

# 鞏固國家民主防護網

本期由臺灣面臨的危機談起：剖析假訊息、民眾對臺灣認同度與赴陸討生活之間的拉扯；繼而從文化歷史、自然旅遊，試著呈現福爾摩沙的些許樣貌，藉由聆聽這塊土地的故事，進而珍惜臺灣價值。



# 假訊息之案例分析 與行動策略

／ 行政院外交國防法務處處長 譚宗保

美國麻省理工大學媒體實驗室針對 Twitter 上超過 300 萬用戶進行研究，發現假訊息的傳播速度，竟是正確訊息的 6 倍。行政院為了防制假訊息流竄，已通過數項修正草案送立法院審議；立法院亦於 108 年 5 月 7 日三讀修正通過《災害防救法》第 41 條，未來散播災害不實訊息導致他人死亡者，最重將可處無期徒刑。

隨著網路科技及社群媒體推波助瀾，假訊息氾濫造成世界各國面臨國安、資安及民主法治的挑戰。行政院為因應此嚴峻課題，責由羅政務委員秉成邀集行政院外交國防法務處、資訊安全處、教育科學文化處、科技會報辦公室、內政部、法務部、教育部、通傳會等機關單位，組成專案小組，針對國外比較法制進行研究，並採取符應我國生態體制的行動策略。

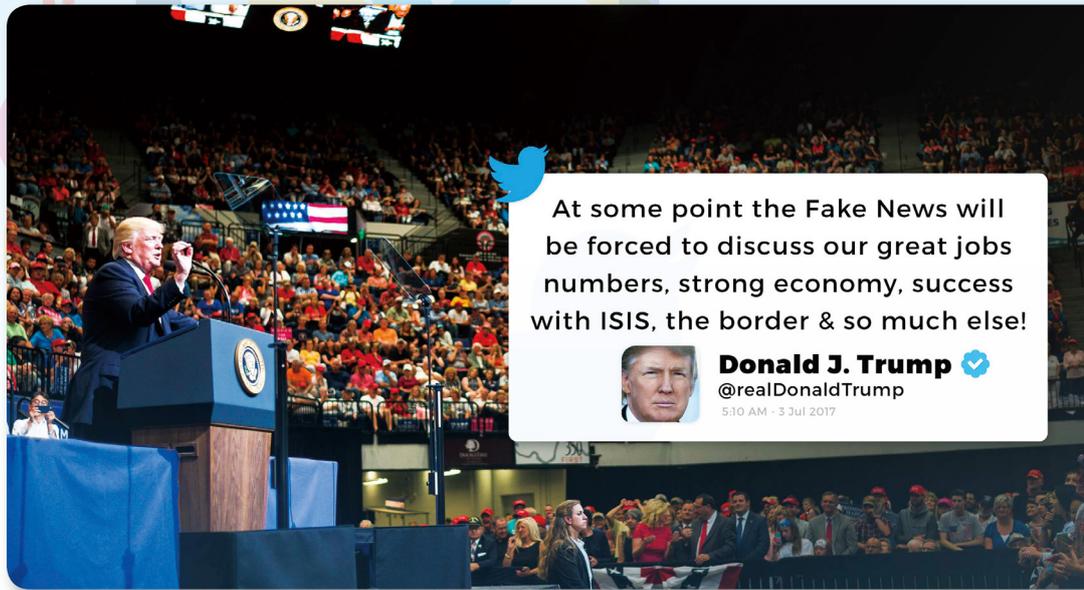
防制假訊息危害（以下簡稱防假）的法制作為，最高指導原則就是秉持多元民主價值、維護言論自由，因此，在法律問責必要性的前提下，使相關法律規範的要件明確化、責任合理化。獨立審判法院是最後仲裁者，有法律保留原則及司法審查原則把關，將可避免侵犯言論自由的範疇。

本文將針對國內外案例及先進國家法制進展介紹，並說明政府提出的防假策略、法制作為及行政措施：

## 案例分析

### 一、國際案例

假訊息（disinformation）已成為「數位野火」（digital wildfire），從恐怖主義



川普無論在競選期間或當選後，皆經常指控媒體製造假新聞。

蔓延到全球治理失敗，恐怖主義及暴力犯罪分子，利用網路平臺，散布假訊息，製造社會恐慌及對立，威脅自由民主發展之根基。

#### （一）美國

2016年美國總統大選遭外國勢力以假訊息影響傳言甚囂塵上，牛津大學電腦宣傳專案小組研究揭露，俄羅斯「網路研究局」（IRA）透過社群平臺，製造或轉載假新聞打擊民主黨候選人，暗助川普當選。另川普於競選期間，也數度指控與其意見相左媒體製造假新聞，並指稱為全民公敵。

#### （二）英國

愛丁堡大學研究指出，2016年英國脫歐公投期間，俄羅斯被控涉嫌利用419個虛假的推特（Twitter）帳號，發布與英國脫歐有關貼文、假訊息，試圖影響脫歐公投結果，干擾英國政治發展。

### （三）法國

2017年法國總統大選，俄羅斯駭客與美國極右派分子，試圖以散布大量假訊息方式操弄大選，如謠傳馬克宏在海外擁有祕密帳戶等。牛津大學研究指出，選前法國 Twitter 上政治相關貼文中，1/4 是假訊息，刻意散播「極端意識形態或陰謀論」消息。

### （四）瑞典

依牛津網路研究中心發布《Twitter 與瑞典 2018 年選舉》研究報告顯示，所有 Twitter 分享的選舉訊息，有高達 1/3 為假訊息，操作移民議題衝擊選舉結果，使兩大聯盟皆無法取得國會過半數席次，產生國會僵局。



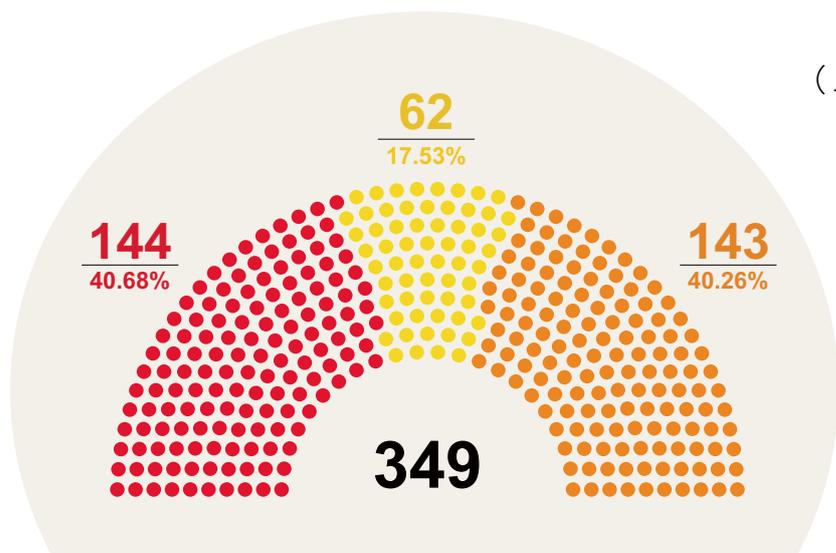
業者以衛生紙漲價的假訊息進行不實促銷，影響交易秩序與消費者權益。（圖片來源：小草，[https://www.flickr.com/photos/in\\_future/40757186332/](https://www.flickr.com/photos/in_future/40757186332/)）

## 二、國內案例

（一）2018年2月底爆發「衛生紙之亂」，業者藉由衛生紙漲價的假訊息，進行不實促銷，影響交易秩序與消費者權益，遭公平會裁罰。

（二）2018年823南部豪雨成災，蔡總統搭乘雲豹裝甲車勘災，那姓男子於臉書張貼 LINE 截圖，假冒國軍雲豹裝甲車駕駛，稱陪同救災裝甲兵荷槍實彈。

★ 刑事局（偵查第九大隊）據報追查，依偽造文書及侮辱公署罪將那姓男子移送高雄地檢署偵辦。



因假訊息操作影響選舉結果，使瑞典的兩大聯盟皆無法取得國會過半數席次，產生國會僵局。（Source: [https://en.wikipedia.org/wiki/2018\\_Swedish\\_general\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/2018_Swedish_general_election)）



