

中華民國九十二年八月十五日

兩岸「直航」之影響評估重要結果摘要

行政院各有關機關

目 錄

壹、「直航」之經濟影響評估	一
一、對運輸成本的影響	一
二、對台灣航運地位的影響	二
三、對總體經濟的影響	二
四、對產業之影響	三
五、對就業之影響	四
六、對亞太區域經濟發展的影響	五
七、綜合評估	六
貳、「直航」之安全評估	八
一、國防成本可能大幅增加	八
二、國防部對於降低「直航」對國防安全衝擊之重要建議	八
三、其他安全層面問題	九
四、綜合評估	一〇

參、「直航」之技術面評估	一 二
一、海運「直航」部分	一 二
二、空運「直航」部分	一 四
肆、推動「直航」應有的方向及準備工作	一 五
一、確立「直航」推動方向	一 五
二、應加強的配套措施	一 六
三、「直航」之推動條件及協商原則	一 九

壹、「直航」之經濟影響評估

一、對運輸成本的影響

- (一) 海運「直航」可節省相關運輸成本每年估計約新台幣八．二億元（據不同估計從八億元至一二億元），可減少約一半的運輸時間（以不經石垣島估計每航次可節省十六至二十七小時）。
- (二) 空運「直航」可節省旅客旅行成本估計每年約新台幣一百三十二億元（以多航點「直航」估計），旅行時間八六〇萬小時；貨物運輸成本每年約新台幣八．一億元，運輸時間二十六萬噸小時。
- (三) 對個別企業而言，因海、空運「直航」可節省的運輸成本估計約一成五至三成。
- (四) 「直航」對航運業者的利益，以空運業者受益較大，海運業者受益較有限。
- (五) 「直航」的潛在經濟效益，在於因運輸成本及時間的節省而提升物流配送效率，進而可創造在港口及機場新增的運量，並擴大鄰近地區的各種附加價值活動。

二、對台灣航運地位的影響

(一) 海運「直航」有助於確保台灣海運地位；可強化國際航商留駐我港口之意願，降低

二〇〇五年上海大、小洋山港建成後對我航運地位之威脅；並維繫國輪船隊之經營。

(二) 空運「直航」有助於台灣發展成為亞太地區航空貨運及旅客轉運中心；並有利於掌

握台商貨源及旅行商機，進而鞏固台灣國際空運的地位。

三、對總體經濟的影響

(一) 「直航」的經濟效益，包括：

- 1．降低貨物運輸及人員旅行成本的降低，提高企業經營效率。
- 2．營造兩岸關係改善的正面印象，進而對國內金融市場有若干激勵作用。
- 3．中長期可提升資源運用效率，促進兩岸產業分工，擴大雙邊貿易。

(二) 「直航」及「三通」可能帶來的負面影響，包括：

1. 大陸物品進口增加及大陸台商產品回銷，可能衝擊國內產業，並造成貿易順差縮小及國內通貨緊縮問題。
2. 台灣人民將擴大赴大陸觀光旅遊、從事商務活動、消費乃至購買房地產，可能造成內需減少及房地產價格的下降。
3. 台商將擴大赴大陸投資，可能造成資金向大陸進一步傾斜，及產業技術及高科技人才流向大陸，進而排擠國內投資。

四、對產業之影響

- (一) 在短期，「直航」影響主要是若干對運輸時間及成本較敏感之產業（受不利影響較大者，包括：具有時效性或易腐之生鮮水果、蔬菜、肉類及漁產品等農產品；以及運輸成本高、在大陸有生產比較利益之工業產品，如家電產品、機械、建材、汽車及零組件等；有利者主要為原料或零組件產業，如石化、紡織及資訊電子業，以及海空運輸、旅遊相關服務業等）。

