

中華民國九十二年八月十五日

兩岸「直航」之影響評估

行政院各有關機關

目 錄

前言	一
壹、「三通」與「直航」之關係	四
一、「三通」等同兩岸經貿關係正常化	四
二、「直航」將催化兩岸「三通」	四
貳、「直航」之經濟影響評估	五
一、對運輸成本的影響	五
二、對台灣航運地位的影響	六
三、對總體經濟的影響	八
四、對貿易之影響	一〇
五、對投資的影響	一一
六、對人員移動之影響	一一
七、對產業之影響	一三

八、對亞太區域經濟發展的影響.....	一四
九、綜合評估.....	一六
參、「直航」之安全評估.....	一九
一、國防安全.....	一九
二、政治安全.....	二二
三、國際關係.....	二三
四、社會安全.....	二三
五、經濟安全.....	二五
六、兩岸互動問題.....	二七
七、綜合評估.....	二八
肆、「直航」之技術面評估.....	三一
一、海運「直航」部分.....	三一
二、空運「直航」部分.....	三九

伍、推動「直航」必須考量的關鍵問題及總體成本	四四
一、台灣經濟發展問題.....	四四
二、國家安全成本.....	四八
三、國家主權.....	五一
四、國內民意.....	五二
陸、推動「直航」應有的方向及準備工作	五五
一、確立「直航」推動方向.....	五五
二、應加強的配套措施.....	五六
三、「直航」之推動條件及協商原則.....	六〇
結語	六三

前言

自民國八十年政府將兩岸經貿納入正式規範以來，「直航」及「三通」問題一直是國內各界及國際社會關注的焦點，八十一年九月十三日陸委會曾發佈「兩岸直航的問題與展望」（八十一年十月及八十三年五月作兩次修正），就「直航」相關問題加以剖析及說明。惟近十年來，國內、外經濟情勢快速轉變，兩岸經貿關係亦出現不同以往的新局面，「直航」問題因此更備受關注。在政黨輪替後，政府鑑於全球化趨勢及兩岸加入世界貿易組織（WTO）的新形勢，乃以更積極務實的態度，面對處理兩岸經貿政策及「直航」等相關問題。根據九十年八月「經濟發展諮詢委員會」就「加入WTO及兩岸『三通』」議題達成之共識，以及九十一年八月「大溪會議」有關「直航」的結論，陸委會奉示會同交通部、國防部、經濟部、經建會等有關機關，持續展開兩岸「直航」的影響評估及規

劃工作，九十一年十一月三十日初步完成「兩岸『直航』之影響評估」報告，再經過跨部會協調及徵詢意見後，完成報告的修正及行政程序。

進行「直航」影響評估之目的，在於客觀呈現「直航」之利弊得失，讓社會各界更清楚地認識及了解「直航」所涉及的複雜問題，以及對經濟、社會、政治、國家安全等各層面的影響與衝擊，進而能凝聚更大的共識，共同面對處理「直航」及相關問題。

兩岸「直航」將使台灣與大陸經濟互動及運行的網路產生大幅改變，包括兩岸間貨物、人員、資金、技術、資訊的流動，企業投資與產業發展，民眾生活與消費型態等，都將產生很大的轉變，從而衍生對政治、社會、國防、兩岸關係等各層面的影響，廣泛深遠。「直航」影響評估報告將重要問題盡可能納入，內容除經濟影響評估、國家安全評估及技術面評估外，也同時分析及說明推動「直航」須考量的關鍵問題及應有的方向及準備工作。鑑於評估範圍牽涉

廣泛複雜，為利容易閱讀及掌握全貌，本報告以條列及重點說明方式呈現，省略細節及不適合公開之部分。

「直航」影響評估報告的完成及公佈，顯示政府以真誠、負責任的態度，面對「直航」及「三通」等問題。透過客觀的利弊分析，讓「直航」問題能夠有更多理性辯論的空間，激發更多有助處理解決問題的智慧及寶貴意見。「直航」評估的結果，也有利政府為推動「直航」進行更細緻的規劃及準備工作，讓「直航」問題的處理能夠導向符合國家整體利益及全民福祉的正確方向。

