

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4月30日印發

院總第 1374 號 委員提案第 16340 號

案由：本院委員江啟臣、詹凱臣等 19 人，鑒於自九十七年六月臺灣地區與大陸地區（以下簡稱兩岸）恢復制度化協商以來，已簽署二十一項協議，涵蓋經貿、金融、交通、社會、衛生及司法互助各層面；為確保國家安全，符合兩岸協議追求民眾福祉，維護兩岸交流秩序，增進社會經濟發展，促進兩岸長遠和平的目標，政府有責任使兩岸協議簽署程序更公開透明，以利立法院與社會各界檢驗。爰此，擬具臺灣地區與大陸地區協議簽署監督條例草案，透過事前提出協議簽署計畫，課予行政部門向立法院報告的義務、設立民間諮詢會議、明定國家安全審查機制初審學者專家人數、涉及市場開放之兩岸協議立法院應於一定期限內議決等規定，完備兩岸協議簽署之處理及監督事宜，保障臺灣地區人民之權益。是否有當，敬請公決。

說明：查兩岸協議乃依現行臺灣地區與大陸地區人民關係條例建構之制度，須受立法院之監督，同時基於主權在民之憲政原則，政府應保障人民知的權利；為進一步強化行政機關辦理兩岸協議協商之對外溝通及兩岸協商議題之安全評估工作，提升兩岸協議之公開及透明度，並使協議之簽署程序、立法院審議或備查程序、生效程序、保存方式等事宜，有明確法制可資遵循，爰擬具「臺灣地區與大陸地區協議簽署監督條例」草案，共計二十七條，其要點如下：

- 一、明文本條例之立法目的，乃在於提升兩岸協商之公開透明度、加強國家安全及評估工作、強化公眾參與及立法院監督功能。（草案第一條）
- 二、規範本條例主管機關及所稱協議之定義。（草案第二條及第三條）
- 三、兩岸協議協商應恪遵對等、尊嚴、互惠及確保國家安全之原則。（草案第四條）

立法院第8屆第5會期第8次會議議案關係文書

- 四、規範協議簽署完成前之說明義務，包括協議權責主管機關、行政院大陸委員會及議題相關機關，必須於協議協商開始前，向立法院提出協議簽署計畫，說明納入協商的議題、協議的方針、主要內容、規劃的期程、可能的爭議事項，及大陸地區對該議題的動向；協議協商期間，有至立法院報告義務，一旦受邀，行政部門不得拒絕，必要時得以秘密會議形式召開。（草案第六條）
- 五、為擴大社會公眾參與，協議協商期間，行政部門有責任就協商議題、方針、目標、效益評估等協商事宜向社會大眾進行溝通、諮詢；協議權責主管機關並應設立民間諮詢會議，由各界學識豐富之領袖代表組成，藉此定期諮詢協議之基本方向及草案內容簽署之可行性，使多元民意可充分反應於兩岸協議之協商過程。（第七條及第八條）
- 六、為使社會民意得為協議權責主管機關採納，明文要求協議權責主管機關、行政院大陸委員會及議題相關機關應將立法院及民間諮詢會議之意見積極反應於協商過程，並具體作為簽署及執行之依據。（草案第九條）
- 七、強化國家安全審查機制，採二階段方式進行審查，初審階段須有半數以上之學者專家與會，加強專業人士之參與，避免審查工作流於形式，審查項目視協議內容含納國防、外交、兩岸關係、科技安全、經濟安全、就業安全、社會安全等問題；審查結果一旦對國家安全有所疑慮，即應停止協商，須經初審及複審皆確認對國家安全無危害之虞，協議權責主管機關方得繼續進行協商及簽署程序。審查完成後，協議權責主管機關應於三個月內，至立法院報告審查結果（草案第十條至第十二條）
- 八、參與或辦理兩岸協議草擬、協商或簽署人員之保密及利益衝突迴避義務。（草案第十四條）
- 九、有關兩岸協議受立法院監督之程序，依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第五條第二項規定，兩岸協議內容涉及法律修正者，須送立法院審議，未涉及法律修正或無須另以法律定之者，簽署後三十日內報請行政院核定，並送立法院備查。為避免法律之修訂與兩岸協議之審議進度不同，導致發生法制衝突扞格，若協議內容涉及修法，行政院應於兩岸協議核轉立法院時一併提出法律修正案，立法院於審議兩岸協議時，應對法律案一併審議。（草案第十五條及第十六條）
- 十、協議內容未涉及修法或無須另以法律定之者，送達立法院後，應提報立法院會議；然立法委員對兩岸協議乃具實質監督權限，故經立法委員十五人以上連署或附議，院會可將之改交有關委員會審查，委員會審查完畢後，應提報院會議決之。（草案第十七條）
- 十一、有關兩岸協議於立法院之議決程序，須由立法院審議或審查之兩岸協議，應經立法院二讀會議決；又鑒於涉及市場開放之經濟合作協議，具市場競爭及審議時效的迫切性，基於

