


國立政治大學國際事務學院

國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文

指導教授：邱坤玄博士



二十一世紀我國大陸政策與兩岸搜救合作
關係之探討

研究生：陳正榮 撰

中華民國一百零七年七月

摘要

現今各國海事或海巡機關，依據「1982年聯合國海洋法公約」第98條第2款規定，紛紛建立區域搜救合作機制，以實踐海上船舶及人命安全維護之職責。兩岸僅以台灣海峽相隔，自1987年開放大陸探親及2008年海運直航後，兩岸人口流動極為頻繁，海難發生機率相對提高，若能有效結合雙方海上搜救能量，建立密切的防護支援網絡，對於維護周邊海域船舶、人命、財產及環境安全，應能達到事半功倍之效，有鑑於此，兩岸搜救機關近年逐步加強搜救合作機制，包括輪流舉辦演練、專業交流互訪、建立緊急聯繫窗口等工作，展望未來，兩岸應秉持「人道救援」之普世精神，持續擴大、深化搜救合作機制，達到「就近就便、相互支援、即時動員、化解危機」之目標。

關鍵詞：大陸政策、兩岸、海難、搜救、搜救合作

ABSTRACT

In accordance with the 2nd paragraph of Article 98 of United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, the maritime agencies and the coastguard authorities of coastal States have signed mutual regional arrangements cooperate with neighboring States for establishing, operating and maintaining an adequate and effective search and rescue service regarding safety on and over the sea. After allowing the residents of Taiwan to visit family in Mainland China in 1987 and direct cross-strait sea transport in 2008, the cross-strait population, which is separated into two part only by Taiwan Strait, floats frequently between Taiwan and Mainland China . The collaboration of the cross-strait search and rescue authorities will play a crucial role in minimizing the loss of life and property damage and maintaining the maritime safety. Therefore, the mechanism of collaboration of the cross-strait search and rescue authorities should be established, such as hosting the SAR drill in turn, regular interaction and exchange, and setting the emergency contact person. Both sides should reinforce this mechanism to reach the goal of mutual assistance and for the humanitarian purposes.

Keywords: Policy for China, Cross-Strait Shipping, Marine Casualty, Search and Rescue, Search and rescue cooperation

目錄

摘要.....	ii
Abstract.....	iii
目錄.....	iv
圖目錄.....	v
表目錄.....	vi
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻探討.....	3
第三節 研究途徑與方法.....	5
第四節 研究範圍與限制.....	7
第二章 二十一世紀我國大陸政策之發展.....	8
第一節 陳水扁總統的「四不一沒有」到「一邊一國」.....	8
第二節 馬英九總統的「三不」到「一個中國、兩個地區」.....	20
第三節 蔡英文總統的「新四不」到「兩不變兩不會」.....	28
第四節 小結.....	34
第三章 兩岸政治互信關係對兩岸搜救合作之影響.....	37
第一節 兩岸搜救合作之緣起.....	37
第二節 兩岸搜救模式之差異.....	38
第三節 兩岸聯合搜救演練之差異.....	42
第四節 搜救事務交流與人員互訪之差異.....	47
第五節 小結.....	51
第四章 兩岸搜救合作現況與展望.....	53
第一節 兩岸搜救合作現況.....	53
第二節 兩岸搜救合作之展望.....	69
第三節 小結.....	71
第五章 結論.....	73
第一節 研究發現.....	73
第二節 研究建議.....	77
參考文獻.....	80

圖目錄

圖 4-1 臺灣災害防救體系架構圖.....	54
圖 4-2 災害防救辦公室組織沿革.....	55
圖 4-3 行政院國家搜救指揮中心體系與編組架構圖.....	56
圖 4-4 台北飛航情報區.....	59



表目錄

表 3-1：海峽兩岸海上聯合搜救演練情形統計表.....	47
表 3-2：兩岸海難搜救機關事務交流與互訪統計表.....	50
表 4-1 兩岸海難搜救合作統計表.....	68





第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

臺灣為四面環海，分別由東海(東中國海)、西太平洋、臺灣海峽、巴士海峽所環繞，其周邊之海域北通日本、俄羅斯，西向中國大陸，南航新加坡、菲律賓等，均為亞洲地區重要國際海運航道所貫穿，近年隨著中國大陸經濟快速成長，周邊往來之海運船隻數量亦相對大幅度增加，又臺灣周邊海域受地形、潮汐及春夏季颱風、秋冬季東北季風等影響，海象多為惡劣，至海難、海事案件層出不窮，其中大型船隻海難事件或於各國相鄰之海域發生之海難，均循一九八二年聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea;UNCLOS,1982）等相關國際公約，執行區域搜救合作，以維護周邊海域之航行安全。

2008年11月4日海峽兩岸簽訂「海峽兩岸海運協議」，並訂定「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全，發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助」。並自當年12月15日開放兩岸海、空運直航，兩岸相關海事、搜救單位，依循該項協議執行區域搜救之合作。

在國際間各國雖均依國際公約執行區域搜救合作，然而，國與國之間的合作常因為政治因素而有所變化，雖然人命救助之人道救援是普世價值，而往往因各國領導人的政策變化或國與國的關係而使合作之強度有所改變。臺灣自2008年起已進行三次政黨輪替，不同的政黨對於中國大陸態度及其兩岸政策有明顯的不同，且臺灣與中國大陸之間的特殊關係，雙方的兩岸政策對雙邊的合作有著極大的影響。

二、研究目的

鑑於臺灣周邊海域海、空運發達，加上漁業、觀光等航空器、船舶數量眾多，又因潮汐及春夏季受颱風、秋冬季受東北季風等影響，至臺灣周邊海域時有海難甚至空難發生，尤以臺灣海峽中的澎湖水道更以海象險惡聞名，臺灣諺語「十去，六死，三留，一回頭」即描述早年十個人過來臺灣，其中六人會葬身海底，三個人平安渡過，一人會後悔回頭，可見其海象之惡劣，且「海研五號」、「華航 CI-611」等海、空難均發生於該海域。

對於各國內搜救責任區(即飛航情報區)內之海難事件，均由該國自身能量投入搜索與救護，而對於搜救責任區鄰接區之航空器與船舶遭遇危難事件，或其災難事故已超乎該國之救援能量時，則向各鄰近國家協調支援。

我國自 2008 年起與中國大陸建立搜救合作機制，更於 2008 年至 2016 年間推動兩岸公務船舶聯合搜救演練及相關搜救研討會等，藉由雙方海事部門建立之聯繫管道，有更快速有效的協調聯繫機制，使兩岸區域搜救合作更加密切，而自 2016 年第三次政黨輪替後，因其對中政策之變化，使中國大陸與臺灣之關係隨之冷淡，幾近中斷非必要向之合作關係。

中國大陸近年經濟蓬勃發展，其「一帶一路」政策，有效拉攏周邊國家與其密切合作，更因其經濟力量在國際上逐漸成為一個領導的角色，而臺灣因政治因素仍遭中國大陸排擠，雖然在與中國大陸、日本、菲律賓等區域搜救合作上，仍存有一席之地，相關聯合國國際海事組織(IMO)及國際海上救援聯合會(IMRF)等國際組，仍舊無法入門。

基此，本文研究目的如下：

- (一)藉分析我國大陸政策之發展，瞭解在不同的政策下兩岸關係的變化。
- (二)分析兩岸政治互信關係的變化，對於兩岸搜救合作之影響。
- (三)針對歷年來兩岸搜救合作的進展與變化，求得兩岸搜救合作之展望。

第二節 文獻探討

一、搜救合作

我國林彬等學者於《海岸巡防機關在海事安全應扮演的角色》指出兩岸參照國際公法及慣例，對訊息通報的方式、協同作業程序，進行更密切的討論，同時透過定期的研討會議、互動互訪及協同演習等，累積更多的瞭解，皆有助於兩岸達成人道救援的目的。

郭俊良、林彬及翁順泰等三位教授於《兩岸海上搜救體系通力合作之研議》中，針對兩岸之海難救護體系及兩岸搜救合作等實施研析，建議建議兩岸啟動兩岸間之海難搜救聯合演習工作，以開啟兩岸間之海難救護工作協調與合作機制，並建議除仰賴民間居中聯繫外，應建議官方海難通報聯繫管道。

銀柳生先生於《建立兩岸三地海難搜救合作之研究》針對國際海上搜救公約之相關規定深入剖析，並對兩岸三地之海上搜救法規、海難救護組織進行探討，筆者親赴大陸、香港及國內五個相關單位實地參訪，並建議強化官方之聯繫與搜救合作。

大陸學者史春林、李秀英於《中國參與南海搜救區域合作問題研究》中指出中國大陸參與南海搜救區域合作不僅重要，而且符合南海周邊各國及區域人民的共同利益。中國大陸對參與南海搜救區域合作問題高度重視，並舉行各種海上搜救區域合作活動。但由於受各種因素的影響，目前中國大陸參與南海搜救區域合作還存在一些問題，但已採取建立長期南海搜救區域合作機制的措施，並以獲得部分成效。

我國海巡署於《2016 海巡報告書》指出將於「海峽兩岸海運協議」框架及現有合作基礎下，規劃於金廈海域舉行「2016 海峽兩岸海上聯合搜救演練」；另持續推動國際搜救合作，增加國際能見度及提升搜救效能之象徵與實質意義，並強化與周邊國家雙邊及多邊搜救合作機制，包括建立研討交

流平台、相互培訓專業人員、共同舉辦海難演練等各項工作，同時透過國際合作脈絡，積極爭取加入相關搜救組織，逐步接軌國際。

二、搜救規範

1910年世界各國於比利時布魯塞爾簽訂有關海難救助規定之公約，共同關切海難事故之防範與生命財產之安全。1959年1月由聯合國設立「政府間海事諮詢組織(Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO)」，並於1982年更名為「國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)」，於1979年所訂定「國際海上搜尋救助公約(International Convention on Maritime Search and Rescue)」，建立救助協調中心(Search and Rescue service)及設定搜索救助區(Rescue co-ordination centre)等，對沿岸水域遇難人員，給予充分的搜尋與救助。以及國際海空搜尋救助指南(International Aeronautical & Maritime Search And Rescue Manual, IAMSAR)致力於海上航行及作業安全之維護。

國際海事組織(IMO)與國際民航組織(ICAO)為促使各國政府完備其海難搜救制度，以實踐國際民航公約、國際海上搜尋救助公約及海上人命安全國際公約(SOLAS)所賦予之義務，於1998年聯合出版《國際海空搜救手冊》，¹該手冊分為三冊，詳細記載有關搜索與救助一切事項，包括每個搜救階段、遇難求救頻率、程序、海空通訊頻率、現場救助通訊頻率(包括GMDSS)、搜尋計畫的數學計算與技巧等，作為各國政府與航行船舶或飛機執行搜救任務之參考行動準據。

三、兩岸政策

張五岳教授在「中共對臺政策之研究」一文中表示，習近平主席在2016年蔡英文總統上台後，多次強調堅持「九二共識」、反對「台獨」是兩岸和平發展的政治基礎，且在「九二共識」中的一中原則，是加上堅持「體現一

¹ IMO/ICAO, International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual (London/Montreal, 2010).

個中國原則」的論述，與馬英九總統在任時的「九二共識、一中各表」有著明顯差異，習近平主席對臺戰略，已自模糊走向清晰並展現自信以及強化反獨與統一為導向。

邵宗海教授《蔡英文兩岸政策的心路歷程》一書，真對蔡英文「中國政策」，以蔡英文成長過程的內心世界，從她的成長背景、留學生涯和性格開展探討，直至她擔任教職、公職和黨職，到最後當總統，作者嘗試揭開她表面論述的空洞和神秘，探索她內心的真正想法。

趙春山等《兩岸關係與政府大陸政策》一書，回顧過去六十多年的兩岸關係發展，並就「大陸政策」及「兩岸關係」實施探討。並對臺灣政府在不同階段的大陸政策內容，進行分析其影響政府決策的各項環境因素，並含中共的對臺政策，中國大陸的政治、經濟和社會發展及國際和兩岸周邊地區情勢的變化等。

第三節 研究途徑與方法

一、研究途徑

研究途徑(Research Approach)是一種常常運用於不同學科的「方向」標準，這樣的方向標準因研究對象差異而有截然不同的研究途徑。意即研究者希望從哪一個層次作為出發點或著眼處，去進行觀察、分類、歸納與分析的研究。簡單來說，研究途徑就是研究者進入某項研究領域的方向，也是指導與選擇研究方法的必要基準。²

本研究針對兩岸領導人之兩岸政策變化及當時兩岸關係、兩岸搜救合作現況作為研究途徑，加上國際及國內海難救助相關規範、兩岸搜救能量整合等之探討，以歷屆總統任期期間做為區隔，實施觀察、歸納與分析，以求得最後結論。

²陳偉華，「軍事研究方法論」，龍潭：國防大學，2003年，第105頁。

二、研究方法

本論文針對相關海事搜救之國際法及國內法等實施研析，並就現有文獻、統計資料、及歷史資料實施探討，所採行之研究方法如下：

(一) 文獻分析法

文獻分析法(Document Analysis)是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集相關資訊、調查報告等文獻資料，從而全面而精準地掌握所要研究問題的一種方法。

本研究除了蒐集國內外與本研究議題及目的相關的研究文獻資料，並蒐整相關兩岸搜救能量、區域搜救合作模式等文獻，以及相關國際法、國內法等資料以，深入瞭解相關規範及搜救合作模式，另蒐集臺灣及中國大陸之兩岸政策資料，藉以瞭解各領導人之政策不同之處，期對本研究之標的進行瞭解與分析。

(二) 歷史研究法

歷史分析法(Historical analysis)是分析事物歷史和現狀的關係，包括歷史和現狀的一致方面以及由於環境、社會條件的變化而造成的不一致方面，而從中發現問題，啟發思考，以便認識現狀和推斷未來。

針對 2008 年臺灣及中國大陸開啟兩岸海空航運起，相關海難救助、兩岸政策、兩岸關係等歷史資料實施分析與探討，以利對過去的瞭解、解釋現在及預測未來。

(三) 參與觀察法

參與觀察(Participant observation)是一種研究策略。它被廣泛運用於許多學科，特別是文化人類學，也包括社會學、溝通研究、社會心理學。其目的是與一個特定人群(例如，一種宗教、職業、次文化群體或一個特定社群)及其行為，建立一種密切與親近的熟悉感，這是透過在這個人群所自然生活的環境中，密集地參與他們的生活。

筆者任職於海洋委員會海巡署，實際參與相關兩岸搜救合作、交流等工作，將以實際所見、所聞及觀察、統計之現況，納入本研究中。

第四節 研究範圍與限制

一、研究範圍

基於上開研究動機與目的，本研究將以自 2000 年兩岸啟動搜救合作機制後，雙方歷任領導人(總統)之兩岸政策進行分析，並對其政策對兩岸搜救合作機制之影響進行探討，藉以歸納今後兩岸政策調整之方案，故本論文研究範圍如下：

- (一) 蒐整國內、外專家學者針對臺灣及中國大陸兩岸政策與兩岸搜救合作機制之相關法規及文獻。
- (二) 分析各政黨及總統領導時期兩岸政策轉變時，對兩岸搜救合作及區域搜救合作之影響。
- (三) 針對政策對兩岸及區域搜救合作之影響，分析、比較、歸納及推論對雙方及區域合作可行且較有利之方案及政策方向。

二、研究限制

本論文係以係以「一九八二年聯合國海洋法公約 (The United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 ; UNCLOS , 1982)」第二二一條第二項³及交通部「海難災害防救業務計畫」定義之海難事故⁴，故海岸區域人員落海或其他海洋災害(如海嘯、油汙染等)均非本研究範疇。另本論文主要係以兩岸政府機關(單位)搜救合作為主體，進行相關研究及分析、探討，並提出相關政策建議，相關一般船舶之互助或救援，亦非本文研究範圍。

³「海難」係指船舶碰撞、擱淺或其他航行事故或船上或船外所發生對船隻造成重大損害或重大損害的迫切威脅的其他事故。

⁴指船舶發生故障、沉沒、擱淺、碰撞、失火、爆炸或其他有關船舶、貨載、船員或旅客之非常事故者。

第二章 二十一世紀我國大陸政策之發展

第一節 陳水扁總統的「四不一沒有」到「中華民國是台灣」

臺灣從蔣介石總統的反攻大陸及漢賊不兩立，到蔣經國總統開放探親，李登輝總統設立陸委會及戒急用忍、兩岸特殊國與國關係，這些都是陳水扁當選總統時的兩岸關係基礎。

在 2000 年民進黨籍陳水扁當選中華民國第 10 任總統，其繼承的兩岸關係，與其自身的立場不盡相同；先總統蔣公於國民政府遷台後復行視事，對於在臺灣的國民政府而言，中國共產黨屬於叛亂集團，雙方都認為自己是中國的唯一正統政權，在當時蔣介石總統的大陸政策是屬於「漢賊不兩立」的敵對狀態，而到了蔣經國總統時期，中國大陸經歷了文化大革命，並於 1978 年 12 月 26 日第五屆全國人民代表大會常務委員會第五次會議討論通過了《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會告台灣同胞書》¹；而台灣政府則為了因應中共的轉變，提出「不接觸、不談判、不妥協」的基本原則，另為了阻止江澤民宣布兩岸將展開政治談判，李登輝總統則於 1999 年接受訪問時，提出「特殊的國與國關係的兩國論」。

其中李登輝總統任期內對大陸政策的轉變可說是比較大的，在 1990 年 5 月，李登輝就任中華民國第八任總統的演說中指出：「如果中共當局能體認世界大勢之所趨及全體中國人的普遍期盼，推行民主政治及自由經濟制度，放棄在臺灣海峽使用武力，不阻撓我們在一個中國前提下開展對外關係，則我們願以對等地位，建立雙方溝通管道，全面開放學術、文化、經貿與科技的交流...」，為兩岸互動開啟了良好的一扇門，同年十月，總統府成立國家統一委員會研商制訂「國家統一綱領」，1991 年 1 月行政院成立大陸委員會，統籌大陸事務，同年 2 月，財團法人海峽交流基金會正式成立，處理涉及公權力的兩岸事務性工作，並在當年

¹ 「中華人民共和國全國人大常委會告台灣同胞書」，人民網，1979-01-01，<http://www.people.com.cn/GB/historic/0101/5549.html>(最後瀏覽日 2019-04-29)

四月三十日，李登輝總統宣告動員戡亂時期於5月1日終止，並依據國民大會之決議，宣告同時廢止動員戡亂時期臨時條款，不再將中共視為叛亂組織，對中共釋出了善意，在1992年7月，立法院通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，為政府處理兩岸關係奠定了法理基礎。1993年4月海峽交流基金會董事長辜振甫先生與海峽兩岸關係協會會長汪道涵先生簽署「兩岸公證書使用、查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」及「辜汪會談共同協議」等，為兩岸事務性會談及制度化互動奠定了基礎。

在1998年海基會董事長辜振甫至上海與海協會會長汪道涵會晤，並至北京與中國領導人江澤民會面，但1999年7月李登輝總統接受德國《明鏡週刊》訪問時，以「特殊國與國關係」形容兩岸，使兩岸再次陷入高度緊張。而自解嚴以後，兩岸民間或經貿的往來逐漸增溫，從1987年蔣經國總統開放老兵返鄉探親開始，赴中國旅遊與經商人數就不斷增加，1989天安門事件之後，美日等主要國家對中國實施制裁，臺灣企業界則趁機搶進，成為中國經濟發展主要支柱。1996年9月14日，李登輝總統雖然提出「戒急用忍」的政策，然而兩岸經貿往來與對中投資並未降溫，兩岸經貿與人員往來日益密切。

而陳水扁總統出身於具有「台獨黨綱」的民主進步黨，而且民進黨與中國共產黨之間並沒有任何淵源及互動，加上李登輝總統任次多次的政策變化，讓這時期的兩岸關係發展充滿變數。

一、處理兩岸事務之基調

陳水扁總統在2000年5月上台後希望凝聚台灣內部的國家定位共識，以團結國內力量，作為台灣與中國互動的實力與後盾。他希望凝聚的國家定位共識為：「台灣是一個主權獨立的國家，依目前憲法稱為中華民國；台灣不是中華人民共和國的一部份；台灣與中華人民共和國，是兩個互不隸屬、互不統治、互不管轄的國家。」在這共識基礎上，兩岸關係的未來發展是開放性的。在2004年5月的就職演說當中，陳水扁總統更明確地闡述：

「台灣是一個完全自由民主的社會，沒有任何個人或政黨可以代替人民做出最後的選擇。如果兩岸之間能夠本於善意，共同營造一個『和平發展、自由選擇』的環境，未來中華民國與中華人民共和國或者台灣與中國之間，將發展任何形式的關係，只要兩千三百萬台灣人民同意，我們都不排除。」²他強調，只要中國「尊重中華民國生存的空間與國際的尊嚴，公開放棄武力的威脅」，台灣與中國便可以「從兩岸經貿與文化的統合開始著手，逐步建立兩岸之間的信任，進而共同尋求兩岸永久和平、政治統合的新架構。」

陳水扁總統在 2004 年的連任就職演說當中，明確的建議兩岸以歐盟統合模式作為建構兩岸未來關係的一項全新思維格局。他強調，歐盟統合模式最符合「主權、民主、和平、對等」四大原則，這也是陳水扁總統執政期間對大陸相關事務的處立基調與原則。

二、對大陸的重要政策

(一) 四不一沒有

2000 年 5 月 20 日第十任總統的就職典禮上發表的兩岸關係宣示：「海峽兩岸人民源自於相同的血緣、文化和歷史背景，我們相信雙方的領導人一定有足夠的智慧與創意，秉持民主對等的原則，在既有的基礎之上，以善意營造合作的條件，共同來處理未來『一個中國』的問題。本人深切瞭解，身為民選的中華民國第十任總統，自當恪遵憲法，維護國家的主權、尊嚴與安全，確保全體國民的福祉。因此，只要中共無意對臺動武，本人保證在任期之內，不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題。」³其中包含了所謂的「四不一沒有」這是陳水扁政府針對台灣海峽兩岸關

² 「中華民國第十一任總統副總統就職慶祝大會」，中華民國統府官方網站，2004-05-20，<https://www.president.gov.tw/NEWS/8491> (最後瀏覽日 2019-04-29)

³ 「中華民國第十任總統、副總統就職慶祝大會」，中華民國統府官方網站，2000-05-20。<https://www.president.gov.tw/NEWS/6742> (最後瀏覽日 2019-04-29)

係的重要言論，為當時執政的民主進步黨對中國大陸政府就兩岸立場的明確表態。

「四不一沒有」的意涵為只要中共不對臺灣動用武力，在陳水扁總統任期內將不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題，為陳水扁總統就任初期對大陸政策的基調，在一定程度上稍微緩和了中國大陸對他的疑慮

