

國立中央大學

法律與政府研究所
碩士論文

兩岸地區人民身分地位之研究：

以戶籍制度為中心

The Identity Status between the People of the Taiwan
Area and the Mainland Area: An Analysis on Household
Registration system

研究生：江淑婷

指導教授：鍾國允 博士

中華民國 一〇四年六月



國立中央大學圖書館 碩博士論文電子檔授權書

(104 年 5 月最新修正版)

本授權書授權本人撰寫之碩/博士學位論文全文電子檔(不包含紙本、詳備註 1 說明)，在「國立中央大學圖書館博碩士論文系統」。(以下請擇一勾選)

同意 (立即開放)

同意 (請於西元 _____年____月____日開放)

不同意，原因是：_____

在國家圖書館「臺灣博碩士論文知識加值系統」

同意 (立即開放)

同意 (請於西元 _____年____月____日開放)

不同意，原因是：_____

以非專屬、無償授權國立中央大學、台灣聯合大學系統圖書館與國家圖書館，基於推動「資源共享、互惠合作」之理念，於回饋社會與學術研究之目的，得不限地域、時間與次數，以紙本、微縮、光碟及其它各種方法將上列論文收錄、重製、與利用，並得將數位化之上列論文與論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

研究生簽名: 江 淑 婷 學號: 987204013

論文名稱: 兩岸地區人民身分地位之研究：以戶籍制度為中心

指導教授姓名: 鍾 國 允 教授

系所 : 法律與政府研究所 博士班 碩士班

填單日期: 104 年 8 月 23 日

備註：

1. 本授權書之授權範圍僅限**電子檔**，紙本論文部分依著作權法第 15 條第 3 款之規定，採推定原則即預設同意圖書館得公開上架閱覽，如您有申請專利或投稿等考量，不同意紙本上架陳列，須另行加填申請書，詳細說明與紙本申請書下載請至本館數位博碩論文網頁。
2. 本授權書請填寫並**親筆**簽名後，裝訂於各紙本論文封面後之次頁（全文電子檔內之授權書簽名，可用電腦打字代替）。
3. 讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應遵守著作權法規定。

國立中央大學碩士班研究生

論文指導教授推薦書

法律與政府研究所 江淑婷 研究生所提之
論文

兩岸地區人民身分地位之研究：以戶籍制度為
中心 係由本人指導撰述，同意提付審查。

指導教授 _____ (簽章)



104 年 6 月 25 日
鍾國允

國立中央大學碩士班研究生
論文口試委員審定書

法律與政府研究所江淑婷研究生所提之論文
兩岸地區人民身分地位之研究：以戶籍制度為中
心經本委員會審議，認定符合碩士資格標準。

學位考試委員會召集人

翁 進 平

委

員

翁 進 平

鍾 國 允

中 華 民 國 一 〇 四 年 七 月 十 七 日

摘要

兩岸複雜政治情勢的發展，致使兩岸地區人民以戶籍代替國籍的身分認定，現今兩岸交流頻繁也突顯身分問題的重要，本研究主要以兩岸地區以戶籍作為類似移民政策的身分認定為主軸，對於兩岸地區人民身分認定的程序與實體權利的規範，以及兩岸地區人民身分轉換的問題進行研究。從對我國與中國大陸制度的研究，探討大陸地區人民在臺灣地區設籍的身分問題，與臺灣地區人民在大陸地區設籍的身分問題，進而比較兩岸對於兩岸地區人民身分認定的異同。

從研究發現可知，兩岸對兩岸地區人民的設籍均採單一戶籍制度原則，來處理兩岸地區人民身分認定的問題，以避免產生雙重戶籍的問題，而在未取得戶籍方面，中國大陸對於臺灣地區人民提供相當優惠的措施，吸引臺灣地區人民前往大陸地區，相較之下，我國對於大陸地區人民來臺的限制較為嚴格。縱使兩岸皆以單一戶籍制度為原則，礙於兩岸的政治及主權等複雜的問題，造成查證上的困難，亦會衍生雙重戶籍問題的可能性。

關鍵詞：兩岸、臺灣地區、大陸地區、戶籍制度、身分認定

Abstract

The increasing complexity of cross-strait politics has caused the people on both sides to develop an identity recognition where household registration has replaced nationality. At present, frequent cross-strait exchange has highlighted identity problems. The present study adopted a cross-strait identity recognition system where the household registrations of Taiwan (R.O.C.) and Mainland China were deemed a type of migration policy to regulate the identity recognition procedures and substantive rights of Taiwanese and Chinese people, and to examine the identity conversion problem of people in both Taiwan and Mainland China. In addition, studies concerning the systems of Taiwan and Mainland China were reviewed to elucidate the identity problems that Chinese people encounter when attempting to establish domicile in Taiwan, as well as those Taiwanese people encounter when attempting to establish domicile in Mainland China. The observations were then compared the differences between the identity recognition of Taiwan and Mainland China towards people on the opposite side.

Findings indicated that both Taiwan and Mainland China employ a single-household registration system for people from the opposite side to resolve the identity recognition problem and prevent dual household registrations. Regarding people that have not registered on the opposite side, Mainland China has placed incentives for the Taiwanese people, attracting them to Mainland China. By contrast, Taiwan has restrictive measures towards the Chinese people. Despite both sides employing a single-household registration system, the complexities of cross-strait politics and sovereignty issues have caused the checking of identity to be extremely difficulty, which elevates the possibility of dual household registrations problems.

Keyword: cross-strait, Taiwan, Mainland China, household registration system, identity recognition

誌謝

論文終於如期完成，首先，第一個要感謝我的指導教授，鍾國允老師，感謝老師這期間願意花很多時間與我討論，也教導了我許多知識與常識，對於以非本科系就讀的我耐心的指導與幫助，謝謝法政所的老師們的教導與照顧，讓我順利完成學業。也謝謝翁燕菁老師、謝欣如老師與曾建元老師三位口試委員細心的審查，在論文計畫與學位論文口試的指正與建議，以及給予我的鼓勵。

感謝民政局的長官詩敏科長、英祖視察、純綺股長以及峰裕股長，讓我在工作忙碌之餘，給予很多的支持，也要謝謝同事們，謝謝珮雯、佳真、貴因、碧珠、名娟、韋吟、菁雯、小熊、勝全的鼓勵與協助，還有謝謝冠伶主任在戶所時期的提攜，以及中正戶所的超俊課長、江程課長、麗雲姐、蓮惠姐、瑋竣、思好這些同事們的鼓勵與不斷的催促，讓我如期完成論文，謝謝你們大家。還有謝謝我碩班的同學們，謝謝佳微、伊婷、士國、冠華和孟耘，謝謝你們和我一起修課還有聊天吃飯，讓我感受到當學生的美好，謝謝有你們陪伴的回憶。

最後，謝謝我最愛的家人，謝謝爸爸、媽媽、兩位妹妹淑雯、佩芸無私的支持我完成學業，還有我的貓兒子吉寶，總是在夜深人靜論文趕工時陪伴著我。謝謝媽媽堅持要我讀碩士班，雖然就讀期間相繼經歷了媽媽與奶奶的離開，我很驕傲的要說，媽！我完成了，您在天上有看到吧！為了工作與論文時常不能回家幫忙，謝謝妹妹們幫忙看顧身體不好的爸爸，謝謝你們的體諒與鼓勵。謝謝每一位幫助我的與關心我的人，我不會忘記的，謝謝你們！

目 錄

摘要.....	i
Abstract	ii
誌謝	iii
目錄	iv
圖表目錄	vi
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究問題與範圍.....	3
第一項 研究問題.....	3
第二項 研究範圍.....	9
第三節 文獻回顧及研究方法	11
第一項 文獻回顧.....	11
第二項 研究方法.....	24
第四節 研究架構與章節安排	26
第一項 研究架構.....	26
第二項 章節安排.....	27
第二章 兩岸關係與相關的立法	29
第一節 兩岸關係的發展與政策	29
第一項 兩岸關係歷史發展	29
第二項 兩岸對九二共識的看法.....	37
第二節 兩岸人民法律關係的準據	43
第一項 我國的法律規定與限制.....	44
第二項 中國大陸的法律規定與限制.....	47
第三節 兩岸的身分制度.....	48
第一項 國籍制度.....	48
第二項 戶籍制度.....	51
第三章 大陸地區人民在臺灣地區的身分問題	54
第一節 大陸地區人民設籍臺灣地區—我國看法	54
第一項 大陸地區人民的界定.....	55

第二項 大陸地區人民來臺設籍後身分地位	58
第二節 大陸地區人民設籍臺灣地區—中國大陸看法	62
第一項 大陸地區人民的法律地位	62
第二項 大陸地區人民來臺設籍後身分地位.....	63
第三節 兩岸認定身分上之比較.....	64
第一項 兩岸取得身分程序之比較.....	64
第二項 兩岸對人民實體權利之規範	69
第三項 兩岸對大陸地區人民在臺灣地區設籍身分比較.....	78
第四章 臺灣地區人民在大陸地區的身分問題	81
第一節 臺灣地區人民設籍大陸地區—我國看法	82
第一項 臺灣地區人民身分轉換問題.....	82
第二項 臺灣地區人民至大陸設籍後身分地位.....	84
第二節 臺灣地區人民設籍大陸地區—中國大陸看法	85
第一項 臺灣地區人民的法律地位.....	85
第二項 臺灣地區人民至大陸設籍後身分地位.....	88
第三節 兩岸認定身分上之比較	89
第一項 兩岸取得身分程序之比較.....	89
第二項 兩岸對人民實體權利之規範	93
第三項 兩岸對臺灣地區人民在大陸地區設籍身分比較.....	98
第五章 結論	102
參考文獻	109
附錄一 中國公民往來臺灣地區管理辦法.....	118
附錄二 公安部關於大陸居民獲准定居臺灣後申請來往大陸有關問 題的通知.....	124
附錄三 公安部關於大陸居民往來臺灣地區管理工作有關問題的通 知.....	126

圖表目錄

圖目錄

圖 1：研究問題界定	8
圖 2：研究架構.....	26
圖 3：大陸地區人民在臺灣設籍之身分轉換	80
圖 4：臺灣地區人民在大陸設籍之身分轉換	101

表目錄

表 1：「一中」新舊三段論之比較.....	42
表 2：兩岸地區人民身分之比較.....	106

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

現今兩岸地區互動愈趨頻繁，而兩岸關係有不同於一般國際間的國與國關係，兩岸間對於對方的主體性，各自有其間堅持的立場與看法，以現今的九二共識架構下，兩岸立場的差異在於「一中原則」的「表與不表」¹，在這樣的複雜政治互動，對於兩岸地區人民身分的認定，不能以一般適用的國籍法而論，而是以我國憲法增修條文第 11 條規定的特殊安排，也造成我國臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下稱兩岸人民關係條例）的產生。

透過兩岸人民關係條例的相關規定，探討大陸地區人民到臺灣地區的身份地位，其中的國籍與戶籍制度認定之問題，其也涉及兩岸的政治角力及複雜性，本研究在討論兩岸人民關係條例中，以戶籍作為類似國籍的認定，是否對臺灣地區人民與大陸地區人民之身分認定造成影響，以及兩岸地區人民間身分認定上的區別進行討論。

兩岸人民關係條例的法源基礎，為我國憲法第 23 條及增修條文第 11 條所授權²。從該條例第 1 條³了解其立法原則，係為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件。主要是強調臺灣地區人民的安全及福祉，就行政、民事、刑事方面訂定各項兩岸人民往來所衍生的法律關係事件。也就是以臺灣地區人民為主的規定。

¹ 湯紹成，《兩岸關係綜論》，初版，臺北：海峽學術，2011 年 9 月，頁 3。

² 憲法增修條文第 11 條規定：「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。」則產生兩岸人民關係條例以解決兩岸人民身分之認定。

³ 參見兩岸人民關係條例第 1 條規定：「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。」

然而，臺灣地區與大陸地區間關係的分裂，從 1949 年的中華人民共和國成立開始，到 1950 年代中期以前，國共則處於軍事對峙的狀態，而「以武力解放臺灣」、「臺灣是中國領土不可分割的一部分」是當時中國大陸主要的立場。在 1955 年以後，中國大陸對我國政策開始作出調整，經歷了武力解放、和平統一、一國兩制及一中原則的關係⁴，到 2005 年 3 月 14 日通過的反分裂國家法，也造成我國對此議題的關注及抗議，也使得中國大陸對兩岸經貿互動開始變得積極與主動⁵。而在 2008 年經由兩岸直航⁶及兩岸郵政合作⁷的簽署，成就了大陸學者所言，實現對峙與對立 60 年後的歷史性和解⁸。

在如此複雜的兩岸關係定位下，對於兩岸地區人民在取得身分定位的異同與影響，為本研究所要討論的問題。對於如此特殊性的身分關係，不以適用外國人的國籍法為判斷標準，而是以兩岸在模糊國家定位上所規範的相關身分認定，兩岸各自依其立場及法律依據處理兩岸的身分相關問題，進而衍生出因身分認定的爭點所在，為本論文所關注的議題。

綜上所述，本論文目的在探討兩岸關係從九二共識至今的演進下，我國主要以兩岸人民關係條例為依據，規範兩岸人民之往來，並處理衍生之法律事件，所涉及對兩岸地區人民身分地位的認定；以及中國大陸對於兩岸地區人民身分轉換的規定，作為認定兩岸地區人民

⁴ 賴昱安，〈中共對臺政策之理念與實踐〉，朱新民主編，《胡溫主政下對臺政策與兩岸關係—兼論中共〈反分裂國家法〉》，初版，臺北：遠景基金會，2006 年 9 月，頁 10-26。

⁵ 童振源，〈《反分裂國家法》後之兩岸經貿互動〉，朱新民主編，《胡溫主政下對臺政策與兩岸關係—兼論中共〈反分裂國家法〉》，初版，臺北：遠景基金會，2006 年 9 月，頁 152。

⁶ 在兩岸直航部分，兩岸空運為依據 2008 年 11 月 4 日簽署之「海峽兩岸空運協議」，兩岸海運為依據兩岸兩會 2008 年 11 月 4 日簽署之「海峽兩岸海運協議」，參行政院大陸委員會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=109916&ctNode=7650&mp=1> (瀏覽日期：2015/7/1)。

⁷ 兩岸通郵部分，為依據兩岸兩會 2008 年 11 月 4 日簽署之「海峽兩岸郵政協議」，參行政院大陸委員會網站，網址：<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=109918&ctNode=7650&mp=1> (瀏覽日期：2015/7/1)。

⁸ 周志懷，〈論海峽兩岸關係的和諧發展〉，周志懷主編，《兩岸關係：共同利益與和諧發展：全國臺灣研究會 2010 年學術研討會論文選編》，北京：九州，2010 年 11 月，頁 3。

身分地位的參考。

在複雜的兩岸關係中，我國對大陸地區人民的身分認定，以及其取得我國戶籍後的身分認定問題；甚至我國對於大陸地區人民持有中國大陸護照的同時，在取得我國戶籍而申請我國護照的情形下，其中大陸地區人民在身分上轉換的問題，是否有涉及雙重身分等問題。另外，中國大陸在認為臺灣是中國神聖領土一部份的同時，對兩岸人民身分轉換的認定有何相關規定，以及如何規範及解決兩岸人民的身分問題。

第二節 研究問題與範圍

第一項 研究問題

兩岸間主權的爭議，從 1950 年中華民國政府遷臺開始，處於兩岸的主權競爭階段。嗣後 1991 年我國宣布動員戡亂終止，進入兩岸擱置主權爭議時期，並將中國大陸視為對等的政治實體，兩岸在當時各自堅持涵義不同的「一個中國」原則。接著，自 1995 年開始，兩岸重啟主權爭議，加上後來李登輝提出的「特殊國與國關係」，引發兩岸間關係的緊繃。繼於 2000 年臺灣第一次政黨輪替，陳水扁之兩岸定位在「兩岸統合論」、「一邊一國論」之間擺盪⁹，亦使兩岸關係呈現緊張對立。

我國司法實務上，司法院大法官通常將兩岸問題視為「政治問

⁹ 衛民，《兩岸人為造成的制度：以建構主義為本體論的新制度分析》，臺北：韋伯文化，2007 年 6 月，頁 114-118。

題」，而採取迴避處理的態度¹⁰，故兩岸地區人民的身分問題，從兩岸人民關係條例的界定上，並未將其身分作明確的定位，僅以臺灣地區與大陸地區作為分類，完全模糊國籍的界定方式，惟兩岸雙方皆有各自相互不承認國籍的立場下，似乎無法以兩岸各自之國籍法，作為認定兩岸人民身分的依據。

鑒於兩岸交流逐漸的開放，對於臺灣地區人民前往大陸地區的身分問題，諸如臺灣地區人民至大陸地區經商、設廠人數逐年增多，衍生出因工作或與大陸地區人民結婚等的居留問題，甚至成為中國公民的可能性，導致與臺灣地區既有身分重疊與喪失，關鍵在於戶籍的存廢¹¹。

針對此類情形，我國的兩岸人民關係條例在 2003 年新增第 9 條之 1 的規定，即在避免臺灣地區人民在大陸地區設籍或領用大陸地區護照形成雙重身份，造成權利義務重疊或衝突情事，採行單一戶籍原則¹²。該原則主要以戶籍為區別身分的依據，並限制兩岸雙重設籍而造成的身分重疊的可能性。

而中國大陸對於臺灣地區人民在大陸地區的身分問題，呈現在對於臺商的政策，偏向於利多與優惠，以吸引臺灣地區人民大量前往大陸地區，縱使中國大陸方面，給予臺商諸多優惠政策，若臺商基於與大陸地區人民結婚或置產等問題，產生其於大陸地區設籍的可能，也可能造成身分的重疊或身分的轉換，以及是否放棄臺灣地區戶籍的身分問題。

另一方面，對於大陸地區人民在臺灣地區的身分問題，主要以大

¹⁰ 參大法官釋字第 328 號解釋文。

¹¹ 曾熾芬、吳介民，〈重新思考公民身分的政治面向：移居中國之臺灣人公民身分政策為例〉，《政治與社會哲學評論》，第 32 期，2010 年 3 月，頁 103。

¹² 參兩岸人民關係條例第 9 條之一立法理由，網址：

[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@37:1804289383:f:NO%3DE01825*%20OR%20NO%3DB01825\\$\\$10\\$\\$SNO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@37:1804289383:f:NO%3DE01825*%20OR%20NO%3DB01825$$10$$SNO-PD) (瀏覽日期：2015/7/23)。

陸配偶為研究對象，其相較於外國人於我國設籍及申請身分證，外國人是依我國國籍法申請「歸化」，也意味著要求放棄原本國籍。而大陸配偶適用兩岸人民關係條例，則不涉及國籍的問題，經核准定居，辦理初設戶籍登記¹³，進而申請到我國國民身分證，雖不涉及國籍的認定，惟現行制度對於大陸配偶來說，在同時為中國國籍的情況下，可以行使我國部分的公民權利，有構成雙重權益的可能性。

對此，我國內政部移民署表示，外籍配偶申請身分證是根據「入出國移民法」，大陸配偶則適用兩岸人民關係條例，兩者所依據的法源是不同的。依據兩岸人民關係條例的規定，臺灣地區和大陸區分別為兩個地區，而非兩個國家，因此大陸配偶沒有放棄「國籍」的問題，只需在居留期滿、申請「定居」後，辦理手續放棄在大陸的戶籍即可，並申請取得我國的身分證¹⁴。

在此情形下，究竟是臺灣默許大陸地區人民保有中國國籍¹⁵，並在擁有我國的國民身分證所賦予的公民權利下，是否推定為中華民國國民，並依身分證申請領用我國護照，又是否造成雙重國籍之虞？而現今的我國與中國大陸雙方，皆不承認對方是主權國家¹⁶，也因兩岸關係情勢的複雜性，造就了以戶籍代替國籍的制度，作為兩岸人民的認定身分的認定，為本論文討論的爭點所在。

從我國兩岸人民關係條例中，以「戶籍」區分臺灣地區人民及大陸地區人民，與中國大陸對於兩岸人民身分認定的相關規定上，兩岸在判斷兩岸地區人民身分的認定問題，是否具關連性？

大陸地區人民在我國身分認定的問題及權益，透過與外籍配偶的

¹³ 參兩岸人民關係條例第 17 條、戶籍法第 15 條。

¹⁴ 自由時報，2012 年 8 月 29 日，中國配偶身分證取得年限擬下修 立委：應要求放棄中國籍，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/610874> (瀏覽日期：2015/1/11)。

¹⁵ 依大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第 31 條規定，其中申請定居者，應備齊之文件，並未提到中華人民共和國護照。

¹⁶ 在此涉及兩岸關係發展的問題，待第二章再作說明。

權益的比較，以突顯大陸地區人民的身分地位問題，因適用的法源不同而導致二種不同的法律地位，外籍配偶適用國籍法，申請歸化而取得中華民國國籍身分；然大陸地區人民適用兩岸人民關係條例，從依親居留、長期居留到定居申請，依戶籍法申請初設戶籍與國民身分證，是否具有中華民國國籍身分？大陸地區人民在臺灣地區初設戶籍，必須放棄中國大陸戶籍，即提出「喪失原籍證明」，然是否進而放棄中國國籍？我國並無相關規定。

另外，大陸地區人民放棄中國大陸戶籍的情況下，除了註銷居民身分證與常住戶口簿之外，是否對其持有的中華人民共和國護照作任何的處置與規定？是否影響其對大陸地區人民身分的認定？

然而，大陸地區人民在取得國民身分證後，得申請中華民國護照，其身分是否轉變為中華民國國籍，或屬於中華民國國民？以及臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照時，其身分為喪失因臺灣地區人民身分之權利，然所負之責任及義務不予免除，其身分雖為大陸地區人民，領用大陸地區護照，屬於中華人民共和國國民？還是屬於中華民國國民？

透過本論文的研究，從兩岸關係與九二共識的說明，以及針對兩岸對於兩岸地區人民身分的問題，以在身分認定的程序與實體權利兩方面進行比較分析，藉由兩岸對大陸地區人民來臺的身分地位，以及臺灣地區人民到大陸設籍的身分問題進行瞭解，分析比較出兩岸地區人民身分地位的認定。

綜上所述，本論文研究在探討兩岸目前的現狀下，如何定位兩岸地區人民身分問題，分為以下問題(並請參照圖 1)：

(一)我國對於大陸地區人民的身分認定問題，其在臺灣地區未設戶籍的身分作何種認定？大陸地區人民在臺灣地區取得戶籍時，又具

有何種身分？以及其身分轉換所產生的認定問題？

- (二)我國對於臺灣地區人民的身分認定問題，在大陸地區未設戶籍與設有戶籍或領用大陸地區護照，其身分的認定各具有何種的身分？是否影響我國國民的權利義務？
- (三)中國大陸對於在臺灣地區的大陸地區人民的身分認定問題，是否與我國所採的單一戶籍原則一致？於臺灣地區未設戶籍與設有戶籍的身分各有何種規定？其身分轉換所產生的認定與我國是否有其差異性？
- (四)中國大陸對於在大陸地區的臺灣地區人民，在身分認定上有何規定？未設有戶籍的臺灣地區人民具有何種身分？設有戶籍後，轉換為何種身分？其身分認定是否與我國具有差異性？
- (五)兩岸對於兩岸地區人民的身分程序與實體權利是否不同？是否能作為兩岸地區人民身分認定的參考？

在本論文的研究問題下，針對所探討的兩岸人民身分認定的問題
界定，可以作以下的分類：

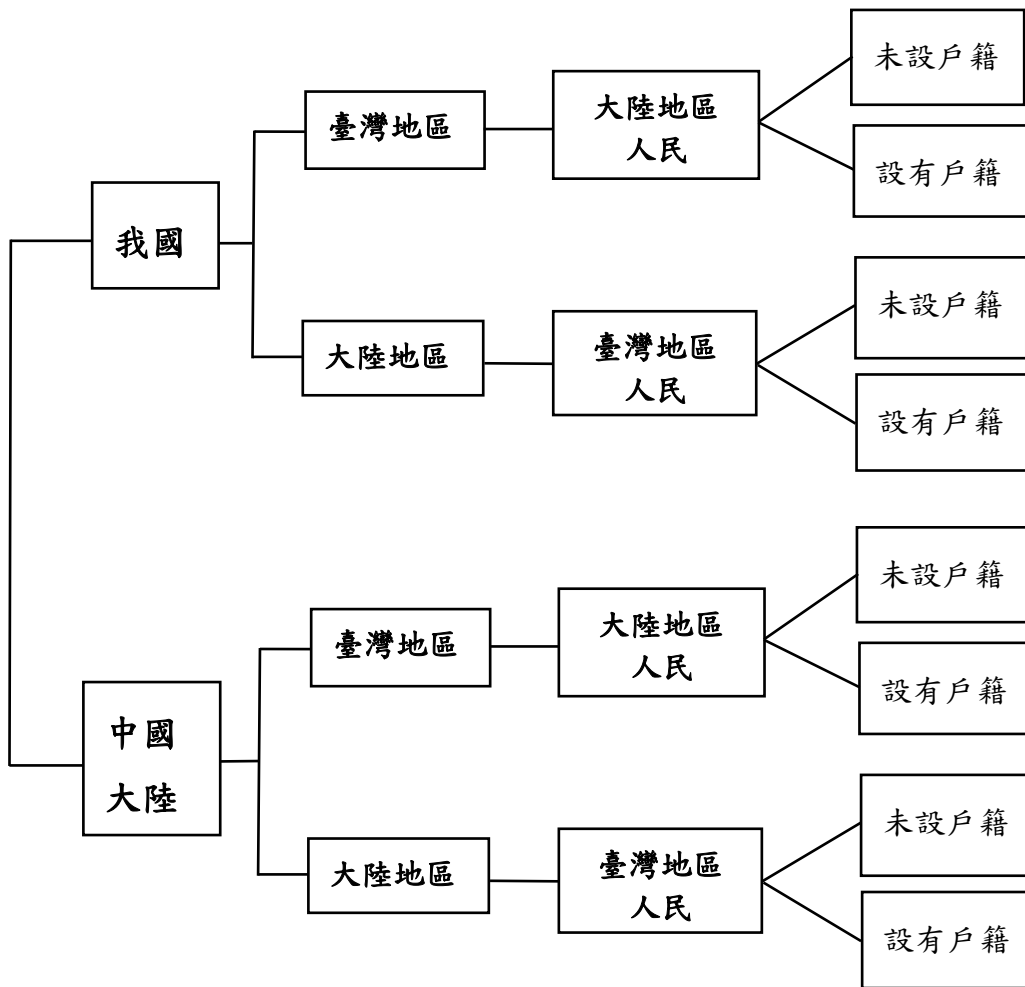


圖 1：研究問題界定

資料來源：研究者自製

第二項 研究範圍

由於兩岸關係處於複雜的關係形態，所衍生出各個時期的關係，如一邊一國、一國兩制、一中原則，以及一中各表等不同的兩岸關係。而在兩岸主權爭議的存在下，雙方在處理兩岸法律關係的問題上，為一種以背對背的模式，而在憲政層次上，雙方都持一個中國的原則下，兩岸交流皆以「國內」事務辦理，並各自採單向立法的方式，制定各種規範¹⁷。兩岸人民關係條例於1992年7月31日公布，係依據1991年5月1日所公布之憲法增修條文第10條規定¹⁸：「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」所制定，為國家統一前規範臺灣地區與大陸地區間人民權利義務之特別立法¹⁹。

本論文的研究範圍界定，在時間方面，以我國兩岸人民關係條例制定後，雙方對兩岸人民身分認定的相關規定，以及比較各自對兩岸人民身分認定之影響。本研究將兩岸關係定位在「九二共識，一中各表」為基礎²⁰中進行討論。

故本研究在討論兩岸關係時，對於在主體方面，主要以「我國」、「中國大陸」作為稱呼。對於在地域方面，則以「臺灣地區」、「大陸地區」作為區分，而在探討及研究兩岸有關以戶籍制度作為代替國籍的作法，對於兩岸地區人民的認定及影響時，其中我國對於兩岸地區人民的名稱，依據兩岸人民關係條例第2條定義之規定，為臺灣地區人民及大陸地區人民。

而在討論中國大陸對於兩岸地區人民的名稱，則以《中國公民往

¹⁷ 衛民，2007，頁119-122。

¹⁸ 此指憲法增修條文第10條，於現行增修條文已改列為第11條。

¹⁹ 參大法官釋字第497號解釋。

²⁰ 自2008年來，政府以「九二共識，一中各表」為基礎，恢復兩岸制度化協商，參行政院網站，國防與外交-兩岸關係，http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=A88B8E342A02AD0A&sms=EFF36BD4B1771023&s=1147EAE977DA3799 (瀏覽日期：2015/2/12)。

來臺灣地區管理辦法》所稱，分為臺灣居民與大陸居民。

有關涉及我國人民、國民及公民的名詞的界定，本文採用李震山於著作²¹中提到，人民為我國憲法保障之人民概念，包括自然人與法人，應與每個人同義；國民概念見諸我國憲法第3條規定：「具有中華民國國籍者為中華民國國民。」為應具有我國國籍者；而公民則指我國國民中，具有特定條件下，享有公法上權利及負擔公法上義務者。

本論文所研究的兩岸地區人民，分別為兩岸對臺灣地區人民在大陸地區的身分認定，以及兩岸對大陸地區人民在臺灣地區的身分認定為主要研究對象，上述人民如長期在大陸地區生活的人或臺商，以及於臺灣定居的大陸配偶等，而外籍配偶、無戶籍國民及華僑身分之部分，不在本論文討論之範圍。另有關中華民國國籍之源頭或國家認同的問題，亦不列入討論。

²¹ 李震山，《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》，二版，臺北：元照，2007年9月，頁7-8。

第三節 文獻回顧及研究方法

第一項 文獻回顧

兩岸關係因兩岸人民互動漸趨頻繁，以及兩岸人民藉由婚姻關係而有身分變動，衍生出對於兩岸人民在界定身分上產生很多不同的論述，以下就兩岸的戶籍制度、我國對界定兩岸人民身分的論述、中國大陸對兩岸人民關係條例的評論，以及區際法律衝突論等進行文獻回顧與整理。

兩岸戶籍制度的不同，臺灣地區戶籍制度規定，要求戶籍登記要與人民實際居住地一致²²。亦即臺灣地區人民依憲法享有遷徙自由，但戶籍要跟著異動。而大陸地區的戶籍制度，分為城市與農村兩種戶口登記，從毛澤東時期的戶警合一、城鄉隔離、限制遷徙、母系繼承制度，到 1978 年開始的改革開放時期，人口流動難管制，未廢除戶籍分類、改革母系繼承，以及公安部門與地方政府的尋租行為²³。

