

# 拒絕黑箱作業，反對草率通過服貿協議

●鄭秀玲／國立台灣大學經濟學系教授

●林怡秀／國立台灣大學經濟學系碩士

## 前言

2013年6月21日，台灣與中國雙方依據「海峽兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）簽署「兩岸服務貿易協議」（以下簡稱「服貿協議」）。政府不僅在服貿協議簽署前不徵詢業界意見、不讓國會參與監督、不做產業衝擊調查評估報告；簽署後更不斷以謊言謬論惡意誤導、欺騙民眾。政府宣稱服貿協議，台灣對中國只開放六十四大項服務業，門開得不是很大，但實際上開放的服務高達上千種，食衣住行、生老病死全包，不只衝擊我國產業，更影響全台灣兩千三百多萬人，每一個人的生活！由於此協議在開放的項目和模式上極不對等，嚴重危害我國人之生存、生計和生活，加上服貿協議的影響威力遠超過現行投資許可辦法，不僅三年內不能更改開放承諾，三年後也只能改為更開放，和現行我方擁有主控權、開放條件易修改的投資辦法完全不同，因此我們反對草率通過服貿協議。簡言之，中國是大贏家，急欲通過此協議，我方是輸家，人民需挺身捍衛自己的權益，要求政府需重新談判，爭取雙贏。

## 壹、違反民主程序

陸委會主委王郁琦強調：「服貿協議內容過程保密是國際慣例」，此種說法實屬荒謬，無稽之談！「談判機密」最多僅涉及「如何談」的問題，不代表可以事前完全拒絕國會及產業的參與。如果沒有國會的「事前授權控制」或「事中參與監督」，行政部門一旦恣意決定談判的內容，嚴重傷害人民權益，事後補救往往困難重重，亦將面臨國會否決的風險。許多民主國家為讓貿易談判的結果能夠盡可能符合國家經濟利益與民間需求，不僅保障國會參與對外貿易協議的談判，更讓民間代表掌握談判進度資料，並為諮商，以事先發現談判過程中可能面對的問題，有助規劃談判策略。

美國《2002年TPA法》即規定在貿易協定「談判開始前」，必須對國會踐行事先告

知與諮詢程序，不是只在談判完成後才讓國會進行內容審議。民間諮詢程序更早在1974年建立，以確保美國貿易談判符合社會利益，涵蓋來自企業、勞工、NGO及消費者等民間部門之代表，包括二十八個委員會以及超過七百名諮詢顧問，以適時提出衝擊評估報告。<sup>1</sup>此外，我國「貿易法」第8條亦規定，「有關經濟貿易事務與外國談判及簽署協定或協議前，主管機關或行政院指定之機關得視需要會同立法院及相關部會或機關舉辦公聽會或徵詢學者專家及相關業者之意見」。過去我國加入WTO前，立法院就有舉行公聽會之前例。由上可知，無論政府用多少謊言謬論，都掩蓋不了這次兩岸服貿協議嚴重違反民主程序的事實。

## 貳、開放項目危及我國家安全，模式不對等掏空台灣經濟

服貿協議爭議不斷，主要是此協議在開放項目和服務提供模式上，極不對等。在開放項目上，中國除了餐飲業、洗衣業和美容美髮業等弱勢產業沒有開放、卻要我方開放外，攸關民主自由和個人隱私的服務，例如：網路、廣告、電信服務等，以及危害國家安全的項目，例如：快遞運送、部分海陸空交通運輸、倉儲、地質、礦物勘察等，亦都沒有開放。反倒是我國政府毫不設防的敞開大門，不僅開放電信、入口網站經營、廣告、市場調研等服務，讓中國得以監控威脅我方，更讓中國掌控我國重要的海陸空交通運輸及物流市場，甚至連地質勘察、基礎建設等營造項目也全面開放，完全無視中國對台的政治企圖和戰略目的，致國家安全門戶洞開、毫無國家機密可言。

