

109 年度「現行兩岸政策對高雄市與大陸城市交流影響之研究-以國安五法、反滲透法實施及大陸惠臺政策為例」

# 期末報告書

受委託單位:高雄市研考會  
計劃案主持人:曾偉峯  
協同主持人:李鍊激、蕭督圓  
研究人員與研究助理:曾冠詒、林柏宏  
研究顧問:張五岳、廖達琪  
研究期程:民國 109 年 5 月至 110 年 1 月

本研究報告僅供參考，不代表高雄市政府研考會意見

中華民國 110 年 1 月







## 目 錄

摘要報告 .....	1
第一章 緒論 .....	3
第一節 研究主旨 .....	3
第二節 研究方法 .....	7
第二章 兩岸與高雄市交流現況 .....	11
第一節 本章分析框架 .....	11
第二節 兩岸交流的國際格局 .....	12
第三節 兩岸交流的雙邊格局 .....	20
第四節 地方政府與兩岸交流 .....	23
第五節 高雄市兩岸交流現況 .....	25
第三章 兩岸政策法令現狀 .....	43
第一節 臺灣：「國安五法」、《反滲透法》 .....	43
第二節 大陸對台政策法令現況 .....	50
第四章 「國安五法」及《反滲透法》之執行對高雄市之影響研析 .....	68
第一節、「國安五法」與《反滲透法》，與高雄市政府的初步關係研判	68
第二節、與高雄市政府較不密切之「國安五法」：刑法與國家機密保護法	74
第三節、與高雄市政府更為密切之「國安五法」：兩岸人民關係條例、國家安全法、《反滲透法》 .....	82
第四節、美國《外國代理人登記法》(FARA) 與《反滲透法》之比較 ..	102

---

第五節、因應措施：遵循中央立場，保護市民權利.....	106
第五章 大陸惠台政策對高雄市之影響 .....	109
第一節 大陸惠台政策對高雄市之影響相關研究文獻綜整 .....	109
第二節 高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題-運用焦點座談會 .....	114
第三節 高雄市社會交流現況與面臨之問題-運用焦點座談會 .....	116
第四節 大陸惠臺政策對高雄市之影響-運用焦點座談法 .....	118
第五節 高雄市辦理兩岸城市交流座談會.....	120
第六章 高雄市與大陸城市交流未來可能面對之影響與相關建議 .....	123
參考書目 .....	130

## 表目錄

表 1 計畫工作項目明細表.....	5
表 2 計畫工作項目與詳細執行情形明細表.....	6
表 3 新冠肺炎疫情後兩岸主要相關交流活動.....	22
表 4 高雄市兩岸交流活動大事記.....	26
表 5 高雄市政府行政首長訪問中國大陸事件表.....	29
表 6 2019 年台商回台投資高雄企業 .....	34
表 7 高雄市公私立大學陸生就讀人數(2017-2019 年) .....	35
表 8 中國國台辦資料中高雄市相關兩岸文化交流 (2015-2018 年).....	38
表 9 「國安五法」與《反滲透法》重點簡表.....	45
表 10 「國安五法」與《反滲透法》新舊條文更迭重點摘要 .....	47
表 11 「惠台 31 項措施」給予台商與陸企同等待遇 .....	50
表 12 「惠台 31 項措施」給予台灣人士與大陸人同等待遇 .....	51
表 13 「惠台 31 項措施」各地方施行細則.....	56
表 14 「惠台 26 項措施」內容重點.....	61
表 15 「惠台 26 項措施」各地方施行細則.....	67
表 16 《反滲透法》內容重點.....	69
表 17 「國安五法」的個別法律，與高雄市政府業務的關係 .....	76
表 18 葛季賢、樓文卿案判決結果差異.....	91
表 19 輔導人民，建議的兩岸交流「負面表列」行為 .....	107

---

表 20 應不致觸法，但可提醒人民注意的行為 .....	108
表 21 「高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題」座談會人員與議題 .....	114
表 22 「高雄市兩岸社會交流現況與面臨之問題」座談會人員與議題 .....	116
表 23 「大陸惠臺政策對高雄市之影響」座談會人員與議題 .....	119
表 24 「高雄市辦理兩岸城市交流」座談會人員與議題 .....	121

## 圖目錄

圖 1 研究架構.....	8
圖 2 Google 綜合國力指數 (Global Power index, percentage of global total) 預測趨勢 .....	13
圖 3 2019 年高雄市各局處與中國大陸城市交流次數 .....	30
圖 4 2019 年中國大陸與高雄市各局處進行城市交流之訪問人數.....	31
圖 5 高雄市各區港澳大陸地區新住民人數(2020 年 9 月) .....	36
圖 6 中國地方政府公布對台措施細則者.....	59
圖 7 「高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題」座談會辦理情形 ....	115
圖 8 「高雄市兩岸社會交流現況與面臨之問題」座談會辦理情形 ....	117
圖 9 「大陸惠臺政策對高雄市之影響」座談會辦理情形 .....	119
圖 10 「高雄市辦理兩岸城市交流」座談會辦理情形 .....	121



# 109 年度「現行兩岸政策對高雄市與大陸城市交流影響之研究- 以國安五法、反滲透法實施及大陸惠臺政策為例」

## 摘要報告

本研究旨在研析並評估當前兩岸政府在政策競逐以及法律限制下，對於高雄市政府推動兩岸交流的進程有何影響，並且提出相關政策建議，供高雄市政府後續兩岸交流政策執行之參據。本研究主要發現如下：

### 一、美中競爭、兩岸角力與武漢疫情影響下，高雄市兩岸城市交流推動效果有限。

2020 年高雄市辦理兩岸城市交流，主要受到美中競爭、兩岸關係嚴峻以及肺炎疫情全球大流行的影響，導致交流更加停滯，現階段交流大幅減少，且多屬視訊方式。

### 二、「國安五法」與《反滲透法》的相關規範制定未明確，恐造成民間疑慮。

根據相關訪談資料以及法律相關專家意見指出，目前的「國安五法」以及《反滲透法》的相關規定仍有許多不明確之處，此外法規間也有競合問題，獎懲機制亦未建立，疑慮頗多，致使民間辦理交流無所適從與心生恐懼。

### 三、因兩岸交流驟減，「國安五法」與《反滲透法》對城市交流之影響尚未明朗。

具體觀之，因疫情與兩岸交流驟減，目前尚未有太多「國安五法」與《反滲透法》對城市交流影響之案例，

### 四、高雄市民間兩岸交流頻繁，新冠疫情趨緩後兩岸民間交流或有增加趨勢

儘管目前兩岸交流停滯，然交流需求仍在，本研究發現高雄的兩岸經貿、社會、宗教、文化交流皆相當頻繁，因此須注意兩岸交流是否會在疫情受控後增加，並思考解決民間對於相關法規資訊不足，方可有效管理高雄市的兩岸交流。

綜合以上，本研究提出以下建議：

## 一、短期因應作為：

- (一) 依照「國安五法」與《反滲透法》，制定交流須知並加以宣導。
- (二) 為因應兩岸情勢變遷而有不同法規解釋，市府可提請建立中央與地方政府國安法規人員交流或支援機制，強化中央地方理解順暢。
- (三) 建立高雄市兩岸交流資訊平台網站，鼓勵民間團體透過此平台提供交流動態與資訊，建立政府與民間兩岸交流資訊互動政策網絡。
- (四) 提供相關兩岸交流法規諮詢，可利用上述平台提供法規資訊，讓民間團體更有與政府互動，協助盤點民間兩岸交流動態。
- (五) 盤點高雄市府的國防產業並加以追蹤管理，以使高雄市辦理兩岸城市經貿交流時避免涉及國防安全問題與觸法。

## 二、中期因應作為：

- (一) 提供民間團體兩岸交流相關資源，作為增進兩岸交流與學習對岸重點產業優勢之投資。
- (二) 盤點民間團體如宗教文化組織在兩岸交流的頻率，並增加兩岸業務相關人力因應疫情後可能增加的兩岸經貿與社會交流需求。
- (三) 在理解中央政策發展方向下，以政策鼓勵方式管理與引導下轄民間團體兩岸交流方向。

## 三、長期因應作為：

- (一) 高雄市同樣身為港灣城市、旅遊城市，可探詢與大灣區城市共同合作開拓東協國家之市場，尋求共同合作利基。
- (二) 規劃建立定期性民間對話機制，在以「只經不政」的原則下，可以擬訂或活化既有的定期性民間對話機制，藉由兩岸城市交流帶動的資訊與資源流動，輔助高雄市整體經貿發展與轉型。

## 第一章 緒論

### 第一節 研究主旨

#### 一、緣起

本研究計畫主旨為藉由研析並評估當前兩岸政府在政策競逐以及法律限制下，對於高雄市政府推動兩岸交流的進程有何影響，並且提出相關政策建議，供高雄市政府後續兩岸交流政策執行之參據。

兩岸關係之好壞對於臺灣地方政府的兩岸交流措施影響甚鉅，近年來兩岸關係因中國對台政策變化以及臺灣選舉政治而導致許多政策起伏不定，使兩岸關係更難預測，讓地方政府的許多兩岸交流政策難以有效施行，無論是經濟交流、社會交流或是官方互訪等，都無法充分開展。因此，可以說兩岸關係的走向對地方政府的施政產生了實質的影響與箝制，要如何解決或是避免兩岸關係競爭下影響地方政府的發展，是本研究試圖分析的主要議題。

臺灣的地方自治已施行數十載，地方政府不僅在發展地方經濟，提供人民福祉上產生了巨大的作用，同時也對於兩岸交流有許多貢獻，其中高雄市長期作為臺灣南部重要的直轄市之一，並且擁有臺灣最重要的港口，其發展也長期鑲嵌在兩岸關係的變化中。例如在 1996 年台海危機時，中共對台發射導彈，就是向著高雄港外水域發射，而台海危機發射導彈兩個月後，兩岸緊張關係下，作為回應中國大陸開放廈門與福州直航口岸的措施，高雄卻也是首先且唯一開放的城市，兩岸關係對高雄之重要從此例可見一斑，而基於高雄市的地理與政治重要性，對兩岸關係也長期貢獻良多。

2016 年後，兩岸交流日趨冷淡，兩岸緊張情勢不斷，兩岸關係走入相互競爭階段。2018 年 2 月 27 日，中國大陸國務院台灣事務辦公室(國台辦)等多個部會單位共同發布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》(中國官方稱之 31 條對台優惠措施)，國台辦稱此措施「前所未見」，並且要同「台灣同胞分享大陸發展的機遇，擴大兩岸經濟文化交流合作」，31 項其中有 12 項旨在促進台商

與台資進入中國，另外 19 項則目標吸引台灣民眾赴中國就學、就業、居住等。2019 年 11 月 4 日，國台辦再公布與國家發展改革委員會（發改委）在內的中國 20 多個部門共同草擬的《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（簡稱對台 26 條措施），進一步深化攏絡台商與臺灣民眾的措施，其中更允許台商參與中國大陸的 5G 建設，以及允許台灣運動員以本土內援身分參加中國大陸職業聯賽等，此外也允許台資企業可投資主題公園、與大陸企業同等投資航空客貨運輸、通用航空服務、支持台灣金融機構在大陸建立小額貸款公司、讓台資企業與大陸企業同等享受貿易救濟和保障等。然而除了吸引臺灣的企業與民眾之外，中國也採取硬措施，例如取消自由行簽證的發放，或是禁止陸生來台就學等方式，兩岸交流也在許多層面面臨中斷的問題。

而臺灣對於中國的立場也變化迅速，2019 年我國立法院通過「兩岸人民關係條例部分條文修正案」，對於特定退休文武官員赴中國大陸參加政黨、軍事、行政或具政治性機關（構）及團體所舉辦之活動，而有妨害國家尊嚴之行為，嚴加懲處。2019 年 12 月 31 日，又三讀通過《反滲透法》，目的在於強化臺灣管控境外敵對勢力對於我國境內的非法滲透行為之管制，然此舉明顯針對中國大陸，也使中國大陸政府對我多有怨言與不滿，而台商以及居住在中國大陸的臺灣人與學生等，深怕受到此法針對而憂心忡忡。隨著中國大陸與臺灣之間的政治角力與政策競爭，兩岸關係停滯不前。

有鑑於兩岸關係歷經巨大變化，加上高雄市在兩岸關係扮演的重要角色，以及受兩岸關係的影響之大，爰辦理本計畫，以求提升高雄市在丕變的兩岸環境中執政效能以及強化高雄市在兩岸關係之貢獻。

## 二、預期目標

本研究預期目標為綜整兩岸交流的環境，以及兩岸關係法令以及政策措施的現況，研判兩岸關係的情勢發展，進而評估兩岸關係對於高雄市會有何影響，並且就高雄市的兩岸交流政策與措施進行評估，提供相關政策建議。據此，本研究預期完成目標有下：

- (一) 綜整兩岸關係發展目前之困局及梳理高雄市兩岸交流的發展現況。
- (二) 討論兩岸關係發展之可能進程，及其對高雄市推動兩岸交流政策措施之可能衝擊。
- (三) 研析兩岸目前主要政策措施，包含大陸對台優惠措施以及台灣「國安五法」與《反滲透法》，從政策與法律兩層面探討這些法規對高雄市推動兩岸城市交流之影響。
- (四) 綜合以上研析意見，蒐集專家學者觀點，提供高雄市在兩岸城市交流上相關建議並預擬相關對策。

### 三、計畫工作項目與計畫執行查核情形

為方便檢視各項執行成果，茲各工作項目及詳細執行情形如下表：

表1 計畫工作項目明細表

主要工作項目	細部內容規劃
一、高雄市目前兩岸交流的現況	(一) 政治交流-互動機制自民國 87 年至 108 年之概況。
	(二) 經貿交流-工商業、觀光業、農漁產品外銷概況。
	(三) 社會交流-新住民、教育、文化概況。
二、兩岸政策法令現況	(一) 臺灣：國安五法(刑法、國家機密保護法、國家安全法、兩岸人民關係條例增訂及修正)、《反滲透法》。
	(二) 中共：「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」、「關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」。
三、高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題-運用焦點座談法	「高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題」焦點座談會紀錄與討論
四、高雄市兩岸社會交流現況與面臨之問題-運用焦點座談法	「高雄市兩岸社會交流現況與面臨之問題」焦點座談會紀錄與討論

五、大陸惠臺政策對高雄市之影響-運用焦點座談法、文獻分析法	<p>(一) 大陸惠臺政策對高雄市之影響相關研究文獻綜整</p> <p>(二)「大陸惠台政策對高雄市之影響」專家學者座談會紀錄與討論</p>
六、「國安五法」及《反滲透法》之執行對高雄市之影響	「國安五法」及《反滲透法》之執行對高雄市之影響研析
七、就高雄市與大陸城市交流未來可能面對之影響，提出相關因應控損的建議	大陸惠臺政策、「國安五法」與《反滲透法》對高雄市與大陸城市交流研判與建議

表2 計畫工作項目與詳細執行情形明細表

主要工作項目	內容章節與執行情形
一、高雄市目前兩岸交流的現況	第二章：回顧當前國際與兩岸局勢與高雄市目前兩岸交流的現況
二、兩岸政策法令現況	第三章：回顧兩岸相關交流法規政策，包括臺灣的「國安五法」與《反滲透法》，以及中國大陸的「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」、「關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」兩項措施
三、高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題-運用焦點座談法	第五章：已成功辦理高雄市兩岸經貿交流焦點座談會一場次並綜整相關成果
四、高雄市兩岸社會交流現況與面臨之問題-運用焦點座談法	第五章：已成功辦理高雄市兩岸社會交流焦點座談會一場次並綜整相關成果
五、大陸惠臺政策對高雄市之影響-運用焦點座談法、文獻分析法	第五章：已成功辦理大陸惠臺政策對高雄市之影響焦點座談會一場次並綜整相關成果

六、「國安五法」及《反滲透法》之執行對高雄市之影響	第四章：以法理層面研析「國安五法」及《反滲透法》對高雄市之影響
七、就高雄市與大陸城市交流未來可能面對之影響，提出相關因應控損的建議	第六章：綜整相關意見探討目前高雄市與大陸城市交流之影響以及提出相關因應建議

## 第二節 研究方法

### 一、計畫架構

本計畫旨在研析臺灣的《反滲透法》與「國安五法」，以及中國大陸的惠台措施對高雄市在兩岸城市經濟與社會交流產生的影響為何，並且根據研析結果為高雄市相關施政領域的政策產出提供可能之建議。為能釐清相關法規與兩岸交流措施產生的影響與衍生問題，必須多方蒐整文獻資料與意見，以確保可以考慮到各界意見以及納入各方面觀點，因此本計畫之執行將採取多種研究策略，以確保可以通盤探討本研究議題。本計畫之研究架構可以圖 1 表示：

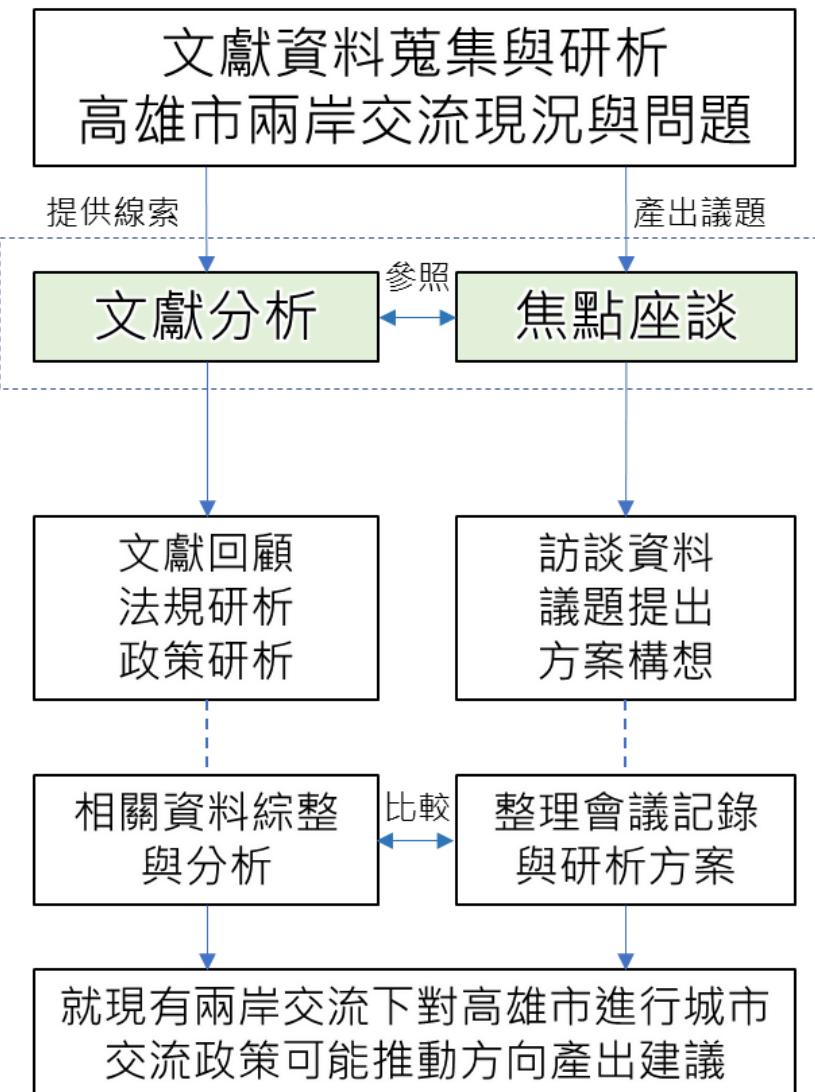


圖1 研究架構

## 二、研究方法

文獻分析法：首先，本研究將蒐集重要相關文獻，包含了一手與二手資料文獻，並且廣泛蒐集整理現有針對高雄市或地方政府在兩岸交流議題上之研究發現，時間點則主要以 2016 年之後的文獻為主，以求文獻之使用更具代表性與實用性，文獻資料蒐集的來源包含了政府文件、報章雜誌、期刊文章、專書論文、網路資料以及各研究機構的研究報告與出版品等。其中兩岸交流部分將以陸委會官方網站公布之資訊作為主要的根據。

焦點團體座談法：本研究也將採焦點團體座談法去蒐整相關重要利害關係人之意見。焦點團體座談法可以根據研究議題的內容，選取重要的意見領袖，或是高雄市與兩岸交流重要的企業家、學者、社會人士、文化界人士、教育界人士等等，藉由小型閉門會議形式，與相關重要人士討論兩岸交流之議題，並且蒐集可用之相關重要資訊，例如對於高雄市在兩岸交流上之角色定位，以及目前各界人士在兩岸交流之法規或政策困難，或是對於拓展兩岸關係之可能建議等，再輔以文獻觀點，可以綜合成為本研究重要的資料。本研究預計辦理三場次的焦點團體座談，形式為閉門會議。

### 第三節 研究對相關施政之助益

本計畫對於相關施政之助益有以下幾點：

- (一) 可整體提升高雄市政府在兩岸政策研擬上對於背景知識之了解，本計畫將蒐整現有關於兩岸關係發展之資訊，並撰寫報告提供高雄市政府就兩岸交流與各項措施作為背景參考。
- (二) 可增強高雄市政府與經濟、文化與教育等社會各界的交流，在制定兩岸交流政策時更具備正當性，也將更能夠進行「接地氣」之政策論述。本計畫將以座談方式蒐集各界意見，可以供高雄市政府後續制定兩岸交流政策之參據。
- (三) 剖析兩岸關係之癥結，對兩岸交流進行超前部署。兩岸關係在中央政府層級目前正於低點，而兩岸地方政府在穩定兩岸關係，提升兩岸交流，以及政治互動上，扮演極重要角色，惟目前兩岸地方政府皆在摸索期，本計畫之分析可協助高雄市政府針對未來情勢作研判，讓高雄市政府可在政策上超前部署。

## 第二章 兩岸與高雄市交流現況

### 第一節 本章分析框架

2017 年中國領導人習近平連任中國共產黨總書記，而美國則由共和黨川普(Donald Trump)當選美國總統，中美競爭隨之加劇，國際的政經局勢迅速變化，隨著國際局勢的變化，台灣在兩岸關係中的角色也不斷動態變遷，兩岸關係的變遷又影響了地方政府以及城市外交在兩岸關係的定位。究此，本研究以不同層次探討高雄市地方政府在兩岸交流鑲嵌的整體環境與結構，再進而回顧高雄市目前兩岸交流的現況。以本研究的分析目的觀之，本研究的分析框架可以分為國際層次、兩岸層次、地方政府層次，以及法規執行與民間層次，以下分別說明之。

國際關係理論中的結構現實主義認為，大國之間的互動牽動著整體國際局勢的影響，而國際權力結構如同撞球一般，大國之間權力的碰撞可能會導致整個結構的變化(結構現實主義)，而穩定的國際關係來自於大國權力間的平衡。<sup>1</sup>目前國際上的整體權力的動態主要由中美兩大國的競爭所牽動，而台灣處於兩大強權的角力地帶，兩岸關係也必然受到國際間大國互動的影響。除此之外，國際層次除了大國權力互動外，也被全球化所影響，經濟以及其他非傳統安全的事件都直接影響兩岸互動，典型案例是 2019 年底爆發的新冠肺炎疫情，國際疫情的大流行直接衝擊著兩岸之間的互動交流。

兩岸關係層次為第二層次，在國際權力結構以及全球化的國際格局下，兩岸關係由中國與台灣根據自身的安全以及國家利益評估交流與互動，兩岸關係層次包含了兩岸政府間的政治交流、經濟往來、社會互動以及各項政策措施之間的策略與交手，這些面向一方面受到國際層次的影響，另一方面則會決定地方政府以及兩岸城市交流的定位以及範圍。

地方政府城市交流為第三層次，一般而言，城市外交與兩國中央政府間的外交關係相比下，較少涉及到政治問題與爭議<sup>2</sup>，不過兩岸的城市交流受到兩岸關係

<sup>1</sup> 值得注意的是，亦有主張霸權穩定論者，認為國際上有單一霸權更有利於國際的集體合作，本處不做理論性討論，而是採取權力平衡論。

<sup>2</sup> 田弘茂、周世雄、羅致政，《台北市政府城市外交政策成效評估之研究》(台北:台北市政府研考會，1999 年)，《台北市政府研發成果網》，

〈[https://rdnet.taipei.gov.tw/xDCM/TPE\\_user/gpn\\_search\\_result.jsp?xml\\_status=&dtdid=0000000014&concount=1&linkty](https://rdnet.taipei.gov.tw/xDCM/TPE_user/gpn_search_result.jsp?xml_status=&dtdid=0000000014&concount=1&linkty)

好壞的限制，兩岸的地方政府的交流大多依循著中央政府的規範行事，而在地方政府權限範圍內，其進行交流的空間有限但並非不足。不過由於地方政府層次受到國際格局以及兩岸關係的牽制，其進行兩岸交流的目標多為輔助性，而未及中央的政策性指示。此外，地方政府城市交流的範圍多涉及經貿與地方人士，因權限限制，政治問題與核心政策仍由中央政府主導。

民間層次則是在上述的架構下進行兩岸交流，也是本研究後續討論的重點。在國際格局以及兩岸關係的大方向下，兩岸地方政府間城市交流必須遵循中央的法規規範，而地方政府如何協助民間去遵循與了解法規規範，又目前法規限制對於民間進行交流的影響，都是重要的議題。

本章依照層次分析的途徑，就國際層次、兩岸關係層次、地方政府層次以及民間層次探討各層面前的現況與發展。

## 第二節 兩岸交流的國際格局

從國際格局觀之，兩岸關係處在中美競爭大格局中，中美兩大強權競爭逐漸被視為新冷戰，也因此造成許多國家開始選邊站，世界局勢漸漸兩極化，當中歐盟目前仍然處於相對中間角色。2019年底新冠肺炎疫情爆發，全球經濟受到疫情衝擊，而疫情也成為大國之間爭論的焦點，美國與其盟國對中國的不信任更加強烈，而美中台三角關係即在此國際格局下形成，形式趨向「台美友好」抗中。

### 一、中美競爭

2020年中美競爭加劇，中美競爭隨著2017年習近平第二任期總書記開始，以及美國總統川普上任後，更加劇烈。從結構上來說，中美競爭似乎不可避免，首先，中國的經濟發展已經居世界第二，2019年中國的國內生產毛額(GDP)排名全球第二，超過14兆，僅次於美國的20.5兆。中國人均GDP也首次超過一萬美元，當然如果根據常用的購買力平價(PPP)計算，中國的經濟已經超越美國，根據匯豐銀行的預測，2030年中國的GDP更將一舉超越美國來到26兆美元。中國與世界的連結也相當緊密，根據麥肯錫顧問公司(McKinsey & Company)2019年7

月的報告，中國為世界工廠也是世界重要的消費市場，不僅貢獻全球製造業產值 35%，其國內消費重要商品如汽車，也是全球第一。而中國是第二大的外商投資國也是全球第二大的外資來源國第三大的債券市場。<sup>3</sup>Google 資料庫依據人口、國民生產毛額、農業、教育、能源等各項指標，計算全球各國的綜合國力指數（power index），根據此指數預測，中國的綜合國力將在 2023 年超越美國，並持續領先下去(見圖 2)。

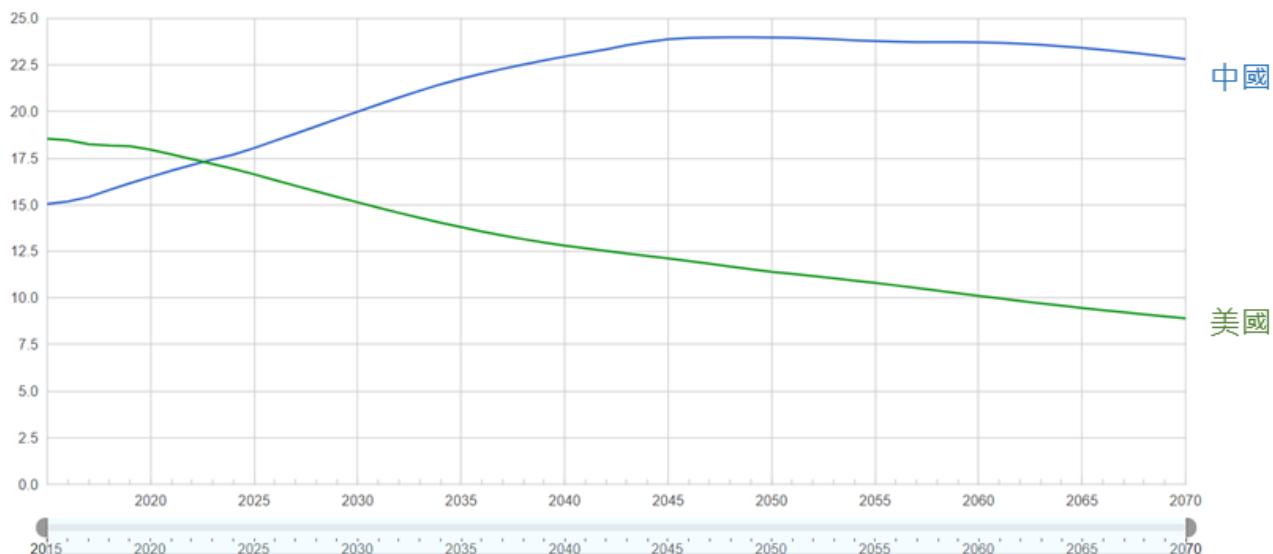


圖2 Google 綜合國力指數（Global Power index, percentage of global total）  
預測趨勢

資料來源：Google publicdata 網站，<https://tinyurl.com/yxs6jay5>。

2018 年美國發動對中貿易戰爭，2018 年 3 月 22 日美國總統川普根據 1974 年貿易法第 301 條，要求美國貿易代表針對中國進口商品徵收關稅，主要理由為中國偷竊美國關鍵技術與商業機密。美國在 2018 年 7 月 6 日正式對 340 億元中國進口美國商品徵收 25% 的額外關稅，而中國亦對美國輸中價值 340 億元商品徵收同樣 25% 的關稅。中美貿易戰持續至 2020 年仍未有停歇的跡象。美中貿易戰影響國際局勢甚鉅，根據美國商務部 2020 年 2 月 5 日的資料，2019 年全年的商品與服務貿易逆差，比 2018 年縮小了 1.7%，而美國的最大貿易夥伴也從中國變

<sup>3</sup> McKinsey China，〈中國與世界—理解變化中的經濟聯繫〉，《McKinsey&Company》，2019 年 7 月 2 日，〈<https://www.mckinsey.com.cn/中国与世界：理解变化中的经济联系//>〉。

成墨西哥，不過到了 2020 年 6 月，中國又再次成為美國最大貿易夥伴<sup>4</sup>。美中貿易戰對於全球經濟造成影響甚鉅，資料顯示，2017 年全球貿易量成長了 4%，而到了 2018 年，全球貿易成長減少了 2%，僅達到 2% 的成長率，而 2019 年更因美中兩大經濟體的貿易爭端呈現負成長。美中貿易戰造成了各國對中國的貿易大幅減少，整體而言美中貿易戰對中國造成的貿易減少衝擊，並未回饋在對美貿易上。

除了減少的貿易額，對中國經濟的衝擊還包含了全球產業鏈的重組。此外，美國也以中國大型電子通訊產業如華為、中興為標的，指責其竊取技術與影響資安疑慮等，強力打擊這些巨大的中國電子通訊產業龍頭，與中國爭奪科技領先優勢。

中美貿易戰對於全球產業鏈產生重大影響，全球供應鏈受到美中貿易爭端以及美中兩國的經貿政策所影響，例如中國大陸推動「中國製造 2025」，鼓勵本地企業發展進口商品產業建立在地供應鏈，或是美國川普政府要求企業回美國設廠生產，都加速了全球供應鏈的重組。美中兩國採取的在地化製造策略，使得全球價值鏈參與程度下降。根據經濟合作暨發展組織(Organization of Economic Cooperation and Development, OECD)的附加價值貿易資料庫的全球價值鏈參與程度來看，中國大陸的全球價值鏈參與程度逐年下降，2011 年為 28.6%，到了 2015 年額是 34.9%，此外，中國的產業升級政策大力推動進口替代，製造業進口中間財年增率已從 2006-2008 年的 17.12% 減少到 2012-2015 年的 5.35%。<sup>5</sup>不過，美中貿易戰衝擊了許多中國生產，美國進口的以美國市場為主的製造外商，美國對中國進口商品加徵關稅也導致許多以美國市場為主但在中國設廠的企業紛紛尋求海外生產基地，也有許多工廠遷往東南亞、東歐等勞動力亦相對便宜的國家。不過由於中國已經建立了完整的生產供應鏈，例如電子設備相關產業等，因此需要完全將生產移出，對於許多產業鏈而言仍然是一個耗時的任務。具體來看，許多

<sup>4</sup> Josh Zumbrun,〈全球貿易前景暗淡之際，對華貿易成為美國外貿亮點〉，《華爾街日報》，2020 年 6 月 15 日，〈<https://cn.wsj.com/articles/%E5%85%A8%E7%90%83%E8%B2%BF%E6%98%93%E5%89%8D%E6%99%AF%E6%9A%97%E6%B7%A1%E4%B9%8B%E9%9A%9B%EF%BC%8C%E5%B0%8D%E8%8F%AF%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%88%90%E7%82%BA%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%A4%96%E8%B2%BF%E4%BA%AE%E9%BB%9E-11592192413>〉。

<sup>5</sup> 中央銀行，〈央行理監事會後記者會參考資料〉，2019 年 3 月 21 日，《中華民國中央銀行全球資訊網》，〈<https://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/95216203271.pdf>〉。

大型跨國公司以及供應商考慮轉移其在中國的生產基地至其他地方，例如全球市值前三大的蘋果公司以及最大的手機生產商三星電子，其手機生產鏈皆陸續從中國移至鄰近生產基地例如越南、印度等國。在中國經營的台商同樣也受到中美貿易戰衝擊產業鏈，陸續轉移生產線，例如蘋果的供應商像是和碩、緯創、廣達電腦、仁寶電子等在大陸設廠具相當規模的企業，皆採取避險策略，將工廠轉移至東南亞或是增加原先已在印度的產能。此外，不僅美國企業，歐盟企業受到大國貿易競爭也尋求離開中國的途徑，根據品質檢測服務商啟邁（QIMA）的調查資料指出，有 80% 美國企業，以及 67% 的歐盟企業正在離開中國尋找其他生產基地與投資市場，<sup>6</sup>顯示中美貿易戰對全球生產模式以及產業鏈導致了產業鏈正在重組，而這個由跨國企業從中國向其他地區移動的重組過程正在發生。

除了貿易戰，美中兩大國的競爭涉及了科技領域以及金融領域等，其中關鍵技術領域是美國對中國在 2019 年進行貿易制裁加徵關稅的主要原因。中國自 2015 年公布「中國製造 2025」計畫，試圖仿效德國「工業 4.0」的概念，透過數位網路將國內的產業升級，試圖在 2025 年成為製造強國，具體政策則包括製造業創新增中心建設工程、工業強基工程、綠色製造工程、智慧製造工程、高端裝備創新工程等五大工程，以及新一代資訊技術、高端數控機床和機器人、航空航天裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械、農業機械裝備等十大重點發展領域。<sup>7</sup>中國大陸在科技領域具備相當野心，然當前研發能力與技術創新仍然遠落後於美國，例如中國大陸的科學與工程相關論文整體影響力仍然低於美國，此外，中國大陸對於鼓勵創新的制度建立與美國相比仍然不足。

在美中科技戰以及美國擔憂中國對於美國關鍵技術竊取的態勢下，美國針對數個中國大型跨國電子企業採取制裁措施，例如對中興電子，華為、中芯等半導體產業採取出口限制，2018 年 4 月美國商務部宣布禁止美國企業向中國的電信設備製造商中興通訊公司銷售零件，時間為七年，制裁目標為中興違反美國出口禁

<sup>6</sup> 轉自美國之音，〈外企生產線大舉撤離中國，美國之音：勢不可擋也無法挽回〉，《風傳媒》，2019 年 7 月 23 日，〈<https://www.storm.mg/article/1512777?page=1>〉。

<sup>7</sup> 轉自工信微報，〈五大工程實施指南發佈 系《中國製造 2025》首批配套檔〉，《中國國際工業博覽會》，2016 年 8 月 20 日，〈<http://www.ciif-expo.com/plus/view.php?aid=1689>〉。

令卻未依照雙方協議採取必要措施，儘管之後事件以中興繳交 14 億美元罰款落幕，但也顯示美國對於中國大型跨國企業的強硬態度。同時，2018 年 10 月美國商務部也將中國的電子生產公司福建晉華列入實體名單，限制出口，原因是其從美光科技公司竊取商業機密，導致發展晶片能力可能威脅到美國供應軍方晶片的能力。

美國對於華為的制裁則是美中科技競爭另一個明顯案例。美國不僅針對華為違反技術出口限制進行制裁，華為作為目前 5G 通訊的技術領先者，卻被美國認為有資安疑慮，因此禁止使用華為 5G 技術，同時也對盟友進行說服，避免採用中國發展的 5G 技術變成資安漏洞，例如美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）在 2019 年 2 月訪問波蘭期間，就呼籲盟友避免使用華為 5G 產品。2018 年 12 月，加拿大政府更應美國政府制裁華為的要求，逮補涉嫌美國對伊朗制裁協議的華為財務長孟晚舟，而孟晚舟也是華為創始人任正非的女兒，美國對華為採取的強勢手段亦顯示美中在科技領域的衝突日益強烈。

2020 年 11 月美國總統大選，拜登(Joe Biden)擊敗現任總統川普成為第 46 任美國總統，拜登於 2021 年 1 月 20 日宣誓就職。由於拜登在許多政策，尤其是美國的外交原則與政策與川普相左，舉例而言，在多邊外交上，川普採取的單邊主義就受到拜登的挑戰，拜登則認為美國必須維持多邊外交。例如川普在 2017 年宣布將退出國際關注氣候與減碳的重要條約《巴黎協定》，並且 2019 年正式聲明退出，另外，川普也在 2020 年 7 月致函聯合國聲明退出世界衛生組織（World Health Organization, WHO），理由為世衛組織過於傾中。拜登在宣誓就職後，旋即簽署聲明稱美國將重返巴黎協定與世衛組織。也因此，外界普遍認為拜登上任後的中美關係將與川普時期的全面性抗衡衝突有所差異。惟拜登上台以來，對中政策尚未有明顯的變化，在貿易科技戰上，拜登政府承諾支持美國供應鏈本土化政策，因應過度依賴進口的情況，而貿易爭端也未見任何重大突破。從另方面觀之，中共在 2020 年 10 月五中全會後確定了十四五規劃，當中提到中美脫鉤並不現實，而中國政府也多次釋出中美應合作的訊號。依此研判，中美雙方在拜登上台後的局勢，目前正處於互相試探與磨合的階段，而中美關係預計將在競爭中尋求

合作，中美關係不會如川普時期那樣劍拔弩張，雙方競爭將走向制度化以及結構化。

## 二、新冠肺炎疫情影響

除了美中之間的貿易與科技競爭，2019 年底爆發的新冠肺炎疫情，則是另一個形塑國際格局的重要事件。2019 年底在中國湖北省武漢市傳出新型冠狀肺炎病毒傳播，由於當時資訊不明，加上一月份時逢華人春節人口大量流動，武漢作為中國工業重鎮以及湖北省會，常住人口破 1100 萬人，隨著人口迅速在中國境內與國外移動，導致新冠肺炎疫情傳播至全世界，防疫因此成為 2020 年全球最重要且急迫的重要議題。新冠肺炎對世界經濟產生了重大衝擊，根據統計，截至 2020 年 10 月 3 日，新冠肺炎已經造成全球染疫人數超過 3000 萬人，死亡人數破百萬。

<sup>8</sup>新冠肺炎全球大流行造成各國紛紛採取封城或限制人口流動措施，來減少病毒傳播，而一開始受到疫情擴散採取嚴厲封城防疫措施的中國大陸，人口流動限制衝擊了這個全球製造業重鎮，導致中國在 2020 年第一季經濟受到嚴重衝擊，經濟為負成長。另外，因為中國生產製造端無法開工，進而影響全球供應鏈，造成全球經濟生產鏈的斷鍊衝擊，國際貨幣基金組織在 4 月份預測全球經濟成長率為 -3%，幾乎世界主要大國經濟為負成長，而斷鍊更讓企業大受打擊，而限制人民外出措施也大大影響全球消費動能，3 月份美國道瓊指數慘跌，台灣股市也反應市場擔憂，跌至 8 千多點，不過隨著疫情管控逐漸明朗化，中國 4 月份逐漸復工的情況下，全世界經濟稍微緩和，緩步復甦，然因疫情尚未獲得完全控制，疫苗預估在 2020 年也無法完成，因此全球局勢仍然在疫情壟罩下，各國持續採取必要措施減少疫情影響。儘管全球感染新冠肺炎人數超過 1 億人，因肺炎疫情死亡人數破 250 萬人，然隨著疫情發展與疫苗研發出來後，市場逐步復甦，截至 2020 年 2 月，中國製造業已大致回復正常，台灣股市也漲回至 16000 點，疫苗的施打與普及，以及各國對於疫苗施打的競爭，為目前國際上最重要的議題之一。

新冠肺炎也加劇了美中之間的競爭，尤其是在國際組織的競爭。美國多次譴責中國隱瞞疫情，導致世界反應不及，才造成全球新冠肺炎大流行，美國也對世

<sup>8</sup> 中央社，〈武漢肺炎全球最新情報〉，《中央社》，2020 年 10 月 3 日，  
〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010030018.aspx>〉。

界衛生組織(WHO)對於疫情的判讀受到中國左右而不滿，因此美國總統川普在2020年5月宣布美國將退出世衛組織，相反地，中國則持續挹注世界衛生組織相關資源，例如增加3000萬支助世界衛生組織協助第三世界國家進行抗疫，中國國家主席習近平更承諾將在未來兩年中，向世界各國的抗疫努力提供20億美元的援助。<sup>9</sup>此外，2020年9月聯合國大會個領導人的視訊演說中，川普持續批評中國對於疫情的隱瞞，並稱中國須對疫情傳播到全世界負責，習近平則間接批判美國大國需要有大國的樣子，並且允諾提供聯合國1億美元的援助，來「支援聯合國在國際事務中發揮核心作用」，疫情對於美中競爭起的催化作用，在國際組織上美中的彼此抗衡明顯可見。

### 三、美中台三角關係變化

由於貿易爭端以及新冠肺炎疫情導致的美中競爭日益升溫，同時影響著美中台三角關係。在2018年美國就派駐海軍陸戰隊進駐美國在台協會台北辦事處的新館，這是首度美國將在台協會比照海外使館派遣陸戰隊，雙方關係有標誌性的進展。美國在2019年持續強化對台關係，2019年美國國務院助理國務卿史達偉以及多名美國官員共同致函全美500大企業，希望美國加強與台灣的貿易投資關係，並且呼籲美國企業多加利用台灣提供的商業機會。美國國會也通過一連串的友台法案，強化美台關係。例如2018年通過《台灣旅行法》，強化對台承諾，《2018年亞洲再保證倡議法案》中支持對台軍售常態化，《台灣國際參與法》聲明國際組織應有台灣一席之地，更有《2019年台灣盟邦國際保障與強化倡議法》（簡稱「台北法案」），要求美國國務院向國會通報對台夥伴的舉措，並且支持友台的國家，懲罰限縮台灣國際空間的國家等，支持台灣發展外交空間。2020年美台關係更進一步，2020年8月美國衛生部長阿札爾訪台，9月國務院次卿柯拉克（Keith Krach）訪台，皆標誌著美國國務院對於高階官員訪台承諾的實踐，同時也象徵著美台關係的持續升溫。回應美台關係的升溫，中共持續採取武力恫嚇手段，增強在台灣周邊的軍事演習活動，並且派遣軍機繞台與跨越海峽中線，挑釁態度明顯。針對美國通過一連串的友台法案，加強對台承諾，中國持續採取抗議

<sup>9</sup> BBC，〈肺炎疫情：世衛大會博弈 中國承諾援助20億美元 認可WHO主導調查〉，《BBC中文網》，2020年5月18日，〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52705233>〉。

姿態，反對美國干涉中國內政問題。隨著中美競爭日益增強，美中台三角關係亦朝向美台聯盟傾斜，美台關係持續友好，而兩岸關係則急速降溫。由此觀之，美中競爭，尤其是在全球霸權地位的競爭，是影響兩岸關係的重要因素，隨著 2020 年 11 月美國總統大選底定，民主黨候選人拜登確定當選，將來美中競爭將呈現何種態勢，將會是美中台三角關係的重要影響因素。無論如何，美中結構性的爭霸，尤其在經濟與政治結構上，必然是個趨勢，也因此兩岸關係仍然長期會鑲嵌在美中競爭結構中，地方政府在多變趨勢下要進行創新作為與發展，則更需彈性的措施與作為。

#### 四、台灣經濟之衝擊

當前國際局勢對於台灣經濟也產生了重要影響。中國大陸是臺灣主要的出口市場、同時也是最大的投資地區，由於台灣商人在中國的投資，兩岸生產分工也逐漸形成一套產業鏈，由中國生產，台灣出貨的模式，兩岸經濟連結相當緊密。同時，台灣也向日韓採購重要的原物料與零組件，生產商品更銷往歐美等先進國家，表示台灣經濟鑲嵌在全球產業鏈中，因此受到中美貿易戰以及新冠肺炎疫情的影響，導致了生產鏈的調整。台商在美中貿易戰與科技競爭下，自然也是受到衝擊的一環。美國與中國是台灣的主要市場以及產業分工夥伴，也因為美中貿易戰的影響下，2018 年台灣出口成長率下降，2018 年 6 月以後明顯減少，5 月出口貿易增加率為 14.1%，到了 6 月減少至 9.4%，7 月則是 4.7%，11 月以後則為負成長-3.5%。2019 年 1-7 月，台灣對中國貿易成長率平均為負值的-8%，但另一方面對美貿易成長則大幅增加，來到了 18%。<sup>10</sup>台商長期以來的生產布局，皆是以台灣接單、中國生產，外銷美國為主，因此儘管美中貿易戰造成許多台商需要重新尋覓生產基地，但也讓許多產品訂單回到了台灣廠商手中，甚至有許多台商已回來台灣進行設廠與生產，台商回流部分也會在後面部分進行討論。綜言之，中國經濟目前正面臨挑戰，不僅經濟態勢嚴峻，美中貿易科技戰更加劇了經濟成長面對的困難，結構性的限制，也讓中國政府擔憂經濟整體格局可能會產生系統性風險，因此經濟政策趨於保守。在此狀況下，對中與對美的生產連結都相當緊密

<sup>10</sup> 經濟部國際貿易局，〈我國貿易統計〉，2020 年 9 月，《經濟部國際貿易局經貿資訊網》，〈<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1375>〉（瀏覽時間 2019 年 10 月 5 日）。

的台灣與台商，自然會受到衝擊，而兩岸地方政府的交流自然而然也會受到台商的重新布局而有所更動。

### 第三節 兩岸交流的雙邊格局

#### 一、兩岸交流回顧

兩岸自臺灣 1987 年開放赴陸探親以來已超過 30 年。兩岸交流的深度與廣度歷經了巨大變化，政治上 2015 年新加坡馬習會，象徵兩岸領導人代表性會面，經濟上從早期社會面的兩岸探親逐漸帶動經濟上大陸對臺灣招商引資，到了 2000 年中期，中共產業政策希望逐步從勞動密集、高污染型產業，朝技術型、低污染、資本密集等產業向高科技、服務型產業轉型（大陸稱之「騰籠換鳥」政策），也使得早期強調對臺「招商引資」，漸漸變成了「挑商選資」，偏好臺灣科技型企業赴陸投資。同時，也因中共經濟實力日益茁壯及兩岸經濟依賴日增，連帶使得兩岸交流更加頻繁，社會層面也開始有了大量的交流。

根據童振源教授的觀點，從整體趨勢來看，中國大陸對台政策從 1949 到 2002 年基本可分為三個階段<sup>11</sup>：第一階段：1949 年至 1955 年初，為武力解放台灣時期，此時希望武力擊敗國民黨，惟韓戰爆發美國派遣軍艦進入台灣海峽後中共自知無法達成。第二階段：1955 年至 1978 年底的和平解放時期，此時中共希望透過國共談判取回台灣。第三階段：為 1978 年開放之後，為和平統一台灣時期，此時強調一國兩制，並呼籲兩岸結束軍事對峙，攜手達成兩岸統一。而在第三階段，伴隨著中國經濟改革，國力日益崛起，以及兩岸交流漸增，中共也持續制定經濟社會相關對台政策，以利其統戰工作。

惟 2002 年以後，胡錦濤成為中共總書記與中國國家主席後，與陳水扁總統彼此的政策對抗張力強，陳水扁總統提出「一邊一國論」後，胡於 2003 年提出對台工作的「四點意見，三個凡是」，並在 2005 年隨即通過《反分裂國家法》，針對可能的「法理台獨」加以嚴厲抑制。也自此開始，中國大陸方面應用軟硬兩

<sup>11</sup> 童振源，〈中國對台政策：演變、特徵與變數〉，丁樹範主編，《胡錦濤時代的挑戰》（台北：新新聞出版社，2002），頁 312-45。

種手法進行對台策略，硬的包含《反分裂國家法》，軟的則有邀請臺灣反對黨人士積極尋求和平對話的空間。

2005 年始中國大陸就以「惠台」為宣傳，採取其所謂對臺經濟讓利之政策，首先大陸以農產品零關稅優惠以及增加臺灣農產品以及養殖水產品在大陸的銷售等方式，做為拉攏臺灣農民之作為。爾後，隨著臺灣政黨輪替與兩岸交流之頻度之更迭變化，中共陸續推出吸引台灣人才之政策，無論在政治、經濟或社會面向的兩岸交流上，都可以說目前中共已經從既有的強調企業與資金的「挑商選資」，進入強調整體引進台灣人才的「招才引智」策略，希望藉由臺灣的高品質人力資源，協助自身的經濟成長與學術發展。

2008 年總統大選後，馬英九領導國民黨再次執政後提出「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」，胡錦濤也以「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」十六字方針作為回應，從此兩岸關係進入相對溫和的階段，中國大陸在此階段的對台政策特色為先經後政、先易後難。雙方透過恢復海基、海協兩會協商作為起始，並迅速進行人民幣在台兌換、大三通、陸客來台和「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)等實質交流開放事宜，中國大陸更加積極對臺灣進行「讓利」以及期待雙方可以加快政治協商，例如胡錦濤在 2008 年 12 月 31 日提出的「胡六點」，包含了（一）恪守一個中國，增進政治互信；（二）推進經濟合作，促進共同發展；（三）弘揚中華文化，加強精神紐帶；（四）加強人員往來，擴大各界交流；（五）維護國家主權，協商對外事務；（六）結束敵對狀態，達成和平協議，最後一點就強調了雙方要「達成和平協議」。

2014 年臺灣發生太陽花學運，雙邊已簽訂的服貿和協商中的貨貿協商則陷入停擺，此時年輕世代針對中國大陸對臺灣的影響產生極大疑慮，甚至有年輕世代「天然獨」的反中、恐中的反彈心態的產生，一直到了 2015 年馬習會完成兩岸領導人在國共內政後首次歷史性會面，才使得高層政治互動重新熱絡。

2016 年政黨輪替後，中國大陸在面對民進黨政府執政團隊的統獨立場則採取密切關注，就蔡英文總統 520 就職演說未提到「九二共識」，中國國台辦隨即召開發布會稱蔡英文總統講話是「未完成的考卷」，兩岸關係冷卻許多。

表3 新冠肺炎疫情後兩岸主要相關交流活動

2020 年 7 月	雙城論壇線上會議
2020 年 6 月	第 8 屆海峽青年節之兩岸青年『雲聚首』
2020 年 5 月	新北市—南京疫後教育視訊交流會議
2020 年 4 月	臺蘇抗疫視訊交流
2020 年 3 月	炎帝神農文化線上交流活動
2020 年 1 月	2020 年在京臺胞新春同樂會
2019 年 12 月	1.臺灣民情學術研討會 2.臺商參與長三角區域一體化發展活動 3.2019 海峽兩岸青年體育高峰論壇 4.川臺產業合作推介會

資料來源：本研究整理自陸委會官方網站，

<https://www.mac.gov.tw/News.aspx?n=3D7C9BFC4F86BF4A&sms=CDA642B408087E65>

此時中國大陸對於臺灣持續採取軟硬策略，2018 年 2 月 27 日，中國大陸國臺辦發布「關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施」（簡稱對台 31 條或惠台 31 條），當中 31 項對臺措施就是希望可以藉由提供臺灣青年與相關產業足夠的誘因，吸引臺灣的資金、人才及技術前往中國大陸，帶動經濟與社會發展，同時也增進臺灣輿情對中共之好感。2019 年 11 月 4 日，國台辦再公布《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（簡稱對台 26 條措施），然 2019 年 1 月 2 日，中國領導人習近平在「告台灣同胞書 40 週年」慶祝大會上表針對台灣的「重要談話」，則強調要探索「兩制」台灣方案，豐富和平統一實踐以及提出「和平統一、一國兩制」是實現國家統一的最佳方式等，態度強硬，而蔡英文總統也迅速發表談話給予回應，稱「我們始終未接受『九二共識』。」以及台灣絕不會接受「一國兩制」。2020 年初武漢爆發新冠肺炎（Covid-19），兩岸則在包機、防疫上多有爭議與口角，可見兩岸關係正處低點，此外新冠肺炎疫情發生後，國際許多交流停止，而原有許多兩岸民間交流活動受到影響改為線上舉辦，透過視訊方式進行交流，例如表 3 所示，不僅兩岸官方交流停止，疫情也影響了兩岸

的經貿以及人員的民間交流，更減少了兩岸民間相關活動面碰面的機會，不過值得注意的是，兩岸民間經貿交流似乎未因疫情關係而有所減少，根據陸委會統計資料顯示，兩岸雖然人員減少，但是在兩岸貿易以及台灣對中國的投資上，跟 2019 年同時期相比較，仍有小幅度增加。依此趨勢觀之，兩岸政治交流在中央政府等級將處於相對冷卻，而中國大陸會持續採取軟硬手法，並且「硬的更硬，軟的更軟」，臺灣方面也會持續與中國大陸競爭，如此更顯兩岸地方政府交流之珍貴與重要性。簡言之，中國大陸自 19 大以後對台策略更趨積極，尤其是對台工作領導小組、國臺辦以及海協會等涉臺機構的重要人事部署完成後，更多相關對臺措施會逐步開展。<sup>12</sup>

#### 第四節 地方政府與兩岸交流

兩岸關係數十年來變化相當大，然因兩岸關係屬中央權責，加上地方政府沒有專責處理兩岸事務的單位，也沒有明確的兩岸交流政策，<sup>13</sup>因此地方政府兩岸交流較少，兩岸城市交流也相對較晚。不過隨著兩岸關係逐漸開放，兩岸交流日益增加的態勢下，兩岸城市交流也越來越頻繁。許多縣市首長希望透過兩岸城市交流，來進行城市行銷，一方面可以協助城市彼此的互動與交流，另方面也可以協助地區特色商品銷售至中國大陸，如學者所言，對於許多縣市首長而言，「此種透過地方縣市首長與他國地方政府進行城市外交的方式，是務實外交重要的一環，除能彌補中央政府在外交上的不足，亦有助於城市管理經驗的學習以及城市對外關係的拓展」。<sup>14</sup>兩岸城市交流一般而言皆為經貿交流，較少有政治性交流。兩岸城市交流一般認為從 2000 年陳水扁總統時期左右開始，2001 年時台北市長馬英九和上海副市長馮國勤，雙方在台北達成兩市協議，爾後的城市交流並未因黨派而有所區分，民進黨與國民黨兩大黨執政的縣市，皆有對中國大陸城市進行交流的相關活動與舉措，而許多城市也前往中國大陸辦理貿易展覽或是經貿論壇等相關活動，甚至台北市有與上海市進行「區對區」的交流活動，而台中市與福

<sup>12</sup> 張五岳等著，《中共「十九大」後對臺政策可能動向》，No. 106009，2017 年 12 月，《亞太和平基金會》，〈<https://www.faps.org.tw/files/5850/EC7C9068-A14A-4CB2-9BA0-C27C4A105B9A>〉。

<sup>13</sup> 陳淳斌，〈我國地方政府在兩岸關係交流過程中的角色與功能〉，《財團法人國家政策研究基金會》，2015 年 9 月 25 日，〈[https://www.npf.org.tw/2/15420?County=%25E6%25A1%2583%25E5%259C%2592%25E5%25B8%2582&site="](https://www.npf.org.tw/2/15420?County=%25E6%25A1%2583%25E5%259C%2592%25E5%25B8%2582&site=)〉。

<sup>14</sup> 台北市政府，《兩岸城市交流之機遇與風險評估》，RG10706-0276，106 年 12 月，《政府研究資訊系統》，〈<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=12604872>〉。

建省也有許多相關交流活動。近年來許多地方政府紛紛成立「兩岸小組」，例如在 2014 年舉行的地方公職人員選舉過後，許多縣市無論黨派執政，都紛紛成立兩岸事務小組，來因應當時兩岸持續增加的經貿、文教與觀光事務等，象徵著管理兩岸城市交流為地方政府施政一環，也凸顯了兩岸交流日益頻繁的影響。

國內研究地方政府與兩岸關係的文獻較少，根據王信賢等人的研究，兩岸城市交流可以分成兩種模式，一個是專案性交流，另一個是機制性交流，目前兩岸城市交流多屬於專案性交流，並未形成機制性的交流，主要原因在於兩岸政治議題較為敏感，因為政治因素的影響，地方政府之間的交流很難形成一套固定機制，若要形成一套機制往往會受到中央法規的限制，因此在制度限制下兩岸城市交流通常以專案性交流的方式呈現。專案性交流與機制性交流的差別摘整如下：

15

1. 專案性交流模式：屬於非常態性的交流，沒有一套制度以及常規機制，通常以特定的功能，例如經貿、招商，合作，觀光等名目進行兩岸交流，例如許多地方政府簽署合作備忘錄，像是 2015 年臺中市觀光旅遊局與江蘇省旅遊局簽署「旅遊交流合作備忘錄」，其功能就屬於「旅遊」當作專案名目的交流方式，開展城市之間的互動，根據學者指出，此類型的交流涉及範圍較窄以及未必會有延續性，但是也因為具有「彈性」，可以讓地方政府更靈活的操作，目前如新北市、桃園市、高雄市，雖然都積極與大陸城市開展交流活動，但均仍停留在專案性交流之模式。

2. 機制性交流模式：屬於雙方有約定性的默契，並且週期性的舉辦交流活動，交流範圍不限於特定功能，而往往是屬於全面性的交流與互動，根據王信賢等人的評估，目前僅有「臺北—上海」雙城論壇屬於此類型。值得一提的是，儘管有許多民間舉辦的論壇或是活動也有週期性，然而因為這些活動並非屬於地方政府舉辦，多為民間辦理再邀請官方參與，此種活動並未被前述學者放在機制性交流模式中，此外，民間舉辦的活動往往也有資源以及需求導向，未必是週期性的活

<sup>15</sup> 同註 13。

動，若缺乏資源挹注或是沒有相關需求，可能就未必辦理，雖然這種活動對於促進兩岸交流也有貢獻，然不屬於兩岸城市交流的機制性交流模式中。

## 第五節 高雄市兩岸交流現況

高雄市為台灣重要的直轄市之一，也是人流物流相當頻繁且連接台灣與國際及中國大陸的港都，也因為高雄市政治經濟的重要性，讓高雄市的地位與對岸包含了合作與競爭。合作而言，由於高雄市是南台灣重要的城市，因此在兩岸交流地位顯著，競爭而言，由於高雄市工業發達，又包含了港口貨運以及轉口貿易等業務，與中國大陸的港口城市往往也有在轉運業務上的競爭，因此可以說高雄市與對岸城市又合作又競爭，推動兩岸交流，也是在此背景上，希望一方面加強與對岸經濟合作，另方面也藉由了解中國大陸相關城市發展，強化高雄競爭力。

高雄市對於兩岸關係事務的治理相當早，國內許多地方政府在 2014 年地方首長選舉後紛紛成立兩岸事務小組，來因應當時兩岸關係事務隨著經貿、文化、教育以及觀光大量增加衍生的行政業務以及管理相關的議題，相對於此，高雄市政府則更早就設立管理地方政府兩岸交流事務的組織，在國內成立處理兩岸關係相關單位的地方政府中名列前茅，早在民國 100 年高雄就有相關組織專責兩岸事務。

高雄市進行的兩岸交流也相當多元與龐雜，例如根據學者統計，從 2010 年 12 月 25 日高雄市縣合併後開始計算，到 2015 年 8 月底為止，在將近五年的時間，高雄市政府公務人員赴陸的交流案件達到了 121 件，而一級機關首長以上官員赴陸有 36 件，分屬 13 個機關，表示並未有特定的機關在兩岸交流上有特別受到凸顯，而是普遍性的交流增加。此外，同時其的交流事件，根據學者分類，這些交流案件中，有 4 件屬政治交流，包含了官方交流與共同參與國際組織，以及提高高雄市的城市行銷效益；經濟交流有 11 件，例如空運海運、貿易、投資等等，吸引郵輪觀光，增加農漁產品外銷中國大陸，以及發展觀光產業特別是遊輪等，社會交流則屬觀光宣傳，像是「旅行臺灣・首選高雄」及高雄宜居宜遊等品牌的宣傳，文化交流有許多藝文活動，教育活動，宗教活動等等，相當豐富。根據 2019 年的資料顯示，2019 年高雄市政府與中國大陸城市的相互交流場次超過 300 場，

至少有 4758 人次以上，範圍包含了各方面，有經濟、文化、衛生醫療、教育、農漁業、觀光及社福等。<sup>16</sup>由此可見，從民國 87 年兩岸開始交流以來，高雄市政府一直不斷的辦理兩岸城市交流，在國內城市交流有一定模範地位。

## 一、政治交流

高雄市政府與中國大陸進行城市交流，大多屬於民間交流活動，而在官方交流，也多屬於前述的「專案性交流」。根據陸委會蒐整的兩岸交流活動，我們將與高雄市政府有關的活動蒐整，可見表 4。

表4 高雄市兩岸交流活動大事記

日期(年/月/日)	高雄市兩岸交流相關活動
2019 年 7 月 11 日	大陸福建平潭至高雄海上客運航線開通
2019 年 6 月 11 日	「粵港澳臺青年企業家會議」分別在高雄、臺北舉行
2019 年 5 月 22 日	2019「兩岸企業家合作論壇」在高雄舉行
2019 年 3 月 22 日	高雄市長韓國瑜 22 至 28 日率團訪港澳和大陸。
2019 年 1 月 20 日	「平潭-高雄貨運直航航線首航儀式」20 日在福建平潭舉行。
2018 年 6 月 11 日	「第 5 屆京臺社區發展論壇」在高雄舉行
2017 年 11 月 24 日	「2017 年海峽兩岸道文化及正統道教天尊神聖學術研討會」高雄舉行
2017 年 10 月 5 日	大陸臺商秋節聯誼暨晚宴 5 日在高雄舉行
2017 年 7 月 12 日	我高雄市逾八十名里長赴大陸海南參訪
2017 年 6 月 4 日	「第 2 屆京臺學者共研會系列活動」在臺北及高雄舉行
2017 年 3 月 25 日	「佛・緣河北曲陽白石佛教造像學術研討會」在高雄舉行
2017 年 2 月 21 日	高雄媽祖信眾赴福建湄洲島謁祖進香
2017 年 2 月 4 日	陸客團遊覽車在臺灣高雄發生擦撞事故
2016 年 12 月 25 日	「2016 年世界神明聯誼會」在臺灣高雄舉行
2016 年 11 月 21 日	「道行天下—青城山祖天師巡臺祈福文化慶典」在高雄舉行
2016 年 10 月 25 日	「寧波・高雄雙港論壇」在浙江寧波舉行
2016 年 6 月 8 日	「2016 京臺社區發展論壇」在高雄舉行
2016 年 4 月 16 日	「南臺灣大學校長論壇」在高雄舉行
2016 年 2 月 15 日	「京津冀文化月推介會」在高雄舉行
2016 年 2 月 14 日	「高雄市海南同鄉會成立大會」在高雄舉行
2016 年 2 月 8 日	「春滿乾坤福滿門，京津冀佛光山文化月」活動在高雄舉辦

<sup>16</sup> 高雄市政府新聞局，〈出席兩岸學術研討會 葉匡時說明高雄兩岸交流成果〉，《高雄市政府全球資訊網》，2019 年 11 月 30 日，〈[https://www.kcg.gov.tw/CityNews\\_Detail1.aspx?n=3A379BB94CA5F12D&sms=36A0BB334ECB4011&ss=BA5A7483C1026473](https://www.kcg.gov.tw/CityNews_Detail1.aspx?n=3A379BB94CA5F12D&sms=36A0BB334ECB4011&ss=BA5A7483C1026473)〉。

2016 年 1 月 17 日	「民進黨執政下南臺灣與大陸關係的變化與建言論壇」在高雄舉行
2015 年 10 月 19 日	「2015 京臺社區發展論壇」在高雄舉行
	「臺灣企業來京發展環境說明會暨項目交流洽談會」在高雄舉行
	「2015 京臺醫學專家年會」在高雄舉行
2015 年 10 月 29 日	「第八屆海峽兩岸私立大學校長論壇」在高雄舉行
2015 年 9 月 23 日	「兩岸青年創業峰會」在高雄舉行
2015 年 9 月 17 日	「2015 上海—高雄觀光推介會」在上海舉行
2015 年 9 月 4 日	「第二屆高雄、寧波雙港論壇」在高雄舉行
2015 年 5 月 21 日	「兩岸中小企業合作創新發展論壇」在高雄舉行
2014 年 6 月 27 日	國台辦主任張志軍與高雄市長陳菊會晤
2014 年 5 月 7 日	「第一屆高雄、寧波雙港論壇」在寧波開幕
2014 年 2 月 20 日	「兩岸產業高峰會議-2014 年廣西兩岸經貿文化合作論壇」在高雄舉行
2013 年 12 月 2 日	「第十六屆京臺科技論壇」臺灣分論壇在臺北及高雄舉行
2013 年 10 月 1 日	首屆「2013 北京—高雄特色周」在北京舉行
2013 年 9 月 9 日	2013 亞太城市高峰會在高雄舉行，天津、深圳等城市代表出席
2013 年 8 月 9 日	高雄市市長陳菊訪問大陸
2013 年 6 月 2 日	大陸國臺辦政黨局局長賀之軍出席高雄新住民關懷中心啟用典禮
2013 年 4 月 22 日	高雄市政府派員赴陸欲建立官方交流平臺
2012 年 6 月 23 日	第 4 屆海峽百姓論壇」在高雄舉行
2012 年 4 月 9 日	「第 2 屆愛與和平論壇」在高雄舉行
2011 年 1 月 12 日	「海峽兩岸海運直航兩週年論壇」在高雄舉行
2010 年 5 月 10 日	高雄港與廈門港簽署合作意向書
2009 年 9 月 18 日	中共抵制高雄市播放熱比婭紀錄片
2009 年 5 月 22 日	高雄市市長陳菊訪問大陸
2009 年 4 月 10 日	高雄與大連締結姊妹港
2008 年 7 月 13 日	高雄市議長莊啟旺為團長的高雄市議會及各界人士訪問團赴廣州參訪
2008 年 5 月 26 日	兩岸大學校長論壇在高雄舉行
2006 年 12 月 20 日	高雄市觀光協會率媒體採訪福建武夷山旅遊業
2006 年 12 月 3 日	山西運城解州關聖帝君像在高雄舉行開光典禮
2002 年 12 月 1 日	臺灣智庫在高雄舉辦「展望二〇〇三年兩岸政經發展研討會」
2001 年 12 月 7 日	「東亞經濟會議」在高雄市召開
2001 年 9 月 21 日	高雄應用科技大學舉辦「兩岸經貿發展研討會」
2001 年 7 月 23 日	亞洲臺商聯合總會在高雄舉行年會
2000 年 11 月 18 日	高雄義守大學舉辦「跨世紀兩岸三地金融市場之願景」研討會
2000 年 6 月 27 日	大陸中國道教團體領袖赴高雄參訪
1999 年 4 月 1-3 日	「一九九九年海峽兩岸大專院校體育研討會」在高雄舉行
1999 年 1 月 8 日	高雄中山大學邀大陸學者參加「第九屆環境管理與都會發展研討會」

資料來源：本研究整理自陸委會官方網站，

<https://www.mac.gov.tw/News.aspx?n=3D7C9BFC4F86BF4A&sms=CDA642B408087E65>

首先，就城市的角度來看，高雄市作為港都，與中國大陸城市已有建立起來的制度連結。其中三個城市尤為重要。第一個是大連，雖然高雄市並未與任何中國大陸城市有結為姊妹市，但高雄港與大連港在 2009 年成為姊妹港。第二個是廈門港，在 2010 年，高雄港與廈門港簽署合作意向書，廈門港是高雄港貨物吞吐的重要連結港口，也是兩岸經貿交流重要的城市，高雄與廈門兩個城市互有往來，也經常辦理活動，甚至在觀光旅遊上合作甚多。第三個則是寧波港。2014 年高雄與寧波辦理「雙港論壇」，當時有 100 多位高雄與寧波兩地管理學者，以及寧波市的街道、社區負責人，以及高雄市有關里長、社區發展協會理事長等基層骨幹出席活動，以及許多台商也參與其中，根據報導指出，在此次的論壇中，高雄的里長與寧波的 7 個社區負責人有進行簽約，而在雙港論壇辦理前，2011 年至 2014 年這 3 年間，寧波已有 11 個縣（市）區的鄉鎮（街道）、社區已與高雄市 38 個區的村里、社區，簽訂各類基層交流合作協定 91 個。研究團隊訪談一位高雄台商人士，稱「雙港論壇」對於表達台商需求，尤其是與水產貿易等相關產業有一定助益，也因此 2015 年以及 2016 年皆再次辦理「雙港論壇」。不過「雙港論壇」目前仍主要著重在國共兩黨之間的交流活動。強調基層社區的交流，因此仍未屬於機制性的交流，儘管對於促進貿易往來、港口管理、水產養殖等多領域的交流與合作，仍僅是非常態性的民間專案性交流。<sup>17</sup>

