以貨客包機與觀光協商開創兩岸關係正常化的新契機

童振源，2006 年 6 月，「以客貨運包機與觀光協商開創兩岸關係正常化的新契機」，《交流》，第 83 期，頁 42-45。

過去四年，兩岸春節包機協商可以說為雙方互動僵局打開一扇機會之窗。在「擱置爭議，不設前提；相互尊重，實事求是；政府主導，民間協助」的澳門協商模式基礎上，目前兩岸政府正在積極進行客貨運包機與中國人民到台灣觀光的協商。如果雙方能針對這兩項議題達成具體協議，勢必為兩岸關係正常化帶來嶄新的契機，使兩岸逐步朝向和平與發展的雙贏方向發展。

兩岸僵局在「一個中國」原則

目前兩岸僵局主要是卡在中國堅持以「一個中國」(九二共識)作為雙方官方進行功能性與政治性議題協商的前提，但是台灣不願意接受「一個中國原則」及「九二共識」，因此從 1999 年至今兩岸政治僵局一直無法解開。連帶受到影響的是，雙方經濟議題的協商亦無法進行，導致兩岸經濟開放受到很大的影響。

然而，兩岸春節包機協商逐漸為雙方僵局打開一扇機會之窗。由於台商春節返鄉的需求日益增加，2002 年 10 月底，兩岸開始思考並規劃推動春節包機的可行性。針對此一議題，中國的回應是兩岸包機應該由雙方航空公司共同參與；而台灣則認為如果要雙方航空公司共同參與，則必須由兩岸官方協商達成適當的安

排。在我方堅持下，最後中國准許台灣航空公司單向飛往中國，但是保留隔年中國航空公司飛往台灣的權利。然而，由於中國堅持不同意兩岸官方直接協商，導致2004年兩岸春節包機安排破局。

前年10月，我方調整政策，願意在我政府充分主導與參與的前提之下，以彈性協商的方式積極推動兩岸春節包機，而且同意中國原先提出的「雙向、對飛、不落地」的原則。但是，中國卻又在談判新增一項政治障礙，亦即台灣必須遵循「國內事務」的原則，而且批評台灣沒有遵循此原則。不管中國設定的政治障礙，我方仍向中國提出以台港航權談判模式，由台灣官員主談、民間組織出面的方式進行兩岸春節包機協商。

以「澳門模式」完成協商

在我方堅持之下，去年年初中國方面終於表示願意在雙方有關部門的參與下，推動兩岸透過民間組織進行春節包機協商事宜。在非常短暫的十一天之內，兩岸便以民間組織的方式，由台灣民航局長張國政與中國民航總局台港澳辦公室主任浦照洲完成春節包機協商。由於這次協商在澳門進行，因此簡稱為「澳門模式」，其主要特色為兩岸「擱置爭議，不設前提；相互尊重，實事求是；政府主導，民間協助」，同樣的，在這個基礎上，兩岸也順利完成今年春節包機的協商事宜。

其次，在去年兩岸春節包機順利完成之後，中國方面亦提出就兩岸客貨運包機常態化、中國進口台灣農產品零關稅、中國漁工勞務輸出以及中國人民來台旅遊等議題進行協商。然而，除了

包機及來台旅遊等雙方已初步確定協商的對口單位之外，有關台灣農產品銷中以及中國漁工輸台等議題，中國方面卻以自行指定台灣機關、民間團體做為協商對象的方式，企圖排除我方政府的介入與主導，這種做法也使得兩岸政府並沒有在農產品與漁工問題上取得協商的共識。

兩岸有關包機議題的協商重點在包機常態化和周末化的議題上，主要的爭議是：中國堅持假日包機先談成，否則貨運與觀光議題都無法有結論；台灣則堅持如果觀光議題不能談成便不開放假日包機，但是中國對觀光議題協商的態度卻非常冷漠，遲遲不願意協商。此外，中國願意開放的貨運包機機場相當有限，特別是不願意開放上海，而且堅持台灣必須先同意客運假日與週末包機。

兩岸共同努力突破協商障礙

截至今年年初，中國並沒有積極與台灣協商觀光議題，以致兩岸客貨運包機協商也停頓，卻又透過國民黨與共產黨的「兩岸經貿論壇」施壓台灣政府在「一個中國」原則（九二共識）問題上做出讓步。因此，4 月 12 日我方再次催促中國進行大陸人民來台灣觀光議題協商，並且表示，如果不能在六個月之內完成協商，我方不排除片面宣布開放兩岸客貨運包機與大陸人民來台灣觀光。面對台灣的壓力，中國反而回應要求台灣盡快授權民間機構與中國進行協商，並且在 16 日公佈《大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法》。

隨著雙方的表態，兩岸包機與觀光議題的協商正逐漸加溫。4月26日陸委會提交給立法院的報告中，提及兩岸正在研議第三條航線的訊息，以縮短台灣飛往中國的包機航路。同時，中國再次呼籲台灣儘快協商；而且，據報導，中國已經將開放中國人民赴台灣觀光的時間設定在7月1日。雖然我們不清楚兩岸官方代表的談判進度，但是雙方官方都展現出即將在今年暑假前後在包機與觀光議題上達成具體開放的想法。

從2003年底至2005年初，兩岸已經在經貿談判模式達成共識，即民間出面、官方主導的「澳門模式」。我方不再堅持以官方的名義進行談判，但是必須由官方代表主導談判，民間組織只是協助的角色。中國也不拒絕兩岸官方代表的接觸，只是不能直接以官方的名義協商。

事實上， 2001年底我方便提出開放中國人民來台觀光的協商建議，前年年中我方又提出十八項協商議題，包括兩岸直航、中國人民來台觀光、貨幣清算、金融監理機制、漁工協議、商務仲裁等議題，但是中國一直沒有對台灣表達善意回應。兩岸協商的進度一直受制於中國設置的「一個中國」政治障礙與台灣對於官方談判模式的堅持。如今，在澳門模式的基礎上，如果兩岸能在客貨運包機與中國人民來台觀光議題取得具體的談判成果，未來兩岸很有可能在其他經濟議題上達成協商共識。可以說，兩岸包機與觀光協商將可能開創雙邊關係正常化的新契機，搭建兩岸和平穩定互動架構的一座橋樑。