

# 兩岸三通的政治邏輯

郭正亮\*

- 一、前言
- 二、全面理性的政策視窗
- 三、兩岸三通的定位變遷
- 四、兩岸通郵：技術高於政治
- 五、兩岸通航：政治高於技術
- 六、兩岸通商：經貿大國與政治小國的矛盾
- 七、兩岸三通的政治權變

兩岸是否開放三通（通郵、通航、通商），始終是大陸政策的重大爭議。影響三通政策變動的因素，包括議題性質、兩岸協商、利益團體壓力、政府管制能力，四項因素的互動，決定著兩岸三通的議題設定和政策進程。

其中，通郵議題的技術性高，協商較無爭議，少有利益團體壓力，政府主導能力最高。通航議題的政治性高，協商常有爭議，政府內部分歧，不管是台港續航、台澳航線、兩岸境外航運、台港航運談判，多由外部壓力啓動，兩岸都有路線和政策落差。通商議題的演進，則多為單方決策，少有兩岸協商，但政府管制能力低，往往落後民間，被迫接受既成事實，因此造成路線和政策的更大落差。

利益團體介入三通決策，以通航和通商最顯著。尤其是台港續航和台港航運談判，兩岸利益團體的介入都導致政策方向的變動。通商由於政府管制能力不高，即使提出「戒急用忍」，但成效有限，並未降低兩岸經貿的持續發展。

關鍵字：兩岸關係、三通、通郵、通航、通商、政策制定、基礎決策、政策視窗、國家安全、兩岸協商、政府管制、利益團體

---

\* 東吳大學政治學系專任副教授

\*\* 論文源自國科會專題計畫研究／編號NSC86-2414-H-031，初稿曾發表於台灣政治學會年會（台北：東吳大學國際會議廳，1998年12月12-13日）。筆者要感謝羅致政、趙建民、徐斯儉等學界先進、以及兩位匿名審稿學者的指正，使本文得以精益求精。當然，一切文責仍由筆者自負。  
東吳政治學報/1999/第十期/頁65-95

## 一、前 言

兩岸三通（通郵、通航、通商）始終是兩岸交流的重大爭議，近年來更因為兩岸關係的進展，經常成為各界矚目的焦點。然而，有關兩岸三通的相關研究，至今多是就政策論政策，多止於探討政策本身的合理性，很少就政策制定的政治過程加以研究，也很少就政策議題的演進軌跡，提出縱時性的分析。

大陸政策攸關國家安全，政府長期握有主導權，具有決策者少、透明度低、選項有限、穩定性高、由上而下的特徵，因此常被視為高度結構化（well-structured）的政策典型（Dunn, 1981: 104）。各界常把大陸政策視為全面理性（rational-comprehensive）的決策範例，亦即在政策制定的過程中，根據形勢發現問題，然後形成理論確立目標，最後才提出政策方案，形勢、問題、理論、目標、政策、方案之間，不但邏輯分明，而且先後有序（陸委會，1998；張讚合，1996；邵宗海，1998）。此處所謂「理論」，類似 Etzioni (1967) 的「基礎決策」(fundamental decisions) 或 Friedmann (1987) 的「計畫」(planning) 概念，被視為足以規定政策發展的基本方向，不但提供政策制定的行動指南，同時也提供政策變遷的理路脈絡，避免非計畫的政策漂移 (unplanned drift)。

據全面理性的決策典範，可將 1979 年以來的大陸政策分為兩個時期：

表一、全面理性假設下的大陸政策演進

	1979-1986	1987—
形勢／問題	大陸經改初始，兩岸對峙稍緩	大陸改革深化，兩岸經貿熱絡
理論／目標	三民主義統一中國	國家統一綱領
政 策	不接觸、不談判、不妥協	漸進交流、戒急用忍
方 案	例如不承認轉口貿易	例如開放探親、境外轉運

問題是，全面理性的政策制定模型，與現實政治並不相符。舉例來說，國民黨於 1981 年 4 月提出「三民主義統一中國」，作為蔣經國晚年大陸政策的基本理論，但在不同的歷史階段，卻結合了性質迥異的具體方案，使理論本身的規範意義飄忽不定。

例如在標舉「三不」之後的早期四年（1979-83），由於台美斷交不久，全國危機意識高漲，反「三通四流」的措施頗為嚴厲。1979 年 5 月，台灣一度禁止香港作為出國觀光的第一站。1981 年，規定外匯指定銀行應拒絕受理大陸受益人的商業信用狀；1982 年，又規定外匯指定銀行應拒絕受理匯向大陸之匯款。然而，即使大陸政策的基調不變，具體方案卻隨著大陸改革開放的穩定擴大，旋即轉向鬆綁。自 1984 年起，台灣逐步放寬港澳轉口輸入大陸產品之限制。1985 年 7 月，對「三不」政策予以修正，宣佈對港澳轉口貿易採取「不接觸、不鼓勵、不干涉」的三項新原則，等於正式承認了轉口貿易的合法性。

## 二、全面理性的政策視窗

顯然，基本理論並未決定具體方案的選擇。決策者身處各種力量和各種方案的競爭之中，即使主動設定目標，也未必能夠實現，遑論能否遵循理論亦步亦趨。號稱位階較高的理論目標，不但難以約束具體方案的發展，更常因為受制於各種力量和各種方案的拉扯，使理論徒具虛名。如 Lindblom（1959）所說，問題、理論、方案三者經常同時發生，很難區別先後順序。決策者所以選擇某一方案，往往並非為了迎合理論，而是因為某一方案較易得到支持，較能符合當下需要。

而且，問題、理論、方案三者之間，也常有各自獨立、各有所缺的斷層現象。問題的發現，未必能夠對症下藥，即使提出方案，也未必能夠匯聚充分支持。不管是理論不濟、方案不行、支持不足，都將使問題喪失焦距，因而不再引人注意（Downs, 1972）。理論與方案亦然，理論儘管已經形成，

卻未必有適當問題亟待解決，方案儘管已經提出，也未必有足夠支持予以通過。問題、理論、方案，三者可能難以契合各行其是，始終不如全面理性論的預期。

然而，問題既已發現，就會在政策制定的過程中不斷再現，關鍵在於能否選擇適當時機，結合適當的理論方案，再次匯聚出政治焦點。理論與方案亦然，也會在政策制定的過程中不斷再現，伺機結合相關問題而動。因此，政策制定的過程，其實就是政策視窗（policy windows）不斷開啓的過程，亦即是問題、理論、方案三者互相尋求契合、偶然發生扣連（coupling）、因而產出政策的政治過程（Kingdon, 1984）。

兩相比較，「全面理性」強調「歸根解釋」（root explanation），主張「結構本體論」（structure ontology），亦即把政策方案的選擇，對應到原有的問題設定，歸根到原來的理論脈絡，研究重點擺在後續事件的理論還原分析，側重每一事件的理論意義。從理論到方案，政策發展帶有內在必然性，這不但高估了理論的規範力量，同時也高估了政策制定的全面理性。

「政策視窗」強調「分流解釋」（branch explanation），主張「事件本體論」（event ontology），亦即把發現問題、形成理論、提出方案視為各自獨立的政治過程，三者可能匯流成套，但在邏輯上並無互相對應的關係，研究重點擺在政策視窗的開啓動因分析，側重政治過程的匯流扣連。問題、理論、方案的接合純屬偶然，並無內在必然性，這顯然更符合政策發展的政治現實。

尤其是備受爭議的兩岸三通，九〇年代之後的政策變遷，早已脫離了〈國統綱領〉的理論預期。主因是台灣兼具政治弱國和經貿強國的雙重身分，在九〇年代必須同時面對兩股外部力量的挑戰：一方面，政治弱國的台灣，必須因應北京「以通促統」的持續攻勢，更要慮及兩岸三通的後遺症；另一方面，經貿強國的台灣，又必須因應全球化的開放需要，而兩岸三通正是經貿自由化與國際化的必要前提。兩股力量互相矛盾，導致台灣內部對兩岸三通產生歧見。

