

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

國會外交的執行者：立法院國際事務處的緣起與運作

The Implementer of Legislative Diplomacy:  
The Origins and Operations of the Legislative Yuan's  
Department of International Affairs

莊惠琪

Hui-chi Chuang

指導教授：郭銘傑 博士

Advisor: Jason Kuo, Ph.D.

中華民國 113 年 5 月

May, 2024

# 國立臺灣大學 112 學年度第二學期碩士學位論文提要



論文題目：國會外交的執行者：立法院國際事務處的緣起與運作

論文頁數：88 頁

所組別：政治 系(所) 政府與公共事務 組 (學號：P11322010)

研究生：莊惠琪 指導教授：郭銘傑博士

關鍵字：國會外交、立法院國際事務處、委託代理理論、集體委託人、複數委託人

## 論文提要內容：

本文研究 2023 年 5 月 12 日《立法院組織法》並增設立法院國際事務處的背景因素、修法歷程及立法院國際事務處的運作。並運用「委託代理理論（Principal-agent Theory）」解釋我國國會外交需求與型態的轉變，進而促成立法院國際事務處的成立。

截至 2024 年 1 月 15 日，諾魯共和國宣布與中華民國斷交，中華民國之邦交國共計 12 國。外交處境日益艱險，不過近年非友邦國家之國會訪團來台頻率有越來越高之趨勢。透過「非行政單位對行政單位」、「介於官方與個人之間身分」的交流，讓我國有更多與他國發展互動管道的機會。但《立法院組織法》2023 年 5 月 12 日修法通過前，立法院內並無主責國會外交事務的專責單位，而是由秘書處肩負國內外接待、行政工作；或是立法委員經由外交部國會室牽線，由外交部協助處理。

因為國會涉外事務需求與樣態漸增，國會外交的委託代理關係轉變，凸顯立法院秘書處與外交部國會室量能與專業性不足的問題。立法院遂於 2023 年 5 月 12 日三讀通過立法院組織法部分條文修正案，在立法院內增設「國際事務處」。本研究透過次級資料分析與深度訪談法，分析原有體制下運行之困境，到《立法院組織法》研擬修法、朝野黨團討論，以及立法院國際事務處的人事、運作與未來展望。

## ABSTRACT



THE IMPLEMENTER OF LEGISLATIVE DIPLOMACY:

THE ORIGINS AND OPERATIONS OF THE LEGISLATIVE YUAN'S

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL AFFAIRS

by

HUI-CHI, CHUANG

May 2024

ADVISOR: JASON KUO, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: LEGISLATIVE DIPLOMACY, PARLIAMENTARY DIPLOMACY,  
LEGISLATIVE YUAN'S DEPARTMENT OF INTERNATIONAL AFFAIRS,  
PRINCIPAL-AGENT THEORY, COLLECTIVE PRINCIPAL, MULTIPLE PRINCIPALS

This paper examines the background, legislative process, and operations of the Legislative Yuan's Department of International Affairs, established through the amendment to the Legislative Yuan Organization Act on May 12, 2023. It is the first paper that applies the Principal-agent Theory to explain the transformation of Taiwan's legislative diplomacy needs and patterns, leading to the establishment of the Legislative Yuan's Department of International Affairs.

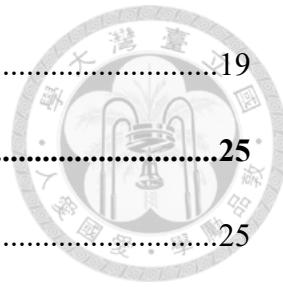
As of January 15, 2024, Republic of Nauru announced an end of diplomatic relations with the Republic of China (Taiwan), reducing the number of Taiwan's diplomatic allies to 12. Despite the increasingly challenging diplomatic situation, there has been more opportunities in legislative diplomacy. In recent years, many parliamentary delegations of countries without diplomatic relations have visited Taiwan, and the trend is increasing. Through interactions "between non-administrative units" and "between official and personal identities," Taiwan has had more opportunities to develop interaction channels with other countries. However, before the amendment of the Legislative Yuan Organization Act on May 12, 2023, there was no dedicated unit for legislative diplomacy affairs in the Legislative Yuan. Instead, the Secretariat was responsible for receiving domestic and foreign guests and administrative works, or legislators may ask the Ministry of Foreign Affairs' Congressional Liaison Office for assistance.

Due to the increasing demand and patterns of parliamentary foreign affairs, the principal-agent relationship in legislative diplomacy has changed, highlighting the lack of capacity, professionalism in the Secretariat and the Ministry of Foreign Affairs' Congressional Liaison Office. On May 12, 2023, the Legislative Yuan passed the amendment to the Legislative Yuan Organization Act, setting up the "Department of International Affairs" within the Legislative Yuan. Through secondary data analysis and in-depth interviews, this paper clarifies the challenges under the original system, the amendment to the Legislative Yuan Organization Act, discussions among parties. Furthermore, this paper analyzes the personnel, operations, and prospects of the Legislative Yuan's Department of International Affairs.

# 目次



中文摘要 .....	i
ABSTRACT .....	ii
目次 .....	iv
表次 .....	viii
圖次 .....	ix
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究目的 .....	1
第二節 研究問題 .....	2
第三節 研究範圍 .....	2
第四節 研究設計 .....	6
第五節 章節安排 .....	9
<b>第二章 文獻回顧 .....</b>	<b>11</b>
第一節 國會外交定義 .....	11
第二節 我國之國會外交歷程 .....	13
壹、突圍之契機—國會外交 .....	13
貳、國會外交與中共反應 .....	14
參、國會外交之限制 .....	15
肆、我國制度對國會外交之發展 .....	16
第三節 既有文獻不足與本研究貢獻 .....	16
<b>第三章 理論架構 .....</b>	<b>19</b>



第一節 國會外交之委託代理關係：事務性安排.....	19
<b>第四章 立法院國際事務處之成立緣起 .....</b>	<b>25</b>
第一節 國會外交機制之困境.....	25
壹、 立法院秘書處功能限制.....	25
貳、 立法院秘書處公關室業務負擔過重 .....	27
參、 外交部國會事務室功能限制.....	31
肆、 外交部地域司業務過量 .....	34
伍、 立法院人員涉外事務專業性.....	36
陸、 立委換屆資訊斷層 .....	39
第二節 國會外交機制爭點.....	42
壹、 在野黨對於外賓來訪通知機制之抱怨 .....	42
貳、 外交部參與尺度.....	44
第三節 個別委員對涉外事務參與之意願.....	45
第四節 小結.....	48
<b>第五章 修法歷程.....</b>	<b>51</b>
第一節 游錫堃提出 .....	51
第二節 國民黨團與各黨團版本差異 .....	54
第三節 美國因素之疑慮.....	56
第四節 小結.....	57
<b>第六章 立法院國際事務處運作.....</b>	<b>59</b>
第一節 人事 .....	59

壹、 國際事務處處長.....	59
貳、 國際事務處員額.....	61
第二節 預算.....	64
第三節 為立委量身定做？.....	65
壹、 與個別立委聯繫之機制建立.....	65
貳、 翻譯.....	68
參、 禮品.....	69
肆、 是否具備拓展功能？.....	70
第四節 中立性.....	72
第五節 國際事務處成立、首次換屆後的國會外交.....	75
第六節 小結.....	76
<b>第七章 結論與建議.....</b>	<b>79</b>
第一節 研究發現.....	79
壹、 國會外交中委託代理關係的變化.....	79
貳、 迅速修法之推力：立法院量能不足、外交部涉入過多.....	81
參、 可能產生代理問題（agency loss）？.....	82
第二節 研究限制.....	84
第三節 研究建議.....	84
壹、 未來研究建議.....	84
貳、 政策建議.....	85
參考文獻 .....	86

壹、中文部分 .....	86
貳、西文部分 .....	88



## 表次



表 1- 1，2020 年 8 月 30 日起訪台之他國國會團 .....	3
表 1- 2，訪談對象一覽表 .....	8
表 2- 1，立法院國際事務處職掌與外交部相關業務部門之比較 .....	12
表 5- 1，《立法院組織法第十五條》原始條文與各黨團版本之比較 .....	55
表 6- 1，參與立法院國際處長海選資格 .....	60

## 圖次

圖 1-1 本文研究架構 .....	6
圖 3-1，國會外交之委託代理關係 .....	23
圖 3-2，國會外交之委託代理關係演變 .....	23
圖 4-1，秘書處公關室與國際事務處之執掌比較 .....	29
圖 6-1，立法院國際事務處編制 .....	62
圖 7-1，立法院國會外交委託代理關係之轉變 .....	80



# 第一章 緒論



## 第一節 研究目的

中華民國外交處境困難，截至 2024 年 1 月 15 日諾魯共和國宣布與中華民國斷交，中華民國邦交國共計 12 國。為了增加我國與他國之交流管道、提升我國國際地位，立法院已於 2023 年 5 月 12 日三讀通過立法院組織法部分條文修正案，在立法院內增設「國際事務處」，並於同年 9 月 1 日掛牌運作。

根據立法院全球資訊網，中華民國與他國或組織所成立的「國會聯誼會」已超過 30 個，他國國會議員訪台頻率高，針對成立國際處的立法院組織法部分條文修正草案關係文書也載明，參考德國、法國、日本、韓國等國之國會都設有國際事務相關的幕僚系統，我國需要一個處室辦理相關作業。但關係文書中所提及之國家皆以與他國建立正式外交關係為主，我國國會外交傾向補足與他國建立正式外交關係之困境。綜合媒體報導，時任立法院長游錫堃受訪表示，疫情三年來立法院接待許多他國國會議員訪團，需要一個專責國際事務的任務編組，國際事務處未來將主責國會外交、國際輿情及僑務。依照立法院關係文書，接待他國國會議員訪團的職務過去由「秘書處」負責，但僅限於在立法院內的接待工作，他國國會議員訪團來台之行程與接待由外交部負責，且幾乎都會進入總統府會見總統。

立法院國際事務處之立意在於，透過較有彈性的、介於官方和私人之間的國會議員身份增加與他國議員的互動，進而達到拓展國與國關係之目的，並讓立委和外國國會議員的交流得以被系統性地紀錄、傳承；此外，也因秘書處公關室必須以僅 8 人的編制，負責接待外國國會訪團來訪立法院，加上平時的業務內容已涵蓋接待國內訪團，造成負擔過重，更有語文、外交專業之限制，國際事務處之立意也將解決上述問題。

本研究將透過次級資料分析法，從議事錄爬梳《立法院組織法部分條文修正草案》之修法歷程；並再運用深度訪談法，針對時任立法院長游錫堃、現任立法院副院長江啟臣、立法院外交及國防委員會立委、立法院秘書處、立法院國際事務處處

長林晨富及基層公務人員、外交部駐外人員與外交部科員進行訪談，試圖釐清立法院與外交部之委託代理關係、委託代理所面臨之困境，進而促使立法院組織法修法的過程，到立法院國際事務處的運作，並進一步提出研究發現與研究建議。



## 第二節 研究問題

立法院第 10 屆包括民進黨團、國民黨團、民眾黨團以及時代力量黨團，從 2023 年 3 月 8 日四個黨團都提案擬具《立法院組織法部分條文修正草案》，同年 5 月 8 日於司法及法制委員會初審通過，到幾天後的 5 月 12 日於院會三讀通過設立立法院國際事務處，並火速於同年 9 月 1 日掛牌運作，如同趕火車的修法、成立效率，實屬朝野之間有高度共識的罕見案例。

由於上述背景與研究目的，本研究擬探討以下核心問題：

1. 我國立法委員與他國議員進行國會外交，其中的機制為何？面臨哪些困境？因而導致各黨團對成立國際事務處擁有高度共識？
2. 還原立法院組織法修法歷程，是否有立法委員持不同意見或認為存在隱憂？
3. 立法院國際事務處人事和運作為何？此制度是否能確保未來能保持中立？或是因不同黨團而異？

## 第三節 研究範圍

因中華民國國際處境特殊，雖然我國立法委員仍可以國會議員名義造訪他國國會甚至政府單位，但他國國會議員來台拜訪立法院甚至總統府，相對引起中國較多關注與較大反應。

另因他國國會議員訪台可追溯至相當久遠前，為聚焦研究主題，僅以嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）後，從 2020 年 8 月 30 日時任捷克議長韋德齊（Miloš Vystrčil）率領共 90 人的代表團訪問台灣，之後展開各國訪團陸續造訪台灣的熱潮。依據立法院網站「開放國會」項目之「國會外交」頁面統計，2020 年 8 月 30 日至 2023 年 9 月 1 日立法院國際事務處揭牌，期間訪問台灣之外國國會訪團請見表 1-

1，2020年8月30日起至國際事務處成立前訪台之他國國會團。

表 1- 1，2020年8月30日起至國際事務處成立前訪台之他國國會團

2020.08.30	捷克議長韋德齊等 90 人
2021.10.08	法國參議院友台小組主席李察等 5 人
2021.12.01	「2021 開放國會論壇」訪賓含立陶宛國會議長、愛沙尼亞、拉脫維亞、墨西哥國會議員
2021.12.17	法國國會友台小組主席戴扈傑
2022.04.15	「台灣-瑞典國會議員協會」暨歐洲議會議員聯合訪團
2022.05.04	日本眾議員、自民黨青年局長小倉將信
2022.06.09	斯洛伐克國會訪團
2022.06.10	法國參議院外交暨國防委員會副主席葛里歐訪團
2022.07.20	歐洲議會畢爾副議長訪問團
2022.07.28	「思考日本安全保障議員之會」訪台團
2022.08.02	美國眾議院議長裴洛西
2022.08.24	日本眾議員、「日華議員懇談會」會長古屋圭司
2022.09.08	「法國參議院歐洲事務委員會」副主席貝勒發訪團
2022.11.02	對華政策跨國議會聯盟訪問團(IPAC)
2022.12.06	波蘭眾議院「波台國會小組」主席安鄧
2022.12.20	歐洲議會國貿委員會(INTA)代表團 13 人



2023.01.09	德國國會自民黨國防、外交與人權委員會議員團 10 人
2023.01.10	立陶宛國會國安及國防委員會主席卡斯楚那斯
2023.02.20	美國聯邦眾議員康納
2023.03.14	「科索沃-台灣國會友誼小組」暨北馬其頓及羅馬尼亞跨黨派國會議員
2023.03.28	捷克眾議院議長艾達莫娃
2023.04.07	美國眾議院外交委員會主席麥考爾等 8 人
2023.04.10	加拿大聯邦眾議院外交及國防事務訪問團馬凱等 14 人
2023.04.19	法國國民議會友台小組主席博多黑
2023.04.26	法國參議院副議長、友台小組主席李察
2023.05.03	日本自民黨熊本國會議員團
2023.05.04	日本參議員、前參議院議長山東昭子
2023.05.05	日本自民黨眾議員奧野信亮訪團
2023.05.12	菲律賓參議員洪迪薇
2023.05.17	比利時參議員尤登戴爾等 5 人
2023.05.17	瑞典國會議員訪團 4 人
2023.05.18	英國下議員、前首相特拉斯
2023.06.05	南澳洲議會跨黨派友台小組訪團 6 人
2023.06.15	義大利參議院副議長錢益友訪團 3 人
2023.06.21	波蘭眾議院外委會副主席芭菟煦訪團 10 人
2023.06.28	愛爾蘭國會友台小組訪問團 5 人
2023.07.05	加拿大國會議員訪團

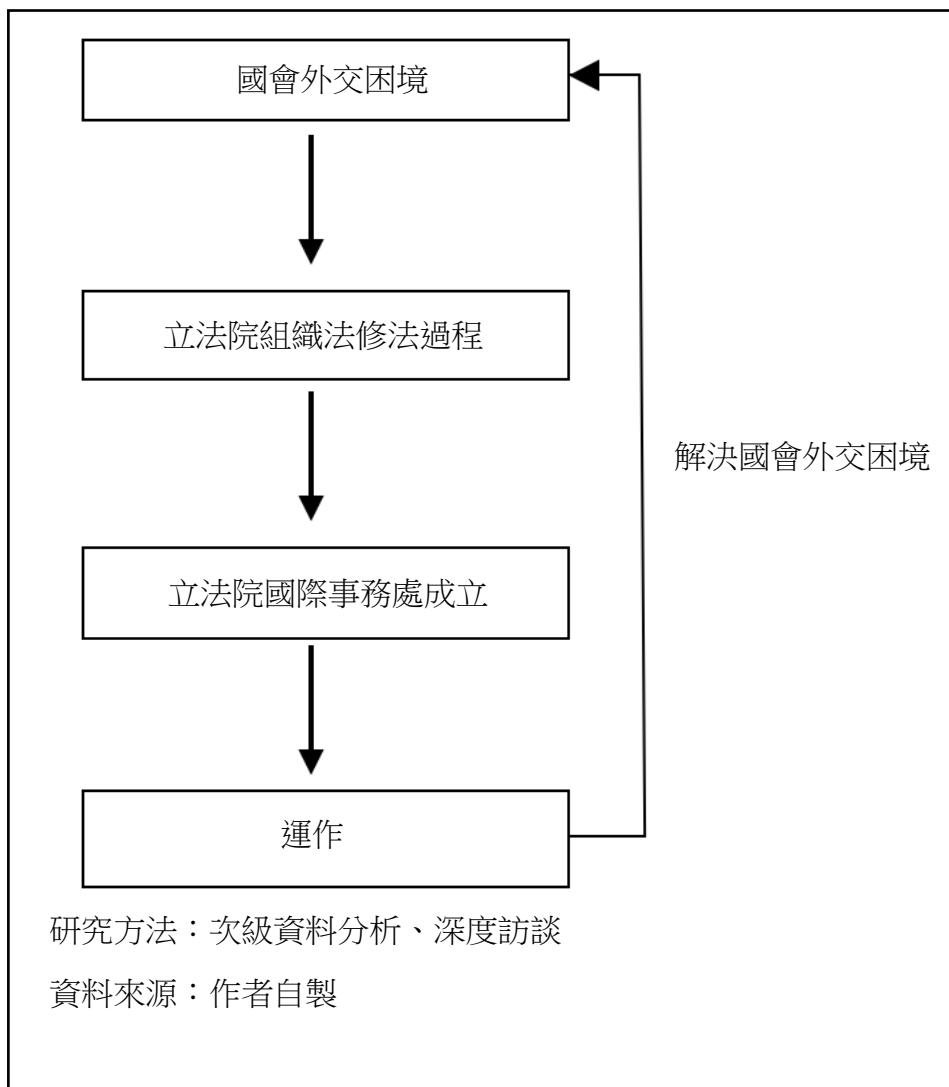
2023.07.26	法國參議院外交暨國防委員會副主席 葛托蘭
2023.08.02	日本維新會・中華民國（台灣）友好 研討會訪團
2023.08.08	波海三國國會外交委員會主席訪團
2023.08.22	日本自民黨青年局海外研修團 65 人

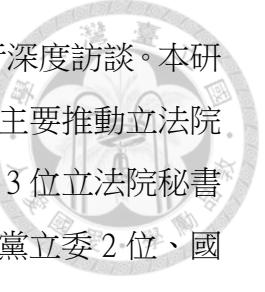
資料來源：立法院網站



## 第四節 研究設計

彙整前述之研究問題，本研究將透過深度訪談法、次級資料分析法如立法院議事錄，從立法院秘書處、外交部國會室與立法委員之不同角度，歸納立法院國會外交之困境，釐清成立立法院國際事務處欲解決之問題，因而導致修法到揭牌如此高效；並還原立法院組織法之修法歷程，梳理朝野對於立法院增設國際事務處之討論，並進一步建構立法院國際事務處未來運作的機制，以期解決國會外交面臨的困境。以此脈絡繪製研究設計，本文研究架構請見圖 1-1 本文研究架構。





本研究透過爬梳立法院議事錄，並對國會外交之相關人士進行深度訪談。本研究訪談對象共 13 人，立法院國際事務處緣起方面，訪談對象包括主要推動立法院組織法修法、成立立法院國際事務處的時任立法院長游錫堃，以及 3 位立法院秘書處公務人員，另有立委選制改制後之 2008 年後立法委員，含民進黨立委 2 位、國民黨立委 2 位；外交部方面則對 1 位外交部本部科員以及 1 位駐外館處人員進行深度訪談。

而立法院國際事務處運作部分，訪談對象為第一任立法院國際事務處長林晨富，以及國際事務處基層公務人員 1 位；另針對國會外交之未來發展，訪談國際事務處成立後之立法院副院長江啟臣。訪談對象、時間與地點請見表 1-2，訪談對象一覽表。

表 1- 2，訪談對象一覽表



編號	訪談對象	訪談時間	訪談地點
游錫堃	中華民國第十二任立法院長	2023/10/3	立法院長辦公室
江啟臣	中華民國第十六任 立法院副院長	2024/3/26	立法院副院長 辦公室
林晨富	第一任 立法院國際事務處處長	2023/11/6	立法院國際事務處
民進黨立委 A	2008 年後 外交國防委員會立委	2023/7/14	立法委員研究室
民進黨立委 B	2008 年後 外交國防委員會立委	2024/3/18	電話訪問
國民黨立委 A	2008 年後 外交國防委員會立委	2024/3/26	立法委員研究室
國民黨立委 B	2008 年後 外交國防委員會立委	2024/4/13	電話訪問
秘書處 A	立法院秘書處公務人員	2023/10/4	立法院秘書處
秘書處 B	立法院秘書處公務人員	2023/10/4	立法院秘書處
秘書處 C	立法院秘書處公務人員	2023/10/4	立法院秘書處
國際處 A	立法院國際處公務人員	2023/11/15	立法院國際事務處
外交部 A	外交部科員	2023/7/24	星巴克 Bellavita B1 門市
外交部 B	外交部駐外人員	2023/8/17	電話訪問

## 第五節 章節安排



本文第一章為緒論，第一節敘述研究目的，為釐清立法院與外交部之委託代理關係、委託代理面臨的困境，並歸納立法院國際事務處之權責；第二節羅列研究問題；第三節定義研究範圍；第四節為研究設計；第五節為此節，章節安排。

第二章進入文獻回顧，分為第一節「國會外交定義」；第二節「我國國會外交相關文獻」，其中再以細項列出我國發展國會外交之契機、國會外交與中共反應、國會外交之限制、我國制度對國會外交之發展；第三節為說明作者認為既有文獻的不足，以及本文之研究貢獻。

第三章講述本研究之理論架構。首先說明我國國會外交的「委託代理關係」從過去到現在面臨轉變，因此需要專責單位，國際處因而成立。本研究釐清從 2023 年 9 月 1 日立法院國際事務處開始運作之前，立法院正副院長與其他立委如欲發展國會外交，須先透過哪些機制對接到外館、接觸到他國議員或組織，其委託代理關係為何？再探討立法院國際事務處成立之後，立法院正副院長與其他立委發展國會外交之委託代理關係的預期演變。

第四章還原立法院國際事務處成立的緣起。第一節歸納在立法院組織之下，國會外交所面臨的困境，其中分為外交部國會事務室功能的限制、外交部地域司業務過量、立法院秘書處功能的限制、立法院秘書處公關室業務過量、立法院人員涉外事務的專業性問題、立法委員換屆產生之資訊斷層；第二節為原立法院組織之下，國會外交機制的爭點，包括在野黨對外賓來訪之通知機制的抱怨、外交部參與國會外交的尺度；第三節討論個別委員對涉外事務的參與意願也造成對於國會外交機制的需求增加。

第五章為《立法院組織法部分條文修正案》的修法歷程，第一節從主要推手、時任立法院長游錫堃之深度訪談展開，作為立法院國際事務處成立之開端；第二節為國民黨團與各黨團提出之修法版本之差異，為修法過程中的爭點之一；第三節則為在野黨立委質疑國際事務處的成立背後是否有美國因素。

