

「小三通」的實施成效與續存需求

李嬌瑩*

國防大學通識中心

助教

摘 要

兩岸自從 1987 年開放探親以來，隨著交流類別與數量的增加，漸漸出現要求「直航」的聲浪。而金、馬地區因受地理環境、資源貧瘠等因素影響，發展程度遠不及台灣本島，加以 1992 年戰地政務解除後，因駐防官兵減少，經濟發展益發不易，更殷切盼望政府能開辦金馬與對岸的合法經貿交流管道。在幾經波折下，立法院於 2000 年 3 月通過「離島建設條例」，於 2001 年 1 月 1 日開始施行「金門—廈門」與「馬祖—福州」間的「小三通」。

「小三通」實施之前，大陸與金馬、台灣官民的看法各不相同。實施之後，由於政策制訂未臻周全及未經兩岸協商，以致在政策、經濟，社會，軍事各層面產生許多爭議性問題。而在經濟發展、安全保障與兩岸關係等方面的實施成效亦不如預期理想。然就小三通本身而言，其對金馬地區經濟發展的重要性、在兩岸關係的連結上、在直航前對談的基礎上、以致於在美國的台海戰略利益上，都確有其續存的需求性。因此如何改善中央政府的政策與如何加強金馬地方政府的發展基礎，便成為支撐小三通續存的基本條件。

關鍵詞：小三通、直航、離島建設條例

* 現為文化大學中山學術研究所博士候選人

壹、前言

自 1949 年國共分居兩岸對立以來，台灣與大陸在冷戰的國際關係體系內，一直處於政治、經濟、軍事強烈的對立格局中，直至 1980 年代，兩岸的政治結構及國際關係體系均產生巨大的轉變，雙方的互動急遽開展。1987 年，政府基於人道考量，許可民眾赴大陸探親，正式開啟兩岸交流的門戶。

隨著兩岸交流的類別與數量的增加，漸漸的出現要求「直航」的聲浪。事實上，兩岸的直航是政府與民間同樣高度關切的議題，不同處在於政府所關切者多屬政治層面，尤以國家主權及國防安全為甚，如考量中共一再宣稱不放棄武力犯台、利用直航作為「以通促統」的籌碼、擔憂直航後台灣經濟產生邊陲化效應等，因而多所顧慮；而民間所關心者則多為經濟層面的考量，如擴充台灣市場、減少兩岸運輸及通訊成本、提升國際經貿的競爭力、以經貿化解兩岸的僵局等；至於地方政府及各級民意代表，由於身負選民的壓力與託付，對直航政策多以積極支持或樂觀其成的心態視之，即如當初陳水扁總統競選之時，亦將包括直航在內的三通政策作為競選政見之一。

由於開放直航牽涉層面太廣，包括政治層面的衝擊、兩岸主權的僵持、偷渡或走私不法行為擾亂社會秩序的顧慮、國防安全的威脅及兩岸談判對話的中斷等，均非短時間可解決的問題。同時考量到金、馬地區因受地理環境、人口稀少、資源貧瘠等因素影響，發展程度遠不及台灣本島，且自 1992 年戰地政務解除後，¹因駐防官兵減少，經濟發展益發不易，殷切盼望政府能開辦金馬地區與對岸的合法經貿交流管道或經貿特區，以振興金馬地方經濟。因此在順應民情、促進離島建設發展的前提下，立法院於 2000 年 3 月通過「離島建設條例」，其中第十八條明文「得先試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸通航」，並複於院會中決議需於 6 個月內分別完成離島小三通之評估及規劃工作。「小三通」之相關工作於焉陸續開展。

貳、小三通的政策內涵

小三通之定義係依據「三通」而言，「三通」係指「通郵、通商、通航」。而政府基於金、馬離島經濟之所需，於三通尚未開放前，先在金門、馬祖開辦與

¹ 所謂「戰地政務」，就是預備在反攻大陸後，接收淪陷區實施軍政的制度。係根據 1956 年 6 月頒行的《金門、馬祖地區戰地政務實驗辦法》，在金門、馬祖地區實施。

對岸廈門、福州間之通商、通航，以合法邊境貿易取代以往非法之小額貿易與岸際交易之政策。

一、小三通之歷史背景

台海兩岸在金、馬與福建地區施行小三通政策，乃係有歷史脈絡可循。1992年3月，福建省曾提出「兩門（廈門和金門）對開，兩馬（馬尾和馬祖）先行」的「小三通」構想，擬在馬尾、廈門、湄洲灣興建直航專用碼頭；在廈門、金門間鋪設海底電纜；並擬准許赴大陸台胞在福州、廈門兩機場辦落地簽證。

1994年1月大陸片面實施「關於對台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，由台灣居民和大陸對台小額貿易公司進行「小額貿易」（非一般性進出口業務），將小額貿易定位為非官方的直接貿易與經濟交流，但依台灣關稅法而言，小額貿易乃係非法之走私活動。

1994年6月，「金馬愛鄉聯盟」提出「金馬與大陸小三通說帖」，希望政府能考量讓金門對廈門，或馬祖對馬尾港載運旅客、貨物、郵件，直接航行至對岸。建議以「單方通航」、「定點直航」或「先海後空」、「先貨後客」等方式，漸進施行小三通。

1997年4月19日，兩岸開始進行高雄與福州、廈門間「不通關、不入境」的境外通航。

2000年3月21日於立法院通過「離島建設條例」，第十八條明訂「為促進離島發展，在台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」，正式為小三通提供法源。

2000年12月13日，行政院根據「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」為小三通的管理依據。陸委會亦完成「金馬試辦小三通說明書」，其中說明小三通的目的是、基本原則、開放項目、兩岸協商及小三通對金馬的展望等。

2001年元月1日，金門、馬祖與對岸的小三通開始正式實施。²

² 參考〈認識小三通〉，<http://www.sunny.org.tw>網路教學。

表一 小三通發展年表

1992年	3月，福建省提出「兩門對開；兩馬先行」的小三通構想
1994年	1月，大陸實施「關於對台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，開始實行高雄與福州、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：行政院陸委會網站

二、開辦小三通之目的與原則

（一）開辦小三通之目的

依據陸委會提出之「金馬試辦小三通說明書」中指出，推動「小三通」之主要目的在於：

1. 促進金馬地區之建設與發展

照顧金馬地區民眾生活，藉由與大陸之航運、人員、貨品、金融等之雙向往來，提升金馬地區經濟發展。

2. 增進兩岸良性互動

金馬與大陸地區就地理位置而言，係屬一體。人文、社會、風俗相近。透過小三通，可強化正常聯繫與良性互動，有助於改善兩岸關係。

3. 降低金馬地區非法偷渡走私行為

由於地理位置相近及迫於生活所需，金馬沿海走私行為盛行，難以遏止，如以小三通將交易行為合法化，或可適度遏止非法行為。

（二）小三通辦理之基本原則

政府開辦小三通，基本以優先試辦「除罪化」³及「可操之在我」⁴部份。可

³ 「除罪化」乃針對非法犯罪行為如走私貨品、非法入境、非法直航、非法僱用大陸漁工等行為，藉由開放措施使非法行為合法化，或透過刑事立法手段，免除罪犯之制裁或改以較輕之處罰，達到「除罪化」的目的。除罪化的原則包括二點：1、若犯罪行為係出於當地民生之所需，且無礙國家安全及治安者，優先考量開放或放寬管制，予以「除罪化」。2、若犯罪行為非關當地民生之需求，或危害國家安全及社會秩序者，則不予「除罪化」。參考謝福源，〈小三通除罪化政策考量之探討〉，《和平論壇「小三通與國家安全」座談會》（台北：台灣綜合研究院，2000年）。

⁴ 「可操之在我」係指小三通之規劃事項，不必然需經兩岸協商即可運作者，可概分兩類，1、大陸已對我方民眾開放，只要措施不改變，即可運作者，2、我方對大陸民眾主動開放，若大陸不禁止，即可運作者。參考蘇毓昌，〈小三通政策執行之評估：第三代政策執行模型的觀點〉（台北：世新大學行政管理系，2002年5月），頁7。

概分三大基本原則

- 1.安全：一切政策以國家安全為優先，所有開辦項目均須在安全管理範疇下辦理。
- 2.秩序：一方面要顧及與大陸地區經貿交流紀律化問題，同時嚴防大陸地區非法入境、走私、偷渡及逾期停留問題。
- 3.漸進開放：以循序漸進原則，初期以「除罪化」為重點，並配合維護社會治安，逐漸擴充雙方商業往來範圍。

