

法國涉外協議與國會監督制度借鑑

王思為

南華大學歐洲研究所助理教授

摘要

法國第五共和基於政府效率考量以及民主監督原則，行政權與立法權皆有權參與國際條約的洽簽。國會依據憲法第 53 條扮演實質監督、實質審查的角色，決定是否立法授權總統批准涉外協議。法國國會對於國際條約案之審議，並不以協議本身的形式為準，而是以協議所涉及的内容為依歸，因為需要國會批准，自然也就需要國會審議。並且在涉外協議公佈生效之後，也有追蹤、查核預算的功能，可以說從涉外協議最初始的醞釀階段，一直到涉外協議已經成形、定案之後，國會都持續扮演著利害關係人的角色。雖然國會在進行涉外協議的實質審查時候，不能針對涉外協議的内容作出修改，而且國會也有簡化的快速審查程序，甚至未經討論也可以直接就對法案進行投票表決，不過其相關的前提與構成要件，皆有相當謹慎的規定，並遵循尊重國會少數的原則。此外，憲法委員會具有在國際條約批准授權前，與授權批准後的雙重違憲把關機制。亦即憲法委員會擁有對涉外協議的最終裁決權限。

關鍵詞：涉外協議、批准、國會監督、違憲審查

壹、前言

就一般的情況來說，且基於權力分立原則及責任政治體制，一個政府的行政權在某種程度上是應該被賦與獨自決策的權力空間，此乃行政機關所享有之行政權本質，其中也包括保護國家機密等行政特權；然而在涉外事務上，雖然我國目前的政府堅持主張行政權才是涉外談判的主體，且此權力不得分享¹，國會僅能發揮事後的監督功能。但事實上，盱衡世界上民主國家的現況，行政權並非一直在涉外事務上都享有獨自決策的空間，若干決策必須要先取得立法機關的同意：通常像是宣戰、領土變更、允許外國軍隊進入本國領土、簽訂條約、通過本國領土的國際過境等等事項，並且事後也要國會追認同意。上述清單會因為各國憲法規定對於立法權所賦與權限不同，以及政治體系的差異而可能增加或減少。不過國會對於涉外協議批准的角色扮演則是最重要的，這也包含國際協議如何批准、以及監督此協議如何被執行。

我國因為馬政府於 2008 年上台之後，兩岸之間所簽署的協議迅速爆增，迄今馬政府與中國已達成簽署十九項兩岸協議，但國會幾乎沒有監督的功能，都是以行政命令方式送交立院存查²。換言之，國會對於兩岸協議的監督不過是個虛幻的假象。倘若國會不能發揮監督功能，放任行政部門專擅，那麼我國的民主立憲、權力分立可有絲毫的實質意義？³

¹ 「陸委會表示，當前憲政制度下，沒有行政權獨攬兩岸事務的問題，(國會)議員事前參與協商可能衍生憲政爭議。陸委會指出，涉外事務的協商，不論是國際經貿還是兩岸事務，都由行政部門進行協商談判，其結果立法部門依法合議行使監督，這是民主國家的常態，也才符合憲法分權的原則，若國會議員事前參與協商談判，混淆行政與立法的分際，將因違反權力分立原則可能衍生憲政爭議。」(聯合報，2014)。

² 依照立法院職權行使法，已審查的只需送立法院院會存查即可。而立法院職權行使法裡面，規定「超過三個月視為已審查」的只有行政命令。

³ 大法官解釋釋字第 329 號表示「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」……「依上述規定所締結之條約，其位階同於法律。」此外，依憲法第五十七條第一項第二款前段規定「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之」。換言之，立法院基於職權監督行政院，尤其是涉及兩岸之間各項協議的法律狀態變動，本該有實質審查與監督之功能；唯馬政府將兩岸協議一律視為行政命

事實上，就涉外協議洽簽所涵蓋的工作事項，例如條約締結的程序中，包括有談判代表的派遣、條約內容的談判和草擬、草約之簽字與認證、批准、加入、生效等步驟，以上皆已由 1969 年及 1986 年的兩項維也納條約法公約加以規定⁴，屬於國際法規範的對象。

