

從法理到立法技術

—以大法官有關國會對於條約審議權的解釋為中心

李惠宗

中興大學財經法律系教授

壹、問題的提出

我國現行釋憲制度，從 1949 年 1 月 6 日作成大法官釋字第 1 號解釋起，已將近滿六十年。在這一甲子的憲法解釋中，可以看到國家組織法以及人權保障法的諸多進步。透過大法官的解釋，吾人也「發現」了許多「憲政法理」。其中有關立法院對條約或行政協定的審議權，涉及到立法院及行政院的職權相互制衡的憲政體制問題。

國內最近與中國大陸進行「大三通」，有政治上的意義，但在法制層面，朝野間產生不少爭議。報載：「在第二次『江陳會』簽署的四項協議¹未經立法院決議通過而『自行生效』的情況下，兩岸『大三通』於 2008 年 12 月 15 日正式上路，海空郵全面直航，不需再彎繞第三地。」在野的民進黨提出質疑，該四項協議直接生效，涉及違憲問題²，但國民黨中央政策會執行長表示，依據兩岸人民關係條例規定，立法院對於該四項協議，如果一個月內未決議，「視為同意」，所以沒有違憲問題。

¹ 四項協議內容詳如本文附錄。

² 參自由時報，2008/12/15，A1「四協議猶未決，大三通今上路」新聞。由財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤先生與中國海峽交流協會會長陳雲林先生簽署之四項協議，包括郵政、海運、空運及兩岸食品安全協議。

此一爭執在內容上涉及「實質正當性」的問題，也有程序上「形式合法性」的層面。內容「實質正當性」的問題，係屬與大陸三通的政治決定好惡選擇的問題，不涉及是非對錯問題，也沒有邏輯的可辯證性，故不予討論。

本文擬就該「四項協議」，在程序上是否具有條約或行政協定的性質，從而就其「形式合法性」，從民主國家憲政體制上，探討國會對於行政機關所締結之條約或行政協定審議權，有關行政與立法權限分配的法理，並進而探討在兩岸人民關係條例上，有關立法技術上「擬制同意」是否適當的問題。

貳、 條約或行政協定的授權

一、 條約或行政協定的性質

條約(Treaty)係指國與國間締結的國際協定³，通常經由國會批准後生效⁴；行政協定(Executive Agreement)行政機關與他國行政機關訂立未經國會批准之協定。條約與行政協定是否有區別，各國容有不同，國際法上亦無一定準據。

但在美國，條約與行政協定只是形式上有無經過參議院的區別而已，效力並無差別，但其不得與(美國)憲法牴觸，惟其效力與聯邦法律等同，適用「後法優於前法的原則」，即舊聯邦法如與新條約相左，法院應適用新條約；相反的，舊條約與新聯邦法規定不同，適用新聯邦法⁵。

³ 有關條約的意義，在國際法上有 1969 年「維也納條約法公約」第 2 條作為依據，參黃國瑞，憲法第六十三條「條約」意義之探討，法律評論，69 卷 7-9 期合刊，2003/9，頁 2 以下。

⁴ 參洪力生，論條約在憲法上的地位，法學叢刊，第 17 期，1960/1，頁 32 以下。

⁵ 參劉慶瑞，論美國憲法上的條約締結權，收於氏著，比較憲法，1978/10，頁 173/201。

條約或行政協定的訂定，當然是公權力行使的行為。此種權力究屬行政權或立法權，在政治發展史以及法例上，並非毫無爭議。不過目前各民主的國家的運作，條約均由行政機關或代表國家的總統簽署，經由國會批准或同意而生效。但美國最高法院早在 1829 年在 Forster v. Neilson 一案中，由 Marshall 提出見解認為，條約有「自動生效」與「非自動生效」二種，甚至同一條約中，亦有能規定為某些條款自動生效，某些條款不自動生效，而由國會加以補充完成其效力。故有關條約通常附有「國會批准」的條款。至於行政協定則直接由總統或行政機關簽署而後生效。

