

落實國會監督是未來簽訂台、中雙邊協議的前提

●顧忠華／政治大學社會系教授、公民監督國會聯盟理事長

台灣和中國之間的關係自從2008年再次政黨輪替後，不但海協會會長陳雲林兩度來台，簽署十二項協議，「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）也可能於今年（2010）6月前簽訂，由執政黨來看，這代表兩岸進入空前和諧的階段，劃下了歷史性的里程碑。不過，弔詭的是，既然從執政者的角度，兩岸謀求和平、強化交流，應該是百利而無一害的政策，為何台灣內部的反彈聲浪如此之大，對於簽訂ECFA疑慮重重，反對黨更是接力發起公投，使得和解政策遭遇不少阻力？

原本馬政府認為此一政策是履行其競選承諾，因此上台後快速完成三通，並大幅開放陸客來台觀光，接著將修法允許陸生來台就讀大學，解決目前部分台灣的大學招生不足問題，這些措施似乎都可以帶來商機，同時作為馬政府的施政績效，拉抬支持度。不料民意的走向，卻是不信任馬政府的一再保證，根據行政院研考會去年底所做的最新施政滿意度民調報告，民眾對政府處理兩岸關係的表現，滿意度已跌至三成七，是馬政府所做歷次民調的新低紀錄。這樣的發展，著實令不少政治觀察家感到困惑。

就筆者而言，執政當局的主觀判斷與民意之所以會有相當落差，主要來自於決策過程操之過急，加上忽略了國會監督的重要性，才讓兩岸政策陷入「欲速則不達」的困境。最近美國著名台灣問題學者任雪麗（Shelly Rigger）甚至撰文表示，北京不可能找到比馬英九更好應付的台灣領導人，但如果中國未來斷定，台灣沒有任何領導人可以滿足北京的期待，到那時候，就意味著馬英九兩岸和解的方向，已經「玩完了」（game over）。這正顯示，馬政府太過相信「完全執政」的權力表象，認為行政和立法部門都在執政黨掌控之中，因此與中國的協議不需要國會的參與，頂多事後送到立法院備查，或引用「兩岸人民關係條例」的規定，在會期內一個月未為決議，視同「自動生效」。

問題是，幾次江陳會下來，多達十二項協議「自動生效」的結果，衍生出國會「監督失靈」的印象，亦即兩岸關係只要行政部門拍板定案，民意機關毫無置喙餘地，而在ECFA協商過程中，立法院應否設置「兩岸事務監督小組」，也引起朝野激烈爭執，形成了僵持不下的狀態。下面將以既有的資訊，來分析行政部門、朝野政黨就國會在兩岸關

係中扮演角色的不同立場，並且表達民間非政府組織（NGOs）對此問題的看法，供作參考。

馬政府在兩岸政策上，一貫堅持目前的國會監督機制已十分完備，陸委會再三強調，依照憲法及兩岸人民關係條例，國會對於兩岸協議的監督也已「法制化」，不需要另行成立兩岸監督小組。而依照公民監督國會聯盟今年3月9日拜訪國民黨黨團書記長林鴻池的對話紀錄，國民黨官方立場是完全配合行政院，不認為有成立小組的必要性。林鴻池委員還特地出示2000年年底通過，2005年二度修正過的「立法院兩岸事務因應對策小組運作要點」，說明這是在蔡英文擔任陸委會主委時，訂定的內規，但是他批評此一要點有許多爭議，包括參與人數有限、可祕密開會、決議得「繞過委員會」逕送院會議決等等，因此國民黨團反對「疊床架屋」，還表示行政院各部會已安排十場以上的專案報告，而各委員會可以透過聯席會議、或以全院委員會的方式進行審查，反具有更大的實質監督意義。

較有趣的是，王金平院長始終主張應該設立此一監督小組，他認為如此才能幫ECFA背書，並減少在審查及通過ECFA時的阻力。最新的發展是，經濟部、陸委會、勞委會、農委會、金管會等等單位陸續前往國會報告ECFA協商準備情形，但因資料不全，分別遭到民進黨委員退席抗議，或要求休息，進行得並不順利。事後王院長重申成立監督小組的訴求，只是立刻受到陸委會駁斥，並補充說，行政機關正在推動「高密度」的國會溝通程序，將以「密集、正式、公開、透明的原則」，繼續向王院長、朝野黨團幹部說明兩岸協商情形。至於民進黨團則提出「五要」，除了主張應依上述「立法院兩岸事務因應對策小組運作要點」儘速成立小組外，還包括要人民公投、要受創產業評估及輔導措施、要勞工就業保證、要公布台灣對中國讓利措施。我們看到，王院長似乎想爭取較大的國會監督空間，但執政的行政部門及黨團毫不讓步，究竟國會是否真正監督得到兩岸政策和協議？顯然還不斷原地打轉，膠著難解。