三、小三通之實施階段與開放項目

（一）小三通規劃之實施階段

小三通規化階段依近程及中長程循序漸進

- 1.近程：「有限度」開放金馬地區與大陸福建地區進行貨物、人員、船舶及郵電等之雙向往來。
 - (1)第一階段：優先實施「除罪化」及「可操之在我」部分，視客觀條件，包括中共已開放事項、中共方面給予我民眾待遇之合理性、以及我方主動開放後不致衍生複雜問題等因素，選定優先開放項目。
 - (2)第二階段：經兩岸協商確定進一步開放之項目。
- 2.中長程：配合兩岸「三通」及經貿關係正常化，開放金馬地區與大陸福建地區進行貨物、人員、船舶及金融等全面正常往來，進而加強雙方經貿合作。其規劃如次：
 - (1)近程之基本架構及規範可予持續，相關限制可進一步放寬。
 - (2)兩岸人、貨可以金馬地區作為中繼站。
 - (3)海運運輸可再放寬；空運視情況而定。
 - (4)可與大陸福建地區發展經濟合作關係，視當時兩岸關係發展客觀條件再行規劃。

（二）小三通規劃之開放項目

小三通規劃之初的開放項目，將重點置於航運、商品貿易、人員往來、工商發展、農漁業發展、通水問題以及電力供應等項目。

- 1.航運方面，在「通航」方式上，初期僅開放海運，並以「一區一港」為原則，以「定點、定期、定線」方式進行。港口則選擇金門料羅港及馬祖福澳港；航線則以「金門-廈門」、「馬祖-福州」為初期實施航線。航行船舶以兩岸客、貨船「通航」為原則，漁船不開放，但基於除罪化之考量，漁船若改裝客、貨船，則可依船舶法與航業法規定辦理。

2. 商品貿易方面，基本上以滿足金馬民生需求為重點，加工型貨品轉運貿易為輔，中轉型貿易不開放。而在排除中轉（台灣貨品經金馬輸往大陸，或大陸貨品經金馬輸入台灣）之前提下，其開放項目規劃如后：（1）輸入部分：第一階段以除罪化為主要目的，並採正面列表方式，開放目前已公告准許間接進口之商品項目。第二階段以推動離島地區之開發建設，健全當地產業發展為目的，開放項目將進一步擴大。（2）輸出部分：除管制出口項目外，不作其他限制。（3）基於有效「除罪化」考量，在強化防範走私，採取配套措施的前提下，似可擴大第一階段准許輸入項目，但採配額方式管理，以活絡經濟。
3. 人員往來方面，金馬地區人民進入大陸地區應限於民生需要及促進離島經濟有關事項以及人道因素等事項，但進入大陸地區之時間、次數及相關管理可有彈性；至於大陸地區人民進入金馬地區，基於國家安全理由，初期採配額方式。初步認為可開放之規模，大陸人士在金門停留人數限制在每日 700 人以下，在馬祖為每日 100 人以下。
4. 工商發展方面，金馬地區以商業及觀光業有較大發展空間。初期可規劃「兩岸貨品交易中心」，或從現有工商基礎上再予加強。
5. 農漁業發展方面，規劃金馬地區農漁業可轉型為休閒農漁業方向，但須加強動植物檢疫，並應防止金馬地區自大陸進口農產品輸銷台灣本島。
6. 有關「通水」問題，因應「小三通」後，因觀光商務活動增加，金門地區供水稍有不足，考慮若能由大陸供水，較為便利。至於通水的條件，則須兩岸關係許可且能有效控管風險，同時以確保基本民生及國防用水之自給自足為前提。
7. 電力供應問題，依當時電力供應計畫，在「小三通」後，金門地區足數未來五年之電力需求；馬祖地區足數未來約兩年之電力需求。但為確保金馬地區之供電無虞，須相關單位協助電廠或新發電機組之興建，並應作長程規劃。

參、小三通實施前之各方情勢

一、實施當時之內外環境

環境的變遷往往影響決策的形成，政策也常因應環境而不斷調整。小三通實施當時的外環境方面，在經濟全球化的發展趨勢下，台澎金馬的經濟體系必須跟世界接軌，與鄰近大陸的經貿往來，已成無可迴避的問題。大三通本是兩岸迫切

需求的問題，且隨著時日之變化，大三通之意涵亦已從最早中共所提出之「通商、通郵、通航」，演變至今日兩岸在符合現代經濟法實踐下的經貿關係正常化，也就是貿易、投資、關務、金融、智財權、勞務輸出、國際商務仲裁……等，如缺少雙邊協商機制，必然成為正常經貿之窒礙，⁵如今更受阻於政治因素難以實現，因此藉小三通的施行，或可紓解大三通的民意壓力。

至於內環境方面，由於民進黨政府的「去中國化」運動與中共「一個中國」之堅持形成矛盾與衝突，而兩岸直航又牽涉到主權及法律管轄等問題，使得經濟問題政治化。但金馬地區因戰地政務結束，駐軍減少，面臨嚴重的經濟蕭條。在考量經濟效益與國家安全並重，同時重視金馬地區地方本土意識的興起，小三通旋即成為金馬經濟發展的重要平台。

二、兩岸政府與民間的看法

（一）大陸方面

對於台灣宣布實施小三通的政策，中共中央政府初期的反應並不如預期熱烈，如當時的中共國台辦主任周明偉曾說：「台灣當局將小三通做為計謀，意圖阻礙大三通，是一種沒有誠意的作法」；當時的海協會秘書長李亞飛亦指出：「兩岸三通的關鍵乃為一個中國，台灣廣為宣傳小三通的目的是使台灣人民及國際輿論認為台灣政府在釋放兩岸關係上的善意，而事實上小三通是在迴避問題，是為台獨概念所牽制」。由這些官方人員的談話可知，中共對於小三通的立場是含有矛盾心態的，一方面希望藉小三通「以通促統」，促使台灣接受一個中國原則，進而達成大三通的目標，另一方面又擔心台灣利用小三通迴避一個中國原則，延宕大三通。⁶

基於中共中央政府認為小三通只能以「國內事務」看待，小三通強調的「小額貿易除罪化」，在中共來說，「小額貿易」是早已存在的對台三通政策，僅只是國內的地區交流，小三通對中共而言，不具任何創意。因此，初期係採「三不政策」，即「不回應、不理睬、不拒絕」，以極低調對應。直至金廈首航前夕，才轉趨務實，緊急通知各部門設立「小三通」台胞接待工作領導小組，並接受媒體大幅報導，表示基於處理國家內部事物的原則及兩岸人員和貿易往來的方便，

⁵ 陳建民、楊瀛毅，〈兩岸「小三通」政策之法制面與金廈地區實踐〉，《兩岸政經發展學術研討會論文集》（金門：金門技術學院，2005年12月20-22日），頁9。

⁶ 許奮鬥，《中央政府與金門縣政府對『小三通』政策的分歧與爭議》（台北：銘傳大學碩論文，2005年1月），頁63。

既然「小三通」對金、馬地區民眾有利，大陸定會提供方便與協助，並希望台灣當局取消不合時宜的限制，實現兩岸真正的「三通」。⁷表面看似態度轉變，實則對小三通仍抱持反對意見。

相對於中共中央政府的態度，大陸福建地方政府，尤其是廈門，對小三通的施行卻是期待與歡欣。由於廈門所倚背的閩南地區是多數台灣人的原籍地，雖然大陸台商分布以東莞最多，崑山金額最大，但人數則以漳州最多。一旦小三通之路通暢，福建閩南勢將成為台灣人首選之地，加以台閩兩地風土人情類似，大陸的物價卻只有台灣的四分之一以下，小三通的金廈航道勢將成為福建省的獨門利益。相較於繞道港澳的彎道，這條截彎取直的航道快速低廉，因而小三通的通航，對大陸福建省，尤其是廈門市而言，無疑是經濟發展的一大福音。

至於大陸民間的反應，大陸人民對於金門地區人民即將來訪，是興奮和樂觀的，同時也期待小三通政策的實施為大陸帶來消費人潮。因此，中共官方對小三通的態度是從消極低調到積極處理，民間則是普遍樂觀與期待盼望。⁸

（二）台灣方面

小三通政策的推動，對當時的民進黨政府有幾項重大意義：1、是三通政策的前哨戰。2、可減低國內對三通要求的壓力。3、可做為兩岸重啟對話的敲門磚。4、可藉以獲得國際的認同與支持。⁹

民進黨政府當時的行政院長張俊雄曾經表示，這是兩岸對立 50 餘年來重要的一步，希望能夠結束對立，展現兩岸穩定與和平，成為兩岸共存共榮的新契機。同時呼籲中共當局能夠一起坐下來對話，小三通才能有秩序、有規模的進行。¹⁰由此可看出民進黨政府除了希望藉由小三通的施行，促成中共與民進黨政府的談話，並欲藉此試探中共當局的誠意與反應。