從兩岸關係來看，「直航」評估報告明確指出推動「直航」的關鍵之一，在於兩岸互動能否改善，我們希望，中共當局能夠正視台灣的多數民意，了解推動「直航」的障礙所在，展現相對的善意與誠意，透過相互認識、相互了解、相互尊重、相互合作的過程，共同處理解決「直航」及相關問題，以開啟和平穩定的兩岸新關係。

壹、「三通」與「直航」之關係

一、「三通」等同兩岸經貿關係正常化

一般所謂「三通」，即「通商、通郵（訊）、通航」，其狹義範圍係指單純的直接貿易、直接郵政及通訊、直接海空運輸。若就廣義範圍加以界定，則包括世界貿易組織（WTO）所規範之貿易行為含商品、農產品及服務市場的開放，以及相關人員、資金、資訊、航運等雙向直接往來，皆屬「三通」之範疇，可以說等同兩岸經貿關係正常化。

二、「直航」將催化兩岸「三通」

兩岸「直航」是「三通」最複雜且進行協商最困難的一部分。如果兩岸實現全面「直航」，則兩岸「三通」其他層面所涉協商之困難，亦可能須全面的處理及解決，進而將催化兩岸全面「三通」。因此，對於兩岸「直航」的評估也必須將「直航」突破後，兩岸全面「三通」產生的各種影響，作整體的評估。

貳、「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。（空運「直航」因各種假設條件不同，成本估計有甚大差異。）
- (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。另運輸時間縮短可減少產品庫存及增加生產效率，有助於降低整體營運成本。
- (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」可發揮的潛在經濟效益，在於可藉由運輸成本節省及時間縮短而大幅提升物流配送的效率，進而可創造在港口及機場新增的運量，並擴大鄰近及相關地區各種附加價值活動。

二、對台灣航運地位的影響

(一) 海運方面

1. 台灣位居地理戰略位置，又擁有條件極佳之天然深水港，在亞洲海運上具有優勢的競爭條件及重要影響力，惟我國面臨經濟轉型，工業產品製造廠商逐漸外移，港口營運及海運業者必須開發更多轉口貨運，才能提升競爭力。而當前亞洲貨源三分之一來自中國大陸，因此，「直航」對確保海運地位有一定的助益。
2. 國際港口競爭力的維繫與提升，須吸引國際航商及外國船舶（尤其幹線母船）選擇我國港口營運及停靠，這又取決於港口操作成本、貨源數量及營運限制多寡。就亞太地區商港比較，我國各港口效率高，成本低，又有一定的貨源，若能解除「直航」的限制，當可強化國際航商留駐我港口之意願，亦可因應二〇〇五年上海大、小洋山港建成後對我航運地位的可能影響。
3. 海運「直航」可改善國籍船舶改懸外旗及我國輪船隊持續縮減的現象，並有利國籍船員的長期培訓。

4. 中共對兩岸海運的定位及嚴格控管，使「直航」利益的體現受到很大限制，也是推動「直航」必須面對處理的問題。

(二) 空運方面

1. 台灣地理位置優越，在亞洲至北美航線具有樞紐地位，尤其在航空「貨運」方面佔有可觀的優勢，若能推動空運「直航」，應有潛力發展成為亞太地區航空貨運及旅客轉運中心。
2. 從因應企業全球佈局的角度，由於台商在世界各地尤其是亞太地區及中國大陸有綿密的貿易網路及生產據點，空運「直航」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。
3. 台灣能否提升空運地位，成為區域轉運中心，在相當程度上，必須國際航空業者能夠以台灣作為進出亞洲的中繼站，但此不僅涉及國內能夠提供的誘因，也牽涉國際航權談判及中共對兩岸航線的定位，因此，非僅「直航」即可解決問題。

三、對總體經濟的影響

(一) 「直航」對總體經濟的影響，有利也有弊。從簡單的經濟分析來看，「直航」使運輸距離及時間縮短，成本減少，可以裨益企業經營及總體資源運用效率，符合自由市場運作法則，對經濟應屬正面影響。但是，兩岸經濟問題因大陸與台灣在制度上的差異、經濟規模的差距，以及中共政策干預等等因素，故存在各種失衡現象及不確定因素，不能適用簡單的市場運作法則及一般經濟評估。在開放「直航」及相關的經貿往來後，若不能矯正失衡問題及排除變數，則很可能擴大對國內產業衝擊，加速資金、技術、人才流向大陸，並導致經濟成長減緩及失業問題的惡化。

