

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)

一、前言

財團法人海峽交流基金會(「海基會」)與海峽兩岸關係協會(「海協會」)在馬政府與中華人民共和國政府各自授權下,於2013年6月21日所簽訂的「海峽兩岸服務貿易協議」(「服貿協議」),引發台灣社會的廣泛反彈,論者指出服貿協議將對我國經濟發展造成深遠而劇烈的負面影響,衝擊數百萬勞工生計¹;許多業者亦發出怒吼,國策顧問郝明義先生更直斥該協議顯示馬政府在「兩岸文化政策上愚昧、無能、粗魯而自我感覺良好地倒退」²。

服貿協議所引發公民社會的強烈抗議,雖然促使立法院朝野黨團在日前結束的臨時會中,作成「應經立法院逐條、逐項審查與逐條、逐項表決」以及「非經立法院實質審查通過,不得啟動生效條款」之協商結論,惟近日馬政府開始強力宣導「服貿協議本質上是自由貿易協定(FTA)」、「依國際慣例只能整本包裹表決、不應逐條表決」的主張,企圖營造修改任何協議內容將阻礙我國未來與其他國家簽訂FTA的輿論氛圍。

在一方面,自由貿易協定之簽訂,不僅對於一國經濟發展的未來造成深遠影響,更對許多遭受波及人民的生活產生鉅烈衝擊,在民主原則下,本應廣納社會各階層意見,並接受國會實質審查監督;在另一方面,行政部門與外國代表所簽訂之自由貿易協定,若未能得到國會同意,而經修改部分內容,也的確將引發談判的重啟,並影響未來我國貿易談判代表與其他國家進行貿易協定談判的「可信度」(credibility)。如何平衡此二方面的價值,本係在法律規範上必須處理面對的課題,特別是我國與中華人民共和國間之關係不僅敏感特殊、更具高度爭議,關於台海協議(條約)之事先授權簽署與事後民主審議機制,尤須嚴肅對待。

令人遺憾的是,我國在2010年夏季與中國簽署「兩岸經濟合作架構協議」時,雖亦曾引發「國會究應如何監督審議」之爭議,惟在執政黨強勢「逕付二讀表決」、在野黨選擇「退席抗議」的國會審議鬧劇後,並沒有因此產出深刻的反省與進一步的法制規劃,導致攸關台灣發展與前途未來的台海兩岸協議究應透過

¹ 例如,參鄭秀玲,兩岸服務貿易協議評析,2013年6月29日。

² 參郝明義,我們剩不到24小時了,2013年6月20日。

何種民主審議機制處理的問題，依然停滯不前；更因此造成，國會以個案的方式 (ad hoc) 決定將本次服貿協議由「備查」改為「審查」後，針對「應如何審查」的問題，爭執仍舊更迭不休。

為澄清若干誤會，並為台海經貿協議審查的制度設計提出建言³，本文茲以美國就自由貿易協定之簽訂，在行政部門與國會間互動的法制規劃為例，進行說明介紹，以為我國未來法制設計參酌。

二、美國法下國會與行政部門就自由貿易協定談判簽署之民主機制

1. 自由貿易協定之定位

依美國憲法與相關法律規範，國會在行政部門就國際協定談判與簽署上扮演的角色，反映於兩個面向：第一、行政機關對外談判協定過程中，參議院可對談判中協定提供修正建議，該協定完成談判後亦需取得參議院三分之二認可，方得生效，除非該協定係屬於「國會授權總統」在取得國會兩院之一的相對多數同意下所可直接進行談判之「國會—行政協定」(congressional-executive agreement)。第二、在協定完成談判並簽署後，為使該協定可具體落實執行，國會對於國際協定之認可係透過制訂施行法之程序表示同意，使該協定得以轉換為內國法，並因此賦予特定行政機關執行之權限。

針對「涉外貿易事務」之自由貿易協定，除了性質上屬於前述的「國會—行政協定」外，更為特別之處在於美國國會為其設立一套「貿易促進授權機制」(trade promotion authority, TPA)，其前身即係一般所熟知之「快速貿易談判授權」(fast track trade negotiating authority)或「快速立法程序」(fast track procedures)。此貿易促進授權機制之設計，直接觸及了美國國會與行政機關間就自由貿易協定間之權限分配問題，透過分析有關貿易促進授權機制之規範內容，將有助於瞭解美國國會與行政權在自由貿易協定之談判、簽署與內國法轉換等各個階段之互動關係。

