

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

報告單位：財團法人海峽交流基金會

103 年 4 月 14 日

主席、各位委員、各位專家學者、各部會首長、各位女士、先生：大家好！

今天承 邀列席「兩岸訂定協議處理及監督法制化」公聽會，至感榮幸。自民國 97 年 6 月以來，兩岸兩會恢復協商往來，本會受政府委託已與大陸海協會舉行十次高層會談，簽署二十一項協議、達成兩項共識、三項共同意見，創造兩岸和平、穩定與繁榮。歷次兩岸協商，在協議簽署前後，協議主管機關及行政院大陸委員會均向立法院及社會大眾進行說明。日前，行政院已向 大院提出「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」草案（以下簡稱本草案）。以下，本會謹依委員會所訂討論題綱簡單報告本會看法如次：

一、在我國憲法架構下，行政辦理兩岸協議對外協商與立法監督的憲政分際為何：關於對外協商與立法監督的憲政分際，大法官釋字第 391 號理由書，載明「立法院依憲法第六十三條之規定，有議決法律案、預算案．．．條約案等之權限，立法院審議各種議案之過程及方式，依其成文或不成文之議事規則規定，．．．有雖經二讀，但實質上未作逐條討論即付表決者，此類議案通常為條約或國際書面協定，蓋審議時如對行政院提出

之原案作條文之修改或文字之更動，勢將重開國際談判，．．．」。

此外，兩岸條例第五條規定，協議內容涉及法律之修正或應以法律定之者，應送請立法院審議；內容未涉及法律修正或無須另以法律定之者，應送請立法院備查。同時，立法院如認為不應備查時，也可改為審查（立法院職權行使法第六十條）。因此，國會已有相當之監督。

綜上，在我國憲法架構下，行政辦理兩岸協議對外協商與立法監督的憲政分際相當明確。

二、在兩岸協議簽署前，如何加強與國會及社會大眾的溝通，以兼顧資訊透明及協商實務需求：行政院所提本草案第六條、七條，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」、「協商議題簽署前階段」、「協商議題簽署後階段」之四個階段，向立法院及社會大眾進行溝通及諮詢。

在協議簽署前國會溝通方面，行政院所提草案已明定，行政機關必需說明議題、目標、協商期程、協商範疇、業務溝通進展與成果、協商重點與因應方向、影響評估、進行專案報告等等。如溝通事項涉及機密事項，應以不公開或秘密會

議方式進行；未涉及機密而事涉敏感不適合公開者，必要時得以秘密方式進行。因此，國會已能相當程度瞭解協商進展且較能保守協商機密。

在協議簽署前之社會大眾方面，行政院所提草案明定，行政機關應以出席或辦理各項說明會、座談會、協調會或公聽會等方式，廣泛蒐集輿情、聽取各界意見，以適時說明協商議題、階段性成果、協議內容以及預期效益等等。而且，另在「協商議題業務溝通階段」經兩岸協議國家安全審查機制查無危害國家安全之虞後，並應舉辦公聽會，舉辦公聽會為強制性義務。上述作法可落實社會大眾對兩岸協商過程資訊透明要求，亦可兼顧協商實務需求。

三、在兩岸協議簽署前，應如何強化衝擊影響及國家安全評估作法：為確保兩岸協議無危害國家安全之虞，保障人民權益，並消弭外界疑慮。本草案九條、十條明定「二階段國家安全審查機制」，由協議權責主管機關於協商議題之業務溝通有相當進展時，將協商議題提報國家安全審查機制，進行二階段審查。審查內容包括國防軍事、科技安全、兩岸關係、外交及國際關係、其他涉及經濟安全、就業安全、社會安全、資訊安全等事項

進行評估。經評估協商議題或內容有危害國家安全之虞者，協議權責主管機關即停止協商。有調整必要者，經溝通後再提報國家安全審查，確保無危害國家安全之虞者，方得進行後續協商及簽署程序。從而，此一作法已能有效強化衝擊影響及保障國家安全。

四、兩岸協議送立法院審議或備查的區分標準為何？程序應如何設計：依本草案十四條、十五條及第十六條規定，協議之內容涉及法律修正或應以法律定之者，協議統籌辦理機關應報請行政院核轉立法院審議，同時應一併提出配合修正或制定之法律案，法律案應經立法院三讀會議決之。該協議，經立法院二讀會決之。

另協議內容未涉及法律修正或無須另以法律定之者，則應送請立法院備查，於送達立法院後，應提報立法院會議。出席立法委員對於前項協議之內容，認為有違反、變更或抵觸法律者或應以法律定之者，立法院得將協議交付委員會審查(準用立法院職權行使法第六十條第二項、第六十一條、第六十二條第一項及第二項)。

兩岸協議送立法院審議或備查的區分標準，已相當明確。且行政院將協議送交立法院，即使

行政院認為是備查案，立法院可依上開草案規定決定是審查或備查，行政機關完全尊重國會之監督。

五、如何維護行政立法分權設計以及強化國會參與監督：本草案第六條，已明定行政機關在辦理兩岸協商時，應分別依「協商議題形成階段」、「協商議題業務溝通階段」、「協商議題簽署前階段」、「協商議題簽署後階段」之四個階段，向立法院報告議題、目標、協商期程、協商範疇、業務溝通進展與成果、協商重點與因應方向、影響評估、配套措施、進行專案報告等等。此一設計，衡平保障行政之協商權、立法之監督權，不僅能維護行政立法分權設計，更有效強化國會的監督及參與。

以上說明，敬請指教。謝謝。