台灣民間的反應，則普遍對小三通政策表示歡迎，根據 2000 年 12 月 24、25 日由國民黨中央政策研究會發布的「大陸政策與兩岸關係年終總評估調查」中，以台閩地區 20 歲以上民眾為對象，採電話訪問進行的民調中，54%的國人認為試辦金馬小三通有助兩岸關係發展。顯示出當時台灣地區官方與民間對於小三通的施行態度是一致的，所不同的是當時民進黨政府對於小三通的施行有其更高的戰略利益考量。

（三）金馬地區

⁷ 王建民，〈小三通〉，<http://www.china.cn>中國網。

⁸ 冬之雪，〈小三通施行前各方反應之探討〉，<http://www.kmdn.gov.tw> 金門日報 2005 年 8 月 4 日言論廣場

⁹ 蘇毓昌，前揭文，頁 19。

¹⁰ 冬之雪，前揭文。

小三通施行前，當時的金門縣長陳水在曾經預測，接下來的風潮，可能就是做大陸生意了。認為「現在不到一成的金門人靠大陸吃飯，以後可能至少有五成」，因而交代各官員做好小三通政策的前置作業。¹¹從他過去的談話中可以看出金馬地區官方對於小三通政策的期待與預期以及積極處理的態度。

相較於金馬地區政府，金馬地區民眾對小三通則是有期待也有顧慮。期待的部份，有些是希望能藉由小三通前往廈門經商做生意、有些人則期待能夠前往旅遊、更有些人期待能到大陸尋找自己心目中的理想對象。而所顧慮的則是開放之後的地區治安與安全、非法外來人口、各大媒體所戲稱無所不在的紅螞蟻，¹²以及大陸貨品的充斥。此外，也擔心未來如果兩岸順利進行「大三通」或全面「三通」的話，人貨轉運未必要經過港口、碼頭、機場設施狹小的金、馬地區，而離島之交通、倉儲、轉運、投資、旅館、商務、勞務設施、服務能量也比不上台灣本島之重要城市、港口和機場。如此，金、馬地區原先期待以「小三通」帶動地方建設、繁榮地方經濟勢將落空，「小三通」將會受到負面的影響。¹³由此可看出當時金馬地區官方與民間針對小三通政策所呈現出不同的期待和看法。

肆、小三通實施後產生的爭議

小三通實施原則是在國家安全為最優先的前提下，以「整體規劃，階段實施」的方式，初期只開放金門料羅港及馬祖福澳港與大陸福建港口直航。貨物雖可直接貿易，但在一定金額以上須申請輸出入許可證，而且大部分進口貨物須課稅。至於人員往來，則僅放行設籍金馬地區六個月以上的人士，而大陸人士到金馬地區，更有目的及時間與員額的限制。

雖然行政院陸委會等規劃部門期望透過小三通，逐步建設金馬成為商務活動、觀光購物及休閒遊憩中心，並增進兩岸良性互動，為兩岸直航的實現奠定基礎。然而，小三通實施後的經濟效益卻未盡理想，除了限制太多之外，中央與地方政府主事部門缺乏實務經驗亦為主因。

首先，小三通兩大內涵之一的「小額貿易除罪化」，是希望藉由開放直接貿易，讓存在多年的非法邊區貿易合法化。但在實務上，政府僅提供 164 項產品免

¹¹ 同前註。

¹² 「紅螞蟻」意指大陸走私船。在金門，海巡總署以「海巡」、「岸巡」分別執行任務，海上抓「小額貿易」，岸上驅離非法接頭的金門本地居民。海警抓到走私船後，執行搬貨、銷毀；岸巡隊員則須頂著惡劣海風追逐岸邊交易。事實上，以金馬海岸線的長度，僅靠海巡署抓走私船與岸邊交易，確屬不易，抓不勝抓。

¹³ 宋燕輝，〈初探新政府如何處理『小三通』〉，《漁友》，2000年五月號。

稅待遇，其餘進口產品都要課稅，還要申請許可，離島居民會如何選擇，可想而知。出口掛零，則主要是未開放金馬中轉，台灣產品不能經金馬輸往大陸，而金馬地區又無加工業，自是無貨可出。因此，小三通實施後，不僅合法交易量不高，邊境走私等非法交易依然猖獗。

小三通的另一內涵「可操之在我」，更成為小三通窒礙的關鍵。由於中共初期不回應小三通，雙方無法共同協商，小三通僅能實行不須經兩岸協商即可執行的事項，但因中共未放行大陸民眾及船隻，又未核准定期航線，致使小三通型式上只是我方單向通航，往來規模有限，兩岸僵局仍難化解。¹⁴小三通的實施難以為大三通提供答案，其實施各面向，無論是政府的立場或是民間的立場，仍存有需多爭議性問題。

一、政策面

小三通的政策規劃目標主要有二，一方面要促進離島地區的建設與發展；另一方面要增進兩岸良性互動，改善兩岸關係。其規劃之初，乃係定位為金馬與大陸福建地區進行「邊區貿易」、「邊區經濟合作」，但實際上在第一階段開放之目標僅止於「通商口岸」式的國際貿易形式，而金馬地區人民及地方政府所期待的是「免稅自由港特區」。使得小三通從法令、政策以致於民意需求，均與民眾期待有相當程度的落差。小三通政策沒有遵循「政策規劃開放性原則」，讓金馬民眾共同參與表達意見，亦未遵循「政策規畫前瞻性原則」，對兩岸未來的變局及大三通施行後對小三通產生可能的排擠效應研擬，閉門造車的結果自然產生窒礙，影響成效。針對小三通前述缺失，監察院亦曾於 2002 年 6 月對行政院提出糾正案。¹⁵

小三通在政策推行之時，雖然成立了行政協調中心來協調各執行單位的資源，但執行政策的金馬地方政府所擁有的權限卻相對偏低，在地方政府未獲完全授權的情況下，常造成權責機關不明之情形，使民眾無所適從。根據對金門民意調查研究顯示，金門民眾對小三通服務品質產生諸多意見，概括如后：¹⁶

- (一) 小三通申辦、檢疫通關手續繁瑣，法令的嚴格制定無法便民，破壞當初便民的美意。

¹⁴ <小三通該調整了>，聯合報，2001.5.29 社論。

¹⁵ 劉秋華，《小三通對馬祖經濟發展影響前景之研究》（台北：世新大學碩士論文，2003 年），頁 48。

¹⁶ 陳滄江，《政府服務品質、民眾滿意度與民眾後續行為意圖之相關研究—以金門小三通為例》（嘉義：南華大學管理科學研究所碩士論文，2004 年 6 月）。

- (二) 未能開放「人貨中轉」，大陸貨物只能到金門，台灣人也不能從金門直登廈門，使小三通對金門幫助有限，降低小三通功能性。
- (三) 中央政府目標過於保守，讓地方執法人員不能落實，反而擴充解釋法令，造成中央和地方執行上產生落差。
- (四) 法令不明確周嚴，令民眾無所適從，如 1、小額貿易除罪化，本為消除走私行為，但未獲中共當局配合，加以關稅無法完全減免，反使地下走私更為猖獗。2、地方執法單位過分擴大解釋中央法令。3、檢疫、海關、海巡單位執法人員執行態度的偏差易造成與民眾間的衝突。
- (五) 民眾領取金馬證的限制造成來往不便。
- (六) 相關軟硬體設施不足。

針對前述缺失，行政院亦曾努力做政策性調整，於 2004 年 3 月 1 日起，調整「小三通」部份措施，包括：¹⁷

- (一) 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。
- (二) 規劃開辦金馬中轉旅客行李直掛業務。
- (三) 在總量管制及建立管控機制下，輸入小額小量大陸農、漁產品免稅及簡化通關、檢疫程序。
- (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) 鼓勵台商子弟返回金門、馬祖接受基礎教育。
- (六) 台灣地區民眾經申請許可，由金門、馬祖入出大陸地區者，查驗證件將調整以「護照」代替「金馬入出證」。
- (七) 適度開放人員中轉。擴大開放物件包括大陸各地台商、福建籍老兵及眷屬以及相關商務人員。
- (八) 建立大陸人民來金馬觀光旅遊審查及管理的完整配套。
- (九) 金門水頭港及馬祖福澳港，得依「免稅商店設置管理辦法」規定，向海關申請登記為「免稅商店」等各項措施。
- (十) 放寬澎湖的大陸配偶，納入得由金、馬入出大陸地區的適用範圍。另放寬大陸配偶得由金門、馬祖進入大陸地區，經申請定居取得「台灣地區居民身份」者，仍得經金、馬入出大陸地區，其台灣地區配偶或子女亦得同行等多項政策。

