楊智傑、何千亦（2014），兩岸協議國會監督機制與美國快速審查機制比較研究，財產法暨經濟法，第 40 期，頁 29-60，2014 年 12 月。

兩岸協議國會監督機制與美國快速審查機制比較研究

楊智傑*
何千亦**

內容
摘要 .................................................................................................................. 2
壹、前言 .......................................................................................................... 3
貳、台灣政院版兩岸服貿協議監督機制 ..................................................... 3
  一、現行兩岸協議簽署相關規定 ................................................................. 3
  二、服務貿易協議審查爭議 ........................................................................ 5
  三、政院版監督草案 ................................................................................... 6
    (一) 簽署前、後之國會參與 ...................................................................... 6
    (二) 國家安全審查機制 ............................................................................ 7
    (三) 國會審查方式 .................................................................................. 8
    (四) 表決方式 .......................................................................................... 9
    (五) 與立法院版比較 ............................................................................... 9
參、美國快速審查機制 .................................................................................. 10
  一、美國憲法的爭議 ............................................................................... 11
  二、背景與沿革 ....................................................................................... 11
    (一) 國會授權談判貿易協定的開端 ......................................................... 11
    (二) 1974 年快速審查機制 .................................................................. 12
    (三) 2002 年貿易授權機制的建立 ......................................................... 13

* 雲林科技大學科技法律所副教授。
** 雲林科技大學科技法律所碩士生。
三、重要規定

（一）談判前之告知與諮商程序 13
（二）談判結束後簽署前 14
（三）簽署後將配套法律事前提供國會參考與模擬審查 15
（四）快速審查 15

四、比較美國 TPA 與臺灣行政院版草案 17

五、美國制度是否適合臺灣？ 18

肆、結論 19

參考文獻 21

摘要

台灣財團法人海峽交流基金會（「海基會」）在 2013 年夏季與中國海峽兩岸關係協會（「海協會」）所簽署「兩岸經濟合作架構協議」時，除引發台灣社會劇烈反彈外，亦帶來「國會究竟如何監督審議」之爭議。本文以兩岸間貿易協議的立法監督機制為題，對於兩岸簽署貿易協議監督問題進行研究。首先針對台灣現行對於兩岸協議的簽署相關規定做介紹，進而對於本次簽署兩岸服務貿易協議所造成的爭議做探討。根據兩岸人民關係條例第 5 條第 2 項規定，若涉及法律的修正，要送立法院審查，但如何審查，是否可逐條審查？審查完畢後，是否只能全案表決，還是逐條表決？相關法律並無規定。接著對於行政院所提出的「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」草案中對於簽署協議前、中、後的各種國會監督做重點條文的介紹。

進而，以美國作為比較對象，介紹其「快速審查機制」之立法背景與沿革，並在重點條文的介紹上，分別以談判前、談判後簽署前、簽署後配套法律事前提供國會參考與審查、快速審查，等四個階段做介紹。並於文章最後對美國快速審查機制與台灣行政院版監督草案做比較，目的在於使國內對於包裹式的全案審查程序有基本、正確的認識，並提供台灣未來貿易協議監督機制的法制設計作為參酌資料。

關鍵詞：兩岸協議、快速審查、監督機制、服貿協議、FTA
壹、前言

兩岸間已於2013年6月21日於上海完成兩岸服務貿易的簽署，但於簽署後送至臺灣立法院的審查上，卻引發了許多爭議，至今仍未通過審查。其中，在2014年3月18日開始，一直至4月7日為止，出現了太陽花學運，學生與社運團體佔領立法院，阻礙服務貿易的審查。學生之所以願意退出立法院，是因為立法院王金平院長承諾，在制定兩岸協議監督條例之前，不會進行兩岸服務貿易協議的黨團協商。

因此，立法院開始討論如何制定兩岸協議監督條例。目前為止，一共有七種版本的草案被各方提出來，七個版本的內容各不相同，部分內容仍有許多爭議。在可預期不久之後，立法院將會通過兩岸協議監督條例。本文欲對於這個兩岸間重要協議的簽署監督問題，進行研究。

本文將以兩岸間協議的國會監督制度為題，研究此一兩岸間的重要問題。首先，以下第貳部分，會先介紹現行台灣地區兩岸人民關係條例中，對於兩岸協議簽署的國會審查制度，包括這次兩岸服貿協議立法院審查時產生的爭議，以及目前行政院所提出的兩岸協議監督條例草案。進而第參部分，本文將選擇美國作為比較對象，研究其國會對行政部分簽署對外貿易協議的監督機制。本文將介紹美國「快速審查機制」之立法背景與沿革，再進一步探討法律規範就自由貿易協定所建立之國會審議程序。本文希望對美國相關程序之研究，可提供台灣未來貿易協議監督機制的法制設計作為參酌資料。

貳、台灣政院版兩岸服貿協議監督機制

一、現行兩岸協議簽署相關規定

現行台灣地區對與大陸地區簽署的兩岸間協議，相關的規定，均規範在臺灣地區與大陸地區人民關係條例（以下簡稱兩岸人民關係條例）第4條至第5條之2。條文並不多，以下先簡單介紹其內容。
1. 陸委會簽署協議之權限

兩岸人民關係條例第4條之2第1項規定：「行政院大陸委員會統籌辦理台灣地區與大陸地區人民關係事項；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。」本條乃賦予陸委會有權與大陸地區簽署兩岸間協議的權限。
2. 兩岸間協議
兩岸人民關係條例第4條之2第3項規定：「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；協議之附加規定書、附加條款、簽字規定書、同意紀錄、附錄及其他附加文件，均屬構成協議之一部分。」

3. 陸委會委託海基會

簽署兩岸間協議之任務，陸委會可委託給民間團體（例如海基會）辦理。根據該法第4條之2第2項規定：「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。」

4. 陸委會對海基會談判協議的監督

兩岸人民關係條例第4條之3及之4，規範了陸委會對所委託民間團體進協議簽署時的指揮監督。包括負責談判協議人員，要求其「隨時報告處理情形」、「保密義務」、「利益迴避義務」、「未經委託機關同意前不得簽署」。

