

## 二、國際協議的國會監督模式

### 二、1. 內閣制與總統制之差異 - 以美國憲法為借鏡

在條約締結的過程，與締約國憲政關係最密切的就是批准，「批准」即一國確定其同意承受條約拘束的國際行為<sup>25</sup>。具體而言，批准即一國政府對於其所任命的談判代表在草約上的簽字表示認可和正式表達其接受該條約拘束的意願。但是在現代憲政主義國家裡，行政機關與立法機關分立而分享整體締約權的緣故，以致於這種認證與宣告，尚需要以立法機關之依法同意為前提，然後才能夠互換批准書、或向條約既定的機構存放批准書，而批准程序也是立法機關監督行政機關締結條約最重要的方式之一。

不過批准並非國家表示承受條約拘束唯一的方式，某一國際書面協定是否需要批准，全視締約國雙方的意向而定<sup>26</sup>。而同意國際書面協議需要批准的情形至少有四：(1)條約規定以批准方式表示同意者。(2)談判國另經協議需要批准者。(3)談判代表僅作尚待批准之簽署者。(4)簽署代表之全權證明書已表明需要批准者。而需要批准的過程中，除了批准書的互換或存放等應接受一般國際法規範的行為外，其餘均依照締約國的憲政體制來運作。這也就是為什麼許多國際條約之批准條款寫明「應由簽字國各依其憲法程序批准之」<sup>27</sup>。而在這方面的運作，本文首先以英美為例，探討內閣制與總統制之差異，再選擇參考何種法制。

內閣制的締約權本文以英國為例來探討，英國的國王雖然是國家的象徵，但是不負責實際上的政治責任，是以主權實際由內閣行駛，而內閣隨下議院之改選而變動，其間最主要的關鍵在於政黨政治的運作。在分權制度下，英國的締約權屬於內閣，負責國際條約的談判、簽字與批准。反之，議會雖然壟斷立法權，但是在實踐上並沒有法律規定條約在批准前需要通過議會的議決。但是仍有其他限制如下<sup>28</sup>：(1)該條約如果影響英國人民私權、修改英國的普通法或制訂法、增授王權、增加英國政府財政義務者，則需由英國議會通過法律，條約才能夠在國內有效執行。(2)條約明訂需要經過議會通過，或需要割讓英國國土者，則需要議會通過法律表示同意，否則該條約不能夠在英國執行。(3)依據英國的習慣規則，凡是需要批准的條約，其全文應陳列於議會上下兩院，為期二十一天，然後內閣才可以進行批准。

<sup>25</sup> 一九六九年條約法公約第二條一項乙款參俞寬賜著，我國條約締結法之擬議，載於政治科學論叢第十期，第 231 頁。

<sup>26</sup> 參俞寬賜著，我國條約締結法之擬議，載於政治科學論叢第十期，第 231 頁。

<sup>27</sup> 例如聯合國憲章第一百一十條第一項。參俞寬賜著，我國條約締結法之擬議，載於政治科學論叢第十期，第 232 頁。

<sup>28</sup> 參俞寬賜著，我國條約締結法之擬議，載於政治科學論叢第十期，第 232 頁。

條約在英國生效之後，議會仍然可以藉由通過新的法律加以廢止。觀之在內閣制底下，由於並非嚴格的權力分立，而將制衡的機制訴諸於政黨政治。蓋其內閣並訂為國會多數黨，是以並未重視批准程序，而類似我國釋字三二九號以法律保留概念來解決條約於國內的位階與效力問題。

總統制的締約權則以美國為例。在美國，其聯邦憲法明白規定：「總統享有締約權；唯其所締結之國際條約，需有國會參議院之建議與同意，經參議院三分之二多數通過，才能夠批准條約。」業經批准生效的條約如果屬於不能自動執行者，則讓需國會立法，能夠在美國國內執行。美國的中央政府制度明確劃分立法與行政兩權，屬於嚴格的權力分立，將權力制衡的機制訴諸於不同國家權力機關間的相互牽制，而且會有行政與立法兩權歸屬不同政黨或聯盟之可能，是以有上述之規定。觀我國憲法第六十三條規定，較接近美國法制，故底下將儘量參考美國法制以為比較。

