

20140405 人民議會審監督條例-黃國昌

謝謝各位，時間的限制，客氣話不說，我們就直接進入這場，感謝大會的邀請，然後有這個機會跟各位參與的朋友做報告。可能如果大家方便的話，可以看一下上面的slide，那我盡量在即使不看slide的情況之下，用口語也可以簡單的讓大家看得清楚，一開始還是做一個基本的背景說明，我們今天為什麼會在這裡，關於兩岸協議監督機制的法制化，事實上，這件事情非常重要，蕭萬長在1997年擔任行政院院長的時候，他就曾經兩度提出這個法制化的草案，那不過送到立法院以後，都沒有經過審議完成，可以說是無疾而終。

到了2008年，馬總統上任了以後，那個時候的立法院院長王金平先生，他就公開的表示：行政部門不能視法律如無物，兩岸協議監督條例一定要訂出來，否則未來兩岸談判的細節跟規範的效力會無所遵從，一定會出大亂子。那當然我們從今天的角度來看，王院長當初的發言可以說是非常有智慧，那本於這樣子的發言，立法院事實上在2008年10月的時候，也正式的做成國會的決議，要求陸委會，要求陸委會趕快提案出來，就臺灣地區跟大陸地區訂定協議處理條例的草案，責成陸委會必須要提出來。

不過那個時候的陸委會主委是賴幸媛女士，賴幸媛女士代表陸委會回覆給國會的公文是，她認為這件事情沒有必要。那在接下來的幾年當中，雖然有很多的民間團體，有很多的學者專家對於兩岸協議監督機制的法制化一再地提出呼籲跟訴求，那不過即使是有一些在野黨的立委，他們曾經就這個監督的法案提出不同版本的法案到立法院當中，但是在立法院的程序委員會總共被封殺了108次，那所謂在程序委員會被封殺指的就是說就這個草案的內容，沒有機會進入委員會當中進行任何實質的討論跟審議，在程序上面就排除在國會審議的大門之外。

那在這段期間當中，不管是我們的馬英九總統還是江宜樺院長，還是繼續跟社會大眾多次的表示兩岸協議監督目前已經有完整的法律，他們認為目前已經有完整的法律，因此沒有再另外立法的必要。

那現在呢，從有關於服貿爭議的爭論出來以後，當然許多的NGO以及許多的學者專家再一次，再次強力的呼籲立法院應該要趕快去把兩岸協議監督機制或是兩岸協議監督條例，必須要完成立法的工作，那否則在沒有完成法制化的工作以前，我國的國會根本不曉得按照什麼樣的法律、按照什麼樣的程序，來進行整個立法的工作，那也正是因為這個樣子，如果說各位仔細的去回顧過去9個月來，

我們的馬政府針對兩岸協議，針對有關於服貿協議到底應該循什麼樣的程序來加以審議的時候，曾經出現過好幾次態度的轉變，曾經出現過好幾次態度的轉變，從一開始要求包裹，限時包裹的表決到逐條逐項的審查到只審不三讀，以及到最後張慶忠先生在30秒當中宣布因為三個月沒有完成審查視為完成審查，這樣子的一個，可以說是完全掏空我們整個民主的荒謬的鬧劇，那導致了3月18號人民占領立法院的行動，以及延續到目前為止的太陽花的學運。

那到今天為止，我們終於，我們終於肯定了一件事情，確定了一件事情，也就是兩岸協議監督條例必須要立法，必須要獨立的立法，才有辦法去處理這麼重要的協議，在審理程序當中的規範事項。那到目前為止，雖然有很多立法委員他們各自提出不同的版本，那不過我想在接下來的報告事項以及在接下來說明當中，主要就以民間版的版本它所提出來的內容，跟行政院在兩天以前它所提出來的「臺灣地區與大陸地區簽訂協議處理及監督條例草案」，那我就以下就簡稱為政院版，以民間版跟政院版來當作一個比較簡單指涉對象。

