

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2月19日印發

院總第 1394 號 委員提案第 16087 號

案由：本院委員江啟臣、丁守中等 19 人，鑑於中央行政機關或其授權之機構、團體與外國政府、國際組織或外國政府授權之機構、團體締結條約或協定，目前僅以外交部所訂「條約及協定處理準則」規範，近年我國簽署涉及對外市場開放之經濟合作協定趨於頻繁，更突顯可資遵循相關法律之缺乏，導致爭議頻傳，影響審議效率，爰擬具「條約締結法」草案。是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、中央行政機關或其授權之機構、團體與外國政府、國際組織或外國政府授權之機構、團體締結條約或協定，目前僅以外交部所訂「條約及協定處理準則」規範，包括涉及對外市場開放之經濟合作協定簽訂之詳細程序，亦無明確法律可資規範，導致審議透明度與審議效率雙重不彰之情況。
- 二、近年我國積極發展國際化自由貿易，洽談涉及對外市場開放之經濟合作協定之機會日趨頻繁，我國在相關協定簽訂程序上，缺乏事前透明與審議過程效率化之相關制度設計。
- 三、憲法第三十八條明文規定：「總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權。」，第五十八條第二項規定：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」，第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」。
- 四、爰依據我國憲法規定，擬具「條約締結法草案」，共計二十一條，其要點如下：
 - (一)本法之立法目的及適用、準用範圍，條約、協定之內涵及締結程序所包括之事項。(草案第一條至第三條)
 - (二)條約、協定之主辦機關。(草案第四條與第五條)
 - (三)主辦機關獲致協議前向立法院報告之內容與程序。(草案第六條)

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

- (四)主辦機關獲致協議之辦理程序。(草案第七條)
- (五)條約案簽署後，應由行政院核轉立法院審議之報告內容規範，情形及其涉及對外市場開放之經濟合作協定審議期限規範。(草案第八條至第十一條)
- (六)條約案經立法院審議通過後，主辦機關報請行政院轉呈總統公布之程序及其具國內法效力之時點。(草案第十二條)
- (七)協定經簽署後，主辦機關報請行政院及送請立法院查照之程序。(草案第十三條)
- (八)條約及協定約本之作成、附帶文件之處理及保存之相關程序。(草案第十四條至第十六條)
- (九)條約或協定之修正、變更、續約、停止、終止或退出，準用締結程序之規定。(草案第十七條)
- (十)外交部以外之主辦機關締結之條約或協定，其執行或解釋發生疑義時之處理方式。(草案第十八條)
- (十一)對於中央行政機關或其授權之機關、團體所締結之國際書面協定性質發生疑義時之認定權限。(草案第十九條)

提案人：江啟臣	丁守中			
連署人：廖正井	林滄敏	潘維剛	邱文彥	蘇清泉
	陳淑慧	楊瓊瓔	費鴻泰	蔣乃辛
	陳鎮湘	王廷升	吳育仁	簡東明
	王育敏	林明溱		羅明才

條約締結法草案

條	文	說 明
第一條	為規範條約與協定之締結程序及其法律效力，特制定本法。	揭示本法之立法目的。
第二條	中央行政機關或其授權之機構、團體與外國政府、國際組織或外國政府授權之機構、團體締結條約或協定，依本法之規定。	一、本法之適用範圍。 二、本條所稱中央行政機關，係指行政院及其所屬機關（構）而言。
第三條	<p>本法所稱條約，指國際書面協定而有下列情形之一者：</p> <p>一、具有條約或公約名稱。</p> <p>二、定有批准、接受、贊同或加入條款。</p> <p>三、內容涉及人民之權利義務。</p> <p>四、內容涉及國防、外交、財政或經濟上利益等國家重要事項。</p> <p>五、內容與國內法律內容不一致或涉及國內法律之變更。</p> <p>本法所稱協定，指條約以外，內容對締約各方均具有拘束力之國際書面協定。</p> <p>本法所定締結程序，包括條約或協定之簽署、批准、接受、贊同及加入等程序事項。</p>	<p>一、本條界定條約、協定之定義及締結程序所包括事項。</p> <p>二、依司法院釋字第三二九號解釋，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人民之權利義務且具有法律上效力者而言；其中內容直接涉及國家重要事項者，係指涉及國防、外交、財政或經濟上利益等國家重要事項。又倘國際書面協定內容與國內法律內容不一致或涉及國內法律之變更者，亦應屬憲法第六十三條所稱之條約案，爰規定如第一項。</p> <p>三、國際實踐及雙邊關係上，條約（Treaty）是最正式及常使用之名稱；於多邊關係上，除條約外，亦常使用「公約」（Convention）之名稱，如一九六一年之「維也納外交關係公約」（Vienna Convention on Diplomatic Relations）。</p> <p>四、條約或協定載有締約者須經其本國法定程序（或特定機關）批准之條款者，謂之批准條款。依一九六九年「維也納條約法公約」（Vienna Convention on the Law of Treaties）第二條第一款第乙目之規定：「稱『批准』、『接受』、『贊同』或『加入』者，各依本義指同一國據以在國際上確定其同意承受條約拘束之國際行為。」，俾供締約當事國對其所派代表對外締結條約作最後確認。其在我國經立法院審議通過後，始得咨請總統批准、接受、贊同或加入。</p>

