

第五章 「小三通」執行成效的分析

第一節 如何檢視「小三通」執行的成效

壹、政府肯定「小三通」執行成效但亦不否認遭遇若干障礙

「小三通」實施至今已逾三載，期間，政府並依據執行情形及金馬民意反應，持續進行了三次大規模的政策檢討調整，在客觀條件可以配合的情況下，如定期航線及水頭碼頭臨時通關設施完成後，已適度開放一定人員及貨物中轉，故站在政府護衛政策的立場上，自會給予其相當大的肯定，認為「『小三通』的實施，為金馬鄉親前往大陸探親、經商、考察、旅行等開闢一條便捷與安全的交通管道，同時金馬也已成爲福建臺商往來兩岸的重要管道，對活絡地區經濟，提升經濟發展的功能，具有相當正面的意義。」¹。但也不否認實施迄今仍遭遇若干中共所設下的障礙，認為「中共仍未開放大陸人民赴金馬觀光旅遊，並對臺灣貨物經金馬中轉採限制措施，導致『小三通』人員、貨物往來呈現去多來少現象」²等。究其原因，可歸諸以下因素³：

一、自「小三通」開始試辦之後，中共為繼續杯葛我方，仍不願意與我進行制度化協商，造成「小三通」推動之阻礙。

二、中共以各種方式，誘使金馬當地人士與其指定之「民間團體」簽定「一個中國原則」為前提之文件，作為有限度配合實施「小三通」之交換條件，此不得不迫使我中央政府基於整體政策考量，宣示任何未經中央許可與大陸簽署之協議無效。

三、中共中央與地方政府或其地方與地方之間基於自身利益的考量，尚有分歧意見，政策未能整合。

貳、國際媒體及民意於初期肯定或支持「小三通」

平心而論，臺灣在推動「小三通」初期，不但得到國際媒體給予高度的關注與肯定，且在國內更得到半數民意以上的支持。首先在國際媒體方面，2001年1月2日，針對當日的金廈首航，即有如下的報導⁴：

一：華盛頓郵報：這次直航代表臺北希望與大陸通商的起點。

二、紐約時報：這是自從1949年以來臺灣海峽兩岸首次合法的直接通航。

¹行政院大陸委員會，《「小三通」運作現況及未來展望》，臺北：2003.12.24。

²同註1。

³行政院大陸委員會，《對監察院「小三通執行成效」專案調查報告之說明》，臺北：行政院大陸委員會網站（<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>），2002.9.3。

⁴中國時報，《全球媒體高度關注：認有助降低兩岸緊張》，臺北：2001.1.3。

三、德國之聲：臺灣已經完成建立與中國大陸之間的直接交通管道，這被視為降低兩岸緊張關係與重建海上直接交通管道的努力的一部分。

四、莫斯科電視臺：於中午十一時的整點新聞，播出兩岸小三通登陸成功消息，並配合影片畫面，顯示臺灣船隻在晴朗的天候中駛進中國大陸港口廈門。

五、歐洲新聞電視臺：臺灣開放「小三通」，結束 51 年與中國大陸直接往來的禁令，在新世紀伊始，以善意開創兩岸關係新紀元。

至於民意對「小三通」政策支持的部分，行政院研考會於該政策實施的前半年，即 2000 年 6 月 14 日至 16 日委託 TVBS 民意調查中心針對臺灣地區 1,110 位抽樣的民眾所做的調查，問及「對於兩岸交流，政府決定以金門、馬祖先行試辦「小三通」(亦即通郵、通商、通航)，請問您贊不贊成這項決定？」時，受訪者中有 36.3% 持「非常贊成」、及 32.5% 持「還算贊成」的看法(詳附件 4 編號 21)⁵；而在「小三通」開始實施後，行政院研考會又於 2001 年 1 月 2 日至 3 日再針對臺灣地區 1,009 位抽樣的民眾所做的調查，問及「請問您贊不贊成從今年元月一日開始試辦的金馬對大陸「小三通」(也就是和大陸地區通商、通航等)？」時，仍有 24.2% 持「非常贊成」及 38.6% 持「還算贊成」的受訪者(詳附件 5 編號 1)⁶。

