

# 委託研究報告

## 疫後兩岸小三通 的發展及因應建議

研究主持人：吳秀光



大陸委員會委託研究

中華民國 111 年 12 月

# 委託研究報告

---

## 疫後兩岸小三通 的發展及因應建議

受委託單位：財團法人中華跨域管理教育基金會

研究主持人：吳秀光

協同主持人：吳宗憲

研究員：張家春

研究助理：石冀忻、詹立煒、陳立儀、吳家銘

研究期程：中華民國 111 年 5 月至 111 年 11 月

研究經費：新臺幣 85 萬元

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



大陸委員會委託研究

中華民國 111 年 12 月

# 「疫後兩岸小三通的發展及因應建議」委託研究報告摘要

(本報告純為學術研究，不代表委託單位立場)

2019年，中國大陸新冠病毒疫情爆發，政府基於防疫優先考量，暫停小三通客運船舶往來。惟停航期間，各界對於小三通的復航議題，仍十分關注。隨國境解封及政府防疫措施逐漸放寬，要求恢復小三通的倡議與聲浪也逐漸增加。然小三通復航除了整體疫情、經貿關係、旅運需求和金馬民意外，也需考量金馬當地的防疫跟醫療量能，以及涉及兩岸互動的複雜因素。

本研究透過文獻分析法、問卷調查法、焦點座談(及深度訪談)法，並進行專家座談(德菲法)後，提出未來小三通議題應考量的要素及政策的方向，希望能夠對政府未來規劃小三通政策時有所裨益。

本研究的重要發現及建議有以下幾個方向：

一、小三通政策方向上，中國大陸全面性推動經貿、基礎設施、資源和行業標準共通，以產生融合效果，要求地方各省、市、自治區在推動兩岸交流需跳脫過往經濟利益，尤其是福建省和廈門市更需要重視黨和國家領導人所做出的全局性指示及佈署，後續發布了《關於探索海峽兩岸融合發展新路的實施意見》等政策文件。臺灣可以思考以小三通做為疫後兩岸關係策略的靈活工具。

二、根據問卷調查結果，了解金馬地區民意：

(一) 小三通客運重新開放後，有哪些配套措施以維護金門及馬祖民眾的健康安全必須要縝密規劃，待規劃完善再重新開放。民調顯示，疫情仍然是影響金馬民眾是否支持重新開放小三通的最大因素，並且絕大部分的民眾認為金馬地區的醫療院所不足以應付小三通開放後的需求，因此，增加醫療院所及醫療人員的數目，提高金馬地區的醫療量能是小三通重啟前必須先做好的準備，在開放初期，人數的管控，疫苗施打證明的提供，核酸或快篩陰性的證明報告都是必要的。

- (二) 有不少民眾認為中國大陸可能會利用各種交流做為政經施壓工具，或是憂慮對中國的貿易依賴過高，但大多數民眾認為民生經濟的問題應該要優先處理，因此希望小三通應該在適當的時間重新開放，並且認為金門、馬祖與中國大陸交流越密切，金門、馬祖發生戰爭可能性就愈低。
- (三) 民調顯示，即使金門、馬祖與中國大陸往來密切，金門及馬祖民眾對中華民國自由民主憲政體制的支持也不會改變，中國大陸的惠臺措施無法輕易地收買金門及馬祖地區的民心。
- (四) 在開放的時機點方面，只要新冠肺炎疫情舒緩、疫苗施打覆蓋率較高時，即是開放小三通的時機點，時間點大約落在 2023 年春節前後。

### 三、根據德菲會議的結果，模擬臺灣民眾主流看法：

- (一) 持續暫停小三通是目前最佳方案，主要考慮因素是基於國內廣泛的民意及美國對臺政策的結果，同時，兩岸經貿利益及戰爭風險的權重較低，並不是小三通政策的主要考量因素。因此，小三通雖然對金馬地區影響大，但受總體民意及中美競和局勢左右，若以兩岸經貿或離島經濟作為小三通恢復之依據，或不如以「小三通為中美兩方都不反對，同時可以成為兩岸局勢緩和避戰的象徵」有說服力。因此，不難理解中央政府對小三通的通與不通選擇持謹慎的態度。
- (二) 若將兩岸經貿或戰爭風險的權重予以提高，則小三通做為利益考量或避戰的善意，有可能改變擇優順序，戰爭風險與避戰因素對擇優的影響更甚於經貿利益的影響。如果緩和兩岸關係成為中央政府主要考量，在有效管理可控情況下，節慶期間先試行專案式開放的選擇，成為值得考量的政策選項，一旦順利開放後，再進一步思考常態開放。

綜合以上分析，加上中國共產黨第 20 屆全國代表大會後，確立了習近平個人的專權，也由於烏俄戰爭的發展，使得美國越發警惕中共

的威脅，在兩岸問題上轉向戰略清晰支持臺灣，未來臺灣可能深陷中美兩強衝突及面對來自對岸日益升高之武力威脅。正因如此，小三通之恢復除了方便往來臺商及兩岸旅客，促進離島經濟的原始意義外，更有兩岸互示善意，形成緩衝空間，幫助臺灣取得兩岸情勢發展話語權與自主性的新意義。

在重啟小三通可能具有兩岸互釋善意效用的前提下，本研究提出幾個政策方向，並提出可供執行之做法：

- 一、 想定兩岸 2023 年至 2024 年可能情境提出對應策略：未來臺灣可能深陷中美兩強衝突及面對來自對岸日益升高之武力威脅，臺灣應仔細蒐集相關資訊，精確判讀中國大陸人員組織調整及決策脈絡，對未來對臺政策走向之影響。
- 二、 不影響國家主權的前提條件下滿足小三通民生需求：在策略意涵上，一方面回應並滿足金馬當地的民生需求，方便往來臺商及兩岸旅客，促進離島經濟的意義；另一方面，可視為對中共二十大後，兩岸政策走向的善意。若以專案方式規劃，一方面應加強金馬澎離島疫情管控及必要之醫療能量，二方面應備妥彈性調整的靈活機制，並幫助臺灣取得兩岸情勢發展話語權與自主性的更深一層新意義。
- 三、 掌握地緣政治的國際因素賦予小三通彈性角色：若由「兩岸和緩，加強戰略縱深」角度出發，小三通亦有向中國大陸釋出善意和緩緊張局勢之意涵。因此一方面了解美方立場與態度，二方面為未來可能必須面對的衝突事件預做備案，三方面了解國際對金門廈門進一步成為緩衝合作特區的立場與態度。

**關鍵詞**：小三通、新冠疫情、民意調查、德菲法

