

美台特权与豁免的提升及其限度

季 焯 ， 金双双

摘 要：美台双方互派机构及其相关人员的特权与豁免，是美台“实质外交”的重要组成部分。以美国《与台湾关系法》和台湾“驻外机构组织通则”为依据，双方互派办事机构并签订“1980年协定”，对互派办事机构及其相关人员的特权与豁免做了详细安排。2013年，双方又重新签订该协定，大大提升特权与豁免待遇。尽管对比《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》的相关规定，美台“2013年协定”约定的特权与豁免待遇与国际标准仍有一定距离，这也是台湾的现实地位使然，但这种以单一事件为契机，逐步推进“实质外交”的举动值得警惕。

关键词：美台关系；“实质外交”；特权与豁免

中图分类号：D927.58

文献标识码：A

文章编号：1674-8557(2017)04-0039-07

2016年12月2日，蔡英文与当选美国总统的特朗普取得通话，成为首位与美国总统直接电联的台湾地区领导人。尽管这只是蔡英文当局凸显自身存在、干扰中美关系大局的“小动作”，但仍然引发了国际社会的强烈关注。事实上，自1971年联合国大会通过第2758号决议后，中华人民共和国政府取代“中华民国政府”在联合国的合法席位，成为代表中国的唯一合法政府。与此同时，许多曾经与“中华民国政府”建交的国家纷纷与之断交，转而与中华人民共和国政府建交。台湾当局为了在国际上获得一定的空间，在没有正式“外交关系”和官方地位的状况下，持续与世界各国进行政治、经济、文化等方面的往来，与未“断交”的“邦交国”、已“断交”的“非邦交国”和国际组织开展一系列“实质外交”活动，逐渐探索出所谓“实质外交”的道路，仍不时出现在国际舞台上。鉴于美国对于台湾问题的特殊关注和影响，美台关系尤其值得警惕。而上述通话便是台湾当局提升所谓台美“实质外交”的具体表现之一。

从既有文献看，法学界对于美台关系的研究多限于从宏观层面对《与台湾关系法》的解读，尚未有从双方签订的法律文件入手对某一具体制度进行深入剖析。事实上，美国凭借《与台湾关系法》与台湾建立了“实质外交”关系，尤其是双方互派机构人员享有的特权与豁免在2013年“刘姗姗事件”

【收稿日期】2017-12-06

【基金项目】本文系2016年度国家社科基金一般项目“台湾对外签订协定的法律问题研究”（项目编号：16BFX186）的阶段性研究成果。

【作者简介】季焯(1983-)，男，江苏盐城人，厦门大学台湾研究院副教授，法律研究所所长兼院长助理。金双双(1992-)，女，浙江嘉兴人，厦门大学台湾研究院法律研究所硕士研究生。

范希周：《现阶段台湾对外政策的基本特征及其发展趋势》，载《台湾研究集刊》1989年第2期，第1-9页。

张华：《蔡英文与特朗普通话，最大受害者是台湾》，http://opinion.china.com.cn/opinion_74_154674.html，下载日期：2017年11月10日。

后又有所提升，成为美台关系进一步靠拢的标志。本文将从美台两次签订“特权、免税暨豁免协定”入手，对比前后文本内容的变化，并将其与国家之间的特权与豁免对比，从中解读美台“实质外交”关系的发展现状和趋势。

一、台湾对外关系中的特权与豁免概述

外交关系是指国家为了实现其对外政策，通过主管机关或官员，用谈判、通讯、会议、参加国际组织和缔结条约的方法，进行交往所形成的关系。而领事关系是指一国官吏在他国的领土内行使领事职务的事实形成的两国间的关系。广义上，领事关系也包含在外交关系中，一般情况下两个国家建立外交关系后也就意味着建立了领事关系。一个国家外交领事机构的人员是其开展对外关系的重要纽带，而这些人员在接受国必须享有一定的优待才能顺利履行职务，也就是外交关系中的特权与豁免。在国际法领域，只有相互承认并建交的国家之间才可能产生外交特权与豁免。