參、離島民眾並不看好「小三通」且該政策亦遭監察院糾正

但弔詭的是，與此同時期所作的問卷調查中，離島地區的民眾似並不看好「小三通」所帶來的成效，如聯合報系民調中心於 2000 年 11 月 2 日至 4 日於針對 804 位金門縣成年民眾所作成的問卷調查中，關於「您認為開放『小三通』對金門而言是好處較多，還是壞處較多？」時，竟有 50% 的受訪民眾認為「壞處較多」(詳附件 4 編號 30)⁷；另 TVBS 民調中心於次年 1 月 12 日至 15 日針對金馬地區 845 位抽樣的民眾所做的調查，問及「您認為「小三通」實施後，對金馬經濟景氣的復甦有沒有幫助？」時，還是有 29% 持「不太有幫助」及 33% 持「一點也沒幫助」的受訪者(詳附件 5 編號 3)⁸，以致當地民眾對此有「通三小」(閩南語發音)之譏⁹。

再以 2003 年 12 月 27 日，一項由銘傳大學國家發展與兩岸關係研究所舉行的「金門縣民眾對金廈『小三通』實施三周年民意調查發表會」為例，調查顯示金門當地民眾給這項政策整體評分打了 56.6 分的不及格分數。其中有 45.8% 的民眾認為「小三通」對金門地區的經濟發展根本沒有幫助，28.3% 的民眾才認為有幫助；而有 48.4% 的人認為，臺灣和大陸若直接通航不利於金門的發展。另有 57.9% 民眾

⁵ 行政院大陸委員會，《附表六：八十九年民眾對兩岸「三通」、「小三通」的看法》，臺北：行政院大陸委員會網站 (<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9001/table06.htm>)。

⁶ 行政院大陸委員會，《附表八：九十年民眾對「小三通」的看法》，臺北：行政院大陸委員會網站 (<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>)。

⁷ 同註 6。

⁸ 同註 7。

⁹ 高孔廉，《徹底失敗的「小三通」》臺北：國政評論，2001.4.3。

認為開放「小三通」以後，金門整體的治安狀況惡化，僅有 13.5%的民眾認為治安狀況變好。¹⁰

不僅如此，監察院更於「小三通」實施一年後進行調查，並在 2002 年 6 月 28 日的糾正案文中直指「行政院暨相關部會執行『小三通』業務成效不彰」¹¹，茲將其調查結果所發現之違失臚列如下：

一、金門馬祖與大陸地區試辦「小三通」，法制尚欠周妥，其所據以訂定法規命令之法律授權未臻具體明確，顯與依法行政原則相違背。

二、政府試辦金門馬祖與大陸地區「小三通」，尚難達成「促進離島地區之建設與發展、增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標，相關作為亟須檢討調整。

三、金門馬祖與大陸地區「小三通」之試辦，配套措施不足，影響執行績效；且民眾滿意度偏低，政府實際作為與民眾認知、期待落差甚大。

四、金馬地區漁船管理、安檢未依法落實執行，私載旅客或公開赴大陸採購貨物案件頻傳，甚有走私毒品入境情事，嚴重影響地區治安；且非法走私物品充斥，檢疫工作無法落實，相關權責單位迄無有效對策，顯有疏失。

肆、以數據來檢視「小三通」的執行成效

一項政策制定的好壞，有時在推行沒多久之後就可以立刻看出他的成果，但或許更可能在推行了好一陣子之後才慢慢地看出他的成效。原因無他，主要是在於這項政策所引發的內外效應是否符合各自的利益，及其所導致的衝突。

就以「小三通」為例，它所涉及的不僅只是中央與地方利益的衝突而已，也是首次執政的民主進步黨如何在深具「臺獨意識」型態的包袱下處理兩岸關係；更重要的是，對岸的中共能否配合的問題。因此，前述各項因素皆足以影響「小三通」的執行成效。

雖然「小三通」是先實施「除罪化」及「操之在我」的部份，但「除罪化」這一部份對於金馬民眾而言，並沒有很大的感受，因為在主觀上，他們反而覺得比以往更為不便，費時且增加成本。譬如農（漁）產品的進口，「小三通」實施之後不單是依法要申報、檢（疫）驗等，且部份農產品更因涉及臺灣農（漁）民的利益，如香菇、蚵等而禁止進口。因此，當地走私（「灘頭交易」）的情形依舊，海巡等中央執法單位限於人力，不僅只是不勝取締，且在地方政府無意配合下，更屢生官民糾紛。