二、條約或行政協定簽訂的授權合法性

國家公權力固然可以透過法定程序委託私人團體行使，此在行政程序法第 16 條有規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」故行政機關委託私人行使公權力，原則上只要踐行法定程序，並無不可。

但條約及行政協定締結，具有創設規範的功能，是否亦可「授權」，授權對象是否可兼及「個人」或「私人團體」，並非無檢討的餘地。此涉及到「條約及行政協定締結權」係屬本質的「行政權」或「立法權」？或屬「行政及立法分享權」有關。

法理上，如果條約及行政協定締結係屬本質的「立法權」，則除非立法機關本身明文授權由行政機關行使，否則不應由行政機關本身並無授權（其他人）之權，因為行政機關本身並無權限，更無授權的可能。如果條約及行政協定締結權係屬本質的「行政權」，則縱使必

須經過國會批准，國會的批准（或同意）只是權力分立制衡制度下的監督程序，則此種行政權並非不可授權。

如果認為，條約及行政協定締結係屬「行政及立法分享權」，則授權民間團體或個人訂定，則必須有雙方的授權始可。

一般通說認為，條約具有法律地位，應屬本質的「立法權」，故行政機關不可以再授權。而行政協定縱使認為係屬總統統帥權的行使，而屬「行政權」的範疇⁶，其本身是否可以授權由「民間團體」代為行使，其法理基礎不無探究之餘地。在一般民主國家中，縱使行政機關可以直接與他國行政機關訂立行政協定，亦無委託私人訂立者。

前述『江陳會』簽署的四項協議，係由台灣財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤先生與中國海峽交流協會會長陳雲林先生訂定，應非條約，但如果具有「行政協定」的性質，其雙方是否獲有充分授權，在「形式合法性」恐有值得斟酌之處。

參、國會在民主國家中的職權功能

現代民主國家無不以「權力分立理論」作為國家組織法的建構基本原理，我國亦同。大法官在諸多解釋中一直闡釋「權力分立」作為國家組織的準則（大法官釋字第 645；613 號解釋）。國會在民主國家中的職權功能，在權力分立的理論下，具有如下的職權功能：

一、抽象法規範的創造

民主國家的國會核心功能乃是抽象法規範的創造。因為國會作為民意代表機關，是一種多元利益代表所匯集的團體。理論上國會被「推定」可以正確表達民意的機構，其任務目標在反應一個國家內各種利

⁶ 參葉寧，條約與行政協定之國會監督——從美國法觀察的比較研究，台大法研所碩士論文，1995/6，頁 108。

益及價值。故國會立法過程通常充滿著民主程序中，妥協、折衷及最後價值判斷的特性。例如，我國對民法規定 (§985) 男女一夫一妻婚姻制度⁷，但並不承認事實婚姻關係的「生活共同體」的法律地位，就表現出對特定價值的 support，同時也反映出對同性戀婚姻的不支持。

從此一職權來看，國會僅能創造「抽象法規範」，不得直接具體執行特定行政行為。行政行為通常已具體化，故例如特定政策的執行細節、行政機關特定人事決定等。故大法官釋字第 613 號解釋稱：「行政院為國家最高行政機關，憲法第五十三條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。基於權力分立原則，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明白規定外，亦不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。國家通訊傳播委員會組織法（以下簡稱通傳會組織法）第四條第二項通傳會委員「由各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會（以下簡稱審查會）審查。各政黨（團）應於本法施行日起十五日內完成推薦」之規定、同條第三項「審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，