國防部針對謠言發布澄清稿，並依法提告散播者。（圖片來源：國防部發言人臉書粉絲專頁，<https://www.facebook.com/MilitarySpokesman/photos/a.457847624278561/1987988894597752/?type=3&theater>）



東森新聞因報導錯誤防疫資訊遭 NCC 裁罰，動植物防疫檢疫局事發後針對此案再次說明正確防疫資訊加強宣導。（圖片來源：動植物防疫檢疫局-防疫小尖兵臉書粉絲專頁，<https://www.facebook.com/baphiq.tw/photos/a.1528096367463980/2185898035017140/?type=3&theater>）

（三）2018 年 9 月燕子颱風肆虐日本，關西機場因水患關閉，臺北大學游姓學生在 PTT 發文，散布大陸領事館派車至機場內接送大陸遊客的假訊息，造成網路霸凌現象。

★ 游姓大學生遭警方認定散布謠言違反〈社維法〉，移送南投地方法院，但法官認為謠言內容未造成民眾生命威脅，不符〈社維法〉有影響公共安寧之情形的構成要件，裁定不罰。

（四）2018 年底高雄市長選舉造勢，邱姓立委擔任旗山場造勢晚會主持人，

拿麥克風喊「感謝大家嘸（沒有）離開」，但媒體報導邱喊「大家麥（不要）離開」。

★ 因媒體報導提供不正確資訊，違反事實查證義務，且未妥善更正，遭通傳會裁罰 20 萬元。

（五）非洲豬瘟疫情，政府宣導民眾收到疫區豬肉製品應送檢疫機關處理，媒體卻錯誤報導「網傳淘寶消費送豬肉腸，建議煮熟食用或丟棄」。

★ 因報導內容未正確傳達防疫資訊，恐造成防疫漏洞，形成公共秩序危害，遭通傳會裁罰 20 萬元。

## 外國法制趨勢

近年來歐美先進國家之防假策略，因傳統媒體的自律機制失靈，已改採取法律規範，避免民主法治的基礎潰堤。「他山之石，可以攻錯」，謹介紹如下：

### 一、修改相關法規

國家	美國	法國	英國
法規名稱	2017 年《誠實廣告法》草案	2018 年《反資訊操縱法》	2018 年下議院 DCMS 委員會提出假訊息管理之建議報告
主管機關	聯邦選舉委員會 (FEC)	最高視聽委員會 (CSA)	選舉委員會 (EC)、資料保護委員會 (ICO)、競爭及市場管理局 (CMA)、數位文化暨體育部 (DCMS)、通訊管轄局 (Ofcom)
規範對象	社群媒體平臺	社群媒體平臺、廣播電視與報章雜誌的電子平臺	社群媒體平臺與科技公司、廣告業者、企業與個人捐贈之選舉政治獻金
規範內容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政治廣告資訊須公開揭露。</li> <li>2. 不限於美國境內業者，只要數位平臺在過去 12 個月內的大多數月分，每月有超過 5 千萬位美國訪客或用戶即適用。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 僅規範選舉日前 3 個月，至開票日為止。</li> <li>2. 候選人可要求法院 48 小時內決定是否刪除假訊息。</li> <li>3. 應建置使用者舉報假訊息之系統。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府應召集專家小組，建立透明標準來評鑑網站。</li> <li>2. 建議 ICO 加強個資保護，可針對平臺業者徵收規費。</li> <li>3. 建議增加違反選舉法之罰款，並調整政治廣告費的限制規範。</li> </ol>

### 二、訂定專法

國家	德國	馬來西亞
法規名稱	2018 年《社交網路強制法》(NetzDG)	2018 年《反假新聞法》(實施半年後廢除)
主管機關	聯邦司法及消費者保護部 (BMJV)	經由一般司法訴訟程序 (警察機關逮捕、檢察官起訴) 處理
規範對象	以電信媒體服務提供商為主，不包含新聞編輯平臺	任何人，對其擁有、保管、控制之內容若涉及假訊息，知悉時需立即移除
規範內容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社群媒體具有雙重查核機制，一為 NetzDG，一為社群媒體平臺內規與共同商業服務條款。</li> <li>2. 公然違法 (恐嚇、毀謗、宗教、種族歧視)，業者須 24 小時刪除或封鎖。</li> <li>3. 非公然違法 (灰色地帶)，業者有 7 日處理時間。</li> <li>4. 違反 NetzDG，最高可罰 5,000 萬歐元。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 散播者之責任擴及外國人、境外媒體。</li> <li>2. 假若馬來西亞或其公民受到假訊息影響，無論散播者是否在境內，又或是否為馬來西亞公民，皆可對其加以處罰。</li> </ol>

資料來源：行政院科技會報辦公室

## 我國防假法制作為

### 一、假訊息的性質

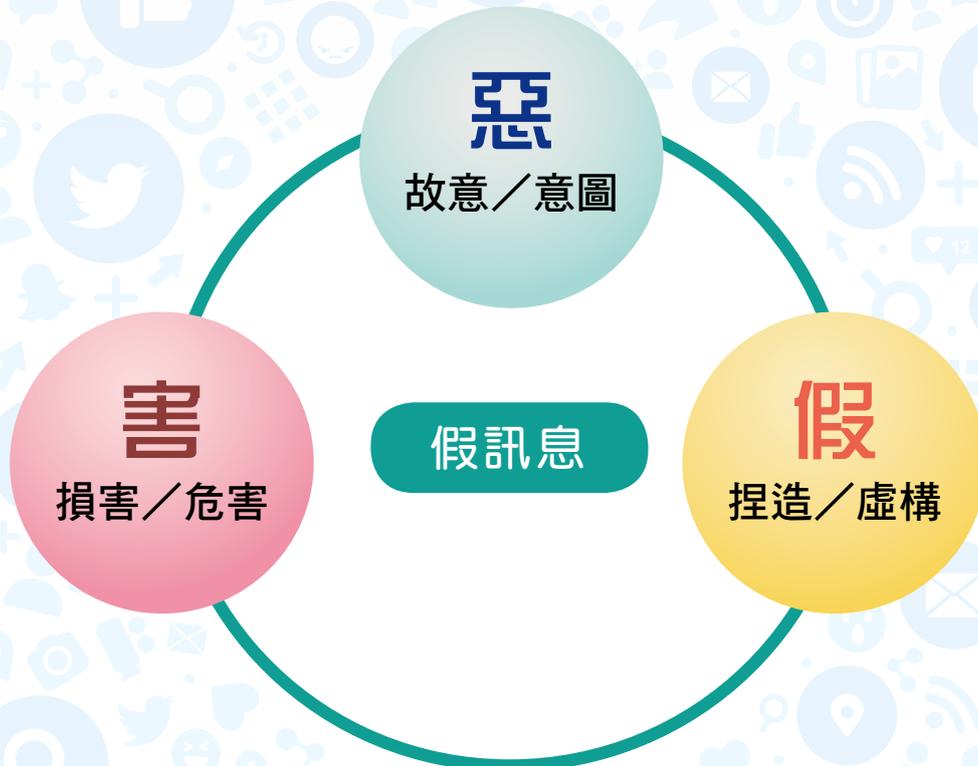
- (一) 傳遞快速：依據美國麻省理工大學媒體實驗室針對 Twitter 上超過 300 萬用戶進行研究，發現假訊息的傳播速度，竟是正確訊息的 6 倍。
- (二) 查證困難：很多假訊息複雜並涉及專業知識，查證、辨識難度高。
- (三) 虛實混雜：假訊息通常會真假訊息並存，讓人信以為真，造成判斷困難。

- (四) 惡意 VS 無意：惡意或無意傳遞假訊息，違法意識之認定不易。

### 二、法律定義

關於「散播謠言或不實訊息」，行政院專案小組參照法院判決歸納出惡、假、害三要素。以「【故意】散播【有關傳染病流行疫情／影響市場糧食交易價格…】之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處【罰鍰／罰金】」之參考模版檢討修正既有法律。

