



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 134 期

2024 年 07 月

- 評析中共20屆三中全會 2
- 從國家安全看「新住民基本法」 4
- 中國經濟危機的虛實 6
- 憲政攤牌，與攤牌之後 8

編者的話

台北海洋科技大學通識教育中心吳瑟致助理教授，評論中共二十大三中全會落幕，「全面深化改革」、「中國式現代化」是經濟路線的核心，這是習近平自主自立的經濟統治思維，一來從各種刺激方案來找尋中國經濟發展的新動力，例如新質生產力的提出；二來是展現對內控制的能力，這呼應他對安全的重視，以及黨領導能力的強調，習近平更講究「政府管制」的作為，市場要「放得活」恐怕成效不彰，中國經濟仍難觸底反彈。此外，三中全會也具政治意涵，強調習近平的領導地位及黨的執政能力，沒有意外的話，緊接而來在今年十月後登場的四中全會，按慣例會涉及「黨建」議題，這讓三中全會更具政治意義。

中華亞太菁英交流協會王智盛博士，解析本次「新住民基本法」立法中對於語言的銜接、提供新住民就業和心理輔導資源、甚至成立「新住民發展基金」等政策被進一步地以專法彰顯。但是事實上，上述有關新住民的權益保障政策都已經在現行移民法制及政策中努力推動；希望「新住民基本法」的通過與施行，是進一步以專法強化對於新住民的權益保障，而不會造成執行上的疊床架屋，更不應該成為打開未來國家安全漏洞的「潘朵拉盒子」。

2024 年 7 月 22 日新台灣國策智庫經濟研究小組研討「中國經濟危機的虛實」，認為短期內除房地產，其他尚可支持；債務比較先進國家低，RMB 尚可解決目前問題，只是他們不敢印鈔票；中國大陸是有些風險存在，但需要估算作假的程度；2021 年上海封城有影響，真實數字還是有問題，表面與真實數字的落差要澄清；中國的經濟動盪與政治動盪的關係，經濟動盪與社會動盪的問題，都是全面性的問題；政策變化大而且相互矛盾，是不同部門之間利益不同的問題；匯率是最大破口，所以人民銀行一直救匯。

新台灣國策智庫法制與司法研究小組，2024 年 7 月 26 日召開「憲政攤牌，與攤牌之後」圓桌論壇會議，討論 585 號解釋的論述存在矛盾、解釋有問題，立法院調查權不是為了查弊，而是重大決策的輔助工具，大法官解釋卻又沒有講清楚；目前的暫時處分已經跳過 585 號直接跳到 325 號，目前暫時處分的立場過於鮮明、語氣強烈；大法官提名目前很政治化，也被質疑立場的公正。總統選罷法曾經有兩輪投票的提議，但憲法本意是相對多數很清楚；罷免制度很有問題，現在提高門檻又有自肥的嫌疑；倒閣實現可能性也很低，解散國會在雙方都自認有勝算時才會發生，有形同虛設的可能性；大法官論理應儘可能詳述理由，就正反的理由具體說明。

評析中共 20 屆三中全會

吳瑟致

台北海洋科技大學通識教育中心助理教授

前言

中共二十大三中全會延宕九個月，在今年（2024 年）七月才舉行，召開前夕，中共官媒強調「把黨領導貫穿改革各方面全過程」，凸顯黨領導與控制的重要性，當然，三中全會涉及中國經濟體制的討論，但是，二十大三中全會瀰漫著政治氣息，習近平對「安全」的重視，縱然在經濟發展上提及要「放得活」，但「改革」的側重，「全面深化改革」到實踐「中國式現代化」，「管得住」更為重要，包括監管、有效管理等，都是中共推動經濟政策的主軸！因此，三中全會的政治、經濟值得關注。

