發佈：2014-03-10, 週一 22:15
點擊數：12194

馬英九總統上任以來，積極進行兩岸各類議題的談判工作，並陸續簽署十九項協議。但是，檢視過去以來的例子，無論是兩岸直航三通、兩岸經濟合作架構協議（ECFA）、兩岸投資保障協議，乃至於目前的服務貿易協議，以及未來的商品貿易協議等等。種種各項涉及臺灣整體經濟發展、國家安全的重大協議洽簽過程中，非但沒有進行事前影響評估、協商資訊公開、透明化之機制，整個協商過程猶如黑箱作業。臺灣社會完全沒有任何監督、表達意見的機會，以至於行政部門在協議完成簽署後，便強迫臺灣社會及立法院全盤接受，悍然不顧多數民意的疑慮與反對。在臺灣、中國關係急速發展的今日，兩岸各類經貿議題的協商和審議過程所產生的爭議，已經暴露出現有兩岸協議法律規範上的不足。前述涉及影響臺灣人民重大權益之協議簽署前後，代表民意的立法院應當扮演積極監督的角色。因此，兩岸協議法制化之重要性便不言可喻。

立法院長王金平也多次於公開場合批評行政機關過於專斷，並提出蕭萬長時任行政院長時所提出的《兩岸簽署協議處理條例》重要性，凸顯兩岸經濟合作架構協議（ECFA）與服務貿易協議爭議在立法權、行政權之間的矛盾。曾任大陸委員會主委辦公室主任，現為金門大學國際暨大陸事務學系主任邱垂正也分析，民進黨執政時期，也曾與中國談判小三通、兩岸直航包機、貨運等相關協議。在預備性磋商時，就會先跟國會各政黨黨鞭報告。反觀馬政府近期兩岸經貿協商的內容都已經涉及深水區的政治性敏感議題，卻連立法委員都不知道內容談些什麼，兩岸協議法制化勢在必行。

目前立法院為我國最高民意機關，共同參與兩岸重大政策形成有其正當性，亦可讓我國兩岸政策更為貼近民意，同時作為行政部門拒絕中國不合理要求的後盾。2000年，立法院曾經通過「兩岸事務因應對策小組」之設立，目的在於監督兩岸事務及其重大突發事件之決策與執行，依政黨比例代表制所組成。其任務在於兩岸重大政策形成中，該小組必要時得邀請相關業務單位提出報告和檢討報告。協商談判與協議簽署前，小組得邀請相關單位進行磋商、聽取意見。但受限於僅是任務編組形式，並無實質國會委員會審議作用。惟有鑑於過去立法院監督兩岸事務、協議簽署及其重大突發事件之決策與執行，並無任何機制與手段，可以針對協商的過程實質監督，讓談判的結果反映民意。因此，我認為立即修正《台灣地區與大陸地區人民關係條例》有其必要性。

我委請辦公室同仁向經濟部經貿談判代表辦公室索取美國、韓國、歐盟等先進國家締結條約程序暨執行之相關法律說明，如：「美國洽簽FTA之授權、簽署及審議程序」、「韓國洽簽FTA之授權、簽署及審議程序」、「歐盟洽簽FTA之授權、簽署及審議程序」。

美國洽簽FTA之授權、簽署及審議程序

有關美國洽簽FTA之透明化標準作業程序，主要係規範於2002年「促進貿易授權法案」（Trade Promotion Authority，TPA）。TPA雖已於2007年屆期，迄今國會仍未同意再次更新TPA授權，惟行政部門目前在推動TPP或TTIP之過程，仍依據TPA所規定之指導原則與相關程序辦理。美國行政部門，今年度已宣布將再度尋求國會的授權，本案若能順利推動，則未來國會對於行政部門提出之協定及配套執行相關法案，將依據快速立法程序進行審議，且將僅就通過與否進行表決，而不會修改其內容。

一、談判前置準備程序

依據TPA規定，於談判開始至少90天之前，行政部門必須通知國會將展開談判之意向，此

Phoca PDF

外，在談判開始前，行政部門應徵詢「國會監督小組（Congressional Oversight Group, COG）」（包括眾議院歲計委員會、參議院財政委員會、以及其他相關委員會），聽取相關評論意見。