5. 協議草案需經行政院通過

兩岸人民關係條例第5條第1項規定：「依第四條第三項或第四條之二第二項，受委託簽署協議之機構、民間團體或其他具公益性質之法人，應將協議草案報經委託機關陳報行政院同意，始得簽署。」所以，在談好協議草案後，只要經委託機關（陸委會）陳報行政院同意，就可簽署該協議。

6. 送立法院審查或備查

兩岸人民關係條例第5條第2項之規定：「協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署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需另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署三十日內報請行政院核定，並送立法院備查，其程序，必要時以機密方式處理。」

由此條文可以看出，兩岸協議簽署後，若涉及法律修正，應送立法院審查；不涉及法律修正，則報請行政院核定，送立法院備查。因此，立法院對於兩岸協議的監督，沒有「協議簽署前參與之監督」，只有「協議簽署後參與之監督」。

除了兩岸人民關係條例以外，行政院於1994年發布的「受託處理大陸事務財團法人訂定協議處理條例草案」中，對於立法院在兩岸協議簽署前的參與，另有簡單的規定。在該準則的第6條規定：「協議訂定前，主管機關得先與立法院相關委員會協商。」此一事前參與，乃是一種非強制性、被動性的參與，且並不需要得到立法院相關委員會的同意。因此，此一立法院的參與程度非常低。至於該準則中對於事後立法院的審查或查照，則與兩岸人民關係條例第5條的規定一致。

1 劉漢廷，「台灣地區與大陸地區訂定協議處理條例草案評估報告」，載於林錫山主編，兩岸關係與大陸事務研究，頁146-147，立法院法制局，2003年。
2 劉漢廷，同上註，頁146。
二、服務貿易協議審查爭議

由上述介紹可知，在法律層面上，立法院對兩岸間協議，沒有事前與事後監督與參與的明確規範。兩岸間事務，為國人高度關注，且影響重大，卻完全由行政機關掌控，代表民意的立法院卻無置喙空間，頗有問題。因此，早在 1993 年，立委趙永清等人即擬了「台灣地區與大陸地區協議處理條例草案」並函送立法院審議，但因「立法院職權行使法」採取「屆期不繼續審議」原則而失效。行政院後來於 1999 年曾經再提出行政院版本的「台灣地區與大陸地區訂定協議處理條例」，而立法院法制局對該版本進行研究後也提出了立法院的版本，但最後都沒有正式進入審查。

截至 2014 年為止，兩岸間簽署的協議，仍然依據兩岸人民關係條例第 5 條之規定，進行簽署後之程序，送立法院審查或備查。但是，兩岸協議內容究竟是否涉及法律的修正，由誰判定？送立法院審查時，該如何審查？是否可逐條審查？而審查完畢後，是否只能全案表決，還是可逐條表決（附保留或修正意見）？相關法律並無規定。立法院法制局劉漢廷在 2003 年的報告中就指出：「目前兩岸關係之定位在國內上缺乏共識之政治環境下，兩岸協議之內容當然有可能在國內引發重大之爭議，甚至在立法院審議時遭到否決，...影響到行政部門能否再堅持或主導其兩岸政策之走向或內容，牽動行政權與立法權的互動關係及兩岸關係的進展。換言之，...將來可能造成政治上之不安。」2003 年的這一段話，成功預言了 2014 年發生的兩岸服貿協議的爭議與太陽花學運。

對於 2013 年簽署的兩岸服務貿易協議，由於各方關注其協議生效後，對台灣產業的影響，因此，在野立委與民間團體，對於該協議簽署後立法院的監督審查，高度關注。由於臺灣民間與在野黨對兩岸協議的疑慮，認為對該協議應進行審查而非備查；而對審查程序，在野黨也堅持要實質審查，並逐項表決。因此，2013 年 6 月 25 日，立法院經過黨團協商後作出結論：「兩岸服貿協議須經立院逐條審查，逐條表決，特定承諾更要逐項審查、逐項表決，不得予以全案包裹表決，非經立院實質審查通過，不得啟動自動生效條款。」

但由於送立法院內政委員會等八個常設委員會聯席審查後，因為反對黨的要求，於 2013 年 7 月 31 日至 2014 年 3 月 10 日，共分別舉行 20 場公聽會。但在公聽會後，反對黨仍然杯葛委員會的審查。

此時，有一種看法認為，由於兩岸協議如何審查，並未有法律規定，而兩岸協議並非法律層級，可比照行政命令的層級。而對於行政命令的審查，立法院
職權行使法第 61 條規定：「各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經院會同意後展延；展延以一次為限。」因此，認為服貿協議自從 2013 年 6 月送進立法院，7 月交付委員會審查後，早已經過三個月，「視為已經審查」。

也因此，2014 年 3 月 17 日下午 2 時 30 分，國民黨立法委員張慶忠擔任審查會主席，在一片混亂中，張慶忠以麥克風宣告開會，並表示服務貿易的審查比照行政命令的審查，準用立法院職權行使法第 61 條所規定，服貿審查超過 3 個月，依法「視為已經審查」，送院會存查，並宣布散會。也就是此舉，引爆了學生與社運團體認為，此為反了當初黨團協商的共識「逐條審查、逐條表決」等，而批評聲浪更開始質疑，整個服貿協議的簽署過程是「黑箱、不透明」，認為應該先制定兩岸協議監督條例，在根據新的條例進行審查。

三、政院版監督草案

在太陽花學運落幕後，為了先制定兩岸協議監督條例，行政院或各政黨，紛紛提出了不同的草案版本，其中以「立法院版草案」、「行政院版草案」、「民間版草案」，以及「民進黨版草案」，較具代表性。行政院提出的版本，比較受到各方批評，故以下將介紹行政院版版本為主。行政院所提出的「台灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」草案（以下簡稱草案），依據憲法修條文與兩岸人民關係條例，將其法律定位為「大陸地區」與「台灣地區」之間的協議，總共有 25 條，以下簡單介紹其重要條文。而本文最關心的，是草案中對於簽署協議前、中、後的各種國會監督。

(一) 簽署前、後之國會參與

該草案第 6 條，規範了協議簽署前後國會的監督。第 6 條第 1 項規定：「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，依下列各階段，向立法院院長、副院長、朝野黨團、相關委員會、召集委員或委員等，進行溝通及諮詢：…」