当前，由于世界上绝大多数国家均承认“一个中国”原则，因此，除了与极少数所谓“邦交国”保持“外交”关系外，台湾当局更多以“实质外交”的方式与“非邦交国”进行接触。相对于礼仪性外交而言，“实质外交”是有具体内容，可产生实际效果，能够增进实质关系的一系列策略和活动，是在没有正式“外交关系”和相应地位的前提下，以形式上的民间性、非官方形式开展相应的“外交活动”，也是台湾在国际社会中求“生存”的主要模式。目前台湾与世界上79个国家保持着非正式“外交关系”，并在这些国家设立“驻外机构台北经济文化代表处”（以下简称“代表处”）或“台北经济文化办事处”（以下简称“办事处”）。根据台湾在2012年制定的“驻外机构组织通则”第5条，在台湾内部“代表处”与大使馆在地位上相同，“办事处”与领事馆地位一致。根据同法第6条，其馆长都由“外交部”统一任命。由此可见，“代表处”与“办事处”已经超出所谓的“经济文化”功能，实质上担任“大使馆”、“领事馆”的职务，在台湾对外关系中扮演重要的角色。

由于台湾不是也无法成为《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》的缔约方，台湾在与所谓“邦交国”安排互派机构的特权与豁免时，往往通过签订双边协定，约定双方愿意按照《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》的规定给予“大使馆”、“领事馆”相同的特权与豁免。比如，台湾于1968年与巴拉圭签订的“中华民国与巴拉圭共和国友好条约”，与多米尼克在1995年签订的“中华民国与多米尼克友好条约”，同在条约第3条对特权与豁免做了相同的规定，即缔约双方有相互派遣正式外交代表之权，此项代表在所驻国应享受国际法通常承认之一切权利、优例及豁免。至于与“非邦交国”之间的特权与豁免，台湾则以制定内部规定的形式展开。例如，1982年台湾制定了“驻华外国机构及其人员特权暨豁免条例”并于1997年做了修正，此条例是台湾在退出《维也纳外交关系公约》后，单方面承诺“非邦交国”的外国代表在台湾可享有相应的特权与豁免。

王铁崖著：《国际法》，法律出版社1995年版，第360页。

周鲠生著：《国际法（下册）》，商务印书局1976年版，第570~571页。

刘峰：《台湾的“实质外交”》载《台湾研究集刊》1986年第3期，第38页。

参见台湾“驻外机构组织通则”第5条：驻外机构馆长、副馆长之职称、官等职等及员额如下：一、大使馆、代表处置大使一人，特任或简任第十三职等至第十四职等；公使一人至三人，职务列简任第十二职等至第十三职等。二、代表团置常任代表一人，特任或简任第十三职等至第十四职等；副常任代表一人至三人，职务列简任第十二职等至第十三职等。三、总领事馆、办事处置总领事一人，职务列简任第十二职等；副总领事一人或二人，职务列简任第十职等至第十一职等。

参见台湾“驻外机构组织通则”第6条：驻外机构馆长、副馆长之职务范围及其指挥监督权责如下：一、大使馆、代表处馆长承外交部之命，办理我国与辖区内国家间之外交业务及外交部指定之其他业务；副馆长襄助馆长处理馆务。二、总领事馆、领事馆、办事处馆长承外交部之命，办理我国与辖区内国家或地区间之外交业务及外交部指定之其他业务，并受我国在驻在国所设大使馆、代表处馆长之指挥监督；副馆长襄助馆长处理馆务。

