

國立政治大學外交學系  
戰略與國際事務碩士在職專班論文

指導教授：陳純一博士

駐美國臺北經濟文化代表處(TECRO)與美國  
在臺協會(AIT)特權與豁免之研究

研究生：祝立宏

中華民國一〇一年七月

## 謝 辭

擔任公職迄今二十五年，曾有幸派駐美國檀香山及紐約辦事處工作七年。此段駐外經歷確實為公務生涯增添不少色彩並也拓展了個人的視野。駐美期間，一直對兩國間此種準外交代表機構所享有的特權與豁免內容感到好奇與困惑，但也苦無相關資料或著述可資參考，總想找個機會好好研究一下。返國後，在因緣際會下重回校園，就決定以臺、美間準外交代表機構的特權與豁免做為研究內容及論文題目，以期將研究所得整理成冊，供未來駐美人員或外交學子參考之用。

研究的歷程是艱辛的，寫作的過程更是孤獨的。感謝吾師陳純一教授，在此研究與寫作的過程中不斷給予個人的指導與鼓勵。陳純一老師不但嚴謹的治學態度令人敬仰，其在此學術領域中所奠基之堅實學術基礎，更是個人順利完成論文所不可或缺的導引。其次，感謝本論文的口試委員前外交部長、駐美代表程建人大使及移民署署長謝立功教授的指導及在實務上與學術上提供許多的寶貴意見。本研究的目的，不是要否定過去，而是要策勵未來。個人才疏學淺，但基於書生報國的心情，希望經由本研究將相關學術理論予以整合連結並運用到實務上，以期做到「學用合一」並能對國家、社會有所貢獻。故若本論文內容能對國家、社會或後進們提供綿薄的貢獻，則應歸功於這幾位老師的細心指導；其中如果有不足或缺失之處，則完全是因個人駑鈍及努力不夠所致。

另外，在此也要對政治大學外交學系的老師們教導、單位長官在個人進修方面的支持與鼓勵，以及許多單位同仁、公務部門的朋友在資料蒐集過程中所提供之協助與建議，一併表達個人由衷的謝意。最後，特別要感謝內人高素真女士，由於她對家庭的全心付出以及對個人的全力支持，使本人得以無後顧之憂並完成學業，亦特別藉此機會表達對她衷心的感激與謝意。

祝立宏 謹誌

中華民國一〇一年七月

## 摘要

1979年1月1日，美國與我國斷絕外交關係後，為因應新的外交關係發展，美國依其「臺灣關係法」成立「美國在臺協會」處理對臺事務，我國也相應成立「北美事務協調委員會」做為對口單位，雙方並互派駐代表機構，建立了有別於傳統國際法的準外交關係；同時，另依據雙方協定及各自的國內法，賦予對方派駐機構及人員享有相當於政府間國際組織的特權與豁免。此種非邦交國及不被承認政府之準外交代表機構的特權與豁免，經過多年的實踐，其結果如何？為本論文研究與探討的重點。

雖然就協定的內容，我國與美方派駐機構及人員僅享有相當於在美國政府間國際組織的特權與豁免。然經由本研究發現，由於兩國各自的國內法及執行面的因素，雙方派駐機構及人員享有之特權與豁免，在實踐上是有差距的，我駐美館處及人員享有的特權與豁免並不及「美國在臺協會」駐華機構及人員。此外，是否給予不被承認國家派駐之外交代表機構特權與豁免及給予其主張國家豁免的權利，也完全是國家基於政治考量之主權行為，而非國際法之規範；同時，給予一個不被承認國家派駐外交代表機構相當程度的特權與豁免或給予主張國家豁免的權利，也並不會因此就造成國際法上國家或政府承認的情形。由於現今時空環境與國際情勢已有很大的變化，與當年兩國斷交時之氛圍，實不可同日而語。據此，本文亦依研究所得，綜整幾點淺薄意見，以供相關單位及人員參考，期能提升雙方派駐機構及人員的特權與豁免地位，並有效維護我國家及人民的權益。

關鍵字：北美事務協調委員會 駐美國臺北經濟文化代表處 美國在臺協會 外交 特權 豁免

## **ABSTRACT**

Title of Thesis:

**A Study of the Privilege and Immunity of TECRO and AIT**

In recognizing the People's Republic of China as the government of China in January 1979, the United States derecognized the government on Taiwan, "the Republic of China," previously recognized as the government of China. As a matter of public international law, severance of diplomatic relations and derecognition of the government carried some potential important consequences to the ROC government including that it is not diplomatic and sovereign immunity in the US. However, the Taiwan Relations Act (TRA) was enacted by the US Congress in April, 1979 to preserve and promote extensive, close, and friendly commercial, cultural, and other relations between the people of the US and the people on Taiwan. The TRA also created new, quasi-diplomatic agencies to enable the US government and the ROC government to communicate through a novel, non-diplomatic channel.

Under the TRA, a Taiwanese official entity known as the Taipei Economic and Cultural Representative Office (TECRO) – previously known as the Coordination Council for North American Affairs (CCNAA) – has been permitted to act as the unofficial instrumentality of the Taiwanese people, in Washington, D.C. Also the Washington-based TECRO has had an American counterpart in Taipei, named the "American Institute in Taiwan" (AIT), specifically established pursuant to the TRA as a non-profit, private corporation responsible for conducting or carrying out all US programs, transactions, and other relations with respect to Taiwan. Though it lacks official status, the AIT's role in Taiwan closely resembles that of a diplomatic mission. Agreements between the two quasi-diplomatic agencies authorized by their respective government accord the two agencies and their staff the privilege and immunity similar to that of the public international organization.

The purpose of this research is to analyze the privileges and immunities of the quasi-diplomatic agencies, and also give a detailed examination of the practice over thirty years on both sides. Through this research, we found that there are differences in practice between two sides due to different internal legal system and enforcement. On the other hand, we also found that the public international law and international circumstances give considerable latitude to the improvement of the privileges and immunities of the quasi-diplomatic agencies.

**Key word: CCNAA TECRO AIT diplomacy privilege immunity**

# 目錄

謝辭	I
中文摘要	II
英文摘要	III
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的	1
壹、研究動機	1
貳、研究目的	2
第二節 文獻回顧與探討	4
第三節 研究途徑與研究方法	9
壹、研究途徑	9
貳、研究方法	10
第四節 研究範圍與研究限制	11
第五節 外交特權與豁免制度介紹	12
壹、國家代表的豁免	13
貳、政府間國際組織、人員的豁免	18
第六節 論文架構與章節安排	21
壹、論文架構	21
貳、章節安排	22
第二章 現行中華民國(臺灣)與美國雙邊關係之架構	24
第一節 兩國斷交後條約的安排	24
壹、歷史回顧	25
貳、兩國法院的實踐	27
參、問題探討	30
第二節 撤銷承認與「臺灣關係法」的法律效力	33
壹、承認制度在美國的法律效果	35
貳、「臺灣關係法」之法律效力	39
參、美國法院的實踐	41

第三節 準外交代表機構的建制 .....	47
壹、組織緣起.....	47
貳、功能與法律授權 .....	49
第四節 小結 .....	52
第三章 我駐美外交代表機構的特權與豁免 .....	55
第一節 美國外交特權與豁免制度.....	55
壹、國際條約與國內法.....	56
貳、「職務(公務)行爲」與「僱用範圍」 .....	61
第二節 駐美國臺北經濟文化代表處之特權與豁免 .....	67
壹、臺美特權與豁免協定在美國的法律地位.....	67
貳、特權與豁免的內容.....	70
第三節 問題與案例探討.....	76
壹、「駐美國臺北經濟文化代表處」在美國之地位.....	77
貳、我駐美館處的免於侵犯權.....	79
參、我駐美館處的管轄豁免範圍.....	83
肆、我駐美官員的管轄豁免範圍.....	87
伍、侵權行爲與僱用範圍.....	88
陸、僱傭訴訟與管轄豁免.....	91
第四節 小結 .....	93
第四章 美國駐華外交代表機構的特權與豁免.....	98
第一節 中華民國外交特權與豁免制度 .....	98
壹、條約、協定在我國法律地位.....	99
貳、國際條約與國內法.....	103
參、「職務(公務)行爲」與「僱用範圍」 .....	106
第二節 美國在臺協會駐華辦事處之特權與豁免.....	110
壹、「臺美特權與豁免協定」在我國的法律地位 .....	110
貳、特權與豁免的內容.....	112
第三節 問題與案例探討 .....	119
壹、「美國在臺協會」駐華機構在我國之地位 .....	120
貳、「美國在臺協會」駐華館舍的免於侵犯權 .....	121

參、「美國在臺協會」駐華機構的管轄豁免範圍 .....	122
肆、「美國在臺協會」駐華機構人員的管轄豁免範圍.....	125
伍、侵權行爲與僱用範圍.....	127
陸、違法或車禍肇事案件與管轄豁免 .....	129
第四節 小結 .....	130
第五章 我駐美外交代表機構特權與豁免的比較分析 .....	134
第一節 條約內容及刑事管轄豁免方面 .....	134
壹、條約內容之比較 .....	134
貳、刑事管轄豁免之比較.....	142
第二節 簽證、身分證及免稅卡方面.....	144
壹、簽證之比較 .....	144
貳、身分證件之比較.....	145
參、免稅卡之比較 .....	150
第三節 駕照及車牌方面.....	154
壹、駕照之比較 .....	154
貳、汽車車牌之比較.....	156
第四節 小結 .....	159
第陸章 建議與結語.....	161
第一節 建議 .....	161
壹、提升特權與豁免地位方面 .....	161
貳、簽訂條約或協定方面.....	163
參、相關國內法方面 .....	165
肆、有關執行方面 .....	167
第二節 結語 .....	170
參考文獻.....	175
附錄 .....	187

# 圖目錄

圖 1-1 外交代表及其家屬身分證-----	146
圖 1-2 大使館行政、技術職員及其家屬身分證-----	146
圖 1-3 大使館僕役等事務人員身分證-----	147
圖 1-4 領事官員身分證-----	147
圖 1-5 領館雇員身分證-----	147
圖 1-6 訂有特別雙邊協定國家之領事官員、領館雇員及其家屬 身分證-----	148
圖 1-7 名譽領事官員身分證-----	148
圖 1-8 駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員身分證-----	149
圖 2-1 貓頭鷹圖案-公務免稅卡-----	150
圖 2-2 水牛圖案-公務免稅卡-----	151
圖 2-3 老鷹圖案-個人免稅卡-----	151
圖 2-4 鹿圖案-個人免稅卡-----	151
圖 2-5 駐美國外交、領事免稅卡-----	152
圖 2-6 駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員免稅卡-----	153
圖 3-1 駐美國外交、領事人員國務院駕照(舊)-----	154
圖 3-2 駐美國外交、領事人員 5 種駕照類型證件-----	155
圖 3-3 駐紐約臺北經濟文化辦事處人員駕照-----	156
圖 4-1 駐美國外交人員車牌(舊)-----	157
圖 4-2 駐美國外交、領事及聯合國等國際組織人員車牌-----	157
圖 4-3 我駐美國館處公務及人員汽車車牌-----	158

# 表目錄

表 1-1 外交公約、領事公約暨臺美協定有關人員特權與豁免之比較-----	135
表 1-2 外交公約、領事公約暨臺美協定有關館處特權與豁免之比較-----	139
表 2 美國給予外交、領事及臺北經濟文化代表處(TECRO)人員有關刑事管轄之特權與豁免的比較-----	143



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

### 壹、研究動機

國際關係學者認為，國家主權和其他國家的權利，是攸關國家間的相互承認，而不是國家的能力<sup>1</sup>。就國際法而言，國家在另一個國家內的地位，承認與否至關重要，在國際間有些國家的權利只存在相互承認的國家之間，例如，外交特權與豁免、國家主權豁免等；換言之，只有被承認的國家在承認的國家內才享有國家的豁免權及其他權利<sup>2</sup>。承認一國政府與承認國家是兩件事情，但關係密切，一個國家承認另一個政治實體為國家時，當然包括承認其政府，但有時會因革命或政變，造成政權更迭時，就可能發生承認一個國家，但不承認其政府的情形。<sup>3</sup>但不論如何，當一國承認另一個國家時，並不當然表示雙方已建立正式的外交關係；兩國外交關係，須經雙方協議並同意才能建立。<sup>4</sup>反之，當一國不承認另一個國家時，在理論及實務上，該不被承認的國家，當然不可能與該國家間建立正式的外交關係。因此，所謂非邦交國就可能包括被承認國家及不被承認國家，惟後者一定是非邦交國。

國家為遂行其外交政策及達成其外交目的，常會在他國設立代表機構，邦交國的情形較為單純，其在駐在國的外交代表機構大都為大使館或公使館，但在未正式設立正式使館前，有時會先設立具外交代表機構待遇的辦事處，例如，中共在巴勒斯坦設立有駐巴勒斯坦民族權力機構辦事處(Office of The People's Republic

---

<sup>1</sup> Scott Burchill 等原著，《國際關係理論》(Theories of International Relations)，莊皓雲譯(臺北：時英出版社，2010年)，頁69。

<sup>2</sup> 丘宏達，《現代國際法》(臺北：三民書局，2010年)，頁321。

<sup>3</sup> 丘宏達，同上，頁330；王鐵崖等，《國際法》(臺北：五南圖書出版有限公司，1992年)，頁120。

<sup>4</sup> 丘宏達，同上，頁318。

of China to The Palestinian National Authority)。<sup>5</sup>而非邦交國因國際關係及外交政策的考量，亦會在另一國設立代表機構，此種情形，其派駐在另一國代表機構的名稱及地位就變得複雜而不一，非邦交國在另一國設立的代表機構有所謂貿易代表處、商務代表處<sup>6</sup>、經濟文化代表處、貿易辦事處、聯絡代表處、商務代表團<sup>7</sup>等等不一而足。另外，值得順便一提的是，在非邦交國間，也有採取委由中立第三國做為其在駐在國的外交保護國(Protecting Power)<sup>8</sup>，並由中立第三國大使館代表該國在駐在國的利益，其中有直接派遣本國外交人員至中立第三國大使館，例如，美國就是以瑞士為其在古巴的外交保護國，同時在瑞士大使館內設有獨立部門且派有各自本國的外交人員獨立行使職務，並以瑞士大使館人員名義享有外交特權與豁免權；<sup>9</sup>另外也有未派遣本國外交人員，而是以中立第三國大使館人員代為行使職權，例如，美國在北韓就是由瑞典充當外交保護國，並由瑞典駐北韓大使館代行職權，以保護美國在北韓的利益。

因此，非邦交國間若互設國家代表機構，該代表機構及人員，是不能依國際法享有外交特權與豁免，若為不被承認的國家，原則上亦無法享有國家主權豁免的地位。然中華民國(臺灣)與美國斷交後，在特殊的國際關係背景下，建立了有別於國際法傳統的準外交關係，依據兩國間協定及各自的國內法，賦予對方派駐機構特權與豁免，此種非邦交國及不被承認國家代表機構的特權與豁免，經過多年的實踐，其結果如何?頗值深入研究與探討。

## 貳、研究目的

「駐美國臺北經濟文化代表處」是我外交部所屬「北美事務協調委員會」派

<sup>5</sup> 參見中華人民共和國外交部網頁 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zwjg/zwsg/yz/> (2012年7月31日查覽)。

<sup>6</sup> 同上；中共在非邦交國巴拿馬及海地，設有駐巴拿馬貿易代表處及駐海地商代處。

<sup>7</sup> 參見中華民國外交部網頁 <http://www.mofa.gov.tw/> (2012年7月31日查覽)。

<sup>8</sup> 外交保護國的法源依據為1961年「維也納外交關係公約」第45條及第46條及1963年「維也納領事關係公約」第8條。

<sup>9</sup> 美國在瑞士駐古巴大使館的部門為 United States Interests Section in Havana。參見 Thomas Fischer, *Switzerland's good offices: a changing concept, 1945-2002* (Zurich: Center for International Studies, ETH, 2002), 5. 及美國國務院 U.S. Department of State 網頁 <http://www.state.gov/misc/list/index.htm> (2012年7月31日查覽)。

駐美國的代表機構；相對的，美國亦設有「美國在臺協會」，受美國政府委託辦理對臺灣相關事務，故該機構雖為民間性質，但具有一定的準外交功能。由於兩國無正式外交關係，故有關派駐代表機構及人員的特權與豁免，無法適用「維也納外交關係公約」及「維也納領事關係公約」。然中華民國(臺灣)與美國依雙邊協定及各自的國內法，給予該等派駐代表機構及人員有條件的特權與豁免。但基本上，仍是以執行職務之行爲方具有豁免權。

駐美國臺北經濟文化代表處及美國在臺協會此種執行職務行爲之特權與豁免，究係包含何種範圍？首先的問題是，渠等機構之自購、建或租用之館處是否有免於侵犯的特權？免於侵犯的定義及範圍為何，有否包含館長及職員的住所？可否視為領土的延伸？是否為駐在國司法管轄範圍？其次，在美購買或租用的館處房舍，對有關消防、建築等行政單位的檢查有無豁免，另因該等檢查所引致之罰款，行政單位向法院提出執行訴訟時，可否主張豁免？此外，所謂執行職務之行爲之豁免權，是否包含刑事及民事豁免？執行職務之侵權行爲如何處理？此外，我駐美館處因地面濕滑而館處人員疏於示警及做必要之防護作爲，致赴該館處申辦護照或簽證人士滑倒受傷的訴訟，該館處可否主張豁免？原告為國人、外籍人士或雙重國籍者，有無不同？近年來最常發生的是有關駐美館處雇員遭解雇或不續約，引起的勞務訴訟。對此等僱傭之勞務訴訟，該館處可否主張豁免？原告為國人、外籍人士或雙重國籍者，有無不同？凡此種種都是值得深入探討的問題。

臺、美關係一向是台灣外交關係的首要考量，其對臺灣的重要性不言而喻。為強化臺、美關係，我中華民國政府派駐美國政府官員人數及館處數量高居第一，遠超過派駐其他國家政府官員人數及館處數量。因此，駐美國臺北經濟文化代表處及其地區辦事處及派駐官員的特權及豁免，對國家利益及政府官員權益的影響，可謂既深且廣。然我駐美官員常莫衷一是；且駐美各館處的法律顧問或因案聘請的律師，也很少就我國駐美機構的特殊地位，做仔細的研析。相對的，我司法及行政部門也常因對美國在臺協會及其人員在臺灣的特權與豁免地位並不十

分明瞭，故亦不乏錯誤的司法判決及行政裁量，因此有必要就臺、美雙方派駐機構的特權及豁免，就理論及實務上，進行完整的分析與探討，以供我政府相關部門及人員參考。

## 第二節 文獻回顧與探討

國際社會存有國家承認及政府承認的問題，因此產生國際法上所謂承認制度與理論，就國際法而言，只有被承認的國家在承認的國家內才享有國家的豁免權及其他權利。此外，兩國相互承認並建有外交關係，其雙方之國家代表機構及人員，當然享有依國際法或條約給予的外交特權與豁免，彼此亦可相互主張國家主權豁免。但就未被承認的政府而言，其派駐他國代表機構及人員可否享有特權與豁免？自從我退出聯合國並在中共「一個中國」原則的打壓下，致使我在國際社會的邦交國大幅減少，至目前僅剩 23 個邦交國<sup>10</sup>，同時也不被大多數國家所承認。因此，我國與非邦交國間若互設代表機構，該代表機構及人員，就不能依國際法享有外交特權與豁免；此外，我國代表機構於不承認我國的國家內，原則上亦無法享有國家主權豁免的地位。然在美國與我國斷交後，依據兩國間協定及各自的國內法，建立了有別於國際法傳統的準外交關係，賦予對方派駐代表機構特權與豁免，此種非邦交國及不被承認國家代表機構的特權與豁免，實有別於國際法傳統上的管轄豁免。國際法學者丘宏達教授所著《現代國際法》一書，其中就管轄豁免方面，立有專章詳細說明國際法中管轄豁免理論、範圍及其內涵，同時對無邦交國家在華機構及人員的豁免亦有簡要說明，為本研究有關管轄豁免問題之基礎文獻；另國際法學者王鐵崖等人亦著有《國際法》一書，則為本研究在管轄豁免相關理論的補充文獻。

傳統國際法有關國家或政府的承認制度，通常係指一國政府對他國或他國政

---

<sup>10</sup> 同註 7。

府給予「事實承認」或「法律承認」，是一國政府行政權的行使。1979年美國因國際現勢及外交政策的改變，轉而承認中共並與我斷交，同時撤回對我政府的承認，依據國際法原則及美國法律，我國政府在美國國內法將無任何法律地位。但為維持其所謂西太平洋地區的和平、安全與穩定的外交政策與國家利益，繼續保持與臺灣緊密的合作關係，美國經由制定「台灣關係法」，以排除國際法上的承認效果，使得台灣這個未被美國承認的國家及政府，在美國國內法之地位不受兩國斷交的影響<sup>11</sup>，從而能繼續有效維持雙方實質關係。此種藉由國會立法給予他國等同政府「承認」實質效果的方式，有學者稱之為「立法承認」<sup>12</sup>。惟此種「立法承認」與傳統「行政承認」之差異，對雙方當事國而言，除了外交關係及國家名義外，其餘均不受影響。早在1973年2月23日，美國總統尼克森(Richard Nixon)的國家安全助理季辛吉(Henry Kissinger)訪問中共後發表公報，表示為建立兩國直接聯繫，雙方將在對方首都互設聯絡處。隨後在當年5月間，兩國國名的聯絡處即開始運作，美國並通過法律，授權美國總統給與中共在美國聯絡處等同外交代表的特權與豁免。<sup>13</sup>但在美國與中共建交後，中共與臺灣駐美代表機構的角色互易，臺灣駐美代表機構及其人員係依美國「台灣關係法」及雙方簽訂之「特權免稅暨豁免協定」，享有比照在美國政府間國際組織的特權與豁免，亦即是執行職務所需之功能性特權與豁免，同時，臺灣在美國亦可主張國家主權豁免。這可說是美國因應國際關係現勢及外交政策需要，對國際法承認制度所採取的變通作為。國際法學者俞寬賜在所著《國際法新論》一書中，在國家承認理論著有專章，另就「台灣關係法」與所謂「立法承認」另立專節討論，同時在「我國『條約締結法』之擬議」一章中，就臺、美兩國國會對條約或協定訂定之監督與核准，有詳盡的說明。國際法學者姜皇池著有《國際公法導論》一書，書中就國際法的承認問題與外交關係也有所說明。外交官員兼國際關係學者李大維著有《台灣關係法立法過程——美國總統與國會間之制衡》一書，就臺、美政府間折衝過程及美國國會制定、通過

<sup>11</sup> 丘宏達，同註2，頁334。

<sup>12</sup> 俞寬賜，《國際法新論》(臺北：啓英文化，2002年)，頁152。

<sup>13</sup> 丘宏達，同註2，頁838；22 U.S.C. 288i (2011)。

「臺灣關係法」，做一歷史性的陳述。國際關係學者陳一新教授在其所著《斷交後的中美關係》一書及學者陳志奇在其《美國對華政策三十年》一書中，均對臺灣與美國斷交後臺、美關係的發展及其過程有其深入的說明，其中包括臺、美互設代表機構及給予相當程度的特權與豁免。

不論是大使館、領事館亦或是如我國與美國互派的特殊之準外交代表機構，當討論國家駐外代表機構的特權與豁免時，若不同時討論國家主權豁免，則將無法完全呈現國家駐外機構特權與豁免的全貌，譬如，美國在 *Olson v. Republic of Singapore* 一案中，原告參加新加坡駐美大使館的酒會，聲稱由於新加坡大使館的過失，導致其跌倒受傷，美國法院認為本案符合美國「外國主權豁免法」中「非商務侵權行為」的範圍，故新加坡應為其大使館的過失行為負責，因此拒絕給予大使館管轄豁免。<sup>14</sup>另依美國「外國主權豁免法」<sup>15</sup>，未被美國承認的國家，美國法院的見解，是不得主張「國家豁免」。然美國為持續確保東亞的安全與穩定，並維持與臺灣的實質合作關係，美國制定通過「臺灣關係法」，實質上有效排除國際法上「政府承認」的效果在美國國內法的適用，因此臺灣在美國亦可依「外國主權豁免法」，主張國家主權豁免。國際法學者陳純一係國內有關國家主權豁免問題的專家，其所著《國家豁免問題之研究》一書，詳盡說明國家豁免的意義、內容及其理論的演變、發展，全書最精彩部分應屬美國國家主權豁免的發展及實踐，書中亦提及美國國家豁免中有關未被承認的國家或政府及中華民國的地位問題，以及「外交豁免」與「國家豁免」的差異，為本研究在涉及國家豁免問題的主要參考文獻與研究基礎。此外，丘宏達教授在《中國國際法與國際事務年報》中發表的〈美國國家主權豁免法中對外國國家或其官員或代理人的侵權行為之管轄問題〉一文，對本研究亦有參考價值。

臺灣駐美代表機構及其人員依美國「臺灣關係法」及雙方簽訂之「特權免稅暨豁免協定」，享有比照在美國國際政府間組織的特權與豁免。美國於 1945 年 12

<sup>14</sup> 陳純一，《國家豁免問題之研究》(臺北：三民書局，2000年)，頁 226。 *Olson v. Republic of Singapore*, 636 F.Supp. 885 (D.C. Dist. Col. 1986)

<sup>15</sup> 28 U.S.C. Ch.97, §§ 1602-1611 (2011)。

月 29 日制訂「美國國際組織豁免法」(United States International Organizations Immunities Act of 1945)<sup>16</sup>，授權美國總統指定適用於美國所參加的國際組織，該法第 7 條給予國際組織官員及參加該國際組織會議的外國政府代表，以官方身分從事職務之行爲，享有訴訟及法律程序豁免，同時對國際組織官員、參加該國際組織會議的外國政府代表及其家屬，給予等同外國政府官員及其家屬在美國享有的有關入出境、外僑登記、按指紋及外國代理登記等之特權與豁免，但美國籍人員則無此項特權與豁免<sup>17</sup>。美國法律協會(American Law Institute)出版的《美國外交關係法重述第 3 版》(Restatement of the Law: the Foreign Relations Law of the United States. 3<sup>rd</sup> ed.)，其中論及有關美國法界及法院對國家豁免、外交、領事及國際組織豁免的見解與判例，爲本研究在美國管轄豁免方面實踐的重要依據。許耀明先生在《月旦法學教室》第 107 期，發表有〈國際組織人員之外交豁免—IMF 前主席涉嫌性侵案〉的文章，對國際組織人員之外交豁免權也有說明。

國內學者黃剛所著《中美使領關係建制史(1786-1994)》一書，從 1786 年至 1994 年間，敘述及表列方式，將臺灣與美國互設大使館、總領事館或代表機構及館長等主要人員，予以有系統的記述整理。另黃剛所著《文獻析述：中華民國/台灣與美國間關係運作之建制(1979-1999)》一書，係從臺灣(中華民國)與美國斷交後，美國國會通過臺灣關係法後，臺灣與美國間互設代表機構及館長等主要人員，予以編排整理，同時就臺灣派駐美國人員的編制及享有特權與豁免，予以簡單的描述，然該書中所提臺灣駐美機構及人員所享的特權與豁免，僅係依協定內容及美方在實務上所給予的便利，予以整理。

我國與美國斷交後，既存協定與條約是否繼續有效，不僅是一個國際法的問題，也是一個政治問題。在美國與中共的建交聯合公報中及美國總統卡特在當晚發表的美國政府處理與中華民國關係的片面聲明中，均表示美國人民將與台灣人

---

<sup>16</sup> 22 U.S.C. Subch. XVIII, §§ 288-288I (2011)。

<sup>17</sup> 丘宏達，同註 2，頁 712。

民保持文化、商務和其他非官方關係。<sup>18</sup>在此之前，承認中共並與我國斷絕外交關係的國家，其與我國間的條約或協定均告失效。但由於我國與美國關係密切，雙方簽訂既存的條約與協定高達 59 項之多<sup>19</sup>，這些條約及協定的存續，對能否有效繼續維持兩國人民文化、商務等非官方關係至關重大，因此，我國與美國斷交後條約如何安排，就成為我國與美國政府間刻不容緩的課題。此外，我國與美國斷交後，為繼續維持並推動兩國人民文化、商務等非官方關係，兩國間有關係約協定的簽訂，以何種方式為之？雙方簽定之條約或協定在我國及美國的法律地位如何？因其涉及斷交後兩國準外交代表機構的特權與豁免，所以也是本研究中需要探討的問題。國內學者游啓忠在其所著《中美間條約與協定法律地位之研究：從中美兩國法院判決論 1861 年至 1990 年》<sup>20</sup>一書中，就條約及行政協定在兩國國內法的法律地位及其差異，以及斷交前後兩國間簽定的條約、協定在各自國內法的法律地位，都有深入的剖析。此外，該書就斷交後兩國訂約的方式及準官方代表機構的特權與豁免協定等之法律地位，亦有深入的探討。陳首翰先生於《中國國際法與國際事務年報》第 17 卷發表的〈外國駐華大使館於我國法院之訴訟地位及管轄豁免—兼論台灣高等法院九十二年度上易字第八七五號判決〉一文，國內法律學者陳榮傳教授在《月旦法學教室》第 24 期，發表有〈外國駐華外交人員的管轄豁免問題〉的文章，另王啓明先及郭春源先生亦於《警學叢刊》第 27 卷第 2 期發表有〈從涉外案件之案例談外交豁免權之研究〉及〈從涉外案件處理與外交特權暨豁免權之探討〉之文章，該等專文對探討駐華外交使領館人員的特權與豁免問題，具相當的參考價值。

雖然前揭的文獻中，提供本研究的許多基礎資料，惟本研究係聚焦於我駐美國臺北經濟文化代表處(TECRO)與美國在臺協會(AIT)的特權與豁免，一則相關的

<sup>18</sup> 陳志奇，《美國對華政策三十年》（臺北：中華日報社，1981 年），頁 404-407。

<sup>19</sup> 陳志奇，同上，頁 462；李大維，《臺灣關係法立法過程--美國總統與國會間之制衡》（臺北：洞察，1988 年），頁 80。惟另經學者游啓忠研究結果，斷交前簽署繼續有效的條約協定數目為 25 項，詳見游啓忠，《中美間條約與協定法律地位之研究：從中美兩國法院判決論 1861 年至 1990 年》（臺北：淡江大學出版部，初版，1991 年），頁 4。

<sup>20</sup> 該書亦為游啓忠先生的博士論文。

理論、協定及法律散布於各個文獻中；二則，前揭文獻並未全盤就行政及法律實踐的角度專門研析此一議題。因此，本研究必需針對此一議題對相關官員進行訪談並將相關文獻進行蒐集整理，同時於臺灣與美國的法院判例中，蒐集相關判例。以交互比較驗證，進行更為深入的研究分析。

## 第三節 研究途徑與研究方法

### 壹、研究途徑

研究途徑係指研究者對於研究對象，從任一層次或面向著眼或入手，以進行觀察、歸納、分類與分析；著眼點不同即研究途徑不同，不同的研究途徑各有其相配合的概念，作為分析的架構。<sup>21</sup>美國與中共建交並與我斷交，並通過臺灣關係法之背景因素，雖可用現實主義權力平衡的觀點，來看美國聯共制俄的外交政策，但本研究係聚焦於我駐美國臺北經濟文化代表處(TECRO)與美國在臺協會(AIT)的特權與豁免，其中涉及國際法中有關國家或政府的承認制度及管轄豁免的問題，另涉及條約、協定及國內法的立法與實踐。若單純就有關國際法、條約、協定及國內法等法律問題研究，實不能畫歸於某個特定的國際關係理論。因為就國際法本身而言，不同的國關理論有其不同面向的觀點，就新自由制度主義而言，無政府狀態可藉由建制(regime)與制度合作加以紓緩，國際法就是建制與制度的重要一環。英國學派關注國際法與國家間關係的制度因素，關切國際社會中的秩序、正義、人權暨正當性。認為無政府社會在一定程度上受到國際法和道德的控制，遵循國際法有助於維持和平。現實主義懷疑規範和制度的力量，制度和規範被認為可化約成強者的既得利益，充其量只是「中介變項」。<sup>22</sup>建構主義強調規範及理念結構的重要性，因為它們形塑了政治行動者的社會認同，而認同授知於利益，

<sup>21</sup> 朱法源，《撰寫博碩士論文實戰手冊》(台北：正中書局股份有限公司，1999年)，頁182。

<sup>22</sup> 同註1，頁70。

接著促成了行動。建構主義者認為國際法是和規範、正當性及權力這三個政治面向密切相關的一種制度。

近代政治學有兩個較明顯的研究取向，其一為「制度研究取向」，其包括兩個研究途徑：「歷史的研究途徑」(著重於研究其起源、演變與發展等歷史層面)及「法律的研究途徑」(著重於法律層面的分析)，多屬靜態的研究途徑；其二為「行為的研究取向」，包括「生態學研究途徑」、「社會心理學研究途徑」等多種研究途徑。<sup>23</sup>本研究在探討我駐美國臺北經濟文化代表處(TECRO)與美國在臺協會(AIT)的特權與豁免，在資料蒐集上雖仍有採用調查與訪談手段，但基本上，仍是著重於法律的分析及法律實踐的研究。基此，本研究將採制度研究取向，進行以「法律的研究途徑」為主、「歷史的研究途徑」為輔的研究途徑。

## 貳、研究方法

研究方法是指研究者蒐集及分析、處理資料的方式，是針對問題、尋求答案並以思索解決問題的過程。通常研究者在進行研究時，為免研究成果陷入偏見，大都會同時採用兩種以上的研究方法。本研究係探討臺灣與美國間準外交代表機構之特權與豁免問題，從法律文獻資料進行研析整理並予比較分析，同時就實踐狀況進行個案調查及訪談，屬後驗方法論。但為求廣泛及周延的蒐集及分析相關資料，故本研究採文獻分析法、田野調查法及比較研究法作為研究方法，屬純粹歷史及經驗分析。

### 一、文獻分析法

文獻分析法是蒐集及處理資料的技術，其目的在建構文獻評論。因此，文獻分析係針對本研究主題，就目前學術界及實務界的文獻加以探究。文獻資料的來源包羅萬象，從政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊，以至於新聞報章資料等等，再就所蒐集之資料加以分析、歸納及分類，以作為研究之基礎。本研究首先就學術

---

<sup>23</sup> 朱宏源，同註 21，頁 185。

界成果、聯合國公約、臺美條約及法律、臺美法院判例及行政措施等相關文獻資料，進行研析整理。

## 二、田野調查法

田野調查法主要是以直接觀察與訪談，做為蒐集資料的方法。本研究將以個人派駐美國期間的實際經驗與觀察瞭解，再訪談曾派駐美國不同館處的人員，經由驗證分析，以蒐得美國給予臺灣駐美代表機構特權與豁免的實踐資料；另外一方面，訪談外交部禮賓司、臺北市政府建設局、消防局等單位人員，再比對驗證相關文件資料，以瞭解我方給予美國駐臺代表機構的特權與豁免情形。

## 三、比較研究法

比較研究法是以比較對照的方法，目的是希望藉由他山之石可以攻錯，將所蒐集到的個案資料加以比對整理，找出其異同，藉以歸納其因果關係，並予比附援引，以作相同因果關係的解釋或預測。<sup>24</sup>本研究是希望藉由分析臺灣駐美代表機構與美國在臺代表機構之特權與豁免的具體內涵與實踐，並比較研究其間的異同，並期在平等互惠原則的基礎上，尋求解決之道，以強化兩國非正式的準外交關係。

# 第四節 研究範圍與研究限制

在 1979 年 1 月 1 日美國與我國斷絕外交關係前，從大陸撤退至臺灣的中華民國政府，在美國設有中華民國大使館、總領事館及領事館，美國在臺灣亦設有大使館，在此時期，因具有正式外交關係，故雙方派駐的外交代表機構的特權與豁免，適用相關國際慣例與公約。兩國斷交後，為因應新的外交關係發展，美國國會通過「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act, TRA)<sup>25</sup>，該法規定成立「美國在臺協

<sup>24</sup> 王玉民，《社會科學研究方法原理》(臺北：洪葉文化，1999)，頁 247。

<sup>25</sup> 22 U.S.C. §§ 3301-3316 (2011)。中文譯本請參考丘宏達、陳純一，《現代國際法參考文件》(臺北：

會」處理對臺事務<sup>26</sup>，臺灣也相對成立「北美事務協調委員會」做為對口單位，雙方並互設代表機構。北美事務協調委員會駐美機構「北美事務協調委員會駐美國辦事處」後更名為「駐美國台北經濟文化代表處」(Taipei Economic and Cultural Representative Office in the U.S.；簡稱 TECRO)，而駐紐約等 12 個辦事處亦更名為「駐(地方)台北經濟文化辦事處」。由於兩國間無正式外交關係，故均以民間性質機構的名義互派代表機構，依國際法而言，是不能享有外交特權與豁免，而係雙方經由協定及國內法賦予對方派駐代表機構及人員相當程度的特權與豁免。據此，本研究探討的範圍，僅限於 1979 年 1 月 1 日臺灣與美國斷絕外交關係後至今，雙方代表機構的特權與豁免內容與實踐。

中華民國與美國無正式外交關係，也不是被美國承認的國家，因此，有關承認的問題及其涉及的國家主權豁免問題，將不可避免的牽涉國際法及國內法的領域。另雙方經由協定及國內法賦予對方派駐代表機構及人員相當程度的特權與豁免，也需深入就其具體實踐的情形予以探討。因此，欲對雙方派駐外交代表機構的特權與豁免有全面而深入的瞭解，僅研究理論、條約、法律及重要著述仍會有所不足，司法判例及行政機關的作為，也是極為重要的研究範圍。然因我與美國間之特殊外交關係，兩國間有關派駐外交代表機構特權與豁免的司法判例有限，同時，行政部門方面，又因外交機密或敏感性的考量，以致研究資料取得不易。因此，本研究的部分內容，在資料有限的情況下，僅能依協定內容、立法意旨及實際運作情形予以推論。

## 第五節 外交特權與豁免制度介紹

本研究的目的是在探討如何提升中華民國駐美國外交代表機構特權與豁免。但若僅探討中華民國駐美國外交代表機構特權與豁免的內容，而不討論外交特權與

---

三民書局，1996 年)，頁 948-956。

<sup>26</sup> 22 U.S.C. § 3305 (2011)。

豁免的範圍及內容，則無法掌握全貌，也無法顯示出現行中華民國駐美國外交代表機構的特權與豁免的真正意涵，因此，在開始探討本研究主題時，有必要先將管轄豁免的理論、外交特權與豁免的範圍、內容，以及相關聯合國公約等，予以有系統的整理與說明。

依據國際法的「領域管轄原則」(territorial principle)，國家原則上對在其領域內的人、事、物，均有管轄權。<sup>27</sup>但此種管轄權的行使仍有其限制，國際法也規定在某些特殊的情況下，也不得對在其領域內的人、事、物行使管轄權，這就是國際法中所謂管轄豁免的問題。管轄豁免大致上可分為三類，第一類，是關於國家代表的豁免，其中包括外交使節及出席政府間國際組織會議人員的豁免；第二類，是政府間國際組織、人員的豁免；第三類，是國家本身的豁免-也就是所謂國家主權的豁免。<sup>28</sup>除了上述三種主要的管轄豁免外，尚有外國軍隊的管轄豁免，惟與本文討論主題無關，故不再贅述。此外，就廣義的國家豁免來說，外交豁免也是國家豁免的一環，惟因兩者之目的與內容有異，雖有其關聯性，但卻是不能不予以區隔的兩個概念。本節的主題在說明外交特權與豁免，故國家主權豁免部分即予略而不提，將待以下各章中討論中華民國在美國的法律地位及兩國準外交代表機構的特權與豁免之相關實務案例時，再就有所牽涉部分簡單予以說明。

以下謹就聯合國外交特權與豁免所包含之上述第一類國家代表的豁免及第二類政府間國際組織、人員的豁免公約簡單分述如下：

## 壹、國家代表的豁免

國家代表的豁免可大略分為外交代表、領事人員、特種使節以及出席會議或派駐國際組織的代表等四類，這四類代表依其功能的不同，享有國際公約給予不同程度之特權與豁免。<sup>29</sup>外交代表享有一定的特權與豁免是一項確立的國際法原則，此項原則是國際習慣法，1961年4月18日，在維也納召開的聯合國關於外交

---

<sup>27</sup> 丘宏達，同註 2，頁 661。

<sup>28</sup> 同上，頁 685。

<sup>29</sup> 同上，頁 701。

交往與豁免的全權代表會議簽訂「維也納外交關係公約」(Vienna Convention on Diplomatic Relations；以下簡稱「外交公約」)，並於 1964 年 4 月 24 日生效。國際習慣法並未發展出領事人員特權與豁免的規範<sup>30</sup>，但提供領事人員保護並給予某種程度的特權，已形成國際間的慣例。1963 年 4 月 24 日，在維也納召開的聯合國關於領事交往與豁免全權代表會議簽訂「維也納領事關係公約」(Vienna Convention on Consular Relations；以下簡稱「領事公約」)並於 1967 年 3 月 19 日生效；截至 2012 年 7 月底止，「維也納外交關係公約」計有 187 個締約國，「維也納領事關係公約」計有 173 個締約國<sup>31</sup>。這兩個公約將外交、領事人員特權與豁免的國際慣例法典化，至今仍是國際間有關外交使節特權與豁免的重要公約與依據。

「外交公約」全文計 53 條(Article，為便於表示本文均以 section 之符號” §”代表中文之條次)，有關「外交公約」中特權與豁免內容，大概整理如次：

#### 一、人員的特權與豁免：

(一)豁免對象：外交代表、外交代表眷屬、行政及技術職員、事務職員、私人僕役。惟外交代表指的是使館館長及外交職員(§1)<sup>32</sup>，只有外交代表及其構成同一戶口的眷屬才享有公約 29 條至 36 條中之外交特權與豁免，其他人員僅享有一定程度的特權與豁免(§37)。除接受國特許享受其他特權及豁免外，外交代表如為接受國國民或在該國永久居留者，僅就其執行職務之公務行為，享有管轄之豁免及不得侵犯權(§38)。

(二)人身的保護：外交代表人身不得侵犯。外交代表不受任何方式之逮捕或拘禁。接受國對外交代表應特示尊重，並應採取一切適當步驟以防止其人身、自由或尊嚴受有任何侵犯。(§29)

(三)職務便利及行動自由：

<sup>30</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 349。

<sup>31</sup> 請參閱陳純一，〈美國有關外交代表和領事人員豁免的法律規範〉，《美歐月刊》，第 9 卷第 12 期(1994 年 12 月)，頁 131。以及聯合國國際法網頁：<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx> (2012 年 7 月 31 日查覽)

<sup>32</sup> 「維也納外交關係公約」，第 1 條。中文譯本請參考丘宏達、陳純一，同註 25，頁 685-695。

- 1.接受國應給予使館執行職務之充分便利。(§25)
- 2.除接受國為國家安全設定禁止或限制進入區域另訂法律規章外，接受國應確保所有使館人員在其境內行動及旅行之自由。(§26)

(四)司法管轄的豁免：(§31)

- 1.外交代表對接受國之刑事管轄享有豁免。除下列案件外，外交代表對接受國之民事及行政管轄亦享有豁免：(§31,1)
  - (1)關於接受國境內私有不動產之物權訴訟，但其代表派遣國為使館用途置有之不動產不在此例；(§31,1,(a))
  - (2)關於外交代表以私人身分並不代表派遣國而為遺囑執行人、遺產管理人、繼承人或受遺贈人之繼承事件之訴訟；(§31,1,(b))
  - (3)關於外交代表於接受國內在公務範圍以外所從事之專業或商務活動之訴訟。(§31,1,(c))
- 2.外交代表無以證人身分作證之義務。(§31,2)
- 3.對外交代表不得為執行之處分，但關於前述 1.各款(§31,1,(a)、(b)、(c))所列之案件，而執行處分復無損於其人身或寓所之不得侵犯權者，不在此限。(§31,3)
- 4.外交代表不因其對接受國管轄享有豁免而免除其受派遣國之管轄。(§31,4)

二、使館的特權與豁免：

- (一)執行職務之便利：接受國應給予使館執行職務之充分便利。(§25)
- (二)懸掛國旗及國徽：使館及其館長有權在使館館舍，及在使館館長寓邸與交通工具上使用派遣國之國旗或國徽。(§20)
- (三)館舍及財產不得侵犯：
  - 1.使館館舍不得侵犯：接受國官吏非經使館館長許可，不得進入使館館舍。接受國負有特殊責任，採取一切適當步驟保護使館館舍免受侵入或損害，並防止一切擾亂使館安寧或有損使館尊嚴之情事。使館館舍及設備，

以及館舍內其他財產與使館交通工具免受搜查、徵用、扣押或強制執行。

(§22)

2.私人寓所不得侵犯：外交代表之私人寓所一如使館館舍應享有同樣之不得侵犯權及保護。外交代表之財產除第 31 條第 3 項(§31,3)另有規定外，亦同。(§30)

3.私人行李免受查驗：外交代表私人行李免受查驗，但有重大理由推定其中裝有不在本條第一項所稱免稅之列之物品，或接受國法律禁止進出口或有檢疫條例加以管制之物品者，不在此限。遇此情形，查驗須有外交代表或其授權代理人在場，方得為之。(§36)

(四)檔案文件不得侵犯：

1.使館檔案及文件無論何時，亦不論位於何處，均屬不得侵犯。(§24)

2.外交代表之文書及信件享有不得侵犯權。(§30)

(五)通訊自由及保護:接受國應允許使館為一切公務目的自由通訊，並予保護。

使館之來往公文不得侵犯。外交郵袋不得予以開拆或扣留。外交信差享有人身不得侵犯權，不受任何方式之逮捕或拘禁。(§27)

(六)稅捐及社會保險的豁免：

1.稅捐的免除：除本公約之例外規定外-使館所有或租賃之館舍免繳納稅捐(§23)；使館辦理公務所收之規費及手續費免征一切捐稅(§28)；外交代表免納一切對人或對物課征之稅捐(§34)。

2.社會保險的免除：外交代表本人免適用接受國施行之社會保險辦法。專受外交代表雇用之私人僕役亦應享有接受國社會保險辦法之豁免，但以符合下列條件為限：a.非接受國國民且不在該國永久居留者；b.受有派遣國或第三國之社會保險辦法保護者。外交代表如其所雇人員不得享受本條第二項所規定之豁免，應履行接受國社會保險辦法對雇主所規定之義務。(§33)

3.關稅及規費之免除：進口使館公務用品、外交代表或與其構成同一戶口之眷屬之私人用品，免除一切關稅及貯存、運送及類似服務費用以外之一切其他課征。(§36)

「領事公約」全文計 79 條(Article)，但「領事公約」給予領事人員的特權與豁免僅限於執行職務的行為，同時有關民事訴訟的豁免也有例外規定(§43)<sup>33</sup>。領事人員與外交代表不同，領事官員、領館僱員及服務人員等領館人員得被請在司法或行政程序中作證，除有關其執行職務所涉事項之情形外，領館僱員或服務人員不得拒絕作證；但如領事官員拒絕作證，不得對其施行強制措施或處罰；要求領事官員作證之機關應避免對其執行職務有所妨礙，並於可能情形下得在其寓所或領館錄取證言，或接受其書面陳述；領館人員就其執行職務所涉事項，無擔任作證或提供有關來往公文及文件之義務。(§44)因此，領事官員雖得被請在司法或行政程序中作證，但其作證義務是有其限制性的。另外，領事人員人身不受侵犯亦並非絕對，譬如，領事官員不得予以逮捕候審或羈押候審，但遇犯嚴重罪行之情形，依主管司法機關之裁判執行者不在此限；同時對於領事官員不得施以監禁或對其人身自由加以任何其他方式之拘束，但為執行有確定效力之司法判決者亦不在此限。(§§40,41)因此，領事人員的人身不受侵犯是有其條件限制。其他有關領事人員的特權與豁免，則與上述列舉的「外交公約」內容相似。概括而言，「外交公約」給予外交代表是絕對的不可侵犯與豁免，領事人員則非絕對的不可侵犯與豁免，而僅限於執行職務方面<sup>34</sup>。至於什麼是執行職務的行為，在實踐上是有所爭議的，將另於第三章及第四章中，就美國與我國的實踐予以說明。

在館舍及私人官邸不得侵犯的特權與豁免方面，「領事公約」亦與「外交公約」的規定不同。「外交公約」賦與使館館舍及外交代表的私人寓所絕對的保護與不可侵犯的特權；然「領事公約」對領館不得侵犯部分規定「接受國官吏非經領館館長或其指定人員或派遣國使館館長同意，不得進入領館館舍中專供領館工

<sup>33</sup> 「維也納領事關係公約」，第 43 條。中文譯本請參考丘宏達、陳純一，同註 25，頁 685-695。

<sup>34</sup> 陳純一，同註 31，頁 133。

作之用之部分。惟遇火災或其他災害須迅速採取保護行動時，得推定領館館長已表示同意。」，同時亦規定「領館館舍、館舍設備以及領館之財產與交通工具應免受為國防或公用目的而實施之任何方式之徵用。如為此等目的確有徵用之必要時，應採取一切可能步驟以免領館職務之執行受有妨礙，並應向派遣國為迅速、充分及有效之賠償。」 (§31)，因此，「領事公約」就領館館舍的保護與不可侵犯，是有其例外條件的。此外，「領事公約」並未規定領館館長及領事官員的私人寓所有不可侵犯權。基此，若領館館長或領事官員居住於領館中，其不可侵犯權，僅限於領事官員的辦公處所，而不及於其他處所。另就名譽領事而言，並無「領事公約」第 41 條有關人身不得侵犯的保護，同時，也僅享有「領事公約」第 44 條第 3 項，就執行職務上所涉事項，無作證或提供文件的義務；檔案不得侵犯，也以與私人文件分別保管者為限 (§61)。

## 貳、政府間國際組織、人員的豁免

政府間國際組織及其人員為能有效執行職務，必須享有一定程度的特權與豁免，以因當地國司法及行政的干擾，而影響其職務的行使。這方面在國際慣例並未發展出有關規則，所以幾乎是由國際公約或條約來規定，而其規定也大都比照外交代表的特權與豁免<sup>35</sup>。由於相關的公約及條約很多，限於篇幅，本文僅就聯合國方面簡要說明，其他公約與條約在特權與豁免內容方面，與聯合國大同小異。聯合國於 1946 年 2 月 13 日通過「聯合國特權與豁免公約」(Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations)，並於 1946 年 9 月 17 日生效，另於 1947 年 11 月 21 日聯合國又通過「專門機構特權與豁免公約」(Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies)，並於 1948 年 12 月 2 日生效，

---

<sup>35</sup> 丘宏達，同註 2，頁 715。

截至 2012 年 7 月底止，「聯合國特權與豁免公約」計有 158 個締約國<sup>36</sup>，「專門機構特權與豁免公約」計有 119 個締約國<sup>37</sup>。

「聯合國特權與豁免公約」全文計 36 條(§；Section)，並歸納為 8 章(Article) 及最後章(Final article)，茲將其規定之特權與豁免簡要臚列於次：

(一)聯合國本身享有的特權與豁免：1.具有法律人格並有行為能力(§1)；2.財產和資產不受侵犯和免受管轄(§2)；3.房舍不受侵犯(§3)；4.檔案和文件不受侵犯(§4)；5.不受任何財產管制、財政條例之限制(§5)；6.資產、收入和其他財產免納捐稅(§7(a))；7.公務用品進出口免徵關稅及不受進出口限制/禁止(§7(b)(c))；8.通訊自由及保護(§§9,10)。

(二)聯合國會員國代表享有的特權與豁免：1.出席聯合國及其機構所召開會議的各會員國代表，在執行職務期間和往返開會處所的路程中，應享有下列各項特權和豁免：其人身不受逮捕或拘禁，其私人行李不受扣押，其以代表資格發表的任何言論及其所實施的一切行為，豁免各種法律程式；其文書和檔案不可侵犯；有使用電碼及經由信使或用密封郵袋收發文書或信件之權利；為執行職務而訪問或經過的國家，其本人及配偶免除移民限制、外僑登記、或國民服務的義務；關於貨幣或外匯之限制，享有給予負臨時公務使命的外國政府代表的同樣便利；其私人行李享有給予外交使節的同樣的豁免和便利；以及為外交使節所享有而與上述各項不相衝突的其他特權、豁免和便利，但他們對於運入物品（除為其私人行李的一部分外）無權要求免除關稅、消費稅或銷售稅(§11)。2.為履行職責而發表的任何方式言論和一切行為對法律程式的豁免，在關係人不再擔任會員國代表時仍應繼續享有(§12)。3.任何稅捐的負擔如是以居留為條件，則出席聯合國及其機構所召開會議的會員國代

<sup>36</sup> 請參閱 UNTS, Vol. 1, p.15，及聯合國國際法網頁：  
[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-1&chapter=3&lang=en#3](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&lang=en#3)  
(2012 年 7 月 31 日查覽)。

<sup>37</sup> 請參閱 UNTS, Vol. 33, p. 261，及聯合國國際法網頁：  
[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-2&chapter=3&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-2&chapter=3&lang=en)  
(2012 年 7 月 31 日查覽)。

表，因履行其職責而來到一國的期間，不應視為居留期間(§13)。4.以上之特權與豁免不適用於會員國代表與其隸屬國或現任或曾任其代表的國家(§15)。5.會員國代表係指各代表團全體代表、副代表、顧問、技術專家及秘書(§16)。

(三)聯合國職員享有的特權與豁免：1.對執行公務之言論及行爲，享法律程序之豁免(§18(a))；2.得自聯合國的薪津報酬免稅(§18(b))；3.免國民服務義務(§18(c))；4.本人、配偶及受扶養親屬豁免移民限制和外僑登記(§18(d))；5.享有外匯方面的便利(§18(e))；6.發生國際危機時，給予其本人、配偶及受扶養親屬以給予外交使節的同樣的遣送返國便利(§18(f))；7.新到任時免關稅運入傢俱及個人用品(§18(g))。

(四)聯合國高級職員享有的特權與豁免：聯合國秘書長和各助理秘書長本人以及其配偶和未成年子女，除享有上述聯合國職員的特權與豁免外，並享有依國際法給予外交使節其本人、配偶和未成年子女的特權、豁免、免除和便利(§19)。

(五)執行聯合國使命的專家之特權與豁免：為聯合國執行使命的專家（非屬前述聯合國職員）在其執行使命期間及其在途期間，應給予為獨立執行其職務所必需的特權和豁免，尤應給予下列特權和豁免：免受逮捕或拘禁，及其私人行李免受扣押；執行使命期間之言論及行爲，享有法律程序之豁免，此項豁免雖在關係人不再受雇為聯合國執行使命時，仍應繼續享有；其文書及檔案不受侵犯；與聯合國通訊使用密碼、信使及郵袋；關於貨幣或外匯限制享有給予負臨時公務使命的外國政府代表的同樣便利；其私人行李，享有給予外交使節的同樣的豁免和便利(§22)。

依「專門機構特權與豁免公約」規定，每一專門機構適用本公約時可做若干調整，並將核定本送聯合國。一個國家參加本公約時，也要指定適用那些專門機構。該公約所規定會員國代表的範圍及其特權與豁免內容，與「聯合國特權與豁免公約」相同，惟排除了「聯合國特權與豁免公約」中之「以及為外交使節所享

有而與上述各項不相衝突的其他特權、豁免和便利..」 (§11(g))，因此，出席專門機構之會員代表享有較聯合國會員代表為少之特權與豁免。

在此必需強調的是，雖然外交使節(代表)因享有完全的特權與豁免，故即使在從事非公務行為依舊得以豁免，但「外交豁免」之目的，是考量外交使節在任務上安全與機密的需求，以利其職務之遂行。因此，基本上，外交使節仍需要遵守當地國法律，同時外交使節也並不當然豁免於當地國的「立法管轄」(jurisdiction of prescribe laws)<sup>38</sup>。「外交公約」就規定，外交代表「關於其以使館人員資格執行職務之行爲，豁免應始終有效。」 (§39(2))，換言之，當外交代表本身職務終止，不再享有豁免權，對其在職期間以使館人員身分執行職務的行爲，仍不得追訴處罰；反之，其在職期間非執行職務的違法行爲，當職務終止不再享有豁免權時，將可被追訴處罰。關於此點，將於第三章中以美國司法案例予以說明。

## 第六節 論文架構與章節安排

### 壹、論文架構

本論文之內容架構如下：

#### 第一章 緒論

##### 第一節 研究動機與研究目的

##### 第二節 文獻回顧與探討

##### 第三節 研究途徑與研究方法

##### 第四節 研究範圍與研究限制

##### 第五節 外交特權與豁免制度介紹

##### 第六節 論文架構與章節安排

<sup>38</sup> Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It!* (Oxford: Oxford University Press, 1994), 87.