而其區分為四個階段：1. 協商議題形成階段、2. 協商議題業務溝通階段，3. 協議簽署前階段，4. 協議簽署後階段。

1. 協商議題形成階段：說明兩岸已商議納入業務溝通之議題、目標、協商規畫期程、範疇及初步協商規畫。前項溝通、諮詢，如涉及機密事項，應以不公開或秘密會開方式進行；未涉及機密而事涉敏感不適合公開者，必要時得以秘密方式進行。（草案第 6 條第 1 項第 1 款）

2. 協商議題業務溝通階段：業務溝通有重大進展或階段性成果時，應說明其

http://mag.cnyes.com/Content/20131112/F8E570797A97488D8C70FB743D70D54F.shtml（最後瀏覽日：2015/3/23）。該文也刊登於國家政策研究基金會網站，某程度代表了部分國民黨人士的意見。
進展或成果，及協商議題之重點、因應方向及效益；業務溝通大致完成，並經兩岸協議國家安全審查機制審查無危害國家安全之虞後，應說明影響評估及因應方案。（草案第 6 條第 1 項第 2 款）

3.協議簽署前階段：說明協議重要內容、預期效益及推動規劃，並配合立法院相關委員會要求進行專案報告。前項溝通、諮詢，如涉及機密事項，應以不公開或秘密會議方式進行；未涉及機密而事涉敏感不適合公開者，必要時得以秘密方式進行。（草案第 6 條第 1 項第 3 款）

4.協議簽署後階段：說明協議文本內容、預期效益、配套措施及執行方案等，並向立法院相關委員會進行專案報告。（草案第 6 條第 1 項第 4 款）

另外，這四個階段的國會參與，包括溝通、諮詢，如涉及機密事項，應以不公開或秘密會議方式進行；未涉及機密而事涉敏感不適合公開者，必要時得以秘密方式進行。（草案第 6 條第 2 項）

（二）國家安全審查機制

由於台灣人民對兩岸協議，一直存有國家安全之疑慮。此次行政院草案中，也放入了國家安全審查機制。

1.草案第 9 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。二、複審：由國家安全會議召開會議審查。」

2.草案第 10 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。」

3.草案第 11 條：「協商議題及內容經依第九條所定程序審查後，其處理方式如下：一、經初審或複審認定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、經初審或複審認定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、經初審及複審認定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。」

縱觀草案規定，除了國家安全審查有詳細規範如何進行審查，但其評估層面不夠廣泛，且缺乏民間參與評估。另外，前述草案第 6 條中，除了前述國家安全審查之外，提到在協商議題業務溝通階段要提出「影響評估」、「因應方案」，在協議簽署前階段要提出「預期效益」、「推動規劃」及「專案報告」，在協議簽署後階段要提出「配套措施」、「執行方案」及「專案報告」。雖然規定了這些報告內容，但沒有明確規範如何進行衝擊影響評估機制，也沒有提及對兩岸協議簽署
後對所衝擊產業提出因應方案或補救措施，似乎在相關報告的撰寫與審查項目上，仍有欠缺。

（三）國會審查方式

在兩岸協議簽署後，國會如何審查，基本上該草案仍然維持原本兩岸人民關係條例第5條的規定，區分為「涉及法律修正」與「不涉及法律修正」的情形。

1.涉及法律修正之審查

草案第14條前段規定：「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；…」草案第15條規定：「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。前項協議，經立法院二讀會議決之。立法院審議時，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。」

2.不涉及法律修正之備查

草案第14條後段規定：「…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，其程序，必要時以機密方式處理。」草案第16條規定：「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。出席立法院委員對於前項協議，認為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律定之者，準用立法院職權行使法第六十條第二項、第六十一條、第六十二條第一項及第二項規定處理。」

此處要說明的是，在簽署兩岸協議後，若陸委會和行政院認為不涉及法律之修正，只採取備查的方式，提報立法院。立法委員有疑義，準用立法院職權行使法關於行政命令之審查方式，其中，先準用立法院職權行使法第60條第2項：「出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。」但審查期間只有三個月，準用立法院職權行使法第61條第1項：「各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經院會同意後展延；展延以一次為限。」

審查的結果，準用立法院職權行使法第62條第1項、第2項：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查。」

批評者認為，行政院版草案中，行政院可自行針對協議內容，決定該送交立法院審議或僅需備查；若認定不涉及法律修正而僅送立法院備查，就算立法院把備查改為審議，若未在三個月內完成審議，視為通過。但這就是這次兩岸服務貿易協議審查中，張慶忠立委主張的立場，而引發了太陽花學院。因此，行政院版
草案仍做如此規定，難保日後不會再次發生類似的爭議。

（四）表決方式

草案第 17 條第 1 項規定：「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，視需要與對方重新協商。」其中提到，立法院對兩岸協議審議後的表決，只有三種結果，就是 1.通過，2.未通過，3.未予備查。也就是說，在最後表決時，仍然只能為全案表決，只能有通過和不通過的結果，而不能修改其內容。

其在修法理由中指出，這是因為大法官解釋第 391 號理由書中提及：「...更有難經二讀，但實質上未作逐條討論即付表決者，此類議案通常為條約或國際書面協定，審議時如對行政院提出之原案作條文之修改或文字之更動，勢將重開國際談判，如屬多邊公約，締約國為數甚多，重新談判殆無可能，立法機關僅有批准與否之權。」參考大法官解釋意旨，認為條約或國際書面協定等類似協議，只能為全案表決。但實際上，此點理由稍嫌牽強，因為大法官所指的是「多邊公約，締約國為數甚多」，與兩岸協議情況不同。不過，政治現實上，若通過部分協議內容而部分附保留意見，結果仍然必須重啟協商。