除此之外，高雄市兩岸交流相關活動，大多與民間的經貿交流以及宗教活動相關，政治相關交流除了官方相互交流活動之外，層次上無論行政首長以及基層里長，皆有參與兩岸交流活動。例如早在 2008 年，就已有高雄市議會議長率團訪問中國大陸進行城市交流，並加以行銷高雄市政府優勢。而市長訪問中國大陸，則有陳菊前市長分別於 2009 年以及 2013 年造訪中國行銷高雄，以及韓國瑜前市長於 2019 年造訪港澳以及中國大陸(見表 5)。

<sup>17</sup> 林暄珠，〈寧波高雄結緣 雙港論壇推動繁榮〉，《中時新聞網》，2014 年 5 月 9 日，〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20140509000983-260302?chdtv>〉。

表5 高雄市政府行政首長訪問中國大陸事件表

2009 年陳菊前市長訪問北京、上海等地：	前市長陳菊於 2009 年 5 月 21 日至 24 日率領高雄世運觀光行銷團一行 20 人前往北京、上海參訪，其中陳前市長就城市旅遊資源、經濟合作，以及如何辦好高雄「世運會」等與有關方面與中國大陸方交換意見，並分別在北京、上海舉辦高雄世運觀光行銷推介會。期間拜會北京市市長郭金龍、中共奧委會主席劉鵬與上海市市長韓正，交流成果豐碩。
2013 年陳菊前市長訪問天津、深圳、廈門、福州四個港口城市	前市長陳菊於 2013 年 8 月 9 日至 14 日率市府人員赴大陸天津、深圳、廈門、福州訪問，邀請大陸 5 個城市參加 9 月在高雄舉行的「2013 亞太城市高峰會」，其中行程包含了：(一) 8 月 9 日，與天津市長黃興國會晤，陳菊當面邀請黃興國參加城市峰會；但因天津同時將舉辦「達沃斯論壇夏季年會」，市長無法參加，決定指派副市長與會；(二) 8 月 10 日，大陸國臺辦主任張志軍晚間由北京赴天津，宴請陳菊等人；(三) 8 月 11 日，大陸國臺辦聯絡局副局長王明鑑、深圳市臺辦副主任陳廣、深圳臺商協會會長張周源等，出席晚間陳菊舉辦之推介會；(四) 8 月 12 日，拜會深圳市長許勤及廈門市長劉可清，均允諾參加「2013 亞太城市高峰會」；(五) 8 月 13 日，參訪廈門大學臺灣研究院；(六) 8 月 14 日，拜會福州市長楊益民，獲允來臺；當日下午返臺。
2019 年韓國瑜前市長訪問港澳與中國大陸	前市長韓國瑜於 2019 年 3 月 22 至 28 日率團訪港澳和中國大陸城市。其中行程包含了 (一) 3 月 22 日，與香港特首林鄭月娥會晤，雙方針對觀光、教育相互交流。同日，韓國瑜會見香港中聯辦主任王志民；(二) 3 月 23 日，從香港經港珠澳大橋至澳門，並聽取港珠澳大橋管理局行政總監韋東慶簡報。同日，與澳門中聯辦主任傅自應會晤；(三) 3 月 24 日，抵達廣東深圳。在深圳市委常委、統戰部部長林潔，前海管理局局長杜鵬等人的陪同下到前海青年夢工廠考察，並主禮「前海臺灣青年創新創業基地」揭牌儀式。同日晚間，與廣東省委副書記、深圳市委書記王偉中會晤；(四) 3 月 25 日，會見大陸國臺辦主任劉結一。

資料來源：本研究整理自陸委會官方網站，

<https://www.mac.gov.tw/News.aspx?n=3D7C9BFC4F86BF4A&sms=CDA642B408087E65>

基於高雄市在兩岸交流的重要地位，除了高層訪問外，高雄市政府各單位與中國大陸的交流亦持續開展，以提高高雄市競爭力等為目標舉辦相關城市交流。

從 2019 年 1-12 月的資料可以看到，高雄市政府與中國大陸進行城市交流的業務相當多元，有 27 個局處與中國大陸有互相進行城市交流的相關活動(見圖 3)，而當中可以發現，經濟、衛生、教育、文化相關的單位交流最多，成果也最豐富。經發局交流次數 69 次、衛生局與文化局各 50 次，而教育局也有 36 次。至於其他單位，如海洋局、農業局、運發局等，也與經濟交流相關，例如來自四川、香港、福建等企業或餐廳，赴高雄市參觀相關水產養殖漁業與產品，許多活動係由海洋局及農業局辦理。

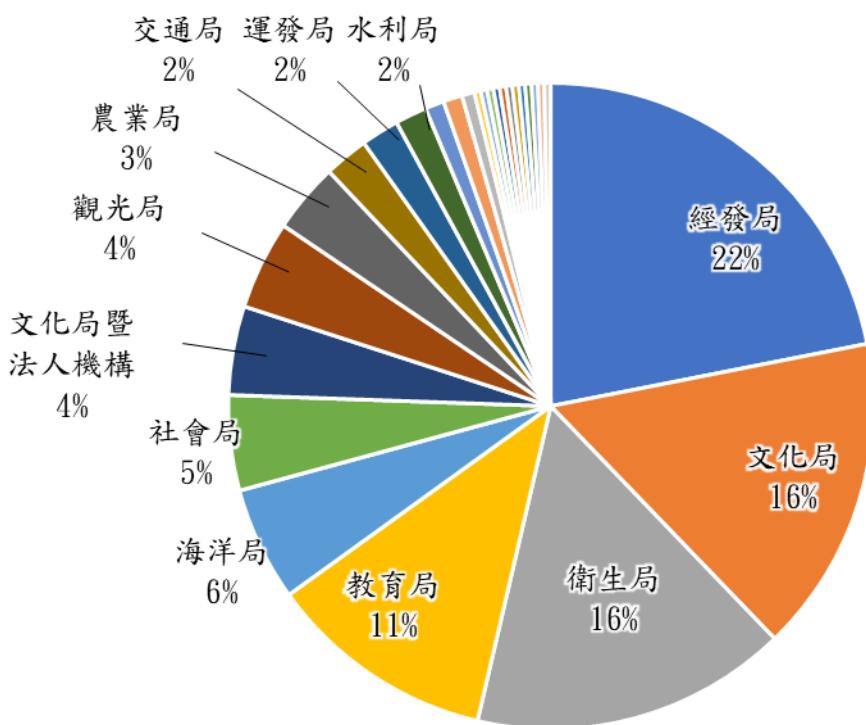


圖3 2019 年高雄市各局處與中國大陸城市交流次數

資料來源：本研究整理自官方資料

此外，從人數來看，2019 年與中國大陸相關官員、企業人員、文化教育者、以及藝文從業人員等交流共計 4922 人次，其中以經發局、教育局、衛生局為大宗，累積了大量與中國大陸進行城市交流的經驗。2020 年則如前所述，由於疫情關係，以及兩岸關係越加嚴峻，因此相關數據大幅減少，官方交流基本停止。

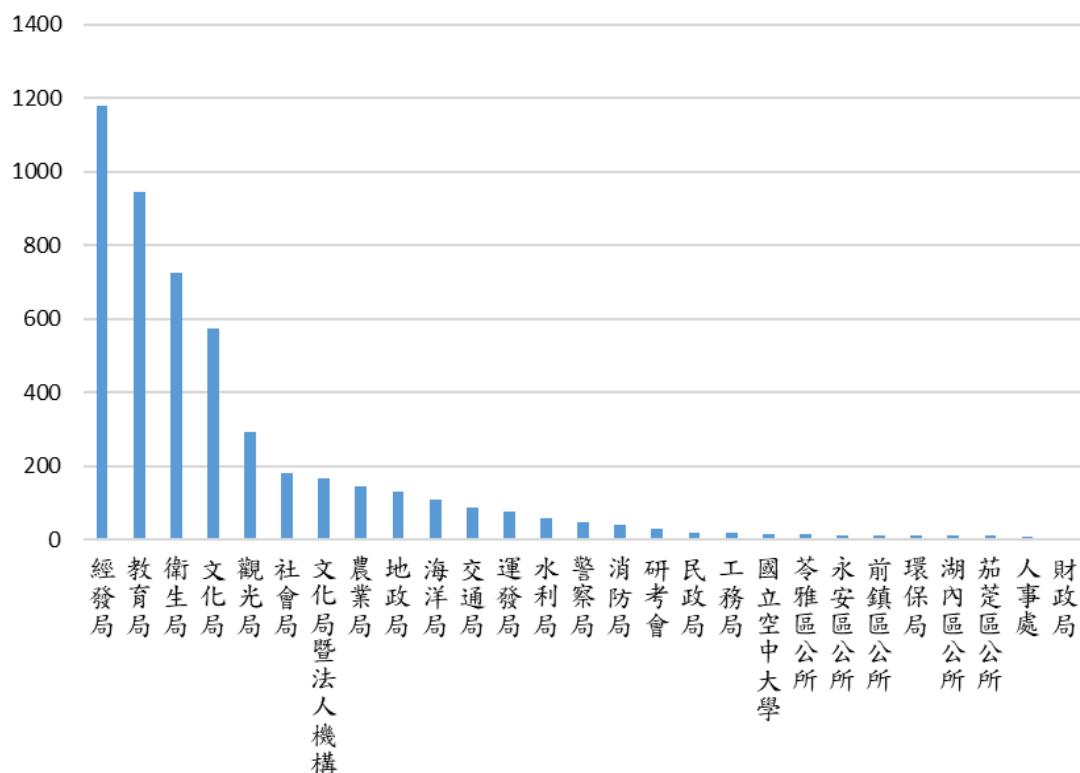


圖4 2019 年中國大陸與高雄市各局處進行城市交流之訪問人數

資料來源：本研究整理自官方資料

## 二、經貿交流

高雄做為工業大城，工業產品與中國大陸亦有連結。例如石化、機械等產品銷往大陸，受到 ECFA（海峽兩岸經濟合作架構協議）中石化產品的關稅優惠，已有一定規模，而疫情導致的交流減少，以及兩岸關係競爭態勢，都可能牽動工商業產品的銷售，自然也會影響到高雄工商業的銷量，中國大陸是台灣石化產品最主要的出口國，2019 年大陸占我國石化品出口金額比重高達 45.8%，如果加計香港地區，占比更直逼五成，<sup>18</sup>而例如高雄的林園石化廠其產品就有許多銷往大陸。此外，高雄的鋼鐵產業也有一定規模，台灣現有鋼鐵廠以及相關設備產業，有 80%都位於高雄，顯示高雄的鋼鐵生產已經是規模經濟，也是重要的鋼鐵產業聚落所處地，根據 2018 年的資料，目前台灣鋼材出口地最大宗者即是中國大陸，依次則為越南和日本，這三者就佔整體鋼材的 29%，而進口鋼材有 850 億元新台

<sup>18</sup> 轉自經濟日報，〈兩大變數 牽動石化業下半年景氣〉，《石化產業高值化推動方案》，2020 年 8 月 2 日，〈[https://www.pipo.org.tw/News/PNews\\_More?id=1719](https://www.pipo.org.tw/News/PNews_More?id=1719)〉。

幣，最大宗也是來自中國大陸，<sup>19</sup>由石化與鋼鐵兩個指標性重工業，可見高雄市與中國大陸交流實為頻繁。

除了工業產品外，高雄的農產品也有許多銷往中國大陸，根據報導資料，2019年高雄外銷水果豐富，高雄農產品主要包括芭樂、香蕉、玉荷包、鳳梨、木瓜、蓮霧、金煌芒果、蜜棗等，都是出口大宗，<sup>20</sup>根據報導，2020年5月底，高雄水果的外銷產值達到了3億元，其中蓮霧的外銷產值最高，共外銷了806.7公噸，較2019年成長了54.5%，此外，香蕉、鳳梨也有不錯的外銷成績，其餘如芭樂、蜜棗、玉荷包等，都有相當亮麗的銷售成績。<sup>21</sup>高雄市農產品出口至中國大陸包含了蓮霧、蜜棗、以及木瓜等，2020年2月有總計6公噸的水果運往大陸廣州與深圳與江蘇等地，<sup>22</sup>高雄豐富農產品在中國大陸有一定市場。例如高雄的鳳梨是全台主要產地之一，其中外銷的鳳梨，有九成都是運往大陸市場銷售，根據高雄農民表示，南臺灣的鳳梨甜度比其他產地高，並不怕大陸市場競爭，而高雄的許多水果，例如鳳梨、蓮霧、番石榴等，都已經納入ECFA的免稅清單。根據高雄市農業局的資料，高雄鳳梨年產量將近6萬公噸，外銷則有6140公噸，當中外銷中國大陸的就有6071公噸，等同將近98%的外銷都是銷往中國大陸。不過台灣鳳梨的售價相較於中國大陸較高，因此也有許多農民以及業者擔心兩岸經貿協議若取消，可能會影響銷往大陸的量可能減少。<sup>23</sup>2021年2月中國宣布因檢驗出介殼蟲等原因，自3月1日禁止台灣鳳梨進口中國大陸，引起台灣輿論譁然，對中南部的鳳梨產業也造成一定程度的衝擊，可見兩岸農產品交流之密切。

另外，根據本研究訪談高雄的漁業業主表示，台灣的遠洋漁業也有許多漁獲銷往中國大陸，因為漁獲量大，而台灣市場並未消化所有漁獲，例如秋刀魚，而

<sup>19</sup> 財團法人中華經濟研究院，《107年國際經濟整合趨勢下，南部產業的衝擊、商機及升級轉型研究工作項目一：專題研究運用高雄地區定錨企業優勢，協助提升區域創新之策略研究》(台北:經濟部，2018)，《中華民國經濟部》，〈[https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/content/ContentDesc.aspx?menu\\_id=32061](https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/content/ContentDesc.aspx?menu_id=32061)〉。

<sup>20</sup> 許宥孺、吳奕靖，〈新冠疫情阻斷水果外銷通路 高雄這項產品開先鋒…貨出去了！〉，《ETtoday新聞雲》，2020年5月19日，〈<https://www.ettoday.net/news/20200519/1715308.htm>〉。

<sup>21</sup> 工商時報 數位編輯，〈衝破疫情封鎖！高雄果品外銷 逆勢成長4%〉《工商時報》，2020年6月9日，〈<https://ctee.com.tw/news/industry/282695.html>〉。

<sup>22</sup> 謝梅芬，〈克服疫情的阻礙 高雄蜜棗與木瓜與蓮霧出口大陸〉，《聯合新聞網》，2020年2月8日，〈<https://udn.com/news/story/7327/4331013>〉。

<sup>23</sup> 徐白櫻，〈高雄鳳梨甜度高 「鳳梨伯」不怕對手競爭〉《聯合新聞網》，2020年5月12日，〈<https://udn.com/news/story/7241/4557159>〉。

中國市場龐大，加上 ECFA 免稅清單的優惠，因此許多漁獲銷往中國大陸，主要從福建進入中國大陸市場，在分裝至各大城市銷售。不過隨著新冠肺炎疫情的影響，以及兩岸政治競爭的局勢，高雄市與中國大陸的經貿交流也受到衝擊而有所減少。

在郵輪觀光旅遊業上，高雄作為一個主要港口也與中國大陸有連結。例如東南亞環線有南向航線像是「香港—高雄港—菲律賓馬尼拉—寮國」或「香港—高雄港—越南下龍灣」，北向航線則有「高雄—日本（沖繩、宮古島）」等，高雄的兩岸郵輪航線則包含了 2019 年的新航線，如 2019 年 5 月 9 日麗星郵輪雙子星號首航的「廈門—澎湖—高雄—廈門」航線，以及 2019 年 5 月 11 日至 13 日歌詩達大西洋號航駛的「廈門—高雄—廈門」航線，都是高雄市在郵輪觀光上與中國大陸的相連。

如前所述，在中美貿易戰影響下，引導台商回台成為我國政府主要施政目標之一，高雄市政府在 2019 年 1 月至 12 月間辦理「歡迎臺商回臺投資方案」，有大約 15 家企業決定在高雄市投資，跟回台投資總數（160 間）相比並未特別高（約為總家數的 9.3%），主要產業以半導體為主，投資金額約有 957 億（占總金額的 13.4%），回台投資產業與公司可見表 6。<sup>24</sup>

<sup>24</sup> 中華經濟研究院，《108 年度國際經濟整合趨勢下，南部產業的衝擊、商機及升級轉型研究，工作項目一由全球主要港灣、重工業城市發展探討城市轉型策略—以高雄為例研究》（台北：經濟部，2019），頁 13-14，《中華民國經濟部》，〈[https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/information/Information.aspx?kind=03&menu\\_id=1350&info\\_id=1109](https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/information/Information.aspx?kind=03&menu_id=1350&info_id=1109)〉。

表6 2019年台商回台投資高雄企業

回台企業	投資金額(億台幣)	產業
南六企業	45	不織布
國巨	165	半導體
界霖	10	半導體
某電子關鍵零組件大廠	330(桃園+高雄)	電子業
廣泰金屬工業	24	金屬加工
興勤電子工業	16	電子業
汽車電子廠	15	汽車電子
電子零組件廠	200	半導體
正隆紙業	20	紙製品
電路保護元件大廠	30	電子業
台橡公司	-	橡膠業
長華科技	30	半導體
至盈實業	9	扣件
測試治具商	30	半導體
華泰電子	43	半導體

資料來源：中華經濟研究院，《108 年度國際經濟整合趨勢下，南部產業的衝擊、商機及升級轉型研究》，頁 13-14。

### 三、社會交流

高雄市在兩岸的社會交流上也十分頻繁。如前表所述，高雄市與中國大陸城市互動中，辦理許多宗教相關活動，民間互訪相當熱絡。而高雄與寧波的基層里長也有相當程度的互動。

表7 高雄市公私立大學陸生就讀人數(2017-2019年)

學年度	設立別	學校類別	學校名稱	陸生人數
106	公立	一般大學	國立中山大學	61
106	公立	一般大學	國立高雄師範大學	29
106	公立	一般大學	國立高雄大學	16
106	公立	技專校院	國立高雄第一科技大學	53
106	公立	技專校院	國立高雄應用科技大學	20
106	公立	技專校院	國立高雄海洋科技大學	6
106	公立	技專校院	國立高雄餐旅大學	14
106	私立	一般大學	義守大學	154
106	私立	一般大學	高雄醫學大學	20
106	私立	技專校院	樹德科技大學	161
106	私立	技專校院	正修學校財團法人正修科技大學	25
106	私立	技專校院	文藻學校財團法人文藻外語大學	72
106	私立	技專校院	東方學校財團法人東方設計大學	7
106	總數			638
107	公立	一般大學	國立中山大學	66
107	公立	一般大學	國立高雄師範大學	35
107	公立	一般大學	國立高雄大學	15
107	公立	技專校院	國立高雄餐旅大學	10
107	公立	技專校院	國立高雄科技大學	70
107	私立	一般大學	義守大學	116
107	私立	一般大學	高雄醫學大學	20
107	私立	技專校院	樹德科技大學	139
107	私立	技專校院	正修學校財團法人正修科技大學	14
107	私立	技專校院	文藻學校財團法人文藻外語大學	61
107	私立	技專校院	東方學校財團法人東方設計大學	8
107	總數			554
108	公立	一般大學	國立中山大學	82
108	公立	一般大學	國立高雄師範大學	44
108	公立	一般大學	國立高雄大學	11
108	公立	技專校院	國立高雄餐旅大學	8
108	公立	技專校院	國立高雄科技大學	71
108	私立	一般大學	義守大學	81
108	私立	一般大學	高雄醫學大學	21

學年度	設立別	學校類別	學校名稱	陸生人數
108	私立	技專校院	樹德科技大學	111
108	私立	技專校院	正修學校財團法人正修科技大學	5
108	私立	技專校院	文藻學校財團法人文藻外語大學	52
108	私立	技專校院	東方學校財團法人東方設計大學	5
108	總數			491

資料來源：本研究整理自大專院校校務資訊公開平台，

<https://udb.moe.edu.tw/DetailReportList/%E5%AD%B8%E7%94%9F%E9%A1%9E/StatStudentChina/Index>

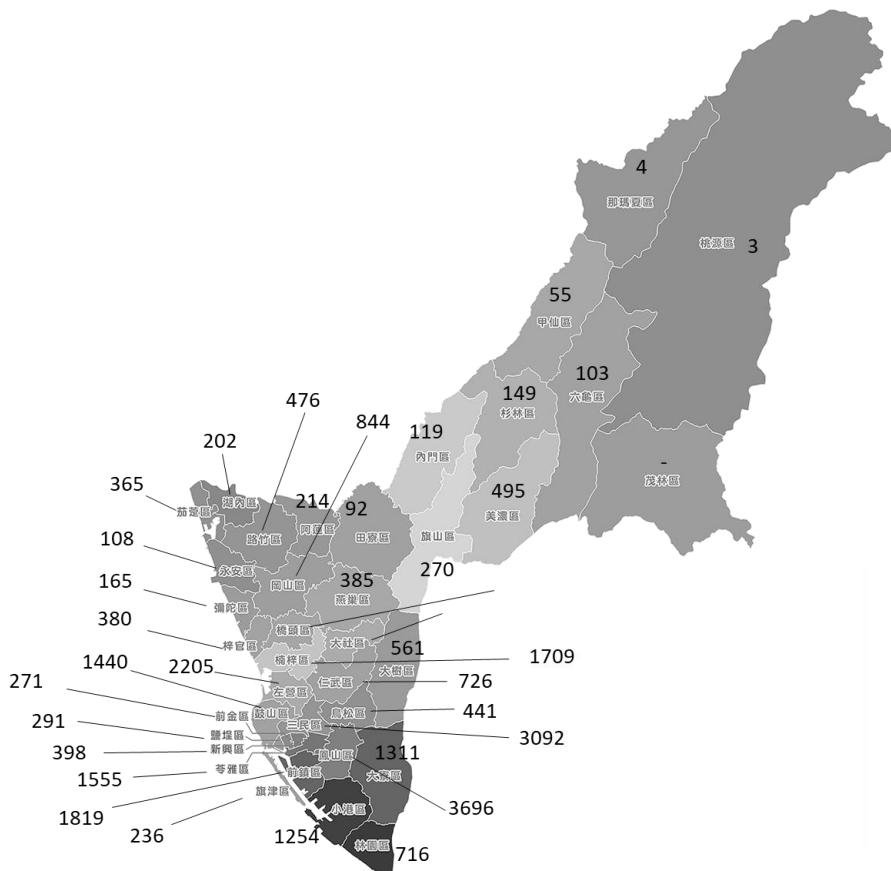


圖5 高雄市各區港澳大陸地區新住民人數(2020年9月)

資料來源：本研究整理自高雄市民政局網站，

<https://cabu.kcg.gov.tw/Web/StatRptsFileList.aspx?catId=c3740f84-24f5-4a00-b689-5979d2fa5b88>

從文教來看高雄市的兩岸社會交流，可以發現高雄市對中國大陸的教育交流並不陌生，但是若從大學陸生人數來看，這幾年高雄市似乎在教育的社會交流上

逐漸減少。根據教育部資料，高雄市 18 所大學中，有超過 11 所大學有招收陸生。2017 年有 13 所大學招收陸生，總人數為 638 人，其中以樹德科技大學 161 人為最大宗，次為義守大學，有 154 人，第三名則是文藻外語大學的 72 名陸生。2018 年高雄市大專院校陸生人數減少為 554 人，前兩名仍為樹德科大與義守大學，然幾乎所有學校陸生人數皆減少，僅國立中山大學與國立高雄師範大學有些微增加。2019 年高雄市大專院校陸生人數減至 491 人，儘管減少，不過國立中山大學從 2018 年的 66 位增加到 82 位，國立高雄師範大學也從 35 位增加到 44 位，相關資料可見表 7。根據本研究焦點座談訪談來自義守大學的教授與專家學者的意見，來就讀的許多陸生大多為交換生，並非學位生，因此僅是來進行一年期的學習，這可能是高雄市陸生減少的主要因素，而國立大學像是中山大學與高雄師範大學的陸生人數持續增長的原因，可能與許多陸生在此兩間大學攻讀學位，因此大多會持續留在原學校有關。

此外，根據高雄市民政局公布的統計資料，2020 年 9 月份居住在高雄市的港澳大陸地區新住民人數一共有 26,911 人，其中男性有 1847 人，女性有 25064 人，就地區分布來講，最多港澳大陸地區的新住民的人數者為鳳山區，共有 3,696 人，三民區則有 3092 人為第二名，第三則是左營區的 2205 人，區域人數的分布可見圖 5。

#### 四、文化與宗教交流

高雄市與對岸的宗教與文化交流相當頻繁，文化交流部分，大多數是透過兩岸間的文藝團體或社會組織互相牽線，主要形式有包含了舉辦文物展覽、舉辦研討會，或是兩岸組織間互相訪問，來促進彼此之間的合作與交流。本研究爬梳與整理了 2015 年至 2018 年中國國台辦網站上文化交流的資料中與高雄相關的報導，從相關統計資料可以大致上歸納幾點：

高雄市兩岸文化交流的主題相當多元廣泛，包含了媒體、宗教、傳統在地文化、儒家文化、名人作家與畫家、觀光旅遊、社區發展、甚至殯葬業等。高雄市文化交流模式包含了：

(一)辦理文化活動：例如北京特色周、民俗文化座談、高雄燈會藝術節邀請江蘇揚州的生肖花燈、泉台俗語文化研討會等等。

(二)辦理文物展覽：例如義守大學、高雄空中大學辦理過「大哉孔子—聖像·聖跡圖展」、福建省非遺工藝精品在高雄市佛光山展覽等。

(三)邀請名人交流：第六屆中華名家海峽兩岸書畫蘭亭菁英展邀請高雄市名畫家參展、或是大師作家余光中去世舉辦追思晚會邀請有多次在高雄與余光中交流的劉耿參與並回憶追思。

(四)基層互訪交流：像是宗祠姓氏的交流互訪如高雄市王氏宗親總會會長前往泉州訪問宗祠、在地社區的交流如里長率團赴中國或是像是威海市環翠區社區管理交流團考察高雄市社區、甚至教育相關的交流，如山東共青團人員來訪高雄市青創會、或是南寧市民政局考察了高雄市長庚長城生命禮儀公司和高雄市殯葬管理處等。

表8 中國國台辦資料中高雄市相關兩岸文化交流（2015-2018年）

日期	報導標題	內容摘錄
2018-09-12	李莊文化、哪吒民俗文化在台火熱傳播	8月28日，宜賓赴台交流團南下高雄參訪知名宗教信仰中心道德院，雙方舉行座談會，期許未來兩岸加強交流互動，共同深耕努力，讓哪吒的信仰文化能持續發揚光大，流傳至全世界。
2018-03-05	“2018北京特色周”活動在高雄舉辦	2018第七屆高雄·北京特色周”1日在高雄熱鬧登場，為臺灣民眾迎接元宵佳節增姿添彩。本屆特色周由北京海峽兩岸民間交流促進會、中華海峽兩岸企業交流協會、北京市總工會等主辦。
2018-03-05	蘇台兩地燈會點亮兩岸情誼	正在舉行的高雄燈會藝術節上，來自江蘇揚州的生肖花燈也熠熠發光。
2018-02-01	2017年魯台交流合作取得新進展	大哉孔子—聖像·聖跡圖展，自2016年9月在臺北101大樓中華藝術館開展後，已經在高雄義守大學、屏東大仁科技大學、高雄空中大學、台東縣文化處藝文中心、臺北大同大學等18個學校、場館實現巡展，觀眾達4萬多人次

2018-01-02	泉州市舉辦泉台傳統俗語文化研討會	2017 年泉台傳統俗語文化研討會在泉州市舉辦。研討會期間，福建閩南文化研究會理事、閩南師範大學閩南文化研究院教授、語言學博士吳曉芳，高雄市政府長青綜合服務中心傳統文化藝術傳承大使陳義弘等民俗專家進行學術研討和互動交流
2017-12-25	海南詩友聚會追思“鄉愁”詩人余光中先生	臺灣著名詩人余光中先生于 12 月 14 日辭世。由兩岸詩會組委會、海南省台辦主辦，海南廣播電視總台音樂頻道、海南省詩歌學會、海口國新書苑等聯合承辦的“家國情懷 夢回鄉愁——兩岸詩會桂冠詩人余光中先生追思會”。會上邀請劉耿回憶起與余光中先生交往的點滴。註：劉耿與余光中先生多次(2012、2013、2016)在高雄會面交流 2012 年 8 月。
2017-07-21	中華名家海峽兩岸書畫蘭亭菁英展在福建廈門舉行	日前，第六屆中華名家海峽兩岸書畫蘭亭菁英展在福建廈門嘉蓮街道書畫院正式開幕。此次參與書畫展的 50 位臺灣書畫家分別來自臺北、高雄、淡水、基隆、新竹等臺灣各縣市的藝術協會
2017-06-16	宜賓市文化旅遊產業考察團赴台參訪考察	5 月 20 日至 26 日，四川省宜賓市人大常委會主任陸振華率領的由翠屏區、南溪區、市文廣局、五糧液集團等區和相關部門負責人組成的文化旅遊考察團一行 8 人赴台開展了文化旅遊投資考察活動。在台期間，考察團一行考察了臺北市旺旺中時媒體集團、臺北故宮博物院、花蓮文化創意產業園區、高雄市調色盤藝術發展協會等臺灣獨具特色的文化產業創意園區、從業企業、行業協會
2017-06-02	孔孟緣 魯台情——山東省文化交流團赴台取得豐碩成果	5 月 21 日至 26 日，由山東省政協和中國孔子基金會組成的以山東省政協辦公廳副主任薛相銳為團長的山東省文化交流團赴台進行了為期 6 天的文化交流活動。期間，拜會了臺灣中華齊魯文經協會、臺灣世界和平聯合總會和部分在台山東社團，與臺灣地區中華孔子學堂聯合總會及臺北、新北、高雄、臺南市孔子學堂就兩岸孔子學堂交流合作事宜進行了商討，參訪了花蓮文化創意園區。
2017-05-31	《大哉孔子——聖像 聖跡圖展》在臺北城市科技大學開展	臺北城市科技大學邀請來自山東博物館、孔府文物檔案館所珍藏的孔子聖像聖跡圖到校展覽《大哉孔子——聖像 聖跡圖展》。《大哉孔子——聖像 聖跡圖展》自 2016 年 9 月 25 日起在臺北 101 大樓中華文化藝

		術館開展以來，已經在台南崑山科技大學、高雄義守大學、屏東大仁科技大學、高雄空中大學、南投縣虎山藝術館、台東縣文化處藝文中心、花蓮縣文化局美術館、花蓮東華大學、臺北大同大學巡迴展出，觀眾已近3萬人次
2016-12-02	兩岸專家學者研討閩都文化	11月26日，第五屆閩都文化論壇暨兩岸青年文化研討會在高雄師範大學舉行。兩岸專家學者圍繞“近代以來福州與臺灣”的主題，展開交流研討，共同探討福州與臺灣交流交往的歷史，關注榕台交流的未來。本次論壇及研討會由福州市閩都文化研究會、高雄師範大學、廈門大學臺灣研究院聯合主辦。
2016-10-21	中華百姓文化參訪團到河南參訪	10月10日至17日，全國台聯副會長楊毅周，全國台聯文宣部副部長何昆，臺灣兩岸和平發展論壇召集人、臺灣百姓文化交流協會理事長、勞動黨主席吳榮元率臺灣兩岸和平發展論壇“中華百姓文化河南參訪團”一行30餘人到河南省參訪。高雄市大高雄觀光協會理事長蔡金雀亦參與考察。
2016-08-08	威海市環翠區社區管理交流團赴台成果豐碩	7月26日至8月1日，應臺灣社區發展協會聯合總會邀請，威海市環翠區社區管理交流團一行11人，由環翠區委副書記鄒智敏率團，赴台開展基層社區管理參訪交流，取得了豐碩成果。在台期間，交流團參訪了新北市、基隆市、嘉義縣、高雄市的社區，與23位裡長會面。
2016-05-26	山東省青年交流團赴台參訪交流	5月13日至18日，應臺灣中華青年企業家協會邀請，以共青團山東省委黨組成員、紀檢組長、山東省青年聯合會副主席謝甯為團長的山東省青年交流團赴台參訪交流。交流團拜會了中華全球藝術文創協會、中華青年企業家協會、高雄市青創會等青年組織，就魯台青年及青年組織在文化領域交流進行座談。
2016-05-23	四川省政協副主席高烽率文化創意交流團赴台參訪	5月10日至16日，四川省政協副主席高烽率四川省文化創意交流團赴台參訪，高烽一行先後到臺北、台中、高雄，深入華山文化創意產業園。
2016-04-18	湖南省媒體代表團赴台參訪交流	為促進湘台媒體交流，瞭解臺灣媒體發展動態，4月9日至15日，湖南省台辦組織湖南媒體代表團

		赴台交流，，參訪臺北市報業商業同業公會、高雄市新聞記者公會、高雄市新聞從業聯盟、中華海峽兩岸新聞事業交流協會等，瞭解臺灣傳統媒體目前的發展狀況，並共同探尋新媒體轉型之路。
2016-03-22	王氏宗親共同紀念“三王入閩”	日前，在泉州開閩三王祠，800 多名海內外王氏宗親共同紀念“三王入閩”1131 年。其中，臺灣王氏宗親代表團由高雄市王氏宗親總會會長、台中王氏宗親總會會長等代表組成。
2016-03-21	臺灣高雄裡長主席聯誼總會赴川參訪	日前，臺灣高雄裡長主席聯誼總會一行 20 人赴川參訪。四川省台聯會長劉琪、副會長兼秘書長馮雪菊、副秘書長彭英與參訪團進行了深入交流，就村級組織建設及管理交換了意見。
2015-07-31	臺灣高雄裡鄰長參訪團來成都市參訪交流	7 月 28 日，臺灣高雄鳳山區裡長聯誼會主席劉啟芳率高雄裡鄰長參訪團一行 33 人，來到成都市錦江區雙桂路街道牛沙社區參觀，並與街道、社區工作人員進行了溝通與交流。
2015-07-24	泰州市舉辦“建築行業高級管理人員”赴台培訓班	近日，泰州市建築工程管理局舉辦了第一期 30 人的“建築行業高級管理人員”赴台培訓班。這也是該市建築行業首次赴台考察交流。在台期間，考察團參觀了臺灣遠雄建設、嘉義當地名宿建築、高雄第一高樓臺灣八五大樓、臺北 101 大樓等建築企業，領略了臺灣智慧建築、智慧生活的前沿理念。
2015-07-10	臺灣基層民眾參訪團到廣西桂林參訪交流	6 月 30 日—7 月 4 日，臺灣高雄市民意代表陳美雅率高雄裡長、基層民眾代表一行 78 人到桂林參訪交流。桂林市政協副主席、統戰部長葉兆泉，廣西自治區台辦副主任李文與參訪團一行座談交流。
2015-07-04	臺灣高雄基層民眾走進廣西桂林社區	7 月 1 日，臺灣高雄基層民眾參訪團一行 78 人到桂林將軍橋社區參訪交流。
2015-07-02	廣西南寧市民政團組赴台考察	6 月 21 日至 27 日，南寧市民政局組織社會福利醫院、社會福利院、殯葬服務管理處等相關工作人員赴台，考察臺灣養老和殯葬服務業。在殯葬服務方面，考察了墓園公園化的代表新北市金寶山現代墓園和金華山墓園，考察了高雄市長庚長城生命禮儀公司和高雄市殯葬管理處等。

2015-07-02	綿陽新聞媒體交流團赴台交流	綿陽日報社社長周華、廣播電視臺台長趙黎等一行5人組成的綿陽市新聞媒體交流團赴台交流，交流團一行先後參訪了《旺報》、《中國時報》、中天電視臺、中國電視公司、《中華日報》、《臺灣導報》、高雄市新聞記者公會等媒體單位。
2015-06-15	福建非遺工藝精品首次經平潭赴台參展	日前，由福建省藝術館、福建省非物質文化保護中心精心挑選的155件福建非遺工藝精品在平潭搭載“海峽號”前往台中港，並轉運至高雄市佛光山，進行為期一個月的福建省非物質文化遺產展示。

資料來源：本研究整理自中國國務院國台辦網站，<http://www.gwytb.gov.cn/lajlw1/>

承上，高雄市兩岸宗教交流亦相當頻繁。大多透過基層的宮廟與寺廟與中國大陸進行廣泛的互動交流，一個特色是根據不同信仰的基礎，形成了不同的交流聚落，以及各具特色的旅遊文化節。茲舉部分例子如下：

(一)關帝文化旅遊節：最早兩岸開放初期，1988年8月，高雄的文衡殿就已赴中國福建省東山縣銅陵鎮的銅陵關帝廟進行交流，舉辦謁祖進香儀式。之後更演變成兩岸關帝廟經常性的互訪與交流，1990年台灣寺廟整編委員會秘書長黃志賢，率領高雄關帝廟等11個宮廟代表抵東山與銅陵關帝廟，合作舉辦了「兩岸關帝信仰文化籌備聯席會」，更變成海峽兩岸關帝文化旅遊節的基礎。

(二)保生慈濟文化旅遊節：保生大帝則是另一個例子，最早至少在1993年11月，福建的保生大帝廟信仰的東宮理事會5人應邀組團赴台訪問，參加在高雄舉行的聯誼大會，兼程參訪臺灣30多座同祀廟宇。此成了每年辦理保生大帝文化旅遊節的基礎。2007年辦理的第二屆保生慈濟文化節有眾多宮廟參加，包含了高雄後勁聖雲宮。惟2019年的保生慈濟文化節僅剩台南學甲慈濟宮與台中元保宮參與辦理。<sup>25</sup>

(三)道教道德經論壇：道教亦有許多宮廟包含了高雄鎮南宮仙公廟、高雄道德院，亦辦理道德經論壇，進行兩岸道教相關內容之宗教交流。

<sup>25</sup> 洪肇君，〈保生慈濟文化節 凝聚兩岸信眾〉，《旺報》，2019年4月23日，〈<https://www.chinatimes.com/newsapers/2019042300124-260514?chdtv>〉。

### 第三章 兩岸政策法令現狀

#### 第一節 臺灣：「國安五法」、《反滲透法》

##### 一、「國安五法」與《反滲透法》的立法緣起

如前所述，中國大陸自 2016 年面對民進黨政府執政團隊的統獨立場則採取密切關注，持續採取軟硬策略，從政治、軍事、以及社會交流層面對台產生威脅，並且透過對台政策與措施，施以恩惠加以統戰。此局面因此成為台灣修訂「國安五法」與《反滲透法》的緣起背景。

緣自 2016 年 5 月 20 日蔡英文總統就職以來，民進黨亦掌握立法院多數之後，蔡英文政府以「和平的堅定維護者」的方針，推動兩岸對話，並設計兩岸政策的路線。而由蔡總統這篇就職演說可知，中華民國憲法、憲法增修條文、兩岸人民關係條例、兩岸過去簽訂的協議，仍是我國對大陸關係的法律框架，並沒有改變<sup>26</sup>。然而由於整體國際情勢發生重大變化，美國對華政策也有重大轉變，2018 年 7 月美國開始對中國大陸發動了貿易戰爭，美中對立日益劍拔弩張。與此同時，大陸對台政策與法律，也在改變。2018 年 2 月 28 日，大陸發布「惠台 31 條措施」，本研究另外章節對此有相當研究。最關鍵的是，2019 年 1 月 2 日，大陸國家主席習近平發表俗稱「習五條」談話，要求「探索『兩制』台灣方案」<sup>27</sup>，當天蔡總統立即發表談話反對。蔡英文總統在 2019 年 3 月 11 日召開國家安全會議，宣布「因應及反制『一國兩制臺灣方案』指導綱領」<sup>28</sup>，立即推動兩岸關係條例修正案，加速完成民主防護網的法制工作，以強化民主監督程序與防衛機制。兩岸關係條例的修正，以及其他民主防護網的法制工作，遂形成了「國安五法」。

<sup>26</sup> 蔡總統並在演說中強調，兩岸關係應該在以下的政治基礎上發展：第一，1992 年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知，這是歷史事實；第二，中華民國現行憲政體制；第三，兩岸過去 20 多年來協商和交流互動的成果；第四，臺灣民主原則及普遍民意。總統府，〈中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說〉，2016 年 5 月 20 日，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444/%E5%85%A9%E5%B2%B8>〉。

<sup>27</sup> 第一，攜手推動民族復興實現和平統目標；第二，探索「兩制」臺灣方案；豐富和平統一實踐；第三，堅持「一個中國」原則，維護和平統一前景；第四，深化兩岸融合發展，夯實統一基礎；第五，實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。翟思嘉、馮昭，〈習五條取代江八點，習近平籲和平發展制度安排〉，《中央社》，2019 年 1 月 2 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901020127.aspx>〉。

<sup>28</sup> 總統府，〈總統召開國家安全會議 確立中國「一國兩制臺灣方案」因應方針與機制〉，2019 年 3 月 11 日，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/24140>〉。

而在 2019 年 7 月「國安五法」完成修正後，蔡總統宣布，在同年 9 月開始的會期，推動「中共代理人法」的制定，以反制大陸對台措施，並且防止中國大陸與境外敵對勢力，對台灣的滲透，以保障國家安全<sup>29</sup>。

然而修法過程之中，仁智互見，爭議頗多。雖有主張，國安五法對境外敵對勢力或恐怖份子對實體及網路安全之破壞活動，能形成有效防禦<sup>30</sup>，然也不容諱言，「國安五法」對於現職與已離職的中央與地方公職人員，做了相當大的限縮規定。尤其「中共代理人法」，雖然政府宣稱仿自美國的「Foreign Agents Registration Act，外國代理人登記法」，但引發民間相當的疑慮，質疑將打擊範圍，從公務員擴及到一般人民，以致廣大台灣百姓與在大陸謀職謀生的台商台人台生，皆可能受到處罰。此外，民進黨主席卓榮泰在 2019 年 7 月訪美時，據云美國的智庫學者向他建議，不需要訂定中共代理人法，因為該法只是增加透明度，無法因應中共利用網路發動的攻擊<sup>31</sup>。因之後來修正通過的法律，除了原先計畫的「國安五法」之外，遂改為《反滲透法》，而不是原來蔡總統宣布的《中共代理人法》。

前開法律的整個立法過程，約將近一年(2019 年 2 月至 2019 年 12 月 31 日)。應指出的是，「國安五法」的用語並不精確，實際上「國安五法」只修改了四部法律：①刑法、②國家機密保護法、③國家安全法、④台灣地區與大陸地區人民關係條例。不過修正的重點事項有五項，也分成五個修正提案，交立法院通過，政府遂以「國安五法」稱之（其實是五次的法律修正提案）；因此《反滲透法》並不在「國安五法」之內。蔡總統在 2019 年 7 月 5 日臉書宣布，『國安五法』於立法院通過後，將繼續推動『中共代理人法』，可見中共代理人法不在「國安五法」之內）。所以就嚴格法律觀點來說，加上⑤《反滲透法》，才應是所謂的「國安五法」----齊備了五部法律。然而「國安五法（實際只有四法）加上《反滲透法》，是中央政府與輿論慣用的用語，本研究計畫從之。

茲以簡表說明「國安五法」，以及《反滲透法》的重點如下。

<sup>29</sup> 溫貴香，〈國安五法完成後 總統：下會期拚中共代理人修法〉，《中央社》，2019 年 7 月 5 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907050134.aspx>〉。

<sup>30</sup> 李志強，〈國家安全人人有責：淺談國安五法〉，《清流 雙月刊》，24 期（2019 年 11 月號），頁 4-8。

<sup>31</sup> 林瑋豐，〈另立「代理人法」、「反滲透法」防堵紅色勢力？美、澳有不同意見，台灣則有個「最大問題」〉，《風傳媒》，2019 年 9 月 4 日，〈<https://www.storm.mg/article/1665548>〉。

表9 「國安五法」與《反滲透法》重點簡表

號次	法律名稱	條文號次	重要內容	立院通過日期	總統公布日期	備註
1	刑法	113、 115-1	將大陸、香港、澳門、境外敵對勢力等地域或對象，以「外患罪」處罰。	2019.5.7	2019.5.10	第 1 至第 5 項，為「國安五法」，但實際上只涉及了四部法律，分成五個修法動議而提出。
2	國家機密保護法	26、 32、 33、 34	涉及公務機密的退離職人員，延長出境管制最長為 6 年（一次管制 3 年，得延長一次；而且只能延長，不能縮短），洩密加重刑責最長至 10 年 6 個月。	2019.5.7	2019.5.10	兩岸人民關係條例
3	台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」	5-1、 5-3	各級地方政府、地方議會，非經陸委會授權，不得與大陸地區任何人民、法人、團體，以任何形式，協商簽署協議。 兩岸政治議題協商，須經立院全體立委 3/4 出席，出席委員 3/4 同意，始得開啟協商；並應公投通過後，始能生效。	2019.5.31	2019.6.21	相關條文的修正，對縣市首長、縣市公務員赴大陸，新增相當嚴格的限制。
4	國家安全法	2-1、 2-2、 5-1、 5-2	擴大「為敵發展組織」罪的行為範圍，並從重處罰。 也將網路空間，列為國家安全維護空間。	2019.6.19	2019.7.3	
5	兩岸人	9、	一般公務員，與敏	2019.7.3	2019.7.24	

	民關係條例	9-3、91	<p>感機關（國防部、法務部調查局）未具公務員身份之人，應向內政部申請許可，始能進入大陸。直轄市長並應向內政部、國安局、法務部、陸委會組成的審查會，申請許可，始得進入大陸；返台後，應向行政院通報。</p> <p>離職涉密副首長以上、或退役少將以上人員，不得參加大陸政治性活動、亦不得做出妨礙國家尊嚴之行為，違者剝奪月退休金，已領者並應追回。</p>		
6	《反滲透法》	制定新法 12 個條文	定義滲透來源，並制定應受處罰的滲透行為	2019.12.31	2020.1.15

資料來源：本研究整理

除上述簡表之外，以下也有「國安五法」與《反滲透法》的新舊條文對照表。此一新舊條文對照，相當重要，可使吾人瞭解新法的重點，以及與舊法的差異之處。在法律上來說，新舊法彼此對照有兩個意義：其一，能使吾人更能探究新法的真正立法意志，容易執行。其二，對比之下，固然新法理應比舊法更適應於新的情勢，然而也可看出新法還有哪些已經解決、但又還不足之處。在若干情形，反而還可看出舊法的規範價值。因此本研究將新舊條文作出對照。

表10 「國安五法」與《反滲透法》新舊條文更迭重點摘要

總體修法特徵：加重原有罪名的刑責；並創設新的罪名，新罪名刑責亦加重

項次、 新法公布日 期	法律名稱	舊法	新法	備註
1. 2019/5/10	刑法	未獲授權，私自與外國政府做約定，處罰之。	<p>1. 未獲授權，而與外國政府做約定，加上「致生損害於中華民國」的條件。</p> <p>2. 大陸、香港、澳門此三地，作為「外患罪」來處罰。</p>	法務部認為，刑法原條文，其實已足夠使用；對刑法的修改，意見實有所保留。
2. 2019/5/10	國家機密保護法	涉及公務機密的退離職人員，出境管制期間，得視情形縮短或延長。	<p>1. 涉及公務機密的退離職人員，出境管制期間不能縮短，只能延長；最長延為 6 年。</p> <p>2. 不得將國家核定的機密，交給大陸或境外敵對勢力；洩密加重刑</p>	

			責最長至 10年6個 月。	
3. 2019/6/21	台灣地區與大陸地區人民關係條例	沒有兩岸政治議題協商的規定。	加入兩岸政治議題協商規定，程序非常複雜。協商開始前，締結政治議題的協議，須經全體立委 $\frac{3}{4}$ 出席，出席立委 $\frac{3}{4}$ 同意，才能開始簽署協議的協商。協議草案完成談判後，草案須經全體立委 $\frac{3}{4}$ 出席，出席立委 $\frac{3}{4}$ 同意，再交付公民投票決定。	兩岸人民關係條例，在兩個月內修改兩次，一般項次1-4的五個修正法案，稱為「國安五法」。實際上項次1-4，只有四部法律；加上項次5.《反滲透法》後，方為真正的國安五法。
3. 2019/7/24		1. 直轄市長訪問對岸，回台之後，不須向行政院通報。	1. 直轄市長訪問大陸，回台之後，必須向行政院通報（赴大陸	

		<p>2. 對於離職或退役的前國安或軍職人員，赴大陸時，可否參加大陸政治性機關的慶典活動，沒有規定。</p>	<p>之前，應先申請許可，此點舊法已有規定)。</p> <p>2. 左欄人員在大陸，不得參加大陸政治性機關的慶典活動，而且不得作出向大陸國旗、國徽，行禮的動作，或唱大陸國歌。違反者，最重可剝奪退休金，已領者並應追回。</p>	
4. 2019/7/3	國家安全法	<p>只有「發展組織」罪。</p> <p>境外勢力、網路空間，均未列入規範。</p>	<p>1. 擴大「為敵發展組織」罪的行為範圍，增加「發起、資助、主持、操縱、指揮或發展組織」的行為態樣，並從重處罰。</p> <p>2. 增加「境外</p>	

			「勢力」規範。 3. 將網路空間，列為國家安全維護空間。	
5. 2020/1/15	反滲透法	無	定義滲透來源，並制定應受處罰的滲透行為。	本法新制定

資料來源：本研究整理

## 第二節 大陸對台政策法令現況

### 一、關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施

大陸國台辦發言人安峰山在 2018 年 2 月 28 日在例行記者會上，宣布對台灣實施涵蓋金融、就業、教育、醫療、影視等多個領域，總共 31 條的《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，在秉持「兩岸一家親」的理念下，願意與台灣民眾分享中國發展的機遇，並擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠。就其政策內容，可以分為兩個部分：一、積極促進在投資和經濟合作領域加快給予台資企業與大陸企業同等待遇；二、逐步為台灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇。(請參閱下表 11、表 12)

表11 「惠台 31 項措施」給予台商與陸企同等待遇

涉及領域	台商享受陸企同等待遇（12 條）
投資優惠（高產業、公共工程、採購、所有制、用地、對外投資、農業）	<ol style="list-style-type: none"> <li>台資企業參與「中國製造 2025」適用與大陸企業同等政策。支持台商來大陸投資設立高端製造、智能製造、綠色製造等企業，並設立區域總部和研發設計中心，相應享受稅收、投資等相關支持政策</li> <li>幫助和支持符合條件的台資企業依法享受高新技術企業按 15% 稅率徵收企業所得稅，研發費用加計扣除，設在大陸的研發中心採購大陸設備全額退還增值稅等稅收優惠政策</li> <li>台資企業可以特許經營方式參與能源、交通、水利、環保、市政公用工程等基礎設施建設</li> </ol>

	<p>4.台資企業可公平參與政府採購</p> <p>5.台資企業可透過合資合作、併購重組等方式參與國有企業混合所有制改革</p> <p>6.台資企業與大陸企業同等適用相關用地政策。對集約用地的鼓勵方面，台商投資工業項目優先供應土地，在確定土地出讓底價時，可按不低於所在地土地等別相對應大陸工業用地出讓最低價標準的 70% 執行</p> <p>7.在中西部、東北地區設立海峽兩岸產業合作區，鼓勵台資企業向中西部、東北地區轉移並參與一帶一路建設，拓展內需市場和國際市場。建設台商投資區和兩岸環保產業合作示範基地</p> <p>8.台資農業企業可與大陸農業企業同等享受農機購置補貼、產業化重點龍頭企業等農業支持政策和優惠措施</p>
教育	<p>9.台灣科研機構、高等學校、企業在大陸註冊的獨立法人，可牽頭或參與國家重點研發計畫項目申報，享受與大陸科研機構、高等學校、企業同等政策。受聘於在大陸註冊的獨立法人的台灣地區科研人員，可作為國家重點研發計畫項目（課題）負責人申報，享受與大陸科研人員同等政策。對台灣地區知識產權在大陸轉化的，可參照執行大陸知識產權激勵政策</p>
金融	<p>10.台灣金融機構、商家可與中國銀聯及大陸非銀行支付機構合作提供台胞小額支付服務</p> <p>11.台灣徵信機構可與大陸徵信機構開展合作，為兩岸同胞和企業提供徵信服務</p> <p>12.台資銀行可與大陸同業協作，透過銀團貸款等方式為實體經濟提供金融服務</p>

資料來源：本研究整理

表12 「惠台 31 項措施」給予台灣人士與大陸人同等待遇

涉及領域	台胞享受大陸人同等待遇（19 條）
教育	<p>13. 台胞可報名參加 53 項專業技術人員職業資格考試和 81 項技能人員職業資格考試（詳見「向台灣居民開放的國家職業資格考試目錄」，具體執業辦法由有關部門另行制定）</p> <p>14. 台灣專業人才可申請參與國家「千人計畫」。在大陸工作的台灣專業人才，可申請參與國家「萬人計畫」</p> <p>15. 台灣同胞可申報國家自然科學基金、國家社會科學基金、國家傑出青年科學基金、國家藝術基金等各類基金項目，具體辦法由相關主管部門制定</p> <p>16. 鼓勵台灣教師至大陸高等院校任教，其在台灣取得的學術成果可納入工作評價體系</p> <p>17. 為方便台灣同胞在大陸應聘工作，推動各類人事人才網站和企業</p>

	線上招聘做好系統 升級，支持使用台胞證註冊登錄
醫衛	<p>18. 在大陸高等院校就讀臨床醫學專業碩士學位的台灣學生，在參加研究生學習一年後，可按照大陸醫師資格考試報名的相關規定申請參加考試</p> <p>19. 取得大陸醫師資格證書的台灣同胞，可按照相關規定在大陸申請執業註冊</p> <p>20. 符合條件的台灣醫師，可透過認定方式獲得大陸醫師資格。符合條件的台灣醫師，可按照相關規定在大陸申請註冊短期行醫，期滿後可重新辦理註冊手續</p>
文化	<p>21. 鼓勵台灣同胞參與中華經典誦讀工程、文化遺產保護工程、非物質文化遺產傳承發展工程等傳統文化傳承發展工程。支持台灣文化藝術界團體和人士參與大陸在海外舉辦的感知中國、中國文化年（節）、歡樂春節等品牌活動，參加中華文化走出去計畫。兩岸文化項目可納入海外中國文化中心項目資源庫</p> <p>22. 支持中華慈善獎、梅花獎、金鷹獎等經濟科技文化社會領域各類評獎項目提名涵蓋台灣地區。在大陸工作的台灣同胞可參加當地勞動模範、「五一」勞動獎章、技術能手、「三八」紅旗手等評選</p> <p>23. 對台灣圖書進口業務建立綠色通道，簡化進口審批流程。同時段進口的台灣圖書可優先辦理相關手續</p> <p>24. 鼓勵台灣同胞加入大陸經濟、科技、文化、藝術類專業性社團組織、行業協會，參加相關活動</p> <p>25. 鼓勵兩岸教育文化科研機構開展中國文化、歷史、民族等領域研究和成果應用</p>
影視	<p>26. 台灣人士參與大陸廣播電視節目和電影、電視劇製作可不受數量限制</p> <p>27. 大陸電影發行機構、廣播電視台、視聽網站和有線電視網引進台灣生產的電影、電視劇不做數量限制</p> <p>28. 放寬兩岸合拍電影、電視劇在主創人員比例、大陸元素、投資比例等方面的限制；取消收取兩岸電影合拍立項申報費用；縮短兩岸電視劇合拍立項階段時故事題材的審批時限</p>
社會	<p>29. 台灣地區從事兩岸民間交流的機構可申請兩岸交流基金項目</p> <p>30. 鼓勵台灣同胞和相關社團參與大陸扶貧、支教（支援當地教育發展）、公益、社區建設等基層工作</p>
金融	31. 在台灣已獲取相應資格的台灣同胞在大陸申請證券、期貨、基金從業資格時，只需通過大陸法律法規考試，無需參加專業知識考試

資料來源：本研究整理

對於大陸國台辦在 228 當日新的惠台措施，自然有其對台政策布局的想法與策略操作，整合各界不同意見，大概可以歸納成幾種看法。第一，從美中台三邊

關係架構下思考，大陸這次推出 31 項措施最主要的意義在於，一方面應對美國聯邦參議院在 2 月 28 日也通過「台灣旅行法」，另一方面也正式啟動大陸「兩岸融合統一」的時間表進程；這代表雖然台美關係近年來逐步邁向高峰，但大陸也以單邊做為將兩岸推向新的里程碑。而大陸的惠台 31 條是片面的開放，以超級優惠的條件開放台灣企業、專業人士以及年輕人進入大陸市場，享有「國民待遇」。由於國民待遇是以兩岸統一為前提，但面對台灣內部情勢，故而大陸希望區分台灣人社會，以緊身優勢吸納那些認同中國大陸的，大陸透過給最好的待遇，樹立標竿，讓其他不認同大陸的未來能見異思遷。<sup>32</sup>第二，從大陸對台政策變遷來看，眾所周知從鄧、江時代，基本上是以政策優待為主，而胡錦濤時期「讓利」成為對台政策的重要組成部分，但到習近平時期「讓利」政策成效有限，致使大陸比較激進的人士稱大陸對台讓利是「慘痛教訓」。因此在習近平的第二任期開始，「惠台政策」與過去的對台「讓利政策」，在指導思想，執行方式和終極目的已與過去完全不同。大陸相信《惠台 31 條》會成為改變兩岸關係，重塑兩岸關係新格局、新時代的對台政策。<sup>33</sup>

第三，從增加大陸對台磁吸效應來看，大陸認為若惠台 31 條內容能具體實行，應可對我政府與社會產生變化，以開放台資企業參與「中國製造 2025」等領域為例，將享有與大陸企業同等待遇，應可帶動 KY 股、中概內需、消費電子、金融等族群未來在中國的業績成長，而國內包括鋼鐵、塑化、水泥等原物料等，也將因此而受惠；另外，在個人方面，惠台政策吸引台灣人才赴陸發展，其影響可能會造成國內人才嚴重的外流現象。由於 2016 年民進黨重新執政之後，中國的對台政策也被迫展開因應調整，因此這次的惠台 31 條有幾個特點：1. 工作對象的調整。大陸對台政策從 2016 年的三中一青（中小企業、台灣中南部、中低階層及青年族群），到 2017 年微調為針對產業與青年，並由間接處理轉為直接接觸。因此，在 2018 年的惠台政策中，大陸希冀以直接面對台灣社會的方式，並以「一代一線」為主軸（即這一代的青年與第一線的基層），目的是要讓年輕人不只往中

<sup>32</sup> 黃齊元，〈大陸 31 條惠台措施的特殊戰略意義〉，《遠見華人菁英論壇》，2018 年 3 月 1 日，<<https://gv1f.gvm.com.tw/article.html?id=59047>>。

<sup>33</sup> 楊開煌，〈北京對台政策：從讓利到惠台〉，《海峽評論》，第 330 期（2018 年 6 月），<<https://www.haixia-info.com/articles/10090.html>>。

國大陸流動，更要讓台灣人能夠留在大陸求發展。2. 操之在我者為先。大陸認知到民進黨執政下難以有效運作兩岸官方溝通管道，於是中國採用「把能夠操之在自己的先做，需要兩邊官方協商就暫緩」的策略，讓中國大陸選擇直接面對台灣民眾。3. 以「心靈契合」為戰略主軸。此次惠台 31 條兼具「互利」與「懷柔」性的政策性做法，著重於完善大陸領導人習近平提出希望與台灣加深「心靈契合」的指導原則，推進兩岸之間的「心靈契合」之重建。<sup>34</sup>

第四，從兩岸互動經驗來看，這次大陸宣布的惠台 31 條措施，主要還是對大陸比較有利。當年兩岸商談簽署《兩岸服貿協議》最重要的目的，就是希望找到對雙方同時都有利的模式，而非像如今只有大陸單方面的開放、單方面受益。按目前大陸的政策，可能會造成台灣的人才、資金和技術流向對岸，形成另外一種的「窮台政策」，這對兩岸關係並非正面。他進一步指出，在惠台 31 項政策的基礎上，福建廈門市政府又把政策開放的更加具體、擴大化，形成了「廈門 60 條」施行細項。其具體做法包括：如延攬台灣特聘專家，每年給予特優人才約新台幣 140 萬元補助，最高可到新台幣 700 萬元，包括喪葬補助費等；每年提供台灣人 5,000 個就業和實習機會；合格教師可在廈門各級學校從事音樂、體育等教學。「廈門 60 條」不僅含括惠台 31 條的部分，更進一步涵蓋了台灣民眾在廈門學習實習、就業創業、居住生活、就醫交通等方面的同等待遇。基本上，廈門是對台政策先行先試的基地，雖然這些只在廈門地區適用，但因其開放層面廣、具體優惠多，對台灣企業和人民的吸引力更大於惠台 31 條，因此未來台灣人民赴大陸工作的可能性很高。<sup>35</sup>

第五，從促進兩岸社會交流的角度來看，新的惠台措施與過去的卡式台胞證等單方面作為一樣，都聚焦在為台資企業、台灣居民提供與大陸企業、大陸同胞同等的待遇。大陸捨棄與台政府的制度化管道協商與討論，直接訴諸台灣民間的運作方式，短期內將是個常態。大陸持續提出對台優惠措施，甚至是準公民待遇的方案，主要的目的在籠絡台灣民心，試圖透過經濟利誘，吸引更多台商投資，

<sup>34</sup> 謝明瑞，〈中國大陸 31 項惠台(對台)措施對台灣的影響〉，《國政基金會》，2018 年 7 月 12 日，<<https://www.npf.org.tw/2/19025>>。

<sup>35</sup> 林祖嘉，〈從服貿協議看大陸惠台 31 條〉，《國政基金會》，2018 年 4 月 20 日，<<https://www.npf.org.tw/1/18524>>。

形成既得利益群體；促進兩岸人民更頻繁的接觸、交流與互動，改變台灣人民對中國大陸刻板的印象，進而爭取政治上的認同。將經濟作為兩岸關係的槓桿，能否達到預期的統戰目的，其實仍存在很多變數。因為很多台灣企業界人士、知識分子、青年學子與專業人士願意前往大陸發展，大都是將大陸視為地球村的一個區塊，分享和平紅利，但並不是認同其政治制度，因此大陸想要以經濟實惠吸引台灣年輕人，改變他們的政治認同，恐非易事。<sup>36</sup>第六，就中國本身利益而言，大陸對台 31 項措施值得台灣社會警覺，但無需恐慌。他指出這 31 項措施多是硬拼湊的，很多早就是在執行的政策，但這次有系統地提出措施是享用優惠待遇來吸引台灣的尖端和高科技人才。因此，大陸惠台措施其本質更像是惠中，是以中國自己的利益為考量的，而對台優惠只淪落為空話。<sup>37</sup>

面對大陸惠台政策的磁吸，我政府也在 3 月 16 日由行政院提出「壯大台灣、無畏挑戰」的因應策略，以四大方針、八大策略共 39 項政策，藉以強化就學就業留才攬才、維持台灣在全球化供應鏈優勢、深化資本市場，並強化文化影視產業。由於大陸發布 31 項「名為惠臺，實則利中」的對臺措施，目的是從臺灣引進技術、資本及人才，協助中國大陸解決其經濟發展所遭遇的困難。就政府立場而言，雖然人才的跨國移動與企業的全球佈局雖為國際競爭的必然趨勢，但兩岸交流及合作應對等互惠，兩岸事務均應循雙方協商程序，方能確實保障兩岸人民權益。<sup>38</sup>而陸委會也在 9 月 6 日公布「壯大臺灣八大策略—因應中國大陸對臺 31 項措施」實施成果報告，認為中國惠台政策實際影響並不顯著，然而卻已對台灣國安構成威脅；尤其是在九月開放我國國民申請「居住證」，有意透過「社會經濟融合」來削弱台灣主權。陸委會特別提醒國人及企業，注意和審慎考慮中國大陸各項措施所存在個風險，政府也將強化各項因應作為。<sup>39</sup>

<sup>36</sup> 張嘉文，〈惠台要改變台青政治認同非易事〉，《中評網》，2018 年 3 月 16 日，<<https://www.npf.org.tw/1/18524>>。

<sup>37</sup> 自由時報綜合報導，〈中惠台 31 條 學者：很多是空話〉，《自由時報網》，2018 年 3 月 3 日，<<https://news.1tn.com.tw/news/politics/breakingnews/2354432>>。

<sup>38</sup> 〈四大面向及八大強臺策略 務實因應中國大陸對臺 31 項措施〉，《行政院全球新聞網》，2018 年 3 月 16 日，<<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/70ea5798-56c6-4fbc-ba06-730ac87264df&hl=zh-TW&gl=tw&st=rip=1&vwsr=0>>。

<sup>39</sup> 陸委會，〈陸委會公布「壯大臺灣八大策略—因應中國大陸對臺 31 項措施」實施成果報告〉，2018 年 3 月 16 日，《行政院大陸委員會》，<[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=5839BAB83BD7F56](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=5839BAB83BD7F56)>。

而大陸方面，則是持續在「惠台 31 項措施」的基礎上，持續於各地方政府推出相配套的施行細則，以因應北京中央的政策。(請參閱表 13)

表13 「惠台 31 項措施」各地方施行細則

各地政府	施行細則內容
廈門市	2018 年 4 月率先推出《關於進一步深化廈台經濟社會文化交流合作的若干措施》60 條，著重閩南文化傳承、基層社會組織參與，增加了經濟合作、社會領域等方面內容。
寧波市	2018 年 6 月 19 日公佈《關於進一步深化甬台經濟社會文化交流合作的若干措施》80 條。其中有 27 條寧波市獨有措施，包括台灣同胞來甬投資、甬台貿易、甬台社會文化交流合作、台灣同胞在甬學習實習就業創業、台灣同胞在甬居住生活等五大方面。寧波的「80 條措施」政策內容，重點放在對台招商引資，以及台資企業在轉型升級、增資擴產等熱點問題上，在寧波口岸採取「一站式檢驗檢疫」，「綠色通道」等便利化措施方面取得突破性進展。
杭州市	2018 年 7 月 17 日發布實施《關於進一步深化杭台經濟文化交流合作的實施意見》。實施細項主要圍繞國家、省、市重大行動計劃和科技研發計劃項目等，市級相關部門要建立台灣同胞信息共享機制，結合各自職能製定實施細則或操作辦法，為台灣同胞提供信息和政策諮詢服務。
深圳市	2018 年 7 月 24 日舉辦落實《31 條惠台措施》發佈會，與其他地區不同的是，深圳沒有推出「新的對台措施」，重點在對現有政策措施進行梳理與宣傳，強調深圳政策的連貫性與一致性，基本涵蓋台胞在深圳學習、創業、就業和生活的各項同等待遇政策措施。
廣州市	2018 年 7 月 30 日頒布實施《關於進一步深化穗台經濟社會文化交流合作的若干措施》60 條，從深化經貿合作、文化交流、台胞就學就業創業、在穗居住生活等 4 個方面提出具體措施。
南京市	2018 年 8 月 8 日公佈《關於深化來寧台胞宜學宜業宜遊宜居服務的若干措施》75 條，又稱為「惠台四宜」。聚焦來寧台胞提供宜學、宜業、宜遊、宜居服務，深化對來寧台胞在創新、創業、人才方面的發展扶持。

上海市	2018 年 6 月 1 日頒布並實施《關於促進滬台經濟文化交流合作的實施辦法》55 條，著重落實、對接公益活動和基層社區服務。重點在於支持台資企業升級轉型，並融入上海經濟的發展戰略。包括支持台資企業在滬設立總部、支持台灣專業技術人員來滬就業職稱評定、支持台灣青年來滬創新創業就業、鼓勵台資企業參與上海「五個中心」和「四大品牌」建設等。
天津市	2018 年 7 月 4 日推出《關於進一步深化津台經濟社會文化交流合作的若干措施》52 條，涵蓋津台經濟、社會文化、台胞在津學習實習就業創業、在津生活等四個方面。政策主要結合天津特點，支持台資企業在津設立區域總部、研發中心，開展冷鏈物流試點等，大學畢業的台灣學生來津創業，只要符合規定，就可以申請最高 30 萬元（人民幣）的創業貸款。
湖北省	2018 年 7 月 11 日發布《湖北省台辦省發展改革委關於促進兩岸經濟文化交流合作的實施意見》62 條。湖北是大陸中部經濟發展較快的省份，有 2700 多家台資企業、19 個台資園區、5 個海峽兩岸交流基地。「62 條措施」著重經濟合作、鼓勵創業就業、加強文化交流、便利居住生活四個方面，提出具體實施意見，並以鼓勵台資企業落戶，以及台灣青年就業為主。
江西省	2018 年 8 月 9 日推出《江西省貫徹關於促進兩岸經濟交流合作若干措施的實施辦法》60 條。措施內容在於積極促進投資和經濟合作領域，加快台資企業與本省企業同等待遇，逐步為台胞在江西學習、創業、就業、生活提供與本省居民同等待遇。
重慶市	2018 年 8 月 21 日發布實施《關於促進渝台經濟文化交流合作的若干措施》58 條。內容涉及台灣同胞在渝學習實習、就業創業、居住生活及經濟交流合作、社會文化交流合作等五大面向。針對台資企業在投資和經濟合作領域，積極給予重慶企業同等待遇，逐步為台胞在渝學習、創業、就業、生活提供與重慶居民同等待遇。
四川省	2018 年 9 月 3 日發布實施《關於促進川台經濟文化交流合作的若干措施》70 條。「川台 70 條」分為兩部分：第一部分為「擴大川台經貿合作，積極促進在投資和經濟合作領域給予台資企業與大陸企業同等待遇」；第二部分是「推進川台人文交流，逐步為台灣同胞在川學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇」。「川台 70 條」推動「先行先試」，以同等待遇、廣泛受益、共享機遇為出發點和落腳點，體現政策的指導性、實效性、可操作性。

資料來源：本研究整理

中國大陸許多地方政府制定的對台措施的細則。到了 2019 年 9 月 11 日，中國國台辦在記者會上指出目前已有 28 個省份，99 個地方政府制定了具體的對台

優惠措施，強調其對台 31 項措施的落實。不過根據評估，目前這些措施的實際效益尚未呈現在兩岸交流的數據上，例如 31 項措施開展後，2018 年的臺灣對中國大陸投資仍然呈現減少趨勢，從 2017 年的 92.5 億美元減少到 2018 年的 85 億美元，2019 年更創新低，全年對陸投資額 41 億 7,309 萬美元，年減 51%，對陸投資件數則為 610 件，年減 16%。

