

由談判利益分析兩岸協議監督機制之設計－ 交易成本理論觀點

An Analysis of the Monitoring Mechanism Structure of the Cross-Strait Agreements Based on Negotiation Interests - A Transaction Cost Theory Perspective

吳宗憲 (Wu, Chuang-Hsien)

國立臺南大學行政管理系副教授

侯凱翔 (Hou, Kai-Siang)

國立政治大學政治所碩士生

2014年3月17日，審查《海峽兩岸服務貿易協議》的委員會迅速通過該協議。隨即因「黑箱」爭議而引發學生占領立法院議場，學生最重要的原則就是「先立法、再審查」，進而提出三項訴求，第一、立法院必須在本會期推動兩岸協議監督條例立法；第二、在完成立法之前不得審查服貿；第三、立法院程序委員會不得繼續阻擋「兩岸協議監督條例法制化」的提案。¹嗣後，隨著太陽花學運越演越烈，2014年3月28日行政院長江宜樺宣布「同意兩岸協議監督機制的法制化」，²而在同日，反黑箱服貿民主陣線、臺灣守護民主平台與台灣人權促進會也同時提出《兩岸協定締結條例草案》，³而行政院隨即在同年4月3日通過《臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例草案》，⁴至此，行政院版與民間版兩大版本隨即吸引輿論廣泛地討論，社會上兩種截然不同的立場對於兩個版本有迥然相異的詮釋，馬總統認為「兩岸協議監督條例草案民間版立法權凌駕行政權，造成行政部門非常大的困難根本無法執行」，⁵而行政院版亦有監督條

¹ 胡健森，「抗議學生要求「先立法、再審查」籲朝野立委連署支持」(2014年3月25日)，2014年4月9日下載，《NOWNEWS 今日新聞網》，<http://www.nownews.com/n/2014/03/25/1164299>。

² 黃名璽，「江揆：絕對不會對違法者讓步」(2014年3月28日)，2014年4月9日下載，《中央社新聞網》，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201403280181-1.aspx>。

³ 林雨佑，「民間版兩岸協定條例草案納入公民監督」(2014年3月28日)，2014年4月9日下載，《新頭殼 Newtalk》，<http://newtalk.tw/news/2014/03/28/45784.html>。

⁴ 「政院版監督條例草案全文大公開」(2014年4月3日)，2014年4月9日下載，《蘋果日報即時新聞》，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140403/372468/>。

⁵ 錢震宇，「馬看民間版兩岸監督條例很多無法執行」(2014年4月9日)，2014年4月9日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT4/8601036.shtml>。

例合法化黑箱程序之批評，⁶然而，筆者認為，綜觀政院版與民間版草案，若從不同的面向來看，皆有其利弊得失，無法僅憑一隅而斷其全面，⁷因此，筆者以下謹試由談判利益、交易成本理論分析行政院版與民間版兩岸監督機制，解析兩岸談判困境，試圖解決我國當前所面對的僵局。

壹、代理人與交易成本理論

兩岸談判之架構作為公部門對公部門之集體談判範疇，其之重要特質為「兩階段談判」(two-level negotiation)，即為雙方主談代表達成初步協議後，都必須回到原屬團體對於初步協議之認可，⁸行政體系之談判者由立法院授權，立法院為談判委託者，行政院便為立法部門之代理人。通常，民眾或者立法機關之所以透過代理委由行政機關進行談判，係為了透過代理人所具有的規模效果或分工效果降低交易雙方的成本，⁹然而，弔詭的是，談判進行中，也不時地會發生委託 - 代理人 (Principle-Agent theory) 問題。所謂的代理人問題，係因為人的自利行為，代理人將產生道德危機 (Moral hazard) 與逆向選擇 (Adverse selection) 的負面行為模式。¹⁰

若以代理人理論來分析服貿協定的談判，也同樣會有上述的談判授權矛盾，一方面，立法機關 (人民) 因為集體決策的不易及專業知識的缺乏，非常需要行政機關與中國大陸方面進行談判，但另一方面，民眾卻會擔心，談判者行政院作為獨立人格的經濟人，其目標很可能在於滿足執政黨的利益，而罔顧了民眾的權益，因此形成了代理談判的弔詭局面。

為了能解決授權代理人的困境，交易成本理論提出一個思考的方向，在

⁶ 翁榕瑀，「黃國昌：政院版監督條例合法化黑箱程序」(2014年4月7日)，2014年4月9日下載，《新頭殼 Newtalk》，<http://newtalk.tw/news/2014/04/07/46095.html>。