第六章進入立法院國會事務處之運作。依序分為人事、預算、是否為立委量身定做、中立性之小節。

第七章為結論與建議，分別列出研究發現、研究限制與研究建議。本研究之不足之處、或未加以探討之層面，仍需未來研究接續補充。



## 第二章 文獻回顧



### 第一節 國會外交定義

「議會外交（parliamentary diplomacy）」一詞最早出現在 1950 年代，但當時「議會外交」指的是「不同政府之間的談判，經過某些議會的程序來達成傳統的外交目標」，不過在 21 世紀後「議會外交」的定義逐漸演變成各國議會的獨立行為（Majidi, 2021：318）。

根據學者 Stavridis (2021：235) 對於「議會外交」的定義，指「任何涉及至少一個議會行為者的具有外交性質的宣言、行動或活動，旨在對特定國際議題（或具有國際影響的國內議題）產生影響。」而依照我國《立法院議政博物館》(2011) 之定義，「國會外交」是指透過國會正副議長、議員個人或團體，與他國政府、國會或各類國際組織所進行之交流，而其交流方式涵蓋互訪、簽訂合作文件、參與論壇或國際組織等，旨在協助拓展我國政府之外交管道、參與國際社會、解決國際紛爭。

依照議政博物館所列的國會外交內容，囊括接待各部會所、商務機構、社團組織等安排之外賓，也包含國會組團出訪或參與國際組織。林昇德 (2019：17) 形容，國會外交是非正式、非官方的，並且遊走於公部門與個人關係之間，是謂「模糊化戰略」，以台灣的處境而言，國會外交不會立即引發中共反彈。

依此定義，立法院組織法修正草案關係文書所列之「立法院國際事務處職掌」，界定國會外交之業務範圍，涵蓋立法院國際交流、國際合作事項、參與國際活動、立委參與或籌組國際團體、國會外交獎章與榮典辦理、外賓僑民接待與傳譯、國際新聞傳播與情蒐。其執掌和外交部相關業務單位之比較請見表 2-1，立法院國際事務處職掌與外交部相關業務部門之比較。

表 2-1，立法院國際事務處職掌與外交部相關業務部門之比較

立法院國際事務處	外交部相關業務部門
本院國際交流事項	• 部門一：國際組織司 聯合國及其專門機構；其他政府間國際組織、國際會議與活動之觀察、研析及參與；協助行政部門參與政府間國際組織、國際會議及國際交流活動等。
本院國際合作事項	• 部門二：非政府組織國際事務會 輔導、協助國內民間團體參與非政府間國際組織、國際會議及交流活動等。
本院參與國際活動事項	
立法委員籌組或參與國際團體事項	
國會外交獎章及榮典之辦理事項	部門一：禮賓處 接待外賓、國際典禮、國際間勳章之收授；接受各駐館與代表機構人員之程序及其在我國待遇等。
外賓與僑民之接待及傳譯事項	部門二：公眾外交協調會 設翻譯組，負責外交部外文之筆譯、口譯。
國際新聞傳播及輿情蒐集運用事項	部門：公眾外交協調會 新聞聯繫、新聞發布、對外事務之闡釋、國際新聞文化之協調；國際關係及中共情勢之分析及網路文宣等。
其他有關國際事務事項	其他部門

資料來源：立法院、外交部網站，作者自製。

## 第二節 我國之國會外交歷程



### 壹、突圍之契機—國會外交

在中國日漸強烈的打壓之下，我國以官方身分參與國際組織或活動的機會屢屢受挫，更不用說與他國的官方關係之建立，實屬難上加難。就算是認同我國自由民主理念之國家，也鮮少願在中國壓力之下與我國建立官方關係。為使我國外交另闢一條生路，近年來陸續有政治人物及學者提倡國會外交。

國會外交可追溯至李登輝前總統開創之對美關係戰略，其一是所謂的「燒冷灶」，意即培養與美國在野黨的關係，因在野黨部分人士在未來重返執政時可能有潛力扮演要角；其二，在美國行政、立法分立制衡的制度之下，我國透過對美國國會進行遊說工作，使美國國會中形成一股友台力量，推動友台法案(吳釗燮, 2012: 125)。美國的總統制強調「制衡（check and balance）」，因此國會擁有相當的行政權，不只是立法橡皮圖章；而相對地，內閣制國家無論是因席次過半或是組聯合內閣，執政黨因紀律嚴明而難以有其他意見，再加上執政黨的資深議員多是內閣成員，不見得願意與台灣進一步交往。綜合上述原因，總統制被視為有絕佳的國會外交誘因（施正鋒，2009：169-182），而我國的國會外交也尤其彰顯在對美關係上。

美國聯邦參議員影響外交的著名案例，施正鋒（2009：169-182）列舉，像是民主黨的羅斯福、杜魯門於總統任內皆透過共和黨籍參議員 Arthur H. Vandenberg 以及民主黨籍參議員 Tom Connally 等協助美國於戰後奠定涉外基礎；而在越戰時，亦是由參議院外交委員會主導美國介入（Crabb & Holt, 1989: 45-46; Sorensen, 1994: 520）。但 1970 年代後，眾議院也開始藉由法案及預算影響美國的外交（Crabb & Holt, 1989: 46）。另一個經典案例，是李登輝前總統回母校康乃爾大學發表演說。1995 年美國國會通過決議案，歡迎李前總統訪美、到康乃爾大學演講，但這與美國行政部門長期的政策相左。美國國會之所以會通過這項決議，是我方運用華府的公關公司「卡西迪」進行遊說工作。而最後，這項決議案因有懸殊的國會人數優勢，讓美國行政部門必須更改決策（吳釗燮，2012：125）。

美國總統由人民選舉產生，參議院議長由副總統兼任，眾議院議長則由國會投

票選出，因此通常是眾院多數黨領袖，歷史上幾次出現眾院議長與總統不同黨派。其中一個美國在分立政府之下的著名眾議院挺台案例，是 1997 年 4 月 2 日，時任眾議院議長金瑞契閃電訪台 3 小時，和時任我國總統李登輝會面，並公開提出「如果中國以武力犯台，美國將協助台灣防禦。」美國在一致政府 (unified government) 情形之下，因強調黨紀，台灣較不易影響其國會；但若是分立政府 (divided government)，朝小野大，台灣有較大施力空間（施正鋒，2009：169-182）。

## 貳、國會外交與中共反應

即便林昇德（2019：17）將台灣採取的國會外交定義為「模糊化戰略」，不會立即引發中共反彈，不過此一主張對照 2022 年 8 月 2 日時任美國眾議院議長裴洛西訪台後，中國於該年 8 月 4 日舉行連續三天圍台軍事演習，並對台啟動經濟制裁，如暫停出口天然砂、暫停進口台灣多項食品等。

2023 年 4 月總統蔡英文出訪過境美國洛杉磯，與時任美國眾議院議長麥卡錫見面，同行有 18 位跨黨派美國議員，而就在會晤前，中共解放軍於台灣海峽中北部進行「聯合巡航巡查專項行動」，為期三天，並於該月 16 日在台灣北部海域劃設「禁航區」，此舉也被政界、媒體解讀與蔡英文、麥卡錫這場會晤有關。顯然國會外交即使富有彈性與介於官方與個人的灰色地帶，但對北京來說仍有一把尺。

2022 年 8 月 15 日美國參議院外交委員會亞太小組主席馬基率團訪台、會見蔡英文總統後，中共解放軍也進行了軍演，但範圍當然不如裴洛西訪台後。而針對捷克連續兩任議長訪台、並在立法院發表演說，中共採言語恫嚇警告方式。即便中共對於我國的訪賓有不同程度的抗議和威脅，但國會外交仍存在遭打壓的空間。而國會外交也有其限制，議員因為任期因素，若沒有連任，人際關係的管道可能因此消失（林昇德，2019：1-22）。但若不看單一國會議員，而是國會整體系統性地建立關係，可望將該國政黨輪替時所造成的外交風險降低，畢竟經由官方締結之友邦也可能因為該國政黨輪替而斷交，如宏都拉斯。



## 參、 國會外交之限制

即便是美國的總統制，國會外交還是有其限制。美國參議員共 100 席、眾議員 435 席，雖然可以用表決的方式推翻政府的政策，但要形成替代方案，需經過冗長的辯論與表決過程；而也因為國會議員是民選產生，尤其眾議員每兩年選舉一次，難免有地域偏狹主義（parochialism），較關注個人選區相關的法案，選民普遍對外交政策也較無感，除非選區本身有軍事相關利益，可能促使眾議員更關注外交政策（彭慧鸞，1991：55-65）。

而在面對內閣制國家時，國會外交所能造成政策上的實質改變，恐怕更加有限。對內閣制國家來說，議會是國家權力核心，因為內閣成員都是從議員中產生，當然也包含外長。在此制度下的一大特色為黨紀嚴明，執政黨黨團做出的決議通常在黨內不會有太大的爭議，對於推行議案有較實際的影響力（李大維，1990）。以此論點，施正鋒曾在 2008 年 11 月 22 日於立法院舉行的國會外交研討會提到，透過國會議員交流，有時更有助於議案或政策推行。但施正鋒又在 2009 年提出，內閣制之下，執政黨的資深國會議員大多是內閣成員，未必願意和我們的立委交往。

內閣制始於英國，但英國與我國互動甚少。若以同屬內閣制，並與中國民國往來較多的日本而言，日本的內閣制也充分展現了黨紀的作用。立法部門的議案大多是由行政部門所提出的，比起「立法」，日本國會較接近扮演「監督」的角色，在功能上是屬於「被動的」，不過議會內閣制國家的行政部門，在無法取得議會多數支持的情況下，得解散議會，相較於強調三權分立的總統制，總統無權解散國會，因此在對外政策方面，總統制國家的國會是更具影響力的（張隆義，1990）。

日本也有多位挺台政治人物，安倍晉三被譽為最友台的日本首相，卸任後提出「台灣有事等同日本有事、等同日美同盟有事」，但在首相任內勢必以國家利益優先；又如古屋圭司，1990 年至 2024 年已連續當選 9 屆眾議員，也曾入閣，在日本前首相安倍晉三第二次組閣時擔任國家公安委員會委員長兼內閣府特命擔當大臣。他是日本國會跨黨派友台團體「日華議員懇談會」會長，而此一組織是日本國會中規模最大的跨黨派議員聯盟，旨在台日斷交後維持雙方關係，最高紀錄有 300 位國會議員加入，佔國會席次 40%（關鍵評論網，2022），但即便日本國會有超過三分之一的議員表達挺台立場，政策方向依然得以國家整體利益為優先考量。



## 肆、我國制度對國會外交之發展

我國政府體制被歸類為半總統制，其中又被細分為「總統—議會制」次類型，因行政院長由總統任命，且總統得將行政院長解職，而立法院也得對行政院長提出不信任案，行政院長同時也對國會負責；有學者援引 Shugart 和 Carey (1992:18-27) 的看法，在「總理—總統制」中總理有較大的主導權，而「總統—議會制」中則是總統有較大的主導權（蘇子喬，2011：1-72）。

以我國來說，即便依照憲法，最高行政首長為行政院長，但「兩岸、外交、國防」被認為是總統職權。此外，外交部屬於行政部門，而為發展國會外交，立法院增設國際事務處，有多個相似甚或重複之處；且依照我國憲法第 107 條，「外交」事務由中央立法並執行之，國會外交與外交部權責之分野、立法院對於外交事務職權之限縮，依現行法條尚未明確規範。

我國是採行半總統制之民主國家，每四年有總統立委大選，歷史上出現過執政黨與國會多數黨分屬不同政黨之情形，即 2000 年至 2008 年陳水扁前總統執政時期。我國曾執政之兩大政黨，民進黨與國民黨外交路線有諸多差異，在陳水扁前總統執政之分立政府時期，我國對美國的國會外交一度受挫。像是李登輝時代常使用的國安局專案款項被曝光，此專案款項包含委託卡西迪公關公司在美進行遊說工作，「國安密帳」事件導致陳水扁不得不終止國安局的對外專案，大幅影響台灣對美遊說工作（吳釗燮，2012：128）；再加上即便 2004 年陳水扁連任成功，但依舊是朝小野大，國民黨在立法院佔多數，國民黨和親民黨在總統大選結束後，即在華府設立駐美代表處，被視為從事反民進黨政府的遊說，這讓美國國會中多了不同的聲音，也讓許多友台美國政壇人士感到疑惑（吳釗燮，2012：131）。

## 第三節 既有文獻不足與本研究貢獻

既有文獻探討國會外交之開端與沿革，並列舉其在各階段對美關係中所面臨

的困境。因立法院國際事務處是 2023 年修法通過設立之單位，既有文獻並無針對在立法機關成立外交事務部門之研究，且既有文獻亦無對於立法院與外交部之間委託代理關係之分析。

本研究從既有國會外交研究中，延伸至其執行上面臨之困境，本文為第一篇研究立法院國際事務處之論文。透過釐清立法院國際事務處的緣起、剖析其功能與展望，並運用「委託代理理論」，解釋國會外交的委託代理關係因為面臨困境、因此催生國際處成立，並經由其人事、功能等運作模式，進一步對未來的國會外交進行展望。



## 第三章 理論架構



### 第一節 國會外交之委託代理關係： 事務性安排

Jensen and Meckling( 1976:308 )將「委託代理關係( Principal-agent Relationship )」定義為一個或多個人，透過合約委託另一人代表他們執行某些事務，並涉及部分授權給代理人。這個概念被應用在經濟學、企業與廠商、政府組織等。有學者進一步定義，委託人和代理人是合作行為，但雙方具有不同的目標以及對風險的偏好 ( Eisenhardt , 1989 : 59 ) 。

政府當中的民選官員與行政官僚，和人民存在委託代理關係。人民透過選票賦予民選官員權力，民選官員或因知識專長、行政量能的不足，因而任命行政官僚，其中也存在委託代理關係。民選官員和行政官僚為人民決定國家政策，但其中「外交政策」的委託代理關係近年受到的討論，包括多數民主國家中的外交政策領域，因為民眾難以有效參與，因此曾被學者形容為民主治理角度中的一種「例外主義」，或是構成另一種「民主赤字」( 徐斯勤，2019 : 135 )。

但隨著國際貿易頻繁，對外經貿政策逐漸讓內政與外交政策之間界線模糊，外交政策中的民意輸入被認為確有必要 ( 徐斯勤，2019 : 136 )。但徐斯勤 ( 2019 ) 透過撰寫《外交政策中的公共參與》書評，引述書中第二章對於紐西蘭外交政策的民意輸入研究，顯示有高達六成的紐西蘭公民認為外交政策應該納入更多的民意與辯論，但研究也顯示，同樣有高達六成的紐西蘭民眾實際上極少討論外交政策。

外交政策具高度專業性，而各國不少代議士具備外交專業，相較行政官僚也具有民意基礎，惟外交體系是一個綿密而複雜的網絡，牽涉各駐外館處與國際組織窗口，代議士即便具有外交專業與熱忱，仍需透過與行政單位外交部的委託代理關係，進而參與外交政策的制定，甚至發展外交關係。但由於在國會外交中，實質上與他國政府、國會、組織建立關係的依然是代議士本身，其委託外交部等單位代理的工

作為「事務性安排」，即代議士與外交部等單位相比，較難以接觸他國政府、國會、組織之人員，須透過外交部之人際網絡取得與目標對象聯繫之管道。而其他「事務性安排」，也包含簽證、通關、交通、住宿等代議士境外接待與他國人士入境接待事務；甚至包括他國風土民情、政治發展之脈絡，也須由外交部等單位先行背景說明，此亦為「事務性安排」之一。

在上述國會外交的「委託—代理」關係中，以台灣截至 2024 年的情況而言，代議士與外交部等單位為合作行為。代議士憑藉自身依法權力、民意基礎、選區影響力等，將外交觸角伸至外交單位難以觸及之他國機構，補足受到限縮的外交處境；而外交部等單位提供代議士執行國會外交所需之事務性安排，助其達成與他國政府、國會、組織建立聯繫管道甚或私人情誼之目的。但代議士與外交部等單位利益不同。代議士執行國會外交，可能因其選區產業、政治生涯規劃、專業議題取向等；而外交部等單位除了藉由代議士之名號更有利其接觸他國政府、國會、組織人士，也因為依法對立法院負責，立法委員依法審查外交部預算。

Nielson & Tierney (2003) 曾在針對國際組織行為變遷的研究中，將「委託代理理論」作為國際組織行為變遷的途徑，其研究建立了兩個委託代理模型。其一為「集體委託人 (Collective Principal)」，看似只有單一委託人，但其實這是由兩個以上的行為者組成的委託人群體。文中以美國為例，對外界來說，美國是一個個體，但美國國會和行政部門對於國際事務的意見相左，其行政權、立法權的立場不同是常事，這個情況會使得代理人不知所措。其二是「複數委託人 (Multiple Principals)」，為兩個以上的委託人「分別」委託共同的代理人，也就是一個代理人必須面對數個委託人。

在我國立法院國際事務處成立之前，國會外交即透過立法院長、副院長以及個別立法委員委託外交部，進行國會外交的「事務性安排」，近年來有更加頻繁的情形。立法院長和副院長透過立法院秘書處，辦理接待外賓、準備禮品、翻譯、撰寫新聞稿等業務。但秘書處畢竟不是專責外交單位，而是立法院的行政單位，以立法院長事務為主，其中也包括媒體公關業務，因此秘書處若遇無足夠量能處理的國會外交事務性安排工作，即委託外交部各地域司代為處理，如聯繫外館；而個別立委進行國會外交，為透過外交部國會事務室轉介到外交部地域司或業務所屬單位，立法院秘書處也會提供協助。而外交部國會事務室其實主責協調外交部與立法院之

關係，特別是外交部相關法案的討論與溝通。

而即使立法院秘書處能在其量能可負擔範圍內，盡可能為立法院正副院長量身定做外交事務性工作之需求，但仍有大部分需進一步委託外交部辦理，而且難以針對個別立委的需求服務。隨著特定熱衷國會外交的立委，包含立法院正副院長，對於外交相關業務的需求越來越大，現有的代理人已經滿足不了委託人對於國會外交事務性工作準備的需求，且立法院正副院長與個別立委，涉外業務不盡相同，現有代理人無法提供更「客製化」的服務，有些立委乾脆直接求助於外交部地域司，或是委託民間友人協助。

對應 Nielson & Tierney (2003) 研究中建立的兩個委託代理模型，原本的國會外交運作模式，雖然實質的國會外交仍是由立法院正副院長與個別立委執行，但國會外交仍須仰賴事務性前置作業，如透過外館媒合會面對象、翻譯、禮品籌備、背景資訊提供、行程安排、交通與住宿、落地接待等。立法院正副院長與立委被視為「集體委託人」，透過代理人進行「國會外交的事務性準備工作」，但代理人並不足以滿足日益增加的個例需求。而立法院正副院長和個別立委所熱衷的國會外交面向也不盡相同，因此產生不同面向的委託需求，這個情形導致「集體委託人」的模型難以應付，因此立法院組織法修法通過，立法院成立「國際事務處」，成為新的「代理人」，而「委託人」則由以往被視為同一群體的立法院正副院長與個別立委，轉變為「複數委託人」，立法院國際事務處將把立法院正副院長和個別立委對涉外事務的需求做出區別，而非同樣的委託人。

在立法院成立國際事務處之前，我國立法委員出訪、接待訪賓、邀請訪賓之流程，以立法院正、副院長來說，秘書處為立法院之行政幕僚單位，長久以來處理正、副院長會客事宜，因此外賓相關事務性工作自然由秘書處處理，儘管秘書處人員並不一定具備外交、外語專長。又因秘書處處理涉外事務之量能不足，須和外交部相關業務單位如各地域司等聯繫、接洽，並進一步與外館溝通。

以個別立法委員來說，除了秘書處可提供樣板式的行政協助，外交部設有「國會事務辦公室」，依照《外交部處務規程》第 22 條規定，國會室的職責包含協調外交部與立法院之間的業務，並協助推動國會外交事務。而國會室協助推動國會外交事宜，是將立法院及特別立委的需求，轉達給外交部各地域司，由地域司協助與外館等單位聯繫。長久下來，個別立委對於其所關注、經營之國家所屬的地域司培養

了聯繫管道與工作默契，國會室的角色逐漸淡化。

而立委也會與他國議員建立個人情誼，這也是國會外交所追求的效果之一。立委邀訪或他國國會議員來訪，不一定透過外交部牽線提出，而是變成因為外交禮儀、行政流程之需要，立委知會外交部，或他國國會議員通知外館。而當他國國會訪團來台時，外交部不僅預先完成行程安排、住宿代訂、簽證辦理、禮遇通關等工作，也派員到機場接機，並隨團陪同，這些人力由訪團國家所屬之地域司主責，因禮賓司的責任範圍為友邦。

立法院成立國際事務處之後，秘書處預期將可專注於國內禮賓接待事宜、媒體聯繫以及其他行政庶務；而外交部國會事務辦公室傳達立法院發展國會外交之需求的功能也將被取代，改由隸屬於立法院的國際事務處接獲立委出訪、邀訪或外賓來訪之需求，進行接待規劃、禮品贈送、獎章製作等工作。國際事務處雖然可「借調」外交部人員，以藉由外交人員之外館經驗，使業務推動更順暢，但多數仍是非外交人員之公務員，多數不具備如地域司一般具有各地外館經驗。而立法院國際處與外館溝通之管道，雖然可透過人員互動累積，但官方管道還是透過外交部。立法院國際事務處成立前後之委託代理關係演變，請見圖 3-1，國際事務處成立前之國會外交委託代理關係與圖 3-2，國際事務處成立後之國會外交委託代理關係。