那就兩岸協議的範圍，這兩個版本在基本的文字上面，雖然一個說：包括了臺灣中華民國政府與大陸中華人民共和國政府之間，直接或間接委託法人團體或其他機構協商，所簽署的書面文件，共同公布的紀錄或發表的聯合聲明及其增補修正。各位...目前在政院版當中，它所援引協議的範圍，它直接去准用，它直接去准用在《兩岸人民關係條例》當中所講的協議的範圍，那也就是指的是，就臺灣地區跟大陸地區就涉及公權力或政治議題事項所簽署的文書，那協議的附加議定書、附加條款、簽訂議定書、同意紀錄、附款以及其他附加文件，全部都構成協議內容的一部分。

那我們如果說從實質的觀點來看，這兩個協議它事實上，就這兩個民間版跟政院版，他們就有關於兩岸協議所cover的客體範圍，也就是說到底哪些協議包括在這個範圍之內，事實上是存在的差異，事實上可以說是並不顯著，你也可以說是實質上面是相當的狀況。

欸！怎麼會變成這樣，不好意思，我的PowerPoint沒有做這麼醜，沒有因為就是今天早上趕快把它趕出來，但是怎麼會變成這個樣子呢？它的格式有一點跑掉，不過就大家就先將就著看。政院版它強調的是四個流程，它在這四個流程當中，我們等下，以下的說明，大家會清楚的看得出來，它主要還是以行政權的主導跟控制為這個版本最大的核心，他說簽訂的、他所分離的階段包括了就有關

於...這個線可以牽到多長？

不好意思，我有點近視，ok好，第一個階段是所謂的議題形成的階段，那第二個階段是協商議題的業務溝通階段，那第三個階段是在簽署協議以前，第四個階段是簽署協議以後，那最後一個階段，也就是我們可能大家目前最關注的國會審查的階段，那從行政院的本版當中，各位可以看到說，在協議簽署以前，協議簽署以前，三個階段它分成兩個部分，一個部分是向國會，包括立法院的院長、副院長 各黨團的代表，以及各個委員會的召集委員，以及其他部分的立法委員。在那個過程當中...對不起，我們稍微等一下。(調整投影機)

這樣ok了嗎？可以了，ok好。

在那個過程當中，由行政部門不斷地向立法的機關，不好意思，近視眼鏡...我好久沒有戴眼鏡，ok好。那基本上面它所採取的是一個說明、非正式的溝通，也就是行政部門它讓國會了解了，在整個議題的設定上、業務的溝通上面，行政部門就有關於協議的簽署以及就協議的諮商，大概進行到什麼樣子的階段，那在這個同時呢，它同時也有設計透過像說明會、座談會、協調會或公聽會等等方式，收集輿情，然後而且透過這一些說明會或公聽會，向社會大眾說明協商的議題、目標以及協商的規劃。那整體上面來講，在這個三個，前面這三個階段當中，行政部門他對於立法部門也好，對於社會大眾也好，他所在進行的主要是一個說明的工作，一個單純說明的工作。當然就那些公聽會，或者是說在國會當中，從立法委員或社會大眾所收集來的意見，怎麼樣反應到最後所簽訂協議的內容當中這件事情，在行政院版當中，並沒有做非常明確的規定。

那就在協議簽署了以後，就在協議簽署了以後，這個時候他會正式的跟國會提出報告，說整個協議的文本以及內容，他預期的效益以及配套的措施等等，全部都會公開出來，那或許是大家最關切的部分，也就是在國會審議的階段，他一樣區分成涉及法律的修正或應以法律事項訂之的，他透過審議的程序，那重點是，他所謂的審議的程序指的是說，由立法院二讀包裹表決，那同時目前在行政院的本版當中，立法院在進行包裹的二讀表決的時候，是沒有辦法進行修改，也沒有辦法增加附加的修帶意見，或者是增加附款。

那第二大的部分是，如果不涉及法律的修正，就由行政院送交給立法院會備查，那當然就行政院送交給立法院備查的協議，立法院認為如果有轉審查的必要

的時候，有可以透過決議轉為審查的程序。那不過最有意思的是說，在行政院的本版當中，他把目前張慶忠他去解釋《立法院職權行使法》有關於行政命令，備查轉審查的程序，他竟然把它明文化在兩岸協議監督條例當中，也就是說在行政院版的草案，就有關於國會已經決定由備查改審查，如果在三個月內沒有完成審查的話，一樣視為完成審查。這個是在條文當中，他去准用《立法院職權行使法》第61條最重要的精髓之所在。

