

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國113年3月27日印發

院總第 20 號 委員提案第 11002522 號

案由：本院台灣民眾黨黨團，有鑑於現行法針對兩岸締結協議之處理及監督，欠缺完整周全之規範，以致過往由行政部門主導之兩岸協議之協商、締結與執行，未能受到公民社會充分之參與及國會充分之監督。為使兩岸協議之協商、締結與執行，在我國憲政民主秩序下，透過資訊之公開透明、公眾之充分參與以及強化立法院之監督，確保兩岸協議之締結與執行符合人民權益福祉與社會公平正義，實有必要以專法之形式規範兩岸協議之處理與監督。茲參酌 2014 年 318 公民運動之訴求，透過「事前監督、事中參與、事後審議」之民主程序，並落實資訊公開、公民參與以及國會監督之理念，以使兩岸協議之締結獲得社會大眾之信任及支持，進而確保兩岸協議之執行符合國家利益及民眾福祉，爰擬具「兩岸締結協議處理及監督條例草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：台灣民眾黨立法院黨團

黃國昌 黃珊珊 吳春城

## 兩岸締結協議處理及監督條例草案總說明

我國現行法針對兩岸締結協議之處理及監督，僅在《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》中存在部分之規定，欠缺完整周全之規範，以致過往由行政部門主導之兩岸協議之協商、締結與執行，未能受到公民社會充分之參與及國會充分之監督。為使兩岸協議之協商、締結與執行，在我國民主憲政秩序下，透過資訊之公開透明、公眾之充分參與以及強化立法院之監督，確保兩岸協議之締結與執行符合人民權益福祉與社會公平正義，實有必要以專法之形式規範兩岸協議之處理與監督。茲參酌 2014 年 318 公民運動之訴求，爰擬具「兩岸締結協議處理及監督條例草案」，透過「事前監督、事中參與、事後審議」之民主程序，並貫徹資訊公開、公民參與以及國會監督之原則，以使兩岸協議之締結獲得社會大眾之信任及支持，進而確保兩岸協議之執行符合國家利益及民眾福祉。

本「兩岸締結協議處理及監督條例草案」係在《中華民國憲法》、《中華民國憲法增修條文》以及現行《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》之規範基礎上，進一步強化兩岸締結協議之處理及監督機制，共計十七條，其要點如下：

- 一、本條例立法目的。（草案第一條）
- 二、本條例所稱兩岸協議之定義。（草案第二條）
- 三、兩岸締結協商應遵循之基本原則。（草案第三條）
- 四、本條例之主管機關。（草案第四條）
- 五、協議權責機關與受託機構及民間團體。（草案第五條）
- 六、明定立法院參與及監督之相關程序。（草案第六條）
- 七、明定公民參與之程序及主管機關之義務。（草案第七條、第八條）
- 八、明定兩岸協議草案須經立法院同意及其審議期限。（草案第九條）
- 九、明定正式簽署之兩岸協議由立法院審議同意之程序。（草案第十條、第十一條）
- 十、明定兩岸協議之生效要件與施行要件。（草案第十二條）
- 十一、明定兩岸協議生效後主管機關之持續評估義務與公民參與及公開透明。（草案第十三條）
- 十二、明定兩岸協議之修正、變更或終止程序。（草案第十四條）
- 十三、明定兩岸協議參與人員之查核、保密以及利益衝突迴避。（草案第十五條）
- 十四、明定本條例施行細則，由主管機關定之。（草案第十六條）
- 十五、明定本條例施行日期。（草案第十七條）