二、美台“断交”后特权与豁免的延续

虽然目前仍有许多国家与台湾保持“实质关系”，但只有美国采用制定专法的方式调整双方之间各方面的关系。1979年1月1日，美国政府与中华人民共和国政府建交，与所谓“中华民国政府”断交，但这并没有完全切断美台之间的“官方”联系。美国随即制定了《与台湾关系法》，意图以国内法的形式“掩耳盗铃”地将国际法上的承认、设定特权与豁免等问题转化为国内法调整的范畴。《与台湾关系法》代替了此前的《美台共同防御条约》，美国得以继续保持与台湾的特殊关系，该法第4条明确表达仍将台湾视为“国家实体”，在美国国内保持与“断交”前相同的待遇，并且承诺提供防御性武器，以保持台湾对抗大陆的军事实力。

尽管《与台湾关系法》正式签署于1979年4月10日，但该法追溯自1979年1月1日生效，使美台“官方关系”得以保持连续性。该法第6条和第10条明确授予双方互派机构的权利，《与台湾关系法》和台湾当时的“外交部驻外代表组织规程”共同构成美台互派机构的法律基础。美国在1979年设立非盈利民间机构——美国在台协会，并在台湾设立“办事处”，代替“断交”前美国在台“大使馆”的职务。台湾在同一年设立北美事务协调委员会，作为美国在台协会的相对机构，并在美国设立“北美事务协调委员会驻美国办事处”，沿袭“断交”前“中华民国”驻美“大使馆”，1994年该“办事处”正式改名为“驻美国台北经济文化代表处”。

美台之间的特权与豁免有其特殊性，1980年美国在台协会与“北美事务协调委员会”就两个机构及其人员的特权与豁免签署了“北美事务协调委员会与美国在台协会特权、免税暨豁免协定”（以下简称“1980年协定”），这是台湾与“非邦交国”签署的唯一一份有关特权与豁免的协定，一改台湾以往与“非邦交国”安排特权与豁免的实践，可见美台关系的紧密和双方对特权与豁免的重视。美台关系是台湾对外关系的首要考量，为了强化美台关系，台湾派驻美国的政府官员人数及馆处数量远超其他国家。因此，美台特权与豁免协定对台湾来说影响既深且广。

“1980年协定”的签订依据是《与台湾关系法》的第10条第3款，该条款规定：根据台湾给予美国在台协会及其适当人员的特权与豁免权，总统已获授权给予台湾机构及其适当人员有效履行其功能所需的此种特权与豁免权（要视适当的情况及义务而定）。双方基于互惠原则给予对方机构及其人员相应的特权与豁免。

“1980年协定”全文共8条，对美台互派机构及其人员的特权与豁免规定较简单。全文未明确定义主体，均用“对等组织”代称美国在台协会和“北美事务协调委员会”，机构的人员统一称为雇员。根据“1980年协定”第1条的规定，协定主体应包括主要“办事处”（即美国在台协会在台办事处，“北美事务协调委员会华盛顿代表处”和各“办事处”），“主要办事处”人员（包括“代表处”代表、“办事处”处长、行政和技术人员），与其构成同一户口的“非驻在国国民”或永久居民家属。“主

参见《与台湾关系法》第4条：美国法律中提及的外国、外国政府或类似实体，也包含台湾地区，这些法律也适用于台湾地区。

罗国强：《美国〈与台湾关系法〉的立法特点与法律实效》，载《太平洋学报》2015年第10期，第18~26页。

参见《与台湾关系法》第6条：美国在台湾设立非盈利法人——美国在台协会，保持美国政府与台湾当局的关系。

参见《与台湾关系法》第10条：台湾也应设立相关机构与美国保持联系；并指出根据台湾给予美国在台协会及适当人员的特权与豁免，也相应的给予台湾机构及其人员特权与豁免。

祝立宏：《驻美国台北经济文化代表处（TECRO）与美国在台协会（AIT）特权与豁免之研究》，台湾政治大学2012年硕士学位论文，第3页。

参见“北美事务协调委员会与美国在台协会特权、免税暨豁免协定”全文。

参见“美国在台协会与北美事务协调委员会间特权、免税暨豁免协定”第1条：北美事务协调委员会得于华盛顿特区之城区设立办公处所与在美利坚合众国内八个城市与“对等组织”所同意之其余都去建立分之处所。美国在台协会得在台北设立办公处所与高雄设立分之处所。

