

立法院第 8 屆第 5 會期內政委員會

「從服務貿易協議談判簽訂及審查過程之
爭議談兩岸協議監督機制法制化」

公聽會報告

報告機關：行政院大陸委員會

中華民國 103 年 4 月 7 日

主席、各位委員、各位業界及學界的先進、各位女士、各位先生：

很榮幸受邀參加立法院內政委員會主辦的「從服務貿易協議談判簽訂及審查過程之爭議談兩岸協議監督機制法制化公聽會，以下謹提出相關說明，敬請各位指教及支持。

一、服務貿易協議依法接受國會監督，行政部門也充分尊重國會監督

自 97 年 6 月，兩岸恢復制度化協商以來，已簽署 21 項協議，涵蓋經貿、金融、交通、社會、衛生及司法互助各層面。兩岸制度化協商為兩岸關係的和平穩定，奠定重要基礎，各項協議內容亦與民眾權益福祉息息相關。

歷次兩岸協商以來，在協議簽署前後，行政部門均向國會及社會大眾進行說明，並進行嚴謹的國家安全評估。而在協議簽署後，也依協議是否涉及法律修正，區分為送審議或備查二種程序，所有兩岸協議均依法送立法院審議或備查，國會可以充分監督，行政部門也尊重國會監督。

服務貿易協議自去年 6 月 27 日行政院函送立法院以來，經濟部、陸委會及相關部會依照國會要求，出席 20 場公聽會，並提供各項分析及影響評估資料。此

外並持續主動辦理或應立委、產業界、各機關學校之邀請，出席各項與服貿協議有關的說明會、座談會或公聽會。對於兩岸服務貿易協議，朝野協商也已作成結論，應經立法院逐條審查、逐條表決，對於立法院的處理程序及結果，本會充分尊重。

二、為積極、正面回應各界訴求，本會已提出監督專法送請立法院審議

為了回應社會大眾對兩岸協議的監督要求，以及協商過程中的國安考量，本會已在「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」的規範基礎上，結合最近建置的「四階段對外溝通諮詢機制」與「二階段國家安全審查機制」，並參考各界版本草案及立法院議事前例等，提出「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」草案，於本年4月3日由行政院送請立法院審議，草案共計25條，重點如下：

(一) 兩岸條例中既有的國會監督程序

92年兩岸條例修正時，已增訂7個條文（兩岸條例第4條、第4條之2、第4條之3、第4條之4、第5條、第5條之1、第5條之2），納入國會監督機制，以兩岸協議是否涉及法律修正，區分為送審議或備查二種程序。所有兩岸協議均依法送立法院審議或備查，國會已可監督兩岸協議，行政部門也尊重國會監督。

(二) 分四階段向立法院及社會大眾進行溝通以及諮詢

立法明定行政機關在辦理兩岸制度化協商時，應分別依「協商議題形成階段」、「協商議題業務溝通階段」、「協議簽署前階段」、「協議簽署後階段」等四個階段，向立法院及社會大眾進行溝通以及諮詢，以落實立法院及社會大眾對兩岸協商過程及協議內容之監督，並爭取民眾對兩岸制度化協商之支持。

(三) 國安審查後才能繼續協商並簽署

立法建構兩岸協商議題之國家安全評估標準流程，要求協議的主管機關應將協商議題及內容，先提報行政院跨部會審查，之後再提報國家安全會議進行複審，確保兩岸協議不會有危害國家安全之問題，才可以繼續辦理後續協商及協議簽署事宜。

(四) 明定兩岸協議的國會相關程序

監督專法也參考立法院職權行使法、司法院大法官的解釋意旨，以及立法院議事前例，在專法中納入兩岸協議在立法院審議或備查的相關程序，也與現行涉外協定的處理流程一致。

(五) 明定協商原則、保密義務、利益迴避

監督專法中也規定辦理兩岸協商的協商原則（對等、尊嚴、互惠、確保國家安全等），也規定參與協商的人員應負有的保密義務、利益衝突迴避義務。

(六) 在符合憲政原則下，參考各版本的設計精神

目前提出兩岸協議監督立法的草案版本眾多，本會

針對每一個版本都詳細研究，提出符合憲法規定、權責相符、以及最能有效運作的監督條例。譬如民間所提出「兩岸協定締結條例草案」中的對外溝通、定期檢視等構想，本會皆肯定其設計理念，行政院所提出的草案，即已參採以符合憲政體制和實務運作的方式納入草案內容。