除了投資外，社會交流似乎也未見顯著成長，例如台灣赴中國大陸旅遊民眾在 2016 年為 573 萬人次，2017 年為 587 萬人次，2018 年則達到 614 萬人次，每年約增加 3%，並未見到 2018 年後赴陸旅遊人口的遽增，而根據教育部資料統計，2018 年臺灣高中應屆畢業生有 24 萬人，其中赴陸就學人數僅約 4 百多人，占應屆畢業生總數不到 0.2%。<sup>40</sup>另外赴中國大陸就業人數已經自 2014 年開始每年都呈現減少趨勢，並未因惠台措施有所提升。以上也顯示惠台措施並未整體上帶動兩岸社會交流。

到 2020 年 4 月，已有超過 100 個以上的省與地級市、縣市等地方政府推出對台措施實施細則，資料顯示，在 31 個省級政府中，尚未有自己對台措施者為山西省、西藏自治區、新疆自治區。而有提出對台措施的省市中，廣西 80 條最多，其次為浙江與江蘇，有 76 條，數量最少者則為雲南，僅有 12 條。省級政府中，福建省最早於 2018 年 6 月提出對台措施，最近一次則是吉林省在 2019 年 10 月發布對台措施。時間上，在國台辦發布 31 項對台措施後，莆田市政府於 2018 年 3 月 30 日公布實施《莆田市人民政府辦公室關於促進莆台經濟文化交流合作的實施意見》，是最早自己的發布對台措施者，相關分布可見圖 6。

<sup>40</sup> 陸委會，〈臺生赴中國大陸求學是否是臺灣青年唯一的選擇？〉，2019 年 9 月 10 日，《行政院大陸委員會》，〈<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=F85CABCA09695756&s=61C7EB9E166A8F14>〉。

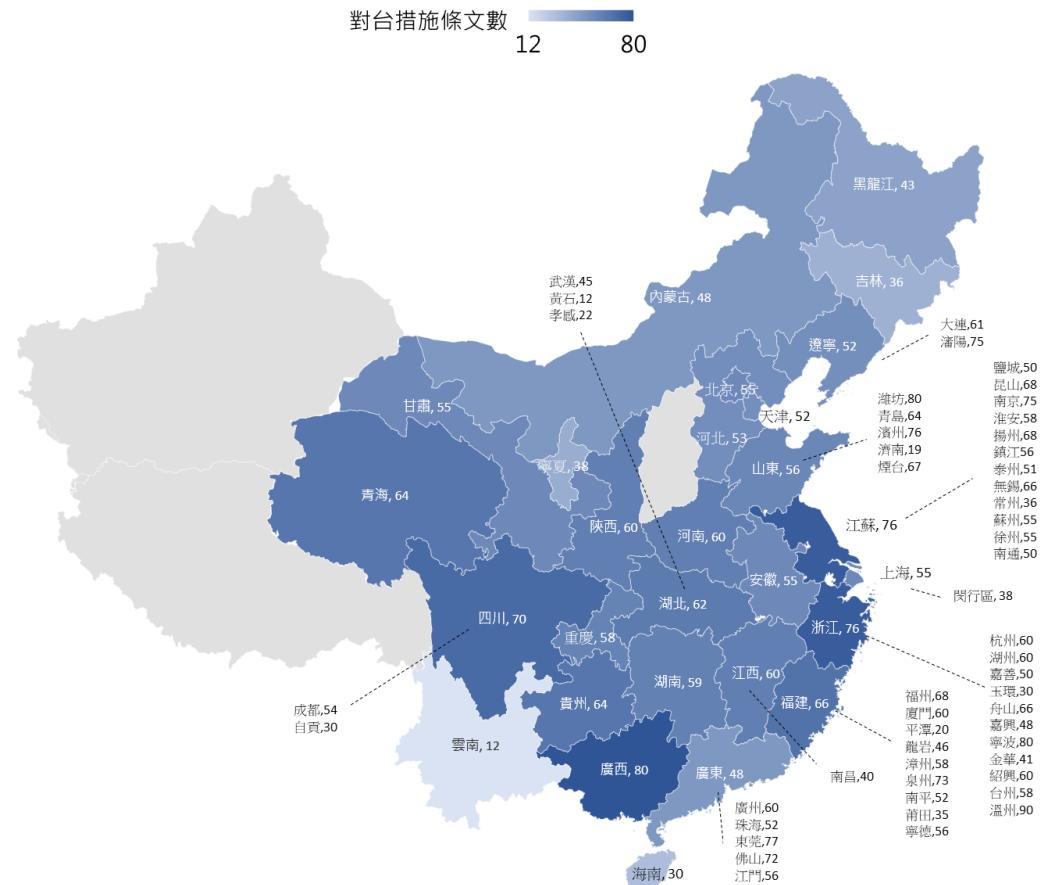


圖6 中國地方政府公布對台措施細則者

資料來源：曾偉峰，〈中國對台 31 項措施的現況與評估〉，《國防情勢月報》，第 147 期，頁 19。見〈<https://indsr.org.tw/Download/國防情勢月報-147-20190926.pdf>〉。

從圖 6 可見，目前中國發布對台措施的地方政府許多都是東南沿海較為富裕的地方政府，這些地方政府皆有豐富的台商資源，例如推動對台措施的地方政府中，有 9 成以上皆已有在地的台商協會。這些地方政府有許多台灣人定居，而許多與台灣較少連結的資源，如內陸省分與邊疆地區，對台開放仍然有限。換言之，這些地方政府的對台優惠措施，將會更進一步具體化對台商與台灣人的吸引方案，也是臺灣地方政府值得研究的重點。

而 2019 年 1 月，習近平在「告台灣同胞書」發表 40 週年紀念會上，提出兩岸雙方應在「一中原則」基礎上達成「海峽兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一」的「九二共識」，開啟兩岸協商談判。而後更提出五點建議，包括：一、

攜手推動民族復興，實現和平統一目標。二、探索「兩制」台灣方案，豐富和平統一實踐。三、堅持一個中國原則，維護和平統一前景。四、深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎。五、實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。對於習近平在對台政策上的積極進取，一方面乃是經過中共對台單位長期對台灣政治、經濟及社會情勢的觀察與評估後，所制定出來的重量級應對政策，故而「惠台 31 條措施」成為「一國兩制台灣方案」的起手式，後續亦將在此路徑上持續推動惠台政策<sup>41</sup>；另一方面是因為 2018 年底的地方選舉，國民黨的大勝給了北京正向的鼓勵，咸認為「惠台 31 項措施」對台灣民心產生了積極爭取的作用，未來中共將發布更多的同等待遇措施，以吸引臺灣民眾赴陸就創業、長住，融入大陸社會生活。

<sup>42</sup>

## 二、關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施

中國大陸國台辦、國家發展改革委 2019 年 11 月 4 日公布《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》的 26 條措施，宗旨與促進兩岸經濟文化交流合作的「31 條措施」一脈相承，旨在貫徹落實中共總書記習近平在「告台灣同胞書」發表 40 周年紀念會上的重要講話和黨的十九屆四中全會精神。「26 條措施」是在對台工作中深入完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障台灣同胞福祉的制度安排和政策措施。「26 條措施」涉及為台灣企業提供同等待遇的措施 13 條，包括台資企業同等參與重大技術裝備、5G、循環經濟、民航、主題公園、新型金融組織等投資建設，同等享受融資、貿易救濟、出口信用保險、進出口便利、標準制訂等政策，支持兩岸青年就業創業基地示範點建設等；涉及為台灣同胞提供同等待遇的措施 13 條，包括為台灣同胞在領事保護、農業合作、交通出行、通信資費、購房資格、文化體育、職稱評審、分類招考等提供更多便利和支持。(請參閱表 14)

<sup>41</sup> 秦嗣葵，〈中國「惠台 31 條」政策發布周年了，有用嗎？〉，《台灣戰略學會》，2019 年 3 月 4 日，<<https://taiwan-strategy.com/news/2019-03-04/60-E4%8B%AD%E5%9C%8B%E3%80%8C%E6%83%A0%E5%8F%B031%E6%A2%9D%E3%80%8D%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%99%BC%E5%B8%83%E5%91%A8%E5%B9%B4%E4%BA%86%EF%BC%8C%E6%9C%89%E7%94%A8%E5%97%8E%EF%BC%9F>>。

<sup>42</sup> 郭瑞華，〈地方包圍中央：中共對臺新策略與挑戰〉，《展望與探索》，第 17 卷，第 4 期（2019 年 4 月），頁 143-159。

表14 「惠台 26 項措施」內容重點

涉及領域	措施要點
台企投資	<p>1.台資企業可同等參與重大技術裝備研發創新、檢測評定、示範應用體系建設，可同等參與產業創新中心、工程研究中心、企業技術中心和工業設計中心建設。</p> <p>2.台資企業可按市場化原則參與大陸第五代移動通信（5G）技術研發、標準制定、產品測試和網絡建設。</p> <p>3.台資企業可同等參與大陸城市建築垃圾資源化利用、園林廢棄物資源化利用、城鎮污泥無害化處置與資源化利用、再生資源和大宗工業固廢綜合利用等循環經濟項目。</p> <p>4.符合條件的台資企業可與大陸企業同等投資航空客貨運輸、通用航空服務，參與符合相關規劃的民航運輸機場和通用機場建設，開展諮詢、設計、運營維護等業務。</p> <p>5.台資企業可投資主題公園，可以特許經營方式參與旅游基礎設施和配套服務建設。</p>
保障救濟	<p>6.支持符合條件的台灣金融機構和企業在台資企業集中地區發起或參與設立小額貸款公司、融資租賃公司和融資擔保公司等新型金融組織。</p> <p>7.鼓勵各地根據地方實際，為台資企業增加投資提供政策支持。</p> <p>8.符合條件的台資企業可向地方各級政府性融資擔保基金申請擔保融資等服務，可通過股權托管交易機構進行融資。允許台資企業在銀行間債券市場發行債務融資工具。</p> <p>9.台資企業可與大陸企業同等依法享受貿易救濟和貿易保障措施。</p> <p>10.符合條件的台資企業可與大陸企業同等依法利用出口信用保險等工具，保障出口收匯和降低對外投資風險。</p>
行業標準	<p>11.對從台灣輸入大陸的商品採取快速驗放模式，建立有利于規範和發展第三方檢驗鑒定機構的管理制度，在風險分析的基礎上，科學、穩妥、有序推進台灣輸入大陸商品第三方檢測結果采信。對來自台灣的符合要求的產品實施風險評估、預檢考察、企業註冊等管理，推動兩岸食品、農產品、消費品安全監管合作。</p> <p>12.台資企業可與大陸企業同等參與行業標準的制訂和修訂，共同促進兩岸標準互聯互通。</p> <p>13.符合條件的海峽兩岸青年就業創業基地和示範點可以申報國家級科技企業孵化器、大學科技園和國家備案眾創空間。</p>
海外領事保護	<p>14.台灣同胞可在中華人民共和國駐外使領館尋求領事保護與協助，申請旅行證件。</p>
生活優惠	<p>15.台灣同胞可申請成為農民專業合作社成員，可申請符合條件的農業</p>

	<p>基本建設項目和財政項目。</p> <p>16.台灣同胞可同等使用交通運輸新業態企業提供的交通出行等產品。</p> <p>17.試點在福建對持台灣居民居住證的台胞使用大陸移動電話業務給予資費優惠。</p> <p>18.持台灣居民居住證的台灣同胞在購房資格方面與大陸居民享受同等待遇。</p>
職業與文藝	<p>19.台灣文創機構、單位或個人可參與大陸文創園區建設營運、參加大陸各類文創賽事、文藝展演展示活動。台灣文藝工作者可進入大陸文藝院團、研究機構工作或研學。</p> <p>20.在大陸工作的台灣同胞可申報中國文化藝術政府獎、動漫獎。</p>
教育	<p>21.在大陸高校、科研機構、公立醫院、高科技企業從事專業技術工作的台灣同胞，符合條件的可同等參加相應系列、級別職稱評審，其在台灣地區參與的項目、取得的成果等同等視為專業工作業績，在台灣地區從事技術工作的年限同等視為專業技術工作年限。</p> <p>22.台商子女高中畢業後，在大陸獲得高中、中等職業學校畢業證書可以在大陸參加相關高職院校分類招考。</p> <p>23.進一步擴大招收台灣學生的院校範圍，提高中西部院校和非部屬院校比例。</p> <p>24.台灣學生可持台灣居民居住證按照有關規定向所在大陸高校同等申請享受各類資助政策。在大陸高校任教、就讀的台灣教師和學生可持台灣居民居住證同等申請公派留學資格。</p>
體育	<p>25.歡迎台灣運動員來大陸參加全國性體育比賽和職業聯賽，積極為台灣運動員、教練員、專業人員來大陸考察、訓練、參賽、工作、交流等提供便利條件，為台灣運動員備戰 2022 年北京冬奧會和杭州亞運會提供協助。</p> <p>26.台灣運動員可以內援身份參加大陸足球、籃球、乒乓球、圍棋等職業聯賽，符合條件的台灣體育團隊、俱樂部亦可參與大陸相關職業聯賽。大陸單項體育運動協會可向台灣同胞授予運動技術等級證書。歡迎台灣運動員報考大陸體育院校。</p>

資料來源：本研究整理

從內容來看，「惠台 26 條」對在大陸生活的多數台灣人而言，象徵意義大於實際變化。對大陸政府而言，由於兩岸政冷經熱，在「惠台 31 條」頒布之後的一年多，國台辦持續與台商對談，透過理解台商需求，所以，26 條當可視為是 31 條的升級版。近年來大陸政府的所有措施都意圖將台灣人「公民化」，從此前的卡式台胞證，到近期推出居住證，大陸在做的就是個「兩岸統一方案」。但透過白紙黑字地寫下對台商和赴陸台灣人的承諾，當然是希望持續以經濟誘因吸引

台灣人西進，也對有意願到大陸看看的台灣民眾傳達大陸的歡迎之意。<sup>43</sup>大陸國台辦主任劉結一更表示，大陸未來還會不斷考慮台胞具體需求，創造更好的條件，這個動態向前的進程，是不會停止的。<sup>44</sup>

事實上，大陸在 2019 年 7 月 31 日突然發佈公告，指海峽兩岸旅遊交流協會「鑑於當前兩岸關係，決定自 2019 年 8 月 1 日起暫停 47 個城市大陸居民赴台個人遊試點」，也就是包括北京市、上海市、天津市等 47 個開放自由行的城市，全面暫停核發通行證。這是大陸首度針對赴台自由行祭出限縮手段，過去祭出限縮大陸遊客赴台措施，都是以減少團客為主。但此次停止自由行陸客來台的激烈手段，顯然是為政治目的，是把台灣觀光業當成祭品，希冀發揮以商圍政功效來打擊政府。<sup>45</sup>由於近年以來自由行陸客人次增加幅度早大於團客人次，自由行旅客中，觀光目的約占 6 成，超過商務及交流目的。更由於自由行陸客，多數較為年輕、也沒有傳統意識形態包袱，來台穿梭台灣大街小巷、實際感受風土民情，對於提高並傳播兩岸社會善意具有正面助益，可以說是兩岸交流下的和平天使。

46

由於 2008 年以來，兩岸城市交流主要在於台灣城市赴陸行銷農漁產品、觀光、以及招商引資；<sup>47</sup>但礙於招商引資必須經過經濟部投審會、縣市首長赴陸需經聯審會，因此大陸來台觀光成為城市交流的重點，更是長期來對台政策的主力。而如今來台觀光逐被限縮與喊停，想當然爾是與兩岸關係與台灣政治因素有高度相關。對大陸而言，在「惠台 31 條」及習主席提出的「兩制台灣方案」之後，本預期兩岸關係可以順風順水，卻沒想到蔡英文總統在歷經低潮之後，於 2019 年 6 月民進黨內部總統初選依然獲得支持而勝出。而 7 月開始的香港反送中運

<sup>43</sup> 郭雪筠，〈面對「對台 26 條措施」 台灣政府太不現實〉，《香港 01》，2019 年 11 月 11 日，<<https://www.hk01.com/%E8%AD%B0%E4%BA%8B%E5%BB%B3/396965/%E9%9D%A2%E5%B0%8D-%E5%B0%8D%E5%8F%B026%E6%A2%9D%E6%8E%AA%E6%96%BD-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%A4%AA%E4%B8%8D%E7%8F%BE%E5%AF%A6>>。

<sup>44</sup> 陳政錄，〈預告 26 條後還有動作！ 劉結一：為台胞創造機會的政策不會停止〉，《ETtoday 新聞雲》，2019 年 11 月 5 日，<<https://www.ettoday.net/news/20191105/1572474.htm#ixzz6aMtJFcoT>>。

<sup>45</sup> 李奇嶽，〈大陸限縮陸客來台對台灣觀光產業之衝擊〉，《國政基金會》，2019 年 10 月 8 日，<<https://www.npf.org.tw/3/21564>>。

<sup>46</sup> 鄭仲嵐，〈台灣自由行：中國取消赴台個人遊 兩岸受影響個人論「損失」〉，《BBC 中文網》，2019 年 8 月 1 日，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49197235>>。

<sup>47</sup> 張五岳，〈中共或以城市交流 對台促融促統〉，《中央社》，2019 年 3 月 16 日，<<https://www.cna.com.tw/news/acn/201903160178.aspx>>。

動，台灣也是高度關注，甚至舉行各式支持活動，這都不是北京所樂意看到的景象。為避免大陸人民牽涉或是受到不同訊息的影響，大陸對遊客赴香港與台灣相繼減少旅遊安排，但這確實對兩岸城市之間的交流與往來造成嚴重阻礙。也因此，「惠台 26 條」在 2019 年下旬末期的提出，就是希望改變過去兩岸城市交流的模式與意義。將進一步扭轉兩岸交流的流動方向，透過大陸中央與地方政府的配合，吸引台灣城市與人民赴大陸交流，進而落腳、定居。

審思大陸近年對台作為，歸納其政策精神與相關作為，就戰術層面而言大概可以從幾個層面來觀察。第一，大陸其實已設定「中國大陸」和「國際社會」兩大戰場。在大陸戰場方面，大陸持續透過各項「同等待遇」措施，加大經濟開放力度，吸納台灣資金投資或合資，同時磁吸台灣高端人才和優秀學生，從經濟、民間雙管齊下，強化「融台」力道並擴大範圍，盡可能排除台灣因素，持續單方面推進統戰進程。在國際社會，除了外交上持續打壓我政府，搶奪我邦交國、擠壓我參與國際會議空間外，還透過「軟的一手」，提出台灣民眾可在中共駐外使領館尋求領事保護與協助，申請旅行證件等「惠台」措施，未來台灣人民在全球各地遇到疑難雜症困擾，皆可就近找大陸使領館求助。隨著大陸政府遂行「單邊主義」路線，試圖排除台灣方面對統戰進程的干擾和影響，我政府在兩岸政策以防守為主，並透過「國安五法」、《反滲透法》等法規，加強嚴防中共「銳實力」進逼。<sup>48</sup>

第二，北京接連推出「惠台 31 條」、發行台胞「居住證」、暫時中止陸客赴台自由行、「惠台 26 條」等單邊對台恩威措施，都是用以突顯大陸對兩岸關係發展的主導權。現階段，兩岸關係正從「冷和」朝「惡化」演變，大陸領導人習近平決定推動「一國兩制台灣方案」進程，因此先將和平統一行動法制化，對台採取「懷柔與強硬手段交織運用」策略，促進「兩岸經濟一體化」。並在台灣 2018 年 11 月「9 合 1 選舉」後，強化「以商圍政，以地方包圍中央」能量，藉以質變台灣政治權力結構的經濟基礎。此外在 2020 總統大選前拋出「惠台 26 條」，就是

<sup>48</sup> 羅印沖，〈從「31 條」到「26 條」 已設定兩大戰場〉，《經濟日報》，2019 年 11 月 4 日，<<https://money.udn.com/money/story/7307/4144716>>。

希望發動輿論攻勢結合經貿誘餌，由量變轉化為質變台灣政治基礎布局，讓兩岸融合成為共同市場，完成「兩岸一國」鋪路，以利達成和平統一台灣目標。<sup>49</sup>

第三，「軟硬兼施」與「和戰兩手」是大陸對台統戰攻勢基本的內容，十九大政治報告與年初習五點講話標誌「硬的一手」與政治高度，而去年的「惠台 31 條」到當前的「惠台 26 條」就是「軟的一手」與戰術執行。大陸提出「惠台 31 條」到「惠台 26 條」作為胡蘿蔔，其邏輯不外是「國民待遇原則」與「走進來、引出去」的統戰作為，目的透過片面化的經濟優惠與交流便利性，直接矮化台灣的主權地位，並弱化民進黨政府在兩岸關係中的治理能力。而這也符合對台三戰的內涵：在法律層面挑戰「兩岸人民關係條例」的適法性，在輿論上創造中國崛起的和平繁榮假象，在心理上營造「發大財」或「發展是硬道理，穩定壓倒一切」為核心價值的錯誤認知。<sup>50</sup>

第四，雖然「惠台 26 條」伴隨限制與疑慮，在與香港反送中事件負面效應的交相作用下，短期內對臺灣吸引力相當有限；但臺灣專業技術師資與人才因在臺經歷與年資獲採認、在陸職涯發展獲得開展與支持，未來西進情形可能增加。但我政府在面對大陸單方做為可能造成臺灣人才流失的問題，除了「告知臺灣民眾赴陸風險」的消極態度外，應該用主動吸引人才回流、創造臺灣更多就業機會等積極政策應對，方能有效改善危機。<sup>51</sup>

而大陸方面，同樣在「惠台 26 項措施」的基礎上，持續於各地方政府推出相配套的施行細則，以因應北京中央的政策，但熱度未如此前強烈。(請參閱表 15)但這部分可能因為在 2020 年新冠肺炎疫情的滯礙下，造成上半年各地方政府實無心力針對「惠台 26 項措施」進一步訂定施行細則或是政策指南。此外，面對中美貿易戰的持續並演變成科技戰，也影響了台商在全球與大陸布局的變化。在新冠疫情與中美貿易戰的雙重影響下，大陸國台辦、發改委等十個部委在 5 月 15 日聯合發布通知，提出《關於應對疫情統籌做好支持台資企業發展和推進台資

<sup>49</sup> 曾復生，〈習近平的國安戰略與對台決策〉，《台北論壇》，2019 年 11 月 8 日，<<http://www.taipeiforum.org.tw/view/564.php>>。

<sup>50</sup> 張宇韶，〈中共推「26 條措施」要「灣灣回家」，影響選情只是其中一部分〉，《關鍵評論》，2019 年 11 月 6 日，<<https://www.thenewslens.com/article/127067>>。

<sup>51</sup> 盧宸緯，〈「26 條措施」會加重臺灣人才流失嗎？〉，《蜂評網》，2019 年 12 月 11 日，<<http://www.fengbau.com/?p=10076>>。

項目有關工作的通知》的 11 項具體措施<sup>52</sup>，內容涵蓋：一、持續幫扶台資企業復工復產。二、統籌協調推進重大台資專案。三、積極支持台資企業增資擴產。四、促進台資企業參與新型和傳統基礎設施建設。五、支持台資企業穩外貿。六、有效引導台資企業拓展內銷市場。七、全面落實稅費減免政策。八、強化金融支持台資企業疫情防控和復工復產。九、充分保障台資專案合理用地需求。十、有力支援台資中小企業發展。十一、主動做好台資企業服務工作。想當然耳，這 11 項措施自然是要進一步強化落實此前發布的 31 條措施和 26 條措施，但除此之外這也是要應對台積電宣布赴美建設 5 奈米晶圓廠後，可能面對美國持續對台灣電子業拉攏的新產業鏈布局趨勢。在國際局勢丕變、大陸面臨嚴峻國內外政經壓力之此刻，新版 11 條對台措施也透露出大陸方面對台商外流的擔憂，只好透過開放台商參與新型基礎建設來強化統合力道，也藉由台商之力來度過美國對中國的打擊。而陸委會對此指出，這些措施多為原則方向性內容，多為「口惠而實不至」的政治統戰宣傳；我政府相關單位除嚴肅看待外，將持續提供台商回台投資優惠及協處作為。<sup>53</sup>

<sup>52</sup> 楊婷，〈關於應對疫情統籌做好支持台資企業發展和推進台資項目有關工作的通知〉，《新華網》，2020 年 5 月 15 日，<[http://www.xinhuanet.com/tw/2020-05/15/c\\_1125989501.htm](http://www.xinhuanet.com/tw/2020-05/15/c_1125989501.htm)>。

<sup>53</sup> 陳培煌，〈中國再推「誘台 11 條」 陸委會：口惠實不至的統戰宣傳〉，《蘋果日報》，2020 年 5 月 15 日，<<https://tw.appledaily.com/politics/20200515/AUDXGFAXKNYU3JYA23IHK5URNY/>>。

表15 「惠台 26 項措施」各地方施行細則

各地政府	施行細則內容
天津市	2020 年 1 月 13 日，天津市發布《關於進一步促進津台經濟文化交流合作的具體措施》46 條，「46 條措施」在制定的過程中以 2018 年天津釋出的「52 條措施」經驗，在推行台灣人習慣的輸入法、申請公租住房、銀行卡辦理、搖號購車等方面提出務實舉措，為台灣民眾更好融入天津生活提供保障，完善台胞台企參與「一基地三區」建設。
廈門市	2020 年 4 月 21 日，廈門市發布《進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施細則》(26 條實施細則)，持續落實台胞台企同等待遇，把廈門打造成為兩岸經貿合作最緊密區域、兩岸文化交流交往最活躍平臺、兩岸直接往來最便捷通道、兩岸同胞融合最溫馨家園。
浙江省	2020 年 4 月 21 日，浙江省發布《實施指南》40 條，針對產業創新中心、貿易救濟和貿易保障措施、浙江省股權交易中心支持台資企業發展服務等，每條每項都有明確的責任部門、政策內容、操作辦法和辦理窗口。
濟南市	2020 年 6 月 0 日，濟南市發布《濟南市貫徹落實「26 條措施」辦事指南》，促進在濟台資企业和台胞更加便捷地享受政策紅利，進一步幫助台資企業加快科技創新，為臺灣同胞提供更優條件，促進融合發展，保護合法權益。
溫州市	2020 年 7 月 17 日，溫州市發布《溫州市貫徹〈關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉補充實施細則》46 條，包括為臺企臺胞提供同等待遇、支持溫州民營企業對台開放合作、支持臺灣青年創業就業 4 個部分。
北京市	2020 年 8 月 6 日，北京市正式發布貫徹「26 條措施實施指南」，將進一步幫助台資企業加快科技創新、降低綜合成本、搶抓發展機遇，繼續為台灣同胞在京學習、工作、生活等方面打造更好環境、提供更好條件、保護合法權益。

資料來源：本研究整理

## 第四章 「國安五法」及《反滲透法》之執行對高雄市之影響研析

### 第一節、「國安五法」與《反滲透法》，與高雄市政府的初步關係研判

前開「國安五法」以及《反滲透法》，對相關人員，不論是在職或退職、離職的中央或地方公務人員，以及一般人民，都做了廣泛的規範。不只對地方自治團體職權的行使，也對一般人民的基本權利，都有相當的限縮規定。當然，中央政府有制定或修改法律，以保障國防外交與國家安全的權限，此權限固中央所專屬。然而在立憲主義的法治國家中，我國地方自治團體，在憲法與地方制度法的保障範圍內，也享有獨立自主的地位，國家機關也應予以尊重。因此，在多元又繁雜的國家事務裡，中央與地方的權限劃分，應本於憲法的均權劃分原則，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，可以就特定事務相互合作，形成共同協力的關係，以收因地制宜之效，來符合憲法設置地方自治制度的本旨（司法院大法官釋字 498 號、738 號參照）。

檢視「國安五法」與《反滲透法》的內容，絕大部分都是中央權限事項，與高雄市（地方自治團體）有關者，初步研判有以下幾點：

第一、就國家機密保護法方面，涉密副首長以上人士，應如何界定？縣市政府公職人員，是否也受此規範？

第二、就兩岸人民關係條例方面，第 9-3 條規定縣市政府的一般公務員，應先向內政部申請許可；直轄市長更應先向內政部、國安局、法務部、陸委會組成的審查會，申請許可，始得進入大陸地區。公務員與直轄市長雖具公務人員身份，與國家之間早已非屬「特別權力關係」，得由國家單方面任意限制此等人員進出大陸地區之基本權利。縱使要限制，相關法律不但應符合法治國家的比例原則，而且規範內容必須明確，更不能剝奪基本人權的核心內涵；但是上開機關合組的審查會，姑且不論組成人員的層級是否適當，審查會將以何種標準來審查，是否能在法律條文裡，寫得更明確，不致流於標準不明之譏，甚至不符合法律明確性原則，亦可探討。再者，若縣市首長與縣市公務員進入大陸地區，係為更妥善執行縣市自治事項（地方制度法第 18、19 條，例如教育文化體育、經濟服務、交通及觀光事項等等），而與對岸討論的話，也應該受到憲法與地方制度法的保障；

此時，中央是否適宜用事先核准的方式，准駁入出大陸地區的許可呢？這也應是高雄市政府，可以嘗試請中央予以釐清的情況。

第三、就《反滲透法》方面，與大陸地區的工商農業公司、團體或私人，經由地方政府搭橋介紹，與台灣的地方工商農業公司、團體或私人，就商品買賣事項商議，並且我方地方政府以公權力協助，以求我方商品進出口運輸順利等事項，發現有中央地方法規不足者，進行修法或呼籲修法。此等行為，是否觸犯《反滲透法》？(請參閱表 16)

表16 《反滲透法》內容重點

條次	條文內容	涉及其他法律條文內容	備註
第1條	為防範境外敵對勢力之滲透干預，確保國家安全及社會安定，維護中華民國主權及自由民主憲政秩序，特制定本法。		
第2條	<p>本法用詞定義如下：</p> <p>一、境外敵對勢力：指與我國交戰或武力對峙之國家、政治實體或團體。</p> <p>主張採取非和平手段危害我國主權之國家、政治實體或團體，亦同。</p> <p>二、滲透來源：</p> <p>(一) 境外敵對勢力之政府及所屬組織、機構或其派遣之人。</p> <p>(二) 境外敵對勢力之政黨或其他訴求政治目的之組織、團體或其派遣之人。</p>		<p>本法對於「境外敵對勢力」之定義，與國家安全法略有不同。國安法採取列舉規定，把大陸地區與境外敵對勢力，一併列出，以嚴格文義來說，大陸並不屬於境外敵對勢力。然而《反滲透法》採取抽象規定，凡是與我國家交戰、或武力對峙之國家、政治實體或團體，均屬之，大陸即包括在內<sup>54</sup>。</p>

<sup>54</sup> 我國國安法制對於「境外敵對勢力」的用語，並不一致，期待將來修法時改善。

例如，刑法、國家機密保護法、國家安全法，統一使用使用「外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人」。

反滲透法卻規定：「①境外敵對勢力：指與我國交戰或武力對峙之國家、政治實體或團體。②主張採取非和平手段危害我國主權之國家、政治實體或團體，亦同。」

通訊保障及監察法（通保法）的規定，與前開各法律又不同。通保法第 8 條規定有「外國勢力、境外敵對勢力或其

條次	條文內容	涉及其他法律條文內容	備註
	(三)前二目各組織、機構、團體所設立或實質控制之各類組織、機構、團體或其派遣之人。		國家安全法第 2-1 條 人民不得為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人為下列行為。
第 3 條	<p>任何人不得受滲透來源之指示、委託或資助，捐贈政治獻金，或捐贈經費供從事公民投票案之相關活動。</p> <p>違反前項規定者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。</p>		
第 4 條	<p>任何人不得受滲透來源之指示、委託或資助，為總統副總統選舉罷免法第四十三條或公職人員選舉罷免法第四十五條各款行為。</p> <p>違反前項規定者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。</p>	總總統副總統選罷法第 43 條： 各級選舉委員會之委員、監察人員、職員、鄉（鎮、市、區）公所辦理選舉事務人員，於選舉公告發布後，不得有下列行為： 一、公開演講為候選人宣傳。 二、為候選人站台或亮相造勢。 三、召開記者會或接受媒體採訪時為候選人宣傳。 四、印發、張貼宣傳品為候選人宣傳。 五、懸掛或豎立標語、看	可再參考： 總統副總統選罷法第 50 條，任何人不得： 四、邀請外國人民、大陸地區人民或香港、澳門居民為第 43 條各款之行為。

工作人員」。

第 9 條對「外國勢力、境外敵對勢力」，規定為：「一、外國政府、外國或境外政治實體或其所屬機關或代表機構。二、由外國政府、外國或境外政治實體指揮或控制之組織。三、以從事國際或跨境恐怖活動為宗旨之組織。」

第 10 條對「外國勢力或境外敵對勢力工作人員」，規定為：「一、為外國勢力或境外敵對勢力從事秘密情報蒐集活動或其他秘密情報活動，而有危害國家安全之虞，或教唆或幫助他人為之者。二、為外國勢力或境外敵對勢力從事破壞行為或國際或跨境恐怖活動，或教唆或幫助他人為之者。三、擔任外國勢力或境外敵對勢力之官員或受僱人或國際恐怖組織之成員者。」

學者陳重見也批評，他認為國安法制裡，對於境外敵對勢力的用語不一，造成解釋上的問題。陳重見，〈國安三法修正評釋〉，《台灣法學雜誌》，第 371 期，2019 年 7 月，頁 15。

條次	條文內容	涉及其他法律條文內容	備註
		<p>板、旗幟、布條等廣告物為候選人宣傳。</p> <p>六、利用大眾傳播媒體為候選人宣傳。</p> <p>七、參與候選人遊行、拜票、募款活動。</p> <p>公職人員選罷法第 45 條： 各級選舉委員會之委員、監察人員、職員、鄉（鎮、市、區）公所辦理選舉事務人員，於選舉公告發布或收到罷免案提議後，不得有下列行為：</p> <p>一、公開演講或署名推薦為候選人宣傳或支持、反對罷免案。</p> <p>二、為候選人或支持、反對罷免案站台或亮相造勢。</p> <p>三、召開記者會或接受媒體採訪時為候選人或支持、反對罷免案宣傳。</p> <p>四、印發、張貼宣傳品為候選人或支持、反對罷免案宣傳。</p> <p>五、懸掛或豎立標語、看板、旗幟、布條等廣告物為候選人或支持、反對罷免案宣傳。</p> <p>六、利用大眾傳播媒體為候選人或支持、反對罷免案宣傳。</p> <p>七、參與競選或支持、反對罷免案遊行、拜票、募款活動。</p>	

條次	條文內容	涉及其他法律條文內容	備註
第5條	<p>任何人不得受滲透來源之指示、委託或資助，進行遊說法第二條所定之遊說行為。</p> <p>違反前項規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第一項規定，就國防、外交及大陸事務涉及國家安全或國家機密進行遊說者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。</p> <p>第二項所定之罰鍰，由遊說法第二十九條規定之機關處罰之。</p>	<p>遊說法第2條：</p> <p>本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人表達意見之行為。</p> <p>本法所稱遊說者如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的的組成並設有代表人之團體。</li> <li>二、受委託進行遊說之自然人或營利法人。</li> </ul> <p>本法所稱被遊說者如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、總統、副總統。</li> <li>二、各級民意代表。</li> <li>三、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。</li> <li>四、政務人員退職撫卹條例第二條第一項所定之人員。</li> </ul>	<p>本條屬於遊說法之特別法規定，有加重遊說行為之處罰。</p> <p>政務人員退職撫卹條例第2條第1項之人員：</p> <p>本條例適用範圍，指下列有給之人員：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、依憲法規定由總統任命之人員。</li> <li>二、依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員。</li> <li>三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員。</li> <li>四、前三款以外之特任、特派人員。</li> <li>五、其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。</li> </ul>
第6條	<p>任何人受滲透來源之指示、委託或資助，而犯刑法第一百四十九條至第一百五十三條或集會遊行法第三十一條之罪者，加重其刑至二分之一。</p>	<p>刑法第149條至153條，屬於刑法第2篇分則第7章妨害秩序罪。內容諸如：在公共場所聚集三人以上，意圖為強暴脅迫，已受該管公務員解散命令三次以上而不解散者；以強暴脅迫或詐術，阻止或擾亂合法之集會者；以文字、圖畫、演說或他法，公然煽惑他人犯罪，或煽</p>	<p>本條目的，在防止滲透來源，指示妨害社會秩序，或指示妨害合法舉行之集會、遊行。</p> <p>刑法第149條至153條，每一條的刑度都不同，有三年以下有期徒刑者（第149條聚眾不解散罪）；一年</p>

條次	條文內容	涉及其他法律條文內容	備註
		<p>惑他人違背法令，或抗拒合法之命令者。</p> <p>至於集會遊行法第 31 條，乃係處罰同法第 5 條之行為：對於合法舉行之集會、遊行，不得以強暴、脅迫或其他非法方法予以妨害。</p>	<p>以下有期徒刑者（第 150 條聚眾施強暴脅迫罪）。如果受滲透來源指示而犯這些罪，就要加重處罰，刑度至二分之一。</p>
第 7 條	受滲透來源之指示、委託或資助，而犯總統副總統選舉罷免法第五章、公職人員選舉罷免法第五章或公民投票法第五章之罪者，加重其刑至二分之一。	總統副總統選舉罷免法第五章、公職人員選舉罷免法第五章，都是關於「妨害選舉罷免之處罰」。公民投票法第五章，也是妨礙公投之罰則。	
第 8 條	法人、團體或其他機構違反第三條至第七條規定者，處罰其行為負責人；對該法人、團體或其他機構，並科以各條所定之罰金或處以罰鍰。		
第 9 條	滲透來源從事第三條至第七條之行為，或指示、委託或資助他人從事違反第三條至第七條之行為，依各該條規定處斷之。任何人受滲透來源指示、委託或資助而再轉指示、委託或資助者，亦同。		
第 10 條	犯本法之罪自首或於偵查或審判中自白者，得減輕或免除其刑；自首並因而防止國家安全或利益受到重大危害情事者，免除其刑。		
第	各級政府機關知有違反第		本條賦予各級政府機

條次	條文內容	涉及其他法律條文內容	備註
11條	三條至第九條之情事者，應主動移送或函送檢察機關或司法警察機關偵辦。		關查知、知悉違反本法情事之權限與義務。
第12條	本法自公布日施行。		

資料來源：本研究整理

第四、就刑法方面而言，表面上看與地方自治團體，並無直接關係。然而「國安五法」整個的修法思路，實際上與中央政府對憲法上的「大陸地區」，視同「外國」，並以刑法「外患罪」來處置，有極大關聯。中央政府基於對憲法上大陸地區、或外國情勢的預測，並以外國外患為判斷基礎，而作為擴大對地方自治限制的立法理由，是否合憲合法，需要更嚴謹的情勢判斷與立法技術，來予以證立。

第五、最關鍵者，乃是本研究目的，並不在於專在法學上做探討；而首先是在為高雄市府，釐清相關法律疑義。其次，也在建議高雄市政府，能請中央有權機關，例如陸委會等，討論交流，協助澄清法律見解。最後，期望能使高雄市府、或高雄市各人民公益團體，在從事兩岸交流時，既能促進兩岸繁榮發展，又不致於誤蹈法網，而受到不應有的懲罰。

關於此部分，將於後面予以充分討論。

## 第二節、與高雄市政府較不密切之「國安五法」：刑法與國家機密保護法

### 一、「國安五法」與高雄市政府關係概述

就法律適用效力來說，中華民國境內的法律，不論中央與地方轄區，當然全體適用，「國安五法」自不例外。然而就中央與地方的職掌權限來說，法律規範事項不同，中央與地方主管的範疇也就不同。

我國憲法第 107 條規定，中央立法並執行之事項，外交（第 1 項第 1 款）、國防與國防軍事（第 1 項第 2 款）屬之。增修條文第 11 條則規定，兩岸人民權利義務關係與其他事項之處理，由中央制定法律為特別之規定。因此，此次修正

的「國安五法」中，均涉及國防、外交、國防軍事、兩岸關係等事項，是皆由中央立法並執行的事項，地方似無著力的空間。

然而分析「國安五法」的條文，卻又不盡然。這五部法律裡，雖然立（修）法原則，都與中央有關，然而在具體執行時之事項，因與基層人民息息相關，所以高雄市政府基於「為民父母」的職責，一方面要遵守並執行中央法律，遵守中央立場；二方面也要守土安民，繁榮地方，除了宣導曉諭市民，遵守國家法律之外，市府在法律許可的範圍內，也仍有施政的合法職權，可盡量保護高雄市民的權利。

經過研究，吾人以為，地方制度法第 18 條 1 項 1 款(1)，規定公職人員選舉罷免之處理；同條 1 項 3 款(2)公益慈善事業及社會救助、1 項 3 款(3)人民團體之輔導；同條 1 項 4 款，教育文化及體育事項；同條 1 項 7 款，經濟服務事項；同條 1 項 10 款，交通及觀光事項等等<sup>55</sup>，以上事項，特別與兩岸人民關係條例、國家安全法、《反滲透法》，有更密切的關係。基於地方辦理自治事項的權責，本研究遂把「國安五法」分成兩大部分來討論。第一部分，是與高雄市府關係較不密切的刑法、國家機密保護法。第二部分，則是與高雄市府關係較密切的《國家安全法》、《兩岸人民關係條例》、《反滲透法》。《國家安全法》本應與中央更為密切，然而最近因有檢察官起訴經驗顯示，大陸配偶遭到違反國安法「發展組織罪」起訴。畢竟要宣傳曉諭人民的基層行政機關，仍是縣市政府，所以把國安法列為與市府關係較密切的討論。此等分類，純以保護市府人民角度而發，並非完全基於法理為準，核先敘明。

尚應說明的是，本研究曾邀請各領域的從業人員參與座談，例如參與第一次座談（109 年 7 月 24 日）的商業人士謝慶堂、陳效忠董事長、張簡柔安董事長；第二次座談（109 年 8 月 28 日）的黃鳳仁副秘書長，曾在北京舉辦「高雄特色週」；以及晏揚清「高雄市兩岸發展促進協會」會長；第三次座談（109 年 9 月 7 日）的董嘉惠「中華青年交流協會」副秘書長，以及伍婉嫻、趙之敏兩位公證人，關治維、陳學驛兩位律師，成員領域相當廣泛。由他們的職業、交流活動以及發言，

<sup>55</sup> 並參考：劉文仕，《地方制度法釋義》（台北：五南，2018 年），頁 206-207。

可看出從事兩岸交流活動的人士，幾乎最關心也最擔心的，就是《反滲透法》。因此從他們的發言裡，本研究整理出與高雄市最相關的《反滲透法》業務事項，如下表所述。

茲以下列簡表，說明「國安五法」的個別法律，與高雄市政府業務的關係。

表17 「國安五法」的個別法律，與高雄市政府業務的關係

號次	法律	條文	重要內容	與中央較密切	與高雄較密切	因應措施
1	刑法	113、 115-1	未獲授權，私與外國政府或其派遣之人為約定；或此約定，足生損害於中華民國者。將大陸、香港、澳門、境外敵對勢力等地域或對象，以「外患罪」處罰。	與中央較密切。		宣導市民
2	國家機密保護法	26、 32、 33、 34	涉及公務機密的退離職人員，延長出境管制最長為6年，洩密加重刑責最長至15年。亦不得將國家	與中央較密切，因為高市政府並無辦理國家機密的核定人員，以及辦理國家機密事項的業務人員（同法第7條、第14條）。然仍視中央授權的機密人員範圍而		宣導、曉諭市府所屬公務人員，雖非辦理國家機密業務人員，仍應遵守公務員義務。

號次	法律	條文	重要內容	與中央較密切	與高雄較密切	因應措施
			核定的機密，交給大陸或境外敵對勢力。	定。		
3	台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」	5-3	兩岸政治議題協商，須經立院全體立委 3/4 出席，出席委員 3/4 同意，始得開啟協商；並應公投通過後，始能生效。	兩岸政治議題協商，專屬中央職權，與高雄並不密切。	按照原有的 5-1 條（非屬「國安五法」），高市府非經陸委會授權，不得與大陸地區以任何形式，簽署協議。經向市府同仁諮詢結果，高雄市並未與對岸簽署任何協議。	
4	國家安全法	2-1、 2-2、 5-1、 5-2	制定「為敵發展組織」罪，從重處罰，並將網路空間，列為國家安全維護空間。	與高市府較不密切，中央主導調查、防範。	然而高市府卻可著重在曉諭市民上，因為「發展組織罪」處罰相當嚴厲。尤其對於大陸籍配偶在台灣組織活動，實務上已有陸配遭到以「發展組織罪」而起訴 <sup>56</sup> 。	宣導曉諭市民，與大陸交流時，不可為大陸發展組織。並請中央闡明「發展組織」的意義，避免單純聯誼、交流性質的聚會或社團，亦被列

<sup>56</sup> 賴佩璇，〈中華婦女聯合會理事長何建華收陸統戰金援 國安法起訴〉，《聯合報》，2020 年 12 月 7 日，(<https://udn.com/news/story/7321/5072264>)。

號次	法律	條文	重要內容	與中央較密切	與高雄較密切	因應措施
						入「發展組織」罪名裡，導致打擊面太廣，傷害人民權益。
5	兩岸人民關係條例	9、9-3、91	直轄市長應向內政部、國安局、法務部、陸委會組成的審查會，申請許可，始得進入大陸；返台後，應向行政院通報。	中央主管，但與高雄市關係密切	與高雄市關係密切，高雄市長應向中央各機關合組的審查會，申請許可後，方得赴大陸。	
6	《反滲透法》	制定新法12個條文	定義滲透來源，並制定應受處罰的滲透行為	中央與地方皆有職權	與高雄市府關係密切，滲透行為有可能針對： 1. 組織及行政管理事項中，直轄市選舉、公投的舉辦。 2. 社會服務事項中，社會福利、公益慈善事業及社會救助、人民團體之輔導、宗教輔導等事項。 3. 教育文化及	宣導曉諭高雄市民，並建請中央發布行為參考標準。  此外，高市政府若發現有滲透行為時，應主動移送檢察機關或司法警察機關偵辦。然而在

號次	法律	條文	重要內容	與中央較密切	與高雄較密切	因應措施
				體育事項，例如藝文活動、體育活動、禮儀民俗及文獻。 4. 經濟服務事項。 5. 觀光事項。		移送前，應盡可能宣導並保護市民。

資料來源：本研究整理

## 二、刑法

「國安五法」的立法裡，刑法兩個條文有修正，都是在「外患罪」章，分別是第 113 條「私與外國訂約罪」，以及第 115-1 條「外患罪亦適用於大陸地區、港澳、境外敵對勢力或其派遣之人之規定」。外患罪乃是外交、國防與國防軍事的事項，按憲法第 107 條，屬於中央主管事項無疑。

雖與高市府沒有直接密切的關係，然而刑法以「外患罪」適用於大陸地區，等於將大陸地區等同於「外國」看待。嚴格而言，與憲法增修條文的立場，似不盡相符；然而更深層的立法原因，則是涉及台灣社會看待「大陸」或「中國」的整體意識或氛圍，仍值得一談。

首先，刑法第 113 條規定，「應經政府授權之事項，未獲授權，私與外國政府或其派遣之人為約定，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金；足以生損害於中華民國者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。」

本條舊條文為「未受允許」，新條文改為「未獲授權」，意義相差不大，只是改為接近兩岸人民關係條例第 5-1 條中，「非經陸委會授權，以任何形式簽署協議」的用語而已。兩岸人民關係條例第 5-1 條公布於 2003 年 10 月 9 日陳水扁政府時期，「①臺灣地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。②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。」。可見立法者，有意把刑法、兩岸人民關係條例的用語，盡量寫成一致。

舊條文只規定，只要未受允許，就跟外國政府或其派遣之人做約定，就可成立罪名，而且處無期徒刑或七年以上有期徒刑。易言之，在舊條文之下，行為人的私自訂約行為，一旦完成，本罪就立刻既遂，不必等待訂約行為有什麼結果<sup>57</sup>。然而新條文卻拆成兩段，原來的未獲授權訂約行為，刑度減輕，只處五年以下有期徒刑。新加上第二段的「致生損害於中華民國者」，最重處無期徒刑，構成要件反而變得更複雜：不只要「未獲授權而做約定」，還必須加上「對中華民國發生損害」的結果，才能定罪。換言之，檢察官必須就對我國發生具體哪些損害的結果，負舉證責任。如此一來，反倒加重處罰的困難，似與「國安五法」當初的立法原意，並不合致。

其次，在外患罪適用於大陸方面，於立法討論當時，行政院法務部的考量，就與提案的立委王定宇，不完全相同。

法務部政務次長蔡碧仲，於 106（2017）年 12 月 4 日，到立法院司法及法制委員會報告時，對於王定宇等委員所提出的刑法修正案，說明法務部的看法。他認為，其他法律都早有處罰明文；言下之意，似乎不必動到刑法外患罪。蓋法務部出具的審查意見認為，「上述刑罰法律係因應兩岸現狀下，就可能危害臺灣安全或利益之各種情狀所訂定之處罰規定，足見現行法對臺灣與大陸間特殊現狀已有規範。因此，現階段刑法外患罪章是否有必要修正，亦因涉及國家整體利益及政策考量，建請審酌。<sup>58</sup>」

也就是說，蔡清祥部長認為，其實現有的刑法、與其他法律體系，對於懲治處罰兩岸之間的國家安全犯罪，諸如私與大陸訂約的罪、間諜罪等，都已有足夠的規範，並不需要在刑法裡，特別加上「外患罪適用於大陸地區」的修正。不過

<sup>57</sup> 盧映潔，《刑法分則新論》（台北：新學林，2015 年），頁 23。

<sup>58</sup> 立法院公報第 108 卷第 26 期院會紀錄，「十四、本院司法及法制委員會報告審查委員王定宇等 18 人擬具『中華民國刑法部分條文修正草案』案」。見：立法院，《立法院公報》，108 卷 026 期 4669 號二冊（2019）年，頁 2-4。

立法院仍按王定宇委員的提案通過修正，因此這並非法理討論問題，而是台灣社會整體氛圍所塑造的心理認知問題。

由前所述，可知高市府的業務，與刑法並無太大關聯。高市府若欲與大陸地區為約定，或簽協議，當然應遵守兩岸人民關係條例、與刑法的規定，自不待言，也就不會發生刑法此罪的問題。

### 三、國家機密保護法

按國家機密保護法第 7 條規定：

「國家機密之核定權責如下：

(一)絕對機密由下列人員親自核定：

1. 總統、行政院院長或經其授權之部會級首長。
2. 戰時，編階中將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。

(二)極機密由下列人員親自核定：

1. 前款所列之人員或經其授權之主管人員。
2. 立法院、司法院、考試院及監察院院長。
3. 國家安全會議秘書長、國家安全局局長。
4. 國防部部長、外交部部長、行政院大陸委員會主任委員或經其授權之主管人員。
5. 戰時，編階少將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。

(三)機密由下列人員親自核定：

1. 前二款所列之人員或經其授權之主管人員。
2. 中央各院之部會及同等級之行、處、局、署等機關首長。
3. 駐外機關首長；無駐外機關首長者，經其上級機關授權之主管人員。

4. 戰時，編階中校以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。

前項人員因故不能執行職務時，由其職務代理人代行核定之。」

而國家機密保護法第 14 條規定：「國家機密之知悉、持有或使用，除辦理該機密事項業務者外，以經原核定機關或其上級機關有核定權責人員以書面授權或核准者為限。」

綜合以上兩個條文可知，國家機密的核定，全屬中央最高階層的官員，或者戰爭時期軍官的職權。而辦理國家機密事項的人員，必須經由有核定權責人員，以書面的授權或核准，方能辦理國家機密。理論上，這些辦理國家機密事項的人員，應以中央文武公務員為主。然而，若有權核定機關，授權或核准高雄市府的人員來辦理國家機密，法理上也仍有可能。

因此國家機密法與高市府的關聯，理應較弱。然若中央機密權責機關若核准或授權高雄人員時，即有適用的可能。從而，仍視中央授權的機密人員範圍而定；若認定機密人員的範圍，廣及高雄市府人員，則高市府人員當然受到本法的拘束。

雖然原則上，國家機密保護法不適用於高市府人員；但高市府人員，仍應受到一般公務員保密義務的拘束。公務員服務法第 4 條規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。」故高市府仍應要求所屬人員，縱使不掌有國家機密，但仍應遵守政府機關的機密。

#### 四、小結

誠如上述，刑法與國家機密法，與高市府執掌事項，較無相關。是以此兩部國安法律，對高市府的影響，比較不直接。

### 第三節、與高雄市政府更為密切之「國安五法」：《兩岸人民關係條例》、《國家安全法》、《反滲透法》

本節將說明，與高市府更密切的另三部法律：《兩岸人民關係條例》、《國家安全法》、《反滲透法》。

## 一、兩岸人民關係條例

我們將分成（一）兩岸政治議題協議、（二）公務員、（三）人民、（四）台北高等行政法院，在 109 年 8 月 6 日「108 年度訴字第 1948 號判決」，四個部分來討論。

### （一）兩岸政治議題協議（第 5-3 條）

所謂兩岸政治議題，係指具憲政或重大政治影響性的協議而言。而且此事由行政院負責協商，完全是中央主管事項，此點的確與高市府無關。

政治議題協議的程序非常嚴格，大致為：①行政院應於協商開始九十日前，向立法院提出協議締結計畫及憲政或重大政治衝擊影響評估報告。②締結計畫經極高門檻，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意，方得開啟簽署協議之協商。③協議草案談判完成後，應函送立法院審議，並向立法院報告協議過程及憲政或重大政治衝擊影響評估，還必須舉行聽證。④協議草案應經全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意，再將協議草案進行全國性公民投票，必須獲有效同意票超過投票權人總額之半數，才算通過兩岸政治議題的協議。而且主權國家地位與自由民主憲政秩序之毀棄或變更，不得作為政治議題談判及協議之項目。

此點高市府並無著力之處，一切配合中央即可。頂多對協議進行公投時，辦理好公民投票而已。然而要達到此一公投程序，可預見非常困難，幾乎可以不計。

### （二）公務員：高雄市長與高雄市公務員（第 9 條）

首先是高雄市長。「國安五法」通過後，高雄市長赴大陸，事先必須申請中央審查許可；回台之後，尚須向上級通報，修正後增加回台後向上級通報的義務。

進一步而言，事先遞出申請，並經內政部會同國家安全局、法務部及大陸委員會，三個機關共同組成的審查會，審查許可之後，方得出行。回台之後，高雄市長必須向內政部通報。其實，在「國安五法」通過前，高雄市長赴大陸，本來就必須經過三機關審查會的許可。「國安五法」修正後，回台後多了一個義務，

尚須向內政部通報。解釋上，高雄市長應向內政部通報此行的狀況與成果，以及其他內政部詢問之問題。此點高雄市長自應遵循。

其次是公務員。如果高雄市公務員，有辦理涉及國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員，原先在事先就應申請許可，才可赴大陸。「國安五法」通過後，事後回台，並多了應向原服務機關申報的義務。

### (三)人民

依照兩岸人民關係條例第 9-3 條，如果高雄市民，曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或少將以上人員，或情報機關首長，則縱使在退休之後，也不得參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體所舉辦之慶典或活動，而向象徵大陸地區政權之旗、徽、歌等行禮、唱頌或其他類似之行為。違反者，這些高雄市民的退休俸，將會遭到扣減，嚴重者還要剝奪月退俸資格，最嚴重者則追繳已經受領的月退俸，處置相當嚴厲。高雄市府允宜向這些退休人員廣為宣導說明，使渠等不要以身試法。

### (四)台北高等行政法院，民國 109（2020）年 8 月 6 日「108 年度訴字第 1948 號判決」

此一判決，係闡述內政部以違憲方式，違反明確性原則與比例原則，裁罰台灣人民擔任大陸社區主任助理，內政部因而敗訴之判決。該判決並對大陸統戰手法與九二共識，表達其裁判上的見解，認為不能單純以「受統戰手法影響」，或赴大陸工作必須接受「九二共識」，就認定人民違反國家忠誠。此判決見解甚為重要，有可能有外溢效應，擴及其他政府依兩岸人民關係條例第 33 條第 2 項所裁罰的案件，甚至影響到《反滲透法》，故有必要說明。

關於此一判決，學者顏建發在本研究第三場座談時，批評此一判決乃法匠式的思考；不過同一場出席的關治維律師，就認為此判決傳達出：司法更願意保護人民權利的立場，會對其他法律如《反滲透法》，有外溢效應，政府可能不能輕易裁罰到人民。

## 1. 本案基本事實

有曾雅琦等 27 位年輕的台灣民眾，平均年齡不到 30 歲（訴訟發生時），到大陸地區，跟大陸「海安公司」簽訂勞動契約，擔任大陸地區「社區居民委員會主任助理」工作。內政部認為，在居委會任職，等同於在大陸政治機構中任職，違反兩岸人民關係條例第 33 條第 2 項：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，不得擔任經行政院大陸委員會會商各該主管機關公告禁止之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員。」內政部遂對這 27 位台灣人民，每人各裁罰 10 萬元的罰鍰。

內政部認為，陸委會早在民國 93（2004）年 3 月 1 日公告並基於以下三項原則，作為禁止臺灣地區人民擔任大陸地區具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員之考量因素：「（一）涉及國家認同或基本忠誠度。（二）對臺統戰工作。（三）有妨害國家安全或利益之虞。」內政部遂認為，居委會主任助理屬於應該禁止任職的大陸政治性機構，縱使沒有明文公告此一居委會機構名稱出來，依照上開三項標準，也已構成應該禁止任職的行列。內政部又認為，應聘居委會主任助理一職，招聘內容有寫「須認同九二共識」，「受惠於惠台 31 條」等，已動搖國家認同，落入對台統戰工作殼中，有妨礙國家安全之虞，因此對人民裁罰。

27 名台灣人民不服，聯合採取行政爭訟，台北高等行政法院作出第一審判決，27 位人民勝訴。本案仍可上訴到最高行政法院，目前內政部已提上訴，尚待最後結果。

## 2. 法院主要見解<sup>59</sup>

台北高等行政法院主要以下列理由，判決內政部敗訴。

- ①居委會確實屬於兩岸人民關係條例第 33 條所規定，大陸的政治機構。
- ②政府限制台灣人民擔任大陸居委會主任助理一職，侵害憲法保障的職業自由：

<sup>59</sup> 台北高等行政法院，《108 年度訴字第 1948 號判決》，2020 年 8 月 6 日，《司法院法學資料檢索系統》，〈<https://law.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPBA,108%2c%e8%a8%b4%2c1948%2c20200806%2c1>〉。

然而，居委會屬於大陸的政治機構，卻不能因此認定，政府限制人民去任職，就有合法又正當的理由。與此相反，法院認為政府若要裁罰、限制人民的工作，因為這是侵害人民的職業自由，乃基本人權之一種，所以必須要符合比例原則，以及明確性原則。因為法官認為，根據司法院大法官相關解釋，大法官將職業自由，區分為「執行職業自由」、「選擇職業自由之主觀條件」、「選擇職業自由之客觀條件」等三個內容等級，並依序設定由輕至重之違憲審查基準，由輕至重。也就是說，「選擇職業自由之客觀條件」，違憲審查基準最為嚴格，政府裁罰必須符合特別重大公益的理由，而且手段與目的必須有絕對關連。

雖然，陸委會於民國 93 年 3 月 1 日公告，基於以下三項原則，以作為禁止臺灣地區人民擔任大陸地區具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員之考量因素：「（一）涉及國家認同或基本忠誠度。（二）對臺統戰工作。（三）有妨害國家安全或利益之虞。」因此，即使臺灣地區於陸委會所公告禁止之「大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體」擔任職務或為其成員，至多僅能「推定」已合致兩岸條例第 33 條第 2 項之要件，惟於具體個案上，如其擔任職務或成員並不至於有「影響臺灣地區之安全及安定甚鉅」或「（一）涉及國家認同或基本忠誠度。（二）對臺統戰工作。（三）有妨害國家安全或利益之虞」者，則應認無兩岸條例第 33 條第 2 項之適用；尤其該公告僅明列應予禁止擔任職務或為其成員之大陸地區黨政軍機關（構）、團體，而未公告應予禁止之「職務」，若不問具體職務內容為何，一概不准於該機關（構）、團體擔任職務，而未透過立法目的予以適度框限，因其屬於限制工作權中之「選擇職業自由之客觀條件」，恐難通過合憲性之嚴格審查標準。

③內政部以「不讓人民受中共統戰」為理由，禁止人民擔任居委會主任助理，不是最佳因應策略；法院認為，最佳的回應之道，是以更民主、更開放的接觸交流，方為有功，進而鞏固民主制度自信。如果只是對方採取統戰，我方就退卻，這反而才是被大陸所分化：

法院認為，陸方對我統戰措施持續而綿密，兩岸任何交流可能均帶有其統戰目的，除非全然斷絕一切交流，欲期其統戰措施不對臺灣地區造成任何影響（當

然包括正面影響），殆無可能，且其各類型統戰手法不一，對臺灣地區的影響層面或程度不盡相同，一味防堵是否為最佳因應策略，恐非無疑；再者，陸方統戰目的不外拉攏臺灣民心，增強對陸方的向心力，以達其終極統一的目標，而形同摧毀臺灣民主、開放的基本價值，惟面對基本價值破毀之威脅，最佳回應之道應係更民主、更開放，藉由更深入的接觸、交流，才有機會實際了解兩岸的制度差異，並進而鞏固臺灣地區人民對民主制度的自信，如僅因對方採取的措施意在統戰，即以維護國家安全或利益、國家認同或基本忠誠度之名，自我退卻並拋棄我方基本價值，適足以產生被告所稱造成臺灣社會分歧，而達到陸方分化我方的目的。又內政部所稱，曾雅琦等 27 人已成為陸方所謂「31 條惠臺措施」宣傳樣板一節，依被告（即陸委會）所提相關媒體報導，其內容不外乎是部分擔任系爭職務之臺灣地區民眾分享其工作經驗與表達感想，難認其等有何自願且有目的性地成為陸方「宣傳樣板」，且相關陸方領導的發言，本即可視為陸方統戰手法的一環；更何況，臺灣為民主開放的社會，民眾接受資訊管道暢通且資訊量充足，可謂「見多識廣」，民眾自有充分的判斷能力，是被告所謂宣傳樣板一節，自不足以作為處罰曾雅琦等 27 人之論據。從而，內政部以陸方提供系爭職務屬於陸方對臺統戰手法為由，未具體審視該統戰手段對於臺灣地區究竟有何不利影響，而一概禁絕臺灣地區人民從事是項工作之機會，形同以扼殺憲法所保障的工作權為手段，來達到防堵對臺灣地區威脅未盡明確、具體之陸方統戰措施的目的，難認有何「特別重要之公共利益」需要保護，而非必採取全面禁止臺灣地區人民從事系爭職務不可之情，是其手段與目的間顯失均衡，難謂符合比例原則。

④要求赴大陸工作的台灣人民，拒絕「九二共識」，等於箝制思想自由；況且九二共識內容不明，更會隨著政黨輪替而改變內涵，不足以作為政府裁罰人民的依據，否則人民將無所適從：

法院進一步認為，是否認同「九二共識」，乃係個人思想自由或政治信仰問題，被告如僅因陸方招聘條件要求應聘者需認同「九二共識」，而將應聘赴任者予以行政裁罰，形同懲罰個人之政治立場（思想自由），參諸司法院釋字第 567 號解釋意旨：「思想自由保障人民內在精神活動，是人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障最基本之人性尊嚴，對自由民主憲政秩序之存續，具特

殊重要意義，不容國家機關以包括緊急事態之因應在內之任何理由侵犯之，亦不容國家機關以任何方式予以侵害。」內政部裁罰處分，以有違憲之嫌的手段，欲保護未盡明確、具體之「特別重要之公共利益」，自難通過比例原則之檢驗。再者法院論證，「九二共識」之存否及其內涵，不僅兩岸存有歧見，即於我方內部，亦為朝野間難有共識之政治議題。然法律的適用貴在安定，具有明確性的法律方足為人民行止之依據，各政黨對於國家定位立場既有不同，隨著政黨輪替已然為臺灣民主常態，則民眾恐因政權更迭致政策主張翻異，而陷於昨是今非或昨非今是、無所適從之窘境。所以內政部，以接受陸方要求的九二共識，來坐實曾雅琦等 27 人擔任系爭職務，已屬於「涉及國家認同或基本忠誠度」、「對台統戰工作」及「有妨害國家安全或利益之虞」等原則範疇，並據以裁罰曾雅琦等 27 人，並沒有理由，因此判內政部敗訴。

### 3.小結

整理台北高等行政法院的意見，可以得知：

①政府不去具體檢視統戰手段對於臺灣地區究竟有何不利的影響，就一概禁止人民擔任大陸社區主任助理工作，形同以侵害憲法保障的工作權為手段，來防堵不明確、不具體的陸方統戰措施，沒能說明清楚有何「特別重要之公共利益」需要保護，所以不符比例原則。

②僅因為陸方應聘條件要求贊同九二共識，就懲罰應聘陸方工作的台灣人民，等於懲罰個人的政治立場，侵害個人的思想自由。況且九二共識內涵，兩岸各政黨都有歧異見解，以是否接受九二共識作為處罰理由，民眾恐因政權更迭導致政策主張翻異，而陷於無所適從的窘境，因此這種處罰，不符合法律的明確性原則。這似乎是目前已知，法院第一次以判決的方式，表達對於九二共識的意見。法院在此不是要認定「什麼是九二共識」，這也不是法院的職責；而是法院表示，不能以「是否接受九二共識」為由，作為政府裁罰人民的理由，相當重要。

③最重要者，是政府若要裁罰人民，不能僅舉出抽象空洞的「落入惠台 31 條措施樣板」、「接受九二共識，就摧毀我方的國家認同與國家忠誠」、「有妨害國家安全或利益之虞」等理由。至少，在台北高等行政法院這個判決裡，法官

非常反對內政部以上述理由，裁罰民眾。法院甚至指斥內政部的這些措施，乃是違憲手段。

④本研究認為，本案顯示，法官越來越保護人民基本權利，並不一定採信政府所謂妨害國家安全的理由。特別是本案的 27 位台灣人民，平均年齡不到 30 歲，非常年輕，在解嚴後的台灣長大，自幼即受民主薰陶。相信他們前往大陸工作，就只是工作，不涉及政治思想問題。況且也不應該以他們的政治思想如何，就認定他們有妨害國家安全，法院認為這是侵害思想自由的作法。本研究相信，對於《反滲透法》，甚至國安法等其他領域，其他法官都會參考本案法官的精闢法學見解。

⑤參加本研究第四場座談（民國 109 年 12 月 21 日）的法律學者蔡季廷表示，對於本件台北高等行政法院 108 年訴字第 1948 號判決的法理，應認為限制在政治色彩較低的工作職務上，方能適用。也就是說，居委會社區主任助理這職務，能適用法院判決，政府不應裁罰。相反地，如果是類似擔任大陸的政協委員職務，政治層級高，政治色彩也濃厚，他相信法院就不會判決人民勝訴。此一看法值得吾人關注，如果在大陸工作的職務不同，法院有可能作出不同方向的判決。

## 二、《國家安全法》

《國家安全法》的內容，屬於中央主管事項，地方較無施展空間。

然而在具體施行國安法時，由於遭國安法起訴者，仍是基層人民；而基層人民的活動範圍，縣市政府仍可予以宣導，進而輔導，避免人民誤觸法網。

以下說明兩則案件，明瞭司法判決與起訴的最新見解，對高雄市府會有何種影響。第一則是前解放軍上尉鎮小江，吸收我國兩位空軍軍官葛季賢、樓文卿為中共間諜，臺灣高等法院宣判無罪案。第二則是來台的大陸配偶何建華女士，已取得我國身份證，仍被檢察官以違反國安法的「為大陸與境外勢力發展組織」規定而起訴。這兩則的判決與起訴，都發生在民國 109 年（2020）。

(一)前解放軍上尉鎮小江，吸收我國兩位空軍軍官葛季賢、樓文卿為中共間諜案，臺灣高等法院於 109 (2020) 年 9 月 22 日宣判我兩位空軍軍官無罪，仍可上訴最高法院

本案的判決，似尚未公布於司法院網站。因為無法查詢到該判決，所以以下僅就媒體報導整理而得<sup>60</sup>。

### 1. 本案基本事實

#### ① 本案適用法律，軍人是陸海空軍刑法，一般人民就是國安法

本件其實是檢察官，以觸犯「陸海空軍刑法」的罪名，「交付軍事機密給敵人罪」、「為敵人從事間諜活動」（最輕法定刑均為無期徒刑，最重死刑）而起訴的案件。然而這是因為兩名被告葛季賢、樓文卿，為軍人之故，所以適用陸海空軍刑法而起訴；就一般人民而言，他們觸犯的罪名，恰好就是對應國安法第 2-1 條 1 項 2 款「交付機密給大陸地區、境外敵對勢力罪」：「洩漏、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。」，以及國安法第 2-1 條 1 項 3 款「為敵人從事間諜活動罪」：「刺探或收集關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。」因此值得說明。

#### ② 基本事實經過

大陸前解放軍軍官鎮小江，以經商名義來台，吸收我退役少將指揮官許乃權、以及現退役空官多人，號稱最大共諜案。鎮小江 2016 年被依違反國安法判四年徒刑、許乃權被判兩年十月徒刑，均定讞。

檢察官主張，鎮小江 2009 年指派被通緝的劉姓前空軍中校，結識空軍官校飛行訓練指揮部上校副指揮官葛季賢。葛季賢 2010 年 2 月擔任空軍某單位國會聯絡人時，疑透過劉男，交付軍事機密資料給大陸。不久空軍飛訓部中校副主任樓文卿亦被吸收，疑拍攝軍機文件，也是交付陸方。

<sup>60</sup> 楊國文，〈傻眼！兩飛官涉鎮小江共諜案 檢重罪起訴 高院判無罪〉，《自由時報》，2020 年 9 月 23 日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1401386>〉。

檢察官於 2015 年，搜索空軍官校飛行訓練指揮部以及葛、樓住處，葛否認犯罪，辯稱不會接觸到軍機文件；樓雖承認曾接受招待旅遊，但稱並未交付軍事機密。檢方於 2017 年，將葛、樓兩人起訴。

其中，葛季賢是「空戰英豪」。1990 年 7 月間，空軍派出 2 架偵察機飛往大陸浙江路橋機場進行空中偵照，新竹空軍聯隊派出 4 架戰鬥機護航，結果在台海上空遭遇大陸殲八戰機攔截，險些爆發空戰。葛季賢是 4 名戰鬥護航機飛官之一。樓文卿則為績優飛行教官。

