

立法院第 8 屆第 5 會期內政委員會

「兩岸訂定協議處理及監督法制化」
公聽會報告

報告機關：行政院大陸委員會
中華民國 103 年 4 月 14 日

主席、各位委員、各位業界及學界的先進、各位女士、各位先生：

很榮幸受邀參加立法院內政委員會主辦的「兩岸訂定協議處理及監督法制化」公聽會，以下謹提出相關說明，敬請各位指教及支持。

壹、為提昇兩岸協議推動過程之透明度，強化各界監督，並確保國家安全，行政院已提出合憲、務實、可行之監督專法送請立法院審議

自 97 年 6 月，兩岸恢復制度化協商以來，已簽署 21 項協議，涵蓋經貿、金融、交通、社會、衛生及司法互助各層面。兩岸制度化協商為兩岸關係的和平穩定，奠定重要基礎，各項協議內容亦與民眾權益福祉息息相關。歷次兩岸協商以來，在協議簽署前後，行政部門均向國會及社會大眾進行說明，並進行嚴謹的國家安全評估。而在協議簽署後，所有兩岸協議均依法送立法院審議或備查，國會可以充分監督，行政部門也尊重國會監督。

然考量社會大眾對於兩岸協議監督及國家安全的高度關注，為積極、正面回應各界訴求，本會已在「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」之規範基礎上，結合最近建置的「四階段對外溝通諮詢機制」與「國家安全審查機制」，並參考各界版本草案及立法院議事前例等，在符合我國憲法兩岸關係定位、行政立法權力分立原則下，提出「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」草案，於本年 4 月 3 日由行政院送請立法院審議。草案共計 25 條，重點如下：

(一) 以兩岸條例中既有的國會監督程序為基礎

92年兩岸條例修正時，已增訂7個條文，納入國會監督機制，以兩岸協議是否涉及法律修正，區分為送審議或備查二種程序。監督專法係在此一基礎上，強化並建構整體之兩岸協議處理及監督法制。

(二) 分四階段向立法院及社會大眾進行溝通以及諮詢

監督專法明定行政機關在辦理兩岸制度化協商時，應分別依「協商議題形成階段」、「協商議題業務溝通階段」、「協議簽署前階段」、「協議簽署後階段」等四個階段，向立法院及社會大眾進行溝通以及諮詢，以落實立法院及社會大眾對兩岸協商過程及協議內容之監督，並爭取民眾對兩岸制度化協商之支持。

(三) 通過國安審查後才能繼續協商並簽署

監督專法建構兩岸協商議題之國家安全評估標準流程，要求協議的主管機關應將協商議題及內容，先進行國家安全評估，提報行政院跨部會審查，之後再提報國家安全會議進行複審，確保兩岸協議不會有危害國家安全之問題，才可以繼續辦理後續協商及協議簽署事宜。

(四) 明定兩岸協議審議及備查的相關程序

監督專法也參考立法院職權行使法、司法院大法官的解釋意旨，以及立法院議事前例，在專法中納入兩岸協議在立法院審議或備查的相關程序，也與現行涉外條約及協定的處理流程一致。

(五) 明定協商原則、保密義務、利益迴避

監督專法中也規定辦理兩岸協商的協商原則（對等、尊嚴、互惠、確保國家安全等），也規定參與協商的人員應負有的保密義務、利益衝突迴避義務。

(六) 在符合憲政原則下，參考各版本的設計精神

目前提出兩岸協議監督立法的草案版本眾多，本會針對每一個版本都詳細研究，提出符合憲法規定、權力分立原則、以及最能有效運作的監督條例。譬如民間所提出「兩岸協定締結條例草案」中的對外溝通、影響評估、定期檢視等構想，本會皆肯定其設計理念，行政院所提出的草案，即已參採以符合憲政體制和實務運作的方式納入草案內容。