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

	<p>五、至於條約以外之國際書面協定，不論其名稱為 Agreement（協定）、Arrangement（協議或辦法）、Accord（協定）、Protocol（議定書）、Memorandum of Understanding（瞭解備忘錄）、Statute（規約或規章）、Modus Vivendi（臨時協定）、Exchange of Notes（換文）、Exchange of Letters（換函）、Final Act（蕺事議定書）、General Act（一般議定書）、Agreed Minutes（議事錄）等，只要其內容對締約各方均有拘束力（binding legal effect）均屬本法所稱協定，爰為第二項規定。</p> <p>六、另國際間有為特定事項而共同發表書面文件，名稱使用公報（communique）、宣言（declaration）或公告（Proclamation）者，亦得具有拘束力，如經美國國務院收錄於有效條約（Treaties in Force）輯編中之「開羅宣言」（Cairo Declaration）。</p> <p>七、實務上，行政院所屬各機關或其授權之機構、團體與外國政府、國際組織或外國政府授權之機構、團體或私人除簽訂商業契約外，亦有簽訂「合作意願書（Letter of Intent）」之情形，其中不具拘束力者，因僅為締約各方意願之表達，故並非本法所稱之條約或協定。</p> <p>八、國際法上關於條約、協定之締結程序，除有簽署或批准程序外，另有接受、贊同或加入等程序，爰為第三項規定。</p>
<p>第四條 條約及協定之締結，除由外交部主辦外，得依其內容之專門性及技術性，由相關主管機關主辦。</p> <p>主辦機關就條約、協定之談判、簽署代表指派及全權證書之頒發，應依國際公約及慣例辦理。</p>	<p>一、外交部主管外交及有關涉外事務，且依國際慣例，條約及協定係由外交機關辦理，以配合外交政策之推動，爰條約及協定之締結，原則由外交部主辦。此外，其內容時有具專門性、技術性，而宜由相關主管機關或其授權之機構或團體辦理談判、簽訂者，爰為第一項規定。</p> <p>二、「維也納條約法公約」（Vienna Convention on the Law of Treaties）及「關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法之維也納公約」（Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between</p>

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

	<p>International Organizations) 分別規定，條約及協定談判、簽署代表之指派與全權證書之頒發等事項，除依國際公約之規定辦理外，基於外交實務而形成之國際慣例，亦得做為辦理之依據，爰為第二項規定。</p>
<p>第五條 條約或協定之內容涉及其他機關之業務者，其主辦機關應隨時與各該其他機關密切聯繫，或請其派員參與。</p> <p>外交部以外之主辦機關於研擬草案或對案及談判過程中，應與外交部密切聯繫，並注意約本文字及格式是否正確合宜，必要時並得請外交部協助；其正式簽署時，外交部得派員在場。</p>	<p>一、第一項規定主辦機關辦理條約或協定之締結，應與業務相關之其他機關聯繫或請其派員參與，以利相關事項之辦理。</p> <p>二、第二項規定外交部以外之機關主辦條約或協定過程中，應與外交部聯繫，必要時得請外交部協助辦理相關事項。</p>
<p>第六條 立法院於條約或協定獲致協議前，得邀請主辦機關，就談判之方針、原則、目標、主要內容、推動日程、期待效果及可能爭議事項，向立法院相關委員會說明，主辦機關不得拒絕，立法院相關委員會應以秘密會議為之。</p> <p>前項會議所作成決議，主辦機關應積極反應於各該條約或協定之後續談判過程。</p>	<p>一、由於行政部門為求條約締結進展順利而儘量規避國會監督之慣常心態及作為，立法院以被動參與形式實難為有效之事前監督，爰應將立法院之被動參與，修正為行政部門之依法締約前，立法院有主動參與意見提供之權。</p> <p>說明內容不應過度擴張而致模糊行政、立法兩權之權能分際；亦不應僅限於談判之「方針及原則」，而恐使說明與立法院日後審議出現脫節，爰列「談判之方針、原則、目標、主要內容、推動日程、期待效果及可能爭議事項」文字。</p> <p>說明內容極可能涉及國家機密、國家安全或外交考量；同時，不論其涉及程度如何，於進行說明之時點，各該條約或協定尚未簽署，基於條約談判過程本不應公開以及對於締約對方國家之尊重，各相關委員會自應以秘密會議方式為之。</p> <p>二、第二項規定相關委員會聽取說明倘經討論後作成決議者，其內容或有關於主權權利或國家尊嚴，或涉及人民權利義務，或有關國防、外交、財政或經濟上利益等國家重要事項，或涉及國內法律變更等，故應藉本法之制定，令立法院相關委員會於聽取條約或協定主辦機關事前說明後作成決議者，就其後續談判，使主辦機關積極反應於相關過程。將可使主辦機關預先知悉立法院之關切所在，並於後續談判過程中，勿使約本出現立法院本於監督立場難以</p>

