

# 兩岸三通與台海安全的前瞻

● 陳明通 / 前陸委會副主委、台灣大學國家發展研究所教授

## 壹、前言

兩岸三通一直是陳總統第一任競選時的主要政見，事實上經過過去四年多的情勢發展，特別是在兩岸都加入世界貿易組織（WTO）以後，兩岸三通可以說通了兩通半，只剩下半通不通而已——也就是兩岸的海空運直航。有關兩岸的直航，去（2003）年8月13日陳總統在彰化與媒體主管茶敘時提出了兩岸直航「準備、協商、逐步實現」的三階段政策，即自即日起至今（2004）年3月20日是過渡及準備階段，三二〇後到今年年底是協商階段，希望在今年年底以前排除各項政治障礙和猶豫，就直航的主要議題與對岸完成協商，然後循序推動逐步落實直航措施，為兩岸邁出新的里程碑。所謂兩岸直航的準備階段，就是在兩岸協商之前，務實面對兩岸貨物便捷化的必要性和迫切性，加速直航準備工作。隨後行政院在去年8月15日對外公布有關兩岸直航的技術性評估報告，9月10日公布航空貨運便捷化措施，也就是貨物空運包機，對應於年初的春節客運間接直航包機。

至此我方所推動的兩岸三通政策，已經是在一個時程表上進行的事項，而不是停留在政策辯論的階段，扁政府對三通政策

的誠意更不容質疑。但是隨著兩岸直航時程表的提出，贊成直航者希望加速進行，只要政府的腳步稍有緩慢，即發言加以質疑催促，台灣會被邊緣化，外商要出走的言論不絕於耳。但是反對直航者疑慮更深，不斷透過報紙社論、專論提出警語，擔心中國的磁吸效應，導致國內產業被淘空，損及國家的主體性。根據陸委會所做的民調，主流民意長久以來主張有條件三通，也就是在政府部門做好相關配套措施，能有效管理三通所帶來的各種衝擊及風險下，並不反對台灣與中國直航三通。本文擬從總體國家安全的角度，分析兩岸三通所應考慮的問題及因應對策。<sup>1</sup>

## 貳、三通的戰略意義

三通在現階段具有多方面的戰略意義，擇要而言，至少有三：

### 一、三通等同兩岸經貿關係正常化

推動兩岸關係正常化一直是陳總統處理兩岸關係的重要思維，具體作法上是從經貿關係的正常化，帶動社會文化關係的正常化，最後再尋找政治關係正常化的模式。兩岸如果能夠三通，就等同經貿關係的正常化，屆時不只是通郵、通商、通航而已，所有WTO所規範的貿易行為在兩岸間皆屬可行。包括農產品、工業產品及

服務業市場的開放，以及相關人員、資金、資訊等皆可在兩岸雙向直接往來，兩岸的經貿關係可以說完全的正常化。

## 二、直航將深化兩岸三通

兩岸直航可以說是兩岸三通最複雜及最困難的一部分，主要涉及到直航必須兩岸協商，這其中牽扯到太多的高政治（high politics）層次的考量，易受兩岸各自內部的政治情勢、對方對己方內部政治評估以及兩岸互動情形的影響。如果兩岸能夠克服直航協商上的諸多問題，則其他兩岸三通所要協商的問題，自可迎刃而解，直航將深化兩岸的三通。

## 三、直航談判是建立兩岸和平穩定互動架構的契機

2003年元旦陳總統在一篇開國紀念典禮及元旦團拜的講話中，首度對中共新領導人胡錦濤呼籲，海峽兩岸有必要將「建立和平穩定的互動架構」，作為現階段兩岸共同努力的重大目標，讓兩岸在二十一世紀的前二十年，創造經濟發展的共同利基，營造長期交往的良性環境。這項源自民進黨台灣前途決議文的第七項主張，一直是陳總統競選以來的兩岸關係重要政策。至於如何推動，陳總統提議可以從協商和推動兩岸直航及相關的經貿議題著手。在今年的連任就職演說中，陳總統再度強調此一政策主張。

## 參、三通對台海安全的衝擊

三通具有上述的戰略意義，是扁政府重大的兩岸政策，但面對反對者的疑慮，及主流民意的有條件三通，如果真的要直航就必須能有效管理三通所可能帶來的台海安全衝擊，這些安全顧慮主要有以下幾個方面：