另於 2006 年 5 月 1 日起，宣佈放寬金馬旅台鄉親不必組團即可兩岸自由行，

¹⁷ <http://www.ey.gov.tw> 行政院網站。

其配偶與直系血親以及二等血親內的旁系親屬（含配偶與子女），皆可經由金馬進入大陸地區；港口方面，則自 2006 年 6 月 1 日起，增設金門與福建泉州間之航線。¹⁸

儘管台灣政府做了部份的政策改善，然而由於小三通之實行，兩岸執政當局事先並未經過協商，因此大陸方面也並未積極配合。許多牽涉政策性的技術問題，如水域管理、船舶管理、海事糾紛、海難處理等問題，均涉及人身及財產安全，事先未經協商建立共同的遵循準則，頗具風險性。政治因素的限制，使得航運談判的工作崎嶇難行。

二、經濟面

（一）政策本身存在的爭議性

小三通規範「人與貨」的現行法律，主要是依據「台灣地區與大陸地區人民關係條例」、「國家安全法」、「懲治走私條例」、「海關緝私條例」等四法。其中對於開放之物品，本係依據金馬地區民眾需求，造表呈報中央政府參考。唯因顧及國家安全及避免對台灣本島產業造成衝擊，經濟部受陸委會指示，將原先擬定之開放輸入物品項目縮小許多，並採正面表列方式規定。此舉除牽涉到中央與地方權限劃分問題，更忽略了「小額貿易除罪化」的核心。

金馬地區小額貿易在小三通前早已是公開且嚴重的問題，其對金馬地區所造成的影響頗深，包括走私黑槍、非法洗錢、人蛇集團、色情交易、未檢疫物品的危機、假鈔擾亂金融及對金馬地區農漁牧工商業之不良影響，¹⁹但另一方面，金馬民眾對於日常物資所需，亦早已習慣小額貿易的方便性。因此小額貿易除罪的重點應在滿足人民日常所需，斷絕涉及刑法與不良影響方面的行為。通關檢疫造成的不便，迫於事實與安全需要，或許無可避免，但對於民生物資的需求卻大量削減地方政府呈報項目，事後再檢討走私盛行問題。相關單位在檢討「除罪化」成效不彰之際，似應再回過頭來先行檢視政策制定的內涵是否周全。

（二）政府施政的顧慮

小三通被國人期待能成為肩負打開兩岸直航僵局的政治任務。然而面對中共「一個中國」的前提，卻充滿了不確定性。其不同的實施範圍或不同的通航方式（海運、空運）及不同的運輸標的（貨物或人貨皆開放），也成為影響台灣「經

¹⁸ <金馬小三通五月一日起擴大，增闢金泉航線六月一日上路>，<http://www.cdn.tw/daily/2006/04/26/text/950426a2.htm>，中央日報電子報，2006 年 4 月 26 日。

¹⁹ 許奮鬥，前揭文，頁 97。

濟安全」的重要變數，對「經濟安全」帶來不同的影響：²⁰

1. 小三通禁止貨物中轉，僅對金馬地區的經濟有部分幫助，但卻無助於台灣經濟發展。若能將金門、馬祖視為大陸地區以外的「第三地」，允許兩岸貨物中轉，由於運輸成本下降，將有利台灣對大陸出口和競爭力提升。但相對地，也可能使台灣企業大規模的對大陸投資，而加速資金的外流。
2. 由於小三通小額貿易除罪化政策，對許多產品限制進口，反使「走私行為」更加猖獗。除去販賣毒品、槍枝、偽鈔等涉及刑法的走私行為外，較特別且值得注意的是動物活體、動物製品的進口。如若是走私進口，危險性自不在話下，但對於正式進口之部分，若非採取嚴格的檢查或檢驗制度，可能引發類似 1997 年遍及全台灣的豬隻「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。²¹
3. 由於大陸地區生產的原材料類、半成品類、勞動密集型類、土特產品類及一些機電產品、紡織服裝等，因成本低廉，如任其大量流入台灣，將對相關產業帶來衝擊。
4. 自從 1998 年 7 月「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」廢除後，大陸的毒品、黑槍，以及兩岸「人蛇集團」等違法行為，可能隨小三通管道滲透入台，成為影響經濟與社會問題的變數。

(三) 民眾的反應

由於小三通在經濟方面不能滿足金馬民眾真正的需求，因而出現下述情況：

1. 金廈兩地資金呈傾斜式交流

由於對兩岸人員及貨物管制量不平衡，從本文表二、表三行政院陸委會的「金馬小三通航運往來統計表」與「金馬小三通人員往來統計表」統計資料中可明顯看出，從金馬進入大陸地區的人員遠比大陸進入金馬地區為多，金馬人員在大陸消費金額勢必遠高於大陸人員在金馬的消費。小三通僅為金馬地區帶來有限的繁榮與商機，反倒是資金外流與耗損更為嚴重。

2. 岸際交易等非法行為，未能有效減少

²⁰ 蔡宏明，〈小三通的定位與經濟安全問題〉，<http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/CSR0007001r.htm>

²¹ 台灣曾於 1997 年爆發全台性的豬隻「口蹄疫」，導致畜產值大幅下滑；1999 年 6 月 10 日，行政院農委會檢測出金門牛隻感染「口蹄疫」病毒，經 DNA 檢測，係屬新型病毒，但台灣省家畜衛生試驗所於 6 月 19 日對台南牛隻做病毒檢測，卻發現與金門牛隻病毒相似。

「小三通」的實施成效與續存需求

因正常商業機制未能迅速建立，加上小三通關稅申報手續繁瑣，許多金門民眾難以忍受，因此電話叫貨、岸際交易的情況似乎比小三通實施前更為嚴重，²²即便加強海防，合法仍難以取代非法。「除罪化」的目的所帶來之不便，反使走私及岸際交易更形猖獗，使百姓更易「入罪」。²³

3. 金馬機場入出境管制更加嚴格

據金門民眾反映，小三通實施後，即使是金門本地生產之農、漁、牧產品，亦需檢附「產地證明」，才能運往台灣。此舉使得金門感嘆自己不僅是「離島」，實有被隔為「離國」的感覺。²⁴

表二 金馬「小三通」航運往來統計表 (單位：以每航次的正式往返計)

年度 月份	我方		大陸	
	金門—廈門	馬祖—福州	廈門—金門	福州—馬祖
2001年	83 (81客船、2貨船)	54 (52客船、2貨船)	34 (12客船、22貨船)	11 (2客船、9貨船)
2002年	288 (233客船、55貨船)	147 (59客船、88貨船)	116 (40客船、76貨船)	42 (1客船、41貨船)
2003年	467 (442客船、25貨船)	309 (136客船、173貨船)	531 (349客船、182貨船)	36 (1客船、35貨船)
2004年	820 (773客船、47貨船)	401 (268客船、133貨船)	1215 (767客船、448貨船)	593 (0客船、593貨船)
2005年	1207 (947客船、260貨船)	388 (277客船、111貨船)	1467 (887客船、580貨船)	1214 (0客船、1214貨船)
2006年 1~3月	294 (268客船、26貨船)	91 (86客船、5貨船)	341 (268客船、73貨船)	138 (0客船、138貨船)
小計	3159 (2744客船、415貨船)	1390 (878客船、512貨船)	3704 (2323客船、1381貨船)	2034 (4客船、2030貨船)
合計	4,549 (3,622客船、927貨船)		5,738 (2,327客船、3,411貨船)	
總航次	雙方航運往來航次10,287 (5,949客船、4,338貨船)			

資料來源：行政院大陸委員會經濟處，資料統計時間截至2006年3月31日。

²² 日常用品的走私的方式可分為「衝山」與「岸際交易」兩種。「衝山」係指雙方約定特定時間、定點及貨物，直接上岸走私，且多於夜晚以大陸漁船載運貨品行駛岸際，再利用行動電話聯絡接應。而走私的物品以小麥、高粱、花生、洋菸為大宗；岸際交易是指配合每日潮汐，大陸漁船載運物品沿海岸兜售。多以子母船組合方式做生意，大船上載滿貨品，離岸數十公尺時即放下吃水較淺，由保麗龍板組裝的船筏直接靠岸兜售。走私物品以水果、小額商品、農漁產等民生用品為主。

