織還批評中國當局隱瞞死刑執行人數，可能與摘取死囚器官有關。因此國際特赦組織要求中國停止任何不符合國際標準的摘取器官的做法，並公開每年判處及執行死刑的數字（陳檠，2017）。

肆、監獄與法律執行

《公民與政治權利國際公約》第10條規定，「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」而在監禁部分，「除特殊情形外，被告應與判決有罪之人分別羈押，且應另予與其未經判決有罪之身分相稱之處遇」，同時「少年被告應與成年被告分別羈押，並應儘速即予判決」。同時監獄之處遇，「應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。少年犯人應與成年犯人分別拘禁，且其處遇應與其年齡及法律身分相稱」。

其實中國自2014年即聲稱要推動全國監獄系統根據社會公眾、罪犯近親屬和罪犯等公開物件的不同需求，深化獄務公開內容（黃輝，2017）。在2017年中國持續強調將監獄體制及制度改革進一步深化，健全完善監獄分級分類建設、罪犯分押分管分教制度。建立健全罪犯改造品質和危險性評估制度。要全面深化獄務公開，堅持「以公開為常態、不公開

為例外」原則，以社會最關心、最容易滋生腐敗的執法環節為重點，依法公開監獄執法依據、程序、流程和結果（魏哲哲，2017）。

然而受刑人之親屬、監護人探視權還是受到不當限制，依照中華人民共和國監獄法第 48 條規定，罪犯在監獄服刑期間可以會見親屬、監護人。但實際執行仍依照各地監獄之「管理規定」以決定是否允許親屬及其監護人之會見。一般之會見模式，在犯有「煽動顛覆國家政權罪」之受刑人，常見官方以推遲會見或是否准會見之回應。即便是採用「遠程幫教會見」之模式，也明確地排除「危害國家安全」之受刑人。⁷其意味著，遭判處「煽動顛覆國家政權罪」之受刑人，其在探視權方面，是受到嚴格之限制。

同時依然可以發現監獄不當處遇作為，例如在朱虞夫案中，他因鬍子偏長，被獄警要求剃除不成，獄警卻無理由地被加以施暴等情狀（海彥，2017c）。而被以「煽動顛覆國家政權罪」論處之受刑人，其處遇環境也有許多壓迫。以下是幾個例證。第一，被以「煽動顛覆國家政權罪」判刑 11 年的政治犯王喻平在獄中健康惡化，渾身又冷又疼，其後幾乎失去了嗅覺，懷疑自己遭遇毒害，要家人為他申請保外就醫及聘請律師申訴，王井平還指，不知能不能等到哥哥出獄的那一天（忻霖，2017c）。第二，中國良心犯張海濤被新疆法院以「煽動顛覆國家政權罪」等罪名重判 19 年。2016 年底被轉送新疆阿克蘇沙雅監獄服刑，其妻子多次致電獄方，要求安排會見時間，但是獄方電話無人接聽（喬龍，2017d）。直到 7 月 27 張海濤才得以與其妻子會面（喬龍，2017e）。第三，胡石根在 2015 年「709」大抓捕中被捕並被判處 7 年半徒刑。他的友人披露胡石根在獄中患有嚴重心臟病及其它疾病。有消息透露，當局曾向胡石根承諾，只要「認罪」就能「保外就醫」。第四，黃文勳被以「煽動顛覆國家政權罪」判刑 5 年，其為「赤壁五君子」之一，黃文勳在獄中患了耳腫瘤，但當局拒絕將其送院醫治。

7 江蘇省遠端幫教會見管理辦法（試行），第 6 條第 1 款。http://www.jssf.gov.cn/pub/jssf/xxgk/tzgg/201606/t20160623_81296.html。



第五，楊天水兩次入獄，先後在獄中度過了22年，他身患多種疾病，家人在好幾年前就一直申請保外就醫，本來他預定在2017年12月刑滿，但是當局現在提前四個月將他保外就醫，這就說明他的病情很危險，他們不想讓他死在獄中，以免輿論和國際社會的追究（高山，2017b）。

而最嚴重的例子是劉曉波案，劉曉波被以涉犯「煽動顛覆國家政權罪」之名判處有期徒刑11年，並於2010年5月26日開始在監獄服刑。後來其身體狀況逐漸變差，但是中國政府從未同意其保外就醫。直到2017年6月7日才因患有晚期肝癌從監獄轉到瀋陽腫瘤醫院治療（自由亞洲電台，2017f），也才允許親屬會面，但是其妻劉霞依然不能會面。劉曉波經過近一個月的治療，病情無好轉跡象，肝腹水伴癌細胞向全身擴散，因此家屬希望能夠得到至國外治療之機會，在7月5日時中國決定邀請來自美國、德國等國的國際最權威肝癌治療專家參加由中國著名肝癌治療專家組成的醫療小組，對劉曉波進行會診（自由亞洲電台，2017e）。7月8日兩名德國及美國專家加入中國的專家醫療組，認為劉曉波的身體狀況允許他出國治療，但是越快越好（自由亞洲電台，2017b）。而德國駐中國大使館7月10日晚罕見地發佈聲明，斥責中國方面背信，對為劉曉波會診的德國醫生錄音錄影，並有選擇地洩露給官控媒體，操控輿論，有損外界對中國處理劉曉波案例的信任。聲明還質疑是中國安全機構在主導劉曉波治療進程（美國之音，2017c）。同時聯合國人權高級專員（UN High Commissioner for Human Rights）辦公室會晤中國官員後，該辦公室發言人表示，他們已經致函中國政府，對劉曉波的病情表示嚴重關注（自由亞洲電台，2017h）。但是中國政府終究沒有同意劉曉波至國外就醫（自由亞洲電台，2017g），最後劉曉波在7月13日病逝。聯合國人權高級專員稱讚劉曉波是和平及民主之象徵，即使遭受傷害，依然持續為和平政治奮鬥，即使他

已死亡，但是會繼續作為人權捍衛者之指引及典範。⁸

伍、法律扶助

「公民與政治權利國際公約」第十四條第三項第四款亦規定，如果被告沒有法律援助，要通知他享有這種權利；在司法利益有此需要的案件中，為他指定法律援助，而在他沒有足夠能力償付法律援助的案件中，不要他自己付費。人權事務委員會認為，在思考所稱司法利益時，對於一般審判案件而言，被起訴之罪刑是否嚴重為重要考量，而在上訴案件時，應衡量其客觀之成功可能性。⁹

中國聲稱幾項成果，第一，2016年浙江通過修改地方立法，將經濟困難認定基準從最低生活保障標準的1.5倍，調整為城鄉統一適用的最低工資標準。第二，浙江亦將軍人軍屬、見義勇為人員、老年人、婦女、未成年人、身心障礙人士等群體因特定事項申請法律援助的，視為經濟困難，無需出具證明（馬柏偉，2017）。第三，擴充法律扶助事項範圍，主要包括損害賠償事項、婚姻家庭事項、因勞動關係請求賠償等勞動保障事項等。第四，加強法律援助值班律師工作，在2000多個看守所設立法律援助工作站，與人民法院、人民檢察院、公安機關工作銜接配合機制更加完善（劉子陽，2017）。

中國司法部及財政部在2017年3月公布《關於律師開展法律援助工作的意見》，強調做好刑事法律援助工作、強化民生領域法律援助力度、廣泛開展諮詢服務、發揮律師在完善法律援助制度中的作用、推動律師廣

8 Comment by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein on the death of Liu Xiaobo, Geneva, 13 July 2017, available at <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21870&LangID=E>.

9 Human Rights Committee, General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, Ninetieth session, 23 August 2007, paragraph 38.



泛參與法律援助工作。法律援助機構要做好刑事法律援助指派工作，組織律師做好會見、閱卷、調查取證等工作，認真辦理法律援助案件，切實保障刑事訴訟當事人合法權益。同時其提出要發展公益法律服務機構和公益律師隊伍，倡導律師對不符合法律援助條件、經濟確有困難的群眾提供減免收費（王茜，2017）。

中國在2017年10月公布《關於開展刑事案件律師辯護全覆蓋試點工作的辦法》，其希望能提高刑事訴訟之辯護率，更加有效防範冤案。此《辦法》之主要內容包括：1. 被告人除自己行使辯護權外，有權委託律師作為辯護人。2. 被告人具有刑事訴訟法規定應當通知辯護情形，沒有委託辯護人的，人民法院應當通知法律援助機構指派律師為其提供辯護。3. 其他適用普通程序審理的一審案件、二審案件、按照審判監督程序審理的案件，被告人沒有委託辯護人的，人民法院應當通知法律援助機構指派律師為其辯護。這就將通知辯護範圍擴大到法院階段適用普通程序審理的所有一審案件、二審案件及按照審判監督程序審理的案件，將使律師刑事辯護率得以大幅度提升。4. 適用簡易程序、速裁程序審理的案件，被告人沒有辯護人的，人民法院應當通知法律援助機構派駐的值班律師為其提供法律幫助。5. 在法律援助機構指派的律師或者被告人委託的律師為被告人提供辯護前，被告人及其近親屬可以提出法律幫助請求，人民法院應當通知法律援助機構派駐的值班律師為其提供法律幫助。此辦法所指涉之案件型態，已不再侷限應當指派辯護人之狀況，而係「普及」到所有刑事案件上。換句話說，犯罪嫌疑人，不論是已經有指派辯護人後被解任，或是本身無辯護人之狀況，均由法院法律援助機構指派律師為其提供辯護。

然而中國刑事案件辯護率低主要是因為司法不公正，當事人聘請辯護律師打官司，費錢費時還不可能影響法庭的判決（高山，2017a）。即使是刑事辯護全覆蓋，律師執業之保障與律師是否可以無礙地依法令行使其辯

護權，則尚待商榷。

同時中國依然有「官派律師」之情況，709 案被捕的王全璋律師，在被羈押兩年多後，其官派律師陳有西在微博披露已會見當事人。但是王全璋的妻子李文足強調，官派律師此前從未和家屬進行溝通，又指有官派律師稱此前有律師因與王全璋「理念不同」退出代理，對此家屬表示質疑。然而家屬委託的藺其磊及程海兩名律師前往看守所申請會見王全璋，仍然遭到拒絕，看守所稱王全璋已經有兩名律師（揚帆，2017c）。中國維權律師江天勇被以顛覆國家政權罪判處 2 年有期徒刑，剝奪政治權利 3 年，江天勇的妻子金變玲表示，她聘請的律師一直無法與江天勇接觸，官方指派的辯護律師也不願通話（自由時報，2017b）。

雖然中國全國律協對於「官派律師」之稱呼提出抗議（胡永平，2017），中國也聲稱未來將不再出現「官派律師」之概念，而是在此辦法下，成為「法律援助律師」。不過這可能形成更嚴重之傷害，如果中國強行以類似王全璋案之方式聲稱犯罪嫌疑人已有律師為其辯護，反而可能更全面地以「法律援助律師」之名限制當事人自己選任辯護律師，進而控制個案之辯護情形，因而形式上的法律扶助，可能形成實質上的辯護律師管控。

陸、律師執業

律師執業權利是當事人權利的延伸，律師執業權利的保障程度，關係當事人權益能否得到有效維護，亦影響律師辯護能否有效發揮。《公民與政治權利國際公約》第十四條第三項第二款規定，必須給予被告有充分時間 (adequate time) 及便利 (facilities) 準備他的辯護，並與他自己選擇的律師聯絡。人權事務委員會認為，《公民與政治權利國際公約》第十四條第三項第二款是保障公正審判及平等攻擊防禦原則非常重要之要素。



首先，所謂與律師聯繫的權利 (right to communicate with counsel)，是指必須及時同意被告與律師聯繫。¹⁰ 因而收押禁見如果包括律師，則可能違反此項權利。其次，就所稱「充分時間」而言，人權事務委員會認為，其取決於每起案件的情況 (Office of the High Commissioner for Human Rights and International Bar Association, 2003:244)。如果律師合理地認為準備辯護的時間不足，他們有責任請求延後審判。¹¹ 除非法官發現或本應當發現辯護律師的行為違反司法利益，否則締約國不必為該律師的行為負責。如延後審判的請求合理，則有義務同意，特別是在被告受到重罪的刑事指控，並且需要更多時間準備辯護的情況下。¹² 再者，所稱之「足夠的便利」(adequate facilities)，人權事務委員會認為，必須包括能夠閱卷及其他證據，此部分必須涵蓋檢察官預計在法院上針對被告提出的全部起訴有罪資料，亦包括可證明被告無罪之資料。而所謂可證明被告無罪之資料，不應只是涵蓋能證明被告無罪之資料而已，亦應包括任何能協助訴訟之資料。例如如果聲稱證據是受酷刑而得，此時有關此證據如何取得之情狀必須提供，以作為評估之依據。

中國認為保障律師執業權利的規定已經比較完整，問題是執行不嚴、銜接不夠、落實不力。特別是在刑事辯護領域，一些地方仍存在申請會見不安排，庭審過程中發問難、質證難、辯論難和辯護意見得不到尊重和採納，律師執業權利被侵犯的救濟機制還不健全，保障措施沒有落實到位。解決這個問題，除了在法律制度層面加以完善之外，關鍵要把現有制度、規定落實下來，形成有效的聯動工作機制，向全社會釋放出充分保障律師

10 Human Rights Committee, General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, Ninetieth session, 23 August 2007, paragraph 34.

11 See Human Rights Committee, *Wright v. Jamaica*, Communication No. 459/1991, U.N. Doc. CCPR/C/55/D/459/1991 (1995), paragraph 10.2.

12 Human Rights Committee, General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, Ninetieth session, 23 August 2007, paragraph 32.



依法執業的強烈信號（王比學，2017）。因此中國強調依法保障律師執業權利努力的方向是律師會見權「無障礙」、律師知情權「全透明」、律師辯護權「認真聽」（趙志輝，2017）。

不過中國甚至發生要求律師協會設立政委之事情，被簡稱為政委的職務一般是指在中國軍隊或員警機構中，由中共黨員擔任的領導職位。而天津市非公有制經濟組織及社會組織工委召開「設立政治委員工作推動會」確認了在律師行業設立政委的工作，以「推動全面從嚴治黨向基層延伸，鞏固擴大社會組織黨的組織和工作覆蓋成果」。負責抓政治思想工作，發揮中國共產黨的政治優勢（希望，2017）。然而這是政治及政黨直接介入律師職業，使得律師執業喪失獨立性，是中國法制明顯的倒退。

在中國有許多律師執業受到不當限制之案件，特別是維權律師甚至遭到迫害。為了打擊維權律師，中國當局過去幾年已不斷「立法」，以達到擴大行政權力及嚴控律師言行的目的，例如律師職業管理辦法及律師事務所管理辦法兩項規定的修改方向都是朝管控及擴大政府行政權力的方向修改，與應有的法治觀念背離（高鋒，2017e）。

有關不當限制律師的事件，中國當局會要求不符合法律規定之事項，例如在中國諷習文化衫煽動案中，當事人（權平）之辯護律師被要求補充「執業機構所在地的司法局出具的介紹信」，才能代理案件，致該案兩名律師因而被解除委任。然而其為法定程序規定外之文書，此要求明顯超出法律，於法無據（海彥，2017b）。劉勇錫律師在要求廣州越秀區看守所安排會見時，竟然因為他們律師事務所開具的《會見在押犯罪嫌疑人、被告人專用證明》與看守所要求的《律師會見在押犯罪嫌疑人、被告人專用介紹信》法律文書名稱稍有不同而拒絕安排會見。而在魏水準律師事件，魏律師至看守所會見時，必須憑身份證才能領卡進看守所的大門，而且還要採集個人頭像資訊（玉品建，2017）。然而根據《中華人民共和國刑事訴



訟法》及《律師法》，律師會見只須「三證」，包括律師執業證書、律師事務所證明、委託書，即可會見（玉品建，2017）。

律師亦被限制取得案件之卷宗資料，例如河南律師王磊在甘肅通渭縣為法輪功修煉者辯護，在法院閱卷準備拷貝光碟資料時被阻撓，並被限制自由四個多小時，後又被強制收回已經複製的兩本案卷及拍下的光碟照片（揚帆，2017b）。

中國透過間接之方式干涉律師執業，例如陳建剛律師向外界披露中國709大抓捕案中的律師謝陽被監視居住期間遭受酷刑，後來司法當局要求查閱陳建剛律師所代理案件的所有具體情況，導致他需要整理案卷，不得不停止辦案，要「休息」一段時間，而代理謝陽的案件也要暫停（忻霖，2017a）。

中國甚至直接壓迫維權律師，例如遲夙生律師因為質疑法官的說法，2名法警要把她的電腦沒收。遲夙生因為要用手機拍照作為證據，被8名法警搶奪手機，並被拖出法庭，期間遲夙生突然暈倒，後被送院治療（揚帆，2017e）。吳有水律師因被投訴在網上發表對中國共產黨及政府的負面評價、損害律師職業形象，而被杭州市律協「立案調查」。杭州市律協根據當事人要求而舉行聽證會，但是在聽證會舉行的前一天，吳有水的辯護律師許興華在貴陽機場遭到政府人員攔截，聽證會當天，律協以吳之律師拒絕在會上關掉手機，而宣佈取消會議（喬龍，2017c）。

李天天律師被上海警方以「尋釁滋事罪」刑事拘留，維權人士透露，李天天律師被捕或與其早前，微信公開一名國保的身份有關，或是她對政策批評，對709家屬聲援（忻霖，2017b）。中國維權律師江天勇過去曾經參與為維權人士胡佳及高智晟等辯護，江天勇被控顛覆國家政權罪，在2017年11月被湖南長沙市中級人民法院一審判處2年有期徒刑，剝奪政治權利3年（自由時報，2017b）。

周世鋒是北京鋒銳律師事務所的主任律師，是中國政府 2015 年 7 月以來打壓 300 多名人權捍衛者行動的核心人物。這些維權律師代理了一些敏感案件，挑戰了中國政府的權威。周世鋒 2016 年 8 月被判刑 7 年。對他的定罪主要是來自於他被關押 13 個月期間的口供，法院沒有檢驗證據，也沒有讓他對檢方提出的顛覆國家政權指控進行辯護。很多觀察人士把對周世鋒和其他維權人士的審判形容為「走過場，演一場政治戲」（美國之音，2017b）。然而中國最高人民法院在工作報告中，特別強調全力維護國家安全和社會穩定，甚至還特別提到周世鋒案。當中國最高法院院長公開把 709 系列案件列為最高法院的政績之一，這暴露出中國威權統治的真實面目，也釋放出中國當局將繼續打壓維權律師的訊息。

聯合國人權理事會 (Human Rights Council) 在 2017 年 8 月為兩年前中國「七〇九維權律師大抓捕事件」落難的中國家庭教會長老胡石根、北京鋒銳律師事務所主任周世鋒、湖南律師謝陽平反，直指他們從事維權運動卻被迫自白認罪，要求中國政府六個月內儘速放人及支付賠償金，但迄今似乎未獲任何回應。拘留問題工作組五位專家的報告認定，此三人被關乃因從事「促進及保護人權的活動」，當局拘禁卻「完全或部分未遵照關乎他們接受公平審判之權利的國際規範來走」，包括不准當事人接觸律師、「隔離拘留」，且「長達數月未將其下落通知其家屬」；「適當補救方式乃立即釋放胡石根、周世鋒、謝陽，以及溝通強制行使令他們取得賠償金和其他補償的權利」，除要求中國半年內做出行動，另建議中國修法符合國際保護人權的標準（自由時報，2017a；The Guardian, 2017）。

人權觀察 (Human Rights Watch) 也指出，自 2017 年 9 月起，北京、廣東、廣西、河南、湖南和雲南等地司法廳局，在政府操控的中華全國律師協會及公安機關配合下，對至少七家律師事務所展開所謂「全面考核」或「調研」。此次檢查比以往更為嚴格，執行檢查的官員人數比以前更多，



層級比較高，一些律師事務所接受檢查的時間也特別長（葉兵，2017）。

另外，中國也以年檢審核律師證照之方式控制律師執業。余文生曾經抨擊中國對香港「佔中運動」及「新公民運動」等事件的打壓罄竹難書。他曾因發表支持佔中言論，遭關押九十九日，之後為「七〇九大抓捕」中的涉案律師王全璋辯護（自由時報，2017a）。原則上，中國律師每年一度的年檢到5月底結束，可是直到7月11日，余文生律師所屬的律師事務所的其他律師都已經拿到當年年檢的律師證，只剩下為709案代理的余文生及梁小軍律師仍未獲通過，余文生2017年6月30日通過了年檢考核，但被司法局以換發新律師證為由，將律師證收走並扣押，直到7月19日才收到司法局發還的執業機構一欄被白紙覆蓋並蓋了公章的廢證（海彥，2017d）。

王全璋律師在北京鋒銳律師事務所工作，中國官方宣稱以北京市鋒銳律師事務所為平臺的犯罪團夥先後組織策劃40餘起事件，打著「維權」、「公益」等旗號炒作借機出名，從中牟取利益。因而律師事務所內的部分律師也被牽連，年檢兩年都沒有通過，人數甚至高達七人。鋒銳律師事務所的合夥人甚至指控，司法局聲稱在709案被抓律師的案件全部終結後，要吊銷鋒銳律師事務所的執業許可證（丁文淇，2017a）。曾代理王江峰案的祝聖武律師，將撰寫的王江峰辯護內容公開發表後，引發法律界熱議，以至於招遠法院在宣判王江峰案刑期的第三天，決定再審該案。2017年9月21日山東省司法廳吊銷祝聖武律師執業證（喬龍，2017b）。

柒、結論

本文檢視中國在2017年的司法人權保障狀況，檢視範圍包括司法人權的五大領域，分別為偵查階段之人身自由及尊嚴、審判階段之公平司法

審判、執行階段之適切執法、法律扶助及律師執業。

形式上中國嘗試改善司法權保障，例如在偵查階段嘗試規範警察執法及起草《看守所法》，建立檢察官之司法責任。不過在中國人身自由及安全無法得到完整之保障，違法逮捕、刑求及侵犯人身安全之事件頻傳。在審判階段，中國憲法並無公平審判權利之明文規定，雖然中國強調要「深化司法體制綜合配套改革，全面落實司法責任制，努力讓人民群眾在每一個司法案件中感受到公平正義。」然而中國最高人民法院院長周強依舊宣稱，堅決抵制西方「憲政民主」、「三權分立」、「司法獨立」等所謂錯誤思潮影響，走「中國特色社會主義法治道路」。在執行階段，中國強調堅持嚴格控制和慎重適用死刑的政策，不過中國仍是全球執行死刑最多的國家，死刑人數超出全球其他國家的總和，而且中國隱瞞死刑執行人數，可能與摘取死囚器官有關。中國強調將監獄體制及制度改革進一步深化，不過依然可以發現監獄不當處遇作為，而最嚴重的例子是劉曉波案。

在法律扶助部分，中國嘗試建立廣泛的法律扶助，不過這可能形成全面地限制當事人自己選任辯護律師，進而控制個案之辯護。而在律師執業部分，中國甚至發生要求律師協會設立政委之事情，中國依然有「官派律師」之情況，在中國有許多律師執業受到不當限制之案件，特別是「維權律師」甚至遭到迫害。

其實中國面臨兩大主要障礙。第一是對於法治本質之理解，司法人權保障與法治理念息息相關，法治不只是強調形式之立法程序及內容而已，更在乎法律規範是否奠基於民主、自由及人權，同時亦限制政府濫權。因為缺乏真正的法治理念，中國強調的「推進依法治國」，實質上卻不是保障權利。進而政治因素介入司法，導致有政治意念之案件形成更嚴重的司法人權傷害。第二是面對國際人權準則，中國至今尚未批准《公民與政治權利國際公約》，也沒有接受任何國家指控、個人申訴及詢問制度，形成



內外不適用之困境。如果不能真實接受及實踐國際人權準則，中國的依法治國將只是停留在自我設定的依法而治框架，無法真正確保司法人權之保障。如果中國真心希望能夠確實實踐司法人權，應該以更真誠之心境面對這兩個核心議題。



參考資料

- 丁汶淇 (2017a)。〈709 案代理律師年檢被卡〉，自由亞洲電台，2017 年 07 月 12 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ml1-07122017105256.html>。
- 丁汶淇 (2017b)。〈中國首批檢察官加入終身責任制行列〉，自由亞洲電台，2017 年 07 月 18 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ml1-07182017105611.html>。
- 丁汶淇 (2017c)。〈中國最高法新規：法院庭審全程錄影〉，自由亞洲電台，2017 年 02 月 23 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ml1-02232017114447.html>。
- 人權觀察 (2017)。〈中國：修改國家監察法草案 新反腐機構恐致侵權拘押〉，人權觀察，2017 年 11 月 10 日，<https://www.hrw.org/zh-hans/news/2017/11/10/311335>。
- 王比學 (2017)。〈律師執業，受保障還要守底線 (聲音)〉，人民日報，2017 年 01 月 23 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/23/nw.D110000renmrb_20170123_2-05.htm。
- 王茜 (2017)。〈為律師開展法律援助護航——司法部副部長趙大程詳解《關於律師開展法律援助工作的意見》〉，國際日報，2017 年 03 月 10 日，<http://www.chinesetoday.com/big/article/1178083>。
- 方冰 (2017)。〈在美參加異議活動後成為紅通犯的王在剛獲庇護〉，美國之音，2017 年 02 月 16 日，<http://www.voachinese.com/a/fugitive-asylum-20170215/3726754.html>。
- 玉品建 (2017)。〈評論：我連做夢都要跟員警死磕到底〉，《中國人權雙週刊》，第 208 期，2017 年 4 月 28 日—5 月 11 日，2017 年 04 月 28 日，<http://www.hrichina.org/chs/zhong-guo-ren-quan-shuang-zhou-kan/yu-pin-jian-wo-lian-zuo-meng-du-yao-gen-jing-cha-si-ke-dao-di-tu>。



- 自由亞洲電台 (2017a)。〈中國邀請美、德等國專家將赴華會診 劉曉波出國治病機會渺茫〉，自由亞洲電台，2017年07月05日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-07052017102321.html>。
- 自由亞洲電台 (2017b)。〈外國醫生聯合聲明：劉曉波可以出國治療〉，自由亞洲電台，2017年07月09日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/hc-07092017124959.html>。
- 自由亞洲電台 (2017c)。〈民眾騎單車持坦克圖紀念六四 北京、重慶等地多人遭強制旅遊〉，自由亞洲電台，2017年06月03日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-06032017110117.html>。
- 自由亞洲電台 (2017d)。〈劉曉波入院近一個月未見起色 劉震抑鬱症嚴重 身體轉差〉，自由亞洲電台，2017年07月04日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-07042017091901.html>。
- 自由亞洲電台 (2017e)。〈劉曉波肝癌終末期 美、德專家抵瀋陽為其會診〉，自由亞洲電台，2017年07月08日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-07082017071049.html>。
- 自由亞洲電台 (2017f)。〈劉曉波癌細胞骨轉移 病情會議片段曝光〉，自由亞洲電台，2017年07月01日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/x11a-07022017084200.html>。
- 自由亞洲電台 (2017g)。〈中國官方通報劉曉波治療情況 回避出國要求〉，自由亞洲電台，2017年07月03日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-07032017094628.html>。
- 自由亞洲電台 (2017h)。〈聯合國人權專員就劉曉波病情會晤中國官員〉，自由亞洲電台，2017年07月04日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/hc-07042017131818.html>。
- 自由時報 (2017a)。〈建言罷免習近平 維權律師被捕〉，自由時報，2017年10月20日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1144933>。
- 自由時報 (2017b)。〈維權律師江天勇顛覆國家政權罪判刑2年〉，自

- 由時報，2017年11月22日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1153976>。
- 自由時報（2017c），〈維權律師冒險受訪 爆酷刑經歷〉，自由時報，2017年10月30日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1147592>。
- 江蘇省司法廳（2016）。〈江蘇省遠端幫教會見管理辦法（試行）〉，第6條第1款。http://www.jssf.gov.cn/pub/jssf/xxgk/tzgg/201606/t20160623_81296.html。
- 忻霖（2017a）。〈709大抓捕：陳建剛律師全家被押返北京 律師界緊急關注〉，自由亞洲電台，2017年05月04日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/x11-05042017105508.html>。
- 忻霖（2017b）。〈上海律師李天天被以“尋滋罪”刑拘 疑曝光國保身份遭報復〉，自由亞洲電台，2017年04月12日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/x12-04122017101412.html>。
- 忻霖（2017c）。〈湖北良心犯王喻平健康堪憂 江蘇單利華獄中缺醫少藥〉，自由亞洲電台，2017年04月13日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/x12-04132017101855.html>。
- 希望（2017）。〈天津律師協會將設立政委 保障正確政治方向〉，自由亞洲電台，2017年05月18日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/nu-05182017110938.html>。
- 美國之音（2017a）。〈中國作家及律師女友敏感日被逼離廣州〉，美國之音，2017年05月30日，<https://www.voachinese.com/a/guangzhou-writer-and-lawyer-forced-to-leave-ahead-of-june-4th/3877088.html>。
- 美國之音（2017b）。〈中國最高院將打壓維權律師列為主要政績〉，美國之音，2017年03月02日，<http://www.voachinese.com/a/China-judicial-reform-20170314/3765165.html>。
- 美國之音（2017c）。〈德駐華使館斥中方背信 疑公安操控劉曉波治療〉，美國之音，2017年07月11日，<https://www.voachinese.com/a/german->



embassy-statement-on-xiaobo-liu/3937016.html。

美國之音 (2017d)。〈深圳網友欲訂郭文貴名言文化衫遭刑拘〉，美國之音，2017年06月01日，<https://www.voachinese.com/a/chinese-netizen-detained-for-ordering-t-shirts-with-slogans-from-guo-wengui/3882266.html>。

信息時報 (2017)。〈嚴格排除非法證據司法解釋將出臺〉，2017年，01月15日，<http://epaper.xxsb.com/showNews/2017-01-15/358068.html>。

胡永平 (2017)。〈全國律協：反對給律師亂貼“官派律師”“死磕律師”〉，全國網，2017年09月05日，http://www.legaldaily.com.cn/judicial/content/2017-09/05/content_7306377.htm?node=80543。

風傳媒 (2017)。〈萬人圍觀、直送刑場、立即槍決！中國廣東這樣處置死刑犯〉，風傳媒，2017年12月18日，<http://www.storm.mg/article/373918>。

倪弋 (2017)。〈正義來得更快了(論法)〉，人民日報，2017年01月11日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/11/nw.D110000renmrb_20170111_2-19.htm。

徐雋 (2017)。〈評論“智慧法院”公眾開放日，各種高科技亮相北京法院“睿法官”輔助審案還遠嗎〉，人民日報，2017年01月04日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/04/nw.D110000renmrb_20170104_1-19.htm。

海彥 (2017a)。〈中國海內外公民大連署成立反酷刑聯盟〉，美國之音，2017年02月14日，<http://www.voachinese.com/a/china-rights-20170214/3723922.html>。

海彥 (2017b)。〈中國諷習文化衫煽動案庭審律師代理遇阻〉，美國之音，2017年2月15日，<http://www.voachinese.com/a/chinese-t-shirt-20170215/3725318.html>。

海彥 (2017)。〈美議員關注浙江民主人士遭獄警施暴〉，美國之音，2017



- 年 2 月 17 日，<http://www.voachinese.com/a/news-us-congressman-calls-for-release-of-dem-activist-in-prison-20170215/3727048.html>。
- 海彥 (2017c)。〈被抓中國律師之妻再聲明拒絕官派律師〉，美國之音，2017 年 07 月 26 日，<https://www.voachinese.com/a/news-wife-refuses-official-appointed-attorney-for-husband-20170726/3959548.html>。
- 高山 (2017a)。〈刑事案件律師辯護全覆蓋？李靜林律師：完全做秀〉，自由亞洲電台，2017 年 10 月 31 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/hc-10312017105119.html>。
- 高山 (2017b)。〈楊天水一出腦瘤才保外就醫，北京故伎重演〉，自由亞洲電台，2017 年 08 月 13 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/hc-08132017150651.html>。
- 高峰 (2017a)。〈徐琳律師要求會見被拒“不必請律師”字條真偽莫辨〉，自由亞洲電台，2017 年 10 月 17 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/gf2-10172017105117.html>。
- 高峰 (2017b)。〈維穩步步升級 湖北異議人士陳劍雄女友涉“尋釁滋事”遭刑拘〉，自由亞洲電台，2017 年 10 月 06 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/gf1-10062017101456.html>。
- 高鋒 (2017c)。〈北京維權人士盛大軍被扣逾 10 日 禁見律師〉，自由亞洲電台，2017 年 09 月 28 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/gf1-09262017105351.html>。
- 高鋒 (2017d)。〈法律界人士指「留置」代「雙規」乃法治倒退〉，自由亞洲電台，2017 年 11 月 09 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/gf2-11092017102258.html>。
- 高鋒 (2017e)。〈新「中央依法治國領導小組」引起法律界疑慮〉，自由亞洲電台，2017 年 10 月 26 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/gf2-10262017104213.html>。
- 馬柏偉 (2017)。〈法律援助，給群眾“觸手可及的正義” (治理者說)



- 》，人民日報，2017年01月24日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/24/nw.D110000renmrb_20170124_6-05.htm。
- 崔永東（2017）。〈庭審改革，讓“法官說了算”〉，人民日報，2017年01月24日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/24/nw.D110000renmrb_20170124_3-05.htm。
- 張洋（2017）。〈70分鐘短片10多個情形，指引民警規範查驗身份證、處置“醫鬧”等——民警要習慣在鏡頭下執法 涉密涉恐等案件要明確告知不得拍攝〉，人民日報，2017年01月10日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/10/nw.D110000renmrb_20170110_1-11.htm。
- 陳燦（2017）。〈國際特赦：中國死刑人數全球第一 官方隱瞞數字〉，自由亞洲電台，2017年04月11日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/cp1-04112017102002.html>。
- 喬龍（2017a）。〈天津訪民微信發被監控視頻遭刑拘〉，自由亞洲電台，2017年10月09日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-10092017103348.html>。
- 喬龍（2017b）。〈王江峰“習包子案”重審〉，自由亞洲電台，2017年09月29日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-09292017101216.html>。
- 喬龍（2017c）。〈吳有水律師聽證會 律協臨陣取消〉，自由亞洲電台，2017年08月15日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-08152017114104.html>。
- 喬龍（2017d）。〈張海濤入獄四個月監獄仍不通知 民眾懷疑受虐或被毆傷〉，自由亞洲電台，2017年04月06日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-04082017105852.html>。
- 喬龍（2017e）。〈張海濤獄中單獨囚禁 期盼律師代其申訴遭拒絕〉，自由亞洲電台，2017年07月27日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-07272017093819.html>。

- 喬龍 (2017f)。〈廣州詩人吳明良見律師感謝朋友關心〉，自由亞洲電台，2017年09月02日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql1-09022017124508.html>。
- 彭波 (2017)。〈全程監督+異地審查+集中清理 糾防冤錯案 今年再發力〉，人民日報，2017年01月17日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/17/nw.D110000renmrb_20170117_1-11.htm。
- 揚帆 (2017a)。〈中國最高法院長周強公開拒絕“憲政民主”“司法獨立”引熱議〉，自由亞洲電台，2017年01月15日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf2-01152017103002.html>。
- 揚帆 (2017b)。〈王磊律師閱卷受阻 被限制人身自由數小時〉，自由亞洲電台，2017年10月25日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf1-10252017101342.html>。
- 揚帆 (2017c)。〈律師申請會見被拒 王全璋再度“失蹤”〉，自由亞洲電台，2017年07月31日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf3-07312017101713.html>。
- 揚帆 (2017d)。〈維權人士甄江華被刑拘 律師會見遭拒並受騷擾〉，自由亞洲電台，2017年09月06日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf1-09062017112120.html>。
- 揚帆 (2017e)。〈遲夙生律師起訴法院侵害名譽權 數十律師連署發表嚴正聲明〉，自由亞洲電台，2017年05月22日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/yf1-05222017110224.html>。
- 馮正虎 (2017)。〈司法不獨立聽黨政領導的——破壞立案登記制的見證(上海187件案例)〉，中國人權雙週刊，2017年01月20日，<http://www.hrichina.org/chs/zhong-guo-ren-quan-shuang-zhou-kan/feng-zheng-hu-si-fa-bu-du-li-ting-dang-zheng-ling-dao-de-po-pi-li>。
- 黃輝 (2017)。〈服刑人員家屬不出縣網上“探監”〉，法制網，2017年03月27日，<http://www.legaldaily.com.cn/judicial/content/2017-03/27/>



content_7069759.htm?node=80545。

新華社（2017）。〈中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《關於深化公安執法規範化建設的意見》〉，新華社，2016年09月27日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/27/c_1119634702.htm。

葉兵（2017）。〈中國著名維權律師莫少平事務所遭突查〉，美國之音，2017年09月19日，<https://www.voachinese.com/a/news-china-rights-lawyers-office-inspected-20170919/4035072.html>。

趙志輝（2017）。〈天津東麗：陽光檢律關係保障律師權益〉，檢察日報，2017年01月25日，http://www.legaldaily.com.cn/judicial/content/2017-01/25/content_6996362.htm?node=80543。

劉子陽（2017）。〈我國完善法律援助制度取得積極成效擴大法援範圍讓更多群眾受益發佈〉，法制日報，2017年02月16日，http://www.legaldaily.com.cn/judicial/content/2017-02/16/content_7015920.htm?node=80535。

魏哲哲（2017）。〈全國社區服刑人員突破 70 萬人 矯正期間重新犯罪率處於 0.2% 低水準 2000 多個看守所設立法律援助工作站〉，人民日報，2017年01月16日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/16/nw.D110000renmrb_20170116_1-11.htm。

Human Rights Committee (1988). Communication No. 282/1988, *Leaford Smith v. Jamaica*, A/48/40.

Human Rights Committee (1985). *Conteris v. Uruguay*, Communication No. 139/1983 (17 July), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/40/40) at 196.

Human Rights Committee (2007). General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, Ninetieth session, 23 August.

Human Rights Committee (1995). *Wright v. Jamaica*, Communication No. 459/1991, U.N. Doc. CCPR/C/55/D/459/1991.



- Manfred, Nowak (1993). *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*. Kehl am Rhein: N.P. Engel Publisher.
- Marsha Wellknown Yee (2002). “Hong Kong's Legal Obligation to Require Fair Trial for Rendition.” *102 Colum. L. Rev.* 1373, 1406.
- Office of the High Commissioner for Human Rights and International Bar Association (2003). *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. New York and Geneva: United Nations Publications.
- The Guardian (2017). “UN Tells China to Release Human Rights Activists and Pay Them Compensation.” The Guardian. 2017/10/04. <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/20/un-china-report-release-human-rights-activists-pay-compensation>.
- Zeid Ra'ad Al Hussein (2017). “Comment by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein on the Death of Liu Xiaobo.” OHCHR. 2017/07/13. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21870&LangID=E>.





