

第二章 「小三通」形成的背景

第一節 「小三通」政策形成時期的國際環境與兩岸關係

壹、國際環境

自從前蘇聯領袖戈巴契夫上臺推動改革後，東西陣營對抗的局勢逐漸疏緩，國際間進入了後冷戰時期。1991年蘇聯的解體，更確立了後冷戰的國際格局。在至今為止的時期，國際局勢呈現如下的特色：

一、「一超多強」的國際權力結構。從國際體系權力結構的變化而言，後冷戰時期呈現「一超多強」的局勢，即美國是唯一的超級強國，而俄羅斯、歐盟、中共、日本等為主要的強國。此一國際格局，美國學者杭廷頓亦稱之為「單極為主的多元體系」(uni-multipoler system)。¹由於美國是唯一的超級強國，其勢必扮演全球事務的主要領導者及仲裁者的角色，在國際事務上的影響力更為增加。雖然美國國內有些人士認為美國應重回孤立主義的路線，不須再積極介入國際事務，²但在後冷戰時期執政的柯林頓政府仍然採取「擴大及交往」的策略，積極參與國際政治。³美國的超強實力及介入國際事務的決心，使其在兩岸互動關係中扮演重要的角色。

在「一超多強」的國際新格局中，中共在全球及亞太地區的國際地位亦日益重要。隨著中共經改的成效浮現，近年來其軍經的實力亦不斷提升，在亞太地區的影響力不可忽視。此一發展在美國國內產生兩極化的反應。行政部門愈加重視中共的區域影響力，努力維持兩國良好的互動關係。另一方面，有些人士則發出「中國威脅論」的言論，主張對中共採取強硬的態度⁴。因中共國力日增所引起的美國兩極化反應，亦對兩岸關係產生影響。

二、和解對話的趨勢。由於東西兩大陣營對抗的消失，國際政治興起以「對話代替對抗」的趨勢。美蘇進行核武裁減的談判，歐洲的整合加速，北約國家與東歐國家進行安全對話，在亞太地區則出現東

¹Samul P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, vol.78, No.2 (March/April.1999), P.36.

²Earl Ravenal, "The Case for Adjustment," *Foreign Affairs*, No.81(Winter 1990-91), PP3-19; Doug Bandow, "Keeping the Troops and the Money at Home," *Current History*, vol.93, No.579(January 1994),PP.8-13.

³Anthony Lake, "From Containment to Enlargement," *U.S. Department of State Dispatch*, vol.4, No.39(September 27,1993).

⁴Richard Bernstein and Ross H. Hunro 著，許媛南譯，即將到來的中美衝突，(臺北：麥田，1997)。

第二章 「小三通」形成的背景

協區域論壇(ARF),以對話的方式來解決各地區的紛爭。國際間以「合作性安全」及「預防外交」的手段化解區域紛爭的說法廣為流行上。⁵此一強調和解對話的氣氛對於兩岸關係的發展亦有一定的影響。

三、經濟互賴的強化。由於全球大規模的軍事衝突可能性降低,各國均將國家政策的重心置於經濟的發展之上。和緩的國際氣氛,亦有助於國際經貿交流的增加,昔日的敵對國家,今日則成為貿易及投資的對象,各國的國際貿易總額佔全國總生產額的比例持續增加。前美國國防部助理部長奈伊認為經濟互賴的增加,使國際政治產生本質上的變化。軍事武力不再是解決任何國際紛爭最有效的方式,經貿互賴的增加將使得各國在對他國採行軍事動作時,產生投鼠忌器的牽制力量,而經貿的互利也使得國與國之間合作的意願增加。國家間將傾向以談判的方式來解決彼此的歧見,各國間也愈來愈倚重國際制度的規範來約束各自的行為,及仲裁彼此的紛爭。⁶經貿交流及互賴的增加也見之於兩岸的關係之中,對兩岸的政治互動亦產生重要的影響。

四、民主化的擴大。伴隨著冷戰的結束是前蘇聯及東歐共產國家的去專制化。美國「擴大與交往」全球戰略的核心目標之一,便是民主政治的擴大。⁷在此一戰略指導下,美國積極運用其影響力,將市場經濟與民主政治推廣至新興民主國家及威權體制國家,中共亦是美國欲積極影響的國家之一。美國的民主化戰略同時也產生了反彈的負面效應,許多國家(包括中共在內)認為美國的價值觀不是普世的價值,不必然應為每個國家所採納。美國學者抗廷頓甚至指出,在後冷戰時期,民主與共產主義對抗的意識型之爭雖已落幕,但取而代之的則是不同文明之間的衝突。他特別指出,除了美歐所代表的西方文明之外,中東的回教文明,與亞洲的儒家文化則是互相匹敵的重要對手。美國不應視西方文明的民主價值必然為其他文明所接受。⁸在後冷戰時期,兩岸皆經歷不同程度的民主化,對兩岸關係亦產生相當的影響。

貳、兩岸關係

一、交流的日趨頻繁。中共自 1978 年採行改革開放政策後,逐漸吸引零星的臺商至大陸經商。中華民國政府於 1987 年年底開放民眾至大陸探親,兩岸民間的交流始快速地成長。雖然兩岸的交流啟動始於冷戰結束之前,冷戰的結束則更有利於兩岸交流的增加。由於冷戰的結束,使得國際間民主陣營與共產集團間的對抗關係消失,大陸的市場成為美日歐等國競相逐入的目標,西方國家與中共的關係更為密切。臺灣與中國大陸基於地緣因素及同文同種的血脈關係,本就具

⁵林正義,「亞太安全保障的新體系」,臺北:問題與研究,第 35 卷,第 12 期,1976.12。

⁶Joseph S. Nye, *Bound to Lead*(Boston:Little,Brown,1990),p.180.。

⁷Anthony Lake, "From Containment to Enlargement," p.658.