（五）與立法院版比較

整體來看，此一行政院版草案，在兩岸協議簽署前，加入了立法院的事前參與，讓立法院院長、黨團、相關委員會等，可以事先掌握行政院與大陸進行的兩岸協議方向與進度。雖然其詳細規定了四個階段的參與方式，但實際參與程度上，仍然避免立法院的過度介入，並沒有放入須立法院同意或須立法委員參與協議的規定。2003 年立法院法制局所提出的立法院版草案第 5 條規定，規定：「前項協議，如屬應送立法院審議者，協商時並應經立法院相關委員會同意。必要時，立法院得經院會決議通過，派員參與協議之談判。」比較看來，立法院版希望對於兩岸協議的談判，有更大的掌控權，包括事前的同意，而不僅是諮詢，甚至包括允許立法院派員參加協議談判。

其次，從協議簽署後的審查來看，行政院版草案仍然堅持，協議內容不涉及法律修正，只需送立法院備查，只有涉及法律修正才需要立法院審議。但是，究竟如何認定「是否涉及法律修正」？容易發生爭議。在 2003 年立法院法制局的立法院版第 6 條則較具體的規定：「一、涉及憲法或法律明定應以法律規定之事項為送立法院審議。二、協議內容不涉及法律修正之條款，應由協商時協商之協議內容為送立法院備查。」
項。二、涉及現行法律修正之事項。三、涉及人民權利義務之事項。四、涉及國防、外交、財政及經濟上利益等國家重大事項。五、其他經立法決議認定之國家重要事項。10」此等事項，均需要送立法院審議。比較看來，立法院版至少就何種事項需送審議，做了較清楚的「例示」，而非由行政院自行認定。但實質上，所有兩岸協議，均可以說是「涉及人民權利義務之事項」或「涉及國防、外交、財政及經濟上利益等國家重大事項」，以現今台灣人民對任何兩岸協議高度關注的現況而言，大概所有的兩岸協議都應送立法院審議。

最後，在協議審議時，究竟能否附修正意見或保留？行政院版草案堅持，立法院審查，只能有三種結果：1.通過、2.未通過、3.未予備查，並不允許立法院附修正意見或附保留條文。比較 2003 年立法院法制局的立法院版草案第 8 條規定：「...得經院會決議提出修正意見或保留後通過」前項協議經修正或保留之處，得視需要與對方再行協商...11」比較看來，行政院版不希望立法院審議時可以逐條審議並有所修正或保留，但立法院版卻希望可以逐條審議並有所修正或保留。若是依照行政院版，為避免有或無全，兩岸協議簽署後審議通過的機率較高；但若依立法院版，在現行朝野立委高度對立的政治氣氛下，兩岸協議縱使簽署後，立法院審議時仍然可能會保留或修正部分條文，而導致兩岸協議必須與對方再行協商。

參、美國快速審查機制

對於兩岸人民協議之監督機制，到底該設計成何種方向？在太陽花學運時引起了高度的關注。其中，太陽花學運的主要人物之一黃國昌教授，曾為文介紹並提倡美國國會對美國總統對外簽署貿易協定的監督方式12，認為美國國會對於貿易協定的監督有較多的事前參與，值得借鏡。但是，美國國會對貿易協定的監督與審查方式，究竟有何背景？其具體的運作情形如何？是否值得我國參考？皆必須深入了解美國制度的由來。因此，以下本文將針對美國國會對貿易協定之監督審查機制，進行研究。

美國憲法將一般條約締約權分由總統與參議院共享，並在「1974 年貿易法案」(The Trade Act of 1974)，其中規定在滿足事前授權、事中參與等等條件的狀況之下，可以停止適用正常立法程序，改而適用在一定時限內審議完成、限制辯論時間、僅准全案包裹式審查的快速審議程序，也就是俗稱的「快速審查機制 (fast track authority)」。此快速審查機制，並非永久性，而是有一定時間限制。此程序

10 劉漢廷，同上註，頁 155-158、179-180。
11 劉漢廷，同上註，頁 162-165、180。
最近一次生效而現已過期的授權法案，為「2002 年超黨派貿易促進授權法」13，其將此程序更名為「貿易促進授權法案」(Trade Promotion Authority)，也就是目前為人熟知的 TPA14。2002 年前、後的兩機制均揭示美國對外貿易政策上兩個重要立法趨勢：國會在可控制範圍下，釋放部分貿易協定談判權給行政部門；國會加速針對貿易協定的審議時程，以利談判進行的效率。

一、美國憲法的爭議

美國憲法中，對於國際事務權限究竟屬於總統還是國會，並不清楚。美國憲法第 2 條第 2 項規定15，總統必須在得到 2/3 參議院委員的建議與同意下，才可對外簽署條約（treaty）16。但是，美國憲法第 1 條第 8 項第 1 款又規定：「國會有左列各項權限：規定並徵收所得稅、間接稅、關稅與國產稅，…」17；第 1 條第 8 項第 3 款又規定，國會有權規範與外國間的貿易事務18。由於在外交事務上，美國憲法採取了權力分立原則，將權限區分給總統和國會，因而產生一問題，究竟與國外簽署條約，屬於誰的權限？一般認為，總統被賦予談判條約的權力，而參議院被賦予批准的權力19。

但是，如果涉及的國際貿易協定，由於美國憲法很明確地規範，國會有權管制與國外的貿易，所以，在國際貿易協議領域上，國會有更大的參與權限20。因此，若涉及國際貿易的領域，在美國，原則上一定要得到國會的授權，總統對外簽署的貿易協議，回國後也要採取參議院 2/3 的批准程序。

二、背景與沿革

（一）國會授權談判貿易協定的開端

基於上述歷史，在外貿領域的條約與協議，究竟屬於誰的權限，從美國立國以來，總統和國會彼此均互相尊重。但從 1920 年代開始，美國國會開始想要掌握更多的對外貿易協定的控制。1930 年美國國會通過《Smoot-Hawley 關稅法》，在當時經濟蕭條的背景下，美國國會藉著此法調高進口貨物關稅，企圖以此增加

---

14 Trade Promotion Authority, TPA.
15 U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2 (“[The President] shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur.”).
16 所以美國政府在二次大戰後大量發展不需更改法律的「行政協定」概念以規避參議院的監督。
17 U.S. Const. art. I, § 8, cl. 1 (“The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises,...”).
18 U.S. Const. art. I, § 8, cl. 3 (The Congress shall have the power "to regulate Commerce with foreign Nations . . .").
20 Id. at 982.
對國內貨物的保護。而且，在該法下，國會自己拿回所有關稅的決定權，由自己決定每一項具體的關稅。但也因為過高的關稅，造成美國貿易夥伴國家採取報復性的關稅壁壘政策，而無法改善經濟蕭條21。

