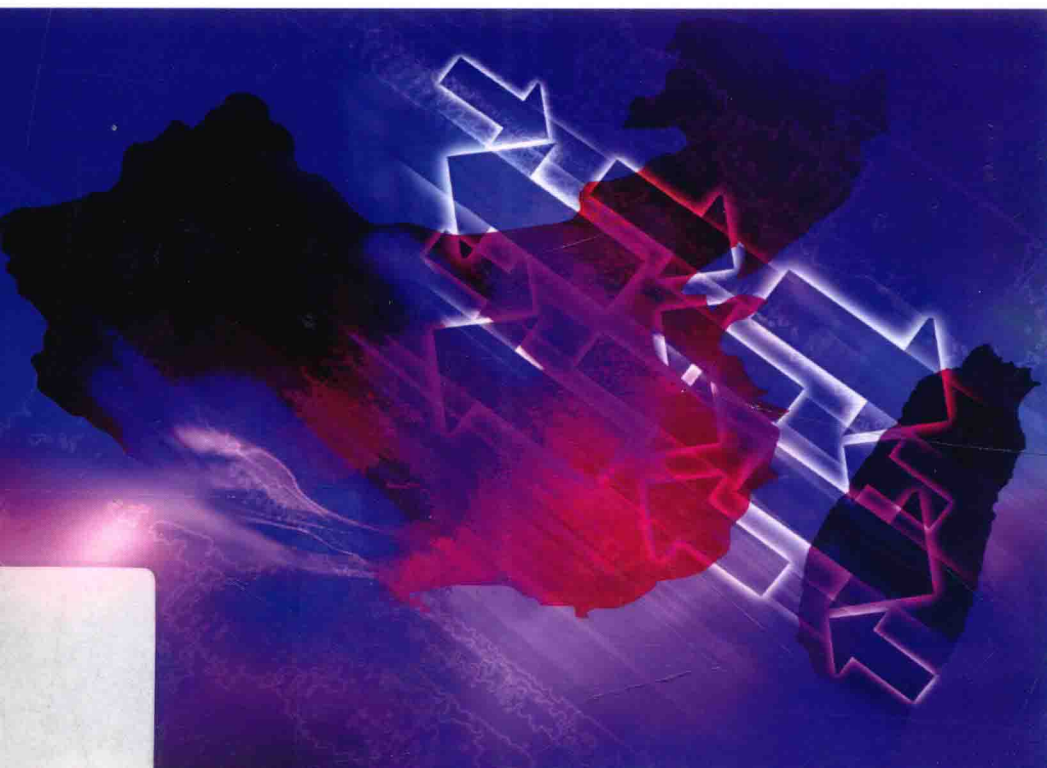


兩岸互設辦事處 政策性評估

蘇豐凱 / 著



當代兩岸關係(二) 01

兩岸互設辦事處
政策性評估

蘇豐凱 — 著

致知學術出版社 出版發行

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

兩岸互設辦事處政策性評估 / 蘇豐凱 著. -- 初版. --

臺北市：致知學術，民104.04

面；14.8×21公分. --（當代兩岸關係.二；1）

ISBN 978-986-5681-38-8（平裝）

1.兩岸關係 2.兩岸交流

573.09

104004241

當代兩岸關係（二）01

兩岸互設辦事處政策性評估

作者／蘇豐凱

執行編輯／黃苓媛

企劃編輯／劉松福

封面設計／陳宜伶

美編排版／無私設計 洪偉傑

發行人／王志軒

出版者／致知學術出版社

公司地址／思行文化傳播有限公司

地址：台北市重慶南路一段99號11樓之6(1107室)