(二)長期而言，「直航」及「三通」對產業發展有結構性的影響：

- 1．就三級產業而言，農業、工業將因「直航」而比重縮小，服務業比重相對增加。
- 2．農漁業受衝擊較大，須朝科技化、精緻化方向發展，才能確保生存發展空間。
- 3．製造業結構將大幅改變，競爭力較低的傳統產業及內銷產業將萎縮，高值化產業及科技產業比重將上升。
- 4．服務業將成為吸收農業及製造業移出資源之主要部門，將大陸市場納入運籌管理範圍而有潛力發展為區域營運中心的服務業，將有較大的發展空間。

五、對就業之影響

- (一)「直航」後台灣經濟轉型可能使結構性失業問題增加，並誘使國內勞動力尤其是部分中高級人力前往大陸就業尋找第二春。
- (二)隨企業投資赴大陸工作及居留之台籍幹部及眷屬勢必增加。

六、對亞太區域經濟發展的影響

- (一) 大陸經濟的磁吸效應及逐漸發展成為「世界工廠」，對鄰近國家構成強大的競爭壓力，也改變區域經濟戰略的結構；惟大陸經濟亦面臨許多短、中、長期問題，其經濟潛藏各種變數；今（九十二）年爆發的SARS疫情，亦對大陸經濟帶來衝擊及不確定因素，尤其SARS若捲土重來，對大陸經濟發展勢必有極負面的影響。
- (二) 「直航」有助於增強台灣經濟的區域戰略地位，降低兩岸經濟資源移動之相對成本，避免在區域整合趨勢下遭到邊緣化。但相對而言，台灣也必須克服大陸進口產品衝擊及資金、人員外移的不利影響，才能確保「直航」的總體利益。
- (三) 「直航」對亞洲各國經濟有不同影響，大致而言，「直航」對大陸經濟有利，但對香港經濟短期不利；對日本經濟影響有限；對韓國經濟將構成競爭壓力；對東協經濟的影響則長期大於短期。

七、綜合評估

(一) 在未來五到十年間，台灣經濟發展將受到幾個關鍵因素的影響，包括：台灣經濟的內在變化、國際經濟動向、中國大陸經濟因素，及兩岸經貿關係發展。不可諱言，「中國因素」的持續增強及兩岸經貿依存關係的加深，將使「直航」及「三通」的需求增加，然而，我們也必須體認到兩岸政經環境及各種制度的重大差異，以及大陸經濟存在的各種變數及SARS的可能衝擊影響。

(二) 為因應大陸經濟的磁吸效應及逐漸成為「世界工廠」的趨勢，台灣無可避免地須將大陸納為產品製造及行銷全球市場的重要據點之一，但另一方面，台灣也必須保持經濟發展的主體性，利用產業發展的利基，結合跨國企業的力量，加速產業轉型升級，並因應後SARS時代的需要，在兩岸建立更合於風險考量的產業分工，強化台灣的生產基地，才能確保經濟長期發展的優勢。

(三) 推動「直航」及「三通」須具備的基本條件包括：台灣經濟的持續國際化；台灣經濟吸引力的提升；台灣核心競爭力的確保及增強；以及兩岸資源的平衡流動。

(四) 推動「直航」及「三通」必須做好風險管理，確保總體經濟的安全，因此，必須強化經濟安全網，提升經濟預警及應變能力，同時須建立經貿秩序，減少不確定因素。

(五) 總結而言，「直航」及「三通」對台灣經濟長期發展的利弊得失，關鍵在於能否擴大其正面的影響，並減少其負面的衝擊，這又繫於台灣能否提升國際化程度，全面改善投資環境及生活品質，加強經濟吸引力，強化台灣生產基地，並促使資源進出的平衡流動，從而才能吸引包括中國大陸在內的國際資金及高級人才進入台灣，確保台灣經濟的領先優勢。因此，推動「直航」須具備客觀條件並有完整的配套，其推動時機，在於國內是否做好充分準備，以及是否能夠透過談判創造有利的條件。

