

## 壹、前言

馬英九總統在2012年5月18日海基會新大樓落成典禮上，首度宣佈將把「兩岸互設辦事處」納入政府兩岸政策的施政方向。在2012年雙十國慶談話中，馬總統重申此一主張，並在2013年元旦祝詞中表示，政府將積極推動兩會互設辦事機構。

在2012年第8次「江陳會」中，海基會與海協會已同意就「互設辦事機構」相關議題，進行規劃、評估與研究。北京方面包括國台辦主任王毅與海協會會長陳雲林，也在2013年初表示「將啟動兩會互設辦事處的商談，爭取儘早實現互設辦事處」。2013年4月11日，我國行政院院會通過《大陸地區處理兩岸人民往來事務機構在台灣地區設立分支機構條例草案》，並送請立法院審議。

相關發展顯示，兩岸互設辦事處已經進入實質評估與規劃作業的階段。針對這項「箭在弦上」的政策，本文擬就兩岸互設辦事處引發的功能問題、定位問題以及潛在的風險問題，提出若干觀察。

## 貳、兩會互設辦事處可達到的功能

本文之所以先從「功能面」的角度，探討兩會互設辦事機構，是因為在這個部分，國內朝野兩大政黨應無太大的歧見。因為就功能性而言，兩會若能互設辦事機構，確能協助處理雙方因交流所延伸的各種問題。

根據我國移民署統計，2012年來台的中國觀光客人數為223萬5635人，較2011年多出將近5成；另外，台灣前往中國的旅客每年也超過400萬人次之多，定居中國的台灣民眾也在增加，根據中國2012年進行的人口普查，單在上海一地便有70萬台灣民眾在當地定居或工作。<sup>1</sup>龐大人員流動的背後，牽涉了資金流通、人身安全、急難救助、旅遊簽證、疫病通報等各種問題的處理。

當年台灣在制訂《台灣地區與大陸地區人民關係條例》時，考量到設立辦事處處理民間交流衍生的問題，因此在第6條中規定：「為處理台灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，行政院得依對等原則，許可大陸地區之法人、團體或其他機構在臺灣地區設立分支機構。前項設立許可事項，以法律定之」。

民進黨也注意到這樣的問題，因此在執政期間，前海基會董事長洪奇昌曾在2007年7月19日指出：「為因應台灣海峽兩岸交流所產生的各類問題，大陸海協會和台灣海基會有必要互設辦事處」。

根據陸委會公佈的民調顯示

，約有七成的台灣民眾贊成海基會與海協會互設分支機構。<sup>2</sup>

對於兩會互設辦事處，會有高比例的民意支持，應該因為民眾也是從功能性與事務性的角度，來理解兩岸互設辦事機構的問題。

目前兩岸兩會已經同意未來互設辦事機構，將以「服務」的功能為主，鎖定經貿、文教、交流、聯繫、急難救助等業務，朝「綜合性辦事機構」的方向進行規劃。但是針對兩會互設辦事處的功能，目前還有爭議的部分主要在兩方面：

第一是兩岸在互設辦事處後，台灣駐中國的官員在台灣民眾遭對岸監禁或拘押時，能否行使探視權。民進黨方面已就此問題提出關切，認為台灣既然在中國設立辦事處，自然應維護台灣民眾在中國的人身安全，並在必要時提供法律協助。<sup>3</sup>

2012年台灣新竹科技公司經理、法輪功學員鍾鼎邦，前往中國大陸探親，遭中方以「涉危害公共安全罪及國家安全罪」為由進行「監視居住」，就是一件明顯的案例。針對這類事件，我方基於對基本人權的維護，自當向中方爭取探視權，保障台灣民眾在中國的人權與法律權益。

