

# 評胡錦濤在中共紀念 「告臺灣同胞書」 發表30週年座談會上的講話

Analyzing Hu Jintao's Speech during a Ceremony  
Commemorating the 30<sup>th</sup> Anniversary of the Mainland's  
"Message to Compatriots in Taiwan"

郭瑞華 (Kuo, Jui-Hua)

本刊研究員

## 壹、前言

中共於2008年的歲末（12月31日）在北京人民大會堂，以最高規格的形式舉行紀念1979年元旦全國人大常委會「告臺灣同胞書」發表30周年座談會。會議由中共中央政治局常委、全國人大常委會委員長吳邦國主持，中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席胡錦濤及中共中央政治局常委、全國政協主席賈慶林等人出席，胡錦濤並發表重要講話。會中其他發言者，尚包括全國人大常委會副委員長兼秘書長李建國，全國政協副主席、臺灣民主自治同盟中央主席林文漪，中華全國學生聯合會主席劉凱，中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室主任王毅。

中共對此活動形式的重視，不僅由三位中央政治局常委一起出席即可看出，同時依照中共各項紀念活動「逢十」均會擴大慶祝的慣例來看，1988年12月30日及1999年1月28日舉行的「告臺灣同胞書」10、20週年紀念座談會，都是由全國人大常委會副委員長主持，代表中共中央、國務院講話，也分別僅是國務院副總理、中央對臺工作領導小組副組長的吳學謙、錢其琛。其中20週年紀念座談會還是與「江八點」4週年紀念座談會合併舉行。顯示本次座談會確實屬大規模、高規格，意義不同。

## 貳、會議背景及意義

首先，中共如此盛大規模紀念，充分顯現中共對當前兩岸關係發展的滿意度和自信心。日前，中央總書記胡錦濤曾在中共改革開放30週年紀念活動上，總結歸納對臺工作取得三大政績：兩岸政黨交流成功開啟、兩岸三通邁出歷史性步伐、反對臺獨分裂活動鬥爭取得重要成果。30年前的「告臺灣同胞書」，開啟中共對臺工作的新階段，文告中倡議的「三通」（通航、通商、通郵）、「四流」（經濟交流、文化交流、科技交流、體育交流）一一實現，尤其是中共念茲在茲的兩岸直接通航和通郵，終於在2008年12月15日啟運。同時，國共兩黨雖然沒有「第三次合作」，卻也一笑泯恩仇，建立起溝通平臺。對此，中共當然可以志得意滿的宣稱，掌握了兩岸關係發展進程的主導權。其次，在2008年1月12日立委選舉結果，中國國民黨掌握立法院絕對多數席位；緊接著3月22日總統選舉，提名的馬英九、蕭萬長當選第十二任正副總統，中國國民黨又重新取得執政權，而且是完全執政、完全負責的新局面。對兩岸政府而言，亦是重建兩岸關係，展開互動新局的重要契機。

其次，在現實上，中共希望達成的「和平統一」目標，似乎越來越遙遠，從臺灣民眾對中共政權的稱呼，隱然可以看出這樣的趨勢，從充滿敵意的「共匪」，到較為中性的「中共」、「大陸」，再到越來越普遍的「中國」。「中國」成為「他者」，反映出來的，就是越來越多的臺灣民眾，對中國大陸土地和文化認同的疏離，以及對兩岸統一的疑懼與排斥。胡錦濤等中共領導人當然也警覺到這樣的變化，因此，先制定《反分裂國家法》，為「法理臺獨」劃下不可逾越的紅線。然而防止臺灣走向分離，畢竟是一種消極的預防而已，更重要的是如何爭取臺灣民心。如今，胡錦濤的對臺政策成為爭取臺灣民心的工程，在其講話中，主要就是具體回應臺灣民眾關心的議題，並針對未來兩岸關係提出願景。

因此，中共擴大紀念「告臺灣同胞書」發表30週年，更彰顯胡錦濤對臺政策繼往開來的意義。

## 參、「胡六點」分析

本次紀念會的焦點，顯然集中在胡錦濤的題為「攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興」（以下簡稱「胡六點」）講話中，胡錦濤先回顧鄧小平提出的「和平統一、一國兩制」，以及江澤民提出的「現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張」（江八點），表明中共對臺政策論述的一脈相傳，同時針對兩岸關係當前面臨和可能遇到的問題，考慮兩岸民眾的願望與訴求，從政治、經濟、文化、社會、涉外交往乃至軍事安全等諸方面，提出了一系列新的政策主張，包括：一、恪守一個中國，增進政治互信；二、推進經濟合作，促進共同發展；三、弘揚中華文化，加強精神紐帶；四、加強人員往來，擴大各界交流；五、維護國家主權，協商涉外事務；六、結束敵對狀態，達成和平協議。綜合而言，「胡六點」有四項值得探討：

### 一、凸顯「一個中國原則」

近年中共在兩岸協商和對話，雖然堅持「一個中國」原則，但在具體運作上，則以「九二共識」視為「一個中國」內涵，擱置雙方爭議。此次「胡六點」中，首先就提出「恪守一個中國，增進政治互信」，兩岸在維護「一個中國」原則上形成共同認知及一致立場，什麼事情都好商量。據統計，「一個中國」在講話中出現了七次，「九二共識」只出現兩次，聽在臺灣民眾耳中，格外刺耳，也有些疑慮。很顯然地，胡錦濤是為對內部有交待，必須「旗幟鮮明」地強調「一個中國」原則，以便去除內部質疑雜音。

### 二、界定兩岸及統一的內涵

胡錦濤對統一的內涵進行界定，強調大陸和臺灣尚未統一，是中國內戰遺留並延續的政治對立，不是領土和主權的分裂，雖然不是新的提法，但首次指出，兩岸的「復歸統一」，不是主權和領土再造，而是結束政治對立。雖表明兩岸不存在「誰吞併誰」的問題，但也明確地否定部分學者及政治人物建議的統一模式：「聯邦制」和「兩德模式」。

### 三、具體回應臺灣的訴求

「胡六點」中最具體部分，是回應馬總統及我政府的籲求，如：協商兩岸外交休兵及臺灣參與國際組織的需求、簽署綜合經濟合作協定（CECA）、建立軍事互信機制、達成和平協定等。其中，值得注意的是，我方使用「協定」一

辭，但中共方面堅持使用「協議」，依照其官員說法，係因「協定」只適用於國與國之間。不過，有趣的是，兩者英文均用Agreement，在此情況下，真不知「協定」與「協議」有何區別。

#### 四、對民進黨正面喊話

「胡六點」提到「對於那些曾經主張過、從事過、追隨過臺獨的人，也歡迎他們回到推動兩岸關係和平發展的正確方向上來。」事實上，同樣內容，胡錦濤在2008年3月4日全國政協第十一屆第一次會議民革、臺盟、臺聯委員聯組會議上已經表達過。至於希望民進黨認清時勢，停止臺獨分裂活動，只要民進黨改變臺獨分裂立場，大陸願意做出正面回應，則是胡錦濤個人首次直接點名，向民進黨喊話。不過，相同論調，全國政協主席賈慶林已在2005年1月28日紀念「江八點」發表10周年座談會上提出，當時除表示中共願意做出正面回應，還強調與之「接觸交往」，顯然在語意上，更為積極主動。

### 肆、中共意圖

中共此時提出「胡六點」，顯然有其意圖，本文從以下兩個面向進行分析。

#### 一、為對臺政策重新定調

「胡六點」全面涵蓋胡錦濤2003年以來一系列對臺工作講話，是中共近5年多來對臺政策的總歸納，這項有系統又完整的論述體系，未來勢必成為中共對臺政策的指導性綱領。大陸學者曾指出，胡錦濤的談話一定是經過內部的多方論辯與考量所做的綜合意見，是在聽取各方不同意見之後所做的結論。回顧1995年江澤民發表「江八點」主導了1995年之後中共對臺政策的走向，胡錦濤顯然更期盼他的「胡六點」，能夠為兩岸關係開啟另一個新局。

本次座談會還有值得一提的現象，就是涉臺核心人物為胡錦濤講話背書。由於座談會是由中共全國人大常委會辦公廳主辦，因此主持人由委員長吳邦國擔綱，另一副委員長兼秘書長李建國代表全國人大常委會致詞，其餘臺上坐的領導人都是與涉臺工作有關，除了中央對臺工作領導小組組長胡錦濤、副組長賈慶林，還包括負責對臺軍事作戰的中央政治局委員、中央軍委副主席郭伯雄，負責對臺經貿工作的中央政治局委員、國務院副總理王岐山，主管宣傳工

作的中央政治局委員、中央宣傳部部長、中央對臺宣傳小組組長劉雲山，中央書記處書記、中央辦公廳主任、中央對臺工作領導小組成員令計劃，中央書記處書記、中央政策研究室主任王滬寧，全國政協副主席、中央統戰部部長、中央對臺工作領導小組成員杜青林，以及做為所謂臺灣人代表的全國政協副主席、臺灣民主自治同盟中央主席林文漪。至於臺下第一排則是坐著中央對臺工作領導小組其他成員，包括主管共軍外事及對臺情報工作的總參謀部副總參謀長馬曉天，國家安全部部長耿惠昌，海協會會長陳雲林，中央臺辦、國臺辦主任王毅等人。上述諸人中，王滬寧曾以中央政策研究室主任身分，參與2008年5月底的「吳胡會」，這次在臺上露臉，隱約透露其在「胡六點」撰寫上，似乎扮演了重要角色。

## 二、為兩岸協商擴至政治議題預籌

此次「胡六點」將中共對臺的政治訴求具體化，把兩岸政治協商提上日程。從表面上看，似乎與兩岸關係一直秉持的「先經濟、後政治」的協商方向有所背離。然而，大家既已預期「胡六點」將成為今後中共官方對臺政策的指導性綱領，針對未來的兩岸關係，提出中共方面的中長期願景，也是理所必然。其次，隨著兩岸非政治性議題，如觀光、投資、通航、金融、教育等的次第協商解決，有關最複雜難解的臺灣國際參與、兩岸定位等政治議題，遲早要陸續提到檯面談判。只是考慮現階段國內政治形勢的複雜性，有關兩岸軍事互信、和平協議、政治定位等議題，我政府只能將其視為兩岸談判的中長期願景目標，不急於一時，提上與中共進行協商日程上。

## 伍、結語

對於胡錦濤的講話，大陸輿論或學者自然是從樂觀方面思考，認為充分體察臺灣同胞的意願，瞭解其訴求，照顧其利益，體現最大的誠意、善意，以更遠大的目光和務實的思路，認真思考和解決兩岸關係發展的重大問題。在臺灣內部，則因立場不同，就有不同的反應，有人認為充分展現善意、務實及靈活態度，值得樂觀期待；也有人嗤之以鼻，說「胡六點」內容了無新意。不管如何，這都是臺灣多元社會的正常反應，但是持平而論，「胡六點」是一次相當成功的對臺和面向國際的政策文宣，其中，雖有中共的一慣堅持，很明確地

表達「一個中國」、「主權」是不容協商的，同時設定未來兩岸政治談判的架構，是要在所定義的「一個中國」下進行，但是講話中所勾勒出兩岸未來的願景，確實是對臺灣展現相當善意，對我方的呼籲有更具體的回應和理性期待，尤其與14年前「江八點」內容相比，確實讓人有耳目一新之感。可以看出，中共有意藉此再次營造對臺和平與友善的氣氛，與過去一年兩岸的和緩形勢相呼應。

由於胡錦濤柔性講話中，其實仍維持著中共「一個中國」原則的一貫立場。因此，我政府對於「胡六點」雖然可以從良性務實的角度予以正視，但同時也必須戒慎回應，以免陷入進退兩難之境；同時國人也應該理解，「胡六點」做為中共對臺方針政策的綱領性文獻，為兩岸關係的和平發展提出了長遠目標，其中有關政治性議題談判項目，是中共的主觀期待，並非我政府即將展開的談判項目。同時也有許多學者及民眾都期待今（2009）年5月，我國有機會加入世界衛生組織大會（WHA），但是這項議題不免觸及「一個中國」原則和主權問題，如果我國能順利加入，固然值得大書特書，如遇到障礙，也不必怨火四散，畢竟這是一個艱難的關鍵點，雙方如何突破又能兼顧彼此立場，確實是個難題。

# 國共第四屆經貿文化 論壇評析

The 4<sup>th</sup> Economic, Trade, and Cultural Forum between  
the KMT and CPC

傅豐誠 (Fu, Feng-Cheng)

育達商業技術學院國企系副教授暨中華經濟研究院特約研究員

「兩岸經貿文化論壇」是依據2005年4月國民黨榮譽主席連戰與中共總書記胡錦濤達成的「兩岸和平發展五項共同願景」而建立。第一屆論壇於2006年4月在北京召開，第二屆於2006年10月在海南舉行，第三屆則是在2007年4月又回到北京舉行。前三屆兩岸經貿文化論壇雖取得若干具體共識，包括兩岸直航、大陸觀光客來臺、以及農業、金融、服務業等全方位的交流合作，會後大陸當局又配合宣布了15項惠及臺胞的政策措施，但因當時執政的民進黨不願配合，絕大多數之建議均被束之高閣。2008年12月在上海舉辦的第四屆論壇，是屬於兩岸執政黨的首次交流，其重要性自是備受期待。

根據我方陸委會的說法，政黨交流非屬政府授權的協商管道，政黨交流是兩岸民間交流的一環，是非官方、非政策性、沒有拘束性的兩岸交流平台，對政府施政僅具輔助性功能。雖然此次兩岸經貿文化論壇廣受各界的重視與注意，但政黨交流並非政府授權的協商管道，兩岸公權力事宜與制度化協商的唯一管道仍屬海基會，國共平台似屬二軌。話雖如此，但從大陸方面而言，中共中央一向以黨領政，具體指導大陸政府的重要政策走向，作為白手套之海協會，基本上完全按中共中央的腳本辦事。因此，兩岸經貿文化論壇所釋放的政策訊息，完全可以代表中國的官方立場。在檢視兩岸經貿文化論壇的建議時，海峽兩岸呈現嚴重的可行性不對稱情況。

國民黨重獲執政之權，使得建議在臺灣執行之不確定性大為降低，但可行性仍有待觀察。主要原因是中共對臺戰略底線仍然相當清晰而堅定，即：「一

個中國」的「主權」原則無可退讓。從國共平台的架設到兩岸「大三通」的開啟，乃至於臺灣有機會以觀察員身分參與世界衛生組織（WHA），所有目前兩岸之間的熱絡交流，本質上都是中共對臺關係的策略性調整。隨著中國的「大國崛起」角色日漸凸顯，臺灣與之抗衡的力量日趨式微。為了擺脫孤立與藉力壯大自己，改善大陸經貿關係成為臺灣不得不然的選擇。問題是在開啟「大三通」之後，兩岸交流的速度日趨快速而全面，所謂兩岸「一日生活圈」也將逐漸形成；在可預見的未來，兩岸的距離將日益拉近。臺灣經濟問題是否因此而緩解？會不會未蒙其利，而使本身的獨立性受到壓縮？

深懷不安的在野黨群起批判並提出質疑，民進黨認為馬政府在不取得臺灣內部共識的情況下，採取了向中國一面倒、放棄「主權」的片面行動，不只會破壞臺海現狀，也是朝所謂「終極統一」前進，甚至一再指控馬政府是在「出賣臺灣」。因此，以宏觀視野及戒慎恐懼的心理，盱衡世局，為臺灣這塊土地找到一條更安全、和平與繁榮的道路，是檢視國共第四屆經貿文化論壇的基本思路。

經過與會各界人士兩天的研討，本次論壇提出9點共同建議，分別是：1.積極合作應對國際金融危機的衝擊；2.促進兩岸金融合作；3.相互參與擴大內需及基礎建設；4.深化兩岸產業合作，拓展領域，提高層次；5.加強兩岸服務業合作；6.完善兩岸海空直航；7.加強兩岸漁業合作；8.加強投資權益保障；9.實現兩岸經濟關係正常化，推動建立兩岸經濟合作機制。綜觀這9點建議，第1及3點是針對當前之經濟危機，較具急迫性，應優先推動；第2及第4至8點，是促進兩岸經貿互動的產業別及功能別的合作項目，可視環境及兩岸互動情況，分項分批地推動；至於第9點則是架構兩岸經貿互動之基礎，較具關鍵性，也比較難避開政治之爭議，兩岸需要溝通之處甚多，可能難有立即之進展。

由於大陸執政黨說了就算，因此，大陸各有關主管部門隨即專門為此次論壇的建議制訂了10項政策措施。它們的內容是：

1. 支持大陸的臺資企業發展。大陸扶持中小企業的財稅、信貸政策，同樣適用於臺資中小企業。支持臺資企業參與大陸擴大內需的建設工程和項目（相當於WTO的國民待遇）。
2. 加強臺資企業融資服務。中國工商銀行決定，在今後2至3年內為大陸臺資企業包括中小企業安排500億元人民幣的融資。另一家中國銀行也決定，3年內

為大陸臺資企業，包括中小企業提供500億元人民幣的融資。國家開發銀行在原有專項融資支持臺資企業300億元人民幣的基礎上，3年內再追加融資支持臺資企業包括中小企業300億元人民幣（超國民待遇）。

3. 支持和幫助大陸臺資企業轉型升級。成立由兩岸專業人士共同組成的臺資企業轉型升級服務團隊，2008年12月22日（國共第四次論壇閉幕之次日）正式啟動，面向臺資企業開展有關法規政策、產業資訊、技術創新、專利轉讓、人才培訓等方面的輔導服務，促進臺資企業在大陸可持續發展。
4. 鼓勵和扶持臺資企業自主創新。鼓勵臺資企業參與國家和地方相關科技計畫。支持臺資企業參與國家和區域創新體系建設，並享受有關加強、鼓勵和扶持企業自主創新能力的政策。
5. 推動兩岸雙向投資。國家發展改革委員會和國務院臺辦近日將出台《關於大陸企業赴臺灣地區投資項目管理有關規定的通知》，支持有實力、信譽好的大陸企業，遵循市場經濟規律，根據臺灣方面的需要，參與臺灣經濟建設項目。
6. 加強兩岸產業合作。重點推動兩岸在開發利用新能源、促進傳統中藥現代化、電子信息產業以及其他優勢互補的產業合作，共同提高兩岸產業在國際市場上的競爭力。
7. 攜手促進平板顯示產業發展。大陸電子視像行業協會為此組織兩岸相關企業成立了工作組，大陸企業決定擴大採購臺灣企業的面板，先期達成20億美元的採購意向。
8. 拓展兩岸農業合作平台。經有關部門批准，新增設立江蘇南京江寧、廣東汕頭潮南、雲南昆明石林臺灣農民創業園。中國進出口銀行將臺灣農民創業園基礎設施建設，納入國家出口基地建設貸款支持範圍。
9. 擴大臺灣鮮活農產品在大陸銷售。推動兩岸盡早就臺灣鮮活農產品在大陸銷售的通關和檢驗檢疫合作進行協商，盡快作出安排。加快建立兩岸檢驗檢疫聯繫和通報機制，促進兩岸農產品貿易健康發展。
10. 允許符合條件的臺灣居民在大陸從事律師職業。有關部門將於近日公布《取得國家法律職業資格的臺灣居民在大陸從事律師職業管理辦法》，允許符合條件的臺灣居民在大陸按管理辦法從事律師職業。

從這10項政策措施看來，正是落實其「寄希望於臺灣人民」的統戰立場。

就WTO的觀點看來，已實現了國民待遇（甚至超國民待遇），就中國大陸的立場看來，這是對臺灣的特殊處置，不可能開放給其他各國一體適用。為了避免各國援引最惠國待遇，大陸當局一定會將此界定為（準）國內事務，對臺灣來說，不反對（或默認）此一現況，是各項政策進一步落實的關鍵。至於第5項之後的政策措施，則需臺灣官方的配合，關鍵之處則是在於臺灣是否對大陸做對等之開放。

因此，兩岸經貿文化論壇的建議及大陸方面提出的配合措施，對臺灣目前的經濟發展是有助益的。雖然我們對大陸當局的政策落實能力仍存有疑慮，過去開放大陸觀光客來臺之效益未如預期，使我們瞭解到經濟事務仍要回歸經濟考量，政治力量的介入仍有未殆之處。兩岸之間經貿開放或鬆綁，仍有許多政治操作需要細膩耐心的處理，其中經濟利益的變動及分配要作周詳的計算及規畫，這些都需政府部門事先作縝密的規劃。這次國共論壇雖跨出了較大之步伐，但政府部門仍需按部就班，循序漸進，步步為營地推動兩岸之間的協商與談判。

日前，中共總書記胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書30周年」的大會講話中，堅持「一個中國」的原則絕不動搖，爭取「和平統一」的努力絕不放棄，貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變，反對臺獨分裂活動絕不妥協。並隨之提出對臺政策新六項原則，其中第二項為「推進經濟合作，促進共同發展」，其中提及兩岸應推動簽署「綜合性經濟合作架構」，此一建議可說是正面回應國共論壇第9點的建議。如果兩岸要簽署經濟合作協議，首先必須要處理兩岸間存在許多敏感的政治問題，政治意涵不言可喻，其間長遠的經濟影響更是劃時代的。

國民黨執政後的這次國共論壇，很顯然地看出兩黨希望對兩岸經貿互動做出突破性的規劃，尤其是中國共產黨在會後積極的作為，更顯示出深化兩岸經貿互動的強烈企圖心。鑑於當前經濟的低迷不振，我政府也亟思在兩岸經貿政策上有所作為，以期為臺灣經濟打開困局，就經濟面思考是正確的，也看到大陸當局展示出若干的善意，不過經濟之融合也不可避免造成潛在政治主權自由度的縮小，天下沒有白吃的午餐，在國共論壇共識快速形成的過程中，我們希望政府在擱置爭議及站穩立場中求取平衡，在借力使力過程中，別忘了強化自我的經濟體質。

兩岸政經實力日趨懸殊，對臺灣而言，必須謹慎從事與大陸之協商，風險因素仍不可大意。平衡之道，除了政府部門謹慎從事之外，國共平台是否可納入反對黨在內，這點對中共是項挑戰，對執政之國民黨而言，未嘗不是一項保險與平衡。胡錦濤於2008年4月間提出的「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」的對臺十六字方針，具體標示出「和平發展」已成為當前中共對臺政策的戰略目標。臺灣是民主社會，思想自由，主張開放。中共要試著瞭解反對黨，作為溝通和互動的必要步驟，這樣才符合求同存異的原則。

# 兩岸海運直航與產業商機 前景初探

The Initial Study on the Cross Straits Industrial Business Opportunities and the Cross Straits Direct Shipping Link

楊崇正 (Yang, Tsung-Cheng)

國立澎湖科技大學行銷與物流管理學系副教授  
東亞運輸物流產業研究中心主任委員

## 壹、2008年二度政黨輪替後兩岸關係的「和平發展」氛圍與實質進展

歷經八年之久的民進黨執政後，在民心思變、民心望治之情況下，2008年320的總統大選，國民黨的「馬蕭配」當選。兩岸關係上的氛圍，也由過去八年的緊張對抗，迅速地轉成為和平發展。

其後，2008年4月中旬，在大陸海南省舉辦「亞洲博鰲論壇」期間，副總統當選人蕭萬長與中共總書記胡錦濤有了「蕭胡會」。2008年4月27日，國民黨榮譽主席連戰在北京與胡錦濤有了第四次「連胡會」。2008年520，馬英九就任總統，「九萬兆」政府團隊成軍。

2008年6月中旬，兩岸兩會（海基會與海協會）機制，在中斷多年後再度啟動。「江陳一會」之北京會談，達成了「兩岸週末包機直航」，開啟陸客來臺觀光等協議。在兩岸空運交通方面，已由前一階段的「節日包機直航」（一年4次）進化到「週末包機直航」（一年52次），並於2008年7月初開通。以上進展也為2008年11月初之「江陳二會」臺北會談立下良好基礎。

## 貳、「江陳二會」臺北會談與兩岸海運直航開通對我國產業經濟之意義

2008年11月3日至7日，在紛紛擾擾之外部環境下，「江陳二會」的臺北會談終於簽訂了包括兩岸海空運直航在內的四項協議。

對兩岸「大三通」中最具關鍵性功能的海空運直航而言，若由1949年因國共內戰而形成兩岸分裂、分治時起算，已達60年之久。若由1979年元旦，大陸方面之「全國人大常委會」發布《告臺灣同胞書》，希望推動兩岸「三通四流」起算，已達30年之久。若由1987年底，蔣經國總統開放對大陸返鄉探親政策，而帶動的三通直航實質需求產生起算，也有20年之久。

兩岸海空運直航對我國產業經濟發展而言，其實是將過去長時間被迫「斷鏈」的供應鏈重新接回，其重要性就如同大陸方面1979年起，鄧小平路線下的「改革開放」政策，達成了其與資本主義世界體系的再度接軌。避免了當時中國大陸被「開除球籍」（地球）之生存危機。

換言之，兩岸海空運直航之開通，對臺灣當前之意義有二。其一，彌補了過去長時間未直接通航下的供應鏈缺口，並確保未來的產業經濟競爭力。其二，兩岸海空運直航之開通，使臺灣在「東亞區域經濟整合」之大潮流中（如：東協+1、東協+3、東協+6），避免了被「邊緣化」的危機。

## 參、兩岸三通需求在「冷戰時代」後期中之產生與在「後冷戰時代」、「全球化時代」中之深化

### 一、三通與海空運直航之關係

「三通」一般係指「通航」、「通郵」、「通商」。在2000年初開辦了金門、馬祖與廈門、福州之「小三通」後，才有了「大三通」（兩岸之間，指臺灣本島對大陸沿海）與「小三通」之分。以通航而言，自1949年起至1988年，係屬「不通航」狀態。自1988年起至2008年，係屬「間接通航」狀態。自2008年12月15日起，則進入了海運的「直接通航」狀態，及空運的「準直接通航」狀態（目前係屬：平日包機直航，尚未形成定期班機直航）。

「三通」之中，以決定物流、客流之運輸成本、時間、便利度、可及性等服務水平的海運直航、空運直航最為關鍵。在海空運直航中，又以承載最大貿易物流量及決定產業兩岸分工布局的海運直航最為關鍵。

### 二、兩岸三通需求在冷戰時代後期之產生

1987年底，蔣經國總統宣布以人道主義為基礎的對大陸「返鄉探親政策」，亦即「老兵（榮民）返鄉探親政策」，此一政策帶動了1980年代後期第一波臺商赴大陸東南沿海（廣東省之珠三角及福建省沿海城市）投資設廠之「大陸熱」。也帶動了1980年代後期起的臺胞赴大陸觀光旅遊、文教交流之「大陸熱」。整個1980年代為大陸「改革開放」之第一階段，亟需外資、技術、人才，臺商扮演了繼港商之後的最大外資角色。

在臺灣產業經濟方面，1980年代中期起，中華民國與美國貿易順差迅速擴大，新臺幣對美元匯率快速升值（最大幅度曾由1：40升至1：25），臺灣內部各項生產要素成本提高（土地、勞力、環保）等變化，形成對維持加工貿易產業出口競爭力之重大壓力，此亦為第一波臺商「大陸熱」之推力。

由此起算，迄今已20年。「臺商」之名形成，也已20年。兩岸人民期盼直航，也已20年。

### 三、兩岸三通需求在後冷戰時代、全球化時代之深化

#### （一）後冷戰時代中全球化供應鏈重組之要因

1. 在1970年代、1980年代20年期間，原扮演當時「世界工廠」角色的「東亞四小龍」之生產要素成本拉高。在國際市場買方之壓力下，必需轉移到成本較低的生產基地，以維持住出口產品之價格競爭力。
2. 全球最大消費性商品市場的美國零售業變局，沃爾瑪集團（Wal-Mart Group）崛起，東亞各國之供應商皆必需滿足其無限上綱的「物美價廉」採購需求，否則訂單無以為繼。
3. 1980年代初期已開始執行的中國大陸「改革開放」，加上1980年代後期的「蘇東波」效應，1990年代初期的前蘇聯解體；形成為數十幾億人的新興、年青、價廉的勞動力被釋放出來，前共產主義社會重新加入資本主義全球化的世界體系，中國大陸在1990年代後期成為新時期的「世界工廠」。2001年底加入WTO後，其「世界工廠」之地位更形鞏固。

#### （二）全球化供應鏈重組與臺商之角色

1. 承繼了自1960年代中期以來積累之加工貿易經驗與市場通路，臺商發展出「臺灣接单、大陸生產、大陸出貨、臺灣押匯」之兩岸分工模式。
2. 近20年來，臺灣經濟仍有成長，臺灣外貿仍有順差，全賴臺商「利用」及「力用」中國大陸之「世界工廠」，維持住全球化供應鏈中之「承上

- 啟下」角色。上游即生產端（加工端），下游即消費端（市場端）。
3. 兩岸間貿易為「投資帶動貿易效果」之最佳案例，在製造業方面之許多產業上（傳統產業及高科技產業）已形成甚多之產業兩岸分工布局模式。
  4. 整個1900年代為中國大陸改革開放之第二階段，在走過1997年7月至1998年底的東亞金融風暴之後，其經濟成長力道更加突出。臺商却是在臺灣官方政策重重阻擾、限制下，努力維持住在全球化供應鏈重組中之地位。李登輝總統執政之後期，1996年至2000年有戒急用忍政策，也使當時年的亞太營運中心規劃破局。2000年520後，第一度政黨輪替，陳水扁總統的第一個任期內有「積極開放、有效管理政策」，第二個任期却轉為更緊縮的「積極管理、有效開放政策」。臺灣整整錯過了十二年的黃金成長歲月，路線錯誤比貪污更可怕！幸好民間產業之活力、彈性，為臺灣經濟走出活路，否則外貿逆差早已出現。

## 肆、《海峽兩岸海運協議》主要內容與政策解讀、基本效益

### 一、協議主文之主要內容

#### (一)經營資格

雙方同意兩岸「資本」，並在兩岸「登記」的船舶，經「許可」得從事兩岸間客貨直接運輸。

#### (二)直航港口

雙方同意依「市場需求」等因素，相互開放主要「對外開放港口」。(相互開放港口之明細，詳見本協議之附件《海峽兩岸直航船舶、港口安排》)。

#### (三)船舶識別

雙方同意兩岸「登記」船舶自進入對方港口至出港期間，船舶懸掛公司旗，船艙及主桅暫不掛旗。

#### (四)港口服務

雙方同意在兩岸貨物、旅客通關入境等口岸管理方面提供便利。

#### (五)運力安排

雙方按照平等參與、有序競爭原則，根據市場需求，合理安排運力。

## (六) 稅收互免

雙方同意對船運公司參與兩岸船舶運輸在對方取得的運輸收入，相互免徵營業稅及所得稅。

## (七) 海難救助

雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助。

## (八) 輔助事項

雙方在船舶通信導航、證照查驗、船舶檢驗、船員服務、船海保障、污染防治及海事糾紛調處等方面，依航運慣例、有關規範處理，並加強合作。

## (九) 互設機構

雙方航運公司可在對方設立辦事處機構及營業性機構，開展相關業務。

## (十) 聯繫主體

1. 本協議議定事項，由「臺灣海峽兩岸航運協會」與「海峽兩岸航運交流協會」聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。
2. 本協議其他相關事宜，由「財團法人海峽交流基金會」與「海峽兩岸關係協會」聯繫。

## (十一) 其他

本協議第十一條為「協議履行及變更」、第十二條為「爭議解決」、第十三條為「未盡事宜」、第十四條為「簽署生效」，另加本協議之附件《海峽兩岸直航船舶、港口安排》。

## 二、協議附件《海峽兩岸直航船舶、港口安排》之主要內容

### (一) 經營資格補充之一---兩岸資本並在香港登記之船舶

兩岸「資本」並在香港「登記」的船舶，比照直航船舶從事兩岸間海上直接運輸。在進出兩岸港口期間，其船舶識別方式比照《臺港海運商談紀要》有關香港船舶之規定。

### (二) 經營資格補充之二---權宜船

目前已經從事「境外航運中心」（兩岸試點直航）運輸、「兩岸三地貨櫃（集裝箱）班輪」運輸、砂石運輸的兩岸「資本」權宜船，經「特別許可」可按照本協議有關船舶識別等規定，從事兩岸間海上直接運輸。

### (三)雙方現階段相互開放港口名單

1. 臺灣方面為11個港口，包括：基隆(含臺北)、高雄(含安平)、臺中、花蓮、麥寮、布袋(先採專案方式辦理)等六個港口，以及金門之料羅、水頭、馬祖之福澳、白沙、澎湖之馬公等五個「小三通」港口。
2. 大陸方面為63個港口，包括：丹東、大連、營口、唐山、錦州、秦皇島、天津、黃驊、威海、煙台、龍口、嵐山、日照、青島、連雲港、大豐、上海、寧波、舟山、臺州、嘉興、溫州、福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門、汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、欽州、海口、三亞、洋浦等48個海港，以及太倉、南通、張家港、江陰、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京、蕪湖、馬鞍山、九江、武漢、城陵磯等15個河港。
3. 雙方同意視情況增加開放港口。

## 三、協議中潛臺詞之政策解讀

### (一)經營資格方面

1. 原則上以兩岸各自所屬之「國輪」為主體，所以要是兩岸「資本」(船舶之所屬之船運公司為兩岸各自之公司)，並在兩岸「登記」(船舶之國籍登記在兩岸其中一方)。
2. 為牽就現實，兩岸「資本」並在香港登記之船舶，可比照辦理(從事兩岸間海上直接運輸)。本類船舶在進出兩岸港口期間，其懸旗方式比照1997年香港「回歸」後處理香港船舶航行臺灣的《臺港海運商談紀要》之規定。
3. 為牽就現實，目前已經從事「境外航運中心」運輸(指廈門/高雄、福州/高雄)、「兩岸三地貨櫃班輪」運輸(指經第三地如石垣島等灣靠之航線)、砂石運輸等三大類。兩岸「資本」之權宜船，經「特別許可」，亦可依本協議有關「船舶識別」等規定，從事兩岸間海上直接運輸。
4. 兩岸間海上直接運輸採「許可制」，亦即符合上述三項經營資格之船舶，由其所屬船運公司分別向兩岸主管機關申請，由兩岸主管機關「許可」後，始能從事。亦即雙方主管機關均「許可」者，始得為之。其目的同「運力安排」條款，在於建立有序競爭之航運市場。

### (二)市場開放方面—「三合一攬貨」

本次「江陳二會」所簽定之協議，已將(1)兩岸間海運市場(2)境外航運中心海運市場(3)兩岸三地航線海運市場等三類在過去是分開、區隔的市場，予以整併。在所有相互開放的港口，所有符合經營資格的船舶及所屬航運公司（航商），均可攬載(1)兩岸間貿易貨(2)兩岸之轉口貨(3)兩岸各自之外貿（國際）貨。對航商之航線配置，形成更大的彈性調配空間，提升兩岸內部及對外之物流服務水平。但外輪（外籍航商）只能攬載兩岸各自之外貿貨。

### (三)船舶識別方面

- 1.採彈性原則，攔置爭議。兩岸「登記」之船舶（即兩岸各自之國輪）在對方港口期間，僅懸公司旗，船艙及主桅暫不掛旗。此係比照現行金馬「小三通」海運直航船舶之懸旗模式。
- 2.本條款在我國內部曾有爭議，部分人士認為違反現行《商港法》，必須修改《商港法》與其配套。唯如此一來，定將曠日廢時，影響兩岸海運直航之實施。本研究則認為，兩岸海運直航係依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（簡稱：《兩岸人民關係條例》），其屬性為「特別法」。而《商港法》為「普通法」。依「特別法」優先於「普通法」之法理學原則，並無問題。蓋同「兩岸海運直航」與「中華民國與外國海運直航」屬性不同。而《商港法》所規範之對象為後者。

### (四)稅收互免方面

雙方之「國輪」比照一般《國際海空運事業互免所得稅協定》，在對方取得之運費收入，相互免徵營業稅及所得稅。但「權宜船」則不適用。大陸方面雖未與我方簽訂雙邊的《國際海空運事業互免所得稅協定》，但海基會、海協會所簽訂的四項協議已具有相同「租稅協定」之效力。

### (五)互設機構方面

雙方航商可至對方設立營運據點，加強行銷。對臺灣航商進軍貨源充足的大陸外貿貨市場，更是利多。

## 四、兩岸海運直航後之基本效益

兩岸海運直航後之基本效益，彙整如下表所示。

項目	效益
免彎靠第三地	一年約2,000至3,000航次，省下4,000萬至8,000萬美元（約12億元到24億元新臺幣）
運輸成本	每年可省新臺幣8.2億元，並減一半運輸時間（尤其是燃油成本）
互免營業稅	長榮、陽明、萬海三航商一年可省約50.8億元
互免所得稅	我方現行所得稅率為15%至20%，大陸所得稅率為25%
互設辦事機構	行銷據點可擴充三倍(預估五年有1,000億元新臺幣商機)
國輪增加	業者改掛國輪機會增加，2007年底國輪262艘、467萬載重噸
貨量成長	填補流失缺口100萬TEU，維持高雄港成長

在「國輪增加」方面，我方政府仍需有配套政策加持，例如放寬對外籍船員僱用之限制，研議實施「噸位稅」改革等，始有誘因。

此處所謂之基本效益，係指在海運產業內部之效益，而且侷限在「船舶運送業」（航運公司）本身。若由海運產業鏈之觀點，向上游看，尚有對造船工業、貨櫃（集裝箱）製造工業、貨櫃集散站經營業、物流中心「倉儲」業、港口（碼頭）經營業、貨櫃拖車運輸業、鐵路運輸業、船舶燃油及補給品供應業、裝卸機具工業（含維修）、船舶租傭經紀業……等之商機擴散效益。向下游看，尚有對船務代理業、貨運代理業（海運承攬運送業）、無船承運業（NVOCC）、國際物流業、報關業……等之商機擴散效益。

## 伍、兩岸海運直航後對臺灣產業之經濟效益

- (一)直接降低兩岸間貿易（臺灣出口至大陸、大陸出口至臺灣）物流之運輸時間及運費成本。對臺灣的貿易業、流通業及各行之製造業均如此。
- (二)增加大陸臺商企業生產之「中間產品」（半成品）或零組件運回臺灣執行「後段加工」（深加工）再外銷全球市場之誘因。有助於提高產品報價（Made in Taiwan高於Made in China），並改善貿易條件。唯運回臺灣之「後段加工」，我方政府應有相關的政策、法規配套，例如利用現有「自由貿易港區」、「加工出口區」成立專為臺商回流（鮭魚返鄉）服務的「經貿營運特區」方案，區內有外勞引進，租稅減免等實質優惠。
- (三)有助於高附加價值產業之核心競爭優勢「根留臺灣」，並強化以臺灣作為

