

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國103年1月8日印發

院總第 1374 號 委員提案第 16070 號

案由：本院民進黨黨團，為臺灣與中國協議之締結，應維護國家主權，本諸平等互惠原則，促進兩國合作，確保台灣民眾之權益，因此國會的參與與嚴謹的監督規定具有迫切之需要，本黨團爰擬具「臺灣與中國締結協議處理條例草案」。是否有當，請公決案。

提案人：民主進步黨立法院黨團

柯建銘 高志鵬 吳秉叡

臺灣與中國締結協議處理條例草案總說明

一、兩國協議的定位

我國憲法第十三章基本國策第二節外交第一百四十一條中明定，中華民國之外交應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。台灣與中國締結協議，自應遵循憲法規定，本諸平等互惠之原則，以保護國民權益，促進兩國合作，確保兩國之和平。

又，依據我國憲法第二條明定，主權屬於國民全體；鑑於臺灣與中國關係特殊，國人主張頗有差異，基於主權在民原則，臺灣與中國締結協議自不得侵犯我國之主權，亦不得違背我國人民之意願。

二、總統權限與兩國協議

憲法第四章總統第三十八條規定，總統則依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權。憲法增修條文第二條第四項明定，總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。國家安全會議組織法第 2 條第 2 項明定，國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。準此，總統對於台灣與中國締結之協議，應負最終之政治責任，不得置身事外。本草案爰明定，兩國協議經行政院核定及立法院議決通過或備查，並經總統批准後，應與中國互換文件，始生效力。

三、兩國協議必須高度透明

多年來，我國政府皆授權海基會，與中國方面進行相關事務性談判作業，然而此種模式既非正式外交途徑，亦容易滋生弊端，導致黑箱作業，對台灣並非有利。一旦政府或授權機關態度向中國傾斜，台灣的國家利益及人民的權益，極容易成為犧牲品。

鑒於台灣人民對中國政策主張歧異甚大，國人對授權機構無信賴感，本草案爰明定，兩國協議之簽署與審查，應公開進行，不得秘密為之。

三、兩國協議必須適當監督

依據締結協議之內容或程度上差異，其相對之監督機制亦有所差別：

(一)公民複決方面

締結之協議，凡涉及國防、外交、財經及經濟上利益之國家重大事項，不僅禁止授權民間團體進行協議，且協議需由政府主導；協議前，行政院院長應向立院報告（第六條第一項），而協議之內容除應獲得立法院參與、審議通過外（第六條第二項），尚須送交公民投票複決始生效力（第七條第二項）。

(二)國會監督方面

除前述國家重大事項外，其他關於臺灣與中國締結協議，行政院需獲得立法院審議

立法院第 8 屆第 4 會期第 18 次會議議案關係文書

通過（第七條第一項），立法院審議後得提出修正意見或保留（第九條），其通過後之協議則等同於法律（第十一條）。

四、兩國協議之生效程序與其他規範

本條例尚須明文訂定其生效、核准、備查之程序（第七條第三項）、生效之實施程序（第十條）、協議內容效力（第十一條前段）或抵觸無效（第十一條後段）之情形、使用作成文字（第十二條）、保存方式（第十三條）、相關人員特殊查核與利益衝突迴避（第十四條）、本條例之施行細則（第十五條），與施行日期（第十六條）。

臺灣與中國締結協議處理條例草案

條	文	說	明
第一條	為規範臺灣與中國締結協議（以下簡稱兩國協議）之相關事宜，特制定本條例。	揭櫫立法意旨。	
第二條	本條例所稱兩國協議，係指臺灣與中國所簽署之書面文件。 前項協議之附加議定書、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，應併同處理。	明定本條例所稱兩國協議之定義及範圍。	
第三條	兩國協議之簽署與審查，應公開進行。	兩國協議事涉敏感，應讓國人周知，不應以秘密方式為之，爰為本條之規定。	
第四條	兩國協議應本平等互惠之原則，以保護國民權益，促進兩國合作，確保兩國之和平。 兩國協議不得侵犯我國之主權，不得違背我國人民之意願。	我國憲法第十三章基本國策第二節外交第一百四十一條明定，中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。參考該條文，爰為第一項之規定。另憲法第二條明定，主權屬於國民全體；鑒於台灣與中國關係特殊，國人主張頗有差異，基於主權在民原則，兩國協議自不得侵犯我國之主權，亦不得違背我國人民之意願。	
第五條	兩國協議由行政院大陸委員會統籌辦理。 前項協議之內容具有專門性、技術性者，得經行政院同意，由行政院大陸委員會會同相關機關辦理，或請其派員參與。	明定兩國協議之辦理機關及協辦機關。	
第六條	兩國協議於簽署前，凡協議內容涉及國防、外交、財政及經濟上利益之國家重大事項者，行政院院長應依立法院職權行使法第十七條規定，向立法院提出報告。 前項涉及國防、外交、財政及經濟上利益之國家重大事項之協議，必要時，立法院得經院會決議，派員參與協議之談判。	兩國協議內容涉及國防、外交、財政及經濟上利益之國家重大事項者，行政院院長應依立法院職權行使法第十七條規定，向立法院提出報告，以彰顯行政院向立法院負責之憲政旨意，並確保協議簽署之慎重。另參考外國體例，項涉及國防、外交、財政及經濟上利益之國家重大事項之協議，必要時，立法院得經院會決議，派員參與協議之談判。	
第七條	兩國協議具下列情形之一者，應於簽署後三十日內，經行政院會議通過後，送請立法院議決： 一、憲法或法律明定應以法律規定之事項。	依大法官釋字第 329 號文，憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締約之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或	