立法院第8屆第5會期第8次會議議案關係文書

保障協議雙方之權益，無論通過與否，實不宜過度拖延，爰規定立法院應於一定期限內議決之。（草案第十八條）

十二、兩岸協議經立法院審議未通過或審查未予備查之處理方式。（草案第十九條）

十三、兩岸協議於立法院完成有關程序後，應經協議雙方交換文件，始生效力。（草案第二十條）

十四、明文經立法院二讀會議決或同意予以備查之兩岸協議與法律之位階與關係。（草案第二十二條）

十五、生效未滿十年之協議，應每年檢討協議執行情形，並向立法院說明執行成效，相關資訊亦應對外公布。（草案第二十五條）

十六、兩岸協議之修正、變更或終止，準用本條例之相關規定。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。（草案第二十六條）

十七、本條例施行日期，自公布日施行。（草案第二十七條）

提案人：江啟臣 詹凱臣

連署人：簡東明 江惠貞 林明溱 蔡正元 羅明才

邱文彥 陳鎮湘 楊應雄 馬文君 王育敏

盧嘉辰 張慶忠 顏寬恒 紀國棟 廖國棟

黃志雄 呂學樟

臺灣地區與大陸地區協議簽署監督條例草案

條	文	說	明
第一條	為規範臺灣地區與大陸地區（以下簡稱兩岸）簽署協議之監督程序，提升兩岸協商之公開透明及公眾參與，強化國家安全評估及落實立法院監督，特制定本條例。 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。	一、揭示本條例制定目的。 二、為強化立法院監督、公眾參與及兩岸協議議題之安全評估，以確保國家安全，爰在符合行政、立法權力分立之憲政原則，及衡平公眾知情權保障之精神下，制定本條例。 三、本條例係在現行臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸條例）之規範架構基礎上，進一步建構兩岸協議處理及監督機制，本條例未規定者，仍適用兩岸條例及相關法規之規定，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等。	
第二條	本條例之主管機關，為行政院大陸委員會。	本條例之主管機關。	
第三條	本條例所稱協議，係指臺灣地區與大陸地區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。	兩岸協議的定義。	
第四條	兩岸協議之協商應恪遵對等、尊嚴、互惠及確保國家安全之原則，以保障人民福祉及權益，維護兩岸永續和平。	兩岸協議協商應遵守之原則。	
第五條	行政院大陸委員會統籌辦理兩岸訂定協議事項；協議內容具有專門性、技術性，以各該主管機關訂定為宜者，得經行政院同意，由其會同行政院大陸委員會辦理。 行政院大陸委員會或前項經行政院同意之各該主管機關，得委託臺灣地區與大陸地區人民關係條例第四條所定機構或民間團體，以受託人自己之名義，與大陸地區相關機關或經其授權之法人、團體或其他機構協商簽署協議。	一、第一項依兩岸條例第四條之二第一項，定明協議之統籌辦理機關，負責協議之整體管控、統籌協調、提報行政院等相關事項。 二、第二項依兩岸條例第四條之二第二項，定明協議統籌辦理機關得委託兩岸條例第四條所定機構或民間團體，與大陸地區相關機關或經其授權之法人、團體或其他機構協商簽署協議。	
第六條	協議權責主管機關應會同行政院大陸	一、第一項為尊重立法院對兩岸協議協商之監	