## 兩岸締結協議處理及監督條例草案

條文	說明
<p>第一條 為規範兩岸協議之相關事宜，強化兩岸協議之公開透明與公眾參與，強化立法院之監督，以確保兩岸協議之締結符合人民權益福祉與社會公平正義，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其他法律規定。</p>	<p>一、明定本條例之立法目的。</p> <p>二、本條例係在中華民國憲法、中華民國憲法增修條文以及現行臺灣地區與大陸地區人民關係條例之規範基礎上，進一步規範兩岸締結協議之處理及監督機制。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及其他法律規定。</p>
<p>第二條 本條例所稱之兩岸協議，指兩岸就涉及行使公權力事項直接或委託法人、團體或其他機構協商所簽署之文書；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，均屬於協議之一部分。</p> <p>兩岸就涉及政治議題之協議，依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第五條之三規定處理。</p>	<p>一、第一項明定本條例所稱兩岸協議之定義。</p> <p>二、就涉及政治議題之協議，依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第五條之三規定處理，爰於第二項明定。</p>
<p>第三條 兩岸協議之協商應恪遵對等、尊嚴、互惠、公開透明、公眾參與及確保國家安全之原則，保障人民權益福祉與社會公平正義，符合憲政體制及維護兩岸和平發展。</p>	<p>明定兩岸協議協商應遵循之基本原則，並揭示兩岸協議應保障人民權益福祉與社會公平正義，符合憲政體制及維護兩岸和平發展。</p>
<p>第四條 本條例之主管機關為大陸委員會。</p>	<p>明定本條例之主管機關。</p>
<p>第五條 主管機關統籌辦理兩岸協議事項；協議內容具有專門性、技術性，以各該主管機關（以下稱協議權責機關）辦理為宜者，得經行政院同意，由其會同協議權責機關辦理。</p> <p>主管機關或協議權責機關，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。</p>	<p>一、兩岸協議事項原則上由主管機關（即大陸委員會）統籌辦理。惟若協議內容具有專門性、技術性，以其他主管機關辦理為宜者，得經行政院同意，由其會同主管機關辦理，爰為第一項規定。</p> <p>二、明定主管機關或協議權責機關，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，爰為第二項規定。</p>
<p>第六條 主管機關或協議權責機關應依下列各階段，向立法院或相關委員會就兩岸協議事宜進行報告：</p> <p>一、在兩岸協議正式開始協商前，應報告協商計畫，說明預定協商之議題、目標、主</p>	<p>一、為強化立法院對兩岸協議之監督，明定主管機關或協議權責機關應分階段向立法院或相關委員會就兩岸協議事宜進行報告。</p> <p>二、在兩岸協議正式開始協商前之階段，應報告協商計畫，說明預定協商之議題、目標</p>