⁷ 民法第 985 條規定：「有配偶者，不得重婚。一人不得同時與二人以上結婚。」又第 980 條規定：「男未滿十八歲者，女未滿十六歲者，不得結婚。」此條規定

其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意」及同條第四項「前二項之推薦，各政黨（團）未於期限內完成者，視為放棄」關於委員選任程序部分之規定，及同條第六項「委員任滿三個月前，應依第二項、第三項程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依第二項、第三項程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿為止」關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則。又上開規定等將剝奪自行政院之人事決定權，實質上移轉由立法院各政黨（團）與由各政黨（團）依其在立法院所占席次比例推薦組成之審查會共同行使，影響人民對通傳會應超越政治之公正性信賴，違背通傳會設計為獨立機關之建制目的，與憲法所保障通訊傳播自由之意旨亦有不符。」（相同意旨，亦見大法官釋字第 645 號解釋）

亦即，立法院作為一個民意代表機關，其核心功能亦有界限，不應越俎代庖，變成執行機關，而直接在具體人事上作成決定。此種規定亦有違立法體系正義所要求的「立法的一貫性」。亦即透過法律規定，建構「獨立行政機關」⁸，卻完全以最不具獨立性的「立法院」完全決定獨立機關的實質人選，前後價值決定上處於矛盾的狀態，有違立法的一貫性。

基於此一抽象法規範創造的權限，具有規範地位的條約及行政協定，亦必須經過國會的審議通過⁹，才具有實質規範拘束力，此同時

⁸ 至於創造在作用法上不受監督獨立行政機關本身，是否違反權力分立原則，另當別論。

⁹ 有關我國立法院對條約的審議程序，請參周萬來，我國條約案之範圍及審議程序之探討，立法院院聞，26 卷 9 期，1998/9，頁 68 以下；陳清雲，立法院對條約案之議決，法學叢刊，第 207 期，2007/7，頁 117 以下。

為國會對於行政機關的一種制衡¹⁰。故我國大法官釋字第 329 號解釋即稱：「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締約之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」其理由書亦稱：總統依憲法之規定，行使締結條約之權；行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之條約案提出於行政院會議議決之；立法院有議決條約案之權，憲法第三十八條、第五十八條第二項、第六十三條分別定有明文。依上述規定所締結之條約，其位階同於法律。故憲法所稱之條約，係指我國（包括主管機關授權之機構或團體）與其他國家（包括其授權之機關或團體）或國際組織所締結之國際書面協定，名稱用條約或公約者，或用協定等其他名稱而其內容直接涉及國防、外交、財政、經濟等之國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同（例如協定內容係重複法律之規定，或已將協定內容訂定於法律）者外，亦應送立法院審議。其無須送立法院審議之國際書面協定，以及其他由主管機關或其授權之機構或團體簽訂而不屬於條約案之協定，應視其性質，由主管機關依訂定法規之程序，或一般行政程序處理。外交

¹⁰ 參彭鳳至譯，西德德國聯邦憲法法院關於兩德基本關係條約之判決，憲政時代，16 卷 1 期，1990/7，頁 42 以下。

部所訂之「條約及協定處理準則」，應依本解釋意旨修正之，乃屬當然。」¹¹

因為國與國之間所訂立的契約，稱為「條約」，其相當於法律地位，且屬「特別法」性質，基於特別法優於普通法原則，就同一事項，條約的效力甚至優於法律。行政協定則屬國家內之行政機關與他國行政機關所訂立之約定，其效力往往與條約並無二致，亦具有抽象法規範的性質，依法理，條約及行政協定的訂定，亦必須受到國會的監督。

二、憲法委託的落實

憲法僅能就國家重要性事項作綱要性的規範，故國家大部分具體的任務，必須透過立法具體化。例如對社會弱勢族群的照顧，我國憲法第 155 條基本國策的規定僅能「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」至於如何而可稱之為「適當之扶助與救」，則必須委諸立法者的具體形塑。

大法官釋字第 580 號林子儀部分協同及部分不同意見書亦使用憲法委託的概念：「本案涉及耕地三七五減租條例系爭規定是否侵害耕地出租人受憲法保障之財產權的爭議，本席以為耕地三七五減租條例的諸種措施，乃是政治部門對於社會資源應如何分配所為的政策決定。其立法目的與上開憲法第一百四十二條規定、第一百四十三條所規定之國家對於土地之分配與整理應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則及第一百五十三條規定改良農民生活之憲法委託相