本文將從「政策視窗」的角度，分析兩岸三通政策演變的政治邏輯，用意在於探究創新方案的形成過程，以及政策變遷的動力來源。為了深入了解三通政策的議題演化，本文將區分通郵、通航、通商，分別比較不同議題的政策屬性、兩岸協商的影響、政府管制能力的強弱、利益團體的介入程度、由此比較三項議題在決策和執行過程上的特色。全文分為四部分：首先是總論，將探討政府對兩岸三通的定位變遷；然後是個論，將由簡到繁，分別就兩岸通郵、兩岸通航、兩岸通商的政策變遷加以分析。

### 三、兩岸三通的定位變遷

兩岸當局有關三通的定位，始終具有頗大區別：北京始終把兩岸三通淡化為「非政治性」議題，表面上主張「政經分離」，但實質上則試圖導向「以通促統」的和平攻勢。<sup>1</sup> 台北有關兩岸三通的定位，自始即帶有強烈的政治警覺。早在 1979 年 1 月，行政院長孫運璿即針對中國人大呼籲「三通四流」，斥為「和平的謊言」，表示此舉旨在鬆弛台灣心防，為中共的「軍事行動創造有利的條件」。4 月，同樣基於安全和政治考量，蔣經國又提出「不接觸、不談判、不妥協」的「三不」政策，全面禁止兩岸三通。

台北對兩岸三通具有高度警覺，主要的政治考量有二：

#### 3.1 安全考量

北京並未放棄對台動武，一旦開放直接三通，後果既難逆料，亦難防範。台北認為，直接通商將加速兩岸的經貿整合，有利於北京「以商圍政」和「以民逼官」。直接通航將縮減台灣的防禦縱深，降低空中預警能力，導致空防出現空隙，並影響海防和兵力部署（陸委會，1998：159-160）。

---

1. 1994年8月，北京公佈〈台灣與中國的統一白皮書〉，表示兩岸三通是基於「相互尊重、互補互利」的原則，顯然將三通視為非政治性的議題。

### 3.2 談判籌碼

北京仍然否定台北的對等地位，加上總體國力和國際地位較高，在兩岸談判上顯然具有較多籌碼。台北認為，對兩岸三通給予管制，將可為台北製造談判籌碼。具體做法，例如將三通列入〈國統綱領〉的中程階段，北京必須先實現近程階段的三項前提（放棄對台使用武力、互不否定對方為政治實體、尊重對方國際空間），台北才能考慮開放兩岸三通。<sup>2</sup>

早期台北有關兩岸三通的政治思考，大多只及於「安全考量」，但隨著兩岸談判逐漸提上日程，三通作為「談判籌碼」的考量也日益加重，尤其在中共不斷打壓我外交空間、對我施以武嚇之後，「三通籌碼論」更成為主流。

不過，隨著大陸經濟改革的迅猛發展，兩岸急速擴張的經貿需要，也迫使台北不得不對三通做出更細緻的政策規劃。台北有關三通的政策調整，表現在三通方式（直接、間接）、三通內容（人、物、財）、三通方向（單向、雙向）、三通對象（官方、民間）的逐步開放。依照時間座標，可參見表二：

表二、兩岸三通的定位調整

年份	關鍵事件	許可方式	許可內容	許可方向	許可對象
1979	三不	全面禁止	全面禁止	全面禁止	全面禁止
1987	開放大陸探親	間接	人	單向為主	民間
1990	國是會議	間接	人、物	單向為主	民間
1997	香港回歸	間接、半直接	人、物、財	單／雙向	民間、準官方

近二十年來，兩岸三通的定位變遷，可以 1987 年、1990 年、1997 年為分水嶺，分別代表了不同階段大陸政策的開放突破。1987 年 8 月，台灣首度

2. 台北透過三通管制製造談判籌碼，北京也心知肚明。1991年3月21日《人民日報》海外版即刊載楊遠虎的專文〈直接三通此其時矣〉，指出台北「用三通作為同大陸進行政治交易的籌碼，提出明知大陸不能接受的先決條件，這實際上是要繼續阻撓實現直接三通」，頗能代表北京的不滿立場。

開放 27 項大陸農工原料間接進口，使兩岸經貿開始進入雙向交流階段。同年 10 月 15 日，行政院通過「赴大陸探親辦法」，也首度打破兩岸不接觸的長期禁令。

1990 年 6 月，朝野召開國是會議，達成「功能性的交流從寬，政治性的交流從嚴」的基本共識，並主張兩岸的功能性談判，可以透過中介團體進行。同年 8 月，政府首度提出「一國兩區」概念，成爲後來 1992 年「兩岸人民關係條例」的理論基礎。1991 年 1 月，行政院成立陸委會，2 月成立兩岸中介團體海基會，3 月通過〈國家統一綱領〉，確立了兩岸關係的指導原則。

與此同時，台灣有關兩岸經貿的法令限制，也開始鬆綁。1990 年許可對大陸地區間接投資或技術合作；1991 年開辦「大陸出口，台灣押匯」業務；1993 年許可引進大陸技術，並通過兩岸金融業務往來的相關規定；1994-95 年陸續許可兩岸保險、證券、期貨業務的往來，並於 1995 年許可大陸經貿人士來台。

不過，爲了避免和北京政治談判，並約制兩岸交流成長的速度，台北始終堅持兩岸交流必須維持間接和民間來往的原則，不管是人員或經貿交流，都必須經由第三地進行，兩岸談判則由民間中介團體出面。而且基於安全考量，台北還堅持「來緊去鬆」的單向原則，對台商台資赴大陸的限制較少，對大陸產品進口採許可制，對大陸人員訪台也頗有限制，對中資來台則幾乎全面禁止（吳玉山，1996：262-263）。

這種間接、民間、單向的兩岸交流方式，旋即因爲香港九七大限的逼近，逐漸面臨政策調整的壓力。由於華航與國泰的航權協定，至 1995 年 4 月 20 日到期，而香港又即將成爲中國領土，台北向以香港爲中介轉至大陸，台港航權續約和兩岸直航問題，因而提前浮上議程。此外，台港關係原有密切往來，與從無到有的兩岸關係頗不相同，也有區別立法之必要。

於是，台北提前在 1994 年擬定「港澳關係條例草案」，將港澳視爲「有

別於大陸的第三地」，試圖儘量維持台港交流現狀。<sup>3</sup> 台灣人民入境港澳，仍依照一般之出境規定辦理；對港澳人民的罰則相對從輕，儘量以行政罰為主，有別於對大陸人民的罰則多採刑罰；台港澳郵電、航線、貿易仍採直接方式；港澳公司除非中資超過資本額二成或參與達實質控制者，否則仍許可在台營業。

此外，台北唯恐香港的中介地位生變，也早在 1995 年 5 月制定「境外航運中心設置作業辦法」，指定高雄港為初期營運港口，試圖在不入關、不入境的前提下，以經貿特區達成直接通航和直接通商的效果。

綜合上述，不管是 1987 年開放間接進口或准許單方探親，或是 1990 年形成「一國兩區」概念或功能性交流從寬的共識，或是因應香港九七回歸所提出的港澳重新定位或境外航運中心，都是兩岸三通進入新歷史階段的轉捩點，其中顯然涉及問題、理論、方案三者在適當時機的匯流，因而凝聚出新的政治焦點，開啓了新的大陸政策視窗，使政策變遷成為可能。

