

中共對台「小額貿易」的探討***

成之約* 曾憲郎**

摘要

自中共於一九九三年九月公佈和實施「對台灣地區小額貿易的管理辦法」之後，海峽兩岸的經濟關係又邁入另一階段。儘管小額貿易管理辦法的通過對於海峽兩岸關係有著一定的影響，但是國內相關的研究卻付之闕如。因此，著者透過實地訪談的方式，希望就「小額貿易」的發展、現況、規範內容和可能的影響做一初步的探討。毫無疑問地，「小額貿易」只是海峽兩岸經貿關係的一部份，本文也只就此部份關係加以探討及闡述。

關鍵詞：「小額貿易」，兩岸經貿，走私，海上交易，水產品貿易。

*作者為美國夏威夷大學政治學博士，現任國立政治大學勞工研究所副教授。

**作者為美國康乃爾大學農業經濟學博士，現任國立中山大學中山學術研究中心副研究員。

***本文的完成有賴中國大陸官員及學者專家在意見上的熱心提供，於此一併致謝。

A Primary Study on Chinese Communist's "Small Amount Trade" toward Taiwan ***

Chih-Yu Cheng * Shan-Non Tseng **

Abstract

Since the Chinese Communist regime promulgated and implemented the "Rules for Managing 'Small Amount Trade' Toward Taiwan" in May, 1993, economic relationship cross the Strait has marched into a different stage. Although passage of the Rules would result in some impact on the relationship cross the Strait, relevant research on "small amount trade" issue of Chinese Communist regime has been inadequate. Therefore, the authors by means of field trip study wish to disclose the development, current situation, normative content and possible effect in relation to "small amount trade". Undoubtedly, "small amount trade" is merely a part of the overall economic relationship cross the Strait, and this essay is intended to deal with and discuss about this partial relationship.

Key Words : "Small Amount Trade", Economy and Trade cross the Strait, Smuggle, Transaction on Sea, Trade of Aquacultural Products.

* Ph.D., Associate Professor, Institute for Labour Research, National Chengchi University.

** Ph.D., Associate Research Fellow, Sun Yat-Sen Center for Policy Studies, National Sun Yat-Sen University.

*** The authors wish to thank government officials, scholars and experts in the Mainland China. Without their assistance, this essay cannot be completed.

中共對台「小額貿易」的探討

壹、前 言

長期以來，由於雙方在政治與經濟情況上的差異，海峽兩岸對許多事務的看法及角度經常呈現出相當大的歧異。以海峽兩岸經濟關係為例，臺灣漁民往返中國大陸從事貨物買賣的行為，可以說是海峽兩岸最早發生的經濟互動關係之一。對於這樣的行為，中共在一九九三年以前基本上未採行任何的規定來予以規範。然而，為配合經濟改革的需要與顧及政治立場的彈性運用，中共於是于一九九三年九月通過「對台小額貿易法」，正式將台灣漁船至大陸沿岸的交易行為納入規範。「對台小額貿易法」中的重點，就是將台灣漁船到大陸沿海指定口岸向指定公司所從事的買賣行為視為合法的「小額貿易」行為，而其餘在非指定口岸及海上的交易行為則視為走私。相反地，在目前禁止兩岸直接通航、通商的政策下，漁船不論是到大陸地區沿岸或是在海上的交易，只要是自大陸地區私運物品進入臺灣地區，政府則一概都視為走私行為（註①）。在海峽兩岸認知及看法不同的情況下，欲論斷孰是孰非顯然並非易事。因此，本文基於知彼的企圖，僅將在大陸所聞所見暫所蒐集的資料予以整理分析，分別就「小額貿易的發展」、「小額貿易的現況」、「對台灣地區小額貿易的管理辦法剖析」、及「小額貿易的相關問題」等項加以探討、敘述。由於本文係就中共對台的小額貿易政策加以探討，因此，於文章最後提出些許的建議，以供參考。

貳、研究方法與範圍

雖然，海峽兩岸「小額貿易」的行為發生甚早，但是對於「小額貿易」行為的研究則罕見於研究論著。因此，可供參考的研究論著相當有限（註②）。儘管如此，為求研究的順利進行，著者採用「實地訪談」方法，希望透過實地資料與意見的蒐集與整理來解決參考資料不足的困擾。幸運的是，在中國大陸諸多熱心人士的協助下，使本文得以順利完成（註③）。嚴格地說，在探討「小額

貿易」議題時，有必要同時就海峽兩岸進行資料蒐集與研判，以利議題整體構面的呈現。然而，限於篇幅，本文只擬就單方面來探討「小額貿易」議題。換言之，本文只以中共的「小額貿易」政策做為探討的重點，對我方目前的政策態度或主張則不作太多的描述。

參、「小額貿易」的發展

一九七〇年代中旬，台灣沿近海作業船隻，每遇颱風或風浪時，多會至大陸沿岸躲避，並順便補給一些民生用品及船隻用油。久而久之，海峽兩岸之間便有了小規模的買賣及交易行為的發生。截至一九八一年初，根據中共官方的說法，已經有近二千艘船次的台灣漁船到福建沿岸與當地居民進行「以物易物」的交易，交易金額估計達數十萬美元之多（註④）。在這段期間內，雙方買賣的物品主要是台灣的塑膠製品和雨傘等，以交換中國大陸所產的當歸、茶葉、火腿等農畜產品。其間，偶而也會發生台灣漁船攜帶電視或摩托車這些所謂的「高檔次貨品」前往中國大陸進行交易。這些被我政府視為走私行為的交易，雖然在政府嚴格地取締下，曾經有段時間稍為受到壓抑。但是，終究因為海岸線過長、管理能力不夠與人力缺乏的情況下，再加上追求暴利的因素作祟下，「小額貿易」的交易行為依舊持續著。