當時中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室發表聲明回應四不一沒有：「今天，台灣當局新領導人（陳水扁）發表講話，其中宣布了對兩岸關係的有關政策。這篇講話提到了不會宣布台獨，不會推動兩國論入憲，不會推動統獨公投，沒有廢除國統綱領與國統會的問題；但在「接受一個中國原則」這個關鍵問題上，採取了迴避、模糊的態度。顯然，他的「善意和解」是缺乏誠意的。一個中國原則是兩岸關係和平穩定發展的基礎。台灣當局新領導人既然表示不搞台獨，就不應當附加任何條件；就更不應當否認一個中國、台灣是中國一部分的現實，把一個中國說成是「未來」的。是否接受一個中國原則，是檢驗台灣當局領導人是維護國家主權與領土完整、還是繼續頑固推行台獨分裂政策的試金石。」⁴中共方面仍採批評陳水扁總統採取迴避、模糊的態度等，且對當時陳水扁「四不一沒有」中的「不會更改國號」沒有給予肯定，而對他提出的「未來一中」則是充滿懷疑。

（二）新五不政策

陳水扁總統在 2001 年 5 月 28 日出訪瓜地馬拉時拋出的大陸政策，陳水扁總統解釋「新五不」：「第一點，美對臺軍售是為維護台灣安全，讓台

⁴ 「就兩岸關係問題發表聲明」，人民網，2000-05-20。
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2500277.html>(最後瀏覽日 2019-06-09)

灣人民更有信心與大陸重啟協商，更有建設性的意義對話。這次過境美國以及軍售不會對大陸造成挑釁。第二，他絕不會錯估兩岸情勢，因為他很了解兩岸的優勢、劣勢何在，他從來不敢也不會錯估兩岸情勢，縱使軍售有突破、過境有改善，也不會因此誤判美國對臺、對兩岸政策有重大改變。第三，台灣絕不是任何國家的棋子，我們是下棋的人，絕不會變成人家的棋子」。陳水扁表示，兩岸絕不是零和的遊戲，兩岸共存共榮是兩岸努力的目標，兩岸絕沒有任何一份子或領導人想把對方消滅或吞掉，要「兩岸或許有競爭但絕不會有戰爭」，我們希望大陸變得更好，同樣的相信大陸也希望台灣變得更加好。⁵

而當時臺灣立法院認為「新五不」政策，是陳水扁總統繼「四不一沒有」、統合論以後，對兩岸政策所提出的具體立場。⁶

(三) 否定九二共識

陳水扁總統和馬英九總統(當時為總統當選人)在2008年4月1日進行「扁馬會」，兩人對有無「九二共識」展開激辯，陳水扁總統點出「九二共識」的三個不確定，包括事實存在與否、具體內涵及做為復談基礎未來的發展和變化的不確定。他強調在九二年香港會談，只有「一中」的共識，沒有「各表」的共識，「各表」是台灣一廂情願。陳水扁總統表示，在九二年香港會談，我們有會談、有很多的討論，但並沒有結論，他們只同意「一個中國」原則，但對於「各表」的部分，那是台灣這一邊的一廂情願。陳總統引辜振甫「勁寒梅香」書中記載，還原歷史，根本就沒有「九二共識」，九二年沒有共識，這是非常清楚的事情。⁷

雖然「扁馬會」是在陳水扁總統即將卸任時舉行，但在其就職第十任總

⁵ 「『新五不』政策」，華夏經緯網，2002-08-05。 <http://big5.huaxia.com/zt/2002-30/599491.html0>(最後瀏覽日 2019-05-29)

⁶ 向立網，「『新五不』政策之探討與研析」，立法院-兩岸研究，2001-06-01。
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6587&pid=82392> (最後瀏覽日 2019-06-01)

⁷ 「扁馬會面 激辯九二共識」，自由電子報，2008-04-02，
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/200802>(最後瀏覽日 2019-05-20)

統至卸任期間，僅有在 2007 年 1 月 4 日接見外賓時說到：「兩岸要和解、對話，必須要秉持四大原則，其中包括：主權、民主、和平跟對等。所謂等的原則，我們希望在香港九二會談所達至的共識的基礎上，能夠推動政府跟政府的接觸、對話跟協商。」⁸

2001 年 10 月 30 日中共國台辦發言人張銘清公開表示，九二共識是兩岸恢復交流的里程碑及基礎，台灣唯有承認九二共識及一個中國原則，兩岸才有可能突破僵局、恢復協商；張銘清並抨擊陳水扁總統否認九二共識的說法是「不顧起碼的事實」、「多變、不負責任的態度」後，陸委會於翌日回應表示，大陸方面提出「兩岸均堅持一個中國原則」是九二共識的內容，這是大陸片面的說法，兩岸從來沒有就一個中國的原則有共識，九二年兩岸兩會對此一問題的協商就是「交流、對話、擱置爭議」精神的展現。認為僅有九二精神而無九二共識。⁹

(四) 一邊一國

2002 年 8 月 3 日陳水扁總統透過視訊會議發言對在日本東京舉行的世界台灣同鄉會第二十九屆年會上向與會人士說道：「台灣是我們的國家，我們的國家不能被欺負、被矮化、被邊緣化及地方化，台灣不是別人的一部分；不是別人的地方政府、別人的一省，台灣也不能成為第二個香港、澳門，因為台灣是一個主權獨立的國家，簡言之，台灣跟對岸中國一邊一國，要分清楚」。¹⁰相對於特殊兩國論僅認為台灣與中國大陸分屬不同國家統治（中華民國和中華人民共和國），一邊一國論更強調台灣有別於中國之外的獨立性。

又 2002 年 8 月 30 日陳水扁總統記者節與媒體聚會時，他再度公開說

⁸ 「陳水扁首度承認兩岸九二共識」，自由亞洲電台粵語部，2007-01-04，https://www.rfa.org/cantonese/news/taiwan_china-20070104.html(最後瀏覽日 2019-05-20)

⁹ 「陸委會：有九二精神 無九二共識」，自由電子新聞-今日要聞，2001-11-01，<http://old.ltn.com.tw/2001/new/nov/1/today-t2.htm>(最後瀏覽日 2019-05-20)

¹⁰ 「總統以視訊直播方式於世界台灣同鄉聯合會第二十九屆年會中致詞」，中華民國總統府官方網站，2002-08-03，<https://www.president.gov.tw/NEWS/1198>(最後瀏覽日 2019-06-19)

明他一邊一國的背景：「以台灣決議文做為兩岸問題的最高原則，間接處理『台獨黨綱』」、「台灣正名運動，不是他個人說了算，不同聲音要尊重」、「三通或直航，台灣地位若被矮化，他作為中華民國總統不能接受」。而提出這種論調的苦衷與背景。其中最重要的意義是：

- 1、一邊一國的主張提出，是因應對岸要求三通或直航是「一個國家的內部的事務」，陳水扁認為他作為中華民國總統，要防止台灣因而被矮化或邊緣化。
- 2、陳水扁說民進黨台獨黨綱是追求建立一個新的主權獨立共和國，主張交由台灣住民選擇與決定，所以這是「台灣公投」。但是「台灣前途決議文」，則是認為依目前台灣現狀而言應是中華民國，若要台灣獨立或與中華人民共和國統一，則是企圖要改變現狀，所以必須要「全民公投」。陳水扁在言談中多次強調他在意的是「改變現狀」。台灣要走自己的路，所以一切應由人民決定，不是總統或執政黨主席可以操控。陳水扁談起他的用意是用心良苦。

這明顯的「台獨言論」，使中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室新聞發言人李維一發表談話，嚴正警告台灣分裂勢力，不要錯判形勢，立即懸崖勒馬，停止一切分裂活動。¹¹此一政策提出，在當時國內外不論政界或學界，甚至僑界均強烈質疑與譴責。邵宗海教授在接受新華社記者採訪時指出，陳水扁在「世臺會」上的宣示等於把他所謂的「走自己的台灣路」的真正意圖明白無誤地說了出來。與李登輝的「兩國論」相比，不僅沒有什麼不一樣，而且比「兩國論」更進了一步。他對陳水扁對台灣下的「定論」深表憂慮，認為這必將對兩岸關係的發展、對台灣的社會安定帶來嚴重影響。¹²

¹¹ 「“一邊一國論”就是“兩國論”」，CCTV 新聞頻道，2002-08-06，
<http://www.cctv.com/special/670/4/40653.html>(最後瀏覽日 2019-04-22)

¹² 邵宗海，「“一邊一國”陰魂不散」，SINA 新聞中心轉國際先驅導報，2004-05-29，

在陳水扁總統發表一邊一國論後不久，2002年11月8日至14日中國共產黨第十六次全國代表大會(以下簡稱十六大)在北京召開，中共總書記江澤民在政治工作報告中特別指出，「在一個中國的前提下，可以談正式結束兩岸敵對狀態的問題，可以談台灣地區在國際上與具有身份相適應的經濟文化社會活動空間問題，可以談台灣當局的政治地位等問題。」¹³同時江澤民也說「國家要統一，民族要復興，臺灣問題不但不能無限期的拖延下去」，表示兩岸的爭議，需要雙方都支持「一個中國原則」才能夠進行討論，也顯示中共對於統一問題或藉由兩岸談判來解決統一問題的壓力，而陳水扁總統「一邊一國」主張，與北京「一個中國的原則」牴觸，導致兩岸談判問題一再拖延，那臺灣就要對「兩岸談判僵局」負責。

而值得一提的是十六大政治報告中，江澤民重申了一個中國原則，堅持一個中國原則，是發展兩岸關係和實現和平統一的基礎，江澤民對「一中原則」擴大解釋：「世界上只有一個中國，大陸和台灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割」。而在陳水扁提出「一邊一國」的主張之後，美國重申其一個中國政策以及不支持台灣獨立的立場，並且鼓勵兩岸儘早開啟對話。這表示美國不會同意陳水扁總統意圖與中共建立「國家對國家」企圖。在江澤民較微軟化的處理兩岸問題時，陳水扁總統則是提出較強硬的主張且為可視為台獨的主張，即使陳水扁總統強調這樣的立場是為保障臺灣的權益，但若因此引發軍事對峙時，臺灣在那時候想要尋求國際社會的同情與支持，將有相當的難度，更將引發美方給予的壓力。

而在國內國民黨、親民黨均對此陳水扁總統一邊一國論表示反對及批判，除就其已是明顯的台獨主張外，亦擔憂的是這相當挑釁的主張可能激怒對岸的中共與太平洋彼岸的美國，造成不可收拾的後果，已將使已陷入

<http://news.sina.com.cn/c/2004-05-29/11163368119.shtml>(最後瀏覽日 2019-04-22)

¹³ 「黨的十六大報告(全文)」，中國經濟網，2003-10-09，

http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2003/sljsanzh/szqhbj/t20031009_1763196.shtml(最後瀏覽日 2019-04-22)

僵局的兩岸關係更加雪上加霜。

(五) 台獨時間表及公投綁大選

陳水扁總統於 2003 年 9 月 28 日民進黨黨慶大會上宣布，2004 年民進黨要完成「舉辦公投、連任、立委席次過半」三項任務，2006 年民進黨將與台灣民眾「共同催生台灣新憲法的誕生」，雖在美國壓力下陳水扁總統已多次宣示將不會更改國號、國旗及領土，且稱只是「制憲時間表」而非「台獨時間表」，但國內泛藍的政黨強烈批評外，泛綠的台聯及民進黨內部亦有許多不滿的聲浪傳出，而再 2004 年美國與中共以建立「兩岸維持現狀原則」的共識，也就是維持「中華民國」的現狀，也是維持「不統不獨，亦統亦獨」的現狀。

當時中共總理溫家寶在 2004 年 5 月訪問英國時，在倫敦會晤華僑期間公開表示，將認真考慮訂定「統一法」¹⁴以強制性的法律推動兩岸關係，其後更在 2005 年 3 月 14 日舉行的中華人民共和國第十屆全國人民代表大會第三次會議通過「反分裂國家法」。當即天由國家主席胡錦濤簽署並立即予以實施，雖然該法律的主要內容是鼓勵兩岸繼續交流合作，確保台灣如和平統一後的自治地位，但也首次明確提出了在「台灣從中國分裂出去的事實」、「發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變」及「和平統一的可能性完全喪失」等三種情況下，中華人民共和國得授權以軍事行為進行國家統一。雖然當時不論臺灣或美日等國均表示強烈反對，住要是在三種情形的最後一種：「和平統一的可能性完全喪失」，所謂的「可能性」是非常模糊而且任人解釋的條件；甚至在其第八條允許國務院在必要時先採取行動，再向人民代表大會通報，等於授權國務院、中央軍事委員會可以先斬後奏，等於將反對台獨的立場鮮明納入法律中，對於當時台海兩岸的

¹⁴ 「溫家寶：認真考慮制定統一法」，BBC 中文網，2004-05-11，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3700000/newsid_3703400/3703407.stm (最後瀏覽日 2019-05-15)

緊張關係更增添了重重危機。

(六) 中華民國是台灣

2004年10月10日，陳水扁在國慶談話中，首次提出「中華民國是台灣」這個說法。他說：「中華民國的主權屬於兩千三百萬台灣人民，中華民國就是台灣，台灣就是中華民國，這是任何人都不能否定的事實」。

¹⁵2005年7月30日，陳水扁政府開始在政府部門的官方網站上使用「中華民國（台灣）」作為中華民國之稱號。

中華民國是臺灣論述，認為「中華民國是個獨立的主權國家，主權屬於臺灣人民」，主張中華民國是臺灣的國名，而臺灣並不歸屬於中國。陳水扁總統主張「中華民國是臺灣，臺灣是中華民國」。當時中共認為這種說法意圖追求臺灣獨立，造成一中一台的狀況。

(七) 終統論

2006年1月29日陳水扁總統表示要認真思考廢除國統會與國統綱領的時機，並提出以台灣名義進入聯合國與新憲公投等議題，也就是所謂「廢統論」。2000年陳水扁總統就職時，曾承諾的「四不一沒有」中包括「沒有廢除國家統一綱領與國家統一委員會的問題」，當陳水扁總統提出廢統論時，泛藍在野黨猛烈抨擊，認為是完全違背了他所作出的「四不一沒有」的承諾。

同年2月27日，陳水扁在主持國安高層會議後最終決定，國家統一委員會「終止運作」(cease to function)，不再編列預算，原負責業務人員歸建；國家統一綱領也「終止適用」(cease to apply)，並依程序送交行政院查照。由於受到在野黨、美國政府等各方面的壓力，他改「廢除」為「終止」。

¹⁵「總統參加於總統府前廣場舉辦的『中華民國各界慶祝九十三年國慶大會』並致詞」，中華民國總統府官方網站，2002-10-10，<https://www.president.gov.tw/NEWS/8880> (最後瀏覽日期 2018-05-20)

「終統論」引發泛藍陣營對此均表示強烈反對，國民黨立委丁守中發起連署的總統罷免案，且超過成案門檻。國民黨主席馬英九決議在野聯盟結合所有反對力量，全力推動罷免總統案。並要求陳水扁說明國統會是否還存在。中共方面中央總書記、國家主席胡錦濤說，台灣當局不顧島內外的強烈反對，一意孤行，決定終止「國統會」、「國統綱領」，但這是對國際社會普遍堅持的一個中國原則以及對台海和平穩定的嚴重挑釁，是在走向「台獨」的道路上邁出的危險一步。¹⁶ 普遍認為這一說主張是公然挑釁以及對台海地區和平穩定的嚴重破壞。

(八) 入聯公投

2007年6月18日，陳總統接見美國傳統基金會（Heritage Foundation）會長佛納（Edwin J. Feulner, Jr.）時首度明確表示，為讓全世界聽到台灣人民的聲音，希望透過連署提案，在大選中一併舉行「以台灣名義申請加入聯合國的公民投票」。隨後在2008年3月22日總統大選同日同時進行的公民投票，希望以公投結果向聯合國及國際社會證明，臺灣人民堅決支持臺灣成為聯合國會員國。

根據該投票案的提案主文，該公投案目的為「強烈表達臺灣人民的意志，提升臺灣的國際地位及參與」；而一旦該公民投票案獲得通過，中華民國政府將不再循例以中華民國名義申請加入聯合國及其各種周圍組織，而是改以「臺灣」為名申請。而游錫堃在公投連署聽證會表示，以臺灣為名，不涉及更改國號。¹⁷

而在2007年8月20日，中國國民黨為避免民主進步黨以入聯公投操縱選舉議題並於臺灣中南部選票上獲得斬獲，中國國民黨隨之提出「返聯

¹⁶ 「胡錦濤：“台獨”邁出危險一步」，搜狐新聞，2006-03-01，

<http://news.sohu.com/20060301/n242067481.shtml>(最後瀏覽日期 2018-05-15)

¹⁷ 「游錫堃：台灣名義入聯國不改國號」，大紀元新聞網臺灣，2007-06-22，

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/137022> (最後瀏覽日期 2018-05-10)

公投」，以「中華民國」名義「返回」聯合國，名稱定為推動我國以務實、有彈性的策略重返聯合國及加入其它國際組織全國性公民投票案。當日舉行的與聯合國有關的由民主進步黨提案的「以臺灣名義加入聯合國全國性公民投票案」，俗稱「入聯公投」，以及由中國國民黨提案的「推動我國以務實、有彈性的策略重返聯合國及加入其它國際組織全國性公民投票案」，俗稱「返聯公投」。但兩項公投案均因投票率未達 50% 而宣告失敗。¹⁸

美國對簡稱為「入聯公投」的臺灣兩大黨公民投票案均表示反對立場。美國認為，臺灣在野、執政黨或陳水扁推行的所有入聯相關議題公投案，除了是「朝宣布臺獨一步」外，也為「改變臺海現狀」行動之一。2007 年 12 月 11 日，美國在臺協會（AIT）理事主席薄瑞光結束訪問臺灣的行程，他在離開臺灣前夕再度把美國對入聯公投的態度講清楚，反駁陳水扁部分說法。薄瑞光說，入聯公投就是在製造麻煩，美國認為，這項公投企圖綁住下一任總統的雙手，形成對下一任總統的限制；尤其是如果入聯公投過關，將給下一任總統造成更加困難的情況，限縮下一任總統的空間。薄瑞光說，入聯公投將影響臺海兩岸互動氣氛與亞太區域情勢，使臺灣的政府高層在對內或對外闡述入聯公投的涵義上付出昂貴的溝通代價；美國反對入聯公投，不是不了解臺灣的想法，而是關切這樣的公投將影響臺海穩定。薄瑞光說，美國認為，入聯公投表面上看似不違背四不一沒有，但已經以「走後門」方式違背四不一沒有，例如：陳水扁一直強調入聯公投就是拒絕統一，這樣的詮釋已經超越公投本身的內容；陳水扁認為入聯公投過關可以讓美國了解一個中國政策的「錯誤」，但實際情況並非如此。¹⁹

而中共方面新華社署名文章：「入聯公投」挑動民粹危害和平陳水扁

¹⁸ 「領票率 36% 入聯返聯公投遭否決」，自由新聞，2008-03-23，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/198080>(最後瀏覽日期 2018-05-10)

¹⁹ 「薄瑞光：“入聯公投”實質就是違背“四不”」，人民網，2007-12-11，
<http://tw.people.com.cn/GB/14812/14875/6640039.html> (最後瀏覽日期 2018-05-10)

當局漠視島內求和平、求發展的主流民意，不顧大陸及國際社會的強烈反對，變本加厲地推動「以台灣名義加入聯合國」的「公投」活動。陳水扁當局這一玩弄民粹的選舉伎倆，將嚴重地危害台海地區的和平穩定，嚴重損害兩岸同胞的根本利益。文章指出，陳水扁當局在各方強大的反對聲浪下，仍執意推動入聯公投，其根本目的不外是圖謀陳水扁一人及民進黨一黨之私利。對陳水扁而言，使出渾身解數主導和推動入聯公投，是為了保性命和抓權力，對民進黨而言，全面配合推動“入聯公投”是為了拼選舉、保政權。²⁰認為陳水扁總統企圖以「台獨的陳水扁」來挽救「貪污的陳水扁」，不論 2008 年民進黨是否繼續執政，只要陳水扁一下台，就將失去「豁免權」保護，陳水扁總統與其妻的「機要費弊案」，所以陳水扁極力利用餘下任期，想方設法使自己下台後的餘生能夠躲避法律審判和製裁。於是，一再利用「台獨」來化解任內諸多危機的陳水扁加緊進行「台獨」活動來保住自己的身家安全。

第二節 馬英九總統的「三不政策」到「一個中國、兩個地區」

2008 年馬英九先生以 765 萬 9014 票、58.45% 的得票率，贏得當年度的總統大選，當選中華民國第 12 任總統，²¹同時締造中華民國史上第二次政黨輪替。

馬英九總統前一任的陳水扁總統因政策反覆且明顯的台獨傾向，造成中共及美國的極度不信任，但中共自中共十一屆三中全會提出「對內改革、對外開放」並自 1978 年 12 月開始實行後，吸引許多臺灣商人進入大陸地區投資，然李登輝總統及陳水扁總統任內均對投資中國大陸有所顧忌，但由於中國大陸市場龐大，而且當時船舶及航空器不得直航兩岸，甚至自中國大陸出港的船舶或航空器不得

²⁰ 「“入聯公投”挑動民粹危害和平」，人民網，2007-09-16，
<http://tw.people.com.cn/GB/14811/14869/6269330.html>(最後瀏覽日期 2018-05-10)

²¹ 「馬英九 765 萬票當選總統 林岱樺罵謝長廷騙票」，蘋果即時網，2018-03-22，
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180322/1315671/>(最後瀏覽日期 2018-05-10)

進入臺灣地區，相對這些需往返兩地的臺商就必需藉由各種方法繞道而行，而當時中共在 1994 年 1 月施行《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，由台灣雖然當時臺灣方面並未開放，然但在臺商返鄉、探親及大陸低價貨品的利潤等環境及需求下，在 2000 年 3 月 21 日立法院通過《離島建設條例》第 18 條，訂明「為促進離島（指澎金馬地區）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」，並在同年 4 月 5 日實施，也就是俗稱小三通，並在 2000 年 12 月 13 日通過《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，於 2001 年 1 月 1 日起開通「金門—廈門」、「金門—泉州」、「南竿—福州馬尾」、「北竿—福州黃歧」等小三通航道，雖然在政治面海峽兩岸已達緊繃的關係，但在實際面的經濟、社會、文化的兩岸交流卻越來興盛。

在 2005 年 4 月 26 日時任國民黨主席的連戰先生率領訪問團前往中國大陸進行「和平之旅」，並於同年 4 月 29 日與中國共產黨總書記胡錦濤在人民大會堂北大廳進行歷史性會見，隨後至福建廳舉行會晤，是自 1945 年之後，國共兩黨最高領導人首次會晤，²²並達成「在認同九二共識的基礎上促進恢復兩岸談判」、「促進終止敵對狀態，達成和平協議」、「促進兩岸在經貿交流和共同打擊犯罪等方面建立合作機制，推進雙向直航」、「三通和農業交流」、「促進擴大臺灣國際空間的談判」及「建立國共兩黨定期溝通平臺」等「五項共同願景」，且大陸方面為向臺灣表達善意，贈送一對象征和平團結友愛的大熊貓，同時宣布將開放大陸居民赴台灣旅游，擴大開放台灣水果進入大陸及對其中十多種種類實行零關稅，大陸領導層的對臺政策逐漸轉變從硬逐漸轉為軟，對於馬英九總統當選總統後的兩岸關係打下良好的基石。