以下，本文將分別以兩岸通郵、兩岸通航、兩岸通商為例，深入分析個別政策變遷的邏輯。

## 四、兩岸通郵：技術高於政治

在兩岸三通中，通郵由於不直接涉及兩岸人員交流和經貿往來，可能衍生的政治後遺症也最小，因此不但最早獲得突破，同時也很少引起爭議。

就兩岸交流的頻率來說。在通郵方面，自 1988 年 4 月 18 日起，兩岸信件即以轉運方式往返，至 1995 年 12 月，往返信件總數高達 1.2 億件。另在通話方面，目前對大陸去話量，已經高居台灣對各國去話量首位，以 1995 年為例，去話量總計約 1.2 億分鐘，高佔各國去話量的 22.14%（經濟部，

---

3. 台北將港澳視為「有別於大陸的第三地」，因而引起法學界針對兩岸四地的定位爭論：一派主張「一國兩區、兩次區」，另一派主張「一國、兩政治實體、四區」。

1996：37-39）。

由於兩岸通話仍由第三地電信局轉接，台灣必須支付轉接費用。從 1991 年到 1994 年，每年轉接費從 2 億 3000 萬增加到 6 億 5000 萬元。

台灣寄往大陸的普通函件，起初委託中華民國紅十字會總會轉交。<sup>4</sup> 但從 1989 年 6 月 10 日起，即改由台灣郵局直接收寄，彙總後直封大陸。其中，普通航空函件交由兩家航空公司（國泰／港龍、泰國）轉運，寄達北京和上海兩郵局；普通水陸函件則交由建恆輪船公司運抵香港郵政，再轉發大陸。兩種郵遞方式，都維持「通信不通郵」的間接原則。

不過，「通信不通郵」欠缺政府保障，民間郵遞機構難以履行查證和賠償事宜，直到 1993 年 4 月 29 日，辜汪會談簽訂「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」之後，兩岸才正式開辦掛號函件。1994 年 11 月 24 日，海基、海協兩會又於南京商討開辦快捷郵遞，希望在不改變既有政策下，提高兩岸郵件的寄送速度。

如前所述，通郵並不像通航或通商，頗易引發安全和經貿的兩難。台北所以把政治性低的通郵，與政治性高的通航和通商共同列管，主因是北京早已標舉「三通」，將三者等量齊觀，因而導致台北在回應上失去區別對待的空間。儘管如此，台北仍然認知到三者的明顯區別，並不排斥通郵技術層面的改良，例如降低通郵成本、改善通話品質、提高通郵效率等等。

1997 年 1 月，中華電信和 33 個國家的 80 多個電信組織，共同投資興建長達 3 萬多公里的「法新歐亞三號光纜」，預計在兩年內完成，可說是兩岸共同投資的重要電信通路。台北願和北京共同參與國際光纜的合資計畫，正顯示台北並不排斥兩岸實質通郵。

更明顯的開放指標，發生在 1997 年 2 月，台灣放寬對「間接」通話的解釋，把「第三地」的內涵擴及「國際纜線」。自 2 月起，兩岸通話不再透過第三地電信局轉接，改由兩岸分別租用國際纜線直接銜接：台灣租用中日

---

4. 寄由該會專設台北郵局第五萬號信箱轉交。

海纜和港廣陸纜，大陸租用亞太光纜和台港二號海纜。據估計，每年轉接費用將可因此節省新台幣 5 億元。儘管兩岸仍然透過「第三地」轉接，但依照國際電信聯盟的認定標準，透過國際纜線通話，已經等於直通。

台灣在兩岸通郵政策的調整，特徵有三：

1. 政府自主性高：政府主動逐步開放，並未受到外力驅動。
2. 純粹技術考量：兩岸通郵中介，從紅十字會到航空與船運公司；兩岸通話中介，從第三地電信局到各自租用國際纜線，再到兩岸合資興建國際纜線。
3. 協商較無爭議：需要兩岸法律保障的掛號函件和快捷郵遞，均未引發爭論。

由於通郵問題自始即被界定為技術問題，較無安全疑慮，亦無安全與經貿的兩難，相對應的通郵理論和通郵方案，因此可以透過技術效率的比較，得出明確結論。就此而言，問題、理論、方案三者之間，原就形成互相對應的邏輯關係，最接近全面理性的決策模型，政策變遷因此多能符合原先計畫的預期。

## 五、兩岸通航：政治高於技術

在兩岸三通中，通航由於直接涉及兩岸人員和海空運輸工具往返，可能衍生的政治後遺症最為明顯，因此不但難有突破，同時也備受爭議。

1979 年台北提出「三不」後，隨著八〇年代大陸經濟改革的迅猛發展，台北也對兩岸通郵和通商有所調整，但對兩岸通航卻遲無回應。二者的政策落差，並不表示兩岸較無直航需要，而是政策考量不同所致。兩岸人民的非法直航，據福建省於 1991 年 8 月 13 日所公佈的資料顯示，自 1979 年來，福建已經先後開闢 19 個台輪停泊點和 4 個避風港。在 1985-89 年間，停靠

福建的台輪已有 11,200 艘次，隨船台胞則有 64,000 人次。<sup>5</sup>

在 1997 年 4 月台灣正式開辦「境外航運中心」之前，兩岸通航大致以兩種形式進行：一是以非法方式大量展開，普遍存在台灣近大陸的沿海漁村；二是以專案方式少量進行，例如 1990 年 5 月，台灣亞運代表團即以專案方式，由中華奧會向外國航空公司租用包機，在第三地降落後，不換機轉飛大陸。1991 年 8 月 21 日針對「閩獅漁」案，海基會秘書長陳長文與大陸紅十字總會代表曲折簽署「客船送返」備忘錄，以專案方式送回 11 名未涉案漁民。事後台北立即表示，此一送回方式並非兩岸直航，也與金門協議無關，純屬特殊案件。

台灣在兩岸通航上的戒慎保守，自然引起北京的抨擊。1991 年 11 月 29 日，《中國交通報》即批評台灣在「防止大陸地區投資經營船舶介入海峽兩岸通航管理辦法」草案中，規定在大陸登記註冊及在國外投資經營或租用營運的外籍船舶，均不得進入台灣港口。1992 年 7 月，台灣公佈「兩岸人民關係條例」，對兩岸通航採取「全面禁止，特案許可」原則，第 28-30 條規定「非經主管機關許可」，中華民國船舶、航空器及其他運輸工具不得航行至大陸地區，大陸船舶、航空器及其他運輸工具不得進入台灣地區限制或禁止水域、台北飛航情報區限制區域。

1992 年 3 月 24 日，行政院長郝柏村在備詢時，拒斥中共福建省委書記陳光毅所提出的「兩門對開，兩馬先行」（俗稱「小三通」）建議。儘管連江縣立委曹原彰等人隨即於 1993 年成立「兩岸小三通促進會」，呼應福建省的前述主張，但並未得到台北當局的積極回應。

1993 年 2 月 10 日，陸委會發表〈兩岸直航的問題與展望〉說帖，首次詳細說明兩岸直航的連鎖效應和主要障礙，認為直航效應不僅在於經濟層面，更將導致兩岸官方接觸、開放直接通商、雙方互設辦事處等政治社會後果，並指出兩岸直航的障礙包括政治、法律、安全層面，北京才是製造障礙

---

5. 《人民日報》海外版引述「中新社」報導，1991年8月13日。

的始作俑者。

4月14日，陸委會主委黃昆輝進一步表示，直航屬於政治性議題、涉及官方接觸，陸委會並未準備授權海基會商談，未來如有需要，也不必假手民間團體。5月6日，又指出中共推動三通的政治目標有三：一是打亂國統綱領進程，二是提升至官方談判；三是堅持外國不得參與，藉此將兩岸直航定位為國內事務。

可是，陸委會反對三通的政治立場，卻與台灣力求經貿國際化的企圖有所衝突，因而引起政府內部不同部門的分歧。GATT 烏拉圭回合談判之後，經濟部長江丙坤有鑑於台灣開放市場的壓力即將大增，因此在1993年12月29日，提議先考慮以市對市、或港對港的方式開放「定點直航」，以利大陸半成品進口，降低台商成本。交通部長劉兆玄亦樂觀其成，並表示該部對貨運直航已有對策，只要政策開放就可著手推動。經建會主委蕭萬長也表達類似觀點。