一九八一年初，中共當局對於所謂合法交易與走私行為之間的分野，是以交易的地點做為區分的標準（註⑤）。換言之，若台灣漁船進入口岸（未指定）交易，則被視為合法的交易行為；若交易離開口岸，在海上的以貨易貨或金錢買賣的行為，則被視為非法的。但是，由於中國大陸海岸線太長，而且邊檢人員的編制有限。因此，在當時，不論是合法的口岸交易，或是非法的海上交易，中國大陸方面對於交易地點和交易方式皆無明文規範的存在。

當時，雙方交易的方式大多是「以貨易貨」。在貨物品質方面，台灣漁船運過去的物品大多屬於「低檔次」的東西，從中國大陸運回的貨物的品質也不高。由於雙方交易的貨物不僅品質不高，更因為經常發生相互欺騙的情事，故糾紛和衝突的情形不斷。

「小額貿易」的名稱始自於一九八一年。中共當局使用「小額貿易」名稱的理由，主要目的是將其與國際間的正常貿易及透過香港的轉口貿易或間接貿易做一區隔。由這名詞的使用，不難瞭解中共當局將台灣「特區化」的用意與企圖，並透露

出兩岸之間直接貿易管道不存的窘態。根據中共官方的說法，對台貿易的方式有兩種：一為「小額貿易」，另一則為大額貿易。前者乃指臺灣漁民或商人使用一百噸以下的小商船或漁船，在指定的口岸，與享有對台貿易經營權的公司每船次成交金額在五萬美元（現為十萬美元）以下的貿易。後者則指有對台貿易經營權的公司，按照對台貿易規定與臺商成交金額超過小額界定的貿易。大額貿易即為今日之轉口貿易，而小額貿易被定位為直接貿易。小額貿易只限定於指定口岸的交易者，於非指定口岸或於海上交易者（有時亦稱為民間交易）則被視為非法的。但是，所謂民間交易點（多為私營公司進行交易），由於數量多，交易情況不易掌握，也無從加以管理。

一九八四年下半年至一九八五年初，「小額貿易」的往來已迅速從小金額的買賣轉變成大規模的交易。當時，僅福建一省的交易金額便高達二億五千萬美元之多，且大多為商業貨輪滿載大宗的電子、電器產品如計算器、電視機等進行現金買賣。由於福建官方視台灣為大陸之一省，而省與省之間的交易行為屬國內買賣，而非國際貿易，享有不必繳稅的優惠。在有厚利可圖的情況下，福建省政府不僅對各級政府規定有對台貿易的責任額，本身更扮演商人角色來進行「對台貿易」。因此，乃有所謂「官辦走私」一詞出現。事實上，就當時交易的方式和交易的金額來看，所謂「小額貿易」的色彩已經蕩然無存。

自一九八五年初開始的半年內的福建省政府的官辦走私行為，引起當時中共中央的重視。基於官辦走私行為減少稅收和有損形象，再加上當年海南島發生汽車走私事件，所以於一九八五年秋天，中共國務院要求福建省必需對所有台灣漁船貨品交易的行為進行清理、交代和補納稅的工作，並責成福建省制定管理辦法。到一九八六年初，中共國務院內部更進一步制訂「對台小額貿易管理辦法」。但是，由於當時海峽兩岸關係情勢依然緊張，因而暫時未將該管理辦法公佈。

儘管當時中共未將制訂的小額貿易管理辦法加以公佈，實際上，中共中央已經根據這項辦法來規範沿海各省市的對台貿易活動。該辦法的主要重點如下：

- 第一、開放及准許江蘇、上海、福建、廣州各省市與台灣進行「小額貿易」（大連、海南、廣西也曾申請但未獲得允許，海南卻依舊進行）。
- 第二、在這些開放的省市中，指定一些口岸做為台輪的停泊點。
- 第三、台灣船隻限定為一百噸以下的漁船，每船每航次的交易金額以五萬美元為原則，允許有百分之二十的增加幅度。

第四、商品交易享有稅收上的優惠措施，但凡屬國家配額及國際貿易範圍內的產品則不准交易（註⑥）。

一九八六年，中共國務院訂出管理辦法之後，各地方政府企圖藉由對台「小額貿易」圖取利潤，增加地方上的財政措施。因此，各地方政府便大力鼓勵沿海各鄉鎮的漁民與台灣漁民進行交易，各口岸的對台貿易公司於是如雨後春筍般產生。除了稅收原因促使地方政府開放「小額貿易」外，漁民生計的改善及海上走私太猖狂也是重要原因。就改善漁民生計原因來說，中共官方曾一度開放洋涇、洋酒為交易產品，但後來又加以禁止。至於走私問題，中共認為與其堵不如「疏」，認為祇要開放「小額貿易」，經由非法途徑進行交易的利潤所得便不會再像以往般的豐厚，非法走私行為也自然而然會受到抑止。但是，藉由「小額貿易」以疏導走私的效果並不顯著。