二、談判階段資訊揭露與溝通程序

談判開始後至簽署協定前，行政部門有義務持續與國會進行諮商程序，亦即行政部門應定期向國會監督小組報告並聽取諮詢意見。由於近年來洽簽之FTA多涵蓋深度經濟整合之議題，而此類議題往往又涉及國內法令之修改。故TPA亦要求美國行政部門，在簽署協定前180天，應通知國會未來可能需要修改之貿易救濟法規。在簽署協定前90天，行政部門應通知國會即將與談判對手國簽署FTA，且行政部門應提供FTA草案文本予美國國際貿易委員會（USITC），俾做成經濟影響評估。

三、談判完成之簽署及批准程序

行政部門於簽署FTA協定後60天內，應向國會提交一份清單，詳細列舉可能需要修改之美國法律內容，俾符合FTA之規定。簽署後90天內，另須向國會提交USITC所研究之經濟影響評估報告。

談判完成後，行政部門應向國會提出FTA協定文本（final legal text）以及配套立法草案（以下將這兩份文件統稱為「審議法案」），啟動國會的審議程序。其中，「審議法案」之內容應包含下列：（一）行政部門為執行FTA而應採行之配套措施；（二）說明FTA內容如何達成貿易政策及談判目標，如何影響現行經貿協定，以及如何符合美國商業利益等相關資料；（三）為執行FTA而擬修改之法律條文（包含新增、廢除或修正之法律）。

行政部門將「審議法案」同時送交至參議院與眾議院，俾付委交由眾議院歲計委員會、參議院財政委員會，以及其他相關委員會進行審議。每一個委員會於收到「審議法案」後的45日內，應完成審議並提交院會進行審議（逾期未提交者，視為自動提交全院審議）。較特別的情況是涉及關稅法之修正案，因美國憲法規定，參議院必須針對眾議院之審議結果進行最後審議，故參議院財政委員會應等到眾議院全院表決法案後15日，才接續完成委員會的審議程序，提交參議院全院會議進行審議。

當法案提交全院會議進行審議時，不得修改「審議法案」之文字內容，且辯論時間限制正反方各20個小時。提交全院院會進行審議15日後，若未能完成審議，任一議員均可要求逕付表決，以簡單多數決定通過或不通過審議。整個TPA程序的設計，在行政部門提出「審議法案」後，國會應於90日內完成審議程序，「審議法案」在獲得參眾兩院審議通過後，咨請總統簽署並公告生效日期。

韓國洽簽FTA之授權、簽署及審議程序

韓國對外洽簽FTA之作業程序，主要依據「自由貿易協定簽署暨執行協議之相關程序規定」及「締結通商條約程序暨執行之相關法律」辦理。惟經我駐韓國代表處經濟組洽詢韓國產業通商資源部FTA政策企劃課官員後回報，該國自去年制定「締結通商條約相關法律」後，即計畫依據該法大幅修正前揭「FTA相關程序規定」。爰韓國有關洽簽FTA之標準作業程序部分，宜參考「締結通商條約相關法律」。

「締結通商條約相關法律」係規定通商條約之簽署程序及執行規定，目的在於透過全國人

Phoca PDF

民之理解與廣泛參與，提高通商條約簽署過程之透明化，以有效推動通商協商。該法有關透明化之主要內容包括：資訊之公開、舉行公聽會及說明會、簽署通商條約之經濟可行性與影響評估、簽署計畫之擬定及報告、保密義務、報告協商結果、評估執行情形，以及設置「通商交涉民間諮詢委員會」等。

「締結通商條約相關法律」主管機關為「產業通商資源部」，其下設置「民間諮詢委員會」，以因應產業通商資源部就通商政策與談判相關事項之諮詢。「締結通商條約相關法律」將談判流程區分為談判前、中、後及執行階段。謹摘述要點如下：

談判前準備程序：（一）研訂簽署計畫內容，向國會產業通商資源委員會報告；（二）在確定簽署通商條約計畫前，應該先舉行公聽會，聽取利害關係人和專家意見；（三）應就締結通商條約之經濟可行性進行檢討（得委託研究機構為之）。

談判中資訊公開與溝通程序：（一）依「締結通商條約相關法律」，韓國政府原則上應依「公共機關資訊公開之相關法律」向提出請求者公開資訊，僅在以下例外情況時，得拒絕公開資訊：1、經通商談判對方國家要求不公開之情況；2、該資料之公開有侵害韓國利益或妨害通商談判之虞者；3、屬於「公共機關資訊公開之相關法律」第9條第1項所規定者。（二）韓國政府依前揭理由決定不予公開時，應以書面通知請求者，並於書面上具體說明事由及救濟程序。惟在國會議長經國會黨團協議有所要求時，韓國政府不得拒絕提供。（三）談判中有下列情況時，應立即向國會產業通商資源委員會報告，但若有無法立即報告之事由，得延後至談判完成後報告：1、變更通商條約簽署計畫之重要事項；2、預期將對國內產業或經濟有重大影響時；3、其他談判進行中發生之重大變化。（四）國會產業通商資源委員會亦得就報告內容提出意見，除非有特殊原因，政府應將國會意見納入談判立場。

