一年來兩岸關係的觀察

●董立文／中央警察大學公共安全系副教授

由於2008年台灣總統選舉政黨輪替，及過去近一年來兩岸迅速恢復談判及獲得九項協議的結果，台海現狀普遍被認爲已經降低緊張，並往和平穩定的方向發展。但是，除了兩岸結構性緊張根源（主權、體制與武力問題）尚還存在之外，目前及可見的未來還可能發生的重大爭論至少包括下列六點：

- 兩岸關係議程表的順序、內容與速度如何設定？
- 兩岸經貿文化交流能不能「平等與互惠」？
- 何謂「互不否認」？
- 何謂「國共內戰所遺留下來的政治對立」？
- 和平協議的方向與內容爲何？
- 台灣二千三百萬人選擇未來的自由？

未來影響兩岸關係的重大因素，台灣與中國內部政經社穩定及國際環境的穩定與否，並非十分確定，因此兩岸關係發展的變數仍多。更重要的是，有些爭議可以暫時擱置，有些爭議是無法暫時擱置的，即使想要擱置，擱置那些？如何擱置？這本身就是一個極大爭議。

更重要的是回顧過去所謂「兩岸和平穩定」，是犧牲了台灣的自主性與主導權而換取少許的經濟利益而來的，不但得不償失，還把政府官員及社會民眾都推向逢中就怕及對中幻想的地步，兩岸關係並不健康，長久下去必定會傷害台灣的利益。筆者將從兩個方面來說明問題的嚴重性

一、政府官員逢中就怕

中國用「一中原則」對我們政府官員行「言論監管」。

（一）個案一：指責陸委會「兩岸關係三步走」

陸委會主委趙建民於2008年12月5日指出：「新政府上任後，兩岸關係已經從相互否認邁入互不否定的第二步，且正朝向相互承認的第三步發展」。趙建民的言論登上媒體

後，北京當局透過廈門大學台研所教授陳孔立（海協會理事）撰文批判。

（二）個案二：指責國防部「兩岸軍事交流三前提」

國防部長陳肇敏3月16指出，國軍與對岸進行軍事交流的前提，必須包括「中共先放棄對台動武」、「撤除對台飛彈」、「去除『一中』框架」等三要素；他同時指出，中共方面現在只是「口惠說說而已」，解放軍在此議題上還沒有具體善意。陳的言論一出，中共透過「中國評論新聞社」以「社論」的形式直接點名批評。

（三）個案三：指責外交部「雙重承認」

外交部長歐鴻鍊，3 月 19 日表示「不反對薩國和中國建交」之說，由於涉及「雙重承認」的概念，立即引發媒體與中國官方的關注。中國外交部隨後舉行例行記者會。強調，「無論情勢如何發生變化，『一個中國』的原則不會改變」。言下之意，一中原則仍是台對外關係與活路外交的前提，中國不可能妥協。

這三個個案的重點在於，台灣的陸委會、國防部及外交部在中國指責後，就收回這些對台灣（國民黨）有利的主張，不但不敢據理力爭，甚至畏首畏尾好像做錯事的小孩，台灣的國格及政府的尊嚴蕩然無存。

二、社會民眾對中幻想

馬英九上台以來，其大陸政策成就主要是建立在2008年兩次江陳會所簽訂的「六項協議內容」（陸客來台、週末包機、兩岸空運、兩岸海運、兩岸郵政、食品安全），以及2009年簽訂的「三項協議」（定期航班、共同打擊犯罪及司法互助、金融合作）、「一項聲明」（陸資來台）的基礎上，但是三次江陳會議的協議不但沒有落實，且對台灣利益造成重大損失。

三、陸客來台協議

（一）經濟效益有限，且利益分配權力仍在北京手中

1. 平均每日僅一千多人，消費能力有限：根據移民署統計資料顯示，陸客搭機直航前半年，來台人數成長緩慢，最高單月每日平均僅11月的四百一十八名。今年元月份在春節長假刺激下，也僅六百餘位。若把人數最多的98年3月加進去（數個大型陸客團所致）直航開通至今，每天大陸訪台遊客人數平均也不過一千一百人，只佔總遊客的11％。再根據研究分析，陸客來台的經濟效益未必如政府所估計，以消費能力比較，中國觀光客在台每人每日平均消費爲二百四十四美元，低於日本的三百四十二美元。

2. 中國壟斷利益掌握主導權：根據中國「大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法」的相

關規定，台灣的接待旅行社名單是必須由大陸國家旅遊局來認定的。換言之，兩岸觀光市場不是自由市場，而是由北京當局進行資源分配，因此，中國可以透過壟斷性的利益分配權支配台灣的旅遊市場。