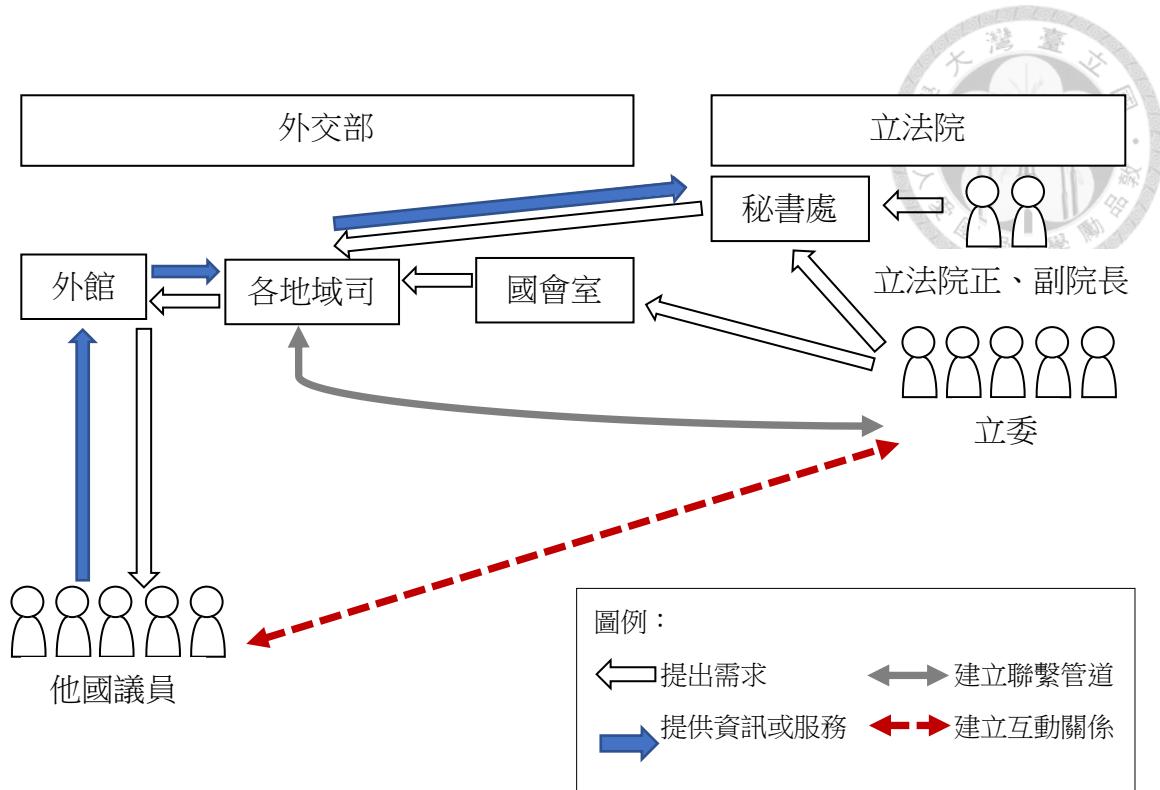


圖 3-1，國際事務處成立前之國會外交委託代理關係

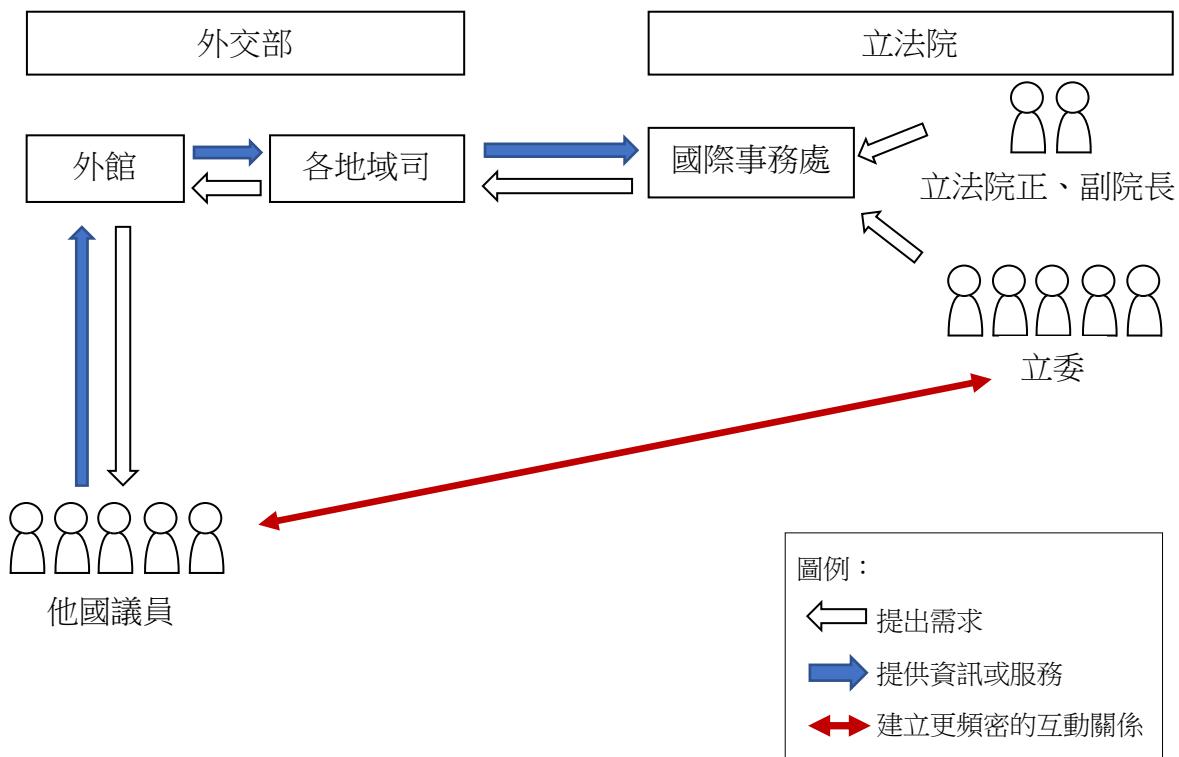


圖 3-2，國際事務處成立後之國會外交委託代理關係



# 第四章 立法院國際事務處之成立緣起



## 第一節 國會外交機制之困境

隨著立法院的外交事務越來越頻密，更加彰顯原有機制如立法院秘書處、外交部國會事務室的功能不足，因此需要另闢一個專責單位。除此之外，也有立法院秘書處人員外交儀節、翻譯能力等專業性問題，以及立委任內所累積的外交成果在換屆後恐怕歸零的情形。本節透過深度訪談與爬梳立法院議事錄，歸納出在立法院國際事務處成立之前，國會外交事務在機制上所面臨的困境。

### 壹、立法院秘書處功能限制

原先立法院秘書處主責立法院的行政事務，根據《立法院組織法》第十六條規定，包括文稿撰寫、公共關係、新聞發布等，在接見外賓、安排出訪部分，根據本研究訪談，較傾向主責立法院長、副院長之代表我國國會整體的外交事務：

在我的這些，過去三年國會外交的經驗裡面，其實立法院國際處它根本還沒有成立。那在我跟海外的溝通當中，立法院的機制並沒有扮演任何的功能。但是立法院的機制最主要是來接待其他國家來到台灣的朋友。所以我在立法院的時候，因為長年都在外交及國防委員會，所以很多外賓來訪的時候，在立法院裡面的安排，我都會盡量有時間就會陪同，尤其我說的這幾個重點國家的國會議員，只要有來到台灣，而我的時間是允許的話，我都會盡量去陪同來接見，那也是認識他們的管道。那之後呢，我再到他的國家去訪問的時候，那就一回生二回熟，就可以進行其他的辦公室拜訪。（國民黨立委 B）

我們本來有國際事務……就是任務編組嘛，那院長要去日本、去哪裡，他們就會幫忙翻譯啊、安排聯絡，你注意看那個聯絡過程，都還是要外交部。那它（國際事務編組）就是院長室下面的一個機動編組。那只是我們這幾年台灣地位提

高了，外交事務特別多，從來沒有每個禮拜都有外賓來的。(民進黨立委 A)  
但在近年來越來越多外賓訪問台灣，並藉由國會議員互訪，發展非以行政單位為對口的國際交流，立法院秘書處所須承擔的業務量暴增，即並非只是院長室底下的任務編組而已，而是服務範圍須擴及個別立法委員。根據立法院網站之秘書處組織執掌，秘書處依業務細分為公共關係事務室、文牘科、收發科、機要科、檔案科、研考科。其中原本國會外交事務由公共關係事務室負責，其業務內容依網站所示，包含國內公共關係、外賓與民眾參訪接待事務。本研究對立法院國際事務處之人員進行訪談，該人員曾在秘書處公關室任職：

以前的公關室畢竟沒有像現在分科，所以我們就是只有承辦人，所以其實就會變成是每個承辦人用輪流的方式在接（訪團）。那所以就是除了我剛剛講的，還會有聯誼會啊！委員成立國會聯誼會，要幫他們；然後還有一些委員的出訪核銷，就是每一次委員……就是接見的形式也會不一樣。像有的他會去立法院參觀，有的會去議場內，有的要辦記者會，有的是就是首長接見，有的是就是委員會接見，那有的是聯誼會接見，就是他的接見的形式跟層級就都不一樣，所以以前是每個人可能都會輪流要辦到一些這樣子類型的案子。(國際處 A)

根據訪談內容，公共關係事務室並沒有分科，而是由各個不同專長如新聞、行政、文稿等的人員，採輪流方式擔任訪團承辦人。另外也因為立法院長年有處理院長、副院長接待外賓之業務需求，因此需要外語專長人士。但這類人士並不在編制中，而是採約聘。原秘書處公共關係事務室有三位約聘人員，分別為英語、日語、西班牙語專長約聘人員，此三位約聘人員後來也進入立法院國際事務處，此主題將在後面章節討論。

秘書處公共關係室也因為以現有量能，要應付擴張的國會外交需求，使得個別委員面臨無法經由秘書處獲得服務的窘境。如上提及公關室沒有分科，且採人員輪流擔任訪團承辦人的制度，因此沒有專責人員和個別立法委員對接，當個別立法委員有特定涉外事務需求時，其中一個管道為透過立委辦公室聯繫秘書處，並提出需求如資料蒐集、對外聯繫、安排出訪，卻時常發生個別委員只能透過自己辦公室的人員或外部單位處理的情形，久而久之，部分委員已不會向秘書處尋求協助。如積極參與各項國際會議、論壇的民進黨立委 B，在訪談中表示，在參與「開放國會」事務時，後來有部分事項仰賴民間單位：

我覺得那個時候就有一點點對我來講，有一點點亂！因為我們那時候在處理開放國會委員會，開放國會的這一題在全世界都是每一個都是國會為主體嘛，所以我們在參考各國的國會的狀況的時候，例如說我們需要了解立陶宛開放國會的進行的方式啦、英國啦等等的，那到底誰應該去蒐集這些資料？那以及誰應該去來嫁接一些溝通？那我們在台灣，如果說我們要進行國際的一些訪問啊等等的，那到底秘書處是誰要出席？這都會變成是一個有點模稜兩可，好像資訊處也要出席？還是是圖書館室的人要出席？秘書處有點不太知道到底這應該誰做的，通常因為我們那時候開放國會，就是有幾個委員，然後還有民間委員大概七、八個，所以我們通常如果沒有人、不確定選擇誰做，我們就自己來做。就自己處理，或是自己的助理處理，或是就有民間委員有幾位，他們覺得他們可以處理，這些事他們就處理，對。所以其實民間委員因為他們跟所謂的開放政府，就政府公開透明的這一個議題，還有國會的開放化的這個議題，他們自己本身也有很長遠、大概 10 年左右的一個聯繫，所以就是我剛剛講，就是當秘書處我們不太確定到底誰應該處理的時候，他就會.....民間就會有人說他可以聯絡。(民進黨立委 B)

但透過訪談，個別立委也充分理解秘書處的功能限制，係因秘書處依法職責本就傾向立法院長、副院長的幕僚單位，處理行政業務，禮賓事務為接待國內訪賓而產生，後因立法院有接待外賓之需求，因此出現約聘僱的外語專業人員，長年來也並未進入編制。

## 貳、立法院秘書處公關室業務負擔過重

上一小節提到立法院秘書處公關室的功能限制，其人員組成與工作機制自然並非為國會外交設計，但隨著國會外交的需求增加，也產生秘書處公關室人員業務負擔過重的問題。在立法院司法及法制委員會 2023 年 5 月 8 日審查立法院組織法部分條文修正案的議事錄中，有立委提出數據：

「時任民進黨立委湯蕙禎：過去外訪團平均 1 年大概人數都不會很多，一、二千人就很多了，2015 年甚至只有 131 團；2016 年民進黨執政以後，到疫情爆發的 2019 年，4 年來立法院的外賓團數慢慢超過 250 團以上，人數年年達到 3000 人以上。我記得捷克議長來的那次



好像有 162 位。

時任立法院秘書長林志嘉：我們就是很明顯應付不來，所以向外交部及相關工商團體請求支援。像來 160 個人這樣的大團，要分成好幾個小組，有一些是工商組，有一些比如是政府部門組，有一些則是特別對某一方面有興趣，我們都要分配好，還要找人去帶著他們，然後也希望能夠把他們服務得好，有時候各團出去，到了一個時間，有一些場合他們又會再聚在一起，所以真的是……。」

（立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，81 頁）

透過議事錄以及訪談內容，皆提及部分外賓訪團人數眾多，且依照關注議題不同還可分為幾個組別，在訪台行程中甚至會分頭行動。一般由外交部扮演類似「旅行團」的角色，張羅食宿之外，也安排行程，並有「嚮導」陪同外賓訪團出行。而在立法院近年接待的訪團，也出現由立法院主導、並派員擔任嚮導的行程，如 2020 年 8 月捷克參議院議長韋德齊、2023 年 3 月捷克眾議院議長艾達莫娃訪台，皆由時任立法院長游錫堃款待前往宜蘭一日遊。而在 2023 年 5 月 8 日立法院司法及法制委員會議事錄中，秘書處處長明確向立委指出，由於量能問題，需要一個專責單位：

「立法院秘書處長孔秉杰：跟委員報告，這一屆（第十屆）到目前已經有 55 團、691 位外賓到立法院。」

國民黨立委謝衣鳳：所以現在都是由秘書處接待？

立法院秘書處長孔秉杰：是，秘書處公關室。

國民黨立委謝衣鳳：所以你們覺得很辛苦、做不下去了，要再多一個國際處，是這樣嗎？

立法院秘書處長孔秉杰：秘書處除了外國訪賓之外，還要再接待國內訪賓。」

（立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，96 頁）

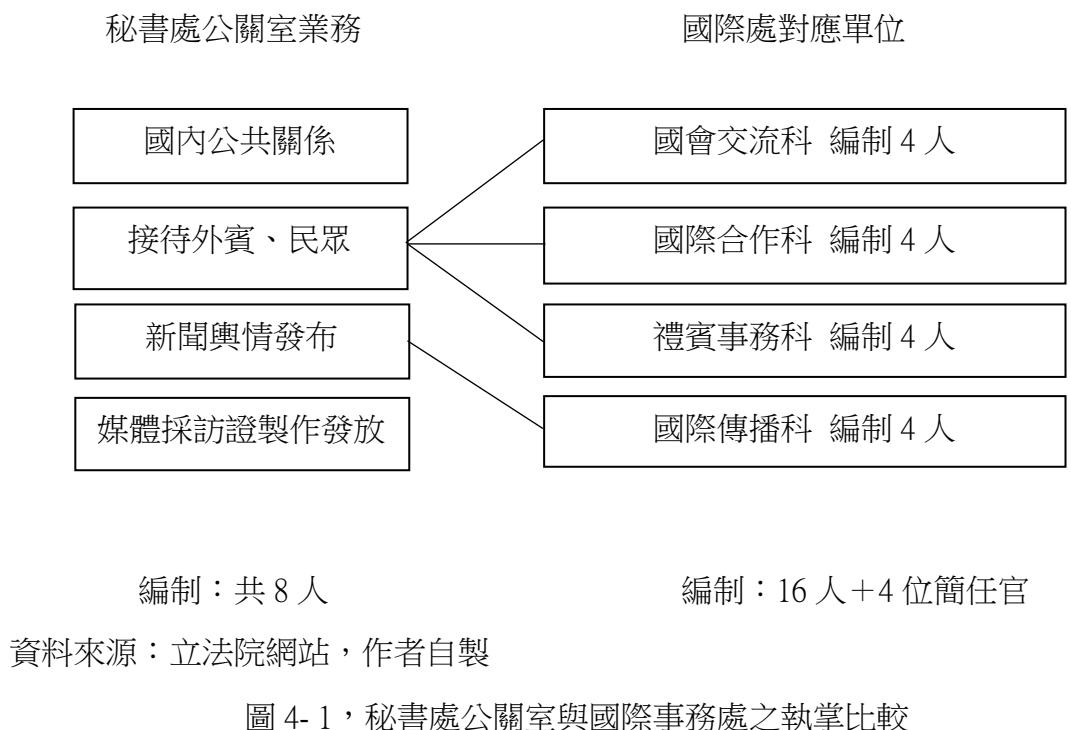
「國民黨立委江啟臣：秘書長，立法院該不該成立國際處，基本上從立法院的職掌還有我們本身國內外的相關業務，我個人並不反對成立國際處，但重點在內容、你們要處理的業務以及角色的扮演。以目前的組織法，你們提到關於處理的職掌，國際交流項目、國際合作項目、外賓接待等等，其實很多是現在在做的事情。」

時任立法院秘書長林志嘉：現在我們大概是由秘書處裡面的公關室來承擔這些所有的事情，包括所有的國會外交、外國重要貴賓來訪等等，現在我們公關室組成的成員大概有 8 個人，這 8 個人要負擔那麼大的 loading 現在真的是覺得……。」

（立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，90 頁）



根據時任立法院秘書長林志嘉公開說明，立法院秘書處公關室編制僅 8 人，這 8 人要負擔包含國內事務以及國會外交相關業務，而若以後來成立之國際事務處人員編組來比較，國際處分為 4 組，每組 4 人，其員額與業務之比較如圖 4-1，秘書處公關室與國際事務處之執掌比較。



除了議事錄佐證秘書處公關室人員業務量過重，本研究也訪談秘書處公關室人員，三位都是公務人員，在公關室主責不同業務，但都多次經手外賓訪團業務。其中一位人員「秘書處 A」透露，該單位負責準備訪賓禮品的人員只有一位，而無論一個以上外賓訪團同時來訪、或是同時要接待國內訪團，僅有一位人員處理禮品事務，且準備時間不等，長則一個月、在得知訪團即將來臨時可開始準備，短則現場立刻想辦法購買：

有時候就說外賓來可能要帶一些伴手禮，比如早上才知道說，他們今天晚上要入住飯店，我們要準備一些伴手禮給他們，鳳梨酥，那去哪一家？佳德。開車去佳德去排隊。就是去排隊。因為佳德不會理你，就算你是管你什麼院打過去，「不好意思我們網路訂購，或者是你現場排隊。」一樣意思。

比如說宴客的時候，宴請外賓的時候，那可能噶瑪蘭威士忌，（院長）忽然想



到，那我們就趕快去附近的噶瑪蘭的威士忌那邊買回來，然後送給他們。感覺是因為有時候會因為話題，院長在講話的時候聊到「他們家鄉做的威士忌、他們家鄉做的威士忌」，反正就是喝酒的時候會聊到，可能就是要送。要送的話，他們等一下要離開怎麼辦？趕快去買回來，這就是那種半小時、20分鐘內要買到的。(秘書處 A)

禮品只是其中一個環節，外賓來訪時，秘書處公關室還需負責接待、新聞稿發佈、傳譯、攝影、社群發布等。尤其有人員在訪談中提及，游錫堃任內格外重視國際議題在社群上的曝光，因此 X 平台須有英文版本之圖文。必要時，立法院也要準備記者會、午晚宴，包括主持、流程安排、賓客邀請聯繫與場地佈置等。另一位接受深度訪談的秘書處公關室人員，曾在立法院內不同單位任職，如此形容近年秘書處的業務量：

我在院內 16 年，其實在這邊一個月的工作分量，可能是我其他單位全年的忙碌的程度。就那個量是非常大，因為以前是……我以前工作的單位是比較單純的，那這邊就……(2023 年) 8 月份的時候又有國內事務，那有國外的事務，對，那忙碌的程度是相當繁重。(秘書處 C)

而因為在國際處成立之前，秘書處所負責的業務囊括國內與國外的訪賓接待，作者追問「秘書處 C」，近年的國、內外業務量比重大約為何？

大概差不多一半一半，對，差不多一半一半。(秘書處 C)

秘書處在 2023 年 9 月國際事務處成立前，承辦國內外所有訪賓之事務。本研究也深度訪談時任立法院長游錫堃，他是立法院組織法修法、成立國際事務處的主要推手，後續的章節將加以說明其過程。針對秘書處的業務，游錫堃說明，立法院國際交流事務原也是秘書處的主責業務之一，但囿於人力，面對個別委員與國際交流事項，僅能提供「有限的」服務：

秘書處等於是「立法院的秘書處」，它有很多時間需要處理院長代表立法院接見及出訪事項。但是他們委員的部分當然有，但是委員的部分他們都是主要是幫忙「接頭」啦！就是說如果譬如說像今天這個外交部有來講，就是有關於氣候變化綱要公約，然後要怎麼開會，那我們要派，他們就來、就產生一個團給他。接下來他們就去安排，機票是他們買，什麼都幫他們買，都是外交部。所以在國會裡面有分成一種是配合國家的，是外交部，他們外交部會處理；有一

種是委員個人的，因為我們委員個人一年有多少錢？一年 20 萬，他可以個人出訪及以國會聯誼會名義組團出訪。(游錫堃)

游錫堃在訪談中提到的「委員個人一年 20 萬元可以個人出訪及以國會聯誼會名義組團出訪」，是依照立法院組織法第三十二條，所有委員辦公室一年有總額 20 萬元的「委員國會交流事務費」，採申請制，檢附機票、護照上的出入境證明申請。此機制鼓勵立委與他國交流，但秘書處公關室的人力安排和人員專長卻缺乏相對應的編制。

## 參、外交部國會事務室功能限制

本研究透過爬梳議事錄以及針對關鍵人士進行深度訪談，得知立法院秘書處公關室在國會外交事務上，無論功能或是人力都嚴重不足，秘書處之自我定位也是立法院的幕僚單位，而個別立委發展國會外交，難以從秘書處獲得協助之處，部分立委會聯繫外交部國會事務室。

依照外交部網站之組織業務職掌，外交部國會事務室依業務分為國會聯繫科與國會諮詢科，業務內容為外交部與國會的聯繫。本研究針對立委與外交部人員進行深度訪談，依照訪談內容，外交部國會事務室成立旨在和立委協調相關法案、協助選民服務等，也提供立委在外交事務上的服務。但訪談顯示，當個別立委需要了解、聯繫涉外事務時，外交部國會事務室多半也僅能扮演「接頭」的角色，本研究訪問某熱衷外交事務之民進黨立委。作者詢問，無論是出訪他國或接待他國訪賓，是否經常委託外交部國會室協助？

不會，因為它沒用。這樣講，它既沒有預算可以補助你，它也沒有能力協助你，過去的國會事務處，它就是……請外交部協助嘛，那作為國會議員，我們找外交部協助，尤其我是外交委員會，可能還比較快一點。(民進黨立委 A)

作者進一步詢問，在參與涉外事務的過程中，既然直接找外交部協助比較快，是否會直接和外交部地域司聯繫？是否演變成和地域司建立固定的聯繫管道。

會啊。我講我最近要安排去烏克蘭啦，那我跟歐洲司就開了兩次會，它得到的訊息跟我得到的訊息要去確認，因為你可能會碰到騙子啊，你可能基於我們國家利益適合不適合。有時候我們到 A 國，會影響我們跟 B 國，那這個地域司



它就會提出建議。我個人的話我會尊重地域司的判斷。或者說這個國家要求金援，很怕我們的國會議員去，你不知道這個狀況，你當場是要說好或不好？所以我們地域司如果知道立法院的委員要出國，他們也會主動詢問說：「委員，需不需要我們來幫您簡報一下狀況？」（民進黨立委 A）

外交部國會室在做國會的工作，立法委員要出訪也只是他很小的一個部分的工作，他扮演一個聯繫的功能，當聯繫功能通過以後，我在海外的行程跟他們都沒有什麼關係啊！所以說這兩個處室，我是覺得在做國會外交上面並沒有發揮到什麼特別的功能。那立法院國際處在對外上面並沒有……他並沒有主動安排出訪，那比較多是接受這邊的安排，那外交部的國會室它是一開始的聯繫功能，後面的國會外交其實他們有時候都沒有參與到。（國民黨立委 B）

綜合兩位立委的訪談內容，因為外交部國會事務室的功能，是將立委的需求傳達給外交部相對應的部門，但長期關注涉外事務的立委，在一次又一次和外交部、甚至外館互動的過程中，已經建立起自己的人脈，也因此像民進黨立委 A 後來乾脆自己聯繫外交部主責的部門，直接跳過外交部國會室，省去中間的流程與時間，根據民進黨立委 A，到後來國會室的功能，變成立委自己和地域司拉 LINE 群組即可解決。本研究也訪談外交部人員，「外交部 A」如此形容國會室：

國會室是負責護航外交部的，他就在負責向我們外交委員會，他就來溝通我們委員哪個預算有問題？委員有沒有什麼需要協助的？所以像我這邊要出國的行程，我一定先請國會處聯絡。喔，這個是歐洲司負責的，請他來跟委員談，他就坐在旁邊。所以他有點像「聯絡官」，目前的國會處就會去了解國會的需求。甚至於游錫堃有問題他也會聯絡國會處，處長就，喔，院長這個問題他回去看，看是外交部哪一個司負責的，來談。所以他有這個功能啦。（外交部 A）

作者進一步詢問「外交部 A」，當立法院有翻譯、外交儀節等需求，是否也能向外交部國會室請求協助？

有啊，他就會聯絡，他等於是外交部的一個窗口，放在你國會。當你跟國會處說明天我們有兩個立陶宛來喔，有沒有立陶宛的翻譯？

聯繫院長辦公室的時候，當然如果說原則上透過國會室去處理，但是就我的理解有時候地域司是會直接聯繫，對。如果說今天是，假設已經在某一些場合已經建立了這些管道，或者是說其實並沒有說國會室一定要這麼介入。因為一來



是國會室對於訪團的細節，國會室並不清楚，一定是地域司最熟悉。(外交部 A)