社會人權觀察

王占璽*

摘要

中共十八大以來持續推動各項社會福利制度的改革，中國政府也將其視為提升人權的重要成就。然而，中國在社會人權領域的現實情況呈現何種圖像？中國政府的具體作為是否能夠支持發展人權觀的論述？政策實踐過程中又存在哪些問題與侷限？本文從聯合國《經濟社會及文化權利公約》的內容出發，檢視中國國內相關社會政策在 2017 年的具體發展及實踐情況。就此，本文分別檢視扶貧政策（適當生活水準權）、醫療衛生及食品安全（健康權）以及社會保障制度（社會保障權）的近期發展；此外，本文也將討論生育權在中國的變化。在經驗分析的基礎上，本文指出：近年來中國政府憑藉強大的國家能力積極推動各類社會政策的發展，在政策與制度層面能夠有效的提高人民社會生活的水平。然而，政策實踐過程中呈現的各種問題，如扶貧貪腐、北京整頓低端人口爭議等事件，也說明威權體制在社會人權保障上仍然存在若干內在侷限。

關鍵詞：社會人權、適當生活水準權、健康權、社會保障權、威權政體

* 王占璽，清華大學社會學研究所兼任助理教授。本文的完成仰賴計畫助理廖士鋒先生辛勤細心的資料蒐集及整理。初稿曾在 2017 年臺灣政治學年會及本計畫期末總結報告發表會中，先後受到王信賢教授、李西潭兩位教授的寶貴評論意見，以及兩位匿名審稿人的指正，在此一併致謝。



壹、前言

長期以來，中國因為缺乏在政治自由上的人權保障而飽受國際社會批評，而中國政府則強調以發展及生存為主的人權觀點作為辯護。習近平主政以來，則更為積極的對此種發展人權觀進行系統性的論述，並且獲得國際社會，特別是發展中國家的廣泛迴響。而在中國國內，中國政府也在「全面達成小康社會」的目標下持續推動各項社會福利政策以改善人民生活，並以此作為中國在發展人權上的實踐成果。

從國際社會普遍接受的人權理念來看，經濟與社會發展作為人權事業的內涵並不是由中國獨創。在國際人權理念的演進過程中，發展屬於第二代人權觀的主要內涵，並且主要體現在 1976 年聯合國《經濟社會文化權利公約》中。而中國近年來強調的人權工作進展，也基本上對應了該公約中主要的內容。因此，在評估中國人權發展現況時，無法忽略中國政府在相關領域的投入。進一步來說，在各種不同性質的人權議題領域中，中國政府已經在 2001 年完成對聯合國《經濟社會文化權利公約》的國內批准程式，而與社會人權相關的各類社會福利議題也是中國政府接受程度最高、近年財政投入程度也持續增加的面向。就此，依循「最大可能案例」（most likely cases）¹ 的比較研究邏輯，觀察評估中國在社會人權上的發展情況，有助於我們客觀的呈現中國人權工作的實質進展情況，並且進一步檢視中國在相關權利保障上的內在限制。

發展人權涉及的內容相當廣泛，以最主要的聯合國《經濟社會文化權利公約》為例，便明確界定出七類基本權利，包括：工作權（第 6～8 條）、

1 「最大可能案例」屬於比較研究方法中「關鍵案例」（crucial case）研究的策略，由 Eckstein(1975) 提出。在此策略中，研究者選擇經驗現象中具有最大機會 / 條件 / 可能性的案例來進行研究假設的檢證。若最大可能案例仍不符合研究假設，可以推論研究範疇中不存在符合研究假設的情況；反之，則說明研究範疇中至少有部分現象符合研究假設。就此，本文認為在人權相關議題中，社會人權領域是中國最有可能符合國際人權規範的面向，有助於理解中國政府在人權保障工作上成績較好的部分。

社會保障權（第 9 條）、家庭與兒童（第 10 條）、適當生活程度（第 11 條）、健康權（第 12 條）、教育權（第 13 ~ 14 條）、文化科學（第 15 條）。在這些不同性質的人類發展權利中，本文選擇以社會保障權、適當生活權、健康權三項議題作為關注焦點。首先，這三項議題的發展有較為客觀的觀察指標，有助於後續研究者進行跨國的比較。而其他涉及發展權的重要議題，本計畫也另有專章進行評估。其次，近年來中國政府在這三項基本權利的促進上有特別積極的政策作為，同時強調這三項領域的政策投入是中國促進人權的重要工作，符合本文聚焦中國主動關注的人權工作之目的。例如中國國務院在 2016 年 10 月發佈《中國的減貧行動與人權進步》白皮書、2017 年 9 月 29 日發佈《中國健康事業的發展與人權進步》白皮書中，分別將健康權、適當生活權視為中國促進人權發展的重要工作。而在 2016 年 12 月發佈的《發展權：中國的理念、實踐與貢獻》白皮書中，則將健康權、社會保障與社會救助列為社會發展領域的重要面向。顯見相關領域確實是中國政府促進人權工作的重點。

針對這三項社會人權工作，本文主要關注的是扶貧政策（適當生活水準權）、醫療服務、公共衛生及食品安全（健康權），以及各類社會保障政策（社會保障權）。此外，本文也將觀察中國生育政策的變化。生育權雖然並未列於《經濟社會文化權利公約》中，但作為社會領域基本人權的一部分，已經受到國際社會的廣泛承認。相對而言，中國一胎化政策對於生育權的侵害則長期受到關注與批評。就此，2016 年實施開放二孩政策後，中國是否在生育政策上提升了對人民基本權利的保障，也是在觀察社會領域中國人權情況的重要面向。

本文的分析資料主要來自臺灣民主基金會建置的《中國人權觀察資料庫》所蒐集的中國政府的官方論述、政策內容及國內外媒體報導。在針對這些議題的進展情況進行評估時，本文主要關注：（1）中國政府對相關議



題的政策論述；(2) 中國政府的具體作為，包括政策產出及財政投入；(3) 政府作為的實際成果；(4) 在重要案例中呈現的、具有爭議性的問題。以下內容將依序介紹社會保障權、健康權、適當生活水準權及生育權進行介紹，最後提出本文的結論。

貳、社會保障權

一、重要發展及政策

2012年以來，中國在養老、醫療、失業、工傷、生育保險等社會保障政策上，都提升了基本支付的水準（王維硯，2017），如下表一。

表一 2012~2016年部分社會保障支付標準的變化（單位：人民幣）

	2012	2016	年增長率
城鎮企業參保退休人員基本養老金	1,686	2,362	8.8%
城鄉居民月人均養老金	73	117	12.5%
失業保險	686	1,051	11.3%
因工死亡職工補助金	43.6 萬	62.4 萬	9.4%
生育保險	11,287	15,385	8.1%
城鄉居民基本醫療保險財政補助	240	420	15%

資料來源：王維硯（2017）；中國經濟網（2017）；中國政府網（2013）；作者製表。

在2017年，社會保障權的主要工作包括推動社保基金改革、擴大社保覆蓋率及整合社保制度、提高養老保險覆蓋及改革、持續推動戶籍制度

改革，以及將台港澳居民納入社保。

（一）推動社保基金改革：

確保社保基金的支付能力是維持社會保障制度穩定運作的重要基礎。目前社保基金主要來源為國家財政每年撥款 200 億元、上市公司國有股減持、彩票公益金以及地方基本養老金結餘部分（梁天韻、高敬，2017）。依據財政部在 2017 年人大會議的報告，2016 年全國社會保障基金收入 48,272.53 億元，為預算的 102.4%，增長 4.1%，其中保險費收入 35,065.86 億元、財政補貼收入 11,104.34 億元。全國社會保險基金支出 43918.94 億元，完成預算的 100.9%，增長 12.3%。當年收支結餘 4,353.59 億元，年末滾存結餘 63,294.67 億元（社保 100，2017）。目前社保基金總額已達 2 萬億人民幣，並於 2017 年開始進行「社保入市」的試點以及養老保險制度改革，劃轉部分國有企業資本以充實社保基金（梁天韻、高敬，2017）。

（二）擴大社會保障覆蓋率、整合社會保障制度

目前養老保險參保人數達到 8.9 億人，醫療保險參保人數超過 13 億人，基本實現了全民覆蓋（林碧鋒、徐博，2017）。為了進一步提高主要社會保險的覆蓋範圍，中國政府在 2017 年持續推動全民參保登記工作，以進一步提高主要社會保險的覆蓋範圍。全民參保登記工作自 2014 年啟動試點工作，2017 年開始全面啟動實施。目前中國 31 個省份和新疆兵團都已建立省級全民參保登記資料庫，登記資訊平均入庫率達 89%，預計 2017 年將全面完成全部目標人群的登記工作（劉禕辰，2017）。

另一方面，中國政府積極推動社會保障卡，以整合不同性質的社會保障制度，並且逐步允許各項保障的跨地使用以降低區域間的隔閡。2017 年 3 月 1 日國務院公佈《“十三五”推進基本公共服務均等化規劃》，提出



社會保障卡的持卡人口覆蓋率要達到 90%（林暉、安蓓，2017）。2017 年 5 月 25 日中國宣佈已發出第 10 億張社會保障卡，覆蓋全中國超過 72% 的人口，預計到 2020 年將覆蓋 90% 人口，並最終實現人手一卡（李唐寧，2017b）。在應用範圍上人社部在 2014 年發佈了人社領域 102 項用卡目錄，包括就業登記、參保登記、個人自主社保繳費、養老金、失業金領取、就醫購藥結算等。目前全國平均已開通 80% 的服務，預計 2017 年底將全部開通。

此外人社部也推動地域一卡通，即實現跨地區用卡，並以養老和醫療保險全國聯網服務作為重點。截至 2016 年底，已經在 346 個地市（占 93%）實現醫療費用持卡即時結算，並在 311 個地市開展了社保卡跨地區使用；其中，259 個地市（占 69.6%）實現醫院異地就醫即時結算、106 個地市實現異地診療、取藥等就醫服務、95 個地市實現異地領取養老金。及至 2017 年 5 月，全國各省份除西藏外，均整體或部分接入國家基本醫療保險異地就醫結算系統，全國已開通 160 個地區和 1008 家跨省異地就醫住院醫療費用直接結算定點醫療機構（白天亮、蘇益，2017）。

（三）提高養老保險覆蓋率、推動養老保險改革

2016 年年底，中國參加各項基本養老保險的總人數達到 8.87 億人，參保率達到 85%；其中城鎮職工的養老保險覆蓋了 3.78 億人，包括超過 1 億的退休人員；在養老金規模上，2016 年各項基本養老保險基金總收入 3.78 萬億元，比上年增長 16.7%，總支出則是 3.39 萬億元，比上年增長 21.3%（張寧，2017）。2016 年，中國開始推動企業和機關事業單位養老金待遇同步調整，並且向退休較早、養老金偏低的退休人員和邊遠地區企業退休人員適當傾斜，整體覆蓋範圍包括 8500 多萬企業退休職工和 1700 多萬機關事業單位退休人員（齊中熙，2017）。

在 2017 年，中國政府則加強了養老保險政策及法律環境的調整，以因應人口老化帶來的社會問題。具體的政策作為包括：

- 提高退休人員基本養老金：2017 年 3 月人社部與財政部共同發佈《關於 2017 年調整退休人員基本養老金的通知》，繼續提高退休人員基本養老金標準達 5.5%，並要求確保按時足額發放（李唐寧，2017a）。
- 修正民法老年監護職責：因應日益增加的高齡、失能、獨居和空巢老人等高齡社會問題，中國政府在 2017 年 10 月 1 日施行的民法總則，將「無民事行為能力或者限制民事行為能力的成年人」納入被監護人範圍，同時規定對於沒有合法監護人的民眾，由民政部門擔任監護人，或由具備條件的居民委員會、村民委員會擔任。民法總則並規範社會組織和政府部門在監護人的指定、監督、撤銷方面的職責，以及直接擔任監護人的情形和具體順序（白陽，2017b）。
- 養老帳戶利率統一：人社部和財政部 2017 年發布《統一和規範職工養老保險個人賬戶記賬利率辦法》，明確統一機關事業單位和企業職工基本養老保險個人賬戶記賬利率，每年由國家統一公佈，以促進養老保險制度的公平統一，增強參保繳費的激勵約束作用（白天亮，2017）。

（四）持續推動戶籍制度改革

2016 年 1 月《居住證暫行條例》施行後，基本取消了城鄉戶口的隔閡。而此一重要政策的實踐成效則在於各地的推動情況。根據公安部指出，2012 年以來累計已有 1395.4 萬名城市無戶口人員得以落戶並享受基本公共服務，2016 年則有 143.5 萬無戶口人員登記戶口。而截至 2017 年 8 月，中國各省區市都研究制定了戶籍制度改革實施意見，已有 29 個省區市發



布了居住證實施辦法，全國共發放居住證 4,357 萬張，並且基本建立起與居住年限等條件掛勾的基本公共服務提供機制（李豪、蔡長春，2017）。而在實踐層面，2017 年 7 月開始在全國推動身份證異地受理制度，並將目標放在 2 ~ 3 年內徹底解決無戶口人員落戶問題（白陽，2017a）。

（五）台港澳居民將納入社保對象

2017 年中國政府開始起草的《臺灣香港澳門居民在內地參加社會保險暫行辦法》，將為在內地居住、就業和就學的台港澳居民制定參保政策，允許其參加城鄉居民基本養老保險和城鎮居民基本醫療保險（代麗麗，2017）。

二、重要爭議問題

（一）養老保險基金的地方差異及全國統籌

隨著人口快速老化，養老基金是否可能崩盤一直是中國社會保障穩定運作的疑慮。從整體而言，人社部統計的 2016 年結餘數字指出養老保險基金可以確保 17 個月的支付，運行狀況相對平穩。但較為明顯的問題在於各省由於人口結構的差異，養老金的盈虧極不均勻。根據人社部部長尹蔚民指出，現在養老保險是省級統籌，各省份差異大，好的省份能夠保障 50 個月的支付，特別困難的省份（如山西、青海、河北、東北三省）則處在當期收不抵支，累計結餘也基本上用完的情況。這些省份的累計結餘可支付的月數都不足 10 個月。黑龍江是現在養老保險基金支付最困難的省份，其撫養比是 1.3：1，遠低於廣東省的 9：1。目前黑龍江可支付的月數僅為 1 個月，大大低於全國 17.7 個月的水準。因此實現全國統籌的急迫性提高，但是問題存在於如何能夠讓結餘省分補貼虧空省分，協調彼此利益

與責任（何亞福，2017）。

目前中國《社會保險法》規定，基本養老保險基金逐步實行全國統籌，具體時間、步驟則由國務院規定。2016年公佈的“十三五”規劃繼續提出，實現職工基本養老保險基金全國統籌。人社部此前也表示，最快於2016年底前出臺基本養老金全國統籌方案，但至今未有結果。而其根本問題是存在於中央與地方之間以及不同地區之間的利益分配和責任問題無法充分平衡及調解（王紅茹，2017）。

值得注意的是在2017年中共十九大報告中，提出要「儘快實現基本養老保險的全國統籌」，這也是中共中央文件首次採用「儘快」二字來強調並要求加速這一改革進程；人社部也表示2018年將先實行基本養老金中央調劑制度，希望在不同地區之間均衡養老保險的負擔。但相關政策的推動仍可能面臨地方的阻力，而其成效則將對經濟落後地區的社會福利與基本權利產生重要影響。此外，十九大報告亦提出要建立「全國統一的社會保險公共服務平臺」，此舉旨在建立國家層級的社會保障統籌管理機制，一方面克服社會保障工作在各處出現差異化的問題，另一方面整合養老、低保、醫保等不同性質的社會保障服務，加強民眾取得服務的可及性及便利性，並強化政府對於各類相關數據的蒐集及分析能力（搜狐，2017）。而相關政策與制度的設計及推動，也將在社會保障領域牽動中央地方關係的變化。

（二）社會保障網的缺漏

既有的社會保險網絡仍然存在一些無法覆蓋到的行業或群體。例如快遞業普遍並未納入社保範圍，目前118萬餘從業人員均無法得到基本的勞保權益（丁怡婷，2017）。另一個典型案例是退伍老兵的養老福利。2016年10月，上萬老兵集體身著軍裝包圍中共軍委「八一大樓」，要求當局



解決安置和生活保障。2017年2月23日，有兩萬多名退伍老兵衝破地方官員阻撓，身著迷彩服，高喊口號，唱著軍歌，再次整齊排列在北京中紀委大樓外抗議、維權；2017年3月25-26日，約8,000名越戰老兵從全國各地前往廣西憑祥進行了掃墓紀念活動，並規劃集體赴北京上訪（羅婷，2017）。這數起老兵維權事件凸顯退伍老兵無法得到國家照顧並成為社會弱勢群體的現象，也說明社會保障制度的落實仍待加強。對此，雖然中共十九大提出要組建「退役軍人管理保障機構」以改善退伍軍人困境，但其後續作為及成效仍須觀察。

（三）社會保障基金的企業拖欠與違法失序

企業拖欠社保基金是社保制度的潛在問題。以山西省為例，該省國企拖欠118億社保費用，遭批評有錢投資卻不願負擔工資社保（趙毅波，2017）。就此，行政監管能量的不足是主要原因。目前中國勞動保障監察員共有約2.8萬人，而用人單位則有4,364.8萬戶，平均每位勞保監察員需要監管1,500餘戶用人單位，明顯無法滿足對企業的監管需求（丁怡婷，2017）。另一方面，各類社會保障制度的實踐也存在許多違法問題。據西安媒體報導，當地社保實踐過程中，存在勞動者維權困難、醫保卡被違法套現、培訓數據造假等問題，而民眾對此的不滿意比例高達65.11%（肖琳，2017）。

參、健康權

一、發展概況及重要政策

中國國務院9月29日發佈《中國健康事業的發展與人權進步》白皮書，



指出近年來中國衛生領域的重要進展，包括（新華網，2017b）：

- 截至 2016 年底，全國基本醫療保險參保人數超過 13 億人，參保覆蓋率穩固在 95% 以上；
- 衛生人員超過 1,117.3 萬，醫療衛生機構超過 98 萬家，醫療服務供給量有持續提高；
- 基本公共衛生服務的範圍持續擴大，人均預期壽命提高至 76.5 歲，民眾主要健康指標優於中高收入國家平均水準；
- 全國有 81.87% 縣（區）開展全民健康行動。

而在 2017 年，中國政府在促進健康權方面的重要政策措施包括持續推動醫療體制改革，以及加強食品安全工作。

（一）持續推動醫療體制改革

醫療體制改革的目的，在解決長期以來存在於中國社會的「看病貴、看病難」問題。具體來說涉及兩個面向：提高醫療服務的可及性、降低醫療服務的費用。在這個面向上，2017 年中國政府出臺了多項關於醫療體制改革的政策，包括：

1. 控制公立醫院醫療費用的增長：

公立醫院是中國醫療服務部門的主體，也是醫療體制改革的重點。2017 年 4 月，國家衛生計生委、財政部等七部門聯合發佈《關於全面推開公立醫院綜合改革工作的通知》，要求 7 月 31 日前，所有地市出臺城市公立醫院綜合改革實施方案；9 月 30 日前全面推開公立醫院綜合改革。在改革方向上，中國政府要求所有公立醫院全部取消藥品加成，並要求 2017 年全國公立醫院醫療費用平均增長幅度控制在 10% 以下。國務院醫改辦則將會同有關部門對改革工作進行考核，對改革不力、落實不到位的地方問



責追責（新華網，2017a）。相關政策若能徹底落實，獲將改善醫療服務費用過高的問題。

2. 透過「醫聯體」建設促進醫療資源進入基層：

醫聯體的目的是藉由連結整合大型醫院與基層醫療機構的服務資源，改善醫療服務城鄉不均的問題。2017年4月國務院通過《關於推進醫療聯合體建設和發展的指導意見》，要求推動加快醫聯體建設和發展，推進構建分級診療制度，形成合理有序的就醫格局，以方便患者就近就醫。醫療聯合體的中長期目標，是到2020年全面推進醫聯體建設，形成較為完善的醫聯體政策體系（國務院新聞辦公室，2017）。截至2016年底，中國已經有205個地級以上城市開展醫聯體試點，並已經逐步形成「城市醫療集團、縣域醫療共同體、跨區域專科聯盟、遠程醫療協作網」等不同模式（胡喆，2017；陳海波，2017）。

2017年進一步全面啓動多種形式的醫聯體建設試點，要求綜合醫改試點省的每個城市以及分級診療試點城市至少建成一個有明顯成效的醫聯體、三級公立醫院要全部參與並發揮引領作用。目前中國各地政府正積極透過試點探索醫聯體運行機制，打通內部各個「關節」，讓醫聯體有效運轉。以四川成都為例，醫療體規劃整合全市醫療資源，以大醫院為龍頭、縣級醫院為樞紐，覆蓋全部基層醫療機構，以強化內部責任共擔與利益共用（董小紅、帥才、陳弘毅，2017）。

3. 加強「社會辦醫」的促進及管理

長期以來，中國民營醫院整體發展程度的落後限制了醫療服務工作的多樣性與競爭性。截至2016年底全國民營醫院1.6萬家，占醫院總數約56%，但診療服務量卻僅占全國服務總量的22%（李岩，2017），說明民營

醫院在醫療服務的提供上仍無法與公立醫院相抗衡。同時，2016年爆發的魏則西事件，也突顯出民營醫院過度商業化的失序醫療行為對人民健康的傷害。

§ 魏則西事件 §

罹患罕見癌症的大學生魏則西及其家人，一家人利用搜尋引擎百度，找上聲稱擁有史丹佛大學生物免疫療法的「武警北京市總隊第二醫院」進行治療，但魏則西仍在散盡家財後病逝。追查後發現，北京武警二院腫瘤科，早已將外包給通稱為「莆田系」的民營醫院。這類民營醫院過往因誇大不實的宣傳、收費不合理為人所詬病，甚至被視為「黑醫院」。「魏則西事件」將百度、莆田系、中共軍隊醫院等相互勾結的黑幕曝光在大眾面前，同時也激起了中國民眾的憤怒和熱烈討論。

針對民營醫院發展的各類問題，2017年5月國務院提出《關於支援社會力量提供多層次多樣化醫療服務的意見》，一方面要求加快促進民辦醫療機構的發展、消除社會辦醫的制度障礙、拓展多層次多樣化的醫療服務，滿足不同社會群體對醫療服務的需求，另一方面也強調嚴厲打擊非法行醫、醫療詐欺、出租承包科室等違法行為。同時《意見》將全面實行醫師執業區域註冊，促進醫師有序流動和多點執業；將符合條件的社會辦醫療機構納入基本醫療保險定點範圍。而在實際的發展上，雖然許多省分開始放開對民營醫院的管制規定，但鼓勵社會辦醫的政策在執行過程中很容易被弱化。例如醫生集團在工商註冊時只能註冊為諮詢公司、科技公司，無法開展醫療服務的提供，使公立醫院與民營醫院仍然存在實際地位上的差距（李紅梅，2017）。



（二）加強食品安全工作

中國食品安全的政策環境已日益完善，2017 年的進展反映在法令規範的進一步強化，以及食安相關社會謠言及犯罪行為的治理兩個面向。

1. 加強食品安全法令規範及查緝力度：

在法律環境上，2017 年的重要治理作為及成果包括：

- 重點工作安排：國務院 4 月 6 日公佈《2017 年食品安全重點工作安排》，對於食品安全管制的法治建設、監管體制、安全標準、風險監測等問題提出具體目標（國務院辦公廳，2017a）。
- 清整食品安全監測標準：2017 年 7 月國家衛計委指出構建食品安全風險監測和風險評估為科學基礎的食品安全標準，目前完成了 5,000 項標準的清理整合，有效解決以往食品標準間矛盾、交叉、重複等問題。衛計委也指出現行食品安全國家標準有 1,200 多個，涉及食品安全指標 2 萬多項。主要指標已經與發達國家大致相當，覆蓋了公眾日常消費的所有食品品種（馬肅平，2017）。
- 加強地溝油治理：國務院 4 月 15 日公佈《關於進一步加強地溝油治理工作的意見》，加強整治製造販售地溝油、危害食品安全的行為，並將地溝油治理列入十三五其間食品安全的重點工作任務（國務院辦公廳，2017b）。
- 改善奶粉安全：2017 年 1 月中國政府印發《全國奶業發展規劃（2016-2020 年）》，強調完善奶業的現代化建設、加強嬰幼兒奶粉的食品安全監管、研發適合中國幼兒的奶粉並提升競爭力（滕佳材，2017）。1 月中，食藥監（食品藥品監督管理總局）提出嬰幼兒配方奶粉要「月月抽檢、月月公開」的政策方針（杰文津，2017）。而習近平視察奶粉公司時親自表示，「讓祖國的下一代喝上好奶粉，我很

重視」，也傳達了中國政府對奶粉問題的關注（霍小光、蘭紅光、李濤、張鐸，2017）。

- 進口食品檢驗檢疫工作：近年來國家質檢總局依據「源頭嚴防、過程嚴管、風險嚴控」原則，對進口食品實施全過程監管。在「進口前，進口時，進口後」三個環節，採取境外官方體系審查、境外企業註冊、口岸檢驗檢疫等21項制度和措施。依據質檢總局2017年7月發佈的《2016年中國進口食品品質安全狀況白皮書》，2016年共從82個國家（地區）檢出不符合法律法規和標準、未准入境食品3,042批，同比增長8.4%（中國新聞網，2017b）。2016年，全國共檢驗檢疫進口食品132.4萬批、3,918.8萬噸、466.2億美元，同比分別增長10.4%、-7.8%和1.5%。其中，不符合法律法規和標準、未准入境食品3,042批、3.5萬噸、5,654.2萬美元，同比分別增長8.4%、325.2%和135.5%（新京報，2017）。

2. 加強對食品安全謠言與網路犯罪的管理

國務院食品安全辦等 10 部門 2017 年 7 月下發《關於加強食品安全謠言防控和治理工作的通知》。通知要求，各級食品安全監管部門應當嚴格執行「公開為常態、不公開為例外」的要求，採取多種方式，及時公開準確、完整的食品安全監管資訊，擠壓謠言流傳的空間（人民網，2017b）。此外，國務院食品安辦公室等 9 部門 7 月下發《關於印發食品、保健食品欺詐和虛假宣傳整治方案的通知》，要求經營食品、保健食品應當依法取得食品經營許可，沒有實體店經營資格的企業，不得在網路平臺上銷售食品和保健食品（呂新文，2017）。

2016 年中央網信辦全國各級網路舉報機構共受理舉報 4,080 萬件，其中謠言類舉報 12.2 萬件（車麗，2017）。公安部則與阿里巴巴等電商平臺

建立健全涉網違法犯罪發現查處聯動機制，形成網上網下聯動打擊格局。2017年上半年，各地破獲食品安全犯罪案件3,500餘起，公安部掛牌督辦重大食品安全犯罪案件80餘起，其中涉互聯網犯罪案件占40%以上（蔡長春，2017）。

（三）疾病管制：H7N9大爆發

自2013年以來，每年冬季至春季，中國社會都會爆發H7N9的大規模流行。大部分的禽流感病毒並不會傳染給人類。然而，2013年在大陸出現的H7N9病毒，卻有導致人類感染的能力，使其已經成為中國新興的重要公共衛生危機，對民眾的健康權產生持續影響。特別的是，H7N9病毒的流行，至今只出現在中國大陸。²不論原因如何，關鍵是中國政府是否能有效的控制疫病的擴散，保障人民的健康及生命。

在疫情擴散趨勢上，2017年初H7N9疫情的擴散程度更高於往年。根據世界衛生組織的通報，近五年來大陸共有一千兩百餘人感染（世界衛生組織，2017）；其中就有超過四分之一的病例集中在2017年發生，而在這一輪流行趨勢（即2016年10月1日開始發病）中，H7N9禽流感病毒病例數和地理分佈超過了先前幾個輪次（平安健康網，2017）。2016底，中國大陸各地開始傳出感染H7N9的疫情，至2017年2月中為止，已有16個省市通報民眾感染H7N9疫情，遍佈長三角、珠三角與北京等地區，致死率約為40%，據國家衛計委統計，光是1月份即有192例感染，79例死亡（呂諾，2017），截至2月12日，已有87人死亡（文匯網，2017）。及至3月8日，H7N9已經導致367宗病例，其中116例死亡，致死率超過

2 這種情況可能涉及幾種原因。首先，根據香港中文大學的研究，中國人帶有一些特殊的基因，使其比西方人更容易感染這種新型的病毒。其次，感染病毒的活禽是這種病毒像人類傳播的重要管道，而在華人社會的生活型態中，民眾習慣在市場購買活雞、活鴨，並且在現場或回家宰殺，使民眾更容易因此感染。中國九成以上感染者都在近期內曾經有接觸活家禽的經歷。

三成（陳遠輝，2017）。直到2017年5月5日，國家衛生計生委仍通報了新發生的24例感染。換言之，H7N9的流行超過半年，直到季節條件變化才逐漸受到控制。

2017年因H7N9導致死亡的病例，創下歷年來的新高峰。同時，由於許多感染者可能因為病情輕微而未被發現，實際感染規模可能更高於官方的統計數據。另一方面，流行病學專家指出H7N9似乎在大陸已經出現新的變種，使相關疫情的治理更加複雜。中國工程院指出，變種的H7N9在禽鳥之間的傳染能力更高，並且可能對克流感藥物產生抗藥性（麥燕庭，2016）；而變種病毒也可能發展出人傳人的能力，提升群體傳染能力（東網，2017c）。

由於活禽接觸是感染H7N9的主要途徑，中國各省市對於H7N9疫情的因應措施，包括將活禽市場關閉或休市（韓震震，2017）、家禽抽檢（李婷婷，2017）、研製疫苗（邱宇，2017）、體溫檢測與醫學巡查（徐昕昀，2017），甚至是組建跨省防疫機制，如湖北、安徽、江西與湖南四省的「湘鄂贛皖衛生應急聯動機制」等（李丹丹，2017a）。此外，中央的相關部委亦組成7個聯合督導組針對重點省份進行督察（澎湃新聞，2017a），並決定推廣「規模養殖、集中屠宰、冷鏈運輸、冰鮮上市」模式，促進家禽產業升級（中國政府網，2017）。國務院並且要求將H7N9患者相關治療費用納入醫保，禁止因費用問題拖延治療（李丹丹，2017b）。

二、重要爭議問題

（一）疾病管制的遲滯反應及權威治理

面對H7N9的爆發，中國政府雖然積極採取各項防疫行動，卻未必能夠有效抑制疫情。澳洲傳染病專家便指出中國衛生當局對於這次疫情的反



應太慢、應變能力太差，使民眾在不知情的情況下，曝露在感染禽流感的風險中（張婷，2017）。另一方面，中國深圳媒體披露，當地禁止活禽買賣的政策形同虛設，市場雞販偷賣活雞的情況根本禁之不絕（東網，2017a）。

同時，中國政府未能即時對社會發出全面警告，而官方公佈疫情資訊的速度也過於緩慢，直到二月中旬才公開一月份的民眾感染數字，使民眾無法即時、充分的瞭解禽流感問題的嚴重程度（張婷，2017）。同時，在河南、湖北、湖南及重慶，一些民眾因為傳播疫情資訊而遭到警方以傳播謠言的罪名拘押，也使民眾質疑大陸政府再次試圖掩蓋疫情（東網，2017b；劉湛，2017；譚君，2017）。

H7N9 疫情也導致大陸社會民眾的恐慌。民眾對於禽流感疫情的恐慌情緒，以及對於中國政府在治理公共衛生危機上的能力所產生的質疑，其實是來自過去中國政府處理類似問題的方式。事實上，2002 年 SARS 期間，中國政府官員便曾經試圖以隱匿疫情的方式規避政治責任，並且導致更大規模的疾病傳播及社會影響。在隨後的十餘年間，中國政府雖然積極改善疾病控制機構的監測及行政能力，但是在資訊公開的透明度上仍然相當不足，也仍未能建立起公眾溝通的有效模式。類似的作為反映出在攸關人民健康的傳染病問題上，中國政府仍未能將民眾知情的權利放在第一位，而因此導致的後果不僅是提高衛生機構控制傳染病的困難，也將使民眾喪失對政府的信任。

（二）食品安全治理的漏洞

在幾起受到關注的事例中，仍反映出食品管理機制的潛在問題，如：

- 央視「打假晚會」造假：2017 年中央電視台循往例在 3 月 15 日舉辦打假晚會，會中指控日商無印良品、永旺超市進口來自核污染地

區的多項食品，並稱中國進口核污染食品的商家已達 13000 多家，引起民眾恐慌（陳曉，2017）。然而，事後相關廠商回應指出央視報導是將註冊地址誤認為食品產地；而北京、上海等地監管部門事後進行全面清查，也未發現核污染食品（李淨，2017）。就此，中國媒體的不實報導反而損害自身公信力，也突顯出由於缺乏公正裁判的法院以及具公信力的政府機關，反而使事實真相難以釐清，傷害消費者的權益（任重遠，2017）。

- 食品安全事件仍然頻傳：如2017年2月底四川發生幼兒園給幼兒吃爛蘋果的事件（王哲，2017）、1月陝西也發生學校將發黴食材繼續使用的事件，被查出共有22條違規之處（袁小鋒，2017）。此外，中國社會還出現了多起將工業用的酒精或亞硝酸鈉當作食用酒與食鹽，導致中毒死亡的案例（王開廣，2017）。其他受到關注的食安事件包括膠帶捆綁蔬菜導致人體吸入過多甲醛的疑慮（吳潔、朱天龍，2017）、山東餛飩水羊事件（澎湃新聞，2017b）、天津獨流調料造假窩點案等（張道正，2017；趙吉翔、趙朋樂，2017）。針對這些食安事件，目前《食品安全法》雖有嚴格規定，卻仍存在「體量過大導致監管無力」且「黑作坊」屢禁不止的問題（趙麗，2017）。
- 網路食品安全堪慮：據統計中國大陸 2016 年網路食品的市場規模達 1652.9 億元，使用者規模達到 2.53 億人（艾媒網，2017），但是自 2016 年 12 月至 2017 年 1 月初，北京市食品藥品監督管理局共查出 4409 家違規的商家，問題包含有許可證但未公示、公示圖片模糊不清、超範圍經營涼菜等（趙麗，2017）。



（三）國民健康風險仍持續存在

在9月16日由中國科學院發表的《中國現代化報告2017：健康現代化研究》報告中，指出中國目前屬於「健康初等發達國家」，仍落後於48個發達及中等發達國家之後。這份報告也指出中國在45項健康現代化指標中，仍有27項未達世界平均水準（董瑞豐，2017）。就此來看，中國在健康權的促進上仍有相當大的進步空間。

另一方面，許多攸關民眾健康的衛生風險仍然存在。例如近期國際研究指出中國每年因為空氣污染導致的死亡人數仍高居世界第一，而在霧霾嚴重的淮河以北，人均壽命較南方民眾減少3.1年，東北地區的人均壽命更減少6.9年（林燕，2017）。另一份研究則發現在貧困農村，學齡前兒童往往因為營養不良，而導致智商不足的比例遠高於城市兒童（石睿，2017）。而這些現象的產生，又涉及中國社會的貧富差距、區域差距及城鄉差距等發展過程中難以克服的問題。在這些不均衡的發展問題未能得到妥善處理前，中國政府僅強調醫療服務普及的作法，未必能夠真正保障人民的基本健康權利。

肆、適當生活權

一、整體扶貧績效：

- 控制貧困發生率：國務院扶貧辦指出，自2013至2016年脫貧人口累計達到5564萬人，貧困發生率則從2012年的10.2%下降到2016年的4.5%，預計2017年將再讓1000萬人脫貧，並於2020年實現農村貧困縣全面「摘帽」脫貧的目標（人民網，2017d）。
- 農村低保標準持續提高：截至2016年11月，全國共救助城鄉低保

對象 6053.4 萬人，約佔全國總人口的 4.5%(羅爭光，2017)。農村低保補助標準已從 2012 年的 2067.8 元(每人每年)提升至 2016 年的 3611 元，自 2013 年來，農村低保標準的年增幅均超過 GDP 增幅(人民網，2017a)。民政部發佈的《2016 年社會服務發展統計公報》顯示，截至 2016 年底，全國城市低保平均標準為每人每月 494.6 元，比上年增長 9.6%；全國農村低保平均標準為每人每年 3744.0 元，比上年增長 17.8%(韓秉志，2017)。

- 持續加大財政投入：據初步統計，2017 年中央和地方財政專項扶貧資金規模超過 1400 億元。其中，中央財政安排補助地方專項扶貧資金 860.95 億元，比上年增加 200 億元，增長 30.3%；有扶貧任務的 28 個省份的省級財政專項扶貧資金規模達到約 540 億元(李麗輝，2017)。
- 各地推進扶貧工作：國務院規定扶貧標準為「一超過、兩不愁、三保障」³(證券時報，2016)，各地省市 2017 年據此在扶貧方面訂定了新指標，例如：河北省 2016 年有 100 萬人脫貧、20 個貧困縣摘帽(潘文靜，2017)，2017 年則設定 70 萬人脫貧，並且 15 個貧困縣摘帽，此外還須達成 5000 個貧困村每村支持 50 萬元、建設 4000 個光伏扶貧電站、550 個旅遊扶貧重點村(齊雷傑、鞏志宏，2017)。保定甚至規定禁止無法完成脫貧任務的貧困縣幹部交流與提拔(呂子豪、于俊亮，2017)。山西省則是在 2016 年有 57 萬人脫貧的基礎上，計畫 2017 年要脫貧 66 萬人、讓 14 個貧困縣摘帽(胡健，2017)。四川省在 2016 年有 107.8 萬人脫貧、5 個貧困縣摘帽，2017 年計畫 105 萬人脫貧(吳文詡，2017)，並且將省直機關拍賣公車的 7500 萬元全數投入扶貧(玄增星、王鑫昕，2017)。新疆 2016 年則

3 「一超過、兩不愁、三保障」即：「一超過」即家庭當年農民人均純收入超過國家現行扶貧標準，「兩不愁」即不愁吃、不愁穿，「三保障」，即基本醫療、義務教育、住房安全有保障。



有60餘萬人脫貧，2017年計畫59萬人脫貧（李行，2017）。而北京市對於特困人員的生活，規定不得低於北京市最低生活保障標準的1.5倍（吳為，2017）。

二、多元扶貧策略的開展

在中國政府「精準扶貧」的策略下，扶貧工作涉及的領域已經更為細膩化，陸續提出的政策包括教育扶貧、健康扶貧、企業扶貧等。

（一）教育扶貧

2016年12月29日，教育部出臺《教育脫貧攻堅十三五規劃》，提出「一個目標、兩個重點、五大教育群體、五項重點任務」，主要關注提高受教權的平等（吳玉蓉、滕藝菲，2016）。農村地區的學童營養餐，每人每天補助費用為4元，其中連片特困區由中央財政補助，其他地方由地方財政補助。各地作為包括新疆生產建設兵團發布《新疆兵團教育脫貧攻堅實施方案》，指出2018年實現全兵團15年免費教育（戚亞平，2017）、河北則提出要建設163所山區寄宿學校，改善山區教學條件（齊雷傑，2017）、貴州省針對農村貧困高中生進行「應助盡助」，每生每年可獲得4,660元（王雨、周梓顏，2017）。陝西將對持卡建檔的貧困生提供從小到大一條龍的幫助等（許祖華，2017）。

整體而言，扶助貧困農村學生就讀重點高校的人數，從2013年8.5%提升至2016年21.3%；2016年開始免除農村貧困學生普通高中學雜費，資助家庭困難學生8,400萬人次（許祖華，2017）。重點高校招收農村和貧困地區學生專項計劃主要包括國家專項計劃、地方專項計劃和高校專項計劃。根據教育部2017年4月14日之通知，2017年地方專項計劃在將比2016年增加10%以上。國家專項計劃將安排招生計劃6.3萬名，高校專

項計劃將不少於有關高校年度本科招生規模的 2%(施雨岑, 2017)。

(二) 健康扶貧

據衛生計生委統計,截至 2015 年底,因病致貧、因病返貧的貧困戶,佔建檔立卡貧困戶比例達到 44.1%,涉及近 2,000 萬人,其中患有大病和慢性病人數 734 萬人。近幾年,扶貧工作持續推動,但因病致貧、因病返貧比例不降反升,從 2013 年的 42.2% 上升到 2015 年的 44.1%,疾病已成為貧困增量產生的主要原因之一(國家衛生和計劃生育委員會,2017)。對此,衛生計生委、民政部等部門共同公佈《健康扶貧工程「三個一批」行動計畫》,以解決疾病致貧問題。該計畫提出「大病集中救治一批、慢病簽約服務管理一批、重病兜底保障一批」,針對患有大病和長期慢性病的貧困人口實行分類分批救治。該政策截至 2017 年 5 月底,已經分類救治貧困患者 260 多萬人(中國新聞網,2017a)。

健康扶貧的具體成效包括(國家衛生和計劃生育委員會,2017):

- 貧困人口醫療保障水準提高:新農合政策範圍內住院費用報銷比例提高 5% 以上,大病保險報銷起付線降低。
- 推動貧困患者分類救治:在全面摸清農村貧困人口患病情況、建立健康扶貧管理數據庫的基礎上,對大病和慢性病貧困患者進行分類救治。
- 貧困地區醫療衛生服務能力的提升:取消貧困地區縣級和西部連片特困地區地市級配套資金,支援包含貧困地區在內的縣級醫院、婦幼保健機構、疾控機構建設項目 800 個。安排全國 889 家三級醫院對口幫扶所有貧困縣的 1149 家縣級醫院,派出近萬名城市三級醫院醫生在貧困縣縣級醫院進行蹲點幫扶,幫助貧困縣醫院開展重點專科建設。



- 貧困地區公共衛生工作的加強：加大農村貧困地區傳染病、地方病和寄生蟲病防治力度；實施貧困地區婦女「兩癌」篩查、免費孕前優生健康檢查等重大公共衛生項目；實施貧困地區兒童營養改善和新生兒疾病篩查項目，優先推進農村貧困人口簽約服務；加強健康教育與健康促進工作，提升農村貧困人口健康意識及衛生習慣。

（三）易地扶貧搬遷：

《“十三五”時期易地扶貧搬遷工作方案》提出了5年搬遷約1,000萬貧困人口的目標（劉曉，2017）。2017年國家發展改革委首次發佈《全國易地扶貧搬遷年度報告（2017）》，指出截至2016年底，全國22個省（區、市）1282個縣（區）易地扶貧搬遷專案已全部開工，完成了249萬人易地扶貧搬遷建設任務，2017年將再完成340萬人易地扶貧搬遷建設任務（國家發改委，2017）。

（四）企業扶貧：

國務院扶貧辦推動「互聯網+」社會扶貧工作，目前已建立了「萬企幫萬村」精準扶貧行動台賬管理系統。截至目前，已有2.65萬家民營企業結對幫扶2.1萬個貧困村，投入產業扶貧資金380億元、公益扶貧資金82.98億元，精準幫扶380多萬建檔立卡貧困人口（陸培法，2017）。

三、重要爭議問題

（一）扶貧工作落實程度不彰：

中國審計署5月27日指出脫貧攻堅領域在脫貧成效、涉農資金統籌整合使用等方面存在問題。2017年審計署抽查30個貧困縣，涉及1,320

個項目、50.13 億元資金，發現有近八成貧困縣存在問題，閒置或未到位資金達 6.7 億元，達 13%。審計結果也發現，16 個縣涉農資金統籌整合使用試點工作推進不力，5.65 億元涉農資金閒置 1 年以上，其中 2.56 億元閒置 2 年以上。此外，5 個縣貧困人口資料資訊不準確、不完整，涉及 19,703 人。23 個縣教育扶貧、健康扶貧、金融扶貧、易地扶貧搬遷、以工代賑等扶貧政策落實不到位，涉及資金 1.08 億元（劉紅霞，2017）。

另一方面，各地的扶貧工作也往往脫離民眾的能力及需求。例如在海南省萬寧市，扶貧幹部貿然採取以扶貧經費購買雞苗方式，要求農民養雞脫貧。然而，缺乏養殖技能的村民在領到「扶貧雞苗」後無力維持，2,000 隻雞折去 1,800 隻，也導致貧困戶損失 2 萬元的雞飼料錢，相關現象造成扶貧資源的巨大浪費（史揚帆，2017b）。

（二）扶貧治理亂象頻傳：

由於脫貧工作直接影響基層幹部的考核與升遷，而國家與各省的扶貧資金與扶貧政策，也涉及在投資、建設、社會保障等方面對貧困縣的優惠政策。複雜的利益關係，使基層幹部在扶貧工作中出現「假脫貧」或「假貧困」等亂象，甚至出現百強縣成為貧困縣的畸形現象（楊鑫宇，2017）。各地官員刻意偽造扶貧政績的「假脫貧」、「數字脫貧」現象，也說明扶貧政策往往被地方官員當作是新一輪的「政績工程」，未必能夠實際的改善貧困問題（汪玉凱，2017）。例如 2016 年底爆發的「楊改蘭事件」，便突顯出在中國政府積極的扶貧政策下仍然存在嚴重的貧困問題，也引起中國民眾對於扶貧資金無法解決貧困問題的廣泛抱怨。



楊改蘭事件

2016年8月，楊改蘭在以斧頭與毒藥殺害了四名幼年子女之後服毒自殺。其夫李某英則在替家人處理後事之後自殺。楊改蘭居住的甘肅省康樂縣是大陸國家一級貧困縣，也是大陸扶貧工作的重點區域。而直接促使楊改蘭走上絕路的原因，是她的家庭雖然是當地眾所皆知的貧戶，卻在2013年因故被當地政府取消低保資格。楊改蘭一家的遭遇，被大陸民眾稱為「盛世中的螻蟻」。此一悲劇性事件明顯的涉及當地政府幹部的失職，以及中國政府扶貧政策的疏漏。而在後續處理過程中，中國政府一方面宣佈懲處相關地方幹部，另一方面又強調楊改蘭事件只是一個極端個案，不能代表中國大陸扶貧政策存在問題。然而，許多中國網民指出，各地的低保補助經常是由相對富裕的家庭得到，而未能分配給真正需要的貧窮家戶。

此外，扶貧過程中的腐敗問題也層出不窮。例如在甘肅省漳縣金鐘鎮發生原應投放給50家貧困戶、協助其提升收入的「扶貧羊」，被村黨支部書記侵佔的事件（史揚帆，2017a）。而四月份安徽省紀委也通報了七起扶貧領域的腐敗案例，都是由村級幹部套取扶貧項目資金（余祖欣，2017）。而根據中紀委公佈的統計資料，2016年1月至11月，全國共查處侵害群眾利益問題70,369件，處理86,320人，其中扶貧領域腐敗問題便佔13,285件，處理16,487人（人民網，2017c）。而這種因基層官員貪腐導致扶貧資金「丟在最後一公里」的現象，其實際氾濫程度可能遠超過中央及各地紀委公佈的資料之外。

針對扶貧工作中的亂象，中國政府也展開了一系列的治理作為。2016年2月至2017年3月，中紀委連續啟動了4批扶貧領域問題線索重點督辦，並先後公佈了多起扶貧領域腐敗問題典型案例；最高人民檢察院工作也指

出將查處扶貧領域的腐敗問題作為 2017 年工作重點；財政部、扶貧辦則在 3 月聯合部署開展財政扶貧資金專項檢查工作（郭萌，2017）。然而這些防範扶貧腐敗的作為是否有效，仍須持續觀察。

（三）中國貧困基準的問題

中國的扶貧工作是否真能解決貧困問題，在很大程度上取決於中國政府對於貧困的界定標準。在貧困標準問題上，各國均依實際國情制訂貧困標準，而各國物價、匯率、社會民情的差異，使貧困線的跨國比較工作存在缺乏客觀標準的問題。然而，簡單的比較仍有助於理解各國政府對貧困問題的態度。

表二 貧困線的國際比較：金磚五國（單位：美元）

	a 貧困線 *	b 人均 GDP**	a/b	說明
世銀 2015	57			日收入：1.9
俄羅斯 2015	169~228	23,163	0.00729	浮動標準（依平均工資 50%）
巴西 2017	45	15,128	0.00297	
南非 2015	34	13,225	0.00257	
中國 2016	38	15,535	0.00245	
印度 2014	城市：23 鄉村：16	6,572	0.00350 0.00243	浮動標準（依食品均價計算）