## 2. 法院主要見解

高等法院審理後，認為無法證明兩人有交付軍事機密，於 109 年 9 月 22 日判處兩人無罪。高院認定無罪理由與檢方相異之處，參見下表 18<sup>61</sup>。

最主要關鍵在於，高院認為採證必須嚴格認定。正是因為兩名被告的自白，前後不一，且有客觀事實不符等問題，所以判葛季賢、樓文卿皆無罪。也就是說，法院對於有無犯罪，認定越來越嚴格，絕非檢方起訴，就照單全收檢方認定的犯罪事實。高院本案判決無罪消息公布後，高檢署檢察長邢泰釗指責，違反國安案件的被告，有「情重法輕（情節重大、量刑過輕）」的狀況，對法院判決相當不滿<sup>62</sup>。然而，這正是法院保護人權的表現，必須嚴格檢視所有犯罪證據，若證據不足，就判被告無罪，這是法治國家保護人權當然之理。不論「國安五法」怎麼修訂，有罪認定必須十分嚴格，否則人民基本權利，就容易遭受侵害。

表18 葛季賢、樓文卿案判決結果差異

兩飛官涉共諜案 檢審見解大不同	
台北地檢署起訴理由	臺灣高等法院判決無罪理由
1. 葛季賢將經手的軍事機密會議資料交給被通緝的劉姓前空軍中校，劉赴中交給中國官員。 2. 樓文卿以具拍照功能的行動	1. 葛、樓兩人雖於調查站、偵查中自白有交付軍事文件給劉姓前空軍中校，但兩人自白先後不一，有瑕疵。 2. 高院函詢相關機密，據稱，葛於擔

<sup>61</sup> 陳慰慈，〈鎮小江共諜案 2 飛官無罪 法界：高院判決衝擊國家反滲透〉，《自由時報》，2020 年 9 月 23 日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1401511>〉。

<sup>62</sup> 錢利忠，〈捲共諜案 2 前飛官判無罪 邢泰釗曝「空軍將領」對鎮小江案反應〉，《自由時報》，2020 年 9 月 23 日，〈<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3300339>〉。

電話，拍攝空軍軍事機密文件，分三次交給劉姓前空軍中校，再轉交給中國官方。	任聯絡人期間，無法接觸軍中機密文件，這和他曾自白有交付起訴所載機密文件給劉男，顯與事實不符。
3. 檢方將葛、樓，都依陸海空刑法第十七條第一項第二款「為敵人從事間諜活動」、同法第二十條第二項「交付軍事機密於敵人罪」起訴（該法最低刑責均為無期徒刑，最重死刑），另以違背職務收賄罪起訴。	3. 樓擔任教官期間，保管的是一般文件、書籍，非機密文件，起訴所載機密文件，並非樓所保管或曾取得機密文件。

資料來源：陳慰慈，〈鎮小江共諜案 2 飛官無罪 法界：高院判決衝擊國家反滲透〉，《自由時報》，2020 年 9 月 23 日，〈<https://news.1tn.com.tw/news/politics/paper/1401511>〉。

### 3. 相關效應

目前本案還在上訴最高法院審理之中。由於這是近年罕見的共諜發展組織案，獲判無罪的案例，頗受關注。

但是本案法官呈現出來的獨立審判，認定證據非常嚴格的態度，與最近的司法趨勢吻合。前述內政部裁罰赴大陸工作的 27 名台灣人民一案，也被法院判決內政部敗訴。參與本研究第二場座談的伍婉嫻公證人，以及第三場座談的趙之敏公證人、關治維律師都指出，近來法院要做成有罪判決，越來越難，因為法官對於證據更為講究。檢察官若要證明人民有罪，證據必須非常堅強，才能說服法官。兩位公證人都指出，「國安五法」的推出，檢察官的起訴，一定會對人民造成心理壓力；但是否真會被判有罪，其實很難。這在本件違反國家安全的案件，看得十分清楚。即使「國安五法」裡，對各項罪名不斷加重刑責，然而若法官認定證據不足，也無法處罰人民<sup>63</sup>。

(二)來台的大陸配偶何建華女士，已取得我國身份證，仍被台北地檢署檢察官，以違反國安法的「為大陸與境外勢力發展組織」規定，於 109 年 11 月 24 日起訴案（見台北地方法院檢察署 109 年度偵字第 29919 號起訴書）

<sup>63</sup> 整部國安五法的修法思維，就在於加重原有罪名刑責，並創設新的罪名，也科以很重的刑責。在刑法、國家機密保護法、國家安全法這三部法律，看得更清楚。陳重見，〈國安三法修正評釋〉，《台灣法學雜誌》，第 371 期，2019 年 7 月，頁 11-12。

本案曾在媒體報導，但是報導內容不多<sup>64</sup>。本研究恰有機會透過管道，拿到台北地檢署檢察官的本案起訴書（109 年度偵字第 29919 號），以下將整理幾項檢察官認定的違反國安法行為，例如發展組織行為、收集刺探消息行為等。再次申明，檢察官起訴，不代表被告就一定有罪，被告仍受「無罪推定」的保護；然而站在保護高雄市民的立場，避免市民被起訴，也是市府的功德。

### 1. 本案基本事實

何建華是來台的大陸籍配偶，已取得我國身份證。她是中華婦女聯合會理事長，統促黨不分區立委候選人。

檢方指控何建華，涉透過小三通模式，招待陸配赴金門、廈門五天四夜旅遊。何建華並招待大陸長沙台灣同胞投資企業協會會長林懷等 7 人，涉幫韓國瑜及國民黨拉票，宴請 500 多名台商並向長沙市台辦、湖南省台辦索取 149 萬人民幣返台投票補助款，依違反總統副總統選舉罷免法起訴<sup>65</sup>。另外，何女接受大陸統戰金援，指使秘書包克明（台灣人民），撰寫年度工作計畫、舉報在陸台獨人士、干預我國選情，依違反國安法「發展組織」起訴兩人。

### 2. 檢方起訴的幾項犯罪事實，可提供兩岸交流行為是否觸法的參考

「國安五法」修正前，國安法第 2-1 條已有「發展組織」；新法修正為：「發起、資助、主持、操縱、指揮或發展組織。」將犯罪態樣的描述，更為明確化，而且擴大化。而法院認定的「發展組織」意義，是指：為此等組織之成立目的，對外接觸、招攬、吸收成員或壯大、增進該組織之行為而言（最高法院 104 年度台上字第 643 號判決要旨）。

檢方舉出幾項事實，諸如：

①何建華為中華婦女聯合會理事長，接受北京市「台灣事務辦公室調研員王正智」的指導，刺探收集具台獨理念之國人赴大陸資料；也由王正智指導何建華，

<sup>64</sup> 同註 56。

<sup>65</sup> 然而關於帶人到大陸，接收大陸旅遊落地招待，被控違反選罷法乙節，在 2021 年 1 月 8 日，新北市新莊區里長聯誼會主席洪少欽，也被控告類似情節與罪名，但是獲判無罪，見下述〈三、反滲透法〉點。

在台灣發展組織、推動統戰工作，並以現金轉交、安排廈門地區旅行社，全程招待中華婦女聯合會所招攬的陸配成員。爭取支持「兩岸統一、一國兩制」。

②109 年總統選舉期間，依據大陸全國台灣同學會副會長蔡信瑜的指示，在台發布網路假訊息、發動陳抗活動、妨礙蔡英文總統選情。

③為爭取大陸涉台單位的經費，提出在台發展陸配組織的工作計畫，例如進行在台陸配人口普查、栽培陸配幹部進軍台灣政壇，提供在台大陸籍子女免費中國文化教育；為年滿 18 歲的台灣孩子，在大陸名城舉辦成年禮，強化民族認同等。

④何建華以中華婦聯會的名義發函給大陸的全國台聯會，表示：「中華婦聯會率近 20 位成員赴京....回台後，依據領導們的指示，建華要求協會同仁，儘速展開有關作業....」，這是接受大陸地區資助及操控的文字。

⑤何建華以中華婦聯會名義，舉辦「20190108 新春聯誼慶祝活動」，其內容、致詞稿、感謝函等，均須陳報北京市台辦調研員王正智。王正智還要求何建華，尚須感謝「民革北京市委」。

⑥何建華自發展組織時起，並無任何其他正當工作收入，均自大陸地區索取款項，存放家中，供發展組織之用。

### 3.小結

從上述起訴書可大致整理如下：

①發展組織的行為：指接受大陸指導、委託、或受經費補助，落地招待陸配成員；栽培陸配幹部進軍台灣政壇，提供在台大陸籍子女免費中國文化教育；為年滿 18 歲的台灣孩子，在大陸名城舉辦成年禮，強化民族認同等。

②受委託、受指導的行為：與大陸台辦系統人員聯繫，「依據指示」，或者被要求加寫感謝單位等。

③受經費補助：無正當收入工作，只領取大陸經費。

④宣揚理念：支持兩岸統一、一國兩制等。

平心而論，上述起訴事實，有些未必能成罪。例如刺探赴大陸的台獨意見人士消息，如果該人士的台獨意見，都已公開發表，媒體與社群軟體上都可查知，也非基於公務上所取得持有的機密，若又不涉及受保護的個人資料，實難有可罰性可言。另外，基於彼此理念相同，組成社團進軍台灣政壇，或發表言論、甚至舉辦遊行示威活動，此也屬憲法保障的集會結社與言論自由，檢方必須證明此種集會結社或言論，有妨礙國家安全的證據，但難度似乎不低。然若接受經費，又有對價關係來擴大組織成員、舉辦活動，這就有觸法之可能。但是檢方必須舉證，此等接受經費的組織或活動，會達到著手實行，顛覆政府的內亂或叛亂程度，否則似乎與國際上所認定，以及憲法保障集會結社與言論自由的要求，不甚合致<sup>66</sup>。然而檢察官既已起訴，為避免人民觸法遭訴，市府仍可宣導人民，注意不要作出上述遭起訴的行為。

#### 4. 陸配似為觸法的高危險群；赴陸台商、臺生，也不無可能

陸配因為個人關係，與對岸聯繫很多，也經常有在台陸配彼此聯絡、聯繫的團體活動。照上述起訴書看來，似為觸犯國安法、《反滲透法》的高危險群。赴陸台商、臺生，也不無可能。提醒並輔導一般高雄市民，以及高雄市民中的陸配，不要輕易觸法，應屬高雄市府可做的事。

### 三、《反滲透法》

目前尚無違反《反滲透法》遭起訴的案例，而且自 2020 年的新冠肺炎爆發以來，兩岸人民來往急凍，出現類似案例的可能性更低。

<sup>66</sup> 例如美國的《外國代理人登記法》，只要相關團體、機構或企業，登記相關活動，就可以合法執行他們的遊說與宣傳業務，見後述第四節。又例如，基隆中學校長鍾浩東，1947 年加入中國共產黨，接受中共臺灣省委書記蔡孝乾領導，成立基隆中學支部，也出版《光明報》，發展中共在台組織。1949 年鍾浩東成立中國共產黨基隆市工作委員會，1949 年 8 月 27 日被逮捕，其後以《(39)安潔字第 2517 號》有罪判決，認定鍾浩東「連續共同同意圖以非法方法，顛覆政府而着手實行」，判處死刑。促進轉型正義委員會，以 107(2018) 年 10 月 5 日《促轉三字第 1075300110B 號》公告，撤銷前開鍾浩東的有罪判決，鍾浩東列在促轉會上開公告的撤銷名冊序號 136 號。見：行政院，《行政院公報》，第 24 卷第 189 期，2018 年 10 月 4 日，《行政院公報資訊網》，

〈[https://gazette2.nat.gov.tw/EG\\_FileManager/eguploadpub/eg024189/ch01/type3/gov01/num2/Eg.htm](https://gazette2.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg024189/ch01/type3/gov01/num2/Eg.htm)〉。法律上，同樣屬於「發展組織」，昔日鍾浩東獲得平反，視同無罪，今日則有可能觸犯國安法判罪。兩相對照，檢方必須舉出更強有力的證據，顯示此等組織有「顛覆政府而著手實行」的程度，方有可能說服法院，通過憲法上的檢驗。

以下舉出一則法院判決，雖然是違反選罷法遭起訴，而獲判無罪的判決，然而其涉及「落地招待，並無對價關係」的認定，這是許多兩岸交流團體非常關心的問題，也可能涉及到《反滲透法》的正常交流認定，因此予以說明。

(一)新莊里長洪少欽，於 109 年總統立委大選之前，帶團赴大陸接受落地招待，因為沒有要求對價的支持候選人關係，因此新北地方法院，以 110 年 1 月 8 日之「109 年度選訴字第 2 號判決」，判決洪少欽無罪案<sup>67</sup>

### 1. 本案基本事實

109 年度選訴字第 2 號判決的判決書已上網公布，本研究整理如下。

新莊里長洪少欽，在 2019 年 11 月，安排 30 人組團到大陸旅遊，由南京市台辦安排免費食宿，且每場活動都有大陸台辦系統官員作陪。由於是在 2020 年 1 月總統大選之前出遊，檢方遂認為，該旅行團有 28 人設籍在新莊區，且均有投票權，認定其行為是幫助大陸官員買票，涉犯選罷法「幫助對於有投票權人行求為一定投票行使罪」。遂在 109 (2020) 年 5 月，以違反選罷法之罪，起訴洪少欽。

但法院認為，南京辦事處並無要求團員支持特定候選人，110 年 1 月 8 日判洪無罪。

### 2. 法院主要見解<sup>68</sup>

法院認為，該旅遊團赴陸後由中國南京市人民政府台灣事務辦公室免費落地招待交通及食宿費用，由官員輪流全程陪同服務，南京市台辦雖有關心台灣大選及國民黨選情，但並無指名或拉票，且洪少欽帶團到大陸旅遊也僅是履行當選承諾，後續變更行程是議長蔣根煌的意見。

<sup>67</sup> 王長鼎，〈新莊里長大選前帶團大陸遊 遭爆金主是南京市台辦獲判無罪〉，《聯合報》，2021 年 1 月 8 日，〈[https://udn.com/news/story/7321/5157986?from=udn-referralnews\\_ch2artbottom](https://udn.com/news/story/7321/5157986?from=udn-referralnews_ch2artbottom)〉。

<sup>68</sup> 新北地方法院，《109 年度選訴字第 2 號判決》，2021 年 1 月 8 日，《司法院學資料檢索系統》，〈<https://law.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=PCDM,109%2c%e9%81%b8%e8%a8%b4%2c2%2c20210108%2c1>〉。

法官認為，大陸國台辦基於文宣及統戰，長年以交流及免費旅遊等方式博取台灣同胞好感，並非僅限於立委或總統選舉，難以認定利用里長出遊的機會，行求有對價關係的招待旅遊。

此外，法官對本案的證據、證人所述，認定非常嚴格。法官傳訊所有出團的團員、導遊等，訊問所有人與大陸官員相處時的對話內容。幾乎所有人均回答，大陸官員只是聊天，或探詢一般的選情，哪些候選人當選機會如何等等，並未表達支持任何一位候選人的意思。團員當中只有一人表示，有大陸官員跟他說，「某位候選人不錯，可以支持」等語。因只有一人做此種證言，而且前後證言內容又不一致，遂被法官認定，該證言不足採信，因而做成無罪判決。再次可知，現在法官對於構成有罪的證據認定，越來越嚴格，不會輕易就判決被告有罪。

### 3.判決外溢效應

雖然本案並非《反滲透法》案件，而是選罷法案件。但是法官認為，大陸長年以交流、免費旅遊等方式，博取台灣同胞的好感，並非只限於立委總統的選舉；換句話說，法官認為這種免費旅遊方式，非常廣泛，遠超過總統立委選舉事項的範圍。似乎，沒有對價關係的大陸招待旅遊，甚難成罪，在其他法律領域亦可做如此推估，例如《反滲透法》。赴大陸免費旅遊乙節，只要沒有對價關係，就不應屬於《反滲透法》所稱的「滲透來源之委託、贊助、或資助」。

況且此一判決，與前述的台北高等行政法院「108 年度訴字第 1948 號判決」意見，有相呼應之處。北高行「108 年度訴字第 1948 號判決」認為，大陸對台統戰長期存在，除非全然斷絕一切交流，否則想要統戰措施不對臺灣地區造成任何影響，是不可能的。且其各類型統戰手法不一，對臺灣地區的影響層面或程度不盡相同，更不宜一味採用斷絕交流的防堵手法。

#### (二)其餘滲透行為

須先說明者，乃《反滲透法》係參照美國的「外國代理人登記法」而來。前章已述及，美國「外國代理人登記法」，只要進行登記，仍可進行遊說、宣傳等行為，相關行為並不會被禁止，也不會遭到刑事處罰（徒刑、罰金）。但是我國

《反滲透法》，比美國的法律，嚴苛許多。因此在解釋上，如何調和《反滲透法》要保護的國家安全，以及憲法上的人民基本權利，是日後法官審理的重點。本研究認為，應該盡量小心解釋我國的《反滲透法》處罰行為；一方面避免入人民於罪，二方面也避免法院作出無罪判決，若果人民獲判無罪，等於相關行政單位白忙一場，徒然惹發無謂的民怨。

1.不得受滲透來源指示、委託、贊助、捐贈政治獻金，從事公民投票案相關活動（《反滲透法》第3條）

所有與公投相關發起、連署等，似乎包括設立連署點，都在禁止之列。

然而，討論某事件，有無進行公投的必要？這似乎屬於言論自由的範疇，因此「公投案相關活動」的射程，在此應做符合保障人權的體系性限縮解釋。

2.不得受滲透來源之指示、委託或資助，為妨礙選舉罷免的行為（《反滲透法》第4條）

例如為候選人公開演講宣傳、站台或亮相；印發文宣；利用大眾傳媒，為候選人宣傳或罷免。

然而，如何證明滲透來源有指示、委託、或者資助，進行有對價的支持、或反對某位候選人？其實證立有相當難度，特別是滲透來源若在境外，法院甚難對該滲透來源也一併調查。僅憑滲透來源，與受託人、受資助人之間彼此通訊，是否構成足夠證據，都還待日後法院的認定。

3.不得受滲透來源之指示、委託或資助，為聚眾強暴脅迫，妨礙秩序；或者對於合法的集會遊行，施以強暴脅迫等（《反滲透法》第6條）

4.不得受滲透來源之指示、委託或資助，進行遊說行為（《反滲透法》第5條）

以上的1到3項，爭議都不大。《反滲透法》第5條的禁止遊說行為，因為規範模糊，爭議最大。

《反滲透法》第 5 條所要禁止的行為，除了一般遊說行為之外，還涉及就國防、外交及大陸事務涉及國家安全或國家機密，所進行的遊說。而何謂遊說？指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於法令、政策或議案之形成、制定、通過、變更或廢止，而以口頭或書面方式，直接向被遊說者或其指定之人（總統副總統、各級民意代表、縣市首長），表達意見之行為。

問題在於，如果在大陸交流，接受旅遊落地招待，回台後向高雄市長、高雄市議員，主張修改政策或法令或高雄市自治條例，以改善兩岸或高雄投資，例如呼籲與對岸協商，爭取加入 RCEP，甚或販賣鳳梨或其他水果，或促進觀光、宗教、體育、民俗、交通等高雄市自治事項的繁榮，是否算是《反滲透法》要處罰的「遊說」？爭議很多。

本研究初步認為，應以此種遊說，是以「增進高雄市民財富，增加兩岸人民相互瞭解，而且不妨礙國家安全與機密，不涉及一國兩制」，為判斷原則。符合此一原則的遊說，應不在禁止之列。而且此一原則，也不只限於《反滲透法》，似可作為高雄市府在處理兩岸交流的參考原則。

### (三)小結

以 2021 年 1 月，新莊里長帶團赴大陸免費旅遊，法院認為免費旅遊沒有對價關係，作出無罪的判決來看，赴大陸免費旅遊乙節，只要沒有對價關係，就不應屬於《反滲透法》所稱的「滲透來源之委託、贊助、或資助」。其餘交流活動，只要是正常往來，不涉及對價關係，也不應列為禁止的行為。

## 四、陸委會來函高市府就大樹區辦理兩岸文化交流酌處之個案分析：

「國安五法」通過後，高雄市政府接獲陸委會來函，針對大樹區民間團體與對岸所辦理之文化交流，予以酌處等情，此為就中央審核兩岸交流由地方酌處之個案，以下就「國安五法」之適用，進行分析以下就相關適法性問題進行分析。

本研究認為，「國安五法」通過後，陸委會並沒有因此取得廣泛而所有的兩岸事務管轄權，所以陸委會此函，並無法律上與職權上的依據。基於中央與地方

合作精神，可回函感謝其提醒，或不回函亦可，高市府並沒有回覆該大樹區人民團體事務來函的義務。理由如下：

陸委會對於大樹區人民團體辦理兩岸交流乙節，法律上並無管轄權限：

其一、「國安五法」通過後，只有《反滲透法》第 11 條涉及權限規定；該條規定，各機關若知道有違反該法第 3 至 9 條之情事者，應主動移送檢察機關、或司法警察機關偵辦。其他法律都沒有變更、或擴張機關權限之規定。而且依據《反滲透法》第 11 條，各機關應函送檢察機關或司法警察機關，並非函送給陸委會，即知陸委會並無反滲透法的一般管轄權。

其二、依據兩岸人民關係條例，雖然主管機關是陸委會，但陸委會職權只是「統籌處理有關大陸事務」（兩岸人民關係條例第 3-1 條），並非「指揮監督有關大陸事務」。大陸委員會組織法第 1 條，也規定「統籌處理有關大陸事務，特設陸委會」。更不表示陸委會包攬所有事務；各項事務，依照機關權限分配原則，仍由各該機關處理。例如大陸人民未經許可進入台灣境內，是由內政部移民署主管出境事務（同條例第 18 條），並非陸委會。又例如台灣人民在大陸任職，所需要的許可，亦非由陸委會主管，而是由內政部主管（同條例第 33 條）。況且再依據《大陸委員會處務規程》第 7 條，文教處掌理事項第 2 款規定：「二、民間團體推動兩岸文教交流之審議、輔導及補助。」均知陸委會乃處於統籌、輔導、補助之立場而辦理業務，並無命令或指示地方自治團體，應如何裁罰民間團體之職權。

由此可見，陸委會即令在大陸事務上，亦非所有機關之「太上機關」，它只是統籌處理而已。所以陸委會發此函件，實欠缺職權上的法律依據。

其三、根據地方制度法第 18 條第 1 項第 3 款第 3 目，人民團體之輔導，為直轄市自治事項。故高市府對於大樹區人民團體主辦之兩岸交流活動，有充分管轄權。即令人民團體遇到「國安五法」方面疑問，亦應由高雄市按其情節，予以輔導處理。而不是陸委會主動提醒高市府處理，更不是由陸委會逕行處理。

五、未來高雄市政府長官訪問中國大陸是否抵觸「國安五法」之評估

若未來高市府市長若訪問大陸，與大陸城市進行經貿往來，簽訂採購契約、MOU 等，有無抵觸「國安五法」的規定？

本研究認為，並無抵觸「國安五法」，含《反滲透法》的規定。因為「國安五法」並未禁止與大陸城市進行經貿往來，更未禁止簽訂採購契約，或簽訂 MOU 等。至於共同舉辦經貿論壇等活動，並未涉及幫對岸發展組織（國安法第 2-1 條）；此等活動，亦不能解釋成受到「滲透來源」的指示、委託或資助，進行遊說工作（《反滲透法》第 5 條）。法律既無明文禁止，高市府當然可以依據地方制度法，依據直轄市自治事項推動的需要，與大陸進行相關的經貿往來、採購物品、或舉辦經貿論壇等。

應注意者，內政部公布有「內政部審查地方政府與大陸地區地方機關之合作行為或締結聯盟申報須知」，市府應依照辦理。

另外，亦可參照台北市與上海市的雙城論壇模式。至 2019 年時，在雙城論壇的平台上，已簽有 36 項合作備忘錄，涉及需遵守合作行為之相關規範。2020 年 7 月的疫情期間，雙城論壇也以視訊方式舉行，並未中斷。即使是帶有政治意涵的共同防疫措施，仍然得以舉行，可見陸委會也沒有一味禁止與對岸的政治性合作措施。<sup>69</sup> 雙城論壇於所簽署的合作備忘錄，均係由縣市政府所屬機關（構）簽署，並根據上開「內政部審查地方政府與大陸地區地方機關之合作行為或締結聯盟申報須知」辦理。<sup>70</sup>

依該須知第 2 項，單一議題送所屬中央主管機關辦理；二項以上議題，會商該中央主管機關辦理，經許可始得為之。又依該須知第 4 項，地方政府應於為合作行為或締結聯盟前一個月，檢附申請書，向中央目的事業主管機關先申請。申請必須符合以下條件，合作行為或締結聯盟，不能有下列情事：

### （一）影響國家安全或利益。

<sup>69</sup> 2020 年 7 月 22 日，在雙城論壇中，台北市衛生局長黃世傑與上海市衛生健康委員會主任鄒鶯雷，率領兩市具新型冠狀病毒疫情防控經驗的專家學者及政府代表，以視訊方式，共同舉辦「衛生醫療分論壇」，互相分享城市防疫政策與經驗。見：袁茵，〈盼「疫情危機化轉機」！2020 雙城「衛生分論壇」 聚焦城市防疫交流〉，《ETtoday 新聞雲》，2020 年 7 月 22 日，〈<https://www.ettoday.net/news/20200722/1766836.htm#ixzz6o6eBSAop>〉。

<sup>70</sup> 顏良真，〈兩岸城市交流之研究：以雙城論壇（2015-2019）為例〉（台北：臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文口試本，2020 年），頁 79、80。

(二) 影響社會治安。

(三) 違反平等互惠原則及對等尊嚴。

(四) 違反有關法令規定或逾越權限。

(五) 隱匿、偽造、變造或虛偽不實。

另外，依該須知第 9 項規定，應於合作行為之日起七日內，將簽署內容報內政部備查。

由上可知，高雄市府可參考台北上海的雙城論壇模式，與對岸城市討論、簽訂類似合作協定。至於買賣的 MOU，都是基於買賣雙方平等互惠，互負權利義務而運作的協議，甚難想像一方只付款，他方不必出貨的情形。縱使用所謂優惠價格收購，也屬於買賣的正常情形，不能說優惠價格就「不是平等互惠」。因此 MOU 也無觸法疑慮。

#### 第四節、美國《外國代理人登記法》(FARA) 與《反滲透法》之比較

「國安五法」與《反滲透法》都是針對保障國家安全的法規，並且主要是防止國外勢力影響我國政治、經濟等情勢，造成國家安全危害之措施。由於《反滲透法》之立法由來，蔡總統曾表示將仿效美國《外國代理人登記法》制定《中共代理人法》；其後又為避免引起廣大台商之憂慮，演變成制定《反滲透法》。因此，美國《外國代理人登記法》，成為瞭解《反滲透法》之重要比較法研究來源，諸如瞭解何謂滲透來源、滲透行為等，《外國代理人登記法》也對如何認定「外國代理人」、「外國代理人」所應登記之行為，設有規定。因此，簡略說明該《外國代理人登記法》，有其實益，有助於瞭解我國《反滲透法》「滲透來源」之定義或廣或嚴，以及「滲透行為」之可罰性，應做如何解釋等等。據此，本節回顧《外國代理人登記法》個案，以此做為與我國《反滲透法》比較，供委辦單位參考。

##### 一、內容說明

###### (一)法律內容說明

登記的外國代理人例示：大陸的「中國日報 China Daily」，以及「中國國家觀光辦公室 China National Tourist Office」，都在 2018 年，依司法部規定，登記為外國代理人<sup>71</sup>。

## 二. 近年案例解析

美國 FARA 官方網站，有近年案例如下<sup>72</sup>：

2007：認罪 1 件，洗錢。

2010：認罪 1 件，恐怖主義集團。

2011：認罪 1 件，逃稅。

2014：認罪 1 件，欺騙美國。

2017：認罪 1 件，欺騙 FBI 與俄羅斯使館聯繫。

2018 官網共 6 件：大陪審團起訴 1 件，通俄門 2016 總統大選；普通起訴 1 件，介入美國選舉與妨害司法；認罪 4 件，都與當事人同時遭控告其他種類的犯罪有關。

(一)2019 年，Paul Manafort 馬納福特，為烏克蘭做公關（外國代理人）案

2018 年認罪的四宗案件裡，值得一提的是 Paul Manafort 馬納福特的隱瞞為烏克蘭代理、以及洗錢認罪案。

馬納福特是律師，也是共和黨長期以來的競選顧問，2016 年更擔任川普總統候選人的競選總幹事。因為 Paul Manafort 馬納福特被控告違反外國代理人登記法、洗錢罪、逃稅罪，最後馬納福特在判決定罪之前，就與美國司法部就這數宗犯罪，達成認罪協議。曼納福特所屬的律師事務所 Skadden，遂於 2019 年 1 月 18 日與司法部簽訂認罪與罰金協議，承認該事務所曾隱瞞為烏克蘭政府工作的事實，也承諾將要登記為外國代理人，最後並支付 460 萬美金，換取馬納福特免於

<sup>71</sup> Department of Justice, "Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2018," *Department of Justice*, August 07, 2019, p. 39, 40. < <https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1194051/download> >.

<sup>72</sup> Department of Justice, "RECENT FARA CASES," *Department of Justice*, November 13, 2019 < <https://www.justice.gov/nsd-fara/recent-cases> >

入獄服刑。這 460 萬美金，是該律師事務所從烏克蘭政府所獲得的酬金<sup>73</sup>；美國司法部此等裁罰罰金的方式，相當有象徵意義----把你從外國政府賺得的錢，通通清繳給美國，作為懲罰。

本案到最後，法院並沒有適用外國代理人法來判決，因此吾人無從得知，法院以何種標準來認定外國代理人的身份，不免有點可惜。然而司法部的檢察官，已成功地讓當事人簽下認罪協議，因此雖然無從知悉法院的判斷標準，但就執法者司法部來說，此一認罪協議，已足以確保外國代理人法的執行。蓋認罪協議規定，當事人馬納福所屬的律師事務所，願意登記為外國代理人，登記日期回溯至 2012 年；換言之，該律師事務所必須向司法部，申報溯自 2012 起的資金使用狀況。而且，該律師事務所既然已向司法部登記為外國代理人，就繼續可執行業務。

可見，美國的 FARA 法律，著重於標明遊說、廣告、代理的身份，以及其資金來源去向，予以登記管理求透明，並非禁止代理外國的行為。

## (二)2019 年，RM 廣播公司為「今日俄羅斯 Russia Today」購買廣告時段案

這一案件沒有收錄在美國司法部官網，是本研究整理所得。

註冊於佛羅里達州的一家美國廣播公司，「RM Broadcasting RM 廣播公司」，幫「Russia Today 今日俄羅斯，RT」買若干廣播時段，司法部認定此舉已屬於代理外國的行為，因此要求 RM 廣播公司，登記為外國說客。RM 廣播公司不服，向佛羅里達州的一個地方法院請求救濟，最後法院判決 RM 廣播公司敗訴，其行為構成外國代理人的行為，故而必須登記為外國說客。RM 公司敗訴後，宣稱沒有繼續訴訟的資源，因此放棄上訴，全案遂告定讞<sup>74</sup>。

「今日俄羅斯」這家媒體與俄羅斯關係密切，經常幫俄羅斯在國際媒體上發聲辯護，也對美國提出批評。今日俄羅斯在 2017 年 11 月 14 日，被美國司法部

<sup>73</sup> Lisa Lambert、Mark Hosenball、Karen Freifeld、Nathan Layne, "Skadden law firm, linked to Manafort, settles U.S. foreign agent violations," REUTERS, JANUARY 18, 2019,

〈<https://www.reuters.com/article/legal-us-usa-skadden/skadden-law-firm-linked-to-manafort-settles-u-s-foreign-agent-violations-idUSKCN1PC044>〉 .

<sup>74</sup> Brian D. Smith and Robert Kelner, "Florida FARA Case Leaves Troubling Precedent," GOVINGTON, June 5, 2019, <<https://www.insidepoliticallylaw.com/2019/06/05/florida-fara-case-leaves-troubling-precedent/>> .

下令，應登記為外國代理人；今日俄羅斯雖然不滿，但也去登記了<sup>75</sup>。依照法院判決，幫助外國代理人購買廣告時段，也構成外國遊說行為，這家 RM 廣播公司也去登記了俄羅斯的外國代理人；但是這家廣播公司是否仍有承接今日俄羅斯的廣告案件，報導中未見說明。依法律規定，只要登記妥當，就可繼續承接案件，此點並無問題。

FARA 有兩項關於「商業豁免」，無須登記為外國代理人的規定，但是佛州法院沒有對此詳加說明，如此一來，恐怕會陷許多事業如電影院、出版社，若他們也幫今日俄羅斯購買廣告時段，均恐有觸法之虞。但法院沒有詳加論述此點，至為可惜，不然可以提供美國自己與我國，如何認定商業豁免的標準。

### 三) 《美國代理人登記法》與《反滲透法》的比較

規範目的不同；FARA 著重在人流、資金、行為的管理透明化，只要登記為外國代理人，業務就照常進行。《反滲透法》則著重在防制與禁止，業務被認定為非法而不能再進行。

規範內容不同：FARA 在為代理外國，而向本國宣傳、廣告、遊說、公關的行為，做規範。我國《反滲透法》的規範範圍，遠超過 FARA 的範圍，遊說、妨礙選舉、聚眾脅迫、妨礙公投等，都在禁止之列。

基本權利的保障不同：美國 FARA，受美國《憲法增修條文》第一條的言論自由保障，範圍比我的寬廣，因為只要登記之後，就可繼續進行。《反滲透法》也受我國憲法基本人權的保障，但不容諱言，《反滲透法》對人權的限制，確實比美國要廣。但是臺灣與美國的國情不同，不同的保障密度，可以理解。然而仍須注意基本人權的保障，避免構成讓人民輕易獲罪。這也是參與座談的成功大學法律系蔡志方教授、高雄公證人伍婉嫻、台北公證人趙之敏，一再強調的擔憂。他們認為，雖然我國法院現在對於認定罪名是否成立的判斷，越趨嚴格，因此人民不容易受到《反滲透法》的判罪，但仍須小心保護人民的基本權利。

<sup>75</sup> Jack Stubbs, Ginger Gibson, "Russia's RT America registers as 'foreign agent' in U.S.," REUTERS, NOVEMBER 14, 2017, <<https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-media-restrictions-rt-idUSKBN1DD25B>>.

## 第五節、因應措施：遵循中央立場，保護市民權利

綜合上述五部法律，以及相關的法院裁判見解，吾人可整理如下。

### 一、中央立場：

與大陸交流時，確保國家安全與尊嚴，反對統戰與一國兩制，這是中央制定與修正「國安五法」的立法基本原則。

### 二、法院態度：

對於違反國家安全的共諜案；或者內政部處罰赴大陸工作的台灣人民，指他們認同九二共識是傷害國家忠誠，內政部敗訴案；或者到大陸免費旅遊，沒有選舉支持的對價關係，獲判無罪案等，此三件判決來看，法院越來越傾向保護人民基本權利，除非檢方證據非常堅強，否則法官會傾向作出政府敗訴，或作出人民無罪的判決。也就是說，檢方依據「國安五法」起訴，而法官作出的無罪判決，可能比吾人預料的更多。

至於赴大陸接受免費旅遊招待，只要不涉及對價關係的落地招待，法院似傾向不做處罰。

### 三、高雄市府可採取措施：遵守中央法令，輔導高雄市民

高雄市府當然要遵守中央法令，同時也輔導、曉諭高雄市民，遵守「國安五法」，不讓市民誤觸法網。

因此本研究建議，高雄市府可以擬出建議清單，特別針對國安法與《反滲透法》的事項，以「負面表列」的方式，列出人民可能觸犯「國安五法」的行為，然後建請中央陸委會頒行「建議注意事項」，以示對中央的尊重，也作為官民一體遵守的依據。

當然高雄市府也可自己推出「勸說規範」或「交流須知」，以輔導市民。

表19 輔導人民，建議的兩岸交流「負面表列」行為

號次	可能觸法的「負面表列」行為內容	法律或裁判依據
1	接受指示或委託，發起、資助、主持、操縱、指揮或發展組織	國安法第 2-1 條
2	交付、刺探或收集公務上應秘密的訊息	國安法第 2-1 條
3	擔任陸委會公告禁止之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體，其高級職務	兩岸人民關係條例第 33 條 台北高等行政法院 109 年 8 月 6 日「108 年度訴字第 1948 號判決」，認定居委會主任助理一職，雖招聘公告說要接受九二共識，台灣人民仍得擔任此一職務
4	受滲透來源指示、委託、贊助、捐贈政治獻金，從事公民投票案相關活動	《反滲透法》第 3 條
5	受滲透來源之指示、委託或資助，為妨礙選舉罷免的行為	《反滲透法》第 4 條
6	受滲透來源之指示、委託或資助，為聚眾強暴脅迫，妨礙秩序；或者對於合法的集會遊行，施以強暴脅迫	《反滲透法》第 6 條
7	受滲透來源之指示、委託或資助，進行的遊說行為	《反滲透法》第 5 條，有爭議
8	接受陸方免費招待或資助，並且具體在高雄，發展為中華人民共和國發聲，或栽培日後進軍台灣政壇之組織。	國安法第 2-1 條 可留意輔導陸配、台商、臺生的組織，已有陸配以此罪被起訴（台北地檢署 109 年度偵字第 29919 號起訴書）
9	接受陸方免費招待或資助，蒐集支持台獨人士的訊息，回傳給中共機關或團體 <sup>76</sup> 。	國安法第 2-1 條 可留意輔導陸配、台商、臺生的組織，已有陸配以此罪被起訴

資料來源：本研究整理

<sup>76</sup> 此點可能有爭議，因為蒐集台獨人士訊息，實難構成刑法或國安法、國家機密保護法之「刺探公務機密」罪。因為台獨人士訊息，有太多種類與態樣，只要在媒體報導、或社群媒體上，有此類訊息，應無所謂機密性質。如果涉及個人資料的侵犯，則已經該當個資法的處罰。然而如果只是一般姓名等資訊，並不涉及由公務人員掌理的機密，似難構成違反國安五法上，刺探或收集公務機密之罪。

表20 應不致觸法，但可提醒人民注意的行為

號次	應不致觸法，可提醒人民注意的行為	理由
1	接受無對價關係的免費旅遊招待	新莊里長洪少欽帶團赴大陸接受招待旅遊，新北地院 110 年 1 月 8 日判洪無罪。
2	接受大陸落地招待，回台後，以「增進高雄市民財富，增加兩岸人民相互瞭解，而且不妨礙國家安全與機密，不涉及一國兩制」的原則，向高雄市府、議員遊說。	《反滲透法》第 5 條的反面解釋，而且落地免費招待，也應無對價關係

資料來源：本研究整理

綜上所述，高雄市政府應遵循「國安五法」，也輔導市民守法。從本章分析相關法規與案例後，建議高雄市政府可建請中央，以「負面表列」的方式，列出人民可能觸犯「國安五法」的行為，予以發布，使得人民有所依循。高雄市府也可發布自己的「勸說規範」，以輔導市民，特別是與大陸有更密切往來的陸配團體。

## 第五章 大陸惠台政策對高雄市之影響

### 第一節 大陸惠台政策對高雄市之影響相關研究文獻綜整

近年來大陸對台政策從「讓利模式」走向「惠台政策」，也從「雙邊談判」走向「單邊作為」，對此我陸委會看待兩岸城市交流的立場主要為：<sup>77</sup>

一、政府支持合於規範的兩岸城市交流，並認為任何交流應秉持「對等尊嚴、健康有序」原則開展，不應設置任何政治前提和不當干擾，方有助於兩岸關係良性互動與長遠發展。二、未來本會將持續與各縣市政府溝通合作、提供必要協助，以發揮政府兩岸政策的一體綜效，並保障臺灣最大利益。

但有鑑於陸委會之政策說明難以具體含括兩岸城市交流實務現況，尤其在大陸方面不斷釋出新的政策、2020 年七月通過《香港國安法》後兩岸生態丕變，而我政府在顧慮大陸持續滲透下陸續通過「國安五法」與《反滲透法》，也對兩岸交流面向進行部分限制。為理解大陸惠台政策之變化對高雄市進行城市交流的可能影響，將以近年的相關文獻來進行分析探討。

從近年探討兩岸城市交流的學術論文來分析，我們可以看到研究者針對兩岸城市實務發展面向，探討統整了幾個有趣的觀察。第一，臺灣政府針對兩岸城市外交實質上並無建構完善整合管理及分權機制，使兩岸交流中央業務單位間各自為政，地方政府參與大陸事務迫於自立，彼此的互信度不高，溝通不良是府際運作關係的主要特徵。因此地方政府時常擁有自己桌面下的議程，成為爭鬥式各自為政型地方政府（coming apart and contentious local government）。未來唯有以「兩岸和平交流，城市分權治理」為主、「城市柔性實力，兩岸跨域發展」為輔，建構一個有效、突破性的全台城市外交兩岸交流藍圖，才有可能解決此一弊病。當然，除了城市官方外交居中心位置外，民間公共外交才是最穩固的基礎，我政府與社會應可有不同的協處方式。<sup>78</sup>

<sup>77</sup> 陸委會，〈政府對兩岸城市交流的立場為何？〉，2018 年 11 月 22 日，《行政院大陸委員會》，<[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=7769B1BD01306B45&sms=7C8440BC86E48FD9&s=A8220A633ACEA33D](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=7769B1BD01306B45&sms=7C8440BC86E48FD9&s=A8220A633ACEA33D)>。

<sup>78</sup> 王春雅，〈兩岸交流管理與突圍之研究：以臺灣二線城市花蓮赴陸外交經驗為例 2011-2015〉（臺北：國立政治大學亞太研究碩士學位論文，2016 年）。

第二，中國希冀藉由崛起的經濟力為達到「以經促統」的目標，於 2005 年與當時在野的國民黨建立經貿交流平台，陸續推出一系列的「惠台政策」，但「惠台政策」實施十年來卻與中國對台政策目標背道而馳。透過比較台南學甲地區執行虱目魚契作，及苗栗縣創新執行大閘蟹養殖技術輸出，可以發現：一、地方政府代理取代買辦，使讓利成本降低並提高效率。透過將大閘蟹養殖技術與苗栗分享，不僅成為大陸宣傳兩岸農業交流的典範，也改變國人對兩岸交流的觀點。二、「經濟歸經濟，政治歸政治」，但長期卻有聚砂成塔之效。從過去虱目魚採購到大閘蟹技術輸出，都有助於大陸營造與基層良善互動的成效，對於降低政治敵意有正面累加功能。三、政府買辦退場，民間第三軌接手交流。大陸透過與台灣的民間協會簽署合作協議，即使官方合作管道結束後，仍能對基層發惠攏絡效果。四、「惠台政策」只是短期利益，難以維繫長期合作關係。著眼於「以經促統」的政策導向，當發現對台政策沒有改變台灣統獨認知時，後續政策就難以為繼。

79

第三，習近平上台後採單方主義作為以促進兩岸的經濟社會融合，推出諸多「惠台政策」。藉由分析「惠台 31 條」及其施細則條文，可以發現大陸地方政府有「因地制宜」的輪廓，突顯地方政府各所偏好的優惠類型。透過檢證台商協會數量、各地台商投資總額及台灣人在當地數量為分析指標，可以理解到大陸地方政府的對台政治、經濟、社會交流與該地實施細則之優惠程度呈現正向關係，具有高交流度、低優惠與低交流度、高優惠兩種類型，殊值我政府與社會共同思考。<sup>80</sup>

從以高雄市為主體，面向大陸交流的研究中可以歸納幾點看法：一、要能有效推進高雄與大陸東南沿海城市之間的交流，應先確立高雄市自身發展定位與資源，因此在進行兩岸城市交流之前，高雄應先強化自身各項結構，在老城市的現狀尋求發展的新動能，並由內而外化解中央與地方爭端，以及兩岸關係方面衝突。二、在有關高雄市與大陸東南沿海城市之間的交流，可建構城市與首長交流

<sup>79</sup> 林添進，《中國農業惠臺政策對於兩岸交流之影響——以苗栗縣大閘蟹為例》（嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文，2016 年）。

<sup>80</sup> 陳冠宇，《因地制宜：習近平時期中國大陸地方政府惠台政策內容之比較》（臺北：國立政治大學東亞研究所碩士論文，2020 年）。

平台，在中央授權與兩岸關係互信之下，透過友好城市、姐妹城市的互惠交流與分享，擴張高雄市南南合作的交流活動版圖。三、兩岸城市交流，高雄市可以「建構智慧城市與智慧產業（人工智慧、大數據、雲計算、區塊鏈及智慧運動產業等）、致力永續城市、擴大夜經濟城市型態」做為與大陸城市進行交流的重點。四、目前中共對台已將目標對象轉向民間社會，議題涉及兩岸經濟社會文化交流等整體面向，透過混合軟硬實力為內容的銳實力，企圖製造台灣內部的矛盾、對立與衝突。高雄與大陸城市間的交流，不應只注重有利因素，也必須想辦解決不利因素；更重要的是，高雄市必須妥善管控兩岸城市交流時所產生的風險。

若是觀察學者關注兩岸城市交流的議題來看，可以發現多數學者關切的面向重疊度頗高，但也提供我們有助益的視角。第一，在「城市交流與兩岸關係發展」的總體面上，就地方政府的看法而言，結合民間組織推動城市交流是城市治理國際化之國際趨勢。根據民調結果，71%的高雄市民支持與大陸進行城市交流，2019 年時任高雄市長韓國瑜訪問港澳陸三城市也爭取到新台幣 52 億元農產品訂單。是以，中央政府或可正面看待地方政府與大陸進行城市交流，並給予各項奧援，當面對大陸藉機進行統戰時，地方政府也會瞭解如何因應。<sup>81</sup>第二，在看待「現階段城市交流對兩岸關係發展的影響」，在 2010 年兩岸簽訂 ECFA 之後，中共對台工作開始強調「向南移、向下沉、向綠傾」的論點，一方面與民進黨政治諸侯交流接觸是中共對台工作的邏輯必然；在民進黨新政上臺後，為迫使蔡英文總統接受九二共識，基於「立場堅定」的需要，對民進黨執政地方縣市一律封殺，也是邏輯必然；另一方面，「向南移、向下沉」則是繞過我中央政府與國民黨中央，直接進入台灣各縣市與各種基層組織建立接觸管道，常跟地方社團與農漁會公廟等基層組織的工作結合在一起。由於新時期開始，中共再次改變過去對台模式，未來要想拿到惠台措施，就必須到大陸去，未來強化民間交流是要把台灣的人、社團與各類利益團體拉到中國大陸去進行交流，意即強調「拉出」而淡化「打進」。而中共對於藍營執政的縣市長要求，也不會照單全收，藉以展現中共才是主導者的強勢作為，這將是「習近平一國兩制」下城市交流的新思路。<sup>82</sup>

<sup>81</sup> 〈『城市交流與兩岸關係學術研討會』〉，《國策研究院》，2019 年 4 月 28 日，<<http://inpr.org.tw/m/405-1728-365, c108. php?Lang=zh-tw>>。

<sup>82</sup> 同註 55。

第三，就「2015 年雙城論壇」經驗來看，兩岸關係的交流互動進入交流協商時期後，逐漸由中央擴展到地方層級，前台北市長郝龍斌從 2010 年開始推動的「台北-上海城市論壇」（簡稱『雙城論壇』）已成為兩岸城市交流的典範。由於地方政府期望透過兩岸的交流合作，為民眾與產品尋找就業及銷售的市場，也藉此彰顯所屬城市的地位，構成了兩岸城市交流的發展。「雙城論壇」中的台北經驗可以為兩岸城市交流帶來下列的影響與啟示：1、兩岸城市交流對於兩岸關係發展具有高度互補作用；2、「善意、彈性與妥協」是解決兩岸關係僵局的關鍵態度；及 3、台北經驗的外溢作用將在兩岸間進一步擴大。若以台北經驗前瞻高雄，則高雄市有望成為台灣南部各縣市的領頭羊，務實推動與中國大陸東南各省及所有東南亞國家的合作，定期和區域內重要城市舉行「城市論壇」以及舉辦多邊貿易商展等，深化各大城市之間的多元合作與互惠交流。<sup>83</sup>

第四，若是觀察「兩岸城市經貿交流及農產品銷售」議題，可以發現兩岸城市交流雖會對兩岸關係產生擴展效應，但兩岸「城市外交」未來發展是否可能與中央政府的職權產生競爭、矛盾甚至衝突，還待探討。兩岸處於政經疏離形勢下，夾帶政治目的的兩岸經貿，常讓臺灣民眾深陷「國家主權」與「經濟利益」權衡輕重的兩難困境。在兩岸互動交流的過程中，中國的特色主義價值與台灣的民主核心價值仍有很大的距離落差，也形成兩岸進一步深化合作的最大挑戰與障礙。但兩岸城市交流仍應思考幾個面向：1、兩岸之間應盡快恢復一個可持續與正常溝通管道，以解決一些非關政治但對產業發展與兩岸經貿局勢非常重要的問題；2、城市間經貿交流互動及「城市外交」為目前全球化之趨勢；但經貿議題常外溢成為國家戰略或安全議題，台灣在「拚經濟」之同時亦須「顧主權」；3、台灣想把農產品「長期」「穩定」賣出去並賣得好價錢，必須靠中央與地方分工合作，以全球為市場並建立安全管控機制；及 4、台灣農業及相關食品部門應對中國大陸出口具附加價值率高之優勢農產品，使台灣農產品出口至中國後能具有較強競爭能力。<sup>84</sup>

<sup>83</sup> 同註 55。

<sup>84</sup> 同註 55。

第五，兩岸城市交流是中國大陸與台灣溝通聯繫的主要機制之一，城市交流介於政府和民眾交流之間，2016 年隨著台灣政權輪替後，兩岸交流大環境生變，兩岸城市交流也大幅被限縮，包括桃園市與重慶市定期舉辦的「桃渝大都會論壇」被取消，而參加由高雄市舉辦的「2016 全球港灣城市論壇」的大陸城市數量也驟減。兩岸城市交流在台灣方面呈現出藍多綠少、北多南少的特徵，而大陸參與兩岸城市交流則表現為東多西少、南多北少的特徵。此外，大陸對於兩岸城市交流也出現差異化對待，故而藍綠不同政黨執政縣市在兩岸城市交流中有區域化、集中化現象。而因為政治因素，兩岸城市交流出現轉變為以民間為主體的現象，由於「官冷民溫」將成為兩岸城市交流的新常態，因此委託民間團體主辦兩岸城市間的軟性活動，將可能成為兩岸城市交流的型態。<sup>85</sup>

最後，從兩岸城市交流的互動經驗而論，多數共識應可歸納如下：<sup>86</sup>

一、兩岸城市交流乃是趨勢也符合兩岸人民的利益與福祉，我中央政府應正面看待兩岸城市交流並適當參與，讓陸委會及海基會扮演積極的角色。運用中央的資源，積極並建設性地與地方政府協調，交流過程中如發生體制或法律方面的問題，則應積極修改各項法規讓地方政府解套；另方面地方政府亦應本著維護國家尊嚴及人民有利原則，配合中央政策，一方面促進地方繁榮，另方面也達致國家整體利益。透過中央與地方政府相輔相成，防範各種因城市交流可能產生對我不利的負面效應。二、兩岸城市交流的應建立在政治互信原則，其內容以官員及人民互訪、農產品等貿易、及相互投資等低政治高民生項目為主，雙方的政治歧異不應成為兩岸城市交流的阻力。我執政當局應對臺灣人民民主素養具有信心，過去兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的實踐並未反映在選票上，大陸藉由城市交流進行統戰，大部分臺灣人民都很瞭解，也配合中央政府因應。三、兩岸體制不同，兩岸政府對城市交流的目的與手段均不同，臺灣方面盼藉由城市交流突破兩岸政治格局，對兩岸關係產生正面影響，反之中共方面將之視為政治操作，其實是低估臺灣人民的智慧。兩岸均應展現智慧，雙方關係才能正面開展。

<sup>85</sup> 蕭衡鐘，〈兩岸城市交流的發展變化〉，《台海網》，2020 年 6 月 15 日，<http://www.taihainet.com/news/twnews/bilateral/2020-06-15/2395747.html>。

<sup>86</sup> 同註 55。

## 第二節 高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題-運用焦點座談會

為了蒐整高雄市各界人士以及兩岸交流專家學者相關意見，辦理三場焦點座談會，分別聚焦在經貿、社會以及惠台措施等三個層面。本節就高雄市兩岸經貿交流焦點座談會作重點整理，相關訪談規劃內容與詳細會議記錄可見附錄：

### 一、辦理情形

高雄市兩岸經貿交流現況座談會根據高雄市重要經貿交流部分以及業界人士是否對於兩岸交流法規與政策有所疑慮進行訪談，本次會議於 2020 年 7 月 24 日假高雄市政府研考會第一會議室辦理，並主要邀請高雄在地經貿界人士與會。

表21 「高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題」座談會人員與議題

與會人員與單位	討論議題
義守大學財務金融管理系	李樑堅教授
成功大學法律學系教授	蔡志方教授
高雄市進出口商業同業公會	謝慶堂常務監事
高雄市閩商發展促進會	陳孝忠理事長
全國商業總會國際品牌經紀人	張簡柔安董事長



圖7 「高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題」座談會辦理情形

## 二、討論重點

本次會議主要聚焦在國際局勢與現有兩岸關係下，高雄市辦理兩岸經貿交流可能的限制與前景。其重點有下：

- (一) 《反滲透法》可能會讓業界產生「寒蟬效應」。
- (二) 兩岸關係就牽涉到很多層面，台商對於一些敏感性字眼與行為要避免就不容易。
- (三) 中國大陸地方官員在業績壓力下會持續推動兩岸交流，台商可能會被逼得表態與選邊。
- (四) 「國家安全」從《刑法》、《國家安全法》、《國家機密保護法》、《兩岸人民關係條例》、《反滲透法》來說，問題重點在於一個人，「是誰」，「何處」，「做了什麼事情」。
- (五) 國家安全與兩岸之間的法規適用性可能將來會產生難題，例如「國安五法」與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，適用那一個？特別法與普通法如何選擇？
- (六) 目前高雄市台商仍然面臨許多困境，例如「匯款」困難、成本提高等。

(七) 台商適應力非常強，然仍然需要政府的協助，推動品牌、以及擴展市場等。

## 二、會議結論

本次會議大多數與會專家學者與代表，皆表達了以下主要關切：

- (一) 高雄經貿界與兩岸城市交流之相關問題目前因為疫情影響並不明確。
- (二) 台商目前對於「國安五法」與《反滲透法》可能產生影響不清處。
- (三) 高雄市與中國大陸城市辦理相關交流活動對兩岸交流與城市發展有助益。
- (四) 地方政府或中央相關權責單位可以制定規範準則或注意事項，讓台商或兩岸交流從業人員對於法規更清楚，且有所依循。

### 第三節 高雄市社會交流現況與面臨之問題-運用焦點座談會

#### 一、辦理情形

高雄市兩岸社會交流現況座談會根據社會交流議題，邀集相關人士就兩岸交流交流政策法規以及高雄市與中國大陸城市交流前景進行座談研討，本次會議於2020年8月28日假高雄市政府研考會第一會議室辦理。

表22 「高雄市兩岸社會交流現況與面臨之問題」座談會人員與議題

與會人員與單位	討論議題
中山大學	林文程特聘教授
高雄地區公證人公會	伍婉嫻理事長
中華海峽兩岸企業交流協會	黃鳳仁副秘書長
中山大學公共事務管理研究所	汪明生教授
樹德科大金融管理系	吳建德教授
高雄市兩岸和平發展促進協會	晏揚清會長

台新銀行	李銘順副總經理	高雄市政府可以對於兩岸交流提供什麼樣的協助？
------	---------	------------------------



圖8 「高雄市兩岸社會交流現況與面臨之問題」座談會辦理情形

## 二、討論重點

本次會議主要聚焦在國際局勢與現有兩岸關係下，高雄市辦理兩岸經貿交流可能的限制與前景。其重點有下：

- (一) 「國安五法」或是《反滲透法》的通過與實施。當然對兩岸的交流會引起一些不穩定，這是不可避免的。
- (二) 兩岸民間交流，就公證人的角度來看，這次的《反滲透法》恰巧碰到武漢疫情，所以感覺不出來有什麼特別的差別。
- (三) 雖然兩岸在公證相關業務上交流非常密切，但是因為目前兩岸關係緊張局勢，許多社會交流停擺，中國大陸也會對許多交流活動進行限制，例如海基會官員無法陪同赴中國開會。
- (四) 政府可以支持民間來辦理兩岸社會交流活動，不僅可以促進交流，並且可以協助活絡經濟發展。

(五) 中國大陸對台灣高教發展，對人才的外流，虹吸現象到中國大陸的這種情形是與日俱增，嚴重性也是非常的明顯，台灣的政府不應該掉以輕心。

(五) 兩岸金融犯罪與掏空的問題，須透過兩岸之間的交流與執法來解決，台灣也不得不注意這一塊。

## 二、會議結論

本次會議大多數與會專家學者與代表，皆表達了以下主要關切：

(一) 《反滲透法》跟「國安五法」，目前對於社會交流的影響應該不是這麼大。

(二) 高雄市政府，做一個「只經社不政治」的一個模式跟處理，促進百工百業交流。

(三) 高雄市在城市交流上可借助民間力量，在交流規劃上可以嘗試「南南」交流模式。

## 第四節 大陸惠臺政策對高雄市之影響-運用焦點座談法

### 一、辦理情形

就大陸惠臺政策對高雄市之影響，本研究邀集相關專家學者針對惠臺政策措施進行討論與意見交流。本次會議於 2020 年 9 月 7 日假立法院中興大樓一樓 103 會議室辦理。顏建發、趙之敏、連雋偉、董嘉惠(代為出席)、盧政峰、關治維、田飛生(列席)

表23 「大陸惠臺政策對高雄市之影響」座談會人員與議題

與會人員與單位	討論議題
健行科技大學企業管理系	顏建發教授
中華民國公證人公會全國聯合會會員代表	趙之敏副理事長
中國時報	連雋偉 副總編輯
中華青年交流協會	董嘉惠副秘書長
國立金門大學國際暨大陸事務學系	盧政峰教授
泰鼎法律事務所	關治維律師
立法院	田飛生(列席)



圖9 「大陸惠臺政策對高雄市之影響」座談會辦理情形

## 二、討論重點

本次會議主要聚焦在中國大陸「對臺措施」吸引台商與台灣民眾赴大陸經商、學習、定居等政策下，對於兩岸城市交流與高雄市政府發展的影響。其重點有下：

- (一) 2019 年「習五條」公布後，大陸城市交流又多一些東西。就是說，未來交流不能「只經不政」，要「政經融合」，許多地方制定「惠臺措施」細則也依循這原則。
- (二) 這次疫情影響，所以許多惠臺政策也難以使上力，並未對於台灣民眾有特別的吸引作用。
- (三) 某些惠臺政策，例如讓臺生用學測成績申請大陸學校對臺灣學生是有吸引力的。
- (四) 「國安五法」、《反滲透法》等措施可能造成寒蟬效應，然後可能產生「外溢效應」，讓行政法院駁回許多兩岸相關案件
- (五) 大陸現在先不去強調「認同」，改採實惠性作為，像浙江最近有 30 多位臺灣年輕人在賣茶

## 二、會議結論

本次會議大多數與會專家學者與代表，皆表達了以下主要關切：

- (一) 針對《反滲透法》跟「國安五法」，行政單位「畫紅線」相當重要
- (二) 高雄可以透過機會了解臺灣年輕人的需求是什麼。然後從南部視角來看兩岸關係，去結合年輕人的興趣以及強化南部的優勢為目標，舉辦相關的兩岸城市交流活動。
- (三) 高雄市可以先從國際城市交流，在轉入兩岸城市交流，彼此結合，讓兩岸城市交流協助推動高雄城市國際化的目標。

## 第五節 高雄市辦理兩岸城市交流座談會

### 一、辦理情形

就《反滲透法》跟「國安五法」以及大陸惠臺政策對高雄市之影響，本研究再次邀集相關專家學者針對相關議題進行討論與意見交流。本次會議於 2020 年

12 月 21 日假新板希爾頓飯店會議室辦理。出席專家學者包含了范世平教授、蔡季廷教授、王智盛教授、揭仲研究員、陳學驛律師。

**表24 「高雄市辦理兩岸城市交流」座談會人員與議題**

與會人員與單位	討論議題
國立台灣師範大學政治學研究所	范世平教授
國立臺灣大學政治學系	蔡季廷教授
中央警察大學國境警察學系	王智盛教授
國家政策研究基金會	揭仲研究員
道誠聯合法律事務所	陳學驛律師



**圖10 「高雄市辦理兩岸城市交流」座談會辦理情形**

## 二、討論重點

本次會議主要聚焦在高雄市辦理兩岸城市交流，需在法規上以及政策上有哪些可以參考與注意的重要事項。其重點有下：

- (一) 這項法律對地方政府的影響不大。因為它主要是規範中央的權限，對於地方在惠台或交流上的影響可能沒這麼大。
- (二) 《反滲透法》的最大問題是造成了「寒蟬效應」。嚴重修法之後的所謂「重大政治性議題」，地方政府在解釋的空間上會縮小，就算在疫情之後雙方恢復交流功能也會有所限縮
- (三) 要以區分惠臺措施與國安相關法規影響的群體。正如剛剛蔡老師提到，不管是高科技業，或是地方團體等，限制兩岸交流對他們的影響都不同，例如國防相關產業就與國安法規相關，但是社會交流可能較少直接觸及《反滲透法》等。
- (五) 中國大陸的「精準統戰」，高雄市政府因應的方式或許是先思考何種交流市府有意願辦理的，例如中小學的體育交流、藝文類型的交流，市政府要持何種態度，都要盤點。

## 二、會議結論

本次會議大多數與會專家學者與代表，皆表達了以下主要關切：

- (一) 高雄市政府應該去盤點一下過去幾年在兩岸交流上，原本要做什麼與已經做了什麼，再配合剛剛談到的對方的意願，以及去盤點你的需求，許多局處都可能有相關交流經驗與網絡，在經濟、城市行銷或政治上的一些作為等都可以去思考「轉守為攻」。
- (二) 高雄市政府應該「借力使力」，針對比較符合高雄市政府利益的一些活動，給予輔助、獎助或是協助等方式。
- (三) 高雄有一些國防產業的聚落，市府可能要注意是有很多種工商團體參訪的時，如台船等。高雄市政府可以透過國防產業協會，建立起一個名單。防止之後，當有團體申請到參訪的時候。如果他有申請到名單上的產業時，可以盡可能的避免掉一些麻煩。

## 第六章 高雄市與大陸城市交流未來可能面對之影響與相關建議

本研究透過座談與文獻研析，加之回顧相關文獻以及法規研析後，可總結以下發現。

### 一、《反滲透法》的相關規範制定尚未明確

首先是《反滲透法》或「國安五法」可以更進一步釐清相關利害關係以及觸法的界線。座談會中無論是高雄在地的經貿從業人員、社會交流從業人員，或是研究兩岸關係的專家學者，都認為目前的《反滲透法》仍然需要界定更加清楚，然因為這是屬於中央的權責，地方政府僅能呼籲市民大眾注意此法，此外，除了明確性之外，相關國安法規規定必須避免重複，蔡志方教授就提到「國安五法」裡面，重複性規定是最為忌諱。同樣一件事情，不用規範在很多法律裡面，這沒有必要。現在這裡面很多概念，有很多模稜量可的含意或詞彙。這違背法治國家，「法要明界線」。連雋偉副總編輯也提到《反滲透法》的問題，像影響公投等。「國安五法」修正後裡面有很多不確定的法律概念，像如何說明「幫助」、「受指示」等。所以，會導致兩岸交流越來越困難。不過如林文程教授所言，「國安五法」或是《反滲透法》當然會引起一些人的焦慮或是擔心，但台灣目前是一個民主政治的社會，司法體系你要把一個人判罪必須證據確鑿。從此來看，儘管法規未明確，台灣的政治體制仍有保障人權的措施。

### 二、美中競爭、兩岸角力與武漢疫情影響下，高雄市兩岸城市交流推動效果有限

兩岸城市交流因為疫情的關係，導致許多交流活動推動受限，從本文回顧的高雄市政府在政治、經貿以及社會交流上，都因為疫情關係有所影響。而除了疫情之外，中美關係的大格局，以及兩岸關係的態勢，都左右著地方政府要推動兩岸交流活動的範圍。座談會中連雋偉副總編輯就談到對疫情後的城市交流能扮演多大的角色持保留態度，「兩岸城市交流受限於中美與兩岸之間的氣氛。基本上，兩岸過去的城市交流達成幾個重要的進展。比如說，熊貓來台等。但不要忘記，當時的兩岸關係是和緩的。現在的兩岸關係是像準敵國狀態，城市交流很難去扮演什麼政治的角色。」

### 三、因疫情與兩岸交流驟減，「國安五法」與《反滲透法》對城市交流影響並不顯著。

相對於此，訪談中各界人士與專家學者似乎對於「國安五法」或是《反滲透法》是否影響兩岸關係或是兩岸城市交流，採取較保守的態度。無論是業界人士或是社會交流人士，似乎目前尚未感受到太多「國安五法」或是《反滲透法》對於其從事兩岸交流的限制與影響。例如陳孝忠董事長談到「事實上，不修定這個《反滲透法》，在我們台灣現行的這個法律裏頭，也已經足夠來作一些防範。」，從事兩岸法律相關事務的趙之敏副理事長也認為「關於「國安五法」與《反滲透法》，它公布的時間是 1 月 15 日，那時疫情已經發生。所以，我們目前看不到它的影響；反倒是，疫情的影響更為直接。」，伍婉嫻公證人協會理事長也認為這次的《反滲透法》恰巧碰到武漢疫情，所以感覺不出來有什麼特別的差別。吳建德教授也談到，《反滲透法》剛好遇到新冠肺炎—covid-19，這個天災或著是人禍的一個阻礙。所以目前似乎還沒有真正看出來他的影響，晏揚清會長也認為雖然法規會造成「寒蟬效應」，但是對民間交流影響應該不是這麼大。由此觀之，各界尚未受到兩岸政策措施與法規如《反滲透法》對其從事兩岸交流的影響，究其原因有：(1)新冠肺炎疫情大幅減少兩岸交流、(2)兩岸政治競爭已讓各界了解兩岸交流環境的嚴峻。

綜整各界專家學者意見以及相關法規研析，就高雄市政府針對兩岸城市交流的政策思考，本研究整理以下評估與建議：

#### 一、短期：釐清法規疑義並盤點兩岸交流相關產業與民間團體加以宣導呼籲

綜整專家學者意見與法規研析的結果，建議短期可以分兩步走，第一步將現有兩岸政策法規的影響釐清，第二步透過行政機關的宣導與呼籲，例如製作注意事項手冊等方式，讓高雄市府各單位以及民間相關團體等，對於兩岸交流的法規限制有較明確的認知與了解，如此也可以避免因辦理兩岸交流後產生的各項疑慮，進而造成行政機關負荷，增加行政機關與民間團體與大眾的成本。例如蔡志方教授就建議陸委會或地方單位可以提供一份手冊，關治維律師也提到，「國安

五法」或《反滲透法》畫紅線是重要的。行政機關可以告訴人民那些事是不能做，那些可以。李樑堅教授也談到從高雄市政府的角度，可以對於在陸投資的高雄廠商，用一些法律上的解析、案例上的分析或對大陸一些經營的條件，提供一些適時的資訊的整理。並且跟他們展開互動，告訴他們不要踩到風險或底線、以及如何自處。代表業界的謝慶堂董事長也認為，若由市政府或國家單位，能夠以援引等方式弄一個教戰手冊，讓業者可以有一個遵循更好。其他如顏建發教授、趙之敏副理事長，都認為若列一個施行細則，政府將目標更完備將對兩岸交流更有幫助。

依此，短期之具體作為之建議如下：

- (一) 依法制定交流須知：首先建議地方向中央政府共同釐清「國安五法」與《反滲透法》之法規相關疑義，並且制定交流相關資訊準則，好讓民間可以依循。
- (二) 建立中央與地方政府國安法規人員交流或支援機制：有鑑於「國安五法」與《反滲透法》等法律要件之界定，乃順應中央政府因應兩岸情勢變遷而有不同。應可提請建立主管機關陸委會與地方政府之聯繫機制，透過定期會議之舉行，亦或是人員調派支援，當可避免地方政府在爾後兩岸互動中不必要困擾。
- (三) 建立高雄市兩岸交流資訊平台網站：以專屬網站的方式，放上相關交流法規資訊，來向高雄市有兩岸交流需求之民間團體組織進行法規宣導，避免辦理活動時觸法。此外，亦可以藉由此平台，以非強制性方式建議各民間團體回報與中國大陸進行交流之活動，讓高雄市政府更能夠掌握高雄市民間辦理兩岸交流之動態。
- (四) 平台提供法規諮詢：透過上述兩岸交流資訊平台，可提供相關兩岸交流法律資源，來由政府提供民間辦理兩岸交流，盡量避免民間團體可能觸犯相關法規。

(五) 盤點高雄市府的國防產業：近年來因為政府推動國艦國造、國防自主等策略，國防產業蓬勃發展，依此發展趨勢，有許多國防產業相關之公司企業座落於高雄市內。若高雄市府需確保國家安全以及辦理城市交流不違反國安相關法規的情況下，涉及國防相關的產業必須特別注意小心。因此，建議高雄市政府應著手盤點與國防產業相關之企業，並加以宣導兩岸交流法規相關資訊，並且建立長期的了解與追蹤，方可減少高雄市辦理兩岸城市交流時，觸及國安相關議題與法規之可能。

## 二、中期：強化管理引導地方經貿、宗教文化等相關團體

在法規清晰且民間認知充足的情況下，政府現行兩岸政策對於高雄市政府的交流因屬於保護性質，因此在各項法規到位後，地方交流的中期目標，應可思考如何在國家安全優先下，能夠強化地方政府在兩岸交流與促進和平之角色，兩岸城市交流建立一套定期且有效的機制，將有利高雄市政府的市政發展。許多專家學者也提到這樣的優勢，例如廖達琪教授談到若高雄可以跟廈門或深圳有契機可以建立交流機制，可以去跟中央談，可以結合三地的服務業，建立一套類似台北與上海的雙城論壇機制。在社會交流上，董嘉惠副秘書長也談到他們努力締造了一個安全的環境，讓兩岸學生可以交流互動，透過實際的交流活動與在安全的環境下，有比較直接的互動的話，這樣兩岸學生間關係的建立會是比較健康的。經貿上，李銘順副總經理也認為兩岸之間可以在金融上合作打擊罪犯，以上無論是政治方面、社會方面以及經貿方面的城市交流，高雄市建立的機制性交流或許可以成為重要的平台，也對凸顯高雄優勢有很大的助益。

對於未來地方政府面對大陸惠台政策的合作，應注意的角色該如何拿捏及注意？蔡季廷教授認為，在「國安五法」或《反滲透法》下，地方政府涉及國家機密的機率偏低；但因在中央跟地方政府分權問題上，制度設計有某種程度的重疊，也因在《兩岸人民關係條例》修法後，面對「重大政治性議題」，即使有地方社會的支持，低方政府仍應與中央政府的陸委會透過協同與合作來完成，可以避免尷尬。而重要的是，在未來的兩岸環境之下，中國越來越單邊作為，未來地方政府的執政者是否承認「九二共識」將成為交流的基礎，也成為大陸決定是

否跟你有不一樣的交流方式。面對兩岸交流，地方政府應可建立己身的兩岸互動須知說明，並對於交流界線做出清晰界定，這也有利於地方政府在行動上更為明確。王智盛教授也提出，就大陸當前的「精準統戰」而言，地方政府要去思考的是哪種交流是地方政府有意願、有期待且可以做的。因此地方政府必須先釐清己方對各領域交流的態度，並盤點在兩岸時勢下，安全交流的領域有哪裡，地方政府才有能力面對「精準統戰」。未來面對體育交流、藝文交流，地方政府才能有基本的應對方針。揭仲教授建議，高雄市政府未來應顧慮的是，目前有些國防產業的聚落都在高雄，市府對於未來的兩岸工商團體參訪時，可以透過國防產業協會共同建立安全名單，防止未來參訪交流的一些麻煩。更由於大陸方面因「操之在己」的規劃，早已逐步在城市交流上繞過官方，直接打入地方社團、工商團體等，反而成為地方政府管理交流上的死角。未來可以針對市政府有興趣且也認為安全的交流範疇「借力使力」，透過輔助、獎助或是協助的方式，導引兩岸民間與城市交流活動，往符合高雄市政府利益的方向發展。

依此，中期之具體作為之建議如下：

- (一) 管理與引導地方政府及下轄民間團體兩岸交流方向：誠如本次學者專家的建議，兩岸城市交流固然是兩岸友善互動與地方政府自治不可或缺的一環，但隨著北京政府不斷加大對台統戰力度與深度，也對公權力往來設下前提。高雄市政府宜在理解中央政策發展方向下，訂立有利於己身發展之兩岸交流目標與範疇，並以政策鼓勵方式引導交流活動。並呼籲北京政府在不設前提下，推進兩岸城市之間在社會、文化與商貿等面向的互動交往。
- (二) 提供民間團體兩岸交流相關資源：在高雄市政府推動下，以保障國家安全為前提，可以持續提供民間團體辦理兩岸交流相關資源，來提升高雄市的城市競爭力，並且活化民間資源。在高雄市政府提供民間團體的資源中，亦可以盡量以吸納中國大陸優勢相關產業如電動車、5G 等為目標，來思考建立高雄市的優勢。

(三) 及早因應疫情後的兩岸經貿與社會交流需求：此次疫情雖然導致兩岸政治交流更進一步的下降，以及社會交流的停滯，如陸生無法返台，或是在陸台商回台之困難等，然而兩岸交流仍然有需求，如本研究已分析者，兩岸經貿無論在貿易還是投資，似乎未因疫情而導致大幅度的減少。依此趨勢觀察，兩岸交流在疫情更加受控後，可能需求會有一定程度的成長，建議市府可以就此議題及早盤點高雄市在兩岸經貿以及社會交流的可能趨勢與需求，並且增加兩岸相關需求之人力，及早因應可能的變動。

### 三、長期：在強化高雄經貿優勢下思考建立兩岸城市交流機制

長期來看，在確保國家安全以及法規規範明確的情形下，兩岸城市交流有距離鄰近、溝通便利以及發展相似等優勢，因此對於高雄市政府開拓城市外交以及推動城市轉型與永續發展，具有其利基。高雄市作為港口城市，又蘊含著南台灣的文化底蘊，是南台灣的最主要大城市與港都象徵，一直以來高雄市一直是台灣對外城市交流的重鎮。而兩岸交流是高雄市採取避險策略，擴大城市交流網絡的重要一個環節，不僅可以確保國際局勢演變不影響高雄市的永續發展與成長，也可以強化高雄市在世界城市的競爭力。例如張簡柔安董事長提到把服務業帶到國外去，可以由政府帶領服務業走出國門，將商業或服務業設立一條龍的窗口以提升政府對服務業的重視。或是由政府支持協助民間企業以法人身分參與國際組織或活動，以規避敏感議題。這些在城市交流層面都是可以思考如何使力的地方。具體交流的對象，汪明生教授以及廖達琪教授認為可以從中國大陸南方城市著手，雙邊都可以已強化南方文化的方式，進行所謂的「南南」交流。而長期辦理兩岸交流活動的黃鳳仁秘書長也談到，區域的城市外交是我們高雄可以辦得。高雄市可以透過市府辦國際城市交流，而委由民間辦理兩岸城市交流的方式，來做為避險策略的一環，此外，黃秘書長也談到，兩岸城市交流甚至可以採取以區域性的方式，例如結合高南屏，與中國大陸的主要區塊，如長株潭、京津冀、港珠澳、廈漳泉等地，進行企業、產業以及經貿等議題的相關對話。這也是吳建德教授提到的高雄市政府或許可以擬定一個「只經不政」模式，作為可以促進百工百業交流的一個平台。王智盛教授也提出，針對未來兩岸城市交流，市府可以轉守

為攻的進行思考，其一是政治性的交流，主要是展現高雄不只是對國內也能對於對岸，展現出有能力來處理或推動兩岸的交流事務；其二是經濟性的交流，尋找與高雄經濟發展或整體發展藍圖相關的議題來跟大陸城市互動。只要是對雙方都有利的，在後疫情時代應是可行方向。

依此，長期之具體作為之建議如下：

- (一) 探詢與大陸未來經貿發展合作之契機：著眼於北京政府近年來推動一帶一路及粵港澳大灣區戰略，並鎖定與東協國家之合作。高雄市同樣身為港灣城市、旅遊城市，探詢與大灣區城市共同合作開拓東協國家之市場，應有合作利基。
- (二) 鼓勵建立定期性民間對話機制：高雄類似的定期對話機制，過去曾見的為中共寧波市委與中國國民黨高雄市委共同辦理的雙港論壇，此論壇提供民間企業家與民間團體相關交流平台，此平台也經常性作為兩岸城市交流機制。若在兩岸對等以及兩岸關係允許的條件下，建議市府亦可以鼓勵相關民間對話機制的建立，作為兩岸經貿與社會交流的平台。

## 參考書目

- 一、 〈『城市交流與兩岸關係學術研討會』〉，2019/4/28。《國策研究院》，，  
<<http://inpr.org.tw/m/405-1728-365, c108. php?Lang=zh-tw>>。
- 二、 〈四大面向及八大強臺策略 務實因應中國大陸對臺 31 項措施〉，  
2018/3/16。《行政院全球新聞網》，，  
<<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/70ea5798-56c6-4fbc-ba06-730ac87264df&hl=zh-TW&gl=tw&strip=1&vwsrc=0>>。
- 三、 BBC，2020/5/18。〈肺炎疫情：世衛大會博弈 中國承諾援助 20 億美元 認可 WHO 主導調查〉，《BBC 中文網》，  
<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52705233>>。
- 四、 Brian D. Smith and Robert Kelner, 2019/6/5. “Florida FARA Case Leaves Troubling Precedent,” GOVINGTON, <<https://www.insidepoliticallylaw.com/2019/06/05/florida-fara-case-leaves-troubling-precedent/>>.
- 五、 Department of Justice, 2019/11/13. “RECENT FARA CASES,” Department of Justice, <<https://www.justice.gov/nsd-fara/recent-cases>>.
- 六、 Department of Justice, 2019/8/7. “Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, for the six months ending June 30, 2018,” Department of

Justice, <<https://www.justice.gov/nsd-fara/page/file/1194051/download>>.

