

## 立法院第9屆第7會期內政委員會

審查尤美女委員等23人擬具「兩岸協定締結條例草案」案、時代力量黨團擬具「我國與中華人民共和國締結協議處理條例草案」案、江啟臣委員等17人擬具「臺灣地區與大陸地區協議簽署監督條例草案」案、親民黨黨團擬具「兩岸協議監督條例草案」案、民進黨黨團擬具「兩岸訂定協議監督條例草案」案、黃昭順委員等21人擬具「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例草案」案書面報告

報告機關：大陸委員會  
中華民國108年4月17、18日

**主席、各位委員、各位女士、各位先生：**

今天貴委員會就大院委員所提有關兩岸協議監督機制之 6 項法案進行審查，以下謹提出本會報告，敬請各位委員指教。

## **壹、背景說明**

關於兩岸協議之國會監督，現行兩岸條例第 5 條第 2 項規定，係參照行政院 86 年及 88 年時草擬並送大院審議未完成立法之「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理條例」草案，以協議內容是否涉及法律之修正或應以法律定之，區分為送大院審議或備查。自 97 年 6 月以來已簽署的 23 項協議，均係依前開兩岸條例之規定，送大院審議或備查。

在 103 年「318 學運」之後，社會大眾高度關注兩岸協議監督法制化，行政部門一貫秉持兩岸協議應符合公開透明、確保人民知的權利及公眾參與之精神，並自立法院第 9 屆第 2 會期迄今，均將本法案列為優先審議法案，以持續積極推動兩岸協議監督條例完成立法。

## **貳、行政部門基本立場**

- (一) 目前大院已有 6 個版本的草案，鑒於民進黨團版草案已可適度代表政府政策意見，行政部門爰未提出草案版本。關於草案具體內容，在大院審查時可以充分討論形成共識，行政部門將抱持開放的態度，

希望未來審查時能達成最大共識，行政部門也尊重大院審查的決定及結果。

(二) 為落實「國會監督、公開透明，人民參與」原則，行政部門期盼未來兩岸協商能使國會充分參與及監督，就協商之內容資訊並應為完整公開，公眾亦得參與討論，權責機關並應適時提出相應之影響評估，確保協商內容無違國家安全及侵害人民權益，以提昇國會及人民對兩岸協商之支持，俾利未來兩岸協議之推動。

(三) 行政部門將持續積極配合大院，儘速推動兩岸協議監督條例完成立法，早日完成最符合社會需要，也有效可行的監督條例，以具體回應各界期待。

## 參、外界關切重要議題之說明

### 一、關於為何沒有行政院版草案

兩岸協議監督條例的立法目的，是為強化國會對兩岸協議的參與及監督，涉及國會監督的權限，因此宜由國會角度提案立法，較能充分落實國會實質監督，亦符合國會運作之實際需求。行政部門亦尊重大院關於法案具體內容的審查決定及結果。

### 二、關於法案名稱

民進黨團版草案以「兩岸」為名，較為中性且避免擴大爭議。又兩岸協議監督條例的目的，是針對兩

岸訂定協議建立由國會實質監督的制度，而非凸顯兩岸的定位，希望不要因為名稱的爭議而模糊建立監督兩岸簽訂協議制度的目標。

### 三、關於服貿及貨貿協議的後續處理

關於「海峽兩岸服務貿易協議」及「海峽兩岸貨品貿易協議」，於兩岸協議監督條例完成立法後應如何處理，將待兩岸協議監督條例完成立法後，再依據該條例規定，配合進行服貿協議的國會審查程序，及推動貨貿協議的後續協商。至於如何適用，涉及大院的權限，行政部門尊重大院的程序及決定。

### 四、關於兩岸政治議題協議

#### (一) 因應兩岸情勢急遽變化，行政部門已將兩岸政治議題協商監督機制之法案送請大院審議

鑒於今年1月中共「習五條」提出「一國兩制臺灣方案」，兩岸互動的客觀情勢已發生變化，修法強化兩岸政治議題協商之監督機制，建立民主防衛機制，應有急迫性及優先性。本會已擬具兩岸條例第5條之3修正草案，建立兩岸政治議題協議監督機制，刻於大院審議中。

#### (二) 對於兩岸協議監督之通案性規範宜另立新法，至有關政治性議題之監督則於兩岸條例增訂

1. 兩岸協議監督條例草案各版本，係針對兩岸協議之

協商為通案性之規範。惟其無論在協商談判前、中、後階段之處理及監督機制俱有相當差異，且僅 2 版本（時代力量黨團及尤美女委員版本）規範政治議題協商之處理程序，爰宜以另立新法規範之方式，充分討論整合各方歧異，以求周延立法。

2. 另為因應兩岸情勢急遽變化，迅速建立應有之民主防衛機制，行政部門已提出兩岸條例第 5 條之 3 修正草案，在方向一致下，考量現行法制體系及規範體例，仍希望大院支持行政部門提出的版本。

### （三）兩岸政治議題協議應受更嚴謹規範

1. 現行兩岸條例第 4 條之 2、第 5 條之 1、第 18 條均提及「政治議題」，但並未具體定義。鑒於兩岸政治議題具高度敏感性，具體類型如兩岸和平協議、建立軍事互信機制、結束敵對狀態、安排階段性或終局性政治解決，以及其他具有重大憲政或政治影響性，可能影響我國主權之各項協議，需要更多社會共識，相關處理程序須受更嚴謹的規範。
2. 政府擬具兩岸條例第 5 條之 3 修正草案內容包括，兩岸政治議題之協議，須由行政院向立法院提出協議締結計畫及憲政或重大政治衝擊影響評估報告，並完成事前、事中及事後民主監督程序，經國會雙審議、舉行聽證、全國性公民投票程序，獲民

主充分授權始得簽署協議及換文；並明定主權國家地位與自由民主憲政秩序之毀棄或變更，不應作為政治議題談判及協議之項目。

**(四) 是否為政治議題協議，須依協議具體內容有無涉及政治性意涵，個別判定**

兩岸間涉及一般公權力行使或主權行使行為之協議，原則上非屬政治議題協議。兩岸條例第 5 條之 3 修正草案所規範的「政治議題協議」，仍應依協議具體內容有無涉及政治性意涵，個別判定。例如，兩岸租稅協議處理之課稅問題，原則上非屬政治議題協議；但協議內容如涉有「一個中國原則」或「一國兩制臺灣方案」等政治性意涵，則屬「政治議題協議」範疇。

**肆、結語**

兩岸協議監督條例的立法是社會高度關切的議題，攸關後續兩岸關係的發展，各界都期待能早日完成立法。藉由兩岸協議監督條例之立法，可以建構兩岸協商制度化之準則及依據，這是一部對兩岸關係極具重要之法案。至為因應當前兩岸情勢變化，透過兩岸條例有關政治議題協商監督機制法案，建立民主防衛機制，更具有急迫性及優先性。

政府後續將配合大院推動立法工作，期盼可以儘速完

成立法，落實「公開透明、人民參與、國會監督」原則，以具體回應各界期待，同時也使兩岸關係在法制的基礎上持續交流與發展。

以上報告，敬請指教，謝謝！