第二項爭議則是有關簽證核發的問題。兩岸互設辦事處後，除了核發台胞證與入台證以外，能否辦理台商護照更新以及外國人（含台商外籍配偶）領取、補發台灣簽證等業務。這類的業務涉及外交領務範疇，但也是赴陸台商可能面臨的問題。根據陸委會的說法，相關問題目前仍和北京磋商中，能否有所突破尚待觀察。<sup>4</sup>

從功能的角​​度來看，兩會互設辦事處，對台灣最佳的安排應該是：海基會駐中國辦事處可處理雙方人民往來的旅行證件與第三國人士到台灣的簽證業務，包括執行面談機制；可代表我方公權力，處理兩岸人民互動後出現的糾紛，並且維護台灣民眾在中國的人權與法律權益，展現準領事和護僑功能；可扮演雙方緊急聯繫及溝通管道，發揮一般駐外機構的功能。

### 參、兩會互設辦事處面臨的兩岸定位問題

另一個關切兩岸互設辦事處的焦點，在於籌設過程是否牽涉兩岸「定位」的問題。

馬英九總統本人在接受媒體訪問時表示，兩岸互設辦事處必須基於對等互惠原則，不須比照外交機構，也不必明定機構人員的身分，只需說明機構人員具備一定的身分和保障，以及執行業務的功能，就是一個「特殊的機構」。為了避免觸及定位問題，馬英九強調「將不會在辦事處內外懸掛國旗或其他可能涉及兩岸關係定位的旗幟，因為雙方並非外國」。馬總統認為未來辦事處的功能將以處理旅行文件為主，但不包括簽證事宜。<sup>5</sup>

民進黨前主席蔡英文針對兩岸定位問題提出質疑，認為兩岸互設辦事處，可能觸及雙方政治關係的界定，兩岸在協商互設辦事處相關問題時，是否設有政治前提？又該如何確保兩會辦事機構享有對等之待遇？<sup>6</sup>

民進黨主席蘇貞昌也認為，兩會互設辦事處絕非兩個民間組織設立分支機構如此單純，其牽涉到兩岸政治定位與台灣國家安全問題。政府在和對岸協商的過程中，必須秉持「不要為簽署

7

為了處理兩岸定位問題，馬政府應該參考了東西德在1970年代互設代表處的經驗。1969年西德在由左派的社民黨執政後，開始追求兩德關係正常化，雙方領導人在1972年12月簽署《基礎條約》（Basic Treaty），相互尊重對方為國際法中的主體以及對方統治的合法性。西德承認東德為「國家」，但非「外國」，雙方關係為一種未統一前的「特殊關係」。<sup>8</sup>

1974年3月14日，兩德依照《基礎條約》，簽署設置常駐代表處的議定書。由於當時東西德沒有正式外交關係，因此西德為此通過特別立法，同意東德駐西德代表處館舍不得侵犯；東德代表處館內的財產及交通工具，免受檢查、徵用、扣押或強制執行；代表處可免繳稅捐，且代表

9

馬政府在處理兩岸互設辦事處涉及的「定位」問題時，強調兩岸「互不承認主權、互不否認治權」，在憲法上屬於一種「特殊關係」，這種說法相當接近當時東西德對彼此關係的界定。

另外，馬政府在《大陸地區處理兩岸人民往來事務機構在臺灣地區設立分支機構條例草案》中指出，未來兩會辦事機構將享有「保障及便利措施」，包括：館舍不可侵犯；財產免於搜索、扣押、徵收；檔案文件不可侵犯；免於民事、刑事及行政管轄；電信及郵件免除檢查；稅捐徵免；公務用品之進出口便利等。這些等同《維也納外交公約》外交優惠權的「對等」安排，也跟當年東西德的作法類似。

面對兩岸定位的問題，馬政府基本上是以模糊的方式，處理定位問題的內涵，並以「對等」的安排，展現馬政府未在定位問題做出讓步的立場。對此，民進黨應持續監督政府在和北京協商過程中，是否做到擱置定位問題、嚴守「對等」安排，以維護台灣的整體利益。

