

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國105年4月13日印發

院總第 1374 號 委員提案第 18903 號

案由：本院民進黨黨團，為落實資訊公開、國會監督及人民參與，建構兩岸訂定協議之標準化流程，以提升協議之公開透明度，確保協議簽署符合國家最大利益及民眾福祉，爰制定「兩岸訂定協議監督條例草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：民主進步黨立法院黨團

柯建銘 吳秉叡 陳亭妃

兩岸訂定協議監督條例草案總說明

兩岸交流互動頻繁，自二〇〇八年開始兩岸已簽署二十三項協議，鑑於兩岸協議之內容與民眾權益息息相關，社會各界期待兩岸簽署過程應有充分而適當的資訊公開、國會監督及人民參與，為此特制定本條例，建構兩岸訂定協議的標準化作業流程，使行政機關有明確的程序及規範可資遵循，並提昇協議的公開透明度，爭取社會大眾對於政府推動兩岸協議的信任及支持，進而確保兩岸協議符合國家最大利益及民眾福祉。

本條例參考兩岸歷來之談判進程實務，將談判過程區分為談判前、談判中、談判後三階段，並明確規範相關應遵守之程序，以確保各階段均能充分落實國會監督和公眾參與，其具體內容如下：

(一)談判前階段：

1. 協議權責主管機關應針對談判議題所涉之國家安全影響，邀集相關機關進行初步審查。
2. 行政院大陸委員會或協議權責主管機關應向立法院相關委員會提出談判計畫，說明預定談判之議題、目標、主要內容、推動時程規劃、國家安全影響初步審查結果、可能涉及之利害關係人及其影響評估等，委員會於聽取報告後得對所提之談判計畫提出建議，主管機關於修正談判計畫後進行談判。
3. 行政院大陸委員會與協議權責主管機關應主動規劃採取可行有效之方式，與相關各方進行溝通，廣泛蒐集輿情反映，掌握利害關係人實際需求。

(二)談判中階段：

1. 協議權責主管機關於談判議題之業務溝通有相當進展時，行政院應召集相關機關進行國家安全影響評估會議，進行複審。
2. 行政院大陸委員會或協議權責主管機關應向立法院相關委員會說明兩岸進行業務溝通進展、國家安全影響複審、利害關係人預期影響評估與政策之因應方向及談判獲得之初步共識。行政院向立法院提出協議草案，協議草案經立法院同意者，即得正式簽署協議，但如立法院對部分條款審議時提出修正決議時，主管機關應據以續行談判，並將談判結果報告立法院後簽署協議。
3. 行政院大陸委員會與協議權責主管機關並應主動規劃採取可行有效之方式，與相關各方進行溝通，持續聽取各界意見，並適時向利害關係人說明兩岸談判之階段性進展、談判之重點、預期效益與影響、利益公平分配之原則與配套措施等事項。

(三)談判後階段：

1. 行政院大陸委員會或協議權責主管機關應向立法院說明協議文本之內容及其要旨、預

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

- 期效應、國家安全影響及其因應措施、協議執行之相關規劃與配套措施、利害關係人影響評估及政策之因應措施。
2. 行政院大陸委員會與協議權責主管機關並應主動規劃採取可行有效之方式，與相關各方進行溝通，持續聽取各界意見，蒐集協議施行可能遭遇之問題與障礙以及利害關係人受協議施行之影響情況與因應措施。
 3. 行政院於協議正式簽署後，送立法院審議時，立法院應採逐條討論全案表決，但對部分條文得以決議附加施行之配套措施或日期。
 4. 協議文本經立法院審議通過或同意備查，由行政院大陸委員會或與協議權責主管機關與簽署協議對方完成換文程序後，始生效力。立法院決議附加施行之配套措施或日期者，應俟配套措施完成或日期屆至時，協議始得施行。
 5. 協議施行後，行政院大陸委員會與協議權責主管機關應將協議執行情形與成效公開於網站。立法院得視情況要求機關提出協議施行狀況之評估報告。

