

與談稿二

金廈模式與共同生活圈的發展

Kinmen-Xiamen Model and the Development of a Common Living Circle

周陽山 (Chou, Yang-Sun)

國立金門大學國際暨大陸事務學系講座教授

鄭大行 (Cheng, Ta-Hsing)

國立金門大學兼任講師

金門與廈門之間只有半小時的航程，兩島面積相近，語言相通、文化相類、命運相倚。1993 年，廈門人口約三十萬人，當時金門是四萬五千人，而今廈門有 390 萬人，金門則是 13 萬人。換言之，廈門市人口已成長了十多倍，不再只是一個以閩南文化為主的地域性首府，而且成為大陸東南方面向世界的重要門戶。

金門、廈門近在咫尺，然而過去半世紀的發展歷程卻迥然不同。廈門經歷改革開放，1978 年從湖里 2.5 平方公里的特區起跑，近 30 年後，2004 年獲得聯合國「最適人居城市」獎，有國際花園城市美稱，也已經成為中國大陸重要的港市。

2013 年是金廈「小三通」開航的第 17 年，也是廈門飛躍成長的新紀元。九月初，廈門主辦金磚五國會議，結合「一帶一路」計劃與金磚合作發展模式，已成為東亞地區的最新亮點。經過了細心的修繕與整體的改造，目前廈門市已展現了全新的城市格局。據說，這次廈門花了至少一千億元人民幣整修全城，包括基礎建設、地下管線和街區外觀，這是金門縣政府過去幾十年預算的總和。

金磚會議特別重視南方國家，推動南南合作與南北對話，並強化開發

中國家之間的合作與發展。除了原先的巴西、俄羅斯、印度、中國大陸和南非這五個成員國外，還強調「金磚+」模式，邀請埃及、幾內亞、墨西哥、塔吉克和泰國五國代表與會，成為開發中國家南南合作的一大焦點。預估金磚五國的總產值將在 2035 年超越 G7 各國，而廈門的地位也因此益顯重要。

廈門同時也是中國大陸面對東南亞、南亞和南太平洋的南向基地。從 2016 年起，廈門大學在馬來西亞設立分校，以英語授課為主，對象則為東南亞各地學生；招生目標為一萬人，主要以英語授課，今後將成為大陸推動教育南向政策之重要基石。中華民國政府如充分考慮金門自古以來即係華僑南向移民的重要據點，應將金門列為南向政策的重要基地。

大陸領導人習近平在金磚會議的工商論壇中，特別強調金磚特色是合作而不對抗，追求互利共贏，而目前金磚各國正處於「爬坡過坎」的發展關鍵階段，必須以創新促進增長。廈門市近年來積極發展新興產業，成績斐然，目前已高達城市總產值的六成左右，這是新興工業化國家以創新促進增長的具體典範。

另外，習近平也特別提到當年他在廈門擔任副市長時的工作經驗，而閩南文化的特質之一正是「愛拼才會贏」！這不但是當今廈門的發展與成長的動力，也是過去臺灣成長經驗的核心價值，未來也是金磚國家共同合作，互利共贏的重要精神支柱。

1980 年代後期，大陸實施改革開放政策，開始引進港澳、臺灣、華僑投資者到大陸設廠生產，讓沿岸地區經濟「先富起來」。1987 年 11 月 2 日，蔣經國總統開放兩岸探親，兩岸關係正式邁向了雙邊往來期，臺灣海峽兩岸民間的交流漸漸繁忙。由於福建和臺灣只隔一水對望，地緣關係促使金門從兩岸鋒火的最前線，轉型成為兩岸交流的最前沿。

1992 年 3 月 23 日，中共福建省委書記陳光毅提出「兩門對開，兩馬先行」的「小三通」構想。這是由於「兩門」（即廈門和金門）和「兩馬」（即馬尾和馬祖）都近在咫尺，在此推動「小三通」，是在當時無法實施「大三通」的限制下，一項可行的融通辦法。