雙方在服務提供模式上亦嚴重不對等。例如：我方大多允許中國以獨資、合資、合夥及設立分公司等形式在各地設立商業據點；中國則是在需要的服務項目上，積極引進我方專業技術人才；較不需要、或我方具競爭力的項目，就以持股、資本及種種規定加以限制，更限縮投資地點於福建省，配合其海西經濟發展計畫。再者，我方大多沒有限制跨境提供服務，中國卻多不允許我國提供跨境服務，因此台灣業者眼見無法在台灣跨境向中國提供服務，將大量西進至中國設立據點，形成顯著的磁吸效應，資金、人才紛紛加速外流。長此以往，中國將更形壯大，我國服務業則日漸萎縮、空洞化，當越來越多產業命脈掌握在中國手上，我方失去經濟自主性，聽命於中國政府將是遲早的事。由此不難發現中國是此協議的大贏家，在開放項目和模式上充滿規劃及目的性，強烈建議我政府終止此不平等的協議，與中國重新展開談判，不只要維護民主自由和國家安全、保障弱勢產業以及全民福祉，更要爭取對等開放。

## 參、不只衝擊產業，更嚴重影響每一個人的生活

副總統吳敦義說：「台灣服務業者將如千里馬，馳騁中國市場」。問題是能去中國市場馳騁的，如85度C等多屬財團。整體來看，我國服務業約九十三萬五千家，平均每家企業員工只有四點二人，99.7%是中小企業，85%是微型企業，這些如何去中國市場

馳騁？就算是財團，在中國對我方的重重限制及潛規則下也不易真正受益，即使獲利也多繼續投資中國，不會匯回台灣，我政府稅收增加並不多。若因此不對等協議導致我方眾多中小企業倒閉，政府稅收大幅減少，反而得不償失。

留在台灣的本土業者，面對語言共通、文化類似，資金充裕的中國企業（尤其是其政府操控的國有企業）大舉來台競爭，加上我政府不對等的開放，不僅弱勢產業將遭受嚴重威脅，一般產業也恐在中國整合其上、中、下游業者來台經營的模式下，引發倒閉潮，衝擊遠大於其他國家帶來的威脅，我政府卻對受害產業隻字不提。

不僅產業受害，服貿協議也將深入影響每一個人的生活。首當其衝的就是薪資所得、就業市場與就醫權利將受到傷害。以香港和中國簽署的「內地與香港更緊密經貿關係安排」（CEPA）為例，簽署後香港專業人才大量外流到中國，香港本地增加的是低薪、低技術、低穩定性、高替代性、高流動性的服務工作，中階經理與專業僱員的實質薪資不是倒退，就是停滯不前。這種慘況恐在台灣再度上演。國貿局長還說：「不過是老闆換成中國人」，完全沒有意識到問題的嚴重性。在中國業者大舉東來，老闆換成中國人的背後，代表的是一個個產業的掏空。當然也包括我醫療體系的掏空，資金、技術和專業醫護人才都將加速外流至中國大陸。

此外，這次協議我方對自然人設限過於寬鬆。衝擊的不僅是就業市場，還有健保資源的排擠，將影響我民眾的就醫權利。我政府開放中國員工來台，跨國企業內部調動人員來台，初次可停留三年，展延次數無限制。表面上雖然只有「負責人」、「高級經理人員」及「專家」等可來台，但有許多漏洞可鑽。因為「專家」定義模糊，且中國假證照氾濫，加上總居留期間無上限，將導致大量中國人長期居留在台灣。香港目前已有超過七十萬中國人定居，中國也已出現輕鬆移民台灣的招攬廣告，這些代表的是，中國人民大舉來台絕非危言聳聽，而是無法迴避的事實。中國商務部長陳德銘於2010年甚至公開呼籲，陸資登台應等一等，待簽完協議後再說，就是要故意等我們大幅開放後，大舉入台。我政府竟然還一直拿被中國操控後的表現，愚弄國人。要知道過去中國業者不是不來，是故意不來！

服貿協議對每一個人的影響，還將表現在言論自由受威脅、個人隱私暴露及網路中立性的破壞上。舉例來說，我國印刷出版業主要是中小企業，中國則多為大型國有企業，具有政治目的。雙方經濟規模嚴重不對等，中國政府對其國有企業的各式補貼和優惠方案，加上我方在批發零售服務上也一併開放，將使我業者陷入極不平等的競爭，衝擊絕不只限於經濟層面，台灣原有的言論多元、自由空間亦將被破壞殆盡。至於個人隱私，兩岸協議監督聯盟賴中強律師表示，兩岸銀行業的互相開放，面對雙方金融監理機關的業務檢查、索取資料，銀行業者均難拒絕，客戶信用和財務資料等金融隱私在兩岸主管機關間流傳，很難避免。