條約與非條約國際協議區分的意義不在於該文件所選用的名稱之上，而在於國會監督強度，則問題就落在於要如何區分？何者需要國會立法的授權？國會可以於哪一階段進行何種程度的介入？本文以下將參酌美國憲法與釋字 329 號做討論。承上所述，本文的前提是此分類只於國內法上有意義，而無國際法上的意義；而於國內法的憲法意義，本文將著重於行政與立法兩權間的權限分配與互動。

美國憲法第二條第二項規定條約締結權由總統與參議院共同享有，對於其他國際協議則未見規定；實踐上，由國會授權行政部門或行政部門訴諸憲法上特權所締結之行政協定，國會的參與程度顯然較條約締結為低，因而藉由國會享有撥款權與立法權，強調國會的事後參與有其必要性，因為行政部門在執行時，所需之人力與物力資源，皆倚靠國會。對於外交政策的決定權絕非總統排他性地享有。

觀我國憲法條文，第三十八、五十八條 增修條文第三條規定行政權有行使、提出、覆議的權限，而第六十三條規定立法院則有議決的權限，如同美國憲法未將締結國際協議的權限全部劃歸於某一權，而係要求行政與立法兩權共享之。而由於兩者憲法只有規定條約的程序，就條約的實質內容如何區分與協定的國會監督模式未有規定，故僅有審議條約的程序之基礎是訴諸於憲法條文，其他的則求之於立法權所享有的預算權與立法權在現實面所製造的壓力，兩者的來源並不相同。

選擇條約或協定的權力是分析總統外交權關鍵議題，因為涉及了國會參與之程度。此裁量權的第一次認定應屬於行政權，而非國會與總統共同為之。行政權可以設置指標決定國際協議屬於條約或行政協定，但有問題的是行政部門單獨的

決定權，同時限制了國會的程序參與。

## 二、1.i.美國憲法的區分標準

美國憲法是否容許非條約國際協議的爭議，本文傾向採取肯定說，對於憲法者原意之考察，發現制憲者在使用用語上使用條約或協議/協定，有意區別條約與其他國際協議。輔以考察制憲當時國際法上發展，認為國際法上亦非以條約涵蓋所有國際協議之範圍。許多論者亦以「長期實踐」為由，肯認非條約國際協議之正當性。本文認為不能僅以存在作為正當理由，應檢視其存在是否具有正當性。非條約國際協議依據權力來源，尚可區分為國會—行政協定與單純行政協定，本文分別檢視其存立正當性之依據，作為後文討論之基礎。

美國國務院於一九五五年發布 175 號通告<sup>29</sup>(the Circular 175)作為處理國際協議程序的指導原則，係代表行政機關的立場。通告要求當締結國際協議時必須考量下列因素：(1) 協議可能影響國家整體的義務承擔與風險的程度。(2) 協議影響州法之可能。(3) 協議是否須國會制定法律與以執行。(4) 以往類似協定的前例。(5) 國會對特定種類協議的偏好。(6) 協議形式上正式程度的要求。(7) 協議的存續期限、迅速締結的需求與協議之長期或短期。(8) 類似國際協議的一般國際實務。而參議院曾於一九七八年通過條約權決議案(Treaty Powers Resolution)，要求所有在政治、經濟與軍事上具有重要性的國際協議均為條約的範疇，且依據該決議訂性為條約的國際協議，在未經參議院行使同意權之前，眾議院不得撥款執行。其後遭眾議院否決，無法成為法律，主要因為眾議院亦有意

---

<sup>29</sup> Circular 175,II. Foreign Affairs Manual

“721. 3 Consideration for Selecting Among Constitutionally Authorized Procedures In determining a question as to the procedure which should followed for any particular international agreement, reconsideration is given to the following factors along with those in section 721. 2:

- a. The extent to which the agreement involves commitments or risks affecting the nation as a whole;
- b. Whether the agreement is intended to affect State laws;
- c. Whether the agreement can be given effect without the enactment of subsequent legislation by the Congress;
- d. Past United States practice with respect to similar agreements;
- e. The preference of the Congress with respect to particular type of agreements;
- f. The degree of formality desired for an agreement;
- g. The proposed duration of the agreement, the need for prompt conclusion of an agreement, and the desirability of concluding a routine or short-term agreement;
- h. The general international practice with respect to similar agreements.