<p>要內容、推動時程以及初步衝擊影響評估等事項。</p> <p>二、在正式協商開始後至完成正式協商而協議文本尚未正式簽署前，說明相關業務溝通進展、衝擊影響評估之審查與政策之因應方向以及協商獲得之初步共識。</p> <p>主管機關或協議權責機關進行前項之報告時，協商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、外交及重大經濟事項者，得經立法院院會或相關委員會決議，以秘密會議方式進行。</p> <p>立法院或相關委員會於聽取主管機關或協議權責機關依第一項第一款所為報告後，得對所提之協商計畫提出建議，主管機關或協議權責機關應於修正協商計畫後進行協商。立法院對於協商計畫不同意時，得依憲法第五十七條第一項第二款規定以決議移請行政院變更之。</p> <p>第一項第一款及第二款之報告應依序進行，第一款應辦事項未完成前，除經立法院院會或相關委員會決議外，不得進行第二款所定之事項。</p>	<p>、主要內容、推動時程以及初步衝擊影響評估等事項。在正式協商開始後至完成正式協商而協議文本尚未正式簽署前之階段，則應說明相關業務溝通進展、衝擊影響評估之審查與政策之因應方向以及協商獲得之初步共識，爰為第一項規定各款規定。</p> <p>三、主管機關或協議權責機關進行前項之報告時，當協商議題依法令應為秘密事項者，自應以秘密會議進行。此外，若協商議題涉及國家安全、國防、外交及重大經濟事項者，亦得經立法院院會或相關委員會決議，以秘密會議方式進行。爰為第二項規定。</p> <p>四、立法院或相關委員會於聽取主管機關或協議權責機關依第一項第一款所為報告後，得對所提之協商計畫提出建議，主管機關或協議權責機關應於修正協商計畫後方得繼續進行協商。立法院對於協商計畫不同意時，得依憲法第五十七條第一項第二款規定，以決議移請行政院變更之。爰為第三項規定。</p> <p>五、為落實國會之監督，第五項明定主管機關或協議權責機關就第一項第一款及第二款之報告，應依序進行，第一款應辦事項未完成前，除經立法院院會或相關委員會決議外，不得進行第二款所定之事項。</p>
<p>第七條 主管機關或協議權責機關，應依下列各階段，就兩岸協議事項主動規劃可行之有效方式，與各方利害關係人進行溝通，其辦理情形應納入前條向立法院或相關委員會報告之內容：</p> <p>一、在兩岸協議正式開始協商前，廣泛蒐集輿情反應，掌握利害關係人之意見與需求。</p> <p>二、在正式協商開始後至完成正式協商前，持續聽取各界意見，並適時向利害關係人說明兩岸協議之階段性進展，協商之重點內容、預期效益、衝擊影響以及相關配套等事項。</p>	<p>為落實兩岸協議協商程序之公民參與原則，明定主管機關或協議權責機關就兩岸協議事項應主動規劃可行之有效方式，與各方利害關係人進行溝通，並將辦理情形應納入前條向立法院或相關委員會報告之內容。具體而言，在兩岸協議正式開始協商前，主管機關或協議權責機關應廣泛蒐集輿情反應，掌握利害關係人之意見與需求；在正式協商開始後至完成正式協商前，主管機關或協議權責機關應持續聽取各界意見，並適時向利害關係人說明兩岸協議之階段性進展，協商之重點內容、預期效益、衝擊影響以及相關配套等事項。</p>
<p>第八條 在兩岸協議正式開始協商前，主管機關或協議權責機關應針對協商議題所涉之國</p>	<p>一、為落實兩岸協議之協商必須踐行衝擊影響評估，明定在兩岸協議正式開始協商前之</p>