## 第二章 現行中華民國(臺灣)與美國雙邊關係之架構

### 第一節 兩國斷交後條約的安排

### 第二節 撤銷承認與「臺灣關係法」的法律效力

### 第三節 準外交代表機構的建制

### 第四節 小結

## 第三章 我駐美外交代表機構的特權與豁免

### 第一節 美國外交特權與豁免制度

### 第二節 駐美國臺北經濟文化代表處之特權與豁免

### 第三節 問題與案例探討

### 第四節 小結

## 第四章 美國駐華外交代表機構的特權與豁免

### 第一節 中華民國外交特權與豁免制度

### 第二節 美國在臺協會駐華辦事處之特權與豁免

### 第三節 問題與案例探討

### 第四節 小結

## 第五章 我駐美外交代表機構特權與豁免的比較分析

### 第一節 條約內容及刑事管轄豁免方面

### 第二節 簽證、身分證及免稅卡方面

### 第三節 駕照及車牌方面

### 第四節 小結

## 第六章 建議與結語

### 第一節 建議

### 第二節 結語

## 貳、章節安排

本論文共分為六章，其章節安排簡述如下：

第一章為緒論。共分為六節，第一節說明本論文的研究動機與研究目的；第二節闡述本論文的研究途徑與方法；第三節定義本論文的研究範圍及說明本論文的研究限制；第四節則是回顧與探討與本論文相關的各種文獻資料；第五節簡要介紹外交特權與豁免的理論與制度；第六節則描述本論文的研究架構。

第二章為現行中華民國(臺灣)與美國雙邊關係之架構。全章計分為四節，第一節討論兩國斷交後條約的安排；第二節分析美國撤銷對中華民國政府的承認的影響與「臺灣關係法」的法律效力；第三節說明兩國準外交代表機構的建制情形與方式；第四節就本章內容做個小結。

第三章為我駐美外交代表機構的特權與豁免。全章計分為四節，第一節討論美國外交特權與豁免制度，包含協定條約及美國國內法的內容、規定；第二節分析駐美國臺北經濟文化代表處之特權與豁免內容及美國行政部門的實踐；第三節探討相關問題與案例，以說明我駐美國臺北經濟文化代表處特權與豁免意涵及美國司法部門的實踐；第四節就本章內容做個小結。

第四章為美國駐華外交代表機構的特權與豁免。全章計分為四節，第一節討論中華民國外交特權與豁免制度，包含協定條約及我國國內法的內容、規定；第二節分析美國在臺協會駐華辦事處之特權與豁免內容及我行政部門的實踐；第三節探討相關問題與案例，以說明美國在臺協會特權與豁免意涵及我國司法部門的實踐；第四節就本章內容做個小結。

第五章為我駐美外交代表機構特權與豁免的比較分析。全章分為四節，第一節比較外交、領事公約及臺美協定內容及刑事管轄豁免之差異；第二節為簽證、身分證及免稅卡方面的比較分析；第三節是駕照及車牌方面的比較分析；第四節則就本文做個小結。

第六章為建議與結語。全章分為二節，第一節為總結本文之探討並歸納出具體建議；第二節則就全文做個結語。

## 第二章 現行中華民國(臺灣)與美國雙邊 關係之架構

美國政府宣布與中共建交並與我斷交後，美國參議院為因應行政部門將送審的法案，即由參議員幕僚分別撰擬有關臺灣安全及法律問題之備忘錄，以供參議員們於審議法案時參考。其中參議院外交委員會專業幕僚葛萊倫(Michael Glennon)就撰寫了一份關於探討因斷交及終止防禦條約所產生之法律問題備忘錄。在該備忘錄中提及美國與臺灣斷交後，將會涉及的法律問題，包括相關的條約與國際協定問題及臺灣之法律地位問題。<sup>39</sup>確實如此，美國與我斷絕外交關係並撤回對我中華民國政府的承認後，兩國間所訂之條約或協定可能因此失效；同時由於喪失政府承認，我中華民國政府不但將失去在美國國內法的法律地位，雙方亦將面臨未來將以何種方式與法律關係簽訂雙邊條約或協定，以及建制何種形式的準外交代表機構，以使兩國間在文化、商務等方面之非正式關係不致隨之中斷的難題。因此，在探討中華民國(臺灣)與美國雙方派駐準外交代表機構之特權與豁免之前，有必要先就此議題做一概括性的討論與分析，以瞭解現行維持兩國雙邊關係的法律基礎及其歷史背景。本章將從國際法及國內法的角度，探討現行中華民國(臺灣)與美國雙邊關係之架構。全章計分為四節，第一節討論兩國斷交後條約的安排；第二節分析撤銷承認與「臺灣關係法」之法律效力；第三節說明兩國準外交代表機構的建制；第四節就本章內容做個小結。

### 第一節 兩國斷交後條約的安排

---

<sup>39</sup> 李大維，同註 19，頁 79-81。

1978年12月15日晚間(台北時間16日上午)，美國總統卡特宣布美國自1979年1月1日起與我國斷交，並於一年後廢止中華民國與美國簽訂之「中美共同防禦條約」，在美國與中共的建交聯合公報中及卡特在當晚發表的美國政府處理與中華民國關係的片面聲明中，均表示美國人民將與臺灣人民保持文化、商務和其他非官方關係。在此之前，承認中共並與我國斷絕外交關係的國家，其與我國間的條約或協定均告失效，但由於我國與美國關係密切，雙方簽訂既存的條約與行政協定計達59項之多，這些條約及行政協定的存續，對能否有效繼續維持兩國人民文化、商務等非官方關係至關重大，因此，我國與美國斷交後條約如何安排，就成為我國與美國政府間刻不容緩的課題。

## 壹、歷史回顧

美國卡特總統宣布與我斷交後，1978年12月27日至29日，美國副國務卿克里斯多福率團來台談判，研商未來兩國關係的架構。我國的談判代表團則以外交部長蔣彥士為首。談判時蔣彥士外交部長嚴正聲明美國需承認我國國家地位、兩國間的條約繼續有效而且要給予我國安全上的保障等立場。<sup>40</sup>12月29日，蔣總統經國先生在接見美代表團團長克里斯多福時，亦就兩國未來發展架構表達「持續不變、事實基礎、安全保障、安定法律、政府關係」五項原則。<sup>41</sup>雖然雙方就未來兩國關係是「政府對政府的官方關係」或是依中共與美國「建交公報」所聲明的「非官方關係」未能達成協議(因此並未發表聯合公報或簽署書面協議)<sup>42</sup>，惟雙方就維持現有協定及條約有效已有共識。<sup>43</sup>

由於兩國新關係架構尚未建立，為使兩國在1979年1月1日斷交後，雙方實質關係能繼續維持及運作，1978年12月30日，美國總統卡特簽署「與在臺灣人民關係」的備忘錄，該備忘錄B款指示其各政府部門，自1979年1月1日起，美國與臺灣現有的國際條約與協定將繼續有效，各部門將根據其條款，適當的透過

<sup>40</sup> 陳志奇，同上，頁461-462。

<sup>41</sup> 陳志奇，同上，頁463。

<sup>42</sup> 陳志奇，同上，頁461。

<sup>43</sup> 俞寬賜，同註12，頁148。

指定的非官方法人機構履行，以待國會立法。<sup>44</sup>卡特於 1979 年 1 月 26 日向國會提出「維持未來中美關係綜合法案」(簡稱「綜合法案」)，經國會討論修正後，分別於同年 3 月 29 日及 3 月 30 日，經眾議院及參議院通過，同年 4 月 10 日由卡特簽署成爲法律，此即爲「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act)<sup>45</sup>，其全銜爲「本法乃爲協助維持西太平洋和平、安全與穩定，並授權維持美國人民與臺灣人民商務、文化與其他關係，以促進美國外交政策及其他目的之法律」。依據「臺灣關係法」第 4 條 c 項規定：「爲了各種目的，包括在美國任何法院進行訴訟在內，國會同意美國和在 1979 年 1 月 1 日前被承認爲中華民國的臺灣當局所簽訂並至 1978 年 12 月 31 日仍然有效的各項條約及國際協定(包括多國公約)，將繼續有效，直至依法終止爲止。」；另依該法第 18 條規定，回溯至 1979 年 1 月 1 日生效。卡特亦於同年 6 月 22 日簽署發布的執行「臺灣關係法」之行政命令第 3 條規定，該行政命令取代 1978 年 12 月 30 日簽署的「與在臺灣人民關係」備忘錄，該備忘錄 B 款所提的協定和安排，將繼續有效，並將依照臺灣關係法和該命令予以實施。

基此，我國外交部於 1979 年 4 月 13 日，以(68)北美一字第〇六五一四號函司法行政部(現改爲法務部)：「中美外交關係中斷後，兩國間原有條約協定，除中美共同防禦條約將於明年(民國六十九年)一月一日終止，在華美軍地位協定隨之終止外，其餘條約協定，包括其涉及司法部分之規定均繼續有效，各條約本身訂有效期之規定者，倘未經展期，則依原規則失效。」<sup>46</sup>。另有外交部 1983 年 8 月 15 日外(72)條二字第一九九一九號函最高法院，略以：「雖中美兩國於六十八年一月一日終止外交關係，但據雙方達成之協議，兩國間當時仍然有效之條約暨協定，除因期限屆滿或依法終止者外，仍繼續有效。此項協議已經美方訂入爲臺灣關係法第四條(丙)之內容。中美友好通商航海條約迄未經締約國依據該條約第三十條第三款之規定，予以終止，自應繼續有效。」<sup>47</sup>

<sup>44</sup> 陳志奇，同註 18，頁 466。惟美國已片面宣布中美共同防禦條約於 1980 年 1 月 1 日終止效力。

<sup>45</sup> 22 USC 48 §§ 3301-3316。中文譯本請參考丘宏達、陳純一，同註 25，頁 948-956。

<sup>46</sup> 中文譯本請參考丘宏達、陳純一，同註 25，頁 956-957。

<sup>47</sup> 最高法院 73 年度臺非字第 69 號刑事判決；見《中國國際法與國際事務年報》，第 1 卷(1987 年 1

## 貳、兩國法院的實踐

### 一、美國法院判例

1979年1月12日，我國民張欣蒂(Cindy Chang)向伊利諾州聯邦地方法院控告美國芝加哥西北紀念醫院，以該醫院於1977年間醫療不當，要求損害賠償。<sup>48</sup>被告以中、美斷交，我國已非美國承認之國家，故美國聯邦法院對本案無管轄權(換言之，即原告在美國聯邦法院已無提起訴訟之權利)進行抗辯。該法院於1980年11月3日，引用「臺灣關係法」，認定中、美斷交前締結的條約和協定繼續有效，以及「中、美友好通商航海條約」規定兩國國民有權利用對方法院，故原告仍符合跨州(國)管轄(Diversity Jurisdiction)的「外國國民」定義，而駁回抗辯。<sup>49</sup>

1988年6月16日，「紐約華語電視節目公司」以「美東電視節目公司」擅自盜錄其獲得授權在紐約及紐澤西州發行和銷售臺灣3家電視台華語節目錄影帶，因而向紐約南區聯邦地方法院控告「美東電視節目公司」侵害著作權。<sup>50</sup>被告以中、美斷交，含有兩國人民著作權保障條款的「中、美友好通商航海條約」隨之失效，因此我國國民之著作不得享有保護做為答辯。該法院於1989年3月8日，依據「臺灣關係法」，認為「中、美友好通商航海條約」繼續有效，因此判決被告敗訴。<sup>51</sup>案經被告上訴，美國聯邦上訴法院第二巡迴法院及美國聯邦最高法院分別於1992年1月24日及同年10月5日，均以相同理由駁回。<sup>52</sup>

1999年初，在我國登記設立之「麗綺股份有限公司(Chairworks Taiwan Ltd.)」於聯邦北卡羅來納(North Carolina)州西區聯邦地方法院控告美國 Candler town Chairworks 公司侵害商標權。「麗綺股份有限公司」已於1987年將其公司英文字

---

月)，頁458-463。

<sup>48</sup> *Chang v. Northwestern Memorial Hospital*, 506 F.Supp. 975 (N.D.Ill. 1980).

<sup>49</sup> *Chang v. Northwestern Memorial Hospital*, at 978.

<sup>50</sup> *New York Chinese TV Programs, Inc. v. U.E. Enterprises, Inc.* Not Reported in F.Supp., 1989 WL 22442 (S.D.N.Y. 1989).

<sup>51</sup> *New York Chinese TV Programs, Inc. v. U.E. Enterprises, Inc.* Not Reported in F.Supp., 1989 WL 22442 at 13 (S.D.N.Y., 1989).

<sup>52</sup> *New York Chinese TV Programs, Inc. v. U.E. Enterprises, Inc.*, 954 F.2d 847 (2<sup>nd</sup> Cir. 1992); *U.E. Enterprises, Inc. v. New York Chinese TV Programs, Inc.* 506 U.S. 827 (U.S. 1992); 另參考俞寬賜，同註12，頁153-154。

樣” Chairworks” 在美國登記並取得商標權，而設於北卡羅來納州的 Candler town Chairworks 公司，在網際網路使用” chairwork.com” 使為該公司之網域，「麗綺股份有限公司」認為已侵害該公司之商標權，故提起侵權之訴。Candler town Chairworks 公司以臺灣與美國無外交關係且不被美國承認，故依臺灣法律設立的公司在美國法院無訴訟能力為由，提出撤銷訴訟的動議(motion)。該案聯邦法官 Thornburg 認為，1948 年之「中、美友好通商航海條約」，臺灣人民在美國有權提起訴訟以保護其商標權，依「臺灣關係法」此一條約並不受兩國斷交影響而繼續有效，因此裁定拒絕被告撤銷訴訟的動議。<sup>53</sup>

## 二、我國法院判例

1982 年，美商蘋果電腦公司控告我國廠商未經同意擅自翻印及仿製美商蘋果電腦公司已註冊之程式及著作並予以販賣，疑涉違反著作權法第 19 條、第 25 條及第 33 條第 1 項及刑法第 216 條、第 210 條之罪嫌，向臺灣臺北地方法院提起自訴。該公司引用「中、美友好通商航海條約」第 3 條第 2 款規定：「在締約此方之領土內依照依法組成之官廳所施行之有關法律規章所創設或組織之法人及團體，應認為締約該方之法人及團體，且無論在締約彼方領土內，有無常設機構、分事務所或代理處，概應在該領土內，承認其法律地位。...」，認為不必經特許，就可有法律地位及自訴能力。然臺北地方法院民國 72 年 1 月 28 日 71 自字第 870、897 號刑事判決認為，依司法院院字第五三三號解釋<sup>54</sup>，未經認許之外國公司既未取得法人資格，其以公司名義委託代理人提起自訴者，應為不受理之諭知；「中、美友好通商航海條約」第 3 條僅係原則性之規定，仍有待國內法律做必要之規定，始可由法院加以適用，故本案判決不受理。案經原告上訴後，臺灣高等法院民國 72 年 3 月 14 日 72 上訴字第 806 號刑事判決則認為，依照中美友好通商航海條約第 6 條第 4 款規定：「締約此方之國民、法人及團體，不論為行使或防衛其權利，應享

<sup>53</sup> *Chairworks Taiwan Ltd. V. Candler town Chairworks, Inc.*, Not Reported in F.Supp.2d, 2001 WL 1018818 (W.D.N.C., 2001).

<sup>54</sup> 民國 20 年 8 月 7 日院字第 533 號：「刑事訴訟第三條所稱自訴人以自然人或法人為限，未經依法註冊之外國公司，既未取得法人資格，其以公司名義委任代理人提起自訴者，應不受理。」。

有在締約彼方領土內向依法設立之各級有管轄權之法院、行政法院及行政機關陳訴之自由...」，原審未對我國刑事訴訟上告訴及自訴之制度能否謂不包括在所謂陳訴範圍之內詳加審酌，而逕認上開條約僅屬原則性規定而有待國內法律作必要之規定始可援用，尚欠允洽。故撤銷該不受理判決，並發回原審法院更為審判。

1982年，「永備聯合電石公司」以被告沈鑫堯、黃振興共同仿造該公司在我國註冊享有商標權之圖樣，印製在外銷電池上銷售圖利，認為有共同觸犯商標法第62條之罪嫌等情而提起自訴；第一審法院以自訴人公司為依美國紐約州法律成立之法人，惟未經我國認許，尚非我國國內法所承認的法人，故予諭知不受理之判決；該公司不服並提出上訴，第二審法院仍維持原判，駁回上訴，全案確定。但最高法院檢察署檢察長認本案判決有所違誤，而提起非常上訴。最高法院刑事庭認為提出自訴是否合法，自應以「中、美友好通商航海條約」所定之「陳訴」是否包括「自訴」為斷，而不能以該外國公司在我國是否有法人資格為斷，故於民國73年3月30日裁定撤銷原判決並發回更審。本案最高法院刑事庭亦就我國與美國斷交後條約是否繼續有效，有以下的說明：「雖中美兩國於六十八年一月一日終止外交關係，但據雙方達成之協議，兩國間當時仍然有效之條約暨協定，除因期限屆滿或依法終止者外，仍繼續有效。此項協議已經美方訂入為臺灣關係法第四條（丙）之內容。中美友好通商航海條約迄未經締約國依據該條約第三十條第三款之規定，予以終止，自應繼續有效等事實，業經外交部查明在卷，..」。

55

1992年1月28日，丹青公司與大英百科全書公司確認著作權的訴訟案，臺灣高等法院在更一審的判決中，就我國與美國斷交後兩國間協定與條約是否繼續有效乙節，認為：「按兩國斷交，未必使兩國在斷交前所訂之條約失效，此觀西元一九六九年維也納條約法公約第五編第二節有關條約失效之規定自明，..。雖中美兩國於六十八年一月一日終止外交關係，但據雙方達成之協議，兩國間當然仍然

---

<sup>55</sup> 同註47。

有效之條約暨協定，除因期限屆滿或依法終止者外，仍繼續有效。此項協議已經美方訂入為臺灣關係法第四條（丙）之內容。中美友好通商航海條約迄未經締約國依據該條約第三十條第三款之規定，予以終止，自應繼續有效（參見最高法院七十三年台非字第六九號判決）。被上訴人主張中美兩國斷交，中美間所有條約包括中美友好通商航海條約均告失效，尚嫌臆測，不足採信。」。<sup>56</sup>

## 參、問題探討

從前述我國與美國斷交後，雙方條約安排的歷史事實，以及兩國法院的實踐，可以確認我國與美國斷絕外交關係後，斷交前除依約中止的條約外，其餘均繼續有效。但「臺灣關係法」係美國的法律並非我國內法，對我國並無拘束力，僅能做為雙方有「兩國斷交後當時仍然有效之條約暨協定，除因期限屆滿或依法終止者外，仍繼續有效」協議之佐證，並不能做為我國內法上，我國與美國間協定及條約繼續有效的法律依據，在此必需特予說明。<sup>57</sup>

查 1969 年「維也納條約法公約」第 5 編第 2 節有關係約失效之規定中並無斷交一項，另依該公約第 63 條規定：「條約當事國間斷絕外交或領事關係不影響彼此由條約確定之法律關係，但外交或領事關係之存在為適用條約所必不可少者，不在此限。」。<sup>58</sup>前述高等法院 79 年度上更(一)字第 128 號民事判決認為，依「維也納條約法公約」，兩國斷交未必使兩國在斷交前所訂之條約失效。但在法理邏輯上，仍必須有其他的理由或證據來支持條約的繼續有效性，否則就欠缺說服力。譬如，「中、美友好通商航海條約」前言及第 1 條就揭諸，中美關係應常存友好並互派外交代表。顯然該條約係以外交關係存在為前提，因此我國與美國斷交後，該條約的存廢不無疑義。

<sup>56</sup> 高等法院 79 年度上更(一)字第 128 號民事判決，見中國國際法學會編，《中國國際法與國際事務年報》，第 5 卷(1992 年 3 月)，頁 427。

<sup>57</sup> 俞寬賜所著《國際法新論》(同註 12)一書，在第 153 頁「壹、臺灣關係法在我國法院的適用」一節中，第 17-18 行：「換言之，最高法院認為中、美兩國雖然斷交，但根據臺灣關係法：兩國斷交前締結之友好通商航海條約不僅繼續有效，而且在法效上應優於我國內法；..。」，此一說法有更正的必要，否則會造成「臺灣關係法」可適用於我國法院的誤解；該文若非是對最高法院 73 年度臺非字第 69 號判決之解讀有誤，就應是語意表達上的疏誤。

<sup>58</sup> 丘宏達、陳純一，同註 25，頁 74-79。

基此，首先要思考的問題是：兩國斷交，既存有效的協定及條約，雙方沒有協議其繼續有效，就是無效；還是要有協議其繼續有效，才會繼續有效？根據我國的實踐，若他國承認中共而我國宣布與其斷交，雙方間的條約就停止實施；但自中(臺灣)美斷交後，此項政策已有改變，對承認中共的國家只與其中止外交關係，兩國間的條約或協定則由雙方協商存續。<sup>59</sup>故就我國而言，兩國斷交，原則上斷交前已確定之法律關係，依前述「維也納條約法公約」的規定不受影響；但斷交後之法律關係則應俟雙方以協議繼續其關係，否則不發生法律關聯。例如，1972年日本與中共建交，我國與日本之「中日和平條約」失效，我國與日本間原有之著作權互惠關係，即因之中斷；我國對日本著作權即不再有保護之義務。<sup>60</sup>所以，雙方的協議就是支持條約繼續有效的理由或證據。

其次，兩國斷交，既存有效的協定及條約，雙方維持其繼續有效的協議，必需具備何種形式？或者說，應以何種方式呈現？才能在各自的國內法上具有法律的效果？由於美國係總統制且對外關係一向以條約及法律規範，故我國與美國斷交後，美國總統卡特隨即以行政命令暫時維持雙方條約的有效性，以待國會立法，而隨後美國國會通過之「臺灣關係法」又將法律生效日期回溯至兩國斷交之時，以確保雙方條約及該法律的適用無空窗期。反觀我國做法，僅由外交部一紙行文司法行政部(法務部)的公函及對法院詢問的函釋，雖然不能排除在我國國內法上的法律的效果，但其效力似乎仍嫌不足。依1973年12月14日司法院大法官會議釋字第137號解釋：「法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。」，故該外交部之函令對法院自難有拘束力，且似不足為條約繼續有效的法律依據。

因此，在丹青公司與大英百科全書公司確認著作權的訴訟案中，丹青公司即

<sup>59</sup> 丘宏達，同註2，頁236。

<sup>60</sup> 我國於民國81年5月22日修正著作權法時，依平等互惠原則，已將外國人「註冊主義」改為「創作保護主義」(見立法院公報第81卷第36期院會紀錄)。俞寬賜所著《國際法新論》(同註12)一書，在第154頁第22-26行，謂我國著作權法對國人採「創作保護」，對外國人採「登記保護」制度，顯然不符「中美友好通商航海保約」第9條「國民待遇」標準，故根據國際法優於國內法的原則，對美國國民的著作權，自當採行「創作保護」制度。該文對我國著作權法已修改為「創作保護主義」，疏漏未加以說明，易誤導讀者，在此特予說明。

提出抗辯表示，中美斷交後，雙方並無有「法律」基礎之「協議」，以使兩國間之條約延續其效力，判決所稱「據雙方達成之協議」一語，並無所據，顯有「判決不適用法規」之嫌；又依「臺灣關係法」第 4 條 c 項之內容，雖可使「中美友好通商航海條約」於美國延續其效力，但「臺灣關係法」係美國之國內法，對我國無拘束力，原審判決援引「臺灣關係法」作為「中美友好通商航海條約」於我國繼續有效之法律基礎，亦屬「法規適用不當」。此外，丹青公司答辯，「中美友好通商航海條約」第 30 條第 3 項之廢止條約，係以雙方有政府基礎之「官方」關係為前提，此可由條約之「締約雙方之政府」(the Government of either High Contract Party) 一語足證。我國北美事務協調委員會僅能代表「臺灣」，並不能代表「中華民國」，焉能廢止雙方之條約關係？因此，丹青公司認為，在我國未訂定相對於美國「臺灣關係法」之「美國關係法」之前，「中、美友好通商航海條約」應視為在中美斷交時即當然失效。綜觀，丹青公司上述答辯理由固非無據，然卻未為我國法院所採。

前述我國法院的判決，係以外交部函釋及「臺灣關係法」第 4 條 c 項內容，佐證雙方間確有達成兩國間協定及條約繼續有效的「協議」，同時以「中、美友好通商航海條約」迄未經締約國依據該條約第 30 條第 3 款之規定，予以終止，自應繼續有效為由，認定繼續適用「中、美友好通商航海條約」。在現實上，無論美國或我國法院，都應解釋斷交前的協定及條約，除依約中止者外，都應繼續有效。否則雙方的經貿和文化關係，就會有無法承擔的後果，但用什麼法理來詮釋，確實是一個值得深思的問題。我國法界人士蕭雄淋律師就認為，前述法院之判決雖使用「據雙方達成之協議」一語，然而對此「協議」的文件為何又未加說明，僅謂此「協議」經美方訂入「臺灣關係法」中，而仍未交待我國「協議」的法律基礎為何，任何法官要清楚地釐清「中、美友好通商航海條約」迄今有效的法律基礎，都會碰到相同的困難。因此，臺灣需要有相對於「臺灣關係法」的「美國

關係法」。<sup>61</sup>另我法界學者游啓忠也認為，我國若欲使「中、美友好通商航海條約」繼續有效，仍宜效法美國另訂類似法律，或以做成判例、請大法官會議解釋等方式，確認其法律效力。<sup>62</sup>

在我國艱困的外交環境下，我外交部門以往的做法是，兩國斷交只要雙方協議兩國間協定及條約繼續有效，大都以行政命令做為司法部門的法律依據。此種做法，固然有其邏輯並具有其法律效果，但就法理而言，尚嫌不足；此外，也可能會陷於一廂情願的想法。因此，兩國斷交若能先以聯合聲明等書面協議，確認現有協定及條約的有效性。俟後，再簽訂兩國間新關係架構協定，並依我國「條約及協定處理準則」第 10 條之規定，於簽署後三十日內報請行政院核備，除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，另於生效後，送立法院查照；抑或，比照美國的「臺灣關係法」，以國內立法方式，確認雙方斷交前條約的繼續有效。如此，就我國法院適用斷交前之協定及條約時，將更有其法理依據。

## 第二節 撤銷承認與「臺灣關係法」的法律效力

國際法上有國家承認與政府承認的問題；另外，也有所謂事實承認與法律承認的問題<sup>63</sup>。承認是國際法上特有的制度，一個政治實體是否具有國家的資格，以成為國際法上的權利主體，或者一個政府是否有權代表該國，在國際上並無機構能給予有拘束力的決定，而是由國際上其他國家各自決定，而此就是所謂的承認。國家承認與政府承認的概念不同，但關係密切。簡單的說，除了自身國家利益與外交政策的考量外，國家承認主要考量的標準，是該新國家是否具備國家構成的

<sup>61</sup> 蕭雄淋，〈大英百科全書官司攻防戰(五)－第一審民事確認訴訟〉，《律師通訊》，第 147 期(1991 年 12 月號)，頁 45-52。

<sup>62</sup> 游啓忠，同註 19，頁 117。

<sup>63</sup> 有關事實承認與法律承認問題，請參閱俞寬賜，同註 12，頁 132-138。本文中不討論。

要素，尤其是獨立的對外關係能力；政府承認則主要衡量該政府能否代表其國家，從事國際法人的行爲。<sup>64</sup>但若新的政府不是依其國內法律程序所產生，而是由革命或政變取得政權時，則該新政府就並不當然獲得國際法所賦予之權利與義務。<sup>65</sup>因而，可能發生承認一個國家，但不承認其政府的情形。在國際法承認的制度之下，承認的行爲，使得被承認的國家或政府，取得在國際法和在承認國國內法上的法律地位。首先，就國際法的法律地位而言，被承認的國家或政府，就承認國來說，是認可該國成爲國際社會成員的地位，因而取得與承認國建立外交關係與締結條約的能力；同時，在兩國間的關係上，彼此位於平等的地位，並在國際法上相互承擔義務及享有權利<sup>66</sup>；此外，基於國家主權獨立的原則，承認國不得干涉被承認國家或政府之外交與內政。其次，就承認國的國內法地位而言，一個國家或政府經承認後，就在承認國的國內法取得法律的行爲能力；但由於一個不被承認的政府不能代表該國，即使該國是被他國承認的國家，該不被承認的政府在他國的法律上也等於不存在，因此在事實上只有不被承認政府在他國法律上的地位問題，然一個不被承認的政府在他國法律地位問題，並無有關之國際習慣法或條約。<sup>67</sup>故實踐上，承認行爲在國內法所產生的效力，完全取決於各國國內法的規定。<sup>68</sup>

必需注意的是，承認與建交是兩個不同的概念。承認是建交的前提，惟承認不代表雙方有建交的義務，但兩國建立外交關係就必然含有對彼此的承認；反之，若兩國斷絕外交關係則與承認無必然關係<sup>69</sup>；亦即一國與他國斷交並不代表不承認他國或他國政府，通常而言，兩國斷交並不含有撤回承認的意思<sup>70</sup>，因此兩國間除外交關係外，各自在他國國內法的地位並不會受到影響。是否承認一個政府仍然

<sup>64</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 123-124。

<sup>65</sup> 姜皇池，〈國際公法導論〉（臺北：新學林，2006 年），頁 400；Thomas Buergenthal and Sean D. Murphy, *Public International Law*, 4<sup>th</sup> ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 2007), 39.

<sup>66</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 138；J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 10<sup>th</sup> ed. (London: Butterworths, 1989), 147.

<sup>67</sup> 丘宏達，同註 2，頁 339。

<sup>68</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 415。

<sup>69</sup> 姜皇池，同註 55，頁 396。

<sup>70</sup> 丘宏達，同註 2，頁 319。

是屬於一個國家政治性的決定<sup>71</sup>，其往往是政治考量超越客觀事實考量。由於在一個中國之下，存在中華民國與中華人民共和國兩個政府，以及中國代表權的問題。我中華民國政府在國際關係上，一向處於不對稱的外交關係。因此，美國宣布與我斷交並撤回對我政府的承認，而我方自始至終，從未(也不可能)宣布撤回對美國國家或政府的承認。所以，美國在我國內法的地位並未隨兩國斷交而有所改變。相對的，雖然兩岸政府各自控制中國一部分領土，但由於中共不接受承認一方為事實政府而另一方為合法政府的安排，所以承認中共政府的國家只有以其他方式安排與我國政府的關係。<sup>72</sup>美國基於其國家利益的政治性考量，除宣布自 1979 年 1 月 1 日起與中共建交並與我國斷交外，同時亦承認中共政府是中國的唯一合法政府，並撤回對我國政府的承認。自此，我中華民國即面臨在美國的法律地位問題。

## 壹、承認制度在美國的法律效果

傳統國際法有關國家或政府的承認制度，通常係指一國政府對他國或他國政府給予「事實承認」或「法律承認」，而承認的效果賦予被承認的政府在承認國國內法上之法律地位。在實踐上，承認行為在國內法所產生的效力，完全取決於各國國內法的規定。因此國際法上的承認制度在美國國內法的效果及司法實踐究係如何？美國與我國斷交並撤回對我中華民國政府的承認後，造成我中華民國(臺灣)在美國國內法之法律地位問題，又是如何處理？

首先，依據美國憲法第二節第三條(Article II, Section 2)規定：「經參議院之咨議及同意，總統提名並任命大使、公使、領事..。」(he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls.); 第三條(Section 2)亦規定：「總統接見大使及其他公使」(he shall receive ambassadors and other public ministers)。據此，美國是否與他國建交為專屬美國總統的行政權；另美國最高法院也認定政府承認係政治問題，亦是行政部門

<sup>71</sup> 丘宏達，同註 2，頁 331；Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, Vol. 1, 9<sup>th</sup> ed., Introduction and Part 1 (Harlow, Essex, England: Longmans Group UK Limited, 1992), 150.

<sup>72</sup> 丘宏達，同註 2，頁 336。

的專屬權力。<sup>73</sup>

其次，國際法上的承認制度在美國國內法的效果，依照美國國內法，被承認的外國政府，在美國擁有下列的權利：一、進行訴訟的權利；二、享有主權豁免的權利；三、行政與立法的法律效力；四、繼承前政府在美國財產的權利。以下茲舉數例，說明承認制度在美國國內法的法律效果及司法實踐情形：

1923 年蘇聯控告 Cibrario 一案<sup>74</sup>，該案蘇聯政府電影放映委員會與美國公民 Cibrario 簽訂契約購買電影放映機，並依約在紐約花旗銀行交付一百萬元定金，其後蘇聯政府在美國紐約法院控告 C 氏詐欺及未履約，美國紐約一、二審法院均拒絕受理本案，紐約上訴法院(名為上訴法院，實為紐約最高法院)駁回上訴時表示：「外國在我方(美國)法院提起訴訟的能力不是一項權利，而是睦誼的產物。在該外國獲得美國承認前，此種睦誼並不存在」(A foreign power brings an action in our courts not as a matter of right. Its power to do so is the creature of comity. Until such government is recognized by the United States, no such comity exists.)。<sup>75</sup>另外，1976 年南、北越合併成立越南社會主義共和國(Socialist Republic of Vietnam)，原來之越南共和國(南越)不復存在，但美國直至 1995 年 7 月 12 日才承認越南社會主義共和國並與其建立外交關係。此期間美國因原來之越南共和國(南越)已不存在而撤回對其之承認，所以 1977 年越南共和國(南越)原本在美國法院提起的訴訟案件也被駁回<sup>76</sup>。綜此，不被承認的政府在美國法院的實踐上，是不具當事人行為能力，而無法提起訴訟。

至於未被承認的國家或政府在美國法院可否做為被告，則屬可否享有主權豁免的問題。不被承認的國家在美國法院是無法享有主權豁免，例如，美國訴 Lumumba 案<sup>77</sup>，被告 Chokwe Lumumba 聲稱其為「新非洲共和國」臨時政府的副

<sup>73</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 423-424；Thomas Buergenthal and Sean D. Murphy, *Public International Law*, 4<sup>th</sup> ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 2007), 41.

<sup>74</sup> *Russian Socialist Federal Soviet Republic v. Cibrario*, 235 N.Y. 255 (N.Y. 1923).

<sup>75</sup> *Ibid.* at 255；另請參閱俞寬賜，同註 12，頁 139。

<sup>76</sup> *Republic of Vietnam v. Pfizer Inc.*, 556 F.2d 892 (8<sup>th</sup> Cir. 1977).

<sup>77</sup> *U.S. v. Lumumba*, 741 F.2d 12 (C.A.N.Y. 1984).

總統兼司法部長，而該國為位於美國南部州的新獨立國家，故主張享有國家主權豁免。但美國聯邦上訴法院第二巡迴法院認為該國並非美國政府承認的國家，故不能享有國家主權豁免。<sup>78</sup>此外，巴勒斯坦是否為美國「外國主權豁免法」中之國家並適用其國家主權豁免的規定，一直是個爭議的問題<sup>79</sup>。但近年來，從美國法院的判例得知，美國法院的實踐，已排除巴勒斯坦對「外國主權豁免法」的適用<sup>80</sup>。代表美國多數學者意見的《美國外交關係法重述》，認為在國際法上，國家是指擁有明確的領土及在其政府控制下的人民，同時建立或有能力建立與其他國家正式關係的一個政治實體<sup>81</sup>。但在 *Ungar* 控訴巴勒斯坦的案例中，美國聯邦上訴法院第一巡迴法院法官 *Selya*，不但對前述《美國外交關係法重述》對國家認定的標準提出質疑，並認為巴勒斯坦非為美國承認之主權國家，因此不能享有「外國主權豁免法」之豁免<sup>82</sup>。另在 *Sokolow* 控訴巴勒斯坦的案件中，美國紐約南區聯邦地方法院法官 *George B. Daniels* 在判決中明確指出，巴勒斯坦因國家地位不被美國承認，故不符合美國及國際法對「國家」的定義，因此不是美國「外國主權豁免法」所指稱的「外國」，故不適用於該法<sup>83</sup>。

但是如果國家被承認而其政府不被承認，其在美国法院可否享有主權豁免？《美國外交關係法重述》就認為，一國不一定要給予他國政府正式的承認，但應當對有效控制他國的政權，給予視同他國政府的待遇。<sup>84</sup>另依美國法院的實踐，只要是有效統治該國的事實政府，仍然可享有主權豁免的權利。*Wulfsohn* 控蘇聯案<sup>85</sup>，就是著名的案例，本案原告在美國紐約法院控告當時的蘇聯政府將其在蘇聯的皮草沒收。美國紐約州一、二審法院都認為當時蘇聯政府未獲美國承認，故不得享

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, at 15.

<sup>79</sup> 陳純一，同註 14，頁 151。

<sup>80</sup> 詳見 *Sokolow v. Palestine Liberation Organization*, 583 F.Supp.2d 451 (S.D.N.Y. 2008)；*Ungar v. Palestine Liberation Organization*, 402 F.3d 274 (1st Cir. 2005)。

<sup>81</sup> American Law Institute, *Restatement of The Law (Third): The Foreign Relations Law of the United States*, Volume 1, § 201 (Washington, D.C.: American Law Institute, 1987), 72.

<sup>82</sup> *Ungar*, 402 F.3d at 284.

<sup>83</sup> *Sokolow*, 583 F.Supp.2d at 457.

<sup>84</sup> American Law Institute,同註 81,頁 84。

<sup>85</sup> *Wulfsohn v. Russian Socialist Federated Soviet Republic*, 234 N.Y. 372 (1923).

有主權豁免。但美國紐約上訴法院(最高法院)認為，被告自己承認目前在俄國的蘇聯政府是事實政府，而被控的行為是該政府在本國的主權行為，雖然蘇聯政府雖未獲美國承認，但仍行使完整的治權，得被視為主權政府，故可主張及享有主權豁免。惟需注意的是，美國「外國主權豁免法」對於外國政府所為之商業活動及非商務之侵權行為，視為國家主權豁免的例外，不得主張豁免管轄。

再者，如果不被承認的政府的所有行為均認為無效，將在處理實際案件時發生困難。因此美國法院曾經認為只有政治性的行為，才不應認為有效，至於所發出之死亡、出生或結婚等證明，若也認為無效，將造成不合理的結果。<sup>86</sup>《美國外交關係法重述》也認為，不被承認的國家或政府在其控制的領土中，所從事僅與其國內事務相關的行為，美國法院通常會承認該行為的效力。<sup>87</sup>例如，薩里摩夫公司(Salimoff Co.)控告紐約標準石油公司 (Standard Oil of New York)一案。<sup>88</sup>該案中美國國務院向法院表示，美國不承認蘇聯政權並非由於該政權在俄國領土內未行使控制權，而是基於其他事實。故紐約上訴法院(最高法院)認為，雖然美國未承認蘇聯政府，但該政府的存在是一個事實，故在其境內的法令及命令是有效的。

至於政府承認與財產繼承的問題，政府繼承適用「國家繼續原則」，業已是國際法上確立與充分運用的原則。當一國政府更迭，新政府成立時自然繼承在他國的一切國有財產；當新政府不被他國承認時，新政府在他國的法律地位上，就不能代表其本國並繼承在他國之本國財產。美國法院的實踐亦復如此。譬如，1958年的國家聯合火險公司案<sup>89</sup>。此案為美國賓州的國家聯合火險公司於1946及1947年間分別承保，美國售與中華民國7艘輪船的海上保險契約，理賠事由包括海上風險、內戰或船長、船員的不法行為所造成的損失。負責管理該批輪船的「招商局輪船股份有限公司」總部於1949年由上海遷至臺北，該公司命該7艘輪船駛往臺灣，其中6艘輪船停泊於香港，1艘駛往新加坡，然此7艘輪船的船長及船員決

<sup>86</sup> 丘宏達，同註2，頁340；William W. Bishop, Jr., *International Law*, 3<sup>rd</sup> ed. (Boston: Little, Brown and Co., 1971), 385, 所引 *In re Luberg's Estate*, 19 AD2d 370 (1<sup>st</sup> Dept. 1963).

<sup>87</sup> American Law Institute, 同註81, 頁91。

<sup>88</sup> *Salimoff Co. v. Standard Oil Of New York*, 262 N.Y. 220 (1933).

<sup>89</sup> *Nat'l Union Fire Ins. Co. v. Rep. of China*, 254 F.2d 177 (4<sup>th</sup> Cir. 1958).

定投共，拒駛往臺灣。因此，中華民國與美國向聯合火險公司請求理賠。該保險公司抗辯，該批輪船所有權人爲中國，且當時英國已承認中共爲中國合法政府，基此，該批輪船移交予中共之並非不法行爲。惟美國聯邦上訴法院第四巡迴法院認爲，關於中國的問題，美國法院必須接受行政部門的決定，由於美國承認中華民國政府爲中國合法政府，因此美國法院有責任不得承認中共政府對涉訟船隻的所有權；本案判保險公司敗訴。<sup>90</sup>另外一個也是關於中華民國的案例，就是 1952 年中國銀行與加州富國銀行的訴訟案<sup>91</sup>。中國銀行於美國加州富國銀行(Wells Fargo Bank)擁有 80 萬美元存款帳戶，中國銀行原於上海的總部於 1949 年遷至臺北，中共佔領其上海總部時亦宣稱繼承該銀行的所有權，因此發生該美國富國銀行帳戶存款所有權之爭。美國聯邦地方法院依照美國政府承認中華民國爲中國合法政府的立場，判決臺北的中國銀行有系爭存款的所有權；美聯邦上訴法院第九巡迴法院支持此一判決<sup>92</sup>。該二案例顯示，美國法院忠實的依照政府承認，實踐政府繼承的原則。

## 貳、「臺灣關係法」之法律效力

從以上的分析，可以明確的瞭解，美國於 1979 年 1 月 1 日起承認中共並撤回對中華民國政府的承認，將使我國喪失在美國的法律地位及財產，並使兩國繼續維持非官方形式之交流形成實質上的困難。但美國維持其所謂西太平洋地區的和平、安全與穩定的外交政策與國家利益，繼續保持與臺灣緊密的合作關係，乃經由國會通過「臺灣關係法」，以排除國際法上的承認效果，使得中華民國(臺灣)政府，在美國國內法之地位不受兩國斷交及撤回政府承認的影響，從而能繼續有效維持雙方實質關係。

謹將「臺灣關係法」中有關排除國際法上承認效果的條文，分別依一、進行

<sup>90</sup> 請參閱謝笠天，〈台灣於美國法院之法律地位〉，《台灣國際法季刊》，第 6 卷第 2 期 (2009 年 6 月)，頁 58-60。

<sup>91</sup> *Bank of China v. Wells Fargo Bank & Union Trust Co.*, 104 F.Supp. 59 (N.D. Cal. 1952).

<sup>92</sup> *Bank of China v. Wells Fargo Bank & Union Trust Co.*, 209 F.2d 467 (9<sup>th</sup> Cir. 1953)；另請參閱謝笠天，同註 90，頁 65-66。

訴訟的權利；二、享有主權豁免的權利；三、行政與立法的法律效力；四、繼承前政府在美國財產的權利等四項，臚陳如次：

一、進行訴訟的權利：該法第 4 條 b 項第 7 款：「臺灣依據美國法律在美國法院中起訴或應訴的能力，不應由於欠缺外交關係或承認，而被消除、剝奪、修改、拒絕或影響。」。

二、享有主權豁免的權利：該法第 4 條 a 項及 b 項第 1 款規定：「無外交關係或承認將不影響美國法律適用於臺灣，美國法律如同 1979 年 1 月 1 日之前繼續適用於臺灣。」、「凡美國法律提及外國、外國政府或類似實體時，此等條文應包括臺灣。且此等法律應適用於臺灣。」。因此，臺灣適用於美國「外國主權豁免法」，並為該「外國主權豁免法」所定義之外國。

三、行政與立法的法律效力：該法第 4 條 b 項第 4 款：「當適用美國法律需引據遵照臺灣現行或舊有法律，則臺灣人民所適用的法律應被引據遵照。」。

四、繼承前政府在美国財產的權利：該法第 4 條 b 項第 3 款：「對臺灣雖無外交關係與承認，並不廢止、侵害、修改、拒絕或影響以前或此後臺灣依據美國法律所獲得的任何權利及義務（其中包括但不僅限於有關契約、債務或任何種類的財產利益）。」、「根據美國法律所進行的各種目的，包括在美國法院的訴訟在內，美國承認「中華人民共和國」之舉，不應影響臺灣統治當局在 1978 年 12 月 31 日之前取得或持有的有形或無形財產的所有權，或其他權利和利益，也不影響臺灣當局在該日之後所取得的財產。」。

另依「臺灣關係法」第 4 條 b 項第 8 款規定：「美國法律中有關維持外交關係或承認的規定，不論明示或默示，均不應對臺灣適用。」。該條文則顯然是將中華民國(臺灣)與美國缺乏外交關係及承認所造成的法律效果，從美國國內法中完全排除之概括性條款。同時，該法第 18 條特別規定追溯至 1979 年 1 月 1 日生效，使我國與美國的關係不致發生中斷的情形。美國此種藉由國會立法給予他國等同

政府「承認」實質效果的方式，有學者稱之為「立法承認」<sup>93</sup>。「立法承認」與傳統「行政承認」之差異，對雙方當事國而言，除了外交關係及國家名義外，其餘均不受影響。然「臺灣關係法」經過 30 多年的司法實踐，美國法院是否遵守「臺灣關係法」並確保中華民國在美國的法律地位？以下將就美國法院的案例予以檢視驗證。

## 參、美國法院的實踐

雖然依「臺灣關係法」，中華民國(臺灣)有依據美國法律在美國法院中起訴或應訴的能力。但自1979年美國與我斷交並撤回對我中華民國政府的承認以來，我中華民國政府及機構在美國法院大都是被訴，或是被訴後提起上訴。但有一案例是我中華民國政府在美國法院主動提起訴訟的，那就是1995年「北美事務協調委員會」代表中華民國(臺灣)控告西北航空公司案<sup>94</sup>，"該案係「大西洋互保公司案」<sup>95</sup>威斯康辛聯邦地方法院認定，臺灣為中共一部分，臺美之間航班適用「華沙公約」(有關國際航空運送若干規則之統一公約，Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Transportation by Air)後<sup>96</sup>，主動在哥倫比亞特區聯邦地方法院控告西北航空公司，提出「確認之訴」(Declaratory Judgment)<sup>97</sup>，以尋求法院判決宣稱臺灣不是中共的一省且不受中共簽署「華沙公約」的拘束，並要求西北航空公司在未來臺美航線的損害賠償訴訟中，遵照此一判決。本案該地方法院認定「北美事務協調委員會」依「臺灣關係法」代表中華民國(臺灣)的利益，但本案不存在實際的爭執(Actual Controversy)，故判決予以駁回。惟經由本案可印證，美國法院在實踐上，確實遵照「臺灣關係法」，認可中華民國(臺灣)在美國法院提起訴訟的

<sup>93</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 152。

<sup>94</sup> *Coordination Council for North American Affairs v. Northwest Airlines*, 891 F.Supp. 4 (D.D.C. 1995).

<sup>95</sup> *Atlantic Mutual Insurance Co. et al. V. Northwest Airlines, Inc.*, 796 F.Supp. 1188 (E.D. Wisconsin 1992).

<sup>96</sup> *Ibid.* at 1191；本案因中共與美國是「華沙公約」締約國，但中華民國並非該公約的締約國，故法院的上述判決顯然有誤，但由本案我國並非當事人亦無利益關係，所以無法參與訴訟。

<sup>97</sup> 「確認之訴」是一種由原告請求法院確認其與被告之間，是否存在某種法律關係的訴訟。通常起因於雙方當事人對於法律關係之認識不一致，因此發生爭議而至無法解決，此時便要求法院予以認定，以確定雙方存在或不存在某種法律關係；這類訴訟並不要求被告履行一定的民事義務，一旦法院作出判決，消除當事人之間爭議後，此案即告結束。

能力。

其次，就我中華民國(臺灣)政府在美國法院被訴能否享有主權豁免的權利問題，美國法院此一方面的案例頗多，其中較典型的案例是，1986年美國米倫工業公司於美國哥倫比亞特區聯邦地方法院控告我駐美國「北美事務協調委員會」違約(breach of contract)、有損信賴原則(detrimental reliance)<sup>98</sup>、不實陳述(misrepresentation)及侵佔(conversion)之案件。<sup>99</sup>米倫工業公司是美國生產鞋盒的主要廠商，當年我駐美國「北美事務協調委員會」為吸引其來臺投資設廠，故依我政府法令所提供的優惠條件，對該公司承諾保證可獲在臺灣任一地設廠、免關稅進口原料、原料通關便利等優惠。米倫工業公司基於前述的保證及我駐美國「北美事務協調委員會」的代表性地位，所以在臺灣設立公司並於1983年正式營運生產。然米倫工業公司指訴，自該公司開始營運起，臺灣政府就阻撓其進口原料和機器，並取消免關稅待遇。該公司不堪虧損，而於1985年關廠，然臺灣政府不准其將工廠機器和原料運離臺灣。故該公司依前揭事由，訴請7百萬美元的損害賠償及「北美事務協調委員會」歸還其在臺機器設備與原料。美國哥倫比亞特區聯邦地方法院以「北美事務協調委員會」行為屬「國家行為原則」為由，因此不受司法管轄而駁回本案。米倫工業公司遂提起上訴<sup>100</sup>，聯邦上訴法院哥倫比亞特區巡迴法院認為，依「臺灣關係法」，美國法律中提及外國、外國政府或類似實體時，應包括臺灣。因此，國家行為原則應完全適用於臺灣，就如同美國承認臺灣一樣<sup>101</sup>；另「北美事務協調委員會」為臺灣設立之「機構」(instrumentality)，美國總統依國會的授權認可「北美事務協調委員會」為「美國在臺協會」的對口單位，並給予其機構及人員適當的特權與豁免。據此，「北美事務協調委員會」代表臺灣，故美國「外國主權豁免法」依「臺灣關係法」的規定適用於臺灣，當然對於「北美事務協調委員會」

<sup>98</sup> 後該地方法院將之改名為約定禁反言(promissory estoppel)。

<sup>99</sup> *Millen Industries, Inc. V. Coordination Council for North American Affairs*, Not Reported in F.Supp., 1987 WL 8707 (D.D.C. 1987).

<sup>100</sup> *Millen Industries, Inc. V. Coordination Council for North American Affairs*, 855 F. 2d 879 (D.C. Cir. 1988)；另請參閱陳純一，〈臺灣關係法二十年：美國法院的見解與其意涵〉，《中國國際法與國際事務年報》，第13卷(2002年8月)，頁13-15。

<sup>101</sup> *Ibid.* at 882.

也適用。<sup>102</sup>惟該上訴法院認為米倫工業公司與「北美事務協調委員會」的交易混有主權及商業性質，舉例而言，吸引投資固為商業活動，惟規範進出口事項係屬主權範疇，因此針對不同的行為，可能涉及法院有無管轄權之問題。<sup>103</sup>基此，該上訴法院判決將本案發回更審，諭令其應發現更多事實以確定法院之管轄權。但從本案之判決內容可知，美國法院已肯定，依照「臺灣關係法」，我中華民國(臺灣)政府在美國法院，具有與被承認國家或政府相同的法律地位，因此，適用「國家行為原則」並享有主權豁免。

其後，美國法院審理「臺灣省菸酒公賣局案」<sup>104</sup>及「中國鋼鐵公司案」<sup>105</sup>二案，亦涉及有關中華民國政府主權豁免的問題。1985年，美國朱姓(Christian Chu)華裔公民向美國加州北區聯邦地方法院指訴，其向我國臺灣省菸酒公賣局購買的二百箱米酒，因臺灣省菸酒公賣局疏於檢驗，致遭受黃麴毒素感染。故控告我國行政院、臺灣省政府及臺灣省菸酒公賣局並要求損害賠償。地方法院雖判決我國政府無過失，但卻認為我國行政院、臺灣省政府及臺灣省菸酒公賣局並不適用美國「外國主權豁免法」。惟聯邦上訴法院第九巡迴法院推翻該見解，認為臺灣省菸酒公賣局是中華民國政府的機構，適用美國「外國主權豁免法」，而且本案亦不符該法有關商業活動之例外規定。<sup>106</sup>另在「中國鋼鐵公司案」中，中國鋼鐵公司將冶金用焦炭渣裝上原告的船隻「高華三號」，以載運至菲律賓。本案原告主張中國鋼鐵公司未告知其所生產焦炭渣濕度上限以及貨櫃裝箱有疏失，致原告由臺灣運往菲律賓的貨船損失。<sup>107</sup>故要求中鋼公司賠償美金4百萬元。本案美國紐約南區聯邦地方法院亦認定中國鋼鐵公司為中華民國的機構，故應如同政府單位一般，適用「外國主權豁免法」之豁免規定，且該案所受損害對美國並無直接影響(direct

<sup>102</sup> *Ibid.* at 883.

<sup>103</sup> *Ibid.* at 885.