In determining whether any international agreement should be brought into force as a treaty or as an international agreement other than a treaty, the utmost care is to be exercised to avoid any invasion or compromise of the constitutional powers of the Senate, the Congress as a whole, or the President.”

願參加國際事務。

另有學者<sup>30</sup>認為區分條約與非條約國際協議應以「重要性」與「長期性」作為判準，依據憲法第一條第十項立法目的，禁止州締結重要的條約、同盟與邦聯；州經國會同意得與他州或外國締結協定或協議；依據國際法慣用語以及憲政實踐，可證明倘若國際協議內容係形成持續且長期的權利義務關係，則必須使用條約的形式，不過此兩因素於上述通告中亦存在。

## 二、1.ii.我國法制的區分標準

我國憲法條文於此未有明確規定，不過提出條約的權限係由行政權獨享<sup>31</sup>，同樣地有國會監督受制於一開始行政權的選擇。就何種事項要用條約、國會 - 行政協定或單純行政協定訂立標準，凡屬於條約與國會 - 行政協定者，即應有國會介入的空間，而屬於單純行政協定的範圍內，則由行政權獨享，此一標準在行政權內基於行政一體的要求<sup>32</sup>，自應有所訂定與規範，然該見解卻未必與立法權與釋憲機關的認識一致。觀釋字三二九號指出：「故憲法所稱之條約，係指……之國際書面協定。……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（例如協定內容係重複法律之規定），或已將協定內容訂定於法律者外，亦應送立法院審議。其無須送立法院審議之國際書面協定，以及其他由主管機關或其授權之機構或團體簽訂而不屬於條約案之協定，應視其性質，由主管機關依訂定法規之程序，或一般行政程序處理。」

由憲法解釋可以推知應送立法院審議的標準有：1.不受使用名稱的拘束。2. 附有批准條款 3. 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。另外有不用送審議的標準：1.經法律授權。2.事先經立法院同意簽訂。3.內容與國內法律相同（重複法律之規定）。4.已將協定內容訂定於法律者。

而行政院外交部現行條約及協定處理準則，第一條規定：「為釐定條約及協定之處理程序，特訂定本準則。」也意識到條約與非條約性質的國際協議應適用不同的處理程序。第三條規定：「本準則所稱條約，係指左列國際書面協定：一、具有條約或公約之名稱者。二、定有批准條款者。三、內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力者。四、內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力

<sup>30</sup> Michael D. Ramsey, supra note 11, at 194-206

<sup>31</sup> 筆者由憲法本文與釋字第三號解釋及三二九號解釋觀察推論。

<sup>32</sup> 參蕭富山著，從條約之意義與批准制度論釋字三二九號解釋及成效（下），載於律師通訊第一九一期，第 61 頁。

者。本準則所稱協定，係指前項條約以外之國際書面協定，不論其名稱及方式為何。」其對於條約所提的標準有：1.具有條約或公約之名稱者。2.定有批准條款者。3.內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力者。4.內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力者。且只區分條約與協定兩者，並未有意識到之前所言的國會—行政協定。

條約締結法草案第二條所列的標準則有：1.涉及憲法或法律明訂應以法律定之事項者。2.涉及國家領土變更或國家間軍事同盟合作之事項者。3.涉及國家才或經濟之重大事項者。4.涉及法定人民權利義務者。5.附有批准條款者。6.涉及法律之變更者。然並未就非條約國際協議有所規定，然仍足以由其所設定的標準看出有意識到非條約國際協議的存在。但如同前述，可以由稅捐稽徵法第五條或貿易法第七條等其他條文看出實際上此類型的存在。