即便熟稔國際事務的立委已經開發出自行和外交部相關單位聯繫的作法，但依然有其他立委有向外交部國會室尋求協助的需求。而外交部國會室的功能，即是將立委辦公室需要服務的事項傳達給外交部的業務單位，並居中扮演中介者的角色。依照「外交部 B」的訪談內容，這樣的角色原本是足以處理個別立委需求，但近年個別立委對於涉外事務的業務量以及參與類型都有一些轉變：

大概過去.....大概就是委員出訪這一塊，國會室可能就是做行政規劃，但是近幾年我在看國會外交，當然議題的設定上，其實委員現在的.....從第九屆開始，這些委員們大概都很有自己的想法，好，那我們會盡量按照委員這邊的想法，然後來跟地域司來協調，看看說怎麼樣來做搭配，所以國會室在國會外交的工作的占比，我會覺得應該是差不多接近一半。(外交部 B)

作者追問「外交部 B」，外交部國會室還要肩負協助在外交部和立法院之間轉介國會外交相關事務，是否產生人手不足的問題？

每個地方都會缺人，但是這個我會覺得說，畢竟國會室它的本身.....他們就是聯絡人的一個設定，他們的人設就是聯絡人，所以大部分他們就是訊息中轉，要實際上要去做議題的操作，大概國會室這邊還沒有辦法。主要是委員的照料、隨行，然後扮演一個溝通的平台、一個橋樑，大概是這樣的一個角色。(外交部 B)

而對於立法院長來說，外交部國會事務室也有角色，除了是選民服務的一環，例如選民有換發護照等需求。另外也有和對個別立委類似的功能，就是聯繫提供出訪國當地國情及拜會訊息：

比如說像我這邊，我們辦公室如果有比如說有人來拜託說，他的孩子什麼護照丟掉了，我們怎麼辦？那來找，我們就是選民服務，在我們這邊是選民服務。那選民服務我們就交給我們辦公室，跟外交部聯絡說：「他那個護照這個怎麼幫忙他？」這個就是找那個國會聯絡室，是他的外交部國會事務室，他等於是國會聯絡員的部分。那我們出國的部分，那委員當然他國會的部分，他的辦公室當然就找國會聯絡員來處理，說「我要出國了，你現在怎麼做」，那國會聯絡就會去協調嘛，協調。但是像我就不一定要透過哪一個管道。(游錫堃)

但對於立法院長來說，外交部國會事務室的傳聲筒功能，和個別立委不同的是，這個傳聲筒在立法院和外交部之間傳達訊息，也藉此讓外交部進一步知會總統，至少依照程序來說的話是如此：

外交部通常會發文、mail、傳真來我們秘書處這邊，我們窗口可能就是我們處長或是跟我們那個公關室主任說明，這時候我們就會知道說「欸有一團要過來」，有一團想要來拜會我們院長。接下來就是我們先去就是先問院長，然後院長覺得排時間、排 schedule 如果 OK 的話，然後就是請我們這邊長官就會給看是要給哪一位承辦人去處理；承辦人再開始通知會我們這個 group、我們這個團隊。我們收到訊息之後就開始準備，大概就是這樣。（秘書處 A）

作者進一步詢問，在外交部通知立法院的機制中，若立法院的對口是秘書處，外交部是否有主要的對接窗口？是國會室？還是又是地域司？

他們通知秘書處的人.....通常是他們那邊的.....應該舉例來說好了，歐洲的國家可能就是歐洲司。通常都是地域司。然後地域司他們就是可能已經收到訊息了嘛，要開始排行程、排外賓來台灣的行程。（秘書處 A）

如果說是處理院長的國會外交的規劃的話，那當然國會室他扮演的角色第一個就是，居間溝通協調，然後傳達院長的想法，那要請業務單位這邊來配合、來做相應的調整或規劃。那因為院長這個外交，外交是屬於總統的職權，所以說如果是一個層級比較.....比如說我們要去見到某個國家的國會議長、我們要到美國去訪問，那這個部分我們甚至都.....前期的作業都還會跟部裡面的比如說部長，先讓部長知道，甚至說還要到層峰去，也要讓總統、讓府裡面知道這件事情。（外交部 B）

立法院秘書處的定位為立法院長的幕僚單位，處理立法院長的涉外事務；而外交部國會事務室雖然提供個別立委詢問窗口，但其功能性依然僅限於傳達，並不具備為立委專責處理涉外事務的功能，立委的需求還是會被轉至外交部各地域司等單位。

## 肆、外交部地域司業務過量

外交部國會事務室的功能是接收到立法委員的需求，接著傳達到外交部相對



應的業務單位，而根據上一小節內容所示，所謂「苦主」通常是外交部各地域司，因為各地域司最熟悉責任區內國家之事務，並和外館有最密切的聯繫。最重要的是，地域司的人員通常是具備派駐該業務區域國家經驗的外交人員，在該國已經有累積的人脈。

本研究一開始也對於地域司業務之包山包海提出質疑，因為外交部設有「禮賓處」，是否能夠負擔接待外賓最基本的儀節部分？但根據外交部人員接受深度訪談時的說明，禮賓處的業務範圍牽涉「是否為友邦」：

禮賓處的話它會有一個關鍵就是說，其實禮賓處它最主要、最主要負責的是……應該是這樣講啦，禮賓處它當初這個處，它存在的目的是為了要去負責跟我們有邦交的。那但是後來的話，就是說你也不能說非邦交國然後就完全就是由地域司自己來處理，所以一些包含說剛才有提到說禮遇通關，然後或者是說，他在國內，如果說他跟他的這個駐台使節有聯繫的話，通常禮賓處會出就是機場。機場的部分一個，然後或者是說，就是整個行程裡面禮賓處會有一位承辦人出來處理這件事情。（外交部 A）

即使後來演變成禮賓處會有一位承辦人協助外國訪團隨團業務，但主要負責訪團事務如規劃、聯繫、領隊等，都是地域司的工作嗎？

對，主要是地域司。地域司負責的事情是真的非常的多。包含說剛才提到說就是邀訪前的這個提供行程表、前置的部分，然後還有就是在組裝、組成一份就是在國內的行程表，這都是地域司的工作。應該是說地域司他整個承攬下來的工作量跟業務，其實很大。所以就變成是說，你什麼事情都是各個地域司是最清楚的。你長期以來跟我們各個駐外館處聯繫的都是地域司啊，對啊，然後地域司很多人就是從那些國家外派回來，所以一定是他們對於當地的事務，或者是你今天你立委要去那個國家出訪，去拜會那個國家、你要拜會誰？怎麼聯繫？一定都是地域司跟外館是最清楚的。（外交部 A）

作者進一步詢問，在國會外交的過程中，是否有「跳過地域司」的可能？「外交部 A」認為「應該不可能，太難了。」外交部地域司在國會外交當中，被評為不可取代的存在。而其實外交部國會室並非沒有想過要為地域司分擔業務。根據外交部 B 的說法，國會室曾試圖為立委聯繫我國在他國的駐處，但當立委需要進一步資訊時，往往業務還是得由地域司協助處理：

通常我們會比較期待達到就是說，有相關跟我們的駐外館處聯繫，都有透過國會室這邊來做一個統一的窗口去處理，但是在議題、或是說在一些比較背景資料的提供上面，我們就會請業務單位地域司來提供，由我們轉給委員。但是因為現行的做法上，多數的委員辦公室的助理，或是主任甚至委員本人，他如果說過去都有在接觸的，他們可能也會直接就先找地域司去做……做協調啦，這是會有的。（外交部 B）

以立委的角度來說，曾表示因為秘書處難以提供相關協助，因此自行處理、由自己的幕僚作業、甚至由民間單位來進行的民進黨立委 B，他表示通常最頻繁聯繫的單位就是外交部各地域司：

通常都是各個地域司啦！各個地方亞太司啦，或是歐洲司。因為我通常都是國外的單位邀請，所以我通常已經先確定國外單位邀請我的日期時間、議程這些以後，然後國外單位它出的機票時數，通常他們都已經差不多一個樣子了以後，然後我就會找外交部的地域司，或是找這個……如果今天是一個議題性的，如果他那邊是有可能特殊的議題性的，我有的時候也會找 NGO 司來討論一下。

（民進黨立委 B）

根據外交部網頁，外交部各地域司的主要業務，其實是該地區國家之政治、經濟、財政、商業、文化、軍事、外交等資訊掌理，以及我國僑民事務，另外還有該區之區域性組織等。除了主要業務，地域司還要肩負立法院涉外事務需求，如立法院長、個別立委對他國事務的關切、出訪及邀訪安排等，以及他國訪團來台之主要接待事宜，因此在日漸增加的國會外交需求之下，外交部各地域司的業務相當繁重。

## 伍、立法院人員涉外事務專業性

然而，在立法院秘書處處理國會外交事宜中，不只有人力不足問題，也因立法院秘書處之人員招募，並不是徵求外交專長人員，而是行政專長，有外語專長者屬難得一見。因此在涉外事務之情勢研判、儀節安排等細節，也曾引起立委質疑。即使上文提及公關室有三位約聘之外語專長人員，但依然並非專業傳譯人員。有立委透露，為了滿足院長室涉外業務的需求，曾有外交專長機要任命人員：

在過去並沒有這方面的配備，它也沒有這方面的能量，它秘書處就主要是秘書

業務。做外交、做國際事務、做這些，光一個翻譯你就不見得有。以前可能院長見外賓的翻譯都外交部支援的，現在國際處是多了一兩個、兩三個精通英文的可以幫忙，他還不是專業的翻譯。專業都還是靠傳譯，都還是靠外交部。那國際業務的秘書業務、行政業務這些等等，過去是沒有。那幾十年來都.....頂多院長室，因為院長室會有這個機要，機要看院長的機要任命，他要去任命相關的，比如說找外交部、調外交部的某個人進來，在院長室擔任國際事務的工作。(國民黨立委 A)

但即便院長室具備外交專業人員，並不足以解決院內缺乏此類專業人員的問題。因為當個別立委的涉外事務需求增加時，依然沒有院內專業人員可供協助，有些長期耕耘外交事務的立委自己聘請具備外交專業的助理，但並非每一間立委辦公室都有這個量能。而光是翻譯的問題，在審查立法院組織法修正草案時，曾有立委公開質疑立法院內的翻譯人員專業性不足，甚至可能因此造成誤解：

「時任國民黨立委吳怡玎：因為你剛剛講到翻譯，我參加過幾次國會外交，我其實非常有感觸，我們的翻譯人員太少了。」

時任立法院秘書長林志嘉：對，沒錯，委員講得完全正確。

時任國民黨立委吳怡玎：還有翻譯有時候不是全段翻譯，我講了 10 句話，他可能只翻了 6 句話，選擇性翻譯的問題非常嚴重，我甚至遇過有一次還翻出在場外賓沒有講過的話，這真的很誇張，我是否可以給你一個具體的建議？國會外交尤其是需要對話的時候，其實我們看到很多這樣場合都是一個國會議員旁邊跟著一個翻譯。老實說，我參加過幾場，我真的覺得翻譯有偏差，有沒有可能讓參與的委員自己找翻譯，然後由你們來支付費用？或是你們提供一個人才庫給我們，我們自己去跟他們對接？我舉一個例子，就像那天法國國會議員來也是一樣，你們的翻譯翻了半天，最後外交部那邊說他們要翻，還自己編造說那個翻譯累了。我們知道翻譯很容易會有偏差，所以有沒有可能以後類似這樣的場合，讓每一位國會議員旁邊自己找一位翻譯，或者是一個黨派至少有一位翻譯，有沒有可能？」

時任立法院秘書長林志嘉：委員的建議很好啦！我想這也是我們目前面臨的問題，沒有錯，我也覺得有時候在翻譯的時候真的有點卡卡的或是有點失真，的確是這樣。委員剛才建議每一個委員都有一個翻譯，或者是我們建立一個人才庫，然後讓委員來挑選翻譯，或者是黨團有一個配合的翻譯，我想這些建議我們可以納入參考，但是我們要看哪一個是最可行的方式，能夠改進翻譯方面失真的問題或是.....」

時任國民黨立委吳怡玎：因為我剛問秘書長你員額多了這麼多，一下子多到 20 個，對我來說，我覺得我們有時候以為自己的外交很成功，我都懷疑是翻譯造成的，因為翻譯可以講好的，可能他認為不想講的他就沒有講，我真的遇過太多次了。」

根據深度訪談內容，立法院內接待外賓時，若是英語、日語、西語，立法院內設有外語專業約聘人員，有時可擔任現場翻譯人員，有時則由外交部支援傳譯人員，並無固定。但無論是立法院議事錄，或是本研究之深度訪談，皆有立委表達對於外賓來訪立法院時，翻譯人員的專業性有待加強，甚至質疑選擇性翻譯的問題。

翻譯的專業性，不僅在於接待外賓的現場，立法院也有出版品。尤其是在游錫堃擔任院長時相當重視出版品，講述台灣民主化歷程、議會歷史等。而出版品也被發翻譯成英語，期盼讓他國人士也了解台灣的民主進程，但第一任立法院國際事務處處長林晨富於訪談中提及，出版品的翻譯也有可加強之處：

游院長任內本院印行不少出版品，包括「民主國會 30 年」、「治警事件一百週年」等等，這些均由本院議政博物館負責編印，並將於這個月底印成英文版套書發行。議政博物館將這些中文出版品進行英譯時，根據瞭解是專案委外翻譯。

既然是本院的官方出版品，我們國際處自然要協助校稿，但我們實在欠缺這方面的專業人力！我親自逐頁檢視，發現翻譯的整體品質(quality)雖然尚佳，但也找出不少明顯的錯誤或誤繙，包括前任院長應該是「蘇嘉全」，英文卻寫成「蘇貞昌」、立法院院長的英文「president」這個字拼錯、在全書中提及「蔣渭水」幾十遍、上百遍，但他的英文譯名卻出現好幾種不同寫法。這些都是翻譯最基本的東西，不應該出現這些錯誤。我覺得可能是坊間翻譯社或譯者現在大多習慣使用 Chat GPT 或 Google Translation，才會出現錯誤。(林晨富)

而除了翻譯專業，也有立委針對「外交儀節」提出疑慮。因為無論接待國內外賓客，皆由立法院秘書處負責，但如上文所述，秘書處人員並非具備外交部背景之人員，即便處理接待外賓之細節皆經過審慎查閱相關資料、甚至徵詢相關專業人士，依然有立委指出，秘書處主責的涉外相關儀式，有失外交禮節：

「時任國民黨立委游毓蘭：首先，(2023 年) 3 月 28 日捷克的眾議長艾達莫娃來本院發表國賓演講，獲頒國會一等榮譽勳章，其實當天我們大家都在場，也都很興奮，不過後來媒體一直都在質疑一件事情，就是游院長站在艾達莫娃身後，以類似環抱的方式贈勳，他們認為好像不太符合國際禮儀，尤其是曾經擔任我們駐紐西蘭代表的前外交官介文汲大使質疑，認為應該以正面的方式授勳，但是我又看到 4 月 25 日瓜地馬拉總統賈麥岱來時也是如此。」

另外，我們也看到 105 年 6 月 29 日蔡英文總統在巴拉圭受當時的巴拉圭總統卡提斯贈勳、



去年3月3日蔡總統在總統府贈勳給龐培歐，以及今年3月21日總統贈勳給歐布萊恩都是面對面，所以游院長贈勳的方式好像被人家提出來之後就覺得有點怪怪的，到底是不是符合外交禮節？秘書長後來有沒有去瞭解一下？

時任立法院秘書長林志嘉：這個是我們秘書處孔處長去找了好久、去徵詢了好久的，因為我們贈勳一定要符合國際禮儀……。」

（立法院第10屆第7會期司法及法制委員會第14次全體委員會議紀錄，84頁）

雖然外賓訪台，外交部地域司皆有協助行程安排、下榻飯店、入出境等事宜，但當接待外賓之活動如國會演說、贈勳儀式、晚宴等，原則上仍以立法院為主體，因此由立法院秘書處主責，但缺乏具備外交訓練的人員，其專業性仍受到立委質疑。而針對立法院接待外賓時的儀節，第一任立法院國際事務處處長林晨富，甫上任即遇到相關情形，並認為確實有需要加強之處：

有一次院長晚宴款待來自歐洲某國議會的重要訪問團，原則上所有賓客都是 by invitation，必須接到邀請函才可以出席。結果由院長擔任主人的主賓桌，有一位陪賓是國內企業高層，他臨時多帶一位特助前來，並一起入坐。這種安排是完全不對的，但是人都來了，我們該做什麼？我到達現場後發現，國際處承辦科及相關督導同仁都沒有這方面的經驗，並未及時做妥適的處裡。這種不請自來的「不速之客」，完全不符合國際禮儀，如果院長、其他長官或是出席的立委當場問起，我們該如何回答？而且這位特助有沒有安全上的疑慮？我們如果完全沒有掌握，可能會發生問題。這個事件正凸顯出，國際處同仁的「在職訓練」真的非常重要，所以後來我特別向全處同仁講授了一場「國際禮儀」的專業課程。（林晨富）

## 陸、立委換屆資訊斷層

國會外交為透過立委與他國國會議員、政要、智庫學者等建立關係，形成非行政單位對行政單位的互動，藉此讓中國相對無從施壓。但立法院秘書處並不具備記錄立委涉外事務歷程的服務，根本沒有量能。以個別立委來說，即便由立委辦公室記錄與他國人士互動之成果，也因為四年一屆的選制，立委若無法連任，其外交成果多隨著辦公室解散而失去紀錄；立委個人與他國人士的情誼即便延續，多也難以繼續成為國會外交的基礎與資產。

游錫堃擔任立法院長任內，建立「國際輿情新聞簡報」，第一篇發布的時間為2022年9月21日。在國際事務處成立之前，由暫時任務編組「國際事務小組」整理國際輿情並歸檔，每週放上網供立委參考。游錫堃接受深度訪談時表示，輿情週報有助於個別立委掌握涉外資訊，若我國與他國有外交成果，也有紀錄可查詢，否則原本還發生過我國與美國之間有關「數位國力」的國會聯誼會組織，因為立委換屆而中斷因為立委換屆而中斷，居然是由美國在台協會主動提醒立法院：

我剛剛那個輿情週報，發沒有幾期，發好像兩三期，副院長（蔡其昌）知道以後，太好了。他說他這個因為你看副院長，貴為副院長，他出國，然後他都是要他的國會辦公室助理去處理關係，那回來他見了外國、國外的一些，比如說歐洲的國家，見了他的議長和副議長，累積的成果都放在他的國會辦公室。因為我們院裡面沒有一個機構、單位在處理這個，所以他說他助理不需要去處理。那比如說像尤美女，尤美女她以前就是這個對這個國際事務方面，就是說也對……我記得她好像對那個……後來換劉世芳、換劉世芳，就是立法院換劉世芳成立「數位國力促進會」。這個是跟美國AIT比較有關係的，尤美女以後就沒有人了。還是AIT的人提醒說你們怎麼立法院沒有來？有那一個小組，怎麼現在沒有了？委員如果沒有續任，成立的國會聯誼組織交流成果紀錄就跟著散失，因為立法院沒有專責的國會外交資料庫，新一屆國會就從頭開始。（游錫堃）

不僅個別立委換屆可能讓資訊中斷，即使立法院有數十個友好聯誼會，每一屆立委上任後，更繼續追加成立新的聯誼會。但即便是友好聯誼會，也會因為立委換屆而暫停運作，因為國會友好聯誼會是社團性質的組織，雖然可以申請出訪、宴客等補助，但並無強制運作的機制。所以當會長或成員換屆，甚至純粹是沒有繼續經營，聯誼會就有可能停擺：

「時任民進黨立委湯蕙禎：比如印度、泰國，我們和印度的國會議員有一個友好聯誼，後來立法委員也有成立大會，然後到了某一個立法委員的任期結束了，又停下來重新再做，這種情況……」

時任立法院秘書長林志嘉：對，所以這就很可惜，因此我們就希望有一個專責機構可以累積，縱使委員有改變，但因為那個團體已經有累積了一個成果，我們以後的委員就可以繼續按照既有的基礎來累積，所以這是我們成立專責機構，也就是國際事務處最重要的目標之一，讓委員們所有的努力成果能夠一屆一屆累積下來，不然現在幾乎都是委員們走了就



斷掉了！重新再組一個，又要再來一次。

時任民進黨立委湯蕙禎：對，我常常在簽推舉某人當會長的文件，過一陣子又是別的國家，一直在舉行成立大會，我想每次都做成立大會，可能沒辦法做到累積的功能。」

（立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，82 頁）

有立委表示，即便重量級訪團來訪，受到社會矚目，但其實立法院除了發布新聞稿之外，其他私下談話並沒有建檔的機制。如此一來，若同樣國家、甚至同樣一位訪賓再度訪台，若當初和他互動的立法院長已卸任、或是立委未連任，或是由其他立委接待，並無充分的資料可參考。除了造成談話上的資訊斷層，也可能讓前人累積的寶貴外交成果白白流失：

文獻不能累積，這些交往的過程怎麼樣有個專責單位把它搜集起來，不要每次都從零嘛！下一次那個捷克的議長來，韋德齊來，我們就不用從零啊！就有：

「喔他當時什麼時候來？當時談過什麼？讓後續談的東西在國會部門有沒 follow up？」那國會可以監督政府，當時談的 MOU 後來有沒有落實？他基於這個想法，所以才設了一個國際處。所以國際處應該是一個累積文獻，那個……累積交往的事務，可以銜接、可以自己要銜接對行政部門的監督，另外累積能力。我們這些人員可以培養，外交很講究老面孔，我認識你、你認識我，就好談。所以成立國際處沒有問題，我們做一個要國際化的國家，國會要有國際處這是 OK 的，但是國際處在運作的「份際」，現有的憲法其實是新的領域。

以往為什麼沒有設就是怕違憲，所以以前都沒有。（民進黨立委 A）

在深度訪談中，外交部駐外人員表示，在立法院的國會外交機制中，即便外交部國會室、秘書處公關室的功能性也需要加強，但他認為最需急需優化的還是「建檔」的機制：

我覺得應該是建檔吧！我覺得應該最主要的工作是能夠比較有系統性地，把不管是院長、副院長，甚至是委員，各個委員會，甚至委員個人他跟外賓互動的一些紀錄，能夠把它給透明化、體制化，然後資料化。我覺得這個很重要，因為過去沒有嘛！過去立法院，說實在第九屆，第九屆我在……我過去之後，我發現過去都是空的。不是說空的，就是說他的資料沒有那麼系統性地去整理，這是第一個。那第二個就是說，國際事務處它的成立有個好處，就是說未來這一個單位，它可以比較完整的，就負責所謂的國會跟其他國家國會的交流的事

務。但大部分當然都是要透過外交部，外交部它還是.....它沒有辦法形成一個類似小外交部的一個.....一個組織在那邊。因為大部分的時候還是要有外交部這邊提供相應的資料或是建議，甚至見解，給院方參考。所以國際事務處的成立，它未來或許窗口會更明確，相應到外交部的國會室，或者是說到相關的業務單位去。所以就這一點層面來看，國際事務處它現階段它能夠做的就是，開始去把這些來訪的外賓，有進到立法院的外賓，做比較有系統的整理。(外交部 B)

## 第二節 國會外交機制爭點

因為外賓來訪，有較高比例是外交部通知立法院秘書處、秘書處回報院長室，研議由誰來接待訪團，也因此接待訪團的機會或義務，有相對較以國會多數黨為主的現象。但隨著有個別立委也逐漸重視國會外交的參與，並強調立法院的「合議制」原則，原本採行的機制也面臨批評與檢討，本節整理如下。

### 壹、在野黨對於外賓來訪通知機制之抱怨

本研究在爬梳立法院議事錄時，針對立法院組織法修正案部分，有不只一位立委抱怨立法院「外賓來訪通知機制」的問題，比如說在野黨立委表示多次院長接見外賓時沒有人通知該黨團，讓在野黨團直接錯過派人陪同接見的機會；甚至有在野黨立委表示，他們在不知道有外賓來參觀的情況，於委員會針對議案和不同立場的黨團爭論，甚至快要起衝突，結果直接變成實境秀。

