

主编 宋浚

台湾“两岸人民关系条例”评析

中国人民公安大学出版社

前 言

随着海峡两岸民间各种交往的日益增多，一系列法律方面的问题也应运而生。自1988年开始，台湾当局即组织力量着手研拟一部总体性的、能比较全面规范两岸关系的法律性文件——《台湾地区与大陆地区人民关系条例》（以下简称《两岸人民关系条例》），其主要目的有以下二个：一是为了使大陆政策进一步规范化并法律化；二是力图把两岸关系的发展纳入其预想的、能主控的轨道。经过历时近四年的反复修改，1992年7月16日台湾“立法院”三读通过了该条例。之后，台湾当局又陆续制颁了一批配套性规定，还有一些尚在研拟制订之中。可以说，台湾方面现已初步形成了一个比较完备、相对独立的规范两岸关系的法的体系。

《两岸人民关系条例》所调整的范围非常广泛，包括行政、民事、刑事等诸多方面。由于该条例与两岸人民的利益、两岸关系的发展密切相关，因此，早在条例草案拟订过程中，就已引起两岸同胞的极大关注，草案中的一些不合理规定已受到了各界人士的强烈批评。但是，台湾当局在其总的政策、立场未作改变的情况下，对有关内容自然也不可能会有什么大的改变。作为一个单方面制订的法律性文件，其局限性是显而易见的，加之台湾当局人为设置障碍，作了许多悖人悖、违法理的规定，就更影响了该条例的可操作性和实际作用。当

然，不管怎么说，《两岸人民关系条例》的出台，对现阶段两岸关系的发展肯定会产生较大的影响。因此，对该条例进行系统、全面的研究评析，的确是一个非常重要的课题，也具有现实意义。

1992年10月，福建省台湾法研究中心承担了国家“八五”规划社科重点研究课题“台湾问题研究”之子课题“台湾《两岸人民关系条例》研究”，课题负责人为本书主编福建省人大常委会副主任、福建省台湾法研究中心总干事宋峻。课题组成员有：福建省人大常委会委员、法制委员会副主任、福建省台湾法研究中心秘书长沈关成（本书副主编），福建省人大常委会委员、福建省政法管理干部学院副教授唐孝俊，福建省经济管理干部学院教授陈训敬，中国人民大学法学院教授、博士生导师赵秉志，福建省台湾法研究中心办公室副主任、福建省台湾法研究会副总干事涂平（本书副主编），福建省台湾法研究中心阮学智、宋红勤、肖钢，福建省政法管理干部学院林迅、林友玉。

本书系“台湾《两岸人民关系条例》研究”这一课题的主要研究成果。课题组成员的具体分工为：阮学智撰写第一章；陈训敬撰写第二章；肖钢撰写第三章；涂平撰写第四章；唐孝俊、林迅、林友玉撰写第五章；赵秉志撰写第六章；宋红勤撰写第七章。1993年6月，课题组各成员根据课题研究的有关要求，在广泛收集资料、认真研究的基础上写出了初稿；8月，修改完成第二稿；10月，经主编、副主编修改统定全书。在课题调研和本书的出版过程中，阮学智、宋红勤、肖钢三同志作了大量的具体工作。由于时间较为短促，本书实际上只能说是我们课题组成员的一个初步研究成果，还有

若干内容有待于我们作进一步的研究。

为方便读者作进一步研究，我们特将所收集的部分法规资料（包括有关草案）附录于后。限于我们水平，疏漏和不当之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

一九九三年十二月五日于福州

目 录

前 言

- 第一章 “两岸人民关系条例”的立法背景、目的
及拟订情况…………… (1)
- 第二章 “两岸人民关系条例”的立法原则、特点
及性质 …………… (18)
- 第三章 “两岸人民关系条例”有关行政方面规定
评析 …………… (38)
- 第四章 “两岸人民关系条例”有关民事关系法律
适用规定评析 …………… (57)
- 第五章 “两岸人民关系条例”有关民事实体方面
规定评析 …………… (88)
- 第六章 “两岸人民关系条例”有关刑事方面规
定评析…………… (112)
- 第七章 “两岸人民关系条例”对两岸关系的
影响…………… (145)