貳、「直航」之安全評估

一、國防成本可能大幅增加

- (一)「直航」對國防安全之衝擊影響，主要包括安全防衛以及國防戰略及部署兩方面，前者可能出現立即之威脅，後者則有廣泛深遠之影響。
- (二)整體來看，「直航」若未能產生緩和兩岸緊張關係，降低軍事衝突的作用，則「直航」對國防安全衝擊不可忽視，兵力及各種軍事部署之調整，以及各種有形或無形的負擔，都相當可觀。

二、國防部對於降低「直航」對國防安全衝擊之重要建議

- (一)台海中線及海峽現狀（飛機、船舶不橫跨台灣海峽）是維持台海情勢穩定的關鍵所在，不能因為「直航」而遭到危害。
- (二)兩岸「直航」宜採先南、後北、再中，循序漸進之方式實施。

- (三) 空運「直航」之飛機禁止橫跨台灣海峽，有利我安全維護，建議不宜新增空中航路，宜循原有之國際航路飛航，以利管制及爭取較長之鑑別與應變時間。
- (四) 各「直航」機場及港口應部署應變兵力，俾利即時處置突發狀況。
- (五) 建議與中共官方協商律定相關法規，於達成共識後頒布海峽兩岸執行，並劃分管轄權及責任區。
- (六) 如遇突發狀況或有影響國家安全顧慮時，應立即要求局部或全面停航。

三、其他安全層面問題

- (一) 對國家主權可能構成傷害。中共將「直航」視為「一個國家內部的事務」，並主張「一個中國」原則及「一國兩制」，推動「直航」若須屈從中共矮化我方的政治前提，則勢必對國家主權構成嚴重傷害，其成本將難以估計。
- (二) 社會安全成本可能遽增。「直航」及「三通」對社會安全有廣泛影響，包括：對治

安的衝擊、疫病防治負荷的大幅增加、經濟依賴人口的大幅成長、社會福利及教育負擔增加等，若無相應的防範措施，其衍生的長期社會成本將遠大於經濟的利益。

(三) 經濟安全問題日趨嚴峻。「直航」及全面「三通」，將造成我產業發展及整體經濟結構的根本變化，全面加速兩岸經濟結合的深度及廣度，其可能衍生的經濟安全問題包括：台灣經濟對大陸市場的依賴度大幅升高、產業空洞化及失業問題的衝擊、金融風險升高、核心技術可能流失乃至經濟可能走向邊緣化等。

四、綜合評估

(一) 兩岸「直航」對安全的影響，首在對國防安全之衝擊；其次為對經濟及社會安全之衝擊。至在政治及國際關係層面，其長期影響甚於短期衝擊。

(二) 「直航」對國家安全的重大影響，是無可迴避的課題。為保障「直航」及「三通」後之國家安全，必須建立綜合安全的觀念及做法，從多方位、多層次建構國家的整體安全，確保國家重大利益及核心價值免於受到威脅與侵害。

(三) 鑑於國防安全的關鍵性及重要性，因此，推動「直航」必須針對國防部的建議要項，包括：台海中線及海峽現狀應予維持；往來機、船宜儘量避免於台灣海峽航行；空中航路以採用原有之國際航線航行為宜，不宜新增航路；海運通航航道亦應予以限制及管制等，作適當的考量及合理安排。另為因應「直航」後更多的安全工作負荷，國家安全相關部署及工作重點，亦須作更積極的配合調整。

(四) 由於兩岸的錯綜複雜關係，使得政治、社會、經濟等安全層面問題不易有清楚的界限，因而增加安全管理上的複雜度與困難度，如何強化安全的認知與了解，凝聚內部共識，是未來嚴厲的挑戰。

(五) 「直航」將使兩岸貨品、人員、服務、資金、資訊的流動益趨頻繁，其衍生的人、貨、資金、技術等往來數量將大幅增加，其可能增加的安全管理事務將不勝負荷，因此，「直航」之安全準備工作宜及早進行；如何調整「直航」後之安全工作重點及相關部署，成為迫切課題。