要办事处”人员的特权与豁免是“1980年协定”的重要内容。

“1980年协定”只在第5条中明确列举“主要办事处”人员享有的特权与豁免，内容为：报酬免税；免交保险、社会安全等给付；免除中央或地方消费税、汽油、柴油和润滑油税；关税及出入境上享受与在美国政府间国际组织相同的待遇；职务范围内的刑事、民事及行政管辖豁免。第2条提到，双方应尽一切适当的可能保护另一对等组织的人员，以便利此组织的正常运作。这一规定非常原则，没有具体规定保护的内容为何，可见“1980年协定”尚未重视对相关人员的保护。

就国际法而言，特权与豁免很难区分，可以说特权是指派遣国的驻外机构及其相关人员所享有的超越接受国赋予法人或自然人的权益，体现为免除在接受国履行纳税、缴费义务。而豁免则是享有免除当地法律条款的待遇，最显著的是免除接受国的司法管辖。目前设定特权与豁免的依据通说为“职务需要说”，也是《维也纳外交关系公约》采纳的价值标准。因为外交人员要想有效的履行职务，必须在合理的范围内不受当地法律干扰，自由地代表本国。其中，刑事管辖豁免非常重要，为国际习惯法所确立，并由国际条约明确规定，是国际强行法的一部分，已成为一般法律原则。而“1980年协定”在“主要办事处”人员的刑事管辖豁免上要求限于职务范围内的行为，严格限制行使司法管辖豁免的条件。然而，协定未明确职务范围如何界定，这使得对“职务范围”的解释成为能否行使豁免权的主要判断标准。

“1980年协定”规定的特权与豁免范围小，主体单一，内容简单。重点涉及“主要办事处”人员在税收、给付等行政事项上的特权与豁免，对于人身保护这样重要的特权却无详细规定。在司法管辖豁免上限制较大，均要求在职权范围内，限制了对“主要办事处”人员的保护。

三、美台“断交”后特权与豁免的提升

尽管存在上述缺陷，但在“1980年协定”诞生后的三十多年里，双方在执行协定方面并无障碍，直至2011年“刘姗姗事件”爆发，才让双方意识到有必要修订并完善协定的上述不足之处。

2011年11月11日，“台湾驻美国堪萨斯办事处”处长刘姗姗遭联邦调查局以“外籍劳工契约诈骗罪”逮捕。依检方指控，刘姗姗强迫其菲籍家庭帮佣超时工作，仅给付工作合约上三分之一的薪资，禁止其自由外出，且装置闭路电视监视菲佣。检方随即起诉刘姗姗并移送出庭，法官当庭谕令还押。该事件传出，台湾舆论哗然。根据1980年12月修正的“外交部驻外代表组织规程”第4条，“办事处”在台湾被自认为是“领事馆”，派出人员由“外交部”直接任命，因此刘姗姗的职务相当于“领事”。据此，台湾“外交部”第一时间就此向美方表达“严正抗议”，强调此举违反双方签订之“1980年协定”，要求立即无条件释放刘姗姗，但这一要求并未被美方接受。本事件最终以刘姗姗向法院“协商认罪”才告一段落。

根据“1980年协定”，“办事处”处长只享有职务范围内的刑事管辖豁免，刘姗姗的行为是否属

祝立宏：《驻美国台北经济文化代表处（TECRO）与美国在台协会（AIT）特权与豁免之研究》，台湾政治大学2012年硕士学位论文，第70~71页。

黄德明：《现代国际法特权与豁免制度理论依据的比较研究》，载《武大国际法评论》2003年第5期，第65~89页。

王铁崖著：《国际法》，法律出版社1995年版，第370页。

王虎华：《论外交官的刑事管辖豁免及其国际法处治》，载《法学》2010年第9期，第47~57页。

参见台湾地区“外交部驻外代表机构组织规程”第4条：驻外代表机构依其任务性质及业务区域，分为代表处及办事处两类。凡以一国为业务区域者，设代表处，其地位相当于大使馆；以一国中之某一地区为业务区域者，设办事处，其地位相当于总领事馆或领事馆。