²² 「連戰與胡錦濤舉行歷史性會面」，BBC 中文網，2005-04-29，
http://kochhars.com/chinese/trad/hi/newsid_4490000/newsid_4496500/4496559.stm(最後瀏覽日期 2018-05-15)

一、處理兩岸事務之基調

馬英九總統在 2005 年當選中國國民黨主席，將連戰先生「和平之旅」與中共總書記胡錦濤所發表的「五項共同願景」列入國民黨政策綱領中，同時列為其在 2008 年總統大選的政見。

在 2008 年馬英九總統在就職典禮所提出將以「尊嚴、自主、務實、靈活」作為處理對外關係與爭取國際空間的指導原則，對兩岸則以最符合台灣主流民意的「不統、不獨、不武」的理念，在中華民國憲法架構下，維持台灣海峽的現狀，在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，並秉持 2008 年 4 月 12 日在博鰲論壇中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點，同時呼籲：兩岸不論在台灣海峽或國際社會，都應該和解休兵，並在國際組織及活動中相互協助、彼此尊重。兩岸人民同屬中華民族，本應各盡所能，齊頭並進，共同貢獻國際社會，而非惡性競爭、虛耗資源。²³中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室主任陳雲林在 2008 年 5 月 22 日表示兩岸關係呈現良好發展，將繼續貫徹發展兩岸關係、實現祖國和平統一的大政方針，繼續反對和遏制“台獨”分裂活動；2005 年中國共產黨和中國國民黨領導人共同發布的「兩岸和平發展共同願景」，指明了兩岸關係發展的正確方向。對於兩岸關係中存在的歷史遺留問題和今後遇到的新問題，應當也完全可以在兩岸關係和平發展的過程中尋求解決辦法。在新形勢下，台灣方面表達了促進兩岸關係發展的積極願望。我們希望，兩岸雙方以兩岸同胞福祉和中華民族整體利益為重，建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏，紮實推動兩岸關係不斷改善和發展，²⁴對馬英九總統就職演說表示肯定並以正面回應。

²³ 「中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說」，中華民國總統府官方網站，2008-05-20，<https://www.president.gov.tw/NEWS/12226> (最後瀏覽日期 2018-05-15)

²⁴ 「台辦主任陳雲林 22 日就當前兩岸關係問題發表談話」，鳳凰資訊網，2008-05-22，http://news.ifeng.com/taiwan/3/200805/0522_353_555280.shtml (最後瀏覽日期 2018-05-15)

而在 2012 年馬英九總統在連任就職演說中，提出了過去 4 年堅持「對等、尊嚴、互惠」的理念，「以臺灣為主、對人民有利」的原則，恢復兩岸制度化協商，並重申維持台海的「三不」現狀，同時強調「九二共識、一中各表」的基礎及建立「互不承認主權、互不否認治權」的共識，再度說明「一中」就是中華民國，並說明「一國兩區」為「一個中華民國，兩個地區」，也就是所謂的「憲法一中」。²⁵對此中共國台辦發言人楊毅新聞發布會上表示，在反對「台獨」、認同「九二共識」的基礎上鞏固深化兩岸關係和平發展，符合兩岸同胞的共同願望和根本利益。我們希望兩岸雙方進一步鞏固和增進政治互信，積極加強兩岸交流合作，持續推進兩岸協商，共同推動兩岸關係和平發展不斷取得新成果、開創新局面，更好地造福兩岸同胞，維護和擴大中華民族的整體利益，並表示馬英九總統在就職演說中提到兩岸關係的定位是「一個中華民國，兩個地區」之論述並不感到意外。²⁶

整體而言馬英九總統執政下的政策是採取「先經後政、先易後難」循序漸進，一方面是優先建構兩岸經貿關係的正常化與制度化，另一方面則是積極開啟兩岸人民在教育、文化、宗教、社會各層面的來往，以化解彼此的誤解，增進雙方的信任，並進而在此經濟與民意基礎上展開後續的兩岸政治關係，在兩岸當局都堅持「九二共識」與反對台獨的「政治互信」基礎上，共同簽屬了 16 項協議，誠屬難能可貴得來不易。這些協議成果為兩岸關係的和平發展奠定了紮實的基礎，並為兩岸關係的和平發展開創了一定的趨勢。²⁷

²⁵ 「中華民國第 13 任總統、副總統宣誓就職典禮」，中華民國總統府官方網站，2012-05-20，<https://www.president.gov.tw/NEWS/16612> (最後瀏覽日期 2018-05-15)

²⁶ 「國台辦回應馬英九就職演說：大陸並不感到意外」，搜狐新聞網，2012-05-30，<http://news.sohu.com/20120530/n344448421.shtml> (最後瀏覽日期 2018-05-15)

²⁷ 朱新民，「兩岸關係和平發展成果的鞏固與挑戰—簽署兩岸和平協議之探討」，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，2011-11-30，<https://www.npf.org.tw/2/10025> (最後瀏覽日期 2018-05-15)

二、對大陸的重要政策

(一) 三不政策

馬英九總統在 2008 年就職典禮所提出以最符合台灣主流民意的「不統、不獨、不武」的理念，而「不統、不獨、不武」的口號，最早由蘇起在 2007 年提出，成為馬英九在 2008 年總統大選中的政見。²⁸承諾將以不統、不獨、不武，並在中華民國憲法架構下，以「九二共識、一中各表」為基礎推動兩岸關係，這就是構成現狀的主要元素馬英九總統強調，在任內不跟中共討論兩岸統一問題就是「不統」、不會追求法理上臺灣的獨立是「不獨」、反對使用武力作為解決台灣問題的方案是「不武」。另馬英九總統在 2015 年 6 月 3 日上午與美國智庫舉行視訊會議，發表台美關係專題演說時，表示兩岸關係已經進展到相當程度，兩岸人民都認為有必要繼續保持現狀；7 年前他就承諾，不會與中國大陸進行統一的政治對話，也不會宣布獨立，現狀就是不統、不獨、不武，維持這三點就能維持現狀，並提到「一個中國」就是中華民國，他不會推動兩個中國、一中一台或是台灣獨立的政策，這些保證成為讓現狀很穩固的基石。²⁹

雖然單就「不統、不獨、不武」的字面上解釋，不統與不獨看似衝突與模糊，然東華大學民族發展暨社會工作學系施正鋒教授認為「不統」是向國內選民交心、「不獨」是向中國表態、而「不武」是告訴美國不會惹麻煩，³⁰2008 年李光耀接受中央社訪問，認為馬英九提出的不統、不獨、不武主張，改善了兩岸關係，但未堅持中國國民黨原本的終極統一立場，但他不認為國民黨在走向兩岸統一，「因此，不必談」。³¹而中共方面就

²⁸ 「馬英九新三不政策 不統 不獨 不武」，蘋果日報網站，2008-01-16，<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20080116/30174692/> (最後瀏覽日期 2018-05-15)

²⁹ 「何謂兩岸現狀？馬英九：就是不統、不獨、不武」，風傳媒網站，2015-06-03，<http://www.storm.mg/article/51742> (最後瀏覽日期 2018-05-15)

³⁰ 施正鋒，「馬英九政府的中國政策」，國家展望文教基金會「中國研究學術研討會」季刊第 9 卷第 2 期，2013-03，第 43 頁至第 66 頁

³¹ 「李光耀：台灣參與國際問題不會有明顯變化」，中央日報網路報，2008-05-08，

如中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室主任陳雲林表示肯定並以正面回應。

(二) 堅持「九二共識」及「一個中國、各自表述」

「九二共識」是海峽兩岸政府授權的非官方組織海峽交流基金會、海峽兩岸關係協會自 1992 年香港會談後，在談判中逐漸形成的默契，但因為是由非官方組織口頭協商形成的不成文共識，並未簽定正式文件，參與談判的海基會法律服務處許惠祐處長及海協會諮詢部周寧副主任曾認為雙方對於一個中國有共識，但對一中的內涵沒有共識，當時海基會會長辜振甫曾稱此為九二諒解，包括海基會前秘書長邱進益、前陸委會主委陳明通與美國在台協會主席薄瑞光都有類似見解。³²而「九二共識」這個名詞在談判後並未馬上出現，在 2000 年 3 月 28 日總統大選結束後，新黨立委馮滄祥開始提出政府應採用「九二共識」，4 月 28 日行政院大陸委員會主委蘇起首次將「九二共識」與「一個中國、各自表述」連結³³。到 2005 年中國國民黨主席連戰訪問中華人民共和國之後，中國共產黨與中國國民黨共同承諾將推動「九二共識」。因此，「九二共識」成為中國國民黨對中華人民共和國的指導方針，「九二共識」也首次出現在中華人民共和國的官方文件上，成為非正式的對台方針。³⁴

提到「九二共識」就不得不提「一個中國、各自表述」，在 1992 年香港會談中，海基會及海協會雙方僅對「一個中國」有共識，並未實際討

https://web.archive.org/web/20160629134854/http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/touch/detail.jsp?coluid=108&kindid=0&docid=100373141 (最後瀏覽日期 2018-05-16)

³² 「邱進益：九二共識不妥 應稱九二諒解」，自由時報電子報，2016-03-10，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/966601>(最後瀏覽日期 2018-05-16)；「薄瑞光：辜汪沒對他說過九二共識」，中央通訊社，2016-06-26，

<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201606265008-1.aspx>(最後瀏覽日期 2018-05-16)

³³ 「九二共識到底怎麼被塑造出來的？」，新新聞，2015-11-26，

<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=HIS&i=TXT20151118172139I0R>(最後瀏覽日期 2018-05-16)

³⁴ 蘇起，「流失中的兩岸政治基礎」，信報，2014-08-12，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140812002701-260109>(最後瀏覽日期 2018-05-16)

論「一個中國」的內涵。³⁵中共方面對於「一個中國」的認知與國民黨有明顯落差，1998年錢其琛在紀念江澤民《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》重要講話發表三周年座談會上指出：「在統一之前，在處理兩岸關係事務中，特別是在兩岸談判中，堅持一個中國的原則，就是堅持世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中國的主權和領土完整不能分割。」³⁶而在國民黨部分則認為1992年雙方已經達成了「一個中國，各自表述」的共識，也就是「九二共識」。³⁷

而馬英九總統在2008年就職典禮演說時指出：1992年兩岸曾經達成「一中各表」的共識，並在「九二共識」的基礎上，與中共恢復協商，更在表示，「一中各表」表的就是中華民國，憲法不允許表到兩個中國、一中一台或台灣獨立。³⁸

(三) 憲法一中

「憲法一中」是馬英九總統提出的主張，認為台灣與中國大陸，不是兩個國家。他將主權與治權分開，認為中國大陸與台灣是兩個對等政治實體，各自擁有治權，而避免討論主權問題。在2008年3月28日，馬英九總統接受《自由時報》專訪中指出：「中華民國的有效統治區域是台澎金馬，但根據憲法固有疆域還包括中國大陸，這就是憲法一中。」³⁹這相當於

³⁵ 劉墨、肖之光，「為歷史留下公正的注腳-1992年11月兩會共識始末」，國務院臺灣事務辦公室網站，1999-09-08，

https://web.archive.org/web/20090403181726/http://www.gwytb.gov.cn:82/92/jegs0.asp?jegs_m_id=9 (最後瀏覽日期 2018-05-16)

³⁶ 錢其琛在，「紀念江澤民為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥發表五周年座談會」講話全文」，中華民國行政院大陸委員會轉載自新華社，2000-01-28，

<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=72A658876253DCD9&s=C9A67629B7A6E30F> (最後瀏覽日期 2018-05-16)

³⁷ 「馬：一中各表 解決統一問題」，自由時報電子報，2008-01-03，

<https://web.archive.org/web/20080417221043/http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jan/3/today-fo1.htm>. [2018-05-17] (最後瀏覽日期 2018-05-16)

³⁸ 「總統：一中各表 指的就是中華民國」，中央通訊社，2015-09-29，

<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201509290426-1.aspx> (最後瀏覽日期 2018-05-16)

³⁹ 「馬：92共識 可反對但不能否定」，自由時報電子報，2008-03-29，

<https://web.archive.org/web/20121019195208/http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/mar/29/today-fo5.htm> (最後瀏覽日期 2018-05-16)

台灣的一個中國原則，強調中華民國在台灣有統治權，擁有中國大陸主權，但是可以在不排除中華人民共和國對中國的主權的前提下，與中國大陸談判。在兩岸領導人會面的「馬習會」時，馬英九總統也向習近平主席當面提出這個說法。⁴⁰

而「憲法一中」可視為「一個中國」的政治論述，用來作為海峽兩岸關係的主軸及「九二共識」的補充。所謂的憲法一中，是依據《中華民國憲法》，中華民國領土及於全中國（依固有疆域），但是目前的統治範圍只及於台灣地區（台澎金馬）。馬英九總統主張，兩岸不是國際關係，不是國與國的關係。這個關係是由中華民國憲法與法律規定。

（四）一個中國、兩個地區

馬英九總統在 2012 年 5 月 20 日就職典禮演說中指出：兩岸政策必須在中華民國憲法架構下，維持臺海「不統、不獨、不武」的現狀，在「九二共識、一中各表」的基礎上，推動兩岸和平發展；而我們所說的「一中」，當然就是中華民國。依據憲法，中華民國領土主權涵蓋臺灣與大陸，目前政府的統治權僅及於臺、澎、金、馬。換言之，二十年來兩岸的憲法定位就是「一個中華民國，兩個地區」。⁴¹在 2013 年 6 月 13 日國民黨榮譽主席吳伯雄與中共中央總書記習近平會面時，重申國民黨堅持「九二共識」與「反對台獨」的立場，並提出「一個中國架構」，響應大陸「一個中國框架」的訴求。吳伯雄說，兩岸各自的法律、體制都主張一個中國原則，都用「一個中國框架」來定位兩岸關係，而非「國與國」的關係。報道稱，這是國民黨首次提出「一個中國框架」的概念，以響應中共 18 大政治報告在對台政策中提出的「一個中國框架」訴求。⁴²

⁴⁰ 「馬英九：一中各表依據憲法不是一中亂表」，蘋果日報電子報，2016-03-09，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160309/812217/>（最後瀏覽日期 2018-05-16）

⁴¹ 「中華民國第 13 任總統、副總統宣誓就職典禮」，中華民國總統府，2012-05-20，<https://www.president.gov.tw/NEWS/16612>（最後瀏覽日期 2018-05-16）

⁴² 「習吳會 吳伯雄首度提「一個中國框架」回應大陸」，大公網，2013-06-14，

雖然當時為了「一個中國、兩個地區」這個議題引發許多質疑與反對聲浪，然中共方面的回應卻是正面，中共中央政治局常委、全國政協主席賈慶林在第8屆兩岸經貿文化論壇上表示：雙方確認中國的領土和主權沒有分裂、兩岸同屬一個中國、兩岸關係並非國與國關係這一客觀事實，將有利於維護一個中國框架和兩岸關係和平發展的。⁴³

第三節 蔡英文總統的「新四不」到「兩不變兩不會」

2016年蔡英文總統當選中華民國第十四任總統，同時也是臺灣第3次政黨輪替，對於身為具有「臺獨」黨綱的民進黨籍蔡英文總統當選中華民國總統，中國大陸媒體明顯低調處理，可見中國大陸對蔡英文總統存在著不信任。

在2015年11月7日當時總統馬英九卸任前半年，海峽兩岸最高領導人馬英九總統與習近平主席在新加坡會面，是海峽兩岸自1949年政治分立66年以來最大突破，會中雖然主要就推展兩岸關係和平發展交換意見，並未簽署協議或發布共同聲明。然習近平主席在致辭當中提及：「兩岸是『打斷骨頭連著筋的兄弟』，是『血濃於水的一家人』」、「兩岸同胞攜手奮鬥，堅持『九二共識』」、「共謀中華民族偉大復興」。⁴⁴而馬英九總統則提出了維繫兩岸和平繁榮的5點主張：「鞏固『九二共』，維持和平現狀」、「降低敵對狀態，和平處理爭端」、「擴大兩岸交流，增進互利雙贏」、「設置兩岸熱線，處理急要問題」、「兩岸共同合作，致力振興中華」，⁴⁵在兩岸領導人會面中雖然主要就推展兩岸關係和平發展交換意見，並未簽署協議或發布共同聲明，然雙方均肯定2008年以來兩岸關係和平發展有重大成果，應該繼續堅持「九二共識」，鞏固共同政治基礎，推動兩岸關係和平發展，維護

<http://news.takungpao.com/hk/taiwan/liangan/2013-06/1688788.html> (最後瀏覽日期 2018-05-16)

⁴³ 「賈慶林：耐心化解一國兩區雜音」，中時電子報，2012-07-28，

<https://archive.is/20130425093552/http://news.chinatimes.com/wantdaily/11052101/112012072800237.html#selection-931.0-931.11> (最後瀏覽日期 2018-05-17)

⁴⁴ 「習近平：兩岸是打斷骨頭連著筋的兄弟」，海外網，2015-11-07，

<http://news.haiwainet.cn/n/2015/1107/c3541083-29332526.html> (最後瀏覽日期 2018-05-17)

⁴⁵ 「馬總統開場談話全文」，中華民國行政院大陸委員會，104-11-09，

https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=A0A73CF7630B1B26&sms=B69F3267D6C0F22D&s=3C3496076CF7AA2F (最後瀏覽日期 2018-05-17)

臺海和平穩定，加強溝通對話，擴大兩岸交流，深化彼此合作，實現互利共贏，造福兩岸同胞，並應該攜手合作，致力振興中華及民族復興，同時設立兩岸事務主管熱線及時溝通，避免誤判，處理緊急問題。對貨物貿易、兩會互設辦事機構等問題，雙方可以抓緊商談，爭取早日達成一致。⁴⁶

蔡英文總統當選中國大陸媒體低調處理，而中共國臺辦則是重申「九二共識」、「反對臺獨」；⁴⁷筆者認為以馬英九總統在位時的兩岸關係，可說是兩岸分治以來最佳時刻，然蔡英文總統與陳水扁總統同出身於具有「台獨黨綱」的民主進步黨，且陳水扁總統任內對於大陸政策的反覆與使中共認為其在實行「台獨」的背景，且大選底定後，可視為繼任陳水扁總統的蔡英文總統會帶來什麼樣的政策才是中共高層所在意以及觀察的重點。相對於蔡英文總統，要如何面對其黨綱、選民以及其所仰賴的日本、美國？又面對實力強大的中國大陸要如何維持兩岸關係？這是上任後所需面對的問題，也是個難度極高的課題。

一、處理兩岸事務之基調

2016年5月20日蔡英文總統在就職演說上有關兩岸的內容如下：「我依照中華民國憲法當選總統，我有責任捍衛中華民國的主權和領土；對於東海及南海問題，我們主張應擱置爭議，共同開發。兩岸之間的對話與溝通，我們也將努力維持現有的機制。1992年兩岸兩會秉持相互諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實。92年之後，20多年來雙方交流、協商所累積形成的現狀與成果，兩岸都應該共同珍惜與維護，並在這個既有的事實與政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展；新政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，處理兩岸事務。兩岸的兩個執政黨應該要放下歷

⁴⁶ 「總統出席「兩岸領導人會面」後召開國際記者會」，中華民國總統府，2015-11-07，<https://www.president.gov.tw/NEWS/19939> (最後瀏覽日期 2018-05-17)

⁴⁷ 「蔡英文當選 美祝賀 國臺辦再拋九二共識」，新唐人，2016-01-17，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/01/17/a1247711.html> (最後瀏覽日期 2018-05-16)

史包袱，展開良性對話，造福兩岸人民。我所講的既有政治基礎，包含幾個關鍵元素，第一，1992年兩岸兩會會談的歷史事實與求同存異的共同認知，這是歷史事實；第二，中華民國現行憲政體制；第三，兩岸過去20多年來協商和交流互動的成果；第四，臺灣民主原則及普遍民意。」⁴⁸

蔡英文總統在演說中對於兩岸關係的表述是「區域的和平穩定發展及兩岸關係」，而在演說內容中隻字未提「大陸」或「中國」這些具有統或獨的用詞，表示蔡英文總統不想惹火中共更不想讓其支持者不滿，雖然蔡英文並未否認92年的「會談」，但演說全文並未提到「九二共識」，表示願意繼續與北京方面「溝通」與「對話」，不過先決條件是必須「依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律」。以其就職演說內容來看，其大陸政策其調應為擱置爭議、共同開發、持續對話與溝通並維持現況，表面上看起來似乎以「維持現況」為主，然依其政治背景來說變化的可能性仍存在著。

中共對其演說的回應中共外交部表示：「無論台灣政局怎麼變化，中國政府堅持『一個中國』原則、反對台獨、反對『兩個中國』和『一中一台』的立場不會改變。」至於國台辦除了重申「堅持九二共識、反對台獨」的政治基礎，強調九二共識「表明大陸與台灣同屬一個中國、兩岸不是國與國關係」外，僅表示蔡英文總統的演說沒有明確承認九二共識和認同其核心意涵，「這是一份沒有完成的答卷」，⁴⁹並未有顯著的批評，可見當時中共雖不滿意但尚能接受。

二、對大陸的重要政策

⁴⁸ 「中華民國第14任總統蔡英文女士就職演說」，中華民國總統府官方網站，2016-05-20，<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444> (最後瀏覽日期 2018-05-18)

⁴⁹ 「蔡就職演說 中國國台辦：一份沒完成的答卷」，自由時報電子報，2016-05-21，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/991944> (最後瀏覽日期 2018-05-18)

(一) 新四不

蔡英文總統在 2016 年 10 月 4 日接受華爾街日報的專訪中被首次提出，蔡英文總統接受訪問時說：「我們曾經承諾過要維持現狀，這個承諾不變，善意也不變，但是我們不會在壓力之下屈服，我們不想、不願意、也不會走到對抗的老路上去」，⁵⁰也就是「承諾不變、善意不變，不在壓力下屈服、不會走到對抗的老路上去」的「新四不」或稱「四不變」。

自從蔡英文總統在就職演說時拒絕承認九二共識後，兩岸的官方聯繫即中斷，而「承諾不變、善意不變，不在壓力下屈服、不會走到對抗的老路上去」的政策似乎是以靜制動、維持現況，而沒有實質的內涵，政治大學張亞中教授在中國時報的時論廣場專欄中表示，蔡英文總統的四不是什麼都沒有：⁵¹中共方面兩岸關係協創中心教授、上海市臺灣研究會會長嚴安林認為，「新四不」只是老調重彈的口號，無法穩定民進黨上臺以來趨於對立與緊張的臺海局勢，而且四個「不」之間實際上存在著難以調和的矛盾，其中原因，前三個「不」實際上是虛化的說詞，最後的「不」才是重點，才是蔡英文總統與民進黨兩岸政策的核心所在，但他質疑在中共的壓力是是否有辦法「不會走到對抗的老路上去」。⁵²

(二) 三新主張

2017 年 5 月 4 日蔡英文總統接受國內媒體採訪時，拋出了兩岸「三新」的主張，所謂的「三新」是指「新情勢、新問卷、新模式」的兩岸互動的「三新」主張，蔡英文總統表示要在變動的情勢中，台灣與中國維持和平穩定的狀態，需要共同思考對兩岸和平穩定、區域安定繁榮有利的架