鏈結全球市場的加值服務及製造研發基地。

- (四)海空運直航後，臺灣成為臺商全球總部的可能性大為提高。臺灣成為跨國企業（MNE）區域性營運總部（例如：亞太區總部、大中華區總部）的可能性提高。二者均能促進臺灣中、高階管理／技術人才之就業機會與生涯發展空間。
- (五)促進兩岸產業合作與「策略聯盟」之組成。兩岸相關產業界可合作推動「標準」，以圖擺脫過去只是標準、規格「追隨者」之產業鏈中之較低價地位。共同努力登向「微笑曲線」之左上角。
- (六)有利於臺商以我方港口及其附近相關「園區」為基地，以中國大陸市場為腹地，發展臺灣海港、空港成為亞太區域內之國際物流樞紐港。
- (七)直接為高雄港、桃園國際機場在內的所有兩岸直航口岸及其所在城市，創造更多的商機。新商機之創造，係以人流、物流、金流、商流、信息流等之直接往來為基礎。
- (八)藉由兩岸海空運直航之「搭橋功能」，臺灣一、二、三級產業中之各行業、各企業（公司）均有可能與陸商、港商、外商開展更多新商機與新「商業模式」（Business Model）之機會。
- (九)加強兩岸初階、中階、高階業務／管理／技術／研發人才之交流機會，為臺灣青年提供更多、更大的生涯發展空間。

# 大陸失業勞工潮對社經之影響

## Social and Economic Consequences of China's Recent Unemployment Upsurge

耿曙 (Keng, Shu)

國立政治大學東亞研究所副教授

如同世界許多出口經濟一樣，受美國景氣低迷的牽動，中國大陸目前正處於「改革開放以來最寒冷的冬天」。這一波經濟蕭條最明顯的徵候，在於各地紛傳企業倒閉，勞工失業屢創新高，但是否因此重創其經濟增長、甚至威脅其政社穩定，值得吾人予以密切關注。有鑒於此，雖然經社情勢仍在推移變化之中，本文先進行初步的分析。

### 壹、企業倒閉、失業遽增

中國大陸這一波的大規模企業倒閉、勞工失業，來自兩個不同的源頭。首先是前年(2007)下半年當局推動的「產業升級/轉型」政策，大幅修訂諸如勞動合同法、企業所得稅法、調降商品出口退稅率、以及針對「兩高一資」加工貿易企業的貨品實轉等法規，已經引發相當規模的震動，勞力密集型的外(包括臺港)資企業經營困難，紛傳倒閉或外遷。之後則是全球蔓延的金融海嘯、景氣低迷，更劇烈的衝擊中國大陸經濟，尤其出口導向企業，訂單大幅縮水，生產難以為繼，有越來越多的企業不支倒閉。

根據官方媒體新華社公布資料，去(2008)年上半年，全中國大陸便有3,600餘家玩具外銷工廠倒閉，占有玩具製造廠的52.7%。珠江三角洲原本有5萬8千家港資企業，目前估計已有1萬5千家企業「失聯」，廣東原有約6千家的鞋廠，2007年下半年以來關閉、外遷約三分之一。據對岸媒體報導，依照各相關的估

計，2008上半年臺資、港資、及外資企業工廠關閉或破產者，總數已達2萬5千家。就中小企業而言，僅廣東一地，迄今已有超過5萬家倒閉，全大陸則估計將有超過10萬家企業倒閉，然而據相關專家預期，這還不到最糟的情況，今(2009)年第一季度，尤其農曆春節前後，企業倒閉的情況將更形嚴重。

面對全國性的企業倒閉風潮，因此影響最深、受害最烈的，莫過於在這些勞力密集企業第一線的生產工人，當中絕大部分是來自農村的民工。同樣根據對岸媒體報導，去(2008)年下半年深圳各工廠倒閉，已最起碼導致5萬人失業。湖北僅10、11兩個月，便有30萬失業農民工回鄉，而且人數仍在持續增加中，據相關勞動部門估計，僅其省會武漢一地，最終返鄉的民工人數將高達60萬人。江西在外打工的人員共約680萬人，目前估計30萬已經移居返鄉。安徽省民工人數約莫820萬，目前估計則有40萬人返回。打工人數1100多萬人的河南省，目前估計每天平均返鄉達6萬人，據報導民工人數最鉅的四川省，卻遲遲不見相關數據。但根據中國社科院去(2008)年底所公布的《2009年社會藍皮書》中指出，截至該年11月底為止，大陸共有500萬失業農民工返鄉，占農民工外出打工總數1億2千萬的5%到7%之間(此處農民工人數恐有低估，一般估計在2億左右)。因此，自去(2008)年10月起，各沿海大城的火車、汽車站，便已經湧現返鄉人潮，透露出迥異往年的氣氛。據廣州火車站客流資料顯示，僅去(2008)年10月11日至27日，廣州站比過往增加12萬8千多旅客流量，其中不言可喻的，大部分是返鄉民工。

一方面失業勞工劇增，另一方面，他們再就業問題非常不易解決。因為他們通常學歷不高、沒有技術可言，只能從事高體力、低技能的工作，諸如加工製造、工程建築、和低階服務等部門。因此，當大量用工的勞力密集產業，紛紛倒閉或裁員時，這些低階勞力必然首當其衝，而且在整體經濟環境不佳、出口製造低迷的環境下，其再就業的機會非常渺茫。另一方面，不少民工已外出工作多年，一方面失去回鄉務農的技能、加上農業報酬有限，更重要的是其中不少已適應城市生活，寧可在城市尋覓機會，也不願再度返回農村，更何況舉家返鄉還得顧及下一代的機會與意願。換言之，農村也很難再大量吸收這些城市中失業的勞工。

## 貳、失業風潮對大陸經濟的影響

面對世界經濟的低迷，加上全球消費緊縮(包括美國需求市場疲軟以及大量國內消費不足)，對近年帶動中國大陸發展的出口經濟，將產生非常負面的衝擊，大陸的經濟增長已顯頹勢。根據其「國家統計局」發布資料，2008年上半年GDP增長10.4%，比2007年同期下降1個百分點，比2007年全年下降近1點5個百分點，其第三季度則已跌至9%左右。至於進出口的部分，根據海關統計資料顯示，中國大陸貿易順差同比下降11%，高達132億美元，換言之，無論對外出口或整體產出，大陸的「增長奇蹟」已經一去不返了。

中國大陸的經濟增長已顯頹勢，未來更不會太樂觀。因為前述的出口疲軟，目前只部分反映在中國大陸的增長上。根據相關專家看法，由於在新《勞動合同法》生效後，企業的勞力成本平均提高15%左右，加上大陸的勞動生產率偏低，如果整體經濟增長只達到7%左右，多數企業的利潤將微乎其微。這樣的結果又將進一步影響失業，根據對岸學者估計，在GDP增長7%的水平上，城市新增的就業人口只有三分之一可以找到工作，失業、待業的壓力將立即陡增。因為中國大陸的國際競爭優勢，仍以勞動力密集產業為主，這樣一種結構特質，不容易在短期內，僅靠「自主創新」、「新增長模式」、「新型工業化道路」等口號，便迅速脫胎換骨，轉變成技術密集或資本密集產業。

從另一個角度觀察，景氣不振、勞工失業等，將進一步擴大沿海與內陸的差距。因為大量民工向內陸農村回流，將衝擊原本經濟情況不佳、仰賴農民匯款的「打工經濟」。因為對許多內陸人口大省而言，農工外出打拼造就的「打工經濟」，已成為維繫當地經濟的重要支柱之一，例如重慶農村目前每年輸出勞動力約700萬，他們為打工地創造消費財富的同時，收入寄回家鄉的匯款，每年為重慶帶來超過百億的收入。根據媒體報導，河南東北部的某農業大縣，農民工移轉的收入，占其農民總收入的60%以上。其他輸出勞力的「農民工」大省，例如四川、湖北、河北、河南、安徽、江西等地，也都將因為匯回款項遽減，嚴重影響該省的消費金額與經濟增長，這無疑將更加惡化已屬嚴重的東西差距及已經危急的內陸經濟，使得其經濟情勢更雪上加霜。

### 參、失業風潮對大陸社會的影響

面對當前的景氣低迷、企業倒閉、民工失業，中共當局最大挑戰是：如何在缺乏經濟增長的情況下，持續維護其社會穩定？過去20年中拜經濟蓬勃發展之賜，吸納農村數量龐大剩餘勞動力，加上鄉鎮企業提供的大量就業機會，有效緩解城鄉發展不均的潛在危機。然而，當中共政權所賴以維繫的經濟榮景消失後，緊接而來的社會壓力，是否將危及統治正當性？因多數第三世界威權體制的崩解，往往都導因於經濟危機。

經濟增長與就業機會的關係是顯而易見的，根據對岸「人力資源和社會保障部」的統計，2008上半年中國大陸城市失業人口已經超過5千萬，但在中國大陸「十一五規劃」期間，城市中每年新增的就業需求就高達2千4百萬個，但若經濟增長維持在8-9%，新增工作機會只有1千2百萬人，每年將因此增加的失業人口居然高達1千2百萬人，長此以往，就業壓力讓人難以想像。當然，城市之外，中國大陸農村還有保守估計高達1億到1億5千萬的「隱藏性失業」人口。整體而言，中國大陸整體就業壓力非常大，若無法有效創造工作機會，將使其社會形勢越趨嚴峻。

例如根據相關調查指出，相當一部分的前述失業民工，並未返回其所居農村，反而輾轉流離於其他沿海都市或內陸城鎮，嘗試尋找工作機會，因為他們「連韭菜和麥子都分不清」，很難適應鄉下的生活。但整體經濟環境欠佳，這些城鎮吸收就業也十分有限，這些缺乏學歷、技能的農民工，在沒有穩定工作與收入的情況下，必然成為當地的「新貧民」或「新遊民」，一方面衝擊社會治安，另一方面迅速蔓延的社會不滿，也容易釀成大規模的群眾運動，對整體社會秩序的威脅甚鉅。有鑒於此，中共當局對此非常謹慎因應。根據相關媒體報導，中共「公安部」部長孟建柱在2008年年底一次會議中特別強調，要求各級公安機關要注意「當前經濟形勢對社會穩定帶來影響和挑戰」，並盡最大力量維護社會穩定。

### 肆、前瞻蕭條經濟下的政社穩定

面對經濟窘境日顯，社會動蕩日增的居民，中共不得不改弦更張，先後提

出「一保一控」、「壓通脹保增長」、「擴大內需、促進增長」等做法，宣示在2010年之前將投資4萬億人民幣於國內經濟建設，希望藉公共投資促進經濟增長。另方面則提出各種「保企業」與「再就業」政策。前者如東莞當局，已經基本廢棄之前「產業升級」政策，該市勞動局將在近期內對經營困難、欠薪的企業提出重點協助方案，以免爆發連鎖倒閉的危機。另方面，則如四川政府，出台《關於促進農民工穩定就業切實解決失業返鄉農民工有關問題的意見》，從穩定就業、實施技術訓練、開展就業扶植、協助創業、維權救助、幫困幫難等方面，提出了一系列政策措施。

處於成長導向的目標下，中共政權的合法性，主要來自經濟發展、多數百姓得以改善生活，另方面，社會穩定的隱憂，則來自「相對剝奪」的社會群體。因此，基於政權穩定的考量，針對之前發展策略的不足，江、胡時代對上述路線各有修正，但仍大體沿襲鄧小平氏的「發展為重」的路線。其中，江澤民提出「三個代表」，試圖納入商業精英，擴大執政聯盟，而胡錦濤則提出「和諧社會」，希望包容弱勢群體，消弭社會衝突，但無論鄧、江或胡時代，主要目標一致為化解社會緊張、維護政權穩定。但面對當前如此嚴峻的經濟形勢，是否將導致中共社會動蕩、統治不穩，甚至體制瓦解的結果？

但根據作者的分析，這種因為社會不滿導致群眾運動，情勢急速惡化的可能性不大，原因有如下三點。首先，蕭條經濟造成的社會衝突，主要是「利益」性質，越來越多是「大鬧大解決，小鬧小解決，不鬧不解決」所導致的工具性抗爭，當局若能先將局面冷卻，經以「利益」為標的談判妥協後，抗爭者「求利得利」終得安撫，由於不涉體制問題，經以「利益」為標的妥協後，問題其實不難解決。近年此類社會抗爭大幅增加，中共方面對此也嫻於因應，每能應付裕如。

其次，上述弱勢群體的社會運動，往往出之以「打砸搶燒」之類暴力形式，根本威脅社會秩序，絕難獲得社會其他階級或群體的同情聲援。因為在對岸改革開放的30年中，已培養出壯大堅實的「既得利益」階層（主要為城市中間階層），他們高度憂慮社會秩序瓦解及現有一切的喪失。對他們而言，現有的威權政體是社會秩序唯一的可能性：「不是共產統治，就是天下大亂」，所以在缺乏「替代可能」的情況下，這股社會主流力量會起而擁護政權。

第三，基於近年處理群眾性事件的經驗，中共早已發展出「各自因應、政

權脫鉤」的應對模式，任何事端例由地方政府/部門領導處理，若反映不佳，結果領導負責、馬上換人。如此，中央不但不致受責，反因動作明快，民眾額手稱慶（「期待包公」的心態）。畢竟，若非強而有力的中央，如何制衡蠻橫貪婪的地方官員？百姓也因此「只反貪官，不反皇帝」。因此，若能有效維護接班機制（避免顛預/內鬥），保有前述回應、介入能力於不墜，中共政權理當不致土崩瓦解。

另一方面，中共也「與時俱進」，提出各種政策回應。鑒於社會形勢日漸嚴峻（部分學者稱為「拉美化」），中共政權也體認必須改弦更張，全力推動社會改造，將改革開放中「相對受剝奪」的社群，重新納入「國家福利」體制中，發展出Alan Lipietz所言，西歐針對戰後蕭條危機所設計的「鉅型妥協」（the grand compromise），通過政府政策，照顧弱勢群體、重新分配財富，這也正是胡溫所謂「和諧社會」的努力方向。但在執行過程中，相關問題不少，首先，政府承諾雖多，但困於資源分配，實質作為仍相對有限。其次，由於各地資源有別，地方政府財力不同，沿海、內陸的差距並未因各種社會政策而縮小。

但若上述改革果能逐一實現，在與「社會分化」的賽跑中，取得改善弭平的先機，中國大陸應該還有一段長治久安的太平時期。但若結果不如預期，社會分化快速，農村、內陸民不聊生，那麼中共當局還可能訴諸民族主義，盼能轉移社會注意，團結社會力量，壓抑現實問題。換言之，若前述社會經濟「拉美化」趨勢不變，結果可能走向Barrington Moore, Jr.所分析的「政權法西斯化」，即為因應嚴重的社經問題，政權將對內高舉國家意識，實施高度經濟統治，對外則強調國家尊嚴，抬高主權意識，甚而不免向外擴張。戰前的德、義，戰後的南歐、拉美各軍事政權，莫不是因為社會危機而激化的「法西斯」傾向。這當然不是我們所樂見的發展方向。

# 中國反恐的現況與未來 — 以奧運反恐經驗為例

China's Anti-terrorism : Now and Future

董立文 (Tung, Li-Wen)

中央警察大學公共安全系副教授

## 壹、奧運反恐的意義

2008年中國的反恐工作無論從那一個方面來看，都在確保北京奧運的順利舉辦。因此，之前對奧運的口號還有「綠色奧運」、「科技奧運」、「人文奧運」等等稱謂，但是到了08年，口號只剩一個，叫做「平安奧運」。奧運被中共認為是國家安全重大事件之一，整體而言，中國藉由奧運反恐的訴求，在中國境內已初步建成覆蓋全國的反恐力量體系；在重點城市，則建立了嚴密的監視系統及反應機制，「平安奧運」意味的不只是奧運的平安舉行，還意味著中共政權對國土境內監控預警與應急管理能力，得到史無前例的強化，及其科技能力大幅提升。值得注意還有，藉由奧運安保，中共安全機構大步的邁向全球化，與世界各國安全機構進行廣泛及深入的安全合作。當然，投入大量資源戒嚴式的安保措施雖然一時有效，但卻無法長期支持及大範圍的實施，更重要的是，這種集中打擊手段不但不能消除恐怖主義根源，反而加深加大彼此間的仇恨，談判已經不可能，雙方只能鬥爭到底。北京奧運因為成為歷史上最政治化的奧運，中國人權再度成為世界的焦點。

北京奧運也檢驗了中共對自己安全形勢的評估是否準確，及準備是否完善。結果證明其評估大致準確，但是準備則永遠不可能有完善的時候。過去一年來的事實說明疆獨組織確為奧運保安的「頭號敵人」。疆獨組織的連串攻擊與西藏抗議運動，成功的打破中共反恐有效及大陸社會穩定的神話，而雙方的

攻防，已經把大陸的恐怖活動及反恐策略走進了一個新的階段，也為中國的安全形勢帶來了一種新的矛盾現象。

## 貳、擴大威脅認知

首先，中國公安部2007年4月份向全國公安部門下發的祕密文件，題為《關於嚴格開展奧運會及測試賽申請人員背景審查的通知》，要求對國內外所有參與奧運會的人員進行嚴格審查，其中包含奧委會成員、運動員、媒體、贊助商等等，並明確列出11類43種人，禁止他們參加奧運會。這11類人有敵對分子、法輪功等邪教組織人員、宗教極端及宗教滲透人員、民族分裂分子、危害奧運會的傳媒人員、上訪重點人及其它對黨嚴重不滿人員等等。43種人就是對這11類人再進行細分。

其次，中國公安部副部長孟宏偉認為，對北京奧運安全的威脅主要來自三個方面：一是國際恐怖組織和恐怖分子針對特定國家或人員，實施恐怖襲擊；二是中國國內以「東突」為代表的恐怖勢力；三是嚴重刑事犯罪帶來的安全問題。

對此，奧運安保協調小組軍隊工作部部長田義祥也說，從北京奧運安保看，主要面臨三類安全風險：恐怖襲擊是奧運安保面臨的首要威脅。「東突」恐怖勢力、「藏獨」分裂勢力、「法輪功」邪教組織等，可能通過各種方式甚至採取極端暴力，干擾、破壞奧運會順利舉行。此外，境內外敵對勢力干擾破壞、突發公共安全事件也是奧運安保面臨的主要和潛在威脅。

從中國政府的威脅認知來看，他們還是將傳統的「三種邪惡勢力」認定為奧運安全的主要威脅來源，此即「恐怖主義、分離主義和極端主義」。有趣的是，在中國奧運反恐的概念中，恐怖主義包括了「分離主義和極端主義」、「東突」恐怖勢力、「藏獨」分裂勢力、「法輪功」邪教組織等。其中並將「疆獨」組織視為奧運保安的「頭號敵人」。此外還專門針對當局定義的「危險群體」：民間基督教、海外民運、異見者、上訪者、維權者、獨立知識分子、心懷不滿者等，警方還給予特別關照，因為，官方認為他們是奧運安全的潛在威脅。

## 參、奧運反恐部署與成果

### 一、反恐的人民戰爭

北京奧組委主席劉淇在奧運前夕發出「平安奧運重如泰山，奧運平安人人有責」的要求，要求廣大黨員在做好本職工作的同時，利用業餘時間參加平安奧運工作，廣泛發動群眾，「打一場實現平安奧運目標的人民戰爭」，中國的戰略就是調動全社會的力量參與反恐。它是北京奧運會反恐怖的重要內容，可分成「四網」、「七網」的方案。所謂「四網」是針對奧運目標和物件的防護，它包括四個方面：構建場館防護網、駐地防護網、路線與活動場所布控網、重點人員防護網。而「七網」主要是社會面的防範，它包括：社區治安防控網、周邊及城鄉協控網、社會面巡防網、城區監控網、網上安全監控網、單位內部防範網、特殊行業管理網。

### 二、組織架構與任務

2003年12月28日，由北京市委副書記強衛任組長的北京奧運安全保衛工作協調小組正式成立，下設的奧運安保指揮中心、情報中心負責具體實戰運行的組織指揮體系和工作機制。協調小組是國家級奧運安保機構，由15個政府部門和職能單位組成。指揮中心內設6個綜合部門、12個實戰指揮部門；情報中心則內設5個職能部門，整個協調小組涉及到公安部、總參、武警總部、外交部、海關總署等多個重要部門。奧運會期間，所有場館及場館區域還將全部設立安保指揮部，統一由奧運安保指揮中心、情報中心調度。該指揮中心和情報中心並於2005年6月全部建設完成。

而北京奧運反恐怖對策主要包括四部分：主要恐怖威脅、恐怖事件的防範、恐怖事件的處置、反恐怖的組織指揮與保障。在北京奧運會倒計時50天之際，中國官員宣布，以反恐為重中之重的奧運安保系統已進入實戰狀態。在「長城5號」演習結束後，在中央政府專門成立的奧運會安保工作協調機構統一指揮下，北京以及天津、上海、青島、瀋陽、秦皇島、香港等奧運協辦城市的海陸空立體安保力量已各就各位。事實上從08年上半年以來，中國積極的為奧運反恐進行準備工作，幾乎每周都有演習，6月以後甚至幾乎天天演練，足見其高度緊張狀態。

中國不惜一切代價確保奧運安全，總共由十萬人組成的特別反恐部隊，

四十萬城市志願者和一百萬社會志願者組成協防隊伍，讓北京奧運會安保措施成為中國有史以來規模最大、代價最高的安保項目。

### 三、資金、科技與國際合作

在資金投入方面，光是奧運場館的投資額已達到近45億美元，是2001年成功申辦奧運時估算的16.5億美元的2.5倍，而八年前雪梨奧運的相關投資只是15億美元，四年前雅典奧運則是24億美元。據瞭解，全部投入此次奧運的直接與間接資金約450億美金，其中，花在奧運安全保護之經費就達5億美金，顯見北京政府對於「奧運安全」問題之重視。在科技方面，中共航太、航空、核工業、兵器、軍工電子等六大行業，積極參與北京奧運科技項目的研製，先後有40多項重要科技成果服務此次奧運會。

加強國際合作是確保北京奧運會安全舉辦的重要舉措。2007年9月10日至11日，公安部和第29屆奧林匹克運動會組織委員會在北京聯合舉辦了奧運安保國際合作會議，與會的32個國家和地區的執法機構代表以及國際刑警組織和上海合作組織的官員發表共同宣言，各方一致同意將在各自法律和規定範圍內，決定加強奧運安保情報資訊交流，深入開展奧運安保反恐合作，共同應對奧運會期間的突發事件。國際警務聯絡部副部長寇波表示已舉辦了10多次大型國際會議，並派員到國外學習，借鑒了雅典奧運會、都靈冬奧會、德國世界盃等國際大型體育賽事的成功經驗，為北京奧運安保工作提供了參考和借鑒。北京與80個國家的100多名警務聯絡官建立聯繫。

### 四、奧運與疆獨恐怖主義

從中共發布的訊息可以得知，近兩年以來，疆獨的活動多以奧運為目標，而且手法多元；但是中共僅願意承認疆獨策劃恐怖活動，而不願意接受疆獨針對幾次爆炸事件負責的說法，這是中共在試圖製造中國國安系統嚴密，能夠成功阻斷疆獨種種活動的形象。

1. 恐怖活動：根據作者不完全的統計，確定為疆獨所進行的恐怖案件共有6件，疑似案件有3件，策劃恐怖行動但未成功的案件有9件，一共造成48人喪生、8人受傷，當中包括2名武警、17名公安喪生，無平民喪生；而事發地點主要集中在庫車、喀什，這些都是東突所為（尤其是東伊運）。
2. 犯案手法：疆獨採取的手段五花八門，使用了爆裂物、自殺炸彈、在飛機上引爆炸彈、匕首，甚至讓女性充當自殺炸彈客。此外，部分疆獨恐怖主義分

子更利用網路科技，進行聖戰思想的宣傳及挑釁。

3. 結果：為了讓奧運能夠順利的舉辦，中共也採取了相應的動作，一共破獲了「東伊運」、「伊紮布特」、「伊吉拉特」等19個疆獨團體，共擊斃了32名恐怖分子。

## 肆、中國反恐的未來挑戰與評估

一、反恐仍有漏洞：雖然中共一再宣稱奧運安保的嚴密，加強各種大規模的演習活動，但從疆獨分子所採取的攻擊策略來看，即奧運前攻擊重點城市（北京民航機劫持、上海公車縱火案及昆明公車爆炸案），奧運期間攻擊週邊地區（新疆庫車與喀什案），其成功率已經超過一半，顯見中共在反恐上的努力仍出現漏洞。多位中共專家指出，依疆獨恐怖主義分子的組織規模與武器精良程度，尚無法進行大規模的恐怖行動。但其攻擊有強烈的針對性，即強調對中共反恐主力的武警、公安及解放軍進行攻擊。這也是中共始料未及之處。

二、奧運反恐助長恐怖主義根源：一般反恐任務包含兩大方面，一個是剷除現存的恐怖分子與恐怖組織，一個是剷除滋生恐怖主義的根源。從這次北京奧運與疆獨之間的相互攻擊來看，雙方的仇恨越來越深刻，中共雖然暫時的剷除一些現存的恐怖分子與恐怖組織，但是強硬手段所造成的逆反心理更甚從前。

因此，中國的安全形勢產生了一種極為矛盾的現象，即北京奧運的順利舉辦與落幕的結果，可能錯誤的造成了中共認為「臺獨可控，藏獨可拖，疆獨可打」的印象。但只要追查臺獨、藏獨與疆獨分子的反應，可以明顯察覺出這三種人的反應，不但沒有被中共成功辦奧而退縮或是改變意向，反而由於中共激烈的護奧手段，而引發了這三種人更極端的憎恨及仇視。

此外，中共還把藏族抗議事件定位為「314拉薩打砸搶燒嚴重暴力犯罪事件；甘肅甘南、四川甘孜藏區打砸搶燒暴力犯罪事件」，雖然中共與達賴組織進行談判，但卻沒有實際成果，使得達賴本人公開聲稱將辭去喇嘛一職，事實上這可能是號召藏人向中共進攻的暗示。綜合這些情況判斷，未來一年中國反恐形勢評估，只能是硬碰硬的力量較勁計算，而無法考慮和平談判的永久解決。

論文之一

# 當前兩岸談判運作研究

A Study of Current Cross- Strait Negotiation

劉文斌 (Liu, Wen-Bin)

本刊研究員  
醒吾、輔仁兼任助理教授

## 摘 要

兩岸談判是歷史發展必然的趨勢。

在 2008 年國民黨再度執政，及中共在經歷改革開放而實力日增，又因國際化的推波助瀾，使兩岸經濟、文化、政治等各種關係日益緊密，所發生的問題亟待解決，相互談判是除弊興利與解決當前問題的重要手段，當前兩岸主政者意圖利用談判達成各自的政治與經濟目的昭然若揭，因此，積極推動兩岸談判是不可避免的趨勢。

談判的過程中，大陸因為仍是專制政府，雖然面對內部對臺意見紛歧，但相對於自由、開放、多元的臺灣，卻能比較有效的加以整合，而臺灣執政的國民黨不僅必須面對民意的考驗，也必須接受以主張臺灣獨立，對於兩岸談判深具疑慮的民進黨挑戰，這些情勢使兩岸當前的談判充滿了變數。

當前兩岸的談判，已然無法避免，操作得宜，可能為兩岸創造雙贏；相反的，若操作不當，則可能造成雙輸局面。

本文著重在討論未來談判可能發展趨勢與運作模式，以作為研究兩岸關係的重要一環，而不在探討早已汗牛充棟的兩岸談判技巧。

關鍵詞：兩會談判、江陳會、國共論壇

## 壹、前言

自1949年以來，兩岸關係的發展，經歷了兩位蔣總統時代，兩岸各自堅持係中國唯一合法代表作為競爭的主軸；以中華民國的立場看，在兩蔣期間兩岸的鬥爭中，卻又經過由內戰理論的角度，看待中華人民共和國為叛亂團體，後隨著時空的轉變，逐漸退卻為以「同一性理論」面對中國大陸，初期更以同一性理論中的「完全同一理論」為立足點，宣布中華民國憲法涵蓋整個中國大陸，後期再逐漸轉為完全同一理論中「國家核心理論」，自認為臺灣是中華民國的核心；<sup>1</sup>而大陸方面，則經歷了毛澤東的「解放臺灣」，及鄧小平的「一國兩制」等對臺政策，兩岸並依此發展出漢賊不兩立的關係。

李登輝總統執政後期，臺灣以「兩國論」作為代表，李前總統認為，臺灣經過1991年修憲，形成兩岸為不相統屬的兩個國家，至少是特殊的兩個國家關係，<sup>2</sup>並以兩岸為特殊的國與國關係為基礎，逐步追求臺灣獨立，去面對大陸堅持不讓臺灣獨立的「一國兩制」政策，及江澤民於1995年提出《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》的八項主張(江八點)，發展當時的兩岸關係。

時任行政院陸委會主委的蘇起詮釋認為，「兩國論」的提出僅是進一步推動兩岸分離的開端，<sup>3</sup>對於兩岸的定位問題，其最終境界就是：海峽兩岸互相承認對方為「中華民國」及「中華人民共和國」，兩岸最好根本不再談「統一」，如果必須談，則最好用「統合」或「整合」等名詞，儘量把他解釋成等同於歐盟內部主權國家間的關係。<sup>4</sup>換言之，「兩國論」所強調的是，臺灣與大陸分屬兩個國家，是為臺灣獨立鋪路或是臺灣獨立的修正說法。李登輝總統後期的兩岸緊張關係當然可以預期。

陳水扁總統時代，則以「一邊一國」，宣布兩岸已經是為不相隸屬的兩個國家；2002年8月3日，陳水扁前總統，在總統府以視訊方式參加世界臺灣同鄉聯合會第二十九屆年會時致詞表示：「臺灣不是別人的一部分；不是別人的地

<sup>1</sup> 劉文斌，臺灣國家認同變遷下的兩岸關係（臺北：問津堂，2005），頁46-47。

<sup>2</sup> 行政院陸委會編著，李總統登輝特殊國與國關係：中華民國政策說明文件（臺北：行政院陸委會，1999），頁2。

<sup>3</sup> 陸鏗、馬西屏，別鬧了，登輝先生：專訪相關人物談李登輝（臺北：天下遠見出版，2001），頁171。

<sup>4</sup> 蘇起，危險邊緣：從兩國論到一邊一國（臺北：天下遠見，2003），頁81~82。

方政府、別人的一省」、「臺灣是一個主權獨立的國家，簡言之，臺灣跟對岸中國一邊一國，要分清楚」，<sup>5</sup>「一邊一國」論，是由「非正常兩個國家」為基調的「特殊國與國關係」（兩國論），推進到兩岸是「兩個正常國家關係」位置，與中共依然主導對臺政策的「一國兩制」，與胡錦濤於2005年3月提出的「胡四點」所堅持的「一個中國」政策相對峙，衍生出當時更激烈衝撞的兩岸關係。

2008年5月起的馬英九總統時期，兩岸關係的發展則因兩岸相互釋出善意而迅速緩和。

新任總統馬英九，在競選期間就宣誓與大陸關係採行「不統、不獨、不武」政策，也宣示若能執政並獲連任，則8年內「不會跟中國大陸討論兩岸統一問題、不支持臺獨、不以非和平方式解決臺海問題」，<sup>6</sup>就任後又再次重申此一主張，<sup>7</sup>馬英九總統甚至認為兩岸的關係「應該不是兩個中國，而是在海峽兩岸的雙方處於一種特別的關係」<sup>8</sup>宣示在其任內，不推動臺灣獨立、不主張統一，而是保持兩岸關係的現狀，並以不武的訴求，要求兩岸共同維持和平，與2005年胡錦濤所提主張「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」16字方針，共同鋪陳未來的兩岸關係。

2008年政黨再輪替後，馬英九政府所追求的不統、不獨、不武，作為兩岸關係的基調，其內涵包括：

- 一、在不獨的涵義上，是不追求臺灣獨立，所以兩岸關係當然不會是以「兩國論」或「一邊一國」為基礎的激烈思維。
- 二、在不追求統一的涵義上，則不謀求兩岸任何形式的統合。
- 三、不武，當然是在強調兩岸的和平。

從我方的角度看，海峽兩岸為維持不統、不獨、不武的局面，除本身的

<sup>5</sup> 「(陳)總統以視訊直播方式於世界臺灣同鄉聯合會第二十九屆年會中致詞」，2008年11月12日下載，中華民國總統府，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=91&issueMM=08&issueDD=03&title=&content=%A4@%C3%E4%A4@%B0%EA&section=3&pieceLen=50&orderBy=issueDate%2Crid&desc=1&recNo=0>

<sup>6</sup> 「馬英九：當選後不統不獨不武、提倡社會和諧」，2008年7月23日下載，中國評論新聞網，<http://www.zhongguo.com/doc/1005/4/5/7/100545723.html?coluid=7&kindid=0&docid=100545723>

<sup>7</sup> 「兩岸關係政府：不統不獨不武 立場不變」，2008年7月23日下載，我的E政府，[http://cms.www.gov.tw/NewsCenter/Pages/20080714/20080714cfp0168.aspx?CurrentNode=1&NextNode=0&QueryType=1&ShowOrgMenu=0&TranslateMenuName=25919\\_27835\\_26032\\_32862\\_&Page=2](http://cms.www.gov.tw/NewsCenter/Pages/20080714/20080714cfp0168.aspx?CurrentNode=1&NextNode=0&QueryType=1&ShowOrgMenu=0&TranslateMenuName=25919_27835_26032_32862_&Page=2)

<sup>8</sup> 「總統接受墨西哥『太陽報』系集團董事長瓦斯蓋茲(Mario Vázquez Raña)專訪」，2008年3月4日下載，中華民國總統府，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?section=3&recNo=2>

政策貫徹外，也須中共的配合，因此，就必須不斷的保持兩岸暢通的協商管道，甚至利用協商或談判促進兩岸進一步的和解，且在經濟統合不斷加深的全球化影響下，兩岸一方面和解，一方面加強經濟、文化、政治、人民各層次的交流，就可能出現如歐體（European Union）最後出現整合（integration）的結果，<sup>9</sup>這又正是北京所喜聞樂見，兩岸這種各取所需的情勢，使得和解、談判、協商等，就成為維護現階段兩岸關係的重要手段。

## 貳、議題折衝與選定

### 一、兩岸政府的推動

兩岸關係在新政府上任後，兩會溝通無礙，海基會恢復成為政府授權進行兩岸協商的唯一管道，<sup>10</sup>新政府的作為，使海基會再度掌握了兩岸會談的關鍵地位，已有別於民進黨政府時期因兩岸兩會不通，意圖尋求第二甚至第三管道建構兩岸溝通平臺模式（如2005年兩岸春節包機談判的澳門模式），<sup>11</sup>兩岸為求協商進展及執行力，則安排主管機關官員以專家或顧問等掩飾身分參與，<sup>12</sup>

<sup>9</sup> s. v., “European integration”, 2008/11/12 download, **Wikipedia**, [http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_integration](http://en.wikipedia.org/wiki/European_integration)

<sup>10</sup> 康彰榮，「江丙坤：海基海協 兩岸協商唯一管道」，2008年7月24日下載，中時電子報，<http://news.pchome.com.tw/politics/chinatimes/20080427/index-12092523032586024001.html>

<sup>11</sup> 「錢其琛對兩岸溝通『第二管道』潑冷水」，2008年11月13日下載，大紀元，<http://www.epochtimes.com/b5/1/13/26/n62988.htm>。「第二管道」開始於1996年，當時由於臺灣前總統李登輝訪美引發臺灣海峽危機，兩岸中斷對話機制。美國的一些中國問題專家，包括前助理國防部長傅利民、前助理國務卿洛德等邀請兩岸著名學者、專家甚至官員在美國舉行三方圓桌會議，被稱為第二管道會議。有關澳門模式是以政府授權、民間名義、官員主談、公權力落實的方式進行兩會接觸以外的溝通方式，「新聞縱深：兩岸協商超越『澳門模式』」，2008年11月13日下載，新華網，[http://news.xinhuanet.com/tw/2008-06/12/content\\_8354759.htm](http://news.xinhuanet.com/tw/2008-06/12/content_8354759.htm)

<sup>12</sup> 「海基會公布協商代表團名單」，2008年11月13日下載，海基會，<http://www.sef.org.tw/html/news/97/content/970608.htm>，海基會於2008年6月11日至14日，由董事長江丙坤率團前往大陸進行協商。協商代表團組成共19人，其中包含政府官員：游芳來（交通部次長）、林志明（交通部航政司司長）、賴瑟珍（觀光局局長）、吳學燕（移民署副署長）、李麗珍（陸委會經濟處處長）等人。「海基會協商代表團名單」，2008年11月13日下載，海基會，<http://www.sef.org.tw/doc/news/97/971102.doc>，2008年11月3日至7日在臺北舉行的「第二次江(丙坤)陳(雲林)會」，海基會代表團成員也包括政府官員：游芳來（交通部政務次長）、林志明（交通部航政司司長）、陳樹功（衛生署藥物食品檢驗局局長）、陳文琪（法務部檢察司司長）、徐耀祖（交通部郵電司副司長）、洪美雲（交通部民航局副組長）、楚恆惠（陸委會法政處專門委員）、李必仁（陸委會經濟處科長）、賴威伸（交通部科長）等人。「海協會協商代表團名單公布」，2008年11月13日下載，中時電子報，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130505+132008110401099,00.html>，第二次江陳會，海協會代表團包括：國臺辦新聞局長李維一、國臺辦經濟局長徐莽、國臺辦法規局長周寧、投訴協調局長唐怡源、香港中旅董事長張學武、商務部臺港澳司長唐煒、中國對外貿易運輸（集團）總公司總裁趙滬湘、中國工商銀行行長楊凱生、保監會國際部主任明霞、招商銀行董事長秦曉、中國船舶工業集團公司董事長陳小津。中國銀行行

因兩會會談成員，各自包含業務主管官員，因此，對於兩岸談判的效率不僅比以往提升，且在「第二次江陳會」中，兩會達成制度化聯繫，<sup>13</sup>將使得兩岸兩會的協商頻密的舉行。顯然兩會持續且制度性的協商架構已初步穩固，兩會會談的另一重點就將集中在議題的選擇上。

回顧海基會董事長江丙坤於2008年7月21日，在總統府月會上以「兩岸和平，經濟雙贏」為題，發表專題報告，表示兩岸願景要達到「經濟雙贏、兩岸和平」，建議時機成熟時設立「綜合性經濟合作協議」及「兩岸和平協議」兩個專案小組負責推動，並說明兩岸兩會有共識，預定於2008年內商談的議題有：(一)週末包機延伸的增加班次、開放更多航點、建立新航路（截彎取直）等事宜；(二)兩岸貨運包機；(三)兩岸海運直航；(四)小三通擴大人貨往來事宜；(五)兩岸共同打擊犯罪；(六)海岸海域油氣共同合作探勘；(七)推動兩岸氣候變遷和氣象研究之交流與合作；(八)推動有關地震災害預防之交流與研究。兩會未來預定商談的議題則有：(一)兩岸銀行監理合作機制及相關議題；(二)產品標準規格化及標準檢測認證、規範協商；(三)兩岸產業科技人才交流與合作；(四)簽署投資保障協定；(五)簽署避免雙重課稅協議；(六)建立兩岸漁事糾紛共同處理機制等等。<sup>14</sup>對於這些談判，具體做法上，江丙坤認為，透過兩岸民間智庫舉辦「和平論壇」、「經濟論壇」，凝聚議題的共識，研擬兩項議題的基本框架草案，供政府部門參採，待時機成熟，就可考慮設立「綜合性經濟合作協議」與「兩岸和平協議」兩個專案小組，負責推動。<sup>15</sup>