「時任國民黨立委曾銘宗：另外我有一項要求，過去院長或院方接待外賓時，原則上有兩種情況，一種是請黨團派人陪同，我的想法是如果要請黨團派人的話，務必要通知黨團。時任立法院秘書長林志嘉：好。」

時任國民黨立委曾銘宗：這樣才不會黨團根本不知道，等到報紙登出來之後，才發現國民黨黨團竟然沒有人參加，結果後來才發現是秘書處或院長室只通知個別委員，這樣的情形真的不好，尤其在野黨的感覺也不好。被接待的外賓本來是期待國民黨黨團能去參加，結果國民黨黨團卻沒有派人，比如沒有派總召或書記長去參加，所以外賓就會抱怨我們沒有



去參加，我只好說我們根本沒有接到院方的通知。這不只是對來訪外賓沒有禮貌，而且容易造成誤解，其實這本來是好事一樁，我覺得以後該通知黨團就要通知黨團，你們就正式發文通知黨團，如果黨團沒有處理就是黨團的事，只要你們正式發文通知黨團，我們就會設法派人。」

（立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，72 頁）

「時任國民黨立委游毓蘭：在 4 月 19 日交通委員會的時候，因為要處理退回 NCC 調查鏡電視報告的提案，沒有辦法達成共識要表決的時候，原本表決人數不夠，但 10 時 17 分有其他委員發言說現在有外賓，我們來歡迎並緩和情緒，我記得那個時候的外賓是葡萄牙，他們就覺得很有趣，聽說那邊二黨正要打架或幹嘛的。」

時任國民黨立委游毓蘭：所以未來國際事務處成立之後，也可以讓我們各個委員會知道，碰到有外賓來的時候，我們應該要有的一些國際禮儀，要如何讓人家是能夠尊重我們、尊敬我們，而不是來看笑話，好不好？」

（立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，86 頁）

也有在野黨立委表示，在早年他剛開擔任立委時，外賓訪問立法院的慣例，並不常安排外賓至外交國防委員會，而是以立法院長、副院長為主，當時也並沒有太深化的「跨黨派接見外賓」的概念。但若是擔任該訪團國家之國會聯誼會會長的立委，才有較大機率受邀陪同接見。綜合立委以及秘書處人員之深度訪談內容，早期立法院接見外賓比較屬於形式上的流程，也就是外賓主要拜會總統或行政機關，禮貌上來訪立法院。而立法院長、副院長代表立法院接見外賓、未邀請個別立委，屬於很常見的樣態。但隨著近年越來越多以立法院為主的外國訪團，加上也有更多個別立委關注外交議題，並自主發展國會外交、與國際友人牽線，部分立委更加重視外賓拜訪立法院時，是否有通知各黨團：

我就会注意到說比如說，為什麼公開行程……我看了報紙，院長今天要見誰？為什麼沒有找各黨派？或者是我不知道，我就会去問黨團，除非我如果擔任總召或書記長，我當然一定會知道有沒有收到院長室的來問，像一般委員我就只好去問。那這個就兩種，我剛剛提到兩種狀況，一種就是他私底下見，你也不知道，他還沒有通知任何人，他就院長見完就走了。好，或許他只想見院長也不一定，那這種事我們不知道；另外一種就是公開的，公開就是，就好像說你是某某國家的大使，然後我就找了跟這個國家有互動的國會議員、國會聯誼會的會長，我就請他來，但我也可能沒有找其他黨派，這是一種處理方式；另外

一種就是我各黨團的總召都要，你們看要派誰，這個是通常都是院長的心證，那我們也不知道就不知到了、不清楚也不清楚了、那不 care 的也不 care，可能 care 的人他才會去問。(國民黨立委 A)



## 貳、外交部參與尺度

在立法院沒有專責處理國會外交業務的單位時，高度仰賴外交部的協助與安排，外賓也多半是由外交部邀請、規劃行程、接待、傳譯、領隊等。而當互動的場域來到立法院，有立委提出，認為國會外交受到外交部「高度干預」。尤其執政黨和在野黨對於國族認同不盡相同，其用語在外交場合高度敏感，根據立法院議事錄，有立委公開抗議，指出外交部利用翻譯、發布新聞稿的環節，試圖扭曲外賓的原意，以符合執政黨之國族認同：

「時任國民黨立委游毓蘭：瓜地馬拉總統賈麥岱來的時候，他在演講，其實我們也都很感動，因為他在那個地方大聲疾呼，他非常支持我們中華民國，他那個時候說，瓜地馬拉維持其一貫不變的立場，支持承認中華民國是一個獨立的國家，也是唯一且真正的中國。這邊我有把它整理出來，這是我們當時議場的大螢幕上面貼出來的。但是第二天就被外交部澄清了，它說賈麥岱總統演講的時候，他並沒有說是一個唯一且真正的中國，而是唯一且真正的國家。」

「時任國民黨立委游毓蘭：我認為剛剛說的不管是在艾達莫娃或者是賈麥岱總統的接待上，院長帶著我們一起來做國會外交這麼拚！我真的認為外交部不應該三不五時就給我們打臉。」

(立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，84 頁)

國會外交因為集結不同立法院黨團的立場，和政府對政府建立的關係相較之下更容易看見同一國家內不同黨派的意見，但對於涉外事務，不同黨派應該口徑一致？還是讓他國訪賓看見台灣政治的多樣性？有在野黨立委公開表示，外交部試圖將執政黨的立場「滲透」進國會外交，使其對外盡量一致：

「時任國民黨立委曾銘宗：有時候也常常要依賴外交部派員協助，我參加過幾次院長接待外賓活動，但有時候外交部基於政治立場，在翻譯上、接待上，或者是接洽上，外交部的立場會滲透、介入進來，變成在某種程度上，我們的國會外交會受到外交部的干預和影響，所以增設專責單位的這個大方向我是支持的。」

(立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，72 頁)



### 第三節 個別委員對涉外事務參與之意願

如上節所述，近年因為台灣更受國際關注，不僅越來越多他國訪團來台，也接續有對於外交事務熱衷的個別立委願意推動國會外交，儘管這第十屆 113 位立委當中僅佔少數，根據深度訪談內容，有立委認為，一屆立委當中會在跑選區之餘接待外賓、參與國際會議、甚至出訪和他國互動交流的比例，恐怕不到十位，也就是可能只有不到 10%。而即便個別立委有意願參與涉外事務的比例目前並不太高，但立法院長對於外交事務的關注，也促成立法院設立專責單位，以彌補之前的不足。況且即使參與涉外事務的立委人數並不多，但其業務需求依然存在，也並非立法院秘書處的量能所能負擔。本研究深度訪談較有意願參與涉外事務的立委，他們不約而同都提及，個別立委對於參與外交事務的意願差異甚大：

因為其實以在台灣的委員來講，我看很少有委員像我這樣子很願意去盡量能夠邀約我就盡量能夠參與的，我知道有滿多委員都推掉，那所以他要去可能要先確認有意願的委員有幾個，然後他們想要做的是哪一些，然後就會慢慢的具體化說，我們的委員會有興趣當然是某幾個議題，再從那幾個議題去推展。要不然其實過去幾次，其實大家都是一直推啊！有任何國際的邀約的時候，對啊，其實對我來講有時候到國外去，去開個會，開一個禮拜對我來講也是.....對，剛好暑假的時候有很多基層的活動，這都是一個.....所以這我都可以理解啦，對啊，那我反正我就是覺得能去就盡量去而已。(民進黨立委 B)

民進黨立委 B 表示，甚至因為多數立委認為立法院國際事務處的成立與他們關係不大，因此在立法院組織法部分條例修法的消息傳出後，他並沒有聽到太多討論，他認為對多數立委來說，國際事務處的成立對他們幫助有限。

但民進黨立委 B 也指出，立法院每一年有編列一人 20 萬的國際事務費予每一位立委使用，根據立法院網站，這筆預算是「委員問政業務」業務計畫的「國會交流事務」工作計畫當中的「國會交流事務經費」科目，立法委員 113 人，每人每年 2 次，合計 20 萬元，因此國會交流事務費有 2260 萬元。但民進黨立委 B 透露，有不少立委把這筆預算挪為他用，顯示對國會外交的不重視：



而且我們也有都有國際事務費啊！對不對？那大家……大家不明講，但是也都知道很多委員是把這些錢拿去幹嘛花嘛！對不對。這個你問別的委員啊！你不要問我了，我是絕對不會把它拿去做私人的方法，但是……我都花不夠好不好，我還不夠，出去太多了。

因為其實有很多的國際的會議，它有可能是衛環委員可以參加的，它可能是公衛的題目啊，所以其實理論上你要做任何的國際事務、國際的交流，每一個委員會都應該有滿多在國際上面正在發生的會議可以參加，那結果他們都沒有花，或是他們……因為這個其實報的方法是很尊重委員的啦，所以也沒有一定要你去講得很清楚你去哪裡，所以有一些人怎麼花，你再去問吧，你去問黨團朋友就知道了。（民進黨立委 B）

而即便立法院針對各國、地區與國際組織有成立友好協會、聯誼會，數量已達數十個，且每一屆立委就職後都會不斷新增。而根據 2020 年制定的「立法院立法委員與外國國會議員聯誼會籌組運作辦法」，由立委發起的聯誼會，若有出訪需求，其交通、住宿、宴客、禮品費用只要不是已經由立委國際事務費或是外交部補助的，都可以向立法院申請補助。但這對於部分深耕涉外事務的立委來說，和真正推動國會外交，似乎還存在一段差距。立法院副院長江啟臣指出，經營對外關係，其需要之時間與精力比照經營選區：

前陣子媒體在吵朝野大家爭相成立什麼友好協會，那個是立法院的內部社團，那委員要成立我們都不反對，我們也希望說是大家有志一同去做想做的事情，但是國會外交還是一句話，就是它需要時間累積。它是真的需要用耕耘的方式，就好像你必須把它當成一個選區在耕耘，而不是說我來掛個名、成立一個會，然後用這個會出去走一下，然後你就可以有什麼樣國會外交的實質成效，恐怕效果不大。它這都是……這跟人跟人的交往是一樣，就好像跟經營選區也是一樣。（江啟臣）

而個別立委對於涉外事務不同程度的參與，也會產生由他國發起的國會外交的需求。例如國民黨立委 A 長年經營對美關係，他在深度訪談中表示，除了外交部編列預算邀訪他國國會議員來台，也存在另一種模式，如美方知悉個黨派對於外交事務較熱衷、熟悉的個別立委分別有哪幾位，會依需求邀請這些立委見面：

因為隨著過去這幾年台海情勢的變化，地緣政治的升高，很多國會跟智庫是自

費來的，他就想要來，不管他是來蹭台灣的議題還是來幹嘛，他就自己來。他自己來他就會希望，他會請外交部幫他推薦；還有一種是 AIT，AIT 自己也會邀訪，他自己也會安排，就是比如說美國的參、眾議員主動來訪，那這種他就不會透過外交部去排，他透過 AIT 找，所以 AIT 在找我們的時候，他就直接找我們，他不會透過外交部，他直接鎖定，就是你們要……就是國民黨是哪幾位、民進黨是哪幾位，是要一起還是分開？還是到國防外交委員會？他除了見正、副院長之外，要到國防外交委員會，這個全部有 AIT 在安排，那這種就是，不是外交部出錢的。（國民黨立委 A）

個別立委對於涉外事務產生不同程度的參與意願，國會外交的機制對於個別立委確有需要，尤其立法院長更是關鍵，有個別立委評價，游錫堃大概是歷來最熱衷於接待外賓和出訪的立法院長。而游錫堃任內的立法院，僅以院長來說，就產生比以往大量增加的國會外交需求，游錫堃認為，「涉外事務得靠外交部」的觀念，是受到威權體制的影響：

過去就是制式的思考，因為威權體制，所以大家覺得我們都靠外交部，過去就是這樣，但是你要知道，對民主國家它是三權分立，三權分立是行政、立法、司法。我們講的一般在台灣，翻譯成中文都是行政、立法、司法；但是在一些先進的國家，立法都是在最前面的，它是立法、行政、司法。所以比如說像美國的憲法，美國憲法第一章就開始都在講國會，不是先講總統。很多民主國家都是這樣。所以為什麼總統他就職的時候要立法院長頒國璽給他。（游錫堃）

本研究進一步針對曾經手游錫堃國會外交事務的立法院公務人員進行訪談，以了解立法院對國際處迫切需要的原因，進而導致國際處以飛速修法、挂牌成立，有秘書處人員指出，游錫堃積極參與涉外事務，和「國家正常化」的理念高度相關；另外也有立法院公務人員分析，游錫堃希望在立法院長任內讓立法院國際事務處開始運作，以防換屆、換院長後難以貫徹：

我覺得很看院長，因為……因為中華民國就是規定這個外交職權就是總統，不是嗎？就是職權就寫在那裡，那一部分就是他管……他下面有外交部，外交部吃不下來的，為什麼，我吃不下來才會 pass 過來，就以前立法院很被動是這種情況。但是這個……因為這個跟游院長的理念可能不一樣，這是我自己猜測的。因為他一直會提到一個國家正常化，因為他是正國會的，國家正常化不就

是行政、立法、司法三個要分立嗎？或者是以民主國家來看的話，民選的這些人才是民意的代表嗎？他希望有一個這樣的單位，然後讓每一個委員都可以享受到，對，他應該立意是這樣，我說他就是國家正常化需要，他覺得這個國會很不正常。其實他一直會提到有一個，這也是他曾經提過的一件事，他說美國的國會的總統就職是到國會山莊去，那為什麼我們總統就職就是在總統府呢？（秘書處 B）

畢竟是院長想推動的，所以對他來說他會希望是在他的任內，他可以完成這件事。因為你如果到了下一屆，已經不是可以掌握，你就是要寄望後人可以去推動，那我覺得這有一點點.....好像有點不切實際耶！我自己的觀察是這樣。所以我覺得在.....不知道耶，在政府機關裡面工作大概都會是這樣，就是這種政治任命的首長都會需要在他任內趕快完成，不然後面不一定可以推得動。（國際處 A）

作者追問「國際處 A」，國際事務處將來的業務是否將比較取決於立法院「長官」的意志？

答：我覺得是耶！因為他畢竟是做.....我覺得國會外交畢竟，我覺得很專精了，就是如果沒有想要去做這種推展台灣這種國際的工作，其實不太會特別用到我們的服務啊。（國際處 A）

## 第四節 小結

透過對立法院國際事務處的主要推手、時任立法院長游錫堃，以及現任立法院副院長江啟臣、民進黨與國民黨籍外交國防委員會立委、外交部相關人員、立法院相關人員進行深度訪談，再整理 2023 年 5 月 8 日立法院司法及法制委員會針對立法院組織法修法之議事錄相關內容，本研究將立法院國際事務處成立之緣起，歸納為國會外交在機制上面臨之困境、國會外交機制存在之爭點、個別立委對涉外事務參與意願不同三大因素。

「國會外交在機制上面臨之困境」，以立法院內部單位來說，包括秘書處的功



能限制，導致無法提供個別立委需要的涉外相關服務，處理立法院長的相關外交事項也已經達到量能緊繃，因此也衍生出秘書處人員負擔過重的問題。而外交部對立法院的對口單位「國會室」，在協助國會外交事務上也因為其功能的限制，僅扮演傳聲筒的角色，而難以提供直接、立即的服務；當外交部國會室將立法院的需求傳達給外交部相關業務所屬單位時，通常是各地域司得承接，加上地域司原本就主責的外館、輿情等事務，國會外交的加乘任務使地域司業務過量。

而除了相關單位的限制與負荷，機制上的困境也包含「立法院人員涉外事務之專業性」受到質疑。例如翻譯、外交儀節都曾受到立委抱怨；而在立法院原有體制之下，並無將國會外交成果紀錄、累積的機制，導致立委換屆、立法院長換人，勢必產生資訊斷層，許多對外事務直接歸零，甚至引起曾交往之外國單位感到困惑，之前談過的內容有如突然失憶。

「國會外交機制存在之爭點」也讓部分立委對立法院涉外事務的機制表達不滿，例如在野黨是否參與外賓接待？因為近年對涉外事務感興趣的立委漸增，加上在野黨團有意願傳達與執政黨不同的意見給外國訪賓，有多位在野黨立委曾抗議立法院長接見外賓卻沒通知各黨團，或是曾有立委差點在委員會大打出手，事後才發現有外國訪團在參觀，讓立委直呼尷尬。其他的爭點還有外交部介入國會外交的程度，外交部包辦外國訪團的行程安排，但在立法院的行程時，有立委批評外交部藉由翻譯和發布新聞稿的方式，讓外賓的談話、輿論導向執政黨的偏好，因此認為立法院應該要有自主性的專責單位處理國會外交。

最後，「個別立委對涉外事務參與意願不同」也是催生立法院國際事務處的重要原因，尤其是立法院長的態度。近年有部分立委積極參與國際會議、與他國政要交好，發展非「政府對政府」的外交關係，即便人數占總體席次比例還是不高，但已然產生較以往更高的需求。另外，時任立法院長游錫堃被評為最熱衷外交事務的立法院長，游錫堃認為立法院是代表民意的機構，國會進行外交事務在國際上很正常，立法院該有專責的機構才合理。

上述三大因素，讓攸關立法院國際事務處成立的立法院組織法修法獲得各黨團共識，在 2023 年 5 月進入修法程序，立法院國際事務處於同年 9 月 1 日揭牌運作，下一章將透過深度訪談與次級資料分析，還原修法歷程。



## 第五章 修法歷程



根據「立法院議事暨公報資訊網」，民進黨團、國民黨團、時代力量黨團以及民眾黨團，皆於 2023 年 3 月 8 日提出「立法院部分條文修正草案」之黨團版本。其內容大致相似，可見各黨團初步溝通成果，惟國民黨團在立法院下設局處的「排序」上有不同意見，本章也將列出。

透過次級資料分析，可知各黨團版本在 2023 年 3 月 8 日提出，接下來於同年 5 月 8 日排入司法及法制委員會審查，並於 5 月 12 日在立法院會三讀通過。再根據深度訪談內容得知，立法院國際事務處的主要推手、時任立法院長游錫堃於 2020 年 2 月上任後就有意推動專責國會外交的單位，並於同年 3 月成立國際事務小組，但此僅限於院長室之編制。至於真正發動立法院組織法之修法，根據秘書處人員深度訪談內容，約於 2021 年底開始耳聞、並且推動；但在野黨外交國防委員會立委表示，大致到 2022 年時知悉修法的討論。

### 第一節 游錫堃提出

時任立法院長游錫堃於 2020 年 2 月 1 日就職。根據深度訪談，游錫堃表示當時就有在立法院推動國際事務的想法，游錫堃表示，我國於 1993 年全面改選，至今約 30 年，是「很年輕」的國會，也因此受到威權體制影響，國會並無涉外事務，游錫堃認為，涉外事務全由外交部負責，並不符合國際潮流。

2020 年 3 月，游錫堃僅上任一個月，即成立臨時任務編組「國際事務小組」處理涉外事務，並開始製作「輿情週報」，彙整國際輿情並寫下短評，供立委參考。在國際事務小組運作一段時間後，2022 年 1 月，游錫堃在立法院「院務會報」中交代議事處開始研究、處理立法院組織法修法相關條文：

因為那時候我就職的時候，我有講說要加強民主同盟。因為在我過去從政，尤其我在擔任行政院長時期，邦交國預算占了很大一部分。那我們就覺得說花那麼多預算，如果增加力量放在民主同盟國家，例如美國、日本、歐盟，這樣對

台灣國際能見度的效果會更好，這個就是我過去的理念。所以我來到這裡就覺得說，一進來就覺得怎麼我們都是秘書處在處理呢？那怎麼沒有一個這個單位來處理這個？那都要仰仗外交部。所以我就覺得說，那時候我就覺得應該要成立，所以在.....我記得好像我進來不久，就先成立一個國際事務小組，好像是在三月。三月，你看，我（2020年）2月1日上任，三月就成立了，就覺得說，欸這個不行啦，然後嘛，這樣交代，他們要這個.....國際事務小組是一個臨時任務編組，就等於國際事務處的前身，他們等於要準備這個未來就變成國際事務處。（游錫堃）

游錫堃於2022年1月的院務會報中責成議事處著手處理修法，根據秘書處人員在深度訪談中的說法，大約在2021年底就知道即將推動修法、增設國際事務處，但當時尚處於協調階段，因為立法院內部對於立法院組織法要修改的幅度還需要討論與研析：

（結果是）修最小，對，因為就只有設國際事務處而已，只有修國際事務處這部分。我因為從.....因為其實游院長上任，他有這樣的想法，後來也把這個案子交給我們立法院的王全忠顧問來負責那個組織法修正。那其實立法院內部從秘書長、顧問還有內部單位我們都知道了，秘書長也做了很多次的討論，那討論之後就是提出這樣的修正法案。那修法這個草案之後，其實我後來有出席那個，在司法及法制委員會審查的現場，那其實不分黨派都很支持，其實我自己也覺得，哇！大家怎麼都那麼支持？（秘書處C）

根據作者追問，秘書處C所謂的「修最小」，指的是原本籌備立法院組織法修法，院方還打算納入中部辦公室的整併，以及資訊處、預算中心、法制局的調整，但因牽涉層面廣，最後決定只推動修法成立國際事務處，讓修法最單純化，提高朝野達成共識的可能。且推動修法時即決定國際事務處編制20人，為全立法院最小單位，也是為了讓修法盡可能順利通過。即便最後結果是無異議通過，但其實在溝通的過程當中，仍有在野黨立委表達疑慮。在各黨團提出版本之前，協商的過程並非以外交國防委員會成員為主，根據深度訪談內容，似乎是以黨團幹部為主，外交國防委員會立委並非優先得知訊息，且知道的內容較為片段：

我記得這個事好像談了一陣子，是去年（2023）決定，但是好像前年（2022）就有在提。去年決定成立的，但是是前年就在談，就丟這個訊息出來。那時候

當然，一開始我認為是有不同意見的，一開始大家覺得為什麼要？這個處要幹嘛？是要酬庸嗎？還是要幹嘛？一定會有這種聲音出來，然後是到後來，可能經過討論、協商以後，大家都同意要成立，協商過程我沒有參與、我沒有參與，但是應該是說從功能性的角度，然後可能也跟外賓來立法院的頻率很高，就好像妳講的，秘書處也負荷不了，那你勢必要增加人，那這麼樣的，你要塞在秘書處嗎？還是你應該成立一個單位？不管怎麼樣就是能量不夠。（國民黨立委 A）

我真的講，就是說在當時它在成立的過程，我並不了解中間的規劃。但是呢，我從一開始的時候聽到這個部分呢，我個人呢是覺得是有所需要，在功能上是有所需要。但是當然了，立法院要採取什麼動作，在國內的政治氛圍之下，在野黨當然會有一些立委有批評的聲浪，但是呢這個都是「個人意見」，那麼並不是黨的意見，或者說是國民黨的這個立場並非如此。那我個人的意見呢，是覺得是有所需要，那這個但是規模呢，就要看實際上面他們的需要的程度到哪裡，再來就規劃。那可是在整個的安排的過程當中，就是高度.....立法院游院長這個地方所進行規劃安排。其實外部，在外委會這一邊、或者在立法院這一邊、立法委員這一邊，其實並沒有太多參與的。這個地方主要都是院長室，然後秘書處這個地方在做規劃，那因為這些都是那個院長在規劃、在做，那麼所以並不是其他委員有太多參與的空間，所以當我知道的時候，他們已經開始規劃。那在這個做這個安排的時候，我是有聽到一些支持或者反對的聲音，但是那個都是在新聞上面的一些呈現而已啦，並不是實際上的形成任何阻礙的力量，或者說是結構上面的一種反對的立場，都並沒有。（國民黨立委 B）