綜上，爰擬具「兩岸訂定協議監督條例」草案，共計二十二條，其要點如下：

- 一、本條例立法目的。（草案第一條）
- 二、本條例用詞定義。（草案第二條）
- 三、兩岸談判訂定協議應遵循之基本原則。（草案第三條）
- 四、本條例之主管機關。（草案第四條）
- 五、明定立法院參與及監督之相關程序。（草案第五條）
- 六、明定立法院對協議草案之審議，應於九十日內完成，逾期未完成者，應由院會議決之。（草案第六條）
- 七、明定人民參與、資訊公開透明之相關程序。（草案第七條）
- 八、明定國家安全影響評估機制、審查項目及審查結果之處理方式。（草案第八條至第十條）
- 九、明定參與或受委託辦理協議之相關人員，應辦理查核，並恪守保密義務及利益衝突之迴避。（草案第十一條）
- 十、明定協議文本經立法院審議未通過或審查未予備查者，或立法院已對協議文本部分條款附加施行之配套措施或日期後通過者，行政院大陸委員會或協議權責主管機關之處理程序。（草案第十二條）
- 十一、明定協議生效及施行要件。（草案第十三條）
- 十二、明定協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，於行政院核轉立法院審議時，應一併提出須配合修正或制定之法律案。（草案第十四條）
- 十三、明定協議生效後，應以適當方法周知，並刊登政府公報。（草案第十五條）

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

- 十四、明定協議之文本，應同時以雙方各自通用之文字作成。（草案第十六條）
- 十五、明定協議應送行政院大陸委員會集中保存。（草案第十七條）
- 十六、明定行政院大陸委員會與協議權責主管機關應將協議執行情形與成效公開於網站。（草案第十八條）
- 十七、明定協議之修正、變更或終止，準用本條例有關訂定程序之規定。（草案第十九條）
- 十八、明定僅適用於一次性個案而無一般性效力的兩岸協議處理方式。（草案第二十條）
- 十九、明定本條例施行細則，由行政院定之。（草案第二十一條）
- 二十、明定本條例施行日期。（草案第二十二條）

兩岸訂定協議監督條例草案

| 條文 | 說明 |
|--|---|
| <p>第一條 為確保國家安全與人民福祉，實現社會公平正義，具體規範兩岸訂定協議之處理程序，以落實談判公開透明、人民參與、國會監督，特制定本條例。</p> <p>本條例未規定者，適用臺灣地區與大陸地區人民關係條例及相關法規之規定。</p> | <p>一、揭示本條例立法目的。</p> <p>二、本條例未規定者，仍適用臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）及其他相關法規之規定，如：兩岸條例第四條政府委託民間團體之規定、第四條之三對受委託民間團體之指揮監督規定、第四條之四受委託之民間團體應遵守之規定、第五條之一未經授權不得簽署協議之規定。</p> |
| <p>第二條 本條例用詞，定義如下：</p> <p>一、協議：指兩岸間就涉及行使公權力或政治議題事項所簽署之文書；協議之附加議定書、附加條款、簽字議定書、同意紀錄、附錄及其他附加文件，均屬構成協議之一部分。</p> <p>二、談判前階段：指經行政院依法授權，並經兩岸指定之機關（構）或民間團體商議，確認成為談判議題，但尚未展開業務溝通及正式談判前。</p> <p>三、談判中階段：指兩岸就談判議題及內容開始進行業務溝通，提出協議草案，至完成正式談判，但協議文本尚未正式簽署前。</p> <p>四、談判後階段：指兩岸協議文本簽署後，經雙方各自完成內部核准程序，相互換文，至協議生效後之施行階段。</p> | <p>一、參考兩岸條例第四條之二第三項之規定，明定協議之定義。</p> <p>二、為落實國會監督和公眾參與，爰參考兩岸歷來之談判進程實務，區分為談判前、談判中、談判後三階段，明定各階段之定義，並具體規範各階段應遵守之程序及規範，以確保各階段均能充分落實國會監督和公眾參與。</p> |
| <p>第三條 兩岸談判訂定協議，應本於對等互惠，維護國家安全之原則，並符合憲政體制及各項國際人權公約規範，以保障人民權益與福祉，維護兩岸永續和平與發展。</p> | <p>一、揭示兩岸談判訂定協議應遵循之基本原則。</p> <p>二、為落實人權保障，爰明定兩岸談判訂定協議，應符合各項國際人權公約規範，以保障人民權益與福祉。</p> |
| <p>第四條 本條例之主管機關為行政院大陸委員會。</p> | <p>明定本條例之主管機關。</p> |
| <p>第五條 為落實國會監督，行政院大陸委員會或協議權責主管機關，依下列各款分別規定之各談判階段，向立法院或立法院相關委員會進行報告：</p> <p>一、談判前階段：向立法院相關委員會提出</p> | <p>一、為落實立法院監督之角色及功能，第一項明定行政院大陸委員會或協議權責主管機關應於各談判階段，向立法院或立法院相關委員會進行報告。於談判前階段，主管機關應向立法院相關委員會提出談判計畫</p> |