中國大陸的戶籍制度改革，延續著城鄉二元化的戶口登記模式，使得城鄉的許多社會福利不公平的現象，導致貧富懸殊的資源，在城鄉之間得不公平分配，進而關注城鄉二元的戶籍制度改革問題，自 2004 年起，開始建議大陸中央訂立全國統一的戶籍法的呼聲²⁴，以改變城鄉二元的戶籍制度所造成的遷徙限制及福利不公平的現象。

戶籍制度中有關以「戶」為單位，記載的戶內的人口資料，在臺灣的「戶口名簿」，在大陸名為「戶口本」，戶口遷移在臺灣是比較便利，而在中國大陸卻是較為麻煩的，是攸關大陸地區人民生存的一樁

²² 賴淳良，〈論戶籍地在兩岸條例之適用〉，《法官協會雜誌》，第 5 卷第 1 期，2003 年 6 月，頁 160。

²³ 林宗弘、曾惠君，〈戶口的政治：中國大陸與臺灣戶籍制度之歷史比較〉，《中國大陸研究》，第 57 卷第 1 期，2014 年 3 月，頁 78-88。

²⁴ 林宗弘、吳介民，《中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究》，行政院大陸委員會委託研究，2011 年 12 月，頁 96-110。

大事²⁵。限制遷移自由是中國大陸二元城鄉戶口制度的重要特徵，是為增加計畫經濟的運作效率，犧牲自由與公平的制度²⁶。兩岸戶籍制度的差異在，臺灣地區的戶籍制度是狹義的，以戶為單位，分為共同生活戶、共同事業戶及單獨生活戶類別；而大陸地區的戶籍制度是廣義的，是一種社會控制的調節器，以農業、非農業戶籍的城鄉二元制度，這樣的二分也逐漸在鬆動中，此種城鄉二元的戶籍制度，與自由遷徙、不分農村戶及城鎮戶的臺灣地區戶籍制度，有顯著的差異²⁷。而兩岸戶籍制度的差異，也影響到兩岸地區人民的身分認定。

賴淳良於〈論戶籍地在兩岸條例之適用〉中提到，兩岸地區人民間的身分認定，以戶籍之設定為準²⁸，以及以設籍地作為兩岸人民關係條例之連繫因素²⁹，來處理兩岸地區人民間的法律關係，兩岸人民關係條例施行細則再將兩岸人民關係條例第2條規定加以解釋，以緩和單純以戶籍來區分臺灣地區與大陸地區人民身分所產生之困擾。然而，在中國大陸方面，目前也沒有完整規範或說明臺灣人民身分的法律，只能依不同的事務，轉換不同的身分，如中國公民、臺灣同胞，甚至外國人³⁰。賴淳良主張處理兩岸人民之民事事件時，涉及法律衝突的處理方式為建立以連繫因素為中心的選法規則，但對以設籍地作為連繫因素的正當性提出質疑³¹。

李念祖在〈兩岸人民關係條例中三項基本憲法問題初探〉文章中，分別為政治實體的憲法定位問題、限制人民權利的憲法界線，以

²⁵ 富蘭德林事業群，〈臺籍個人在大陸法律與涉稅實務〉，初版，臺北：聯經，2011年9月，頁122-123。

²⁶ 許秉翔、曾達信，〈中國大陸城鄉地景的「新階級」？：對戶籍制度形成的分析〉，《建築與規劃學報》，2001年4月，頁23-24。

²⁷ 牟秋紅，〈海峽兩岸戶籍制度比較〉，《湖南公安高等專科學校學報》，第21卷第1期，2009年2月，頁99-101。

²⁸ 賴淳良，2003，頁168。

²⁹ 賴淳良，2003，頁173。

³⁰ 洪健樺，〈臺灣人在中國的法律身分〉，《法令月刊》，第59卷第4期，2008年4月，頁17-18。

³¹ 賴淳良，2003，頁184-186。

及委任立法的原則與界限等三項基本憲法問題作初步的討論³²。藉由上述三項基本憲法問題的討論，作為兩岸人民關係條例的修法建議方向。

李建良於論述〈人民與國家「身分連結」的法制詮要與法理探索：兼論臺灣人國籍的起承斷續問題〉，提到了兩個爭點：其一，依我國戶籍法第4條第2項之規定初設戶籍登記，進而依戶籍法第8條取得國民身分證，是成為中華民國人民？是否取得中華民國國籍？抑或只是從無戶籍的中華民國人民轉成有戶籍的中華民國人民？其二，依據兩岸人民關係條例第17條規定，大陸地區人民申請定居，須提出「喪失原籍證明」，其中原籍所稱，是大陸地區戶籍，抑或是中華人民共和國國籍？前者喪失大陸地區戶籍，是否成立雙重國籍問題³³，對臺灣而言，答案是肯定的，其中涉及到大陸地區人民本身的中國國籍身分，以及兩岸人民關係條例中避而不談的國籍問題；對中國大陸而言，若以兩岸的政治情勢推論，當然不具雙重國籍身分，只會屬於中國國籍身分。故兩岸人民關係條例以戶籍代替國籍的處理方式，可以說是專為兩岸人民量身訂作的法律³⁴，抑或是基於國家安全考量的限制或防堵大陸地區人民的權利³⁵。

從兩岸人民關係條例看來，「大陸地區」仍屬中華民國領土，且為「政府統治權所不及之領土」，故大陸地區人民身分不以是否具有「中華民國國籍」為判斷標準，而是取決於有無設籍於臺灣地區。之後的司法實務釋憲上，司法院大法官多次涉及國家主權、領土範圍及

³² 李念祖，〈兩岸人民關係條例中三項基本憲法問題初探〉，《理論與政策》，第7卷第2期，1993年2月，頁113-121。

³³ 李建良，〈人民與國家「身分連結」的法制詮要與法理探索：兼論臺灣人國籍的起承斷續問題〉，《臺大法學論叢》，第36卷第4期，2007年10月，頁21-22。

³⁴ 李建良，2007，頁22。

³⁵ 王坤宇，〈淺析臺灣「兩岸人民關係條例」產生的背景及其特徵〉，《新財經》，2011年3月，頁359。

大陸地區人民定位的問題，大多避而不談或避重就輕³⁶。對於重大之政治問題，非由行使司法權之釋憲機關予以解釋³⁷，亦即非屬大法官解釋之權限。故很難從大法官解釋得出大陸地區人民的法律地位，而在我國司法實務上，僅認為「大陸地區人民非外國人」³⁸，而已設籍的大陸地區人民是否屬於中華民國國民，在兩岸人民關係條例未被討論。

陳英鈐在〈從法的觀點論「特殊的國與國的關係」〉中，認為司法院大法官透過以抽象的概念迴避認定大陸地區人民身分的問題，但可以推定大陸地區人民應非中華民國國民，若同屬中華民國國民，其在臺灣地區的基本權利卻受到嚴重限制，其地位還不如外勞³⁹，甚至連「外國人」的待遇都不如⁴⁰，也不如依歸化而取得中華民國國籍之外籍配偶的權利。

司法實務上，尤以大法官解釋來看，在涉及兩岸關係的定位上，利用限縮爭點來避免碰觸涉及國家定位的問題，甚至用「政治問題」帶過⁴¹。為在保障人權方面，司法院大法官釋字第 710 號解釋，大法官部分協同意見書認為保障人權，其立足點在首先是「人」，才是區分「什麼人」⁴²。近年的大法官釋字第 710 號、712 號解釋，已將原本的「區別對待」建立成「同等對待」的原則⁴³，即增加對大陸地區

³⁶ 李建良，2007，頁 23。

³⁷ 參照大法官釋字第 328 號解釋文摘要：「固有疆域範圍之界定，為重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。」

³⁸ 李建良，2007，頁 25-28。

³⁹ 陳英鈐，〈從法的觀點論「特殊的國與國的關係」〉，許宗力等著，《兩國論與臺灣國家定位》，初版，臺北：學林文化，2000 年 5 月，頁 60-61。

⁴⁰ 此處稱「外國人」指在法律上不具中華民國國籍，而擁有外國國籍的人。參廖元豪，移民—基本人權的化外之民：檢視批判「移民無人權」的憲法論述與實務》，夏曉娟、陳信行、黃德北編，《跨界流離：全球化下的移民與移工》〈上冊〉，臺北：臺灣社會研究雜誌社，2008 年 12 月，頁 223-226。

⁴¹ 廖元豪，〈從政治問題理論，論兩岸關係憲法定位之可司法性〉，《政大法學評論》，第 71 期，2002 年 9 月，頁 32-53。

⁴² 參大法官釋字第 710 號解釋，湯德宗大法官協同意見書。

⁴³ 祝捷，〈論大陸人民在臺灣地區的法律地位—以「釋字第 710 號解釋」為中心〉，《臺灣研

人民基本權利的保障，如釋字第 710 號的人身自由與遷徙自由、釋字第 712 號的收養權利方面⁴⁴。

白少華於〈大陸女性配偶來臺定居、居留之政策分析〉中，政府對大陸配偶的政策，應為人道問題與移民問題，政府在修訂兩岸人民關係亦依人道考量對其在臺的生活待遇放寬，雖大陸配偶在未具臺灣人民身分而在生活上遭遇不便，似無外界認為的嚴重⁴⁵。

李震山於《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》一書中，對於大陸地區人民的身分認定方面，認為在兩岸分治的情形下，大陸地區人民事實上不具有我國國籍，在兩岸人民關係條例的規範中，大陸地區人民應可歸屬為特殊身分外國人，有別於一般外國人的身分⁴⁶。

依兩岸人民關係條例與國籍法的規定，分別適用大陸配偶及外籍配偶，造成不同的二元法制⁴⁷，並因兩岸之間的複雜關係，故藉由戶籍來迴避國民地位平等的問題，對於臺灣人而言，戶籍是其想像上的國籍，而大陸配偶要入籍，除了比外籍配偶需要更長的時間外，兩岸人民關係條例所建立的法律圍牆，依然將他們給阻擋在外，使得大陸配偶成為「防中政策」的犧牲品⁴⁸。依戶籍法第 1 條規定：「中華民國人民戶籍之登記，依本法之規定。」而大陸地區人民依戶籍法第 15 條，於經核准定居，為初設戶籍登記。大陸地區依法取得我國戶籍及國民身分證，其身分轉變為臺灣地區人民是否等同於中華民國人民，若是，應依我國憲法第 7 條規定，給予在法律上一律平等的權利。卻

究集刊》，第 132 卷第 2 期，2014 年 2 月，頁 54。

⁴⁴ 祝捷，2014，頁 52-54。

⁴⁵ 白少華，〈大陸女性配偶來臺定居、居留之政策分析〉，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班論文，2004 年，頁 55-56。

⁴⁶ 李震山，2007，頁 9。

⁴⁷ 關於戶籍的取得，大陸配偶是已定居許可為前提，外籍配偶是以取得規劃許可為前提，參吳煜宗，〈臺灣國際家族的法制困境—基於「兩岸人民關係條例」之外籍配偶二元制的矛盾性〉，《臺灣國際法季刊》，第 5 卷第 1 期，2008 年 3 月，頁 75-76。

⁴⁸ 吳煜宗，2008，頁 76-79。

因為兩岸人民關係條例的規定，因原籍為大陸地區，而給予眾多的權力限制，如兩岸人民關係條例 21 條，限制原設籍大陸地區人民，擔任公職的規定，經大法官釋字第 618 號解釋，認為其以戶籍滿 10 年的手段，仍在必要及合理之範圍內⁴⁹。

鄧建邦在〈跨境婚姻－中國大陸臺幹家庭的身分安排〉文章中，提到中國大陸對待臺灣配偶的身分政策，與在中國大陸投資的臺商或長期進駐的臺籍工作者適用相同的居留規定，惟在申請定居方面有差別，即臺灣配偶與大陸人民結婚滿 3 年，可申請大陸定居，然而，臺籍配偶放棄臺灣公民身分而選擇中國大陸公民身分的情形並不多⁵⁰。目前兩岸的邊境管理制度，都避免兩岸人民同時擁有雙重戶籍，這種配偶因雙方擁有不同身分的跨界通婚身分，因婚後各自保留其原屬公民身分，為跨境文化邏輯所衍生的彈性公民身分⁵¹。而此種雙方各自擁有原屬戶籍的部分，是否與國人出境滿二年未入境或出境滿二年再入境者，由戶政事務所依規定代辦遷出登記⁵²，而產生戶籍註銷的情形。趙彥寧在〈社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的出入境管控機制談起〉中談到，對大陸配偶在臺灣地區的管理模式為戶籍管控和追蹤模式，為遏止「假結婚真賣淫」的情形，從國境管理的思維來看，將大陸配偶視為假結婚的嫌疑犯，形同「國境僭越者」⁵³，實有違憲法賦予的平等原則。

王茹提出了「兩岸族」的概念，為長時間居留中國大陸、富有兩

⁴⁹ 參見大法官釋字第 618 號解釋文，認為以十年為期的手段，仍在必要及合理之範圍內，立法者就此所為之斟酌判斷，尚無明顯而重大之瑕疵，難謂違反憲法第 23 條規定之比例原則。

⁵⁰ 鄧建邦，〈跨境婚姻－中國大陸臺幹家庭的身分安排〉，《臺灣社會研究》，第 87 期，2012 年 6 月，頁 181-182。

⁵¹ 鄧建邦，2012，頁 203-204。

⁵² 參內政部「國人出境滿二年未入境及再入境人口通報作業要點」，<http://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL004585> (瀏覽日期：2015/2/12)。

⁵³ 趙彥寧，〈社福資源分配的戶籍邏輯與國境管理的限制：由大陸配偶的出入境管控機制談起〉，夏曉娟、陳信行、黃德北編，《跨界流離：全球化下的移民與移工》〈上冊〉，臺北：臺灣社會研究雜誌社，2008 年 12 月，頁 179-185。

岸生活經驗的臺灣地區人民⁵⁴，並說明兩岸族對身分認同上，出現了二種不同的認同，其一，視大陸地區人民為自己人，同屬於一個民族，其二，則將大陸地區人民視為「他者」⁵⁵。不同的認同方式，也影響身分認定的不同。

許義寶在〈論人民之入出國及其規範〉中，指出「人民」在入出國的法制規範上，分為本國人(設有戶籍)、外國人、大陸地區人民、臺灣地區無戶籍國民及無國籍人等五種類型⁵⁶。有關國民之定義⁵⁷，依入出國及移民法第3條規定，其中第4款將「居住臺灣地區設有戶籍國民」定義為，係指在臺灣地區設有戶籍，現住或原在臺灣地區居住之國民，且未依兩岸人民關係條例喪失臺灣地區人民身分。我國對於人民之入出國規範，主要為入出國及移民法規定，其之內容，為對臺灣地區有戶籍國民、無戶籍國民及外國人予以規定，而大陸地區人民之入出境，因為我國歷史及政治背景的特殊因素，另依兩岸人民關係條例特別規定之。若屬兩岸人民關係條例喪失臺灣地區人民身分之情形⁵⁸，即會喪失其在臺灣地區設有戶籍所衍生的相關權利。惟雖喪失臺灣地區人民身分，其是否尚屬於中華民國國民，其定位及相關權利是否與無戶籍國民相同，值得本文討論。

前述喪失臺灣地區人民身分之情形，規定在兩岸人民關係條例第9之1條，為臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照的條件下，會導致喪失臺灣地區人民身分情形，然在中國大陸方面認

⁵⁴ 王茹，〈「兩岸族」臺胞的社會身份認同與兩岸命運共同體——從社會認同理論的本土文化心理機制出發的闡釋〉，《臺灣研究集刊》，2010年第1期，頁76。

⁵⁵ 王茹，2010，頁81。

⁵⁶ 許義寶，〈論人民之入出國及其規範〉，《警學叢刊》，第40卷第4期，2010年1月，頁61。

⁵⁷ 許義寶，2010，頁62。

⁵⁸ 參兩岸人民關係條例第9之1條，臺灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照。(第1款)違反前項規定在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，除經有關機關認有特殊考量必要外，喪失臺灣地區人民身分及其在臺灣地區選舉、罷免、創制、複決、擔任軍職、公職及其他以在臺灣地區設有戶籍所衍生相關權利，並由戶政機關註銷其臺灣地區之戶籍登記；但其因臺灣地區人民身分所負之責任及義務，不因而喪失或免除。(第2款)

為，在中國大陸的臺港澳居民，皆可遷入大陸定居並申請大陸身份證，而港澳地區民眾申請大陸身份證，必須放棄在港居留權、香港特區護照、港澳居民回鄉證等，但大陸仍允許臺胞保留臺灣身份證⁵⁹。形成對身分的不同而有的差別對待，刻意迴避對臺灣居民國籍及戶籍認定的爭議。

陳蘋於〈以「兩岸關係條例」的修正看「兩岸」三通〉認為兩岸關係人民條例是包羅萬象的特別法，並體現臺灣當局對中國大陸顯著的防堵心態，透過大量採用的委任立法方式，授權行政部門制定相關管制方法⁶⁰，也因為 2002 年的修正造成兩岸關係對於三通與直航方面的嚴格管制。田海波等人在〈關於「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」的簡評〉中，指出臺灣的「一國兩區」概念，該條例表現出兩岸人民交往的限制，以及對大陸地區人民的利益缺乏保障⁶¹。

王坤宇在〈淺析臺灣「兩岸人民關係條例」產生的背景及其特徵〉文章中，對兩岸人民關係條例的性質作以下的說明⁶²：

「…『兩岸人民關係條例』是一種性質非常特殊的法律。

從內容上看，既有實體法，又有程序法；既是民事法、行政法，又有刑事法；既有一般私法、公法，又屬於『國際私法』的『涉外民事法律適用法』。…」

與上述大陸學者陳蘋在〈以「兩岸關係條例」的修正看「兩岸」三通〉文章中一致的說法，也認為兩岸關係人民條例是一種包羅萬象的特別法⁶³，表示兩岸關係條例主要特徵為，貫徹與體現臺灣的「一國兩政治實體」、「一國兩地區」的概念，強調臺灣地區安全的限制兩

⁵⁹ 華夏經緯網，2006 年 3 月 20 日，陸委會稱臺商取得身分證將喪失在臺權利，<http://www.huaxia.com/sw/lajm/2006/00434209.html>（瀏覽日期：2015/1/11）。

⁶⁰ 陳蘋，〈以「兩岸關係條例」的修正看「兩岸」三通〉，兩岸關係，2002 年 12 月，頁 15。

⁶¹ 田海波等，〈關於「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」的簡評〉，《商品與質量雜誌「科教與法」》，2011 年第 9 期，頁 19-20。

⁶² 王坤宇，2011，頁 359。

⁶³ 陳蘋，2002，頁 15。

岸民間交流，對於大陸人民的歧視及大陸法律的貶低，並大量採用委任立法方式⁶⁴，用來應對未來兩岸關係互動頻繁而導致變化的預留空間⁶⁵。

在法律衝突理論方面，曾正一在〈從法律衝突理論探討兩岸衝突之處理—以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」為中心〉文中，提到兩岸人民關係條例在關於兩岸地區間處理法律適用問題上，係以區際法律衝突理論為立法的理論基礎，並在處理兩岸法律衝突的問題上，採取安全性、前瞻性、彈性、平等性及事實性為原則，視為臺灣地區現行第一部區際法律衝突法制，惟兩岸單向立法的方式，在處理兩岸法律衝突問題上有其限制及複雜性⁶⁶。

王亞南等人在〈臺灣與大陸的區際法律衝突〉中討論，臺灣與中國大陸之間的區際法律衝突有三特點，其一，為一國內不同社會經濟制度和不同法系之衝突；再者，為同一法律平面上的衝突，中國大陸、臺灣、香港及澳門為一國、兩制、四法的局面；其三，兩岸間的法律衝突，有別於是中國大陸與港澳間的典型區際法律衝突，而是一種特殊的區際法律衝突，進而也認為兩岸人民關係條例採用法律衝突理論保守的處理兩岸問題⁶⁷。

斐普於〈一國兩制架構下海峽兩岸區際私法構想—兼評臺灣「兩岸人民關係條例」〉中，提到中國大陸的一國兩制四法概念，與我國兩岸人民關係條例以一國兩地區為基本理念不同，並認為該條例有將臺灣法律凌駕於大陸法律之上的企圖，讓兩岸人民關係條例中的大陸

⁶⁴ 大量採用委任立法的概念，陳蘋，2002，頁 15，亦提出同一看法。

⁶⁵ 王坤宇，2011，頁 359。

⁶⁶ 曾正一，〈從法律衝突理論探討兩岸衝突之處理—以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」為中心〉，《警學叢刊》，第 37 卷第 1 期，2006 年 7 月，頁 235-239。

⁶⁷ 王亞南、高峰，〈臺灣與大陸的區際法律衝突〉，《瀋陽大學學報》，第 19 卷第 5 期，2007 年 10 月，頁 73-74。

地區人民被視為「二等公民」，違背兩岸間法體系平等原則⁶⁸。

黃清雄在〈兩岸戶籍法制之研究〉碩士論文中，分別說明兩岸戶籍制度之國際關係，就中國大陸在 1954 年的憲法有遷徙自由的規定，惟其後的憲法，皆無對遷徙自由作出規定，而中華人民共和國戶口登記條例及該條例的配套措施頒布，對戶口遷移作很大的限制，有違國際人權公約之國際人權保障的法制精神；而我國憲法第 10 條亦有人民遷徙自由的規定，而大陸配偶及外籍配偶在取得我國身分程序上，雖有不同，惟取得戶籍後的身分，皆為我國法體系下的「國民」，而在傳播媒體未區分兩者間取得戶籍不同的方式，即歸化或定居制度，讓我國人民自然產生印象的混同，戶籍便成為想像上的國籍，在兩岸三通交流頻繁下，也產生兩岸間國籍與戶籍的混淆問題。黃清雄更進一步提出大陸配偶的問題，需基於當前國際人權保障及區域安全的兩大國際法精神下，透過協商以平等、互惠的「兩岸區際法」之兩岸交流模式，制訂防範大陸配偶假結婚的法制⁶⁹。惟其論文中並未解釋「兩岸區際法」為何種形式，是否同區際法律衝突理論模式，更甚至是否可用來解決兩岸間國籍與戶籍的混淆問題，值得研究討論。

曾嫻芬、吳介民於〈重新思考公民身分的政治面向：移居中國之臺灣人公民身分政策為例〉論述中，認為臺灣人以「臺胞」的身分在中國大陸，是一種特別的現象，其中涉及政治問題及認同問題，其在分析中國大陸管理我國移居者的政策中，臺灣人在中國大陸被界定為「中國公民」，惟在中國大陸未設有戶籍的情況下，其身分仍隸屬臺灣戶籍，不依一般中國公民的規範，被視為一種身分特殊的群體⁷⁰。

⁶⁸ 斐普，〈一國兩制架構下海峽兩岸區際私法構想—兼評臺灣「兩岸人民關係條例」〉，《重慶大學學報》，第 10 卷第 2 期，2004 年，頁 88。

⁶⁹ 黃清雄，〈兩岸戶籍法制之研究〉，國立中山大學中國與亞太區域研究所碩士論文，2009 年 8 月，頁 54-59。

⁷⁰ 曾嫻芬、吳介民，2010，頁 95-105。

在中國大陸的身分認定上，曾熾芬、吳介民亦在其論述中說明，中國公民身分的權利義務是依戶籍界定，而中國大陸對「臺胞」的身分權利認定，亦是採戶籍認定的原則，故其文中對臺灣人在大陸地區的身分認定，作以下陳述⁷¹：

「…我們可以將臺灣人在中國的處境，視為公民身分差序的一種延伸性的制度表現：『臺灣地區居民』成為中國官方範疇中的一個特殊身分團體，是一種既非一般『中國公民』、也非一般『外國人』的『境外人士』。…」

在曾熾芬、吳介民文章的研究發現中，「臺胞」在中國大陸的成員身分地位，採寬鬆而籠絡的政策，故一般臺灣人至大陸地區工作、經商、就學及就醫等方面，大多數未放棄臺灣的戶籍與身分證，亦即未在大陸地區設籍及取得中華人民共和國護照，使其享受兩岸的雙重利益⁷²。

洪健樺於〈臺灣人在中國的法律身分〉文章中指出，臺灣人在中國大陸稱為中國公民，但法律上仍未將臺灣人視為中國公民，中國大陸也沒有一部能完整說明或規範臺灣人身分的法律，是一種特殊又模糊的法律身分⁷³。

鄭清賢在〈大陸臺胞權益保障存在問題與完善建議〉中，有關臺灣同胞的說明，在中華人民共和國憲法上未界定臺灣同胞的範圍，只在序言提到臺灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分，在中國大陸提出的反分裂國家法上，亦未對臺灣同胞的範圍作界定⁷⁴。

Choo Chin 於〈自由的雙重國籍的爭論：臺灣與中國大陸的遠景

⁷¹ 曾熾芬、吳介民，2010，頁 105-106。

⁷² 曾熾芬、吳介民，2010，頁 130。

⁷³ 洪健樺，2008，頁 18。

⁷⁴ 鄭清賢，〈大陸臺胞權益保障存在問題與完善建議〉，《福建省社會主義學院學報》，第 102 期，2014 年，頁 67。

與限制〉中，探討兩岸間政治的國籍問題，我國方面允許雙重國籍，但要求歸化的外籍配偶放棄原生國籍，在中國大陸方面，則禁止雙重國籍，包括其公民。中國大陸對外國人實施適用永久居留制度(permanent residence system, PR system)，惟到大陸地區的移民者較喜歡擁有兩個政治實體的正式公民身分地位。然我國方面對外籍配偶而言，歸化是取得我國公民身分的唯一手段，目的在防止外國移民的大量湧入⁷⁵。

綜上所述，本論文所探討的文獻分析整理如下：

(一)在兩岸的戶籍制度方面

我國的戶籍制度在戶口遷徙上，較中國大陸戶籍制度自由，我國的戶籍登記是依遷徙而異動，而中國大陸以城鄉的二元戶籍制度為主，採取城鄉隔離、限制遷徙為主，為一種社會控制的調節器。

(二)在界定兩岸人民身分的論述

賴淳良提出兩岸人民間身分認定依戶籍設定為準，並以設籍地作為兩岸人民關係條例的連繫因素，此觀點是本論文主要討論的立論基礎。李建良以「身分連結」來探討兩岸人民從戶籍的認定上的國籍問題，認為兩岸關係條例以戶籍代替國籍的處理方式，是專為兩岸人民量身訂作的法律。在實務上大法官的立場，僅認為大陸地區人民非外國人，未就其身分作更明確的定位。

李震山則對於大陸地區人民的身分，有提出屬特殊身分外國人的說法。在大陸配偶身分的討論上，大多與外籍配偶身分，甚至外國人作比較，從適用法不同，進而造成身分轉換的區別，也連帶影響大陸配偶在我國所受的待遇不平等，廖元豪、陳英鈐及吳煜宗等皆有此類

⁷⁵ Low, Choo Chin (2015). *Debates over Liberalising Dual Citizenship: Prospects and Limits in Taiwan and the People's Republic of China*. IJAPS. 11(1), 2-10.