一九九〇年代以後，由於臺灣對大陸探親、觀光、投資的相關管制措施日漸放開，每年從台灣到大陸的探親、觀光人潮及投資商人不斷的增加，海峽兩岸民間的往來日趨頻繁與正常化。有鑑於此，中共當局決定將一九八六年國務院所訂的「對台小額貿易管理辦法」重新修正，並于一九九三年九月二十五日由對外貿易經濟合作部及海關總署共同發佈「對台灣地區小額貿易的管理辦法」，將對台「小額貿易」正式納入規範體系之中。

肆、小額貿易的現況

近幾年，中國大陸對台的「小額貿易」的交易項目大多集中在水產品的買賣，次則為農產品的交易。據大陸官員評估，在一九九〇年至一九九二年三年期間，水產品的交易金額均維持在全部「小額貿易」交易金額的百分之八十左右；而農產品交易金額所佔的比例僅為百分之二十。另外，在進出口金額上，中國大陸主要是以出口為主。例如，一九九一年大陸沿海各省對台小貿易出口值為美金一千萬元左右，進口值則僅有十二萬美元。一九九二年，出口值仍接近一千萬美元，進口值則略為上升至二十二美萬元。表一所顯示的是較重要水產品交易項目及金額的統計資料，其含蓋一九九〇年至一九九二年三年中國大陸對台灣地區「小額貿易」水產品出口商品表。

表一 中國大陸對臺灣地區「小額貿易」水產品出口商品表
單位：噸、美元（千元）

項目	1990年		1991年		1992年	
商品名稱	數量	金額	數量	金額	數量	金額
水產類	2,448	10,113	1,283	8,196	3,480	6,497
其它活染魚	0	0	80	86,148	0	0
活鰻魚	41	206	84	697	20	137
活海魚	0	0	40	239	0	0
活鮮魚	0	0	67	24	0	0
凍魚	368	1,353	276	889	493	1,043
凍魚片	2	3	0	0	0	0
凍對蝦	406	2,415	307	2,473	221	1,271
凍海捕蝦	(59)	409	(29)	(219)	(0)	(0)
凍養殖	(347)	(2,005)	(278)	(2,254)	(221)	(1,271)
凍蝦仁球	0	0	14	108	29	176
凍小蝦仁	12	18	120	701	226	919
乾鹹鹵魚	0	0	14	76	0	0
海味	95	903	74	353	22	225
紫菜	(0)	(0)	(4)	(43)	(11)	(156)
其它海味品	(95)	(903)	(70)	(311)	(11)	(69)
其它水產品	345	2,963	207	2,368	2,358	2,263
冰鮮魚	94	282	0	0	23	85
凍貝肉	225	1,230	0	0	88	379
活貝	860	743	0	0	0	0

資料來源：作者抄錄（註⑦）。

就水產類而言，自表一可知近三年來中國大陸對台小額貿易金額有逐漸減少的趨勢（從一九九〇年的一千多萬美元降至一九九二年的六百五十萬美元左右）。由於水產品交易占「小額貿易」總交易金額的比例，三年內皆維持在百分八十左右，因此可以推估這三年來小額貿易的交易金額的確有萎縮的現象。就交易項目而言，一九九〇年經由「小額貿易」管道輸往臺灣最主要的水產品為「其他水產品」（實際內容不詳），總金額約為二百九十六萬美元，約占全年水產類交易總值的百分之二十九。其次為凍對蝦（含凍海捕蝦及凍養殖蝦二類），交易金額約為二百四十一萬多美元，約占全年水產類交易總額的百分之二十四。冷凍魚與凍貝肉的交易金額也都超過一百萬美元，分別約為一百三十五萬元及一百二十三萬美元，居第三及第四位。一九九一年的情況改變不大，仍以「其他水產品」、凍對蝦、凍魚等為主。不過，凍對蝦的交易金額在一九九一年超過「其他水產品」的交易金額，居當年第一位。到了一九九二年，「其他水產品」的交易金額為二百二十六萬多美元，占全年水產類交易總值的百分之三十五左右，再次奪回第一名寶座。

表一的統計數字有幾點有趣且值得注意的變化：

- 第一、三年來活鰻魚交易的數量有著明顯的變化。由一九九〇年的四百一十噸急遽上升到一九九一年的八百四十噸，一年內整整提高了一倍多。但是，在一九九二年卻又降至二百噸，不到一九九一年的四分之一。
- 第二、凍對蝦交易數量逐年減少。從一九九〇年的四百零六噸降至一九九一年的三百零七噸，一年內減少了約九十九噸的交易量，到一九九二年更減少至二百二十一噸。其中，凍海捕蝦更從一九九〇年的五百九十噸減到一九九二年的零；而凍養殖蝦也從一九九〇年的三千四百七十噸減少到一九九二年的二百二十一噸，減少幅度達百分之三十六。
- 第三、凍小蝦仁無論在數量上或總值上皆急速增加。比較一九九〇年和一九九一年兩年的數量與總值，可以算出每單位凍小蝦仁的價錢約提高了四倍左右，而總量上更是提高了十倍。
- 第四、「其它水產品」在一九九二年的交易數量高達二千三百五十八噸，占當年全部水產類交易數量的三分之二以上，數量較一九九〇年成長了十一倍之多。但是，一九九二年「其它水產品」的總交易額卻不升反降，顯示「量多價賤」的現象。
- 第五、凍貝肉的表現亦很特殊。一九九〇年輸往臺灣的凍貝肉約有二百二十五噸，