雖然兩位國民黨立委都表示根本沒有參與到協商的過程，甚至指出修法的過程由立法院長主導，其他委員甚少參與，但因為個別委員、熱衷參與國際事務的委員大多認同立法院只靠秘書處推行國會外交確實量能不足，且外交部國會室通能也有限，因此大致同意增設立法院國際事務處，但對其員額編組、預算規模稍有疑慮。

## 第二節 國民黨團與各黨團版本差異



由於在日益頻繁的國會外交之推動上，突顯立法院在機制上有所不足，各黨團基本同意增設立法院國際事務處，已凝聚共識，並於 2023 年 3 月 8 日都提出黨團版本。院會並於同年 3 月 10 日交付司法及法制委員會審查，但唯有國民黨團的版本和其他三個黨團不一樣，其差異在第十五條，規範立法院下設單位的「排序」。

民進黨團、民眾黨團、時代力量黨團都將「國際事務處」列在第二項，因為國際處業務係由「秘書處」業務切割出來、獨立設處，但國民黨團認為立法院的「議事」功能應優於「國際處」，因此將國際處列為第四項，認為這有象徵性的意義。詳見表 5-1，《立法院組織法第十五條》原始條文與各黨團版本之比較。

表 5-1，《立法院組織法第十五條》原始條文與各黨團版本之比較



原始條文	民進黨團、時代力量黨團、民眾黨團版本	國民黨團版本
立法院設下列各處、局、館、中心： 一、秘書處 二、議事處 三、公報處 四、總務處 五、資訊處 六、法制局 七、預算中心 八、國會圖書館 九、中南部服務中心 十、議政博物館	立法院設下列各處、局、館、中心： 一、秘書處 <u>二、國際事務處</u> 三、議事處 四、公報處 五、總務處 六、資訊處 七、法制局 八、預算中心 九、國會圖書館 十、中南部服務中心 十一、議政博物館	立法院設下列各處、局、館、中心： 一、秘書處 二、議事處 三、公報處 <u>四、國際事務處</u> 五、總務處 六、資訊處 七、法制局 八、預算中心 九、國會圖書館 十、中南部服務中心 十一、議政博物館。

資料來源：立法院議案關係文書，作者自製。

針對修法版本之局處排序與其他黨團意見不同，國民黨立委李德維也在 2023 年 5 月 8 日的司法及法制委員會表示主張，並表示這是由他提出，並要求立法院研究一下他國國會的做法：

「時任國民黨立委李德維：不諱言我們感覺目前這部分有點弱，所以大家都很支持，我想詢答結束之後可能會進行逐條審查，其實秘書長可以看一下國民黨黨團的第十五條提案是「立法院設下列各處、局、館、中心」，基本上，民進黨黨團、時代力量黨團及台灣民眾黨黨團的提案都與原來的版本差不多，他們都是把國際事務處放在第二，國民黨則是把它放在第四，當然這是本席的建議，建議國民黨放在第四。因為不諱言以立法院的事務而言，大家多少會有些重視這個排序，是否可以請立法院的幕僚單位去研究一下，在其他國家的組織法裡面是把國際事務處放在第幾？假如排在第二的話，它優於議事處或公報處，雖然只是排序，並不一定代表重要性，但還是有其象徵性的意義，所以這個國際事務處到底應該放在第幾，這部分我提醒秘書長可以請底下的同仁再去研究一下。」



「2023/5/8 司法及法制委員會會議主席、立委劉建國：秘書長，因為各黨團都有提案，唯獨國民黨是放在第四款，其他黨團是放在第二款，你們說要徵詢國外的例子，有詢問到嗎？」  
時任立法院秘書長林志嘉：跟召集委员報告，因為它本來是秘書處出來的，所以我們就把它放在第二款，徵詢各國的狀況，他們對於這個國際事務處也沒有像我們寫一、二、三、四、五、六，他們沒有這樣子寫的啦，所以如果是秘書處出來的話，我是贊成就照民進黨、時代力量、民眾黨黨團提案通過。」

(立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，110 頁)

但顯然國民黨團提出排序的象徵性意義必須討論，卻不是太堅持，因此照進黨團、時代力量黨團、民眾黨團版本通過。而國民黨團在過程中也提出另一項質疑，即預算規模，秘書處說明，增設國際處僅增加「人事費」，一年 3320 萬元，加上原本 113 位立委每人每年 20 萬元額度的「國會外交業務費」，一年 2260 萬元。詳細預算將於本研究第六章討論。

綜上，即使國民黨團在修法過程中提出與其他黨團版本不同的意見，但其意見在於象徵意義之「排序」，並不影響國際事務處的實際功能。再對照國民黨立委 A、國民黨立委 B 的深度訪談內容，顯示在立法院國會外交的委託代理關係中，國民黨立委因為也能因為從「集體委託人」轉變為「複數委託人」而得到好處，因此沒有誘因進行實質性的反對。

### 第三節 美國因素之疑慮

蔡政府的外交路線最廣受討論的特性之一，包括相對「親美」。而立法院在研擬修法並成立國際事務處期間，在野黨也提出質疑，立法院增設主責國際事務單位是否和美國有關係？因為美國聯邦參、眾議院於 2021 年 3 月提出「台灣學人法案」，要求美國行政部門進行「台灣學人計畫」，目的在於提供美國官員到台灣實習，此計畫隨後於 2022 年 12 月美國通過的「國防授權法案」確立。此法案曾經引發國內質疑是否讓美國關於進駐我國行政院、立法院，並得以干涉台灣內政。而在立法院各黨團協商立法院組織法修法期間，也有立委提出相關疑慮：

有一次這個在政黨協商的時候，他們有踩煞車。那個是剛好有出現，不是在國

實際上有一件事情，美國、美國那邊出事，就是什麼（說美國他們要派員？）派員來這邊進修，對啦！那個國民黨的委員就說，這樣我怕會被誤會，我們這個暫緩一下，他也不是反對。暫緩，他沒有反對，他是跟我講說，怕被……那個議題變成混在一起，那反而不好。所以他們並沒有反對，我跟你講這一個國際事務處的成立，第一點它就是國會就應該要有的組織跟業務。所以這個那第二點就是，這個設立了以後，對於資料的共享，或者是經驗的傳承，還有專業人才的延攬，是有很大的幫助。第三點，就國會來講，就國會議員來講，他們都很需要，既然是就一般性的組織，就是食衣住行就對了，大家都要吃飯，這個就是你當委員本來就是需要，有這個就可以幫上忙，所以就沒有人反對。（游錫堃）

依據游錫堃的說法，由於當時美國國防授權法通過的時間和立法院國際事務處研擬修法之時間相近，在野黨立委提議「暫緩」，並非主張反對設立。而有在野黨立委也公開詢問立法院對於美國官員來台實習的立場，確保立法院未來成立國際處後，對美之「政策性問題」：

「國民黨立委江啟臣：最後一個問題，這個也是很多委員特別關心跟連結到的，就是美國去年底（2022）有通過國防授權法案，內容當中有一個臺灣學人計畫，這個學人計畫其實就是類似美國官員到臺灣的部會或者立法院來見習這件事情，請問這個將來是不是包在國際處裡面？」

時任立法院秘書長林志嘉：我們的國際事務處要成立，其實跟這個事情完全無關。立法院針對這件事情，如果美方或者是我們行政部門有做這樣的要求，因為茲事體大，我們一定會透過朝野協商，大家認為應該要怎麼來處理會比較妥當，然後讓我們國會也維持應有的尊嚴等等。

國民黨立委江啟臣：好，所以像這一類，就是我剛剛講的就是政策性的問題。

時任立法院秘書長林志嘉：對，就是政策性的問題。」

（立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄，91-92 頁）

## 第四節 小結

本研究將《立法院組織法部分條文修正草案》修法歷程，概分為三階段，分別為「籌備階段」，係指從游錫堃有此構想後，至議事處正式處理修法工作；第二階

段為「各黨團提出版本」，為 2022 年 3 月 8 日立法院各黨團均提出修法版本；第三階段為「進入審查」，分別是 5 月 8 日司法及法制委員會的審查過程，以及 5 月 12 日於院會三讀通過。三階段詳細時程如下：

- 
- 一、籌備階段：2020 年 2 月，游錫堃上任立法院長時，即有成立專責國會外交之單位的構想，同年 3 月，就成立臨時任務編組「國際事務小組」，並開始製作「輿情週報」。國際事務小組運作近兩年，根據秘書處人員說法，2021 年底即有聽聞預備修法成立國際事務處。2022 年 1 月，游錫堃正式在立法院「院務會報」中請議事處開始研究、處理修法事宜。
  - 二、各黨團提出版本：2023 年 3 月 8 日，民進黨團、國民黨團、時代力量黨團以及民眾黨團皆提出《立法院組織法部分條文修正草案》之版本。在此之前，各黨團進行協商，根據深度訪談內容，以黨團幹部為主，許多外交委員會立委事後才聽說。各黨團版本內容大致相似，僅國民黨團在局處的「排序」上有不同意見。但此意見並不影響國際處的實際功能，也顯示因為國民黨立委也能因為轉變為「複數委託人」而得到更好的服務，因此沒有誘因進行實質性的反對。
  - 三、進入審查：各黨團提出版本後，立法院會於兩天後、3 月 10 日交付司法及法制委員會審查。5 月 8 日於司法及法制委員會審查通過，5 月 12 日在立法院會三讀通過。

在修法過程中，依照國民黨立委深度訪談說法，游錫堃扮演具主導性的角色，國民黨立委 B 甚至指出，個別立委沒有太多參與的空間。而由於立委們確實感受到秘書處的量能不足與人力問題，協商過程並沒有太多阻力，僅國民黨團的修法版本提出，立法院局處中「國際處」的排序不應接續在排列第一的「秘書處」之後，而是應該排在第四，第二、第三應維持議事處與公報處。但其他黨團認為國際處是由秘書處原本之部分業務劃分出，因此照其他三黨版本通過。

而修法過程中另一項討論，為國民黨立委提出「政策性」問題，因當時美國通過「國防授權法」，美國官員依法可至我國行政機關實習，此事件與修法時間相近，國民黨立委公開請時任立法院秘書長林志嘉回應這與國際處的成立無關，也承諾若未來美方或行政機關提出美國官員赴立法院實習，需經過朝野協商。游錫堃也在深度訪談中證實，立委針對此疑慮只主張「暫緩」修法，而非反對修法。

# 第六章 立法院國際事務處運作



## 第一節 人事

### 壹、 國際事務處處長

立法院組織法修法在 2023 年 5 月 12 日三讀通過後，5 月 31 日經總統公布。游錫堃很快地在 6 月 6 日宣布，隔天 6 月 7 日至 6 月 12 日進行國際事務處長的海選，這是立法院首次一級主管對外海選。游錫堃在深度訪談中說明，他們對外招攬人才，而非原本就在立法院的主管，海選有七位評審委員評分。根據《中央社》報導（王揚宇，2023），報名參加立法院國際處長海選的條件，包括必須要是公務人員，且簡任 12 職等以上，近三年的年終考績也要兩個甲等、一個乙等以上；必須具備國際事務經驗，英文能力「聽、說、讀、寫」都要是「流利」，如果有其他語言專長如日語、西語等擇優錄取。參與海選條件如表 6-1，參與立法院國際處長海選資格。

表 6-1，參與立法院國際處長海選資格



立法院組織法明定資格	
公務員考試資格	公務人員高等考試或相當等級以上特種考試合格
學歷	教育部認可之國內外大學院校畢業
職等	公務人員簡任第 12 職等以上合格實授或具有升任簡任第 12 職等綜合行政體系任用資格
年終考績	近三年 2 甲等、1 乙等以上
語言能力	英文聽、說、讀、寫「流利」；另具備日語、西語、韓語、法語、德語能力者擇優錄取
工作經驗	須具備國際事務經驗
限制調任	無限制調任情事
消極條件	無公務人員陞遷法、公務人員任用法、兩岸人民關係條例規定之不得任用事項

後來中選的是林晨富，他是一位外交官，曾任外交部公眾外交協調會副參事、外交部國際傳播司副司長、駐韓國臺北代表部釜山辦事處總領事銜處長等。而林晨富是從外交部「借調」到立法院，並不是商調，因為如果商調，等於必須離開外交職系，這恐怕讓國際處難以招攬具有外交人員身份的處長。而雖然是海選，但根據林晨富的深度訪談內容，最後由游錫堃拍板。作者在深度訪談中詢問林晨富，這樣的方式是否偏向「政治任命」？

這應該不算是「政治任命」吧！因為本院國際處處長的任用資格必須具備十二職等以上的公務人員身分，還有其他 requirement，包括考績要幾年內只能一個乙等，具備語文專長及處理國際事務經驗等等。十二職等在外交部就是擔任一級單位主管或駐外總領事、辦事處處長；如果資深外交同仁擔任過駐邦交國大使或駐非邦交國代表，因為他們已經是十三或十四職等，可能比較沒意願來立法院接任國際處處長。因為我 112 年 5 月才剛從韓國調回外交部服務；後來在因緣俱足下，我想說換個不同的工作環境歷練一下，應該也算是種自我成就吧。

我事後聽說，當初有不少人來爭取、面試這個新設的職位，但是好像過了一、兩個月的時間，立法院核定的人選仍然沒出爐。後來，外交部推薦我和幾位適格同仁來立法院面試看看！我檢視國際事務處的編制及業務職掌內容後發現，它的工作重點與我過去近三十年的外交工作幾乎重疊，所以決定來試看看。後來才知道必須經過一個甄選小組的 interview，每位評選委員都打分數，最後他們都覺得我應該是適合的人選，給我不錯的評價。最後一關則是渥蒙游院長親自約見面談，才最後拍板定案。(林晨富)

林晨富在訪談中指出，依照立法院的相關規定，未來立法院或其他政府機關人員都可能來接任國際處處長，但是他個人認為從專業角度來看，國際事務處的處長還是以外交部的資深人員較為合適。雖然國際處成立的宗旨是讓立法院具備更完善的涉外事務處理機制與功能，但因為外交部才有駐外館處，國際處仍有大量業務須和外交部密切聯繫合作。當作者問道是否有專責和外交部對接的單位？林晨富說明，他自己時常扮演這個溝通橋樑的角色，並要求全體同仁主動與外交部業務對口以電話或社群媒體 LINE、Telegram 密保聯繫，雙方可以相互提供參考資訊，他也會視情況酌轉知本院長官及各黨團委員所關注與外交部業務相關的事情，彼此互通有無。

## 貳、國際事務處員額

國際事務處之員額編制，依據立法院組織法以及議事錄內容、本研究深度訪談，員額共 20 人，包括簡任官 4 人：處長 1 人（簡任第十二職等至第十三職等）、副處長 1 人（簡任第十一職等至第十二職等）、秘書 1 人（簡任第十職等至十二職等）、編審 1 人（簡任第十職等至第十一職等）；四科各設置科長 1 人、專員 1 人以及科員 2 人，一科共 4 人。而因國際處成立之前，秘書處長年肩負接待外賓業務，因此有語言專長約聘人員 3 人，英語、日語及西語各 1 人，此 3 位特約編譯人員移至國際事務處，同樣是約聘人員。國際處編制請見圖 6-1，立法院國際事務處編制。



立法院國際事務處編制 共 20 人

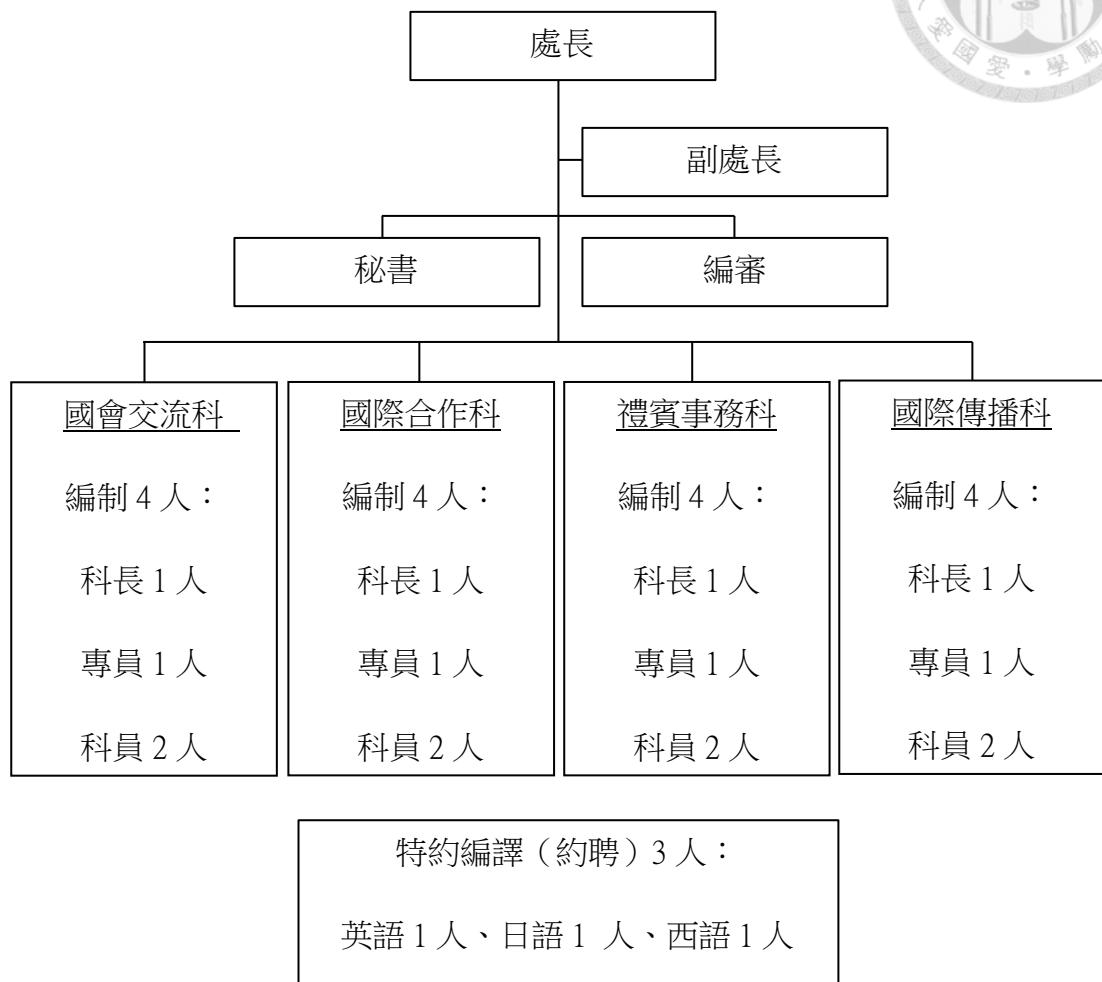


圖 6-1，立法院國際事務處編制

根據 2023 年 5 月 8 日司法及法制委員會審查立法院組織法修正案之議事錄，時任國民黨立委吳怡玎質詢時，時任立法院秘書長林志嘉回應，國際處編制 20 人全員屬公務員，不會有外國人、實習生。國民黨立委江啟臣質詢期間，林志嘉也表示，此 20 人部分由立法院內部調動，部分向外徵才。根據深度訪談，秘書處「公關室」有 8 位人員，受訪者秘書處 C 估算，「整個秘書處」大概有 6、7 人被調到國際處：

員額上我們大概有大概六、七位同仁過去到國際事務處。那過去之後我們這邊就會晉用，再經由一些人力來補原來已經過去的，但是不會補到六名，原來就是……等於原來假設是少六（人），會不會補到六名，因為畢竟有一些工作已經減少了、工作內容已經減少，所以就補一部分的人力過來這樣，那這些人力就負責了我們現在所工作的國內事務這樣。（秘書處 C）

作者也詢問另一位秘書處公務人員「秘書處 B」，國際處是否有一部分人員是從秘書處公關室轉調？這些人員大致都是具備哪些專長的人員？是否都是語言專長？

大概有英文，主要英文嘛；然後有一些有日文的，還有法文的、有德文的，大概主要是這幾類的，然後還有一位是西班牙文。

問：都是公務人員嗎？還是有約聘？

答：有約聘，有約聘人員。

問：那這邊過去之後，公關室這邊還有約聘人員嗎？

答：我們這邊就沒有。（秘書處 B）

根據深度訪談內容，秘書處原本的三位約聘人員據語言專長之外，也因為處理涉外事務需求，在晉用公務人員時，還有具備德文、法文能力的人員擇優錄取。國際事務處成立後，連同三位語文約聘人員以及具有語文專長之公務人員，都調到國際處。而不足之員額還有一半左右，則從外部徵人：

國際處去年（2023 年）9 月掛牌運作時，是一支「雜牌軍」。法定員額編制 20 人，但成立初期員額未全數到齊，只有 75%。目前從秘書處公關室移撥的同仁大約五、六位，另外也有從預算中心、法制局、人事處及委員會調派過來的同仁。此外，還有三位具備「特語專長」的約聘同仁，包括日文、英文跟西班牙文，他們的主要職掌就是協助本院接待「特殊語文訪團」，或是特殊語文公文書的處理及協助。最近本處另甄選入三位新進科員級同仁，其中兩位原服務於入出境移民署、另一位來自台中市政府國際事務處，還有一位曾派駐法國及美國的經濟部同仁，因為家庭因素請調回來，也即將要加入我們的團隊。從實務經驗來看，我覺得這位同仁的國際事務經驗應該比他其他新進同仁豐富，對本處應有助益。在這個新團隊中，我是唯一借調自外交部的；副處長以前曾在法制局待了十多年，後來在公關室工作過一年左右，另一位簡任編審之前服務本院預算中心，所以本處同仁來自四面八方，能夠



一起共事是難得的緣分。(林晨富)

從國際處初始成員來說，幾乎只有處長有狹義的外交背景，其他部分成員具備外交部以外的部會之駐外經驗，或是特殊語文、國際傳播經歷。目前尚未滿編，根據國際處人員深度訪談內容，現階段國際處具備英文、日文、韓文、德文、西班牙文、法文專長人員，該為國際處人員認為毋須再擴充語言，因為上述語言已足夠涵蓋大部分國家，但認為單一語言只有一位人員並不足夠，因為業務量還是會較繁重。即使國際處分為四個科，但四個科的人員都必須接待外賓：

因為以前量能不夠，所以基本上委員如果要自己接待外賓，都會請委員辦公室自己處理，就是他們如果有外賓的需求的話，那因為大部分會去接外賓的委員，通常他自己就是也有一些外交的一些相關的背景，所以大部分來說他們的人都可以自己處理掉。對，但是現在還是有就是聯誼會要接，就是有一些外賓，或是在駐台機構，他有一些想要拜會跟訪問的這種行程，就還是會透過我們。

(國際處 A)

本處有一位也是來自公關室的特約編譯，但她不是公務人員。我進外交部時就認識了，她曾留學美國，語文溝通能力很好，而且跟外交部連動得很好，所以以往外賓參訪團到立法院時，主要是由她負責接待、導覽。儘管如此，我還是跟她說：「以後來自歐洲、美國、加拿大、紐澳等國英文參訪團來立法院時，不是每次都是妳出面接待，我希望給年輕的科員有機會上場陪團，邊做邊學，才能培養他們的專業識能。」(林晨富)

## 第二節 預算

立委審查立法院組織法修正案時，預算自然是重點之一。但根據 2023 年 5 月 8 日於司法及法制委員會，國民黨立委王鴻薇質詢提及國際事務處預算增加的項目與金額，時任立法院秘書長林志嘉回應，僅人事費一年增加 3320 萬元，原本的「國會外交業務費」維持 2260 萬元，「沒有再增加」。而「國會外交業務費」其實就是立法院「國會交流事務」工作計畫當中的「國會交流事務經費」科目，每位立委每