<sup>104</sup> *Chu v. Taiwan Tobacco & Wine Monopoly Bureau*, 30 F.3d 139 (9<sup>th</sup> Cir. (Cal.) 1994).

<sup>105</sup> *Kao Hwa Shipping Co. v. China Steel Corp.*, 816 F.Supp. 910 (S.D.N.Y. 1993).

<sup>106</sup> 參閱馬英九主編，陳榮傳助編，《國際法實例研究(上冊)》(台北：司法官訓練所，1997年)，頁140-141及陳純一，同註100，頁15-16。

<sup>107</sup> *Kao Hwa Shipping Co.*, 816 F.Supp.at 912.

effect)，因此不符合該法有關商業活動例外之成立要件。<sup>108</sup>此二案美國法院亦確定臺灣之國營事業，如同政府單位及駐美機構，皆適用美國「外國主權豁免法」。據此，即使我國是一個不被美國承認的外國政府，中華民國政府及其機構、國營事業，依現行美國法院的實踐，均可主張國家主權豁免。

「鮭魚案」<sup>109</sup>是一個與中華民國政府行政與立法之法律效力有關的案子。美國為防制走私漁獲，依其「蘭斯法」(Lancey Act)規定，若進口漁獲違反任何外國法(any foreign law)規定，則美國政府有權沒收該漁獲。<sup>110</sup>該案係美國政府在港口扣留了一批自臺灣運入華盛頓州的鮭魚並打算引用該法予以沒收。全案的爭點在於該批鮭魚是否未獲中華民國(臺灣)國貿局的出口許可，中華民國(臺灣)國貿局的禁止命令是否構成外國法。華盛頓州聯邦地方法院引用「臺灣關係法」，認為雖然在外交上美國不承認中國民國，但美國法律應適用於臺灣，就如同適用於其他國家一般。<sup>111</sup>聯邦上訴法院第九巡迴法院亦認為「蘭斯法」中有關違反任何外國法之規定，當然包括中華民國(臺灣)國貿局的行政命令。<sup>112</sup>本案的意義係經由美國法院的實踐，肯定中華民國(臺灣)行政與立法的法律效力，及其機構的職能。

最後，在政府繼承問題方面。美國與我國斷交並撤回對中華民國政府的承認後，中華民國(臺灣)首先面臨的法律問題，就是國際法上的政府繼承，也就是在美國原屬中華民國政府的財產將移轉所有權給中共政府。因此，為免做為我駐美大使館官舍的雙橡園落入中共之手，我中華民國政府遂於與美國斷交前一週，將其以象徵性10美元售予友我之「自由中國之友協會」。對此，美國國務院之立場是，1949年前所獲得之外交財產應歸中共所有，但存在銀行的外匯則依舊歸中華民國(臺灣)所有。<sup>113</sup>因此，前述雙橡園之買賣契約應屬無效。但我旅美國國際法學者丘宏達教授等人提出一系列國際法實踐支持中華民國的立場，其中包括「兩航案」，最

<sup>108</sup> *Ibid.* at 917.

<sup>109</sup> *United States v. 594, 464 Pounds of Salmon*, 871 F.2d 824 (9<sup>th</sup> Cir. 1989).

<sup>110</sup> *Ibid.* at 825.

<sup>111</sup> *United States v. 594, 464 Pounds of Salmon*, 687 F.Supp. 525, 528 n.1 (W.D. Wash. 1987).

<sup>112</sup> *United States*, 871 F.2d at 826.

<sup>113</sup> 陳純一，同註 100，頁 10。

後使美國國會於制定「臺灣關係法」時加入所謂之「雙橡園條款」，即該法第4條b項第3款：「對臺灣雖無外交關係與承認，並不廢止、侵害、修改、拒絕或影響以前或此後臺灣依據美國法律所獲得的任何權利及義務（其中包括但不僅限於有關契約、債務或任何種類的財產利益）。」、「根據美國法律所進行的各種目的，包括在美國法院的訴訟在內，美國承認中華人民共和國，不應影響臺灣統治當局在1978年12月31日之前取得或持有的有形或無形財產的所有權，或其他權利和利益，也不影響臺灣當局在該日之後所取得的財產。」。據此，我中華民國(臺灣)政府在美國所有之財產，都未因兩國斷交及撤回對我政府的承認而有所影響。但在與前述中國銀行案有關的巴基斯坦控告中國商業銀行<sup>114</sup>的訴訟案件，美國法院的實踐似乎背離了「臺灣關係法」。原中國銀行在紐約有一分行，於巴基斯坦亦有兩家分行。1949年中共「建政」後，中華民國政府將在上海的中國銀行總行遷至臺北，而中共佔領其上海總部時亦宣稱繼承該銀行的所有權。因此在中國大陸與臺灣各同時存在有中國銀行，均宣稱為該銀行之繼承者並擁有該銀行的所有權。在臺北的中國銀行後重整為中國國際商業銀行(International Commercial Bank of China, ICBC)，而中國銀行在美國的紐約分行表示持續效忠臺灣，並受中國國際商業銀行所控制。但在巴基斯坦喀拉蚩及吉大港的兩分行則轉向效忠中共的中國銀行，此二分行在紐約分行亦有帳戶，但臺北總行限制提領，同時因韓戰爆發美國亦凍結該資產，直至1980年1月31日才解除。其後中共將巴基斯坦分行所有權轉讓給巴基斯坦國家銀行(National Bank of Pakistan)，巴基斯坦國家銀行遂於1980年在紐約提出訴訟，要求提領原中國銀行巴基斯坦分行在紐約分行的存款。中國國際商業銀行要求法院遵照前富國銀行(Wells Fargo Bank)之案例，判定臺北中國銀行為該存款之所有權人。然法院拒絕採納此意見，其認為富國銀行案例乃係基於官方承認中華民國為前提，而今美國政府已轉而承認中共，故該案例不應適用，法院並認為「臺灣關係法」並不會導致不同結論。據此，紐約法院判決中國國際商業

---

<sup>114</sup> *Nat'l Bank of Pakistan v. Int'l Commercial Bank of China*, 199 N.Y.L.J., Apr. 13, 1988 at 11; *Nat'l Bank of Pakistan v. Int'l Commercial Bank of China*, 150 AD2d 993 (N.Y.A.D. 1 Dept. 1989).

銀行敗訴。惟「臺灣關係法」明定「對臺灣雖無外交關係與承認，並不廢止、侵害、修改、拒絕或影響以前或此後臺灣依據美國法律所獲得的任何權利及義務」、「根據美國法律所進行的各種目的，包括在美國法院的訴訟在內，美國承認中華人民共和國，不應影響臺灣統治當局在1978年12月31日之前取得或持有的有形或無形財產的所有權，或其他權利和利益，也不影響臺灣當局在該日之後所取得的財產。」，故紐約法院此一判決顯然違背「臺灣關係法」。<sup>115</sup>

本章曾於第一節討論中華民國與美國在1979年斷交後，經由雙方的協議及美國制定「臺灣關係法」等安排，使雙方締結之條約及協定繼續有效。但在國際條約方面，美國既承認中共為代表中國之合法政府，那麼中共所締結之國際條約，在美國法院對臺灣之中華民國政府是否有其法律之拘束力？簡言之，美國法院是否將在臺灣之中華民國政府與在大陸之中共政府以不同的法人對待？然在「臺灣關係法」中似乎並未說明及解決，此一存在之法理上矛盾。美國法院有不少案件在探討臺灣是否為「華沙公約」之締約國，之前曾提及之「大西洋互保公司案」即為典型之錯誤判決。但在其後的「明台產物保險公司案」<sup>116</sup>中，審理本案的聯邦上訴法院第九巡迴法院就明確反對「大西洋互保公司案」威斯康辛聯邦地方法院的見解並認為，雖然「臺灣關係法」並未說明中共簽署條約是否對臺灣有拘束力，但法院注意到，國務院所出版的「現行條約彙編(Treaties in Force)」，其中與美國簽訂雙邊條約部分，將中國(China)和中國臺灣《China (Taiwan)》分列；更重要的是，該彙編將中國列為「華沙公約」締約國，而並未將臺灣列為「華沙公約」締約國，該彙編明顯將中國與臺灣分開，係認海峽兩岸為不同法律實體。該法院並引用美國政府在此案中所呈之法庭之友(amicus curie)意見書，說明依美國政府立場，中共所締結的條約對臺灣無拘束力。<sup>117</sup>因此該法院認為臺灣不受「華沙公約」之拘束。本案的重要性在說明，美國官方雖然採取一個中國政策，但美國法院仍應視臺灣為單獨之法律實體，而中共簽署之條約並不應適用於臺灣。此案除被其

<sup>115</sup> 參閱謝笠天，同註 90，頁 66-67。

<sup>116</sup> *Mingtai Fire & Marine Ins. Co. v. United States Parcel Serv.*, 177 F.3d 1142 (9<sup>th</sup> Cir. 1999).

<sup>117</sup> *Ibid.* at 1146-47.

後美國法院所引用外，德國及義大利法院在審理相同問題時，亦採取相同見解，認為「華沙公約」締約國之中華人民共和國並不包括臺灣。<sup>118</sup>此外，在一破產訴訟程序案件<sup>119</sup>，伊利諾州的聯邦破產法院也認為「大西洋互保公司案」之法律見解錯誤，不應適用；中共雖為「海牙送達公約」締約國，惟依「臺灣關係法」，臺灣仍應被視為一個國家，而非中共的一部分，故該公約規定不適用於臺灣。<sup>120</sup>

### 第三節 準外交代表機構的建制

美國經由「臺灣關係法」的制定，不但使兩國斷交前的條約及協定繼續有效，並有效的排除，因撤銷承認致我政府喪失在美國法律地位的效果；同時經由司法的實踐，確認並鞏固兩國間此一特殊的法律關係。此外，亦為兩國斷交後條約、協定之簽訂與執行，以及兩國人民間的持續來往提供了堅實的法律基礎。但兩國斷交後，為持續雙方經貿關係並維持人民間密切的交往關係，未來應以何種形式建制兩國間之準外交代表機構？以及未來如何有效的簽訂雙邊條約或協定？也都是兩國斷交後，必須立即處理的議題。

#### 壹、組織緣起

在 1979 年 1 月 1 日斷交前，自大陸撤退至臺灣的中華民國政府，在美國設有中華民國大使館、總領事館及領事館計 14 處<sup>121</sup>，最後一任駐美大使為沈劍虹大使 (1971 年 1979 年)<sup>122</sup>。斷交後，從 1979 年 1 月到 2 月 26 日間，雙方在華盛頓舉行了三個回合共 17 次正式會談，我方主要代表是外交部政務次長楊西昆，美方主要談判代表是負責東亞事務的副助理國務卿蘇利文(Roger Sullivan)。雙方的主要分歧仍在於，我方堅持未來雙方關係必須是政府與政府間的交往，具有官方的性質，

<sup>118</sup> 參閱謝笠天，同註 90，頁 79-80。

<sup>119</sup> *In re Schwinn Bicycle Co. et al v. AFS Cycle & Co., et al.*, 190 B.R. 599 (Bartcy. N.D. Ill. 1995).

<sup>120</sup> *Ibid.* at 611.

<sup>121</sup> 陳一新，《斷交後的中美關係》(台北：五南，1995 年)，頁 263。

<sup>122</sup> 中華民國外交部檔案資訊處編，《中國駐外公(大)使館歷任館長銜名年表》(臺北：臺灣商務，1989 年)，頁 88。

美方則堅持中美建交公報的立場，將雙方關係建立在非官方、非政府的關係上。具體方面，就是討論雙方未來新機構的性質、名稱、有關人員的特權、是否享有外交豁免權等議題。我方建議新機構名稱中應帶有代表團(Mission)或局(Bureau)一類字樣，惟遭美方拒絕。1979年1月16日，美方宣布在哥倫比亞特區法院公證處登記設立 American Institute in Taiwan(簡稱 AIT)，並通知我方該機構為美國未來在臺灣的非官方機構，美國政府各部門與臺灣政府的交涉，均將透過此一機構。美國起先將其譯為「美洲在臺灣協會」，後經我方一再交涉，遂將譯名改為「美國在臺灣協會」(簡稱「美國在臺協會」)。該協會總部設在華盛頓哥倫比亞特區，與美國務院訂有契約關係，由國務院交付任務並提供經費；美國政府同時要求我方成立相應機構。然雙方對我方代表機構名稱及性質無法達成協議，經一再折衝，同年2月7日，我方同意在行政院內設立「北美事務協調委員會」(Coordination Council of North American Affairs，簡稱 CCNAA)作為「美國在臺協會」之相應機構。同年2月23日行政院訂定發布「北美事務協調委員會組織規程」並於同年3月1日正式成立。惟美方起初僅同意我方在美國4個地方設立機構，經雙方多次交涉，美方才同意增至8處<sup>123</sup>，後增加至10處，至今則已達12處之多。<sup>124</sup>

「北美事務協調委員會」雖隸屬於行政院，但實際係由外交部所掌管。1994年9月7日，美國柯林頓總統公布斷交後第一份對臺政策檢討報告，同意北美事務協調委員會駐美機構更名為「臺北經濟文化代表處」(Taipei Economic & Cultural Representative Office)，同年10月10日外交部將「北美事務協調委員會駐美國辦事處」正式更名為「駐美國臺北經濟文化代表處」(Taipei Economic and Cultural Representative Office in the U.S.；簡稱 TECRO)，而駐紐約等12個辦事處亦更名為「駐(地方)臺北經濟文化辦事處」，並將北美事務協調委員會之中英文名稱改為「北美事務協調委員會駐美國臺北經濟文化代表處總部」(CCNAA, Headquarters for Taipei Economic and Cultural Representative Office in the U.S.)簡稱為

<sup>123</sup> 李大維，同註19，頁30-33。

<sup>124</sup> 黃剛，《文獻析述：中華民國/台灣與美國間關係運作之建制(1979-1999)》(臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2000年)，頁75。

TECRO(Headquarters)<sup>125</sup>。目前我駐美外交代表機構，除在華府的「駐美國臺北經濟文化代表處」外，尚有紐約、波士頓、芝加哥、堪薩斯、亞特蘭大、休士頓、邁阿密、西雅圖、舊金山、洛杉磯、檀香山及關島等 12 個辦事處。「美國在臺協會」在臺北及高雄二地設立辦事處，接管以前美國在臺北大使館及在臺南、高雄新聞處之業務。<sup>126</sup>

## 貳、功能與法律授權

為維持西太平洋地區的和平、安全與穩定，以及為促進推動美國外交政策，繼續維持美國人民與臺灣人民間的商務、文化及其他各種關係。美國眾議院及參議院分別在 1979 年 3 月 29 日及 3 月 30 日通過「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act, TRA)<sup>127</sup>，該法於 4 月 10 日經美國總統卡特(Jimmy Carter)簽署，並溯及 1979 年 1 月 1 日生效。依該法第 6 條 a 項規定，「美國在臺協會」為依美國哥倫比亞特區法律成立之非營利法人；美國總統或美國政府各部門執行與臺灣有關的各項方案、業務或其他關係，應在總統指示的方式與範圍內，經由或透過「美國在臺協會」來執行。<sup>128</sup>該條文已明確授予「美國在臺協會」做為美國政府與中華民國政府之對口單位的法律地位。另為使非營利法人「美國在臺協會」能排除州及地方法律、行政命令的規範，以有效執行美國政府授予之任務。該法第 6 條 c 項亦規定，「臺灣關係法」之法律效力高於包括美國哥倫比亞特區、各州或地方政治機構的任何法律、規章、規則及命令。<sup>129</sup>

「美國在臺協會」的定位，雖依「臺灣關係法」規定為依美國哥倫比亞特區法律成立之非營利法人<sup>130</sup>，然實質上，卻是因應現實政治考量，所成立具有準官方性質的機構。首先，依「美國在臺協會」的註冊檔案，該協會的宗旨在於“從事

<sup>125</sup> 黃剛，《中美使領關係建制史(1786-1994)》(臺北：臺灣商務，1995 年)，頁 137。

<sup>126</sup> 丘宏達，同註 2，頁 839 提及：「美國在臺協會並在臺北及高雄二地設立辦事處，接管以前美國在臺北大使館及高雄總領事館之業務。」，惟查中美斷交前，美國係在臺南及高雄設有新聞處，但從未在高雄設有總領事館。

<sup>127</sup> 22 U.S.C. §§ 3301-3316 (2012)。中文譯本請參考丘宏達、陳純一，同註 25，頁 948-956。

<sup>128</sup> 22 U.S.C. § 3305 (2012)。

<sup>129</sup> 22 U.S.C. § 3305 (2012)。

<sup>130</sup> 22 U.S.C. § 3305 (2012)。

慈善、教育及科學活動，並推廣此類活動”。這些活動包括四個方面：使美國人民及臺灣人民在沒有正式代表或外交關係的情況下，維持商業、文化或其他關係；代表美國及其人民進行及執行對臺灣人民的計畫、交易及其他關係的利益；使國際協定及安排在符合前二項的情況下執行；代表美國人民履行原由政府履行的職責。<sup>131</sup>其次，依「臺灣關係法」第 6 條 b 項及第 7 條規定，美國總統或政府部門，依法與臺灣從事協定或交往時，此等協定或交往應依美國總統指示的方式或範圍，透過「美國在臺協會」進行，同時該協會人員不但執行公證、遺產臨時保管人及領事等方面業務，且其授權執行之行為有法律的效力。<sup>132</sup>第三，「美國在臺協會」人員均由美各政府部門之官員調任，名義上雖已不具美國政府官員身分，但依「臺灣關係法」第 11 條規定，該等人員任職「美國在臺協會」期間，公務員年資及福利均不受影響，且任滿亦可回任政府機關。<sup>133</sup>第四，「美國在臺協會」的經費係由美國國會授權撥款並受國會及審計單位監督。<sup>134</sup>第五，「美國在臺協會」理事主席與臺北辦事處處長職位，雖不必經參議院同意，但仍需將提名人選送參議院外交委員會諮商，依例「美國在臺協會」理事主席與臺北辦事處處長均由曾任駐外大使或高級官員中選任，且任滿回任後亦調派重要外交職位<sup>135</sup>。第六，「美國在臺協會」駐華機構及人員與我駐美對應機構及人員，同樣享有因執行職務所需之功能性特權與豁免<sup>136</sup>。第七，「美國在臺協會」在臺北及高雄二地設立辦事處，接管以前美國在臺北大使館及在臺南、高雄新聞處之業務。準此，「美國在臺協會」臺北及高雄辦事處，具有準大使館及準總領事館的性質與功能，應無疑義。

「臺灣關係法」第 10 條 a 項規定：「美國總統或美國政府機構依據美國法律授權或要求，向臺灣提供，或由臺灣接受任何服務、連絡、保證、承諾等事項，應在總統指定的方式及範圍內，向臺灣設立的機構提供上述事項，或由這一機構

<sup>131</sup> 陳志奇，同註 18，頁 481。

<sup>132</sup> 22 U.S.C. §§ 3305, 3306 (2012)。

<sup>133</sup> 22 U.S.C. §§ 3310 (2012)。

<sup>134</sup> 22 U.S.C. §§ 3308, 3315 (2012)。

<sup>135</sup> 丘宏達，同註 2，頁 839-840。

<sup>136</sup> 22 U.S.C. § 3309 (2012)。

接受上述事項。此一機構經由總統確認，係依臺灣法律授權可代表臺灣依據本法案提供保證及採取其他行動者。」。<sup>137</sup>故依該條規定，美國政府與我政府之往來，均需透過有法律授權可代表臺灣並經美國總統認可之相對應機構執行。另依 1979 年 6 月 22 日美國總統發布的執行臺灣關係法的行政命令(U.S. Presidential Executive Order 12143 of June 22, 1979—Maintaining Unofficial Relations with the People on Taiwan)第 2 條第 204 項，美國總統依「臺灣關係法」第 10 條 a 項之授權，指定「北美事務協調委員會」為該條文所稱之「依臺灣法律授權可代表臺灣依據本法案提供保證及採取其他行動」之機構。<sup>138</sup>準此，我方設立之「北美事務協調委員會」即為「美國在臺協會」之相應機構，並為「美國在臺協會」與我政府聯繫的法定對口單位。

「北美事務協調委員會組織規程」第 1 條、第 2 條及第 7 條規定：「行政院為繼續維持並推展中華民國與美利堅合眾國之各種關係，特設北美事務協調委員會(以下簡稱本會)。」、「本會之任務為負責處理及協調中華民國與美國間一切有關事宜。」、「本會在美國華盛頓哥倫比亞特區設駐美辦事處，並得視會務需要在美國其他城市設分處，其組織另定之。」。據此，我「北美事務協調委員會」亦是依我國法令代表中華民國政府處理及協調與美國政府間事務之機構，同時依法在美國設置辦事處及分處。故我設置於美國華盛頓哥倫比亞特區之「駐美國臺北經濟文化代表處」雖無大使館名義，但就實際負責業務而言，則與大使館無異。同時我駐美代表本身在性質上接近駐美大使，具有負責中華民國對美國的外交工作的責任。所以駐美代表一職，雖然歸在「北美事務協調委員會」之下，但實質人事任免皆由總統比照特命全權大使方式遴選，業務則歸外交部統一指揮。此外，除「北美事務協調委員會」大都為我外交部調派之官員外，派駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員亦均為我外交部及其他部會之官員，在美國並享有因執行職務所需之功能性特權與豁免。因此，我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事

<sup>137</sup> 同上。

<sup>138</sup> 丘宏達、陳純一，同註 25，頁 960。

處，相對應於「美國在臺協會」臺北及高雄辦事處，同樣具有準大使館及準總領事館的性質與功能。

由於美國與我斷交並撤回對我中華民國政府的承認，因此斷交後美國已不可能再以國家對國家的名義與我國簽訂條約或協定。故「臺灣關係法」第 6 條 b 項即規定：「美國總統或美國政府各部門依據法律授權或要求，與臺灣締結、推動、執行協定或交易時，此等締結、推動、執行協定或交易，應依美國總統指示的方式或範圍，經由或透過該協會執行。」<sup>139</sup>自此，美國與我中華民國簽訂之相關條約、協定，均是經由「美國在臺協會」與「北美事務協調委員會」(或「駐美國臺北經濟文化代表處」)以其名義簽訂，且不使用條約之名稱，而是以協定、換文、備忘錄等名稱替代。「北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定」即是在此法律關係架構下所簽訂之協定，使雙方準外交代表機構享有功能性之特權與豁免。

#### 第四節 小結

一、1969 年維也納條約法公約第 63 條規定：「條約當事國間斷絕外交或領事關係不影響彼此由條約確定之法律關係，但外交或領事關係之存在為適用條約所必不可少者，不在此限。」，以往其他國家承認中共而與我斷交時，我國並未依此公約條文，維持斷交後既有條約及協定的有效性。但自我國與美國斷交後，開始有所轉變。例如，1990 年 7 月 22 日，我國與沙烏地阿拉伯中止外交關係，以及 1992 年 8 月 24 日，我國與大韓民國(南韓)中止外交關係，雙方大部分協定及條約均繼續維持有效。<sup>140</sup>我國與美國斷交後，經由兩國間之協議，各自藉由「臺灣關係法」的立法或外交部行政命令之安排，使兩國間除

<sup>139</sup> 22 U.S.C. § 3305 (2012)。

<sup>140</sup> 丘宏達，同註 2，頁 140。

依約中止的條約外，其餘繼續有效；另檢視兩國法院的實踐，可以確認兩國法院均忠實依照各自立法或行政命令，認定我國與美國間之條約繼續有效。

二、然查兩國斷交後，既存協定與條約是否繼續有效，不僅是一個國際法的問題，也是一個政治問題。我國法院基於臺灣在政治、外交、軍事、經貿甚至文化上對美國的依賴，當然不致於判決斷交後「中美友好通商航海條約」等雙邊條約，迄今已無效力，不過在法理上如何解釋，確是一個值得探討的問題。基此，兩國斷交後有關雙方既存條約及協定效力之協議，若能經由立法程序予以確認(不論協定或另立新法)，則我國法院於適用斷交前之條約及協定時，將更有其法理依據。

三、在國際法承認的制度之下，承認的行為，使得被承認的國家或政府，取得在國際法和在承認國國內法上的法律地位。然一個不被承認的政府在他國法律地位問題，並無有關之國際習慣法或條約，故實踐上，承認行為在國內法所產生的效力，完全取決於各國國內法的規定。基本上，被承認的外國政府，在美國享有提起訴訟、國家主權豁免、行政與立法的法律效力及政府繼承等權利。由於在現實的國際環境下，我國遭遇一個中國兩個政府及中國代表權的問題，致我中華民國政府在國際關係上，一向處於不對稱的外交關係。因此，美國因國際現勢及外交政策的改變，並本於其國家利益的政治性考量，除宣布自 1979 年 1 月 1 日起與中共建交並與我國斷交外，同時亦承認中共政府是中國的唯一合法政府，並撤回對我國政府的承認。而我國從未(也不可能)宣布撤回對美國國家或政府的承認。所以，美國在我國內法的地位並未隨兩國斷交而有所改變。但相對的，自此我中華民國政府即面臨在美國的法律地位問題。

四、美國為維持其所謂西太平洋地區的和平、安全與穩定的外交政策與國家利益，繼續保持與臺灣緊密的合作關係，就經由「臺灣關係法」的制定，以排除國際法上的承認效果，使得中華民國這個不被美國承認的國家及政府，在美國

國內法之地位不受兩國斷交的影響。從而能繼續有效維持雙方實質關係。經檢視「臺灣關係法」30多年的司法實踐，美國法院除少數錯誤的判決外，大體上均能忠實的遵守「臺灣關係法」並確保中華民國在美國的法律地位。因此，此種藉由國會立法給予他國等同政府「承認」效果與傳統「行政承認」之差異，對我中華民國政府而言，除了外交關係及國家名義外，其餘均不受影響。簡言之，美國經由「臺灣關係法」的制定，不但使兩國斷交前的條約及協定繼續有效，並有效的排除了國際法上承認的效果，以維持我政府在美國的法律地位；同時經由司法的實踐，確認並鞏固兩國間此一特殊的法律關係，為兩國斷交後條約、協定之簽訂與執行，以及兩國人民間的持續往來提供了堅實的法律基礎。其次，該法亦建制現行兩國雙邊關係之架構，藉由「美國在臺協會」及「北美事務協調委員會」準外交代表機構之設立，以維持兩國非正式的外交關係。

## 第三章 我駐美外交代表機構的特權與豁免

我駐堪薩斯臺北經濟文化辦事處長劉姍姍於美國時間 2011 年 11 月 10 日中午遭聯邦調查局(FBI)以「外籍勞工契約詐欺」(Fraud in Foreign Labor Contracting) 的罪名逮捕、拘留。<sup>141</sup>我外交部及駐美代表處第一時間向美方表達嚴正抗議，強調此舉違反雙方簽訂之特權、免稅暨豁免協定，要求根據該協定，立即無條件釋放劉姍姍。此事除引起國人對我國家尊嚴的關注外，亦引發有關我駐美外交代表機構特權與豁免的熱烈探討。「駐美國臺北經濟文化代表處」是我外交部所屬「北美事務協調委員會」派駐美國的外交代表機構；相對的，美國亦設立「美國在臺協會」並在臺灣派駐有「臺北辦事處」等機構，並受美國政府委託辦理對臺灣相關事務，形式上雖為民間法人團體，但實質上具有官方性質及準外交功能。

由於兩國無正式外交關係，故有關派駐之外交代表機構及人員，無法適用「維也納外交關係公約」及「維也納領事關係公約」，而享有外交特權與豁免。然臺灣與美國斷交後，在特殊的國際關係背景下，建立了有別於國際法傳統的準外交關係，依據兩國間協定及各自的國內法，給予雙方派駐之外交代表機構及人員有條件的特權與豁免。本章將從美國國內法的角度，探討我駐美外交代表機構的特權與豁免。全章計分為四節，第一節討論美國外交特權與豁免制度；第二節分析駐美國臺北經濟文化代表處之特權與豁免；第三節探討相關問題與案例；第四節就本章內容做個小結。

### 第一節 美國外交特權與豁免制度

<sup>141</sup> 《聯合報》，民國 100 年 11 月 12 日，A1 版/要聞。

本文曾於第一章第五節就國際法上外交特權與豁免制度及聯合國相關公約進行介紹。鑒於美國是世界超級強權，與世界上絕大部分國家都有邦交；即使是少數無邦交國，亦會與美國存在非正式外交關係的連結，甚至派駐有類似外交使節團的國家代表機構，從事非正式的外交活動。此外，聯合國等重要國際組織及專門機構亦都將總部設在美國。因此，美國有關外交人員特權與豁免的條約與法律，以及美國法院的實踐，不但對國際法上之外交特權與豁免制度有重大的影響，對我國駐美外交代表機構的特權與豁免而言，當然也有其重要性，故必需先予以討論及說明。其次，論及有關外交特權與豁免的問題，就不能不對所謂執行「職務(公務)行爲」與「僱用範圍」的觀念予以說明。外交代表關於其以使館人員資格執行職務之行爲，豁免應始終有效；即當外交代表本身職務終止，不再享有豁免權，對其在職期間以使館人員身分執行職務的行爲，仍不得追訴處罰。反之，其在職期間非執行職務的違法行爲，當職務終止不再享有豁免權時，將可被追訴處罰。另「領事公約」、「聯合國特權與豁免公約」及「美國國際組織豁免法」授與領事人員及政府間國際組織本身人員的特權與豁免，均僅限於執行職務(公務)的行爲。此外，依美國法律，除符合例外情形外，外國政府對其駐美外交人員或官員在僱用範圍之侵權行爲，於美國造成的人員傷亡及財產損失，是不能豁免於美國司法的管轄，且須負損害賠償責任。因此，有關如何決定執行職務的行爲？何種行爲是執行職務的行爲？以及所謂「僱用範圍」爲何？對外交、領事及政府間國際組織人員能否享有司法豁免，以及外國政府得否豁免於侵權行爲損害賠償責任之訴究，均有其重大的影響，故亦將於本節中探討。

## 壹、國際條約與國內法

美國於 1972 年批准通過「維也納外交關係公約」(Vienna Convention on Diplomatic Relations；以下簡稱「外交公約」)並於 1978 年制定「外交關係法」(Diplomatic Relation Act)<sup>142</sup>，依據該法規定，即使不是「外交公約」的締約國，其

---

<sup>142</sup> 22 U.S.C. §§ 254a-258 (2012).

使館、外交代表及其眷屬與外交郵差也享有「外交公約」的特權與豁免<sup>143</sup>。但總統基於互惠的基礎及條款內容，還可以提供比「外交公約」更多或更少的特權與豁免。<sup>144</sup>目前此項權力依據 1982 年的「外國使節團法」(Foreign Missions Act)<sup>145</sup>已授予國務卿<sup>146</sup>。「外國使節團法」是美國依平等互惠原則，提供駐美國外國使節團服務與保護，維護其特權與豁免等利益，並規範其活動、避免濫用，以確保美國外交及公共利益，所制定的法律。因此，「外交關係法」與「外國使節團法」是美國國內法中，有關外交使節制度的主要法律。另美國於 1969 年批准「維也納領事關係公約」(Vienna Convention on Consular Relations；以下簡稱「領事公約」)，但並無特別立法，依美國聯邦憲法第 6 條(Article VI)第 2 段規定，該公約為等同美國聯邦法律應無疑義，此外，美國與某些國家亦訂有雙邊領事條約，就兩個當事國而言，若同時適用「領事公約」及雙邊領事條約，則視何者較為優惠，而優先適用<sup>147</sup>。

美國是在 1970 年 4 月 29 日才加入「聯合國特權與豁免公約」，但聯合國總部自 1946 年就設在美國紐約，在此之前，在美國紐約聯合國總部及其人員，以及派駐聯合國總部相關會員國、觀察員等代表團人員，所適用的特權與豁免，係依 1945 年 12 月 29 日制訂之「美國國際組織豁免法」(United States International Organizations Immunities Act of 1945)<sup>148</sup>，授權美國總統指定適用於美國所參加的國際組織。該法規定，給予國際組織官員及參加該國際組織會議的外國政府代表，

---

<sup>143</sup> 22 U.S.C. § 254b (2011). Privileges and immunities of mission of nonparty to Vienna Convention.其全文如下：「With respect to a nonparty to the Vienna Convention, the mission, the members of the mission, their families, and diplomatic couriers shall enjoy the privileges and immunities specified in the Vienna Convention.」。

<sup>144</sup> 22 U.S.C. § 254c (2011), 其全文如下：「The President may, on the basis of reciprocity and under such terms and conditions as he may determine, specify privileges and immunities for the mission, the members of the mission, their families, and the diplomatic couriers which result in more favorable treatment or less favorable treatment than is provided under the Vienna Convention.」。

<sup>145</sup> 22 U.S.C. §§ 4301-4316 (2011).

<sup>146</sup> 22 U.S.C. § 4301 (C) ; 其全文如下：「The treatment to be accorded to a foreign mission in the United States shall be determined by the Secretary after due consideration of the benefits, privileges, and immunities provided to missions of the United States in the country or territory represented by that foreign mission, as well as matters relating to the protection of the interests of the United States.」。

<sup>147</sup> 陳純一，同註 31，頁 134。

<sup>148</sup> 22 U.S.C. §§ 288-288I (2012)。

以官方身分從事職務之行為，享有訴訟及法律程序豁免，同時對國際組織官員、參加該國際組織會議的外國政府代表及其眷屬，給予等同外國政府官員及其眷屬在美國享有的有關入出境、外僑登記、按指紋及外國代理登記等之特權與豁免，但美國籍人員則無此項特權與豁免。<sup>149</sup>之後，1947年6月26日聯合國與美國簽訂「聯合國與美國關於聯合國總部的協定」(Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations, 1947年10月21日生效)<sup>150</sup>，該協定第5章第15條(Article V, Section 15)規定，會員國駐聯合國或其專門機構並具有大使或公使級的主要常駐代表或常駐代表，以及美國、聯合國及其專門機構與會員國所同意的其他常駐團人員，在美國享有等同於外交官的特權與豁免，但對於不被美國承認的國家，其政府之代表及代表團人員在美國的特權與豁免，限於聯合國總部、住所及辦公處所，以及自聯合國總部往返其住所或辦公處所和公務往返外國之在途期間。<sup>151</sup>由於美國迄今未加入「專門機構特權與豁免公約」，因此在美國的聯合國專門機構或其相關的機構，仍依「美國國際組織豁免法」及「聯合國與美國關於聯合國總部的協定」的規定，給予特權與豁免。<sup>152</sup>

基於「平等之間無統治權」原則，沒有一個國家可以對另一個國家主張管轄權<sup>153</sup>。因此，國家主權豁免，係指國家及其財產免於另一個國家管轄的權利，又稱為「國家及其財產的管轄豁免」，其一般是專指一個國家及其財產在另一國享有的司法管轄豁免及執行豁免<sup>154</sup>。此一普遍接受的習慣國際法原則，隨著時空環境的變化，國家豁免的發展，已由國家絕對不受外國法院管轄的「絕對豁免論」，走向國家從事公行為(主權行為)才享有管轄豁免的「限制豁免論」，亦即，被告可否因主張國家豁免而免除司法管轄，法院除要考量被告的國家地位外，還需考量其

<sup>149</sup> 22 U.S.C. § 288d (2012)。請參閱丘宏達，同註2，頁712。

<sup>150</sup> 請參閱 UNTS, Vol. 11, p. 11 或聯合國網頁：<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/resins.htm> (2012年7月31日查覽)。

<sup>151</sup> 丘宏達，同註2，頁713。

<sup>152</sup> 同上。

<sup>153</sup> 同上，頁685。

<sup>154</sup> 陳純一，同註14，頁4。

所從事的行爲<sup>155</sup>。美國國會於 1976 年 10 月 21 日通過「外國主權豁免法」(Foreign Sovereign Immunities Act of 1976)<sup>156</sup>，並於 1977 年 1 月 19 日生效，該法歷經多次修訂，尤以 1988、1996 及 2008 年之修訂較為重大。該法把認定外國國家或其機構之行爲是否爲主權行爲的權力，由國務院移轉至法院。「外國主權豁免法」第 1603 條(a)款規定，國家主權豁免的主體是「外國」(Foreign State)，包括外國國家的政治單位，或外國國家的機構或部門(a political subdivision of a foreign state or an agency or instrumentality of a foreign state)，一般而言，法院通常不難判斷被告是不是「外國主權豁免法」中所稱的「外國」，當一個被承認國家的政府直接作爲被告時，當然是該法所指的「外國」；另國家元首、使領館、外國派駐之商務辦事處也被認定爲是該法的「外國」。實踐上，美國法院在決定被告是否具「國家」地位，是考慮涉訟行爲時被告之地位，並依美國聯邦法和國際法予以判斷<sup>157</sup>。至於未被美國承認的國家，依美國法院的見解，是不得主張國家豁免的。<sup>158</sup>

美國「外國主權豁免法」首先在第 1604 條就明定，在不違反美國現有(制定本法時)國際協定的情況下，除符合 1605 條至 1607 條之規定外，外國國家在美國法院享有管轄豁免權。該法 1605 條至 1607 條規定外國不得援引國家豁免之情形，其主要包括(一)該外國明示或默示放棄豁免；(二)訴訟是基於該外國在美國的商業活動，或基於該外國在美國的行爲與其在美國以外地方從事的商業活動有關，或者基於在美國以外地方與商業活動有關的行爲且對美國造成直接的影響；(三)違反國際法所取得財產權之爭端且與在美國的商業活動有關；(四)有關在美國經由繼承或贈與所取得之財產權利，或者有關座落於美國的不動產權利之爭端；(五)外國官員(雇員)因執行職務或僱用範圍(acting within the scope of his office or employment)內之非商業活動的侵權行爲(外國非商業活動的侵權行爲)，而在美國造成的人員傷亡及財產損失。但依自由裁量權之行使或因惡意起訴、濫用程序、誹謗、虛偽陳

<sup>155</sup> 「絕對豁免論」與「限制豁免論」請參閱陳純一，同註 14，頁 14-20。

<sup>156</sup> 28 U.S.C. §§ 1602-1611 (2012)。

<sup>157</sup> 請參閱丘宏達，同註 2，頁 688-701。及陳純一，同註 14，頁 141-152。

<sup>158</sup> 同註 80。

述、欺騙或干擾契約權利所為的求償訴訟，不在此限；(六)訴訟是要執行雙方提交的仲裁協議，且依美國法律可以仲裁解決的標的有關，或者是要確定依仲裁協定所得之仲裁判決；(七)因外國的商業活動，對外國國家的船舶或貨物的海事留置權執行訴訟<sup>159</sup>；(八)因取消優先抵押品贖回權的訴訟<sup>160</sup>；(九)有關外國從事或支持恐怖活動而造成人員傷亡的求償訴訟<sup>161</sup>；(十)因外國在美國聯邦或州法院提起或介入之訴訟，就該訴訟交易或事件之反訴<sup>162</sup>。其中值得注意的是，有關外國非商業活動的侵權行為不得援引國家豁免方面，並不分該侵權行為是主權行為(公行為)或非主權行為(私行為)。<sup>163</sup>

此外，該法有關強制執行方面，在第 1609 條規定，除第 1610 條及 1611 條的例外規定外，一個外國國家在美國的財產應免於扣押和執行。第 1610 條(a)項規定，在美國供商業活動之用的外國財產是不能主張執行豁免，並列舉這些不能主張執行豁免的例外規定包含有(一)該外國明示或默示放棄豁免；(二)財產現在或過去曾用於構成訴訟之商業活動；(三)財產是違反國際法所取得；(四)財產是由繼承、贈與所得，或該財產是位於美國且非為外交用途的不動產；(五)源於交通事故責任險和傷害險請求的財產；(六)對外國仲裁裁定的判決可以扣押和執行；(七)對有關外國從事或支持恐怖活動而造成人員傷亡的求償訴訟的判決。<sup>164</sup>第 1611 條則強調，即使符合第 1610 條所列舉之例外規定，某些財產仍然豁免執行，包括(一)依國際組織豁免法享有豁免的財產；(二)各國中央銀行或金融機構的帳戶及與軍事活動有關的財產；(三)「古巴自由民主團結法」(Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996)第 302 條之訴訟，而使用於外交使節團或官方目的的財產。<sup>165</sup>

---

<sup>159</sup> 28 U.S.C. §1605(a),(b)。

<sup>160</sup> 28 U.S.C. §1605(d)。

<sup>161</sup> 28 U.S.C. §1605A。

<sup>162</sup> 28 U.S.C. §1607。

<sup>163</sup> 陳純一，同註 14，頁 224。

<sup>164</sup> 28 U.S.C. §1610 (a)。另請參閱陳純一，同註 14，頁 275。

<sup>165</sup> 28 U.S.C. §1611。另請參閱陳純一，同註 14，頁 276。

此外，值得一提的是，美國「外國主權豁免法」與其外交豁免或政府間國際組織、人員的豁免間產生法律競合時，何者應優先適用的問題。基本上，美國法院會依 *Charming Betsy* 原則-即國會通過的法律要儘可能的解釋並認定不與國際法或美國國際協定牴觸，嘗試解釋兩者並不衝突。<sup>166</sup>

## 貳、「職務(公務)行為」與「僱用範圍」

此外，有關外交特權與豁免，在美國的實踐上有二個法律觀點必需加以說明與釐清。一是所謂「職務(公務)行為」(official acts)；二是所謂的「僱用範圍」(scope of employment)。茲分述如下：

### 一、職務(公務)行為

此處探討的「職務(公務)行為」係指外交、領事或國際組織人員為執行其功能 (acts performed in the exercise of his functions) 所實施之行為。「外交公約」第 39 條第 2 款規定，外交代表關於其以使館人員資格執行職務之行為，豁免應始終有效；此即所謂「後遺(殘留)的豁免」(Residual Immunity)。換言之，當外交代表本身職務終止，不再享有豁免權，對其在職期間以使館人員身分執行職務的行為，仍不得追訴處罰；反之，其在職期間非執行職務的違法行為，當職務終止不再享有豁免權時，將可被追訴處罰。另「領事公約」第 43 條第 1 款，給予領事人員的特權與豁免僅限於執行領事職務的行為；「美國國際組織豁免法」第 288d 條(b)款，亦授與國際組織之人員及外國政府代表有關執行職務之豁免。因此，有關如何決定執行職務的行為？以及那些行為是執行職務的行為？對外交、領事等人員能否享有司法及行政的豁免，有其重大的影響。

有關如何決定執行職務的行為，是有爭議的。在美國的實踐上，是由美國聯邦法院依據行為的態樣予以決定。至於何種行為是外交、領事人員執行職務的行為，「外交公約」第 3 條第 1 項列有 5 項使館職務，「領事公約」第 5 條亦列有

<sup>166</sup> American Law Institute, 同註 81, 頁 62. ; *Charming Betsy Doctrine* 請參閱 *Murray v. The Charming Betsey*, 6 U.S. (2 Cranch) 64 (1804)。

領事職務 13 項，都是美國聯邦法院決定當事人的行為是否為執行「職務行為」參考之條文，惟前揭條文所列，均為概括事項並不明確，而「美國國際組織豁免法」雖授與國際組織之人員及外國政府代表有關執行職務之豁免，但亦並未說明何者為執行「職務行為」(acts performed by them in their official capacity and falling within their functions as such representatives, officers, or employees)，因此實務上，仍需就事實情況予以判斷。例如，1987 年 Joseph 控告奈及利亞駐舊金山總領事館、領事官員及奈及利亞共和國的案中，美國聯邦上訴法院第九巡迴法院法官 Choy 認為，領事官員之行為是否屬執行「領事功能」，要視該行為是否有助於其領事職務的達成，因此領事官員 Olalandu 損害原告房東 J 氏的房屋之侵權行為並非執行領事職務，故不能享有領事豁免權，而必須為其侵權行為負責。<sup>167</sup>此外，在 2010 年 Swarna 控告科威特外交官 Al-Awadi 的案例<sup>168</sup>。Al-Awadi 為科威特聯合國常駐代表團的三等秘書，具外交代表身分，Swarna 為 Al-Awadi 自科威特申請赴美國擔任其私人僕役的印度籍女傭。Al-Awadi 在任職科威特駐聯合國外交人員期間，對 S 氏施以強暴、奴役、監禁及未支付合法工資等行為，S 氏藉機逃離其控制並經由協助向 A 氏提出告訴。由於 A 氏當時仍具外交人員身分，豁免於一切民刑事管轄，故美聯邦地方法院裁定不受理。俟 A 氏任滿返國後，S 氏再度於美國聯邦法院提起侵權行為賠償之訴，控告 A 氏及科威特政府。案經上訴之美國聯邦上訴法院第二巡迴法院，承審法官 Miner 於判決中認為，依「外交公約」第 39 條第 2 款規定，外交代表關於其以使館人員資格執行職務之行為，豁免應始終有效。但僱用僕役為私人行為屬非職務行為，故不能享有豁免；僱用私人僕役係有關家庭及個人生活，對執行外交人員職務，最多僅能提供間接的利益。而職務之行為必需是直接歸因於國家或是與外交專業活動有密不可分的連結。<sup>169</sup>承審法官 Miner 又表示，縱使僱用私人僕役是職務行為，其後之犯罪亦非職務行為，故亦不適用「外交公約」第

<sup>167</sup> *Joseph v. Office of the Consulate General of Nigeria, et al*, 830 F.2d 1018 (9th Cir. 1987).

<sup>168</sup> *Swarna v. Al-Awadi*, 622 F. 3d 123 (2d Cir. 2010).

<sup>169</sup> *Swarna*, 622 F. 3d at 135.

39 條第 2 款之豁免。惟有關科威特政府部分則依「美國國家主權豁免法」規定應予以豁免，此部分將於下部分中討論。

## 二、僱用範圍

「僱用範圍」主要是涉及雇主對其代理人或受僱人之侵權行為的責任問題。在美國國內法中有所謂之雇主責任原則（the doctrine of respondeat superior），即雇主為了促進他們的工作，即使在僱傭、訓練、監督或不解僱等方面都沒有過失，仍應對雇員的侵權行為負責。惟雇主是否應對受僱人或代理人的侵權行為負責，端視系爭之侵權行為是否是在僱用或代理範圍。美國法院在決定特定行為是否屬僱用範圍時，會考慮下列因素：1.是否雇員的行為是雇主的授權；2.行為的時間、地點及目的；3.是否是屬雇員代表雇主通常所做的行為；4.就某種程度而言，該行為是否能促進雇主的利益；5.就某種程度上，該行為是否涉及雇員的私人利益；6.是否雇主提供施予傷害的器具或設施；7.是否雇主有理由知悉雇員會做系爭的行為且是否雇員之前曾做過；8.是否涉及嚴重的犯罪行為。<sup>170</sup>國際法上國家對於其官員或受僱人之侵權行為亦是如此，當然要負國家責任，惟此種國家責任必須由受害人所屬國代為行使求償權，由當事國協商解決或交付仲裁等。<sup>171</sup>但依當前各國的有關國家豁免的立法及國際文件，國家對外國政府或其官員或受僱人「非商務侵權行為」的損害賠償訴訟享有管轄權，已經成為被廣為接受的一種趨勢。<sup>172</sup>

美國「外國主權豁免法」第 1605 條(a)項(5)款規定，除非符合基於外國「自由裁量權」或相關權利主張是基於惡意起訴、濫用程序等例外規定外，美國法院對外國政府或其官員或受僱人的「非商務侵權行為」有管轄權。即不論為外國政府或其官員或受僱人所為之行為是主權行為(公行為)或是非主權行為(私行為)，只要外國政府官員或受僱人在執行職務或僱用範圍內的作為或不作為，在美國造成人

<sup>170</sup> Kenneth W. Clarkson, Roger Leroy Miller, Gaylord A. Jentz, and Frank B. Cross. *Business Law: Text and Cases*, 11<sup>th</sup> ed. (Mason: South-Western Cengage Learning, 2009),663.

<sup>171</sup> 丘宏達，〈美國國家主權豁免法中對外國國家或其官員或代理人的侵權行為之管轄問題〉，《中國國際法與國際事務年報》，第 1 卷（1987 年 1 月），頁 16。

<sup>172</sup> 陳純一，同註 14，頁 246。

身傷害或財產損失，美國法院即可就請求外國政府侵權損害賠償之訴訟行使司法管轄權，此「非商業的侵權行為」無國家主權豁免的適用。此條款之訂定主要是針對車禍案件，讓車禍受害者能獲得賠償救濟。不論美國此一法律規定是否違背國際法有關國家主權平等原則，由於這是美國的法律，派駐美國的外國政府官員及外交人員，均必需注意此一法律規定，否則即便外交人員可獲得民刑事豁免，其國家仍不能免於賠償的責任。例如，Olson 控訴新加坡政府案，原告 O 氏參加新加坡駐美大使館舉辦的酒會，在使館內跌倒受傷，雖然新加坡大使館享有外交豁免權，但原告 O 氏依「外國主權豁免法」控告新加坡政府，法官 Sporkin 認為本案是大使館的疏失所致，符合「非商業侵權行為」的規定，新加坡政府不能豁免於損害賠償責任之訴究，因此該院有管轄權。<sup>173</sup>

「非商業的侵權行為」不得主張國家主權豁免，因此外國政府是否應負侵權賠償責任，則取決於其官員或受僱人是否是在「執行職務或僱用範圍內的行為」(acting within the scope of his office or employment)。美國哥倫比亞特區聯邦地方法院在 1983 年 Skeen 控告巴西政府一案<sup>174</sup>，就「執行職務或僱用範圍內的行為」就有所說明。該案係巴西駐美大使的孫子在一俱樂部外槍擊原告 Skeen，原告依「外國主權豁免法」第 1605 條(a)項(5)款「非商業的侵權行為」的規定，對巴西政府、巴西大使及該大使之孫子提出侵權求償之訴。承審法官 Oberdorfer 認為，雖然受僱人為促進其僱用目的之一切行為，在法律上均應認為是職務或僱用範圍內的行為，但是在以下二種情形，受僱人之行為不應該被認為是職務或僱用範圍內的行為：1.受僱人不在工作期間，以其自己時間從事其自己業務的行為；2.受僱人所從事的行為，遠非雇主所能預見，即使此種行為是在工作時間內發生。該法官又認為，當故意的侵權行為，若不是因職務所引起，而是單純的源自於個人的原因，雇主就不應負責，因為此種行為並不會促進雇主的業務。<sup>175</sup>因此，該院本案判決巴西政府不須負損害賠償責任。另在前小節有關 2010 年 Swarna 控告科威特外交官

<sup>173</sup> *Olson v. Republic of Singapore*, 636 F.Supp. 885 (D.C. Dist. Col. 1986).

<sup>174</sup> *Skeen v. Federative Republic of Brazil*, 566 F.Supp. 1414 (D.C. Dist. Col 1983).

<sup>175</sup> *Skeen*, 566 F.Supp. at 1418.

Al-Awadi 的案例中，美國聯邦上訴法院第二巡迴法院承審法官 Miner 於判決書中表示，個人的強暴及非人道行為並不能促進科威特政府(雇主)在美國之目的，該侵權行為係出自於個人的動機，非屬科威特政府的僱用範圍。<sup>176</sup>故本案科威特政府仍然享有國家主權豁免(不須負損害賠償責任)。反之，前小節有關 1987 年 Joseph 控告奈及利亞駐舊金山總領事館之案例中，第九巡迴法院法官 Choy 在判決書中表示，受僱人(該領事)的行為是否在「僱用範圍」並不是取決於該行為是否有利於雇主，而是只要雇主能合理預期該行為會發生即可；由於係奈及利亞駐舊金山總領事館向原告 J 氏租用房屋，以供所屬領事居住，應可預見租用之房屋可能遭損害且應計入租用成本考量，故本案該領事的侵權行為屬「僱用範圍」，奈及利亞政府及該總領事館也必須為該名領事的侵權行為負責(如前所述，該名領事亦無法享有領事之豁免)；另本案符合「外國主權豁免法」中之「非商業的侵權行為」，因此，加州北區聯邦地方法院對本案有管轄權。<sup>177</sup>

「職務行為」(official acts；或稱「公務行為」)主要是衡量該行為是否有助於其職務(功能)之達成且是否可直接歸因於國家或是與外交專業活動有密不可分的連結，以決定外交、領事或國際組織人員得否享有豁免。由於其目的是要判斷行為人之侵權行為責任可否享有豁免，故解釋上偏向較為狹義的「職務行為」，以保護被害人權益；而「僱用範圍」(scope of employment)考量的是雇員(受僱人或官員)的行為是否屬於僱用之「工作期間」(解釋上不限於上班時間，包括其行為是履行職務行為、主要發生在授權期間和授權地點或是出於為雇主服務的目的等)、是否與執行職務有內部關聯且該行為是否為雇主所可能預見的，而據以決定雇主(國家)之損害賠償責任。其主要著眼於雇主的選任、監督責任，故在「職務行為」的解釋上，是屬較廣義的「職務行為」或可稱「僱用範圍」，如此，亦較能保護被害人之權益。兩者之間，若前者以「公務行為」稱之，而將後者稱之為「僱用範

---

<sup>176</sup> *Swarna*, 622 F. 3d at 145.