(二) 「直航」的經濟效益，包括：

1. 短期內，直接效益反映在貨物運輸及人員旅行成本的降低，及企業經營效率的提高，間接效益在於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。

2. 中長期，「直航」及「三通」可提升資源流通及運用效率，促進兩岸產業分工，擴大雙邊貿易。

(三) 「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，導致關廠及失業增加，並造成通貨緊縮問題。

2. 台商擴大赴大陸投資，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，進而排擠國內投資及減緩產業升級。

3. 台灣人民擴大赴大陸旅遊、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。

4. 若不能防止上述負面影響，將導致國內經濟長期成長減緩及失業問題的持續惡化。

(四) 學術單位利用總體經濟模型模擬「直航」對經濟的影響，大多呈現正面效益（國內數

篇研究包括中華經濟研究院高長、陳麗瑛、周濟、史惠慈等，依不同假設前提估算，「直航」對GDP的影

響在一年內可增加0.0三到0.0四%，長期可增加0.四到一.一九%），但此等估算因假設前提與實際情況有很大差異，因此，只能視為一種理想狀況。另若以全面開放大陸物品進口（即廣義「三通」的一環）來評估，則對經濟的影響多屬負面（某學術單位估算最壞情況可能增加失業人口五萬人至八萬人）。

四、對貿易之影響

- （一）短期內，受到貨物運輸成本降低的影響，我對大陸出口及自大陸進口皆會增加，由於目前台灣對大陸出口遠大於進口，且我對敏感產品自大陸進口仍有設限的情況下，故預料「直航」後，出口增加可能大於進口，對大陸貿易順差亦可能略為增加。
- （二）從中長期來看，「直航」及「三通」有利於台灣出口技術層次高的工業原料及關鍵零組件，包括：石化原料、人纖、電子零組件等；另一方面，我對大陸物品進口設限終須取消，因此，自大陸進口物品將大幅增加，尤其是農產品、家電、消費電子、飲料、菸酒等，此等進口物品可能取代自其他國家進口，或部分國內生產，因而我對大陸貿易順差勢必大幅縮小。

五、對投資的影響

- (一) 「直航」對投資的影響，短期內因為投資計畫之醞釀調整須有相當時間，影響尚不致太大，但空運「直航」可能促使空運業者大幅增加投資及購機之需求。
- (二) 從中長期來看，由於台商在兩岸已建立產業分工體系，「直航」及「三通」將進一步擴大兩岸產業分工，廠商在台灣生產有利者，將以貿易取代大陸投資；反之，則可能將生產基地移轉大陸而增加大陸投資。由於大陸經濟磁吸效應增強，並逐漸發展成為「世界工廠」的大趨勢下，無論製造業及服務業皆可能進一步擴大在大陸投資的規模（研究機構問卷調查結果亦顯示此一趨勢），並加速資金、產業技術及人才的流向大陸，因此，國內必須加速產業升級，及擴大吸引外資及陸資來台投資，才能降低負面影響。

六、對人員移動之影響

- (一) 在觀光旅客方面，「直航」可能擴大國人赴大陸觀光旅遊，依觀光市場之特性，短

期內主要可能替代國人赴其他地區如泰國、香港之觀光旅遊，但也可能替代部分國內觀光市場。在中長期，由於兩岸語言相通、文化背景相近，加上兩地消費成本的差異，國人赴大陸觀光旅遊的誘因將大增，對國內旅遊市場的替代性將大幅升高，因此，相對上必須吸引過境外國旅客及大陸旅客來台觀光，才能平衡長期以來兩岸人員去多來少的失衡狀況。

(二) 在商務旅客方面，由於「直航」及「三通」可能大幅擴增兩岸經貿往來，因此，台灣人民赴大陸從事商務活動之規模將持續擴大，相對上，必須大陸人士也能順利來台從事商務活動，才能有平衡之效。

(三) 在就業方面，「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技術人力前往大陸就業尋找第二春；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。

七、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：

1. 受不利影響較大的產業，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。
2. 有利輸出或發展的產業，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。
5. 綜合各項評估結果，「直航」及「三通」對產業之影響，較為有利者，主要為石化、紡織、資訊電子業及運輸旅遊服務業；較為不利者如農產品、食品加工、家電產品、成衣及服飾、皮革、木竹製品業等，其他產業則利弊參半。