1994 年 1 月，由中國大陸單方面實施《關於對臺灣地區小額貿易的

管理辦法》，指定福建、浙江、江蘇、上海、山東等東南沿海口岸，由臺灣居民和大陸對臺小額貿易公司進行「小額貿易」。

1993 年 12 月 2 日與 1994 年 3 月 2 日，金門立委陳清寶與澎湖立委陳癸淼先後提出「離島建設條例」草案。1994 年 6 月，由金馬愛鄉聯盟提出《金馬與大陸小三通說帖》，表達希望能以「單向通航」、「定點直航」或「先海後空」、「現貨後客」等方式，漸漸進行「小三通」。1997 年 4 月 19 日，兩岸開始進行高雄與福州、廈門間的「不通關、不入境」的境外通航。

「小三通」在規劃階段兩岸政府均不主動。針對「兩門對開、兩馬先行」的提議，臺灣方面認為「兩岸關係是一個整體，不是一個地方對一個地方的單獨關係」，不論大、「小三通」都涉及國家安全問題，未來兩岸三通必須要在安全、尊嚴的前提下，通過談判並簽署協議才能實現。至於大陸方面亦認為，臺灣當局的這一計畫純屬政治手腕，虛張聲勢，其真實目的是擺脫在大陸政策上的困境，換取時間，迴避「一個中國」原則。

2001 年 3 月 2 日，金門立委李炆烽、前國代吳成典、連江前國代曹原彰、連江縣議員謝承春等 4 人，為了讓「小三通」發展為真正制度化的定期航班，決定親赴廈門，在廈門賓館集賢廳以「金馬地區兩岸交流協會」名義，與「廈門兩岸交流協會」簽署交流合作協定，確定了通商、通郵、通航等三通合作項目，以及供水、探親、旅遊、醫療等更廣泛的合作領域。李炆烽、吳成典等人在面臨中央政府壓力之餘，要求大陸方面簡化過於政治化的「一中」條款，經過一整天長時間的斡旋，直到深夜才達成最後協議，並簽署此一劃時代的歷史性文件。

當李炆烽、吳成典等人簽下自己的名字時，有一種莫名的緊張和激動，而在現場觀禮的金門鄉親，還有人感動的流下淚來，這是半個世紀以來近在咫尺的金門和廈門，第一次正式建立起定期航線。然而，由於當時中央政府定調為不得簽約，也不准他們在事成之後召開記者會，因此簽署的文件不准曝光，必須先行向陸委會直接報告，以取得政府的認可。但是，由於李炆烽、吳成典等人據理力爭，並根據《離島建設條例》，力主金門有權和廈門通航，政府最後決定接納此議，使「小三通」航線正式啟航。

2000年3月21日，立法院通過《離島建設條例》第18條，明訂：「為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航」（俗稱「小三通」條款），《條例》於同年4月5日實施。

2000年12月13日，行政院根據《離島建設條例》通過《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，作為「小三通」的管理依據。並於2001年1月1日開始實施，定點定時的貨客運通航，有「金門—廈門」、「金門—泉州」、「南竿—福州馬尾」、「北竿—福州黃歧」4條「小三通」固定航線。而今，每年有超過170萬人搭乘「小三通」航班往來兩岸，對金門經濟發展提供甚大的助益。金門已成為兩岸交流的「橋頭堡」。

2008年6月19日，擴大「小三通」方案正式公告實施，只要持有兩岸入出境有效證件，就可以從金門或馬祖進出中國大陸。時任陸委會主委賴幸媛說，擴大「小三通」是政府照顧金馬地區民眾的一項政策，緩和未來兩岸直航所帶來的影響。擴大「小三通」方案下午正式公告後，在金門碼頭，一艘載著200多名乘客的客輪隨即從金門出發，駛往對岸，成為擴大「小三通」實施後的第一個航班。

在擴大案實施後，金馬逐漸發展成為來往兩岸的一個重要的轉運站。由於離島居民購買機票和船票均有補助，吸引不少臺灣居民將戶口遷至金馬地區，目前金門實住人口僅占戶籍人口的一半左右。而原本處於人口外流的金馬地區，開始變成人口增長地區，尤以金門地區的增加幅度最為明顯。