²³ 王衛煌，《小三通後金廈經濟整合可能性之評估》（台北：淡江大學大陸研究所在職專班碩士論文，2004年），頁119-121。

²⁴ 中央日報電子報，2002年12月19日。<http://www.cdn.com.tw>

表三 金馬「小三通」人員往來統計表 (單位：人次)

年 月	度 份	我方人民〈以出境人數計〉		大陸人民〈以入境人數計〉	
		金門—廈門	馬祖—福州	廈門—金門	福州—馬祖
2001年		9,738	1,991	951 (411)	90(10)
2002年		26,151	1,936	1,039 (118)	319(96)
2003年		78,782	2,977	2,936(2,468)	824(684)
2004年		193,937	8,434	9,865(7,279)	2,544(2,301)
2005年		244,504	13,739	14,132(9,480)	4,475(4,073)
2006年1~3月		64,470	4,144	7,010(4,532)	1,987(1,887)
小計		617,582	33,221	35,933(24,288)	10,239(9,051)
合計		650,803		46,172(33,339)	
總人次		雙方人員往來696,975人次			

1. 資料統計時間截至民國2006年3月31日。

2. () 部分為大陸人民赴金馬進行社會交流 (含大陸配偶、探親、探病、團聚等) 人數。

資料來源：行政院大陸委員會經濟處

三、社會面

金馬與大陸之關係向來密切，但 1949 年後，兩岸驟然隔絕，許多滯留大陸的金馬同鄉朝思暮想的故鄉，終於在小三通後得以回歸。超過半個世紀的思念得以補償，這在小三通的成效上是正面加分的。但隨著小三通的實施，對金馬地區的社會亦產生部分負面的效應。

(一) 走私非法活動，影響地區治安

由於小三通後，大陸地區人民可進出金馬，許多走私與不法份子，常藉此航線逃避追緝。走私槍械、毒品、偽造貨幣、保險金詐騙、綁架案件等常為兩岸合夥進行，嚴重威脅金馬地區治安。而金馬警力編制有限，面對每日超越監督能力範圍的人員進出，亦有力不從心之感。

(二) 幽靈人口增加，影響地方選舉

小三通實施之初，規定來往大陸與金馬間，須設籍金馬 6 個月方可。此舉將大量欲藉小三通前往大陸之台灣民眾隔絕在外，因而造成遷移戶籍的舉動，使得金馬地區增加了大量戶籍上的「幽靈人口」，將金馬視做進出大陸的捷徑，但對金馬的社會經濟卻毫無貢獻，且在選舉關鍵時期，還可能左右選舉結果，對金馬社會影響不可謂不巨。²⁵

²⁵ 王衛煌，前揭文，頁 128。

(三) 「操之在我」策略存在中央與地方觀點落差

小三通存在最大的問題之一，輒為「操之在我」避開兩岸協商的作法。由於大陸對小三通政策冷處理，致使兩岸人員與船隻來往始終存有數量上的絕對不對稱，同時也嚴重影響到金馬地區促進繁榮的目的。這種結果，在金馬地區政府看來，是亟待改進與解決的問題，但中央政府卻往往不以為然。即以 2001 年 9 月份，「馬尾經貿交流參訪團」與「馬祖經貿文化交流聯誼會」及「馬祖行業協會」簽訂了五項投資合作協議的「兩馬協定」為例，²⁶在地方政府看來，是小三通的一大突破，卻遭陸委會以違反「兩岸人民關係條例」及「不得與大陸締結聯盟」的規定，擬與懲處。可見地方政府的「積極性」與中央政府的意旨呈現極大落差。

四、軍事面

金馬地區的戰地政務於 1992 年解除，但就定位而言，仍舊是我國基本防衛中的第一道防線，小三通政策的推動，金馬的角色驟然改變，自然也與軍事面的防衛產生若干衝突與矛盾。

- (一) 交流意味「友好」、「開放」、「相互往來」、「不具敵意」；但軍事防衛角色代表「敵對」、「防衛」、「警戒」。
- (二) 交流無法避免敵對，因此在需顧及軍事安全的同時，勢必使得推行交流政策有所保留與限制，最後的結果是小三通成效不彰。
- (三) 軍事一方面負責防衛，卻又因交流造成防衛的缺口。既要防衛，又要有限度開放，造成防衛角色模糊化，不利防衛工作之推行。²⁷

伍、小三通的成效檢討與續存的需求性

一、小三通的實施成效

依據政府在金馬實施小三通，希望在金馬地區能夠達成「經濟有發展」、「安全有保障」、「兩岸關係有前景」三項目標。現僅就此三項目標檢視小三通的實施成效。

²⁶ 協議內容包括：在馬祖開發三星級旅館、合作在馬尾聯合辦學、在馬尾設立馬祖商城、在馬祖舉辦展銷會、馬尾龍華海運委託馬祖船務公司代理馬祖業務等五項。參考許奮鬥，前揭文，頁 105。

²⁷ 謝東航，《「小三通」對金門軍事安全影響研究—兼論兩岸直航策略》（台北：政治作戰學校政研所碩士論文，2004 年 6 月）。

（一）經濟發展

大三通是兩岸共所矚目實施的企盼，大三通未實施前，在我國政府看來，小三通應可成為大三通的前鋒軍。除了可造成「三通」的事實，對民眾有所交代，還可以繁榮金馬地區的經濟。但於實施數年後的今日觀之，小三通僅給金馬地區帶來有限的經濟效益，未如預期中的理想。首先是通商口岸問題，原先採「一區一港」制，但金馬地區幅員闊散，一區一港侷促一隅，腹地狹小，許多定點無法受惠。雖於 2006 年 6 月增闢金門--泉州航線，受惠範圍仍然有限，且增加的是福建地區港口，金門或馬祖地區並未增加口岸；其次是進出人員及貨物的嚴格限制，在金馬民眾看來，本來海上交易可購得的物資，現在需向定點港口申報，且受限於進口項目規定，許多日常用物反而無法合法進口，也間接的影響到民眾購物的成本。市場價格的機能破壞了，自然也不利於金馬地區的經濟發展；第三，限制金馬進口部分大陸農漁牧物資項目，本來意在保護台灣相關農漁牧產品的利益，但小三通除罪化政策卻使得台灣農漁牧產品與大陸走私農漁牧產品在金馬地區成為競爭關係，甚且衍生出動植物檢疫安全上的漏洞；最後，由於目前政策上的限制，對台灣而言，小三通帶來的經濟效益有限，貨物中轉部分，雖然金馬地區不似香港腹地大，不具國際轉運中心地位，但某些貨物如能由金馬轉運，仍可降低可觀的成本；至於人員中轉部分，由台灣經小三通往福建地區（台灣--金馬--福建）²⁸確可省下許多時間、金錢，如經由小三通前往大陸其他地區，因必須中轉三次（台灣—金馬—福建—大陸其他地區），機船票價雖較中轉港澳為低，但牽涉海陸空三棲聯運，基本上並不符時間效益。

（二）安全保障

猶如前述，小三通政策將台澎與金馬區隔處理，以示不中轉，又將小三通進口品項適用於全國性的「海關進口稅則」與「懲治走私條例」之「管制物品項目及其數額」，將小三通視為國際貿易之一環。另一方面又開放小額貿易除罪化，因而衍生出防疫安檢上的漏洞，造成政策與目標背道而馳之現象；此外，中共乃係將三通定位為「防獨促統」的策略手段，其主要目的並非為繁榮兩岸經濟發展。因此，欲以小三通除罪化來加強與大陸之交流互動，進而促進離島經濟發展，未必是適合的政策。當經濟問題的外部效應威脅到我國的領土、主權或國家凝聚性、社會福祉及政權合法性與國際地位時，都可被視為造成國家不安全之威脅。

²⁸ 廈門輪船與台灣立榮航空於 2004 年 2 月簽訂「台一金一廈」船機聯運合作協議，只要持有「金廈一條龍」套票便可享受一票到底的便捷服務。而後廈門航空公司亦於 2004 年 4 月與台灣復興航空公司推出「海峽兩岸行」聯運服務，只要購買套票便可一票到底，台廈之間往返僅需 3 小時，節省許多時間。參考林勁，〈金門在兩岸關係中的地位與作用〉，《兩岸政經發展學術研討會論文集》（金門：金門技術學院，2005 年 12 月 20-22 日），第二場-8 頁。