<sup>177</sup> 同註 167。

圍」，在概念上就會較為清晰。美國法院並就外交人員之侵權行為態樣分別判斷之。

一般而言，外交人員執行「職務(公務)行為」原則上應屬於「僱用範圍」<sup>178</sup>，派遣國政府必須就其外交人員執行職務之侵權行為，負損害賠償責任；例如，前揭之 Olson 控訴新加坡政府案。而「僱用範圍」則另包含係雇主可預見或與執行職務有內部關聯等行為在內，雇主對於其受僱人在「僱用範圍」之侵權行為，須負損害賠償責任。由於美國「外國主權豁免法」規定，除符合例外條件外，外國官員(雇員)因執行職務或僱用範圍(acting within the scope of his office or employment) 內之非商業活動的侵權行為，在美國造成的人員傷亡及財產損失，是不能援引國家豁免，至於該侵權行為是主權行為(公行為)或非主權行為(私行為)則非所問。故除符合該法規定之例外情形外，派遣國政府對其駐美外交人員因執行職務或僱用範圍之非商業的侵權行為，在美國造成的人員傷亡及財產損失，是不能豁免於美國司法的管轄，且須負損害賠償責任。此與侵權行為人(外交、領事或國際組織人員)本身是否為執行「職務(公務)行為」而能否享有豁免，兩者雖有牽連，但卻分屬不同的兩件事。舉例來說，外交或領事人員利用其身分，藉由辦理護照或簽證職務之便，進行詐欺之行為。此種觸及刑事犯罪及民事侵權之行為，已屬逾越授權範圍的行為，也不能有助於其職能之達成，所以美國法院應不會認為該外交或領事人員之行為屬執行「職務(公務)行為」(雖然外交人員享有完全的民刑事豁免，任職期間可免於訴究)；但就雇主(國家)責任而言，因該受僱人(官員)未授權的侵權行為與所獲得之授權間具有內在關聯，故仍應屬「僱用範圍」，因此雇主(國家)可能無法豁免於損害賠償責任之訴究。

---

<sup>178</sup> 英美的侵權法中，由於缺乏一般性的規定，故對外交官員越權行為、違反禁止行為或藉用職務機會的不法行為的認定，是否為執行「職務(公務)行為」或屬「僱用範圍」，要以行為之態樣，個案予以判斷，在不同的案例中常會有不同的結論。

## 第二節 駐美國臺北經濟文化代表處之特權 與豁免

在劉珊珊一案，我外交部門積極向美方主張我駐美機構及人員特權與豁免的同時，首先必需先深入瞭解，依據兩國間協定及美國國內法，所賦予我方派駐機構及人員特權與豁免的內容及其究係包含何種範圍？且此種非邦交國及不被承認國家之外交代表機構的特權與豁免，經過多年的實踐，其結果如何？如此，方能在平等互惠的原則下，有效維護我駐美人員的權益。

### 壹、臺美特權與豁免協定在美國的法律地位

「臺灣關係法」第 10 條 c 項，授權美國總統在平等互惠的基礎上給予我駐美代表機構及人員執行職務所需的功能性特權與豁免。1979 年 6 月 22 日美國總統發布的執行「臺灣關係法」的行政命令(U.S. Presidential Executive Order 12143 of June 22, 1979—Maintaining Unofficial Relations with the People on Taiwan)第 1 條第 101 項，美國總統又將此項職權授予國務卿執行<sup>179</sup>。1980 年 10 月 2 日，「北美事務協調委員會」與「美國在臺協會」簽訂「北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定」(Agreement on Privileges, Exemptions and Immunities Between The Coordination Council For North American Affairs And The American Institute In Taiwan，以下簡稱「臺美特權免稅暨豁免協定」)<sup>180</sup>，相互給予相當於政府間國際組織的特權與豁免，亦即執行職務(公務行為)的豁免，此與外交代表享有之完全豁免有別。目前我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬 12 個地區辦事處、人員即依據該協定享有功能性的特權與豁免。

美國聯邦憲法第 2 條(Article II)第 2 項(Section 2)第 1 段規定：「總統經參議院之諮商及同意，並經該院出席議員三分之二通過時，有締結條約之權」(He shall have

<sup>179</sup> 丘宏達、陳純一，同註 25，頁 957。

<sup>180</sup> 同上，頁 961-965。

power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur)。第 6 條(Article VI)第 2 段又規定：「本憲法及依據其所制定之美國法律，以及美國政府當局所締結或將締結之條約，均為全國之最高法律，縱與任何州之憲法或法律有所牴觸，各州法院之法官，均應遵守而受其約束。」(This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding。)據此，美國總統經參議院出席議員三分之二多數批准通過與外國所締結的條約，與美國聯邦法律有同等的法律地位。

惟美國與外國除依前揭憲法規定簽訂條約外，另有不需參議院批准而由總統簽訂之「行政協定」，以及參、眾兩院各以過半數通過之聯合決議授權或同意簽訂之條約或協定。<sup>181</sup>美國憲法中並無締結「行政協定」之規定，而是美國總統基於憲法的職權，為確保法律與條約的執行所賦予之權力。就美國國內法而言，「行政協定」與條約最大之不同在於「行政協定」無須國會的批准及其內容不得抵觸聯邦法律。<sup>182</sup>美國的「行政協定」方面又可大致分為三種態樣：第一種為總統本於職權主動締結的「行政協定」；第二種為根據國會立法或決議授權而締結的「行政協定」；第三種則是依據條約授權締結之「行政協定」。<sup>183</sup>前揭「北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定」，因是依國會制定通過的「臺灣關係法」所授權簽訂，故係屬於前述第二種的「行政協定」。

由於締結條約有需經參議院出席議員三分之二多數通過之限制，故美國總統為求便利或基於政治性考量，常會以「行政協定」的方式與外國訂約。蓋依 1969 年「維也納條約法公約」第 2 條第 1 項規定，條約是國家間締結之書面協定，不

<sup>181</sup> 游啓忠，同註 19，頁 127；John Sloan Dickey, "Our Treaty Procedure v. Our Foreign Policies," *Foreign Affairs* (April, 1947), 358.

<sup>182</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 78。

<sup>183</sup> 游啓忠，同註 19，頁 129。

論其特定名稱為何；另參酌第 1 條及 3 條規定，該公約對國家間條約的適用，不影響國家與其他國際法主體間協定的效力。因此就國際法的觀點，條約與「行政協定」在國際法的地位並無差異。另就美國國內法而言，條約與「行政協定」的法律地位亦無不同；<sup>184</sup>尤其是經國會或條約授權簽訂之「行政協定」，其等同條約的法律地位更無爭議。

美國國會為適當管制總統利用行政協定規避正常的締約程序，以維護其憲法所賦予的締約權，乃於 1972 年通過「凱斯法」(Case Law)要求國務卿應於任何「行政協定」生效後 60 天內將全文送交國會參、眾兩院；但總統如果認為公布後將有危國家安全，則可不將協定全文送交國會，而僅提交國會參、眾兩院的外交委員會並標明「機密」，非待總統之適當通知不得解密。另觀「臺灣關係法」第 12 條，對「美國在臺協會」與我政府或相對設置機構(「北美事務協調委員會」)簽訂協定亦有程序上之規定。該條規定如下：

- 「(a) 國務卿應將該協會為其中一造的任何協定內容全文送交國會。但是，如果總統認為立即公開透露協定內容會損及美國的國家安全，則此種協定不應送交國會，而應在適當的保密禁令下，送交參院及眾院的外交委員會，僅於總統發出適當通知時才得解除機密。
- (b) 為了(a)段所述的目的，「協定」一詞包括
- (1)該協會與臺灣統理當局或臺灣設立之機構所締結的任何協定；
  - (2)該協會與美國各政府機構締結的任何協定。
- (c) 由該協會或經由該協會所制訂或行將制訂的協定及交易，應接受同樣的國會知會、審查、及批准，如同這些協定是由或經由請該協會所代為行事之美國各政府機構本身所締結一樣。
- (d) 在本法案生效之日起的兩年期間，國務卿應每六個月向眾院議長及參院外交委員會提出一份報告，描述及檢討與臺灣的經濟關係，尤其是對正常經濟關

---

<sup>184</sup> 游啓忠，同註 19，頁 184。

係的任何干預。」

由上述「臺灣關係法」第 12 條之規定，可知其協定締結之程序與凱斯法的規定完全相同。

綜上所述，「臺灣關係法」係美國國會通過之法律，依該法第 10 條 c 項授權給予我駐美代表機構及人員執行職務所需的功能性特權與豁免。故前揭「臺美特權免稅暨豁免協定」是經國會立法授權簽訂，並需經過與「凱斯法」所規定相同的協定締結程序，故其在美國的法律地位與一般法律授權之「行政協定」無異，也與條約之地位相同。

## 貳、特權與豁免的內容

1980 年，「北美事務協調委員會」與「美國在臺協會」簽訂「臺美特權免稅暨豁免協定」，相互給予相當於政府間國際組織的特權與豁免，亦即執行職務(公務行為)的豁免，此與外交代表享有之完全豁免有別。目前我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬 12 個地區辦事處、人員即依據該協定享有功能性的特權與豁免。依據「臺美特權免稅暨豁免協定」，我駐美代表機構及人員享有的特權與豁免，茲分述如下：

### 一、人員的特權與豁免：

- (一)特權與豁免之對象：依該協定規定，經正式通知並為美方接受之我方派遣人員及其眷屬，均為享有特權與豁免之對象<sup>185</sup>。亦即，除當地聘用之甲、乙類雇員外，包括我駐美代表、副代表、組長、副組長、祕書、主事、諮議及辦事處處長、副處長、組長、祕書、主事等我方正式派遣之官員及其配偶、同一戶籍內受扶養之直系親屬。
- (二)人身的保護：依該協定美方應採取所有可能及適當的措施，確保我方之館舍及人員得到充分的保護，以利有效執行職務<sup>186</sup>。惟此一條文規定，係要

<sup>185</sup> 「Agreement on Privileges, Exemptions and Immunities Between The Coordination Council For North American Affairs And The American Institute In Taiwan」, Article 2(b).

<sup>186</sup> 同上，Article 2(a).

確保我方派駐人員之安全能得到美方的重視與保護，俾能有效執行其職務。此與「外交公約」給予外交代表人身保護及絕對不受侵犯不同，亦有別於領事人員人身保護及有條件限制的人身不受侵犯。綜觀該協定全文，並無條文明定，我方派駐人員可不受任何形式之逮捕與拘禁。因此，依法我方派駐人員應無「不受任何形式之逮捕與拘禁」之特權與豁免。惟在實務運作上，由於美國在臺協會核發給我方派駐人員之身分證明，有註記應給予證件持有人適當的禮遇，因此美國警察或其他執法單位人員，均會以大使館或領事館人員對待，不會冒然將我方派駐人員逮捕或拘禁。此外，基於外交考量，必要時美方亦會在我方要求下進行適當的處理。

(三)簽證、通關與停留便利：依該協定，美方應核發我方派駐人員及其眷屬適當的簽證，並給予便利<sup>187</sup>。同時在美方出入境規定、外僑登記、按捺指紋等事項，享有與在美國的政府間國際組織人員及其眷屬一樣的特權與豁免(不包括美國國民或永久居民)<sup>188</sup>。此乃條文的概括性規定，故仍需就實務運作上具體內容予以說明。

1.我派駐人員之赴美簽證，實務上均透過北美事務協調委員會轉美國在臺協會臺北辦事處辦理，美國在臺協會臺北辦事處於收到北美事務協調委員會之公函及相關護照資料，原則上均會儘速發給我方派駐人員簽證。而美方給予我方派駐人員之簽證為 E-1，一般通稱條約投資簽證，即兩國簽有貿易、商業及服務條約，所核發給條約投資者或貿易者及其眷屬之簽證<sup>189</sup>，該簽證允許最多停留期限為 2 年，惟美方在移民法規中，以特別加註的方式，排除 2 年的限制<sup>190</sup>；因此，我方派駐人員及眷屬於入境美國時，美移民官會將所填報之入境單(I-94，俗稱「白卡」)之上聯撕下留存，並

<sup>187</sup> 同註 185，Article 3.

<sup>188</sup> 同上，Article 5(h).

<sup>189</sup> Constantinos E. Scaros, *Learning about immigration law* (New York: Thomson Delmar Learning Press, 2007), p.16.

<sup>190</sup> Inspection Field Manual 15.4(e) Trader and Investors, (1), Special notes.

在下聯之背面寫上 D/S 字樣，訂在我方人員護照上，D/S 即 Duration of Status，意思為給予我方派駐人員及其眷屬在美停留期限，為其身分存續期間。我方派駐人員及眷屬於入境美國通關時，比照駐美外交人員、政府間國際組織人員，豁免照相及按捺指紋<sup>191</sup>。(參閱附件 1)

2. 我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員之身分證(TECRO Identification Card)，係由國務院禮賓首長辦公室依據「臺灣關係法」授權「美國在臺協會」核發，該身分證正面印有美國國務院字樣及徽印並貼有個人相片，且載有卡號、有效日期、單位名稱及個人頭銜、姓名、出生日期等資料，背面則簡要說明持用人享有之刑事特權與豁免範圍，以及「美國在臺協會」辦公室地址、相關詢問電話等。我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員之身分證雖為藍色邊框，但依其背面之說明，持用人僅享有執行職務行為的豁免，而此等形式的豁免必需向適當的司法機關主張及證明，且無免於交通罰單之特權與豁免，至於有無免於逮捕之特權與豁免則未提及。
3. 在通關時私人行李的查驗方面，由於協定中並無如「外交公約」給予外交代表私人行李免受查驗特權的規定，但實務上，只要告知係我方派駐人員身分，美國海關官員均會給予尊重及禮遇。
4. 我方派駐人員及家眷停留美國期間，免除入出境、外僑登記等移民法規之規定，譬如，變更住居所及地址，不需通知移民局，不需每年向移民局辦理外僑登記等等。
5. 美國汽車監理係屬各州政府的職權，因此，駕照的核發均由各州之監理單位(DMV)辦理，目前申辦駕照，個人之社會安全卡是必備證件，同時必需通過筆試及路試。我方派駐人員抵達任所後，需先申辦社會安全卡<sup>192</sup>，之後再赴當地汽車監理單位考筆試，筆試通過後，再預約時間報考路試

<sup>191</sup> 8 CFR 235.1 Scope of examination, (iv), (B).

<sup>192</sup> 申辦社會安全卡平均約需一個月時間，但自 911 事件後越來越難申辦，因此有不少我方派駐人員花費兩、三個月時間才取得社會安全卡。

<sup>193</sup>。部分地區在我駐美機構的協調下，只要出示我駐美機構認證信函，證明我方派駐人員已持有有效之中華民國駕照，就可豁免路試。<sup>194</sup>在美國購買汽車後，需先投保並附上該汽車保險單(或保險條碼)才能申請車牌。但由於美國汽車保險費頗高，我駐美官員在取得當地駕照後，汽車保險費就會便宜許多，因此取得當地駕照就會成為我駐美官員的當務之急，但從申辦社會安全卡、筆試、路考至買車、買保險、申請車牌等，整個過程基本上需耗時 3-5 個月。反觀，美方人員若持有美國駕照，就可透過我外交部核轉直接由我國監理單位換發我國駕照。雖然取得當地駕照及購買汽車，是大部分我方派駐人員抵達任所時，順利執行職務及便利停留最迫切及最基本的需求，然卻是我駐美人員初次赴任時最常遭遇的困擾。

6.我駐美國館處之公務及人員車輛行車執照及車牌，係由辦公處所或個人住所之州政府監理單位(DMV)註冊及核發，所發給之汽車車牌樣式不一，因各州而異，惟均有「Foreign Organization」字樣，我駐美館處官員之個人汽車亦可申請持用一般車牌。而外交車輛之行車執照與外交車牌係由美國務院外交安全局外國使節團辦公室(OFM, Office of Foreign Missions)所屬之外交汽車辦公室(Diplomatic Motor Vehicle Office)註冊並核發，我駐美館處之公務及人員的汽車車牌與外交車牌之另一項差異，是外交車牌不必每年定期檢查。

(四)司法管轄的豁免：依該協定，除非經我方明示放棄豁免外，我方派駐人員在有關授權功能範圍內之執行職務行為，享有訴訟及法律程序的豁免。<sup>195</sup>

(五)稅捐及社會保險的豁免：除美國公民或永久居民外，我派駐人員享有下列稅捐及社會保險的豁免：

1.免於繳納職務上所獲薪俸、工資及費用等有關中央及地方的稅捐。<sup>196</sup>

<sup>193</sup> 若過程順利，取得駕照平均約需 2-3 個月。

<sup>194</sup> 例如，駐華府代表處及駐休士頓辦事處等。

<sup>195</sup> 同註 185，Article 5(e)

<sup>196</sup> 同上，Article 5(a)

- 2.免於繳納有關中央及地方的失業保險、社會安全等類似保險或計畫等。<sup>197</sup>
- 3.除一般均包含於商品或勞務價格內之稅捐外，免除中央及地方之銷售稅，但此項豁免不適用於提供特別勞務之費用。<sup>198</sup>
- 4.豁免繳納擁有及使用汽車所生的稅捐及規費，同時免繳汽、柴油及潤滑油之中央稅。<sup>199</sup>

美國務院授權「美國在臺協會」會核發給我派駐人員及其配偶免稅卡(美國公民或永久居民除外)，該免稅卡適用之免稅範圍與外交人員相同，因此，我派駐人員之配偶亦享有免稅卡提供之稅捐豁免，如銷售稅等。

(六)關稅之豁免：除美國公民或永久居民外，我派駐人員及眷屬享有攜帶隨身行李及運送私人用品有關之關稅、通關費用及國內稅的豁免。<sup>200</sup>

(七)公務郵差之人身保護：我方指定之郵袋運送人享有人身不得侵犯權，不受任何形式之逮捕或拘禁。<sup>201</sup>

## 二、機構本身的特權與豁免：

(一)具有法律人格並有行為能力：我派駐機構具有締結契約、取得及處分不動產及動產以及提起法律訴訟的能力。<sup>202</sup>

(二)司法管轄的豁免：為使能有效執行職務，我方派駐機構在美國享有與在美國之政府間國際組織相同之訴訟及法律程序豁免。<sup>203</sup>亦即享有與外國政府相同之訴訟及法律程序的豁免<sup>204</sup>。

(三)館舍安全保護：依該協定，美方應採取所有可能及適當的措施，確保我方之館舍及人員得到充分的保護，以利有效執行職務。<sup>205</sup>

---

<sup>197</sup> 同上，Article 5(b).

<sup>198</sup> 同上，Article 5(f).

<sup>199</sup> 同上，Article 5(g).

<sup>200</sup> 同上，Article 5(h).

<sup>201</sup> 同上，Article 4(d),(e).

<sup>202</sup> 同上，Article 6(a).

<sup>203</sup> 同註 185，Article 6(b).

<sup>204</sup> United States International Organizations Immunities Act of 1945, 22 U.S.C. § 288a, (b) (2012).

<sup>205</sup> 同上，Article 2(a).

(四)館舍及財產不得侵犯：除經我方明示放棄豁免外，我派駐機構或繼承機構所有之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有，應免於強行入侵、查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收。<sup>206</sup>

(五)檔案文件不得侵犯：檔案及文件無論何時，亦不論位於何處，均不得侵犯。

207

(六)通訊自由及保護：享有執行職務所需的通訊自由及不可侵犯權。<sup>208</sup>授權職務範圍內之通訊待遇及其課稅，享有與在美國政府間國際組織相同的特權、免稅及豁免待遇。<sup>209</sup>

(七)公務郵袋不得侵犯：裝有公務信件及與執行公務有關物品之公務郵袋，不得予以開拆或扣留。<sup>210</sup>前述公務郵袋可委付商用飛機機長，我方機構可派遣 1 名人員直接、無礙地從該機長取得郵袋。<sup>211</sup>

(八)稅捐及社會保險的豁免：

- 1.除美國公民或永久居民外，我方支付派駐人員之工資、薪俸及費用，不得預為代扣中央或地方之任何稅捐。另，除美國公民外，不必繳納中央及地方有關失業保險、社會安全等類似保險或計畫等費用。<sup>212</sup>
- 2.公務用之所有不動產免繳中央及地方稅捐<sup>213</sup>；例如，館舍免繳房屋稅及地價稅等。依據 1980 年 10 月 2 日我駐美代表夏公權(Konsin C. Shah)與「美國在臺協會」主席丁大衛(David Dean)的換文(Exchange of Letters; 編號 S1-68066)，雙方確認做為我駐美館處館長官邸之不動產，亦屬公務用不動產，亦得享有免稅。

---

<sup>206</sup> 同上，Article 5(c).

<sup>207</sup> 同上，Article 5(c).

<sup>208</sup> 同上，Article 4(a).

<sup>209</sup> 同上，Article 5(i).

<sup>210</sup> 同上，Article 4(b).

<sup>211</sup> 同上，Article 4(f).

<sup>212</sup> 同上，Article 5(b).

<sup>213</sup> 同註 185，Article 5(d).

3.公務目的之財產、收入、業務及其他交易等免繳中央及地方稅捐<sup>214</sup>；例如，購買館舍、公務車、辦公用品及公務車輛加油等，均免繳稅金。美國務院亦發給我派駐機構單位免稅證，以供我派駐機構平時公務免稅之用。

4.授權職務範圍內之通訊，享有與在美國之政府間國際組織相同的免稅。<sup>215</sup>

(九)關稅之豁免：我派駐機構享有與在美國政府間國際組織相同之關稅、通關費用及國內稅的豁免。<sup>216</sup>

有關我「駐美國臺北經濟文化代表處」在美國法院可否享有國家主權豁免的權利，本文前於第二章第二節分析撤銷承認與「臺灣關係法」之法律效力時即已述及；美國於1979年1月1日起承認中共並撤回對中華民國政府的承認，如依國際法原則及美國的法律，中華民國政府在美國國內法上將無任何地位，而且不能享有國家主權豁免，但由於「臺灣關係法」第4條a項及b項第1款規定：「無外交關係或承認將不影響美國法律適用於臺灣，美國法律如同1979年1月1日之前繼續適用於臺灣。」、「凡美國法律提及外國、外國政府或類似實體時，此等條文應包括臺灣。且此等法律應適用於臺灣。」，同時，依該法第4條b項第7款，臺灣不會因為與美國無外交關係或未被美國承認，而影響臺灣在美國法院中訴訟的資格。因此，即使我國是一個不被美國承認的外國政府，中華民國(臺灣)政府及其機構(包括「駐美國臺北經濟文化代表處」)依舊可以在美國法院主張國家主權豁免。

### 第三節 問題與案例探討

雖然依據「臺美特權免稅暨豁免協定」，我「駐美國臺北經濟文化代表處」在美國享有相當於政府間國際組織的特權與豁免，亦即執行職務(公務行為)的豁免。但僅從「臺美特權免稅暨豁免協定」的條文內容，並無法真正瞭解我「駐美國臺

<sup>214</sup> 同上，Article 5(d).

<sup>215</sup> 同上，Article 5(i).

<sup>216</sup> 同上，Article 5(h).

北經濟文化代表處」在美國享有之特權與豁免內容究係為何？故本節以美國國內法的角度，經由相關案例或法理予以解析與說明。

## 壹、「駐美國臺北經濟文化代表處」在美國之地位

我「駐美國臺北經濟文化代表處」在美國之地位為何？是否為美國法律所認可的「使館」？關於此一問題，美國法院較著名的案例為「杜邦社區居民協會案」<sup>217</sup>。該案緣於我「北美事務協調委員會」(CCNAA，後來更名為「駐美國臺北經濟文化代表處」)向「國家公園及保育協會(National Parks and Conservation Association)」購買位於杜邦古蹟區(Dupont Circle Historic District)的房子做為軍事採購團的辦公處所，但於該古蹟區變更土地使用目的，須經哥倫比亞特區城市規劃委員會(Board of Zoning Adjustment, BZA)同意，惟此案的爭點在於「北美事務協調委員會」是否符合當地城市規劃法規(Zoning Regulations)中「使館(chancery)」的定義。依國務院外國使節團辦公室(Office of Foreign Missions)首席法律顧問Ronald Mlotek的意見，雖然依據美國法律，「北美事務協調委員會」的房舍可享有與「使館」一樣的待遇，但由於無外交關係，故依美國法律，其並非美國「外國使節團法」所稱的「使館」。<sup>218</sup>城市規劃委員會接受該意見，認為「北美事務協調委員會」不符城市規劃法規「使館」之定義，故該委員會視其申請案為供一般辦公室之使用。然哥倫比亞特區上訴法院不同意該城市規劃委員會之見解，認為城市規劃法規對「使館」無定義，而「外國使節團法」亦未對臺灣地位有特別說明，故城市規劃委員會應考量「臺灣關係法」規定，當美國法律中提及外國、外國政府或類似實體時，這些字樣應包括(shall include)臺灣在內。而法條中所用「應(shall)」一字，代表著義務(duty)，而非一種選擇(option)。它強調「北美事務協調委員會」的房舍事實上不是「使館」(因為此種指稱，可能會被視為某種形式的外交承認)，此點它同意美國務院的看法；但因「臺灣關係法」之規定，城市規劃委員會必須視「北美事務協調委員會」的辦公室申請案係為使館所使用，故對其所提出之申請，

<sup>217</sup> *Dupont Circle Citizens Ass'n v. D.C. Bd. of Zoning Adjustment*, 530, A.2d 1163 (D.C. 1987).

<sup>218</sup> *Ibid.* at 1166.

應根據「外國使節團法」之規定辦理。<sup>219</sup>因此，該上訴法院撤銷原判決並發回更審。惟該上訴法院表示，上述之見解僅為諮詢意見。<sup>220</sup>從本案中美國國務院的立場，我們可以推定我「駐美國臺北經濟文化代表處」並非美國政府及美國法律所認可的「使館」，但「駐美國臺北經濟文化代表處」依「臺灣關係法」享有依美國法律給予「使館」的同樣待遇，此就如美國國務院所說的：「這個差異是細微的，但卻是非常重要的。」(This distinction is subtle, but it is a most important one.)。

此外，本文第二章第二節曾提到 1988 年米倫工業公司(Millen Industries Inc.)控告「北美事務協調委員會」一案<sup>221</sup>，該案美國聯邦上訴法院哥倫比亞特區巡迴法院認為，美國所有適用於外國的法律都適用於臺灣，包括「外國主權豁免法」，另「北美事務協調委員會」是臺灣(中華民國)的國家機構，故對該機構提起訴訟，應完全依據美國「外國主權豁免法」的規定，是對「國家」提起訴訟<sup>222</sup>。另在「美加營案」<sup>223</sup>中也觸及我「駐美國臺北經濟文化代表處」的地位問題。1993 年，僑務委員會與中國青年救國團合辦「美加營」(全名為「海外華裔青年暑期返國研習團」)活動，並透過隸屬我「北美事務協調委員會」之「僑教中心」，在美加地區招攬華裔青年參加。1993 年 8 月 8 日，參與該美加營活動的孫姓(Peter Sun)華裔青年於墾丁海岸溺斃。其家人向我政府申請國賠，然於 1993 年 10 月 12 日遭駁回。孫姓華裔青年之家人遂於 1994 年 8 月 3 日，在美國聯邦地方法院加州北區地方法院對我「北美事務協調委員會」、僑務委員會及救國團等單位提起損害賠償之訴。該案美國聯邦地方法院加州北區地方法院及聯邦上訴法院第九巡迴法院均肯定我駐美代表處適用「外國主權豁免法」之規定，但卻也認為該「美加營」為商業活動。最後聯邦上訴法院第九巡迴法院判決認為，「外國主權豁免法」中「商業活動」

<sup>219</sup> *Ibid.* at 1170-1171.

<sup>220</sup> 後因美國政府以該上訴法院無司法管轄權為由，提出動議(file a motion)請求駁回該案，經該上訴法院法官 Wagner 判決，同意美國政府所請駁回該上訴案；*U.S. v. District of Columbia Board of Zoning Adjustment*, 644 A.2d 995 (D.C. 1994).

<sup>221</sup> 陳純一，同註 100，頁 13-15；*Millen Industries, Inc. v. Coordination Council for North American Affairs*, 855 F. 2d 879 (D.C. Cir. 1988).

<sup>222</sup> 同上；*Ibid.* at 883.

<sup>223</sup> *Sun v. Taiwan*, 201 F.3d 1105 (9th Cir. 2000)；*Sun v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, 34 Fed.Appx. 529 (9th Cir. 2002).

之例外在本案並不適用，因為原告無法證明我駐美代表處在美國所為的商業活動和該訴訟有所連結(nexus)。<sup>224</sup>另本案在 1997 年我方訴請美國聯邦上訴法院第九巡迴法院核發強制令，以撤銷聯邦地方法院加州北區地方法院法官要求我蔡姓駐美官員出庭作證的案件中，該聯邦上訴法院法官 Sneed 也指出，雖然美國與臺灣無外交關係，臺灣是「外國主權豁免法」中定義之「外國」，我「駐美國臺北經濟文化代表處」是臺灣政府的一個機構，因此，除非有「外國主權豁免法」規定之例外情形外，也豁免於美國法院的管轄。<sup>225</sup>

因經濟犯罪遭我國通緝之前東帝士集團總裁陳由豪，於2004年3月4日在美國洛杉磯聯邦地方法院提出民事訴訟，控告我「駐美國臺北經濟文化代表處」侵犯人權、妨害名譽等，請求美國法院聲明我「駐美國臺北經濟文化代表處」在美國散佈我政府發出的傳票和逮捕狀無效，不能用在美國的他及其家人。惟本案法官華克強調，根據「外國主權豁免法」，臺灣對美國而言是一個外國並擁有主權，而我「駐美國臺北經濟文化代表處」是臺灣在美國的代表機構，美國政府沒有管轄權，因此判決本案無管轄權並駁回訴訟。綜此，我「駐美國臺北經濟文化代表處」依現行美國法院的實踐，應與其他國家在美國的「使館」相同，享有依美國法律給予「使館」的同樣待遇，包括國家主權豁免的權利，此點應無疑義。

## 貳、我駐美館處的免於侵犯權

我國在美國自購、建或租用之館處是否均有免於侵犯的特權？而免於侵犯的定義及範圍為何？有否包含館長及職員的住所？依「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(Article)(c)款規定，除經我方明示放棄豁免外，我派駐機構或繼承機構之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有，應豁免於強行進入、搜索、查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收；不論任何時候及位於何處，我派駐機構所有的檔案及文件不可侵犯。本條條文雖已指出了我國在美國所有自購、建的館處享有豁免於強行進入、搜索、查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣

<sup>224</sup> Sun, 34 Fed.Appx at 531.

<sup>225</sup> Taiwan et al v. U.S. Dist. Court for the Northern Dist. Of Cal., 128 F.3d 712, 715 (9th Cir. 1997).

押或沒收等免於侵犯的特權。但我駐美國部分地區辦事處租用之館舍及做為官邸使用之館產，如雙橡園等，是否同樣適用本條之規定而享有前述之免於侵犯的特權？則似乎有進一步討論的必要。由於我國與美國的特殊外交關係，至目前為止並無相關案例可供參考。故僅能比較相關公約及法律內容，並依法理予以推論。

由於我「駐美國臺北經濟文化代表處」與領事館、國際政府間組織均是享有功能性的特權與豁免，故將「臺美特權免稅暨豁免協定」與「領事公約」、「聯合國特權與豁免公約」及「美國國際組織豁免法」之相關條文英文文本進行比較分析，以察其差異。茲臚列如下：

一、「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(c)款：「The property and assets of the sending counterpart organization, and any successor organization thereto, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from forced entry, search, attachment, execution, requisition, expropriation or any other form of seizure or confiscation, unless such immunity be expressly waived. The archives and documents of the sending counterpart organization shall be inviolable at all times and wherever they may be.」

二、1963年「領事公約」第31條(Article)第1、2、4款及第33條：「Consular **premises** shall be **inviolable** to the extent provided in this article.」、「The authorities of the receiving State shall not enter that part of the consular premises which is used exclusively for the purpose of the work of the consular post except with the consent of the head of the consular post or of his designee or of the head of the diplomatic mission of the sending State. The consent of the head of the consular post may, however, be assumed in case of fire or other disaster requiring prompt protective action.」、「The consular premises, their furnishings, the property of the consular post and its means of transport shall be immune from any form of requisition for purposes of national defence or public utility. If expropriation is necessary for such purposes, all possible steps shall be taken to avoid impeding the performance of consular functions, and prompt,

adequate and effective compensation shall be paid to the sending State.」、「The consular archives and documents shall be inviolable at all times and wherever they may be.」。

三、1946年「聯合國特權與豁免公約」第3條及第4條(Section)：「The **premises** of the United Nations shall be **inviolable**. The property and assets of the United Nations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial or legislative action.」、「The archives of the United Nations, and in general all documents belonging to it or held by it, shall be inviolable wherever located.」。

四、1945年「美國國際組織豁免法」288a.條(section)(c)款：「Property and assets of international organizations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, unless such immunity be expressly waived, and from confiscation. The archives of international organizations shall be inviolable.」。

從前揭條文可以發現，「領事公約」及「聯合國特權與豁免公約」均明訂有館舍(premises)不可侵犯(inviolable)之條文，而「臺美特權免稅暨豁免協定」及「美國國際組織豁免法」就無此一條文。另「臺美特權免稅暨豁免協定」在條文的內容及用詞上均較接近於「聯合國特權與豁免公約」(除了館舍不可侵犯的規定外)及「美國國際組織豁免法」。

就「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(c)款：「派駐機構或其繼承機構之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有(The property and assets of the sending counterpart organization, and any successor organization thereto, wherever located and by whomsoever held)..」文義觀之，其不可侵犯權似已包含了派駐機構所有、租用及借用之「財產及資產」；另該條文中亦規定有「檔案及文件不可侵犯」。故辦公處所不論是屬派駐機構所有或為租用、借用，均應享有免於侵犯的特權。同時，我國基於平等互惠原則並依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第1-3

款規定，給予「美國在臺協會」駐華機構館舍不可侵犯之特權。基此，我駐美館處之館舍不論係自有或為租用、借用，均應適用「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(Article)(c)款之規定而享有免於侵犯的權利。此外，我駐美館處供做官邸或其他非辦公處所之自有房舍可否依本條文享有「免於查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收」一節，因其為我駐美館處財產，屬外交用途，故不論依條文內容、國際法原則或國家主權豁免的角度而言，其答案均應是肯定的。

另我「駐美國臺北經濟文化代表處」與領事館、國際政府間組織均僅享有執行職務之功能性的特權與豁免，故理應只有辦公處所才享有不可侵犯權，亦方得豁免於強行進入及搜索。例如「領事公約」就未規定領館館長及領事官員的私人寓所有不可侵犯權，故若領館館長或領事官員居住於領館中，其不可侵犯權，亦僅限於領事官員的辦公處所，而不及於其他處所。此外，就如上所示，「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(c)款與「美國國際組織豁免法」288a.條(c)款的條文內容類同；但查，美國國務院外交安全局印發提供執法及司法單位有關有關外交、領事豁免的指導文件<sup>226</sup>，就國際組織人員(不含派至國際組織之使節團外交層級人員及國際組織具外交特權之人員)及領事人員的住所，認定可依法進入，並無不可侵犯權(另請參閱表2)。基此，我駐美館處館長及職員的住所無論是否為我駐美館處所有或為租用、借用之房舍，依法理及美國的實踐應無此項豁免。但是如此一來，就造成做為我駐美官員住所之財產，就該同一條文，有部分適用(免於查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收)、有部分不適用(做為住所之用不能豁免於強行進入、搜索、)之矛盾情形。事實上，如果僅就條文之字面意義而言，我駐美館處之房舍不論是否係自有或為租用、借用，均應適用該條文而有免於侵犯之特權，但由於我駐美機構僅享有執行職務之功能性的特權與豁免，故必需屬公務範圍內，方能享有特權與豁免則為當然的解釋。再查，我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第2款規定，駐華外國機構之「財產免於搜索、扣押、

<sup>226</sup> United States, Department of State, Bureau of Diplomatic Security, *Diplomatic and Consular Immunity: Guidance for Law Enforcement and Judicial Authorities*, Department of State Publication 10524 (Revised July 2011), 22.

執行及徵收。」，故若「美國在臺協會」臺北辦事處人員之住所屬該機構之財產，依該條文規定，我執法單位依法將不能進入及搜索。如此，將可能存在雙方執行上的差異，不符平等互惠原則。惟依據前述1980年10月2日我駐美代表夏公權與「美國在臺協會」主席丁大衛的換文(編號S1-68066)，確認我駐美館處做為館長官邸的不動產，亦屬公務用之不動產，得享有免稅待遇一節，似可推定雙方同意館長官邸亦屬公務處所，因此應可享有不可侵犯權，得豁免於強行進入及搜索。實務上而言，雙方派駐機構也僅有館長之官邸會是派駐機構所有或租用的財產。如此，本條文就能有合理的解釋。基此，本文傾向就法理及美國的實踐，認為我駐美代表機構不論係自有或為租用、借用之公務館處(含館長官邸，如雙橡園等)，應享有免於侵犯之權利；而我駐美代表機構所有之館舍，均應視為公務用途，享有第5條(c)款之免於侵犯之特權；至於我駐美官員的私人住所，應無免於侵犯的特權。惟此為筆者個人的見解，其仍有待我國與美方進一步溝通與釐清。

另必須注意，「臺美特權免稅暨豁免協定」之館舍享有之免於侵犯權，並非是外交使館絕對不可侵犯的權利。「領事公約」第31條第2款及我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第1款均明文規定，非經負責人同意，不得進入館內(「領事公約」則特別指明為館內專供辦公之處所)，但遇火災或其他災害須迅速採取行動時，得推定已獲其同意。故雖然「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(c)款對此之規定並不明確，但依法理我駐美單位館處遇有火災或其他災害須迅速採取行動時，美方可推定已獲我方同意，可逕行進入我駐美館處。

### 參、我駐美館處的管轄豁免範圍

我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處，可否免於美國之司法管轄？「臺美特權免稅暨豁免協定」規定，我方派駐機構在美國享有與在美國政府間國際組織相同之訴訟及法律程序的豁免<sup>227</sup>。亦即為執行職務之行為享有訴訟及法律程

---

<sup>227</sup> 同註 186，Article 6(b).

序的豁免<sup>228</sup>。然查，外國使館雖在駐在國有特殊的地位，但仍舊是駐在國的領土，除有外交豁免權之人外，仍受駐在國管轄。<sup>229</sup>因此，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬館處並不能免於美國司法管轄。換言之，雖然我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處公務行為或執行職務之行為，可依「臺美特權免稅暨豁免協定」、「美國國際組織豁免法」或「外國主權豁免法」主張管轄豁免，但我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處仍是屬於美國領土，在我駐美館處內的犯罪，美方仍有司法管轄權。

與此一問題相關的是，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬館處是否為我國想像領域，亦即在我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬館處內發生之犯罪，是否視為在我國領域內犯罪？首先，依「外交部駐外代表機構組織規程」第4條規定：「駐外代表機構依其任務性質及業務區域，分為代表處及辦事處兩類。凡以一國為業務區域者，設代表處，其地位相當於大使館；以一國中之某一地區為業務區域者，設辦事處，其地位相當於總領事館或領事館。」。基此，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其辦事處在我國法律地位上等同我駐外使領館，當無疑義。此外，我國人民在我國駐外使領館內犯罪，究應視為在我國領域內犯罪，抑係在我國領域外犯罪？民國58年8月25日最高法院58年度第1次民、刑庭總會決議結論：「刑法第三條所稱中華民國之領域，依國際法上之觀念，固有真實的領域與想像的（即擬制的）領域之分，前者如我國之領土、領海、領空等是，後者如在我國領域外之我國船艦及航空機與我國駐外外交使節之辦公處所等是，但同條後段僅規定在我國領域外船艦及航空機內犯罪者，以在我國領域內犯罪論，對於在我國駐外使領館內犯罪者，是否亦屬以在我國領域內犯罪論，則無規定。按國際法上對於任何國家行使的管轄權，並無嚴格之限制，在慣例上本國對於本國駐外使領館內之犯罪者，能否實施其刑事管轄權，常以駐在國是否同意放棄其管轄權為斷。是以對於在我國駐外使領館內犯罪者，若有明顯之事證，足認

<sup>228</sup> United States International Organizations Immunities Act of 1945, 22 U.S.C. § 288d (2012)..

<sup>229</sup> 丘宏達，同註2，頁797。

該駐在國已同意放棄其管轄權，自得以在我國領域內犯罪論。」。<sup>230</sup>據此，在我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處內發生之犯罪，還是得以在我國領域內犯罪論。

其次，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處，可否豁免於美國之行政管轄？前節已提及我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處依「臺美特權免稅暨豁免協定」，除美國公民或永久居民外，我方支付派駐人員之工資、薪俸及費用，不需預為代扣中央或地方之任何稅捐；除美國公民外，不必支付中央及地方有關失業保險、社會安全等類似保險或計畫等費用；另公務用之不動產、公務目的之財產、收入、業務及其他交易等免繳中央及地方稅捐；關稅、通關費用及國內稅的豁免。我方派駐人員及家眷入境美國通關時，豁免照相、按捺指紋；並於停留美國期間，免除入出境、外僑登記等移民法規之規定，豁免繳納擁有及使用汽車所生的稅捐及規費，免繳汽、柴油及潤滑油之中央稅。但有關消防、建築等相關行政法規，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處可否免於管轄及不受其規範？並免於相關行政裁罰？「臺美特權免稅暨豁免協定」對此並無規定。有關消防、建築等之相關行政法規，係屬美國各地方政府職權。依據「外國使節團法」規定，外國使領館取得(含租用)、出售、處置(含出租)、建造或裝修館舍等不動產，不但均需通知國務院外國使節團辦公室(OFM, Office of Foreign Mission)並獲得同意外，同時亦需取得地方政府區域規劃或建物許可文件。<sup>231</sup>基此，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處也應遵守當地政府有關建築之法令規定。

由於我館舍享有不可侵犯的權利，所以地方政府官員未經我方同意也不能強行進入檢查。一般而言，使領館基於國家主權，以及保密、安全等理由，原則上是不會接受當地官員入內檢查。而我駐美館處所遭遇的情形就因各地不一，有些

<sup>230</sup> 最高法院編，《最高法院民刑事庭會議決議暨全文彙編》(臺北：最高法院，92年9月版)，下冊，頁995。

<sup>231</sup> 22 U.S.C. §§ 4305(a), 4307；另參閱美國國務院外國使節團辦公室網站 <http://www.state.gov/ofm/property/construction/index.htm> (2012年7月31日查覽)。

館處就接受當地消防單位官員的定期及不定期的檢查，有的館處就未曾接獲任何檢查的通知。我「駐美國紐約經濟文化辦事處」就曾因消防檢查結果，於 2008 年 9 月 17 日收到紐約市政府消防單位開出的 3 項違規之通知(NOV, Notice of Violation)，該辦事處辦公大樓聘用之大樓管理公司(Yitzhak Loria Management LLC)負責人兼經理 Loria 代表該辦事處出席紐約市環境管制局(Environment Control Board)之裁罰聽證會，該局行政法官(Administrative Law Judge) Vivian Lazerson 在裁決書中表示，雖然紐約市消防局主張對該館有管轄權，而該館代表 Loria 也表示該館願意遵守消防局的要求；但該館屬臺北政府大使館，故紐約市消防局對該館無行政管轄權，因此撤銷本案。(詳附件 2)據此推論，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處對當地政府有關消防、建管等之行政裁罰似有豁免權。

必需提醒的是，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處、人員的交通違規罰單則不能享有豁免，有關交通裁罰也不能豁免出庭。在美國的交通罰單基本上有兩類，一類為可預先繳納的罰單(Pre-payable Violations)，屬輕微的交通違規，警察直接在罰單上註明罰款金款；另一類為必需出庭的罰單(“Must Appear” Violations)，為吸毒駕駛、酒駕、魯莽駕車(例如，嚴重超速)等嚴重的交通違規，當事人就必需出庭，並由交通法庭法官裁定罰款金額或其他的裁罰。有關外交、領事人員交通違規方面，如果是接獲必需出庭的罰單，美國國務院基本上會希望當事人所屬使館能書面提出放棄豁免並出庭，但若不放棄豁免，美國國務院外國使節團外交汽車辦公室(Office of Foreign Mission’s Diplomatic Motor Vehicle)也只能自行評估違規情形予以扣點處分(註：外交人員駕照係由美國國務院管理及核發，故其有權逕予處分)。因此，就美國國務院的立場，外交人員對交通罰單並無豁免權。惟實務上，因無法強制執行，致外交使領館仍舊積欠美國地方政府龐大金額之交通罰單，而始終是一個難解的外交問題。此外，有關我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處、人員汽車監理(行照、駕照等)部分，已如前一節所述，係與一般公司或民眾相同，接受當地汽車監理機關的管轄，並無任何特權。

## 肆、我駐美官員的管轄豁免範圍

我派駐美國館處之官員執行職務行為的豁免，是否包含刑事及民事豁免？有無免於逮捕等人身不受侵犯的權利？此一問題涉及較廣也頗為複雜難解。依「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(e)款規定，除非經我方明示放棄豁免外，我方派駐人員在有關授權功能範圍內之執行職務行為，享有訴訟及法律程序的豁免(immune from suit and legal processes)。前揭條文中有關法律程序(legal processes)一詞究竟意指為何？並未有明確的說明。依據《牛津法律大辭典》的解釋，法律程序係指民、刑事訴訟程序，特別是指述法院為執行人或物的管轄所使用之正式通知或令狀。<sup>232</sup>亦即我駐美館處官員只要是執行職務的行為，都可豁免於民、刑事之訴訟。惟事實上，並非如此。

首先，有關執行職務的行為是由美國法院認定；其次，執行職務的侵權行為(非商務侵權行為)，依美國「外國主權豁免法」之規定，是不能豁免美國的司法管轄。相關內容已在本章第一節說明。此外，要強調的是，此種執行職務行為之豁免並不會自動生效，我駐美館處及官員必需出庭主張並負有舉證責任，再由法院審酌相關事證裁定。另值得參考的是，我駐美官員就職務上所知之資訊，有豁免出庭作證的權利。例如，前提及之「美加營案」，我政府及「駐美國臺北經濟文化代表處」曾訴請美國聯邦上訴法院第九巡迴法院核發強制令，以撤銷聯邦地方法院加州北區地方法院法官要求我蔡姓駐美官員出庭作證。該聯邦上訴法院法官Sneed在裁定書中主張，「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(e)款的條文，對照「美國國際組織豁免法」的相關規定，法院不能強迫我駐臺北經濟文化代表處人員就有關因職務上所知悉之資訊到庭作證，否則「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(c)款有關檔案文件不得侵犯的條文，將會形同具文。<sup>233</sup>

至於我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬館處之官員是否享有免於逮捕等人身不受侵犯的權利？就兩國協定內容及美國法律與司法實踐分析，其答案應

<sup>232</sup> David M. Walker, *Oxford Companion to Law* (Oxford University Press, 1980), 1003.

<sup>233</sup> *Taiwan et al*, 128 F.3d at 718-719.

該是否定的。上一節曾說明「臺美特權免稅暨豁免協定」並無條文明定，我方派駐人員可不受任何形式之逮捕與拘禁；另查「美國國際組織豁免法」亦無此一規定。再參考「外交公約」及「領事公約」的內容，「外交公約」對外交代表、外交信差的人身保護均定有明文，「領事公約」亦同。反觀「臺美特權免稅暨豁免協定」未規定我方派駐人員可不受任何形式之逮捕與拘禁，但於第 4 條(d)款卻規定，公務信差「人身不得侵犯」及「不受任何形式之逮捕與拘禁」，顯見在立約之初，並未有意賦予雙方派駐人員人身保護之特權。此外，由於領事人員係享有執行職務之特權與豁免，故「領事公約」對於領事人員的人身保護也非絕對性，因重大犯罪，領事人員也不能免於逮捕。另參酌屬執行職務之特權與豁免之相關案例：美國時間 2004 年 9 月 4 日，美國國務院前副助理國務卿凱德磊(Donald W. Keyser)在美國維吉尼亞州的「波多馬克河登陸」(Potowmack Landing)餐廳遞交文件給我「駐美國臺北經濟文化代表處」之國家安全局官員黃光勳及程念慈，離開時遭到聯邦調查局(FBI)逮捕；聯邦調查局人員除在我官員程念慈身上搜得該份文件外，並將程念慈帶回訊問。<sup>234</sup>聯邦調查局雖於移送書中僅稱有「同意搜索」行爲且並未表示有逮捕我官員，然聯邦調查局的作法，事實上已是採取逮捕的行爲。另一個案例爲，美國時間 2011 年 5 月 14 日，國際貨幣基金(IMF)總裁史特勞斯卡恩(Dominique Strauss-Kahn)在其下榻的 Sofitel 飯店涉嫌性侵女服務生，並於搭機離境前遭紐約警方逮捕。<sup>235</sup>最近的案例，就是本章開始所提，美國時間 2011 年 11 月 10 日中午，我「駐堪薩斯臺北經濟文化辦事處」處長劉姍姍遭聯邦調查局以「外籍勞工契約詐欺」(Fraud in Foreign Labor Contracting)的罪名逮捕、拘留。據此，依法理及美國的實踐，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬館處之官員，應無「不受任何形式之逮捕與拘禁」之特權與豁免。

## 伍、侵權行為與僱用範圍

<sup>234</sup> 《世界日報》，民國 93 年 9 月 19 日，A3 版/綜合新聞。

<sup>235</sup> 《世界日報》，民國 100 年 5 月 16 日，A01 版/要聞。

有關執行職務之侵權行為如何處理？我駐美館處因地面濕滑而館處人員疏於示警及做必要之防護作為，致赴該館處申辦護照或簽證人士滑倒受傷的訴訟，該館處可否主張豁免？原告為國人、外籍人士或雙重國籍者，有無不同？

前已提及，外國政府或官員執行職務的侵權行為(非商務侵權行為)，依美國「外國主權豁免法」之規定，是不能豁免美國的司法管轄，因此我政府就「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處、官員因執行職務造成他人傷亡或財物的損失所引致的民事訴訟，是不能豁免於美國法院的管轄，同時仍負有損害賠償責任。

「劉宜良案」<sup>236</sup>就是與我政府有關屬於「非商務侵權行為」最著名的案件，此案亦成為美國司法史上有關外國政府主使暗殺的重要案例。劉宜良(Henry Liu)為歷史學者及記者，因在美國出版「蔣經國傳 (The Biography of C.K. Chiang)」，對時任中華民國的蔣經國總統以及台灣政治有諸多批評。軍事情報局局長汪希苓吸收並指示竹聯幫幫主陳啓禮夥同該幫份子吳敦、董桂森等人前往加州暗殺劉宜良，陳啓禮等人並在軍情局訓練中心接受短期訓練。1984年10月15日，劉宜良在加州自宅被槍殺身亡後，其遺孀Helen Liu在美國聯邦地方法院加州北區法院控告中華民國政府及相關人員，請求侵權之損害賠償。美國聯邦地方法院加州北區法院法官Lynch認為，軍事情報局局長汪希苓暗殺劉宜良的行為非屬「僱用範圍」，也非雇主(中華民國政府)能合理預期該行為會發生，故依加州雇主責任的法律，中華民國政府並無責任；另基於國家行為原則(act of state doctrine)，美國法院無法探討中華民國法院的判決，故該地方法院判決同意中華民國政府提出的撤銷訴訟的動議(motion)；惟原告不服，繼續上訴至聯邦上訴法院第九巡迴法院。<sup>237</sup>本案之爭點主要在於汪希苓之行為是否是在其職務或僱用範圍內(within the scope of his office or employment)，若其行為屬於職務或僱用範圍內，方能構成「外國主權豁免法」中所謂「非商務侵權行為」例外，美國法院才有管轄權。該上訴法院指出，雇用人的意圖及行為是否有利於雇主仍是相關考量因素，汪希苓因個人職務因素及國家

<sup>236</sup> *Liu v. Republic of China*, 892 F.2d 1419 (9<sup>th</sup> Cir. 1988).

<sup>237</sup> *Ibid.* at 1421-1422.

利益進行暗殺的行為，復以陳啓禮等人在軍情局訓練中心受訓之事實及其他理由，足以使中華民國政府負有「僱用人責任(vicarious liability)」。<sup>238</sup>據此，該上訴法院認為本案符合「在其職務範圍內」的要件，因此我國不得主張豁免。此外，有關國家行為原則的問題，該上訴法院認為，國家行為原則不應適用於暗殺事件，因此推翻地方法院之判決。本案最終以和解方式結束訴訟。

本章第一節曾提到Olson控訴新加坡政府案，該案原告O氏參加新加坡駐美大使館舉辦的酒會，在使館內跌倒受傷，原告O氏依「外國主權豁免法」控告新加坡政府，法官Sporkin認為，本案是大使館的疏失所致，符合「非商業侵權行為」的規定，新加坡政府不能豁免於損害賠償責任之訴究，因此該院有管轄權。<sup>239</sup>從此一案例可知，依美國法院的見解，在美國境內的外國使領館內所發生的侵權行為，依舊是被認為是在美國境內發生，美國法院依「外國主權豁免法」是有管轄權，故我駐美館處因地面濕滑而館處人員疏於示警及做必要之防護作為，致赴該館處申辦護照或簽證人士滑倒受傷的訴訟，我政府及駐美館處應不能豁免於損害賠償責任之訴究。

至於原告為國人、外籍人士或雙重國籍者，有無不同？這確實是值得深入研究的議題。筆者認為，依領域管轄原則，原告之國籍應不影響美國法院對外國政府或官員執行職務侵權行為之司法管轄。我國「國家賠償法」第15條亦規定：「本法於外國人為被害人時，以依條約或其本國法令或慣例，中華民國人得在該國與該國人享受同等權利者為限，適用之。」。故就以本問題為例，我駐美館處因地面濕滑而館處人員疏於示警及做必要之防護作為，致赴該館處申辦護照或簽證人士滑倒受傷，不論受害者國籍為何，除可依該法規定向我國政府請求國家賠償外，亦可依美國「外國主權豁免法」有關「非商務侵權行為」之例外，在美國法院提起損害賠償訴訟。但此處有兩點必需強調說明的，首先，美國法院對外國政府或官員執行職務的侵權行為(非商務侵權行為)固有管轄權，但美國法院的判決能否強

---

<sup>238</sup> *Ibid.* at 1428-1429.

<sup>239</sup> 同註 173。

制執行，使被害人獲得補償則不無疑問(請參閱本章第一節有關美國「外國主權豁免法」部分)。其次，美國涉外民事訴訟案件，有所謂「不適宜法院 (Forum Non Conveniens)」原則，亦即法院雖有管轄權，但衡酌相關情況，認為原告有更適合之法院可提起訴訟，得不予受理，但若原告為美國籍或原告能舉證在被告國家之法院不能獲得公平的審判，則可排除該原則之適用。另查美國「外國主權豁免法」的立法目的是提供美國人控告外國政府或其機構之法律途徑。<sup>240</sup>因此，除美籍(含雙重國籍)人士外，亦可能會面臨「不適宜法院」原則適用的問題。

## 陸、僱傭訴訟與管轄豁免

近年來最常發生的是有關駐美館處雇員遭解雇或不續約，引起的勞務訴訟。對此等僱傭之勞務訴訟，該館處可否主張豁免？原告為國人、外籍人士或雙重國籍者，有無不同？2007年12月，3名遭我「駐美國芝加哥臺北經濟文化辦事處」解僱之雇員Hsiao Shih、Carol Yao及Kuang-Tao Hu於美國聯邦法院伊利諾州北區地方法院控告我「駐美國芝加哥臺北經濟文化辦事處」違反就業年齡歧視法(Age Discrimination in Employment Act)等並請求損害賠償。2009年1月，遭我「駐美國休士頓臺北經濟文化辦事處」解僱之雇員Lian Ming Lee，以我「駐美國休士頓臺北經濟文化辦事處」年齡歧視為由，於美國聯邦法院德州南區休斯頓地方法院提起損害賠償之訴。我方均是以美國「外國主權豁免法」做為抗辯，請求撤銷訴訟。惟該2案之法官均認為我駐美單位僱用雇員之勞務契約係屬商業行為，屬「外國主權豁免法」例外，故美國法院有管轄權。<sup>241</sup>該2案最終均以和解收場，由我政府支付和解金。從該2案法官之判決書內容，可以得知我方以美國「外國主權豁免法」做為撤銷訴訟的抗辯依據及理由，原告是否為我國人(非持有美國籍之雙重國籍)及是否為我國公務員，對美國法院判斷有無管轄權是有其影響。另外，值得一提的是，在雇員Lian Ming Lee控告我「駐美國休士頓臺北經濟文化辦事處」的案件

<sup>240</sup> 丘宏達，同註 171，頁 10-11。

<sup>241</sup> *Shih v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, 693 F.Supp.2d 805 (N.D.Illinois, E.D., 2010)；*Lian Ming Lee v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, 2010 WL 786612 (S.D.Tex., 2010).