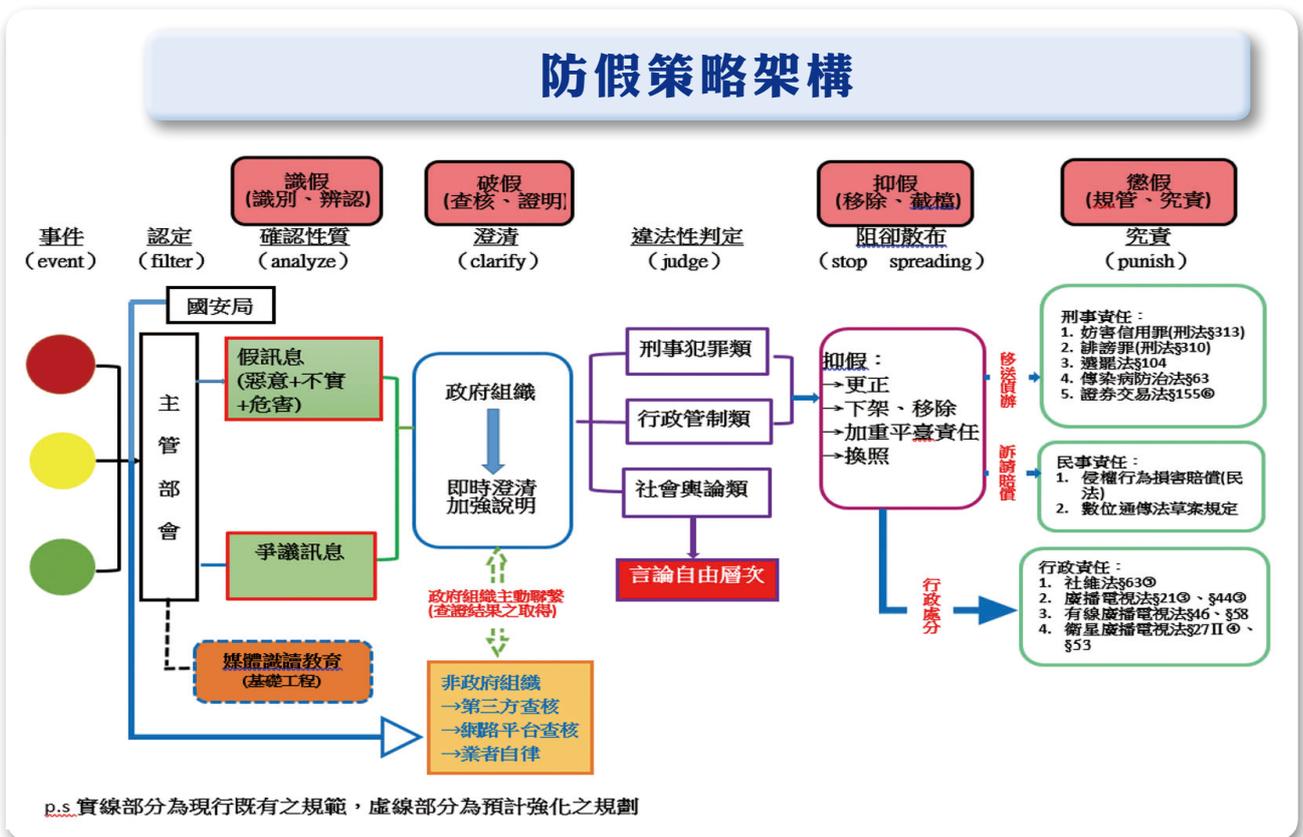
## 假訊息定義



### 三、目標與原則

防假策略從識假、破假、抑假、懲假四個構面著手，秉持「透明、公開、信賴」、「即時、正確、有效」、「法制與科技並重」、「安全與人權兼顧」之原則。

從以下防假策略架構圖中，可清楚瞭解面對假訊息事件發生、因應到結束，各權責機關在危機流程管理中必須扮演之角色定位及運作脈絡，並在不同階段中採取適切對應之行動策略。



資料來源：筆者自製

#### 四、法律之盤點與修正

目前行政院已進行二波法案修正，主要針對法律構成要件及罰則合理性進行檢討，分別於去（2018）年 12 月及今年 4 月經院會通過送請立法院審議，並列為本會期最優先審議法案。

第一波修法條文	內容
《農產品市場交易法》第 6 條、第 35 條	故意散播影響農產品交易價格之謠言或不實訊息，足生損害農產品運銷秩序者。
《糧食管理法》第 15 條之 1、第 18 條之 3	故意散播影響市場糧食交易價格、主管機關執行糧食產銷或收購公糧計畫之謠言或不實訊息，足生損害農民收益或消費者權益者。
《傳染病防制法》第 63 條、第 64 條、第 64 條之 1、第 65 條、第 66 條	散播有關傳染病流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。
《核子事故緊急應變法》第 31 條之 1	散播有關核子事故之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。
《食品安全衛生管理法》第 46 條之 1	散播有關食品安全之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。
《災害防救法》第 41 條	<ul style="list-style-type: none"> <li>明知為有關災害之不實訊息而通報。</li> <li>散播有關災害之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者。</li> </ul>
《廣播電視法》第 20 條之 1、第 21 條、第 42 條之 1、第 43 條、第 44 條、第 45 條	<ul style="list-style-type: none"> <li>增訂製播新聞之電視事業或其他經主管機關指定之廣播事業應設置自律規範機制。</li> <li>製播新聞如違反事實查證原則致損害公共利益，應將該新聞送請事業設置之自律規範機制調查後，再送請主管機關審議。</li> </ul>
《公職人員選舉罷免法》第 51 條、第 51 條之 1、第 51 條之 2、第 110 條 《總統副總統選舉罷免法》第 47 條、第 47 條之 1、第 47 條之 2、第 96 條	<ul style="list-style-type: none"> <li>競選、罷免廣告之刊播者、出資者姓名等資訊應公開。</li> <li>禁止境外（外國、陸港澳）資金資助競選、罷免廣告，為他人向平台委託刊播者負資金來源合理查證、提出切結義務。</li> </ul>
第二波修法條文	內容
《刑法》第 251 條、第 313 條	以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具犯罪傳送影響物價之不實資訊或損害他人信用者，加重其刑至 1/2。
《陸海空軍刑法》第 72 條	<ul style="list-style-type: none"> <li>意圖散布於眾，捏造或傳述軍事上之謠言或不實訊息。</li> <li>以廣播電視、電子通訊、網際網路或其他傳播工具傳播關於軍事上不實訊息者，加重其刑至 1/2。</li> </ul>
《公民投票法》第 20 條之 1、第 20 條之 2、第 20 條之 3、第 43 條之 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>公投廣告刊播者、出資者姓名等資訊應公開。</li> <li>禁止境外資金資助公投廣告，為他人向平台委託刊播者負資金來源合理查證、提出切結義務。</li> </ul>