附 录

- 一、台湾地区与大陆地区人民关系条例…………… (157)
- 二、台湾地区与大陆地区人民关系暂行条例草案…………… (177)
- 三、台湾地区与大陆地区人民关系暂行条例草案…………… (187)
- 四、台湾地区与大陆地区人民关系条例…………… (200)
- 五、台湾与大陆人民关系法草案…………… (215)

六、台湾与大陆地区民间交流关系法草案·····	(218)
七、台湾地区与大陆地区人民关系条例施行细则·····	(235)
八、大陆地区人民在台湾地区定居或居留许可办法 ·····	(247)
九、台湾地区与大陆地区贸易许可办法·····	(254)
十、大陆地区人民进入台湾地区许可办法·····	(258)
十一、台湾地区人民进入大陆地区许可办法·····	(265)
十二、大陆地区人民继承在台不动产遗产问题·····	(269)
十三、大陆地区“公证书”之验证问题·····	(270)
十四、两岸直航的问题与展望说明书·····	(271)

第一章 “两岸人民关系条例”的立法背景、目的及拟订情况

一、“两岸人民关系条例”的立法背景

《台湾地区与大陆地区人民关系条例》(以下简称“两岸人民关系条例”)于1992年7月16日由台“立法院”三读表决通过。“两岸人民关系条例”是台湾当局公布的第一个全面规范两岸关系的法律性文件,也是台湾当局继1991年2月“国家统一委员会”通过“国家统一纲领”后的又一重大举措。“两岸人民关系条例”将成为台湾当局在“国家统一前”处理两岸交往关系的基本法律依据,可以认为,它对两岸关系的发展将产生重大影响。以台湾当局制定“两岸人民关系条例”的背景来看,实有深刻的政治、经济等原因,概言之,是两岸关系迅猛发展的客观现实的必然要求和岛内外巨大压力共同作用的结果。

台湾当局自1949年始,历经蒋氏父子两代“王朝”,一直坚持一党专制的独裁统治。在大陆政策上,则坚持所谓“三不”政策,使海峡两岸长期处于隔离状态。进入八十年代后,由于大陆方面创造性地提出了“一国两制、和平统一”的对台方针政策,有力地推动了两岸关系的变化和发展。1979年元旦,全国人大常委会发表了《告台湾同胞书》,向海峡对

岸提出了“和平统一”的倡议。其后，大陆领导人叶剑英、廖承志、邓颖超等也多次发表谈话，呼吁海峡两岸早日实现和平统一。在大陆方面的促进和推动下，两岸形势日趋缓和，两岸关系迅速发展，特别是经贸方面的交往日益活跃。到了八十年代后期，两岸实际上是处于一种“不通邮而通信、不通商而通货、不通航而通运、不同路而同归、不接触而会面、不谈判而谈话、不妥协而放松、不统一而渐近”的状况，对台湾当局的“三不”政策形成了强烈的冲击。台湾当局在此形势下，也不得不开始逐渐调整其大陆政策，其着眼点从“光复大陆、统一中国”转向“偏安台湾、分而两立”。1988年7月，国民党召开第十三次代表大会，通过了《现阶段大陆政策案》，其主要内容是：继续坚持“三不”政策，在“确保国家安全”、“官民分开、政经分离”、“民间、间接、单向”三原则下，“渐次开放”与大陆的交流。这一文件从表面文字上看，基本上是蒋经国既定大陆政策的延续。但实际上，正如有的学者所指出，以国民党十三大为转折点，台湾当局的大陆政策“在务实的基础上，更具前瞻性；在安全的前提下，更具开放性”。^①国民党十三大后，对大陆政策采取了双轨路线，基本上将现阶段对两岸关系采取的相关政策与涉及台湾前途及国家统一问题的立场和原则分开处理，即将“和平”与“统一”分开，只求“和平”，不求“统一”，即所谓“和而不统”。这种双轨路线体现了台湾当局“官民分开、政经分离”的真实意图，也显示出台湾当局现阶段大陆政策的两重性。我们知道，法律是实现统治阶级政策的最重要工具之一。“两岸人民关系条例”的产生，也并不单纯是一个孤立的法律问题，而是国民党当局十三大大陆政策的一个具体反映。从“两岸