依據江丙坤向總統府提出的報告，建議成立「兩岸和平協議」與「綜合性

長李禮輝、衛生部臺辦主任王立基、交通部水運司司長宋德星、中國國家外匯管理局綜合司司長鄒林、民航總局臺港澳辦主任浦照洲、中國人民銀行國際司司長兼港澳臺辦主任金琦、銀監會國際部主任韓明智、證監會上市公司監管部副主任童道馳、發改委副司長孔令龍、國家質檢總局進出口食品安全局副局長李春風、國家郵政局外事司副司長林洪亮、中國海運(集團)總公司運輸部總經理趙英韜、臥龍自然保護區管理局副局長李德生、國家林業局保護司總工程師嚴旬、中國郵政集團公司合作部總經理馮躍、國臺辦秘書局副局長郭建英、國臺辦經濟局副局長劉軍川、經濟局副局長張世宏、國臺辦交流局副局長曲萌、國臺辦聯絡局副局長王育文、國臺辦聯絡局副局長李勇、專家蘇紅、王平。

<sup>13</sup> 「江陳會談新聞稿」，2008年11月13日下載，海基會，<http://www.sef.org.tw/html/news/97/content/9711041.htm>第二次江陳會，同意兩會人員制度化聯繫，交流的方式，包括董事長（會長）層級每年二次會談，副董事長（副會長）層級每半年會面一次，副秘書長、處長層級每三個月會面一次，惟如有其他必要的聯繫與會面，則可隨時進行。同時也將加強董（理）監事間的互訪交流，並組織雙方專家進行專業性的交流等協議。

<sup>14</sup> 呂雪慧，「江丙坤：兩岸綜合經濟合作協議 機不可失」，2008年7月22日下載，中時電子報，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,120505+122008072200088,00.html>

<sup>15</sup> 何孟奎，「江丙坤力促綜合經濟協議」，2008年7月22日下載，聯合理財網，<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN2/4436364.shtml>

經濟合作協議」兩小組與中共進行兩岸協商（或稱談判），顯然江丙坤的設想，是將兩岸商談分為以政治為主軸的事務，由「兩岸和平協議」小組主其事，及以經濟為主軸的事務，以「綜合性經濟合作協議」小組主其事，這種規畫，使兩岸可能談判議題的涵蓋面，除經濟議題外，還包含了軍事互信、主權爭議等涉及政治議題的層面，馬總統也強調政治層面的和平協議，必須由善意與互信一點一滴累積而成。因此短期內，兩岸之間應該從各個面向展開並擴大交流與合作，從經貿、文教及國際空間的營造等，讓這些交流與合作，化解雙方的敵意，形成良性循環，為和平協議紮下堅實的基礎。<sup>16</sup>

經過2008年6月在北京的第一次江陳會，與2008年11月在臺北的第2次江陳會，發現江丙坤所提出的14項可能談判的議題，已然完成第一項的「週末包機延伸的增加班次、開放更多航點、建立新航路（截彎取直）」、第二項的「兩岸貨運包機」、及第三項的「兩岸海運直航」；另因應於2008年9月11日爆發的含三聚氰胺毒奶粉事件，「插隊」加入江丙坤沒有提到的兩岸食品安全議題，並達成「海峽兩岸食品安全協議」的簽署，證明江丙坤所提的兩岸即將談判議題僅是計畫，無法被視為兩岸必然會進行的談判項目，兩岸談判的內容將隨時空環境的改變而有所更動。

中共對於兩岸談判可能提出的議題，除前述江丙坤所透露的總計14項之外，過去兩岸已經建立起的部分談判成果，也沒有理由被排除於中共未來可能提出的談判議題之外；兩岸曾進行的較重要商談議題與目前狀況，可臚列如下：

（一）臺商權益保障：<sup>17</sup>未來協商發展，是希望透過兩岸兩會透過協商保護臺商，同時可以考慮接納臺灣的仲裁人員參與大陸仲裁業務，<sup>18</sup>為臺商爭取更多權益。

（二）兩岸智慧（知識）財產保護合作：<sup>19</sup>原訂由經濟部智慧財產局於2007

<sup>16</sup> 「總統出席『823戰役50週年』紀念大會」，2008年8月29日下載，中華民國總統府，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4? section=3& recNo=23>

<sup>17</sup> 「中臺辦與國民黨臺商服務中心取得了十點共同意見」，2008年8月13日下載，中國網，[http://www.china.com.cn/overseas/txt/2006-09/19/content\\_7172038.htm](http://www.china.com.cn/overseas/txt/2006-09/19/content_7172038.htm)，第一屆臺商權益保障論壇於2005年11月在北京舉行，第二屆臺商權益保障論壇於2006年9月18日在北京舉行，另第三屆臺商權益保障論壇於2007年7月25日在北京舉行。過去協商模式：我方由國民黨的「臺商服務中心」成員為主，對口單位為中共中央臺辦。

<sup>18</sup> 「商總期盼兩岸速簽『互惠投資保障協定』」，2008年8月13日下載，中華民國全國商業總會，<http://www.roccoc.org.tw/>

<sup>19</sup> 「經濟部智慧財產局95年工作計畫」，2008年8月14日下載，經濟部智慧財產局，[http://www.tipo.gov.tw/service/about/about\\_us/%E7%B6%93%E6%BF%9F%E9%83%A8%E6%99%BA%E6%85%A7%E8%B2%A1%E7%94%A2%E5%B1%8095%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E8%A8%88%E7%95](http://www.tipo.gov.tw/service/about/about_us/%E7%B6%93%E6%BF%9F%E9%83%A8%E6%99%BA%E6%85%A7%E8%B2%A1%E7%94%A2%E5%B1%8095%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E8%A8%88%E7%95)



年10月間舉辦的「2007年專利論壇」，促使兩岸在臺北舉行官方層級的智財權對話，卻因臺灣推動入公投活動而暫停，使兩岸智慧財產權的進一步談判受阻。<sup>20</sup>未來進一步協商相互保護財產權無法避免，<sup>21</sup>兩岸共同保護智慧財產，已成為必須共同努力克服的問題。

(三)農產品輸陸：2005年國民黨主席連戰、親民黨主席宋楚瑜訪陸，就兩岸關係發展的重大問題達成一些共識，其中包括加強兩岸農業交流合作和擴大臺灣農產品在大陸銷售。大陸隨後推出一系列優惠臺灣農民的政策，如2005年5月3日，大陸宣布將檢驗檢疫准入的臺灣水果由12種擴大到18種，並對15種臺灣水果實行零關稅措施；<sup>22</sup>隨後於2006年4月16日第二次「連胡會」後，中共再陸續宣布對臺農漁產品銷路優惠措施。<sup>23</sup>中共農業部認為，臺灣客商在大陸的農業投資累計已達到67億美元；目前大陸已在9個省區市設有海峽兩岸農業合作實驗區，在8個省份建有臺灣農民創業園。<sup>24</sup>兩岸農業的關係日益密切，已讓兩岸必須面對相關問題進行協商的壓力日增。

除前述這些議案可能在未來持續協商外，尚有我國推動參與WHO（世界衛生組織）、WHA（世界衛生大會）、<sup>25</sup>兩岸學歷認證，<sup>26</sup>與當前政府推動的

[%AB.pdf](#)，我方智慧財產保護工作之主管機關經濟部智慧財產局，曾在2006年工作計畫中宣示推動加強與大陸交流事宜。

<sup>20</sup> 譚淑珍，「兩岸專利論壇 中方延期訪臺」，2008年8月14日下載，亞太智財電子報，<http://www.atips.com/ENews/071012.html>

<sup>21</sup> 「貫徹保護智慧財產行動計畫（95-97年）」，2008年11月19日下載，經濟部智慧財產局，[http://oldweb.tipo.gov.tw/service/about/about\\_us/%E8%B2%AB%E5%BE%B9%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%99%BA%E6%85%A7%E8%B2%A1%E7%94%A2%E6%AC%8A%E8%A1%8C%E5%8B%95%E8%A8%88%E7%95%AB%EF%BC%8895-97%E5%B9%B4%EF%BC%89.pdf](http://oldweb.tipo.gov.tw/service/about/about_us/%E8%B2%AB%E5%BE%B9%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%99%BA%E6%85%A7%E8%B2%A1%E7%94%A2%E6%AC%8A%E8%A1%8C%E5%8B%95%E8%A8%88%E7%95%AB%EF%BC%8895-97%E5%B9%B4%EF%BC%89.pdf)，未來兩岸對於智慧財產權的協商談判，可能以經濟部智慧財產局制定「貫徹保護智慧財產行動計畫」（2006至2008年）內的「透過兩岸協商，達成共同打擊仿冒共識」工作項下的兩個子題：1.透過兩岸交流建立共同打擊仿冒聯繫管道，加強智慧財產權保護。2.研議設置處理兩岸專利商標著作權等智慧財產權溝通協調機制等進行。

<sup>22</sup> 「臺灣水果進入大陸零關稅檔將提交國臺辦審批」，2008年8月14日下載，新浪新聞，<http://news.sina.com.cn/c/2005-05-09/01595832655s.shtml>

<sup>23</sup> 如：第二次連胡會後，中共宣布7項對臺農漁產品優惠措施；2006年4月28日，大陸宣布從6方面制定「規範和完善適合臺灣農漁產品實際需要的便捷通關措施」；2006年5月31日，宣布開放臺灣農產品運輸大陸「綠色通道」和開放大陸「供銷總社」來臺採購農產品；2006年6月1日中共農業部辦公廳副主任何子陽宣稱，將頒布促進臺灣農企農民到大陸發展創業的政策措施；2006年7月1日，中共宣布推行《海峽兩岸（福建）農業合作試驗區發展規畫》；10月17日至20日，國共假海南博鰲和福建廈門舉辦首屆「兩岸農業合作論壇」及「兩岸農業合作成果展覽暨項目推介會」，會後由賈慶林針對推進兩岸農業交流與合作提出四點建議；陳雲林宣布20項擴大和深化兩岸農業合作的新政策措施等。

<sup>24</sup> 「農業部副部長危朝安接受兩會中外記者集體採訪」，2008年8月14日下載，無錫現代化村建設，<http://www.wxnb.gov.cn/0/600/1333/33220/WebSite/0/7947/0/ShowTxtContent.shtml>

<sup>25</sup> 楊雨青，「2009參與WHA？總統府：努力的目標」，2008年8月12日下載，Yam天空新聞，<http://news.yam.com/rti/politics/200808/20080805947829.html>

<sup>26</sup> “The World According To Ma: In an Exclusive interview, Taiwan’s President, Ma Ying-jeou, talks candidly about

擴大外交空間等議題。加上行政院政務委員朱雲鵬也曾公開表示，兩岸有25項以上政策在2008年下半年將大幅鬆綁，部分可能列為兩岸兩會未來談判項目，包括平日班機與第5航權、兩岸電子媒體產業落地等，<sup>27</sup>臺灣有意推動兩會談判議題的涵蓋面，顯然十分龐雜。

大陸方面，除兩岸所共同提及的前述各類議題外，中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室主任王毅，於2008年9月間公開宣布促進兩岸交往新舉措，其內容包括：(一)為便利兩岸同胞交往，大陸方面決定採取包括大陸居民可經由小三通赴臺旅遊等5項新的政策，以促進兩岸人員往來；(二)積極推動兩岸直接、雙向、全面三通；(三)推進兩岸產業合作拓展領域、提高層次；(四)推動兩岸金融合作取得實質進展；(五)探索建立兩岸經濟合作機制，構築長期穩定、具有兩岸特色的互利雙贏總體框架等。王毅強調，往後應大力推動兩岸文化、教育、體育、科技、衛生、宗教等各領域交流，<sup>28</sup>這些新措施可能演化成為中共對臺提出之談判議題。

兩岸可能談判議題顯然極多，幾乎已到達「無所不能談」、「無所不會談」的地步，那麼兩岸談判議題的釐訂，該透過何種機制完成，就成為兩岸談判研究的重要環節。

依據海基會的法律定位，係1991年4月9日，海基會與行政院大陸委員會簽訂委託契約，處理有關兩岸談判對話、文書查驗證、民眾探親商務旅行往來糾紛調處等涉及公權力之相關業務。<sup>29</sup>行政院陸委會在情況需要下，就可委託海基會向海協會提出談判議題芻議，進行談判。

與海基會對口的大陸「海峽兩岸關係協會」（簡稱「海基會」），於1991年12月16日通過的組織章程也明文規定「本會接受有關方面委託，與臺灣有關部門和授權團體、人士商談海峽兩岸交往中的有關問題，並可簽訂協議性文件」。<sup>30</sup>

creating more international space for his island – without upsetting Beijing”，Time,(2008.8.25), pp. 26~27.

<sup>27</sup> 李順德，「25項兩岸政策 年底前大鬆綁」，聯合報，2008年7月17日，版A3。

<sup>28</sup> 「王毅在廈門發表演講 受權宣布促進兩岸交往新舉措」，2008年9月10日下載，你好臺灣，[http://big5.am765.com/shouye/sywx/yw/200809/t20080907\\_390169.htm](http://big5.am765.com/shouye/sywx/yw/200809/t20080907_390169.htm)

<sup>29</sup> 「(海基會)成立緣起」，2008年11月17日下載，財團法人海峽江流基金會，<http://www.sef.org.tw/>，在業務執行方面，由於海基會係接受政府委託處理大陸事務，委託事項涉及公權力之行使，且海基會大部分基金係由政府捐贈，故陸委會依民法第三十二條及陸委會組織條例第二條規定，對海基會的業務有指示、監督的權責。

<sup>30</sup> 「海峽兩岸關係協會章程」，2008年11月17日下載，國務院臺灣事務辦公室，<http://www.gwytb.gov.cn:82/hx/hxzc.htm>

換言之，兩岸近期內對於談判議題的規畫，在未能完全確定，且兩岸政府都必須面對的時空環境改變而不斷改變，並隨需要各自委託海協會與海基會進行談判，雙方都只能全方位準備，並依時空環境的改變，在兩岸不斷各自提出議題，並尋求相互同意後進行談判。

因此，兩岸協商議題的提出可能因應兩岸實際需要而隨時增減。

## 二、臺灣內部反對團體訴求

兩岸的談判因牽涉執政者的公權力執行，自然以反對黨的運作最能代表臺灣內部反對團體訴求的內涵，就反對兩岸進一步接觸與陳雲林來臺一事為例，民進黨所提出各類反對訴求，最能代表臺灣內部對兩岸談判之反對意見：

### (一)1025遊行訴求三反、三要、三問：<sup>31</sup>

在陳雲林來臺進行談判前夕的10月25日，民進黨發動民眾遊行示威活動，其主要訴求是「三反、三要與三問」，三反是反對一中市場、反對掏空主權、反對無能政府；三要包括，中國要賠償(毒奶粉事件)，馬英九要認錯，劉兆玄要下臺；此外提出三問：請問馬英九總統，臺灣是一個地區還是一個國家？臺灣前途是不是由2,300萬人決定，這個競選承諾是否依然有效？第三要問馬總統，中國到底要不要賠償(毒奶粉事件)？

### (二)針對陳雲林來臺規畫三階段活動抗議：<sup>32</sup>

不歡迎陳雲林來臺，原訂分三階段表達意見；第一階段是陳雲林來臺前，民進黨會加強議題論述與批判，讓國內外清楚知道，馬政府的主權退讓與一中承諾並不符合臺灣主流民意；第二階段進行實質抗議，將舉辦「為臺灣守夜，向中國嗆聲」活動，由民進黨主導，或偕同其他獨派社團舉辦；第三階段於陳雲林離臺前後，民進黨將在高雄舉行捍衛臺灣晚會，總結對於馬政府及陳雲林來臺的批判。後因陳雲林取消赴中南部行程，民進黨也取消中南部陳情抗議活動，但11月5、6日在臺北舉行的「圍陳」活動，卻引發群眾暴力事件。

(三)面對馬總統與陳雲林會面，民進黨由主席蔡英文提出六點反對理由，包括：<sup>33</sup>

<sup>31</sup> 「1025遊行訴求三反、三要、三問 呼籲臺灣人民踴躍參與」，2008年10月28日下載，民主進步黨中央黨部，<http://www.dpp.org.tw/>

<sup>32</sup> 「馬政府心態傲慢不顧人民感受 將規畫三階段嗆中活動表達抗議」，2008年10月28日下載，民主進步黨中央黨部，<http://www.dpp.org.tw/>

<sup>33</sup> 「蔡英文主席針對馬陳會聲明稿」，民主進步黨中央黨部，2008年11月17日下載，<http://www.dpp.org.tw/>

1.馬英九應明確說出臺灣人民對主權的最大共識：「臺灣是主權獨立國家，主權屬於兩千三百萬人民，臺灣的前途只有臺灣人民能夠決定。」

2.馬英九應在接見場地放置中華民國國旗，凸顯我國主權與中華人民共和國無關，並要求中方尊重中華民國獨立存在並已經民主化的事實。

3.馬英九應堅決反對中國2005年通過的反分裂國家法，中國應廢除傷害臺灣人民感情的惡法。

4.馬英九應堅決反對中國在2005年與世界衛生組織簽訂的MOU；並與中國簽訂的食品安全通報機制不能取代臺灣參與世衛(WHO)，臺灣人民有權參與包括世衛在內的所有國際組織。

5.馬英九應堅決反對聯合國在信函中所表示依2758號決議案，臺灣是中華人民共和國不可分割一部分。

6.馬英九應堅決要求中國放棄對臺武力威脅等軍事部署。

(四)民進黨主席蔡英文表達不歡迎陳雲林來臺的理由有四：<sup>34</sup>

1.在技術性的問題上，陳雲林根本可以不用來。民進黨從來不反對臺灣與中國進行事務性的協商。不過，我們認為在當前的政治局勢之下，在第三地進行協商，臺灣可以不用賠上社會對立。

2.這次的臺北會談之後，臺灣將往一中市場的路邁進一大步，再這樣下去，臺灣的經濟將更不可逆轉地全面依賴中國，臺灣將會變成另一個香港，在不久的未來，臺灣還有主權的空間嗎？臺灣人民除了接受「統一」，還有其他的選擇嗎？

3.陳雲林來臺國旗被收起來了，把國旗藏起來就是把國家藏起來，把國家藏起來就是在主權上退讓。

4.中國正在撕裂臺灣，從這次陳雲林的行程安排中，可以非常清楚地看出這一點。臺灣最大在野黨的民進黨被選擇性的忽略。是國民黨聯合共產黨打壓在野的民進黨，民進黨要求立刻廢除國共平臺，所有的兩岸協商都應該受到國會與民意的制度性監督。

蔡英文所代表的民進黨對於江陳四項協議內容無異議，卻對陳雲林來臺可

<sup>34</sup> 蔡英文，「向臺灣人民報告：我們為什麼不歡迎陳雲林」，2008年11月19日下載，自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/nov/3/today-o1.htm>

能引發中華民國(或臺灣)將不保表示憂慮，<sup>35</sup>而中華民國早已不是民進黨所重視或想維護的政治圖騰，甚至長久以來不斷表達欲除之而後快的態度。民進黨所在意陳雲林訪臺的關鍵，只剩下擔憂臺灣將因此不能獨立而已，若臺灣不能獨立，民進黨卻也無法強力訴求臺灣必須獨立，則民進黨的創黨精神將因此盡失，其基本教義派的支持者也可能將流往更激進推動臺灣獨立的陣營。因此，民進黨為站穩獨派立場總攬獨派選票，就必須表態反對陳雲林來臺，更反對兩岸關係的進一步發展，縱使此次會談僅談經濟議題，且是對臺灣經濟可能有所幫助的經濟事務協議，完全不涉及政治議題，也一樣不被民進黨所容許，也因此，造成陳雲林來臺期間，引發數度激烈的群眾抗議運動。

民進黨反對陳雲林來訪主要訴求，甚至唯一的訴求僅餘「主權」一項，至於其他的附帶訴求，僅是對主權訴求的包裝而已。

### 參、兩岸談判之運作

學者包宗和，以1989年德國統一前的兩德、兩韓及兩岸作為個案分析比較研究的結果，認為兩岸、兩德、兩韓三個案例的互動，可用4個層面加以檢視，即自主性、對等性、政治性與務實性：自主性是指不受外力干預的程度；對等性是指分裂國家中是否以平等地位相互對待（此包括統一前與統一後的地位）；政治性指互動層面中政治性的高低；務實性則是指對立雙方所提共存模式對現實遷就的程度（含內政與外交），此亦為經由和解與相互尊重建立未來統一共識的關鍵。包宗和的研究發現，在自主性上，兩岸（尤指中共對國外干涉經常表現尖銳反抗立場）最高，兩韓次之，兩德最弱；對等性上，兩德最高、兩韓次之、兩岸最弱；政治性上，兩德互動最多、兩韓次之，兩岸幾乎沒有；在務實性上，兩德最高、兩韓次之、兩岸最弱；<sup>36</sup>這種自主性低(各相關國家介入協助統一)、對等性、政治性及實務性高的趨勢，最終造成1989的兩德

<sup>35</sup> 「蔡英文不歡迎陳雲林」，聯合報，2008年11月4日，版A2。

<sup>36</sup> 包宗和，*臺海兩岸互動的理論與政策面向1950~1989*（臺北：三民書局，1991），頁104。自主性上，兩德受美、蘇、英、法4強節制，韓國僅有美國節制，中國大陸對臺態度則完全不受他國節制；對等性上，兩德早已互相承認、兩韓只做到雙重承認、兩岸則完全不對等；在政治性上，兩德已進行兩次高峰會、兩韓則停留在國會議員接觸層面、兩岸則尚未有正式的官方代表接觸；在務實性上，兩德早已實行「一族兩國」、兩韓停留在雙重承認、兩岸則因中共有不被臺灣主流接受的「一國兩制」，臺灣有追求獨立的傾向而欠缺共識。

統一，同時期的兩韓僅相互溝通交流，及兩岸的尖銳對峙結果。

若依此4個層面的個案研究結果衍生，兩岸若更加相互對等、更多政治接觸、更多相互務實溝通及更多外國勢力介入避免武力衝突，甚至敦促和平統一，則兩岸統一的機會將比過去增加，這種結果顯然是中共樂見；時至2008年，不主張臺獨、要求大陸平等對待臺灣、兩岸政治更多接觸、兩岸更務實談判的國民黨執政，且在全球化趨勢下，各國不願臺海動盪以免損及自身利益的趨勢也已明朗，對於介入臺海使其和平的意願自然增加。<sup>37</sup>兩岸更對等、更務實、政治接觸更多，將是兩岸（尤指現階段國、共兩黨執政時期）理性的選擇。且兩岸的接觸也將是兩岸發展出整合（integration）結果的重要手段。<sup>38</sup>因為兩岸主政者的相互不敵視，連牽涉主權的最敏感國際活動空間問題，都積極謀求解決的當下，<sup>39</sup>兩岸接觸與談判也將在此基礎上展開。

過去因為政治因素，兩岸官方始終不願意直接接觸，以免觸碰敏感的主權歸屬問題，因此必須以紅十字會或其他單位代理談判，甚至衍生出以白手套的海基會與海協會兩會代替政府談判、協商的情勢，依據過去兩岸談判至今(包含兩會成立之前的會談)共計有28次，<sup>40</sup>其中在民進黨主政的時期僅有「臺港航權協商」一項，其他共計27項談判，除第1項中共海協會尚未成立，由時任國臺辦副主任唐樹備代表中共進行談判外，其他都在兩岸兩會主導中進行，兩會在既有基礎及2008年國民黨政府重申兩會是兩岸談判的「唯一合法」管道政策主導下，兩會主導兩岸的談判之局勢已然成形，而馬英九總統也強調兩岸協商雖以兩會為主，但是兩黨的溝通平臺還是可以繼續存在。<sup>41</sup>使得兩岸未來的談判除兩會主導外，也加入了國、共兩黨相互溝通的輔助功能。

學者吳秀光研究談判所提出的兩階段談判說法，認為第一線談判團隊人員在第一階段接觸後，將所得結果回傳各自的上司、委託機構或領導人經進行第

<sup>37</sup> Steven Tsang, "War or Peace Across the Taiwan Strait", in Steven Tsang ed., *Peace and Security Across the Taiwan Strait* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p. 12.

<sup>38</sup> 包宗和，*臺海兩岸互動的理論與政策面向1950~1989*，頁105~110。

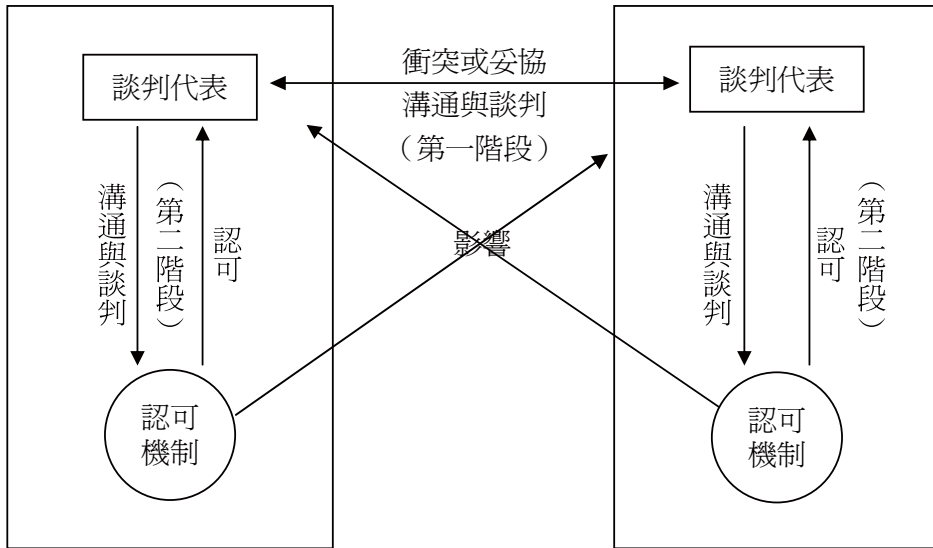
<sup>39</sup> "The World According To Ma: In an Exclusive interview, Taiwan's President, Ma Ying-jeou, talks candidly about creating more international space for his island – without upsetting Beijing", pp. 26~27.

<sup>40</sup> 「歷次會談總覽」，2008年11月27日下載，財團法人海峽交流基金會，<http://www.sef.org.tw/>

<sup>41</sup> 「馬英九晤連戰主張兩岸協商以兩會為主」，2008年8月15日下載，新浪新聞網，<http://news.sina.com.hk/cgi-bin/nw/show.cgi/201/3/1/685839/1.html>

二階段認可後，再交回由談判代表再進行協商，幾度來回達成最終結果，如圖 1 之流程：

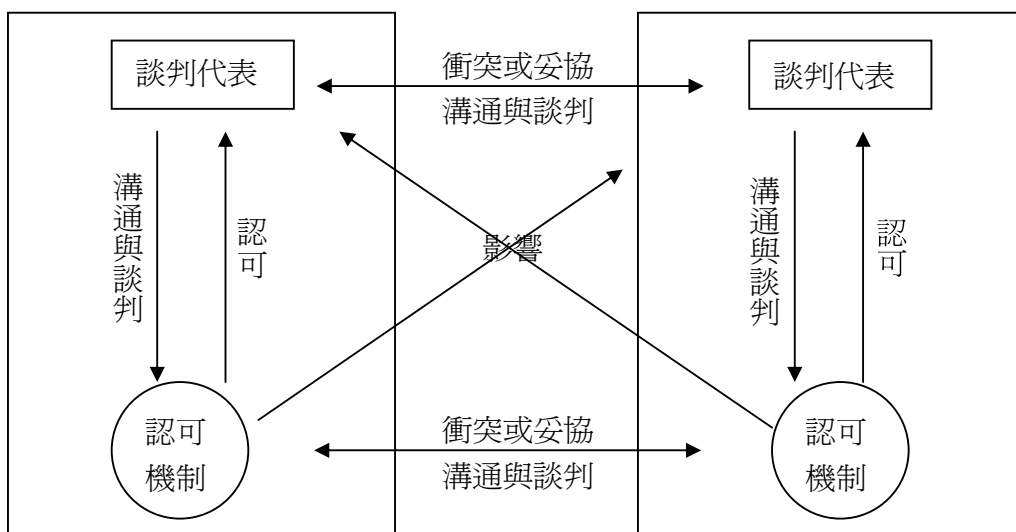
圖 1 2008 年總統大選前兩岸談判流程圖



資料來源：吳秀光，「兩岸談判之結構分析：由博奕理論出發」，包宗和等主編，爭辯中的兩岸關係理論（臺北：五南，1999），頁126。

這種推論在過去隔絕敵對的狀況下，兩岸利用兩會甚至兩會成立前的密使或紅十字會接觸談判以解決相關事務或許適用，但2008年我總統大選國民黨再度執政後，兩岸關係已經緩和，兩岸領導階層溝通管道較無障礙，使得談判的過程，跳脫吳秀光所指必須不斷的經由第一線接觸，將初步談判結果回傳，再交回由第一線談判人員繼續談判，最終達成結果的模式，而形成雙方「認可機制」可相互溝通，達成某種妥協，再交由談判代表團隊進行談判；當然其過程也不能排除，由談判團隊接觸後將相關訊息回傳認可機制，再由認可機制下達指令繼續談判的可能，但在兩岸關係緩和的現階段，兩岸談判流程圖就成為圖 2 模式，兩岸談判流程已經沒有第一階段或第二階段的明顯劃分，談判成為領導階層與兩會談判團隊同時進行的狀態，也因兩岸領導階層具有的高階決策地位，及兩會「受委託」的低階執行地位，將有使兩會成為僅是完成兩岸領導階層談判結果的儀式性工具角色之虞。

圖2 2008年總統大選後兩岸談判流程圖



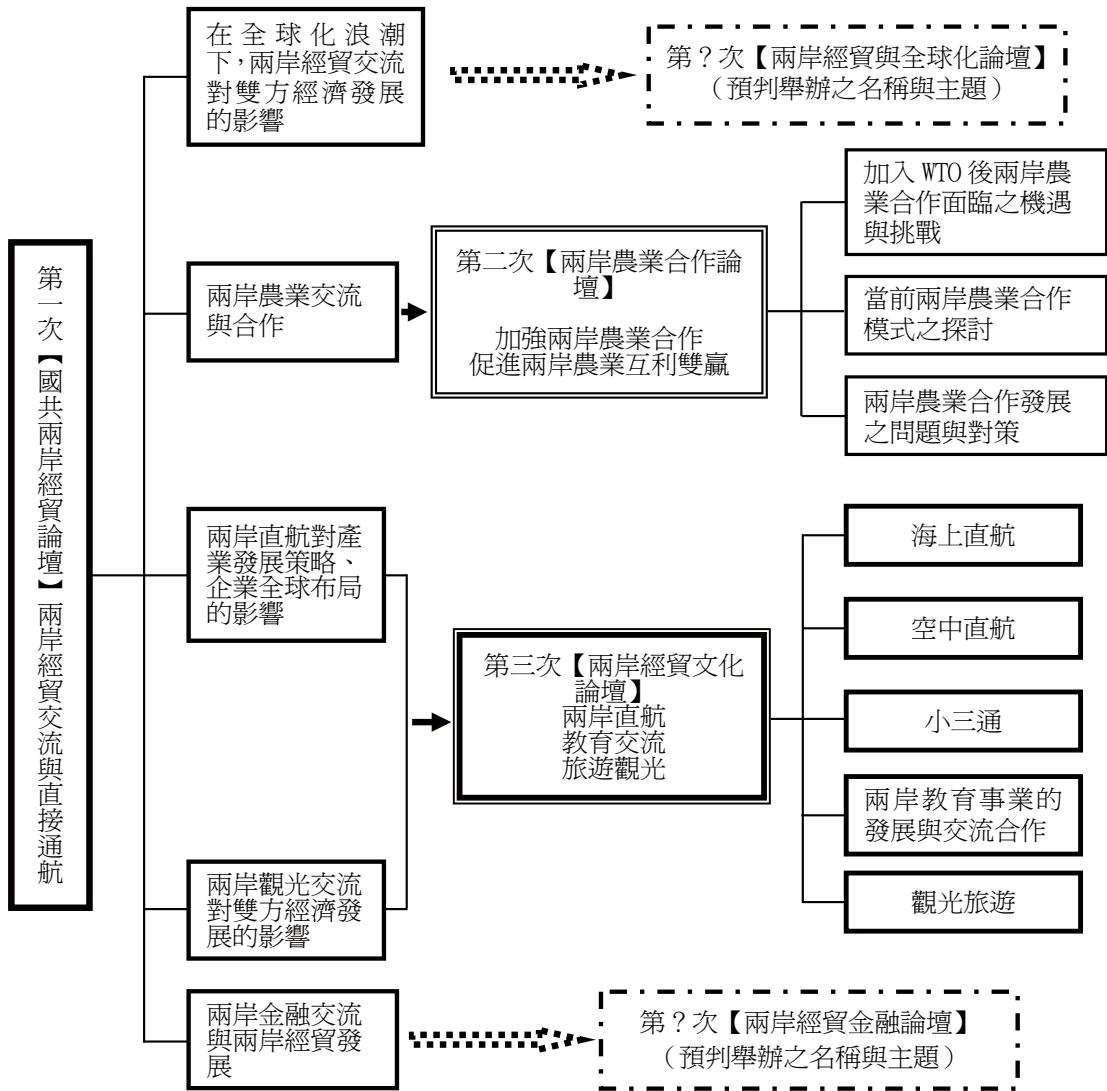
資料來源：作者自行製作

依據前述圖2的兩岸兩會現階段談判流程模型，在當前兩岸政府尚未相互承認之際，兩岸認可機制就明確的指向國共兩黨高層的交流、談判與決議，作為兩岸兩會的談判議題。

檢視國共兩黨自2006年以來以國民黨智庫「國家政策研究基金會」，與中共中央臺辦所屬的「海研中心」，所進行的三次論壇，<sup>42</sup>發現每次論壇的舉行都具有延續性，依據學者唐永瑞的研究發現其關係呈現如下：

<sup>42</sup> 第一次於2006年4月14日至15日，在大陸北京舉行，定名為「兩岸經貿論壇」；第二次於2006年10月17日至20日，在大陸海南博鰲、大陸福建廈門，定名為「兩岸農業合作論壇」；第三次於2007年4月28日至29日，在大陸北京，定名為「兩岸經貿文化論壇」。

圖3 歷次國共論壇研討主題與未來趨勢圖



資料來源：唐永瑞，「國共經貿論壇對兩岸關係影響分析」，*展望與探索*(臺北)，第 5 卷第 8 期(民國 96 年 8 月)，頁 119。

說明：第四次國共論壇已於 2008 年 12 月 20、21 日在上海舉行，定名為「兩岸經貿文化論壇：擴大和深化兩岸經濟交流與合作」，並達成九項《共同建議》。

不僅三次國共論壇具有延續性，且接續的兩會會談，也深受國共論壇的影響；在三次國共論壇後，第一次江陳會接續於 2008 年 6 月 11 日至 14 日在北京

舉行，兩岸兩會正式簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」，<sup>43</sup>此兩項議題，與第三次「兩岸經貿文化論壇」中的「空中直航」與「觀光旅遊」有直接關係，而第二次江陳會談於2008年11月3日至7日在臺北舉行，兩會簽訂「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸食品安全協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」等4項協議，<sup>44</sup>此4項協議中，除因毒奶粉事件所引發插入的「海峽兩岸食品安全協議」，及關係兩岸人民利益至鉅，並且曾於1993年4月27日至29日，在新加坡舉行的「辜汪會談」中達四項協議中之一項「掛號信查詢補償」，<sup>45</sup>但卻不曾在國共論壇觸及的「海峽兩岸郵政協議」為基礎外，其他「海峽兩岸空運協議」及「海峽兩岸海運協議」兩項，顯然與國共第三次論壇中的「海上直航」、「空中直航」決議有關。

依據前述議題的延續性，與兩岸兩會會談有依據國共論壇已接觸議題設定談判範疇的傾向推論，國共經歷三次論壇所觸及，但尚未在兩岸兩會出現的「在全球化浪潮下，兩岸經貿交流對雙方經濟發展的影響」、「加入WTO後兩岸農業合作面臨之機遇與挑戰」、「當前兩岸農業合作模式之探討」、「兩岸農業合作發展之問題與對策」、「兩岸教育事業的發展與交流合作」、「兩岸金融交流與兩岸經貿發展」等7項協議(小三通議題已分別由兩岸政府各自鬆綁推動)，<sup>46</sup>將可能在第四次國共論壇中出現，果然，於2008年12月20、21日在上海舉行的(第四次國共)「兩岸經貿文化論壇：擴大和深化兩岸經濟交流與合作」，設定三大議題是，兩岸金融及服務業的合作；兩岸雙向投資；經濟交流制度化的探討，並舉辦一場深度文化座談，<sup>47</sup>此次論壇共達成9項《共同

<sup>43</sup> 「兩會協商專案報告」，2008年11月20日下載，財團法人海峽交流基金會，<http://www.sef.org.tw/doc/news/97/970619.doc>

<sup>44</sup> 「二次江陳會簽署協議全文」，2008年11月20日下載，財團法人海峽交流基金會，<http://www.sef.org.tw/html/news/97/content/971104.htm>

<sup>45</sup> 「辜汪會談後兩岸歷次事務性商談日程、雙方代表、地點、議題及簡要協商概況」，2008年11月20日下載，行政院大陸委員會，[http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2\\_2.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2_2.htm)

<sup>46</sup> 李濠仲，「金馬將開放陸客落地簽證」，*聯合晚報*，2008年9月4日，版A2，行政院院會於2008年9月4日通過陸委會所提擴大小三通方案，未來將開放大陸觀光客到金門、馬祖落地簽證。另澎湖小三通，也預計在10月底進行。陳慧敏，「彼岸釋善意陸客可經小三通來臺國臺辦回應馬政府方案 宣布便利臺胞證簽證等五項兩岸往來政策」，*經濟日報*，2008年9月8日，版A2，大陸國臺辦主任王毅於2008年9月7日，正式回應馬政府的「擴大小三通」政策，宣布五項兩岸人民交往政策，開放包括持有往來臺灣有效簽證和通行證的大陸居民、開放赴臺遊的13省市大陸觀光客，可透過金馬小三通往來兩岸。

<sup>47</sup> jimi Liao，「國共經貿文化論壇 移師上海」，2008年12月22日下載，*China News*，[http://www.taiwannews.com.tw/etn/news\\_content.php?id=806900&lang=tc\\_news&cate\\_img=257.jpg&cate\\_rss=news\\_PD](http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=806900&lang=tc_news&cate_img=257.jpg&cate_rss=news_PD)

建議》：<sup>48</sup>內容除兩岸海空直航為持續加強議題，及漁業合作為過去兩岸曾經透過兩岸漁業組織與國民黨協商的議題外，其他建議幾乎都可以被涵蓋在前述 7 項中的：「在全球化浪潮下，兩岸經貿交流對雙方經濟發展的影響」與「兩岸金融交流與兩岸經貿發展」議題範圍內，尤其是在後一項議題中。第四次國共論壇所達成的協議，可能將成為於 2009 年上半年在大陸舉辦的「第三次江陳會」的核心議題選項，<sup>49</sup>當然，也不能排除因相互需要而插入其他議題的可能。<sup>50</sup>