資料來源：作者整理。

* 月收入；**2016 年人均 GDP(PPP)

表二依據可蒐集的資料，比較了幅員、人口及發展程度相近的金磚五國對於國家貧困線的制訂標準。以絕對收入而言，中國貧困標準約為每月 38 美元，不但低於世界銀行的標準，在金磚四國中也僅高於南非及印度；而若以考量各國實際物價的人均 GDP 平價指數（PPP）計算相對收入後，



中國貧困標準則約與印度農村的貧困標準相當。換言之，中國的貧困問題仍有可能被嚴重低估。⁴

另一方面，2008年以前中國政府設定了兩個扶貧標準，即絕對貧困標準和低收入標準，使各地貧困群體的界定及救助工作具有不同標準。1986年的絕對貧困標準為206元，2007年為785元；2000年的低收入標準為865元，2007年底為1,067元。2008年，絕對貧困標準和低收入標準合一，統一使用1,067元作為國家扶貧標準。2011年，中央決定將農民人均純收入2,300元（2010年不變價）作為新的國家扶貧標準。其後作為政策依據的貧困線每年微調，2015年為2,800元，2016年貧困線約為3,000元。然而，目前低保線仍由各省依照當地最低生活標準制訂，依照地方發展程度不同，而有高於或低於國家貧困標準的明顯差異。（見表三）

表三 2016年部分省市低保標準差異（人民幣）

省		城市	農村
廣西	靈山縣	330	180
河南	鄭州	600	380
福建	晉江	630	380
西藏	拉薩	764	143~284
天津	全市	860	860
北京	全市	900	
上海	全市	970	
2016 全國平均值		494.6	312

資料來源：作者整理。

4 貧困標準的制訂是否合理，仍須考量若干因素。如（1）依據實際購買力指數的修正評估：如世界銀行中國局局長曾指出：「按照 PPP 調整後，中國的年人均純收入 2,300 元人民幣（2011 年標準）的貧困線高於世界銀行用於監測全球貧困的每天 1.9 美元的貧困線」。（中國網，2015）；（2）中國在實際扶貧標準上採取浮動性調整：2016 年底全國城市低保平均標準為每人每月 494.6 元（約 75 USD）；全國農村低保平均標準為每人每年 3,744.0 元（約 47.3 USD/月）；（3）其他影響貧困人口生存機會的社會福利政策，如醫療、教育、社保等。

（四）扶貧之外，基層民眾生活水準仍缺乏保障

2017年11月底，北京市以整治安全隱患名義，以暴力方式強行驅趕數十萬來自外地、從事基層勞動工作的民眾。在北京市基層政府的政策中，長期將這些外來勞動人口稱為「低端外來人口」，並且將逐步清理這些因為生活處境欠佳而影響北京市容、安全的民眾，當作北京市城市治理的重要目標。事實上，這些基層勞動力的生活環境欠佳，在很大程度上是因為各項生活待遇及薪資都受限於仍然存在的戶籍制度。而北京市採取的態度及作為，不但反映出戶籍制度的調整並沒有真正體現在政策思維及行動中，更說明這些「低端人口」的居住、工作、福利等基本生存權利，可以為了城市治理目標而犧牲。

幾乎在同一時期，中國華北各省為了加強控制冬季霧霾，強制要求各地民眾以天然氣取代燃煤作為供給暖氣的能源，部分地區甚至出現「誰燒煤就抓誰」的激進作法。然而，此一「煤改氣」政策往往在天然氣接管工程未及完成前就嚴厲處罰燃煤行為，使大量基層民眾在嚴冬中陷入沒有暖氣的困境，甚至影響醫院、學校等公共機構的正常運作。而許多經濟弱勢民眾由於無力負擔費用較高的天然氣，更在此一政策下直接面對生存的危機。

上述案例都使相關群體維持適當生活水準的權利受到來自國家的直接侵害，也說明中國公共政策與人權理念的嚴重脫節。雖然前述各項扶貧工作雷厲風行，但在一般公共政策的制訂思維中，中國政府仍然嚴重缺乏保障民眾基本生活權利的意識，而政策實踐過程中更經常採取粗暴強制的手段，使受影響的民眾直接陷入生存困境。進一步來看，雖然相關的政策目標（如城市安全治理、空氣污染防治）立意良善，但執行過程卻是透過上級政府制訂嚴格的政策指標要求下級政府落實，而基層政府則為達成指標而採取極端手段，並且忽視民眾實際需求及基本權利。



此一現象其實源自中國政治體制中強調「向上負責」而缺乏「向下負責」的制度特徵，說明威權國家在社會服務提供上的制度性缺陷。同時，相關案例也突顯出雖然扶貧政策被視為國家級政績工程，但未必代表中國政府已經普遍的承認並促進人民在適當生活水準上的基本權利。同時，因為這些不當公共政策而受影響的群體，極有可能因此陷入貧困；而這類「政策致貧」的現象，自然也很難得到中國政府的青睞與協助。

伍、生育權

國際社會很早就強調生育權應為基本人權。如 1948 年《世界人權宣言》第十二條規定：「任何個人之私生活、家庭、住所或通訊不容無理侵犯……人人為防止此種侵犯或侵害有權受法律保護。」1968 年聯合國國際人權會議通過的《德黑蘭宣言》提出「父母享有自由負責決定子女人數及其出生時距之基本人權」；1994 年聯合國召開國際人口與發展會議並通過行動綱領，其中強調：「生殖保健方案應提供範圍盡量廣的服務，而無任何形式的強迫。所有夫婦和個人都享有負責地自由決定其子女人數和生育間隔以及為達此目的而獲得資訊，教育與方法的基本權利。」換言之，民眾決定生育方式的權利，不應被放在任何國家或集體目標之下，也不應受到任何形式的干預。中國自 1980 年代啟動強制一胎化的計劃生育政策，對人民生育權的侵害一直是備受國際批評的重要人權問題。2014 年後，中國為因應人口替代率過低的問題開始調整一胎化政策，並在 2016 年啟動「全面二孩」政策。

然而，「全面二孩」政策僅涉及准生口徑的調整，卻並未改變計劃生育政策的本質：中國政府仍堅持對人民生育行為的強制性控制權力，而非全面承認並開放人民自主生育的權力。就此，目前中國人民仍不被允許生



育第三個孩子，而中國領導人及國家級文件中也仍強調維持計劃生育的政策立場。例如2016年習近平、李克強均曾表示不會更動計劃生育政策的本質；而在2017年初在國務院公佈的《國家人口發展規劃（2016-2030年）》中，也仍強調「堅持計劃生育基本國策，鼓勵按政策生育」。換言之，一旦人口結構的變遷趨勢達到國家預期的目標，或是脫離國家預期的發展方向，中國政府仍將對人民生育行為進行強制干預。就此來看，中國一方面仍然認為開放人民自主生育權力可能成為國家發展的潛在風險，另一方面也仍將生育自由視為在追求經濟發展時可以犧牲的價值，中國政府的政策選擇仍然明顯違反生育權作為基本人權價值的國際標準。

進一步來看，自2016以來全面二孩政策實施已有兩年，2016年中國社會新生兒人數為1,786萬人，比2015年增加131萬人，並達到2000年以來的新高點；但2017年新生兒人數又下降至1,723萬人，出生率也比2016年減少0.52%（中央社，2017；蘋果日報，2018）。以此來看，開放二孩的政策調整，其實無法完全抵銷經濟社會因素對民眾生育意願的影響。面對有限的政策成效，中國國內學者認為有可能促使中國政府進一步開放「三孩」，甚至開放原本明令禁止的「代孕」市場，卻不太可能放棄計劃生育的控制權（胡健，2018；小山，2017）。同時，政府內部也開始出現以強制行政手段促進生育的說法，如2015年山西省計生官員便曾提出「強制二孩」的倡議（新浪網，2015）。而各地政府不僅延續計劃生育初期的行政手段，積極開始生育二胎的社會宣傳，據悉在山東、江蘇與湖北等地，甚至已經出現要求民眾結婚時繳交保證金，生滿二孩才歸還的「軟強制生育」政策（三體社區，2018）。

相關趨勢說明，雖然生育自由被視為基本人權的重要內涵，但此一權利在中國獲得政府承認並得到保障的機會仍然相當低。而未來中國政府在控制人口的目標下，是否採取更激烈的行政手段干預民眾的生育選擇，也



將成為社會人權領域值得持續關注的焦點。

陸、結論

中共十八大以後，中國政府在 2020 年「全面達成小康社會」的執政目標下，對於社會福利與人民生活水準有更高的重視，隨後在十八大三中全會《關於全面深化改革若干重大問題的決定》及「十三五規劃」中，陸續制訂了一系列改善既有社會問題的政策綱領。在社會保障、國民健康及適當生活水準三項領域，相關政策重新將資源導向社會弱勢群體，並且對若干過去強化社會不平等的制度性因素進行調整。在 2017 年中國在這三個領域的進展，雖然仍是延續既定的政策方向，但仍有持續而積極的作為。依據本文進行的觀察，在健康、貧困、保障這三領域的政策調整雖然方向與速度不一，但在整體上的進展程度仍相當明顯，而中國民眾的生活福祉也應能隨著各種相關福利政策的推動而獲得一定程度的改善。在甫於 2017 年 10 月結束的中共十九大中，中共仍將相關領域視為執政的重點，應可預期目前開展的各項社會政策將能持續推動，進一步為中國社會領域的人權情況帶來改善。就此而言，當中國政府在國際社會提倡以發展及生存為主的人權論述時，確實也在國內的政策實踐上能夠展現積極的行動。

然而，本文的觀察也發現這些領域中仍然存在許多問題，而這些問題具體反映出中國在促進社會人權上的制約及障礙。

首先，若干已經列入改革時程的社會制度仍在調整過程中，制約了當前社會政策的進展及成效。舉例而言，在健康領域中醫療體制改革的方向仍在摸索；在社會保障領域中戶籍制度的調整仍有待落實、社保基金的全國統籌工作也迫在眉睫；而社會救助與扶貧政策中，各地分歧的貧困標準也需要調整。無可諱言，以中國龐大的人口規模與複雜國情而言，相關的

制度改革仍須相當時間。然而，雖然中國政府已經將這類問題列入議程，但未來改革的速度、力度及影響仍須觀察。

其次，政策實踐過程中出現的偏誤、疏漏、遲滯及腐敗問題，削弱了相關政策改善人民生活的能力。各領域涉及社會人權的政策，往往因為各級政府行政能量及官員能力的不足，而在政策實踐過程中未能發揮良好的效果。此類問題具體反映在食品安全的監督、企業繳納社保基金的監管，以及扶貧政策的基層實踐上。同時，基層官員仍然存在的貪腐行為也直接對政策的成效帶來威脅。此類問題實際上不僅涉及基層官員是否腐化或怠政，也反映中國政府在社會政策領域中的治理能力，仍受限於相關政府部門的行政資源及人力素質，進而成為促進社會人權保障的潛在瓶頸。

其三，中國政府在改善社會人權上的各項努力，仍然受到中國黨國體制內在制度因素的制約。廣泛開展的社會政策雖然有助於人民生活福利與基本生存權利的提升，但在人民無法擁有有效的參與、監督、問責機制的情況下，國家仍然對於政策方向的選擇、政策推動的方式握有絕對的權力，而政策實踐效果也往往是由國家單方面呈現及詮釋，而面對民眾質疑則經常以壓制手段回應。2017年中國政府在食安及流行疾病問題上大力控管謠言的作為，以及在整頓低端人口、推行煤改氣政策上的行動，說明這種權威式治理逐漸成為中國處理社會突發問題的重要環節。另一方面，黨國體制內在的運作邏輯，如透過層層下達的指標要求基層政府達成政策目標的行政邏輯，往往使利益良善的政策產生傷害民眾權益的結果。而民眾缺乏制度化的管道來表達對於社會風險的自我感知，以及對於自身社會權利的認知與訴求，更使政府的不當作為易於產生廣泛的負面影響。

其四，也是最重要的部分，在於中國政府推動各項社會政策的動機，仍著眼於穩固政權及促進發展的政經需要，而並非將社會人權視為不可侵犯的價值來加以保障。本文回顧的各項社會政策雖然旨在提升一般民眾的



生活水準，但並非代表中國政府已經充分承認人民在相關領域的權利應當受到無條件的保障，而是將這些政策作為交換人民政治忠誠、鞏固政權正當性的工具。十九大政治報告中提出「主要矛盾」的轉化，強調人民對美好生活需要的增長。在此一論述背後，隱含著社會權利是否以及何時應當保障與促進，仍是需要由黨國統治機器來定義的。另一方面，中國政府在生育政策上仍然強調計畫性控制的政策取向，說明其仍然認為發展及生存權利的具體內涵也仍然是由國家依據本身的治理需求而決定並調整，而不是需要無條件保障的人民基本社會權利。

整體而言，本文認為就各項社會服務的政策內容來看，中國政府在2017年的積極作為，在促進人民生活水準上的正面效果值得肯定。然而，我們也必須指出，國家在提供各項社會服務時，不應只是將其為選擇性、工具性的統治策略，而應建立在充分承認社會權利的價值性意義的基礎上。從相關議題的政策意圖及政策實踐來看，中國政府對社會人權的認知仍有異於國際人權規範的基本精神，並且仍然囿於威權政治的統治思維及運作邏輯，而未見根本性的轉變與進步。因此本文認為2017年中國政府在社會人權上的表現應屬優劣互見，吾人也期待隨著各項社會政策的持續推動，未來能看到人權價值與理念在中國政府行為中的擴散及體現。

參考資料

- 丁怡婷(2017)。〈無社保成快遞業潛規則 快遞小哥的“保障”誰來管？〉，人民日報，2017年2月24日，http://app.peopleapp.com/Api/600/DetailApi/shareArticle?type=0&article_id=541560。
- 人民網(2017a)。〈5年整整翻一番！農村低保標準最搶眼！〉，人民網，2017年3月13日，<http://lianghui.people.com.cn/2017/n1/2017/0313/c410899-29142718.html>。
- 人民網(2017b)。〈10部門：加強食品安全謠言防控 嚴懲謠言製造者〉，人民網，2017年7月26日，<http://society.people.com.cn/n1/2017/0726/c1008-29430366.html>。
- 人民網(2017c)。〈快查嚴處、通報曝光 紀檢機關這樣查處扶貧腐敗問題〉，人民網，2017年4月6日，<http://bj.people.com.cn/BIG5/n2/2017/0406/c233086-29975971.html>。
- 人民網(2017d)。〈圖解：5年約6600萬人將脫貧，相當於一個法國！〉，人民網，2017年3月12日，<http://lianghui.people.com.cn/2017/n1/2017/0312/c410899-29139983.html>。
- 三體社區(2018)。〈生育率再次下降：我們離強制生育有多遠？〉。鳳凰新聞，2018年1月31日，<http://wemedia.ifeng.com/47417546/wemedia.shtml>。
- 小山(2017)。〈多重壓力：中國疑醞釀開放代孕市場〉。法廣新聞網，2017年3月2日，<http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20170203-%E5%A3%93%E5%8A%9B%E4%B9%8B%E4%B8%8B%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%86%9E%E9%87%80%E9%96%8B%E6%94%BE%E4%BB%A3%E5%AD%95%E5%B8%82%E5%A0%B4>。
- 中央社(2017)。〈陸官員：全面兩孩政策 成效初顯〉，中央社，2017年3月11日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201703110133-1.aspx>。



中國政府網（2013）。〈人力資源社會保障部公佈 2012 年全國社會保險情況〉，中國政府網，2013 年 6 月 18 日，http://www.gov.cn/gzdt/2013-06/18/content_2428717.htm。

中國政府網（2017）。〈2 月 22 日的國務院常務會議定了這 5 件大事〉，中國政府網，2017 年 2 月 23 日，http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/23/content_5170416.htm。

中國新聞網（2017a）。〈衛計委：健康扶貧工程已救治 260 多萬貧困患者〉，中國新聞網，2017 年 6 月 6 日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/06-06/8243337.shtml>。

中國新聞網（2017b）。〈質檢總局：2016 年共檢出不符標準、未准入境食品 3042 批〉，中國新聞網，2017 年 7 月 14 日，<http://www.chinanews.com/cj/2017/07-14/8278209.shtml>。

中國經濟網（2017）。〈人社部：今年按平均 5.5% 的水準繼續上調養老金〉，中國經濟網，2017 年 7 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/28/c_1121395473.htm。

中國網（2015）。〈專訪世行中國局局長郝福滿：中國貧困線標準高於世行〉，中國網，2017 年 10 月 16 日，http://news.china.com.cn/txt/2015-10/16/content_36825648.htm。

中國網（2017）。〈艾媒：2016 外賣市場規模達 1600 億 美團外賣用戶滿意度最高〉，中國網，2017 年 1 月 6 日，http://science.china.com.cn/2017-01/06/content_9271638.htm。

文匯網（2017）。〈H7N9 禽流感進入高發期 全國已有 87 人死亡〉，文匯網，2017 年 2 月 21 日，<http://news.wenweipo.com/2017/02/21/IN1702210048.htm>。

王雨、周梓顏（2017）。〈貴州省農村貧困戶高中生實現“應助盡助”〉，貴州日報，2017 年 2 月 27 日，<http://gzrb.gog.cn/system/2017/02/27/015450098.shtml>。



- 王紅茹 (2017)。〈關於養老金，哪個才是真相？〉，中國經濟週刊，2017年6月26日，<http://www.ceweekly.cn/2017/0626/195424.shtml>。
- 王哲 (2017)。〈四川一幼稚園被指給幼兒吃發黴爛蘋果 負責人已停職〉，中國新聞網，2017年2月27日，<http://www.chinanews.com/sh/2017/02-27/8160727.shtml>。
- 王開廣 (2017)。〈多地農村集體聚餐發生中毒死亡事件 無合法來源食品將嚴禁使用〉，法制日報，2017年1月24日，http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2017-01/24/content_6995202.htm?node=20908。
- 王維硯 (2017)。〈社保成績單釋放了哪些信號？〉，工人日報，2017年6月6日，http://media.workercn.cn/sites/media/grrb/2017_06/06/GR0608.htm。
- 世界衛生組織 (2017)。〈人感染甲型 H7N9 禽流感病毒—中國〉，世界衛生組織，2017年2月20日，<http://www.who.int/csr/don/20-february-2017-ah7n9-china/zh/>。
- 代麗麗 (2017)。〈台港澳居民將可在內地參加社保〉，北京晚報，2017年6月16日，http://bjwb.bjd.com.cn/html/2017-06/16/content_141683.htm。
- 史揚帆 (2017a)。〈扶貧羊不翼而飛，尷尬了誰？〉，中國共產黨新聞網，2017年4月12日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0412/c40531-29206133.html>。
- 史揚帆 (2017b)。〈扶貧幹部要“走心”切莫“走神”〉，中國共產黨新聞網，2017年7月26日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0726/c409497-29430476.html>。
- 平安健康網 (2017)。〈我國已報告 H7N9 病例逾 1400 例〉，平安健康網，2017年5月26日，<http://news.panjk.com/201705/20170526456711.shtml>。
- 玄增星、王鑫昕 (2017)。〈四川省直機關公車拍賣收入全部用於扶



- 貧)，中青在線，2017年1月24日，http://article.cyol.com/news/content/2017-01/24/content_15392740.htm。
- 白天亮（2017）。〈我國統一機關企業養老賬戶記賬利率〉，新華網，2017年4月25日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/25/c_129569886.htm。
- 白天亮、蘇益（2017）。〈醫保異地結算系統將啟動 跨省就醫可直接結算〉，人民網，2017年6月3日，<http://js.people.com.cn/BIG5/n2/2017/0603/c359574-30273956.html>。
- 白陽（2017a）。〈公安部：十八大以來我國已有1395餘萬「黑戶」解決落戶問題〉，新華網，2017年3月23日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-03/23/c_1120684054.htm。
- 白陽（2017b）。〈失護老人納入監護 完善家庭、社會、國家監護體系〉，新華網，2017年4月23日，http://news.xinhuanet.com/2017-04/23/c_1120859133.htm。
- 石睿（2017）。〈斯坦福研究：中國西部農村貧困地區嬰兒智力偏低〉，財經網，2017年10月20日，<http://companies.caixin.com/2016-10-17/100997594.html>。
- 任重遠（2017）。〈無印良品大戰 CCTV 劇情其實很老套〉，鳳凰週刊，2017年3月17日，http://blog.sina.com.cn/s/blog_4b8bd1450102wvqm.html。
- 何亞福（2017）。〈養老金全國統籌為何步履蹣跚〉，新京報，2017年1月11日，<http://www.bjnews.com.cn/opinion/2017/01/11/430162.html>。
- 何源（2017）。〈2016年我國五項社保基金總收入為5.28萬億 收支總體平衡〉，央廣網，2017年2月19日，http://gongyi.cnr.cn/list/20170219/t20170219_523608559.shtml。
- 余祖欣（2017）。〈扶貧資金不能總丟在最後一公里〉，中國共產黨新聞網，2017年4月20日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0420/>

c40531-29225080.html。

吳文詡 (2017)。〈四川：重點巡查“數字脫貧”等 今年 105 萬人要摘“貧困帽”〉，新華網，2017 年 2 月 5 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/05/c_1120413299.htm。

吳玉蓉、滕藝菲 (2016)。〈教育部出臺“教育脫貧”五年規劃，2020 年普及高中教育〉，澎湃新聞，2016 年 12 月 29 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1589964。

吳為 (2017)。〈北京市民政局：特困人員生活標準不低於低保 1.5 倍〉，新京報，2017 年 2 月 12 日，<http://www.bjnews.com.cn/feature/2017/02/12/432968.html>。

吳潔、朱天龍 (2017)。〈央視曝光用膠帶捆綁的蔬菜甲醛超標 10 倍！記者親測實驗，結果！！〉，法制晚報，2017 年 1 月 6 日，<http://mp.weixin.qq.com/s/tXYqpVU0oXvew5DOKeoJig>。

呂子豪、于俊亮 (2017)。〈保定市委書記：完不成脫貧任務 貧困縣黨政正職不交流提拔〉，中國新聞網，2017 年 1 月 3 日，<http://www.chinanews.com/sh/2017/01-03/8112219.shtml>。

呂新文 (2017)。〈九部門聯合整治食品保健品欺詐：廣告發佈者廣告主等共同擔責〉，澎湃新聞，2017 年 7 月 13 日，<http://big5.china.com.cn/gate/big5/media.china.com.cn/cmyw/2017-07-13/1092197.html>。

呂諾 (2017)。〈16 省份報告 H7N9 病例，衛生計生委加強疫情防控〉，新華網，2017 年 2 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/2017-02/15/c_1120474182.htm。

李丹丹 (2017a)。〈政解 | H7N9 禽流感致 79 人死亡，中部四省“組團”抗擊疫情〉，新京報，2017 年 2 月 15 日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2017/02/15/433334.html>。

李丹丹 (2017b)。〈政解 | 國務院要求 H7N9 患者治療費納入醫保 專家：重症患者治療費高達幾十萬〉，新京報，2017 年 2 月 23 日，<http://>



www.bjnews.com.cn/news/2017/02/23/434249.html。

李行（2017）。〈我區脫貧攻堅首戰告捷 全疆有 60 多萬貧困人口 810 個貧困村 5 個貧困縣脫貧〉，新疆日報，2017 年 2 月 19 日，<http://epaper.xjdaily.com/index.aspx?date=2017-02-19&paperType=xjrb>。

李岩（2017）。〈發改委：社會辦醫嚴防“莆田系”現象〉，北京青年報，2017 年 6 月 16 日，http://epaper.ynet.com/html/2017-06/16/content_252912.htm?div=-1。

李紅梅（2017）。〈人民日報：社會辦醫需要更開放的心態〉，人民網，2017 年 5 月 26 日，<http://yuqing.people.com.cn/n1/2017/0526/c209043-29302135.html>。

李唐寧（2017a）。〈2017 年退休人員養老金上調 5.5%〉，經濟參考報，2017 年 4 月 17 日，http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2017-04/17/content_30720.htm。

李唐寧（2017b）。〈社保卡持卡人數破 10 億 九成地市醫療費用持卡即時結算〉，經濟參考報，2017 年 5 月 26 日，http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2017-05/26/content_32139.htm。

李淨（2017）。〈315 晚會打假套路被揭底 多家官媒噙聲央視〉，大紀元，2017 年 3 月 18 日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/3/17/n8936720.htm>。

李婷婷（2017）。〈北京 16 區家禽抽檢，未發現 H7N9 流感感染〉，新京報，2017 年 2 月 12 日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2017/02/12/432998.html>。

李豪、蔡長春（2017）。〈至今年 8 月 各地均已制定戶籍制度改革實施意見〉，法制日報，2017 年 10 月 13 日，http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2017-10/13/content_7355630.htm?node=20908。

李麗輝（2017）。〈2017 年全國財政專項扶貧資金超 1400 億元〉，人民網，2017 年 5 月 29 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0529/>



c1004-29306236.html。

汪玉凱 (2017)。〈對數字脫貧要嚴肅問責〉，人民網，2017年3月16日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-03/16/nw.D110000renmrb_20170316_2-11.htm。

車麗 (2017)。〈中國食品謠言智慧預警處理平臺上線 破局謠言“亂飛”亂象〉，央廣網，2017年7月7日，http://china.cnr.cn/gdgg/20170707/t20170707_523839262.shtml。

杰文津 (2017)。〈2017年中央部委開出怎樣的“民生清單”？〉，新華網，2017年1月15日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/15/c_1120315036.htm。

東網 (2017a)。〈深圳雞販變招偷賣活雞 扮冰鮮雞售「熟客」〉，東網，2017年2月25日，http://hk.on.cc/cn/bkn/cnt/news/20170225/bkn-cn-20170225220843503-0225_05011_001.html。

東網 (2017b)。〈禽流疫情：豫兩男生發布同學染H7N9 謠言遭罰〉，東網，2017年3月9日，http://hk.on.cc/cn/bkn/cnt/news/20170309/bkn-cn-20170309120622144-0309_05011_001.html?eventsection=cn_news&eventid=4028812546191b0b014621e755ec3070。

東網 (2017c)。〈鍾南山：H7N9 禽流感病毒變種 不排除人傳人〉，東網，2017年3月8日，http://hk.on.cc/cn/bkn/cnt/news/20170308/bkn-cn-20170308130640857-0308_05011_001.html?eventsection=cn_news&eventid=4028812546191b0b014621e755ec3070。

林暉、安蓓 (2017)。〈你的“生老病死”，政府如何保障？——聚焦《“十三五”推進基本公共服務均等化規劃》八大亮點〉，新華網，2017年3月1日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-03/01/c_1120552878.htm。

林碧鋒、徐博 (2017)。〈我國醫療保險參保人數超過13億人〉，新華網，2017年4月19日，<http://news.xinhuanet.com/2017-04/19/>



c_1120839520.htm。

林燕(2017)。<〈空氣污染讓中國北方居民少活三年〉,大紀元,2017年10月31日, <http://www.epochtimes.com/b5/17/9/12/n9624750.htm>。

社保100(2017)。<〈城鄉居民基本醫療保險財政補助和個人繳費標準均提高30元〉, 社保100, 2017年3月7日, <http://www.shebao100.cn/SocialHot/6650.html>。

邱宇(2017)。<〈北京市研製H7N9流感防治藥品進入臨床試驗階段〉, 中國新聞網, 2017年2月16日, <http://www.chinanews.com/gn/2017/02-16/8151643.shtml>。

施雨岑(2017)。<〈教育部:2017年重點高校在農村和貧困地區招生規模將進一步擴大〉, 新華網, 2017年4月14日, http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/14/c_1120811607.htm。

胡健(2017)。<〈山西官方層層立下“軍令狀”確保脫貧如期“交帳”〉, 中國新聞網, 2017年1月14日, <http://www.chinanews.com/gn/2017/01-14/8124322.shtml>。

胡健(2018)。<〈馮俏彬:全面二孩成效仍須觀察〉, 金融界, 2018年1月30日, <http://finance.jrj.com.cn/2018/01/30054024026377.shtml>。

胡喆(2017)。<〈我國全面啓動醫聯體建設試點〉, 新華網, 2017年4月14日, http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-04/14/c_1120811556.htm。

徐昕昀(2017)。<〈福建檢驗檢疫局多舉措防範H7N9〉, 東南快報, 2017年2月22日, <http://www.mnw.cn/news/fj/1598661.html>。

袁小鋒(2017)。<〈曝漢中一中學食堂食材發黴仍用 回應:領導也在這吃〉, 華商報, 2017年1月5日, <http://news.hsw.cn/system/2017/0105/608236.shtml>。

馬肅平(2017)。<〈“現行食品安全國標1200多個,主要指標與發達國家基本相當”〉, 南方週末, 2017年7月10日, <http://www.infzm.com/content/125867>。



國家發改委（2017）。〈國家發展改革委發佈全國易地扶貧搬遷年度報告（2017）〉，國家發改委，2017年6月6日，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201706/t20170606_850144.html。

國家衛生和計劃生育委員會（2017）。〈《健康扶貧工程「三個一批」行動計劃》解讀〉，國家衛生和計劃生育委員會，2017年4月20日，<http://www.nhfpc.gov.cn/zwgk/jdjd/201704/76fb599e9b91427e891396ed5bb6ea8.shtml>。

國務院新聞辦公室（2017）。〈2017年將全面啓動多種形式的醫聯體建設試點〉，國務院新聞辦公室網站，2017年4月14日，<http://www.scio.gov.cn/32344/32345/35889/36475/zy36479/Document/1547966/1547966.htm>。

國務院辦公廳（2017a）。〈關於印發『2017年食品安全重點工作安排』的通知〉，中央政府網，2017年4月6日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-04/14/content_5185702.htm。

國務院辦公廳（2017b）。〈關於進一步加強地溝油治理工作的意見〉，中央政府網，2017年3月6日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-04/24/content_5188553.htm。

張婷（2017）。〈H7N9禽流感席捲中國 民眾籲當局公開信息〉，大紀元，2017年2月16日，<http://hk.epochtimes.com/news/2017-02-16/禽流感席捲中國-民眾籲當局公開信息-55435680>。

張道正（2017）。〈天津問責“調料造假事件”：12官員被黨紀政紀處分〉，中國新聞網，2017年2月17日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/02-17/8152446.shtml>。

張寧（2017）。〈人社部專家：部分地區養老金已穿底，需加速養老金全國統籌〉，澎湃新聞，2017年2月21日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1623449。

戚亞平（2017）。〈新疆兵團提出2018年實現15年免費教育〉，中國新聞網，

2017年1月5日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/01-05/8115144.shtml>。

梁天韻、高敬（2017）。〈我國社保基金已達2萬億元〉，新華網，2017年3月6日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017lh/2017-03/06/c_1120576689.htm。

許祖華（2017）。〈陝西今年將推進教育精準扶貧〉，新華網，2017年2月8日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/08/c_1120432338.htm。

郭萌（2017）。〈在扶貧工作的“硬骨頭”上為何要下“繡花”功夫？〉，中國軍網，2017年6月1日，http://www.81.cn/big5/jmywyl/2017-06/01/content_7623687_2.htm。

陳海波（2017）。〈醫聯體建設試點全面啓動〉，光明日報，2017年4月15日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/15/c_1120814110.htm。

陳遠輝（2017）。〈大陸 H7N9 致死率超三成 今年死亡 116 例〉，新唐人，2017年3月8日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/03/09/a1315058.html>。

陳曉（2017）。〈央視3·15晚會公佈消費黑榜，Nike、無印、互動百科等被點名〉，香港01，2017年3月16日，<https://www.hk01.com/%E5%85%A9%E5%B2%B8/78160/%E5%A4%AE%E8%A6%963-15%E6%99%9A%E6%9C%83%E5%85%AC%E5%B8%83-%E6%B6%88%E8%B2%BB%E9%BB%91%E6%A%9C-Nike-%E7%84%A1%E5%8D%B0-%E4%BA%92%E5%8B%95%E7%99%BE%E7%A7%91%E7%AD%89%E8%A2%AB%E9%BB%9E%E5%90%8D>。

陸培法（2017）。〈中國每年減貧1000萬人以上“互聯網+”社會扶貧工作成效顯著〉，人民日報，2017年7月6日，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2017-07/06/content_1788628.htm。

麥燕庭（2016）。〈H7N9 禽流感病毒呈抗藥性惹關注〉，世界之聲，2016

- 年 2 月 27 日，<http://trad.cn.rfi.fr/> 中國 /20170227-h7n9 禽流感病毒呈抗藥性惹關注。
- 華商報 (2017)。〈電視問政聚焦社保 不滿意 65.11%〉，華商報，2017 年 7 月 9 日，<http://ehsb.hsw.cn/shtml/hsb/20170709/651825.shtml>。
- 搜狐 (2017)。〈建立全國統一的社會保險公共服務平臺應堅持六個原則〉，搜狐新聞，2017 年 12 月 4 日，https://www.sohu.com/a/208384116_439958。
- 新京報 (2017)。〈國際共治構築進口食品安全防線〉，新京報，2017 年 6 月 29 日，http://epaper.bjnews.com.cn/html/2017-06/29/content_686618.htm?div=-1。
- 新浪網 (2015)。〈山西政協常委梅志強：強制每對夫婦生兩個孩子〉。新浪網，2015 年 2 月 12 日，<http://shanxi.sina.com.cn/news/report/2015-02-12/detail-iavxeafs1071813.shtml>。
- 新華網 (2017a)。〈七部門發文全面推開公立醫院綜合改革〉，新華網，2017 年 4 月 25 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-04/25/c_1120866698.htm。
- 新華網 (2017b)。〈中國健康事業的發展與人權進步白皮書〉，新華網，2017 年 9 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-09/29/c_1121747583.htm。
- 楊鑫宇 (2017)。〈人民的“好兒子”不該是人民的假兒子〉，中國青年報，2017 年 5 月 24 日，http://mzqb.cyol.com/html/2017-05/24/content_233917.htm。
- 董小紅、帥才、陳弘毅 (2017)。〈醫聯體全面試點，如何“聯”出高效〉，半月談網，2017 年 5 月 22 日，<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/2017516/227204.shtml>。
- 董瑞豐 (2017)。〈中科院報告稱中國健康現代化水準排名世界第 59 位〉，新華網，2017 年 9 月 16 日，<http://news.xinhuanet.com/>

politics/2017-09/16/c_1121674166.htm。

趙吉翔、趙朋樂（2017）。〈天津獨流調料造假窩點聚集 大量假冒劣質調料流向全國〉，新京報，2017年1月16日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2017/01/16/430705.html>。

趙毅波（2017）。〈山西副省長“自揭家醜”：全省國企欠薪 54.6 億，拖欠社保 118 億〉，新京報，2017年2月10日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2017/02/10/432879.html>。

趙麗（2017）。〈網路食品安全監管還有哪些難題待解〉，法制日報，2017年1月10日，http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2017-01/10/content_6948274.htm?node=20908。

齊中熙（2017）。〈2017年退休人員基本養老金標準繼續上調〉，新華網，2017年3月5日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-03/05/c_1120571991.htm。

齊雷傑（2017）。〈河北今年將建設 163 所山區寄宿制學校推進教育扶貧〉，新華社，2017年2月17日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120483061.htm。

齊雷傑、鞏志宏（2017）。〈河北：每個貧困村支持 50 萬元 建設 4000 個光伏電站促脫貧〉，新華網，2017年1月9日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/09/c_1120272912.htm。

劉紅霞（2017）。〈審計署：個別縣脫貧成效不實 超 5 億涉農資金閒置〉，新華網，2017年5月27日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-05/27/c_1121050500.htm。

劉湛（2017）。〈重慶合川三網民傳播禽流感謠言被警方處理〉，央廣網，2017年2月18日，http://news.cnr.cn/native/city/20170218/t20170218_523607714.shtml。

劉禕辰（2017）。〈31 省份建立全民參保登記資料庫 登記資訊平均入庫率達 89%〉，央廣網，2017年8月25日，<http://china.cnr.cn/>



NewsFeeds/20170825/t20170825_523919151.shtml。

劉曉 (2017)。〈連片特困區的“中國式扶貧”〉, 人民網, 2017 年 7 月 24 日, <http://society.people.com.cn/n1/2017/0724/c1008-29423732.html>

滕佳材 (2017)。〈從嚴監管 全面提升乳品質量安全水準——關於《全國奶業發展規劃 (2016-2020 年)》解讀〉, 農業部新聞辦公室, 2017 年 1 月 9 日, http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zwdt/201701/t20170111_5428445.htm。

潘文靜 (2017)。〈2016 年河北完成 100 萬人脫貧目標〉, 河北新聞網, 2017 年 1 月 5 日, http://hebei.hebnews.cn/2017-01/05/content_6206112.htm。

澎湃新聞 (2017a)。〈H7N9 疫情趨於穩定, 李克強主持會議研究部署防控工作〉, 澎湃新聞, 2017 年 2 月 24 日, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1626252。

澎湃新聞 (2017b)。〈山東濟南一養殖戶用泔水喂羊: 宰了賣給火鍋店〉, 澎湃新聞, 2017 年 1 月 9 日, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1596695。

蔡長春 (2017)。〈決不讓互聯網成為食品安全犯罪的“窪地”上半年破獲各類食品安全犯罪案件 3500 餘起〉, 法制日報, 2017 年 7 月 3 日, http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2017-07/03/content_7229669.htm?node=20908。

霍小光、蘭紅光、李濤、張鐸 (2017)。〈習近平: 讓祖國的下一代喝上好奶粉, 我很重視〉, 中國新聞網, 2017 年 1 月 24 日, <http://www.chinanews.com/gn/2017/01-25/8135032.shtml>。

韓秉志 (2017)。〈民政部: 去年我國城鄉低保標準再提高〉, 中國經濟網, 2017 年 8 月 3 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2017-07/31/c_1121409877.htm。

韓震震 (2017)。〈防控 H7N9 疫情 安徽又有兩地關停活禽交易市場〉, 人

民網，2017年2月13日，http://app.peopleapp.com/Api/600/DetailApi/shareArticle?type=0&article_id=534079。

羅爭光（2017）。〈民政部：加快建設社會救助家庭經濟狀況核對機制〉，新華網，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-04/17/c_1120826496.htm。

羅婷（2017）。〈8千老兵集體掃墓 當局嚴控防再演包圍北京事件〉，新唐人，2017年3月29日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/03/30/a1318123.html#sthash.JUWpSPQs.dpuf>。

證券時報（2016）。〈國務院：2020年農村貧困人口實現“兩不愁、三保障”〉，證券時報網，2016年12月2日，<http://kuaixun.stcn.com/2016/1202/12966310.shtml>。

譚君（2017）。〈湖南懷化一網民編造H7N9疫情散佈謠言引恐慌，被行拘十日〉，澎湃新聞，2017年3月2日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1630642。

蘋果日報（2018）。〈全面二孩政策實施2年 中國出生人口反下降〉。2018年1月19日，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180119/1281650/>。

Eckstein, Harry (1975). "Case Studies and Theory in Political Science." In Fred I. Greenstein and Nelson S. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, Vol. 7* (pp.79–138). Reading, MA: Addison-Wesley.