但陸委會並不以為然，副主委高孔廉認為「兩岸通航是整體大陸政策的一環，不是哪個部會或個人能決定，中共必須排除政治障礙後，才能進行航權談判」。1994年1月12日，行政院以「直航屬於國統綱領的中程階段」為由，否決江丙坤的「定點直航」建議。2月4日，行政院長連戰表示，兩岸唯有在實體對待、武力排除等議題上達成共識才能直航，只以經貿為主軸的大陸政策，目前並不成熟。陸委會的強硬立場，更因為4月1日爆發千島湖事件而更加強化。<sup>6</sup>

可是，陸委會即使能夠抵擋烏拉圭回合談判的經貿開放壓力，卻不能不處理即將到期的台港航權協定。由於華航與國泰的航權協定，至1995年4月20日即將到期，而香港又將從1997年7月起成為中國領土，與兩岸直航密切相關的台港航權續約問題，因而被迫提上議程。

居於談判優勢的北京，有意將台港航權談判導向兩岸直航談判，因而訴

---

6. 千島湖事件後，台獨支持者首度衝破27%，從此居高不下。

諸香港基本法第 132 條，將台港兩地民用航空運輸協定的簽訂權收回北京，迫使港府於 1994 年 8 月停止台港航權談判。北京目的有二：

1. 迫使台北直接和北京接觸，營造兩岸直航談判的氣氛壓力。
2. 打破華航和國泰對台港航線的獨佔權，重新分配航權利益。

面對北京的促談壓力，台北也不甘示弱，展開軟硬兼施的反擊：

1. 另闢蹊徑以防萬一，洽談台澳航線，台港續航萬一觸礁，可作為替代。
2. 釋出願意重新分配台港航權的訊息，長榮和港龍也可加入營運。

台北所以敢於強硬，主因是台港航線是台人前往大陸的最重要航線，北京既然急於「以通促統」，並不可能讓台港航線停航，充其量只是為了凸顯擁有香港主權，藉此讓中資公司分配航權而已。同理，由於台澳航線目的地也多飛向大陸，北京並未阻止台北另闢蹊徑，只是要求確保台澳航線的非官方性質。1995 年 2 月 13 日，中國民航總局港澳台辦主任馬曉文表示，台澳航線不涉及政府航權談判，只要台澳兩方航空公司協商即可，有意壓低台澳通航的官方色彩。台北也不甘示弱，民航局長蔡清彥隨即反駁，表示航空公司出面談判，也要經過政府核准才能簽約。如果澳門當局不能尊重此程序，台北寧可不談航約。

結果雙方各有退讓，終於達成協議。針對台澳航線，台灣以專案方式，特許中資持股 51% 的澳門航空公司，採取「換航班號、不換班機、一機到底」，由台灣經澳門直飛大陸。針對台港續航，則允許長榮和港龍加入營運，也仿照台澳航線不換班機的準直航模式。

台港續航和台澳航線的開放，已使兩岸空運產生兩項突破：

1. 允許澳航和港龍進入台灣航道，打破中資持股 20% 的限制。<sup>7</sup>
2. 允許經第三地、不換班機的兩岸定期航線，突破直航限制。<sup>8</sup>

---

7. 「兩岸人民關係條例」第 73 條規定，大陸地區人民、法人、團體或其他機構，持有股份超過百分之二十之外國公司，得不予認許。

兩項突破所以能夠完成，主因是向來政治優先的台北當局，開始醞釀國家發展和兩岸交流的新思惟，使早先遭到否決的江丙坤構想，得以重新浮上檯面，進而使兩岸通航回歸技術面，產生新的兩岸談判空間。

1994年12月13日，經建會主委蕭萬長提出「亞太營運中心之規劃」專案報告，表示在不違反「國統綱領」的原則下，現階段可規劃「境外航運轉運中心」，以貨不通關、人不入境的方式，擴大兩岸實質往來。12月14日，蕭萬長轉任陸委會主委，更使各界對大陸政策的突破充滿期待。12月16日，經濟部與各國在台商會舉行座談，各國一致認為「兩岸目前間接的民間關係，不可能實現亞太營運中心計畫」。經建會問卷調查亦顯示，外商普遍認為亞太營運中心的成敗，在於兩岸能否直航。<sup>9</sup> 同日，蕭萬長進一步表示，台灣要成為「亞太營運中心」的海運中心，必須以大陸市場為腹地，因此主張以「境外航運轉運中心」作為推動海運中心的模式。

1995年1月，行政院核定發佈「發展台灣成為亞太營運中心計畫」說帖，宣稱將以十年時間，分三階段（1995-97、1997-2000、2000-2005）漸進實施。說帖有關兩岸關係的文字如下：「兩岸經貿關係是發展營運中心不可忽視的重要因素。從中、長程來看，兩岸經貿關係的穩定發展，尤其是擴大營運中心格局的先決條件」。2月21日，行政院長連戰在施政報告首度提出「以經貿為主軸」的兩岸關係構想，希望兩岸儘快就台商保障協議、兩岸智慧財產權保障、兩岸經貿糾紛仲裁等三項議題開始討論。5月8日，經建會副主委蔡勳雄表示，政府將在半年至一年內，設立「兩岸經貿特區」，特區內將開放三通（先海後空），商品進出不受限制，並將允許包括船運、保險等中資企業在特區內設立營運據點，中資企業的白領勞工也可入境工作，且不限

---

8. 「兩岸人民關係條例」第30條規定，外國船舶、民用航空器及其他運輸工具，不得直接航行於台灣地區予大陸地區港口、機場間；亦不得利用外國船舶、民用航空器及其他運輸工具，經營經第三地地區航行於包括台灣地區與大陸地區港口、機場間之定期航線業務。

9. 經建會亞太營運中心協調服務中心前主任劉紹樑也表示：「如果兩岸關係順暢，亞太營運中心可以做到一百分，如果不順暢，只能做到六十分」。

制活動區域，廠商並可在特區外普設保稅倉庫、加工區，從事大陸產品加工出口。屆時，兩岸經貿形同實質進入「國統綱領」的中程階段。<sup>10</sup>

1995年5月30日，連戰更進一步闡釋「以經貿為主軸」的大陸政策內涵，表示「以經貿為核心的兩岸關係已經來臨。到公元兩千年，大陸可能成為我們最大的貿易夥伴、最主要的投資地區、外匯順差的主要來源、經濟發展的腹地」。據此，連戰提出「經濟交流是兩岸利益的結合，尋求互利互惠的雙贏目標」、「文化交流是兩岸理性的結合，重建對人性與人權的雙重尊重」等積極主張（陸委會，1998：453-463）。

1995年10月21日，行政院副院長徐立德表示，我方所規劃的「境外航運中心」計劃，就是試探兩岸直航最重要的一步，期待中共能夠善意回應。11月6日，交通部部長劉兆玄指出，若台港及台澳航約能順利簽訂，則最快在1997之後、1999年之前，兩岸極有機會進入定點直航階段，甚至擴大為全面直航。並表示在「先貨後客」的前提下，兩岸海運直航會比空運直航還要提早。

11月7日，向來保守的陸委會也轉變態度，副主委高孔廉表示兩岸通航沒有時間表，有關通航技術層面的安排，我方已有規劃，何時通航就在中共的一念之間，不一定要等到1997或1999。11月9日，陸委會又強調與交通部立場並無不同，呼籲大陸儘早掃除通航障礙，實現兩岸通航。11月15日，法務部長馬英九在大陸工作會議上，建議研究金馬在供需失調之下，得專案許可與福建省直接通商與通航，獲得與會人士的支持，成為陸委會的政策研究案。12月31日，行政院長連戰指出，台灣可以考慮透過立法成立特區，在特區內，人員、資訊、資金、貨物及經濟活動，都可以自由往來。屆時兩岸的發展，將不只是三通而已。