電話：(02)23318262

傳真：(02)23318272

電子郵件：service@tec2c.com

出版日期／民國104年4月初版一刷

定價／新台幣260元

版權所有·翻印必究

Printed in Taiwan

目錄

第一章 緒 論	5
第一節 研究背景	5
第二節 文獻檢討	11
第三節 研究設計	25
第四節 章節安排與說明	33
第二章 政策背景分析	35
第一節 兩岸關係的問題分析	35
第二節 政策發展過程分析	46
第三章 政策需求面評估	53
第一節 互設辦事處需求性評估	54
第二節 政策民意順服評估	79
第四章 兩岸互設辦事處政策規劃性評估	89
第一節 兩岸互設辦事處可能模式與職能分析	90
第二節 辦事處最佳形式評估	129
第五章 兩岸互設辦事處執行性評估	143
第一節 海基會「辦事處」功能延伸為「準領事功能」	143
第二節 辦事處風險性評估	156
第六章 結 論	161
第一節 研究發現	162

第二節 政策建議	169
第三節 後續研究建議	175
參考文獻	177
一、中文部份	177
二、英文部分	183
附 錄	185
附錄一：行政院大陸委員會組織條例	185
附錄二：行政院委託民間團體辦理大陸事務要點	191
附錄三：受託處理大陸事務財團法人監督條例（草案）	193
附錄四：行政院大陸委員會香港事務局組織規程	196
附錄五：行政院大陸委員會香港事務局編制表	199
附錄六：行政院大陸委員會香港事務局辦事細則	200
附錄七：財團法人海峽交流基金會捐助暨組織章程	203
附錄八：財團法人海峽交流基金會組織規程	209
附錄九：海峽兩岸關係協會章程	213

當代兩岸關係（二）01

兩岸互設辦事處
政策性評估

蘇豐凱 — 著

致知學術出版社 出版發行

目錄

第一章 緒 論	5
第一節 研究背景	5
第二節 文獻檢討	11
第三節 研究設計	25
第四節 章節安排與說明	33
第二章 政策背景分析	35
第一節 兩岸關係的問題分析	35
第二節 政策發展過程分析	46
第三章 政策需求面評估	53
第一節 互設辦事處需求性評估	54
第二節 政策民意順服評估	79
第四章 兩岸互設辦事處政策規劃性評估	89
第一節 兩岸互設辦事處可能模式與職能分析	90
第二節 辦事處最佳形式評估	129
第五章 兩岸互設辦事處執行性評估	143
第一節 海基會「辦事處」功能延伸為「準領事功能」	143
第二節 辦事處風險性評估	156
第六章 結 論	161
第一節 研究發現	162

第二節 政策建議	169
第三節 後續研究建議	175
參考文獻	177
一、中文部份	177
二、英文部分	183
附 錄	185
附錄一：行政院大陸委員會組織條例	185
附錄二：行政院委託民間團體辦理大陸事務要點	191
附錄三：受託處理大陸事務財團法人監督條例（草案）	193
附錄四：行政院大陸委員會香港事務局組織規程	196
附錄五：行政院大陸委員會香港事務局編制表	199
附錄六：行政院大陸委員會香港事務局辦事細則	200
附錄七：財團法人海峽交流基金會捐助暨組織章程	203
附錄八：財團法人海峽交流基金會組織規程	209
附錄九：海峽兩岸關係協會章程	213

第一節 研究背景

一、問題緣起

2008年馬政府上台後兩岸長期以來的緊張關係開始出現緩和的氣氛，由兩岸政府所委託具「半官方性質」的民間機構——海基與海協兩會在中斷十年後重新開啟交流，憑藉著過去所奠定的互信基礎積極的進行協商並簽署多項協議，於2008年12月15日正式開啟兩岸「大三通」⁰¹全面海空運直航，自此兩岸進入全面交流與合作的歷史新頁。這種種跡象顯示兩岸關係已經開始走向和解共榮的方向，但在兩岸交流與談判過

01 〈行政機關依立法權行使結果及兩岸條例第95條規定執行海空直航協議〉立法院對於行政院所送四項協議，未如期進行決議，行政機關依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（下稱兩岸條例）第95條規定「立法院於會期內一個月未為決議，視為同意」的法律效力，執行海空直航協議。資料來源：陸委會網站：<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/cnews971215.htm>。