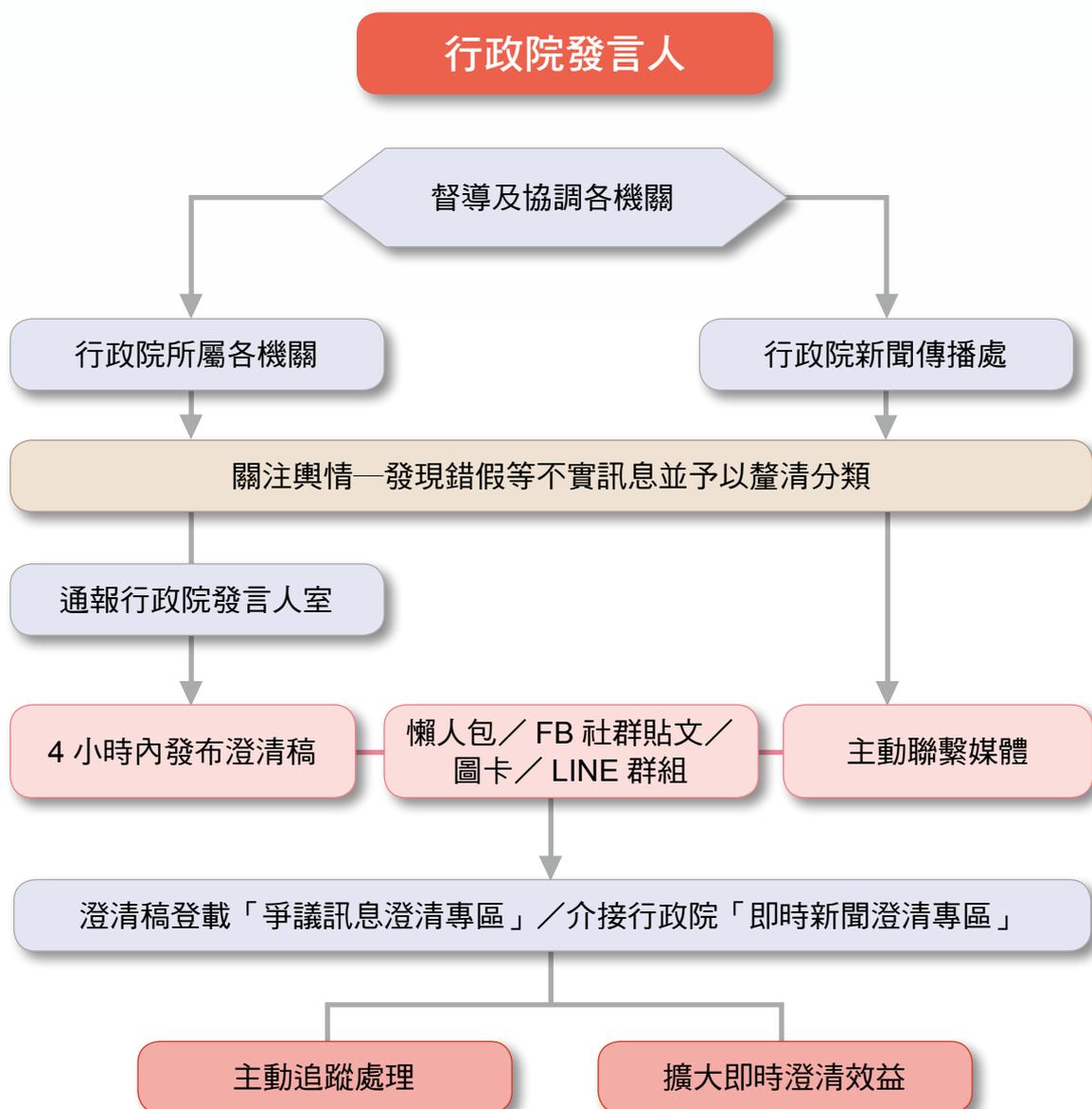
## 防假行政措施

### 一、媒體識讀教育提升免疫力

媒體識讀教育是最基礎的工程，必須培養公民對於媒體及網路資訊的識讀能力，讓每個人有獨立的判斷能力，建立自我的免疫系統。另也必須從學校教育、政府部門及公私協力方面，推動媒體素養的強化。

### 二、提升政府部門澄清機制的效率

政府應提升澄清說明的效率，由行政院設置單一窗口，作為民眾回報假訊息之受理管道。各部會成立專責組織，加強人力、專業、資源，提升因應假訊息的即時反應能力及有效澄清方法，與行政院的單一窗口形成防護網，區域聯防、多頭並進。強化即時新聞澄清機制之流程如下：



### 三、持續監理廣電媒體落實自律

通傳會未來將針對廣電媒體查證流程，就《衛星廣播電視法》第 27 條及《廣播電視法》草案第 20 條之 1 與第 21 條處理程序暨判定參考準據具體明確化，並掌握處理時效。另該會將積極強化監理廣電媒體落實內控機制及自律，並輔以資訊揭露及他律等機制，同時根據前揭具體明確化準據強化法遵落實。

### 四、公私協力推廣事實查核

目前臺灣已成立專業第三方的事實查核中心，民間也有「真的假的 Cofacts」專案、「美玉姨」的 LINE 帳號、「蘭姆酒吐司」、「MyGoPen」的闢謠帳號。政府各部會澄清資訊將採取結構化及開放格式，以利於第三方查核機構快速自動接取，達到即時自動澄清之目的。

### 結語

2019 年 3 月無國界記者組織發布「中國追求的世界傳媒新秩序」，指出中共近 10 年透過購買外媒公司、業配廣告及孔子學院宣傳等控制境外資訊的方式，侵蝕西方民主國家的基礎，成為「特洛伊木馬政策」。瑞典哥德堡大學研究計畫指出，在調查的 179 個國家中，臺灣遭受外國假訊息攻擊程度世界第一。

中共藉由散播假訊息模式對臺灣進行心理及輿論系統的認知作戰，因此，面對此種資訊戰和超限戰的國安議題，中央和地方政府必須攜手合作，透過建構識假、破假、抑假、懲假四面防護網，結合全民力量投入防假運動，形成防禦民主的陣線，才能在這場「無煙硝」戰爭中勝出，鞏固及深化我國民主制度。





# 人民赴陸，對臺灣向心力不再？！ 再檢視 赴陸管理機制

／ 兩岸政策協會秘書長 王智盛

近年間臺灣人民赴陸所衍生的問題，不再是防堵國家機密洩漏的機制不足，而是赴陸人員對國家產生認同爭議及信任危機，以及在中共統戰下，赴陸人員為臺灣內部可能帶來的對立和撕裂問題！

隨著兩岸關係互動的頻密發展，臺灣地區人民赴陸更趨便捷，兩岸交流樣態日益多元，衍生爭議也更為複雜。回顧 2010 年 4 月起退休將領們開始頻頻赴陸，並於 2016 年 11 月參加中共舉辦的「孫中山誕辰紀念活動」時達到最高峰，該活動計有我前陸軍副司令吳斯懷等共計 32 位退役將領參與，當時其群聚在北京人民大會堂聆聽中共國家主席習近平演說，引起臺灣社會一片譁然。顯見對於臺灣地區人民、特

別是退離職公務員及特定身分人員赴陸管理機制的再檢視，已到了刻不容緩之際。

## 臺灣地區人民赴陸的變化趨勢

隨著兩岸關係急速發展，並伴隨《臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法》於 2006、2008 年陸續 2 次開放公務員赴陸限制後，公務員赴陸更習以為常。