#### 肆、兩岸互設辦事處帶來的潛在風險

最後一個探討兩會互設辦事處的角度，則是關切其所帶來的風險。兩岸互設辦事處可能產生的政治效應，包括正面與負面：

在正面的部分，兩岸互設辦事處將象徵兩關係的進一步和解。2012年南韓總統大選進入白熱化之際，執政的新世界黨總統候選人朴槿惠在2012年11月5日宣布，一旦當選南韓總統，將尋求和北韓互設聯絡辦事處，恢復南北韓之間的交流與合作。因此，兩岸若能互設辦事處，將可對外釋放一個訊息，亦即兩岸溝通機制已進入常態化與制度化的階段。

但是兩岸互設辦事處也有可能帶來負面的政治風險。首先，習近平上台後對台政策的重點，在於為兩岸協商政治問題、和平協議與軍事互信創造基礎。因此，部分批評指出中國同意兩會互設辦事處，可能有其政治考量，並且重演當年北京在香港設立「中央聯合辦公室」（中聯辦

) 的狀況。未來北京將可利用駐台機構透過各種軟、硬手段，對台灣社會包括政界、企業界、文化界人士進行統戰，甚至影響台灣國內選舉。<sup>10</sup>

尤其中國駐台辦事處的官員可能在台灣積極進行政治公關，為數眾多的「鄭立中」，將開始在全台各地趴趴走，爭取台灣民眾好感。中國駐台辦事處的官員也可能受邀參加各種活動，並接受媒體訪問，針對台灣內部狀況進行評論，包括利用機會推銷「一中」觀點、提倡兩岸民族情感。

另外，台灣的社會型態相對於中國，較為民主、多元，一旦中國在台設立辦事處，可能利用台灣社會開放的特性，對台灣的政府部門、政黨活動、民間企業進行相關情蒐，取得政治、軍事與商業資訊；至於台灣派駐中國的人員，在中國封閉社會體系下，則可能遭到層層的限制與監控。<sup>11</sup>

前述潛在的國安與政治風險，引發了幾個值得思考的問題：

一、針對中國設置駐台辦事處，台灣究竟該同意北京設置多少個辦事處？數量的問題除了牽涉服務對象散佈的狀況外，也涉及中國未來駐台辦事處在台灣運作的深度與廣度。畢竟，北京在台灣設置辦事處的數量越多，越能對台灣當地社會進行「深耕」的工作。<sup>12</sup>

二、對於中國來台設置辦事處，我國政府有無建立起一套風險預防與評估機制？根據陸委會的  
規劃，未  
來政府將成立跨部  
會專案小組，並且設立一個安全分組  
，負責安全評估工作。<sup>13</sup>

未來這個小組的層級為何？如何運作？能否在中國駐台辦事處成立前，預判其衝擊我國國家、經濟與社會安全的可能劇本？在中國駐台辦事處成立後，又該如何建立起防範與評估機制？一旦出現安全疑慮時，應啟動何種機制防止問題擴大？萬一情節嚴重，政府將依何種程序要求危害台灣國家安全的北京駐台官員離境？

三、對於台灣設置在中國的辦事機構，陸委會規劃初期將以海基會與陸委會的人員為主，這樣的編制可能是基於處理兩岸交流的功能考量，但能否承擔起資安、保防、政風、稽核等敏感性業務，並且建立起館內的維安機制？

當然，前述有關國安與政治風險的評估，很容易淪為意識型態的爭辯，但是站在維護國家安全與利益的角度，政府還是應該事先制訂相關規範、評估機制與防範措施，避免可能衝擊的出現。

## 伍、結語

從兩岸「合作」的框架上來看，兩會互設辦事處能成為一項政策議題，是因為民間往來頻繁，雙方需要互設辦事機構，處理因交流衍生的問題。除此之外，北京方面對這個問題有其急迫感，希望促成兩岸交流朝制度化發展，以免兩岸關係受到未來台灣政黨輪替的影響；國民黨方面