⁵⁰ 「接受《華爾街日報》專訪 蔡英文：不會屈服中國壓力」，2016-10-05，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1846397> (最後瀏覽日期 2018-05-18)

⁵¹ 「小英四不 什麼都沒有」，中國時報，2017-10-12，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171012000544-260109> (最後瀏覽日期 2018-05-18)

⁵² 「學者解讀：蔡英文“新四不”口號穩定不了臺海局勢」，中國台灣網，2016-10-11，
http://big5.taiwan.cn/plzhx/zjhzh/zjhjw/201610/t20161011_11589091.htm (最後瀏覽日期 2018-05-18)

構，並呼籲中國要好好思考，一個和平穩定的兩岸關係，對區域內所有國家都有利。⁵³

對此一主張國民黨回應這項概念既否定過去馬政府努力的成果，另一方面又持續挑釁對岸，以此草率方式解決兩岸僵局，根本就是抱薪救火。

⁵⁴上海台灣研究所常務副所長倪永傑批評，蔡英文總統既想逃避九二共識，又想搶奪兩岸議題的話語權，面對執政滿意度創新低和 2018 年縣市長選舉，以民粹手段用「三新」來轉移民眾的不滿情緒，同時把兩岸關係低迷的責任全部推給大陸。

在蔡英文總發表「三新主張」後不久，2017 年 10 月 18 日中國共產黨第十九次全國代表大會在北京召開，習近平主席在其政治報告中，對臺灣的內容中提出「一個根本目標：解決台灣問題，實現祖國完全統一」、「一條基本方針：必須堅持和平統一、一國兩制」、「一項主要任務：推動兩岸關係和平發展，推進國家和平統一進程」、「一項基本原則：一個中國原則是兩岸關係的政治基礎」、「一條清晰紅線：堅決維護國家主權和領土完整，絕不允許國家分裂的歷史悲劇重演」、「一個重要理念：秉持兩岸一家親理念，尊重台灣現有的社會制度和生活方式，願意與台灣同胞分享大陸發展的機遇」。中共同台辦主任張志軍將其歸納為「六個一」，並表示「臺灣任何政黨、任何團體，只要承認九二共識的歷史事實，認同兩岸同屬一個中國，我們都願意與其對話交流，這也是破解當前兩岸政治關係僵局的不二法門。」，⁵⁵意即不論蔡英文總統提出在多的構想在不承認「九二共識」在沒有打破兩岸僵局的機會。

⁵³ 「兩岸局勢不斷變動 蔡總統提『三新』主張」，自由時報電子報，2017-05-03，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2055027> (最後瀏覽日期 2018-05-18)

⁵⁴ 「蔡英文提「三新」國民黨：抱薪救火」，今日新聞，2017-05-04，<https://www.nownews.com/news/20170504/2509006> (最後瀏覽日期 2018-05-18)

⁵⁵ 「以新四不對應六個一：兩岸僵局必然無解」，Yahoo 新聞轉載中央網路報，2017-11-27，<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9C%AC%E5%A0%B1%E7%A4%BE%E8%A9%95-%E4%BB%A5%E6%96%B0%E5%9B%9B%E4%B8%8D%E5%B0%8D%E6%87%89%E5%85%AD%E5%80%8B-%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%83%B5%E5%B1%80%E5%BF%85%E7%84%B6%E7%84%A>

(三) 新模式

2017年8月8日蔡英文總統出席凱達格蘭論壇時，就兩岸關係喊話說，這無法靠單方做到，需要雙方共同合作，雙邊可以互動增進彼此利益，希望兩岸可以利用新模式合作，這對雙方及區域都是有利的⁵⁶。這個論點在2017年10月04日蔡英文總統接受中央社記者專訪時及2017年10月10日在106年國慶大會中多次提出，⁵⁷在國慶演說中的內容：「面對兩岸及區域發展的新情勢，兩岸領導人應該共同努力，展現長年累積而來的圓融政治智慧，以堅定意志和最大耐心，共同尋求兩岸互動新模式，為可長可久的兩岸和平穩定關係，奠定基礎。」⁵⁸可發現蔡英文總統對於停滯一年半餘的兩岸關係，希望與習近平主席能共同尋找新的兩岸互動模式。

而中共的回應方面，國台辦的回應首度未出現「九二共識」，僅剩剛硬的「一個中國」；國台辦過去針對兩岸事務回應，都會提到體現一個中國原則的「九二共識」，但這次國台辦回應蔡英文總統的國慶談話，僅強調「堅持一個中國原則、反對台獨」。親綠學者陳芳明說，陸方終於明白九二共識對台灣沒有任何吸引力。前民進黨立委林濁水更直言，「國民黨麻煩大了」。但國民黨方面則憂慮，大陸對台政策若只剩下框架更為嚴格的「一中」，對我方相當不利。⁵⁹

(四) 兩不變兩不會

2017年10月26日蔡英文總統出席「兩岸交流30年回顧與前瞻研討會」，在開幕致詞時她強調兩岸關係未來發展：「善意不變、誠意不變、

1%E8%A7%A3-031900300.html (最後瀏覽日期 2018-05-18)

⁵⁶ 「針對兩岸關係喊話 蔡英文：盼以新模式合作」，聯合新聞網，2017-08-08. <https://udn.com/news/story/6656/2630039> (最後瀏覽日期 2018-05-19)

⁵⁷ 「19大後蔡英文：盼兩岸互動採新模式」，工商時報，2017-10-04，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171004000101-260203>(最後瀏覽日期 2018-05-19)

⁵⁸ 「總統出席『中華民國中樞暨各界慶祝106年國慶大會』」，中華民國總統府官方網站，2017-10-10，<https://www.president.gov.tw/NEWS/21662> (最後瀏覽日期 2018-05-19)

⁵⁹ 「蔡英文提新模式 換來九二共識被消失」，聯合新聞網，2017-10-12，<https://udn.com/news/story/10683/2752646> (最後瀏覽日期 2018-05-19)

不會走回敵對的老路，也不會在壓力下屈服。」並向習近平主席喊話表示，中國大陸執政黨剛剛完成黨代表大會，進入全新的執政階段，去年 520 就職呼籲兩岸執政黨放下歷史包袱、展開良性對話、造福兩岸人民，現在正是一個改變的契機。

這是在中共第十九大後蔡英文總統首度對中共喊話，強調維持兩岸和平穩定是兩岸雙方的責任與目標，淡江大學榮譽教授趙春山分析：「習近平的談話，看不出回應蔡英文多次拋出尋求兩岸互動新模式的跡象。習近平對台灣執政當局態度堅持，強調『六個任何』，不容許台灣從大陸分裂，對台灣人民則有所區隔，釋出更多軟性、擴大兩岸交流互利互惠。他對台政策一定要符合中華民族偉大復興的進程，但論述上採取溫和態度。習近平也說明兩岸之間的統一，要在心連心，心心相印的統一，他不是想追求形式上的統一，所以在他報告裡『武統論』的字眼並沒有出現。」

第四節 小節

自 2000 年迄今，臺灣經歷了 3 次政黨輪替，從民進黨到國民黨再到民進黨，民進黨的政治立場是認為臺灣已是主權獨立的國家，主張臺灣獨立；而國民黨則是反對分裂國土，謀求中華民國的自由、民主、均富和統一、堅持九二共識，主張一中各表、憲法一中。這臺灣兩大政黨對大陸政策可說是南轅北轍；而相對中共方面自江澤民、胡錦濤到習近平，其對台政策方向大致相同，差異僅在其戰略之不同。

在臺灣海峽兩岸這個有著極度特殊關係的地區，對於兩岸領導人政策的變化何其敏感，以下就 3 位中華民國總統的大陸政策與兩岸關係的變化實施分述：

2000 年陳水扁總統上台後提出了「四不一沒有」，亦即維持現況，但在 2002 年陳水扁總統政策轉變，提出「台灣中國，一邊一國」，並稱台灣是一個主權獨立的國家，不是別人的一省或地方政府，不能成第二個港澳；隨即引起中共的不滿，兩岸制度性協商隨即中止，到 2004 年陳水扁總統連任就職前夕，中共同時

透過國台辦和駐紐約總領事館，舉行中外記者會，表示中共對陳水扁總統已經不抱任何期望，同時批評陳水扁總統是麻煩製造者，並且警告台灣，如果一意孤行搞台獨，將會導致嚴重後果。⁶⁰雖然在其任內通過《離島建設條例》及《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》開放了金馬小三通以及開放大陸人民來台灣觀光等對中共的善意政策，然因其不承認「九二共識」及被中共視為台獨分子的言論與政策，中共中央總書記胡錦濤甚至在 2005 年 3 月 14 日簽署了《反分裂國家法》。

2008 年馬英九總統上台後，依循 2005 年連戰先生在「和平之旅」時，與中共胡錦濤總書記達成的五項共識，並提出「不統、不獨、不武」的三不政策，以及堅持「九二共識」、「一個中國、各自表述」等，當年 5 月 28 日，國民黨主席吳伯雄與中共中央總書記胡錦濤會面後，6 月江炳坤與陳雲林會面，12 月兩岸實施「三通」，至 2015 年 11 月 7 日，馬英九總統與習近平主席在新加坡會面，是兩岸分治 66 年來兩岸最高領導人的首次會談，在兩岸關係上成為一個黃金時期，不論政治、經貿等均達高點。值得一提的是在 2012 年馬英九總統出訪非洲時過境印度孟買乙事，中共方面低調回應；邱坤玄教授認為，專機停靠孟買雖然是一個小小的突破，但它卻是兩岸關係走向和緩這個大背景的一個反映，兩岸互動模式得到了發展，停靠孟買可以算是兩岸在擴大台灣國際空間問題上取得的一個大的突破。⁶¹在中共對臺灣的外交始終保持打壓的方式下，能出現如此的突破，可見當時兩岸關係之融洽。

蔡英文總統在 2016 年成為中華民國史上第一位女性總統後，雖然其大陸政策係以「新四不」的維持現況為主，然在蔡英文總統不承認「九二共識」的狀態下，中共於 2016 年 5 月 20 日總統就職典禮後，隨即斷絕多數的官方聯繫，更在

⁶⁰ 「大陸國台辦：陳水扁是麻煩製造者」，TVBS NEWS，2004-05-19，<https://news.tvbs.com.tw/other/492357>(最後瀏覽日期 2018-05-19)

⁶¹ 「小突破或大進展？論馬英九過境印度」，美國之音，2012-04-09，<https://www.voacantonese.com/a/article-20120409in-depth-look-into-ma-stop-over-india-146645535/148317.html>(最後瀏覽日期 2018-05-19)

當年雙十國慶後更徹底中斷官方聯絡管道，其後中共對臺灣更施加壓力，從軍機、軍艦繞台以及與聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、布吉納法索斷交等，使得臺灣在外交上受到嚴重打擊，邱坤玄教授認為總統府在聲明稿說，「中國對臺灣的持續打壓」，是「無關政黨與兩岸政策立場」，才是問題所在，就是因為兩黨與兩岸政策的差異，才有了不同的結果。陳水扁總統執政期間，因為兩岸缺乏互信與溝通，我國一共與九個邦交國斷交，爭取到三個國家的邦交關係；馬英九總統任內八年，情況大幅改善，我國與所有邦交國的關係都非常穩定，雖然有甘比亞片面宣布斷交的遺憾，但這是甘國總統個人決定，不是兩岸鬥爭造成的結果。

綜上，兩岸關係取決於以兩岸領導人的政策與立場，陳水扁總統的變化及台獨意識使中共對其失去信心並視其為「麻煩製造者」；而馬英九總統堅持「九二共識」，任內兩岸關係融洽，並有「兩岸領導人會談」等重要突破；而蔡英文總統上任後雖提出「新四不」維持現況，然在不承認「九二共識」的立場，且有同為民進黨的陳水扁總統作為借鏡，中共將其視為台獨分子是為理所當然，並在其就任後斷絕官方聯繫。而面對中國大陸強大的經濟與軍事實力，且中共領導人習近平主席曾任職福建省逾 10 年，對臺灣事務相當熟悉，甚至聽懂閩南語的「知台派」，⁶²其手段及策略遠高於江澤民或胡錦濤，在這樣的領導人面前，更應認清國際政治現實，如果不接受九二共識，那就與大陸建立一個共識，或是提供因應之道，⁶³應以維持我方尊嚴、人民權益為優先考量，逐步擴展雙邊關係也才有機會發展國際關係。

⁶² 「文革時遭迫害、離過一次婚、能聽閩南語的『知台派』你不知道的習近平」，風傳媒，2017-10-20，<http://www.storm.mg/article/342964> (最後瀏覽日期 2018-05-19)

⁶³ 邱坤玄，「呼籲蔡政府盡速恢復兩岸溝通與協商」，財團法人國家政策研究基金會轉載自中央日報網路報星期專論，2017-06-18，<https://www.npf.org.tw/3/17082>(最後瀏覽日期 2018-05-19)

第三章 兩岸政治互信關係對兩岸搜救合作之影響

第一節 兩岸搜救合作之緣起

臺灣在 2000 年 3 月 21 日由立法院通過《離島建設條例》後，同年 12 月 13 日，依據《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》，是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，而在 2008 年陳水扁總統就任後開放兩岸「小三通」，海上直航促進了兩岸經貿交流與合作，惠及了兩岸人民，兩岸海上直接通航之後，航線截彎取直，船舶往來兩岸時不必再繞行第三地，可以節省航行時間、燃料成本及第三地港口簽證費用。

2008 年 11 月 4 日兩岸簽訂「海峽兩岸海運協議」，其中第 7 點：「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助」；另第十點：「本協議議定事項，由海峽兩岸航運交流協會與臺灣海峽兩岸航運協會聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。

當時兩岸關係雖趨緩和然官方聯繫制度尚未建立，且 1997 年 7 月 1 日前兩岸海上搜救協調大陸是透過香港搜救協調中心(RCC) 從中協調，但在 1997 年 7 月 1 日香港回歸後，為避免此一敏感問題，在 1996 年 3 月舉行兩岸海難救助船岸通信專家研討會時，協議中國大陸方面使用中國海上搜救中心(MRCC)的名義，臺灣則使用中華搜救協會(當時國家搜救指揮中心尚未成立)的名義，即以民間搜救協會處理海峽兩岸之海上搜救協調聯繫事宜。

然在「海峽兩岸海運協議」簽訂後初期，對於兩岸搜救，臺灣由中華搜救協會(即台北任務管制中心 MCC)、金門及連江縣政府、民意代表或當地漁業電台等，與中國大陸相關搜救單位進行通報聯繫，由於管道眾多，不僅資訊紊亂，且

查證費時，爰在 2009 年由行政院海岸巡防署(現為行政院海洋委員會海巡署，以下簡稱海巡署)提出由國家搜救指揮中心(MRCC)及海巡署，與中國大陸搜救中心及執行機關建立對等聯繫窗口，以縮短兩岸海難搜救之通報、查證及派遣處理時效。在同年 12 月 16 日金門縣政府原規劃舉辦金廈水域兩岸海難救助演練，因故取消，同年 12 月 28 日，交通部函請海巡署邀請陸方舉辦聯合搜救演練。2010 年 2 月 20 日，中國大陸交通運輸部中國海上搜救中心透過中華搜救協會，邀請我方海上搜救機構共同推動「2010 年海峽兩岸海上聯合搜救演練」事宜，2010 年 9 月 16 日，兩岸正式在金廈水域實施「2010 年海峽兩岸海上聯合搜救演練」，成為兩岸分治 60 年來首次聯合舉辦之大型演練。

第二節 搜救模式之差異

臺灣海峽地形及氣候特殊，臺灣海峽因長年由南向北流的黑潮及每日潮汐的影響，使海域水流繁雜，加上冬季東北季風、夏季颱風的影響下，使其素有「黑水溝」之稱的危險海域；兩岸自從 1987 年開放大陸探親及 2008 年海運直航後，加上原有航經臺灣海峽的南北向商貨船以及作業漁船等，致臺灣海峽船舶活動極為頻繁，海難事故發生機率亦相對為高，且臺灣海峽亦為往返日本、韓國至東南亞之國際航線，空難案件亦時有所聞，近年來兩岸搜救機關及團體秉持「人道救援」之普世價值，以「就近就便、相互支援、即時動員、化解危機」之目標，持續強化海難搜救能量，以確保兩岸人民的海上安全。

兩岸在 1949 年政治分治後，海難案件仍是層出不窮，當時海難多以單方能量實施救援，想當然救援結果不盡理想，而在兩岸持續加強海難救援能量後，救援能量亦逐漸擴大，且在共同經歷救援任務後，逐漸發展兩岸搜救之合作與交流，兩岸搜救模式之演化如下：

一、 兩岸分治初期

1949 年兩岸分治初期至 1987 年開放探親之 38 年間，兩岸因政治立場對立，兩岸官方互為敵視同時也禁止民間交流，且當時兩岸對海難搜救尚無概念，

官方均無正式且足夠的救援能量，倘人民在海上遭遇海難事故，往往只能仰賴鄰近或航經協助救援。

而在國際海事組織（International Maritime Organization，簡稱IMO）於1974年制定《國際海上人命安全公約》（International Convention for the Safety of Life at Sea，縮寫：SOLAS，現稱《1974年國際海上人命安全公約1978年議定書》（Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Safety of Life at Sea 1974，縮寫：SOLAS 74/78），規定：「各締約國政府應承諾作任何必要之部署，以確保對海岸瞭望及救助其沿岸海上遇險之人員，該項部署應該包括建立、運用及維持海運交通量及航行危險所認為實際與必要之航行安全設備，並應儘可能提供搜索與救助海上遇險人員之適當措施。」以及「各締約國政府應承諾提供有關其現有救助設備之資料，如該設備有變更時，並提供變更資料。」等條文，並於1979年制定海上搜索與救助國際公約（International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979），基於人道立場之要求，規定各沿海國家應遵照國際公約之有關規定，加強海上搜救能力及與鄰國之搜救合作，並希望藉建立一項國際海上搜救計畫達成救助海上遇險人員，以發展與推進此項活動來建立全球性的搜救體系。另其附錄第二章中規定：「締約國在其所負責全盤協調搜索與救助作業之區域內，收到有人在海上遇險之資料時，該締約國之負責當局，應採取緊急步驟，提供可利用之最適切援助。」

臺灣雖然在1971年退出聯合國，然在國際事務上仍隨聯合國相關規範實行，中國大陸在加入聯合國後不久，於1973年亦加入國際海事組織，¹兩岸均依循國際海事組織相關規章持續加強海難救助能量，但在海難事件應處方面仍就「各做各的」毫無交集可言。

¹ 「中國同國際海事組織關係」，中國大陸外交部網站，2015-03，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/gjzz_673897/gjhs_674039/gx_674043/ (最後瀏覽日期 2018-05-21)

二、開放探親後

1987年7月15日臺灣解除戒嚴令，並開放前往大陸探親，兩岸交流逐漸增多，隨之而來的除了兩岸三地民眾往來日增，海（空）難事故發生率隨之升高外，亦衍生偷渡走私等違法事件等問題，臺灣海峽航行安全亦逐漸受到兩岸政府與民間重視，就此展開各項制度化協商及密切互動。

在1987年臺灣解除戒嚴令到1990年兩岸簽署「金門協議」期間，兩岸關係仍屬緊張階段，對於雙方越過中線或禁止、限制水域之船隻，不論是否遇險與否均以偷渡或違反國安法等規範，採取驅逐、扣押等強制手段。

至1990年兩岸簽訂「金門協議後」，律由兩岸「紅十字會」負責執行遣返事宜。為兩岸自1949年政治分治以來首次以「人道」為前提，授權兩岸民間機構進行溝通，並開啟制度化協商模式，對於未來兩岸搜救合作影響深遠。

而在1997年香港回歸大陸後，原透過香港搜救協調中心（RCC）進行的兩岸海上搜救協調機制，改由我方「中華搜救協會」與中國大陸「中國海上搜救中心（RCC）」互為海難通報窗口，同年9月1日「中華搜救協會」承接「臺北任務管制中心（MCC）」業務後，即由該中心值班人員與陸方進行全天候緊急救難通信工作，從此之後兩岸海難搜救通聯管道即臺灣民間機構負責，不再透過第三方單位進行轉報。兩岸聯合救難，雖囿於政治現實，官方無法直接接觸，均係透過漁業電台（主要為馬祖地區）、中華搜救協會（金、馬地區）或當地居民、民意代表等民間聯繫進行通報，在2005年9月16日大陸籍「建興號」貨輪於金門北碇島海域擱淺沉沒（8名船員獲救）、2008年2月16日小三通交通船「同安號」失火（19名船員獲救）以及中華航空747-200型編號CI-611客機於澎湖海域失事救援等案件，²均為透過

²「華航波音 747-200 型班機墜海搜救案」，王進旺，海巡搜救實務。臺北：行政院海岸巡防署，2014 年，第 171 頁至 173 頁

兩岸民間通報及官方搜救合作成功救援案例。

三、簽訂海運協議後

兩岸在2008年馬英九總統上任後，於同年11月4日簽署「海峽兩岸海運協議」，並於12月15日兩岸海運直航正式啟動，雙方船舶直接通航，海上運輸量隨即暴增；同時，為確保船舶航行安全，兩岸海難救助機關依據「海峽兩岸海運協議」第七點：「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方應及時通報，並按照就近、就便原則及時實施救助」，建立搜救聯繫合作機制，作為兩岸實質推動搜救合作之基礎。

2009年10月4日巴拿馬籍「Silver Sea」貨輪在海峽中線附近沉沒，兩岸分別由台灣海巡署、空勤總隊、國防部等派遣機、艦，中國大陸則由救助打撈局派遣救難船，於各自水域展開搜救，期間透過「臺北任務管制中心」與「中國海上搜救中心」相互聯繫通報，雖有3人獲救、但11人失蹤。經過本案，雙方深刻體認進一步加強合作之必要性與急迫性。

自2010年起共同辦理「海峽兩岸海上聯合搜救演練」後，兩岸逐漸建立完整搜救合作模式，並有效驗證及提升雙方緊急應變救援機制與默契，對於海難案件之救援，除以人命救助為主外，並逐漸建立環境保護、財產救助（船體移除）等處理模式，同時藉由現有搜救交流機制，逐次擴大交流面向，提升整體效益。

四、兩岸交流中斷後

至2016年5月20日蔡英文總統上任後，臺灣第3次政黨輪替，中共方面因「九二共識」未獲新上任政府確認，即中斷兩岸官方聯繫管道，兩岸聯繫溝通機制停擺，³兩岸搜救合作交流亦同步中斷，原暢通的兩岸搜救合作

³ 「國台辦首證實：兩岸溝通機制已停擺」，蘋果日報電子報，2016-06-25，
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160625/894155/>(最後瀏覽日期 2018-05-22)