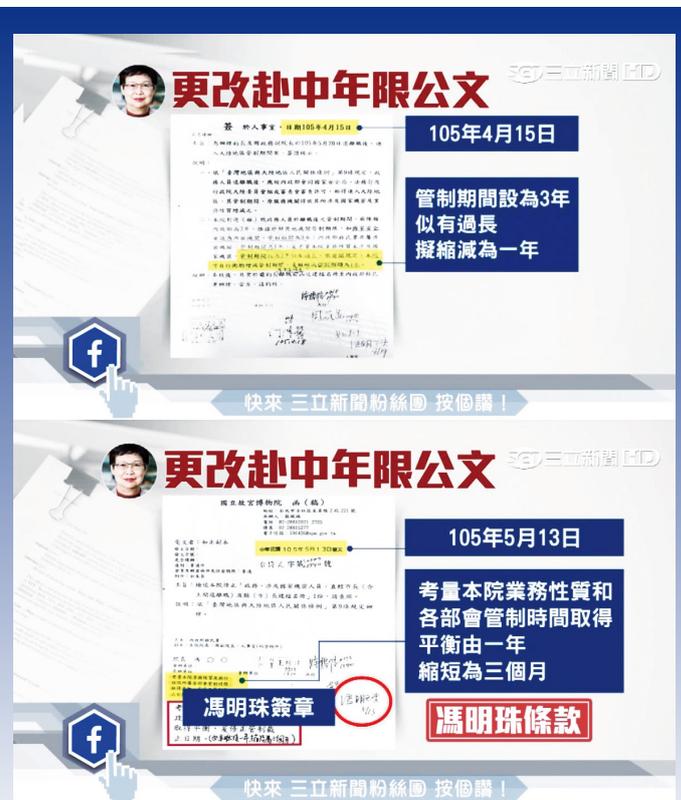
然因公務員和特定身分人員赴陸人數的逐年遞增，已延伸出新樣態的國家安全風險。例如：2014 年爆發的「中央大學教授陳錕山」案，其本質乃是我政府委外案件涉及國安風險之人流管理問題；而幾乎在同一時間引起國內社會關注的，則還有公務員利用赴陸進修機會，進而衍生被大陸校方要求指定特定題目繳交作業及撰寫論文等，甚或服務機關竟不知其所屬員工在陸就學等問題<sup>1</sup>；此外，在 2016 年「前故宮博物院院長馮明珠案」衍生出的受管制官員自行縮減赴陸管制年限問題；以及多起臺灣退役軍官赴陸後，涉及被中共吸收從事間諜活動的重大國安事件<sup>2</sup>；加上前揭退役將領赴陸參加由大陸領導人所主持之活動等，在在都顯示出，當「赴陸不能阻擋」、「洩密難以避免」時，我們應以更前瞻性的思維及更深入剖析臺灣民眾——特別是公務員及特定身分人員赴陸活動的背後動機，進而重構相對應的管理機制。

### 臺灣地區人民赴陸的爭點本質

目前〈兩岸條例〉有關臺灣人民進入大陸地區入出境許可的相關管理規範，除放寬對於一般人民的管制措施，亦進一步調整對於公務員及特定身分人員的管制規



中央大學前教授陳錕山放棄臺灣職務至大陸任職，因其長期參與國安計畫，被懷疑可能攜帶相關機密情報前往。（圖片來源：大陸遙感科學國家重點實驗室，<http://www.slrss.cn/node/685>）



國立故宮博物院前院長馮明珠於離職前即函送公文予內政部移民署「自行更改」規定年限，並於離職後不到 4 個月隨即赴陸擔任北京故宮博物院顧問，引發爭議。（圖片來源：截自三立新聞，<https://www.youtube.com/watch?v=i0NguiWwW40>）

<sup>1</sup> 據國安局 2013 年 10 月在立法院的報告指出，2005 至 2013 學年度發現違規赴陸進修之公務員計 97 人，並衍生大陸校方利用指定題目要求撰寫論文及作業、服務機關不知其在陸就學等國安問題。嗣後，內政部移民署於 2014 年 10 月修正《臺灣地區公務員及特定身分人員進入大陸地區許可辦法》，明定現職公務員及軍方人員禁以「入學進修、選修學分、專題研究」等名義登陸進修。詳見：〈公務員全面禁赴中國進修〉，蘋果電子報，2014 年 10 月 30 日，網址：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20141030/36177131/>。

<sup>2</sup> 我現役及退役將領遭中方策反案例時有耳聞，現職者多為在國外遭到滲透，而退職者則多為赴陸時遭到鎖定及吸收。之前案例是：2016 年 10 月，2 名擔任要職的退休中校疑似被中國吸收而遭到調查。這兩名退伍中校均任要職。邊姓男子為退伍中校，曾任職國防部電訊發展室，林姓退伍中校則曾在中科院系統製造中心服務。兩人退伍後都到中國經商，疑似分別在 2010 年和 2015 年間被對岸情報單位吸收，用臺灣飛官照片、國防報告書等機密文件換取報酬。參見：〈被中國吸收當共諜 退役中校收押禁見〉，自由電子報，2016 年 10 月 18 日，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1859110>。



圖 1 近年公務員及特定身分人員赴陸對國家安全衝擊的質變

範，以建構掌握人員往來之管制機制。直言之，可說現行〈兩岸條例〉中有關臺灣地區人民赴陸的入出境管理堪稱相當綿密完整，但針對近年赴陸案件分析後發現，公務員及特定身分人員赴陸對於國家安全的衝擊，已從過往「國家機密的洩漏」質變為「國家認同的混淆」、「國家利益的侵蝕」、「國家忠誠的質疑」，乃至變相成為「中共對臺統戰工作的助力」。(圖 1)

因此，臺灣地區人民赴陸管理問題，不再只是防堵國家機密遭洩漏的問題，而是這些赴陸人員對臺灣的信心認同及忠誠度爭議，以及在他們赴陸後，後續可能為臺灣社會所帶來的對立和撕裂問題。因此，面對臺灣人民赴陸動機的質變，未來政策和法制思考的不再是「赴陸管理機制」是否不足的疑慮，而應進一步考慮針對具有影響性和表徵性的臺灣地區人民，在赴陸之前如何更為有效的掌握和管理，以及對

其赴陸之後相關行為能夠有效的約制。此即延伸出三組變項的重新整合，包括了：

1	對象	具有影響性和表徵性的臺灣地區人民。
2	事前	有效的掌握和管理其赴陸的相關事由。
3	事後	有效的控管其赴陸後的相關言論行為。

### 現階段〈兩岸條例〉 第 9 條相關修法之評析

面對前述退役將領赴陸所觸發的爭議，根據陸委會 2017 年 8 月 24 日公布的民調顯示，66% 的民眾認為，政府推動將退離職高階官員及將領赴陸管制期間，改為「至少 3 年，只能增加不能減少」的作法適當；同時有逾 6 成民眾支持政府完善兩岸交流互動的相關法令及管理作為；此

外，贊成政府對於違反赴陸規定者應視違法行為輕重，處以罰款、減少或取消月退休金等不同程度之處置作法的比例，也有65.8%。從這份民調也不難看出，我行政部門面對目前「退將赴陸」議題的政策思維，確實也是從「事前的有效管理」（延長期限）和「事後的有效制約」（包括罰款或取消月退俸）兩個層面來思考。

### 一、「對象」分析

審視行政院版修正草案，除為強化原本第9條第4項中有關「納入列管對象者以退離職後列管3年」的原則，而有同條第6項「公務員退離職後赴陸管制期間，修正為最短3年，僅得增加，不得縮減」

之修正外，本次修正條文最重要的管制對象有二：

（一）新增在許可管制期屆滿後之赴陸申報制度

針對曾任本條第4項第2款所定人員中，從事涉及重要國家安全、利益或機密業務者，當其於3年（或以上）的審查許可管制期屆滿後，（原）服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向該機關申報。