我國中央政府將不經協商的小三通視為談判大三通的籌碼，事實上對金馬的安全層面更添一層顧慮。

論及安全問題，就必需討論到軍事防衛問題。自從金馬地區解除戰地政務以來，駐軍數量驟減，除了影響到當地的經濟消費外，小三通後，外島的防務係處於「敵暗我明」的情形。金馬地區的戰略、戰術價值，在經濟誘因下，已不復以往，其作為台灣本島戰略安全的緩衝作用，勢較以往為低。小三通未經協商的過程與一廂情願的實施，在中共來說，是無法源依據，可以隨時反悔的。今日中共乃以維護金馬地區經濟利益為由，仍維持小三通的運行，但為時數年的人員物資來往，滲透力實不可小覷，我國政府在金馬軍事防衛的力度，於取消戰地政務後，復於一片「精減」聲中，是否夠「精實」，值得思考。

（三）兩岸關係

就小三通的規劃目標而言，陸委會是希望藉由小三通的實施來達成「促進離島地區之建設與發展」及「增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」兩項目標。但中共背後「一個中國」的問題並未解決，且小三通秉持「操之在我」原則，不與大陸協商。依此觀之，如何去談「增進兩岸互動，改善兩岸關係」？

再者，我國中央政府不肯授權金馬地方政府與大陸協商相關事項，如本文前述，「馬尾經貿交流參訪團」與「馬祖經貿文化交流聯誼會」及「馬祖行業協會」簽訂了五項投資合作協議的「兩馬協定」為例，在金馬地方政府視為小三通的突破，卻遭陸委會以違反「兩岸人民關係條例」及「不得與大陸締結聯盟」的規定予以否定。似此「可以談的無權談，有權談的，對方不接受」致使「操之在我」變成為「操之在人」，²⁹沒有談判基礎的小三通實難以改善兩岸關係實質。

然而即便如此，小三通仍可視為兩岸政治鬥爭中的一顆棋子，由於兩岸對「一個中國」沒有交集，雙方對於小三通各有不同的解讀。台灣擔心中共利用「小三通」擴張對台貿易及經濟的影響力，以達其「以商逼政，以通促統」的目地；而中共也擔心台灣利用「小三通」作國際宣傳，造成「兩岸對等」、「兩國論」或「兩個政治實體」的國際印像。雙方都有疑慮，雙方又都在持續進行，這種情形或可稱之為兩岸關係中之矛盾。

二、小三通續存的需求性

（一）就兩岸關係而言

²⁹ 許競任，《小三通與金馬戰略角色之調整—系統理論的分析》（台北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2003年），頁118-119。

儘管如前所述，小三通之實施成效未如預期中的理想，然就台灣的目的而言，以小三通做為兩岸直航的前衛導航是原因之一。兩岸直航問題牽動著台灣的主權、國際地位、尊嚴、經濟、民生、國防、安全、社會、治安等各個層面，自不能等閒視之。國民黨執政時期，中共急於與我進行「黨對黨談判」，但我方以其意欲「以通促統」，同時為加速其現代化，讓沿海地帶先富起來，因而亟欲利用台灣之資金、人力、技術等，因之將直航做為台灣重要之籌碼。但自李登輝訪美、中共飛彈演習、兩國論後，雙方關係複趨惡化，而此時期後的國際政治、經濟情勢之發展開始呈現彼長我消之局面，「中國熱」吸引了全球的資金、熱錢，台灣卻遭逢嚴重的衰退與不景氣，此時直航的籌碼價值已不若以往，但在中共仍繫念「以通促統」之時，台灣似可借助兩岸直航作為拉抬經濟的力量。³⁰而在直航未有具體談判條件之前，小三通的實施終究是聯繫兩個斷崖間的一條實線。雖然兩岸往返的人潮呈現向大陸傾斜，但根據前列陸委會對兩岸來往人次的統計數字，仍不失為可觀的消費群，即如前行政院長蕭萬長所言「金廈小三通，是當前兩岸關係下最好的航線」。³¹此外，自小三通開辦五年多以來，迭有兩岸利用「醫療小三通」管道，緊急就醫案例，³²如繞道港澳，不但旅運費增加，更將耽誤醫療時程。在國人赴大陸經商旅遊者日眾之際，小三通不僅是兩岸「中轉」的捷徑，同時也是「就醫」與「救命」的管道。³³小三通這條兩岸間的實線，實不宜輕言斬斷。

（二）就美國戰略而言

無可否認的，台灣推動小三通，除有部分植基於兩岸雙方實務性的需求，更獲得國際的肯定且符合美國「和平處理兩岸問題」的方針。在國際媒體方面，2001

³⁰ 張景舜，〈兩岸海運直航對我整體及安全層面之影響評析〉，《兩岸關係與大陸事務研究》（台北：立法院法制局，2003年），頁259-261。

³¹ 〈金廈小三通五年的回顧與展望〉，金門縣政府2006年1月5日網站資料。

³² 利用小三通航線緊急就醫情形，稱為「醫療小三通」。如遇天災、重病與特殊事故需返回金馬或台灣就醫者，除已具有金馬合格出入大陸地區證明者可及時經小三通就醫外，一般人可以專案向海基會與紅十字會申請經小三通路線就醫，由海基會協調陸委會與境管局辦理。一般而言，在遞出申請文件之隔天即能獲得回應。<http://www.sef.org> 財團法人海峽交流基金會自小三通開辦五年多以來，利用小三通緊急就醫人數已近50人，最膾炙人口之案例為2005年早產兒巴掌仙子陳喻安，在申請來台就醫時並無台灣戶籍，但基於人道考量，仍予變通彈性處理（<http://www.sef.org> 財團法人海峽交流基金會）；最近之案例則為福建市民王家芳，來台探親突發腦中風，在海基會與紅十字會之協助下，專案經小三通返回大陸就醫，亦為經「醫療小三通」管道自台赴陸就醫之第一人。（中國時報2006年5月20日c3）

³³ 〈只有政策務實鬆綁金門才有發展生機〉，<http://www.kmdn.gov.tw> 金門日報2006年5月12日社論

年1月2日，針對當日的金廈首航之正面性報導如后：³⁴

- 1.華盛頓郵報：這次直航代表台北希望與大陸通商的起點。
- 2.紐約時報：這是自從1949年以來台灣海峽兩岸首次合法的直接通航。
- 3.德國之聲：台灣已經完成建立與中國大陸之間直接交通管道，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之一部分。
- 4.莫斯科電視台：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，顯示台灣船隻在晴朗的天候中駛進中國大陸港口廈門。
- 5.歐洲新聞電視台：台灣開放「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。

而以美國立場而言，對小三通更是樂觀其成。2005年1月20日，美國在台協會台北辦事處經濟官梁世安曾到金門訪問，瞭解小三通營運與管理現況及未來經濟發展計劃。特別指出金門應扮演兩岸溝通橋樑的角色，小三通的逐步開放及發展大三通對於金門是絕對有幫助的，甚至建議可比照連接大、小金門的跨海大橋計劃，建造連接金門和廈門的「金廈大橋」，³⁵其對小三通之期許可見一般。

（三）就地方需求而言

戰地政務的取消，已使金馬地區的經濟發展雪上加霜。小三通實施數年的成效雖不如預期中的理想，然從逐年劇增的來往人次觀之，仍不失為可觀的消費群體。從2006年春節期間，小三通金廈春運旅客進出兩岸約四萬九千人次觀之，較去年同期增加一萬一千多人次，雖然2006年春節包機已新增廈門直飛台北、高雄航線，但數字顯示，小三通仍為兩岸進出之捷徑。³⁶如若驟然失去這些來往的消費人群，金馬地區民眾的生計勢將陷於艱困。2003年SARS事件發生時，「小三通」航線曾因此而關閉了二個月，使得金馬地區在一般民生物質上，立刻出現漲價及缺貨的現象，由此也反映出目前金馬地區對大陸與日具增的依賴程度。³⁷金門縣籍立委吳成典為擴充小三通的航運功能，曾提出政府應可考慮將小三通由海上擴及於空中，讓北京、上海航機亦可直飛金門，再中轉國內航線至台灣的建議，以增加小三通的旅運量。³⁸基此，政府必須正視這些問題，體悟金馬民眾需求的是政府改善小三通政策與強化地方繁榮的條件。綜上所述，不論就兩岸關係的改善與聯繫、金馬地區發展經濟的需求以及美國的台海戰略角度而言，小三通對金

³⁴ <全球媒體高度關注：認有助降低兩岸緊張>，中國時報，2001年1月3日。

³⁵ <美國在台協會官員訪金門關心小三通影響>，<http://hk.epochtimes.com>香港大紀元網系。

³⁶ <未受春節包機影響小三通愈走愈暢通>，金門縣政府2006年2月15日網站資料。

³⁷ 劉秋華，前揭書，頁58。

³⁸ <交通部長林陵三同意研究金門空中小三通>，<http://www.gov.tw> 我的E政府。

馬地區，均確有其續存之需求性。

陸、兩岸直航前中央政府與金馬地區應有之作為

回頭檢視前述小三通所面臨的各面向爭議及未臻理想的實施成果，當能發現小三通所存在的許多障礙及衍生的問題，大部分係因政策的狹隘性與一廂情願所限制，如除罪化與人貨中轉的限制，已成為限制金馬經濟發展的桎梏。因此，如何改善政策，增加小三通的續存價值，為兩岸關係與大三通奠基，當為首策。