二十大三中全會的政治意涵

習近平的三中全會不只要確立經濟路線及論述，更關乎到他的政權穩定，尤其自二十大以來，中共內部權鬥、人事清洗動作頻傳，習近平的工作報告及可能審議的《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》（以下簡稱《深改決定》），沒有意外的話將會強調黨的領導地位，以及強化習近平的改革新時代，表面上經濟措施涉及了中國式現代化、全面深化改革，實質上則是確保習近平對內統治及掌權。

習近平的「全面深化改革」結合了「中國式現代化」的概念；可以說，中共試圖將「全面深化改革」落實在各個「系統部署」，進而連結「社

會主義市場經濟體制」的論述，以及作為確保完成「中國式現代化」的目標。此外，三中全會將「構建全國統一大市場」視為是「市場經濟基礎制度」的一部分，這解釋了深化改革目標有二，一是形塑中國的「制度之爭」，二是強化「由上至下」的統治能力。

細看《深改決定》的內容，強調了政府管制的重要性，包括三方面的管制脈絡，分別為「市場經濟管制」、「黨管制能力」、「安全管制」。中共二十大三中全會要求在 2029 年完成改革任務，以及在 2035 年完成國家治理體系、社會主義的現代化，一方面強化中共執政地位的正當性，另一方面更形塑習近平進入第四任期的必然性。綜觀之，二十大三中全會是政治性極高的經濟議程，攸關中共當前的政治局勢，同時關係到不久後將登場的四中全會。

二十大三中全會的經濟意涵

中共二十大三中全會聚焦在「中國式現代化」及「全面深化改革」，會議審議通過《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》，成了習近平建構第三任期經濟路線的重要文件，結合習近平所提出的工作報告內容，大致上總結中共二十大三中全會的經濟內容有三個主要面向，包括「經濟機制和改革」、「城鄉融合發展」及「黨領域與輿論引導」等，習近平在會議中提出多如牛毛的 300 項政策。

解析習近平的「中國式現代化」，這呼應了他所謂的新國家型態：「社會主義現代化國家」，無論是供給側、新質生產力、產業供應鏈、財稅體制及金融體制等，都要進一步重新部署，所提出的系統任務目標，除了提出創新、開放、因地制宜等具發展性的意涵，更強調韌性、安全及有效管理。

當前，習近平的經濟政策仍仰賴出口擴張的模式，短期的規模效應卻也帶來產能過剩的問題。簡言之，習近平的經濟統治思維是「管得住」重於「放得活」，所以「聚焦」和「系統部署」中不只提到經濟體制，還納入了「國家安全和軍隊改革」及「黨領導和執政能力」，以及「全國統一大市場」更有著計畫和監控的特性，換言之，習近平對於經濟市場的管制作為會愈來愈多。

小結

中共二十大三中全會落幕，「全面深化改革」、「中國式現代化」是經濟路線的核心，這是習近平自主自立的經濟統治思維，一來從各種刺激方案來找尋中國經濟發展的新動力，例如新質生產力的提出；二來是展現對內控制的能力，這呼應他對安全的重視，以及黨領導能力的強調，習近平更講究「政府管制」的作為，市場要「放得活」恐怕成效不彰，中國經濟仍難觸底反彈。此外，三中全會也具政治意涵，強調習近平的領導地位及黨的執政能力，沒有意外的話，緊接而來在今年十月後登場的四中全會，按慣例會涉及「黨建」議題，這讓三中全會更具政治意義。BT

從國家安全看「新住民基本法」

王智盛博士

中華亞太菁英交流協會

立法院趕在本會期結束前的最後一刻，由國民黨團、民眾黨團挾人數優勢表決，在半夜 23:44 壓線通過「新住民基本法」。這部看似保障新住民權益的重要法律，理應要獲得朝野不分黨派的共識支持，為何會走到由藍白陣營強行以表決方式強渡關山？原因就在於該法可能打開了國家安全漏洞的「潘朵拉盒子」。