三、民間版「兩岸協定締結條例草案」，部分規定可能違反我國憲法規範架構及權力分立原則，且窒礙難行，尚難採行，茲例舉重要部分如下：

(一) 不符合憲政體制

民間版草案採國與國關係，不符合憲法增修條文第 11 條及兩岸條例對兩岸關係之定位，亦將影響九二共識基礎的兩岸制度化協商，法理上及實務上均不可行。

(二) 有違權力分立原則

有支持民間版草案人士表示，「民間版草案中，整個談判的主導權仍在行政權，只是讓國會可以事前監督，民眾可以事前參與。」。另外一位學者提到：「民間版希望兩岸協議在啟動協商之前，能向國會先做報告，而非要國會同意。」

上述人士之見解顯示，對外協商談判屬於行政權固有權限，並無爭議；惟民間版草案第 9 條規定，立法院得以院會決議，對協定締結計畫提出修正意見、

附加附款或保留。第 11 條規定，行政部門無法依協定締結計畫協商者，應經立法委員三分之二以上同意修改協定締結計畫，否則應停止協商等。民間版本的這些規定已非單純事前監督，等於由立法權完全指揮行政部門進行協商談判，已經侵害行政權的核心領域，不符合我國憲法權力分立原則。

(三) 談判的籌碼與底牌提前外洩

民間版草案協定締結計畫之內容，包括目標、主要內容、主要爭點與因應策略等，可能導致談判的籌碼與底牌提前外洩，影響談判進行，也影響國家安全與利益。

(四) 影響談判人員談判意願

民間版草案規定於提出協定締結計畫向立法院報告或經同意前，即進行協商的機關人員，經立法院議決移送監察院糾彈。甚且如果涉及影響主權的各項協定，締結計畫更必須經立法委員三分之二同意，草案甚至進而規定如果違反而損害主權，要處七年以上有期徒刑。

然而何謂影響主權及損害主權定義不明，如果採廣義解釋，可能包括空運、海運、貨幣清算、司法互助等議題，不符罪刑法定主義所揭示的構成要件明確原則，另僅因程序未完備，即科以等同外患罪之刑責，亦不符比例原則。而協商談判團隊在擔憂後續動輒被彈劾甚至科以刑責之下，勢將畏首畏尾、裹足不前，

反而無法積極爭取國家利益。

(五) 延宕協議簽署時程

民間版草案規定協商前等 90 天，協商完成後再等 180 天才能簽署，不算正式談判時間，每項協議至少卡在立法院 270 天。此舉易延宕協議簽署時程，可能錯失時機，影響人民權益。

(六) 溯及既往，影響民眾既有權益

民間版草案規定施行前已簽署之兩岸協定，尚未經立法院議決通過者，除已經立法院有關委員會實際確認協定之內容並無違背或涉及法律修正或應以法律規定事項外，應經立法院議決通過，否則自始不生國內法效力。

然而，這可能違反法安定性，也將影響國家利益與民眾權益，例如通緝犯無法遣返、直航中斷、傳染病無法通報、觀光客不能來臺等，也會影響兩岸良性互動，以及我們在國際間談判之誠信。

(七) 僅部份參照美韓制度，實際內容出現落差

1. 不符合美國快速授權制度之精神

民間版草案參考了部分美國快速授權制度，但依美國快速授權制度，如果行政部門遵守程序，確保國會的事前及事中參與，則在嗣後立法程序中，須「限時討論、包裹表決」。然而，民間版草案只著重於國會的事前及事中參與，卻未搭配設計後續