以法國為例，依照是否經過國會批准與否的門檻來區分，政府所洽簽之國際協議可歸納成三類：首先是需要通過批准程序的條約；其，是在經過漫長審議程序過程同意之後生效的協議；最後則是簡化的協議。但僅有在極少數的情況下，政府在簽署之前不用尋求國會的同意，換言之，絕大多數的協議皆需要國會的實質監督及參與。本文嘗試就法國的涉外協議所觸及之國會監督進行概略性的觀視與探討。此外，本文以涉外協議泛稱一切的國際條約、協定、協議等法國與他國或國際組織所洽簽之國際法文件。

貳、條約的批准

涉外協議的締約國必須要將該協議經過「批准」的程序之後生效，涉外協議始能與國內憲政秩序產生相互連結的關係，政府的作為才會受到該協議之拘束。根據俞寬賜（231）：

「批准」即一國確定其同意接受條約拘束的國際行為。「批准」即一國元首或政府對於其所任命的談判代表在草約上的簽字表示認可，和正式表達該國願意接受該條約拘束之主觀意願。在若干民主國家中，由於行政和立法機關分享締約權的緣故，以致這種認證和宣告，尚須以立法機關之依法加以同意為前提，然後才能與他方締約國互換批准書、或向條約既定的機構存放批准書。因此，這種批准程序也是立法機關監督行政機關締結條約的一種方式。

令，此舉乃扭曲憲法本義地擴張行政權，等同於立法院的制衡機制遭架空，造成法治國傾毀疑慮甚深。

⁴ *United Nations Convention on the Law of Treaties* (1969)、以及 *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations* (1986)。

國際條約與公約的批准對於國會來說是一項重要的工作。依據憲法所賦予國會批准國際協議權限的不同，可分成兩類：一類是由國會全權決定是否批准條約，另一類是由行政權批准國際條約，但需要國會的同意授權之後方能生效。

法國的條約批准屬於總統職權，當然總統也可以援引憲法第 11 條之規定，當條約生效後對於政府公權力行使及功能可能受到影響時，則要透過公民投票的方式批准。法國所做的國際協議可分成三類：需要通過批准程序的條約，在經過漫長審議程序過程同意之後生效的協議，以及簡化的協議。僅有在極少數的情況下，政府在簽署之前不用尋求國會的同意 (Dinh, et al.: 1999: 154)。

1958 年憲法底下，國際協議簽署後的生效途徑有三種管道：首先是屬於政府權限之內形式簡化的協議，知會總統完畢後，經政府簽署之後即刻生效；其次是典型的國際條約，需要經過國會審議同意授權批准之後，始能交由總統批准、公布生效；最後是由總統批准的協議，但必須經過政府同意，並且國會有權參與 (Tourard, 2000: 19)。

相關的規定尚有：憲法第 54 條規定倘若憲法委員會一旦認為某國際條約違憲時，國會只能在憲法修改之後才有辦法批准該條約 (Hamon & Troper, 2007: 751)。此外，憲法第 55 條規定，對於經常批准或同意的條約內容，於公佈施行後擁有比一般法律高的位階，但僅只於針對一般法律或組織法，而且不能牴觸憲法之規定⁵。

參、法國第五共和憲法中的國際條約專章

在國際事務領域中，法國憲法的權限分配乃奠基於兩項原則，效率考量以及民主監督。因此，行政權與立法權兩者都有權力參與國際條約的洽簽 (Tourard, 2000: 19)。憲法第 52 條規定由總統進行條約的洽商與批准，

⁵ 此乃針對若干內容經常更動而修改之國際條約，因為這些條約內容變動頻繁，以至於每次皆需依照條約內容進行修法程序而因應之憲法設計。

第 53 條則規定國會有權批准的條約領域。法國第五共和憲法的第六章以專章規定關於法國的國際條約及協定事宜。

依據憲法第 52 條，法國總統享有對外締結條約的權力，而國會係依據第 53 條享有對國際條約議決的權力。就締結條約權而言，第 52 規定：「共和國總統洽簽並批准條約。凡無需批准之國際協定洽簽時均須呈報總統。」法國總統基於國家元首的職責，對外代表國家，因此由總統對外協商並簽署條約自是理所當然。至於總統對於條約批准的權限究竟是屬於自動的（亦即不受到任何限制，凡是總統所洽簽的涉外條約都可以直接經總統批准之後即生效），或者是非自動的（總統的批准權限需要受到限制，也就是要事先徵詢國會授權之後，接著總統才有權批准），則端視涉外條約或協議所涉及的内容而定。此外，尚有一些毋須經過批准程序即可直接生效的國際協定，該類協定在洽簽時只須呈報總統即可，簽署完成後立刻生效，而此種不須總統批准之國際協定，係屬於總理的權限（陳清雲，2007：34）。