通報，亦在此氛圍下時有時無，雖兩岸海難救助機關基於「人道救援立場」仍持續執行，如2017年4月1日巴拿馬籍貨輪「永富榮耀」號，在彭佳嶼西北44浬，與大陸籍漁船「閩連漁61883號」發生碰撞，造成「閩」船上10名船員落海，臺灣海巡署、空勤總隊及中國大陸救助打撈局機、船均到場共同搜救，並依兩岸搜救合作機制，由中國大陸救助打撈局救助船將獲救的9名大陸漁船船員接返大陸；⁴然因官方聯繫管道中斷後，多年來建立的交流與聯繫窗口亦隨之中斷，致兩岸海難搜救單位聯繫在聯繫增加困難度，對於兩岸人民及航經台灣海峽船隻的海上安全甚為不利。

第三節 搜救演練之差異

在2000年至2008年間，雖已開放民眾赴中國大陸探親，但除因中共對於陳水扁總的不信任外，臺灣方面對於中國大陸政策仍屬保守，在陳水扁總統仍將大陸視為敵對的狀況下，自然官方不會有所接觸，僅有運用民間單位力量協助相關海難通報等事宜，而在官方人員未接觸的情況下搜救演練即無可能性。

海峽兩岸自2008年馬英九總統上任，並簽訂「海峽兩岸海運協議」後，雙方海難搜救機關及民間單位展開多次交流與座談，然兩岸自從上述「Silver Sea」貨輪沉沒救援案後，即藉由交流及研討會等機會實施協商，並獲得共同辦理兩岸搜救演練，以提升兩岸海難搜救效能並建立兩岸聯合搜救機制之共識，並自2010年起共同辦理「海峽兩岸海上聯合搜救演練」，分述如下：(如表3-1)

一、2010年海峽兩岸海上聯合搜救演練

2010年2月20日中國大陸交通運輸部中國海上搜救中心透過中華搜救協會，邀請我方海上搜救機構共同推動「2010年海峽兩岸海上聯合搜救演練」事宜，並在2010年3月14日至16日兩岸海難搜救機關在廈門共同召開「2010年兩岸海上聯合搜救演練第1次協調會」，協調相關演練主題、指揮

⁴「大陸漁船遭撞翻一失蹤兩岸救援船共同搜救」，東方日報電子報，2017-04-02，http://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/news/20170402/bkntw-20170402113733797-0402_04011_001.html(最後瀏覽日期 2018-05-22)

架構、演練時間、演練項目、通信方式等事項，同年7月22日至24日在台北召開「2010年兩岸海上聯合搜救演練第2次協調會」，確認相關演練細部事項後，於8月30至9月1日「2010年海峽兩岸海上聯合搜救演練桌面推演」，雙方就演練狀況實施桌面推演，並在2010年9月16日於金廈海域正式實施。⁵

(一) 時間及地點：

2010年9月16日，雙方於金門-廈門中間水域共同舉行。

(二) 主辦方及參演能量：

本次演練係由大陸「中國海上搜救中心」主辦，兩岸20多個搜救單位共同參與，臺灣係由海巡署協調籌辦，雙方基於「救近救便」等原則，總計動員14艘船艦、3架直升機、約400餘人參加。

(三) 雙方演練總指揮：

臺灣係由海巡署副署長鄭樟雄先生（中華搜救協會名譽理事長）與大陸交通運輸部副部長徐祖遠先生（海峽兩岸航運交流協會名譽理事長）分別擔任雙方總指揮。

(四) 演練內容：

模擬兩岸直航客船與貨船發生碰撞，造成人員落海、受傷及船舶失火等事故，針對遇險通報、緊急通聯、應變啟動、搜救分工、人命救助、後送就醫（包含海上傷患接駁）、船舶消防、善後恢復等8項內容實際操演。

(五) 演練特色：

本次演練由大陸提供1艘躉船，作為現場演練指揮及觀禮台，兩岸人員「同台指揮、同台觀摩」，參演機、船均懸掛或顯示「演練專用旗」，在同一區域內分工搜救，初步建立海上聯合演練模式。

⁵「兩岸搜救演練-開展交流合作新頁」，王進旺，2011海巡報告書。臺北：行政院海岸巡防署，2011年5月，第118-127頁

二、2012年海峽兩岸海上聯合搜救演練

2010年9月16日兩岸首次合作舉辦「2012年海峽兩岸海上聯合搜救演練」後，兩岸達成每兩年輪流舉辦聯合演練之共識，2012年輪由臺方主辦，兩岸共同參與籌辦。兩岸相關搜救機關分別於2012年3月14日至16日及同年5月14日至15日於廈門及台北召開2次協調會議，針對演練構想、腳本、參演能量、演練日期、重要工作期程、觀摩平台、媒體邀請、雙方發言基調與時機等相關議題交換意見，並在2012年8月30日於金廈海域正式實施。⁶

(一) 時間及地點：

2012年9月16日，雙方於金門-廈門中間水域舉行。

(二) 主辦方及參演能量：

本次演練由臺灣(海巡署)主辦，邀請兩岸相關搜救機關共同參與執行，臺灣出動18艘船艇、2架直升機參與演練，大陸則派出11艘船艇及1架直升機參與，海峽兩岸總計出動29艘船艇(含雙方工作船及觀禮船)、3架直升機、約600人參加。

(三) 雙方演練總指揮：

參照2010年模式，由海巡署副署長鄭樟雄(中華搜救協會名譽理事長)與大陸交通運輸部副部長徐祖遠(海峽兩岸航運交流協會名譽理事長)擔任

(四) 演練內容：

模擬1架自臺北松山飛往大陸廈門的直航客機，起飛後隨即發生引擎故障，緊急迫降於金廈中間水域，迫降過程中不慎擦撞1艘直航客輪，而機身撞擊海面激起湧浪造成附近2艘作業漁船翻覆，造成人員受傷、落海及受困船艙之情形，雙方針對飛機迫降人員逃生、遇險通報應變啟動、緊急通

⁶「擴大舉行海峽兩岸海上聯合搜救演練 強化海上複合災難搜救合作機制」，中央社，2012-08-30，<http://www.cna.com.tw/postwrite/Detail/111443.aspx#.Wz0HptIzZPY>(最後瀏覽日期 2018-05-23)

聯任務分工、人員搶救檢傷醫療、航空器及船舶滅火、遇難人船搜尋及海上人員移交等項目進行操演。

(五) 演練特色：

本次演練以臺南艦甲板作為指揮及觀禮台，開創兩岸辦理海上聯合搜救演練嶄新模式；另納入海、空複合型災難，新增飛機撞船、漁船翻覆、潛水救援等項目，切合兩岸直航趨勢及實際海事安全需求。

三、2014年海峽兩岸海上聯合搜救演練

「2014年海峽兩岸海上聯合搜救演練」輪由中國大陸主辦，兩岸相關搜救機關分別於2014年6月18日至20日及同年7月8日至11日於馬祖及福州召開2次協調會議，就陸方所提「2014年海峽兩岸海上聯合搜救演練方案」進行討論，並達成共識，並於2014年8月7日在馬祖附近海域辦理。⁷

(一) 時間及地點：

2014年8月7日，兩岸於臺灣馬祖與大陸福州馬尾之間海域舉行。

(二) 主辦方及參演能量：

本次輪由大陸主辦臺灣參與，臺灣出動11艘艦艇及2架直升機，大陸則派出22艘船艇及2架直升機；兩岸總計動員33艘艦船、4架直升機、約550人參演。

(三) 雙方演練總指揮：

仍維持以往模式，由海巡署副署長鄭樟雄（中華搜救協會名譽理事長）與大陸交通運輸部副部長何建中（海峽兩岸航運交流協會名譽理事長）擔任。

(四) 演練內容：

模擬兩岸直航客船與貨船發生碰撞，造成人員落海、受傷等情況，雙方

⁷「施政績效-執行兩岸搜救合作交流」，海巡署全球資訊網，2014年，http://www.cga.gov.tw/siver_b01.htm(最後瀏覽日期 2018-05-23)

進行通報查證、成立應變中心、現場指揮協調、船舶自救、疏散、撤離、海空搜救及善後處理等各項操演項目。

(五) 演練特色：

因應海上大規模災難，本次臺灣「新北艦」及大陸「東海救 113」分別設置海上救護站及派遣醫護人員進駐，並由雙方直升機互相吊掛人員至對方船艦，有助爭取搶救時效；另本次由大陸交通運輸部「海巡 31」擔任指揮觀禮船，形成常態演練模式。

四、2016年海峽兩岸海上聯合搜救演練

原訂2016年由臺灣主辦之「2016年海峽兩岸海上聯合搜救演練」，亦因蔡英文總上任後，中共對於「九二共識」未獲認同等因素中斷官方聯繫而暫緩執行，雖臺灣方面由中華搜救協會多次與中國大陸海難救助單位協調聯繫，然礙因中共高層對於現行臺灣政府的不信任，採取斷絕官方交流的政策，均回應「因故暫緩實施」，故迄今仍無法執行。

表 3-1：海峽兩岸海上聯合搜救演練情形表

資料來源：海巡署業務統計

年度	2010 年	2012 年	2014 年	2016 年
主辦 單位	陸方 交通運輸部	我方 海岸巡防署	陸方 交通運輸部	原定我方
時間	9 月 16 日	8 月 30 日	8 月 7 日	陸方回復 因故緩實施迄今
地點	金門	金門	馬祖	-
總 指 揮	我方	鄭副署長	鄭副署長	-
	陸方	徐副部長	徐副部長	-
觀禮台	躉船	臺南艦	海巡 31 艦	-
能量	14 船、3 機	29 船、3 機	33 船、4 機	-

第四節 搜救事務交流與互訪之差異

在臺灣有句至理名言：「見面三分情」，意思是說「見面即有情意，凡事會留個轉圜的餘地」，⁸這句話比照在外交或兩岸關係上十分有意思，不論兩岸或外交，人員交流與互訪是建立基本聯繫管道的必要方式，人與人再見面後，即留下交情，日後遇有事務需聯繫或協調時，曾見過面或素味矇面的雙方即可能產生相當大的差異。

⁸ 「詞條名稱：見面三分情」，教育百科/教育雲/教育部，
<https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail/?title=%E8%A6%8B%E9%9D%A2%E4%B8%89%E5%88%86%E6%83%85>(最後瀏覽日期 2018-05-23)

海峽兩岸民間自 1992 年 9 月 26 日至 28 日以海峽兩岸海上通航為主題的首屆海峽兩岸海上通航學術研討會在廈門召開，兩岸港航界人士 40 多年來首次共探討海上直航的經濟價值和可行性之後，⁹即開啟兩岸有關海上安全問題的研討，後續在 1993 年至 1996 年月陸續與中國大陸就海難救助、船岸通信等項進行 6 次會議，其中 1996 年 3 月達成「保障台灣海峽之海上人命財產安全，是兩岸海難救助部門責無旁貸的義務。發展搜救協調的合作是海峽兩岸搜救部門的共同願望」及「兩岸海難救助應充分利用和共用兩岸現有之救助資源，並本著就近、就便的原則進行」等共識；另中華搜救協會在 1996 年 12 月向海峽交流基金會提出「大陸救難船舶進入我方水域作業研析報告」，提出「兩岸救難船舶進入對方水域作業必須了無障礙」之建議，無疑為兩岸搜救合作開啟一扇門。

在 2000 年至 2008 年陳水扁總統任內，因小三通航線開放後及臺灣與中國大陸逐漸蓬勃發展的海運、漁業等，衍生諸多海難事故，而礙於《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》等相關規定，對於兩岸間海難事故的通報仍是透過漁業電台、中華搜救協會等民間組織所建立之通聯網絡進行，兩岸官方搜救機關則尚未接觸。

而在 2008 年馬英九總統當選後，兩岸簽訂「海峽兩岸海運協議」，在 2008 年 8 月 17 日及 18 日交通部邀集陸委會及海巡署，以「臺灣海峽兩岸航運協會(簡稱台航會)」名義前往金門與對岸「海峽兩岸航運交流協會(簡稱海航會；主要成員為交通運輸部所屬單位)」商談兩岸海運直航及海事安全相關事務，並建立雙方聯繫窗口後，逐漸開啟兩岸交流之路。

在 2009 年 1 月廈門大學召開「海上搜救合作交流研討會」，為減少爭議臺灣官方由海巡署派員以中華海巡協會之名義與會；自此，每年度兩岸官方搜救機關均已相關會議名義進行互訪及交流，自 2009 年至 2017 年共計實施 12 次(兩岸海難

⁹「兩岸退役軍官力促兩岸通航」，海峽通訊，第 11 期，2014 年，
<http://www.fjhctx.com/index.aspx?menuid=5&type=articleinfo&lanmuid=65&infoid=1384&language=cn>(最後瀏覽日期 2018-05-23)

搜救機關事務交流與互訪統計表，詳如附表 1)，雖然兩岸官方仍舊以中華搜救協會或中國航海學會、救助打撈專業委員會等非官方名義與會，但實質上來說，雙方對於兩岸搜救合作、建立聯繫窗口、建立互助救援模式等具體事項均能有所展獲。

而在兩岸搜救事務交流與互訪人員層級部分，在馬英九總統任內 10 場次交流或研討會議中，僅有在 2009 年 8 月臺灣海峽兩岸航運協會與海峽兩岸航運交流會、2010 年 1 月海上搜救合作交流研討會、2015 年 12 月亞太地區大規模海上人命救助培訓及桌面演習等 3 次交流研討會議，係因交流初期為進行幕僚層級的協調、屬人員訓練及幕僚層級桌面推演等因素，雙方派遣出席層級較低僅有 9 職等或 10 職等(相關人員層級均以臺灣官方人員階級論)，餘 7 場次均由雙方 14 職等之人員出席，即是由臺灣方面的海巡署副署長(以臺灣中華搜救協會名譽理事長名義)率隊參加，而中國大陸方面亦派遣相對應層級與職等之中國交通運輸部副部長(以海峽兩岸航運交流協會名譽理事長名義)出席，雖然歷次會議與交流，兩岸官方人員均以民間單位榮譽理事長等名義與會，然以中央部會次長人員之層級，僅次於海基、海協等兩會，表示兩岸對於海上聯合搜救的重視，以及對雙方尊重。

在 2016 年蔡英文總統就任後，僅有同年 9 月份同意臺灣方面由 14 職等人員至中國大陸進行事務交流與互訪，在 2016 年 10 月 10 日蔡英文總統進行國慶演說後，中共完全斷絕官方聯繫，其後 2017 年 11 月我方海巡署提出至中國大陸進行兩岸搜救交流座談會，雖然中共相關海難搜救機關均表示贊同，但礙於中共高層政策等因素考量，經多方協商後，原訂由 14 職等副署長率隊前往，後來由僅同意 9 職等以下人員至中國大陸進行交流，中國大陸派遣之接待及交流人員層級亦同步降低，雖然仍保持對等原則，然對於甚為重要的海難搜救事務交流卻以降低層級的冷處理方式，兩岸間互信顯然已降至冰點，然基於「人道立場」中共官方對於兩岸海難搜救演練僅表示暫緩實施，並未採取拒絕或停止辦理，仍可看出中共對於海上人安全之重視。(如表 3-2)

表 3-2：兩岸海難搜救機關事務交流與互訪統計表

資料來源：海巡署業務統計

兩岸海難搜救機關事務交流與互訪統計表				
日期	研討會名稱	主辦單位	地點	與會層級
2009年8月	臺灣海峽兩岸航運協會與海峽兩岸航運交流會	中華搜救協會	臺灣	9職等
2010年1月	海上搜救合作交流研討會	大陸廈門大學	中國大陸	10職等
2010年5月	兩岸海上搜救專家研討會	中華搜救協會	臺灣	14職等
2011年4月	兩岸海上搜救學術研討會	中國海洋學會	中國大陸	14職等
2011年12月	兩岸海運論壇	江蘇省交通運輸廳	中國大陸	14職等
2012年9月	第七屆中國國際救撈論壇	中國航海學會	中國大陸	14職等
2012年12月	兩岸海運論壇	臺灣港務公司	臺灣	14職等
2013年4月	兩岸搜救交流學術研討會	海巡署	臺灣	14職等
2015年9月	海峽兩岸海上搜救學術研討會暨中國海警業務交流	中國海上搜救中心	中國大陸	14職等
2015年12月	亞太地區大規模海上人命救助培訓及桌面演習	國際海上人命救助聯盟	中國大陸	9職等
2016年9月	第九屆中國國際救撈論壇	中國航海學會	中國大陸	14職等
2017年11月	兩岸搜救交流座談會	海巡署	中國大陸	10職等

第五節 小結

在臺灣兩大政黨對於兩岸關係之政策及立場不同，至中共對於臺灣政治互信產生明顯落差，對於中共最高領導人來說，對臺政策不僅涉及執政基礎的正當性，有時更關係到歷史地位的評價，而以中共在「十八大」選出的的習近平總書記，在2013年的「全國人大」會上也當選「國家主席」與「國家軍委主席」，且習近平主席曾在福建工作十七年，對於臺灣相當瞭解，而習近平主席在2016年蔡英文總統上台後，多次強調堅持「九二共識」、反對「台獨」是兩岸和平發展的政治基礎，且在「九二共識」中的一中原則，是加上堅持「體現一個中國原則」的論述，與馬英九總統在任時的「九二共識、一中各表」有著明顯差異，習近平主席對臺戰略，已自模糊走向清晰並展現自信以及強化反獨與統一為導向。¹⁰

就二十一世紀迄今中共領導人政策多圍繞在「一個中國」及「九二共識」的基礎上，而臺灣方面歷經了陳水扁總統、馬英九總統、蔡英文總統等3次政黨輪替，除馬英九總統堅持「九二共識」，獲得中共認同與信任外，陳水扁總統否定「九二共識」及提出「一邊一國」論等因素，造成中共反感及不信任，也間接影響蔡英文總統在任後未承認「九二共識」，即遭中共斷絕兩岸官方交流，然海峽兩岸除同源同種外，亦為相比鄰之「鄰居」，倘未能維持良好互動關係，間接影響相關合作與交流。

兩岸搜救合作除仰賴民間單位協助聯繫外，官方交流亦甚為重要，在海難救助工作上通訊即為最重要的一環，不論兩岸是否共同辦理演習或學術、人員交流，在基本的通訊無法有效暢通的情況下，共同執行海難救助工作可謂難上加難，對於兩岸現況之突破，臺灣領導人僅有接受「九二共識」，若不接受九二共識，就應該與大陸建立一個共識，或是提供因應之道，兩岸溝通與協商對雙方都是有利的，大陸需要有兩岸關係良好互動的成果，有利於其經濟發展，也可向其人民交代。我方則是在沒有喪失國格的情況下，擴大了國際空間與發展雙邊關係，同時

¹⁰張五岳，「中共對臺政策之研究」，兩岸關係與政府大陸政策，第51頁至73頁

保障了人民的權益。¹¹



¹¹ 邱坤玄，「呼籲蔡政府盡速恢復兩岸溝通與協商」，財團法人國家政策研究基金會國政分析轉載自中央日報網路報，2017-06-18，<https://www.npf.org.tw/3/17082>(最後瀏覽日期 2018-05-24)

第四章 兩岸搜救合作之展望

第一節 兩岸搜救現況

兩岸搜救合作主要係仰賴臺灣「中華搜救協會」及「臺北任務管制中心」與中國大陸「中國海上搜救中心（RCC）」相互通報與聯繫，並由雙方海難救助執行機關共同針對當時海難狀況，派遣機、船等搜救能量，偕同進行搜救任務，以下就兩岸搜救機制實施概述。

一、臺灣海難搜救機制

（一）災害防救體系

臺灣災防防救體系依「災害防救法」相關規定，於2000年8月15日於行政院下設立中央災害防救會報，決定災害防救之政策方向。同時為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設中央災害防救委員會，置主任委員一人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；另由行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供災害防救工作相關諮詢，以加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。¹

2000年7月22日「八掌溪事件」前，政府並未設立跨部會統合性搜救編組，有關搜救支援之申請，須層層轉報，錯失救災先機，且過去搜救任務之運作模式，係由各相關救援單位本權責處置，救災資源未能有效統合運用，災害處置難以周全完善。同年7月24日，政府為整合國內救災資源，強化國家救難機制，由當時國防部國軍搜救協調中心為作業幕僚，並以任務編組方式成立「行政院國家搜救指揮中心」，後於2003年改由內政部消防署承接作業幕僚及任務，²負責統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災

¹「會報任務」，中央災害防救會報網站，<https://www.cdprc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=A90D0BC92F9A1D47>(最後瀏覽日期 2018-05-25)

²馬武雄，「行政院國家搜救指揮中心的宗旨」，內政部消防署網站，2007-12-13，<http://enews.nfa.gov.tw/V4one-news.asp?NewsNo=9633>(最後瀏覽日期 2018-05-25)

害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務，以有效整合運用救災資源，並由內政部消防署執行災害防救業務，中央災害防救業務主管機關執行災害資源統籌、資訊彙整與防救業務，並應協同相關機關執行全民防災預防教育。並由國家搜救指揮中心訂定「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」，律定各部會之搜救權責及執行搜救任務時之支援調度程序，俾利搜救任務之遂行。