不過，針對台灣「境外航運中心」的主動提議，北京起初的反應，卻顯得疑慮深重。早在1995年2月9日，國台辦兩岸直航小組召集人孫曉郁即

---

10. 《經濟日報》第2版，1995年5月9日。

表示，除非台灣解決大陸籍權宜船因中資持股太高而可能被禁航等疑慮，否則未來大陸出口貨物不會以高雄為轉運點。1996年2月5日，中國交通部長黃鎮東重申立場，表示「堅決反對台灣當局把兩岸通航事務國際化的圖謀，反對任何外來勢力以任何形式插手兩岸通航事務」，並堅稱「兩岸實現直接三通不應附加任何先決條件，不應設置任何政治障礙」（陸委會，1997：1040）。

至1996年8月21日，北京突然急轉直下，改變原有的懷疑被動立場，發佈「台灣海峽兩岸間航運管理辦法」，表示願意在「一個中國、雙向直航、互惠互利」的原則下，促進兩岸航運事業的發展，並將兩岸航運界定為「特殊管理的國內運輸」。不過，為了強調兩岸通航的國內性質，北京規定從事兩岸航運的公司，僅限於「中國大陸或台灣地區的獨資或合資航運公司」（第5條），並規定「非經交通部批准，外國航運公司不得經營台灣海峽兩岸間雙向直達的或者中轉的貨物運輸和旅客運輸」（第10條）。

1996年8月29日，國台辦主任王兆國表示，可以雙方都可能接受的旗幟或標幟，解決兩岸三通關鍵的旗證問題，反映國台辦立場的轉趨務實。但儘管北京態度已有轉圜，仍然無法超越「國內航線」的基本定位，因此只願開放兩岸國輪參與營運。

結果，台灣又因為敏感的旗證問題，導致政府陷入分歧。交通部呼應北京主張，表示為了推動國輪航行兩岸，兩岸應可同時使用權宜旗，船隊國籍無須變動，國輪噸位數也不受影響。<sup>11</sup>但陸委會則反對權宜旗，堅持兩岸應凸顯治權，同時懸掛本身國旗。陸委會的政治掛帥，旋即引起北京反彈。1996年12月8日，唐樹備重申「旗證問題可以技術性處理」，並譴責台灣的泛政治化。

顯而易見，兩岸通航始終受阻於兩岸當局的政治掛帥。北京堅持「一個中國」，即使接受台北的「境外航運」，仍然嚴守「國內航線」和只准國輪

---

11. 改插「權宜旗」的國輪，有別於「權宜輪」，後者須登記為第三國，並非本國籍船舶。

參與的底線。台北拒斥「以通促統」，即使接受北京的「特殊航線」，仍然堅持治權對等和兩岸通航國際化的原則，因此反對權宜旗，並要求開放外籍船舶的參與。

爲了化解僵局，1997年1月22-24日，兩岸於香港舉行航運協商，雙方的代表團名義，分別爲「台灣海峽兩岸航運協會」（台航會）與「海峽兩岸航運交流協會」（海航會），主談代表包括政府官員和航運業者。<sup>12</sup> 雙方確定兩會分別擔任兩岸航商的認證單位，並簽署「台航會與海航會會談紀要」，正式確認兩岸所屬、設籍第三國的權宜輪，可由高雄港直航福州、廈門兩港口。

結果雙方各有讓步。台北從「開放外籍船、兩岸國輪都插國旗」的立場，北京從「只准國輪參與、改插權宜旗」的原則，共同轉向「排除國輪和外籍船、只准兩岸權宜輪參與」的政策妥協。台北在形式上，突破了「國內航線」的拘束，北京則在實質上，達成了兩岸直航的目標。

會後（1月24日），陸委會爲了政治消毒，立即表示兩岸民間航運團體的協商，並非兩岸直航談判，與台港或兩岸通航並無關連，只是談論「境外航運中心」問題，只具有技術性和事務性，不涉及公權力事務，並表示陸委會只授權海基會處理公權力事務。相對於台北的政治消毒，北京會後既未宣揚亦無回應。

北京轉趨務實與低調，據傳與結合船運業的中共太子黨遊說有關，導致交通部最後凌駕國台辦，取得對台航運政策的主導權，因此改變原本保守的政治立場，轉而積極回應台北的「境外航運中心」方案，改稱爲「試點直航」。

13

---

12. 台灣主談代表，包括長榮海運董事長林省三（台航會董事長）、交通部航政司司長謝明輝（台航會顧問）、陽明海運董事長陳庭輝（台航會顧問）等人。大陸主談代表，包括前交通部台辦主任孟廣鉅（海航會理事長）、交通部台辦主任曹忠喜（海航會副理事長）、交通部水運司司長胡漢湘等人。

13. 中共太子黨的介入傳聞，儘管難以證實，當時卻甚囂塵上。筆者的消息管道，分別得自不願透露姓名的海基會高層、香港傳媒、台灣學界。

隨後於 1997 年 5 月，經過兩岸當局授權，台港代表也對台港航運達成五點共識，其中有關掛旗爭議，台籍商船自進入香港港口至出港期間，在船尾旗桿和船舶主桅桿都暫不懸掛旗，香港籍商船自進入台灣港口至出港期間，則在船尾旗桿懸掛區旗，在船舶主桅桿也暫不懸掛旗。<sup>14</sup> 但雙方都強調，台港航運協議是特殊個案，並不適用於兩岸通航。<sup>15</sup>

兩相比較，兩岸航運是從無到有，並無根深蒂固的既得利益，儘管達成「只准兩岸權宜輪參與」的結論，並不致引起強烈反彈，加上政治和安全考量較多，因此台北寧可不碰敏感的旗證問題。更何況，儘管兩岸海運直航尚未開放，但兩岸權宜輪早已經由日本石垣島海域直航兩岸，大宗散裝輪也早已繞經第三地海域，以不靠岸、不換航方式進行，即使兩岸海運直航談判未果，也不致引起海運界的太大反彈。不過，由於台港航運早已規模龐大，既有的航運利益盤根錯節，台港當局並不可能只准權宜輪參與，而必須就台港航運現狀提出遷就現實的安排，因此即使也有政治和安全考量，最後仍以「維護現狀，最小變動」為原則，就台港旗證問題達成妥協。

兩岸境外航運自 1997 年 4 月 19 日起正式實施，儘管北京「以通促統」的政治企圖並未改變，卻為了維持香港的轉運地位和保存上海的發展機會，因此只開放廈門和福州兩港，二者貨櫃量分別為 33 萬和 15 萬 TEU，合計只佔大陸港口裝卸量一成。<sup>16</sup> 而且，大陸籍船公司長期處於保護，欠缺對外競爭實力，開放兩岸航運不到一月，即已面臨空前衝擊。北京因此又於 5 月 8 日規定，兩岸權宜輪只能運送兩岸間直通貨物，大陸轉口貨物則不得運送，並將參與兩岸航運的船公司家數，限制為五家，二者都是為了保護大陸航運利益的排他措施。

---

14. 雙方議定，「暫不懸掛」表示目前尚無適當旗幟，未來待雙方協商確定後，再行懸掛。

15. 台灣由海基會副秘書長張良任領軍，代表包括台航會董事長林省三、海基會顧問傅棟成、謝明輝、海基會經貿處長潘憲榮；香港則由船東協會主席趙世光領軍，代表包括金山輪船董事長梁敏行、中遠香港集團副總裁杜寶明、招商局集團副總裁吳世榮、隆星航業總經理程義。