⁷ 「兩岸協議監督條例政院版 VS. 民間版」(2014年4月8日)，2014年4月8日下載，《聯合新聞網》，http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT3/859_0122.shtml。

⁸ 吳秀光、吳宗憲，「政治談判之內涵與技巧」，文官培訓所 T & D 飛訓，第 37 期 (2005 年 9 月)，頁 1-10。

⁹ 吳宗憲、曾凱毅，「促進民間參與公共建設政策為何成為臺北市政府的選擇？ - 交易成本理論的初探性應用」，文官制度季刊，第 2 卷第 3 期 (2010 年 7 月)，頁 107-149。

¹⁰ Michael C. Jensen & William H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics* (1976), No 3, pp.306-310.

此理論之下，學者 Lake 依層級節制的多寡，¹¹ 提出以「層級節制階層關係」(hierarchical relations) 與「無政府階層關係」(anarchical relations) 由右到左兩種極端，若民眾採取嚴格授權的「層級節制階層關係」，則人民雖然可以克服代理人因自利而造成的機會主義成本，但卻會將監督的「治理成本」提到最高，使談判結果非常缺乏效率。但相反地，若採取「無政府階層關係」的代理關係，則雖然可以讓監督的「治理成本」降到最低，但卻會使得代理人因自利而造成高度的機會主義成本 (expected costs of opportunism)。但因「魚與熊掌不能得兼」，為了平衡兩種階層關係的負面效益，理性的委託人理性計算「治理成本」與「機會主義成本」，以總體交易成本的高低來決定其後續政策。¹²

若以該理論來分析本次兩岸服務貿易協議的談判的架構，我們可以將「層級節制階層關係」視為「立法機構完全控制行政院的談判細節」的模式，而「無政府階層關係」則為「行政院的談判過程完全不受立法院節制」的模式。至於談判當中的「機會主義預期成本」則是為執政黨利益、個人政治利益等，「治理成本」則是立法院與行政院進行溝通或審議法案或朝野協商時所增加的行政成本。據此，吾人可以將兩岸監督條例未推動前機制、行政院版兩岸監督條例、民間版兩岸監督條例、美國版快速通關條例的相對位置，依據交易成本理論進行光譜的排列。

首先，未通過兩岸監督條例前的談判機制，偏向無政府階層關係，雖然我國的委託機構立法院不至於像於專制國家的橡皮圖章毫無功能性，但在配合我國剛性政黨的結構下，只需行政院於談判後送立法院備查即可生效，若事前沒有做好溝通，很容易造成黑箱、強行過關之質疑，以交易成本理論析之，會造成機會主義預期成本偏高，治理成本偏低的現象，因此，在相對關係光譜上，未有兩岸監督機制的狀況在相對左偏的位置上。

其次，從行政院的《臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例》版本，我們可以發現行政院版新增四個階段監督機制，分別為協商議題形成、業

¹¹ Lake, D. "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations." *International Organization*, No50(1) (1996): pp.1-34; Lake, D.. "Global Governance: A Relational Contracting Approach" *Globalization and Governance*(London),(1999).p. 31.

¹² Williamson, O. E. Markets and hierarchies, "Analysis and antitrust implications" *Free Press*(New York),(1975) Williamson, O. E."The Economic Institutions of Capitalism"Free Press(New York), (1985).

務溝通、簽署前以及簽署後四個階段，並提及國家安全機制審查評估。但本案仍在文末加上且書「前項溝通、諮詢，如涉及機密事項，應以不公開或秘密會議方式進行；未涉及機密而事涉敏感不適合公開者，必要時得以秘密方式進行」，¹³ 機會主義之風險已比未立法前降低，趨於交易成本之中線。

