

台海協議的民主審議缺失

--由美國法看服貿協議的反民主性格--

黃國昌

中央研究院法律學研究所副研究員



服務貿易協議的爭議



- 6月21日簽訂「海峽兩岸服務貿易協議」(服貿協議)，引發「是否黑箱作業」、「國會如何審查」的爭議。
- 黑箱作業：
 - 談判的目標？
 - 產業的調查？
 - 由誰進行溝通？
 - 由誰決定「開放／拒絕」「什麼」項目？
- 自由貿易協定之簽署與審查
 - 事前必須保密，因此不能向國會報告，不能透露內容？
 - 事前必須保密，因此不能讓產業參與？
 - 國會必須包裹審查、包裹表決、不得修改？

以美國法為借鏡：貿易促進授權機制



- 「自由貿易協定」
 - 原則上須由參議院2/3以上認可
 - 例外：由國會事先授權總統
 - 國會—行政協定(congressional-executive agreement)
 - 兩院相對多數
 - 設立「貿易促進授權機制」，亦即「快速貿易談判授權」(fast track trade negotiating authority)、
「快速立法程序」(fast track procedures)。
- 快速貿易談判授權機制的設立所揭示之立法趨勢：
 - 國會釋放部分貿易協定決定權限予行政部門
 - 在滿足一定要件下，國會加速針對貿易協定之審議程序，並包裹表決

快速貿易談判授權之意義與精神



- 美國國會簡化各委員會的審議流程，加速審議程序。由國會在一定時間內，就貿易協定及其施行法包裹直接表決是否同意通過，不再就協定內容逐條審議與修正。
- 授予行政部門之權限有一定期間，期限屆至時，必須由國會另外同意延長授權年限。
- 快速立法程序僅針對滿足一定條件之貿易協定，並確保國會在協定談判「事前」及「事中」之參與及監督。

貿易談判授權機制之歷史沿革



- 《1934年互惠貿易協定法》
 - 國會授權行政部門談判貿易協定之開端
 - 早期對外貿易協定之談判由國會擁有完全的主導權，但二次世界大戰時的保護政策，導致各國關稅壁壘大戰，因而改為「國會與行政部門協力負責」之方式。
 - 限於關稅。
 - 事後仍須接受一般的國會審議：參院2/3
- 《1974年貿易法》—快速貿易授權機制之建立
 - 為在GATT第七回合(東京回合)談判中取得優勢地位，國會同意將總統對外貿易談判授權範圍擴及到非關稅領域。
 - 建立貿易協定的快速審議程序：限時包裹表決。

2002年超黨派貿易促進授權法



- 自1994年起到2002年間，美國國會曾拒絕繼續授權行政部門進行快速貿易談判，迄《2002年貿易法》(Trade Act of 2002)所包含的《超黨派貿易促進授權法》(Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002，簡稱《2002年TPA法》)
 - 設定行政部門對外談判貿易協定之主要目標與議題。
 - 行政部門在談判前、談判中及簽署後需踐行之諮詢、通知等必要程序。
 - 對符合法定前提要件的貿易協定，採取限時包裹表決。
 - 盡速交由適當之委員會審議；
 - 審議期限屆止，未於期限提出報告，該議案即被排入全院議程；
 - 有限度地進行議案審查辯論；
 - 對該議案僅可以相對多數決方式，表決照案通過或否決

適用2002年TPA法適用快速審議程序之要件



- 2002年TPA法規定適用快速審議程序之法定要件為：
 - 總統在簽署協定前90天，須知會參眾兩院擬簽署協定之決定與計畫，國會對之有審閱及提供建議修正之機會；
 - 簽署協定後60天內，總統應提交國會有關執行貿易協定，國內法有為相應修正之修法清單；
 - 協定簽署後，總統在兩院同時開會會其中，應提交包括協定最終內容之副本、施行法草案、為執行協定所採取相應行政措施之聲明、該協定符合國會設定目標之聲明、既有協定之變更、涉及國內產業利益及施行法符合國內法法定要件之聲明；
 - 該協定之施行法必須制定為法律。

美國國會在貿易協定談判過程中參與及監督方式

談判前

- a) 開啟談判前90天，以書面通知國會；
- b) 與參眾兩院相關委員會、兩院聯合委員會、國會監督平台就預定協定內容進行協商；
- c) 若涉及特定產業，須與特定委員會進行特別協商程序。