<p>家安全、經濟發展、社會影響等事項，邀集相關機關進行初步審查。</p> <p>在正式協商開始後至完成正式協商前，主管機關或協議權責機關於協商議題之業務溝通有相當進展時，應報請行政院應召集相關機關進行衝擊影響評估會議，進行複審，並應有兩個月以上之公眾諮商期。</p> <p>主管機關或協議權責機關，應於公眾諮商期內辦理：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、公聽會。</li> <li>二、協商利害關係人之意見調查。</li> <li>三、與非政府組織、消費者團體、勞工團體、產業界及其他相關團體之溝通。</li> <li>四、國家安全、經濟發展及社會影響之衝擊評估。</li> </ol> <p>主管機關或協議權責機關，應於公眾諮詢商期結束後一個月內，公告前項各款之會議紀錄與報告內容，並敘明其他相關主管機關之分析與結論。</p> <p>主管機關或協議權責機關經第一項或第二項之審查後，判定協商議題及內容有危害國家安全之虞者，應立即停止後續之協商。</p>	<p>階段，主管機關或協議權責機關應針對協商議題所涉之國家安全、經濟發展、社會影響等事項，邀集相關機關進行初步審查；在正式協商開始後至完成正式協商前之階段，主管機關或協議權責機關於協商議題之業務溝通有相當進展時，應報請行政院應召集相關機關進行衝擊影響評估會議，進行複審，並應有兩個月以上之公眾諮商期。爰為第一項、第二項之規定。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>二、就主管機關或協議權責機關於第二項複審階段所應踐行之公眾諮商，爰於第三項明定應涵蓋之事項，以促進公民之參與，並切實履行針對國家安全、經濟發展及社會影響踐行衝擊評估。</li> <li>三、為落實兩岸協議協商程序之公開透明原則，爰於第四項明定主管機關或協議權責機關，應於公眾諮詢商期結束後一個月內，公告前項各款之會議紀錄與報告內容，並敘明其他相關主管機關之分析與結論。</li> <li>四、為充分保障國家安全，當主管機關或協議權責機關在第一項之初審或第二項複審階段時，判定協商議題及內容有危害國家安全之虞者，即應立即停止後續之協商，爰為第五項規定。</li> </ol>
<p>第九條 行政院在完成兩岸協議之正式協商後，應即向立法院提出協議草案，提請立法院同意，始得正式簽署。但立法院審議時如對部分條款通過修正之決議，主管機關或協議權責機關應以該修正為基礎續行協商，並將協商結果報請立法院同意後簽署。</p> <p>立法院對前項協議草案之審議，應於三個月內完成。但有特殊情形者，得經院會決議展延一次。逾期未完成者，即應交由院會議決。</p> <p>前項期間之計算，應扣除休會期日。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、為強化立法院對兩岸協議締結過程之監督，並預防日後協議正式簽署後無法得到立法院之同意，有必要要求行政院在完成兩岸協議之正式協商後，應即向立法院提出協議草案，提請立法院同意，始得正式簽署。在立法院審議過程中，如經立法院對協議草案通過修正之決議，主管機關或協議權責機關則應以該修正為基礎續行協商，落實國會實質監督之民主原則。此時，主管機關或協議權責機關以該修正為基礎所續行協商之結果，應報請立法院同意後始得簽署，爰為第一項規定。</li> <li>二、為使兩岸協議之協商有效率地進行，爰於第二項明定立法院對協議草案之審議，應於三個月內完成。但有特殊情形者，得經院會決議展延一次。若逾期仍未完成，則應即時交由院會議決。</li> <li>三、第二項就立法院所為審議期間之限制，應</li> </ol>

立法院第 11 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書

<p>第十條 行政院於兩岸協議正式簽署後，送立法院審議時，立法院應以逐條討論全案表決方式為之，但立法院得對部分條文以決議附加施行日期或配套措施。</p> <p>經立法院審議通過之兩岸協議，其位階同於法律。</p>	<p>扣除休會期日計算，爰為第三項規定。</p> <p>一、在行政院正式簽署兩岸協議後，應將兩岸協議送立法院審議。立法院審議時，本於協議之特性，為符合實際之需要，應透過「逐條討論、全案表決」方式為之，但立法院得對部分條文以決議附加施行日期或配套措施，以貫徹立法院監督之意旨。</p> <p>二、參酌司法院大法官釋字第 329 號之意旨，經立法院審議通過之兩岸協議，其位階同於法律，爰為第二項規定。</p>
<p>第十一條 兩岸協議經立法院審議未予通過或審查未予備查者，或立法院對協議部分條款附加施行日期或配套措施後通過者，主管機關或協議權責機關應即通知協議之他方，視情況進行後續之處理。</p> <p>前項情形，立法院得以決議變更或撤銷對協議部分條款所附加之施行日期或配套措施。</p>	<p>一、明定兩岸協議經立法院審議後，如未予通過或審查未予備查，或立法院已對協議部分條款附加施行日期或配套措施後方予通過者，主管機關或協議權責機關應即通知協議之對方，視實際之狀況及現實之需要進行後續之處理。若主管機關或協議權責機關決定與協議之他方重啟協商，仍應依本條例所定程序進行，自不待言，爰為第一項規定。</p> <p>二、在立法院對協議部分條款附加施行日期或配套措施後始為通過之情形，若立法院視實際之狀況，認為有必要且適當時，亦得以決議變更或撤銷對協議部分條款所附加之施行日期或配套措施，爰為第二項規定。</p>
<p>第十二條 兩岸協議經立法院審議通過或同意備查者，由主管機關或協議權責機關與簽署協議之他方完成換文程序後，始生效力。</p> <p>立法院決議附加施行日期或配套措施者，除立法院另有變更或撤銷之決議，應俟施行日期屆至或配套措施完成時，協議始得施行。</p> <p>兩岸協議內容涉及法律修正或應以法律定之事項者，行政院提請立法院審議時，應同時提出配合修正或制定之法律案，俟完成法律修正或法律制定後，協議始得施行。</p>	<p>一、第一項明定兩岸協議之生效要件。</p> <p>二、在立法院決議附加施行日期或配套措施者，除立法院依前條第二項規定另為變更或撤銷之決議，則應俟施行日期屆至或配套措施完成時，協議始得施行，爰為第二項規定。</p> <p>三、兩岸協議之內容及執行，若涉及配套之法律修正或制定，自應由行政院於提請立法院審議時，同時提出配合修正或制定之法律案，俟完成法律修正或法律制定後，協議始得施行，爰為第三項規定。</p>
<p>第十三條 兩岸協議生效後，應刊載於政府公報。</p> <p>兩岸協議生效後，主管機關與協議權責機關應持續聽取各界意見，蒐集協議施行之狀況、遭遇之問題、產生之社會衝擊</p>	<p>一、經立法院審議通過之兩岸協議，其位階既等同於法律，自應刊載於政府公報，爰為第一項規定。</p> <p>二、兩岸協議生效後，為落實公民參與之原則，並課予政府持續性義務，第二項明定主</p>