16. 高雄港裝卸量，1992 年已高達 396 萬 TEU，基隆港則為 206 萬 TEU。

此外，針對台籍船公司要求在大陸設立分公司，北京也以台北並未對等開放大陸航商在台成立分公司為由，拒絕單向開放。台籍船公司由於無法在大陸設立分公司，辦事處只形同連絡處，並不能經營攬貨、簽發提單、結算運費、簽訂運務契約等四大業務。更嚴重的是大陸本身的低度發展，導致運量不足、通訊追蹤系統落後、各單位配合不夠、貨櫃運輸期過長、損害率過高，導致空櫃回收不易，據台灣海運業者估計，台商滯留在大陸境內的空貨櫃，高達 5000 TEU 以上。加上台灣出口產品適於貨櫃運送，但大陸輸台產品則以鐵、石材、高嶺土為大宗，返程貨櫃甚少，都使兩岸運量難以提升（林光、鍾太原、林泰誠，1997：33）。據台灣交通部統計，1997 年 4-12 月，境外航運中心的貨運量只有 12 萬個標準貨櫃，僅佔高雄港每年貨運量的 2.4%。

台灣在兩岸通航政策的調整，特徵有四：

1. 政府自主性較低：不管是台港續航、台澳航線、兩岸境外航運、台港航運，多由外部壓力啟動。台港續航和台港航運談判，起因於香港即將回歸中國，不得不及早有所因應；台澳航線談判，是爲了預防萬一，作爲台港續航觸礁的預備措施；兩岸境外航運談判，部份起因於「亞太營運中心」的發展戰略，部份因爲台商和外商的壓力。

2. 決策分歧較大：陸委會與經濟部會的分歧，顯見政治掛帥和經貿優先的路線差異，反映在江丙坤「定點直航」提議遭到否決、「亞太營運中心」重新界定通航議題、「境外營運中心」的彈性方案、台港航運談判的掛旗讓步等等。即使是威權統治的北京，國台辦和交通部也產生類似分歧，反映在台港續航談判的一度觸礁、台澳航線和台港續航的迎刃而解、對兩岸權宜輪參與境外航運的讓步等等。

3. 協商爭議頻生：不管在台港、台澳、兩岸通航上，北京都希望「以通促統」，試圖以通航談判導向政治議題的突破。台北則完全不同，在台港和台澳通航上，希望「維持現狀，最小變動」；在兩岸通航上，則以境外方式尋求突破，全力避開政治談判，導向技術解決。雙方迥然有別的協商動機，

自然導致談判過程的不斷爭議，結果北京導向政治談判的企圖並未成功。

4. 路線與政策落差：台北儘管堅持「全面禁止，特案許可，不假手民間團體談判」，卻因為兩岸經貿的利益考量，以及香港九七的時間壓力，不得不開放兩岸境外航運，並假手民間團體台航會進行台港航運談判，最後在掛旗問題上又大幅讓步。

北京儘管堅持「導向政治談判」，卻因為太子黨和交通部的施壓，使國台辦變通接受台北提出的「境外航運」。儘管堅持「以通促統」，但又基於大陸發展戰略和航運利益的考量，對台灣航運業者百般限制。

兩岸通航的政策視窗，是在新思惟、新需要、新壓力的交錯下突然開啓，問題、理論、方案三者的扣連，具有相當偶然的決策性質。1994年1月，江丙坤的「定點直航」方案分明已經遭到行政院否決，但同一方案卻隨著1994年8月台港航權談判的中斷、香港九七大限的時間壓力、1994年12月「亞太營運中心」構想的躍居主流，因而得以起死回生。

台港航權談判的中斷，使台北被迫尋求其他出路，因而產生「中資特案，一機到底」的台澳航線，進而為台港續航提供政策典範。「亞太營運中心」構想的成形，以及香港九七大限的迫近，使江丙坤的「定點直航」構想，改以「境外航運」的包裝重現。

1994年初，儘管問題已經長期存在，但壓力既不迫切，理論也付之闕如，江丙坤的方案因此遭到漠視。但到1994年底，談判中斷的新壓力，發展戰略的新思惟，都使原有方案的正當性得到強化，使問題、理論、方案三者得以扣連，開啓新的政策視窗。

## 六、兩岸通商：經貿大國與政治小國的矛盾

在兩岸三通中，通商由於牽涉最多利益團體，可能衍生的政治後遺症也最為複雜，因此不但有進有退，同時也備受爭議。

兩岸通商可分為貿易和投資，政策變遷的邏輯並不相同。兩岸通商是從

轉口貿易開始，隨著大陸經改的迅猛發展，以及有意對台商的特殊優惠，台灣經香港轉赴大陸的間接貿易，也如雨後春筍擴散開來。早在 1985 年 7 月，台灣即對港澳轉口貿易改採「不干涉」原則，並於 1987 年 8 月，首度開放 27 項大陸農工原料間接進口。1989 年 6 月，正式開放大陸產品間接輸入，採取正面表列，並可標明在大陸生產製造。1990 年 8 月，開放對大陸間接輸出產品，只對部份高科技產品加以限制。

1988 年大陸公佈「鼓勵台胞投資的規定」，並於 1989 年於福建和海南設置「台商投資區」，使台灣赴大陸投資和兩岸貿易邁向新階段。以兩岸貿易佔我對外貿易比重為例，1988 年 3.7%，1989 年 5.0%，1990 年 6.5%，1991 年 9.8%，1992 年 12.9%，1993 年 16.5%，1994 年 17.2%，正可看出逐年迅速成長的趨勢（《兩岸經濟統計月報》，1998 年 7 月：26）。有鑑於兩岸交流日趨熱絡，台北於是在 1992 年 9 月頒行「兩岸人民關係條例」，自此確立兩岸交流的法制架構，並陸續就人、物、資金、技術等兩岸通商事宜，訂定相關子法。1993 年 4 月，又及早未雨綢繆，就兩岸貿易結構建立監測系統。

基本上，兩岸貿易始終朝向逐步放寬，即使在 1996 年 3 月中共對台軍事演習後亦然。1996 年 4 月，開放標有大陸地區標誌的海運貨櫃來台。7 月，擴大開放大陸產品進口，並從正面表列改採負面表列，大幅開放進口項目，從 2,900 餘項擴增為 3,900 餘項，佔經濟部所列工業用品 7,400 餘項的五成。8 月，開放大陸地區產品得參加台灣舉辦的國際商展。9 月，開放大陸經貿人士來台受訓。10 月，准許部份大陸進口產品為「免辦簽證項目」。

持續放寬的兩岸經貿措施，使兩岸貿易居高不下。1995 年兩岸貿易佔對外貿易比重 17.4%，1996 年仍升至 17.9%，1997 年則躍為 18.4%（同前：26）。

政府對兩岸貿易較為寬容，主因有三：

1. 賺取外匯，有利資金週轉，維持貿易順差。
2. 開放進口，有利降低物價，提高生活水平。
3. 貨物進出，較少人員往來，較無安全顧慮。

相對於兩岸貿易，台灣赴大陸投資的發展，由於涉及資金外流和人員往

來，政策變遷顯然較為複雜。儘管早在八〇年代，即有不少台商潛往大陸投資，但直到 1990 年 5 月，政府才正式開放廠商得派員赴大陸考察及參加商展，並開放金融機構辦理個人對大陸親友贍家匯款、捐贈及其他移轉性支付。1990 年 10 月，又正式開放廠商得經由第三地對大陸投資。

1991 年 8 月，開放指定銀行辦理「大陸出口、台灣押匯」業務。1993 年 3 月，規定金額超過 100 萬美元者，對大陸投資應經由第三地成立之公司進行。同年 4 月，開放台灣地區銀行的海外分行得經許可，與大陸地區的外商銀行分行、以及大陸銀行的海外分行等機構往來。

隨著 1989 年「台商投資區」的設置，台灣赴大陸投資也迅速攀升。1993 年，台商對大陸投資金額約 32 億美元，佔同年對外投資 65.6%（吳玉山，1996：257），而且從此高居不下，始終是台灣對外投資首位。

