發佈：2013-08-26, 週一 17:16
點擊數：5366

壹、前言

從ECFA到最近與中國剛簽訂的《兩岸服務貿易協議》，馬政府似乎也為了迎合中國的獨裁專制，迴避憲法所要求的民主程序，令人不安。

貳、民主原則對國家之拘束

現代民主法治國家概念，係認國家統治權的正當性來自於人民，國家之存立以保障人權為核心目的，故國家所為之任何行為必需服膺於民主原則，然台灣自二次政黨輪替以來，執政的國民黨與獨裁國家 - 中國交往更為密切，慣以行政手段（包括：透過受託行使公權力之海基會）達成兩岸協議，惟我國與中國簽訂之協議是否容許行政機關片面決定？民主原則在我國憲政體制中如何發揮調控功能？以確實保障人民權利，為當前台灣人應慎思的重要課題。

（一）民主原則為我國憲法不可破棄之基本價值

民主原則為世界先進國家公認之普世價值，即認為人民透過憲法賦予國家公權力，故公權力行使必然不能逾越憲法，且應能回歸普遍人民意志，而憲法本身存在著本質上不可破棄之基本價值 - 民主原則，我國大法官在釋字第四九九號解釋即揭示「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務」，換言之，國家任何行為不得違反民主原則，否則違憲，當然，馬政府所為之兩岸協議，即需受到前述憲法民主原則之檢驗與拘束。

（二）民主原則對國家行為之拘束

國家統治權的正當性源自人民，人民透過公民投票及選舉權的行使表達國民意志，而人民對國家公權力行為的民主正當性要求，即是基於憲法上「國民主權」的理念。我國憲法第二條揭示國民主權原則，要求國家權力的行使必須最終仍能夠回歸普遍國民意志，故我國政府與中國簽訂協議，當然屬國家權力行使之範疇，即必須回歸國民普遍意志。

準此，兩岸協議之民主正當性，即需具備民主正當性之回溯連結，不論就簽訂的程序與內容，都必須回歸國民普遍意志。

參、民主原則對馬政府簽訂兩岸協議之調控

我國行政機關與中國簽訂協議，當屬國家權力行使之範疇，自應受到憲法民主原則之拘束，而兩岸簽訂協議之內容，因所涉內涵之不同，影響協議應進行之程序，在民主原則的調控下，若協議未經應進行之法定程序，將因違憲而無效。

兩岸協議是否應送立法院審議，又立法院有無權限逐條審議，大法官釋字第三二九號解釋理由書揭示：「憲法所稱之條約，係指我國（包括主管機關授權之機構或團體）與其他國家（包括其授權之機關或團體）或國際組織所締結之國際書面協定，名稱用條約或公約者，或用協定等

Phoca PDF

其他名稱而其內容直接涉及國防、外交、財政、經濟等之國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同（例如協定內容係重複法律之規定，或已將協定內容訂定於法律）者外，亦應送立法院審議」。

換言之，大法官認為國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力之國際間協定，不論名稱為何，應屬國會保留事項，需國會通過，始生效力，本於同一法理，我國與中國簽訂之協議，不論名稱為何，凡涉國家重要事項或直接涉及人民之權利義務，應經過國會審議。

或有少數欠缺民主法治思維之政客認為，台灣與中國非屬國與國關係，自無釋字第三二九號解釋意旨適用之餘地，惟若依釋字第四四三號解釋理由書所揭示之「層級化法律保留」意旨，關於人民一般自由權利之限制，應經過立法機關以法律或法律明文授權為之，故兩岸協議若涉人民權利義務關係之變動，仍難脫交付國會審議之要求，亦即，民主原則要求國家行為凡涉及人民權利義務關係，於事務內容之民主正當性檢驗中，行政部門的權力運作，必須能夠回溯到普遍的國民意志，受到經由人民選舉產生組成，從而享有直接民主正當性的國會所制定法律的拘束，國家行為始符民主原則。