## 二、2. 締結條約的國會監督模式

### 二、2.i. 美國憲法的國會監督模式

美國憲法第二條第二項規定，總統經參議院之諮詢與同意，並獲該院出席議員三分之二贊成時，有締結條約之權。學者認為本條之設計係一「共享權」<sup>33</sup>，並非總統得參議院同意後，即得排他性享有締約權。亦即總統與國會均得參與締結國際條約之程序，但就國際法層次而言，僅美國總統代表美國政府進行國際締約程序。關於交涉談判之國會參與，長期以來的行政實踐是總統起草條約會徵詢參議院意見，參議院多以同意或否決監督總統磋商，並附加同意條件，迫使總統重新磋商；在國際條約形成多邊公約時，總統指派國會議員參與代表團。由於憲法規定總統僅須得到參議院諮詢與同意，對於眾議院是否得參與締約程序或有疑問。論者<sup>34</sup>認為實際上眾議院利用撥款權與立法權實質地介入了締約程序。總統在批准條約之前須得參議員三分之二的出席同意，此條規定係對於總統締約權的制衡。參議院在行使同意權同時，可能附有條件或附加附款同意條約案。參議院既得否決條約，當然得附條件同意。但附加條款之形式與效力為何，仍有疑問<sup>35</sup>。參議院應在同意批准條約的決議中，明確規定條件的效力與行政部門所應採取之行動，避免行政部門依據模糊定義，採取有爭議的行動<sup>36</sup>。

<sup>33</sup> Louis Fisher, *Constitutional conflicts between congress and the president*, at 227

<sup>34</sup> Louis Fisher, *Constitutional conflicts between congress and the president*, at 235

<sup>35</sup> 參葉寧著，條約與行政協定之國會監督—從美國法觀察的比較研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，第 33 頁以下。

<sup>36</sup> 參葉寧著，條約與行政協定之國會監督—從美國法觀察的比較研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，第 39 頁。

## 二、2.ii. 我國憲法相關基礎的討論

以現行憲法實行到八十七年九月間，立法院總共議決通過之條約案計一百七十七件，其中以條約為名稱者共計二十六件，公約者七十四件，專約者十七件，協定者三十七件，議定書者十件，憲章者四件，其他九件。就立法實務上以觀，立法院所議決通過的條約案，其具有條約名稱者僅佔百分之十五，非以條約為名稱者佔百分之八十五<sup>37</sup>。可知在實踐的層面，立法院的處理方式並不受限於名為「條約」者。

條約案的議決程序，憲法所規範的有（一）條約案之「提出」。 （二）條約案之「審議」。 （三）條約案之「覆議」。 按現行憲法觀之，有權向立法院提出條約案者，專屬於行政院。行政院在向立法院提出條約案之前，還必須經過行政院會議之議決，然此係基於行政一體之要求，並非本文討論範圍。

事前行政立法協商的重要性—規範上的共享與事實上的必要性

但是上述兩個「提出」所指示否一致？亦即憲法所指之提出，是指稱已經締結後之條約，或者含有為簽訂前的草約？若行政權已經與其他國際法人締結條約時，則負有義務要將該條約案送到國會接受審議，是以之前所進行的行政院會議，其功能並非在於擬定該條約之草約或文字，而是在於具體判斷該國際協議在國內是否應接受條約式的國會監督。此判斷基於行政機關屬於一體上下服從，需意見一致，所以才需要經過行政院會議。但是若該「提出」係指該條約於國內時草約文字的研擬，則該提出觀諸憲法似乎非屬於義務，蓋憲法將條約案的提出權歸於行政院，而非如一般法律，使立法院亦有主動提案權。只要行政院方未負有需要向其他國際法人締結條約的義務，自無從推演出有向立法院提出草約或邀其以立法權的身份用院會的程序來共同擬定條約之義務。若立法院可以於事前即對於條約中每個文字都進行增刪等意見參與，則憲法將條約案提出權規劃屬於行政權，和法律案也可以由立法院主動提出即無甚差異，而該權限亦不因提出後則完全劃歸於立法院，使得行政方就範圍、內容、具體政策的形成無發言的餘地。且事前草約的研擬，尚未對外發生效力，除非行政機關負有締結之義務，否則與立法院就算確立再多的草約文字，亦屬於國際法人內部意思的形成而未有對國際社會表示；此點不同於行政權已經對外締結條約後，負有向立法院提出的義務，而立法院無論最後議決批准、不批准，都具有憲法上的意義；反觀前述草約文字的