根據前述兩岸談判議題設定的脈絡，兩岸談判的模式，歸納約略依循下列幾種方式決定議題並達成共識：

一、大部分植基於國共兩黨的共識：當前兩黨的共識最為正式的機構為國共論壇。但並不排除國共兩黨的私人管道所達成的共識。

二、偶突發狀況：因應兩岸發生的偶突發狀況，如毒奶粉事件引發兩會談成「海峽兩岸食品安全協議」；方興未艾的金融風暴，也可能促成兩岸進一步的金融事務合作。<sup>51</sup>

三、過去所觸及但尚未完善的議題：如兩會於 1993 年在新加坡舉行的「辜汪會談」中達成的「掛號信查詢補償」協議，促成第二次江陳臺北會談所達成的「海峽兩岸郵政協議」簽訂。

四、其他兩岸所需要的議題。

經過這些過程的篩選，並達成相關議題的共識後，再經由兩會完成最後儀式性的簽訂協議，最終完成兩岸兩會被委託的任務，這種過程證實圖 2 的談判

<sup>48</sup> 王銘義、白德華、曾意蘋，「國共 9 建議力促兩岸金經合作」，中國時報，2008 年 12 月 22 日，版 A4。共同建議包括：1、積極合作應對國際金融危機的衝擊：解決中小臺資企業的融資問題，支援臺資企業轉型升級、持續發展。2、促進兩岸金融合作：盡快商談建立金融監管合作機制和貨幣清算機制。3、相互參與擴大內需及基礎建設。4、深化兩岸產業合作、建立兩岸產業優勢互補的合作機制，逐漸形成合理的兩岸產業分工合作布局。5、加強兩岸服務業合作：鼓勵和支援臺灣服務業進入大陸市場。共同簡化赴臺旅遊申請流程，循序漸進地擴大大陸居民赴臺旅遊。6、完善兩岸海空直航：盡速就常態包機轉為定期航班作出安排。7、加強兩岸漁業合作：盡早協商建立漁業勞務合作機制及漁事糾紛處理機制。8、加強投資權益保障：商談投資權益保障並簽署協議，建立和完善兩岸投資權益保障協調機制。9、實現兩岸經濟關係正常化，推動建立兩岸經濟合作機制：臺灣盡快就大陸企業參與臺灣經濟建設作出安排等。

<sup>49</sup> 「國共經貿論壇十二月上海登場 連戰將率團出席」，2008 年 11 月 20 日 下載，鉅亨網新聞中心，<http://news.chinayes.com/NEWSBASE/20081118/WEB204.shtml?categoryType=the>

<sup>50</sup> 劉尚昫，「下次江陳會預定討論議題」，中國時報，2008 年 11 月 5 日，版 A3，下次兩岸兩會談判議題可能包括：「共同打擊犯罪與聯繫」、「擴大食品安全」、「農產品見檢驗」、「銀行、證券、期貨合作」、「臺商投資保障協定」、「避免雙重課稅」、「兩岸產業標準設立」、「漁業資源維護、大陸漁工勞務輸出、漁獲交易」、「兩岸學生、新聞人員交流」、「兩會人員定期互訪」。

<sup>51</sup> 「國共經貿論壇十二月上海登場 連戰將率團出席」。

流程模式符合對當前兩岸談判的實際狀況，其理論位階亦顯然不低。又因所談議題牽涉至廣，且極為專業，兩岸兩會已然無法完全自行掌握，必須仰賴各種議題的專家，尤其是具有公權力的政府官員，因此，兩岸兩會的在兩岸談判的過程中，將成為談判的平臺，而不是談判的主體，雙方政府官員也必須藉由這個平臺直接對談，才足以有效率地解決所面臨的問題。

因兩岸領導高層的關係改善，使兩岸談判的發展，雖有逐步形成在儀式上必須仰賴兩會進行，在實質上卻由雙方領導階層決定的新模式，造成兩岸談判流程的改變，但不論是兩岸領導階層或是兩岸兩會的談判，都不能改變談判的攻防模式。換言之，目前兩岸緩和的關係，是將談判的攻防模式提高至兩岸領導階層，甚至是兩岸領導階層與兩岸談判團隊同時進行談判攻防現象。這些談判技巧如：設定明確談判目的、<sup>52</sup>操弄談判技巧、<sup>53</sup>堅持談判原則、<sup>54</sup>掌握「居家優勢」、<sup>55</sup>善用語言運用的技巧、<sup>56</sup>鞏固基本談判形式等等，<sup>57</sup>雙方更認知到談判雙方都必須遵守法律約束，否則其談判結果沒有意義，<sup>58</sup>當然兩岸的談判不僅必須受兩岸法律的約束，更要受兩岸各自政策的指導。深入理解兩岸的政

<sup>52</sup> Fred Charles Iklé, *How Nations Negotiate*(New York: 1964), p. ix. 轉注自裘兆琳，「中共與美國就『臺灣問題』談判時之策略分析」，邱宏達等主編，*中共談判策略研究*（臺北：聯經，1987），頁123~124。學者認為政府間的談判，包含有下列幾個目的：（一）延伸原有的協議（extent agreement）；（二）正常化協議（normalization agreement），使雙方關係正常化；（三）重新分配協議（redistribution agreement），此談判將導致現狀的改變，利益被重新分配；（四）創新的協議（innovation agreement）；（五）與協議本身無關的其他效果等。

<sup>53</sup> Derek Davies, "How Britain Fell for the Peking Game-Plan", *Far Eastern Economic Review*, June 21, 1984, pp.44-45. and Lucian Pye, *Chinese Commercial Negotiating Style*(Mass.: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1982)轉注自裘兆琳，「中共與美國就『臺灣問題』談判時之策略分析」，頁128~129。學者認為中共的談判技巧大致包含：（一）挑出對手陣營同情其立場的官員作為談判中的伙伴；（二）先設立基本原則，並要求對方先同意此原則；（三）喜歡在其境內談判以利掌控；（四）常利用第三國（方）來傳達其立場、刺激對方反應或施加壓力；（五）專制領導可決斷談判步驟、結果與立場；（六）運用對手的矛盾制約對手；（七）製造「你需要我、我不需要你」的假象，迫使對方成為懇求者；（八）耐心拖延，使對手喪失耐性；（九）在有把握時都可抵觸其「原則」接受談判結果；（十）達成協議並非談判的終止，反而是促成修改協議已有利於中共的開始。

<sup>54</sup> 周敏、王笑天，*東方談判謀略*（北京：解放軍出版社，1990），頁1。中國大陸部分學者認為談判有4項原則，分別是：（一）謀求雙方共同利益；（二）知彼知己；（三）建立雙方心裡相容的合作氣氛；及（四）突破對方心理防線。

<sup>55</sup> 張曉豪、焦志忠編，*談判控制*（北京：經濟科學出版社，1995），頁93~96、101~108。以爭取在其所熟悉的地點談判，及營造「時間圈套」，以對方必須於時限內談出結果的緊迫性，壓迫對方接受己方條件等。

<sup>56</sup> 請參閱姜小欣、張士光編，*談判語言*（北京：經濟科學出版社，1995）一書。談判語言技巧如吊胃口、激將、正話反說、以牙還牙、引蛇出洞、利用謊言-----等等不一而足。

<sup>57</sup> 劉偉、聶玉河編，*談判與對策*（北京：經濟科學出版社，1995），頁12~13。談判的基本形式，包含3種：（一）「先發制人式」，一方先主動設定議題與評價標準，再邀對方加入談判；（二）「後發制人式」，受邀加入談判一方，經過努力成為談判主體；（三）「對等式」，雙方地位平等的協商。

<sup>58</sup> 馮焜焜、孫秀蘭編，*談判與社會心理*（北京：經濟科學出版社，1995），頁164。

策，尤其是國、共兩黨高層領導階層的意圖，當然對於釐清兩岸談判的企圖與可能底線有極大的幫助。

## 肆、研析

兩岸往後談判的攻防，難以避免爾虞我詐，若純以功利的角度看待兩岸談判，兩岸的立場或許可分別形容如下：<sup>59</sup>

北京想利用「騙、養、套、殺」獲取利益：用「九二共識」之類的籠統語言「騙」住臺灣，再以開放三通、陸客來臺等「養」臺灣，在建立傾斜的依賴關係後「套」住臺灣，最後則生殺由之。

臺灣則想利用「裝、吃、閃、活」獲取利益：對「九二共識」等籠統語言「裝」作解決了問題而不深究，設法促成三通並「吃」大陸的養分，再用養分來建立臺灣的主體地位以「閃」避北京的套結，進而謀求兩岸共存共榮的「活」路。

兩岸的談判，以臺灣的立場看，目前主政者亟欲以「以臺灣為主，對人民有利」、「擱置爭議、追求雙贏」、「威脅最小化，機會最大化」及推動「活路外交」的立場，<sup>60</sup>透過談判達成下列目標：

- 一、兩岸對等。
- 二、擴大臺灣國際社會活動空間。<sup>61</sup>
- 三、振興臺灣經濟。<sup>62</sup>

<sup>59</sup> 「社論：兩岸大門法：騙養套殺vs.裝吃閃活」，聯合報，2008年11月19日，版A2。

<sup>60</sup> 「現階段大陸政策與兩岸關係」，2008年11月26日下載，財團法人海峽交流基金會，<http://www.sef.org.tw/html/news/97/content/9710151.htm>。

<sup>61</sup> 除馬總統提出的外交休兵、活路外交訴求外，臺灣也意圖透過與中共談判加入東協加三組織，擺除經濟事務被國際邊緣化的問題，雖仍未獲中共正面回應，但相互溝通已然開始進行，顏瓊玉、黃琮淵，「設外匯基金入東協 臺熱陸冷」，中國時報，2008年11月6日，版A8。

<sup>62</sup> 黃如萍、黃馨儀，「直航利多 高雄港起死回生 商機逾千億」，中國時報，2008年11月5日，版A2，二次江陳會達成四項協議，初步預估為臺灣帶來的商機計有：臺灣將可因此成為亞洲的門戶；地位一再下降的高雄港可望起死回生，將可扮演大陸華中及華北市場轉運中心角色，透過中型貨船將歐美長程線貨物載運到高雄港轉運，一年商機絕對超過千億臺幣。直航後臺灣成為跨國企業區域性營運總部的可能性，將可能由今年的615家，明年增加至800家，且一定會增加歐、美、日等外商對臺的投資意願。初期先把目前營靠石垣島等第三地的船舶改為直航，船期可縮短一天，每月航班數增加一半，貨運成本約可調降兩成，民生物資等貨運產品價格將有調降空間，兩岸民眾可享受價廉產品。兩岸海空運直航，讓位於東北亞及東南亞的政治及經濟優勢獲得發揮空間，不再受限於兩岸關係，兩岸通航效益大到難以量化。更可吸引更多臺商回流，增加中間產品或零組件運回臺灣加工後外銷的誘因。等等。

中共對臺談判除想藉此穩定兩岸關係，使中共得以全力在穩定的環境中發展經濟提升綜合國力，以滿足邁向大國的企圖心外，中共對臺的談判立場更表明如下：

### 一、內外有別：

中共對於臺灣的態度，對中國大陸境外的說法主張新三段論，稱「世界上只有一個中國，大陸與臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」，<sup>63</sup>對中國大陸境內則以舊三段論表達立場稱「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國的唯一合法政府」，<sup>64</sup>兩者雖然有別，但對於一個中國原則的堅持，卻始終未見鬆動。

### 二、胡四點（2005年3月4日）：<sup>65</sup>

2005年3月4日，胡錦濤參加全國政協十屆三次會議民革、臺盟、臺聯會議時，就新形勢下發展兩岸關係提出4點意見：第一，堅持一個中國原則決不動搖。第二，爭取和平統一的努力決不放棄。第三，貫徹寄希望於臺灣人民的方針決不改變。第四，反對臺獨分裂活動決不妥協。

胡四點簡單的說就是反對臺獨，並用和平的方法爭取臺灣人民的合作，以達成統一(臺灣)的目的。

### 三、一中各表：

2008年3月27日(3月22日馬英九先生當選為中華民國12任總統)，胡錦濤為西藏與臺灣問題與布希總統通電話的英文新聞稿中，提及兩岸在「九二共識」、「一中各表」基礎上進行協商，是中共對外表示一中可以各自表述的重要文件資料，但胡錦濤與布希在談話中也強調兩岸和談達成和平協議(to reach a peace agreement)及要求美國遵守一個中國政策、與中(共)美三公報及不支持臺灣加入以國家為基礎的國際組織等。<sup>66</sup>

<sup>63</sup> 「朱鎔基總理代表國務院在九屆全國人大五次會議上作《政府工作報告》」，2008年7月24日下載，新華網，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-03/16/content\\_319297.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-03/16/content_319297.htm)，朱鎔基在此次《政府工作報告》指稱：「世界上只有一個中國，大陸與臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」。

<sup>64</sup> 潘錫堂，「『一中』新三段論是否能付諸行動『內外無別』？」，2008年7月24日下載，國政評論，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-C-091-087.htm>，舊三段論指：「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國的唯一合法政府」，是中共傳統對臺態度，而後才採用彈性作為轉為新三段論。

<sup>65</sup> 「胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係發表重要講話」，2008年7月23日下載，人民網，<http://tw.people.com.cn/BIG5/26741/45121/index.html>

<sup>66</sup> “Chinese, U.S. presidents hold telephone talks on Taiwan, Tibet”, 2008/7/24 download, 新華網，[http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/27/content\\_7865209.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/27/content_7865209.htm) 有關一中各表的英文用語是：Chinese Mainland and

這是中共領導人對外宣示可以在「九二共識」下接受兩岸「各表一中」並進行協商甚至達成兩岸和平協定的創舉，但不承認我政府的國際法人地位依然如故。

#### 四、擱置爭議：

中共總書記胡錦濤於2008年4月2日與國民黨榮譽主席連戰會晤時，提出「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」十六字方針，作為兩岸復談的基礎，同時藉此回應之前，副總統當選人蕭萬長在博鰲與胡錦濤會晤時，提出的「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」訴求；<sup>67</sup>胡錦濤的十六字方針之核心，顯然是擱置爭議，其他的「建立互信、求同存異、共創雙贏」等提議，則是擱置爭議的幫襯。

因此，中共近期對臺態度，也逐漸加強「異中求同」的思維，以追求兩岸更多的「相同」，去除兩岸更多的「相異」，使爭議不斷的降低讓兩岸雙贏，就成為兩岸共同追求的目標。

綜合中共對臺政策近年的演變，可總結如下的特色：

- 一、以和平統一為目標。
- 二、以擱置爭議積極進行談判為當前政策重點。
- 三、堅持一中原則，但一中內涵可以各自詮釋。
- 四、絕不公開承認臺灣是主權國家地位。

因中共具有如上述的對臺政策原則，在臺灣不宣布獨立的情況下，大陸與臺灣進行談判，甚至是鼓勵臺灣進行談判，<sup>68</sup>就是其對臺政策的重點；兩岸談判議題及中共可能採用的方法面向雖多，但中共不是民主國家，一切以中國共產黨中央為馬首是瞻的行事風格至今無改變，且重要的是，一切為政治服務的主軸，至今也未見變更。中共對臺談判議題的運作，在掌握其政治訴求後，就可明確理解中共的意向。此情勢又可分由兩個層面加以理解：

---

Taiwan should restore consultation and talks on the basis of "the 1992 consensus," which sees both sides recognize there is only one China, but agree to differ on its definition, 有關堅持臺灣不應加入以國家為基礎的國際組織，及要求美國堅持一個中國政策的英文用語是：adheres to the one-China policy, abides by the three Sino-U.S. joint communiques, opposes "Taiwan independence" and a referendum on Taiwan's U.N. membership, and is against Taiwan's bid to join the United Nations and other international organizations, which only sovereign countries can join.

<sup>67</sup> 汪莉絹，「連胡四會胡錦濤盼擱置爭議：提出16字方針 正式回應馬蕭政府構建兩岸新關係 共創雙贏」，聯合報，2008年4月30日，版A2。

<sup>68</sup> 中共鼓勵臺灣與其進行談判所在多有，如：以新三段論呼籲儘早談判三通、布胡通話中強調兩岸可通過談判達成和平協議、胡錦濤與連戰會晤提擱置爭議等。

## 一、中共領導階層為談判定調

因中共的威權特性，所以中共領導階層，尤指胡錦濤個人意願，將決定中共對於兩岸談判的基調，依目前中共對臺態度已接受「一中各表」，並強調「擱置爭議」、「異中求同」的基調，將使中共對臺政策更具彈性，甚至對臺談判中的損失容忍度亦將提高，以符合前述基調；相對的，對臺灣而言談，談判籌碼比過去增多，可迴旋運用的空間比過去寬廣。

另一角度是，在中共領導階層接受特定談判議題或原則後，中共海協會僅能奉命執行達成使命，因此，在現階段談判過程中，首先探詢、掌握並爭取中共領導階層的同意，而不是兩岸兩會的辛苦折衝，已成為兩岸談判的重要工作。

## 二、談判結果不能違背一個中國原則

當前的兩岸緊張關係雖已見緩和，但中共現行憲法於序言中仍標榜「臺灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括臺灣同胞在內的全中國人民的神聖職責」。中共當前對臺的談判也絕無違反這種政治目標之可能；中共重要對臺學者黃嘉樹在其有關兩岸談判的著作中，開宗明義就表明：「臺灣問題是涉及維護中國主權完整的至關重要的問題，是涉及13億中國人民尊嚴和感情的問題，也是中國實現民族復興過程中必須解決的問題」，<sup>69</sup>充分表明中共對兩岸談判的態度。

但經過2008年11月3日至7日，中共海協會長陳雲林來臺與海基會董事長江丙坤的第二次兩會領導人會談期間，民進黨發動群眾的激烈抗議事件後，陳雲林離臺前有感而發地說：「做相同的事，你們做會比我們做來得更困難」，<sup>70</sup>為北京對臺灣政情多元的體認下了極為貼切的注腳。往後中共如何獲取臺灣民心，及體認臺灣民主多元政治環境下的主政者難處，將是中共推動兩岸持續談判所應注意的關鍵，臺灣方面也必須體諒大陸各單位的利益折衝，才能獲取大陸的善意回應；相互保障兩岸領導人的權柄，維持共同推動兩岸關係緩和，將是兩岸和平相處甚至爭取本身最高利益的最重要手段。

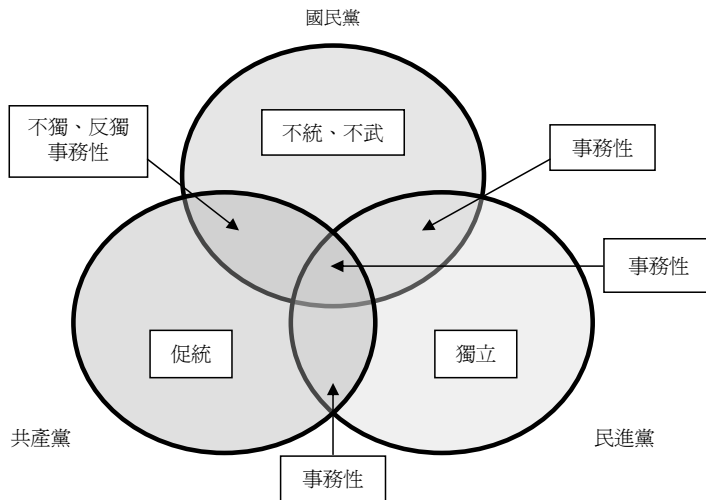
<sup>69</sup> 黃嘉樹、劉杰，兩岸談判研究（北京：九州出版社，2003），頁1。

<sup>70</sup> 藍孝威、汪莉絹，「海協答謝宴陳雲林：兩岸和平發展 必然選擇」，聯合報，2008年11月7日，版A6。

## 伍、結 語

總的來說，臺灣民眾對於兩岸兩會第二次會談，有超過五成以上的支持度，<sup>71</sup>雖然一般民眾支持兩岸兩會會談，但對於是否就會支持兩岸統一，則又呈現比過去更加疑慮現象，<sup>72</sup>因此，若以第二次江陳會臺灣人民所顯示的支持態度，加上三黨各自的主張轉換成兩岸三黨（國民黨、共產黨及民進黨）的立場，可大膽的推論如圖4所示：

圖4 國、共、民三黨對兩岸談判立場關係



資料來源：作者自行整理

說明：國民黨、共產黨、民進黨三黨的交集是不觸及主權問題的事務性會談。

<sup>71</sup> 「第二次『江陳會談』的重要性」，2008年11月26日下載，行政院大陸委員會，<http://www.mac.gov.tw/big5/cc2/971027.pdf>。行政院大陸委員會，綜合國內各重要調研單位與媒體的民調顯示（民調資料來源包含：行政院大陸委員會、行政院研考會、遠見雜誌、TVBS及蘋果日報10月份民調）：有65%民眾支持在臺灣舉辦江陳會談，有59%民眾歡迎陳雲林來臺，促進兩岸交流。55%認為陳雲林來臺並不會損害我國家尊嚴及利益，51%認為陳雲林訪臺將有助於大陸人更瞭解臺灣的民主經驗，59%認為兩岸兩會重啟定期協商對兩岸關係的和平安定有幫助，同時也有56%的民眾認為，臺灣和大陸簽訂建立兩岸食品安全通報機制的相關協議，是對自己或親友最有幫助。「馬評價兩極 蔡形象重創」，聯合報，2008年11月7日，版A1。聯合報所做的民調則顯示：民眾對江陳會談成果多持正面評價，五成二認協議內容對臺灣利大於弊，僅一成八評估弊大於利，百分之六認利弊各半，另有二成四無意見。

<sup>72</sup> 「馬評價兩極 蔡形象重創」，民眾對於兩岸前途的看法逐漸朝「維持現狀」與「緩獨」發展。本次調查，一成六民眾主張盡快獨立，一成六主張維持現況以後再獨立，百分之四主張急統，百分之五主張緩統，四成九希望永遠維持現狀；與聯合報去(2007)年11月調查相比，主張急獨的維持一成六不變，主張緩獨與永遠維持現狀的人，各大幅上升七個與九個百分點。

現階段對於兩岸三黨對於兩岸談判的立場，更可歸結為如下的結果：

一、民進黨雖有主權主張的立場，卻必須考量操作過度致使兩岸協商中斷，是否會遭民意唾棄。

二、國民黨雖可用事務性談判爭取民意，但若不能把持主權對等立場，也可能因而喪失臺灣民意的支持。

三、共產黨雖在推動兩岸事務性談判上被臺灣民眾認同，但若急切的對臺主張主權，則可能遭致反感，使兩岸無法繼續談判。

研究談判的學者也認為，在兩岸互信不足、無共同利益又無極強烈動機的狀態下，就不適合進行兩岸政治性談判，<sup>73</sup>否則可能造成臺灣內部的分裂，<sup>74</sup>因此，當前三黨對於兩岸談判的交集，自然集中在事務性議題而不可輕易的觸碰臺灣主權議題，才能化解臺灣內部不同政治立場民眾的疑慮。如何化解兩岸三黨對於主權的疑慮，也將是未來兩岸談判可持續推動的關鍵與兩岸三黨所必須持續努力的方向。

雖然，兩岸談判幾乎已到達「無所不能談」、「無所不會談」的地步，但兩岸最具決定談判走向的三黨，現階段都不得不遵守這個不觸碰主權議題的原則，才能使兩岸談判可長可久，這也是現階段兩岸談判必須遵守的鐵律。

<sup>73</sup> Bau Tzong-Ho., "Negotiation Across the Taiwan Strait", Political Science Review, No.9 (June 1998), p. 385.

<sup>74</sup> Rachel Chan, "Taiwan-China negotiations will bring security to region: scholars", 2008/12/1 download, HiNet 新聞, <http://times.hinet.net/times/article.do?newsid=1818427&option=english>

# 與談稿之一

## 「當前兩岸談判運作研究」回應與補充

Response to “A Study of Current Cross- Strait Negotiation”

吳 漢 (Wu, Han)

崑山科技大學通識教育中心副教授

關於當前兩岸談判的問題，劉博士在剛才的論文發表中，已為各位做了詳盡的分析，從文中所列的圖表、數據可看出劉博士在兩岸談判問題的獨到見解。個人在此謹就平日觀察心得，提出一些淺見，就教於在座各位先進。

### 壹、關於兩岸談判的概念問題

「兩岸談判」的概念應是從「國共談判」的概念延伸而來。1945年抗戰勝利之後，國共內戰爆發，為解決衝突，在美國強力介入下舉行「國共和談」。談判過程中，中共成功運用「和戰兩手」策略，國民政府處於不利的形勢，終於在1949年以武力奪取政權，國民政府被迫遷臺。

中共宣布政權成立，即是兩岸分裂分治的開始，為解決國家統一問題，初期兩岸均採取軍事的手段。1955年4月，周恩來率代表團赴印尼參加萬隆會議，首次提出以談判解決臺灣問題的主張。周恩來應印度、緬甸、印尼、巴基斯坦、菲律賓、泰國、錫蘭七國代表團之約談臺灣問題時，發表聲明指出：「中國人民不要同美國打仗，中國政府願意同美國政府坐下來談判，討論和緩遠東緊張局勢的問題，特別是和緩臺灣地區的緊張局勢問題。」

中共之所以提出談判，是因為1954年國際間召開日內瓦會議，對朝鮮問題及中南半島（越南）問題取得協議，是年底美國與臺灣簽定《中美共同防禦條

約》，二戰後的國際冷戰秩序暫告底定，兩岸武力統一已無可能，不得不以談判來代替。因此，兩岸談判的提出，自始即是在國際形勢的演變中所形成，而且此時中共談判的主要對象是美國，而非臺灣。

1971年，中共取代中華民國進入聯合國，1972年，呼籲「以談判代替對抗」的美國總統尼克森訪問中國大陸，開啟美中關係正常化的大門，同時中共亦積極向臺灣招手。1979年元旦，中共發表《告臺灣同胞書》，再次提出以談判結束兩岸敵對狀態，但臺灣以「不接觸、不妥協、不談判」做為回應。

1986年，華航貨機事件為兩岸接觸談判之始，當時由中華航空公司與中國航空公司派代表達成協議，簽署「兩航會談紀要」。

1989年，海峽兩岸奧會就臺灣參加1990年在北京舉行的第11屆亞運會問題進行協商，確定臺灣以「中華臺北」的名稱，參加奧會的活動。

1990年，發生遣返大陸偷渡客的「閩平漁事件」，兩岸紅十字會在兩岸官方的授權下，簽署《金門協議》，解決大陸偷渡客及兩岸刑事犯遣返的問題。

1987年，政府開放民眾赴大陸探親，此後兩岸交流互動頻繁，衍生海上犯罪、偷渡走私、文書查（驗）證、財產繼承、婚姻關係、經貿糾紛等許多急待解決的問題，因此自1990年兩岸開始建構正式的談判機制，而有臺灣的海基會與大陸的海協會誕生。在此同時，臺灣單方面終止「動員戡亂時期」，結束國共內戰的形式，兩岸談判開始步入正軌。

從上述過程來看，中共在兩岸問題上採取談判的策略，是基於國際形勢的變化。而且就兩岸之間的角色而言，中共多半居於主動，我方則處於被動。

## 貳、關於兩岸談判的戰略問題

所謂戰略，在政治上是與策略相對而言，在軍事上是與戰術相對而言的概念。戰略是指涉實現全局性、長期性目標的行動計畫，策略則服務於戰略。戰略是目標，策略是實現戰略的手段。史達林在《論列寧主義基礎》中曾指出，戰略就是規定無產階級在革命某一階段上的主要打擊方向，制定革命力量（主要的和次要後備軍）的相應的布置計畫；策略就是規定無產階級在運動的來潮或退潮、革命的高漲或低落這個較短時期內的行動路線。釐清鬥爭中的戰略和策略，可說是共黨理論的基礎。

談判當然不是戰略，但卻是實現戰略的主要手段，因此參與談判必須先確定敵我雙方的戰略目標為何，然後再決定談判的策略，以獲取最大的利益。在兩岸問題上，中共的戰略目標十分清楚，就是「和平統一、一國兩制」，在談判策略上都是為實現此一目標而設計。我方在兩岸交流互動的過程中，亦曾提出戰略性的架構，即《國統綱領》。《國統綱領》雖以統一為終極目標，但將兩岸進程分為近程、中程、遠程三個階段，每一階段的發展由我方進行解釋權，掌握解釋權就是掌握主導權。

1996年，李登輝總統提出「戒急用忍」政策，推遲《國統綱領》進程。2002年，陳水扁總統提出「一邊一國」主張，兩岸政治上的互動為之停擺。然而，兩岸經貿文化交流卻並未停滯，至2005年，在野黨的領導人連戰、宋楚瑜、郁慕明相繼訪問大陸，將兩岸關係發展推向另一高峰。如果「戒急用忍」是遲滯兩岸關係的戰略，顯然此一戰略並未達成目標。至今年，兩岸關係發展已成為大部分國人的期待，終於造成再次政黨輪替，這也是馬總統就職後積極推動兩會復談的基礎。

戰略思考不是主觀的，而應審時度勢，順勢而為，最終實現本身的最大利益。臺灣在「戒急用忍」之後，如能有效遲滯兩岸關係發展，亦不失為一個戰略選擇，但在10年之後不但未能如願，反而將臺灣陷入邊緣化危機，平白將主導權交到對方手中，這是主政者的戰略失誤，有不可推卸的政治責任。

### 參、關於兩岸談判的主權問題

在國內，處理兩岸問題大體上可以歸納兩種不同的立場和態度，一種是先改善兩岸關係，再處理兩岸的政治分歧，另一種則是要先確立兩岸的政治地位，再談改善兩岸關係。前者是藍營的基本立場，後者則是綠營的主要態度。兩岸基於客觀條件的差異，強調臺灣主權優先，意謂不欲推展兩岸關係，有利於邁向獨立。先改善兩岸關係，循序漸進，建立互信，最後再處理政治分歧問題，兩岸問題最終才可能獲得和平解決。

1990年代，兩岸互動初期，曾就兩岸的政治地位有過爭執，中共堅持「一個中國」原則，我方則以「一個中國、各自表述」回應，最終在擱置爭議的默契下始能舉行1993年的「辜汪會談」，簽署協議。2000年，民進黨執政後，將

臺灣主權做為兩岸談判的前提，以致兩會復談無法展開，談判只有在複委託的形式下默默進行，但無法應付日益擴大的兩岸經貿交流需求。

但若考量臺灣的生存與發展，又無法任由兩岸關係蹉跎延宕，只能在兩岸的各自堅持之下，探索雙方都可接受的可行途徑。「一中各表」是一種嘗試，「九二共識」、「中華民族」也是一種嘗試。今年兩岸兩會為了復談，4月在海南博鰲論壇的「蕭胡會」，蕭副總統提出「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，胡錦濤亦回應「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」，顯然「擱置爭議」是兩岸的共識。

「擱置爭議」之後，才順利地舉行了兩次「江陳會」，並簽署了海運直航、空運直航等協議，臺灣參加國際組織也有了討論空間，使兩岸關係大幅向前發展。當然，國內仍有人對兩岸的復談以及兩岸關係的改善，以「矮化」、「掏空主權」來質疑，但這畢竟是綠營的一貫立場，捨此則別無選擇。

論文之二

# 開放大陸觀光客來臺對 當前兩岸關係發展之研究

Open Up Mainland Chinese Tourists to Taiwan and the  
Cross-Strait Relations Development

范世平 (Fan, Shih-Ping)

國立臺灣師範大學政治學研究所副教授

## 摘 要

2008年7月4日，在海基會與海協會的恢復協商下，「第三類」大陸觀光客終於在臺灣民眾的殷切期盼下來臺，各界都樂觀的認為此必能為臺灣長期低迷的經濟帶來一線曙光。然而發展迄今陸客人數卻遠不如預期，其中固然有技術上的問題，但從年中所引發的全球經濟危機，造成大陸經濟低迷恐怕才是主因，而其中是否有其他的政治考量，則需持續觀察。然而不可否認的是，臺灣未來對於大陸觀光客依賴勢必有增無減，而大陸對於臺灣旅遊產業的介入也將更為直接。

關鍵字：陸客來臺、兩岸關係、觀光政策、觀光產業

## 壹、前 言

本(97)年3月22日當馬英九先生當選總統後，使得臺灣正式完成第二次的政黨輪替。馬英九勝選的最重要政見，莫過於要在短期內恢復停滯8年的兩岸協商，並強化雙方的經貿交流，這使得在民進黨執政時期低迷的兩岸關係，有了恢復交流的曙光。而在馬英九於5月20日正式就職後，所面臨的經濟情勢卻十分惡劣，其中尤其以油價巨幅上漲與物價持續飆升最讓民眾不滿，因此馬政府

遂將經濟發展的希望寄託在中國大陸，其中尤其以在7月份開放大陸觀光客來臺（以下簡稱陸客來臺），最能在短期內振興臺灣的經濟。

馬英九競選時主張，執政後將立即推動兩岸直航，大幅開放大陸觀光客來臺，預計初期每天3,000人，每年將達到近110萬人次；第4年後每天開放1萬名，每年可達360萬人次。預計開放第1年可創造至少600億元的收益，第四年躍升至2,000億元。此外，大陸觀光客來臺所創造的龐大商機，也有助於國內就業，預估開放後第1年將增加4萬個就業機會，以後3年增加10萬個，使臺灣失業率下降超過1個百分點<sup>1</sup>。

## 貳、開放大陸觀光客來臺之發展過程

2001年12月10日內政部發布《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》（以下簡稱《大陸人民來臺觀光辦法》），成為正式開放大陸民眾來臺觀光之法規。根據該辦法第3條的規定，大陸地區人民符合下列情形的任何一項者，由經交通部觀光局核准之旅行業代為申請許可來臺從事旅遊活動，其可區分為「境內人士」與「境外人士」兩種類型<sup>2</sup>：

### 一、境內人士

是指目前仍在大陸境內生活或工作的民眾，這又可分成兩類，一是「有固定正當職業者或學生」，另一則是「有等值新臺幣20萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明者」。

### 二、境外人士

是指目前並未在大陸境內生活或工作的民眾，而根據旅居的地區也包括兩類，一類是「赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權或旅居國外4年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居國外配偶或直系血親」，另一類則是「赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權或旅居香港、澳門4年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親」。

而上述兩種身份依「大陸人民來臺觀光推動方案」，根據其身份與來臺的

<sup>1</sup> 閻光濤，〈馬：開放直航觀光，推展四進四出、雙城遊記〉，中央日報網路報，2008年3月3日，請參考[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=100305309](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=100305309)。

<sup>2</sup> 范世平，〈開放大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究〉，遠景基金會季刊，第七卷第二期（2006年3月），頁217-267。

路線共劃分成三類：其中境內人士的身份若是經由港澳地區來臺旅遊者，被稱之為「第一類」；若是赴國外旅遊或商務考察而轉來臺灣旅遊者稱之為「第二類」；而境外人士則是屬於「第三類」。

2002年1月試辦時，開放的對象僅為「第三類」，但排除旅居港澳的大陸人士；然而因開放成效有限，2002年5月所修改發布之「大陸人民來臺觀光辦法」中，正式將「第二類」人士納入，並且於5月10日正式開放其來臺旅遊，此外也將「第三類」的範圍擴增為旅居港澳地區的大陸人士<sup>3</sup>。如表1所示，大陸民眾來臺旅遊的人數在2006年達到最高峰。

表1 開放大陸地區人民來臺觀光統計表

年度	申請		核准		入境		出境	
	團數	人數	團數	人數	團數	人數	團數	人數
2002	188	2,662	178	2,526	160	2,151	154	2,065
2003	1,011	14,890	996	14,563	911	12,768	905	12,677
2004	1,424	21,214	1,390	20,549	1,347	19,212	1,326	18,880
2005	4,557	61,886	4,359	58,693	4,060	54,162	3,935	52,931
2006	7,649	104,624	7,652	104,160	7,342	98,545	7,338	98,629
2007	7,558	86,852	7,575	85,646	7,219	81,904	7,174	81,770
2008 (1-10月)	6,159	68,183	6,140	67,776	5,690	65,210	5,694	63,481
合計	28,546	360,311	28,290	353,913	26,729	333,952	26,526	330,433

資料來源：內政部入出國與移民署，〈開放大陸地區人民來臺觀光統計表〉，內政部入出國與移民署網站，2008年12月13日，請參考<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9710/開放大陸地區人民來臺觀光人數統計表.doc>。

### 參、大陸對陸客來臺政策之基本態度

大陸對於臺灣在2002年開放的「第二類」與「第三類」陸客來臺，所採取的是冷處理的態度，甚至將其視為非法活動而加以取締。然而在面對馬英九對於陸客來臺的主觀期待，其基本態度如下：

<sup>3</sup> 范世平，〈開放大陸民眾來臺旅遊法令規範之研究〉，*展望與探索*，第三卷第十二期（2005年12月），頁76-95。

## 一、在胡錦濤主導下採取積極主動態勢

從臺灣3月大選後的第4天（3月26日），中共總書記胡錦濤在與美國總統布希電話會談時，倡議兩岸在「九二共識」基礎下恢復協商談判，外界即已意識到，胡錦濤將親自主導對臺政策，並且勢必將更為靈活務實。果然，之後蕭萬長在4月11日以準副總統當選人的身份前往海南參加博鰲論壇，並與胡錦濤見面<sup>4</sup>，以測試中共對於開放陸客來臺與否的溫度。而當時內定出任海基會董事長的國民黨副主席江丙坤，也在同月24日到27日，前往大陸上海、昆山、廈門、深圳4個城市，表面上是向臺商謝票，但實際上是再度測試兩岸針對陸客來臺與週末包機等議題恢復談判的可能性。4月29日胡錦濤在會見應邀來訪的連戰時，提出「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」16字方針<sup>5</sup>。5月17日，就在四川發生大地震而大陸舉國上下忙於救災之際，國臺辦主任陳雲林透過新華社宣布，胡錦濤邀請國民黨主席吳伯雄率團訪問大陸。5月26日吳伯雄前往南京與北京訪問，並且會見胡錦濤。而在5月28日「吳胡會」後的15小時內，大陸海協會隨即發函海基會確認復談時程；29日，新華社發布海協會邀請江丙坤於6月11日訪問北京的訊息<sup>6</sup>。

由此可見，大陸在對臺工作上採取的是「快節奏」的進行模式，並充分展現其主導兩岸互動情勢的強烈意圖，而其中「經貿交流先行，政治協商在後」的模式也已經悄然啟動。

## 二、對於馬政府要求初步給予正面肯定

「528吳胡會」後，敲定了「6月復談、7月包機、8月奧運、9月熊貓來臺」等共識，其中對於馬英九提出的開放陸客來臺等要求，胡錦濤都立刻釋出善意回應，不但公開指出「這兩件事完全可以在最短時間內辦成、辦好」<sup>7</sup>，並且宣布將開放北京、上海、廈門、廣州四地與臺灣的桃園、臺中清泉崗、臺北松山、高雄小港與花蓮機場進行直航，這對新上任的馬政府而言，的確是一項

<sup>4</sup> 〈胡蕭會：務實開放 開創未來〉，國際日報網站，2008年8月18日，請參考<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/56020>。

