

中共設立平潭實驗區的戰略意圖及影響

沈明室*

中共從2004年推出海西經濟區之後，就期望透過此經濟區的發展，將台灣融入同一經濟體系，使福建與台灣成為政治、經濟緊密互動的特別區域，淡化隸屬於不同主權實體體的政治意涵。然由於海西經濟區範圍廣被福建全省及鄰近數省，開發及投資耗費數年，而為解決兩岸經濟合作在法律、金融、文化、行政體制等的差異，遂於2009年以自由貿易特區的構想，設立平潭實驗區，以海關特殊監管區域，期望透過「共同規劃、共同開發、共同經營、共同管理、共同受益」的「五個共同」兩岸合作模式，建立兩岸同屬一國，兼容兩種不同生活方式的示範區。

中共設立平潭實驗區的戰略意圖

一、海峽經濟區的試點及實驗性質

中國大陸改革開放以來，從軍事面向視福建為前線，這使得中共中央給予福建吸引台資政策上，並不如給廣東在吸引港澳資金相應的重大優惠政策。歷經二十多年來的經濟開發，中國大陸東南沿海地區長江三角洲（簡稱長三角）和珠江三角洲（簡稱珠三角）經濟表現亮眼，福建由於地形限制而顯邊緣化，再加上環渤海經濟區崛起、西部大開發、東北老工業基地振興等地區的競爭，福建經濟發展明顯落後，才積極推出海西經濟區的計畫，希望強化經濟發展。

海西經濟區的發展在提升與強化福建的經濟發展，而位在海西經濟區臨海的平潭，則是廈門及平潭為重點的發展佈局。設立平潭實驗區，可以將廈門及平潭為周邊地區的開發連成一線，帶動福建沿海南北一線的協調發展，成為對沿海周邊地區的開放通道。平潭具有距離台灣最近、兩岸交流歷史悠久等優勢，加上預訂規劃建設的京台高速公路大陸段終點站和台灣海峽隧道北線入口選址在平潭，設立平潭實驗區，有利於把平潭建設成為兩岸經貿合作、文化交流和人員往來的重要通道。平潭可供開發建設的土地資源約255平方公里，具有集聚經濟和人口的充足空間和良好發展前景。設立平潭實驗區，有助於集聚各種要素特別是吸引台灣的資金、技術、人才向福州等中心城市流動，形成海峽兩岸經濟區的重要發展，並促進福建區經濟的整體協調發展。

二、建立吸納台灣資金、科技與人才的管道

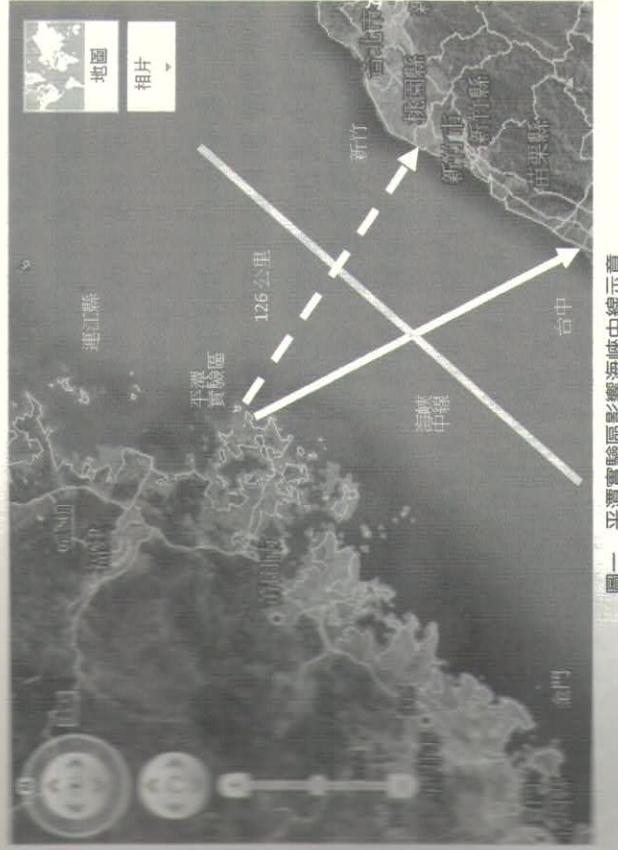
國際企業到中國大陸設廠往往會面臨兩個重要難題，首先是原廠幹部到中國大陸生活的不適應及長期分居兩地的家庭問題。就連台灣廠商的幹部到中國大陸也未必能夠融入其生活形態，家庭失和狀況也很普遍。另外，為使企業在地化，必須晉用當地員工，然而訓練中國大陸員工短期難以速成，加以沿海地區雇工越來越難，自然形成人才荒的問題。為了使平潭成為吸納台灣資金、科技與人才的管道，平潭獲得許多獨一無二的特殊性。如根據2011年中共國務院批准的