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

	同意之條款或文字，期避免發生條約案審議時遭遇未通過等可能有損我國對外關係之情況。
第七條 條約或協定草案內容獲致協議時，除經行政院授權或因時機緊迫而經行政院同意者外，主辦機關應先報請行政院核定，始得簽署。	除事先經行政院授權或因時機緊迫經行政院同意者外，條約或協定草案內容須先報請行政院核定，始得簽署。
第八條 條約案經簽署後，主辦機關應於三十日內報請行政院核轉立法院審議。但未具有條約或公約名稱，且未定有批准、接受、贊同或加入條款之條約案，其有下列情形之一者，主辦機關應於三十日內報請行政院備查，並送立法院查照： 一、經法律授權簽訂。 二、事先經立法院同意簽訂。 三、內容與國內法律相同。 條約案之加入，準用前項規定辦理。	一、依據憲法第五十八條第二項規定：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」，第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」爰於第一項本文定明條約案經簽署後，主辦機關應於一定時間內函報行政院，經行政院院會議決後，送請立法院審議。 二、本條文之規範係構成該等條約案之要件，自各該條約案之擬議、簽署以至報請行政院備查之階段，基本上其認定權仍歸屬行政機關，但鑒於該等條約案仍明白劃歸為條約案，具有實質之重要性，因此該等條約案於簽署並報請行政院備查後，仍應即送立法院查照，此時立法院可就該等條約案是否符合相關要件，再行最後確認，必要時仍可改交審查。
第九條 條約內容涉及國家機密、國家安全或外交考量者，行政院於條約案送立法院審議時，應標明機密等級，立法院應以秘密會議為之。	行政院將機密性條約案送立法院審議時，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。
第十條 立法院審議條約或協定，涉及市場開放之經濟合作協定者，應於一定期限內完成審議。	條約或協定若為涉及市場開放之經濟合作協定，有鑑於該種協定與國際經貿脈動連結密切，具有審議時效之迫切性，美國亦有貿易推廣授權（Trade Promotional Authority, TPA）制度之設計，規定國會須於一定期限內完成通過授權通商條約之審議。 立法院雖本於監督立場，然在事前審議機制資訊充分透明之前提下，無論最後審議結果是否通過，基於訂約雙方之權義關係，都不宜過度