至於「操之在我」部份，中共則基於其政治及經濟的利益考量，著眼於「以我為主」、「對我有利」的原則，故現階段只單向開放金馬民眾可赴大陸從事探親、旅遊、經貿投資及各項參訪等類交流活動；對於金馬民眾企盼中共當局能夠

¹⁰《小三通民調不及格》，臺北：中央日報網站(<http://www.cdn.com.tw/daily/2003/12/28/text/921228g4.htm>)

¹¹監察院，《糾正案文》，臺北：監察院網站(http://www.cy.gov.tw/XMLpost/xml_di/attach/0911900588-1.DOC)。

開放大陸人民前來觀光旅遊以創造商機這一段則並未同意。因此，當然會讓離島民眾感到不滿。

在這種「公說公有理，婆說婆有理」的「各自表述」情況下，「小三通」的執行成效不妨以數據來檢驗之，或可呈現其客觀性。首先，就雙方每年的航運往來次數觀之，如第一年共計 182 航次，第二年即倍增為 593 航次，而第三年雖因 SARS 疫情的因素，使金馬兩地港口先後關閉了數月，但當年的總航次數不但未減少，反而更比前年又成長了超過一倍多到 1,343 的航次（詳表 5-1）¹²，故此種每年均以明顯的倍數成長數字來看，實難否認其不具成效。

表 5-1

金馬「小三通」航運往來統計表

（單位：航次）

項別 年別	我方船舶		大陸船舶		往來總航次
	金門—廈門	馬祖 - 福州	廈門—金門	福州 - 馬祖	
2001 年	83	54	34	11	182
2002 年	288	147	116	42	593
2003 年	467	309	531	36	1,343
合計	1,348		770		2,118

說明：資料統計時間截至 2003 年 12 月 31 日。

資料來源：行政院大陸委員會

此外，我們再以雙方人員往來的紀錄來看，更可證明「小三通」的執行成效是正面的，如第一年金馬與廈福之間往來的總人數為 12,770 人次，第二年則躍升到 29,445 人次，第三年又更難以置信地高達 85,519 人次（詳表 5-2）¹³。因此我們可以反思，如果這項政策執行的效果不彰的話，會有倍數的成長成績出現嗎。

除此之外，我們還能拿那些數據更能客觀地呈現「小三通」的成效呢？或許可以再從金馬當地政府自己所統計的數據來檢視這項政策是否具有成效。就邏輯而言，如果「小三通」這項政策確如當地民眾感覺到無益於當地福祉的話，那麼這項政策所帶來的負面效應則很有可能造成人口外移的現象，或會讓民眾辛苦所儲存的積蓄而逐漸流失，現在就讓我們來看金馬兩地的地方政府所編撰的統計年報¹⁴，其中可以顯示，自「小三通」實施之後，當地的人口非但沒有外移的現象，且還呈現上升的趨勢，如表 5-3，金門與馬祖在實施「小三通」之前一年的在籍人

¹² 行政院大陸委員會，《金馬「小三通」航運往來統計表》，臺北：行政院大陸委員會網站（http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_em/3link9211.htm）。

¹³ 行政院大陸委員會，《金馬「小三通」人員往來統計表》，臺北：行政院大陸委員會網站（http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/ass_em/3link9211.htm）。

¹⁴ 一、金門縣政府，《金門縣統計年報》第 49 期，金門：金門縣政府主計室編，2002。二、連江縣政府，《連江縣統計年報》第 5 期，馬祖：福建省連江政府編，2002。

數分別為 53,832 人及 6,733 人；而「小三通」實施的當年則增加為 56,958 人及 8,851 人；次年且更躍升為 58,933 人及 8,763 人，這些都可以說明當地的民眾並未因「小三通」的實施而有外移的現象。

表 5-2

金馬「小三通」人員往來統計表

(單位：人次)

項別 年別	我方人民 (以出境人數計)		大陸人民 (以入境人數計)		往來總人次
	金門—廈門	馬祖 - 福州	廈門—金門	福州 - 馬祖	
2001 年	9,738	1,991	951	90	12,770
2002 年	26,151	1,936	1,039	319	29,445
2003 年	78,782	2,977	2,936	824	85,519
合計	121,575		6,159		127,734

說明：資料統計時間截至 2003 年 12 月 31 日

資料來源：行政院大陸委員會

表 5-3

金門、馬祖近十年來在籍、出生及死亡人口統計表

(單位：人)