¹¹ 有關本號解釋的評釋，請參蕭富山，從條約之意義與批准制度論釋字第三二九號解釋及成效（上）（下），律師通訊，第 190 期，1995/7，頁 60 以下；第 191 期，1995/8，頁 55 以下；陳春山，國際經貿協定之締結與議決—釋字第 329 號解釋之評析，進口救濟論叢，第 10 期，頁 277 以下；鄭明德，外交協定與國會監督——評析司法院大法官釋字第 329 號解釋，立法院院聞，28 卷 10 期，2000/10，頁 66 以下。

符。而其所採取之手段，僅係影響出租人之財產權，而並未涉及人民之政治性基本權利，且規範對象亦非針對政治上之絕對弱勢團體，於該決策具備民主正當性的情況下，司法釋憲者對於政治部門所作的政策決定，應予以最大之尊重。因此，系爭規定對於耕地出租人財產權之限制，如與達成國計民生之均足或扶植自耕農之目的，不具備合理關連性或純係立法者之恣意，方才牴觸憲法第二十三條之比例原則，而違反憲法保障財產權之意旨。」

三、監督行政

國會監督行政機關的機制，除有具體的質詢、監督的動態監督外，亦有靜態的法令上的監督，例如法規命令的審查權及廢棄權。

四、預算審議

預算審議本質上係屬對於行政權監督的一種形式，但也有國家財政藍圖設計的意義。故可以獨立列為一項重要職權。此一職權與本文沒有關聯，故不予論列。

兩岸人民關係條例的立法技術

一、有關規範創制權的監督

臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱「兩岸人民關係條例」）第4條規定：

「行政院得設立或指定機構，處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務。

行政院大陸委員會處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關事務，得委託前項之機構或符合下列要件之民間團體為之：

- 一、設立時，政府捐助財產總額逾二分之一。

二、設立目的為處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關事務，並以行政院大陸委員會為中央主管機關或目的事業主管機關。

行政院大陸委員會或第四條之二第一項經行政院同意之各該主管機關，得依所處理事務之性質及需要，逐案委託前二項規定以外，具有公信力、專業能力及經驗之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務；必要時，並得委託其代為簽署協議。

第一項及第二項之機構或民間團體，經委託機關同意，得複委託前項之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務。」

此一規定已明文容許「經委託機關同意，得複委託前項之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務」，在沒有理論基礎的情形下，直接透過法律的規定，「容許複委託」，但是否包括「訂定行政協定」之類的協定或只限於具體事務的處理，尚乏明文。法理上不應包括「訂定行政協定」。

又同條例第 5 條規定：「(I.)依第四條第三項或第四條之二第二項，受委託簽署協議之機構、民間團體或其他具公益性質之法人，應將協議草案報經委託機關陳報行政院同意，始得簽署。(II.)協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核轉立法院審議；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核定，並送立法院備查，其程序，必要時以機密方式處理。」

此一規定係針對規範創設的行為而規定，基本上以「是否涉及法律保留事項」，決定是否經「立法院審議」，亦即國會仍然就重要事項保持監督的權限。但「未涉及法律之修正或無須另以法律定之」的事項，「送立法院備查」即可，而備查只是「告知」的性質，故此一規定等於事先已同意。至於特定事項是否屬於「未涉及法律之修正或無須另以法律定之事項」，立法院應有最終認定權。

二、有關行政管理行為

依同條例第 95 條規定：「主管機關於實施臺灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入臺灣地區工作前，應經立法院決議；立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意。」此一規定，係於 2003 年 10 月 29 日總統公布，2004 年 3 月 1 日施行。此一規定的標的，雖不夠明確（立法院未為決議什麼？），但應係指「具體的行政管理措施」，而非具有規範性質的「行政協定」。亦即，大陸事務主管機關針對特定「具體的行政管理措施」提請立法院表示意見，立法院「未為決議」，視為同意。但如屬行政協定，應無「未為決議」，視為同意的情事。