（一）經濟安全：直航及全面三通後，有可能造成產業及需求外移，以致內需減少擴大失業率，同時升高對大陸市場的依賴度，削弱我反經濟制裁的能力。兩岸經濟聯動性增加，導致國內金融市場，特別是股市、匯市、房地產市場，也更容易受到大陸經濟及金融情勢的影響，風險增加。直航將會使台商擴大對大陸的投資，在兩岸產業技術差距日益縮小的情況下，台灣的核心技術及高科技人才流往大陸的比率將增加，對整個產業發展及經濟情景帶來結構性的衝擊，若不能建立有效的配套措施，大陸磁吸效應將加劇，造成國內經濟被邊陲化及空洞化的危機。

（二）社會安全：隨著產業、資金、技術、人員的流向大陸，廠商關閉國內生產製造基地，將帶來結構性的失業率增加，形成社會安全上的問題。此外直航將增加兩岸人民的往來，對國內治安、疫病防治帶來衝擊，並增加全民及政府的負擔。另外對大陸人士來台後若尋求我方法制體系婚配、定居甚至工作，都會進一步衍生社會福利支出、教育問題、以及整個人口結構的影響。

（三）心理安全：兩岸直航後，從中正機場到上海不過一個小時又二十分鐘，到北京不過兩、三個小時，到上海猶如台北到高雄，心理的距離感幾乎不存在差異。另外大量的資訊將在兩岸之間流通，模糊了敵我意識，並可能催化內部爭議及對立，對心理安全造成衝擊。

（四）國防安全：對安全防衛的衝擊包括來往兩岸中共的航空器及船舶將可趁機進行偵蒐、滲透、突擊，而由於台海縱深短淺，將不利我方對此識別、監控及即時反應。為此勢必要重新調整我方的軍事戰

略及兵力部署，相關的作戰計畫及作戰規定，也必須配合調整才能因應，如此將增加安全防務的支出。

(五) 政治安全：中共一直將兩岸直航視為一個國家內部的事務，強迫我方接受其所定義的一個中國原則，為一國兩制式的統一鋪路，若我方為了直航屈從對方的壓力，接受對方的條件，將對我國家主權造成嚴重的損傷，殘害兩千三百萬人的集體政治安全。以民逼官、以商圍政、以通促統一直是中共對台的統戰策略，最近更認為通即是統，只要兩岸通在一起，就可以統在一起。三通對中共的經濟利益並不大，但確有龐大的政治利益，對此我方必須審慎因應。

## 肆、政策建議

有關如何做好兩岸直航及三通，學界、產業界、以及政府部門均有不少研究及建議，在此僅就安全面向，擇要提出建議，以供各界參考：

在經濟安全方面，加速產業升級，特別是應積極發展知識密集的高科技產業，另外擴大服務業的規模，吸納關廠所造成的失業人口。另外應善用直航後台灣在亞太地區地理及環境優勢，發展成亞太地區的轉運中心，各國廠商進出中國及周邊國家的運籌中心，避免台灣經濟被邊陲化。

在社會安全方面，除了有效查緝大陸偷渡犯，以及滯留不歸的大陸旅客外，配合國家整體移入政策，應迅速完成並公布大陸移入人口的配額。

在心理安全方面，應繼續強化台灣主體意識的建設，此無關統獨問題，是任何人

願意在台灣這塊島嶼安身立命繁衍子孫都應有的集體意志。另外，在中共不放棄武力對台前，仍應有敵我意識之教育，但二千三百萬人不必與十三億人為敵，相反地要創造和解祥和的氣氛，壓迫中共放棄以武力解決台海問題。

在軍事安全方面，兩岸直航應避免跨越海峽中線，宜沿用台灣南北既有的兩個國際飛航情報區及航路飛行。另外，應迅速透過協商建立兩岸船舶及航空器在台海中線遭遇行為準則 (code of conducts)，進一步推動兩岸軍事互信機制的建立。

在政治安全方面，全面擴大宣揚陳總統所提出的建立「兩岸和平穩定互動架構」，這是一項不涉及兩岸終局安排，在相互理解現階段兩岸對終極結果的主張下，為兩岸未來數十年達成和平安定環境的架構協議，不僅可以凝聚國人在兩岸議題上的共識，也已逐漸取得世界主要國家的正面及建設性評價，更與5月17日中共所公布的「胡七項」有一定的相容性，應該擴大加以宣揚，創造落實的條件。

## 伍、結語

兩岸直航及三通，有利亦有弊，一個負責任的政府凡事應正面思考，也應該有能力興利防弊，這不僅可以展現政府的威信，更可以贏得國際的尊重，為兩岸和平帶來新的契機。

### 【註釋】

1. 以下部分觀點主要參考本人任職陸委會期間所參與的「兩岸直航之影響評估」，為了簡要行文不作具體引用指陳，特此說明。