，馬政府希望透過兩岸互設辦事處，展現任內處理兩岸關係的施政成果；民進黨方面，應該也樂見兩岸互設常設機構，因為未來或可避免民進黨執政後面臨兩岸溝通中斷的窘境。因此，不論北京、國民黨或民進黨，某種程度在這個議題上存在「合作」的機會，三個政黨希望爭取的「服務」對象只有一個，那就是-台灣人民。

但若放在兩岸「競爭」的框架上來看，中國設立駐台辦事處當然有其政治考量，目的在為兩岸政治談判創造基礎；而台灣方面不論國民黨或民進黨，主要還是從功能性與事務性的角度，看待此一問題，這顯示北京與台灣對互設辦事處的期待還是存在根本的差異。

目前台灣朝野兩大政黨，基於對國內民意走向的理解，對兩會互設辦事處時應擱置政治定位問題，應無太大的歧見。至於兩岸互設辦事處可能帶來的國安與政治風險，朝野兩黨也不是沒有共同關切。民進黨擔心中國設立駐台辦事處，可能讓北京的影響力長驅直入；而國民黨方面並非沒有這樣的顧慮，畢竟在台灣多元的媒體環境中，讓民眾感受到「台辦」高於「馬辦」，也不是執政黨所樂見的事。

台灣朝野兩大政黨在同樣的關切基礎上，應該扮演好各自的角色：執政的一方負責建立起兩岸互設辦事處的安全風險評估機制，在野的一方則善盡監督職責，而目的就在讓兩會辦事處發揮服務功能、拒絕政治承諾、並且降低潛在風險，如此既能確保台灣整體利益，又能夠為朝野兩黨帶來「雙贏」局面。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授/全球和平與戰略中心主任

註解：

- 1.〈2012年陸客來台總數突破223萬，創歷史新高〉，今日新聞網，2013年1月2日；〈前9月台民赴陸旅遊破400萬人次〉，奇摩新聞網，2012年10月26日；〈因應兩岸往來便利，逾70萬台灣民眾定居上海〉，中評網，2012年12月2日。
- 2.〈台陸委會：兩岸互設辦事處宗旨服務兩岸民眾〉，美國之音，2013年4月15日。
- 3.〈兩岸設處，蘇：需有領事探視權〉，《自由時報》，2013年4月30日。
- 4.〈王郁琦：登陸設處爭簽證、人道探視〉，聯合新聞網，2013年5月8日。
- 5.馬英九認為未來辦事處功能將不包括簽證事宜，似乎和陸委會對外表示仍與對岸協商相關議題的說法不同。參見Mo Yan-chih, "Ma Defends Cross-strait Offices Proposal," Taipei Times, April 24, 2013.
- 6.〈兩岸互設辦事處，蔡英文：台灣是否享對等待遇？〉，《自由時報》，2013年4月13日。
- 7.〈蘇貞昌：兩岸互設辦事處，領事探視權一定要堅持〉，《台灣時報》，2013年4月30日。
- 8.郭石城，《統一前東西德交流之研究》（台北：行政院研考會，1995年），頁14-16。
- 9.同前註，頁16-18。

10. Lin Shu-hui, "Ex-official Opposes ARATS in Taiwan," Taipei Times, May 23, 2012.

11. 〈兩岸互設辦事處，包裝政治談判〉，《自由時報》，2013年4月12日。

12. 關於台灣在中國的辦事處，陸委會主委王郁琦在立法院表示，考量到海基會的人力與資源，初期階段海基會最多在北京、上海、廣州各設一館處，形成「一代表處、二辦事處」的狀況。請參閱〈兩岸兩會互設辦突破，海基會敲定北上廣〉，中評網，2013年5月3日。

13. 〈兩岸互設辦事處，陸委會：有共識沒時間表〉，聯合新聞網，2013年4月11日。