年有 20 萬元的額度可申請，得申請兩次，113 位立委合計預算共 2260 萬元。

依照林志嘉的說法，立法院增設國際處，增加的只有人事費。根據 113 年度中央政府總預算立法院單位預算，第 48 頁之立法院歲出機關別預算表，其中的「說明」欄目標註「人員維持費」13 億 4991 萬 7000 元，特別註明比上年度增列「國際事務處職員 20 人」的人事費等共 2603 萬 3000 元。不過「說明」欄目中，還有一個和國會外交相關的項目，但非提及「國際事務處」，而是以「公共關係等秘書業務經費」編列 4368 萬 1000 元，註明比上年度增列「多媒體簡報製作」及「國會外交翻譯」等經費，共 1425 萬 1000 元。而另外在 79 頁，載明承辦單位為「國際事務處」的「國會交流事務經費」，金額為 4160 萬元，包含 113 位立委每人每年可申請 20 萬元的「國會交流事務費」共 2260 萬元，以及其他經費，包括參加各項國際慶典、會議、互訪等活動，以及隨團行政支援事項經費共 1900 萬元。這兩項經費都沒有註明是較往年增列。

綜上，立法院增設國際事務處，但立法院單位預算中只增加「人事費用」，對照「委託代理理論」，原本的國會外交事務是採「集體委託人 (Collective Principal)」的方式，將立法院整個群體視為單一委託人，但隨著國會外交發展日漸頻密，這個共同的代理人秘書處已經無法滿足國會外交的需求，因此演變成「複數委託人 (Multiple Principals)」，立法院正副院長和個別立委「分別」委託共同的代理人國際事務處。立法院增設國際處，只有增加人事費用，主責原本即存在的業務，彰顯國會外交中委託代理關係的演變。

## 第三節 為立委量身定做？

### 壹、與個別立委聯繫之機制建立

立法院國際事務處成立旨在補強原組織對於國會外交事務的不足，例如院長和個別立委的需求不同，服務須有區隔。本節將綜整國際事務處是否能針對個別立委打造符合其需要的服務。

在立法院國際事務處成立之前，秘書處較傾向於被動地協助處理個別立委涉



外事務，因為量能不足，且主要聚焦在立法院長的相關業務，在處理個別立委涉外事務的內容以核銷經費為主。也因此，在提供有發展國會外交需求之立委的相關服務方面，立法院並沒有建立明確地聯繫機制；甚至第一任立法院國際事務處長林晨富在深度訪談中提到，連外交部轉傳訪團資訊、邀請立法院長接見，也沒有固定形式與管道：

我到任後立即發現立法院與外交部的溝通聯繫上存在不少問題。例如外交部要安排外國訪賓拜會院長時，各單位分別以發公文、送傳真、打電話、寫 LINE、電子郵件等不同方式聯繫，作法完全不一致，相當混亂，缺乏標準化處理機制！這件事情其實很簡單，我上任後做的第一件事就設計一份「外賓拜會立法院申請表」，這個表格的用處在於外交部正式公文尚未送達本院前，可透過本處新設的專用電郵帳號將申請表送過來，本處單一收文窗口接獲後，立即呈送副處長分文，副處長將判定並分文給某一科承辦，同時將申請表影送一份給我，接下來我會就擇機去請示院長(或副院長)，看長官是否有時間接見訪團，再依長官指示做後續處理。(林晨富)

除了立法院長的涉外事務處理，個別立委的需求，根據國際處人員深度訪談，從基礎的涉外事務，包含出國產生之預算、協助國會議員聯誼會成立，到立委與國外人士或團體交流的行政協助等。首先要讓立委認知，有涉外事務相關需要，可以聯繫國際事務處：

第二件事，我期勉全體同仁，本處是 113 位立委推動國會外交的服務窗口，「Never 跟立委或其辦公室 say NO！」因為國際處成立以後，立委辦公室慢慢不會去找秘書處公關室，會直接聯繫我們了。同仁如果接獲立委辦公室來電話詢問時，要特別注意應對禮節，並應詳細記錄委員辦公室要傳達的訊息。所以我請同仁設計一個 form—「電話紀錄表」。這個就是外交部最基本的訓練之一，我要求接聽電話同仁必須翔實記明誰打電話來？幾點幾分？他是要談什麼事情？等等資訊。這個「電話紀錄表」下方有一欄是「長官批示」，如果是緊急或重要案件，我都會親自處理；如果是科長級或副處長階層可以處理的事情就須於第一時間處理，這就是對委員所提供的最基本 service。此外，我們會每個月將服務委員的情形做彙整，再以書面方式向長官定期陳報，因為他們並不知道國際處平時和立委辦公室間的互動情形啊！

同時，我也期許同仁，遇到任何事情決不能推諉，要儘量想辦法提供委員相關協助，如果力有未逮，我們適時向長官請示，或跟外交部協調合作，共商解決方案。所有委員關心的事情如果與外交部業務有關，國際處可即時傳達第一手資訊；如果透過外交部國會室、再轉到地域司或其他單位，可能會失去案子的處理時效，甚或就不了了之。這並非本院長官或立委所樂見。(林晨富)

而在立委出訪方面，以往秘書處派員的情境以立法院長帶團出訪居多，若是個別立委出訪、立委訪團，秘書處一般來說不會派員隨團。根據外交部人員 A 深度訪談內容，立委出訪的情況，通常外交部會通報當地駐館，由駐館人員陪同立委。而林晨富在深度訪談中表示，游錫堃曾提及，未來立委出訪，國際處應考量派員隨團提供服務：

有關立委出訪案，在國際事務處未成立之前，一般情況下秘書處公關室不大會派人陪同。我在上任前，游院長曾親自跟我面談了 40 分鐘。他指示說，為了要建置及累積本院委員出國進行國會外交的紀實檔案，以後立委出訪時，如果訪團規模夠大的話 (依規定 5 人以上)，國際處應盡量派員陪同。而目前本處有陪立委團出訪經驗的同仁只有兩到三位，都是公關室過來的，其他同仁還有待訓練。

記得 2009 年 2 月，當我首度派駐歐盟兼駐比利時代表處服務時，王金平院長率領將近 20 位跨黨派立委訪問歐盟，我們安排王院長去拜會歐洲議會議長並向歐洲議會友台小組成員發表演說，當時因訪團規模龐大，除了立法院派員隨團外，外交部國會室也派員，協同駐外館處接待照料。但是立法院或外交部的陪團同仁除於旅程中提供立委各項行政協助外，抵達駐地後即由外館同仁接手，因為國內來的同仁人生地不熟，而且語言也不一定通。而院長率立委團出訪時真正重要的是，院長是否公開演講、會晤各界政要、跟那些重要人士闢室密談？原則上都是外館的同仁安排處理，因為在這些方面外交部駐外同仁的經驗比較豐富。(林晨富)

而國際事務處成立之後，也產生了與他國國會、政要、組織等互動之外的功能，即是「選民服務」。林晨富表示，在國際事務處成立之後，初期最多立委提出的需求是接待「海外選民團」。原先接待僑胞的業務被規劃在秘書處公關室，而國際事務處成立後，適逢 2024 年總統、立委選舉競選期間，因此有不少立法委員使用國



際處的服務：

有關立委辦公室請國際處提供相關服務，本院三個黨團都有。比較多的案例是立委邀請選民或國際學生團到立法院參訪，如果我們人力許可的話，都會儘量提供必要協助，有時還會協助傳譯工作。

問：為什麼選民團是找你們國際處？

我這裡指的是自海外來台參訪的各類訪問團，包括僑胞或海外台商團。因為立委出訪時都會與各國僑胞或台商互動，他們組團回台時都會到立法院拜訪。如果是國內參訪團來院參訪，主要是由秘書處協助處理，這類團體也不少，開議期間幾乎每天都有，這也是立委們選民服務的一環，尤其選舉活動期間，這類訪團通常會增加。所有參訪團來立法院時，通常我們都會安排到紅樓一樓簡報室觀看本院簡介影片。但如果遇到外國訪團(如美國議員助理團)剛好與立委選民團來院的時間重疊，國際處和秘書處就會相互協調，做出彈性的安排。(林晨富)

## 貳、翻譯

隨著國會外交事務增加，對翻譯的需求也大增。本研究第四章提及立委對翻譯的專業性提出擔憂，甚至有立委質疑從外交部來立法院支援的傳譯人員透過翻譯「偷渡」執政黨偏好的意識形態與內容。

本研究第五章當中，立法院國際事務處第一任處長林晨富也在深度訪談中指出連立法院出版品的翻譯都出現低級錯誤，因此認為翻譯工作有精進的必要。根據林晨富的說法，國際處主要推手游錫堃曾期許國際處肩負翻譯工作：

游院長和林志嘉秘書長都曾指示，國際處同仁應該加強新進同仁相關筆譯或口譯的訓練，讓他們在實務上逐步加強及累積在國會外交方面的專業能力。這一點我認為很重要，因為以往立法院長官接見重要外賓訪團時，幾乎完全仰賴外交部專業翻譯同仁的支援協助。因為國會外交及國際關係領域常涉及許多專業的 terminology，一般傳譯人員如果沒有相關經驗，恐怕難以精確傳譯。譬如院長(游錫堃)向外賓提到「天無二日、地無二王」這句話時，一般傳譯人員可能無法完

整譯出它的正確意涵。所以說翻譯工作要預先做充分準備，而且熟悉才能生巧。所以，歷任院長大都固定找外交部某位專業傳譯同仁協助，因為彼此已經比較熟悉。有時候院長講俚語，有時候講台語，有時候吟詩作對，你怎麼辦？如果隨便找一個新人上場，他（她）可能會愣在當場或一直咬螺絲。這是國際處未來必須努力精進的方向之一。（林晨富）

## 參、禮品

無論是接待訪賓，或是出國訪問，都必須準備禮品。禮品的主責單位是秘書處，有一位人員專門負責承辦國內外所有訪賓、甚或立法院長在任何情境所產生的禮品需求。但根據秘書處公關室人員深度訪談內容，個別立委對於禮品的需求和期望，很多時候沒有辦法被秘書處公關室滿足，而是公關室提供建議，請委員辦公室自行處理：

有時候委員出國，像之前就是委員他們出國，可能會跟院這邊申請一些他出國的禮品，會給他一些建議，跟我們院內可以提供的東西，比如說給他們秘書、給他們主任去做參考。那他們主任他們辦委員辦公室可能就會 list 一些細節，說委員去哪裡、然後拜會什麼人員，然後會跟我們這邊、院這邊來申請一些禮品，請我們這邊來提供。（秘書處 A）

作者進一步詢問，立委向秘書處提出購買禮品的需求，其預算是否由立法院負擔？

對啊，預算是我們一般的公務預算，所以我們可能就不會買特別貴的東西，我們就可能買一些具有台灣特色的一些小東西，或是比較好帶出國的東西給他們。

像有時候他們看到什麼總統府有什麼「茄芷袋」，那個都問說我們院有沒有？要的話可能要請他、請你去總統府那邊直接買。他們有時候會看到一些東西，他們委員辦公室的助理或是主任，看到說我們院有沒有這些東西？抱歉沒有。因為第一個是預算有限，第二個是我們就算買也不能買那麼多，可能只能買一兩個，可能你申請完之後就沒有了。我們不太會為了委員的個別需求去買來、



給他當作禮品送出去這樣子，而且我們這邊主要是負責院長，代表本院作國會外交的東西。我們如果要做 case by case 的時候，那都是以院長他的那個想法來去做採購跟買禮品。(秘書處 A)

而依據深度訪談的內容，即便是個別立委的送禮需求，也可向立法院申請，支出的是公務預算。而國際事務處成立之後，即便立委禮品的準備與建議有可能更客製化，但承上節，立法院增設國際事務處只有增加編列人事預算，採立委申請制的「國會交流事務經費」維持不變，因此禮品支出的來源和經費恐怕和以往不會有變化。但撇除金額的問題，國際事務處公務人員在深度訪談中提到，以近年接觸過的他國國會來說，捷克對待外賓的專業與細膩程度值得學習：

我覺得捷克的真的很厲害，我只能說我真的是……因為捷克真的是最近跟我們互動滿頻繁的，但我是覺得他們的國會真的做事情是很細膩。我覺得他就是逢年過節，他就是會來寄個卡片給你。然後我覺得卡片還不是說那種很制式的，那種就是可能每個委員都會印製一個那種，就是賀卡啊，然後千篇一律，他只是自己簽名而已，不是喔！他就是會去，應該就是反正就像我們啊，就是叫承辦去買一張就是卡片嘛，雖然是也就是買一張卡片，但是就是那種感覺就是你還是比較不太一樣的，他就會買卡片。然後像參議長，就是他會……他當然不是自己寫中文啊，他會叫請那個翻譯老師寫中文，可是就是很用心，他就會寫中文的賀卡給你。然後對啊，就是像艾達莫娃就是眾議長來，他(參議長)雖然沒辦法來，但他就是會派他的主任來代表他，然後他主任就會帶他要送的那種小禮品這樣。然後每個禮品上面都還會寫就是這個禮品要給他的意義是什麼，然後就是給他，然後給夫人。雖然都是一些很簡單的就是小東西，但是就是你會感覺到他很……他的那種重視的那種程度。(國際處 A)

## 肆、是否具備拓展功能？

立法院國際事務處若要更符合不同委託人的需求，在深度訪談中，有個別立委提出，過去的國會外交較為被動，多是由行政機關主導、訪團在形式上拜會立法院。而個別立委出國參加會議等，或是立委出團，許多是獲邀參與。有立委認為，立法院既然已增設國際處，應該要有拓展立委參與國際事務的功能：

我覺得國際事務處可以優化的地方，應該就是自己應該可以去 survey，到底還有哪一些國際組織是以國會為主體的？因為我們現在像不管 IPAC 或是 OGP，就是我自己接觸接觸到，當人家跟我們邀訪，他是以國會為主體的，這些都是委員自己去發展出來的網絡，然後知道說原來有這樣子的，那我們應該來參與等等。但是我有聽過一些，在我在國外開會的時候又聽過一些，其他國會議員有講說還有哪一些以國會為主體的國際組織的網絡，那我覺得這個是我們自己國際事務處應該可以去接觸，對，那你因為接觸了以後，你就會知道說那我們國會如果要能夠參與哪一項。例如說環保說不定也有以國會為主體的一種立法部門的一個聯盟；那或是各種主體、議題，或是我記得我有聽過是類似是第三波民主化的國會的。所以我聽過很多種以國會為主體的國際組織或連線，那這些應該都是我覺得國際事務處可以去稍微 survey 一下，看哪一些還有在運作？哪一些是對台灣的國會發展是有意義的？（民進黨立委 B）

除了期望立法院國會事務處主動進行一些研究，讓我國立委能夠爭取參與更多國際論壇、國際連線等，也有立委認為，現行的國會外交模式「太過短效、難以累積」。因為他國議員來台訪問，立法院設宴款待，若個別立委不是有心經營國會外交，恐怕流於形式。再者，他國友台議員佔比通常不高，國民黨立委 B 認為國際處要有累積、建立互動慣例的功能：

他們做的是這個所謂的台灣部分的國會外交，外國國會議員來到台灣的國會外交，而不是我這幾年比較強調在做的是到國外去做、到海外去做國會外交，這差別很大。因為其他國家，尤其像美國，能夠來台灣的參眾議員其實屈指可數，雖然我們覺得越來越多，但是跟美國國會 430 幾個人來比、參議員 100 個來比，有四、五百人，他能夠來台灣的大概 1%、2% 吧！因為國會跟國會之間的關係要用這種累積的方式來成就，因為國會議員呢，也是說來來去去，每一屆國會議員都會換，我們台灣如此，其他國家也是如此。但是國會跟國會之間的關係是可以累積起來。那這樣子一個狀況，就譬如說像他們的國會議長來我們這邊訪問、我們的國會議長到他們這邊去訪問，那這樣子一個傳統建立了，然後呢，未來還可以延續。那誰來倡議這些事情、發動這些事情、執行這些事情？其實就應該要靠國際處來做這些事情。

尤其不要把國會外交當作只是協助政府之間的第二個管道的外交，因為有一些國家它是內閣制，像日本它是內閣制、像英國它是內閣制、像加拿大也是內閣制，內閣制的國家，國會的外交其實某種程度就已經……這個重要程度不會亞於第一軌的政府對政府的外交。（國民黨立委 B）



## 第四節 中立性

過去肩負國會外交相關事務的立法院秘書處，因為處理涉外事務時的性質傾向立法院長的幕僚單位，其「中立性」受到在野黨立委質疑，如本研究第四章所述。而立法院國際事務處成立之後，其業務不僅限立法院長、副院長，而是擴及各黨派個別委員，是否有可能盡量維持中立性？這也是立法院組織法修法過程中在野黨立委所關注的。

依照 2023 年 5 月 8 日司法及法制委員會審查立法院組織法修正案之議事錄，國民黨立委江啟臣質詢時任立法院秘書長林志嘉，表示立法院應採「合議制」，提問國際處將具備「事務性」功能，或是有「政策性」功能？林志嘉回應「以事務性功能為主」，除非立法院長、副院長及各委員對於涉外事務希望有所突破，「經朝野協商」後或許可以配合，但不具有「政策制定」功能。不過根據推動國際事務處成立的時任立法院長游錫堃深度訪談內容，作者提問，接下來的立法院長是否可能依照自己的需求與意志，將立法院國際處進行調整？游錫堃坦承，國際事務處的工作強度，可能因不同立法院長、不同的涉外政策而異：

應該是萬變不離其宗。當然他有政策性的，因為他是……他們是行政人員、公務員，所以公務員他們公務員的……公務人員任用法，他們有法律的保障，退休撫卹、這個敘薪、獎懲都有一定的保障，這個沒有問題，只是說如果說有一個這個院長來，他覺得這個沒有必要，就讓大家比較閒一點這樣而已。我都沒有要國會外交，我就閒一點，大家閒一點。或是說我接下來，我新人新作風，對這個像歐洲啦、或者美國，我們少用力一點，我們主攻我們邦交國、我們邦交國，他可以……他政策……我們不同的政策是有可能，不一定會這樣啦，有可能。（游錫堃）

即便國際事務處從各科人員到簡任官，包括處長，依法都須具備公務員資格，而公務員受任用有法律保障，但根據本研究深度訪談，在人事部分，第一任立法院國際事務處長之任命，即使過程中有七位評審委員，但立法院長依然有決策權，而此任命機制並無法律明定，法律僅有規範其資格。國際事務處的業務雖然擴及個別立委，而非主責立法院長涉外事務，但有立委擔憂，立法院長的態度確實將影響國會外交的走向：

我是覺得這勉強不來的啦！因為國會外交這件事情跟國家認同很有關係啊！

如果你認為台灣是一個主權獨立的國家，我們的國際空間都.....在國際上面走出去，這對台灣很不公平，那你當然就會不管在任何崗位上面，能夠更往國際走，你就更努力去走。那國會剛好是一個非常適合的一個平台、一個單位，在國際上面有很多國會的這個國會外交的一些工作在進行。但是如果你覺得九二共識，那就沒有差啦！老實說就這樣為什麼馬英九會外交休兵，對不對？所以如果（主張）「九二共識」、「台灣是不是一個國家」，（外交）不是那麼重要的話，那當然韓國瑜他的意識形態一定沒有輸給馬英九，那他其實作為院長，然後現在國民黨在立法院裡面又是第一大黨，我覺得你要勉強他做任何他跟他意識形態、跟他的理念不一樣的事情，也是很困難。他（如果）常常去講，說不定還都講相反的，出去講說：「台灣不是一個國家，大家不要挑起戰爭。」

那不是更慘？（民進黨立委 B）

民進黨立委 B 認為，立法院成立國際事務處，提供國會一個有力的平台，將更有系統地將國會的聲音傳達給國際。但民進黨立委 B 也擔憂，國民黨為多數的國會如何透過此平台傳達立法院對涉外事務的意向。不同黨派對於國會外交的立場及做法，在國際事務處正式成立之前，已經體現在立法院長帶團出訪。時任立法院長游錫堃直言，他自己率領立委團去歐洲，訪團一度起爭執：

有一件很新奇的就是，我去歐洲的時候，我也跨黨派去。我們的在野黨對我的演講、還有跟他們對談，有意見！有意見。都在那邊煞車。我們在野黨就很怕我講，就是我講我要講的話，後來後來在立陶宛的當天晚上，同團的國會議員就提出希望我少講，那我跟他講說，我們是跨黨派啊！你對我的意見不同意，你可以講、你可以講，你在野黨可以講在野黨的話。我說歐洲是民主國家，他們都.....他們希望聽到多元的聲音。（游錫堃）



你再有怎麼樣個人的立場，都不能在……只要它不是國內共識，我認為都不適合用院長、副院長的身份，在國外、外賓面前去講、公開地講，那是沒有必要的，那真的沒有必要。我認為沒有必要，為什麼？因為那是徒增困擾，這不是什麼家醜，但是民主本來它就是還是有它的一些不同場合的分寸。而不能因為說我就是堅持我要講我的，那我乾脆我就不帶團了，我就自己去，或者說你們就不要跟了，我也不想安排你們。我們出現過這種狀況，很尷尬耶！就是我們同樣去一個地方，我們也知道院長也要去，那你居然不出來號召大家說我們就一個立法院一個團，就我們各自去，各自去在那邊會面。你明明知道說這一團所有的立委，很多立委都想要來參加，那你嘛好歹組一下，啊不參加你的團，那是他們自己的決定，可是因為你立法院出來，尤其你院長、副院長，你用的都是立法院的公家資源，坦白講，那一頓飯「立法院晚宴」，那是立法院晚宴耶！就算是院長晚宴，也不是你個人。（國民黨立委 A）

國民黨立委 A 也指出，曾經在立法院長要以立法院名義出訪其他國家時，在野黨立委也表明意願想同行，但立法院長不帶團，而是採立委個別前往的方式。這在立法院國際事務處成立之前，故主要協助行政等事務的單位是秘書處。而國際事務處成立後，在處理跨黨派訪團時，若產生意見衝突，國際事務處將以立法院長還是個別立委的意見為主？尚待實際案例作為參考。但以國際處的「人事」而言，似乎以立法院長為主。游錫堃在深度訪談中表示，在不同黨派的言論上，國際處不應因此而有待遇上的落差，而是以服務全體立委為主：

國際事務處就是國會行政，就是要幫忙立法委員出去，他們要講什麼話都沒有關係。因為民主國家，人家知道台灣是民主國家，他不會說，你講了他就……他知道，你講了比如說，如果說江啟臣去，假設，我們這邊當然要幫忙，這個是國會行政中立。他不能說王定宇去就幫忙，江啟臣就不幫忙，不行這樣。國會行政、行政中立本來就要做。但是他們兩個講話，如果是王定宇講的話，對方他一定知道他是執政黨的國會議員；如果江啟臣講話，他們會先想你是執政黨還是在野黨？在野黨就是在野黨，對不對？（游錫堃）

## 第五節 國際事務處成立、首次換屆後的

### 國會外交



在國際事務處成立後，立法院也經歷「政黨輪替」，國民黨重回立法院多數黨，立法院正副院長也是國民黨籍。立法院長韓國瑜、立法院副院長江啟臣上任後，除了照例接待外賓，立法院也已組團出訪他國。江啟臣於 2024 年 3 月率領跨黨派立委團赴日本出席「亞洲太平洋國會議員聯合會」，而同年 5 月「世界衛生大會」於瑞士日內瓦舉行，江啟臣也再率領立法院組成「視導團」前往。在「韓江體制」之下，國會外交事務目前似乎以江啟臣為主：

因為我們兩個都第一次擔任，我們不管是在院內的、院外的、國內的、國外的，我們兩個勢必要分工，因為我們都第一次擔任，他第一次擔任院長，我第一次擔任副院長。雖然我們都做過立法委員，但是院長、副院長的工作跟立委我想是大不同啦，所以一開始他選擇先熟悉院內的工作，那因為我在國防外交這一塊比較久，所以他.....他認為說那我就先去幫忙 handle 這一塊，不管是接待訪賓.....接待訪賓很多時候也是他接待、我作陪而已，那我會做一些幕僚作業；再來就是出訪這一塊，出訪因為他現在會期當中，他也很難走得開，所以一定要去的，那就我帶，我代表他，然後召集跨黨派。(江啟臣)