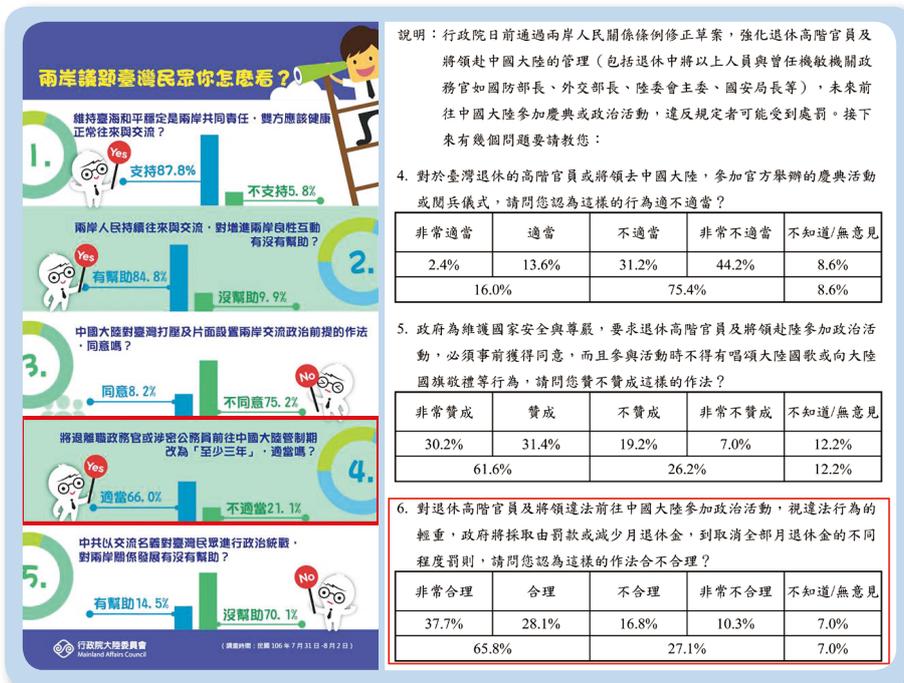
（二）針對所謂「指標性人物」大幅延長其赴陸參加政治性活動之年限

此所謂的「指標性人物」，係指曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關

機關之政務副首長或中將以上人員，或情報機關首長等，新增「退離職未滿15年，不得從事赴陸參加政治性活動」內容。

### 二、「事前」分析

在重新釐清管制對象之界定後，其實院版也同步在修正條文中針對「事前—有效的掌握和管理其赴陸的相關事由」的變項上，做出了相應調整。此包括：



陸委會於2017年8月公布的民調數據。（圖片來源：大陸委員會臉書粉絲專頁，<https://www.facebook.com/macgov/photos/a.267864323244410/1576924962338333/?type=3&theater>）

(一) 第 9 條第 4 項第 2 款重要涉密人員的「不問事由申報制」

針對重要涉密人員未來將不問事由，均需於事前（赴陸之前）向原服務機關申報。

(二) 針對「指標性人物」的「特定事由禁止」制

本次針對「指標性人物」及其「政治性活動」對於我國家尊嚴和忠誠的影響程度強弱，明確界定所謂的禁止和許可規範：

1. 原則禁止參與由大陸地區領導人主持之慶典或活動。

2. 可參與其他慶典活動，但不得有妨害國家尊嚴之行為。

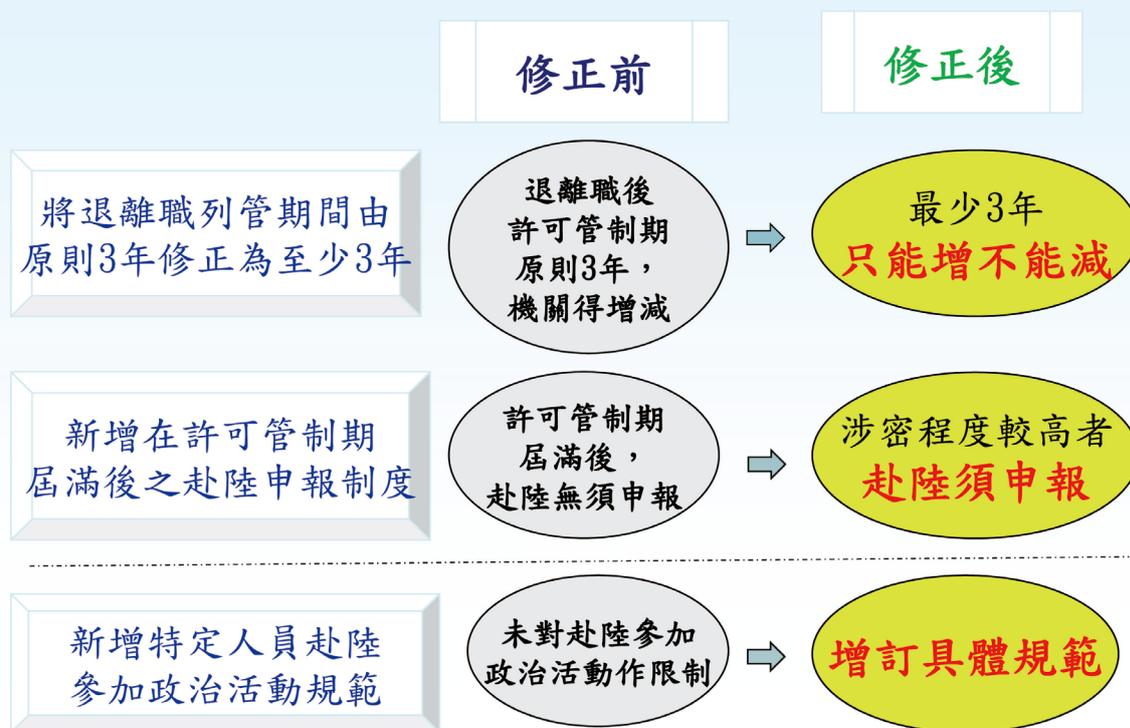
### 三、「事後」分析

事後的管制措施，重點在於其懲處方式與其赴陸相關行為帶來對國家利益或尊嚴衝擊的衡平管理，以達到嚇阻效果。又可分為：

(一) 低密度管制人員

對於已退離職超過 3 年之重要涉密人員，經原服務機關賦予申報義務者，尚未依前揭規定於進入大陸地區返臺後進行申報，處新臺幣 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰。

## 修法重點



修正條文針對管制期與申報制度進行調整。（資料來源：行政院，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/25c2e2ec-1a57-44dd-94f7-bd07b3b9d658>）

## 赴陸參加政治活動規範

### 規範對象

曾任 <b>機敏機關政務副首長以上人員</b>	但退離職滿十五年者，不在此限
曾任 <b>中將以上軍職人員</b>	
曾任 <b>情報機關首長</b>	

### 參加活動限制

不得參加由中國大陸領導人主持的**慶典或活動**(但報經原服務機關同意，不在此限)

參加其他活動，**不得有妨害國家尊嚴之行為**(如向象徵中國大陸政權之旗、徽、歌為行禮、唱頌或其他類似行為等)

### 程序保障

是否違反規定，應經原服務機關會同國安局、內政部、法務部、陸委會及相關機關組成**審查會**認定

針對「指標性人物」明定參加活動規範。(資料來源：行政院，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/25c2e2ec-1a57-44dd-94f7-bd07b3b9d658>)

## 違反者依比例原則分級處罰



違反者將依比例原則分級處罰。(資料來源：行政院，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/25c2e2ec-1a57-44dd-94f7-bd07b3b9d658>)

## 結論

在院版〈兩岸條例〉修正草案中，將原本第9條所用「國家安全機密」之文字，修正為「國家安全、利益或機密」，確已與時俱進地掌握了臺灣人民赴陸對國家安全層次的質變，即從過往重於「洩漏國家機密」，趨向更重於「混淆國家認同」、「侵蝕國家尊嚴」及「動搖民眾向心力」等層面。直言之，兩岸關係和國家安全都是一個動態發展的過程，如能精準且及時地掌握此一發展趨勢，進而調整相應管制措施，方能達到真正的有效管理，以確保這些人員赴陸是真正愛臺灣，而非賣臺灣！畢竟，民眾對臺灣的向心力才真的是維持國家長治久安的重要基石。

### (二) 中密度管制人員

指「指標性人物」中曾任中將且退離職未滿15年者。如領有月退俸者，視違反情節輕重停俸10%至50%5年，而情節重大者剝奪全數退俸；如未領有月退俸者，則視違反情節輕重處以罰鍰20萬元至100萬元。

### (三) 高密度管制人員

指「指標性人物」中曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長以上人員或上將，或情報機關首長，其退離職未滿15年者。如領有月退俸者，視違反情節輕重停俸10%至100%5年，而情節重大者剝奪全數退俸；如未領有月退俸者，則視違反情節輕重處以罰鍰50萬元至100萬元。

# 臺胞居住證

## Q & A

／ 中央研究院社會學研究所副研究員 林宗弘

中國大陸國務院於 2018 年 8 月發布《港澳臺居民居住證申領發放辦法》，國臺辦聲稱此項政策「便民、利民」，但未揭露諸多風險。本文針對港澳臺居民居住證（以下簡稱「臺胞居住證」）的 6 項疑義，以問答方式提供說明。