<sup>5</sup> 〈胡錦濤：國共兩黨和應建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏〉，中國網，2008年8月18日，請參考[http://big5.china.com.cn/overseas/txt/2008-05/28/content\\_15532213.htm](http://big5.china.com.cn/overseas/txt/2008-05/28/content_15532213.htm)。

<sup>6</sup> 〈大陸海協會邀請海基會六月組團北京商談〉，海峽資訊網，2008年8月18日，請參考<http://www.haixiainfo.com.tw/10873.html>。

<sup>7</sup> 〈胡錦濤：最短時間辦好周末包機和大陸居民赴臺游〉，新浪新聞網，2008年8月19日，請參考<http://news.sina.com.tw/article/20080528/396804.html>。

執政初期的政策利多，也充分顯示馬政府有能力突破民進黨時期低迷的兩岸關係。

### 三、中共的統戰思維與政治考量

從2002年民進黨執政時開放了大陸民眾來臺旅遊後，大陸當局均採取一貫之「冷處理」態度。然而，2005年4月下旬時任國民黨主席的連戰訪問大陸後，北京當局隨即宣布將開放民眾來臺旅遊之訊息，其開放背後之政治動機甚為明顯，主要原因仍在於希望透過此一方式對於臺灣民眾達到「統戰」的效果。因此，從中共的角度來說，任何對臺政策均有其政治意涵，當前發展之意義如下：

- (一) 民進黨執政時期，大陸之所以冷處理陸客來臺，最重要的考量就是如此將使臺灣經濟如香港般的恢復榮景，這無異替當時執政的民進黨製造政績。而如今國民黨重新執政，則此一顧慮明顯降低。
- (二) 大陸更懂得利用自己的優勢來投入對臺工作，其中特別是經濟發展上的優勢。因為陸客來臺將對臺灣經濟產生直接幫助，因此在「立場堅定、作法彈性」與「軟硬兼施、外壓內拉」的策略下，過去是大陸主動希望臺灣開放而臺灣相應不理，目前則是臺灣的態度積極，而大陸則掌握更多談判的籌碼與主動性。
- (三) 大陸對臺工作相關單位非常瞭解若陸客入臺，必然對臺灣經濟產生直接幫助，特別是中南部近年來由於經濟不景氣造成失業率偏高，而其中多數是支持民進黨的選民，甚至是支持臺灣獨立的基本教義派。他們對於中國大陸與中共政權極度厭惡，排斥前往大陸旅遊與接觸有關大陸之相關資訊，也因此造成對於大陸的認知不但欠缺而且與事實有所差距，例如仍然認為大陸經濟落後而人民生活困苦，這種對於大陸不斷加深的敵視態度形成一種惡性循環，也成為大陸對臺工作至今仍然最難著力與突破的盲點。因此，既然無法將臺灣中南部民眾「引出來」的前往大陸旅遊，就主動積極的讓大陸觀光客「走進去」，透過此一模式可以使中南部民眾對於大陸的觀念改觀。
- (四) 當大陸觀光客正式開放來臺，若對於臺灣經濟與民眾就業產生正面幫助，經濟得以復甦，則對於執政八年而經濟發展不彰且失業率居高不下的民進黨，必將使其在未來的選舉面臨更多挑戰，而其在臺灣獨立、兩岸關係與

中國政策的論述上，也勢必產生改變的壓力。

(五) 大陸已瞭解到若大陸觀光客來臺，除可有效提升臺灣經濟外，亦可使臺灣對於大陸的經濟依賴更為密切。以香港為例，2003年的SARS疫情，造成各國觀光客赴港裹足不前，但大陸觀光客前往香港卻是不減反增，並進一步開放自由行，使其占來港觀光客總數之比例首次突破50%，顯示香港對於大陸客源的依賴程度大幅增加。另一方面，從2008年8月份，北京刻意增加了陸客前往澳門自由行的限制，使得澳門近年來因陸客所創造的經濟榮景步入寒冬，北京當局此舉的目的一方面是要冷卻澳門發展過熱的博彩業，另一方面也是告訴世界，陸客開放與否是由北京作主<sup>8</sup>。

## 肆、陸客來臺所出現的政治經濟問題

陸客首發的「踩線團」在7月4日來臺，其中除了一般觀光客外，另包含大陸旅遊部門之官員與旅遊業者。至於完全由一般觀光客所組成的正式首發團，則是在7月18日來臺。這對於兩岸關係來說，的確具有特殊的意義，因為自此之後兩岸正式從單向的「臺客赴陸」，轉變為雙向的「陸客來臺」。

對於臺灣來說，陸客來臺可謂是引頸期盼，多數人認為如此可立即改善多年來低迷的經濟，就如同2003年香港在SARS疫情爆發後，大陸藉由開放陸客赴港自由行，成功在短期內提升了香港經濟。但事實上陸客來臺迄今卻並未對臺灣經濟產生立竿見影的效果。

### 一、陸客人數不如預期

馬政府就任後將陸客來臺的人數，由民進黨政府原本規畫的每天1,000人大幅提高為3,000人，希望藉此增加陸客來臺的經濟效應，但事實上陸客來臺的人數卻達不到此一上限。如表2所示，7月份每天平均人數149人；8月份每天平均為236人，其中亦曾有一天不及100人；9月份每天平均為298人；10月份大陸適逢「黃金週」但每天平均也不過為356人。另如表1所示，以目前的增長幅度來看，2008年的陸客來臺總人數，可能還不如民進黨執政時期的2006與2007年的人數。

8 陳競新，〈陸客自由行設限，澳門賭場冷颼颼〉，聯合新聞網，2008年9月23日，請參考<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI2/4526299.shtml>。

表2 2008年大陸地區人民來臺觀光統計表

年度	申請		核准		入境		出境	
	團數	人數	團數	人數	團數	人數	團數	人數
7月	212	5,928	186	5,072	162	4,476	100	2,761
8月	240	6,226	261	6,738	270	7,009	291	7,772
9月	406	10,281	370	9,313	364	8,822	265	6,302
10月	478	12,056	479	12,040	574	11,035	528	11,619
合計	1,336	34,491	1,296	33,163	1,370	31,342	1,184	28,454

資料來源：內政部入出國與移民署，〈開放大陸地區人民來臺觀光統計表〉，內政部入出國與移民署網站，2008年12月13日，請參考<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9710/開放大陸地區人民來臺觀光人數統計表.doc>。

但2007年時大陸民眾出境旅遊人數達到4095.40萬人次，平均每天有11.2萬人次，兩者實在不成比例，其原因如下所述：

(一) 技術問題有待突破

陸客來臺人數不如預期的原因，就技術層面來說，原因如下：

1. 兩岸申請程序繁瑣

大陸為求謹慎，要求陸客必須填寫五聯單，通過省旅遊局、公安部門與海峽兩岸旅遊交流協會等單位的審核才能來臺，因陸客在大陸辦手續要半個月，而赴臺簽證必須拿到臺灣辦理，審查也要半個月，因此合計總共要一個月。

2. 需繳交鉅額保證金與存款證明

大陸要求陸客來臺旅遊需繳交20萬元人民幣之保證金；而我方亦規定，陸客若無工作者，每人需提交「有等值新臺幣20萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明者」，這對於大陸退休人士來說甚為不便。

3. 來臺團費過高

當前陸客來臺的團費都在人民幣8,000-10,000元，實際上此足以前往歐洲旅遊，而今年初以來大陸經濟情況不佳與股市不振，因而降低陸客來臺之意願。目前旅行社為了刺激消費者的購買力，已經開始出現6,000多元人民幣的臺灣遊產品。

4. 週末包機班次不足

當前週末包機一週僅有四天通航，大陸僅同意每週雙方各飛18個來回航班，在機位不足的情況下，直接影響陸客來臺之便利性；而陸客亦不願意經由港澳轉機來臺，使得交通問題難以克服。

#### 5. 組團人數過高

目前大陸規定組團人數最低必須為10人，如此使得成團阻礙較大，而在兩岸的協調下已經降至5人，以增加組團的彈性。

#### 6. 來臺旅遊天數過長

目前陸客來臺均為環島遊，因此行程至少需7天，造成多數民眾並無長假以進行安排，因此臺灣希望大陸旅行社能設計出短天數的深度旅遊行程。

#### 7. 大陸出團旅行社數量不足

當前大陸核准可辦理赴臺旅遊之大陸旅行社數量有限，僅有33家組團社經營陸客團，其多僅集中在幾個大都市，並限制13省分居民來臺<sup>9</sup>，造成民眾資訊不足與辦理不便。

#### 8. 大陸未將臺灣列入自費出遊名單

大陸當前尚未將臺灣列入其國家旅遊局公告之「自費出境旅遊之目的地名單」內，加上宣傳不足，因此民眾仍有顧忌，地方政府也持觀望態度。

#### 9. 北京奧運的影響

八月份大陸正在舉辦奧運，因此無暇處理赴臺旅遊；而民眾大多待在家中觀看比賽，赴臺旅遊意願不高。

### (二) 有無政治因素值得關注

有關上述之技術問題，並未獲得大陸官方的正式回應與證實，因此也遭到臺灣許多人士的質疑。例如赴臺旅遊行政程序繁瑣之問題，倘若大陸當局願意配合應可迎刃而解，否則首發團何以在極短的時間內成行；至於赴臺旅遊費用過高，事實上隨著大陸新富階級的快速增加，當前有能力參加者應不在少數；而開放陸客經港澳來臺、增加出團社、將臺灣列入目的地名單與增加宣傳，也都是大陸單方面就可輕易操作的部分；再說奧運舉辦對陸客赴臺之影響，恐怕

<sup>9</sup> 黃如萍，〈旅行公會籲對岸放寬陸客限制〉，中時電子報網站，2008年12月13日，請參考<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110502+112008102500236,00.html>。

也只是影響部分地區而已。因此有無政治因素，即大陸刻意不讓陸客來臺之人數增加以作為談判籌碼，逼迫臺灣新政府在政治上的更大承諾；或者以此「開而不放」的模式，讓臺灣因投鼠忌器而不敢在兩岸關係中的立場強硬，則值得加以觀察，例如2008年12月馬英九總統在接受國際媒體訪問時，對於達賴喇嘛訪臺一事提出「時機不宜」的說明，就被在野黨批評為受中共的壓力所致<sup>10</sup>。事實上，即便上述的政治問題不存在，也充分顯示陸客來臺的開放與否及人數多寡，真正的主導權在北京，臺灣幾乎毫無討價還價之餘地。

### (三) 大陸宏觀經濟不佳應是主因

主要原因恐怕是大陸經濟從年初以來，由於勞動合同法與兩稅合一等因素，造成出口不振；加上今年以來，大陸股市與房市跌跌不休，以及受到美國次級房貸的全球經濟衰退影響，使得大陸經濟也受到直接的衝擊，進而降低民眾來臺旅遊之意願。此外，大陸當前面對國際金融風暴的最大優勢莫過於是龐大的外匯存底，然而觀光客出國卻會造成外匯的損失，因此對於中共來說，並不鼓勵民眾參與出境旅遊，這也使得中共對於陸客赴臺有所保留。

而即使2008年11月陳雲林來臺與江丙坤的第二次會議簽署了包括「空運」、「海運」、「郵政」與「食品安全」等四項協議，或許對於航空、海運等特殊產業有所幫助，但對於臺灣整體經濟來說並無法產生顯而易見的直接效果。而大陸卻可藉此大作「首航秀」，特別是週末包機每周由36班增加為108班；大陸原本只開放5個航點，增加為21個城市，因此勢必有16個航點可以可以舉辦熱鬧的首航典禮，但其中有多少航點可能績效不彰，卻被刻意忽略。

因此就目前來說，中共對於臺灣經濟上的幫助恐怕會讓人失望，如此將使反對黨掌握攻擊的藉口，故中共在政治上給予臺灣較大的彈性，似乎可解讀為某種程度的「彌補」。

例如，在第二次江陳會時，馬英九總統在總統府所管理的臺北賓館，以「接見外賓」的模式與陳雲林會面，總統府司儀並在陳雲林面前高誦「總統蒞臨」，而陳雲林未有異議，顯示胡錦濤在對於臺灣的政治地位上有所寬鬆，即便是無法承認中華民國總統的政治地位，也至少是「互不否認」。又例如2008年11月13日亞太經濟合作會議在秘魯舉行，秘魯向國際媒體發布的文件中，在

<sup>10</sup> 林楠森，〈達賴喇嘛訪臺時機不宜惹爭議〉，BBC中文網站，2008年12月13日，請參考[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7760000/newsid\\_7765100/7765113.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7760000/newsid_7765100/7765113.stm)。

介紹21個經濟體成員領袖及名稱時，首度出現「領袖馬英九總統」的照片與總統頭銜；至於代表馬總統參加的連戰，其資料則顯示「中華臺北領袖指派前副總統連戰替代」，而非連戰原本對外自稱的「國家政策研究基金會董事長」名義；而「中華臺北Chinese Taipei」，在名單排序中則介於新加坡與泰國之間，並未以「Chinese Taipei中華臺北」列於「中華人民共和國China, República Popular」之後、「Hong Kong, China」之前，這明顯是以「Taiwan」次序排列<sup>11</sup>。

又例如，11月6日江丙坤與陳雲林共同宣布，兩岸將互贈珍稀動植物，大陸方面將贈送臺灣一對貓熊，與珙桐樹樹苗17株；臺灣將回贈梅花鹿與長鬃山羊各一對。而海峽交流基金會副董事長兼秘書長高孔廉則在12月5日公開表示，大陸貓熊來臺的時間應該會在耶誕節之前；珙桐樹樹苗也會一併來臺<sup>12</sup>。此一安排，也是有利於大陸在媒體上的大力宣傳，除可藉此建立臺灣兒童與家長的好感外，更可營造兩岸熱烈互動的氣氛。

由此可見，當前中國大陸的對臺政策，恐怕是「形式大於實質」、「虛大於實」、「政大於經」的情況。而即使大陸有意經濟助臺，恐怕也會等到臺灣大選之際，以免虛擲糧彈。

## 二、大陸掌握發展之主導權

在陸客來臺的踩線團中，是由臺灣廈航、北航、臺灣中國、假日、中國時報、康福、天海、鳳凰八家業者負責接待首發團，但其他旅行社則無緣分食此一大餅。事實上，根據2006年4月大陸所發布的《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》中第4條規定「臺灣地區接待大陸居民赴臺旅遊的旅行社，經大陸有關部門會同國家旅遊局確認後，由海峽兩岸旅遊交流協會公布」<sup>13</sup>，因此臺灣的接待旅行社名單是必須由大陸國家旅遊局來認定的。而在之後的陸客首發團，似乎也是少數臺灣之旅行社有權接待，使得其他業者私下紛紛抱怨，特別是上述業者多數是長期經營臺灣民眾的出境旅遊，而非入境旅遊，因此在旅客接待與

<sup>11</sup> 郭篤為，〈APEC文件首見我元首頭銜照片〉，中時電子報網站，2008年12月13日，請參考<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110502+112008111500225,00.html>。

<sup>12</sup> 江金葉，〈高孔廉：貓熊耶誕節前來臺〉，聯合新聞網，2008年12月5日，請參考<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/4629686.shtml>。

<sup>13</sup> 〈大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法〉，華夏經緯網，2008年7月23日，請參考<http://big5.huaxia.com/xw/dl/2006/00445735.html>。

業務處理上的專業性不足。而雖然臺灣旅遊主管機構公開鄭重否認，強調絕不允許黑箱作業，希望受到不公平對待的旅行社能夠站出來，政府絕對會維護合法業者的權益，但業者的疑慮似乎並未化解。甚至據聞，過去曾經接待過「第二類」大陸觀光客<sup>14</sup>，因為是臺灣在民進黨執政時期的單方面開放而未經兩岸協商，因此迄今大陸仍視為非法，故在此次陸客直接來臺的政策中，將這些曾經經營過第二類陸客來臺的旅行社視為「黑名單」，排除在臺灣接待社的名單外。

### 三、短期對臺灣經濟貢獻有限

陸客來臺迄今卻並未對臺灣經濟產生立竿見影的效果，原因首先是來臺人數過少，2007年大陸觀光客前往香港旅遊者達到15,485,789人次，占2007年訪港旅客總數28,169,293人次的55%，平均每天有42,426人<sup>15</sup>。而陸客即便一天3,000人，其經濟規模亦不大。其次，由於陸客來臺是採取團體旅遊，因此所有的消費都在與旅行社有合作關係的商店，其他業者無法受惠於此一「外部利益」；也因此即使是旅遊景點，當地業者也不一定受益，例如阿里山當地的飯店或商店根本接不到大陸客的生意；至於陸客赴港澳自由行，其吃、喝、玩、樂都在當地任一店家消費，「外部利益」與「乘數效果」甚為明顯。第三，港澳的土地面積遠遠小於臺灣，並且屬於城市型經濟，因此大陸觀光客的經濟效果容易展現與凸顯；而臺灣的土地範圍較大，經濟發展類型多元，使得大陸觀光客的消費對臺灣經濟來說猶如杯水車薪。

### 四、觀光收益呈現不平衡發展

對於陸客來臺，由於在價格必須具有競爭力因此費用不能太高，而一般民眾的假期也有限，故參加高價格而長時間環島旅行之觀光客恐怕不多；加上中南部具有特色的景點較為分散，所以大部分行程還是會以臺北縣市為主，這在日本觀光客來臺旅遊的行程中可以發現此一現象。由此可見，對於中南部的旅遊相關產業來說，如果無法創造具有絕對吸引力的旅遊資源，則實際經濟幫助或許會不如預期，因此旅遊收益仍會呈現集中在北部地區而呈現不平衡之現象。

<sup>14</sup> 即大陸民眾經第三地來臺觀光者。

<sup>15</sup> 香港旅遊發展局，〈2007年訪港旅客人次及消費創新高〉，香港旅遊發展局網站，2008年7月23日，請參考[http://partnet.hktb.com/pnweb/jsp/doc/HKTB\\_listDoc.jsp?charset=&doc\\_id=106854](http://partnet.hktb.com/pnweb/jsp/doc/HKTB_listDoc.jsp?charset=&doc_id=106854)。

## 五、旅遊產業方面的影響

陸客來臺往往被外界解讀為是對臺灣旅遊產業的一大利多，甚至是解決近年來旅遊市場低迷不振的萬靈丹，但實際上恐怕也無法過於樂觀。

### (一) 旅遊資源與服務不佳反成負面宣傳

許多來過臺灣參訪或旅遊之大陸民眾都有一種感覺，就是「不到臺灣終身遺憾，到了臺灣遺憾終身」，由於沒來臺灣之前的期待太高，到了之後才發現實際情況並非如此，因而產生相當大的落差感。這尤其以日月潭、阿里山最具代表，這兩個景點對於大陸民眾而言可說是耳熟能詳，因此花費鉅資來到臺灣後必然要前往造訪，但當他們到達這些觀光景點卻發現攤販林立而缺乏規畫管理，商家販售商品哄抬價格造成誠信不足，加上住宿品質欠佳而費用過高，自然會產生失望之感。

另一方面，臺灣業者為求惡性競爭還不斷壓低價格，在缺乏合理利潤的情況下，業者僅能藉由購物來增加收益，這使得導遊人員往往只會拼命鼓勵觀光客購買特產與紀念品，而對於介紹景物意興闌珊；加上臺灣導遊對於景點的歷史背景瞭解有限，這與大陸「地陪」之素質有如天壤之別，故大陸民眾往往抱怨臺灣導遊的專業能力與敬業態度不足。所以，臺灣若不能在旅遊景點的設計上有所改善，無法強化導遊人員的品質與提升合理利潤，則開放大陸民眾來臺旅遊，恐怕只是負面宣傳而已。

### (二) 一條龍經營模式與中資入臺

大陸旅遊業者為分食出境旅遊的龐大市場，就在許多國家投資相關行業，這種情形以東南亞最為普遍，使得大陸觀光客從一出國門就搭乘本國的航空公司，到了目的地包括接待的旅行社與導遊、搭乘的遊覽車、住宿的飯店、用餐的餐廳、購物的商場等，都是大陸旅遊業者在當地投資的產業。這種所謂「一條龍」的接待模式，除了能使大陸業者獲利外，更重要的是可以減少大陸外匯的損耗，而且也可方便對於出境旅遊人員的掌控，避免跳機與逾期不歸的情事發生<sup>16</sup>。但結果卻是國外當地旅遊業者的獲利受到壓縮，利潤完全被大陸業者所壟斷。因此未來開放大陸人士來臺旅遊後，其「一條龍」的接待模式也可能會在臺灣發生。

<sup>16</sup> 范世平，〈中資旅遊業搞一條龍搶灘入臺〉，中國通財經月刊，第一〇八期（2003年6月），頁76-79。

而若中資進入臺灣的旅遊相關產業後，受到影響最大的行業是旅行社，由於臺灣之旅行社多屬於中小企業，根據「旅行社管理條例」第11條的規定，即使成立經營範圍與規模最大之「綜合旅行社」其資本總額也僅需新臺幣2,500萬元，至於甲種與乙種旅行社的資本額甚至只要新臺幣600萬與300萬元。當前，臺灣地區旅行社總公司約2千餘家，其中綜合旅行社僅有80餘家、甲種旅行社1,800餘家、乙種旅行社100餘家，顯示旅行社中規模較大之綜合旅行社居於少數<sup>17</sup>；此外，目前全臺旅行社中也只有一家股票上櫃，可見臺灣旅行社多屬中小企業。因此其對抗風險性甚低，每當出現天災人禍或週轉不靈時，倒閉與合併之情事時有所聞。

相對來說，大陸之旅行社長期以來由國營企業所壟斷，特別是中國旅行社、中國國際旅行社、中國青年旅行社等三大體系，不但分公司遍布大陸各省市，甚至布局於全球，所屬或合作的飯店、車隊、導遊人員、景點等配套行業陣容龐大。因此除了完全掌控大陸本地旅遊業的操作方式與門道外，近年來隨著大陸出境旅遊的興盛，其影響力更直接進入其他國家，加上接客量大甚至可以左右市場價格。

目前，我國透過排除條款是完全禁止大陸來臺設置中資旅行社，即使是外國旅行社根據「旅行社管理條例」第17與18條之規定，也僅能在臺成立「分公司」，且只能從事推廣活動而無法營業。然而當大陸於2003年6月12日發布《設立外商控股、外商獨資旅行社暫行規定》，允許臺商開設控股或獨資旅行社並可經營各項業務後，也有可能會在世貿組織架構下反要求臺灣開放中資獨資旅行社。若大陸國營旅行社來臺設立獨資旅行社，由於資金雄厚與同文同種，加上掌握交流密切的兩岸市場，臺灣旅行社將難以與其匹敵。或者是來臺以合資方式購併經營不善的旅行社，由於目前臺灣若干表面上出團甚多的綜合旅行社其實財務狀況都隱藏著危機，財務吃緊的耳語更在業界流傳，而數量最多的甲種旅行社則在長期惡性競爭下搖搖欲墜，都急需資金的挹注，此時中資的進入將有如荒漠甘泉；並且採取合資模式也可使大陸旅行社在短時間內，瞭解臺灣旅遊產業上下游市場的操作模式。

另一方面，由於大陸國營旅行社多是政府機關所成立，例如中國國際旅行

<sup>17</sup> 范世平，大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析，（臺北：秀威出版公司，2006年，頁262-263）。

社隸屬國家旅遊局，中國青年旅行社隸屬共青團，海峽旅行社隸屬國臺辦，中國婦女旅行社隸屬中華全國婦女聯合會，臺灣會館國際旅行社隸屬中共中央統戰部。雖然大陸從90年代以來積極推動所謂「政企分開」，但實際上這些旅行社在大陸的政商關係均十分良好，甚至其幕後老闆都掌握著相當之行政裁量權。由於臺灣旅行社所經營之出境旅遊業務中，大陸占了相當大的比重，加上大陸民眾來臺旅遊，也都是透過這些國營旅行社來選擇臺灣的接待社，因此在此政治力的影響下，臺灣旅行業者若不與其合作或合併，未來在出境至大陸的旅遊市場，或是大陸民眾來臺旅遊市場，都會受到相當程度的阻礙。

### (三) 形成國際觀光客的排擠效應

香港在開放大量大陸觀光客進入後，雖然提升了總體經濟與旅遊產業，但許多香港學者也擔憂香港在充斥大陸觀光客後，會逐漸走向「內地化」，進而可能失去其過去以來的國際都會形象，而成為大陸眾多城市之一，這會降低非大陸籍觀光客的吸引力；而大陸觀光客的許多非文明現象，也可能讓許多其他國家的觀光客卻步。而臺灣若將觀光產業完全寄希望於大陸觀光客，是否也會有「內地化」之虞，除阻礙旅遊產業的國際化發展外，是否會影響過去以來入臺旅遊最大客源的日本觀光客，則值得後續觀察。

### (四) 低價策略將是殺雞取卵

臺灣旅行業者在惡性競爭之下，其低價策略勢必影響產品品質，結果是獲利日薄，形成殺雞取卵的現象。未來大陸「第一類」觀光客來臺，旅行業者若仍依然故我，欠缺市場價格的自我管理，則不但獲利有限與旅遊品質欠佳，旅遊糾紛也將層出不窮，更重要的是原本將大陸「第一類」觀光客視為臺灣旅遊業再創榮景的期待，可能事與願違。

## 伍、結 論

隨著2008年12月開始，週末包機正式轉變為平日包機，每周也由36班增加為108班；大陸原本只開放5個航點，更增加為21個城市。這些開放是否會立即增加陸客來臺的數量，恐怕仍須予以保留，主要原因仍在於大陸總體經濟面臨前所未有的挑戰，外匯存底更是大陸因應此一挑戰的最大優勢。

雖然當前陸客來臺旅遊人數不如預期，但長期來看相信大陸仍會對於陸

客來臺之政策給予臺灣正面回應，主要是大陸仍無法接受民進黨的再度執政。否則若上述議題大陸不予答應，無異於如民進黨所宣傳的，馬政府根本無法解決兩岸問題，此與民進黨相較將無分軒輊；而馬英九為了連任，在得不到大陸的善意回應下，為了爭取選票恐怕也會被迫對大陸採取強硬立場，這將不符合大陸的政治利益。因此，大陸的經濟助臺，恐怕會等到下一次臺灣總統大選之際，以免虛擲糧彈造成效果不彰。

但即便陸客真能全面來臺，大陸仍將充分掌握其主導權，誠如前述澳門自由行由熱轉冷即由北京當局一手掌握。而臺灣對於大陸的經濟依賴勢必日增，大陸對臺灣的旅遊產業的操控將更為直接，這些都是政府必須提早因應的。

但另一方面就政治而論，固然大陸希望藉由陸客作為對臺統戰的工具，但臺灣的民主化更可「反守為攻」對大陸進行「和平演變」<sup>18</sup>。因為陸客來臺感受最強烈的莫過於是臺灣的民主政治發展，包括多元的言論、政黨的輪替、法治的要求、國會的監督、貪腐的打擊、自由的生活等等，不論是透過親身體驗或是媒體報導，都讓陸客感受深刻。相對於大陸當前的言論管制、一黨獨大、法治不彰、缺乏監督、貪污腐化、自由受限，均形成強烈對比，甚至對臺灣的民主政治稱羨而充滿嚮往。而大陸官方長期以來，對於臺灣民主政治的醜化與批判，也因而不攻自破。因此，當大陸觀光客能夠直接瞭解與接觸臺灣的民主，就能發現其中的可貴，進而產生認同與珍惜，讓臺灣這個華人社會唯一成功發展民主政治的地方繼續存在，成為未來大陸民主化的督促與借鏡。所以，若大陸貿然對臺採取非和平手段時，這些來過臺灣的中產階級相信也會提出較為理性與和緩的意見，而不是讓大陸官方傳媒一手遮天，這不但有助於兩岸關係的和平與穩定，更能避免因彼此誤解而產生的情勢誤判。

<sup>18</sup> 范世平，「中國大陸出境旅遊對於民主化可能影響之研究」，遠景基金會季刊，第九卷第一期（2008年1月），頁161-201。

## 與談稿之二

### 「開放大陸觀光客來臺對當前兩岸關係發展之研究」回應與補充

Response to “Open Up Mainland Chinese Tourists to Taiwan and the Cross-Strait Relations Development”

高 輝 (Kao, Huei)

國立金門技術學院中國大陸研究所教授

剛剛范教授對陸客來臺過程，有非常清楚分析與報告，個人做些回應與補充。

2007年，大陸出境旅遊人數有四千多萬人次，但2008年是個很特別的一年，2008年一開春，華南地區發生雪災，5月四川大地震，8月北京奧運，要求萬無一失，各方面都非常謹慎。中國大陸從上到下，把原來很多出訪計畫，全部都喊停，包括正式出訪、旅遊等，都審慎因應，但這並不代表對大陸出遊消費能力有很大的影響，因為中國大陸外匯存底，目前仍是世界第一。

對大陸觀光客的效益，我們不必期待太高，但仍是有立竿見影的效果，可以很快速提供就業機會，觀光客來後，很多事情就會有人做，但從兩岸關係來看，這是一個較膚淺層次的部分。

針對陸客來臺，可以對旅遊或消費能力人口做更深入觀察，從研究中國大陸部分來看，大陸民眾來臺觀光意願到底如何？如果從事田野調查，有一定困難度，但從一些理論或數據上分析，港澳是可以拿來比較的地區。

誠如范教授所言，北京當局是可以控制人民出國旅遊，最近在北京召開的第九次開放赴港自由行，把浙江和福建二省納入香港自由行範圍。大陸這麼大、人口這麼多，逐步放寬旅遊限制。最顯著是SARS風暴後，香港行政長官董建華親自到北京，向高層表示，如果不放寬民眾赴港旅遊，香港就變成死港，大陸高層運用旅遊人口，挽救香港的經濟。

澳門就不一樣，對於赴澳門旅遊人數要限縮，因為澳門旅遊，賭博是主要娛樂，不是好事情，加上反貪腐工作非常麻煩，造成很大困擾。但中共準備修建跨海大橋，增加公共建設投資，用來挽救澳門經濟。

臺灣跟港澳不一樣，臺灣狀況比港澳更複雜，中共對陸客來臺，有政治考量因素，站在我方立場，臺灣民主化的事實是中共考慮的真正原因。2000年總統大選，三組候選人政見都提到，當選後要開放大三通，陳水扁總統當選後，為履行諾言，但沒有辦法實施大三通，就先實施小三通，這就是小三通的由來。

事實上，2000年之前，如果不是「戒急用忍」政策，當時兩岸關係，早就超越現在的程度，兩岸來往，實質上的要求，壓力很大。現在兩岸關係，嚴格來講，只是在填補以往空缺，但仍會有很多疑慮，或不同聲音存在，那是因為過去8年當中，大家思維方式，已經被相當程度刻板化。

有關臺灣主權流失議題，認真思考，到底主權有沒有流失？臺灣，劃上等號是中華民國的話，還是臺灣；但劃上等號是臺灣國，答案就不一樣。

中華民國主權有沒有流失？可以發現沒有，不但沒有，而且還增加。經過「江陳會」，所謂「互不否認」效益達到，馬總統在臺北賓館接見陳雲林等人，當馬總統蒞臨時，沒有反對、抗議聲音，中華民國主權沒有流失，而且是提升。

但如把臺灣等於臺灣國，臺灣國本來就沒有主權，臺灣國的希望或可能性，是降低的，造成臺灣社會一種焦躁情緒，這個焦躁情緒，主要來自這個部分。包括連深綠人士都要拿中華民國國旗，他們保護中華民國國旗比深藍人士用心，這代表中華民國主權提升，不但在臺灣提升，在中國大陸也提升。因為，北京當局願意對中華民國做某種程度讓步，但對臺灣國是不願意讓步。

為什麼大陸不願意與民進黨談判？因為民進黨有臺獨黨綱，也不承認「九二共識」，大陸就不願意公開跟民進黨進行黨對黨談判。民進黨過去曾經想要用「臺灣前途決議文」換掉「臺獨黨綱」，但沒有成功。陳水扁總統在位時，首任任期曾經想做這個工作，假如當時民進黨把「臺獨黨綱」取消，用「臺灣前途決議文」取代，民進黨早就跟中共進行談判，而且比現有的形勢走的更遠。

陸客來臺問題，不能只看觀光客成分，事實上，大陸人士來臺灣，有很

複雜的感覺。他們希望來臺灣，一定要到阿里山、日月潭、澎湖。阿里山、日月潭在小學課本裡面學過，澎湖因為流行歌曲「外婆澎湖灣」。所以，大陸人來臺灣，有個很重要的因素，就是情感因素，不光是單純旅遊、吃喝玩樂看風景，因為吃喝玩樂、看風景，大陸比臺灣好玩的地方太多，他們來臺灣感受不同。另外，大陸觀光客還感受到臺灣民主的氣氛，很多旅行團，晚上只看政論節目，因為大陸看不到，這種情感因素，對我們有利。

2000年後，民進黨想跟大陸談判，都談不攏，主要是先客後貨，還是先貨後客問題。大陸希望先讓大陸民眾來臺，民進黨則希望先實施貨運。個人認為，北京當局對來臺旅客不放心，因為都是有錢人和位居重要位置菁英分子，害怕回到大陸後，提出疑問，為什麼臺灣可以？大陸不可以？大陸開放高層人士來臺，他們不放心，允許基層民眾來臺，怕丟臉，他們自己心情也很複雜和矛盾。

兩岸關係正常化發展，不可避免，而且勢所必然，臺灣是一個海島，在整個全球化浪潮當中，不可能無視於大陸的存在。在這種情形下，兩岸關係勢必要發展，不管對誰有好處，只要是雙贏的事情，一定要做，只要對我們有利，對大陸沒有利，我們也要做，做不做是另外一回事。

假如對我們沒利，對大陸有利，可以考慮不做，對兩邊都沒利的事情，是做不起來。在這樣一個大趨勢下，大陸觀光客來臺，要認清楚他們是一種情感的因素重於別的因素。

長期以來，大陸人士來臺灣已經很多，但他們不是使用觀光名義，都是用交流名義。實際上，到現在為止，雖然開放陸客來臺觀光，但大陸人士有辦法的人，寧可透過交流名義。光看觀光客數字，不能完整反映兩岸實際交流狀況，這個部分，是兩岸現在多軌式交流機制一種怪現象。

觀光客部分，將來航線還要再開放，機票還會再降價，現在被旅行社壟斷，大陸民眾寧可再等一等，這是造成觀光客人數無法增加的一個重要原因。

2008年過後，震災問題、北京奧運結束，會進入一個比較正常情況，兩岸之間也沒有較重大激烈政治因素，兩岸關係會進入正常化發展。

論文之三

# 當前兩岸經貿關係的 轉變與展望

Transformation and Prospect of Current Cross-Strait  
Economic and Trade Relations

夏樂生 (Hsia, Lo-Sheng)

本刊研究員  
國立政治大學國家發展研究所博士

## 摘 要

兩岸經貿關係的發展自上世紀80年代即已開展，雙方經貿的交流有增無減，迄今兩岸之間的貿易已達千億美元以上，臺商赴陸投資亦達七百多億美元的規模，對兩岸的經貿成長均有貢獻。近年來，受到中國大陸產業政策的轉變及一連串保障勞工及環保的經貿法規出台，再加上最近全球金融風暴的影響，使為數眾多的中小型臺商在大陸的營運遭到嚴峻的挑戰，生存也面臨困境。為了解決此問題，兩岸政府均提供相關的協助與優惠政策，但企業融資的問題卻仍無法到位，亟需兩岸協商提供適度的資金支援，以協助臺商的轉型與升級。

今年520之後，國民黨政府上台，兩岸兩會重啟談判，國共第4次經貿論壇也於今年12月下旬舉行，兩岸經貿在開啟大三通之後，關係更為密切。在此狀況之下，我們也不得不思考中共的對臺經貿策略及我方應變之道。本文基本上先闡述兩岸經貿的現況與轉變，其次對臺商投資大陸的困境與挑戰做一論述，接著探討中共對臺經貿政策及兩岸經貿談判及其可能對臺灣經貿的影響。

關鍵詞：兩岸經貿、臺商、兩岸關係、國共經貿論譚、中共對臺經貿政策

## 壹、前言

自上世紀90年代以來，兩岸經貿關係即不斷的發展與成長，途中雖遭遇「戒急用忍」、東南亞金融風暴、「積極管理、有效開放」等因素的干擾，兩岸經貿關係雖曾受阻，但兩岸間的貿易仍持續成長，臺商亦在短期內即恢復對大陸的投資。2007年兩岸間的貿易金額即突破1千億美元，達1,023億美元（大陸統計為1,245億美元），我對大陸順差為462億美元（大陸統計為775億美元）；臺商赴陸投資迄2008年10月止，投資項目累計37,110項（大陸統計為77,011項），金額為738億美元，兩岸經貿關係益趨緊密。

由於兩岸之間的經貿關係受到大陸臺商的影響甚大，不僅是投資帶動貿易的關係而已，臺灣企業的成长茁壯也受到大陸「世界最大工廠」及「世界最大市場」的影響甚鉅。唯自2008年開始，大陸臺商面對三缺（缺工、缺水電、缺土地）、四漲（原料、工資、油電、租金）、五法（《勞動合同法》、《企業所得稅法》、《出口退稅政策》、《加工貿易政策》、《土地從嚴政策》）、及六荒（生態、人才、融資、治安、優惠、利潤）的影響，企業經營日益艱困<sup>1</sup>。尤其自2008年下半年以來，大陸各地的加工出口企業，不但面臨近百年來全球最嚴重的金融危機，更要因應人民幣大幅升值的衝擊，讓在大陸以製造業為主的臺商、港商們難以為繼，必須思考遷移或轉型升級的規畫。

在面對中國大陸經濟不斷成長、崛起與壯大<sup>2</sup>（見表1），東亞經濟也在中國大陸的主導影響下快速的整合<sup>3</sup>，因此臺灣在處理兩岸關係上，如果持續採取政治抗衡與經濟管制的政策，自身所承受的安全風險與經濟代價也將愈來愈高。而2008年3月22日，馬英九當選中華民國第12任總統，其當選最重大的原因之一即為訴求降低兩岸的政治對立與衝突，和全面鬆綁兩岸的經貿關係。唯中共對臺的經貿政策及兩岸間的經貿談判，更關係著臺灣全民的福祉及國家的戰略走

<sup>1</sup> 臺灣區電機電子工業同業公會，蛻變躍升謀商機－2008年中國大陸地區投資環境與風險調查（臺北：商周出版社，2008年8月），頁119-134。

<sup>2</sup> 法理德·札卡瑞亞（Fareed Zakaria），*The Post-American World*，杜默譯，後美國世界（臺北：麥田出版，2008年10月1日）；楊少強、陳泳翰，「美國情報委員會關鍵報告：2025年美國不再獨大」，商業周刊（臺北），1098期，2008年12月8日，頁130-132。

<sup>3</sup> 其中以「東協+1」最為顯著，另「東協+3」或「泛北部灣合作」、「圖們江流域開發計畫」、「大湄公河次區域經濟合作」等東亞地區的經濟整合規畫，均見中共主導的意圖。王劍平，「亞太區域經濟整合的趨勢與因應」，發表於「全球區域經濟整合下，臺商之因應策略」學術研討會（經濟部國貿局及中華民國全國工業總會共同主辦），民國97年10月14日。