必須強調，一部可以保障新住民及其子女權益、強化政府對渠等照顧輔導的法律，是所有人都樂觀其成的進步立法。但本次「新住民基本法」的立法過程之所以會引起諸多爭議，原因就在於其背後衍生的國安潛在風險。

首先，從程序來看。原本朝野已有協商共識以「新住民權益保障法」立法，卻在最後一刻被民眾黨以「抹紅」之名強行變更為「新住民基本法」，就已經披露出藍白立委在立法過程的粗糙與任意。簡言之，「抹紅與否」和任意變更法案名稱有何相關？若白營立委覺得被抹紅，要做的應該是論理自清、而不是藉口挾怨任意變更法案。見微知著，未來藍白陣營是否會如法炮製地找出各種藉口強行通過各種更為大開我國安漏洞之門的法律，確實讓人細思極恐。

其次，從名稱來看或有論者認為，無論是「新住民權益保障法」或是「新住民基本法」，都是要保障新住民權益，為何要如此執著在意？問題就在於「基本法」雖然也是法律，但更具有綱領

性、原則性或政策性的指導位階。我們當然認同無論是大陸配偶、港澳配偶或是外籍配偶，都應該在生活權益上一視同仁地受到法律保障，但台灣現行的移民法制，本就有規範大陸配偶的兩岸條例、港澳配偶的港澳條例、外籍配偶的入出國及移民法，現以一部「基本法」去框架所有的新住民，儘管目前法條中暫時看不出該法與現有法制的衝突，但未來是否會因為「基本法」而遭到有心人士無限上綱地擴大解釋，造成移民法規、兩岸條例等多部法律之間扞格衝突、甚至致使兩岸條例、港澳條例成為「新住民基本法」的子法或作用法？此種潛在風險其實不能輕忽。

第三，從內容來看。值得慶幸的是，在綠營立委的把關和媒體的監督下，「新住民基本法」並未偷渡納入原本民眾黨所提案的「政府對不同國籍或地區之新住民，行政措施應予以平等」條文，「暫時」杜絕了假新住民之名，行偷渡中配縮短取得身分證年限、甚至放寬公民權規範之實的可能性。但從上述程序與名稱的爭議來看，部分特定人士以高舉「新住民」大旗、強行拆解目前我政府基於民主價值與國安考量而相對嚴謹的中配法律規範之意圖似已昭然若揭。未來是否會有更多挾平權之名而侵蝕國家安全之實的相關立法作為，這次「新住民基本法」的「練兵」恐已讓有心人士更加蠢蠢欲動、而不可不防。

最後，仍然要強調，我們當然樂見本次「新住民基本法」立法中對於語言的銜接、提供新住

民就業和心理輔導資源、甚至成立「新住民發展基金」等政策被進一步地以專法彰顯。但是事實上，上述有關新住民的權益保障政策其實都已經在現行移民法制及政策中努力推動。我們強烈希

望「新住民基本法」的通過與施行，是進一步以專法強化對於新住民的權益保障，而不會造成執行上的疊床架屋，更不應該成為打開未來國家安全漏洞的「潘朵拉盒子」。

中國經濟危機的虛實

編輯部

編按：本文係 2024 年 7 月 22 日新台灣國策智庫經濟研究小組「中國經濟危機的虛實」圓桌論壇會議紀錄摘要。

一年來關於中國經濟的兩大議題，一是中國經濟資料造假成分，二是中國經濟風險的程度；2024 年上半年中國固定資產投資、社會消費品零售、商品房銷售額、貨物貿易與服務貿易差額，加起來合計 55.1 兆人民幣，這個應該高於國內生產毛額（GDP）的數字，實際上卻反而短少 6.5 兆人民幣，短缺部分佔 GDP 比例為 10.6%，表示 GDP 灌水幅度達到一成，所以實際經濟成長率約 4.7%。這次經濟半年報的發佈適逢三中全會，經濟數字要貼近實情又需要迎合上意，北京當局以調低基期墊高經濟成長率，今年第二季 5.3% 加上第一季 5.0%，平均後得到上半年經濟成長率 5% 的數字；GDP 從 2020 年開始改為國家統計局統一核算，惟統計誤差依舊存在，省市 GDP 加總不等於國家統計局的數字，原因之一在將基期壓低以利墊高。