3. 開放中資來台，衝擊台灣觀光經濟效益：大陸旅遊業者爲分食出境旅遊的龐大市場，就在許多國家投資相關行業。這種所謂「一條龍」的接待模式，其結果卻是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，這種現象已在東南亞國家普遍發酵。未來若開放陸資來台，其「一條龍」的接待模式也可能會在台灣發生，從而稀釋、排擠了台灣觀光經濟效益。

（二）社會成本巨大，現有國安機制難以負荷

1. 陸客闖關，凸顯兩岸境管機制漏洞百出：中國廈門航空4月19日載著37位瀋陽陸客來台，既沒申請入台證，還企圖闖關入境。此一荒謬事件，不僅凸顯中國境管機制的漏洞，也反映了北京當局居心叵測與滲透台灣安全機制的心態。大陸人員身份無法查核現象沒有改善。此外，移民署官員以新修正移民法施行細則進行新的裁量，意即透過金馬小三通來台大陸人士將可適用「落地簽」，這將替大陸觀光團「開後門」，形成國安更大漏洞。

2. 防疫缺口，將重創台灣經濟：中國幅員遼闊，公共衛生與醫療水準參差不齊，且中國目前是結核病、狂犬病排名世界第二的國家，同時也是口蹄疫、禽流感猖獗的疫區，在兩岸欠缺檢疫的通報機制下，台灣若成爲疫區，將重創台灣經濟與農畜業，得不償失。

3. 脫隊與滯留仍是重要問題：隨著陸客來台，逾期停留人數從97年7月的九十七人上升到12月的一百三十二人，創下單月最高之紀錄。

四、週末包機協議

（一）協商利益不對稱，喪失議價籌碼：根據協議內容，台灣開放八個航點，中國只開放五個航點，只考慮陸客來台因素，忽略台商權益，明顯造成利益傾斜；更重要的是，未同時針對有利台灣貨運包機議題進行協商談判，自行喪失協商籌碼。

（二）包機票價遠比繞經港澳線高：兩岸週末包機以來，因爲航程縮短，油料開支減省，票價理應比經香港轉機低廉，但事實則不然。華航（桃園-上海）票價約爲一萬八千五百元，反觀國泰航空（台灣—香港—上海）則爲一萬四千九百六十九元。價格的落差反映了市場機制的不合理。

五、兩岸空運協議

（一）兩岸直航後，票價高居不下：消基會即指出，兩岸直航已三個月，在國際能源價格大幅下降之後，原來油品價格爲一百元，依油價下跌61％，油品價格則爲三十九元，再依航程減少57％，油品價格爲十六點八元，因此降幅爲84％，但現有價格反而上漲3％，顯見兩岸直航票價沒有體現市場功能。

（二）台灣業者鉅額虧損，兩岸貨運包機停擺：台灣航空業者每月原可飛航上海與廣州的三十班貨機，卻僅剩上海航點仍有飛航，廣州航點早已因貨源短缺停擺，其主要原因在於北京不願意台灣業者進入中國市場。民航業者即指出，兩岸簽訂的空運協議限制貨運包機只能載運兩岸貨物，不能載運轉口貨，加上包機只能往來兩地，不能延伸到其他地區，一架可載一百噸的全貨機，卻只有攬到二十噸的貨量，成本難以維持。

（三）新航線犧牲主權，衝擊國家安全：新增的北方航線將北走台北飛航情報區「B576」航線後，進入琉球或韓國情報區前，即直接左轉進入上海飛航情報區；南方航線將走「A1」航線繞越中線禁航區後，也可立即飛向廈門，不必再經香港情報區。如此截彎取直的新航線一旦實施，位於海峽中線北端已實施五十年的軍方R8禁航區，將被迫取消，造成北方空防的漏洞，也勢必壓縮我國空軍的訓練空域，損及戰力。更重要的是，未繞經第三國飛航情報區，自我矮化爲「國內航線」。

六、兩岸海運協議

（一）權宜輪限制過多，衝擊業者利益：根據「海峽兩岸海運協議」簽署內容，兩岸將大幅開放兩岸港口通航，雖然雙方都聲稱全面開放，但由於中國不願鬆綁有關「權宜輪」的資格（僅限登記爲香港籍，已經申請航行的境外航運中心貨輪以及權宜砂石輪）。使得我方航商登記爲第三國的四百七十七艘權宜輪，竟然只有十六艘符合資格！超過九成六的航商船舶，除非航商更改船籍登記爲「兩岸三地」，否則根本無法享受海運直航的利益，同時增加業者賦稅成本。

（二）設定政策門檻，排除台灣業者利益，壟斷市場：台灣籍船東擁有的二十艘權宜輪，自2009年1月1日起全部被中國禁止進入中國各口岸，原因在於中國刻意設定的「政策門檻」。例如船齡問題，大陸要求不得超過三十三年，然而砂石船因爲運價很低，都用老舊的船隻，這將使未來進口砂石載運商機，將全由中國船東獨吞，台灣砂石市場將完全由中國掌控、壟斷。台灣業者未受其利，先受其害。