---

<sup>37</sup> 參周萬來著，我國條約案之範圍及審議程序之檢討，載於立法院院聞第二十六卷第九期，第69頁。

擬定，於我國的憲法上似乎不具有規範上的意義。

但是因為立法院有事後的審議權，蓋條約一旦制訂之後，行政院即負有提出之義務，方符合條約性質的國際協議所需要的國會監督程序，以達憲法對於權利分立制衡的要求，且若該條約要在國內直接生效，也能夠由此取得正當性基礎。是以行政權未避免於事後未能獲得立法權的批准或附加條件，而使得行政權負擔重新談判、重新締約的風險與國際法上責任，是以在憲法上雖然沒有將條約締結之前的擬定予以規範，但是於實踐上行政權為避免上述狀況，多半會事先即與立法權進行溝通，以取得一致性的意見，好使得後來的審議程序得以加速與順利。然與立法權進行的溝通，需要以院會、委員會、或其他特別組織之團體（例如由國會派員參加代表團，條約締結法草案中第五條第二項即有採此意見），則尚有各種形成可能。

於外交部條約及協定處理準則中，第五條規定：「條約及協定由外交部主辦。條約或協定之內容具專門性、技術性，以主管機關簽訂為宜者，得經行政院同意，由其主辦。」基本上亦認為條約的主辦擬定權係屬於行政權方，然第七條中規定：「主辦機關於條約草案內容獲致協議前，得先就談判之總方針及原則，與立法院相關委員會協商。」也意識到事前就條約草案內容與國會協商的重要性，是故授與主辦機關與立法院相關委員會協商溝通的權限，以期待能夠於事後審議程序中獲得事實上的助力。因為立法院是合議制機關，委員會雖不能夠代表整個立法權的意見，故亦難由此建立禁反言原則而得到規範上的拘束力。基於上述委員會的代表性未必足夠，以及基礎事實可能迅速變遷，初步可以認為縱使是以最完整、嚴謹的院會決議方式參與締結條約的事前程序，立法院仍然可以於事後表達不同的意見（但若以院會決議形式則涉及到禁反言的問題？）

至於立法委員是否可以參與代表團，而具有締約官員的身份，本文不擬討論（涉及民意代表兼任行政官員的問題，但條文中係規定「得由外交與相關委員會組成談判諮商小組，條約談判人員應主動諮商」似有意識到此問題，而採用課與行政官員義務的方式迴避）

## 二、2.iii.共享的機制 - 實體與程序上的界限與標準

條約案審議的強度，基本上應該低於法律案。按照釋字第三號解釋之意旨，關於法律案的提出與審議，是立法與行政雙方皆有權提出，而且立法權可就法案為任何的增刪修改；不同於法律案的是，條約的提出權，於我國法上應同於預算而專屬於行政方，立法院對條約案的審議過程不可能完全等同於法律案的程序。也就是說，立法院在審議條約案的時候，並不能夠對該條約進行任意的增刪修

改，其能夠介入的程度應該較法律案為弱。而立法亦難以課與行政權義務與其他國際法人締結條約，一來是條約的締結同時繫諸於其他國際法人的同意，二來是該強制並無國際法上的效力，亦不可能因此即給予其他國際法人公法上請求權等權利，頂多具有授權的功能而已。又同時行政權係國家代表人，也應享有某程度的外交政策形成權，兼以外交的特性於最功功能理論中適宜由行政部門擔綱，自不適當給予立法院主動提出條約案的權利。

