

# 中國大陸開放「陸客中轉試點」 之意涵

The Implication of PRC's Policy of Allowing Chinese Passengers Transiting through Taiwan

王智盛 (Wang, Zhin-Sheng)

中央警察大學國境警察學系助理教授

## 壹、前言

2015 年 11 月 7 日，在舉世注目的「馬習會」兩岸領導人會談中，馬英九總統向大陸國家主席習近平提出了「儘速開放陸客中轉」的呼籲，當場獲得習的正面回應。歷經超過 4 年的研究和推動，<sup>1</sup>「陸客中轉」議題終於取得政策突破。兩個月之後，大陸國臺辦於今（2016）1 月 5 日宣布開放陸客來臺中轉第三地的政策，初期是以試點的方式，開放大陸中西部的重慶、昆明與南昌三個城市的機場，讓大陸地區人民可以從這三個機場飛到臺灣桃園機場，轉機飛往第三地；陸方並無預警地自 2 月 1 日起正式實施，但除了實施首日有 8 名陸客經由桃園機場中轉外，據悉截至 2 月中旬為止，累計來臺中轉的僅有 17 人。直言之，無論從開放試點的選擇、乃至後續實質中轉的成效，都讓「陸客中轉」議題讓人有著「雷聲大、雨點

<sup>1</sup> 「陸客中轉」議題，早在 2011 年 5 月就傳出陸委會已有意與大陸方面商談，並進行深入研究。歷經 2014 年兩次的「兩岸事務首長會議」（兩次「王張會」）後，雙方正式啟動積極研究和推動，並於同年 11 月 26 日，由海基會與海協會分獲授權，啟動開放陸客來臺中轉的正式商協商，但由於陸方堅持與「航線優化」掛勾，遲遲未能取得協商成果，直至「馬習會」的兩岸領導人會晤後，才脫勾處理，而有後續的「陸客中轉試點」的政策突破。參見，王智盛，2005，「陸客來臺中轉的國境管理政策與法制分析」，中央警察大學「2015 年『國境管理與執法』學術研討會」。

小」的疑惑；然從上述政策轉折和陸方操作的模式觀之，則不得不承認，雖然「開放陸客中轉試點」的經濟實質效益有限、但政治象徵意涵卻頗值玩味。以下本文即從「開放陸客中轉試點」的脈絡梳理，分析其政策思維及意涵。

## 貳、「陸客中轉」的概念與需求

### 一、中轉與過境

儘管所謂「陸客中轉」，簡言之就是「開放大陸旅客從臺灣轉機飛往第三地」，但要梳理「陸客中轉」政策，首先仍須清楚界定「陸客中轉」的概念。所謂的「中轉」，其實就是一般俗稱的「轉機」，意即旅客在搭乘飛機出發後、到抵達目的地前，中途還有停留第三地。而在國際民航慣例中所謂之「中轉」，係指旅客因所規劃行程之起訖點間無直航航班，或個人行程安排等因素，而透過中間之轉機機場前往目的地。<sup>2</sup>

在機場中轉往其他區域通常會有下述兩種情況。一個是「TRANSIT」、另一個則是「TRANSFER」：前者的「TRANSIT」是指旅客搭乘「多航段航次」班機，在不同國家或地區離機等候與再次登機的過程，且均係搭乘相同的班號與相同座位的運輸型態，<sup>3</sup>也就是航空公司一種用同一架飛機進行「多航段班次」的營運方式，一般稱之為「原機過境」，<sup>4</sup>或是「中停」。而「中停」的旅客，一般而言，由於過境時間較短，通常都不會入境過境國，也就是所謂「過境不入境」旅客。

至於後者「TRANSFER」，其實才是我們一般俗稱的「轉機」，是指旅客持下一航班的登機證，憑登機證登機搭乘不同班機呼號航班前往目的

<sup>2</sup> 李鈺銅，「民航局：陸客中轉 便利旅客」（2015年6月25日），2016年3月3日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150625004747-260409>。

<sup>3</sup> 楊政樺、曾通潔，*國際機場旅客服務實務*（臺北：揚智出版社，2010年），頁21。

<sup>4</sup> 以國泰航空CX450班次為比喻，該航班從香港出發中停臺北、桃園站後以同一架飛機繼續延遠至東京成田，而兩段航程的班次呼號皆為CX450，搭乘該班機要前往東京的旅客只會在香港站拿到一張香港-東京的登機證，而在臺北下機時，用該登機證與當地地勤人員領取「TRANSIT CARD」作為再次登機用。「原機過境」的事由很多，諸如航機停留攬客、航程太遠停留加油、甚至飛機到一半故障停留維修或也天氣惡劣轉降其他機場都屬之，但一般而言，後兩者的情況較為少見。