七、 Jack Stubbs, Ginger Gibson, 2017/11/14. “Russia’s RT America registers as ‘foreign agent’ in U. S.,” REUTERS, <<https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-media-restrictions-rt-idUSKBN1DD25B>>.

八、 Josh Zumbrun, 2020/6/15。〈全球貿易前景暗淡之際，對華貿易成為美國外貿亮點〉，《華爾街日報》，，  
<<https://cn.wsj.com/articles/%E5%85%A8%E7%90%83%E8%B2%BF%E6%98%93%E5%89%8D%E6%99%AF%E6%9A%97%E6%B7%A1%E4%B9%8B%E9%9A%9B%EF%BC%8C%E5%B0%8D%E8%8F%AF%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%88%90%E7%82%BA%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%A4%96%E8%B2%BF%E4%BA%AE%E9%BB%9E-11592192413>>。

九、 Lisa Lambert、Mark Hosenball、Karen Freifeld、Nathan Layne, 2019/1/18. “Skadden law firm, linked to Manafort, settles U. S. foreign agent violations,” REUTERS,  
<<https://www.reuters.com/article/legal-us-usa-skadden/skadden-law-firm-linked-to-manafort-settles-u-s-foreign-agent-violations-idUSKCN1PC044>> .

- 十、 McKinsey China, 2019/7/2。〈中國與世界—理解變化的經濟聯繫〉，《McKinsey&Company》，〈<https://www.mckinsey.com/中国与世界：理解变化中的经济联系//>〉。
- 十一、 工信微報，2016/8/20。〈五大工程實施指南發佈 系《中國製造 2025》首批配套檔〉，《中國國際工業博覽會》，〈<http://www.ciif-expo.com/plus/view.php?aid=1689>〉。
- 十二、 工商時報 數位編輯，2020/6/9。〈衝破疫情封鎖！高雄果品外銷 逆勢成長4%〉《工商時報》，〈<https://ctee.com.tw/news/industry/282695.html>〉。
- 十三、 中央社，2020/10/3。〈武漢肺炎全球最新情報〉，《中央社》，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010030018.aspx>〉。
- 十四、 中央銀行，2019/3/21。〈央行政監事會後記者會參考資料〉，《中華民國中央銀行全球資訊網》，〈<https://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/95216203271.pdf>〉。
- 十五、 中華經濟研究院，2019。《108 年度國際經濟整合趨勢下，南部產業的衝擊、商機及升級轉型研究，工作項目一由全球主要港灣、重工業城市發展探討城市轉型策略—以高雄為例研究》，台北，經濟部，《中華民國經濟部》，〈[https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/information/Information.aspx?kind=03&menu\\_id=1350&info\\_id=1109](https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/information/Information.aspx?kind=03&menu_id=1350&info_id=1109)〉。
- 十六、 王長鼎，2021/1/8。〈新莊里長大選前帶團大陸遊 遭爆金主是南京市台辦獲判無罪〉，《聯合報》，

〈[https://udn.com/news/story/7321/5157986?from=udn-referralnews\\_ch2artbottom](https://udn.com/news/story/7321/5157986?from=udn-referralnews_ch2artbottom)〉。

十七、王長鼎，2021/1/9。〈選前帶團遊陸 南京市台辦出資 里長無罪〉，《聯合報》，

〈[https://udn.com/news/story/7321/5159939?from=udn-relatednews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7321/5159939?from=udn-relatednews_ch2)〉。

十八、王春雅，2016。《兩岸交流管理與突圍之研究：以臺灣二線城市花蓮赴陸外交經驗為例 2011-2015》。臺北：國立政治大學亞太研究碩士學位論文。

十九、台北市政府，2017/1。《兩岸城市交流之機遇與風險評估》，RG10706-0276，  
《政府研究資訊系統》，

〈<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=12604872>〉。

二十、台北高等行政法院，2020/8/6。《108 年度訴字第 1948 號判決》，《司法院  
法學資料檢索系統》，

〈<https://law.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=TPBA,108%2c%e8%a8%b4%2c1948%2c20200806%2c1>〉。

二十一、田弘茂、周世雄、羅致政，1999。《台北市政府城市外交政策成效評估  
之研究》，台北，台北市政府研考會，《台北市政府研發成果網》，

〈[https://rdnet.taipei.gov.tw/xDCM/TPE\\_user/gpn\\_search\\_result.jsp?xml\\_status=&dtdid=0000000014&concount=1&linktype0=1&searchtype=0&s](https://rdnet.taipei.gov.tw/xDCM/TPE_user/gpn_search_result.jsp?xml_status=&dtdid=0000000014&concount=1&linktype0=1&searchtype=0&s)〉。

ort=YER&pagecount=10&DBType=1&contype0=22\_DEP&condition0=%E5%9C%8B  
%E7%AD%96%E7%A0%94%E7%A9%B6%E9%99%A2 >

二十二、立法院，2019/3/26。《立法院公報》，108 卷 026 期 4669 號二冊，頁 2-4。

二十三、自由時報綜合報導，2018/3/3。〈中惠台 31 條 學者：很多是空話〉，《自由時報網》，<

<https://news.1tn.com.tw/news/politics/breakingnews/2354432> >。

二十四、行政院，2018/10/4。《行政院公報》，第 24 卷第 189 期，《行政院公報資訊網》，

〈[https://gazette2.nat.gov.tw/EG\\_FileManager/eguploadpub/eg024189/ch01/type3/gov01/num2/Eg.htm](https://gazette2.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg024189/ch01/type3/gov01/num2/Eg.htm)〉。

二十五、李志強，2019/11。〈國家安全人人有責：淺談國安五法〉，《清流 雙月刊》，24 期，頁 4-8。

二十六、李奇嶽，2019/10/8。〈大陸限縮陸客來台對台灣觀光產業之衝擊〉，《國政基金會》，〈<https://www.npf.org.tw/3/21564>〉。

二十七、林祖嘉，2018/4/20。〈從服貿協議看大陸惠台 31 條〉，《國政基金會》，< <https://www.npf.org.tw/1/18524> >。

二十八、林添進，2016。《中國農業惠臺政策對於兩岸交流之影響--以苗栗縣大閩蟹為例》。嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。

二十九、 林煊珠，2014/5/9。〈寧波高雄結緣 雙港論壇推動繁榮〉，《中時新聞網》，

〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20140509000983-260302?chdtv>〉。

三十、 林瑋豐，2019/9/4 〈另立「代理人法」、「反滲透法」防堵紅色勢力？美、澳有不同意見，台灣則有個「最大問題」〉，《風傳媒》，

〈<https://www.storm.mg/article/1665548>〉。

三十一、 洪肇君，2019/4/23。〈保生慈濟文化節 凝聚兩岸信眾〉，《旺報》，

〈<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190423000124-260514?chdtv>〉。

三十二、 美國之音，2019/7/23。〈外企生產線大舉撤離中國，美國之音：勢不可擋也無法挽回〉，《風傳媒》，

〈<https://www.storm.mg/article/1512777?page=1>〉。

三十三、 徐白櫻，2020/5/12。〈高雄鳳梨甜度高 「鳳梨伯」不怕對手競爭〉《聯合新聞網》，〈<https://udn.com/news/story/7241/4557159>〉。

三十四、 秦嗣葵，2019/3/4。〈中國「惠台 31 條」政策發布周年了，有用嗎？〉，《台灣戰略學會》，，

〈<https://taiwan-strategy.com/news/2019-03-04/60-%E4%B8%AD%E5%9C%8BE3%80%8C%E6%83%A0%E5%8F%B031%E6%A2%9D%E3%80%8D%E6%94%BF%E7%AD%96%>〉。

E7%99%BC%E5%B8%83%E5%91%A8%E5%B9%B4%E4%BA%86%EF%BC%8C%E6%9C%89%E7%94%A8%E5%97%8E%EF%BC%9F>。

三十五、袁茵，2020/7/22。〈盼「疫情危機化轉機」！2020 雙城「衛生分論壇」聚焦城市防疫交流〉，《ETtoday 新聞雲》，  
(<https://www.ettoday.net/news/20200722/1766836.htm#ixzz6o6eBSAop>)  
。

三十六、財團法人中華經濟研究院，2018。《107 年國際經濟整合趨勢下，南部產業的衝擊、商機及升級轉型研究工作項目一：專題研究運用高雄地區定錨企業優勢，協助提升區域創新之策略研究》，台北，經濟部，《中華民國經濟部》，  
([https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/content/ContentDesc.aspx?menu\\_id=32061](https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/content/ContentDesc.aspx?menu_id=32061))。

三十七、高雄市政府，2020/1。〈108 年度「高雄市與中國大陸東南沿海城市交流之研究」〉，RG10903-0022，《政府研究資訊統》，  
(<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=13398078>)。

三十八、高雄市政府新聞局，2019/11/30。〈出席兩岸學術研討會 葉匡時說明高雄兩岸交流成果〉，《高雄市政府全球資訊網》，  
([https://www.kcg.gov.tw/CityNews\\_Detail.aspx?n=3A379BB94CA5F12D&sms=36A0BB334ECB4011&ss=BA5A7483C1026473](https://www.kcg.gov.tw/CityNews_Detail.aspx?n=3A379BB94CA5F12D&sms=36A0BB334ECB4011&ss=BA5A7483C1026473))。

三十九、 張五岳，2019/3/16。〈中共或以城市交流 對台促融促統〉，《中央社》，，  
〈<https://www.cna.com.tw/news/acn/201903160178.aspx>〉。

四十、 張五岳等著，2017/12。《中共「十九大」後對臺政策可能動向》，No. 106009，  
《亞太和平基金會》

〈<https://www.faps.org.tw/files/5850/EC7C9068-A14A-4CB2-9BA0-C27C4A105B9A>〉（2020/04/17）。

四十一、 張宇韶，2019/11/6。〈中共推「26 條措施」要「灣灣回家」，影響選情  
只是其中一部分〉，《關鍵評論》，  
〈<https://www.thenewslens.com/article/127067>〉。

四十二、 張嘉文，2018/3/16。〈惠台要改變台青政治認同非易事〉，《中評網》，  
〈<https://www.npf.org.tw/1/18524>〉。

四十三、 許宥孺、吳奕靖，2020/5/19。〈新冠疫情阻斷水果外銷通路 高雄這  
項產品開先鋒…貨出去了！〉，《ETtoday 新聞雲》，  
〈<https://www.ettoday.net/news/20200519/1715308.htm>〉。

四十四、 郭雪筠，2019/11/11。〈面對「對台 26 條措施」 台灣政府太不現實〉，  
《香港 01》，

〈<https://www.hk01.com/%E8%AD%B0%E4%BA%8B%E5%BB%B3/396965/%E9%9D%A2%E5%B0%8D-%E5%B0%8D%E5%8F%B026%E6%A2%9D%E6%8E%AA%E6%96%BD-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%A4%AA%E4%B8%8D%E7%8F%BE%E5%AF%A6>〉。

四十五、 郭瑞華，2019/4。〈地方包圍中央：中共對臺新策略與挑戰〉，《展望與探索》，第 17 卷，第 4 期，頁 143-159。

四十六、 陳冠宇，2020。《因地制宜：習近平時期中國大陸地方政府惠台政策內容之比較》。臺北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。

四十七、 陳政錄，2019/11/5。〈預告 26 條後還有動作！ 劉結一：為台胞創造機會的政策不會停止〉，《ETtoday 新聞雲》，，

<<https://www.ettoday.net/news/20191105/1572474.htm#ixzz6aMtJFcoT>>。

四十八、 陳重見，2019/7。〈國安三法修正評釋〉，《台灣法學雜誌》，第 371 期，頁 11-24。

四十九、 陳培煌，2020/5/15。〈中國再推「誘台 11 條」 陸委會：口惠實不至的統戰宣傳〉，《蘋果日報》，

<[https://tw.appledaily.com/politics/20200515/AUDXGFAXKNYU3JYA23IHK5URNY](https://tw.appledaily.com/politics/20200515/AUDXGFAXKNYU3JYA23IHK5URNY/)>。

五十、 陳淳斌，2015/9/25。〈我國地方政府在兩岸關係交流過程中的角色與功能〉，《財團法人國家政策研究基金會》，

<[https://www.npf.org.tw/2/15420?County=%25E6%25A1%2583%25E5%259C%2592%25E5%25B8%2582&site](https://www.npf.org.tw/2/15420?County=%25E6%25A1%2583%25E5%259C%2592%25E5%25B8%2582&site=)=>。

五十一、 陳慰慈，2020/9/23。〈鎮小江共謀案 2 飛官無罪 法界：高院判決衝擊國家反滲透〉，《自由時報》，

<<https://news.1tn.com.tw/news/politics/paper/1401511>>。

五十二、 陸委會，2018/11/22。〈政府對兩岸城市交流的立場為何？〉，《行政院大陸委員會》，

〈[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=7769B1BD01306B45&sms=7C8440BC86E48FD9&s=A8220A633ACEA33D](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=7769B1BD01306B45&sms=7C8440BC86E48FD9&s=A8220A633ACEA33D)〉。

五十三、 陸委會，2018/3/16。〈陸委會公布「壯大臺灣八大策略—因應中國大陸對臺 31 項措施」實施成果報告〉，，《行政院大陸委員會》，

〈[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=5839BAB83BD7F56D](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=5839BAB83BD7F56D)〉。

五十四、 陸委會，2019/9/10。〈臺生赴中國大陸求學是否是臺灣青年唯一的選擇？〉，《行政院大陸委員會》，

〈<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=F85CABCA09695756&s=61C7EB9E166A8F14>〉。

五十五、 曾偉峯，2019/9/26。〈中國對台 31 項措施的現況與評估〉，《國防情勢月報》，第 147 期。〈<https://indsr.org.tw/Download/國防情勢月報-147-20190926.pdf>〉。

五十六、 曾復生，2019/11/8。〈習近平的國安戰略與對台決策〉，《台北論壇》，，《<http://www.taipeiforum.org.tw/view/564.php>》。

五十七、 童振源，2002。〈中國對台政策：演變、特徵與變數〉，丁樹範主編，《胡錦濤時代的挑戰》，台北，新新聞出版社，頁 312-45。。

- 五十八、黃齊元，2018/3/1。〈大陸 31 條惠台措施的特殊戰略意義〉，《遠見華人菁英論壇》，<<https://gvlf.gvm.com.tw/article.html?id=59047>>。
- 五十九、新北地方法院，2021/1/8。《109 年度選訴字第 2 號判決》，《司法院學資料檢索系統》，  
<<https://law.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=PCDM,109%2c%e9%81%b8%e8%a8%b4%2c2%2c20210108%2c1>>。
- 六十、楊國文，2020/9/23。〈傻眼！兩飛官涉鎮小江共諜案 檢重罪起訴 高院判無罪〉，《自由時報》，  
<<https://news.1tn.com.tw/news/politics/paper/1401386>>。
- 六十一、楊婷，2020/5/15。〈關於應對疫情統籌做好支持台資企業發展和推進台資項目有關工作的通知〉，《新華網》，  
<[http://www.xinhuanet.com/tw/2020-05/15/c\\_1125989501.htm](http://www.xinhuanet.com/tw/2020-05/15/c_1125989501.htm)>。
- 六十二、楊開煌，2018/6。〈北京對台政策：從讓利到惠台〉，《海峽評論》，第 330 期，<<https://www.haixia-info.com/articles/10090.html>>。
- 六十三、溫貴香，2019/7/5。〈國安五法完成後 總統：下會期拚中共代理人修法〉，《中央社》，  
<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907050134.aspx>> (2020/04/17)。

- 六十四、 經濟日報，2020/8/2。〈兩大變數 牽動石化業下半年景氣〉，《石化產業高值化推動方案》，  
〈[https://www.pipo.org.tw/News/PNews\\_More?id=1719](https://www.pipo.org.tw/News/PNews_More?id=1719)〉。
- 六十五、 經濟部國際貿易局，2020/9。〈我國貿易統計〉，《經濟部國際貿易局經貿資訊網》，〈<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1375>〉  
(2019 年 10 月 5 日)。
- 六十六、 翟思嘉、馮昭，2019/1/2。〈習五條取代江八點，習近平籲和平發展制  
度安排〉，《中央社》，  
〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201901020127.aspx>〉。
- 六十七、 劉文仕，2018。《地方制度法釋義》，台北，五南出版社。
- 六十八、 鄭仲嵐，2019/8/1。〈台灣自由行：中國取消赴台個人遊 兩岸受影響  
個人論「損失」〉，《BBC 中文網》，  
〈<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49197235>〉。
- 六十九、 盧映潔，2015。《刑法分則新論》，台北，新學林。
- 七十、 盧宸緯，2019/12/11。〈「26 條措施」會加重臺灣人才流失嗎？〉，《蜂評網》，  
〈<http://www.fengbau.com/?p=10076>〉。
- 七十一、 蕭衡鐘，2020/6/15。〈兩岸城市交流的發展變化〉，《台海網》，，  
〈<http://www.taihainet.com/news/twnews/bilateral/2020-06-15/2395747.html>〉。

- 七十二、 賴佩璇，2020/12/7。〈中華婦女聯合會理事長何建華收陸統戰金援 國安法起訴〉，《聯合報》，〈<https://udn.com/news/story/7321/5072264>〉。
- 七十三、 錢利忠，2020/9/23。〈捲共諜案 2 前飛官判無罪 邢泰釗曝「空軍將領」對鎮小江案反應〉，《自由時報》，〈<https://news.1tn.com/news/society/breakingnews/3300339>〉。
- 七十四、 總統府，2016/5/20。〈中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說〉，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444/%E5%85%A9%E5%B2%B8>〉。
- 七十五、 總統府，2019/03/11。〈總統召開國家安全會議 確立中國「一國兩制臺灣方案」因應方針與機制〉，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/24140>〉（2020/04/17）。
- 七十六、 謝明瑞，2018/7/12。〈中國大陸 31 項惠台(對台)措施對台灣的影響〉，《國政基金會》，〈<https://www.npf.org.tw/2/19025>〉。
- 七十七、 謝梅芬，2020/2/8。〈克服疫情的阻礙 高雄蜜棗與木瓜與蓮霧出口大陸〉，《聯合新聞網》，〈<https://udn.com/news/story/7327/4331013>〉。
- 七十八、 顏良真，2020。《兩岸城市交流之研究：以雙城論壇（2015-2019）為例》。台北：臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文口試本。
- 七十九、 羅印冲，2019/11/4。〈從「31 條」到「26 條」 已設定兩大戰場〉，《經濟日報》，〈<https://money.udn.com/money/story/7307/4144716>〉。

## 附錄一 評選委員意見辦理情形回覆表

評選委員意見	辦理情形
一、2019 年 3 月，韓市長曾率團赴大陸參訪。以今天來看，此一行為是否仍合於法律規定？今後市府首長若到大陸，仍是以發達產業、繁榮經濟為目的，是否觸法？請團隊研究說明。	感謝委員意見，本研究就法理與相關政策已提供相關評估，請參考第四章。
二、今年以來，美中衝突日益激烈，美中台三方角力也變化快速。希望團隊擴大國際關係的研究架構，針對外在國際關係的變化，引發兩岸交流的影響，團隊也將其納入研究範圍。	感謝委員意見，本研究已回顧相關國際與兩岸關係兩層面的變化，請見第一章。
三、為何是與台北市與桃園市進行交流？為何不是五都？對吾人研究有何具體助益？如果台北市、桃園市拒絕受訪須採取替代方案。	感謝委員意見，當前兩岸城市交流僅台北市有機制性交流，本研究回顧相關城市交流，並透過專家學者意見補足相關意見。
四、預計與高雄民間人士、NGO 訪談，是否已有相關方案，要訪問哪些人士？有需要高市政府提供怎樣的配合協助需與本會通知。	感謝委員意見，本研究感謝市府提供相關資源。
五、請團隊與陸委會、海基會等權責機關，保持密切聯繫；除了團隊自己的法理研究以外，務必從陸委會處，獲悉他們的執法想法，以及是否能真實列出兩岸交流的「負面表列」事項，避免地方政府人員觸法。	感謝委員相關意見，本研究除了訪談高雄市地方人士外，並且回顧海基會、陸委會等相關意見，且與海基會、陸委會等保持聯繫與交流，惟目前法規對兩岸交流之影響尚未明確，因此尚未有太多「負面表列」事項可供參考。可列為將來研究參考。

## 附錄二 研究計畫期中報告審查意見回覆表

審查委員	審查意見	審查意見回覆
朱瑞成副主任委員	第二章有關該交流之文化交流部分請再補充相關資料說明。	感謝委員意見，已補充社會交流與文化交流等相關案例
	各焦點座談所歸結之結論，請再明確歸納地方政府就交流之實務操作面如何落實？又地方政府如何建議中央政府於實務操作面上進行具體規範，俾利本府各局處實際執行交流業務進行。	感謝委員意見，在焦點座談會以及相關研析，對於實務操作面上的歸納與建議，將在期末報告呈現
	惠台 31 條與惠台 26 條、11 項具體措施等條文深化之作為，有哪些是地方政府目前能留意因應之處。	感謝委員的建議，將在期末報告中增列補充因應事項
	焦點座談之結論可在精煉、具體化，俾利容易參採。	感謝委員意見，期末報告會將焦點座談結論具體化，並將建議置於結論供委辦單位參考
	有關宗教、文化交流請補充相關案例，俾利進行該類交流參考。	感謝委員意見，團隊會增加資料補充宗教與文化交流等相關案例
林文程委員	美中競爭不只在經貿科技方面，事實上在於全球霸權地位的競爭，台灣成為雙方競爭的對象，台灣被迫選擇，這對台灣造成影響，所有政治安全層面的爭霸要有更多的證明。	感謝委員會意見，美中爭霸的確造成中等國家選擇的兩難，將會在第一章補充關於美中政治安全爭霸之說明
	高雄市與中國城市也存在一些競爭關係，建議說明。	感謝委員意見，將補充在第一章城市交流部分
	高雄市與中國大陸的民間交流、社會層面交流建議要有更深入的證明分析。	感謝委員意見，團隊會增加資料補充社會與文化交流等相關案例
	中國大陸對台政策、對台威脅是台灣立法的背景，所以建在第三章增加一節來說明。	感謝委員意見，將在期末報告裡補充說明。
	中國政府一些作法對兩岸城市交流造成阻礙，也建議要有一些說明（例如陸生、陸客減少）。	感謝委員意見，將在第二章就疫情後中國政府之對台措施進行內容之增補；並在第三章第二節中進行補充說明
	參考書目的格式請注意。	感謝委員意見，團隊已重新檢查參考書目格式並加以修正
	市政府事務官層級與中國大陸城市之交流，請蒐集資料來進行說明分	感謝委員意見，團隊會在資料允許的條件下進行事務官層級交流

審查委員	審查意見	審查意見回覆
	析。	內容之增補
錢學敏 委員	<p>本研究目前已進行至期中報告審查,雖然此刻新冠肺炎疫情仍持續在全球蔓延、美中台三方關係緊繃多變、大陸空軍繞台武嚇以及美國大選結果等因素之影響,都對兩岸交流影響很大,但仍想知道假設這些因素影響都排除了,未來本市市長將要率團赴大陸進行兩岸交流,將率領本府各局處官員(政、事務官)、市議員、立法委員、民間團體代表及在地企業家等與大陸一些城市進行經貿往來,準備與對岸相關單位簽訂採購契約、MOU 以及相關活動(如共同舉辦經貿論壇、行銷活動等)合作備忘錄,依貴研究團隊期中報告的看法,有無抵觸國安五法及反滲透法的相關規定,踩到紅線。</p>	感謝委員意見,將在期末報告裡補充說明。
	<p>P. 36 表列國安五法,列了兩個兩岸人民關係條例,這不是重複或是錯誤,但建議描述清楚,因為其中四法(含兩岸人民關係條例)是進行現行部分條文修訂,但兩岸人民關係條例則又增訂條文。</p>	<p>感謝委員意見,將在期末報告裡修訂。</p> <p>因為該二次之兩岸人民關係條例修法,一次是修改條文,一次是增加新條文,雖切割成兩次立法議案,然乃立法技術不良所致,究其實際,仍屬同一部法律(兩岸人民關係條例)之修法活動而已。故而,輿論將此四部法律之修法,稱為「國安五法」,實屬誤解。輿論誤將四部法律稱為國安五法,並把反滲透法排除在外,並不正確。</p> <p>因此研究團隊一直認為,「反滲透法」應納為國安五法之一,且應把兩次「兩岸人民關係條例」之修法,視作一部法律之修正,而非「兩部」法律,方為正辦。</p>
	<p>P. 124、P. 139 都是附錄本府反滲透法計畫第二次座談會紀錄,舉行時間、地點、出席人員都一樣,但與會人員與紀錄內容卻不同,請釐清修正。</p>	感謝委員意見,已將誤植部分修正

審查委員	審查意見	審查意見回覆
余佳燕 委員	<p>本次委託團隊在研究報告的章節安排架構清晰，並應用適當的研究方法進行研析(如文獻分析法及焦點座談法)，論述內容務實完整。依契約書第2條履約標的共有7項，另契約書第7條有關履約期限規定，委託團隊必須於期中報告書完成履約標的第1至第3項，即「1. 高雄市目前兩岸交流的現況」(參閱報告書第9-33頁)、「2. 兩岸政策法令現況」(參閱報告書第34-54頁)及「3. 高雄市兩岸經貿交流現況與面臨之問題-運用焦點座談法」(參閱報告書第72-74頁)等3項。經查本案期中報告書的章節目錄，委託團隊確實於履約期限內，依契約書所要求的研究方法(如文獻分析法及焦點座談法)，完成期中審查所要求的履約標的。</p>	感謝委員肯定
	<p>期中報告內容緊扣中國大陸與高雄市政府在兩岸交流上的互動，詳實整理出本市與大陸的政經及社會交流實際情形(如23-34頁)，提供本會辦理兩岸事務作為重要參考數據資料。</p>	感謝委員肯定
	<p>報告書第1頁，提到「高雄作為台灣第二大直轄市」部分，以人口數量而論，在2017年的7月，台中已取代高雄成為第二大直轄市，這部分可以思考是否改寫或是用括號標註。</p>	感謝委員意見，已將內容修正
	<p>報告書第63頁，第二節開頭直接將美國「外國代理人登記法」的內容進行說明，內容論述過於突兀。應先向讀者交代為何要探討「外國代理人登記法」？以及說明「外國代理人登記法」與「反滲透法」之間的關聯性。</p>	<p>感謝委員意見，將在期末報告裡修訂。</p> <p>由於反滲透法之立法由來，乃因蔡總統表示，將仿效美國「外國代理人登記法」，而制定「中共代理人法」；其後又為避免引起廣大台商之憂慮，演變成制定「反滲透法」。因此，美國「外國代理人登記法」，成為瞭解反滲透法之重要比較法研究來源，諸如瞭解何謂滲透來源、滲透行為等，「外國代理人登記法」也對如何認定「外國代理人」、「外國代理人」所應登記之行為，設有規定。因此簡</p>

審查委員	審查意見	審查意見回覆
		略說明該「外國代理人登記法」，有其實益，有助於瞭解我國反滲透法「滲透來源」之定義或廣或嚴，以及「滲透行為」之可罰性，應做如何解釋等等。
報告書第 78 頁研究建議部分，第二點標題為「武漢肺炎疫情影響下高雄市兩岸城市交流推動效果受限」，惟內文顯示，除了疫情、中美關係的格局以及兩岸關係態勢也是影響因素，那第二點標題是否能夠含括這 3 項主要因素來訂定，比較完整。		感謝委員意見，此處標題與內容的確需更契合，已將標題修正為「美中與兩岸角力與武漢疫情影響下，高雄市兩岸城市交流推動效果有限」
目前期中報告書的初步結論建議已略具雛形，惟短中長期的建議仍略為薄弱(短中長期只有各 1 點建議)，未來請研究團隊持續深化與聚焦，於期末報告書中提出適合高雄市具體可行的短中長期交流建議及實際應用作法。		感謝委員意見，將就政策建議部分持續藉由研析資料與座談討論意見，並增加相關內容，以優化政策建議，提出適合具體可行的政策作法
有關目錄、表目錄、圖目錄的頁數標示方式，應與內文的頁數標示方式有所區別(如 I、II、III)。		感謝委員意見，已重新檢視圖、表目錄標示方式並加以修正
字體格式修改：第 78 頁第 9 行國安五法多 1 個引號。		感謝委員意見，已將誤植處修正
請於期末結案報告增加本研究之「摘要報告」，俾利本研究結論易查詢。		感謝委員意見，將增加摘要報告，並在期末結案報告呈現
請就有關中央審核兩岸交流由地方酌處之個案就國安五法之適用進行分析，例如本市大樹區民間與對岸所辦理之文化交流。		感謝委員意見，將在期末報告裡說明。

### 附錄三 研究計畫期中報告審查意見回覆表

### 研究計畫期末報告審查意見回覆表

審查委員	審查意見	審查意見回覆
朱瑞成副主任委員	焦點座談結論中提及反滲透法、國安五法目前對社會交流影響不大，研究建議交流方式多借助民間力量，有關借助民間力量之模式請提供相關具體案例做法，俾利本府各局處於實際執行兩岸交流業務時之參考。	感謝委員意見，已補充相關 QA 於附錄請參考
	有關兩岸交流政策主要為中央政府之權限，有關中央政府與地方政府就兩岸事務實質運作有無具體建議，請於研究報告中補充。	感謝委員意見，結論中已有相關具體建議請參考
林文程委員	報告第 11 頁第 2 段第 3-4 行，提到穩定的國際關係來自大國間的權力平衡，此一說法有爭議，有學者主張霸權穩定論。	感謝委員意見，已將此觀點補充於註腳。。
	報告第 14 頁第 4-5 行提到，從日本、南韓、台灣、越南、泰國等國出國到中國的商品減少 14%，金額達到 63 億美元，此一說法有問題，光是台灣對中國的出口一年就高達一千多億美元，這 5 個國家對中國出口減少 14%，怎麼會才減少 62 億美元，而且此數據須要資料來源。	感謝委員意見，已將說法修正
	第 14 頁第 3 段第 9 行，20016-2008 年應改為 2006-2008 年。	感謝委員，誤植處已修正
	第 16-17 頁提到 COVID-19 確診、死亡人數和對全球經濟影響，數據要更新，例如台灣股市已回升到 16000 點等。	感謝委員，數據已更新
	該報告沒有分析到 Joe Biden 上台之後的中國政策，應加以更新，例如 Trump 宣布退出 WHO，Biden 則要重返 WHO。	感謝委員，已增加說明
	報告提到一些外國人名沒有加註英文。	感謝委員，已再次確認相關加註名稱
	第 27 頁表下的第一段第 11 行，寧坡要改為寧波。	感謝委員，誤植處已修正
	第 29 頁第 4 行，(見圖 X)要改為(見圖 3)	感謝委員，誤植處已修正

審查委員	審查意見	審查意見回覆
	第 31 頁第 2 段第 14-15 行提到鳳梨外銷中國，應納入最近中國禁止台灣鳳梨的發展。	感謝委員，已增加說明
	第 87 頁到數第 2 行，昨判處兩人無罪，這顯然不是昨天的事情，應改正。	感謝委員，已修正說明。
	報告最後參考書目的編排非常亂，而且完全不合學術體例，必須改正。	感謝委員意見，參考書目依照國內學術期刊《戰略與研究》體例編排並一致，已符合學術規範
	台海兩岸城市交流，受到中國政府選擇性交流政策影響非常大，北京對台灣採取分而治之的策略，拉攏藍營執政的縣市，打擊綠營執政的縣市，例如賴清德掌台南市時，北京規定陸客不得在臺南市過夜就是例子，導致台灣對兩岸城市交流的戒心與不信任感，因此建議報告對中國的策略要有所論述。	感謝委員意見，基於本案主旨與礙於篇幅關係，委員寶貴意見建議可納入將來委辦單位研析重點
	報告摘要提到國安五法與反滲透法，「對社會恐造成寒蟬效應」，第 43 頁第 2 段第 5 行提到「但引發民間深切的疑慮」，這些論述有何根據，是否有民調數據作為證據，否則淪為主觀的認知，而且 76-95 頁所提到一些司法判決，台灣人民因此遭法院判決的是零，一般老百姓赴中國觀光，恐怕連國安五法的規定均不清楚，又如何會有深切的疑慮？因此對下這種結論宜更加謹慎。	謝謝委員，p.1 摘要、p.43，已修改用字。 由於焦點座談時，一些辦理兩岸交流的民間社團，都表達他們對於國安五法與反滲透法的疑慮，擔心他們的行為觸法，被起訴或被裁罰，所以感受到他們的憂慮。而參與座談的律師與公證人，也表示這些法律處罰都相當重，雖然法院最後未必做成有罪的判決，因為法院對於有罪證據的認定，越來越嚴格；但是訴訟所需的律師費，以及龐大的心理壓力，對當事人都是沈重負擔，因此可能導致他們不再敢做一些兩岸交流工作。因此，民間的一些焦慮心情，是可以感受到的，因此本研究也對此做了記錄，還請委員參考。
	兩岸關係大陸政策是中央政府的權責，地方城市與中國進行交流，如何配合中央政府維護國家利益與尊嚴，基於政府一體，建議陸委會與地方政府負責兩岸關係的官員座談、協	感謝委員意見，還請參考結論關於中央地方協調整合之建議。

審查委員	審查意見	審查意見回覆
	調,以更清楚了解中央政府的立場和政策。	
辛翠玲委員	<p>配合採購契約,本案確實履行採購方之要求進行相關法律概念分析,並提出判例參考,與對市府因應建議。</p> <p>建議於第二章增列大環境&amp;格局發展的可能變因分析。</p>	<p>感謝委員意見,已在附錄增加相關QA建議請參考。</p> <p>大環境&amp;格局變因分析,由於本研究以法規政策分析為主,加上篇幅限制,關於變因的探討或統計分析,將來相關研究計畫可更廣泛探討與深入處理,感謝委員建議。</p>
	建議報告中若干文獻回顧型意見整理可再針對其意義加以闡述。	感謝委員意見,已依據意見修改內文。
	建議整理簡單的Q&A單元,如可能之情境、模擬法律判決,並提供法律和政策建議。	謝謝委員,Q&A單元與模擬情境已作出,並已列入研究的附錄。
	建議再行處理第三、第四場焦點座談之討論結果,強化說明其與高雄市之相關性。	感謝委員意見,第三、四場會議依照計畫需求辦理,相關說明還請參考內容。
錢學敏委員	P. 125 長期具體作為(二)鼓勵建立定期性民間對話機制,所提:過去高雄市政府與寧波港辦理的雙港論壇,提供民間企業家與民間團體相關交流平台……此一部分有待本案研究團隊進一步釐清,高雄市政府似乎未與寧波港共同辦理雙港論壇,從網路資料了解,好像是由中國國民黨高雄市黨部與寧波市委共同辦理。	感謝委員意見,已修正說明
余佳燕委員	本報告架構與層次分明,尤其第四章將國安五法、反滲透法執行對高雄市影響分為密切與較不密切之研析,對高雄市政府主管機關研考會在兩法通過後實質可能產生的影響、情境的整理,對實務上有一定程度的幫助;第五章大陸惠台政策對高雄市的影響,從報告中可發現,實際影響程度並不大,可以讓市府長官掌握兩岸角力的作為與政策效果;第六章高雄市與大陸城市交流未來可能面對的影響與建議,分為短中長期,符合委託方的需求。	感謝委員肯定

審查委員	審查意見	審查意見回覆
	感謝團隊在 P24 整理高雄市兩岸交流活動大事記，惟遺漏 2014. 06. 27 國台辦主任張志軍抵高雄拜會陳菊市長，請再補入。	感謝委員意見，已補充相關說明
	P144-155 附錄三爬梳國安五法與反滲透法新舊條文對照表，請團隊摘要對照表之歸納重點放入第三章第一節，以完備第三章第一節。	謝謝委員，已製作新舊條文重點對照表，放在 p. 46 - p. 49。
	報告書中有一些錯別字，會後將報告書供團隊修正。	感謝委員意見，已將錯別字修正

## 附錄四 國安五法 新舊條文對照表

① 刑法、②國家機密保護法、③國家安全法、④台灣地區與大陸地區人民關係條例、⑤反滲透法（另立一表）

法條總數目	法律種類	國安五法之新條文，文字重點將特別標示	最近一次修改之舊條文	國安五法公布與生效日期	備註
1	① 刑法	刑法 113 條(私與外國訂約罪)：「應經政府授權之事項，未獲授權，私與外國政府或其派遣之人為約定，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金；足以生損害於中華民國者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。」	立院通過 107/5/29 總統公布 107/6/13 刑法 113 條： 「應經政府允許之事項，未受允許，私與外國政府或其派遣之人為約定者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。」	立院修正 108/5/7 總統公布 108/5/10	憲法本文，憲法增修條文前言；將大陸、港澳地區，列入「外患罪」章，其與憲法關係如何，有待進一步討論。 增修條文前言：「為因應國家統一前之需要…。」
		刑法 115-1 條(外患罪亦適用之地域或對象違反規定之處斷)：「本章之罪(外患罪)，亦適用於地域或對象為大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人，行為人違反各條規定者，依各該條規定處斷之。」	無		增修條文第 11 條：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」
3	② 國家機密保護法 ② 國家機密保護法	國家機密保護法第 26 條 (出境應管制之人員)： 1. 下列人員出境，應經其(原)服務機關或委託機關首長或其授權之人核准： 一、國家機密核定人員。 二、辦理國家機密事項業務人員。 三、前二款退離職或移交國家機密未滿三年之人員。 2. 前項第三款之期間，國家機密核定機關得視情形延長之。延長之期限，除有第十二條第一項情形者外，不得逾三年，並以一次為限。	第 26 條：(92/10/1 版) 1. 下列人員出境，應經其(原)服務機關或委託機關首長或其授權之人核准： 一、國家機密核定人員。 二、辦理國家機密事項業務人員。 三、前二款退、離職或移交 2. 國家機密未滿三年之人員。 3. 前項第三款之期間，國家機密核定機關得視情形縮短或延長之。	立院修正 108/5/7 總統公布 108/5/10	
4		第 32 條： 1. 洩漏或交付經依本法核定之	第 32 條 (洩漏或交付國家機密之處		國家機密保護法對於境外敵對勢力之

法 條 總 數 目	法 律 種 類	國安五法之新條文，文字 重點將特別標示	最近一次修改之 舊條文	國安五 法公 布 與生 效 日期	備 註
	② 國 家 機 密 保 護法	國家機密者，處一年以上七年以下有期徒刑。 2. 滬漏或交付前項之國家機密於外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人者，處三年以上十年以下有期徒刑。 3. 因過失犯前二項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 4. 第一項及第二項之未遂犯罰之。 5. 預備或陰謀犯第一項或第二項之罪者，處二年以下有期徒刑。 6. 犯前五項之罪，所滬漏或交付屬絕對機密，加重其刑至二分之一。	罰)： 1. 滬漏或交付經依本法核定之國家機密者，處一年以上七年以下有期徒刑。 2. 因過失犯前項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。 3. 第一項之未遂犯罰之。		定義，與國家安全法相同，但仍與反滲透法不同。 國家安全法第 2-1 條 人民不得為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人為下列行為： 二、滬漏、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。 三、刺探或收集關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。
5	② 國 家 機 密 保 護法	第 33 條 (滬漏或交付核定國家機密事項之處罰)： 1. 滬漏或交付依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處五年以下有期徒刑。 2. 滬漏或交付依第六條規定報請核定國家機密之事項於外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人者，處一年以上七年以下有期徒刑。 3. 因過失犯前二項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。 4. 第一項及第二項之未遂犯罰之。 5. 預備或陰謀犯第一項或第二項之罪者，處一年以下有期徒刑。 6. 犯前五項之罪，所滬漏或交付屬擬訂等級為絕對機密之事項者，加重其刑至二分之一。」	第 33 條 1. 滬漏或交付依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處五年以下有期徒刑。 2. 因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。 3. 第一項之未遂犯罰之。」		
6		第 34 條 (刺探或收集國家機密	第 34 條		

法條總數目	法律種類	國安五法之新條文，文字重點將特別標示	最近一次修改之舊條文	國安五法公布與生效日期	備註
		<p>之處罰)：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 刺探或收集經依本法核定之國家機密者，處五年以下有期徒刑。</li> <li>2. 刺探或收集依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處三年以下有期徒刑。</li> <li>3. 為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人刺探或收集經依本法核定之國家機密或依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處一年以上七年以下有期徒刑。</li> <li>4. 前三項之未遂犯罰之。</li> <li>5. 預備或陰謀犯第一項、第二項或第三項之罪者，處一年以下有期徒刑。</li> <li>6. 犯前五項之罪，所刺探或收集屬絕對機密或其擬訂等級屬絕對機密之事項者，加重其刑至二分之一。</li> </ol>	<p>刺探或收集經依本法核定之國家機密者，處五年以下有期徒刑。</p> <p>刺探或收集依第六條規定報請核定國家機密之事項者，處三年以下有期徒刑。</p> <p>前二項之未遂犯罰之。</p>		
7	③ 國家安全法	<p>第 2-1 條</p> <p>人民不得為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其派遣之人為下列行為：</p> <p>一、發起、資助、主持、操縱、指揮或發展組織。</p> <p>二、洩漏、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。</p> <p>三、刺探或收集關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。</p>	<p>立院通過 85 (1996) /1/12 總統公布 85/2/5 85/3/1 施行</p> <p>第 2-1 條 (不得為外國或大陸地區蒐集傳遞公務秘密)</p> <p>人民不得為外國或大陸地區行政、軍事、黨務或其他公務機構或其設立、指定機構或委託之民間團體刺探、蒐集、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、消息或物品，或發展組織。</p>	<p>立院通過 108/6/19</p> <p>總統公布 108/7/3</p>	<p>案例：民國 36 年 228 事件後，基隆中學校長鍾浩東判斷時機已經成熟，便與蔡孝乾領導的中國共產黨台灣省工作委員會取得聯繫，並正式宣布成為中國共產黨黨員。他在基隆中學內設立中國共產黨基隆中學支部，再擴大為中國共產黨台灣省基隆市工作委員會。此案認定為中共發展組織。</p>
	③ 國家安全法	第 2-2 條	無		<p>就文字觀之，國家安全法第 2-1 條的「境外敵對勢力」，不包含大陸地區。此與反滲透法第 2 條的規定不同。</p> <p>反滲透法第 2 條：</p> <p>「1. 境外敵對勢力：</p>

法 條 總 數 目	法 律 種 類	國安五法之新條文，文字 重點將特別標示	最近一次修改之 舊條文	國安五 法公 布與 生效 日期	備 註
	③ 國 家 安 全法				<p>指與我國交戰或武力對峙之國家、政治實體或團體。 2. 主張採取非和平手段危害我國主權之國家、政治實體或團體，亦同。」</p> <p>關於國安法 2-1 條第 3 項：「刺探或收集關於公務上應秘密之文書、圖畫、影像、消息、物品或電磁紀錄。」</p> <p>對比「國家情報工作法」第 3 條 1 項 6 款，兩者不一致，國安法雖有處罰，但不認定為間諜行為：</p> <p>「間諜行為：指為外國勢力、境外敵對勢力或其工作人員對本國從事情報工作而刺探、收集、洩漏或交付資訊者。」</p>
9	③ 國 家 安 全法	<p>第 5-1 條</p> <p>1. 意圖危害國家安全或社會安定，為大陸地區違反第二條之一第一款規定者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣五千萬元以上一億元以下罰金；為大陸地區以外違反第二條之一第一款規定者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣三千萬元以下罰金。</p> <p>2. 違反第二條之一第二款規定者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。</p> <p>3. 違反第二條之一第三款規定者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。</p> <p>4. 第一項至第三項之未遂犯罰之。</p> <p>5. 因過失犯第二項之罪者，處</p>	<p>立院通過 85 (1996) /1/12 總統公布 85/2/5</p> <p>第 5-1 條（違反公務秘密之處罰）</p> <p>意圖危害國家安全或社會安定，違反第二條之一規定者，處五年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。</p> <p>前項之未遂犯罰之。</p> <p>犯前二項之罪，其他法律有較重處罰之規定者，從其規定。」</p> <p>犯第一項、第二項之罪而自首者，得免除其刑；於偵查或審判中自白者，得減輕其刑。</p>		

法條總數目	法律種類	國安五法之新條文，文字重點將特別標示	最近一次修改之舊條文	國安五法公布與生效日期	備註
	③ 國家安全法	<p>一年以下有期徒刑、拘役或新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>6. 犯前五項之罪而自首者，得減輕或免除其刑；因而查獲其他正犯與共犯，或防止國家安全或利益受到重大危害情事者，免除其刑。</p> <p>7. 犯第一項至第五項之罪，於偵查中及歷次審判中均自白者，得減輕其刑；因而查獲其他正犯與共犯，或防止國家安全或利益受到重大危害情事者，減輕或免除其刑。</p> <p>8. 犯第一項之罪者，其參加之組織所有之財產，除實際合法發還被害人者外，應予沒收。</p> <p>9. 犯第一項之罪者，對於參加組織後取得之財產，未能證明合法來源者，亦同。</p>			
10		<p>第 5-2 條</p> <p>1. 軍公教及公營機關（構）人員，於現職（役）或退休（職、伍）後，有下列情形之一者，喪失其請領退休（職、伍）給與之權利；其已支領者，應追繳之：</p> <p>一、犯內亂、外患罪，經判刑確定。</p> <p>二、犯前條之罪、或陸海空軍刑法違反效忠國家職責罪章、國家機密保護法第三十二條至第三十四條、國家情報工作法第三十條至第三十一條之罪，經判處有期徒刑以上之刑確定。</p> <p>2. 前項應追繳者，應以實行犯罪時開始計算。</p>	無		
11	④ 兩岸人民關係條例	<p>第 5-3 條（政治議題之協議、談判方法）</p> <p>1. 涉及政治議題之協議，行政院應於協商開始九十日前，向立法院提出協議締結計畫及憲政或重大政治衝擊影響評估報告。締結計畫經全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意，始得開啟簽署協議</p>	無舊條文 本條新增	<p>立院通過 108/5/31</p> <p>總統公布 108/6/21</p>	<p>於 108 年 4 至 7 月間，兩岸人民關係條例接連修改三次，均列入「國安五法」立法範圍：</p> <p>1. 108/4/24，修改第 93-1 條。</p> <p>2. 108/6/21，修改第 27 條，增入第 5-3</p>

法 條 總 數 目	法 律 種 類	國安五法之新條文，文字 重點將特別標示	最近一次修改之 舊條文	國安五 法公 布 與生 效 日期	備 註
	④ 兩 岸 民 人 關 係 條 例	<p>之協商。</p> <p>2. 前項涉及政治議題之協議，係指具憲政或重大政治影響性之協議。</p> <p>3. 負責協議之機關應依締結計畫進行談判協商，並適時向立法院報告；立法院或相關委員會亦得邀請負責協議之機關進行報告。</p> <p>4. 立法院依據前項報告判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，得經全體立法委員二分之一以上之決議，要求負責協議之機關終止協商；行政院判斷雙方談判協商已無法依照締結計畫進行時，應終止協商，並向立法院報告。</p> <p>5. 負責協議之機關依締結計畫完成協議草案之談判後，應於十五日內經行政院院會決議報請總統核定。總統核定後十五日內，行政院應主動公開協議草案之完整內容，函送立法院審議，並向立法院報告協議過程及憲政或重大政治衝擊影響評估。</p> <p>6. 立法院全院委員會應於院會審查前，就協議草案內容及憲政或重大政治衝擊影響評估舉行聽證。</p> <p>7. 立法院院會審查協議草案經全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之同意，再由行政院將協議草案，連同公民投票主文、理由書交由中央選舉委員會辦理全國性公民投票，其獲有效同意票超過投票權人總額之半數者，即為協議草案通過，經負責協議之機關簽署及換文後，呈請總統公布生效。</p> <p>8. 關於政治議題協議之公民投票，不適用公民投票法第九條至第十六條、第十七條第一項關於期間與同條項第三款、第十九</p>			<p>條。</p> <p>3. 108/7/24，修改第 9 條、增入第 9-3 條。</p> <p>本條立法理由（二） 謂：</p> <p>二、2019 年 1 月 2 日中共提出所謂「習五條」，強化對臺促統融合力道、不放棄武力犯臺及探索所謂「一國兩制臺灣方案」等主張，並倡議臺灣各政黨、各界別推舉代表進行所謂的「民主協商」，統戰分化臺灣社會，壓迫消融我國家主權，為落實總統揭示的「四個必須」與「三道防護網」之建構完善的政治防衛機制，爰增訂本條，強化兩岸政治議題協商的民主監督機制。</p> <p>本條涉及立法與行政之權限劃分問題，然因屬中央政府權限，故本研究並不討論。</p>
	④ 兩 岸 民 人 關 係 條 例				

法條總數目	法律種類	國安五法之新條文，文字重點將特別標示	最近一次修改之舊條文	國安五法公布與生效日期	備註
		<p>條、第二十三條及第二十六條至第二十九條之規定。其餘公民投票事項，本條例未規定者，適用公民投票法之規定。</p> <p>9. 主權國家地位與自由民主憲政秩序之毀棄或變更，不得作為政治議題談判及協議之項目。</p> <p>10. 違反本條規定所為之政治議題協商或約定，無效。</p>			
12	④兩岸民關係條例	<p>第 9 條（一般人民、縣市長、國安機密人員，進入大陸申請程序）</p> <p>1. 臺灣地區人民進入大陸地區，應經一般出境查驗程序。</p> <p>2. 主管機關得要求航空公司或旅行相關業者辦理前項出境申報程序。</p> <p>3. 臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。但簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全、利益或機密之公務員及警察人員赴大陸地區，不在此限；其作業要點，於本法修正後三個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。</p> <p>4. 臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申請，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：</p> <p>一、政務人員、直轄市長。</p> <p>二、於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員。</p> <p>三、受前款機關委託從事涉及國家安全、利益或機密公務之個人或民間團體、機構成員。</p> <p>四、前三款退離職未滿三年之人員。</p> <p>五、縣（市）長。</p>	<p>立院通過 92/10/9 (2003) 總統公布 92/10/29</p> <p>第 9 條（臺灣地區人民進入大陸地區之申請許可）</p> <p>1. 臺灣地區人民進入大陸地區，應經一般出境查驗程序。</p> <p>2. 主管機關得要求航空公司或旅行相關業者辦理前項出境申報程序。</p> <p>3. 臺灣地區公務員，國家安全局、國防部、法務部調查局及其所屬各級機關未具公務員身分之人員，應向內政部申請許可，始得進入大陸地區。但簡任第十職等及警監四階以下未涉及國家安全機密之公務員及警察人員赴大陸地區，不在此限；其作業要點，於本法修正後三個月內，由內政部會同相關機關擬訂，報請行政院核定之。</p> <p>4. 臺灣地區人民具有下列身分者，進入大陸地區應經申請，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：</p> <p>一、政務人員、直轄市長。</p> <p>二、於國防、外交、科技、情報、大陸事務或其他相關機關從事涉及國家安全、利益或機密業務之人員。</p> <p>三、受前款機關委託從事涉及國家安全、利益或機密公務之個人或民間團體、機構成員。</p> <p>四、前三款退離職未滿三年之人員。</p> <p>五、縣（市）長。</p>	<p>立院通過 108/7/3 總統公布 108/7/24</p>	<p>第 9 條新增第 5 項，回台之後，直轄市長應向行政院通報，縣市長應向內政部通報，其他人向其上級機關通報。</p> <p>然而直轄市長、縣市首長若違反此項義務者，並沒有規定具體法律上的罰則。不過在政治上，直轄市長與縣市長，幾乎不可能不向行政院或內政部通報。</p> <p>新增第 8 項之立法意旨，亦同。</p>

法 條 總 數 目	法律 種 類	國安五法之新條文，文字 重點將特別標示	最近一次修改之 舊條文	國安五 法公 布與生 效日 期	備 註
	④ 兩 岸 民 係 條 例	<p>5. 前二項所列人員，進入大陸地區返臺後，應向（原）服務機關或委託機關通報。但直轄市長應向行政院、縣（市）長應向內政部、其餘機關首長應向上一級機關通報。</p> <p>6. 第四項第二款至第四款所列人員，其涉及國家安全、利益或機密之認定，由（原）服務機關、委託機關或受託團體、機構依相關規定及業務性質辦理。</p> <p>7. 第四項第四款所定退離職人員退離職後，應經審查會審查許可，始得進入大陸地區之期間，原服務機關、委託機關或受託團體、機構得依其所涉及國家安全、利益、機密及業務性質增加之。</p> <p>8. 曾任第四項第二款人員從事涉及重要國家安全、利益或機密業務者，於前項應經審查會審查許可之期間屆滿後，（原）服務機關得限其在進入大陸地區前及返臺後，仍應向（原）服務機關申報。</p> <p>9. 遇有重大突發事件、影響臺灣地區重大利益或於兩岸互動有重大危害情形者，得經立法院議決由行政院公告於一定期間內，對臺灣地區人民進入大陸地區，採行禁止、限制或其他必要之處置，立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意；但情況急迫者，得於事後追認之。</p> <p>10. 臺灣地區人民進入大陸地區者，不得從事妨害國家安全或利益之活動。</p> <p>11. 第二項申報程序、第三項、第四項許可辦法及第五項通報程序，由內政部擬訂，報請行政院核定之。」</p> <p>12. 第八項申報對象、期間、程序及其他應遵行事項之辦法，由</p>	<p>安全局、法務部及行政院大陸委員會組成之審查會審查許可：</p> <p>一、政務人員、直轄市長。</p> <p>二、於國防、外交、科技、情治、大陸事務或其他經核定與國家安全相關機關從事涉及國家機密業務之人員。</p> <p>三、受前款機關委託從事涉及國家機密公務之個人或民間團體、機構成員。</p> <p>四、前三款退離職未滿三年之人員。</p> <p>五、縣（市）長。</p> <p>5. 前項第二款至第四款所列人員，其涉及國家機密之認定，由（原）服務機關、委託機關或受託團體、機構依相關規定及業務性質辦理。</p> <p>6. 第四項第四款所定退離職人員退離職後，應經審查會審查許可，始得進入大陸地區之期間，原服務機關、委託機關或受託團體、機構得依其所涉及國家機密及業務性質增減之。</p> <p>7. 遇有重大突發事件、影響臺灣地區重大利益或於兩岸互動有重大危害情形者，得經立法院議決由行政院公告於一定期間內，對臺灣地區人民進入大陸地區，採行禁止、限制或其他必要之處置，立法院如</p>		
	④ 兩 岸 民 係 條 例				

法條總數目	法律種類	國安五法之新條文，文字重點將特別標示	最近一次修改之舊條文	國安五法公布與生效日期	備註
		內政部定之。	於會期內一個月未為決議，視為同意；但情況急迫者，得於事後追認之。 8. 臺灣地區人民進入大陸地區者，不得從事妨害國家安全或利益之活動。 9. 第二項申報程序及第三項、第四項許可辦法，由內政部擬訂，報請行政院核定之。		
13	④兩岸人民關係條例	第 9-3 條 曾任國防、外交、大陸事務或與國家安全相關機關之政務副首長或少將以上人員，或情報機關首長，不得參與大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體所舉辦之慶典或活動，而有妨害國家尊嚴之行為。前項妨害國家尊嚴之行為，指向象徵大陸地區政權之旗、徽、歌等行禮、唱頌或其他類似之行為。	無	立院通過 108/7/3 總統公布 108/7/24	
14	④兩岸人民關係條例	第 91 條（違反第 9 條、第 9-3 條） 1. 違反第九條第二項規定者，處新臺幣一萬元以下罰鍰。 2. 違反第九條第三項或第九項行政院公告之處置規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 3. 違反第九條第四項規定者，處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰。 4. 具有第九條第四項第四款身分之臺灣地區人民，違反第九條第五項規定者，（原）服務機關或委託機關得處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 5. 違反第九條第八項規定，應申報而未申報者，（原）服務機關得處新臺幣一萬元以上五萬	立院通過 92/10/9 (2003) 總統公布 92/10/29  第 91 條（罰鍰） 1. 違反第九條第二項規定者，處新臺幣一萬元以下罰鍰。 2. 違反第九條第三項或第七項行政院公告之處置規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 3. 違反第九條第四項規定者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。	立院通過 108/7/3 總統公布 108/7/24	違反第 9-3 條（赴大陸有損國家尊嚴之行為者），停止發給退休金，並可能剝奪、並溯及既往追繳退休金。將來有可能

法 條 總 數 目	法 律 種 類	國安五法之新條文，文字 重點將特別標示	最近一次修改之 舊條文	國安五 法公 布 與生 效 日期	備 註
	係 條 例  ④ 兩 岸 人 民 關 係 條 例	<p>元以下罰鍰。</p> <p>6. 違反第九條之三規定者，得由（原）服務機關視情節，自其行為時起停止領受五年之月退休（職、伍）給與之百分之五十至百分之百，情節重大者，得剝奪其月退休（職、伍）給與；已支領者，並應追回之。其無月退休（職、伍）給與者，（原）服務機關得處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰。」</p> <p>7. 前項處罰，應經（原）服務機關會同國家安全局、內政部、法務部、大陸委員會及相關機關組成之審查會審認。</p> <p>8. 違反第九條之三規定者，其領取之獎、勳（勳）章及其執照、證書，應予追繳註銷。但服務獎章、忠勤勳章及其證書，不在此限。</p> <p>9. 違反第九條之三規定者，如觸犯內亂罪、外患罪、洩密罪或其他犯罪行為，應依刑法、國家安全法、國家機密保護法及其他法律之規定處罰。</p>			引發訴訟。
15		<p>第 93-1 條</p> <p>1. 違反第七十三條第一項規定從事投資者，由主管機關處新臺幣十二萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並得限期命其停止、撤回投資或改正，必要時得停止其股東權利；屆期仍未停止、撤回投資或改正者，得按次處罰至其停止、撤回投資或改正為止；必要時得通知登記主管機關撤銷或廢止其認許或登記。</p> <p>2. 違反第七十三條第四項規定，應申報而未申報或申報不實或不完整，或規避、妨礙、拒絕檢查者，主管機關得處新臺幣六萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並限期命其申報、改正或接受檢查；屆期仍未申報、改正或接受檢查者，並得按次處罰至其</p>	<p>第 93-1 條</p> <p>立院通過 104/6/2 總統公布 104/6/17</p> <p>1. 違反第七十三條第一項規定從事投資者，主管機關得處新臺幣十二萬元以上六十萬元以下罰鍰及停止其股東權利，並得限期命其停止或撤回投資；屆期仍未改正者，並得連續處罰至其改正為止；屬外國公司分公司者，得通知公司登記主管機關撤銷或廢止其認許。</p> <p>2. 違反第七十三條第四項規定，應申報</p>	<p>立院通過 108/4/9 總統公布 108/4/24</p>	本條修正意旨，在於加重在台陸資，不符規定之處罰。第 1 項罰鍰數額改得極高。

法 條 總 數 目	法 律 種 類	國安五法之新條文，文字 重點將特別標示	最近一次修改之 舊條文	國安五 法 公 布 與 生 效 日 期	備 註
		<p>申報、改正或接受檢查為止。</p> <p>3. 依第七十三條第一項規定經許可投資之事業，違反依第七十三條第三項所定辦法有關轉投資之規定者，主管機關得處新臺幣六萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並限期命其改正；屆期仍未改正者，並得按次處罰至其改正為止。</p> <p>4. 投資人或投資事業違反依第七十三條第三項所定辦法規定，應辦理審定、申報而未辦理或申報不實或不完整者，主管機關得處新臺幣六萬元以上二百五十萬元以下罰鍰，並得限期命其辦理審定、申報或改正；屆期仍未辦理審定、申報或改正者，並得按次處罰至其辦理審定、申報或改正為止。</p> <p>5. 投資人之代理人因故意或重大過失而申報不實者，主管機關得處新臺幣六萬元以上二百五十萬元以下罰鍰。</p> <p>6. 違反第一項至第四項規定，其情節輕微者，得依各該項規定先限期命其改善，已改善完成者，免予處罰。</p> <p>7. 主管機關依前六項規定對投資人為處分時，得向投資人之代理人或投資事業為送達；其為罰鍰之處分者，得向投資事業執行之；投資事業於執行後對該投資人有求償權，並得按市價收回其股份抵償，不受公司法第一百六十七條第一項規定之限制；其收回股份，應依公司法第一百六十七條第二項規定辦理。</p>	<p>而未申報或申報不實或不完整者，主管機關得處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期命其申報、改正或接受檢查；屆期仍未申報、改正或接受檢查者，並得連續處罰至其申報、改正或接受檢查為止。</p> <p>3. 依第七十三條第一項規定經許可投資之事業，違反依第七十三條第三項所定辦法有關轉投資之規定者，主管機關得處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期命其改正；屆期仍未改正者，並得連續處罰至其改正為止。</p> <p>二項規定辦理。</p> <p>4. 投資人或投資事業違反依第七十三條第三項所定辦法規定，應辦理審定、申報而未辦理或申報不實或不完整者，主管機關得處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期命其辦理審定、申報或改正；屆期仍未辦理審定、申報或改正者，並得連續處罰至其辦理審定、申報或改正為止。</p> <p>5. 投資人之代理人因故意或重大過失而申報不實者，主管機關得處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。</p>		

法 條 總 數 目	法 律 種 類	國安五法之新條文，文字 重點將特別標示	最近一次修改之 舊條文	國安五 法公 布 與生 效 日期	備 註
			6. 主管機關依前五項規定對投資人為處分時，得向投資人之代理人或投資事業為送達；其為罰鍰之處分者，得向投資事業執行之；投資事業於執行後對該投資人有求償權，並得按市價收回其股份抵償，不受公司法第一百六十七條第一項規定之限制；其收回股份，應依公司法第一百六十七條第二項規定辦理。		

