

中國大陸推動「港澳臺居民居住證」 政策之評析

An Analysis of PRC's Policy of Residence Permits for HK, Macao,
and Taiwan Residents

王智盛 (Wang, Zhin-Sheng)

中央警察大學國境警察學系助理教授

壹、前言

繼今(2018)年初中國大陸(以下簡稱大陸)國臺辦無預警公布「對臺31項措施」的同等待遇(居民待遇)政策後,不到半年的時間,又推出重大新招,由大陸公安部、國臺辦、港澳辦在8月16日聯席召開記者會,宣布大陸將自9月1日正式實施「港澳臺居民居住證」(以下簡稱「居住證」),未來臺灣、港澳居民的居住證都採18碼,與大陸身分證相同,用於在陸「證明身分」。依據北京當局的說法,「居住證」是為了「港澳臺居民能夠在居住地享受到與大陸居民基本相同的公共服務和便利」——也就是所謂的「居民待遇」或「同等待遇」;從大陸三天後(8月19日)頒布的「港澳臺居民居住證申領發放辦法」內容觀之,這些待遇主要包括參加社會保險、勞動就業、上學、就醫等方面的3項權利、6項基本公共服務和9項便利(辦法第12條、第13條)之「生活便利」措施。但由於大陸推動「居住證」政策的特殊政治考量、復以此項政策舉措具體配套措施不明、持有者權利義務不清,在臺灣社會內部引起不少正反議論,並且使得大多數在陸國人觀望卻步。準此,本文以下謹就「居住證」的基本性質、風險評估及相應建議提出相關評析。

貳、「居住證」的基本性質與具體內涵

一、基本性質：「準中國公民身分證件」

(一)「居住證」的法源依據

儘管「居住證」政策引起廣泛關注，但一般民眾的第一個反應，泰半是「什麼是居住證？」、「居住證和臺胞證有什麼差別？」其實相較於過去為大家所熟知的「臺胞證」，兩者主要的差別在於：「臺胞證」的全名是「臺灣居民往來大陸通行證」，本質是用於入出境人流管理的「旅行證件」(Travel Documents)；¹而本次發布的「居住證」的全稱則是「港澳臺居民居住證」，本質是臺灣和港澳民眾在大陸的「身分證件」。

根據大陸政府 2016 年 1 月 1 日開始施行的《居住證暫行條例》第 3 條的定義，所謂「居住證」，是指持證人在居住地居住、作為常住人口享受基本公共服務和便利、申請登記常住戶口、辦理相關事務的證明。一言以蔽之，「居住證」其實本來只是外來人口在當地的居住證明，原本應只適用於大陸地區人民。而在「港澳臺居民居住證申領發放辦法」第 1 條中，已開宗明義定界：「根據『居住證暫行條例』的有關規定，制定本辦法；換言之，從法源層面來看，「居住證」已將港澳臺居民與大陸民眾併同視為中國「公民」，因此該證件可謂是「准中國公民身分證件」。

(二)「居住證」的根本性質

此外，外界或論大陸此次頒發「居住證」，應可視為臺灣民眾在大陸所領取的「居留證件」或「中國綠卡」，其實不然！所謂「綠卡」(green card)，原本係指美國合法永久居民證件，因為其主要色調為綠色而俗稱為「綠卡」。受到美國「綠卡」的影響，其他國家的永久居民卡、移民或居

¹ 旅行證件指一國政府依照法律規章或國際協議頒發並被外國承認和接受可用做國際旅行憑證的各種證件的總稱，包括具有國際法主體資格的國際組織按其章程頒發的通行證。[1] 旅行證件通常向其他政府保證：持證人可以返回發證國。旅行證件通常為小冊子形式，以允許其他政府發放簽證以及出入境章。旅行證有廣義和狹義兩種。廣義是指包括護照和旅行證件在內可供國際旅行使用的各種證件；狹義是指除護照以外的旅行證件，即護照代用證件。資料來源《維基百科》，網址：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%97%85%E8%A1%8C%E8%AF%81%E4%BB%B6>。

民簽證雖然並非都是綠色，也不一定是卡片，但是人們仍然習慣這些證件稱為「綠卡」——均泛指該國的「居留證」或「永久居留證」。至於為何大陸所核發的「居住證」不能比照「綠卡」看待，原因很直接也很簡單，因為「居住證」是北京政府發給臺灣民眾的「準中國公民身分證件」，這和外國的「居留權」甚至「永久居留權」有幾個本質上的根本差異：

第一，核發主體：外國對於臺灣沒有政治上的企圖和安全上的疑慮，因此「綠卡」的核發只是有效管理在該國長期居留的民眾。眾所皆知，核發「居住證」的北京當局，卻有併吞臺灣、消滅主權的堅定企圖和威脅。再退一步，大陸自始至終從沒放棄武力犯臺，面對這樣的一個政權所核發的「居留證」背後的政治考量與算計，恐不宜完全比照美國、日本等友我盟邦來看待。此外，相較於「綠卡」持有者原則上不會受到該國高密度的政治社會監控，「居住證」既有大陸社會信用體系的監控、又有融入大陸政治社會網絡的錯綜複雜等風險，兩者在社會脈絡的運用上也是截然不同。