(六)總體而言，推動「直航」的關鍵在於兩岸互動能否改善。假若中共對我持續採取敵對做法，企圖持續藉「以通促統」、「以商圍政」來吸納台灣的經濟力量，減損台灣的主權地位，則推動「直航」，無疑將付出巨大的安全成本，是以，政府推動「直航」，必須建構在兩岸關係改善，良性互動增加，並共同努力建立互信的基礎之上，同時也必須要有完整的安全配套，以減少可能發生國防、社會及經濟安全的成本。

參、「直航」之技術面評估

一、海運「直航」部分

- (一)推動海運「直航」，技術層面必須考量的最重要因素包括：航線定位、港口選擇、經營船舶、船舶懸旗、航政監理及「直航」方式選擇等。
- (二)關於兩岸航線之名稱及定位(各種主張包括：「國內航線」、「國際航線」、「準國際航線」、「特別航線」、「兩岸航線」)，我方主張應經由雙方協商確定；若不協商而依雙方各自規定處理，則因中共在名稱上雖可能有若干彈性，但實質上勢必仍堅持「國內航線」的安排。

- (三) 「直航」港口之選擇，若從台商需求及營運考量，四個國際港口皆可開放；但若顧慮安全問題，必要時可採循序漸進開放方式；大陸開放之港口則可能需經由協商。
- (四) 經營船舶管理上，將不特別限制，包括國籍船舶、大陸船舶、外籍船舶及權宜籍船均可參與。但大陸方面目前僅准許在兩岸註冊之台灣或大陸人民獨資或合資航運公司所擁有的兩岸船舶或權宜籍船經營兩岸間航運業務。
- (五) 其他如船舶懸旗問題、航政監理（證照查驗、通關檢查及船舶設施檢查等）、避免重覆課稅、設置航運及相關航業公司（如貨代及船代等），可依相關國際規範或透過協商處理。
- (六) 海運「直航」所涉各項技術事項，若從我國與其他國家之航運往來經驗，大部分不必然須經過協商，但是，基於兩岸良性互動，以及安全管理等需要，由兩岸進行協商並簽署協議應為最可行途徑。

二、空運「直航」部分

- (一) 推動空運「直航」，技術層面必須考量的最重要因素包括：航權安排、航點選擇、飛航管制及安全問題之處理、航政監理及意外事故調查、損害賠償等相關技術層面問題。
- (二) 航權協商：兩岸空運航權之安排，須經雙方協商決定「直航」的航點、參與航空公司、飛航架次等，再由雙方主管機關根據協議執行。
- (三) 航點選擇：我方可優先選擇之航點為桃園中正國際機場、高雄小港國際機場；大陸可選擇之航點為其對外開放之機場，若依交通部民航局調查民航業者意願，認為最佳航點依序為上海、廣州、北京、廈門、深圳。
- (四) 航路規劃：「直航」後，雙方航空器仍經由第三飛航情報區（香港或琉球飛航情報區）進入台北飛航情報區往來兩岸間，則相關作業均可依現行方式完成，無需另作安排。

(五) 開放空運「直航」之方式，包括：1. 「定點直航」或「多點直航」；2. 「先貨後客」、「先客後貨」或「客貨同步」；3. 「單向直航」或「雙向直航」；「包機（不定期或計畫）」或「定期航班」。