“人民关系条例”的内容可以看出，它基本上体现了台湾当局现阶段大陆政策的基本精神，是其大陆政策的规范化和法律化。

具体地讲，制定“两岸人民关系条例”与国民党十三大后台湾当局提高大陆政策的决策层次、完善大陆事务的组织管理体制等一系列举措是一脉相承的。国民党十三大前，台湾当局大陆事务分属许多部门，事权不一，政出多门，缺乏统一规范和管理。国民党十三大后，原来分散的执行组织发展为政策制订与执行两类组织机构，集中管理，各司其职。在党务系统，成立了“大陆工作领导小组”，其任务是“有关大陆政策之研拟、设计及规划事项和（国民党）主席及中央常会交付有关大陆政策与大陆工作之研议及处理事项”。在政务系统，成立了“行政院大陆工作会报”，这是一个跨部会的机构，其职责是“统筹政府对大陆政策的制定与执行事宜”。1990年10月，“大陆工作会报”被“行政院大陆委员会”取代。另一方面，在大陆政策的制订和执行过程中，台湾当局一再强调要掌握主动权，“要操之在我，不受制于人”，“要相机而动，逐步进行”，“要积累经验，步步为营”，将两岸关系的发展限制于所能控制的范围和层次。正因如此，台湾当局开始逐步制订规范两岸关系的法规。仅在1988年下半年，就由“行政院”及其相关部会先后通过了“大陆产品间接输入处理原则”、“大陆同胞继承在台亲属遗产身份的规定”、“现阶段国际学术会议或文化、体育活动涉及大陆有关问题作业要点”、“现阶段大陆杰出人士、在海外大陆学人及留学生来台参观访问申请作业规定”等法规或政策性规定，对两岸交往关系的一些方面和具体环节加以规范。从上述这些法规及近几年台

湾当局有关两岸关系的立法来看，主要有以下几个特点：一是无论何种政策的实施，都先进行研讨，然后制定规范，依法办理，即采取所谓的“先立法，后开放”模式；二是有关规定比较明确具体，可操作性较强，经过几年努力已形成比较完备的法规系统；三是比较注意法规内容的适时修订。这几年两岸关系发展较快，台湾当局根据其政策的调整，对一些法律法规也不断进行修订和补充，以适应两岸形势的发展变化；四是先制订单项规定，然后在总结单项规定施行经验的基础上，再制定规范两岸交往关系的总体性规定。在总体性规定（“两岸人民关系条例”）公布后，又及时制订颁布了一些与之相配套的单项法规，以求形成一个较完整的法律规范体系。“两岸人民关系条例”正是在这种背景下制订和产生出来的。1988年年中，李登辉指示迅速研拟有关两岸关系的法律，以规范两岸人民交往。1988年底，台“法务部”开始着手拟定草案，由当时的“法务部长”萧天赞亲自主持这项工作。1989年2月1日拟出条例草案初稿，在报上公布。应该说，国民党十三大后大陆政策的转变是“两岸人民关系条例”制定的最重要的政治和政策背景。

其次，随着两岸人员、经贸、文化等各种交往关系的发展，提出了一系列法律方面的问题。这其中，既有历史遗留问题，也有新发生的现实问题，既有民事商事方面的问题，也有行政、刑事方面的问题。就民事方面法律问题而言，在两岸交往中，大量发生的是民事法律关系。因此，民事方面的法律问题也就特别突出，其中主要的是婚姻、继承、收养、财产权、债权和债务方面的法律问题。当然，也涉及到当事人的权利能力和行为能力、委托代理、诉讼时效、证明文书、管