中，美國聯邦法院德州南區休斯頓地方法院法官Keith P. Ellison認為，美國「外國主權豁免法」是以外國實體的功能主要是政府性質或是商業性質來區別該實體屬外國政府本身還是其所屬機構，由於我駐美單位(TECRO)主要為外交功能，故應屬外國政府本身之地位，而豁免於懲罰性賠償請求(punitive damages claims)。<sup>242</sup>

就上述二案，筆者認為，我方引用美國「外國主權豁免法」做為撤銷訴訟的抗辯依據及理由，實有待商榷。因為依「臺美特權免稅暨豁免協定」第6條(b)款，我方派駐機構在美國享有與在美國政府間國際組織相同之訴訟及法律程序的豁免；另依「美國國際組織豁免法」288a條(b)款規定，國際組織及其資產享有與外國政府相同之訴訟及法律程序的豁免。另代表多數美國學者意見的《美國外國關係法重述》也認為，除非國際組織章程或相關協定有特別的規定，國際組織員工依照僱用契約(employment contract)對該國際組織提起的訴訟，法院無管轄權。<sup>243</sup>但此種豁免並不包括獨立契約工作者(independent contractors)。<sup>244</sup>此外，有關此類之美國司法案例頗多，典型的案例有，1978年遭「國際通信衛星組織」(International Telecommunications Satellite Organization)解職的員工Girard E. Weidner控告該「國際通信衛星組織」違反僱用契約之案件。<sup>245</sup>承審該案之美國哥倫比亞特區一審及上訴法院法官均認定，依美國總統之執行命令，「國際通信衛星組織」適用「美國國際組織豁免法」，故豁免於違反僱用契約之訴訟。另一案例為，1983年「世界銀行」的員工Susana Mendaro控告「世界銀行」案。<sup>246</sup>該案為「世界銀行」僱用之阿根廷籍研究員Mendaro控告於任職期間遭性騷擾及歧視，且遭解僱報復，故以「世界銀行」違反僱用契約請求損害賠償。而承審本案之美國聯邦法院哥倫比亞特區地方法院及上訴法院法官均認為，原告聲稱違反僱用契約係屬「世界銀行」之內政事務，該國際組織依「美國國際組織豁免法」得豁免於美國法院之管轄，故撤銷該訴訟。由於美國「外國主權豁免法」規定，在不違反美國現有(制定本法

<sup>242</sup> *Lee v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, 2010 WL 2710661 (S.D.Tex., 2010).

<sup>243</sup> American Law Institute,同註 81,頁 500。

<sup>244</sup> *Ibid*, at 498.

<sup>245</sup> *Weidner v. International Telecommunications Satellite Organization*, 392 A.2d 508 (D.C., 1978).

<sup>246</sup> *Mendaro v. World Bank*, 717 F.2d 610 (C.A.D.C., 1983).

時)的國際協定，除依該法所列之例外情形，外國國家在美國法院享有管轄豁免；是以，美國「外國主權豁免法」與其外交豁免或政府間國際組織、人員的豁免若真有衝突時，法院應會優先適用外交豁免或政府間國際組織、人員的豁免。基此，有關僱用契約的案件(不包括獨立契約工作者)，我方如果依「臺美特權免稅暨豁免協定」及「美國國際組織豁免法」之規定請求撤銷訴訟，可能勝算較大。

另就法理方面探討，雖然我駐美代表機構僱用勞工應遵守當地法令，但不論是我國派駐美國之人員或是當地僱用之人員均是廣義上依我政府僱用契約聘用之人員，而聘用、解職(僱)均屬內部行政管理事項，亦是我政府主權行為，豈有受外國法院管轄之理。故若美國法院對外國政府駐美外交機構聘用、解僱人員具有管轄權，不但有侵犯外國政府主權行使之虞，也恐使外國駐美外交機構不敢聘用(更遑論解僱)當地勞工，其理甚明。當然，就法律訴訟而言，法院是依據雙方答辯之理由及引用之法律進行審酌及判決。因此，我方答辯引用之法律及理由，對訴訟之勝敗極具關鍵性。由於我國很多法界人士都不知道我國與美國簽訂有「臺美特權免稅暨豁免協定」，更遑論美國律師。再者，因為美國主要是以案例法(case law)為主，而牽涉我「駐美國臺北經濟文化代表處」之相關案例，大都是引用及討論美國「外國主權豁免法」之適用，無怪乎前述二案，我方律師亦同樣引用美國「外國主權豁免法」做為抗辯，致而敗訴，並使我國因而支付相當金額之和解金及訴訟費用。

綜此，筆者認為，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處遇有訴訟時，應先考慮有無可能適用「臺美特權免稅暨豁免協定」，並據以主張豁免。其次，再考量美國「外國主權豁免法」的適用問題。

## 第四節 小結

一、美國已批准加入「外交公約」、「領事公約」及「聯合國特權與豁免公約」，故

該三個公約在美國等同法律適用，然美國國內法亦制定有「外交關係法」、「外國使節團法」及「美國國際組織豁免法」等做有關外交特權與豁免制度的主要法律。另外，與外交特權與豁免相關的是，依據美國「外國主權豁免法」，不論外國政府或其官員或受僱人所為之行爲是主權行爲(公行爲)或是非主權行爲(私行爲)，只要外國政府官員或受僱人在執行職務或屬僱用範圍內的作爲或不作爲，在美國造成人身傷害或財產損失，美國法院即可就請求外國政府侵權損害賠償之訴訟行使司法管轄權，此「非商業的侵權行爲」無國家主權豁免的適用。因此，派遣國政府對其駐美國外交人員因執行職務或僱用範圍之「非商業的侵權行爲」所引致對該國政府的損害賠償訴訟，除該法規定之例外情形外，是不能豁免於美國的司法管轄。

二、有關外交特權與豁免問題，必需注意所謂執行「職務(公務)行爲」與「僱用範圍」的重要性。外交代表關於其以使館人員資格執行職務之行爲，豁免應始終有效。換言之，當外交代表本身職務終止，不再享有豁免權，對其在職期間以使館人員身分執行職務的行爲，仍不得追訴處罰；反之，其在職期間非執行職務的違法行爲，當職務終止不再享有豁免權時，將可被追訴處罰。另「領事公約」、「聯合國特權與豁免公約」及「美國國際組織豁免法」授與領事人員及政府間國際組織本身人員的特權與豁免，均僅限於執行職務(公務)的行爲。因此，有關如何決定執行職務的行爲及何種行爲是執行職務的行爲？對外交、領事人員及政府間國際組織人員能否享有司法的豁免，有其重大的影響。

三、在美國的實踐上，「職務(公務)行爲」或「僱用範圍」均是由美國法院依據行爲的態樣予以決定。至於何種行爲是執行職務(公務)的行爲，「外交公約」第3條第1項列有5項使館職務，「領事公約」第5條亦列有領事職務13項，都是美國聯邦法院決定當事人的行爲是否爲執行「職務(公務)行爲」參考之條文，惟前揭條文所列，均爲概括事項，並不明確，因此仍需就事實情況予以判斷。「僱

用範圍」則主要是涉及雇主對其代理人或受僱人之侵權行為的責任問題。在美國國內法中有所謂之雇主責任原則，即雇主為了促進他們的工作，即使在僱傭、訓練、監督或不解僱等方面都沒有過失，仍應對雇員的侵權行為負責。惟雇主是否應對受僱人或代理人的侵權行為負責，端視系爭之侵權行為是否是在僱用或代理範圍。「職務行為」(official acts；或稱「公務行為」)主要是衡量該行為是否有助於其職務(功能)之達成且是否可直接歸因於國家或是與外交專業活動有密不可分的連結，以決定外交、領事或國際組織人員得否享有豁免。其目的是要判斷行為人之侵權行為責任可否享有豁免；而「僱用範圍」(scope of employment)考量的是雇員(受僱人或官員)的行為是否屬於僱傭之「工作期間」、是否與執行職務有內部關聯且該行為是否為雇主所可能預見的，而據以決定雇主(國家)之損害賠償責任。故在「職務行為」的解釋上，是屬較廣義的「職務行為」或可稱「僱用範圍」。兩者之間，若前者稱之以「公務行為」，後者稱為「僱用範圍」，在概念上就會較為清晰。美國法院就外交人員之侵權行為態樣分別判斷之。

四、一般而言，外交人員執行「職務(公務)行為」通常屬於「僱用範圍」，派遣國政府必須就其外交人員執行職務之侵權行為，負損害賠償責任。美國「外國主權豁免法」規定，除符合該法規定之例外條件外，外國官員(雇員)因執行職務或僱用範圍(acting within the scope of his office or employment)內之非商業活動的侵權行為，在美國造成的人員傷亡及財產損失，是不能援引國家豁免；至於該侵權行為是主權行為(公行為)或非主權行為(私行為)則非所問。故除符合例外情形外，派遣國政府對其駐美外交人員因執行職務或僱用範圍之非商業的侵權行為，在美國造成的人員傷亡及財產損失，是不能豁免於美國司法的管轄，且須負損害賠償責任。此與侵權行為人(外交、領事或國際組織人員)本身是否為執行「職務(公務)行為」而能否享有豁免，兩者雖有牽連，但卻分屬不同的兩件事。

五、「臺灣關係法」第10條c項，授權美國總統在平等互惠的基礎上給予我駐美代表機構及人員執行職務所需的功能性特權與豁免。1980年10月2日，「北美事務協調委員會」與「美國在臺協會」簽訂「臺美特權免稅暨豁免協定」，相互給予派駐人員相當於政府間國際組織的特權與豁免，亦即執行職務(公務行爲)的豁免。另依該協定第6條(b)款，我方派駐機構在美國享有與在美國政府間國際組織相同之訴訟及法律程序的豁免。就美國國內法而言，條約與行政協定的法律地位亦無不同；尤其是經國會或條約授權簽訂之行政協議，其等同條約的法律地位更無爭議。「臺美特權免稅暨豁免協定」是經國會立法授權簽訂，並需經過與「凱斯法」所規定相同的協定締結程序，故其在美國的法律地位與一般法律授權之行政協定無異，也與條約之地位相同，故有等同美國法律的效力。

六、「臺美特權免稅暨豁免協定」賦予我駐美單位及人員的特權與豁免，包括「簽證、通關與停留便利」、「功能性之司法管轄豁免」、「館舍、財產、檔案文件及公務郵袋不得侵犯」及「稅捐、社會保險及關稅之豁免」等。除美方提供予我派駐人員簽證類別及汽車行照、駕照方面，其便利性仍有提升的必要外；另「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(c)款免於侵犯的規定，由於其內容不甚明確，故仍有待雙方進一步釐清。惟本文傾向就法理及美國的實踐，認為我駐美代表機構不論係自有或為租用、借用之公務館處(含館長官邸，如雙橡園等)，應享有免於侵犯之權利；而我駐美代表機構所有之館舍，均應視為公務用途，享有第5條(c)款之免於侵犯之特權；至於我駐美官員的私人住所，應無免於侵犯的特權。此外，該協定亦未訂有「人身不可侵犯」條款，依法理及美國的實踐，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處之官員，應無「不受任何形式之逮捕與拘禁」之特權與豁免。

七、由於很多法界人士都不知道我國與美國簽訂有「臺美特權免稅暨豁免協定」，且美國主要是以案例法(case law)為主，而牽涉我「駐美國臺北經濟文化代表

處」之相關案例，大都是引用及討論美國「外國主權豁免法」之適用，故有關我駐美代表機構涉及之僱用契約訴訟，我方律師同樣引用美國「外國主權豁免法」做為抗辯，致而敗訴，並使我國因而支付相當金額之和解金及訴訟費用。然依「臺美特權免稅暨豁免協定」及「美國國際組織豁免法」之規定，我「駐美國臺北經濟文化代表處」在美國如同政府間國際組織享有與外國政府相同之訴訟及法律程序的豁免；且依美國學界見解及司法判例均認為，除非有特別的規定，國際組織員工依照僱用契約對該國際組織提起的訴訟，法院無管轄權。綜此，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處遇有訴訟時，應先考慮有無可能適用「臺美特權免稅暨豁免協定」，以主張管轄豁免。其次，再考量美國「外國主權豁免法」的適用問題。

八、簡而言之，我「駐美國臺北經濟文化代表處」雖非美國「外國使節團法」中定義之「使館」，惟依美國的實踐，應與其他國家在美國的「使館」相同，享有依美國法律給予「使館」的同樣待遇，包括國家主權豁免的權利。另「臺美特權免稅暨豁免協定」雖然提供我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其人員類同政府間國際組織之功能性特權與豁免。但該協定經過30多年來的實踐，不可諱言，該協定內容及相關條文意涵，實仍有重新檢討及釐清之必要。

## 第四章 美國駐華外交代表機構的特權與豁免

「美國在臺協會」為依「臺灣關係法」在美國哥倫比亞特區成立之非營利法人；該法亦明確規定「美國在臺協會」做為美國政府與中華民國政府之對口單位。「美國在臺協會」為在臺灣執行「臺灣關係法」所授予之準外交職能，故在臺北設有辦事處，另在高雄設立分處。同樣的，由於兩國無正式外交關係，故有關派駐之外交代表機構及人員，無法適用國際公約，而享有外交特權與豁免。兩國間只有經由協定及各自的國內法，賦予雙方派駐之外交代表機構及人員有條件的特權與豁免。由於美國與我斷交並撤回對我中華民國政府的承認，因此斷交後美國已不可能再以國家對國家的名義與我國簽訂條約或協定。故經「臺灣關係法」授權，美國與我中華民國簽訂之相關條約、協定，均是經由「美國在臺協會」並以其名義與我「北美事務協調委員會」(或「駐美國臺北經濟文化代表處」)簽訂。「北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定」(簡稱「臺美特權免稅暨豁免協定」)即是在此法律關係架構下所簽訂之協定，使雙方準外交代表機構享有因執行職務所需之功能性特權與豁免。本章將從我國國內法的角度，探討美國駐華外交代表機構的特權與豁免。全章計分為四節，第一節討論中華民國外交特權與豁免制度；第二節分析美國在臺協會駐華辦事處之特權與豁免；第三節探討相關問題與案例；第四節就本章內容做個小結。

### 第一節 中華民國外交特權與豁免制度

本文曾就國際法與美國之外交特權與豁免制度予以討論及說明。本章在探討「美國在臺協會」駐華機構之特權與豁免之前，亦仍有必要對我中華民國現行之

外交特權與豁免的法律制度予以簡要的介紹，以期能深入瞭解駐華外交代表機構特權與豁免之相關國內法背景並能就相關案例予以有效的剖析。其次，前章(第三章)也談過，所謂執行「職務(公務)行爲」與「僱用範圍」，對外交、領事人員及政府間國際組織人員能否享有司法的豁免，有其重大的影響，故本節中亦將就我國的法律與實踐予以探討。

## 壹、條約、協定在我國法律地位

一般而言，國際書面協定，若使用條約名稱，其所涉內容應屬較為正式且重要事項；若使用協定名稱則屬次要或程序性的事項。但在實務上，有時亦甚難區分。惟就國際法的觀點，不論是條約或協定，在國際法的地位並無差異。以上是就國際書面協定的名稱而言。但就國內法而言，因法律程序不同，就有「條約」(條約、公約、或協定等)與「行政協定」(協定、換文或備忘錄等)之分。在我國有關「條約」與「行政協定」的區別，依據民國 82 年 12 月 24 日司法院大法官會議釋字第 329 號解釋：「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締約之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱，而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱爲條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」。<sup>247</sup>另查，民國 98 年 5 月 5 日外交部令頒之「條約及協定處理準則」第 3 條第 1 項：「本準則所稱條約，係指左列國際書面協定：一、具有條約或公約之名稱者。二、定有批准條款者。三、內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力者。四、內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力者。」；同條第 2 項：「本準則所稱協定，係指前項條約以外之國際書面協定，不論其名稱及方式爲何。」。簡言之，我國憲法所稱之「條約」係指國際書面協定，而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言，不論其

<sup>247</sup> 《司法院公報》，第 36 卷 2 期(1994 年)，頁 4-15。

名稱為何。「條約」除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，均應送立法院審議；而「行政協定」係指，前述「條約」以外，行政機關本乎職權所簽訂之國際書面協定，依「條約及協定處理準則」第 10 條規定，僅需於簽署後報請行政院核備，並於生效後送立法院查照。

至於「條約」及「行政協定」之法律地位，我國憲法及現行法律均無明文規定。首先就「條約」方面，雖然，憲法第 141 條有「尊重條約及聯合國憲章」之規定，惟其中所謂「尊重條約」，僅是原則性宣示，其實際的法律地位並不明確。民國 72 年 2 月 20 日，法務部法(七二)律字第一八一三號致外交部公函表示：「條約在我國憲法及有關法律中均未明文規定其具有國內法的效力，但立法院審查條約案時，與審查法律案的程序完全相同，條約亦和其他立法院通過的法律案一樣，均刊登在立法院公報及立法專刊中，是條約在我國應具有國內法效力。」<sup>248</sup>另前揭大法官會議釋字第 329 號解釋理由書中，也說明依憲法規定所締結之條約，其位階同於法律。再查，民國 72 年 4 月 30 日最高法院七十二年臺上字第一四一二號民事判決<sup>249</sup>及民國 80 年 1 月 28 日臺灣高等法院七十九年度上更(一)字第一二八號民事判決<sup>250</sup>均認為，條約的效力雖法無明文，但依憲法規定之審查程序與法律案相同，故應認其具有國內法同等效力，法院自應予以適用。綜此，條約在我國實具有國內法的效力，我國法院當然可以適用(自動履行的條約)。

但另外的問題是，條約的法律位階為何？條約與法律衝突時又該如何處理？以下茲將有關我國條約之法律位階問題的文件，列舉摘要如次：

一、民國 20 年 7 月 27 日司法院致司法行政部訓字第四五九號訓令：「查原則上法律與條約抵觸，應以條約之效力為優。若條約批准在後，或與法律宣布之日相同自無問題，若批准在頒布以前，應將抵觸之點，隨時陳明候核。」<sup>251</sup>

<sup>248</sup> 丘宏達，同註 2，頁 128。

<sup>249</sup> 中國國際法學會編，《中國國際法與國際事務年報》，第 1 卷(1987 年 1 月)，頁 451-453。

<sup>250</sup> 同註 56。

<sup>251</sup> 丘宏達，同註 2，頁 130。

二、法務部法(七二)律字第一八一三號致外交部公函表示，從憲法第一百四十一條精神以觀，條約與國內法牴觸時，似宜優先適用條約。<sup>252</sup>

三、最高法院二十三年上字第一〇七四號刑事判例謂：「國際協定之效力，優於國內法。」，並經 73 年 4 月 6 日最高法院七十三年度臺非字第六九號刑事判決<sup>253</sup>及民國 80 年 1 月 28 日臺灣高等法院七十九年度上更(一)字第一二八號民事判決再度引用。特別是在前揭臺灣高等法院第一二八號民事判決中更說明：「..故條約與內國一般法律牴觸時，依特別法優於普通法之原則，自應優先適用條約之規定。又特別法優於普通法之原則，於特別法為舊法(即前法)普通法為新法(即後法)之情形亦然，..」<sup>254</sup>。

四、法務部 77 年 11 月 19 日法(七七)參字第二〇一〇八號函：「若條約批准於法律公布施行之前，而與法律之規定相牴觸時，是否仍應優先於法律適用，似值研究。原則上，一國政府有義務不制定違反條約之法律，故在解釋上應儘可能推定立法機關不願為與條約有牴觸之立法。」<sup>255</sup>

我國內有學者認為，如果法律有明文規定適用條約時，條約之地位自應優於國內法律而適用(譬如，引渡法第 1 條、外國法院委託事件協助法第 1 條及所得稅法第 124 條等之規定)；但若法律並未明文規定時，條約之地位應與國內法律地位相等，並於二者有衝突時，依「後法優於前法」之原則。<sup>256</sup>雖然如此，但依據上述我行政部門的立場及法院之實踐，在我國條約之地位應優於國內法<sup>257</sup>。如果二者有衝突時，應採「特別法優於普通法」之原則，同時法院遇有在後制定之法律與條約衝突時，應效英、美法院，儘可能的解釋並認定不與國際法或國際協定牴觸，嘗試解釋兩者並不衝突。

<sup>252</sup> 丘宏達，同註 2，頁 130。

<sup>253</sup> 同註 249，頁 458-463。

<sup>254</sup> 同註 56。

<sup>255</sup> 丘宏達，同註 2，頁 130。

<sup>256</sup> 游啓忠，同註 19，頁 101-102。

<sup>257</sup> 丘宏達，同註 2，頁 139。

其次就「行政協定」方面，依「條約及協定處理準則」第 9 條及第 10 條規定，若內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力，或係內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力，但不具條約或公約名稱且未定有批准條款之國際書面協定，仍應屬「條約及協定處理準則」第 3 條第 1 項之條約案，須經立法院審議通過；但其若係法律授權簽訂者、或事先經立法院同意簽訂者、抑或內容與國內法律相同者，則可比照「行政協定」，於簽署後 30 日內報請行政院核備，除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，並應於生效後，送立法院查照。至於行政機關依職權自行簽訂之協定或換文，屬「行政協定」之範疇，應為「條約及協定處理準則」第 3 條第 2 項所稱之協定，我國法院當然仍可適用。惟有國內學者認為，該「行政協定」之地位應等同行政命令，而不應優於法律，若二者有牴觸時，應依憲法第 172 條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」決定之。<sup>258</sup>亦有學者認為，該「行政協定」不應優於國內法，否則行政權將可片面排除法律之適用，而有侵犯立法權之嫌。<sup>259</sup>無論如何，行政機關依職權自行簽訂之「行政協定」，在國內法的位階上不應優於法律，應無疑義。但筆者認為，「行政協定」在國內法的位階上，不但不應優於法律，更是應低於法律，否則將有行政機關自行創設法律之嫌。

我國為聯合國之創始會員國，並於 1945 年 9 月 28 日批准聯合國憲章。故聯合國憲章為我國之批准加入之公約，且依憲法第 141 條尊重條約及聯合國憲章之規定，聯合國憲章在我國之法律地位，自當優於國內法而適用。惟聯合國憲章中也區分有「自動履行條款」與「非自動履行條款」，在 1952 年「聖富士控告加州案」(Sei Fujii v. California)，美國加州最高法院即認為聯合國憲章序言及第 1、55 及 56 條等關於人權的規定，並非自動履行條款；但憲章 104、105 條關於聯合國特權與豁免的規定，則屬自動履行條款。<sup>260</sup>我國的情形，依我國民法總則立法原則之說明，條約、公約或國際協定，除條約中規定須另行立法執行或屬於對未來

<sup>258</sup> 游啓忠，同註 19，頁 54。

<sup>259</sup> 丘宏達，同註 2，頁 135。

<sup>260</sup> 俞寬賜，同註 12，頁 77。

行為之承諾者外，在我國均應屬自動履行性質。<sup>261</sup>因此，就聯合國憲章而言，亦復如此。但我國自 1971 年退出聯合國後，聯合國憲章對我國已無拘束力；我國既非聯合國會員國，當然亦無繼續遵守聯合國憲章的義務。雖然如此，聯合國憲章有關禁止使用武力、自衛權及國家主權平等之相關原則，已成為國際上普遍接受之規則，依我國憲法第 141 條「尊重條約及聯合國憲章」的條款及身為國際社會的一員，自有遵守之義務。

## 貳、國際條約與國內法

我國於 1969 年 12 月 19 日批准通過「維也納外交關係公約」(Vienna Convention on Diplomatic Relations；以下簡稱「外交公約」)。<sup>262</sup>另我國係 1963 年 4 月 24 日「領事公約」之簽約國，我國立法院亦 1972 年 1 月 13 日批准該「維也納領事關係公約」(Vienna Convention on Consular Relations；以下簡稱「領事公約」)，但因我國已於 1971 年 10 月 25 日退出聯合國，故無法在聯合國存放批准書取得締約國資格，但我外交部當時已通知各邦交國表示願接受該公約的規定。<sup>263</sup>

我國並未參加「聯合國特權與豁免公約」及聯合國「專門機構特權與豁免公約」。但由於我國曾簽署、批准聯合國憲章並為聯合國之會員國，基於聯合國憲章第 104 條：「本組織於每一會員國之領土內，應享受於執行其職務及達成其宗旨所必需之法律行為能力。」及第 105 條：「一、本組織於每一會員國之領土內，應享受於達成其宗旨所必需之特權及豁免。二、聯合國會員國之代表及本組織之職員，亦應同樣享受於其獨立行使關於本組織之職務所必需之特權及豁免。三、為明定本條第一項及第二項之施行細則起見，大會得作成建議，或為此目的向聯合國會員國提議協約。」之規定，我國即以行政命令補充條約的方式，由行政院於 1947 年 6 月 10 日訂頒「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」，給予聯合國組織及人員功能性的特權與豁免，並給予來華出席聯合國所召開各項

<sup>261</sup> 丘宏達，同註 2，頁 133-134。

<sup>262</sup> 同上，頁 702。

<sup>263</sup> 同上，頁 706。

會議之各國代表享有比照駐華外交官待遇之特權與豁免。惟在我國退出聯合國後，聯合國憲章對我國已無拘束力，該行政命令的適法性不無疑問。

許多承認中共並與我國斷交的國家，鑒於我國堅強的經貿實力或國際政治上的重要性，而在我國設有代表機構，處理商務、領事或更高層級方面的事務；同樣的我國也在許多非邦交國設有代表機構。為使這些在我國之外國代表機構享有特權與豁免能有法源依據，我國於 1982 年 7 月 9 日制定公布「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，使駐華外國機構及人員享有類同政府間國際組織在國際法上所得享有之功能性特權與豁免，以使其機構及人員在我國能有效執行職務。另為配合我國加入世界貿易組織(WTO)，依據世界貿易組織設立協定第 8 條規定，各會員必須給予世界貿易組織、官員及各會員代表執行有關 WTO 功能所需之各項特權暨豁免，並類同聯合國「專門機構特權與豁免公約」之特權與豁免。我國於 1997 年 5 月 7 日再修訂「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，並增訂第 7-1 條，使世界貿易組織駐華機構暨其官員、該組織官員及各會員之代表，就執行與該組織職能有關事項應享受之特權暨豁免，準用該條例之規定。由於該次修法並未將聯合國及聯合國專門機構以外之其他政府間國際組織納入，故除世界貿易組織外，其他非屬聯合國及聯合國專門機構的政府間國際組織及其人員或會員代表，在我國就無享有特權與豁免的法源依據。

依外交部禮賓司 100 年 12 月 15 日編印之《駐中華民國使領館暨國際組織銜名錄》及《駐中華民國外國機構銜名錄》，計有貝里斯、布吉納法索、多明尼加、薩爾瓦多、甘比亞、瓜地馬拉、海地、教廷、宏都拉斯、馬紹爾群島、諾魯、尼加拉瓜、帛琉、巴拿馬、巴拉圭、聖克里斯多福及尼維斯、聖多美普林西比、索羅門群島、史瓦濟蘭等 19 個邦交國在我國設有大使館，除教廷及巴拿馬大使館分別設於臺北市愛國東路及松江路外，其餘均設於我政府提供之辦公大樓(址設臺北市天母西路 62 號、9 號及 9-1 號)；另有澳大利亞(商工辦事處)、汶萊(台灣貿易旅遊代表處)、斐濟(駐華貿易暨觀光代表處)、印度(台北協會)、印尼(駐台北印尼經濟

貿易代表處)、以色列(駐台北以色列經濟文化辦事處)、日本(交流協會台北事務所、高雄事務所)、約旦(商務辦事處)、韓國(駐臺北韓國代表部)、馬來西亞(友誼及貿易中心)、蒙古(駐台北烏蘭巴托貿易經濟代表處)、紐西蘭(商工辦事處)、阿曼(阿曼王國商務辦事處)、菲律賓(馬尼拉經濟文化辦事處、高雄分處、台中分處)、俄羅斯(莫斯科台北經濟文化協調委員會駐台北代表處)、新加坡(商務辦事處)、泰國(貿易經濟辦事處)、土耳其(貿易辦事處)、越南(經濟文化辦事處)、奧地利(台北辦事處、商務代表辦事處)、比利時(台北辦事處)、捷克(經濟文化辦事處)、丹麥(商務辦事處)、芬蘭(商務辦事處)、法國(在台協會)、德國(在台協會、經濟辦事處、歌德學院德國文化中心)、匈牙利(貿易辦事處)、愛爾蘭(投資貿易促進會)、義大利(經濟貿易文化推廣辦事處)、盧森堡(台北辦事處)、荷蘭(貿易暨投資辦事處)、波蘭(華沙貿易辦事處)、斯洛伐克(經濟文化辦事處)、西班牙(商務辦事處)、瑞典(貿易委員會台北辦事處)、瑞士(商務辦事處)、英國(貿易文化辦事處)、歐盟(歐洲經貿辦事處)、加拿大(貿易辦事處)、美國(在台協會台北辦事處、高雄辦事處)、阿根廷(商務文化辦事處)、玻利維亞(商務暨金融代表處)、巴西(商務辦事處)、智利(商務辦事處)、墨西哥(商務簽證文件暨文化辦事處、商務辦事處)、秘魯(商務辦事處)、奈及利亞(商務辦事處)、南非(聯絡辦事處)及沙烏地阿拉伯(商務辦事處)<sup>264</sup>等 49 個無邦交國家在我國設有代表機構，其中墨西哥、阿根廷、秘魯、歐盟、瑞士、瑞典、斯洛伐克、波蘭、義大利、德國(經濟辦事處)、芬蘭、土耳其、蒙古、韓國、以色列、印度、斐濟等國代表機構均設於外貿協會所屬臺北市基隆路 1 段 333 號之辦公大樓。此外，象牙海岸、巴布亞紐幾內亞、巴拿馬等 14 國在我國設有名譽領事或名譽總領事。有關聯合國所屬國際組織部分，「亞蔬—世界蔬菜中心」(AVRDC-The World Vegetable Center)及「亞太糧食肥料技術中心」(FFTC-ASPAC；Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region)2 個國際組織在我國設有辦公處所。

<sup>264</sup> 外交部禮賓司 100 年 12 月 15 日編印之《駐中華民國使領館暨國際組織銜名錄》將沙烏地阿拉伯商務辦事處列入駐華國際組織中。

依目前我國的實踐，前揭有關駐華使、領館及其人員之特權與豁免，是適用「外交公約」或「領事公約」之規定；其他非邦交國在華代表機構及其人員之特權與豁免，就依雙邊協定並適用「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」之規定；至於聯合國及其所屬專門機構及其人員之特權與豁免，則依協定並適用「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」之規定辦理。

### 參、「職務(公務)行為」與「僱用範圍」

在我國有關外交特權與豁免，也有所謂的「職務行為」與「僱用範圍」的問題，以下茲就我國的法律與實踐分述如次：

#### 一、職務(公務)行為

此處探討的「職務(公務)行為」亦係指外交、領事、駐華外國機構或國際組織人員為執行其功能(acts performed in the exercise of his functions)所實施之行為。「外交公約」及「領事公約」均有執行「職務行為」享有豁免之相關規定；此外，我國「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」及「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」亦授與駐華外國機構及其人員，以及聯合國各組織及其人員有關執行「職務行為」之豁免，因此，有關如何決定執行「職務行為」？以及那些行為是執行「職務行為」？對駐華外交、領事、外國機構及國際組織等人員能否享有豁免，有其重大的影響。

如第三章第一節所述，如何決定執行「職務行為」，是有爭議的。依美國的實踐，是由美國聯邦法院依據行為的態樣予以決定。然就目前我國的實踐，都是由地檢署或法院先函詢外交部，由外交部認定是否屬執行職務行為，而地檢署或法院通常會尊重外交部意見並據以決定得否享有豁免。我法務部次長吳陳鑽於 2011 年 11 月 17 日上午，列席立法院司法及法制委員會時，就民進黨籍立委黃偉哲的答詢指出，依照「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，駐華外國機構人員「因執行職務而發生之民事及刑事管轄」得享受豁免；至於由誰來認定是「執行職務」，則函詢外交部，尊重外交部意見。吳陳鑽次長亦表示，民國 90 年至今，

共有 3 件外國駐台人員被刑事豁免案例，都是先函詢外交部確認是「執行職務」才豁免；如果立法院要修法改由法院認定，法務部尊重。<sup>265</sup>是以，駐華使領館及外國機構人員之行爲是否爲「職務行爲」，檢察署或法院通常會函詢並尊重外交部的意見。至於何種行爲是外交、領事人員執行「職務行爲」？「外交公約」第 3 條第 1 項列有 5 項使館職務，「領事公約」第 5 條亦列有領事職務 13 項，雖然都是決定當事人的行爲是否爲執行「職務行爲」參考之依據，惟條文所列均爲概括事項並不明確；同時，我國「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」及「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」亦授與駐華外國機構及其人員，以及聯合國各組織及其人員有關執行職務之豁免，然對何者爲執行「職務行爲」並未有明確的定義，其是否等同我國民法侵權行爲中，有關法人責任或僱用人責任所指之執行「職務行爲」？並不清楚。由於駐華外交及外國機構人員行爲是否屬「職務(公務)行爲」司法部門通常會尊重外交部門的意見。因此，對於那些行爲是屬執行「職務(公務)行爲」，難免就會存有高度的政治考量，而非僅是單純的法律見解。

## 二、僱用範圍

「僱用範圍」主要是涉及雇主對其代理人或受僱人之侵權行爲的責任問題。我國民法第 28 條(法人之責任)規定：「法人對於其董事或其他有代表權之人因執行職務所加於他人之損害，與該行爲人連帶負賠償之責任。」；第 188 條(僱用人之責任)第 1 項：「受僱人因執行職務，不法侵害他人之權利者，由僱用人與行爲人連帶負損害賠償責任。但選任受僱人及監督其職務之執行，已盡相當之注意或縱加以相當之注意而仍不免發生損害者，僱用人不負賠償責任。」、第 2 項：「如被害人依前項但書之規定，不能受損害賠償時，法院因其聲請，得斟酌僱用人與被害人之經濟狀況，令僱用人爲全部或一部之損害賠償。僱用人賠償損害時，對於爲侵

<sup>265</sup>中央社記者葉素萍 100.11.17 台北報導，請參閱中央社網站：

<http://www.cna.com.tw/Views/Page/Search/hyDetailws.aspx?qid=201111170129&q=%e9%a7%90%e5%8f%b0%e4%ba%ba%e5%93%a1%e8%b1%81%e5%85%8d%e5%89%8d%e4%be%8b+%e5%a4%96%e4%ba%a4%e9%83%a8%e8%aa%8d%e5%ae%9a> (2012 年 4 月 15 日查覽)

權行為之受僱人，有求償權。」。故我國民法在侵權行為的責任方面，對法人之責任係「法定責任」的一種，雖無免責規定，但亦非無過失責任，法人之連帶責任只是保護受害人之一種安排。<sup>266</sup>但就僱用人之責任而言，則兼採中間責任及衡平責任。因此，法人對於其具代表權人及受僱職員的侵權行為，應分別依民法第 28 條及第 188 條負損害賠償責任。此外，依最高法院 80 年台上字第 2340 號民事裁判：「代理行為，或代理本人為意思表示，或代理本人受意思表示，均以意思表示直接對本人發生效力為要件，此觀民法第一百零三條之規定自明。侵權行為為違法行為，不發生意思表示發生效力之問題，無適用代理規定之餘地。故代理人所為侵權行為之法律上效果，非得依代理之法則解為對於本人發生效力。」<sup>267</sup>故在一般代理方面(不包括法定代理)，代理人為侵權行為時，本人有時應負損害賠償責任，惟此項責任並非基於代理關係，而係基於僱傭關係上選任及監督過失而發生。<sup>268</sup>

最高法院 57 年台上字第 1663 號判例謂：「民法第一百八十八條第一項所謂受僱人，並非僅限於僱傭契約所稱之受僱人，凡客觀上被他人使用為之服務勞務而受其監督者均係受僱人。」<sup>269</sup>故只要客觀事實上受僱用人之選任、監督而為其服務勞務之人即是所稱之受僱人，不問其是否訂有僱傭契約、勞務種類如何、期間長短，乃至有無報酬，均有民法第 188 條之適用。易言之，僱用人方面之選任監督關係，概由外觀獨立決定，不須為明示，默示即為已足，凡客觀上被他人使用為之服務勞務而受其監督者，均係受僱人。惟僱用人應依該條規定負連帶賠償責任者，必以受僱人因執行職務不法侵害他人之權利者為限。倘係受僱人個人之犯罪行為而與執行職務無關，即與該條規定之要件不合。

我國民法規定，法人或僱用人對於有代表權人或受僱人執行職務之侵權行為，連帶負賠償之責任。而此處所謂「執行職務」，依我國法院判例及學說之通說，

<sup>266</sup> 施啟揚，《民法總則》(臺北：三民書局，1993 年 12 月修訂 5 版)，頁 133-134。

<sup>267</sup> 《司法院公報》，第 34 卷 1 期(1992 年)，頁 77-78。

<sup>268</sup> 施啟揚，同註 266，頁 283-284。

<sup>269</sup> 最高法院編輯，《最高法院判例要旨(民國 16-94 年民事部分)》(臺北：最高法院，2007 年)，第 96 頁。

均採依行爲之外觀爲斷的客觀說；亦即不問僱用人或受僱人之意思，凡受僱人之「行爲外觀」具有執行職務之形式，在客觀上足以認定其爲執行職務者，即屬執行職務之範疇。最高法院 42 年台上字第 1224 號判例：「民法第一百八十八條第一項所謂受僱人因執行職務不法侵害他人之權利，不僅指受僱人因執行其所受命令，或委託之職務自體，或執行該職務所必要之行爲，而不法侵害他人之權利者而言，即受僱人之行爲，在客觀上足認爲與其執行職務有關，而不法侵害他人之權利者，就令其爲自己利益所爲亦應包括在內。」<sup>270</sup>基此，執行職務的行爲，大致上可包括職務上本身的行爲及與職務有牽連的行爲。<sup>271</sup>惟此處執行職務行爲，係由法院依行爲人行爲的態樣及外觀審酌認定，而遽論法人或雇主之責任。

我國尙未有與「國家豁免」相關的專門立法。惟就各國法院實踐，倘該國無有關國家豁免之法律，可做爲主張及判斷國家豁免的依據，則須由法院依據個案並參酌國際習慣法、相關外國立法例，予以綜合決斷之。<sup>272</sup>惟查，我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條第 4 款規定，駐華外國機構得享有豁免民事、刑事及行政管轄，但下列情形不在此限：(一)捨棄豁免；(二)爲反訴之被告；(三)因商業行爲而涉訟；(四)因在中華民國之不動產而涉訟。顯見，現行我國對於「國家豁免」的立場是採「限制豁免理論」。民國 90 年間，我國高林實業股份有限公司以巴拿馬共和國駐華大使館不當得利爲由，於臺灣臺北地方法院提起訴訟，要求該大使館返還車輛。該案一審之臺灣臺北地方法院及二審之臺灣高等法院均引用「國家豁免」之「限制豁免理論」，認本案爲商業行爲，巴拿馬駐華大使館不得主張「國家豁免」並判決巴拿馬駐華大使館敗訴。<sup>273</sup>全案二審定讞。本案除確認「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」有關駐華外國機構不得因商業行爲而享有豁免外，亦爲我國司法實踐上，有關「國家豁免」立場係適用「限制豁免理

<sup>270</sup> 同上，頁 96。

<sup>271</sup> 施啓揚，同註 266，頁 133。

<sup>272</sup> 陳首翰，〈外國駐華大使館於我國法院之訴訟地位及管轄豁免—兼論台灣高等法院九十二年度上易字第八七五號判決〉，《中國國際法與國際事務年報》，第 17 卷(2005 年 12 月)，頁 549。

<sup>273</sup> 臺灣臺北地方法院 90 年度訴字第 387 號民事判決及臺灣高等法院 92 年度上易字第 875 號民事判決。見《中國國際法與國際事務年報》，第 17 卷(2005 年 12 月)，頁 973-988。

論」的指標性案件。<sup>274</sup>至於國家之「侵權行為」可否主張「國家豁免」？該案在審理中並未涉及此一部份，故無從得知我國法院的立場。然依當前各國的有關國家豁免的立法及國際文件，國家對外國政府或其官員或受僱人「非商務侵權行為」的損害賠償訴訟享有管轄權，已經成為被普遍接受的趨勢。<sup>275</sup>而我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」規定駐華外國機構不得主張豁免之情形並未包括涉及駐華外國機構人員或其雇員侵權行為之訴訟，故在外國政府機構官員或雇員執行職務或僱用範圍之侵權行為的訴訟上，被害人能否依民法第 28 條及第 188 條之規定請求該外國機構負法人或雇主之損害賠償責任？不無疑問。

## 第二節 美國在臺協會駐華辦事處之特權與豁免

美國在臺協會在我國設有辦事處，前曾發生美國在臺協會駐華辦事處人員違法案件，但因我司法人員不瞭解其所享有之特權豁免內容，故而造成錯誤判決情形。因此，依據雙方間協定及我國國內法，所賦予美方派駐機構及人員特權與豁免的內容及究係包含何種範圍？此種非邦交國之外交代表機構的特權與豁免，經過多年的實踐，其結果如何？是我執法單位人員及相關外交單位人員首先必須瞭解的課題。如此，方能在平等互惠的原則下，有效維護我國家利益及人民的權益。

### 壹、「臺美特權與豁免協定」在我國的法律地位

我國於 1979 年 3 月 1 日正式成立「北美事務協調委員會」。依行政院訂定發布之「北美事務協調委員會組織規程」第 1 條及第 2 條規定：「行政院為繼續維持並推展中華民國與美利堅合眾國之各種關係，特設北美事務協調委員會(以下簡稱本會)。」、「本會之任務為負責處理及協調中華民國與美國間一切有關事宜。」。據

<sup>274</sup> 陳首翰，同註 272，頁 552。

<sup>275</sup> 陳純一，同註 14，頁 246。

此，我「北美事務協調委員會」是依我國法令代表中華民國政府處理及協調與美國政府間事務之機構，並為美國「臺灣關係法」第 10 條 a 項「依臺灣法律授權可代表臺灣依據本法案提供保證及採取其他行動」之機構。

由於美國與我斷交並撤回對我中華民國政府的承認，因此斷交後美國已不能再以國家對國家的名義與我國簽訂條約或協定。故「臺灣關係法」第 6 條 b 項即規定：「美國總統或美國政府各部門依據法律授權或要求，與臺灣締結、推動、執行協定或交易時，此等締結、推動、執行協定或交易，應依美國總統指示的方式或範圍，經由或透過該協會執行。」。<sup>276</sup>自此，美國與我中華民國簽訂之相關條約、協定，均是經由「美國在臺協會」與「北美事務協調委員會」(或「駐美國臺北經濟文化代表處」)以其名義簽訂，且不使用條約之名稱，而是以協定、換文、備忘錄等名稱替代。「臺美特權免稅暨豁免協定」即是在此法律關係架構下所簽訂之協定，使雙方準外交代表機構享有功能性之特權與豁免。

本章第一節中曾說明，若內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力，或係內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力，但不具條約或公約名稱且未定有批准條款之協定或換文，仍應屬「條約及協定處理準則」第 3 條第 1 項之條約案，須經立法院審議通過；但其若係法律授權簽訂者、或事先經立法院同意簽訂者、抑或內容與國內法律相同者，則可比照行政協定，於簽署後 30 日內報請行政院核備，除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，並應於生效後，送立法院查照。至於行政機關依職權自行簽訂之協定或換文，屬「行政協定」之範疇，應為「條約及協定處理準則」第 3 條第 2 項所稱之協定，我國法院雖然仍可適用，但其在我國國內法的位階應低於法律，故若二者有牴觸時，在我國法院恐怕會優先適用法律。因此，「北美事務協調委員會」依法雖可代表我國與「美國在臺協會」簽訂協定、換文、備忘錄等，但其若未經立法院審議通過、或未經法律授權簽訂、抑或未事先經立法院同意簽訂，其在我國國內法的法律位階，顯然就會低於法律，

---

<sup>276</sup> 22 U.S.C. § 3305 (2012)。

當遇有與我國法律抵觸之情形時，其適法性就有問題。

「臺美特權免稅暨豁免協定」並未經我國立法院授權或審議，其在我國內法的法律位階，就不應優於法律；筆者認為亦應低於法律之位階。惟查該協定內容又涉及賦予「美國在臺協會」駐華機構及人員司法及稅務等之特權與豁免，實已抵觸我刑事訴訟法及相關稅法等之法律。因此，「臺美特權免稅暨豁免協定」在我國內法之適法性，不無疑問。有鑒於此，我國經立法院審議並於 1982 年 7 月 9 日制訂公布(另於 1997 年 5 月 7 日修正公布)「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，一如「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 1 條立法說明：「於司法管轄豁免之部分，涉及人民之訴訟權，對於人民訴訟權之限制，依憲法規定，必須以法律定之。因此，本條例之制訂旨在使中美『協定』有關管轄之豁免取得我國內法之依據。」<sup>277</sup>故就國內法的角度而言，「美國在臺協會」駐華機構及人員之特權與豁免內容，雖係依據「臺美特權免稅暨豁免協定」，但其國內法之依據卻是「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」。此一情況與「臺美特權免稅暨豁免協定」在美國國內法的地位有所差異，不可不察。

## 貳、特權與豁免的內容

「美國在臺協會」在我國設有臺北辦事處及高雄分處，此外亦設有美國文化中心、商務組、農業貿易辦事處、農業組、農業組動植動檢疫辦事處及華語學校等單位，我國係依據「北美事務協調委員會」與「美國在臺協會」簽訂之「臺美特權免稅暨豁免協定」之內容，給予「美國在臺協會」駐華機構及人員相當於政府間國際組織的特權與豁免，亦即執行職務(功能範圍之行爲)的豁免，此有別於外交代表享有之完全豁免。

有關「臺美特權免稅暨豁免協定」給予我方派駐美國機構及人員之特權與豁免內容，已於第三章第二節中說明。基於兩國平等互惠之原則，「美國在臺協會」駐華機構及人員依據「臺美特權免稅暨豁免協定」，原則上在我國享有與我駐美機

<sup>277</sup> 此部分請參閱游啓忠，同註 19，頁 445-436。

構相同之特權與豁免，但由於兩國國內法及實踐上的因素，仍舊存在些許的差異。

以下僅就協定內容及我國實踐情形，簡要分述如後：

### 一、人員的特權與豁免：

(一)特權與豁免之對象：依協定經正式通知並為我方接受之美方派遣人員及其眷屬，均為享有特權與豁免之對象。<sup>278</sup>亦即，除在我國本地聘用之雇員外，包括處長(Director)、副處長(Deputy Director)、組長(Chief of section)、副組長(Deputy Chief of section)、祕書(Secretary)及其他職員(例如，領務官《Consular Officer》、安全官《RSO, Regional Security Officer》、經濟官《Economic Officer》)等美國 AIT 總部正式派遣之職員及其配偶、同一戶籍內受扶養之直系親屬。

(二)人身的保護：依協定我方應採取所有可能及適當的措施，確保美方之館舍及人員得到充分的保護，以利有效執行職務。惟此一條文規定，係要確保美方派駐人員之安全能得到重視與保護，俾能有效執行其職務。此與「外交公約」給予外交代表人身保護及絕對不受侵犯不同，亦有別於領事人員人身保護及有條件限制的人身不受侵犯。該協定並無條文明定，美方派駐人員可不受任何形式之逮捕與拘禁。因此，依法美方派駐人員應無「不受任何形式之逮捕與拘禁」之特權與豁免。惟在實務運作上，由於「美國在臺協會」人員持有我外交部發給之身分證明，因此我國警察或其他執法單位人員，大都以大使館或領事館人員對待，不會冒然將美方派駐人員逮捕或拘禁。此外，基於外交考量，必要時我方亦會在美方要求下進行適當的處理。

(三)簽證、通關與停留便利：依協定我方應核發美方派駐人員及其眷屬適當的簽證，並給予便利。同時在出入境規定方面，享有與在美國的政府間國際組織人員及其眷屬一樣的特權與豁免。此乃條文的概括性規定，故仍

---

<sup>278</sup> 有關協定內容已於第三章第二節中引註，本節中不再引註。

需就實務運作上具體內容予以說明。

1. 「美國在臺協會」派駐人員之赴臺簽證，實務上均透過「美國在臺協會」轉「駐美國臺北經濟文化代表處」辦理。我國外國護照之簽證計有「外交簽證」、「禮遇簽證」、「停留簽證」及「居留簽證」等 4 種，「禮遇簽證」適用於下列人士：外國卸任元首、副元首、總理、副總理、外交部長及其眷屬；外國政府派遣來我國執行公務之人員及其眷屬、隨從；政府間國際組織之外國籍行政首長、副首長等高級職員及其眷屬以外之其他外國籍職員因公來我國者及其眷屬；政府間國際組織之外國籍職員應我國政府邀請來訪者及其眷屬；應我國政府邀請或對我國有貢獻之外國人士及其眷屬。<sup>279</sup>另「外交簽證」及「禮遇簽證」，其效期最長不得超過 5 年，入境次數及停留期限，依申請人需要及來我國目的核定之；未加註停留期限者，入境後停留期限不予限制，但不得逾其來我國執行任務所需之期限。<sup>280</sup>據此，我方給予「美國在臺協會」駐華人員之簽證種類為「禮遇簽證」(Courtesy Visa)並依平等互惠原則給予簽證期限及入境次數為 5 年、多次且無停留期限(但不得逾其任期)。
3. 在通關時私人行李的查驗方面，由於協定中並無如「外交公約」給予外交代表私人行李免受查驗特權的規定，但實務上，我國海關官員均會給予尊重及禮遇。
4. 我國移民法令規定，下列外國人得在我國居留，免申請外僑居留證：(1) 駐我國之外交人員及其眷屬、隨從人員；(2) 駐我國之外國機構、國際機構執行公務者及其眷屬、隨從人員；(3) 其他經外交部專案核發禮遇簽證者，惟前項人員，得由外交部列冊知會入出國及移民署。<sup>281</sup>另前述所稱外交人員及其眷屬、隨從人員，係指經外交部發給外交官員證、使領館外籍隨從證之人員，而所稱外國機構、國際機構執行公務者及其眷屬、

<sup>279</sup> 「外國護照簽證條例」第 7 條第 1 項及第 9 條。

<sup>280</sup> 「外國護照簽證條例施行細則」第 7 條。

<sup>281</sup> 「入出國及移民法」第 27 條。

隨從人員，係指經外交部發給外國機構官員證、國際機構官員證、外國機構外籍隨從證、國際機構外籍隨從證之人員。<sup>282</sup>此外，外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。但有下列情形之一者，不適用：(1)未滿十四歲。(2)依規定免申請外僑居留證。(3)其他經入出國及移民署專案同意。<sup>283</sup>「美國在臺協會」駐華人員及眷屬於入境通關時，即依前揭規定，比照駐華外交人員、政府間國際組織人員，免除外僑居留證及豁免照相、按捺指紋等。

5. 「美國在臺協會」駐華人員及年滿 18 歲之眷屬，若無美國駕照，依「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」(參閱附件 3)第 27 點規定，得填具普通汽車駕駛執照申請書，連同 1 吋正面半身光面照片 2 張，經由「美國在臺協會」駐華機構備文送請外交部核轉公路監理機關辦理；若已持有美國駕照，則依前要點第 28 點規定，由「美國在臺協會」駐華機構備文，說明其健康情況，連同美國駕照及填具之普通汽車駕駛執照申請書(含 1 吋正面半身光面照片 2 張)，送請外交部核轉公路監理機關換發我國之駕駛執照。
6. 目前駐華外交機構之車牌種類，依「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」第 13 點至 16 點規定，計分為「使」字牌照、「領」字牌照及「外」字牌照等 3 種。「使」字牌照，係供使館及其人員公務、自用車輛使用，其號次從第 1 號至第 100 號，專供使館館長座車懸掛，其號次依各該館長之階級及到任次序編列；自第 101 號起，供使館及其經外交部認定之外交官員公務、自用汽車懸掛，其號次依申領之先後編列。「領」字牌照，係供領館及其經外交部認定之領事官員公務、自用車輛使用，其號次除

<sup>282</sup> 「入出國及移民法施行細則」第 18 條。

<sup>283</sup> 「入出國及移民法」第 91 條第 1 項及第 2 項；內政部入出國及移民署並依該法第 91 條第 4 項之規定，訂頒有「個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用辦法」。

第 1 號專供領事團團長座車懸掛外，其餘均依申領之先後編列。「外」字牌照係供「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」第 2 點第 2 款(依條約、協定或經中華民國政府核准享受特權待遇之外交機構及其經外交部認定之人員)所稱機構及其人員公務、自用車輛使用。由於台灣目前沒有領事館，因此「領」字車牌實際上並未使用。此外，「使」字車牌係採紅底黑字，「外」字車牌則為黃底黑字，核發的單位為外交部禮賓司，監理機關依據外交部禮賓司的公文辦理。另外外交部於收到駐華外交機構之車牌申請表後，簽註應否免稅、免費及應發牌照種類，轉送公路監理機關。辦理的監理機關為台北市監理處及高雄市監理處。至於享有特權及免稅車輛的數量，則依「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」第 8 點之規定辦理，例如自用車輛方面，在臺享受特權待遇之外交人員，除大使、公使、參事（含總領事）、正武官及相當階級之分署辦公之單位主管並有眷屬隨在任所者，每戶以 2 輛為限外，其餘人員，每戶以 1 輛為限。「美國在臺協會」駐華機構及人員即是依前述規定，使用「外」字車牌及持用享有特權及免稅之汽車。

(四)司法管轄的豁免：依該協定，除非經美方明示放棄豁免外，美方派駐人員在有關授權功能範圍內之執行職務行為，享有訴訟及法律程序的豁免。

(五)稅捐及社會保險的豁免<sup>284</sup>：除我國公民或永久居民外，美方派駐人員享有

下列稅捐及社會保險的豁免：

- 1.免於繳納職務上所獲薪俸、工資及費用等有關中央及地方的稅捐。
- 2.免於繳納有關中央及地方的失業保險、社會安全等類似保險或計畫等。
- 3.除一般均包含於商品或勞務價格內之稅捐外，免除中央及地方之銷售稅，但此項豁免不適用於提供特別勞務之費用。
- 4.豁免繳納擁有及使用汽車所生的稅捐及規費，同時免繳汽、柴油及潤滑油

<sup>284</sup> 給予「美國在臺協會」駐華機構及人員免稅的法源依據為「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 4、5 條、「稅捐稽徵法」第 4 條、「所得稅法」第 4 條第 9、10 項及「使用牌照稅法」第 7 條第 1 項第 5 款等。