※ 「反滲透法」因為沒有新舊條文可茲對照，但所涉及之其他法律條文甚為重要，故而另立一表(見表 14)。

## 附錄五 國安五法、反滲透法與高雄市有關之間與答

## 政府部分

題次	問題	參考答覆	相關法律、法理、判決書或起訴書	備註
1	市府到大陸招商，販賣高雄產品事宜，違法嗎？	<p>並不違反反滲透法。</p> <p>此外，單純買賣，不涉及政治合作的行為，也不違反兩岸人民關係條例。</p> <p>建議高市府與中央政府，共同會商，一方傳達中央的立場，他方反映地方與人民遭遇的兩岸交流疑問，共同擬定「兩岸交流負面表列事項」，俾使官民知法，官民守</p>	<p>反滲透法</p> <p>兩岸人民關係條例第 33-1 條</p>	<p>因對岸體制特殊，「黨政軍機構團體」範圍極廣，幾乎不可能排除與這些黨政軍機關構接觸；而「接觸」也不可能完全排除政治的成分。所以中央政府應該對兩岸人民關係條例第 33-1 條，做盡量幅度的限縮解釋；也就是說，只有在相當重大的政治合作行為，才會違法。其他合作，縱使有政治成分，也不應隨意解釋成違法。否則政府與人民都極易觸法。</p> <p>更進一步說，如果與大陸黨政軍機關的所有合作，都一律禁止的話，「台北上海」雙城論壇，就不可能舉辦，也更不可能簽署 36 項合作備忘錄了。</p>

		法。		
2	高雄市與對岸城市，簽署 MOU、合作備忘錄，可以嗎？或者，與對岸城市進行防疫合作，可以嗎？	<p>可以。</p> <p>合作行為，只要在一個月前，向中央目的事業主管機關提出申請，不違反以下原則，均合法：</p> <p>(一)影響國家安全或利益。</p> <p>(二)影響社會治安。</p> <p>(三)違反平等互惠原則及對等尊嚴。</p> <p>(四)違反有關法令規定或逾越權限。</p> <p>(五)隱匿、偽造、變造或虛偽不實。(「內政部審查地方政府與大陸地區地方機關之合作</p>	<p>反滲透法並未明文禁止此種城市合作。</p> <p>兩岸人民關係條例第 33-1 條</p> <p>「內政部審查地方政府與大陸地區地方機關之合作行為或締結聯盟申報須知」第 4、第 6 項</p>	<p>2020 年 7 月 22 日，在雙城論壇中，台北市衛生局長黃世傑與上海市衛生健康委員會主任鄒驚雷，率領兩市具新型冠狀病毒疫情防治經驗的專家學者及政府代表，以視訊方式，共同舉辦「衛生醫療分論壇」，互相分享城市防疫政策與經驗<sup>87</sup>。</p> <p>就雙城論壇仍然舉行，台北上海仍可就「防疫」此一政治工作合作此點來說，即可知悉，陸委會自己也限縮了兩岸人民關係條例第 33-1 條的適用(見上一欄)，而不是把「不得(與對岸)以任何形式合作」，無限上綱，從而禁止兩岸共同分享防疫政策。</p>

<sup>87</sup> 袁茵，〈盼「疫情危機化轉機」！2020 雙城「衛生分論壇」 聚焦城市防疫交流〉，《ETtoday 新聞雲》，2020 年 7 月 22 日，〈<https://www.ettoday.net/news/20200722/1766836.htm#ixzz6o6eBSAop>〉。

	<p>行為或締結聯盟申報須知」第 6 項)</p> <p>並可參考「台北上海」的雙城論壇之例。雙城論壇自 2010 年至今 2021 年，已歷經十一屆，雙方政府已經簽署有 36 項合作備忘錄，涉及需遵守合作行為的相關規範。</p> <p>依循台北上海雙城論壇模式，若高雄市與對岸，簽署類似「台北上海雙城論壇」的合作協議，是合法的。</p>			
3	陸委會來函，對於高雄市（例如大樹區）的民間團體與	不需要遵照辦理，高市府並沒有回覆陸委會	兩岸人民關係條例第	陸委會並沒有指揮高市府如何辦理民政業務的權限。陸委會只是「統籌處理有關大

	<p>大陸交流，要求高市府予以卓處，有沒有依據？要不要遵照辦理？</p>	<p>該公文的義務。</p> <p>根據兩岸人民關係條例、大陸委員會組織法，陸委會並沒有直接指揮或監督，地方政府按照地方制度法，所享有的自治事項權限。高市府，才是輔導高市府人民團體之目的事業主管機關，而陸委會並不是主管機關。</p>	<p>3-1 條、《大陸委員會組織法》第 1 條、《大陸委員會處務規程》第 7 條、《地方制度法》第 18 條</p>	<p>「陸事務」，陸委會乃處於統籌、輔導、補助之立場而辦理業務，並無命令或指示地方自治團體，應如何裁罰民間團體之職權。</p>
--	--------------------------------------	--	---	---

## 人民部分

題次	問題	參考答覆	相關法律、法理、判決書或起訴書	備註
1	可以參加到大陸的交流活動嗎？舉凡：學術、宗教、藝文、體育、禮儀民俗文獻、經濟、觀光等等的交流活動？	可以	反滲透法與其他法律，都沒有禁止	
2	可以接受大陸的免費招待，或落地招待嗎？	可以，只要不接受大陸有對價關係的要求，就不違法。換句話說，去免費旅遊，回台灣後，不支持大陸要求支持的候選人，不去做大陸官員要求做的事情，就合法。	《新北地方法院 110 年 1 月 8 日 109 年度選訴字第 2 號刑事訴字第 2 號判決》，雖是選罷法的案件，但仍能供其他案件，例如反滲透法的案件而參考。	新北地方法院 110 年 1 月 8 日 109 年度選訴字第 2 號刑事判決 該判決指出，新北市新莊里長洪少欽組團到大陸旅遊，南京市台辦安排免費食宿。法院認為，大陸南京市台辦，並未要求團員支持特定候選人，因此判決洪少欽無

				罪。
3	可以去大陸工作嗎？	<p>不擔任大陸地區具政治性的機關、團體的「高度政治性職務」，可以。</p> <p>大陸居委會社區主任助理一職，沒有問題。</p> <p>另外，在大陸各級學校擔任教職，甚至行政職務，內政部目前也沒有裁罰決定。</p> <p>但是若在政協會議、人大會議等，高度政治化機關任職，恐有觸法之虞；此點目前法院還沒有案例出現。至於如何區分所謂「高級」、「低級」的政治化職務，將來會是另一法律爭議。</p>	<p>《台北高等行政法院》109 年 8 月 9 日 108 年度訴字第 1948 號判決</p>	<p>至於何謂政治性的機關與職務，法院審查的標準越來越嚴。</p> <p>台北高等行政法院判決指出，大陸社區主任助理，雖然是大陸的政治機構，而且招聘公告說要接受九二共識，台灣人民仍得擔任此一職務。但是內政部禁止台灣人民擔任社區主任助理一職的決定，乃是違憲違法，違反憲法第 23 條比例原則，侵害人民工作權。</p>
4	可以接受大陸的指示或	不可以	國安法第	

	委託，發起、資助、主持、操縱、指揮，或發展組織嗎？  或者，幫大陸方面，交付、刺探或收集，台灣公務上應秘密的訊息嗎？		2-1 條	
5	可以接受大陸的滲透來源指示，捐贈贈政治獻金，從事公民投票案或選舉罷免案嗎？	不可以	反滲透法 2、3、4 條	
6	可以受大陸滲透來源之指示、委託或資助，進行對於高市府官員，或議員的遊說行為嗎？	不可以，但恐怕有爭議	反滲透法 第 5 條	例如赴大陸交流，招商，販賣高雄產品時，大陸官員或民間公司表示，希望我方也能修改相關政策或法令，以便利雙方進出口貨物。而我方人員回台後，向官員或議員建議，修改相關法規或政策。此一行為，是否算是受大陸「指示或委

				託」，而進行遊說？理論上有可能觸犯反滲透法，但實際上若做此解釋，恐會侵害我方人民言論自由、財產權與工作權，解釋上必須謹慎，避免造成人人觸法的情形。
7	可以接受陸方免費招待或資助，並且具體在高雄，發展為中華人民共和國發聲，或栽培日後進軍台灣政壇的組織嗎？	不可以	國安法第2-1條；《台北地檢署》109年度偵字第29919號起訴書	可留意輔導陸配、台商、臺生的組織，已有陸配以此行為遭起訴。
8	退役將領、退役高級軍官、曾負責國家安全的退休高階官員，能在大陸參加慶典活動，唱對岸的國歌嗎？	不可以，情節嚴重的話，甚至可能剝奪退休俸。已領取的退休俸，將被追回。	兩岸人民關係條例第9-3條	高雄退役、退休的人員甚多，應向他們加強宣導。

資料來源：本研究整理。

## 附錄六 工作會議記錄

### 109 年度高雄市政府「反滲透法」計畫

#### 第一次工作會議紀錄

填寫日期:2020 年 6 月 3 日

會議記錄標題	高雄市政府「反滲透法」計畫第一次工作會議
開會時間	109 年 6 月 3 日下午 15 時至 17 時 15 分
開會地點	中華港澳之友協會
出席人員	曾偉峯(主席)、李錤濬、蕭督圓、曾冠詒、林柏宏(會議記錄)
討論事項	<p>一. 工作項目分工討論</p> <p>1. 計畫內容章節與撰寫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 曾偉峯—第二章. 高雄市目前兩岸交流的現況，與結論統整。</li> <li>● 李錤濬—第三章/第一節. 兩岸法律現況/台灣國安五法、第四章. 國安五法及反滲透法之執行對高雄市之影響。。</li> <li>● 蕭督圓—第三章/第二節. 兩岸法律現況/中共若干措施、第五章/第一節. 大陸惠台政策對高雄市之影響/文獻綜整。</li> <li>● 第三、四、五-(二)、第七為訪談後，統整討論。</li> <li>● 每人最多三萬字，期中報告繳交前(10 月初)，集稿一次。</li> </ul> <p>2. 行政事項分配</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 冠詒:經費管理。</li> <li>● 柏宏:學校行政。</li> </ul> <p>二. 討論座談會相關規劃</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 6 月 20 日前，提供第一次座談會題綱與推薦參與人員列表。</li> <li>● 座談會交稿期限，以會議前 10 天為期限。</li> <li>● 參與人員組成預計 4 位商界與業界以及 2 位學界。</li> <li>● 第一次座談，日期:7 月 20 日-31 日，確切時間再議。地點:高雄。</li> <li>● 第二次座談，日期:9 月。地點:高雄。</li> <li>● 第三次座談，日期:10 月或 11 月。地點:台北。</li> </ul>
備註	<p>下次會議時間:7 月初。</p> <p>下次會議地點:預計圓山飯店或港友會。</p> <p>下次會議議程:進度追蹤與第一次高雄座談會規劃事項與分工。</p>

## 109 年度高雄市政府「反滲透法」計畫

## 第二次工作會議紀錄

填寫日期:2020 年 7 月 9 日

會議記錄標題	高雄市政府「反滲透法」計畫第二次工作會議
開會時間	109 年 7 月 9 日下午 14 時 20 分至 16 時 30 分
開會地點	中華港澳之友協會
出席人員	曾偉峯(主席)、李鍊濬、蕭督圓、曾冠詒、林柏宏(會議記錄)
討論事項	<p>壹. 計畫內容進度報告</p> <p>一. 高雄市兩岸交概述</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 負責人: 曾偉峰</li> <li>● 針對高雄市的兩岸交流進行說明，並正在進行高雄市的「兩岸交流大事記」彙整工作。</li> </ul> <p>二. 法規相關內容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 負責人: 李鍊濬</li> <li>● 針對「國安五法」(涵蓋「反滲透法」)條文內容分析與既有相關條文的比較進行說明，並有一定成果。將進一步作出相關對照表。</li> </ul> <p>三. 惠台措施與香港國安法相關內容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 負責人: 蕭督圓</li> <li>● 針對港澳關係條例與兩岸關係條例的比較進行說明，指出可能涉及兩岸三地的交流。同時，指出港澳關係條例內尚無國安方面規範。</li> </ul> <p>四. 其他</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 曾偉峰補充: 可以考慮增加「反滲透法」的「角色」(主體)問題、犯法後的救濟渠道。結論可以建議高市府建立「兩岸交流須知」，作為結論收尾，以方便寫作與章節彙整。</li> </ul> <p>貳. 七月座談會行前討論</p> <p>一. 提綱內容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 曾冠詒: 建議聚焦於一點，勿失焦主題</li> <li>● 座談會時，以口頭說明提綱意涵。</li> <li>● 再次確認邀請人員名單與回復，邀約人員預計以 4 位學界、2 位商界人士為主。</li> </ul> <p>二. 議程內容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 7 月 24 日約 10 點到高雄市，10-13 點訪談不便出席的相關</li> </ul>

	<p>人員(作為當天座談會的一部分)。下午 1 點到市府，下午 2 點開始。剩餘部分請參考附錄 6-1。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 再請冠詒會後與高市府告知座談會細部規劃。</li> </ul> <p>三. 相關細則規劃</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 禮品問題:等評估完人員後，再由老師們斟酌討論是否給予不便出席者。</li> </ul>
備註	<p>下次會議時間:8 月上旬，日期待定。</p> <p>下次會議地點:預計港友會。</p> <p>下次會議議程:進度追蹤與第二次高雄座談會規劃事項與分工。</p>

#### 附錄 6-1: 「高雄市政府與兩岸經貿交流」座談會議程

參與人員	與談專家學者、高雄市研考會同仁、淡江大學研究團隊
會議時間	2020 年 7 月 24 日
會議地點	<p>高雄市政府四維行政中心研考會第一會議室</p> <p>高雄市苓雅區四維三路 2 號 4 樓</p>
會議流程 (初步規劃)	14:00-14:05 會議開幕(主持人開場)
	14:05-14:10 委辦單位致詞與主持人介紹主旨
	14:10-15:10 專家學者/與談人引言 (每人 10 分鐘)
	15:10-15:55 綜合討論
	15:55-16:00 會議結束

## 109 年度高雄市政府「反滲透法」計畫

## 第三次工作會議紀錄

填寫日期:2020 年 8 月 24 日

會議記錄標題	高雄市政府「反滲透法」計畫第三次工作會議
開會時間	109 年 8 月 24 日下午 14 時 30 分至 16 時 00 分
開會地點	中華港澳之友協會
出席人員	曾偉峯(主席)、李鍊濬、蕭督圓、曾冠詒、林柏宏(會議記錄)
討論事項	<p>壹. 計畫內容進度報告</p> <p>一. 進度報告與初稿交稿時間</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 10 月底需繳交期中報告。</li> <li>● 下次開會(10/12 日)，須完成初稿。10 月時間表如下：</li> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 7 日：完成初稿。</li> <li>■ 14 日：修改、校稿與整合完成。</li> <li>■ 21 日：寄出期中報告，10/25 日前須寄到高雄市府(共 10 份)。</li> </ul> <li>● 頁下註，以計劃書格式為主。</li> </ul> <p>貳. 八月座談會行前討論</p> <p>一. 七月座談會檢討</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 把握時間控制，推進流程順利進行。</li> <li>● 改進方案，以專人計時。縮短發言時間，將發言時間改為，5-10 分鐘/人。</li> <li>● 強化討論環節。</li> </ul> <p>二. 八月座談會邀請狀況與細部規劃</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 詢問高雄市研考會，是否由某一任長官(主會 or 副主委)致詞。以進一步了解新市府的方向。</li> <li>● 等待林文程教授的供稿。與安排李銘順先生的議程順序。</li> <li>● 廖素歲秘書長，於當日會協帶兩名相關人員參與。主要相關人員發言。</li> <li>● 會議過程，採用上文的改進方案。強化對於發言時間的管控。</li> <li>● 第二次座談會議程，需盡快提至高雄市府。</li> </ul> <p>三. 注意事項</p>

	<ul style="list-style-type: none"><li>● 第三次座談會(9/7日)，剩餘6個名額。且該場會議以討論「惠台政策對高雄市的影響」為主題。</li><li>● 第三次座談會的參與者人選，近日需要提出提名與邀約。</li><li>● 變更計畫，舉行公開座談會。以處理剩餘預算的問題。</li></ul>
備註	下次會議時間:10月12日。 下次會議地點:預計港友會。 下次會議議程:確認進度、完成初稿與討論初稿內容。

## 109 年度高雄市政府「反滲透法」計畫

## 第四次工作會議紀錄

填寫日期:2020 年 9 月 7 日

會議記錄標題	高雄市政府「反滲透法」計畫第四次工作會議
開會時間	109 年 9 月 7 日下午 16 時 30 分至 17 時 30 分
開會地點	立法院中興大樓一樓 103 會議室
出席人員	曾偉峯(主席)、李錚濬、蕭督園、曾冠詒、林柏宏(會議記錄)
討論事項	<p>壹. 計畫內容進度報告</p> <p>一. 進度報告與期中報告重點規劃</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 期中報告會穿插訪談內容，聚焦於「城市交流」。</li> <li>● 內文篇幅與格式統一，註釋格式統一用淡江國際期刊格式。</li> <li>● 本週會整理好期中報告結論列表與重點。</li> <li>● 期中報告需回復期初審查意見的重點。</li> </ul> <p>貳. 座談會相關事務與後續執行</p> <p>一. 座談會後續執行與細部規劃</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 新增第四場與第五場，兩次座談會。 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 地點:台北市，詳細地點再議。</li> <li>■ 第四場內容:著重蒐集兩岸城市交流各界看法</li> <li>■ 第五場內容:依國際與兩岸局勢調整討論議題。</li> <li>■ 時間:初步訂於 10 月下旬及 11 月 3 日後。</li> </ul> </li> </ul>
備註	<p>下次會議時間:10 月 12 日。</p> <p>下次會議地點:預計港友會。</p> <p>下次會議議程:確認進度、完成初稿與討論初稿內容。</p>

## 附錄七 座談會會議記錄

### 109 年度高雄市政府「反滲透法」計畫

#### 第一次座談會

開會時間：109 年 7 月 24 日下午 14 時 10 分至 16 時 15 分

開會地點：高雄市政府四維行政中心研考會第一會議室

出席人員：曾偉峯（主席）、李錚激、蕭督圓、曾冠詒、林柏宏（會議記錄）

與會人員：李樑堅、蔡志方、謝慶堂、陳孝忠、張簡柔安、黃以喬（市府列席）、余佳燕（市府列席）

#### 壹. 會議內容

##### 一. 開場：

曾偉峰：簡單講一下，這計畫目的，因為兩岸關係現在很多法律與政策正在彼此競爭。計畫的目標，是希望收集大家的意見，看如何讓政府協助在地企業與民眾，在兩岸如此競爭，很多法律、法規出台之下，去避免觸法。很多人都說，是否會在不知情的狀況下，就誤觸法律。還有如何在兩岸競爭下，可以保有競爭力、政治永續發展等。地方政府可以做什麼？舉辦這場座談會，是希望收集各界的意見，去整合起來成為一份報告。大家分享完之後，研究團隊有什麼問題，大家彼此對話一下，進行一次座談。有請李樑堅局長首先簡單分享一下。

#### 二. 發言環節（20 分鐘/人）

##### （一）李樑堅 教授：

我想這個議題對於很多城市的運作是很重要的。2018 年以前後，兩岸的的狀況、環境、態勢是不太一樣的。那時，大陸制定（惠台）從 31 條、26 條，到最近的 11 條。這對台商、台生、台青有很多優惠機制。但為什麼會有 11 條？因為原來的 31 條、26 條等優惠機制，實際上是「看得到吃不到」，包括「一帶一路」的商機等。主要是大陸內部的企業競爭力也在提升，台商以前，在 1980、90 年代，甚至 2000 年都是協助大陸整個企業體質轉型升級，一個很重要的助力與推手。今天，中國大陸沒有台商加入與營運，它的企業成長速度是沒有這麼快的。台商將很多好的經驗，不管是生產作業管理、外銷經驗等。從早期的「三來一補」到現在，其實台商在大陸，出口外銷廠商台商可以占一半以上。像鴻海、富士康等。

曾幾何時，中美關係發生一個很大的變化。川普為了勝選，今年又開始對中國大陸有很多抵制的作為。最近又出來，像是要關閉波士頓及更多的領事館。南海問題也是衍生出來很多爭議。台灣夾在兩大之間我們應該怎麼辦？以前台灣是「左右逢源」；現在被逼得要選邊站。這是台灣所面對到的一個情形。

依照本議題來看。因為先前的「反送中」，整個台灣的主流民意發生很大轉變，包括總統大選結果。也造成台灣經營氛圍上做了很大不同。台灣（也）相對制定法律，包括「反滲透法」、「國安五法」的部分（來應對）。對台商來講，其角色就很尷尬。台商要在大陸賺錢，就必須經營當地

人脈、拿人家的好處、得到優惠政策。在這個過程之中，台商免不了跟當地的（機關）交往，尤其是台辦。台辦也針對台商做很多協助的作業。不管是土地取得、人力安排、一些相關政府的服務事項。過程之中，要不要有所互動？互動的結果要談什麼事情？當然，台辦是希望從台商的眼中去了解台灣產經的發展，包括政治人物的互動等。所以言語的交談上，會不會觸犯到「反滲透法」？

第二，台商在大陸早期都享有「五免五減半」、「兩免三減半」等政策。政策雖在改變，但還是有一些優惠措施。台商也需要經營當地的人際關係。所以，還是會有一些政治的語言，必須要去面對。更尷尬的，當地縣市、地方政府舉辦的活動，台商要不要去參加？一個最實際的，大陸唱國歌你要不要起來？這都很尷尬。我們的將領去大陸參加活動就是一個國歌的問題。這樣是否違背「反滲透法」？如果經常拒絕，台辦或當地領導就可能將其貼上標籤。「反滲透法」勢必會產生「寒蟬效應」，這是免不了的。

再來，兩岸關係就牽涉到很多層面。有一些敏感性字眼與行為，需要去避免就不容易，到底是否需要表態？大陸領導給予優惠，也會要求台商表態。然而，一旦表態就與現行法律產生牴觸。這樣，台商要在當地尋求協助就非常困難。另外一些規模比較大的企業，大陸要求要建立共產黨的支部，怎麼辦？一旦設下去，必然觸犯「反滲透法」。如何因應與拒絕，也造成台商無所適從。「反滲透法」的規範上，所謂「資助參加活動」定義就明白。今年也有一個案例，某一地方要回台投票。大陸給你機票補助等。這種資助應屬於何種方式？或說，政府帶台商到大陸辦一個活動，邀集台灣的企業或學生去參加，這是否違規？這模糊的空間，認定的範疇，就造成大家不知如何去因應與資助。台辦的經濟處長或某一處長會在台商會內掛職秘書長或副主會或副主席。它本身就有參與台商的活動，如何處理？台商會跟大陸方面的互動過程中，大陸也希望你協助辦理一些活動。這是否違反「反滲透法」？尤其是大陸官員到商會內講話，言談中帶有眾多政治敏感性的言論，那台商會會長該如何因應？這就是第一題問的「經營管理內會碰到很多問題」。就是大陸的本土企業已經興起，需要他競爭；又需要享有當地政策優惠，否則難以競爭。現在又有這種法律，將你綁住。讓你更難去施展。

未來台商愈難以享有過去「左右逢源」的角色。要與經營當地政府良好關係，也面臨一定難度。所以，我是認為做法上必須享有彈性。例如，老闆不出面，可派遣幹部或當地幹部前去參加活動。避免面臨要求表態的局面。這可私下與台辦協商，而非在政治場合上留下證據。又或台商會會長回來，跟陸委會開會時。讓陸委會制定規範或報備機制，以釐清責任或不必要的麻煩。

對未來兩岸情勢的看法。目前各式各樣的交流已經終止；現在替代方案是「視訊」。關於視訊，本來我有一個活動也是要用視訊，最後放棄。因為裡面要求不要涉及到「統戰」。台灣自然沒問題，問題是大陸官員的談話，是很政治性、敏感性的字眼。當場是否需要表達反對？所以乾脆就不要辦了。交流的部分，如果連視訊都很難去推動與辦理，那未來兩岸關係要如何交流。本來，台灣對兩岸關係就四個字，「統、獨、武、和」。要面對就是要統、要獨；還有武統問題。第二個，當前主流是「兩岸要和平、互動、友台」。最後，我們希望最單純的「維持現狀」，然後讓兩岸繼續和平發展，經貿關係持續運作。可是，大陸經常看到台灣立法院委員提出不同方案，有要修改兩岸關係條例的、有要華航增加台灣主體意識辨識度的東西。所以，互動交流是蠻辛苦的。我經常會講台灣應該是「用和平取代戰爭、用和解取代仇恨、用對話取代放話、用交流取代封閉、用合作取代對抗」。這個才是台灣目前運作的硬道理。

兩岸交流以後麻煩的地方。大陸當官需要業績，但目前一定做不出來。它一定會逼你要檯面上協助，協助就會有很多交流活動。可交流活動如果跟法律牴觸怎麼辦？所以兩岸交流未來的狀況，當前美中關係非常的硬。所以兩岸關係，本來是應該維持在兩大之間的穩定發展地位，可是

我們被逼得表態與選邊。大陸官員它需要業績，台商還是會面臨到被拜託的情境，這就會陷入兩難。另外，大陸不管是 31 條、26 條，還是最近 11 條的頒布。它對於台商在大陸的競標、融資、或內需市場的進入都有相對的優惠。但要拿好處，也要付出代價，不可能無條件的給予台商。所以還是會有管控的手段，台商在大陸還是進退兩難。所以台商，在大陸要面對這麼多元的競爭。前有斷崖，後有追兵。要取得市場優勢、又要找更好的投資機會、又要跟官員教好。面對的態勢會顯得更加嚴峻。

從市政府的立場上來講。我們對於在陸投資的高雄廠商，可以用一些法律上的解析、案例上的分析或對大陸一些經營的條件，提供一些適時的資訊的整理或會合。然後，跟他們展開互動，告訴他們不要踩到風險或底線、以及如何自處。台商就像變色龍，會自己找出路。在大陸投資，會到東南亞去投資，也會有更多台商回流。大陸現在不僅是疫情關係，還有整體企業的運作有不一樣的新思維。台商在那邊有幾個很麻煩的問題。第一個錢匯不回來，要把錢匯回來那邊會有很多的要求。如果他知道你投資意願不高，它會把原來的優惠取消掉。甚至會加碼更多的要求，或你要賠錢等。這也是台商在運作上，很難拿捏的一個地方。所以，你問我兩岸情勢是悲觀還是樂觀。當然是不太好；另外，大陸的惠台措施，這一次是有在落實。有落實就不會有問題出來，其實就是落實不了，所以廠商有時候是無所適從。而且中央出台的政策，到地方執行又是另一回事。講出來的不一定拿得到，可能還要打折。要拿到優惠措施，不是想像中那麼容易。我知道他們一個策略。初期可能給你糖吃，但中長期會不會繼續給你糖吃。這就要看互動關係而定，看企業體質夠不夠強、夠不夠硬，還有看你的表態。

為什麼兩岸貿易量還是增加？從中國製造到中國創造，還有它廣大市場因素，13 億 7000 萬人是有廣大的消費動機。所以現在我們不僅製造業、服務業、農業，三級產業都去。為什麼？還不是看到這廣大的消費市場，還是有獲利。如果沒有獲利，廠商何必去那邊。廠商也會思考未來的風險問題做多元的應變，不要被綁住而動彈不得。以前企業為什麼要西進？因為以前在台灣投資設廠最大問題就是「五缺」。它幫你五缺的部份給你滿足，所以很多人就大量投資設廠，還有市場夠大。所以不同的產業會不會繼續到大陸投資，還是要看企業自己的布局，跟未來的分析走向而定。

最後提到，陸委會跟海基會要不要制定一個規則。當然很需要。不然，我原本要跟大陸開一個視訊會議，最後還是把它放棄掉了。所以說應該要有一個教戰手則，或一個關鍵敵情。什麼地方會觸犯，什麼地方如果你做出適當的報備以後就是無責。因該要有讓民眾跟台商有所依循。不然就是寧願不要做，避免以後有事情還要跑法院、調查局或一些警察的機構。我想這是大家都很不喜歡的。

兩岸關係的最大變數，因為美中的關係衝擊到兩岸關係。所以你們在探討這個問題時，美中現在的關係會讓兩岸關係更加複雜跟難定。因為川普現在民調是遠遠落後拜登。11 月大選如果輸掉，拜登起來。他的兩岸政策是什麼？這都會影響到後續的發展。我早上在開陸委會的會議也是提到說。我們現在都是要依附美國，但也不能完全依附。有幾個指標你要去做檢視。第一個，不管最近制定的國防授權法、台北法案，哪一個部長來台拜訪？第二個，我們 TIFA 有簽嗎？另外，對我們 25% 的鋼鐵鋁製品關稅有減少嗎？那美國希望 TIFA 裡面的瘦肉精能豬肉夠進來，這跟台灣主流民意是抵觸。要協防台灣、協助台灣，關鍵的情報跟國際組織的加入。到底那一個組織那我們加入了？實質上，這個情況逼你要表態。所以台積電就被逼得要去美國設廠。可是在這一個大環境之下，台灣只能是說被迫往美國多靠一點。你說大陸這個區塊，我們完全給它放掉，這是不可能的。兩岸的貿易量美國能夠取代嗎？不可能。對陸貿易還是 40%，對美國的貿易從 10% 提到

14%。它還是沒法滿足整個市場的需求。當然，分散風險也是必須的。開發中東市場、東南亞市場、歐盟市場。可是中國大陸必竟就在台灣旁邊，你說我們貿易量完全都不管，那是不可能的事情。所以，如何讓台商有它生存的空間，政府還是要幫他想出路。不能讓它完全沒有退路。這個也是我覺得很需要研究的部分。

所以就你們這個題目來講，還是要考慮美中關係未來的運作的因素。因為，川普看起來它是要以戰逼勝，拉高跟中國對抗的態勢跟作為，以前就有布希的案例。發動戰爭，就順利讓他連任，它落後拜登 15%，而且疫情又處理不好，失業率又這麼高。他現在是依靠貨幣寬鬆政策，不然美國沒有想像中的那麼好。抱歉佔用太多時間，大概簡單的講一下，謝謝。

## (二). 蔡志方 教授：

現在這是說法律面的問題。剛才李教授提到陸委會要不要提供一個教戰手則。要怎麼教戰？從法律方面來說，「國安五法」形式上有法，實質上沒有法或真正要用哪一個法？我們現在的立法都不是從法律的專業在制定，都是政治意識在處理，定到違憲都搞不清楚。

現在看就是說，表面上看是「國安五法」裡面涉及到所謂國安議題。「國家安全」我還不是非常了解，如果是說會影響到國家安全的問題的話，可能連喝的水都會有問題，衛生紙也會引發國安動亂。「國家安全」從《刑法》、《國家安全法》、《國家機密保護法》、《兩岸人民關係條例》、《反滲透法》來說，問題重點在於一個人，「是誰」，「何處」，「做了什麼事情」，最後怎麼會只依照一個法處理。這不是我們能不能選擇。也不是吃中藥，好幾種藥結合起來，發揮比較大的效用。這是不行的。

這一些法裡面。我特別把它區分。先說新舊問題。有一些是說行為時的法律，那可能是從舊從輕；然而，有一些說從新從輕。那這原則也就不一樣。我這邊，第一個原則裡面，特別把這所謂「國安五法」裡面，那些相關的、重要的要求、處罰的規定。去看他時間的先後，因為個別條文，跟他整部法律的修改時間，有時候會稍微不太一樣。修改之後的話，都是個別幾條才會修改；但是制定的話，那當然是整部。但在適用的時候，到底是適用全部，還是適用單獨的一小部分。那你如若是司法機關或行政機關，馬上你要費腦經。到底我是要用舊法還適用新法？還是舊法裡面的某一個條文？這是一個問題。所以這就該比較。

另外一個是，普通法還是特別法問題。這個更困難了。我們過去在大學法律系裡面，關於「中央標準法規第 16 條」規定。特別法跟普通法，特別法沒有規定的又回歸普通法。那什麼叫特別，什麼叫普通？現在這「國安五法」裡面，有一些就很難分。其他若干法律還會在第一條，設個第二項、或第二條裡面去說明「本法沒有規定，才是用別的法律」。我就作為基準法，基準法優先適用。那有一些說，其他法律有特別規定的依其規定。但是「國安五法」裡面比較少用這樣。同樣一件事情到底要用哪一個？你說如果是涉及到兩岸人民，然後去做那些事情。「國安五法」與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，台灣適用那一個？那是如果不一樣，有一些行為不一定要人跟人碰面，現在規定利用網路科技從事那些行為，虛擬空間也要當作跟國境、領土一樣的行為來看待了嗎？所以，要區別他是特別還是普通，這恐怕就是一個難題了。

所以想說，將來陸委會要擬一個教戰守則，就有得寫。這種情況就連法律人，也會「一個頭兩個大」。到底是要適用哪一個？你說有紛爭就交給司法人員，那已經是觸犯法律之後的問題。而現在這不是要大家去觸法以後怎麼解決。這是要給我們有在兩岸之間，從事交流的人，怎麼樣能夠去避免，不要以法犯境。

還有像是說規範空間跟規範客體的問題。這裡面就是說哪個框特別大。《刑法》跟《反滲透

法》難說是《刑法》比較大還是《反滲透法》比較大。甚至涉及到像《刑法》的第 5 條，第 103 條的相當規範。那就是他的範圍空間，過去好像是人踩到那個地方才會犯罪。現在不用，網路上就可以作相關行為；甚至有一些高手還可以讓你查不到，網路真正的 IP 位置。如果是這樣，那法律的適用就更加困難。所以，這裡面是說，該法律的效力空間到底多大？在這的空間內部，這個兩岸是否只限於大陸地區跟台灣地區？那如果說兩個人，相約去馬來西亞，在那邊從事一些行為，難道就沒有處罰的地方？可是從主體上來看，不管你是大陸地區人民，你是台灣地區人民，不管天涯海角，法網還是給你蓋住，可能就會有一些問題。所以，政府在制定相關法時，有沒有充分從法學上面，好好去釐清、研究，要不要疊床架屋？最後連執法人員都搞不清楚怎麼回事。

那除此以外，規範的時間還有主體。到底應用的速度快慢，我認為這個大家不一定非常了解。供稿裡排的數字，按照數字排序就可以看出來優先順序。寬廣的問題，也是這樣一個判斷。以我的觀點來講，「國安五法」形式上面好像很多法在規定。真正在用時，其實只有一種。不能說好幾種同時用，也不能說隨便選擇一個來用，所以有一些法沒有辦法判斷那一個優先用的時候，那怎麼辦呢？那你能夠說這是新法嗎？新法是指同一部法律，原來規定跟最新的規定，這才有新舊。那兩個不同法的話，就只有普通法跟特別法，或基準法跟其他基於這基準所制定的手段、措施的一些法律。所以這在應用時，到底要用哪一個？這就涉及到台商，跟誰接觸的對象、要做什麼事、在什麼地方作，這時候我可能觸犯哪一個法律？就好像一個網，要罩著我。我會不會被他罩在那邊跑不掉。那這要充分給台商或大陸，作一些協會往來或人事參考。

「國安五法」裡面，重複性規定是最為忌諱。同樣一件事情，不用規範在很多法律裡面，這沒有必要。現在這裡面很多概念，有很多模稜兩可的含意或詞彙。這違背法治國家，「法要明界線」，讓大家要有意見可能性。這就是說，有若干處罰，我們向來很喜歡「亂世用重典」；但是不是規範比較重，就一定有效呢？其實應該要避免。如果是為了國家安全，為了避免大家破壞國家安全，更有效的方式是怎麼樣？如何讓大家更愛護這個國家。當然這就涉及到兩岸結局的問題了。

我們這裡面，現行這個法律是規定的非常重。非常重，是指不是相關的人看到就相當害怕，就不敢去做。大陸要給你好處的話，不會無條件。跟很多人與人之間的關係一樣。美國真的是對我們好嗎？

我們是希望說，將「國安五法」清楚的釐清界線，陸委會能夠給予所有有需要在兩岸往來業務的人參考。寫一本不要太大，最好不要超過 20 頁左右的冊子。說明哪個事情可以做，哪個事情不能作。也不用叫教戰手冊，就當作生活守則或規約。我就先簡單講到這裡。

### （三）謝慶堂 董事長：

今天這個議題對我們來講是相當重要的一個議題。因為到目前為止，從早前大陸推動「一帶一路」到整個美中貿易大戰、新冠肺炎。整個在貿易交流上，都有每況愈下的感覺。尤其，像我本身做中藥材的進口。在大陸方面幾乎佔 88-90% 的利潤，都從大陸進口。我在 3-4 年前設立工廠，因為在整個檢測規格過於嚴苛的情況下。對中藥來講，這個區塊必須要做轉型跟創新。那我為什麼用我們的工廠做開頭，來跟大家做一個報告。因為本身來講，大家覺得在大陸生產的東西就是不夠標準的。「Made in China」的東西在世界就是不夠標準的東西。因為這個有機的東西，他必須在第三方國作認證才能夠進口，這相當重要。為什麼跟我們經濟會扯再一起？因為他整個在規定、認證的整個過程都相當嚴謹，不容許給你放了進口以後，還會作追蹤，甚至還會查你的庫存。我們以目前來講，人廠、工廠、市場都是以大陸為主。像是李局長、蔡教授前面也提到，在整個大方向，我們必須、也無法跟大陸作脫鉤。因為像演藝人員一樣，他到到大陸講錯一句話，

或是把國旗現出來，他就被定調了。

貿易方面，我本身就是進口商。如果要從貿易方面作一個改善，我們常碰到的問題就是「匯率問題」。匯率急升急降，像長慶化工高董事長，在大陸也設了 20 個廠左右。在美中貿易開戰後，他最煩惱的事情，就是倒閉潮。因為他資金沒有辦法匯回來。所以我一直認為對我們整個在從事貿易區塊最重要的還是以匯率為主。匯率的急升急降，希望由政府作適度的調適，才能讓我們又所遵循。像我本身，我從大陸進口以後，都是實報實銷。你跟別人買東西，你錢一定要匯到人家手裡，那你要匯。等個 1-2 天可以，等個 4-5 天，一個禮拜、10 天以後，匯率匯差可能可能都沒法下來。但該匯還是得匯。有時候一差就差十幾萬台幣，這都會減少我們的收益。所以對台商來講，不只是在那邊的投資，或是對我們的貿易商來講，都有一定的衝擊度。尤其，像現在新冠疫情一直在延燒。到現在也沒一個定數，各行各業也是百業蕭條，倒閉潮也是很厲害。而且像我們在大陸有機加工的部分，也一直要提高成本。因為人難請、加上管理方面等因素，在防範疫情方面也要去預防。所以在成本方面，對我們來講也是一個考驗。

整個經濟面來講，我也希望說由市政府或國家單位，能夠以援引等方式，就像李局長講的，能夠弄一個教戰手冊。讓我們可以有一個遵循。例如，有一個產期時候，像有一些 Q1、Q2、Q3，這個時間點大概，匯率的調動情況，也讓貿易商、台商、進出口商能夠了解一下，國家的調動幅度不要過於急躁。讓台商有機會能夠作適度的調動，才不會造成，削減利潤。大概跟大家做一個分享跟報告。當然如果有一些學者專家有一些實務上的問題，想要了解，我再跟大家作一份比較細的報告。

#### (四). 陳孝忠 董事長

今天我們這個主題是現行的大陸政策對高雄市民、中國大陸各個城市交流的影響研究。基本上整個結論，我是這麼認為，高雄市要有一個好的發展，基本上要兩岸關係往良善、正面的方展才有可能。兩岸關係如果像現在僵在這個地方，高雄市說要針對大陸各個層面都要有發展，我是覺得不太有可能。

依據今天這個主題，可以說在稿子裡面就有針對「反滲透法」這一塊來說。剛剛李局長講了很多種情況，基本上這 20 幾年，我在大陸都遇過。

共產黨幾十年來從 1920 年到現在，他的本質是不變的。不管過去到現在形成一個大國。基本上本質是沒有變的，所以長期，我們做為一個台灣、中華民國，從前跟中國大陸交流始終要保持距離。因為，中國官始終是要把你管起的。他是這麼一個情況。所以也難免我們台灣最近，推出這個「滲透法」。

目前兩岸關係的發展，可以說一天數變。現在要講一個定論，無從定論起。兩岸關係的發展結果，也不是兩岸當局政府所能夠做的一個決定。牽乎到整個國際關係，所以像目前兩岸關係，我們台灣靠誰？靠中國大陸、還是靠美國？以目前情況來看，是要往美國靠一點的情況。自從 2013 年習近平上台以後，他已經拋棄了過去鄧小平時代所走的「韜光養晦」路線，改走的是「積極擴張」。尤其在 2016 年以後，蔡英文上台以後，不承認「九二共識」。兩岸關係馬上急凍，很明顯從 16 年一直到现在。兩岸交流陷入一個很大的瓶頸，。兩岸過去從 08 年到 16 年這段時間，兩岸關係交流如此密切，不管是政治、經濟、社會、學術各界的交流，形成一個大交流格局。那也因為就是交流太密切、太多了。然後，兩岸政府也疏於管理，或疏於把責任釐清。往深度、深水區交流以後，中國大陸把統一戰線在台灣無所不作。這一點是可以很明確的看到。能開放盡量開放，也疏忽管理，連中國大陸的車，開到台灣的路上來，也沒人知道。能到這個程度，你說兩岸

關係怎麼能不出事情。也因為交流太頻繁、太密切。那統一戰線的績效與作為也非常好。所以，中國大陸他這個老大心態就出來了，認為你台灣是可威脅、可利誘的。你台灣的意識形態也非常薄弱，而且非常的四分五裂，什麼人的意識形態都有。所以他不斷在扶持，這也確實，他不斷在扶持他的代理人也好、什麼人也好，事實上是這麼回事。也因為在這個大前提，所以讓我們台灣各界，包括我們民進黨政府感受到這個問題的嚴重性，慢慢就延伸出要修訂「國安五法」。

尤其是「反滲透法」，剛幾位學者也都說了。事實上，不修定這個「反滲透法」在我們台灣現行的這個法律裏頭，也已經足夠來作一些防範。他的定義又太寬太廣，你有沒有犯這個法，是他認定的。他行政裁量權太大，說你有罪，有；沒有就，沒有。所以很容易入人於罪。從另一個角度來看，他希望藉由這個修法，讓我們國人同胞產生一種恐懼心理，限縮你兩岸交流的一個面，讓你產生一個恐懼感。你隨時都有可能犯法。才有後面這麼多事情。所以，我們作為一個台商也好，促進兩岸交流的人也好，隨時都要保持一個很高度的警覺性。

目前演變成這樣，我們作為一個台商或是在大陸地區的這些台商。

我認為兩岸關係在這個詭譎的情況之下，隨時要保持機動談彈性，能前能後。兩岸關係最後到底是怎樣。我是認為，能戰才能和。你戰不贏，你也要能跑的掉。不管你是台商也好，你期待台灣政府，還是大陸的要非常的照顧你。我認為，除非你大到不能倒。我們的中小企業，不是這樣。我們這邊認為很大，你拿個幾億、十億去，那些都是小企業。

所以，長期以來，我認為這個兩岸關係不管再走向何處。希望能夠往好的方向走。那麼今天「反滲透法」是有一點，要羅織人入罪。怎麼樣在兩岸的交流當中，不要去觸犯到「反滲透法」。我覺得每一個人，也就是說在交流也好，跟大陸貿易也好。自己的罩子要放亮，你靠政府是靠不住的。我認為自己罩子要放亮一點，保持機動彈性，能戰才能和。你要能戰，才能夠跑，是這麼一個情況。

現在我也碰到很多的困擾，去也去不了；錢也不多想弄回來，我每次去也就帶一袋子，走地下也不敢走，也能這樣子。我舉個例子，我的姊夫是台灣第一銀行的副總，他被派到上海去。做上海一銀分行的行長，在那邊給一銀賺了很多錢就是弄不回來。大陸叫你繼續投資，就是這樣。最後他就把那些賺的十幾億人民幣，他乾脆就買一棟，第一銀行也買一棟，就是這麼一個情況。我想兩岸關係還很長的一個路，一個路要走。我想我先報告到這個裡，如果再交流的話，我就再繼續講，謝謝。

## (五). 張簡柔安 董事長

剛才各位都已經有表達過一些想法，我聽了也很有感觸。如果我們台灣的企業，中小企業在台灣賺不到錢，而必須被迫紛紛都要跑到國外去的時候。這些不只我們的中小企業，還包括我們的年輕學子們。在台灣老闆的都出去，台灣還能賺什麼錢呢？也只好被迫到國外，那麼以語言能力來講，我們台灣又不是現在就重視英語教育、國際教育的情況之下。那最適合我們的，還是到西進的對岸去。請問，如果我們的政府在現在傷口上面再撒鹽。依據這樣的局勢發展下去，我們的企業該怎麼辦呢？在台灣賺不到錢，到對岸去，各項的一些活動又容易觸法。我們的學子，台灣老闆都不在，也賺不到錢；到對岸去，又很容易代表老闆發表意見，很容易觸法。所以想來想去，這是一個對的政治上的選擇嗎？我想這一方面大家都可以思考一下。

剛剛李局長也特別提醒了我們，目前對對岸的貿易，其實仍然還是高居在 41%。跟美國比起來，跟全世界比起來，台灣根本對大陸的貿易是順差。我們很難去杜絕跟大陸之間的往來，因為有太多的歷史淵源。最現實的，跟大陸這幾年的崛起有關。中國大陸儼然他快要成為第二經濟大

國，第一經濟大國目前還是美國。所以大家都要來跟大陸做生意的情況之下，台灣在他的旁邊占了一些天然地利之便，所以有很多要西進的外國、國家都希望說透過台灣是個跳板，能夠過去。這個是我們的優勢，可是以現在政府的法律上來講，好像我們自費武功一樣，設限了很多的、更嚴謹的法案，把這個金箍咒扣的更緊了一點，我是覺得相當的可惜。那再看一下，ECFA 裡面的「早收清單」，事實上目前台灣有 540 項的產品都享有減稅的優惠。大陸給台灣的免稅金額是 66,31 億美元，台灣給大陸的免稅金額才 6,43 億美元。那麼是代表什麼？我們透過這樣一個減免的關稅優惠，對於台商、台灣產品進入國際市場確實有很大的競爭優勢。不管是政府怎麼樣矇著眼睛來看，或著是對於我們所有經商的人，跟西進有關係的人，都不可抹滅的一個事實。我們就是有這樣一個關稅減免才增加了我們的競爭優勢。

再來，當然我們有參加國際上的一些協議。但目前還有一個協議對我們來講很重要，就是 RECP，這個架構協議裡面總共有 96 個國家，東南亞、東協，這些國家都是我們目前蔡政府希望降低對大陸的依賴度，而希望引導我們到這些東協國家去。可是，這個 RECP 裡面的成員國，有一個叫「中國大陸」。他目前已經跳出來說他要主導這個單位。如果我們政府到現在為止，一直都想說政治歸政治、經濟歸經濟，可是卻在這裡扣了一個好嚴重的金箍咒在我們的頭頂上。不斷的在我們國內叫囂說，要對大陸怎麼樣，為了我們國土安全，你不斷在傷口上灑鹽，怎麼跟對岸和平相處，謀求出一個兩岸都可以接受的模式呢？

台商最可憐，但台商擁有變形蟲的能力。政府可不可也思考一下，某種程度能不能也擁有一下變形蟲的能力？而非一味的站在選票上。然後，把國安、把這個法令架構在我們台商上。看起來它好像架構在台商之上，事實上，這是變向的跟對岸在做政治上的抗衡。那兩相之下呢，兩個國家都想要互相抗衡，最輸的是誰？其實最輸的是人民。我們國內的人已經沒有辦法好好的生存之下，我不曉得我們政府未來還能夠有多少的人民在他統治之下安居樂業，因為大家都只好離開這個台灣本島。

以目前我們看到的 GDP 的數字來看，服務業占了整個 GDP 有 63% 的影響度、貢獻度。占台灣省所有的勞動人口裡面 60% 在服務業。可能是我們的服務業太廣闊了，使我們的政府，包括從以前政府到現在一直不知道怎麼對服務業對症下藥。那為什麼不發展雙引擎，兩個一起帶動，我們現在的台灣本島經濟環境已經跟以前不一樣。以前我們只要做工業、做隱形冠軍；但現在不行了，現在所有的一切都在講品牌。但是我們的政府在人民的教育上面、商業的教育上面，翻轉做品牌，提升價值的這塊的教育，其實很晚很晚才著墨。

瑞士很早就知道，包括他們的廠商，企業早就知道做品牌的影響力。所以，他們除了發展精密工業以外，還發展品牌的一個效益。這可以改我們台灣政府做一個思考，所以瑞士有 80% 是從事服務業。我們的人口現在我們的人口是 60% 從事服務業，那未來有沒有可能朝向 80% 從事服務業，也可能往上攀升。我們的政府要等到 80% 的時候，全部都是服務業人口，再來重視服務業的一些福利、服務業的一些輔導。一直到現在，我認為現在應該來談雙引擎的事情。一個是工業我們繼續讓他維持；另外一個就是服務業，也是我們另外一把引擎。

我在此給大家提一些想法，可以有一個轉機去讓政府去重視服務業，把服務業帶到國外去。第一個，我們要先從政府的結構來改變。應從政府結構調整做起，由政府帶領服務業走出國門。將商業或服務業設立一條龍的窗口以提升政府對服務業的重視。第二，支持協助民間企業以法人身分參與國際組織或活動，以規避敏感議題。第三，以台灣作為孵化器，推進品牌輸出落地化。最後，仿效瑞士讓台灣成為品牌授權中心與投資中心。

各位看到報告內說的，服務業有這麼一個龐大的範圍。如何去把脈再投藥？我們把服務業區

分成十兆產業。就是每一兆產業在服務業裡面的產業，都有超過一兆以上的商機。當輸出國際以後，都絕對超過一兆以上的商機。如果政府可以重視這超過一兆的產業，把它先切割，然後對症下藥的輔導。這對我們人民、服務業者真的是一大福祉。不要再一直糾結在政治情勢上，這是我以上跟各位提的一些商業總會一個報告，謝謝大家。

### 三. 顧問指導：

#### (一). 廖達琪 教授

不敢講什麼指導，我覺得這個層次，大家都覺得跟大陸關係比較緊張，所以感覺上是綁手綁腳被綑綁。一想做什麼，馬上就有「國安五法」，這個很複雜，很新穎。按照蔡教授的說法，某種程度也是自由心證。所以，我具體、簡易說給大家一個教戰手冊，怎麼樣去避免。這是要，但很難動彈。想要釜底抽薪，還是要從政治解決。如果沒有政治解決，某種程度就只能各憑本事，各自在底下遊走。

政治解決還要處理很多變化，現在外面選舉也很複雜。我們這個計畫，形式是技術層次的報告，可大家都還是要有一點集體的力量與意識。比方說，我們也看到一些模式，不曉得可不可以朝這方向。可以看到的事，其實現在政府，他也希望有突破點。因為完全封著很麻煩。因為我們現在又靠美國，而且美國也扒著你，叫你採邊了，你一定要靠邊，畢竟也還是11月選舉的考量。我想這就是政治壓迫會一直過來。肯定要拋一些不同方向的議題，連柯文哲在台北都可以跟上海提出雙城論壇。這個論壇可能是一個空隙。中國大陸也給個機會。

我感覺我們的方向，包括大家的意見都很好，一些細節的技術意見我們全都可以納入。某種程度推動一個政治的議題，像台北雙城模式。他整下來陸委會某種程度也不攔阻，然後柯P也願意去做，然後中國大陸也來做。那我們是不是跟廈門或深圳有這樣一個可能的契機。這一定要跟中央去談，我們可以寫建議。朝這個方向開個窗口。那這個窗口，也可大概朝向深圳跟廈門，或我們三城。因為我知道這過去已經有人在牽線了，但談論主要的具體議題，是要服務業。所以我覺得這方面，一些高層的政治到技術的要求，是不是可以搭配來做。然後，也不是只寫給哪一個朝代看，是台灣整體，而且高雄這個點，我們也希望高雄要發展。因為題目說高雄城市與大陸城市的交流影響。這一綑綁，聽到都無法靜下來；然後，還有國際情勢，美國天天在跟你找麻煩。這種我們也還不能控制，也不見得能夠預測的情況下，這種說法上是很複雜。

所以，我覺得朝我們能做的，能掌控的。第一個就是細節的部分，非常感謝大家講了很多，包括李老師也提到這些細節。但對執政者一定有它的需求。所以針對他的現在需求，把高雄市也不是為哪一黨，是不是高雄市跟廈門或是深圳有可能建立一個三城的模式。這麼模式底下的會怎麼樣去發展服務業的這種擴張、中藥材的輸送過程等。我覺得一方面要看法律，但這法律也是有很多問題。照蔡老師的講話，看起來簡直就是胡扯，在許多地方可能也會有限制。但是怎麼辦？就來唬人，所以你必須不僅是在法律的層次，找到教戰守策；我認為那個都很心證。最後他要怎麼解釋，都是要看主政者的心證。那會與你們簡單做，教戰守則可以做，但重點還是政治上面上游的期望缺口，要去佈。所以台灣要怎麼做，我知道台商很厲害，我很佩服台商。但是，有時候可以不要理政府，政府又沒有給你們飯。

### 四. 討論環節：

- 李鍊濬：我就只有一個問題，如何去記。因為不同法律有不同註記。它有刑法，有行政法。萬一碰到怎麼事先跟台商們溝通，什麼事你們不要做，做了以後能怎麼辦？萬一觸法怎麼處

理？

- 蔡志方：看是刑事或行政。因為刑事方面，就非常被動。當國家機器要動用檢察官，雖然檢察官是廣義的司法官，但他是被法務部等行政控制的。法務部部長是聽行政院長的，行政院長是聽總統，最後就是用政治的意識形態。刑事方面的救濟最後還是要倚賴法院。這是說，刑事方面最主要就是不要去碰到；但問題點是說，我們現在定的那個法律，很容易讓人一不小心觸犯到，他要辦你的話，你就很麻煩。

行政方面，對政府不能太客氣。該據理力爭，就要據理力爭，絕對不能妥協。行政救濟的時候，抓住讓它要把你駁掉都很難的真正的理由。最後還是看你的道理。將來如果真的碰到麻煩，該據理力爭，就要據理力爭。

- 曾偉峰：我這邊有個問題想請教一下。就我了解，因為「反滲透法」通過，加上官方交流中斷。對於業界來講，只能私底下跟中國大陸交流。然而，業界對以這種方式交流是否會產生顧慮。產生顧慮後，如果地方政府有所作為，建立一個平台協助業者或定期收集問題，去了解業界現在跟中國大陸官方溝通的問題或在經營方面的問題。

因為我們知道現在地方政府要有所作為，遇到兩大問題，一個是中央，因為你政策到中央一定會被擋下來；第二個，就是中國大陸。

所以，我想了解就實務上，你們是不是會擔憂「反滲透法」、「國安法」。會對於你們在跟中國大陸溝通的時，產生「自我審查」。你們就開始覺得是不是要減少溝通聯絡，甚至連通訊軟體都不用了，面對面講話。有沒有這樣，請問一下，謝董事長。

- 謝慶堂：基本上不至於到這麼嚴重。通訊方面，基本上還沒有這一面的考量與擔憂。在大陸來講，它現在整個通信是非常普遍的。但大陸在通訊面的管控非常厲害，以台商來說是會害怕的。像一些小金額，我都會先送一些款先過去，送一些 10、20 萬先在那邊銀行存著。有些小額可以直接支付的，直接用手機直接支付。但當我開始換我的台胞證換卡時，他把你鎖住叫你重新再辦。因為他們在這一方面的管控是相當厲害的，比台灣管控更厲害。所以台商在那邊有一定害怕程度。

李樑堅：因為我剛聽了廖老師的意見，以高雄市政府的角色來講，還是可以扮演先行先試。當然要看 8/15 後市長當選是誰，還是可以做一個城市交流的工作。但是以前北京市在高雄舉辦北京特色週。他對焦的焦點裡面是高雄對北京，台北對上海。因為剛剛提到過，去年韓市長是有去拜訪廈門跟深圳，這是比較屬於像港口經貿的部分；北京的議題又不太一樣。因為以城市交流來講，你仍然是不能夠去接觸到敏感性議題，在現在社論發展上。可以做城市交流、可以做港口減免，可以做其他。

對於台商而言，他們已經 10 多個月在分散風險，他會選東南亞或回來台灣。因為剛才講過資金的匯回來的問題。大陸知道台商都會透過地下匯兌，但因為疫情的關係，很多地下匯兌就通不到了。以前香港有個很重要資金交流的場所，那現在國安法進去以後，在香港會變得更麻煩。我們台商在香港有上市櫃，台商做三角貿易，但現在這個部分就慢慢會不見。

蔡老師剛剛提到過，就是「國安五法」或「反滲透法」，與既有的法令，我覺得是有疊床架屋。有沒有涉及到外患內亂罪，兩岸關係條例本身也有一些罰則，那你現在則外在制定一個法律。它到底是特別法還是普通法，還是這裡面的規劃很多東西都空白授權、自由心證。像我剛剛講過，本來 7 月跟大陸要辦一場座談會，後來也不敢辦了。不是我們出問題，是怕它那個領導如果講話

講錯。如果有人舉報我，那我就要被調查局國安局調去問，因為它要求你要自白，你跟他談了什麼事情，它跟你查扣。所以，這些真的是超級「寒蟬效應」，現在大家都不敢做。

所以，我才會講說是不是台商總會跟陸委會去談，商討說什麼狀況之下什麼東西能做，什麼東西不能做。能夠至少有一個依循的規範。讓大家甚至可以採用事後報備制，規避一些責任上的問題。

ECFA 也是個問題，2010 年簽完，到現在已經過 10 年，它是有四個階段，第一個階段叫「早收清單」，第二個階段是服貿，服貿因為 2012 後來反服貿的協議還有太陽花運動。第三階段是貨貿，第四個才是爭端解決機制。但是 ECFA 裡面畢竟關稅利益還是很大，對於兩岸產業供應鏈有造成一定程度的衝擊的影響。但那個議題現在國台辦跟其他像張志軍講話的標準就有點不太一樣。現在大陸是內憂外患，其實我們跟大陸學者在談的時候，也聽到就是說：「台灣你自己不要再加油添火就沒事了」。因為他已經要面對美國的問題、印度的問題、香港問題，還有內部疆獨的問題，已經焦頭爛額了。你台灣不要出事就好，不要在加油添醋就沒事。以現在蔡英文的做法來看，她還是比較是用以和平發展，可是底下立院的人員是不授控。她需要維持這個穩定但沒辦法，她也常是要丟出一些善意或橄欖枝，可是這個部分到底要不要介入的。城市交流是可以開，這是新議題，可是最後還是要中央來核定。這個就是一個問題。

## 五. 閉幕：

曾偉峰：那我想今天時間關係，大家都意猶未盡。因為我們有這麼多專家可以分享意見。那之後有什麼想法，再跟各位專家請教。因為時間問題，我想今天座談會就到這邊，謝謝大家。

## 109 年度高雄市政府《反滲透法》計畫

### 第二次座談會

開會時間：109 年 8 月 28 日下午 14 時 10 分至 16 時 10 分

開會地點：高雄市政府四維行政中心研考會第一會議室

出席人員：曾偉峯（主席）、李錚濬、蕭督圓、曾冠詒、林柏宏（會議記錄）

與會人員：林文程、伍婉嫻、黃鳳仁、汪明生、吳建德、晏揚清、李銘順、廖素威（列席）、連文濱（列席）、黃以喬（市府列席）、余佳燕（市府列席）

#### 一. 會議開場

##### （一）研考會代表致詞：

朱瑞成：曾老師、林老師、民間專家，還有地方法院。謝謝，今天大家願意兩肋插刀來幫助研考會做這個案子。我們有一個期待，就是了解當前兩岸在這樣一個從目前關係又變得更緊張狀況下。高雄市的兩岸事務該怎麼走？該怎麼做？同時，現在情勢會影響到很多未來的發展。所以，今天大家的意見不僅可以供我們參考，也可供我們向中央建議做為一個政策上的考量，又或是我們在實際執行上的一些參考。

剛才也跟曾老師特別拜託。近程，我們可以怎麼走對我們高雄會比較理想。又或中程、遠程？這需要大家貢獻一些可以讓高雄的兩岸城市交流走得更順、更好的建議。以往林文程老師也一直指導我們，在兩岸事務方面真的知道很多。剛才我們也拜託林老師他們多幫忙，順便藉這個機會跟林老師說謝謝，也期待今天大家的幫忙，提供你們的看法跟意見。能夠讓曾老師這邊把大家的智慧匯集起來，做一些對於我們不管是高雄市，或是建議中央的一些參考。

這個案子，10 月曾老師那邊也要提出期中報告。時間上是非常有限，這些座談會對他們處理相關的研究非常有幫助。所以，特別安排今天這樣一個實務面的焦點座談。所以，我們期待大家的努力，尤其大家在兩岸都算是先進，而且都非常了解兩岸的一些狀況。也期待今天這樣一個焦點座談能夠順利且圓滿。拜託各位先進不吝提供你們的智慧，讓這樣一個研究案能夠順利且圓滿。謝謝大家，謝謝。

##### （二）主持人致詞

曾偉峰：我們團隊實行高雄市政府研考會的計畫，主要目的就是收集大家的意見，尤其當前兩岸關係比較競爭的狀況下，很多新的法律、政策相繼出台。這個狀況下，很多企業、民間單位可能不大了解，或他們在兩岸交流上可能遇到一些困難，又或害怕觸法。執行這個計畫其實就是想要收集各位專家學者的意見，去給政府做一些參考，或之後的施政考量。（介紹參與人員，略）。

今天非常感謝各位先進來為我們做指導，我想等一下就按照議程順序。大家的意見都是兩岸交流裡非常專業、非常多且豐富的實務經驗。但因時間的關係，每一位專家學者發表約 5-10 分鐘，為我們分享關於題綱上面的指導與意見。我們有同仁在那邊計時，時間到也沒關係。等大家發表完一輪之後，可到後面討論的部分再來補充。

先簡單講一下這個計畫。其實上個月的時候，我們也有辦一場座談。主要邀請經貿，尤其是

台商、企業界的相關人士。今天的主題更多是要去討論廣泛的民間交流，尤其是社會、教育、文教等方面。這部分的交流在當前兩岸關係下，不管是中國大陸的「惠台政策」，還是台灣的《反滲透法》、「國安五法」等。這些新的政策與法律之下，對於地方城市，尤其是城市、文教交流會有什麼影響與衝擊。實務面上，我們在這麼多方面的影響下，各位的想法是什麼？請各位專家學者為我們做指導。那一開始，我們是不是先請林文程，林老師給我們一些指導。

## 二. 發言環節(10分鐘/人)

### (一). 林文程 教授:

我今天其實來談一個很有意思的議題。這個地方交流、城市交流，以我個人做為一名學者來講，一向都支持。我覺得影響台海兩岸關係非常多。以前借調在國安院工作的時候，美國的學者來都是我招待的、接待的。他們都問到從台灣政府的角度來講，如何去評估北京是不是會「對台用武」？我那時候回答說，這個可能性不能完全排除。因為北京從來沒有說放棄對台灣使用武力，只是說如果中國大陸的政府是比較理性、溫和一些，他就不應該對台灣使用武力，但這可能性不能夠維持。所以，地方交流對於緩和兩岸的關係一定是會有幫助。兩岸在中央選舉之後幾乎已經陷入僵局。尤其這一次新型冠狀病毒—俗稱武漢肺炎—兩岸交流全部中斷，但這不是兩岸政府之間可以的中斷。中斷以後，在缺乏溝通的情況下，兩岸之間誤解就會進一步上升。另外就是說，影響台海兩岸因素裡面，非常重要的是第三者的角色。這第三者的角色，包括香港問題發散、美國跟中國之間的抗衡，我們被迫須要選邊。這種情況下，台灣如何去因應，對我們來講必須要有這個智慧。

但是今天所談的問題是比較實務性的問題。從我的角度，我過去到中國大陸已經去了有20-30次。從這一次的「國安五法」或是《反滲透法》的通過與實施。當然對兩岸的交流會引起一些不穩定，這是不可避免的。一些學者專家會擔心有這樣一個法律通過會不會使他不知覺得就惹上這個麻煩。我覺得兩岸的交流是雙方面的。現在我更擔心如果我要去中國大陸，我去可能被抓起來。這個可能性，在台灣已經造成一種嚇阻作用。而且有一些人到中國大陸被抓起來，我都覺得莫名其妙。且說，因為這是關門會議，陳德昇到中國大陸會被刁難，而且被扣押了兩天，還是蕭副總統打電話去才放出來。陳德昇是馬總統國安會諮詢委員，你不可能說他立場是親綠。台師大的退休教授施正平，聽說被判了五年。還有台大教授張登及在中國大陸的機場，被公安人員短暫扣留，而且要求把手機全部拿出來。所以，你說中國大陸國台辦的系統說保證我們來去自由。國台辦在中國大陸部會裡面是C咖；真正A咖是公安部。公安部說要抓你就要抓你，這個國台辦根本管不了。所以，我覺得台海兩岸的交流現在有很多非常微妙、奇特的現象。我也不能講全部中國大陸的問題，台灣也有需要進一步改善的地方。

我覺得到中國大陸接受落地招待。他們願意招待，我們也不需要假清高。我一向講法就是，你要招待我，我就把你資源用完。但從我個人的經驗來講，兩岸交流你在中國大陸，越符合他們的講法越無法贏得他們的尊重。我到中國大陸時候我一向喜歡講什麼就講什麼，也不是刻意去羞辱他。所以，我覺得他們願意招待就招待，但是拿人家的不要怕手軟就好，我一向就拿他的也不手軟，你招待我就盡量吃，那我該講的就講了。

另外，我覺得是中國對台的政策，現在有一些政策是延續且不會變的。比如說以前的「三中一青」到現在「一代一線」，重點還是在青年世代。這種優惠辦法，從31項、26項一再提出來，他的政策是兩手，一手是「惠台政策」，我給你好處。但是給你好處，其實都是以台灣菁英、吸引台灣企業到中國大陸發展，等於某種程度掏空台灣。比如，最近美中科技戰，川普總統對華為

下重手。那中國大陸到台灣來挖腳我們半導體的人才。我問過一些人才，他們決定要過去。我說「難道不知道他是用了就丟？」，你的科技、知識他取得三年以後，就把你解聘。我們年輕的科技人才講說「我就是賺他三年」。賺他三年，回來還是可以找到工作。他們都是高科技人才，不怕沒有這個工作。另一手就是「窮台政策」，包括經貿上的打壓，陸客不准來台，去年 8 月 1 日把自由行全部取消。所以，我個人是支持《反滲透法》跟「國安五法」。因為我是從國家安全角度來看，就是中國大陸現在對台灣是想方設法去使他的力量滲透進台灣，其實他不僅對台灣這樣做而已。他對澳洲、美國也這樣做，試著去影響人家的選舉，那你也不能怪他，我如果是他我也這樣做。所以，我覺得北京對台灣一直非常誠實，他就是從頭到尾沒有騙你。我對你好，也是要統一你；我對你不好、打壓你，也是要統一你。最近這武力的威嚇，目的還是要讓你屈服、讓你投降、還要讓你離美國遠一點。我在亞太和平基金會當執行長的時候，他們傳達給我信息就是說，台灣是不是進一步倒向美國？當然，最近就是類似威嚇，要告知台灣你倒向美國不見得是安全的。

我去研究中國大陸—他們也非常積極的去研究—清朝時候，怎麼收復台灣。其實，一個結論就是「裡應外合」。我覺得「國安五法」或是《反滲透法》當然會引起一些人的焦慮或是擔心，但是我覺得台灣是一個民主政治的社會，以我現在到另外一個機構去工作，了解我們的司法體系你要把一個人判罪，那是非常困難的，你有證據確鑿那是非常困難的。我就講到這裡，再度謝謝曾教授跟研考會對我的邀請，謝謝。

## (二). 伍婉嫻 理事長

大家好，我是高雄地區公證人公會，我們跟兩岸的關係是非常密切。因為，從可以開放探親之後，我們就開始有很多台灣的人民跟大陸的人民互相來往。台灣人民有選擇在那邊置產或投資，甚至就是有專門職業人員會回去，比如說行醫或銀行業會回去教課。因為我們就是同文同種，歷史也很類似都是中華文化。所以，特別的親密。在一些交流上，活動也很熱絡。不過我們也明顯的感覺到，顏色不同會造成雙方交流的差異。比如說我們文件，就《兩岸關係條例》會規定說，台灣人民在台灣製作的公認證書要送到大陸去，要經過海基會，海基會轉到各省的公證人協會。然後，公證人協會，大陸人民拿到認證書再拿去那邊鋪墊。這中間的時辰就有差，如果是藍色的時候，就可能兩天一個禮拜，最多一個月就搞定，就可以完成，甚至傳真也可以去。但是綠色的時候，就不好意思，基本從一個半月，有時候還要本人特別做一份授權書才能請他當地的代理人出面，會變得困難重重。

這次的《反滲透法》恰巧碰到武漢疫情，所以感覺不出來有什麼特別的差別。但是自從蔡英文上台後兩岸關係的氛圍就變得很詭譎。我們兩岸本來就會有互訪的與公證交流的制度，就是我們過去看他們的公證處、公證法、公證法的修正相關等。然後，一年去，他們一年來。每年都會有互訪的機制。自從綠色陣營之後，他們就不發官方的邀請函。不但不發官方的邀請函，他們還會拒絕海基會的人員跟我們一起去。就是我們以自己公證人自己組團去參訪的時候，他們是不會阻饒我們；但如果有海基會的人員想跟著一起去，他們就會直接把他踢掉。就是有一點點不那麼友善的感覺，可在以前藍色執政的時候，就雙方的合作上，對人民的幫助是很大。因為這些繼承、親屬許多文件要交流、驗證。這些都是需要兩岸公證人的合作。如果海基會跟當地的台辦或海協會不能夠合作的話，就會造成人民很大的損害。

這個法出來之前，其實我們的來往已經很密切了，至少有十幾年了。所以，其實有很多台灣人已經在那邊深根。他們很多就是攜家帶眷過去，然後孩子念台商學校，在那邊買不動產、投資之類。所以你要把他切斷，然後跑回來其實也很困難。目前最多我們發現說比較常去的是台灣醫

生。醫生就會去換短期行醫證。短期行醫證做什麼呢？就是，他在這邊上某幾天班，然後跑去那邊開刀，然後再跑回來。然後，他們就會說，大陸給的薪水非常的高。就是數字一樣，但是幣別不一樣。所以，很多醫生就往那邊去。高科技人才、醫生都會過去。金融體系的話，很多外商銀行、以前銀行地區的高級主管或經理人會過去那邊講課。然後，薪水給的很高，就好像剛剛老師說的，可能用完就丟這樣。可是他們還是能先賺多少就賺多少。