一九九一年卻完全消失，至一九九二年才又恢復到八十八噸，但數量已減少許多。

究竟是哪些原因導致以上五種水產品的變化？是市場供需決定了交易量的多寡？是我方政府取締措施的寬緊程度影響了交易數量？或是某些天災人禍因素（如養殖蝦大量病變或沿海漁業資源枯竭）造成交易數量的減少？則需要進一步蒐集其他佐證資料才能研判。

伍、「對台灣地區小額貿易的管理辦法」剖析

中共對外貿易經濟合作部（簡稱外經貿部）及海關總署於一九九三年九月二十五日發佈「對台灣地區小額貿易的管理辦法」（簡稱對台小額貿易辦法，見附錄一），將兩岸船隻以貨易貨或金錢買賣的小額交易行為正式納入規範。該辦法共計十六條，分別就目的、交易口岸、口岸公司、交易對象、交易方式、管理機關等做文字上的規定。依據中共經貿部門說法，小額貿易管理辦法的公佈實施代表著以往優惠關稅的取消，目的是為使得「小額貿易」與國際貿易趨於一同，以因應中國大陸和臺灣申請加入關稅暨貿易總協定的需要（註⑧）。中共經貿部門的用意，是將兩岸視為不同的關稅領域（不是不同的政治實體），因此必須就「小額貿易」加以規範。以下僅就該管理辦法的重要條文做一闡述：

對台小額貿易法第一條開宗明義的道出了該辦法的主要目的有二：一為便於大陸沿海省、市與台灣地區的貨物交流，二則為引導海峽兩岸民間小額貿易發展。

如果回溯歷史的話，可以瞭解中共在一九九三年所頒佈的對台小額貿易辦法背後所隱藏的意義是：第一、隨著兩岸關係日漸頻繁，因勢利導，化暗為明，將過去交易行為納入規範，並促使沿海各省經濟成長；第二、中共企圖藉著引導海峽兩岸民間「小額貿易」的正常發展，來推動兩岸直接通航、通商的目標。因此，「小額貿易」是一種手段，直接通航、通商才是中共最終的目的。

在第二條條文中將對台「小額貿易」定義為：「台灣居民在大陸沿海指定口岸依照有關規定進行貨物交易。」值得注意的是，這裡所謂的「台灣居民」是指持有有效、完整的台灣漁民證、身份證等有關身份證明的人員（見第三條條文）。因此，「小額貿易」交易的對象不僅限於漁民，一般台灣居民皆可乘船或駕船至指定的大陸沿海口岸進行交易。這樣的規定無異是給與台灣非漁民身份的商人及大陸沿海

各省一個更寬廣的貨品交易的機會與空間。此外，在條文中亦指明沿海的口岸僅限於福建、廣東、浙江、江蘇、山東、上海這五省一市（註⑨）。

除了交易口岸的指定外，第三條也規定，從事「小額貿易」者僅限於擁有對台小額貿易經營權的公司。同時，並於第四條中明定「對台小額貿易公司應由外經貿部授權的沿海省市對外經貿主管機關批准，並在工商行政管理部門登記註冊。」由小額貿易公司的登記註冊程序來看，可以清楚地知道「小額貿易」主管機關，在中央為外經貿部，至於對台小額貿易的地方主管機構則規定於第九條有關貿易口岸的指定程序中。按第九條部分條文稱「．．．對台小額貿易口岸由外經貿部授權沿海省市對外經貿主管機關會商當地公安、邊檢、海關、交通、台辦等部門指定。」由此可知，在地方上與對台「小額貿易」有關的單位至少包含：沿海省市對外經貿機關、公安、邊檢、海關、交通、台辦等六個部門。雖然，中共對於小額貿易的管理，基本上，仍然是一條鞭式的管理體系，各相關機構單位的職掌相當明確。譬如，自中央到地方「小額貿易」主管機關都是經貿部門單位，其他單位多是協調、支援單位。但是，無可否認地，中央與地方政府在爭奪「小額貿易」主導權上，依然有其利益上的衝突。尤其對於地方政府而言，「小額貿易」涉及地方財政收入，自然不願意中央的介入。這種中央、地方之間的衝突，可以說是中共內部一直存在的老問題（註⑩）。

除了中央、地方之間的衝突之外，機構部門間政策和利益的考量也存在著衝突和矛盾。舉例言之，國台辦與經貿部門就有不同的政策考量；後者希望透過管理辦法的通過對「小額貿易」加以管理，但前者卻認為小額貿易管理辦法有礙於對臺灣的招商和吸引臺灣資金的流入，因此有意自組公司從事小額貿易，並將對台貿易視為「內貿」而非「外貿」。另外，中共軍方與地方政府在利益上亦有衝突存在。以平潭島為例，小額貿易在平潭有兩個交易點，一為東澳，一為南中。前者設有海關等聯合辦公、處理小額貿易及漁工輸出，後者卻由地方軍區掌控、不設海關。結果，漁船紛紛捨東澳而就南中，進行交易。再者，地方政府為了爭食小額貿易大餅也各展所長。如福建三沙、長樂兩地，因為（在漁民色情交易行為上）管理較鬆，故吸引漁船前往交易，因而使得管理較嚴的平潭，在小額貿易收入上大受影響。另外，值得注意的是，雖然在對台小額貿易法中並無限制私人參與對台小額貿易公司的營運，但目前所有口岸合法的對台小額貿易公司皆屬國營，私營的企業恐怕短時間內仍無法取得外經貿部授權成立對台小額貿易公司。