（五）談判完成草簽之前，應對通商條約實施影響評估，內容包含對國內經濟、財政、國內相關產業與國內就業影響。此等評估得委託研究機構進行。

完成談判後程序：（一）完成通商條約簽署後，產業通商資源部應立即向國會產業通商資源委員會與國民報告其過程與內容，並提出下列各款報告：1、通商條約之影響評估結果；2、執行通商條約時所需費用之預算書以及財源籌措方案；3、國內產業救濟對策；4、關於通商條約之執行，所須制定之法律或修正事項；5、產業通商資源部認定之其他所需事項。（二）為利該通商條約之執行，產業通商資源部應在通商條約生效前積極宣導，並召開說明會，向利害關係人說明通商條約執行之主要事項。

執行情況之評估：對於正式生效未滿10年之通商條約，產業通商資源部應評估下列事項，並向國會產業通商資源委員會提出報告：1、已生效通商條約之經濟效果；2、針對受損害產業救濟對策之有效性及改善方案；3、對方國家政府之條約執行情況；4、產業通商資源部所認定之其他所需事項。

有關保密義務規範：（一）執行「締結通商條約相關法律」相關業務的公務員，無論在職中或退休後，均不得向他人公開或洩漏於執行業務中所得知之機密資訊。（二）不具公務員身分，但因提供談判或條約相關諮詢或協助，因而獲知非公開資訊者，應於取得非公開資訊前簽署保密切結書，一旦簽署保密切結書後，就將依法視為公務員，因而適用韓國刑法相關規定。

歐盟洽簽FTA之授權、簽署及審議程序

一、與歐洲議會及理事會間：

Phoca PDF

里斯本條約於2009年12月生效後，歐洲議會與部長理事會在歐盟運作條約（the Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）架構下，於83類議題事務取得共同立法之權限，包括達成協議後之ECA／FTA具有共同審查與同意之權，合先敘明。

歐盟對外與他國洽談條約時，應依前揭TFEU第218條規定為之。諸如，執委會應向理事會提出建議，理事會應給予執委會之談判人員指示，且於各階段程序均應立即並充分告知歐洲議會等（歐盟運作條約，即TFEU）。

歐盟執委會與歐洲議會就對外洽簽ECA/FTA政策上，雙方另於2010年簽署「歐盟議會與執委會關係架構協議」（Framework agreement on relations between the European Parliament），其中第三章第二節（International agreement and enlargement）規定：執委會洽簽國際協定時，於「準備」、「談判中」與「達成協議」三階段，均應給予歐洲議會及時且明確之資訊，包括執委會應於適當時間前通知歐洲議會，以便歐洲議會表示意見，使執委會能於談判中將歐洲議會之意見納入考量；歐洲議會之會員雖不得直接參與談判，惟執委會仍應隨時將談判進程與發展告知歐洲議會。

於上述三個階段中，執委會貿易總署均會將談判相關文件同時陳報「歐洲議會國際貿易委員會」（INTA），及部長理事會「貿易政策委員會」（TPC），惟歐洲議會對「準備」階段及「談判中」階段並無主導權，通常係以不具拘束力之決議案、公聽會、研討會、小組會員等形式，非正式表達其立場。就法律層面言之，僅在ECA/FTA達成協議後、送請審查時，方能進行審議。

二、與業者之間：

執委會在談判前應須先進行影響評估，而在評估前，則可舉辦公聽會、透過網路或擬訂非正式政策說明等方式徵詢公眾意見，相關業者及協會亦可充分表達其立場。

執委會貿易總署在談判準備階段與啟談階段，則舉行正式與非正式會議，邀請事先已於執委會登錄之利害關係人與負責談判之官員進行溝通。歐盟內部並組成專家小組（Expert Group），由執委會擔任主席，與會代表約70%來自各會員國內負責貿易之官員，約30%開放產、官、學界代表，共同與會進行溝通。