至於國會的條約議決權規定於憲法第 53 條：「和平條約，貿易條約，有關國際組織、涉及國家財政、涉及修改法律條文、涉及個人身分、以及有關領土割讓、交換或歸併之條約或協定，均須透過法律批准或核可。前項條約及協定非經批准或核可，不生效力。領土之讓與、交換或歸併，非經當地人民之同意，不生效力。」本條文中係以條約與協定的名稱涵蓋一切涉外協議，並且明白列舉出七種應該經由國會制訂法律加以批准或核可的條約或協定之類型，其餘無關上述七種類型的條約與協定則不需要經過國會的審議程序；然而此處「不需要經過國會的審議程序」，係指國會無權主動要求行政部門將不在上述七項項目之內的國際協議送交國會審議，不過要是行政部門主動將不屬於上述項目中的國際協議提交國會審議時，國會依然有權就此協議進行審議。

具體而言，國會審議國際協議的權限在於現行法國憲法就條約與協定之內容是否涉及：（一）和平事項、（二）國際貿易、（三）國際組織、（四）國家財政、（五）法律修改、（六）個人身分、（七）領土之讓與、交換、歸併事項。舉凡國際協議內容碰觸到上述所規定之事項，則須應經由國會以另訂法律的授權批准或認可；假使條約及協定之內容不涉及上述

事項，國際協議即使以條約的形式與名稱締結，亦不須經國會另訂法律批准或核可，只須經總統批准即可。其餘剩下無需總統批准之國際協定則只須呈報總統即可。

國會審議國際協議權限其中的和平、國際組織、領土變更等三項，明顯是屬於涉及國家主權之事項，因此憲法第 3 條⁶ 中規定國會所代表的國家主權主體來審議國家主權可能之變動乃是必要的。也就是說，涉外協議從最具重要性的國家主權事務，一直到其他法律層次的事務，國會都有審議的權限。又，如果不是應由國會審議涉及國家主權可能之變動，那麼另一道審議的路徑則為公民投票。這兩種截然不同的批准路徑，後者可以透過憲法第 11 條所規定之方式進行。

簡單來說，法國國會對於國際條約案之審議，並不以協議本身的形式為準，而是以協議所涉及的内容為依歸；也就是以協議所涵蓋的事項為據，來決定國會是否有權批准。因為需要國會批准，自然也就需要國會審議，兩者互為表裡，缺一不可。

肆、法國國會對於涉外事務的權力界限

第 53 條中關於國會對於涉外協議的監督權限，除了明列涉外協議所涉及的内容清單以外，還記載著關於國會實質運作上的規範，亦即國會需要另訂所謂「批准或同意的授權法律」（loi autorisant la ratification ou l'approbation）對提交到國會的涉外協議進行批准與否的授權。

但為什麼國會要以通過批准或同意的法律之方式來授權總統批准？因為法國的涉外協議最終是由總統所批准，國會的角色自然不能逾越總統職權，因此國會本身並不批准涉外協議，而是以授權法授權總統批准。法國每年平均通過好幾十條關於國際條約或協議的批准或同意的授權法律，而審理該批准或同意的授權法律程序與國會在審理一般法案的程序並無二

⁶ 第 3 條的條文為：國家主權屬於人民，透過人民的代表以及公民投票的方式行使國家主權（La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.）。

致，只不過前者具有以下特點：

憲法中所賦予國會議員對於法律有進行修正的權力，當在審理通過批准或同意的授權法律時，因為並未觸及條約或協定的內容，所以國會並無權針對涉外協議的條文內容進行修改；換言之，政府代表國家對外協商、洽簽回來的涉外協議條文國會並不能進行任何內容的更動，所以國會只有原封不動地全部接受、或者是全部否決的選項；要麼通過授權批准、要麼退回重新談判。