管辖权、法律适用、司法协助、裁判的承认与执行等。以婚姻方面为例，由于历史的原因，四十年代末期赴台的一些人员在海峡两岸均有妻室，构成重婚。对这一复杂的婚姻关系如何处理，就是一个颇为棘手的现实问题。又如，在两岸民事交往中，另一个突出的法律问题是是否承认对方民事法律即如何定位对方法律的问题。不解决这个问题，对方裁判的承认与执行、法律适用及司法协助等方面的难题也就难以解决。

就商事方面的法律问题而言，海峡两岸从八十年代中后期起，经贸关系发展十分迅速。据有关资料统计，仅在1992年，两岸间接贸易额突破70亿美元大关。1993年预计将达到100亿美元。大陆台资企业已达一万余家，吸收的台资上百亿美元。大陆已成为台湾第四大贸易伙伴，台湾则已成为大陆第五大贸易伙伴。随着两岸经贸关系的不断扩大，一系列问题也需要加以规范，如是否允许厂商在大陆从事投资或技术合作，以及进行贸易或其他商业行为；对未经核准从事投资、技术合作、贸易或其他商业行为的厂商如何处罚等等。

就行政方面而言，两岸交往中产生的许多行政法律问题也困扰着台湾当局，迫使其以特别法的方式加以规范，如两岸人民的出入境问题，雇用大陆劳工问题，大陆人民在何种情形下可申请赴台定居、居留问题等，都需要有相应的法律规定。

最后是刑事方面的法律问题，如对大陆当事人著作权或其他权利在台湾受侵害的是否予以保护问题，对已被大陆处罚过的在大陆地区发生的犯罪行为是否进行处罚问题等等。

总的来看，随着两岸关系的解冻和发展，产生了一系列

民事、商事、行政、刑事方面的法律问题。这些法律问题困扰着台湾当局，迫使他们制定相应的法律规范来加以解决。换言之，“两岸人民关系条例”正是为规范和解决两岸交往过程中诸多历史和现实法律问题这一目的而制定的。这从条例第1条规定可以看出：为“规范台湾地区与大陆地区人民之往来，并处理衍生之法律事件，特制定本条例”。因此，力图在一定广度和深度上解决两岸间存在的法律问题是台湾当局制定“两岸人民关系条例”的又一背景。

二、台湾当局制定条例的目的

笔者认为，在上述背景下制定的“两岸人民关系条例”，体现了台湾当局以下几个目的：

（一）体现了台湾当局将两岸关系定位为“两个对等政治实体”的意图。界定两岸关系，确定两岸的政治地位，是台湾当局制定条例的一个重要目的。台湾《中央日报》曾指出：“现阶段大陆政策是接受海峡两岸的政治现实。”^②1992年以来，台湾当局先后提出“一国两府”、“一国两区”等所谓界定两岸关系的“理念”。可以说，台湾当局的一个重要意图，就是将海峡两岸确定为分别拥有统治权的政治实体。他们所谓的“一国两府”，就是“两岸应在国家统一的目标下承认两岸分裂现实及对等政府存在的政治现实。在统一之前，接受‘一国两府’的过渡安排。‘一个中国两个对等政府’可作为现阶段海峡两岸关系的定位”；“目前统一是不可能的，可把统一列为长远的目标，而以一国两府的现实来界定及发展两岸关系。”他们所谓的“一国两区”或“一国两地区”就是将整个中国划分为自由地区（台湾地区）与非自由地区（大陆

地区)，确认“台湾地区”与“大陆地区”两个地区存在的事实，以便适切地解决两岸民间交流所发生的法律关系。笔者认为，台湾当局界定两岸关系的基本方案及处理海峡两岸交往事务的政治基础就是“一国两区”。“一国两区”方案从积极方面看，确认了大陆地区是台湾当局统治权不及的地区这一事实，且与台湾地区相对应，对降低两岸政治对峙有益。然而，这一方案实际上有分离国家主权之虞。关于“一国两区”的内涵，“两岸人民关系条例”第2条规定，台湾地区为“台湾、澎湖、金门、马祖及政府统治权所及之其他地区”，大陆地区为“台湾地区以外之中华民国领土”。可以看出，台湾当局在主权问题上的立场与蒋氏父子“主权权一体”的原则相比有所退步，具有相当浓厚的“独台”色彩。