程中仍然有太多不確定因素與令人擔憂的問題值得關注。兩會復談影響著兩岸未來的走向，雖然談判議題多從事務性的經濟層面開始著手，盡量避免觸碰政治上的敏感神經，但其背後所代表的政治意涵卻深深影響了兩岸關係日後的走向。

海基與海協兩會在兩岸交流中扮演著「觸媒」與「談判」的重要角色，隨著兩岸交流越益頻繁，其所要擔負的責任也將越益重大，因此現有的兩會組織與功能漸漸有加強的必要。在兩會協商中海協會會長陳雲林首先提出要以「中國旅行社」名義在台灣設辦事處，我方代表也立即回應主張要在大陸設辦事處，但要再回台報陸委會審議。⁰²由此看來兩岸互設辦事機構的需求是雙方為因應日益龐大的公務需要與交流之便所達成的共識，但是以何種形式與名稱，雙方卻還未達成協議。海協會會長陳雲林表示希望以「中國旅行社」名義來台設立辦事處，明顯有以香港模式套用至台灣以達成要台灣接受其「一國兩制」香港模式的目標，有矮化台灣主權的意味。海基會卻希望以海基、海協兩會模式互相設立對等地位的辦事處，海協會卻對此意見沒有回應⁰³，據台灣另一媒體的說法卻認為海協會長同意以兩會模式互設辦事處⁰⁴，

02 江陳會中，陳雲林主動提出中旅社來台設辦事處，江丙坤贊成，主張我方也要在大陸設處，但「回台要回報陸委會」。王玉燕、林琮盛、何明國，〈兩會復談 海協會拋互設辦事處〉，《聯合報》，2008年6月13日，版A2。

03 江陳會談時，海協會會長陳雲林主動提到，目前台胞到大陸，台胞證要送到香港中旅社，未來兩岸包機直航，雙方都不需要經過香港，是不是可以在台北辦理有關手續？陳的提議出乎我方意料，也超出我方這次對話的議題清單。不過當時海基會副董事長高孔廉打蛇隨棍上，說「你用旅行社不好吧！你要設的話，就應該用海基、海協會的辦事處來設。」陳雲林當時沒有表示反對，也沒有說贊成。何國明，〈兩會互設辦事處 陳向江私下確認〉，《聯合報》，2008年6月16日，版A2。

04 海基會高層都認為「兩邊互設辦事機構」這個訊息，非同小可。不過，高孔廉私下疑惑地說：「我不懂的是，這是以旅行社的名義？還是以兩會的名義？」江丙坤回說：「感覺上是兩會層級設辦事處，但還需要查證。」不料海基會副秘書長龐建國其後發言強調「兩岸兩會互設辦事處已是高度共識」、「這是最大賣點」，才引起外界嚴重誤解

而台灣主管機關陸委會也未表同意⁰⁵。這背後的談判真相，在沒有官方正式承認前我們不得而知，但可以確定的是顯然雙方在互設辦事處之議題上還沒有達成共識，還有很大的爭議與問題需要克服。

綜觀以上所述，顯然兩岸互設辦事處是兩岸政府所必須審慎評估與研議的問題。為因應兩岸日趨頻繁與緊密的交流，互設辦事處解決兩岸間交流衍生的問題似乎有其必要性，但以何種形式設立辦事處必須經過審慎的風險評估。必須要在不矮化台灣主權的前提下兼顧台灣國家安全，且能順應兩岸民眾交流所需，更要能暢通兩岸政府聯繫管道，在這眾多的考量中取得一個最佳的平衡點。

二、研究動機與目的

（一）研究動機

對於海協會長陳雲林在與海基會董事長江丙坤會談時，提出希望以「中國旅行社」的模式在台灣設置辦事處以解決兩岸交流之相關問題，國內新聞媒體輿論多認為海協會突然拋出非既定之議題，讓海基會代表措手不及是在搞「突襲」，輿論更多所批評海基會是否逾越其職權。據學者楊開煌的說法，事實上，在每次成功的基礎上，提出下一階段兩岸可以談判的議題，是一種善意的表示，另一方可以接受也完全可以不接受，而且可