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

	<p>拖延，立法院若認為該協定有修正之處，亦應及早提出修正意見。</p> <p>為避免涉及對外開放之經濟合作協定於立法院擱置過久，早日視爭議情況於院會廣泛討論、交付黨團協商、議決、甚至否決等，以達成簽定前完全透明公開，簽署後國會審議高效率之雙重目標，爰為本條規定。</p>
<p>第十一條 條約案未獲立法院審議通過者，主辦機關應即通知締約對方。</p>	<p>條約案未獲立法院審議通過者，主辦機關應即通知締約對方，爰為本條規定。</p>
<p>第十二條 條約案經立法院審議通過後，應依下列程序辦理：</p> <p>一、定有批准、接受、贊同或加入條款者，主辦機關應報請行政院轉呈總統頒發批准書、接受書、贊同書或加入書，並副知外交部，於完成國內程序及依條約之規定互換或存放相關文書生效後，由主辦機關報請行政院轉呈總統公布。但情況特殊致無法互換或存放者，由主辦機關報請行政院轉呈總統逕行公布。</p> <p>二、未定有批准、接受、贊同或加入條款者，主辦機關應報請行政院轉呈總統鑒察，並於條約生效後，報請行政院轉呈總統公布。</p> <p>第八條第一項但書所定之條約生效後，主辦機關應報請行政院轉呈總統公布，並送立法院查照。</p> <p>前二項條約，自總統公布之生效日期起具國內法效力。</p>	<p>一、憲法第三十八條規定：「總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權」，故條約案經立法院審議通過後，視該條約是否有批准、接受、贊同或加入條款，倘有，則須一方面由立法院咨請總統批准，另一方面主辦機關應即報請行政院轉呈總統頒發批准書、接受書、贊同書或加入書，完成相關程序並互換或存放批准書、接受書、贊同書或加入書生效後，由總統公布之，爰為第一項第一款本文規定。惟鑒於我國目前並非聯合國會員國，於實務上可能遇有無法完成存放批准書等締約文書之情形，爰為但書規定。</p> <p>二、第一項第二款規定無批准、接受、贊同或加入條款之條約案，經立法院審議通過後，主辦機關即應報請行政院轉呈總統鑒察，並於條約生效後，由主辦機關報請行政院轉呈總統公布，而無須由總統踐行批准程序。</p> <p>三、第八條第一項但書之條約案，無須送請立法院審議，惟於條約生效後，主辦機關應報請行政院轉呈總統公布，並送立法院查照，爰為第二項規定。</p> <p>四、有關條約在國內之生效，依據司法院釋字第三二九號解釋，總統依憲法之規定，行使締結條約之權；行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之條約案提出於行政院會議議決之；立法院有議決條約案之權，憲法第三十八條、第五十八條第二項、第六十三條分別定有明文。依上述規定所締結之條約，其位階同於法律，故應具有國內法之效力。又以條約於生效後，主辦機關應報請行政院轉呈總統公布，</p>

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

	<p>總統公布條約案時，亦將一併公布條約之生效日期，爰於第三項定明條約具國內法效力之時點。</p>
<p>第十三條 協定經簽署後，主辦機關應於三十日內報請行政院備查，並於協定生效後，以適當方式周知及送請立法院查照。但其內容涉及國家機密或有外交顧慮足以影響國家安全或利益者，不在此限。</p> <p>前項協定，行政院於備查時，並應函請總統府秘書長查照轉呈總統。</p>	<p>一、協定係各機關依其法定職權或法律授權所簽之國際書面協定，其內容係屬涉外事務，故於簽署後應報行政院備查，為免延宕，應於三十日內辦理之，並應於協定生效後周知及送請立法院查照。另依國際慣例，倘協定內容涉及國家機密或有外交顧慮，足以影響國家安全或利益者，得不送國會查照，爰為第一項規定。</p> <p>二、為求程序之慎重，並尊重憲法所規定之總統締約權，爰於第二項規定各機關簽署協定後報請行政院備查，並由行政院送請總統府秘書長查照轉呈總統。</p>
<p>第十四條 條約或協定之約本，應同時以中文及締約對方之官方文字作成，各種文本同等作準為原則。必要時，得附加雙方同意之第三國文字作成之約本，並得約定於條約或協定之解釋發生歧異時，以第三國文字之文本為準。</p> <p>專門性或技術性之條約或協定約本，得約定僅使用特定國際通用文字作成。</p>	<p>一、第一項規定約本使用之文字，因涉及國家尊嚴及利益，原則上，應以中文及締約對方之官方文字作成，效力相等；必要時，可附加雙方同意之第三國文字作成之約本為準。於同時以二種以上文字作為官方文字之國家，例如同時以英文及法文作為官方文字之加拿大，我國與其締約時，雖得同時簽署中文、英文及法文等三種文本；惟因英文及法文均屬加國之官方文字，爰雙方不得約定於約文內容解釋產生歧異時，僅以一方之官方文字（如英文本或法文本）為準。</p> <p>二、第二項規定專門性或技術性之條約或協定約本，因其內容涉及專業性或技術性用語，故得約定僅使用特定國際通用文字，以符合實際需求。</p>
<p>第十五條 條約或協定之附加議定書、附加條款、簽字議定書、解釋換文、同意紀錄、議事紀錄、附錄或其他相關文件，應併同條約或協定報請行政院備查或核轉立法院審議及送外交部保存。</p>	<p>締結條約或協定時，通常亦簽署若干附帶文件，尤以多邊條約或協定為然。此等附帶文件名稱頗多，多用於記載談判經過、目的、澄清要點、確認立場等，以輔助條約、協定之解釋，爰定明條約或協定於送行政院備查或立法院審議時，應將附帶文件併同提出，保存時亦應一併存檔。</p>
<p>第十六條 外交部以外之主辦機關應會同外交部製作條約或協定備簽正本，正本經簽署後，屬我方保存者，應於三十日內送外交部保</p>	<p>一、外交部為涉外事務主管機關，負有保存條約或協定正本之責。外交部以外之主辦機關於準備條約或協定之簽署時，應會同外</p>