立法院第8屆第5會期第8次會議議案關係文書

委員會及議題相關機關，於協議協商開始前，應向立法院提出協議簽署計畫，說明已商議納入業務溝通之議題、協議方針、主要內容、協商規劃期程、期待效果、可能爭議事項及大陸地區對該議題之動向。 立法院於協議協商期間，得隨時邀請協議權責主管機關會同行政院大陸委員會及議題相關機關，就協商進度及國家安全影響評估及因應方案進行報告，受邀機關不得拒絕。 前二項會議，如涉及機密事項，應以不公開或秘密會議方式進行。	督，強化協商各階段與立法院之溝通，爰要求協議權責主管機關應會同行政院大陸委員會及議題相關機關於協議協商開始前向立法院提出協議簽署計畫，說明協議之方針、原則、主要內容、規劃期程等相關事項。 二、為加強立法院對兩岸協議之監督機制，隨時可瞭解兩岸協議之協商進度，爰訂定第二項，賦予立法院得隨時邀請協議權責單位、行政院大陸委員會及議題相關機關就協商進度及國家安全審查結果進行報告之權利，受邀機關有至立法院報告之義務，不得拒絕。 三、為維護國家機密，第一項及第二項的會議如涉及機密事項，得以不公開方式或秘密會議進行。
第七條 協議權責主管機關應會同行政院大陸委員會及議題相關機關，於兩岸協議協商及簽署期間，應辦理各項說明會、座談會、協調會或公聽會，就協商議題、方針、目標、協商規劃期程、協商重點、因應方向及效益評估等重要事項，與社會大眾進行溝通及諮詢。	一、為提高兩岸協議推動過程之公開度與透明度，協議權責主管機關應會同行政院大陸委員會及議題相關機關應視協商各階段之推動情形，透過說明會、座談會、協調會、公聽會等多元方式，諮詢各界意見，向社會大眾說明協商議題、方針、目標、協商規劃期程、協商重點、因應方向及效益評估等重要事項。
第八條 協議權責主管機關於協議協商期間應設民間諮詢會議，定期諮詢協議之基本方向、草案內容簽署之可行性、對國內之影響評估等相關事項。 前項會議人員，由立法院各政黨（團）接受各界舉薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦二十七名、行政院院長推薦三名組成。	一、為強化公民對兩岸協議簽署之監督及參與，設立民間諮詢會議，協議權責機關應定期諮詢，確保協議內容不與民意相違。 二、明訂民間諮詢會議人員的產生方式，由立法院各政黨（團）依比例受各界推薦學識經驗豐富、各界領袖之代表，可充分反應民間意思，以達協議簽署之過程可受多元民意監督之目標。
第九條 立法院及民間諮詢會議作成之決議，協議權責主管機關、行政院大陸委員會及議題相關機關，應積極反應於協議之協商過程，具體作為簽署及執行之依據。	為使社會民意對兩岸協議之建議得為協商機關採納，並反應於兩岸協議之中，爰定明由立法院或民間諮詢會議作成之決議，具一定之拘束力，且應具體作為簽署及執行兩岸協議之依據。
第十條 協議權責主管機關於協商議題之業務溝通有相當進展時，應將協商議題提報國家安全審查機制，依下列規定進行審查： 一、初審：由行政院指派政務委員，視協	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，爰於本條規定兩岸協議國家安全審查機制，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