近年來，兩岸對於「小三通」逐漸重視並落實諸多新政策上，進而促成了更多的民間交流。2001年的旅客數只有2萬人次，2005年已達50萬人次，2015年高達174萬2,216人次，創歷史新高。2017年1月至10月「小三通」入出境已累計1,425,677人次。「小三通」入出境人員組成目前大致為臺灣58%、大陸40%、外籍2%。臺灣旅客人數持平，每年往返約一百萬人次，大陸地區人民人數與比率則明顯提升，每年約二十七萬人次來金門旅遊，且自由行比率逐年增加。

早期，金門仰賴十萬大軍支撐地區經濟消費。「小三通」開放後，觀光發展快速，臺灣旅客流量穩定持平，而陸客則逐年增長，旅遊型態部分

已大幅轉型。早期以團體旅遊為主，自 2015 年 1 月 1 日開放陸客落地簽後，自由行旅客逐漸成為主流，吸引廈門居民假日來金消費購物，並享用美食，深入大街小巷，使各項觀光產業雨露均霑。

2016 年 3 月，大陸福建省出入境赴臺通行證系統升級改版，從廈門臨時想赴金門旅遊，辦證僅需 1 到 2 日。此外，大陸國家旅遊局亦於 2016 年 4 月宣布涉及擴大旅行社開放、推動實施便利化等政策措施，允許福建省符合條件的旅行社，利用「授權福建省公安機關出入境管理部門為臨時到閩的非戶籍居民赴臺團隊旅遊辦理一次有效往來臺灣通行證」措施，亦即開放一次性「大通證」，並增加漳州、泉州與龍岩等地可異地辦證。

2016 年 8 月起，福建省居民可自助辦理「大通證」簽注作業，12 月起推行卡式大通證，增加陸客前往金門旅遊的方便。由於這些便利措施，2016 年 4 月金廈「小三通」達 16 萬 581 人次，創下單月新高；2017 年 10 月，再度創下新紀錄，超過了 17 萬人次。

根據 2017 年 1 至 6 月金門的觀光人數統計，各種來源地的觀光客均明顯成長，共增加 99,091 人。其中，臺灣本島觀光客較前一年同期增加 31,213 人，外籍觀光客增加 3,040 人，而陸客增加 64,638 人，最為顯著。在金門整體旅遊市場中，目前臺灣地區旅客約占 34%、大陸地區旅客約占 29%、其他公務及外籍旅客約占 8%、中轉臺客約占 12%、中轉陸客約占 2%、中轉臺商約占 14%。但因兩岸政治認同差異，陸客赴臺灣人數銳減。同期陸客中轉赴臺灣的人數已大幅度下降，減少了 80,000 人次。

金門已從兩岸鋒火的最前線，轉型成為兩岸交流的最前沿，擔當起「兩岸橋樑」與「和平聖地」的使命。金門縣長陳福海積極推動「和平經貿特區」，營造「金廈生活圈」，持續維持兩岸和平交流，讓金門先試先行，建立起兩岸協作與兩岸商貿的對接平臺。並以次區域合作發展，讓金門成為兩岸的共同家園，推動兩岸產業發展、青年創業、自由貿易、擴大觀光旅遊等任務。金門始終基於「金門廈門門對門，情同足同同安同」之精神，展現在兩岸發展的區位優勢，積極推動「小三通」，有效導引人潮，促進金門在地經濟的發展。

近年來，金門與廈門之間正逐漸形成一個共同生活圈，金磚會議所強

調的合作而不對抗、互利與共贏精神也正是兩岸關係未來發展的最佳詮釋，它不但能為兩岸互動建立新的默契與共識，也是突破兩岸關係困境的重要關鍵。

如果以「金廈模式」作為參考架構，將可積極改善兩岸關係，這也就是要將金門、廈門之間的「小兩岸」親緣關係，進一步昇華而為臺海「大兩岸」的和平互利、共榮共信。其中主要的意旨有 4：

