

立法院第 8 屆第 5 會期內政委員會

「海峽兩岸服務貿易協議洽簽過程中，資訊公開、產業溝通、公民參與及國會監督等爭議之檢討及改進之道」

專題報告

報告機關：行政院大陸委員會

中華民國 103 年 4 月 9 日

主席、各位委員、各位女士、各位先生：

承蒙貴委員會邀請，就「海峽兩岸服務貿易協議洽簽過程中，資訊公開、產業溝通、公民參與及國會監督等爭議之檢討及改進之道」進行專題報告，以下謹提出相關說明，敬請各位指教。

壹、海峽兩岸服務貿易協議洽簽過程中對外溝通及國會監督情形

一、對外宣布啟動服貿協議協商

「海峽兩岸服務貿易協議」（以下簡稱「服貿協議」）係依據大院於 99 年 8 月 17 日通過之「海峽兩岸經濟合作架構協議」（以下簡稱「ECFA」）第 4 條第 1 款規定所洽簽之協議。上述條款規定「雙方同意，在第 8 條規定的『服務貿易早期收穫』基礎上，不遲於本協議生效後 6 個月內就服務貿易協議展開磋商，並儘速完成」。ECFA 於 99 年 9 月 12 日生效後，兩岸於 100 年 2 月 22 日舉行「兩岸經濟合作委員會」（以下簡稱「經合會」）第 1 次例會，會後舉行記者會並發布新聞稿，宣布啟動服務貿易、貨品貿易及爭端解決協議磋商，並確認持續進行兩岸投保協議磋商。

二、產業溝通情形

兩岸服貿協議協商過程中，各主管機關利用個別

拜訪、電話聯繫、開會討論及委託研究等各種方式，蒐集業者意見。由於服務業行業別及業者眾多，且因協商尚在進行，存在許多不確定性，各機關係採取小規模、不公開的方式進行溝通與徵詢意見。在協議簽署前，相關主管機關總計就 46 種服務業徵詢 264 位公協會及業者代表，溝通次數達 110 次。

三、國會溝通情形

有關服貿協議向國會溝通方面，102 年 4 月開始，經濟部及本會持續與立法院正副院長、朝野黨團、相關委員會等委員進行溝通及聽取意見。並於 102 年 4 月 25 日、5 月 2 日及 5 月 30 日三度至立法院內政委員會進行報告，其中 5 月 2 日係召開秘密會議，由經濟部向立法委員簡報協議文本主要條文內容，以及雙方市場開放重要項目。

四、資訊公開情形

- (一) 行政部門於服貿協議簽署前三度至立法院內政委員會報告之內容，除秘密報告內容外，均公布於本會網站上，供各界參閱。
- (二) 102 年 5 月 27 日本會會同經濟部及金管會召開「兩岸服務貿易協議」背景說明會，向媒體報告服貿協議大致內容，並針對記者提問作出說明。
- (三) 相關機關持續在各自建置之網站公布服貿協議相關

訊息，並針對外界關心之事項，適時以發布新聞稿方式進行說明。

貳、服貿協議簽署後對外溝通策進作法

服貿協議簽署後，外界批評政府對產業及國會溝通不足，並對兩岸協議處理及溝通程序提出建議，政府已採取下列策進作為：

一、持續強化對外溝通

- (一) 兩岸服貿協議自 102 年 6 月 21 日簽署後至 102 年 12 月 4 日為止，相關部會已辦理 309 場廣宣活動，參加人數計 24,146 人。其中本會委託 5 個服務業相關專業團體，辦理 16 場說明及溝通會，且自 102 年下半年起，亦陸續辦理地區學者座談、廟口宣講、地方鄉親座談、鄉鎮巡迴座談、社區大學系列專題演講、大陸事務研習座談等近百場活動。另截至 102 年底止，經濟部已辦理綜合性說明會 25 場次，參加總人次為 3,252 人；產業座談會 106 場次，參加人數計 3,622 人。
- (二) 行政部門配合 大院於 102 年 7 月 31 日至 103 年 3 月 10 日間召開 20 場公聽會，其中 16 場就我方開放之 64 項服務業項目召開產業別公聽會，並依據貴委員要求提供各產業及國家安全等層面之影響評估報