立法院第8屆第5會期第8次會議議案關係文書

商議題，邀集國家安全局、國防部、行政院大陸委員會、中央相關機關及學者專家，召開會議審查；其中學者專家人數不得少於二分之一。 二、複審：由國家安全會議召開會議審查。	議題提報國家安全審查機制，進行二階段審查，由行政院指派政務委員召開跨部會會議進行初審，再由國家安全會議召開會議進行複審，以確保國家安全；有關初審會議之進行，行政院應邀請之學者專家人數不得少於會議人數之二分之一，俾使審查發揮實質效果。
第十一條 兩岸協議之國家安全審查，視協商議題內容，包括下列事項： 一、國防軍事。 二、科技安全。 三、兩岸關係。 四、外交及國際關係。 五、其他涉及經濟安全、就業安全、社會安全、資訊安全等經認為有必要進行評估之事項。	一、本條例所稱國家安全，非單指傳統狹義之國防安全，而係指廣義之整體國家安全，爰本條所定國家安全審查機制之審查項目，視協商議題內容及性質，包括國防軍事、科技安全、兩岸關係、外交及國際關係，及其他經認為有必要進行評估之事項。 二、本條第五款係概括條款，須視協商議題內容及性質，決定有必要應進行評估之事項。例如經濟類之協議，可能須就經濟安全及就業安全進行評估；涉及衛生類之協議，可能須就衛生安全進行評估；涉及文化類之協議，可能須就文化影響進行評估。
第十二條 協商議題及內容經依第十條所定程序審查後，其處理方式如下： 一、經初審或複審認該協商議題或內容有危害國家安全之虞者，協議權責主管機關應即停止協商，並研商後續處理程序。 二、經初審或複審認該協商議題或內容有調整必要者，協議權責主管機關應依兩岸制度化協商程序再進行業務溝通，並提報國家安全審查。 三、經初審及複審認該協商議題及內容無危害國家安全之虞者，協議權責主管機關得進行後續協商及簽署程序。 協議權責主管機關應於國家安全審查完成後三個月內，至立法院報告審查結果。	一、國家安全審查機制審查結果之處理方式。 二、基於國會對兩岸協議之監督權限，不論審查結果是否有危害國家安全之虞，兩岸協議經國家安全審查機制審查完成後，協議權責主管機關皆應於三個月內，至立法院報告審查結果。
第十三條 協議簽署前，協議統籌辦理機關應報經行政院同意，始得簽署。	協議簽署要件。
第十四條 參與或辦理兩岸協議草擬、協商或簽署之人員，應遵守國家機密保護法、公務員服務法及公職人員利益衝突迴避法等相關規定。 依第五條第二項受委託之機構或民間團體，其代表人及處理受託事務之人員，負有與公務員相同之保密義務及利益衝突迴避義	一、第一項定明參與或辦理兩岸協議之人員，應遵守國家機密保護法、公務員服務法及公職人員利益衝突迴避法等相關規定。 二、依兩岸條例第四條之四規定，於第二項定明，依第五條第二項受委託之機構或民間團體，其代表人及處理受託事務之人員，負有與公務員相同之保密義務及利益衝突