看法。對此，白少華則認為其身分待遇的不平等沒有外界所述的嚴重。

而臺灣人民在中國大陸的身分認定上，曾熾芬與吳介民從移居國政策的角度上，臺灣人為中國公民，在設戶籍前為臺灣地區居民，設戶籍後的權利，依一般中國公民規範。在其研究發現中，大多數在大陸地區的臺灣人民，在未放棄臺灣戶籍，亦未在大陸地區設籍情形下，享有兩岸的雙重利益。

對此，鄧建邦在其文章中，亦提到臺籍配偶放棄臺灣公民身分，而選擇中國大陸公民身分的情形並不多見的論述。而臺灣人為中國公民的認定上，洪健樺提到在中國大陸的法律上，並未將臺灣人視為中國公民。

(三) 中國大陸對兩岸人民關係條例的評論

兩岸人民關係條例在兩岸複雜關係的情況下，田海波認為該條例對於兩岸人民交往有相當的限制，也對大陸地區人民的權益缺乏保障，陳蘋主張該條例為我國對中國大陸防堵的心態，是一種包羅萬象的特別法，採取大量委任立法方式，對此王坤宇也提出相同的看法。對中國大陸而言，未見有反對立法的言論，反而只是批評兩岸人民關係條例對大陸地人民保障不足之處。

(四) 區際法律衝突論

兩岸互動交流的頻繁，需處理兩岸人民間在適用法律上的衝突，兩岸人民關係條例在處理兩岸地區間的法律適用上，曾正一認為對我國而言，是安全、前瞻性及平等的，而中國大陸方面，斐普則認為該條例讓大陸地區人民被視為「二等公民」。黃清雄則認為在國際人權保障及區域安全的精神下，需要有透過協商及平等、互惠的兩岸區際法作為兩岸交流模式。

第二項 研究方法

研究方法，係指研究所蒐集與處理資料的手段及程序，以社會科學的研究方法來看，分為非實驗性的方法(non-experimental method)、準實驗性方法(quasi-experimental method)及實驗性的方法(experimental method)三大類⁷⁶，本論文以非實驗性的方法中常用的文獻分析法，以及比較法為主要的研究方法。

一、文獻分析法

文獻分析，係指蒐集現有的相關資料，從既存的資料中搜尋與研究問題相關的資料，再將上述資料以重組的方式，達到研究問題的解答⁷⁷。文獻資料分析法，是經由文獻資料進行研究的方法，不僅提供前人的調查研究的成果，並增加研究的效度，係為以系統作客觀的界定、分析，確定過去事件的確實性與結論，目的在了解過去、現在籍預測未來的方法⁷⁸。

本論文透過文獻分析方法，經由臺灣或中國大陸的相關參考書籍、期刊、論文以及新聞網路資料等作整理與分析，並蒐集兩岸有關身分認定在行政函釋、司法判例等見解，了解兩岸人民關係條例對兩岸人民的法律關係之影響，以及以戶籍代替國籍作為身分認定及判斷的矛盾與爭點。

二、比較法

比較法，為比較兩種以上事物間的優劣及辨別其異同，即以比較法去發掘事物的共同點或相異點，以及其間的優劣，藉此比較出其彼

⁷⁶ 孟樊，《論文寫作方式與格式》，二版，新北：威仕曼文化，2012年1月，頁105-107。

⁷⁷ 王佳煌、潘中道等譯，W. Lawrence Neuman 原著，《當代社會研究法：質化與量化途徑》，八版，臺北：學富文化，2009年8月，頁516-517。

⁷⁸ 葉至誠、葉立誠，《研究方法與論文寫作》，三版，臺北：商鼎，2011年7月，頁138-145。

此間的異同，讓得到研究的價值⁷⁹。比較研究幫助研究者加強研究的品質，其焦點在於不同單位間的相似與相異性，甚至發展出新的問題和刺激理論的建構⁸⁰。

故本文研究對象涉及兩岸間對於雙方人民身分認定的問題，故以比較法方式，對於兩岸地區在認定人民身分上的區別及定位的不同進行探討與比較，分析兩岸在認定人民身分時，所使用的方法與手段的異同，以及分析整理兩岸在行政函釋、司法見解的認定，以比較兩岸間的在實務上運作的不不同，藉此作成結論。

⁷⁹ 孟樊，2012，頁 109。

⁸⁰ 王佳煌、潘中道等譯，W. Lawrence Neuman 原著，2009，頁 684-685。

第四節 研究架構與章節安排

第一項 研究架構

本研究架構主要探討兩岸對人民的身分認定問題，分別以臺灣地區人民在大陸地區、大陸地區人民在臺灣地區的兩大項目進行研究，針對設籍與否進行兩岸人民身分定位的比較分析，並進行兩岸地區人民在兩岸身分認定的程序上，以及兩岸的實體權利上之分析比較，提出戶籍認定對兩岸地區人民的身分認定之結論，架構圖示如下：

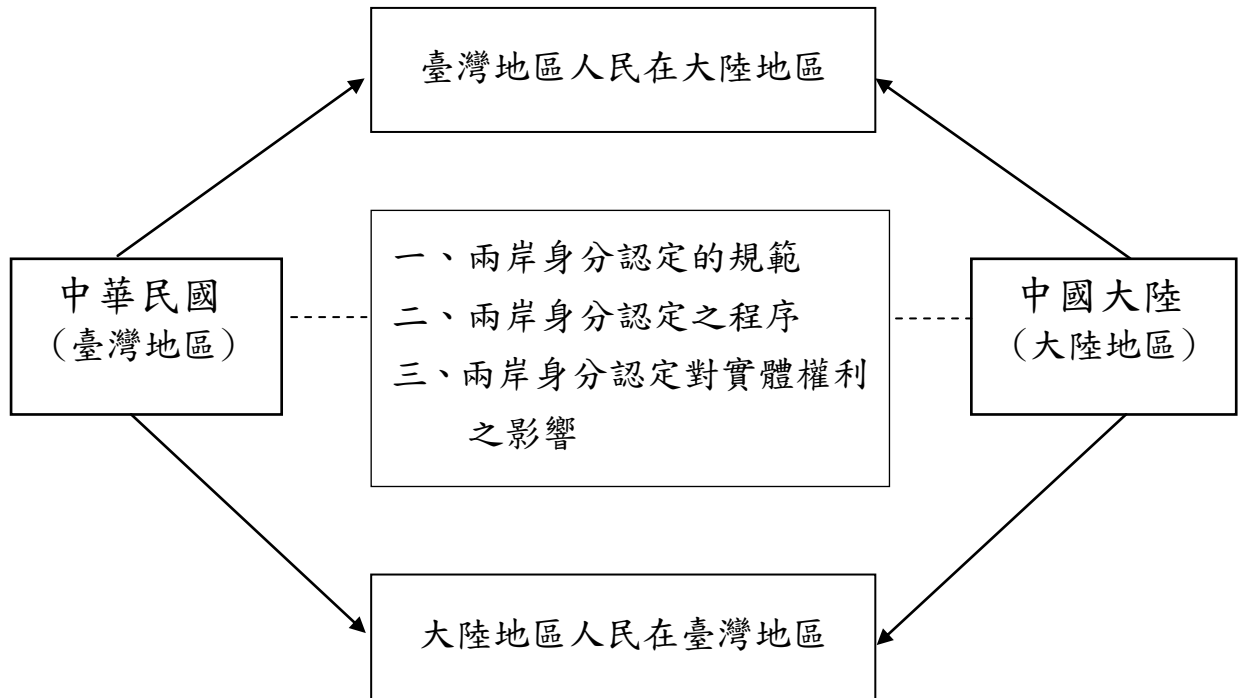


圖 2：研究架構

資料來源：研究者自製

第二項 章節安排

本論文第一章主要針對本研究所欲探討的問題，為在兩岸複雜政治情勢的架構下，以及兩岸交流互動頻繁等議題，討論兩岸地區以戶籍作為類似移民政策認定的作法，是否造成身分認定上的混亂，藉以進行文獻分析，說明本研究主要的論證架構及研究方法。

從相關文獻的蒐集與分析，歸納出兩岸對於大陸地區人民在臺灣地區身分認定的問題，以及臺灣地區人民到大陸地區的身分轉換與認定之問題，以作為本論文研究之參考。

第二章主要以說明在兩岸關係的發展與相關立法，主要說明兩岸的歷史發展與政策，以及兩岸對「九二共識」的看法。

接著說明兩岸人民法律關係準據問題，先敘述我國的法律規定與限制，經由我國憲法增修條文第 11 條規定的特殊安排，產生兩岸人民關係條例，來規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生之法律事件，並藉由兩岸人民關係條例對兩岸人民之影響進行說明，並探討該條例對兩岸人民權益之影響。

再接著說明中國大陸對於兩岸人民身分的法律相關規定與限制，以及兩岸地區對於國籍制度與戶籍制度的規範。

第三章主要為大陸地區人民在臺灣地區的身分問題，先從我國對大陸地區人民的界定與設籍的身分問題作說明，再分析大陸地區對於大陸定區人民至臺灣地區定居的身分問題。

以及比較兩岸對於身分認定上的比較，與兩岸實務上相關行政函釋、司法判例及大法官解釋，進行說明兩岸地區人民身分的探討。

第四章主要為臺灣地區人民在大陸地區的身分問題，先說明我國對於臺灣地區人民在大陸地區所涉及的身分轉換的問題，與中國大陸對臺灣地區人民設籍大陸地區的身分問題，分析兩岸對臺灣地區人民

在大陸地區的身分認定，包括方法與手段。

接著說明兩岸在界定兩岸人民法律關係的實務見解，延伸討論以戶籍作為區分兩岸人民之身分的情況下，中國大陸對臺灣地區人民國籍的認定。再比較兩岸對於臺灣地區人民身分轉換的關係。

第五章將綜合研究心得，透過本論文的分析與探討，針對身分認定對兩岸地區人民之影響以及身分轉換的問題，提出研究結論。

第二章 兩岸關係與相關的立法

現今兩岸地區互動愈趨頻繁，正因為兩岸關係為一種不同於一般國際間的國與國關係，兩岸間各自有其間堅持的立場與看法，而現今在九二共識的架構下，兩岸立場的差異一直在作調整與修正，本文在探討在此複雜政治互動，對於兩岸地區人民身分的認定，不適用一般國籍法，在我國以憲法增修條文第 11 條規定的特殊安排，以及兩岸人民關係條例的制訂等相關規定，研究我國與中國大陸對於臺灣地區的大陸地區人民以及大陸地區的臺灣地區人民的身分認定，以及兩岸地區人民身分認定的程序與實體權益之影響。

在討論兩岸人民身分認定前，首先就兩岸關係與兩岸對於身分認定的準據進行說明，其中兩岸關係的發展更是影響到兩岸對於人民身分認定上的所採取不同的管制手段。以下就兩岸關係的發展、兩岸人民法律關係的準據以及兩岸身分制度進行介紹。

第一節 兩岸關係的發展與政策

兩岸關係的發展，本節主要分別從兩岸關係的歷史及進程演進的發展，在歷史發展下的我國兩岸政策，與中國大陸對我國的政策分別作論述，以便釐清兩岸人民身分認定與歷史發展以及兩岸政策上的不同。

第一項 兩岸關係歷史發展

中華民國於 1912 年建立，而有「兩岸」的劃分，則是從 1949 年的國共內戰造成中華人民共和國建立，中華民國政府播遷來臺，以臺灣、澎湖、金門、馬祖為領土，形成分裂分治的局面，兩岸關係的歷

史發展，有許多不同的分類方式，有依各時期階段式分類的方式，也有依兩岸領導人物時期的分類，以及重要時期的說明，以下就我國與中國大陸的兩岸關係發展作說明。

一、我國的兩岸關係發展

兩岸於 1949 年因國民政府的播遷臺灣，形成兩岸分裂分治的情形下，兩岸互不承認對方的主權地位，兩岸在統治與政策上的較勁，影響兩岸關係的發展，也對兩岸地區人民身分的造成影響。兩岸關係的發展，對於我國而言，學者提出分階段的發展⁸¹、領導人物的分期⁸²，以及兩岸關係近百年來的法律地位分期⁸³，以下就階段分類說明兩岸關係發展如下：

(一)日據(治)時期的臺灣

在 1895 年作為日本殖民地前的臺灣，為屬於中國的一部分，而 1895 年之後臺灣處於日本統治時期，此時期的臺灣將中國大陸視為外國⁸⁴。

(二)軍事對峙時期⁸⁵

1949 年中華民國政府因大陸內戰的失敗，撤退到臺灣，在此時期歷經 1949 年金門古寧頭戰役、1954 年第一次金門炮戰、1955 年大陳戰役及一江山戰役，到 1958 年第二次金門八二三炮戰，為兩岸軍事最嚴重的對峙時期⁸⁶。此時期中華民國在蔣中正以「反攻大陸」的

⁸¹ 邵宗海等著，張五岳、彭思舟主編，《兩岸關係研究》，二版，新北：新文京開發，2012 年 9 月，頁 4-12。

⁸² 周繼祥，〈兩岸關係對臺灣民主化之影響〉，周育仁、謝文煌主編，《臺灣民主化的經驗與意涵》，初版，臺北：五南，2011 年 12 月，頁 117-130。

⁸³ 許宗力著，《憲法與法治國行政》，二版，臺北：元照，2007 年 1 月，頁 270-275。

⁸⁴ 許宗力著，2007，頁 270。

⁸⁵ 邵宗海等著，2012，頁 4。

⁸⁶ 邵宗海等著，2012，頁 4。

基本政策固守臺澎金馬，與中國大陸的共產黨政體持續對抗⁸⁷。而中國大陸在 1954 年發表「解放臺灣聯合宣言」，向全世界宣告臺灣是中國的領土，中國人民一定要解放臺灣，周恩來時任中共外交部部長對中美所簽訂「共同防禦條約」發表聲明，認為該條約是侵略性的戰爭條約⁸⁸。

而周恩來於 1955 年擔任總理在中共第一屆全國人大第二次會議上報告中表示，「中國人民解放臺灣有兩種可能的方式，即戰爭的方式和和平的方式，中國人民願意在可能的條件下，爭取用和平方式解放臺灣。」這項宣示充分的說明中國大陸對臺政策的重大改變，1955 年之後在顧忌美國軍事的介入下，進而從外交上對我國進行壓迫，極力爭取兩岸法統正當性的代表權⁸⁹。中國大陸對我國轉以政治解決臺灣問題為主，軍事打擊為輔；在我國於 1958 年改採「三分軍事，七分政治」，兩岸關係於當時趨於緩和⁹⁰。

(三)法統爭執時期⁹¹

兩岸關係發展在此一時期，為兩岸在外交的較勁與角力時期，與軍事時期稍有重疊的部份，為 1950 年中共正式經由蘇聯在聯合國的提案，要求取代當時擔任常任理事國的中華民國席次開始，而席次之爭歷經約 20 年，中共於 1971 年正式進入聯合國並取得常任理事席次，兩岸外交上的較勁繼續延續到 1978 年的中共與美國的建交，以及中華民國的重要友邦分別斷交的局面⁹²。

於 1981 年的蔣經國時期，在中國大陸發表「告臺灣同胞書」宣布以和平方式促成兩岸統一之下，我國則以「不談判、三通、不怕

⁸⁷ 周繼祥，〈兩岸關係對臺灣民主化之影響〉，周育仁、謝文煌主編，2011，頁 119。

⁸⁸ 邵宗海等著，2012，頁 4。

⁸⁹ 邵宗海等著，2012，頁 4。

⁹⁰ 周繼祥，〈兩岸關係對臺灣民主化之影響〉，周育仁、謝文煌主編，2011，頁 119-122。

⁹¹ 邵宗海等著，2012，頁 5。

⁹² 邵宗海等著，2012，頁 5-6。

使用武力」的立場對應⁹³。此時期在施行中華民國憲法下的法理認定，不承認中華人民共和國的政權⁹⁴。在此時期以前，並無訂定兩岸地區人民關係的法令規範。

1988年李登輝繼任中華民國總統後，期間於1991年進行修憲，以「為因應國家統一前之需要」的文字，作為正式與承認原有領土分裂的事實，將中華民國分為自由地區與大陸地區，將兩岸關係定位在特殊的國與國關係⁹⁵。並在1992年兩岸人民關係條例的產生，成為我國規範兩岸間法律關係的依據。

對於爭奪「中國代表權」方面，1994年宣示不再與中國大陸爭奪「中國代表權」，也不排斥「兩個中國」或「一中一臺」的結果，然而中國大陸卻堅持「一個中國」與「臺灣是中國的一部分」的說法，在國際社會參與上阻斷我國的外交空間，並追求其法統的正當性⁹⁶。

(四)交流緩和時期⁹⁷

此時期與上述法統爭執時期，有部分的重疊。也就是說，在我國面對主權爭議與外交受阻的期間，1987年正式宣布在大陸有三等親的臺灣居民可前往中國大陸後，建立了兩岸的相關交流，從人員往返、經貿交流到進一步的學術、文化、宗教、科技等交流，讓兩岸的互動及接觸相當頻仍，然而因交流所衍生出的問題，可以透過單邊的法律來規範，但有部分涉及到必須由雙方協商與談判的程序訂出的解決方案⁹⁸。

在1992年強調一個中國的共識下，於1993年的「辜汪會談」及1998年的「辜汪會晤」都有相關的協定與具體結論，這些協議也建

⁹³ 周繼祥，〈兩岸關係對臺灣民主化之影響〉，周育仁、謝文煌主編，2011，頁122-123。

⁹⁴ 許宗力著，2007，頁271-272。

⁹⁵ 許宗力著，2007，頁274-275。

⁹⁶ 邵宗海等著，2012，頁5-6。

⁹⁷ 邵宗海等著，2012，頁6。

⁹⁸ 邵宗海等著，2012，頁6-7。

立了兩岸間的協商機制與制度，並有淡化敵意的功能，雖然中間因 1994 年的千島湖事件、1995 年李登輝的康乃爾之行，以及 1996 年總統直選的導彈事件導致兩岸關係的惡化，但總體來說，1987 年至 1998 年間的交流，在兩岸關係發展的過程中，為雙方皆在努力營造和平穩定的交流階段⁹⁹。

在此時期中，有代表兩岸關係的重要意義，即為在 1992 年強調一個中國的「九二共識」，主要為兩岸對於兩岸文書查驗困難問題進行會談，而在解決此一問題前，中國大陸方面要求先解決一個中國表述，而達成以口頭方式表述「一個中國」原則的共識，此一共識在此時期雖未正式命名為「九二共識」，但在此基礎下，對於進行兩岸間的相關協商會談影響甚大。

(五) 意識對抗時期¹⁰⁰

接續上述交流緩和時期，兩岸關係經歷了四個階段的變化，分別為 1991-1995 年追求兩岸政治實體的對等地位，造成兩岸關係的對抗與緊張；1995-1998 年總統直選及李登輝訪美事件，讓兩岸關係出現衝突與倒退；1998 年兩岸藉由「辜汪會晤」重啟了兩岸的接觸、對話與協商；以及 1999 年李登輝所提出的「特殊兩國論」造成兩岸關係的急速冷凍¹⁰¹。

「特殊兩國論」讓兩岸關係的再度對峙時期，造成兩岸關係的再度緊張，縱使李登輝事後堅稱兩國論只是形容兩岸間的定位，以特殊的國與國關係做為形容兩岸間罕見的現象，並加上強調臺北會繼續走向國家統一的目標，造成中國大陸方面，對此論述以「臺獨」的認定，讓兩岸關係開始變壞¹⁰²。

⁹⁹ 邵宗海等著，2012，頁 7-9。

¹⁰⁰ 邵宗海等著，2012，頁 9。

¹⁰¹ 周繼祥，〈兩岸關係對臺灣民主化之影響〉，周育仁、謝文煌主編，2011，頁 125。

¹⁰² 邵宗海等著，2012，頁 9。

2000年總統大選陳水扁當選總統，造成政黨輪替國民黨下臺，民進黨成為執政黨，陳水扁於就職演說中，發表「四不一沒有」的承諾，但在其「臺獨」的理念及「臺灣要走自己的路」的信念，於2002年提出了「一邊一國」的宣示，儘管事後解釋與兩國論無關，也讓中國大陸對此做出激烈的反應，於官方聲明稿中直接點名陳水扁，再度定位為「臺獨」，加上2003年陳水扁提出「臺灣加入WHO（世界衛生組織）公投是在一邊一國的架構下，絕不是其他人所謂是在一個中國屋頂架構下公投」，也被認定為「漸進式臺獨」¹⁰³。

(六)互惠協商時期¹⁰⁴

在2008年國民黨再度執政，馬英九總統的大陸政策的重點為反對臺獨與堅持九二共識，讓兩岸建立起互信的基礎，締造了7次「江陳會」及16項協議簽署¹⁰⁵。此時期主要為本研究探討兩岸地區人民身分認定問題的主要時期。

二、中國大陸的兩岸關係發展

自1949年中國大陸成立中華人民共和國政府，始終堅持臺灣為中國神聖不可分割的領土，並認為臺灣問題是屬於中國內政問題，1950年代至1970年代，中國大陸以解放臺灣為原則，運用政治與軍事兩項策略，1971年中國大陸取代中華民國在聯合國席次，並於1979年發表《告臺灣同胞書》，提出和平統一的方針，以下就1980年代開始，分為臺灣政治轉型前、臺灣政治轉型啟動時期、臺灣政治轉型嬗變時期，以及臺灣政黨再次政黨輪替後等4個時期¹⁰⁶，說明中國大陸對臺政策：

¹⁰³ 邵宗海等著，2012，頁9-10。

¹⁰⁴ 邵宗海等著，2012，頁10。

¹⁰⁵ 邵宗海等著，2012，頁10-12。

¹⁰⁶ 林岡著，《臺灣政治轉型與兩岸關係的演變》，一版，北京：九州，2010年8月，頁214-245。

(一)1980 年代的臺灣政治轉型前¹⁰⁷：

全國人大常務委員會委員長葉劍英於 1981 年提出「葉九條」，主張國共兩黨平等談判，實行統一的九條方針；1983 年鄧小平提出「鄧六條」，為解決臺灣問題的六點看法¹⁰⁸。此一時期對臺政策，為以一國兩制模式，作為統一中國的方案；以擱置意識形態之爭，來推動國共和談；並積極推動兩岸通商、通郵、通航和其他交流；在國際上抵制臺灣的獨立主權問題¹⁰⁹。

(二)1990 年代的臺灣政治轉型啟動時期¹¹⁰：

1990 年代後期，中國大陸在堅持一國兩制、兩黨談判、以三通促成合談，以及以武力反臺獨的政策下，對臺策略進行調整，1995 年中共中央總書記江澤民提出「江八點」，中國大陸為突破兩岸政治僵局，加強兩岸經濟和文化的交流，而發表「江八點」，其相較於「葉九條」、「鄧六條」所強調兩岸統一後的安排，「江八點」的主張較為務實¹¹¹。

然期間對於 1995 年李登輝的美國之行，致使中國大陸政府提出強烈的措施，對美國施壓，並對臺灣進行多次導彈演習，展示武力反獨的政治意識，而在 2000 年 2 月中國大陸發表關於《一個中國原則與臺灣問題》的白皮書，申明如果臺灣宣布獨立，則以軍事手段解決臺灣問題¹¹²。

(三)2000 年的臺灣政治轉型嬗變時期¹¹³：

2000 年臺灣的政黨輪替，陳水扁於就職演說提出「四不一沒有」，拒絕接受一個中國原則，並否認九二共識，惟中國大陸政府採取「聽

¹⁰⁷ 林岡著，2010，頁 215。

¹⁰⁸ 林岡著，2010，頁 215。

¹⁰⁹ 林岡著，2010，頁 215-217。

¹¹⁰ 林岡著，2010，頁 219。

¹¹¹ 林岡著，2010，頁 219-221。

¹¹² 林岡著，2010，頁 222-228。

¹¹³ 林岡著，2010，頁 229。

其言、觀其行」的策略，2000年8月中國國務院總理錢其琛對一個中國原則作新的闡述；之後中國大陸以進行「先經濟、後政治」、「建立反分裂統一戰線」、「充分利用外交資源」與「確立反對獨立、維持和平穩定的目標」作為對臺政策¹¹⁴。

此一時期，中國大陸於2005年3月通過《反分裂國家法》，以法律的形式，確立以非和平手段制止臺灣分裂的政策，以及胡錦濤對兩岸關係提出了「胡四點」，表示中國決不動搖堅持一個中國原則，不放棄爭取和平統一，不改變寄希望於臺灣人民的方針，以及反對臺獨分裂活動的不妥協¹¹⁵。

(四)2008年臺灣政黨再次政黨輪替後¹¹⁶：

此時期臺灣的中國國民黨再度執政，回復「九二共識」的立場。中國大陸的國家主席胡錦濤也在2008年提出「胡六點」，作為中國政府30年來對臺工作的總結，以及未來發展的方向，其內容為¹¹⁷：

「為恪守一個中國，增進政治互信；結束敵對狀態，達成和平協議；推進經濟合作，促進共同發展；弘揚中華文化，加強精神紐帶；加強人員往來，擴大各界交流；維護國家主權，協商涉外事務。」

綜上所述，中國大陸對臺的政策，主要以連續性與穩定性為基礎再進行¹¹⁸，對於臺灣問題始終堅持「一個中國原則」的架構下，處理與回應兩岸關係。

¹¹⁴ 林岡著，2010，頁229-236。

¹¹⁵ 林岡著，2010，頁238。

¹¹⁶ 林岡著，2010，頁239。

¹¹⁷ 林岡著，2010，頁239-240。

¹¹⁸ 許世銓著，《十年觀察：激盪中的臺灣問題》，一版，北京：九州，2007年5月，頁81。

第二項 兩岸對九二共識的看法

兩岸對於當年在 1992 年所達成的共識，分別於不同時期對「九二共識」作成定義，或於不同時期確認或承認「九二共識」的史實，以下就我國及中國大陸分別說明之。

一、我國的九二共識

我國對於「九二共識」一詞，主要是由 2000 年當時擔任陸委會主委蘇起，對於兩岸在 1992 年一個中國原則，以各自表述的方式所達成的共識的史實作為名稱。其中關於九二共識的源起、名稱以及正反意見的論述，作以下的說明。

(一)九二共識的源起

我國自 1987 年起開放兩岸探親以來，讓兩岸地區人民的往來越近密切，進而產生很多涉及兩岸人民權益相關之問題，包括婚姻、遺產繼承、收養、構建房屋、投資經商貿易、就業就學等民商事問題¹¹⁹。

其中，兩岸關係發展的過程，最具代表重要意義的為「九二共識」，其源自於 1992 年 10 月財團法人海峽交流基金會（以下稱海基會）與海峽兩岸關係協會（以下稱海協會）的香港會談，因兩岸交流頻仍，惟兩岸交流的事務所需文書，產生查驗上的困難，針對此種問題，促成海基會與海協會代表兩岸政府的立場，對於兩岸文書查驗問題作交換意見¹²⁰，進而產生兩岸對於一個中國原則的相互較勁的過程，透過這個對話的過程，讓兩岸關係邁出步伐。

(二)一個中國的表述

然海協會認為必須先解決「一個中國」的表述，才能進入兩岸的

¹¹⁹ 鄭雲鵬編著，《辦理兩岸公、認證與文書驗證實用手冊》，初版，臺北：陸委會，2012 年 4 月，頁 3。

¹²⁰ 包宗和，〈「九二共識」與兩岸政治互信的建構〉，林中森、丁樹範主編，《「九二共識」20 週年學術研討會會議實錄》，初版，臺北：海基會，2012 年 12 月，頁 22。

事務性商談，其提出五種表述方式，而陸委會則對此提出五項方案回應，爾後隨即修正成三案，並進一步以「在彼此可接受的範圍內，各自以口頭方式說明立場」作為建議。隨後，海協會對於海基會以口頭方式表述「一個中國」原則，表達將予以尊重並接受。在此情形下，大陸地區方面重在「一個中國」，而臺灣地區則重在「各自表述」，當時的九二共識，雖以函電往返與各自口頭表述，非共同簽署的單一文件，不代表沒有共識，也有其一定的拘束力，並在兩岸關係中發揮功效¹²¹，如近期於 2015 年 5 月 4 日的「朱習會」，依舊以九二共識為基礎作兩岸的對談的基礎。

(三)「九二共識」的名稱

「九二共識」的名稱，最早開始於 2000 年 4 月 27 日的政黨輪替前，當時擔任陸委會主委蘇起，在考量預計執政的民進黨可能無法接受「一個中國」說法，故以「九二共識」的名稱，作為描述當年 1992 年兩岸對於一個中國原則，以各自表述的方式所達成的共識。然民進黨 2000 年於執政後，否認「九二共識」，造成兩岸陷入危疑不安的時期¹²²。

(四)九二共識的論述

1. 否定說

持反對意見的學者，質疑「九二共識」，等於大陸認為的一個中國，也有認為 1992 年當時並無雙方簽署的文件，其共識並非正式協議，而否認「九二共識」的存在¹²³。

2. 肯定說

「九二共識」，為當年在一個中國的原則下，雙方各自表述

¹²¹ 包宗和，〈「九二共識」與兩岸政治互信的建構〉，林中森、丁樹範主編，2012，頁 22-24。

¹²² 包宗和，〈「九二共識」與兩岸政治互信的建構〉，林中森、丁樹範主編，2012，頁 26。

¹²³ 高孔廉，〈「九二共識」的史實及展望〉，林中森、丁樹範主編，《「九二共識」20 週年學術研討會會議實錄》，臺北：海基會，2012 年 12 月，頁 151。

的共識，除以口頭表述外，亦有雙方往來信函及新聞稿等文書資料。有學者肯定九二共識的史實是存在的，亦具有擱置兩岸爭議的重要存在¹²⁴。

也有學者認為，「九二共識」這段史實經過，以「一個中國，各自表述」的方式，確實為解決當時政治爭議所面臨的敏感立場，其後也進行預備性的磋商與多次的兩岸會談，但對於是否損及中華民國及人民的權益與尊嚴，值得當政者深思¹²⁵。

(五)臺灣的主權問題

我國外交部於2009年5月12日針對中國大陸於日本交流協會表示「臺灣是中華人民共和國領土不可分割之一部份」一事，發表聲明如下¹²⁶：

「…根據開羅宣言、波茨坦聲明、日本降伏文書、舊金山和約及1952年簽署的中日和約等國際文書，日本於二次大戰結束後將臺灣、澎湖等領土交還予中華民國，此為不容否認的事實。中華民國政府自1945年12月25日臺灣光復後即有效統治臺澎金馬迄今，期間中國大陸之治權亦從未及於臺澎金馬領域內。…」

我國外交部再次強調中華民國的主權問題，以及領土範圍，除了大陸地區為中華民國政府統治權未及之領土，也說明臺澎金馬非中華人民共和國統治權所及之領域。

¹²⁴ 高孔廉，〈「九二共識」的史實及展望〉，林中森、丁樹範主編，2012，頁151。

¹²⁵ 鄭安國，〈「一個中國，各自表述」的歷史真相〉，陳錫蕃、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》，六版，臺北：國家政策基金會，2011年10月，頁27。

¹²⁶ 參我國外交部網站，網址：

http://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&sms=5ED24855AD8E6C58&s=465FBE0FC2607BD2 (瀏覽日期：2015/6/10)。

二、中國大陸的九二共識

中國大陸政府一開始並不認為，兩岸曾經在 1992 年達成「一個中國、各自表述」的共識，但卻同意「各自表述」是表達一個中國共識內容的方式。而在 1992 年的當時，同意臺灣方面用自己方式表達一個中國的原則，主要是要確認臺灣政府對於一個中國的概念的不同認知¹²⁷。

(一)一個中國的立場

一個中國原則是中國大陸政府對臺政策的基石，也是突破兩岸政治僵局的基礎，而兩岸堅持一個中國的立場，爭奪代表中國的問題上，中國大陸將此是視為中國內戰的延續¹²⁸。

在兩岸於 1992 年進行事務性的商談，最先應明確的就是，兩岸間事務性問題是一個中國的問題，涉及到一個中國原則的問題，1992 年 3 月 22 日的北京商談，為中國大陸認為兩岸授權民間機構海基會、海協會成立後首次的正式會談¹²⁹。在往後的協商及互動過程中雖還有經過幾番波瀾，也造就兩岸人民交流互動的活絡。

中國大陸所堅持的「一中原則」，目的在維護國家主權和領土的完整，也考慮到「一中」問題，讓雙方意見的分歧且一時難以解決，於北京商談後，海協會表示，只要表明一個中國原則，可以不討論其政治的含義。但兩岸雙方依舊對於一個中國各自堅持立場，經過 1992 年 10 月 28 日的香港會談後，雙方主要排除事務性協商的主要障礙，雙方以口頭聲明的方式確認兩岸的一個中國的原則，同時在事務性商談中不涉及一個中國涵義上的分歧，為九二共識的面目¹³⁰。

¹²⁷ 林岡著，2010，頁 231。

¹²⁸ 許世銓著，2007，頁 25。

¹²⁹ 許世銓著，2007，頁 25-29。

¹³⁰ 許世銓著，2007，頁 29-34。

(二) 「一中」舊三段論

中國大陸對於九二共識的立場，主要依據「一個中國」原則，並在 2000 年 8 月提出所謂的「一中」舊三段論，為「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國的唯一合法政府」，即中國等於中華人民共和國，臺灣屬於中國，故臺灣屬於中華人民共和國，這樣的看法，讓雙方處於零和狀態，而臺灣地區方面，當然無法接受此「一中」的說法¹³¹。

(三) 「一中」新三段論

中國大陸又於 2002 年 3 月正式提出「一中」新三段論，主要表明「世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權與領土完整不容分割」，此種的說法，與「一中」舊三段論比較，不再強調中華人民共和國代表中國的唯一合法政府，即中國不等於中華人民共和國，而是包含了在大陸的中華人民共和國與在臺灣的中華民國，學者包宗和認為是一種非零和的正向關係¹³²。

對中國大陸來說，「一中」新三段論，即為「新三句」，在表明中國是兩岸同胞的中國，是共同的家園，在一個中國的立場上，兩岸同胞並無主從的區別，而對中國大陸而言，其認為沒有「矮化」臺灣的問題¹³³。