採用這種方式是由於國會必須通過一條國際條約的批准的授權法律之後，總統才被允許批准某特定國際條約，而為求涉外協議的完整性，國會並不會就該涉外條約的條文本身進行討論及表決，而僅僅討論與表決「授權批准的法律」。換言之，就法國國會的實際運作上而言，並不存在著對於涉外協議條文本身進行修正之可能。作者認為國會之所以採用如此方式的運作批准涉外條約，一方面是為了尊重總統的專屬職權（第 52 條），所以對於涉外協議採取近乎形式審查的方式，另一方面也是顧及違憲審查制度的程序需要。但是，這並非表示國會無權對於涉外協議內容進行逐條審查，因為很顯然地要國會審議涉外條約是否應該被批准，不可能不考慮涉外協議的內容是否恰當，甚至是否有違憲之虞，因此吾人應當理解針對其協議本身必然還是需要經過國會的實質審查程序，否則國會授權批准的行為就會變得毫無任何意義可言，淪為橡皮圖章式的聊備一格。

法國國會依據憲法規定，在國際事務上擁有一定程度的參與權力，且依照涉外事務性質的不同，國會的參與程序也不相同。從當政府與其他國家或是國際組織協商洽簽國際間的條約或協議開始，國會擁有批准條約的功能，如果國會反對則該條約就無法生效；乃至於政府年度預算的討論⁷、政府的施政方針等等，國會可以表示贊成或者是反對，也因此國會雖然在此是屬於被動的角色，但是不可否認國會在政府的涉外事務上擁有一定程度的參與權利。對此，Valérie Gosel Le Bihan 認為「涉及國家財政的條約或協議」具有三項特殊的意涵：首先，將國會的預算權與國際權限結合在一

⁷ 外交部預算，以及涉外事務預算，如外國援助等國際性質的政府預算編列。

起；其次，行政部門對於國際事務的構思與規劃所需之花費必須基於國會同意始能動用；最後，需要增加支出的條約，必須符合一定條件使能批准（Gosel Le Bihan, 1994: 39-40）。

另外，國會在監督條約執行上亦扮演著重要角色。因為涉及修法時，國會要將國際協議轉換成國內法律，並監督其執行效果。換言之，法國國會無論是在國際法的創設（透過國際條約的簽署批准），或者是將國際法內國化（修改法律配合國際協議之要求）的角色上並非無足輕重，而是具有一定程度的憲法功能與代表性。

伍、國會批准義務之闡釋

雖然 1969 年的『維也納公約』中並未要求每個國家應該依照何種程序履行國際法的生效，無論是簽署（*la signature*）、批准（*la ratification*）、同意（*l'approbation*）或者是接受（*l'acceptation*），都尊重各國國內法秩序下的程序安排來處理。

政府與外國所簽署的國際協議一般係透過兩種程序加以批准：批准條約（*la ratification d'un traité*）與贊成協議（*l'approbation d'un accord*）。所謂的條約為維也納公約裏所定義，亦即「在國際法規範下由政府間所擬定之國際協議，無論它的名稱為何」。

法國憲法第 53 條規定，觸及若干領域的國際事項國會有參與的義務，不過該項國會義務受到特定事務領域的限制，以及國會權限本身的限制（Rambaud, 1977）。根據該條文，共和國總統僅能在國會通過特定法律之後始能批准若干條約，這些特定法律被稱為「批准的授權法律」（*loi autorisant la ratification*）。這些「批准的授權法律」提案係由政府所提出，也就是行政權擁有何時提出批准涉外協議提案的主導權；且因為是涉及國際間所簽訂的國際協議，所以國會並不能對條約內容進行修改，對於國會來說，剩下的程序就只有通過政府所提出「批准的授權法律」提案讓條約經總統批准後生效，或者是拒絕「批准的授權法律」之提案，否決該條約。在絕大多數的情況下該類「批准的授權法律」提案都會通過，僅有少數曾