談判過程中及簽署前

- a) 談判完成但簽署前90天，須知會兩院將完成談判或擬簽署之意願；
- b) 與兩院相關委員會、國會監督平台就協定內容進行諮商；
- c) 總統簽署前180天，須就協定法案及法規修正案向眾議院歲計委員會及參議院財稅委員會報告；
- d) 簽署前90天必須提交協定內容給美國國際委員會；
- e) 總統通知國會將簽署協定後30天，提交衝擊評估報告給兩院。

簽署後

- a) 總統簽署後60天內，須向國會提交國內法為執行該協定之修正案報告；
- b) 美國國際貿易委員會就該協定對國內經濟影響評估報告，最遲在簽署後90天內提交給國會；
- c) 總統就協定內容、對國內產業利益及施行法草案等提交報告。

民間諮詢程序



- 民間諮詢程序(private sector advisory system)由國會在1974年建立，以確保美國貿易談判符合社會利益
- 包括28個委員會以及超過700名諮詢顧問，涵蓋來自企業、勞工、NGO及消費者等民間部門之代表
- 允許其在談判期間審閱相關文件，並適時提出衝擊評估報告，由總統提供給國會與美國貿易談判代表。
- 總統在通知國會欲簽署貿易協定後30日，必須提交民間諮詢委員會的意見報告

實例一：美國-哥倫比亞貿易促進協定



- 美國貿易談判代表於2006年11月22日與哥倫比亞完成談判並簽署協定，總統於《2002年TPA法》給予之授權期限前(2007年6月30日)送交國會審議，但卻遲遲無法獲得批准。國會於2007年5月10日達成「兩黨貿易協議」，要求該協定應依照該協議內容修正。
- 美國與哥倫比亞就該貿易協定須修正部分，再次進行磋商並於2007年6月28日達成共識，美國總統再次於2008年4月送交國會同意，最終參眾兩院適用TPA法之簡化審議程序，於2011年10月12日同意通過該協定之施行法。
- 國會要求修正該協定修正之議題涉及：勞工、環境、智慧財產權、投資、政府採購及港口安全等。

實例二：美國-南韓自由貿易協定



- 美國趕在2007年6月30日前完成談判之貿易協定，另包括與南韓、巴拿馬、秘魯等國之自由貿易協定，且送交國會審議時，均被要求按照「兩黨貿易協議」內容修正。
- 美國除依據2007年兩岸貿易協議與南韓再次談判修正協定內容外，並與南韓針對開放美國汽車製造業及勞工進入南韓市場等議題，藉由2010年12月交換之附屬文件達成協議。美國總統再次送請國會審議後，於2011年10月12日同意通過，該協定施行法自2012年3月15日正式生效。

我國目前對台海協議的審議機制

協議內容涉及法律之修正或應以法律定之者

- 兩岸人民關係條例第5條第2項前段

- ◆ 協議辦理機關應於協議簽署後30天內，報請行政院核轉立法院審議。

協議內容不涉及法律之修正或無須以法律定之者

- 兩岸人民關係條例第5條第2項後段

- ◆ 協議辦理機關應於協議簽署後30天內，報請行政院核定，並送立法院備查，必要時以機密方式處理。

兩岸人民關係條例第4條之2第3項：協議係指台灣地區與大陸地區間就涉及公權力或政治議題事項所簽署之文書。

→服貿協議？

美國法對服貿協議國會審議之示唆



- 服貿協議欠缺國會「事前授權控制」、「事中參與監督並影響內容」之要件，若國會在此情形下逕行包裹表決，代表著國會審議程序的空洞化、形式化，更違反民主原則與踐踏民主價值。
- 由美國經驗可知，行政部門對外簽定之貿易協定內容若違反國會事前設定之目標或談判過程違反法定要件，國會仍得要求行政部門重啟談判並修正內容。
- 我國國會目前就服貿協議作成「逐條、逐項審查與表決」之決議，是修補「事前民主」與「事中民主」之實質空白所採取之事後補救手段。

建議與展望



- 我國法就台海協議所必須踐行的民主審議程序，依舊欠缺完整規範，目前所存相關規範「密度之稀薄」，可謂已近「空白」之程度，導致陷入「視個案情形操作」的窘境，亟需以專法建構一套完整的「國會授權監督、公民實質參與」的民主審議機制。
- 就不涉及政治議題的經貿協議而言，縱使基於特性而有彈性授權、快速審議之需求，至少也必須符合國會「事前授權控制」、「事中參與監督」的要求，而非在欠缺此等前提要件的情形下，企圖以「國際慣例」為藉口，強渡關山地要求國會僅能「整本照收」。

報告完畢

謝謝聆聽！