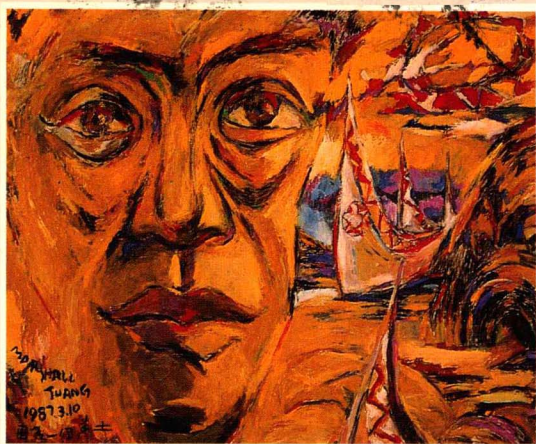




兩岸關係法 的嘗試與突破

許宗力、魏逢亨、呂榮海



兩岸關係法的 嘗試與突破

許宗力、魏逢亨、呂榮海

兩岸關係法的嘗試與突破

著 者／許宗力、魏逢亨、呂榮海

發行人／張瑞猛

出版者／財團法人張榮發基金會

國家政策研究資料中心

主 編／蕭全政

執行編輯／溫秀英

編 輯／胡毓容、林秀芳

美術編輯／莊孟學

登記證／局版台誌字第七〇九二號

發行所／國家政策研究資料中心

台北市 10433 建國北路二段 114 號

電話：(02)5035539・5069329

傳真：(02)5018949

初版日期／民國七十八年七月十五日

二版日期／民國七十九年三月十五日

定 價／100 元

* 如有破損、缺頁，請寄回更換

版權所有・翻印必究

目次

① 台灣及大陸地區民間交流關係法草案 ………9

壹、立法目的與重要原則

貳、立法要旨

第一章 總則

第二章 入出境及定居

第三章 經貿與交通

第四章 出版及文化交流

第五章 法律事務之處理

第六章 罰則

第七章 附則

叁、條文及立法說明

- ② 「台灣地區與大陸地區人民關係暫行條例」
草案93
- ③ 評法務部「台灣地區與大陸地區人民關係暫行條例」草案107
- 壹、空白委任立法浮濫
- 貳、缺少國會監督的設計
- 叁、刑罰制裁的商榷
- 肆、兩岸重婚問題解決之道
- 伍、限制繼承權行使的問題
- 陸、應繼分的再限制
- 柒、承認大陸法律關係的骨牌效應
- 捌、結語
- 註釋
- 附錄 國策中心與法務部草案對照表131

兩岸關係法的 嘗試與突破

許宗力、魏逢亨、呂榮海

出版序

四十年來的經濟發展，使我國呈現一片民生富庶之繁榮景象，然而，快速經濟成長亦使我國經濟結構產生急遽變化，不僅凸顯了既有之社會問題，亦衍生無數矛盾現象。尤其，近年來國內民主化、自由化、多元化及國際化之呼聲日高，對於我國政治、經濟、社會及文化各方面之倫理及制度造成極大衝擊，致使國人對整個社會之基本價值漸生歧異，社會共識亦日漸褪失。

在面臨政治體制、社會秩序醞釀調整之際，政府倘無法正確把握改革方向，將使我國均衡社會發展之機會逐漸喪失，四十年來國人努力發展之經濟成果亦難以維持。

進一步言，未來我國能否於激烈的國際競爭中脫穎而出，並擁有高品質的精神與物質生活，端繫於國人是否能儘速建立衆所認同之現代社會倫理，以及社會各階層人士能否對國家發展方向，及社會上重大問題的解決之道產生基本共識。

過去國家或社會如有重大問題發生，向由政府機關負責研究與提出對策，然而，今日社會日趨多

元化，各種問題繁雜交錯，實非行政機關所能獨立處理。

一個短視又受制於利害關係而未經深思熟慮的政策決定，將可能使人民和國家同時付出無可彌補的代價。因此，獨立、客觀又周延的政策研究，是現代國家所不可或缺的。

由於國內知識份子的人力資源極為有限，我們認為應投注更多的知識資源來灌溉自己的家園，扭轉過去「勤耕他人莊稼，卻任自家田園荒蕪」的不正常現象。

爲此，「國家政策研究資料中心」結合國內外的學者專家，針對國內迫切需要解決的問題進行系列研究。爲兼具政策主張的理想性與實用性，不僅在研究過程中多方徵詢實務界及理論界的意見，更將研究結果提供各界批評討論，「智庫叢書」就是滙集各方智慧孕育而成的最後成果。

「智庫叢書」把國家迫切的問題和其解決方案，提供給國人參考。我們期望能建立更高的共識，減少摸索的成本，以期我國更有自信的挺立於國際舞台，並爲人類文明奮鬥史創立一新典範。

國家政策研究資料中心執行長

張瑞猛

編者序

國家政策研究資料中心，委託許宗力、魏逢亨、呂榮海三位先生所擬之「台灣及大陸地區民間交流關係法草案」，乃自去年（民國七十七年）九月開始研議，歷時四月而成，並於同年十二月廿四日舉行記者會公開發表。

本書以上述所提之關係法草案為主架構，並搭配由法務部所提之「台灣地區與大陸地區人民關係暫行條例草案」（根據自立早報於七十八年二月廿五日所登全文），及許宗力先生於今年四月一日，在國

家政策研究資料中心所舉辦的「兩岸關係研討會」中，所提出的一篇評論法務部所提關係法草案內容的論文，滙編而成。

衆所週知，自民國七十六年政府開放探親之後，海峽兩岸的民間往來即日趨頻繁，因而所產生的各種問題也日益增加。爲有效解決雙方民間往來所可能產生的各項法律問題，制定一個務實的兩岸關係法實是迫切需要的。