（二）体现了以“确保台湾地区安全与民众福祉”为借口，来规范和限制两岸关系发展和两岸人民交往。“两岸人民关系条例”第1条明确提出，制定条例的宗旨是“确保台湾地区安全与民众福祉”。条例以防止中共统战，维护安全稳定为借口，秉持“出宽入严”的精神，对两岸人民的交往，作了种种不合理的限制规定。如在出入境问题上规定，台湾人民进入大陆，“应向主管机关申请许可”（第9条），而“大陆地区人民非经主管机关许可，不得进入台湾地区”（第10条）。第18条则规定，对“未经许可入境”，或“经许可入境，已逾停留期限”，或“从事与许可目的不符之活动”的大陆人民，治安机关可“逕行强制其出境”，或在强制出境前，“暂予收容”。第20条规定，台湾人民“应负担强制出境所需之费用”。对于“使大陆地区人民非法进入台湾地区”者，第79条规定，“处五年以下有期徒刑、拘役或科或并科新台币五十万

元以下罚金”，且“未遂犯罚之”。在继承及遗赠问题上，则规定大陆人民继承台湾人民的遗产，应于继承开始起二年内以书面向被继承人住所地法院为继承表示，逾期视为抛弃其继承权，大陆人民继承被继承人在台湾的遗产或接受遗嘱人在台湾地区财产的遗赠，“不得逾新台币二百万元”，对两岸通航问题，更作出了严格的限制性规定，不仅不允许两岸船舶、航空器及其他运输工具“非经主管机关许可”航行至对方区域，而且也不允许外国交通工具在两岸间直航，及利用外国交通工具，“经营经第三地区航行于包括台湾地区与大陆地区港口、机场间之定期航线业务”。

（三）体现了坚持所谓“法律主权”原则，强调早已不复存在的伪“法统”。“两岸人民关系条例”第2条和第28条直接使用了“中华民国”的提法，第2条第2项指出，大陆地区系“台湾地区以外之中华民国领土”，第28条第1款规定，“中华民国船舶、航空器及其他运输工具，非经主管机关许可，不得航行至大陆地区”。对大陆法律，条例第41条第2款及第49条等处，一律称为“大陆地区之规定”，避免直接提到“大陆法律”或“中华人民共和国法律”之类的字样，而对台湾法律，条例第41、43、44、50、52、53、54、58、60、61、62等条，一律称为“台湾地区之法律”。对涉及到所谓“国家主权”行使的行政、刑事方面的法律冲突，条例坚持使用“台湾地区之法律”，而对民商方面的法律冲突，虽参照其冲突规范处理，但在一些具体条文上的规定，又违背通行的法律冲突原则，试图将“台湾法律”置于大陆法律之上。

三、条例的拟订情况

台湾当局以官方名义正式着手制定“两岸人民关系条例”始于1988年10月。当时，在李登辉亲自指示下，台“法务部”开始拟订条例，邀请了十五位专家学者组成“两岸关系条例法案制定委员会”。该委员会一共召开二十多次研讨会，于1989年2月1日完成《台湾地区与大陆地区人民关系暂行条例草案》的初稿并在报上公布。该草案共计47条，约5千字，重点内容包括：（一）“行政院”可指定人民团体或机构处理两岸地区人民往来的有关事务；（二）婚姻方面规定，夫妻因一方在台湾地区，一方在大陆地区不能同居，而于1987年11月1日以前重婚者，其后婚视为有效；（三）财产继承方面，大陆地区人民如是被继承人的配偶、直系亲属或父母，经许可进入台湾而未参加“叛乱组织”或现已脱离者，得对台湾地区人民的遗产行使继承权；（四）在大陆作出的民事裁判、仲裁，可申请台湾法院裁定承认；（五）大陆地区人民经许可在台湾定居者，设籍之日起五年内，不得参加政治团体或成为公职候选人；（六）大陆地区人民，得依台湾法律在台申请注册商标专用权、著作权、专利权；（七）大陆地区人民经许可进入台湾地区，而据实申报曾参加“叛乱组织”者，免于追诉处罚。草案在每一特别有争议的条款下并陈甲乙两案供选择。草案吸收了岛内几个民间“两岸关系法”版本的可取之处，包括1988年11月21日国民党籍“立法委员”赵少康提出的《台湾与大陆人民关系法》草案及1988年12月“张荣发基金会”所属“国家政策研究中心”委托许宗力、魏逢亨、吕荣海三人起草公布的《台湾及大陆地区民间交流关