(四) 「一中」的舊三段論與新三段論比較（見下頁表 1）

在兩岸的主權討論上，一中舊三段論是從法理主權來看，屬於完全重疊，沒有分割；而一中新三段論則是從事實主權觀之，雙方均無法代表中國並存下，才是完整沒有分割。到了 2008 年馬英九總統時期，則以「互不承認主權，互不否認治權」觀點，認為九二共識意味

¹³¹ 包宗和，〈「九二共識」與兩岸政治互信的建構〉，林中森、丁樹範主編，2012，頁 27。

¹³² 包宗和，〈「九二共識」與兩岸政治互信的建構〉，林中森、丁樹範主編，2012，頁 27。

¹³³ 許世銓著，2007，頁 81。

著雙方雖然講的是法理主權，做的卻是事實主權，也就是說，講的是一中舊三段論，做的卻是一中新三段論，而九二共識在 2008 年一中各表較明確的表態下，趨於穩固¹³⁴。從一中就三段論與一中新三段論來看，皆以「一個中國原則」的立場下，對兩岸的主權作不同的詮釋，以及作為處理兩岸關係的演進過程。

表 1：「一中」新舊三段論之比較

	一中舊三段論	一中新三段論
文字敘述	1. 世界上只有一個中國 2. 臺灣是中國的一部分 3. 中華人民共和國是中國的唯一合法政府	1. 世界上只有一個中國 2. 大陸和臺灣同屬一個中國 3. 中國的主權與領土完整不容分割
推論	中國等於中華人民共和國，臺灣屬於中國，故臺灣屬於中華人民共和國。	中國不等於中華人民共和國，而是包含了在大陸的中華人民共和國與在臺灣的中華民國
關係	零和關係	非零和關係
主權	法理主權	事實主權
作法	形式說法	實際作法

資料來源：作者整理自包宗和，〈「九二共識」與兩岸政治互信的建構〉，林中森、丁樹範主編，初版，2012 年 12 月，頁 27-28。

¹³⁴ 包宗和，〈「九二共識」與兩岸政治互信的建構〉，林中森、丁樹範主編，2012，頁 27-28。

(五)九二共識列入中國大陸的官方報告

在中國大陸方面，「九二共識」一詞，首次正式列入中國大陸的重要文件，為中國大陸的國務院總理溫家寶在 2012 年舉行的第 11 屆全國人大五次會議上的《政府工作報告》，將九二共識列入報告文字，代表著中國大陸官方已正式確認「九二共識」是當前兩岸關係的基礎，雖兩岸政府對此個字有不同的詮釋，也代表著「一中架構」的模糊共識基礎的確立¹³⁵。在此共識下，讓兩岸增加對談的空間，進而讓因兩岸政治敏感所衍生的相關事務問題獲得解決。

第二節 兩岸人民法律關係的準據

兩岸在 1993 年 4 月 29 日的「第一次辜汪會談」中，所簽署的四項協議中之《兩岸公證書使用查證協議》，解決兩岸間相關文書取得不易、真偽不明及居心不良人士偽造相關文書等問題¹³⁶。

兩岸人民關係條例第 7 條：「在大陸地區製作之文書，經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體驗證者，推定為真正。」意味著當事人提出大陸地區製作之文書，在未辨明其真偽的情況下，臺灣地區主管機關可要求先於大陸地區涉臺公證處辦理公證，並經海基會認證後，再據以辦理相關事宜¹³⁷。

然而在大陸地區的現行法令上，兩岸之間雖簽署《兩岸公證書使用查證協議》，未規定在臺灣地區作成的公（認）證書必須經過驗證才能在大陸地區使用，亦即，臺灣地區作成的公（認）證書依大陸地區各省、自治區、直轄市的民政部門、公安部門等單位規定上的不同，

¹³⁵ 邵宗海等著，2012，頁 83。

¹³⁶ 鄭雲鵬編著，2012，頁 3。

¹³⁷ 鄭雲鵬編著，2012，頁 68。

不一定要經過驗證手續¹³⁸。

本節在說明兩岸對於人民間所衍生法律關係的準據，從我國及中國大陸的兩岸制度，說明兩岸地區人民所訂定的法律依據及立法限制。

第一項 我國的法律規定與限制

我國對於兩岸人民關係的準據，主要以憲法增修條文，以及兩岸人民關係條例為主要的規定，以下針對規範兩岸人民間的法律關係，其中涉及有關兩岸地區人民身分界定的問題，分別就憲法增修條文與兩岸人民關係條例的規定作說明。

一、憲法增修條文

憲法增修條文的前言開宗明義所示，為因應國家統一前之需要，依照憲法第 27 條第 1 項第 3 款及第 174 條第 1 款之規定，增修憲法條文。

而其中憲法增修條文第 11 條規定，「自由地區與大陸地區間人民權利義務及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」將兩岸分為自由地區與大陸地區，並依憲法增修條文第 11 條，訂定兩岸人民關係條例。

二、兩岸人民關係條例

兩岸地區自 1987 年開放探親與交流後，人民間的互動開始出現相關的法律事件，如婚姻、繼承等問題，我國認為為因應國家統一前之需要，在確保臺灣地區安全與社會安定，及維護兩岸人民的權益，訂定規範兩岸人民往來之特別法，以作為處理兩岸人民往來所

¹³⁸ 鄭雲鵬編著，2012，頁 72。

衍生的法律事件。

故我國於 1992 年 7 月 31 日制訂公布兩岸人民關係條例，以作為處理兩岸事務的依據，歷經多次修定後，現行的規定分為「總則」、「行政」、「民事」、「刑事」、「罰則」及「附則」共六章。全文共有 96 條，至 2015 年 6 月共有 15 次修正，其有關涉及兩岸人民身分的內容說明如下：

（一）兩岸地區的定義

兩岸人民關係條例第 2 條規定，有關兩岸地區的定義，包括臺灣地區與大陸地區，其中臺灣地區，係指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區；大陸地區，係指臺灣地區以外之中華民國領土。

就法理而言，臺灣地區與大陸地區同屬中華民國領土一部分，自應適用兩岸人民關係條例，然是事實上，該條例僅規範及適用臺灣地區¹³⁹，以及規範大陸地區人民在臺灣地區的適用，與規範臺灣地區人民在大陸地區的身分問題。

（二）兩岸地區人民的定義與限制

依據兩岸人民關係條例第 2 條規定，兩岸地區人民的區別，主要以設籍地作為劃分，分為在臺灣地區設有戶籍的臺灣地區人民，與在大陸地區設有戶籍的大陸地區人民。

而對於身分限制的規定於兩岸人民關係條例第 9 條之 1，為臺灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照。本條文於 2003 年修正中的新增條文，其立法理由，為避免產生臺灣地區人民在大陸地區設籍或領用大陸地區護照形成雙重身份，造成權利義務重

¹³⁹ 張亞中、李英明著，《中國大陸與兩岸關係概論》，初版，臺北：生智，2000 年 4 月，頁 265。

疊或衝突情事，採取單一戶籍原則¹⁴⁰。

若臺灣地區人民在大陸地區設籍或領用大陸地區護照，除特殊考量外，喪失臺灣地區人民身分及其在臺灣地區因戶籍所衍生相關權利，但其因臺灣地區人民身分所負之責任及義務，不因而喪失或免除，立法目的在避免臺灣地區人民藉取得大陸地區人民身分，作為規避其在臺義務及責任（例如兵役、納稅、法律義務、司法制裁等）之原因¹⁴¹。

（三）處理兩岸事務的團體¹⁴²

行政院大陸委員會統籌處理有關大陸事務，為兩岸人民關係條例中所稱的主管機關。行政院得設立或指定民間團體，來處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務，並經上述機構或委託之民間團體驗證大陸地區製作之文書，亦可受司法機關委託送達文書或為必要之調查，但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。

（四）法律衝突理論的採用¹⁴³

在維護不同制度下的兩岸地區人民權益，對於涉及兩岸人民所衍生的法律事件，有規定其適用準據的必要性，本於「一國兩地區」原則及區域法律衝突的理論，來解決實際問題。而大陸地區人民在中國大陸法制下所成立的法律關係與權利義務，基於事實的需要，我國則採有條件的承認。

¹⁴⁰ 參立法院法律系統，兩岸人民關係條例法條沿革，網址：
[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@53:1804289383:f:NO%3DE01825*%20OR%20NO%3DB01825\\$\\$10\\$\\$SNO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@53:1804289383:f:NO%3DE01825*%20OR%20NO%3DB01825$$10$$SNO-PD) (瀏覽日期：2015/6/7)。

¹⁴¹ 參立法院法律系統，兩岸人民關係條例法條沿革，網址：
[http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@53:1804289383:f:NO%3DE01825*%20OR%20NO%3DB01825\\$\\$10\\$\\$SNO-PD](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@53:1804289383:f:NO%3DE01825*%20OR%20NO%3DB01825$$10$$SNO-PD) (瀏覽日期：2015/6/7)。

¹⁴² 張亞中、李英明著，2000，頁 266。

¹⁴³ 張亞中、李英明著，2000，頁 266。

第二項 中國大陸的法律規定與限制

在 2008 年底，中國大陸總書記胡錦濤重申新三段論，即世界上只有一個中國，大陸與臺灣同屬於一個中國，中國的主權和領土的完整不容分割，新三段論增加了新的註解，即站在一個中國的立場上，中國大陸對於兩岸同胞沒有主次和從屬的區別，也不存在矮化臺灣的問題¹⁴⁴。即便如此申明，臺灣對於中國大陸而言，同屬於一個中國。

而在針對臺灣地區居民的身分上，中國大陸官方表明，不要求臺灣地區居民放棄臺灣身分證¹⁴⁵，由此可以看出，中國大陸對於臺灣地區所設定的身分認定限制，並不視為認定身分的必要條件，可從中國大陸的《中國公民往來臺灣地區管理辦法》¹⁴⁶規定中發現，除了對於兩岸人民的往來兩岸的規範外，在該辦法的第 2 條就對於兩岸人民的身分作了界定，一為居住大陸的中國公民往來臺灣地區，居住臺灣地區的中國公民往來大陸，亦即居住臺灣地區的人民為中國公民，又稱臺灣居民。

在中國大陸對於臺灣居民來往大陸通行證、簽注受理審批簽發工作規範是依中國公民往來臺灣地區管理辦法所訂定的，該規範第 1 條的臺灣居民，指前述的居住臺灣地區的中國公民，臺灣居民來往大陸需依「臺灣居民來往大陸通行證」(即臺胞證)，由此觀之，臺灣地區人民對於中國大陸的身分認定，為中國公民，故進入大陸地區無須使用我國護照入境。

¹⁴⁴ 許世銓著，2007，頁 81。

¹⁴⁵ 曾嬾芬、吳介民，2010，頁 111。

¹⁴⁶ 中國公民往來臺灣地區管理辦法，參中國國臺辦網站，http://www.gwytb.gov.cn/jl/zcfg_43776/l_43886/201401/t20140107_5488383.htm (瀏覽日期：2015/5/13)。

第三節 兩岸的身分制度

兩岸人民的身分問題，從憲法層次來看，憲法第 4 條所言，中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。而大法官釋字第 328 號解釋，對於領土之範圍，不採列舉方式而為概括規定，所稱「固有之疆域」，為重大之政治問題，司法機關應不予解釋。

依「一個中國，各自表述」的立場，雙方對於一個中國的領土範圍，一致性的認為包括臺灣與中國大陸，而我國所堅持一個中國原則，則為臺灣與中國大陸屬於中華民國。兩岸人民關係條例亦將大陸地區，視為中華民國領土的一部分¹⁴⁷。

第一項 國籍制度

在討論兩岸地區人民的身分問題，會涉及到具政治爭議性的國籍問題的討論，而對於兩岸地區人民的國籍認定，涉及兩岸主權問題尚未解決的情形下，故非本論文討論的重點所在，而以簡單說明兩岸國籍法的相關規定，以及兩岸對於護照的效力問題。

一、兩岸人民的國籍問題

兩岸各自有其國籍法的規範，在各自不同取得國籍的條件下，自不能將中國人與臺灣地區人民或大陸地區人民劃上等號，我國承認雙重國籍，而中國大陸拒絕承認雙重國籍，產生立法上的差異¹⁴⁸。

(一)我國國籍法

根據我國國籍法規定，允許雙重國籍的部份，可從國籍法第 20

¹⁴⁷ 柯兩瑞著，《臺灣人出國及移民法有關驅逐出國機制之現況、問題與未來可可行之發展方向》，初版增訂，桃園：中央警察大學，2012 年 7 月，頁 262-263。

¹⁴⁸ 王泰銓，《當前兩岸法律問題分析》，初版，臺北：五南，1997 年 6 月，頁 28。

條所規定中明顯看出，該條規定我國國民在取得外國國籍時，不得擔任我國公職的限制。反之，對於歸化取得我國國籍之外籍人士，須放棄其原有國籍。

(二)中國大陸國籍法

中國大陸的《中華人民共和國國籍法》第3條規定，中華人民共和國不承認中國公民具有雙重國籍。

二、兩岸人民的護照效力

(一)我國護照

護照分為外交護照、公務護照及普通護照(護照條例第5條)，依護照條例施行細則第2條所稱之護照，指中華民國國民在國外旅行所使用之國籍身分證明文件。而我國的護照條例第9條規定，普通護照之適用對象為具有中華民國國籍者。但具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分或持有大陸地區所發護照者，非經主管機關許可，不適用之。

上述許可，根據護照條例施行細則第17條，具有大陸地區人民、香港居民、澳門居民身分，經許可在臺灣地區居留且符合：1. 經中央相關主管機關核准，代表我國參加國際比賽或活動。2. 有特殊理由，須持用我國護照。得檢具中央相關主管機關核准函或申請書及相關證明文件，經主管機關依本條例第9條但書規定許可後，持用普通護照。

我國護照對於中國大陸的效力方面，若持有我國護照，要從第三國要進入中國大陸時，則須至中國駐外史館辦理中華人民共和國旅行證¹⁴⁹。其旅行證的性質，則為中國大陸護照的替代證件，發給不必持

¹⁴⁹ 參中國領事服務網網站，常見問答，網址：
http://cs.mfa.gov.cn/zggmzhw/hzlxz/cjwd_660541/t1175096.shtml (瀏覽日期：2015/7/13)。

用中國大陸護照的中國公民¹⁵⁰。

由此可知，對於中國大陸而言，其並不承認我國護照的效力，亦不允許臺灣地區人民以我國護照進入大陸地區，故以旅行證方式作為替代，亦將海外擁有臺灣護照的臺灣地區人民視為中國公民。

(二) 中國大陸護照

根據《中華人民共和國護照法》第 2 條，中華人民共和國護照，是中華人民共和國公民出入國境和在國外證明國籍和身分的證件。該法第 3 條，護照分為普通護照、外交護照和公務護照。

對於大陸地區人民持有中華人民共和國護照之效力，從行政院大陸委員會於 1997 年 10 月 13 日以陸法字第 8612906 函，表示我國並未承認中華人民共和國護照在「國籍」的效力，至於該護照是否作為大陸地區人民身分證明文件，則請外交部或駐外館處本於權責審酌認定¹⁵¹。

我國外交部於 1997 年 11 月 5 日以外領三字第 8603028730 號函表示，護照係國籍之證明及一國主權之表現，陸委會上述函復表示我國並未承認中華人民共和國護照在國籍上的效力，惟其仍非不得作為大陸地區人民身分證明文件，而在實務運作上，中華人民共和國護照非「兩岸公證書使用查證協議」查證客體，主要因為中國大陸不會對其護照進行驗證，故本案經外交部通盤考量後，駐外館處於查驗中華人民共和國護照無訛後，視為大陸地區人民之身分證明文件¹⁵²。

¹⁵⁰ 參中國領事服務網網站，領務常識，網址：<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lscs/>（瀏覽日期：2015/7/13）。

¹⁵¹ 參中華民國行政院大陸委員會網站，臺灣地區與大陸地區人民關係條例相關解釋(89 年版)，<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=6430&CtUnit=4510&BaseDSD=53&mp=1>（瀏覽日期：2015/5/18）。

¹⁵² 參中華民國行政院大陸委員會網站，臺灣地區與大陸地區人民關係條例相關解釋(89 年版)，<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=6430&CtUnit=4510&BaseDSD=53&mp=1>（瀏覽日期：2015/5/18）。

第二項 戶籍制度

兩岸地區的戶籍制度，皆以「戶」為單位，我國方面，以戶籍登記與實際居住一致的一元制；而中國大陸方面，則分為城市人口與農業人口，採行城鄉二元制。在遷徙自由部分，我國受憲法賦予的自由權利，人民居住及遷徙之自由，而在中國大陸的戶籍制度，則造成遷徙的限制，與城鄉社會福利不公平的現象。

一、我國戶籍制度

1931年12月中華民國南京政府(國民政府)制訂公布戶籍法，全文132條，1945年臺灣被國民政府接收，1946年中華民國戶籍法正式在臺灣地區實施，而因國民政府遷臺，於1949年實施「臺灣省各縣市戶口總檢查」及於同年10月辦理初次設籍登記，並進行換發國民身分證¹⁵³。

而現行戶籍法全文83條，共經過14次修正，而我國的身分證制度規定於戶籍法中，並無另定專法規範，我國的戶籍制度為以戶為輔(國民身分證與戶口名簿並行)、事後登記、身分統一(無省籍與職業登記)與戶政管理¹⁵⁴。

戶籍法規定分別為，第1章總則、第2章登記之類別、第3章登記之變更、更正、撤銷及廢止、第4章登記之申請、第5章國民身分證及戶口名簿、第6章戶籍資料之申請及提供、第7章戶口調查及統計、第8章罰則及第9章附則。

戶籍登記包括身分登記、初設戶籍登記、遷出登記、分(合)戶登記、出生地登記及依其他法律所為登記。

而大陸地區人民至臺灣地區設籍，則是依我國戶籍法第15條規

¹⁵³ 林宗弘、吳介民，2011，頁107。

¹⁵⁴ 林宗弘、吳介民，2011，頁110。

定，經核准定居後辦理的初設戶籍登記。

我國處理兩岸地區人民身分上的轉換，不以國籍法的歸化程序處理，而依兩岸人民關係條例之規定，經有許可定居後，憑以辦理初設戶籍之登記，故以戶籍登記作為處理兩岸地區人民的身分問題的主要手段。

二、中國大陸戶籍制度

中國大陸的戶籍制度的演變，分為以下的 3 個階段¹⁵⁵：

(一)第 1 階段

為 1958 年以前的自由遷徙期，從 1951 年中國大陸公安部所頒布的《城市戶口管理暫行條例》，為中國大陸最早的戶籍法規，其後，在 1954 年中國大陸憲法的頒布，對於公民的自由遷徙和流動權，使農村人口大量的流入城市¹⁵⁶。

(二)第 2 階段

1958 年至 1978 年的嚴格控制期，從 1958 年《戶口登記條例》，確立一套嚴格的戶口管理制度，分為農業人口和非農業人口兩種，農業人口要遷移到城鎮地區須經由申請與許可。1975 年所修定的中國大陸憲法，也取消遷徙自由的規定¹⁵⁷。

(三)第 3 階段

為 1978 年以後的半開放時期，開始逐漸開放流動人口的管理機制，中國大陸的二元戶籍制度，造成身分不平等、城鄉貧富差距大、阻礙經濟發展、人謀不臧與官民衝突等，開始進行戶籍改革的討論，並在 2013 年將戶籍制度列為當年四項重點工作之一¹⁵⁸。

¹⁵⁵ 郭瑞華主編，《中國大陸綜覽-102 年版》，六版，新北：調查局，2013 年 5 月，頁 127。

¹⁵⁶ 郭瑞華主編，2013，頁 127。

¹⁵⁷ 郭瑞華主編，2013，頁 127。

¹⁵⁸ 郭瑞華主編，2013，頁 127。

1958年《中華人民共和國戶口登記條例》為中國大陸現行的戶籍制度與人口管理法規，2003年《中華人民共和國居民身分證條例》，建立了中國大陸的身分證制度，中國大陸戶籍制度的特徵為以戶為主、事前審批、城鄉二元與公安管理¹⁵⁹。

依據《中華人民共和國居民身份證法》第9條之規定¹⁶⁰，臺灣人民遷入大陸地區定居者，在辦理常住戶口登記時，依該法規定申請領取居民身分證。其中在大陸地區辦理常住戶口登記的規定，則須依《中國公民往來臺灣地區管理辦法》的申請定居程序，經批准定居後，辦理常住戶口登記，以取得大陸地區人民身分。

綜合言之，兩岸地區人民身分關係的變動，是依設籍行為而發生身分轉換，與兩岸戶籍登記息息相關，我國受理單位為戶政機關，依據兩岸人民關係條例與相關規定，而中國大陸則為公安部門，依據中國公民往來臺灣地區管理辦法與相關規定，相較於外國人，受理單位為外交部，所適用為依據國籍法的歸化程序之不同，形成兩岸地區人民因特殊的兩岸政治情勢所產生的特殊處置。

¹⁵⁹ 林宗弘、吳介民，2011，頁110。

¹⁶⁰ 中華人民共和國居民身份證法第9條：「香港同胞、澳門同胞、臺灣同胞遷入內地定居的，華僑回國定居的，以及外國人、無國籍人在中華人民共和國境內定居並被批准加入或者恢復中華人民共和國國籍的，在辦理常住戶口登記時，應當依照本法規定申請領取身分證。」資料來源：<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3763/n4168/434693.html> (瀏覽日期：2015/1/11)。

第三章 大陸地區人民在臺灣地區的身分問題

由於兩岸主權問題於現今依然尚未解決的情形下，兩岸地區人民在兩岸的身分地位，因其所在地區所衍生出兩岸當局各自解讀的身分問題。以下先分別探討從我國與中國大陸對大陸地區人民在臺灣地區的身分問題，而下一章則討論我國與中國大陸對臺灣地區人民在大陸地區的身分問題的看法。

隨著兩岸交流及人民的往來頻繁，除了開放來臺觀光、社會、專業、商務活動以及醫療服務的交流等，大部份大陸地區人民是依社會交流的團聚，到依親居留、長期居留，甚至定居在臺灣地區的情形，主要對象以大陸配偶為主。

依據內政部移民署的統計資料¹⁶¹，自 1987 年至 2015 年 2 月止，我國大陸配偶的人數為 323,985 人(不含港澳地區)，占外籍配偶(含大陸、港澳地區人民)總人數的 64.83%。而自 1991 年至 2015 年 2 月止，大陸地區人民短期停留入境人數¹⁶²高達 15,721,171 人(不含港澳居民與無戶籍國民)。

第一節 大陸地區人民設籍臺灣地區—我國看法

大陸地區人民因兩岸交流開放的因素，藉由與臺灣地區人民婚配得關係，進而出現在臺灣地區身分取得而造成的認定問題，依據兩岸人民關係條例及相關規定，大陸地區人民須經過團聚、依親居留、長期居留到申請定居的階段，才能取得臺灣地區戶籍，成為臺灣地區人

¹⁶¹ 中華民國內政部移民署網站，

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1293989&ctNode=29699&mp=1> (瀏覽日期：2015/4/25)。

¹⁶² 大陸地區短期停留入境人次包括社會、專業、商務交流及跨國企業來臺服務人數及 2002 年起含觀光及小三通人數(不含以居留定居事由入境人數)，資料來源：中華民國內政部移民署網站，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1293989&ctNode=29699&mp=1> (瀏覽日期：2015/4/25)。

民的身分。以下從我國的觀點，分別就大陸地區人民的界定，與在臺灣地區設有戶籍後的身分地位作討論。

第一項 大陸地區人民的界定

我國憲法增修條文的前言所示，為因應國家統一前之需要而增修憲法條文，將中華民國區分為自由地區的臺澎金馬與大陸地區的中國大陸，而位於大陸地區人民的界定問題，先從大陸地區人民的名稱與身分定位作說明。

一、大陸地區人民的名稱

現今兩岸互動日漸頻仍，如何界定兩岸人民身分之議題，越顯重要，在大陸地區人民的正式名稱，出現在我國現行的憲法增修條文第11條的規定，將中華民國分為自由地區與大陸地區，以及兩地區間的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¹⁶³。其中的法律特別規定，即指兩岸人民關係條例及相關規定。

在對於大陸地區人民身分的界定，兩岸人民關係條例第2條中所規定，有關對「大陸地區」及「大陸地區人民」作名詞的定義，「大陸地區」仍屬中華民國的「領土」，為我國政府統治權所不及之領土，而「大陸地區人民」，係指在大陸地區設有戶籍之人民，其與臺灣地區人民身分的轉換，取決於有無設戶籍於臺灣地區，形成兩岸特殊的身分認定方式，不以是否具備我國國籍為判別標準¹⁶⁴。

二、大陸地區人民的身分地位

大陸地區人民因兩岸的特殊性質，其有關的身分地位之認定，分

¹⁶³ 柯雨瑞著，2012，頁263。

¹⁶⁴ 李建良，2007，頁23。

為學說見解、法律規定與實務認定作說明：

(一)學說見解

1. 持本國人看法

學者認為大陸地區人民的定位，就我國憲法與兩岸人民關係條例第 2 條等相關規定，只是戶籍地不同的中華民國國民，自應依法享有本國人民的權利與義務，然由於大陸地區人民基於政治、國家忠誠與納稅義務的不同，造成在法律的本質上，有別於臺灣地區人民的法律地位，以及依兩岸政治環境的影響，不能比照在臺灣的外國人權益，原因在於我國的相關法律，對於「人民」、「國民」等法律名詞，因早期立法關係，造成名詞上的混淆及不精確，而兩岸地區人民間不同的法律地位，也未能在兩岸人民關係條例訂定上，作明確區隔的設定¹⁶⁵。

2. 持外國人看法

有學者從我國國籍法所採取的血統主義之觀點，認為大陸地區人民應非我國國民，而將其視為外國人¹⁶⁶。

3. 特殊群體

對於大陸地區人民的身分認定方面，有學者則認為在兩岸分治的情形下，大陸地區人民事實上不具有我國國籍，在兩岸人民關係條例的規範中，大陸地區人民應可歸屬為特殊身分外國人，有別於一般外國人的身分¹⁶⁷。

綜上所述，然上述看法的立場有相互衝突與矛盾之處，在考量國家主權之唯一性原則，同時兼顧兩岸可接受之作法，故不宜將中國大

¹⁶⁵ 張顯超，〈兩岸「三通」的開放調整與協商〉，《展望 2003 年兩岸政經發展研討會》，2002 年 12 月，頁 10。

¹⁶⁶ 殷培原，〈憲法人身自由權保障之主體〉，《第十屆國防管理學術暨實務研討會論文集》，2002 年，頁 767。

¹⁶⁷ 李震山，2007，頁 9。

陸視為外國，亦不宜將大陸地區人民視為外國人。因兩岸複雜的政治問題，而導致相關的特殊立法規定，也衍生出兩岸人民在身分認定的特殊性。

(二)我國法律的規定

兩岸地區人民的區別，主要規定於兩岸人民關係條例第2條，以設籍地作為劃分，分為在臺灣地區設有戶籍的臺灣地區人民，與在大陸地區設有戶籍的大陸地區人民，所以目前我國法律將大陸地區視為政府統治權未及之人民。

兩岸人民關係條例施行細則第5條，針對前述條例第2條第4款所定的大陸地區人民，作補充說明。包括：

- (1)在大陸地區出生並繼續居住之人民，其父母雙方或一方為大陸地區人民者。
- (2)在臺灣地區出生，其父母均為大陸地區人民者。
- (3)在臺灣地區設有戶籍，2001年2月19日以前轉換身分為大陸地區人民，未依兩岸人民關係條例第6條規定回復臺灣地區人民身分者。
- (4)依兩岸人民關係條例第9條之1第2項規定在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，而喪失臺灣地區人民身分者。

(三)實務認定

對於大陸地區人民的定義，我國法務部就其定義而產生的疑義作以下說明(1996年4月16日法律決字第08886號¹⁶⁸)：

「一、按臺灣地區與大陸地區人民關係條例第2條第4款、同條例施行細則第5條第1項及第6條已對所謂「大陸地區人民」予以定義，故持有中共護照者，仍需符合上

¹⁶⁸ 參賴春成編，《實用戶政法規解釋函彙編》，臺南：賴春成，2013年9月，頁166。

開規定，始得認係大陸地區人民。…

二、復查我國國籍法係採血統主義（國籍法第 1 條參照），故大陸地區人民得依上開規定認定具有中華民國國籍，但僅持有中共護照，而不符大陸地區人民之定義時，似尚不得據以認定其身分。…」

以上而知，對於大陸地區人民的身分認定，在兩岸人民關係條例及該條例施行細則的所定義的大陸地區人民，輔以依國籍法第 1 條（現行為第 2 條）的血統主義原則，可認定為具有我國國籍之大陸地區人民。

第二項 大陸地區人民來臺設籍後身分地位

大陸地區人民，依我國的規定，其定位為中華民國憲法所保障的人民，在我國憲法增修條文中華民國區分為自由地區與大陸地區，由於兩岸地區特殊的關係，造成大陸地區人民要享有自由地區的權利時，須經過相關的程序來取得身分。

一、大陸地區人民在臺灣地區的設籍流程

大陸地區人民在臺灣地區設籍，並取得臺灣地區人民身分，通常以結婚的方式為之，經過在大陸地區結婚登記並辦理公證，經臺灣地區海基會文書驗證，申請團聚來臺經過面談後，在臺灣地區辦理結婚登記，申請依親居留，經依親居留滿 4 年且每年居住逾 183 天，才能申請長期居留，經長期居留連續 2 年且每年居住逾 183 天，才會獲得定居許可，向戶政事務所申請遷入設籍登記，並申領身分證。

兩岸人民關係條例第 16 條規定，大陸地區人民申請來臺從事商

務或觀光活動，由主管機關訂定辦法。內政部於 1993 年 2 月 8 日訂定大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法，規範大陸地區人民申請進入臺灣地區從事有關社會、專業、商務活動與醫療服務等交流活動。

其中社會交流包括探親、團聚、奔喪與探視，而團聚是大陸地區人民與臺灣地區人民結婚，進而取得臺灣地區人民身分的第一程序，有別於一般外國人申請歸化的方式，分為團聚、依親居留、長期居留與定居四個階段：

(一)團聚

大陸地區人民為臺灣地區人民配偶，得依法令申請進入臺灣團聚，規定於兩岸人民關係條例第 17 條第 1 項，需經許可以及通過面談的程序，則規定於兩岸人民關係條例第 10 條及 10 條之一。