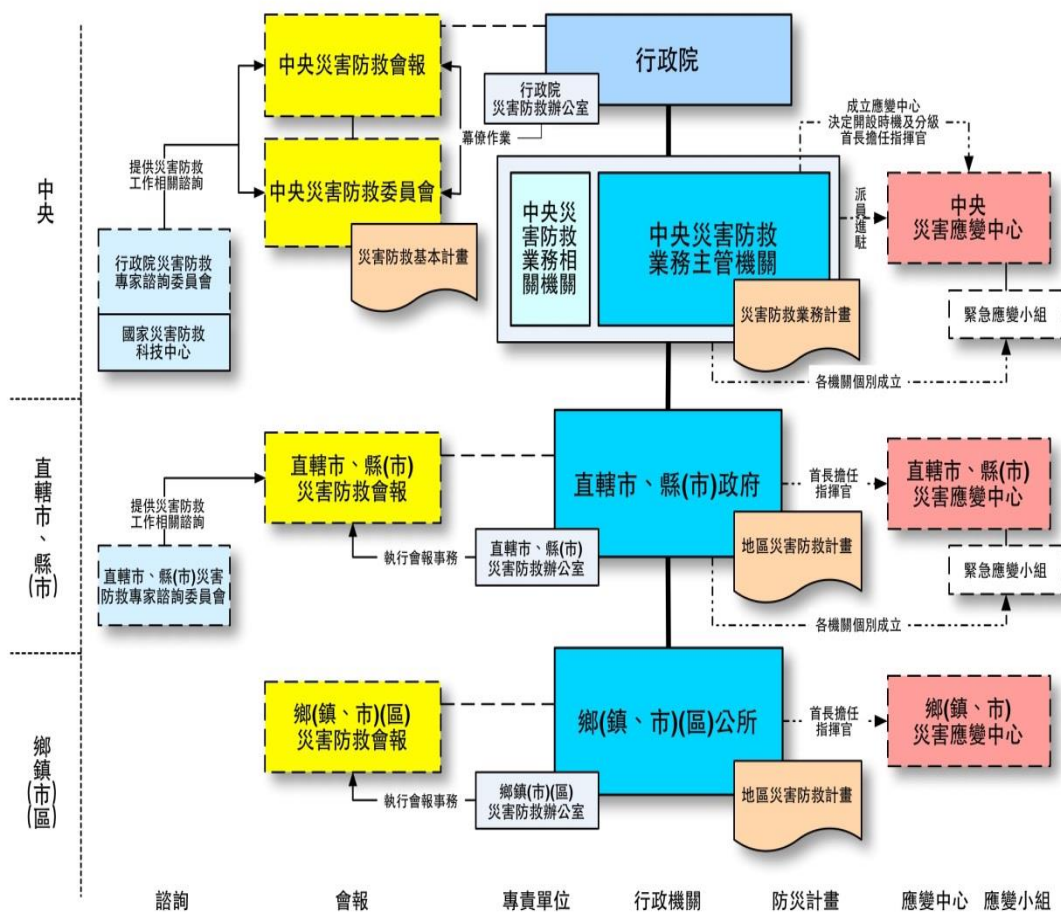


圖 4-1 臺灣災害防救體系架構圖

資料來源：中央災害防救會報，<https://www.cdprc.ey.gov.tw/>

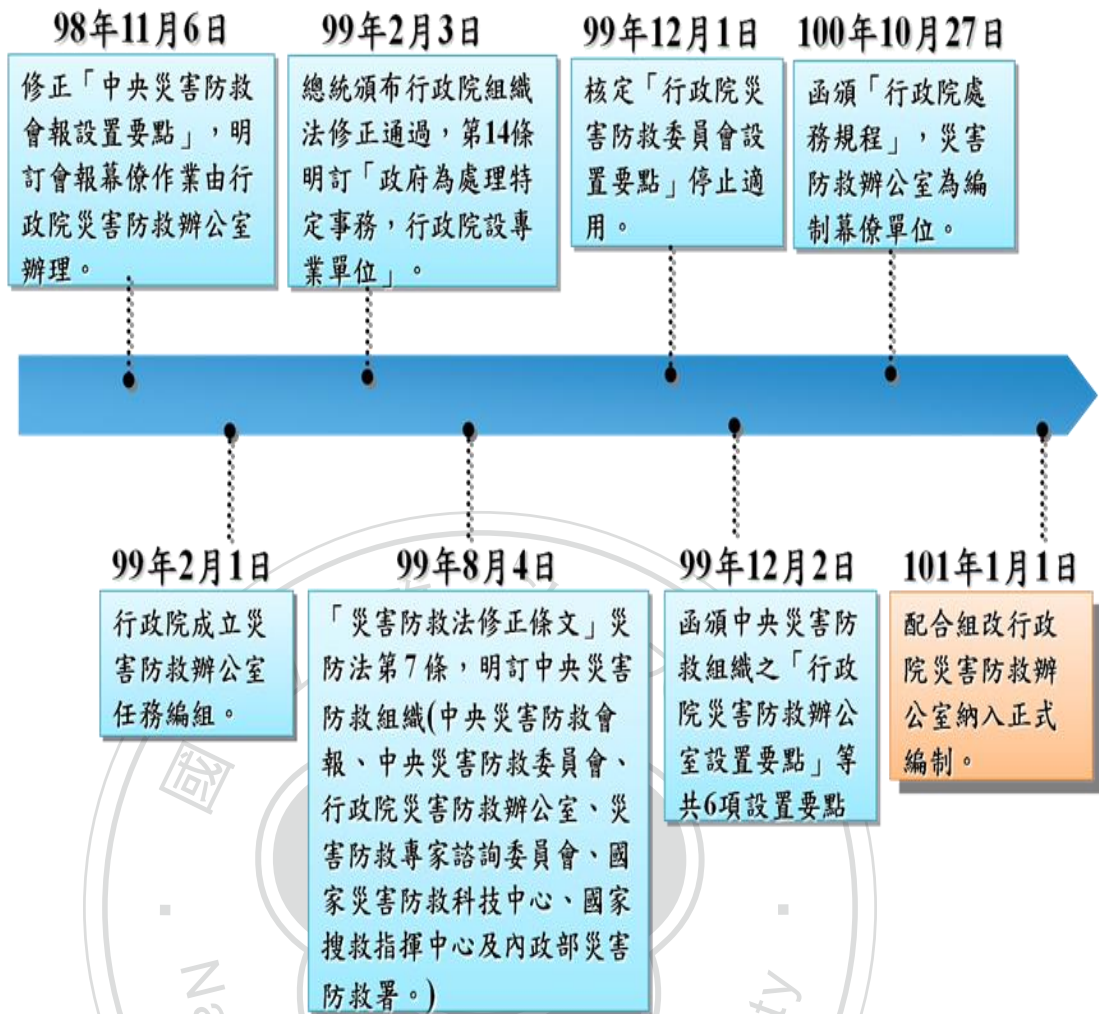


圖 4-2 災害防救辦公室組織沿革

資料來源：中央災害防救會報， <https://www.cdprc.ey.gov.tw/>

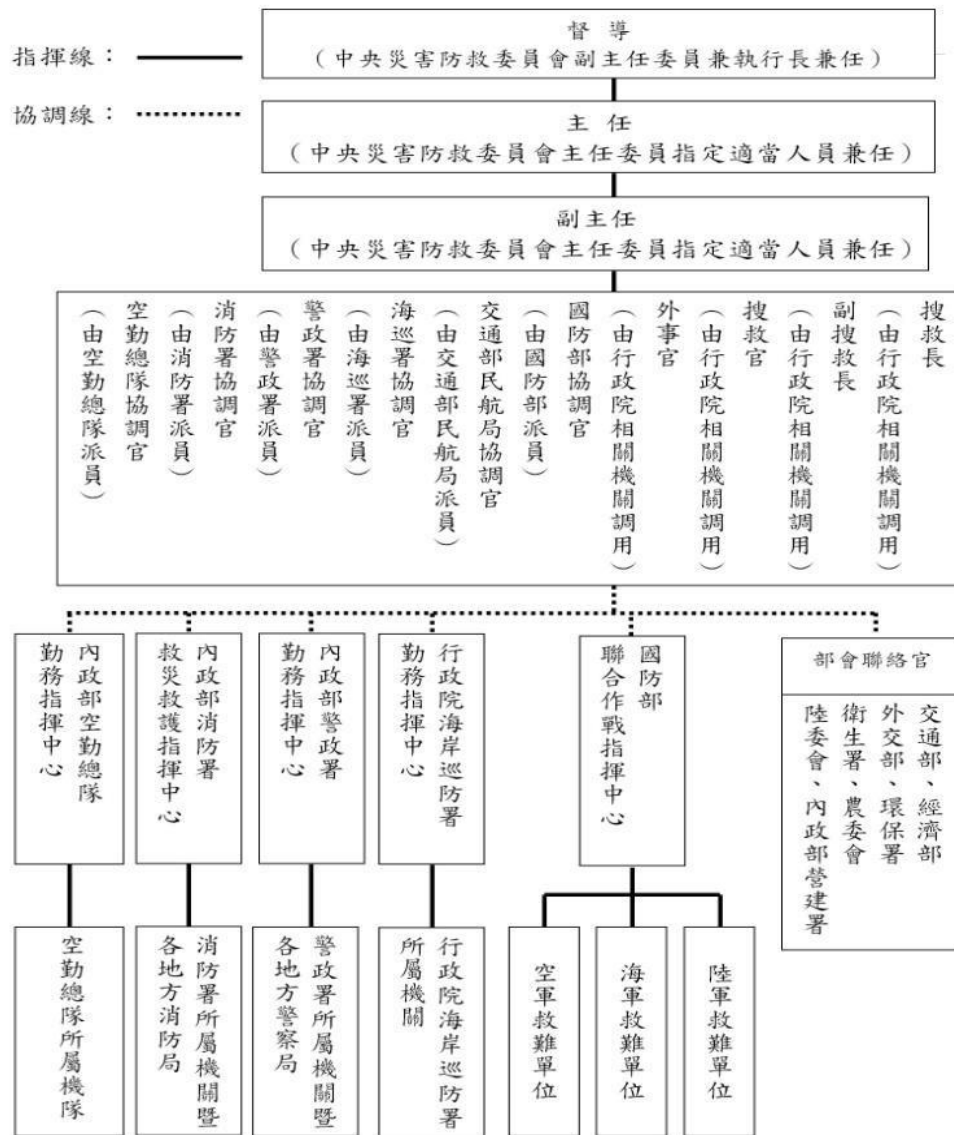


圖 4-3 行政院國家搜救指揮中心體系與編組架構圖

資料來源：行政院國家搜救指揮中心作業手冊，2012-07-02

(二) 海難搜救機制

1、主管機關

依「災害防救法」交通部為海難災害防救業務中央主管機關，負責指揮、督導、協調各級海難災害防救相關行政機關及公共事業執行海難災害防救工作，並依「災害防救基本計畫」訂有「海難災害防救業務計畫」。對海難事件的「事前的預防」、「事中的應變」以及「事後的調查、復原及

重建」等予以規定，並律由各相關單位在其中所扮演的角色、定位以及任務等。2012年3月1日交通部航港局成立，整合財政部關務署相關燈塔與助航設施等相關業務，負責我國海難救護之執行、監督管理等事項。

我國海難災害搜救範圍內發生海難事故，船舶損害嚴重，估計有15人以上傷亡、失蹤，或船上殘油外洩或有外洩之虞逾七百公噸者，且災情嚴重，經交通部研判有開設必要時，由交通部報告中央災害防救會報召集人（由行政院長兼任），並由會報召集人指定交通部部長擔任指揮官，綜理應變中心災害應變事宜，並由交通部、內政部、外交部、國防部、經濟部、法務部、行政院農業委員會、衛生福利部、行政院環境保護署、行政院大陸委員會、海洋委員會海巡署、行政院災害防救辦公室、行政院新聞傳播處等派員進駐，執行相關緊急應變事宜，並得視災情狀況，經報請指揮官同意後，通知其他機關（單位、團體）派員進駐。³

另農業委員會漁業署亦訂有「漁船海難救護互助辦法」，律定漁船海難救護互助、遭難漁民與漁船救助、獎勵動力漁船所有人及漁民海上作業保險等相關事項，並透過漁會通訊電台通報作業系統，供漁船透過電台瞭解漁船海難等訊息，目前漁會通訊電台包括高雄區漁會漁業專用電台、基隆區漁會漁業電台、蘇澳、新竹、臺中、高雄、東港、花蓮、綠島、澎湖、金門及馬祖區漁會漁業通訊電台等12處，除高雄漁業專用電台係針對其轄區100噸以上漁船為服務對象外，其餘則是針對其轄區所屬漁船提供相關服務。⁴

2、主要執行機關

2000年7月24日行政院國家搜救指揮中心成立後，統籌整合國內救災資源，並負責「台北飛航情報區」（圖4-4）內搜救案件的支援調度，該中心

³「海難災害防救業務計畫」，交通部，2016年，第38至41頁

⁴周清和，「台灣地區漁業通訊電台營運及漁船救護體系」，農政與農情，2001年，第28至31頁

主要任務如下：⁵

- (1) 航空器、船舶遇難事故緊急搜救之支援調度。
- (2) 緊急傷（病）患空中緊急救護之支援調度。
- (3) 移植器官空中運送之支援調度。
- (4) 山區、高樓等重大災難事故緊急救援之支援調度。
- (5) 海、空難事故聯繫、協調國外搜救單位或其他重大災害事故緊急救援之支援調度。



⁵ 「行政院國家搜救指揮中心設置要點」，內政部消防法令查詢系統，
<http://law.nfa.gov.tw/GNFA/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL028974>(最後瀏覽日期 2018-05-26)

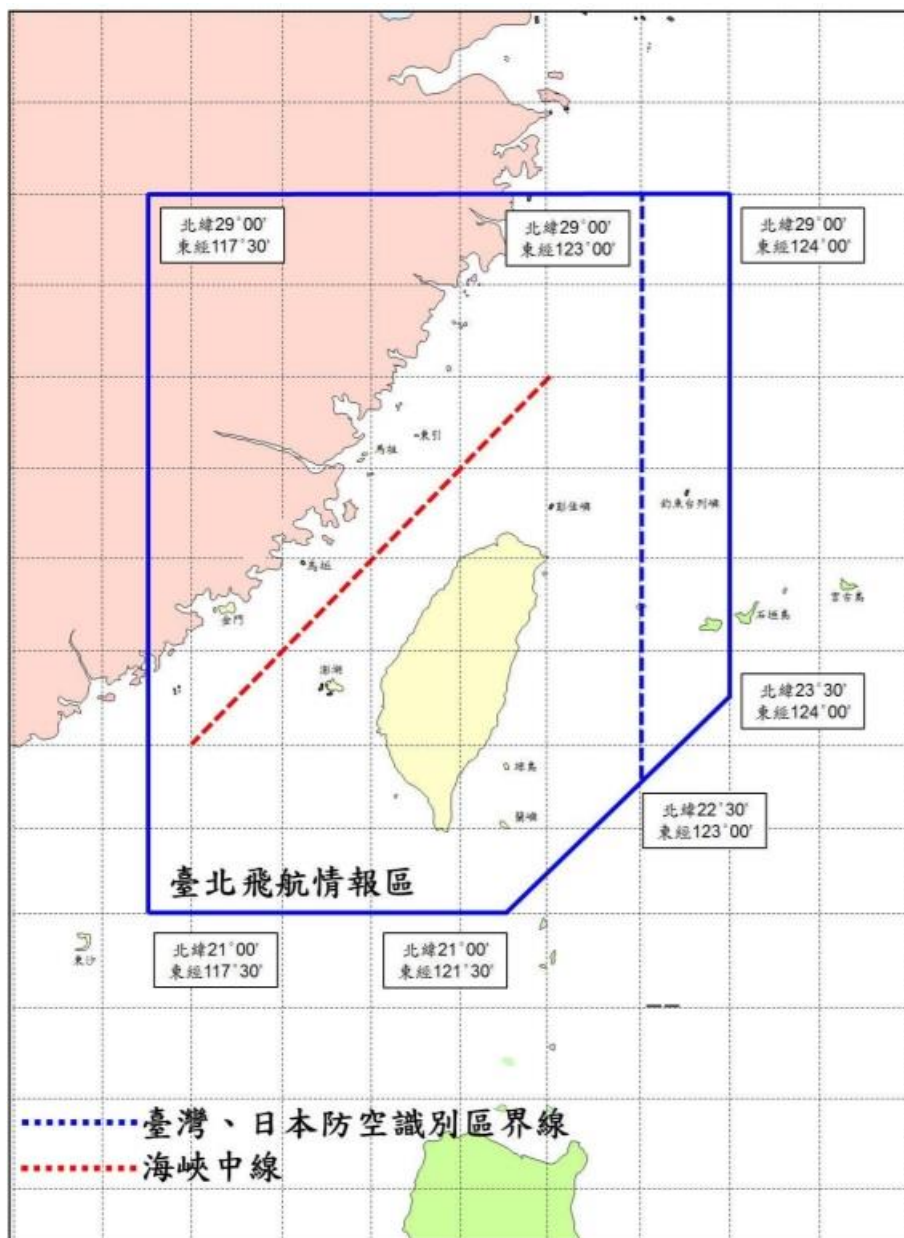


圖 4-4 台北飛航情報區

資料來源：行政院國家搜救指揮中心作業手冊，2012-07-02

海上搜救能量部分，行政院海岸巡防署於 2000 年 1 月 31 日成立，並於 2018 年 4 月 28 日改制為海洋委員會海巡署，依據「海岸巡防法」第 4 條第 7 項規定，負責海上交通秩序管制及維護、海上救難、海洋災害救護及海洋環境保護等事項，為我國海上救難主要執行機關，⁶並依交通部

⁶「海岸巡防法」，海巡法規查詢系統，
<https://www.cga.gov.tw/wralawgip/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8aad524fc86180125066f5e7f0>

「海難災害防救業務計畫」，海巡署在海難中所擔負的任務如下：

- (1) 訂定海難救護相關作業程式，並督導各海巡單位擬訂搜救細部執行計畫，以利搜救作業遂行。
- (2) 建立報案系統，並督導各地區海巡單位與相關救難、醫療機關(構)建立互相協調聯繫機制。
- (3) 有關維護海上交通秩序措施之教育訓練，加強執法人員之專業知能。
- (4) 執行海上救難所需艦艇、設備、機具及人力之整備，並定期進行演練。
- (5) 依據海洋污染防治法規定執行海洋污染防治工作。
- (6) 協助執行海上緊急傷患運送措施規劃。
- (7) 配合港口管理機關(構)於颱風預報行經海域期間之執行進出港管制作業事項。

海巡署為執行海上救難、海洋災害救護，訂有「海岸巡防機關執行海上救難作業程序」，由所屬艦隊分署及各地區分署共同執行海上遇險人員之搜尋、救助及緊急醫療救護等事項；在海難案件發生時海巡署即依海難事故大小，派遣相對應之艦、船、艇等海上能量，偕同空勤總隊、國軍單位及民間救難團體等能量，共同實施救援。

空中救援能量部分，在 2004 年為提升國家整體空中資源有效運用及飛航安全，推動國家航空器一元化政策，行政院將內政部警政署空中警察隊、內政部消防署空中消防隊籌備處、交通部民用航空局航空隊及行政院海岸巡防署空中偵巡隊整併，2005 年 9 月正式成立「空中勤務總隊」，隸屬於內政部，統籌調度執行陸上及海上空中救災、救難、救護、觀測偵巡、運輸等工作，任務內容如下：⁷

- (1) 救災：支援各種天然災害及重大意外事故等災害搶救之空中救災。

08c(最後瀏覽日期 2018-05-26)

⁷「關於空勤」，內政部空中勤務總隊，<http://www.nasc.gov.tw/About/task>(最後瀏覽日期 2018-05-26)

- (2) 救難：支援山難搜尋、水上救溺及海上救難等人命搜救的空中救難。
- (3) 觀測偵巡：支援災情觀測、重大緊急犯罪空中監視與追緝、海洋空偵巡護、交通空巡通報、環境污染調查、國土綜合規劃空勘航攝等空中觀測偵巡。
- (4) 運輸：支援救災人員、裝備、物資之運送等空中運輸。
- (5) 救護：支援緊急醫療之空中救護、轉診、器官移植的空中救護。

在海難案件發生時由受理機關(單位)通報空勤總隊，並完成申請程序後，由空勤總隊派遣當地勤務大隊所屬直升機及機組人員，並搭載海巡署派遣進駐於空勤總隊各基地之共勤空巡勤務人員前往救援，以旋翼機(AS-365、UH-60M)具可低速飛行、制空吊掛等優勢，協助海難案件救助工作。

在國軍協助救災部分，依「災害防救法」第 34 條第 4 項規定，直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。而國軍(國防部)在防、救災工作中亦扮演不可或缺之腳色，國防部為因應戰時所需配備陸、海、空各式機具、載具等裝備，在各式災害發生時，其相干裝備亦可轉作救援使用，諸如旋翼機(EC-225、S-70C、UH-60M)執行人員吊掛及物資運送、定翼機(C-130H)可在夜間投放照明彈、軍艦可協助海面及水下搜索救援等。

(三) 海難搜救作業程序

在海巡署、漁業署、航港局、消防署等機關接獲海難訊息後，均向國搜中心匯報，並由國搜中心依「行政院國家搜救指揮中心作業手冊」，由國搜中心所統籌、整合運用之各機關搜救資源，並依海難狀況及所需能量，指派各機關派遣搜救能量前往救援，倘海難事故地點位於搜救責任區之鄰接區或責任區外者，則通報鄰接國之搜救指揮中心(日本、韓國、菲律賓等提他國家)或透過臺北任務管制中心向中國海上搜救中心(中國大陸)通報；

而同時海巡署、漁業署、航港局、消防署等機關則相互進行橫向通聯，協調救援各項事宜；各救援能量投入後，現場由第一艘抵達現場之船艦長擔任現場指揮官，統籌現場救援事宜，並由海巡署以「搜救優選規劃系統」(SAROPS) 運算遇險目標可能漂流位置及各機、船搜救區域，供現場救援機、船運用；⁸在岸際部分海巡署、消防署、衛福部等機關視海難狀況派遣救護車輛或設置臨時收容所、醫療站等，以接運獲救人員病例及提供救護服務，後續則視獲救人員國籍，由移民署或大陸委員會等單位協助就醫、安置、返國等事宜。

二、中國大陸海難搜救機制

(一) 災害防救體系

自 2006 年開始，中國大陸海上搜救應急機制依「一案三制」的管理體系，逐步發展形成了綜合性的海上搜救管理體系，並體現以下三個面向：

- 1、從參與海上救助的能量面向，由於海上突發事件具有高度的複雜性和不確定性，需要充分調動多方積極性，形成自救、互救和公救並存的應急救援網路，才能有效應對各種海上危機事件，國家海上搜救部際聯席會議包括政府、軍隊、武警及其他社會能量共同響應。
- 2、從救助的面向，海上搜救和船舶污染應急反應，是一種涉及海上應急「全風險」的管理。從機構職能面向，首先制定政策法規、應急反應預案及有關規章制度，其次進行人員培訓等預防性的工作，第三是組織、協調、指揮應急處置行動等應變處置工作，最後以恢復重建工作進行結尾，為一種包括預防、處置及恢復重建的「全過程式」管理。

中共為建立國家海上搜救應急反應機制，迅速、有序、高效地組織海上突發事件的應急反應行動，救助遇險人員，控制海上突發事件擴展，最大程度地減少海上突發事件造成的人員傷亡和財產損失；同時履行中華人

⁸ 「海流與搜救有關問題探討」，海巡雙月刊，vol 65，2013 年，第 30 至 34 頁

民共和國締結或參加的有關國際公約；實施雙邊和多邊海上搜救應急反應協定，於2006年1月23日訂頒《國家海上搜救應急預案》，律定有關在其「管轄水域和承擔的海上搜救責任區內海上突發事件的應急反應行動」、「發生在管轄水域和搜救責任區外，涉及中國籍船舶、船員遇險或可能對我國造成重大影響或損害的海上突發事件的應急反應行動」、「參與海上突發事件應急行動的單位、船舶、航空器、設施及人員」等事項。

《國家海上搜救應急預案》中所律定，國家海上搜救應急組織指揮體系由應急領導機構、運行管理機構、諮詢機構、應急指揮機構、現場指揮、應急救助力量等組成，⁹相關海上搜救應急組織指揮體系及職責任務摘述如下：

(1) 應急領導機構

建立國家海上搜救部際聯席會議制度，研究、議定海上搜救重要事宜，指導全國海上搜救應急反應工作。在交通部設立中國海上搜救中心，作為國家海上搜救的指揮工作機構，負責國家海上搜救部際聯席會議的日常工作，並承擔海上搜救運行管理機構的工作。

部際聯席會議成員單位根據各自職責，結合海上搜救應急反應行動實際情況，發揮相應作用，承擔海上搜救應急反應、搶險救災、支持保障、善後處理等應急工作。

(2) 運行管理機構

中國海上搜救中心以交通部為主承擔海上搜救的運行管理工作。

(3) 諮詢機構

諮詢機構包括海上搜救專家組和其他相關諮詢機構。

(4) 搜救專家組

⁹「國家海上搜救應急預案」，中華人民共和國應急管理部，2018-02-21，http://www.chinasafety.gov.cn/gk/yjyy/201802/t20180221_200413.shtml(最後瀏覽日期 2018-05-26)