第五條條文中對小額貿易的交易額度限定為「每船每航次進出口限額各為十萬美元」，比該法未宣佈前「每船每航次進出口限額各為五萬美元。」整整提高了一倍。表面上，提高每船每航次的交易金額將有助於小額貿易的成長，但是，由於第六條中對小額貿易所經營的貨物只限於「非國家專營、禁止、限制進出口的、非進出口配額許可證管理的貨物」，亦即所謂的第三類貨品。因此，從一九九三年九月該管理辦法公佈以來，據中共沿海各省非官方估計，小額貿易總金額將比以往短少許多（註⑪）。究其因，據信是因為國營小額貿易公司只能經營國家允許出口的貨物，而無法提供臺灣漁船所需要的貨品之故。除了對交易的貨物有所限制外，在第八條中對運輸工具也限定在「一百噸以下（含一百噸）的台灣船。」

第十條至第十二條主要是針對交易的方式、程序、稅率及管理方式等所做的有關規定。其中，在第十一條中出現「．．．對台小額貿易貨物和船隻均不得出現違反『一個中國』、即中華人民共和國的字樣及旗、徽、號等標記」的字眼，顯示中共將台灣視為其一省的立場，不會因為經濟的開放與交流而稍有動搖或妥協的情形。第十三條係針對違反該法者的一些處罰規定。第十四條則明定各省市對外經貿主管機關對中央外經貿部所負的責任。第十五條賦予外經貿部及海關總署解釋及監督執行該法的權利。最後，則為該法的施行日期與效力。綜合全部十六條的管理辦法，可以清楚瞭解，對台小額貿易法可謂是現階段兩岸微妙互動關係下的產物。中國大陸有意藉此辦法將兩岸經貿關係納入正常化，但卻堅持台灣為「中華人民共和國」的一省。可說是一方面欲與台灣有更深的經濟關係，但另一方面又恐怕因此承認了台灣政治實體的地位。因此，乃有所謂的對台小額貿易法，卻未有所謂的對港或對澳小額貿易法。

陸、「小額貿易」的相關問題

就「小額貿易」的流程而言，台灣漁船

- 首先與各口岸的小額貿易公司聯絡，以便事先告知需要買賣的貨品。然後，準備靠岸停泊（通常臺灣船隻靠岸停泊時，也會順便將大陸漁工送回或接駛上船）；
- 停泊於指定口岸，邊防人員檢查是否為臺灣漁船及臺灣漁民。若欲從事交易買賣，則向海關報備，並與公司聯絡上貨。漁民若想上岸，則由邊防單位發證允許；
- 進口、出口貨物必須向海關申報、繳納各項稅賦及規費，通常進口貨物尚須經過

衛生單位之檢查。邊防、衛生、海關三者稱之為「三檢」：

4. 船隻離岸。

中共將「小額貿易」正式納入規範之後，交易金額反而呈現減少的趨勢。究其因，是因為

第一、合法化後，對交易產品的類別有著諸多限制，降低臺灣漁船透過合法管道進行小額貿易的意願。

第二、對台小額貿易僅限於國營口岸公司。但是，由於國營的營業成本較高，於是一種可能情況是，國營公司透過私營業者來進行小額貿易。私營業者將所獲得的利益部份上繳，私營業者成為國營公司的承包單位，國營公司可因而減少不必要成本的支出。

第三、台灣漁民與國營公司交易時所面對的手續極為複雜，且所需繳納的稅及規費繁多。因此，這使得臺灣漁船交易意願降低，因而轉向其所熟識的大陸漁民，進行海上或非指定口岸的非法交易。

第四、現在很多大陸產品早已藉著間接貿易方式，從香港轉運至台灣，且大多為大宗貿易，因而降低對「小額貿易」的需求。

儘管中國大陸有許多價格較低廉的商品存在，「小額貿易」並非完全是「我買他賣」的交易行為。在臺灣方面，近幾年來許多大宗生產過剩的魚類及低價水產品成功的銷往中國大陸地區，如魷魚、秋刀魚、帶魚、拖網箱魚等產品都大量的銷往大陸。因此，數年之後，我們可預期大陸對我水產品的依存度會相對提高。相對地，臺灣對大陸水產品依存度也相當高，推估約有六成五的消費水產品是自中國大陸進口。水產品交易最主要地區，從浙江省舟山、象山至福建省三沙、平潭、晉江、廈門、東山，向南延至廣東汕頭及海南島等地。主要交易魚種為黃魚、海蝦、嘉臘、鳳螺、文蛤、石斑魚、鎖管、鰆魚等。同時，臺灣向中國大陸買魚，對我沿海漁業資源而言，可以稍為緩和海洋生物之環境最大負載，有利魚類資源再生。因此，兩岸在水產品的交易與供需上，已顯然形成一種互補、互通有無的關係。

小額貿易管理辦法的公佈實施，代表著中共當局有意對以往不規範行為加以規範（姑且不論其背後之政治意圖為何）。但是，很顯然地，規範後的「小額貿易」並未相對提供交易的方便，促使「小額貿易」的大幅成長，反而有逐漸萎縮的趨勢。造成萎縮的原因當然不排除轉口貿易大幅成長的因素，但是也不能不考慮是因為兩岸漁民捨「合法管道」而採自行交易方式來進行貨物的交換、買賣。換言之，小