第二，核發客體：客觀來說，一般在外國取得居留權或永久居留權的臺灣民眾，基本已是「準移民」，與臺灣社會雖然還有連結、但可能逐漸淡薄，因此「綠卡」基本上是「移民過渡」的身分證件。但大陸核發「居住證」所鎖定的是超過 150 萬常住於大陸的臺商、臺幹、臺眷、臺生、臺師等，一方面龐大的量體遠非其他國家的臺灣移民所能比擬，另一方面，由於兩岸經濟社會連結深刻、人員往來頻密，相信極少人會認為前往大陸的臺灣民眾是以「移民」的心態前往。因此「居住證」並不是「移民過渡」證件，更多是被「內國化」的公民證件。

二、「居住證」的具體內涵：生活便利與編碼方式

(一)「居住證」的「互聯網+」生活便利

依據北京當局的說明及「港澳臺居民居住證申領發放辦法」第 12 條及第 13 條規定，未來持有「居住證」的臺港澳居民將可在大陸享有包括享受勞動就業、參加社會保險、依法繳存提取和使用住房公積金等三項權利；義務教育、公共就業服務、公共衛生服務、文化體育服務、法律援助和其他法律服務等六項基本公共服務；以及機動車登記、申領駕駛證、參

加職業資格考試、授予職業資格、出行便利、金融服務、消費便利等九個方面的生活便利。而在該項政策公布之後，也看到不少長期在大陸生活居住的臺灣民眾高興宣稱：以後無論是在陸臺灣民眾所熟悉的行動支付、高鐵取票、滴滴打車「終於」可以落實生活便利。

但回歸到臺灣民眾在陸的生活便利而言，這次正式被國臺辦界定為「旅行證件」的「臺胞證」，其實早已具有部分身分證明和生活便利的重要延伸功能。經常往來兩岸的臺灣民眾都知道、甚至可能目前也都是採用如此的方式，例如：「臺胞證」可以到大陸銀行開戶、可以辦理大陸的手機門號、可以依前二者綁定大家所熟知的支付寶或微信支付等大陸引以為傲的「行動支付」、可以綁定「滴滴打車」、當然「理論上」也可以在大陸各地機場、高鐵訂票取票。換言之，多辦一張「居住證」，基本的生活便利和過去使用「臺胞證」，截至目前為止差異並不大，也使得部分在陸臺灣民眾裹足不前。

（二）與「中國」公民身分證相同的 18 碼編碼方式

當然，本次「居住證」最重要的變革，應該是改成和「中國」公民身分證一樣的 18 碼編碼方式。誠如國臺辦所言，「居住證」的公布，採用了大陸居民「身分證」製作技術標準，並且使用 18 位身分證號碼，以確保臺灣民眾在大陸社會公共服務系統中用於識讀身分證的所有終端和設備都能識別，進一步深化臺灣民眾在陸的生活便利。北京當局也宣稱這樣將有助於臺胞與大陸「融合」使用各項社會福利、醫療保險等，也能更便捷地和上述各種行動 APP 綁定而達到生活便利的目的，進一步能實現與「中國」公民「身分證」在日常使用上的無差別體驗。

參、「居住證」的風險評估

一、「居住證」的主權風險

儘管北京當局宣稱「居住證」推行的目的是為了要進一步落實中共 19 大報告中對臺民眾的「同等待遇」，但若深層看，頒行「居住證」不只是

為了臺灣民眾的「同等待遇」，更有以下幾層深刻的主權意涵和風險：

- (一) 「居住證」片面轉化過去「境外」概念為「境內」，間接坐實臺灣人民是「中華人民共和國」國民的法理地位。依據前述《居住證暫行條例》，原本「居住證」的申請不是用於港澳臺和外國人，也就是所謂的「境外」民眾。但本次直接頒行臺灣和港澳居民申請「居住證」，等於是「偷渡」臺港澳民眾原本「境外」的法理地位，轉化成為「境內」的人民。而以這種「類身分證」的身分文件直接套用在臺灣民眾在大陸的日常生活使用上，更間接對外坐實臺灣民眾是「中華人民共和國」「國民」的法理定位和既定事實。
- (二) 「居住證」將臺胞在大陸「戶籍化」，侵蝕《兩岸人民關係條例》既有的「單一戶籍」法制基礎。儘管「居住證」美其名為「居住」，但事實上提供臺港澳民眾在當地城市許多原本只有「落戶」居民才應該享有的權益，諸如社保、學籍、住房等，基本上可以說是以「居住證」之名，行「戶籍化」之實。而眾所皆知的是，依照《兩岸人民關係條例》對於兩岸人民的規範，是以「戶籍」做切割——即擁有臺灣戶籍就不能有大陸戶籍（反之亦然）的「單一戶籍」制度。然而「居住證戶籍化」的政策，等於是「擦邊球」方式挑戰《兩岸人民關係條例》既有的「單一戶籍」法制基礎，當然更可能逐步侵蝕兩岸行之有年的法理架構。