國家海上搜救專家組由航運、海事、航空、消防、醫療衛生、環保、石油化工、海洋工程、海洋地質、氣象、安全管理等行業專家、專業技術人員組成，負責提供海上搜救技術諮詢。

(5) 其他相關諮詢機構

其他相關諮詢機構應中國海上搜救中心要求，提供相關的海上搜救諮詢服務。

(6) 應急指揮機構

應急指揮機構包括：中國海上搜救中心及地方各級政府建立的海上搜救機構。沿海及內河主要通航水域的各省（區、市）成立以省（區、市）政府領導任主任，相關部門和當地駐軍組成的省級海上搜救機構。根據需要，省級海上搜救機構可設立搜救分支機構。

(7) 省級海上搜救機構

省級海上搜救機構承擔本省（區、市）海上搜救責任區的海上應急組織指揮工作。

(8) 海上搜救分支機構

海上搜救分支機構是市（地）級或縣級海上應急組織指揮機構，其職責由省級海上搜救機構確定。

(9) 現場指揮（員）

海上突發事件應急反應的現場指揮（員）由負責組織海上突發事件應急反應的應急指揮機構指定，按照應急指揮機構指令承擔現場協調工作。

(10) 海上應急救助力量

海上應急救助力量包括各級政府部門投資建設的專業救助力量和軍隊、武警救助力量，政府部門所屬公務救助力量，其他可投入救助行動的民用船舶與航空器，企事業單位、社會團體、個人等社會人力和物力

資源。服從應急指揮機構的協調、指揮，參加海上應急行動及相關工作。

2007 年中國海上搜救中心在「國家海上搜救應急預案」基礎上，結合海上救災經驗，再細分為「化學品船遇險應急預案」、「海上客船遇險應急預案」、「內河客船遇險應急預案」及「航空器墜海應急預案」等專用應急預案，以及省級、地方海事部門亦因應地區狀況，編制適合各地情況的海上搜救應急預案，自此形成海上搜救應急預案體系。

(二) 海難搜救機制

「中國海上搜救中心」將海上突發事件險情信息分為特大、重大、較大、一般等 4 級，在海上搜救機構接到海上突發事件險情信息後，對險情信息進行分析與核實，並按照有關規定和程序逐級上報，亦即中國海上搜救中心接獲海上突發事件訊息後按照有關規定，立即向國務院報告，同時通報國務院有關部門。¹⁰

中國海上搜救中心負責統籌海難搜救之指揮、協調工作，該中心直屬「國家海上搜救部際聯席會議」，並區分為中央、省級與縣（市）3 級，均採 24 小時輪值，其成員均由交通運輸部所屬人員派兼。此外，交通運輸部下轄海事局及救助打撈局，為大陸地區海難搜救兩大主力團隊，其中海事局同樣區分中央、省級與縣（市）3 級，14 個省級海事局中，又以「福建省海事局」（下轄廈門、福州、寧德、莆田、泉州及漳州等海事分局）與臺灣最接近，救助合作亦最為密切。海事局主要負責海上交通執法、專業證照查驗等海事安全維護工作，性質與臺灣交通部航政司及航港局（各航務中心）較為相近，惟接獲海難事件通報時，各地區海事局或分局亦動員海事船艇投入救援。

¹⁰ 「國家海上搜救應急組織指揮體系及職責任務」，中國海上搜救中心，2006-11-28，<http://www.mot.gov.cn/sj/zhongguohshsjzhx/>（最後瀏覽日期 2018-05-26）

交通運輸部救助打撈局為執行海難搜救及船舶打撈或拖帶任務之專責機關，設有北海、東海、南海救助局，以及煙台、上海、廣州打撈局，加上4處沿海救助飛行隊，各依轄區特性配置專業救難船舶與航空器，構成分工綿密之海難救護網，其中「東海救助局」總部位於上海，並設有廈門、福州、溫州等救助基地及26個待命點，因應緊急突發狀況。除交通運輸部海事局及救助打撈局外，大陸沿海之邊防、海警、漁政、消防及民間商、漁船亦扮演海難搜救協助者的角色，當發生重大海難事件時，中國海上搜救中心均可指揮、協調相關機關及民間力量共同投入搜救，發揮整體救援功效。

(三) 海難搜救作業程序

中國海上搜救中心在2002年8月27日發布《中國海上搜救中心水上險情應急反應程序》，¹¹對於水上險情區分一般險情(遇險人數30人以下等)、重大險情(遇險人數30人以上50以下等)、特大險情(遇險人數50人以上)等3個等級；由中國海上搜救中心負責全國海上搜救工作的統一組織、協調和搜救情況的掌握與上報，各省級搜救中心在省、自治區、直轄市人民政府和軍區的領導下開展工作，業務上受中國海上搜救中心的指導；發生在各省級搜救中心搜救責任區內的險情，由各省級搜救中心負責組織、協調搜救行動，包括請求其他搜救責任區(包括港澳地區)的救助力量的支援；中國海上搜救中心應各省級搜救中心的請求，可以負責協調某一省級搜救中心搜救責任區以外的救助力量，以及國外和港澳台地區的救助力量參與救助。任何參與搜救的救助力量，由負責該搜救責任區的省級搜救中心統一組織、協調；參與搜救的軍用船隻、飛機由軍隊派出機關實施指揮，同時接受省級海上搜救中心的現場統一協調。

¹¹「中國海上搜救中心水上險情應急反應程序」，中國水網，2007-09-06，<http://law.h2o-china.com>(最後瀏覽日期2018-05-26)

中國海上搜救中心接收到任何遇險報警或報告後，均依照《關於切實加強水上交通險情報告工作的通知》的要求通報該轄區的省級搜救中心和海事局、遇險船舶所屬國搜救部門、交通部救撈局值班室等，並視險情等級逐級上報至國務院值班室並抄送國家安全生產監督管理局，同時將對該案件救助行動的指導性建議和協調情況傳達給負責搜救行動的省級搜救中心或搜救分中心。

省級搜救中心或搜救分中心在接獲險情通報後，除派遣救助局、邊防、海警、漁政、消防等搜救能量投入外，並參考中國海上搜救中心對於救助行動的指導建議及協調狀況，統籌協調、規劃救援方式及分工事項，再通報現場指揮人員，由現場指揮人員依指導執行救援任務。

三、兩岸搜救合作模式

海峽兩岸自 2008 年 11 月 4 日簽屬「海峽兩岸海運協議」後，兩岸對海難事件的搜救，正式進入雙邊合作的模式，經海巡署統計，自 2009 年起至 2018 年 6 月止，兩岸共計執行 71 件、729 人(如表 4-1)，對於兩岸人民海上安全確有相當助益，以下就兩岸搜救模式實施介紹。

表 4-1 兩岸海難搜救合作統計表

資料來源：海洋委員會海巡署業務統計資料

兩岸海難搜救合作統計表		
年分	案件數	獲救人數
2009 年	5 案	63 人
2010 年	10 案	115 人
2011 年	8 案	46 人
2012 年	8 案	194 人
2013 年	9 案	74 人
2014 年	8 案	54 人
2015 年	10 案	106 人
2016 年	8 案	54 人
2017 年	10 案	101 人
2018 年 1-6 月	3 案	41 人
總計	79 案	848 人

(一) 海難(事)案件通報協調

為了遂行海難搜索救助作業，臺灣及中國大陸均設有搜救指揮中心(RCC)及任務管制中心(MCC)，在接獲台灣海峽中線附近海難事故訊息時，由雙方搜救指揮中心(RCC)及任務管制中心(MCC)，運用實施相互通報，多年來運用該協會溝通管道，已多次完成兩岸重大海、空難搜救聯繫協調數作業，其中包括華航 CI-611 客機澎湖空難、中國大陸籍「浙洞機 156 號」貨船觸礁擱淺、「閩霞漁 3203 號」漁船沉沒、巴拿馬籍「建富星」貨輪遇險沉沒、宜蘭籍「新春滿 11 號」漁船遇險沉沒、野柳籍「長順發號」漁

船失火沉沒及巴拿馬籍「宏偉號」貨輪翻覆沉沒等案。¹²

(二) 搜救能量派遣

在接獲海難(事)案件通報後，臺灣方面由國家搜救指揮中心(RCC)即依案件情形、遇險人數等訊息，研判所需派遣能量，再通報海巡署、空勤總隊、國防部等單位派遣機、艦前往救援；中國大陸方面則由中國海上搜救中心評估後，通報救助打撈局、海事局以及轄管省級搜救中心等單位派遣機、艦等能量應處。同時臺灣方面海巡署則依現場天候、海象及遇險船舶型式、大小或遇險人員體格、是否穿著救生衣等資訊運用「搜救優選規劃系統(SAROPS)」綜整歷史海流訊息運算可能漂流之路徑與最佳搜索區域等資訊，提供現場機、船作為搜救參考。

(三) 現場指揮調度

當雙方機、船抵達現場後，由雙方第一艘抵達現場之船艦擔任各自的指揮艦，相互協調、分配搜救區域，由艦船實施海面搜索、直升機實施空中搜索及目標標定等作業，對遇險船、人員實施搜索救助；當尋獲遇險人員後，即由發現之機、船採取救助行動，並將與現人員接運、集中在指定的艦船上，同時實施急救、保溫等措施。

(四) 遇險人員交接

當搜索任務結束後，由雙方指定艦船至海峽中線位置，以兩船並靠等方式，依籍遇險船舶、人員國籍或主辦方進行交接，並在完成交接後回報各自搜救指揮中心(RCC)，完成任務報告後各自返航。

第二節 兩岸合作展望

兩岸僅以臺灣海峽相隔，當臺灣周邊海域發生重大海難時，雙方搜救機關若能秉持就近就便、即時動員、相互支援的原則，將能迅速有效化解危機，維護生

¹²廖敏毅，「建構兩岸聯合海難救機制-以金門、廈門地為例」，國立中山大學海洋環境及工程學系碩士論文，2011年，第202頁至205頁

命、財產及海洋環境的安全，因此，在「人道救援」之普世價值精神下，兩岸有必要攜手建立並逐步強化海難搜救合作機制。

一、強化兩岸海難通聯查證管道

現行兩岸官方已建立非正式之聯繫管道與窗口，然在海難(事)案件發生時，仍需藉搜救指揮中心(RCC)及任務管制中心(MCC)實施通聯與查證，對於相對急迫的人命救助而言相當不利，爰兩岸搜救機關應依各自法定權責、層級及轄區地緣等，建立直接、固定之正式海難通報聯繫窗口，如臺灣國家搜救指揮中心或海巡署對中國海上搜救中心、金門、馬祖對廈門、福州搜救中心等，藉此進行海難案件複式查證工作，使雙方於第一時間掌握正確訊息，降低災情誤判，並相互協調能量派遣，提升協同救援效能，達到「就近就便、及時救援」效益。

二、定期舉辦兩岸搜救聯合演練

兩岸分別在2010年、2012年及2014年共同辦理3次兩岸聯合搜救演練，其規模盛大，深受各界矚目，且雙方均獲益良多，然礙因2016年5月蔡英文總統就任後兩岸交流機制中斷，原定2016年實施的兩岸搜救聯合演練暫緩辦理，迄今仍無法順利辦理，實在甚為可惜，且兩岸共同辦理搜救聯合演練，具有增進兩岸政府互動、互信關係，強化海上安全維護機制等效益；筆者認為兩岸政府應在「人道救援」是普世價值的前提下，儘速恢復兩岸交流與協商，同時恢復兩岸搜救交流，並持續辦理兩岸聯合搜救演練，以維持合作機制並增進兩岸搜救機關之救援默契，而且雙方在協調及演練過程中，可發掘出相關窒礙問題，將這些問題共同實施檢討、協商及精進，更能有效提升兩岸搜救能量精進合作模式，也才能有效維護人民生命安全。

三、持續兩岸搜救專業人員交流

兩岸搜救機關得以官方或是民間等名義，透過各項學術研討、人員互訪交流等方式，對於各項搜救技術、模式、科技等各層面合作議題實施研議，

提升互惠互信，並逐步拓展及建立常態性兩岸搜救機關交流合作機制，共同維護周邊海域航行船舶安全。除此之外若兩岸關係若能再度趨緩，甚至有良好發展時，可朝兩岸搜救人員訓練交流推動發展，藉由交換學生或提供訓練額度等方式，加強雙方搜救人員經驗與專業技術交流，除可建立人員與兩岸官方的情誼外，對於增進雙方救援技術、能量及模式等均有助益。

四、推動國際搜救交流合作

現今各國海事或海巡機關，依據「1982年聯合國海洋法公約」第98條第2款規定，紛紛建立區域搜救合作機制，以實踐海上船舶及人命安全維護之職責，臺灣及中國大陸也不列外。「人道救援」的普世價值是不分國界的，如果兩岸能恢復搜救交流，增進臺灣海峽搜救合作外，可考量逐步推動與具有共同海域的日本、韓國、菲律賓等周邊國家的多邊海上搜救交流，建立多邊的合作機制。藉由人道考量的搜救合作，已讓曾經是敵對狀態的兩岸能攜手合作，兩岸現況雖不若馬英九總統執政時期，然在各國對於人道救援均能依聯合國海洋法公約進行國際合作的狀態下，臺灣與中國大陸更應強化雙邊的搜救合作，甚至推展多邊搜救合作，在國際情勢不斷變化下，倘能以搜救為前提與周邊國家進行合作建立其機制，對於海上人命安全更能提供更大的保護，若能建立亞洲地區搜救合作與交流制度，對於亞洲地區的區域安全亦能給予正面幫助。

第三節 小結

臺灣在海事安全主管機關為交通部，然海上搜救則是由行政院所屬「國家搜救指揮中心」統合相關海巡署、空勤總隊、消防署、國防部、交通部、農委會漁業署等部會、機關，並依各機關能量，統籌派遣與指揮各項災害(包含海難)事件應變作業，並由各機關依其業務屬性強化自身能量，藉以維護人民生命財產安全，在海難救援的執行上則是以海巡署、空勤總隊及國防部等為主，其中國防部因屬軍事單位，由於兩岸間微妙的關係，至兩岸海難搜救合作，仍以較不具軍事色彩

的海巡署及空勤總隊為主，並由「中華搜救協會」以及其所承接的「台北任務管制中心(MCC)」居中協調聯繫。

而中國大陸方面，交通運輸部除管理海事安全外，亦同步負責海上搜救，設有中國海上搜救中心，統合交通運輸部所轄中國救助打撈局、中國海事局、中國海警等單位，統籌派遣救援能量；而在兩岸搜救合作方面則與臺灣相同，仍需藉由「中華搜救協會」居中協助中國海上搜救中心與臺灣方面進行溝通與聯繫。

依據「一九八二年聯合國海洋法公約」第 98 條第 2 款規定：「每個沿海國應促進有關海上和上空安全的足敷應用和有效的搜尋和救助服務的建立、經營和維持，並應在情況需要時，為此目的通過相互的區域性安排與鄰國合作」¹³，各沿海國與鄰國間紛紛建立區域搜救合作機制，以維護海上船舶及人命安全。而僅隔臺灣海峽的台灣與中國大陸，周邊海運、漁業及海上休閒遊憩活動發達，加上兩岸開放直航後，海難發生機率相對提高，若能有效結合雙方海上搜救能量就近就便、即時動員、相互支援，將能迅速有效化解危機，對於維護周邊海域船舶、人命、財產及環境安全，應能達到事半功倍之效，而兩岸搜救機關就持續加強各項搜救合作機制，如辦理聯合演練、人員交流與互訪、建立協調聯繫窗口等持續努力中，雖因政治因素，導致許多交流事項暫時無法執行，然「人道救援」之普世精神上，兩岸政府更應運用智慧突破僵局，並持續深化、擴大雙方搜救合作機制，以維護海上人民的生命、財產以及海洋環境。

¹³ 「聯合國海洋法公約」，S-link 電子六法全書，黃婉玲編輯，2012-04-06，<http://www.6law.idv.tw/6law/law2/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%B3%95%E5%85%AC%E7%B4%84.htm>(最後瀏覽日期 2018-05-26)

第五章 結論

臺灣與中國大陸緊鄰臺灣海峽，最近距離僅有約 130 公里，澎湖、金門及馬祖更與大陸僅一水之隔。然自 1949 年兩岸政治分治後，海峽之間經歷了一段黑暗期，海上航行的船隻和人員如有發生意外只能仰賴自身力量和鄰近水域船隻協助，在 2008 年後兩岸海難搜救機關逐漸建立合作機制，然在兩岸微妙的關係下，兩岸關係仰賴領導人及政府間的互信，就臺灣方面來說領導人為民選的總統，依其政黨的不同，政治立場與對大陸政策即有著巨大的差異，在此差異下中共高層的反應也是極為兩極；而兩岸搜救合作著重於兩岸間的通報、聯繫與協調，這必需仰賴雙方的交流來維持，然隨著臺灣領導人的交接，雙方目前已近無官方交流，這種狀況對於兩岸搜救的合作影響甚大，對人民在海上的安全著實令人憂慮，以下就綜整各章節內容後，研提所得之事項及相關建議。

第一節 研究發現

一、臺灣海上搜救體制與能量仍待精進

臺灣在海上搜救體制上係由交通部及其所屬交通部航港局主導相關海事安全、海難搜救等相關法規，然實際執行海難救助機關為海洋委員會海巡署及內政部空中勤務隊等單位；法規端與搜救端是否能達完美平衡仍有所疑慮，且易有法規未能及時調整切合實際之可能(如臺灣尚未有完整涵蓋海事安全之海上交通安全法等)，又在無主管法令的狀態下，對於違規事件(如船舶超載或未配置足夠數量之安全裝備等)之舉發及裁處等事項，對於有安全顧慮之船隻，雖能以電話聯繫等方式請航政單位以傳真方式提出禁止出港之處分，然仍較為耗時且有未能時即之疑慮。

在搜救能量部分，海巡署現有各式艦船艇達 150 餘艘，多為兼負「巡防」與「救難」之多用途艦艇及巡護船等，海面搜救能力雖已屬上乘，然因 2004 年「航空器一元化政策」及空中勤務總隊之成立，原海巡署空中偵巡隊併入

空勤總隊後，遇案須藉由向空勤隊或國搜中心申請航空器；而盡觀美國海岸防衛隊、日本海上保安廳、中國救助打撈局等現代化海上搜救單位，均配有所屬航空器；而海巡署執行海上救援任務時，對於航空器之指揮與調度仍需再行協調空勤總隊及國搜中心，在海難救助所需之時效性上較為不利；且空勤總隊主要是執行救災、救難、觀測偵巡、運輸、救護等五大任務，¹其現有航空器有 UH-60M(黑鷹)及 AS-365N1、N2、N3(海豚)等 2 款 5 型直升機與 1 架螺旋槳定翼機 Beech 200 King Air 等，²以航空器性能來說救災、運輸需飛行至高山或載運大量物資，需要較大承載能力及較高飛行高度，觀測偵巡著重於航程及滯空時間，而救難與救護則須具備較高的穩定性、飛行速度、適海性等，綜觀空勤總隊現有航空器中，僅有 AS-365N2 及 AS-365N3 等 2 型、共 7 架具備「水面緊急迫降漂浮系統」，當直升機遇上水面迫降即可運用該系統提供應急之浮力供人員脫離，³嚴格來說僅有該 7 架直升機較為適合海難搜救所用，其餘如 UH-60M、AS-365N1 雖亦能執行海難搜救任務，然基於人員安全方面考量，較適合內陸所用；因空勤總隊各項任務所需航空器性能不盡相同，且尚有維保能量備料庫存所需經費等考量，空勤總隊僅能以較全面性的方向去購置其航空器，又空勤總隊肩負高山、內陸、海上等各項救援任務，在同時有多項案件發生時，將難以滿足全數需求。

二、兩岸搜救合作攸關中共對臺的信任

綜觀 2000 年迄今，臺灣自陳水扁總統、馬英九總統、蔡英文總統等任職期間，中共對臺灣政策均維持在「九二共識」及「一中原則」上，而 3 位總統政治立場不同，對大陸政策亦不相同，中共對臺灣官方與民間交流之

¹「空勤五大任務」，中華民國內政部空中勤務總隊全球資訊網，<http://www.nasc.gov.tw/>(最後瀏覽日期 2018-05-28)

²「機型專區」，中華民國內政部空中勤務總隊全球資訊網，<http://www.nasc.gov.tw/Aircraft/>(最後瀏覽日期 2018-05-28)

³「直升機水面緊急迫降漂浮系統簡介」，中華民國內政部空中勤務總隊全球資訊網，2010-12-28，http://www.nasc.gov.tw/Nasc/aviation_more?id=988fb19973f3412c8fdaf6848d30c64e(最後瀏覽日期 2018-05-28)

態度即有明顯不同，陳水扁總統對於「九二共識」認為不存，中共對於其在任期間的官方交流採取限縮之方式，而馬英九總統在任期間堅持「九二共識」，中共及擴大雙方交流簽訂多項協議，甚有「兩岸領導人會面」等兩岸關係重大突破；而當今蔡英文總統則因不認同「九二共識」，且其與陳水扁總統同屬民進黨，至使中共產生不信任，而在其就職演說及雙十國慶演說後，中斷兩岸官方交流，可見臺灣領導人及其政策是否能取得中共的信任，對於兩岸關係的影響甚鉅。

三、兩岸官方交流中斷影響搜救合作

蔡英文總統對於「九二共識」則採不承認之方式，中共即中斷雙方官方交流；中共對於陳水扁總統及蔡英文總統的政治立場與大陸政策產生的不信任，間接也影響了兩岸搜救交流，在兩岸官方交流中斷後兩岸搜救合作交流亦隨之中斷，在官方無法交流的狀態下，兩岸搜救演練、學術研討、人員互訪等工作均無法執行，在官方無法順利交流的情狀下，易使歷經十數年建立的兩岸搜救合作模式隨時間逐漸生疏、崩解，僅能仰賴民間單位協助進行溝通協調，對於兩岸搜救合作無疑雪上加霜，對往來臺灣海峽的人民安全來說是相當不利的。

四、兩岸搜救通報程序繁瑣影響時效

兩岸搜救合作的協調聯繫係依國際搜救體制，由台北任務管制中心(MCC)與中國海上搜救中心進行，再分別通報各自搜救體系進行救援，而在海上變化瞬息萬變，搜救任務執行過程中多有搜救區域分配、獲救人員後送與交接等等事項須進行溝通與協調，然若依正式聯繫管道進行，則需依上開協調聯繫管道，逐級逐層向上反映及回報至台北任務管制中心(MCC)，在與中國海上搜救中心進行溝通協調，如此多層級的溝通管道易造成資訊傳達錯誤且延宕時效，雖在兩岸聯合搜救演練中，已由雙方搜救機關實際進行通報查證作業，且海上船艇能以無線電直接進行通聯，然並無相關協議等規範，