儘管政府三令五申，但對於台商赴大陸投資的實際狀況，始終掌握有限。至 1997 年，據經濟部投審會估計，核准前往大陸投資的台商共 1 萬 1 千餘家，總投資額為 70 億美元，但據大陸對外貿易經濟合作部統計，在大陸投資台商共有 3 萬 5 千餘家，到位資金超過 166 億美元，已核備投資則高達 360 億美元（鄭宇碩，1999：24）。另以 1996 年一年為例，投審會通過 383 項赴大陸投資案，總計 12 億美元，但根據大陸同年資料，投資案卻高達 3200 項，總計 71 億美元（Leng, 1998: 501），<sup>17</sup> 可見政府很難掌握台資流向。

久之，台灣赴大陸投資的型態，也逐漸從中小企業發展到大型企業，從勞力密集提升到資本密集和技術密集。1990 年 6 月，台塑董事長王永慶宣佈，將在廈門海滄投資 50 億美元興建石化廠，引起全台震撼。<sup>18</sup> 政府為了避免台塑引起資金外流連鎖效應，因而在 1992 年 6 月批准投資額 95 億美元的麥寮六輕案，除了政府長期低利貸款高達 54 億美元，並給予五年免稅、低價

---

17. 兩岸有關台灣赴大陸投資的統計，頗有政治較勁成份：台北有意低估，藉此降低大陸熱；北京有意高估，引誘更多台商前往。

18. 海滄投資 50 億美元，相當於 1980-89 年台灣赴大陸投資的總額。

供水、資助港口設施等優惠 (ibid., 503)。

儘管如此，政府對於台商赴大陸投資，至此仍然維持審慎樂觀，1994 年底提出「亞太營運中心」計畫，也包括成立「兩岸經貿特區」的構想。1995 年 4 月 13 日，李登輝總統仍表示「台灣的經濟發展要把大陸列為腹地」，並主張「要繼續協助大陸繁榮經濟，中國人必須互補互利，分享經驗」。<sup>19</sup> 行政院長連戰也表示，將在兩年內完成總體經濟的修法工作，內容包括增進兩岸貨品、服務、人員、資金、資訊流通等「五通」。<sup>20</sup> 開放措施也持續進行。1995 年 4 月，准許大陸經貿人士來台。11 月，開放銀行同業公會赴大陸成立辦事處。

但 1996 年 3 月中共對台武嚇，卻使主導大陸政策的李登輝總統，逐漸轉向戒慎保守。同年 5 月，王永慶公佈高達 30 億美元的漳州電廠投資案，<sup>21</sup> 更成為政策逆轉的導火線。9 月 14 日，李登輝在全國經營者大會上，針對中共「以民逼官」、「以商圍政」等攻勢，提出「戒急用忍」作為因應措施；10 月 21 日國統會全體會議上，李登輝進一步闡述「大陸政策必須以根留台灣、加強建設、充實國力為出發點，戒急用忍，行穩致遠」（陸委會，1998：567-573）。影響所及，不但王永慶的漳州電廠案立即喊停，統一企業原本試圖跟進的武漢電廠案，也隨即撤回。

1997 年 5 月 16 日，經濟部將「戒急用忍」具體化，據此擬定對大陸投資的新審查標準，對資本額在新台幣 6000 萬元以下的中小企業，不在累計投資金額上設限。但將擴大禁止赴大陸投資的產業項目，包括基礎公共建設、單一投資申請案不得超過 5000 萬美元、上市上櫃及公開發行的企業，淨值達台幣 50 億元以上，赴大陸投資累計金額採累退方式設限（例如 50 億元以內，不得超過淨值 40%）。5 月 28 日，又進一步將赴大陸投資的產業

---

19. 《工商時報》第2版，1995年4月14日。

20. 《工商時報》第19版，1995年4月22日。

21. 漳州電廠投資案儘管高達30億美元，但母公司其實只出資4億美元，其餘多來自國際聯貸。日本三菱和住友銀行，以及不少德國金融機構，都表示願意貸達20億美元。

項目，區分為禁止、准許、專案審查三類，列入專案審查的產業項目，依照十項指標評分。

李登輝對赴大陸投資的緊急煞車，主因是中共武嚇之後，大企業仍毫無警惕，絡繹不絕赴大陸考察，因此使他深信長此以往，台灣不但將面臨產業空洞化的危機，同時還將面對經濟依賴大陸的危險，終將喪失談判籌碼。

問題是，「戒急用忍」並不符合台灣經濟日趨國際化的潮流，只要大陸市場繼續成為國際焦點，台灣的自我限制終將造成經濟傷害。畢竟，早在 1996 年 4 月，《天下雜誌》進行「外商投資意願調查」時，多數外商即認為「台灣成為亞太營運中心的最大阻礙」，在於「兩岸緊張和三通管制」，並有 56% 外商將以台灣為基地，在兩年內赴大陸投資（《天下雜誌》，1996：85-87）。可是，由於兩岸前景低迷，加上政府效能不彰，「亞太營運中心」計畫大多落空。例如 50 家撤離香港的跨國企業，有七成轉往新加坡，無一選擇台灣；西門子和摩托羅拉，放棄對台百億元的半導體投資；DHL 等四大快遞公司，改以菲律賓為亞太轉運中心；台灣多媒體傳輸環境能力，經評估在世界排名 19，落後於新加坡、香港、南韓（同前：96）。香港美僑商會調查也顯示，在港 400 多家美商在九七之後，近半將遷往新加坡，無一要遷往台灣。三成在台外商也表示，如果兩岸關係無法改善，未來將縮小在台營業規模或考慮撤資（《台灣動態週刊》，1995：6）。

由於國際競爭壓力迫切，即使自 1996 年 9 月起實施「戒急用忍」，但政府有關赴大陸投資的措施，仍然繼續朝向開放。1997 年 5 月，財政部擴大國際金融業務分行（OBU）的業務範圍，開放 OBU 透過第三地銀行，辦理個人向大陸匯款業務。<sup>22</sup> 6 月，開放中資超過五成的權宜船來台。12 月，開放台灣地區人民、法人、團體或其他機關，經許可後得赴大陸設立辦事處。1998 年初，陸委會准許台灣的公營金融機構駐港單位，直接與中資銀行進行業務

---

22. 財政部於 1997 年 5 月估計，兩岸每月間接匯款總額約 7000 萬美元，台灣至大陸主要是個人匯款，大陸至台灣主要是廠商匯款。

往來。

在資本自由化的潮流下，「戒急用忍」對企業的拘束並不有效。1997年3月，據中國人民銀行上海分行副行長狄衛平證實，台灣寶成鞋業集團已經獲准在上海浦東設立合資銀行（華一銀行），資本一億元人民幣，其中寶成占八成股權，是以個人名義從海外匯入資金，表面上雖未違反經濟部規定，但實質上已經突破了「戒急用忍」的限制。

1997年5月，素與李登輝總統有親密私誼的長榮集團總裁張榮發，公開表達對不開放兩岸三通的不滿，並表示無法認同政府所謂「兩岸三通將對國家安全造成危險」的說法。<sup>23</sup> 隨後11月，美僑商會也向交通部表示，如果台灣無法開放兩岸直航，將有損台灣競爭力。企業與政府的不同立場，正顯示台灣同時身為經貿大國與政治小國的矛盾。

台灣在兩岸通商政策的調整，特徵有三：

1. 政府落後民間，被迫事後追認，政策效果低：不管是兩岸貿易或兩岸投資，政府始終跟不上民間交流速度，往往處於事後被迫追認現狀的窘境，表面上是穩定逐步開放，其實是被經貿現狀推動向前。