系法草案》中的一些规定。从内容上看，草案中对“三通”行为原则禁止例外许可的规定、因历史原因构成的重婚行为免于追诉处罚的规定、对大陆法律文书、法律规范及在大陆成立的民事法律关系予以某种程度承认的规定，一定程度上体现了历史和务实的态度。但总的看来，该草案有相当多的不甚合理之处，对大陆人民的防范和排斥心态跃然纸上。草案对两岸人民交往作出了严格的限制性和禁止性规定，如不得直接通航、通商或投资，禁止大陆人民在台停留或定居及两岸人民、法人或团体进行合作，限制两岸人民文化艺术交流，（台湾人民）进入大陆地区逾二年未归视为大陆地区人民等等。草案还规定大陆人民继承权“应为台湾地区人民二分之一”，且必须在继承开始一年内经许可进入台湾方可行使继承权。一些台湾学者当时就评论指出，草案许多规定对大陆人民不公平，不合时宜之处甚多。

1989年10月10日，台“行政院大陆工作会报”以“法务部”草案为蓝本，研修通过了条例草案，共54条，约7千字。与“法务部”草案相比，其主要变化有：（一）增加了第12条“大陆地区法人、团体或其他机构，非经主管机关许可，不得在台湾地区为法律行为”、第24条“大陆人民、法人、团体或其他机构有台湾地区来源所得者，其应纳税额分别就源扣缴”、第30条第2款“经济部基于国家安全及经济发展需要”对两岸技术合作“得予适当之限制”、第25条保护大陆人民著作权和第31条禁止两岸金融保险机构进行业务之直接往来的规定；（二）在第49、50条对违反规定从事投资、技术合作、贸易或其他商业行为及直接通航等行为的处罚罚金由“法务部”草案的40万元（新台币）增加到100万元；

(三)对大陆人民继承台湾人民遗产的限制,除原有只能继承应继承份额二分之一和遗产总额二分之一的规定外,又增加了第10条第4款“前四项大陆地区人民因继承或受遗赠所得财产总额每人不得逾新台币二百万元”的规定。

这一草案出台后,引起了台湾社会各界人士的广泛批评,特别是新增列的大陆人民在台继承总额不得超过200万元的规定,招致了舆论的普遍反对。在这种情况下,“大陆工作会报”于1989年10月27日决议删除了大陆人民在台二分之一继承权的规定,但继承总额不得超过200万元的规定却仍然予以保留。之后,“大陆工作会报”又于1990年2月26日公布了研拟修正的条例草案新版本,与前案相比,增加了3条条文,达57条,变动不大。

1990年6月初,由于两岸关系的急剧发展变化,台“行政院”将条例草案退回“法务部”重拟。同年8月7日“法务部”公布了重新研拟的条例草案。该草案在名称上去掉了“暂行”二字,在体例上首次分为总则、行政、民事、刑事、罚则、附则6章,计79条,约一万字。与先前的几个草案相比,内容有相当大的变化,主要是依据“一国两区”理念和“法律冲突原则”,针对两岸关系中的民事法律问题,制定了一些冲突规范,增列了有关民事法律关系法律适用的二十多条条文。即:第29条一般适用原则、第31条补充适用原则、第32条公共秩序及善良风俗的维护、第33条民事法律关系之行为地或事实发生地、第34条行为能力、第35条法律行为之方式、第36条债之契约、第37条无因管理、不当得利或其他法律事实而生之债、第38条侵权行为、第39条物权及其他应登记之权利、第40条结婚与离婚、第41条婚姻之