那最後一個部分是，如果說在有關於兩岸協議監督它涉及到法律案的修正的話，譬如說，我們接下來的階段，涉及到貨品貿易協定的時候，涉及到貨品貿易協定的時候，有關於進出口關稅，關稅的事項必須要以法律來加以訂之，在下一個階段的貨貿協議當中，如果涉及到關稅的免除或者是調整的時候，勢必同時涉及到有關於關稅相關法律的修正，那這個時候，相關法律案的修正必須要合併的與協議案同時送交給立法院來加以審議，那這個是行政院版四階版它主要最大的特色。

哇，天啊，(投影片)怎麼變這樣，ok好，不好意思了，就...蛤？上面那張，剛剛那張？你說行政院版嗎？現在這個是民間版的，對。

就有關於民間版的流程，可以說是以締結計畫為中心，以締結計畫為中心，那什麼叫作「締結計畫」呢，締結計畫也就是行政部門他要出去談以前，他要出去談以前，必須要先提一個締結計畫出來，那這個締結計畫它必須要說明在整個協議，接下來的協議它所要談判的事項，它所要達到的目的，可能會造成的影響等等，在這個締結計畫當中，在這個締結計畫當中明確的把它表示出來，而這個締結計畫他必須要先向立法院報告，也就是說，在正式進入協商，在正式跟對方開始談判以前，締結計畫就必須要明確的把它提出來。

那就這個締結計畫，就這個締結計畫的內容，我們國會已經有事先可以參與的可能性，那國會參與的可能性在於是，就有關於締結計畫的內容提出修正意見或者是附款，而這個修正意見以及附款的提出，會對於行政部門接下來就兩岸協議正式磋商的時候，產生實質上面的拘束力，也就是說，在接下來磋商的時候，如果沒有按照立法院他們所增加的修正，或者是說沒有所增加的附款，來進行協商的話，則這個時候，在民間版的規定當中，它很明確的就規定說，它必須要什麼，停止協商，沒有辦法按照締結計畫協商，應該要停止協商。

那如果是按照這個事前授權的締結計畫完成以後，則這個時候就要公開整個，公開整個締結計畫的，就要公開整個最後協商的內容，就整個協議的文本全部都要提出來，當協議的文本提出來了以後，在正式進入國會審查的階段的這個程序當中，它可以說是一個非常核心關鍵的要求，也就是說，按照締結計畫，我們協議已經簽出來了，協議已經有文本了，它包含了哪些事項，適用什麼樣的條件都非常清楚了，在這樣的情況之下，我們就課予行政機關他提出衝擊影響評估的義務，那同時在提出衝擊影響評估的時候，對於他所可能會造成的衝擊，他的因應方案必須是什麼，也必須要一併的來加以提出。

當官方提出他們的衝擊影響評估以及因應方案之後，這個時候民間團體他們有一個機會可以提出相對案的衝擊影響評估，因為對於官方所提出來的評估報告，可能民間社會會有不一樣的想法，可能民間社會會有不一樣的想法，那等到民間也提出他們的衝擊影響評估，而兩者之間存在顯著的差異的時候，這個時候就課予辦理聽證會，就辦理聽證會這樣的程序，也就是在聽證的程序當中，可以藉由聽證比較正式的程序來調查事實，來確定癥點，來去評估到底是官方所提出來的衝擊影響評估，還是民間版的衝擊影響評估是真正比較能夠反應現實的狀況。

那在這個比較正式的聽證程序當中呢，同時課予行政機關他賦有資訊提出的義務，如果說他違反了這個資訊提出的義務的話，這個聽證會它可以進行認定事實，甚至立法院可以以決議的方式退回整個報告跟方案，那如果這件事情發生的話，也就是官方他違反他的資訊提出義務的話，整個程序會在這邊終止。

