

立法院第9屆第7會期內政委員會

審查行政院函請審議「臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂第五條之三條文草案」及時代力量黨團擬具「臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂第五條之三條文草案」案書面報告

報告機關：大陸委員會
中華民國 108 年 4 月 22 日

主席、各位委員、各位女士、各位先生：

承蒙貴委員會邀請，就行政院函請審議「臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂第五條之三條文草案」及時代力量黨團擬具「臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂第五條之三條文草案」進行報告，敬請各位委員指教。

壹、行政院增訂兩岸條例第 5 條之 3 條文草案

一、兩岸協議監督條例相關法案將提報院會討論

兩岸協議監督條例相關法案共計 6 版本，分別為尤美女委員等 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」。業經貴委員會今(108)年 4 月 17 日審查完竣，經決議擬具審查報告提報院會討論，討論前應先經黨團協商。

二、為因應兩岸客觀情事之急遽變化，有增訂本修正條文制定政治議題協商監督機制之必要性

- (一) 中國大陸於今年 1 月 2 日提出所謂「習五條」，強化對臺促統融合力道、不放棄武力犯臺及探索所謂「一國兩制臺灣方案」等主張，並倡議臺灣各政黨、各界別推舉代表進行所謂的「民主協商」，統戰分化臺灣社會，壓迫消融我國家主權。
- (二) 臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）第 4 條之 2、第 5 條之 1、第 18 條雖提及政治議題之協商，但尚未制定嚴謹之監督機制。考量政治議題之兩岸協議，攸關國家安全、全民利益及臺灣整體未來發展，其性質有別於一般協議，為確保國家安全及人民福祉，並落實談判公開透明、人民參與及國會監督，其處理程序須受更嚴謹之規範，並應強化民主監督機制，行政部門爰提出本修正草案，以落實總統揭示的「四個必須」與「三道防護網」，建構完善的民主防衛機制。

三、在雙軌制下，完備兩岸協議監督法制，無重複規範問題

- (一) 兩岸政治議題具有憲政及重大政治影響性，不同於經濟性、事務性、功能性的一般協議。法制上對於兩岸政治協議的處理程序，必須有更嚴謹的

規範，而且必須尋求更高的社會共識，否則在臺灣內部會帶來更多爭議與紛擾

(二) 鑒於兩岸情勢急遽變化，建立民主防衛機制具有高度急迫性及必要性，而目前在立法院的兩岸協議監督條例相關法案之 6 版本中，執政黨民進黨版本並無特別針對兩岸間涉及政治議題的協商談判，訂定較嚴謹之處理程序，行政部門爰增訂兩岸條例第 5 條之 3 條文草案。

(三) 未來立法通過後，兩岸洽簽政治議題協議，適用兩岸條例的處理程序，一般性協議則適用兩岸協議監督條例的處理程序。在雙軌制下，政治議題協議與一般性協議俱有適當機制可資依循，兩者相輔相成，無重複規範問題。

貳、兩岸條例第 5 條之 3 草案增訂重點

一、政治議題協議之事前監督機制：為期兩岸政治議題協議協商之公開透明，行政院應於協商開始 90 日前向大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，經大院審議通過後始得開啟協商。

二、高門檻之國會雙審議：為充分落實國會監督之精神，負責協議之機關提出之締結計畫，應經全體立法委員 4 分之 3 之出席，及出席委員 4 分之 3 之同意，始得

開啟協商。嗣完成談判協商後，應於 15 日內報請總統核定。總統核定後行政院應公開協議草案，函送大院審議並報告，及再次作成之憲政或重大政治衝擊影響評估，大院應舉行聽證，協議草案並應經全體立法委員 4 分之 3 之出席，及出席委員 4 分之 3 之同意，即為協議草案通過。

三、公民複決作最後決定：有鑒於政治議題協議之具高度敏感性，攸關國家安全、全民利益及臺灣整體未來發展，政治議題協議草案應於大院審議通過後，交由中央選舉委員會辦理全國性公民投票，其獲有效同意票超過公民投票法有投票權人總額之半數始為通過，以落實主權在民之精神。

四、明確政治議題協議的禁區：參諸司法院釋字第 499 號解釋意旨，鑒於自由民主憲政秩序為憲法存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務，即便是修憲亦有其界限，爰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。

參、時代力量黨團擬具增訂兩岸條例第 5 條之 3 條文草案

有關時代力量黨團提案，亦係針對兩岸洽簽政治議題協議，建立高門檻的國會審議及公民投票監督程序，與行政部門規劃精神一致。惟考量行政部門已提

出修正草案，本於現行法制體系及規範體例，仍建請支持行政部門提出的版本。

肆、結語

中共在今年1月2日公布「習五條」提出「一國兩制臺灣方案」與「民主協商」，就是要統戰分化臺灣社會，消滅中華民國國家主權。鑒於其統戰作為日益加劇，兩岸情勢業已急遽改變，非迅速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，已無從因應此一艱困之局勢，並回應人民的期待。

行政部門提出兩岸條例第5條之3修正草案，針對兩岸政治議題的協商談判，建立高標準、高門檻的民主監督機制，以實質守護國家主權及維護臺灣的自由民主，尚祈大院及各界支持。

以上報告，敬請指教，謝謝！