按憲法第六十三條規定：「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。」是以立法院至少可以於審議後為批准或不批准的決議，但是既然都可以不准了，為什麼不可以就內容為修改？蓋拓展外交及參與國際社會有其必要性，無論是立法或行政都不應封閉自守，所以在締結國際協議的領域自不適宜設計成全有或全無的零和遊戲，而可以藉由保留或修改以保基礎不變，減少再度談判的成本。承上所述，行政權固然可以藉由事前與立法權協商溝通（不論這是來自於事實上的壓力或者是法理上本應然的共享權），但這只是帶來事實上的便利，除非可以就我國憲法導出國會、某一政黨或某立法委員在規範上不能夠做另外的表示而否決該條約案的禁反言原則。況乎此共同擬定草約似乎無憲法上明確的依據，而上述外交部所制訂的條約及協定處理準則，一來僅規定「得」，二來其規範性質是屬於隨時可以變動的行政規則，並非法律，拘束力有所不同。

立法院審議條約之權限，既然可以為准、否的決議，而於不同條約案欲發生國內法效力時，更能夠藉由預算審議權、法律案制訂與審議權來介入，而發生實質上變更該條約中約款的效力，讓我國實際上無法確實地履行該條約的國際法上責任，致生國際法上責任。所以立法權也應該於審議時能夠對於條約內容進行某程度的更動修改，但是到什麼樣的程度呢？如果適用於預算的審議模式，使其只能刪減不能增加，亦無實益，蓋條約中難以想像性質上等同於釋字五二〇號所言的必要費用部分而不能任意刪除的範圍，況且立法院可以完全予以否決。而如果立法院可以任意增加的話，那由行政部門獨享的條約案提出權即會因為一發動就整個歸於立法院，是以在範圍上需要有所限制，才能切合提出權由行政方獨佔的規定。除非該條約只涉及原則性、方針性的議題，使得只要基本價值觀相同就可以獲得共識，否則似乎難以有效拘束立法權的審議權。且有鑑於行政權是對外交涉唯一代表的憲法機關，當應享有裁量權來決定什麼才符合國家的利益，以及形塑外交政策的取向，無論如何，這樣的權利不應該被架空或成為虛權。

由此我們可以發覺行政權負擔著重開談判與重新締結條約的風險，以及在事前與立法權取得共識的重要性，因為立法院如果未採取與行政權同一立場，而未依原



案通過的話，整個締結程序又將重新開始<sup>38</sup>。由此可以認為條約權屬於行政與立法共享權，有其實際上強大的必要性與理論基礎。

## 二、2.iv. 釋字三二九號 - 法律保留原則於各事務領域中的類型化需求

釋字三二九號主要援引法律保留原則來劃定是否應送立法院審議的範圍。按照重要性理論與功能最適理論，並非所有的事務都應適用國會保留或法律保留，其中關於非屬國會保留的消極衡量標準有大致如下<sup>39</sup>：(1) 不適用法律保留的事務。(2) 需做彈性反應的事務。(3) 發展、變遷中的事務。(4) 事務本質上固有的自主規律性。(5) 試驗。(6) 有因地制宜需要的事務。(7) 施行或細節性規範。(8) 自治保留。而外交則基於國際局勢的變化頻仍，常常需要採取迅速的回應，所以需要具有彈性、機動、快速與靈活的特色，如同該類事務於國內法適合規定於命令當中一樣，是以自然應將之歸於行政權。蓋行政權的反應與處理速度不若國會般費時與繁複，而能夠符合外交事務的需求。有此特性的事務，按國會的組織結構來看，不但不適用國會保留，反有授權的可能與必要性。另外參酌外交部所訂準則，其中第七條：「主辦機關於條約草案內容獲致協議前，得先就談判之總方針及原則，與立法院相關委員會協商。」行政院本身也有意識地要限制與國會共享的範圍，區分出「總方針與原則」，和其他並不宜交由國會程序結構處理的事項。此處筆者希望藉由立法與行政兩憲法機關的功能，按其組織結構與程序結構的取向，將條約劃分為「原則性、方針性條款」的核心，與其他非屬於此部分之條款。非屬原則性、方針性的部分，則國會應授權由行政機關於外交談判中具體形成，因為行政部門於外交場合並非只是扮演著將國會所決定的草約送去遞件的郵差，而必要賦予有一定程度的決定權與談判空間，方有可能藉由締結條約來發展外交關係，而不可能強迫其他國際法人直接接受。而雙方事前就該條約涉及事項所達成的共識，至少應被定性為國會對行政權的授權，是以在未違反原則性與方針性共事的範圍內，立法院應自我限制審議的範圍，不宜逾越。