鑑此，美國國會於1934年通過《互惠貿易協定法》（Reciprocal Trade Agreements Act of 1934），由過去國會完全主導的方式，改為「國會與行政部門協立負責」的方式。《1934年互惠貿易協定法》授權總統得在國會事先擬定授權的談判框架下，直接對外談判有關關稅減免的貿易協定，並直接以總統公告（Presidential Proclamation）的方式公布該減稅的貿易協議，而不用再得到國會批准22。

（二）1974年快速審查機制

快速審查機制的建立，契機在美國1970年代與他國進行「關稅及貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）於東京的談判所引發。當時世界各國意識到「非關稅談判」（nontariff barriers, NTBs），諸如：補貼措施、技術性貿易障礙、輸入許可證的取得、反傾銷等議題，對國際貿易的影響逐漸超越關稅措施所能造成的效果。

在美國尼克森總統與美國國會協議後，國會同意將總統對外談判貿易協議的授權內容擴及非關稅領域（nontariff），並提供有別於其他國際協定之快速審查程序機制（fast track），而促成《1974年貿易法》23中建立「快速貿易談判授權」與「快速立法程序」。

「快速貿易談判授權」係指國會簡化委員會的審議流程，並加速審議時間，在一定時間內，對於協定以及相應的施行法以包裹表決的方式，對於是否同意進行表決，不另就內容逐條審議或修正。但這授權並非永久授權，而是有一定時間限制，授權年限屆滿，必須由國會另外同意延長授權年限，否則則失效。且此程序之適用，必須滿足特定要件，使國會在貿易協定的談判在「事前」與「事中」可參與及監督。


---

21 Id. at 983.
22 Id. at 984.
24 Laura L. Wright, supra note 19, at 985.
NAFTA 在美國國會產生很大的辯論，最後，1994 年時，該快速審查機制正式結
束，不再繼續延展25。

（三）2002 年貿易授權機制的建立

在 1994 年到 2002 年間，歷經柯林頓總統和小布希總統，由於沒有快速審查
機制的概括授權，總統要對外簽署貿易協議，必須回到憲法中的規定，亦即簽署
完後需得到參議院 2/3 的批准。此程序造成二位總統很大的困繞，故不斷呼籲美
國國會，重新制定一個類似之前快速審查機制的授權法案。因此，到 2002 年 8
月時，美國國會終於通過《2002 年貿易促進權責法》（Bipartisan Trade Promotion
Authority Act of 2002），採取了修正版的快速審查機制26。2002 年的 TPA 授權法
案已經在 2007 年到期。在 2007 年後，雖然沒有正式的 TPA 授權法，但是，2011
年時，歐巴馬政府所簽署的三個對外貿易協議，仍採用類似的快速審查機制，要
求國會採取全案通過與否的表決，並順利通過了此三個貿易協議27，可見實際上
美國白宮在對外貿易協議上，仍盡量採用之前的程序。美國白宮還是希望能夠有
正式的貿易授權法案28，但至今為止，美國國會並沒有正式通過新的貿易促進授
權法。

三、重要規定

《2002 年貿易促進權責法》明確揭示國會得以控制行政部門對外談判貿易
協定的主要目標、議題與內容；該法案維持了 1974 年貿易法的架構，就「事後
審議」的部分要求國會對特定貿易協定採取「限時包裹式表決」29，但必須符合
重要法定前提要件。以下特別針對該法中，國會在國貿協議簽署前後的參與權限，
進行介紹。

（一）談判前之告知與諮商程序

國會必須設下明確的貿易談判目標30，總統必須在授權範圍內所進行的談判
才得適用快速審查程序。其規定：「當總統認為，任何他國或美國既有的義務或

25 Id. at 986-88.
26 Id. at 988-89.
27 Brian Wingfield, Democrats Balk at Obama’s Pacific Trade Accord Fast Track, 2013.10.4,
acific-trade-talks （last visited on: 2015/3/23）.
28 Doug Palmer, White House wants trade promotion authority: Kirk, 2012.2.29,
http://www.reuters.com/article/2012/02/29/us-usa-trade-kirk-idUSTRE81S1FF20120229 (last visited
29 19 U.S.C. §2191
30 19 U.S.C. §3802 規定，欲適用快速審查程序時可進行的談判範圍，如對外投資、智財權、電
子商務、爭端解決、勞動環境等等。
其他進口限制，不當的限制了美國國際貿易，或為了達成本章談判目的、政策、優先性可因而促進」

縱使美國總統的談判屬於國會授權範圍，但在談判開始前仍須進行事先告知與諮詢程序

1. 展開談判前 90 天，必須以書面通知國會，內容包含總統談判意願、談判日期、談判目標，以及係簽屬新協定或修改既有協定。

2. 在寄出此書面通知之前及之後，向眾議院歳計委員會(The House Committee of Ways and Means)、參議院財政委員會(Senate Finance Committee)，以及總統認為適當的其他國會委員會，還有依據本法第 3807 條所成立之國會監督平台（Congressional Oversight Group，OGP），就預訂談判之內容進行諮詢。

3. 若涉及農業、敏感性農業進口產品、漁業及成衣類等產品之關稅，必須與相關之委員會進行特別之協商程序，並進一步評估對美國農產品加工產業之影響、美國農產品在他國是否遭遇動植物衛生檢驗措施之貿易障礙，及自由貿易協定談判目標國是否採取補貼措施等。

（二）談判結束後簽署前

在行政部門進行談判過程中，或談判完但總統未簽署前，總統須踐行：

1. 在談判完成後簽署前 180 天，需就協定法案及法規修正案向眾議院歲計委員會及參議院財稅委員會報告。

2. 與參眾兩院之相關委員會、國會監督平台就該協定之內容進行諮商，確認該協定是否符合國會設定之目標方針，以及可能對國內帶來的衝擊與影響。

3. 簽屬前的 90 天，知會參眾兩院關於協定即將完成談判或即將簽署之意願，

31 19 U.S.C. § 3803(a)(1)( Whenever the President determines that one or more existing duties or other import restrictions of any foreign country or the United States are unduly burdening and restricting the foreign trade of the United States and that the purposes, policies, priorities, and objectives of this chapter will be promoted thereby, the President—).