七、食品安全協議

（一）通報機制無法約束中國黑心業者，徒具形式：食品安全僅協議出訊息通報與

協調機制，而廠商較關心的「求償管道」完全沒有提到；另外，對於黑心商品的處置不應該只是事後發生的通報與處理，而是應該從「源頭把關」做起，若無法落實，該項協議將徒具形式。舉例而言，引發毒奶粉事件的中國都慶公司派員來台採樣調查，衛生署長要求都慶必須在七天內提出結論，並向台灣人民、商家道歉與賠償，最後期限早已過去，都慶始終沒有正式提出道歉和賠償問題。

（二）寄希望中國配合，緣木求魚：而由於近年來查驗中國進口食品所發現的高風險項目，主要有漂白劑、人工甘味料、防腐劑、殘留農藥及動物用藥。中國農產品檢疫制度的不健全，加上農村衛生環境落後，使得各種疫病頻傳，並以貿易或走私的方式進入台灣，例如中國口蹄疫事件爆發後，台灣養豬業也因此遭到波及，損失估計達四千億至五千億台幣之譜。針對進口中國食品中的高風險項目，葉金川指出「只能加強邊境查驗把關，並要求中國政府改善，必要時，將派員到中國食品工廠與養殖場實地稽查」，他更強調，如果中國不遵守協議，「雙方只好在世界貿易組織架構下去打國際訴訟」，既是如此，簽訂協議的意義爲何？

八、共同打擊犯罪

（一）落實內容比形式更重要：兩岸簽訂共同打擊犯罪及司法互助協議只是一個形式，實際上兩岸要怎麼合作，才是最重要的問題。現階段中國大陸可以先就台灣滯留中國大陸的重大通緝犯遣返，以及協助台灣將偷渡來台的中國大陸偷渡客送回。

（二）遣返經濟犯，展現誠意：中國在配合台灣共同打擊犯罪的作法上，仍然是採取「選擇性」的處理方式，主要是在個案上協緝及遣返相關的人犯，但是對於掏空台灣的經濟犯卻刻意保護，這些因爲淘空台灣而潛逃到大陸的經濟通緝犯，有十二人是過去國民黨的黨政要員、A了台灣人民二千二百億到大陸去逍遙享受。

九、金融合作協議

（一）框架文本與MOU分離，將產生更多變數：第三次江陳會只簽署「兩岸金融合作協議」之框架性文本。至於銀行、保險、證券分業的監管合作協議，則留待日後再議。這樣的安排，將使兩岸金融合作留下很多未決的尾巴，難保不使這方面事務，受到未來的不確定因素影響。專家及指出金融合作協議和MOU不一起簽，「是台灣方面有點急迫，還是大陸方面不願意讓步？」。

（二）實質不對等，欠缺防火牆：中國銀行規模大，很快可滿足台灣的需求，台灣的銀行規模小，很難滿足對岸的條件，造成實質的不對等與金融依賴的問題。此外，中國爲高風險市場，台灣的銀行在中國設立分行，若發生擠兌，中國政府不支持，整個風波就會延燒到台灣，政府完全未注意設立防火牆問題。

（三）企業資料外洩，損及台商權益：中國銀行來台設分行，可使用聯合徵信中心，得知企業或個人的資料，中國政府即可得知台灣企業有無將在中國的所得或利潤匯回台灣，形成必須補稅的情況，恐將損及台商經濟利益。

十、陸資來台

（一）陸資來台變數甚多：在MOU尚未能擴及分業協議的情況下，大陸金融證券業資金，能否在短期內實際投入台灣市場，也是未知數。

（二）欠缺配套制度，將成「銀行併吞，土地兼併」效應：兩岸金融一旦開放，台灣的銀行恐將全被資本雄厚的中國銀行併吞，中國銀行甚至可透過放款、抵押土地，大幅掌握台灣的土地權，造成土地兼併或資產內地化的問題。國民黨立委羅淑蕾即表示，外界對兩岸金融MOU有高度期待，但許多配套措施都沒規範，要怎麼管理、限制都未做規劃。

十一、定期航班

（一）以「主權換航班」，得不償失：很明顯地，在定期航班的議題上，台灣爭的是航班，大陸爭的是航線。前文已分析，未經由第三國飛航情報區的新航線，都將對台灣的主權與國家安全造成巨大衝擊，即便航班有所增加，但「以主權換航班」得不償失。

（二）沒有「延遠權」的協商，就是失敗的談判：在第三次江陳會之前，民航局局長李龍文即表示：「第五航權牽涉複雜的政治與利益平衡問題，兩會談判難以突破，所以不會涉及」。顯見延遠權議題非但不會成爲協商議題，連作爲談判操作的籌碼都自行放棄，在此前提下，協商的結果注定失敗。◆