之中央稅。

外交部會發給美方派駐人員及其配偶免稅卡(我國公民或永久居民除外)，該免稅卡適用之免稅範圍與外交人員相同，因此，美方派駐人員之配偶亦享有免稅卡提供之免稅豁免，如銷售貨物之 5% 營業稅等。由於我國銷售之營業稅為內含於貨物價格中(美國為外加)，故實務上，「美國在臺協會」駐華人員及其眷屬至百貨公司或大賣場購物後，可持購物發票及免稅卡至該公司客服中心辦理退稅；至於加油免稅部分，則依「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」第 33-34 點之規定辦理，以購買之免稅加油票加油。

此外，依臺灣電力公司營業規則施行細則第 65 條第 1 項第 1 款規定，外國政府駐華使館及享受外交官待遇人員暨其他經政府同意給予免稅待遇之國際或外國駐華機構及人員用電，可免列計營業稅。因此，「美國在臺協會」駐華機構及其人員住所之用電，均可申請免除營業稅。

(六)關稅之豁免<sup>285</sup>：除我國公民或永久居民外，美方派駐人員及眷屬享有攜帶隨身行李及運送私人用品有關之關稅、通關費用及國內稅的豁免。

(七)公務郵差之人身保護：美方指定之郵袋運送人享有人身不得侵犯權，不受任何形式之逮捕或拘禁。

## 二、機構本身的特權與豁免：

(一)具有法律人格並有行為能力：「美國在臺協會」駐華機構具有締結契約、取得及處分不動產及動產以及提起法律訴訟的能力。

(二)司法管轄的豁免：為使能有效執行職務，「美國在臺協會」駐華機構在我國享有與在美國境內政府間國際組織相同之訴訟及法律程序豁免。我國雖無有關政府間國際組織特權與豁免的專門立法，但「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」已提供「美國在臺協會」駐華機構類同在美國

<sup>285</sup> 給予「美國在臺協會」駐華機構及人員免徵關稅的法源依據為「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 4 條、第 5 條及「關稅法」第 49 條第 1 項第 2 款：「駐在中華民國之各國使領館外交官、領事官與其他享有外交待遇之機關及人員，進口之公用或自用物品。但以各該國對中華民國給予同樣待遇者為限。」

境內政府間國際組織之特權與豁免，故依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條第 4 款之規定，除捨棄豁免、為反訴之被告、因商業行為而涉訟或因在中華民國之不動產而涉訟等情形外，「美國在臺協會」駐華機構可享有民事、刑事及行政管轄之豁免。

(三)館舍安全保護：依該協定，我方應採取所有可能及適當的措施，確保美方之館舍及人員得到充分的保護，以利有效執行職務。

(四)館舍及財產不得侵犯：除經美方明示放棄豁免外，「美國在臺協會」駐華機構所有之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有，應免於強行入侵、查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收。但依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條第 1 款之規定，館舍不可侵犯，非經負責人同意，不得入內；但遇火災或其他災害須迅速採取行動時，得推定已獲其同意。

(五)檔案文件不得侵犯：檔案及文件無論何時，亦不論位於何處，均不得侵犯。

(六)通訊自由及保護：享有執行職務所需的通訊自由及不可侵犯權。授權職務範圍內之通訊及其課稅，享有與在美國境內政府間國際組織相同的特權、免稅及豁免待遇。

(七)公務郵袋不得侵犯：裝有公務信件及與執行公務有關物品之公務郵袋，不得予以開拆或扣留。前述公務郵袋可委付商用飛機機長，美方機構可派遣 1 名人員直接、無礙地從該機長取得郵袋。

(八)稅捐及社會保險的豁免：

1.除我國公民或永久居民外，「美國在臺協會」駐華機構支付派駐人員之工資、薪俸及費用，不得預為代扣中央或地方之任何稅捐。另，除我國公民外，不必繳納中央及地方有關失業保險、社會安全等類似保險或計畫等費用。

2.公務用之不動產免繳中央及地方稅捐；例如，館舍免繳房屋稅及地價稅

等。依據 1980 年 10 月 2 日我駐美代表夏公權(Konsin C. Shah)與「美國在臺協會」主席丁大衛(David Dean)的換文(Exchange of Letters; 編號 S1-68066)、「美國在臺協會」駐華代表機構做爲館長官邸之不動產，亦屬公務用不動產，得享有免稅待遇。

3.公務目的之財產、收入、業務及其他交易等免繳中央及地方稅捐；例如，購買館舍、公務車、辦公用品及公務車輛加油等，均免繳稅金。另依財政部 52 年 6 月 20 日解釋令：外國使館儲存於銀行的公款所孳生的利息免納所得稅。<sup>286</sup>外交部亦發給「美國在臺協會」駐華機構免稅證，以供該機構平時公務免稅之用。

4.授權職務範圍內之通訊，享有與在美國之政府間國際組織相同的免稅。

(九)關稅之豁免：「美國在臺協會」駐華機構享有與在美國之政府間國際組織相同之關稅、通關費用及國內稅的豁免。

前一節已述及，我國目前尚未有「國家豁免」的專門立法，惟就我國法院的實踐，係依國際實務及習慣國際法採用「國家豁免」之「限制豁免理論」。美國雖然與我國斷交並撤銷對我中華民國政府之承認，但美國及其政府的合法存在乃是全世界公認的事實，我國始終並未(也不可能)撤銷對美國或其政府的承認，故美國政府及其機構在我國法院可主張國家主權豁免，應無庸置疑。然屬民間性質之外國非營利法人的「美國在臺協會」及其駐華機構在我國法院可否享有國家主權豁免？此一問題將置於下一節中探討。

### 第三節 問題與案例探討

雖然「美國在臺協會」駐華機構依據「臺美特權免稅暨豁免協定」在我國享有相當於政府間國際組織的特權與豁免。但爲深入瞭解「美國在臺協會」駐華機

<sup>286</sup> 郭春源，〈從涉外案件處理與外交特權暨豁免權之探討〉，《警學叢刊》，第 27 卷第 2 期(1996 年 9 月)，頁 24。

構在我國之地位及享有之特權與豁免內容究係為何？本節將以我國國內法的角度，並藉由相關案例或法理予以解析與說明。

## 壹、「美國在臺協會」駐華機構在我國之地位

「美國在臺協會」駐華機構在我國之地位為何？是否為我國法律所認可的「使館」？「美國在臺協會」駐華機構可否享有國家豁免？

首先，依據「臺美特權免稅暨豁免協定」第 6 條(a)項，「美國在臺協會」與「駐美國臺北經濟文化代表處」有締結契約、取得及處分不動產及動產、以及提起訴訟之能力。另「美國在臺協會」駐華機構及其人員係符合「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 2 條規定，經我外交部核准設立且其人員經外交部認定之駐華外國機構，故依該條例第 4 條：「駐華外國機構基於互惠原則，於法令限制內有享受權利、負擔義務之能力。」之規定，「美國在臺協會」駐華機構在我國享有法人<sup>287</sup>之地位。

其次，依據美國「臺灣關係法」之規定，美國總統或美國政府各部門執行與臺灣有關的各項方案、業務或其他關係，應在美國總統指示的方式與範圍內，經由或透過「美國在臺協會」來執行；另該協會人員不但執行公證、遺產臨時保管人及領事等方面業務，且其授權執行之行為有法律的效力；此外，「美國在臺協會」人員均由美國各政府部門之官員調任，名義上雖已不具美國政府官員身分，但該等人員任職「美國在臺協會」期間，公務員年資及福利均不受影響，且任滿亦可回任政府機關；再者，「美國在臺協會」的經費係由美國國會授權撥款並受國會及審計單位監督，「美國在臺協會」駐華機構及人員與我駐美對應機構及人員，同樣享有因執行職務所需之功能性特權與豁免。基此，「美國在臺協會」的定位，雖依「臺灣關係法」規定為依美國哥倫比亞特區法律成立之非營利法人，然實質上，卻是因應現實政治考量，所成立具有準官方性質的機構，為依美國法律受美國政府委託代表美國政府辦理對中華民國事務之機構。惟「美國在臺協會」

<sup>287</sup> 「民法」第 26 條：「法人於法令限制內，有享受權利負擔義務之能力。」。

駐華機構在我國之地位並非「使館」，故其享有之特權與豁免並不適用「外交公約」之規定，而是依「臺美特權免稅暨豁免協定」並適用「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」之規定，享有執行職務之功能性豁免。我國一般民眾，甚至執法單位人員也常會誤解，認為「美國在臺協會」人員與外交人員相同，享有完全的刑事豁免，不可不慎。

最後，美國政府及其機構在我國法院可主張國家主權豁免，應無疑義。而「美國在臺協會」雖屬民間性質之外國非營利法人，但卻是依美國法律受美國政府委託代表美國政府辦理對中華民國事務之機構，具代表美國政府行使公權力及與我國簽訂條約的能力，亦為我國所認可之美國政府對臺的代表機構。故其派駐機構依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第4款之規定，除捨棄豁免等例外事項，在我國享有民事、刑事及行政管轄豁免。是以，依法理及我國現行法律規定，「美國在臺協會」駐華機構在我國法院可主張並享有國家主權豁免。

## 貳、「美國在臺協會」駐華館舍的免於侵犯權

「美國在臺協會」在我國自購、建或租用之館處是否均有免於侵犯的特權？而免於侵犯的定義及範圍為何？有否包含館長及職員的住所？依「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(Article)(c)款規定，除經美方明示放棄豁免外，「美國在臺協會」駐華機構或繼承機構所有之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有，應豁免於強行進入、搜索、查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收；不論任何時候及位於何處，「美國在臺協會」駐華機構所有的檔案及文件不可侵犯。本條條文已明確說明了「美國在臺協會」駐華機構在我國所有的館處享有豁免於強行進入、搜索、查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收等免於侵犯的特權。

但「美國在臺協會」駐華機構租用之館舍及做為官邸或其他用途之館產，是否同樣適用本條之規定而享有前述之免於侵犯的特權？此一問題，已在第三章第三節中討論過。查，我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第2款規

定，駐華外國機構之財產「免於搜索、扣押、執行及徵收。」，故若「美國在臺協會」駐華機構人員之住所屬該機構所有之財產，依該條文規定，我執法單位不能強行進入及搜索。再查，「警察機關處理涉外治安案件作業規定」(附件5)第5點第1款之規定：「警察處理涉外治安案件時，不得任意進入使領館或享有外交豁免權之駐華外國、國際機構，或享有外交豁免權之使領館（含駐華外國、國際機構）人員之住宅。但有進入之必要時，應事先會同外交部派員處理，並徵得使領館館長（駐華外國、國際機構負責人）或當事人之同意後，始得會同進入之。其經進入後，如未得館長（駐華外國、國際機構負責人）或當事人之同意，不得採行搜索、扣押、翻閱、借用或影存文件。」，故在實務上，我國警方對駐華外國機構人員之住所比照外交人員享有不可侵犯權。此顯然是誤將外交使館、駐華外國機構及國際組織人員之特權與豁免混為一談。

如第三章第三節所述，本文的看法，「美國在臺協會」駐華機構不論係自有或為租用、借用之公務館處(含館長官邸)，應享有免於侵犯之權利；而其所有館舍，均應視為公務用途，享有第5條(c)款之免於侵犯之特權；至於「美國在臺協會」駐華機構人員的私人住所，應無免於侵犯的特權。惟此方面仍有待雙方進一步溝通與釐清。同樣的，「臺美特權免稅暨豁免協定」之館舍享有之免於侵犯權，並非是外交使館之絕對不可侵犯權。「領事公約」第31條第2款及我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第1款均明文規定，非經負責人同意，不得進入館內（「領事公約」則特別指明為館內專供辦公之處所），但遇火災或其他災害須迅速採取行動時，得推定已獲其同意。故「美國在臺協會」駐華機構遇有火災或其他災害須迅速採取行動時，我方可推定已獲美方同意，可逕行進入「美國在臺協會」駐華機構之館處內。

### 參、「美國在臺協會」駐華機構的管轄豁免範圍

「美國在臺協會」駐華機構是否仍屬我國領域？可否免於我國之司法管轄？依「臺美特權免稅暨豁免協定」，美方派駐機構在我國享有與在美國境內之政府間

國際組織相同之訴訟及法律程序的豁免。亦即為執行職務之行為享有訴訟及法律程序的豁免。然查，外國使館雖在駐在國有特殊的地位，但仍舊是駐在國的領土，除有外交豁免權之人外，仍受駐在國管轄。因此，「美國在臺協會」駐華機構並不能豁免於我國司法管轄。換言之，雖然「美國在臺協會」駐華機構除商業行為等例外規定外，其執行公務或職務之行為，可依「臺美特權免稅暨豁免協定」及「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」主張豁免管轄。但「美國在臺協會」駐華機構所在之處仍是屬於我國領土，在「美國在臺協會」駐華機構內的犯罪，我方仍有司法管轄權。此種在「美國在臺協會」駐華機構內犯罪的案件，最通常的就是持用偽、變造之護照至「美國在臺協會臺北辦事處」申辦簽證，而遭領事官員發現並通知我國警方偵辦的案件，我司法機關均依領域管轄原則，行使司法管轄權。

其次，「美國在臺協會」駐華機構，可否豁免於我國之行政管轄？「美國在臺協會」駐華機構依「臺美特權免稅暨豁免協定」，除我國公民或永久居民外，美方支付派駐人員之工資、薪俸及費用，不需預為代扣中央或地方之任何稅捐；除我國公民外，不必支付有關失業保險、社會安全等類似保險或計畫等費用；另公務用之不動產、公務目的之財產、收入、業務及其他交易等免繳稅捐；關稅、通關費用及國內稅的豁免。「美國在臺協會」駐華機構人員及家眷入境通關時，豁免照相、按捺指紋；並於停留期間，免除外僑登記等移民法規之規定，豁免繳納擁有及使用汽車所生的稅捐及規費，免繳汽、柴油及潤滑油之稅捐。

不論是外交公約等國際公約或是「臺美特權免稅暨豁免協定」均排除給予駐在國國民或永久居民免稅的權利，因此駐華使領館及外國機構在我國聘用我國籍雇員時，除應符合我國勞工法令外，另應依法辦理並繳納所得稅。聘用外籍雇員則應依「各國駐華使領館及駐華外國機構聘僱外國人許可及管理辦法」，但也同樣需符合我國勞工法令，並依法辦理及繳納所得稅。有關駐華使領館及外國機構聘用外籍雇員部分，因為需申請入境簽證及工作許可，所以較容易掌握。但是有關

華籍雇員部分，我政府就無法掌握，因此，就可能存在不符我國相關就業法令及逃漏稅捐情形。美國國務院曾於 2006 年間清查駐美各使領館及我駐美機構聘用當地雇員情形並要求就薪資部分補申報所得稅，當時曾一度造成我駐美機構相當大的困擾。而據瞭解，我外交部曾通函駐華各使館及外國機構提報僱用華籍雇員名單以利管理，然在「美國在臺協會」的主導下，各國駐華機構均拒絕提供此一名單，因此在駐華使領館及外國機構的我國籍雇員，就存在勞工就業管理及稅務方面的問題，目前仍無法解決。

此外，有關建築及消防等相關行政法規，「美國在臺協會」駐華機構所屬館處可否免於管轄及不受其規範？並免於相關行政裁罰？「臺美特權免稅暨豁免協定」對此並無規定，而我國之相關建築及消防法規對此亦無規定。依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條第 4 款之規定，「美國在臺協會」駐華機構除捨棄豁免、為反訴之被告、因商業行為而涉訟或因在中華民國之不動產而涉訟等情形外，享有民事、刑事及行政管轄之豁免。惟此等豁免是否包括當地政府依建築及消防等相關行政法規所為之行政裁罰的豁免也不明確。就理論上而言，外交使領館及外交人員有遵守當地國法律之義務，故「美國在臺協會」駐華機構當然應遵守我國政府有關建築及消防之法令規定。據瞭解，我外交部基本上也持此一立場。然就當地政府依建築及消防等相關行政法規所為之行政裁罰得否享有豁免部分，本文第三章第三節曾提及美國法院裁定我駐美國紐約機構消防檢查之行政裁罰得比照使館而享有豁免；另觀「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條第 1 項第 4 款享有行政管轄豁免之規定。「美國在臺協會」駐華機構，就當地政府依建築及消防等相關行政法規所為之行政裁罰，理論上應可享有豁免。

據瞭解，新建中之「美國在臺協會」臺北辦事處內湖廳舍，就是依我國「建築法」第 98 條：「特種建築物得經行政院之許可，不適用本法全部或一部之規定。」及「內政部審議行政院交議特種建築物申請案處理原則」(參閱附件 4)第 2 點：「本部審議行政院交議之特種建築物申請案，具有下列情形之一者，得建

請行政院核定為特種建築物，免適用建築法全部或一部之規定：(一)涉及國家機密之建築物。(二)因用途特殊，適用建築法確有困難之建築物。(三)因構造特殊，適用建築法確有困難之建築物。(四)因應重大災難後復建需要，具急迫性之建築物。(五)其他適用建築法確有困難之建築物。」規定，業經行政院核定為特種建築物，免申請建築執照。但仍不能豁免於建築物公共安全檢查及消防安全設備檢查。一般而言，使領館基於國家主權，以及保密、安全等理由，基本上不會接受當地官員入內檢查。由於「美國在臺協會」駐華機構所屬館舍也享有不可侵犯的權利，所以地方政府官員未經美方同意也是不能強行進入檢查。另據瞭解，目前我國實務上作法，也都未對駐華使館或駐華外國機構實施建築物公共安全檢查及消防安全設備檢查。

再者，「美國在臺協會」駐華機構及其人員的交通違規罰單(超速、酒駕等)、車輛拖吊費及路邊停車收費等均不能享有豁免。故我警方可依法執行職權，惟應注意態度並給予尊重。<sup>288</sup>「美國在臺協會」駐華機構及其人員有關汽車(駕照)監理部分，已如前一節所述，則依「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」，由「美國在臺協會」駐華機構備文送請外交部核轉公路監理機關辦理。此部分顯較我駐美人員便利及優遇。

#### **肆、「美國在臺協會」駐華機構人員的管轄豁免範圍**

「美國在臺協會」駐華機構人員執行職務行為之豁免，是否包含刑事及民事豁免？「美國在臺協會」駐華之官員有無免於逮捕等人身不受侵犯的權利？依「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(e)款規定，除非經美方明示放棄豁免外，美方派駐人員在有關授權功能範圍內之執行職務行為，享有訴訟及法律程序的豁免(immune from suit and legal processes)。另依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第6條第1項第1款之規定，「美國在臺協會」駐華機構人員，豁免因執行職務而發生之民事及刑事管轄。但此處有關執行職務的行為，如前所述，基本上由我國司法單

<sup>288</sup> 王啓明，〈從涉外案件之案例談外交豁免權之研究〉，《警學叢刊》，第27卷第2期(1996年9月)，頁10。

位根據外交部之意見認定；其次，因執行職務或僱用範圍之侵權行為(非商務侵權行為)的民事訴訟能否享有豁免？雖依美國及國際上之實踐，是不能豁免於民事管轄，惟此部分在我國似乎仍有爭議，故有待我國司法機關確認。

此外，此種執行職務行為之豁免並不會自動生效，「美國在臺協會」駐華機構人員必須出庭主張並負有舉證責任，再由法院審酌相關事證裁定。民國81年間，我國姜姓國民向臺灣臺北地方法院提起自訴，控告「美國在臺協會」臺北辦事處旅遊服務組B氏職員涉嫌詐欺，謂B氏答應給予簽證並收受渠500美金，結果並未發給簽證。此案臺灣臺北地方法院以被告為「美國在臺協會」正式職員，依「臺美特權免稅暨豁免協定」第6條第2項規定<sup>289</sup>，享有訴訟及法律程序的豁免，是以被告縱因執行職務而有詐欺行為，法院對之亦無審判權為由，爰不經言詞辯論，諭知不受理判決。<sup>290</sup>案經最高法院檢察署檢察總長提起非常上訴，最高法院認為依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第3條規定：「駐華外國機構及其人員依本條例享受之特權暨豁免，應基於互惠原則，以該外國亦畀予中華民國駐該外國之機構及人員同等之特權暨豁免者為限。」，而我方駐美人員所享訴訟及法律程序的豁免權，為一項功能性之豁免權，在程序上僅屬一種抗辯，倘我方人員涉訟，法院仍簽發傳票傳喚我方人員，我方人員須應法院傳喚，如認該案屬職務上行為，欲享受豁免，則須主動向法院提出豁免的主張，否則法院不予主動審酌。從而，最高法院認定本案被告是否享有刑事管轄之豁免權，仍應經法院傳喚，主動提出豁免權之主張，法院始得以無管轄權，諭知不受理之判決。故判決將原判決違背法令部分撤銷。<sup>291</sup>惟需特別注意的是，此種執行職務的司法豁免並不包括「美國在臺協會」駐華機構人員之家屬；同樣的，我駐美外交機構人員之家屬在美國亦不能享有此一豁免。從法理上當不難理解。

至於「美國在臺協會」駐華機構人員及其家屬是否享有免於逮捕等人身不受

<sup>289</sup> 其條文內容大意如下：為使能有效執行職務，每一相應組織於對方所在領土內，享有與在美國境內之政府間國際組織相同之訴訟及法律程序豁免。

<sup>290</sup> 臺灣臺北地方法院 81 年 1 月 10 日 80 年度自字第 1356 號刑事判決。

<sup>291</sup> 最高法院 81 年 10 月 22 日 81 年臺非字第 372 號刑事判決。

侵犯的權利？就兩國協定內容及我國法律分析，其答案應該是否定的。一則「臺美特權免稅暨豁免協定」並無條文明定「美國在臺協會」駐華機構人員及其家屬可不受任何形式之逮捕與拘禁；二則「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」中，也無此一規定；再者，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬館處之官員及其家屬，在美國亦未享有「不受任何形式之逮捕與拘禁」之特權與豁免。基此，「美國在臺協會」駐華機構人員及其家屬並無免於逮捕等人身不受侵犯的權利，此點實值我國執法單位及人員注意。查「警察機關處理涉外治安案件作業規定」第5點第2款之規定：「發現享有外交豁免權之外國大使、公使、使領館人員以及享有與外交人員相當待遇之外國、國際機構人員（即持有駐華外國、國際機構官員、職員證者）及其家屬涉有犯罪嫌疑者，應即層轉經警察局陳報本署轉知外交部核辦，不得逕行採取訊問、搜索、扣押、逮捕等強制作為。如對其身分無法確認者，可逕向外交部禮賓司特權科求證。若犯罪嫌疑人不具有特權或豁免之外國人，或係屬中華民國國籍之受僱職員者，則依一般法定程序處理。」。因此，我國警方對「美國在臺協會」等外國機構人員及其家屬涉有犯罪嫌疑，為求慎重均比照外交人員先層轉外交部核辦，不得逕行採取逮捕等強制作為。

第三章已述及，美國法院認為依「臺美特權免稅暨豁免協定」第5條(e)款的規定，我駐美官員就職務上所知之資訊，有豁免出庭作證的權利。另依我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第6條第1項第1款之規定，「美國在臺協會」駐華機構人員，豁免因執行職務而發生之民事及刑事管轄。基此，雖然我國與美國有關司法訴訟程序及出庭作證的法律規定並不相同，但依法理及平等互惠原則，「美國在臺協會」駐華機構人員，就職務上所知之資訊，在我國當然也能豁免出庭作證。

## 伍、侵權行為與僱用範圍

有關「美國在臺協會」駐華人員執行職務之侵權行為如何處理？「美國在臺協會」駐華機構可否主張豁免？依「涉外民事法律適用法」第25條：「關於由侵

權行為而生之債，依侵權行為地法。但另有關係最切之法律者，依該法律。」、第 28 條第 1 項：「侵權行為係經由出版、廣播、電視、電腦網路或其他傳播方法為之者，其所生之債，依下列各款中與其關係最切之法律：一、行為地法；行為地不明者，行為人之住所地法。二、行為人得預見損害發生地者，其損害發生地法。三、被害人之人格權被侵害者，其本國法。」，故「美國在臺協會」駐華機構及其人員在我國因執行職務之侵權行為，原則上應依前揭法律原則訴究。然依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5、6 條規定，「美國在臺協會」駐華機構除例外規定外，可豁免民、刑事及行政管轄，而其人員因執行職務亦可豁免於民、刑事訴訟。因此，「美國在臺協會」駐華機構及其人員若非屬商業行為之執行職務侵權行為，被害人可能無法訴究其損害賠償責任。例如，在臺灣司普工業有限公司及東莞廣美車料有限公司控告 Alliance General Insurance、加州地方法院、美國在臺協會等要求損害賠償的案件，臺灣高等法院在原告提起抗告的民事裁定中就表示：「對相對人美國在臺協會起訴部分：按依駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例第五條第四款之規定，駐華外國機構享有民事管轄豁免權，從而相對人以美國在臺協會為被告提起訴訟，應認其起訴為不合法。」。<sup>292</sup>

依美國「外國主權豁免法」，不論為外國政府或其官員或受僱人所為之行為是主權行為(公行為)或是非主權行為(私行為)，只要外國政府官員或受僱人在執行職務或僱用範圍內的作為或不作為，在美國造成人身傷害或財產損失，美國法院即可就請求外國政府侵權損害賠償之訴訟行使司法管轄權，此「非商業的侵權行為」無國家主權豁免的適用。該項規定主要是針對車禍案件，讓車禍受害者能獲得賠償救濟。在我國司法實踐上，有關「國家豁免」立場係適用「限制豁免理論」。至於國家及其官員或受僱人之「侵權行為」可否主張「國家豁免」？我國司法機關立場並不清楚。另由於「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」中，並未將「非商業侵權行為」列入豁免的例外規定，故「美國在臺協會」駐華機構人員執行職

<sup>292</sup> 臺灣高等法院 85 年 2 月 5 日 85 年度抗字第 101 號民事裁定。

務之侵權行爲，被害人也將無法依法訴究美國政府及「美國在臺協會」之損害賠償責任。

依當前各國的有關國家豁免的立法及國際文件，國家對外國政府或其官員或受僱人「非商務侵權行爲」的損害賠償訴訟享有管轄權，已經成爲被普遍接受的趨勢。而我「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」規定駐華外國機構不得主張豁免之情形並未包括涉及駐華外國機構人員或其雇員侵權行爲之訴訟。如此一來，我國被害人之權益將無法獲得保障，同時也不符兩國間平等互惠之原則。

## 陸、違法或車禍肇事案件與管轄豁免

一般民眾較關心的，應該是「美國在臺協會」駐華人員違法或車禍肇事案件，有無豁免權？前已提及，除非經美方明示放棄豁免外，「美國在臺協會」駐華機構人員在有關授權功能範圍內之執行職務行爲，享有訴訟及法律程序的豁免。但其享有豁免的前提必須是執行職務的行爲。基本上，違法案件及車禍肇事案件應不屬於授權功能範圍內之執行職務行爲，故不能享有豁免。但有時其中界線不易區隔，例如，越權之犯罪行爲(利用職務機會詐欺等)、參加我國慶酒會期間酒駕肇事或一般車禍等。故其是否得享有豁免，可能外交部的意見仍是重要關鍵。無奈的是，由於國際政治現實的考量及我國司法人員對「美國在臺協會」駐華機構人員地位的不瞭解，其最後大都會以對「美國在臺協會」駐華機構人員有利的結果收場。例如，前述提及之「美國在臺協會」臺北辦事處旅遊服務組B氏職員涉嫌詐欺案，雖案經最高法院發回更審，惟最後仍是以享有豁免權處理。另外的案例，就是民國86年間「美國在臺協會」臺北辦事處簽證組官員車禍肇事致人於死的案件，該案經警察機關移送臺北地檢署偵辦後，「美國在臺協會」以任期屆滿爲由將該官員調回美國，並透過我「北美事務協調委員會」表達關切，希望我方妥適處理以免嚴重影響兩國關係。最後，檢方逕將該案做不起訴處分，而我國被害人家屬亦無法依法獲得最適當之損害賠償。

## 第四節 小結

- 一、我國憲法及現行法律就條約及行政協定之法律地位，均無明文規定。但條約依憲法規定之審查程序與法律案相同，故應認其具有國內法同等效力，法院自應予以適用(自動履行的條約)。另依據我行政部門的立場及法院之實踐，在我國條約之地位應優於國內法，如果二者有衝突時，應採「特別法優於普通法」之原則，同時法院遇有在後制定之法律與條約衝突時，應效英、美法院，儘可能的解釋並認定不與國際法或國際協定牴觸，嘗試解釋兩者並不衝突。至於行政機關依職權自行簽訂之協定或換文，屬行政協定之範疇，為「條約及協定處理準則」第 3 條第 2 項所稱之協定，我國法院雖然仍可適用，但其位階不應優於法律，否則行政權將可片面排除法律之適用，而有侵犯立法權之嫌。
- 二、我國於 1969 年 12 月 19 日批准通過「外交公約」；另我國係 1963 年 4 月 24 日「領事公約」之簽約國，我國立法院亦於 1972 年 1 月 13 日批准該「領事公約」，但因我國已於 1971 年 10 月 25 日退出聯合國，故無法在聯合國存放批准書取得締約國資格，但我外交部當時已通知各邦交國表示願接受該公約的規定。此外，我國並未參加「聯合國特權與豁免公約」及聯合國「專門機構特權與豁免公約」。在國內法方面，行政院依據聯合國憲章於 1947 年 6 月 10 日訂頒「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」，給予聯合國組織及人員功能性的特權與豁免，並給予來華出席聯合國所召開各項會議之各國代表享有比照駐華外交官待遇之特權與豁免。惟在我國退出聯合國後，聯合國憲章對我國已無拘束力，該行政命令的適法性不無疑問。另為使在我國之外國代表機構享有特權與豁免有法源依據，我國於 1982 年 7 月 9 日制定公布「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，使駐華外國機構及人員享有類同政府間國際組織在國際法上所享有之功能性特權與豁免；為配合我國加

入世界貿易組織(WTO)，我國於 1997 年 5 月 7 日再修訂「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，使世界貿易組織駐華機構暨其官員、該組織官員及各會員之代表，就執行與該組織職能有關事項應享受之特權暨豁免，準用該條例之規定。但由於該次修法並未將聯合國及聯合國專門機構以外之其他政府間國際組織納入，故除世界貿易組織外，其他非屬聯合國及聯合國專門機構的政府間國際組織及其人員或會員代表，在我國就無享有特權與豁免的法源依據。

三、何種行爲是外交、領事人員執行「職務(公務)行爲」？「外交公約」第 3 條第 1 項列有 5 項使館職務，「領事公約」第 5 條亦列有領事職務 13 項，雖然都是決定當事人的行爲是否爲功能範圍內執行「職務(公務)行爲」參考之依據，惟條文所列，均爲概括事項，並不明確。我國「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」及「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」亦授與駐華外國機構及其人員，以及聯合國各組織及其人員執行職務之功能性豁免，但對何者爲功能範圍內執行「職務(公務)行爲」亦未有明確的定義，其是否等同我國民法第 28 條(法人之責任)及第 188 條(僱用人之責任)中所指之執行「職務行爲」？也並不清楚。由於駐華外交及外國機構人員行爲是否屬「職務(公務)行爲」，司法部門通常都會函詢並尊重外交部門意見，故對於那些行爲是屬執行「職務(公務)行爲」，難免就會存有高度的政治考量，而非僅是單純的法律見解。我國民法在侵權行爲的責任方面，對法人或僱用人之連帶責任是保護受害人之一種安排。我國民法規定，法人或僱用人對於有代表權人或受僱人執行職務之侵權行爲，連帶負賠償之責任。而此處所謂「執行職務」，係指不問僱用人或受僱人之意思，凡受僱人之「行爲外觀」具有執行職務之形式，在客觀上足以認定其爲執行職務者，即屬執行職務之範疇。基此，此處所謂執行職務的行爲，大致上可包括職務上本身的行爲及與職務有牽連的行爲。法院係依行爲人行爲的態樣及外觀審酌認定，而遽論法人或僱主之責

任。

四、「臺美特權免稅暨豁免協定」並未經我國立法院授權或審議，在我國內法的法律位階，就不應優先於經立法院審議通過的法律；筆者認為亦應低於法律之位階。惟查該協定內容又涉及賦予「美國在臺協會」駐華機構及人員司法及稅務等之特權與豁免，實已牴觸我刑事訴訟法及相關稅法等之法律。因此，「臺美特權免稅暨豁免協定」在我國內法之適法性，實有待商榷。鑒此，我國經立法院審議通過「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，使「臺美特權免稅暨豁免協定」有關管轄之豁免，取得我國內法之依據。基此，就國內法的觀點而言，「美國在臺協會」駐華機構及人員之特權與豁免內容，雖係依據「臺美特權免稅暨豁免協定」，但其國內法的法源卻是「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」。此一情況與「臺美特權免稅暨豁免協定」在美國國內法的地位有所差異，不可不察。

五、我國執法單位及人員應瞭解，「美國在臺協會」駐華機構人員與我「駐美國臺北經濟文化代表處」及所屬館處之官員一樣，均未享有「不受任何形式之逮捕與拘禁」之特權與豁免，故遇其重大犯罪行為，依然可依法拘提、逮捕及拘禁；「美國在臺協會」駐華機構及其人員的交通違規罰單(超速、酒駕等)、車輛拖吊費及路邊停車收費等亦均不能享有豁免，故我警方可依法執行職權，惟應注意態度並給予尊重。

六、我國尚未有與「國家豁免」相關的專門立法。惟就各國法院實踐，倘該國無有關國家豁免之法律，則由法院依據個案並參酌國際習慣法及相關外國立法例，予以綜合決斷。「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第4款規定，駐華外國機構得享有豁免民事、刑事及行政管轄，但下列情形不在此限：(一)捨棄豁免；(二)為反訴之被告；(三)因商業行為而涉訟；(四)因在中華民國之不動產而涉訟。另依據我國法院的實踐，現行我國對於「國家豁免」的立場是採「限制豁免理論」。「美國在臺協會」雖屬民間性質之外國非營利

法人，但卻是依美國法律受美國政府委託代表美國政府辦理對中華民國事務之機構，具代表美國政府行使公權力及與我國簽訂條約的能力，亦為我國所認可之美國政府對臺的代表機構。是以，依法理及我國現行法律規定，「美國在臺協會」駐華機構在我國法院可主張並享有國家主權豁免。

七、雖然依各國有關國家豁免的立法及國際文件，國家對外國政府或其官員或受僱人「非商務侵權行為」的損害賠償訴訟享有管轄權，已經成為被普遍接受的趨勢；且就美國之實踐，亦是如此。但由於我國並未有此「國家豁免」的專法，且依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」規定，駐華外國機構不得主張豁免之情形中，並未包括涉及駐華外國機構人員或其雇員侵權行為之訴訟。故有關外國機構官員或受僱人之侵權行為的訴訟上，被害人能否依民法第 28 條及第 188 條之規定請求該外國機構負法人或雇主之損害賠償責任？不無疑問。若依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條第 4 款之規定，「美國在臺協會」駐華機構人員執行職務之侵權行為，被害人可能將無法訴究「美國在臺協會」之損害賠償責任。反之，我駐美機構官員執行職務或僱用範圍之侵權行為，我政府駐美機構卻不能豁免於損害賠償責任之民事訴究。如此一來，不但不符平等互惠之原則，我國被害人之權益亦無法獲得保障。此問題亦深值我政府及立法部門參考。

# 第五章 我駐美外交代表機構特權與豁免的比較分析

前兩章已分別就「臺美特權免稅暨豁免協定」暨我「駐美國臺北經濟文化代表處」及「美國在臺協會」駐華機構享有之特權與豁免內容予以探討分析。然我「駐美國臺北經濟文化代表處」究與派駐美國之外交使館、領事館及國際組織享有之特權與豁免有何差別？本章將從條約內容、簽證種類、免稅及身分證件等主要方面進行比較分析。全章計分為四節，第一節是條約內容及刑事管轄豁免的比較分析；第二節係比較簽證、身分證及免稅卡的異同；第三節則比較駕照與車牌方面的差異；第四節就本章內容做個小結。

## 第一節 條約內容及刑事管轄豁免方面

以下茲就條約內容及刑事管轄豁免方面，比較我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處享有之特權與豁免，與派駐美國外交使館、領事館及國際組織、人員享有之特權與豁免間之差別。

### 壹、條約內容之比較

在美國之國際組織的特權與豁免，有關聯合國方面，係依「聯合國與美國關於聯合國總部的協定」及「聯合國特權與豁免公約」；然因美國迄今未加入「專門機構特權和豁免公約」，故有關在美國的聯合國專門機構或其相關的機構之特權與豁免，仍依「美國國際組織豁免法」或雙邊條約處理。由於，在美國有關國際組織的特權與豁免的條約與法律，不一而足。因此，本節僅就「維也納外交關係公約」（以下簡稱「外交公約」）、「維也納領事關係公約」（以下簡稱「領事公約」）及「北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定」（以下簡稱「臺美

協定」三者之條文內容進行比較。首先在人員的特權與豁免方面，經整理如表 1-1：

表 1-1 外交公約、領事公約暨臺美協定有關人員特權與豁免之比較

特權與豁免種類 特權與豁免內容	外交公約	領事公約	臺美協定
<p><b>人員的特權與豁免：</b></p> <p><b>豁免對象：</b></p> <p><b>人身保護及不得侵犯：</b></p>	<p>外交代表、外交代表家屬、行政及技術職員、事務職員、私人僕役。惟外交代表指的是使館館長及外交職員 (§1)，只有外交代表及其構成同一戶口的家屬才享有公約 29 條至 36 條中之外交特權與豁免，其他人員僅享有一定程度的特權與豁免 (§37)。除接受國特許享受其他特權及豁免外，外交代表如為接受國國民或在該國永久居留者，僅就其執行職務之公務行為，享有管轄之豁免及不得侵犯權 (§38)。</p> <p>(一)外交代表人身不得侵犯。外交代表不受任何方式之逮捕或拘禁。接受國對外交代表應特示尊重，並應採取一切適當步驟以防止其人身、自由或尊嚴受有任何侵犯。 (§29)</p> <p>(二)外交信差享有人身不得侵犯權，不受任何方式之逮捕或拘禁。 (§27)</p>	<p>(不含名譽領事官員及此等官員為館長之領館的特權與豁免)</p> <p>領事官員、領館僱員、服務人員及與其構成同一戶口之家屬及其私人服務人員。</p> <p>惟領事官員指領館館長及承辦領事職務的人員 (§1)，只有領事官員才享有公約 40 條至 52 條的特權與豁免，其他人員僅享有其中部分條文所列的特權與豁免。</p> <p>(一)接受國對於領事官員應表示適當尊重並應採取一切適當步驟以防其人身自由或尊嚴受任何侵犯。 (§40)</p> <p>(二)領事官員人身不得侵犯。不得予以逮捕候審或羈押候審，但遇犯嚴重罪行之情形，依主管司法機關之裁判執行者不在此列。對於領事官員不得施以監禁或對其人身自由加以任何其他方式之拘束，但為執行有確定效力之司法判決者不在此限。 (§41) 如對領事官員提起刑事訴訟，該員須到管轄機關出庭。惟進行訴訟程序時，應顧</p>	<p>經正式通知並為美方接受之我方派遣人員及其眷屬。 (§2.(b))</p> <p>(一)應採取所有可能及適當的措施，確保我方之館舍及人員得到充分的保護，以利有效執行職務。 (§2.(a)) (註)無人身不得侵犯之條款。</p> <p>(二)公務信差享有人身不得侵犯權，不受任何方式之逮捕或拘禁。 (§4(d))</p>

<p><b>私人寓所不得侵犯：</b></p> <p><b>私人文書、信件及財產不得侵犯：</b></p> <p><b>私人行李免受查驗：</b></p> <p><b>行動的自由：</b></p> <p><b>司法管轄的豁免：</b></p>	<p>外交代表之私人寓所一如使館館舍應享有同樣之不得侵犯權及保護。外交代表之財產除第三十一條第三項另有規定外，亦同。(§30)</p> <p>外交代表之文書、信件及財產有不得侵犯權。(§30)</p> <p>外交代表私人行李免受查驗，但有重大理由推定其中裝有不在本條第一項所稱免稅之列之物品，或接受國法律禁止進出口或有檢疫條例加以管制之物品者，不在此限。遇此情形，查驗須有外交代表或其授權代理人在場，方得為之。(§36)</p> <p>除接受國為國家安全設定禁止或限制進入區域另訂法律規章外，接受國應確保所有使館人員在其境內行動及旅行之自由。(§26)</p>	<p>及該員所任職位予以適當之尊重，除犯嚴重罪行，依主管司法機關之裁判執行者外，並應儘量避免妨礙領事職務之執行。遇有犯嚴重罪行之情形，依主管司法機關之裁判執行，確有羈押領事官員之必要時，對該員提起訴訟，應盡速辦理。(§41)</p> <p>(三)領事官員逮捕、羈押或訴究之通知。(§42)</p> <p>(四)領館信差享有人身不得侵犯權，不受任何方式之逮捕或拘禁。(§35)</p> <p>同左。(§50)</p> <p>同左。(§34) 另增列有與派遣國民通訊及聯絡的自由。(§36)</p>	
---	--	---	--

<p>1.民、刑事及行政豁免。</p>	<p>外交代表對接受國之刑事管轄享有豁免。除下列案件外，外交代表對接受國之民事及行政管轄亦享有豁免：</p> <p>(一)關於接受國境內私有不動產之物權訴訟，但其代表派遣國為使館用途置有之不動產不在此例；</p> <p>(二)關於外交代表以私人身分並不代表派遣國而為遺囑執行人、遺產管理人、繼承人或受遺贈人之繼承事件之訴訟；</p> <p>(三)關於外交代表於接受國內在公務範圍以外所從事之專業或商務活動之訴訟。(§31, 1)</p>	<p>領事官員及領館僱員對其為執行領事職務而實施之行為不受接受國司法或行政機關之管轄。惟不適用於下列民事訴訟：</p> <p>(一)因領事官員或領館僱員並未明示或默示以派遣國代表身分而訂契約所生之訴訟；</p> <p>(二)第三者因車輛船舶或航空機在接受國內所造成之意外事故而要求損害賠償之訴訟。(§43)</p>	<p>派駐人員享有因執行職務行為有關之訴訟或法律程序的豁免。(§5(e))</p>
<p>2.作證義務的豁免。</p>	<p>外交代表無以證人身分作證之義務。(§31, 2)</p>	<p>領事官員、領館僱員及服務人員等領館人員得被請在司法或行政程序中到場作證。除有關其執行職務所涉事項之情形外，領館僱員或服務人員不得拒絕作證。如領事官員拒絕作證，不得對其施行強制措施或處罰。要求領事官員作證之機關應避免對其執行職務有所妨礙。於可能情形下得在其寓所或領館錄取證言，或接受其書面陳述。領館人員就其執行職務所涉事項，無擔任作證或提供有關來往公文及文件之義務。領館人員並有權拒絕以鑒定人身分就派遣國之法律提出證言。(§44)</p>	<p>(依美國法院見解，就職務上所知之資訊，有豁免出庭作證的權利)</p>
<p>3.執行的豁免。</p>	<p>對外交代表不得為執行之處分，但關於接受國境內私有不動產之物權訴訟；外交代表以私人身分並不代表派遣國而為遺囑執行人、遺產管理人、繼承人或受遺贈人之繼承事件之訴訟；外交代表於接受國內在公務範圍以外所從事</p>		

	<p>之專業或商務活動之訴訟等案件，而執行處分復無損於其人身或寓所之不得侵犯權者，不在此限。(§31, 3)</p>		
<p>4. 不免除派遣國管轄。</p>	<p>外交代表不因其對接受國管轄享有豁免而免除其受派遣國之管轄。(§31, 4)</p>		
<p>勞務、公共服務及軍事義務的豁免：</p>	<p>接受國對外交代表應免除一切個人勞務及所有各種公共服務，並應免除關於徵用、軍事募捐及屯宿等之軍事義務。(§35)</p>	<p>同左。(§52)</p>	
<p>免除外僑登記及居留證：</p>		<p>領事官員及領館雇員，以及與其構成同一戶口之家屬應免除接受國法律規章就外僑登記及居留證所規定之一切義務(§46)</p>	<p>同左。(§5(h))</p>
<p>免除工作證：</p>		<p>領事官員、領館僱員、服務人員就其對派遣國所為之服務而言，應免除接受國關於雇用外國勞工之法律規章所規定之任何有關工作證之義務。屬於領事官員及領館雇員之私人服務人員，如不在接受國內從事其他有償職業，應免除前述所稱之義務。(§47)</p>	

註：1.維也納外交關係公約、維也納領事關係公約及北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定之中文譯本係參考丘宏達、陳純一，《現代國際法參考文件》(臺北：三民書局，1996年)。

2.本表為於便利顯示條次，故以§代表前揭公約、協定中文譯本之條次，並非專指英文文件的section。

3.本表係以維也納外交關係公約中重要的特權與豁免內容為主，與維也納領事關係公約及北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定比較其相互間的差異，細節部分則予省略。

依表 1-1 所示，「臺美協定」與「外交公約」、「領事公約」中有關人員的特權與豁免的條文，最主要的差別在於，「臺美協定」並無人身不得侵犯、行動的自由、豁免作證義務、行動自由、私人行李免受查驗、行政管轄豁免、執行豁免、免除工作證暨勞務、公共服務及軍事義務豁免等條文。另外，「臺美協定」與「領事公

約」相同，均無私人寓所及私人文書、信件及財產不得侵犯之條文；且在司法豁免部分同樣也都僅限於執行職務之行爲。以上有些部分雖然在協定中並未規定，但在實務之實踐上仍舊是享有特權與豁免，例如，雙方派駐人員享有就職務上所知資訊豁免出庭作證義務、給予行動自由、免除工作證、以及勞務、公共服務、軍事義務之豁免等，同時通關時私人行李亦會給予免受查驗之禮遇。惟在我國的實踐上，不論是在執法上或其他方面的禮遇，仍給予「美國在臺協會」駐華機構人員近似於外交代表之待遇。

其次，將有關使館或機構之特權與豁免方面，茲整理如下表 1-2：

表 1-2 外交公約、領事公約暨臺美協定有關館處特權與豁免之比較

特權與豁免種類	外交公約	領事公約	臺美協定
特權與豁免內容			
館處的特權與豁免：		(不含名譽領事官員及此等官員為館長之領館的特權與豁免)	
執行職務之便利：	接受國應給予使館執行職務之充分便利。(§25)	同左。(§28)	
懸掛國旗及國徽：	使館及其館長有權在使館館舍，及在使館館長寓邸與交通工具上使用派遣國之國旗或國徽。(§20)	同左。(§29)	
司法管轄的豁免：			為有效執行功能，雙方派駐機構於對方的領域內，享有相當於在美國境內其他政府間國際組織之訴訟及法律程序的豁免。(§6(b))
使館館舍及財產不得侵犯：	(一)使館館舍不得侵犯。接受國官吏非經使館館長許可，不得進入使館館舍。(§22) (二)接受國負有特殊責任，採取一切適當步驟	(一)領館館舍不得侵犯。接受國官吏非經領館館長或其指定人員或派遣國使館館長同意，不得進入領館館舍中專供領館工作之用之部	派駐機構或繼承機構所有之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有，應免於強行入侵、搜索、查封、強制執行、徵收、徵收或任何形式的扣押或沒收。(§5(c))

	<p>保護使館館舍免受侵入或損害，並防止一切擾亂使館安寧或有損使館尊嚴之情事。(§22)</p> <p>(三)使館館舍及設備，以及館舍內其他財產與使館交通工具免受搜查、徵用、扣押或強制執行。(§22)</p>	<p>分。惟遇火災或其他災害須迅速採取保護行動時，得推定領館館長已表示同意。(§31)</p> <p>(二)接受國負有特殊責任，採取一切適當步驟保護領館館舍免受侵入或損害，並防止任何擾亂領館安寧或有損領館尊嚴之情事。</p> <p>(三)領館館舍、館舍設備以及領館之財產與交通工具應免受為國防或公用目的而實施之任何方式之徵用。如為此等目的確有徵用之必要時，應採取一切可能步驟以免領館職務之執行受有妨礙，並應向派遣國為迅速、充分及有效之賠償。(§31)</p>	
<p><b>使館檔案文件不得侵犯：</b></p>	<p>使館檔案及文件無論何時，亦不論位於何處，均屬不得侵犯。(§24)</p>	<p>同左。(§33)</p>	<p>同左。(§5(c))</p>
<p><b>通訊自由及保護：</b></p>	<p>接受國應允許使館為一切公務目的自由通訊，並予保護。使館之來往公文不得侵犯。外交郵袋不得予以開拆或扣留。(§27)</p>	<p>同左。(§35)</p>	<p>同左。(§4)</p>
<p><b>稅捐及社會保險的豁免：</b></p>			
<p>1.稅捐的免除。</p>	<p>(一)對於使館所有或租賃之館舍，概免繳納國家、區域或地方性捐稅，但其為對供給特定服務應納之費者不在此列。此外，對於與派遣國或使館館長訂立承辦契約者依接受國法律應納之捐稅不適用之。(§23)</p> <p>(二)使館辦理公務所收之規費及手續費免征一切捐稅。(§28)</p> <p>(三)外交代表除三十四條所列之例外事項，免納一切對人或對物課征</p>	<p>同左。( §§32,39,49)</p>	<p>同左。(§5(d),(f),(i))          派駐機構於授權職務範圍內之通訊待遇及其課稅，享有相當於在美國境內其他政府間國際組織之特權、免稅及豁免。</p>

2. 社會保險的免除。	<p>之稅捐。(§34)</p> <p>(一)外交代表本人免適用接受國施行之社會保險辦法。(§33,1)</p> <p>(二)專受外交代表雇用之私人僕役亦應享有接受國社會保險辦法之豁免，但以符合下列條件為限：1.非接受國國民且不在該國永久居留者；2.受有派遣國或第三國之社會保險辦法保護者。(§33,2)</p> <p>(三)外交代表如其所雇人員不得享受本條第二項所規定之豁免，應履行接受國社會保險辦法對雇主所規定之義務。(§33,3)</p>	同左。(§48)	同左。(§5(b))
3. 關稅及規費的免除。	進口使館公務用品、外交代表或與其構成同一戶口之家屬之私人用品，免除一切關稅及貯存、運送及類似服務費用以外之一切其他課征。(§36)	同左。(§50)	同左。(§5(h))
<b>豁免之拋棄</b>	<p>(一)外交代表及依第三十七條享有豁免之人對管轄之豁免得由派遣國拋棄之。(§32)</p> <p>(二)豁免之拋棄，概須明示。(§32)</p> <p>(三)外交代表或依第三十七條享有管轄之豁免之人如主動提起訴訟即不得對與主訴直接相關之反訴主張管轄之豁免。(§32)</p> <p>(四)在民事或行政訴訟程序上管轄豁免之拋棄，不得視為對判決執行之豁免亦默示拋棄，後項拋棄須分別為之。(§32)</p>	同左。(§45)	同左。(§§5(c),5(e),6(b))

註：1.維也納外交關係公約、維也納領事關係公約及北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定之中文譯本係參考丘宏達、陳純一，《現代國際法參考文件》(臺北：三民書局，1996年)。

2.本表為於便利顯示條次，故以§代表前揭公約、協定中文譯本之條次，並非專指英文文件的section。

3.本表係以維也納外交關係公約中重要的特權與豁免內容為主，與維也納領事關係公約及北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定比較其相互間的差異，細節部分則予省略。

依表 1-2 所示，「臺美協定」與「外交公約」、「領事公約」中有關使領館或派駐機構的特權與豁免條文，最主要的不同在於，「臺美協定」並無給予執行職務之便利、懸掛國旗及國徽等規定。另在館舍及財產不得侵犯上，「外交公約」賦予使館絕對不可侵犯權。「領事公約」的領館不可侵犯權，則僅限於領館館舍中專供領館工作之用的部分，另遇火災或其他災害須迅速採取保護行動時，得推定領館館長已表示同意。「臺美協定」雖無「館舍不得侵犯」的字眼，但規定有「派駐機構或繼承機構之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有，應免於強行入侵、搜索、查封、強制執行、徵用、徵收或任何形式的扣押或沒收」，故也等同有館舍之不可侵犯權。同時，雖然「臺美協定」對館舍遇火災或其他災害須迅速採取保護行動時之做法並無明文規定，但依雙方國內法之規定及法理，派駐機構館處遇有火災或其他災害須迅速採取行動時，應可推定已獲同意。惟「臺美協定」之館舍不可侵犯權的範圍究係為何？正如前兩章所討論，其仍有待雙方溝通並予以釐清。比較特別的是，「臺美協定」在派駐機構本身方面，特別訂有派駐機構享有相當於在美國境內政府間國際組織之訴訟及法律程序豁免，以及於授權職務範圍內之通訊待遇及其課稅享有相當於在美國境內其他政府間國際組織之特權、免稅及豁免之條文。

## 貳、刑事管轄豁免之比較

美國給予外交、領事及臺北經濟文化代表處(TECRO)人員有關刑事管轄之特權與豁免的內容，經整理如表 2(美國給予外交、領事及臺北經濟文化代表處人員有關刑事管轄之特權與豁免的比較)所示，我駐美國臺北經濟文化代表處人員在刑事管轄的特權與豁免方面，僅等同於在美國之國際組織之一般職員。美國執法人員可對之開出交通罰單、可依法逮捕、拘留及進入私人寓所，但對傳喚作證及起訴則有條件限制，亦即就有關因職務上所知悉之資訊可免於強制傳喚到庭作證，另因執行職務的行為也可免於起訴；眷屬方面則無刑事管轄的豁免及不可侵犯權。

表 2 美國給予外交、領事及臺北經濟文化代表處(TECRO)人員有關刑事管轄之特權與豁免的比較

特權與豁免種類		逮捕或拘留？	依法進入私人住所？	開交通罰單？	傳喚作證？	起訴？	家屬？
國際組織	國際組織職員	可	可	可	不可-因職務行為 可-其他情況	不可-因職務行為 可-其他情況	無豁免或不可侵犯權
	派至國際組織之使節團外交層級人員	不可	不可	可	不可	不可	同左(完全的豁免及不可侵犯權)
	派至國際組織之使節團一般職員	可	可	可	不可-因職務行為 可-其他情況	不可-因職務行為 可-其他情況	無豁免或不可侵犯權
外交	外交代表	不可	不可	可	不可	不可	同左(完全的豁免及不可侵犯權)
	行政及技術職員	不可	不可	可	不可	不可	同左(完全的豁免及不可侵犯權)
	事務職員	不可	可	可	可	不可-因職務行為 可-其他情況	無豁免或不可侵犯權
領事	領事官員	不可；除因重罪 並持有拘票	可	可	不可-因職務行為 可-其他情況；惟不 得強制取證	不可-因職務行為 可-其他情況	無豁免或不可侵犯權
	名譽領事	可	可	可	不可-因職務行為 可-其他情況	不可-因職務行為 可-其他情況	無豁免或不可侵犯權
	領館雇員	可	可	可	不可-因職務行為 可-其他情況	不可-因職務行為 可-其他情況	無豁免或不可侵犯權
TECRO	為美方認可及接受 之我方派遣人員	可	可	可	不可-因職務行為 可-其他情況	不可-因職務行為 可-其他情況	無豁免或不可侵犯權

註：1. 本表有關國際組織、外交及領事部分引自 United States, Department of State, Bureau of Diplomatic Security, *Diplomatic and Consular Immunity: Guidance for Law Enforcement and Judicial Authorities*, Department of State Publication 10524 (Revised July 2011), 22.