經濟與環境人權觀察

吳瑟致*

摘要

自 1978 年中國改革開放以來，固然在整體的經濟發展取得相當成就，並躍居世界第二大經濟體，但是在過程中，仍發生許多違反《經濟社會文化權利國際公約》、《華盛頓公約》以及《聯合國人類環境宣言》的事項與各種抗爭。本報告係針對 2017 年中國經濟、環境人權的發展進行一個回顧與追蹤，並梳理了幾個重要的主軸以及具完整性的個案進行深入。本文架構依序是：首先，針對 2017 年經濟與環境人權的發展態勢作一個簡要的回顧。其次，揭示四個重要的人權主軸，包含：勞工權益的困境與大量的失業工人、空氣污染、水污染以及動物保護與交易。再次，透過些許個案進行深入的追蹤，並回扣上述四個重要的人權發展主軸。最後，提出幾個未來仍值得關注的經濟、環境人權議題。

關鍵詞：中國、華盛頓公約、經濟社會文化權利國際公約、經濟與環境人權、聯合國人類環境宣言

* 吳瑟致，財團法人商業發展研究院區域前瞻研究中心助研究員，國立政治大學國家發展研究所博士，E-mail: SCWU@nccu.edu.tw

本文要特別感謝本計畫研究助理黃英傑先生的協助，同時，本文經過中央研究院政治學研究所博士後研究員王國臣博士在會議中提供的評論與指教，以及兩位匿名審查委員惠予的寶貴意見與建議，在此特別致謝。



壹、導論：2017年中國經濟、環境人權的發展態勢

一、關於經濟、環境人權的定義及適用標準

有關中國經濟人權的觀察，在概念及調查的項目選擇，本項計畫參考1976年生效的《聯合國經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱「經社文公約」），從增進民主社會之公共福利的脈絡下，該公約的第6條¹、第7條²關於工作權及勞動權益的概念，以及第8條³、第9條⁴社會保險的概念，可以歸納出「工作權」的保障，這涉及到勞工權益的議題，同時也是諸多中國經濟人權受到關注的焦點。該公約針對「居住權」的提出，在第11條⁵

- 1 《經濟社會文化國際權利公約》第六條：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」
- 2 《經濟社會文化國際權利公約》第七條：「本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。」
- 3 《經濟社會文化國際權利公約》第八條：「本公約締約國承允確保：第一，人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使。第二，工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織。第三，工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。第四，罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。此外，本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制；關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。」
- 4 《經濟社會文化國際權利公約》第九條：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險」。
- 5 《經濟社會文化國際權利公約》第十一條：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。此外，本公約締約國既確認人人有免受饑餓之基本權利，應個別及經由國際合作，採取為下列目的所需之措施，包括特定方案在內：第一，充分利用技術與科學知識、傳佈營養原則之知識、及發展或改革土地制度而使天然資源獲得最有效之開發與利用，以改進糧食生產、保貯及分配之方法。第二，計及糧食輸入及輸出國家雙方問題，確保世界糧食供應按照需要，公平分配」。

將居住是為生活環境的基本條件，並要採取適當之作法來確保生活環境的維持與改善。基於上述，本項計畫中的經濟人權範疇，將聚焦在「勞工權益」、「居住環境」等面向。

對於中國環境人權的觀測，本文參考了1972年通過的《聯合國人類環境宣言》，該宣言目的在於改善世界各國人類生活環境，包括關於「水、空氣、土壤」的自然環境保護、「生物界」的生態保護、「無法取代」的資源保護等三個面相；有趣的是，該公約也將「生活及工作環境」中有關人類身體、精神和社會健康視為環境議題的一部份，這也呼應了經濟人權的內涵。因此，中國環境人權的調查重點將以環境生態為重點，包括水、空氣、土壤等環境議題，以及涉及動植物保護的事件。

二、2017年經濟、環境人權整體趨勢的評估、回顧與比較

2015年中國經濟、環境人權觀察報告，具體勾勒了該年的重要變化與趨勢，包含：經濟成長減速、債權違約風險、貪腐問題、消費者權益、勞動人權、空氣污染、土壤污染、水污染、天津大爆炸等等。辛翠玲具體描摹了2015年的經濟、環境人權發展情形，呈現著：中國中央政府積極推行諸多經濟、創新政策，但是刻意地忽視了許多市場管理、所得分配、勞動人權的諸多問題（辛翠玲，2015）。

2016年中國經濟、環境人權報告，則是完整地挑明兩項重要趨勢，分別是：勞工權益未獲制度性保障、環境治理成效低落。該項報告完整地蒐錄了經濟、環境人權的重要事件與態勢，例如：勞工依法維權的困境、國企工人下崗、空氣污染、水污染等。作者劉致賢在文末特別提及了中國政府刻意打壓協助勞工維權的團體、組織及律師，同時下崗工人的勞動權益更是無人聞問（劉致賢，2016）。這些現象同樣可見於2017年的中國勞動人權發展，且態勢之嚴峻程度恐怕令人更加擔憂。



本文認為 2017 年中國經濟、環境人權的發展概況，有幾項趨勢值得未來持續關注：第一，勞工權益儘管獲得了些許制度性的、政策性的回應，但是仍然有廣大勞工並未適用相關勞動法規，且不受制度保障，尤其在實際的政策落實上依然存在許多「欠薪」的問題。第二，受到當局的政治壓制，許多勞工團體、非政府組織在揭露勞動人權的相關議題時，其行動的成本變得更高，這無疑不利於勞動人權的拓展與進步。第三，今年中國政府為了改善北方的空氣污染問題，強制地關閉了許多鋼鐵、煤炭產業，連帶地造成了大量產業工人失業的困境，而中國當局仍無法正視失業工人的再次就業問題。第四，檢視 2017 年出版的學術研究及民間刊物的調查顯示，中國政府針對空氣污染所展開的政策回應，存在著治理能力高估與資料造假的問題，這使得真實污染問題不僅未獲得改善，且未來會更趨嚴重。第五，儘管中國政府針對動物保護及生態永續制定了許多相應的政策與制度，但是仍無力改善公共財的悲歌與生態滅絕的困境。

三、新聞蒐錄的概況與方法

筆者參考了 2015 年、2016 年的中國經濟、環境人權的年度報告，發掘經濟人權新聞及個案的選擇與蒐錄標準存在研究分析與觀察路徑的困難，所以要全面議論人權趨勢走向仍存有疑慮，舉例而言，經濟成長減速、債權違約、貪腐問題等現象，固然可能對經濟人權、勞動人權等帶來影響，但是仍難以具體指出經濟成長減速、貪腐問題「如何」影響經濟與勞動人權；同樣地，中國政府近年來出台的許多政府法規、制度政策，如：《環保法》、《關於推行環境污染協力廠商治理的意見》、《水污染防治行動》等等，這些法令規章「如何」影響環境人權，以及能否有效解決既有的污染問題，仍有論證上的疑慮。相反地，無論是農民工欠薪、國企工人下崗、勞動權益抗爭、水資源污染等新聞與個案蒐集上，本年度的分析參考 2016

年的呈現與新聞蒐集方法，透過年度具代表性的案件與形勢，進行追蹤式及滾動式的分析與檢視 2017 年的觀察重點。

針對上述議題相關新聞資訊的收集，2017 年度 1 月至 12 月之間，大致呈現政府政策作為的出台、個案事件及情勢評論等三個部分；在新聞訊息的數量上，有關經濟、環境人權議題的新聞訊息總量共 513 件，在上述類別的呈現上依序為政府政策共 306 件、個案事件共 107 件及情勢評論共 100 件。若以議題的分布，有關勞工權益及勞動政策的新聞有 31 件，水污染與政府環保政策的新聞有 23 件，空氣污染與煤炭產業相關新聞有 29 件，動物保護與生態永續的新聞有 25 件。

此外，在逐月中相關新聞訊息的變化，2017 年 3 月時的總體新聞數量上有明顯增加，評估上這和當時召開兩會有相當程度的關聯性，當時中國各級政府單位的政策報告大幅度紛紛出台與擬定，無疑展現出政府積極治理的作為；不過，比對同年的 9 月和 10 月的新聞數量則有明顯下降的現象。客觀而言，這與 2017 年 10 月召開十九大會議息息相關，政府有意封鎖相關議題的露出，以避免造成社會對立與挑戰政府威信之事件發生，且無異於權力重新布局的穩定環境。

基於上述，回顧 2017 年的中國經濟環境人權的發展，總體來說，所涉及到的環保生態、工作權和居住權的訊息相當多且龐雜，因此，本文試圖挑選出四個面向進行彙整，並盤點出九個專題進行論述，除了依據新聞延續性的追蹤，同時也是作為 2017 年的重要議題。本文的結構安排包括中國勞工權益的困境、空氣汙染與煤炭產業、水汙染與環境整治及動物保護與交易等四個面向，在專題部分依序是：第一，討薪勞工與不受勞動法保障的底層勞工。第二，鋼鐵、煤炭產業的失業勞工。第三，煤炭產業與空氣汙染、空汙的因應措施。第四，塑膠垃圾與洱海個案探討。第五，象牙市場的關閉及漁業資源。



貳、中國勞工權益的困境

本小節將延續著上述經濟人權的發展態勢，依序深入各項主軸，分別是：第一，討薪勞工與《勞動法》的缺失；第二，鋼鐵、煤炭產業的失業勞工；第三，伊凡卡製鞋工廠事件。最後，試圖在不同的個案與整體發展的趨勢相對話。

一、討薪勞工與不受《勞動法》保障的底層勞工

2017年春假前夕，中國各地爆發零星的民眾抗爭事件，主要是許多勞工無法即時拿到工資（陳漢、王子琦、陳建銘，2017a），尤其年關將近，多數勞工因此無法回鄉過年（陳漢、王子琦、陳建銘，2017b）。不僅如此，有報導指出，2017年約有五成左右的白領雇員沒有拿到年終獎金，另有將近一成的員工被告知延遲發放，而有拿到獎金的金額卻比往年縮水許多（康河信，2017）；其實早在2014年中國內部已有類似事件相傳，且問題有愈演愈烈的趨勢（劉志月，2017），主要是因為經濟增長出現疲軟，導致企業的業績下滑，就業環境因而受到波及。此外，用人企業悄然關門或搬遷走避，尤以在不同城市之間的落差更大，且向新產業蔓延，包括零售、物流、互聯網+等新行業的欠薪案件數量出現高速攀升之勢，據相關分析指出，已核實的案件只佔實際總數的一成而已；換言之，未披露的案件數量可能更誇張（李鵬，2017）。

依照中國勞工通訊組織的推估，自2016年二月以來，因為拖欠工資而走上街頭勞工抗爭事件就高達2,000多次；其中，中國沃爾瑪（Walmart）公司因修改工時政策而引發一系列的罷工行動最具代表性，有學者認為沃爾瑪的罷工行動是透過通訊網路技術來集結，且抗爭活動在全國遍地開花，這對社會行動而言是具意義的新特徵。在這些抗爭活動中，多數與企業欠薪的勞資糾紛有關，其中，又以農民工討薪抗議的規模最為浩大，這

些農民工會走上街頭的原因，有的是個人被雇用單位拖欠薪資，有的則是工程委託單位惡意拒付工程款，所拖欠款項金額少的有800多萬元人民幣，也有案例是多到上千萬元人民幣的龐大數字（陳佩華，2017）。對於勞工欠薪問題，中國國務院於2016年1月通過《關於全面治理拖欠農民工工資問題的意見》，預計在2020年達成基本工資無拖欠的目標（中華人民共和國國務院辦公廳，2016）；但是，是否會因此解決問題則令人無法樂觀，事實上，許多地方政府都存在嚴重避重就輕的官僚現象，常見的個案大多是農民工到政府部門陳情尋求協助，當地官員卻互相推諉且不作為，農民權益無法受到基本的保障。

值得一提的是，目前全國從事社會化電商物流行業的有203.3萬人，約5年前的3.4倍，其中，大多數的就業勞動力是屬快遞員和外賣員工作，但這些勞動群體多數未繳納社會保險，工作性質又是通過一層層外包的方式，使得社保問題更趨複雜。又，多數的外賣員並沒有正規的勞動合同，意味著無法受到勞動法的保護，更談不上勞動者應該有的五險一金，薪酬結構中又沒有底薪保障，僅以每單獲取配送費提成作為酬勞（McMorrow, 2017）。此外，隨著中國在非洲的捕漁業發展，有越來越多的中國勞工前往非洲工作，但是根據2017年8月眾多媒體的各項披露，這些中國移工所處的勞動環境及所獲得的勞動待遇卻是相當慘澹（蕭雨，2017），對此目前，中國政府的態度則是刻意地選擇忽視的態度來推諉勞動問題（林詩遠，2017）。

最後，根據國際勞工組織（ILO）所提供的最新數據及相關文件顯示，截至2017年6月為止，中國只有5個地區上調了最低工資標準，這和2015年同期有27個地區上調的標準相比，有明顯落差；且2017年平均薪資漲幅從2011年的逾20%下降至6%左右。換句話說，這現象無疑是顯示中國勞工的薪資正在放緩的狀態。此外，國際勞工組織的調查顯示，近



五年中國的工作職缺質量正在惡化，許多職缺僅吻合該區域所訂定的最低工資，並透過大量新階層的農民工作補足；同時，這些工作絕大多數都不受勞動法令、勞動契約所規範（Hancock, 2017）。

二、鋼鐵、煤炭產業的失業勞工

導因於中國嚴重的空氣污染、產能嚴重過剩以及整體經濟發展的停滯，2017年初中國政府便宣布，解僱大量第二級產業的勞工，並試圖透過煤炭產業、鋼鐵產業的關閉，挽救惡劣至極的空氣品質（寇天力，2017），主要目的在抑制過多的產能及汙染問題。

2017年三月，中國國務院總理李克強提出霧霾治理的5條措施，包含：燃煤，廢氣排放及揚塵等項。同時，要求中國環保部針對空氣質量專項督查，針對燃煤鍋爐與「小散亂污」企業的排放清單「重污染天氣應急預案項目清單」加強管制（葉攀，2017）。

截至2017年的年底為止，中國各地總計約有180萬煤礦和鋼廠工人因此而下崗，是1990年代末以來最大規模的裁員潮，下崗工人的勞動權益與再就業成為中國政府的重要挑戰（Feng, 2017）。以位於安徽省的國營事業馬鞍山鋼鐵集團為例，1985年尚有9萬名員工，但2017年僅有3.2萬名員工。馬鞍山鋼鐵集團不僅存在著嚴重的退休金債務問題，長期以來在國營企業的效率上馬鞍山鋼鐵集團也是以低劣的營運出名。2015年，數百名下崗勞工更在馬鞍山鋼鐵公司關閉工廠後走上了街頭。整體而言，下崗工人大多面臨著再就業的困難、退休金的債務問題，以及社會福利縮減的困境（韓梅梅，2017）。

除了鋼鐵產業外，煤炭產業所聚集的東北各省同樣面臨著失業的問題。儘管自2014年開始，中國的煤炭消費量已呈現連續下滑的態勢，但依據官方的規劃，未來三至五年仍就會削減五億噸的煤炭消費量（馮灝，

2017)。預計，東北各省的煤炭產業工人所面臨的失業困境，也會更加煎熬。以中國北方重要的煤都「大同」為例，大同一年的煤炭產量約莫是佔全國產量的 7.5%，但是習近平在近年來嚴令關閉了絕大多數的煤炭產業，或許減少了空氣污染，卻也造成了地方上煤炭工人的大量失業。以去年為例，大同的經濟增長率僅為 1%，遠遠低於全國 6.7% 的增長率。另外，也有新聞報導在幾個地方城鎮上，則有企業規避環保督察，興建小型的煤炭發電機以供給工廠的用電需求（Schuman, 2017）。

事實上，固然空氣污染的整治直接造成了鋼鐵、煤炭產業的關閉，但是經濟發展的困頓以及產能過剩，同樣也是重要的影響因素。面對大量失業的下崗工人，中國政府並沒完善地規劃「再就業」的完善政策而只有些許零散且缺乏規劃的細部政策，例如：出錢安置、組織內部勞工轉聘、靈活退休、安排職業訓練等等。但是，整體而言「再就業」的比例依舊不樂觀，這使得我們相當擔心這些下崗工人的處境，在退休金債務問題上更顯憂慮（Schuman, 2017）。

三、伊凡卡中國代工工廠

2017 年 6 月，三名活躍於中國勞權運動的異議人士在位於大連的製鞋代工廠進行臥底，揭發了現任美國總統的大女兒伊凡卡（Ivanka Trump）鞋子品牌代工廠的違法行徑，而他們遭到當地公安的阻撓，使得勞動權益調查行動遭到中斷。該次臥底行動，遭遇了政府正面的打壓，當地公安拘捕了進入企業臥底的勞動組織成員，地方政府也未針對勞動組織所揭露的勞動慘況有所回應，這無疑是讓中國政府在勞動人權、勞動環境等等方面的表現上，給予了最負面的評價（張詠晴，2017）。

2017 年 6 月 5 日，也就是這幾名活動人士遭到拘捕後，美國國務院更因此敦促中國政府儘速釋放異議人士，除了要為他們提供司法保護，也應

進行公正的審判。中國政府當下拒絕了這些請求，稱之為「美國對中國內政的干預」。然而，華海峰很快就被允許會見了律師。中國勞工觀察對外表示：這幾個人接觸律師的機會極為有限，而且當局已經向律師施壓，讓他們不要談論該案。7月11日，受捕的其中一名異議人士華海鋒獲釋後，表示：自己被禁止離開中國內地，被剝奪會見律師的機會，以及在被羈押期間不得不睡在尿桶旁的情形（Bradsher, 2017a）。過往，中國勞工觀察組織便經常調查中國工廠違反勞工權益情事，包含：迪士尼玩具製造工廠、蘋果 iPhone 工廠都曾是他們關注的對象。2017年5月，根據中國勞工觀察組織所發佈一份中期報告，指出：替伊凡卡鞋子品牌代工的工廠員工工時大概都是12.5小時起跳，且部分人的時薪換算成台幣，只有30元。此外，中國勞工觀察組織表示，華堅（位於東莞的另一間製鞋廠）要求工人一天工作長達18個小時，違反中國的加班規定，而且他們的報酬亦低於簽約時的承諾（Bradsher, 2017b）。

四、社會信用體系政策的出台

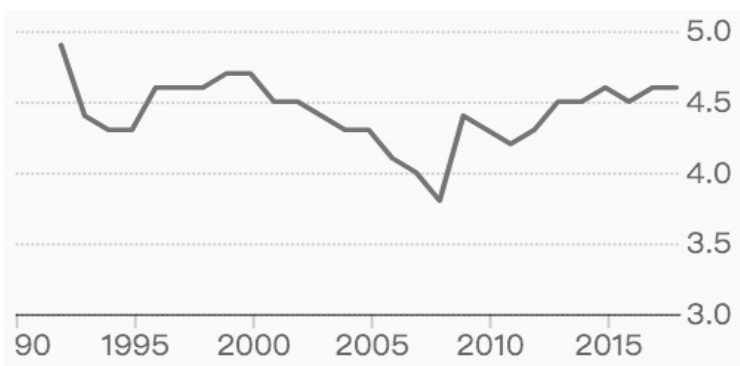
中國政府於2011年開始討論社會信用體系的建立，於2014年6月出台《國務院關於發布社會信用體系建設規劃綱要（2014-2020）的通知》，其包含了行政事務，商業活動，社會行為和司法制度等方面的設計，因此有記憶、揭示、預警的功能，透過社會信用體系的建立，其目的是希望能保障經濟市場中的運作不受到信用問題的影響，由政府所進行信用統計結果來控制經濟運行中的失信行為。值得注意的是中國目前在部分地區採取信用評價的試點，透過大數據和信息科技的工具，根據金融機構和執法機構的混合信息來給個人和公司評分，不僅是金融貸款的授信程度，還延伸物聯網上的個人購物習慣，甚至是社交媒體上的言論評比，不僅僅對中國公民，而且對任何跟中國公民或中國機構有關係的人及單位（Toktomushev,

2017)。

儘管，距離中國社會信用體系的建立與實際運作，尚需要更多時間、更多資料進行甄補與更詳盡的分析，然而筆者在此試圖先行勾勒該信用體系對中國公民社會的具體影響，包含：第一，享有較高信用分數評比者，擁有貸款的利率優惠。第二，信用分數越高者，在教育、就業、創業與各項社會保長，享有優先適用的特權。第三，中國政府已將公務員的信用分數全數納入幹部任用、考核與升遷時的評比，信用分數較低者的工作權則會受到相應的限制。第四，信用分數較高者，在醫療資源上享有優先使用的特權（蔡文軒，2017）。

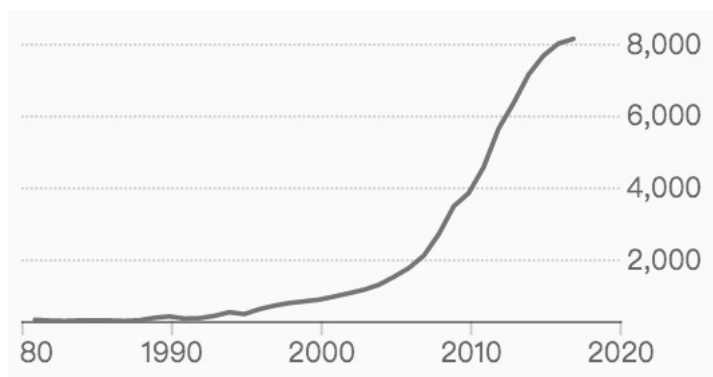
五、小結

整體而言，近年來中國經濟成長的放緩以及前景不如預期，確實是中國勞工普遍失業率上升的主要原因。受到篇幅以及本文所關注的重點為勞工人權，筆者無意在本文另行探討中國越加嚴重的債務、泡沫以及資本流通的問題。但是，這些問題在未來可能攸關著中國廣大勞工的生存及工作權利。



圖一：中國失業率長期變化

資料來源：英國《金融時報》(2017)〈中國經濟一圖覽〉



圖二：中國人均 GDP 長期變化

資料來源：英國《金融時報》(2017)〈中國經濟一圖覽〉

圖一，是中國失業率的長年變化，然而該數據無法納入被迫返鄉的農民工，更不可能反映2017年12月受到北京政府驅逐的諸多低端人口的勞動權益。圖二，是中國人均GDP的長期變化，截至2017年第三季的數據，中國的經濟成長率為6.8%，人均GDP為8,127美元，但該數據無法反映近年來各方各界對中國經濟前景的擔憂以及資本外逃的速度。

此外，根據中國官方統計數據表明：農民工的平均名義薪資漲幅去年降至7%以下，其薪資漲幅隨著整體經濟增長有下降之勢，且是25年來最低，加上消費者價格指數上漲2%，總體而言，工人的薪資漲幅有下降、成長放緩之現象，生活水平也因此受到衝擊。同時，今年中國只有5個地區截止6月上調了最低工資標準，而2015年同期有27個地區上調標準。去年平均薪資漲幅從2011年的逾20%下降至6%左右。

在經濟人權與勞動權利方面，2017年的整體發展趨勢呈現著：經濟成長的萎縮、產能過剩、勞動權益無法受到保障等等困境，同時環境、政治因素影響著廣大勞工的權益不會受到更好的保障以及更完善的改革。除此之外，政治空間的縮小、公民社會所受到的打壓，也使得既有的問題無法

被凸顯、被改善。另外，值得注意的是，中國政府建立社會信用體系的影響，若信用不足將不只會讓個人無法進行經濟交易、金融服務、投資、就業等，後果會擴及到無法搭乘高鐵、入住旅館等生活面向，其嚴重之極，將會對中國經濟人權中基本的生活權、工作權造成衝擊，未來需要就此持續加以觀察。

參、空氣污染

本小節首先回顧 2017 年中國政府針對空氣污染所制定的政策與採取的行動，其次透過相關研究揭示中國政府的因應措施很可能被過度高估，而使得空氣污染的問題並沒有被解決。最後，試圖就空氣污染的部分與前文所述中國環境人權的發展態勢進行一個簡短的對話。

一、煤炭產業與空氣污染

2017 年 1 月，中國政府正式下令取消了 103 個計劃或在建項目，這些計畫與項目涉及未來 120 吉瓦的火力發電量，其中亦包括數十個分佈在 13 個省市的已開始建設項目，且大部分位於中國煤炭資源豐富的北部和西部。與此同時，中國政府正積極地投資風能、太陽能、核能等新能源項目（傅才德，2017）。

中國社會向來對中國官方所公布的各項空氣污染數據不太信任，中國政府也在 2017 年組建統計執法監督局，試圖改善統計單位的數據造假以及社會的不信任（李聞鶯，2017）。中國政府除了試圖透過津京冀的綠色工程與人工造林改善空氣污染外，連同產能過剩與經濟發展的困頓，也加速了鋼鐵與煤炭產業的關閉，欲以此改善中國北方的空氣污染。以河北省為例，地方政府為加強劣質散煤管控、促進大氣質量改善，河北省設立「禁

煤區」和「禁燃區」。根據《河北省劣質散煤管控專項實施方案》，河北將控制新增散煤經營企業數量，凡不符合散煤經營網點佈局規劃的，一律不批准設立，並對現有煤炭經營單位予以清理整頓，依法查處非法劣質散煤銷售網點。河北還將加大對燃煤使用單位散煤質量監管力度，督促使用單位建立進銷貨台賬，要求較大的燃煤使用單位要配備質量檢驗設備，開展煤質檢驗（陳俊松，2017）。

除了鋼鐵、煤炭產業所造成的霧霾之外，中國臨汾「酸霧」事件已在社會上發酵許久。2017年1月中當地SO₂日均值甚至超標兩倍多，時至今日，2016年空氣SO₂年均濃度超標的仍有10個城市，其中有9個在山西，最嚴重的時候，每1立方米含有1303微克SO₂（二氧化硫）（譚暢、張安彤，2017）。綠色和平東亞分部(Greenpeace East Asia)在2017年2月中旬發表的一份報告，指稱：儘管中國承諾要減少鋼鐵產能過剩，但實際上該國2016年生產了更多的鋼鐵，導致中國北方的空氣污染程度急劇上升，特別是北京周圍一帶。報告更進一步揭示：在2017年前五週裡，PM_{2.5}的濃度幾乎是2016年同期的兩倍（黃安偉，2017）。

二、虛有其表的因應措施

2017年5月，有相關研究顯示：中國的綠色造林效果、數據被過度誇大。依據著名期刊《Biological Sciences》所公布的期刊研究〈China's fight to halt tree cover loss〉（Ahrends et al., 2017），顯示：中國官方刻意地誇大了綠地的面積，同時刻意地將「灌木叢」放大為「森林」以灌水森林實際所佔的面積。而面對空氣污染中國政府在缺乏妥善的政策評估下，強硬地在北京、天津、河北、山東、陝西、山西等地區推行「煤改氣」措施，試圖透過「煤改氣」（臺灣俗稱天然氣）改善空氣污染，卻又因為供應不足而導致社會大眾無法獲得足夠的取暖，從而導致民怨四起，最後又再次放

寬燃煤的取得許可（中央社中國新聞組，2017）。中國政府在空氣污染方面的因應措施，其荒謬程度可見一般。

此外，中國北方仍有 1.4 萬間企業仍不停地排放各式空污，這使得空氣污染的泥沼仍舊困擾著中國政府，原因在於中央政府著眼的是整體的經濟發展、過剩的產能以及惡劣的空氣品質。但是地方政府的經濟收益與發展，則往往過地仰賴著些造成生態破壞的地方企業以維持就業率與稅收（Early, 2017）。

另外，根據美國芝加哥大學能源政策研究所於 2017 年 9 月最新發表的研究報告，指證：中國的煤炭產業直接造成了大規模的空氣污染，此空氣污染進而導致中國淮河以北的人口平均壽命較淮河以南的人口少 3.1 年。研究人員也追蹤了 2004 年至 2012 年的醫療數據，揭示了：空氣污染較為嚴重的 154 個城市，其較高的死亡率大多是來自空氣污染所引發的心、肺死亡疾病（Ebenstein et al., 2017）。

三、小結

2017 年，中國政府對空氣污染及治理的政策回應，包含：強行關閉各項火力發電或燃煤計畫、強硬推行煤改氣取代傳統的燃煤供暖等等。然而，這些公共政策不僅是沒有觸及中國空氣污染的核心問題，更是暴露了中國政府對空氣污染政策的立場反覆與中央—地方關係的矛盾，中央政府念茲在茲中國的空污問題，而地方政府在財政上卻必須仰賴這些火力發電、煤炭產業的運作。此外，央政府在面對空污問題時，也時常面對數據虛報、資訊造假與掩蓋等等的資訊不對稱問題，筆者認為中短期內如此的困境恐怕不會有顯著的改善。

回顧 2017 年中國空污相關議題的發展，本質上並沒有明顯的改善，同時中國官方所提供的各項數據亦存在著明顯的偏差，這使得市民社



會對政府的信任度持續下探。中國的空氣污染乃是許多綜合因素所造成，僅僅仰賴煤炭產業的關閉、大規模（卻造假）的綠化工程，仍然無法有效地解決空氣污染的問題。同時，市民社會的不平等也具體反映在壽命的差距上，這部分同樣值得憂心。

肆、水污染

本小節，首先將將聚焦於中國的塑膠垃圾所造成的水污染問題。其次，將透過雲南省「洱海」的個案深入描摹中國政府對水污染的態度，最後進行一個簡短的小結。

一、塑膠垃圾

《垃圾圍城》是王良久所拍攝的第一部紀錄片，於 2010 年上映。該紀錄片探查了中國首都北京周邊的垃圾場，揭示了中國的垃圾是何以不受到規範、不受到當局重視，進而造成各種土地與水源的污染。此紀錄片影發了中國政府與中國社會的高度迴響，並興建了數百個垃圾場以因應首都的民生垃圾 (Zhao, 2017)。

《塑料王國》是王良久的第二部作品，不僅是 2017 年最受矚目的中國環境紀錄片，更一舉拿下 2017 年金馬獎最佳剪輯。導演王久良拍攝了中國 2008 年至 2011 年超過 500 座的大型塑膠垃圾與回收工廠的真實面貌。紀錄片反映了負責塑料回收的中國工人如何在缺乏職場安全的防護下進行勞動，同時也映照著塑膠垃圾本身所造成的土地污染、水污染。此外，《塑料王國》的片段，尚包含：綿延的露天垃圾山、各式廢棄的醫療塑料垃圾、焚燒塑料的黑煙、違法排放至河川的不明廢水等等 (蘇昕琪, 2017)。

儘管，從 2008 年到 2015 年，北京市生活垃圾填埋量減少了超過

45%，但焚燒處理量增長了超過 1,233%，而焚燒垃圾所造成的霧霾污染則是逐漸成為北京的常態。同時，上述深刻的垃圾問題，短時間內都不受到政府的重視。

然而，中國是全世界最大的廢舊塑膠進口國，境內約有三十個城鎮向外國進口塑膠廢棄物的回收和加工，這些廢棄物大多來自美國、歐洲、日本與韓國等已開發國家。西方世界的塑膠回收相當仰賴中國，中國和香港從全球進口大量廢棄物。根據聯合國商品貿易統計數據庫（Comtrade）統計，2015 年全世界超過 70% 的廢塑膠和 37% 的廢紙都出口到中國；東協國家也是廢棄物出口的熱門地點，它們通常會加工進口和國內的廢棄塑膠，再出口至中國（顏寧，2017）。

依據 1992 年正式生效的《巴塞爾公約》，以明文禁止已開發國家向開發中國家輸出有害的廢棄物；然而，《塑料王國》中所揭示的塑料廢棄物，仍可以透過跨國貿易的方式進入中國。只是，2017 年七月，中國政府正式宣佈「禁止進口洋垃圾」儘管具體成效尚未有完整的面貌，但是《塑料王國》所反映的中國垃圾問題與污染，恐怕都沒有獲得進一步的改善（Robertson, 2017）。

二、水污染治理的個案：以雲南省洱海為例

雲南省洱海的環境治理是 2017 年值得觀察的事件之一，然而受限於時間、經費等因素下，本文無法實際進入雲南省洱海進行更深入的觀察與資料蒐集，僅能仰賴長時間的二手資料搜集並進行分析。但是，本文將雲南省洱海作為重要事件與個案，有其重要意涵，分述如下：

首先，在洱海的個案中，重要的行動者包含：中央政府、地方政府、在地的餐飲業者，因此該個案能充分顯示各方的互動、分歧與各自的立場如何展現在洱海的水污染問題上，其中「環境治理」在中共體制中對基層

幹部的政治考核扮演何種角色。

其此，在 2017 年的新聞資料蒐集中，大多數地方的環境治理個案所佔的新聞大多是一至二則，然而單就雲南省洱海的個案，卻共有七則新聞；筆者認為，在中國新聞自由日益受到限制的今日，中國政府以及各家媒體對洱海的重視，以及洱海水污染問題的曝光度，或許能夠反向推測洱海水污染的治理過程與方式，可能會是未來的樣板之一，也會是中國政府較偏好的模式。

最後，在個案的選擇上，筆者不會堅稱洱海作為一個個案，必然具有「2017 年中國水污染個案的代表性」；相反地，除非站在上帝視角，否則人們永遠不會知道當前的中國水污染問題到底有多少個案例（母體），原因在於：母體的概念本身就是虛構的。宇宙中任何的樣本與抽樣都不可能真的來自母體，而只是「可及樣本的樣本」，可及的資訊永遠都是有限空間的樣本。因此，過度拘泥於洱海作為一個個案究竟是否具備「代表性」反而可能會看不到洱海作為一個個案所具備的「重要性」。

洱海是位於雲南省大理市的湖泊，屬瀾滄江流域，亦是雲南省境內第二大湖泊，約有 28 億立方米水源。2017 年 4 月，雲南省大理市雙狼鎮鎮長施俊康以及海東鎮副鎮長李喬近遭到撤職查辦。同時，州委書記陳堅更針對洱海的水污染問題，進一步表示「保持洱海水質穩定已到了最危急關頭，洱海保護治理工作已到了沒有退路的懸崖邊上，必須拼死一戰」（汪韜、潘丘杏，2017）。5 月，雲南省大理市政府針對洱海的水資源保護也採取相關措施，並受到央視的關注報導。當地政府已盤點在洱海流域附近的違章建築 156 戶，由於當地洱源縣有豐富的地熱資源與自然景觀，所以附近的餐飲業者所受到的影響最大，已有 515 戶因此要求關閉營業；除此之外，洱海的污染還有畜禽養殖、農村生活和農業生產等三個方面，這三者排放的污染廢水也是洱海水污染的重要源頭，亦受到地方政府高度監控

(翁桓、汪韜，2017)。

根據央視所進行的調查報導，顯示：2016年洱海的水質呈現十多年來最糟的紀錄，湖泊中的氮、磷更是超標嚴重。具體而言，地方政府的整治行動，尚包含：重新調整地方農業及農藥的栽種與使用、家庭廢水不再被直接排放到洱海、清理違法佔用湖泊的1,030畝土地(翁桓、汪韜，2017)。

而洱海的水污染治理仍在進行當中，有評論認為：中國大部分農村的中心區域一樣，污染企業一直是多年經濟高速增長的支柱，當地的共產黨官員依靠工廠來謀取生計和政治資本，為了讓工廠運轉下去，無視企業違反環境保護的行為，且當地警方會按照地方政府的要求，騷擾參與抗議活動的人士與民眾，因此，環境保護的維權人士往往能在抗爭中佔上風(戴先任，2017)。恐怕，中央政府對擔管洱海水污染的地方單位進行問責的立場，說明了「環境治理」已然成為幹部考核的重要指標。

三、小結

中國政府於2017年對水污染及治理的政策回應，包含：強行關閉地方餐飲業者或是排放廢水的工廠等等。根據目前所得的資訊，筆者認為短期內或許真能改善水污染的問題，但是與空氣污染問題所遇到的困境相當類似，即是：地方政府的經濟與財政卻得仰賴這些排放污染的私營業者。此外，中國政府試圖透過法規的禁令，限制海洋垃圾、塑料垃圾的進口，讓自己逐漸擺脫「世界垃圾的加工鍊」的角色，政策的成效尚難判斷，需要更多時間與資料進行更多的觀察。

持平而論，在水污染的發展態勢上，中國政府並沒有一個完善而全面的整體規劃，在塑膠垃圾所造成的生態破壞上，近十年的時間只看見了中國政府透過興建垃圾場已因應垃圾所造成的問題，但並沒有正本溯源地去



解決中國社會的各種過度浪費以及能源使用的低效率。在洱海的個案上，或許彰顯了中國政府的積極作為，但這可能只是一種「運動式的治理」而無力解決地方官僚在面對水污染治理時的系統性無力與怠惰。

伍、結論

回顧 2017 年中國經濟人權的發展，有關勞動權利的議題，伴隨著經濟的發展趨勢，尤其是經濟成長速度趨緩、國內產能過剩等宏觀性問題，中國政府在面臨新情勢的挑戰之下，更加劇了勞動權益無法受到保障的矛盾；其中，又以中央政策與地方措施的衝突，使得許多政策出台後難以在地方落實，加上地方政府在息事寧人的思維之下，有關勞工權益的抗爭事件多在地方發酵，甚至地方政府採取鎮壓與封鎖的強制作為，表面上事件已有落幕，但民間的反彈僅是短暫消弭；若將環保因素、政治因素的影響納入考量，政治空間的縮小、公民社會所受到的打壓，也使得既有的問題無法被凸顯，未來社會抗爭的事件將會不斷發生，且會日益嚴重，這也解釋了近年來中國勞工權益並沒有受到更好的保障及完善的改革。

其次，觀察中國經濟快速發展的背後，環境的犧牲是相當之代價，這不但是國際社會持續關注的議題。整體而言，中國政府也開始留意環保政策的擬定。中國環保議題主要集中在空氣汙染和水汙染的討論，回顧 2017 年中國空氣汙染的發展，雖有相關措施的提出，例如降低廢氣排放、要求企業增建環保設備等；但是，本質上總體的空氣汙染並沒有明顯的改善，尤其霾害的現象日益嚴重，不但嚴重影響民眾的生活健康，也造成鄰國的環境衝擊，中國國內媒體曾有相關深入報導，但嗣後卻遭到封鎖。

無獨有偶，中國政府所提供各種官方數據，和實際情形有相當明顯的偏差，真實問題不得不讓人感到擔憂，近期研究單位針對民眾壽命的計算，

空汙議題讓中國民眾對政府的不信任感增高。以中國政府因應空汙的措施當中，多採取煤炭產業的關閉、大規模（卻造假）的綠化工程等，但仍治標不治本，無法有效地改善問題。

有關水污染相關議題的討論方面，中國政府已有採取相關因應措施，包括興建垃圾場、成立河長制等作為。但是，總體而言中國政府並沒有一個完善、全面的水治理規劃，雖然塑膠垃圾的整治有助於水汙染的表面改善，同時中國政府並沒有正本溯源地去解決中國社會的各種過度浪費以及能源使用的低效率。此外，本文針對洱海的個案的討論，在政府作為上，雖然已彰顯中國政府的積極改善的作為與態度，恐怕仍然無法全面且有效地改善中國各地的土壤、水資源污染的問題，原因在於當地官僚在面對水污染治理時仍總是表面作為，對於水資源的認知亦相當缺乏。有關動物保護的作為，中國政府對外宣稱關閉象牙市場，這對大象的生態保護實有正面意義，但是對於象牙的盜獵與黑市買賣，仍與事實有相當之差距，尤以關閉市場導致象牙數量變少，同時卻也造成價格上揚，這可能會是導因於另一個市場或是黑市炒作的問題。在有關漁業資源的議題上，這涉及海洋資源和國際遠洋漁業的權利問題，中國漁民的掠奪性捕撈不但帶來其他國家的反彈，在海洋資源的破壞將會是未來國際社會持續關注的議題，對此，中國政府並無積極之作為。

綜觀 2017 年中國的經濟人權與環境人權，凸顯出中國政府對於相關議題正面臨著巨大的挑戰；尤以在經濟改革開放之後，隨著民眾經濟水準提升、收入增加的趨勢下，人民對於權利的追求意識也隨之彰顯，以及結合科技和網際網路的發達，相關新聞訊息也披露出許多社會經濟衝突和矛盾的事件，且呈現愈來愈多的現象，這都增添中國政府治理上的困難。然而，對於環境保護的問題，这不單是影響中國國內的發展，國際社會中的行為者紛紛感到不安與擔憂，許多國家都向中國政府提出抗議及質疑，尤

以空氣汙染中的霾害影響、海洋資源的破壞等，這讓中國內部許多經濟人權和環境保護的相關議題備受關注；換言之，隨著中國國力日益提升的同時，國際社會也會更加關注中國人權的發展，尤以國際非政府組織將會持續投注力量來要求中國政府應提出改善之道。



參考資料

- 中央社中國新聞組 (2017)。〈百姓快凍死！中國煤改氣政策急轉彎〉，中央社，2017年12月9日，<https://udn.com/news/story/7332/2863888>。
- 中華人民共和國國務院辦公廳 (2016)。《國務院辦公廳關於全面治理拖欠農民工工資問題的意見》，2016年1月7日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/19/content_5034320.htm。
- 汪韜、潘丘杏 (2017)。〈搶救洱海「拼死一戰」大理向客棧「開刀」〉，南方週末，2017年3月30日，<http://www.infzm.com/content/128145>。
- 李鵬 (2017)。〈欠薪潛規則：農民工工錢成包工頭討要工程款籌碼〉，新浪新聞，2017年2月23日，<http://sh.people.com.cn/n2/2017/0223/c138654-29758816.html>。
- 李聞鶯 (2017)。〈國家統計局局長寧吉喆回應數據造假：已組建統計執法監督局〉，澎湃新聞，2017年3月12日，http://news.ifeng.com/a/20170312/50772310_0.shtml。
- 辛翠玲 (2015)。〈經濟與環境人權觀察〉，臺灣民主基金會 (編)，《2015 中國人權觀察報告》，頁 125-154。台北：臺灣民主基金會出版。
- 林詩遠 (2017)。〈中國勞工訪談：我們像豬仔一樣被賣到非洲〉，大紀元，2017年8月25日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/8/24/n9563114.htm>。
- 英國《金融時報》(2017)。〈中國經濟一圖覽〉，<http://big5.ftchinese.com/channel/numbers-china.html#labour>。
- 翁桓、汪韜 (2017)。〈洱海治理，一場各方並肩的馬拉松〉，南方週末，2017年4月21日，<http://www.infzm.com/content/124210>。
- 寇天力 (2017)。〈遏制產能過剩中國今年擬裁 50 萬重工業崗位〉，自由亞洲，2017年3月1日，<https://www.rfa.org/mandarin/Xinwen/5-03012017141806.html>。



- 康河信 (2017)。〈2016 年中國逾半數白領未領到年終獎〉，金融時報，2017 年 1 月 13 日，<http://www.ftchinese.com/story/001070988>。
- 陳佩華 (2017)。〈中國沃爾瑪工人的抗爭：中國勞工運動的一次突破〉，《made in China》，第 2 期，[https://borderless-hk.com/2017/05/08/中國沃爾瑪工人的抗爭 %EF%BC%9A- 中國勞工運動的一次突破 /](https://borderless-hk.com/2017/05/08/中國沃爾瑪工人的抗爭%EF%BC%9A-中國勞工運動的一次突破/)。
- 陳俊松 (2017)。〈怪產品，河北調查唐山鋼鐵去產能三大“怪圈”〉，新華網，2017 年 3 月 29 日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-03/29/c_1120713284.htm。
- 陳漢、王子琦、陳建銘 (2017a)。〈農民工討薪路 為何難又難 (上)〉，新唐人，2017 年 1 月 12 日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/01/13/a1306645.html>。
- 陳漢、王子琦、陳建銘 (2017b)。〈農民工討薪路 為何難又難 (下)〉，新唐人，2017 年 1 月 22 日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/01/23/a1308153.html>。
- 張詠晴 (2017)。〈查伊凡卡·川普中國代工鞋廠 調查員「被失蹤」〉，天下雜誌，2017 年 5 月 31 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5082797>。
- 傅才德 (2017)。〈控霧霾、遏產能，中國取消 103 個火力發電項目〉，紐約時報，2017 年 1 月 19 日，<https://cn.nytimes.com/china/20170119/china-coal-power-plants-pollution/zh-hant/>。
- 黃安偉 (2017)。〈綠色和平：中國鋼鐵生產惡化空氣污染〉，紐約時報，2017 年 2 月 27 日，<https://cn.nytimes.com/china/20170217/beijing-air-pollution-china-steel-production/zh-hant/>。
- 馮灝 (2017)。〈礦井上的東北，艱難走向“後煤炭”時代〉，中外對話，2017 年 8 月 7 日，<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/9967-2-3-million-Chinese-coal-miners-will-need-new-jobs-by-2-2->。
- 葉攀 (2017)。〈環保部向 28 個城市發通知，落實重污染天氣應急預案

- 項目清單》，法制日報，2017年3月3日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/03-03/8164183.shtml>。
- 劉志月（2017）。〈農民工討薪緣何年復一年 過激行為易觸及法律紅線〉，新華社，2017年2月5日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/legal/2017-02/05/c_1120411543.htm。
- 劉致賢（2016）。〈經濟與環境人權觀察〉，臺灣民主基金會（編），《2016中國人權觀察報告》，頁1923-152。台北：臺灣民主基金會出版。
- 蔡文軒（2017）。〈中共社會信用體系的政治意涵〉，台北論壇，2018年1月3日，http://140.119.184.164/view_pdf/428.pdf。
- 戴先任（2017）。〈媒體談洱海治污：“休克式療法”決不能只為了緩解一時之困〉，法制晚報，2017年4月11日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1659750。
- 韓梅梅（2017）。〈鋼鐵工人：曾經收入是當地人三四倍，如今只能低薪做保安〉，每日頭條，2017年2月9日，<https://kknews.cc/zh-tw/society/vmxe264.html>。
- 顏寧（2017）。〈《塑料王國》——垃圾回收是死路還是出路？〉，端傳媒，2017年9月29日，<https://theinitium.com/article/20170929-notes-plastic-china/>。
- 蕭雨（2017）。〈一帶一路走出去？中國國企欠薪壓榨 勞工：像被賣到非洲的苦力〉，美國之音，2017年8月24日，<http://www.storm.mg/article/320386>。
- 譚暢、張安彤（2017）。〈臨汾之外，多少“酸霧”在潛伏〉，南方週末，2017年1月20日，<http://www.infzm.com/content/122471>。
- 蘇昕琪（2017）。〈《塑料王國》導演：可怕的是有人選擇讓受害者繼續受害〉，端傳媒，2017年1月25日，<https://theinitium.com/article/20170125-mainland-wangjiuliang/>。
- Ahrends, Antje, Peter Holingsworth, P. Beckschäfer, H. Chen, R. J. Zomer,



- L. Zhang, M. Wang, and J. Xu (2017). "China's Fight to Halt Tree Cover Loss." *Proceedings of Biological Sciences*, Vol. 284, issue. 1854.
- Bradsher, Keith (2017a)。〈伊萬卡中國代工工廠臥底調查員講述被捕遭遇〉，紐時中文網，2017年7月11日，<https://cn.nytimes.com/business/20170711/china-labor-ivanka-trump-shoes/zh-hant/>。
- Bradsher, Keith (2017b)。〈伊萬卡中國代工工廠臥底調查員被取保候審〉，紐時中文網，2017年6月29日，<https://cn.nytimes.com/business/20170629/china-labor-ivanka-trump-shoes/zh-hant/>。
- Early, Catherine (2017)。〈化石能源補貼給中國帶來巨大健康代價〉，中外對話，2017年8月3日，<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/9956-Health-cost-of-China-s-fossil-fuel-subsidies-highlighted>。
- Ebenstein, Avraham, Maoyong Fan, Michael Greenstone, Guojun He, and Maigeng Zhou (2017). "New Evidence on the Impact of Sustained Exposure to Air Pollution on Life Expectancy from China's Huai River Policy." *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 114, No. 39:10384-89.
- Feng, Emily (2017)。〈中國新一輪下崗潮帶來挑戰〉，金融時報，2017年11月17日，<http://big5.ftchinese.com/story/001075117?daily>。
- Hancock, Tom (2017)。〈中國勞工薪資漲幅放緩〉，金融時報，2017年9月6日，<http://big5.ftchinese.com/story/001074140>。
- Robertson, Jamie (2017)。〈中國禁止「洋垃圾」進口回收業該怎麼辦？〉，BBC 中文網，2017年10月19日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-41677146>。
- McMorrow, Ryan (2017)。〈被勞動法遺忘了的中國快遞員〉，紐約時報，2017年2月6日，<https://cn.nytimes.com/china/20170206/china-courier-delivery-labor/zh-hant/>。
- Schuman, Michael (2017)。〈中國的「鐵鏽地帶」如何走出經濟泥潭〉，紐

