

議題研析

一、題目：從兩岸對談權限論地方政府及民間在兩岸交流之定位

二、所涉法律

臺灣地區與大陸地區人民關係條例

三、探討研析

日前報載¹習近平倡議兩岸各政黨、各界推舉代表性人士，就兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商。另去年地方九合一大選後國民黨執政 15 縣市長日前已有連袂赴陸交流之倡議。而依據中華民意協會（108.1.10）的民調顯示四成六(45.9%)民眾認為，即使“中央政府”反對，“地方政府應該進行兩岸交流，並提不同的政策主張”；但也有二成四表示“地方政府應該進行兩岸交流，但不應提出不同的政策主張”，一成四認為“地方政府不應進行交流與和提出不同的政策主張”²。顯示，在兩岸官方交流停滯下，維持地方政府及民間與大陸間的往來，得到較多民眾的認同，但交流的界線如何劃定，以兼顧民意期待與維繫國家安全，為值得關切之議題。

首先，依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（以下簡稱兩岸人民關係條例）第 5 條之 1 規定：「臺灣地

¹ 與陸私簽政治協議 可囚 5 年罰 200 萬，蘋果日報，第 A1 版，頭條，108 年 1 月 3 日。

² 中時電子報，45%挺地方政府兩岸交流，2019 年 01 月 11 日，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190111000963-260309>

區各級地方政府機關（構），非經行政院大陸委員會授權，不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機關（構），以任何形式協商簽署協議。臺灣地區之公務人員、各級公職人員或各級地方民意代表機關，亦同（第 1 項）。臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，除依本條例規定，經行政院大陸委員會或各該主管機關授權，不得與大陸地區人民、法人、團體或其他機關（構）簽署涉及臺灣地區公權力或政治議題之協議（第 2 項）」，違反者，依同條例第 79 條之 3 第 2 項規定：「違反第 5 條之 1 規定者，處新臺幣 20 萬元以上 200 萬元以下罰鍰；其情節嚴重或再為相同、類似之違反行為者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 50 萬元以下罰金」。因此，習近平所言「兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商」，如果涉及到任何形式協商簽署協議，則在適格上，除了中央政府或中央政府所授權者外，是不被允許。

至於，直轄市長、縣（市）長赴中國大陸交流，依兩岸人民關係條例第 9 條第 4 項規定，應先向內政部提出申請，並經內政部會同「國家安全局」、「法務部」及大陸委員會組成之審查會審查許可，始得進入中國大陸。且依同法第 5 條之 1 第 1 項規定，各級地方政府非經大陸委員會授權，不得與陸方簽署涉及公權力或政治議題之協議。另外，依同法第 33 條之 1 第 1 項或第 33 條之 2 第 1 項規定，兩岸地方政府簽署交流合作文書，應經各該中央目的事業主管機關許可，始得為之。亦即，地方首長欲藉由與大陸間的經貿往來以振興都市經

濟，還是要面對框架與結構性的問題，而這些問題目前都是中央政府所管轄。

此外，兩岸民間涉及政治性內容之合作行為，依同條例第 33 條之 1 第 1 項規定：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，非經各該主管機關許可，不得為下列行為：一、與大陸地區黨務、軍事、行政、具政治性機關（構）、團體或涉及對臺政治工作、影響國家安全或利益之機關（構）、團體為任何形式之合作行為。二、與大陸地區人民、法人、團體或其他機構，為涉及政治性內容之合作行為。三、與大陸地區人民、法人、團體或其他機構聯合設立政治性法人、團體或其他機構」。亦即相關人民、法人、團體或其他機構並無未經政府授權私自參與「兩岸關係和民族未來開展廣泛深入的民主協商」之空間。

四、建議事項

兩岸人民關係條例係規範臺灣地區與大陸地區人民往來及處理事件之特別法，其中，對於涉及行使公權力或政治性議題之事項，審酌此多涉及國家高權行為，且社會各界對相關政治議題仍存有高度爭議而尚有待凝聚共識，如欲簽屬相關協議，自應依循該條例規範經大陸委員會或各該主管機關授權，始得為之，以維護國家整體安全與利益。

因應地方九合一選舉後，部分直轄市、縣首長為回應務實、經濟至上之民意，有調整現行法規在與大陸地區進行觀光、文化、經貿等兩岸交流活動規範之需求。倘政策上朝調整地方政府與大陸交流之限制，重新審視

相關規範，建議可從兩方面加以規劃，其一、臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例草案之立法，似可適度調整地方政府與大陸地區交流之權限（如簽訂備忘錄），並納入地方議會監督機制。另一方面，現行兩岸人民關係條例中有關管制地方公職人員從事兩岸交流若干條款（如第 5 條之 1 有關簽署協議；第 9 條有關進入大陸地區之申請許可程序；及第 33 條之 2 有關締結聯盟之同意等），似可依「比例原則」重新檢視其「必要性」及「合目的性」。

撰稿人：李雅村