準此，本文以下先簡述美國「貿易授權機制」之立法背景與沿革，再進一步探討法規範就自由貿易協定所建立之國會審議程序，並說明若干運作現狀。

2. 立法背景與沿革

無論係 2002 年之前的「快速貿易談判機制」或 2002 年後確立之「貿易促進授權機制」，均揭示美國對外貿易政策上兩個重要的立法趨勢，其一係國會釋放

³ 就政治協議的部分，涉及更為敏感而重要的主權爭議，則不在本文範圍之內。

部分貿易協定談判權予行政部門；其二係在滿足一定要件下，國會加速針對貿易協定之審議程序。

A. 《1934 年互惠貿易協定法》—國會授權談判貿易協定之開端

美國的對外貿易政策與談判原係由國會擁有主控權，雖然總統或行政部門得對外與他國進行特定事務之談判，但最終談判的內容與生效與否，均取決於有無獲得國會同意。國會對於貿易協定內容之控制程度達到極至程度者，則以《1930 年 Smoot-Hawley 關稅法》為代表。不過，美國國會藉由該法調高進口貨物關稅以增加國內貨物出口競爭力之保護政策，卻激化美國貿易夥伴國家採取報復性關稅壁壘之措施，導致在大蕭條的年代，全球經濟復甦的步伐因而推遲。有鑑於該次慘痛經驗，美國國會在之後的《1934 年互惠貿易協定法》(Reciprocal Trade Agreements Act of 1934)，對於貿易政策與協定談判，將由國會完全主導之地位改為「國會與行政部門協力負責」的方式進行。

雖然《1934 年互惠貿易法》授權美國總統得在國會事先擬定授權之談判框架下，直接對外談判有關關稅減免事務的貿易協定，但該法案並未放寬此類貿易協定在談判完畢，事後仍須接受美國國會審議監督的程序，貿易協定最終仍需取得參議院三分之二的同意，方生效力。美國國會就貿易協定之審議程序制訂特別規範，係迄《1974 年貿易法》(The Trade Act of 1974)通過後方出現重大突破。

B. 《1974 年貿易法》——快速貿易授權談判機制之建立

「快速貿易授權談判機制」之建立，其契機係美國於 1970 年代與其他國家進行「關稅及貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第七回合(東京回合)談判所引發。由於當時世界各國多已意識到「非關稅障礙」(nontariff barriers, NTBs)對國際貿易之影響逐漸超越關稅措施所造成之效果，故將多邊貿易協定之談判重點由關稅調降轉移到非關稅領域，例如補貼與平衡措施、技術性貿易障礙、輸入許可發證程序、政府採購、關稅估價、反傾銷等議題。

美國尼克森總統為使美國可繼續在新的談判回合中維持其主導地位，遂向國會請求貿易協定談判授權，因而促使美國國會開始關注貿易授權談判之兩大議題：(1)貿易協定授權範圍是否包括非關稅領域；以及(2)美國國會既往對於貿易協定冗長繁複之審議過程，可能造成美國貿易夥伴國不樂於與美國進行貿易協定談判之負面影響。經過激烈辯論後，美國國會最終同意將總統對外談判貿易協定之授權內容擴及到非關稅領域，並給予貿易協定有別於其他國際協定之快速審議程序，因此促成在《1974 年貿易法》中建立「快速貿易談判授權」與「快速立法程序」。

所謂「快速貿易談判授權」係指美國國會願意簡化各委員會之審議流程，並加速審議時間，由國會在一定時間內，就協定及其施行法包裹直接表決是否同意通過，而不另就協定內容逐條審議或修正。不過，有兩項特點必須特別注意。首先，此「快速貿易談判授權」並非係永久的，而係設有一定時間限制，授權年限一到，必須由國會另外同意延長授權年限；其次，更為重要的是，此「快速立法程序」之適用，必須滿足特定之要件，以確保國會在貿易協定談判「事前」及「事中」之參與及監督。

自 1994 年起至 2002 年間，美國國會一度曾因與行政部門在貿易協定談判之目標採取不同立場，拒絕繼續更新給予行政部門之快速貿易談判授權，直到 2002 年《超黨派貿易促進授權法》(Bipartisan Trade Promotion Authority Act，簡稱 BTAA)才突破此僵局。

C. 《2002 年超黨派貿易促進授權法》—貿易授權機制之建立

美國行政部門與國會間在歷經近十年的拒絕授權僵局後，小布希總統於 2001 年請求國會更新貿易談判授權，才因此使得國會於 2002 年通過《2002 年貿易法》(Trade Act of 2002)，而其中所包含之《超黨派貿易促進授權法》(Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002，簡稱《2002 年 TPA 法》)，重新授權美國總統進行貿易協定談判。