三、關於保密規定：

對歐洲議會：係依據前揭「歐盟議會與執委會關係架構協議」之附錄二「傳送秘密訊息予歐洲議會」（Forwarding of confidential information to the European Parliament）加以規範。歐洲議會之主席或各委員會之主席可要求歐盟執委會提供機密文件，雙方並應基於真誠合作的責任與完全互信的精神為之。經我國駐歐盟兼駐比利時代表處經濟組洽歐盟貿易總署遠東關係處政策官，獲告，執委會未曾與歐洲議會議員間就洽簽ECA／FTA時溝通內容與分享資訊部分簽署保密協定。

對一般公眾揭露資訊之限制：依據2001年5月31日部長理事會及歐洲議會所共同通過之（EC）No 1049／2001號規定，若基於保護公眾利益，包括「公眾安全」、「軍事與國防事務」、「國際關係」與「歐盟或會員國之財務、金融、經濟政策」時，得拒絕揭露資訊。

美國、韓國、歐盟國會監督機制之比較表

Phoca PDF

發佈：2014-03-10, 週一 22:15
點擊數：12194

談判透明化的各國經驗：準備階段

階段	工作項目	歐盟	美國	韓國
前置準備階段	與國會溝通	V 包括與成員國	V 展開談判 90天前	V 研擬FTA談判計畫，並向國會產業通商資源委員會報告
	進行產業公聽會/影響評估	V 舉行產業公聽會	無規定	V 擬定FTA談判計畫前，需舉行公聽會，並進行經濟評估研究
	公眾意見徵詢（預告）	V	V	V
	談判授權	V	V	N/A

資料來源：李淳，2013，服貿協議爭議對洽簽程序及國內配套的省思，民進黨中常會資料；經濟部經貿談判辦公室提供法規譯文。

談判透明化的各國經驗：準備階段

階段	工作項目	歐盟	美國	韓國
通知國會談判進展	有義務定期通知	V （每一回合）	無規定	無規定
	有義務不定期通知	N/A	V	V 有法定事項發生應立即通知國會，有例外
被動向國會報告義務		無規定	無規定	V 通商協商相關資訊，經國會議長、黨團之協議有所要求，不得拒絕公開
與社會或利害關係人說明		無規定 （但實務運作均網路公佈每回合進展概要並發佈新聞稿）	無規定 （但實務運作均會舉行說明會並於網路公佈進展）	無規定 （但實務運作均網路公布每回合進展概要）
階段中揭露協定草案	談判階段	不公開	不公開	不公開
	草案進行文字技術調整階段	V 本文送至歐洲議會	V 簽署協定前180日	無規定

Phoca PDF

階段	工作項目	歐盟	美國	韓國
		及成員國	，通知可能修改之法律，90日前，通知簽署意願	
	正式草案後	V 得網路上公布	無規定	V 應向國會報告FTA協商過程及主要內容，同時向國民報告FTA主要內容
進行公聽會／產業影響評估		N/A	V 簽署前90日，文本應提供ITC進行經濟影響評估	V 完成草簽條文時，應對FTA內容進行國內經濟財政、產業之影響評估

資料來源：李淳，2013，服貿協議爭議對洽簽程序及國內配套的省思，民進黨中常會資料經濟部經貿談判辦公室提供法規譯文。

談判透明化的各國經驗：審查及執行階段

階段	工作項目		歐盟	美國	韓國
談判完成之審查及批准程序	批准審查程序	限制必須整部同意或否決	V 歐洲議會	V	無規定
		得以逐條同意或否決	V 當有個別特殊條款時，方由歐盟成員國表示同意	N/A	無規定
	召開公聽會／說明會		無規定	無規定	V 在FTA生效與執行前，行政部門應向利害關係人說明
協定後續執行			無規定	無規定	V 原則上FTA生效後每五年評估，有需要可不受此限制

資料來源：李淳，2013，服貿協議爭議對洽簽程序及國內配套的省思，民進黨中常會資料經濟部經貿談判辦公室提供法規譯文。

Phoca PDF

參考美國、韓國、歐盟等先進國家締結條約程序暨國會監督之相關法律，並考量臺灣與中國仍存有敵對關係，兩岸協議協商之監督機制應謹慎為之。因此，我主張未來涉及兩岸協議簽署的相關監督工作，協議協商開始前，提出事前評估報告並應經院會同意。協商期間，應主動向人民公開簽署資訊，不定期向立法院提出進度報告。協議簽署後，立法院擁有實質審議權，協議施行後亦得要求行政機關提出檢討報告。以避免行政機關洽簽與執行過程再次便宜行事、黑箱作業、強勢主導不顧民意。我認為，無須創設新的兩岸協議特別條例、以最小幅度的修法範圍下，制定嚴格而可行的國會、公民監督法制化工作，因此我進行《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第五條條文之修訂，修訂後文字：