以《兩岸服務貿易協議》為例，衝擊國內64項服務產業，多達500萬人民生計受影響，當然為涉及人民之權利義務之國家重要事項，立法院有權審議。再以江陳會（2008年11月）四項協議為例，其中海空直航協議開放中國商船進入我國港口免掛國旗，明顯牴觸我國商港法第二十五條第一項「船舶入港至出港時，應懸掛中華民國國旗、船籍國國旗及船舶電臺呼號旗」，行政機關應依兩岸人民關係條例第五條第二項「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後三十日內報請行政院核轉立法院審議」規定，將該等協議送交國會審議，但馬政府卻藐視國會所代表的人民意志，讓兩岸協議部分逸脫出我國憲法民主原則之調控範疇。

肆、、兩岸協議應事先授權，事後同意

正常民主國家，對於任何政策恐導致人民權利受到影響，都給予人民有表示意見的機會，最後也至少送交國會把關。以2002年台灣加入《世界貿易組織》WTO為例，由於我國加入WTO恐影響農民生計，因此早在正式加入WTO的前五年（1997年），立法院即舉行「台灣加入WTO對農畜業相關產業之衝擊公聽會」，邀集農委會、經濟部等相關部會進行評估，並讓受影響的農民表示意見，尊重人民的聲音，才能形成政府決策。

但可怕的是，馬英九主政後的台灣，大開民主倒車，從ECFA、江陳協議到這次《兩岸服務貿易協議》所衝擊的64個產業，過程中沒有任何公民曾受邀到公聽會表示意見，全民對於馬政府簽訂的兩岸協議內容，事前更是「一無所悉」。很明顯的，馬政府為了迎合中國的獨裁專制，連最基本的公民參與、公開透明與人權對話都放棄了，徹查踐踏人權與民主的普世價值。

事實上，馬政府未經人民同意，私與中國簽訂《兩岸服務貿易協議》，衝擊國內服務業數百萬人生計，不只在野黨高度不滿，連現任總統府國策顧問郝明義和前陸軍副司令劉湘濱等親藍人士都看不下去，出面痛批馬政府。為此，在野立委在立法院杯葛，引爆推擠衝突。

然而，中國網軍與國內部分政客，藉此抹黑民主，說「國會衝突代表民主蒙羞」、「太民主就會亂」等荒謬言論。體制上，在野黨因為反對馬政府片面簽訂的服貿協議，在國會上演衝突場面，並不是民主蒙羞，反而凸顯民主的可貴，因為這些立委，正代替了人民上街衝突，甚至是

Phoca PDF

代替人民以流血方式表示意見。對於人民事先未曾授權，甚至完全不知情的兩岸協議，國會以較激烈的方式把關，符合民主憲法之基本精神。

伍、結論

現代民主法治國家，皆認國家統治權的正當性來自於人民，國家之存立以保障人權為核心目的，故國家所為之任何行為必需服膺於民主原則，可惜從ECFA到最近與中國剛簽訂的《兩岸服務貿易協議》，馬政府卻為了迎合中國的獨裁專制，迴避憲法所要求的民主原則。

一旦民意無法真實上達給執政者，以獨裁的中國為例，就會演變成人民直接上街抗爭、流血，甚至與政府暴力相向，根據中國清華大學學者統計，2010年中國有超過18萬起具規模的示威和暴動，平均每天就有近500起，而中國當年度的維穩預算（包括動員軍警鎮壓人民的支出），金額高達5490億元人民幣，比中國整年度的國防預算還要高。簡單的說，像這種每天500起的街頭暴力與流血抗爭，正是人民無法透過民主機制，向政府表示意見的慘痛結果。

因此，台灣除了要珍惜民主機制與人權價值外，更要以此為基礎進行兩岸交流，讓中國人民也知道，民主的可貴是：人民可以先透過民選的代議士，用各種方式為人民的權益把關，我們不需要第一時間就站上街頭，用生命和鮮血與執政者拼輸贏！同時也以實際行動告訴馬總統，兩岸協議如果執意迴避民主機制，政府將迫使人民回到街頭，社會必付出慘痛的代價。

作者黃帝穎為律師

Phoca PDF