項別 年別	在 籍		出 生		死 亡	
	金 門	馬 祖	金 門	馬 祖	金 門	馬 祖
1993	45,807	5,063	586	78	296	39
1994	46,516	5,566	610	64	352	28
1995	47,394	5,856	611	68	342	34
1996	47,924	6,061	599	72	299	38
1997	51,080	8,419	652	87	357	33
1998	51,060	6,655	600	71	349	25
1999	51,731	6,560	639	86	365	44
2000	53,832	6,733	786	71	351	25
2001	56,958	8,851	746	101	327	47
2002	58,933	8,763	738	104	363	46

資料來源：2002 年金門縣、連江縣統計年報

次則再論當地的儲蓄情形 (詳表 5-4)¹⁵，此可分「活期存款」、「定期存款」及「儲蓄存款」等三部份。在「小三通」實施的前一年，金門當地的存款數字分別為 931,968 千元、13,769,177 千元及 6,205,608 千元；到了「小三通」實施的當年則為 946,696 千元、10,857,690 千元及 6,941,486 千元。其中，雖然「定期存款」的

¹⁵同註 14。

部份是減少了，但其他兩項存款則是增加的；現在再看看「小三通」實施的第二年，除了「活期存款」(752,649 千元)較上年減少外，其餘如「定期存款」(15,805,439 千元)及「儲蓄存款」(8,624,758 千元)等則皆有明顯的增加。

其次，再檢視馬祖這一部份，「小三通」實施前的一年數字分別為 230,902 千元、631,344 千元及 2,944,835 千元；實施的當年則為 163,257 千元、584,455 千元及 3,300,858 千元，其中只有「儲蓄存款」部份是增加的，但其他兩項則均有減少，這一點和金門比較顯然是有差異的。但是再看看「小三通」實施的第二年，除「定期存款」(561,402 千元)仍較上年持續減少外，但其餘的兩項，如「活期存款」(205,227 千元)及「儲蓄存款」(3,366,224 千元)等就有增加的跡向。所以，「小三通」的實施並未如外界所說的，在當地有「資金逐漸流失」的現象。

表 5-4

金門、馬祖近十年來行庫存款餘額統計表

(單位：新臺幣千元)

項別 年別	活 期 存 款		定 期 存 款		儲 蓄 存 款	
	金 門	馬 祖	金 門	馬 祖	金 門	馬 祖
1993	332,639	44,344	2,629,559	424,636	5,803,184	1,044,127
1994	322,504	42,631	3,280,886	407,715	6,228,767	1,310,655
1995	685,645	44,392	4,358,374	592,912	7,311,696	1,776,966
1996	582,577	81,078	11,592,059	934,031	1,462,363	2,113,979
1997	1,269,161	137,851	12,329,683	840,538	1,697,870	2,601,502
1998	1,606,608	99,197	12,991,088	726,751	3,237,950	2,790,722
1999	973,915	126,804	12,241,104	737,597	5,122,036	2,979,854
2000	931,968	230,902	13,769,177	631,344	6,205,608	2,944,835
2001	946,696	163,257	10,857,690	584,455	6,941,486	3,300,858
2002	752,649	205,227	15,805,439	561,402	8,624,758	3,366,224

資料來源：2002 年金門縣、連江縣統計年報

我們既然從前述兩岸的航班次數、來往人次，及當地在籍人數與存款數等各項數據看到，其所呈現出來的都是正面的意義，那麼就必須很持平地說，「小三通」的實施確實是有它一定的成效存在的。

另外，吾人更可以由當地金門縣政府主計室主任黃景舜於 2004 年 1 月 31 日在縣府向李炷烽縣長的簡報佐證：其表示「小三通」的前五年（1996-2000），金門地區家戶儲蓄總額年平均為新臺幣 3 億 1 千 6 百萬元，每戶旅遊支出平均值為 1 萬 1 千 4 百元，而「小三通」實施後的兩年（2001-2002），地區估已有過半民眾赴大陸旅遊，但家戶儲蓄總額年平均仍有 3 億 1 千 8 百萬元，且略增 2 百萬餘元，每戶旅遊次數略增，但支出年平均則降為 1 萬零 6 百元。¹⁶前述統計數字顯示：