那下一個階段，也是核心的，有關於國會審查的階段，在國會審查階段當中，民間版雖然同樣的去區分審議以及備查兩套不同的程序，但是它跟行政院版彼此之間最大的差別主要有兩個部分，第一個部分是，有關於必須要涉及到以法律規範事項而適用審議程序的時候，而適用審議程序的時候，在民間版同時有配套提出《立法院職權行使法》，有配套提出《立法院職權行使法》的修正案，在《立法院職權行使法》的修正案當中，因為我們目前的《立法院職權行使法》就有關於不管是國際的條約還是兩岸的協議到底要遵循什麼樣的一套審查的程序，目前的《立法院職權行使法》並沒有，並沒有做明確的規定，這也是我一再地去呼籲必須要先立法再審查最實質的理由。

在民間版所配套提出的這個修正建議當中，允許立法院在國會審查的過程當中，對於行政部門所完成簽訂的協議，去附帶的提修正意見或者是附款，去附帶

的提修正意見或者是附款，那如果說提出修正意見或者是附款的話，則這個時候就會啟動，就會啟動接下來重啟協商的程序，也就是說，這個內容必須，這個內容，協議的內容既然已經提出了修正意見或者是附款，那這個時候協議的內容顯然有必要要加以調整，這個時候行政部門就必須要回去再跟締約的相對人進行磋商，開啟接下來的重啟談判以及協議內容調整的程序。

那第二個部分，就備查的部分，就備查的部分呢，雖然立法院也可以決議，也可以決議把備查案改成審議案來加以審查，但是從備查改成審查的時候，民間版的版本並沒有，並沒有去適用，或者是准用目前針對於行政命令備查轉審查的程序，也就是說，張慶忠他說援引的三個月沒有完成審查視為完成審查這樣子的一套機制，在民間版的版本當中並不存在。

那最後的國會審議可能也是在民間版另外一個重要的特色是，如果說成今天我們所簽署的協議涉及到政治性的協議，涉及到政治性的協議，包括了兩岸軍事政治的解決、疆界、國際代表或者是地位，以及其他可能影響主權的各項協定的時候，在民間版當中要求交付公民投票，要求交付公民投票。

那各位或許會問說，欸，我們現在目前不是有個鳥籠公投法，有投票門檻二分之一的限制，那交付公投以後，是不是又會陷入鳥籠公投法它所存在的困局，民間版想到了這件事情，因此就有關於交付公民投票，它把鳥籠公投法必須要投票率超過50%以上的這個門檻，它把它排除在外，排除《公民投票法》就有關於必須投票率要超過50%這樣子的機制設，這樣子的限制，而單純的以實際上面投票人數，只要同意超過反對，就視為同意這樣的設計。

好，那這兩者之間，我大概就流程上面，就行政院版它以行政權主導為特色的四階段，跟民間版它以協定締結計畫為中心，以協定締結計畫為中心所進行的流程，那兩個版本之間的，我先歸納一下彼此之間特性的比較：民間版的事前民主，它有民間以及國會參與控制的締結計畫的程序。但是在行政院版呢，它沒有締結計畫，它主要是以行政部門的說明以及溝通為主要的內容。

那第二個部分，就事後民主，民間版允許國會提出修正的意見以及附款。但是就行政院版它要求必須要包裹的表決，而且沒有賦予國會提出修正意見以及附款的權限。

那第三點，從備查轉審查，它並沒有三個月內沒有完成審議視為同意這樣子的規定，而在行政院版當中，有三個月內沒有完成審查就視為同意這樣子規定的准用，對不起我字打錯了，那是三個月不是三十天，目前《立法院職權行使法》61條所規定的是三個月的期間。

ok好，在民間版當中它有所謂的資訊公開義務，也就是以公開為原則，那如果涉及到有必要機密的、敏感性的資訊的時候，才另外的予以保密。那在行政院版當中呢，它是以秘密不公開為原則，也就是原則上不公開，原則上它並不公開就有關於在簽訂協議過程當中的談判、磋商等等的程序。