⁸Samuel P. Huntington 著,黃裕美譯,《文明衝突與世界秩序的重建》(臺北:聯經,1997),p434-435。

備發展密切交流的條件，在國際局勢的緩和氣氛下，以及自由陣營領導國家的背書，自然更有信心及意願持續與大陸的交往。自 1987 年國府開放民眾赴大陸旅遊探親開始，至 2000 年來已有超過二千多萬人次的臺灣民眾到過大陸（如附表 2-1）。⁹

表 2-1：

臺灣地區人民歷年進入大陸地區申請案件統計表

年	別人	次
1988 年		437,700
1989 年		541,000
1990 年		948,000
1991 年		946,632
1992 年		1,317,770
1993 年		1,526,969
1994 年		1,390,215
1995 年		1,532,309
1996 年		1,733,897
1997 年		2,117,576
1998 年		2,174,602
1999 年		2,584,648
2000 年		3,108,677
總計		20,360,059

註：係引用中共「國家旅遊局」所提供之資料。

資料來源：行政院大陸委員會統計資料(網址 <http://www.gov.tw/index1.htm>)

在兩岸頻繁的交往中，尤其受人注目的是兩岸經貿關係的持續增加。至 2000 年止，兩岸的間接貿易總額將近 2,500 億美元（如附表 2-2）¹⁰，對大陸貿易總額已達臺灣年度貿易總額的 12.1%¹¹。而臺灣至大陸的投資總額亦已達 280 億美元¹²。雙方經貿數量的增加，除了反映臺灣產業轉型的結果之外，也明顯受到後冷戰國際局勢的影響。在後冷戰時期，經濟發展成為各國主要的目標。美國為首的西方國家努力打開中國大陸的經濟市場，鼓勵大陸採取開放自由的經貿措施，中共也以經濟發展作為國家最優先的目標，進行各項經濟改革，凡此皆促進了兩岸經貿關係的增長。

⁹ 見行政院大陸委員會統計資料(網址 <http://www.gov.tw/index1.htm>)。

¹⁰ 同註 9。

¹¹ 同註 9。

¹² 同註 9。

第二章 「小三通」形成的背景

表 2-2：

兩岸間接貿易金額之各種統計

單位：百萬美元

香港海關統計			臺灣海關統計			大陸海關統計			陸委會估算			
年	出口	進口	總額	出口	進口	總額	出口	進口	總額	出口	進口	總額
1989	2,896.5	586.9	3,483.4	-	-	-	-	-	-	3,331.9	586.9	3,918.8
1990	3,278.3	765.4	4,043.6	-	-	-	2,255.0	319.7	2,574.6	4,394.6	765.4	5,160.0
1991	4,667.2	1,126.0	5,793.1	-	597.5	597.5	3,639.0	594.8	4,233.9	7,493.5	1,125.9	8,619.4
1992	6,287.9	1,119.0	7,406.9	1.1	747.1	748.1	5,881.0	698.0	6,579.0	10,547.6	1,119.0	11,666.6
1993	7,585.4	1,103.6	8,689.0	16.2	1,015.5	1,031.7	12,933.1	1,461.8	14,394.9	13,993.1	1,103.6	15,096.7
1994	8,517.2	1,292.3	9,809.5	131.6	1,858.7	1,990.3	14,084.8	2,242.2	16,327.0	16,022.5	1,858.7	17,881.2
1995	9,882.8	1,574.2	11,457.0	376.6	3,091.4	3,468.0	14,783.9	3,098.1	17,882.0	19,433.8	3,091.4	22,525.2
1996	9,717.6	1,582.4	11,300.0	622.9	3,059.8	3,682.7	16,182.2	2,802.7	18,984.9	20,727.3	3,059.8	23,787.1
1997	9,715.1	1,743.8	11,458.9	627.8	3,915.4	4,543.2	16,441.7	3,396.5	19,838.2	22,455.2	3,915.4	26,370.6
1998	8,364.1	1,654.9	10,019.0	834.7	4,110.5	4,945.2	16,629.6	3,869.6	20,499.2	19,840.9	4,110.5	23,951.4
1999	8,174.9	1,628.1	9,803.0	2,539.5	4,522.2	7,061.7	19,537.5	3,951.7	23,489.2	21,312.5	4,522.2	25,834.7
2000	9,593.1	1,980.5	11,573.7	4,220.0	6,223.3	10,443.2	25,497.1	4,994.9	30,492.1	25,029.5	6,223.3	31,252.8

資料來源：行政院大陸委員會統計資料(網址 <http://www.gov.tw/index1.htm>)

兩岸人員及經貿關係的增長，對兩岸關係產生了重大的影響：

(一)由於交流擴大衍生的許多問題，必須由雙方政府進行交涉，制定協議加以規範。臺灣方面於 1991 年 3 月成立「海峽交流基金會」(簡稱海基會)，大陸方面接著於同年年底成立「海峽兩岸關係協會」(簡稱海協會)，用以代替雙邊的政府協商處理兩岸事宜。

(二)兩岸人民間廣泛的交流，有助於增進彼此的了解。雖然兩岸的人員交往未必立即產生親密的情感，甚至如 1994 年的「千島湖事件」反使兩岸民間對彼此印象惡劣，但頻繁的交流應仍有助於避免不當的誤解及偏見，打破以往隔閡、仇視的心態。