33 19 U.S.C. § 3804(a)(1) (provide, at least 90 calendar days before initiating negotiations, written notice to the Congress of the President’s intention to enter into the negotiations and set forth therein the date the President intends to initiate such negotiations, the specific United States objectives for the negotiations, and whether the President intends to seek an agreement, or changes to an existing agreement;)

34 19 U.S.C. § 3804(a)(2) (before and after submission of the notice, consult regarding the negotiations with the Committee on Finance of the Senate and the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, such other committees of the House and Senate as the President deems appropriate, and the Congressional Oversight group convened under section 3807 of this title;)


並適時將該通知刊載於聯邦公報；同時必須提交協定內容給國際貿易委員會（U.S. International Trade Commission, USITC）。

4. 在通知國會即將簽署該協定後 30 天內，必須將「貿易政策或談判諮詢委員會」（Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations）就該協定所為衝擊評估報告提供給總統、國會兩院與貿易談判代表處。

（三）簽署後將配套法律事前提供國會參考與模擬審查

在貿易協定簽署後，如果涉及關稅調降以外的修正，原則上都要制定執行法（implementation），送交國會審查。為了讓國會了解執行法的內容，也需要國會的事前參與。以下是在協議簽署後，為了制定相關法律所規定的程序：

1. 總統在簽署貿易協定的 90 天前，應將貿易協議提供給國際貿易委員會，讓其進行評估。而國際貿易委員會在談判代表簽署協定後，就該協定對國內經濟評估報告，最遲在簽署後 90 天內須提交給總統、國會。

2. 簽署後 60 天內，總統須向國會提交現行國內法須為相對應修正案之報告。

此外，參議院財政委員會、眾議院歳計委員會可以在總統提出法案前與行政部門進行非正式的諮商，此一諮商會議稱為「模擬審議會期」（mock markup sessions）。通常這是在總統正式提出協議內容與施行法草案於國會之前，所進行的程序。之所以稱為模擬審查，是因為總統還沒有正式提出施行法草案，故所審查的草案，乃是由白宮所提供的協議內容與相關施行法的非正式草案。之所以有這個程序，是國會委員會希望在行政部門提出相關施行法前，委員會就有機會進行審查並表示意見。但此表達的意見並非正式意見，行政部門可以不接受。

（四）快速審查

總統在兩院開會期間，應提交包含協議最終內容副本、施行法草案、為執行

---

40 根據 19 U.S.C. §2155 所建立之民間產業諮詢體系。該諮詢委員會乃於 1974 年的貿易法所制定，一共設置 28 個委員會、700 位諮詢委員，由美國貿易代表處所組織。其用意在於廣納民間的各方意見。
41 19 U.S.C. §3804(e).
46 趙文衡，「總統，國會與美國 FTA 政策：以 NAFTA 與 CAFTA-DR 為例」，問題與研究，第 48 卷第 4 期，頁 11，2009 年 12 月。
48 Id. at 14.
協定所採相應行政措施之聲明、協定符合國會設定目標之聲明、既有協定之變更以及涉及美國產業利益，以及施行法內容符合國內法對施行法規定要件等聲明報告。

總統適用快速審查程序所簽署的協定，後續的相關法案，在國會會期中送到參議院及眾議院時，參眾兩院院長必須在收到的第一天立即排入議程。在委員會審查時，參議員及眾議員均不可修改總統所提法案。委員會的審查最多只有 45 天，若 45 天沒有審查結果，則該草案自動進入院會審查。院會必須在收到委員會審查報告或委員會超過 45 天而無權審查後，在 15 天內，進行全院表決。

如果該法案涉及的是稅收問題（例如關稅），根據美國聯邦憲法第 1 條第 7 項規定，該法案必須先送交眾議院審查，眾議院按照前述程序（委員會審查 45 天、院會表決 15 天）審查後，再送到參議院。參議院財政委員會必須在 15 天內審查結束，然後送給參議院院會，在 15 天內全院表決。如果在參議院或眾議院院會審查時，有委員提議要進行辯論，則辯論不能超過 20 個小時。在兩院投票表決時，均以 1/2 簡單多數通過即可。

50 19 U.S.C. § 2191(c)(1).
52 19 U.S.C. § 2191(e)(1).
54 美國聯邦憲法第 1 條第 7 項 :「徵稅法案應由眾議院提出，但參議院對之有提議權及修正權，與其對其他法案同。」(All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.)
56 19 U.S.C. § 2191(f)-(g).
圖一、美國貿易促進授權法下國會監督的各個時程


四、比較美國 TPA 與臺灣行政院版草案

前述提及，目前臺灣行政院版本的兩岸協議監督條例，對於兩岸協議送交立法院後的審查表決方式，只能做包裹表決，且認為應比照行政命令之審查，三個月內審查為結束就視為通過。反對者（如：黃國昌教授）認為，參考美國快速審查機制，若希望簽署後回立法院能夠再三個月內進行包裹表決，必須給予立法院在前階段更多的參與，包括談判前的參與、簽署前的參與，以及簽署後審查前的參與。未來兩岸監督條例的可能內容，考量到兩岸關係及台灣內部政治、社會氛圍，應該難以突破一國兩區的規定；但在監督強度上，可能超出目前行政院版所規定之限度，在立法機構參與、公民參與方面釋出更多空間。

從前述行政院所提出的「台灣地區與大陸地區訂定協議處理與監督條例」草案第 6 條中，區分了 1. 協商議題形成階段、2. 協商議題業務溝通階段、3. 協議簽署前階段、4. 協議簽署後階段，並在不同階段要求行政部門向立法部門報告。此一設計，某程度類似美國 TPA 法案中對行政部門向國會所提出的諮商、報告等程序。不過，就內容來看，美國就每個程序提出的要求，有明確的規定，而臺灣並沒有明確的時間要求。而前，就所提供諮商或提交報告的內容，均不如美