但文首所提「國民黨中央政策會執行長表示，依據兩岸人民關係條例規定，立法院對於該四項協議，如果一個月內未決議，『視為同意』」問題，或許是依據兩岸人民關係條例第 95 條。但此一條文文義不但不夠明確，連立法技術上亦有商榷餘地。

首先是，主管機關於實施臺灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入臺灣地區工作前，「是否經立法院決議」的問題。如果本質上不需要經過立法院審議的事項，則此一規定，顯然過度干

預行政機關自主權限，有違反「行政保留」之虞；如果該項決定，本質上應該經過國會同意，則該條規定「立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意」的規定，顯然有誤。蓋法理上，「應表示同意，如不表示同意，表示不同意；應表示反對，如不表示反對，表示不反對。」如果該事項，應由立法院審議表示同意與否，沒有理由規定成「不表示同意」，「視為」同意。除非可以認定，立法院對該項決定，僅有表示反對意見的地位，否則此種規定，顯然有違法理。故兩岸人民關係條例第 95 條的立法技術規定，不論從那一個角度來看，似乎都有檢討的空間。

伍、結語

權力代表著義務，代表著責任。權力愈集中，愈需要保持戒慎恐懼。

憲政制度係以不信任權力機制作為出發點的，故孟德斯鳩創造的權力分立而互相制衡的理論，已廣為各國所採用。

條約及行政協定締結權可否委託私人行使，是首先必須解決的前提問題。本文認為，如果認為條約及行政協定締結權係屬本質的立法權，則不可授權私人行使；但如果認為係屬本質的行政權，則並無不可。但如果認為，條約及行政協定締結權係屬「行政與立法共享的權力」，條約及行政協定由行政機關締結之後，亦應經由立法機關的批准，始符「共享權」合憲政法理。立法上亦應以此原理作為基礎。

我國兩岸人民關係條例第 5 條已突破理論上的憂慮，直接規定行政機關可以授權私人團體與大陸地區（機關或另一私人團體）訂立「行政協定」。此為理論上的一大進步或超越法理的跳躍，非無探討餘地。

至於該條例第 95 條「視為同意」的擬制規定，本質上應係針對行政管理措施而言，至於「四項協議」如果定位為行政協定性質，基於國會對於行政機關監督的法理，則並無「擬制」的問題。

當然，如果把「江陳會」所訂定的「四項協定」當作只是一種政治宣示，不具有任何法律效力的「政治宣言」，則無本文所憂慮的問題。

附錄（參海基會網站，第二次江陳會談專區 <http://www.mac.gov.tw/big5/cc2/6-2-1.htm>）

《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議》

為增進海峽兩岸人民交往，促進海峽兩岸之間的旅遊，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會，就大陸居民赴台灣旅遊等有關兩岸旅遊事宜，經平等協商，達成協定如下：