額貿易管理辦法的公佈實施，使得「小額貿易」地下化，民間自行交易情況更是熱絡。

「小額貿易」一旦地下化，基本上就變的難以管理。雖然，依據中共的解釋及定義，「小額貿易」與走私是有區別的。但是，一旦將管理能力列入考量時，「小額貿易」與走私就不易加以區別了。長期存在的海上民間交易，中共也認定為非法的，應該加以從嚴取締。可惜的是，一方面中共軍方加以袒護，使得海關投鼠忌器，另一方面中國大陸海岸線太長，能夠投入的管理人力卻相對有限。以福建為例，依據中共說法，福建省海岸線長3320海浬，能夠投入的管理人力卻只有一千多人。若以平潭島為例，偌大的島卻只有邊防武力十多人，如何做好查緝走私、偷渡等工作。因此，管理人力的不足應該是兩岸在打擊犯罪上的共同問題。

柒、結論與建議

綜合上述及其它訪談訊息，對於海峽兩岸現存的「小額貿易」與漁民交易買賣行為，可獲得以下的結論：

第一、小額貿易發生的背景，自然有其歷史因素和原因。然而，自市場因素而言，小額貿易行為的發生，「價差」因素亦具有相當大的解釋力。據臺灣漁業界的反應，海峽兩岸在漁業用燃料油、生活補給品、甚至勞工方面的價格上都有些差距，才使得臺灣漁船樂意前往中國大陸沿海口岸進行補給工作。在這樣發展的過程中，臺灣漁民又認知到兩岸在許多商品上也存在有「價差」的情況，自然扮演起仲介商的角色。根據從廈門市場所訪談到的漁產品價格，可以瞭解兩岸目前存在的較大宗小額貿易商品於大陸零售市場的交易價格為何？將這樣的價格與臺灣零售市場相對產品的價格加以比較，可以發現一個大概的價差輪廓，進而可以瞭解「小額貿易」發生的主要原因為何？

表二 大陸消費地魚市場漁產品價格
及其與臺灣零售價格的比較

單位:斤、元

	中國大陸廈門市魚市場			臺灣高雄魚市場
	人民幣／斤	臺幣／斤	臺幣／臺斤	臺幣／臺斤
花蛤	7.5	26.25	32.0	80.0
白帶	5.5	19.25	23.0	150.0
黑鯧	10.0	35.00	42.0	70.0
紅蟳	90.0	315.00	378.0	450.0
海蟳	13.0	45.50	55.0	80.0
文蛤	3.7	12.95	16.0	90.0
海鰻	12.0	42.00	50.0	100.0
白鯧	28.0	98.00	118.0	150.0
海鱺	7.5	26.25	32.0	200.0
濕海帶	0.5	1.75	2.0	50.0
乾海帶	1.8	6.30	8.0	150.0
福壽魚	5.0	17.50	21.0	60.0
魷魚	10.0	35.00	42.0	100.0
海蝦	50.0	175.00	210.0	250.0

資料來源：作者蒐集。

註：大陸單位一斤=500公克

新臺幣：人民幣 =3.5 : 1

第二、海峽兩岸不僅在漁產品上有價格差距的因素存在，在勞工僱用價格上也有差距存在（註⑫）。因此，在臺灣發生勞工短缺的情形時，許多臺灣漁船也趁「小額貿易」之便，順便安排大陸漁工上臺灣漁船工作，使得「小額貿易」與漁工聘僱相互結合，產生一種利益共生情況。「小額貿易」與漁工聘僱對中國大陸某些地區而言，是一種改善當地人民生計的一種方法和途徑。以福建平潭島為例，平潭居民佔大陸偷渡客的比例非常高，但每年藉著「小額貿易」與漁工輸出解決不少平潭島的就業壓力，也相對減少部份偷渡人口。倘若，「小額貿易」與漁工輸出都不存在，以平潭島嚴重的失業和貧窮情況，後果不堪設想。結果，也可能會相對增加偷渡來台的壓力、增加我們取締偷渡客的困難。

第三、「小額貿易」與轉口貿易間是存在著一種相互消長的關係。但是，對許多無法透過正式和合法管道引進或輸入的商品貨物而言，不論是現行的「小額貿易」、轉口貿易、甚至以後的直接貿易都是無法對其產生影響的。這些商品貨物就是所謂的違禁品，唯有依賴嚴格的管理方能奏效，加以禁絕。

第四、管理上的漏洞並非僅僅是出自於中國大陸一方，我們自己在管理上也存在著一些問題。譬如，在收購老舊漁船過程中產生漏洞，不肖漁船業主與行政官員勾結，以不在收購名單內之老舊漁船抵充之，原先應解體的漁船則透過行賄出港從事走私和偷渡活動。另外，我們對於海域和海岸執法欠缺事權統一的機構與完整體系，以及對於頗長的海岸線缺乏管理人力，都是我們該值得深思與檢討者。

根據以上的結論，提出以下數點粗淺的建議，以供參考：

第一、漁船不僅是一生產工具，也是一機動性相當高的運輸工具。臺灣漁船來往於兩岸之間的歷史由來已久，再加上中共的不刻意禁止，一時半刻僅憑己力也無法加以禁絕。更何況，在魚貨買賣交易上，兩岸已形成一種互補的作用，在顧及兩岸漁民的生計上，似乎也不宜雷厲風行的加以禁絕。因為，著眼於「小額貿易」與大額貿易（轉口貿易）間的相互消長關係，農漁產品的「小額貿易」自然而然會隨著兩岸貿易關係往來的日趨頻繁，而萎縮或消逝。因此，對於現存的農漁產品「小額貿易」，不論是來自海上的民間交易或指定口岸的交易，都不需要加以刻意的禁止，維持現狀即可。但是，為顧及消費者安全衛生與國家關稅來源，對於經由小額貿易管道而來的中國大陸農漁產