告，供各界參考。行政部門亦藉公聽會聆聽各界意見並持續溝通，加強說明服貿之利弊及政府配套措施等，努力化解疑慮和誤解，爭取各界對服貿協議的支持。

二、律定行政部門對外溝通之作業規定

外界認為政府溝通不足之處，政府虛心檢討並改進，為兼顧保密原則及社會溝通的需求，在聽取各界意見後，行政院已於去年 10 月 31 日公布「經濟合作協定（議）談判諮詢及溝通作業要點」，以加強未來洽簽相關協定（議）時之對外溝通。

參、為回應外界訴求，並強化各界監督，行政院已提出合憲、務實、可行之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。

關於「國會監督」、「產業溝通」、「公民參與」、「

資訊公開」等各層面，行政院所提出之草案中均已有相關規定及機制，謹分別說明如下：

一、強化並落實國會監督

為強化並落實國會監督，行政院版草案已明定行政部門應分成四個階段，向立法院院長、副院長、朝野黨團、相關委員會、召集委員或委員等，充分進行溝通及諮詢。在「協商議題形成階段」應說明協商議題及初步協商規劃；在「協商議題業務溝通階段」應說明協商議題之重點及因應方向；在「協議簽署前階段」應說明協議重要內容及推動規劃；在「協議簽署後階段」應說明協議文本內容、配套措施及執行方案等，並向立法院相關委員會進行專案報告。草案也規定，立法院所提供的意見，應作為協商、簽署及執行的重要參考。而於簽署後，兩岸協議即應依法送立法院「審議」或「備查」，立法院可充分進行監督，符合憲法權力分立原則。

二、強化衝擊影響評估及產業溝通

為強化衝擊影響評估，行政院版草案已明定行政部門於業務溝通有相當進展時，應將協商議題提報國家安全審查機制，進行二階段審查。首先，由行政院邀請相關機關及學者專家進行初審；其次，再由國家安全會議召開會議進行複審。審查項目包括：國防軍事、科技安全、兩岸關係、外交及國際關係、經濟安全、就業安全、社會安全、資訊安全等各個影響層面，

協議主管機關也必須提出影響評估報告，以供審查。須經兩階段審查，確認無危害國家安全之虞，才可進行後續協商及簽署，並應同時向立法院說明影響評估及因應方案；如有危害國家安全之虞者，則應立即停止協商。程序極為嚴謹慎重。

另，為強化產業溝通，行政院版草案已區分四個階段，亦即「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」、及「協議簽署後階段」，以出席或辦理各項說明會、座談會、協調會或公聽會等方式，強化與相關產業及社會大眾之溝通及諮詢。

此外，行政院版本草案更進一步規定，在業務溝通大致完成，經二階段國家安全審查機制審查無危害國家安全之虞後，「應」舉辦公聽會，向相關產業及社會大眾說明協商議題之重點、影響評估及因應方案。此時有協議大致全貌，也確認沒有國安疑慮，特別明定「應」召開公聽會，可以讓相關產業及社會大眾清楚了解協議大致狀況及可能影響，並廣泛蒐集及聆聽意見，這也是政府負責任的態度及作法。

三、強化公民參與及資訊公開透明

為強化公民參與，以爭取民眾對兩岸制度化協商之支持，行政院版草案規定，行政部門需以出席或辦理各項說明會、座談會、協調會或公聽會等方式，強化與社會大眾之溝通及諮詢。而為落實溝通及諮詢之意義，行政院版草案亦已規定獲得之相關意見及資訊，應作為協議協商、簽署及執行之參考。

另，為強化資訊公開透明，草案於完成立法後，行政部門未來於兩岸協議推動過程中，也將設置網路溝通平台，公開相關資訊，並廣泛徵詢各界意見。另草案也規定於協議生效後，應以適當方法周知，並刊登政府公報。於協議生效後，應定期檢討協議執行情形，並將協議執行成效公開於網站，以保障公眾知情權，並落實公眾監督。

肆、結語

服貿協議簽署後，外界批評政府對產業及國會溝通不足，並對兩岸協議處理及溝通程序提出建議，政府已採取數項策進作為。且為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，本會已進一步將兩岸協議監督處理法制化，在符合我國憲政體制之下，兼顧民眾知的權利與並協商談判之需求，行政院草案是在仔細研究歷次簽署協議的運作經驗、議事前例、各界版本草案後，提出「合憲」、「務實」、「可行」的處理及監督法制。期盼立法院可以儘速完成立法，以更加完備兩岸協議的監督法制，使兩岸協議的協商簽署，秉持國家需要、民意支持、國會監督之原則，在各方面都變得更好。

以上報告，敬請指教，謝謝！