57 黃國昌，前揭註 12，頁 10。
國規定得如此具體。

此外，有一個最重要的差異，就是行政院草案 16 條，提到「協議之內容未涉及法律之修正，」可以只走備查程序。相較於美國，所有的貿易協議，通通需要制定相關執行法，而一定要送國會進行審查。有趣的是，美國所有的執行法的審查，都必須三個月內結束；臺灣對「不涉及法律變更者」、「先備查」「後準用行政命令審查」，一樣必須在三個月內結束，可謂殊途同歸。

但令人好奇的是，若貿易協議涉及法律的修正，行政院版反而沒規定立法院的審查期限。可以想見，如果沒有規定涉及法律變更的審查期限，那麼審查所耗時間一定會拖延很久。因而，假若真如行政院版本草案，行政院未來必定會主張，所有的兩岸協議均不涉及法律的修正，而均走備查程序。如此運作，似乎會弱化憲法增修條文對兩岸間事務所採「法律保留原則」之要求。

五、美國制度是否適合臺灣？

本文介紹了美國國會對貿易協定的快速審查機制，也簡單比較其與臺灣現行制度與行政院版草案之不同。但整體而言，到底臺灣應不應該參考美國的貿易協定快速審查機制？必須進一步反省思考。

其實，美國國會與總統間的關係，規定於美國憲法。由於美國憲法第 2 條第 2 項規定，總統必須在得到 2/3 參議院委員的建議與同意下，才可對外簽署條約（treaty）。美國憲法第 1 條第 8 項第 1 款又規定：「國會有左列各項權限：規定並徵收所得稅、間接稅、關稅與國產稅，...」；第 1 條第 8 項第 3 款又規定，國會有權規範與外國間的貿易事務。因此，美國對外簽署任何貿易協定，在憲法上，其本來就是屬於國會的權限。但若要交由總統對外署名，為了避免總統簽署之後國會審查的刁難，才透過多次的貿易授權法案，事前授權給總統，要求總統在簽署貿易協定前後，給予國會較多的參與，那麼簽署協定後的國會審查，則同意進行快速審查。

反觀臺灣，台灣是否須參考美國這樣的方式？政大廖元豪教授認為，在臺灣欠缺美國憲法結構與政治環境下，這樣的制度在合憲性有爭議，在政治現實上沒有任何誘因，在技術上也難以達成，回歸既有法律操作會是現實上較可操作的路徑。本文也認為，其實對於兩岸協議的國會監督，國會能否介入到什麼程度，必須回歸到中華民國憲法的架構下去理解。

關於兩岸間的協議究竟屬性是什麼，許多學者都曾為文討論，並試圖從其屬性中，推論後續對兩岸協議的處理方式。有人認為，關於兩岸協議之監督，可

58 廖元豪，「行政、立法兩權拉鋸中的對外協定 — 從台灣與美國憲法政府體制談起」，台灣本土法學雜誌第 244 期，頁 7-15，2014 年 3 月。
59 例如，謝英士，「兩岸協議的法律定位－一個文本之粗略觀察」，臺灣國際法季刊，第 5 卷第 4 期，頁 12-17，2008 年 12 月；林秋妙，「兩岸簽訂經濟合作架構協議（ECFA）之國際法上定位與國會監督之研究」，法學新論，第 16 期，頁 126-132，2009 年 11 月。
比照條約案之審查，或者至少比照中華民國與其他國家簽訂貿易協定之審查；也有人認為，ECFA 協議屬於 WTO 架構下自由貿易區之過渡協定，也應比照中華民國對其他國家簽訂自由貿易協定之審查。但是，中華民國憲法增修條文第 11 條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」已經明確將兩岸地區事務之處理，交由法律為特別之規定，該法律就是兩岸人民關係條例。故在兩岸人民關係條例下所簽署之兩岸協議，既非條約，也非法律。另參考釋字第 329 號解釋理由書：「而臺灣地區與大陸地區間訂定之協議，因非本解釋所稱之國際書面協定，應否送請立法院審議，不在本件解釋之範圍，併此說明。」亦再次強調，由於兩岸關係過於特別，兩岸間之協議之性質，究竟何屬？並沒有明確答案，但也絕對不是憲法上的「條約」或「法律」。雖然其可以在國際貿易法領域上，界定個別的兩岸協議屬性為何，但其仍然沒有辦法回答，在台灣內部的立法院監督，到底該採取何種程序。

不過，若再回頭細看憲法增修條文第 11 條所謂的「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」，或可解釋為，兩岸間之事務，均需要以法律為特別規定，亦即採取法律保留原則；而不可以透「兩岸人民關係條例」轉授權給「兩岸協議」，試圖透過兩岸協議免除國會監督。行政院版草案 16 條，提到「協議之內容未涉及法律之修正，」可以只走備查程序，而行政院可以自行決定協議內容是否涉及法律之修正。但是，兩岸協議內容，若均涉及「兩岸間人權民意義務關係及其他事務之處理」，從憲法增修條文第 11 條來看，似乎都應採法律保留，亦即，都應涉及法律之修正。因而，行政院版似乎仍然迴避了此一問題。

肆、結論

迄今為止，臺灣就兩岸協議所必須踐行的立法院監督與審查程序，仍然欠缺完整規範；而因太陽花學運的訴求，目前台灣立法院正積極思考如何設計兩岸協議監督條例。由於在相關討論中，部分臺灣學者均提出，或可參考美國對國際貿易協議之程序規定。不過，亦有學者認為，不一定要學習美國的快速審查機制。因而，本文研究了美國的快速審查機制，希望作為台灣立法時之參考。

在研究了美國國會對貿易協定之特殊授權法案中的事前國會參與以及事後快速審查制度後，本文發現，美國國會對於行政部門對外簽署貿易協定，有很多的事前參與，且參與程度非常強。由於有此種嚴格多面的事前參與，因而在總統對外簽署貿易協定後，將相關法案送回國會審查時，美國國會必須於三個月內