品，衛生、海關單位必須嚴格把關。這樣的提議是否表示我們應該將「小額貿易」合法化呢？在某種意義上，答案是肯定的。但是，更主要的原因是在於以國際觀和更務實的態度來看待「小額貿易」問題。中共經貿部門為因應加入關貿總協之後，兩岸成為不同的關稅領域，而公佈了小額貿易管理辦法來規範兩岸間的貿易關係，使兩岸的貿易關係與世界貿易趨於一同。相對地，我們也應該以相同的態度來面對「小額貿易」問題。既然「小額貿易」的存在是事實，我們就應該將其納入我們正常貿易體系及規範的範圍內，課以關稅、施以衛生安全檢查，而不應該任由消費者與農漁產品的生產者獨力去承擔可能的風險，甚至危險。對於「小額貿易」產品課以關稅及實施安全衛生檢查，無可避免的會給於外界兩岸直航、直接貿易的聯想。但是，也相對的可以凸顯臺灣地區是一獨立的關稅領域，是一完整行使司法管轄權的政治實體，這樣的意義是連中共都無法抹煞的。而且，修法訂法的主動權操之在我，我們儘可於相關法令之內對兩岸之貿易關係加以規範；至於何時適用於何種程度或範圍也都完全操之在我，中共或其他國家也都無從置喙。

第二、現行「小額貿易」的存在，即使日後合法化之後，最令人倍感困擾的是許多違禁品經由「小額貿易」管道輸入臺灣。關於這一點，我們認為只能求諸於己。因為，中共方面管理人力不足，尤其當中共執法人員勾結臺灣不肖商人從事走私為時，中共管理的漏洞更大。所以，所謂兩岸共同打擊犯罪，或企求中共加強管理能力，以達到消除走私犯罪的目標，無異是緣木求魚。為今之計，只有加強我們自己對於漁船管理、港口檢查、海岸線偵察與海上緝私的工作與能力。因此，如何做到這些管理工作事權統一的目標、避免令出多門和本位主義互推皮球的窘狀持續發生，應是政策制定者該深思的課題。否則，一味指責中共縱容走私，未免有些推卸責任的意味存在。

【註 釋】

註①：請見「懲治走私條例」第十二條的規定。

註②：多數探討海峽兩岸貿易關係的論著多集中於轉口貿易的探討，如丁新吾，民八十年來（一九八〇至一九九〇）香港轉口貿易發展之研究，香港珠海大學經濟學研究所碩士論文；謝佩玲，民八十一，臺海兩岸轉口貿易之研究

，國立臺灣大學商學研究所碩士論文：和廖劍峰，民八十一，轉口貿易對兩岸政治關係的影響，國立政治大學三民主義研究所等。由於小額貿易係屬一種「直接貿易」，很顯然地，這些對於海峽兩岸轉口貿易的論著並不直接有助於本文的討論。

註③：為了有助於資料的蒐集，著者於民國八十三年初走訪中國大陸時，曾拜訪了相當多的中共中央及地方單位。然而，為顧及當事人的權益，本文對提供意見與資料的學者專家的姓名均不予以公開。

註④：由於缺乏具體數據資料，此處的數據只能根據與中共中央及福建對台貿易部門負責官員的訪談加以引述。

註⑤：此處係引據自中共處理邊防官員的敘述。因為，在訪談當時，作者提出「中共方面如何判定合法交易與走私行為的區別」時，受訪官員提出如前述的說明。

註⑥：中共對外貿易規定有三類的貨品：第一類為只准中央級公司出口者，如稻米、大豆、玉米等；第二類為計畫配額內允許地方級公司出口者，如紅豆、花生；第三類產品出口則無層級限制，如水產品。「小額貿易」交易商品以第三類產品為最多。

註⑦：由於中國大陸官方一向視統計資料為機密文件，尤其在「對臺灣地區小額貿易的管理辦法」未公佈前，中共外經貿部雖然掌握有「小額貿易」項目、金額、來源等的統計資料，卻不輕易對外發佈。表一的統計資料，係著者於中國大陸相關的研究機構逐字抄錄而得。

註⑧：當詢問中共官員「為何中共方面要通過小額貿易管理辦法」時，中共官員答稱：部份原因是為因應中國大陸申請加入關貿總協，不希望中國大陸存在兩種不同的貿易制度之故。

註⑨：其中，僅福建一省擁有「小額貿易」經營權的公司就有十六家公司，包括：福建省新興公司、廈門友利公司、泉州桐城公司、浦田興發公司、惠安惠新公司、東山東發公司、連江鳳祥公司、平潭海壇公司、平潭平順公司、霞浦同興公司、詔安詔發公司、龍海龍發公司、福鼎鼎隆公司、長樂航通公司、雲霄雲發公司、石獅風里公司等。

註⑩：中共中央與地方的衝突是一項老問題。衝突的原因甚多，若以經濟層面觀之，經濟資源主導權的爭奪可以說是主要原因。因此，在小額貿易、金融活動

、商業和貿易活動規則的設定與執行等方面，處處可見中央與地方的衝突發生。有關中共中央與地方的關係可參考趙建民，民八十四，「塊塊壓條條：中國大陸新中央與地方關係」，後鄧小平時期大陸情勢極其未來走向學術研討會論文集，頁97-112。