國會審議範圍就算被自我限制在「原則性、方針性」的事項之內，並不會因此破壞權利分立制衡的關係。因為條約條款所涉及的事項，可再大致分為「涉及人民權利義務」與「不涉及國內人民權利義務」兩者，凡屬於前者則該條約欲履行而實施於國內，仍然需要立法院來制訂法律，無論是屬於國會保留或者是適宜授權制訂命令的範疇，國會仍得就該條約中的「原則性與方針性」共識在立法裁

<sup>38</sup> 條約締結法草案第十條第二項規定：「經修改之條約，應視為新約，並重新提出於立法院。」

<sup>39</sup> 參許宗力著，論法律保留原則，載於氏著法與國家權力，第 201 頁。

量範圍內具體形成，而不會有導致權力分立失衡的疑慮；而將立法裁量空間可以選擇的。不涉及國內人民權利義務的事項時，亦可以區分「國家重要事項」與「非屬國家重要事項」兩者，以其他形式參與國內決策，亦不至於無法制衡。是以本文仍然採用以「事務」為區分的標準，也就是認為在國際協議內還要進行類型化方足以掌握。何種事務在國內時國會參與強度越強，於外交領域亦應如此，但是因應外交領域的特性，其介入程度應有所自制。所謂自制，本文認為在實質內容的控制，無論是簽訂前後，要將範圍限制在原則性、方針性的條款，保留給行政權對外談判的空間與調整可能，不因為扼殺其形成自由使得行政權成為單純遞送草約的郵差；而且讓行政院也願意與立法院進行，而不會藉由讓國際協議盡是具體而細節性條款以逃避條約式的國會監督。程序上，則應設計另一套機制，在事前一定期間間通知國會與先行諮商，亦即將共享權的性質規範化或憲政慣例化，使之具有規範上效力。而程序上的控制較實體上的控制為明確，而且可以避免認定標準的歧異與爭執，是比較清楚而節省成本的。於提出條約案後，在程序上的限制應限制討論、審議、表決的時間，較能順應外交領域的特殊需求。雖程序上的控制較為清楚且明確，但是繫於需將此要件制訂為法律或國會內規明文化、規範化，或藉由長久實行建立憲政慣例；而實質上的控制雖然比較能夠準確地符合事務本質，以及憲政上組織、程序、功能的取向，但是因為無法就所有國家的事項一一規定，且難以清楚地劃分，又需要隨著具體實踐與社會發展的影響而變動，且容易因為無法明確地分割而容易發生爭論，但是在各領域進行類型化仍有其必要。

## 二、3. 締結非條約性質國際協議的國會監督模式

### 二、3.i. 美國法制的實踐

美國法上由國會以立法的程序授權或同意所締結之行政協定稱為國會—行政協定<sup>40</sup>。美國憲法上國會授權締結行政協定的形式有：(1)以聯合決議同意的國會行政協定(2)以立法授權的國會—行政協定。國會—行政協定實際上是由國會與總統合作簽訂，此種協定的事項必然在國會與總統權限之內。國會對行政部門的授權，由於談判過程多變，必得賦予總統廣泛彈性的空間，因此立法轉向程序控制實為合理。以貿易立法為例，國會在立法授權時，除指示行政部門關於締結貿