我們交流的部分，其實因為以前我們交流很密切的時候，可能一年會有 4-5 團的省份公證參訪團，到我們台灣來看。然後，每次來就會待個 7 天，然後，從跑一圈的公證處、法院、戶政事務所都看一看，但現在都沒有。以前除了公證參訪團之外，還有其他的協會，就是跟兩岸有關係的文化交流團體，也會邀請他們有相關公證人、律師資格的人來我們公證處訪問，但現在也沒有了。那這當然也跟 14 天有關係。所以，不太能夠區別到底《反滲透法》有沒有發生很嚴重的影響。不過這個問題我有跟我們律師、檢察官的學長討論過這些事情，它們對於《反滲透法》跟「國安五法」的看法到底是什麼？他們會覺得，就是至少高雄地院跟高分院的法官跟檢察官是跟我說，目前法官的無罪心證是很強的。就是你不能夠達到 100% 的證據說他是有罪的話，法官都會傾向判無罪。所以如果依照他們這樣的解釋，我就覺得《反滲透法》在我們一般的民間交流上，是不會有很大的影響，倒是政治的色彩影響是比較嚴重的。還有就是網軍，選舉的時候他們為操弄我們的選舉，這個也是要比較小心的。但我想台灣民主已經這麼多年了，所以應該都有智慧去判斷，最適合自己的制度。謝謝大家。

### (三). 汪明生 教授

各位主持人，各位先進，不好意思因為剛剛晚到一些，當然我很榮幸、也願意來參加這個會。大概講因為有些事情，我們可以回顧過去 20~30 年，還有根據我個人的觀察，比較研判目前的兩岸情況大概不會維持太久，快要變化了。剛剛也聽到，幾位先進，我利用這個機會，特別表述一些我內心對高雄乃至台灣的期待。就是這 20 年，不只是兩岸，甚至我們談大部分的公共議題，概略的劃分為經濟，經濟當然有產業、科技很多面向；另外一塊當然就是政治、選舉、主權等。我希望利用這個機會特別要補上一個東西—叫作「社會」。就是經濟跟政治之間應該要有一個社會。當然，什麼叫社會？反過來講，為什麼這 20 年幾乎對社會是一個比較模糊的認知。

社會，用最簡單的講法就是「人口」。這個大家都能感受，其實我們談 30 年全球化或人類 300 年來的變化，幾乎大部分的議題走到最後還是要回歸到「人」。那「人」就成了「人口」。再一個，比「人口」還要在深層的就是「意識」、「價值」。但必須講的是，以高雄為例，大概在 2 年前，因為韓前市長來選舉，就掀起一個東西叫做「北漂」。我想只要在高雄待超過 10~20 年，你會對這東西非常有概念。因為我服務的學校，大部分學生畢業以後有 70% 是不會留在高雄，而雄中這個比例是 80%；雄女是 70%。就高雄現在學校很多，招生大家也很努力，可是一個非常重要的指標是大部分畢業的學生沒辦法待下來。我進到市政府必須要講很嚴肅的話，「這是政府的責任」。這個東西不能靠市場，因為高雄現在老早偏離了市場。這地方靠市場的力量是根本來不及、根本不夠用，需要政府。簡單講就是創造就業。當時，我們在美國看到，大概是從 50 年代以後，30 年代開始已經有各州、城市、地區，開始此起彼落，因此大家都要提出政見。在 50 年代差不多慢慢理順，絕大多數的這些州、城市、地區，他的競選政見裡面，幾乎一定要提到就業的創造。你不去談這塊，你就不及格。必須要有就業以後，再來談別的。但高雄這個地方，實話講這個東西是模糊一片的。當然有一些東西是中央的事。但我還是要題很嚴肅的話，我講的很白，這個地方綠軍應該是穩定持續執政下去，因為藍軍已經沒得拚了。沒有什麼顧慮，既然沒有顧慮，

就應該回到城市建設發展。高雄來講，我甚至認為叫「百廢待舉、滿目瘡痍」，太多的問題、不足，但不是不能改，可是要下定決心。

因為我們在這個地方開會的主題，在我認定的核心還是「城市」。兩岸的部分，當然重要。我做兩岸交流 20 年，我真正核心最關鍵的還是台灣的發展。尤其是南北問題，只是南北問題吵的太久，扯不清，大家也不去面對。但是高雄如再繼續這樣繼續下去，整個台灣的問題一大堆，百病纏身。台灣有讓高雄改變，高雄改變的一個指標就是創造就業，能不能有效創造就業。但是抓這個東西，實話講不容易，政府很多政策，包含資源的投入，但是我們也知道必須要面對市場。市場會帶來機遇，但也帶來競爭。簡單講，容許我講不一定很恰當的話，高雄要發展、要開放，不能迴避兩岸，再迴避兩岸，我覺得是叫「對不起子孫」，你就勇敢面對。大陸 40 年前，這個氛圍他們也走不下去了，所以 30 年前改革開放提出來，但也經過很長的過程。當中一個指標就 1992 年，鄧小平到南巡講話，讓大陸大部分人看清楚了，共產黨也拿出決心，不會再玩假的。92 年之後，果然大陸就確定了改革開放的路線，這剛剛最重要的是「發展是硬道理」。但是我們這裡就講不清楚，我們這裡不只是經濟需要改變，甚是高雄必須要更開放。這是一個海洋城市，應該對外要更開放，對內要更多元。當然我也知道不容易，可是只有這樣，要「置之死地而後生」。兩岸議題長時間在高雄是禁忌話題。2008 年前，連直航、三通都不能談。2008 年以後，當然這個東西已經較好。但我們看這兩年，高雄也民心思變，老百姓過不下去了，不只是經濟產業，我特別補上一個東西叫社會。

我在社會稍微著墨，什麼叫做社會？一個叫「人口」；再一個，叫「民間」。這個「社會」是相對於政府。本來的台灣現況，也是民力，我們非常的充沛。一般淺在講法叫「高手在民間」。而且台灣如果要做大做強，包括高雄，政府的力量是絕對有限的，一定是要民間。民間在高雄，他本來就是一個海洋城市、開放城市，這地方應該要對全世界開放的。當然，兩岸情況特殊，我們要很謹慎、很小心。至少第一塊要為我所用。不能一下子就貿然開放。

兩岸之間還是要講，大陸在 2018 年提出「融合發展」。「融合發展」現在還沒有清楚，據說廈大已經搞一個兩岸融合中心，然後上海也有。北京已經分不出手來對台，因為台灣事務，坦白講不好處理、很複雜，可實話講台灣已經不重要了。這是事實，什麼叫台灣已經不重要？對大陸來講，這 20 年他們當然就是咬緊牙關、迎難而上、急起直追。20 年來的發展，整個大陸的高層、中上層他們眼光裡面只有美國。台灣只是一個遲早的問題。不需要在為這個東西，再像 2000 年以前這麼重視。這種感覺，我們前後比較是很清楚的，可是我們自己清不清楚？可能我們的政府知道、高層知道，可是我們老百姓知不知道，他們不知道。那我們能不能讓老百姓開始要知道真實的情況，當然在這個提剛裡有講說，政府的角色。這一塊我還是要稍微感謝，因為我做兩岸交流 20 年，至少政府沒有打壓，在 2008 年以前，扁時代，還頒了幾的獎牌。陸委會頒的，表示重視、支持民間。當然蔡政府就不需要特別去談這個。回到剛剛講的。大陸已經不是過去了。大陸這種對台灣還有感情的、對台灣普遍還有善意的是 60 歲以上的人，大概都是中央、甚至高層。50 歲各地我們看到的，省市領導大概都 50 歲，到了市是 40 歲，這些人他腦袋裡都是西方這一套「理性」，理性的背後支撐就是實力。他對台灣沒有這麼多感情，就是談道理、講實力。兩岸之間的道理，當然也很複雜，可是應該要去探討、應該要去面對。兩岸之間，本來我們至少有一個東西是還有優勢，就我們這邊應該是比較民主的、自由，但是是不是呢？說不清楚。像兩岸議題在高雄，20 年來是一個禁忌，民間大家都知所進退，是不能談的。這個公開不要談，產業、科技還可以，但是我剛剛講社會跟政治比較有的時候不清楚，但我用一個簡單的劃分就是跟選舉有關的就是政治，跟選舉無關的就是社會。

兩岸之間，我為什麼要談社會，就是說現在大陸跟台灣融合，我們已經預見了，未來幾年下、中、上策。下策，是我想大家非常反對、排持、厭惡的，就是大陸這種非常強勢的黨國體制。當然，香港的例子，網上已經有冒出來，台灣會不會是第二的越南？這個東西往上現在已經都有了，我們不需要去那麼在意，可是不能忽略。最糟的我們就不希望用政府的力量，甚至是用政治來主導，大陸的模式。政府是重要的、政治是不可能迴避的；中間這一塊叫侍從，就是經濟。但是講這一塊，高雄跟市場是脫節很久。談市場這一塊，我們真正包含國際、兩岸還可以拿出來，還不輸人家太多的，並不多。一般來說，全台灣就剩一個台積電，其他地方也沒什麼優勢了，我們現在幾乎就在拖；那我希望的上策是社會，是民間。假如台灣可以在社會這塊好好充實、好好建構。什麼事社會？城市就是社會，當然這跟我的專業有關，主權在大部分面向來講，他是一個過時的東西，已經沒有必要了。因為他是 16~19 世紀的東西，在這個全球化的時代，而且兩岸之間，尤其我們在高雄，我個人認為主權不要再去談了，談不清楚的。人權比主權重要，我們過日子比較重要，老百姓需要過一個像樣的日子。那這裡面就不只是經濟，除了就業之外，大部分台灣人跟高雄一樣，我們希望過一個體面、寬裕的日子。我們不求什麼財富，我們只求寬裕。這個在高雄特殊情況之下，第一個，政府有責任；第二個，這些東西是不可能迴避的，所以，這個東西要好好面對與準備，不要再搞一個研考會下面的兩岸小組，那叫笑話，那叫騙人騙己。你要不要玩一點真的，玩真的大家會開始對你改觀；那繼續玩假的，大家都不講話。就是這樣，謝謝。

#### (四). 黃鳳仁 副秘書長

延續我們剛剛公證人所說的，其實在企業界，不管藍綠應該是比較一致的。一致的是我們都是共同發展經濟。今天座談會，就過去我們所做的、就本會，我會先做一下介紹，過去做的一些專案的項目。其實，我們一年大概接待百團左右，當然這一年來受到政治、疫情等影響，目前是歸零。我想說未來我們還可以做什麼？就是政府，尤其是高雄市政府，可以大家共同來做什麼是呢？首先，就民間交流的立場，我先介紹一下本會，我們 1993 年就創會，而且是在高雄市。所以，高雄市擁有這麼一個兩岸交流的協會，其實是滿珍惜的。就是說，至少在兩岸的會展、會議、還有展覽這一方面，專項的活動非常的活躍。比如說，我們高雄—北京的特色週，歷屆都是高雄市觀光局局長都會參與的，包括地壇的廟會。去年，我們正常的舉辦，今年也是因為疫情所以我們停止，已經延續辦了 8 屆。所以，一般我們辦這個北京週，只要有什麼風吹草動媒體記者大概都會看我們這個活動辦不辦。湖南，也是我們協會兩岸交友的一個對象。因為，兩岸的湘台會我們固定會參與，還有在福建比較常跟一些工協會在一起接觸。尤其，我們跟福建省的人才辦公室—省人才辦，就專業的人才這方面都有專家去做過交流，包括自動化、機器人、還有目前的 AI 人工智能。不過他們要留下專家，我想我們手上的專家他們沒這麼容易。

這是我們協會的一個特性，其實我們目前，高雄的特色週也在北京辦了好幾次了。而且是北京區政府都會全力以赴，包括把六合夜市帶到北京去，他們認為這個夜市經濟，李克強現在也在談，他們認為這是可以學習的。確實，就夜市在中國大陸，包括他的品質、樣式都變化，也獲得大陸的一個喜愛。我們在中醫藥，中醫藥是幾乎不會斷的，這一方面，跟國家計生委，包括副部長都是我們邀請過來的，他是國家中醫藥管理局的局長。我們主要的交流是醫院的管理，中醫院的管理。因為，大陸都是中西醫結合醫院，這是我們協會過去 27 年成立之後所辦的，當然，還有其他京台科技論壇，已經 22 屆。所以，台北電電工會之外；在南部高雄市，本會唯一承辦兩個分論壇。待會我會比較詳細介紹一下，京津冀的偕同發展論壇，這個是我今天的一個主題，我們希望延續研考會上一次的研究，是不是在多城市交流方面可以做未來努力的方向。其實我們也

是高雄市經發局會展推動的一個成員，所以我們一直對會展經濟這一方面一直在努力的。高雄市過去，兩岸的活動做些什麼，我們知道謝前市長，他是前市長再民進黨也當過黨主席。他去北京，也到了廈門，主要是以調酒比賽的名義。陳菊前市長，她也去了北京。2019 年，最近的韓國瑜，韓前市長，他深圳、還有廈門。所以，這個區域，當然台北雙城論壇也尤舉辦過，所以，我們認為城市的一個外交，真的是大陸方面也認同，等於第三個外交的一個管道。尤其，大陸很重視民間的交流。所以，官方藍綠我們不用去在意，只要我們站在民間交流的立場，大陸是接受的。

再來，第三點，本會來做一個建議，我們認為區域的城市外交，這個是我們高雄可以辦得。高雄你辦國際，你就不要辦兩岸。這是我們在座都非常清楚的。高雄有辦國際城市的論壇，今年成果會受疫情的影響。不過我們一直堅持，我們希望走兩岸交流的話，我們就專心在兩岸的城市，多城市交流都可以辦起來。比如我們以高南屏結合民間協會的力量，相信我們可以辦到跟京津冀，因為我們過去就是跟京津冀做偕同論壇，我們是主辦單位之一；還有長株潭，因為湖南的湘台會，我們跟長株潭城市群都一直保持著交流，很密切的關係；還有廈漳泉，跟福建省政府一直維持著關係。都是以企業、產業的關係。我們不會涉入到政治領域。所以，這是我們站得著腳的。所以，我們認為我們有能力來執行著個會展經濟。當然，台北一直都以衛生、醫療這個健康城市為他的主軸。高雄，我們可以以海洋產業、或著是以大陸目前都在談的「大健康產業」、自動化產業，高雄一直在辦，經濟日報一直在辦，自動化產業，智慧城市，這個是全球的，那高雄有軟體園區，也有一些廠商滿有實力，對智慧城市是這一塊。所以，政府就是讓民間可以好好來發揮，所以，我們要好好的發展經濟。政府就是支持民間，來辦理這些活動，我們相信經濟就會自然在發展起來。

再來，我們來論述說是民間主辦，民間主辦大陸目前的交流形式，我們人進來都是要透過內政部移民署。所以，人你是可以管制的，剛剛我們林教授說，我們人過去接受他們管制，他們進來移民署就是第一官管制，所有資料非常清楚。所以，人跟貨的交流其實都是可以管制的，我們希望說，由兩岸民間的形式上以城市交流，然後，我們注重在「大健康」、環保、還有智慧、青創，這個是台北都已經辦過。我們希望說來把多城市交流，可以建立起來。附上我們過去一些活動的紀錄。以上的報告，謝謝。

### (五). 吳建德 教授

非常榮幸獲邀來參加這個閉門座談，這個閉門座談主辦單位給的一些題綱，我有針對提綱提出一些個人的淺見。在 15-18 頁這邊，如果有興趣的先進，就請自行參考。針對這些提綱部分，我提出一些個人不成熟的意見。那像「國安五法」或《反滲透法》，他的修法或設立的目的，當然補足現在法律的不足。大概可能針對境外敵對人士來台發展、組織、約束國人等。當然，這敵對勢力，我想我們政府不會指美國或日本。當然是指中國大陸這一部分。因為這對我們或許政府認為的壓力是比較大的部分。這個「國安五法」的修法重點，比如說刑法的部分、國家機密保護法、兩岸人民關係條例或國家安全法，他的重點我就把它摘錄在 15 頁這邊。勞駕各位參考一下。

「國安五法」與《反滲透法》通過實施以後，我個人觀察一些民間的交流。當然，剛好遇到新冠肺炎—covid-19，這個天災或著是人禍的一個阻礙。所以目前似乎還沒有真正看出來他的影響，但是大家也不用等到 covid-19 結束以後才來設想他的影響。因為這幾項法律，我想面對常在進行兩岸交流的一些人事、社團或著台商。我聽到的一些訊息，當然他們有一種「風聲鶴唳」的感覺。當然，他們也擔心說有沒有可能會「禍從口出」；然後會被捕風捉影，就開始三緘其口。我聽到的一些訊息，跟常往來的一些台商或著是一些兩岸交流的學者專家，他們絕大部分有這樣一

個顧慮。所以，有很多學者乾脆選擇通通都不去。剛剛加上，我們部長級的林教授，他剛剛所提的這個幾個藍軍的學者到大陸去，都被羈押，盤查、拘留或被判刑的案例。我相信這些案例，歷歷可考。有更多的學者專家，可能也會開始裹足不前。所以，這個對兩岸關係民間的文化、經貿交流有沒有某種程度的一種限制，我想不言可喻。

未來兩岸關係。我覺得未來兩岸交流的頻率、深度、廣度、人數，我個人的觀察未持續下降探底。所以，未來兩岸關係可能呈現所謂的「治絲益棼、荊棘遍佈、高度緊張、低度交流、極低度合作」的局面。為什麼極低度合作？我做一個說明，我記得蔡英文總統第一任期，北部不是發生火燒車事件嗎？燒死了幾十個大陸的人民。然後，那時事實上兩岸已經呈現半中斷狀態。那時候，大陸官方白手套不得不開始進行某種程度的合作。本次 covid-19 的這些包機去大陸載回我們民眾，也是在大家三催四請的情況下，才出現不得不合作的局面。就未來兩岸關係，我個人是引述，最近美國前 CIA 的前副局長，他曾經代理局長—Michael Morell，跟美國參謀聯席會議的一個副主席，就是退役上將—James A. Winnefeld，他認為兩岸關係是極度緊張的，有可能在 2020 年 1 月 19-21 日這三天，中國大陸會武力拿下台灣。他們這兩位情報跟軍事的前政府的高級部門的負責人為什麼會做出這樣的研判？他們認為這三天是美國政府的交接空窗期，美國政府或許來不及做任何的反應。當然，這對美國高級情報部門跟軍事部門的一些預估。但是我的看法，兩岸是非常緊張沒錯；但是，我不認為兩岸，在台灣還沒有真正觸及到或深入到紅線區之前，中國大陸會做這種動作。因為台海真正的紅線大家都知道，就是你法理台獨的實現。那你法理台獨之前、未實現的時候，不管你兩岸關係怎麼發展，其實我覺得在沒多久你就可以驗證。ECFA 到底要不要續簽下去，這就是一個很明顯的觀察點。那如果 ECFA，他就是我不再執行了、廢止的話。那就是兩岸關係如同隋唐在戲劇上面的一句話，「回不去了」。

在第二個部分我認為，在 90 年代末，中共中央軍委會他認為全世界有所謂八大可能會引起中國大陸跟人家發生戰爭的地方。在 17 頁，我這邊有提。這邊中共中央軍委會那時候的主席—江澤民，他認為南海跟台灣問題是最有可能讓中國大陸跟其他地方爆發戰爭的。時光遞嬗 30 年，這兩問題依然存在。台灣這種高度的危險性，我相信伴隨中國大陸政經實力的發展，他對台灣統一的能力跟企圖心相信是與日俱增，大家應該不需要懷疑。人都有趨吉避凶的本能，如果兩岸持續低迷、對峙、緊張，中國大陸不停的釋放一些惠台措施或加以去落實，當然對台灣的人民是有很大的虹吸現象。據我所知南部很多大學教授到了青壯年大概 40-50 來歲，很多都已經到大陸去任教。因為他們開出的條件確實是台灣的好幾倍，平均是台灣的 3 倍左右，然後還有配房、機票。當然我也同意林文程教授講的，大陸所謂發展這種「免洗筷」的政策，把你吸乾用完再一腳踢開。其實，全世界大部分都一樣，把你該用的東西收一收，然後扶植他們的企業、兵、學生到達某種程度，不把你踢掉才有鬼。我相信這個也是理所當然。

我剛有提到兩岸大學預算的一個比較，那個表在 17 頁。這個情形已經大概持續了 6-7 年。看到那個表，我覺得會膽戰心驚，北京與清華大學他們兩個學校的一個總預算加起來可能等於台灣公立大學的總預算。這種情形已經持續 7-8 年。這種情形台灣政府應該去加以關注。因為這個少子化的問題，有如海嘯跟土石流般的襲來。對台灣高教發展，對人才的外流，虹吸現象到中國大陸的這種情形，我覺得這種情形是與日俱增的。這嚴重性也是非常的明顯，台灣的政府不應該去掉以輕心。

第三個提案，我覺得，就民間交流的部分。高雄市政府目前的，只能蔡規陳隨，就是蔡英文怎麼規定，陳其邁就怎麼做。他也不可能有這麼一個跨越蔡政府的一個規範。那民間的部分，我就建議高雄市政府，做一個「只經不政」的一個模式跟處理，做成促進百工百業交流的一個平台。

第四點的部分，因為我時間到了，那就請自行參閱。報告完畢，謝謝。

#### (六). 晏揚清 會長

主持人曾教授，在座各位乃學術先進，大家好，我是晏揚清，服務在義守大學；社會職務目前是台灣工黨的主席，另外有一個，是高雄市兩岸發展促進協會。很高興，今天主持人不棄我們小小的做交流工作的人，能夠來分享自己的看法。從去年通過《反滲透法》，是聚焦在我們今天的主題上面。個人認為，因為今年年初的大選，加上去年整個在兩岸三地之間，香港的問題，再加上今年台灣的大選。所以「國安五法」跟《反滲透法》，我個人認為比較多是選舉考慮。

對於兩岸交流部分，剛剛林教授提到，幾位台灣藍營的學者，在大陸遭遇到一些問題。再加上這個，制定下去會造成「寒蟬效應」。這是我們的觀察，但是作為我們民間交流的立場來看，個人倒是認為，對民間交流影響應該不是這麼大。主要是我們做民間交流，比較少去談到政治立場問題。以我個人來講，我認為兩岸之間最重要是「和平」。「和平」才是正道，交流才是王道，必須要兩岸不斷的交流才能夠避免很多的誤解、誤判。我們看到昨天總統講說要避免擦槍走火的事情。雖然是針對美國，但我個人認為我們台灣還是比較麻煩一點。因為，上個禮拜限制說我們不開第一槍，但是這個第一槍永遠是意外，在歷史上面看到的。所以，如果能夠不斷的交流，我們自己定位我們在做兩岸民間交流上面，我們希望大家和平共處，也未必說是統一，那是歷史問題。但是交流還是最重要的事情。所以從這個角度來看，這個所謂《反滲透法》跟「國安五法」，我認為影響應該不是這麼大。

可能有些學者、先進可能擔心其他問題，我想以我個人來講，很多人跟我說，你交流怎樣怎樣，我一向都說不要緊。特別是剛剛伍委員講到的，我們相信台灣的司法，因為民進黨在過去幾十年自己所追求的，他們對這個社會所盼望的、抗議的這些事情。他們以前所做的，我相信他們不會反其道而行。所以我覺得，以我們目前法治的現象，我們已經一路走來覺得台灣的民主法治，有一定程度的信心。所以，我覺得「國安五法」影響兩岸實質交流有限。像剛剛黃副秘書長專門是從經濟上面來講，我們好像從不擔心。我相信我們應該繼續做這些事情，我們總是覺得這對兩岸都是好的事情。最後我覺得是說，我們講這個「防民而甚防範」。我們是要疏導，其實是要廣開交流交通的大門。政府現在應該做的事情，是鼓勵方向。這樣才能真正避免，因誤判、誤解而產生的差槍走火。我想這是對於兩岸人民是最好的。我們還是認為交流能夠健康的發展，才會對台灣最好，最有保障。我簡單的探討，謝謝。

#### (七). 李銘順 副總經理

基本上，我想從我業界的經驗來談兩岸交流。在金融業，最近發生的一件事情就是「康友事件」。可能大家沒有在金融圈，可能比較不知道。他 8 月 14 號的時候，這家大陸營運的公司，他在台灣掛牌。我們現在有大陸的公司在台灣掛牌，他有一個名子叫「KY 公司」。8 月 14 日發生一件事情，董事長不見了，所有的高階經理人、總經理、財務長、副總、行銷副總通通是中國大陸的人。第二，台灣上班。這些人在那天全部都辭職了，接下來就發生，會計師簽證的辭任。在發生這些事情前，8 月 14 日是台灣第二季季報要出來的日子。這一天他就沒有把季報弄出來。在第一季季報的時候，他帳上還有 25 億的現金。你說這麼一公司，在 8 月 14 日，整家公司就不見了。這個在兩岸交流上，金融的合作上，這很大的漏洞在這邊發生。這幾年來，其實有很多發生像這樣類似的案件。他有 4 個最大特色。

1. 他們都在大陸成立的公司，債務稅在大陸；

2. 在台灣沒有工廠，大概只有辦事處；
3. 他們的財務是不透明的。所以才發生這一次的事件，25 億就不見了。到時候在掛牌的時候，大概就把股票賣掉；
4. 我的金融主管機關金管會、交易所要對他們監理上是非常困難的。因為他們在大陸，然後我們會計師要去查帳也是非常困難的。

所以，最後揭發他這些掏空的事情，整家公司突然間就消失，在台灣這一次的損失大概至少有，金融業的曝顯大概在 25 億；股民的損失大概在 120 億上下。也就整個台灣，就這麼一檔股票大概就損失掉 150 億。單一事件，我可能等下還會講其他的。最後的求償與司法懲處，是非常困難。就是在台海兩岸的金融交流史，其實是很大的一個，我們講是很大的陷阱，這已經是金融經濟戰。

這十年來，因為大陸「惠台政策」的關係，在 2010 年之後，我們的金融主管機關也就鼓勵，大陸回台掛牌。最有名的叫「再生公司」，他掛牌的時候 180 幾塊，後來美國專業投資機構評估說這家公司的股價應該是 0。所以後來，最低跌到 2 塊多。當然現在還在。有一家叫做「盛越」，就作這個免洗杯裡面這層保護膜。他掛牌的時候是 20 元，到昨天我看剩 10 元。也就是說，這樣的自然損失在台灣呈現一種金融戰。每一個公司來，大概就可以從台灣搬走上百億的錢。我比較擔心的一點，兩岸的合作有沒有辦法在這個上面作一個彼此的保護網，不然這是一個金融作戰、掏空的行為。

我們觀察，這大部分都是來自福建晉江，所以我們大概有 10 幾家這樣的公司。距離他原先在台灣掛牌後的都剩下 1/10 的股價。最近的報告，謝金河統計，大概有 1000 億以上的資金就這樣不見，有時就被這金融操作吸走。有時候，我們想賣多少品到那邊去才有 1000 多億。這個真的是比較不公平的作戰。兩岸之間我覺得金融上互相的合作去打擊罪犯、金融犯罪。現在是一個很值得我們去探討的地方。因為我在業內看到，這個東西其實是很嚴重，他對台灣整個金融市場其實是一個很大的傷害。有時候，其實像汪老師說的我們只有一個台積電這麼會賺錢也沒什麼用。因為，我有很多同事都掉到這個大陷阱裡面去，那就很麻煩。對這一塊，我覺得是要戒慎恐懼的。以上，謝謝。

## (八). 結論整合

曾偉峰：我簡單整合一下結論。根據各位先進的研判，其實兩岸近期應該保持競爭情勢，不太會改變。大家都認為城市交流是必要，其實也是本計畫的宗旨。根據大家意見，城市交流有幾個功能，一個就是要穩定兩岸關係，他可能可以扮演穩定兩岸關係的角色；第二，他可以促進地方城市，產業的競爭力與發展。因為我們是這麼大的貿易夥伴；第三個，就是剛剛汪老師談到的社會，社會跟民間非常重要。只是，汪老師剛剛有談到說高雄是長期以來把這一部份相對忽略。其實我們地方政府其實可以做很多事情。這三方面，我們要如何給政府一些想法跟建議，去進一步的促成這樣的合作與交流。這個我想是非常重要，也感謝大家意見。

## 三. 討論環節

### (一). 討論階段

- 曾偉峰：我先問一個問題，就是黃副秘書長。像你們有談到，要多辦一些城市交流。我想說一個政策推出來要持續、有效，而且要讓民眾接受。很大的部分就是這個政策怎麼去彰顯它的成果。想請教您們，在辦這些活動的時候，如果將來地方政府真的要去推這些活動，在辦

完之後有什麼方法或過去在做的時候，怎樣去彰顯活動成果。例如說，這個展可以去促成多少的契約貿易、增加多少就業人數，這些成果是如何彰顯到社會各界，讓大家慢慢的能接受兩岸交流在城市上是很重要，或對他是有利的。有利的他才會支持，才會繼續做。這對政府來說也是一個很好的參考。

- 李鍊濶：有一個問題請教林文程老師，非常高興能跟您請教。您提到「落地招待」不用客氣，把它吃光就好。對岸的吃飯、機票…等都沒有問題。但現在就很多，比如像剛剛吳教授在 18 頁提到，如果是接受落地招待，回來像民意代表、縣市長反應說對於有一些政策有不同意見的時候，就有可能落入反滲透法第五條的處罰。反滲透法第五條說任何人不得受滲透來源指示委託或資助進行遊說。現在就是說落地招待，算不算資助？我當然認為林老師的說法，我非常贊成，應該沒什麼問題。可是大家就會有疑慮。不曉得林老師的看法怎麼樣。
- 林文程：謝謝，我先回應一下老同事，明生兄的看法。明生兄說過去 20 年談兩岸議題是一個禁忌，我不認為是這樣。除非一些政治人物他有非常旺盛的企圖心，不然不敢輕談統獨問題。馬總統任期期間，他要去談兩岸和平協議，民調一下掉了 5%，馬上後撤，為何？選票考量。一般的老百姓、民間團體，你談統、獨都不會被關。這怎麼會是一個禁忌。除非你旺盛的企圖心。比如說，現在的副總統賴清德，他提到他是個台獨的政治工作者。很多人就跟他講，你這談兩岸關係，未來選舉你會失分。

兩岸關係不是單行道，是雙向道。從我們學國際關係的人，談理性的決策，面臨兩岸關係的決策的時候，你把所有可行的方案列舉出來，你去評估他的利弊得失。這個利弊得失，包括我這樣做到底行不行的通。比如說，蔡英文總統說我要維持現狀。她真的可以維持現狀嗎？最近現狀不是一直被挑戰嗎？問題在於兩岸關係不是單行道。不是你台灣想怎樣做就可以怎樣做。當然，就是習近平在去年 1 月 2 日的講話，把很多的模糊空間都已經破壞掉。他提到的就是關於「一個中國」的九二共識。就已經講得很清楚，以前中評社的社長，在馬總統第二任時，到台灣民主基金會看我的時候。他就講得很清楚了，我們要馬總統在第二任的時候，把「一個中國、各自表述」的「各自表述」四個字拿掉。那個時候就這樣講。後來是因為馬總統的聲望一直掉下來，他們才覺得逼馬總統也沒用。我的意思就是說，你台灣現在跟中國大陸，當然，大家都知道我們要和平，我們要兩岸經貿，我們要跟他做生意，我們把農產品賣給他。但是他把先決條件設在那個地方，就變成你要去取捨。就變成你選項 ABCDE 裡面，你要去評估他的利弊得失，就是驅凶避吉或是兩害相權取其輕。決策者，除非天縱英才像邱吉爾、小羅斯福大家智商都差不多，多評估利弊得失。我想過去馬總統身邊很多幕僚、現在蔡英文總統身邊也很多幕僚，去分析他的利弊得失。這個給我的老同事明生兄做一個參考。另外一個，剛才提到就是說，這個剛才伍理事長也講過，台灣現在法院真的要把一個人判刑，真的很不容易。如果真的把一個政治人物回來這樣做的話，當然對他來講會造成什麼樣傷害我不敢去評估。因為這本來就是他個人的政治判斷。從我的角度來講，過去當然跟中國大陸交友，他們也給我落地招待。後來，我就根本不去了。因為我交友的目的不是他給我的落地招待，而是我可以從兩岸的交流得到什麼樣的東西。學術交流跟一般交流是不一樣的。學術交流是要求我可以從你的學者專家裡面得到對中國大陸政策的判斷。後來我覺得他們尤其是那些，自從習近平上台以後，他們中國大陸的學者專家已經是自我審查過了，他們根本不敢公開講非官方立場的看法。

所以，我覺得如我像這樣學者專家到那邊，他們一定都會落地招待。對於這些人我覺得他只

要講清楚，他的論點、去主張什麼、對台灣的好處在哪裡？你要講清楚，你要從台灣的立足點，才能談問題。我覺得我們這些學者專家、政治人物到中國大陸去。當然，中國大陸有一些政策我們可以支持、也可以接受。比如說，大家剛剛談 ECFA 會不會被取消。我不敢說 100%，但我敢說 90% 不會被取消，為什麼？加強台海兩岸經貿整合，是他的策略。不知道是張志軍還是現在的劉結一講的。人家問到他這個問題，我想國台辦的發言人一定也很煩，三不五時就有人問他，ECFA 十年到了要不要取消，煩不煩。不知誰講，「ECFA 兩岸走到這一步得來不易」，既然得來不易，那為何取消？這個 ECFA 在台海兩岸，是明生兄講的社會。或是兩岸交流、官方關係越走越遠的時候，是把台灣拖住的一個重要手段。擬取消 ECFA，你 36 項、26 項還做什麼呢？所以我是覺得這應該是不會，但是我們有一些記者動不動就問人家你會不會取消。所以我覺得，如果政治人物都站在台灣的利益的角度來思考這問題。馬總統如果覺得他是站在台灣的利益來思考這問題，那講清楚。用民意、老百姓去決定我可不可以接受你的话。就這樣，謝謝。

● 黃鳳仁：我簡單回應一下，這個是很好的問題。我想說我們要形成一個城市交流。當然雙方的政府，我們都會去溝通、引薦。最簡單的方式，就是提供一個說帖。像你要辦一個城市論壇、一個會展，你也是會講述一下，辦這個論壇主要目的為何。你需要架構的是那些產業，這些產業可以影響的名單有哪些企業。這樣子就獲得說服力了。剛剛我們林教授說 ECFA 不會取消，因為兩岸都受益。可能大陸他受益比我們多，他是幾千，我們是幾百。所以，交流就是雙方都會同意的、合意的。所以，企業一般都做合意。

我們辦過很多市的項目洽談會，這種團體我們來了很多。都是我們把雙方，讓業者他們直接去洽談。這個成績馬上就出來了，他有沒有訂單，或許有什麼合作，又或是有沒有投資的行為。這些都是很好做數字的管控計量，所以，你以後在作成果報告的時候，我們每一個活動，包括北京週，來的人流多少，媒體效益如何，這個我們都會作成成果報告。我是建議高雄市政府你要讓民間好好地做發揮，你在背後好好的支持。這個如果今天市政府研考會的官員如果有聽到的話，我想還是要曾老師來轉達。

就是說，高雄這邊也許經濟活力沒這麼好，可是有些長期經營的，有些成績的。一般企業也都是這樣，你可以永續經營的，你當然有你生存的秘訣。那你就讓這些公、協會也好，好好發揮。我們一直說，為什麼北部有電電公會，因為他會員組織非常好。那海企會在高雄，我們當然可以廣納更多的公、協會來一起努力。包括我們汪老師都是在地中山大學的資源，產、官、學一起來，還我們的會展，我們跟 IME 公司都非常的密切，高雄那個展覽館。會展經濟、外貿協會大家都是一體的。所以，我們從經濟的角度來辦這些是沒有問題。主要是你政治的方面要決定要不要交流、能不能交流，如何交流我們來做，就是這樣子而已，感謝。

● 曾偉峰：我再簡單請教一個問題，剛剛有談到一個我覺得滿重要的東西是城市交流裡面，軟實力的部分。尤其是剛剛汪老師提到，我們學生留不住；吳老師有提到，兩岸大學經費差距這麼大。從這個角度來看，我知道高雄市義守大學他有很多陸生，他其實吸引非常多大陸學生來。我覺得這是一個正循環，如果你吸引大陸學生來，他們喜歡這邊的環境，他們自然會留在這邊就業，自然就會變成兩岸交流一個穩定的力量。

當前，因為兩岸關係本身屬於競爭狀態的狀況下，那我們城市的部分怎麼去提升軟實力。簡單來說，是不是有什麼樣的方法去提升我們軟實力，不管是吸引大陸的人才，怎麼樣吸引他們的人、學生過來。地方政府可以怎麼做？這個就回到汪老師強調的民間，民間其實很重要。

但我們一直在說大陸如何用什麼樣的措施去拉攏台灣民間的力量。可是我們台灣本身軟實力夠強的話其實也應付得過來。這是不是就請教幾位老師，願意給我們分享一些意見。

- 汪明生：就剛剛講，大陸大概在 2018 年已經在談「融合發展」。這我稍微會講到，當然，大概內容現在並不多。而且，我們接觸的大陸這種思維，坦白講，頗為僵化。也就是說，大家知道大陸的體制幾乎講，要揣摩上意，很難發揮什麼創意。但是台灣這一塊剛好是不一樣的，我們其實可以發揮很多的創意，我提的就是，兩岸的融合，假如說政府一個是考慮大局，而且考慮比較長遠，至少表現一個支持態度，不必去公開講，可是在這塊定調要支持，讓民間來作兩岸融合。那我提的就不僅是交流，叫融合。這裡面「合作」這一塊，當然這個有一些既有的規範、政策，這個東西我們要遵循。可是希望的就是有一個態度，從高雄出發，更多鼓勵。甚至條件氛圍條件夠了，政府也可以在一些具體的事，逐漸拋出更大的寬容度，鼓勵民間做不只是交流合作，包含合作。最後，實話講兩岸的情況，抱歉有話直說，包含民進黨都是這樣說，假如大陸民主兩岸可以談統一，大陸也在變，我們不能放棄他，我們要鼓勵他，他往正向走，我們應該多鼓勵他、跟它配合，這一塊應該是台灣要建構我們的主體性與自信。不可能第一個是迴避。再一個我還是要強調，高雄其實有很多要翻轉，剛剛文程兄講的可能是你的經驗，我講的是我的經驗。我 2007 年在管理學院的 EMBA 班，他有一個 EMBA 的乙班，乙班都是政要，就不是產業界的，我上 3 次課，第一是高雄要發展，必須要開放。這開放絕對不可能迴避兩岸。我講 3 次課，這個班的學生就去舉報，後來我的課就被停了。這是我個人的經驗，可以很清楚的講這個例子。事實上，高雄在檯面下一大堆的這個故事，我們要不要去面對與正視。

講到最後，大陸在 2013 年搞了一個「社會主義核心價值」。網上一查就有。只是種種原因工商企業界不會去注意這個。可能在我的專業我會注意到。這個東西從大陸角度而言，也算他們的一個決心，要提升社會主義核心價值，這裡面就有「誠信」二字。這不用多講，也不必讀書，人跟人的交往能不能越走越近，其實不外乎「誠信」二字。台灣在這一塊，我覺得應該要有更大的自信，不應該迴避更不應該扭曲。我們現在一堆的扭曲，真相不見了，在這個地方是沒有真相的地方，不應該是這樣。我們應該坦承的、信心的來面對大陸。當然，他的經貿、科技、建設是崛起，但是剛剛講一個是軟實力，很多地方他們是不行的，還有就是他們這個體制，必須講很多地方是很僵化，大部分的台灣人是很難適應，這都事實。可是你跟他交談後，他又不能否認，他們幾乎在某一部分是騎虎難下，那我們能不能扮演更積極、正面、自信的角色。

在兩岸的融合，我提的就是城市跟城市之間。韓國瑜到高雄我就建議他，叫做「南南合作」，這網上可以查到一些，這塊其實只是一個開始，裡面還有很多的東西，我們總是希望大陸如果往好的一面走，台灣就應該，第一個我們應該更開闊；再一個，我們要扮演更多的主導角色。我就講，總統的信息，台灣如果一再錯過這些機會，很可能我們的改變，不是我們自己去改變，而是他們會來改變我們，我遇見到這已經快要來了，這就很悲哀，那就變成台灣搞了 30 年意義何在？那大陸真的用這種方式來處理台灣、處理兩岸問題，幾乎是個悲劇，不應該是這樣的。我們還有機會，這一條就是我們第一個要有格局、要包容，尤其我強調「民間」。「民間」當然就講，政府就必須要有定調，很多事情不需要去公開講，私底下多鼓勵，讓民間、高雄這邊有基礎，可是高雄我也講很重的話，「百廢待舉」，這邊有太多的不足，不是光一個經濟、產業落後、建設落後，這個地方的人口前年被台中趕過，不要去迴避這些東西，高雄港以前是世界第 3，現在是 18。能不能下定決心，我們去改變這些東西，你拿出誠意決

心，連學校都應該改變。謝謝。

- 林文程：謝謝明生兄，表達他的心路歷程跟經驗。我覺得台灣兩岸交流應該要有信心，尤其對青年學生的交流，我覺得我們應該要有信心，反而是中國大陸越來越沒有信心。為什麼？我們從這些學生來台灣就讀以後，他們回去了，除非他當初真的有特殊任務派來的，我相信一定有這個學生，如果沒有的話，我覺得中共這個政府是笨蛋，他一定利用一些學生來，夾雜一些人在裡面，這不能完全排斥。但是絕大部分學生來這邊就讀，來這邊就讀以後我發現一個現象，從我們這邊拿到學位的學生回中國大陸，很少到他們黨、政、軍裡面去工作，因為他們不受到信任。他覺得在我們這邊被洗腦了。因為，剛才講中國大陸學生能不能留在台灣工作，現在政策規定是不可以的，都要他們回去。我的意思就是說，中國大陸年輕學生到台灣來，除了極少數學生外，絕大部分會喜歡台灣這個環境。因為我們開放、自由，我們網路沒有限制，會喜歡台灣濃厚的人情味。兩岸的青年交流以後即使不談政治他們都是變成好朋友，就是我們要有這個信心。青年人的交往，我們不會落後，我想政府不需要去做太多的限制。

但是再怎麼交流，我跟你講，中國大陸一年畢業的學生多少？900 萬。你說他們也來這邊拿，義守大學有些是短期生，正式來大概 1000 多個，1000 多個對上 900 萬。兩岸的民間交流，他們每年來 100 萬，中國大陸 14 億，你什麼時候才能發揮影響到這個大水庫。你的影響只是這個水庫的極少部分，而且馬上就在那邊消失不見了。某人當年跟我講的話到現在為止，對我而言滿有震撼性的作用，他說你們台灣老師跟我們講，打下台灣才是困難的開始，林教授我告訴你，一點困難都沒有，你們不就 2300 萬人嗎？把你們分成 23 股，每一個省份都 100 萬，你們舀水給我們喝都不夠。所以，我感覺就是說對中國大陸的交往，我們是信心的，但是我們影響的還是極少部分，只是要積少成多不斷去做，當然我非常佩服，伍委他們長期做民間的交流，我相信對促進兩岸的相互了解一定是做出巨大的貢獻。今天，謝謝。

- 廖素葳：我是中華海峽兩岸企業交流協會的秘書長—廖素葳，兩岸交流將近 20 年的時間，我從我的例子，聯繫到汪老師剛剛講的就是說「融合發展」這個部分。在最早期的時候，高雄綠油油的一片的時候，我們就發起跟北京在高雄辦高雄的「北京特色週」。那時候，他們就問我說，你敢辦嗎？因為高雄綠油油一片，你會不會受到攻擊。我們當時就以平常心面對，我們覺得文化、民間的交流，應該是很值得鼓勵的。所以，我們毅然決然地跟北京說，我們不怕，可以辦沒問題。第一年辦的時候，我覺得還好。北京也覺得還可以。但是北京也跟我們說，應該來一個對等的交流。所謂對等的交流就是，在北京也要辦一個高雄的特色週。就是說高雄有北京週；北京有高雄週。那時候，我們想說，我們是民間其實沒有什麼力量的，因為它們來的時候的規模，坦白講，有政府單位的支持，所以，是滿具規模的。我們當初在想說，如果我們要辦，要怎麼樣辦，才有能有一個雛形。我們就到當時的高雄市政府觀光局去爭取一些經費，希望高雄觀光局能夠支持這個活動，當時的觀光局長她是支持的。他就提了一些經費。但其實預算還是不足的，就變成海企會為了答應北京要辦這個活動，我們還要出人力、財力去支持這樣一個活動，後來我們認為因為我們希望這麼一個活動是持續性的，持續性的才會有一個效果，至少你要建立一個品牌。

但是，第二屆在辦的時候，不曉得為何高雄市觀光局就不支持了，後來變成海企會全權辦理這個活動，我們去辦活動時，北京是怎麼樣的支持。整個北京電視台、交通電台、整個的現場直播，幫我們高雄推動整個特色週的活動。那時候排的是人山人海，北京民眾當時的氛圍

都非常的支持。所以反應也非常好，攤商也滿載而歸，基本上他們也都非常同意、認同這樣的活動的。但是我們就覺得說，第三、四屆，如果叫我們這協會本身還一直辦下去，我們是沒有能力的。因為每次出去的費用不少，我們沒有辦法支持，所以我們覺得這個滿可惜的，應該人家都說對等，北京都可以說我們來辦對等的活動既然是這樣，北京可以來高雄辦北京特色週，我們到北京辦高雄特色週，對我們的微經濟、小店經濟應該是很有幫助的，所以我們覺得未來如果有機會的話能夠在持續的辦下去，我們現在是辦到第三屆，北京辦了第九屆。謝謝。

- 曾偉峰：我再問一個技術性問題，問伍理事長，剛剛有談到去中國大陸帶海基會的時候，海基會的相關人員他們是拒絕接放。那是不是這樣的業務比較屬於中央職權，還是跟地方。如過在這樣的狀況下，地方政府有沒有可使力的空間。在所謂法律交流的部分。
- 伍婉嫻：我覺得在公證人的部分，因為我們已經交流了 10 多年了。私底下大家的期刊或論文都還是會相互寄送，私底下公證人的業務還是有在流通的。但是，海基會是跟陸委會有關係；就是陸委會是官方的，但海基會應該理論上是民間的。不應該有政治色彩，可是在大陸那邊還是把他看成一樣的。只要政治上有稍微不和諧的情況，海基會就是第一個中彈的。但是我覺得他們也是很無辜，因為他們也是遵照兩岸關係條例去辦事。因為當初這個法條簽了，我們就這樣照著做，可是法律是這樣，可是和諧的時候時間就縮很短，不和諧的時候拖很長。你看一個繼承案件，如果台灣的一個老先生在大陸去世，那他的遺體、遺產，如果可以在 3 天之內搞定，跟 3 個月、3 年後才搞定，對家屬的心情就會不一樣。我們跟海基會是因為他跟陸委會的有關係，大陸就把他跟政治有點掛在一起。但公證人個人之間的感情是很好的，就是有時候在台灣辦法學研討會的時候，大陸的公證人如果還可以自助旅行來台，他們也會自己組團來參加，所以，我覺得公證人的部分是還可以。

## (二). 結論整合

- 曾偉峰：謝謝伍理事長，我覺得最後談到一個問題就是政治問題，我們這個比較不觸碰這個層面，主要還是政策部分。當然還是跟汪老師說的，政治上面來是需要有一些表態，如果真的是跟鄧小平 921 南巡確定了中國大陸經濟改革的方向，可能就對新市府團隊的建議就是，新市長西巡，是不是就給了一些訊號。當然這是開玩笑的，不過我們還是一樣，這個政策主要就是怎麼樣促進城市交流，像剛剛海企會其實也可變成一個平台，幫忙協助地方政府交流。

## 四. 散會

曾偉峰：我想時間應該差不多了，我們這個會主要是開到 4 點鐘，如果沒有其他問題，還有沒有老師們要給我們一些指導意見的。如果沒有，我想時間比較緊湊，如果之後我們團隊有一些想要請教老師們的部分，我們當然會再跟老師們請益，請益一些跟兩岸交流，尤其是城市交流的一些意見。今天非常謝謝，各位老師來這邊蒞臨指導給我們一些意見，我想大家的意見我們未做一個紀錄，然後做一個綜合統整，然後放到我們的報告裡面，給高雄市政府來做一個參考。今天謝謝各位老師，非常感謝大家，我們會議到此結束，謝謝。

# 109 年度高雄市政府《反滲透法》計畫

## 第三次座談會

開會時間：109 年 9 月 7 日下午 14 時 10 分至 16 時 10 分

開會地點：立法院第一會議室

出席人員：曾偉峯（主席）、李錚濬、蕭督圓、曾冠詒、林柏宏（會議記錄）

與會人員：顏建發、趙之敏、連雋偉、董嘉惠（代為出席）、盧政峰、關治維、田飛生（列席）

### 壹. 會議開場

曾偉峰：我先自我介紹一下，我是淡江大陸所的助理教授曾偉峰。是本計劃的主持人，這個計畫主要高雄市政府研會針對關於兩岸城市交流。我想冠詒跟各位老師與先進聯繫時有談到一下。簡單說一下該計畫，因高雄市政府考量到兩岸競爭的態勢下，近期有很多彼此競爭的政策與法規影響到兩岸交流。在這種狀況下，民間—包含企業、年輕人—受到的影響為何？地方政府在這種態勢下，可以有什麼轉換？要如何去協助民間、企業或在地人士等，在兩岸交流上去做一些突破或幫助，探討地方政府如何去做，需要各位先進來給我們一些指導跟意見。

我們之前在高雄市府開過兩場座談會，主要是邀請在地企業、人士去做一些座談。今天就是邀請在本議題上，特別了解的學者與先進來為我們做指導。（介紹參與人士，略）。

因為時間關係，我們會先進行計時。先請大家進行約 10 分鐘左右的發言，如果超過冠詒那邊會進行提醒。如尚未發表完畢，可於後半段的討論環節進行補充。我們就先按照這個順序來進行發表。首先，請顏老師來幫我們進行指導。

### 貳. 發表環節（10 分鐘/人）

#### 一. 顏建發 教授：

我的看法是現在是一個很好的盤整時機。現在兩岸、國際都在看美國總統大選。中國方面在美國總統大選結束後，才會制定一個明確的對台政策。所以，我想這時候是我們整理的好時機。

如果川普連任，他對中國的制裁會更細緻、更有組織、更有系統。這種情況下，臺灣作為美國一個重要的盟友，恐怕未來我們還是要跟著美國路線走。所以，在調整兩岸的城市交流，可能要顧及美國方面的想法。我相信藍營的執政縣市也會考慮的這問題。

假如拜登當選，情況可能會有一些改變。川普對華制裁的舉動已經很清楚，而且美國兩黨在反中上具有一定共識。共和黨的立場比較反中，民調約 83%；民主黨大概只有 68%左右，雙方還是有差距。但 68%已經很高，民調 7 成的話雙方關係大概就回不來了。換句話說，拜登上台，美國對華政策也會依循既有路線與架構，只是說操作上會有調整。我想拜登也會延續交往派的做法。這也是一個重要的路線。如果這樣，就會連到城市交流。我想現在兩岸關係再怎麼緊張，城市交流都沒法斷，也不可能斷。

我想美國大選後，如果川普上台，中國應該會持續進行城市交流。尤其是依舊採取「以我為主，對我有利」的單邊作法。因為，城市交流到一定程度還是會碰到國家主權、管轄權的問題。民進黨跟共產黨之間是不可能交流，這部分還是會卡住。但這程度之下，應該沒問題：如果拜登上台，兩岸交流會比較靈活、寬鬆；川普的話，兩岸交流會較緊縮。但即使緊縮但也有一定程度

的交流。

我猜想北京方面應該也需要。因為他現在講到內循環，但也需要外部資源。臺灣這條管道，北京不可能自己切斷。也就是說，中國現在美國的壓迫之下，被迫採取內循環。所以，他會更傾向依靠自身去開發海外的資源。當然，臺灣就是其中一個；另外就是東南亞的華人網絡。它還是會持續關注。兩岸方面，城市交流成為一個師出有名的做法。

如果剛講，不管美國下一任總統是誰，它的對華政策應該是越發清楚。尤其是，在臺灣民進黨會執政到 2024 年。我們現在談的問題，不可能太長，主要是這 2~3 年間的問題。所以，主基調上，兩岸關係應該還是這麼緊，不可能鬆；在城市這一層，才可能會鬆一些，但也要看中國大陸願不願意。我的看法是中國應該會願意，因為你不能再封閉了，在封閉大家都會走入絕境。所以，在這種情況下，我認為臺灣位於一個較有利的位置上。

但就是說，在未來 2024 年前。我們不可能脫離美國路線。因為，脫離美國路線會帶來災難。我相信國民黨有提到對中國比較友善的做法；但美國那邊也不可能放。大致上秩序是這樣，所以對於我們去大陸的法律一些規範，包括《反滲透法》，應該會有更多溝通的機會。現在溝通上有機會，大家看到中國方面比較負面的作法。我想現在進行遊說會比當時《反滲透法》出來時，對執政來講環境更好。因為現在中國人人喊打，尤其是我們要走美國路線。一般來講，在談兩岸關係時，美國因素扮演對臺灣的保護。如果把美國因素抽掉，屈服中國的比較多。可是現在美國很挺臺灣，所以現在臺灣比較有底氣來面對這個問題。

這時候，我覺得可以對一些法律問題進行溝通。提綱提到一個問題，在野黨關注如果有民眾觸法如何處理或申訴。這部分，我想我無法代言，但在供稿裡面也提到一個台北行政法院的訴狀案。看得出來，法院也具有獨立性。所以，這方面不用太去顧慮。也就是說，法院具有其獨立性的情況下；反過來看，應該關注政府在推動法律的過程力道不足的問題。當然，我現在站在執政黨的角度看。我認為執政黨在這方面應該不斷的在去推動。就是說，現在不但告訴民眾，且要不斷往前、提高。這樣會給國內、外感覺到中國仍是臺灣的敵對政治勢力。這樣的話，可以救濟這個法律不足的地方。就是說，今天這個不是法律的問題，而是法律氛圍的問題。所以，就目前來講，當前國際輿論與形式對執政黨比較有利。現在談這個問題就沒有當時《反滲透法》剛出來的時候辛苦。

至於說，短時間，兩岸交流可能還沒辦法這麼快。主要是疫情問題，因為兩岸人流的往來，還是考慮到居家隔離的問題。以目前來看，議情也沒有疏緩的跡象。所以應該還要再觀察約半年的時間。如果說疫情沒有舒緩，城市交流的意義就沒法體現。頂多就物流、金流而已，人流就真的很難處理。我感覺今天這個題目，在這節骨眼不太好施力。因為，這不是兩岸政治或國際社會的問題；而是，疫情本身就是一個問題。他就算現在開放，你也沒辦法去。臺灣願意開放，他也沒法過來。我就先講到這裡，謝謝。

## 二. 趙之敏 副理事長：

我針對我的業務跟大家做一份簡單的報告。在辜汪會談後的《兩岸文書查證協議》，規定所有往來兩岸的文書都必須經過公認證後，再送往海基會，再送給對方，才能在兩岸之間使用。所以，舉凡結婚、離婚、繼承等。早年可能是老兵過去對岸結婚，現在變為以年輕人為主去中國大陸結婚，所以有結婚類的案件。以前還有老兵收養，現在幾乎消失。接下來會看到繼承案件。有台商不管什麼原因在大陸過世，他們在那邊留下相當多的財產，變的要開始處理繼承的問題。過程中，會面臨到中國大陸的民法跟我們的民法在繼承面有一些不同的部分。這業務上我們也常常

在處理。除此之外，還有一些商務案件，在交流頻繁的時候事非常多的。因為有很多台人在大陸申請公司，甚至退稅、要確認公司主體，這些都要做公證；或著是授權書，是最常辦的，尤其最近頻率上升。比如說，近期因為疫情的關係，很多人無法往返兩岸。所以，像是買賣房子或是逐漸上升的訴訟案件等。訴訟案件，就要委託當地律師去訴訟；買賣房屋，也是請當地熟悉的人去進行不動產的移轉，甚至有些是繼承類的事物，也適用委託人來處理。所以說，我們應該是一個最務實的單位。我們看得到一線單位與往來文書等案件，在兩岸民生問題上是有關聯的。

關於「國安五法」與《反滲透法》，它公布的時間是1月15日，那時疫情已經發生。所以，我們目前看不到它的影響；反倒是，疫情的影響更為直接。在《兩岸文書查證協議》後，大陸方面有一個「中國公證人協會」陸續開始跟我們有一個互訪的動作。就它來訪問我們，我們也去訪問他，有時海基會也會跟我們並同過去做參訪，了解一下中國大陸在處理這些事務時的作法。比如說，中國大陸的民法規定父母具有繼承權，但臺灣民法則是說如果你有配偶，父母則無繼承權。說明臺灣法跟中國大陸法是不同的。在處理到中國大陸方面繼承的文書或法制時，實際上有需要作了解的部分。所以，我們必須透過交流去了解，如果我們民眾到那邊去，你們會做什麼樣的審查。因為有這個交流的緣故，我們有保持一定的聯繫。

之前有一次兩岸關係很不好的時候，最早我們的文件去大陸的時候，文件上會寫「中華民國」。同時，也會蓋我們的鋼印，上面會有「中華民國」的字樣。那時候還是蔡總統擔任陸委會主委時候，那時兩岸關係突然間盪到谷底。有一天，中國大陸突然把文件上有「中華民國」字樣的全都退件。所以民眾會如潮水般湧到我們面前，連主管機關司法院都打電話過來詢問。後來我們才跟他分析，因為有「中華民國」的原因。當然，法條上規定可以不蓋鋼印或蓋公證人的職章。職章上沒有「中華民國」的問題。後來我們就決定用職章出去文件，但是當時的主管機關是不太諒解。他們認為不應該這麼快就退讓。可是從法律人的觀點來看，這是符合法條的。後來兩岸關係又變好，所以寫什麼也沒有任何的挑剔。最近，又到了很不好的時刻，特別是一線的人來講。

從去年開始，偶爾會聽到，比如山東省，它的文書需要再提供一份授權書來委任，才能領件或副本。因為，以前委任律師去訴訟，它可以請事務所的人或律師本人去領件。但現在大陸規定訴訟歸訴訟，領件歸領件，你要在寫一份授權書。雖然這只是一件小事，但對當事人來講是一件滿痛苦的事情。因為他差在訴訟。可是中國大陸民事訴訟法提到，來自臺灣的文件必須經過海基會的驗證。如果他沒有完成這樣程序，它的證物沒法發揮證據的效應。所以，可能會耽誤。海基會的這項既過去的流程，官方說法是一個月。那現在一份文件飄洋過海過去，少一份文件它需要再等一個月。可是他的訴訟可能沒等他兩個月。所以，有時候我們都會拜託海基會說他有這種特殊狀況，能不能快點寄送。我們這邊的海基會已經算是很幫助民眾，但有時也是會有不一樣。像前幾天一位大陸律師同仁也是說，他的文件已經3週沒有收到，但下週就要開庭。有沒有幫他盡快，我說我們已經寄到海基會了，但他說詢問海基會，海基會也不想幫他。這方面我就不了解。因為以前都是有民眾的拜託，海基會都會幫忙。但是我們能做的也很有限，因為如果對方不想處理或在程序上刁難，其實民眾是會惜福的。這是第一線人員的反應。

其他有關互訪，我們會有一些文章的交換。比如說《公證法學期刊》，大陸人有時會來投稿，投稿是純法律的。他們去年也邀請我們寫文章，我個人被邀請了兩次。但到現在都還沒有刊登。後來，承辦人也跟我說很抱歉。今年年初，我本來也被邀請了，交了一萬字，到現在還沒撤回。是比較中國民法今年有修正，是跟臺灣在繼承法上的一個比較。他們也有人問我要不要投到別的刊物。因為今天開玩笑看到這則新聞，投稿還行，但開線上視訊會議會感到憂心。以前，我們有同仁跟北京教授或律師開線上課程或討論信託或仲裁。但近幾天有位律師拿出《反滲透法》給我

看，他說這樣的線上事務會不會有《反滲透法》的問題。

所以，我看到之前會議有人建議說：列一個施行細則。我覺得這是一個比較好的方式，就是不管政府怎麼想至少把目標完備一點。在我的供稿中說到我認為臺灣民眾都是想要合乎規定的，大家也不太想要碰政治。很多人像台商，他們「頭已經洗下去了」，他們的確是有一些實務上的考慮。謝謝。

### 三. 連雋偉 副總編輯：

主持人，各位先進，我先花十分鐘從媒體的角度講一下。兩岸城市交流分成 4 個階段。2016 年民進黨的大勝；到 2018 年國民黨拿下 15 個縣市長；再到去年 1 月 2 日「習五條」公布；最後，就是「國安五法」與《反滲透法》的公布。

基本上 2016 年的時候，像我們報社有舉辦徵文比賽，以前兩岸會輪流頒獎。例如：今年在臺灣頒，明年就在大陸頒。2016 時，原本要在大陸辦，然後桃園市長鄭文燦想來。我們就邀請他，他說沒問題但要大陸同意。同年 3 月，我就去國台辦問，國台辦表示明確拒絕。不過我現在回想起來，可能是見的層級太低。如果見到汪洋，可能可以。就是說，當時的兩岸氛圍稍微寬鬆一些。國台辦拒絕的意思是說，鄭文燦需要表態，類似「兩岸一家親」等論述。

2018 年是一個很大的轉折，就是國民黨在「九合一選舉」大勝。大陸制訂一系列城市交流團。先不考慮後來的「習五條」與臺灣方面的因應措施，最明顯的就是「地方包圍中央」，還有擴大多城市論壇，包括高雄跟深圳、南京跟新北等非常多設想。

再來，「習五條」公布後，大陸城市交流又多一些東西。就是說，未來交流不能「只經不政」，要「政經融合」。講白些，你不能換人不換色。你要我跟你買東西，你必須有所表態。所以可以看到，在「習五條」過後，習近平在去年的兩會上去福建代表團進行重要講話，就金門跟臺灣要視同，要把福建建成對台新家。這裡面就包含很多政治意涵。國台辦也多次強調要對兩岸關係與兩岸關係性質有正確的認知。就是說，他們從馬政府得到的教訓就是，他們拚命交流、買東西，最後卻是蔡英文大勝。這就是因為只有經貿交流，但沒有政治上的融合，形成政治上的空洞。他要去矯正這些東西。所以，大陸除了擬定上述一系列城市交流團外，還有各地惠台。到去年 2~3 月大陸約有 75~76 個省市，下細化至縣級，都有公布如何去應對 31 條的措施。

後來，最重要就是說「習五條」出來後，臺灣就進行「國安五法」一系列的修法，像《反滲透法》。這些都把大陸的佈局都打亂了。在後來就是疫情影響。

再來就是，大陸的城市交流跟臺灣的應對措施是無法分開的。第一點，大陸內部對台的城市交流也一直在做規範。大概 2 年前就已規定，像福建、江蘇等重點對台省份，對台的一些宣傳或標案必須公開招標。這對當時的台辦很痛苦，因為他們不知道什麼是公開招標。當時，有很多臺灣公關公司的人去大陸教如何綁標。就是說，他們內部就開始做規範，他們要把以前只停留在中共跟國民黨之間私相授受或特定團體的行為，也從內部做規範。臺灣的「國安五法」跟《反滲透法》通過後，大陸台辦內部都有類似法遵人員。他們辦一些活動都會確定說這個是否違反臺灣法律。他們不會想去硬碰硬。比如說，他們知道這是一個模糊地帶，就硬要你來，去挑戰臺灣法律的底線。目前我們跟大陸接觸比較多，沒有這種情況；反而是會去替臺灣的主辦方去避開臺灣法規上的限制。像海峽論壇本月 20 日要辦，他們裡面做了很多。當然，陸委會對視訊做了一些管制。今年海峽論壇的規模已經非常小，他是有考慮第一個是疫情；再來就是臺灣這邊參與的一些問題。

我個人是對疫情後的城市交流能扮演多大的角色持保留態度。因為，如同剛才顏建發教授講

的，就是交流受限於中美與兩岸之間的氣氛。基本上，兩岸過去的城市交流達成幾個重要的進展。比如說，熊貓來台等。但不要忘記，當時的兩岸關係是和緩的。現在的兩岸關係是像準敵國狀態，城市交流很難去扮演什麼政治的角色。

再來就是城市交流沒有辦法繞開中央職權。我相信民進黨政府不會太擔心。舉凡採購、縣市首長去大陸等，都要經過中央同意。就是說，你根本無法規避。如果說，是在選舉前，那你就沒有《反滲透法》的問題，像影響公投等。「國安五法」修正後，其實具有很多不確定的法律概念，像如何說明「幫助」、「受指示」等。所以，我覺得這個交流應該很困難。像這次海峽論壇，陸委會發聲之後，國民黨就進退兩難。不過，我也覺得說各界對《反滲透法》與一些法律的疑慮非常多。我是覺得說，政府有義務去講清楚。比如說，《反滲透法》被一些反對的人拉高到「寒蟬效應」。其實你去看他法條，只是把一些會影響到選舉的，罰得更重。反而是「國安五法」，其實應該有一個配套。當然，這涉及到我們政府的最高層希望釋放什麼樣的訊息給中國大陸，甚至是要交惡嗎？可是我看歐盟的意思也不是這樣。受到美國影響，可是政府應該也是希望兩岸是和緩。我覺得就是，政府可以就一些部分去講清楚。

再一點就是說，《兩岸人民關係條例》可能也到了必須大修的地步。基本上，它立法的目的是針對事務性的協商。可是它裡面竟然還有雙公投，這是很奇怪的。就是說，在一個規範事務性交流的監管法規，其立法的目的是在監管，而非交流。可是現在把一些限制納入解釋，比如你不能有一些政治的任務。我覺得這應該要大修。這一次行政法院的判決，也是說明裡面有一些問題。不論是你要放寬或收緊，法條的具體內容統一要進行解釋。比如說，第 33 條之 2 的一些問題，到底什麼叫「黨政軍」？這個問題就很模糊。怎麼避免跟《憲法》上保障工作權跟職業選擇自由產生競爭。這是我們已經到了要去探討的時候。

最後就是說，之前國民黨拿下 15 個縣市後，當時本來要組一個 15 個縣市長的交流團。後來經國台辦勸阻，叫他們一個個來。各自來後，就發現沒什麼效果。可以看出，大陸也無意做一些對抗舉措。像廈門的事情，除了廈門跟平潭外，沒有地方要推行的意思。最近，習近平的對台重心都放在廈門、福建。最近，奇美又成立一個「兩岸電商物流」。但其他地方員全都沒進展。當然，該辦的一些大活動，都擠到今年下半年舉辦。基本上來說，在這一兩年兩岸關係比較惡化的狀態下，基本上都是臺灣人去，因為基本上大陸現在要過來，即使是明年我覺得也很困難。就像它們要過來辦武漢週，我覺得都是天方夜譚。

所以，我個人認為，城市交流還是要看中美對抗的程度與明年兩岸關係是否有機會和緩。我個人是相對樂觀一些，我對蔡英文是有些信心。北京也有一些人提到，她是習近平最後的機會。就是看，習近平要怎麼想。也系於美國 11 月 3 日前，給大陸一些訊息去讓對方了解兩岸還是需要一些對話。我先講到這邊，謝謝。

#### 四. 董嘉惠 副秘書長：

我先介紹一下我們協會，中華青年交流協會創立於 1996 年，主要業務是負責兩岸青年的學術交流，大部分是以學者或學生為主。在長期的交流過程中，我們也針對兩岸學生與學者交流的形式做了一些觀察。透過我們協會所辦理的活動，來對兩岸交流作一些回饋。

我們秘書長在供稿上面有提到，關於對台措施。就是，臺灣學生如何看待去大陸念書。文中提到幾項重點：第一，到大陸念書。赴陸念書的優勢會比在臺灣高一些。除了大陸學校在國際地位上的認可，及大陸學生的素質。這一方面，相信老師們都深有體會，關於兩岸學生素質的差異。此外，還有一些惠台政策。就是台生可以用學測成績申請大陸學校，這樣一個有利的措施。

其實是相當吸引臺灣學生到大陸念書的。

但從去年辦理學生活動的情況來看，我們協會所辦理的活動有分為競賽型與參訪型。從參訪型活動中臺灣學生的報名人數與活躍度可以看出，去年開始有大幅下降的趨勢。如果說是一般的城市，如：北京、上海、福建等。這些重點地區因為常去，所以人數會少，這可以理解。但我們辦的活動是去新疆、青海，這些比較少人去的地方。這樣類似的活動學生報名的人數也是下降很多。這讓我們發現就是，民眾的恐慌程度是非常高的。比如，我的朋友會問我，她的小孩去年有趣參與支持新疆的相關活動，那她還能不能去大陸。隨後，再加上關於《反滲透法》的相關報導。形成如文中所提到的心態的轉變。就是說，從「去大陸回不回得來」變為「從大陸回來會不會被關」。形成一種矛盾的心態。

我可以在回應的方面是，我們協會有承接陸委會的「臺灣多元文化探索研習營」。這一個東西是從 2012 年開放大陸學生來台就讀後，辦理本地學生與陸生一同參與的活動。今年因為疫情關係就沒有舉辦。但在之前的活動中的觀察發現，大陸學生對臺灣的認識是非常感興趣的。從剛開始開放大陸學生來台就讀的時候，到近期約略 2016 年後，大陸學生的心態是有改變的。從一開始對自由民主的期待到近期的仇惡情緒的升高，形成大陸學生來台變成「裡外不是人」。這種情況相當明顯。同時，臺灣學生報名類似活動的意願非常的低。

從數據與問卷的回覆上看，臺灣學生對我們所辦理的活動滿意度是滿意的。但臺灣學生在意的是辦理活動是否會占用到上課的時間。這一方面，大陸學生就比較不在意。因為，我們是 4 天 3 夜的研習營，一定會占用到這當中的時間。陸生方面，可能是考慮到有一些是短期生，一些是長期生。就短期生而言，他們會比較注重在臺灣的體驗，而不是在臺灣的學習。但是從臺灣學生對陸生的回饋來看，可以明顯看出雙方很少有密集接觸的經驗。在這樣一個安全的環境當中，可以締造一個環境，讓雙方可以完整且清楚的相互了解。陸生在臺灣的環境當中，也很少有跟臺灣學生有接觸的機會。因為他們自己的圈子；或是因為臺灣仇中的情緒，使他們害怕或要保護自己，使他們比較少跟臺灣學生互動。