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

<p>存。</p> <p>外交部以外之主辦機關致送締約對方之換文正本，應於簽署後製作影印本，並註明本件與簽署正本無異後，連同對方致送我方之簽署正本，於三十日內送外交部保存。</p> <p>條約之批准書、接受書、贊同書或加入書須存放國外機構者，主辦機關應將該文書依前項規定方式製作影印本，於三十日內送外交部保存。</p> <p>外交部應將條約及協定刊載於政府公報或公開於電腦網站，並彙整正本及依前二項規定製作之影印本，逐一編列號碼，定期出版。但有第十二條第一項但書規定情形者，不適用之。</p>	<p>交部製作條約或協定備簽正本，並於簽署後儘速於三十日內，將應屬我方保存之正本，送外交部保存，爰為第一項規定。</p> <p>二、換文為晚近各國常用之簡化締約方式，由一方致送函（略）給對方，然後由對方復函（略）表示同意，即完成締約程序，爰於第二項規定，我方換文正本應於致送對方前先行製作影印本，並連同對方致送我方之正本，於三十日內送外交部保存。</p> <p>三、批准、接受、贊同或加入係我國表示同意接受條約規定約束之方式。批准書、接受書、贊同書及加入書，一般均須提交國際組織或經指定之締約方政府存放，此等文件均有其重要性，爰於第三項規定其影印本製作方式及三十日內送交外交部保存事宜。</p> <p>四、外交部應將條約及協定刊登於政府公報或公開於電腦網站，並應彙整條約及協定之正本及換文、批准書、接受書或加入書之影印本，逐一編列號碼，定期出版，俾利查考。又倘協定內容有第十二條第一項但書規定之情形，因其涉及國家機密或有外交顧慮，足以影響國家安全或利益，故基於保密之必要，不適用應予公開之規定，爰為第四項規定。</p>
<p>第十七條 條約或協定之修正、變更、續約、停止、終止或退出，準用締結程序之規定。</p>	<p>條約或協定締結後，亦有可能發生修正（amend）、變更（modify）、續約（extend）、停止（suspend）、終止（terminate）或退出（withdraw）之情形。其在締約國間須依約文本身或國際法之規定辦理；而於國內之程序，如主辦機關及應注意事項為何、是否送請立法院審議或查照、是否由總統公布或由主辦機關發布、變動後之約本應如何保存等事項，應與條約或協定之締結程序相當。為求立法之簡捷，爰規定有關係約或協定之修正、變更、續約、停止、終止或退出，準用條約或協定之締結程序規定辦理。</p>
<p>第十八條 外交部以外之主辦機關締結之條約或協定生效後，外交部得請主辦機關提供執行情況之有關資料；其有修正、變更、續約、停止、終止、退出或解釋發生爭議時，外交部應協助主辦機關處理之。</p>	<p>第四條第一項由外交部以外相關主管機關主辦之條約或協定締結後，雖由該主辦機關負責執行，惟此等條約或協定常涉及國際合作，應配合政府對外政策，故外交部得請主辦機關提供執行情況之有關資料。其有修正、變更、續約</p>

立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書

	、停止、終止、退出或解釋發生疑義時，外交部應協助主辦機關謀求解決之道。
第十九條 對於中央行政機關或其授權之機構、團體締結之國際書面協定性質發生疑義時，由外交部會同法務部及相關主辦機關認定之。	對於有關機關（構）或團體所締結之某項國際或兩岸書面協定性質是否屬於本法所稱條約或協定發生疑義時之解決方法。
第二十條 本法施行細則，由外交部定之。	本法有關條約及協定作業細節，諸如談判、簽署、送審、協調有關機關、保存正本及處理疑義等作業程序，授權由外交部訂定施行細則，以利各機關遵行。
第二十一條 本法自公布日施行。	本法之施行日期。