中國電信業者一向配合其政府，嚴密監控網路上的通訊，對認為不符合中國官方要求的傳輸內容，進行干擾、阻斷、遮蔽。依照法律，中國業者也必須提供使用者的個人資料與傳輸內容給中國政府。因此我政府不顧中國在軍事政治上對我方的敵意，貿然開放電信、入口網站經營、資訊處理、網站代管等項目，將使我國的言論自由、個人隱私及網路中立性，受到中國的威脅與監控。中國可藉由投資我方業者取得董事席次與經營影響力，要求調閱通訊資料，或以開放市場或申請執照的核准與否，利誘威脅我業者，犧牲台灣用戶權益。若中國政府透過掌握敏感資訊要脅國內官員與立委配合其意向施政，將會是國家與人民的大災難。

最後，每一個人都會深受影響的是，市場上將充斥中國黑心產品，生活品質明顯下降。舉例來說，中國食品餐飲業服務品質低下，國內外人士都對其沒信心。中國人去香港買奶粉，2008年北京奧運，美國代表團自備食物、廚師及廚具等。服貿協議我方開放批發零售、運輸倉儲等服務，通路門戶大開，中國業者可先來台布局通路，一旦服貿協議通過，從貨源、批發到零售整合成一條龍，大量引入其廉價商品，採取掠奪性訂價，低價傾銷，把市場上原有業者趕出市場，然後再以壟斷定價壓榨顧客。屆時不僅黑心產品充斥市面，更將一舉衝垮我內需產業，使每一個人的生活品質都下降！

## 肆、爭端解決協議應先於服貿協議

若台灣與中國雙方出現爭端，依據法條規定，在爭端解決協議生效前，應由雙方透過協商解決，或由「兩岸經濟合作委員會」以適當方式加以解決。可知，目前爭端解決缺乏公正仲裁。兩岸去年簽署的投保協議，就是因為沒有達成爭端解決協議，導致投保協議形同虛設，台商在中國依舊毫無保障可言。2013年7月，太平洋百貨在成都無預警遭蠻橫中國房東強制停業！8月，旺旺集團在上海的飯店也因租約糾紛，遭當地業者以黑道手段癱瘓營運。連大財團都無法避免這類問題，更何況是一般中小業者。為使台商的經營能得到最起碼的法制保障與國際仲裁的公平待遇，我們強調並堅持爭端解決協議應先於服貿協議！

政府企圖以國家誠信的大帽子，恫嚇公民社會與產業各界，護航此次黑箱作業的服貿協議。政府說：「協議既已簽訂，基於國際慣例並維護台灣的誠信，不應也不得再更動兩岸服貿協議」，然而此說法是扭曲事實，刻意混淆民眾。事實上，國會對於行政部門簽署的貿易協議，絕對不是只能照單全收。美國政府在2007年送交國會審查之「美國—南韓自由貿易協定」與「美國—哥倫比亞貿易促進協定」，均受到國會大力杯葛，經國會要求修正，直到2011年10月才分別達成新的修正協議。我國與美國簽訂的「著作權保護協定」，在1993年送立法院審查時，亦附加八個保留條款；2002年「台美刑事司法互助協定」，也是在立法院審查時附加保留條款。由經驗可知，國會絕對有權要求行政部門重啟談判並修正內容。特別是這次服貿協議的簽署，在事前民主與過程民主嚴重

不足的情形下，更有必要由國會進行「逐條、逐項的審查與表決」。

### 伍、重新談判、爭取雙贏

目前已簽幾乎全面開放又極不對等的服貿協議，對我國經濟有極大的傷害，強烈建議政府應立即中止此協議。我們拒絕黑箱作業，反對草率通過服貿協議。政府應就可能影響我民主自由和國家安全、弱勢產業和全民福祉等項目予以排除，待爭端解決協議簽署後，再循美韓談判經驗，重新與中國展開談判，逐步開放、爭取雙贏。

在此也特別呼籲民眾，面對不對等的服貿協議，我們不能照單全收！請大家多關心並分享服貿協議的相關資訊，互相討論、匯集共識、凝聚力量，以各種方式表達民意。歡迎到「鄭秀玲等學者服貿解密」的臉書粉絲專頁<<https://www.facebook.com/renegotiation>>關心服貿議題。切記，服貿協議非藍綠之爭，是我人民的生計問題和生活品質是否確保的問題，大家需挺身捍衛自己的權益。

#### 【註釋】

1. 黃國昌，〈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〉，發表於「台大公共政策論壇—兩岸服務貿易協議影響分析」座談會（台北：台大公共經濟研究中心，2013年7月25日）。◆