註⑪：由於民間交易金額統計不易，所以即便是小額貿易總金額預期會減少，但是海峽兩岸實際交易的總金額並不一定會減少。

註⑫：在臺灣，僱用船員的保證待遇為每月新臺幣一萬六千元。然而，臺灣漁船僱用中國大陸船員則平均為每月美金三百六十元，相當新臺幣九千九百元（以1:27.5計算）。請見黃貴民，民八十二，「遠洋漁業經營體質分析」，我國漁業問題研討會論文集，頁52。

【參考書目】

丁新吾，民八十，十年來（一九八〇至一九九〇）香港轉口貿易發展之研究，香港珠海大學經濟學研究所碩士論文。

黃貴民，民八十二，「遠洋漁業經營體質分析」，我國漁業問題研討會論文集，頁48-74。

趙建民，民八十四，「塊塊壓條條：中國大陸新中央與地方關係」，後鄧小平時期大陸情勢極其未來走向學術研討會論文集，頁97-112。

廖劍峰，民八十一，轉口貿易對兩岸政治關係的影響，國立政治大學三民主義研究所。

謝佩玲，民八十一，臺海兩岸轉口貿易之研究，國立臺灣大學商學研究所碩士論文。

「懲治走私條例」，民國八十一年。

【附 錄】

對台灣地區小額貿易的管理辦法

(中共對外貿易經濟合作部、海關總署1993年9月25日發佈)

- 第一條 為便於大陸沿海省市與台灣地區的貨物交流，引導海峽兩岸民間小額貿易正常發展，特制定本辦法。
- 第二條 對台灣地區小額貿易（以下簡稱對台小額貿易）是指台灣地區居民在大陸沿海指定口岸（福建、廣東、浙江、江蘇、山東、上海）依照有關規定進行貨物交易。
- 第三條 對台小額貿易只能由台灣地區居民同大陸的對台小額貿易公司進行。台灣居民是指持有有效、完整的台灣漁民證、身份證等有關身份證明的人員。
- 第四條 對台小額貿易公司應由對外貿易經濟合作部（以下簡稱外經貿部）授權的沿海省市對外貿易主管機關批准，並在工商行政管理部門登記註冊。對台小額貿易公司只准開發台灣地區小額貿易，不得經營一般進口業務。
- 第五條 對台小額貿易每船每航次進出口限額各為十萬美元。
- 第六條 對台小額貿易所經營的貨物限于非國家專營、禁止、限制進出口的，非進出口配額許可管理的貨物。確需出口少量配額許可證管理貨物的應由對台小額貿易公司報上級外經貿機關按照一般貿易和對台貿易的有關規定辦理審批手續，經批准同意後申領出口許可證，海關憑證驗放。
- 第七條 對台小額貿易進口的貨物僅限于原產地為台灣的貨物。海關必要時應審閱進口貨物的產地證明書。
- 第八條 對台小額貿易只能使用一百噸以下（含一百噸）的台灣船隻，台灣船隻係指在台灣地區正式登記註冊、可供在海上進行正常作業和航行的載體。對台小額貿易的船隻所載未能成交的貨物，應原船退回。
- 第九條 對台小額貿易只能在指定的口岸進行。對台小額貿易口岸由外經貿部授權的沿海省市對外經貿主管機關會商當地公安、邊檢、海關、交通、台辦等部門指定。經授權的沿海省市對外經貿主管機關應及時將本地所確定的對台小額貿易公司和口岸情況向外經貿部備案並知會海關總署和國務院台灣事務辦公室，外經貿部在收到對台小額貿易公司和口岸全部材料之日起三十天內，若未提出異議，備案自動生效。

- 第十條 對台小額貿易應以易貨形式為主進行，易貨貨物均需以美元計價。採用現匯形式進行的對台小額貿易，應以國家允許兌換的外幣進行結算。雙方所得現匯均按國家外匯管理的有關規定進行處理。出口收入的外匯由對台小額貿易公司實行全額留成。
- 第十一條 所有對台小額貿易公司進出口的貨物和船隻及船上人員必須接受當地海關、邊檢及其它港口聯檢部門的監管，並照章交納稅、費。對台小額貿易貨物和船隻均不得出現違反「一個中國」即中華人民共和國的字樣及旗、徽、號等標記。船員個人攜帶自用物品應以自用合理數量為限，船員不得攜帶規定禁止進出境的物品，個人不得利用船舶為他人攜帶物品。船舶帶進的航行必須的設備、燃料，應原船帶出。上述物品不得作為貨物交易。
- 第十二條 除國家另有規定外，對台小額貿易進出口貨物由海關按照《中華人民共和國海關進出口稅則》的優惠稅率和《中華人民共和國產品稅務例》、《中華人民共和國增值稅條例》征稅，並按海關規定進行管理。
- 第十三條 對台小額貿易公司如違反本管理辦法，原審批機關可視情節輕重分別給予警告、撤銷其經營權的處罰。作出撤銷經營權處罰的，應及時報外經貿部和海關總署備案。對於不具開發對台小額貿易條件的對台小額貿易公司和口岸，外經貿部有權予以撤銷。對違反海關規定的，由海關按照“中華人民共和國海關法”及有關法規進行查處，構成犯罪的，移交司法機關追究刑事責任。
- 第十四條 開發對台小額貿易的省市對外經貿主管機關應于每年一月底將本省市前一年的對台小額貿易情況總結上報外經貿部。
- 第十五條 本辦法由對外貿易經濟合作部、海關總署負責解釋並監督執行。
- 第十六條 本辦法自發佈之日起施行，以前有關規定與本辦法不一致者，以本辦法為準。