¹⁶《小三通對金門仍是利多於弊家庭儲蓄總額較小三通前增加》，金門：金門日報網站（<http://www.kmdn.gov.tw/article/news-2004-1-31-23-58.htm>）。

一、各界普遍認為政府試辦通航將引發金馬出現「經濟傾斜」、「單向失血」、及「錢進大陸」等負面現象尚未發生，坊間一般認知顯與事實有出入。

二、金馬通航促使地方民眾將旅遊活動地點由臺灣、國外轉向近在咫尺的大陸知名景觀，亦因大陸地區消費相對低廉致提升民眾出境旅遊人數，使家戶旅遊支出年平均值不升反降。

三、「小三通」除開放大陸低價之砂石、建材進口金馬，大幅降低業者成本外，更因對大陸輸出高粱酒等地方名產而使相關業者獲利，不論順差或逆差，兩者對促進地區產業繁榮皆有助益。

第二節 「小三通」政策與民意落差的因素

任何一項政策的實施與當時的民意一定是有一段落差的，有時這些落差是來自於它的制訂是否切合實際？或執行時是否有偏差？甚至有時是實施後又產生了新的需求。而在民主社會的體制內就會有一個反饋的機制呈現出，這在前述 David Easton 的政治系統理論中已經闡述得很明白了，故不在此贅述。這時執政者不但會透過各種管道來了解新的民意取向，如內部業務的自我檢討、學者與專家的建議、民意代表的反映、及輿情的蒐集等；同時，民眾也會主動地運用各種管道向政府反映，以爭取改善。而在「小三通」議題裏，政府最主要的反應機制就是設在行政院「金馬『小三通』指導委員會」上，該委員會自「小三通」實施以來迄今已持續進行了四次大規模的政策檢討調整，循序漸進地放寬了「小三通」的實施範圍，即以 2004 年 1 月 9 日及 1 月 29 日行政院所召開之兩次會議為例，對「小三通」即作了一些重要政策的調整¹⁷，如：

一、在安全及有效管理前提下，同意以專案審查方式准許自大陸進口砂石可經福澳港查驗後，原船運抵東引中柱港、西莒青帆港及東莒猛澳港，相關配合措施包括通關、檢疫、安檢等，則由福澳港支援。

二、規劃開辦「小三通」旅客行李直掛業務，並研議建立一套標準作業程序，減少旅客行李多次提領之不便。

三、在總量管制及建立管控機制下，金馬地區輸入小額小量大陸農、漁產品免稅及簡化通關、檢疫程序，並建立相關管理機制。

四、放寬華僑於重要節日得以團進團出方式專案申請許可由大陸地區入出金門、馬祖。

五、為鼓勵臺商子弟返回金門、馬祖接受我方基礎教育，對於非屬經經濟部核准範圍內之大陸臺商子弟（包括非經許可在大陸投資之臺商子弟及外商所僱用臺籍員工之子弟）返回金門、馬祖就學得核發金馬入出境證，其父母併從寬處理。

¹⁷ 行政院大陸委員會，《新聞參考資料》，臺北：行政院大陸委員會網站（<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>），2004.1.30。。

第五章 「小三通」執行成效的分析

六、臺灣地區民眾經申請許可由金門、馬祖入出大陸地區者，為利入出境管理之一致性，查驗證件將調整以護照代替金馬入出境證；設籍金門馬祖六個月以上者，基於兩岸「小三通」的邊區貿易架構，現階段仍核發金馬入出境證，並在實施一段時間後，再作檢討。

七、適度開放人員中轉，範圍包括：

（一）為便利臺商經金馬往返兩岸，並利活絡金馬地區經濟，於本次春節返鄉專案執行完畢後，將會適度調整放寬大陸福建以外地區臺商得經金馬中轉兩岸。

（二）基於實際需要，榮民出生地（或籍貫）為大陸福建省，放寬調整得經金馬往返兩岸，其臺灣榮譽亦可隨行。

（三）為增進「小三通」對金馬地區之經貿活動，從事與試辦通航業務有關航運、商貿活動（包括驗貨、採購、銷售及售後服務、洽簽合約、參加商展等）等之企業負責人，得申請專案許可經金馬入出大陸地區。