地的行為，可以搭同公司的班號，也可以搭不同公司的班機。<sup>5</sup> 此種「轉機」的旅客，則又可能因為個人行程安排或班機銜接問題，選擇入境或不入境該過境國，而分別為「過境入境旅客」和「過境不入境旅客」。

## 二、「陸客中轉」的型態與依據

在界定清楚了「中轉」、「過境」等概念後，可以發現，對於「陸客中轉」，其樣態及類型其實遠比所謂「開放大陸旅客從臺灣轉機飛往第三地」來得複雜許多。

首先，依據《海峽兩岸空運協議》，兩岸之間的航線既屬於特殊的「兩岸航線」，也沒有延遠的「第五航權」<sup>6</sup> 或橋樑的「第六航權」適用。<sup>7</sup> 換言之，因為兩岸迄今沒有開放「第五航權」和「第六航權」，在航線管理上，自然不可能出現大陸的航空公司從大陸航點（出發地）經停中轉臺灣的機場，再到第三國（目的地）的樣態，也不會有臺灣的航空公司承攬自大陸航點到臺灣機場中轉後，再「原機」由臺灣飛往第三國的樣態，因此，陸客要經由臺灣「TRANSIT」（原機過境）到第三地的可能性幾乎為零。因此，從定義上言，所謂的「陸客中轉」，在「兩岸空運協議」的制約下，很清楚地只能是「TRANSFER」（轉機）的旅客。

次之，從旅客型態言，則進一步就要確認，這些「TRANSFER」的陸客，究竟是所謂的「過境不入境旅客」，還是「過境入境旅客」？即「陸

<sup>5</sup> 例如我們今天要从 A 機場往 C 機場，中途在 B 機場轉機。我們會在報到櫃檯拿到 A-B、B-C 共兩段航班的登機證，或著是在 B 機場的轉機櫃檯取得 B-C 航段的登機證，然後在中轉站憑 B-C 航段的登機證登機。

<sup>6</sup> 所謂「第五航權」，又稱「中間點權」或「延遠權」，指容許本國航機在前往乙國時，先以甲國作為中轉站上下客貨，再前往乙國。亦可在乙國上下客貨再返回甲國。航機最終以本國為終點站。基本上，第五航權允許一國之航空公司在其登記國以外的兩國間載運客貨，但其航班的起點必需為飛機之登記國。換言之，第五航權是指一個國家，容許外國的航空公司接載乘客及貨物前往另一個國家。該航班的出發地必需為該外國航空公司的所屬國家。例如：國泰航空經營的香港—臺北—日韓航線，是第五航權的運用，國泰客機可在臺灣中途載客並補充油料。參見：「航權」，2016 年 3 月 1 日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%88%AA%E6%AC%8A>。

<sup>7</sup> 所謂「第六航權」，又稱「橋樑權」，即容許一國航機分別以兩條航線，接載甲國和乙國乘客及貨物往返，但途中必須經過本國。舉例來說，國泰航空的航機不能直接往來英國倫敦和澳洲雪梨，但可在其註冊地香港中轉停留，上落乘客和貨物，再由香港飛往倫敦或雪梨。或是，大韓航空如果獲得英國賦予的第六航權，就可以英國的乘客、貨物經首爾後再運到東京。參見：「航權」，2016 年 3 月 1 日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%88%AA%E6%AC%8A>。

客中轉」是否可以入境？在此，依據海基會所公布的新聞稿，可以很明確的知道，目前開放的「陸客中轉試點」，係採「不入境、不查驗、不蓋章」的方式，來臺轉機前往第三地，即為所謂的「過境不入境」旅客。

## 參、「陸客中轉試點」的啟動與實施

### 一、「陸客中轉試點」的政策啟動歷程

儘管在「馬習會」後，經過兩岸海基、海協兩會的積極協商，才有1月5日由國臺辦宣布開放大陸居民可由重慶、南昌、昆明來臺中轉前往第三地，但由於陸方認為我方對於陸客在機場中轉休息區設置、緊急事件處理等相關配套作為尚未明確，故當時並未說明具體實施時間，甚至一度傳出陸方因為我總統大選的結果，將會延後到農曆春節以後才會「視情況正式啟動」。