**Q 臺胞居住證是「便民、利民」？**

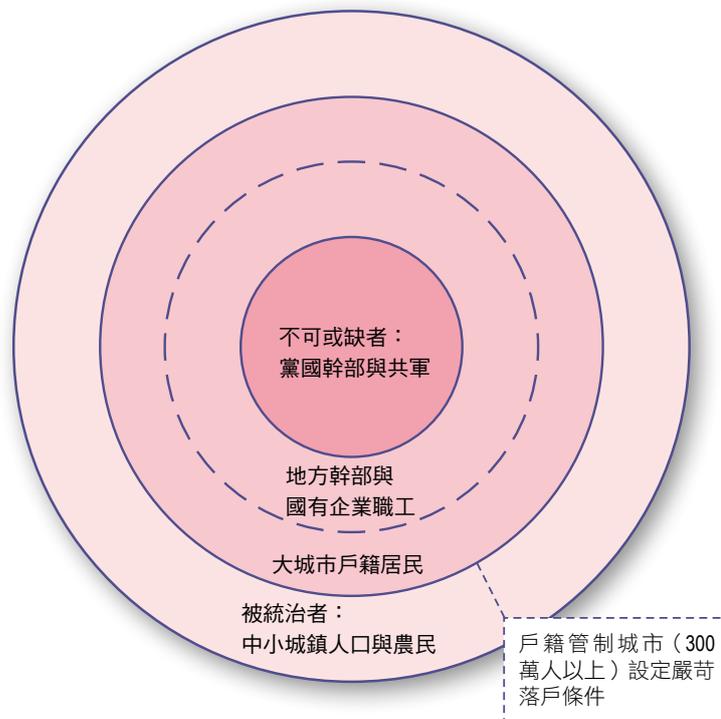
**A 臺胞居住證所提供的「便利」與大陸「農民工」類似，是同等待遇，並不算有更多便利。**

大陸民眾的公民身分主要被區分為 4 類—3 層身分與 1 個夾層，即「黨政軍幹部身分」、「城市居民戶籍」與「農村戶籍」，農村戶籍或外地戶籍進入城市的流動人口夾層則是「非本地戶籍之常住人口」，同樣是半年以上有正常工作與居住地點者，應該申領居住證。臺灣人無法取得農村戶籍，符合城市外來打工人口的定義，權益近於大陸外來人口的居住證。

筆者將中共統戰的政治邏輯與 3 層制民眾權益層級的關係繪製成圖 1：大陸的福利制度最內圈係中共黨政軍幹部，是利

益分享層，第 2 圈係大城市戶籍居民，可獲得社會保險資格，第 3 圈係農村或中小城市居民則排除在外（中共官方文件常貶抑稱之為「低端人口」）。城鎮常住人口是在第 2 圈的收編層與第 3 圈的排除層之間的夾層。因此，當地方政府希望吸收這個夾層人口時，就會提供優惠條件與更短的落戶期限；而當地方政府想減少夾層人口時，就會減少其公共服務或是延長其落戶時限，迫使夾層人口退回最外層的中小城市或農村。

由於臺灣民眾與其他外籍就業者權益，主要等同於大陸境內常住人口居住證，可以依此判斷中共如何對待臺灣民眾或其他外籍人士。即中共希望引進臺資企業與人才時，地方政府會提供超乎居住證的優惠條件，主要是以城市戶籍居民相同待遇



**圖 1 中國大陸之新人群分類與公共服務制度**

（圖片來源：林宗弘等，「中國大陸居住證制度之研究」，2017：圖 1.2，頁 18）

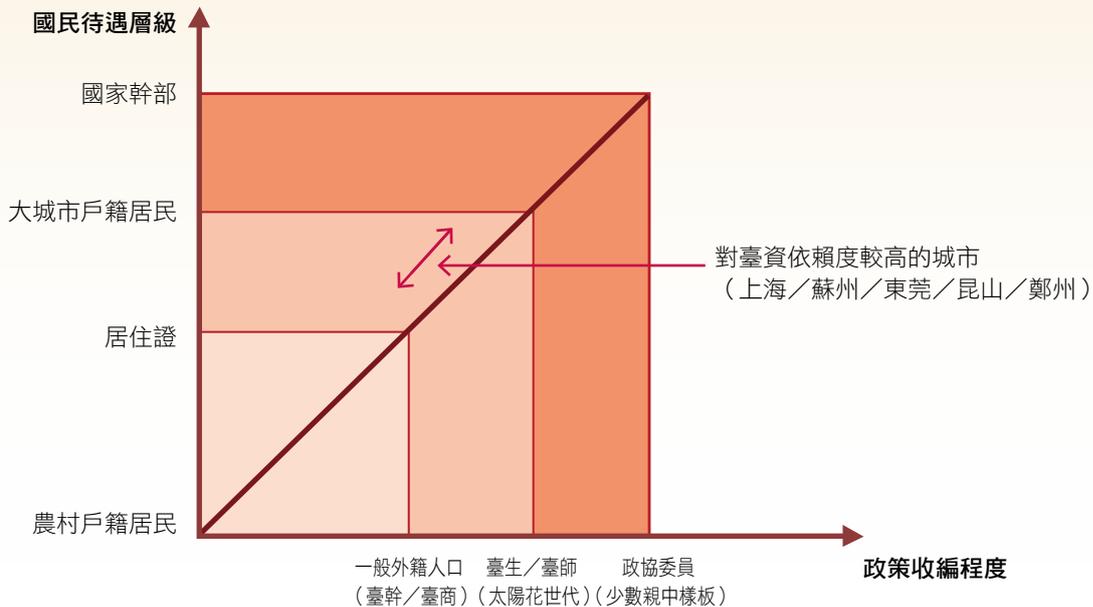


圖2 對大陸「惠臺」政策的推論：政策收編對象與國民待遇層級

(圖片來源：林宗弘等，「中國大陸居住證制度之研究」，2017：圖 6.2，頁 116)

的「同城待遇」來吸引人才，而當臺灣資金與人才不再有吸引力時，就倒退回居住證待遇，與大陸各地進城打工者差不多。

如圖 2 示，大陸民眾享有的公共服務待遇分為 4 類：國家幹部、大城市戶籍、農村戶籍與中間夾層的居住證，列在縱軸；橫軸則表示中共對不同臺灣統戰對象進行政策收編力度。由圖 2 可知，臺灣民眾權益本來就大致等於中國大陸居住證，是在大陸境內移工與外籍人士正常工作應有的公共權益之底限，不是什麼政策優惠或恩賜。

過去臺商在一些依賴臺資發展起來的城市，例如上海、東莞、昆山等地，曾經獲得租稅優惠或廠房土地取得優勢。然而，隨著大陸經濟政策改變，對臺商優惠程度下滑，逐漸回復到與外來常住人口相當。臺胞居住證的發放，證實當大陸不再需要

吸引臺資，臺灣人的待遇會從超國民待遇或城市居民待遇，下滑到一般居住證待遇，居住證固然帶來少數生活便利，長期來看，對臺胞優惠其實是在逐步下滑。

- Q 臺胞居住證只不過是另一張臺胞證？
- A 臺胞居住證與臺胞證的區別在於前者可以用來管理常住人口，掌握「準臺灣移民」。

臺胞證雖然有不便之處，早年作為外資人員所附加的權益並不低於居住證。每年持臺胞證進入大陸的民眾，經常超過 5 百萬人次，但 2010 年大陸戶口普查發現臺灣常住人口卻只有 17 萬人，陸委會查核在大陸工作的臺灣人則是 40 萬人，又有研究估算在大陸生活的臺灣人高達上百萬，這或許是常住人口與短期輪班臺幹的差異。而現在大陸發放臺胞居住證，主要是為了

區別臺灣在大陸的常住人口、短期觀光或商務簽證入境間的不同，以掌握這十餘萬人到百萬人間的「準臺灣移民」。

中共掌握「準臺灣移民」目的為何？一是想管住臺灣人的錢，即稅收來源，二是管住人，也就是可以施加政治約束。既然在大陸賺錢討生活，以後就沒有白吃的午餐，對「準臺灣移民」的管理會日趨嚴謹。