對於朝野兩黨在監督問題上的攻防，民間的意見又是如何？一般說來，我們在媒體上得到的訊息，十分片斷且紛雜，一方面是政府發起全面的文宣攻勢，試圖說服民眾相信ECFA不涉及主權，若是不簽卻會成為「第二個北韓」，被中國及東協等國家邊緣化；另一方面仍有為數不少的民眾擔心ECFA會讓台灣的產業空洞化，失業情形更嚴重，最後根本擋不住被中國併吞的命運，而台聯再次發起ECFA公投，希望成案後即可拖延ECFA的簽訂，民進黨同樣積極鼓吹公投，期待能以時間換取空間，假若2012年民進黨重新執政，即意味著國民黨「親中」路線的徹底失敗，屆時ECFA就算已經簽訂，恐怕其效力也大打折扣，不排除有被廢除的可能性。當然，年底的五都選舉也是提前檢驗朝野政黨的機遇，畢竟在民主國家，選票具有最後的決定權，兩岸關係最大的變數，不在於簽了多少協議，而是人民究竟買不買帳，前述的民意支持度下降，已是一個警訊。

日前「台灣守護民主平台」執行委員賴中強律師在報章發表評論，指出朝野政黨為

是否成立兩岸監督小組爭執不休，但在討論「監督程序」前，應該先釐清「監督的客體」，也就是要問：「究竟要監督什麼？」是監督行政機關的那一項行爲，才能掌握到重點？賴律師舉「陸資赴台投資共識」及「兩岸金融合作協議」爲例，指出其內容非常「籠統、概括」，所以縱使國會事先聽取報告，事後討論表決，這種監督仍是「虛」的。亦因此，其文中具體建議當兩岸協議的內容如此「籠統、概括」時，國會更應就「爲落實兩岸協議所制定或修正的法律」以及「爲落實兩岸協議所發布或修正的行政命令」作實質的監督，尤其若有逾越母法授權、違反或抵觸現行法律、乃至抵觸憲法時，即可依立法院「職權行使法」通知原訂頒之機關「更正或廢止之」。

事實上，台、中關係由互相敵視到和解交流，有複雜無比的法規命令有待制訂，但是卡在雙方「不正常」的結構框架下，使得兩岸不能以「兩國」的平等地位進行談判，只能藉由類似「九二共識」、「一中各表」等煙幕彈，來處理彼此不對等的相互定位。對岸的「讓利說」，正好反映了中國是以「統一大業」來放長線釣大魚，只要台灣不堅持主權，什麼「利」都可以「讓」，甚至不排除撤除飛彈，來爲馬政府的兩岸政策護航。如同前文提到美國學者任雪麗的分析，促進兩岸關係緊密發展，符合中國利益，即使進展不如中國期待，但「北京不可能找到比馬英九更好應付的台灣領導人」。只不過，任雪麗認爲馬政府的決策缺乏透明度，是最大的敗筆，而人民對馬政府執政能力失去信心後，馬總統的連任「大勢不妙」。

站在公民監督國會聯盟的立場上，我們持續鼓吹應加強國會對於兩岸政策的監督力道，理由不只是可以當作行政部門在談判時的籌碼，更是就民主政治和責任政治的原理來說，迴避任何代議機關監督的政策，最後一定得付出沉重的代價。進口美國帶骨牛肉的黑箱談判結果，即使政府原先一再堅稱，不能違背議定書，但在民意強大的反彈下，還是通過了嚴格把關的修法版本，即是活生生的教訓。而兩岸關係的敏感程度，超過進口牛肉何止千百萬倍，因爲後面牽涉到國家主權和尊嚴的問題，人民不可能容忍被民選的政府「出賣」。所以爲了防止兩岸協議暗藏巨大的「國家風險」，立法院責無旁貸必須站上第一線，完全透明地檢視每一項協議內容，同時如賴中強律師建議，實質地監督法規命令的每一個細節，否則如中資入主鼎新，並參與經濟部電腦招標，違反相關規定的事件將層出不窮，不只嚴重破壞政府公信力，也會擋不住中國政經勢力對台灣的鯨吞蠶食。

總之，當台灣、中國關係快速解凍的時候，潛藏各種風險亦會蜂湧而出，國會在兩岸關係中的角色，應扮演匯集民意的樞紐，不能自廢武功，尤其在發揮安全瓣的功能上，美牛事件證實了國會比行政部門更受到民眾信任。目前正值ECFA談判的關鍵時刻，國會絕不應怠忽職守，一味爲政府護航，國會除了維護民主價值，更有義務成爲凝聚國人共識的溝通平台。有鑑於此，公民監督國會聯盟當面要求國民黨黨團書記長林鴻池委員，希望針對ECFA涉及各項公共議題，舉辦公聽會，主動邀集相關的民間團體表達意

見，以求周延。惟有經過充份溝通，尤其必須落實國會實質監督，台灣的人民面對詭譎多變的兩岸情勢，才能建立以「國家理由」(raison d'etat)為基礎的利害判斷，共同來追求和平與繁榮。

【參考資料】

1. 賴中強，〈兩岸監督的虛與實〉，蘋果日報，2010年3月16日。
2. 〈國會觀察：公督盟拜訪國民黨團，呼籲兩岸協議國會實質審議〉，《監督國會雙週刊》，頁13，第100期（改版），台北：公民監督國會聯盟。◆