與風波。直到十二日晚間八時，江丙坤與陳雲林共進晚餐時，江再細問陳，到底「是以旅行社名義，還是兩會的名義？」陳雲林清楚地回答說：「是以兩會的名義。」江丙坤聽了點一點頭，再向陳說：「由於這非政府授權的議題，還需要帶回台灣研究。」林庭瑤〈江陳會高度共識？催生兩會辦事處 陳雲林連提兩次〉，《中國時報》，2008年6月19日，A2。

05 兩岸大三通，有人建議海基會、海協會互設辦事處，服務兩岸民眾。行政院大陸委員會主委賴幸媛今天表示，目前有一定的困難度，希望透過互信，逐漸解決。〈兩岸兩會互設辦事處？賴幸媛：仍有困難〉，【中央社／高雄縣16日電】。資料來源：《聯合新聞網》2008年6月16日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/4646550.html>。

以預先準備有何不妥，反而是對方告知己方最關心、最在意的議題，是對方洩密，對台灣沒有任何不利之處。⁰⁶筆者認為「兩岸互設辦事處」是兩岸交流下所需也是為解決兩岸交流所衍生問題的必要作法，趁海協會拋出此議題先做球給海基會的契機，我們應該審慎評估如何接球才能符合台灣人民之利益並期待兩岸能夠共榮發展，因此評估「兩岸互設辦事處」的議題便成為筆者關心的重點。

（二）研究目的

綜合以上的研究動機，筆者認為要全面探討兩岸互設辦事處可行性，必須要從根本面談起，首先釐清兩岸互設辦事機構，其機構功能性與代表性為何，這不僅關係到辦事處所能執行的功能業務，更牽涉到兩岸主權爭議的問題。新政府上台後，兩岸兩會在談判過程中都很有默契的以「建設性的模糊」來「擱置爭議」以期對兩岸談判能順利進行以「共創雙贏」。馬英九總統上台後多次提到兩岸應在「九二共識」的基礎上盡快恢復協商並解決兩岸有關問題，⁰⁷中共主席胡錦濤也在與美國總統布希的通話中表

06 據報導，海協會的陳雲林在與海基會江丙坤會談時，表達希望兩會未來商談互設辦事處議題，這一提議原本只是就兩岸形勢發展下，預先提出未來議題，醞釀預案，以便順利推動兩岸關係的良性建議，在台灣海基會成員的錯誤轉述下，一度被媒體誤為對方搞突然襲擊，又在媒體的轉述下，台北傳出海基會越權及對方故意測試台灣底限等等猜測。事實上，在每次成功的基礎上，提出下一階段兩岸可以談判的議題，是一種善意的表示，另一方可以接受也完全可以不接受，而且可以預先準備有何不妥，反而是對方告知己方的最關心、最在意的議題，是對方洩密，對台灣沒有任何不利之處。楊開煌，〈從氣氛塑造到簽訂協議 論兩岸兩會之復談〉，《海峽評論》211期，2008年7月號。資料來源：<http://www.haixiainfo.com.tw/FF/211-7230.html>。

07 馬英九在當選後第一場國際媒體記者會上表示，一中原則不是問題，他接受一個中國各自表述的九二共識。媒體問馬是否接受「一中」概念。馬英九說，依一九四九年制訂的憲法，「一中」就是中華民國，但兩岸在九二年曾承認對一中的不同解讀，過去雙方是互不相承認，現在要互相承認也很難，因此只能互相不否認，擱置主權爭議。田世昊、羅添斌、蘇永耀，《承認九二共識 馬接受一中各表》，資料來源：《自由電子報》，2008年3月24日，資料來源：<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/mar/24/today-t1.htm>。