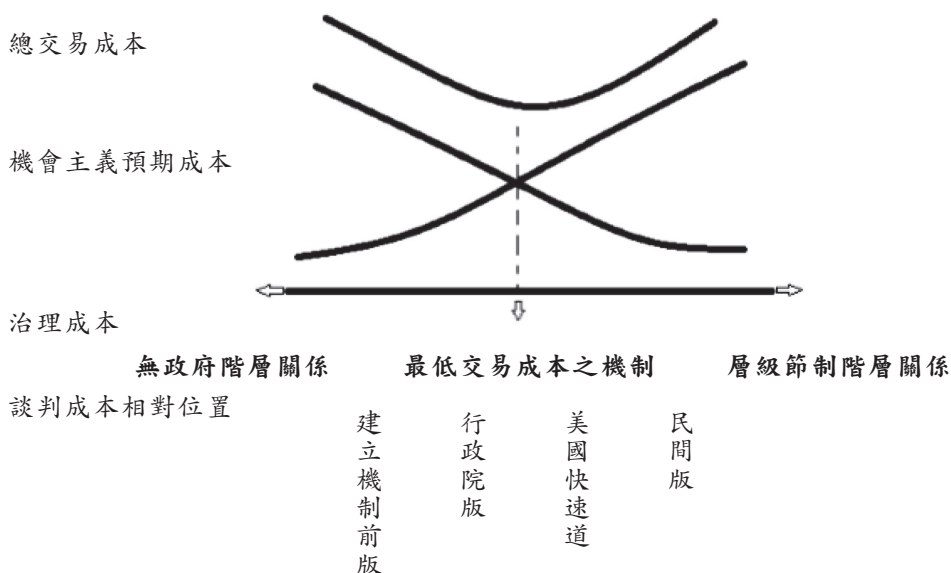
接下來，揆諸太陽花學運公民團體提出的《兩岸協定締結條例草案》則主張，兩岸談判協商前 90 日必須提出締結計畫向立法院報告，亦即立法部門同意後，才能依此進行協議協商，協商過程需對外公開協商內容與結果，並由官方與民間分別提出評估報告後，再經立法院聽證會辯證，若無法接受可要求重啟協商，且協議簽署後，亦必須透過立法院審議，經三讀通過後才能生效。吾人可發現，民間版雖有制衡之效，卻難脫層級節制、疊床架屋之實。對比美國式快速授權制度，可發現民間版雖有談判前的締結計畫之成分，卻無談判後的「限時討論與包裹表決」之效率，難以做為取信談判對手的「可信承諾」(credible commitment)，¹⁴ 可以說明民間版比起美國的快速授權制度之作法還要嚴厲，雖降低機會主義之風險，卻產生相當高的治理成本。¹⁵ 因此，民間版偏向「層級節制階層關係」右方之位置，而美國快速授權制度則相對偏左。¹⁶ 筆者謹依交易成本理論繪製如下：

¹³ 「行政院會通過「臺灣地區與大陸地區訂定協議處理及監督條例」草案」(2014 年 4 月 3 日)，2014 年 4 月 8 日下載，《行政院新聞資訊網》，http://news.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=6A30001A6AEC7955&s=92EB39EC07DB4524；「政院版監督條例草案全文大公開」(2014 年 4 月 3 日)，2014 年 4 月 8 日下載，《商業週刊》，<http://www.businessweekly.com.tw/KTrendArticle.aspx?id=21539>。

¹⁴ 黃偉峰，「從歐美經驗論立法院在兩岸經貿協商之監督角色」，《臺灣民主季刊》，第 6 卷第 1 期 (2009 年 3 月)，頁 193-195。

¹⁵ 「民版監督草案陸委會提 7 問題」(2014 年 4 月 7 日)，2014 年 4 月 8 日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/aipl/201404070153-1.aspx>。

¹⁶ 「民間版「兩岸協定締結條例草案」條文」(2014 年 4 月 3 日)，2014 年 4 月 8 日下載，《中央廣播電臺》，<http://news.rti.org.tw/news/detail/?recordId=98174>。



資料來源：作者自繪

總之，從相對位置圖中由左到右依序為「建立機制前之機制」、「行政院版」、「美國快速道授權機制」、「民間版」四種版本，筆者認為，我政府究應選擇何種版本為宜，必須思考在現今的政治局勢下，何種版本能夠最有效降低總體的交易成本同時降低治理成本與機會主義成本才能理性決定。

貳、兩岸監督機制應該如何選擇？

本次服貿爭議，在於抗議者希望能提高談判時透明的要求，然而，抗議者卻甚少考慮到，談判工作中追求利益的特質，常是與民主、透明原則背道而馳，因此絕不能非黑即白地思考問題。以下便特別針對事前及事後審查機制，以交易成本理論進行分析。