一、中央政府政策改進方向

就事實需要而言，小三通對金馬地區，確有其續存需求。但前提為政策需作局部變通，以符事實需要。

針對小三通執行在政策、經濟、社會及軍事各方面產生之爭議性，政府決策單位如能在以下各方面加以改進，應能有所助益。

（一）開放雙向客貨運中轉，並再度增加雙方通航港口數量，增進兩岸人員與貨物轉運的流暢度。從經濟學理上探討，市場起於交換，有活動的人潮才有交換發生的可能，才能建立市場。將人貨限制在金馬，不能中轉台灣和大陸，就無法產生人潮；貨不能中轉流通兩岸，就難以創造商機，無法建立經貿市場。³⁹至於受限於金馬港口腹地小之限制，相信進出口商自會選擇適合短程水運之運量及貨品，配合事先向金馬港口申請儲貨空間手續，只要貨品合法，物流管制得當，對於轉運至兩岸地區之貨品必能節省成本，不但能帶動金馬地區的經濟，更能帶動台灣本島相關產業發展。

（二）不必特別強調「除罪化」問題，只要滿足民眾日常必需用品之進口，減免課稅，使用品充分供應市場，自能降低日常用品類的走私行為。至於違法走私黑槍、人蛇集團、毒品及偽鈔交易，本就涉及刑法，不牽涉日常用品的除罪化問題。

（三）通關、檢疫宜簡化手續，但要加強檢測科學儀器的精準度。一方面減少人員與貨物通關的時間與繁瑣程序，同時也能加強人員與貨物檢測的精準度與安全性。

（四）由於金馬海岸線長，對於海防絕對不能掉以輕心。小三通僅為經濟相通，政治對峙仍未解除，違法走私也難以杜絕，因此宜加強海巡署及警力佈置，

³⁹劉秋華，前揭書，頁 139。

對於緝私及海難搶救技術，都需加強平日之教育訓練，⁴⁰如此再配合軍方適當的武力防守，當可作為金馬民眾外圍基本防禦的堡壘。

(五)政策的推動常牽涉到中央與地方政府之間的合作關係，中央與地方政府之互動，對於政策執行能否達成目標有很大的影響，因此應明確劃分中央與地方政府在小三通政策決定與執行的權責。在兩岸目前尚未有任何協商的情形之下，如何來兼顧政策的推動與維持地方之自主權限的雙重目標，便有賴於中央政府與地方政府之間的協調與互動之順暢。中央政府在決策過程中一定要考慮民眾意見、地方需求與實際執行能力，並對地方政府充分授權，將事務性協商工作交由地方執行，中央居於監督角色，維持充份轉圜的空間。地方政府也應尊重中央的監督，掌握分寸，僅就事務性問題協商，避開敏感的政治議題。

二、金馬當地應努力之作為

金馬以其彈丸之地，處於海峽兩岸之間，失去了以往軍事重鎮的地位，連帶也影響到經濟的發展。本欲藉小三通的流動，重振以往重軍駐防時的經濟熱力，但實施後卻成為金錢流往大陸的通道。由於福建是台灣同胞主要的祖籍地，台灣與金馬地區人民透過小三通的管道在福建置產者甚多，且由於廈門商品種類遠多於金門，價格更遠低於金門，熱錢單向流往大陸的情況更不在話下。金馬地區處於這種情形之下，應亟思挽回頹勢。除了要發揮本身的優點，吸引大陸民眾過海消費，更要以此優點站穩腳步，以免在爾後兩岸直航後，又驟然失去發展經濟的重心。

(一) 發展觀光旅遊業

1. 旅遊景點之維護及宣傳

配合未來「小三通」中轉的人潮，和觀光事業相結合，應是地方政府當務之急。金馬地區本身事實上頗具地方特色，除了有許多著名風景區外，單是金門古蹟便有 33 處（如表四），金門國家公園之範圍更涵蓋金門本島及其西北、西南與東北角等局部區域，共劃分為太武山區、古寧頭區、古崗區、馬山區和烈嶼區等，面積寬廣，約佔整個金門總面積的四分之一。而由於身為戰地，許多著名的戰史遺蹟，均值得逐一探訪，如風獅爺、古寧頭南山砲陣地、林厝砲陣地、慈堤三角堡、水頭塔山砲塢。2004 年 9 月 11 日開幕的金門碉堡藝術館首展，邀請兩

⁴⁰ 行政院長蘇貞昌於 2006 年 4 月 25 日宣布擴大實施小三通範圍，包括開放金馬旅台鄉親的直系血親及二等血親內的旁系親屬皆可經金馬進入大陸地區，並於 2006 年 6 月增開金門~泉州航線。同時亦表示希望兩岸能在 2006 年 9 月前，進行海難救助聯合演練。

岸十八位藝術家和團隊，便是以上述場地為展場，透過繪畫、影像、聲音、裝置、行為等藝術手法，讓卸下征衣的軍事陣地，釋出追求和平的訊息，吸引了 88 萬人次參觀，造成轟動。⁴¹雖然舉世有許多藝術展及美術館是運用軍火庫、軍事建築展出的，但「金門碉堡藝術館」是唯一擁有位於雷區的展廳，展場羅佈在整座島嶼的幅寬。類此特殊的戰爭文物，都是可供兩岸民眾緬懷的獨特資產，也是戰地值得運用與發揮觀光效果的珍貴資源。

馬祖之北竿、南竿、莒光、東引都有許多具鄉土特色的觀光景點，如北竿之芹壁村「龜島」、塘岐的自然步道、「坂里」與「塘后道」綿細如糖的沙灘；南竿之軍事碉堡「鐵堡」、「北海坑道」、馬祖酒廠旁的摩天嶺步道以及馬港的「天后宮」；莒光之各樣磷岫怪石，每一轉角均有不同景觀、以花崗岩打造的「東莒燈塔」、「呂何崖」、「佛手」及「飛來石」等；東引則有地質景觀絕美的濱海岩礁、「烈女義坑」絕壁、「大白天聲」巍峨的巨石、面向台灣海峽的「東湧燈塔」等。

此外，金馬地區也都是著名的賞鳥與海釣區，對於嗜好此道之兩岸觀光客，又是另一翻不可言喻的吸引力。金門縣政府觀光文化網（<http://kinmen.gov.tw>）以及馬祖國家風景區管理處網站（<http://maizu-nsa.gov.tw>），現均已針對當地的人文史蹟、自然生態、戰地風光、地形地質、植物生態、廟宇古蹟，賞鳥海釣、美食特產以及交通、住宿、地圖導引等詳加介紹、廣為宣傳，期望能在觀光旅遊的領域中為地方經濟注射一劑強心針。

2. 善加設計各項套裝旅遊優惠方案

既然要強化地方觀光旅遊的特質，其相關配套措施必不可少。目前兩岸小三通聯營機制已有廈門輪船與台灣立榮航空於簽訂的「台—金—廈」船機聯運合作協議，只要持有「金廈一條龍」套票便可享受一票到底的便捷服務。⁴²廈門航空公司亦與台灣復興航空公司推出「海峽兩岸行」聯運服務，只要購買套票便可一票到底。⁴³而為了加強吸引兩岸遊客入境觀光刺激消費，金門縣政府於 2005 年也曾推出「2005 魅力金門遊」旅遊護照，以及「金廈船運一票通」票券，希望

⁴¹ <戰爭與藝術結合，金門觀光特色>，pc hoom2005 年 8 月 20 日網路新聞。

⁴² 立榮航空的自 2004 年 2 月 16 日啓用「金廈一條龍」專案，係與廈門輪船公司結盟，小三通旅客只要購買套券，一通電話即可擁有台金來回機票、金廈來回船票及訂位服務，並提供金門路上轉運、預先劃位等服務，至於金門往台灣的航點，包括台北、高雄、台中、台南、嘉義等五航點。

⁴³ 2004 年 4 月 1 日，復興航空與廈門航空簽約，推出「海峽兩岸行」專案，標榜台灣、大陸與國際五十個城市可同時提供訂購機票、船票服務，一票在手，暢行兩岸。並同時成立台北、高雄、金門機場、金門水頭碼頭、廈門和平碼頭等五個聯合服務中心櫃臺，提供小三通旅客一條鞭的優質轉運服務。