約時報，2017年8月23日，<https://cn.nytimes.com/business/20170823/china-factories-industrial-economy/zh-hant/>。

Toktomushev, Kemel (2017)。〈中國社會信用體系：奧威爾式未來抑或是經濟訣竅？〉，中美聚焦，2017年12月6日，<http://zh.chinausfocus.com/finance-economy/20171206/23741.html>。

Zhao, Kiki (2017)。〈從垃圾圍城到塑料王國，他所記錄的中國〉，紐約時報，2017年5月3日，<https://cn.nytimes.com/china/20170502/chinas-environmental-woes-in-films-that-go-viral-then-vanish/zh-hant/>。





宗教與少數民族人權觀察

「主權與人權」孰重、孰輕？

張家麟*

摘要

本研究為 2017 年中國大陸人權整體觀察報告的子計畫，目的在理解大陸境內的宗教人權及民族人權兩個面向的問題。資料收集起於 2017 年元月到 12 月底，只要與此兩面向相關的文獻，皆由本文加以綜合整理，並提出評析。

根據聯合國《人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights/UDHR) 及《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)、《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 等三項人權公約，作為討論的基準。

整體觀察 2017 年大陸的宗教、少數民族人權可以得知中國黨政二元主管宗教系統在其宗教中國化、宗教法制建構與管理、邪教的判定、宗教文化霸權的建構等前提下，對大陸境內的宗教與民族人權作了諸多壓制與剝削。由於中共是威權體制一黨獨大的政權，在黨中央確認宗教、少數民族

* 張家麟，真理大學宗教文化與組織管理學系教授，國立政治大學中山人文社會科學研究所法學博士，主要研究領域為大陸宗教研究、宗教調查、宗教比較研究，E-mail: earsla0415@gmail.com，為本文作者。蔡秀菁，臺北城市科技大學觀光事業系助理教授，國立臺灣師範大學政治學研究所博士，E-mail: tasy65@yahoo.com.tw，為本文第二作者，負責作資料初步分析。

感謝蘇倍民助理協助資料收集。



的管理與壓制目標後，2017年整體的表現屬於中度或中低度的人權程度。

關鍵詞：中共宗教人權、少數民族人權、地下教會、邪教、三股勢力

壹、前言

本研究為 2017 年中國大陸人權整體觀察報告的子計畫，目的在理解大陸境內的宗教人權及民族人權兩個面向的問題。資料收集起於 2017 年元月到 12 月底，只要與此兩面向相關的文獻，皆由本文加以綜合整理，並提出評析。

為了精確化宗教人權及民族人權兩概念，本研究是根據聯合國《人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights/UDHR) 及《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights)、《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 等三項人權公約，作為討論的基準。¹ 將之操作化為理想指標 (index)，建構成評估中共政權統治下宗教、民族人權的「理型」(ideal type) (吳庚，1993)。並藉此指標觀察 2017 年度中國大陸政權在此議題的事實表現；進一步分析理型與事實的差距，判定中共實施宗教與少數民族人權的程度。

本研究從宣言及兩公約中抽離出與宗教人權有關的條文，化約成「反對國家主權干涉宗教自由」、「反對宗教干涉成年男女的婚姻自由」、

1 關宗教與少數民族的人權在《世界人權宣言》第 2 條、第 16-1 條、第 18 條及第 26 條等 4 項條文；在《公民與政治權利國際公約》則有第 2-1 條、第 4-1 條、第 18-1 條至 18-4 條、第 20-2 條、第 24-1 條、第 26 條、第 27 條等 10 項條文；而在《經濟社會文化權利公約》部分，有第 2 條、第 13-1 條、第 13-3 條等 3 項條文。從一宣言、兩公約來看，在此兩面向的條文合計有 17 項之多。其中部分條文將宗教、種族、性別、語言、膚色、財產、階級、出生、兒童等概念結合起來一起討論，在本研究只抽離其中的宗教與種族這兩部分的條文陳述，未論及其他的人權概念。

「改宗、單獨或集體崇拜、公開或秘密信仰宗教的自由」、「教育在促進宗教間的理解與和平」、「宗教自由」、「國家緊急狀態下，不得訂法律歧視宗教」、「不受脅迫的宗教自由」、「宗教自由可在保障公共安全、秩序、衛生、風化或他人基本權利下設限」、「父母可為子女確保其宗教自由」等9個細項的宗教自由、平等及反歧視的指標。²

比照宗教人權的概念，再從中抽離出少數民族人權有關的條文，化約成「反對種族³仇恨與歧視」、「兒童受家庭、國家保護，不應其種族而受歧視」、「種族在法律上平等，不應歧視」、「少數種族應受保護」、「教育在促進民族間的理解與和平」與「種族自由」等6個細項的少數民族自由、平等及反歧視的指標。⁴

在這15項指標中，並非每項都適合用來觀察中國境內的宗教與民族

- 2 有關宗教人權部分，《世界人權宣言》第2條、《公民與政治權利國際公約》第2條可操作成「反對國家主權干涉種族或干涉宗教的自由」；《世界人權宣言》第16條可操作成「反對宗教干涉成年男女的婚姻自由」；《世界人權宣言》18條、《公民與政治權利國際公約》第18-1條可操作成「改宗、單獨或集體崇拜、公開或秘密信仰宗教的自由」；《世界人權宣言》第26條、《經濟社會文化權利公約》第13-1條可操作成「教育在促進種族與宗教間的理解與和平」；《公民與政治權利國際公約》第2條可操作成「種族、宗教自由」；《公民與政治權利國際公約》第4條可操作成「國家緊急狀態下不得訂法律歧視宗教或種族」；《公民與政治權利國際公約》第18-2條可操作成「不受脅迫的宗教自由」；《公民與政治權利國際公約》第18-3條可操作成「宗教自由可在保障公共安全、秩序、衛生、風化或他人基本權利下設限」；《公民與政治權利國際公約》第18-4條、《經濟社會文化權利公約》第13-3條可操作成「父母可為子女確保其宗教自由」。
- 3 聯合國《世界人權宣言》及兩公約中條文提的是「種族」(race)人權，而本研究想將之操作化為「民族」(nation)人權。筆者當然知道這兩者概念差異甚大，前者是指血統、膚色所形成外表人種的不同；後者是指血統、文化所構成人種的不同。一般言，種族傾向於先天血統帶來的外表差異；而民族固然有強調先天血統的差異，但大部分是只後天文化形塑的結果。(王振輝、張家麟，2000)
- 4 有關少數民族人權部分，《公民與政治權利國際公約》第20條可操作成「反對種族、宗教仇恨的歧視」；公民與政治權力第24條可操作成「兒童受家庭、國家保護，不應其種族、宗教而受歧視」；《公民與政治權利國際公約》第26條、《經濟社會文化權利公約》第2條可操作成「種族、宗教在法律上平等，不應歧視」；《公民與政治權利國際公約》第27條可操作成「少數種族、少數宗教應受保護」。



人權現象。因此本文擇其中相關的指標細項，作為「理型」，用此衡量2017年中共在此議題的「真實現象」(reality phenomena)，並嘗試判定其人權實踐程度。

與過去歷年大陸人權觀察報告相比較，宗教、民族人權幾乎少被提及，殊屬可惜（高永光，2012）。衡諸這兩項人權在中國境內的具體事實，卻常被世界人權組織關注；因此，本研究在未來或可與國外人權組織報告對話與接軌，突顯出本子題的意義、重要性，及宗教、民族人權的普世價值。

貳、宗教人權

一、傷害個人或集體崇拜宗教人權：對「地下教會」的控制

2017年整個年度，中共用國家官僚機制對境內基督教人士及地下教會施予打壓，傷害其個人或集體崇拜的宗教人權。對宗教人士部分，採取打壓的方式有移走家中宗教物品與肖像、逮捕、居留、判刑、查扣基督教出版品、禁止教會領袖出境、軟禁、失蹤及限制未成年參加教會禮拜等6項作為。對基督教會部分，採取強拆教堂或十字架、沒收教會捐款、切斷教會經濟來源、逼遷教會、強制地下教會加入三自愛國教會、對教會斷水斷電、禁止家庭教會聚會等7項。

中共黨政系統引用各種法條限制基督教地下教會及天主教領袖、幹部、信徒的活動。取締教會及逮捕、拘禁、判刑教徒的罪名繁多。如「違反建築條例」、「抗議政府強行拆除教堂與十字架」、「挪用資金」、「非法經營」、「洩漏國家秘密罪」、「違反宗教法」、「非法集會」、「尋釁滋事」、「故意毀壞財物」、「被判邪教」等罪名。具體的作為如

下：

（一）個人信仰自由

因抗議中共官方宗教的作為，導致「失聯」的有天主教溫州主教邵祝敏、新疆教會信徒寧惠榮、溫州平陽鳳臥教會牧師華益子等 3 人，至今未知去向。被中共起訴「判刑」的有貴州活石教會仰華（法國國際廣播電台，2017）、印刷書籍老闆李紅敏、新疆五名地下教會基督徒等 7 人；分別處以 1-5 年的有期徒刑，或緩刑 2-3 年。

被「逮捕、拘留」的地下教會人士有杭州牧師顧約瑟、活石教會會計張秀紅與潘麗娜、信徒余雷、王瑤、安徽淮山教會牧師陳士信、臺灣台南許榮彰、廣東東莞教會李鵬、河南商丘教會趙文靜、黃香桔與呂月霞、廣東教會牧師李萬華、信徒阮浩南、林子建、湖北錫安教會領袖徐世珍及徐玉清、成都家庭教會牧師夫婦王怡、蔣蓉、湖南籍基督徒塗焱等 19 人；分別被警方拘留 10-30 天。

「被軟禁後釋放」的有天主教馬達欽；面對「被官方起訴」的有活石教會蘇天富、雲南臨滄、楚雄等地 20 多名基督徒及安徽淮北烈山陣牧師陳士信，共 28 人；「被禁止出境」的有安徽亳州教會劉永聚、淮北教會負責人、廣東江門牧師李萬華等 3 人；「被驅逐出境」的有 32 名韓國基督教傳教士。另外，東莞中福萬民教會 30 名、大連地下教會 3 名信徒等 33 人「被傳喚」，警方給予他們司法的壓力。對抗議政府的北京基督教家庭教會會長老徐永海加以監視。中共為了頌揚習近平的領導，在江西推動「除貧」計畫，要求地下教會基督徒移走家中 624 件宗教物品、掛上 453 件習近平肖像，取代耶穌或十字架等宗教象徵（莊瑞萌，2017）。



（二）集體信仰自由

相較於個人自由的管制，中共對宗教團體，尤其是基督教或地下教會的箝制相對嚴苛。比較嚴厲的作為有「強力拆除」河南鄭州大里基督教堂、南洋唐河縣聖恩堂、周口西關佛堂佛像與江蘇揚州寶應土地廟（中央社，2017b）。其次，將青海活泉教會解散，使 300 位信眾無法聚會。再者，對新疆玉林縣 2 間家庭教會「斷水斷電」，企圖讓教徒無法作禮拜。另外，採取「逼迫教會遷移」的手段，如廣州 2 間家庭教會、深圳 1 間家庭教會被逼遷。又如，切斷教會的經濟來源，將貴州活石教會信徒的 700 萬捐款「沒收」。

比較溫和的手法是：浙江宗教主管部門，為了擔心基督教擴張過快，對溫州百餘基督教堂下令，禁止未成年參加教會禮拜。被官方要求解散禁止信徒集會做禮拜有廣東東莞萬民教會、廣東深圳家庭教會、廣東江門家庭教會、新疆 2 間家庭教會等 4 間。有時官方為了讓地下教會合法化以便管理，乃要求安徽亳州大王教會、廣東江門豐樂教會、淮北家庭教會等 3 間教會加入三自愛國教會。最後，尚有採取監視或搜查的作法，如浙江宗教主管部門對溫州、平陽、樂清等地的教堂，強制安裝監控設備（2017），藉此理解基督教的動態。⁵新疆玉林地區公安登門搜查 2 間家庭教會的信徒，騷擾其基督教宗教信仰（表一）。⁶

5 中共以「國家安全」與「公共安全」之名，對宗教領域所作的管控亦愈來愈嚴密。視頻監控教會，形成中共管轄下的天羅地網，象徵「老大哥」無所不用其極的管控，也揭示出中國宗教自由狀況存在的根本問題（邢福增，2017a）。這些以保障社會公共安全為名的作為，彰顯「宗教中國化」模式，實際傷害了中國境內百姓集體崇拜、秘密信仰等宗教人權，也已違反了《世界人權宣言》及兩公約中的宗教人權「普世價值」。

6 中共黨政宗教主管要求其下屬對家庭教會的取締工作，視為對黨員考核的重要根據之一，藉此實踐上級主管機關的命令。因此，在黨政考核機制下，全國各地家庭教會面臨前所未有的考驗（自由亞洲電台，2017b）。

表一 中共對境內基督宗教地下教會個人及集體信仰的管制作為表

項目	個人信仰自由										集體信仰自由								
	官方作為	失聯	判刑有罪	拘留	軟禁後釋放	起訴	禁止出境	驅逐出境	傳喚	監視	移除宗教象徵物	強拆教堂	解散教會	斷水斷電	逼遷	捐款沒收	禁止未成年禮拜	禁止集會	要求加入愛國教會
數量	3人	7人	19人	1人	28人	3人	32人	33人	1人	624件	3間	1間	2間	3間	1間	百餘間	5間	3間	百餘間
總計	127人									624件	約 116間								

資料來源：1. 參閱本研究 2017 年 1-12 月月報；2. 本研究自行整理

二、傷害個人、秘密信仰宗教人權：對「邪教」⁸的箝制

中國大陸官方只有認可佛教、道教、伊斯蘭、基督教、天主教等五個傳統宗教「有限度的自由」；另外，它也默許少數民族原始宗教、漢人民間宗教及儒教的存在。至於新興宗教尚未得到官方認可，甚至將境內的二十三個本土、外來教派（cult）視為「邪教」。⁹

7 有一間佛寺違反違章建築法，被強制拆除。

8 西方國家中，只有法國用法律規範「邪教」，其餘的西方國家從未在憲法或相關法規中定義「邪教」。其中，日本奧姆真理教施放毒器殺人；天堂之門（Heaven's Gate）、太陽聖殿教（Order of the Solar Temple）、人民聖殿教（Peoples Temple - Jonestown）、復興十誡運動（Movement for the Restoration of the Ten Commandments of God）等宗教鼓吹集體自殺；美國大衛教派（Branch Davidians）擁槍自重，對抗官方，造成重大傷亡，而被媒體視為「邪教」。至於中共境內的「邪教」，在西方國家的宗教人權角度看來，只能算是「新興宗教」，應該屬宗教自由範疇。如果傳統宗教及新興宗教領袖涉嫌「利用宗教斂財騙色」，屬違反刑法行為，與「邪教」無關；也非本文討論的重點。

9 中共建政至今總共取締「一貫道」、「反動會道門」、「先天大道」、「呼喊派」、「全範圍教會」、「被立王」、「東方閃電」、「常受教」、「能力主」、「實際神」、「中華大陸行政執事站」、「主神教」、「門徒會」、「靈靈教」、「三班僕人」、「法輪功」、「天父的兒女」、「達米宣教會」、「世界以利亞福音宣教會」、「新約教會」、「觀音法門」、「真佛宗」、「統一教」、「中功」等 23 個「邪教」（張家麟，2017:14-19）。



過去一年內，官方對「法輪功」、「全能神」、「門徒會」、「心靈法門」等「邪教」組織及信徒限制其秘密信仰自由。只要信徒牽涉到中共官方認定的「邪教」宣傳品的發送，信徒運用網路或電話宣揚「邪教」，私下製作「邪教」宣傳品，或是噴塗「邪教」標語等作為，皆被逮捕或審判有罪，共計196人次被逮捕、審判有罪、罰金或開除黨籍。

（一）法輪功

在法輪功部分，因為「張貼或散發宣傳品」而被逮捕或拘禁的有安徽封波、安康葉翠蘭（長弓，2017）、北京柳豔梅、武漢馮繼武、內蒙古赤峰市池海龍、大同崔玉桃、白曉東、赤峰王玉蘭、廣西莫傳雄、山東平原縣任善喜、山東費縣高曉蘭、寶雞楊蓉、河北省固安縣縣王德花與李金羅、山西安振聲、玉溪瞿樹瓊、江蘇省李薇、內蒙古牙克市周建華、山東齊河魏樂聲與黃玉萍、慶陽張志和、南京周彝、銀川馮剛禮、香河趙玉香、四川鄧紹群；雲南省玉溪市峨山縣普志明、鄧翠蘋、李瓊珍、秦莉媛、李麗；萬某慧與萬某燕兩姐妹、赤峰王秀芳、李翠蘭、江蘇省鹽城吳彩梅、西安王新年；廣西黃鳳英、黃宗英、雲南大學副教授、浙江劉重有等法輪功成員等。

因為「網路或電話宣傳」被逮捕的有廣東鄭景賢、天津賀靜、江西王團園。「製作邪教宣傳品」被判刑的有廣東吳錫鋒、曾流明、史華泰、佳木斯陳靜、黑龍江張寶才與張炳坤夫婦；「製作並散發邪教宣傳品」被法院審判的有甘肅白銀市羅文榛、佳木斯王淑英、雲南穆紹瓊、陝西和秋玲、大連雷某某製作、大連沙麗、廣東梅州古思通、溫聘玲（舍得，2017）。¹⁰

根據中共《中華人民共和國刑法》、《中華人民共和國刑事訴訟

¹⁰ 法輪功成員被處以有期徒刑期滿者，中共也會依法釋放。例如2017年4-6月，大陸撤除安徽、內蒙古、重慶、四川、山東、江蘇、吉林、遼寧、廣西9省等10起法輪功學員案件，其中54人平安回家（新唐人網，2017）。

法》、「關於辦理組織、利用邪教組織破壞法律實施等刑事案件適用法律若干問題的解釋」及「最高人民法院關於適用財產刑若干問題的規定」等法律規範，被法院判定為「邪教」組織的成員及他們利用組織破壞國家法律、行政法規的作為，處3-7年有期徒刑及罰金（吳宇，2017）。因此，法輪功成員的宣傳品製作、散發、張貼、網路或電話的宣傳，都被判處有期徒刑1-5年不等的罪刑，並科以人民幣1,000-20,000元不等金額的處罰。

（二）全能神

另一大陸本土基督教分裂出來的靈恩教派「全能神」，又稱「東方閃電」，被官方視為「邪教」。中共用政治力查禁其組織，並對該教信徒「印製、傳播、宣傳」教會宣傳品、廣播器具及募款等作為，繩之以法。

在組織部分，蚌埠警方搗毀邪教全能神「視頻組」抓獲36人；破獲浙江全能神邪教據點，逮捕18人；搗毀山東青島教會，對14名信徒判刑。這些信徒成員被中共官方用「利用邪教組織破壞法律實施罪」處2年半至10年的有期徒刑。

在信徒個人部分，西安市熊翠芳、泰州李秀華、李衛華、周玉春與吳小紅、泰興市10名女性、泰州朱正才、浙江紹興龔武根、鄺金娣夫婦等人「印製、傳播宣傳品」；山西運城段秀麗、李秀蓮、李榮亮、郭會芳、呂曉、張玲等6名人員「擁有宣傳品」皆被判刑6個月到5年的有期徒刑，1,000-8,000元不等的罰金。新疆曾令英向「信徒收取奉獻款與宣傳邪教」，被判處12年，5,000元罰金。安徽江雪蓮、王歡歡、姚有仙、楊連子等4名成員，被控向信徒「斂財」，而被法院判處3-8年有期徒刑，並追繳其募得的款項172,086元（胡耀宇，2017）。



（三）心靈法門、門徒會與血水聖靈¹¹

在2017年度，尚有「心靈法門」、「門徒會」與「血水聖靈」等三個「邪教」團體及其成員，被中共法院判刑有罪。其中，宗教主管新認定「心靈法門」為「邪教」，限制其領袖盧軍宏入境（趙朋樂，2017）。¹²

另外，門徒會信眾甘肅永昌王世勝、重慶南川區趙寶樂、肖仁祥等 15 名成員及酒泉李紅兵等，共 17 人，從事宣傳、參與該教會的活動，被控「利用邪教組織破壞法律實施罪」，處 2 年 6 個月到 4 年的有期徒刑及數千元罰金。湖北省建始縣熊世軍等 7 人被控加入門徒會，2 名中共黨員被開除黨籍，1 名受黨內嚴重警告。

在「血水聖靈」部分：其信徒何圓圓等 3 名人員因組織聚會、宣傳邪教等活動，被判決 2 年至 1 年不等的有期徒刑，並處 2,000 元至 5,000 元不等的罰金。¹³ 方勝林等 16 名成員參加非法聚會，被判處 1 年 6 個月至 3 年 6 個月的徒刑（表二）。¹⁴

11 「門徒會」是陝西省耀縣農民季三保在 1989 年用基督教名義與《聖經》而創立的基督教會組織。有些地方又稱為「曠野窄門」、「三贖基督」等。1995 年認定門徒會為邪教。1995 年，季三保被依法逮捕，但其部下依然在秘密地工作。

12 盧軍宏原為上海華裔，在 1995 年移居澳洲，2000 年創立心靈法門，2007 年辦「澳洲東方華語電台」宣教。透過算命、放生、辦法會、拜師、兜售結緣品等方式募款，其自稱為觀音佛菩薩的化身，創立心靈法門後，號稱信徒約有 300 萬人。

13 喬華（2017）。〈3 名「血水聖靈」邪教人員在雲南被判刑〉，中國反邪教網，2017 年 12 月 6 日，http://www.chinafxj.cn/sabx/201712/06/t20171206_5475.shtml。

14 左學松（2017）。〈江西瑞昌市 16 名「血水聖靈」邪教骨幹獲刑〉，中國反邪教網，2017 年 12 月 8 日，http://www.chinafxj.cn/sabx/201712/08/t20171208_5502.shtml。

表二 中共境內「邪教」作為及官方回應表

名稱		法輪功				全能神				心靈法門	門徒會		血水聖靈
宗教行為	製作宣傳品	製作並散發宣傳品	張貼或散發宣傳品	網路或電話宣傳	破獲據點	印製傳播宣傳品	收取信徒奉獻款與宣傳	斂財	創立組織宣教	參與宣傳	黨員入會	組織聚會	
													判刑
		1-5 年				2.5-10 年	6 月 - 5 年	12 年	3-8 年	視為邪教	2.5-4 年	開除黨籍	1-3.6 年
官方作為		1,000 至 20,000 元						5,000 元	17 萬餘元		數千元		2,000 至 5,000 元
人數	8	10	40	2	58	25	1	4	1	26	2	19	
合計	60				88				1	28		19	
總計	196												

資料來源：1. 參閱本研究 2017 年 1-12 月月報；2. 本研究自行整理

三、干涉宗教自由

(一) 訂定《宗教事務條例》深化「宗教組織人權」的管制

中共為了國家穩定，運用官僚體系修訂《宗教事務條例》，將國家的意志再次擴張權力行使，強加在境內的宗教團體及活動。估計未來將對大陸既有的合法宗教團體提出行使公權力的依據，也會對「非法」的宗教團體，強力取締。

中國國家宗教事務局在2017年9月7日公佈修訂後的《宗教事務條例》，於2018年2月1日實施。對比2004年11月首次推出的《宗教事務條例》（簡稱條例），此次修訂有較大篇幅的增加，特別是提出「保護合法、制止非法、遏制極端、抵禦滲透、打擊犯罪」的原則。

條例當中新增「宗教院校」和「宗教活動」兩章，包含 1. 保護宗教界



合法權益；2. 打擊利用宗教危害國家安全問題；3. 確認政府職責；4. 強化宗教團體職能；5. 加強宗教院校管理；6. 確認宗教活動場所法人資格；7. 互聯網涉及宗教事務的管理問題；8. 確認宗教財產權屬；9. 遏制宗教商業化問題。

估計此條例，依然是「舊皮袋」裝些「新酒」，但不改中共對宗教掌控的本質，難以容納未來大陸境內的整體宗教發展（邢福增，2017b）。另一種思維是，大陸境內的不同宗教存在不同的問題，但《條例》中的內容卻要涵蓋所有宗教。如佛教和道教的問題在於「宗教商品化」，可用《條例》的規定限制並且禁止在戶外修建大尊宗教雕像。又如伊斯蘭教的問題是「宗教激進化、極端化」，也可用《條例》限制新疆的分離主義、激進主義和恐怖主義。至於天主教的問題在於地下教會的管理，《條例》與2004年的版本並沒有顯著區別；將對基督徒、三自教會和家庭教會諸多限制（楊鳳崗，2017）。

中共為了進一步治理佛道兩教的商業化問題，由國家宗教局及中央宣傳部等12個部門¹⁵共同發表「關於進一步治理佛教道教商業化問題的若干意見」，嚴禁商業資本介入佛教道教，不得以「股份制」、「中外合資」、「租賃承包」、「分紅提成」等方式獲利（譚浩俊，2017）。與過去「宗教搭台、經濟唱戲」的宗教經濟政策相悖離（張家麟，2009:43-65）。

為了保障合法宗教團體，打擊「非法團體」，運用政治影響力，中共宗教主管官僚機制與讓其麾下的佛教、道教、伊斯蘭教、天主教、基督教等五大合法宗教團體，表態支持國家意志在《宗教事務條例》的展現。他們認定唯有將宗教認同、融入中華文化與中華民族共同體，才是未來宗教中國化的方向，也是宗教與中國特色社會主義社會相適應的基本要求。

15 中共發布治理佛、道兩教商業化的12個國家部門，包含國家宗教局、中央宣傳部、中央統戰部、中央網信辦、國家發改委、公安部、財政部、住建部、國家稅務總局、國家旅遊局、證監會、國家文物局等。

(二) 反「邪教」的教育、培訓：違反「教育在促進宗教間理解」的人權

中共官方主管宗教的黨政二元宗教體系，經年累月運用社會、學校教育及官僚機制本身，投入反「邪教」、反極端主義、向兩面人宣戰、反三股勢力等教育培訓工作。

在社會教育方面，春節期間，浙江蒼南縣馬站鎮宗教主管展開「反邪教宣傳進文化禮堂活動」、「宗教活動安全部署會」及「春節反邪教慰問活動」等活動。要求鎮內等重要幹部及全鎮天主、基督教場所負責人與會，對鎮內 18 家基督教和天主教活動場所進行專項檢查，要求這些宗教場所負責人對自己負責場所的信教人員進行教育宣傳（溫州網，2017）。

8 月份，中共中央宣傳部、中共中央組織部、中央網信辦聯合印發《關於規範黨員幹部網路行為的意見》（以下簡稱《意見》）。《意見》明確指出，黨員幹部不得參與網上宗教、「邪教」活動，縱容和支持宗教極端勢力、民族分裂勢力、暴力恐怖勢力¹⁶及其活動。而普洱市佛教協會會長、普洱市回龍寺源淨方丈表示，法輪功不是宗教，也不是真正的氣功，而是與佛教根本對立的「邪教」組織。

黨政幹部及地方政府持續深入地方基層，對老百姓進行「反邪教」教育活動（曹勇、胡吉奎、楊池能，2017）；此外，在網站上也刊登提醒家長注意孩童遠離「邪教」的宣傳文及「邪教」傷害家庭的文章，讓民眾、孩童遠離「邪教」。

此外，也加強黨員「反邪教」教育宣傳，浙江省臨安市委防範辦聯合市民族宗教事務局，在市委黨校召開「臨安市宗教界人士反邪教培訓班」、黑龍江省五大連池市雙泉鎮政府組織黨政班子觀看「反邪教」警示教育片「拯救」。在通州區政府建立「反邪教網路平臺」，推廣邪教的資訊。

16 中共十九大《政治報告》首度將暴力恐怖勢力、民族分裂勢力、宗教極端勢力等「三股勢力」置於「國家安全」項目中的社會穩定部分獨立討論。與「十八大」相比較，是一項新的指標性政策，顯現中共對此三股勢力的重視。



在8月2日浙江省反邪教協會副理事長金國華帶隊來溫州調研高校反邪教暑期社會實踐工作。寧夏黨委防範處理邪教問題辦公室在「七五」普法中展開反邪教法治宣傳教育活動，其中在公務員法律知識考試考核中，要把反邪教內容納入考試範圍。在廣東區委黨校舉辦的初任公務員培訓班、科級任職培訓班、處級幹部理論培訓班、群防群治隊伍培訓班等各類主題培訓班上，專門開設「反邪教警示教育專題」課程。

而地方政府機關持續加強宗教管理工作、下鄉視察宗教場所，在新疆地區的黨政幹部也在會議中強調向「三股勢力」及「兩面人」宣戰。為了加強對宗教神職人員的思想控制，經常辦理培訓班，如在湖南省瀏陽市舉行2017年民間信仰工作基層幹部培訓班。

中共為了打擊官方定義的「邪教」，運用其官僚機制設立網站，及發動百姓共同投入反「邪教」的宣示及宣傳活動。由國務院防範和處理邪教問題辦公室，設立反邪教網及官方微博、微信的「一網兩微」，用電子網路宣傳反邪教的各項官方作為；同步發動網民作「對邪教說不」的網上簽名活動（人民網，2017）。

在學校教育部分，5-6月份，為了讓學童遠離「邪教」，進入中小學校宣傳「反邪教」活動。如溫州的西陽鎮西陽鎮小學、泰順縣泗溪鎮泰順第二中學、溫州仰義第二小學、梧田實驗小學、蒼南縣及泰順縣東溪鄉轄下學校；黑龍江省伊春市友好區第三小學、黑河市孫吳縣轄下學校；甘肅定西市北城石關學校、盧中學校、新景初中等學校及東寧市西山社區與大肚川中學；山東省城東中心學校，國家的教育機制大量動員進行宣傳。

7-9月的暑假期間，特別強化學生的反邪教教育宣傳活動。上海寶山區廟行鎮黨委與上海大學經濟學院積極推進高校社區共建活動，由30名大學生擔任反邪教小教員，向社區中老年群眾和青少年宣傳反邪教活動。在內蒙古赤峰市松山區、黑龍江齊齊哈爾市鐵鋒區光榮小學、四川省合江

縣白鹿鎮等地展開反邪教教育宣傳活動。

參、少數民族人權

一、干涉新疆少數民族人權

（一）反對「泛化清真概念」

中共為了避免疆獨勢力的擴張，在新疆地區強化對維族的宗教管理，明顯違反國家主權尊重種族自由的普世價值。這是將習近平在2016年6月「全國宗教事務會議」上，要求中國境內各宗教「中國化宗教」主張再次的貫徹（張家麟，2016:13-19）；而提出反「泛化清真概念」的呼籲與作為。

中共當局極力反「泛化清真概念」，它是指伊斯蘭信徒假藉宗教的名義，將清真飲食的禁忌無限擴張到其他領域，並藉清真之名排斥干預正常的世俗生活。例如從日常生活用品清真化，或是將阿拉伯語的學習擴張為古蘭經的教導，甚至恢復傳統伊斯蘭教教派的世襲特權、自行封阿訇、任意興建清真寺等作為。此外，他們也擔心清真泛化將導致新疆與境外阿拉伯勢力的連結，成為傳播「極端主義」的「飛地」（張家麟，2017:95-99）。

中共為了要落實此政策，在平時及特殊的期程對新疆維族及少數民族進行生活習俗的管制。例如在平時要求少數民族的穆斯林「不可蓄鬍子、起名渲染宗教狂熱」、「強迫他人穿戴蒙面罩袍或佩戴極端化標誌」、「排斥、拒絕廣播電視等公共產品和服務」等。強制十六歲以下的未成年人改掉「具宗教性」的名字。維族人的新生兒不准某些名字。清真寺建築風格要保持中國特色，阿拉伯語學校不得講宗教課與組織宗教活動。經文

學校都要堅持「中國化」方向。嚴格把關伊斯蘭教阿訇資格，把宗教事務與社會事務分開。清真寺非「主麻日」不准入內。首艘航母遼寧艦上的「清真餐廳」，更名為「民族餐廳」。在新疆地區政府限制帶有「清真」字樣的餐廳及出售「清真食品」（中央社，2017c）。新疆伊犁哈薩克自治區奎屯市下轄的基層政府下令中共黨員去世不得按宗教或民族習俗舉行葬禮。穆斯林在禮拜時還要高喊「感恩習主席」取代「真主至大」（中央社，2017a）。

在特殊的開齋節、七五事件週年及十九大召開期間，進行強有力的管制。開齋節期間要求餐廳正常營業，清真寺宣傳反對封齋，喀什地區的維族餐廳表示在此期間每天仍要開業 12 小時。在七五週年事件期間，烏魯木齊與伊犁飯店也被勒令停業 3 到 5 天，百姓在搭上火車得經過 4 次安檢、3 次搜身（大紀元，2017）。

在十九大期間，家中所有利器，即菜刀、斧頭、鐵鍬、鋤頭、鋼管、鐵叉等列印上身份證號碼，如被查獲未經印碼刀具，將一律沒收。新疆和靜縣公安局巴潤哈爾莫敦派出所對 9 家肉類經銷攤販進行「刀具打碼」、掛鏈上鎖等檢查，3 名違規人員被行政拘留 5 天至 14 天。這些作為形同剝奪了少數民族的宗教生活自由，也破壞其原有的宗教傳統習俗。村民被逼參加「自首大會」，會場外還有荷槍實彈的特警監視。並要求少數民族家庭從 10 月 1 日起要懸掛中共總書記習近平肖像。博樂市等地更採取居民「聯保制」，防範暴力襲擊事件。而博樂市一所中學也舉辦「十九大安保會議」，要求教師、學生遵守網上紀律。

（二）「去極端化」的法制、作為與判刑

1. 法制



中共藉打擊宗教極端主義，在 2017 年 3 月 29 日通過《新疆維吾爾自治區去極端化條例》，¹⁷ 建立嚴苛的法律體制，管制當地百姓的日常生活，侵犯少數民族自由。¹⁸ 不僅如此，為了強化官僚體系管制的的能力，中共統戰部於 5 月 4 日設立「九局」，專門負責新疆工作。

整個條例共分 7 章、50 條，明列「極端化」的表現 15 項，其中針對穆斯林的日常生活及穿著打扮、婚喪、遺產繼承等習俗進行干預。要求政府機關、社團團體積極動員一般百姓、孩童，向他們教育、宣傳去極端化的各種思想及作為，違反者根據中共的反恐怖主義法、治安管理處罰法及新疆自治區的反恐怖主義辦法等法規處罰（法制日報，2017）。

2. 作為

在此法制架構下，中共黨政官僚機制對新疆維吾爾族自治區的少數民族進行管制。例如：為了邊境管理即打擊極端主義，在新疆設置「無形哨兵」的監視系統，加強管制；為了打擊恐怖主義，拒絕在國外接受過軍事訓練的恐怖嫌犯返回新疆；沒收具「極端內容」的可蘭經；車輛都要裝上 GPS，民眾下載官方 APP 來作維安舉報；要求民眾在手機上安裝「淨網衛士」監控程式（自由時報，2017）。中共利用體檢採集新疆 1100 萬穆斯林的血液、虹膜等 DNA 樣本，掌握 12-65 歲維吾爾族的個人生理資料（喬

17 新疆民族宗教部門早在 2012 年就已通過《非法宗教活動的 26 種表現》條例，條例中重申中國大陸政府的「定點、定人、定時、定區域」的宣教原則，另外再對伊斯蘭的穿著、齋戒、婚姻、教主繼承、喪禮、宣傳阿拉力、哈拉木、朝謹等生活習俗加以管制，也限制了境內的藏傳佛教、活佛轉世靈童的認定及與境外宗教組織非法的連結、捐贈（自由亞洲電台，2017a）。這項條例在《新疆維吾爾自治區去極端化條例》中，再次的被強化，成為中共國家公權力干涉新疆地區少數民族種族與宗教的自由法律依據。

18 中共國務院於 6 月 1 日發表《新疆人權事業的發展進步》白皮書指出，新疆地區 56 個民族擁有政治、公民、經濟、社會、文化、環境、宗教和婦女、兒童、老年人、殘疾人等權利；也持續開展「去極端化」工作，有效遏制了宗教極端主義滲透蔓延的態勢（文匯報，2017）。這是一份美化中共在新疆地區人權發展的官方文件，無法顯示少數民族在新疆地區所受到的真實待遇。

龍，2017)。在中國的公共場合安裝 1 億 7,000 萬「人臉辨識系統」監視器（世界日報，2017）。

開羅當局為能得到來自中國的重大金融支持，被迫接受中共要求，將眾多來自新疆的維族穆斯林學生驅逐出境，至少 22 名維族學生被逮捕押往中國（蘋果日報網，2017）。強行向從哈薩克斯坦國歸來的學生和探親者索取哈國資訊，並以此作為准許他們再次出國的條件；當局還要求哈薩克族出國者設法接觸本民族在哈國的學者及社會活動人士，瞭解他們的政治傾向。在古爾邦節前後，新疆伊犁州和博州限制維吾爾族和哈薩克族人申請出國護照，維族、哈族在辦理護照時，須出示具國保等 9 個部門的證明。寧夏、新疆政府嚴控伊斯蘭金融業務，掌控境外對清真寺和留學人員的資助。要求維族導遊協助監視到訪的外國遊客。

3. 判刑

新疆境內少數民族因為參與各種宗教活動，被中共官方控告「傳播極端思想」，進而被逮捕、拘留、審判有罪，送「政治學習中心」（自由亞洲電台，2017c）、秘密監控或開除黨籍等不同層度的處罰。

被視為比較嚴重的極端主義作為是：2 名阿訇未經合法在清真寺外為穆斯林舉行婚喪儀式，被判刑 10 年；另用網路宣傳、講授古蘭經讚美阿拉，及分享移民哈薩克斯坦國的經驗，被逮捕或判刑 2 年的居民約有 83 人。另外，未經官方合法前往麥加聖城朝聖的穆斯林約 200-300 人，被政府羈押。哈薩克族、吉爾吉斯族及維吾爾族的穆斯林從事非法宗教活動，或是父母送子女到國外學習伊斯蘭教或資助哈薩克人移民哈薩克斯坦國，也被視為思想、行為有罪；具統計約有數千名穆斯林被移送到當地的「政治學習中心」作思想改造教育。

另外，比較輕微極端主義行為是：少數民族的中共和田前地委委員、

前和田縣委書記及新疆霍爾果斯中共黨員因作「兩面人」或「放棄馬克思主義無神論立場，隱瞞身份參加宗教活動」，被開除黨籍。少數民族網民下載或轉發「恐怖主義」影片，被視為傳播極端主義思想，而被中共警政單位秘密監控（表三）。

表三 新疆少數民族涉及極端主義的作為及中共回應表

少數民族作為	阿訇為信徒舉行伊斯蘭婚喪儀式	利用網路宣傳講授古蘭經及移民	麥加朝聖	從事非法宗教活動、赴國外旅遊、朝覲	黨員幹部放棄無神論及當兩面人	下載轉發恐怖主義影片	赴埃及留學被遣返	經營清真書局
政府作為	判刑 10 年	逮捕判刑 2 年	羈押	送政治學習中心	開除黨籍	秘密監控	拘捕	拘捕
人數	2	83	200-300	數千名	2	200	22	1

資料來源：1. 參閱本研究 2017 年 1-12 月月報；2. 本研究自行整理

（三）違反教育在促進宗教及民族理解的人權：強力推動漢語文教育

中共為了將新疆境內少數民族「中國化」，運用教育手段編寫教科書，希望達到去除「泛突厥主義」，期待將少數民族融入到中華文化的範疇。中共國家教育機制權力過度擴張的結果，傷害並歧視了少數民族文化的生存、發展權利。

過去新疆地區維吾爾族用其語文編入教材，在中共官方看來，這是泛突厥主義及去中國化的作為，不利於少數民族與漢族的融合。現在自治區政府乃要求從 2017 年秋天起推動部訂版的漢語文教材，拒絕並停用維族、哈薩克族語言的「語文」、「道德與法治」及「歷史」等教材；原新疆教育廳長沙塔爾·沙吾提主導少數民族語言教材宣揚不利於國家統一及民族團結的「泛突厥主義」與「去中國化」的論述，被視為「兩面人」，而遭批判（明報新聞網，2017）。不僅如此，未來 9 年國民義務教育，必須全面使用官方語言（漢語）及官方法定文字（漢字）教材及教育；在授課時，



均可能被抽查或安排其他老師同步監聽。另外，推動幼兒維、漢合班制，從小學習唱國歌，到 2020 年將實現國家通用漢語及漢字的教學。

和田規定學校按照「和田地區學前教師八條紀律」的要求，幼稚園教育不信教、不參加宗教互動、教學必須使用國家通用文字、禁止穿宗教服飾、不能戴頭巾或留鬍鬚等。該校也同時張貼「和田地區國語教育五條規定」，要求從小學起普及國家通用文字、禁止對漢語教師進行維語培訓、不准單獨使用維語標語和圖片、禁止在集體公共活動及管理中使用維語（忻霖，2017）。

二、干涉西藏少數民族人權

（一）國家干涉少數民族的宗教自由：掌控喇榮寺五明佛學院

從 2017 年元月起，到 10 月為止，四川省甘孜藏族自治州色達縣境內的喇榮寺五明佛學院就受到中共當局的強烈政治干預，藏族無法擁有自行辦理宗教教育及宗教信仰的自由，形同中共用國家政治力，侵犯及歧視西藏地區少數民族的宗教人權。

此佛學院為世界最大的藏傳佛學院，吸引了 3 萬人來此學習，但是中共要求人數在 5,000 人以下。因此，從 2016 年耶誕節中共就以防止火災為由剷除 400 間僧舍，驅逐 500 名僧、尼，並將他們押至臨時拘留所，從此衝突不斷。

儘管西藏人權的團體「自由西藏運動」不斷呼籲尊重藏族的宗教人權，到 2016 年 7 月中旬為止，中共拆除 1,500 座僧舍，在 2017 年 4 月底之前新拆除 3,225 間房舍。逐出 4,828 名僧尼。被遣回的僧尼，受到當局的騷擾，被強制接受「愛國教育」。到 8 月中旬，再強拆 2,000 間僧舍，驅逐 2,000 名僧尼。中共為了進一步全面管控佛學院，在 8 月底派遣 6 名黨政幹

部進入寺院及佛學院擔任書記、院長等要職（繆宗翰，2017），將它轉化為黨校，全面壓制藏族的宗教教育及宗教信仰自由。對學院及佛寺進行改造，要求僧尼、信眾門禁管制。根據最新的衛星影像顯現，在佛學院周圍數千棟的房舍已被拆除一空，寺院周圍道路拓寬，明顯空曠許多。

（二）封鎖達賴喇嘛出國訪問、返國的權利

本年度元月起到9月為止，西藏精神領袖達賴喇嘛曾經有出訪蒙古、印度、波劄那及美國等數個國家的計畫。最後部分出訪國也都礙於中共的壓力及國際政治的現實利益，而取消訪問。接受達賴來訪的國家，中共也施予報復。