立法院第 8 屆第 4 會期第 18 次會議議案關係文書

<p>二、涉及現行法律修正之事項。</p> <p>三、涉及人民權利義務之事項。</p> <p>四、涉及國防、外交、財政及經濟上利益之國家重大事項。</p> <p>五、其他經立法院決議認定之國家重要事項。</p> <p>前項協議，生效前，應經立法院議決通過。但協議係屬第四款者，於立法院審議決通過後，應交公民投票複決。</p> <p>第一項以外之協議，生效前，應經行政院及主管機關核准，並送立法院備查。</p>	<p>人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。</p> <p>本條例所稱之兩國協議，其性質等同於條約，基於憲政法理，凡涉及人民權利義務、涉及現行法律修正、涉及國防、外交、財政及經濟上利益之國家重大事項、或屬於憲法或法律明定應以法律規定之事項者，自應送立法院審議。涉及國防、外交、財政及經濟上利益之國家重大事項，雖經立法院議決通過，但因內容涉及憲法理論中之重要性保留議題者，尚須送交公民投票後始生效力。</p>
<p>第八條 行政院大陸委員會得授權行政院設立指定之機構或委託我方民間團體辦理兩國協議，但授權項目之範圍，以第七條第一項各款以外之事項為限。</p>	<p>明定委託民間機構辦理兩國協議之授權範圍，以第七條第一項各款以外之事項為限。換言之，委託事項以一般事務性質為限，不需經立法院審議。</p>
<p>第九條 立法院審議兩國協議時，得經院會議提出修正意見或保留。</p> <p>兩國協議未獲立法院審議通過或立法院以附修正意見、保留後通過者，應即通知對方。</p> <p>前二項協議中經修正或保留之處，得視需要與對方再行協商。再協商後之協議，應再依本條例相關規定辦理。</p> <p>立法院得撤銷對條款之保留。</p>	<p>明定兩國協議未獲立法院議決通過或以附修改意見通過者，應即通知協議對方，俾其知曉我方簽署後之處理情形。</p> <p>兩國協議案經立法院以附修改意見通過者，為使協議對方接受，必要時得與協議對方再行協商，於獲致共識後再簽署協議時，仍應依第七條規定程序辦理，以期周妥。</p>
<p>第十條 兩國協議經行政院核定及立法院議決通過或備查，並經總統批准後，應與中國互換文件，始生效力。</p>	<p>明定兩國協議後續之生效程序。</p>
<p>第十一條 須經立法院審議通過之兩國協議，其效力等同於法律；其他兩國協議，不得與法律牴觸。</p>	<p>明定兩國協議內容之效力。</p>
<p>第十二條 兩國協議之文本，應同時以雙方各自通用之文字作成，用語不同時，得平行採用，兩種文字同一作準。</p> <p>專門性及技術性之協議，其文本得約定使用國際通用文字。</p>	<p>兩國協議之作成文字，基於兩國對等原則，應同時以雙方文字作成，同等作準；且於不同表達時，彼此尊重，平行採用，爰設第一項規定。</p> <p>具專門性及技術性之兩國協議，其文本得約定使用特定國際通用文字，以資便利，爰設第二項規定。</p>

立法院第 8 屆第 4 會期第 18 次會議議案關係文書

第十三條 致送對方之兩國協議簽字正本，應於簽署生效後製作影本並註明「本件與簽字正本無異」，連同對方致送我方之協議簽字正本，於三十日內送主管機關保存。	明定兩國協議文件之保存方式。
第十四條 辦理及參與兩國協議草擬、協商或簽署之人員，應依公務人員任用法第四條規定辦理特殊查核，並遵守利益衝突之迴避。	公務人員任用法第四條規定，各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力。前等人員之品德及忠誠，各機關應於任用前辦理查核。必要時，得洽請有關機關協助辦理。其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核。
第十五條 本條例施行細則，由行政院定之。	明定施行細則由行政院定之。
第十六條 本條例自公布日施行。	明定本條例施行日期。