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

談判計畫，說明預定談判之議題、目標、主要內容、推動時程規劃、國家安全影響初步審查結果、可能涉及之利害關係人及其影響評估等，委員會於聽取報告後得對所提之談判計畫提出建議，主管機關於修正談判計畫後進行談判。

二、談判中階段：向立法院相關委員會說明兩岸進行業務溝通進展、國家安全影響複審、利害關係人預期影響評估與政策之因應方向及談判獲得之初步共識。行政院向立法院提出協議草案，協議草案經立法院同意者，即得正式簽署協議，但如立法院對部分條款審議時提出修正決議，主管機關應據以續行談判，並將談判結果報告立法院後簽署協議。

三、談判後階段：說明協議文本之內容及其要旨、預期效應、國家安全影響及其因應措施、協議執行之相關規劃與配套措施、利害關係人影響評估及政策之因應措施。

行政院於協議正式簽署後，送立法院審議時，立法院應採逐條討論全案表決，但對部分條文得以決議附加施行之配套措施或日期。

已施行之協議，後續進行補充性或延續性談判者，不適用第一項第一款、第二款規定，主管機關應於簽署後，由行政院送立法院備查。

於立法院進行報告時，談判議題依法令應為秘密事項者應以秘密會議進行；涉及國家安全、國防、外交、重大經濟事項，經委員會或院會同意，以秘密會議方式進行。

第一項第一款及第二款應逐一辦理，未完成前一款應辦事項前，除經立法院同意外，不得進行下一款之談判事項。

，委員會於聽取報告後得對所提之談判計畫提出建議，主管機關於修正談判計畫後進行談判。於談判中階段，在談判獲得共識後，行政院應向立法院提出協議草案，經立法院同意者，得正式簽署協議，但如立法院對部分條款審議時提出修正決議時，主管機關應據以續行談判，並將談判結果報告立法院後簽署協議。於談判後階段，主管機關應說明協議文本之內容及其要旨、影響評估及因應措施等。以落實國會的參與及監督。

二、第一項各款明定各階段報告內容應包含之事項，以利國會有效進行監督。其中，行政院大陸委員會或協議權責主管機關於三個階段都必須向立法院提報利害關係人之影響評估，以確保利害關係人之權益保障，相關機關也必須提出相對應之配套或補救措施。

三、第二項參考司法院釋字第 391 號解釋理由書意旨，以及兩岸協議之議事前例，明定於協議正式簽署後，送立法院審議時，立法院採逐條討論全案表決。但如立法院認為必要時，得對部分條文決議附加施行之配套措施或日期，以利國會監督之完整性。

四、第三項明定已施行之協議，後續進行補充性或延續性談判者，因其係已施行協議之補充或延續，不適用第一項第一款、第二款之規定。主管機關應於簽署後，由行政院送立法院備查。

五、第四項為維護國家利益及秘密事項，明定談判議題依法令應為秘密事項者應以秘密會議進行；涉及國家安全、國防、外交、重大經濟事項，經委員會或院會同意，以秘密會議方式進行。