台湾地区“外交部”：刘姗姗案寻求“外交”解决，<http://www.epochtimes.com/b5/11/11/12/n3428814.htm>，下载日期：2017年4月20日。

于职务行为需要判定其行为的性质，显然美国政府不认为其行为是在履行职务。“刘姗姗事件”引发台湾对“1980年协定”的反思，经过协商美台双方于2013年重新签订“驻美国台北经济文化代表处与美国在台协会特权、免税暨豁免协定”（以下简称“2013年协定”）。

“2013年协定”全文12条，该协定的主要修订在于：一方面，“2013年协定”细化了主体范围：协定第1条对“代表处”和“办事处”的特权与豁免分别规定，明确主体范围包括“主要办事处”（“代表处”）、“主要办事处”派任职员（馆长、行政及技术人员）、与“主要办事处”派任方职员构成同一户口的非驻在国国民或永久居民家属，“分支办事处”（“办事处”）、“分支办事处”派任职员（馆长、行政及技术人员）、与“分支办事处”派任职员构成同一户口的非驻在国国民或永久居民家属。另一方面，“2013年协定”提升了“代表处”相关人员及家属、“办事处”相关人员享有的特权与豁免：协定第7条、第8条规定“代表处”相关人员享有完全的刑事管辖豁免、职权范围内的民事及行政豁免；不受逮捕或拘禁；人身自由或尊严不受侵犯；无作证义务；私人住所不得侵犯；文件、信件及财产在刑事管辖案件、职务范围内的民事及行政管辖案件中不受侵犯。与其构成同一户口的非驻在国国民或永久居民家属享有与“代表处”相关人员相同的刑事管辖豁免且不受逮捕或拘禁。“办事处”馆长及一名指定的副馆长在犯最轻本刑一年以下有期徒刑的罪行时享有刑事管辖豁免、职权范围内的民事及行政豁免，一般职员只在职权范围内享受司法管辖豁免；人身、自由或尊严不受侵犯；职务范围内无作证义务；有权拒绝以专家身份作证且不得强制其作证。显然，“刘姗姗事件”后，美台双方均有意更全面地保障双方互派人员的特权与豁免待遇。

通过对两份协定的对比可见，“2013年协定”相比“1980年协定”在主体、“代表处”相关人员、“办事处”相关人员的特权与豁免等内容上更丰富，体现在以下方面：第一，“2013年协定”改变主要人员的称谓，从“雇员”转变为“派任职员”，进一步肯定互派人员的官方性质。并增加享有特权与豁免的主体，将“办事处”相关人员及其家属从主要人员中单列，明显加强对其的保护；第二，“2013年协定”新增“代表处”相关人员在文件、信件及财产于刑事管辖案件、职务范围内的民事及行政管辖案件中不受侵犯，住所不受侵犯，完全免除作证的义务等方面的特权，保护范围更广；第三，“2013年协定”中“代表处”相关人员的刑事管辖豁免提升为一般性豁免，即非执行职务时也享有完全的刑事管辖豁免，相比“1980年协定”要求“职务范围内”，进一步完善人身的保护；第四，与“1980年协定”只原则性的要求双方需尽可能提供保护相比，“2013年协定”明确指出“代表处”相关人员不受逮捕或拘禁，人身、自由或尊严不受侵犯。将人身不可侵犯这一历史最悠久的外交豁免权列入其中，足见美台双方在签订“2013年协定”时有意加强对互派机构相关人员的重视。