向，對兩岸間的經貿關係也有著重大的影響。

表 1 2004－2007 年全球國家 GDP 排行榜前十名

單位：億美元

排名	國內生產毛額 (GDP)							
	2004年		2005年		2006年		2007年	
1	美國	116,859	美國	124,219	美國	131,783	美國	138,076
2	日本	46,081	日本	45,607	日本	43,771	日本	43,816
3	德國	27,488	德國	27,945	德國	29,150	德國	33,209
4	英國	21,992	英國	22,801	中國	26,578	中國	32,802
5	法國	20,611	中國	22,357	英國	24,357	英國	28,044
6	中國	19,316	法國	21,475	法國	22,713	法國	25,938
7	義大利	17,301	義大利	17,794	義大利	18,583	義大利	21,047
8	西班牙	10,457	加拿大	11,334	加拿大	12,789	西班牙	14,399
9	加拿大	9,939	西班牙	11,321	西班牙	12,334	加拿大	14,361
10	墨西哥	7,594	巴西	8,817	巴西	10,724	巴西	13,136
20	臺灣	3,311	臺灣(21)	3,562	臺灣(22)	3,655	臺灣(22)	3,833

資料來源：國際貨幣基金 (IMF)。

本文將首先簡述兩岸經貿的現況與轉變，其次對臺商投資大陸的困境與挑戰做一論述，接著探討中共對臺經貿政策及兩岸經貿談判及其可能對臺灣經貿的影響。

## 貳、兩岸經貿的現況與轉變

### 一、兩岸貿易往來情況與變化

#### (一) 兩岸貿易金額持續成長中有隱憂

兩岸貿易金額自1979年不足1億美元，到2007年成長為1,244.8億美元，成長幅度相當驚人，即使2008年受到金融風暴影響，經濟景氣不佳，兩岸自1月至10月的貿易金額仍達1,147.9億美元（見表2及表3）。另外由於臺灣對大陸出口成長迅速，使得臺灣與大陸之間貿易擁有大量的貿易順差，即使以陸委會資料為準來看，在1992年時大陸就已經成為臺灣最大的貿易順差來源。而在2007年，臺灣對大陸貿易順差金額若以大陸商務部的計算為775.6億美元（我陸委會

統計數字為462.3億美元)。而自1980年到2008年10月，臺灣在兩岸貿易之間所享受到的貿易順差額為5,464億美元；若以經濟部統計數據來看，1980年到2007年之間，臺灣在兩岸貿易之間所享有的順差也超過4,000億美元。

表2 2000-2008年10月兩岸貿易統計

單位：億美元

年份	貿易總額		大陸對臺出口額		大陸自臺進口額		大陸對臺逆差
	金額	同比(%)	金額	同比(%)	金額	同比(%)	
2000年	305.3	30.1	50.4	27.6	254.9	30.6	-204.5
2001年	323.4	5.9	50.0	-0.8	273.4	7.2	-223.4
2002年	446.7	38.1	65.9	31.7	380.8	39.3	-314.9
2003年	583.6	30.7	90.0	36.7	493.6	29.7	-403.6
2004年	783.2	34.2	135.5	50.4	647.8	31.2	-512.3
2005年	912.3	16.5	165.5	22.2	746.8	15.3	-581.3
2006年	1,078.4	18.2	207.4	25.3	871.1	16.6	-663.7
2007年	1,244.8	15.4	234.6	13.1	1,010.2	16.0	-775.6
2008年 1-10月	1,147.9	13.8	223.5	17.4	924.4	13.0	-700.9
歷年累計	8,429.6		1,483.1		6,947		-5,464.1

資料來源：大陸商務部臺港澳司、海峽兩岸經貿交流協會。

表3 2000-2008年行政院陸委會對兩岸貿易金額之估算

單位：億美元

期間	臺灣經 香港 轉口大陸	臺灣對香 港出口 F.O.B.	香港自臺 灣進口 C.I.F.	臺灣對 大陸 出口估計	臺灣自大 陸進口	臺海兩岸 貿易總額 估計	臺灣對 大陸貿易 順差
2000	95.9	313.4	159.2	250.1	62.2	312.3	187.9
2001	88.1	287.1	138.4	256.1	59.0	315.1	197.1
2002	103.1	329.6	148.6	315.3	79.7	394.9	235.6
2003	117.9	308.7	160.5	382.9	110.2	493.1	272.7
2004	147.6	328.9	197.2	489.3	167.9	657.2	321.4
2005	170.6	340.4	215.7	562.7	200.9	763.7	361.8
2006	187.1	373.8	249.9	633.3	247.8	881.2	385.5
2007	212.1	379.8	262.9	742.5	280.2	1,022.6	462.3
2008 1-7月	120.3	201.0	147.9	473.2	191.4	664.6	281.8

資料來源：陸委會「兩岸經濟統計月報」188期，2008年10月。

從兩岸貿易金額來看，中國大陸為我國第1大貿易夥伴、第1大出口市場、第2大進口來源及貿易順差最大來源地。而我方則為中國大陸第3大進口國，及第9大出口市場<sup>4</sup>。

兩岸貿易成長甚快，自2000年迄今，年平均成長率接近20%，尤其是2002至2004年間發展最速，但2005年之後又有減緩的趨勢。2008年的變化又相當特別，1月到8月間仍維持一定的成長，但9月至11月間受到全球經濟衰退影響則呈現同步縮減。2008年9月份我對大陸出口金額為61.5億美元，較去年同月衰退14.7%，占我出口總額比重也略減至28.1%，主要是在我對大陸出口前10大產品項目中，僅雜項化學品微幅成長5.8%，其餘均呈現衰退；10月份對大陸出口金額為74.7億美元，較去年同月減少19.9%，包括光學器材、電子產品、電機產品、塑膠及其製品等主要產品都呈現衰退；11月臺灣整體出口更是負成長23.3%，創下近7年以來最大減幅，其中對中國大陸出口額為56.3億美元，減幅更高達38.5%，也創下有史以來最大衰退幅度<sup>5</sup>。

## （二）臺灣對大陸貿易依賴日深，大陸則否

2007年兩岸貿易成長驚人，全年貿易總值不但攀升至1,023億美元大關，我國對大陸享有順差金額也創下歷史新高，狂飆至462.3億美元（大陸商務部統計為775.6億美元），兩岸進出口貿易往來熱絡，導致對大陸出口依存度也在96年首度突破三成，比重達30.1%（見表4）。大陸已經穩居我國第一大貿易夥伴、第一大出口市場以及最大順差來源。另根據經濟部國貿局2008年2月27日公布之「96年兩岸貿易情勢分析」顯示，去年我國雖然仍是大陸第三大進口來源，僅次於日本以及南韓，但我國在大陸市場占有率已經從2006年的11%降至2007年的10.6%，顯示大陸市場競爭日益激烈。

<sup>4</sup> 徐純芳，「96年兩岸貿易情勢分析」，經濟部國貿局網站，<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report-detail/>，2008年2月27日。

<sup>5</sup> 王信人、侯雅燕，「對大陸11月出口額56.3億美元 劇降38.5%」，工商時報（臺北）2008年12月9日，A1版。

表4 臺灣對外貿易依賴大陸情況

單位：%

年份	對大陸貿易占臺灣比重			對臺灣貿易占大陸比重		
	出口（依存度）	進口	貿易總額	出口	進口	貿易總額
2000年	16.5	4.4	10.7	2.5	11.1	6.6
2001年	20.3	5.5	13.5	2.2	10.5	6.2
2002年	23.3	7.0	15.9	2.5	10.7	6.4
2003年	25.4	8.6	17.7	2.5	9.3	5.8
2004年	26.8	10.0	18.7	2.8	8.7	5.7
2005年	28.4	11.0	20.0	2.6	8.5	5.4
2006年	28.3	12.2	20.7	2.6	8.0	5.0
2007年	30.1	12.8	22.0	2.3	7.8	4.7
2008上半年	30.2	12.8	21.7	2.4	7.2	4.6

資料來源：陸委會兩岸經濟統計月報及大陸商務部統計資料。

兩岸貿易占臺灣外貿總額超過20%，對大陸出口占臺灣出口高達三成以上，依賴大陸程度日深；但兩岸經貿各項數據占大陸外貿比重卻逐年下滑，彼此重要程度有所消長。依據中國大陸海關統計，2007年中國大陸進口總額為9,562.6億美元，較2006年同期成長20.8%，前10大進口來源依序為日本、南韓、臺灣、美國、德國、馬來西亞、澳大利亞、菲律賓、泰國及俄羅斯，前10大進口來源金額為5,741.2億美元（見表6）。中國大陸自我進口金額達1,009.8億美元，為首次突破千億美元之關卡，較上年同期成長15.9%，成長增幅雖低於其整體進口成長率20.8%，惟略高於韓國15.8%及日本15.6%；另我占中國大陸進口比重為10.6%，較2006年同期11%減少0.45個百分點，中國大陸對我之進口依賴仍逐年減少。

## 二、臺商赴大陸投資的趨勢與變化

臺商赴大陸投資，根據當時大陸外經貿部的統計是始於1983年，不過，出現大批投資的熱潮則是在1987年我政府開放民眾赴大陸探親之後。根據陸委會的最新統計，目前臺商在大陸的投資金額已超過700億美元，居臺灣對外投資金額的第一位。另根據「臺商投資經營協會」秘書長黎堅指出，很多臺商是通過第三地赴大陸投資，因此實際推估臺商對大陸投資應超過1,500億美元<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 「臺商應對大陸經濟轉型」，華夏經緯網，<http://hk.huaxia.com/tslj/lasq/2008/07/49707.html>；2008年7月2日。另學者蔡宏明亦推估臺商赴大陸投資金額應在1000至1500億美元之間。蔡宏明，「全球區域經濟下的兩岸經貿展望」，發表於「全球區域經濟整合下，臺商之因應策略」學術研討會（經濟部國際貿易局及中華民國全國工業總會共同舉辦），民國97年10月14日。

(一) 臺商投資大陸趨勢

臺商以往投資地區多集中在大陸、東南亞及英屬中美洲（維京群島、開曼群島等地）、美國等地，近年來對外投資則有集中在大陸地區的現象。90年代以前，臺商赴大陸投資可說處於一個試探及萌芽階段，90年代之後大致可分為擴張階段、停滯階段及恢復成長階段<sup>7</sup>。（見表5）

表5 臺商對大陸間接投資金額統計表（1991-2008.10）

單位：億美元

期間	我經濟部核准金額		大陸商務部統計金額		
	件數	金額	件數	協議金額	實際金額
1991	237	1.74	3,884	35.37	11.05
1995	490	10.93	4,847	58.49	31.62
1996	383	12.29	3,184	51.41	34.75
1999	488	12.53	2,499	33.74	25.99
2000	840	26.07	3,108	40.42	22.96
2001	1,186	27.8	4,214	69.14	29.80
2002	3,116	38.6	4,853	67.41	39.71
2003	3,875	45.9	4,495	85.58	33.77
2004	2,004	69.41	4,002	93.06	31.17
2005	1,297	60.07	3,907	103.58	21.52
2006	1,090	76.42	3,752	—	21.36
2007	996	99.71	3,299	—	17.74
累計至2007	36,538	648.69	75,146	905.19	456.67
2008 1-10月	572	89.77	1,865		15.80
累計至2008 1-10月	37,110	738.46	77,011		472.47

資料來源：陸委會「兩岸經濟統計月報」188期，2008年10月；大陸商務部臺港澳司，海峽兩岸經貿交流協會。

在擴張階段期間（1991-1995），中共確立「社會主義市場經濟體制」，另外我政府亦以「正面表列」方式准許部分製造業者到大陸投資。根據中共官方統計，在1992年間，臺商赴大陸投資項目達6,430項，協議投資金額高達55.4億美元；1993年進一步達到高峰，協議投資金額接近100億美元。1994及1995年則維持50億美元以上的投資額。根據中共方面的統計，此期間臺商每年赴大陸投資項

<sup>7</sup> 高長，「大陸臺商經營當地化及其對臺灣經濟之影響」，輯於高長編，大陸經改與兩岸經貿關係（臺北：五南出版社，民國92年9月，三版），頁355-418。

目平均為6,457項，協議投資金額為60.4億美元，實際投資金額為23.7億美元。

在停滯階段期間（1996-1999），兩岸關係陷入低潮，臺商赴大陸投資亦受到影響，出現負成長現象。1997年中期之後，亞洲金融風暴肆虐東南亞諸國，中國大陸經濟亦受到間接影響而呈現衰退趨勢，臺、外商均緊縮對大陸的投資腳步。直到1999年下半年之後，受到大陸即將加入WTO帶來的利多消息的刺激，才開始出現轉折。總計此期間，臺商赴陸投資均呈現停滯現象，年平均投資項目為2,916項；協議投資金額為35.8億美元；實際投資金額為30.7億美元。

自2000年起，受到大陸即將入世及中共加強地方招商的影響，臺商赴大陸投資有回溫現象。根據我方官員表示，中共於2000年開始，將招商權下放地方，地方官員為了積極爭取臺商及外商投資，紛紛祭出大量土地、租稅多項投資優惠措施，因此吸引了大批臺商前往投資。在此恢復成長階段（2000年迄今）期間，臺商赴陸投資項目年平均達3,953項，協議投資金額為76.5億美元，實際投資金額為55.4億美元。

根據大陸商務部的統計，截至2008年10月止，累計批准臺資項目77,011項，實際使用臺資472.5億美元。大陸外資排名依序是香港、英屬維京群島、日本、美國，臺灣名列第5。如臺灣加上經第三地（維京群島、開曼群島及香港等地）赴大陸的轉投資，臺資應居大陸外資的第2位，僅次於香港。

### （二）2007年後投資規模有大型化的傾向

根據經濟部投審會及陸委會的統計，2007年臺商對大陸的投資件數雖然減少，但投資金額卻是近年來最好的狀況，達99.71億美元，平均每件投資金額高達1千萬美元以上，顯示臺商投資大陸有大型化、集團化及規模化傾向。進入2008年之後，據我經濟部投審會統計，1至10月份臺商對大陸投資金額共計89.77億美元，比去年同期增長13億美元。其中5月、9月及10月分別有11.58億、12.88億及15.6億美元的投資，顯示雖然面對全球金融風暴的影響，但臺商在兩岸兩會的協議，並即將開啟大三通的利多之下，仍然勇於對大陸投資，這一現象既是對兩岸經貿穩定發展的回應，同時亦反映出臺資企業未來對投資中國大陸仍具有很大的信心與潛力。

### （三）臺商赴大陸地區投資布局有逐漸分化現象

從臺商投資整個中國大陸範疇來觀察，臺資企業投資布局已經遍布大陸一、二線和部分三線城市。東南沿海省市主要從事傳統製造業及電子資訊產

業，內陸省市的臺商則多從事商業、食品業和其他服務業。然而沿海省市雖仍是臺商投資重點地區，但近幾年來出現了明顯的向內陸轉移的趨勢，其中山東、北京、天津、重慶、四川、湖南、江西、河南等省區亦已成為臺商重點選擇的區域<sup>8</sup>。在臺商聚集的東莞、深圳一帶，一部分製鞋、紡織、玩具等勞動力密集型企業在生產成本提升及當地政府的驅使下，已開始逐漸向省域內邊遠地區或中西部城市遷徙。

根據目前臺商的分布情況，仍然是以東南沿海城市為主，其中以廣東省是臺商最主要的分布地區，迄2008年6月止，計有近1萬2千家廠商進駐，其次是江蘇省（5710）、福建省（5249）、上海市（5104）及浙江省（1920）；但若以臺資分布的情況則以江蘇省為最主要的投資地區，2008年6月止，計吸收臺資226.94億美元，占有臺資的32.4%，其次則是廣東省（24.6%）、上海市（15.2%）、福建省（7.4）、浙江省（6.9）。（見表6）近年來，臺商赴山東省、北京市、天津市、湖北省等地區投資的家數有所增長，但仍不能與沿海省市相比。

表6 臺商對中國大陸投資統計（1991-2008.6）－（地區）別

單位：億美元

地區	1991－2007		2008年1-6月		累計	
	件數	金額及比重 (%)	件數	金額及比重 (%)	件數	金額及比重 (%)
江蘇省	5,618	209.05 (32.2)	92	17.89 (35.2)	5,710	226.94 (32.4)
廣東省	11,873	166.36 (25.6)	90	5.69 (11.2)	11,963	172.06 (24.6)
上海市	5,035	95.24 (14.7)	69	11.31 (22.2)	5,104	106.56 (15.2)
福建省	5,212	47.91 (7.4)	37	3.87 (7.6)	5,249	51.78 (7.4)
浙江省	1,904	45.07 (6.9)	16	3.36 (6.6)	1,920	48.43 (6.9)
天津市	868	12.31 (1.9)	4	0.75 (1.5)	872	13.05 (1.9)
北京市	1,098	11.55 (1.8)	12	0.75 (1.5)	1,110	12.30 (1.8)
山東省	898	12.22 (1.9)	14	0.62 (1.21)	912	12.84 (1.83)
重慶市	183	5.99	0	0.42	183	6.41
湖北省	509	6.63	5	0.21	514	6.84
其他地區	3,340	36.35 (5.6)	34	6.02 (11.8)	3,374	42.37 (6.1)
累計	36,538	648.69	373	50.88	36,911	699.57

資料來源：經濟部投資審議委員會。

<sup>8</sup> 黃德海，「臺商在大陸分化加速」，中國企業家雜誌（北京），<http://www.cnemag.com.cn/zglm/fmgs/2008-07-24/173612.shtml>，2008年7月24日。

自2001年兩岸分別加入WTO開始，臺商赴大陸投資似乎並未因兩岸關係的不穩定而受到影響。根據學者所做的研究調查報告顯示<sup>9</sup>，近年來臺商投資中國大陸所形成的趨勢計有「對中國大陸的投資增加，臺灣接單海外生產趨勢越明顯」、「2000年以後赴中國投資規模愈大，微利趨勢愈明顯」、「臺灣產業結構趨向中間原料、零組件發展」、「臺商赴陸投資所產生的經貿糾紛增加」等。

而臺商赴陸投資所衍生的影響則包括「投資帶動臺灣出口增加的效果已逐漸弱化」、「生產基地外移，使得直接出口至先進國家之市占率逐年下降」、「中國大陸臺商將產品回銷臺灣逐年增加」、「部分臺商因到中國大陸投資生產而壯大」及「與中國大陸經貿往來愈密切，受中國大陸影響也愈大」等。兩岸貿易與投資關係在國民黨政府上臺後，受到兩岸關係和平穩定的發展，開啟大三通，並逐步放寬企業赴陸投資的腳步之影響，必然會更為密切。

### 參、臺商在陸投資的困境與挑戰

中國大陸自1979年實施改革開放政策以來，迄2008年6月止，外商赴大陸直接投資協議金額已達1兆5千億美元以上，投資項目計64萬6,842項，實際投資金額累計亦達8,190億美元。然而在今年不半年以來，外資赴大陸投資有減緩跡象。尤其在全球經濟衰退，以及中國大陸經營環境日漸艱困的挑戰下，外商及臺商在大陸營運日益困難。2008年開始，大陸各地的加工出口企業，不但面臨近百年來全球最嚴重的金融危機，更得要因應人民幣大幅升值、《勞動合同法》施行、兩稅合一等政策面的衝擊，讓在大陸以製造業為主的臺商、港商及韓商難以為繼。

#### 一、臺商在陸投資的困境

在陸臺商目前面對的經營困境，包括資金上融資困難，營運上則面對法規、政策的變遷、投資環境的惡化等原因，均導致經營成本的提高及利潤的降低，再加上外資及大陸民營企業的激烈競爭，均使在陸臺商紛紛大嘆不如歸去之感。

<sup>9</sup> 劉孟俊，2006年赴中國大陸投資事業營運狀況調查（調查年度：2005年），經濟部投審會委託研究報告，2006年12月。

### (一) 融資困難

從臺商赴大陸投資開始，臺資企業（主要是中小型企業）融資困難一直是個明顯而殘酷的事實，儘管目前政府對臺商赴大陸投資已逐步開放，但已赴大陸投資的中小型企業仍面臨資金短缺的難題<sup>10</sup>。由於現階段兩岸並未簽定「金融監理備忘錄」（MOU），大陸銀行不易掌握臺商在臺灣的資產狀況、經營情況和信用狀況，而居於融資市場劣勢的中小型臺商財務透明度較低、財務規畫能力不足，若向大陸當地金融機構申請融資貸款，均面臨「徵信困難」及「要求提供擔保」等問題，造成在大陸的中小企業臺商資金週轉壓力更大。因此，大陸臺商通常會利用迂迴管道籌資（如經由第三地同業相助集資、透過民間融資管道，或是取得在臺外商銀行信用保證向大陸銀行借款等），唯這些管道不僅增加臺商融資成本，更缺乏必要的金融監管，無法保證其信用與履約能力，且有極大的交易風險。因此兩岸若無法儘早簽訂金融監理備忘錄，及時開放金融業前往大陸直接投資設立分支機構，不僅可能斷送臺灣金融業的發展前景，亦將使臺商逐步喪失競爭力<sup>11</sup>。

針對臺商經營情況不佳，深圳臺協會長黃明智表示，目前美國經濟衰退，導致臺商出口大幅下滑，企業收益大幅下降，許多臺商面臨資金緊張的情形。2008年9月大陸海協會常務副會長李炳才赴珠三角地區調研臺商困境時，不少臺商代表建議大陸政府協助解決融資難的問題<sup>12</sup>。目前深圳有90%以上的臺商無法取得中國大陸當地銀行融資，他們均是靠現有資金解決，但在出口大幅下降及收益減少情況下，臺商們面臨的流動資金問題日益嚴重。深圳臺協副會長洪嘉生亦表示，大陸銀行曾提出對臺商的三百億融資貸款，但都是雷聲大雨點小，並沒有落實到臺資企業。

而在臺港商人密集的長三角和珠三角地區，以出口加工為主的中小企業，訂單銳減加上資金短缺，已展開激烈的淘汰戰。單東莞一地，今年前三季，官方統計約1,500家企業倒閉，比去年全年增加約七成。

### (二) 法規、政策的變遷

根據大陸「十一五規劃」及中央經濟工作會議所透露出的訊息顯示，2007

<sup>10</sup> 謝鵬飛、葉顯恩主編，大陸臺商研究（廣州：廣東經濟出版社，2007年5月），頁120-123。

<sup>11</sup> 周信佑，「積極面對金融業困境與臺商融資問題」，國政評論，財金(評)096-120號，2007年11月15日。

<sup>12</sup> 楊泰興，「珠三角臺商 渴望獲陸銀融資」，工商時報（臺北），2008年10月28日，A8版。

年起中國大陸的經濟工作重心將著重在「調整經濟結構和轉變成長方式」、「加強資源節約和環境保護」、「推進改革開放自主創新」，以及「促進社會發展和解決民生問題」等方面。明確規定要改善貧富差距問題，要兼顧內陸與沿海發展平衡，要做到「小康社會」及「和諧社會」。因此在經濟轉型壓力及抑制出口成長太快的因素下，不惜在短時間內祭出多項關於土地、勞動及貿易出口的相關法令及政策。

在大陸中央政府連續出台對企業經營不利（尤其是外銷出口的企業）的政策法令之後，大陸的地方政府官員，在此次政策調整過程中也罕見的袖手旁觀，甚至落井下石。如廣東省官員即致力淘汰低附加價值的「落後產業」，而使臺商雪上加霜<sup>13</sup>。

如中國大陸2007年3月中通過「企業所得稅法」之後，臺外資企業所得稅稅賦增加，臺商在大陸投資盈餘匯出海外要課徵10%股利所得稅，現行臺商透過海外關聯企業財務操作進行節稅的做法均受到影響<sup>14</sup>。

從1992年中國大陸出台的「出口退稅」政策開始，大陸產品「走出去」成就了中國成為「世界製造中心」的地位。惟自2006年9月起一連串取消數千項產品的出口退稅減免，使多年來在中國大陸筆路藍縷開拓市場的港臺商人，正面臨前所未有的衝擊。據香港大珠三角商務委員會2007年7月調查指出，受到大陸加工貿易政策變動影響，五萬多家廣東港商中，計有超過一萬家可能停產或收縮，七萬名香港員工面臨失業。<sup>15</sup>而在珠三角地區的臺商也有數千家面臨關廠或遷移的危機。

此外最令人矚目的即為2008年1月1日開始實施的《勞動合同法》，該法對資方的要求十分明確及嚴厲。根據此法的規定，要求企業與每一個員工都要簽立書面的勞動合同，否則均視為不定期限的勞動合同；員工到職超過一個月後，企業仍未與勞方訂立書面勞動合同者，必須支付員工每月二倍的工資；不定期的勞動合同，除員工嚴重失職、營私舞弊等事情外，企業必須維持雇傭關

<sup>13</sup> 宋秉忠，「階段性目標達成 政策掉頭設路障－中國逼退中小臺商內幕」，今周刊（臺北），563期，2007年10月5日。

<sup>14</sup> 臺灣區電機電子工業同業公會，蛻變躍升謀商機－2008年中國大陸地區投資環境與風險調查（臺北：商周出版社，2008年8月），頁126。

<sup>15</sup> 同註13，宋秉忠，「階段性目標達成 政策掉頭設路障－中國逼退中小臺商內幕」。

係，沒有單方資遣的空間。<sup>16</sup>

根據海峽兩岸商務協調會常務委員張聰德會計師表示，新版《勞動合同法》實施之後，每年將會增加臺商的經營成本8%左右。這個新的成本已吞蝕食某些代工廠的年收益。而在《勞動合同法》實施不到一年，珠三角地區即發生嚴重的倒閉破產潮，尤其在東莞和深圳地區特別嚴重。如2008年10月間，即有東莞市樟木頭鎮的兩家大型玩具廠及其他相關工廠突然倒閉或宣布破產，導致大批農民工失業返鄉。也不得不勞動大陸人力資源和社會保障部部長尹蔚民於10月28日率先來到廣東省東莞、中山和珠海等地區，親自調查金融危機背景下的就業問題。<sup>17</sup>

### (三) 投資環境的惡化

從2006年開始，大陸地區臺商經營即面臨三缺（缺工、缺水電、缺土地）的危機，經營環境逐漸惡化，經營成本也逐步上升。到2008年，從年初到年中，受到油價、原物料上漲的影響，臺商也面臨原料、工資、油電、租金齊漲的困境，再加上企業要負擔員工「七金」（社會保險金、養老保險金、醫療保險金、工傷醫療補助金、勞工住屋公積金、失業保險金、生育保險金制度）的支出<sup>18</sup>（見表7），及匯率升值的變化，均令臺商的經營成本上升不少。

表7 中國社保基金勞資雙方分擔比例

	各項保險金	資方負擔	勞方負擔
社會保險金 (俗稱「三金」)	養老保險金	20%	8%
	失業保險金	5%	1%
	工傷保險金	1%	免付
醫療保險金 (加上社保三金共為 「五金」)	疾病保險金	3%	1%
	生育保險金	1%	1%

註：某些地方政府，如上海市，額外要求企業必須支付員工住房公積金。

資料來源：大紀元評論《財經評論》，2007年11月22日。

<sup>16</sup> 姜志俊，「臺商如何因應中國大陸《勞動合同法》」，展望與探索月刊，5卷9期，民國96年9月，頁85-102。

<sup>17</sup> 「人保部部長南下督陣 珠三角就業形勢拉警報」，中國評論網，<http://www.Chinareviewnews.com>，2008年11月6日。

<sup>18</sup> 臺灣區電機電子工業同業公會，蛻變躍升謀商機－2008年中國大陸地區投資環境與風險調查（臺北：商周出版社，2008年8月），頁35。

以東莞地區臺商而言，2004年之後，由於外資大量湧進，東莞開始出現缺工潮，勞力供給缺口越來越大，工資也跟著水漲船高。臺商用的工人，工資從1997年的月薪人民幣380元，到2008年初漲幅達3.5倍。另外再加上員工的保險、伙食與住宿費等雜支也因物價上漲增加至少四成<sup>19</sup>。

目前沿海地區的土地價格及租金上漲不少，土地稅亦同時成長，成為臺商另一個成本負擔。過去，臺商最津津樂道的就是他跟某村書記很熟，象徵性給點拆遷費，就可以取得成片土地。而現在情況完全改觀，不但占不到便宜，甚至連過去吃進去的利潤，現在都要因為土地而吐出來。如1992年就到東莞松崗地區設廠的「東方玻璃燈具廠」董事長蔡明郎即表示，當年向當地村委會租的土地，現在要向國土局和村委會補交地價差額。以每平方米200元人民幣計算，16000平方米的廠房要補交320萬元的土地稅金<sup>20</sup>。由此亦可看出大陸沿海地區投資環境惡化的狀況，已對中小型臺商造成嚴重的威脅。

## 二、臺商在陸投資的遷移及轉型

在陸臺商面對經營的困境，為求生存不得不思轉型升級之途，但中小型臺商大都缺乏資金，轉型或升級均不易，因此也有不少臺商只有向內陸或海外遷移。

### (一) 遷移

#### 1. 轉移至大陸內地

臺商在面對國內外不利環境的夾擊，傳統製造業基地東莞，如今面臨臺商大撤離，很多臺商不是轉型就是轉移，轉移不了就直接關閉收廠。根據廣東省社科院宏觀經濟所研究員孫建所做的《廣東省情調查報告》指出，臺商約有兩成撤離。如以目前東莞臺商約八千家來看，撤離總數應在一千六百家左右。據東莞大嶺山鎮臺企比利木業副總經理林森烽表示，東莞地區的部分臺商已轉移大陸內地的江西贛州或四川邛崃等地<sup>21</sup>。而根據日籍學者関志雄所作的調查顯示，廣東省為了產業升級，在該省較為偏遠的縣市或山區建立許多「產業轉移工業園區」（見表8），將位

<sup>19</sup> 呂國禎、尤子彥，「中國變了，臺商大逃亡」，商業周刊（臺北），1071期，2008年6月2日，頁136-162。

<sup>20</sup> 同註13，宋秉忠，「階段性目標達成 政策掉頭設路障—中國逼退中小臺商內幕」。

<sup>21</sup> 胥會雲，「大陸臺商『過冬』：抱團升級轉型」，第一財經日報（上海），2008年9月8日。

於深圳、東莞、廣州等地眾多從事傳統產業的臺港商遷移至該地區。<sup>22</sup>此種把珠三角群聚中附加價值低的產業轉移到大陸中西部或廣東省偏遠縣市，騰出空間以接納附加價值高的產業移入，此項規畫即是在「雙向轉移」、「騰籠換鳥」的產業升級背景下所產生的轉移思維。

表8 由東莞市主導的「產業轉移工業園區」分布概況

	產業轉移園／基地名稱	位置	規畫面積 (公頃)	重點發展產業
1	東莞橋頭(龍門金山)	惠州市龍門縣	400	電子電器、服裝、傢俱、塑料
2	東莞鳳崗(惠東)	惠州市惠東縣	427	製鞋、紡織、電子信息、機械
3	東莞石碣(興寧)	梅州市興寧市	400	電子工業、機電製造、其他
4	東莞大朗(信宜)	茂名市信宜市	667	毛紡織業、五金、皮具服裝
5	東莞長安(陽春)	陽江市陽春市	679	電子電器、機械、服裝
6	東莞東坑(樂昌)	韶關市樂昌市	867	輕紡、電子、五金、機械
7	東莞石龍(始興)	韶關市始興縣	400	符合國家環保標準的任何行業
8	東莞大朗(海豐)	汕尾市海豐縣	400	毛織、生物技術、電子信息

資料來源：閔志雄，「廣東省避免產業空洞化，努力實現產業升級」，日本經濟產業省中國經濟新論，2008年10月7日。

「臺灣同胞投資企業聯誼會」（簡稱「臺企聯」）會長張漢文亦表示，臺企聯已規畫在全大陸設立五、六個臺商集中轉移地區，然後把合適的企業轉移到適合的區域。現階段先計畫協助最急需援助的加工貿易出口企業解決問題，然後再幫助轉做內銷的臺資企業。目前張漢文已經考察過的，包括廣西南寧、湖北武漢、河南鄭州、江西、湖南、黑龍江等地。這些地區，有的是適合勞動密集型企業，有的是適合高科技企業，有的則適合發展內銷市場的企業。<sup>23</sup>

此外，臺資在大陸最大的製造業富士康集團，亦於2007年為了降低生產成本，將5萬多名員工從深圳遷往大陸內地。目前富士康在大陸員工共計68萬人，分布在深圳、山西、山東、武漢等全大陸的13個廠區中。

<sup>22</sup> 閔志雄，「廣東省避免產業空洞化，努力實現產業升級」，日本經濟產業省中國經濟新論；<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/081007ssqs.htm>，2008年10月7日。

<sup>23</sup> 同註21，胥會雲，「大陸臺商『過冬』：抱團升級轉型」，2008年9月8日。

## 2. 遷移海外地區

根據商業周刊的調查報導，近年來臺商在大陸地區的四大產業均有外移的趨勢，遷徙的路線，除玻璃產業有數十家返回臺灣彰化縣繼續生產外。其餘如電子產業則集中移往北越，如昆山的仁寶電子，即與50家周邊工廠遷移至河內附近，計畫未來占仁寶一半產能，初期先投資3,000萬美元；而深圳的鴻海則宣布將投資50億美元，在河內附近打造工業城。至於傳統產業的製鞋業則先遷至越南，之後再轉進印尼，如在東莞的寶成企業除在越南已有工廠外，目前亦已在印尼棉蘭興建Converse代工鞋廠；豐泰鞋廠除了在越南胡志明市有工廠外，也在印尼棉蘭廠為Nike代工，估計可提高5成的產能<sup>24</sup>。在皮革加工業方面，則往南亞的孟加拉移動，如欣鋁集團等皮革加工業，將在孟加拉的達卡打造萬人工與百億元產值的皮革工廠。

## 3. 返臺上市或生產

目前我政府積極輔導臺灣企業回臺上市，根據金管會及陸委會的調查，目前已有40餘家大陸臺資企業，有意願回臺上市上櫃。我經濟部常務次長謝發達亦表示，根據經濟部的統計，截至2008年8月底，全球臺商回臺投資共有194件，投資金額累計274億美元，其中來自大陸臺商的就有140件，累計金額244億美元，占總金額近九成，可見臺商的確有高度意願返臺設廠<sup>25</sup>。根據報導，部分在大陸設廠的玻璃企業，如臺明將、芳德等10幾家玻璃業者已返回臺灣建立產值達百億元的玻璃聚落。而我經濟部亦將提出在加工出口區設立經貿特區的「區中有區」構想，以租稅誘因吸引臺商回流進駐<sup>26</sup>。

### (二) 轉型升級

根據學者所做的調查顯示，深圳、東莞等珠三角地區的臺商，80%以上都體會到企業轉型的壓力，也深刻認識到企業不轉型升級只有被大環境及市場無情淘汰出局。因此只要有能力升級轉型，也都樂於提升企業的格局。<sup>27</sup>且大陸方

<sup>24</sup> 同註19，呂國禎、尤子彥，「中國變了，臺商大逃亡」，2008年6月2日，頁136-162。

<sup>25</sup> 「吸引臺商回流 臺灣應與大陸適度分工」，華夏經緯網，<http://hk.huaxia.com/tslj/lasq/2008/09/49707.html>，2008年9月2日。

<sup>26</sup> 侯雅燕，「促臺商回流 加工出口區將設經貿特區」，工商時報（臺北）2008年12月8日，A2版。

<sup>27</sup> 袁明仁，「臺商轉型升級戰略」，大陸臺商簡訊（臺北）190期，97年10月15日。

面促進產業升級轉型已是既定政策，對傳統加工業的支持不可能回到當初改革開放時的優惠程度，只是今後會有些緩和及調整而已。香港大學專業進修學院客座教授石齊平亦分析指出，具有「中小企業結合、加工貿易形態、勞動密集導向、傳統製造思維」等特質的臺商，都將面臨升級轉型和圖存的壓力。

「臺企聯」副秘書長洪璽曜指出，臺企聯近日已成立「臺資企業轉型升級功能委員會」，由臺企聯常務副會長郭山輝擔任召集人。目前已規畫輔導臺商的轉型方案分為兩個層面。一是產業升級轉型，包括市場方面的轉型，也即從外銷為主轉向內銷，創造自有品牌；二是包括企業內部的管理轉型，讓企業效率更高，產生更高效能，管理更精細化等。而轉型升級的具體操作層面上，根據學者所做的一項調查分析顯示，大陸臺商需要協助轉型升級的方向，依次是培養轉型人才、經營模式創新、知識管理、創建品牌、顧問輔導、策略輔導。而中高級專業人才缺乏、企業週轉資金籌措難、內銷通路難打開等，都是臺商升級轉型面臨的障礙。<sup>28</sup>

對於這一波的內外衝擊，似乎更多的臺資企業已認識到，轉移並不能完全解決問題。東莞臺協會長葉春榮即強調，企業即便是搬遷到中西部，同樣還要受到人民幣升值、出口退稅政策調整等的影響。而如果不能在13億人口的中國找到市場，自然也不能在8,000萬人口的越南找到更好的發展。而統一、康師傅的成功，也向臺資企業顯示了轉型經營內銷市場具有美好的前景。

### 三、兩岸政府協助臺商的因應措施

7萬多家在大陸投資的臺商，不僅提供大陸資金、技術及管理的經驗，也提供大陸民眾就業的機會，因此對大陸的重要性不言可喻；而大陸臺商也可提供臺灣母廠發展壯大的機會及利潤，因此可說是兩岸政府的資產，而非負債。當臺商面對經營困境時，兩岸政府也均提出救援的規畫。

#### (一) 大陸中央及地方政府的協助作法

中共國臺辦常務副主任鄭立中於2008年5月17日，在江西南昌「臺資轉型升級和產業轉移研討會」上發布《國臺辦支持和幫助臺資企業轉型升級與產業轉移的工作措施》，具體內容包括協調有關部門和地方政府積極研究出臺支持臺資企業發展的相關政策、協調大陸金融機構加強為臺資企業融資服務、鼓勵扶

<sup>28</sup> 呂鴻德，「臺商轉型升級，創造第二曲線」，兩岸經貿月刊（臺北），201期，民國97年9月，頁1-6。

持臺資企業自主創新、自創品牌，及指導有關地方臺辦切實為臺資加工貿易企業轉型升級與產業轉移提供服務和幫助等<sup>29</sup>。

為了進一步幫助臺資企業更好地適應新的經濟環境，大陸商務部已經公布31個中西部城市作為加工貿易重點承接地，並且計畫要在2010年以前培育形成50個優勢明顯、各具產業特色的中西部加工貿易重點承接地。期間會給這些承接地300億元的政策性銀行貸款，重點支援當地基礎設施建設。

此外2008年8月28日，中共國務院副總理王岐山和20多個主要部委負責人與60多位臺灣工商界人士、大陸臺商代表會面座談時表示<sup>30</sup>，高度重視臺商代表反映的問題，將繼續採取措施，更好地保障臺灣同胞投資合法權益，保護知識產權，為臺商在大陸發展創造良好的環境。並要求國務院有關部門認真研究，妥善解決臺商在大陸投資經營中遇到的問題和困難。而國臺辦主任王毅於2008年11月16日在第四屆「湘臺經貿交流合作會」上表示，大陸將推五大措施協助臺資企業抗擊金融風暴，其中包括參與大陸基建工程、向中西部轉移及提供更便利的融資管道等。並呼籲臺灣早日讓陸資企業入臺參與臺灣經濟建設，為臺灣經濟增添活力<sup>31</sup>。