經遭到國會拒絕。

憲法第 53 條中規定當涉外協議觸及七項內容時，政府必須提交給國會審議，但是吾人必須要注意的是事實上並非所有事關重大的政治協議都涵蓋在內，例如兩國的結盟條約、互不侵犯條約、互助條約等等，此類重大的國際政治協議皆不用送交國會。雖然我們在前文已經提過涉及國家主權的國際協議時，國會應該有權介入加以審議，但顯然不是所有可能觸及國家主權的涉外協議都需要經過國會的授權批准。此外，明列於第 53 條清單中的協議都必須經過國會審議，但這也不意味著沒被列在清單上的協議就不能夠送交國會審議；事實上，當政府為了因應眼前的政治局勢而判斷有其必要時，行政部門也可以將原本不屬於第 53 條清單上所列的涉外協議主動提交國會審議，取得該協議在國會的正当性。例如在第四共和底下所簽署的北大西洋公約組織創立條約，於簽約當時並未送交國會審議批准，不過在第五共和之下遇到北大西洋公約組織擴大之際，當時政府就將北大西洋公約組織條約的變更送交國會批准⁸。總而言之，是否要將涉外條約送交國會審議，除了觸及憲法第 53 條的規定就無可迴避地必須要提交批准以外，其餘則是屬於行政部門的恣意權限，政府可以自行斟酌是否有必要將特定的涉外協議提交給國會審議爭取批准授權（Eisemann, 1996: 250）。只不過後者係基於政治考量，而非憲法上所要求的政府義務。

職是之故，憲法第 53 條在應用上就存在著模糊地帶，行政法院（Conseil d'Etat）認為第 53 條中所使用的詞彙無論在語言邏輯，字義詮釋，與功能詮釋上都不夠清楚完整（La Documentation Française, Etude du Conseil d'Etat, 1986: 14）。

因為憲法第 53 條的規定並未涵蓋重要的政治條約，所以可以認為本條文的規定立意於法律考量而非政治考量，雖然這些領域之間彼此也有相互重疊之處（Gosel Le Bihan, 1995: 13）。

此外，「條約或協議涉及國家財政」時，應該是屬於國會在國際事務

⁸ 雖然此處的解釋猶有空間，因其條約內容雖然是涉及國際組織，但是並非是一項新的國際條約，因此之前已經批准加入，所以是否落在 53 條的規定之內，其實尚有疑議。

上的預算權；「貿易」、「涉及個人身分」、「涉及法律變更⁹」等是屬於國會在國際事務上的「規範性權限¹⁰」(*compétence normative*)；「涉及領土包含割讓、交換、或歸併時」、「國際組織條約」等是屬於國會有關主權的行使權限。由於涵蓋上開各種不同類型的國會權限，因此當憲法第 53 條分別由行政部門與立法部門兩者進行詮釋時可能會有爭議衍生，因此行政法院認為該規定不夠清晰明白，在實際的適用上會造成困擾。此外，還有實務上的困難，例如涉及國家財政的國際條約規定要經過國會審議批准，但這些國際條約多半未明定所需要編列預算金額的高低，以及預算編列的期限有多長，顯然違背預算法的基本精神，也連帶地造成政治責任的模糊或混淆，因此即便是要透過國會的特別授權批准程序，還是存有法律運作瑕疵的改進空間。

陸、國會：簡化（的）審查程序

「批准或同意國際條約或協議的授權法律」經常會選擇採用國民議會的快速程序通道，以及參議院的簡要程序通道進行。國民議會的簡化審查程序是否被採用，係由國民議會議長，政府，相關委員會主席或是黨團主席所組成的「主席會議」(*la Conférence des Présidents*) 來決定，並且是當所有會議成員都一致同意時才能採用簡化的審查程序。

此簡化的國會審查程序可以允許法案不經過逐條審查就能通過，並且還得不用送交院會討論，但是要特別強調的是這僅能在所有政治代表都同意的情況下方得採用。換言之，這需要所有政治勢力的共識，哪怕只要有一個反對意見，那麼就不能夠依照此種方式進行國際條約的快速審議¹¹。

由於法國現行憲法規定國民議會每個會期的開會天數為 120 天，而且

⁹ 憲法第 34 條明列應依法律定之的項目。

¹⁰ 所謂規範性權限係指其所擁有獨立決定的權力。在法律的運作上，規範性權限呈現著單行的特性。譬如說有權針對某個行為決定是否制訂單獨的規章與規範條文。

¹¹ 這個程序稱為簡化的審查程序 (*la procédure d'examen simplifiée*) (*Hamon & Troper: 2007: 805-806*)。