但真正值得玩味的，就在於「正式啟動」一事。據瞭解，大陸官方乃是在1月27日，由公安部通知大陸邊檢，放行來臺中轉陸客，並通知航空公司可邀攬大陸旅客、於2月1日將啟動陸客中轉。然我方陸委會、海基會卻遲遲未獲陸方提前告知中轉時間、人數、航班等，直到2月1日上午由海基會主動詢問陸方並獲得確認後才發布新聞稿。質言之，從「宣布」到「啟動」，恰巧適逢1月16日臺灣總統大選的政黨輪替及2月1日民進黨全面執政的新國會上路，大陸在啟動「陸客中轉試點」未事先知會我方的單方操作，著實引起不少臆測。

### 二、「陸客中轉試點」的具體實施概況

在「陸客中轉試點」的具體實施上，開放大陸居民可由重慶、南昌、昆明來臺中轉前往第三地，基本依循著兩岸兩會談判所達成的「不入境、不查驗、不蓋章」共識。除了僅「過境」而不「入境」之外，相關具體作法為：

（一）所持證照：大陸旅客如持有護照、前往國有效簽證及轉機聯程機票，即可來臺轉機前往第三地；因為沒有「入境」問題，則免辦「大陸居民往來臺灣通行證」（陸方核發）及「大陸地區人民在臺灣地區入出許

可證」(我方核發)，此種作法與國際間之轉機慣例係屬一致。

(二) 過境程序：國境線上對於過境旅客的管理，原本就僅止於簡便的身分確認和安檢流程，但由於涉及敏感的兩岸定位問題，對於陸客中轉的過境程序，則是採取所謂「不查驗、不蓋章」的折衷處理方式。即大陸旅客在過境我方機場中轉時，雖有安檢流程，但在身分查驗的部分，我方境管官員則不進行查驗護照/蓋印章戳等程序，而由航空公司人員協助確認旅客身分，以避免持用「護照」所引發的潛在政治爭議。

### 三、「陸客中轉試點」的經濟效益

在未開放陸客中轉之前，根據我交通部民航局的預估，如果是「全面」開放陸客來臺中轉，臺灣機場每年可增加的兩岸直航旅客量約一成；以 2014 年為例，臺灣各機場兩岸直航旅客量約九百萬人次，陸客中轉客量以一成計算，至少 100 萬人次，潛在經濟利益高達 100 億。<sup>8</sup> 但在陸方正式宣布開放重慶、南昌、昆明 3 城市的「試點」之後，由於該三城市目前「只有」每周直航桃園 20 班次，其中大陸航空公司有 15 班，臺灣航空公司有 5 班，一年約有二萬六千人在桃園機場中轉，預期帶動的過境商機則是大幅萎縮，遠遠不如前述「全面」開放中轉可能帶來的經濟效益。尤有甚者，自 2 月 1 日起正式啟動「試點」之後，除了實施首日有 8 名陸客經由桃園機場中轉外，據悉截至 2 月中旬為止，累計來臺中轉的僅有 17 人，更突顯出本項「試點」政策經濟效益的嚴重弱化。

## 肆、開放「陸客中轉試點」的意涵分析

誠如本文一開始點出，儘管「陸客中轉試點」經濟效益有限、推動時機敏感，但陸方仍毅然決然的單方啟動，確有其深刻的政治意涵。對此，本文以為可以從北京當局的對臺政策模式的轉型以及開放「陸客中轉試點」所涉的兩岸定位兩個層面予以觀察分析。

### 一、中共對臺政策模式的轉型

<sup>8</sup> 「陸客若中轉 估機場容量增百萬」(2014 年 11 月 12 日)，2016 年 3 月 3 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20141112005261-260405>。

其實自習近平上臺後，歷經臺灣自2014年「太陽花學運」、「九合一選舉」到今年總統大選的政治結構變遷，其對臺政策也早已隱然啟動模式轉型，而這次「陸客中轉試點」，或可更為清晰的看出其未來對臺政策模式，此又包括：