一、聯繫主體

(一)本協議議定事宜，雙方分別由海峽兩岸旅遊交流協會(以下簡稱海旅會)與台灣海峽兩岸觀光旅遊協會(以下簡稱臺旅會)聯繫實施。

(二)本協議的變更等其他相關事宜，由海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會聯繫。

二、旅遊安排

(一)雙方同意赴臺旅遊以組團方式實施，採取團進團出形式，團體活動，整團往返。

(二)雙方同意按照穩妥安全、循序漸進原則，視情對組團人數、日均配額、停留期限、往返方式等事宜進行協商調整。具體安排詳見附件一。

三、誠信旅遊

雙方應共同監督旅行社誠信經營、誠信服務，禁止「零負團費」等經營行為，倡導品質旅遊，共同加強對旅遊者的宣導。

四、權益保障

(一)雙方應積極採取措施，簡化出入境手續，提供旅行便利，保護旅遊者正當權益及安全。

(二)雙方同意各自建立應急協調處理機制，相互配合，化解風險，及時妥善處理旅遊糾紛、緊急事故及突發事件等事宜，並履行告知義務。

五、組團社與接待社

(一)雙方各自規範組團社、接待社及領隊、導遊的資質，並以書面方式相互提供組團社、接待社及領隊、導遊的名單。

(二)組團社和接待社應簽訂商業合作合同(契約)，並各自報備，依照有關規定辦理業務。

(三)組團社和接待社應按市場運作方式，負責旅遊者在旅遊過程中必要的醫療、人身、航空等保險。

(四)組團社和接待社在旅遊者正當權益及安全受到威脅和損害時，應主動、及時、有效地妥善處理。

(五)雙方對損害旅遊者正當權益的旅行社，應分別予以處理。

(六)雙方應分別指導和監督組團社和接待社保護旅遊者正當權益，依合同(契約)承擔旅行安全保障責任。

六、申辦程式

組團社、接待社應分別代辦並相互確認旅遊者的通行手續。旅遊者持有效證件整團出入。

七、逾期停留

雙方同意就旅遊者逾期停留問題建立工作機制，及時通報資訊，經核實身份後，視不同情況協助旅遊者返回。任何一方不得拒絕送回或接受。

八、互設機構

雙方同意互設旅遊辦事機構，負責處理旅遊相關事宜，為旅遊者提供快捷、便利、有效的服務。

九、協議履行及變更

(一)雙方應遵守協議。協議附件與本協議具有同等效力。

(二)協議變更，應經雙方協商同意，並以書面形式確認。

十、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

十一、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十二、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起七日後生效。

本協議於六月十三日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

附件：一、海峽兩岸旅遊具體安排

二、海峽兩岸旅遊合作規範

海峽兩岸關係協會財團法人海峽交流基金會

會長 董事長

陳雲林 江丙坤

附件一

海峽兩岸旅遊具體安排

依據本協議第二條，議定具體安排如下：

一、接待一方旅遊配額以平均每天三千人次為限。組團一方視市場需求安排。第二年雙方可視情協商作出調整。

二、旅遊團每團人數限十人以上，四十人以下。

三、旅遊團自入境次日起在臺停留期間不超過十天。

四、自七月十八日起正式實施赴臺旅遊，于七月四日啓動赴臺旅遊首發團。

附件二

海峽兩岸旅遊合作規範

依據本協議第四條、第五條、第七條，兩岸旅遊業者應遵守如下規範：

一、海旅會和臺旅會提供的組團社和接待社名單內容包括：旅行社名稱、負責人、地址、電話、傳真、電子郵件、聯繫人及其移動電話等資訊。若組團社或接待社的相關資訊發生變動，應即時以書面方式通知對方。

二、臺旅會應設置旅遊諮詢服務及投訴熱線，以便旅遊者諮詢及投訴。

三、海旅會和臺旅會作為處理旅遊糾紛、逾期停留、緊急事故及突發事件的聯繫主體，各自建立應急協調處理機制，及時交換資訊，密切配合，妥善解決赴臺旅遊過程中出現的問題。

四、組團社應向接待社提供旅遊團旅客名單及相關資訊，組團社應為旅遊團配置領隊，接待社應為旅遊團配置導遊。旅遊過程中出現的問題，由領隊和導遊共同協商，妥善處理，並分別向組團社和接待社報告。

五、接待一方應向組團社提供接待旅遊團團費參考價。

六、接待社不得引導和組織旅遊者參與涉及賭博、色情、毒品及有損兩岸關係的活動。

七、組團社、接待社均不得轉讓配額及旅遊團。接待社不得接待非組團社的旅遊者，不得接待持其他證件的旅遊者。如有違反，應分別予以處理。

八、旅遊者未按規定時間返回，均視為在臺逾期停留。因自然災害、重大疾病、緊急事故、突發事件、社會治安等不可抗力因素在臺逾期停留之旅遊者，接待社和組團社應安排隨其他旅遊團返回。無正當理由、情節輕微者，接待社和組團社應負責安排隨其他旅遊團返回。不以旅遊為目的、蓄意逾期停留情節嚴重者，由臺旅會和海旅會與雙方有關方面聯繫，安排從其他渠道送回；須經必要程式者，于程式完成後即時送回。