國民議會的規定是原則上每星期只能利用星期二，星期三，星期四下午及晚上的三天時間內開會；在具備時間壓力的情形下，國民議會進行法案條文的討論時往往會採用簡化程序以節省法案審查時間。

這個從 1988 年開始沿用的簡化審查程序會先有一段簡短的一般性討論，由法案的報告者（*rapporteur*）率先提出 10 分鐘的口頭報告，接著由每個黨團代表分別有 5 分鐘的時間表達各自陣營的意見，然後直接針對可能具有爭議的條文進行討論；其餘既沒有爭議也不需要修正的條文，就不用提出討論、也無需投票。在進行條文修正案的討論時，國民議會的各委員會以及行政部門並無權力針對修正案進行答辯，也就是說這個討論僅止於國民議會議員彼此之間的意見交換。本項程序之適用是為了保障國民議會議員的表達意見權利，尤其是反對黨的不同聲音可以受到基本的保障。事實上，直到簡化審查程序進行討論的前一天，除了國民議會議長以外，政府、委員會主席或者是黨團領袖，每一位都擁有同等效力的否決權可以拒絕採用該程序。一旦該法律案的簡化審查程序被拒絕適用時，就回歸到一般法律的審理程序進行審議。

另一項保障的規定是倘若政府於上述否決權期限過後提出有關待審議條文的修正案，則該待審議條文會從國民議會的排定議程中自動移出，並擇期再使用一般法律的審理程序進行審議。

法國國民議會議事規定第 107 條中對於授權批准或同意涉外條約或協議的法律，還有一項更快速的程序：若「主席會議」（*la Conférence des Présidents*）表示同意的話，可以直接就對法案進行投票表決（*Réglement de l'Assemblée Nationale*, 2012）。

柒、憲法委員會的違憲審查

此外，在國會進行涉外協議的審議時，憲法委員會角色特別值得受到吾人關注，因為它在涉外協議的批准上扮演著至為重要的關鍵角色，如果涉外協議有違憲之虞，憲法委員會隨時都有介入的可能；如果憲法委員會係依據憲法第 54 條在國會審議某個涉外協議及投票之前介入時，則該協議

的國會審議程序就必須暫停，等待憲法委員會的違憲審查結果；一旦憲法委員會裁定該協議的條文確有違憲事實時，接下來有兩種可能：一是需要等到憲法的相關條文修正完畢之後，協議條文與憲法已不會再發生扞格的情況時，才可以繼續該協議的授權批准程序；這可能發生的階段有三：在行政部門提交批准授權的行政部門提案以前，或是批准授權的行政部門提案已經送進國會且尚未進入審議的階段，以及已經在國會審議中。另一項選擇則是由國會直接否決該涉外協議，此時自然就不存在修改憲法之必要。

如果憲法委員會是依據憲法第 61 條第 2 項，在國會已經審議完成並投票通過批准的授權法律之後才介入的話，此時憲法委員會則會審查批准或同意國際條約或協議的授權法律是否違憲。只要條約中的條文與憲法規定相抵觸，國際條約或協議的批准授權法律就會屬於違憲。條約批准的授權法一旦違憲，條約自然就無法遭到批准，亦無從生效。

簡而言之，憲法委員會具有在國際條約批准授權前，與授權批准後的雙重違憲把關機制。憲法委員會對於涉外協議具有最終的裁決權限。

捌、結語

從法國國會對於涉外協議的監督機制可以看出國會對於涉外協議，不僅僅是單純地具有事後監督的功能，而是從政府在政策制定的階段就已經開始有某種程度的參與，直到涉外條約、協定或協議經簽署完畢之後，國會還能夠依據憲法第 53 條扮演著實質監督、實質審查的守門員角色，決定是否立法授權總統批准涉外協議。並且在涉外協議公佈生效之後，也有追蹤、查核預算的功能，因此可以說從涉外協議最初始的醞釀階段，一直到涉外協議已經成形、定案之後，國會都持續扮演著利害關係人的角色。