八、對亞太區域經濟發展的影響

- (一) 中國大陸經濟規模日益擴大（大陸現為世界第六大經濟體，第六大貿易國；根據部分專家以實質購買力估算GDP，大陸經濟規模約與日本相當，至公元二〇二〇年可能接近美國經濟規模），影響力日增。尤其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（包括：通貨緊縮、失業問題惡化、銀行壞帳過高、國有企業虧損、貧富差距擴大、貪腐及經濟犯罪、政治改革問題等），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。綜合各方分析，一般認為，在二〇一〇年以前，因為中共政治尚能維持穩定，以及北京奧運及上海世博會等因素，大陸經濟大致仍可持穩，但也有愈來愈多的專家對大陸經濟能否持續穩定發展持高度質疑態度，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) 從區域經濟戰略角度，「直航」有助於增強台灣經濟的戰略地位，尤其在亞洲各國及東協國家均加強與大陸合作，並大幅降低經濟壁壘的趨勢下，推動「直航」可降低兩岸經濟資源移動的相對成本，避免遭到邊緣化的不利影響。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。

九、綜合評估

(一) 「直航」對經濟的影響，整體來看，可說有利有弊。從自由市場運作角度，「直航」及「三通」有助於降低成本及提升資源運用效率，裨益企業經營及經濟發展。但是，在兩岸的不確定因素及特殊經濟結構下，「直航」及全面「三通」亦可能造成產業空洞化，資金、技術、人才的加速流向大陸，以及國內投資減緩及失業惡化等負面衝擊。因此，「直航」對台灣經濟的最終利弊得失，將取決於是否能營造趨利除弊的經濟環境及客觀條件。

(二) 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。是以，政府必須充分掌握「直航」

及「三通」的利弊影響，據以釐訂政策方向及進行相關準備工作，俾為台灣經濟發展營造最有利的環境及客觀條件。

(三) 為因應區域經濟整合的挑戰，擴大台灣經濟發展的動能，「直航」及「三通」必須在台灣經濟全球佈局的架構下，配合經濟的全面國際化及深化改革，全力提升台灣綜合競爭力，才能體現「直航」的潛在利益。

(四) 從產業發展觀點，台灣經濟核心競爭力在於製造業的基礎、研發創新及運籌管理能力，為因應大陸經濟的磁吸效應及逐漸成為「世界工廠」的趨勢，台灣無可避免地必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，才能提升總體經濟競爭力，確保經濟長期發展的優勢。

(五) 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。

(六) 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。

(七) 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；反之，若台灣不能創造本身的經濟吸引力，則「直航」將使資源加速流向中國大陸，造成「邊陲化」的結果。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。

參、「直航」之安全評估

一、國防安全

(一) 整體國防安全評估

1. 「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。
2. 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，國防成本的增加亦勢所必然。

(二) 對安全防衛之衝擊

1. 有利中共航機、商船進行偵蒐、滲透、突襲等。兩岸「直航」後，中共可利用民航機及商船合法穿越台海上空及進入我領海及機場、港口，進行偵蒐、滲透乃至突襲，影響空防、海防及地面安全之維護。
2. 識別監控困難。由於台海縱深短淺，不利於機、船之識別監控，尤其中共軍機以偽裝、欺騙方式對我奇襲，則我可獲得預警的時間更顯不足，應變愈趨困難。

3．影響偵巡任務及軍事訓練。「直航」後，大陸航機、商船若可東西航行穿越台海
中線，將大幅增加海、空偵巡任務之負荷，且將壓縮國軍現有的戰訓海、空域。

(三) 對國防戰略及部署之影響

1．影響軍事戰略與兵力部署。「直航」後，須因應中共機、船可以直接進入我領空
及領海對海、空及地面防衛的可觀影響，因此，整體軍事戰略、作戰計畫及作戰
規定，均須配合調整；相關兵力部署亦須相應調整。