在大陸地方政府方面，尤其是臺商集中投資地區的地方政府，也亟思協助以外銷為目標的臺資企業度過難關。以大陸江蘇省昆山市為例，昆山市是大陸臺商投資最密集的地區之一，現有3,300家臺商在此設廠，投資總額達316億美元。因此協助昆山地區臺商轉型升級脫困也就成為昆山市府的重要施政目標之一。

如2008年10月18日，昆山市出臺的《關於推進臺資企業轉型升級的若干政策》共28條，涉及解決臺企融資難、獎勵企業科技創新、建立輔導平臺、加快人才引進等，並設立了「昆山市臺資企業轉型升級引導資金」，為臺資企業在科技創新、技術改造、發展服務貿易等轉型升級方面提供專項協助，以保持臺商企業的優勢和競爭力<sup>32</sup>。

<sup>29</sup> 「國臺辦出臺9條措施 幫助臺企轉型升級與產業轉移」，中國臺灣網，<http://www.taiwan.org.cn/n1080/n1157/n2947/n3038/140219.html>，2008年5月17日。

<sup>30</sup> 「王岐山與臺商座談：努力開創兩岸經濟新局」，華夏經緯網，<http://hk.huaxia.com/tslj/lasq/2008/09/49707.html>，2008年8月29日。

<sup>31</sup> 白德華，「5大經濟措施助臺企度難關」，中國時報（臺北），2008年11月17日，A13版。

<sup>32</sup> 「昆山市推出28條惠臺政策推動臺企『轉型升級』」，中國新聞社，2008年10月20日。

## (二) 我政府及民間團體的協助

馬總統在2008年12月7日與地方中小企業主座談時表示，政府鼓勵臺商回臺投資，未來將更積極改善、更新國內現有老舊工業區，甚至成立臺商專區以因應臺商回流。

目前吸引臺商回流的土地優惠政策已有經濟部工業局於91年所推出的「○○六六八八」土地租金優惠專案，另外投資處及工業局亦在2008年10月時加碼推出「七八九土地優惠促銷方案」，都是以類似的概念，讓廠商在購買土地時享受折扣，希望能成功吸引臺商「倦鳥歸巢」<sup>33</sup>。

此外，海基會及「中國生產力中心」、「電電公會」、「全國工業總會」及「工研院」等單位團體，亦配合政府及大陸臺商的要求，隨時赴大陸輔導臺商轉型升級或解決經營上的問題。如「電電公會」即在東莞設立聯絡處，並為臺資企業轉型升級提供教育培訓、資訊諮詢等服務。該公會從2008年7月中至8月上旬曾派遣多位專家對東莞市64家臺資企業進行一對一輔導，協助企業解決產業結構調整和轉型升級等問題。

另外，我金管會為舒緩大陸臺商的融資困境，亦規劃兩岸合作成立臺商紓困平台，除與大陸成立聯繫窗口，以詳細瞭解臺商在兩地的財務狀況外，也推動運用國內銀行的OBU與大陸銀行一起合作提供臺商的聯貸案，以協助臺商融資渡過難關。<sup>34</sup>

## 肆、中共對臺經貿政策及兩岸經貿談判

中共對臺經貿政策有其歷史淵源，其最終的戰略目標仍不外乎「和平統一、一國兩制」，而其策略手法則靈活多變，早期以拉攏臺商赴陸投資及要求三通為主要手段，近期則以「建立兩岸更緊密的經貿關係」及圍堵排擠我「參與國際區域經貿組織」為主，企圖影響我方在「一國兩制」的規畫下，簽署CEPA式的經貿協議或締結兩岸「共同市場」或「大中華經濟圈」等兩岸區域性經濟整合形態。

### 一、持續推動建立兩岸更緊密經貿關係的安排（CEPA）

<sup>33</sup> 黃馨儀，「土地優惠爭取臺商 早就在做」，中國時報（臺北），2008年12月8日，A4版。

<sup>34</sup> 朱漢崙，「深圳臺商被抽銀根 可望舒緩」，工商時報（臺北）2008年12月4日，A4版。

### (一) CEPA的主要意涵與影響

2003年春天SARS肆虐，香港經濟相當不景氣，失業率亦達到8.3%的高峰，間接衝擊香港實施「一國兩制」後的成效。因此為提升香港經濟，中共於2003年6月及9月分別與港、澳簽署「更緊密經貿關係的安排」（CEPA），並於2004年1月1日正式實施，使大陸與港、澳間關稅及非關稅貿易障礙大幅降低，並促進兩地服務業、貿易與投資的振興。

其實CEPA也可以說是自由貿易區（FTA）的一種形式，因為中港CEPA已正式通告到WTO秘書處。單從英文條文來看，中港簽署CEPA似乎無涉主權，好像就是純粹兩個經貿實體間的約定。但根本問題是在中文的條文裡，從大陸與港、澳簽署CEPA的五項原則來看<sup>35</sup>，CEPA基本上是建立在「一國兩制」的基礎上，如果沒有「一國兩制」的前提，中共是不會與港、澳簽署CEPA式的經貿協議。

另根據大陸方面的解釋，CEPA式的經貿合作安排，明確規定了是在「一個中國」及「一國兩制」的框架下所採取的作為。因此中共與港、澳所簽的CEPA式的協定，基本上傾向於中國國家主體與其單獨關稅區的香港、澳門簽署的「準自由貿易協議」。此項協議突出「中國國家主體」，主動權由北京掌控，而非「國與國」之間的「自由貿易區」的「對等」方式。

CEPA對港、澳最大的影響，即是在2003-2005年香港經濟下滑期間，提供復甦的信心；而在經濟與社會的層面上，進一步深化香港與鄰近區域的經濟互補、整合，提供港人就業空間，有助於香港本身及珠三角城市整體經濟的持續發展<sup>36</sup>。另外則是因語言文化相近，港企在大陸歷史又悠久，CEPA鼓勵服務行業與個體工商戶進入大陸較見成效，亦較其他外商取得先機；此中尤以金融業與專業服務在大陸發展較佳。

### (二) 中共持續透過「海西區」建立兩岸更緊密經貿關係

「海峽西岸經濟區」（「海西區」）是大陸福建省積極推動的一項區域性

<sup>35</sup> 所謂五項原則即1.遵循「一國兩制」的方針；2.符合世界貿易組織的規則；3.順應雙方產業結構調整和升級的需要，促進穩定和可持續發展；4.實現互惠互利、優勢互補、共同繁榮；5.先易後難，逐步推進。參見葉金鳳、鄧岱賢，「臺灣與『海西區』經濟交流回顧與前瞻」，國政基金會，國安(研) 097-002 號，2008年6月30日。

<sup>36</sup> 伍鳳儀，「CEPA對港、澳經濟發展之影響」，發表於「推動區域經濟整合加速臺灣與全球接軌」國際學術研討會（國立臺北大學亞洲研究中心與經濟部國際貿易局共同舉辦），民國97年7月10日。

經濟整合構想，始於2004年11月提出《海峽西岸經濟區建設綱要》，並獲省人代會通過，2005年11月「海西區」計畫正式寫入「十一五規畫」，成為中國大陸的區域經濟發展規畫之一。

「海西區」是以福建省為主體，包括福建全境，再加上浙南、贛南、贛東、粵東等地，整個經濟區土地面積為25.48萬平方公里，人口總數約8,549萬人<sup>37</sup>。

福建省透過「海西區」發展規畫，冀望中共國務院能賦予該省與臺灣經濟融合的特殊優惠政策，以打造該區成為大陸另一個經濟增長區域。根據報導，「海西區」已獲得國務院50個部委和央屬企事業單位的背書，並與福建省政府簽署支持「海西區」發展的合作協議或會議紀要，在項目建設、口岸通關、金融服務、財政稅收等方面均可望獲得中共國務院進一步的協助與支援。

「海西區」設置的短期目標為構築具有較強競爭力的經濟區域，促進兩岸經濟與文化融合；長期目標則為增進兩岸經貿交流與人員往來，實現大陸經濟成長，並為「和平統一」建立經濟基礎，兼具經濟與政治意涵。<sup>38</sup>

根據大陸學者的闡述，「海西區」未來可能和海峽東岸的臺灣共同建構「海峽經濟區」。屆時將會吸引浙東、粵東、贛南、贛東甚至皖湘鄂加入「海峽經濟區」，其GDP總量將超過長三角及珠三角，成為和長三角及珠三角同樣重要的經濟區。

中共官方或學者並不諱言推動「海峽西岸經濟區」或「海峽經濟區」具有經濟及政治的意涵，但未來兩岸如要談判簽訂任何經濟整合的協議，「海峽西岸經濟區」所提出的架構並不失為較為可行的構想。

(三) 中共官員主張兩岸應儘快建立「類似CEPA的經貿合作協議」

馬總統於520上任後，即指示要與對岸進行「綜合性經貿合作協定」(Comprehensive economic cooperation agreement, CECA)的協商，以解決困擾臺灣工商界甚久的兩岸經貿議題。惟馬總統此項構想似乎並不為中共方面所接受，從中共最近領導人及相關單位的談話顯示，中共較傾向與我簽訂類似與港澳相同的「更緊密經貿關係的安排」(CEPA)，以避免給外界認為兩岸是處

<sup>37</sup> 許振明、譚瑾瑜，「臺灣與海西區之間經濟交流與合作研究」，環海峽經濟區藍皮書（北京：中國社會科學院，2008年6月），頁137-158。

<sup>38</sup> 傅豐誠，「福建全面推進閩臺產業對接的意涵與影響」，展望與探索月刊（臺北），4卷10期，2006年10月，頁11-13。

於對等的地位。

如中共商務部長陳德銘於2008年3月12日在「全國人大及政協」召開期間表示，海峽兩岸經濟關係如何更加緊密地合作，前提要取決於臺灣當局對一個中國的認可，而中共和香港、澳門簽署的CEPA機制可以作為參考。中共商務部副部長姜增偉於2008年9月8日在廈門舉行的「兩岸經貿合作與發展論壇」中亦表示，兩岸應可建立「類似中國大陸對港澳地區CEPA的經貿合作制度性安排」。姜增偉強調，臺灣和大陸在這方面有共識，制度性安排可以類似於CEPA的合作形式，希望可以借鑒CEPA的經驗，讓臺灣同胞享受更優惠的待遇，獲得更多發展機會。<sup>39</sup>而大陸南開大學臺灣經濟研究所所長曹小衡則指出，臺灣目前在東亞經濟圈地位有邊緣化危險，兩岸如能參照CEPA精神建立經貿制度安排，對臺灣最為有利。他亦提及CEPA只是個名稱問題，「像澳洲及紐西蘭簽署的也是類似CEPA協議」。且其認為馬英九提的CECA或FTA模式很難實現，「因為涉及到重大的政治問題」。

## 二、我參與東亞區域經貿合作組織受排擠－「邊緣化危機」

1980年代以來，東亞地區便逐漸形成經濟集團化的發展趨勢，因此有亞太經濟合作組織（APEC）的組成。而自1990年代之後，新一波區域貿易協定（regional trade agreements, RTAs）的浪潮又開始擴散蔓延，可說為世界各國帶來新的對外經濟戰略環境。東亞地區（泛指東北亞及東南亞兩大地區）的經貿合作組織除了以東協為主的「東協10國」、「東協+3」、「東協+6」之外，以中國大陸為核心且目前正積極推動或構想中的東亞區域合作組織，包括「東協+1」、上海合作組織、博鰲亞洲論壇、大陸-港澳更緊密的經貿關係安排（CEPA），以及圖們江開發計畫、瀾滄江-湄公河經濟合作、泛北部灣合作發展規畫等。

### （一）以東協為主的東亞區域經濟整合

目前有足夠力量主導東亞區域經濟整合的地區或國家，就屬「東協」及大陸、日本兩個國家，而由於「東協」成立較早，也具有區域經濟整合的雛形，雖其實力不如中國大陸及日本，但在目前所見的東亞區域經濟整合中，是最常被聯結的區域經濟體。根據統計，在目前以亞太或東亞國家為核心成員的次區域（sub-regional）或複邊區域貿易協定（plurilateral RTAs）開始增加，其中

<sup>39</sup> 白德華，「中共商務部：兩岸可速簽類似CEPA協議」，中國時報（臺北），2008年9月9日，A13版。

尤以東協為軸心的「ASEAN plus」系統的經濟整合發展最為明顯（見表9）。包括已生效的東協－中國自由貿易協定、東協－韓國自由貿易協定，已簽署的東協－日本全面經濟夥伴關係協定及正在討論談判中的「東協＋3」、「東協＋6」等自由貿易協定<sup>40</sup>。

表9 以東協為主的東亞區域經濟整合現況

已通過或生效之協定	
協定名稱	時間
東協自由貿易區共同有效優惠關稅方案協議（AFTA）	1992年1月28日生效
東協＋3「清邁倡議」（CMI）	2000年5月通過
清邁倡議多邊化：建立共同外匯儲備基金（800億美元）	2008年5月通過
東協－中國自由貿易協定（貨品貿易協定）	2005年7月20日生效
東協－中國自由貿易協定（服務貿易協定）	2007年7月1日生效
東協－韓國自由貿易協定（貨品貿易協定）	2007年6月1日生效
仍在談判、討論中的協定	
東協－日本全面經濟夥伴關係協定	2008年4月15日簽署 預訂2009年1月生效
東協－澳洲－紐西蘭自由貿易協定	談判中（預計2008年完成）
東協－印度自由貿易協定	談判中
東協＋3（中、日、韓）自由貿易協定	討論中
東協＋6（中、日、韓、紐、澳、印）自由貿易協定	討論中

資料來源：江啟臣，「東亞經濟整合趨勢對臺灣經濟之影響」（研討會論文），97年7月10日。

## （二）以大陸經濟為核心的東亞區域經濟整合現況

中國大陸在改革開放以來即全面發展經濟，而在2001年加入WTO之後，面對經濟全球化的壓力，亦做出積極的準備；再加上中共於「十五」計畫以後，在對外經貿關係上採取「走出去」的發展策略，擴大海外投資，並亟思能與東協等東亞國家建構一個區域性經濟合作組織<sup>41</sup>。

目前以中國大陸為核心且正積極推動或構想中的東亞區域合作組織，包括

<sup>40</sup> 江啟臣，「東亞經濟整合趨勢對臺灣經濟之影響」，發表於「推動區域經濟整合加速臺灣與全球接軌」國際學術研討會（國立臺北大學亞洲研究中心與經濟部國際貿易局共同舉辦），民國97年7月10日。

<sup>41</sup> 魏艾，「東亞區域結構變遷下的兩岸經貿關係」，發表於「展望兩岸經貿關係」學術研討會，致理技術學院「兩岸經貿研究中心」主辦，2004年10月16日。

「東協－中國」自由貿易區、上海合作組織、博鰲亞洲論壇、圖們江流域開發計畫、大湄公河次區域經濟合作、泛北部灣經濟合作區、東北亞自由貿易區、CEPA九加二等（見表10）區域經濟整合規畫，企圖透過這些區域整合規畫，來彰顯、提高其在亞洲政經的影響力<sup>42</sup>。

表10 由中共主導的東亞區域經濟整合概況

國家或區域組織	經濟整合現況
東協+1	1997年，中共與東協簽署「邁向21世紀東協-中國的合作」，2002年簽訂「全面經濟合作架構協定」，確立雙邊合作關係，2004年1月起，中共提前給予東協關稅減免待遇，2005及2007年「東協－中國」的貨品貿易、服務貿易均已生效。
東北亞自由貿易區	2002年11月，中共向日韓2國提出建立中日韓FTA可行性研究；2003年5月，中共完成可行性研究，指出建立中日韓FTA條件已基本成熟，未來俄羅斯、蒙古及北韓均可能參加此一組織。
圖們江流域開發計畫	1990年7月由聯合國開發計畫署（UNDP）提出，並於1991年開始實施該計畫。1995年12月，中、俄、朝、韓、蒙5國共同簽署了3項協定，共同為該區域經濟合作提供了合作框架及對話交流平臺。
上海合作組織	2001年6月15日在上海宣布成立，成員包括中共、俄羅斯、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯與烏茲別克等6國，2003年9月，6國簽署《上合組織成員國多邊經貿合作綱要》，逐步建立「上海合作組織自由貿易區」。
大湄公河次區域經濟合作	該區域包括中共、緬甸、寮國、泰國、柬埔寨及越南等6國，1991年開始研議，2001年通過《大湄公河次區域經濟合作未來10年戰略框架》，2002年在柬埔寨首都金邊舉行首次區域領導人會議。
泛北部灣經濟合作區	由中共、越南、馬來西亞、新加坡、印尼、文萊、菲律賓、泰國、柬埔寨等9國組成。該組織由中共於2006年7月提出，並獲東協各國積極回應。
博鰲亞洲論壇	由中國大陸所主導，於2001年2月26日與日本、菲律賓、澳洲等26個國家共同成立的一個非官方、非正式、非營利、定期定址和開放性的國際性會議組織。中共寄望該組織創造出一個亞洲版的瑞士達沃斯「世界經濟論壇」（WEF），2008年第7屆論壇的主題是「綠色亞洲：在變革中實現共贏」。

<sup>42</sup> 王信賢，「中共政經『內外聯結』策略與對我國的影響」，發表於「展望兩岸關係的困境與機遇」和平論壇座談會，臺北大學公共行政與政策學系與中華歐亞基金會合辦，2005年4月30日；趙成儀，「中國大陸參與東北亞區域經濟合作的嘗試－圖們江流域開發計畫的現況與前景」，展望與探索月刊6卷3期，民國97年3月，頁42-59；孫秀惠等，「黃金走廊－日本野村關鍵報告：未來10年亞洲最高成長區域」，商業周刊（臺北）1048期，2007年12月24日，頁124-164。

CEPA九加二	2003年6月及2003年9月中國大陸分別與香港、澳門簽署「更緊密經貿關係安排」(CEPA)，後又擴大推出「泛珠三角」，簡稱「九加二」，即指廣東、福建、江西、湖南、雲南、貴州、四川、廣西及海南等九個省區，再加上香港、澳門兩個特區而成。該區域的面積、人口、外貿及區內生產總額均甚可觀，未來發展看好。
---------	--

資料來源：參見註42。

由於中國大陸在亞太及東亞地區的經貿整合力量愈來愈大，因此若東亞區域經濟整合形成，對我之影響將亟為不利（見表11）。特別是當經濟整合所涵蓋的經濟體愈多、且參與的經濟體又是與臺灣的貿易關係緊密程度愈高者，如臺灣被排除在外，則臺灣遭受到的負面影響就愈大<sup>43</sup>。

表11 東亞區域經濟整合對臺灣總體經濟影響（模擬）

項目 區域整合	GDP (%)	出口量 (%)	進口量 (%)	貿易順差 (百萬美元)	貿易條件 (%)	社會福利 (百萬美元)
東協+1	-0.151	-0.36	-0.60	-109.4	-0.256	-784.3
東協+3	-0.707	-1.47	-2.37	-414.1	-0.935	-3152.0

資料來源：中華經濟研究院，「中國大陸與亞太經濟整合對我國產業發展之影響評估」，2005年12月。

### 三、持續強化國共經貿論壇及開展兩岸兩會談判

2005年4月26日，中國國民黨主席連戰訪問中國大陸，並於4月29日與胡錦濤會面，雙方在會後發表「兩岸和平發展共同願景」，根據共同願景內容也開啟了國共經貿論壇的序幕。

無疑地，國共經貿論壇較臺海兩岸談判限制較少、談判空間較大，也較不牽涉主權及受意識形態的束縛，因此談判議題也較為靈活多樣。在國民黨執政時期，固然具有相當的推動力及執行力，即使在民進黨執政時期，國共經貿論壇內容也可做為當政者的重要參考。因此，國共經貿論壇是在民進黨當政時期開啟，而在國民黨執政時期亦持續推動。

<sup>43</sup> 林聖忠，「推動兩岸共同市場對臺商全球布局之意涵」，發表於「推動區域經濟整合加速臺灣與全球接軌」國際學術研討會（國立臺北大學亞洲研究中心與經濟部國際貿易局共同舉辦），民國97年7月10日；江啟臣，「東亞經濟整合趨勢對臺灣經濟之影響」，民國97年7月10日。

迄目前為止，國共已舉辦過三次「經貿論壇」（見表12），而第四次國共經貿論壇也於12月20至21日在大陸上海召開。綜觀前三次的經貿論壇，其主題含括全球化、直航、農業、觀光旅遊及金融面向。大陸方面給予臺灣的優惠也甚為廣泛，如首次給予15項對臺優惠措施、第2次增加到20項，第3次也有13項優惠措施<sup>44</sup>。由此可見，未來國共經貿論壇的議題範圍將更為廣泛，另談判人員也將有更多官方部會級人士參與。

表12 國共兩岸3次經貿論壇比較表

次別	第一次	第二次	第三次
名稱	「兩岸經貿論壇」	「兩岸農業合作論壇」	「兩岸經貿文化論壇」
召開日期	2006年4月14日至15日	2006年10月17日至20日	2007年4月28日至29日
舉行地點	大陸北京	大陸海南博鰲 大陸福建廈門	大陸北京
參加人數	約500人	約400人	約500人
論壇主題	兩岸經貿交流與直接通航	加強兩岸農業合作、實現兩岸農業互利雙贏	兩岸直航、教育交流、旅遊觀光
共同建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 兩岸經濟交流與合作，符合兩岸同胞的共同利益和期望。</li> <li>2. 積極推動兩岸直接通航。</li> <li>3. 促進兩岸農業交流與合作。</li> <li>4. 加強兩岸金融交流，促進兩岸經貿發展。</li> <li>5. 積極創造條件，鼓勵和支持臺灣其他服務業進入大陸市場。</li> <li>6. 積極推動實現大陸居民赴臺旅遊，促進兩岸人員往來及經濟關係發展。</li> <li>7. 共同探討構建穩定的兩岸經濟合作機制，擴大和深化兩岸經濟交流與合作，促進兩岸關係發展，實現共同繁榮。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促進兩岸農業交流與合作，實現雙贏。</li> <li>2. 歡迎臺灣農民、農業企業到大陸投資興業。</li> <li>3. 採取措施保障臺灣農產品輸入大陸快速通道順暢。</li> <li>4. 繼續幫助臺灣農產品在大陸銷售。</li> <li>5. 維護農產品貿易的正常秩序。</li> <li>6. 推動構建兩岸農業技術交流和合作機制。</li> <li>7. 推動建立兩岸農業安全合作機制。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促進兩岸空中直航與航空業交流合作。</li> <li>2. 推動兩岸海上通航和救援合作。</li> <li>3. 繼續拓展福建沿海與金門、馬祖、澎湖直接往來的範圍和層次。</li> <li>4. 積極促進兩岸教育交流與合作。</li> <li>5. 繼續推動實現大陸居民赴臺旅遊。</li> <li>6. 促進兩岸關係和平發展。</li> </ol>

資料來源：唐永瑞，「國共經貿論壇對兩岸關係影響分析」，展望與探索5卷8期，民國96年8月，頁114-116。

<sup>44</sup> 唐永瑞，「國共經貿論壇對兩岸關係影響分析」，展望與探索，5卷8期，民國96年8月，頁113-128。

此外，在開展兩岸兩會談判方面，1999年6月海基、海協兩會在北京舉行汪道涵回訪第二次預備性磋商之後，兩岸兩會即未進行任何正式的協商。而在2008年5月20日馬英九就任中華民國總統之後，雙方在「九二共識」之下重啟談判，兩會於當年6月13日在北京簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」兩份文件，兩岸關係逐漸和緩，並重新恢復對話與談判。緊接著兩會於2008年11月4日在臺北簽訂空運、海運、郵政和食品安全4項協議。這是海基、海峽兩會首次在臺灣進行協商並取得實質性成果，標誌著兩會溝通管道進入制度化、常態化模式，並正式開啟兩岸「大三通」時代，有助兩岸在經貿上更緊密的合作，創造互利雙贏的未來。

唯經貿的和緩，並不一定代表政治結構性障礙能夠在短時間內化解，尤其在國人所關切的國際活動空間及主權的問題上，未來協商並達成協議的困難度將相對提高<sup>45</sup>。

兩岸的部分學者均憂心「臺灣若再拖延，就可能在東亞區域經濟整合中被邊緣化」，此種憂慮或許是出自真心，但也未嘗不是中共既定的兩岸經貿策略。

在大批臺商赴大陸投資之後，臺灣已在擔憂產業的「空洞化」危機，目前在中共主導的東亞區域經濟整合上臺灣又被中共排擠，也出現臺灣經濟被「邊緣化」的憂慮。基本上，短期內中共不可能同意馬總統所推動的海峽兩岸簽署具有主權意涵的「綜合性經貿合作協定」(CECA)<sup>46</sup>，但簽訂CEPA式的經貿合作安排也勢必為我反對，在面對無法加入東亞區域經濟整合而有被邊緣化危機的臺灣，確實壓力甚大，目前除了全力爭取與美、日、新加坡等國簽訂FTA外，改善兩岸關係及寄望中共的善意回應，也是我方所期待的。

## 伍、結 論

兩岸關係歷經李登輝和陳水扁主政20年，期間從和緩到緊張再到瀕臨破

<sup>45</sup> 邱坤玄，「兩岸兩會復談的意義與展望」，*展望與探索月刊*，6卷7期，民國97年7月，頁1-5；黃菁菁，「川島真：經濟好轉後中將提出政治要求」，*中國時報*（臺北），2008年3月31日，A15版。

<sup>46</sup> 雖然中共國家主席胡錦濤於2008年12月31日，在紀念「告臺灣同胞書」30週年座談會上表示，願與臺灣簽訂「綜合性經濟合作協議」，但其性質與意涵恐與馬總統所主張的「綜合性經貿合作協定」有所不同。見藍孝威，「六點主張，胡錦濤端政治大菜」，*聯合報*（臺北），2009年1月1日，A1版。

裂，兩岸關係始終飄搖不定，對抗多於協商，歧見多於共識。唯今年520之後，馬英九上台主政，透過國共論壇的磨合，兩岸關係又重新和緩，並建立穩定的協商機制。

兩岸經貿的往來透過雙方的貿易及臺商赴大陸投資開始建立密切的關係，儘管政治、軍事上敵對，但經貿關係卻愈來愈密切。在兩岸貿易上2007年已成長為1,244.8億美元，順差為775億美元，今年1-10月雙邊貿易亦達1,148億美元，我方順差為701億美元，對我GDP成長貢獻甚多。在臺商赴大陸投資方面，儘管造成部分產業「空洞化」危機，但亦有助於臺資企業的成长與壯大。迄2007年止，臺商赴大陸投資項目高達7萬5千餘項，投資金額為649億美元；2008年1-10月投資項目增加572項，金額為89.8億美元。儘管兩岸間貿易受到全球金融風暴的影響，9-11月有明顯的下降，但臺商赴陸投資金額卻不降反升，顯示兩岸經貿關係仍具相當互補性，受到的影響相對有限。

7萬餘家臺商在大陸設廠經營，除了電子資訊及部分傳產大廠外，其中多數為中小企業。在這一波中國大陸產業升級及法規政策變動之下，生產成本提升及利潤壓縮，嚴重打擊臺商的營運，再加上金融風暴的影響，許多中小型臺商已無法生存，特別是在廣東珠三角及福建、浙江沿海地區的傳產臺商，面臨倒閉關廠或被迫向內陸、海外地區遷移，仍計畫留在原地區發展的臺商，則被迫轉型升級，生存環境日益艱難。臺商在海外投資除了壯大本身的實力外，如果獲利對臺商母廠也有很大的貢獻，另外也解決部分臺灣員工就業的問題。因此，當臺商在大陸面臨生存危機之時，除了大陸中央及地方政府願意提供貸款、優惠及政策協助外，我政府部門也透過民間財團法人給予適當的協助與諮詢服務，但由於兩岸之間仍未簽訂金融管理監督協定，臺資銀行迄今仍無法登陸設立分行，以致無法協助臺商目前最需要的融資貸款業務。

中共對臺經貿政策及兩岸經貿談判是現階段最重要及最值得觀察的事項，由於中共始終無法放棄主權的思維，因此「一個中國」是其所堅持的對臺談判原則，儘管在拉攏臺灣重回談判桌上，中共的底線也只是在「一中各表」之下同意以「九二共識」原則開啟雙邊會談。基本上，中共當前對臺經貿政策是企圖在國際上圍堵我方不得參與現階段的東亞區域經濟組織為軸，再加上運用大陸「海西區」或「共同市場」、「大中華經濟圈」之名建立CEPA式的「兩岸更緊密的經貿關係」，最後在不違背「一個中國」原則下整合兩岸間的經貿關

係為目標。另外，利用現階段的國共經貿論壇為兩岸兩會的協商設定議題，使兩岸間的經貿進展更為順暢，兩岸間的經濟整合也更為緊密。中共對臺經貿政策的大戰略雖然不是陰謀，但對我方卻是一股龐大的壓力，其原因一方面是臺灣若未能及時加入東亞區域經濟組織中，可能將面臨被邊緣化的危機，另一方面則來自國內朝野意識形態的對立，兩岸談判若要堅持絕對的主權似乎並不容易。馬英九政府在兩岸經貿談判中試圖提出與中共簽署「綜合性經貿合作協定」（CECA），近期雖受到中共方面的重視，但未來兩岸經貿談判勢必仍會面對主權、管轄權等政治議題，屆時我方可能要提出一些對策及說貼，不僅要說服中共，也要說服國內民眾，這都是一項重大的挑戰。

兩岸經貿關係的往來原本是最不受政治干擾的一塊，但深入分析卻又不是如此。然而正如學者所論，兩岸可能都要建立一套「新主權觀」，就如同參與「歐盟」的各成員國一樣，其成員間彼此相互滲透，非但未損單一國家主權之至高無上原則，反而使個別主權在集體意識的支持下更加強韌，個別國家的主體性也未見減少<sup>47</sup>。兩岸間的交流交往及經貿上的相互滲透往來，似乎也可作如是觀，短時間可能不易實現，但長期來看，在全球化及區域化的影響下，或許也會露出一線曙光，屆時兩岸或可在一個共同參與的組織中平等交流，而不必擔心主權的弱化或流失，兩岸經貿關係也可更向前邁一大步，屆時不僅馬總統所提出的「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」的期待可順利達成，甚至「化解爭議，追求雙贏」的目標也可實現。

<sup>47</sup> 趙建民，「新主權觀 兩岸經貿起飛」，中國時報（臺北），2008年10月22日，A15版。

# 與談稿之三

## 「當前兩岸經貿關係的轉變與展望」 回應與補充

### Response to “The Transformation and Prospect of Current Cross-Strait Economic and Trade Relations”

徐東海 (Sheu, Don-Hay)

景文科技大學國際貿易系助理教授

文章章節安排係首先簡述兩岸經貿的現況與轉變，其次對臺商投資大陸的困境與挑戰做一論述，接著探討中共對臺經貿政策及兩岸經貿談判及其可能對臺灣經貿的影響。

對目前兩岸貿易往來，作者認為，兩岸貿易金額持續成長中有隱憂，但隱憂為何？作者提到2008年受到金融風暴影響、經濟景氣不佳等因素，使2008年1-10月兩岸貿易金額雖然沒有減少，但成長率卻下降（13.8%），若依大陸商務部資料來看，從2006年兩岸貿易成長率呈下降趨勢，尤其是臺灣對大陸出口的成長率從2004年起呈現停滯（15-16%），使臺灣對大陸貿易順差的成長趨緩。

為何會造成上述結果，一是兩岸貿易除受上述因素影響外，最重要是受到臺商投資大陸金額的影響，兩岸貿易有相當程度是由製造業投資所帶動，雖然目前這種帶動效果受到中上游廠商赴大陸投資，使臺商採購當地化增加，減少對貿易的需求，使貿易效果漸減。但臺商赴大陸投資金額若依大陸商務部統計，其實際到位金額是減少的，這也是造成兩岸貿易成長率減緩的原因之一。

從兩岸雙邊貿易相互依賴程度歷年來的變化，顯示大陸作為臺灣的貿易伙伴地位愈來愈重要，而臺灣作為大陸的貿易伙伴地位則反之。如果把香港視為大陸的一部分，則臺灣對大陸的貿易依賴程度則越高，依林祖嘉（2006）<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 林祖嘉，「1986年以來兩岸貿易與投資的互動與發展」，輯於高希均等主編《兩岸經貿20年》（臺北：天下出版社，民國95年），頁98-127。

估計，臺灣對大陸的貿易依賴度早在2003年便已達到20.7%，到2006年更高到24.9%。

作者討論，臺商赴大陸投資的趨勢與變化主要集中在金額、平均規模和投資區域等。在金額方面兩岸官方統計從2003年呈現相反方面，臺灣方面主要是增加，大陸方面是減少，作者應對此稍作說明，其差異是大陸官方金額是以實際到位金額計算，且不將臺商經第三地轉赴大陸計算在內。

臺商投資平均規模的擴大，不是從2007年開始，早在2000年臺商平均投資規模便達到310萬美元，之後雖稍有下降，但自2003年起恢復到346萬美元，逐年成長到2007年超過一千萬美元，2008年1-10年平均規模再擴大到超過一千七百萬美元，這顯示臺商投資開始轉為電子製造業和服務業（金融和物流業）所導致。

投資規模擴大包含多層意義，其一投資者原以中小型企業為多，其後大型企業、上市、上櫃公司前往大陸投資的情形愈來愈普遍，根據金管會之調查，97年第1季臺灣企業至中國大陸地區投資的上市（櫃）公司共計900家，其中上市公司為518家，上櫃公司為382家，其中444家已經取得營運總部證明，包含上市公司349家、上櫃公司95家，市值約為新臺幣11兆元，占整體上市（櫃）公司總市值的60.87%，由此可知，赴中國大陸投資之情況極為熱絡。

投資區域方面，1991-1995年間，臺商主要投資集中在廣東、江蘇、福建、河北、浙江等地，其中以廣東和江蘇最為集中，各約占三成。2001-2005年這五個地區還是吸收臺商最多的地區，但江蘇一省獨領風騷，約占51%，而其他省分除河北、浙江（分屬環渤海灣和長三角）外，均呈現減少的現象。這種趨勢至今仍持續發展中，除長三角地區繼續吸引臺資外，近年來大陸重點發展的經濟區域如京津冀的環渤海灣、成渝地區（中西部）、東北地區等臺商投資正逐漸增加中。

臺商在陸投資和經營的困境，首先在融資方面，日前在上海結束的第四屆國共經貿論壇，國共雙方達成增加兩岸直航班機班次等9項共同建議，大陸方面還宣布增貸臺商人民幣1,300億元（約合新臺幣6,240億元）利多（中國工商銀行、中國銀行近日分別決定，在今後2-3年內各自為大陸臺資企業包括中小企業安排500億元人民幣的融資。國家開發銀行在原有專項融資支援臺資企業300億元人民幣的基礎上，3年內再追加融資支持臺資企業包括中小企業300億元人民幣），以解決臺商在大陸融資的困難。

其次，投資環境惡化方面，從海基會協處臺商經貿糾紛統計數字可以得到證實，從2003年臺商人身安全案例破百後，年年增加，截至2008年（11月止）達284件。海基會協處臺商經貿糾紛案件迄今2,519件（2008年11月止），其中涉及人身安全即高達1,586件（62.9%），其餘933件屬於財產法益類。經貿糾紛除案件數量增加外，臺商人身安全發生的範圍由華南向華東、渤海灣等地區擴散；海基會歷年受理臺商人身安全案件顯示，東莞地區發生數量名列第一，其次才是深圳。

大陸投資風險和投資環境，依據臺灣區電機電子公會所作「中國大陸地區投資環境與風險調查」顯示，2006-2007年大陸「投資環境力」、「投資風險度」出現連續二年「雙漲現象」，顯示大陸投資風險相對提高。同一調查也顯示，臺商大陸經貿糾紛也有增多趨勢，年增190.37%，其中又以勞動、土地廠房、買賣、關務及合同等五大經貿糾紛最為常見。

此外，依據臺灣全國工業總會的調查，臺商投資大陸面臨的五大投資糾紛：勞資糾紛、與當地政府之糾紛、財務糾紛、大陸夥伴心存詐騙、利潤分配不均等。2007年調查與前一年相較，「勞資糾紛」比例大幅上升，顯示「勞資糾紛」已經成為臺商在大陸經常面對之難題。至於「與當地政府之糾紛」顯示臺商在大陸經營仍面對經營環境不夠規範之問題。「財務糾紛」的原因應與臺商與合作之中方或與生意往來之中方企業間之爭議有關（如被騙貨品、拖欠貨款）。（見表一）不過在2007年調查中，臺商對「協助解決經貿糾紛」和「法律稅務諮詢」的需求大幅提升，顯示前述臺商所遭遇的「經貿糾紛」、「法律稅務」和「貨款難以收回」是困擾臺商之重要課題。

表一 工總2006-2007年調查臺商大陸投資面對的投資糾紛的五大問題

單位：%

投資糾紛	2006	2007
勞資糾紛	29.7	55.7
與當地政府之糾紛	38.5	39.6
財務糾紛	44	33
大陸夥伴心存詐騙	11.4	11.3
利潤分配不均	5.5	5.2

資料來源：全國工業總會

臺商投資糾紛和解決糾紛的方式，從工總調查顯示，多數臺商透過個人或人際關係解決問題，極少利用大陸的臺商組織或仲裁。

臺商在陸投資的遷移及轉型方面，臺商遷移目前沒有詳細的統計數字，前述電子電機公會的2007年調查，當問到臺商未來的投資布局時，首次出現大陸以外的地區：越南（2.14%）。顯見臺商布局全球，大陸已非投資的唯一考量，越南漸成臺商部署重鎮。

臺商轉型方面，在剛結束的第四屆國共經貿論壇，中共國臺辦主任王毅宣布大陸各相關部門的10項惠臺利多，其中包括支援和幫助大陸臺資企業轉型升級一項，目前已有由兩岸專業人士共同組成的臺資企業轉型升級服務團隊，向臺商開展有關法規政策、產業資訊、技術創新、專利轉讓、人才培訓等方面的輔導服務。

在兩岸政府協助臺商的因應措施方面，大陸中央的協助作法，日前結束的第四屆國共經貿論壇中，王毅宣布大陸各相關部門的10項惠臺利多，包括有為因應全球金融危機，大陸扶持中小企業的財稅、信貸政策，將同樣適用於臺資中小企業，並支持臺資企業參與大陸擴大內需的建設工程和專案。同時鼓勵和扶持臺資企業自主創新，鼓勵臺資企業參與國家和地方相關科技計畫。支援臺資企業參與國家和區域創新體系建設，並享受有關加強、鼓勵和扶持企業自主創新能力的政策。為幫助在這次金融危機受到重創的臺灣面板產業，大陸將擴大採購20億美元臺灣企業生產的面板。