两份“协定”对“办事处”相关人员特权与豁免的规定主要有以下变化：第一，“2013年协定”中“办事处”相关人员可在执行职务范围内免作证义务，且可拒绝作为专家作证，任何人不得强制其作证，在作证义务上享有一定的豁免，而“1980年协定”对此无任何规定；第二，“2013年协定”规定“办事处”馆长和一名指定的副馆长犯最轻本刑一年以下的罪行时享有完全的刑事管辖豁免，意味着法定刑一年以下的犯罪均可豁免，相比“1980年协定”在刑事管辖豁免上不再限于执行职务范围

叶锦鸿：《从国际法的角度论“刘姗姗事件”一案》，载《月旦法学教室》2012年第113期，第39~41页。

参见“驻美国台北经济文化代表处与美国在台协会特权、免税暨豁免协定”全文。

“主要办事处”即“美国在台协会台北办事处”和“驻美国台北经济文化代表处”，相当于双方互设的“大使馆”，下文中用“代表处”表示。

“分支办事处”即为美国在台协会高雄分处和十二个“驻美国地方台北经济文化办事处”，相当于双方互设的“领事馆”，下文用“办事处”表示。

下文用“相关人员”表示“主要办事处”派任职员和“分支办事处”派任职员。

内，在一定程度上赋予“办事处”相关人员完全的刑事管辖豁免权；第三，“2013年协定”明确“办事处”相关人员人身、自由或尊严不受侵犯，这一规定将对其的人身保护提升至“代表处”相关人员的水平。

“1980年协定”制定时美台关系进入特殊时期，双方已断绝正式外交关系，自然不能以国际法作为规范双方特权与豁免的依据，而是以立法授权方式给予双方机构互派人员特权与豁免，保证相对机构雇员顺利开展工作，从侧面反应出双方关切其关系的延续。而“刘姗姗事件”后，台湾意识到必须加强对驻外机构及人员的保护，美国对其需求也积极回应。在进一步提升“代表处”相关人员的特权与豁免时，还突出对“办事处”相关人员的保护，尽管在实务中美台双方可能会基于互信做出相关安排，但是在“2013年协定”之前无明确的规定。因而“2013年协定”的修订势在必行，该协定进一步增进美台之间的“实质外交关系”，也间接增强了台湾在国际上的独立性。

四、对美台特权与豁免的评价

美台关系是台湾所谓“实质外交”中非常重要的一部分，双方新签的“2013年协定”对互派机构及其相关人员的特权与豁免，不管是主体还是内容都有了更全面的規定，也预示着美台关系的实质增进。

主权国家之间的外交关系主要通过签订于1961年的《维也纳外交关系公约》调整，其中涉及特权与豁免的条款约占条约一半（21/51）。作为国与国之间大使层级安排特权与豁免的公约，《维也纳外交关系公约》给予外交代表非常全面的保护。美台“2013年协定”在某些方面已达到与公约相同的保护程度，如“外交人员”都享有完全的刑事管辖豁免，均完全免除作证义务，都享有人身不可侵犯、免除捐税方面的特权，两者均给予“外交人员”家属完全的刑事管辖豁免。

与该公约相对比，“2013年协定”仍存在以下区隔：首先，《维也纳外交关系公约》保护的主体范围更广，包括使馆人员的私人仆役，而“2013年协定”的主体范围仅及于“代表处”馆长、行政人员和技术人员，对主要人员的保护尚处于初级阶段，主体范围不可能再扩展；其次，《维也纳外交关系公约》在文书及信件不得侵犯，免除关税和查验，民事及行政管辖豁免上无执行职务范围内的限制，大使享有最高层级的特权与豁免。而美台“2013年协定”对这些权利的行使均要求于职务范围内，对权利的行使限制较大。

在领事人员的特权与豁免上，签订于1963年的《维也纳领事关系公约》是目前国家之间安排领事人员特权与豁免的主要国际法依据。《维也纳领事关系公约》与“2013年协定”在“领事人员”的特权与豁免上有相同的部分：均重视对“领事人员”的人身保护，都规定“领事人员”享有人身自由和人身尊严，都要求在执行职务时才享有民事或行政管辖豁免、免除作证义务。