外商與高新技術產品進口持續頹靡，外商已經連續 18 個月進口衰退，從 2023 年開始就是負的，2024 年前 5 個月，在陸外商出口年減 4.5%，進口年減 2.1%，排除 1 月連續 24 個月負成長；工業產能強調 2.0，高技術產品出口年增 3.1%，連續 3 個月正成長，進口年增 10.8%，連續第 6 個月正成長，止跌回升的原因為基期效應；此前兩者分別衰退 14 與 19 個月；中國並無產能過剩問題，而是消費衰退的結果，消費萎縮更甚於產能萎縮，所以產能過剩的衝擊是短期的；中國社會消費實際上在 2017 年即已經減緩，長期趨勢低迷，消費動能繫於餐飲，2024 年上半年餐飲收入年增 7.9%，連續 22 個月正成長，惟食品價格年減 2.7%，連續第 7 個月衰退；兩者呈顯著背

離趨勢，近期餐飲消費增加，但是食品價格降低不合理。

固定資產投資可能是最大的統計缺失，2023 年城鎮固定資產投資 503,036 億人民幣，較上年同期減少 69,102 億人民幣，即年減達 12.1%，但國家統計局給出的是年增 3.0%；投資動能 2022 年突然數字往上拉，實際應該是負數；中國實際外人直接投資(FDI)遠遜於官方統計，凸顯外資撤廠持續擴增，隱含一帶一路政策退縮，2022 年也開始搬錢回國，匯回外幣救股災；2024 年上半年，中國 FDI 計 4,989 億人民幣，年減 28.5%，連續 15 個月衰退，FDI 是他們不願公佈的數字，數字公佈不定，二月開始由美元改成人民幣數字，已經無法用於研究，因為有匯率操作與變動問題，商務部只公佈資金流入，沒有流出的公開資料；人民銀行數字，從 2007 年已經淨匯出，國家外匯管理局 BOT 數字也有 FDI 數字，淨額在第 3 季是負的，2022 年流出 504 億美元，2023 年累計達到 2 兆美元；資金外逃嚴重，實施滬港通、深港通也無效果，只有促成長期國債增加。

虛假貿易問題一直都存在；美國貿易總署質疑中國海關數字，海關總署與國家外匯管理局的貨貿統計確實存在差距；手機出口數字歸於外匯管理局，海關數字對比外管局的數字，數字差距愈大代表 MADE IN CHINA FOR CHINA 並沒有發生；2023 年海關出口統計 237,726 億美元，外管局統計 224,138 億美元，兩者差距 13,588 億美元，年增 36.1%；海關進口統計 179,842 億美元，外管局統計 181,343 億美元，兩者差距 1,501 億

美元，較前一年擴大近 10 倍；外管局增列外資在境內產銷，並剔除海關部分出口統計（來料加工），但海關出口統計項目仍較多，故應高於外管局；外管局並剔除國際運保費，導致外管局進口統計亦低於海關。

在陸台商藉由出口低報與進口高報，累計匯回 15,681 億美元；1992-2023 年中國大陸出口台灣 8,777 億美元，台灣自陸進口 9,651 億美元，中國大陸對台出口低報 874 億美元，隱含在陸台商藉此匯回 874 億美元，同期台灣出口中國大陸 16,506 億美元，中國大陸自台進口 31,313 億美元，中國大陸對台進口高報 14,807 億美元，隱含在陸台商藉此匯回 14,807 億美元，兩個匯差合計 1.5 兆美元以上；進口高報與出口低報，實際進口可能更低，出口則相反，實際逃匯規模難以估計。