2. 少部分國際組織高階官員賦與等同外交代表待遇。

3. 雖然外交人員享有人身不可侵犯權，但在緊急情況下可採取合理的限制措施，譬如，自衛、公共安全及防制嚴重犯行等。

4. 有關領事部分，本表僅顯示通盤性的狀況，有時在特別雙邊協定下，某些國家的領事官員或雇員享有較高的特權與豁免。

5. 有時領事官邸是位於領事館內，在此種情況下，只有官員的辦公處所享有免於侵犯的權利。

## 第二節 簽證、身分證及免稅卡方面

以下茲將我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員與派駐美國外交使館、領事館及國際組織人員，就簽證種類、身分證明及免稅卡等方面予以比較。

### 壹、簽證之比較

美國國務院核發派赴美國的外交、領事人員 A 類簽證；A1 簽證：外交代表、政府首長、領事官員及其眷屬；A2 簽證：外交職員及其眷屬；A3 簽證：僕役等事務人員及其眷屬。國際組織人員則給予 G 類簽證；G1 簽證：派駐國際組織且為美國承認之外國政府常駐代表、官員及其眷屬；G2 簽證：其他派駐國際組織且美國承認的成員國代表及其眷屬；G3 簽證：未被承認之外國政府派駐國際組織代表或非會員國外政府派駐國際組織之代表及其眷屬；G4 簽證：國際組織官員、雇員或其眷屬；G5 簽證：持 G1-G4 簽證人員之隨從或私人雇傭及其眷屬。

美國國務院核發我駐美國臺北經濟文化代表處及辦事處人員的簽證為 E1 簽證，E1 簽證一般通稱條約投資簽證，即兩國簽有貿易、商業及服務條約，所核發給條約投資者或貿易者及其眷屬之簽證<sup>293</sup>。由於美國與我國於 1946 年簽訂有「中美友好通商航海條約」，該條約於兩國斷交後，依美國「台灣關係法」第 4 條 C 款之規定及兩國間之協議，迄今仍然有效，美國國務院即據此核發我駐美官員 E1 簽證。E1 簽證允許最多停留期限為 2 年，雖然美方在移民法規中，以特別加註的方式，排除 2 年的限制<sup>294</sup>，但我駐美國臺北經濟文化代表處官員亦常遇到機場移民官員不知此一規定而僅給予 2 年停留期限或詢問至美國從事何種投資等困擾；甚至有辦事處處長層級官員因公短暫離美，於返回駐處時遭取消無停留期限(D/S)註記之不便情事，因此，我資深外交官丁干城曾撰文建議應提升我駐美官員的簽證至 G 類

<sup>293</sup> Constantinos E. Scaros, Learning about immigration law (New York: Thomson Delmar Learning Press, 2007), p.16.

<sup>294</sup> Inspection Field Manual 15.4(e) Trader and Investors, (1), Special notes.

簽證。<sup>295</sup>反觀，「美國在臺協會」駐華人員，我方則依「外國護照簽證條例」及「外國護照簽證條例施行細則」之規定，給予「禮遇簽證」(Courtesy Visa)；並在平等互惠的原則下，給予之簽證期限及入境次數為 5 年、多次且無停留期限(但不得逾其任期)。

依據「北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定」(以下簡稱「臺美特權免稅暨豁免協定」)美方應核發我方派駐人員及其眷屬適當的簽證，並給予便利，同時在美方出入境規定、外僑登記、按捺指紋等事項，享有與在美國的政府間國際組織人員及其眷屬一樣的特權與豁免(不包括美國國民或永久居民)；此外，在授權職務範圍內之通訊待遇及課稅，享有與在美國政府間國際組織相同的待遇；再者，為使能有效執行職務，我方派駐機構在美國享有與在美國政府間國際組織相同之訴訟及法律程序的豁免。從「臺美特權免稅暨豁免協定」前揭規定，我駐美官員及其眷屬應可比照駐美政府間國際組織官員而享有 G 類簽證。另從國際政治及外交政策角度觀之，香港為中共之特區政府，在美國華府、紐約及舊金山均派駐有「香港經濟貿易辦事處」(Honk Kong Economic and Trade Office)之官方代表機構，美國務院依據「美國國際組織豁免法」之規定給予相當於政府間國際組織的特權與豁免<sup>296</sup>，並給予其人員 G 類簽證。準此，無論從雙方協定的內容及美國外交政策的立場，我方要求美國務院至少應發給我駐美人員 G 類簽證，應屬合乎法理。

## 貳、身分證件之比較

外交、領事等人員的身分證(Identification Card)是能確認其特權與豁免身分的唯一官方證明，該身分證係由美國務院禮賓首長辦公室(Department of State's Office of the Chief of Protocol)核發；在紐約之聯合國總部則是由美國常駐聯合國代表團核發給聯合國所認許之人員。外交、領事等人員身分證(長 3 又 7/16 英吋，寬 2 又 3/16

<sup>295</sup> 丁干城，〈探討改善我國駐美員眷簽證待遇問題〉《外交部通訊》，第 26 卷第 1 期(民國 95 年 6 月)，頁 48-51。

<sup>296</sup> 22 U.S.C. 288k (2011)。

英吋，貼有個人相片)，正面印有美國國務院字樣及徽印並載有卡號、有效日期、單位名稱及個人頭銜、姓名、出生日期等資料，背面則簡要說明持用人享有之刑事特權與豁免範圍，以及美國國務院禮賓首長辦公室地址、相關詢問電話等。外交人員身分證區分為三種。<sup>297</sup>

第一種為外交人員身分證(Diplomatic Identification Card) (藍色邊框，如圖 1-1)，係發給外交代表(diplomats)及其眷屬，持用人享有完全的刑事豁免及免於任何形式的逮捕或拘禁。

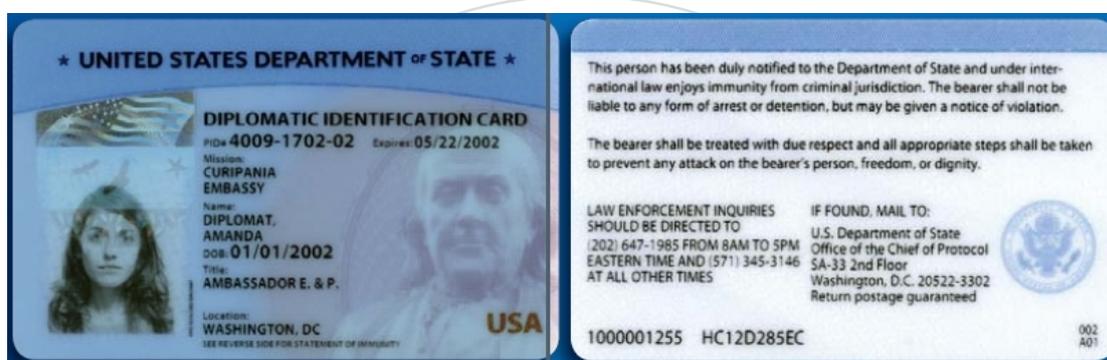


圖 1-1 外交代表及其家屬身分證

第二種為外交職員身分證(Official Identification Card)；綠色邊框，其中發給大使館行政、技術職員及其眷屬之身分證(如圖 1-2)，持用人也能享有完全的刑事豁免及免於任何形式的逮捕或拘禁。

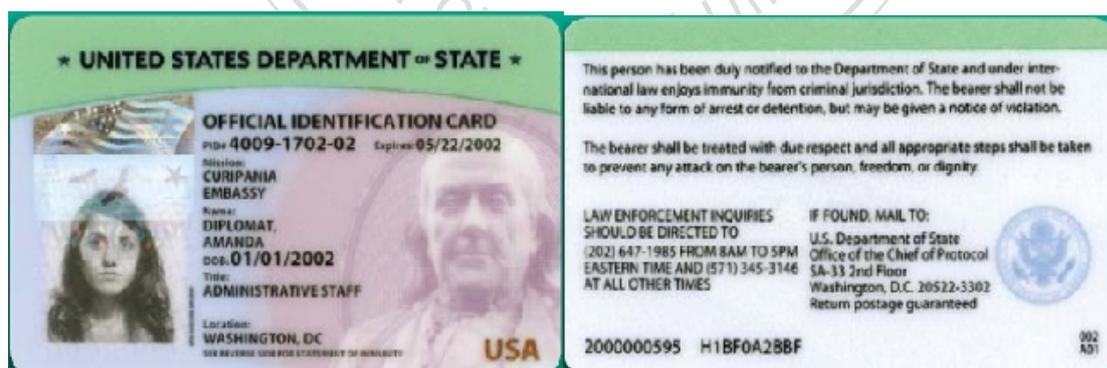


圖 1-2 大使館行政、技術職員及其家屬身分證

另發給大使館僕役等事務人員之身分證(如圖 1-3)，持用人則僅能享有執行職務行為的豁免。

<sup>297</sup>資料及圖片檔引自 United States, Department of State, Bureau of Diplomatic Security, *Diplomatic and Consular Immunity: Guidance for Law Enforcement and Judicial Authorities*, Department of State Publication 10524 (Revised July 2011), 17-18.

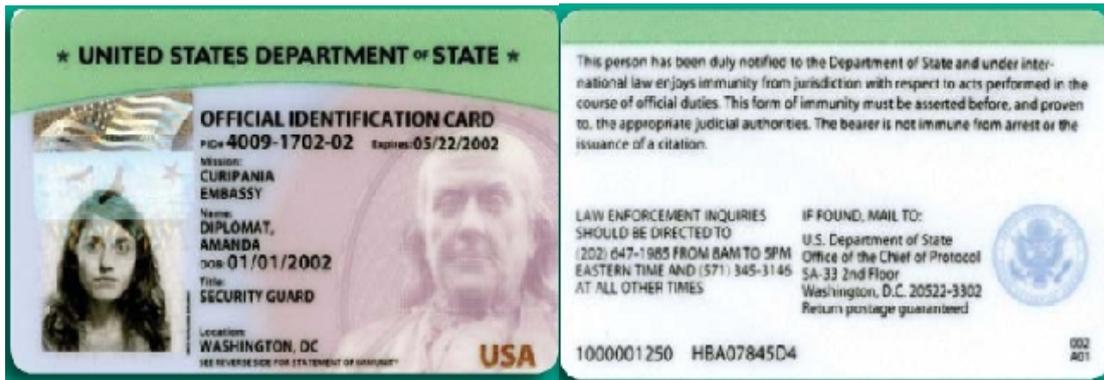


圖 1-3 大使館僕役等事務人員身分證

第三種為領事人員身分證(Consular Identification Card)，紅色邊框，但亦依特權與豁免內容不同，又分有四種。

其中發給領事官員之身分證(如圖 1-4)，持用人僅享有執行職務行為的豁免，此等形式的豁免必需向適當的司法機關主張及證明，但除非因重大犯罪並持有拘票，不得逮捕或拘留候審。

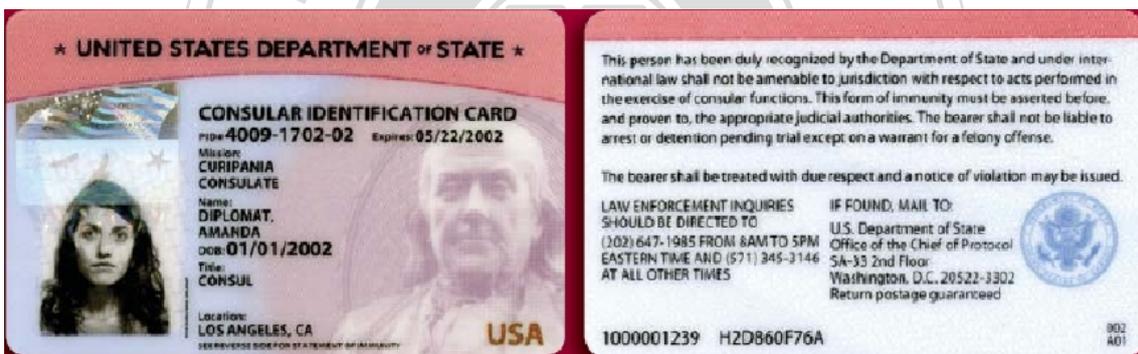


圖 1-4 領事官員身分證

而發給領館雇員之身分證(如圖 1-5)，持用人僅享有執行職務行為的豁免，此等形式的豁免亦必需向適當的司法機關主張及證明，且無免於逮捕之特權與豁免；



圖 1-5 領館雇員身分證

另發給與美國訂有特別雙邊協定國家之領事官員、領館雇員及其眷屬之身分證(如圖 1-6)，持用人則享有完全的刑事豁免及免於任何形式的逮捕或拘禁。

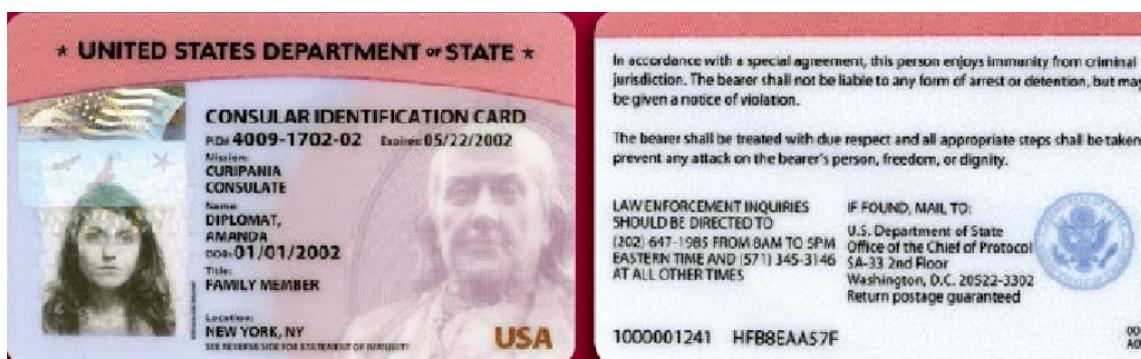


圖 1-6 訂有特別雙邊協定國家之領事官員、領館雇員及其家屬身分證

最後發給名譽領事官員之身分證(如圖 1-7)，持用人僅享有限之執行職務行為的豁免，此等形式的豁免也必需向適當的司法機關主張及證明，且無免於逮捕之特權與豁免。

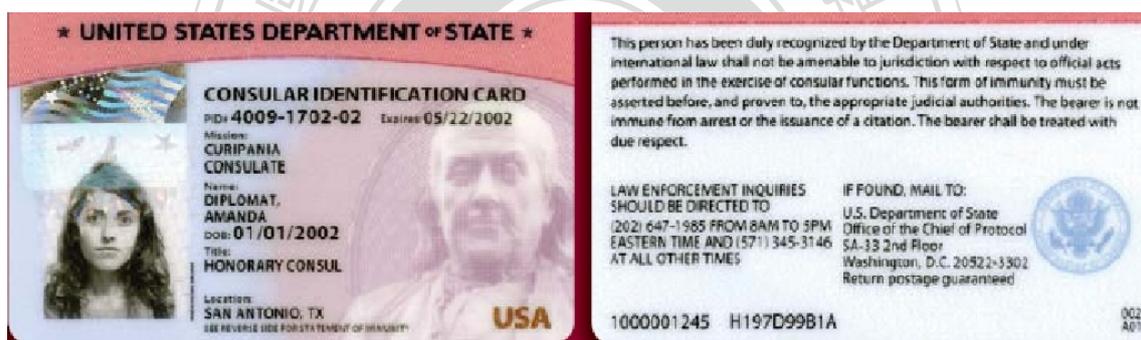


圖 1-7 名譽領事官員身分證

我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員之身分證(TECRO Identification Card，如圖 1-8)，係由國務院禮賓首長辦公室依據「臺灣關係法」授權「美國在臺協會」核發，該身分證正面印有美國國務院字樣及徽印並貼有個人相片，且載有卡號、有效日期、單位名稱及個人頭銜、姓名、出生日期等資料，背面則簡要說明持用人享有之刑事特權與豁免範圍，以及「美國在臺協會」辦公室地址、相關詢問電話等。我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員之身分證雖為藍色邊框，但依其背面之說明，持用人僅享有執行職務行為的豁免，而此等形式的豁免必需向適當的司法機關主張及證明，且無免於交通罰單之特權與豁免，至於有無免於逮捕之特權與豁免則未提及。



圖 1-8 駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員身分證

此外，為明確比較我「駐美國臺北經濟文化代表處」人員與外交、領事等人員持用之身分證之異同，茲將駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員身分證、外交人員身分證<sup>298</sup>及領事人員身分證(領事官員)背面所載刑事特權與豁免的簡要說明全文摘錄如次：

駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員身分證：

「This person is registered with the American Institute in Taiwan and under 22 U.S.C.3301 shall not be amenable to jurisdiction with respect to acts performed in the exercise of TECRO functions. This form of immunity must be asserted before, and proven to, the appropriate judicial authorities. The bearer is not immune from the issuance of a citation. The bearer shall be treated with due respect.

The American Institute of Taiwan has the authority to issue this card on the basis of the Taiwan Relations Act (PL-96-8) and E. O. 13014 of Aug. 19, 1996.

Chief of Protocol 」。°

外交人員身分證：

「This person has been duly notified to the Department of State and under international law enjoys immunity from criminal jurisdiction. The bearer shall not be liable to any form of arrest or detention, but may be given a notice of violation.

<sup>298</sup> 大使館行政、技術職員及其眷屬之外交職員身分證背面說明內容與外交人員身分證相同，故不摘錄。

The bearer shall be treated with due respect and all appropriate steps shall be taken to prevent any attack on the bear's person, freedom, or dignity.」。

領事人員身分證：(領事官員)

「 This person has been duly recognized by the Department of State and under international law shall not be amenable to jurisdiction with respect to acts performed in the exercise of consular functions. This form of immunity must be asserted before, and proven to, the appropriate judicial authorities. The bearer shall not be liable to arrest or detention pending trial except on a warrant for a felony offense.

The bearer shall be treated with due respect and a notice of violation may be issued.」。

### 參、免稅卡之比較

駐美外交、領事等人員及其眷屬的免稅卡(U.S. Department of State Tax Exemption Card，如圖 2-5)<sup>299</sup>，由美國國務院核發，並於 2011 年 6 月更換新卡。新的免稅卡依正面右下角之動物圖案不同，區分為 4 種類型或等級的免稅，第 1、2 種為使領館之公務免稅卡，第 3、4 種為使領館人員個人免稅卡，背面均有文字說明免稅的範圍，卡片正面亦載有持卡人個人姓名、頭銜、隸屬館處。茲先將免稅卡所示之 4 種動物圖案的意義說明如次：

#### 1.貓頭鷹(Owl)--公務免稅卡

持卡人/館處享有免除銷售、住宿、餐飲等所有之附加稅，惟使用時要以館處之公務支票或信用卡支付帳款；免稅卡背面印有

「 *EXEMPT FROM TAXES IMPOSED ON ALL PURCHASES INCLUDING HOTEL STAYS & RESTAURANT MEALS* 」字樣。

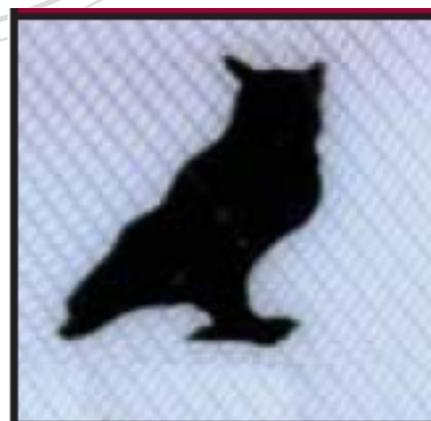


圖 2-1 貓頭鷹圖案-公務免稅卡

<sup>299</sup>同註 297，頁 19。

## 2.水牛(Buffalo)—公務免稅卡

持卡人/館處僅享有限制範圍的免稅，且使用時要以館處之公務支票或信用卡支付帳款；免稅卡背面印有例如「*TAX EXEMPT: NOT VALID FOR PURCHASES OF FOOD, CLOTHING, SERVICES OR AT HOTELS & RESTAURANTS*」等字樣。



圖 2-2 水牛圖案-公務免稅卡

## 3.老鷹(Eagle)—個人免稅卡

持卡人享有免除銷售、住宿、餐飲等所有之附加稅；免稅卡背面印有以下字樣：

「*EXEMPT FROM TAXES IMPOSED ON ALL PURCHASES INCLUDING HOTEL STAYS & RESTAURANT MEALS*」



圖 2-3 老鷹圖案-個人免稅卡

## 4.鹿(Deer)—個人免稅卡

持卡人僅享有限制範圍的免稅；免稅卡背面印有例如「*EXEMPT FROM TAXES IMPOSED ON PURCHASES OVER \$230, NOT VALID AT HOTEL STAYS & RESTAURANTS*」等字樣。

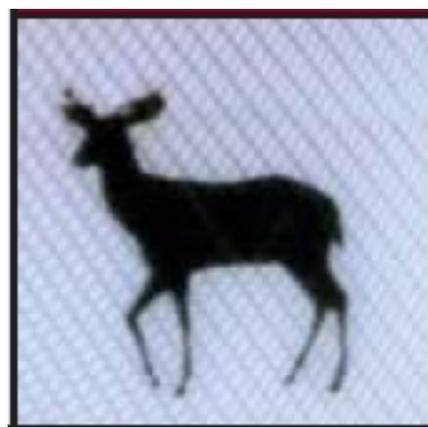


圖 2-4 鹿圖案-個人免稅卡

美國外交、領事新的 4 種類型免稅卡式樣如下：



圖 2-5 駐美國外交、領事免稅卡

我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處、人員之免稅卡(Tax Exemption Card，如圖 2-6)，係由美國國務卿依據臺灣關係法授權「美國在臺協會」核發；如同前述國務院核發之免稅卡，分有館處公務使用之免稅卡(無相片)及個人免稅卡兩種；美國務院於 2011 年 6 月起，全面換發新的免稅卡，惟至 2012 年 7 月 18 日止，

臺北經濟文化代表處及其辦事處尚未換發新卡。目前我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處公務及個人之免稅卡均為藍色邊框，且享有免除銷售、住宿、餐飲等所有之附加稅，屬完全的免稅。卡片正面上方印有「AMERICAN INSTITUTE IN TAIWAN」，其餘部分則標示臺北經濟文化代表處或辦事處及個人姓名等資料，卡片背面印有下列字樣：

「 NOT TRANSFERABLE

This card entitles bearer, whose photo appears on reverse, to nationwide exemption from state and local sales taxes, restaurant and similar taxes normally charged to customer. Vendor may ask for additional identification.」

在實務運用上，因卡片正上方印有「美國在臺協會」字樣，故常會遭業者誤解持用免稅卡之我方官員為「美國在臺協會」人員，並登載於免稅資料中，造成諸多不便與困擾。

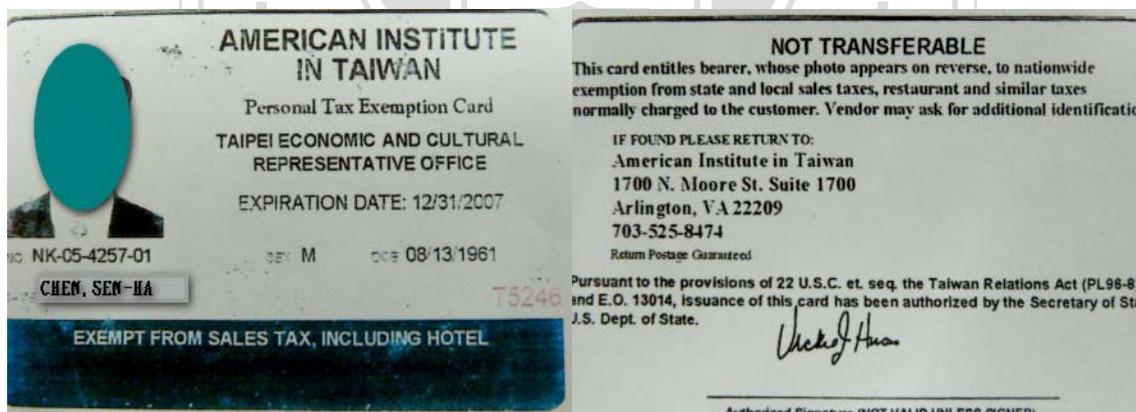


圖 2-6 駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員免稅卡

「美國在臺協會」駐華機構及人員之免稅卡，係由我外交部核發，該免稅卡享有之免稅範圍與駐華外交人員相同。比較特別的是，「美國在臺協會」駐華機構及人員住所之用電，均可申請免除營業稅，而我駐美國館處及人員住所則無法享有電費之免稅待遇。

## 第三節 駕照及車牌方面

本節將就派駐美國外交使、領館及國際組織人員與我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員持用之駕照及使用之車牌間之差異予以比較並分述如下。

### 壹、駕照之比較

外交駕照由國務院外交安全局外國使節團辦公室(OFM, Office of Foreign Missions)核發並於 2011 年 9 月 15 日起更新換發，舊照(如圖 3-1)<sup>300</sup>則已於 2011 年 12 月 31 日全面失效。

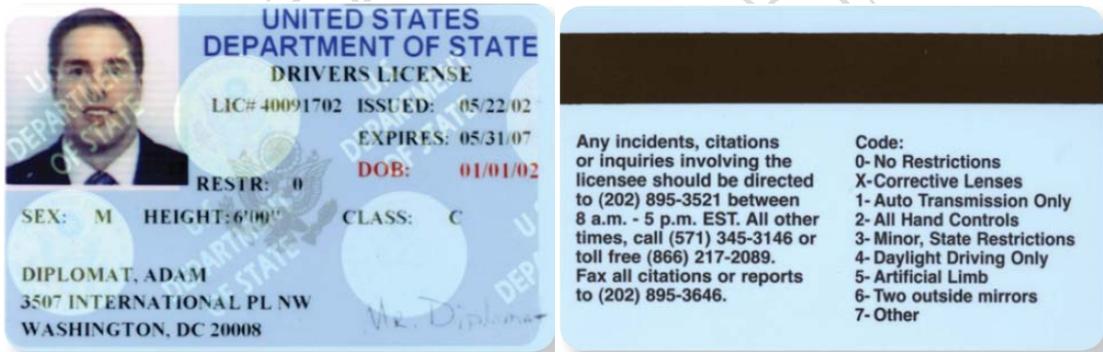


圖 3-1 駐美國外交、領事人員國務院駕照(舊)

國務院外交安全局外國使節團辦公室目前核發的駕照類型證件計有 5 種(如圖 3-2)<sup>301</sup>。其中國務院駕照為 3 種，即一般國務院駕照、21 歲以下國務院駕照及 21 歲以下國務院學習駕照(Graduated Driver's License，持用該駕照者有駕車限制，譬如，需持有正式駕照者陪伴、不得夜間開車及不得載有青少年等)，另外 2 種為國務院非駕照身分證明(NON-DRIVER ID)，分為一般國務院非駕照身分證明及 21 歲以下國務院非駕照身分證明，此等證件係供無駕照人員一般證明身分之用，與外交、領事人員身分證(顯示有特權與豁免範圍)，在用途上有所不同。外交人員之國務院駕照係向國務院外交安全局外國使節團辦公室申請，大部分國家之外交官員只要持有本國的合法駕照都可直接申換國務院駕照，少數國家外交官員則需至當

<sup>300</sup>圖片檔引自 United States, Department of State, Office of Foreign Missions, *Information Flyer for Law Enforcement*. (<http://www.state.gov/documents/organization/164550.pdf>, 2012 年 7 月 31 日查覽)。

<sup>301</sup>同註 297，頁 20。

地監理站筆試，但未領有本國駕照者，則需至當地監理站通過視力檢查、筆試及路考方可申請國務院駕照。



圖 3-2 駐美國外交、領事人員 5 種駕照類型證件

我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處人員係持用一般的駕照(如圖 3-3)，而美國汽車監理屬於各州政府的職權，因此，一般駕照的核發係由各州之監理單位(DMV)辦理。我方派駐人員抵達任所後，需先申辦社會安全卡，之後再赴當地汽車監理單位通過必要的證件證明審核及視力檢查，方能考筆試，筆試通過後，

再預約時間報考路考。部分州只要出示我駐美機構認證信函，證明我方派駐人員已持有有效之本國駕照，就可豁免路考。另「美國在臺協會」駐華人員，若已持有美國駕照，依「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」規定，就可經由我外交部核轉直接在我國之監理單位換發我國駕照。

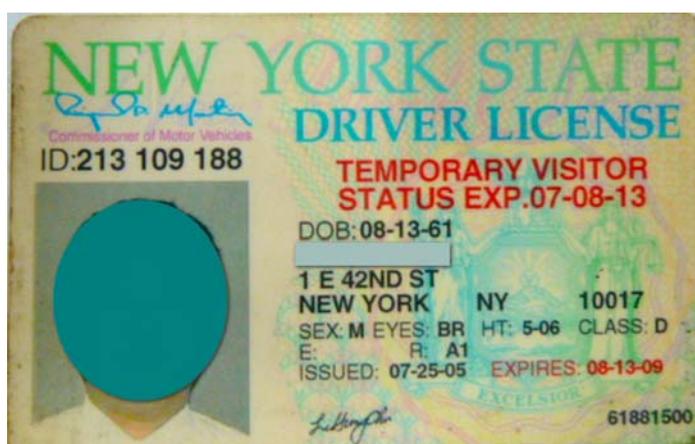


圖 3-3 駐紐約臺北經濟文化辦事處人員駕照

## 貳、汽車車牌之比較

行車執照與外交車牌係由國務院外交安全局外國使節團辦公室(OFM, Office of Foreign Missions)所屬之外交汽車辦公室(Diplomatic Motor Vehicle Office)註冊並核發。外交車牌於 2007 年 8 月 28 日起已全面換發更新，舊外交車牌(如圖 4-1)<sup>302</sup>與新外交車牌(如圖 4-2)<sup>303</sup>在外觀上有明顯的不同。新外交車牌依頭尾英文字母不同區分為 4 種：英文字母 D 之車牌，係核發給具外交使節團及其具外交代表層級之人員，置於字首者為大使館，置於字尾則為在聯合國總部之常駐代表團；英文字母 C 之車牌，係發給領事館或領事官員，僅置於字首；英文字母 S 之車牌，指外交使節團之行政、技術職員或領事館之僱員，置於字首者為一般使領館，置於字尾則為派至聯合國之外國使節團或官方代表團及其眷屬等；英文字母 A 之車牌，係發給聯合國與美洲國際組織秘書處的公務車輛及其具外交代表身分人員的個人

<sup>302</sup>圖片檔引自 United States, Department of State, Office of Foreign Missions, *Old and New Diplomatic License Plates*. (<http://www.state.gov/ofm/resource/ile/index.htm>, 2012 年 7 月 31 日查覽)。

<sup>303</sup>資料及圖片檔引自 United States, Department of State, Bureau of Diplomatic Security, *Diplomatic and Consular Immunity: Guidance for Law Enforcement and Judicial Authorities*, Department of State Publication 10524 (Revised July 2011), 21.

車輛。英文字母 D、S 及 C 類車牌，其字母前或後之 2 個英文字母係國家代碼，但為保護外交人員的安全，此代碼與 ISO 或一般認知的國家代碼不同，例如，中共為 CY、法國為 DJ、國際組織 CN 等。

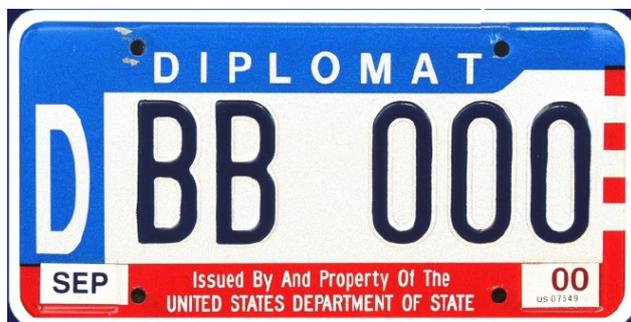


圖 4-1 駐美國外交人員車牌(舊)  
外交使節團 聯合國



圖 4-2 駐美國外交、領事及聯合國等國際組織人員車牌

我駐美國館處之公務及人員汽車車牌(如圖 4-3)，均由辦公處所或個人住所之州政府監理單位(DMV)發給，各州樣式不一，惟均有「Foreign Organization」字樣，我駐美館處官員之個人汽車亦可申請持用一般車牌。我駐美館處之公務及人員的汽車車牌與前述外交車牌之另一項差異，是外交車牌不必每年定期檢查。另「美國在臺協會」駐華機構及人員的汽車車牌，係依「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」規定，使用黃底黑字之「外」字車牌，核發的單位為外交部禮賓司。我外交部於收到「美國在臺協會」駐華機構之車牌申請表後，簽註應否免稅、免費及應發牌照種類後，函轉公路監理機關辦理。

駐美國臺北經濟文化代表處  
(馬里蘭州)

駐洛杉機臺北經濟文化辦事處  
(加州)



駐檀香山臺北經濟文化辦事處  
(夏威夷州)

駐芝加哥臺北經濟文化辦事處  
(伊利諾州)



圖 4-3 我駐美國館處公務及人員汽車車牌

## 第四節 小結

- 一、有關人員的特權與豁免方面，「臺美特權免稅暨豁免協定」規定執行職務之行為方能享有司法豁免且無人身不得侵犯、行動的自由、豁免作證義務、行動自由、私人行李免受查驗、行政管轄豁免、執行豁免、免除工作證、豁免勞務、公共服務及軍事義務、私人寓所不得侵犯、私人文書、信件及財產不得侵犯等條文。有關使館或機構的特權與豁免方面，該協定也無給予執行職務便利、懸掛國旗及國徽等規定。至於館舍及財產不可侵犯方面，也存有疑點尚待釐清。
- 二、就提供雙方派駐人員停留便利及免稅待遇方面。由於取得當地駕照及使用汽車，是大部分派駐人員抵達任所時，順利執行職務及便利停留最迫切及最基本的需求，而「美國在臺協會」駐華人員在取得我國駕照及公務車牌方面，顯較我駐美人員便利及優遇。似有不符「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」第7點：「本要點所載待遇之給予，以互惠為原則，遇有顯失互惠情事者，得不適用之。」之原則規定。另「美國在臺協會」駐華機構及其人員住所之用電，均可申請免除營業稅，而我駐美國館處及其人員住所則無法享有電費之免稅待遇，此點亦有違互惠原則。
- 三、美國國務院核發給派赴美國的外交、領事人員 A 類簽證，國際組織人員是 G 類簽證，而我駐美國館處人員則是核發給屬條約投資之 E1 簽證。反觀，我方則依「外國護照簽證條例」之規定給予「美國在臺協會」駐華人員適用於外國政府派遣來我國執行公務人員及其眷屬、隨從之「禮遇簽證」。依「臺美特權免稅暨豁免協定」內容觀之，美方給予我派駐人員之簽證種類，似乎顯不相當，同時也有悖平等互惠原則。
- 四、有些部分雖然「臺美特權免稅暨豁免協定」並無規定，但在實務上仍舊是享有特權與豁免。例如，雙方派駐人員享有就職務上所知資訊豁免出庭作證義

務、給予行動自由、免除工作證、以及勞務、公共服務、軍事義務之豁免等，同時通關時私人行李亦會給予免受查驗之禮遇。另在刑事管轄的特權與豁免方面，我駐美館處人員僅等同於在美國之國際組織之一般職員，美國執法人員可依法逮捕、拘留及進入私人寓所。但在我國的實踐上，不論是在執法或其他方面的禮遇，「美國在臺協會」駐華機構人員都是享有近似外交代表之待遇。



## 第陸章 建議與結語

基於兩國平等互惠之原則，「美國在臺協會」駐華機構及人員依據「臺美特權免稅暨豁免協定」，原則上在我國享有與我駐美機構及人員相同之特權與豁免，但由於兩國國內法及實踐上的因素，仍舊存在些許的差異。就「臺美特權免稅暨豁免協定」的內容觀之，我駐美館處人員享有類同於在美國政府間國際組織的特權與豁免。然就美國的實踐而言，若將簽證、身分證件、駕照及車牌等形式上的特權納入考量，可能就略遜於在美國的政府間國際組織。相對的，由於我國法律及執行面的因素，致「美國在臺協會」駐華機構及人員，在我國的實踐上反而享有近似外交代表的特權與豁免。美國與我中華民國斷交後簽訂之「臺美特權免稅暨豁免協定」的內容，受客觀大環境的影響，存有不得不然的妥協性。故在審視我駐美代表機構及其人員之特權與豁免的同時，也必需立足當年的時空環境背景。然現今時空環境與國際情勢已有很大的變化，與當年兩國斷交時之氛圍不可同日而語。隨著時代的更迭，國際情勢的變化，臺、美此種特權與豁免的地位，似有重新檢討的必要。換言之，現行臺、美派駐代表機構及人員之特權與豁免地位有無提升的可能？提升的程度及方式為何？以及我國相關法律、制度及實踐上之問題及具體建議？凡此種種，均為本章所要討論的內容。

### 第一節 建議

本節將就本文之研究結果，並依當前的國際關係現況，以及中華民國與美國目前的外交關係，導引出未來可行的方向與作為，期能提升雙方派駐機構及人員的特權與豁免地位，並有效維護我國家及人民的權益。以下茲綜整幾點淺薄的意見，以供相關單位及我駐美人員參考。

#### 壹、提升特權與豁免地位方面

## 一、修訂「臺美特權免稅暨豁免協定」：

美國與我國斷交並撤回對我政府的承認後，為維持美國人民與臺灣人民商務、文化與其他關係，促進美國外交政策及其他目的，而制定「臺灣關係法」。「臺灣關係法」第 10 條 C 項，授權美國總統在平等互惠的基礎上給予我駐美代表機構及人員，在適當的條件及義務下，有效執行職務所需的特權與豁免；另依美國總統發布的執行臺灣關係法的行政命令第 1 條第 101 項，美國總統又將此項職權授予國務卿執行。目前我駐美機構及人員就是依此規定，享有類同在美國之政府間國際組織的特權與豁免。

領事制度的職能依「領事公約」第 5 條，主要係在促進兩國間商業、經濟、文化、科技等關係的發展，以及發給護照、辦理簽證、公證與維護僑民的利益等。此與美國「臺灣關係法」授權維持兩國間商務、文化等關係的職能目的相同。雖然領事人員與政府間國際組織人員享有之特權與豁免，均為執行職務行為的特權與豁免，但領事人員享有的特權與豁免顯較政府間國際組織人員為佳。此外，給予我方派駐機構及人員等同「領事公約」的特權與豁免，也符合「臺灣關係法」的授權範圍。基此，我外交部門應與美方協商，以換文或重新訂約的方式，增修訂「臺美特權免稅暨豁免協定」的內容。譬如，至少可比照「領事公約」的條文內容，增加人身保護、豁免作證義務及私人行李免受查驗等條款；因為美國也有與其他國家簽訂比「領事公約」更為優惠的雙邊領事條約，同理，應可更進一步，要求比照「外交公約」再增列私人寓所、私人文書、信件及財產不得侵犯等條文。由於這是平等互惠，所以沒有所謂吃虧或佔便宜的問題，基本上只要不觸及國旗、國號或主權等政治敏感部分，雙方應有進一步協商的空間與可能。

但若無法修訂「臺美特權免稅暨豁免協定」，至少也可以換文方式，就「臺美特權免稅暨豁免協定」第 5 條(c)款有關「除經我方明示放棄豁免外，我派駐機構或繼承機構所有之財產及資產，無論置於何地或由何人所持有，應豁免於強行進入、搜索....」之部分予以釐清。確認派駐機構租用之公務館處、租用之館長官邸

及派駐機構所有供館長、館員居住之館舍等，是否適用本條文而享有免於侵犯之特權。以爲未來雙方遵循的依據。

## 二、提升我派駐人員簽證等待遇：

在我方派駐人員的簽證方面，應極力爭取美方給予我派駐人員 A 類簽證，否則至少也應是 G 類簽證。再者，有關我派駐人員的身分證明、免稅卡、駕照、車牌等方面，依現行的運作方式，身分證明及免稅卡係由美國務院授權「美國在臺協會」核發，在實務上，常招致困擾；另駕照及車牌則由我駐美機構人員自行向當地監理單位依一般程序申辦，亦造成諸多不便。故我外交部門可向美方爭取，經由「美國在臺協會」統一代辦，但比照外交、領事及國際組織由美國務院統一核發並管理。如此，對雙方而言，均可省卻不必要的麻煩與困擾，同時亦便利於行政作業。

## 貳、簽訂條約或協定方面

### 一、條文內容部分：

「臺美特權免稅暨豁免協定」第 5 條(h)款，規定雙方派駐機構暨其人員及眷屬有關行李及私人用品關稅、通關費用、國內稅暨入出境規定、外僑登記及指模等事項，享有相當於在美國境內其他政府間國際組織暨其官員、雇員及眷屬之特權、免稅及豁免(..to the privileges, exemptions and immunities equivalent to those accorded under similar circumstances in the United States to public international organizations, their officers and employees as well as members of their families.)；同條第(i)款，規定雙方派駐機構於授權職務範圍內之通訊待遇及其課稅，享有相當於在美國境內其他政府間國際組織之特權、免稅及豁免(..shall be entitled to privileges, exemptions and immunities equivalent to those accorded a public international organization in the United States.)；另第 6 條(b)款，規定雙方派駐機構於對方的領域內，享有相當於在美國境內其他政府間國際組織之訴訟及法律程序的豁免(..shall enjoy in the territory in which the receiving counterpart organization is located,

immunity from suit and legal processes equivalent to those enjoyed by public international organizations in the United States.)，我方簽訂之協定內容中，包含此種「享有相當於在美國境內其他政府間國際組織的豁免」的條文，實待商榷且似乎頗為不妥。因為，與他國簽訂協定，其協定內容豈有以他國之法律或規定為準之理？如此一來，如果美國對政府間國際組織特權與豁免內容之法令所有變更，雙方間之協定內容亦會隨之改變。同時，也有失國家主權獨立原則。故前述提及「臺美特權免稅暨豁免協定」第 5 條第(h)、(i)款及第 6 條(b)款之條文，宜以明列在美國境內政府間國際組織享有之豁免內容，或者以「享有相當於『聯合國特權與豁免公約』(或聯合國『專門機構特權與豁免公約』)的豁免」方式表達處理。鑑此，未來我外交部門在簽訂國際條約或協定時，也應注意此一問題；可選擇以逐一明列條文內容，或者以國際公約做為條文內容準則，但無論如何，絕不宜以簽約對方國之法律或實踐為依歸。

## 二、適法性部分：

依司法院大法官會議釋字第 329 號解釋，名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。故若內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力，或係內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力，但不具條約或公約名稱且未定有批准條款之協定或換文，仍應屬「條約及協定處理準則」第 3 條第 1 項之條約案，須經立法院審議通過；但其若係法律授權簽訂者、或事先經立法院同意簽訂者、抑或內容與國內法律相同者，則可比照行政協定，於簽署後 30 日內報請行政院核備，除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，並應於生效後，送立法院查照。據此，若我國與美方以換文或重新訂約的方式，增修訂「臺美特權免稅暨豁免協定」的內容，而其內容超過「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」的法律授權範圍，則應送立法院審議通過。

## 參、相關國內法方面

### 一、制定國際組織豁免專法：

行政院訂頒「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」，給予聯合國組織及人員功能性的特權與豁免，並給予來華出席聯合國所召開各項會議之各國代表享有比照駐華外交官待遇之特權與豁免，惟在我國退出聯合國後，聯合國憲章對我國已無拘束力，該行政命令的適法性不無疑問；另除世界貿易組織外，其他非屬聯合國或聯合國專門機構之政府間國際組織及其人員或會員代表，在我國也無享有特權與豁免的法源依據。因此，在我國積極尋求加入各類國際組織及參與國際活動的情況下，似有必要重新檢討相關的立法，並比照「美國國際組織豁免法」的方式，針對涵蓋聯合國等各類政府間國際組織訂定特權與豁免之專法，以爲因應未來參與國際組織及舉辦國際活動所需。

### 二、修訂「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」：

依各國有關國家豁免的立法及國際文件，國家對外國政府或其官員或受僱人「非商務侵權行爲」的損害賠償訴訟享有管轄權，已經成爲被普遍接受的趨勢；且就美國之實踐，亦是如此。但由於我國並未有「國家豁免」專法，且依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」規定，駐華外國機構不得主張豁免之情形中，並未包括涉及駐華外國機構人員或其雇員侵權行爲之訴訟。故有關外國機構官員或受僱人之侵權行爲的訴訟上，被害人能否依民法第 28 條及第 188 條之規定請求該外國機構負法人或雇主之損害賠償責任？不無疑問。此種情形就駐華外國使領館，亦同。「美國在臺協會」駐華機構依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條第 4 款，除捨棄豁免、爲反訴之被告、因商業行爲而涉訟或因在中華民國之不動產而涉訟等情形外，可享有民事、刑事及行政管轄之豁免。故「美國在臺協會」駐華機構人員執行職務之侵權行爲，如前所述，我國被害人可能將無法依法訴究美國政府及「美國在臺協會」之損害賠償責任。反之，我駐美機構官

員執行職務或僱用範圍之侵權行為，我政府及駐美機構卻不能豁免於損害賠償責任之民事訴究。此不但有違平等互惠原則，對我國此等侵權行為被害人的權益而言，亦將無法獲得保障。綜此，我行政或立法部門應考量是否需仿效先進國家，訂定一部「國家豁免」專法；如果我政府或立法部門認為目前並無訂定「國家豁免」專法之必要，也應該考量修訂「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第5條第4款之規定，將駐華外國機構得享有豁免民事、刑事及行政管轄之例外，除捨棄豁免、為反訴之被告、因商業行為而涉訟以及因在中華民國之不動產而涉訟等4項外，增訂「因執行職務或僱用範圍之侵權行為」，以使我國不但在人權保障上，能向前邁進一步，同時在國內立法方面上，更能符合世界的潮流。

### 三、「執行職務」豁免應由法院審理認定：

外交人員「執行職務」行為應如何認定？並由誰認定？確實是個爭議性的問題。美國外交部門在有關的豁免問題上亦曾遇此一困擾，但為免承受外交壓力及影響對外關係，此類豁免問題之認定，已由美國國務院交由法院自行審理認定。目前我國的實踐，是由地檢署或法院先函詢外交部是否屬執行職務行為而享有豁免，而地檢署或法院會尊重外交部意見並據以決定得否享有豁免。在此情況下，我外交部門就必然會承受極大的外交壓力，然為免影響我對外關係，也就難免會存有高度的政治考量，而非僅是單純的法律見解。但如此一來，我國人的權益亦無法獲得合法的保障。本文第四章第一節曾述及，我法務部政務次長吳陳鑽曾於立法院司法及法制委員會表示，依照「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」，駐華外國機構人員「因執行職務而發生之民事及刑事管轄」得享受豁免；至於由誰來認定是「執行職務」，都是先函詢外交部確認是「執行職務」才豁免；如果立法院要修法改由法院認定，法務部尊重。當然吳陳鑽次長上述說法，係就法務部檢察體系而言。事實上，筆者認為也未必一定要修法，因為「維也納外交關係公約」及「維也納領事關係公約」等相關公約，對此亦無明文規定，而是由各國依其國內法實踐決定。據此，本文建議我檢察署遇有外交或駐華外國機構人員違

法案件，均應依法提起公訴，由法院審理決定是否為「執行職務」行為而享有豁免。而我外交部門對法院的函詢，為避免外交上困擾，基本上亦不應表示意見，完全交由法院依法律及職權裁斷。當然對外交部門的函詢意見，法院也可依 1973 年 12 月 14 日司法院大法官會議釋字第 137 號：「法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解。」解釋，依據法律表示其合法適當之見解。如此做法，不但能減輕我外交方面的壓力、解決我外交部門的困擾，同時也能有效維護國家尊嚴並保障民眾的權益。

## 肆、有關執行方面

### 一、公開特權與豁免資訊：

「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 3 條第 1 項：「駐華外國機構及其人員依本條例享受之特權暨豁免，應基於互惠原則，以該外國亦畀予中華民國駐該外國之機構及人員同等之特權暨豁免者為限。」；第 5 條及第 6 條列舉駐華外國機構及其人員得享受之特權暨豁免；第 7 條則規定，駐華外國機構及其人員依第 5 條及第 6 條得享受特權暨豁免之項目及範圍，由外交部核定；其變更亦同。由於我國與各非邦交國簽訂之特權與豁免協定之內容不一，因此依「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」畀予各駐華外國機構的特權與豁免之項目與範圍就會不盡相同。然因我外交部與各非邦交國簽訂之特權與豁免協定內容及我外交部畀予各駐華外國機構的特權與豁免之項目與範圍，均以機密為由而不公開(除美國外)。致使一般國人及執法機構根本無法瞭解特定駐華外國機構享有之特權與豁免範圍並檢視其是否符合平等互惠原則；同時，也易誤認所有駐華外國機構及其人員均享有「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」第 5 條及第 6 條有關訴訟及司法的豁免。對人民生命、財產及訴訟權利之影響甚鉅。事實上，此類協定究有無列為機密的必要性？首先，給予一國派駐機構特權與豁免的範圍係兩國間之互惠，並非我國單方面的施予，因此就其他國家駐華機構而言，並無所謂公平與否

的問題，何來引發他國不滿與抗議之說。其次，另就中共因素而言，非邦交國在我國派駐代表機構已非秘密，雙方派駐機構依協定享有之特權與豁免內容，一則非中共關心的重點；二則中共亦可輕易從其邦交國取得(因涉及當地國法律之適用問題，原則上多屬公開資訊)，故若顧慮中共的抗議而造成他國的困擾，亦屬多慮。綜此，此種將兩國相互派駐機構特權與豁免協定列為機密的做法，不但不符政府資訊公開的基本精神，亦有可能涉及「行政程序法」之所謂「不當連結」，甚至有違反憲法第 23 條「法律保留原則」之嫌。故對此一問題，我外交部門實有再重新檢討、評估的必要。

## 二、運用專業人才：

美國國務院除設有法律顧問室(Office of the Legal Adviser)負責外交相關之條約與法律研究外，亦在外交安全局(DS, Bureau of Diplomatic Security)下設有外國使節團辦公室(OFM, Office of Foreign Missions)負責管理在美國境內之各國使領館及國際組織之行政事務。其類似於我國外交部之單位，應為條約法律司及禮賓司特權科。基本上，有關特權與豁免的問題，涉及國際法與國內法的法律專業領域，另在管理層面上，亦需有此一領域之行政專業素養，再加上我國特殊之外交環境，故更需要有長期浸淫此一領域的法律及行政專才，方能有效做好此一複雜及專業的工作。然我外交單位長期以來大都以外交、領事人員充任各項職務，而外交領事人員在國內大都是 3 年就外派，而一派就是 6 年，不但無法久居一職，更遑論要專注於此專業領域。因此，此類業務應交由一般不會外派之法務及行政專業人員擔任為宜。此外，美國外交安全事務局為利於該國執法人員處理涉及外國使領館或國際組織人員之案件，均製發有涉及外交、領事或國際組織人員案件相關特權與豁免之手冊，以供執法人員遇案時之參考。此種作法亦頗值我外交單位研究參考。

## 三、依法主張權益、強化安全觀念：

「沒有安全就沒有一切」，駐外使領館或駐外機構最基本的工作，就是館舍、

人員的「安全防護」及「機密維護」工作。世界上主要國家對其駐外使領館的保密及安全工作均極為重視，不會讓駐在國政府進入館舍做任何形式的檢查或讓派駐國瞭解館舍構造或電務室等重要單位配置情形；同時，對其派駐機構及人員應享有之特權與豁免亦極力爭取與維護。這也是各國駐外使領館或駐外機構共同有的作法與認知。我國外交處境艱難，在非邦交國家僅是設有文化代表處或商務辦事處。雖然該等駐外機構並非外交使領館，但其有關館舍、人員「安全防護」及「機密維護」之基本觀念與作為，仍是相同的。因此，外交單位應讓館長及派駐人員深入瞭解在派駐國所享有之特權與豁免範圍，並加強與有關「安全防護」與「機密維護」的觀念並將其列為首要的工作。而我駐外館長及館員不論在館舍整建之執照申請或建築物、消防安全檢查等方面，均應秉持此一安全要求，在享有之特權與豁免範圍內，極力爭取及維護館舍、人員的權益與安全。

此外，我駐外館處遇有訴訟時，應先優先考量雙邊條約或協定有無主張管轄豁免的可能，其次再從國際公約或駐在國其他法律中尋求管轄豁免及抗辯的適用。例如，我「駐美國臺北經濟文化代表處」及其所屬館處遇有訴訟時，應先從適用「臺美特權免稅暨豁免協定」並主張管轄豁免，然後再考量美國「外國主權豁免法」等其他法律的適用。

#### 四、保障人權、依法行政：

建設中華民國為自由、民主與法治的國家，是我政府多年來努力的目標，也是全國人民引以為傲的成就。雖然我外交處境困難，但駐華使館及外國機構人員觸犯我國法律，我外交及司法部門仍應堅持法治原則，勇於抗拒當事國施予之外交壓力。若我外交部門輕易以外交考量為由，藉由豁免權使違法之駐華外國機構或使館人員免於我國法律之制裁。如此，雖然滿足當事國要求，使兩國關係不致因該事件而受到影響，但卻也因此葬送我法治國家的形象，同時也有違社會正義，使受害人權益無法依法獲得保障。另兩國關係的良窳主要仍是國際現實環境的考量，以及國家的形象。故就長期而言，堅持法治才是贏得他國尊重，維護國家利

益的正確作法。譬如，美國對我駐美官員違法案件均依法處理，若我方因外交考量而對「美國在臺協會」駐華機構人員違法案件均予以從寬處理。如此，不但不會贏得美方的尊重，同時我方要求重新檢討「臺美特權免稅暨豁免協定」，就較不易獲得美方的正視；因為我方現行作法已合乎其利益，重新談判並不會給美方帶來更多的利益。

## 第二節 結語

是否承認一個國家或政府，攸關國家的外交政策，一個國家之外交代表機構在接受國的地位問題亦復如此，與該接受國的外交政策實有密不可分的關係。1958年8月11日，美國國務院發表不承認中共政權的備忘錄中就指出：「就美國的意見，外交承認是一種特權，而不是一種權利，美國並且認為外交承認是國家政策上的一種工具，美國有權並且有責任利用這種工具，來謀求其國家的最高利益。..」。國際社會的實踐，大都是以有效原則，作為政府承認與否的標準，據此，一個有效管轄國家領土與人民並合理預期能持久統治的政府，是應該被國際社會承認的。但是，由上述美國國務院的說法得知，是否承認一個政府，仍舊是國家基於政治現實與國家利益的考量所為之政治性的決定<sup>304</sup>。兩國相互承認並建有外交關係，其雙方之外交代表機構及人員，當然享有依國際法或條約給予的外交特權與豁免，彼此亦可相互主張國家主權豁免。但就不被承認的政府而言，其派駐他國外交代表機構及人員可否享有特權與豁免，並無絕對的必然性。例如，1973年5月，中共與美國互設兩國國名的聯絡處，美國並通過法律，授權美國總統給與中共在美國聯絡處等同外交代表的特權與豁免<sup>305</sup>；當時中共駐華府聯絡處官員，未列名於美國國務院「各國駐美外交人員名銜錄」(Diplomatic List)，但美國駐北京聯絡處

<sup>304</sup> 請參閱丘宏達，同註2，頁331。

<sup>305</sup> 請參閱丘宏達，同註2，頁838；22 U.S.C. 288i (2012)。

官員卻列名於美國「駐外人員名銜錄」(Foreign Service List)<sup>306</sup>。1979年1月1日起美國與中共建交並撤回對中華民國政府的承認。中華民國駐美代表機構及其人員就依美國「臺灣關係法」及雙方簽訂之「臺美特權免稅暨豁免協定」，享有比照在美國境內政府間國際組織的特權與豁免，同時，中華民國(臺灣)在美國亦可主張國家主權豁免。因此，是否給予不被承認國家派駐之外交代表機構特權與豁免及給予其主張國家主權豁免的權利，也完全是國家基於政治考量之主權行為，而非國際法之規範。同時，給予一個不被承認國家派駐之外交代表機構相當程度的特權與豁免或給予主張國家豁免的權利，並不會因此就造成國際法上國家或政府承認的情形。

此外，一個不被承認國家或政府派駐他國外交代表機構之地位與享有之特權及豁免程度，也可做為兩國關係發展的一項重要指標。另以巴勒斯坦為例，儘管巴勒斯坦已得到全世界大多數國家的正式承認並在全世界過半數國家設有大使館或辦事處，但美國基於國內政治及中東地區外交政策的考量，始終未承認巴勒斯坦是一個主權國家。但我們可以從巴勒斯坦駐美代表機構地位的變化，檢視美國外交政策的改變對一個不被承認國家派駐代表機構之特權與豁免的影響。1978年，巴解組織於美國首府華盛頓 D.C.設立「巴勒斯坦資訊辦事處」(Palestine Information Office)，該辦事處是依據外國代理人登記法(FARA, Foreign Agents Registration Act)<sup>307</sup>，每年向美國司法部登記為巴解組織的代理機構。由於美國與巴解組織開啓對話，巴解組織於1988年底，改變型態方式，在華府成立「巴勒斯坦事務中心」(Palestine Affairs Center)<sup>308</sup>。直到1993年9月，巴以兩國交換相互承認信函及在美國華盛頓特區簽署奧斯陸協議(Oslo Accords)，美國隨後宣布承認巴解組織為巴勒斯坦人民的代表(雖然仍未承認巴勒斯坦為一國家)，美國總統柯林頓(Bill Clinton)依據國會授權，免除1987年通過之「反巴解恐怖主義法」條款之適用，

<sup>306</sup> 黃剛，《國際事務論述集》(臺北：黃剛，2009年1月)，頁57。

<sup>307</sup> 22 U.S.C. §§ 611-621 (2012)。

<sup>308</sup> 請參閱 General Delegation of the PLO to the U.S.網頁：

<http://www.plomission.us/index.php?page=about-us> (2012年7月31日查覽)。

允許巴解組織設立使節團，並利用美國駐耶路撒冷總領館與巴解組織進行聯繫。因此，1994年6月，「巴勒斯坦事務中心」升格為官方代表團，改名為「巴勒斯坦解放組織駐美代表團」(PLO Mission to the U.S.)，成為具準大使館地位的官方代表機構<sup>309</sup>，惟美國總統的此項豁免效力僅有6個月，自此美國總統每年在國會的授權下簽署豁免命令<sup>310</sup>，使巴勒斯坦在美國官方代表機構得以繼續存在。2007年美國推動巴以對話並提出巴以“兩個國家”和平共處的構想。2009年，美國歐巴馬政府表示支持巴以和談及“兩國方案”，並促成美、巴、以三方元首於聯合國大會期間在紐約會晤。2010年5月27日，美國總統歐巴馬公布「2010年國家安全戰略」報告，其在總綱中就指出：「我們將堅定不移地爭取以色列與各鄰國實現全面和平，其中包括採取兩國解決方案，一方面保障以色列的安全，另一方面實現巴勒斯坦人民的正當願望，為自己組成名副其實的國家。」<sup>311</sup>，因此，在美國歐巴馬總統大力推動其中東和平進程的外交目標，及在「巴勒斯坦解放組織駐美代表團」與美國國務院不斷的磋商下，美國國務院同意提升「巴勒斯坦解放組織駐美國代表團」在美國的外交位階，自2010年7月20日起，比照巴勒斯坦派駐歐洲及加拿大之外交代表機構，改名為「巴勒斯坦解放組織美國總代表團」(General Delegation of the PLO to the U.S.)並同意給予外交使館才有的懸掛國旗特權。美國國務院助理國務卿克勞里(Philip Crowley)於2010年7月23日在記者會中表示，美國在巴解組織代表團的請求下，同意其改名並懸掛國旗，但此一步驟僅具有象徵性意義與價值，係反映出美國與巴勒斯坦雙方關係的改善，就「維也納外交關係公約」而言並無意義，巴勒斯坦駐美代表團仍舊沒有外交特權與豁免<sup>312</sup>。從前述中共、中

<sup>309</sup> Helena Lindholm Schulz and Juliane Hammer, *The Palestinian Diaspora: Formation of Identities and Politics of Homeland* (Routledge, 2003), 81.