但两者的不同点更为突出：首先，《维也纳领事关系公约》中享有特权与豁免的主体与《维也纳外交关系公约》相同，包括领事人员的私人仆役，“2013年协定”对这类主体无涉及；其次，公约规定领事完全免除关税，过海关时免受查验，不受职务范围的限制，而“2013年协定”的免除有一定限制；最后，公约规定领事官员享有执行领事职务时的刑事管辖豁免，而“2013年协定”在一定条件下承认“领事人员”享有完全的刑事管辖豁免，这是“2013年协定”唯一优于公约的规定。

作为调整国与国之间特权与豁免的公约，《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》不

高启中：《台湾驻美人员管辖豁免问题——以刘姗姗涉嫌虐佣案为例》，载《月旦法学杂志》2013年第213期，第160~176页。
[英]劳特派特修订：《奥本海国际法》（第八版上卷 平时法 第二分册），王铁崖、陈体强译，商务印书馆1971年版，第246、255页。

王铁崖著：《国际法》，法律出版社1995年版，第395~396页。

论是对主体设定还是权利内容的规定都非常全面，美台“2013年协定”无法与之相比。由于台湾在国际上尴尬的地位，使其迫切地要修改“1980年协定”提高对其驻美人员的保护。但是，囿于台湾非国家行为体的身份，美国在与台湾安排双方特权与豁免时无法完全沿袭《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》，只能在一定限度范围内提升对相关人员的保护，与公约的规定有一定的差距。美国在坚持“一个中国”政策的前提下，也不会视台湾的现实地位于不顾而与其订立与公约相同的特权与豁免规定。然而，从对比中仍可以看到，“2013年协定”在某些方面与《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》规定完全一致，互派机构相关人员享有的特权与豁免已经接近甚至在“领事关系”方面超越了国与国之间的安排，特别体现为“领事人员”的刑事管辖豁免，美台在特权与豁免上的“国与国”关系已经形成。在具体实践中，美国将台湾视为“国家实体”的事实难以掩盖，美台关系的复杂性和隐秘性使得台湾“独立性”增强。

五、结语

台湾不断开展对外活动，有其必要性。台湾必须在不断发展的国际社会争取自己的生存空间。在全球化大背景下，被边缘化的台湾难以进一步发展。如果台湾不能融入世界的前进大潮势必会落后，台湾及其民众希望在国际舞台上有一席之地，特别是医疗、卫生等基本人权事项，一直以来都是台湾民众的关注点，大陆亦希望在这些问题上做出合情合理的安排，回应台湾同胞的合理诉求。台湾在不断拓展对外活动的过程中，派出机构及其相关人员需要一定的特权与豁免来保证其人身安全，保障顺利开展的工作，也属于合理的要求范围。

但是，如果台湾当局想通过与其他国家发展“实质关系”获取他国的“实质承认”，以此彰显“国际地位”，会将问题复杂化。台湾作为非国家行为体，并不享有独立的主权，也没有独立开展外交活动的理论基础。但事实上，台湾通过设立各种驻外机构与许多国家建立了实质上的“外交和领事关系”，并由此引发两岸之间的诸多矛盾冲突点。实践已经证明，台湾的国际空间问题，不能违背一个中国原则，双方都必须认识到，只有在“九二共识”的基础上，台湾的国际空间问题才能从无解变成有解。如何平衡台湾民众参与国际活动的需求和台湾当局推进“实质外交”的矛盾，是大陆在台湾国际空间问题上需要关注的重点。

（责任编辑：刘冰）

饶戈平：《对台湾国际空间问题的思考》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2012年第5期，第134~138页。

修春萍：《两岸关系和平发展与台湾“国际活动空间”问题》，载《北京联合大学学报（人文社会科学版）》2011年第1期，第55~58页。