本書主要目的，就是希望能提供相關機構在制定相關法律時的重要參考依據，也希望能提供給關心這個重要課題的有心人士，一個來自民間的意見激盪。

最後必須聲明的是，在本書各篇文章形成之後，行政院大陸工作會報曾陸續修訂若干法條，因出刊時間所限，未能一一增列修訂，謹此說明。

目次

① 台灣及大陸地區民間交流關係法草案 ………9

壹、立法目的與重要原則

貳、立法要旨

第一章 總則

第二章 入出境及定居

第三章 經貿與交通

第四章 出版及文化交流

第五章 法律事務之處理

第六章 罰則

第七章 附則

叁、條文及立法說明

- ② 「台灣地區與大陸地區人民關係暫行條例」
草案93
- ③ 評法務部「台灣地區與大陸地區人民關係暫行條例」草案107
- 壹、空白委任立法浮濫
- 貳、缺少國會監督的設計
- 叁、刑罰制裁的商榷
- 肆、兩岸重婚問題解決之道
- 伍、限制繼承權行使的問題
- 陸、應繼分的再限制
- 柒、承認大陸法律關係的骨牌效應
- 捌、結語
- 註釋
- 附錄 國策中心與法務部草案對照表131

① 台灣及大陸地區民間交流關係法草案

壹、立法目的與重要原則

一、整體性規範兩岸人民間之往來、經貿、文化及其他活動

(一) 導大陸政策於民主化、透明化軌道上
『三不』雖是政府再三重申的政策，但從開放民衆赴大陸探親、開放大陸出版品在台出版、放寬大陸農工商原料間接進口、准許中研院以變通方式

赴北平參加科總年會，乃至最近開放大陸同胞來台探病、奔喪，允許大陸傑出人才訪台等種種跡象觀之，大陸政策的開放層次確比以前大幅昇高。然而在大陸政策從保守到局部開放的整個演變、運作過程中，卻發現都只是行政機關以零散幾紙沒有法律依據的行政命令行之的內部『黑盒子作業』，與現代民主憲政國家為便利人民瞭解、監督及參與國政所要求的國家行為『公開性』與『透明性』原則相去甚遠。因此，為導大陸政策於民主化、透明化的軌道上，首要途徑即透過國會公開辯論的立法程序，將大陸政策法制化。

(二) 為大陸政策提供符合法治國原則要求之法律基礎

在法律上，大陸是中華民國領土，大陸人民也是中華民國國民，此乃四十年來我們政府一貫的主張。因此，依憲法第十條、第十二條、第一百四十八條及第二十二條之規定，台灣及大陸地區人民理應同等享有在兩岸間遷徙、定居、經貿及從事其他一切交流活動的自由，且根據體現法治國原則要求的憲法第二十三條規定，此類自由權利唯有在具備正當理由的前提下，始得以法律限制之。就現階段兩岸間之政治情況觀之，為了維護國家的安全以及社會的安定，的確有就兩岸人民間的交流活動加以

適度限制的必要，然而迄今政府所發布各項規範兩岸交流活動的規定中，如境管局所發布七十五歲以上，十六歲以下在台有直系血親或配偶者得直接申請來台定居的命令、『現階段大陸同胞來台探病及奔喪申請及作業規定』、『大陸傑出人士來台參觀訪問申請作業規定』、行政院第二千零五十三次院會通過的允許人民赴大陸探親決議、『大陸產品間接輸入處理原則』、『中國大陸物品輸入管理辦法』、『淪陷區出版品、電影片、廣播電視節目進入本國自由地區管理要點』等，不僅都只是沒有法律依據的行政命令，甚至發生其中少數有與其他現行法規相抵觸的現象，顯與憲法法治國原則所蘊含法律保留原則以及法明確性原則、法安定性原則有違。因此實有必要制定一基本性法律，以整體規範兩岸人民間之交流活動。

(三) 以委任立法維持大陸政策的彈性化

大陸政策雖應落實在法律層面上，然基於時間因素及專業知識方面之考慮，立法院無法一一規定詳盡，且大陸政策不能一成不變，須隨時對兩岸政治關係之變化做迅速之回應，而法律的制定與修正，須經繁複的三讀程序，不免有緩不濟急之弊，為能爭取時效，有必要以委任立法方式，於法律中僅做原則性之規定，細節則授權行政機關以較為便

捷之行政命令規定之，俾行政機關擁有一更為開闊的迴旋空間，得以隨時視實際需要彈性調整大陸政策。

(四) 強化立法院對大陸政策的監督

為維持彈性化的大陸政策，固有委任立法的必要，然為了避免行政命令逸脫出做為授權者之立法院的控制，且為使民意監督亦能貫徹到大陸政策有關的各項細節內容，本草案乃採『廢棄請求權之保留』的國會監督模式，準此，行政機關訂定命令後可即行發布生效，但立法院另方面則保留審查權，不同意時得以有法律約束效力的決議通知行政機關廢止或更正命令，使『彈性迅速』與『民意監督』兩者得以兼顧。

(五) 有選擇的開放與類型化原則

對大陸政策是否應更加開放？在開放中應如何顧及台灣地區之安全問題，以繼續台灣地區久經經營，得來不易之成果？本法採取有選擇的開放政策，以及類型化原則，在開放中，對應管制之主體、事項及物品，仍採取彈性的管制措施，在法律事務處理方面，亦採取這樣的態度。例如，在『資匪罪』問題上，一方面規定單純意圖營利而定約、交易、投資之行爲，不構成資匪罪，另一方面對供給或投資生產國防戰略物資之行爲及供給高科技之行爲等