<sup>310</sup> 例如 Section 7034(b) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2010 (Div. F, Public Law 111-117)，其全文如下：「Authorizes the President to waive specified prohibitions under the Antiterrorism Act of 1987 regarding the Palestine Liberation Organization (PLO) for national security purposes. States that such waiver shall be effective for not more than six months at a time and shall not apply beyond 12 months after enactment of this Act.」。

<sup>311</sup> 參見「U.S. National Security Strategy, May 2010」P.4.

<sup>312</sup> DEPARTMENT OF STATE CONDUCTS PRESS BRIEFING ON JULY 23. (2010, July 24). US Fed News Service, Including US State News, Page 4. Retrieved November 10, 2010, from Academic Research Library. (Document ID:2092789361).

華民國及巴勒斯坦的例子，當可明確佐證，不被承認國家派駐他國外交代表機構地位與享有之特權及豁免程度，是兩國關係發展及外交政策的一項重要指標。

2011年6月，美日安保 2+2 諮商會議後的聯合聲明中，美國與日本不顧中共反對，將確保和平解決兩岸問題，列為共同戰略目標。同年9月21日美國宣布通過對台灣現有 145 架 F-16A/B 全面升級的軍售；11月10日美國務卿希拉蕊並在夏威夷「東西中心」發表演說，指出亞太地區將是美國今後外交戰略的重心，同時將致力維持臺灣海峽的和平與穩定，她並強調「臺灣是美國重要的安全及經濟夥伴，美國與臺灣有堅實的關係」；11月23日副國家安全顧問羅德斯（Ben Rhodes）在華府外籍記者中心的記者會上指出，美國跟臺灣有長期安全關係，美臺長期關係對美國促成區域穩定的承諾很重要。這是美國自反恐戰爭開始之後 10 年來，對臺灣問題表達最為明確的戰略保證，顯見美國在外交政策上已有逐漸轉為對我方有利的方向。

給予一個不被承認國家派駐之外交代表機構相當程度的特權與豁免或給予主張國家豁免的權利，並不會因此就造成國際法上國家或政府承認的情形；另一方面而言，派駐他國外交代表機構的地位與享有之特權及豁免程度，卻是兩國關係發展及外交政策的一項重要指標。我國與美國關係一向是我外交關係的首要考量，而我駐美國臺北經濟文化代表處及其辦事處之特權及豁免地位，不但對國家利益、政府尊嚴及官員權益有其重要性，也對兩國關係發展有其重要的指標意義。因此，必需給予相當程度的重視。我「駐堪薩斯台北經濟文化辦事處」處長劉姍姍遭美國聯邦調查局(FBI)以「外籍勞工契約詐欺」罪名逮捕、拘留之事件發生後，有關「臺美特權免稅暨豁免協定」及我「駐美國臺北經濟文化代表處」之特權與豁免地位，已引起國人廣泛的討論與重視。因此，我外交部門應藉國際環境之有利情勢，提升我駐美外交代表機構特權與豁免的地位。同時就我國相關法律及制度進行全面的檢視。

希望藉由本研究之探討，能讓我駐美館處及官員深入瞭解所享有之特權與豁

免內容，以維護國家及自身權益；另希望藉由本文之拋磚引玉，提供我外交部門做為提升我駐美國臺北經濟文化代表處及其人員特權與豁免地位及檢討策進我國相關法律、制度的參考。



# 參考文獻

## 壹、中文部份

- Burchill, Scott, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Terry Nardin, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit and Jacqui True。《國際關係理論》(Theory of International Relations), 莊皓雲譯。臺北：時英，2010年。
- 丁干城。〈探討改善我國駐美員眷簽證待遇問題〉。《外交部通訊》，第26卷第1期。2006年6月。
- 中國國際法學會編著。《中國國際法與國際事務年報(第1卷)》。臺北：臺灣商務，1987年。
- 中國國際法學會編著。《中國國際法與國際事務年報(第5卷)》。臺北：臺灣商務，1992年。
- 中國國際法學會編著。《中國國際法與國際事務年報(第17卷)》。臺北：臺灣商務，2005年。
- 中華民國司法院編。《司法院公報(第34卷1期)》。臺北：司法院祕書處，1992年。
- 中華民國司法院編。《司法院公報(第36卷2期)》。臺北：司法院祕書處，1994年。
- 中華民國外交部檔案資訊處編。《中國駐外公(大)使館歷任館長銜名年表》。臺北：臺灣商務，1989年。
- 中華民國外交部禮賓司編。《駐中華民國使領館暨國際組織銜名錄》。臺北：外交部禮賓司，2011年12月。
- 中華民國最高法院編。《最高法院民刑事庭會議決議暨全文彙編(下冊)》。臺北：最高法院，2003年。
- 中華民國最高法院編輯。《最高法院判例要旨(民國16-94年民事部分)》。臺北：最高法院，2007年。
- 王玉民。《社會科學研究方法原理》。臺北：洪葉文化，1999年。
- 王啓明。〈從涉外案件之案例談外交豁免權之研究〉。《警學叢刊》，第27卷，第2期，頁1-14。1996年9月。

王鐵崖等。《國際法》。臺北：五南，1992年。

丘宏達。〈美國國家主權豁免法中對外國國家或其官員或代理人的侵權行為之管轄問題〉。《中國國際法與國際事務年報》，第1卷，頁3-17。1987年。

丘宏達。《現代國際法》，修訂二版。臺北：三民，2010年。

丘宏達、陳純一。《現代國際法參考文件》，臺北：三民，1996年。

朱宏源。《撰寫博碩士論文實戰手冊》，臺北：正中書局股份有限公司，1999年。

李大維。《臺灣關係法立法過程——美國總統與國會間之制衡》。臺北：洞察，1988年。

俞寬賜。《國際法新論》。臺北：啓英文化，2002年。

姜皇池。《國際公法導論》。臺北：新學林，2006年。

施啓揚。《民法總則》。臺北：三民書局，修訂5版，1993年12月。

馬英九主編，陳榮傳助編。《國際法實例研究(上冊)》，臺北：司法官訓練所，1997年。

許耀明。〈國際組織人員之外交豁免—IMF前主席涉嫌性侵案〉。《月旦法學教室》，第107期，頁39-41。2011年8月。

郭春源。〈從涉外案件處理與外交特權暨豁免權之探討〉。《警學叢刊》，第27卷，第2期，頁15-27。1996年9月。

陳一新。《斷交後的中美關係》。臺北：五南，1995年。

陳志奇。《美國對華政策三十年》。臺北：中華日報社，1981年。

陳首翰。〈外國駐華大使館於我國法院之訴訟地位及管轄豁免—兼論台灣高等法院九十二年度上易字第八七五號判決〉。《中國國際法與國際事務年報》，第17卷，頁547-552。2005年。

- 陳純一。〈美國有關外交代表和領事人員豁免的法律規範〉。《美歐月刊》，第 9 卷，第 12 期。頁 130-144。1994 年 12 月。
- 陳純一。《國家豁免問題之研究》。臺北：三民，2000 年。
- 陳純一。〈臺灣關係法二十年：美國法院的見解與其意涵〉。《中國國際法與國際事務年報》，第 13 卷，頁 3-19。2002 年。
- 陳純一。〈由「法輪功訴江澤民案」論美國法院有關「國家元首豁免」的實踐〉。《中華國際法與超國界法評論》，第 1 卷，第 2 期，頁 383-404。2005 年 12 月。
- 陳純一。〈國家豁免主體問題之研究〉。《台北大學法學論叢》，第 61 期，頁 111-134。2007 年 3 月。
- 陳純一。〈聯合國「國家及其財產管轄豁免公約」之研究〉。《政大法學評論》，第 109 期，頁 59-111。2009 年 6 月。
- 陳榮傳。〈外國駐華外交人員的管轄豁免問題〉。《月旦法學教室》，第 24 期，頁 24-25。2004 年 10 月。
- 游啓忠。《中美間條約與協定法律地位之研究：從中美兩國法院判決論 1861 年至 1990 年》。臺北：淡江大學出版部(初版)，1991 年。
- 黃剛。《中美使領關係建制史(1786-1994)》。臺北：臺灣商務，1995 年。
- 黃剛。《文獻析述：中華民國/台灣與美國間關係運作之建制(1979-1999)》。臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2000 年。
- 黃剛。《國際事務論述集》。臺北：黃剛，2009 年 1 月。
- 蕭雄淋。〈大英百科全書官司攻防戰(五) — 第一審民事確認訴訟〉。《律師通訊》，第 147 期，頁 45-52。1991 年 12 月。
- 謝笠天。〈台灣於美國法院之法律地位〉。《台灣國際法季刊》，第 6 卷，第 2 期，頁 58-60。2009 年 6 月。
- 蘇義雄。〈論外國管轄豁免—英美兩國之實踐〉。《中興法學》，第 31 期，頁 29-77。1990 年 11 月。

## 貳、英文部份

American Law Institute. *Restatement of the Law: the Foreign Relations Law of the*

- United States*. 3<sup>rd</sup> ed., 2 Vols., 1987.
- Badr, Gamal M. *State Immunity: An Analytical and Prognostic View*. The Hague: Nijhoff Publishers, 1984.
- Bankas, Ernest K. *The State Immunity Controversy in International Law*. New York: Springer Berlin Heidelberg, 2005.
- Bishop, William W. Jr., *International Law*, 3<sup>rd</sup> ed. Boston: Little, Brown and Co., 1971.
- Buergethal, Thomas and Sean D. Murphy. *Public International Law*, 4<sup>th</sup> ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 2007.
- Clarkson, Kenneth W., Roger Leroy Miller, Gaylord A. Jentz, and Frank B. Cross. *Business Law: Text and Cases*, 11<sup>th</sup> ed. Mason: South-Western Cengage Learning, 2009.
- Cohen, Jerome A., and Hungdah Chiu. *People's China and International Law: A Documentary Study*, Vol. 1. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- Dickey, John Sloan. "Our Treaty Procedure v. Our Foreign Policies." *Foreign Affairs* (April, 1947).
- Evans, Malcolm, and Patrick Capps. *International Law*, Second Series, Vol. 2. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2009.
- Fischer, Thomas. *Switzerland's good offices: a changing concept, 1945-2002*, No. 37. Center for International Studies (CIS), ETH Zurich, 2002.
- Higgins, Rosalyn. *Problems and Process: International Law and How We Use It!*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Jennings, Robert and Arthur Watts. *Oppenheim's International Law*, Vol. 1, 9<sup>th</sup> ed., Introduction and Part 1. Harlow, Essex, England: Longmans Group UK Limited, 1992.
- Scaros, Constantinos E. *Learning about immigration law*. New York: Thomson Delmar Learning Press, 2007.
- Schulz, Helena Lindholm and Juliane Hammer. *The Palestinian Diaspora: Formation of Identities and Politics of Homeland*. Routledge, 2003.
- Shaw, Malcolm N. *International Law*, Fourth Edition. Cambridge: Cambridge University, 1997.

Starke, J. G. *Introduction to International Law*, 10<sup>th</sup> ed. London: Butterworths, 1989.

*U.S. National Security Strategy*, May 2010.

United States. Department of State. Bureau of Diplomatic Security. *Diplomatic and Consular Immunity: Guidance for Law Enforcement and Judicial Authorities*, Department of State Publication 10524, Revised July 2011.

Walker, David M. *Oxford Companion to Law*. Oxford University Press, 1980.

## 參、司法裁判

### 美國法院判例

*Atlantic Mutual Insurance Co. et al. V. Northwest Airlines, Inc.*, 796 F.Supp. 1188 (E.D. Wisconsin 1992).

*Bank of China v. Wells Fargo Bank & Union Trust Co.*, 104 F.Supp. 59 (N.D. Cal. 1952).

*Bank of China v. Wells Fargo Bank & Union Trust Co.*, 209 F.2d 467 (9<sup>th</sup> Cir. 1953).

*Chairworks Taiwan Ltd. V. Candlerstown Chairworks, Inc.*, Not Reported in F.Supp.2d, 2001 WL. 1018818 (W.D.N.C., 2001).

*Chang v. Northwestern Memorial Hospital*, 506 F.Supp. 975 (N.D.Ill. 1980).

*Chu v. Taiwan Tobacco & Wine Monopoly Bureau*, 30 F.3d 139 (9<sup>th</sup> Cir. (Cal.) 1994).

*Coordination Council for North American Affairs v. Northwest Airlines*, 891 F.Supp. 4 (D.D.C. 1995)

*Dupont Circle Citizens Ass'n v. D.C. Bd. of Zoning Adjustment*, 530, A.2d 1163

(D.C. 1987).

*In re Luberg's Estate*, 19 AD2d 370 (1<sup>st</sup> Dept. 1963).

*In re Schwinn Bicycle Co. et al v. AFS Cycle & Co., et al.*, 190 B.R. 599 (Bartcy. N.D. Ill. 1995).

*Joseph v. Office of the Consulate General of Nigeria, et al*, 830 F.2d 1018 (9<sup>th</sup> Cir. 1987)

*Kao Hwa Shipping Co. v. China Steel Corp.*, 816 F.Supp. 910 (S.D.N.Y. 1993).

*Lee v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, 716 F.Supp.2d 626 (S. D. Tex. 2009).

*Lee v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, No. 4:09-cv-0024, 2010 WL 2710661 (S.D. Tex. Jul. 6, 2010).

*Lian Ming Lee v. Taipei Economic & Cult'l Rep. Office*, No. 4:09-cv-0024, 2010 WL 786612 (S.D. Tex. Mar. 5, 2010).

*Liu v. Republic of China*, 892 F.2d 1419 (9<sup>th</sup> Cir. 1988).

*Mendaro v. World Bank*, 717 F.2d 610 (C.A.D.C., 1983).

*Millen Industries, Inc. V. Coordination Council for North American Affairs*, Not Reported in F.Supp., 1987 WL 8707 (D.D.C. 1987).

*Millen Industries, Inc. v. Coordination Council for North American Affairs*, 855 F.2d 879 (D.C. Cir. 1988).

*Mingtai Fire & Marine Ins. Co. v. United States Parcel Serv.*, 177 F.3d 1142 (9<sup>th</sup> Cir. 1999).

*Murray v. The Charming Betsey*, 6 U.S. (2 Cranch) 64 (1804).

*Nat'l Bank of Pakistan v. Int'l Commercial Bank of China*, 150 AD2d 993  
(N.Y.A.D. 1 Dept. 1989).

*Nat'l Union Fire Ins. Co. v. Rep. of China*, 254 F.2d 177 (4<sup>th</sup> Cir. 1958).

*New York Chinese TV Programs, Inc. v. U.E. Enterprises, Inc.* Not Reported in  
F.Supp., 1989 WL 22442 (S.D.N.Y. 1989).

*New York Chinese TV Programs, Inc. v. U.E. Enterprises, Inc.*, 954 F.2d 847 (2<sup>nd</sup>  
Cir. 1992).

*Olson v. Republic of Singapore*, 636 F.Supp. 885 (D.C. Dist. Col. 1986).

*Republic of Vietnam V. Pfizer Inc.*, 556 F.2d 892 (8<sup>th</sup> Cir. 1977).

*Russian Socialist Federal Soviet Republic v. Cibrario*, 235 N.Y. 255 (N.Y. 1923).

*Salimoff Co. v. Standard Oil Of New York*, 262 N.Y. 220 (1933).

*Shih v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, 693 F.Supp.2d 805  
(N.D. Ill. 2010).

*Skeen v. Federative Republic of Brazil*, 566F.Supp. 1414 (D.D.C. 1983).

*Sokolow v. Palestine Liberation Organization*, 583 F.Supp.2d 451 (S.D.N.Y. 2008).

*Sun v. Taiwan*, 201 F.3d 1105 (C.A.9 Cal. 2000).

*Sun v. Governmental Authorities on Taiwain*, Not Reported in F.Supp.2d, 2001 WL  
114443 (N.D.Cal. 2001)

*Sun v. Taipei Economic and Cultural Representative Office*, 34 Fed.Appx. 529 (9<sup>th</sup>  
Cir. 2002).

*Swarna v. Al-Awadi*, 622 F. 3d 123 (2<sup>nd</sup> Cir. 2010).

*Taiwan et al v. U.S. Dist. Court for the Northern Dist. Of Cal.*, 128 F.3d 712 (9<sup>th</sup> Cir. 1997).

*U.E. Enterprises, Inc. v. New York Chinese TV Programs, Inc.* 506 U.S. 27 (U.S. 1992).

*U.S. v. District of Columbia Board of Zoning Adjustment*, 644 A.2d 995 (D.C. 1994).

*U.S. v. Kostadinov*, 734 F.2d 905 (C.A.N.Y. 1984).

*U.S. v. Lumumba*, 741 F.2d 12 (C.A.N.Y. 1984 ).

*Ungar v. Palestine Liberation Organization*, 402 F.3d 274 (1<sup>st</sup> Cir. 2005).

*United States v. 594, 464 Pounds of Salmon*, 687 F.Supp. 525 (W.D. Wash. 1987).

*United States v. 594, 464 Pounds of Salmon*, 871 F.2d 824 (9<sup>th</sup> Cir. 1989).

*Weidner v. International Telecommunications Satellite Organization*, 392 A.2d 508 (D.C., 1978).

*Wulfsohn v. Russian Socialist Federated Soviet Republic*, 234 N.Y. 372 (1923).

中華民國法院判例

刑事：

臺灣臺北地方法院 71 自字第 870、879 號刑事判決

臺灣臺北地方法院 80 年度自字第 1356 號刑事判決

臺灣高等法院 72 上訴字第 806 號刑事判決

最高法院 73 年度臺非字第 69 號刑事判決

最高法院 81 年臺非字第 372 號刑事判決

民事：

臺灣臺北地方法院 90 年度訴字第 387 號民事判決

臺灣高等法院 79 年度上更(一)字第 128 號民事判決

臺灣高等法院 85 年抗字第 101 號民事裁定

臺灣高等法院 87 年抗字第 2409 號民事判決

臺灣高等法院 92 年上易字第 875 號民事判決

#### 肆、條約及法規

聯合國公約：

「維也納外交關係公約」(Vienna Convention on Diplomatic Relations)

「維也納領事關係公約」(Vienna Convention on Consular Relations)

「聯合國特權與豁免公約」(Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations)

「專門機構特權與豁免公約」(Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies)

「聯合國國家及其財產管轄豁免公約」(United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property)

條約：

「聯合國與美國關於聯合國總部的協定」(Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations)

「北美事務協調委員會與美國在臺協會特權免稅暨豁免協定」(Agreement on Privileges, Exemptions and Immunities Between The Coordination Council

For North American Affairs And The American Institute In Taiwan)

美國法律：

「美國憲法」(Constitution of the United States)

「外交關係法」(Diplomatic Relation Act)

「外國使節團法」(Foreign Missions Act)

「美國國際組織豁免法」(United States International Organizations Immunities Act of 1945)

「外國主權豁免法」(Foreign Sovereign Immunities Act of 1976)

「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act, TRA)

中華民國法規：

「中華民國憲法」

「民法」

「涉外民事法律適用法」

「駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例」

「入出國及移民法」

「入出國及移民法施行細則」

「外國護照簽證條例」

「外國護照簽證條例施行細則」

「稅捐稽徵法」

「所得稅法」

「使用牌照稅法」

「關稅法」

「建築法」

「外交部駐外代表機構組織規程」

「北美事務協調委員會組織規程」

「條約及協定處理準則」

「聯合國各組織及人員在華應享受之特權及豁免辦法」

「各國駐華使領館及駐華外國機構聘僱外國人許可及管理辦法」

「駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點」

「警察機關處理涉外治安案件作業規定」

「內政部審議行政院交議特種建築物申請案處理原則」

## 伍、報刊

聯合報

世界日報

## 陸、網路資源

中華民國外交部網頁：<http://www.mofa.gov.tw/> (accessed July 31, 2012)。

中華人民共和國外交部網頁：

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zwjg/zwsg/yz/> (accessed July 31, 2012)。

美國國務院網頁：

<http://www.state.gov/misc/list/index.htm> (accessed July 31, 2012)

<http://www.state.gov/documents/organization/164550.pdf>(accessed July 31, 2012)。

美國國務院外國使節團辦公室網頁：

<http://www.state.gov/ofm/property/construction/index.htm> (accessed July 31, 2012)

<http://www.state.gov/ofm/resource/ile/index.htm>(accessed July 31, 2012)。

聯合國 UN 網頁：

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/resins.htm> (accessed July 31, 2012)。

聯合國國際法網頁：

<http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx> (accessed July 31, 2012)

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-1&chapter=3&lang=en#3](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&lang=en#3) (accessed July 31, 2012)

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=III-2&chapter=3&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-2&chapter=3&lang=en) (accessed July 31, 2012)。

中央社網頁：

<http://www.cna.com.tw/Views/Page/Search/hyDetailws.aspx?qid=201111170129&q=%e9%a7%90%e5%8f%b0%e4%ba%ba%e5%93%a1%e8%b1%81%e5%85%8d%e5%89%8d%e4%be%8b+%e5%a4%96%e4%ba%a4%e9%83%a8%e8%aa%8d%e5%ae%9a> (accessed April 15, 2012)。

General Delegation of the PLO to the U.S.網頁：

<http://www.plomission.us/index.php?page=about-us> (accessed July 31, 2012)

# 附錄

## 附件 1

### AMERICAN INSTITUTE IN TAIWAN

TAIPEI OFFICE  
7, Lane 134, Hsin Yi Road, Section 3, Taipei, Taiwan  
Telephone: 886-2-2162-2000  
Fax: 886-2-2162-2239  
E-mail: visaniv@mail.ait.org.tw

#### Explanatory note on Taiwan TECRO E1 visa holders and dependents

##### 1. Authorization for exemption to biometric registration:

from 8 CFR 235.1 Scope of examination

(ii) The Secretary of Homeland Security or his delegate may require nonimmigrant aliens seeking admission to the United States pursuant to a nonimmigrant visa, a Form DSP-150, B-1/B-2 Visa and Border Crossing Card, or section 217 of the Act, at a port-of-entry designated by notice in the Federal Register to provide fingerprints, photograph(s) or other specified biometric identifiers during the inspection process. The failure of an applicant for admission to comply with any requirement to provide biometric identifiers may result in a determination that the alien is inadmissible under section 212(a)(7) of the Act, or other relevant grounds in section 212 of the Act.

(iii) Aliens who are required under paragraph (d)(1)(ii) to provide biometric identifier(s) at inspection may also be subject to the departure requirements for biometrics contained in §215.8 of this chapter, unless otherwise exempted.

(iv) The requirements of paragraph (d)(1)(ii) shall not apply to:

(A) Aliens younger than 14 or older than 79 on date of admission;

(B) Aliens admitted on A-1, A-2, C-3 (except for attendants, servants, or personal employees of accredited officials), G-1, G-2, G-3, G-4, NATO-1, NATO-2, NATO-3, NATO-4, NATO-5, or NATO-6 visas, and certain Taiwan officials who hold E-1 visas and members of their immediate families who hold E-1 visas unless the Secretary of State and the Secretary of Homeland Security jointly determine that a class of such aliens should be subject to the requirements of paragraph (d)(1)(ii);

##### 2. Authorization for Duration of Status admission:

###### Inspectors Field Manual 15.4(e) Traders and Investors.

(1) Classification: E-1 Treaty trader, spouse, and children entering the U.S. under provisions of a treaty involving trade, commerce and service to which the U.S. and the alien's country are signatory.

Documents required: Passport valid for 6 months beyond the date to which admitted, unless exempt.

Nonimmigrant visa (E-1) (including Canadians).

Terms of admission: Admit E-1 for up to 2 years. For E-1, TECRO, see special notes section. Notations on I-94: Front: E-1, (date to which admitted). Reverse: Principal's name in remarks section of dependent's I-94.

###### Special notes:

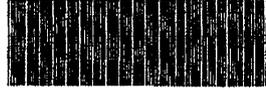
(A) Dependents. Admit spouse and children as E-1. Their period of admission is up to 2 years or to coincide with the stay of the principal alien. The spouse and children may follow to join but may not precede the principal alien. Spouse and children may attend school without changing status, but may not engage in employment.

(B) TECRO notation. Taipei government employees may be issued an E-1 visa endorsed "TECRO" (Taiwan Economic and Cultural Representative's Office, formerly CCNA, Coordination Council for North American Affairs). Admit holders of such visas for duration of status (D/S).



THE CITY OF NEW YORK ENVIRONMENTAL CONTROL BOARD

HEARING LOCATION: Environmental Control Board, 66 John Street, 10th Floor, New York, NY 10038, (212) 361-1400



68562151206C7DC5C1

Method of Appearance: Live Hearing

DECISION AND ORDER, Violation #: 011057086Y (1 NOV), Hearing Date: March 25, 2009

To: YITZHAK LORIA MGMT. LLC, 6-8 West 18TH ST, 2D, NEW YORK, NY 10011

City of New York v. TAIPEI ECONOMIC & CULTURE

Total Civil Penalty: \$0.00

1 Notice(s) of Violation (NOV(s)) was/were issued to the Respondent. On the record before me, and upon the Further Findings of Fact/Conclusions of Law stated below, I find as follows and, where applicable, order payment and compliance.

Table with 3 columns: Description of violation (NOV, PLACE OF OCCURRENCE, DATE OF OCCURRENCE, ISSUING OFFICER/AGENCY, CHARGE, DISPOSITION), CIVIL PENALTY IMPOSED, and Amount (\$0.00). Includes a total row for NOV 011057086Y.

FURTHER FINDINGS OF FACT/CONCLUSIONS OF LAW:

NOV: 011057086Y VIOLATION CATEGORY 30, For Petitioner: Ms. Kurzman, Counsel for Fire Dep't, Ms. Ferguson, Representative, For Respondent: Mr. Loria, Mng. Agent for Respondent

This NOV cites as Respondent a foreign embassy for the government of Taipei. Although Counsel for the Fire Department argues that the City of New York has jurisdiction over this entity, and Mr. Loria states that the Respondent is willing to comply with Fire Department requirements, I find that Petitioner has no authority to enforce regulation against cited Respondent before this tribunal.

Accordingly, this Notice of Violation is hereby ordered dismissed.

Signature box containing signature of Vivian Lazerson, Administrative Law Judge, dated 04/03/2009, with TOTAL CIVIL PENALTY: \$0.00.

PAYMENT DUE WITHIN TEN (10) DAYS, READ BACK OF THIS ORDER - PROTECT YOUR RIGHTS

MAIL DATE

APR 6 2009

New York City Environmental Control Board

68562151206C7DC5C1

## 附件 3

### 駐台外交機構及其人員進口車輛處理要點

91 年 3 月 18 日外禮三字第 09130032880 號函訂定  
92 年 3 月 4 日外禮三字第 09230001920 號函修正  
93 年 10 月 7 日外禮三字第 09330010140 號函修正  
94 年 9 月 6 日外禮三字第 09430069690 號函修正  
94 年 12 月 9 日外禮三字第 09430031530 號函修正  
96 年 10 月 31 日外禮三字第 09630051930 號函修正

#### 壹、總則

- 一、本要點所稱進口之車輛，係指在臺享受特權待遇之外交機構及其人員免稅進口之機動車輛。  
前項進口機動車輛之使用與處理，除條約、協定另有規定或專案核准者外，依本要點辦理之。
- 二、本要點所稱在臺享受特權待遇之外交機構及其人員如下：
  - (一)駐臺各國使領館及其經外交部認定之外交領事官員。
  - (二)依條約、協定或經中華民國政府核准享受特權待遇之外交機構及其經外交部認定之人員。
- 三、在臺享受特權待遇之外交機構，依本要點所提各項申請，由下列機關受理之：
  - (一)使館：由外交部受理。
  - (二)領館：由其駐在地區內之主管地方政府受理。
  - (三)第二點第二款所列機構：由外交部受理。前項各款機構之人員，依本要點所提各項申請，除另有規定外，應經由其所屬機構申請辦理。
- 四、本要點所列有關自用車輛之各項申請，均應註明申請人持用外交部核發在有效期中之身分證號碼。
- 五、第二點所列機構或人員所僱用之中華民國籍司機於執行職務時，應攜帶足資識別其受僱身分之證明文件備查。
- 六、依據本要點領用牌照之車輛及駕駛人應遵守中華民國政府各項有關交通規章之規定。
- 七、本要點所載待遇之給予，以互惠為原則，遇有顯失互惠情事者，得不適用之。

#### 貳、車輛之免稅進口

八、在臺享受特權待遇之外交機構及其人員，在同一時期內保有免稅進口車輛數量，依駐臺外交機構及其人員進口用品免稅辦法規定如下：

(一)公務汽車

- 1、大使館以三輛為限，公使館以二輛為限。無外交部認定之正式館員者，以一輛為限，館員人數達三人以上者，始得申請第二輛，館員人數超過十五人者，得向外交部申請酌情調整其限額。
- 2、總領事館、領事館、副領事館，均以一輛為限。
- 3、第二點第二款所稱之機構，其公務汽車之數量，應在來臺時報請外交部核定之。但因業務範圍擴充或縮小，得由外交部酌情調整。

(二)公務機器腳踏車

- 1、使領館以二輛為限。但無外交部認定之正式館員者，以一輛為限，如其館員人數超過十五人者，得申請外交部酌情調整其限額。
- 2、其他享受特權待遇之外交機構，如無特別規定或特許時，均以一輛為限。

(三)自用車輛

- 1、在臺享受特權待遇之外交人員，除大使、公使、參事（含總領事）、正武官及相當階級之分署辦公之單位主管並有眷屬隨在任所者，每戶以二輛為限外，其餘人員，每戶以一輛為限。
- 2、前述人員之眷屬如在臺同時具有駐台官員身分且業以隨在任所眷屬身分申購自用車輛者，不得再以其官員身分向外交部申購免稅進口自用車輛。

九、第二點第二款所稱外交機構之人員，其來臺任期預定不滿一年者，不得免稅進口車輛。

十、駐臺外交機構人員進口出廠已逾三年之車輛，應以書面方式保證離任時將車輛攜運出口或報廢或依規定自費將車輛送請主管機關檢驗合格後，始得售予第二點規定以外之人員。

十一、方向盤在右側之車輛，不得進口。

十二、車輛之免稅進口，應於事前依規定填具申請表件，經由所屬機構申請受理機關核轉海關辦理。

### 參、車輛牌照

甲、牌照種類

十三、依本要點免稅進口車輛之牌照分為下列三類：

- (一)「使」字牌照。
  - (二)「領」字牌照。
  - (三)「外」字牌照。
- 十四、「使」字牌照，係供使館及其人員公務、自用車輛使用，其號次依下列規定：
- (一)自第 1 號至第 100 號，專供使館館長座車懸掛，其號次依各該館長之階級及到任次序編列。
  - (二)自第 101 號起，供使館及其經外交部認定之外交官員公務、自用汽車懸掛，其號次依申領之先後編列。
- 十五、「領」字牌照，係供領館及其經外交部認定之領事官員公務、自用車輛使用，其號次除第一號專供領事團團長座車懸掛外，其餘均依申領之先後編列。
- 十六、「外」字牌照係供第二點第二款所稱機構及其人員公務、自用車輛使用。

#### 乙、牌照之申領

十七、牌照之申領手續，依下列規定辦理：

- (一)各種車輛依規定填具申請表格，連同下列各件，經所屬機構申請辦理：
    - 1、汽車新領牌照登記書或機器腳踏車新領牌照登記書，並應註明申請辦理之文號。
    - 2、進口證明書或車輛來歷證件。
    - 3、車輛投保強制汽車責任保險之證件。
    - 4、進口出廠已逾三年之車輛，應出具書面保證書，載明「保證於離任時將該車輛攜運出口或報廢或依相關規定自費將車輛送請主管機關檢驗合格後，始得出售予未具外交身分之第三人。」受理機關應於該進口車輛申請書及新領牌照登記書上加蓋「本案車輛未經檢驗合格不得在台出售」章戳。
  - (二)受理機關於收到前款申請表件後，簽註應否免稅、免費及應發牌照種類，轉送公路監理機關於檢驗合格並收回原發之臨時牌照後，發給號牌一副及行車執照乙枚。
- 十八、請領牌照，其使用牌照稅、燃料使用費及其他規定之徵免，依車輛使用之性質、車主身分及所持護照種類，由受理機關簽證辦理。

十九、已獲准免稅進口之車輛，進口後在未領有正式牌照前，應填具汽車臨時牌照申請書，送請受理機關簽證後逕持向公路監理機關記帳發給有效期五十天以內之臨時牌照。

前項獲准免稅進口之車輛原懸掛有外國號牌者，入境後應即卸除。

二十、車主在申請免稅進口車輛時，得同時申請正式牌照及臨時牌照。

### 丙、牌照之換發

二十一、「使」字牌照，遇有使節團團長異動時，應更動大使館館長座車車號排序並更換牌照。

館長以外人員使用之「使」字牌照，俟監理單位所製現有牌照不敷使用時，再製新牌照供全面換發。

二十二、「領」字牌照之換發準用第二十一點之規定。

二十三、「外」字牌照，俟監理單位所製現有牌照不敷使用時，再製新牌照供全面換發。

二十四、在牌照有效使用期間，隸屬同一機構之公務車輛或同屬一人之自用車輛互相更換牌照時，應依規定分別申請重行辦理領照手續，在手續完成前，不得自行更換牌照。

### 丁、車輛檢驗與牌照繳銷

二十五、車輛應依相關法規，接受定期或不定期檢驗。

二十六、車輛不再使用原發牌照者，應填具汽車各項異動登記書，經由受理機關核驗後，持向公路監理機關辦理繳銷。

## 肆、駕駛執照

### 甲、普通駕駛執照

二十七、第二點所列人員及其年滿十八歲之眷屬，得填具普通汽車駕駛執照申請書，連同申請人一寸正面半身光面照片二張，經由所屬機構備文送請受理機關核轉公路監理機關辦理。

二十八、申請人持有他國之有效駕駛執照，得由所屬機構備文，說明其健康情況，連同原領執照及第二十七點所定之表件照片，送請受理機關核轉公路監理機關換發駕駛執照。

二十九、駕駛執照自發照日起每滿六年換發一次，由持照人於有效期間屆滿前一個月內填具申請書，連同原發執照及中華民國政府有關機關所發之身分證明，逕向公路監理機關申請換發新照。

## 乙、國際駕駛執照

三十、凡第二點所列人員領有有效駕駛執照，得於出境前往他國時，填具國際駕駛執照申請書連同申請人二吋正面半身光面照片兩張、離境證明文件及所持之駕駛執照，經由所屬機構備文送請受理機關核轉公路監理機關辦理。

三十一、持有外國所發之有效國際駕駛執照，需在中華民國境內駕駛機動車輛時，其所持執照，應先經簽證。

前款簽證之辦理，應由申請人填具國際駕駛執照簽證申請書經由所屬機構備文申請受理機關核轉公路監理機關辦理。

第一項簽證有效期間屆滿後，持照人如需繼續在台居留，其期間不超過一個月者，得依前項申請程序申請延長簽證一次。如超過一個月者，應在有效期限屆滿前依第二十七點及第二十八點之規定申請駕駛執照。

## 丙、收費

三十二、請領或請換普通駕駛執照、國際駕駛執照及簽證外國所發之有效國際駕駛執照之費用準用第十八點之規定辦理。

## 伍、免稅汽油

三十三、凡在臺享受特權待遇之外交機構及其人員，其公務、自用車輛需用之汽油，在規定限額以內者，得申請免徵貨物稅。其申請及購用手續，依下列規定辦理：

(一)申請單位以三個月為一季向受理機關提出申請，受理機關核明准予免稅採購後，行文售油單位並副知申請單位，由申請單位逕赴售油單位並填具購買汽、柴油通知單一式二份，購取當季加油票。

(二)核准免稅採購汽油之車輛，由車主持加油票向指定之加油站憑票加油。

(三)加油票應載明用油車輛牌照號碼及有效期間，各加油站應核對加油票所載牌照號碼與臨場加油車輛牌照號碼相符後方得加油。

三十四、車輛每月得購用免徵貨物稅汽油數量限額，由外交部核定。

## 陸、車輛之出售轉讓及運帶出口

### 甲、車輛之出售

三十五、本要點所稱車輛之出售，係指售予第二點規定以外之機構與人員而言。

三十六、車輛進口後須經用滿二年，始得申請出售。但有下列情形之一者，不在此限：

- (一)第十四點第一款所規定之使館館長座車，經用滿一年者。
- (二)車主因離職或退休離台，其自用車輛已用滿半年者。
- (三)車主死亡者。

依第八點規定保有二輛自用車輛之人員，除大使、公使館公使外，其餘人員每二年僅得出售自用車輛一輛；其因調職或退休離臺者，除得依前項第二款出售一輛外，其另一輛祇可轉讓與在臺享受特權待遇之外交機構或其人員或攜運出口。但車輛因遭受難以修復之損壞，或自免稅進口之日起已用滿一年，機件不堪繼續使用，經公路監理機關查驗屬實者，得申請報廢出售。

三十七、車主於離職或退休後，獲准繼續留臺者，其自用免稅進口車輛於依減免關稅之進口貨物補稅辦法補繳關稅及有關稅捐後，得經由原屬機構備文申請受理機關核轉公路監理機關換發正式牌照繼續使用。

依本要點免稅進口車輛及領用之專用牌照，未經外交部核准，不得先行預售、不當處置或借予第二點規定以外之人員使用，如有違反規定之情事且經查證屬實，外交部除得撤銷牌照外，必要時並得取消該進口車輛之免稅待遇，車主應即補繳相關稅款，且不得再向外交部申請進口免稅車輛。

三十八、車輛之出售，應填具申請表格連同下列各件，由所屬機構送請受理機關核轉辦理：

- (一)車輛進口證明影本。
- (二)承購人出具之已加蓋戶籍所在地派出所章戳之承諾書。
- (三)承購人戶口名簿及身分證正反面影本。第十點規定進口之車輛，須依相關主管機關規定之進口車輛檢驗程序自費受檢合格後，憑各項檢驗合格證書始得向受理機關申請出售。

依第三十六點第一項第二款、第三款及第二項之規定出售者，除依前項規定辦理外，並應分別加送下列證明：

- (一)車主離職、退休、離臺或死亡證明文件，但經所屬機構在前項申請表中予以證明者，得免加送。
- (二)經受理機關簽注意見之汽車各項異動登記書。

三十九、受理機關收到第三十八點所列各件，初步審核合格後，應在原申請文書之副本一份上簽注意見，交由車主所屬機構轉交車輛受讓人持向海關依減免關稅之進口貨物補稅辦法補繳關

稅貨物稅及有關稅捐，若屬報廢出售者，另須檢具經公路監理機關及受理機關註明准予報廢及不發給牌照之汽車各項異動登記書。嗣受讓人應將納稅憑證及汽車各項異動登記書送請公路監理機關辦理有關手續。但進口之車輛，自免稅進口之翌日起，使用滿兩年，經外交部審核屬實者，於出售時免補繳有關進口稅捐。

四十、車輛贈與第二點規定以外之機構或人員者，準用出售規定。

四十一、因報廢准予出售之車輛應依第三十八點有關規定辦理，惟受讓人不得據以申請任何車輛牌照使用。

#### 乙、車輛之轉讓

四十二、本要點所稱車輛之轉讓，係指轉讓與第二點規定之機構或其人員而言。

四十三、車輛得隨時申請轉讓。

四十四、車輛之轉讓，應填具申請表格連同下列各件，由所屬機構送請受理機關核轉公路監理機關辦理：

- (一)汽(機)車過戶登記書。
- (二)原車之行車執照。
- (三)售讓書或其副本。
- (四)車輛投保強制汽車責任保險之證件。

#### 丙、車輛之運帶出口

四十五、車輛得申請攜帶或運送出境。

四十六、運帶車輛出口，應填具申請表格連同下列各件，由所屬機構送請受理機關核轉公路監理機關辦理：

- (一)汽車各項異動登記書。
- (二)原車之行車執照。

四十七、車輛所領牌照須先向公路監理機關繳銷後，始可辦理出口。

## 附件 4

### 內政部審議行政院交議特種建築物申請案處理原則

內政部 87.6.5 台內營字第 8705138 號函訂頒

內政部 88.7.7 台內營字第 8873796 號函修正第三點及第四點

內政部 96.7.20 台內營字第 0960804262 號令修正

內政部 98.9.28 台內營字第 0980808857 號令修正

一、內政部（以下簡稱本部）為審議行政院交議之特種建築物申請案，特訂定本處理原則。

二、本部審議行政院交議之特種建築物申請案，具有下列情形之一者，得建請行政院核定為特種建築物，免適用建築法全部或一部之規定：

- (一) 涉及國家機密之建築物。
- (二) 因用途特殊，適用建築法確有困難之建築物。
- (三) 因構造特殊，適用建築法確有困難之建築物。
- (四) 因應重大災難後復建需要，具急迫性之建築物。
- (五) 其他適用建築法確有困難之建築物。

三、本部審議行政院交議經直轄市政府或中央目的事業主管機關報請行政院核定之特種建築物申請案，應先檢視起造人是否檢具申請書及下列文件圖說：

- (一) 土地權利證明文件。
- (二) 土地清冊：表列基地地段、地號、面積、權屬及土地使用分區或編定。並檢附土地登記簿謄本或土地使用分區證明文件。
- (三) 工程興建計畫權責機關核定之相關證明文件。
- (四) 列明現行建築法令無法適用之條文及事由。
- (五) 經開業建築師簽證之相關工程圖說。但涉及國家機密之建築物，其相關工程圖說得免交由開業建築師簽證：
  1. 基地位置圖。
  2. 地盤圖，並標示申請特種建築物範圍，其比例尺不得小於一千二百分之一。
  3. 建築物之平面、立面、剖面圖，其比例尺不得小於二百分之一。
- (六) 供公眾使用建築物應檢具防災計畫，具危險性建築物應檢具安全防護計畫，並檢附直轄市政府或中央目的事業主管機關會同使用單位審查確認之證明文件。
- (七) 依建築技術規則建築設計施工編第十章應設置公共建築物行動不便者使用設施之建築物，應檢具行動不便者

使用設施設置計畫，並檢附直轄市政府或中央目的事業主管機關會同使用單位審查確認之證明文件。

(八) 依規定應辦理環境影響評估、水土保持計畫者，應檢附該管主管機關審查確認之證明文件。

- 四、為處理行政院交議之特種建築物申請案，得邀請本部建築技術審議委員會委員、相關中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府進行審議。
- 五、於同一宗建築基地，得同時申請依特種建築物規定及一般建築物許可規定辦理，惟其建蔽率及容積率應合併檢討。
- 六、特種建築物，於興工前或施工中有重大變更設計時，該特種建築物起造人及直轄市政府或中央目的事業主管機關應注意配合修正防災計畫或安全防護計畫。
- 七、為利營建資料之統計，免申請建築執照之特種建築物，除涉及國家機密者外，起造人應於開工前，填寫建造執照申請書並檢附建築法第三十二條規定之工程圖樣及說明書（含防災計畫或安全防護計畫）、營造業承攬建築工程開工查報表送請當地主管建築機關備查。
- 八、特種建築物有變更使用類組，增建、改建、修建等行為，建築法第九條以外之主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間、行動不便者使用設施變更，建築物室內裝修，或其他與原許可不合之變更者，該特種建築物之使用單位應報請該直轄市政府或特種建築物之中央目的事業主管機關，審查其變更內容，並應取得工程興建計畫權責機關核定之相關證明文件，其變更之防災計畫或安全防護計畫，應由該直轄市政府或中央目的事業主管機關會同使用單位審查確認。
- 九、免申請建築執照之特種建築物，除涉及國家機密者外，俟完工後，起造人於該建築物使用前應檢具竣工圖說、行動不便者使用設施設置計畫、防災計畫或安全防護計畫及營造業承攬建築工程竣工查報表等資料，送請當地主管建築機關備查，作為建築物使用管理之依據，並依規定辦理建築物公共安全檢查簽證及申報。  
起造人辦理竣工備查時，應同時副知行政院及本部，並將竣工圖說、行動不便者使用設施設置計畫、防災計畫或安全防護計畫各一份送本部備查。

## 附件 5

### 警察機關處理涉外治安案件作業規定

中華民國 98 年 2 月 18 日警署外字第 0980060209 號函訂定

- 一、為有效處理涉外治安案件，確實掌握外國人在臺情形或犯罪趨勢，充分運用警力、提升工作成效，特訂定本規定。
- 二、本規定所稱涉外治安案件，係指牽涉外國籍（含無國籍）之人、事、物之治安案件；其範圍區分如下：
  - (一)牽涉外國人：係指案件之當事人，其一方或多方為外國人者。
  - (二)牽涉外國地者：係指構成案件之事實涉及外國地者。
  - (三)牽涉外國人及外國地者：係指案件之當事人中，有外國人而構成案件之事實，復牽涉外國地者。
- 三、涉外治安案件之類型區分如下：
  - (一)第一類：涉及駐華使領館與代表機構及其人員（含家屬）之案件。
  - (二)第二類：一般外國人加害或肇事案件。
  - (三)第三類：一般外國人被害案件。
  - (四)第四類：其他足以影響國際視聽、與外國政府關係或造成國內矚目之案件。
- 四、前點第一類及第四類之涉外治安案件，應於接獲報案二小時內，以涉外治安案件處理報告表（如附件一）或重大刑案通報單傳真通報內政部警政署（以下簡稱本署）外事組，並將處理情形依初報、續報及結報順序陳報；第二類及第三類之涉外治安案件，如屬警察偵查犯罪手冊所定之重大刑案者，應於二十四小時內，以前揭表格傳真陳報本署外事組，其餘案件則毋需陳報。  
前點各類案件除應依受理報案 e 化平臺一般刑案作業規定、警察機關受理刑事案件報案單一窗口實施要點、各級警察機關處理刑案逐級報告紀律規定及各級警察機關勤務指揮中心作業規範等規定通報及處理者外，其關於涉外治安刑事案件，並應依臺灣地區各級警察機關刑事情報連繫暨重大刑案處理程序作業規定通報及處理之。

五、各級警察機關處理第一類之涉外治安案件時，應注意下列事項：

- (一)警察處理涉外治安案件時，不得任意進入使領館或享有外交豁免權之駐華外國、國際機構，或享有外交豁免權之使領館（含駐華外國、國際機構）人員之住宅。但有進入之必要時，應事先會同外交部派員處理，並徵得使領館館長（駐華外國、國際機構負責人）或當事人之同意後，始得會同進入之。其經進入後，如未得館長（駐華外國、國際機構負責人）或當事人之同意，不得採行搜索、扣押、翻閱、借用或影存文件。
- (二)發現享有外交豁免權之外國大使、公使、使領館人員以及享有與外交人員相當待遇之外國、國際機構人員（即持有駐華外國、國際機構官員、職員證者）及其家屬涉有犯罪嫌疑者，應即層轉經警察局陳報本署轉知外交部核辦，不得逕行採取訊問、搜索、扣押、逮捕等強制作為。如對其身分無法確認者，可逕向外交部禮賓司特權科求證。若犯罪嫌疑人不具有特權或豁免之外國人，或係屬中華民國國籍之受僱職員者，則依一般法定程序處理。
- (三)外國駐華官員因涉法律訴訟案件且遭拘提或通緝時，應事先通報本署外事組，俾知會外交部，以利該部配合轉達相關國家駐華單位。
- (四)有關取締違規「使」、「外」字車牌車輛，應注意事項如下：
  - 1.「使」、「外」字車牌車輛超速、違規駕駛及違規停車等違反交通規則案件，均應依法取締，製單舉發或拖吊，與一般車輛違規處理方式相同。
  - 2.對違規「使」、「外」字車牌之車輛、車主及駕駛人應查明其身分與其是否具有外交豁免特權。惟須注意取締過程中，對持有交通部核發外國駐華使領館、駐華機構官員駕駛證之駕駛人，不得逮捕、拘禁或扣留其駕照，並應給予適當之禮遇，態度力求懇切。
  - 3.依法拖吊違規「使」、「外」字車牌車輛時，勿開啟車門拖吊，並請拖吊場妥為保管。其後，俟駕駛人出具車輛行照及駕照等適當證明文件，並繳交民間拖吊費及保管費用後，由其

領回車輛。

- 六、各級警察機關於依法逮捕、拘提、收容或羈押不具有特權或豁免之外國人後，應尊重「一九六一年維也納外交關係公約」及「一九六三年維也納領事關係公約」之精神，及時會請外交部通知當事人其本國駐華使領館或駐華機構。但當事人有明示反對通知之意思者，不在此限。
- 七、各級警察機關於處理涉外治安刑事案件時，應先行控制、保持現場或為其他必要之處置後，並應會同外事警察人員偵辦，並覓妥適當人員擔任通譯工作。
- 八、各級警察機關處理涉外治安案件時，除依規定填報涉外治安案件處理報告表外，並應按月製作處理涉外治安案件統計月報表，於次月五日前，以電子郵件傳送本署外事組彙整。
- 九、各級警察機關於執行本規定相關事項時，應確實依處理涉外治安案件作業程序辦理。