的限時討論包裹表決，這種做法不符合美國快速授權制度之精神，將會造成立法與行政權力的失衡。

2. 民間版與韓國設計存在諸多差異

關於學者表示，民間版中的協定締結計畫，韓國通商條約締結法也有相關規定。依行政院版草案第 6 條也明定行政部門於協商議題形成階段，就會向國會說明兩岸協商的議題、目標、協商規劃期程、範疇及初步協商規劃，國會的意見也會作為協商的重要參考。

至於韓國通商條約締結法與民間版本的差異有以下幾點：

- 韓國通商條約締結法僅用於通商條約，惟民間版本適用於所有兩岸協議。
- 韓國通商條約締結法，未如民間版本規定國會可對締結計畫修正、附加條款、保留，或者規定倘變更締結計畫須經立法委員 2/3 以上同意，否則必須停止協商。
- 韓國通商條約締結法，僅規定通商條約簽署後，應請求國會批准同意，並未規定簽署前，國會得以決議要求協定締結機關重啟協商。
- 該法第 18 條規定本法不適用於南北韓之間往來交易協議，而是適用南北交流條例，類似我之兩岸人民關係條例。可知仿效韓國立法例來建立兩岸協議監督條例，並不恰當。

綜上所述，民間版本的「兩岸協定締結條例草案」，除了根本上不符合我憲法對兩岸關係定位與權力分立原則之外，也因程序設計上的不當，可能導致談判底牌提前外洩、談判過程失去應有的彈性，更可能因動輒得咎和不符合比例原則的刑責，影響談判人員談判意願，更不用說延宕協議簽署將影響民眾權益，民間版確實存在許多窒礙難行之處。

四、關於近日外界一些意見及看法，本會也特別說明如下：

(一) 行政院版充分尊重國會監督

關於學者表示，「行政院版便宜行事、協議自動生效」，依行政院版之規定，協議之內容如涉及法律之修正或應以法律定之者，應送立法院審議，須經議決通過後始生效力。至協議之內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，應送立法院備查，立法院可改審查方式進行，如三個月未完成審查，或依立法院職權行使法的規定，再延長一次三個月，仍未完成審查者，視為已經審查。

這主要是參考立法院職權行使法、相關議事前例、及司法院大法官釋字第 329 號解釋之意旨，以避免兩岸協議長期懸而未決。不管是審議、審查或備查，都是在完成立法院相關程序後，才啟動生效，均非自動生效。且相對於條約及協定處理準則第 10 條規定，協定係於「生效」後，才送立法院查照，兩岸協議則

是在完成立法院有關程序後，才換文生效，已更為嚴格慎重，充分尊重國會監督。

(二) 國會保留並非指立法院可以指揮或取代行政部門對外談判協商的權限

另有學者提出，兩岸協議涉及人民基本權利義務，在憲法架構下應屬國會保留事項。國會保留是指關於國家重要事項，應以法律定之或經立法院議決。而兩岸條例及行政院版草案，均已明定兩岸協議內容涉及法律修正或應以法律定之者，應連同須配合修正或制定的法律案，一併經立法院審議，經議決通過後始生效力，這正與憲法國會保留原則的意旨相符，但國會保留並非指立法院可以指揮或取代行政部門對外談判協商的權限。

五、結語

兩岸協議監督處理之法制化，應符合憲政體制並兼顧協商需求，本會已在衡平保障公眾知情權與兼顧談判需求下，建構出合憲、務實、可行的兩岸協議處理及監督法制。期盼立法院可以儘速完成立法，以符合民眾要求強化國會監督的期待。

又，兩岸服貿協議是為爭取臺灣服務業進入大陸市場先機、推進臺灣加入 TPP、RCEP 的時程。兩岸服貿協議已依據立法院朝野協商結論，辦理完成 20 場公聽會，政府也已依據各界意見，強化相關安全管理

及輔導救濟配套；而經過政府相關單位的多次說明，許多產業界人士大多表示支持，也願意和政府一起把握產業轉型的機會。本會從未反對服貿協議進行審查，也充分尊重立法院審查程序，在此呼籲各界支持服貿協議早日在立法院完成相關程序，提升臺灣競爭力，幫臺灣經貿拓展活路、向前邁進。

以上報告，敬請指教，謝謝！