60 例如，吳清水，「論兩岸協議之國會監督：立法院設置『兩岸事務委員會』的法理與實際」，法學新論，第 26 期，頁 117-120，2010 年 10 月。
61 林秋妙，前揭註 59，頁 141-144。
審查結束。而比較現行兩岸人民關係條例第 5 條的規定與過去的運作經驗，臺灣與大陸簽署兩岸協議，並沒有賦予立法院事前參與的空間，而事後的審查，往往卻只送立法院備查，或希望立法院審查時能夠快速地全案通過。在太陽花學運過後，行政院所提出的兩岸協議監督條例行政院版草案，雖然加入了很多的立法院事前參與，參與的時間點雖多，但並沒有真正給與立法院「決策」的權力。而在簽署協議後的審查，仍然維持了原本兩岸人關係條例第 5 條的設計。因此，從行政院版草案來看，行政院似乎並沒有因太陽花學運的衝擊，而願意賦予立法院更多的監督權限。

美國國會之所以透過貿易授權法，授權總統對外貿易談判，並積極地參與簽署前的各項階段，原因在於美國憲法的規定，條約談判與貿易相關權限，本來都屬於美國國會。但相對於美國，臺灣對於兩岸間事務的處理，憲法增修條文第 11 條規定，由法律特別定之。立法院根據增修條文此一規定，制定了兩岸人民關係條例。本文懷疑，可否透過兩岸人民關係條例，轉授權行政部門簽署「兩岸協議」而不需要法律保留或國會審查？尤其行政院版第 16 條，讓行政院自行決定是否涉及法律修正而走備查程序，完全規避配合修正法律之審查，似乎有所不妥。
英文部分
Brian Wingfield, Democrats Balk at Obama’s Pacific Trade Accord Fast Track, 2013.10.4, 
http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-10-03/democrats-balk-at-obama-
s-fast-track-push-on-pacific-trade-talks （last visited on: 2015/3/23）.
Doug Palmer, White House wants trade promotion authority: Kirk, 2012.2.29, 
http://www.reuters.com/article/2012/02/29/us-usa-trade-kirk-idUSTRE81S1FF20 
J. F. Hornbeck and William H. Cooper, Trade Promotion Authority(TPA) and the Role 
of Congress in Trade Policy, 2010, 
http://assets.opencrs.com/rpts/RL33743_20101104.pdf (last visited on date: 
2014/9/25).
Laura L. Wright, Trade Promotion Authority: Fast Track for the Twenty-First 

中文部分
吳清水，「論兩岸協議之國會監督：立法院設置『兩岸事務委員會』的法理與實 
際」，法學新論，第 26 期，頁 105-135，2010 年 10 月。
林秋妙，「兩岸簽訂經濟合作架構協議（ECFA）之國際法上定位與國會監督之研 
究」，法學新論，第 16 期，頁 117-151，2009 年 11 月。
曾志超，從法律面觀點論服貿協議審查，台胞好康月刊，2013 年 11 月號，
http://mag.cnyes.com/Content/20131112/F8E570797A97488D8C70FB743D70D 
54F.shtml （最後瀏覽日：2015/3/23）。
黃國昌，「台海協議的民主審議缺失—由美國法看服貿協議的反民主性格」發表 
於「台大公共政策論壇—兩岸服務貿易協議影響分析」座談會，2013 年，
hhttp://homepage.ntu.edu.tw/~ntuperc/conference-1-files/20130725_2_2.pdf（最 
後瀏覽日：2014/9/25）。 
廖元豪，「行政•立法兩權拉鋸中的對外協定—從台灣與美國憲法政府體制談起」， 
台灣本土法學雜誌，第 244 期，頁 7-15，2014 年。
趙文衡，「總統、國會與美國 FTA 政策：以 NAFTA 與 CAFTA-DR 為例」，問題與研究，第 48 卷第 4 期，頁 1-33，2009 年 12 月。
劉漢廷，「台灣地區與大陸地區訂定協議處理條例草案評估報告」，載於林錫山主編，兩岸關係與大陸事務研究，頁 139-189，立法院法制局，2003 年。
蔣金、蔣宜婷，【場內動態】行政院提出兩岸協議監督條例 學生與公民團體無法接受，台大新聞 E 論壇，
http://ntunewseforum.olc.tw/2014/04/03/%E3%80%90%E5%A0%B7%E5%A7%E5%8B%95%E3%80%91%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%94%A2%E6%8F%90%E5%87%94%E8%AD%B0%E7%9B%A3%E7%9D%A3%E6%A2%9D%E4%BE%8B/
（最後瀏覽日：2015/3/23）。
謝英士，「兩岸協議的法律定位—一個文本之粗略觀察」，臺灣國際法季刊，第 5 卷第 4 期，頁 7-23，2008 年 12 月。
Congressional Supervision of the Cross-Strait Agreement in Taiwan and U.S. Congressional Fast Track of Trade Agreement

Chih-Chieh Yang*
Cian-Yi He**

Abstract

In 2013, Taiwan and Mainland China sign the Cross-Strait Agreement on Trade in Services. Later, Executive Yuan submitted the agreement to Legislative Yuan to review. On March 17, Taiwan's ruling Kuomintang party (KMT), attempted a unilateral move in the Legislative Yuan to force the Cross-Strait Service Trade Agreement to the legislative floor without giving it a clause-by-clause review. It led to the Sunflower Student Movement in March 2014. This movement raise the issue that how the Congress should review the cross-strait agreements.

For comparative study, the U.S. congressional fast track review of trade agreement will be compared. It will be classified in four parts, “negotiation” “reporting and mock markup” “congressional consideration and implementation” and “fast track authority”. Finally, we compare the Fast track authority in U.S. with Taiwan’s Congressional Supervision on Cross-Strait Agreement Act Draft. The purpose is to make readers correctly understand the draft and the different between the U.S. and Taiwan’s practice.

Keywords: Cross-Strait Agreement, Fast Truck Authority, FTA, congressional supervision on the Cross-Strait Agreement

* Yang, Chih-Chieh, Associate Professor, Institute of Technology Law, National Yunlin University of Science & Technology, Taiwan.
** Cian-Yi He, student, Institute of Technology Law, National Yunlin University of Science & Technology, Taiwan.