(三)經貿互動的增加尤其對兩岸的政治關係產生深遠的影響。經貿的交流使互動的雙方皆能自此一關係中獲利，使雙方皆不願以激烈的手段加之於對方，有助於緩和彼此的政治對抗。另外，柯漢及奈伊認為「不對稱的互賴」也會成為影響對手的權力資源。¹³對大陸的貿易出超已成為臺灣總貿易額不致出現逆差的重要因素¹⁴。

中共對兩岸的經貿關係，採取「以商圍政、以民逼官」的策略，期望臺商能成為促使臺北對北京採行合作政策的壓力。北京方面也一再呼籲臺北方面儘快進行「三通」，以拉近彼此的政經關係。然而，兩岸經貿關係的增強對於臺灣而言，也產生了抑制北京方面對臺採取激烈措施的限制作用。隨著中共經濟的發展，大陸人民及官員也不願見到經濟成長的步伐因軍事衝突而停滯或倒退，否則政治、經濟及社會的成本將十分巨大。同時中共沿海省份是其經濟最發達的地區，一旦引發軍事衝突將首當其衝，對中共的經濟打擊尤大。

隨著美國通過給予中共的永久正常貿易法案(PNTR)，兩岸同時加入世界貿易組織(WTO)的腳步將近，屆時兩岸的經貿交流必然更為強化，臺灣的「戒急用忍」政策將受到衝擊，「三通」的壓力也加大，即使是陳水扁當選總統後的新政府，也主張與大陸進行「三通」，足見在後冷戰局勢下的全球經貿交流強化，已深刻影響兩岸關係的發展。

二、對話的進行。兩岸自 1987 年開始民間交流，但直至 1992 年才正式展開議題協商。¹⁵海基會與海協會在 1991 年的相繼成立，一方面係基於兩岸交流增加，必須有專則機構負責處理衍生的問題，另一方面應也受到國際間提倡以對話及合作的方式處理國家間衝突的影響。1993 年兩會的最高負責人在新加坡舉行「辜汪會談」，象徵著兩岸進入制度化協商時代的開始。在「辜汪會談」後，兩會又依照該會談的協定進行了七次的事務性議題協商。原本在 1995 年 7 月將舉行第二次「辜汪會談」，惜因李登輝總統訪美而中斷。1998 年，辜振甫至大陸訪問，雙方進行廣泛的政治對話，汪道涵原本定於 1999 年訪臺，惜再因臺灣方面發表「兩國論」的論調而無法成行。

兩岸進行制度化的協商，代表雙方願意透過對話的方式解決彼此的歧見，並促進合作及交流，對雙邊關係的發展具有正面的意義。即使雙方在協商過程中因立場歧異而未能獲得決議，但對話本身即是解決歧異的過程，最終仍將有助於問題的解決。若兩岸的制度性協商未曾在九五年後中斷，應已對兩岸關係的發展產生更多具體的貢獻。即使在臺灣的新政府上臺後，臺北及北京兩邊仍不斷呼籲儘早恢復對

¹³Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, (Boston: Little, Brown, 1977), P.11.

¹⁴《跨越歷史的鴻溝：兩岸交流十年的回顧與前瞻》，臺北：行政院大陸委員會編著，1997，p372。

¹⁵1992 年 3 月 22 日，當時的海基會法律服務處處長許惠祐與海協會綜合部主任李亞飛，首度在北京商談文書驗及開辦掛號函件議題，但無具體結果。

第二章 「小三通」形成的背景

話。而藉由對話以處理兩岸關係的行為模式，顯然是受到後冷戰國際局勢的風氣所影響。

三、「一個中國」的爭議。兩岸雖在後冷戰國際局勢的推波助瀾之下增加交流與對話，但兩岸在政治關係上卻始終無法順利推進，關鍵便出在對於「一個中國原則與內涵」的爭議。大陸方面自始至終對臺政策便是堅持「一個中國為原則」的立場。臺灣方面在兩蔣時期皆堅持「中國只有一個，臺灣是中國的一部份」。在李登輝當選為總統後，於九一年主導通過「國家統一綱領」，仍以追求國家統一為最終目標。兩岸 92 年於香港會商時，雙方雖對「一個中國的內涵」無法達成共識，但皆同意以「口頭方式各自表述一個中國的原則」¹⁶。兩岸對於「一個中國」的議題之爭，自 93 年後愈演愈烈。臺灣方面自 93 年起決定積極重返聯合國，中共為此發表「臺灣問題與中國的統一」白皮書，指責臺灣方面有意在國際間製造「兩個中國」¹⁷。99 年李登輝總統再發表「兩國論」言論，使雙方「一個中國原則」的立場更分歧。至陳水扁當選總統後，新政府則根本否定 92 年兩岸曾有「一個中國原則」的共識，只談「九二精神」¹⁸。雖然臺灣新政府一再呼籲兩岸復談，大陸方面則堅持須以承認「一個中國原則」為前提。

綜觀兩岸有關「一個中國原則」的爭議，主要仍起因於歷史及內政的影響。但國際局勢的轉變，對於此一議題發展仍有其作用。首先，後冷戰國際局勢的變化，對國際秩序產生衝擊，臺灣方面認為這是爭取國際地位的絕佳時機，乃積極推動「務實外交」，¹⁹被中共視為背離一個中國的原則。其次，後冷戰時期西方國家認為人權的保障為國際間重要目標，必要時得干預他國內部事務，北約國家介入南斯拉夫的內戰便是明顯的例證。北京方面擔心，西方國家將來也可能干預中共處理臺灣問題，面對臺灣方面要求國際參與的擴大，乃更加堅持「一個中國」的緊箍咒。