《2002 年 TPA 法》明確揭示國會得以控制行政部門對外談判貿易協定之主要目標、議題與內容；同時，該法雖然維持了 1974 年貿易法之基調，就「事後審議」之部分要求國會原則上對特定貿易協定採取「限時包裹式表決」(包括：(1)貿易協定之施行法送交國會兩院，盡速交由適當之委員會審議；(2)在一定審議期限屆止時，若受任審查之委員會未於期限內提出報告，該議案即被排入全院議程；(3)有限度地進行議案審查辯論；(4)國會對該議案僅可以相對多數決方式，表決照案通過或否決，不得對協定與施行法內容為增刪等四大重點)，但必須符合重要的法定前提要件。

貿易協定特別適用之快速審議程序雖然係《2002 年 TPA 法》的規範重點，但更為重要的是，該法揭示了美國行政與立法兩部門間就美國對外貿易政策所達成之共識，提供未來有意與美國洽談自由貿易協定之國家一個明確的談判指標，確保美國國會對於自由貿易協定談判議題之主導性，並設置行政部門需踐行之諮詢、通知等必要審議程序。

3. 快速貿易促進授權談判機制之重要規定

美國貿易促進授權機制之核心，在於美國國會對於貿易協定之監督時點，並非只是「在協定談判完成後」方進行內容審議，而係提前至「在協定談判前」以及「協定談判過程中」，即預先介入談判內容。因此，雖然國會藉由貿易授權機制將談判主導權釋放給行政部門，卻未失去對貿易協定談判內容之掌握與監督。

以下分別就《2002 年 TPA 法》規定就快速審議程序之適用所須符合之要件，以及國會參與和監督之方式，進行說明。

A. 適用快速審議程序之要件

就得適用國會快速審議程序之貿易協定，2002 年 TPA 法設定下列前提要件：

- (1) 總統在簽署貿易協定前 90 天，須知會參眾兩院其擬簽署協定之決定與計畫，在正式簽定之前，國會必須被賦予審閱並對之提供建議修正的機會；
- (2) 在簽署協定後 60 天內，總統應提交國會有關美國為執行貿易協定，必須為相應之國內法修正的修法清單；
- (3) 當該貿易協定簽署後，總統在國會兩院同時開會會期中，應提交包含協定最終內容的副本、施行法草案、為執行貿易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、既有協定之變更以及涉及美國產業利益與施行法內容符合國內法對施行法所定要件等聲明的報告；
- (4) 該協定之施行法案須制定為法律。

貿易協定在符合上開要件後，方可適用 2002 年 TPA 法規定之快速審議程序，由國會在一定期限內，表決是否批准或否決該貿易協定之施行法。

B. 國會在談判各個階段參與及監督協定內容之方式

(1) 談判前

在行政部門對外展開自由貿易協定或多邊貿易協定之談判前，美國國會得透過設定貿易協定之談判議題與目標方針，一方面作為行政部門對外談判之藍本，一方面對行政部門形式制約。若貿易協定內容未符合國會事先設定之目標，國會將不會同意該貿易協定。

美國總統取得國會貿易談判之授權後，在貿易協定「談判開始前」，必須踐行事先告知與諮詢程序，包括：

- a. 展開談判前 90 天，必須以書面通知國會，內容包括總統談判意願、談判日期、談判目標及係簽署新協定或修改既有協定；

- b. 與參眾兩院相關委員會，例如眾議院歲計委員會(The House Committee of Ways and Means)、參議院財政委員會(Senate Finance Committee)與兩院聯合委員會，以及依法成立之國會監督平台(Congressional Oversight Group, OGP)，就預定談判之貿易協定內容進行協商；
- c. 若涉及農業、敏感性農業進口產品、漁業及成衣業等產品之關稅，必須與相關之委員會進行特別之協商程序，並進一步評估對美國農產品加工產業之影響、美國農產品在他國是否遭遇動植物衛生檢疫措施之貿易障礙，及自由貿易協定談判目標國是否採取補貼措施等。

