孔傑榮專欄－ECFA 與台灣政治

2010-07-08　中國時報　【本報訊】

台灣政壇現正為兩岸上禮拜簽署的經濟合作架構協議（ＥＣＦＡ）爭論不休（本報資料照片/姚志平攝）。

台灣政壇現正為兩岸上禮拜簽署的經濟合作架構協議（ＥＣＦＡ）爭論不休（見圖，本報資料照片/姚志平攝）。雖然ＥＣＦＡ預期為台灣創造經濟效益，但是對於立法院究竟該如何審查通過ＥＣＦＡ這個由台灣半官方機構「海基會」和中國大陸半官方機構「海協會」簽署的第十三個協定，台灣政治人物還在進行一場激烈辯論。這些有助於釐清議題的討論，以及日前為此展開的朝野協商，為台灣帶來改革契機，使其有機會進一步加強民主體制和施政透明度，並可能就未來兩岸協議進程，消弭嚴重對立的朝野歧見。

正當朝野還在激辯甚麼是適合ＥＣＦＡ的立法審議程序時，容易被人們忽略的是馬政府在處理兩岸關係上所取得的真正成就。雖然中國大陸極力避免承認中華民國之合法正當性，且不願削弱北京對台灣的主權主張，但在過去兩年中，海基會在未妥協承認北京主張的「一中原則」下，和海協會簽署了一系列重要協議。此外，ＥＣＦＡ展現兩岸關係制度性之發展，這是兩岸協議第一次規定推動經貿團體互設辦事機構、監督協議執行、設置爭端解決程序、終止協議以及成立負責處理相關事宜的「兩岸經濟合作委員會」等。

但是ＥＣＦＡ的重要性，使得馬政府無法再推遲一個重要且敏感的問題｜究竟在兩岸事務上，行政和立法的權力應如何分配？從兩岸談判一開始，行政部門就設法減少立法院的作用。馬政府主張先前的十二個兩岸協議，因其執行未涉及法律之修正，所以均未提交給立院實質「審議」。至於ＥＣＦＡ，因其執行涉及相關法律修正，所以行政部門必須送立院審議，但是卻設法限縮審查範圍，主張立院不能修正ＥＣＦＡ內容，避免延宕二○一一年一月一日預定之生效日。

台灣的憲法、法律和司法解釋對於立法院應如何審查兩岸協議，可謂付之闕如。馬總統、國民黨內閣及占立院多數的國民黨黨團至今援引許多國內外和國際法的比喻做為論據，主張立院僅應進行「包裹審查」，即僅能針對ＥＣＦＡ整體內容表決同意或拒絕，而不能修改個別條文。他們宣稱，ＥＣＦＡ實質功能上相當於條約，條約在台灣立院實務中一般僅進行「包裹審查」。另一方面，民進黨則主張要「逐條審查」，即立院可以修改條文內容。

行政部門認為，這樣詳細的審查方式不符合立法機關審貿易協定的國際做法，此不但將使兩岸談判失去意義，以後其他國家也不願和台灣簽署自由貿易協定（ＦＴＡ）。身為國際貿易法專家的民進黨主席蔡英文則回應表示，即使有這種做法存在，其前提通常是談判前已

有國會授權，且談判過程中有國會監督、有時甚至是國會的參與。ＥＣＦＡ明顯不具備這些前提，儘管立法院長、前國民黨副主席王金平早在二○○八年就曾提出國會授權、監督的建議。

此外，王金平和一些知情人士也指出，立法院曾逐條審查幾個與中美洲國家簽署的ＦＴＡ，雖然最後條文未遭修改。且立院曾針對與美國在台協會簽訂的著作權保護協定進行詳細審查，並要求修改條文，但最後在行政部門的壓力下撤回修改要求。立院也曾修改國內法律迫使行政部門就《台美牛肉議定書》內容與美國重新諮商。

比起上述國際協定，重要的兩岸協議具備更高的政治敏感度，因此，至少在目前談判過程缺乏立法監督的情況下，值得立法院以同等的審查程度予以審查。所以如有必要，立院應可按照審查上述國際協定之例，提出ＥＣＦＡ條文之修正。行政院可根據立院的這些要求，評估海基會是否應與海協會再次談判，或嘗試再與立院溝通，說服其讓步。

星期二的朝野協商中，王金平已提出一個折衷方案，建議ＥＣＦＡ可交付委員會逐條審查，最後朝野黨團可以各自提出修正意見，在院會包裹表決，而不能逐條修正。（至本文完成時，雙方尚未達成共識。）

鑒於目前的黨派政治氛圍，擔心逐條審查、修正可能會大幅延遲ＥＣＦＡ通過時間的聲音也不容忽視。如果民進黨能夠在過程中合理的把關，有建設性的審查，而非一味採取國民黨顧慮的杯葛妨礙策略，將獲得民眾支持。

希望行政部門已從這次困難中汲取教訓，將來會與立院一起建立妥善的體制安排，使得未來兩岸談判上，行政和立法能有更早期、充分的合作。行政立法之間密切的合作，將可能使台灣政治體制運作得更順暢，並加強兩岸協議的正當性。另外，這會給在野黨監督的機會，或許能開始減少朝野在兩岸關係政策上的分歧。

對這些特別棘手的兩岸關係問題，無論最後決定適當的審查方式為何，實無須牽制立法院審查ＦＴＡ之程序。立院可以針對ＦＴＡ的需要調整其審查程序，正如其在特殊的兩岸關係上，也應有因事制宜的空間。

（作者孔傑榮 Jerome A. Cohen，紐約大學法學院亞美法研究所共同主任，紐約外交關係協會兼任資深研究員；作者陳玉潔，律師，紐約大學法學院亞美法研究所高級研究員。原文請參 www.usasialaw.org。陳玉潔譯。）