九、旅遊者逾期停留期間及送回所需交通等費用，由逾期停留者本人承擔。若其無能力支付，由接待社先行墊付，並於逾期停留者送回之日起三十天內，憑相關費用票據向組團社索還。組團社可向逾期停留者追償。

《海峽兩岸海運協議》。全文如下：

為實現海峽兩岸海上客貨直接運輸，促進經貿交流，便利人民往來，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會就兩岸海運直航事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、經營資格

雙方同意兩岸資本並在兩岸登記的船舶，經許可得從事兩岸間客貨直接運輸。

二、直航港口

雙方同意依市場需求等因素，相互開放主要對外開放港口。

三、船舶識別

雙方同意兩岸登記船舶自進入對方港口至出港期間，船舶懸挂公司旗，船艙及主桅暫不挂旗。

四、港口服務

雙方同意在兩岸貨物、旅客通關入境等口岸管理方面提供便利。

五、運力安排

雙方按照平等參與、有序競爭原則，根據市場需求，合理安排運力。

六、稅收互免

雙方同意對航運公司參與兩岸船舶運輸在對方取得的運輸收入，相互免徵營業稅及所得稅。

七、海難救助

雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯係合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助。

八、輔助事項

雙方在船舶通信導航、證照查驗、船舶檢驗、船員服務、航海保障、污染防治及海事糾紛調處等方面，依航運慣例、有關規範處理，並加強合作。

九、互設機構

雙方航運公司可在對方設立辦事機構及營業性機構，開展相關業務。

十、關係主體

(一) 本協議議定事項，由海峽兩岸航運交流協會與臺灣海峽兩岸航運協會關係實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯係。

(二) 本協議其他相關事宜，由海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會聯係。

十一、協議履行及變更

(一) 雙方應遵守協議。協議附件與本協議具有同等效力。

(二) 協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

十二、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應盡速協商解決。

十三、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十四、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起四十日內生效。

本協議于十一月四日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

附件：海峽兩岸直航船舶、港口安排

海峽兩岸關係協會 財團法人海峽交流基金會

會長 陳雲林 董事長 江丙坤

附件

海峽兩岸直航船舶、港口安排

依據本協議第一條、第二條，議定具體安排如下：

一、兩岸資本並在香港登記的船舶比照直航船舶從事兩岸間海上直接運輸，在進出兩岸港口期間，其船舶識別方式比照《港臺海運商談紀要》有關香港船舶的規定。

二、目前已經從事兩岸試點直航（境外航運中心）運輸、兩岸三地集裝箱（貨櫃）班輪運輸、砂石運輸的兩岸資本權益船，經特別許可，可按照本協議有關船舶識別等規定，從事兩岸間海上直接運輸。

三、雙方現階段相互開放下列港口：

大陸方面為六十三個港口，包括：丹東、大連、營口、唐山、錦州、秦皇島、天津、黃驊、威海、煙臺、龍口、嵐山、日照、青島、連雲港、大豐、上海、寧波、舟山、臺州、嘉興、溫州、福州、松下、寧德、泉州、肖厝、秀嶼、漳州、廈門、汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、欽州、海口、三亞、洋浦等四十八個海港，以及太倉、南通、張家港、江陰、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京、蕪湖、馬鞍山、九江、武漢、城陵磯等十五個河港。

臺灣方面為十一個港口，包括：基隆（含臺北）、高雄（含安平）、臺中、花蓮、麥寮、布袋（先採專案方式辦理）等六個港口，以及金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖馬公等五個「小三通」港口。

雙方同意視情增加開放港口。

《海峽兩岸郵政協議》

為擴大兩岸郵政業務合作，便利兩岸人民關係與交流，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會就兩岸直接郵政合作事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、業務範圍