各界矚目的房市危機，預期中國最快於年底將掀起上市建商倒閉潮，2024 年前 5 個月，外匯存底（含黃金）減去經常帳與直接投資差額，再加上對外承包工程完成營業額，為負 2,581 億美元，且連續 6 個月為負；此金額相當於資本外逃；前 5 個月，滬港通與深港通北向資金，合計 908 億美元，銳減 46.4%，目前外資僅願意增持債券；2023 年 8 月至 2024 年 5 月，境外機構持續購進

10,300 億人民幣。中國的困難在於房市與匯率風暴的二擇一，2023 年 11 月底，中央國債、地方政府債、地方政府融資平台(LGFV)——各城市投資建設公司債務（城投債），以及社會與資本合作(PPP)合計 956,148 億人民幣，佔國內生產毛額(GDP)的 75.8%，已超出於歐盟設定的 60%警戒值；北京當局應立即撥款 10 兆人民幣，將建商債務轉移至中央財政，據此，槓桿率雖升至 83.5%，但仍低於諸多先進國家，例如：日本、美國、法國、加拿大與英國皆超過 100%；反之，若無政府奧援，建商財務恐撐不到年底，系統性金融風暴接踵而來。

產能過剩問題，來自產業補貼，引起各國不滿；「新質產能」需要國內消費，國內疲弱就需要出口，中美與歐洲貿易問題不會緩解，南方市場的消費有限。總體而言，短期內除房地產，其他尚可支持；債務比相較先進國家低，RMB 尚可解決目前問題，只是他們不敢印鈔票；中國大陸是有些風險存在，但需要估算作假的程度；2021 年上海封城有影響，真實數字還是有問題，表面與真實數字的落差要澄清；中國的經濟動盪與政治動盪的關係，經濟動盪與社會動盪的問題，都是全面性的問題；政策變化大而且相互矛盾，是不同部門之間利益不同的問題；匯率是最大破口，所以人民銀行一直救匯。BT

憲政攤牌，與攤牌之後

編輯部

編按：本文係 2024 年 7 月 26 日新台灣國策智庫法制與司法研究小組「憲政攤牌，與攤牌之後」圓桌論壇會議紀錄摘要。

憲政攤牌 (CONSTITUTIONAL SHOWDOWN OR CONSTITUTIONAL HARDBALL) 是一個有用的分析概念，憲政運作的爭議本來就有，「攤牌」表示策略用到盡、用到滿的對決狀況；這個概念最早是哈佛大學教授提出，美國公法學者用來分析對抗，有時也是用以表示不對稱的對立；今年共和黨比以前更激進(RADICAL)，進一步深化這些理論工具的運用，也是開啟規範性討論，透過衝撞建立新的制度典範，也稱為「攤牌政治」(HARDBALL POLITICS)，我們的重點是攤牌之後，理論、資源如何啟發我們下一步的發展，分析與預測事件過後台灣憲政的走向。

涉及固有總統權力和立法權的權限配屬機關爭議，應考慮以下三項制度因素：1、憲法形式主義—考察規範本身文義、制憲原意；2、機關功能路徑—總統行為的效果是否是阻止其他憲政部門履行其職能。行政行為是否阻礙了立法任務的履行？（釋字 613、645）；3、課責路徑—在考慮總統的行動是否恣意濫權時，考慮總統是否行使了憲法賦予其他政府部門的權力、總統行動的效果是否遏止另一憲政部門的實質審查或制衡？（五權分治、平等相維之釋字 461、632）；基於五權分治、平等相維之意旨，我國行政權應享有一定程度之自主性，此在憲法文義中不難佐證其依據，更是我國行政實務上長久存在之事實；增修條文也賦予立法者就

國家機關之職權、設立程序與總員額，作準則性的規定，係在強調為立法權就此職權行使設下框限性準據的同時，也宣示行政權享有一定程度的自主權；我國憲政體制設計，轉變為類似美式總統制下，牽制與對抗的權力互動結構，轉向總統制發展的憲政體制，也是當代民主憲政國家的主流趨勢。