一、談判前審查機制：談判先出價策略須考慮資訊的不對稱程度

在談判中究竟應先出價或者後出價才能取得優勢，一直有很多的辯論，但一般而言，大致上可歸納出一個原則，那就是如果先出價的一方，能充分掌握

各項資訊，則先出價為優勢策略，因為渠能以其資訊優勢透過先出價來限制對手出價的範疇，減少談判成本。相反地，如果資訊較少的一方，則可以讓對手先出價，據此能多掌握一些資訊有利於談判決策。¹⁷ 在兩岸談判當中，相較於我方民主開放，陸方的封閉使得雙方有高度的資訊不對稱，因此理論上我方談判時應以後出價為宜。

然而，談判事前審查機制，若依民間版之規劃，須採取完全資訊透明公開的方式，這將使得中國大陸在談判前就能夠輕易得知我方的談判底線，等於我方在談判前，便已經先進行出價，在我方談判資訊掌握較遜於對方的情況下，先報價於對手，便落入了談判的劣勢。

言而總之，雖然透過事前審查機制，可以使委託人立法部門控制代理人行政部門的「機會主義成本」，但是因為臺、陸談判雙方資訊不對稱的結構，事前審查機制也因此造成「先出價」的錯誤談判策略，因而造成「治理成本」大幅度提高。

二、談判後審查機制：黑白臉策略之適用必須考慮朝野信任感

許多談判專家曾談到，透過事後審查的談判結構之設計，談判者可透過「黑臉 - 白臉」之策略，向談判對手表明雖然我方很好說話，但自己背後有一個很強硬的老闆，逼對手讓利更多已利於結果產生，在本次兩岸服務貿易協議中，可將行政部門視為白臉，而立法部門視為黑臉，在黑白臉的策略應用中，的確有可能透過事後審查機制，迫使在談判時使中共讓利更多，¹⁸ 然而，吾人必須提醒的是，黑白臉策略能夠取得效果，必須朝野兩黨具有高度信任，願意在不讓談判破局的狀況下，各自扮演適當角色，以取得範圍內的最大利益。然而，綜觀過去這些年朝野互動，政黨之間相互信任根本付之闕如。由於朝野相互高度不信任，因而談判後達成之協議必然被逐條嚴格地審查，且逐條審查後很有可能大幅度提高原先談判的條件，但因原先條文是在我方退讓了 A 條件下，陸方才願意退讓 B 條件，因此我們如果單方改良了 A 條件，難保陸方不抗議，最終導致須再重新談判。而因為談判對手了解在野黨是刻意地杯葛議案，反而可能使談判對手在談判中不願意做任何讓步，使得談判難以持續進行，如

¹⁷ 楊晶，商務談判（北京，清華大學出版社，2005年2月），頁138-140。

¹⁸ 吳秀光、吳宗憲，「政治談判之內涵與技巧」，頁1-10。

此一來，則行政立法兩院不但無法運用黑白臉策略，反而使談判更加難以進行。總而言之，在目前台灣朝野缺乏互信的氛圍下，雖然透過事後審查機制可以使委託人立法部門控制代理人行政部門的「機會主義成本」，但是因為黑白臉策略的失效，卻也會使談判破局所造成的「治理成本」大幅度提高。

參、結論

從以上分析可以得知，雖然談判前與談判後的審查機制，都能夠增加國會議眾對於行政部門的控制，有效地減少授權給代理人造成的「機會主義成本」，然而，談判前與談判後的審查機制，卻也因為臺灣目前朝野互信不足，以及我方資訊不對稱於對手的結構，而對國會議眾產生非常高的「治理成本」。因此，若單只考慮民主透明原則，欲建構一套非常高密度的監督機制，便必須在談判中處於劣勢。因此，反對黨、學生團體或社運團體，對於某些理性反對談判前、談判後審查機制主張者，實無必要將之視為黑箱或反民主的「反動派」，畢竟從談判效率的角度而言，渠等亦有其反對的正當性。當務之急，是贊成與反對的雙方能理性坐下來，進行更細緻地溝通。

筆者認為，從交易成本的談判觀點，監督機制的設計，極偏一隅均非良策。在目前可選擇的諸多監督模式當中，以往政府談判完全不公開的模式，自屬不佳，但民間版高度透明的模式，亦不利於我政府談判利益。較佳的機制設計策略，或許落於美國快速授權模式與行政院監督版中間，若民間版能夠斟酌增加談判後的「限時討論與包裹表決」取代逐條審查降低刪改率，並在談判前監督機制給予某種程度的隱密性，而行政院版也能在談判前、後的備查制度進行某種否決機制，則將可平衡機會主義成本與治理成本，而能使總交易成本達到最低，使受託談判者能夠發揮所長，人民又能夠成為後盾，才能夠真的共創雙贏。