(2) 談判過程中或簽署前

在行政部門進行貿易協定之談判過程中或談判完成但在總統簽署前，總統須踐行下列程序：

- a. 在談判完成但未簽署前 90 天，必須知會參眾兩院有關協定即將完成談判或即擬將簽署之意願，並適時將該通知刊載於聯邦公報；
- b. 與參眾兩院之相關委員會、國會監督平台就該協定之內容進行諮商，確認該協定是否符合國會設定之目標方針，以及對國內可能造成之衝擊與影響；
- c. 總統簽署協定前 180 天，需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報告；
- d. 在總統 (Office of U.S. Trade Representative, USTR)通知國會即將簽署該協定後 30 天內，必須將「民間產業諮詢體系」(private sector advisory system)就該協定所為衝擊評估報告提供給國會兩院與美國貿易談判代表處；
- e. 在簽署該協定前 90 天，必須提交協定內容給美國國際貿易委員會 (U.S. International Trade Commission, USITC)。

除此之外，國會與貿易談判代表處間，對於協定之談判內容與方向存有密切的互動與諮詢，使國會得以適時地掌握協定談判進度與狀況。

(3) 協定簽署後

- a. 總統於簽署協定後 60 天內，須向國會提交一份該協定施行後，現行國內法須為相對應修正案之報告；
- b. 總統或談判代表簽署貿易協定後，美國國際貿易委員會就該協定對美國國內經濟影響評估報告，最遲在簽署後 90 天內必須提交給國會；

- c. 協定簽署後，總統在國會兩院同時開會會期中，應提交包含協定最終內容的副本、施行法草案、為執行貿易協定所採取相應行政措施之聲明、該協定符合國會期許與設定目標之聲明、既有協定之變更以及涉及美國產業利益，以及施行法內容符合國內法對施行法所定要件等聲明的報告。

C. 其他監督方式

國會除了在貿易協定談判前與談判過程中得藉由不定期與談判代表之諮詢會議，追蹤與掌握協定談判內容之外，2002 年 TPA 法另外提供「落日條款」(sunset provision)、「授權期限延長否決」(extension disapproval)、「不適用 TPA 法之程序上否決」(procedural disapproval)，以及「快速審議程序排除適用」(withdrawal of expedited procedures)等方式，讓國會可行使憲法賦予其對協定內容之主導權，有效控制行政部門之談判結果。

4. 運作現狀與實例

《2002 年 TPA 法》之實際運作狀況，可由國會授權談判以及適用該法所定快速審議程序之結果兩個面向切入觀察。就適用審議程序之面向上，並得進一步觀察貿易協定施行法是否由國會適用簡化審議程序照案通過，或送交國會審議後遭修正協定內容，抑或是國會根本未依簡化審議程序批准。

A. 國會依《2002 年 TPA 法》授權行政部門談判之貿易協定

美國自 2002 年迄今所完成談判並簽署之自由貿易協定計有 11 個，分別係《美國—約旦自由貿易協定》、《美國—新加坡自由貿易協定》、《美國—多明尼加自由貿易協定暨中美洲自由貿易協定》、《美國—智利自由貿易協定》、《美國—澳洲自由貿易協定》、《美國—巴林自由貿易協定》、《美國—阿曼自由貿易協定》、《美國—摩洛哥自由貿易協定》、《美國—秘魯貿易促進協定》、《美國—哥倫比亞自由貿易協定》、《美國—南韓自由貿易協定》以及《美國—巴拿馬貿易促進協定》。這些貿易協定均係美國行政部門在國會於 2002 年 TPA 法授權為期 3 年（嗣後延展到 2007 年 6 月 30 日）之貿易授權期限內，所展開談判或完成談判之自由貿易協定。

B. 國會審議程序

國會未適用《2002 年 TPA 法》簡化審議程序者，係《美國—約旦自由貿易協定》。美國國會就《美國—約旦自由貿易協定》之審議之所以未適用《2002

年 TPA 法》之快速審議程序，係因為該協定談判完成之際正是發生舉世震驚的 911 事變後，美國國會考量該協定對於中東地區政治情勢與國家安全之影響，遠大於其所帶來之經貿意義，因而將該協定改經由一般協定批准程序審議之。

而在前開由國會授權行政部門談判之 11 個自由貿易協定中，其完成談判之協定內容及施行法送交國會之審議結果，並不相同：

首先、國會適用《2002 年 TPA 法》之快速審議程序並同意批准施行法之貿易協定，共有《美國—智利自由貿易協定》(2003 年 9 月 3 日通過施行法)、《美國—新加坡自由貿易協定》(2003 年 9 月 3 日通過施行法)、《美國—澳洲自由貿易協定》(2004 年 8 月 3 日通過施行法)、《美國—摩洛哥自由貿易協定》(2004 年 8 月 17 日通過施行法)、《美國—多明尼加暨中美洲自由貿易協定》(2005 年 8 月 2 日通過施行法)、《美國—巴林自由貿易協定》(2006 年 1 月 11 日通過施行法)、以及《美國—阿曼自由貿易協定》(2006 年 9 月 26 日通過施行法)，合計共 7 個貿易協定。