第一，和平共處，兩岸一家親。金門與廈門近在咫尺，無論語言、文化、風俗、習慣，乃至親緣關係均十分密切，自古以來即有「金門貴，廈門富」的俗諺。過去一甲子裡，卻因國共內戰，長期淪為兩岸對峙的戰場。但金門人為了保衛臺灣的生存與安全，長年以來，一直犧牲自己的生命與自由，實施戰地政務，遲滯地區的繁榮與發展。到今天，我們仍可在金門各地的戰爭遺跡中，看到過去留下的傷痕累累、彈鑿處處。然而，自冷戰結束以來，金廈兩地民眾卻秉持著「兄弟泯恩仇，兩岸一家親」的寬懷與包容，和平共處，密切往來，並朝兩岸共同體，「金廈生活圈」的方向積極發展，足為今後兩岸關係發展之借鑑。

第二，平等互惠，雙贏「小三通」。在蔡總統過去擔任陸委會主委時期，金馬兩地突破萬難，推動「小三通」任務，迄今已進入第 17 個年頭。目前，每天有數十個航班來往金、廈、泉等地，一切均依照平等、尊嚴、互利、共贏的原則辦理，充分照顧兩岸人民的便利與福祉。近年來，許多韓國、日本專家學者專程來金門體驗「小三通」，並搭乘來往的航綫，他們對於金廈之間竟然能如此和平交往、積極互動，深感佩服。如果兩岸領導人依照「小三通」成功運作的模式，持續溝通、化解心結，最後一定可以捐棄成見、發展出良性互動的新兩岸關係。

第三，政策鬆綁，「金廈生活圈」。大陸方面業已表明提供「建構兩岸新共識的政策創新動能」，並對陸客訪問金門表達具體的善意，減少行政手續和關卡限制。而金門本地的旅遊業、零售業近來在收入上也頗有進展。我方如果能積極展現「政策鬆綁的新動能」，讓「金廈生活圈」的規劃及早實現，必將突破困境，在金門開創兩岸關係的新榮景。

這些具體的政策鬆綁項目包括：儘早完成大陸對金門的供水計劃、進

一步允許大陸供應金門所需的電力，全面開放陸生來金門求學（金門大學不設陸生的名額管制），開放大陸民眾來金門投資興業，以及兩地民眾共用大嶼國際機場（興建中）等。而要為上述這些政策鬆綁，無涉修法，只需積極對話、形成共識，就能充分表達兩岸和平的善意和決心。一旦這些政策能夠落實，對於突破當前低迷的兩岸關係，尤具「久旱及時雨」的關鍵效應，值得政府積極考慮。

今後金廈生活共同圈的發展，將從交通建設入手，整合兩地的交通網和相關的公共建設和基礎設施，並且在增強區域經濟合作、不涉政治談判的前提下，為當前的兩岸關係帶來制度化的新突破，進而強化金廈兩地的競爭力與合作發展的潛力。

其中，主要參考範例之一是美國的「紐一新港務局」模式。紐一新港務局全名「紐約與新澤西港口事務管理局」（Port Authority of New York and New Jersey），為 1921 年透過州際協定成立的交通管理機構，負責營運和管理紐、新兩州之間的大部分交通運輸設施，包含港口、機場、橋樑、隧道等，其管轄範圍係以紐約港自由女神像為圓心，涵蓋方圓 40 公里半徑的區域，其中包括了紐約市下屬的 5 個區、紐約州 4 個郡，新澤西州北部 8 個郡，共 17 個區、郡，總面積約三千九百平方公里，整體人口數近二千萬人。

一、化干戈為玉帛

20 世紀初期，美國東岸鐵路運輸的終點站集中在紐約港區的新澤西州一側，海運部分則集中在紐約市曼哈頓與布魯克林區，貨物的運輸必須藉助舢舨轉至新澤西州，才能銜接陸路運輸送往全美各地。由於對港區管轄權的爭端不斷，1916 年，紐約州與新澤西州對簿公堂，美國聯邦的州際商務委員會要求兩州捐棄成見，為公眾利益而合作。

最終，雙方體認到紐約港區是一個有機的整體，持續的爭端只會延宕整體發展，乃成立港埠發展委員會，共同設立法人機構，監督港區經濟的有效發展。1921 年 4 月 30 日，紐約州與新澤西州簽署全美第 1 個州際協定，雙方共組港務局。1972 年 7 月 1 日起，則改稱紐一新港務管理局。