貳、關於近日外界一些意見及誤解，本會也特別說明如下：

(一) 立法院可於過程中充分參與，事後充分監督

首先，關於外界表示「政院版無實質監督」一事，行政院版草案已明定行政部門應分成四個階段，向立法院院長、副院長、朝野黨團、相關委員會、召集委員或委員等，充分進行溝通及諮詢。在「協商議題形成階段」應說明協商議題及初步協商規劃；在「協商議題業務溝通階段」應說明協商議題之重點及因應方向；在「協議簽署前階段」應說明協議重要內容及執行規劃；在「協議簽署後階段」應說明協議文本內容、配套措施及執行方案等，並向立法院相關委員會進行專案報告。草案也規定，

立法院所提供的意見，應作為協商、簽署及執行的重要參考。而於簽署後，兩岸協議即應依法送立法院「審議」或「備查」，立法院可充分進行監督，符合憲法權力分立原則。

(二) 「國家安全審查機制」，就是嚴謹程序的「衝擊影響評估機制」，也有產業的因應方案及補救措施

此外，有人批評「行政院版欠缺衝擊影響評估機制」一事，其實行政院版「國家安全審查機制」，就是嚴謹程序的「衝擊影響評估機制」。國家安全審查機制，已納入相關機關及學者專家參與，且審查項目涵蓋全面，包括：國防軍事、科技、兩岸關係、外交及國際關係、經濟、就業、社會、資訊等各個影響層面，政府各相關機關也必須提出影響評估報告，以供審查。須經審查、確認無危害國家安全之虞，才可進行後續協商及簽署；如有危害國家安全之虞者，則應立即停止協商。過程嚴謹也具國家安全的高度。

經國家安全審查機制審查後，行政部門應向國會說明影響評估及因應方案，並應舉辦公聽會，向相關產業及社會大眾說明影響評估及因應方案，在簽署後也必提出協議配套措施及執行方案，其中也都包含產業的輔導補救措施，配套周延且過程透明。

(三) 兩岸協議均是在完成立法院相關程序後，才啟動生效，尊重國會監督

再者，關於外界表示「行政院版協議可自動生效」一事，依行政院版之規定，協議之內容如涉及

法律之修正或應以法律定之者，應送立法院審議，須經議決通過後始生效力。

至於協議之內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，應送立法院備查，立法院可改審查方式進行，如三個月未完成審查，或依立法院職權行使法的規定，再延長一次三個月，仍未完成審查者，視為已經審查。這主要是參考立法院職權行使法、相關議事前例、及司法院大法官釋字第 329 號解釋之意旨，以避免兩岸協議未涉及法律修正，卻又長期懸而未決，影響人民權益。

兩岸協議都必須完成立法院相關程序後，才啟動生效，並非自動生效。相對於條約及協定處理準則第 10 條規定，協定係於「生效」後，才送立法院查照，兩岸協議則是在完成立法院有關程序後，才換文生效，已更為嚴格慎重，也更尊重國會監督。

(四) 行政院版，可以修正或保留，但一部分沒通過，就等於全案否決，必須重啟協商，這也是國際談判慣例

也有人認為「行政院版僅能包裹表決」，惟行政院版草案並未排除立法院就協議部分內容決議修正或保留。

但行政部門要提醒的是，協議一部分沒有通過，就等於全案否決，必須與對方全部重啟協商，這是國際談判慣例，也是司法院大法官釋字第 391 號解釋揭示「立法機關僅有批准與否之權」的意旨。所以行政院版草案並非不能修正或保留，但僅因少

部分不同意而否決全案，是否會因小失大，須審慎衡量評估。另，兩岸協議生效後，雙方仍舊可以繼續檢討修正。

(五) 兩岸協議都是在協議中，透過具體條文落實人權保障

另外，有人認為「行政院版人權保障不足」。事實上，已經有許多兩岸協議直接處理人權議題。例如投保協議的人身安全保障、司法互助協議的人道探視、醫藥衛生協議的疫情通報、旅遊協議的緊急協處機制等，都是以具體條文來落實人權保障。目前兩岸正在談的互設辦事機構，也包含人道探視的人權議題。因此，監督專法中不包含所謂人權條款，並不意味我政府無視人權議題。