四、後冷戰時期國際局勢的特色之一便是民主政治的擴大。臺灣的民主運動早在冷戰時期便已展開，但國際上的民主化潮流對於島內的民主政治持續演進，仍有鼓舞的作用。民主化對臺灣的大陸政策產生相當大的衝擊。91 年臺灣方面的修憲，確立了中央民代的全部改選。自此之後，國民大會及立法委員主要由臺、澎、金、馬地區的人民投票產生。李登輝即以此作為中華民國主權已不及於大陸，作為其「兩國論」的憲政法理基礎²⁰。同時，民進黨的中央民代席次也大幅增加，對執政的國民黨政府構成強大的壓力，其「臺灣主權論」、「重返聯合國」等主張也漸次為國民黨政府所採納實施。2000 年臺灣的總統大選，更由主張臺獨的陳水扁當選，新政府否定兩岸 92 年曾有「一

¹⁶ 聯合報，2000.6.3，版 3。

¹⁷ 「臺灣問題與中國的統一」白皮書，中共「國務院臺灣事務辦公室」，1993.8.31。

¹⁸ 中國時報，2000.8.1，版 1。

¹⁹ 王高成，「安全兩難下的兩岸外交競爭」，問題與研究，第 36 卷，第 12 期，1997.12。

²⁰ 聯合報，1999.7.21，版 2

個中國原則」的共識，將「一個中國」當作議題來處理，認為「統一不是兩岸最終關係的唯一選項」。凡此，皆對兩岸關於「一個中國原則」的爭議製造更大的分歧，國際間及臺灣內部的民主化影響清楚可見。

五、美國的角色。在後冷戰時期，美國成為全球唯一的超強，並積極介入包括兩岸關係在內的各項國際事務。美國自尼克森總統打開中國大陸之門，歷任政府皆力行一個中國的政策，並主張兩岸的問題應和平解決。1979年當卡特政府與中華民國斷交時，國會並通過「臺灣關係法」，規定美國有義務關切臺灣的安全，並提供適當的防禦武力。

在冷戰結束之後，中共在亞太地區的權力也明顯擴增，柯林頓政府乃對大陸採取積極交往的政策，但同時仍依「臺灣關係法」繼續提供武器予臺灣。1995年在美國國會的壓力下，白宮同意李登輝總統以私人身份回訪母校康乃爾大學。此舉引起北京方面極度的不滿，並於九六年臺灣總統大選時對臺實施導彈演習。柯林頓總統最後派遣兩艘航空母艦至臺海附近巡弋，乃迫使中共讓步，化解了臺海可能發生戰爭的危機。

此後，柯林頓政府積極恢復與北京的關係，並致力於採取「預防性外交」以避免類似的危機再度發生。98年柯林頓訪問中國大陸時，公開表達美方「不支持臺獨、不支持兩個中國或一中一臺、不支持臺灣加入聯合國」之「三不政策」。98年在美國的遊說下，兩岸恢復海基及海協兩會負責人的見面對話，但99年臺灣方面突然提出「兩國論」，柯林頓政府乃派代表至臺北及北京積極溝通，化解可能的衝突。柯林頓總統並提出「一個中國、恢復對話、和平解決」是美國對華政策的三個支柱。臺北方面也公開承諾不將「兩國論」入憲及修法。²¹陳水扁當選總統後，美方亦關心新政府的大陸政策，希望其避免過度刺激中共，引起兩岸的不安²²。陳水扁在其就職演說中，亦以「不推動臺獨」的「四不一沒有」來因應。同時柯林頓政府也力促海兩邊儘速恢復對話。

經由上述分析可知，國際局勢在後冷戰時期的變化，對於兩岸關係的演變具有相當程度的影響力。然而，此一國際力量的作用仍有其限度。兩岸關係的發展，同時亦受制於各自內部政治的影響。兩岸關係最大的阻礙，在於雙方對於「統一」及「一個中國原則」的立場差異，有關此一議題的發展，雙方內部政治的影響力是不容忽視的。北京領導人在處理臺灣問題時之所以強烈堅持「一個中國的原則」，與其國內的民族主義情緒、擔心西藏及新疆的跟進效應、及黨內強硬派的壓力有關。而臺灣方面對於「一個中國原則」的抗拒，則與兩岸長

²¹王高成，「兩國論後的美、中、臺三角關係」，論文發表於第六屆臺灣政治學年會，1999.12.18。

²²陳水扁當選之後，柯林頓總統派遣特使前眾院國際關係委員會主席漢米爾頓及美國在臺協會理事主席卜睿哲於3月22日來臺。中國時報，2000.3.24，版10。

第二章 「小三通」形成的背景

期的隔閡、政治的民主化及民進黨的壓力有關。在李登輝執政時期已對「一個中國原則」採取疏離的態度，及至民進黨人當選總統，新政府對「一個中國」更採取迴避的態度。目前新政府的大陸政策之所以呈現搖擺不定，模糊不明的現象，也是受限於臺灣的政黨競爭。²³