上述團聚規定於大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法，該辦法第 25 條為對於入境期間的規定，大陸地區人民為臺灣地區人民之配偶，申請進入臺灣地區團聚，經主管機關審核，得核給 1 個月停留期間之許可，通過面談准予延期後，再核給 5 個月停留期間之許可，共計 6 個月的入境許可。取得入境許可後，得在臺辦理結婚登記。

(二)依親居留

申請團聚經許可入境後，得申請依親居留，為兩岸人民關係條例第 17 條第 1 項之規定。第一次依親居留，須親自向內政部移民署提出申請，規定於大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第 4 條。

同法第 16、17 條規定，經許可依親居留，核發依親居留證，作為大陸地區人民依親居留期間之身分證明文件，有效期間為 1 年，並得申請延期，每次不得逾 2 年 6 個月。

(三)長期居留

申請長期居留的條件，為經許可在臺灣地區依親居留滿 4 年，且每年在臺灣地區合法居留逾 183 日者。另外基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量，內政部得專案許可大陸地區人民臺灣地區長期居留。(兩岸人民關係條例第 17 條第 3、4 項)

經許可在臺灣地區長期居留，核發長期居留證，作為大陸地區人民長期居留期間之身分證明文件，有效期間為 3 年，並得申請延期，每次不得逾 2 年 6 個月(大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第 28、29 條)。

(四)定居

依據兩岸人民關係 17 條第 5 項，申請在臺灣地區定居，須符合以下規定：1. 在臺灣地區合法居留連續 2 年且每年居住逾 183 日。

2. 品行端正，無犯罪紀錄。
3. 提出喪失原籍證明。
4. 符合國家利益。

上述規定的喪失原籍證明，即為大陸地區人民喪失大陸地區設籍身分的證明，為避免雙重設籍情形之發生，才能在臺灣地區辦理初設戶籍，取得臺灣地區人民身分(戶籍法第 15 條)。

另外，兩岸人民關係條例第 16 條第 2 項規定，大陸地區人民有以下情形之一者，得申請在臺灣地區定居：

1. 臺灣地區人民之直系血親或配偶，年齡在 70 歲以上、12 歲以下者。
2. 其臺灣地區之配偶死亡，須在臺灣地區照顧未成年之親生子女者。
3. 1945 年後，因兵役關係滯留大陸地區之臺籍軍人及其配偶。
4. 1949 年政府遷臺後，因作戰或執行特種任務被俘之前國軍官兵及其配偶。
5. 1949 年政府遷臺前，以公費派赴大陸地區求學人員及其配偶。

6. 1987年11月1日前，因船舶故障、海難或其他不可抗力之事由滯留大陸地區，且在臺灣地區原有戶籍之漁民或船員。

在大陸地區人民來臺灣地區設籍的四個階段中，其中長期居留兼段，正是大陸地區人民在臺灣地區生活時，對於身分轉換問題的決擇期，同時考量在取得臺灣人民身分的權益，與其所喪失的大陸人民身分的權益是否顯失均衡，進而影響其是否申請定居。

二、大陸地區人民設籍後的權益問題

主要討論大陸地區人民在臺灣地區取得戶籍後，其身分雖為臺灣地區人民，卻與臺灣地區人民有何不同及限制。

(一) 公民權利的限制

有關大陸地區人民在臺灣地區辦理初設戶籍，取得臺灣地區人民身分後，其不能立即行使我國部分公民權利，根據兩岸人民關係條例第21條之規定，除法律另有規定外，須在臺灣地區設有戶籍滿10年，才能登記公職候選人、擔任公教或公營事業機關(構)人員及組織政黨；甚至須在臺灣地區設有戶籍滿20年，才能擔任情報機關(構)人員，或國防機關(構)部分人員。

惟依法令規定擔任大學教職、學術研究機構研究人員或社會教育機構專業人員者，不受在臺灣地區設有戶籍年限的限制。

(二) 其他限制

我國對於大陸地區人民，因政治因素及相關立法所作的諸多規定，相較於外國人與臺灣地區人民結婚的權利，在婚姻權利上較受到限制且不公平，以及對於避免大陸地區人民來臺所規定的管控措施等，如收養限制¹⁶⁹等。

¹⁶⁹ 參大法官釋字第712號解釋。

第二節 大陸地區人民設籍臺灣地區—中國大陸看法

中國大陸對於大陸地區人民設籍臺灣地區的身分認定，將其身分定位為中國公民臺灣居民。在批准大陸居民前往臺灣地區定居後，其在臺灣地區定居設籍並取得身分，爾後在往返大陸地區的相關程序，中國大陸則認為其身分由大陸居民轉變為臺灣居民，則須以臺灣居民前往大陸地區的方式作處理，亦即等同放棄其原在大陸地區所享有的權利及身分。

第一項 大陸地區人民的法律地位

中國大陸對於兩岸地區人民的名稱界定，依據《大陸居民與臺灣居民婚姻登記管理暫行辦法》第2條，所稱大陸居民為居住中國大陸的中國公民，而將臺灣居民定義為，居住在中國臺灣地區的中國公民。

中國大陸公安部2003年12月8日發布的公通字77號通知¹⁷⁰，為關於大陸居民往來臺灣地區管理工作有關問題的通知，進一步簡化大陸居民申請赴臺灣的手續、放寬簽發多次前往臺灣簽注的範圍與有效期限、對雙重身分的處理、出入境口岸及邊防查驗問題，以及大陸居民攜在臺灣地區所生子女返回大陸問題等。

在上述公通字77號通知，中國大陸在有關雙重身分的處理上，對於大陸居民在臺灣地區其間自行取得臺灣居民身分證件，可自願選擇保留大陸居民身分，或保留臺灣居民身分，但不得具有雙重身分，針對不同身分為以下二種處理方式¹⁷¹：

(一)選擇保留大陸地區人民身分，公安機關出入境管理部門收繳臺灣居民來往大陸通行證、臺灣居民身分證及臺灣出入境證件，並開

¹⁷⁰ 參中華人民共和國公安部網站，公安部關於大陸居民往來臺灣地區管理工作有關問題的通知，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935234.html> (瀏覽日期：2015/6/27)。

¹⁷¹ 參中華人民共和國公安部網站，公安部關於大陸居民往來臺灣地區管理工作有關問題的通知，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935234.html> (瀏覽日期：2015/6/27)。

出證件收繳證明。

- (二)選擇保留臺灣地區人民身分，公安機關出入境管理部門通知戶籍管理部門，辦理常住戶口註銷手續，收回其大陸居民身分證，憑註銷戶口證明辦理相關的出入境手續。

第二項 大陸地區人民來臺設籍後身分地位

中國大陸對於大陸地區人民到臺灣地區設籍，依據中國公民往來臺灣地區管理辦法的規定，是採申請批准的方式。

一、大陸地區人民前往臺灣地區設籍的規定

大陸地區人民經批准前往臺灣地區定居，依《中國公民往來臺灣地區管理辦法》第7條申請，交驗居民身分證、戶口證明，提出前往臺灣申請表，並提交有關單位對申請人前往臺灣的意見，以及第8條所規定的定居證明，經批准後才能前往臺灣地區定居。

二、大陸地區人民獲准定居臺灣臺灣地區的規定

中國大陸公安部對於其大陸居民獲准定居臺灣，於1995年5月5日以公通字40號¹⁷²作說明，主要分為以下兩種認定：

(一)經批准前往臺灣定居：

大陸地區人民經批准前往臺灣地區辦理定居，其出境抵臺後，身分視為臺灣居民，其申請來往中國大陸與有關手續及其管理，原則上依臺灣居民有關規定辦理。其中批准前往臺灣地區定居後，對於再回

¹⁷² 參中華人民共和國公安部網站，《公安部關於大陸居民獲准定居臺灣後申請來往大陸有關問題的通知》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935226.html> (瀏覽日期：2015/6/27)。

大陸地區定居或申請臨時回大陸有不同之規定：

1. 經批准前往臺灣地區後，要求再返回大陸地區定居：

- (1) 在臺灣地區居住滿5年：經批准的發給臺灣同胞定居證。
- (2) 在臺灣地區居住未滿5年：可繳銷臺灣地區證件(身分證)和入境證件(臺灣護照)後，辦理恢復常住人口。

2. 批准前往臺灣地區定居後，申請臨時到大陸地區：

- (1) 持有臺灣地區身分證及出入境證件(臺灣護照)：簽發簽注臺灣居民來往大陸旅行證件，即臺灣居民來往大陸通行證。
- (2) 尚未領取臺灣地區身分證及護照：持大陸居民往來臺灣通行證，或加註「經香港去臺灣」的中華人民共和國往來港澳通行證，並同時持有臺灣地區所發之臺灣地區旅行證。

(二) 經批准臨時到臺灣地區：

大陸地區人民經批准臨時到臺灣地區，其在臺期間自行取得在臺居住證明和出入境證件，並以臺灣居民身分持「來往大陸通行證」返回中國大陸者，其臺灣居民身分不予承認，仍以大陸居民對待，並將其居住臺灣的身分證明和出入境證件收存。

第三節 兩岸認定身分上之比較

第一項 兩岸取得身分程序之比較

兩岸的分裂分治，是從1949年的國共內戰造成中華人民共和國建立，致使中華民國政府播遷來臺，以臺灣、澎湖、金門、馬祖為領土，形成分裂分治的局面，兩岸關係的歷史發展，分為軍事對峙、法

統爭執、交流緩和、意識對抗到現今的互惠協商時期¹⁷³。本節針對兩岸對於大陸地區人民的身分作比較分析，主要以現階段時期的相關規定作為討論的範圍。

一、我國身分認定的程序

在判斷大陸地區人民的身分，我國通常以戶籍作為區分，而不以國籍作為認定，以避免觸及到兩岸特殊的政治關係，由於大陸地區人民在臺灣地區定居到設籍，進而取得臺灣地區人民身分的情形，通常以結婚為普遍的方式，就身分認定的程序說明如下：

(一)法規依據：

在臺灣地區對於大陸地區人民有關身分認定的相關規定，依據為憲法及憲法增修條文、兩岸人民關係條例與該條例施行細則牽涉到兩岸人民的整體規定，而戶籍法、大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法、大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法、大陸地區人民進入臺灣地區面談管理辦法、在臺原有戶籍大陸地區人民申請回復臺灣地區人民身分許可辦法等相關規定，則是對於大陸地區人民的身分程序規範。

(二)申請程序：

大陸地區人民因結婚來臺的程序，分為團聚、依親居留、長期居留、定居並得辦理初設戶籍。首先，透過臺灣地區人民與大陸地區人民在大陸地區公證結婚，其結婚公證書須經海基會文書驗證。再申請經許可進入臺灣地區，發給臺灣地區入出境許可證(大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第4、11條)，並應備前揭許可辦法第5條之文件。最後，依下列階段程序取得臺灣地區人民身分。

¹⁷³ 邵宗海等著，2012，頁4。

1. 團聚：

- (1)申請條件：持海基會驗證後的結婚公證書，向移民署申請大陸配偶來臺團聚。
- (2)證件：單次臺灣地區入出境許可證。
- (3)期間：經許可後，核給1個月停留期間，通過面談後，再核給5個月停留時間(大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法第25條)。
- (4)身分：其身分定位為大陸地區人民。

2. 依親居留：

- (1)申請條件：經團聚許可，得申請依親居留(兩岸人民關係條例第17條第1項)。
- (2)證件：臺灣地區依親居留證及多次出入境證。
- (3)期間：依親居留證的有效期間1年(大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第16條)，得申請延期，每次不得逾2年6個月(第17條)。
- (4)身分：其身分定位為大陸地區人民。

3. 長期居留：

- (1)申請條件：經許可在臺灣地區依親居留滿4年，且每年在臺灣地區合法居留期間逾183日者(兩岸人民關係條例第17條第3項)，或依第17條第4項經政治、經濟等考量的專案許可，得申請長期居留。
- (2)證件：臺灣地區長期居留證及多次出入境證。
- (3)期間：長期居留的居留期間無限制，而長期居留證的有效期間為3年(大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第28條)，得申請延期，每次不得逾2年6個月(第29

條)。

(4)身分：其身分定位為大陸地區人民。

4. 定居：

(1)申請條件：長期居留符合以下規定，得申請在臺灣地區定居(兩岸人民關係條例第 17 條第 5 項)：

A. 在臺灣地區合法居留連續 2 年，且每年居住逾 183 日。

B. 品格條件：品行端正，無犯罪紀錄。

C. 提出喪失原籍證明。

D. 符合國家利益。

(2)證件：大陸地區人民經許可定居，其證件分為(大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法第 35、36 條)：

A. 大陸地區證照：由移民署截角後發還，或保存至該證照逾效期後銷毀。

B. 在臺灣地區原有戶籍者：由移民署發給入境證副本。

C. 在臺灣地區原無戶籍者：由移民署發給臺灣地區定居證。

(3)期間：

A. 在臺灣地區原有戶籍者，憑入境證副本於入境後 30 日內，至戶政事務所辦理遷入登記(即恢復戶籍登記，在臺原有戶籍大陸地區人民申請回復臺灣地區人民身分許可辦法第 7 條及戶籍法第 17 條)。

B. 在臺灣地區原無戶籍者，憑臺灣地區定居證於核發日後 30 日內，至戶政事務所辦理戶籍登記(即初設戶籍登記，戶籍法第 15 條)。

(4)身分：登記前，身分定位為大陸地區人民；登記後，身分定位為臺灣地區人民，並依戶籍法請領國民身分證，並憑身分證辦

理申請中華民國護照。

在上述四個階段中，團聚與依親居留是依據臺灣地區人民配偶的身分取得許可，而長期居留階段，則分為依據臺灣地區人民配偶的身分取得許可，以及特殊考量的專案許可方式。

二、中國大陸身分認定的程序

(一)法規依據：

在大陸地區對於大陸地區人民有關身分認定的相關規定，主要依據，除《中華人民共和國出境入境管理法》、《中國公民往來臺灣地區管理辦法》外，《公安部關於大陸居民獲准定居臺灣後申請來往大陸有關問題的通知》的其他相關規定，尚有依各省市自訂的規定，主要以主要城市北京市、沿海城市的廣東省及內地城市的湖南省為例。

1. 北京市公安局：已在臺灣定居，應提交註銷戶口申請，以及註銷人的居民身分證與居民戶口簿¹⁷⁴。
2. 廣東省公安廳(沿海)：赴臺定居，須提交臺方出具的定居或返臺的入臺許可¹⁷⁵。
3. 湖南省公安廳(內地)：赴臺定居，須提交戶口註銷證明¹⁷⁶。

(二)申請程序：

1. 臺灣地區人民與大陸地區人民在大陸地區公證結婚。
2. 中國公民往來大陸與臺灣地區，應當依法申請辦理通行證件(《中華人民共和國出境入境管理法》第 10 條)，故大陸地區人民前往臺灣，須憑公安機關出入境管理部門簽發的旅行證件(《中國公

¹⁷⁴ 參北京市公安局網站，網址：http://www.bigai.gov.cn/web/detail_getZwgkInfo_44613.html (瀏覽日期：2015/07/02)。

¹⁷⁵ 參廣東省公安廳出入境政務服務網網站，辦事指南，網址：http://crj.gdga.gov.cn/bszn/ndjmwlgat/201407/t20140708_28530.htm (瀏覽日期：2015/7/3)。

¹⁷⁶ 參湖南省公安廳人口與出入境管理局電子政務網，有關大陸居民往來臺灣通行證釋疑問題集，網址：<http://crj.hnga.gov.cn/cms/preview/article?articleId=100> (瀏覽日期：2015/07/02)。

民往來臺灣地區管理辦法》第3條)，即大陸居民往來臺灣通行證及簽注，不得持中華人民共和國護照赴臺¹⁷⁷。

3. 大陸地區人民經批准前往臺灣地區定居：

(1) 申請前往臺灣地區的手續(《中國公民往來臺灣地區管理辦法》第7條)：

A. 交驗居民身分證、戶口證明。

B. 前往臺灣申請表。

C. 提交所在單位或公安派出所對申請人前往臺灣的意見。

D. 相應證明(以結婚為例)：須提交經過公證的有關婚姻狀況證明(第8條)。

(2) 期間：上述申請期間為30日內，地處偏僻、交通不便者60日內(第9條)。

(3) 受理及批准機關：公安機關(第9、10條)。

(4) 證件：由公安機關簽發或者簽證旅行證件(第10條)，其效期原為5年(原第27條)，於2015年7月1日修改為10年(第24條)。

(5) 身分：批准前往臺灣地區定居前，定位為大陸居民；在批准前往臺灣地區定居，出境抵臺後即視為臺灣居民。

第二項 兩岸對人民實體權利之規範

兩岸對於大陸地區人民在身分認定上的比較，在我國方面，是以設籍作為劃分，而大陸地區以批准赴臺定居作為身分的區分，此種分階段的認定方式，導致其因身分造成實體權利的不同，作以下的說明。

¹⁷⁷ 參廣東省公安廳出入境政務服務網網站，辦事指南，網址：
http://crlj.gdga.gov.cn/bszn/ndjmwlgat/201407/t20140708_28530.htm (瀏覽日期：2015/7/3)。

一、兩岸對大陸地區人民身分認定之比較

- (一)臺灣地區：屬中華民國人民，在辦理戶籍登記(初設戶籍或恢復戶籍)前，定位為大陸地區人民；辦理戶籍登記後，係定位為臺灣地區人民。
- (二)大陸地區：屬中國公民，批准前往臺灣地區定居前，定位為大陸居民；在批准前往臺灣地區定居，在出境抵臺後即視為臺灣居民。

二、我國的實體權利

我國對於大陸地區人民的認定，從憲法及增修條文，甚至是兩岸人民關係條例來看，均定位為屬於中華民國人民，惟在辦理戶籍登記(初設戶籍或恢復戶籍)前，定位為大陸地區人民；而在辦理戶籍登記後，係定位為臺灣地區人民。以下就實務案例進行說明：

(一)行政實務的分析

1. 有關大陸地區人民取得外國國籍之身分認定及身分變更登記說明(2005年1月28日臺內戶字第09400762762號¹⁷⁸)：

(1)在身分認定方面：

「…二、有關旅居國外4年以上且取得外國國籍之大陸地區人民，准予身分變更為外國人，嗣後並得准以外國人身分申請歸化我國國籍。」

(2)在身分變更登記方面：

「…三、大陸地區人民與我國人結婚或具有其他相關身分關係(如認領、收養等)，且於國內辦妥戶籍登記時，如該大陸地區人民嗣後旅居國外4年以上且取得外國國籍之情形者，得依戶籍法第45條規定，提憑外國政府

¹⁷⁸ 參賴春成編，2013，頁1287。

核發之居住年限證明、驗證，及蓋有入國查驗章戳之外國護照正本（供戶政事務所影存基本資料頁後歸還），向戶政事務所申請將原註記之『大陸地區人民』身分變更登記為『外國人』身分。有關上揭身分變更登記之原則如下：

- (一)大陸地區配偶旅居國外滿4年後，始取得外國國籍者，以取得外國國籍之日期作為身分變更日期。…
- (二)大陸地區配偶旅居國外未滿4年，即取得外國國籍者，以居住滿4年之日期為身分變更日期。…」

由上述函釋可知，大陸地區人民轉換身分，取決於取得外國國籍的身分，亦即，在其取得外國國籍前的身分，仍定位為大陸地區人民，而在其取得外國國籍後，身分變更為外國人，則需依我國對外國人的相關規定辦理。

2. 有關大陸地區女子及其在臺灣地區非婚生子女的身分說明

(2006年8月1日臺內戶字第0950118408號¹⁷⁹):

本函釋對原大陸地區女子於初設戶籍前及設籍後的身分，對在臺灣地區所生非婚生子女申報戶籍之疑義，作以下區分：

「…大陸地區女子在臺灣地區長期居留期間之身分係屬大陸地區人民，在臺非婚生之子女，其身分亦屬大陸地區人民，本應出境後，如符合臺灣地區與大陸地區人民關係條例第16條第2項第1款規定始得申請定居。惟該大陸地區女子業經許可定居並初設戶籍登記，其身分已轉換為臺灣地區人民，其非婚生子女在臺出生且為其直系血親，得申請在臺灣地區定居。」

¹⁷⁹ 參賴春成編，2013，頁246。

由上述函釋可知，大陸地區人民在初設戶籍前，其身分係屬大陸地區人民，其在臺非婚生之子女，其身分亦屬大陸地區人民。而在初設戶籍後，其身分已轉換為臺灣地區人民，其非婚生子女在臺出生且為其直系血親，得在臺灣地區申請定居，將其身分轉換為臺灣地區人民。

在其身分定位為臺灣地區人民的同時，依法應享有中華民國國民享有的全部權利，惟部份的權利，因涉及兩岸特殊的政治考量而受到限制，如應考試服公職權利，然相對上所應負的義務卻無法避免。

3. 有關公教輔購住宅申請資格時，相關大陸地區人民的身分限制（公務人員住宅及福利委員會 2001 年 9 月 29 日九十住福配字第 319014 號函¹⁸⁰）：

「一、查『公教人員辦理輔購住宅計點標準表』眷口項規定：『所稱有眷，其眷屬係指配偶、父母及未婚子女』，…

二、另依內政部警政署入出境管理局 90 年 9 月 25 日境行楚字第 06192 號函釋略以『…：大陸地區配偶持中華民國臺灣地區旅行證者，其來臺事由為探親或團聚，尚未達居留階段，與來臺定居或居留之涵義不同。』是以，揆諸上開『公教人員辦理輔購住宅計點標準表』眷口項計點標準表訂定之意旨及內政部警政署入出境管理局之函釋，有關公教輔購住宅申請人之大陸地區配偶、父母及未婚子女，宜以『經依臺灣地區與大陸地區人民關係條例規定申請

¹⁸⁰ 參全國人事法規釋例，網址：<http://weblaw.exam.gov.tw/SorderContent.aspx?SOID=92325> (瀏覽日期：2015/7/3)。

來臺定居及居留者」』為限。

三、綜上規定，大陸地區配偶、父母及未婚子女以核准來臺定居或居留者，始可列入眷口計點。… 其配偶僅持中華民國臺灣地區旅行證，依規定不納入眷口計點。」

臺灣地區人民與大陸地區人民結婚，因其取得身分的程序之關係，造成權益受到限制，似有剝奪臺灣地區人民的權利；對於公教輔購住宅申請資格的認定，因配偶身分為大陸地區人民的問題，認為大陸地區人民在核准居留與定居前，因其身分尚屬大陸地區人民，故不符申請資格，惟其身分與核准居留時，均屬大陸地區人民並無不同，而在身分相同卻程序階段不同的情形下，造成限縮臺灣地區人民權利。

(二)司法實務的說明

對於大陸地區人民來臺居留、定居到在臺設有戶籍，因而依兩岸人民關係條例，在法理上定位為臺灣地區人民的身分，進而依據我國法律享有相關權利義務。

1. 對於大陸地區人民服公職權利之限制

大陸地區人民在取得臺灣地區戶籍後，由於兩岸人民關係條例第 21 條服公職限制之規定，致使大陸地區人民其身分雖定位在臺灣地區人民，卻與臺灣地區人民的權利有所差異。

從謝紅梅的案件來看，其在 1998 年時取得臺灣地區的設籍，並於 2001 年於我國初等考試及格錄取，經行政院人事行政局分發至臺北市士林區社子國民小學書記職缺，並經考試及格取得委任第一職等任用資格。而臺北市政府人事處於 2002 年 3 月 12 日以北市人壹字 09130100700 號函，依兩岸人民關係條例第 21 條

第 1 項中，有關非臺灣地區設有戶籍滿 10 年，不得登記為公職候選人、擔任公教或公營事業機關（構）人員及組織政黨的規定，拒絕對謝紅梅辦理派代送審作業，原因為其原籍的身分為大陸地區人民，且在臺設籍未滿 10 年，並進而令其離職，損害其在臺灣地區所依憲法第 15 條之工作權及第 18 條所保障服公職等基本權利¹⁸¹。

本案當事人不服提起訴願，亦遭臺北市政府於 2002 年 5 月 30 日以府訴字第 09105863900 號訴願決定駁回，遂向臺北高等行政法院提起撤銷訴訟，經臺北高等行政法院聲請司法院大法官解釋¹⁸²。

並於 2006 年 11 月 3 日作成大法官釋字第 618 號解釋，認為兩岸人民關係條例第 21 條第 1 項前段規定，乃基於原設籍大陸地區人民設籍臺灣地區未滿 10 年者，對自由民主憲政體制認識與臺灣地區人民容有差異，故對其擔任公務人員之資格與其他臺灣地區人民予以區別對待，亦屬合理，與憲法第 7 條平等原則及增修條文第 11 條之意旨尚無違背，而系爭規定 10 年，考量其對自由民主憲政體制之認識，及長時間培養人民對其行使公權力之信賴，其手段乃在必要及合理之範圍，尚無明顯而重大瑕疵，難謂違反憲法第 23 條之比例原則¹⁸³。

對於大法官釋字第 618 號解釋，認為兩岸人民關係條例第 21 條第 1 項前段規定，無違反比例原則之虞，惟學者認為該項規定已造成對原籍大陸地區的歧視¹⁸⁴，亦有學者認為對於設有戶

¹⁸¹ 參臺北高等法院 91 年度訴字第 2864 號判決。

¹⁸² 參臺北高等法院 91 年度訴字第 2864 號判決。

¹⁸³ 參大法官釋字第 618 號解釋文。

¹⁸⁴ 彭德富、張真堯，〈以平等權檢視兩岸關係條例之族群歧視—兼論大法官釋字 618 號解釋〉，《止善》，第 11 期，2011 年 12 月，頁 22-23。

籍未滿 10 年之限制，未考量個人差異，採一律限制之規定，有涵蓋過廣之嫌¹⁸⁵。學者大多對於此號解釋表示反對立場，著重在探討取得我國戶籍而原籍為大陸地區的臺灣地區人民，與原籍為臺灣地區人民在權利上的差別對待問題。

2. 對大陸地區人民的正當法律程序

在大法官釋字第 710 號解釋中，對於經許可合法入境之大陸地區人民未予申辯之機會，即依兩岸人民關係條例第 18 條第 1 項得逕行強制出境的規定，有違憲法正當法律程序原則，以及同條第 2 項有關暫時收容之規定，違反法律明確性原則，以及不符憲法第 8 條保障人身自由之意旨¹⁸⁶。該條文於 2015 年 6 月 17 日已修正公布，為其施行日期尚待行政院定之。

而在本號解釋的湯德宗大法官協同意見書中，認為多數意見同意給予申辯之機會，而非訴願之機會，在實務上恐難發揮保障人權之功能，並認為法官的立足點，首先是「人」，再來才是「什麼人」，而這裡所指的「什麼人」，為臺灣人民、大陸人民、外國人民等¹⁸⁷。

大陸學者對於我國的釋字 710 號解釋，認為我國大法官對於大陸地區人民建立了同等對待的準則，並部分修正兩岸人民關係條例中的區別對待原則，並肯認我國大法官對於大陸地區人民，定位為既非臺灣地區人民，也非外國人，但對大陸地區人民在臺的保障不應低於外國人¹⁸⁸。

¹⁸⁵ 許崇賓，〈大陸地區人民在臺擔任公職之限制—大法官釋字第 618 號解釋評析〉，《法令月刊》，61 卷 5 期，2010 年 5 月，頁 731-732。

¹⁸⁶ 參大法官釋字第 710 號解釋文。

¹⁸⁷ 參大法官釋字第 710 號解釋，湯德宗大法官協同意見書。

¹⁸⁸ 祝捷，同前註 43，頁 51-52。

3. 對於收養大陸地區人民的權益

大法官釋字第 712 號解釋，對於已有子女或養子女之臺灣地區人民欲收養其配偶之大陸地區子女，法院應不予認可之規定，宣告違反憲法第 22 條保障的收養自由及第 23 條比例原則¹⁸⁹。

有關收養子女，為憲法強調人民婚姻與家庭應受制度性保障，及維護人性尊嚴與人格自由發展之意旨，對於限制收養其配偶之大陸地區子女，與其為避免大陸地區人民大量來臺之限制，所欲保護臺灣地區安全與社會安定之公共利益，顯失均衡，其限制已屬過當¹⁹⁰。而在大法官的協同意見書，表示收養權應受憲法基本權利之保障，不應被收養人來自地區的不同為理由，而作區別對待¹⁹¹。

綜上所述，對於大法官釋字第 712 號解釋，有學者認為，該解釋只是宣告兩岸人民關係條例限制收養大陸地區人民適用上的違憲，並未對「原籍歧視」以及違反平等權作討論，忽視兩岸人民關係條例對大陸地區人民視為次等公民的貶抑與歧視的規定¹⁹²。

對於身分的認定，其於初設戶籍取得臺灣地區人民並領有國民身分證，甚至可以申請中華民國護照，但在實質權利上，卻與我國國民有所區別，更何況在還未取得臺灣地區人民身分時，其所受的區別人權保障，不能因兩岸分治的政治理由，在人權的保障上作區別的對待，除了大法官解釋的變化外，值得我國在法制上修正的思考。

¹⁸⁹ 參大法官釋字第 712 號解釋文。

¹⁹⁰ 參大法官釋字第 712 號解釋理由書。

¹⁹¹ 參大法官釋字第 712 號解釋，黃茂榮、陳碧玉大法官協同意見書。

¹⁹² 廖元豪，〈我是人，我值得被收養—釋字第 712 號解釋忽略的「平等權」分析角度〉，《月旦法學雜誌》，第 239 期，2015 年 4 月，頁 244-261。

三、中國大陸的實體權利

中國大陸對於大陸地區人民的身分認定，均定位為屬於中國公民，在批准其前往臺灣地區定居前，其身分定位為中國公民大陸居民；在批准其前往臺灣地區定居，在出境抵臺後即視為臺灣居民，亦屬中國公民。

其批准定居的法律依據為《中國公民往來臺灣地區管理辦法》，故大陸地區人民經批准來臺定居，其身分定位為臺灣居民，有關其往來兩岸地區，須依臺灣地區人民身分辦理。

有關大陸居民往來臺灣通行證的效期，於新修正的《中國公民往來臺灣地區管理辦法》¹⁹³第 24 條，將原效期 5 年修正為 10 年，其對大陸地區人民延長證件的有效期限，讓在臺灣地區申請居留的大陸地區人民期間，可避免證件過期致逾期居留的情形發生，增加大陸地區人民在臺灣地區的實體權利。

對於大陸地區人民在臺灣的定居設籍制度，所需的喪失原籍證明，未能於臺灣地區申請定居時繳附，須於許可定居之翌日起算 3 個月內繳附，其 3 個月的繳付期限衍生許多問題，如因中國大陸幅員過大，未能及時完成喪失大陸戶籍程序，於繳付期限屆至，遭臺灣地區註銷依定居設籍的戶籍，造成大陸地區人民在兩岸地區均無戶籍的情形，又因我國移民署針對已核發定居大陸配偶之「大陸人民往來臺灣通行證」，作逕予剪角處理，衍生造成大陸配偶未如期辦妥放棄大陸戶籍又未能取得臺灣戶籍時，發生返回大陸之困擾¹⁹⁴。