「協議協商開始前，應針對協議之目的、影響及策略等事項經委託機關陳報行政院向立法院提出評估報告，並應經院會同意。協議協商期間，應向人民主動公開簽署程序及執行之相關資訊，不定期向立法院提出進度報告。其程序，必要時以機密方式處理。協議協商完成後，應將協議草案報經委託機關陳報行政院同意，始得簽署。除協議之內容與國內法律相同者外，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。其程序，必要時以機密方式處理。現有協議之修正，協議辦理機關應按本條規定辦理之。協議施行後，立法院得要求主管機關提出檢討報告。」

另外，為避免馬英九總統及其政府私下偷渡政治性協議。我主張，為保障國家主權，未來涉及兩岸政治性協議之洽簽前，應由立法院同意後始得開始協商，並依據《公民投票法》規定進行公民投票，該公投案通過後始得進行後續簽署工作。因此，我提出增修《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第五條之三條文：

「簽署涉及國家主權變更、結束敵對狀態、兩岸和平協議、建立軍事互信機制之政治性協議協商開始前，委託機關應陳報行政院提報立法院，並經院會同意。協議協商期間，應向人民主動公開簽署程序及執行之相關資訊，不定期向立法院提出進度報告。協議協商完成後，受委託辦理協商之單位應將協議草案報經委託機關陳報行政院向立法院提出書面報告，並依照公民投票法相關規定辦理公民投票案通過，始得簽署。」

而這樣的主張，也符合國民黨與馬英九政府，過去十年間對兩岸和平協議的表述。2005年，連胡會後兩黨共同發佈公報，「促進終止敵對狀態，達成和平協議。促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，建構兩岸關係和平穩定發展的架構，包括建立軍事互信機制避免兩岸軍事衝突。」2006年，馬英九在美國哈佛大學的演講，明白表示兩岸應該在「一中各表」的「九二共識」基礎上持續協商，並簽訂和平協議、建立軍事互信機制、結束敵對狀態，同時發展讓臺灣參與國際活動的過渡性架構。2007年馬英九認為，國民黨執政後應與中國展開務實協商工作，在互不否認的情濛下，第一個要談的是安全問題，並在短時間內結束敵對狀態。

2008年馬英九將「簽署和平協議、結束敵對狀態，建立兩岸和平共贏機制」作為競選主要政見。馬英九強調，在中國願意撤除飛彈的前提下，兩岸應共同推動簽訂和平協定和綜合性經濟協定。馬在當選總統後，於2011年在「黃金十年」記者會上公開兩岸政策之訴求，其強調政府推動洽簽和平協議，是為了讓兩岸和平的現狀得以制度化、沒有時間表，且一定符合「十大保證」：一個架構、兩個前提、三個原則及四項確保，並強調「一定會先交付人民公投，公投未過，就不會推動簽署兩岸和平協議」，政府推動洽簽兩岸和平協議是為了讓兩岸和平的現狀得以制度化。「十大保證」後，曾引發中共高層的不悅，透過連戰參與APEC會議時與胡錦濤當面解釋。爾後，馬英九與馬政府雖然針對「和平協議」隻字未提，連任就職演說僅剩下「期盼兩岸民間團體在民主、人權、法治、公民社會等領域，有更多機會交流與對話，為兩岸和平發展創造更有利的環境。」

Phoca PDF

發佈：2014-03-10, 週一 22:15
點擊數：12194

但是，根據近期報紙披露，本月初在峇厘島的APEC會議中，蕭習會、王張會的巧妙安排，並達成定期互訪、常態化熱線、甚至不排除以「視訊」方式會談，無疑是促成馬習會、醞釀朝向兩岸和平協議的方向推動。在雙十國慶上，馬英九國慶演說「兩岸關係非國際關係」的表述，更是馬對北京選票支持的具體回報。為避免國共聯手陷入「一中框架」，臺灣內部應強化簽署兩岸和平協議的民主前提，因此我主張政治性協議開始前前，必須交付立法院院會審議，簽署前必須交付公民投票。將馬英九所倡議的「十大保證」具體落實、加以法制化，於《兩岸條例》中直接入法。我認為「這是馬英九自己說的，國民黨立委沒有理由反對吧！」

作者段宜康為立法委員

Phoca PDF