達賴無法成行的國家有蒙古與波劄那。2017年元月，達賴本來想到蒙古訪問，然而來自中國的壓力，蒙古支持一個中國政策，承認西藏是中國不可分割的一部分，西藏問題屬於中國內政，蒙古最後拒絕達賴來訪。中國認為這是兩國承諾的實踐，有利於推動雙邊關係、克服各項干擾，而能健康發展。2017年8月，達賴又想出訪非洲國家波劄那，中共對其發出警告，要求尊重中國的「核心利益」。達賴喇嘛在中國對波劄那的壓力下，以「體力不支」為由，取消此行。

達賴在2017年度赴外訪問成行的國家有印度與美國，在2017年4月達賴又想前往中印邊境阿魯納恰爾邦訪問，中國一再對印度發出警告，反對達賴喇嘛之行。然而印度未理會中國的反對，並要求中國不要干涉新德里的「內部事務」（美國之音，2017）。

6月份，美國加州大學聖地牙哥分校（UCSD）邀請西藏精神領袖達賴喇嘛在畢業典禮演講，順利成行後，中共禁止大陸學者領取公費赴該校研習，對該校進行報復。11-12月達賴及其發言人表達返回西藏的願望及流亡藏人政府願與中共和解的訊息，至今為止，中共官方尚未回應，形同



封鎖達賴返回故鄉的自由。

（三）限制藏族參與宗教儀式人權及生活自由

中共對藏族的宗教與日常生活經常干涉，而導致美國及國際人權組織的批評，認為西藏是有爭議的地區，人權被化為最低度的不自由範疇類別。

在宗教儀式部分，中共透過黨政系統干預、阻擾監控藏胞參與年度的各項藏傳佛教儀式。例如 2017 年元月由達賴喇嘛主持的法會，中共當局就發出警告不要去印度菩提迦耶參加第 34 屆時輪金剛灌頂法會及其相關活動。然而約有近 7000 名藏人不理會政府警告前往印度參與法會，最後卻都被迫返回中國。

在 2017 年 2 月 6 日至 12 日在中國境內甘川邊境舉行的「安多地區祈願大法會」，大陸當地政府也對參加的藏民加以阻擾、監視，禁止他們前往法會現場。這項作為引起諸多僧、俗藏人的民憤（丹珍，2017a）。6 月份的「薩嘎達瓦」在全球藏傳佛教地區熱烈慶祝，唯獨中共在節日前夕下令，禁止西藏拉薩各校學生及家長在節日期間，參與任何佛事活動。並警告若有違反者，將予以嚴懲。

在日常生活部分，中共也對西藏進行鎮壓管控。中共嚴格限制外國記者前往藏區自由旅行，而赴西藏自治區訪問皆受到中共地方當局的嚴格控制。藏人比中國漢人更難以獲得創業的許可證和貸款及更難申請到中國護照。非藏族人湧入傳統藏區，擴大旅遊業，強行迫遷西藏牧民和農民，以及削弱公立學校和寺院宗教教育的藏語教學，持續干擾藏人的傳統生活方式和習俗。雖然在西藏自治區以藏語和普通話為官方語言，但黨資料、官方通信及公立學校只使用普通話表現，而成都的私人印刷企業在印製藏語印刷品時，仍需要政府特別批准。中共在西藏地區對少數民族的壓制，讓藏族鮮有新聞與網路自由，官方持續打壓媒體、宗教團體及公民社會，削

弱了公民與政治權力。

在 19 大期間，中共當局為了因應國家、社會的穩定，對西藏地區的旅行業者發布禁止前往西藏旅遊的指令。也禁止藏族秋收後例行性聚會、活動，及在西藏自治區境內跨縣間的往來行動。明顯限制藏族的行動自由。

如果藏胞抗議中共政府的鎮壓或喊西藏獨立，將可能受到嚴刑峻法的法律制裁。在 2017 年 1 月 5 日，索南紮西的西藏青年，獨自在藏東色達縣抗議中共政府的鎮壓政策，遭到任意逮捕。西藏學生及四川甘孜僧人丹噶分別在印度某處佛教聖地、甘孜縣城抗議中共占領西藏實施暴行，高喊「西藏自由」後自焚。¹⁹ 西藏高僧遭中共指控「涉嫌分裂活動和洩露國家機密」服刑 10 年後，2017 年 8 月 21 日獲釋。

肆、觀察評析

一、國家主權壓制宗教、少數民族人權

在《世界人權宣言》及兩公約中，有關宗教人權可化約成 9 個細項的指標，在少數民族人權也可化約成 6 個細項指標，中共在這 15 個細項指標作為中，為了維護國家主權，經常作出「傷害個人或集體崇拜宗教人權」、「傷害個人、秘密信仰宗教人權」、「干涉宗教自由」、「干涉少數民族人權」、「違反教育促進宗教及民族的理解」與「干涉少數民族的宗教自由」等作為。

就國家主權與宗教人權、少數民族人權放在天秤上衡量，中共寧可選擇國家主權的利益，而捨棄宗教人權及少數民族人權。由政治領導人判定的國家主權利益又會隨著時空背景轉化，習上台後，傳承法定五大合法宗

19 從 2009 年以來海內外藏族強烈抗議中共對西藏的高壓統治，引火自焚者境內 150 名，境外 11 位，合計 161 名。其中，身亡者 136 人，倖存者 25 人（丹珍，2017b）。



教、民間宗教及原始宗教的有限度自由，也給儒教新的發展空間（滿倩，2014）。但是當修正的宗教條例出台後，強有力介入佛道兩教的商品化，與過去領導人作為大不相同。為了維護國家在新疆至高利益，將新疆境內的穆斯林的宗教生活習慣，打壓成極端主義，並將之與境外恐怖主義、分離主義連結，進而傷害了少數民族及伊斯蘭信仰的權利。

最離譜的是，利用國家教育機制對下一代推動新疆地區漢語文教育，預計在2020年全面完成。此舉措，固然有利於國家語言統一，但卻也否定了少數民族文化保存的權利，甚至忽視「教育在促進民族宗教間的理解與和平」這項人權宣言。

二、宗教自由的限度

中共為了國家主權利益，一黨獨大的政治體制，及社會穩定的前提下，運用其黨政二元體系強力介入境內的宗教及少數民族人權。²⁰ 綜觀中共轄下的各類宗教，2017年依舊脫離不了保護基督教、天主教、佛教、道教及伊斯蘭教等「法定宗教」的「中度宗教自由」。至於新興宗教、地下基督宗教與天主教教會，仍然受到嚴厲的打壓，幾乎是「低度宗教自由」。

習近平主政前，中共少數民族本來就擁有部分的「原始宗教」自由及華人民間宗教（融合儒、釋、道三教）等兩個「事實宗教」的自由（張家麟，2016:13-19）。因此，就中共境內的實際宗教情境來看，五大宗教擁有法律保護的自由。原始宗教與民間宗教則處灰色地帶，中共默許的事實宗教自由。習主政後，傳承胡錦濤對「儒教」的逐步開放政策，因此，中共境內「官方儒教」在統治階級的「宗教中國化」理念下，未來似乎可能有進一步發展的空間。

20 在中共黨政二元體系中，在黨的部分，由中共中央統一戰線工作部主管宗教及少數民族，其下二局主管少數民族及國家宗教事務，七局負責西藏少數民族工作，九局負責新疆少數民族工作。在政的部分，由國家宗教事務局主管宗教。

在基督宗教、天主教地下教會與新興宗教部分，2017 年度中共仍然受到嚴厲的打壓基督宗教地下教會集體信仰與個人信仰自由。也未同意新興宗教合法化，甚至打壓法輪功、全能神、門徒會及心靈法門等教派，將之視為「邪教」。

整體來看，「法定宗教」與「事實宗教」擁有中共法制同意及默許的中度自由，在中共國家主權及黨政利益至上框架及社會穩定發展的前提，或許有發展的空間。而基督宗教地下教會及新興宗教，在中共國家主權與黨政利益維護的「團體主義」下，很難獲得人權宣言中的基本宗教人權。

三、宗教、少數民族人權的連結與受限

大陸境內少數民族人權與宗教人權的特色之一，是兩者經常緊密連結在一起。而大陸政權相當擔心在新疆與西藏兩地區，維吾爾族為主的少數民族及藏族等少數種族，與宗教緊密連結，甚至彼此交互作用，所引起的疆獨、藏獨，與境外連結的恐怖主義、極端主義、分離主義等問題（邢福增，2016）。

綜觀 2017 年這兩地區的宗教、少數民族的人權現況，可以發現中共當局對新疆少數民族地區壓制勝過西藏地區。中共官方採取反「泛化清真概念」的各項作為，視維族的宗教傳統為洪水猛獸，並防止新疆成為恐怖主義、極端主義、分離主義的「溫床」及阿拉伯勢力「飛地」。

運用國家中央及地方黨政二元的宗教官僚體系，干涉少數民族的開齋節、穿著打扮、命名、清真寺建築風格；甚至對下一代少數民族，透過國家教育去除其民族的語言、文字、風俗與傳統。未滿足中共要求者，就用嚴苛的法制鎮壓與逮捕。²¹ 如果從《世界人權宣言》第 2 條「人人享有…種族，宗教自由…，不受主權限制」的角度來看，中共國家主權明顯過度

21 中共對新疆、西藏少數民族宗教信仰限制，任意居留其百姓的作為，經常引起國際的人權組織或領袖關注，認為應該對這些宗教作為進行調查或制裁（人民網，2017）



介入新疆地區的宗教與民族人權。

四、運用「法制」管制宗教、民族人權

在 2017 年中共境內積極建構宗教、民族法制，以便管制境內所有宗教及邊疆地區的少數民族與宗教活動。

在國家整體的管制作為部分，國家宗教事務局新修訂的《國家宗教事務條例》，於 9 月出爐，對佛、道兩教的商業化行為管制，對新疆、西藏少數民族宗教極端行為的控制有了「法制」基礎。而在邊疆少數民族區域部分，新疆自治政府重提 2012 年頒布的「非法宗教活動的 26 種表現」及 3 月底新頒訂《新疆維吾爾自治區去極端化條例》，並積極依法管制新疆地區穆斯林的宗教生活與作為。²²

依此，中共中央與地方政府將可依此法令，從「宗教中國化」的政策方向（郭承天，2017:25-31），對境內與邊區的宗教、民族進行管制。事實證明，中共已經在 2017 年度新疆地區依此條例判定「未經官方同意」的伊斯蘭婚喪喜慶、麥加朝聖、赴國外參與宗教旅遊、利用網路宣傳與講授古蘭經、下載轉發恐怖主義影片等作為者視，為「極端主義分子」。中共依法加以判刑、羈押、送「政治學習中心」管訓、秘密監控、開除黨籍；嚴重者，尚有人因此失蹤。這些作為，固然有法律依據，但明顯違反《世界人權宣言》第 2 條中的國家主權不得干涉「宗教、種族自由」。

五、掌控藏傳佛學院及封鎖達賴喇嘛

中共國家力量依舊深入西藏地區，對藏族的民族宗教人權干涉甚多。2017 年最著名的事件是，對於四川省甘孜藏族自治州色達縣境內的喇榮寺五明佛學院的壓制與掌控。中共用其黨政勢力，以違建、防範火災的理由，

22 新疆省委書記在 2016 年 8 月由陳全國替換張春賢，採取一系列強硬措施。貫徹管理新疆相關的行政命令，迫害回族的宗教人權。



剷除了佛學院周邊的幾千間房舍，「順利」驅離了數萬名來此學習的僧尼、俗眾。最後，派遣黨政幹部完全掌控寺廟與學院。完全不理會外國大眾傳播媒體的關心，也從未尊重藏族學習藏傳佛教教育的自由。當然中共此項壓制藏族的作為，有助於打散藏族因宗教而形成的凝聚力。

達賴喇嘛為藏族的精神領袖，也是中共關注藏族的另外一項課題。為了防止達賴喇嘛所帶來全球及西藏地區的影響力，2017年度中共對他四次出國訪問處處打壓。無論達賴成行與否，都可看到中共在國際社會中的外交影響力，直接或間接傷害了達賴的宣教自由及藏族認同、信仰達賴的宗教自由，而這也是西藏民族的人權。

六、國家深化「反邪教」

中共為了防堵「邪教」的擴張，透過各種培訓及教育工作，既可強化官僚機制能力，又可對下一代孩童「洗腦」，灌輸「反邪教」的各種現象及作為。反邪教的培訓、教育與宣傳工作，可以分為黨政幹部、社會宗教團體、學校孩童等三個面向。除了採用傳統上課親身傳播的方式外，也配合網際網路的發展，運用「一網兩微」作官方的宣傳。

從國家政權維護來看，中共運用國家教育、媒體兩大機制，不斷宣揚「反邪教」的積極作為，藉此影響統治階級底下的黨政幹部及民眾，來支持中共政權傷害「邪教」的合法性；然而，這形同運用國家教育、宣傳機器建構的「文化霸權」體系（葛蘭西，2000）。

但是，在中共統治底下由其主觀認定，並用法制來判定誰是「正教」，誰是「邪教」；在全球宗教發展的角度來看，這些中共認定的「邪教」，皆屬文明國家所認可的「新興宗教」。而且，明顯傷害了《世界人權宣言》中，各宗教（傳統宗教與新興宗教）皆有平等、不受歧視的人權。



伍、結論

綜合上面資料的討論，整體觀察 2017 年大陸的宗教、少數民族人權可以得知中國黨政二元主管宗教系統在其宗教中國化、宗教法制建構與管理、邪教的判定、宗教文化霸權的建構等前提下，對大陸境內的宗教與民族人權作了諸多壓制與剝削。由於中共是威權體制一黨獨大的政權，在黨中央確認宗教、少數民族的管理與壓制目標後，2017 年整體的表現屬於中度或中低度的人權程度。²³

在宗教人權部分，延續過去對基督宗教地下教會的壓制，強力取締地下教會設立的自由、信徒集體崇拜的自由或信徒個人信仰的自由。而在官方認定的邪教，與過去一樣，箝制法輪功、全能神、心靈法門與門徒會。不同意他們創立宗教組織的自由及秘密信仰的宗教人權。中共這些作為除了根據過去既有的刑法、違章建築等法制外，2017 年推出了《國家事務條例》修訂版，藉此深化「依法」管理宗教。而且運用國家影響力對官僚機制、宗教團體、社會大眾及孩童，進行宣傳、教育及洗腦的作為，強化國家反邪教的力度與合法性。然而，這明顯傷害了「教育在促進宗教間的理解」這項人權。

在少數民族人權部分，中共相當擔心境內的藏獨、疆獨，與境外勢力

23 本研究是根據《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利公約》中的 15 項指標作為「理型」，用它們衡量中共 2017 年在宗教人權及少數民族人權的具體作為。在宗教人權的判定上，屬於中度自由。中共境內依舊保有五大合法宗教、民間宗教、儒教及少數民族宗教的法定自由。但是在基督教、天主教的地下教會、對邪教的掌控，及運用宗教法制，深化管理宗教活動的過程中，分別傷害了「個人或集體崇拜宗教人權」、「個人秘密信仰宗教人權」及「部分的宗教自由」。而新疆與西藏兩地區少數民族人權則屬中低度自由。在新疆地區，中共運用黨政體系反對新疆地區「泛化清真概念」，打擊宗教極端主義、實踐「去極端化」法制，對少數民族推動漢語文教育；強烈干涉新疆少數民族人權及違反教育在促進宗教及民族理解的人權指標。另外，在西藏地區，中共掌控藏區的喇榮五明佛學院、封鎖達賴喇嘛出訪的權利、限制藏族參與宗教儀式的權利，嚴重干涉西藏少數民族人權。

的連結。因此，在習近平主導下的「中國化宗教」思維，推動少數民族區域的漢語文教育。定義「極端主義」思想與行為，建構取締極端主義的法制，全面深入掌控新疆地區維吾爾族、哈薩克族的宗教、民族作為，反對他們「清真概念泛化」的習俗，視這些宗教傳統為極端主義，著實傷害了少數民族宗教與民族連結的人權。在西藏民族部分，藏族佛寺與佛學院已被完全掌控，達賴喇嘛出訪經常受到干預，西藏民族的宗教儀式、日常生活也受傷害。這些中共國家作為明顯干涉少數民族人權。

由 2017 年中共的宗教、民族人權的作為，我們可以估計在來年中共非常可能在國家、黨政利益至上的前提上，依舊給予五大宗教自由，默認少數民族原始宗教、民間宗教及儒教的生存發展。但是 2017 年修訂的《國家宗教事務條例》，將對邪教、新興宗教、基督教地下教會及伊斯蘭教的「極端思想」加強管理。這種依法管理的思維吻合習近平在 2015 年提出的全國宗教事務會議講話的內涵，它也會表現在新疆地區，用「非法宗教活動的 26 種表現」、「新疆維吾爾自治區去極端化條例」箝制少數民族的宗教、民族人權。



參考資料

- 人民網 (2017)。〈中國反邪教「一國兩微」正式上線〉，人民網，2017年9月24日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-09/24/nw.D110000renmrb_20170924_5-08.htm。2017/10/25。
- 大紀元 (2017)。〈新疆七五事件八周年部分酒店停業〉，大紀元，2017年7月6日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/7/6/n9359614.htm>。2017/8/30。
- 中央社 (2017a)。〈世維會：中共要求新疆導遊監控外國旅客〉，中央社，2017年5月9日，<https://money.udn.com/money/story/5641/2452275>。2017/6/15。
- 中央社 (2017b)。〈中共江蘇寶應拆土地公廟宣稱封建迷信〉，中央社，2017年8月2日，<http://news.rti.org.tw/news/detail/?recordId=360386>。2017/8/30。
- 中央社 (2017c)。〈新疆食品禁用「清真」兩字官員否認多座清真寺被封〉，中央社，2017年12月14日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201712140264-1.aspx>。2018/1/5。
- 丹珍 (2017a)。〈安多祈願大法會受中共嚴控 達賴喇嘛返回達蘭薩拉〉，自由亞洲電臺，2017年2月13日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/dz-02132017145305.html>。2017/2/20。
- 丹珍 (2017b)。〈流亡藏人促中共為自焚事件負責〉，自由亞洲電台，2017年11月30日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/dz-11302017104746.html>。2017/12/1。
- 文匯報 (2017)。〈國新辦：新疆有效遏制宗教極端主義〉，2017年6月2日，<http://paper.wenweipo.com/2017/06/02/CH1706020012.htm>。2017/6/15。
- 王振輝、張家麟 (譯)，Browne, Ken (原著) (2000)。《社會學入

門》。臺北：韋伯。

王騰宇 (2017)。〈一女子在安徽旌德縣散發邪教宣傳品獲刑〉，凱風網，2017年6月23日，http://anticult.kaiwind.com/xingao/2017/201706/23/t20170623_5351237.shtml。2017/6/29。

世界日報 (2017)。〈中國加強數位監控大批維族「被失蹤」〉，世界日報，2017年12月18日，<https://udn.com/news/story/7331/2881416>。2018/1/5。

左學松 (2017)。〈江西瑞昌市 16 名「血水聖靈」邪教骨幹獲刑〉，中國反邪教網，2017年12月8日，http://www.chinafxj.cn/sabx/201712/08/t20171208_5502.shtml。2018/1/5。

自由亞洲電台 (2017a)。〈新疆出臺「非法宗教活動的 26 種表現」嚴控宗教活動〉，2017年2月28日，<http://www.rfa.org/mandarin/Xinwen/XQL-02282017024821.html>。2017/4/30。

自由亞洲電台 (2017b)。〈當局加大打擊宗教力度 宗教工作納入考核議程〉，2017年8月10日，<http://www.rfa.org/cantonese/news/religion-08102017084913.html>。2017/8/30。

自由亞洲電台 (2017c)。〈哈薩克婦女回國探親被拘 伊寧『政治學習中心』羈押上千人〉，2017年8月23日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/q11-08232017103138.html>。2017/8/30。

自由時報 (2017)。〈電子手鐐？新疆烏魯木齊居民被逼裝監控 APP〉，自由時報，2017年7月23日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2141006>。2017/8/30。

吳宇 (2017)。〈一男子傳播邪教法輪功在內蒙古烏審旗獲刑〉，凱風網，2017年7月25日，http://anticult.kaiwind.com/xingao/2017/201707/25/t20170725_5468512.shtml。2017/8/30。

吳庚 (1993)。《韋伯的政治理論及其哲學基礎》。臺北：聯經。

邢福增 (2016)。〈續評《宗教事務條例修訂草案（送審稿）》：對宗教事



務的全面管控》，時代論壇，2016年9月14日，http://christiantimes.org.hk/Common/Reader/News/ShowNews.jsp?Nid=96039&Pid=6&Version=0&Cid=150&Charset=big5_hkscs。2018/1/5。

邢福增（2017a）。〈「老大哥在看著你」-關於加強宗教領域公共安全視頻監控的爭議〉，立場新聞，2017年3月30日，<https://thestandnews.com/china/%E8%80%81%E5%A4%A7%E5%93%A5%E5%9C%A8%E7%9C%8B%E8%91%97%E4%BD%A0-%E9%97%9C%E6%96%BC%E5%8A%A0%E5%BC%B7%E5%AE%97%E6%95%99%E9%A0%98%E5%9F%9F%E5%85%AC%E5%85%B1%E5%AE%89%E5%85%A8%E8%A6%96%E9%A0%BB%E7%9B%A3%E6%8E%A7%E7%9A%84%E7%88%AD%E8%AD%B0/>。2017/4/30。

邢福增（2017b）。〈《宗教事務條例》強化管控 邢福增：舊皮袋難容新酒〉，基督日報，2017年9月11日，<http://chinese.gospelherald.com/articles/26108/20170911/%E5%AE%97%E6%95%99%E4%BA%8B%E5%8B%99%E6%A2%9D%E4%BE%8B-%E5%BC%B7%E5%8C%96%E7%AE%A1%E6%8E%A7-%E9%82%A2%E7%A6%8F%E5%A2%9E-%E8%88%8A%E7%9A%AE%E8%A2%8B%E9%9B%A3%E5%AE%B9%E6%96%B0%E9%85%92.htm>。2017/10/25。

忻霖（2017）。〈新疆禁止幼教信教 教育系統內禁維語〉，自由亞洲電台，2017年9月25日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/xl1-09252017102937.html>。2017/10/25。

明報新聞網（2017）。〈涉「去中國化」新疆停用維文教材 編寫廳官落馬 當局嚴查「兩面人」〉，明報新聞網，2017年10月17日，https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171017/s00013/1508177107703。2017/11/20。

法制日報（2017）。〈實現去極端化工作常態化、規範化、法治化 - 解讀《新疆維吾爾自治區去極端化條例》〉，法制網，2017年4月6日，<http://>



theory.gmw.cn/2017-04/14/content_24204140.htm。2017/4/30。

法國國際廣播電台(2017)。<〈2017年初中國人權狀況糟糕猶如霧霾天〉,2017年1月14日, <http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20170115-2017%E5%B9%B4%E5%88%9D%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E7%8B%80%E6%B3%81%E7%B3%9F%E7%B3%95%E7%8C%B6%E5%A6%82%E9%9C%A7%E9%9C%BE%E5%A4%A9>。2017/2/20。

舍得(2017)。<〈廣東梅州兩人製作傳播邪教宣傳品獲刑〉,凱風網,2017年6月27日, http://anticult.kaiwind.com/xingao/2017/201706/27/t20170627_5361356.shtml。2017/6/29。

長弓(2017)。<〈安康一退休教師宣揚邪教法輪功獲刑〉,凱風網,2017年7月26日, <http://news.lyd.com.cn/system/2017/08/01/030317356.shtml>。2017/8/30。

美國之音(2017)。<〈達賴喇嘛：訪問阿魯納恰爾邦純屬宗教之行〉,2017年4月6日, <https://www.voachinese.com/a/Dalai-Lama-20170406/3798703.html>。2017/4/30。

胡耀宇(2017)。<〈泰州四名『全能神』邪教人員因傳播邪教宣傳品獲刑〉,凱風網,2017年6月20日, http://www.sxgov.cn/content/2017-06/20/content_8136523.htm。2017/6/29。

高永光(2012)。<《臺灣人權指標調查報告》。臺北：中華人權協會。

莊瑞萌(2017)。<〈大陸基督徒被迫學習近平不學耶穌〉,台灣醒報,2017年11月16日, <https://anntw.com/articles/20171116-uzzn>。

張家麟(2008)。<《社會、政治結構與宗教現象》。台北：蘭臺出版社。

張家麟(2009)。<〈大陸福建「宗教文化」暨「宗教旅遊」節慶之政經分析〉,《展望與探索》,第7卷,第7期,頁43-65。

張家麟(2014)。<〈宗教自由與限度：對中共反「邪教」的詮釋〉,《展望與探索》,第12卷,第9期,頁14-19。



- 張家麟 (2016)。〈鬆綁或控制 - 對習近平在「全國宗教工作會議」講話的評析〉，《展望與探索》，第 14 卷，第 6 期，頁 13-19。
- 張家麟 (2017)。〈當前大陸宗教發展動向與現實問題〉，《展望與探索》，第 15 卷，第 5 期，頁 95-99。
- 郭承天 (2017)。〈大陸《宗教事務條例》與「宗教中國化」〉，《展望與探索》，第 15 卷，第 10 期，頁 25-31。
- 曹勇、胡吉奎、楊池能等 (2017)。〈白鹿鎮召開處置和防範邪教『敲門磚』推進會〉，西南商報，2017 年 9 月 12 日，<http://news.sina.com.cn/o/2017-09-12/doc-ifykuftz6377969.shtml>。2017/10/25。
- 喬華 (2017)。〈3 名「血水聖靈」邪教人員在雲南被判刑〉，中國反邪教網，2017 年 12 月 6 日，http://www.chinafxj.cn/sabx/201712/06/t20171206_5475.shtml。2018/1/5。
- 喬龍 (2017)。〈新疆食品禁用「清真」兩字官員否認多座清真寺被封〉，自由新聞網，2017 年 12 月 12 日，<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shaoshuminzu/ql1-12122017101018.html>。2018/1/5。
- 新唐人網 (2017)。〈大陸又 10 起法輪功案被撤訴 13 人平安回家〉，2017 年 6 月 13 日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/06/13/a1328893.html>。2017/6/15。
- 葛蘭西 (2000)。《獄中札記》。中國：社會科學出版社。
- 楊鳳崗 (2017)。〈中國公佈最新《宗教事務條例》宗教自由再度縮緊〉，風傳媒，2017 年 9 月 10 日，<http://www.storm.mg/article/328977>。2017/10/25。
- 溫州網 (2017)。〈蒼南縣馬站鎮春節期間開展系列反邪教宣傳活動〉，溫州網，2017 年 2 月 6 日，<http://news.66wz.com/system/2017/02/06/104962167.shtml>。2017/2/20。
- 滿倩 (2014)。〈山東首個中華傳統文化全媒體門戶網站孔子頻道今日上

- 線》，人民網，2014年9月28日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2014/0928/c1001-25752084.html>。2017/10/25。
- 熊斌、李沛靈（2017）。〈宗教監控升級 浙江教堂遭強裝監控〉，新唐人網，2017年4月1日，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2017/04/01/a1318491.html>。2017/4/30。
- 趙朋樂（2017）。〈『心靈法門』涉邪教 創辦人自稱觀音菩薩化身〉，中國新聞網，2017年7月30日，<https://www.xcnnews.com/rd/150667.html>。2017/8/30。
- 繆宗翰（2017）。〈驅僧眾派書記 色達喇榮寺儼成中共黨校〉，中央社，2017年8月24日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201708240034-1.aspx>。2017/8/30。
- 譚浩俊（2017）。〈網評：嚴禁商業化還寺廟宮觀以清淨〉，東方網，2017年12月1日，http://hk.crntt.com/doc/1048/9/1/5/104891592_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=104891592&mdate=1201002037。2017/12/5。
- 蘋果日報網（2017）。〈維族留學生遭中國追捕 伊里夏堤：新疆上千大學生莫名消失〉，蘋果日報網，2017年8月19日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170819/1185859/>。2017/8/30。



附件

《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》中與宗教及民族人權相關條文

壹、《世界人權宣言》

第二條

人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別，無論該領土是獨立領土、托管領土、非自治領土或者處於其他任何主權受限制的情況之下。

第十六條

一、成年男女，不受種族、國籍或宗教的任何限制，有權婚嫁和成立家庭。
他們在婚姻方面，在結婚期間和在解除婚約時，應有平等的權利。

第十八條

人人有思想、良心和宗教自由的權利；此項權利包括改變他的宗教或信仰的自由，以及單獨或集體、公開或祕密地以教義、實踐、禮拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。

第二十六條

二、教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。
教育應促進各國、各種族或各宗教集團間的了解、容忍和友誼，並應促進聯合國維護和平的各項活動。



貳、《公民與政治權利國際公約》

第二條

- 一、本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。

第四條

- 一、如經當局正式宣布緊急狀態，危及國本，本公約締約國得在此種危急情勢絕對必要之限度內，採取措施，減免履行其依本公約所負之義務，但此種措施不得牴觸其依國際法所負之其他義務，亦不得引起純粹以種族、膚色、性別、語言、宗教或社會階級為根據之歧視。

第十八條

- 一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。
- 二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。
- 三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。
- 四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。

第二十條

- 二、任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。



第二十四條

一、所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予之必需保護措施，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級、財產、或出生而受歧視。

第二十六條

人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。

第二十七條

凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。

參、《經濟社會文化權利國際公約》

第二條

二、本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。

第十三條



- 一、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，應促進各民族間及各種族、人種或宗教團體間之了解、容恕及友好關係，並應推進聯合國維持和平之工作。
- 三、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人為子女選擇符合國家所規定或認可最低教育標準之非公立學校，及確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。





性別人權觀察

伍維婷*

摘要

本觀察報告以《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)來檢視中國 2017 年的性別人權狀況。發現在大部分的指標上，包括婦女團體的結社自由、婦女參政、就業歧視、婦女人身安全、農村婦女土地權、多元性別人權等都出現許多違反公約的情事。婦女人權仍處於邊緣弱勢的位置，國家仍未能看到婦女主體，在公共政策的討論議程上，婦女常常只作為家庭成員的一環或能夠生育二孩的母親而存在。其中尤以女性的政治公民權利遭受最大的危害，2017 年 1 月 1 日開始實施的《境外非政府組織境內活動管理法》嚴重限縮性別團體的生存空間，截至 2017 年 12 月中，尚無任何一家以婦女權益為主軸的境外非政府組織取得註冊資格，這形成對於性別倡議團體的嚴重打壓。再者，地方政府招募公職人員時的性別限制更直接造成性別歧視。2017 年兩起幼兒園疑似虐童甚至下藥性侵孩童的事件引起舉國譁然，對於女童的人身安全是一大傷害。兩所幼兒園都與官方直接相關，但處理結果不同。此外，雖然反家暴法在婦女團體二十多年來努力推動之下出台，但歷經一整年的實施，至 2017 年年底，各地方皆無法真正落實防治家暴的基礎工程建設。農村婦女遭遇階級與性別的雙重歧視和長年無法解決的土地權，更突顯全國婦聯在黨務系統的邊緣處境。

* 伍維婷，世新大學性別研究所專任助理教授，Email：wwuatny@gmail.com。非常感謝研究助理 Boyang 對此觀察報告的貢獻。



關鍵詞：性別人權、婦女團體、農村婦女

壹、前言：性別人權在中國

因為中國人權觀察報告在 2017 年第一次出現「性別人權」此一主題，所以筆者希望能夠先概論性別人權在中國的發展，以協助讀者對此一議題有一個概括性的了解。

中國的性別人權狀況因 2015 年的「女權五姐妹」事件而逐漸引起國際社會的關注。在這之前，由於中國共產黨創黨之初就已經有女性黨員的加入，以及後來毛澤東主席所喊出的「婦女能頂半邊天」，中國往往讓外界誤以為是一個女性地位並不低落的國家。然而，這句口號除了希望鼓勵婦女加入革命行動以及投入處處是就業歧視的職場外，其實並未具體改變婦女在父權體制下的弱勢處境。

例如，雖然中國在 1950 年所通過的第一部婚姻法就已規定要「廢除包辦強迫、男尊女卑、漠視子女利益的封建主義婚姻制度。」然而，在這之後，除了趕在 1995 年即將於北京召開聯合國第四次世界婦女大會之前於 1992 年通過一部沒有「牙齒」的《婦女權益保障法》之外，沒有任何推動婦女權益的具體法律規範。

除了上述二法之外，中國政府的官方文件提到包括《人口與計劃生育法》、《農村土地承包法》和《母嬰保健法》在內等 100 多項法案都是推動婦女權益的成績單（中華人民共和國國務院新聞辦公室，2005）。《農村土地承包法》無法真正落實農村婦女土地權益的現況，這將在本報告以下段落中詳細分析，而從另外兩部被中國官方所指明的法案——《人口與計劃生育法》及《母嬰保健法》都能非常清楚地看出，中國政府只想提供具

有生育功能的婦女短時間（懷孕以及產後短時間）的保障措施。

除了法律上的弱勢，婦女權益在政府以及黨的機制上也處於邊緣地位。這當然與中國共產黨從未出現過女性政治局常委息息相關。雖然有少數幾位早期中國共產黨創黨女性元老為大家所熟悉，但事實上她們從未擠身「正式的」權力核心。在黨機器中本應代表婦女權益的全國婦聯也無出其右，一直處於黨機器中邊緣弱勢的位子，這點在下列分析中有更為詳細的說明。正因為在機制與法律上的雙重弱勢處境，中國的性別人權更需要民間組織的積極爭取，而這一點在2017年遇到非常大的挑戰。

一、概論 2017 年的性別人權

2017年對於所有的倡議型公民團體特別是性別倡議團體而言，是如履薄冰舉步維艱的一年。2017年對於生存在中國這塊土地的婦女而言，是一個人身安全社會事件層出不窮的一年。雖然《反家庭暴力法》已於2016年3月1日開始實施，但在落實層面，公安部門仍未開始採取積極行動。家暴案件、性騷擾案件、幼兒園疑似性侵案等社會事件的大規模報導，仍讓中國婦女們處在不安的環境中。此外，對於農村婦女而言，土地權仍然是他們最大的困擾，然而婦聯此時卻無法成為農村婦女的後盾。

最後，婦聯在中國共產黨黨務系統中的邊緣處境，在2017年似有改善，薪水的提升、組織工作的改革以及人力的增加都反映出婦聯長期處於邊緣化的處境。在其境況的改善中，我們也觀察到婦聯被賦予更多的治理任務，包括到企業界以及社會組織內成立婦聯組織，以及更新文宣工具以吸引更多年輕高知識女性的加入。

此次觀察報告將分為以下五大面向：第一，性別政治，包括性別團體與國家的關係、婦女參政。第二，就業歧視。第三，人身安全議題，包括家庭暴力防治與反性騷擾。第四，農村婦女土地權。第五，多元性別人權。



此報告將以《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)作為檢視的標準。之所以選擇以 CEDAW 作為檢視依據，一方面是因為 CEDAW 能作為聯合國九大人權公約中代表婦女人權的普世價值；另一方面是因為中國政府早於 1980 年就簽署了 CEDAW 公約，理應遵守相關規定。最後，本報告觀察的對象以政府為主，因此官方媒體《中國婦女報》為資料收集的主要來源，並佐以其他媒體的報導（包括婦女團體所創辦的網路媒體如「女權之聲」微博等），希望能夠從在地婦女團體的觀點檢驗政府在性別人權上面的作為。

以下為觀察報告的簡要說明：

性別政治面向，中國政府出現違反 CEDAW 第七條條文(政治與公民生活)，以及 CEDAW 第 23 號一般性意見(政治與公共生活)之情事。2017 年 1 月 1 日開始實施的《境外非政府組織境內活動管理法》嚴重限縮性別團體的生存空間。原因在於，法律規定境外非政府組織之註冊必須尋求業務主管機關的同意，然而，法律中所羅列的業務範圍不見「兩性平等」、「性別平等」甚或「婦女權益」，也就導致截至 2017 年 12 月中，尚無任何一家以婦女權益為主軸的境外非政府組織取得註冊資格，這形成對於性別倡議團體的嚴重打壓。再者，地方政府招募公職人員時的性別限制，更直接造成性別歧視，違反性別人權。

就業歧視面向，此面向必須與多元性別人權面向一起檢視。在社會層面由於 2016 年開始全面實施「二孩政策」，媒體也出現對於女性處在孕期、產期和哺乳期遭遇調崗降薪甚至被辭退的報導。提倡性別平等的專家學者已致力於防治就業歧視的立法多年，但之前尚未得到全國性媒體足夠關注。更值得關注的是多元性別人權面向，2017 年出現了一個值得讚賞的勝利——一位女跨男的跨性別者以人格權為標的所提起的就業歧視訴訟獲得勝訴。此一勝利也得到黨媒《中國婦女報》的報導，突破之前性別團體所

接收到的媒體封殺令。

婦女人身安全面向，包括家庭暴力防治與反性騷擾。反家暴法已於2016年3月1日開始實施，家庭暴力的嚴重性開始被社會認知，所以在2017年媒體也開始更為關注家庭暴力，陸續有幾個較為嚴重的家暴案件被報導，如馬洋艷案。但從婦女團體的檢驗報告發現，各地的家庭暴力防治機制都尚未建立完善，各個網絡部門也未能擔負起法定任務。例如，原本公安部門應依法發給家暴加害人「告誡令」，或者法院應核發家暴受害者「人身保護令」都未得到充分履行。

此外，2017年「攜程親子園事件」和「紅黃藍幼兒園事件」兩起社會事件，因牽涉孩童均引起媒體高度關注。其中，「攜程親子園」由於與上海市婦聯有關，所以上海市婦女兒童工作委員會發佈聲明，認定「攜程親子園事件」是一起嚴重傷害兒童的惡劣事件（丁秀偉、韋彩芬，2017）。同時上海市婦聯負責人也出面表示對下屬單位監管不力，向受害兒童、家長和社會誠摯道歉。「紅黃藍幼兒園事件」則牽涉到疑似對幼童集體餵藥進行猥褻甚或性侵之情事。由於「紅黃藍幼兒園」在中國有上百家直營和加盟幼兒園，又於今年九月在美國紐約證券交易所掛牌上市，因此消息一出，全國譁然。原本家長串聯抗議聲勢高漲，但自從有媒體報導「紅黃藍幼兒園」可能有解放軍背景後（倪偉、羅亦丹、李雲琦，2017），報導方向急轉直下，甚至指涉為家長自導自演。

農村婦女土地權面向，此議題存在已久，但國家一直無法妥善解決。農業部部長韓長賦終於在2017年1月6日中共中央、國務院出台《關於穩步推進農村集體產權制度改革的意見》時，回應媒體對於農村婦女土地權議題時說：「是成員，必有份」以及「誰是成員，農民公認」。這算是折衷妥協版的承認，因為雖然凡是成員都可以擁有土地，但決定誰是成員則由男性為主的農民完成。從過往的媒體報導也發現，更多的時候是村莊裡



的男性反對村委會通過的賦予女性土地權的決議。

多元性別人權面向，除了前述的跨性別就業歧視的訴訟取得司法上的勝利，並且突破媒體的報導封殺令之外，另一個值得關注的官司，是河南省中級法院判決對同性戀男子實施強制治療的醫院需公開道歉並賠償人民幣五千元。然而，總體而言，在多元性別的議題上，2017年中國社會與國家的態度仍然非常保守。此次的總結報告中，教導女性遵守「三從四德」的「女德講座」案例和國務院臺灣辦公室對於臺灣「婚姻平權」釋憲結果的冷淡回應的案例，都證明社會與國家保守。

總結而言，2017年所觀察到的是性別人權在人身安全、農村婦女土地權方面緩步前進，但在婦女參政、社會組織發展方面呈現倒退的局勢，而婦聯開始介入婦女組織的運作，更將顯著影響國家與社會的關係。最後，就業歧視仍未成為政府關注的焦點，雖然地方開始陸續出台關於女職工的保護，但更為嚴重的性別歧視議題、職場性騷擾議題、同工不同酬的議題都未能得到國家適切的關注與處理。

貳、性別政治

一、性別團體與國家關係

在2017年國家與性別團體之間的關係發生了幾個顯著的變化。第一個變化是2017年1月1號開始實施的《境外非政府組織境內活動管理法》嚴重限縮性別團體的生存空間。第二個變化是婦聯開始進入社會組織以及企業，陸續成立婦女工作委員會，對於社會團體的控管更為全面。

第三個變化是政府對於女權團體的宣傳控制。在兩會前，女權主義行動派所集結的女權之聲微博被禁止發文三十天（女權之聲，2017），此舉

引起女權主義者一波波的抗議行動，不過中國國內媒體完全沒有報導，只引起不少外媒的關注。對於性別團體的加深管制與限縮違反了 CEDAW 第七條條文（政治與公民生活）和第 23 號一般性意見（政治與公共生活）。

但在加深對性別團體管制的同時，地方政府陸續出台的性別平等評估機制，甚至包括參與式性別預算，這給性別團體提供了參與到公共政策的機會。然而，婦女團體或同志團體是否能夠先處理眼前生存困境，進而利用性別平等評估機制介入公共政策的制定，則仍需要觀察評估。

首先，《境外非政府組織境內活動管理法》嚴重限縮性別團體的生存環境。過去婦女團體或同志團體能夠取得正式註冊的比例就偏低，這是因為婦女團體被認為與各地或全國婦聯功能相同而難以取得註冊資格。同志團體到目前為止，仍處在灰色地帶，因為國家既不禁止同志團體，但也不願意正式承認同志群體，所以到目前為止僅有少數同志團體以愛滋防治的名義取得註冊資格，尚未有任何以同性戀之名註冊成功的案例。未能註冊導致團體不易取得資金，以及陷入隨時可能違反法律的困境。

由於不能註冊，性別團體無法接受政府購買服務，更難以向國內基金會尋求支持，因此過去許多性別團體皆以國際基金會的小額支持維持生存。但 2017 年 1 月 1 號開始實施的《境外非政府組織境內活動管理法》將此一管道直接封閉，因為在法律中規定，境外非政府組織之註冊必須尋求業務主管機關的同意，但所羅列的業務範圍卻沒有「兩性平等」、「性別平等」甚或「婦女權益」（人民日報，2016）。這就導致截至 2017 年 12 月中，尚無任何一家以婦女權益為主訴求的境外非政府組織取得註冊資格。換言之，截至目前為止，未能有任何一家國際婦女基金會以合法身份在中國國內支持性別團體，這對於性別團體的生存造成很重大的影響。

與國家與社會關係相關的另一個議題是，婦聯開始進入社會組織，成立所謂的社會組織「孵化」基地（周麗婷，2017），或者是社會組織婦工



委。成立社會組織孵化基地的舉動與過去五年來某些地方的共青團策略類似，但此舉動在婦聯中卻是第一次出現。這樣的作法究竟會對民間婦女團體產生甚麼樣的影響，仍然需要後續的持續關注。

在接連出現嚴峻變化的同時，此報告也觀察到性別團體得以介入公共政策的機遇。2017年5月、6月間，媒體上開始出現關於各地性別平等評估機制的報導。例如，上海出台了《關於本市建立法規政策性別平等諮詢評估機制的意見》（丁秀偉，2017）。根據另一則報導，截至2016年12月底，已有26個省區市根據本地實際，建立了各具特色的法規政策性別平等評估機制，各地將社會性別視角納入涉及婦女權益的法規政策的調研、論證、起草等工作，對涉及農村婦女土地權益等法規政策的制定和實施產生了重要影響，有力地維護了婦女合法權益，遏制了性別歧視的發生（姚鵬，2017）。此外，幾個著名案例被提及。例如，天津將性別平等評估上升為法定程序（姚鵬，2017），同時浙江省台州市溫嶺市，則設計出創新參與式性別預算，將性別平等評估機制帶入預算規劃流程（姚改改，2017a）。