雙方同意開辦兩岸直接平常和掛號函件（包括信函、明信片、郵簡、印刷品、新聞紙、雜誌、盲人文件）、小包、包裹、特快專遞（快捷郵件）、郵政匯兌等業務，並加強其他郵政業務合作。

二、封發局

大陸方面郵件封發局為：北京、上海、廣州、福州、廈門、西安、南京、成都；臺灣方面郵件封發局為：臺北、高雄、基隆、金門、馬祖。雙方可視需要，增加或調整郵件封發局，並由增加或調整一方通知對方。

三、郵件運輸

雙方同意通過空運或海運直航方式將郵件總包運送至對方郵件處理中心。

四、規格及限定

雙方同意商定郵件尺寸、重量等規格，並尊重對方禁限寄規定。

五、賬務結算

雙方同意建立郵政業務賬務處理直接結算關係。

六、文件格式

處理郵件使用的袋（吊）牌、清單、郵袋、查詢表格等，依雙方認可之格式。

七、郵件查詢

掛號函件、小包、包裹及特快專遞（快捷郵件）等郵件業務的查詢，由雙方郵件處理中心相互關係，並應提供便捷的業務聯係渠道。

八、查詢期限

掛號函件、包裹之查詢，應自原寄件人交寄之次日起六個月內提出；特快專遞（快捷郵件）自交寄之次日起三個月內提出。

九、補償責任

雙方對於互相寄遞的掛號函件、包裹發生遺失及其內容全部或一部分遺失、被竊或毀損等情形，應由責任方負責補償，並相互結算。

特快專遞（快捷郵件）之遺失、內件被竊或毀損等情形，概由原寄一方自行負責補償，不相互結算。

十、聯係主體

（一）本協議議定事項，由海峽兩岸郵政交流協會與財團法人臺灣郵政協會相互聯係。具體郵政業務由雙方郵件處理中心聯係實施。

（二）本協議其他相關事宜，由海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會聯係。

十一、協議履行及變更

雙方應遵守協議。

協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

十二、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應盡速協商解決。

十三、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十四、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起四十日內生效。

本協議于十一月四日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

海峽兩岸關係協會 財團法人海峽交流基金會
會長 陳雲林 董事長 江丙坤

《海峽兩岸食品安全協議》。全文如下：

為增進海峽兩岸食品安全溝通與互信，保障兩岸人民安全與健康，海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會就兩岸食品安全事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、信息（訊息）通報

雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全信息（訊息），並就涉及影響兩岸民眾健康的重大食品安全信息（訊息）及突發事件，進行即時通報，提供完整信息（訊息）。

針對前項查詢請求，應迅速回應並提供必要協助。

二、協處機制

雙方同意建立兩岸重大食品安全事件協處機制，採取下列措施妥善處理：

- （一）緊急磋商、交換相關信息（訊息）；
- （二）暫停生產、輸出相關產品；
- （三）即時下架、召回相關產品；
- （四）提供實地了解便利；
- （五）核實發布信息（訊息），並相互通報；
- （六）提供事件原因分析及改善計劃；
- （七）督促責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助；
- （八）雙方即時相互通報有關責任查處情況。

三、業務交流

雙方同意建立兩岸業務主管部門專家定期會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及信息（訊息）交換。

四、文書格式

雙方信息（訊息）通報、查詢及業務關係，使用雙方商定的文書格式。

五、關係主體

（一）本協議議定事項，由雙方食品安全等業務主管部門指定的聯絡人相互關係實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位關係實施。

（二）本協議其他相關事宜，由海峽兩岸關係協會與財團法人海峽交流基金會關係。

六、協議履行及變更

雙方應遵守協議。

協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

七、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應盡速協商解決。

八、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

九、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起七日後生效。

本協議于十一月四日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

海峽兩岸關係協會 財團法人海峽交流基金會
會長 陳雲林 董事長 江丙坤