其次、美國與秘魯、巴拿馬、哥倫比亞與南韓等國談判之自由貿易協定，則未依該快速審議程序完成。按美國在該些協定談判開始前，雖然取得美國國會之貿易談判授權，但該等協定於 2007 完成談判並由當時的小布希總統送交國會提請同意批准時，卻在國會引起極大爭議，遲遲未能審議通過，直到 2007 年 5 月兩黨達成共識（即「兩黨貿易協議」（Bipartisan Trade Deal）），方使此四個貿易協定之批准獲得一線曙光。

就美國與秘魯、巴拿馬、哥倫比亞與南韓等國之貿易協定，由於在勞工、環境、智慧財產權、投資、政府採購及港口安全等議題上，涉及「兩黨貿易協議」所要求之協定內容異於行政部門根據《2002 年 TPA 法》所談判之結果，倘若美國不與該些國家就此六個議題重新調整相關協定內容，將面臨遭到國會否決之處境，因此使得此些已完成談判之貿易協定內容面臨必須再次更動之情勢，

《2002 年 TPA 法》原本給予美國總統貿易談判之授權期限為 3 年，延展至 2007 年 6 月 30 日止；換言之，只要係依《2002 年 TPA 法》取得貿易談判授權之貿易協定，該協定若在 2007 年 7 月 1 日前完成談判並簽署，其施行法依然可適用《2002 年 TPA 法》規定之簡化審議程序。

美國行政部門在 2007 年 7 月 1 日最終授權期限截止前完成談判並簽署之自由貿易協定，包括與秘魯、哥倫比亞、南韓及巴拿馬等國之自由貿易協定，惟除《美國—秘魯貿易促進協定》於 2007 年 12 月 14 日即獲得國會同意通過其施行法外，美國總統將其餘三個貿易協定之施行法送交國會審議時，卻均遲至 2011

年 10 月 12 日才經國會同意批准生效。

以美國—哥倫比亞貿易促進協定為例，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《美國—哥倫比亞貿易促進協定》，待總統送交國會審議時，由於民主黨與共和黨對於總統送交之《美國與哥倫比亞貿易促進協定》內容存在若干歧異，致使該協定遲遲無法取得美國國會表決批准。嗣後待美國國會於 2007 年 5 月 10 日達成「兩黨貿易協議」，要求同時送請審議之《美國—南韓自由貿易協定》、《美國—秘魯貿易促進協定》、《美國—哥倫比亞貿易促進協定》及《美國—巴拿馬貿易促進協定》應依照兩黨貿易協議所定內容予以修正。

美國隨即與哥倫比亞政府再次就《美國—哥倫比亞貿易促進協定》需修正部分的條文進行磋商，並於 2007 年 6 月 28 日達成協定修正之共識。美國總統再次將該協定施行法於 2008 年 4 月提請國會同意，當時眾議院主席認為總統在該協定簽署過程中並未充分與國會諮商協調，不符相關前提要求，而由眾議院以 224 票對 195 票之投票結果，否決將該議案自動排入全院議程，致使《美國—哥倫比亞貿易促進協定》施行法之議案需延到第 111 屆國會審議。由於《美國—哥倫比亞貿易促進協定》施行法送交新屆期國會審議者，係該協定第二次提請國會審議，雖然參眾兩院議員對於該協定第二次提請審議之施行法，是否仍可適用《2002 年 TPA 法》規定之簡化審議程序，存在不同見解，但參眾兩院最終仍適用 TPA 法之簡化審議程序，於 2011 年 10 月 12 日同意通過美國—哥倫比亞貿易促進協定施行法⁴。

就《美國—南韓自由貿易協定》而言，美國除了依據 2007 年兩黨貿易協議與南韓談判修正部分內容之外，並與南韓針對開放美國汽車製造業及勞工之進入南韓市場議題，於 2010 年 12 月藉由附屬文件(side letters)達成新的協議。一直到《美國—南韓自由貿易協定》內容修正底定後，該協定之施行法方由國會適用快速審議程序，在 2011 年 10 月 12 日同意通過，並自 2012 年 3 月 15 日方正式生效。

觀察《美國—南韓自由貿易協定》所修正之內容，包括依循 2007 年兩黨貿易協議修正者以及 2010 年 2 月以附屬文件新增等兩大部分。就前者涉及之修正內容計有：(1)勞工議題：要求美國應將國際勞工組織建立的勞工權益保護標準納為協定義務之一；(2)環境議題：要求將《瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約組織》、《關於耗損臭氧層物質之蒙特婁議定書》、《海洋汙染公約》、《泛美

⁴ 參 Jane M. Smith, Daniel T. Shedd, & Brandon J. Murrill, Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than Treaties, Congressional Research Service 7-5700 (April 15, 2013).