2．離島地區戰略地位之調整。金、馬、澎湖外島戰略地位因「直航」而面臨衝擊，
因此，必須妥為規劃航線，防止台海中線模糊化，以確保離島地區之戰略地位。

(四) 降低「直航」對國防安全衝擊的要件

為降低「直航」對國防安全之衝擊，國防部之重要建議如次：

1．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。

2. 兩岸「直航」宜採先南、後北、再中，循序漸進之方式實施。
3. 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（G581—由南往北；B576—由北往南），以利管制及爭取較長之鑑別與應變時間。
4. 海運「直航」航道應以「定點、定線、定時」規劃，以利管制；港口開放宜採先高雄港、後基隆港之順序實施，且以現行南北運航線為主。
5. 「直航」開放後之通訊頻道、機場及港口之規劃，應與軍方使用之通訊頻道、港口、機場有所區隔。
6. 「直航」機、船應在啟航前二十四小時完成航行通告，以利我管制及識別作業。
7. 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。
8. 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。

二、政治安全

- (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。
- (二) 敵我意識易趨模糊。在中共未改變對台政策的情況下，「直航」及全面「三通」容易使民眾敵我意識趨於模糊，從而不利於內部之團結對外。
- (三) 可能催化內部爭議及對立。「直航」牽涉諸多高度爭議性問題，國內若不能建立更大的共識，容易催化政黨的對立乃至統獨爭議，影響內部政治安定。
- (四) 有利中共對台統戰。中共正加大利用經濟統一促進政治統一的力道。「直航」及全面「三通」後，兩岸各項交流更為頻密，台灣對大陸也將全面開放，也給予中共遂行「以商圍政」、「以通促統」的更多機會與管道。

三、國際關係

- (一) 不利台灣國際宣傳。兩岸「直航」可能改變國際上對兩岸形勢的看法，將不利於凸顯中共對台灣的威脅，而有利於中共海外宣傳。
- (二) 中共可能藉此壓縮台灣國際地位。中共將兩岸「直航」定位為特殊管理的國內運輸，因此，我們必須預防中共藉凸顯兩岸「直航」係「國內事務」而進一步壓縮我國國際地位，影響各國對台政策。
- (三) 改變地區戰略形勢。兩岸「直航」可能讓各國認為是大陸區域影響力的進一步擴張，並進而調整其區域戰略部署，同時也可能影響台灣作為防堵中共擴張政經影響力的橋頭堡地位。

四、社會安全

- (一) 社會安定問題。「直航」及全面「三通」後，可能造成若干產業的衝擊，包括：失業、產業外移及資金、技術、人員流向大陸等問題，若無法有效防止這些負面影響，勢必衝擊台灣社會安定，尤其是農村及民間基層。

(二) 對治安的衝擊。兩岸交流已對國內治安構成負面影響，包括：大陸人民非法偷渡來台（七十六年至九十二年四月經查獲收容的非法偷渡人數近四萬五千人）、在台非法打工、逾期滯留，以及走私（尤其是毒品、槍枝、農漁畜產品走私）、組織犯罪等治安問題。推動「直航」及全面「三通」，若未經協商及建立完整配套，可能加劇上述治安的問題。

(三) 疫病防治負荷增加。大陸各地存在多種傳染病，包括：日本腦炎、流行性感冒、A型肝炎、B型肝炎、愛滋病、登革熱、瘧疾、霍亂、鼠疫、漢他病毒出血熱、肺結核、傷寒、痢疾、狂犬病、寄生蟲（含血吸蟲病）等；今年爆發並蔓延至世界各地的SARS疫情，亦源自於大陸地區，加以大陸疫情資訊不夠透明，更增加傳播的風險。「直航」後，兩岸人員往來更趨頻密以及大陸物品進口數量增加，將使各種疫病傳播的風險大幅增加，必須有完善的疫病防治機制，並投入更多的人力與資源，才能確保國民的健康。

(四) 人口及就業政策須調整。「直航」及「三通」將加速兩岸社會之融合，衍生通婚、

大陸人民來台定居、工作等問題。尤其，兩岸通婚目前已近二十萬對，且每年增加約三萬對，因大陸配偶多屬經濟依賴人口，且其中不少與台灣配偶年齡差距甚大，未來勢必影響人口結構。另外，大陸技術人員及基層勞力若來台工作，對國內就業體系亦將構成衝擊。

(五) 社會福利負擔增加。大陸配偶增多及大陸人民來台定居、工作等，若無適當的政策配套，可能使經濟弱勢人口持續增加，形成我社會福利的長期負擔。

(六) 教育政策問題。兩岸往來頻密後，大陸台商子女教育及返台後如何適應，以及兩岸通婚第二代如何融入台灣社會等問題，都有賴在教育政策作出因應調整。

五、經濟安全

(一) 台灣經濟被「邊陲化」的風險可能提高。「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，若不能強化台灣經濟自主性及活力並透過完整協商建立配套措施，則台灣經濟有被磁吸及遭到「邊陲化」的風險。

