

從法律觀點速評 E C F A 簽訂後的衝擊

羅承宗、林雍昇

從法律的角度觀察，2009 年 2 月馬政府與中國洽簽的〈海峽兩岸經濟合作架構協議〉（Economic Cooperation Framework Agreement，E C F A，本文擬稱為「兩岸經合協議」或簡稱該協議），從協議本身的法律性質（條約或行政協定）到協約內個別條文的爭議實是罄竹難書。本文謹先就其中主要議題進行較為深入的探討，其他部分則另待將來為文一一檢視之。

衝擊之一：法制上「海峽兩岸」搶灘登陸

在現行憲法框架下，憲法增修條文第 11 條以「自由地區」與「大陸地區」作為法律上界分台灣與中國的名詞。1992 年施行的〈臺灣地區與大陸地區人民關係條例〉即在憲法增修條文授權下，規範台灣與中國關係的最重要法律。然〈海峽兩岸經濟合作架構協議〉卻逾越了既有法律的用語框架，代以「海峽兩岸」作為規範中國與台灣關係之法定名稱。巧的是，在今年 7 月 1 日財政部發布〈海峽兩岸海運協議及空運補充協議稅收互免辦法〉也開始冠以「海峽兩岸」，這是個值得警惕的微妙轉變。

自中國觀點而論，台灣做為中國「叛亂的一省」，名詞上長期讓台灣與大陸併列絕非其所樂見，於是，為了找個層級相若的概念，中國遂於福建省發明並設置所謂「海峽西岸經濟特區」（簡稱海西特區），大抵希望先從經濟方面逐步從「海西經濟特區」建構出「海峽兩岸經濟特區」，最終讓台灣成為「海峽東岸特別行政區」。讓台灣與福建省列在同一層級上，更坐實與實現了中國

向來在國際所宣稱的：台灣乃中國領土之一部分的說法，因此從「台灣地區與大陸地區」走向「海峽兩岸」的微妙轉變，最令人擔心的，乃在於馬政府似乎開始傾向接受中國觀點，與其攜手模糊「台灣」的存在。

衝擊之二：充滿適法性疑義的兩岸經合會

該協議內容曝光後，其中廣受高度疑慮的條文，就是第 11 條設立的「兩岸經濟合作委員會」。誠如王思為教授即指摘該委員會明顯是海基會在缺乏法律授權下的越權行為，不但違反依法行政原則，更違反民主監督的透明原則。按行政程序法第 16 條固然規定行政機關得依法將權限之一部分，委託民間團體或個人辦理（第 1 項）。然此一「行政委託」係指政府機關將「特定行政職務」之執行委託私法團體，並將相關權限移轉之，使彼等得對外行使公權力。基此，機關得委託的範圍，不僅應符合特定原則，且應僅及於「行為法」的一部分委託，而不包括「組織法」成立機關的權限。

但「兩岸經濟合作委員會」在組織上，乃由「雙方政府機關代表組成」，具實質公權力性格的組織體，且該委員會「負責處理與兩岸經合協議相關事宜」，所涉事項幾已涵蓋兩岸間之所有經貿關係，既逾越行政委託的緊侷限於行政行為法範疇，而不及於行政組織法領域之限制，且該委員會包山包海地管轄了兩岸經貿所有的事務，也完全脫逸了行政委託僅限於「特定行政職務」之原則，當然最為荒謬的是，權限如此之大

的委員會設置及其管轄內容，竟是由兩個受委託行使公權力的「民間團體」所簽訂的協議而生，這早已逸脫行政委託概念能容忍的最大限度，猶如法律上的「違章建築」。但馬政府不僅濫權在先，竟有拒絕接受國會的逐條審議監督在後，此對法治原則與民主制度可能造成的傷害，實令人深感憂心。且委員會職權中最關鍵之完整、妥善的爭端解決如何達成之機制設計與委員會代表如何產生之規定亦同樣付之闕如，無怪乎被質疑為「太上條款」。

退一萬步而言，縱令政府出於千萬善意而簽訂含有由台灣與中國政府官員共組組織之協議，但中國迄今仍係對台灣安全的最大威脅來源，該協議「必屬」國家重要事項，依法律保留原則，不但應以法律定之，由國會逐條審查通過，甚至更該透過公投程序俾強化其民主正當性，否則，若避開民意之間接與直接之同意與監督，該協議之正當性將同時影響依其所定政策與所生措施之拘束力，馬政府實應嚴肅看待之，以免造成日後台灣國內無窮無止的政經社爭議。