在當今兩岸關係緊張化的狀態下，將不易落實執行。

五、兩岸搜救合作僅限於臺灣海峽周邊

自 2008 年兩岸搜救合作交流正式啟動後迄今，兩岸相關搜救合作與演練等，目前均於臺灣海峽周邊海域實施，而航經或於南海作業之臺灣籍與大陸籍漁船與商貨船眾多，且臺灣及大陸在南海地區均有所屬島礁及相關救援、醫護等能量進駐；而大陸在 2017 年 10 月 31 日與南海地區與泰國、菲律賓、柬埔寨、緬甸、寮國和汶萊等東協國家，共同辦理大規模的聯合海上救難演練；⁴而臺灣與大陸則尚未就南海搜救合作上進行討論，雖曾在所擁有的太平島為南海地區唯一具自然產出淡水的島嶼，可作為運補及救援所用，兩岸雖在 2014 年 3 月 8 日馬來西亞航空 370 號班機空難搜救案均派遣船艦前往南海搜尋，但並無實際共同執行。

六、搜救合作應邁向國際多邊化

臺灣與大陸位處太平洋西岸，具共同海域的國家有日本、南韓、菲律賓、越南等，而以臺灣而言目前僅有對大陸、日本、菲律賓等建立雙邊搜救合作關係，而尚未建立三邊甚至多邊的合作關係，雖然各國間仍依「1982 年聯合國海洋法公約」相關規定，由依國際搜救體系相互通報與執行救援，如 2015 年 8 月 11 日大陸籍「閩晉漁 05891 號」漁船漁釣魚台附近海域與貨輪碰撞後沉沒案，即由臺灣、大陸、日本共同派遣機、船實施聯合搜救，然因尚未有多方合作之經驗，至臺、陸、日所屬機、船僅能以區分搜救區域，以最接近各方之水域為責任區搜索之方式執行，而未能以對遇險人員較有利之重點海域搜索之方式執行，且兩岸間並無語言隔閡，然對於其他國家尚存有語言等溝通問題、搜救模式等都是需要解決的問題，而建立區域內多邊搜救合作是最佳解決方案。

⁴ 「中美東協爭霸戰 陸海演先發制人」，旺報電子報，2017-11-05，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171105000580-260301>(最後瀏覽日期 2018-05-28)

第二節 研究建議

一、提升臺灣海上搜救體制與能量

行政院海岸巡防署已自 2018 年 4 月 28 日組織調整為行政院海洋委員會下轄之海洋委員會海巡署，海洋環境保護、海洋科技發展等事項均已納由海洋委員會所轄，然海上交通管理、海事安全等工作仍尚未納入；臺灣政府應就海上交通管理、海事安全等事項之權、管重新檢討，並考量在法律端與執行端同步的原則上，責由海洋委員會轄管，由海巡署執行較為妥適。

「海上交通安全法」之制定上，現海巡署與交通部航港局雖仍持續推展中，然亦應考量上述權、管分配事宜，並由將制定機關與執行機關統合，並在其規範中明確的律定相關海上安全事項，藉有效的管控規範維護海上航行安全。

在搜救能量部分，海巡署應推展「航空器海、陸二元化政策」，針對海難救助所需海上救難、治安維護、海空偵巡等工作的航空器性能，建購所需之航空器，並配置相對應之專業飛行、維修、吊掛救援、醫護等人力，配合各型艦船執行海上勤(任)務，以提升臺灣海上救援能量，並縮短指揮、管制、調度等時效。而空勤總隊則負責內陸與高山救援等任務，遇有重大災害發生時，則由國搜中心(RCC)統籌調度派遣海巡、空勤、國軍等單位航空器，共同執行救援任務，才能使能量專精化，有效確保國人安全。

二、儘速恢復兩岸溝通與協商管道

蔡英文總統就職迄今 2 年餘，尚無法取得中共方面的信任，雖其多次提出「新四不」、「三新主張」、「新模式」等大陸政策，就現況而言，在「九二共識」未經蔡英文總統確認與承認前，中共恐將不會對其政策作出正面回應；對此邱坤玄教授曾在中央日報專論中提出：臺灣方面應在確保我方尊嚴的情況下儘速恢復兩岸溝通與協商，兩岸關係有良好互動對於雙方均屬正向，政府應認清國際政治現實，不要從對抗當中得到虛幻的尊嚴，這無法保障人民

的權益，如果不接受九二共識，那就與大陸建立一個共識，或是提供因應之道。在對大陸政策上，應考量上述原則，以人民及國家發展為優先考量，運用智慧與中共溝通、協商，建立良好互動與互信關係，對於臺灣來說不論外交、經濟與國內發展均能有所助益。

三、海峽兩岸應持續深化搜救合作

海峽兩岸應基於維護海上人民生命、財產安全及「人道救援」之普世價值上，持續加強相關搜救合作，不論人員交流互訪、學術研討、聯合搜救演練等各方面，除應定期辦理各項交流事務外，同時應增加其頻度與層級，以使搜救合作自執行面提升至政策面，並應朝兩岸簽署搜救合作備忘錄之方向努力，將相關業務聯繫、緊急案件通報機制、搜救區域劃分、獲救人員處置、舉辦演練及互訪交流等各項措施，透過雙方簽屬搜救合作備忘錄之方式，建立雙方官方正式公文書，使兩岸搜救機制更為制度化，利於雙方基層單位執行聯合搜救任務，並可確保兩岸搜救合作及交流不受政策影響導致中斷，對於兩岸人民在海上安全更為有保障。

四、兩岸通報程序可再精簡

兩岸海難事件之通報作業除由台北任務管制中心(MCC)居中協調外，雙方搜救機關應依法定權責及轄區地緣，建立直接、固定之海難通報聯繫窗口，如海巡署及國搜中心對中國海上搜救中心、金門對廈門搜救中心、馬祖對福州救難中心等方式，藉此進行海難案件複式查證及相關搜救協調等工作，可使雙方於第一時間掌握正確訊息，降低災情誤判，並相互協調能量派遣，提升協同救援效能，達到「就近就便、及時救援」效益。

五、拓展兩岸搜救合作區域

現今兩岸搜救合作區域包含臺灣、香港、大陸之周邊海域，在東海爭議海域亦有搜救合作之案例，雖兩岸在搜救合作上並未對其搜救區域進行律定，然而依實際執行上來說，兩岸搜救合作仍是以金門、澎湖、馬祖及

臺灣海峽周邊海域為主，而就實務需求及社會期待等衍生的實際救援能力與經驗來說，中國大陸具有較強的水下作業、打撈、拖帶等對船舶的救援能力，而臺灣則是對人員救助能力見長，若雙方能就自有的專長領域，拓展合作區域，對於兩岸海上作業民眾來說，確有相當大的助益，現今礙於政治等問題，兩岸搜救合作尚未仍以海峽中線為主，中國救撈局船舶雖已有多次至臺灣周邊海域協助救援之案例，然仍屬個案性質，而臺灣海巡艦艇亦鮮少進入中國大陸近海協助救助工作，倘兩岸能建立互信互利之搜救合作模式，在人命救助與兩岸政治間取得平衡點，相互協助對於兩岸人民來說是一大福祉。

六、兩岸搜救應邁向國際多邊化

現今各國海事或海巡等搜救機關，依據「1982年聯合國海洋法公約」第98條第2款規定，與周邊國家搜救機關建立區域搜救合作機制，以實踐海上船舶及人命安全維護之職責；而「人道救援」不分國界，臺灣與大陸實行多年搜救合作，然臺灣周邊海域天候海象普遍不佳，海事案件亦層出不窮，故應逐步推展建立臺灣與大陸、日本、韓國、菲律賓等周邊國家之多邊搜救合作，建立共同執行搜救案件之模式與相關溝通方式、協調機制等，並以實質的聯合演練、人員交流等方式，促進多邊交流合作，可建全區域搜救合作網路，且對臺灣爭取國際認同上有所助益。

參考文獻

一、中文專書

- 王進旺，2011 海巡報告書。臺北：行政院海岸巡防署，2011 年。
- 王崇儀，2015 海巡報告書。臺北：行政院海岸巡防署，2015 年。
- 王崇儀，2016 海巡報告書。臺北：行政院海岸巡防署，2016 年。
- 王進旺，海巡搜救實務。臺北：行政院海岸巡防署，2014 年。
- 交通部，海難災害防救業務計畫。臺北：交通部，2009 年。
- 行政院，行政院國家搜救指揮中心作業手冊。臺北：行政院，2012 年。
- 交通部，海難災害防救業務計畫。臺北：交通部，2009 年。
- 行政院，行政院國家搜救指揮中心作業手冊。臺北：行政院，2012 年。
- 海洋委員會海巡署，106 年海巡統計年報。臺北：行政院海岸巡防署，2018 年。
- 海洋委員會海巡署，海洋事務法典。臺北：行政院海岸巡防署，2008 年。
- 海洋委員會海巡署，海岸巡防機關執行海上救難作業程序。臺北：行政院海岸巡防署，2013 年。
- 行政院農業委員會漁業署，漁船海難救護互助辦法，臺北：行政院農業委員會漁業署，2013 年。
- 陳偉華，軍事研究方法論，龍潭：國防大學，2003 年。
- 趙春山、張五岳等，兩岸關係與政府大陸政策，台北市：三民書局，2017。

二、中文期刊

- 郭俊良、林彬、翁順泰，兩岸海上搜救體系通力合作之研議，台灣海事安全與保安研究學刊，2010 年。
- 邱坤玄，操之在我與錯不在我，聯合報民意論壇，2018 年。
- 邱坤玄，兩強對抗下的小國智慧，聯合報民意論壇，2018 年。

邱坤玄，呼籲蔡政府盡速恢復兩岸溝通與協商.中央日報網路報星期專論，
2017年。

周清和，台灣地區漁業通訊電台營運及漁船救護體系，農政與農情，2001
年。

蔡國煙，兩岸退役軍官力促兩岸通航，海峽通訊，2014年。

徐月娟，海流與搜救有關問題探討，海巡雙月刊，2013年。

三、研討會論文

施正鋒，馬英九政府的中國政策，國家展望文教基金會「中國研究學術研討
會」，2013年3月30日。

四、未出版之學位論文

高龍浩，「強化我國海難搜救制度之探討」，國立臺灣海洋大學商船學系碩
士學位論文，2009年。

廖敏毅，「建構兩岸聯合海難救機制-以金門、廈門地為例」，國立中山大學海
洋環境及工程學系碩士論文，2011年。

胡森榮，「海峽兩岸搜救合作機制研究」，國立政治大學國家安全與大陸研究
碩士在職專班碩士論文，2017年。

五、研究計畫

林彬、陳志立、翁順泰、劉中平、傅世鎰，海岸巡防機關在海事安全應扮演
的角色，臺北：行政院海岸巡防署，2009年。

朱新民，兩岸關係和平發展成果的鞏固與挑戰—簽署兩岸和平協議之探討，
財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，2011年。

劉墨、肖之光，為歷史留下公正的注腳—1992年11月兩會共識始末，國務
院臺灣事務辦公室，1999年

六、網頁資料

「邱坤玄：蔡若繼續挑釁兩岸關係更惡化」，中國評論新聞網，

<http://hk.crntt.com/doc/1046/8/1/6/104681699.html?coluid=93&kindid=29>

[10&docid=104681699&mdate=0516151548](http://www.crntt.tw/doc/1042/5/8/6/104258690.html?coluid=93&kindid=16471&docid=104258690&mdate=0607005322)

「邱坤玄：蔡政府在九二共識議題上玩文字遊戲」，台灣中評網，

<http://www.crntt.tw/doc/1042/5/8/6/104258690.html?coluid=93&kindid=16471&docid=104258690&mdate=0607005322>

「朱新民：台灣珍惜和平發展成果！」，今日新聞，

<https://www.nownews.com/news/20120802/165119>

「朱新民：兩岸關係已進入行動上促進統一」，中國評論新聞網，

http://hk.crntt.com/doc/1050/0/3/6/105003660_2.html?coluid=93&kindid=18651&docid=105003660&mdate=0311003020

「蔡政府卡兩岸交流 朱新民：勿一黨之私」，台灣中評網，

<http://www.crntt.tw/doc/1050/7/5/6/105075674.html?coluid=7&kindid=0&docid=105075674>

「張五岳：台應反思大陸為何有『武統』聲音」，中時電子報，

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170521001418-260409>

「張五岳：習近平處理兩岸 看重美國因素」，經濟日報，

<https://money.udn.com/money/story/5641/3036935>

「《中華人民共和國全國人大常委會告台灣同胞書》發表」，人民網，

<http://www.people.com.cn/GB/historic/0101/5549.html>

「新聞稿.中華民國第十一任總統副總統就職慶祝大會」，中華民國統府官方網站，<https://www.president.gov.tw/NEWS/8491>

「新聞稿.中華民國第十一任總統、副總統就職慶祝大會」，中華民國統府官方網站，<https://www.president.gov.tw/NEWS/8491>

「中共中央台辦、國務院台辦受權 就兩岸關係問題發表聲明」，人民網，

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2500277.html>

「『新五不』政策」，華夏經緯網，

<http://big5.huaxia.com/zt/2002-30/599491.html>

「台當局“新五不”政策能玩出什麼新花樣」，人民網，

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/2076/2654/20010607/483768.html>

「扁馬會面 激辯九二共識」，自由電子報，

<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/200802>

- 「陳水扁首度承認兩岸九二共識」自由亞洲電台粵語部，
https://www.rfa.org/cantonese/news/taiwan_china-20070104.html
- 「陸委會：有九二精神 無九二共識」，自由電子新聞，
<http://old.ltn.com.tw/2001/new/nov/1/today-t2.htm>
- 「總統以視訊直播方式於世界台灣同鄉聯合會第二十九屆年會中致詞」，中華民國總統府官方網站，<https://www.president.gov.tw/NEWS/1198>
- 「《海峽兩岸》：“一邊一國論”就是“兩國論”」，CCTV 新聞頻道，
<http://www.cctv.com/special/670/4/40653.html>
- 「台灣學者邵宗海：“一邊一國”陰魂不散」，SINA 新聞中心轉國際先驅導報，
<http://news.sina.com.cn/c/2004-05-29/11163368119.shtml>
- 「黨的十六大報告(全文)」，中國經濟網，
http://www.ce.cn/ztpd/xwzt/guonei/2003/sljsanzh/szqhbj/t20031009_1763196.shtml
- 「溫家寶：認真考慮制定統一法」，BBC 中文網，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_3700000/newsid_3703400/3703407.stml
- 「反分裂國家法」，S-link 電子六法全書，
<http://www.6law.idv.tw/6law/law-gb/%E5%8F%8D%E5%88%86%E8%A3%82%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%B3%95.htm>
- 「總統參加於總統府府前廣場舉辦的『中華民國各界慶祝九十三年國慶大會』並致詞」，中華民國總統府官方網站，
<https://www.president.gov.tw/NEWS/8880>
- 「胡錦濤：“台獨”邁出危險一步」，搜狐新聞，
<http://news.sohu.com/20060301/n242067481.shtml>
- 「游錫堃：台灣名義入聯合國 不改國號」，大紀元新聞網臺灣，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/137022>
- 「領票率 36% 入聯返聯公投遭否決」，自由新聞，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/198080>
- 「薄瑞光：“入聯公投”實質就是違背“四不”」，人民網，
<http://tw.people.com.cn/GB/14812/14875/6640039.html>
- 「“入聯公投”挑動民粹危害和平」人民網，

<http://tw.people.com.cn/GB/14811/14869/6269330.html>

「【歷史上的今天】馬英九 765 萬票當選總統 林岱樺罵謝長廷騙票」，蘋果即時網，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180322/1315671/>

「連戰與胡錦濤舉行歷史性會面」，BBC 中文網，

http://kochhars.com/chinese/trad/hi/newsid_4490000/newsid_4496500/4496559.stm.

「中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說」，中華民國總統府官方網站，

<https://www.president.gov.tw/NEWS/12226>

「台辦主任陳雲林 22 日就當前兩岸關係問題發表談話」，鳳凰資訊網，

http://news.ifeng.com/taiwan/3/200805/0522_353_555280.shtml

「中華民國第 13 任總統、副總統宣誓就職典禮」，中華民國總統府官方網站，

<https://www.president.gov.tw/NEWS/16612>

「國台辦回應馬英九就職演說：大陸並不感到意外」，搜狐新聞網，

<http://news.sohu.com/20120530/n3444448421.shtml>

「馬英九新三不政策 不統 不獨 不武」，蘋果日報網站，

<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20080116/30174692/>

「何謂兩岸現狀？馬英九：就是不統、不獨、不武」，風傳媒網站，

<http://www.storm.mg/article/51742>

「李光耀：台灣參與國際問題不會有明顯變化」，中央日報網路報，

https://web.archive.org/web/20160629134854/http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/touch/detail.jsp?coluid=108&kindid=0&docid=100373141

「邱進益：九二共識不妥 應稱九二諒解」，自由時報電子報，

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/966601>

「薄瑞光 辜汪沒對他說過九二共識」，中央通訊社，

<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201606265008-1.aspx>

「九二共識到底怎麼被塑造出來的？」，新新聞，

<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=HIS&i=TXT2015111817213910R>

「錢其琛在”紀念江澤民為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥發表五周年座談會”講話全文」，中華民國行政院大陸委員會，

<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=72A658876253DCD9&s=C9A67629B>

[7A6E30F](#)

- 「馬：一中各表 解決統一問題」，自由時報電子報，
<https://web.archive.org/web/20080417221043/http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jan/3/today-fo1.htm>
- 「總統：一中各表 指的就是中華民國」，中央通訊社，
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201509290426-1.aspx>
- 「馬：92 共識 可反對但不能否定」，自由時報電子報，
<https://web.archive.org/web/20121019195208/http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/mar/29/today-fo5.htm>
- 「馬英九：一中各表依據憲法 不是一中亂表」，蘋果日報電子報，
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160309/812217/>
- 「中華民國第 13 任總統、副總統宣誓就職典禮」，中華民國總統府，
<https://www.president.gov.tw/NEWS/16612>
- 「賈慶林：耐心化解一國兩區雜音」，中時電子報，
<https://archive.is/20130425093552/http://news.chinatimes.com/wantdaily/11052101/112012072800237.html#selection-931.0-931.11>
- 「習近平：兩岸是打斷骨頭連著筋的兄弟」，海外網，
<http://news.haiwainet.cn/n/2015/1107/c3541083-29332526.html>
- 「馬總統開場談話全文」，中華民國行政院大陸委員會，
https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=A0A73CF7630B1B26&ms=B69F3267D6C0F22D&s=3C3496076CF7AA2F
- 「總統出席『兩岸領導人會面』後召開國際記者會」，中華民國總統府，
<https://www.president.gov.tw/NEWS/19939>
- 「蔡英文當選 美祝賀 國臺辦再拋九二共識」，新唐人，
<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/01/17/a1247711.html>
- 「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」，中華民國總統府官方網站，
<https://www.president.gov.tw/NEWS/20444>
- 「蔡就職演說 中國國台辦：一份沒完成的答卷」，自由時報電子報，
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/991944>
- 「蔡英文：不會屈服中國壓力」，華爾街日報，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1846397>

- 「小英四不 什麼都沒有」，中國時報，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171012000544-260109>
- 「學者解讀：蔡英文“新四不”口號穩定不了臺海局勢」，中國台灣網，
http://big5.taiwan.cn/plzhx/zhjzhl/zhjlw/201610/t20161011_11589091.htm
- 「兩岸局勢不斷變動 蔡總統提『三新』主張」，自由時報電子報，
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2055027>
- 「蔡英文提「三新」 國民黨：抱薪救火」，今日新聞，
<https://www.nownews.com/news/20170504/2509006>
- 「以新四不對應六個一：兩岸僵局必然無解」，Yahoo 新聞，
<https://tw.news.yahoo.com/%E6%9C%AC%E5%A0%B1%E7%A4%BE%E8%A9%95-%E4%BB%A5%E6%96%B0%E5%9B%9B%E4%B8%8D%E5%B0%8D%E6%87%89%E5%85%AD%E5%80%8B-%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%83%B5%E5%B1%80%E5%BF%85%E7%84%B6%E7%84%A1%E8%A7%A3-031900300.html>
- 「針對兩岸關係喊話 蔡英文：盼以新模式合作」，聯合新聞網，
<https://udn.com/news/story/6656/2630039>
- 「19 大後 蔡英文：盼兩岸互動採新模式」，工商時報，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171004000101-260203>
- 「總統出席『中華民國中樞暨各界慶祝 106 年國慶大會』」，中華民國總統府官方網站，
<https://www.president.gov.tw/NEWS/21662>
- 「蔡英文提新模式 換來九二共識被消失」，聯合新聞網，
<https://udn.com/news/story/10683/2752646>
- 「大陸國台辦：陳水扁是麻煩製造者」，TVBS NEWS，
<https://news.tvbs.com.tw/other/492357>
- 「小突破或大進展？論馬英九過境印度」，美國之音，
<https://www.voacantonese.com/a/article-20120409in-depth-look-into-ma-stop-over-india-146645535/1148317.html>
- 「文革時遭迫害、離過一次婚、能聽閩南語的「知台派」——你不知道的習近平」，風傳媒，
<http://www.storm.mg/article/342964>
- 「中國同國際海事組織關係」，中國大陸外交部網站，
http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/gjs_673893/gjzz_

[673897/gjhs_674039/gx_674043/](https://www.gjhs.gov.tw/gjhs_674039/gx_674043/)

「國台辦首證實：兩岸溝通機制已停擺」，蘋果日報，

<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160625/894155/>

「大陸漁船遭撞翻一失蹤 兩岸救援船共同搜救」，東方日報電子報，

http://hk.on.cc/tw/bkn/cnt/news/20170402/bkntw-20170402113733797-0402_04011_001.html

「詞條名稱：見面三分情」，教育百科/教育雲/教育部，

<https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail/?title=%E8%A6%8B%E9%9D%A2%E4%B8%89%E5%88%86%E6%83%85>

「會報任務」，中央災害防救會報網站，

<https://www.cdprc.ey.gov.tw/cp.aspx?n=A90D0BC92F9A1D47>

「行政院國家搜救指揮中心的宗旨」，內政部消防署網站，

<http://enews.nfa.gov.tw/V4one-news.asp?NewsNo=9633>

「行政院國家搜救指揮中心設置要點」，內政部消防法令查詢系統，

<http://law.nfa.gov.tw/GNFA/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL028974>

「海岸巡防法」，海巡法規查詢系統，

<https://www.cga.gov.tw/wralawgip/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8aad524fc86180125066f5e7f008c>

「關於空勤」，內政部空中勤務總隊，<http://www.nasc.gov.tw/About/task>

「中國海上搜救中心水上險情應急反應程序」，中國水網，

<http://law.h2o-china.com>

「聯合國海洋法公約」，S-link 電子六法全書，

<http://www.6law.idv.tw/6law/law2/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E6%B3%95%E5%85%AC%E7%B4%84.htm>

「空勤五大任務」，中華民國內政部空中勤務總隊全球資訊網，

<http://www.nasc.gov.tw/>

「機型專區」，中華民國內政部空中勤務總隊全球資訊網，

<http://www.nasc.gov.tw/Aircraft/>

「直升機水面緊急迫降漂浮系統簡介」，中華民國內政部空中勤務總隊全球資訊網，

http://www.nasc.gov.tw/Nasc/aviation_more?id=988fb19973f3412c8fdaf68

[48d30c64e](#)

「中美東協爭霸戰 陸海演先發制人」，旺報，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171105000580-260301>