(二) 對大陸市場的依賴度升高，削弱我反經濟制裁能力。目前台灣對大陸市場依賴度已經甚高，對大陸出口佔對外出口總額比重超過二〇%（對大陸出口前十名產品中有五項佔該產品對外出口總額的比重超過四〇%，八項超過三〇%）；台商對大陸投資佔我整體對外投資比重逾四成，其中製造業對大陸投資之比重更高達八成左右；「直航」將加深台灣對大陸市場的依賴，未來兩岸如果發生軍事衝突，我方抵擋中共經濟制裁的能力將受到嚴重削弱。

(三) 產業空洞化及失業等問題。「直航」及全面「三通」後，可能造成關廠、產業外移、內需減少及失業擴大等問題，必須有配套措施來緩和可能的衝擊。

(四) 金融風險增加。「直航」及「三通」造成兩岸經濟連動性升高，國內金融市場特別是股市及房地產市場，也將容易受到大陸經濟及金融的影響，整體金融風險必然升高。

(五) 核心技術流失。「直航」將使台商擴大在大陸的投資，在兩岸產業技術差距日益縮小的狀況下，台灣核心技術及高級技術人力流向大陸的可能性也將提高。

六、兩岸互動問題

- (一) 兩岸關係面臨轉變。兩岸「直航」及「三通」若能朝正面方向引導，有助於穩定兩岸關係。但另一方面，「直航」後，若中共仍不改變對台政策的本質，則可能使兩岸關係更趨複雜難解。
- (二) 須防止兩岸協商的民間化、地方化及邊陲化。中共當局將「直航」作為政治籌碼，認為兩岸經濟優勢已主客易位，並堅持「直航」是「國內事務」，須經「民間談判」才能進行。我政府若不能堅持立場，將導致兩岸協商的民間化、地方化及邊陲化，使政府公權力執行受到嚴厲挑戰。
- (三) 兩岸關係定位問題將益趨凸顯及複雜。「直航」及全面「三通」後，經濟及社會的融合亦將加速，其衍生的各種事務及相關問題，若不能透過制度化協商加以處理解決，則可能因為誤會的增加及日益積累，致令問題逐漸演化成兩岸關係定位等高度敏感的政治爭議及紛擾。

(四) 兩岸四地關係面臨重新調整。「直航」及「三通」後，港澳長期作為兩岸轉機、轉口貿易之中介地位與機制，將重新調整；台灣、大陸、香港、澳門四地的長期關係發展，亦將出現變化。

七、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。要有效處理相關安全的問題，必須持續強化及落實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，以確保國家重大利益及核心價值免於受到威脅與侵害。
- (三) 「經濟發展」、「民主鞏固」、「社會穩定」及「國防力量提升」，是確保台灣安全的四大支柱；因應「直航」及「三通」之安全作為，必須以強化四大支柱為重心。
- (四) 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，使「直航」能在國防安全足以承受的範圍內有序推動。

(五) 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。未來須積極強化國內各部門對安全問題的認知與了解，凝聚內部共識，才能夠因應「直航」及「三通」對安全的挑戰。

(六) 在台灣與中國大陸加入WTO後，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、技術等往來數量日益增加，其相關的安全管理事務亦持續擴大，因此，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。

(七) 為避免民眾對國家認同的混淆，政府有責任建立國家的主流價值，藉以團結內部，防止「直航」及全面「三通」後政治上向中共傾斜的可能性。

- (八) 「直航」後社會治安的確保，關鍵在於行政及司法體系健全及有效執法，才能防止失序現象，建立法治的綱紀。
- (九) 「直航」後須持續強化疫病防治機制及公共衛生建設，才能降低大陸疫病傳播的風險，維護國民健康與生活安全。
- (十) 「直航」及「三通」對社會發展及社會結構之影響，必須有長期的追蹤與掌握，並須在相關政策上作配合調整。
- (十一) 在全球化趨勢下，必須策定具國際觀的經濟安全策略，從經濟競爭力、經濟主體性及經濟應變力三方面建構國家經濟安全體系。
- (十二) 加入WTO後國家安全機制的建構及運作，已為「直航」及全面「三通」後安全事務管理奠定基礎。為確保推動「直航」不以犧牲國家安全為代價，必須進一步完善安全準備的工作；國家安全網的定位、功能與相關配套，亦應予以檢討並逐步強化。