立法院第8屆第5會期第8次會議議案關係文書

務。	迴避義務。
第十五條 協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議統籌辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核轉立法院審議；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議統籌辦理機關應於協議簽署後三十日內報請行政院核定，並送立法院備查。 協議內容涉及國家機密、國家安全或外交考量者，行政院於送立法院審議時，應標明機密等級，立法院應以秘密會議為之。	一、依兩岸條例第五條第二項規定及司法院釋字第三二九號解釋意旨，定明協議之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；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，應報請行政院核定，並送立法院備查。 二、行政院將機密性之兩岸協議送立法院審議時，應標明機密等級；立法院應以秘密會議為之，以維護國家安全。
第十六條 協議之內容涉及法律之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。 立法院審議前項協議時，應一併審議須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。	一、為避免協議生效後與國內法律發生牴觸，協議的內容若涉及法律之修正，行政院應於核轉立法院審議時，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。 二、為避免法律之修訂與兩岸協議之審議進度不同，導致發生法制衝突扞格，需配合修正或制定之法律案，亦應一併審議，並經立法院三讀會議決之。
第十七條 協議之內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，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、變更或牴觸法律者，或應以法律定之者，如有十五人以上連署或附議，即交有關委員會審查。 各委員會完成協議審查後，應提報院會議決。	一、第一項定明未涉及法律修正或無須另以法律定之的協議，送達立法院之處理程序。 二、第二項定明出席立法委員對協議之內容，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律定之者，經一定人數之立法委員連署或附議，得要求院會改交有關委員會進行審查。 三、第三項明定改交委員會審查之兩岸協議，經委員會審查後，應提報立法院院會議決。
第十八條 依第十五條及第十七條送立法院審議或審查之兩岸協議，應經立法院二讀會議決之。 兩岸協議，涉及市場開放之經濟合作者，立法院應於一定期限內議決之。	一、第一項依立法院職權行使法第七條規定，明文須交立法院審議或審查之兩岸協議，應經立法院二讀會議決之。 二、第二項有鑑於經濟合作協議涉及國內外經貿合作關係，具審議時效之迫切性，立法院本於監督的立場，在事前審議機制資訊充分透明之前提下，無論審議最後結果通過與否，基於保障協議雙方之權義，不宜過度拖延審議期限，立法院若認為有修正之必要，應及早提出修正意見，以達簽署前完全透明公開，簽署後國會審議高效率之雙重目標。

立法院第8屆第5會期第8次會議議案關係文書

第十九條 協議經立法院審議未通過或審查未予備查者，協議統籌辦理機關應即通知協議對方，視需要與對方重啟協商。 重啟協商後之協議，仍應依本條例規定辦理。	一、第一項定明協議經立法院審議未通過或審查未予備查者，協議統籌辦理機關應即通知協議對方，視需要與對方重啟協商。 二、重啟協商之協議，仍需踐行本條例對外溝通及國家安全審查等程序規定，爰為第二項規定。
第二十條 協議於立法院完成有關程序後，應經協議雙方交換文件，始生效力。	協議生效要件。
第二十一條 協議生效後，應以適當方法周知，並刊登政府公報。	為期資訊公開、透明，爰明定協議生效後，應以適當方法周知，並刊登政府公報。
第二十二條 經立法院二讀會議決或同意予以備查之協議，與法律有同一效力。	定明兩岸協議之位階及與法律之關係。
第二十三條 協議之文本，應同時以雙方通用之文字作成，各文本中對應表述之不同用語同等作準。 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。	一、為維護對等、尊嚴，於第一項定明協議之文本，應同時以雙方通用之文字作成，各文本中對應表述之不同用語同等作準。 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。
第二十四條 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，於三十日內送協議統籌辦理機關保存。	協議之保存方式。
第二十五條 生效未超過十年之協議，協議權責主管機關應會同行政院大陸委員會及議題相關機關，每年檢討協議執行情形，並向立法院說明協議執行成效。 為增進各界瞭解協議執行情形，協議權責主管機關及行政院大陸委員會應將協議執行成效公開於網站。	一、第一項為落實協議執行成果，提升執行成效，定明生效未超過十年之協議，協議權責主管機關應會同行政院大陸委員會及議題相關機關，每年檢討協議執行情形，並向立法院說明協議執行成效。 二、第二項為期資訊公開、透明，並增進各界對協議執行情形之瞭解，爰定明協議權責主管機關及行政院大陸委員會應將協議執行成效公開於網站。
第二十六條 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。	一、定明協議之修正、變更或終止，準用本條例有關訂定程序之規定，包括強化立法院監督、公眾溝通及國家安全審查機制之審查程序等。 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、

立法院第 8 屆第 5 會期第 8 次會議議案關係文書

	四、五、六、七」，增修協議附件之航點、班次等規範，有利業者籌辦新航線或增班，便利旅客往來，因其無協商議題形成階段等，未能準用協商議題形成階段之規定，爰於但書定明協議之修正或變更，係依協議規定檢討者，得視需要準用其程序之一部或全部。
第二十七條 本條例自公布日施行。	本條例施行日期。

立法院第 8 屆第 5 會期第 8 次會議議案關係文書