臺灣內政對兩岸關係發展另一個明顯的例子表現於經貿議題上，雖然後冷戰時期經貿全球化蓬勃展開，但臺灣政府卻採取「戒急用忍」的政策，限制兩岸經貿交流的速度。

第二節 「小三通」的緣起

基本上，「小三通」的構想反映出金（門）馬（祖）民眾與大陸廈（門）福（州）在歷史血緣關係密切、經貿社會交流頻繁的互動需求。早在 1991 年 10 月，中共福建省公布《臺胞來往福建管理辦法》，規定臺胞從臺、澎金馬搭乘臺輪直達該省臺輪停泊點要求登陸者，須持有能確認其臺胞身分的證件，經當地邊防工作站檢驗核准後，發給登陸證，方准上岸入境，並在該停泊點縣、市（區）範圍以內活動；從臺灣船舶停泊點入境的臺胞需前往停泊點縣、市（區）以外探親、旅遊、投資、貿易的，由當地縣、市（區）政府「臺辦」審核出具證明，由當地邊防部門簽發旅行證明，其有效期不超過本航次船舶航行期限。²⁴

1992 年 3 月，中共福建省提出「兩門（廈門和金門）對開，兩馬（馬尾港和馬祖）先行」的「小三通」構想，在馬尾、廈門、湄州灣興建供兩岸直航的專用碼頭；在廈門、金門兩島間鋪設海底電纜；另計劃准許赴大陸臺胞在福州、廈門兩機場辦落地簽證。此一構想無疑是因為兩岸「直接三通」存在極大的政治障礙，希望以此區域性、民間性的「小三通」作為突破口。

中共於 1994 年 1 月片面地實施《關於對臺灣地區小額貿易的管理辦法》，指定福建、廣東、浙江、江蘇、上海、山東等東南沿海口岸，由臺灣居民和大陸對臺小額貿易進行小額貿易（不得經營一般性的進出口業務）：對臺小額貿易只能使用一百噸以下的臺灣船隻；貨物和船只均不得出現違反「一個中國」即中華人民共和國的字樣及旗、徽、號等標記。儘管大陸「小額貿易」定位為「非官方的直接貿易與經濟交流，以彌補兩岸間接貿易的不足」，並打擊走私活動。

為配合「小額貿易」，中共福建省於 1994 年 7 月頒布《臺灣船舶停泊點管理辦法》，該辦法的目的在於確保臺灣船舶安全，方便臺灣民眾往來，並促進閩臺

²³ 王高成，「臺灣新政府的大陸政策—從內政的角度觀之」，論文發表於「新世紀國際格局發展的趨勢與展望」研討會，淡江大學國際事務與戰略研究所與北京社科院世界經濟與政治研究所合辦，北京：2000.8.25。

²⁴ 《中國新聞社》，北京：1991.10.17。

經濟、文化交流。該《辦法》第二條規定，進入福建省沿海的臺灣船舶，應當在省政府批准的臺灣船舶停泊點停泊。《辦法》還規定臺灣船舶、臺灣民眾到停泊點後，由停泊點所在地政府對臺事務辦公室負責接待處理；臺灣民眾只需持有效身分證件即可向當地公安邊防部門申辦上岸活動的有關證件。臺灣民眾申辦「臺灣居民往來大陸通行證」後，即可前往停泊點所在鄉、鎮以外地區活動；臺灣民眾因特殊原因，經申請審批可延長其居留期限，也可改從福建省其他停泊點或改乘其他臺灣船舶出境。²⁵

為了吸引臺灣船隻直航，根據中共福建省的統計，到 1998 年 6 月，福建先後在沿海各縣市設立卅四個臺輪停泊點，臺灣船隻直航到福建的艘次已從過去臨時、季節性，發展到「常年直航」，自 1979 年到 1989 年 6 月，由臺灣航向福建停泊的船隻已有 87,432 艘次，上岸的臺灣民眾人數則有 381,432 人次，臺灣船隻除了從事海上作業的漁民外，還有到大陸探親旅遊、投資貿易、求醫治病、勞務合作等。²⁶1999 年 5 月 1 日，中共甚至在金門對岸之大嶝島成立「小額貿易專區」，企圖將小額貿易走私化暗為明；另亦針對金馬地區民眾缺水問題進行自福建「引水」之規劃及宣傳，以為「小三通」之突破點。

基本上，中共此種片面措施的意圖無非是要藉著兩岸小額貿易進行通商、通航，以確立「一個中國」的政治目標。

第三節 「小三通」需求的背景

從系統理論的角度來看，環境的變遷對於決策異形成圍繞著政治體系，存在著刺激與回饋，而促使該政治體系不斷地作出調整與因應。無疑的，「小三通」政策的實施正是內、外環境不斷的刺激下所形成的決策。

在外環境方面，經濟全球化的發展趨勢下，臺澎金馬的經濟體系必須跟著世界接軌，這時與鄰近大陸地區的經貿往來變成無可迴避的問題。「三通」在兩岸入世後因而顯得更加的迫切，但是另一方面，中共自改革開放之後，人民所得日漸提昇，經濟市場對外開放，兩岸的貿易依存關係於是日漸擴大，所謂「貿易依存」，指的是一國對另一國的貿易順差佔該國全部貿易順差之比重。數據顯示(如附表 2-3)²⁷，兩岸的經貿比重相當大，假如沒有大陸的貿易順差，那麼臺灣的對外貿易將呈現嚴重逆差現象。臺灣對中國大陸貿易依存度擴大的一個重要原因即是臺商到大陸投資的比重甚大，造成不少在大陸的臺商從臺灣進口原料或半成