所以，在這情況下，這一個研習營締造了一個安全的環境，讓兩岸學生可以交流互動。所以，在這當中我們就會發現，在安全的環境下才能塑造兩岸學生直接的互動或相互的理解。在我們辦理活動中發現，新聞對於學生心理壓力的影響是滿巨大的。但是透過實際的交流活動與在安全的環境下，有比較直接的互動的話，這樣學生間關係的建立會是比較健康的。以上是我的報告，謝謝。

## 五. 盧政峰 教授：

我的書面有作一些程述，大家可以參考。基本上，我將我的論述分為兩個部分。因為這個研究案主要是針對高雄市政府、針對城市交流。我稍微有看到一些契機，但非全然，這方面我等一下會做說明。我完全贊同顏建發教授對於中美競爭的觀點，不過也許這幾個月我們會看到的是比較激烈的正面對抗，尤其是 9 月聯合國七十五週年。11 月 3 日雖然是選舉，不過我覺得中美關係的競爭取決於習近平，而非川普或拜登。這幾個月美國說「習近平不是國家主席，是共產黨的總書記。」美國的國安顧問至少兩次指出過去的「交往政策」是對中國錯誤的認知。如果說習近平在接下來的 1~2 個月，稍微調整經濟上的結構性問題，還有企業、媒體性黨的部份等作一些調整。我想美國現在應該都在看這個。如果這個部分他真的思考清楚，是要支持川普或拜登。只要讓川普讓高興，這種繼續對抗的局面會有所轉圜。這是有可能。

因為一個正常面向的思考就是說，川普如果繼續強硬，習近平不讓步；我覺得交往典範就會

全部改變。縱使美國總統換人，世界也改變了。如果在這樣的狀況之下，中美不交往、不溝通，包括美國取消大陸留學生的簽證，限縮大陸赴美記者人數，這幾天包括大陸駐美外交官要去見美國學者都要跟國務院報告。這接下來在兩步就是斷交，因為你限制這些外交官的作為。基本上，考驗的就是習近平的意志。這部分也是看到雙方也是有溝通的，包含 11 月時美國防長要訪問北京。11 月不論輸贏川普都會訪問亞太，會訪問越南、馬來西亞。有兩個國際峰會會在此招開。最近這幾個月，包括 8 月美衛生部長訪台、捷克來台、接下來副國務次卿來台。這個都是外交泡泡，這個外交泡泡如果做得好，會成為全世界的外交泡泡。如果是這樣，世界就真的變了。川普如果認為習近平不退讓，中美如果把所有交往的支柱都打掉。他接下來第二任對大陸的空間會更大。如果是拜登上來，也要考慮到疫情之下美國有 600 萬人確診 16 萬人死亡，拜登如何跟國內交代這一塊問題。他即使要重啟中美之間的交流，也要 1 年的時間來處理。你看到雙方把成都跟休士頓的使館都關了，你要恢復人員往來與人事任命都要一直溝通。這就要花差不多 8 個月至 1 年的時間。這是中美大格局。

即使是兩岸，最近的軍機、演習等，深綠的學者都說她沒有做那麼多，但都拿舊的照片出來。如果你從這個角度去看，大陸實際的作為沒有這麼強勢。現在情況，可能是習近平正在處理內部「為穩」的問題。兩方的領導人都沒有攻擊對方。兩岸的城市交流會是一個很重要的鑰匙。2016 年蔡英文當選時，是北京不願意重啟城市交流的。當時北京有很多的機會。他不願開啟交流的原因，是因為習近平要 2017 年的連任。再來就是，2018 年他不願意給民進黨的縣市首長一些契機；事實證明，2018 年藍營是勝利的。2016 年他不願意是因為「九二共識」，是因為他認為 2020 年的總統大選藍營還有機會。這個是我在北京做訪談時，幾位學者跟我提到的。外圍的學者是期待，蔡英文當選還可以有城市交流。但是 2018~2019 年，高雄市的韓前市長從當選到被罷免，在到現在陳市長的當選。我說的機會就是陳市長。我也覺得如果北京已經看到臺灣的認同政治、統獨政治已經走到無法逆轉的機會。它不可能—尤其是藍營沒有明日之星—也必須要跟綠營作交流。因為不可能完全不溝通、不往來、不認識。綠營年輕世代的六都市長當中，陳市長剛好選上高雄市。這個計畫剛好又是高雄市，我建議計畫主持人在這一部分有更多的著墨。因為我覺得陳市長的立場很清楚，其實在過去他擔任行政院副院長時，他跟蘇院長在「抗中保台」上一樣強硬。不管是「國安五法」或《反滲透法》，這幾個法都是阻止藍營首長大張旗鼓的去交流。然後，給執政的中央壓力。現在綠營的縣市首長去大陸做交流，可以去參考謝長廷跟陳菊的個案。也許不需要到北京，可以選擇其他部敏感性的城市。就像韓國瑜選的是深圳等南邊的城市。也許可以選擇上海，或台商很火的城市，不見得要到北京。我覺得這取決於兩岸在後疫情時代的溝通順不順暢。如果政治的現實是綠營會持續下去執政的話，北京必須跟新世代的綠營縣市首長打交道。這當中，我們也可以觀察到北京賭的是誰、願意看到的是誰。這互動的過程中，才會互相制約。

所以，我後面的介紹是突破性思考，計畫案可以在這裡多著墨。我覺得蔡英文對於「八字箴言」的掌握是不容許挑畔的。就是說「和平、對等、民主、對話」，她是願意對話，只是要達到前面的對等；然後，兩岸的氛圍要和平。我覺得不是沒有操作空間，但另外一個重要的是香港因素。港版《國安法》對很多批評北京的人都有約束。至於《兩岸人民關係條例》31 條，因為我們也常帶學生到大陸交流，對岸也會給我們一些研究案來做。這很明顯就是違反合作行為。所以，我覺得合作行為不是模糊的，是很清楚的。只要你知道要守住什麼分際的話，就不會去逾越了。我想我先報告到這裡，謝謝。

## 六. 關治維 律師：

主持人各位先進，大家午安。剛剛幾位先進所談層級較高，有如大海；我就縮到比較低的層級，像漱口杯。

談到主辦單位提供的台北高等行政法院的判決。我從這個判決來看，這在司法實務上表現出何種意義。對於適用於兩岸的各種法律部分，像《兩岸關係條例》、《反滲透法》、《國家安全法》。在解釋上對於司法實務會做出何種表態。就這個議題來表示一些意見。

首先，各位可能有閱讀過這些判決。我稍微整理一下，本案例就是有 27 為臺灣民眾，到大陸地區跟大陸的公司簽訂一個勞動契約；並於大陸地區擔任社區居民委員會主任助理的職務。我想在座各位都是兩岸的專家。我認為社區居民委員會主任助理此一職位，類似臺灣里長辦公室內的僱員的一個職位。後來，內政部就說去社區居民委員會(下稱「居委會」)任職等同去大陸政治機構中任職，違反《兩岸關係條例》中的第 33 條。人民當然就不服氣，覺得說去擔任一個類似村里辦公室的僱員，怎麼可能影響國安問題？為什麼要裁罰我？所以就去台北高等行政法院(下稱「北高行」)提出訴訟，要求撤銷這一決定。這判決就很有意思，第一個，它在論證上不是說居委會不是一個政治機構。它花了很大的篇幅去論證，居委會符合《兩岸關係條例》中所認定的政治性的單位。可是，下一個問題就是說關於「任職」。因為人民一定會抗辯說我是跟大陸公司簽約，而非直接跟居委會訂定契約。北高行表示這是根據實質判斷。如果你實際去任職的單位是居委會的話，就是符合這項要件。有趣的是，最後為何會判撤銷。這理由是落在第三點。即為這些人雖然實質上是去政治機構中任職。可是根據《兩岸關係條例》的立法目的與其重點是在「維護國家安全」。因此，去這麼小一個單位任職，好像沒有涉及到國家安全。如果現在進行裁決，則不符合當初立法時所預想杜絕的行為。從立法目的論來解釋該條文時，其實這種行為是不應該被裁罰的。所以，北高行做出這麼一個特殊的判斷，最後認定是人民是有理由的。因此撤銷裁罰。

在看完這一個案子後，依我觀察這個案子釋放出何種消息。我是認為會有一個「外溢效應」，但後續是否如此還需要觀察。它釋放出一種消息就是說，行政法院在司法實務界被戲稱為「駁回法院」。因為人民幾乎都是告輸，去告國家告 10 次，基本上都是駁回。這麼樣站在主管機關的法院，在這種很特殊的案例當中，行政機關看似沒有違反法令，為何法院還是做出此種判決？我覺得，法院還是很站在人民的角度去思考。這種雞毛蒜皮的事情，行政機關就要用行政裁罰去對付他，好像已經侵犯到人民權利的這種角度去思考。

如果是這樣那就來看，剛幾位先進提到「國安五法」、《反滲透法》的修法讓大家都很緊張、擔心，擔憂自身行為是否觸法。其實，我認為這個判決釋放出一個消息，即司法機關更注重於人民權利的方面。不會管「行政機關立這個法就是要對付部分群體」的這類說法。比較在意的是什麼樣的行為會實際觸犯國家安全，這才會用對應的處罰去處理，像《國家安全法》、《反滲透法》或更嚴重的《刑法》等。如果是更嚴重的情況，像要動用《刑法》。從過去的實務上看到，法官也會更謹慎，去分辨國家用《刑法》去介入時，可能會去限縮解釋。就是說法條規範的行為大，什麼樣的行為都可能被規範；但在司法實務上，就會去進行合理的限縮解釋，說明指有些特定行為可能實際維國家安全，才會實際動用《刑法》或《行政法》去對付的行為。

我的觀察就是這種判決的方式可能會外溢到這種類型的案件，包括行政裁罰案件的問題屬個案性問題，這種個案是針對居委會。那其他類似層級的小單位任職是否也會因此受到外溢效應影響。例如：一個小公司的僱員等，會不會被裁罰？會不會用這樣的解釋方式？我覺得都樂觀其成，它應該會持續外溢到這些範圍去。所以，如果是在這樣的脈絡下來看的話。像之前王定宇委員要去告發有一個兩岸的營隊，指稱說其在台發展組織。這個可能在檢察官的階段就不起訴。因為這是不是國安法要去處罰、課則的對象。從這個案子釋放出的消息，司法實務是不會去這麼做，不

會恣意解釋，然後把人民羅織入罪。我目前的觀察是這個部分。

如果司法實務是採去這種角度的話；反而，我覺得行政機關或各地縣市政府應該花更多時間去宣傳或告知人民。不用這麼緊張，但些行為必須小心。我覺得畫紅線反而是重要的。像剛剛幾位先進有提到，現在是「聞兩岸就喪膽」。聽到說涉及兩岸就不去，導致很多交流就中斷，當然疫情也會有影響。我的意思是如何避免中斷，行政機關可以告訴人民那些事是不能做，那些可以。

附帶說明，因為我姐在大陸工作。在《反滲透法》剛通過時，大陸媒體是大肆報導。因為他們的資訊很受限，聽到比較多都是官媒的說法。其實，我認為臺灣兩岸交流的單位應該也需要適度去告知我們的台商，哪些行為是合法，那些舉措是非法。我覺得這個是重要的。因為像我自己家人都很緊張，三天兩頭就打電話，問到回去會不會被關等問題。我會解釋說那些行為你不做就沒事，不會像大陸官媒所說下飛機就被關到死。就這個部分，我是認為在兩岸交流上我們可以把這樣的消息進行告知，而非是去散佈恐懼感。所以，我的觀察是這個判決是釋放出以上的消息；同時，也從司法實務的角度，指出行政機關可以有進一步的作為。因為就這個案子，我猜想行政機關可能會進行上訴。如果是這樣的話，我反而會覺得行政機關不要想怎麼把人民關起來或做處罰。我覺得可能是去思考說，怎麼樣告訴民眾那些可以做，那些不行。以上是一些淺見，那等會如果我還有其他機會，可以再進一步討論。謝謝。

#### 參. 討論環節

- 李鍊濬：我想請教關律師，你剛才說到法院的立場非常有意思。有關於劃分各種合法行為與非法行為方面，我們團隊也設想建議陸委會發佈《反滲透法》相關的施行細則，告訴大家那些合法、那些非法。行政機關既然發現裁罰不會使你受拘束，當然還是可以審查訊息。因為像本判決就說從《憲法》的角度來講，有些台人事實上確實在大陸政治機關工作，可是該工作不涉及到國家安全的角度。而且行政機關也不能任意解釋「九二共識」，因此就羅織入罪。他就用這個理由的判決，甚至就對於《兩岸關係條例》的法律適用做限縮。我的疑問在於說，中央與地方政府是否可以透過將行為依類型劃分，然後制定施行細則或是建立一些行為的注意事項。透過適當的行政命令角度去勸告哪些行為合法或觸法，進一步避免社團組織觸法，會不會更加適宜？然後就不會讓老百姓這麼擔心。謝謝。
- 曾偉峰：我其實對每位先進都有想請教的地方。我把問題統整一下，想先請問一下，顏建發教授、連副總編與盧老師。想請教既然幾位都談到地方政府的作為都受限於兩岸與中美的大格局之下。在這個狀況下，如未來中美關係改善或兩岸關係迎來契機；在此一前提下，地方政府，尤其是高雄市府是否有辦法執行一些「超前部署」的工作？就是說地方政府現在如何應對大環境可能的轉變去做一些因應及未來兩岸關係可能的操作上突破？等一下，請三位先進給一些參考的意見或建議。
- 另外一邊，因為偏向實務性原因，所以我把問題串再一起。滿重要的方面是關於青年交流與法律交流等，因為在之前座談上得到的資訊，我想了解地方交流的減少與影響是更偏重於疫情還是法律因素。這個問題偏向假設性，如果沒有疫情，則法律因素對兩岸交流的影響是那一方面？第二個問題也是比較實務性的。因為像剛談到，《反滲透法》的一些規定並非非常明確。如果地方政府制定注意事項，給台商、學校、或政府機關等，在地方自治的框架下能定到哪種程度，且不逾越地方權限？
- 田飛生：地方自治依照中央法令可以制定自治條例。自治條例就依照中央法令規範去規定。

《國安法》跟《反滲透法》在通過後，因為還沒有實例發生，所以目前還難以判斷。因為要經過觸法-檢舉-法院受理等一系列程序，才會知道。

我個人認為不管是臺灣還是香港《國安法》通過後，會從事兩岸交流的依舊會從事。不會因法律因素而停止。因為兩岸交流也有商機與利益存在，還是會有交流。坦白講，《國安法》與《反滲透法》的目的是要做一個規範；另外一個，是保護國家安全。因為有些人確實在從事相關工作。

當然，未來還是要看判決的實例。不然，像《反滲透法》中提到「滲透行為」、「觸法行為」等要件。而且法律強調實質要件，如果沒有實質要件的話，法官也難以處理。

如前所述，中共的涉台單位都會去研究與了解臺灣通過的法律。他當然後會去保護一些從事兩岸交流的人士。同時，中共的涉台工作不會因為臺灣通過什麼法律而停止。所以在疫情期間，還是透過視訊方式在交流，包括像這次的海峽論壇一樣。

- 顏建發：我先從大環境來看，在談城市交流。中美競爭是大環境的主要因素。接下來，習近平會更「講政治」。因為，美國對於產業結構、香港、新疆等問題進行制裁。中國高層正在走內縮路線。雖然縱使走內縮路線，但其國內市場依舊很大。我們看到現在雖然臺灣對中國的投資、貿易有降低，但規模也很大；既然很大，就一定有交流。只是兩岸政治問題就擺在那個地方。我的觀察是如果是拜登上來，民主黨不會放棄川普所創造的環境。也就是說拜登頭兩年可能陷於「後川普」的延續。我想依照川普的個性，假如輸掉大選，他也會作到最後一天。這期間可能會下重手，以確定歷史留名。

在中美競爭下，我覺得中國的策略已經被看破手腳。例如：孔子學院今年要關、留學生交流中斷。可以發現不管軟、硬體都在跟國際在斷流，而且大家會跟著美國走。所以，他現在雖然依靠內需市場，但國應企業在外受挫後，會回過頭來在國內市場競爭。我的看法是中國的市場會縮小，競爭會加劇。至於是否會給臺灣機會，這倒不見得。

統戰的需求當然有，但就像剛剛連副總編所述。現在涉台機構很難像過去一樣行事，例如：私下協商。現在有一個規範。所以，我認為從臺灣的角度，我會認為中國的資源越來越少。這個部份現在不是漲潮，是退潮；加上現在疫情的關係，與中國越來越講政治。這使得稍微有一些越矩，就形成對他的挑戰。這個問題連到高雄城市交流的突破問題，我會覺得陳市長是不可能在被貼標籤往前走。

就城市交流方面來說。什麼是城市交流？就是市政府的官員用公款過去跟他的政府交流。但你要將利益下放置市民利益是不切實際；或市民想要自己來也不需要經過城市交流。所以，城市交流是服務市長個人的角度。城市交流如要到北京或上海，你高雄要不要承認「九二共識」。如果不認同，他為何要跟你交流？不如做國際交流，還有一些立即的機會。至於這能不能轉化為商機，誰管這麼多。誰有盤點過過去的城市交流，有形成任何實惠。

我會覺得說就城市交流而言，綠營執政的縣市背離與「去中」的可能性居多。因為這樣才有業績。如果要做城市交流，需要進行評估。像桃園市之前辦燈會，中國沒有派人過來。所以，假如我是他的話，我會更專注其他部分，這比較有預測性。因為辦任何一個交流或活動要預估，如果不來就虧錢。這個不合成本效益。

整體來講，我覺得兩岸交流是在減縮，而非擴大。可是因為我們在那邊的投資、人流、置產等太多，所以脫鉤是不可能，但能會用傾向人際關係的方式行動。只要碰到政府就很敏感。我覺得法律方面需要溝通。但對於當中的「指示」、「資助」等很難解釋清楚。可是我覺得現在是靠網友、民意。像這次「口罩事件」。其實指出不用到法律這一關，很多民意就在審查。

我覺得現在的氣氛在改變，如過這問題要聯繫到 2022 的地方選舉。還是要看我們的能量，就是說如果你政治是靠美國；經濟是依賴中國的話，那還是會被拉回去。

- 連雋偉：我就補充另外一方。剛才顏教授已經過兩岸關係未來可能的朝向競爭惡化的方面。現在就是說，兩岸關係如果在未來有所契機這一方面。畢竟 2021 年是習近平上台後最重要的一年，達成「全面小康社會」意味著他的地位終於可以跟鄧小平比肩。這也使得習近平為優先處理當內事務，兩岸關係則非優先。

當前我們談兩岸交流的基礎是建立在「習五條」中「和統」的一面。所以，中共現在還是持續推動兩岸交流，是因為它對臺灣人民還抱有希望；但當它不抱有希望時，就可能採取統一的單邊作法。如果照當前的關係發展，同時想要在明年尋找契機，我是認為大陸因該先放寬。從 2010 年看，陳菊去上海交流而不用表態，是因為當時兩岸關係氣氛使然。我覺得從高雄或是南部看兩岸交流，臺灣的青年一直是大陸統戰的重點工作對象。像《反滲透法》通過後，大陸也在作一些調整。它知道很難去跟臺灣談「兩制」。不然，本來它的規劃是地方交流要表態說從下到上，像韓國瑜當市長期間訪香港跟深圳；再來，政黨交流亦是由下至上，如宋楚瑜訪陸。直到臺灣一系列法案出來之後，它就退了。因為它知道第一，臺灣人會觸法；第二，會沒人敢跟他做。所以，你也可以看到最近大陸現在先不去強調「認同」，改採實惠性作為，像浙江最近有 30 多位臺灣年輕人在賣茶。

我是認為高雄可以將計就計，就是可以透過機會了解臺灣年輕人的需求是什麼。然後，從南部視角來看兩岸關係。高雄可以舉辦什麼樣的活動，去幫助大陸突破這一個同溫層。其實，兩岸年輕人最大的問題就是同溫層。我是覺得地方城市交流是可以嘗試這一個機會，其實在馬政府的末期有很多研討會在做這一方面。現在變成兩岸氣氛比較緊張，可是大陸現在也透過政治交流等方式，想知道民進黨在想什麼。

所以，我認為明年如果有放鬆的機會，高雄可以主動提一些意見。透過從南部了解臺灣，打破同溫層，了解臺灣內部為何對大陸抱持疑慮。像可以辦一些兩岸之間的青年營隊。我覺得這些舉措對於大陸的對台活動為更有吸引力。因為他們也知道採購都是形式上的。必須要有一個真正的溝通，或城市交流作為一個兩岸安全措施的下位版。這會有一些吸引力，但這必須建立在兩岸氣氛有所轉圜。雙方都必須要退讓，美國也是很重要的因素。我認為川普連任對抗雖不會改變，但現在畢竟是選舉，所以會比較「政治」。之後，會回到一個比較正規的路線。先講到這邊。

- 盧政峰：我想我是在補充。美國現在要我們參加它的經濟網路合作。5G 我們也會跟日本一樣，被迫要跟美國走。這個部分對於台商、兩岸人民溝通造成影響。因為現在看到美國對微信等溝通平台禁封。當像微信、LINE 等溝通平台都不能用，大陸是不是會去接受一個西方在用的 APP。如果是這樣的話，美國就會認為它有善意。兩岸城市交流要先看兩岸上面的格局。臺灣允許用微信、抖音等都是對北京的善意。因為我們沒有迎合美國的政策。

兩岸的產業鏈有沒有因為我們往美國靠攏而發生影響。我一直覺得兩岸交流 40 年，我們在談兩岸經貿問題時，還是用過去的思維在看待之。我認為在談城市交流的時候，我們應該用年輕世代的角度去看。

我覺得蔡英文這 4 年來的兩岸交流有受到延宕，沒有過去的大開大闔，但是更著重於法治面的調整。其實我們也落實了很多的防護網。有完善的防護交流應該是比較安全。這樣反而可以促進更正常的交流。

我剛提到陳市長也許可以在這扮演一個角色，就是綠營已經在這以扎根且落實社會安全網等

關於兩岸交流的措施都已建立了起來。然後，再由一個綠營的年輕世代的人選到高雄赴任，並展開交流。這樣就可以開創新的兩岸交流模式。因為這當中會有多因素與動能被開發出來。剛剛顏教授講的很有道理，他在兩年後要爭取連任，目前也不會這樣做。可是當他要擔負起兩岸良性互動的任務時，我覺得以高雄這樣在南部的大城。它要讓兩岸交流回到軌道是有空間的。謝謝。

- 趙之敏：兩、三個月前《環球時報》只說中美之爭第一層是貿易戰、第二層是大國之爭、第三層是意識形態之爭，而且美國把它定義為民主與共產制度之間的競爭。美國透過將中國共產黨與中國人民分開。幾個星期前，習近平提出一個「五個不願意」。有一個就是不能沒有共產黨。但不用談到這麼政治的部分。

我覺得陳其邁市長是有機會去發展城市外交。個人淺見，因為他現在在很好的位置上。因為他畢竟是綠營的民日之星，所以民眾對他的容忍度很高。他反而比藍營更有機會運用這個平台來做城市交流。但可能是我跟顏教授對城市交流的定義不太一樣。我的觀點是比較實務面的，是很多民眾需要這樣的交流，包括法律保障、生活保障等。因為，現在選舉不是形式上的。因為有很多資訊都是透明的。很多產業都希望「政府不要幫忙的話，也不要扯後腿。」如果《反滲透法》讓很多人不安心的話，不如透過自治條例或其他方式跟市民說在哪些方面是支持民眾的。這對於很多產業可能是更理想的。

可能曾教授在高雄的訪談上，不一定有接觸到高科技產業。其實他們是最辛苦的。像緯創之前被美國要求賣掉，因為蘋果公司想把美系與非美系的產業鏈分開。所以，中國產業鏈就在中國，就連台商的中國場都被強迫賣給中國公司，這是美國要求的。賣完之後錢要匯出來，中共不願意，所以只好繼續投資，這情何以堪。但是他們不會說出來，因為這比我們的壓力比起來更大。

回到法律面，《反滲透法》的構成要件要盡量明確，尤其是刑事責任的部分。另外就是，面對刑事責任，國家權力他掌握的權力還是大。最後，講道教育部分。在 2013 年我到山西參加一場研討會，我遇到一個研究生。他不知道臺灣、香港、澳門有什麼區別。因為他關係的是國際政治類的事情。所以，對於天然的統、獨未來的交往是感到戰戰兢兢的。以上。

- 董嘉惠：我可以分享一些天然統、獨的交流心得給趙律師，這非常的精彩。就是看完心得會知道，這種活動是非常必要的。剛剛幾位老師都提到，在《反滲透法》通過後人民心理的壓力。但在我們的活動中，因為有一個安全的環境，所以撞出的火花就會很有趣。

剛剛老師也提到，要多辦一些兩岸的活動。其實天然統、獨看待兩岸活動完全不相同。像在 Dcard 上貼出兩岸有關的活動，就會有人在下面留言，「你到底收了大陸多少錢」等類似回復。這產生出完全兩極的看法。形成「信者恆信，不信者恆不信」的情況，會去的就是會去，不會去的就是不會去。

因為是在臺灣的活動，所以偶然參加的學生會發現兩岸的文化差異。剛剛老師有問到，如果沒有疫情，則兩岸的交流情況會是怎樣？就是我剛提到的 19 年學生報名活動的人數有明顯的減少。這在 18 年就發現了，但 18 年的趨勢沒有 19 年來的明顯。19 年對我們的影響是非常顯著的。向我們的活動有競賽型與交流型的活動。競賽型的活動較為單純，沒有統戰因素；可是純交流型的活動大家就會比較謹慎，像有沒有舉辦座談等。

但這種情況下，會去參加的就會去參加，畢竟這種活動只需要付機票費與落地接待。而且會形成參加過一次就會繼續參加；不願意的就一次都不會參加。人數雖會減少，但同溫層會越之明顯。突破方面，覺得很難。但如果要突破，突破點就是像在臺灣的活動。因為我們給

學生一個環境，裡面有大陸學生的元素，可以直接受到接觸。會不會談到統獨問題？會；但時間很短，所以自我保護機制會建立起來。形成你講你的，我講我的。會不會有直接性交流？會。大陸學生也會直接抒發他們的情緒，為抒發他們的認知。但對臺灣學生的影響來說，就是認知碰撞，類似某一件事「你怎麼會不知道？」的情況。

法律方面，相關法律出台後，活動的不確定性會帶來很深的恐懼感。以上。

- 關治維：謝謝一些先進的補充。關於剛剛主持人的提問，我認為短期來講看不出來，因為變數太多。剛剛田飛生主任有提到，會繼續保持交流的人會繼續保持。而按照目前判決看下來，也是具有類似情形。就是說這個判決出來後，我不是什麼行為都可能觸法。我覺得正如供稿中談到，放長遠看影響是小的。其實他真正要去懲罰的行為是很限縮的，是真正的影響國安的間諜行為才是要被處罰的對象。只是說法令的宣導不足；同時，如剛剛提到的優先性不足，像有些機關就只是把公告貼出來跟民眾說「勿觸法」。我認為這種宣導是不足的，應更進一步跟民眾解釋該法規的規範，而非只是提醒有新法通過。因此，從長遠角度看，影響因該是小的。

另外，另一個問題關於注意事項的部分。剛剛有先進提到，這不是純法律問題，應該偏向政治層面的處理方式。陳市長或許可以聯合其他縣市長跟中央施壓，強調地方有需要城市交流的需求。目前中央沒有訂出相關的細則或規範，說明哪些行為是可能觸法。那現在有些需求，是否可以聯合起來施壓，要求告知那些行為可以做或不能做。我認為這是可以用政治的手段來達成。當然，如果主管機關有警覺，他就會去制定相關規範去進行指導。

包含剛剛先進提到，媒體也很重要。像美豬、美牛的問題，很多主管機關就握了很多宣傳與告知。我覺得《反滲透法》也可以透過類似的方式處理。比較快可以讓民眾了解，哪些行為是風險極高的行為。我覺得政策的宣導跟風險的溝通是重要的。目前看起來相關舉動是少的，這方面我覺得要注意。像《反滲透法》大家都很擔心什麼行為可能會觸法，可是細看這個《反滲透法》會看出他主要規範的是選舉事務。比較接近選舉或影響立法等行為才是可能觸法。我是認為對於擔憂去對岸交流可能會觸法的說法應該要被弭平。因為這無法影響選舉或法律制定。以行政機關的立場因該告知民眾「紅線」的位置，以防範法。

剛剛另一位主持人的問題，關於施行細則或行政命令對法院不受拘束的部分。我認為確實，不過目前看行政機關也沒有發布相關命令，形成我說的算。這就跟港版《國安法》有點像，都是行政主導。當然，以臺灣來說，我們至少還有一個獨立的司法機關來做說明。我覺得行政機關因要負起責任，對相關行為進行初步篩選。而後，進到法院，相關行為是否符合法條規範與比例原則是下一件事情。我認為法院會限縮解釋，但行政機關也要先行做適度的限縮，而非留下遐想空間。如果都已先行限縮，那是否能說服的了法院所認為的規範與比例原則是下一件事情。

最後補充一點，關於格局的問題，中研院的徐斯儉教授有一個重點就是說，共產政權在交接的時候很脆弱。他之前都說共產政權在交接前都很脆弱，因為都已經指定好了。民主國家是有一套規則化的交接體系，但在大陸是沒有的。但在過去都是 10 年一個領導班子，但前幾年就有在修憲改任期，讓習連任。這個因素就可能影響兩岸關係，就是說習要如何鞏固權力不被交接出去，第一次打破任期制限制。我認為在這一部分會面臨很大的挑戰。那臺灣問題就成為他延任下去的因素之一。剛剛顏教授提到它可以有硬、軟兩條路線，她如何讓這有更多成果他有更多的選擇。臺灣能夠做的可以釋出一種訊息，你可以走和平的路線取得你要的利益，這也許可以在習的權力鬥爭中取得更多的籌碼。如果是這樣，就可以回到今天

的主題，就是地方的首長如何去做城市交流。以上的補充。

田飛生：我給兩點建議，第一個建議就是說，因為副標題是「『國安五法』與《反滲透法》」。所以，建議有機會可以了解一下國安單位的觀點。第二個，就是剛剛有提到城市交流要不要入法。這個是可以探討。剛剛提到「國安五法」與《反滲透法》都比較籠統，這就導致比較容易觸法的問題。其實政府機關就比較需要制定一些細則的東西。你要地方政府要去定，有些困難。這應該是中央，像陸委會、國安局要去定。定一個《兩岸交流準則》。地方要去從事城市交流，中央要告訴我，要怎麼遵循？細則怎麼做？我要怎麼不去觸法？這是需要的。

我覺得另外一個就是說，對高雄市最需要的是農漁產品。在韓前市長的時候，去年就賣到中國大陸了。目前高雄市也不會否定這方面。因為畢竟高雄市有些農漁產品需要出口。包括其他縣市能夠出口這些農漁產品，當地首長都會很高興。站在縣市長立場，他們都不會反對兩岸城市交流，只要遵守法律之下即可；只是當中很多操作細節。當初，陳菊市長訪問廈門的資料你可以找一下，因為現在在做這個城市交流。因為高雄市有一些經驗，可以把過去交流的資料拿出來對照一下。

顏建發：第一個就是說，政府的法令要不要弄得清楚，涉及到誘因的問題。政府就是要模糊，才好做事。因為這樣伸縮性大。除非今天是美國要求，才有可能；中國應該不可能。第二點就是現在政府要明確化的可能性不大。報告應考慮一下對當前政治氛圍的解讀。

盧政峰：我是認為可以鼓勵高雄市先走國際城市交流。第二波，再走大陸城市交流。這就不會形成大陸有在前面的情況。我是認為從實務面這是需要的，因為你不能自絕於全球化的世界。有很多功能性的交流是需要的，不能用政治去解決。所以，先進行國際交流，再回頭強化兩岸交流。

#### 肆. 散場

曾偉峰：我們今天非常謝謝各位先進，我們的時間有超過一些。之後，如果我們團隊有問題會再跟各位先進請教。我想今天座談會對我們收穫非常多，尤其是對我們下筆的建議等。今天非常感謝各位，座談會到此結束。謝謝大家。

# 109 年度高雄市政府《反滲透法》計畫

## 第四次座談會

開會時間：109 年 12 月 21 日上午 10 時 10 分至 12 時 00 分

開會地點：新板希爾頓飯店會議室

出席人員：曾偉峯(主席)、李錚濬、蕭督圓、曾冠詒、林柏宏(會議記錄)

與會人員：范世平、蔡季廷、王智盛、揭仲、陳學驛

### 壹. 會議開場

曾偉峯：首先謝謝大家，感謝各位先進可以來給我們一些指導。我簡單講一下，這是高雄市政府的計畫案。主要目標是有鑑於現在兩岸關係非常競爭，兩岸陸陸續續有很多新的法規出來。

高雄市政府的目標是在這麼多新法規相繼提出的情況下，對於不管是在地的社會團體或是地方企業、民間還甚至對市府一般的公務員會有什麼樣的影響跟衝擊，希望我們可以進行評估。而我們計畫的主要目的也是希望可以盡量收集各位社會賢達與先進們的意見，並給予我們一些指導。讓我們統整出一份報告給高雄市政府做參考。這個是本計畫的主旨。同時也非常感謝兩位協同主持人的幫忙。

我先自我介紹一下，我是淡江大學中國大陸研究所的助理教授—曾偉峯，也是本計畫的主持人。本計劃案的執行主要是從今年五月到明年的一月，也快結束了。所以我們也希望各位社會先進提供的意見。非常感謝各位老師來參與與會並給予我們一些指導。請問兩位協同主持人是否有要發表一些想法？如果沒有，那就按照議程，依序請各位老師發表一些意見。我們先請范世平教授發表一下，尤其針對地方政府的部分。可否給予一些您對「國安五法」與《反滲透法》透過後的一些觀察及一些政策上的建議。

### 貳. 發表環節(15 分鐘/人)

#### 一. 范世平 教授：

我覺得從兩個層面來看。我們應該從較大的層面來觀察。首先，一個是疫情因素。如果疫情沒有辦法在明年或者是後年有具體的改變。我認為兩岸要達到所謂城市交流是很困難。事實上，從今年的疫情可以反射出一件事情。就是台灣人對中國大陸的憂慮或對中國大陸政權的不信任其實是滿高的。高到連蔡政府都滿意外的，包括「小明事件」。那件事一開始陸委會是想要開放的；反而是民意反對。我覺得台灣的主流民意，在這次的疫情當中展現了某程度對大陸在今年年初不管是對疫情的隱瞞或各方面的作為的不信賴。這個不信賴導致「小明」就因此不幸的被犧牲了。

說道「國安五法」或《反滲透法》我認為是某種程度在中美貿易戰或者中美全面衝突後。在台灣就很自然會出現這種情況，包含蔡英文的連任與民進黨的過半。這基本上是沒有什麼懸念。大環境對民進黨來講，特別是在中美對抗之下有這個法律。據我了解，民進黨的立院黨團是很積極在推動。過去四年，蔡英文也可以做，當然這方面她大概也做了一些。但大環境尤其是中美之間的對立沒有像最近這麼激烈。所以他當時想做可能，可能還是有點顧忌，加上他 2016 年之後上來之後，她整個的民調大幅下滑，到 2018 年達到最低。加上當時民進黨在縣市長選舉大敗，她要在立法院推這些法案也會面臨到正當性不夠的問題。

所以，我覺得就是說，今年以來就是說，加上疫情因素。整個大環境，包括中美對抗大環境、

國內的情勢或兩岸關係等，都讓「國安五法」或《反滲透法》有了這樣的條件。我認為蔡英文的連任與高得票也是這些因素造成的。所以說

隨著未來這些東西到底如何具體實施，我們很難說。因為這些法律具有相當大的模糊性，因為他是一個政治性的法。所以在沒有具體實施的情況之下，我們現在很難看出他的界線為何？舉例來說，香港的《國安法》就很清楚。港版《國安法》也是一個政治法。如果看到連黎智英都被羈押，那我們就了解到該法具體實施的範圍在那些地方。但是這個東西是個兩面刃，當你實施這麼寬的時候，他的負面效果也是會很大的。像一些香港民主派的議員到國外去，他的銀行帳戶就被凍結。這就很嚴重，這對外商的投資的心情是非常巨大，如果你沒有經過司法程序就凍結帳戶，又或跟黎智英一樣因詐欺罪就被羈押，這對香港法治社會的印象衝擊很大。

所以在這個情況之下，即便未來疫情能夠減緩，疫苗能夠有效遏制疫情擴散，兩岸能在明年恢復交流。我認為第一個該法如何能夠適用，我認為還有很大的空間。當然這要看構成的要件如何。第二個，它是否會導致「寒蟬效應」。具我理解基本上，縣市長層級的交流應該是不至於牽涉到所謂的「官方」。它比較強調的還是，像參與機密的人員，或是退伍退役的軍人，又或是相關的公務人員。所以，我認為該法應該是將範圍，規範的比較狹小。所以我覺得對於地方政府的城市交流部分，並不會產生很大的影響。而且在操作這個法律的過程當中，也要非常小心。稍有不慎就會引發很大的批評。

我認為即便我們看到過去在馬英九總統任內，八年的兩岸城市交流範疇。也很難跟「國安五法」或《反滲透法》相交。最多像虱目魚的契作等都很難有關聯。雖然我覺得應該不至於會太大的影響。我先拋磚引玉，提供一個比較籠統的概念，我想大家應該會有更深入的看法。謝謝。

## 二. 蔡季廷 教授：

我想針對這個提綱，然後盡量的去回答。首先是針對所謂惠台措施這件事情，我會將它放在兩個脈絡下。第一個脈絡是美中關係競爭；另外一個脈絡就是兩岸關係互動的情況。這個我們知道這是一個大陸方面的單邊措施。這一個單邊措施最主要還是在於他希望可以達到吸引高科技人才的作用。這樣可以在中美科技競爭下有更好的應對。當然在統戰方面，也要針對不同團體達到不同目的。所以像台生，或創業者等他希望可以達到磁吸的效果。

我認為在實際的效果方面，應該是會按照不同的團體，然後會有不同的想法與評估。所以我覺得對高科技業來說，跟對這個其他中小企業來說。我所觀察到就是說那些中小企業，他們會有一些擔心說，他們在台灣的一些人才會流失，所以他必須要提高薪水。可是高科技業的方面，因為政府可以透過法律進行管制。反而高科技業可以透過政策限制人才的流失。所以在團體上，我們可以分為高科技業、非高科技業、學生等分類。依照目前的一些報導，會以此種方式作為分類標準。

《反滲透法》通過後，對於兩岸交流沒有任何的影響？實際說，還是有影響的。以學界為例，是否赴陸參與各種不同的會議，依然產生篩選效果。像今年疫情尚未開始時，每年在武漢有一個「國家廳與民族復興」論壇。就目前台灣的環境來講，在收到邀請函後。我就先問一下陸委會，參與該論壇是否會涉及到相關的政治問題。這勢必會造成自我篩選與不信任等問題。

在地方政府層面上，我同意范世平教授所述。因為以「國安五法」或《反滲透法》所強調的要件，如涉及國家機密的這種交流。我認為在地方政府層面，涉及到的機率偏低。但是在中央跟地方政府分權問題上面，制度設計上本來就是有某種程度的重疊。這種重疊使得既可以透過中央的管道去處理，又或可以透過地方的方式去辦理。舉例來說，中央跟地方都有衛生主管機關，如

果之後中國大陸找地方政府在疫苗防疫上合作，那地方政府就陷入尷尬的局面。

在「國安五法」通過後，地方政府在解釋上。他可能會傾向中央的解釋。因為在《兩岸人民關係條例》修法後，所謂的「重大政治性議題」不能自己去談。這勢必會導致地方政府不願去觸碰類似問題。而且就算地方政府有民意支持，要去處理這件事情，他也需要跟陸委會書說明。換句話說，這就涉及到中央權限。

所以在這個情況之下，我想地方政府需要注意的事項，就是在修法之後所謂「重大政治性議題」的思想，在解釋上會變寬。會造成地方政府在解釋的空間上會縮小。所以說，我會認為要小心一點。就是說，可能要跟陸委會有更多的協同與合作。這個也是大法官在第 550 號解釋，說明中央跟地方的能力與共同辦理事項。這個部分我認為地方政府要有警覺。因為如此，就算在疫情之後雙方恢復交流功能也會有所限縮。這是針對第二題的回答。

第四題是提到台北高等行政法院的判決。這位法官從違憲審查的角度，從形式法治國、實質法治國等部分都有提到。另外，對於審查基準的選擇都有清楚的提到，因為他運用大法官對於職業自由三階段的架構。因為這是屬於一種客觀現實，所以採取嚴格審查的態度。我認為這是相當相當合理的解釋。不過如果真有案子到了大法官的層面的話，可能還是要去看不同的職業類型。因為在這一份判決當中，他已將職業類型按照你的《兩岸關係條例》，將赴陸就業的分為三個層級。我認為在所謂的黨政軍的問題上，會有高低問題。所以想大法官如果遇到個案可能會針對該情況的職業問題去解釋，如高級的黨政軍或低階層的黨政軍。而在本案當中涉及到的是大陸社區主任助理，跟可能要作為高級的黨政軍的人員。後者所涉及到的機密性一定是比較高的。這對國內的政治影響一定是比較大的。這時候在解釋上，可以落在特別狀況下。所以說不能一概而論，說在每一種情況下他都一定違憲，而是要作目的性的限縮解釋。在某協慶況下，他是可以透過職業自由的檢驗。這是真對第四題的回答，且判決本身的架構是沒有問題的。

那遭到《反滲透法》名義起訴後的救濟如何？有的是在該法當中，有的則是會指涉回原有應該要規範法律。我想應該就是按照各自的法律去救濟應該沒有太大問題。

所以我覺得對於地方政府，不論高雄市或其他縣市。我的建議是對於高科技產業，要採取比較小心態度。當然不論是高科技產業，又或疫後交流等。這些都應該跟中央有一個比較密切的聯繫。至於對台生交流等方面，地方政府還是相當大的權限。再來就是說對於地方社團、中小企業、台幹等應該要有更多法律上面的關注。我的第一輪發言到此結束。謝謝。

### 三. 王智盛 教授：

謝謝主持人與各位老師的指教，我順著兩位老師的講法來說。因為它是一個地方政府研究案。在探討這個問題前，首先會要了解高雄市現在對於兩岸城市交流的思維跟態度為何？我認為這是一個大的需求。不過不論誰擔任高雄市長，我想大家都期待兩岸城市或地方之間能夠健康的交流。我認為以此為前提，是沒有的。

過去，我自己的分類方式是一個四乘四的矩陣。一邊是政府，然後是企業，再來會是各式各樣的團體，最後才是個人，如台生、陸配等。事實上，這樣子的一個互動，台灣的法律或條例基本上都有涵蓋到相關的規範。但是如前兩位老師所述，如果以今年來講，其實兩個變數。一個是台灣內部反中情緒的連結；另一個是大陸疫情的變化跟影響。以大是比較廣泛的概念，提供給研究團隊。

第二個方面，以政策層面來看，我提供一些具體的建議。「國安五法」或《反滲透法》對於矩陣中的企業、團體、個人都造成的影響。那問題是怎麼去面對這個東西？目前陸委會在於在《反

滲透法》通過之後，有提到說第一不會制定《施行細則》；第二，可能會採取所謂的「例事態樣」的方式去做說明。以前的經驗是這樣，過去馬政府的時候，因為兩岸的地方與城市交流也非常的頻繁。一開始各地縣市政府都不知怎麼做。所以各縣市政府，幾乎每半年都有課程，是請老師們去跟他們解釋說，地方的兩岸法治跟交流之間的問題。這不只是政府交流而已，包括所謂簽署協議、備忘錄、公務人員交流等各式各樣的情況。透過這樣，給予地方政府做宣導跟課程。那我不知道地方政府接收到這樣的宣導課程之後，那我是不是會往下跟地方所屬的團體、企業做進一步的說明。

因為情勢改變，我的第一個建議是中央層面的。事實上，陸委會或其他相關部門等，應該要因應「國安五法」或《反滲透法》通過後，對於兩岸地方交流的法治界線，要有新一輪的說明。這個在馬英九時代做的很完整，它不會讓地方公務員觸法。它不會讓地方公務員再簽協議的時候打電話去問怎麼辦，包括學校。因為那是一個大交流的時代。現在因為情勢的轉變，所以我覺得這個宣導是有必要再來一輪；也透過這種方式，讓中央獲得「例事」的需求，包括企業、團體與個人的需求等。我印象最深的是 9 月，因海峽論壇的關係，《遠見》要辦一個兩岸商業的高峰論壇。但他們不知道該不該辦，我最後請他們詢問陸委會，以進一步獲得保障。但不可能以後所有情況都仿照此種狀況。這是的一個在架構上，我認為需要的方式。

事實上，不論「國安五法」或《反滲透法》，對於地方政府交流的界線是沒有做出改變。它改變的機會比較多企業、團體或個人在碰觸到台灣的政治選舉議題上面的一個衝擊跟影響。個人認為這是一個部分。至於其他助理主任、張經義、歐陽娜娜等問題，都是台灣內部在思索《兩岸條例》33 條，不管是任職，或者是合作行為的新的界線。就是在兩岸的新情勢，去摸索界限的過程。這個過程確實很多人會把它跟「國安五法」或《反滲透法》綁在一起，但其實這是兩件事情。但是，我也認為如果面臨要剛剛所講，不管是兩岸關係或者是整個國際情勢的改變情況之下。這些界線的重新審定下，確實是需要一定程度的協調跟了解。這是第一個部分。且我聽說過，甚至連大陸的部分，很多地方政府或地方台辦。他們為了推動所謂的兩岸交流，可能對公協會、老師、學生等提供所謂的法專服務或法律諮詢。回來看地方政府是否有這樣的功能、窗口或平台。高雄至少有海基會的分支機構，至少有這一方面的基礎。地方政府提供一個平台給疑慮者的詢問空間。這也是促進中央跟地方在兩岸議題上的互動可能性。

第二個部分就是針對「國安五法」或《反滲透法》的界線重新界定與地方政府的運作空間。主要是只大陸的惠台政策，更精確是說近期的惠台政策的做法。對於惠台政策，我的看法是第一個因為疫情因素加上兩岸關係的變化，北京更在意的是怎麼讓人留下來，而非吸引新的人過去。第二個是，在疫情之後，將惠台跟整體的經貿政策做結合。第三個就是「精準投放」或「精準統戰」的概念。如果你以惠台政策作為一個中介變項來看的話，我覺得這三個方向會要去思考，如何面對未來大陸對台的吸引跟交流的方式。坦白講我的看法是地方政府在這中間扮演的角色，其實是有限的。這個部分，更多牽涉到的就是台企回流的問題。這個回流的問題，如何跟大陸的城市交流做出進一步的連結。本人暫時還沒有更多的想法。

第二個想到的是說，因為疫情導致去念書的學生，我們是否可以給予更多的協助。這一方面，我也是很解。像香港的學生，就能透過教育部的協調而過來。更精確的說，在香港或大陸的學生，因疫情因素要轉讀回來的。這是中央協助，還是地方協助，又或是怎麼樣？

第三個，是陸配。是否有其他因素導致短期在台停留的狀況。我所知道的狀況是說，很陸配是因為疫情所以它還有或不知道如何辦理延長停留或居留，進而導致違法。在疫情的因素下是否有進一步的協助空間。

第四，如果就未來的「精準統戰」，我覺得市政府要去思考的是哪種交流是市政府願意而且期待，而且可以做的方向。譬如說，中小學寒暑假的體育交流活動。先撇開疫情因素，未來中小學的體育交流，市政府支持或不支持？這放在學校交流是可以理解，但放在兩岸的政治脈絡，它就不是那麼合理。這就變成是政府如何面對「精準統戰」對象。這些可能是學校、企業等它惠台內容都中有提到的部分。又或像藝文類型的交流，市政府要持何種態度，市政府要自己去盤點。疫後，我認為大陸的統戰工作會做的更精準，而非像過去大規模的方式來做。我覺得這是市政府要去思考的部分。

最後一個，就法律戰的部分，分為兩個方面。去年或今年年初，是通過《外商投資法》；昨天，又通過《外商投資安全審查辦法》，納入了台商、港商跟外商。這個部分主要是為了未來台企、台商回流又或是在那邊碰到問題的狀況。這當然是中央的問題，但如果高雄有觸及到相關對於台商回流的這個招商引資的情況，那這個部份的界線也需要重新去作盤點。在我看來，這就是一部分。即你怎麼樣去提供台商更有效的連結。這個連結不見得是吸引台商回流，而是高雄市政府如何作為台商的支柱或後盾。提供註冊在高雄的台商相關的諮詢或相關事項的了解。講白一點，桃園就有類似的狀況。特別是北京也在緊縮性的作一些對外資的投資與盤點。我們有沒有這樣的的能量，提供企業更多的資訊。

嚴格講，在面對疫情與兩岸情勢變化之下。兩岸城市交流的過程不像過去，是城市對城市、半官方之間、地方官方之間的交流；更多是兩邊單向的交流。如前述矩陣中，官方對團體、企業或個人等舉動。更多是這樣的狀態，這跟馬英九過去八年就不一樣。所以應該在這種狀況下去尋找政府可以提供的協助與支持。以上的發言比較比較繁雜，簡單先報告到這邊。希望等一下，再請大家指教，謝謝。

#### 四. 揭仲 教授：

謝謝中心的邀請，我主要研究軍事為主，對這主題是班門弄斧。有些不成熟的看法還請各位老師多指教。首先關於惠台措施的效果，我這邊提出的看法是，中共推動「惠台措施」，它當然是希望能夠影響到台灣民眾對中國大陸或對中國共產黨的認識，這是最核心的一個效果。這個效果如何？其實是不好的。因為根據中國大陸自己的研究，2016年對在大陸的台生的提問中。第一，對中國大陸的印象是否變好？這當然比較正面，50%認為是好轉，42%是沒變，只有不到8%為變差。可是問到對兩岸統合的問題，這些台生有兩中影響。13.45%從反對統合變成贊成；可是從贊成變成反對的為18%。28%為維持原有的看法，40%沒有意見。換句話說，三千台生在大陸的生活經驗，實際上是產生跟大陸官方主觀期望相反的方向。另外還有看到就是大陸對身分認同的問題，就是認同是中國人還是台灣人。46%沒有任何的調整，21%是從原有的中國人認立場變成兩個不同國家的立場，只有不到9%的人調整為認為自己是中國的立場。換句話說，依照這些台商在大陸經驗，其實面對這個統合與認同完全沒並沒有產生中國大陸主觀所期待的影響。就連政黨支持傾向，他們針對在大陸生活1~3年、3~5年、5~10年等的台灣民眾做調查。發現他們對於民進黨、國民黨的政黨支持度傾向，並不因為他在大陸已經待得比較長而有明顯變化。所以換句話說，其實台灣民眾絕大多數的防衛能力還是很強。我認為政府沒有必要太過擔心，去制定一大堆如《反滲透法》等。政府可能看到一些比較激進的案例，但這屬於少數。

現在制定完這一個法律以後，我個人認為仔細看完法律內容，或將案例送至法院是否會判下來。我認為要判下來滿難的。第一個，如何證明金錢交付予與相關行為之間的關係。根據法律來說，很難判下來。但這就足夠行政部門或者是司法機關去發動調查，且過程中又牽涉到很多很不

確定的關係。如《反滲透法》第二條中所述，訴求政治目的之團體如何界定與判斷？又或是，那前兩項各組織、機構、團體所設立或實質控制之各類組織、機構、團體或派遣公司。這就牽涉到公司、學校，甚至學校的洲際交流也是。大陸有很多官員甚至都有學校身分。該法基本上就把中國大陸所有的機關都一網打盡了，或是十之八九。政府又沒有辦法弄一個表列說明，那些團體或組織屬於滲透來源。這就糟糕了。這就變成如果我在大陸教書、申請大陸的計畫、赴陸開會拿出席費，這都變成「資助」。如果我回來去參加一些政治活動，這就可能使我被調查。雖然法院可能判不下來。

我們看到《反滲透法》的種種規定，如《公職人員罷免法》。使得這些赴陸回台的人員等，只要參加就是違法。甚至政府不管這些人的談話內容為何。這就變成一個問題，如：我今天在中國大陸做一項科研計畫，研究台灣民主化的問題。爾後，又去參加某個候選人政見發表與助講。那我就可能被列為調查對象。

我覺得該法的最大問題是，這當中包括太多不明確的東西，所以造成了「寒蟬效應」。但我認為這對地方政府來講，影響不會太大。因為地方政府不會去拿大陸政府的錢。今天你把這麼多的機構組織團體定義為一個敵意團體的時，地方公務員就會開始擔心，若今天我辦這個活動，或者我補助哪個團體協助辦理，邀請過來的人是否會變成敵意團體的代表。這一些地方政府根本無從去查核，更不用說提案的民間團體。地方政府舉辦的活動可能還不用太過擔心，但是如果一旦曝光它督導的活動中，有敵意團體的人。地方公務員是否會受到連帶處分，或媒體的抨擊。

我覺得這些法律最大的問題是他對那些團體組織定義的非常的廣幾乎無所不包。但是又沒有一個表列告訴你到底哪些團體是有問題。對公務員來說，如果萬一被處分，影響升遷責任等，那乾脆不要接觸。所以我覺得法律方面可能沒有問題，但這當中所產生的「寒蟬效應」，使得地方公務員都有這種困擾，何況地方民間團體。所以這是我一點簡單的看法。

軍事的部分，一般軍事基地開放等。它是限制外國人都無法參加，所以大陸民眾也是同理。以左營軍港來說，就算開放大陸民眾進入左營軍港。左營軍港四周早已有許多高樓。國防部的官員之前就在立院說，這附近一定要有限高，但已經來不及了。而且就算要開放陸客進基地參觀，只要把動線規劃好。設置特定動線，不讓遊客接觸到敏感設施，理論上都還沒問題。但是我知道現在國防部的基地開放等，基本上是不准大陸民眾進入。我相信一般地方政府在安排各種參訪活動的時候，也不太可能去參訪軍事基地。頂多現在高雄可能會有點顧慮的是，有一些國防產業的聚落高雄市府可能要注意是有很多種工商團體參訪的時，如：台船等。高雄市府可以透過國防產業協會，建立起一個名單。防止之後，當有團體申請到參訪的時候。如果他有申請到名單上的產業時，可以盡可能的避免掉一些麻煩。因為的確政府有打算將高雄設計為一個國防產業的地區。其實，高雄跟台中都面臨到這些問題。地方政府可以詢問國防產業協會，請他們提供相關名單，且將機密等級高的產業設為禁止交流對象等。如果疫情之後恢復交流，這可能是地方政府要注意的事。第一輪發言到這邊，謝謝。

##### 五. 陳學驛 律師：

主持人、各位先進大家好。我準備的時間比較不充裕，所以我可能講會有點空泛。望大家多包涵。現在台灣的局勢，是在一個大時代底下。從法律面來說，現在政府就是在做一個清理戰場的動作。就是當雙方要開始對抗時，要把其他人趕走，或劃分好屬於各自的領地與物品等舉措。基本上，我認為

在立法的部分來說，政府有焦慮的悲觀看法。這是我從該法內容中得出。剛剛在跟蕭教授討

論中，了解到這可能是高雄市府這邊因為擔心在交流中遇到的問題與限制而提出。

我認為從清理戰場的角度出發，政府希望建立一個跟大陸之間的兩岸交流對口，且這一方面是要沒有其他人或機構可以取代的。這是該法的立法意識。就是他要將這一部分的空間清空，甚至政黨的角色都退出這種角色。他不希望有太多人對方建立交流。因為他可能會使們在談判，或者在做事件處理當中影響到決策。基本上，他條的部分就是這種概念。從法條文義上看，就如同剛剛揭教授所述，他的定義很含糊。該法的定義文字描述其實在法律用語上是很概括的。所以這一方面的解釋可能會因為時空環境的不同，而有所浮動。所以如果要探討這個問題，我認為是要按照身分別，何人做何事。這大概是政府在做立法部分，可以將界線畫出來。

首先看《反滲透法》的部分，內容說明很多，但主要是說在從事競選活動等，民主歷程的部分。這部分是不能跟對岸有任何的交涉。而交涉程度的深淺，就是由政府拿捏，沒有一個清楚的範圍。但如果是落實民主的選舉等問題，則是沒有可以接受。只是鬆緊之間是看當時政府認為對方的對於地方團體等的情況。因此，我覺得只要涉及到選舉，這部分的交流就需要多做注意。政府的概念就是這部分是不允許對方干涉或透過交流來影響。例如：老師們選舉期間去大陸訪問，然後又回來幫某個候選人助選的話。我覺得這部分可能要注意你在助選過程當中，所助選的方式比如說資金募集，或是說一些學術研究或者是一些提供，在選舉當中是不是會影響到你。

再來，《國家機密保護法》來說。基本上，主要是針對公家機關與公務人員，它在乎的是什麼資訊被洩漏出去。當然目前台灣對於什麼是機密文件，他有一個法規去規定。我覺得這部分來說，只是在把這個法條再一次的落實。根據法律規定，國家機密在行政機關內已經有滿明確的劃分。所以在《國家機密保護法》上，我覺得純粹只是在再次重申或者加強形式規範。因此這一方面在現有的框架下應該是沒有什麼模糊的空間。

再來，根據《國家安全法》與《刑法》的部分。這部分的修法，純粹是針對外患罪。因為早期我們並不把對岸視作是一堆政治團體，或國家組織。因此，在外患罪的使用上來說，它就不是一個國家的情況之下。導致很多間諜活動或影響到一些國安的行動。這是政府體系在移送司法機關時，都沒有辦法用外患罪的方式去處理。但也因為那時的情況，立了《兩岸人民關係條例》與《國安法》等。《國安法》就是不承認中共政權，因此不用外患罪去定義。所以透過《兩岸人民關係條例》與《國安法》去做制衡。可是這一次的部分，我認為這有一點宣示性，或者是民進黨政府想要確認國與國之間關係的落實。有或是如果不用外患罪去定義，難以將「敵對團體」給列出來。尤其是，外患罪也涉及到開戰與戰時狀況。因為如果說沒有辦法運用外患罪的條文，如果在兩岸發生軍事衝突的時。有很多行為是無法用外患罪來定義。如：開啟戰端最、協助對岸軍事機構來從事政治活動等。所以在這一部分，第一個是宣示國與國之間的關係；第二個部分，如果有戰爭情況，政府也有外患罪來做一個防治。這也是為何在《刑法》第 115-1 將大陸與港澳地區列入。

《國安法》的部分，本來就是兩岸交流時，對國家安全的立法。從法條的部分主要是集中在第 2 之 1。有鑑於台灣目前確實有很多的人民團體，不論何種因素可能是政治理念，或者確實受到對岸影響。進而幫助對岸在台的組織進行發展等。但也這是對我們的憲政權力等方面，最大的衝突。就是說，到底人民在從事這方面行為時，如：可能是認同或者是接受對岸的一些政治理念等宣傳的時候。我的表態能力是被規範住了。當然從政府的角度看是擔憂，相關行為變為幫助對岸的敵後活動。但這對人民實際的影響也是最龐大的。而且可能對公共機關來講，最容易到地雷。因為公共機關在跟人民團體交流時，無從知道界線的為何。我認為要跟對方做交流，其實判斷性的方式很簡單就是目的為何。尤其是在選舉期間的造勢等。

所以，我認為這是行政機關沒有進行明確解釋。因為事實上，人民不得為外國或大陸地區發起組織或交付東西等。將這些納入國家安全，但國家安全有很抽象與不明確。如果說國內一些團體的活躍度有可疑之處，是否要上報國安局詢問？後面的條文，如第 5 之 2 條，就純粹是報復性立法，對於退將或退休官員去大陸站台的部分。當然也具備一定的道德層面上的譴責。

回到兩岸交流部分，最主要的是《兩岸人民關係條例》的部分。這對於我剛剛談到的清理戰場的部分就很明顯。什麼人可以去做交流等，這一方面我覺得是已經被關起門來了。也就是說，這是政府主導性的掌控。我不清楚地方政府去大陸交流是否要承認「九二共識」，如果連農牧產品推廣都要，那這就是破壞交流的可能性。因為這可能會觸碰到政治性協議。如果對岸強調一定要將「九二共識」明文化，那將可能將導致民間交流也受到衝擊。且我們政府在這部分也基本上也不希望任何團體，或政黨採取相關行為。尤其是之前藍綠在執政理念上的問題。如果對岸想保留交流，但又想強加「九二共識」。這將導致地方政府的操作空間是有限的。所以說，我認為在這一部分對個人的影響較小；但主要是著重在政治權力的維護這一方面。因此，我想講一個問題，在座各位基本上都是學界人士。各位在交流時，應該比較關注的是第 9 條倒數第 3 項：「台灣人民地區人民進入大陸地區，不得從事妨害國家安全或利益的活動」。這一個條文說法在法律用語上，是一個沒有規範，但又授予政府機關很大公權力的條文。何謂「妨礙國家利益的行動」？這其實是一個見仁見智的說法。所以我很認同王教授所說的，要問一下陸委會或獲取相關文件證明。

回歸到對法條解釋上面，我覺得運用身分別，瞭解政府在立法上的目的為何。其實有很多東西，我認為也不用太去細究。因為這沒有辦法持久，這個法條的用意就是政權的維護。這本來就是一種開放性立法的狀態。雖然我認為要按照它的標準應該很難。只能說你跟誰交流或互動，也清楚你的活動性質。市政府比較應該從這方面去思考，反而能夠減少一些不必要的誤會。

我認為現在應該思考兩岸交流的目的是什麼。因為對岸本來就是要統一。而台灣在這種時候，我認為應該要注重兩岸人民的交流。那麼兩岸交流到底是為了什麼？商業的利益？有或是還是有更高的、安全性的保障？只能說在面臨到時代變遷之時，兩岸交流的目的到底是什麼？我覺得從這部份去思考。以上，謝謝。

曾偉峯：我大概統整一下各位老師的看法。第一個共識是，這項法律對地方政府的影響不大。因為它主要是規範中央的權限，對於地方在惠台或交流上的影響可能沒這麼嚴重。第二個共識是「寒蟬效應」。其實它的影響不光是對地方政府，連企業、團體等都有感受到「寒蟬效應」的存在。剛剛陳律師有談到，這是一個權力矛盾的問題。第三個共識，我認為比較重要的是「要以內容進行區分」。正如剛剛蔡老師提到，不管是高科技業，或是地方團體等。我們在高雄市府看到很多例子。還有剛剛揭教授所提到的國防產業的例子。我想這些都是非常重要的可以給地方政府的一些看法。這是我剛剛大致上整理的結論。謝謝。

## 參. 討論環節

- 曾偉峯：聽完剛剛老師們講的，我想拋出一個問題。因為兩岸交流對地方發展來說是一個生存問題。因此，剛剛老師們提到的多數是法律的限制。對於高雄市府來說法律、觀念與管理等方面都沒有問題。有提供企業、團體法律諮詢等。我認為是否直接就制定一個須知，來告知在交流過程中的注意事項等。在這些狀況下，我想請教各位老師一個問題：有沒有方式可以進一步的促進兩岸交流。因為如果要提升城市競爭力，兩岸交流也是很重要的一環。它在什麼樣的狀況下，可以有一些策略作為或提出何種政策去促進兩岸交流。使市政府的角色不局

限於管理，更可以進一步的去加強不管在商業、經濟、社會等方面的交流能力或作為。想請問各位老師，現在這麼限制的情況下，如何「超前部署」的去促進兩岸之間的城市交流。還是各位會認為說在當前的狀況下不太可能，甚至會倒退。想請問各位老師的看法。

- 范世平：這個案子在目前的政治態勢下，高市府或許對於採取積極作為會比較保守。但我也有一點想法，就是在疫情趨緩後。兩岸之間是否會產生新一輪的爆發式的交流。我認為如果明年疫苗出來的話，很多市府可能都要消化預算。大陸方面，在這一段時間以來，它的涉台單位也是有所需求的。因此，這個議題，就可以去探討如何因應未來的爆發式的交流。另一方面，這些法案在剛出來之後就遇到疫情，所以缺乏案例。但從陸委會的角色而言，它需要預先做好準備。如果未來真的發生爆發式的交流，是否有足夠的成本回應各縣市的需求。據我的了解，政府本來是有意成立專門機構。就是將現有機構獨立出來。但後來沒有，因為這太敏感，怕後續會引發更多問題。所以，我認為研究團隊可以在這方面多著墨一下。我的看法是現在政府「一動不如一靜」。

再來，正如揭教授所講，因為環境改變，現在就連半導體都算國安產業。在美中競爭下，未來四年包括台船、高科技產業等都會被視為國安產業。但是政府應該提供一個範圍讓民眾或地方政府知曉，國安產業的範圍。這個是我認為應該要做討論的。如果未來有可能出現爆發式交流，而台灣現在這些產業也越來越大。這一定會產生一些問題。我認為這東西應該是現在中央要跟地方政府依同建立一個平台。我認為這是比較需要的方面。

- 蔡季廷：對於地方政府要如何有進一步的作為。我認為在目前的環境之下，這種作為應該不會很容易。因為現在的中國也越來越單邊作為。你是否承認「九二共識」的基礎，它就決定是否跟你有更不一樣的交流方式。韓前市長的部分就是因為承認「九二共識」，促使他可以完成廈門行。我認為在這個未來的須知內，對於界線確定出來。這會使未來在行動上更為明確。這是我認為在制定須知時應該注意的事項。另一項就是要落實國防產業清單。
  - 王智盛：我一向都是樂觀派，這個部分我認為是可能的，原因有二。第一，對方也有業績上的壓力。所以不管是任何一個縣市政府，不管民進黨或國民黨執政在能交流的情況之下，都會嘗試去做。這是大陸涉台系統的需要。第二個，我剛剛強調精準統戰是一個趨勢。但是大陸還是不會放棄，以原本透過交流為基礎的統戰模式。而我的建議是，首先要釐清剛剛主持人提到的，如果轉守為攻的情況下，你的需求為何？這是兩種情況。一種是政治性的交流，主要是展現出高雄不只是對國內也是對於對岸，展現出有能力來處理或推動兩岸的交流事務。當然，這些也需要配合有序的管理。第二種是針對經濟發展或高雄整體的發展建設的藍圖。這是兩個不同目的。不過兩者是可以進行結合。而後者，可能是韓前市長比較注重的部分。所以要先清楚需求為何，這也在設計上才能更好的把握住重點。
- 以我過去對兩岸城市交流的理解，局處等級的交流其實並不特別會受到所謂「九二共識」或政治原則的限制。我講的是所有縣市政府的局處。不論在疫情前，又或是藍綠執政的城市。局處上面的交流，對岸也是歡迎的，而我們也不排斥。只是說，頻率、強度或是涉及的內容等方面，看是只是純粹的交流，還是交換意見，又或有更進一步的合作基礎等。這幾個背景就是最簡單。這一方面，我的理解是制度性，且以城市為基礎的方式。在局處以下，基本上沒什麼問題。高雄市府如果需要應該先從這些做起，在去談進一步的需求。我認為高雄市府

應該去盤點一下過去幾年，特別是韓前市長那一年，原本要做什麼與已經做了什麼？我不認為，那個基礎之上，只要不涉及到局處以上不可能推動不了。再配合剛剛談到的對方的意願，以及去盤點你的需求。不論是經濟、城市行銷或政治上的一些作為等。透過對於光譜的設計，去了解「轉守為攻」的交流上的判斷。我在這邊提出一個大的架構給團隊這邊做思考。謝謝。

- 揭仲：就像剛剛王老師講的局處之間的交流也許還可以，但如果要推動到類似雙城論壇的情況。我認為根據目前的情況來看，我想陳市長可能也會有一些猶豫。且我覺得，以中國大陸目前的政治氣氛的話應該是不會。其實早在疫情之前，中國大陸對台交流早就「操之在己」。直接透過打入社團、地方團體等。某種程度就是要繞過官方。之後縱使兩岸恢復交流，這狀況應該還是會持續。我認為高市府想在這一方面多一些作為，應該就是「借力使力」。看是針對哪一些比較符合高雄市政府利益的一些活動，給予一些輔助、獎助或是協助等方式。讓這些跟高市府的思維較接近的活動可以比較順暢。這樣還比較有一些空間。因為中國大陸，在疫情之前就都直接找地方團體去進行交往。一方面，高雄市政府在身分上不太可能像台北市弄一個「雙城論壇」。如果有心想做，可能也是借力使力。
- 陳學驛：我覺得依照現在綠營執政的情況來看，應該是最不用擔心在法規面上的束縛，而去發展兩岸交流。因為這一方面有先天的優勢。如揭教授所言，高雄市府有沒有這個意願還是要再做觀察的。如果高市府真的意願，可能也是透過對民間的補助來做處理，這樣也比較有一個安全保障，降低一些風險。所以我認為還是仰賴一些民間團體。我希望高雄市這邊在綠營執政下，鼓勵或對於不排斥去對岸作一些交流的團體，更多支持與關懷。  
我還是呼籲我們政府在當前狀況下，更應該鼓勵兩岸之間的交流，尤其是民間之間的交流。我想說如果以和平方式進行交流是對岸的主流民意的話，這樣可以壓制或抑制一些不理性的聲音。尤其是在目前在這種中美貿易戰下的選邊問題。我認為在這種背景下更需要促進交流。我覺得現在兩岸之間的認識越來越少了。對岸認識我們滿多的，但我們認識對岸太少了。所以才會「小明事件」等問題。我認為這種情況是不利於台灣人的，因為這樣善意得不到交流。在實力大小之間，這樣的情況有一種邏輯上的問題。所以，我認為應該要開放人民之間的交流來改善這種問題。謝謝。

#### 肆. 散場

曾偉峯：今天非常謝謝各位老師給我們寶貴的意見。不過就像剛剛范教授所講在結論的部分應該要提一些策進作為。但當然這部分還是要看對岸的態度。我們會將各位老師的意見，統整進我們的結案報告裡面。然後給予高雄市府作參考。今天非常謝謝各位過來給我們指導，會議就到此結束。謝謝各位。