（四）基於特殊事故的緊急返臺需求，臺灣地區人民因天災、重病或其它特殊事故，得專案申請許可由大陸地區經金馬接返臺灣。

八、金門水頭港及馬祖福澳港，業者在該兩港口管制區內或經海關核准之區域內，得依「免稅商店設置管理辦法」之規定，向海關申請登記為免稅商店。

九、建立大陸人民來金馬觀光旅遊審查及管理之完整配套，以便利旅行業務之推動及確保秩序與品質。

十、配合兩岸條例修正及「小三通」整體檢討，研修「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」及相關作業規定，完善法規架構。

但是為何「小三通」政策在經過不斷地檢討與放寬，而其執行的成效與民意的認知仍然出現這麼大的落差呢？其實，要說明其間的矛盾是很容易的，主要的原因即在於主利益及次利益之間的衝突。說得更明白一點，就是臺灣的主利益與離島的次利益之間的衝突罷了。因為，「小三通」雖然有助於：一、解決金馬人民的生活問題，增進當地觀光與商業活動，促進離島經濟繁榮，照顧當地民眾日常生活之需要；二、促成離島與大陸地區的貿易正常化，降低離島地區民眾犯罪之風險。但是，下列以臺灣為主體的潛在風險，侷促了「小三通」的施行範圍：

壹、軍事安全的利益

雖然臺灣的國家安全疑慮並不因為不「三通」而消除，但若無法獲得某種和平協議安排，則「三通」將增加國防安全的「不確定性」。特別是由於金門、馬祖是臺灣戰略最前緣，金馬的防衛使經常在東南沿海巡弋的中共軍艦與飛機不敢越雷池一步，貿然直接「小三通」很難杜絕可能的軍事威脅，尤其是根據香港明報曾經報導，共軍海軍已改裝商船，俾以達到「平戰兩用」（平時營商航行，戰

時成為武力戰艦的後備力量)的目的,而由於臺灣許多港口都是軍商並用,由近來我方逮捕五名涉嫌在臺南外海從事間諜活動的大陸機帆船「銀鷺號」船員,顯示中共未來仍有可能藉著漁船承載電子裝備,蒐集我水文資料與電子參數,甚至於如果中共藉直航的機會,讓大陸商船對我布雷,或是突襲重大國防目標,都會對國防造成相當大的威脅。

只是這些軍事安全的因素對於與大陸近在咫尺的離島民眾而言感受不到,因為自1991年政府宣布廢除動員戡亂時期臨時條款以來,金馬兩地已因戰略地位的改變而朝向非軍事化的發展,國軍駐紮在該地的數量已明顯的減少,早期當地兩岸的「海上交易」情形亦已逐步進逼到「灘頭交易」的氾濫地步,兩岸民眾私下的往來亦已非常頻繁。當地民眾對自己未來發展的看法已隨著現實地緣的考量而與臺灣有所差異,那就是雖然在政治上,金馬民眾仍仰賴臺灣;但是在經濟上,卻逐漸靠向大陸。因此,對於早期賴以維繫其生活的軍方,如今既認其已無法再供養其溫飽時,故當地民眾就開始蘊釀向軍方索還曾被佔用的土地的一項運動,並進一步要求軍方能多方開放軍事重地,以作為對外招攬觀光的一個賣點。

貳、社會安定的利益

雖然「小三通」以小額貿易為主,且在安全警衛上採取完善的配套管理措施,但社會安定仍然是影響經濟安全的重要變數,由1998年7月《金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例》廢除後,大陸西藏獒犬、娃娃魚、毒蛇等保育類動物,透過小額貿易輸入臺灣,農漁產品夾雜「安非他命」毒品和「黑星手槍」等違禁品,以及兩岸「人蛇集團」帶來的偷渡客,均使臺灣付出了高昂的社會成本。

金馬民眾當然不會否認開放「小三通」之後,走私毒品與槍枝等不法勾當定會隨之而來,造成社會的不安;但是他們認為前述的毒品與槍枝和「小三通」不全然是因果的關係,因為這些不法勾當早在「小三通」之前就已存在。現在,他們反而對於政府只會「擾民」,盡是取締以民眾所需的日常用品為主的「走私」活動而感到忿忿不平。