²⁵ 《中央社》，福建省通過《臺灣船舶停泊管理辦法》，臺北：1994.7.15。

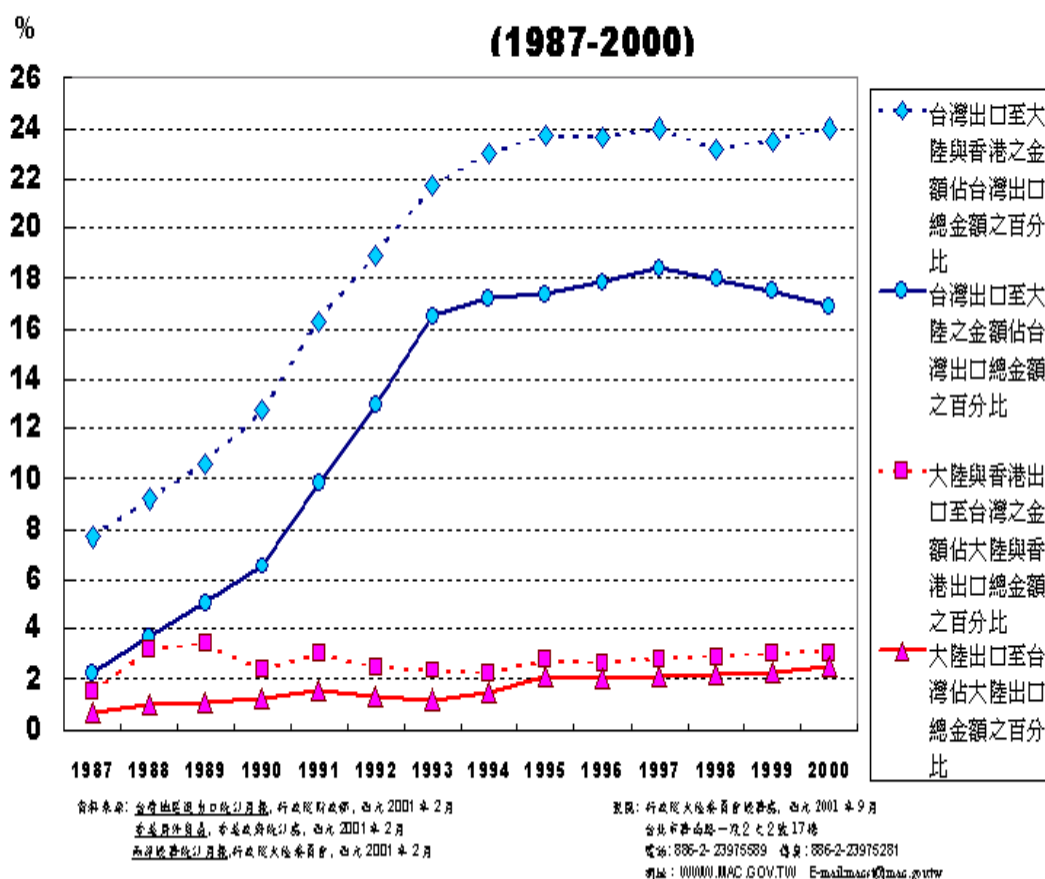
²⁶ 《中央社》，臺北：1998.8.22。

²⁷ 見行政院大陸委員會統計資料(網址 <http://www.gov.tw/index1.htm>)。

品，加工後出口到歐美。而從現今兩岸的貿易結構觀察，事實上臺灣比大陸更需要「三通」，但是「三通」卻因受阻於政治因素而無法成行，因此新政府的「試辦」「小三通」不無藉以舒緩「三通」民意壓力的作用。

表 2-3

兩岸(港澳)出口依存度



在內環境方面，自臺灣在解除戒嚴、終止動員戡亂時期、推動民主改革以來，主體意識油然而生。2000年，陳水扁當選第六任中華民國總統後，「去中國化」運動經常成為政策思考的主軸，「三通」與「去中國化」運動之間的矛盾與衝突讓此一經濟問題徹底的政治化。

當臺灣終止動員戡亂時期後，金馬隨後也結束了戰地政務的角色，這導致了金馬駐軍人數的縮減，直接衝擊到金馬地區原本依賴駐軍消費的產銷結構，而造成金馬經濟活動的蕭條，因此金馬尋求另外發展出路已是勢在必行。同時「主權在民」理念的落實造成中央威權的式微，地方本土意識的興起。因此，金馬得以從其自身發展的角度重新去定位自己未來發展的方向，而「小三通」無疑是金馬未來發展的重要平臺，其中據以推動「小三通」的主要法源 - 「離島建設條例」之文字，首先即是於1993年12月2日，係由金門籍之立法委員陳清寶所主動提

出。稍後，澎湖籍的陳癸森委員亦相繼提出另一版本，此正說明了內在環境的變遷（詳如表 2-4）²⁸。

表 2-4 「小三通」發展歷年表

1992 年	3 月，中共福建省提出「兩門對開；兩馬先行」的「小三通」構想
1993 年	12 月 2 日，金門籍立法委員陳清寶提出「離島建設條例」草案。
1994 年	1 月，中共片面實施「關於對臺灣地區小額貿易的管理辦法」 6 月，「金馬愛鄉聯盟」提出「金馬與大陸『小三通』說帖」
1997 年	4 月 19 日，開始進行高雄與福州、廈門間境外通航
2000 年	3 月 21 日，立法院通過「離島建設條例第十八條」 4 月 5 日，「離島建設條例第十八條」公佈實施 12 月 13 日，行政院通過「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」
2001 年	元月 1 日，金門、馬祖與對岸的「小三通」開始實施

資料來源：網路教學，《認識「小三通」》，(<http://www.sunny.org.tw/fin/teach/teach50-1.htm>)。

此外，中共是在 1992 年先行提出「兩門對開、兩馬先行」的「小三通」主張，原欲作為對我統戰的手段，但隨著臺灣「三通」民意壓力的湧現，由於擔心「小三通」的實施造成延後「三通」的結果，因而對於「小三通」的立場與態度一開始是趨於消極和保留的。不過當「三通」仍是遙遙無期之時，而在國際媒體的大幅報導與金馬政府的積極奔走下，有了較為突破性的配合。