六、第五項明定第一項第一款及第二款應逐一辦理，未完成前一款應辦事項前，除經立法院同意外，行政院大陸委員會與協議權責主管機關不得進行下一款之談判事項。

第六條 立法院對第五條第一項第二款協議草案之審議，應於九十日內完成，逾期未完成者，應由院會議決之。

一、審酌兩岸談判議題關乎國家利益或民眾權益，本條例在程序公開透明、人民充分參與、國會充分監督等前提下，明定立法院

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

| | |
|---|--|
| | 對於協議草案之審議，應於九十日內完成，逾期未完成者，應由院會議決之，以同時兼顧立法院之監督，並掌握時效，確保我方及民眾之利益及福祉。 |
| <p>第七條 行政院大陸委員會及協議權責主管機關，應依下列各談判階段，主動規劃採取可行有效之方式，與相關各方進行溝通，其辦理情形應納入向立法院或立法院各委員會報告之內容：</p> <p>一、談判前階段：廣泛蒐集輿情反映，掌握利害關係人實際需求。談判計畫內容應涵蓋協商議題、目標、協商規劃期程、範疇及初步協商規劃之依據等事項。</p> <p>二、談判中階段：持續聽取各界意見，並適時向利害關係人說明兩岸談判之階段性進展，談判之重點、預期效益與影響、利益公平分配之原則與配套措施等事項。</p> <p>三、談判後階段：持續聽取各界意見，蒐集協議施行可能遭遇之問題與障礙以及利害關係人受協議施行之影響情況與因應措施。</p> | <p>一、為回應各界對於強化兩岸談判過程中之人民參與、資訊透明公開之共同期許，明定行政院大陸委員會與協議權責主管機關應於各談判階段，主動規劃採取可行有效之方式，與相關各方進行溝通。所稱可行有效之方式，指讓利害關係之各方人士有適切表達意見的機會，依據實務運作的經驗，可行有效之方式，例如：採取公聽會、說明會、相關業者訪談、徵詢相關公會意見，或民意調查等。</p> <p>二、本條各款亦明定各階段溝通內容應包含之事項，以落實人民參與、資訊透明公開。行政院大陸委員會與協議權責主管機關在與社會溝通時，應審慎評估可能受影響的利害關係人，及其實際需求為何，以使社會溝通發揮實質意義與效果。</p> <p>三、為利於立法院在談判各階段，亦得以最經濟有效的方式，掌握利害相關人的需求，爰明定行政院大陸委員會與協議權責主管機關應將其與社會溝通之情形一併納入向立法院或立法院各委員會報告之內容。</p> |
| <p>第八條 談判前階段，協議權責主管機關應針對談判議題所涉之國家安全影響，邀集相關機關進行初步審查。</p> <p>談判中階段，協議權責主管機關於談判議題之業務溝通有相當進展時，行政院應召集相關機關進行國家安全影響評估會議，進行複審。</p> | <p>一、為落實衝擊影響評估及國家安全保障，明定國家安全影響評估之時機與權責。</p> <p>二、於談判前階段，協議權責主管機關應邀集相關機關進行初審；於談判中階段，業務溝通有相當進展時，行政院應召集相關機關進行複審。</p> |
| <p>第九條 談判議題及內容經國家安全審查機制初審及複審，確認該談判議題及內容無危害國家安全之虞者，始得進行後續談判程序。有明顯危害國家安全之虞者，應即停止談判。</p> | <p>明定國家安全影響評估結果之處理方式。須經確認該談判議題及內容無危害國家安全之虞者，始得進行後續談判程序。</p> |
| <p>第十條 兩岸協議之國家安全影響評估審查，視談判議題內容，包括下列事項：</p> <p>一、國防軍事。</p> <p>二、科技安全。</p> | <p>一、明定國家安全影響評估審查事項，應視談判議題內容，包括國防軍事、科技安全、兩岸關係、外交及國際關係、對國內經濟、相關產業、國人就業、自然及生態環境</p> |

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

| | |
|---|---|
| <p>三、兩岸關係。</p> <p>四、外交及國際關係。</p> <p>五、對國內經濟、相關產業、國人就業、自然及生態環境、人權、原住民等之整體影響。</p> <p>六、其他有關國家安全之重大事項。</p> | <p>、人權、原住民等之整體影響。</p> <p>二、審酌兩岸談判結果，往往產生深遠、廣泛之影響，爰於本條第六款規定「其他有關國家安全之重大事項」之概括條款，以因應實際需求。</p> |
| <p>第十一條 參與或受委託辦理協議之相關人員與民間團體，應依公務員服務法及公務人員任用法等相關規定辦理查核，並恪守保密義務及利益衝突之迴避。</p> | <p>為確保參與或受委託辦理協議之相關人員與民間團體，遵守本條例及相關法令規定，爰明定其應依公務員服務法及公務人員任用法等相關規定辦理查核，並恪守保密義務及利益衝突之迴避。</p> |
| <p>第十二條 協議文本經立法院審議未通過或審查未予備查者，或立法院已對協議文本部分條款附加施行之配套措施或日期後通過者，行政院大陸委員會或協議權責主管機關應即通知協議對方，視需要作後續處理。但立法院得撤銷對條款之保留。</p> <p>重啟談判之協議，仍應依本條例規定辦理。</p> | <p>一、明定協議文本經立法院審議，如未通過或審查未予備查者，或立法院已對協議文本部分條款附加施行之配套措施或日期後通過者，行政院大陸委員會或協議權責主管機關之處理程序。</p> <p>二、重啟談判之協議，仍應依本條例規定辦理，爰予明定。</p> |
| <p>第十三條 協議文本經立法院審議通過或同意備查，由行政院大陸委員會或協議權責主管機關與簽署協議對方完成換文程序後，始生效力。</p> <p>立法院決議附加施行之配套措施或日期者，應俟配套措施完成或日期屆至時，協議始得施行。</p> | <p>明定協議生效及施行要件。</p> |
| <p>第十四條 協議內容涉及法律修正或應以法律定之者，行政院核轉立法院審議時，應一併提出須配合修正或制定之法律案，俟完成法律修正或制定立法程序後，協議始得施行。</p> <p>經立法院審議通過之協議，其效力等同法律；經立法院備查之協議，不得與法律牴觸。</p> | <p>一、參考過去海峽兩岸經濟合作架構協議及海峽兩岸智慧財產權保護合作協議之實務運作前例，於第一項明定，協議之內容涉及法律修正或應以法律定之者，於行政院核轉立法院審議時，應一併提出須配合修正或制定之法律案，以完善協議之相關法制配套。</p> <p>二、明定協議與法律之關係。經立法院二讀審議通過之協議，與法律有同一效力；至於經立法院備查之協議，則不得與法律牴觸。</p> |
| <p>第十五條 協議生效後，應以適當方法公告周知，並刊登政府公報。</p> | <p>為期資訊公開、透明，明定協議生效後，應以適當方法公告周知，並刊登政府公報。</p> |
| <p>第十六條 協議內容應同時以雙方各自通用之文字作成。雙方用語不同時，得平行採用，</p> | <p>一、明定協議內容應同時以雙方各自通用之文字作成；雙方用語不同時，得平行採用，</p> |