¹⁹³ 參中華人民共和國公安部網站，國務院關於修改《中國公民往來臺灣地區管理辦法》的決定，網址：http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/18/content_9862.htm (瀏覽日期：2015/7/11)。

¹⁹⁴ 參公務出國報告資訊網，赴大陸地區考察兩岸戶籍政策暨實務運作情形報告，頁 7，網址：http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10100563 (瀏覽日期：2015/7/11)。

第三項 兩岸對大陸地區人民在臺灣地區設籍身分比較

大陸地區人民於臺灣地區設籍的過程，呈現身分轉換的問題，可從我國與中國大陸的制度所造成的結果，進行以下的分析與比較。

一、我國對於大陸地區人民的身分轉換

大陸地區人民在臺灣地區設籍，依兩岸人民關係條例規定，經由定居許可後，於戶政事務所辦理初設戶籍與申請身分證，此時大陸地區人民身分，經由在臺灣地區設籍，取得臺灣地區人民身分的轉變，並享有在臺灣地區選舉、罷免、創制、複決及其他以在臺灣地區設有戶籍所衍生的相關權利，以及因臺灣地區人民身分所負之責任及義務；惟擔任公職及軍職的權利，受兩岸人民關係條例第 21 條之限制。

而取得臺灣地區人民身分後，若至大陸地區設籍，其身分的轉換，同樣受到兩岸人民關係條例第 9 條之 1 的限制，亦即於大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，則會喪失臺灣地區人民身分，進而身分轉換為大陸地區人民。

然而，原籍為大陸地區人民，在取得臺灣地區人民身分後，因於大陸地區設籍或領用大陸地區護照，至身分再次取得大陸地區人民身分，即再轉換臺灣地區人民的權利則受到限制。

二、中國大陸對於大陸地區人民的身分轉換

中國大陸對於兩岸地區人民的名稱，不同於我國所稱的臺灣地區人民與大陸地區人民，其稱為臺灣居民與大陸居民。

大陸居民經批准在臺灣地區定居，其身分的轉換，於前往臺灣地區定居，於出境抵臺後，其身分即被視為臺灣居民，有別於我國以設籍的法律行為作為區分點。其於臺灣居住期間的臺灣居民身分，以 5

年作為基準，在臺灣地區居住未滿5年，可選擇返回大陸恢復常住人口，回復大陸居民身分；而在臺灣地區居住超過5年，則須依臺灣居民身分辦理申請大陸定居。然對於轉換回大陸居民，是否能再次轉換成臺灣居民，查無相關規定。

三、兩岸對於身分轉換之比較

兩岸對於大陸地區人民到臺灣地區設籍或批准定居後的身分，皆視為臺灣地區人民或臺灣居民，於身分再次轉換成大陸地區人民或大陸居民的認定，皆以於大陸設籍為主。故兩岸對於大陸地區人民的身分，皆以單一戶籍制度為原則。

然而，在大陸地區人民或大陸居民身分轉換為臺灣地區人民或臺灣居民的過程，相較於我國以戶政事務所設籍登記作為身分轉換的認定，中國大陸則以經批准定居出境抵臺後，視為臺灣居民作身分的認定，我國的身分認定標準較中國大陸明確。

中國大陸對於大陸居民經批准前往臺灣地區定居，出境抵臺則視為臺灣居民的認定，與我國取得臺灣地區人民身分的認定，有其時間點的差別，亦即大陸地區人民在臺灣地區團聚、依親居留，甚至常及居留期間，對我國而言，其身分並非臺灣地區人民，而對中國大陸而言，則視為中國公民臺灣居民。

而中國大陸對於臺灣居民回復大陸居民身分的5年基準，雖兩岸在身分認定及名稱之不同，於未滿5年期間，對我國而言，為團聚、依親居留期間的大陸地區人民，對中國大陸而言，雖視為臺灣居民，因返回大陸地區恢復常住人口的規定，其性質上屬大陸居民；而超過5年期間，中國大陸規定須依臺灣居民身分辦理至大陸地區定居，此段期間，對我國而言，包括長期居留的大陸地區人民，以及初設戶籍

取得臺灣地區人民身分。

綜上所述，大陸地區人民透過中國大陸經批准來臺定居，以及透過我國許可程序來臺定居，其身分的轉換，以下圖 3 說明之：

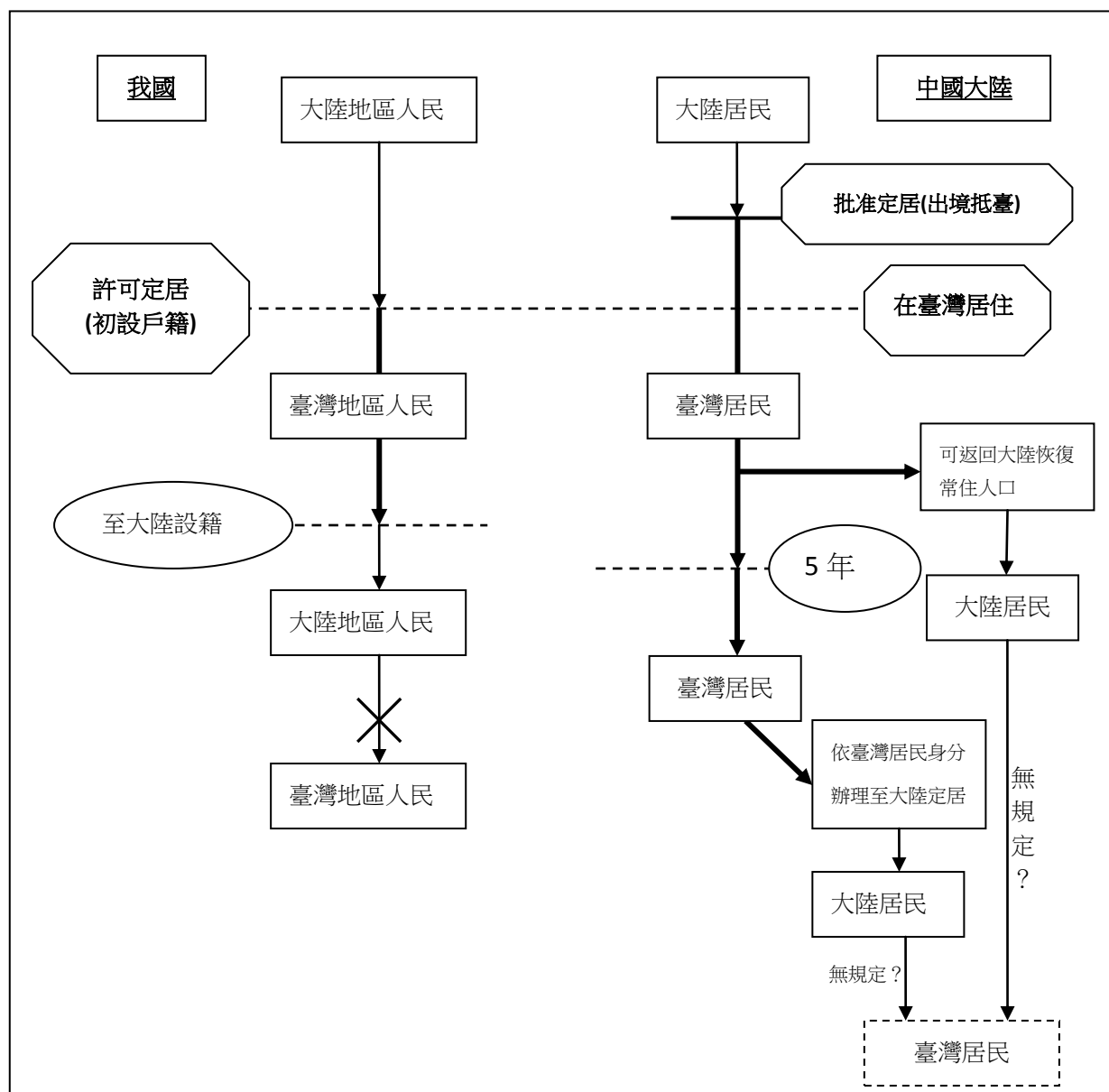


圖 3：大陸地區人民在臺灣設籍之身分轉換

資料來源：研究者自製

補充說明：——→ (粗線箭頭)：代表臺灣地區人民身分期間。

——→ (細線箭頭)：代表大陸地區人民身分期間。

第四章 臺灣地區人民在大陸地區的身分問題

我國政府從 1987 年開放民眾至中國大陸探親，於 1988 年大陸成立「國務院臺灣事務辦公室」（以下稱國臺辦），而我國行政院下設置「大陸委員會」，統籌大陸與港澳事務，並許可設立「財團法人海峽交流基金會」，為民間中介團體，由我國政府唯一授權處理涉及公權力之兩岸事務。對此，中國大陸也成立「海峽兩岸關係協會」，才有 1992 年的海基會與海協會香港會談的九二共識史實¹⁹⁵。

中國大陸目前沒有完整規範或說明臺灣地區人民身分的法律，只能依不同的事務，轉換不同的身分，如中國公民、臺灣同胞，甚至外國人，以適用相關法律文件及司法案例之規定¹⁹⁶。臺灣地區人民在中國大陸以「臺胞」身分，是一種特別的現象¹⁹⁷，也是因兩岸關係的特殊性所造成的。

對於臺灣地區人民在中國大陸的身分制度，衍生的證件如臺胞證、工作證及居留證等，涉及到臺灣地區人民在中國大陸的居留期間，甚至成為中國公民的可能性，而我國對於臺灣地區人民在大陸地區設籍，進而取得中國大陸的正式身分後，則涉及到臺灣地區既有身分的重疊與喪失，關鍵在於戶籍的存廢¹⁹⁸。

兩岸人民關係條例對於臺灣地區及大陸地區，以「人民」作為用語，避開「公民」、「國民」及「公民」的用詞¹⁹⁹，而中國大陸在「中國公民往來臺灣地區管理辦法」中，對於我國所稱的臺灣地區人民較中性的用語，中國大陸則以「居民」、甚至「中國公民」稱之。

¹⁹⁵ 財團法人海峽交流基金會網站，92 共識大事紀，
<http://www.sef.org.tw/public/Data/2121319451471.pdf> (瀏覽日期：2015/5/13)。

¹⁹⁶ 洪健樺，2008，頁 17-18。

¹⁹⁷ 曾熾芬、吳介民，2010，頁 95。

¹⁹⁸ 曾熾芬、吳介民，2010，頁 103。

¹⁹⁹ 洪健樺，2008，頁 26。

第一節 臺灣地區人民設籍大陸地區—我國看法

對於臺灣地區人民在大陸地區的身分認定，以是否在大陸地區設籍為主要的依據，影響到臺灣地區人民身分的喪失與否，以單一戶籍制度作為限制兩岸人民身分的標準與一致性。

第一項 臺灣地區人民身分轉換問題

我國對於臺灣地區人民在大陸設籍的身分轉換，依兩岸人民關係條例第 9 之 1 條的規定，臺灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照。由此可知，限制臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，所衍生的效果，除喪失臺灣地區人民身分，也喪失其在臺灣地區選舉、罷免、創制、複決、擔任軍職、公職及其他以在臺灣地區設有戶籍所衍生相關權利。

一、身分轉換之規定

因兩岸交流的頻繁，臺灣地區人民赴大陸經商、就學與其他因素，致使臺灣地區人民於大陸地區停留期間拉長，故衍生出因在大陸地區設籍或領用大陸護照而致身分轉變的問題。

(一)臺灣地區人民身分轉換的主要規定

依據兩岸人民關係條例第 9 之 1 條規定，臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，則喪失臺灣地區人民的身分。其喪失因臺灣地區人民身分所享有的相關公民權利，然而所應負之義務卻不能依其身分的喪失而免除。

(二)臺灣地區人民轉換後的身分問題

喪失臺灣地區人民身分後，其身分轉換為大陸地區人民，規定在兩岸人民關係條例施行細則第 5 條第 3、4 款，對於與臺灣地區人民

因在大陸地區設籍，而轉換成大陸地區人民的情形，也包括：在臺灣地區設有戶籍，2001年2月19日以前轉換身分為大陸地區人民，未依兩岸人民關係條例第6條規定回復臺灣地區人民身分者(第3款)。

以及依兩岸人民關係條例第9條之1第2項規定在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，而喪失臺灣地區人民身分者(第4款)。

(三)臺灣地區人民身分轉換後的權益

1. 長期居住大陸地區之榮民就養

有關經核准赴大陸地區長期居住之榮民，應發給其原有之就養給付及傷殘撫卹金，為兩岸人民關係條例第27條第1項之規定，以及例外規定，本條修正施行前經許可赴大陸地區定居者，亦同。

而該條第2項規定，就養榮民未依前項規定經核准，而在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，停止領受就養給付及傷殘撫卹金之權利。即表示放棄臺灣地區人民之身分，並放棄領受給付之權利。而其後若經許可回復臺灣地區人民身分後，則恢復給付。

依據兩岸人民關係條例第27條第3項規定，所訂定之「就養榮民赴大陸地區長期居住就養給付發給辦法」，其中第13條規定重申兩岸人民關係條例之規定，為就養榮民經核准赴大陸地區長期居住，而在大陸地區設籍或領用大陸地區護照者，停止發給其就養給付。依前項規定停止就養榮民，經內政部許可回復臺灣地區人民身分後，得向原安置之榮家申請恢復就養。

行政院退除役官兵輔導委員會為照顧榮民，及瞭解其生活狀況與就養給付情形，於1994年10月奉行政院同意，每年分上、下半年各一次，派員前往大陸地區，實地瞭解其生活現況與抽樣

訪問定居大陸的榮民²⁰⁰。透過派員前往大陸地區的方式，加強宣導在大陸地區設有戶籍或領有護照將喪失就養資格，並協助重新捺印指紋及查證是否存活之工作，可防杜冒領就養給付，並彰顯政府關懷榮民之美意²⁰¹。

2. 臺灣地區人民至大陸地區就學之權益

也因為兩岸人民關係條例中因設籍的身分問題，對於在大陸設籍導致喪失臺灣地區人民身分，讓在臺灣地區人民在不取得大陸地區人民身分的情形下，在大陸地區的就學就業，面臨因身分所衍生的不便，甚至造成相關程序的困難，縱使中國大陸官方積極推出針對臺灣同胞的相關優惠措施，但也因臺灣地區人民在大陸地區的身分問題，如兩岸皆無法申請就學貸款，變得「裡外不是人」的感受²⁰²。

第二項 臺灣地區人民至大陸設籍後身分地位

依據兩岸人民關係條例第 9 條之 1 的規定，臺灣地區人民在大陸地區設籍，而喪失臺灣地區人民身分，但其因臺灣地區人民身分所負之責任及義務，不因而喪失或免除。

其意味者，臺灣地區人民身分的喪失，所代表的只是喪失身為臺灣地區人民的相關權利，而作為中華民國國民應盡的責任與義務，不因身分轉換成大陸地區人民而喪失及免除。

²⁰⁰ 參行政院退除役官兵輔導委員會網站，榮光雙周刊第 2258 期，網址：<http://epaper.vac.gov.tw/EP/C/1/21913/P/Publish.htm> (瀏覽日期：2015/7/10)。

²⁰¹ 參公務出國報告資訊網，國軍退除役官兵輔導委員會 103 年下半年訪問大陸地區長期居住就養榮民報告，網址：http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10305040 (瀏覽日期：2015/7/10)。

²⁰² 中央社，臺生赴陸求學 身分問題很頭大，聯合新聞網，<http://udn.com/news/story/4/906643> (瀏覽日期：2015/5/18)。

在大陸地區設籍或領用大陸地區護照的同時，其身分亦為屬於中華民國國籍國民的大陸地區人民，註銷戶籍只是暫時無法使用臺灣地區人民在身分上行使各項公民權利，但國籍的歸屬亦為中華民國，可能導致單一戶籍但為雙重國籍身分的問題。

第二節 臺灣地區人民設籍大陸地區—中國大陸看法

中國大陸政府一直將臺灣地區人民稱為「中國公民」，但涉及與中國大陸的權利義務最有關的身分規定，則以「臺灣地區居民」稱之，意味著臺灣地區人民在名義上被界定為「中國公民」，在取得中國大陸的戶籍身分之前，身分上仍然隸屬於臺灣戶籍，也因此，未設籍大陸地區的臺胞，在大陸地區被視為一種身分特殊的群體²⁰³。

第一項 臺灣地區人民的法律地位

一、臺灣地區人民的定位

在中國大陸，中國公民身分的權利義務由戶籍來界定，戶籍制度對於定居、遷徙、教育、社會福利等的規定，也是中國公民身分體制的關鍵制度，而臺灣地區居民，成為中國官方範疇中的一個特殊身分的團體，既非一般「中國公民」，也與一般「外國人」不同²⁰⁴。

中國大陸向來以「一個中國」的原則，將臺灣同胞定位為政治意義的「中國公民」，而非法律意義的「中國公民」²⁰⁵。

在中國大陸依據《海峽兩岸投資保護和促進協議》，為保護臺灣投資者合法投資權益，鼓勵臺灣同胞赴大陸投資，由中國大陸商務部

²⁰³ 曾熾芬、吳介民，2010，頁 105。

²⁰⁴ 曾熾芬、吳介民，2010，頁 106。

²⁰⁵ 洪健樺，2008，頁 23。

國務院臺灣事務辦公室於 2013 年 2 月 20 日已公告 2013 年第 12 號公布《臺灣投資者經第三地轉投資認定暫行辦法》²⁰⁶，其中第 4 條對於臺灣投資者的界定，為持有臺灣地區身分證明文件的自然人或在臺灣地區設立登記的企業。

二、對臺灣地區人民的優待

在有別於中國公民及外國人身分的情況下，中國大陸針對臺灣居民的身分，要從其所制訂的相關適用臺灣地區居民規定得以獲得判斷。然中國大陸對臺灣地區人民的法律身分並未有明確的定義，而在對於臺灣同胞的相關法律規範中，如出入境、投資優惠、就業、就學及居留等各方面的行政管理措施，有些等同於中國公民身分的待遇，也有直接且僅適用於臺灣同胞之規定，在司法方面，對於涉臺的訴訟案件，也以參照涉外案件的方式處理²⁰⁷。

臺灣地區人民於大陸地區進行工作、就學及生活，因兩岸關係而獲得比外國人身分，甚至中國公民較多的優惠，也由於中國大陸對臺胞的各項優待措施，如就業限制放寬、申請程序簡化等，長期在大陸地區的臺胞，不一定非要申請大陸的居民身分證，在維持臺灣地區人民的身分下，同時享受中國大陸對於臺胞身分的優待，如大陸就業的臺灣居民，也可以和大陸居民一樣享有參加社會保險的待遇²⁰⁸。

在維持臺灣地區人民的身分，既不會喪失在臺灣地區各項依戶籍而存在的相關權利，也成就在大陸地區的臺灣地區人民因兩岸制度所造成的雙重利益²⁰⁹。

²⁰⁶ 參中華人民共和國商務部臺港澳司網站，大陸涉臺法規《臺灣投資者經第三地轉投資認定暫行辦法》，網址：<http://tga.mofcom.gov.cn/article/a/c/201302/20130200038001.shtml> (瀏覽日期：2015/7/10)。

²⁰⁷ 洪健樺，2008，頁 31-32。

²⁰⁸ 曾熾芬、吳介民，2010，頁 113。

²⁰⁹ 曾熾芬、吳介民，2010，頁 130。

三、臺灣地區人民的法定名詞

中國大陸對於臺灣地區人民的名稱，主要分為臺灣同胞、臺灣居民兩種。

(一)臺灣同胞

《中華人民共和國憲法》未就臺灣同胞的範圍進行界定，只在其序言中，說明臺灣為中華人民共和國神聖領土的一部分，而在《反分裂國家法》與《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》(以下簡稱《投保法》)的規定，雖仍未對臺灣同胞作出定義，但都將「臺灣同胞」一詞，放進法條中，如《反分裂國家法》第6條第2款規定，國家依法保護臺灣同胞的權利和利益；《投保法》第2條第2款對「臺灣同胞投資」作定義，係為臺灣地區公司、企業、其他經濟組織或者個人作為投資者在其他省、自治區和直轄市投資²¹⁰。

在《中華人民共和國身分證法》第9條之規定，臺灣同胞遷入內地，在辦理常住戶口登記時，依法申請領取居民身分證。在這項規定中，也出現「臺灣同胞」的名詞。

(二)臺灣居民

在《中國公民往來臺灣地區管理辦法》第2條之規定，將居住在臺灣地區的中國公民，簡稱為臺灣居民。

有別於其他中國大陸的法律，在上述辦法中所稱臺灣居民，與我國兩岸人民關係條例所稱臺灣地區人民，名稱較為相似。

²¹⁰ 鄭清賢，2014，頁67-68。

第二項 臺灣地區人民至大陸設籍後身分地位

有學者認為，臺灣地區人民在中國大陸「定居」是較困難的，而依據《中華人民共和國居民身分證法》第9條規定，臺灣同胞在大陸地區申請定居，並可申請領取居民身分證時，須放棄臺灣地區的身分證與護照，到2006年中國大陸宣布換發二代居民身分證時，附帶說明對於臺灣同胞申領大陸居民身分證時，仍可保有臺灣身分證²¹¹。

惟當時陸委會則發布新聞稿表示，對申領大陸居民身分證或領用中國大陸護照的臺灣地區人民，因而由戶政機關依我國法律註銷在臺灣地區戶籍的有23件，經查明在大陸設籍（領有大陸身分證）或持用中國大陸護照，內政部除註銷其臺灣地區戶籍、身分證後，因其已取得大陸地區人民身分，並會通報外交部撤銷中華民國護照²¹²。

對於中國大陸官方表明，不要求臺灣地區居民放棄臺灣身分證，我國陸委會人員表示，雖然臺灣採單一戶籍制度，卻無從查察移居大陸地區的臺灣地區人民是否有大陸身分證，多起具有雙重戶籍被發現因而註銷臺灣地區戶籍的情形，都是持用中華民國護照進入臺灣時被發現，進而推知，於大陸地區定居的臺灣地區人民是同時擁有雙重戶籍身分²¹³。

依據兩岸人民關係條例的規定，不允許雙重戶籍身分存在，但實務上，因兩岸關係的特殊且複雜，兩岸文書的確認不由官方處理的情況下，造成我國對在大陸地區設籍的查證上困難，亦可能存在雙重戶籍的情況發生。

上述情形，因兩岸交流互動的頻繁，大陸地區亦不允許雙重戶籍的情形，故臺灣地區人民要在大陸地區設籍，也須提出喪失臺灣地區

²¹¹ 曾嬾芬、吳介民，2010，頁109-110。

²¹² 中華民國行政院大陸委員會新聞稿 2006年3月17日發布，
<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=44489&ctNode=5652&mp=1> (瀏覽日期：2015/5/11)。

²¹³ 曾嬾芬、吳介民，2010，頁111。

戶籍的證明，而實務上，在大陸地區未全面電腦連線的情形下，仍可能出現同時具有雙方戶籍，故須建立兩岸溝通機制，避免因兩岸行政機關聯繫的漏洞，發生兩岸地區雙重設籍的情形²¹⁴。

對於雙重設籍之情形，北京市公安局也針對《臺灣居民來往大陸的申辦需知》²¹⁵的規定，亦以特別說明提醒臺灣居民若同時擁有大陸戶籍與臺灣戶籍時，須選擇註銷其一戶籍。

由此可見，在中國大陸方面，對於臺灣地區人民在大陸地區定居，亦採行單一戶籍制度，以避免於兩岸雙重設籍而享有兩岸地區的權利，惟因中國大陸各地區的戶口作業規定不同，或是戶政機關作業的疏漏²¹⁶，亦可能產生擁有雙重戶籍的案例。

第三節 兩岸認定身分上之比較

第一項 兩岸取得身分程序之比較

兩岸對於臺灣地區人民的身分的規定，我國相較於中國大陸來說，較嚴格規範與限制，以下就兩岸對臺灣地區人民身分的認定作以下分析，主要以現階段時期的相關規定作為討論的範圍。

一、我國身分認定的程序

我國對於在大陸地區設籍而導致喪失臺灣地區人民身分的情形，以廢止臺灣地區戶籍為處理方式，就行政程序說明如下：

(一)法規依據：

²¹⁴ 參公務出國報告資訊網，赴大陸地區考察兩岸戶籍政策暨實務運作情形報告，頁 6，網址：http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10100563 (瀏覽日期：2015/7/11)。

²¹⁵ 參北京市公安局網站，網址：http://www.bigai.gov.cn/web/detail_getWsgsInfo_219156_col1361.html (瀏覽日期：2015/07/02)。

²¹⁶ 鄧建邦，2012，頁 195。

我國對於臺灣地區人民有關身分認定的相關規定，分別依據為憲法及憲法增修條文、兩岸人民關係條例與該條例施行細則、戶籍法、廢止臺灣地區人民身分及戶籍登記作業要點、在臺原有戶籍大陸地區人民申請回復臺灣地區人民身分許可辦法等相關規定。

(二)申請程序：

對於臺灣地區人民到大陸地區定居，依我國相關規定，在臺灣地區無須經過許可才前往定居，只要符合臺灣地區人民於大陸地區設籍或領用大陸地區護照，即依兩岸人民關係條例第9條之1規定，喪失臺灣地區人民身分，其程序分為註銷申請、逕自廢止。

1. 申請條件：臺灣地區人民已於大陸地區設籍或領用大陸護照。
2. 應檢具之文件：臺灣地區人民先於大陸地區設籍定居後，檢具下列文件辦理：
 - (1)大陸地區身分證或常住人口登記卡。
 - (2)填寫書面說明並簽名。
3. 辦理機關：
 - (1)內政部移民署：依廢止臺灣地區人民身分及戶籍登記作業要點²¹⁷第4點規定，在知悉臺灣地區人民於大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照之情事時，應即通報當事人戶籍地之戶政事務所，逕為廢止其在臺灣地區戶籍。
 - (2)戶政事務所：當事人自行申請廢止臺灣地區之戶籍者。
4. 期間：自在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照之事實發生日起，喪失臺灣地區人民身分。
5. 身分：其身分定位為大陸地區人民，喪失因臺灣人民身分所衍生

²¹⁷ 參中華民國內政部移民署法規查詢系統網站，廢止臺灣地區人民身分及戶籍作業要點，網址：<http://www.immigration.gov.tw/immigr-law/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8a99f138ddce8c0138eca0c09507d8> (瀏覽日期：2015/7/12)。

的權利，以及不喪失或免除其因臺灣地區人民身分所負之責任及義務(兩岸關係人民條例第9條之1)。

二、中國大陸身分認定的程序

(一)法規依據：

在大陸地區對於臺灣地區人民有關身分認定的相關規定，主要依據有《中華人民共和國出境入境管理法》、《中國公民往來臺灣地區管理辦法》、《中華人民共和國居民身分證法》，其他的相關規定為《公安部辦理臺灣居民來大陸定居手續》，以及各省市的規定，以主要城市北京市、沿海城市的廣東省及內地城市的湖南省為例。

1. 北京市公安局：依《中國公民往來臺灣地區管理辦法》規定辦理。

另規定其他注意事項，為同時具有大陸戶籍，且願意保留臺灣居民身分，應申辦大陸居民赴臺定居手續並註銷大陸戶籍²¹⁸。

2. 廣東省公安廳(沿海)、湖南省公安廳(內地)：皆依《中國公民往來臺灣地區管理辦法》規定辦理。

(二)申請程序：

1. 申請到大陸地區：

(1)手續：交驗表明在臺居住的有效身分證明和出境入境證件、填寫申請表，以及提交符合規定的照片。

(2)證件：經批准後，簽發旅行證件，效期為5年或3個月1次(《中國公民往來臺灣地區管理辦法》第10、24條)。

(3)臺灣居民來大陸，應當按照戶口管理規定，辦理暫住登記(第16條)，原規定短期來大陸，刪除短期二字²¹⁹。

²¹⁸ 參北京市公安局網站，網址：

http://www.bigai.gov.cn/web/detail_getWsgsInfo_219156_col1361.html (瀏覽日期：2015/07/02)。

²¹⁹ 參中華人民共和國公安部網站，國務院關於修改《中國公民往來臺灣地區管理辦法》的決定，網址：http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/18/content_9862.htm (瀏覽日期：2015/7/11)。

(4)身分：定位為臺灣居民。

2. 定居：

(1)申請單位：於入境前向公安部出入境管理局派出的或者委託的有關機構申請，或經由大陸親屬於擬定居地市、縣公安局申請（第 18 條）。

(2)申請條件²²⁰：

- A. 在臺孤身一人，且在大陸有親屬。
- B. 與大陸居民結婚 3 年(含)以上的臺灣居民及其未滿 18 歲之未成年子女。
- C. 在大陸高度投資之投資者及其配偶、未滿 18 歲之未成年子女。
- D. 國家急需之人才及其配偶、未滿 18 歲之未成年子女。

(3)辦理時間：受理申請的 60 個工作日內，作出批准或不批准決定。

(4)證件：經批准定居後，發給定居證明(即臺灣居民定居證)，辦理常住人口，依《中華人民共和國居民身分證法》第 9 條規定，申請領取居民身分證。。

(5)身分：批准在大陸地區定居前，定位為臺灣居民；在批准在大陸地區定居後，即定位為大陸居民。

在申請定居條件上，除了上述四項外，廣州市公安局在臺灣居民定居證辦理條件，增加一項為，大陸居民經批准前往臺灣地區定居，因生活不適應等原因申請返回大陸定居者。對此類的大陸居民，依《公安部關於大陸居民獲准定居臺灣後申請來往大陸有關問題的通知》²²¹

²²⁰ 參中華人民共和國國臺辦網站，辦理臺灣居民來大陸定居手續，網址：
http://www.gwytb.gov.cn/jl/zcfg_43776/l_43886/201401/t20140107_5488475.htm (瀏覽日期：
2015/7/12)。

²²¹ 參中華人民共和國公安部網站，《公安部關於大陸居民獲准定居臺灣後申請來往大陸有關問題的通知》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935226.html> (瀏覽日期：
2015/6/27)。

之規定，應為批准前往臺灣地區定居未超過5年之大陸地區人民。

第二項 兩岸對人民實體權利之規範

一、我國的實體權利

兩岸人民關係條例第9條之1規定在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，喪失臺灣地區人民身分。同條第3項規定，於修正施行前，臺灣地區人民已在大陸地區設籍或領用護照者，於修正施行之日起6個月內，註銷大陸地區戶籍或放棄領用大陸地區護照並向內政部提出相關證明者，不喪失臺灣地區人民身分。