二、「居住證」的安全風險

誠如蔡總統所言，「居住證是一張卡片，跟認同是兩回事」，筆者也認為抽象的國家認同並非是申領「居住證」最為嚴重的國家安全風險。但在陸申辦「居住證」的臺灣民眾，無論是「自願」或「被自願」，可以確定的是必然和大陸社會產生比一般臺灣民眾更為深刻的連結——至少在融入大陸社會信用體系、面對大陸政治監管的面向上，將會承擔更多的疑慮與風險，當然也可能因為長期沈浸大陸社會網絡之中而有更多暴險的可能。換言之，「居住證」對於臺灣實質的國家安全風險，可能來自於北京強烈的政治意圖及統戰侵蝕，簡單以幾個可能的狀況為例證，說明「居住證」

可能衍生的具體國家安全潛在風險：

首先，根據目前臺灣「公務人員任用法」第28條規定，僅規範雙重國籍者不得擔任臺灣公務員；換言之，持有「綠卡」者是可以擔任公務員，而「居住證」目前並無明確規範。試想，一位持有「居住證」的上海復旦大學國際關係學院優秀臺灣籍碩士，回臺參加國安單位特考，並且順利考取，究竟會對我們國家安全運作體制產生什麼影響？就算沒有影響，考上的人又如何自處於過去在大陸的訓練、人脈與工作之間的衡平？

其次，依照目前臺灣《選罷法》相關規定，雖然也沒有規範持有「綠卡」者不得參選，但綜觀臺灣近年大大小小的選舉，候選人無不被放大檢視「沒有綠卡」或者「放棄綠卡」。而較「綠卡」性質更為敏感的「居住證」，目前也無相應規範，可以預見，領有「居住證」的臺灣民眾，必然長期在大陸生活，鑲嵌在大陸的政經社會脈絡，剎時突然回臺參政選舉，難免讓人有所疑慮，如同近年來統促黨、愛國同心會等在資金及立場上難免讓人質疑、甚至引發臺灣社會對立衝突。

筆者必須強調，我們應該要尊重臺灣民眾因為生活所需而不得不在大陸申領「居住證」的選擇，並保障其基本權利，但也必須同時考量國家安全與個人人權之間的衡平。但以上例證，都不是抽象而空洞的木馬屠城，而是實質可能發生的國家安全風險。

肆、「居住證」的政策建議

過往大陸採取「入島、入戶、入心」的「大統戰」對臺戰略，乃是以「來臺」為主、寄希望於臺灣人民，但習近平主政後改採「單邊主義」的對臺政策，以「操之在己」的單邊作為、強調「引進去（大陸）」的「融合發展」，已和過往「走出來（臺灣）」的思維截然不同。而「居住證」的推行，將使得大陸更進一步實踐從「走出來」到「引進去」兩岸未來新場域競爭。直言之，大陸「單邊作為」對臺政策是以「引進去」為主的精準統戰，因此，未來競爭場域變成在大陸，北京當局必然以「操之在己」的主場優勢擴大效果，甚至透過「以臺引臺」製造臺灣社會分化對立，臺灣

面對這樣的新場域競爭，不可不戒慎恐懼。而「居住證」政策可說是北京當局再次以單邊作為挑戰兩岸現狀的具體實踐。面對北京當局步步進逼的各種單邊作為，臺灣必須謹慎嚴肅面對，切勿在各種政策形塑調整的過程中，造成臺灣人民的分化對立或國安疑慮。由此觀之，如何求取最大公約數以衡平規範「臺胞居住證」政策，有賴各方更多的討論及思辯！

因此，目前陸委會評估是否以報備、限縮部分公民權利等措施，管理臺灣民眾在陸辦理「居住證」。但持平來說，筆者雖然完全贊成應該在國安安全的衡平考量下，適度予以有效管理，但也不能忘卻臺灣政府作為強力後盾的情懷。因此，對於申領「居住證」的臺灣民眾，與其說要「有效管制」、不如說是「衡平管理」。而這個管理，應該要兼顧三個衡平：「民眾觀感與臺商（泛指所有申領臺灣民眾）權益」的衡平、「國家安全與公民權利」的衡平、「有序管理和有效服務」的衡平。對達到這些「衡平」，若能優先建立有效的申報登記和管理制度，接續透過數據資料分析對於國家認同、國家機敏和社會資源分配的影響，再來整體規劃完整的配套管理措施，應對於我國人赴陸管理可望帶來更為正面的政策效益。