肆、「直航」之技術面評估

一、海運「直航」部分

(一) 兩岸海運現況

1. 目前兩岸海運包括「境外航運中心」(八十六年四月十九日開始運作)及「經第三地航行兩岸定期航線」(八十六年一月十六日開始運作)，以及存在多年的「經第三地航行兩岸不定期航線」。
2. 「境外航運中心」係在高雄港與大陸廈門港、福州港間運作，准許外籍船舶及權宜籍船，在高雄港經營「不通關、不入境」之貨物轉運業務。截至九十二年六月底止，共有十家兩岸三地航商(我方不限制家數，但中共只核准十家，其中台灣四家，大陸六家)參與經營，每週約二十個航次往返兩岸間，累計雙方船舶互航共計五千二百一十三航次，每月平均裝卸量三萬四千六百個標準箱(TEU)。
3. 「經第三地航行兩岸定期航線」係開放兩岸航商經營之權宜籍船及外籍船舶，得

經營經第三地航行兩岸間之定期航線，航行港口包括高雄、基隆、台中；第三地之石垣島、香港、韓國木浦港，以及大陸之對外開放港口；目前共有十三家中外航商（我方不限制家數，但中共只核准十三家；其中台灣四家，大陸七家，香港兩家）獲准經營「兩岸經第三地定期航線」業務，每週約十六航次往返，共有十四條定期航線（經石垣島十一條航線，經香港三條航線）。

4. 「經第三地航行兩岸不定期航線」其運務屬契約運送，航運業者不須事先排定航線，參與經營者包括：兩岸及外籍航商經營或擁有之不定期散裝船（最近中共頒布之新規定排除外籍航商參與）；航行港口主要包括基隆、台中、高雄、花蓮、麥寮、和平等；第三地之香港、石垣島、韓國木浦港；以及大陸沿海對外開放港口（以有大宗物料出口之港口為主）。

（二）國際海運及雙邊海運協定

1. 國際海運公約

(1) 國際主要海運公約 (代表性公約包括：一九二一年國際可航水道制度的國際公約與規範、一九三三年國際海港制度公約與規範、一九六五年便利國際海上運輸公約、一九七四年班輪公會行動守則公約、一九八二年聯合國海洋法公約等) 主要精神在確保簽約國船舶之航行自由，並就載運貨物和旅客作出基本規範，保證班輪服務的提供者和使用者間的利益均衡。

(2) 依國際規範或慣例，各國船舶可自由航行至沿海國對外開放港口，並進行卸貨或裝載運往其他國家港口之貨物，但沿海國所屬港口與港口間之貨物運輸則被視為專屬營運權 (cabotage)，非該國船舶或經該國政府特許之外國船舶不得經營。

2. 雙邊海運協定

(1) 國際間往往透過雙邊海運協定來規範簽約國之權利義務關係。一般而言，雙邊海運協定除確認國際海運公約之航行自由、平等互利原則外，亦就非屬國際公約的特殊事項進行互惠之安排。

(2) 中共與四十餘國簽署雙邊海運協定，其中對特別事項之協議主要為保障締約國雙

方貨物運量分配之條款（中共僅與美國、泰國、阿根廷及孟加拉等少數國家簽有貨物運量條款），免稅條款或避免雙重課稅條款；及權宜籍船適用條款等。

（3）我國未與其他國家簽署範圍廣泛之雙邊海運協定，但與少數國家亦簽署互免海運或航空運輸事業所得稅協定。

（三）兩岸海運「直航」技術層面問題

1. 航線定位問題

（1）我方對兩岸海運航線的管理，基本上係參照國際航線管理之原則，「境外航運中心設置作業辦法」將兩岸航運稱為「特別航線」，但是，在我國加入WTO後，必須遵守相關規範及談判結果，航線定位等相關問題，亦應配合檢討處理。

（2）中共將兩岸航運定位為「特殊管理的國內運輸」；前副總理錢其琛在去（九十一）年九月接受媒體採訪時表示可採「兩岸航線」之名稱，但迄今尚未形成官方公開之說法。

(3)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；中共在名稱上雖有若干彈性，但實質上仍堅持「國內航線」的安排。