* 作者為國防大學戰略研究所副教授

《平潭綜合實驗區總體發展規劃》，到2020年，台灣車輛可自由進出平潭，臺胞子女在平潭可享受免費教育，在平潭就業、居住的臺胞可參加當地養老、醫療等社會保險，台幣和人民幣可自由兌換，對台灣企業員工來說，可以形塑台灣—平潭的共同生活圈。

根據台灣中興工程顧問公司針對平潭所提出的「幸福宜居島」方案，平潭島將形成中心商務區、港口經貿區、高技術產業區、科技研發區、文化教育區、旅遊休閒區這六大大功能區。此外，附屬島嶼還將建立高級住宅區、休閒度假區，發展特色船舶修造產業、海洋觀光漁業等，自成一格，滿足了當地企業員工作與休閒的需求。為了吸引台資和台灣人才，中共還推出18條優惠政策，包括新入駐台灣企業稅費優惠、投資文化產業補助、引進人才可買限價房、台胞子女從幼兒園免費到高中。值得一提的是，平潭擁有比保税區還要優惠的稅收和通關政策。貨物採取備案制而非申報制，通關速度更快，且在平潭島內自由流通，免收增值稅和消費稅。這表明島上企業之間貿易往來免稅，企業投資是大陸成本，生產出來的產品銷售卻是國際價格，並享受中共與其他國家簽訂自由貿易協定的免關稅優惠。

在交通方面，2011年11月平潭與台中已經開通高速客運滾輪「海峽號」，從台中港到平潭只需兩個多小時，首航因為天氣花了三個半小時，並可以獲得快速的「落地簽證」。未來將形成平潭與台中之間3艘船對開的航程。未來航站及機場完成後，空中支線的運輸更為方便。而在陸地運輸方面，中共單方計畫興建由平潭到新竹的海底隧道，雖然工程浩大艱難，屆時如果完成後，京台高速公路正式通車，象徵從北京可以直通到台灣。（參見圖一）



圖一 平潭實驗區影響海峽中線示意

三、強化對台統戰功用

福建一向來被中共視為對台統戰大省，尤其海峽西岸經濟區的發展，可以充分發揮原本具有的四大統戰優勢：僑鄉優勢、民營經濟優勢、對台優勢、海外留學人員優勢。在閩商會作用、建構境內閩商參與建設海西區的平台。在經營經濟優勢統戰方面，中共將立足點放在發展新的社會階層上，發展非公有制經濟、發展中介組織、培養和引進專業經理人、形成合理的社會階層結構，並且創造良好環境，支持和導引非公有制經濟在海西區建設中發揮重要作用。在對台優勢統戰策略方面，中共認為要發揮福建對台的地理位置優勢，塑造「海西區」的品牌效應；合力打造閩台文化交流圈，

增強台灣人民對中華民族文化的認同感；擴大兩岸交流，爭取台灣民心。在海外留學人員的統戰優勢方面，中共強調做好積極吸引資金工作，吸引高科人才貢獻專利與智慧。

四、「和平統一、一國兩制」實驗象徵

平潭是中國大陸距台灣最近的區域，對中共而言，具有對台工作的獨特優勢。尤其在兩岸關係和平發展的趨勢下，設立福建平潭實驗區，讓平潭島在促進兩岸經貿合作和文化交流等方面先行實驗，對於探索兩岸和平發展，互利共贏的合作機制，具有促進與催化的重要戰略意義。目前為止，中共仍然認為一國兩制是解決台灣主權問題的最好方式，香港、澳門先後回歸也成為中國的依循例證，甚至願意給予台灣在軍隊與外交的更大空間。而基於台灣企業對中國大陸生活方式的難以融入，平潭實驗區的開發就是把兩岸不同的社會制度和社會生活融通在一起，形成兩岸的共同生活管理模式，代表「和平統一、一國兩制」的實驗象徵。

對台灣的影響

一、經濟影響：吸納台灣經濟優勢

平潭實驗區最初意圖在提升福建經濟發展，並希望透過經濟特區的建立，吸引台灣、香港、澳門等外商，在特區投資，享有中共與其他國家簽訂自由貿易的出口免稅優惠。平潭、福建省政府動作頻頻，不但在高等法院設立台商法庭，也透過各種管道，積極招募台灣人才赴對岸工作。這樣的做 法，等於在平潭的試點，企圖吸納台灣資金、人才、經驗，投入海西經濟區的發展。台灣的失業率因為產業西進而增 加；境內多留下服務業，但是平潭產業日益發展，相關如建築、飲食、物業管理、超商、銀行、旅遊休閒等產業，也會陸續搬入平潭，完全吸納台灣優勢產業。如果不斷複製這樣的模式，台灣恐怕會失去存在的優勢價值。

另外，平潭積極承接台灣產業轉移，推動以高科技產業基現代服務業為主的產業體系，在某種程度上，將會吸納具資航之利的新竹與台中科學園區的高科技業者，赴平潭投資建廠。尤其在新竹科學園區逐漸飽和、中部科學園區面臨環保及用水爭議，將放棄二林園區的開發後，可能也會加速產業轉移至平潭。