內政部對於臺灣地區人民在大陸地區的雙重戶籍問題，作以下相關函釋：

1. 對於臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照的戶籍註銷(2004年3月15日臺內戶字第0930060562號²²²)：

「…三、至目前國人在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，經陸委會前開函釋略以：『修正前兩岸條例雖未明文採行單一戶籍原則，惟兩岸條例第2條即已明定臺灣地區人民與大陸地區人民之區別標準，亦即並非允許雙重戶籍身分情事之存在，依兩岸條例第1條後段規定『本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。』故如有臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍，形成雙重戶籍情事時，仍請戶政機關即依戶籍登記相關法規，就當事人戶籍為適當之處置。』

四、戶政事務所接獲境管區通報臺灣地區人民在大陸

²²² 參賴春成編，2013，頁813。

地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，應通知當事人，自 2004 年 3 月 1 日本條例第 9 條之 1 施行起 6 個月內，可逕向戶政事務所提出已註銷大陸地區戶籍或放棄持用大陸地區護照之證明文件，戶政事務所應於個人記事欄內註記…。至逾期未提出申請者，自 2004 年 9 月 1 日起，戶政事務所於接獲相關通報時，應依戶籍法第 26 條及註銷臺灣地區人民身分及戶籍作業要點等規定，註銷其臺灣地區戶籍。…」

由上述函釋可知，臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照，依據兩岸人民關係條例規定，雖未明文採行單一戶籍原則，惟在該條例第 2 條可以看出臺灣地區人民與大陸地區人民之區別標準，即不允許雙重戶籍身分之存在，若有雙重戶籍之情事，戶政機關依戶籍登記相關法規作適當之處置，如註銷其在臺灣地區戶籍。

而戶政事務所對雙重戶籍之處置，分為 2004 年 3 月 1 日前臺灣地區人民在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，可於施行起 6 個月內，提出已註銷大陸地區戶籍或放棄領用大陸地區護照證明，回復臺灣地區人民身分。而在 2004 年 3 月 24 日臺內戶字第 0930072196 號²²³的補充規定，自 2004 年 3 月 1 日兩岸人民關係條例第 9 條之 1 施行起，在大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照者，依戶籍法第 26 條及註銷臺灣地區人民身分及戶籍作業要點²²⁴等規定，直接註銷其臺灣地區戶籍。

另行政院大陸委員會對於臺灣地區人民持有大陸地區居民

²²³ 參賴春成編，2013，頁 814。

²²⁴ 「註銷臺灣地區人民身分及戶籍作業要點」已於 2008 年 9 月 5 日以臺內戶字第 0970136968 號令修正發布為「廢止臺灣地區人民身分及戶籍作業要點」。

身分證認定之說明(2003年12月22日陸法字第0920021767號函²²⁵)：

「…三、又依大陸地區現行『居民身分證條例實施細則』第7條規定，回大陸地區定居的臺灣同胞，年滿16周歲者，在辦理戶口登記手續的同時申領居民身分證；及大陸地區預定於2004年1月1日起施行之『居民身分證法』第9條規定，臺灣地區入內地定居者，在辦理常住戶口登記時，應當依照該法規定申請領取居民身分證。依前揭規定，臺灣地區人民欲申請大陸地區居民身分證，需在大陸地區定居並辦理常住戶口登記，故臺灣地區人民如持有大陸地區居民身分時，應屬大陸地區設有戶籍。」

故臺灣地區人民若依中國大陸的居民身分證法第9條，在大陸地區申請定居，在辦理常住戶口登記時，依規定申請領取大陸地區居民身分證，亦即臺灣地區人民持有大陸地區居民身分證，應屬在大陸地區設有戶籍，而在臺灣地區戶籍則為註銷處理。

2. 對於臺灣地區人民在大陸地區設籍而註銷在臺戶籍無需催告之說明(2004年9月22日臺內戶字第0930010447號²²⁶)：

「…二、依『註銷臺灣地區人民身分及戶籍作業要點』第4點第1項規定：『內政部警政署入出境管理局知悉臺灣地區人民於大陸地區設有戶籍或領用大陸地區護照之情事時，應即通報當事人戶籍所在地戶政事務所逕為註銷其在臺灣地區之戶籍，並通知當事人繳還臺灣地區之國民身分證；其為單身護者，應另繳還戶

²²⁵ 參賴春成編，2013，頁813-814。

²²⁶ 參賴春成編，2013，頁815。

口名簿。

三、按依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 9 條之 1 規定喪失臺灣地區人民身分者，係屬當然喪失臺灣地區人民身分，戶政事務所依前開要點逕為註銷其在臺灣地區戶籍，另通知當事人還臺灣地區之國民身分證，單身戶者並應繳還戶口名簿，並無催告送達之問題。」

對於註銷臺灣地區人民在大陸地區設籍之臺灣地區戶籍，由戶政事務所通知當事人繳還臺灣地區身分證及單身戶者繳還戶口名簿，係屬當然喪失臺灣地區人民身分，故無催告送達之問題。若身分證未繳還，亦為註銷之身分證，於臺灣地區無法使用。

3. 重申兩岸的單一戶籍的身分認定原則(2005 年 7 月 8 日臺內戶字第 0940009916 號²²⁷)：

「…三、…按『臺灣地區與大陸地區人民關係條例』(以下簡稱兩岸條例)於 2004 年 3 月 1 日修正採單一身分原則，相關法律規範之架構即係以兩岸開放交流之時間點作切割，以釐清兩岸人民身分關係。在兩岸條例第 9 條之 2 第 2 項之授權下，『在臺原有戶籍大陸地區人民申請回復臺灣地區人民身分許可辦法』第 2 條第 1 項所指之『在臺灣地區原設有戶籍人民』，即應解釋為『1987 年 11 月 2 日以後在大陸地區設籍或領用大陸地區護照，致喪失臺灣地區人民身分者』，始符合相關法律規範之架構。…」

上述函釋重申兩岸人民關係條例第 9 條之 1 之規定，係採單

²²⁷ 參賴春成編，2013，頁 818-819。

一身分原則，對於相關法律規範之架構，係以兩岸開放交流之時間點，亦即 1987 年 11 月 2 日的時間點作切割，以釐清兩岸人民身分關係，故兩岸人民關係條例第 9 條之 2 第 2 項規定，以及在臺原有戶籍大陸地區人民申請回復臺灣地區人民身分許可辦法第 2 條第 1 項所指「在臺灣地區原設有戶籍人民」，為 1987 年 11 月 2 日以後在大陸地區設籍或領用大陸地區護照，致喪失臺灣地區人民身分者。

二、中國大陸的實體權利

中國大陸方面，最高人民法院對於涉臺司法互助發佈於 2015 年 7 月 1 日施行《關於認可和執行臺灣地區法院民事判決的規定》，及《關於認可和執行臺灣地區仲裁裁決的規定》，兩者合稱《認可和執行臺灣地區民事裁判司法解釋》，放寬對臺灣地區法院民事判決的認可範圍²²⁸。

中國大陸對於在大陸地區設籍，對於各省、市政府不採強制規定，在原則上當然應作戶籍登記，但因其各省、市政府在戶籍管理上的不同，而造成從外地來或非屬該地人民無法設籍的情形²²⁹。在戶籍管理上，也因中國大陸在地域上幅員較大的因素，統一戶籍管理不易，而可能產生重複設籍或無設籍的問題。甚至對於是否提供未設籍證明，也因所在地區的不同，而有不同的作法²³⁰。

中國大陸對臺灣同胞的特殊身分制度的規範，對於與大陸居民結婚的臺灣配偶的居留程序，並不享有獨特的法令，亦即適用臺商或長

²²⁸ 參中華人民共和國最高人民法院網站，網址：

<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-14834.html> (瀏覽日期：2015/7/3)。

²²⁹ 參公務出國報告資訊網，赴大陸地區考察兩岸戶籍政策暨實務運作情形報告，頁 5，網址：http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10100563 (瀏覽日期：2015/7/11)。

²³⁰ 參公務出國報告資訊網，赴大陸地區考察兩岸戶籍政策暨實務運作情形報告，頁 6，網址：http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10100563 (瀏覽日期：2015/7/11)。

期駐大陸工作者相同的居留規定，而在大陸地區的臺灣配偶與臺商、臺籍工作者在定居條件的不同，在於結婚滿3年可申請定居²³¹。

在中國大陸單一戶籍身分制度的規定，臺灣居民獲准定居與取得臺灣居民定居證時，須一併繳交臺灣居民來往大陸通行證、臺灣身分證件及出入境證件，須放棄在臺公民身分²³²。亦謂著，中國大陸與我國一樣，在辦理定居與設籍時，也要求放棄原地區的身分並檢附證明，以避免兩岸地區人民的雙重戶籍問題。

透過學者在田野調查的案例顯示，在兩岸的跨境婚姻型態，除了大陸配偶申請來臺定居的方式外，大多數的臺商或臺籍幹部與大陸配偶在大陸地區結婚，其大陸配偶通常未申請來臺定居，原因在於來臺申請定居的條件為每年在居住超過183日，對於重心都在大陸地區的家庭，選擇維持自身的身分，而此類家庭的小孩，若先於大陸地區設籍，其身分則為大陸地區人民，亦可辦理註銷戶籍申請來臺定居²³³。

第三項 兩岸對臺灣地區人民在大陸地區設籍身分比較

臺灣地區人民於大陸地區設籍的過程，相較於大陸地區人民在臺灣地區設籍過程，較為複雜，其呈現身分轉換的問題，從我國與中國大陸的制度所造成的結果，進行以下的分析與比較。

一、我國對於臺灣地區人民的身分轉換

臺灣地區人民在大陸地區設籍，依兩岸人民關係條例第9條之1規定，喪失臺灣地區人民身分，戶政事務所依內政部通知辦理廢止其

²³¹ 鄧建邦，2012，頁181。

²³² 鄧建邦，2012，頁182。

²³³ 鄧建邦，2012，頁192-206。

臺灣地區戶籍，身分轉換為大陸地區人民，喪失在臺灣地區選舉、罷免、創制、複決、擔任軍職、公職及其他以在臺灣地區設有戶籍所衍生的相關權利，惟臺灣地區人民身分所負之責任及義務，不因喪失身分而免除；此指之不能免除之責任及義務，應為原籍臺灣地區人民，然原籍大陸地區人民，其身分轉換為臺灣地區人民後，再次轉換為大陸地區人民，是否也受不能免除之責任及義務之規定，值得討論。

臺灣地區人民在取得大陸地區人民身分後，對於再次身分轉換為臺灣地區人民的方面，適用於原籍為臺灣地區人民，而原籍為大陸地區人民在取得臺灣地區人民身分後，因返回大陸地區恢復常住人口或領用大陸地區護照，身分轉換回到大陸地區人民的身分，因而喪失臺灣地區人民身分，其回復臺灣地區人民身分的權利，則受到限制。

二、中國大陸對於臺灣地區人民的身分轉換

中國大陸對於兩岸地區人民的名稱，如前所述，不同於我國所稱的臺灣地區人民與大陸地區人民，其稱為臺灣居民與大陸居民。

對於臺灣居民於大陸申請定居，辦理常住人口登記，其身分轉換為大陸居民，若註銷大陸戶籍，其身分再次轉換為臺灣居民。

而大陸居民經批准在臺灣地區定居的身分轉換，於前往臺灣地區定居，於出境抵臺後，其身分即被視為臺灣居民，其於臺灣居住期間為臺灣居民身分。若其身分轉換回大陸居民，分為在臺灣地區居住未滿5年，可選擇返回大陸恢復常住人口，回復大陸居民身分；而在臺灣地區居住超過5年，則須依臺灣居民身分辦理申請大陸定居，故身分轉換回大陸居民，然對於是否能再次轉換成臺灣居民，目前查無相關規定。

三、兩岸對於身分轉換之比較

兩岸對於臺灣地區人民到大陸地區設籍或批准定居後的身分，皆視為大陸地區人民或大陸居民，於身分再次轉換成臺灣地區人民或臺灣居民的認定，原籍臺灣地區人民部分，我國方面，以回復臺灣戶籍為主，中國大陸方面則以註銷大陸戶籍為主；原籍大陸地區人民再次轉換為臺灣地區人民或臺灣居民，我國方面是受到限制，中國大陸則無相關規定。

兩岸在對於臺灣地區人民的身分，雖以單一戶籍制度為原則，相較於我國嚴格的限制，中國大陸對於臺灣居民的單一戶籍原則之管控較為寬鬆。

在臺灣地區人民或臺灣居民身分轉換為大陸地區人民或大陸居民的過程，我國規定採限制身分轉換，以到大陸地區設籍或領用大陸地區護照，喪失臺灣地區人民身分；而中國大陸方面，則以批准定居並辦理常住戶口登記，作為身分轉換的依據。

綜上所述，臺灣地區人民到大陸地區定居，從我國的逕行註銷戶籍程序，以及中國大陸經申請批准定居，其身分的轉換，以下圖 4 說明之：

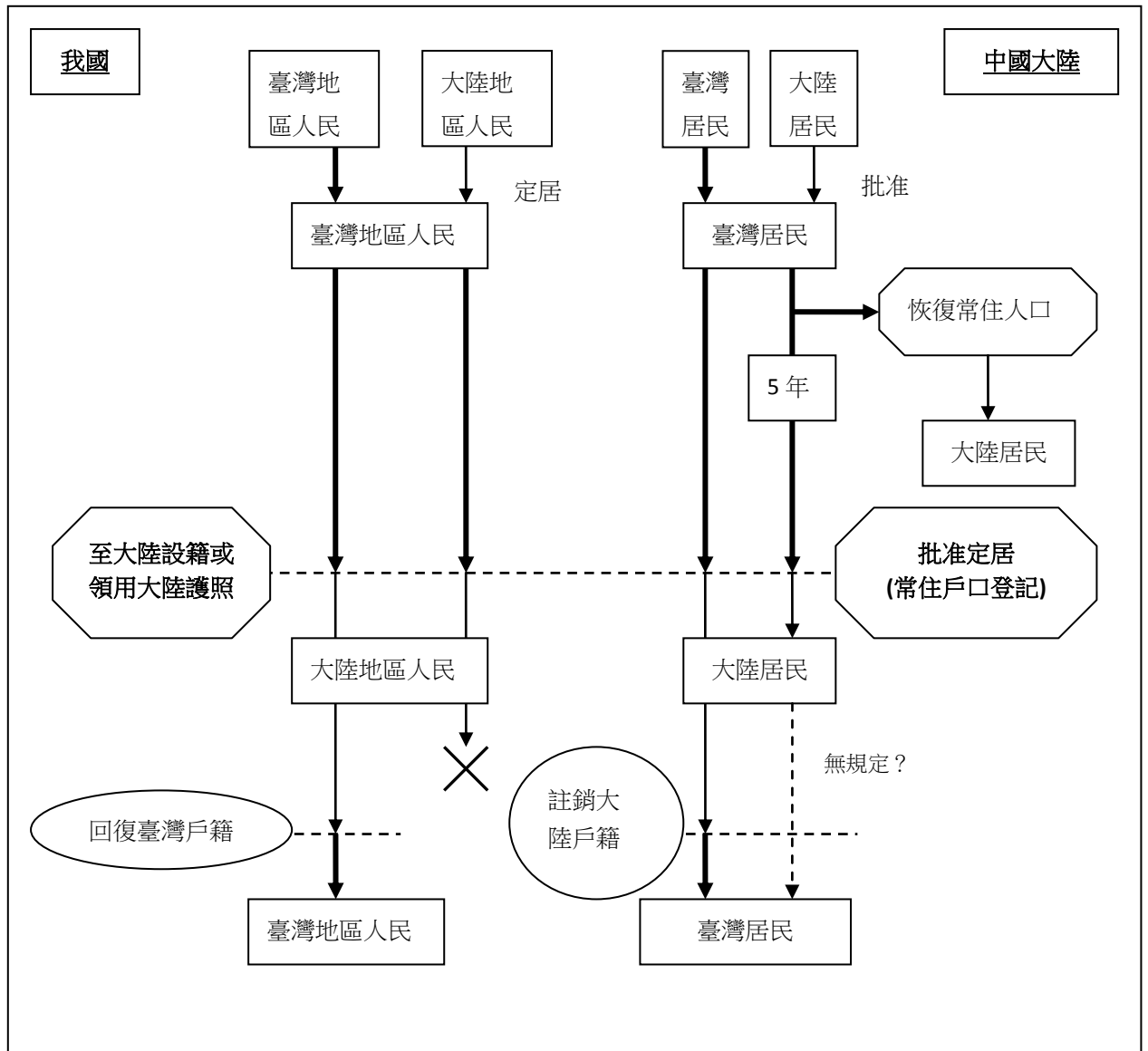


圖 4：臺灣地區人民在大陸設籍之身分轉換

資料來源：研究者自製

補充說明：——→ (粗線箭頭)：代表臺灣地區人民身分期間。

——→ (細線箭頭)：代表大陸地區人民身分期間。

第五章 結論

兩岸對於兩岸地區人民身分的問題，主要以戶籍作為身分區別的關鍵，以現行兩岸對於兩岸人民往來的立場，已傾向於單一戶籍原則的一致作法，才能使兩岸人民身分的定位趨向一致性。

針對兩岸人民身分認定的研究上，本論文的研究發現，兩岸地區人民的身分，發生在兩岸地區時，其法律行為是戶籍登記行為，又稱設籍行為，這種法律行為造成兩岸人民身分上的變動，並影響到其身分所衍生的相關權利義務。

我國對於國籍的規定，承認雙重國籍的存在，而中國大陸依其國籍法的規定，以單一國籍為原則，而兩岸間的特殊歷史及政治的背景，一致排除以國籍認定兩岸地區人民的方式，也造就了兩岸以單一戶籍原則，同一模式來認定兩岸地區人民的身分。

一、大陸地區人民到臺灣地區定居並設籍的身分

在我國方面，對於大陸地區人民到臺灣地區定居並設籍，雖然我國將其身分定位在臺灣地區人民，並同意其請領身分證及中華民國護照，但其因身分所獲得的權利，卻無法完全等同於原籍為臺灣地區的人民，因其原籍為大陸地區，致使部分權利被剝奪，進而縱使他們已成為我國國民，亦由於原生地來自大陸地區而遭受歧視。

而在中國大陸方面，對於大陸地區人民經批准到臺灣地區定居，將其身分定位在臺灣居民(亦即臺灣地區人民)。在轉換身分為臺灣居民時，即取消在大陸地區的權利義務，但對其在國籍的歸屬，亦屬於中國公民，縱使其領有中華民國護照，亦不影響其中國大陸國籍的身分。

綜上所述，我國與中國大陸對於大陸地區人民到臺灣地區定居並

設籍的身分問題，有其異同之處。

(一)相同處：

1. 身分定位相同：兩岸皆將其定位為臺灣地區人民，而在用語有所些微的差別，分別為臺灣地區人民與臺灣居民。
2. 以其他證件取代兩岸護照：兩岸皆規定其他證件來取代護照的作用。

(二)相異處：

1. 國籍認定不同：

縱使兩岸互不承認對方主權，就國籍的認定上，我國對於大陸地區人民，其在臺灣地區設籍取得身分後，視為中華民國國民，可申請身分證及我國護照，屬我國國籍。

而中國大陸方面，就大陸居民經批准到臺灣定居，身分轉換為臺灣居民，亦為中國公民，屬中國大陸國籍。

2. 行政程序不同：

我國對於大陸地區人民前往臺灣地區須經許可程序，許可機關為內政部移民署，而中國大陸為經批准程序，批准機關為公安機關。

3. 適用法律不同：

我國是依據兩岸人民關係條例及相關規定，而中國大陸則依據中國公民往來臺灣地區管理辦法及相關規定。

4. 所持證件的不同：

我國在定居前，分別發給入境許可證、依親居留證、長期居留證，在許可定居發給臺灣定居證，設籍後申請身分證及護照。

中國大陸在批准定居前，發給大陸居民往來臺灣通行證，定居後，發給臺灣居民來往大陸通行證。

二、臺灣地區人民在大陸地區設籍的身分

在我國方面，以法律明文規定，臺灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍及領用大陸地區護照，違反者，則喪失臺灣地區人民身分，亦即喪失在臺灣地區因戶籍身分所得行使及主張之權利，但弔詭的是，卻不能喪失或免除因臺灣地區人民身分所負之義務。所稱義務包含兵役、納稅、民刑事等問題。

在中國大陸方面，則對於臺灣地區人民到大陸定居，須符合中國公民往來臺灣地區管理辦法所規定的申請條件，進而辦理常住戶口登記及居民身分證，身分則定位為大陸地區人民。

而我國與中國大陸對於臺灣地區人民到大陸地區定居並設籍的身分問題，其異同之處說明如下。

(一)相同處：

1. 身分定位相同：兩岸皆將其定位為大陸地區人民，而在用語上亦有所差別，分別為大陸地區人民與大陸居民。
2. 以其他證件取代兩岸護照：與大陸地區人民到臺灣地區一樣，兩岸皆規定其他證件來取代護照的作用。

(二)相異處：

1. 國籍認定不同：

我國對於臺灣地區人民，其在大陸地區設籍並領用大陸護照，其雖喪失臺灣地區人民身分，其應負義務不能免除，身分為屬於我國國籍的大陸地區人民。

而中國大陸方面，就臺灣居民申請到大陸地區定居，經核准後辦理常住戶口登記，領取居民身分證與大陸護照，身分則為中國公民，屬中國大陸國籍。

2. 行政程序不同：

我國並無申請到大陸地區定居的規定，而是對於臺灣地區人民在大陸地區設籍或領用大陸地區護照時，依規定喪失臺灣地區人民身分，由內政部移民署通報戶政機關辦理廢止臺灣地區戶籍登記。而中國大陸為經申請與批准程序，向公安部入出境管理局派出或委託機關申請，或由大陸親屬於定居地市、縣公安局申請。

3. 適用法律不同：

我國是依據兩岸人民關係條例及相關規定，而中國大陸則依據中國公民往來臺灣地區管理辦法及相關規定。

4. 所持證件的不同：

我國廢止戶籍前，持有臺灣地區之身分證及護照，廢止戶籍後，戶政機關通知當事人繳還臺灣地區之國民身分證。

中國大陸在批准定居前，發給臺灣居民來往大陸通行證，批准定居後，發給大陸地區居民身分證及申領大陸護照，發給大陸居民往來臺灣通行證。

三、對於兩岸地區人民回復身分的作法

在我國方面，因喪失臺灣地區人民身分的大陸地區人民，可依兩岸人民關係條例第9條之2規定，得申請回復臺灣地區人民身分，其回復的條件，須為註銷大陸地區戶籍或放棄領用大陸地區護照。但不包括大陸地區人民取得臺灣地區人民身分後，再次轉換為大陸地區人民身分者。

在中國大陸方面，對於大陸地區人民經批准前往臺灣地區定居後，身分轉換為臺灣居民，要求再返回大陸定居的情形，分為在臺定居未滿5年，可返回大陸恢復常住人口，在臺定居滿5年時，則需依臺灣地區人民申請到大陸地區定居辦理。

表 2：兩岸地區人民身分之比較

	我國				中國大陸			
地區	臺灣地區		大陸地區		臺灣地區		大陸地區	
人民	大陸地區人民		臺灣地區人民		大陸地區人民		臺灣地區人民	
定位	非設籍- 大陸地區 人民	設籍- 臺灣地區 人民	非設籍- 臺灣地區 人民	設籍- 大陸地區 人民	批准前- 大陸居民	批准後 (設籍)- 臺灣居民	定居前- 臺灣居民	定居後 (設籍)- 大陸居民
我國 證件	入出境 許可證	身分證 護照	身分證 護照	入出境 許可證	入出境 許可證	身分證 護照	身分證 護照	入出境 許可證
中國 大陸 證件	身分證 大通證 護照	臺胞證	臺胞證	身分證 大通證 護照	身分證 大通證 護照	臺胞證	臺胞證	身分證 大通證 護照
程序	團聚 依親居留 長期居留	定居，辦 理初設戶 籍	X	註銷臺灣 地區戶籍	X	註銷大陸 地區戶籍	居留、暫 住登記	定居，辦 理常住戶 口登記
實體 權利	無享有我 國公民權 利	我國公民 權利，惟 公職10年 限制	我國公民 權利	喪失我國 公民權 利，惟義 務保留	中國大陸 公民權利	喪失中國 大陸公民 權利	無享有中 國大陸公 民權利	中國大陸 公民權利
回復 原籍 身分	身分無變 動	註銷臺灣 戶籍回大 陸設籍	身分無變 動	註銷大陸 戶籍	身分無變 動	註銷臺灣 戶籍 5年以 下，恢復 常住人 口； 超過5 年，依臺 灣居民身 分辦理定 居	身分無變 動	註銷大陸 戶籍回臺 灣設籍

註：臺灣居民來往大陸通行證，簡稱臺胞證；大陸居民往來臺灣通行證，
簡稱大通證。

資料來源：作者自行彙整。

四、兩岸對人民設籍均採單一戶籍制度原則

兩岸對於大陸地區人民在臺灣地區設籍，都有許可(我國)或批准(中國大陸)等相關規定；而對於臺灣地區人民在大陸地區設籍，我國則明文禁止，依兩岸人民關係條例第9條之1規定，臺灣地區人民不得在大陸地區設有戶籍或領用大陸護照，中國大陸則批准定居規定辦理。

在兩岸對於己方地區人民於對方地區設籍之情事，我國對於臺灣地區人民在大陸地區設籍的作法，如上所述，是採法律明文禁止的規定，如發生該等情事，則以喪失臺灣地區人民身分及廢止戶籍作為處置；而中國大陸對於大陸地區人民到臺灣地區設籍的作法，分為批准定居及批准臨時到臺灣地區，前者同意其身分變更為臺灣居民，後者其在臺期間自行取得臺灣定居及身分，可自願選擇保留大陸居民身分，或保留臺灣居民身分，但不得具有雙重身分。

綜上所述，兩岸對於其地區人民身分的轉換，我國的規定較為嚴格，如喪失臺灣地區人民身分，經由內政部移民署通知當事人戶籍地之戶政事務所逕為廢止戶籍登記，大陸地區人民來臺設籍的條件也較為嚴格。

而大陸地區對於大陸居民在批准定居後，對其身分的限制，則較為寬鬆，並給予居住5年的考慮返回大陸定居的期間，未經批准定居者，亦可依當事人選擇，而保留其中一方的戶籍身分。另外，對於臺灣居民的規定，在同時擁有雙重戶籍的情形下，也是依當事人選擇，以避免產生雙重身分。

兩岸皆一致以單一戶籍原則，來處理兩岸地區人民身分認定的問題，以避免產生雙重戶籍的問題，而在未取得戶籍方面，中國大陸對

於臺灣居民提供相當優惠的措施，吸引臺灣地區人民前往大陸地區，相較之下，由於我國領域範圍問題，對於大陸地區來臺的限制就較為嚴格。

在取得戶籍後的定位上，我國對於大陸地區人民在取得臺灣地區人民身分後，雖其領有我國身分證、我國護照，甚至依兩岸人民關係條例規定，其身分定位為臺灣地區人民，但依其原籍的關係，受到臺灣地區以政治因素作為理由，在法律方面以及社會方面的種種區別對待。相較之下，中國大陸對於臺灣地區人民取得大陸地區人民身分的相關規定，在結婚滿3年期限的申請條件方面，與我國規定的團聚、依親居留、長期居留的限制，較為寬鬆。

兩岸以戶籍作為代替國籍的處理方式，以單一戶籍制度為一致的規範，在我國方面，相較於中國大陸地域範圍較小、戶政系統完善且全國一致性；而中國大陸方面，地域範圍較廣，且統一戶籍管理不易，各地區公安機關作法不一的情形下，而可能產生重複設籍或無設籍的問題。更重要的是，縱使兩岸皆以單一戶籍制度為原則，礙於兩岸的政治及主權等複雜的問題，造成查證上的困難，亦會衍生雙重戶籍問題的可能性，針對上述問題的解決之道，只有仰賴目前兩岸在九二共識的基礎，與兩岸交流與對話的情勢下，讓相關機關以溝通及相互協助的方式，才能減少雙重戶籍的所導致身分混淆的問題。

參考文獻

一、專書

王佳煌、潘中道等譯，W. Lawrence Neuman 原著，《當代社會研究法：質化與量化途徑》，八版，臺北：學富文化，2009年8月。

王泰銓，《當前兩岸法律問題分析》，初版，臺北：五南，1997年6月。

朱新民主編，《胡溫主政下對臺政策與兩岸關係—兼論中共「反分裂國家法」》，初版，臺北：遠景基金會，2006年9月。

李震山，《多元、寬容與人權保障—以憲法未列舉權之保障為中心》，二版，臺北：元照，2007年9月。

林中森、丁樹範主編，《「九二共識」20週年學術研討會會議實錄》，初版，臺北：海基會，2012年12月。

林宗弘、吳介民，《中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究》，行政院大陸委員會委託研究，2011年12月。

林秀雲譯，Earl Babbie 原著，《社會科學研究方法》，二版，臺北：新加坡商聖智學習，2013年7月。

林岡著，《臺灣政治轉型與兩岸關係的演變》，一版，北京：九州，2010年8月。

周志懷主編，《兩岸關係：共同利益與和諧發展：全國臺灣研究會2010年學術研討會論文選編》，北京：九州，2010年11月。

周育仁、謝文煌主編，《臺灣民主化的經驗與意涵》，初版，臺北：五南，2011年12月。

邵宗海等著，張五岳、彭思舟主編，《兩岸關係研究》，二版，新北：新文京開發，2012年9月。

孟樊，《論文寫作方式與格式》，二版，新北：威仕曼文化，2012年1

月。

柯雨瑞著，《臺灣入出國及移民法有關驅逐出國機制之現況、問題與未來可行之發展方向》，初版增訂，桃園：中央警察大學，2012年7月。

夏曉娟、陳信行、黃德北編，《跨界流離：全球化下的移民與移工》〈上冊〉，臺北：臺灣社會研究雜誌社，2008年12月。

許世銓著，《十年觀察：激盪中的臺灣問題》，一版，北京：九州，2007年5月。

許宗力等著，《兩國論與臺灣國家定位》，初版，臺北：學林文化，2000年5月。

許宗力著，《憲法與法治國行政》，二版，臺北：元照，2007年1月。

張亞中、李英明著，《中國大陸與兩岸關係概論》，初版，臺北：生智，2000年4月。

郭瑞華主編，《中國大陸綜覽-102年版》，六版，新北：調查局，2013年5月。

陳錫蕃、鄭安國主編，《「一個中國，各自表述」共識的史實》，六版，臺北：國家政策基金會，2011年10月。

湯紹成，《兩岸關係綜論》，初版，臺北：海峽學術，2011年9月。

富蘭德林事業群，《臺籍個人在大陸法律與涉稅實務》，初版，臺北：聯經，2011年9月。

葉至誠、葉立誠，《研究方法與論文寫作》，三版，臺北：商鼎，2011年7月。

衛民，《兩岸人為造成的制度：以建構主義為本體論的新制度分析》，臺北：韋伯文化，2007年6月。

鄭雲鵬編著，《辦理兩岸公、認證與文書驗證實用手冊》，初版，臺北：

陸委會，2012年4月。

賴春成編，《實用戶政法規解釋函彙編》，臺南：賴春成，2013年9月。

二、期刊

王坤宇，〈淺析臺灣「兩岸人民關係條例」產生的背景及其特徵〉，《新財經》，2011年3月，頁359。

王茹，〈「兩岸族」臺胞的社會身份認同與兩岸命運共同體——從社會認同理論的本土文化心理機制出發的闡釋〉，《臺灣研究集刊》，2010年第1期，頁76-83。

王亞南、高峰，〈臺灣與大陸的區際法律衝突〉，《瀋陽大學學報》，第19卷第5期，2007年10月，頁73-78。

田海波、嚴國民、劉京京、沈燕戀，〈關於「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」的簡評〉，《商品與質量雜誌「科教與法」》，2011年第9期，頁19-20。