示：在「九二共識」基礎下恢復兩岸協商談判是其一貫的立場。⁰⁸ 這顯示兩岸領導人都願意在「九二共識」原則下進行協商談判解決問題。但「九二共識」以我方的立場來說是：一個中國原則下，各自表述其意涵；但以中共方面的說法是：兩岸同意「一個中國原則」，⁰⁹ 我方著重點在「各自表述其意涵」，中共則是堅持「一個中國的原則」，這樣的說法也可以說是沒有共識的共識，就是雙方在建設性模糊的原則下擱置爭議，以讓雙方政府都有台階下也能對人民交代，但又不妨礙兩岸談判協商的進行。兩岸互設辦事處不論用任何形式都很難規避兩岸主權爭議的事實，兩會互設辦事機構必定也要尋著「九二共識」所創造出來的模糊空間，與「擱置爭議、共創雙贏」的談判精神，來設立能兼顧國家主權與民眾根本利益，並能讓兩岸政府都能接受的代表機構。接著探討兩岸互設辦事處所能夠扮演的角色與實際能運作的功能性為何？新政府上台後，兩岸在兩年內簽署多項協定，其中有關大陸觀光客來台簽證核發問題；兩岸客貨海空運直航衍生的問題；兩岸郵件往返傳遞認證與遺失問題；還有食品安全保障：其中最重要的是攸關保障上百萬在大陸經商、求學或旅遊民眾的人身安全與相關需求，這些問題都需要設立對等機構作為辦事處來統籌規劃並監督執行這些業務。最後必須對兩岸互設辦事處的可行性做一全面的評估，因為畢竟兩岸關係屬於「不正常」的情況，不能簡單以國際關係或國際法來定位，也不能矮化自我主權歸為內政問題來看待，所以在兩岸談判與互設辦事處時

08 小布希時期白宮國家安全顧問 James S. Brady 指出，中國國家主席胡錦濤曾表示，九二共識即承認只有一個中國，但同意彼此對「一個中國」有不同的定義。參見：James S. Brady, "Press Briefing by National Security Advisor Stephen Hadley on the President's Trip to the NATO Summit", The White House For Immediate Release, March 26, 2008.

09 美國總統布希廿六日致電中共國家主席胡錦濤。白宮國家安全顧問哈德利轉述說，胡錦濤提到「九二共識」，也就是承認兩岸只有一個中國，但兩岸也同意彼此對「一個中國」有不同的定義。李明賢、張宗智，《布胡熱線拋出一中各表》，《聯合新聞網》，2008年3月28日，資料來源：http://mag.udn.com/mag/vote2007-08/printpage.jsp?f_ART_ID=117919。

必定要考量其所可能帶來的風險與挑戰，並對可能傷害到台灣利益與台灣國際地位的做法提出警告，希望能做一完整的政策評估與規劃建議。

依據上述研究目的，本書提出三大欲探討解決的問題方向：

1. 兩岸互設辦事機構該如何定位其代表性，又什麼樣形式的辦事機構最能符合台灣國家利益亦能讓兩岸政府都能接受？

在兩岸頻繁的交流中，為解決衍生的問題，互設辦事機構是必要的趨勢，兩岸雙方政府也有此共識，但對於以何種形式設立辦事處卻未有共識，雙方在互設辦事處的前提雖是以解決事務性問題為首要條件，但實際上其背後卻隱含更多的政治性意涵甚至國家主權的象徵性，因此該以何種形式互設辦事機構才能令兩岸不同意識型態政黨，與政治意見紛歧的人民所共同接受將是一大考驗。兩岸定位以建設性模糊的「九二共識」是目前兩岸政府與美國方面較能接受的說法，但台灣內部仍然有民進黨等泛綠支持者有不同的意見，因此筆者將提出各種可能辦事處設立形式的分析評估，並評估海基、海協兩會是否是互設辦事處的最佳形式，期能找出最適合兩岸目前關係之對等辦事機構。

2. 兩岸互設辦事處能夠扮演的角色與實際運作的功能性為何？

若兩岸互設辦事處，功能上是僅止於執行現有海基、海協兩會的業務，與兩會簽定相關協定的部分？或是增加中共國台辦主任陳雲林所提出（香港中國旅行社模式）的「簽證核發」等「準領事權」的功能？其所賦予的權限與職能該如何界定？上述都將是本書所討論的重點。