---

<sup>40</sup> 亦有認為條約授權締結之行政協定亦屬廣義國會—行政協定。雖條約授權的行政協定仍有爭議之處，例如逾越授權範圍，其效果為何。在國內法層次由於涉及條約解釋，不直接涉及人民權利義務無法成為訴訟，而由司法部門為最終的決定。假使行政機關堅持對條約的解釋，參議院得以其他立法對其報復，又進而衍生出其他國際責任與憲政問題。此一部分本文不擬深入探討。

易協定之原則與方向外，加入程序條款作為控制手段，有<sup>41</sup>(1)落日條款：行政部門在授權期限屆滿時，與立法部門商討繼續授權之事宜，以該手段使行政部門作出若干讓步；(2)嗣後同意：雖授權總統談判多邊貿易協定，之後仍須取得國會之同意；(3)立法否決<sup>42</sup>：國會對立法授權部門之時，要求行政部門在締結特定行政協定之前，必須取得國會某種形式的同意；(4)快速立法程序(fast track)：假使遵守該程序要求，先行配合國會的要求，則可在嗣後立法程序獲得某程度的程序性優惠<sup>43</sup>。

至於單純行政協定往往訴諸總統權力獨立為之，國會被排除參與締結程序。

## 二、3.ii. 我國法制的考察 - 釋字 329 號所提出的判準

我國憲法並無美國憲法上各種決議的分類與效力，所以國會 - 行政協定在我國係由法律或條約的授權，法規命令的國會監督方式就值得參考。我國法律過去雖然習慣於空白的授權，而未對授權的目的、內容與範圍作具體明確地規定，但是多號大法官釋字予以明確強調，以及行政程序法制訂施行後，則應回歸法制面而不再遷就事實。例如我國現行貿易法第七條：「主管機關或經行政院指定之機關，得就有關對外貿易事務與外國談判及簽署協定、協議。其所為談判事項涉及其他機關者，應事先協調。民間機構或團體經主管機關授權者，得代表政府就有關對外貿易事務與外國談判及簽署協議。其協議事項，應報請主管機關核定。對外貿易談判所簽署之協定或協議，除屬行政裁量權者外，應報請行政院核轉立法院議決。協定或協議之內容涉及現行法律之修改或應另以法律定之者，需經完成立法程序，始生效力。」稅捐稽徵法第五條：「財政部得本互惠原則，與外國政府商訂互免稅捐，於報經行政院核准後，以外交換文方式行之。」該規定的標準與限制都缺乏清楚的定義與範圍，似與授權明確性的要求未盡相符。然授權明確

---

<sup>41</sup> 參葉寧著，條約與行政協定之國會監督—從美國法觀察的比較研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，第 97 頁以下。

<sup>42</sup> 最高法院 INS. V. Chadha，認為立法否決違憲，詳細的中文討論資料，參見湯德宗，三權憲法、四種政府與立法否決權—美國聯邦最高法院 INS v. Chadha 案評釋，美國研究五十六卷二期，頁 27-99 討論。由於立法否決合憲性討論非本文重點，本文不擬討論。

<sup>43</sup> 快速立法程序之合憲性亦有爭議，快速立法程序是否為立法否決？採否定的理由在於：(1)適用立法程序的行政協定仍以法案或聯合決議通過表決，符合憲法對於立法行為的程序要求；(2)雖然由委員會或一院決議不許使用快速立法程序，這部分是議事規則的程序決議，憲法所保障的國會自律範圍；(3)委員會決議不許使用快速立法程序，並未涉及實體事項，不構成侵犯行政權；(4)總統不遵守快速立法程序的要求，仍得適用一般的立法程序。立法部門藉快速立法程序獲得資訊，行政部門藉此避免議事緩慢所造成之不利益。詳細討論，參葉寧著，條約與行政協定之國會監督—從美國法觀察的比較研究，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，第 105 頁以下。