立法院第 11 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書

<p>、利害關係人所受之影響以及採取配套措施之成效。</p> <p>主管機關與協議權責機關應將兩岸協議內容、執行情形、衝擊影響與成效公開於機關之網站。</p> <p>立法院得視情況要求主管機關與協議權責機關提出第二項所定之事項與協議施行狀況之評估報告。</p>	<p>管機關與協議權責機關應持續聽取各界意見，蒐集協議施行之狀況、遭遇之問題、產生之社會衝擊、利害關係人所受之影響以及採取配套措施之成效。</p> <p>三、為落實資訊透明之原則，第三項明定主管機關與協議權責機關應將兩岸協議內容、執行情形、衝擊影響與成效公開於機關之網站。</p> <p>四、為落實立法院監督之原則，第四項明定立法院得視情況要求主管機關與協議權責機關提出第二項所定之事項與協議施行狀況之評估報告。</p>
<p>第十四條 兩岸協議之修正、變更或終止，準用本條例有關締結程序之規定。但其修正或變更係依兩岸協議約定所為者，得視情況準用必要之程序。</p>	<p>明定兩岸協議之修正、變更或終止，準用本條例有關締結程序之規定。但兩岸協議之修正或變更，如係依兩岸協議約定所為，則性質上屬於既有兩岸協議之技術性、事務性之調整，得視情況準用必要之程序。</p>
<p>第十五條 參與或受託辦理兩岸協議之相關人員與民間團體，應依公務員服務法、公務人員任用法等規定辦理查核及特殊查核，並依國家機密保護法、公職人員利益衝突迴避法等規定，遵守保密義務及利益衝突之迴避。</p>	<p>為確保參與或受託辦理兩岸協議之相關人員與民間團體，充分保護國家利益，特明文規定其一方面應依公務員服務法、公務人員任用法等相關規定，辦理品德、忠誠之查核及涉及國家安全之特殊查核，一方面應依國家機密保護法、公職人員利益衝突迴避法等規定，遵守保密義務及利益衝突之迴避。</p>
<p>第十六條 本條例施行細則，由主管機關定之。</p>	<p>明定本條例施行細則，由主管機關定之。</p>
<p>第十七條 本條例自公布日施行。</p>	<p>明定本條例自公布日施行。</p>

立法院第 11 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書