「小三通」的實施成效與續存需求

吸引自由行觀光客源，同時也提供中轉台商超值省錢實惠的服務，以期帶動觀光產業起飛。⁴⁴此外，金馬地區旅遊業者應可考慮與福建旅遊業者共同合作，將經由小三通路線入出境旅遊行程做最省時、省錢、服務最好的套裝設計，如停留金門作一至二日遊的旅客，將享有更優於海空聯營的機、船、車票價以及更便利的境內食宿與旅遊服務，將兩岸來往旅客的腳步留在金馬，刺激消費，而非僅只居於轉機、轉船的中介點而已。

表四 金門縣古蹟

編號	等級	古蹟名稱	類別	地址	公告日期
1	第一級	邱良功母節孝坊	牌坊	金城鎮東門里莒光路一段觀音亭旁	1985.08.19
2	第三級	奎閣	祠廟	金城鎮東門里珠浦東路四十三號前	1985.08.19
3	第三級	清金門鎮總兵署	衙署	金城鎮北門里悟江街五十三號	1991.11.23
4	第二級	金門朱子祠	祠廟	金城鎮珠浦北路三十六號浯江書院	1991.11.23
5	縣定	將軍第	宅第	金城鎮珠浦北路二十四號	1999.06.15
6	第三級	豐蓮山牧馬侯祠	祠廟	金城鎮賢庵里庵前	1988.11.11
7	縣定	文應舉墓	陵墓	金城鎮小古崗村郊風獅爺右前方	1999.06.15
8	第三級	漢影雲根碣	碑碣	金城鎮古城里獻臺山上	1985.08.19
9	第二級	文臺寶塔	其他	金城鎮古城里金門城南磐山南端	1985.08.19
10	第二級	虛江嘯臥碣群	碑碣	金城鎮古城里金門城南磐山南端	1991.11.23
11	第二級	水頭黃氏西堂別業	宅第	金城鎮金水里前水頭五十五號	1988.11.11
12	第二級	盧若騰故宅及墓園	宅陵	金城鎮賢庵里賢厝九號	1991.11.23
13	第三級	瓊林蔡氏祠堂	祠廟	金湖鎮瓊林里瓊林街一五五號	1985.08.19
14	第三級	一門三節坊	牌坊	金湖鎮瓊林里西郊的古官道上	1988.11.11
15	第三級	邱良功墓園	陵墓	金湖鎮太武山麓小徑村旁	1985.08.19
16	第三級	海印寺石門關	其他	金湖鎮太武山頂海印寺左前方	1988.11.11
17	第三級	蔡攀龍墓	陵墓	金湖鎮太武山腳武揚道旁前方	1991.11.23
18	縣定	陳顯墓	陵墓	金湖鎮後園村前近陶瓷廠海邊	1999.06.15
19	縣定	東溪鄭氏家廟	祠廟	金沙鎮大洋里東溪十四號	1999.06.15
20	第三級	陳禎恩榮坊	牌坊	金沙鎮陽宅村郊會山寺右前方	1988.11.11
21	第二級	陳健墓	陵墓	金沙鎮光前里東珩南郊	1988.11.11
22	第三級	西山前李宅	宅第	金沙鎮三山里西山前十七、十八號	1988.11.11
23	縣定	西山前李氏家廟	祠廟	金沙鎮三山里西山前二十二號	1999.06.15
24	縣定	黃汴墓	陵墓	金沙鎮英坑石鼓山腳	1999.06.15
25	縣定	慈德宮	祠廟	金沙鎮汶沙里后浦頭九十九號	1999.06.15
26	縣定	黃偉墓	陵墓	金沙鎮后水頭到斗門間高地	1999.06.15
27	第二級	陳禎墓	陵墓	金沙鎮浦山里黃龍山	1985.08.19
28	縣定	浦邊周宅	宅第	金沙鎮浦山里浦邊九十五號	1999.06.15
29	縣定	觀德橋	橋樑	金沙鎮高坑台金飯店前一百公尺處	1999.06.15
30	第三級	古龍頭振威第	宅第	金寧鄉古寧村北山二十一號	1988.11.11
31	第三級	古龍頭水尾塔	其他	金寧鄉古寧村古寧國小南邊	1991.11.23
32	縣定	楊華故居	宅第	金寧鄉湖埔村湖下一一四號	1999.06.15
33	縣定	烈嶼吳秀才厝	宅第	烈嶼鄉上歧村上庫二十五號	1999.06.15

資料來源：參考金門縣政府網站

⁴⁴ <金門發展觀光 旅遊護照和金廈船運將一票通>，大紀元新聞，2005年7月7日。

(二) 以觀光業創造就業機會，帶動相關產業

金馬地區分別擁有各具特色的名產，如金門的高粱、貢糖、牛肉、麵線、一條根、菜刀、陶器、風獅爺及指揮刀、國軍武器模型等；馬祖則有大麴酒、老酒、魚麵、魚丸、米醋、馬祖酥等。在觀光的同時，這些都是刺激消費的主角之一。金馬地方業者可針對當地特產作更佳的品質改良及免費的宅配服務，讓過往的旅客可放膽的採買，作為自用、送禮的最佳伴手。

此外，由於觀光業的帶動，同時可創造許多週邊產業的就業機會，為房地產業、交通運輸、旅館餐飲、珠寶特產、零售商業等相關服務業注入活力，是刺激經濟發展的泉源。因此在現有的海陸及航空交通基礎上，應先行規劃相關配套措施，如引進外來的大型企業投資較具規模的餐飲、旅館、交通及旅遊動線；針對各種硬體的公共設施，做好軟體改善措施，並且辦理各類行業軟體的服務及導覽講習。至於這些餐旅、紀念品類產業，除了要加強服務的熱忱，更要努力保有當地特有的鄉土風情，不宜注入過多冰冷的現代化元素與裝潢，才能吸引旅客視覺上的留連與享受。

(三) 為直航後之經營方向預作規劃

兩岸間目前雖尚未開啟直航，然直航終究是台灣、大陸與金馬民眾所共同期盼的。儘管朝野基於缺乏互信及意識型態上有重大歧異，對於兩岸人民關係條例的「直航條款」屢有爭議，然推動兩岸直航乃政府既定政策，行政院目前也亟欲透過即將展開的「台灣經濟永續成長會議」，討論取得制訂「直航談判法」或「兩岸協商法」的共識。⁴⁵

面對早晚會實施的兩岸直航，金馬地方政府為顧及地方經濟發展，免於流失中轉旅客的消費群，也應預作規劃措施。如現行「台北—廈門」空、海來回航線「金廈一條龍」套票票價為新台幣6,000~6,200元，如果直航後，台北直飛廈門的票價低於或等同現行空、海聯運票價的話，應如何調整海運票價以吸引旅客過境。雖如前述，2006年小三通金廈春運旅客人次，在有直飛包機的情形下仍然較去年成長許多，但春運係為非常態性下的統計，不能完全代表全面直航後的旅客平均運量；對於僅止於中轉，不停留旅遊的旅客，應考慮增加海、空運航班，節省轉船、轉機的時間，並加強旅客轉運時的週邊服務；而對於前述金門籍立委吳成典所提「將小三通由海上擴及於空中」，由金馬可直飛北京、上海的提議，亦應努力爭取，同時可與兩岸航空公司協調合作，使中轉飛行的總價不高於直飛票價，並配合前述建議的兩岸合作之套裝旅遊優惠方案，以優質的平價旅運換取人員的轉運與停留，增加消費人群，發展金馬地方經濟。

⁴⁵ 聯合晚報，2006年5月14日，版4。

柒、結論

小三通在經濟與安全層面上的成效，至目前為止，或許未盡理想。然而站在兩岸關係與金馬地區的地方需求而言，確有其續存的需求性。誠然，直航是兩岸民眾共同的目標，如果兩岸不直航，台灣與大陸是遠距離，台灣要想成為亞太轉運中心的機率，勢將愈來愈小，因此兩岸對談對台灣發展應是刻不容緩之事。然而在直航前，為了維繫兩岸的通路，要用心建設小三通；直航後，為了維持金馬地區的經濟發展不致因此而沒落，更要用心經營小三通。除了金馬地區政府與民間業者須為地方生存的目標的努力外，更須要有中央政府政策改善的配合才得以成型。金馬地區民眾努力發展當地經濟，中央政府在充分授權金馬地方政府的情形下，謹守國防與政治的分寸，才是突破小三通瓶頸的關鍵，使小三通不僅僅是一條兩岸間的水路而已，而是全面的、持續的發展與開放。

（投稿日期：95年5月22日；採用日期：95年8月2日）