江啟臣因長年在立法院外交國防委員會，本身亦是國際政治學者，因此在分工上較傾向國際事務比例高一些。而對於民進黨立委 B 提出擔憂國民黨掌握國會多數、擔任立法院正副院長會使國會外交工作減少，江啟臣以自身經驗說明，國民黨以往即便在立法院是少數，他依然經常和他國國會議員、學者等人士會晤，因為他國與台灣的互動並不僅限於執政黨，對在野黨的關係也有所經營，尤其執政黨和在野黨對於涉外事務有不同見解，他國人士也重視我國在野黨的意見：

我覺得不會變少，只會增加。很簡單，你看最近來看我們的團，以前啦，一黨執政的時候，如果總統跟國會過半、全面執政的時候，你會發覺很多團來他只看總統，就跳過立法院，因為沒什麼好看的，同一個黨的，對不對？他搞不好去拜會不同政黨領袖、主席，他不見得來看立法院，頂多是外交部排，他不會

特別再……。可是現在不是，連光駐台代表他就很敏感了，他清楚台灣目前國內的政治，行政歸行政、立法歸立法，行政是沒有錯，民進黨當總統，可是 40%。國會是三黨不過半，這是一個非常 unique 的政治組合跟政治局面，你認為一個駐台代表他會只去看外交部嗎？他會只去看總統嗎？不會，他一定來看立法院。所以你說立法院的國會外交會不會增加？百分之百增加。（江啟臣）

## 第六節 小結

本研究第四章所述在執行國會外交時於行政、流程上面臨困境，因而促成立法院國際事務處成立。第六章經由國際處的人事組織及功能，當初所面臨的問題部分可望獲得解方。

立法院秘書處公關室的負擔過重，量能也不足以負荷當前的國會外交業務需求。原先秘書處公關室僅 8 人的編制需肩負接待國內外訪賓的任務以及禮賓、媒體發布、核銷立委國際事務經費等事宜。但涉外事務改由國際處主責，編制 20 人，也有依照業務內容細分成四科，可望讓服務更加專業，人員負擔也較合理。

外交部的角色方面，國會室可專注於外交部與立法院之間法案的溝通事宜以及協助處理立委的選民服務，因為立委的涉外事務相關需求可透過立法院國際處，依然需要外交部業務單位如地域司協助的業務，則也可透過國際處作為對口。惟外交部地域司仍可能須擔負部分國會外交業務，如聯繫外館等作業，畢竟立法院並不具備外館人員，與當地駐處聯繫還是需要經過外交部，除非國際處人員自行和外館人員取得通暢的聯絡管道。

在立法院涉外事務的專業性而言，如翻譯、儀節等，立委曾抱怨從外交部來支援的傳譯人員藉由翻譯、置入較傾向執政黨的意識形態；接待外賓的儀節是否符合國際禮儀，也曾讓立委產生質疑。根據第一任國際處長林晨富深度訪談內容，都將要求國際處人員培養翻譯、禮賓等專業。而國際處身為代理人，是否可能因為具備自身的意識，認為需要提供更多的服務，因此發產出超乎委託人需求的功能？仍待持續觀察。而個別立委對於國會外交的需求形形色色，但有些是否超出國際事務處的行政性質的功能？是否因為委託人對於代理人產生更多期待，因此導致「代理問

題（agency loss）」？本研究將於第七章探討。

最後，在「中立性」的議題，經由國際處法定人事規範，編制內人員全員須具備公務人員身份。其中國際處處長，也必須是公務人員，並有職等、教育程度等資格限制，但立法院長仍有一定影響力的決策權，也因此國際處即使應服務全體立委，但當朝野黨團對涉外事務有意見不同之處，即便立法院長、副院長照理說必須是中立的，國際處是否相對傾向聽命於立法院長？如何確保其中立性？也需更長久的觀察。



# 第七章 結論與建議



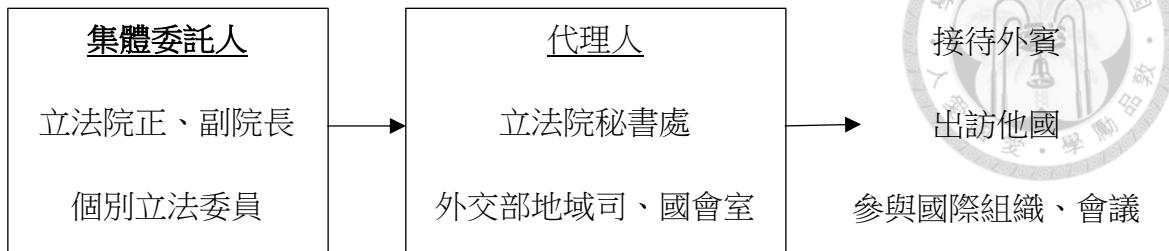
## 第一節 研究發現

### 壹、國會外交中委託代理關係的變化

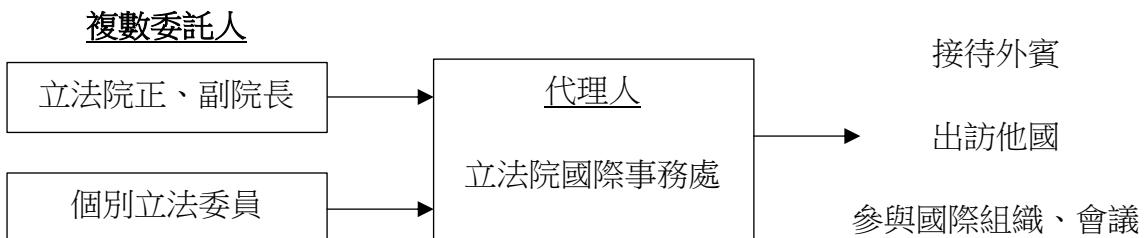
根據 Nielson & Tierney (2003) 研究中建立的兩個委託代理模型，立法院國際事務處成立之前，由立法院秘書處和外交部國會室來統籌、傳達立法院的涉外事務需求，立法院正、副院長與立委被視為「集體委託人」。

但逐漸頻密的國會外交事務，顯示代理人量能不足、專業性不夠的問題，顯然代理人並不足以滿足委託人的需求；而立法院正、副院長和個別立委對於涉外事務的需求也有所差異，不再能被視為「集體委託人」。立法院正副院長與個別立委轉為「複數委託人」，立法院修法成立國際事務處，成為新的「代理人」。國會外交事務委託代理關係的演變，請見圖 7-1，立法院國會外交委託代理關係之轉變。

立法院國際事務處成立前：



立法院國際處成立後：



資料來源：立法院網站，作者自繪

圖 7-1，立法院國會外交委託代理關係之轉變

國際事務處的預算與人事，也為立法院委託代理關係的變化提供了佐證。對照第六章「立法院國際事務處運作」當中的第二節，國際處的預算，立法院成立新的處室卻並未增加事務費，僅新增人事費用；而第六章第一節的國際事務處人事，透過針對立法院秘書處以及國際事務處公務人員的深度訪談，得知有部分人員原本在秘書處任職、處理涉外事務相關業務，在立法院國際處成立後即被調到國際處，正式專責國會外交事務；其他缺額再由外部人員補足。顯示在國會外交的委託代理關係中，原本就存在的事務需求，由新的代理人提供服務。

立法院組織法之所以迅速修法，國際事務處也在修法後得以於不到四個月內掛牌運作，其原因在於委託代理關係產生變化，委託人其實並非「集體委託人」，而是「複數委託人」，亟需新的代理人提供服務，讓國會外交的行政作業不至量能不足、負擔過重、缺乏專業。

立法院網站之「開放國會」欄目中的「國會外交」項目，羅列立法院涉外之業務成果，可以發現其內容以立法院正、副院長與他國政要互動的紀錄居多。雖然以

立法院生態而言，立法院網站上本就以正、副院長之新聞稿為主；個別立委辦公室自行發出新聞稿，登上立法院網站的案例極少。然而，國會外交的委託代理關係演變成代理人與複數委託人，其「複數委託人」即便包括立法院正、副院長及個別立委，依照其運作機制如任命、考績，立法院正、副院長可能為「優先的委託人」。

依照《立法院組織法》，其中規範國際事務處之相關法規包括第 15 條「立法院設下列各處、局、館、中心」等條文、第 16-1 條明定「國際事務處掌理事項」、第 24 條規範立法院人事，如立法院總共設置處長六人，其職務為簡任第十二至十三職等，以及副處長、秘書、編審等職務之人數與資格。雖然《立法院組織法》未規範國際事務處人員由誰評鑑、對誰負責，但依照本研究深度訪談內容，以及公務人員考績辦法，立法院長對於國際事務處「人事」的掌握大於個別立法委員。

## 貳、迅速修法之推力：立法院量能不足、外交部涉入過多

立法院組織法修法，各黨團於 2023 年 3 月 8 日提出黨團版本，接著 5 月 8 日進入司法及法制委員會審查，並於 5 月 12 日院會三讀通過，立法院國際事務處即在同年 9 月 1 日掛牌運作。若追溯至萌生修法之想法的時間點，為 2020 年 2 月游錫堃上任立法院長時即有構想，並於同年 3 月，成立「國際事務小組」，為臨時任務編組。2022 年 1 月，游錫堃在立法院院務會報中請議事處開始研究如何修法。

若以朝野黨團對於修法凝聚共識的過程而言，從 2023 年 3 月提出版本，到 5 月中修正通過，約兩個月的時間，若加上前期各黨團幹部私下溝通的過程，也不至多出太多。而在審查時各黨團版本不同之處，僅國民黨團認為國際處在法律上的排序應列於議事處、公報處之後。朝野黨團之所以都認為應該成立國際事務處，原因如下：

### 一、立法院秘書處以及外交部國會室的功能限制：

因立法院秘書處和外交部國會室並非設計用以執行國會外交業務，立法委員對於涉外事務的需求無法被滿足，因此認為需要新的代理人來執行業務。

### 二、立法院人員涉外事務專業性不足：

無論是在深度訪談或是議事錄，多位立委認為立法院秘書處人員在涉外事務之專業尚有不足之處，因此需要專責單位供服務。

### 三、立法院換屆資訊斷層：

立法院不具備國會外交專責單位，但外交事務注重「累積」的過程，許多成果因為立委換屆而流失，每一屆又要重來，毫無效率。

### 四、外交部涉入程度：

因立法院秘書處的量能與專業性不足，因此國會外交事務多半必須仰賴外交部的支援，有立委提出，外交部會置入執政黨傾向的意識形態，擔憂國會外交失去自主性。

而在 2023 年 5 月 12 日立法院會三讀通過立法院組織法修正案後，到同年 9 月 1 日國際事務處掛牌運作，不到四個月的時間即完成，依照深度訪談內容，則較傾向時任立法院長游錫堃的意志。游錫堃熱衷於國會外交事務，在任期結束前期盼國會組織「正常化」，有專責單位處理涉外業務。

## 參、可能產生代理問題（agency loss）？

委託代理關係中可能出現「代理問題（agency loss）」。首先，當委託人和代理人的欲求或目標存在衝突，且委託人要付出昂貴成本或是根本難以驗證代理人的實際行為，委託人將難以確認代理人是否做好工作。第二個問題是委託人和代理人共同分享風險，但當雙方對風險的態度不同時，可能會因風險偏好不同，而傾向不同的行動（Eisenhardt, 1989: 58）。

Eisenhardt (1989: 59) 也歸納出在委託代理關係中，產生代理問題的假定，包括人性假定（human assumption），即自利、有限理性、對風險的厭惡；組織假定（organizational assumption），參與者間的目標衝突、效率作為效能評量標準、委託人與代理人之間資訊不對稱；資訊假定（information assumption），資訊作為有價商品，即須付出成本以獲取資訊；契約問題（contracting problems），代理人產生「道德風險」或「逆選擇」。

在立法院國際事務處成立之前，國會外交的委託代理關係，因代理人將委託人視為「集體委託人」，無法滿足其需求，因此委託代理關係有所轉變，成為代理人



與「複數委託人」。但依照本研究之深度訪談內容與次級資料分析，立法院國際處（代理人）和委託人（立法院正副院長、個別立委）之間仍可能產生代理問題：

一、立法院國際事務處是否可能無法解決困境？

根據本研究深度訪談內容，立法院國際事務處開始運行後，逐漸看見原本機制的不足，進而發展新的措施。如和立委對接的 SOP，以及訓練每一位基層人員接待訪賓、具備翻譯專業等，並且能夠和外交部地域司、甚至與外館建立暢通管道。

然而，是否能滿足個別立委對於涉外事務之需求？包括個別立委針對其關注之他國事務索取資料、請求媒合等，或是有組團出訪之行政需求；甚至在本研究深度訪談內容中，已經有立委提出國際事務處應具備擴充性質的功能，如民進黨立委 B 認為國際處應進行研究，挖掘我國國會可參與的國際組織或論壇，拓展國會外交；國民黨立委 B 則提出，國際處應爭取和他國國會定期舉辦交流活動，藉此突破以往太過短效的國會外交。然而，代理人是否可能因其量能仍不足以滿足委託人之需求，或要完成委託人的要求將耗費不符比例之人力，而產生「道德風險」？仍需更多時間驗證。

## 二、立法院國際事務處是否可能具備「議題設定」之功能？

立法院國際事務處成立之前，時任立法院長游錫堃即責成暫時任務編組「國際事務小組」於 2022 年 9 月 21 日開始發布「國際輿情簡報」，摘要當週國際輿情，其內容包括「主要國家國會」相關新聞，另依地區分為「日韓及印太地區」、「歐洲地區」、「美加地區」，並分別將新聞彙整歸類為「國安戰略」、「國際關係」、「產業經濟」、「其他重要新聞」，並附上「社論摘要」以及「新聞短評」。

「國際輿情簡報」直至立法院國際事務處成立之後、運作至本研究撰寫完成之時仍每週均有更新。此輿情簡報創刊之初衷是為了供立委繁忙之餘能迅速瀏覽當週國際重點新聞。但其對於重點新聞摘要的取捨，甚至簡報中亦包含「社論摘要」以及「新聞短評」，屬於較為具有評論性質、主觀意識之內容，此簡報是否具有「議題設定」之功能？若有「議題設定」的作用，是否具備自我意志？立法院國會外交的委託人委託代理人進行事務性安排工作，但如國際輿情簡報，代理人在「背景資訊」的提供方面可能產生「資訊不對稱」，形

成代理問題。

綜上研究發現，本研究使用「委託代理理論」解釋我國國會外交需求的轉變，進而顯現原機制的不足，立法院國際事務處因而成立。本研究亦是第一本探究立法院國際事務處成立之研究。



## 第二節 研究限制

本研究進行時，正處於立法院換屆、2024年總統副總統、立委選舉競選期間。即便立法院長積極接待外賓，彰顯民進黨政府執政之下「台灣走向國際」的光榮感，但個別立委對涉外事務需求並不如一般會期間，因為個別立委須投入更多時間在選區，以競選事務為主。而2024年2月新一屆立委就任後，也因許多新科立委還在摸索，加上議事攻防已相當激烈，因此本研究實難取得較豐富的立委使用國際事務處服務之經驗。

但也因研究期間處於立委換屆之時，讓本研究能夠訪問前一任立法院長以及現任立法院副院長，不僅得以完整從游錫堃起心動念修立法院組織法、成立立法院國際事務處，直到立法院多數黨轉為國民黨，在韓國瑜、江啟臣擔任正副院長的時期國會外交可能的走向，本研究都有機會探討。盼本研究對於國會外交研究領域有微薄貢獻，不足之處仍待未來其他研究補充。

## 第三節 研究建議

### 壹、未來研究建議

立法院國際處成立之後，其人事、預算與未來方針在本研究中已有初步概述，

且看似能解決多數原先體制下面臨的困境。但國際處成立後是否符合期望？或是發生代理失靈危機？仍需相關研究持續追蹤，觀察委託代理關係是否再次演變。

而在本研究中關鍵的「國際處預算僅新增人事費用」，證明其委託代理關係之演變，之後是否因為已沒有修法壓力，因此可增加預算，又增加了哪些預算？是否有逾越立法院職責之虞？也值得持續關注。

本研究進行之過程中，許多立委提及「國會外交」在近年越來越受到重視，但積極推動國會外交的立委依然只有個位數，意即佔全體立委不到一成。立委說明，對於區域立委來說，把時間和精力投入選區，讓自己得以連任才是最重要。有餘力投入國會外交事務者，可能本身具備國際事務相關背景、其選區內有 NPO、NGO 或是與國際貿易等事務相關產業等，因此涉足國際領域對自身民代事務有幫助。如何提供誘因，讓更多立委願意投入國會外交，仍是可深入探討的課題，畢竟每一位立委每年有二次共 20 萬元、採申請制的「委員國會交流事務費」，還有「國會聯誼會」每一屆都如雨後春筍般冒出。

## 貳、政策建議

本研究發現因國會外交近年需求越來越多元，也不再只由立法院正副院長主導，個別立委也有發展國會外交單獨支線的潛能，也產生了對更多行政服務的需求，因此產生了立法院國際事務處。在「複數委託人」的機制之下，個別立委得以獲得更多協助，擁有經營、發展國會外交的能力。

立法院國際處作為代理人，讓個別立委能夠更容易地發動國會外交相關事務，如出訪、參與國際會議、邀訪外國訪賓等；也讓立法院正副院長若有心思經營對外關係，也有系統性的組織和具備一定專業性的團隊。如本研究中有個別立委提出，期盼國際處主動提出我國立法委員可參與的國際論壇與組織；也有立委提議，國際處應建立我國與他國雙邊國會互動交流的平台，並推動例行性會面。這應都屬於偏向政策性的任務。

國會外交被視為可補足我國官方管道之外交不足之處，國會也具備民意基礎。而立法院對於涉外事務的權力是否有被匡限的需要，以避免國會外交與行政部門的外交形成「雙頭馬車」？仍需更多的討論與權衡。

# 參考文獻



## 壹、中文部分

王揚宇，2023，〈立院首例 廣發英雄帖海選國際事務處長〉，《中央社》，6/6，  
<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202306060294.aspx>。

立法院公報處，2023，〈院總第 70 號〉，《立法院第 10 屆第 8 會期第 5 次會議議案關係文書》

立法院公報處，2023，〈立法院第 10 屆第 7 會期司法及法制委員會第 14 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，第 112 卷，第 52 期。

〈立法院 110 年度單位預算評估報告〉，2020，立法院全球資訊網，  
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=44109&pid=202340>，2024/4/19。

立法院主計處，2024，《中華民國 113 年度中央政府總預算立法院單位預算》。

〈國會外交〉，2011，立法院議政博物館，[https://aam.ly.gov.tw/P000011\\_02.do/58](https://aam.ly.gov.tw/P000011_02.do/58)，  
2024/4/19。

立法院全球資訊網，2023，《立法院立法委員與外國國會議員聯誼會籌組運作辦法》。

立法院全球資訊網，〈組織圖〉，《秘書處》，

<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=251>，2024/5/1。

立法院全球資訊網，〈組織圖〉，《國際事務處》，

<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=46313>，2024/5/1。

外交部，〈組織與職掌〉，中華民國外交部網頁，

<https://www.mofa.gov.tw/Organization.aspx?n=60&sms=85#hash28>，2023/01/30。

外交部北美司，2022，〈美國「2023 會計年度國防授權法」(NDAA2023) 及「2023 會計年度綜合撥款法」背景參考資料〉，中華民國外交部網頁，

[https://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=95&s=99365](https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=99365)，2024/4/19。

林昇德，2019，〈國會外交對突破台灣外交困境之契機研究〉，《嶺東通識教育研究學刊》，8(2)：1-22。

邱臣遠、吳欣盈、陳琬惠、賴香伶、張其祿，2023，《立法院組織法部分條文修正



草案》，立法院全球資訊網，

[https://ppg.ly.gov.tw/ppg/download/agenda1/02/pdf/10/07/04/LCEWA01\\_100704\\_00068.pdf](https://ppg.ly.gov.tw/ppg/download/agenda1/02/pdf/10/07/04/LCEWA01_100704_00068.pdf)，2024/4/19。

邱顯智、陳椒華、王婉諭，2023，《立法院組織法部分條文修正草案》，立法院全球資訊網，

[https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingRelatedDocumentRMatter/download/agenda1/02/pdf/10/07/03/LCEWA01\\_100703\\_00028.pdf](https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingRelatedDocumentRMatter/download/agenda1/02/pdf/10/07/03/LCEWA01_100703_00028.pdf)，2024/4/19。

施正鋒，2008，〈台灣與美國之間的國會外交與議長外交〉，《國會外交研討會一台、美、日、中雙邊關係之展望》，台北：立法院，1-2。

施正鋒，2009，〈美國國會外交與議長外交的初探〉，《台灣國際研究季刊》，5(4)：169-182。

柯建銘、鄭運鵬、吳琪銘、黃士杰，2023，《立法院組織法部分條文修正草案》，立法院全球資訊網，

[https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100703:LCEWA01\\_100703\\_00018](https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100703:LCEWA01_100703_00018)，2023/03/08。

徐斯勤，2019，外交政策中的公共參與書評，文官制度季刊， 11(4)，135-140。

曹晉華，〈國會外交是什麼？特徵、案例與對台灣的重要性〉，《菜市場政治學》，

[https://whogovernstw.org/2024/03/08/chinhuatsao2/?fbclid=IwAR0a-77z6G1NbV6WRakT1yJ7OlmpK2PHJihAMbcTqTzba\\_OVXTdZi9iYo\\_8\\_aem\\_AV-xVbb6vE5AZrttO-zon7TYG6rv3BFHVLVg4ozoar4qs4vQd61b00uOqYwSl2iQKzM#\\_ftn2](https://whogovernstw.org/2024/03/08/chinhuatsao2/?fbclid=IwAR0a-77z6G1NbV6WRakT1yJ7OlmpK2PHJihAMbcTqTzba_OVXTdZi9iYo_8_aem_AV-xVbb6vE5AZrttO-zon7TYG6rv3BFHVLVg4ozoar4qs4vQd61b00uOqYwSl2iQKzM#_ftn2)，2024/4/19。

張台麟，1990，〈法國第五共和國會之外交權〉，《問題與研究》，29(13)：53-61。

張隆義，1990，〈日本國會之外交權〉，《問題與研究》，29(13)：43-51。

彭慧鸞，1991，〈美國國會的外交權〉，《問題與研究》，30(2)：55-65。

曾銘宗、謝衣鳳，2023，《立法院組織法部分條文修正草案》，立法院全球資訊網，

[https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingRelatedDocumentRMatter/download/agenda1/02/pdf/10/07/03/LCEWA01\\_100703\\_00020.pdf](https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingRelatedDocumentRMatter/download/agenda1/02/pdf/10/07/03/LCEWA01_100703_00020.pdf)，2024/4/19。

關鍵評論網，〈日本國會最大友台團體「日華議員懇談會」會長古屋圭司，預計 22 日訪台見蔡總統〉，<https://www.thenewslens.com/article/171758>，2022/08/17。



羅致政、吳釗燮，2012，《台灣外交的省思與前瞻》，台北：新臺灣國策智庫出版。  
蘇子喬，2011，〈哪一種半總統制？概念界定爭議的釐清〉，《東吳政治學報》，29(4)：1-72。

蘇惟揚，2016，〈法國與我國在半總統體制上之制度差異－中華民國邁向「總理－總統制」次類型之制度初探〉，《美和學報》，35(2)：69-82。

## 貳、西文部分

- Crabb, Cecil V., Jr., and Pat M. Holt. 1989. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Jensen, M. C., and Meckling, W. H., 1976, Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3 (4):305 – 360.
- Majidi, M. R. 2021. Parliamentary Diplomacy: Its Evolution and Role in International Relations. *Iranian Review of Foreign Affairs*, 12(34), 306-329.
- Nielson, D., & Tierney, M. J. (2003), “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform.” *International Organization*, 57, 241-276.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sorensen, Theodore. 1994. “Foreign Policy in a Presidential Democracy.” *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 3, pp. 515-28.
- Stavridis, S. 2021. Parliamentary Diplomacy: A Review Article. *International Journal of Parliamentary Studies*, 1(2), 227-269.