那接下來就民間版，它課予行政部門提出衝擊影響評估報告的義務，那同時也給予民間社會提出相對案的報告這樣子的一個機會。那在行政院版當中，就沒有衝擊影響評估報告提出義務，那當然站在行政院的立場當中，他或許是在所謂的說明或是溝通的階段當中，在說明或是溝通的階段當中，他們或許並不排除，就在說明或溝通的階段當中，他去提出說，欸，可能對於我國產業會造成的影響等等，他們去提出說明。

好，那在民間版當中有設計聽證程序，但是在行政院版當中沒有設計聽證程序；那就民間版當中，就政治性的協議，它設置有公民投票的機制，同時它也有設計人權保障的機制的條款，在有關於行政院版當中，它沒有政治性協議必須要公民投票的機制，那同時呢它也沒有人權保障的機制。

那這個我必須要跟各位強調是，我以一個報告人的立場，從我個人的觀察，所提出來角度的分析，那各位可以贊同或者是不贊同，譬如說你們說：啊行政院版明明有聽證機制，黃國昌在胡說八道，或者是行政院版明明允許國會他去附條件，或者是附加修改意見，那這個都是各位，等一下在接下來審議討論的過程當中可以去關注的幾個事項跟焦點。

那最後我大概簡單的講一下歷史的軌跡跟他山之石，也就是說在目前行政院他在進行這個兩岸協議監督機制條例的宣傳的時候，他提出了一些說法，那那些說法到底成立不成立還是似是而非，各位你可以進行判斷。那第一個我要說的，從歷史的軌跡上面來講，右邊的這個條文是蕭萬長先生當初在1997年的時候，他所提出來的兩岸協議監督條例，兩岸協議監督條例他草案的內容，在這個草案的內容當中，他已經允許了立法院在進行審議的時候，可以附加修改意見，可以

附加修改意見，當立法院附加修改意見的時候，就啟動了行政部門必須要進行再行協商的義務。在1997年的蕭萬長版有這樣的設計，在2014年的江宜樺版沒有這樣子的制度設計。

那第二個部分是也有一些，在媒體上面的說法是說，欸，這種經貿談判我們基本上要機密的進行，那如果不機密的進行的話，可能會洩漏我們談判的底線等等云云，那就這樣子的說明，我想前面可能有不同的學者專家就這件事情都有表示一些看法，那我是，現在是以具體的立法例，來跟各位作為說明的依據。在具體的立法例上面，馬政府常常喜歡提的韓國，韓國他們在去年通過了所謂通商條約的締結法，在通商條約的締結法當中，他明確的所採取的規範原則就是賦有資訊公開的義務，也就是以資訊公開為原則，真的有必要，涉及機密性、敏感性的資訊才以不公開為例外。

那第二個部分是，締結計畫可能會窒礙難行這樣子的觀點，那從韓國的立法例上面來看，他們國會對於行政部門去訂行通商條約的締約的時候，也是以締結計畫來當作控制主要核心，那有了這樣子的締結計畫了以後，那同時韓國跟美國，事實上各位在前面的媒體報導或者是一些學者的論述當中都有看到說，欸，馬政府不斷地說協議改了以後會影響我們日後在進行國際經貿談判的credibility，會有國際公信力的問題，那不過事實上各位發現，當韓國跟美國在2012年簽了以後，他們是從2007年就開始進行談判，那中間兩國的國會對於那個談判的內容事實上都不滿意，因此重啟協商，經過了5年的時間，在2012年真的簽訂了，那這樣子簽訂了，經過重啟談判協商的程序，對於韓國接下來跟其他國家在簽訂自由貿易協議有影響嗎？我們從客觀的事實上面來看，當這件事情發生的時候，韓國陸續地又跟土耳其又跟哥倫比亞又跟澳大利亞又跟加拿大，他完成了有關於FTA自由貿易協定談判以及簽署的工作。

那因此你直接把說只要一重啟談判，以後FTA就沒有任何簽訂的可能性跟我們簽訂的意願，這樣子的說法，如果從韓國的經驗來看，可能也是不成立的，那以上簡要跟各位說明到這裡，謝謝。