壹、內在因素方面：

一、國軍「精實方案」後，經濟發展出現停滯現象。長期以來，離島地區受到先天地理環境、人口稀少、土地貧瘠、資源缺乏等條件不則的限制，以致其經濟活動或產業發展等相對後於臺灣本島，加以 1992 年解除戰地任務後，雖然民生建設與觀光發展受軍事管制影響程度降低，但因國軍「精實方案」實施，該地區防區駐軍顯著減少，影響當地消費需求，使工商業發展受到打擊。根據行政院主計處的工商普查資料：1986 年至 1991 年間，金馬地區工商業場所數減幅 13.55%，1991 年至 1996 年間更減少 20.45%（詳如表 2-5）²⁹，顯示金馬地區工商業發展出現停滯，甚至是衰退現象。

而當時臺灣地區的工商業場所卻是呈現 17.24%的正成長。值得注意的是，1996 年時正是金門觀光旅遊人數的最高峰，但是金門工商及服務業的廠家數量較

²⁸ 見「網路教學」網站，(<http://www.sunny.org.tw>)。

²⁹ 行政院主計處《1996 年工商及服務業普查總報告》，臺北：1997。

第二章 「小三通」形成的背景

之 1991 年時仍然減少了 18.29%，足見金門開放觀光後的收益並不足以挹注駐軍減少的損失。

表 2-5： 金馬地區工商及服務業數量之變化

年 別 地區 類別	一九九一		一九九六		增 減 比 較
	家數	分配比(%)	家數	分配比(%)	
總計	764,286	100.00	894,629	100.00	17.05
臺灣地區	555	99.51	891,661	99.67	17.24
金門縣	2,769	0.36	2,245	0.25	-18.92
連江縣	962	0.13	723	0.08	-24.84
金馬地區	3,371	0.49	2,968	0.33	-20.45

資料來源：改編自行政院主計處《1996 年工商及服務業普查總報告》

二、農漁業生產環境逐年惡化。以往，金馬澎離島地區人民從事農漁業生產人口所佔比重頗高。然而，近些年來由於農業經營條件惡化，加以近海漁業資源因長期捕撈而日益耗竭，致使當地以農漁為業的人民生計發生困難。在生活壓力下，只好轉向大陸漁民直接購買農漁業產品，再行轉售牟利，因此造成非法走私、直航大陸沿海港口等問題日益猖獗（如附表 2-6）。³⁰

表 2-6： 1995-1999 年離島走私和非法直航統計

類別數	地 區	金 門 地 區	馬 祖 地 區
件數		364	115
人次		479	65
非法入出境及直航件數		53	51
非法入出境及直航人數		102	137

資料來源：金門縣、連江縣警察局

三、地緣與血緣的接近。在地理上，大、小金門位於廈門島之外，其中小金門與廈門本島只有三、四千公尺之隔，而大金門與廈門市轄下同安縣的大、小嶼島及角嶼三小島相望，最近距離亦不過二千公尺，過去曾是金門縣轄下的一個鎮；另外，馬祖是閩江口外的小島，與福州市轄下的連江縣黃岐鎮僅相距八千餘公尺。因此，基於地理與歷史血緣上的緊密關係，金門、馬祖諸島與廈門、福州沿海城鎮，無論在經濟上、文化上及生活上均為區域上的共同體。

就事實而言，金馬與大陸沿海地區間僅有一水之隔（如附圖 1）³¹，不論生活習慣，或者是語言等方面較臺灣本島地區更為貼近大陸，因而長期以來，兩地

³⁰ 蔡宏明，《「小三通」對兩岸互動的影響》，臺北：遠景季刊 2 卷 2 期，90.4。

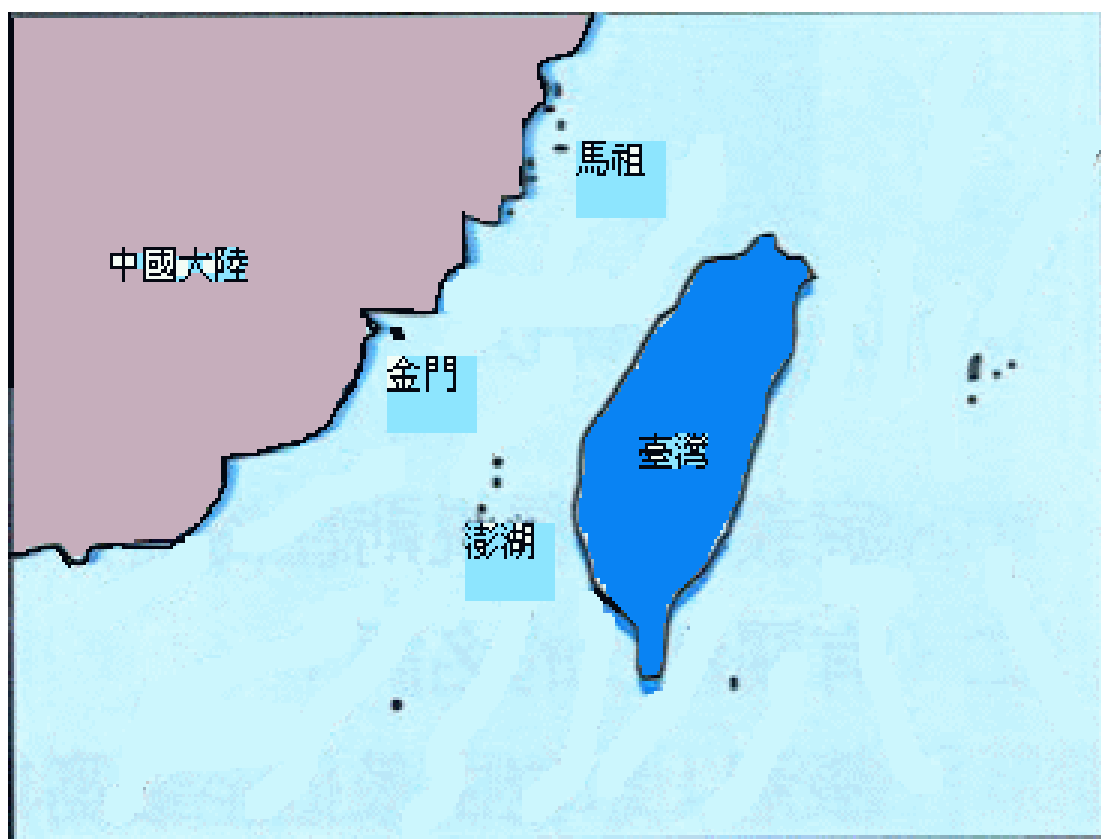
³¹ 翁宗堯，《金門地區走私偷渡問題之研究》，金門：銘傳大學公共事務學研究所碩士論文，2002。