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

| | |
|--|--|
| <p>兩種用語文字同一作準。</p> <p>專門性及技術性之協議內容，得約定使用特定國際通用文字。</p> | <p>兩種用語及文字同一作準。</p> <p>二、專門性及技術性之協議，因其內容涉及專業性或技術性用語，故得約定使用特定國際通用文字，以符合實際需求，爰為第二項規定。</p> |
| <p>第十七條 致送對方之協議簽署正本，應於簽署生效後製作影本並註明本件與簽署正本無異，連同對方致送我方之協議簽署正本，於三十日內送行政院大陸委員會保存。</p> | <p>為利於協議文本之妥善保存與運用，明定協議應送行政院大陸委員會集中保存。</p> |
| <p>第十八條 行政院大陸委員會與協議權責主管機關應將協議執行情形與成效公開於網站。</p> <p>立法院得視情況要求行政院大陸委員會與協議權責主管機關提出協議施行狀況之評估報告。</p> | <p>一、為落實資訊公開透明之目的，明定行政院大陸委員會與協議權責主管機關應將協議執行情形與成效公開於網站。</p> <p>二、考量兩岸協議之議題性質不同，且協議內容可能受後續內外環境因素影響，使協議之執行產生變化，須作終止協議、重啟談判或其他必要處置，爰於第二項明定立法院得視情況要求各該機關提出協議施行狀況之評估報告。</p> <p>三、為落實向立法院報告協議施行成效，行政院大陸委員會與協議權責主管機關得在談判時，要求在協議本文增列條文，明訂雙方負有定期交換協議施行狀況資訊之義務。</p> |
| <p>第十九條 協議之修正、變更或終止，準用本條例有關訂定程序之規定。但其修正或變更係依協議規定檢討者，得視需要準用其程序之一部或全部。</p> | <p>一、明定協議之修正、變更或終止，準用本條例有關訂定程序之規定。</p> <p>二、協議之修正或變更，係依協議規定檢討者，如「海峽兩岸空運補充協議」以附件方式規範航班相關技術性安排，後續基於協議規定檢討調整航點、班次，作成「海峽兩岸空運補充協議修正文件一、二、三、四、五、六、七、八、九、十」，係在原協議之規範基礎下，作部分執行事項之調整，有利業者籌辦新航線或增班，便利旅客往來，爰於但書明定協議之修正或變更，係依協議規定檢討者，得視需要準用其程序之一部或全部。</p> |
| <p>第二十條 僅適用於一次性個案而無一般性效力之兩岸協議，不適用本條例有關談判計畫、影響評估及審議程序，但仍應於簽署後，由行政院送立法院備查。</p> | <p>僅適用於一次性個案而無一般性效力之兩岸協議，例如一次性個案之人道救援，不適用本條例有關談判計畫、影響評估及審議程序。但為落實國會參與及監督，仍應於簽署後，由行政院送立法院備查。</p> |

立法院第9屆第1會期第9次會議議案關係文書

| | |
|----------------------------|-------------------|
| 第二十一條 本條例施行細則，由行政院定之。 。 | 明定本條例施行細則，由行政院定之。 |
| 第二十二條 本條例自公布日施行。 | 明定本條例施行日期。 |