參、經濟繁榮的利益

雖然「小三通」的範圍侷限於金門、馬祖地區,但由1999年金門地區查獲走私農產品多達890公噸,遠超過98年的350公噸,顯示「小三通」後,透過合法掩護非法的情況,已更難以扼阻,特別是由於大陸地區有口蹄疫、狂犬病等多種動物疫病,一般動物活體、動物製品進口可能引發類似1997年遍及全臺灣的豬隻「口蹄疫」事件,及1999年初經由金門「轉運」的牛隻「口蹄疫」事件,導致農畜業嚴重損失。而2003年12月11日在金門被查獲的六隻自大陸走私紅面鴨,經過進一步檢驗,已驗出與香港同類型屬於人禽可能共同感染的H5N1型禽流感病毒。雖然該批走私鴨子已即時銷燬,但不排除已偷渡成功的大陸紅面鴨流入市面的可能性。¹⁸

此外,由於福建省生產的原材料類、半成品類、勞動密集型類、土特產品類

¹⁸金門日報,《金門六隻走私紅面鴨驗出禽流感病毒》,金門:金門日報網站
(<http://www.kmdn.gov.tw>), 2003.12.31。

及一些機電產品、紡織服裝等具有價格競爭力，故隨著「小三通」而大量進入金馬，甚至於流入臺灣，將對相關產業帶來衝擊。¹⁹

肆、外交空間的利益

新政府強調「加入WTO，兩岸三通是無法迴避的問題」，「今年施政的最大目標就是『三通』」、「希望在年底前實施金馬『小三通』」，固然在戰略上具有向國際社會宣示臺灣在兩岸對話、兩岸關係正常化的誠意和善意，以符合國際間（特別是美國）對維持亞太地區和平與地緣政經利益。然而，由於在兩岸國際發言機會與管道懸殊，「中華人民共和國政府是中國唯一合法政府」的表述佔有絕對優勢的現實，若兩岸無法針對國際社會共存空間達成協議，即使臺灣回歸到「一個中國，各自表述」、兩岸經貿關係正常化，甚至於立即開放「三通」，在中共「一個中國，內外有別」策略下，臺灣恐怕很難擺脫中共「中華人民共和國政府是中國唯一合法政府」對臺灣國際生存空間的制約。

伍、政黨之間的利益

臺灣在邁向民主道路的過程上，選舉已成為落實「主權在民」的必要途徑，尤其是1987年臺灣解除戒嚴，各類政黨相繼成立以來，上至中央，乃至地方等各類公職選舉更成為各政黨為施展政治理念及為民服務所競相爭取的一個舞臺，因此中央與地方不同政黨執政的情形已逐漸成為常態。而「小三通」係由中央執政的民主進步黨所規劃推動的，但配合其執行的金門、馬祖、澎湖等離島地方縣政府，不論是選前或選後，在這段時期都是由中國國民黨、親民黨或新黨，所謂「泛國民黨」系統所執政，故縱始不算彼此是否有意識型態之爭，但站在政黨競爭的立場，亦難免有相互掣肘的情形，故「小三通」的執行成效不被地方看好，實乃意料中的事。

由於前述四項因素是以臺灣為主體所作的利益考量，再加上第五項政黨的因素，以及「小三通」係採「循序漸進」的原則，視兩岸關係互動的良窳與民意的需求而逐步漸進地開放，故在實施之初，自然與金馬地方的利益，即人、貨的全面「中轉」有所杆隔。

第三節 「小三通」對兩岸互動的影響

雖然「小三通」對兩岸關係具有積極的指標意義，但對兩岸互動而言，下列影響值得注意：

壹、「小三通」對兩岸經貿的影響

無疑地，若將《離島建設條例》第18條作彈性解釋，使金門、馬祖、澎湖地區被視為大陸地區以外的「第三地」，而允許大陸貨品轉運來臺「通關、入境」，或是由臺灣輸往金馬地區後轉運至大陸地區，則「小三通」對兩岸經貿將有顯著

¹⁹蔡宏明，《小三通的定位與經濟安全問題》，「小三通與國家安全」座談會，臺灣綜合研究院戰略與國際研究所和平論壇，2000.7.12。

的影響。特別是由於兩岸運輸成本下降，加上開放大陸原料、零組件進口，有利臺灣對大陸出口和競爭力提昇。但相對地，除將對國內傳統產業，甚至於機電零組件，帶來極大的競爭壓力，也將帶動臺灣中大型企業對大陸投資，加速資金外流。但如今「小三通」的範圍限於「兩門對開，兩馬先行」，則除了增進兩岸良性互動，降低兩岸關係的「不確定性」外，對兩岸經貿的影響，將相當有限。