牟秋紅，〈海峽兩岸戶籍制度比較〉，《湖南公安高等專科學校學報》，第21卷第1期，2009年2月，頁99-101。

李念祖，〈兩岸人民關係條例中三項基本憲法問題初探〉，《理論與政策》，第7卷第2期，1993年2月，頁112-125。

李建良，〈人民與國家「身分連結」的法制詮要與法理探索：兼論臺灣人國籍的起承斷續問題〉，《臺大法學論叢》，第36卷第4期，2007年10月，頁1-60。

吳煜宗，〈臺灣國際家族的法制困境——基於「兩岸人民關係條例」之外籍配偶二元制的矛盾性〉，《臺灣國際法季刊》，第5卷第1期，2008年3月，頁51-82。

- 林宗弘、曾惠君，〈戶口的政治：中國大陸與臺灣戶籍制度之歷史比較〉，《中國大陸研究》，第 57 卷第 1 期，2014 年 3 月，頁 63-96。
- 洪健樺，〈臺灣人在中國的法律身分〉，《法令月刊》，第 59 卷第 4 期，2008 年 4 月，頁 17-32。
- 祝捷，〈論大陸人民在臺灣地區的法律地位—以「釋字第 710 號解釋」為中心〉，《臺灣研究集刊》，第 132 卷第 2 期，2014 年 2 月，頁 48-54。
- 殷培原，〈憲法人身自由權保障之主體〉，《第十屆國防管理學術暨實務研討會論文集》，2002 年，頁 762-776。
- 許義寶，〈論人民之入出國及其規範〉，《警學叢刊》，第 40 卷第 4 期，2010 年 1 月，頁 59-88。
- 許崇賓，〈大陸地區人民在臺擔任公職之限制—大法官釋字第 618 號解釋評析〉，《法令月刊》，第 61 卷第 5 期，2010 年 5 月，頁 731-732。
- 許秉翔、曾達信，〈中國大陸城鄉地景的「新階級」？：對戶籍制度形成的分析〉，《建築與規劃學報》，2001 年 4 月，頁 13-26。
- 陳蘋，〈以「兩岸關係條例」的修正看「兩岸」三通〉，《兩岸關係》，2002 年 12 月，頁 15-17。
- 張顯超，〈兩岸「三通」的開放調整與協商〉，《展望 2003 年兩岸政經發展研討會》，2002 年 12 月。
- 曾正一，〈從法律衝突理論探討兩岸衝突之處理—以「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」為中心〉，《警學叢刊》，第 37 卷第 1 期，2006 年 7 月，頁 227-246。
- 曾熾芬、吳介民，〈重新思考公民身分的政治面向：移居中國之臺灣人公民身分政策為例〉，《政治與社會哲學評論》，第 32 期，2010

年 3 月，頁 93-143。

斐普，〈一國兩制架構下海峽兩岸區際私法構想—兼評臺灣「兩岸人民關係條例」〉，《重慶大學學報》，第 10 卷第 2 期，2004 年，頁 87-101。

彭德富、張真堯，〈以平等權檢視兩岸關係條例之族群歧視—兼論大法官釋字 618 號解釋〉，《止善》，第 11 期，2011 年 12 月，頁 13-26。

廖元豪，〈從政治問題理論，論兩岸關係憲法定位之可司法性〉，《政大法學評論》，第 71 期，2002 年 9 月，頁 27-77。

廖元豪，〈我是人，我值得被收養—釋字第 712 號解釋忽略的「平等權」分析角度〉，《月旦法學雜誌》，第 239 期，2015 年 4 月，頁 244-261。

鄧建邦，〈跨境婚姻—中國大陸臺幹家庭的身分安排〉，《臺灣社會研究》，第 87 期，2012 年 6 月，頁 173-215。

鄭清賢，〈大陸臺胞權益保障存在問題與完善建議〉，《福建省社會主義學院學報》，第 102 期，2014 年，頁 67。

賴淳良，〈論戶籍地在兩岸條例之適用〉，《法官協會雜誌》，第 5 卷第 1 期，2003 年 6 月，頁 143-186。

三、英文期刊

Low, Choo Chin (2015). *Debates over Liberalising Dual Citizenship: Prospects and Limits in Taiwan and the People's Republic of China*. IJAPS. 11(1), 1-33.

四、學位論文

白少華，〈大陸女性配偶來臺定居、居留之政策分析〉，東海大學公共

事務碩士學程在職進修專班論文，2004年。

黃清雄，〈兩岸戶籍法制之研究〉，國立中山大學中國與亞太區域研究所碩士論文，2009年8月。

五、網站資料

公務出國報告資訊網，網址：

<http://report.nat.gov.tw/ReportFront/index.jsp>（瀏覽日期：2015/7/10）。

中華民國內政部移民署網站，網址：

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1293989&ctNode=29699&mp=1>（瀏覽日期：2015/4/25）。

中華民國內政部網站，國人出境滿二年未入境及再入境人口通報作業要點，網址：<http://glrs.moi.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL004585>（瀏覽日期：2015/2/12）。

中央社，臺生赴陸求學身分問題很頭大，聯合新聞網，網址：

<http://udn.com/news/story/4/906643>（瀏覽日期：2015/5/18）。

中華民國行政院網站，國防與外交-兩岸關係，網址：

http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=A88B8E342A02AD0A&sms=EFF36BD4B1771023&s=1147EAE977DA3799（瀏覽日期：2015/2/12）。

中華民國行政院大陸委員會網站，臺灣地區與大陸地區人民關係條例相關解釋(89年版)，

<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=6430&CtUnit=4510&BaseDSD=53&mp=1>（瀏覽日期：2015/5/18）。

中華民國外交部網站，網址：

http://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=5028B03CED127255&

[sms=5ED24855AD8E6C58&s=465FBE0FC2607BD2](http://www.immigration.gov.tw/immigr-law/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8a99f138ddce8c0138eca0c09507d8) (瀏覽日期：2015/6/10)。

中華民國內政部移民署法規查詢系統網站，廢止臺灣地區人民身分及戶籍作業要點，網址：

<http://www.immigration.gov.tw/immigr-law/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8a99f138ddce8c0138eca0c09507d8> (瀏覽日期：2015/7/12)。

中華民國行政院網站，國防與外交-兩岸關係，網址：

http://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=A88B8E342A02AD0A%20&sms=EFF36BD4B1771023&s=1147EAE977DA3799 (瀏覽日期：2015/2/12)。

中華民國行政院大陸委員會，2006年3月17日新聞稿，網址：

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=44489&ctNode=5652&mp=1> (瀏覽日期：2015/5/11)。

中華民國行政院大陸委員會網站，兩岸空運及海運協議，網址：

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=109916&ctNode=7650&mp=1> (瀏覽日期：2015/7/1)。

中華民國行政院大陸委員會網站，兩岸郵政協議，網址：

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=109918&ctNode=7650&mp=1> (瀏覽日期：2015/7/1)。

中華民國行政院大陸委員會網站，臺灣地區與大陸地區人民關係條例相關解釋(89年版)，網址：

<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=6430&CtUnit=4510&BaseDSD=53&mp=1> (瀏覽日期：2015/5/18)。

中華人民共和國公安部網站，《公安部關於大陸居民往來臺灣地區管理工作有關問題的通知》，網址：

<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935234.html> (瀏覽日期：2015/6/27)。

中華人民共和國公安部網站，《公安部關於大陸居民獲准定居臺灣後申請來往大陸有關問題的通知》，

<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935226.html> (瀏

覽日期：2015/6/27)

中華人民共和國公安部網站，國務院關於修改《中國公民往來臺灣地區管理辦法》的決定，網址：

http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/18/content_9862.htm

(瀏覽日期：2015/7/11)。

中華人民共和國國臺辦網站，《中國公民往來臺灣地區管理辦法》，網址：

http://www.gwytb.gov.cn/jl/zcfg_43776/1_43886/201401/t20140107_5

[488383.htm](http://www.gwytb.gov.cn/jl/zcfg_43776/1_43886/201401/t20140107_5) (瀏覽日期：2015/7/13)。

中華人民共和國國臺辦網站，辦理臺灣居民來大陸定居手續，網址：

http://www.gwytb.gov.cn/jl/zcfg_43776/1_43886/201401/t20140107_5

[488475.htm](http://www.gwytb.gov.cn/jl/zcfg_43776/1_43886/201401/t20140107_5) (瀏覽日期：2015/7/12)。

中華人民共和國商務部臺港澳司網站，網址：

<http://tga.mofcom.gov.cn/> (瀏覽日期：2015/7/10)。

中華人民共和國最高人民法院網站，網址：<http://www.court.gov.cn/>

(瀏覽日期：2015/7/3)。

中華人民共和國居民身分證法，網址：

<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3763/n4168/434693.html>

(瀏覽日期：2015/1/11)。

中國領事服務網網站，網址：<http://cs.mfa.gov.cn/> (瀏覽日期：

2015/7/13)。

立法院法律系統，兩岸人民關係條例立法理由，網址：

http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@37:1804289383:f:NO%3DE01825*%2

[00R%20N0%3DB01825\\$\\$10\\$\\$\\$NO-PD](#) (瀏覽日期：2015/7/23)。

北京市公安局網站，網址：<http://www.bjgaj.gov.cn/web/> (瀏覽日期：2015/07/02)。

自由時報，2012年8月29日，中國配偶身分證取得年限擬下修 立委：應要求放棄中國籍，網址：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/610874> (瀏覽

日期：2015/1/11)。

考試院全國人事法規釋例，網址：

<http://weblaw.exam.gov.tw/SorderContent.aspx?S0ID=92325>

(瀏覽日期：2015/7/3)。

財團法人海峽交流基金會網站，網址：<http://www.sef.org.tw/mpl.html>

(瀏覽日期：2015/5/13)。

華夏經緯網，2006年3月20日，陸委會稱臺商取得身分證將喪失在臺權利，網址：<http://www.huaxia.com/sw/lajm/2006/00434209.html>

(瀏覽日期：2015/1/11)。

湖南省公安廳人口與出入境管理局電子政務網，網址：

<http://crj.hnga.gov.cn/cms/preview/article?articleId=100> (瀏覽

日期：2015/07/02)。

廣東省公安廳出入境政務服務網網站，網址：

<http://crj.gdga.gov.cn/index.htm> (瀏覽日期：2015/7/3)。

國軍退除役官兵輔導委員會網站，榮光雙周刊第2258期，網址：

<http://epaper.vac.gov.tw/EP/C/1/21913/P/Publish.htm> (瀏覽日期：

2015/7/10)。

附錄一 中國公民往來臺灣地區管理辦法

發布日期：1991年12月17日、實施日期：1992年5月1日

法規沿革：2015年6月14日中華人民共和國國務院令第661號發佈《國務院關於修改「中國公民往來臺灣地區管理辦法」的決定》，並自2015年7月1日起施行

第一章 總 則

第一條 為保障臺灣海峽兩岸人員往來，促進各方交流，維護社會秩序，制定本辦法。

第二條 居住在大陸的中國公民（以下簡稱大陸居民）往來臺灣地區（以下簡稱臺灣）以及居住在臺灣地區的中國公民（以下簡稱臺灣居民）來往大陸，適用本辦法。

本辦法未規定的事項，其他有關法律、法規有規定的，適用其他法律、法規。

第三條 大陸居民前往臺灣，憑公安機關出入境管理部門簽發的旅行證件，從開放的或者指定的出入境口岸通行。

第四條 臺灣居民來大陸，憑國家主管機關簽發的旅行證件，從開放的或者指定的人出境口岸通行。

第五條 中國公民往來臺灣與大陸之間，不得有危害國家安全、榮譽和利益的行為。

第二章 大陸居民前往臺灣

第六條 大陸居民前往臺灣定居、探親、訪友、旅游、接受和處理財產、處理婚喪事宜或者參加經濟、科技、文化、教育、體育、學術等活動，須向戶口所在地的市、縣公安局提出申請。

第七條 大陸居民申請前往臺灣，須履行下列手續：

- （一）交驗身份、戶口證明；
- （二）填寫前往臺灣申請表；
- （三）在職、在學人員須提交所在單位對申請人前往臺灣的意見；非在

職、在學人員須提交戶口所在地公安派出所對申請人前往臺灣的意見；

(四) 提交與申請事由相應的證明。

第八條 本辦法第七條第四項所稱的證明是指：

- (一) 前往定居，須提交確能在臺灣定居的證明；
- (二) 探親、訪友，須提交臺灣親友關係的證明；
- (三) 旅游，須提交旅行所需費用的證明；
- (四) 接受、處理財產，須提交經過公證的對該項財產有合法權利的有關證明；
- (五) 處理婚姻事務，須提交經過公證的有關婚姻狀況的證明；
- (六) 處理親友喪事，須提交有關的函件或者通知；
- (七) 參加經濟、科技、文化、教育、體育、學術等活動，須提交臺灣相應機構、團體、個人邀請或者同意參加該項活動的證明；
- (八) 主管機關認為需要提交的其他證明。

第九條 公安機關受理大陸居民前往臺灣的申請，應當在 30 日內，地處偏僻、交通不便的應當在 60 日內，作出批准或者不予批准的決定，通知申請人。緊急的申請，應當隨時辦理。

第十條 經批准前往臺灣的大陸居民，由公安機關簽發或者簽注旅行證件。

第十一條 經批准前往臺灣的大陸居民，應當在所持旅行證件簽注的有效期內前往，除定居的以外，應當按期返回。

大陸居民前往臺灣後，因病或者其他特殊情況，旅行證件到期不能按期返回的，可以向原發證的公安機關或者公安部出入境管理局派出的或者委托的有關機構申請辦理延期手續；有特殊原因的也可以在入境口岸的公安機關申請辦理入境手續。

第十二條 申請前往臺灣的大陸居民有下列情形之一的，不予批准：

- (一) 刑事案件的被告人或者犯罪嫌疑人；
- (二) 人民法院通知有未了結訴訟事宜不能離境的；
- (三) 被判處刑罰尚未執行完畢的；
- (四) 正在被勞動教養的；
- (五) 國務院有關主管部門認為出境後將對國家安全造成危害或者對

國家利益造成重大損失的；

(六) 有編造情況、提供假證明等欺騙行為的。

第三章 臺灣居民來大陸

第十三條 臺灣居民要求來大陸的，向下列有關機關申請辦理旅行證件：

- (一) 從臺灣地區要求直接來大陸的，向公安部出入境管理局派出的或者委托的有關機構申請；有特殊事由的，也可以向指定口岸的公安機關申請；
- (二) 到香港、澳門地區後要求來大陸的，向公安部出入境管理局派出的機構或者委托的在香港、澳門地區的有關機構申請；
- (三) 經由外國來大陸的，依據《中華人民共和國護照法》，向中華人民共和國駐外國的外交代表機關、領事機關或者外交部授權的其他駐外機關申請。

第十四條 臺灣居民申請來大陸，須履行下列手續：

- (一) 交驗表明在臺灣居住的有效身份證明和出境入境證件；
- (二) 填寫申請表；
- (三) 提交符合規定的照片。

國家主管機關可以根據具體情況要求臺灣居民提交其他申請材料。

第十五條 對批准來大陸的臺灣居民，由國家主管機關簽發旅行證件。

第十六條 臺灣居民來大陸，應當按照戶口管理規定，辦理暫住登記。在賓館、飯店、招待所、旅店、學校等企業、事業單位或者機關、團體和其他機構內住宿的，應當填寫臨時住宿登記表；住在親友家的，由本人或者親友在 24 小時（農村 72 小時）內到當地公安派出所或者戶籍辦公室辦理暫住登記手續。

第十七條 臺灣居民要求來大陸定居的，應當在入境前向公安部出入境管理局派出的或者委托的有關機構提出申請，或者經由大陸親屬向擬定居地的市、縣公安局提出申請。批准定居的，公安機關發給定居證明。

第十八條 臺灣居民來大陸後，應當在所持旅行證件有效期之內按期離境。所持證件有效期即將屆滿需要繼續居留的，應當向市、縣公安局申請換發。

第十九條 申請來大陸的臺灣居民有下列情形之一的，不予批准：

- (一) 被認為有犯罪行為的；

- (二) 被認為來大陸後可能進行危害國家安全、利益等活動的；
 - (三) 不符合申請條件或者有編造情況、提供假證明等欺騙行為的；
 - (四) 精神疾病或者嚴重傳染病患者；
 - (五) 法律、行政法規規定不予批准的其他情形。
- 治病或者其他特殊原因可以批准入境的除外。

第四章 出境入境檢查

第二十條 大陸居民往來臺灣，臺灣居民來往大陸，須向開放的或者指定的出境口岸邊防檢查站出示證件，填交出境、入境登記卡，接受查驗。

第二十一條 有下列情形之一的，邊防檢查站有權阻止出境、入境：

- (一) 未持有旅行證件的；
- (二) 持有偽造、塗改等無效的旅行證件的；
- (三) 拒絕交驗旅行證件的；
- (四) 本辦法第十二條、第十九條規定不予批准出境、入境的。

第五章 證件管理

第二十二條 大陸居民往來臺灣的旅行證件系指大陸居民往來臺灣通行證和其他有效旅行證件。

第二十三條 臺灣居民來往大陸的旅行證件系指臺灣居民來往大陸通行證和其他有效旅行證件。

第二十四條 大陸居民往來臺灣通行證有效期為 10 年；臺灣居民來往大陸通行證分為 5 年有效和 3 個月一次有效兩種。

第二十五條 大陸居民往來臺灣通行證實行逐次簽注。簽注分一次往返有效和多次往返有效。

第二十六條 大陸居民遺失旅行證件，應當向原發證的公安機關報失；經調查屬實的，可補發給相應的旅行證件。

第二十七條 臺灣居民在大陸遺失旅行證件，應當向當地的市、縣公安機關報失；經調查屬實的，可以允許重新申請領取相應的旅行證件，或者發給一次有效的出境通行證件。

第二十八條 大陸居民前往臺灣和臺灣居民來大陸旅行證件的持有人，有本辦法

第十二條、第十九條規定情形之一的，其證件應當予以吊銷或者宣布作廢。

第二十九條 審批簽發旅行證件的機關，對已發出的旅行證件有權吊銷或者宣布作廢。公安部在必要時，可以變更簽注、吊銷旅行證件或者宣布作廢。

第六章 處 罰

第三十條 持用偽造、塗改等無效的旅行證件或者冒用他人的旅行證件出境、入境的，除依照《中華人民共和國公民出境入境管理法實施細則》第二十三條的規定處罰外，可以單處或者並處 100 元以上、500 元以下的罰款。

第三十一條 偽造、塗改、轉讓、倒賣旅行證件的，除依照《中華人民共和國公民出境入境管理法實施細則》第二十四條的規定處罰外，可以單處或者並處 500 元以上、3000 元以下的罰款。

第三十二條 編造情況，提供假證明，或者以行賄等手段獲取旅行證件的，除依照《中華人民共和國公民出境入境管理法實施細則》第二十五條的規定處罰外，可以單處或者並處 100 元以上、500 元以下的罰款。有前款情形的，在處罰執行完畢 6 個月以內不受理其出境、入境申請。

第三十三條 機關、團體、企業、事業單位編造情況、出具假證明為申請人獲取旅行證件的，暫停其出證權的行使；情節嚴重的，取消其出證資格；對直接責任人員，除依照《中華人民共和國公民出境入境管理法實施細則》第二十五條的規定處罰外，可以單處或者並處 500 元以上、1000 元以下的罰款。

第三十四條 違反本辦法第十六條的規定，不辦理暫住登記的，處以警告或者 100 元以上、500 元以下的罰款。

第三十五條 違反本辦法第十八條的規定，逾期非法居留的，處以警告，可以單處或者並處每逾期 1 日 100 元的罰款。

第三十六條 被處罰人對公安機關處罰不服的，可以在接到處罰通知之日起 15 日內，向上一級公安機關申請復議，由上一級公安機關作出最後的

裁決；也可以直接向人民法院提起訴訟。

第三十七條 來大陸的臺灣居民違反本辦法的規定或者有其他違法犯罪行為的，除依照本辦法和其他有關法律、法規的規定處罰外，公安機關可以縮短其停留期限，限期離境，或者遣送出境。

有本辦法第十九條規定不予批准情形之一的，應當立即遣送出境。

第三十八條 執行本辦法的國家工作人員，利用職權索取、收受賄賂或者有其他違法失職行為，情節輕微的，由主管部門予以行政處分；情節嚴重，構成犯罪的，依照《中華人民共和國刑法》的有關規定追究刑事責任。

第三十九條 對違反本辦法所得的財物，應當予以追繳或者責令退賠；用於犯罪的本人財物應當沒收。

罰款及沒收的財物上繳國庫。

第七章 附 則

第四十條 本辦法由公安部負責解釋。

第四十一條 本辦法自 1992 年 5 月 1 日起施行。

資料來源：引自中華人民共和國國務院網站，

http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/18/content_9862.htm (瀏覽日期：2015/7/15)

附錄二 公安部關於大陸居民獲准定居臺灣後申請來往大陸有關問題的通知

公通字[1995]40 號

各省、自治區、直轄市公安廳、局：

近年來，大陸居民獲准前往臺灣定居或自行獲得定居證件的人員逐漸增多。批准去臺灣定居的大多數人已取得在臺灣居住的身份證明和出入境證件，但少數人尚未取得上述證件(臺灣方面規定，需在臺邊續居住滿兩年方可取得，且每年出境累計不得超過 30 天)；個別臨時赴臺人員在臺自行辦妥上述證件，也以臺灣居民身份申請辦理臺灣居民來往大陸旅行證件返回大陸。為統一規範審批發證及其管理工作，根據《中國公民往來臺灣地區管理辦法》及實際情況，現就有關事項通知如下：

一、經批准前往臺灣定居的大陸居民，出境抵臺後即應視為臺灣居民，他們申請來往大陸以及來大陸後的有關手續及其管理，原則上均按照對待臺灣居民的有關規定辦理。

(一) 大陸居民經批准去臺定居後要求再返回大陸定居的，在臺居住滿五年，按照有關規定受理審批，經批准的發給《臺灣同胞定居證》；未滿五年的，可在繳銷臺灣證件和出入境證件後，辦理恢復常住戶口手續。

(二) 大陸居民經批准去臺定居後申請臨時來大陸的，可視其持有證件的情況分別作以下處理：對持有在臺居住身份證明和出入境證件（即臺灣身份證、臺灣「護照」）的，審批發證部門可予簽發簽注臺灣居民來往大陸旅行證件。對尚未領取在臺居住身份證明和出入境證件，持有原公安機關簽發的《大陸居民往來臺灣通行證》（以下簡稱《往來臺灣通行證》）或有「經香港去臺灣」加注的《中華人民共和國往來港澳通行證》（以下簡稱《往來港澳通行證》），並同時持有「臺灣地區旅行證」（臺灣當局所發），要求來大陸處理財產等有關事宜的，邊防檢查站可憑有效

的《往來臺灣通行證》或《往來港澳通行證》查驗放行，不再查驗簽注。這類人員入境後再返回臺灣，對持有效《往來臺灣通行證》或《往來港澳通行證》的，可予簽發一年有效的去臺簽注；如所持證件過期失效的，可簽發三個月一次有效的《臺灣居民來往大陸通行證》（以下簡稱《來往大陸通行證》）。

二、大陸居民經批准臨時去臺灣，在臺期間自行取得在臺居住證明和出入境證件，並以臺灣居民身份持《來往大陸通行證》返回大陸的，臺灣居民身份不予承認，仍按大陸居民對待。

（一）對這類人員持有的《來往大陸通行證》，審批發證部門應予以收繳，所持居住臺灣的身份證明和出入境證件予以收存，並出具證件收存（收繳）證明（式樣附後）。

與臺灣居民結婚的大陸配偶（女方）在臺探親期間所生子女的對待和所持證件的處理方法同前款。

（二）上述人員再申請臨時去臺灣，各地公安機關出入境管理部門仍按大陸居民去臺辦法辦理。經批准前往臺灣定居的，原收存的臺灣證件可予發還。

本通知自下發之日起執行，各地在執行中有何問題請及時報部。

中華人民共和國公安部

1995年5月8日

資料來源：引自中華人民共和國公安部網站，

<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935226.html> (瀏覽日期：2015/6/27)

附錄三 公安部關於大陸居民往來臺灣地區管理工作有關問題的通知

公通字[2003]77 號

各省、自治區、直轄市公安廳、局：

近年來，隨著海峽兩岸人員往來與交流領域的不斷擴大和深入，大陸居民往來臺灣管理工作出現了一些新情況、新問題。為了適應海峽兩岸交流交往形勢的發展變化，進一步規範和加強大陸居民往來臺灣管理工作，簡化審批手續，強化管理機制，提高工作實效，經商國務院臺灣事務辦公室同意，現就大陸居民往來臺灣管理工作有關問題通知如下：

- 一、進一步簡化大陸居民申請赴臺灣的手續。已實行按需申領護照的地區，大陸居民可憑本人居民身份證、戶口名簿及「入臺許可」申請辦理《大陸居民往來臺灣通行證》（以下簡稱《往來臺灣通行證》）及簽注。除有關規定的國家工作人員外，其他人員在申請辦理赴臺灣手續時不需再提交所在工作單位或常住戶口所在地公安派出所意見。經國務院臺灣事務辦公室批准赴臺灣進行交流活動的人員，憑「赴臺批件」即可辦理《往來臺灣通行證》及簽注，不需再提交所在工作單位意見。未滿 16 周歲或 70 周歲以上人員，可由其監護人或直系親屬代辦；應邀組團赴臺灣從事交流活動的，可由組團單位代辦。經國務院臺灣事務辦公室批准赴臺灣進行交流活動的人員，如工作所在地與常住戶口所在地不屬同一個地（市）級公安機關管轄的，可憑「赴臺批件」向其工作所在地公安機關出入境管理部門申請辦理《往來臺灣通行證》及簽注。
- 二、放寬簽發多次前往臺灣簽注的範圍和有效期限。大陸居民申請前往臺灣居留，公安機關可視需要，為其簽發 3 年有效多次前往臺灣簽注。持國務院臺灣事務辦公室「赴臺批件」或「關於應邀往來臺灣立項的批復」前往臺灣進行經濟、文化、科技、體育、學術、合作研究等交流活動，或者前往臺灣講學、進修、技術培訓、工作的，以及進行兩岸事務性商談、新聞採訪和執行兩岸直航航運任務的，公安機關可根據國務院臺灣事務辦公室核准的在臺灣

停留期限和出入境次數，為其簽發相應期限的多次前往臺灣簽注。

三、關於對雙重身份的處理。大陸居民在臺灣期間自行取得臺灣居民身份證件的，可自願選擇保留大陸居民身份，或者保留臺灣居民身份，但不得具有雙重身份。對繼續保留大陸居民身份的，公安機關出入境管理部門應收繳其所持《臺灣居民來往大陸通行證》、臺灣居民身份證和臺灣出入境證件，並出具證件收繳證明；對選擇保留臺灣居民身份的，公安機關出入境管理部門應通知戶籍管理部門，並要求此類人員辦理常住戶口註銷手續，收回其大陸居民身份證，憑戶籍管理部門出具的註銷戶口證明予以辦理相關的出入境手續。

四、關於出入境口岸及邊防查驗問題。大陸居民可持有效的《往來臺灣通行證》及前往臺灣簽注從開放口岸經香港、澳門前往臺灣，持有效的《往來臺灣通行證》從開放口岸入境返回大陸。

大陸居民同時持《往來臺灣通行證》及前往臺灣簽注和中華人民共和國護照（含公務護照、因公普通護照或普通護照）經香港或澳門去臺灣後直接前往外國，並從外國返回的，可以從開放口岸入境。邊防檢查站在其所持《往來臺灣通行證》當次簽注頁上加蓋出、入境驗訖章。

五、關於大陸居民攜在臺灣所生子女返回大陸問題。大陸居民攜在臺灣所生子女返回大陸，其所攜子女證件，可由其父母通過海峽兩岸民間機構或者其在大陸親屬向公安部出入境管理局或原為其父或母審批發證的公安機關出入境管理部門提出申請，並提交其父或母所持《往來臺灣通行證》、本人出生證明的影本，說明擬入境的具體時間、所乘交通工具的航班（車）次及入境口岸，經核實後，由公安部出入境管理局通知其擬入境口岸所在地的公安機關出入境管理部門和邊防檢查站為其偕行子女簽發一次入出境有效的《中華人民共和國人出境通行證》，准予入境。

六、大陸居民從福建沿海地區與臺灣地區金門、馬祖、澎湖直接往來的出入境管理，按照公安部《關於印發〈公安部關於福建沿海地區與臺灣地區金門馬祖澎湖直接往來入出境管理的實施方案〉的通知》（公境[2001]1580號）規定執行。

七、大陸居民申請前往臺灣旅遊的管理規定，另行制定。

各地要按本通知要求，抓緊規範大陸居民往來臺灣的出入境管理工作機制，

完善工作制度，確保各項規定貫徹落實。本通知自 2004 年 1 月 10 日起執行。

此前有關文件規定與本通知不符的，以本通知為準。

中華人民共和國公安部

2003 年 12 月 8 日

資料來源：引自中華人民共和國公安部網站，

<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3508/n2173912/3935234.html> (瀏覽日期：2015/6/27)