### （一）決策模式：強調原則、主動出擊

首先，長期以來，陸方始終將「陸客中轉」和「航路優化」議題掛勾處理，導致談判延宕無期。但就在「馬習會」的轉念之間，習近平拍板決定脫勾處理，陸方相關部門（包括國臺辦、公安部、民航局、國家旅遊局等）就能夠在極短時間內完成「試點」的政策配套，顯見習不僅全盤掌握對臺政策，且其決策風格更加重視原則，而不再糾結於細微的技術性問題。其次，陸方這次在「試點」議題從宣布到啟動，完全無視於臺灣選舉時程和政黨輪替可能衍生的敏感爭議，也顯示出北京對於臺灣的選舉政治生態不再動輒得咎，而是更依循著自己的政策節奏主動出擊，此與習主動拋出「馬習會」等決策模式也是相互呼應。

### （二）操作模式 --- 單邊可控、操之在己。

陸方採取「操之在己」的單邊主義對臺政策，其實從「九合一選舉」後就已見端倪，僅在去年，從M503航線爭議、卡式臺胞證到新版「國家安全法」的公布等，已逐漸讓此種操作模式越見清晰。

而對於這次「試點」的公布與啟動，先從航點選擇論之，大陸選擇重慶、昆明、南昌此類的中西部城市作為試點，由於3個城市來臺直航的航班僅20班（且臺灣航空公司只有5班），致使該等城市居民選擇由臺灣中轉出國的需求動能極低，復以本次「試點」的正式啟動，竟是由公安部「通知」航空公司「可以」招攬中轉旅客，幾乎可以說這樣的「試點」要有多少效益和能量，完全取決於陸方政策態度，而是陸方單邊可控的。其次，陸方此次單邊片面、且無預警地在2月1日正式啟動「試點」的舉措，更是「操之在己」的具體呈現，此似乎也是向臺灣方面預示，不論有沒有「九二共識」，大陸這種「操之在己」的對臺政策都只會更多、更強、更廣。

## 二、開放「陸客中轉試點」與兩岸定位問題

事實上，開放「陸客中轉試點」與兩岸定位問題，也和上述習近平「強調原則」的決策模式一脈相承。據了解，兩岸在本項議題的協商過程當中，陸方原本極為強硬地認為兩岸是特殊航線，而不同意陸客來臺中轉；但在「馬習會」的「原則確立」後，原本的問題即迎刃而解。而細細思考本次「試點」的開放，也可以說是在兩岸定位、航線上的「一個中轉、各自表述」。首先，在航線問題上，「中轉」當然可以被我方視為是過去「兩岸特殊航線」的突破，也隱然積累未來第五航權、第六航權談判的籌碼；但對於陸方而言，由於在臺中轉不會是陸籍航空公司，無涉航權的更迭，所以並無損於「大陸—臺灣」航線的特殊性。其次，在證照管理上，對我方而言，中轉陸客不用再申請「大通證」就可以搭乘「兩岸航線」的航班，一定程度也已經突破過去陸方對於搭乘「兩岸航線」的陸籍旅客非要持大通證才能登機的堅持；而對陸方來說，所謂的「不驗證、不蓋章」，就規避掉了大陸居民持「中華人民共和國」護照接受我方公權力查驗的敏感問題，自然就不會有「兩國」或「兩府」的疑慮，也滿足了其在兩岸定位上的想像。換言之，開放「陸客中轉試點」的具體政策，對於兩岸而言，都能夠在「兩岸定位」各取所需，似乎也為未來兩岸在航權問題上的彈性增添許多想像。

## 伍、代結語 --- 對新政府的啟示

由於「陸客中轉試點」是在 2 月 1 日「啟動」，適逢民進黨全面執政的新國會正式上路，也讓外界憑添許多想像與議論。有論者認為此係向蔡英文傳達「只有接受九二共識，相對應對臺政策才會延續」的強硬訊息，<sup>9</sup>也有論者主張這是陸方對於蔡英文自當選以後兩岸論述回應的滴涓善意，暗示希望和蔡英文之間進一步討價還價。<sup>10</sup>對此，筆者以為，北京與臺灣各政黨之間的互動是動態博弈的，但從本項「試點」議題真正看到的，還是習近平對臺決策風格與未來可能操作模式的清晰化。而對即將執政的蔡英

<sup>9</sup> 社論，「陸客中轉：紅綠對弈的嚆矢」，聯合報，2016 年 2 月 3 日，第 A2 版。

<sup>10</sup> 范世平，「北京善意，小英要懂」（2016 年 2 月 4 日），2016 年 3 月 2 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160204000415-260109>。

文政府而言，如何能夠從過去馬政府與北京動態博弈的過程中 --- 包括本次「試點」議題 --- 汲取經驗，積累未來與大陸交流互動的資本，或許才是最為重要的課題。