熱帶海洋鮪魚公約》、《國際重要濕地公約》、《國際捕鯨公約》、《南極海洋生物資源保育公約》等 7 個國際環境協定納入兩國可優先於該協定履行之國際義務，且該協定有關違反環境相關義務之懲罰，應適用相同之救濟途徑、爭端解決程序及懲罰標準；(3)智慧財產權議題：自由貿易協定應明揭智慧財產權之保障不影響締約國政府基於公共健康目的，採取符合 WTO 杜哈回合以及與貿易有關之智慧財產權協定(Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs)規範之必要措施；(4)投資議題：協定應在投資章之前言中，揭櫫外國投資者在美國可獲得有關投資權益保障程度，不得優於美國投資者在美國法域內可取得之權利；(5)政府採購議題：協定應明示締約國就政府採購契約中，得納入要求提供者必須遵循該國之核心勞工法規及勞動條件之條款，並可於政府採購契約中約定有關環境保護之條文；(6)港口安全議題：協定中有關安全例外規定之內容，應將為「基本安全」之適用範圍增加港口服務。至於附屬文件新增之內容則係包括兩國對於汽車產業所增加之承諾內容，以及對於汽車能源經濟以及溫室氣體排放等議題所增加之規定。

三、對服貿協議國會審議之示唆及立法建議

1. 針對嚴重影響我國經濟發展未來的服貿協議，在欠缺國會「事前授權控制」、「事中參與監督並影響內容」的前提要件下，指稱「若不包裹表決、將違反國際慣例及我國簽訂其他 FTA 的未來」，根本是「徹底倒因為果」的謬論。相反地，我國國會若在此情形下逕行「包裹表決」，其所造成的傷害，將不僅是整個「國會審議程序」的空洞化、形式化，更是民主原則的嚴重違反與民主價值之徹底踐踏。
2. 由美國經驗可知，即使針對自由貿易協定其國會在貿易促進授權機制下設有快速審議程序，亦非代表國會在「與外國簽訂協議誠信」的「大帽子壓力」下一定必須「照單全收」。若行政部門簽訂協定之內容違反國會事前所設定之目標方針或協定簽訂過程違反法定前提要件，國會仍得要求行政部門重啟談判，修改協定內容，否則即不予通過。《美國—哥倫比亞貿易促進協定》、《美國—南韓自由貿易協定》的簽署後修正，均係明證。
3. 我國國會目前就服貿協議所作成之「逐條、逐項審查與表決」的決議，可謂是修補「事前民主」與「事中民主」之實質空白所採取之事後補救手段，不僅具有高度正當性，更可謂是維護基本民主價值所必須。同時，藉由「社會參與、國會審議」的逐條、逐項表決，更可對行政部門日後重啟談判的「目標方針」與「內容修正」，提供必要的指引並以為談判後盾。此種「事後必要的補救程序」，可謂係「將本來事先應該作而沒有作的事，延後踐行」而已。如果因此產生負面效應，首應負責的係行政部門，而非反映民意、為人民權益把關的國會。
4. 迄今為止，我國法就台海協議所必須踐行的民主審議程序，依舊欠缺完整的

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，縱使基於其本身特性而有一定彈性授權、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「事後包裹表決」。我國國會就 ECFA 先前所踐行的「國會事後包裹表決」程序，不僅不能作為先例援引，更應將其視為最嚴重的反民主負面教案⁵。馬政府在 2010 年夏天鑄下的錯誤，其負面效應一直延續至現在，本次服貿協議的簽訂，只是再次突顯此問題的嚴重性。我國國會更不能一錯再錯，目前該是徹底重新檢討，針對台海協議建構完整的國會審查、公民參與的民主機制的關鍵時刻了。

⁵ 就關於 ECFA 審議程序之批評，參黃國昌、劉靜怡，「只有國會逐條審議，才能緩和 ECFA 違憲疑慮」，2010 年 7 月 9 日。