(六) 其他如有關機組人員、航空器證照之承認及機務查核等事項，宜比照現行符合國際慣例之作業模式，但若中共不接受，則須由兩岸協商解決。

(七) 空運「直航」所涉各項技術事項，尤其是航權安排及安全事務，皆須經由兩岸協商處理，因此，推動「直航」之關鍵在於進行兩岸協商並簽署協議。

肆、推動「直航」應有的方向及準備工作

一、確立「直航」推動方向

(一) 依循國家發展目標循序推動「直航」。

(二) 在「建立和平穩定的兩岸互動架構」方針下推動「直航」。

二、應加強的配套措施

(一) 貫徹落實「深耕台灣、佈局全球」的國家經濟戰略。

1. 經發會及大溪會議已確立「深耕台灣、佈局全球」的新世紀國家經濟戰略，及「投資優先、經濟優先、台灣優先、投資台灣優先」的拚經濟方向，政府並據以展開各項經濟措施的調整及長程規劃；兩岸經貿政策調整亦循序漸進展開。
2. 今年SARS疫情後，政府更積極開展全面性的經濟改造，加速推動經濟自由化、國際化，同時加強引導企業回台投資，建立更合於風險考量的兩岸產業分工，以提升國家總體競爭力，並為因應兩岸經貿長期趨勢及協商推動兩岸「直航」及「三通」，創造更有利的條件。

(二) 強化經濟安全發展策略及相關機制。

1. 加速台灣經濟轉型。在「深耕台灣、佈局全球」之國家經濟戰略下，以「資源整

合者」定位台灣經濟轉型方向，建立高效率的運作機制，提升台灣技術創新、運籌管理及系統整合能力，以充分結合國內及海外包括大陸的人力、資金、技術、產業、運輸及貿易網路等經濟資源，以加速台灣經濟轉型，逐步邁向建立營運中心的目標。

2. 提升綜合競爭力。擬定具體計畫，全面提升台灣經濟的綜合競爭力，包括地區綜合競爭力、城市（都會區）綜合競爭力及產業綜合競爭力，藉以克服台灣經濟規模及腹地不足的限制。
3. 建立配套之產業結構調整措施，以有效處理產業結構調整衍生的投資外移、產業衰退及失業問題。
4. 配合「直航」，規劃推動兩岸經貿架構協商，以爭取產業調適時間，並確保「直航」後不致出現人員、資金傾斜流動等問題。

5. 擴大吸引投資。規劃可配合「直航」及「三通」之國內投資領域及具體計畫，加強吸引國內、外投資，並建構可操作之國際經濟合作模式，推動與美國、日本、東協國家的具體經濟合作計畫。

6. 建構國家經濟安全體系。擬定衡量經濟競爭力、經濟主體性及經濟應變力之具體指標，並建立相關安全因應措施。

7. 強化疫病防治體系，確保「直航」後人貨之安全移動。

(三) 建立國家主流價值，鞏固民眾對國家的認同。

1. 推動民主改革及深化改革，加強保障人權，鞏固民眾對國家的認同。

2. 加速司法改革，確保社會的公平正義，落實法治社會的理想。

3. 提升全民對台灣歷史及鄉土文化的認識，凝聚命運共同體的意識。

(四) 依據國家安全的目標，在加入WTO已建立國家安全機制的基礎上，進一步完善「直

航」及全面「三通」後安全管理的操作策略及執行措施，範圍包括：國防安全整備、政治安全提升、國際地位鞏固、社會治安確保、社會發展穩定和諧、國土永續利用、經濟金融安定及可持續發展、兩岸良性互動機制等。

三、「直航」之推動條件及協商原則

(一) 推動及實施「直航」之條件

- 1．民意基礎及國內共識。
- 2．落實配套措施及建立法制。
- 3．兩岸之正常及良性互動。

(二) 協商之原則及議題

- 1．推動「直航」必須透過兩岸協商並簽署協議，方能符合國家的最大利益。進行協商應堅持以下基本原則：

(1) 國家主權絕不退讓，絕不陷入中共「一中」、「一個國家內部事務」之統戰。

(2) 公權力運作不受任何侵蝕。

(3) 國家整體利益及民眾長期福祉必須確保。

(4) 由政府充分主導協商。

2. 「直航」協商必須與相關經貿議題配套進行，相關議題涵蓋：

(1) 海運及空運「直航」協定。

(2) 配套經貿議題，包括：開放大陸人民來台觀光；有序開放大陸物品進口；服務業投資相關問題；雙邊投資保障協定；共同保護智慧財產權；雙邊互免租稅協定；兩岸金融往來及監理；建立兩岸農漁交流秩序；漁業勞務合作協定；兩岸防檢疫合作機制；其他相關議題。