2. 均為單方決策，並未展開協商：至今為止，兩岸並未就經貿議題展開談判，並無投資保障的雙邊協定，亦無經貿糾紛的處理機制，都是以國內法規範外商行為。

3. 路線與政策落差：儘管在路線上突然轉向「戒急用忍」，但不管是兩岸經貿交流或相關政策措施，仍然繼續朝向開放，並未因此有所逆轉。

## 七、兩岸三通的 political 權變

兩岸三通的 policy 演變過程和演變特徵，可摘要如下：

---

23. 《中國時報》1997年5月4日。

## 7.1. 通郵

### 7.1.1. 演變過程

1. 郵件類別：普通郵件→掛號郵件。
2. 郵件轉交方式：委託中華民國紅十字會→委託航空公司／輪船公司轉運。
3. 通話轉接方式：第三地→投資國際光纜→租用國際纜線→星台衛星直通。

### 7.1.2. 演變特徵

1. 政府主動逐步開放，並未受到外力驅動。
2. 不管是郵件轉交或通話轉接方式，都以技術考量為主。
3. 兩岸協商並無爭議，都以技術考量為主。

## 7.2. 通航

### 7.2.1. 演變過程

1. 海運：非法直航→小三通爭論→境外航運中心→台港航運談判。
2. 空運：專案特許→台港續航談判→台澳航線（一機到底、中資來台）。

### 7.2.2. 演變特徵

1. 政府主動性低，不管是台港續航、台澳航線、兩岸境外航運、台港航運，多由外力啟動，或因九七大限，或因台商和外商壓力。

2. 兩岸政府內部分歧較大，主要是政治掛帥和經貿利益的衝突，反映在江炳坤「定點直航」案改以「境外轉運中心」的包裝出現。北京國台辦和交通部的衝突，也傳聞因為太子黨的介入，使北京接受台北「境外轉運中心」構想。

3. 兩岸協商爭議頻生，雙方都有高度的政治考量，但最後都迫於形勢，改以各自表述的方式，導向技術解決。

4. 兩岸政府都有路線和政策落差。台北原本堅持「特案許可，不假手民間團體談判」，北京原本拒斥「境外轉運」，堅持導向政治談判，但雙方均

未成功。

## 7.3. 通商

### 7.3.1. 演變過程

1. 貿易：進口正面表列→負面表列；個人匯款→兩岸海外分行往來。
2. 投資：中小企業→中大企業；經濟腹地→戒急用忍。

### 7.3.2. 演變特徵

1. 政府不敵市場力量，往往被迫事後追認，管制能力低。
2. 均為單方決策，都以國內法規範，至今仍無雙邊協商。
3. 利益團體壓力大，政府路線和執行落差也大。

由上可知，兩岸三通的政策演變，其實是政策和政治互動的產物，並不像全面理性論所想像的高度結構化（well-structured），而是同時受到議題性質、政府管制能力、兩岸協商需要、利益團體壓力等四項因素的影響。如表三所示：

表三、影響三通政策的因素

	通 郵	通 航	通 商
議 題 性 質	技術性	政治性	政治／經濟性
政府管制能力	高	高	低
兩岸協商需要	是	是	否
利益團體壓力	低	中	高

相對來說，除了少數議題（例如境外轉運）之外，影響政府決策的主要因素，仍以議題性質、政府管制能力、兩岸協商需要為主，並非國家與社會的互動，立法部門和利益團體的影響有限。儘管國內出現某些總體經濟病徵，例如投資不振、資金外流、升級困頓等等，但多未轉為利益團體的壓力政治，正顯示政府在三通決策上的主導地位。

## 參考書目

- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, and Marc Howard Ross, 1976, "Agenda Building as a Comprehensive Political Process," American Political Science Review 70 (March): 127.
- Cohen, Michael, James March, and Johan Olsen, 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," Administrative Science Quarterly 17 (March): 1-25.
- Downs, Anthony, 1972, "Up and Down with Ecology: The 'Issue-Attention Cycle,'" The Public Interest 28 (Summer): 38-50.
- Dunn, William, 1981, Public Policy Analysis. Englewood: Prentice-Hall.
- Etzioni, A., 1967, "Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision-Making", Public Administration Review 27:46-57.
- Friedmann, John, 1987, Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action, Princeton University Press.
- Leng, Tse-Kang, 1998, "Dynamics of Taiwan-Mainland China Economic Relations", Asian Survey xxxviii,5 (May): 494-509.
- Kingdon, John W., 1984, Agendas, Alternatives, and Public Policies, The University of Michigan.
- Lindblom, Charles E., 1959, "The Science of Muddling Through," Public Administration Review 14 (Spring): 79-88.
- Lowi, Theodore, 1964, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", World Politics 16 (July): 677-715.
- Lowi, Theodore, 1967, "Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy", in J. N. Rosenau (ed.) Domestic Sources of Foreign Policy, New York: Free Press.

- Lowi, Theodore, 1972, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", Public Administration Review 32 (July/August): 298-310.
- 台灣動態週刊, 1995, 〈台灣「亞太營運中心」的夢想與外商參與的態度〉, 第 21 期: 1-7, 中國社科院台灣研究所, 1995 年 5 月 24 日。
- 吳玉山, 1996, 〈九七對兩岸關係和大陸政策的衝擊〉, 收於蔡政文編, 《1997 台灣新契機》: 249-272, 國家發展研究文教基金會。
- 吳利子, 1997, 〈兩岸三地間接空運法律問題之探討〉, 《中國大陸研究》40, 11: 22-39。
- 林光、鍾太原、林泰誠, 1997, 〈台灣航商與海運貨物承攬業在大陸地區營運發展所面臨之問題〉, 「第四次海峽兩岸海上航運」學術研討會, 1997 年 12 月。
- 林繼文、羅致政, 1998, 〈零和或雙贏? 兩岸經貿交流新解〉, 《人文及社會科學集刊》10, 1: 33-78。
- 邵宗海, 1998, 《兩岸關係: 兩岸共識與兩岸歧見》, 台北: 五南。
- 高長、徐東海, 1996, 〈台商赴大陸投資的趨勢發展與面對「三通」的問題〉, 《東亞季刊》27, 3: 55-72。
- 陸委會編, 1997, 《中共對台政策文件選輯(三冊)》, 陸委會委託政大東亞所研究。
- 陸委會編, 1998, 《大陸工作參考資料(一): 大陸政策重要聲明及文件, 1981-97》。
- 陸委會編, 1998, 《大陸工作參考資料(二): 中共對台政策重要聲明及文件, 1979-97》。
- 港澳月報, 1997, 〈中華民國的港澳政策〉, 《港澳月報》68: 1-6。
- 馬天澤主持, 1992, 《未來兩岸通航問題》, 陸委會專案研究報告。
- 程家瑞主持, 1994, 《未來兩岸通航法律問題》, 陸委會專案研究報告。
- 張五岳主持, 1993, 《中共要求兩岸直接通航策略與我方對策》, 陸委會專案研究報告。
- 張讚合, 1996, 《兩岸關係變遷史》, 佛光大學/周知文化。

鄭宇碩，1999，〈香港在兩岸關係的角色〉，收於王家英、鄭炎琰編《香港回歸與兩岸關係之展望》：19-30，香港海峽兩岸關係研究中心。

趙建民，1994，《兩岸互動與外交競逐》，台北：永業。

經濟部編，1996，《兩岸經貿白皮書》。

龔春生，1997，〈論兩岸商機與「境外航運中心」〉，《中國大陸研究》40，9：21-41。

# Political Logic of Three Links Policy Change

Julian J. Kuo

This study seeks to examine the political logic of three links policy change, including cross-strait communications, navigation, trade and investment. It is argued that three links policies are determined by four major factors: the nature of issue, bilateral negotiation, interest group pressures, and the state's regulatory capacity. It concludes that communications issues are bilateral, state-directed, technique-oriented, easier for agreement; navigation issues are bilateral, state-directed, security-oriented, susceptible to interest group pressures; trade and investment issues are unilateral, market forces-driven, difficult for state regulation.

**Keywords:** cross-strait relations, three links, policy making, fundamental decisions, policy window, national security, negotiation, regulation, interest group