**Q 臺胞居住證與其他稅收法令無關？**

**A 臺胞居住證將會成為中共收取所得稅與「五險一金」的重要輔助證件與資訊來源。**

依據大陸《社會保險法》規定，在境內就業者應投保職工養老保險、醫療保險、

工傷保險、生育保險與失業保險，俗稱「五險」，由勞資雙方分攤；自營工商業者則應該投保城鎮居民養老保險與醫療保險，另外要收住房公積金，這也就是「一金」；依據各地方法令，「五險一金」占薪資比例高達 22 ~ 30% 之間。面對如此沉重的負擔，過去許多臺商薪資發放都在境外，以閃避「五險一金」。隨著大陸人口老化加速與生育率降低趨勢，各個地方政府的社保基金虧空急需現金補充時，即可以要求外籍或臺灣居民強制繳納。

另一個問題是個人所得稅。依據大陸新版《個人所得稅法》，居住境內 183 天以上者就是納稅義務人，有下列情形之一，納稅人應當依法辦理納稅申報：（一）取得綜合所得需要辦理匯算清繳；（二）取

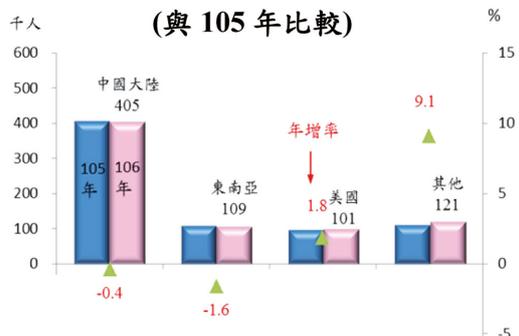
**在華境外人員**

境外人員	總人口	性別構成		年齡構成			受教育程度				
		男性	女性	0-14歲	15-64歲	65歲以上	未上過學	小學	初中	高中	大學
合計	1,020,145	605,821	414,324	188,312	784,215	47,618	111,188	120,886	97,201	142,229	548,641
外國人	593,832	336,245	257,587	109,485	471,858	12,489	67,398	74,524	41,162	52,374	358,374
台灣地區居民	170,283	116,547	53,736	26,864	135,482	7,937	10,719	13,919	11,155	27,235	107,255
香港居民	234,829	141,321	93,508	48,565	161,549	24,715	31,015	29,201	40,960	57,834	75,819
澳門居民	21,201	11,708	9,493	3,398	15,326	2,477	2,056	3,242	3,924	4,786	7,193

**二、赴海外工作地區**

(一)106 年國人赴海外工作國家（地區），中國大陸（含港澳）40 萬 5 千人或占 55.0%，東南亞 10 萬 9 千人或占 14.8%，美國 10 萬 1 千人或占 13.7%，三者合占 8 成 4。與 105 年比較，國人赴中國大陸減少 2 千人或 0.4%，赴東南亞亦減 2 千人或 1.6%，赴美國則增加 2 千人或 1.8%，其他地區亦增 1 萬人或 9.1%。

**赴海外工作地區 (與 105 年比較)**



中國大陸在 2010 年第 6 次全國人口普查中統計的臺灣地區居民只有 17 萬人；臺灣官方統計資料則為 40 萬人。（資料來源：維基百科：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%AC%AC%E5%85%AD%E6%AC%A1%E5%85%A8%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%99%AE%E6%9F%A5>；中華民國統計資訊網，<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=43612&ctNode=6395&mp=4>）

得應稅所得沒有扣繳義務人；（三）扣繳義務人未扣繳稅款；（四）取得境外所得；（五）因移居境外註銷大陸戶籍；（六）非居民個人在大陸境內從兩處以上取得工資、薪金所得。因此，此法賦予大陸稅務機構對臺灣居民追繳稅收的權利，而領取居住證者必然是境內有工作與住所且待滿183天者；領取臺胞居住證者，是有確實證件證明其為納稅義務人身分者。隨大陸



大陸《社會保險法》規定的五險一金占薪資比例高達22~30%，是相當沉重的負擔。（圖片來源：中新社/達志影像）

房地產泡沫化，財政收入衰退，亟需全面追繳欠稅時，臺胞居住證領取者將可能是優先查稅對象。

**Q 臺胞居住證與政治脫勾？**

**A 臺胞居住證將強化中共對臺灣移民的政治管控。**

當持一般臺胞證入境者與臺胞居住證脫勾為兩證時，中共將可以區分短暫入出境者與「準臺灣移民」，後者包括40萬臺幹與1萬多名臺生。這些「準臺灣移民」可能被迫領取臺胞居住證，而且領取臺胞居住證者可能成為「對臺31項措施」所謂優惠措施的必備證件，即可避免臺胞證的模糊空間，以針對真正的「準臺灣移民」進行政治統戰，例如逼迫這些人公開支持「一個中國」，諸如此類。臺生必須領取臺胞居住證，很難逃避政治問題。



持证人姓名。英文姓在前，名在后，姓与名之间用“.”分隔。如有中文姓名可一并打印。  
出生日期。按年、月、日的顺序排列。  
证件有效期。按年、月、日的顺序排列。18周岁以下申请人证件有效期为5年，18周岁以上(含)申请人证件有效期为10年。



证件号码。共15位，一人一号，终身不变。

2017年大陸公安部將《外國人永久居留證》改為《外國人永久居留身分證》，若日後亦宣布將「臺胞居住證」改為「永久居留身分證」時，領取居住證的民眾可能會喪失臺籍身分。

臺胞居住證現在妾身未明，它在法令上不是戶籍或身分證，但觀察大陸近來對外籍人士管理措施，例如：2017年6月，大陸公安部依《外國人永久居留證件便利化改革方案》，將《外國人永久居留證》改為《外國人永久居留身分證》。因此，如果中共宣布臺胞居住證改為臺灣民眾永久居留身分證，或是臺胞居住證等同於大陸戶籍時，就會進一步模糊臺灣準移民國籍，而依據《兩岸人民關係條例》擴大解釋，這些領取臺胞居住證的民眾是可能會喪失我國籍與健保等權益。若中共以此挑戰臺灣法令底線，就會迫使這些人面臨喪失我國籍的選擇。

**Q 到大陸讀書出路較好？**

**A 大陸畢業生薪資並不比臺灣畢業生更高。由於美「中」貿易衝突升高，未來想藉大陸頂尖大學做為跳板前往歐美留學恐怕更難。**

平均來說，現階段臺灣公私立大學教學條件仍優於大陸大學。臺灣生醫、自然或工程科目的大學生在臺就業前景良好（仍有機會外派），不必到大陸去；對非自然組來說，在陸就學臺生未來應會被強迫領取臺胞居住證，在大陸政治或思想審查日趨嚴格下，各項管理學、法學、社會科學或人文學門等理論思想應無法自由發展。綜合而言，建議臺生除非在臺灣考試失常而被大陸前10頂尖大學錄取，或因兩岸通婚、全家生計都在大陸等非去不可者，否則未來5年內臺生前往大陸讀書的出路不一定會比較好。



未來5年內臺生前往大陸讀書的出路不一定會比較好，提醒國人前往大陸求學、就業前，應澈底瞭解持臺胞居住證所附帶的可能風險後再出發。

**Q 美「中」貿易戰衝擊下，到大陸工作有何風險？**

**A 小心變成「臺留」！**

臺資在大陸優勢減少，尤其在美「中」貿易戰升溫下，使經營風險持續上升，甚至擴大到在大陸畢業臺生無法到海外繼續求學等，事實上，過去幾年確實有臺灣人，由於在大陸經商失敗、臺灣家庭破碎或欠債、司法等因素，有家歸不得，變成所謂的「臺留」，即留在大陸無法返臺的人；另一種說法「臺流」則是更為輕蔑的大陸用詞，即「臺灣來的外來流動人口」。臺灣就是我們永遠的家，而家的民主及自由制度不會限制家人要「留臺」或當「臺留」。善意提醒國人前往大陸求學、就業前，應更澈底瞭解持臺胞居住證所附帶的可能風險後再出發。