且經貿與人權不必掛勾處理，並非所有貿易協定都會包含人權條款。例如大陸與德國在 2005 年生效的「『中』德關於促進和相互保護投資協定」，2008 年 10 月 23 日，大陸與新加坡簽署《中華人民共和國政府和新加坡共和國政府自由貿易協定》，2013 年 7 月 6 日，大陸與瑞士簽署《『中國』-瑞士自由貿易協定》，這些都沒有人權條款。

參、尤美女委員（民間版）的「兩岸協定締結條例草案」，部分規定可能違反我國憲政架構，窒礙難行，例舉如下：

(一) 不符合憲政體制

尤美女委員版草案採國與國關係，不符合憲法增修條文第 11 條及兩岸條例對兩岸關係之定位，亦

將影響九二共識基礎的兩岸制度化協商，法理上及實務上均不可行。

(二) 有違權力分立原則

尤美女委員版草案第 9 條規定，立法院得以院會決議，對協定締結計畫提出修正意見、附加附款或保留；第 10 條規定，行政部門未能依立法院決議之修正意見、附加附款或保留完成協商者，應於立法院決議變更意見、修改保留與附加附款前，停止協商。尤美女委員版本的這些規定已非單純事前監督，等於由立法權完全指揮行政部門進行協商談判，已經侵害行政權的核心領域，不符合我國憲法權力分立原則。

(三) 談判的籌碼與底牌提前外洩

尤美女委員版草案協定締結計畫之內容，包括主要爭點與因應策略，可能導致談判的籌碼與底牌提前外洩，影響談判進行，也影響國家安全與利益。

(四) 談判人員人責任過苛，影響談判人員談判意願

尤美女委員版草案第八條的規定，讓談判人員可能面對被彈劾或是面對重刑。

然而尤美女委員版第八條規定中，何謂影響主權及損害主權的定義不明，如果採廣義解釋，可能包括空運、海運、貨幣清算、司法互助等議題，不符罪刑法定主義所揭示的構成要件明確原則，另僅因程序未完備，即科重刑，亦不符比例原則。而協商談判團隊在擔憂後續動輒被彈劾甚至科以刑責之

下，勢將畏首畏尾、裹足不前，反而無法積極爭取國家利益。

(五) 延宕協議簽署時程

尤美女委員版草案規定協商前等 90 天，協商完成後再等 180 天才能簽署，不算正式談判時間，每項協議至少卡在立法院 270 天。此舉易延宕協議簽署時程，可能錯失時機，影響人民權益。

(六) 溯及既往，影響民眾既有權益

尤美女委員版草案規定施行前已簽署生效之兩岸協議，尚未經立法院議決通過者應經立法院議決通過，否則自始不生國內法效力。然而，這可能違反法安定性，也將影響國家利益與民眾權益，例如通緝犯無法遣返、傳染病無法通報、觀光客不能來臺等。

肆、結語

兩岸協議處理及監督之法制化，應符合憲政體制，並兼顧民眾知情權與協商談判之需求，行政院草案是在仔細研究歷次簽署協議的運作經驗、議事前例、各界版本草案後，提出「合憲」、「務實」、「可行」的處理及監督法制。

依據監督專法，行政部門於四個階段都會向立法院及社會大眾溝通諮詢，立法院可於過程中充分參與，事後充分監督，產業及社會大眾也可以充分表達意見，並有嚴謹的衝擊影響評估機制、產業因應方案與補救措施，將可使兩岸協議協商更加公開透明、公眾

參與更加充分、國會監督更加落實、國家安全更有保障，期盼立法院可以儘速完成立法，更加完備兩岸協議的監督法制。

以上報告，敬請指教，謝謝！