二、政治影響：模糊化兩岸政治界線

國務院台辦發言人范麗青在提及海峽西岸經濟區時，除了強調福建具有對台交往的獨特優勢外，也提及加快海峽西岸經濟區建設，對於完善沿海地區的經濟布局，深化兩岸交流合作，推進兩岸關係和平發展、建設好兩岸同胞共同家園，具有重大意義。甚至中共學者在提及平潭實驗區時，也不諱言承認「加快建設海峽西岸經濟區及橋頭堡平潭實驗區，是中共中央及國務院的偉大戰略部署，是深化改革開放的平台，促進祖國和平統一大業及促進區域發展的平臺。」直言平潭實驗區及海西經濟區的政治目的及意涵。中共對台灣的經濟、文化策略本來就有政治目的，而在交流互動過程中，如果中共將平潭、ECFA、投保協議全部綁在一起，台灣將會落入對岸所設定的議題框架，甚至中共屆時將將經濟議題與平潭綁在一起，政府可能會擋不住對岸的壓力。

非常明顯的，平潭和其他經濟區有很大的不同，建構過程中「動作特別大、政治目的特別明顯」，中共平潭實驗區強調「五個共同」，共同規劃、開發、管理、經營、受益，是依

照「十二五規劃」綱要來推動，「十二五規劃」裡頭針對兩岸關係部份，強調一國兩制來處理，在這樣的連結下，平潭會變成「一國兩制」的實踐樣板。基於此，平潭實驗區管委會已經升格為正廳級別，並由南平市委書記調任管委會書記兼任，其級別高於一般的縣級（區級），與珠海市平級。

平潭實驗區強調很多東西都是由兩岸共同合作，但實際上卻非如此。以共同規畫為例，對岸只是委託一家台灣顧問公司協助，但中共卻過度延伸，誇大兩岸共同規畫平潭。可以想見，中共就是希望透過平潭實驗區，誇大兩岸共同合作的假象，模糊了原有的政治與主權的界線。

三、軍事影響：衝擊海峽中線防衛概念

平潭島過去是缺乏開發的島嶼，也曾經是共軍軍事演習的重要場地，證明其兵要地理上的價值。根據中共規劃，未來將興建平潭到新竹的海底隧道，而且從平潭到台中將有定期的海上航運班次，這使得原本假定海峽中線的警戒與緩衝價值受到影響。而原本我方空軍可循海峽中線以東空中巡弋及演習區域，也會受到密集航班影響而轉向或限縮，對於飛機識別與管制的工作更為困難。

另外，從平潭出發的快速滾裝客輪，約兩個多小時即可抵達台中、新竹，輪船可以運載車輛及人員 321 人，形成固定航班後，可以應急轉為軍事後勤用途，輸送車輛及人員到台灣新竹、台中及其他大型港口。對於共軍登台作戰的行政下卸及戰力整補有極大的幫助。而在平潭基礎設施如機場、公路、跨海大橋、碼頭等完成後，平潭也可成為中共軍事武力犯台的前進基地，為軍事武力封鎖或犯台提供兵力、物資的集結準備。

最後，因為平潭阻隔金門與馬祖之間的海域，可以瞰制

了台灣對兩地的聯繫航道，對於我方外離島經營及軍事戰略運用，也會造成影響。

政策建議

一、以輔導代替禁止，協助台商了解平潭政治企圖

中共國台辦發言人王毅在近期對台談話中，不斷強調請看海雕續續支持海峽西岸經濟實驗區和平潭實驗區在兩岸交流合作發揮先行先試作用，鼓勵平潭實驗區為建設兩岸同胞的共同家園積極探索，大膽創新，積極參與海西和平潭建設，證明中共現階段將平潭實驗區列為對台統戰及促統的重點工作。事實上，海西或平潭實驗區未來所可能創造的經濟效益並不比其他經濟區突出，中共高層之所以重視海西經濟實驗區或平潭實驗區，就在於政治效應。目前兩岸關係發展下，已經無法禁止台商前往平潭投資，但是可以透過輔導的方式，協助台商了解平潭地理特點及政治意圖。

二、尋求兩岸經濟合作新模式

通過平潭實驗區的模式，可以建立一個融合兩岸生活方式及經濟發展的運作方式，由兩岸共組管理單位維持運作。這是中共要突顯的合作模式，卻是讓台灣政府保留與卻步的原因。因為在八成民眾反對「一國兩制」的比例下，類似的實驗模式，恐難獲得台灣民眾的認同。即使如此，若平潭基礎設施完成迅速，港澳資金競相投入，在利益取向下，仍會吸引台灣高科技及服務業西進投入。如能有效排除政治效應，可以尋求適切廠商以合則兩利的方式，建立經濟合作新模式。