雖然國會在進行涉外協議的實質審查時候，不能針對涉外協議的內容作出修改，而且國會也有簡化的快速審查程序，甚至未經討論也可以直接就對法案進行投票表決，不過其相關的前提與構成要件，皆有相當謹慎的規定，並遵循尊重國會少數的原則。

特別需要一提的，是憲法委員會的違憲審查權在國會審議的階段，是有權隨時應要求而介入的，替憲政秩序把關的積極功能不容小覷。

反觀我國立法院的功能，在面對所有對外以及對中國大陸協議的時候幾乎沒有任何積極性的功能可言。對於兩岸協議內容的實質審查迄今一概闕如，對於兩岸協議是由政府的哪些談判代表去洽簽出來的也一無所悉，更不用說對於兩岸協議生效施後的執行有確切的監督功能。簡單的例子猶如簽署 ECFA 時馬政府宣稱編列了 980 億的預算作為救濟因應，現在又說服貿與貨貿要編 982 億貿易救濟措施，但立法院最重要的功能之一難道不是審查政府預算、替人民的納稅錢把關嗎？這些政府所宣稱的救濟預算，究竟是如何編列、如何執行，立法院可曾認真替納稅人看守口袋？

總而言之，涉外事務絕非行政部門的專屬職權，即便現行制度上仍有諸多不足之處，但國會決不應自我矮化為政府的橡皮圖章，形同行政院底下所屬的立法局。尤其在兩岸事務上，立法院應該扮演的更不該只是無足輕重的邊緣化角色，而是應當思考如何重新界定行政權在兩岸事務上的界限，確保權力分立與法治原則，積極地幫民眾把關，為人民謀福利。

參考書目

- 俞寬賜，2002。《國際法新論》。台北：啟英文化。
- 俞寬賜，1999。〈我國「條約締結法」之擬議〉《政治科學論叢》10 期，頁 227-43。
- 謝瑞智，1992。《比較憲法》。台北：地球。
- 陳清雲，2007。〈我國條約案之國會監督機制〉《國立中正大學法學集刊》23 期，頁 1-64。
- 聯合報，2014。〈陸委會回應王健壯：國會參與兩岸協商 違憲政分權〉《聯合報》2 月 3 日。
- Chantebout, Bernard. 2012. *Droit constitutionnel*. Paris: Sirey.
- Eisemann, Pierre-Michel, dir. 1996. *L'intégration du droit international et du droit communautaire dans l'ordre juridique interne: étude de la pratique en Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Hamon, F., and M. Troper. 2007. *Droit constitutionnel*. Paris: L.G.D.J.
- France, Etude du Conseil d'Etat. 1986. *Droit international et droit français*. Paris: La Documentation française.
- Gosel Le Bihan, Valérie. 1995. *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la Vème République*. Paris: Pedone.
- Nguyen Quoc Dinh, A. Pellet, and P. Daillier. 1999. *Droit international public*. Paris: L.G.D.J.
- Tourard, Hélène. 2000. *L'internationalisation des Constitutions nationales*. Paris: L.G.D.J.
- Rambaud, Patrick, 1977. "Le parlement et les engagements internationaux de la France sous la Vème République," R.G.D.I.P., Vol. 3, pp. 617-66.
- Réglement de l'Assemblée Nationale, 2012 (http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P1263_157548) (2014/4/10).

French International Agreements and Parliamentary Watch: Implications for Taiwan

Szu-Wei Wang

*Assistant Professor, Graduate Institute of European Studies, Nanhua University
Dalin, Chiayi, TAIWAN*

Abstract

Based on the principle of government's efficiency and that of democratic control, the French fifth republic allows both executive and legislative power to play its role in the process of making international agreements. Under the article 53 of the constitution, the Parliament exams the international agreements and then decides to pass or not the authorization law of ratification. The contexts of the agreements consist of the criteria that need to pass through the examination of Parliament. Besides, once the agreements come into force, the Parliament can still follow its implantation as well as the control of the concerned budget, which means the Parliament is a stakeholder of the international agreements in any stage. Although the Parliament cannot make any modification of the international agreements during the examination, and there's the simplified procedure of examination which needs no discussion, it requires the consensus. Moreover, it belongs to the Conseil Constitutionnel the ultimate power to check if the international agreements are constitutional, either before or after the ratification procedure.

Keywords: international agreement, ratification, parliament control, judicial review