根據中華民國全國工業總會《2000年臺商大陸投資意見調查報告》（針對已向經濟部投審會登記的18,141家臺商，隨機取樣1,000件，進行問卷調查，回卷者147家，回收率14.7%）顯示，有4.1%的受訪者認為「小三通」對兩岸關係極有利，認為有利的佔37.9%，合計達42%，認為無影響的佔32.4%，認為很難說的佔25.5%，顯示受訪者雖然肯定為「小三通」對兩岸關係極有利，但在兩岸政治問題尚未獲得解決前，受訪者對「小三通」是否有利於增進兩岸良性互動，看法不一。²⁰

另外，由於「小三通」僅限於金門，馬祖與福建省間的小額貿易，有28.6%的受訪者認為對臺商兩岸營運「無影響」，認為影響小或很小的佔64%，認為對臺商兩岸營運影響大或很大者，只有7.5%，顯示多數業者認為「小三通」對臺商兩岸營運的影響有限。

貳、「三通」的壓力增加

但值得注意的是，「小三通」的推動，也帶動臺灣內部對「三通」的討論，更激發臺灣內部對「三通」的需求壓力。根據《2000年臺商大陸投資意見調查報告》，「儘快開放『三通』」已成為受訪者對政府的最主要建議（依據1998年調查，開放「三通」的建議順序仍次於准許國內銀行赴大陸設分行和簽署投資保障協定）。換言之，「小三通」實施後所衍生的互動，對全面「三通」談判，仍具有相當的催化作用，其中，「小三通」的開放，將使臺灣內部產生更大的「三通」需求呼聲。特別是若「小三通」平穩實現，將使「國家安全」訴求受到質疑。

參、兩岸關係的「不確定性」仍然存在

雖然政府開放「小三通」，除了因應金馬地區人民的需要外，更具有藉以促進兩岸關係長期發展的意義。然而，除非兩岸能針對「一中問題」達成某種共識，而重開談判，或針對和平協議或兩岸國際共存空間達成某種協議，否則兩岸關係的政治變數仍然存在。

特別是2000年5月20日陳水扁總統就職後，中共首度提出以「一個中國、兩岸談判」來推動「三通」，意圖防堵新政府「藉『三通』掩護『臺獨』」，除了強調「不承認『一個中國原則』，即不與臺灣進行『三通』談判」外，中共中央臺辦、「國臺辦」針對陳水扁總統就職演說發表聲明指出，只要臺灣明確承諾不搞「兩國論」、堅持海協與海基會九二年達成的各自以口頭方式表述「海峽兩岸均堅持一個中國原則」的共識，大陸願授權海協與臺灣授權的團體或人士接觸對話。強調「以『一個中國、兩岸談判』的方式推動早日實現兩岸直接『三通』。」的說法，無疑是由於國內對於「三通」有過高的期待，中共希望藉延宕對話，以要

²⁰中華民國全國工業總會，《2000年臺商大陸投資意見調查報告》，2001.1。

第五章 「小三通」執行成效的分析

求臺灣回到「一個中國、各自表述」基礎，並形成要求政府回應「一個中國原則」之國內壓力。在此情況下，未來若仍然無法恢復「辜汪會談」和兩岸對話，則中共為對政府施壓，使其回應「一個中國原則」，則不但「文攻武嚇」難免，若操弄「小三通」之運作，甚至於大陸漁船集體越界，或進行軍事演習，均將增加臺海緊張情勢與兩岸關係的「不確定性」。²¹

肆、現存的兩岸協商管道日益受到挑戰

基本上，大陸願意為「小三通」提供方便，主要是回應福建和金門、馬祖人民對經貿與人員往來的需求，將臺灣政府與民眾區隔對待，除了迫使臺灣內部產生「三通」需求壓力外，特別是實現「一個中國、直接雙向、互惠互利」的「三通原則」堅持下，藉由金門、馬祖和福建省（或福州、廈門）間會談，營造兩岸城市和民間機構依據「一個中國原則」協商與互動交流的印象，打破臺灣堅持之海基、海協兩會協商模式。在此策略下，臺灣強調海基會是唯一協商的管道之堅持，將受到挑戰。

²¹蔡宏明，《『小三通』對兩岸互動的影響》，臺北：遠景季刊，2卷2期，p153，2001.4。