此性別平等機制建制，事實上是由上而下推動。根據媒體報導：「近年來，國務院婦女兒童工作委員會和全國婦聯推動我國各個省區市建立法律政策性別平等諮詢評估機制，各省市區設立性別平等評估委員會作為性別平等促進工作機構…（祁建建，2017）。」本報告認為，性別平等機制的陸續出台，的確提供婦女團體一個參與到公共政策制定的機會，只是在現實生存壓力之下，尚不能判斷婦女團體或者同志團體是否能夠善用此一機會。

二、婦女參政

2017年在婦女參政這個議題上，最重要的發展應該是婦聯組織工作的



大調整，但在討論婦聯 2017 年的大躍進之前，本報告先行整理了在重要職務上的婦女比例。如附件一可以看到，至 2017 年底，包含香港以及澳門，正職的省級領導，包含黨、政府、人大、政協，共計有十二位女性。黨職的省委常委，包含香港以及澳門，全國共有三十四位女性，大部分的省份在十幾位常委中都只有一位女性常委，其中還有一些省份完全沒有女性常委，婦女在政治場域的地位低落可見一斑。

再論婦聯在 2017 年的組織革新，不但從最基層開始進行「會改聯」的工作，人力上大幅增加，甚至包括薪資都得以調升。然而此兩項進展恰恰突顯了過去婦聯在整個黨政機器中位置非常邊緣，不但人數少，而且沒有工資跟工作經費。同時，雖然習近平主席在聯合國的致詞中，強調了婦女參政的重要性，但分析十九大所產生的權力階層，婦女仍然屬於非常邊緣的弱勢群體。更重要的是，在地方招考公務人員時，依然存在性別歧視，此種招募歧視，不但違反 CEDAW 第七條條文（政治與公民生活），以及 CEDAW 第 23 號一般性意見（政治與公共生活），更違反 CEDAW 第十一條條文（就業平等）。

除了婦聯組織工作的加大力度之外，婦聯也被國家要求必須進入前述的社會組織以及企業。此外，國家也要求婦聯必須將重點放在拉進與高知識群體和年輕世代的距離，利用例如改善社群媒體的方式增強與年輕族群的互動。此兩大方面的改變，詳細說明如下。

首先，在全國婦聯的大力推動下，7 月、8 月我們觀察到有許多省市縣村及街道，包括南京市郊江寧區湯山街道、甘肅鎮原縣、甘肅漳縣、貴州省大方縣、武漢市、內蒙古呼倫貝爾市、北京市、河南開封市祥符區白莊村等不同層級的婦聯成立或擴充原本的婦聯組織。根據報導，此舉是為了「常態化聯繫服務 1 個社區、1 個女性社會組織、3 名婦女群眾，每年至少走訪 10 戶家庭，為婦女組織和婦女群眾辦 10 件實事（王長路，



2017)。」此外，婦聯也開始進入企業，例如海南三亞就成立了第一個村企婦聯（葉海燕，2017），武漢也成立了首家新民營經濟組織婦聯（強洪、陳文杰，2017）。亦即，不論是國營事業或是私人企業都開始了黨組織的建立。

更重要的是，婦聯幹部還同步調整了薪資：「最終以不低於每人每月300元的標準落實了村婦聯主席工資補貼，並建立了村婦聯主席待遇與村幹部工資同步增長的機制（袁鵬、牛海娟，2017）。」此一發展其實延續著過去一年多來，習政權對於黨務系統的改革。黨機器的擴大與黨務主管的待遇調整值得關注。這個發展突顯了兩個重要的議題，一個是黨機器在創黨之後多年，才開始建立更為基層的婦女組織。換言之，在過去更為基層的婦女組織是付之闕如的。另一個是，婦聯的幹部過去在黨機器裡的邊陲位置，沒有資源、沒有人力。

2017年另外一個與婦女參政關係重大的事件是十九大的召開。雖然，習近平總書記在聯合國致詞的時候，強調了婦女參政的重要性，但在中國共產黨的權力機制裡，婦女仍是少數。在十九大204名中央委員中，女性僅占11名，政治局25位代表中，僅有中央統戰部長孫春蘭一名。更重要的是，權力核心的政治局常委至今仍未出現任何一位女性。

在黨權力核心的女性如此之少，自然與女性黨員較男性黨員少很多的原因有關。據媒體報導，「2287名出席黨的十九大代表名單已正式向社會公佈。據統計，當選代表中，女黨員551名，比十八大增加30名，占代表總數的24.1%。」「中國共產黨女黨員的人數不斷增加。據統計數據顯示，截至2016年年底，女黨員2298.2萬名，占25.7%，比上年提高0.6個百分點（喬虹，2017a）。」

在網路微信群中，也有不少民間婦女團體對於婦女參政的難看數字提出批評，尤其是在公佈中央委員名單後，習近平總書記的談話成為引用嘲

諷的資料。經過一整年的觀察發現，《中國婦女報》也只有在十九大即將到來的時候，開始關注婦女參政的議題。地方也才陸續出現婦女參政保障名額的新聞，例如廣州市出現一則婦女參政保障名額的新聞：「增城區各級黨委、政府高度重視女性參政議政工作，去年區領導明確了要朝著每個鎮街至少有一位女性當選村主任的目標努力（林志文，2017a）。」或者「2013年民政部印發《村民委員會選舉規程》，對提名候選人、確認婦女當選作出了明確規定。提出『候選人中應當有適當的婦女名額，沒有產生婦女候選人的，以得票最多的婦女為候選人（喬虹，2017a）』。」等新聞也有出現。

但也是在媒體報導中才看到，各村鎮兩委換屆時，不一定會納入婦聯主席，在在顯現婦聯在整個黨務系統中的弱勢處境。但更為嚴重的應該是在地方公職的聘任，根據媒體報導：「近年來在有些地方的公務員招錄文件中，仍有許多職位僅限男性或者以適合男性、男性優先等方式來變相限制女性，甚至占到招錄職位的30%以上（祁建建，2017）。」此種招募歧視，明顯違反CEDAW第七條與第十一條的相關規定。

最後，由於中央領導的要求，婦聯將組織工作面向年輕女性和高級知識女性。由於習近平總書記在十九大談話中提到，「報告還在『建設高素質專業化幹部隊伍』內容中專門提及了女幹部的培養選拔問題，提出『統籌做好培養選拔女幹部、少數民族幹部和黨外幹部工作（喬虹，2017b）』。」因此培育女性幹部的相關新聞開始出現，例如「寧波市將女幹部教育培訓納入幹部培訓的總體內容，堅持每年選送一批女幹部到高等院校學習進修和攻讀碩士、博士學位，有針對性地拓寬視野，提升素質（姚改改，2017b）。」

甚至婦聯組織更為精準地指向某一個群體的女大學生，例如「在這些農村女大學生中建立婦聯組織，是咸寧市婦聯貫徹群團改革精神，加強基



層婦聯組織建設的一個創新之舉，不僅有利於夯實婦女群眾基礎，也有利於充分發揮婦聯組織聯繫和服務婦女的橋樑紐帶作用（姚鵬、李旻媛，2017）。」與此同時，婦聯也開始進行更新社群媒體運用的工作，以開始與年輕世代互動。

參、就業歧視

反對就業歧視此一議題一直是一個由上而下大力推動的議題，在2017年12月18日到20日由剛連任總書記的習近平所召開的中央經濟工作會議，關於就業此項議題所做出的結論是：「就業要解決性別歧視、身份歧視的問題（安蓓、郁瓊源，2017）。」性別能在此一議題中成為國家關注的焦點，是這幾年來許多學者專家大力推動的成果。

然而，從2017年一開始出現多起關於就業歧視的報導。主要原因有二，第一是2016年1月1日起正式實施「全面兩孩」政策導致女性因懷孕被辭退的案件明顯增多（周文，2017）。因為懷孕而被辭退嚴重違反CEDAW第十一條條文（就業權）。第二個原因則是3月兩會召開，就業權成為關注的議題之一。據媒體報導，十二屆全國人大五次會議副秘書長、發言人傅瑩認為，對於女性而言，無論從她實現個人價值還是從維持一個家庭的生活來說，就業都非常重要；傅瑩也指出，女性的參與對社會發展而言也意義重大（新華網，2017）。全國人大代表、中華女子學院女性學系教授孫曉梅在全國兩會上建議，進一步消除就業歧視，維護婦女合法勞動權，「企業要正確對待育齡期女性」（鐘旖，2017）。

孫曉梅說，據全國婦聯最新調查，當前基於生育的就業性別歧視仍普遍存在。54.7%以上的婦女在求職面試中被問及與結婚、生育有關的問題。上述調查顯示，不少女性認為，生育使得自身的職業發展機會減少、個人

收入降低；67.7%的被調查婦女認為生育減少了自己的培訓或晉陞機會；47.4%的被調查婦女認為生育使得自己的工作崗位變差，部分婦女不得不因生育中斷工作（鐘旖，2017）。

新華社接著也在4月19日報導，李克強總理簽批，國務院印發《關於做好當前和今後一段時期就業創業工作的意見》，其中第五大重點是強化教育培訓和就業創業服務，提到促進婦女、殘疾人等公平就業（人民日報，2017）。之所以在兩會期間有不少關於防治女性遭受就業歧視的發言，是因為過去很長時間以來，有一群女性主義學者一直在推動反就業歧視的立法，也進行與全國人大的溝通。

然而，雖然國家已經出台關於防治婦女遭受就業歧視的宣誓性政策，但2017年仍然存在層出不窮地針對女性的就業歧視。例如「2017年3月，智聯招聘與北京大學社會調查中心共同發佈的《2017中國女性職場現狀調查報告》顯示，女性群體對於就業中的性別歧視感知更為強烈，超過八成女性認為在就業中存在歧視，其中超過兩成女性認為在就業中性別歧視嚴重（佟吉清，2017）」。

此外，2017年11月，一位前華爾街日報駐中國的記者，在接受紐約時報中文網的訪問時說到：「我預期到緩解生育率政策，會造成女性在工作職場上的不平等，但我沒想到它會變得如此嚴峻、來得這麼快。舉例來說，我在招聘網站 Zhaopin.com 上看到一個數據，33%的女性在她們生產後薪資下降，36%被降職。僱主不願意承擔給女性員工兩次帶薪產假的經濟負擔，因此，相比於沒有孩子的同儕，育齡婦女更難被僱用或得到晉陞機會（Chang, 2017）」如何避免二孩政策成為女性就業的阻礙，是中國政府必須立即面對的議題。



肆、女性的人身安全權利

一、家庭暴力防治

2016年3月開始全面實施《反家庭暴力法》，因此從2017年年初，就看到一系列關於家庭暴力防治的新聞，報導內容主要為全國或者各省的相關措施、作為陸續出台，如成都發出針對同居暴力的人身保護令（任然，2017）、廣西南寧市出台反家暴告誡制度（盧羨婷，2017）等。以及，全國婦聯和聯合國婦女署反家暴項目二期甘肅推廣會在蘭州召開。此次會議的目的是為了在甘肅全省範圍推廣兩期反家暴項目成果——反家暴「靖遠」工作模式，在全省建立上下聯動的省市縣多部門協同反家暴聯動工作機制（袁鵬，2017）。

雖然看似熱熱鬧鬧地推動家庭暴力防治，但這部由民間婦女團體努力推動超過十年，學界公認是一部成功地由下而上立法經驗，並未在法案中訂定具體可執行的家暴防治措施。事實上，早在草案徵詢意見階段，民間婦團就數次表達希望出台的法案是一部有牙齒的法案。但若與臺灣的家庭暴力防治法相較，中國的反家暴法缺乏確切的主責部門，也沒有建立家暴防治的網絡，更重要的是，此法並未明確規定需有經費編列。

因此，到了2017年3月的兩會期間，看到媒體報導：「全國政協委員尚紹華發現，各地在貫徹落實過程中還有一些亟待解決的問題。尚紹華委員認為，反家庭暴力法規定的強制報告制度、公安告誡制度、臨時安置制度、人身安全保護令等重要制度，對於維護家庭暴力受害人權益具有十分重要的意義，但由於法律上的規定較為原則，在實踐中操作起來有一定難度，需要相關職能部門結合實際情況，對其進一步細化，做出詳細、具體的解釋和補充（賈瑩瑩，2017）。」換言之，實施滿一年時，家暴防治的具體做法尚未明確。



事實上，直到2017年11月媒體才開始報導地方政府開始建立反家暴法中的重要執法工具，例如：告誡制度以及人身保護令出台「試行辦法」（蘇建軍，2017）；同時看到關於地方檢討反家暴法執行狀況的報導：「反映出『人身安全保護令』在適用過程中存在操作流程不夠細緻、裁判標準和尺度尚不統一、執行效果有待加強、與離婚訴訟中『家庭暴力』情形的認定銜接還不暢通等問題（高麗，2017）。」甚至出現某省第一次實施反家暴培訓的新聞（曾賽嵐，2017）。換言之，反家暴法的實施是否真的能有效保障婦女的人身安全，仍需要一段時間的觀察。

雖然反家暴法已經通過並且開始施行，社會仍幾度發生重大家暴事件，並且從報導中可以發現執法不力的情況時有發生。例如，重慶巫山童養媳事件，即馬泮艷案。馬泮艷9歲失去雙親後住在了伯父馬正松家。13歲左右，她被送到同鎮陳學生家撫養。在14歲和19歲，她分別產下一女一子。對於此事的處理引發中央對於地方政府的批評。根據中國婦女報的報導：2月24日，巫山縣政府發布了「新聞發言人就馬泮艷相關情況答記者問」的長文後，關於「避重就輕，有包庇之嫌」的指責開始在網絡上此起彼伏（高富強，2017a）。馬泮艷案所顯示的現況是，無法真正保障婦女的人身安全嚴重違反CEDAW第十二號及第十九號一般性建議。

二、反性騷擾

2017年出現一些地方政府防治性騷擾的新提案或者新措施，例如：廣州地鐵公司成立女性專用車廂。根據報導：「今年的廣東省兩會上，省政協委員蘇忠陽提出了『關於廣州地鐵設立女性專用車廂』的提案，引起有關方面的重視，省政協調研組還專門赴廣州、深圳進行專題調研（林志文，2017b）。」但此提案在性別團體圈引起很多反彈意見，性別團體認為真正的防治性騷擾不應該是以將女性限制在一個或數個車廂，而是地鐵站的所

有範圍都應該要做到防治性騷擾的工作（熊婧、棗棗，2017）。

在同一時間的另外一則新聞報導是，「北京地鐵八條線路現反性騷擾拉手，北京市婦聯呼籲：不做沉默羔羊，不做冷漠看客（耿興敏，2017）」。這則新聞也引起性別圈不小的反彈，因為在2015年所發生的「女權五姐妹」事件，正是因為其針對性騷擾議題做出的倡導舉動引發逮捕。換言之，國家看待防治性騷擾的方式，與性別團體有不小的差距，國家以「保護」之名，事實上可能造成的是「限制婦女人身自由」的結果，也就構成CEDAW所禁止的「間接歧視」，違反CEDAW第一條條文（歧視的定義）以及第二條條文（國家責任）。

最後，在人身安全這個議題上，2017年底發生兩起重大社會事件，引起整個社會，特別是中產階級父母的高度關注。這兩起事件分別為「攜程親子園事件」和「紅黃藍幼兒園事件」，兩個事件都與官方有關。雖然這兩起事件並未直接與「婦女」相關，但因為其中一個案例牽涉到婦聯，另一案例涉及性騷擾以及性侵害，因此一併在此觀察國家處理態度。

「攜程親子園」是上海長寧區婦聯在開展「進家門工程」服務活動中，瞭解到入駐上海長寧區的攜程計算機技術（上海）有限公司的年輕員工多、托幼需求大、企業有意開辦針對員工的托幼服務點，遂推薦包括其下屬單位《現代家庭》雜誌社讀者服務部在內的三家單位。攜程方經過比選，選擇了讀者服務部承接攜程親子園，後者以「為了孩子學苑」的名稱運營。

此一由上海婦聯經營的幼兒園發生虐待兒童的情事，最後以上海市婦女兒童工作委員會發佈聲明，認定「攜程親子園事件」是一起嚴重傷害兒童的惡劣事件（丁秀偉、韋彩芬，2017），同時上海市婦聯負責人也出面表示對下屬單位監管不力、上海市婦聯向受害兒童、家長和社會誠摯道歉收場。

另外一起「紅黃藍幼兒園事件」的結案方式則較為不尋常。紅黃藍幼



兒園是成立於 1998 年的早期教育機構，專注於 0~6 歲的兒童。根據媒體報導，紅黃藍幼兒園疑似發生對幼童集體餵藥進行猥褻甚或性侵之情事（洪昀，2017）。涉事的朝陽區新天地分園屬該機構旗下品牌「紅黃藍幼兒園」，公司還擁有「親子園」、「竹兜早教」等相關品牌。截至 2017 年 6 月 30 日，紅黃藍已有直營園 80 家，加盟園 175 家，親子園 853 家（直營 + 加盟）。其中直營幼兒園的註冊學員達到 20,463 名。今年 9 月份，紅黃藍更是在美國紐約證券交易所掛牌上市。

但此一案件，媒體持續報導多日後，竟然是以「查無事實，可能是家長造謠」，以及「錄像帶是某一位工作人員私自破壞的」收場，不知是否是媒體所指，幼兒園有解放軍背景導致草草結案（鳳凰網，2017）。

伍、農村婦女土地權

根據中國婦女報 1 月 6 日的報導，中共中央、國務院日前出台《關於穩步推進農村集體產權制度改革的意見》（以下簡稱《意見》），農業部副部長陳曉華在回答中國婦女報、中華女性網記者提問時表示，確保婦女合法權益是農村集體產權制度改革實質性問題和關鍵環節。農業部部長韓長賦說「是成員，必有份」、「誰是成員，農民公認」。雖然媒體報導認為「這兩句樸實直白的『順口溜』則對《意見》的相關規定作了深入淺出的解讀。2017 年剛開局，農業部的這一表態可謂是給廣大農村婦女吃了一顆『定心丸』」（莫蘭，2017a），但是追蹤 2017 年一整年關於農村婦女土地權的新聞時發現，即使地方政府出台相關政策保障婦女土地權，但由於遭遇農村男性成員的集體反對，此保障窒礙難行。例如在剛剛關於農業部長發言的同一報導中，就提到農村婦女占到農村勞動力 63%，然而，由於「集體經濟組織成員資格」和「家庭成員對土地財產性權益的共同共有」這兩個基

礎性的制度問題在法律上尚未明確，農村婦女財產權益受到侵犯的現象屢有發生。僅 2015 年，婦聯系統受理的農村婦女土地權益問題投訴就達到了 6,409 件次（莫蘭，2017a）。

農村婦女無法取得土地的問題，一直無法得到國家的解決，尤其是出嫁女兒的土地權利。在一個發生在內蒙古的案例中，媒體這樣寫道：「目前，一般所說的失地婦女是指 1996 年二輪土地承包之前失地的，因為 1996 年以後出生的人或者是新增加進來的人口，均沒有土地。雖然有關部門在想方設法解決，但總體看效果不是很好（王永欽，2017）」。

同一個報導中，婦聯官員承認：「只能是登記，再搞一下調研，寫出調研報告，婦聯沒有解決實際問題的職權和能力（王永欽，2017）」。

婦聯在黨機器中的邊緣地位再次被突顯，這樣可能造成基層婦女對於婦聯失去認同與信心。更重要的是，此議題一開始所提及的農業部長的發言「誰是成員，農民公認」是無視婦女在傳統農村的弱勢處境，要農民公認才算數的結果就是農村婦女的土地權益一再被剝奪。如此的結果違反 CEDAW 第十四條條文（偏鄉婦女的權益）。

全國婦聯無法保障農村婦女的土地權益，面對日益升高的階級衝突，本報告觀察到的另一個現象是，全國婦聯在 2017 年大張旗鼓地推動「巾幗脫貧」工作。從年中到年底，關於在農村推動「巾幗脫貧」的成功案例新聞不斷，雖然目前暫時無法得到證實，但「巾幗脫貧」似乎是在提供另外一個解決農村婦女經濟需求的管道？

從媒體上看到，在全國婦聯的大力推動下，五月與六月有許多省市紛紛推出協助農村婦女脫貧的政策，包括湖南省、廣東省、陝西省，寧夏省、廣西省、黑龍江省、四川省等，主要政策包括協助農村婦女創業與就業和相對應的小額貸款機制（如鄧小波、鄭麗萍，2017；林志文、黎浩標，2017）。這樣的推動進行一整年，其中也包括許多大型表彰會議，但對於

農村婦女的經濟安全究竟能起多大的作用，仍需要一段時間的觀察。

陸、多元性別人權

多元性別人權一直較難得到中國國內媒體的關注，在2017年觀察到四個重要事件。第一個是「女德講座」的推廣。根據媒體報導，「女德」專家在各省巡迴講座，推廣婦女遵守「三從四德」。相關的報導引起社會輿論譁然，因為根據媒體透露，「在江西九江學院的公益講座上，這位『女德文化研究學者』、『女德與禮儀資深專家』講到，『女人衣著暴露易失身』，『女孩最好的嫁妝就是貞操』等等（搜狐網，2017）。」

由於婦女團體的強烈抗議，全國婦聯立即對此事件作出表態，根據中國婦女報報導，「作為事發地婦聯組織的九江市婦聯第一時間介入，並及時與相關部門進行溝通。經過多方努力，原來安排了同樣講座的九江某學校取消了講座。及時發聲、主動介入、積極作為，各級婦聯組織對待『女德』問題的鮮明態度有目共睹（莫蘭，2017b）。」

但持續追蹤一整年，發現「女德」講座仍然持續在地方上進行，到了2017年12月仍然在新聞報導中看到，遼寧撫順有一個頗具規模的傳統文化教育學校已開設36期的「女德」班（高富強，2017b），此一消息被黨媒披露後，撫順教育局以並未取得執照為由立即停止了此學校的運營。此種公然宣揚傳統性別角色與分工的做法，完全違法CEDAW第一條條文（歧視）以及CEDAW第五條條文（文化）。

第二個值得關注的事件，是從2016年開始由民間性別團體推動的一起跨性別人士遭遇職場就業歧視的訴訟。根據性別團體所得到的訊息，這起訴訟在過去均被下達媒體封殺令，因此僅能從紐約時報中文網中看到相關訊息。難得的是，在2017年7月中國婦女報首次對於由女同志及跨性



別團體所推動的就業歧視訴訟的報導，根據報導：「2017年7月26日，貴陽雲岩區人民法院對我國首例跨性別歧視案作出一審宣判。原告小C（化名），生理性別為女，但心理上對自己的性別認同為男性，且著男裝，是一名性少數群體中的跨性別者。法院認定，被告無正當理由解除勞動合同，侵犯了原告小C的平等就業權，判決被告賠償精神損害撫慰金2,000元（何霞，2017）。」

此一訴訟之所以值得關注，除了因為突破媒體封殺令之外，另外一個原因是性別團體是以「人格權」受到侵害作為訴訟的理由，並在訴訟過程中邀請專家證人作證，這對於司法改革起到一定的作用。

第三個值得關注的事件是由性別團體發起的以訴訟方式對抗醫院針對男同性戀所進行強制治療，也就是所謂的「扭轉治療」。在中國各地都有針對男同性戀進行的扭轉治療，性別團體在各地醫院都試圖抗議此種侵犯人權的做法，也選擇在河南省提起訴訟，最終得到河南省中級法院判決勝訴，要求醫院要公開道歉，並且賠償精神撫慰金人民幣5,000元（王煜，2017）。

最後一個事件是關於臺灣的婚姻平權，臺灣大法官釋憲的結果也被數個媒體報導（查修傑，2017）。但當媒體向中國大陸國務院臺灣事務辦公室詢問看法時，「安峰山僅表示，有看到相關報導，有關兩岸婚姻相關問題，『我只能說，建議您向相關專業部門諮詢（中央通訊社，2017）。』」換言之，在中國的主流媒體上，並未出現任何臺灣婚姻平權的報導，但在社群媒體上，此一訊息得到年輕世代非常廣泛的關注。

柒、結論

總體而言，以《消除對婦女一切形式歧視公約》（CEDAW）來檢視中



國 2017 年的性別人權，會發現在大部分的指標上，包括婦女團體的結社自由、婦女參政、就業歧視、婦女人身安全、農村婦女土地權、多元性別人權都出現許多違反的情事。婦女人權仍處於邊緣弱勢的位置，雖然從中國建國之初就有響徹雲霄的兩性平等口號，但實質立法、政策、政府或政黨機制上，婦女地位都屬邊陲，婦女權益的保障仍停留在宣誓性做法。就連婦女團體歷經二十多年推動反家暴法的成功出台，此法雖然有人身保護令以及告誡令的措施，但因為無配套細則，主責單位裹足不前，無法落實。

到了 2017 年年末，由北京市政府所主導的「清除低端人口」的行動，讓人對於政府侵害人權的情況感到擔憂，尤其在媒體報導中看到，此次在零下酷寒中因為被驅趕而無家可歸、流落街頭的幾十萬人中就不乏有婦女與兒童的身影（大紀元，2017），這無異是對於基本的生存權造成最大的侵害。2017 年一整年的觀察發現，在婦女權益的大多領域，國家都未能看到婦女主體，婦女只能以家庭成員的一環或是能夠生育二孩的母親而存在。



參考資料

- 丁秀偉（2017）。〈女廁「排長龍」有望成過去式〉，《中國婦女報》，2017年5月3日，版A1。
- 丁秀偉、韋彩芬（2017）。〈「攜程親子園事件」調查情況公布〉，《中國婦女報》，2017年11月16日，版A1。
- 人民日報（2016）。〈中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法〉，《人民日報》，2016年4月29日，版23。
- 人民日報（2017）。〈做好當前和今後一段時期就業創業〉，《人民日報》，2017年4月20日，版02。
- 大紀元（2017）。〈川人：從國家主人到低端人口，中共原形畢露〉，大紀元網，2017年11月29日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/11/29/n9904803.htm>。2018/1/1。
- 女權之聲（2017）。〈迎接女聲歸來，我們有這些話想對你說〉，新浪微博女權之聲，2017年3月22日，https://www.weibo.com/genderinchina?is_all=1&stat_date=201703&page=2#_0。2018/1/1。
- 中央通訊社（2017）。〈同婚釋憲涉兩岸婚姻 陸國台辦未正面回應〉，中央通訊社，2017年5月25日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201705250078-1.aspx>。2017/12/15。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國性別平等與婦女發展狀況〉，中國政府網，2005年8月，http://www.gov.cn/zwgk/2005-08/24/content_25813.htm。2018/1/1。
- 王永欽（2017）。〈「下一輪土地承包，我能不能分到土地？」〉，《中國婦女報》，2017年7月18日，版A3。
- 王長路（2017）。〈「最後一公里」就是最大著力點〉，《中國婦女報》，2017年7月13日，版A1。
- 王煜（2017）。〈跨性別應是平等存在的正常性別〉，新京報網，2017年

- 9月19日，<http://www.bjnews.com.cn/news/2017/09/19/458524.html>。2018/1/1。
- 任然（2017）。〈成都發出針對同居暴力的人身保護令〉，《中國婦女報》，2017年1月11日，版B1。
- 安蓓、郁瓊源（2017）。〈中央經濟工作會議：就業要解決好性別歧視、身份歧視問題〉，中國新聞網，2017年12月20日，<http://www.chinanews.com/m/gn/2017/12-20/8405278.shtml?f=qbapp>。2018/1/1。
- 何霞（2017）。〈跨性別應是平等存在的正常性別〉，《中國婦女報》，2017年8月16日，版B1。
- 佟吉清（2017）。〈消除性別就業歧視，法律必須「長牙齒」〉，《中國婦女報》，2017年1月25日，版A3。
- 周文（2017）。〈女性因懷孕二被辭退的案件明顯增多〉，《中國婦女報》，2017年1月25日，版B1。
- 周韻曦（2017）。〈直播施暴女友，低俗主播為何如此猖狂？〉，《中國婦女報》，2017年10月31日，版A3。
- 周麗婷（2017）。〈石家莊新社會組織婦女之家成立〉，《中國婦女報》，2017年9月13日，版A2。
- 林志文（2017a）。〈增城女性當選村委會主任實現突破〉，《中國婦女報》，2017年9月27日，版B2。
- 林志文（2017b）。〈廣州地鐵試點「女性車廂」超七成網友贊成〉，《中國婦女報》，2017年7月5日，版B1。
- 林志文、黎浩標（2017）。〈廣東大力實施「南粵巾幗精準脫貧行動」〉，《中國婦女報》，2017年4月27日，版A2。
- 祁建建（2017）。〈地方公務員招錄應強化性別平等意識〉，《中國婦女報》，2017年9月19日，版B2。
- 姚改改（2017a）。〈浙江溫嶺以性別預算維護男女平等權益〉，《中國婦女



- 報》，2017年1月3日，版A1。
- 姚改改（2017b）。〈寧波婦女參政多項指標居浙江前列〉，《中國婦女報》，2017年9月9日，版A2。
- 姚鵬（2017）。〈性別平等評估，促進立法程序實現重大突破〉，《中國婦女報》，2017年5月31日，版B1。
- 姚鵬、李旻媛（2017）。〈把婦聯建到高校農村女大學生當中去〉，《中國婦女報》，2017年11月2日，版A2。
- 查修傑（2017）。〈臺灣同婚大躍進 中國同志超羨慕：臺灣平權是中國平權的一部分〉，鏡傳媒，2017年5月26日，<https://www.mirrormedia.com/story/20170526int001/>。2017/12/15。
- 洪昀（2017）。〈「紅黃藍」猥褻虐童事件發酵 更多細節曝光〉，大紀元網，2017年11月24日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/11/24/n9888801.htm>。2018/1/1。
- 倪偉、羅亦丹、李雲琦（2017）。〈「老虎團」政委：涉事紅黃藍幼兒園園長為退役人員家屬，未發現官兵涉及猥褻等行為〉，搜狐網，2017年11月24日，http://www.sohu.com/a/206431414_391294。2017/12/15。
- 耿興敏（2017）。〈北京地鐵八條線路現反性騷擾拉手〉，《中國婦女報》，2017年8月4日，版A2。
- 袁鵬（2017）。〈甘肅推廣反家暴「靖遠」工作模式〉，《中國婦女報》，2017年2月23日，版A2。
- 袁鵬、牛海娟（2017）。〈村婦聯主席待遇與村幹部工資同步增長〉，《中國婦女報》，2017年7月19日，版A1。
- 高富強（2017a）。〈「童養媳」悲劇應該通過制度建設來避免〉，《中國婦女報》，2017年2月27日，版A3。
- 高富強（2017b）。〈「女德」班又來了，該如何剷除它的生存土壤〉，《中

- 國婦女報》，2017年12月1日，版A2。
- 高麗（2017）。〈細化製度設計回歸人身安全保護令本意〉，《中國婦女報》，2017年11月16日，版A2。
- 強洪、陳文杰（2017）。〈「五聯五強」模式成創新工作亮點〉，《中國婦女報》，2017年11月22日，版B3。
- 莫蘭（2017a）。〈「是成員，必有份」給農村婦女吃了「定心丸」〉，《中國婦女報》，2017年1月6日，版A1。
- 莫蘭（2017b）。〈應如何對待「女德」我們態度清晰而堅定〉，《中國婦女報》，2017年6月5日，版A3。
- 喬虹（2017a）。〈女界之聲更加響亮〉，《中國婦女報》2017年9月29日，版A1。
- 喬虹（2017b）。〈堅持男女平等基本國策再次寫入黨代會報告〉，《中國婦女報》，2017年10月19日，版A1。
- 曾賽嵐（2017）。〈廣東舉辦反家暴業務培訓〉，《中國婦女報》，2017年11月20日，版A2。
- 搜狐網（2017）。〈江西一高校女德講座引爭議，光明網：不要為「三從四德」招魂〉，搜狐網，2017年5月20日，https://www.sohu.com/a/142065376_260616。2017/12/15。
- 新華網（2017）。〈十二屆全國人大五次會議新聞發布會〉，新華網，2017年3月4日，<http://www.xinhuanet.com/politics/2017lh/live/20170304a/wzsl.htm>。2018/1/1。
- 葉海燕（2017）。〈突破「婦聯工作婦聯幹」瓶頸〉，《中國婦女報》，2017年7月13日，版A2。
- 賈瑩瑩（2017）。〈反家暴法需增加實施細則及司法解釋〉，《中國婦女報》，2017年3月13日，版A3。
- 熊婧、棗棗（2017）。〈「女性車廂」能治地鐵性騷擾嗎？〉，女權

之聲新浪微博微文庫，2017年6月24日，<https://weiwenu.net/d/101047412>。2018/1/1。

鳳凰網（2017）。〈「老虎團」政委馮俊峰迴應紅黃藍幼兒園虐童涉部隊傳聞〉，鳳凰網，2017年11月24日，http://finance.ifeng.com/a/20171124/15817574_0.shtml。2017/12/15。

鄧小波、鄭麗萍（2017）。〈「巾幗脫貧」納入年終績效考核〉，《中國婦女報》，2017年5月3日，版A1。

盧羨婷（2017）。〈加強對家暴靠前干預〉，《中國婦女報》，2017年1月25日，版A1。

蘇建軍（2017）。〈河南漯河四部門出台家暴告誡實施辦法〉，《中國婦女報》，2017年11月14日，版A2。

鐘旖（2017）。〈人大代表孫曉梅：維護婦女合法勞動權應消除就業歧視〉，中國新聞網，2017年3月12日，<http://www.chinanews.com/sh/2017/03-12/8172019.shtml>。2018/1/1。

Chang, Amy Chien（2017）。〈從職場歧視和性愛娃娃工廠，看中國生育政策陰影〉，紐約時報中文網，2017年11月22日，<https://cn.nytimes.com/china/20171122/meifong-on-legacy-family-planning/zh-hant/>。2017/12/15。



附件一：

省級領導女性統計（正職）：（黨、政府、人大、政協）

內蒙古政府主席：布小林

上海市人大主任：殷一璀

江蘇省政協主席：黃莉新

浙江省政協主席：葛慧君

福建省政協主席：崔玉英

湖南省政協主席：李微微

廣東省人大主任：李玉妹

重慶市人大主任：張軒

貴州省省長：譚貽琴

雲南省政協主席：李江

寧夏政府主席：咸輝

香港行政長官：林鄭月娥

省委常委（黨）女性統計：

北京（共 12）：1 齊靜

天津（共 11）：1 程麗華

河北（共 13）：1 梁惠玲

山西（共 11）：1 黃曉薇

內蒙（共 13）：1 布小林 2 王莉霞

遼寧（共 13）：1 范繼英

吉林（共 13）：1 王曉萍

黑龍江（共 13）：1 賈玉梅

上海（共 12）：1 施小琳



- 江蘇（共 13）：1 黃莉新 2 王燕文
浙江（共 13）：1 葛慧君
安徽（共 13）：1 劉莉 2 楊植嬋
福建（共 11）：1 雷春美
江西（共 13）：1 趙愛明
山東（共 11）：1 刑善萍
河南（共 12）：1 趙素萍
湖北（共 13）：1 王豔玲
湖南（共 13）：1 烏蘭 2 黃蘭香
廣東（共 11）：無
廣西（共 12）：1 范曉莉
海南（共 13）：1 肖鶯子
重慶（共 10）：1 李靜
四川（共 13）：1 田向利
貴州（共 10）：1 湛貽琴
雲南（共 12）：1 楊寧
西藏（共 14）：無
陝西（共 11）：1 賀榮
甘肅（共 13）：1 陳青
青海（共 13）：1 王宇燕
寧夏（共 13）：1 咸輝
新疆（共 15）：1 田文
* 香港（共 2）：1 林鄭月娥
* 澳門（共 2）：無

大陸地區臺灣民眾之人權觀察

張弘遠*

摘要

臺灣民眾因為投資或工作而前往大陸地區生活的人數日益眾多，由於兩岸司法體系的不同，再加上兩岸關係的特殊性，臺灣民眾權益保障的模式與大陸民眾有所差異。臺灣民眾在大陸的產權保障與人身安全直接關係到人權權益，倘若遇到違法行為，臺灣民眾因為身份差異更容易讓自身權益受損而求助無門，為此，民主基金會持續觀察於大陸地區經商或常駐之臺灣民眾人權狀況。過往，相關報告內容主要以台商階層作為觀察主體，本年度報告則擴充觀察對象，納入台幹、一般民眾等，而觀察主題則區分為：財產權、工作權的維護、人身安全的保障、參與經濟活動權益等四個層面。本報告認為對於臺灣民眾人權的尊重及對待，並非以大陸官方單方面宣示為依據，更需要考量其能否實踐聯合國人權兩公約之精神。本報告透過數據分析與事件觀察，對 2017 年大陸地區的臺灣民眾人權狀況進行評估。研究發現受到兩岸關係停滯，官方交流停擺的影響，臺灣民眾權益事件的處理成本增加，而原有溝通協調管道功能弱化之後，許多權益問題處理需透過迂迴或間接之方式，影響權益保障的效率，首先，由於大陸經濟發展趨緩，台商佈局改變而讓營運糾紛的情況增加；其次，吸引台青政策讓臺灣青年前往大陸創業、就業的現象增溫，但也造成了臺灣民眾權益保護的複雜性，雖然中共當局已經提出準國民待遇的作法，但能否具體落

* 張弘遠，致理科技大學國際貿易系副教授，Email：g4260503@hotmail.com。



實仍待觀察；再者，由於幾起特殊事件如：李明哲事件的影響，讓臺灣民眾對於大陸人權維護之信賴程度降低；最後，由於官方制度性管道弱化更增加權益保障上的不確定性。

關鍵詞：李明哲事件、準國民待遇、《工商業與人權指導原則》、台商人權

壹、前言

臺灣民眾因為對外投資或生活工作而前往全球各地，其中常駐大陸者為最眾，而由於身處大陸司法管轄權之地區，因此透過臺灣民眾之人權保障議題進行觀察，更能瞭解大陸人權維護的現況。臺灣民主基金會長年以來對於在陸台商所享有的人權待遇進行觀察，本年度則將觀察範圍擴大至台商之外的一般民眾，在展開討論的脈絡上則透過人身安全、財產權、工作權與經濟機會參與權利等項目，作為觀察與分析的主要對象。

中國大陸對於台商的定義，根據其《臺灣同胞投資保護法》的內容，則台商主要是指作為投資者的臺灣同胞，本觀察報告對於台商的定義援用過去學者進行台商人權研究時之概念，主要指涉在中國大陸經商的臺灣商人或前往工作的台籍幹部（周志杰，2015）。中國大陸作為臺灣廠商對外投資的主要地區，就 2017 年 3 月，行政院主計總處公布的「國人赴海外工作人數統計」的資料顯示，2015 年國人前往大陸工作的人數約為 42 萬人，占整體出國工作人數的 58%（自由時報，2017），而投資金額若以 2016 年為例，則我方核准對陸投資 252 件（見表一），以及投（增）資金額 91.8 億美元與前（2015）年比較，則分別年減 21.5% 及 11.7%，但臺灣對於大陸投資總額仍占總投資金額 43%（林昱均，2017）。



表一 我國對中國大陸投資概況
金額單位 (unit)：美金千元 (US\$1,000)

項 目	對 中 國 大 陸 投 資	
	件 數	金 額
2014 年	388	9,829,805
2015 年	321	10,398,224
2016 年	252	9,183,992
2017 年 (1 月 ~10 月)	424	6,849,078
累計至 2017 年 10 月底	42,506	171,822,110

資料來源：依據投審部統計月報整理 <http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=16>

由於臺灣民眾前往大陸生活或工作的人數眾多，這也讓臺灣廠商或民眾成為在大陸法律權益環境中的一個獨特社群，台商階層長期生活於外地，一旦遇到各種非法行為以致影響自身權益的事件，往往會造成投資或營運權益受害的結果；此外，臺灣民眾前往大陸工作的情形日益增加，台幹前往大陸工作，或處於外資企業，或任職於陸資企業，其個人工作權益保障程度也值得吾人關注；最後，無論是台商或台幹皆以自然人的狀態而存在，因此其言行舉止受到大陸相關法律的規範，然而若因為經濟行為而造成人身安全未能受到法律的充分保障，則也會損及臺灣民眾之權益，總結上述，台商人權問題與大陸人權保障的進程有著高度相關，為此，我們必須將兩者有機的結合來進行觀察。

一、台商人權保障與大陸人權進程

臺灣民主基金會從 2004 年開始出版大陸人權觀察報告，並於 2010 年加入台商人權作為觀察議題，希望能夠有效掌握台商在大陸人身自由權與



財產權的受保護情況，而累積過去台商在大陸投資所衍生事件方面的項目，則可歸納分為：遭殺害、搶劫、傷害、恐嚇、勒索、綁架或非法拘禁、因案限制人身自由、失蹤以及遭圍場、監控或滯留大陸請求協助返台等類型。

台商在大陸投資經商面臨投資糾紛或權益受損時，常未能受到妥善保障及後續處理的狀況時常發生。根據歷年海基會統計，經手協尋處理的台商糾紛案件（如表二、表三所示），可以明顯了解到台商在大陸人身安全各種保障及發展狀況，雖各項糾紛事件的總數已有減少趨勢，而若以糾紛事件的各項比例來看，則以人身安全類為最多，2017年意外或因病身亡、意外傷害因病住院案件，兩類型案件數遠高於歷年統計，而因案限制人身自由部分並未看到明顯改善，因此台商在拘禁、限制自由權益方面，仍有未能擁有充分的權益保障，總體而言，若從海基會的統計數字來看，影響台商人身安全的報案事件數目有所降低，但受限於總體數據的難以取得，則無法對於趨勢做更清楚的研判。

表二 2014 - 2017 歷年海基會協處台商人身安全案件統計表

單位：件

種類 年度	遭殺害	意外或 因病身亡	意外傷害 因病住院	遭搶、 傷害、 恐嚇勒 索	遭綁 架、非 法拘禁	因案限制 人身自由	失蹤	其他	合計
2014年	1	24	33	4	8	61	20	41	192
2015年	6	27	47	7	9	51	30	22	199
2016年	1	19	33	2	4	43	9	37	148
2017 1-11月	0	30	46	1	1	30	8	37	153

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

表三 2014 - 2017 年 海基會協處台商糾紛案件統計

單位：件

年度	種類	財產法益類		合計
		人身安全類	台商投訴	
2014 年	192	312	7	511
2015 年	199	392	14	605
2016 年	148	139	5	292
2017 1-11 月	153	74	0	227

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

基於上述原因，故臺灣對於大陸人權發展的進程自然高度關切，我國雖非聯合國會員國，但秉持人權立國的原則，在 2009 年 3 月，立法院便已三讀通過《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會及文化權利國際公約》（下稱「兩公約」）（賴冠好，2017），透過法律化的方式落實對於人權的保障，故期望自身國民即便前往他國工作或生活也能夠享有符合兩公約精神的待遇。

二、中國大陸對於兩公約的執行態度

直到目前為止，中國大陸對於聯合國人權兩公約的態度是：其雖於 1998 年 10 月簽署相關文件，但由於統治現實需要而對於《經濟社會及文化權利國際公約》仍有疑慮，至今全國人大尚未通過相關提案，因此兩公約國內法化之過程並未完成。