二、管轄範圍及具體設施

紐一新港務局所轄之交通運輸設施包括：海港、機場、橋樑、隧道、客運總站、捷運系統、工業園區，世界貿易中心(2001年911事件中倒塌)；以及位於史泰登島的世界第1個衛星通訊中心。

此外，紐新港務局另設有專屬的港務警察局，配置1,700名警力，專司旅運設施內的治安維護。

三、紐、新合作的組織架構

紐新港務管理局是一個非政府法人組織(corporate organization)，由紐約州與新澤西州政府依據州際協定組成委員會負責經營管理，委員會成員12名，均由兩州州長提名，經州議會同意後，每州各自任命6名委員，均為無給職，任期6年，均為無給職，各委員任期分別計算。各州6名委員當中，至少4名必須為具備該州投票權之公民。依據慣例，兩州的權力分配係由新澤西州提名委員會的主席，紐約州則提名局長(執行長)，並經委員會同意後任命。

依據紐新港務管理局組織章程規定，港務管理局委員會之會議一律對外公開，重大事項或決議採多數決。各州任命之6名委員當中，出席人數未達半數(3人)，該決議無效；各州州長對所任命委員的決議具有否決權。

紐新港務管理局被歸類為財務獨立自足的公法人，無權徵稅，亦無權自州政府或港口所在之其他地方政府獲得分配稅款補助，完全仰賴各種設施的使用所產生的港埠費用、過路費、設施租賃等收入來維繫，營運資金由營運收入支付，資本支出，如對港埠設施之投資、建設、購置等，則由港務局自行舉債，包括貸款或發行債券等。

經歷了96年的發展，紐約市和新澤西州之間已建立成熟且營運良好的港務管理系統，對紐約市的發展居功厥偉，而當初港務管理局設立的主要目的在弭平兩州之間的主權爭端；但中、後期則展開了多元經營，包括興建世界金融與貿易中心；以及營運、管理重要的交通運輸設施，包括跨哈德遜河捷運系統(PATH)，荷蘭隧道、林肯隧道，喬治華盛頓大橋，以及紐約地區的3大國際機場、直昇機場、7座碼頭等；此外，紐新港務局還整合了整體區域的大眾運輸體系，成立3座長途公車站，提供完善的交通服務。它不僅是美國東岸對外貿易與海運服務的最重要視窗，也掌握

著紐約大都會區的生存命脈。

從紐約轉移焦點到金門、廈門，兩岸若能秉持互惠共贏精神，經由政府部門的授權，委託地方政府以公法人模式，仿效美國紐新港務局的管理經驗，由金、廈兩地地方政府各派若干代表，共同組成「金廈港務管理局」，共商構建跨境大橋，共管金廈港區和金、廈之間的各項交通設施，並合作營運跨境的捷運及交通系統。進一步，則成立金廈自由貿易區，推動經貿交流和區域發展的制度化建構，其中包括興建金融與貿易中心、營運管理重要的交通運輸設施、以及整合整體區域的大眾運輸體系。

若具體分析金廈之間的交通網計劃，金廈共同生活圈將以目前仍然在建的大嶝機場為核心，建立起如下的交通樞紐：

- 一、從大嶝機場連結金門官澳，設置公路橋和「小三通」港埠，自北向南，經由陸路、水運和捷運網等不同途徑，連結廈門、金門兩地。
- 二、及早落實目前正在建的金烈大橋，連通大金門與小金門兩地。
- 三、自小金門西岸，建設金廈間大橋，連結至廈門島東側廈門大學附近，完成金廈港區完整之道路聯通網。若進一步貫通環形捷運系統，將使金廈兩地的港口、機場、鐵路、捷運等各類城市交通，連成一片，形成完整的金廈共同生活圈。

上述交通網規劃若能落實，金廈共同生活圈將成為閩南地區的樞紐，居民人口總數超過 2,750 萬人，較目前臺灣地區尤多。而大嶝場完工後每年載運量高達四千萬人次。泉州、漳州、廈門、金門四地，將因交通網的聯繫，形成一日生活圈，同時肩負起「一帶一路」和金磚五國聯絡樞紐的雙重角色。假以時日，金廈海域將會出現一片榮景，甚至構築另一個「東方的曼哈頓」，其發展前景不可限量。