3. 兩岸互設辦事處，對兩岸經貿交流與和平發展可能帶來的利益與可能對國家造成的主權侵害與國家安全威脅為何？並該如何應對？

本書將對兩岸互設辦事處做一全面的政策性評估，評估兩岸互設辦事處能夠對兩岸交流與和平發展帶來的利益為何？並全面檢討兩岸互設辦事處對國家可能造成的傷害與反效果，是否對國家主權有矮化疑慮？是否威脅到國家安全？國內反對意見是否會對國內政局穩定帶來隱憂？最後從政策評估的方向中提出政策性建議，並期望兩岸互設辦事處能為兩岸帶來雙贏。

第二節 文獻檢討

一、相關概念檢討

「兩岸互設辦事處政策性評估」此一研究主題包含一重要概念「辦事處」，兩岸之間所互設的辦事處，就功能上而言是處理兩岸人民往來與經貿交流的相關問題，與正常國家間的「領事職務」有很大的同質性。但兩岸所互設之「辦事處」能不能以台灣與正常國家之間交往所設辦事處（領事館）來等同視之，還是因為兩岸情況特殊，而須以不同的定義來看待兩岸之間的「辦事處」，在研究本主題之前有必要先針對「辦事處」此概念意涵做一檢討如下。

（一）從台灣外交部定義上檢視

中華民國外交部及駐外使領館、處組織及名稱，在早期較為簡單，而後日漸演變複雜。在駐外使領館、處方面，隨著客觀環境和時代的變遷，於名稱上多有所更迭，但基本架構及工作內容則無不同。礙於國際現實，中華民國無法依照國際慣例在全世界各地駐外單位皆沿用傳統的大使館、

領事館名稱編制，故乃於若干無邦交地區，煞費苦心，曾有「遠東貿易中心」、「中華旅行社」、「太平洋經濟文化中心」、「孫逸仙文化中心」及「中國文化研究所」等不同名稱的出現。¹⁰ 1971年我國退出聯合國後，與我國斷交之國家越來越多，因此不得不正視現實，在無邦交之國家或地區另設機構替代作為權宜的辦法，行政院乃核定《外交部駐外代表機構組織規程》，其中第二條規定：外交部為促進與我國無外交關係國家或地區之實質關係，及保護旅居當地國人之權益，得在無邦交地區得酌設代表處或辦事處。有關駐外代表機構代之層級，該組織章程第四條規定：「凡以一國為業務區域者，設代表處，其地位相當於大使館；以一國之某一個地區為業務區域者，設辦事處，其地位相當於總領事館或領事館」。¹¹ 由此可知，台灣設外辦事機構名稱如辦事處、代表處等，都是代表台灣在沒有外交關係國家中執行領事或外交業務的機構。若將兩岸關係定位為「準外交關係」的互動模式上，那兩岸互設辦事處的定位應該也近似於「總領事館」或「領事館」，而其職能也就等同於國際法規《維也納領事關係公約》¹²中所訂定的領事職務。

10 劉達人，《中華民國外交行政史略》，台北：國史館印行，民國89年，頁51。

11 〈外交部駐外代表機構組織規程〉，中華民國六十一年十一月廿二日行政院台六十一外11162號令核定，歷經四次修訂，於中華民國六十九年十二月十一日行政院台六十九外14341號函修正最後修正版，共十二條，規定有關我國駐外使館之名稱、人員職務、編制、僱用等。

12 《維也納領事關係公約》乃1961年4月18日所簽訂，主要基於聯合國憲章中關於各國主權平等，維持國際和平安全與促進國際間之友好關係的宗旨所訂定。規範了國家間領事關係的建立、人員館舍的配設置、領事職務內容、權限與豁免權等應遵守之相關規定，成為國家間共同遵守的國際慣例法規。