臺灣推動兩岸「小三通」之研究

人民存在著濃濃的地、血緣關係，尤其是政府開放大陸探親、商業投資活動後，兩地親友往來更加密切此外，最近數年，當地居民與大陸地區人民通婚者日眾，更是造成了「小三通」之需求；惟此種透過臺灣經港澳再到廈門福州的方式到大陸探親、旅遊，及經商，如純就以時間與金錢等方面來作考量的話，對離島民眾而言，確屬不便。因此，金馬地區間相關團體提出「小三通」時有所聞，其中以「金馬愛鄉聯盟」提出《金馬與大陸「小三通」說帖》最具代表性³²。該說帖說明推動兩岸「小三通」的必要性，主要是因「海峽兩岸民間交流日趨頻繁，為節省時間、精力與金錢，並促進兩岸良性互動與大陸的改革開放，兩岸應該立即在金馬地區進行『小三通』，然後在適當時機開放直接全面通航，使金馬建設不僅適用於『小三通』，更早日替代香港 97 後的中介地位」。

圖 2-1：

金門、馬祖與大陸「小三通」形勢圖



資料來源：翁宗堯，《金門地區走私偷渡問題之研究》，金門：銘傳大學公共事務學研究所碩士論文，2002。

四、海防洞開，執法失靈。金馬四面環海，與大陸的廈門、福州近在咫尺，經過金馬當地私梟指點及多年走私經驗後，大陸漁民對金馬地區水文瞭若指掌，

³²聯合報，1993.10.26，4版。

第二章 「小三通」形成的背景

甚至比我方還熟悉。他門洞悉海巡單位船舶無法經常巡邏水位較低之處，及岸巡隊人力及經驗不足之缺失，故經常趁隙侵入金馬當地兜售物品，並時常上演「官兵捉強盜」之遊戲，使我查緝人疲於奔命。

貳、外在因素方面：

一、大陸漁民不斷越界侵擾。戰地政務解除之後，隨著兩岸人民來往日益熱絡，近些年來大陸漁船經常越界進入金門、馬祖及澎湖地區水域從事捕魚、甚至炸魚等事件，其作法破壞漁業資源，因而與我漁民發生漁事糾紛案件，層出不窮，不但造成我方在管理上極大困擾，而且並影響了兩岸正常互動。

二、非法偷渡及直航案件層出不窮。依據現行政策與相關法令規定，臺灣地區與大陸地區間人員交流、貿易、運送、郵件等，均須經由第三地區進行。不過，金馬澎地區因先天條件較為不足，加上地理位置、血緣關係等因賜，尤其是自金馬地區解除戰地政務後，其非法偷渡問題更形嚴重。依據連江縣警察局統計，馬祖地區自 1995 年起至 1999 年止，非法入、出境及直航計有 51 件，137 人次。另據金門縣警察局的統計，金門地區自 1995 年起至 1999 年止，非法入、出境及直航部分計 53 件，102 人次³³。

三、非法走私貨品日益嚴重。近年來金馬地區與大陸漁民海上貿易極為頻繁，甚已衍生至岸邊交易。而為逃避取締，很多係以電話訂貨，海上定點取貨方式為之。自大陸走私之物品內容，除農、漁產品外，包括各種南北雜貨、酒類、水產品等，而自金門、馬祖地區轉運大陸之貨品，包括電子零件、行動電話等通信產品，以及汽機車零、引擎等高價位、高關稅產品。根據連江縣警察局統計，從 1995 年至 1999 年，查獲走私大陸農漁產品（未逾公告數額者）計 115 件、65 人次，走私物品逾 12 公噸。另違反懲治走私條例移送刑事案件計 2 件、4 人次。根據金門縣警察局的統計，1995 年至 1999 年查獲走私大陸農漁產品（未逾公告數額者）計 364 件、479 人次，走私物品市價逾 5000 萬元，另違反懲治走私條例移送刑事案件計 64 件、147 人次³⁴。

以上統計數字係以查獲者為主，但因各種非法行為至為頻繁，取締困難，尤其是海上交易行為，故實際數字應超過數倍以上。

³³ 《離島「小三通」政策規劃評估之背景說明》，臺北：行政院大陸委員會，2000.6.17。

³⁴ 同註 33。