中共對臺經貿政策方面，過去大陸都是大力鼓吹兩岸建立類似CEPA的區域經濟整合組織，但大陸政協主席賈慶林在日前結束的第四屆國共論壇，首度正面回應馬英九總統提出的兩岸簽訂綜合性經濟合作協議（CECA）的政見，大陸中央願予以認真研究。大陸國臺辦主任王毅認為，賈慶林的談話代表一種善意，是為實現兩岸經貿正常化排除障礙與限制。中國社科院臺研所副所長張冠華說，兩岸經濟合作框架應包含功能面及制度面設計。功能面上，應針對服務業合作、產業合作及大陸臺商轉型升級做設計；制度面則確定兩岸經貿協商機制、兩岸經濟正常化及兩岸經貿一體化機制。

我國參與東亞區域經貿合作組織方面，如何使臺灣避免受到「邊緣化危機」，臺灣的選擇有幾條道路，首先是和大陸儘快完成兩岸經貿關係的正常化，如三通、相互投資、人員往來便利化和保護智慧財產權等，兩岸經貿關係緊密結合有利臺灣融入東亞自由貿易區；其次，要儘快與重要東協國家簽署

FTA，如新加坡，過去兩國因臺灣堅持名稱問題，使雙方談判破局，現在這個問題已不再會干擾雙方談判，應加速完成；對個別企業而言，目前東南亞的投資環境較大陸有所改善，企業可以考慮將投資在大陸的工廠轉移到東南亞，利用中國-東協自由貿易區免關稅優惠，將產品輸往大陸銷售。

全球金融風暴對兩岸經貿的衝擊在2009年將會比2008年來的嚴重。首先，全球金融風暴對全球經濟產生重大衝擊，根據IMF預估，2009年全球經濟成長率將只有2.2%，顯示明年全球經濟將面臨二次大戰後最低迷的景況。其次，全球金融風暴對兩岸經濟也造成極大的影響。

國內經濟機構都預估2009年臺灣經濟成長都會大幅下降，其中以中研院的預估最低只有0.56%；政府機構預估都較樂觀約在2%。國外經濟機構的預估從2.5%到-2.9%都有，以經濟學人最悲觀（-2.9%），以世界銀行的預估最樂觀（2.5%），其次是IMF的（2.2%）。

中研院提出警告，臺灣物價已經出現快速下滑，失業率攀升，經濟成長率出現遲緩，步入通縮的先期徵兆，通縮一旦形成，對經濟的殺傷力非常大，經濟調整時程也會被迫延後，政府必須審慎因應。明年民間消費因消費券發放及提高所得稅扣除額助益，預計可擺脫今年負成長的低迷走勢，預估明年實質民間消費年增率1.42%；實質民間投資則可能延續疲軟走勢，衰退3.85%。在對外貿易方面，臺灣實質商品及服務輸出，預估至明年第三季才能脫離負成長。（見表二）

表二 中研院2008-2009年臺灣經濟部分預估

單位：10億臺幣

	2008年預估	2009年預估	年增率(%)
GDP成長率	1.72	0.56	-0.67
貿易順差	2,325.6	2,289.9	-1.53
出口	9,222.0	8,700.3	-5.66
進口	6,896.4	6,410.3	-7.05
消費物價指數	105.4	105	0.17
躉售物價指數	112.4	107.66	-4.25

資料來源：中研院經濟所網站（<http://www.econ.sinica.edu.tw/reports01.php?reportID=117&foreLang=tw&secureChk=b5c1c8d3d42d1546c14cd6dd425ffe1d>）

全球金融風暴對大陸經濟產生重大衝擊，大陸官方預估大陸經濟成長率將從今年的8-9%下降到2009年8%，但大陸知名經濟學家吳敬璉預估，大陸2009年不會出現通縮情況，但要保持百分之八的經濟增長可能有困難。法人的預估可能更悲觀，如瑞士信貸亞洲區首席經濟學家陶冬表示，中國面臨的不是保8%的問題，而是面臨保7%的問題，甚至保6%的問題。

全球金融風暴造成明年歐美等國經濟成長率都是負成長外，兩岸經濟成長率雙雙下滑，這將使臺商赴大陸投資金額進一步下降，而歐美因國內需求下滑，使得對大陸貿易依賴減少，造成大陸出口縮減（大陸商務部官員表示，如果把通脹、匯率等因素考慮進去，實際上大陸2008年的出口已經是負增長了），這將連帶影響臺灣對大陸的出口，使2009年兩岸貿易成長陷入萎縮。

臺商赴大陸投資的趨勢與變化方面，一般還會探討臺灣投資的產業別、市場進入方式等，作者可能因篇幅限制未能列入。我稍作補充，在臺灣投資的產業別方面，臺商投資行業主要為製造業，以累計投資金額計算，約占投資總額的九成，其次為服務業，約占9%，第一產業（農林漁牧業）最少不足1%（見表三）。在各項製造業中，以歷年累計至2007年底投資金額計算，電子零組件占最大比重（約占總額的17.85%），其次依序為電腦、通信及視聽電子（17.38%）、電力機械器材及設備（10.38%）、基本金屬及金屬製品業（9.85%）、化學品製造業（7.09%）等。

表三 臺商在大陸投資的產業結構

金額：百萬美

	1991-1995		1996-2000		1991-2007	
	金額	%	金額	%	金額	%
農林漁牧業	41.6	0.7	87.1	0.8	242.7	0.4
製造業	5,261.1	93.2	10,404.6	90.8	58,056.6	89.5
服務業	311.5	5.5	885.6	7.7	5,971.7	9.2

資料來源：根據經濟部投審會資料計算。

若分從不同階段觀察比較，早期的投資主要集中在傳統製造業，例如食品飲料業、紡織業等；自1990年代中期起，技術密集製造業逐漸增加，成為對大陸投資的主要行業，尤其在電腦、通信及視聽電子、電子零組件、電力機械器

材及設備等行業方面。表四資料顯示，各項製造業對大陸投資金額占對大陸投資總額的比重呈現明顯的消長變化，傳統製造業的比重由1990年初期平均約45.4%下降為2001~2005年間的18.68%，其中，食品飲料業、紡織業、皮革及其製品業等之比重縮減幅度最大；相反的，技術密集製造業的比重，同期間則由27.79%增加至57.18%，其中，資訊電子相關行業擴張幅度最大；基礎製造業的比重在不同階段中大致維持在四分之一左右，沒有太大改變。不過，到了2007年，技術密集製造業所占比重繼續擴大，而傳統製造業和基礎製造業所占比重則都呈現下降趨勢。

臺商在大陸直接投資的型態主要有合資經營（joint venture）、合作經營（contractual venture）和獨資經營（sole proprietorship），中共將投資於這三種型態的企業稱為「三資企業」。

表五顯示，近年來臺商在大陸投資的型態，採獨資經營形式愈來愈多，而採合資經營形式所占比重則逐漸降低。採獨資經營和合資經營型態之企業顯著消長的現象，顯示一方面獨資經營型態的優點受到歡迎，而另一方面合資經營型態的缺點令人退避。獨資企業可以完全獨立自主經營，業務機密且不虞外洩，故受臺商喜歡。此外，大陸市場透明度增加、臺商對大陸日益瞭解、臺商投資由勞力密集產業逐漸轉向資本、技術密集產業擔心技術外洩、過去大陸規定獨資廠商須出口達一定比例才能進口而合資廠商便無此規定，以及獨資企業無須大陸方的配合資金投入，各地方政府鼓勵設立此類型企業，也是造成採取獨資經營形式大幅增加的主要原因。

表四 臺灣對大陸投資製造業結構變化

單位：百萬美元；%

	2001-2005	1996-2000	1991-1995	1991-2007
◎傳統製造業	18.68	26.86	45.43	21.43
1.食品飲料菸草業	2.62	6.02	12.41	3.72
2.紡織業	4.03	5.96	9.26	4.34
3.皮革、毛皮及其製品	1.07	2.38	5.99	1.68
4.木竹製品業	0.30	0.65	1.67	0.43
5.家具及裝設品	0.62	0.87	1.51	0.64
6.造紙及印刷業	2.57	2.27	2.57	2.29
7.非金屬礦物製品	5.09	6.02	6.18	5.06

8.其他工業製品製造業	2.38	2.69	5.84	3.26
◎基礎製造業	24.14	24.03	26.78	24.55
9.化學品製造業	7.56	6.97	7.31	7.09
10.石油及煤製品	0.04	0.06	0.06	0.07
11.橡膠製品業	1.86	1.68	3.38	1.75
12.塑膠製品業	5.34	6.92	7.38	5.78
13.基本金屬及金屬製品業	9.34	8.40	8.65	9.85
◎技術密集製造業	57.18	49.11	27.79	54.02
14.機械設備業	6.18	5.34	3.97	4.68
15.電腦、通信及視聽電子	14.88	15.27	4.20	17.38
16.電子零組件	17.93	11.72	4.96	17.85
17.電力機械器材及設備	10.35	10.65	7.93	10.38
18.運輸工具業	3.85	4.27	5.30	3.72
19.精密器械業	3.99	1.86	1.43	na
合計 投資總額(百萬美元)	100.00 (26,976)	100.00 (10,404)	100.00 (5,261)	100.00 (58,041)

表五 臺商企業投資型態之演變

	1998		2000	2001	2002	2005
	家數	%	%	%	%	%
獨資經營	252	51.96	64.1	80.7	56.7	66.26
合資經營	195	40.21	29.7	12.4	20.6	28.98
合作經營	38	7.84	6.2	6.9	6.9	1.90
其他 (來料加工、三來一補等)	na	na	na	na	15.8	2.72
合計	485	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源及說明：

- 一、根據中經院（1994）和中經院（1999）調查研究整理而得。表中所列年代係指廠商填答問卷所依據的數據實際發生之時間，完成研究報告的時間較晚一年。
- 二、2000和2001年資料來自蔡宏明(2001)。
- 三、2002年資料來自電機電子工業同業公會（2002）。
- 四、2005年根據經濟部投審會資料計算。

# 主持人結論

## Closing Remarks

郭武平\* (Kwo, Wu-Ping)

南華大學社會科學院院長

兩岸在相隔一甲子之後，終於「大三通」了。兩岸關係第一個三十年，從1949年中共建政開始，因國共鬥爭兵戎相見而兩岸隔離。兩岸關係第二個三十年，從1979年中共人大常委會發表「告臺灣同胞書」開始，將兩岸關係從戰爭推向和平來往之路，兩岸直到第二個三十年—2008年底才達成「大三通」。如將三十年前中共的「告臺灣同胞書」，對照三十年後的當前兩岸關係，再展望未來第三個三十年的兩岸關係，將會發現2008年兩岸關係的突破性發展，對兩岸關係的未來將是影響深遠的一年。

## 壹、過去三十年兩岸關係

1979年元旦，中共人大常委會發表「告臺灣同胞書」，強調兩岸同屬中華民族之民族認同，臺灣自古就是中國不可分割的一部分，中華民族是具有強大的生命力和凝聚力的，世界上普遍承認只有一個中國，在解決統一問題時尊重臺灣現狀和臺灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使臺灣人民蒙受損失，並寄希望於臺灣人民，也寄希望於臺灣當局。將兩岸從敵對關係推向和平發展的歷史新方向。但是其後兩岸關係仍是步履蹣跚，一路走來風雨不斷。

中共發表「告臺灣同胞書」後，當時的蔣經國總統宣布了「不接觸、不妥協、不談判」的三不政策，給了中共一個閉門羹。其後，1981年9月，中共人

\* 本文經作者於研討會後修飾發表。

大委員長葉劍英發表「關於實現和平統一」的「葉九條」；1983年，鄧小平的「鄧六條」提出「一國兩制」構想；1987年臺灣開放民眾赴大陸探親，正式揭開兩岸各項民間交流序幕；1991年，海基、海協兩會先後成立，兩岸進入談判協商時代，同時李登輝提出「戒急用忍」政策；1995年臺海危機，兩會協商中斷，兩岸關係也跌入谷底；1998年辜振甫與汪道涵在上海舉行「辜汪會談」，開啟僵局；1999年李登輝拋出「兩國論」，兩岸協商再度中斷；2000年臺灣政黨輪替，陳水扁提出「四不一沒有」；2001年兩岸開放金馬福建小三通；2002年陳水扁提出「一邊一國論」；2003年兩岸開放春節包機；2005年中共制定「反分裂國家法」，民進黨執政以來兩岸關係跌入谷底，兩岸間不僅「政治冷」，經濟交流也因自我設限而呈現停滯狀態，同年連戰到北京會見胡錦濤；2006年兩岸開放春節包機。2008年國民黨重新執政，這一年，兩岸關係一夕之間春暖花開進展快速，「博鰲論壇」、「蕭胡會」、「吳胡會」、「江陳會」、「大三通」，成為兩岸關係史上關鍵性的一年。

## 貳、當前中共對臺政策

三十年來中共的三代領導人鄧小平、江澤民和胡錦濤，對兩岸關係政策基本上是持續一貫的，主要呈現在：一、認識到兩岸的和平統一是長期、複雜、艱巨的，是需要分階段進行，不可能一蹴可幾。二、在堅持「一個中國」原則下，從兩黨談判逐步轉變為兩岸平等協商，且更顧及臺灣人民的想法與感受。三、更為務實的面對臺灣人民的利益，尊重臺灣人民當家作主的願望和生活方式。

在中共發表「告臺灣同胞書」屆滿30週年前夕，中共總書記胡錦濤於2008年12月31日發表談話稱：「30年來，兩岸關係發展的時間告訴我們，推動兩岸關係發展、實現祖國和平統一，最重要的是要遵循和平統一、一國兩制的方針，和現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張；堅持一個中國的原則絕不動搖，爭取和平統一的努力絕不放棄，貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針絕不改變，反對臺獨分裂活動絕不妥協，牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，真誠為兩岸同胞謀福祉、為臺海地區謀和平，維護國家主權和領土完整，維護中華民族根本利益。」再度指出中共對臺政策秉持「江八點」，堅

持「一個中國」的政策原則。

對兩岸關係的未來發展，胡錦濤提出了六大重點，分別為：恪守一個中國、增進政治互信；推進經濟合作、促進共同發展；弘揚中華文化、加強精神紐帶；加強人員往來、擴大各界交流；維護國家主權、協商涉外事務；結束敵對狀態、達成和平協議。胡錦濤也特別呼籲民進黨認清時勢，只要民進黨改變臺獨分裂立場，大陸方面願意作出正面回應。胡錦濤提出對臺綱領「胡六點」，不僅延續鄧小平的「鄧六條」、江澤民的「江八點」，更是將中共對臺政治訴求具體化，將兩岸政治協商提上日程，這可謂是當前中共對臺政策的綱領性文件，尤其是「結束敵對狀態、達成和平協議」之議，為兩岸關係提供了新契機。

### 參、當前兩岸關係

當前兩岸關係對我而言，焦點主要在兩岸經貿、對外關係與軍事安全方面：在經貿方面，至2007年止，臺商在中國大陸約共投資700億美金，兩岸貿易總額共1,244億美金，其中臺灣對大陸出口1,010億美金，大陸對臺灣出口234億美金，臺灣順差約775億美金，臺灣對大陸貿易出口依存度已突破30%；對外關係方面，兩岸對外交休兵已有基本共識，主要是維持現狀；軍事安全方面，中共仍未放棄對臺動武立場，威脅我國家生存安全，在北京堅持「一個中國」政策下，兩岸仍未簽署和平協議。然而另一方面，臺灣開放民眾赴大陸探親觀光至今已21年，臺商進入大陸總數已超過百萬人，兩岸人民來往從2004年就突破每日萬人紀錄，這就是當前兩岸關係政冷經熱的寫實。

2008年，國民黨馬英九政府上台，積極重啟兩岸兩會協商，擱置政治爭議，著眼「雙贏」，以務實態度推動兩岸經貿大鬆綁，順利推動兩岸大三通。根據我新政府兩岸關係政策，當前我國政府對兩岸關係的基本立場是：一、「以臺灣為主，對人民有利」的原則，開展兩岸關係，在「不統、不獨、不武」、「維持現狀」的前提下，把握當前的歷史機遇，積極開展兩岸關係。二、以「擱置爭議、追求雙贏」，推動兩岸務實對等的協商與交流，逐步建立雙方互信，以維護兩岸人民權益，並促進兩岸間的良性互動。三、以「威脅最小化，機會最大化」看待兩岸間的互動，由於中國大陸日漸崛起的國力，當前

兩岸關係已不可能用單純的威脅來看待中共，同時也要將之視為機會，在兩岸互動中善用我方優勢，從而轉化為我方利基。四、以「活路外交」，持續推動兩岸和解休兵，兩岸外交官可以在國際場合互動，相互尊重，在兩岸建立互信及共識的基礎上，將持續發展與盟邦的外交關係，以追求兩岸雙贏。

2008年，新政府積極推動兩岸關係正常化，兩岸關係現狀為：一、恢復海基、海協兩會制度化協商管道：兩岸兩會已於2008年6月進行第一次「江陳會談」並簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」，使兩岸情勢出現了改善的契機。二、簽署大三通協議：除開放所有臺灣地區的人民都可以適用小三通經金、馬小三通管道往來兩岸之間，雙方更簽署推動空運、海運、通郵等三項大三通協議。大陸人民來臺觀光已付諸實施，但初期人數尚不能符合國人期待。三、將放寬公職人員赴中國大陸觀光參訪，期盼加速雙方交流。四、擴大開放大陸媒體來臺駐點採訪：現有新華社、人民日報、人民廣播電台、中央電視臺、中國新聞社等5家媒體獲准長期在臺採訪。五、放寬兩岸經貿交流措施：臺灣已經通過放寬「人民幣在臺兌換」、「大陸投資金額上限鬆綁及審查便捷化方案」、「海外企業來臺上市」、「開放陸資投資國內股市方案」等多項對大陸經貿鬆綁的措施。

當前的兩岸關係，臺灣已到了與大陸不可分割的地步；當前的兩岸關係，整體上是合乎國際社會的變遷洪流。但是臺灣內部還有藍綠之爭，民進黨並未放棄「臺獨」主張，兩岸之間「一個中國」的分歧也依然存在。如果不能緊抓當前難得的時機，未來兩岸關係第三個三十年，兩岸能否順利的和平發展還是令人擔憂。當前是一個營造兩岸關係的有利時機：兩岸雙方都需要和平發展大環境；兩岸雙方領導人都能從宏觀的角度思考問題；兩岸雙方都感受到對方的誠意；兩岸雙方都有抓住機遇的意識互釋善意。但是需要雙方：先求取共識；先求同存異；先擱置爭議；先易後難；先經濟後政治；先緊抓機遇才是當前解決兩岸問題的有效辦法。

## 肆、兩岸關係的展望

2008年底，胡錦濤最新的重要談話，為未來兩岸達成和平協議畫了路線圖，即先討論政治關係，而後建立軍事互信，最終簽訂和平協議。但針對「胡

六點」所提「一個中國」原則，與我新政府認同的「一個中國、各自表述」的「九二共識」議題，我國總統府隔日即正式回應，強調捍衛中華民國主權，維護臺灣尊嚴，會在「九二共識、互不否認」的基礎下，與大陸開展協商與交流，可見雙方對於「一個中國」的認知仍有相當歧異。其實，這才是當前兩岸關係真正癥結所在。事實上，「一個中國」的爭議，也是胡錦濤拋出重要的軍事安全互信機制，結束敵對狀態簽訂和平協議的前提。包括這次全球性金融危機，北京表示願以6,200億元新臺幣的融資貸款協助臺商，都不排除北京是在「一個中國」框架下去思考。胡錦濤將政治與經濟掛勾，或先政治議題後經濟議題的路線，似乎有意改變我新政府「先經濟後政治」的優先順位，未來「一個中國」共識的突破，將是兩岸需正視面對的課題，馬政府未來應審慎預為因應。

兩岸大三通後，兩岸交流的性質必將產生變化，從過去的「間接、單向、民間交流」轉變為「直接、雙向、官方對話」，兩岸關係迎向更寬廣的發展空間，雙方應有「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」的共識，為兩岸關係發展開展契機。面對全球化與區域整合新環境，臺灣人民對未來應抱持審慎樂觀的態度，政府應以積極穩健的政策，逐步落實兩岸和平的環境。應先凝聚國內社會共識基礎，在維護臺灣主體性、全民利益與國家安全下，繼續推展兩岸關係，以利未來兩岸關係繼續朝向和平穩定的方向發展。

當前已處於兩岸關係歷史轉捩點，展望未來兩岸關係，兩岸當局除應繼續強化兩會制度化協商與互動，增進兩岸互信基礎，促進兩岸關係正常化發展，維護臺海和平穩定現狀外，更應本於互利、互惠、雙贏原則，加強兩岸經貿與社會文化交流，完善現行法律機制，以落實兩岸關係正常化。從歷史高度盱衡兩岸關係，在全球化進程中，各國為爭生存發展已超越國家層次，歐盟與東南亞國家組織「十加三」等區域整合，亦已提上人類社會發展進程，兩岸當局亦應從此一高度思考兩岸關係，在「和平、和談、和解」的基礎上，兩岸關係才能健康和平地朝前發展。

# 大陸土地徵收及相關糾紛 案例解析

Analysis on Land Expropriation Disputes in Mainland China

李永然 ( Lee, Yun-Ran )

永然聯合法律事務所所長

## 壹、前言

在中國大陸土地屬於「國家所有」（又稱「全民所有」）或「集體所有」，故大陸土地的所有權人不是「國家」（具體由各地政府土地管理部門來代表國家行使權利），就是「農村的集體經濟組織」。在大陸政府透過招標、拍賣、掛牌出讓土地，實質上出讓的是土地一定年限內的「使用權」，中標者並非取得土地的無限期的所有權。而成為土地的使用權人後，使用年限內，也有可能遇到土地被收回的問題。隨著大陸城鎮經濟建設步伐的加快和城鎮規劃範圍的擴大，「土地徵收」頻繁發生，徵收過程中出現許多的問題和矛盾，由此而導致的法律糾紛也層出不窮。特藉本文介紹其土地徵收的相關規定及相關糾紛案例。

## 貳、土地使用權遭收回的原因

大陸對於政府收回土地使用權的規定散見於各獨立法律法規中，而且地方性的法規政策也很多，因此，比較複雜。在此主要針對國家性的規定，對土地收回的相關法律規定作一下簡要的說明。根據土地收回的發生原因，將土地收回分為兩類：

### 一、第一類：因土地所有人（國家）原因而發生的土地被收回

2004年大陸修正《憲法》，把第10條第3款修改為：「國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵收或者徵用並給予補償。」

大陸《土地管理法》第2條規定：「國家為了公共利益的需要，可以依法對土地實行徵收或者徵用並給予補償。」

同法第58條規定：「I、有下列情形之一，由有關人民政府土地行政主管部門報經原批准用地的人民政府或者有批准權的人民政府批准，可以收回國有土地使用權：1.為公共利益需要使用土地；2.為實施城市規劃進行舊城區改建，需要調整使用土地；……II、依照前款第1項、第2項的規定收回國有土地使用權，對土地使用權人應當給予適當補償。」

而在實施徵收動遷時，適用的是國務院於2001年公布實施的《城市房屋拆遷管理條例》。

2007年10月1日《物權法》開始實施，第42條第1款規定：「為了公共利益的需要，依照法律規定的許可權和程序可以徵收集體所有的土地和單位、個人的房屋及其他不動產。「根據上述條款的規定，為了公共利益的需要徵收城鎮國有土地上單位、個人的房屋應當由法律規定。但目前對於城鎮國有土地上單位和個人房屋的徵收與拆遷的許可權和程序尚無法律規定，適用的是國務院2001年公布的《城市房屋拆遷管理條例》。故《物權法》施行後，《城市房屋拆遷管理條例》因與《物權法》的有關規定不一致，將停止執行，從而可能導致城市房屋徵收與拆遷工作無法可依。

為解決這一問題，國務院有關方面建議根據《立法法》的有關規定，在有關徵收法律制定前，透過修改《城市房地產管理法》，授權國務院就徵收國有土地上單位、個人房屋與拆遷補償先制定行政法規。據此，2007年8月30日全國人民代表大會常務委員會第二十九次會議通過對《城市房地產管理法》的修改決定，在第1章「總則」中增加1條，即第6條，規定：「為了公共利益的需要，國家可以徵收國有土地上單位和個人的房屋，並依法給予拆遷補償，維護被徵收人的合法權益；徵收個人住宅，還應當保障被徵收人的居住條件。具體辦法由國務院規定。」

至此，在《物權法》實施後，《城市房屋拆遷管理條例》仍繼續延用，至於新的徵收拆遷法律至今尚未制定。

對於現有大陸的徵收拆遷規定而言，其實尚有許多未解決的問題，因此也導致諸多的糾紛，各地的「釘子戶」事件常常見諸於報端，主要有以下幾點：

(一) 對「公共利益需要」缺乏明確的界定

在大陸《憲法》、《土地管理法》、《物權法》中均沒有對什麼是「公共利益」需要，作出界定，因理解不同而產生爭議。

例如，在《土地管理法》中將公共利益需要和舊城改造分列為政府可以徵收土地並需要補償的兩種情況，這樣可以解讀為「舊城改造」不屬於公共利益需要。而在大陸《憲法》、《物權法》中僅規定公共利益需要可以徵收，那麼舊城改造而發生徵收，自與《憲法》、《物權法》有所相悖。

(二) 對於「非公共利益」需要而進行的徵收拆遷，其合法性問題、徵收程序問題、補償標準問題，缺少法律規定；但在現實中，存在著大量「非公共利益」需要的徵收動遷。

(三) 對於農村的集體土地及農民宅基地、房屋的徵收尚缺乏全國統一性的規定，由各地自行規定，標準不一，保障不一，引發多方矛盾。

**二、第二類：因土地使用權人原因而造成的土地被收回**

(一) 大陸《土地管理法》第37條第1款規定：「已經辦理審批手續的非農業建設佔用耕地；連續2年來使未使用；經原批准機關的批准；由縣級以上人民政府無償收回用地單位的土地使用權。」。

(二) 《土地管理法》第58條規定：「有下列情形之一，由有關人民政府的土地行政主管報經原批准用地的人民政府或者有批准權的人民政府的批准，可以收回國有土地使用權：

1. 為公共利益需要使用土地；
2. 為實施城市規劃進行舊城區改建，需要調整使用土地；
3. 土地出讓等有償使用合同約定的使有期限屆滿；土地使用權人未申請續期或者申請續期未獲批准；
4. 因單位撤銷、遷移等原因；停止使用原劃撥的國有土地；
5. 公路、鐵路、機場、礦場等經核准報廢。」

(三) 大陸《城市房地產管理法》第26條規定：「以出讓方式取得土地使用權進行房地產開發，必須按照土地使用權出讓合同約定的土地用途、動工開發

期限開發土地。超過出讓合同約定的動工開發日期滿『1年』未動工開發，可以徵收相當於土地使用權出讓金20%以下的『土地閒置費』；滿2年未動工開發，可以無償收回土地使用權；但是，因不可抗力或者政府、政府有關部門的行為或者動工開發必需的前期工作造成動工開發遲延的除外。」

- (四) 大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第17條規定：「土地使用權人應當按照土地使用權出讓合同的規定和城市規劃的要求，開發、利用、經營土地。未按合同規定的期限和條件開發、利用土地，市、縣人民政府土地管理部門應當予以糾正，並根據情節可以給予警告、罰款直至無償收回土地使用權的處罰。」這一類的土地收回，政府不給予原土地使用權人經濟補償。

## 參、案例解析

對大陸有關土地收回的相關規定做上述介紹後，提供3個真實案例供瞭解相關問題之參考。

### ◎案例一：

江蘇無錫某一「中外合資企業」，外方為臺商，中方為村「集體企業」，在商談合資時，中方為保證有收益保障，要求僅以集體土地上的廠房出資，集體土地使用權仍屬中方所有，再簽訂土地租賃合同，由中方把集體所有土地出租給中外合資企業使用，向中外合資企業收取租金。臺商未多加考慮，答應了中方的要求，雙方遂按此模式開始經營此一「中外合資企業」。

2007年間，該合資企業所在地納入「動遷範圍」，在涉及到動遷補償的問題時卻爆發矛盾。動遷補償中，真正有價值的是土地，由於中外合資公司只有廠房的產權，土地是中方，這樣中外合資公司只能得到廠房的補償，並且還是按照廠房的重置成本來評估損失，這樣一來，作為中外合資公司外方的臺商當然不能接受。因為，對臺商來講，當初雖然土地沒有在中外合資公司名下，但只是為了配合中方收取固定利益，中方股份所對應的價值是包含了土地。當然，因為土地是不動產，其權屬只能依「登記」為準，中外合資公司依法自無法主張土地補償款歸合資公司所有。

為此，合資公司決定基於土地租賃關係，向中方提出因動遷而終止租賃

合同的賠償，以該土地當前的市場租賃價格減去中方租賃價格的差價為計算依據，要求中方對尚未履行的租賃期限的租金差價損失進行賠償；中方拒絕臺商的要求。

另外，對於中外合資企業廠房的評估，外方也提出異議。根據大陸《臺灣同胞投資保護法實施細則》第24條規定：「國家對臺灣同胞投資者的投資不實行國有化和徵收；在特殊情況下，根據社會公共利益的需要，對臺灣同胞投資者的投資可以依照法律程序實行徵收，並給予相應的補償。補償相當於該投資在徵收決定前一刻的價值，包括從徵收之日起至支付之日止按合理利率計算的利息，並可以依法兌換外匯、匯回臺灣或者匯往境外。」；姑且不談此次動遷是否出於「社會公共利益的需要」，單就對臺商投資企業的財產價值的評估方法來講，也是有問題。根據上述規定，對於臺灣同胞的投資，徵收補償應該是按決定徵收時的價值來評估，即所謂的「市場價值評估」。「重置成本評估」則是指按照舊房評估時的建築技術、工藝水準、建築材料價格、人工和機械費用，重新建造同類結構、式樣、品質及功能的新房所需的費用。市場價值評估則是指按照當時同類房屋的市場價。顯然，兩種不同的評估方法對於被動遷人的保障是不一樣，市場價值評估更能體現被動遷財產的價值。

目前，此動遷案例的當事人還在與政府及中方的協商過程中，但困難重重，合理合法的要求遲遲得不到同意。

**此案例可以總結的經驗和吸取的教訓：**

1. 中外合資之初存在的房地權屬分離的瑕疵要避免。臺商到大陸投資，經常會與中國大陸之中方企業合作，而中方以土地房屋出資也很常見。真正的土地房屋出資是要將原中方名下的土地房屋之權屬變更為「中外合資公司」所有，而中方相應取得中外合資公司股份。此案例中，臺商在合資公司設立時，同意中方只轉廠房權屬不轉土地權屬，埋下了禍根。

在大陸，各地對於房屋和土地權證的發放並不統一，比如：

上海房屋、土地是「兩證合一」，即對於未建成建築的土地，在取得之初，就土地權屬向權利人發放《國有土地使用證》，待地上建築物竣工申請房屋權證時，《國有土地使用證》會被收回，向權利人發放《房地產權證》統一記載房屋和土地的權利人。

江蘇、房屋土地是「兩證分離」，即在土地上建築物竣工後，權利人繼續

保有《國有土地使用證》，再另行就房屋產權取得《房屋所有權證》。

因此，要特別提醒前往實行「房屋土地兩證分離」地區投資的臺商，避免重蹈此案例臺商之覆轍。

2. 大陸雖然把臺商投資比照外資處理，但制定《臺灣同胞投資保護法》、《臺灣同胞投資保護法實施細則》，對臺商有特殊的保護，臺商投資企業遇到動遷、徵收時，對於補償問題，可以要求適用《臺灣同胞投資保護法實施細則》的規定，藉以更充分地保障自己的權益。

### ◎案例二：

臺商在江蘇蘇州投資設立一獨資企業，並透過該獨資企業取得200畝土地使用權，準備建造廠房。後因資金問題，獨資企業取得地塊後一直未開工建設。

2008年間，獨資企業接到蘇州國土資源局的公函告知，經國土局巡查發現獨資企業的土地至今未開工建設，根據大陸《土地管理法》的規定，將獨資企業的地塊認定為「閒置土地」，並要徵收「土地閒置費」。根據獨資企業與國土局的溝通，國土局告知土地閒置費要按照地塊現有的市場價值的20%來收取。

對此，獨資企業提出異議，認為計算土地閒置費的基礎有誤，應該按照獨資企業取得土地使用權時合同約定的出讓金金額來確定，地塊有升值，市場價值大大高於原土地出讓金，會讓獨資企業多承擔義務。經過溝通，最終國土局採納獨資企業的意見。

在此案例中涉及到「閒置土地」的認定及「土地閒置費」的問題。

根據《土地管理法》第37條規定：「禁止任何單位和個人閒置、荒蕪耕地。已經辦理審批手續的非農業建設佔用耕地，1年內不用而又可以耕種並收穫，應當由原耕種該幅耕地的集體或者個人恢復耕種，也可以由用地單位組織耕種；1年以上未動工建設，應當按照省、自治區、直轄市的規定繳納閒置費；連續2年未使用，經原批准機關批准，由縣級以上人民政府無償收回用地單位的土地使用權；該幅土地原為農民集體所有，應當交由原農村集體經濟組織恢復耕種。」因此，在大陸經批准取得土地使用權後，如果超過1年未滿2年，未開工建設的話，土地使用權人會被收取「土地閒置費」。

對於土地閒置費的標準，在2008年1月前執行10多年的政策是，徵收相當於土地使用權出讓金20%以下的土地閒置費。早在1995年實施的《城市房地產管

理法》曾規定，超過出讓合同約定的動工開發日期滿1年未動工開發，可以徵收相當於土地使用權出讓金20%以下的土地閒置費。此後，1999年制定的《閒置土地處置辦法》對此規定作了重申。以上述兩檔為基準，各地大多實際徵收的標準為8%至10%左右。至2006年，為加大房地產調控，相關部委要求加強對房地產開發用地的監管。對超出合同約定動工開發日期滿1年未動工開發，依法從高徵收土地閒置費。2007年9月，鑒於房地產用地閒置情況突出，國土資源部下發《關於加大閒置土地處置力度的通知》，首次提出土地閒置費按最高限收，要求「原則上」按出讓或劃撥土地價款的20%徵收。2008年1月，國務院發出《關於促進節約集約用地的通知》，將「原則上」一詞刪去，明確規定按出讓土地價款的20%徵收土地閒置費。

不過，結合上述對土地限制費10多年的規定來看，雖然比例有所調整，但計算的依據歷來是「土地出讓金」，即土地出讓合同約定的價金，蘇州國土部門將國務院通知中的「出讓土地價款」曲解為土地的當前市場價顯然有失偏頗。

因此，在大陸經商，瞭解大陸法律，請教專業人員，對大陸法律、政策作出正確解讀，也是臺商保護自身權益的盾牌。

### ◎案例三：

在江蘇某地的臺資企業在2002年透過與當地某工業園區開發公司簽訂「土地使用權轉讓合同」，取得某地塊之「國有土地使用權」，轉讓合同約定該臺資企業應在簽訂轉讓合同後2年內完成工程建設。因投資方的臺商改變商業計畫，故取得土地後，一直未動工建設。2004年4月，臺資企業收到當地國土局的通知，告知因臺資企業未按合同約定開工，也未申請延期建設，故依據轉讓合同條款及相關法律規定，決定收回臺資企業的地塊，要求辦理國有土地使用權「登出登記」。經過與當地國土局的多次協商，最終國土局同意不沒收臺資企業支付的土地轉讓金，臺資企業出資取得當地另外地塊的使用權，原土地轉讓金沖抵新地塊的轉讓金。

這是一個比較特殊的案例。正如前述案例2中所述，《土地管理法》第37條規定，土地閒置滿2年，由政府無償收回。同時，《城市房地產管理法》第26條規定：「以出讓方式取得土地使用權進行房地產開發，必須按照土地使用權出讓合同約定的土地用途、動工開發期限開發土地。超過出讓合同約定的動工開

發日期滿1年未動工開發，可以徵收相當於土地使用權出讓金20%以下的土地閒置費；滿2年未動工開發，可以無償收回土地使用權；但是，因不可抗力或者政府、政府有關部門的行為或者動工開發必需的前期工作造成動工開發遲延的除外。」對此，大陸《閒置土地處置辦法》第4條也有同樣的規定<sup>1</sup>。

並且，《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第17條也規定：「土地使用者應當按照土地使用權出讓合同的規定和城市規劃的要求，開發、利用、經營土地。未按合同規定的期限和條件開發、利用土地，市、縣人民政府土地管理部門應當予以糾正，並根據情節可以給予警告、罰款直至無償收回土地使用權的處罰。」

雖然，該臺資企業並非是透過出讓方式取得土地，而是透過由已取得土地使用權的權利人「轉讓」土地使用權的方式取得土地，但根據《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第21條規定：「土地使用權轉讓時，土地使用權出讓合同和登記文件中所載明的權利、義務隨之轉移。」因此，法律法規上對於以出讓方式取得土地使用權的權利人規定的責任，因土地使用權轉讓而移轉由新的權利人承擔。

應該講，本案例中的臺資企業比較幸運，因為根據前述法律法規的介紹，其實在本案例中當地政府有權依法無償收回土地，不需要向臺資企業作出補償，但當地政府最終還是保障臺資企業支付的「土地轉讓金」，應該是出於對當地吸引外商投資考慮的一種政策性傾斜。此案例也具有一定的借鑒意義；即在面臨同樣情況時，可以將此作為方案向政府提出；但是，能否一樣的幸運，要看當地的政策而定了。當然，如果在簽訂出讓合同或轉讓合同時，能對工程進度和資金作出合理的安排和預估，並寫入「合同」，在履行「合同」中遵守約定，才是能夠根治這種投資血本無歸結局的辦法。

<sup>1</sup> 《閒置土地處置辦法》第4條：「已經辦理審批手續的非農業建設佔用耕地，1年內不用而又可以耕種並收穫，應當由原耕種該幅耕地的集體或者個人恢復耕種，也可以由用地單位組織耕種；1年以上未動工建設，應當按照省、自治區、直轄市的規定繳納閒置費；連續2年未使用，經原批准機關批准，由縣級以上人民政府無償收回土地使用者的土地使用權；該幅土地原為農民集體所有，應當交由原農村集體經濟組織恢復耕種。在城市規劃區範圍內，以出讓等有償使用方式取得土地使用權進行房地產開發的閒置土地，超過出讓合同約定的動工開發日期滿1年未動工開發，可以徵收相當於土地使用權出讓金20%以下的土地閒置費；滿2年未動工開發時，可以無償收回土地使用權。但是，因不可抗力或者政府、政府有關部門的行為或者動工開發必需的前期工作造成動工開發遲延的除外。」

## 肆、結 語

臺商在中國大陸不論是投資房地產開發，或是設廠，都有取得土地使用權的必要；而有償出讓的土地使用權面對要遭到收回…等相關影響權益的行為時，一定要瞭解相關規定並據理力爭，才能保障自身權益！

在臺灣土地徵收已有《土地徵收條例》的立法，而大陸迄今仍闕如；基於大陸《立法法》的精神，其全國人民代表大會或全國人民代表大會常務委員會應制定相關「法律」予以規範，才能體現保障人民及境外投資者之財產權的精神！