之所以會有疑慮，是因為中共當局對於政治統治與社會治理的實踐和人權公約的精神有所出入，大陸憲法學者董和平指出：「中國現階段的人權問題主要表現在四個方面，第一：公民政治權利的實現效果還不明顯；第二，公權力濫用而導致的人權侵害沒有得到有效抑制，人權保障立法還



存在空白；第三，經濟人權的保障問題越來越突顯，諸如弱勢群體的權益保障、失業保障、城鄉人口的差別待遇問題、進城農民工的權益保護等，已經成為人權問題的高發領域；第四，人權的司法救濟還有很多障礙，包括政治和個人干預司法，新聞影響司法裁判、司法人員素質不高，執法和司法中『人治』因素的普遍存在等（董和平，2012:91）。既然中國大陸目前人權狀況仍有改進的空間，那麼又該如何設定發展的方向？張繼良教授認為，中國大陸在發展人權的方面應該建立和完善人權理論體系，完善社會主義市場經濟體制，建立完善制度及其運行機制，強化黨的人權保障職能，從而促進人權事業的發展進步（張繼良，2004）。但也有學者認為，應該將重點從法治和執行兩方面著手促進人權保障，宋慧昌教授便指出，沒有法律保障的人權是靠不住的，但如果一個人權法規無法落實到每個人，那麼，它的價值如同一張廢紙，因為個體不能得到實際人權保障，人權實現將成為一句空話（宋慧昌，1993）。

大陸當局雖然知道當前中國人權建設的問題，也清楚其國內民眾對於人權內涵的觀點已經逐漸靠向國際規範，但由於考量自身國情，因此限縮公民權與政治權的討論與實踐，堅持從經濟社會文化之人權角度作為檢視自身人權發展的主要指標。而為了化解國際對於中國人權責任的監督與自身政治運作現實的衝突，中共當局使用訂製版之「國家人權行動計畫」作為解套，而在2016年9月，繼「國家人權行動計畫（2012-2015）」後，又公布了第三個相關的規範，也就是《國家人權行動計畫（2016-2020）》，而這是為了解決當前其作為聯合國常任理事國對於兩公約簽署但卻未通過之現狀，能夠提供一個留有轉圜餘地的作法。然而在大陸現有的政治體制下，監督與管理社會的權力收納為黨國體制所有，再加上過往經濟發展優先的施政指導，因此反而出現了侵犯人權的當事者往往是具有公權力的地方官員或忽視保障民眾權益的政府，這則是仍有待改進的地方。

三、聯合國人權理事會之《工商業與人權指導原則》

鑑於中國大陸因為經濟快速發展，相關經濟活動和人權維護之間的衝突是主要矛盾形式，再加上中共當局對於兩公約的選擇性落實，如此一來，我們該如何去檢視中國大陸在經濟發展中對於兩公約精神的落實？對此，本文將採用 2011 年，聯合國人權理事會所通過的《工商業與人權指導原則》作為參照，此原則已經得到包括中國在內的所有理事會成員國的核可。本原則用於防止和處理與商業活動相關的人權問題事件，按照此原則精神，當企業接到政府不符合國際人權標準的獲取數據要求時，應盡最大可能遵守人權原則。政府向企業請求獲取數據要求時，應澄清其要求的範圍和法律依據，並與用戶明確溝通所涉風險及遵守政府要求的情況，確保用戶充分透明地了解其數據如何被收集、儲存、使用和可能與他人共享。《指導原則》的主要貢獻是：為明確規定為了確保工商企業在尊重人權的基礎上經營業務，而國家需承擔的義務及其企業所需承擔的責任。

總體而言，此原則建立於三大支柱的基礎上：（一）國家負有義務，透過合適的政策、法律、條例和裁定，保護人權免遭協力廠商，包括工商企業侵犯；（二）企業負有尊重人權的責任，此意味著它們應進行盡職調查以避免侵犯其他人的人權，並應在自身捲入時，消除負面人權影響；（三）需要為企業相關人權損害的受害人提供更廣泛有效的司法補救和非司法補救。《指導原則》明確指出當企業發現其造成或推動時造成負面人權影響，有責任確保提供補救，且為了盡早提供補救，企業應在業務層面設立申訴機制。

若從《工商業與人權指導原則》的標準來看，中國大陸在《國家人權行動計畫（2016-2020）》的規劃與安排上，並未對工商業與人權維護等相關議題提供法律專章來加以規範，相關作為仍停留在鼓勵與教育的想法，比較具有實際意義的部分則是將企業投資的審查將以尊重和保障人權

作為決策的重要考慮因素，這種將人權與投資的決策相掛勾的作法是一個較為值得注意的進步，不過對於工商業人權的具體規範，目前僅看到在針對工作權利的行動規劃中，對於企業責任如：協助就業脫貧、推動職業技能培訓、完善工資福利、完善勞動人事爭議處理、加強安全生產防護控制和職業病防制等項目給予具體要求，但仍未能從整體的高度去關注經濟活動與人權維護的一致性與整體性（梁曉暉，2016），另外，在財產權利的維護上，中國大陸的《國家人權行動計畫（2016-2020）》內容中則是希望能夠健全歸屬清晰、權責明確、保護嚴格、流轉順暢的現代產權制度，推進產權保護法治化。

四、台商人權的落實與保障

鑑於台商在大陸投資與生活的現實，以及參考聯合國《工商業與人權指導原則》之內容，將對於台商人權的觀察重點放在：首先，中共當局對於台商人權的保護狀態；其次，如何落實公司對於尊重人權的責任規範。而本文則對於台商人權的觀察中介變項設定為：財產權維護、工作權維護、人身安全保障與公平參與經濟活動權益的國民待遇等四項。而在這四項攸關臺灣民眾權利的項目上，透過以往的觀察，吾人可以得到下列論點：

（一）財產權的維護。台商財產權之相關權益與兩岸政府對於投資保障協議的執行力度與意願有所關係，在過往台商前往大陸投資的主要原因在於地方政府提供之優惠政策與投資補貼，然而若後期因為營運不當或投資項目不符，則往往會導致政府透過行政或司法的手段查扣台商企業資產，例如當年新光三越和北京華聯集團在新光天地百貨的經營權之爭，就讓台商投資財產受到嚴重之影響。也因此對於台商投資保障與人身安全的考量，讓《兩岸投保協議》成為保護相關權益的主要依據，但近期因為兩岸政治情勢影響，雙邊官方互動降溫，結果也造成台商權益保障管道失去

效能。

(二) 工作權的維護。近年臺灣民眾前往大陸工作的情況日益普遍，加上太陽花學運之後，中共加強對我方青年學子的統戰力道，因而使得有許多臺灣青年產生前往大陸工作或發展的意願（大陸新聞中心，2017），然而大陸工作條件差異大，工作權益保障則又內外有別，再加上工作競爭激烈，因此也常出現臺灣幹部的工作權益欠缺保障的情況，一旦創業或就業面臨困難，臺灣民眾的權益往往必須透過相關單位來協助處理，倘若行政效率遲緩，則只能後果自負。

(三) 人身安全保障。由於臺灣商人與一般民眾前往大陸工作、觀光或生活的情形日益普遍，因而相關權益都受大陸相關法律的限制，然而大陸法治體系與臺灣不同，對於人權保障程度更是嚴重落差，倘若涉及國安問題而遭拘留，則更容易音訊全無，嚴重損及相關權益，近期李明哲事件便是最好的例證，而因為此一事件所衍生之後續問題如：王麗萍之台胞證遭註銷並拒絕入境事件，這也引起臺灣民眾對於大陸對於臺灣民眾人權保障的疑慮，本起事件原為陪同李明哲妻李淨瑜前往大陸長沙聽審的民進黨前立委王麗萍被拒絕入境大陸，並被遣送至香港。由於政府已事先透過兩岸既有聯繫管道，將李淨瑜、同行友人王麗萍與施筋，及海基會兩位同仁等赴陸人員名單通告陸方，也要求陸方提供相關人員便利與協助。不過，一行人直飛中國大陸長沙黃花機場後，陸方未在登機前告知王麗萍無法入境訊息，卻以她所持證件已遭註銷為由攔阻其入境，並逕將王麗萍強制遣送至香港（許依晨，2017a）。

(四) 參與經濟活動權益的公平待遇。臺灣廠商進入中國大陸投資生產，自當希望能夠擁有公平參加各項經濟活動與投資的機會，但由於兩岸政治對立的結果，使得例如臺灣外貿協會在大陸舉辦的各項名品展被迫交出主辦權而改由各地台商協會辦理，不過十九大前後，由於中共開始強化



對於臺灣統戰工作，例如開放臺灣企業與大陸內地企業享有相同待遇的作法，又如針對臺灣年輕人前往大陸就學、就業、生活、創業等給予「準國民待遇」的政策宣示，不過相關優惠僅限於大陸內地範疇，並未擴及所有臺灣民眾，因而呈現出內外有別的歧視性待遇（杜宗熹，2017）。

貳、台商人權問題的總體觀察

綜觀過去觀察結果，台商人權問題常與兩岸政治情勢、大陸經濟表現與地方政府效能等因素相關，兩岸政治情勢決定了中共當局對於台商統戰的力道與強度；大陸經濟表現則會左右台商營運績效，直接影響台商在企業人權上的表現或待遇；而地方政府效能則往往是台商權益能否受到保障的主要關鍵。然而在2017年，我們首先看到由於兩岸高層政治互動的問題未解，因而官方管道失去效能，而大陸當局採取新的「融合」作法，採取準國民待遇的方式處理台商問題，降低了過往因為政治摩擦而能得到的商業補貼；其次，大陸經濟發展趨緩，因此台商投資意願降低，雖然資訊產業仍採取貼近中國市場的作法，但多數台商開始思考撤資，例如根據電電公會的調查指出，台商增加對大陸佈局的意願已經是連續七年下降，更值得注意的是，台商經貿糾紛的次數上升（劉芳妙，2017），在調查報告的「調查區域別經貿糾紛發生分布」項目顯示，2013年發生糾紛為2,566次，2017年上升為2,804次（中央社，2017），這也顯示由於大陸政治環境改變，地方政府協助台商解決問題的效能出現變化，導致未能解決的經貿糾紛次數上升。而於上述問題，本文進一步做出如下的討論：

一、相關司法權益保障制度與體系的失能

台商前往大陸投資，相關財產權保護主要是由兩岸投資保障促進協議



所規範，該份協議自 2012 年 8 月簽署之後，對於推動兩岸經貿合作與保障雙邊投資項目產生了積極的貢獻（見表四），不過在 2016 年臺灣政黨再次輪替執政後，民進黨政府由於政治主張與中方期待有所不同，進而造成北京當局採取經濟冷處理的方式來強化壓力，這個舉措也讓在大陸的台商受到影響。

隨著兩岸僵局形成，大陸方面對於臺灣官方管道的接觸是完全停擺，這讓兩岸投資保障和促進協也呈現空轉，進而失去作為保障台商人權的制度依賴，而「李明哲事件」更顯示之前兩岸簽署之「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」與「海峽兩岸投資保障和促進協議」之「人身自由與安全保障共識」等，也因為雙邊政治問題而失去完整功能。

因為根據上述協議與共識，雙邊之投資人及相關人員（含投資人家屬、員工及家屬）如在他方遇到人身自由受限制之情形時，他方主管機關將在 24 小時內通知當事人的家屬；如果家屬不在當地，他方將通知其在當地的投資企業。但實際的情況卻是李明哲在 3 月 19 日失聯後，一直要到五月底才由中共當局宣布因涉嫌「顛覆政權」而被逮捕（Horton, 2017）。除了李明哲事件之外，另外又如「台商鄧智鴻在陸留置」事件也反應類似的情況，曾在全國工業總會任職，並曾擔任臺灣「陸資來台投資採購服務協會」副秘書長、理事長的鄧智鴻，2016 年底在廈門機場遭陸方扣留至今超過九個月，陸方並未告知相關案情，家屬至今也未能赴大陸探視（李仲維，2017），還有台籍牧師許榮彰遭拘留乙案也是類似的情形，在台任職牧師的許榮彰，在中國大陸河南省鄭州市一家 KTV 唱歌，一行人突然遭當地公安，以違反《宗教法》，非法集會被帶走，經過數小時盤查後，許榮彰雖於當晚獲釋，但整起事件卻顯示臺灣民眾在大陸受到其司法單位侵犯人權時缺乏保護機制（黃春梅，2017）。此外，2017 年中旬開始，大陸各地進行掃黑，此舉也波及臺灣許多因為司法案件而前往大陸躲避責任的不法



份子，然而在掃黑之餘，也傳出有不肖地方官員以此訛詐，透過反腐或掃黑的名義來威脅合法台商，進而影響台商之人身安全與財產權益。

表四 投保協議簽署後我方受理台商要求協處案件統計表

單位：件

年度 \ 種類	受理案件	商務糾紛	行政協處
2012 年	43	12	31
2013 年	77	21	56
2014 年	60	23	37
2015 年	71	40	31
2016 年	29	16	13
2017(1-9 月)	10	2	8
合計	290	114	176

註：176 件送請陸方行政協處案件，61% 案件經協處已獲得結果，共計 108 件，包括 103 件完成協處程序，有 5 件因台商未諳當地法令或司法判決確定，致行政協處空間有限。

資料來源：參考經濟部投資業務處網站，彙整 2012 年至 2017 年 1-9 月資料。

二、台商在大陸經貿糾紛解決途徑的弱化

鑑於兩岸政治僵局仍在，雙邊官方交流的管道失去效能，因此過往兩岸間的投資保障制度與糾紛溝通管道已無法提供應有的制度保障，為了解決眼前問題，因此在南京舉行的「2017 年兩岸企業家南京峰會」，雙邊企業家提出共同倡議，第一為希望臺灣民眾在大陸學習、就業、創業、生活能夠擁有與大陸同胞同等的待遇；第二則為希望能充分利用「一帶一路」的機遇來推動臺灣企業參與，並盡快出台關於台商公平參與大陸政府採購、獲得牌照資質許可，最後則是透過兩岸企業家峰會作為民間企業界最

高層次的交流平台，以此建立多種溝通協調機制來協助雙邊企業家營運投資的問題（趙苗青，2017）。這個趨勢顯示現有的官方解決模式已經停擺，民間必須另外找尋過渡時期的權宜措施以為因應，因此對於台商投資保障與人身安全等問題的制度性保護隨之弱化（新浪新聞網，2017）。例如廣東省台商王利群因拆遷補償所聲之糾紛事件便為一例，廣東省海豐縣新塘宏星農場負責人、台胞王利群因反映其與海豐縣政府 2014 年因建設潮惠高速公路時徵用其部分土地，而引起拆遷補償糾紛，這個糾紛因為遲遲未能得到法律的合理解決，最後仍然是透過國台辦之管道進行投訴後才獲得處理。

三、臺灣民眾工作權與人身安全的保護出現新的變數

（一）台商處境

台商前往大陸投資或管理企業，對於自身安全自然會特別重視，加上大陸相對於其他發展中國家，無論警力布置或治安維護都屬於相對完善，近年來更因為中共反恐與維穩而強化社會安全體系與基層監視設備的完善，台商對於自身安全的擔心程度已經不若早期需要時刻擔心「車匪路霸」的程度。影響台商人身安全的治安問題雖然情況緩解，但近年的工作處境卻受到政治現實與經濟成長衰退而有所改變，首先，由於部分位居華南地區之台商多數屬於勞力密集型產業，近期該類型產業面臨轉型升級的壓力，但部分廠商選擇關廠出走，其所遺留下來之營運問題與員工福利糾紛則經常引發輿論爭議及社會抗爭；其次，由於兩岸社會隨著政治情勢改變而出現了新的變化，特別在網路言論對抗下而導致敵意升高的趨勢，例如出現「不能吃中國飯砸中國鍋」的觀點。類似的改變讓在大陸投資或工作的台商面臨左右為難的處境，特別是新興的網路言論讓台商造成相當大的



心理負擔（賴錦宏，2017），尤其當兩岸出現對抗性衝突或事件時，大陸網民受到愛國情緒與民族主義的影響，相關反應或態度容易使其透過社群互動或網路言論直接對台商宣洩其不滿（許依晨，2017b），這類網路言論霸凌已讓部分台商出現寒蟬效應，甚至因為虛假謠傳造成營運受損，進而影響其對於繼續投資與營運的決心（林犀，2017）。

（二）台幹處境

雖然廣義的台商身份中包含著台幹的角色，但隨著大陸經濟的快速發展，相關產業對於人才的需求也迅速增加，許多擁有經驗與能力的臺灣民眾就成為作為企業管理中間幹部的最適人選，從1990年代開始，有越來越多專司管理的台籍幹部變陸續前往大陸工作，這群入境工作身份雖屬商業類別，但實際上專職管理的企業員工便是熟知的「台幹」，他們是台資傳統製造業部門的中流支柱，特別是在珠江三角洲地區，更是許多台幹聚集的大本營，而隨著台商遷移，之後在江浙一帶也有許多臺灣高科技廠商聚集，華東地區也成為臺灣民眾工作的重點地區，此時前往大陸的台幹也從90年代的傳統產業技術領班或品管人員，轉型成為工程師或設備技術人員，而在2012年之後，臺灣服務業開始加速進軍大陸，許多金融、保險、租賃、物流、廣告等相關人才也開始來到中國，成為台幹的一員。

這群涵蓋製造業、服務業的臺灣幹部在大陸工作後，由於不若投資者般擁有較佳的經濟條件，因此多數仰賴企業對於員工的管理制度，相關工作權益的維護也需要憑藉地方政府對於相關勞動法規的落實，但最常聽到的就是許多台幹在技術轉移完成或負責項目結束後，就被原企業解聘或開除，一般台幹常遇到如下的情況：第一，變相勞動或解雇；第二，薪資分割給付，導致離職或退休後的年金權益受損；第三，工作容易被取代，回到臺灣又不容易找到相配的職缺；第四，台幹容易成為代罪羔羊（洪清海，

2014)。失去工作後的台幹，有的幸運地可以找到其他公司就職，但有些則就因此而成為「台流」，這成為台幹不願意看到的結果，因為大陸員工還有地方政府或在地關係可以照顧，但台幹則必須要自行面對失業的困境。

如何保障自身權益？主要是需重視自己的法律權益，過往臺灣民眾前往大陸工作，在居住地必須辦理「暫時居住證」，然後才能辦理就業證，在2015年之後，大陸開始發放新式的卡式台胞證之後，便不用再辦理暫住證，但仍需要辦理「臺灣人就業證」，有了就業證明之後才能表示工作合法且享受勞工保障，如五險一金的福利制度，若因為權宜行事或貪圖方便，在沒有工作證的情況下進行工作，這時候就容易遇到問題。台籍幹部若遇到工作權益受損，雖然目前大陸的「勞動法」、「勞動仲裁法」與「台港澳在大陸就業的管理規定」等，皆是可以運用作為台幹權益救濟的法律依據。若按照聯合國《工商業與人權指導原則》，企業對於員工人權的尊重是其應配合之義務，但前提是無論是在台資、中資或外資，台幹皆應簽訂勞動合同，不過實際情況上，有許多台幹為了工作方便或相信鄉親說法而忽略了自身權益，因此對於契約簽訂沒有多加注意，進而也產生了許多的問題，由於台幹面對此一情況經常是逆來順受，因而強化對於台幹的照顧與關懷，也成為當前台商人權保護中最急需改善的現象。

四、準國民待遇導致台商投資優惠出現內外有別

大陸近期開展許多對內、對外的投資項目，例如「一帶一路」或「十三五規劃」，又或「中國製造2025」、「自由貿易試驗區」等經濟發展項目等，這些由國家統籌規劃的經濟發展項目是許多臺灣廠商關注的投資機會（戴肇洋，2017），雖然在十九大習近平之報告中強調「願意率先同臺灣同胞分享大陸發展的機遇」，同時也願意給予臺灣民眾之「準國民



待遇」，但台商在大陸之投資活動是否真能夠得到公平的對待？這則成為當前台商高度關注的焦點，由於當前大陸推動對台統戰的工作目標是促進「融合」，故利用經濟利益來強化兩岸互動，並從利益關係上升為利害關係，讓前往中國大陸投資的台商與工作的台幹之個人認同與身份歸屬出現轉移，因此對於能夠進一步提升大陸經濟動能的投資或創業，中共官方仍然給予保證及優惠，另外更提供優渥的條件針對臺灣青年前往大陸就業或創業，然而在兩岸經濟互動上，首先對於有助於臺灣經濟的旅遊貿易或農產品採購採取限縮，另外則是對於臺灣加入區域經貿整合或與他國簽訂雙邊自由貿易協定的作法，抑或是台商前往他國投資的作法，則是強化反對的立場或反制的作為，上述差異的對待方式，顯示大陸方面對於台商所提供的準國民待遇屬於內外有別的歧視性的制度安排。最後，台商前往大陸投資往往擔心的不是「中央規定」而是「地方默契」，地方政府在操作政策的過程中往往設下了許多潛規則，因而導致越到投資後期，越發現問題難解（陳曼農，2017）。

參、2017 年度大陸地區之臺灣民眾人權觀察焦點事件

一、人身安全保障

李明哲事件

本年度台商人權觀察最重要的事件即是李明哲事件，臺灣 NGO 工作者李明哲在 2017 年 3 月 19 日赴廣州拜會友人，紀錄顯示從澳門入境中國大陸廣東省珠海市拱北口岸，隨後失聯、音訊全無。直到 3 月 29 號由國台辦發言人馬曉光正式確認他遭到拘留，李明哲因「涉嫌從事危害國家安

全活動」接受大陸有關部門調查。參照人民檢察院所公布的起訴內容，人民檢察院認為李明哲在大陸廣東、福建、廣西壯族自治區等地，涉犯中華人民共和國刑法第 105 條第 1 款，將李明哲起訴。

李明哲進入大陸之身份雖非本報告中台商或台幹，但由於涉及臺灣人民之法律權益，故亦列入觀察對象，而根據起訴書中稱，自 2012 年至 2016 年期間，李明哲「煽動顛覆國家政權、抹黑政府形象」的事跡，中共檢方指出，李明哲與湖北人彭宇華二人聯合於網路成立梅花公司，意在成立政黨以顛覆國家政權（端小二，2017）。其後，於 9 月 11 日在湖南省岳陽中級人民法院開庭審理，李明哲近半年失聯後首次露面，當庭承認「散布惡意攻擊中國現行制度、中國政府的文章與言論，撰寫惡意抹黑制度的資料文字，實施顛覆國家政權行為」。11 月 28 日，南岳陽市中級人民法院今天上午 9 點 15 分，開庭宣判李明哲涉嫌「顛覆國家政權」案。法庭上宣讀判決書，將李明哲以觸犯「顛覆國家政權罪」，遭判有期徒刑 5 年，李明哲當庭表示，放棄上訴（苗博雅，2017）。

李明哲案由於家屬積極運作進而受到臺灣各界高度關注，多數觀察意見則是從 2012 年海陸兩會簽署之《海峽兩岸投資保障與促進協議》來分析，由於協議中的共識包含：首先，擴大大人身自由保障的範圍：不只保障台商，也保障其家屬；不只保障台資，也保障經由第三地投資的臺灣人；其次，台商在大陸享有超國民待遇，兩岸投保協議則明確定出台商若遭拘禁則需在 24 小時的通知期限，只要是台商就得以享有（汪莉絹，2017）。若以此觀之，李明哲事件顯然凸顯兩岸投保協議的失能，但此案之特殊性在於李明哲以臺灣公民的身份前往大陸進行民主化的政治傳播作為，進而引發大陸廣東國安部門的拘留，這個案例是否適用於《海峽兩岸投資保障與促進協議》的範疇引起爭議。

過往在兩岸簽署《海峽兩岸投資保障與促進協議》時，陸方承諾：「當

中國公安拘禁台商及相關人員的人身自由時，必須在 24 小時之內通知當事人在中國之家屬或企業；並承諾依據『海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議』，即時通報臺灣主管部門（施威全，2017）。但在李明哲被拘留的情況來看，陸方顯然認為不屬於「限制人身自由」的狀態，李明哲案件屬於國安事件，因而無須對臺灣通報（新聞資訊中心，2013），因為大陸刑事訴訟法規定若涉嫌危害國家安全等事件，則逮捕機關可以在『有礙偵察』的情形消失後才通知當事人家屬。此外，在李明哲的適用身份上也出現爭議，因為在 2014 年 8 月 15 日臺灣藝人柯震東因吸毒而遭中共公安逮捕時，大陸官方便以其並非「台商身份」，排除「人身自由與安全保障共識」中，需在 24 小時內向臺灣通報的適用範圍（中國時報，2017）。

然而上述爭議並未能讓臺灣民眾理解背後的可能原委，而輿論關切李明哲事件的關鍵在於其逮捕、監禁等拘留過程是嚴重的侵犯人權，此外，要到屆臨開庭之際，相關家屬才得到律師張忠偉的通知，要求家屬前往聽審，這剝奪了李明哲的權利，更重要的事整個犯罪事證的採集過程中是否客觀公平？李明哲於開庭之際便當庭認罪，這個審判程序是否符合正義？種種問題也引發臺灣社會關注，然而受限於兩岸現況，最終讓臺灣民眾對於大陸司法與台商人權的現況產生負面的觀感（李彥斌，2014）。

二、財產權的維護

西陵電話集團北京投資失敗事件

以電話製造為主要業的知名企業西陵集團，在 1990 年代也曾前往大陸進行生產佈局，當時以 1.2 億人民幣與大陸國企合資於北京成立企業，本起合作投資案的另外一方為北京地質儀器廠，雙方同意陸方以在北京東三環的十萬平方公尺土地和廠房作價入股，西陵則以資金投入，但在 1998



年因大陸國土資源部徵用企業土地，而最終導致投資破局且面臨投資虧損，此案後雖經過商務仲裁通過賠償，並經法院審理認定，但卻仍然沒有得到賠償金額。根據吳思鍾的說法，此案由於關係到前任中共政治局常委周永康，因而法院判決多所迴護，最後在 2012 年北京高級法院終審判決應執行仲裁結果，但至 2013 年大陸最高法院又以行政命令的方式通知廠商此案不執行，其後廠商雖然四處陳情，但結果仍然沒有改變，最終在 2017 年 6 月透過媒體將案情公布，成為本年度台商權益維護的重要事件。

綜觀本起台商權益維護事件，起因為台商投資權益受到政府侵害，而透過仲裁與司法途徑雖取得有利結果，但大陸合作方卻無意履行商務仲裁結果，明顯的違反了聯合國之《工商業與人權指導原則》。其後，又因為高層政治關係而導致業主權益無法得到法律維護，造成廠商蒙受損害又求助無門，而後續發展又因為業主考量大陸政治因素對於商業營運的影響層面甚廣，為維護自身權益而不得不低調處理，只能採取陳情協商或從兩岸經貿管道籲請相關單位協助，最終仍因纏訟多年而飽受大陸司法濫權損及台商利益的結果（柳金財，2017）。

研究者認為本起台商權益受害事件值得關注之主因在於：第一，受害台商為臺灣知名企業，且業主亦為臺灣商業領域之重要意見領袖，過往類似人士皆能得到中共官方政策照顧而享有較低之投資風險；第二，本案經商務仲裁與法院審理之結果皆有利於台商業主，但合作之中方國有企業卻仍能遲遲不與履行，造成台商權益無法得到維護；最後則是最高法院以行政命令推翻前次審判結果，進而造成台商損害無從救濟。個案上述之案情足以顯示即便大陸對於鼓勵台商投資的政策宣示不斷，但若因為高層政治因素介入而造成合作關係破局，則雖然擁有法律有利之判決但權益卻仍無法得到救濟，更因為事涉土地開發與國有企業違約等政府行為因素，更容易造成台商權益索賠行動的困難。



致伸集團的東聚電子查稅風波

2016年6月，中國國家稅務總局正式發布《關於完善關聯申報和同期資料管理有關事項的公告》，簡稱《42號公告》，要求企業每年報稅時，須詳實揭露集團內關係企業的跨國交易，以及各關係企業的營運狀況，此舉讓集團內每家子公司是否有被「動手腳」都一覽無遺，沒有模糊空間。

東聚電子由於採取移轉定價的作法，透過差別定價的方式將利潤在集團內企業轉移，以此節省所得稅費用，這個作法過往行之有年，多數台商皆以此作為避稅方式，但近期則因為大陸稅法的調整而受到大陸稅務單位的關注，致伸集團的東聚電子在東莞稅務局要求補稅的結果，需要補繳兩億人民幣的稅款，然而移轉定價避稅過去合法作為，但在大陸公布《特別納稅調查調整及相互協商程式管理辦法》後，此舉成為非法，但突如其來的政策轉向卻讓台商營運受到重創，這種行政上的溯及既往，在缺乏救濟的手段下，對於台商權益也產生嚴重的影響（新頭殼 newtalk，2017）。

（一）土地徵收

臺灣企業「鼎創達」土地遭強制徵收後補償糾紛

鼎創達公司為臺灣知名之大霸電子股份有限公司，其全資擁有的上海迪比特公司（以下簡稱「迪比特」），在上海閔行區莘莊鎮123街坊9/1丘地塊（以下簡稱「9/1丘地塊」）的土地使用權，遭閔行區規畫和土地管理局以「公共利益」為由，強制提前收回。

由於上海市土地的市場價值，以土地合約中可興建之每平方米樓地板面積的價格為基準，所以「9/1丘地塊」的市場價值應以土地合約中可興建之46,425平方公尺而估價。因此，如果閔行區規土局決定提前收回「9/1丘地塊」土地使用權，應當補償以市場價值逾15億予迪比特，但僅給予

9,011 萬 8,206 元，因此，評估價值完全不符市價（許昌平，2017）。即便上海市已頒佈《臺灣同胞投資權益保護規定》，但鼎創達所面臨的土地徵收糾紛卻在政府違法的情況下缺乏權益救濟與保障。

（二）經營糾紛

台商因《消防法》遭勒令停工糾紛

台商因福建省莆田市荔城區環保局發出公告，明文要求「對於所有環保手續不齊全的企業，未經環保審批的生產線（或設備）一律主動停產」，並要求有關部門加強巡查，對不主動停產的企業，「一經發現立刻查封」。還有企業收到政府部門發送的簡訊，要求從期間內，「所有企業每天上午 7:00 至下午 2:30 期間一律停止生產，被上級督查到違規企業一律重罰」。由於大陸的《消防法》也變得更嚴格，一些企業的老舊設備，過去明明合法，現在都難免會違規，有些企業若要徹底整頓，可能需耗費上百萬元人民幣，不少台商受到波及影響。

台商財產權持續遭遇侵權問題

中國大陸廠商對於智慧財產權的侵權行為對於他國企業所造成的影響甚大，近期美國對於大陸侵權行為採取直接動作，川普於 2017 年 8 月 15 日授權貿易代表啟動調查，檢視陸方以市場換技術要求美方企業轉移繼續或智慧財產等非法作為（張加，2017），這個事件顯示大陸當局對於智慧財產權的保障仍有強化之必要，而長期以來台商也是受害者，類似事件不勝枚舉，近期如臺灣首創於手機上使用「雙鏡頭」技術之華晶科便於 2017 年 6 月 21 日在北京向北京「京東公司」與深圳「歐菲光」提出專利侵權訴訟，華晶科董事長夏汝文表示，其公司在演算法轉換晶片與景深運算能



力擁有專利技術，而大陸方面為了強化自身技術而採取侵犯智慧財產權的作法，大陸廠商對於智慧財產權的態度十分輕忽，一方面不尊重他人努力，另外一方面亦心存僥倖，若真的官司敗訴再以支付權利金即可的想法（王中一，2017）。綜觀前述，大陸廠商之所以會以仿冒作為營運策略，主要是為了減少研發成本投入與加速市場競爭條件，但這種作法能夠存在也跟大陸當局未能持續強化對於智慧財產權保護的結果有關。

三、工作權的維護

臺灣民眾之準國民待遇的適用問題

鑑於台商前往大陸投資所產生之生活與工作的需要常與大陸金融機構、政府單位交涉，然而往往臺灣民眾的身份常是內外有別，例如在醫療服務、就業保障、金融申請或教育權利等方面，台商往往必須用權宜的方式來解決問題。另外在廠商營運方面，如金融借貸、租稅減免、公共建設參與或公安檢查等，常常被給予特別待遇，為此近年來，台商為了保障自身權益開始呼籲中共當局思考給予準國民待遇。而在經歷「太陽花學運」後，中共當局對於兩岸交流政策進行反省後陸續推出新的統戰舉措，目標是希望能夠強化兩岸融合，其中最為各界重視的發展，便是在中共十九大報告中，習近平明白指出大陸將提供臺灣民眾「準國民待遇」條件。

基本上國民待遇原則是世界貿易組織的規範之一，以此化解貿易過程中對於他國企業與投資者的歧視性待遇，而從 2013 年開始，大陸對台所提出的準國民待遇主要是從企業或法人為作業對象，主要是針對台商企業提供大陸企業的同等待遇，2015 年 9 月 21 日就停止簽發紙本台胞證，全面改發電子台胞證，以此作為臺灣民眾身份證明，而在 2016 年起，大陸當局則是針對台商人身權益提供「準國民待遇」，如中國大陸海協會會長陳

德銘在「2017 兩岸台企產品展銷會」上表示，對臺灣人民前往中國就學、就業、創業，將在 2017 年實現給予「準國民待遇」，簡言之，大陸當局嘗試以此對台商提供「準國民待遇」的方式來轉換兩岸之間主權互不隸屬的現況，然而當臺灣民眾可以領取卡式台胞證並享有「準國民待遇」之後，台商或臺灣民眾的人權維護是否能夠隨之提升？對此仍有待觀察。

四、經濟活動權益的公平待遇

2017年貿協臺灣名品展在陸全取消資格：

南京展是大陸「臺灣名品展」的始祖，也是唯一連續舉辦十年的名品展。原定於 2017 年 9 月 15-18 日舉辦，但在倒數前兩周確定喊停，十年來，我外貿協會帶領臺灣企業拓展大陸市場的「臺灣名品展」，2017 年則因為政治氣氛而使得我方主辦的各項活動直接受到衝擊。

肆、結論

綜觀 2017 年中共當局對於臺灣民眾人權保障的表現，我們可以看到雖然兩岸已經簽署《海峽兩岸投資保障與促進協議》與《兩岸司法互助協議》，但類似協議所應展現出之制度性、常態性之維權效果的確讓臺灣民眾人權保障程度提升，但如今卻因為兩岸政治僵局而出現弱化的趨勢，這反應在海基會的相關統計數字上，因為對照電電公會的調查，我們看到由於大陸經濟成長減緩而使台商投資轉移，進而造成台商投資糾紛件數增加，對照兩組數字顯示糾紛增加，但尋求正式管道的程度卻未成長，足以說明廠商對於現行制度性權益保障體系的消極想法。

其次，鑑於中國當局對台強化統戰作為，吸引台資與台青前往大陸參



與創新創業，這個政策固然給予臺灣民眾前往大陸市場開拓的動機，然而以當前中國市場競爭的程度，想要有所斬獲的可能性有限，而這則讓台商或台幹的工作權益容易受到影響，而類似的準國民待遇在個人權益上容易落實，但在企業權益上卻往往會出現潛規則的歧視性阻礙，進而造成內外有別的差異性，進而無論是個人工作權益或企業參與權利上都未能符合聯合國《工商業與人權指導原則》，也與大陸自身《國家人權行動計畫（2016-2020）》的政策宣示有所落差。

最後，本年度大陸地區之臺灣民眾人權最重要的議題「李明哲事件」突顯大陸和臺灣對於人身安全保障的落差，由於臺灣輿論高度關注李明哲受審的情況，而經由媒體對於大陸司法程序與定罪過程的細節報導之後，讓臺灣民眾對於中共當局保障台商人權的立場產生更高的疑慮，而兩岸之前簽署之相關協議機制在本案件中並未如預期般發揮釋疑與安定的效果，更損及現有制度安排能否有效臺灣民眾人權的公眾信賴基礎。

參考資料

- 大陸新聞中心 (2017)。〈近六成臺灣青年有意到大陸發展 但囿於平台少〉，今日新聞，2017年6月25日，<https://www.nownews.com/news/20170625/2554508>。
- 中央社 (2017)。〈電電公會大陸投資調查 台商佈局日益困難〉，聯合新聞網，2017年8月31日，https://udn.com/news/story/7240/2675951?from=crm4-referralnews_ch2artbottom。
- 中國時報 (2017)。〈巧解李明哲案 為兩岸互信加分〉，中國時報，2017年4月4日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170404000347-260109>。
- 王中一 (2017)。〈專利權開戰！華晶科狀告陸相機模組廠歐菲光〉，中時電子報，2017年6月22日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170622000211-260206>。
- 自由時報 (2017)。〈國人赴海外工作 72.4 萬人 赴中國人數略減〉，自由時報，2017年3月16日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2005913>。
- 宋慧昌 (1993)。《現代人權論》。大陸：人民出版社。
- 李仲維 (2017)。〈鄧智鴻去年遭陸留置 音訊全無〉，聯合報，2017年8月30日，<https://udn.com/news/story/7331/2671666>。
- 李彥斌 (2014)。〈兩岸司法互助協議的『東』窗事發〉，想想，2014年8月21日，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3016>。
- 杜宗熹 (2017)。〈陳德銘：給台青國民待遇 今年落實〉，聯合新聞網，2017年5月29日，<https://udn.com/news/story/7334/2490949>。
- 汪莉絹 (2017)。〈李明哲遭陸方以「顛覆國家政權罪」判處有期徒刑 5 年〉，聯合新聞網，2017年11月28日，<https://udn.com/news/story/11022/2843424>。



- 周志杰 (2015)。〈台商人權觀察〉，臺灣民主基金會 (編)，《2014 中國人權觀察報告》，頁 199-223。台北：臺灣民主基金會出版。
- 林昱均 (2017)。〈台商海外佈局轉向 2016 對陸投資件數金額均下降〉，今日新聞，2017 年 2 月 3 日，<https://www.nownews.com/news/20170203/2392485>。
- 林犀 (2017)。〈大陸求生記：政經分離？不過一帖迷幻藥〉，多維新聞網，2017 年 8 月 3 日，<http://news.dwnnews.com/taiwan/big5/news/2017-08-03/60005005.html>。
- 洪清海 (2014)。〈台幹不歸路？〉，臺灣總工會網站，2014 年 10 月 20 日，<http://www.tpfl.org.tw/print.php?id=1329>。
- 苗博雅 (2017)。〈中華民國請注意：閱李明哲案起訴書有感〉，SOSreader，2017 年 09 月 12 日，<https://sosreader.com/mia-lee-ming-che/>。
- 施威全 (2017)。〈在李明哲案中失去功能的蔡英文政府〉，奇摩新聞，2017 年 9 月 21 日，<https://goo.gl/XhUpjn>。
- 柳金財 (2017)。〈李明哲案擴兩岸冷對抗或加深台民眾疏離心態〉，明報新聞網，2017 年 9 月 20 日，https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20170920/s00012/1505844101315。
- 陳曼儂 (2017)。〈潛規則多 台青、台商仍層層受阻〉，中時電子報，2017 年 10 月 17 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171017000727-260301>。
- 梁曉暉 (2016)。〈中國有自己的工商業與人權國家行動計畫了嗎？〉，微信，2016 年 9 月 30 日，<https://goo.gl/QLcc7n>。
- 黃春梅 (2017)。〈台牧師許榮彰在鄭州 KTV 唱歌遭拘留〉，自由亞洲，2017 年 4 月 18 日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/hcm1-04182017103344.html>。
- 許依晨 (2017a)。〈王麗萍台胞證遭註銷遣送香港 陸委會：不滿、

- 遺憾〉，聯合報，2017年11月27日，<https://udn.com/news/story/7241/2843000>。
- 許依晨(2017b)。〈陸網民喊抵制 MAMA 立刻將臺灣下架還道歉〉，聯合新聞網，2017年11月16日，<https://udn.com/news/story/7331/2821883>。
- 許昌平(2017)。〈上海低價徵地不公 台商鳴不平〉，旺報，2017年7月23日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170723000608-260301>。
- 趙苗青(2017)。〈2017兩岸企業家紫金山峰會共同倡議(全文)〉，兩岸企業家峰會網，2017年11月7日，http://www.js.taiwan.cn/zijinshan/2016/fhdt/201711/t20171107_11864455.htm。
- 張加(2017)。〈川普簽備忘錄 指示貿易代表查陸竊取智財〉，聯合新聞網，2017年8月15日，<https://udn.com/news/story/6811/2642691>。
- 張繼良(2004)。《中共人權理論與中國人權敘法》。大陸：中國社會科學出版社。
- 董和平(2012)。〈關於中國人權保障問題的若干思考〉，《法學》，第9期，頁83-91。
- 新浪新聞網(2017)。〈台胞王利群拆遷補償糾紛案圓滿解決〉，新浪新聞網，2017年6月5日，<http://news.sina.com.cn/o/2017-06-05/docifyfuzym8029783.shtml>。
- 新頭殼 newtalk(2017)。〈獵殺計畫啟動！餓狼式查稅讓台商玩完？〉，今周刊，2017年6月16日，<http://newtalk.tw/news/view/2017-03-15/82970>。
- 新聞資訊中心(2013)。〈投保協議破功，台商家屬控訴〉，臺灣人權促進會，2013年8月29日，<https://www.tahr.org.tw/news/1283>。
- 端小二(2017)。〈高調審判、臉書留言成罪證，你如何看李明哲事件？〉，端傳媒 Initium Media，2017年09月12日，<https://theinitium.com/roundtable/20170912-roundtable-zh-Lee-Ming-che/>。



賴冠妤 (2017)。〈兩公約是什麼？〉，廢除死刑推動聯盟網站，2017年01月22日，<http://www.taedp.org.tw/story/3113>。

賴錦宏 (2017)。〈觀察站 / 陸網民對台趨偏激 影響兩岸〉，經濟日報，2017年11月2日，<https://money.udn.com/money/story/7307/2793476>。

劉芳妙 (2017)。〈電電公會調查：台商對陸佈局意願下降〉，聯合新聞網，2017年9月1日，<https://udn.com/news/story/7240/2675888>。

<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/hcm1-04182017103344.html>。

戴肇洋 (2017)。〈借力『國民待遇』消弭兩岸歧見〉，香港經濟導報，2017年3月13日，http://www.ctdf.org.tw/print_preview.php?event_no=358&event_category=focus。

Horton, Chris (2017)。〈中國以顛覆罪逮捕臺灣人權倡導人士李明哲〉，紐約時報，2017年5月31日，<https://cn.nytimes.com/china/20170531/taiwan-china-activist-lee-ming-cheh/zh-hant/>。





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。



2017 中國人權觀察報告

出版：財團法人臺灣民主基金會
地址：106臺北市信義路三段147巷17弄4號
電話：+886 (2) 2708-0100
傳真：+886 (2) 2708-1128, 2708-1148
電子信箱：information@tfd.org.tw
網址：http://www.tfd.org.tw
© 2018年3月/版權屬臺灣民主基金會

China Human Rights Report 2017

Publisher: Taiwan Foundation for Democracy
Contact: Taiwan Foundation for Democracy
No.4, Alley 17, Lane 147, Sec.3, Sinyi Rd., Taipei 106, Taiwan
Telephone +886(2) 2708-0100
Fax +886 (2) 2708-1128, 2708-1148
information@tfd.org.tw
http://www.tfd.org.tw
© 2018 March by Taiwan Foundation for Democracy



2017 中國人權觀察報告 . 2017 = China
human rights report. 2017 / 財團法人臺灣
民主基金會編. -- 臺北市：臺灣民主基金
會，2018. 03
面：公分

ISBN 978-986-93341-3-6 (平裝)

1. 人權 2. 中國