目前爭議似乎愈來愈激烈；暫時處分沒提立法程序違憲問題，暫時處分應該交代立法程序，如果沒有達到重大危險，是不是就交回立法機關自行研商；總統接受質詢問題，如果總統承諾及報告義務要履行，涉及民主憲政及重要公益，似乎要很嚴肅對待；總統有權無責問題，大法官裁判時有沒有可能判定權力分立制衡原則；總統立法院報告與有權無責，是不是有到達違憲層次？大法官此次肯認過去釋憲案的專案調查小組發動，325 號釋憲作為此次釋憲原則，585 號補充但是有實質修正 325 號，容易被質疑有選擇性的問題；聽證會問題，也有在 585 號提到一般人民與機關的要求，要檢討的是 585 號的妥適性，不一定站在 325 號的主張，因為站在 325 號會有瑕疵問題，引用解釋不夠精準，會被質疑大法官不夠公正；行政立法合一與行政立法分立，對權責分立制衡原則的解釋將形成對比。

585 號解釋其論述有些矛盾、解釋有問題，以前沒有想到立法院有沒有調查權，立法院調

查權不是為了查弊，而是重大決策的輔助工具，大法官解釋卻又沒有講清楚；目前的暫時處分已經跳過 585 號直接跳到 325 號，目前暫時處分的立場過於鮮明、語氣強烈，引起許多人失望；大法官提名目前很政治化，也被質疑立場的公正。總統選罷法曾經有兩輪投票的提議，但憲法本意是相對多數很清楚；罷免制度很有問題，現在提高門檻又有自肥的嫌疑；大法官現有總額為法定人數，現有總額是不是法定總額也是大有問題，違反一般社會通說與常識；倒閣實現可能性也很低，解散國會是在雙方都自認有勝算時才會發生，有形同虛設的可能性；大法官論理應儘可能詳述理由，就正反的理由具體說明；憲法 63 條立法院得議決重要事項，調查權的理由可以依此，監察院調查權是否限縮立法院調查權似乎未必。

憲法解釋要先從文本出發；原則概括、例外除外，總統權力是列舉，行政院剛好與總統權力顛倒，行政權是概括；憲法訴訟是方法論，考量合作觀點、基本共識、整合與機關忠誠，不是一般訴訟可以操作，大法官對權力拘束與判決先例要明確說明，以拘束力、判例支撐主文，如過度依賴先前判例，就會類似包裹式引用；假如要使解散國會有意義，倒閣誘因明確

性要充足，組閣權應該與解散後改選生態有關；代議民主底下罷免要慎重，因罷免違反自由委任；憲法法庭當行政與立法同步時，可能有過度攫取的情況，對司法獨立是不當設計；憲法政策的選項要讓更多人參與，例如提高門檻到三分之二；憲法可見行政立法監督，總統成立委員會時問責機制與制衡的落空，會有民主問責的問題。

目前總統提出國情報告不見得違憲，可能的各種方式例如統問統答，或者部分回答或一起回答，合憲與違憲之間有空白，可以建立憲政慣例制度，難說一定違憲或合憲；有關質詢與調查權，國會質詢權的保障，能不能獲得回答與行政資訊，德國聯邦憲法法院裁定問題的回答義務與界限要以個案判斷，裁判也可以具體化；少數黨團或議員就可以提釋憲，釐清回答義務與界限；調查權與藐視國會無關，多數執政才是問題，多數執政時沒有監督問題，國會中少數的質詢監督權力也應保障，德國是四分之一就可以提案，調查爭議提請聯邦憲法法院裁判，現在我們的問題是不相信大法官；在德國如果違反回答義務，其法律效果可能就是繼續大憲法訴訟。



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳

財團法人凱達格蘭基金會

地址：台北市松山區民生東路四段 97 巷 1 弄 6 號 1 樓

電話：(02) 2531-6607

傳真：(02) 2531-6692