2. 「直航」港口之選擇

(1)為利於管理，我方規劃「直航」港口宜限於四個國際商港（另工業港可採專案方式），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，先開放高雄港，其次為基隆港及台中港。

(2)中共對台灣已開放之港口為廈門港及福州港，據兩岸航運人士的觀察與了解，未來「直航」我方若不作限制，中共可能對台灣全面開放對外營運港口；但我方若予限制，則有可能僅開放具有急迫性之重點港口。

(3)若經由雙方談判，企業界希望爭取優先開放台商密集地區之港口包括廣州、深圳（包括鹽田、蛇口）、上海、寧波、青島、天津、大連等。

3．經營船舶

(1)目前我方准許外籍船舶，兩岸之權宜籍船參與及經營「境外航運中心」特別航線與經第三地兩岸航線，在兩岸「直航」後，基於航運市場自由競爭的原則，我方規劃方向，對參與經營之船舶將不特別限制，包括國籍船舶、大陸船舶、外籍船舶及權宜籍船均可參與。

(2)中共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（包括兩岸貿易貨物及兩岸港口中轉的外貿貨物）。外籍船舶得同一航次掛靠兩岸港口，但不能經營大陸沿海貨物運輸、兩岸貿易貨物及兩岸港口中轉的外貿貨物運輸。

4．船舶懸旗問題

(1)國籍及大陸船舶經營兩岸航線須先解決懸旗問題，亦即國籍之互相承認。

(2)船舶之國籍與懸旗方式為國際公約所明定，亦為國際海運船舶航行之慣例，兩岸

均立法予以規定，船舶自入港至出港應於船桅懸掛地主國國旗，船尾懸掛船籍國國旗。

(3)中共不承認中華民國之國籍，因而使懸旗問題必須透過協商解決。

5. 航政監理

(1)我方對於船舶及船員等相關證照查驗、通關檢查及船舶設施檢查等，皆依相關國際規範處理。

(2)中共方面若不能比照國際規範承認我方船舶及船員證照，則須進行協商。

6. 開放海運「直航」之方式

(1)「先客後貨」、「先貨後客」或「客貨同步」。

(2)「定點直航」、「多點直航」或「全面開放」。

(3)「分線經營」、「對等配船」或「業者自擇」。

(4)「限定公司」、「限定班次」或「不限航次」。

(5) 「限定航商」、「限定船籍」或「不限航商、船籍」。

7. 其他相關問題：包括避免重覆課稅、設置航運及相關航業公司（貨代及船代等），必須透過協商或依國際慣例處理。

(四) 重要評估結果

1. 從技術面分析，推動海運「直航」必須考量之最重要因素，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。
2. 上述海運「直航」所涉技術事項，從我國與其他國家之航運往來經驗，大部分不必然須經過兩岸協商，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。
3. 海運「直航」之推動可採不同程度之開放方式或訂定優先順序，政府將依據總體政策目標及兩岸互動之發展，作出適切的規劃及安排。

二、空運「直航」部分

(一) 國際公約及雙邊協定

1. 芝加哥公約體系。國際間最重要之航空公約，為一九四四年於芝加哥簽訂之「國際民用航空公約」(又稱芝加哥公約)，其原則包括領空之主權、定期國際航班之雙邊談判、航空器國籍、專屬營運權 (Cabotage) 等，廣為各國所採行。該公約亦對不定期航班如包機等有所規範，然因其解釋上有模糊之處，故一般包機皆經雙方政府協商並列入雙邊協定之中。而我國雖非芝加哥公約之簽約國，但對外雙邊協定皆比照該公約之原則。
2. 雙邊空運協定。由於芝加哥公約未能就航權問題獲得一致結論，因此各國本於其政經地理需求與平等互惠原則，協商訂定雙邊空運協定，明載航權之授予以經營航運，其內容包括營運權、運價制訂與核准機制、派駐機構及人員與行銷、電腦訂位系統、盈餘匯兌、地勤之處理等。現代雙邊空運協定多由各國視情況彈性簽訂，大致分為開放天空型 (如台灣與美國航約) 及事先規範型 (如大陸與美國航約)。

3. 我國計與外國簽署四十五個航權協定，簽署形式包括正式空運協定、交換航權協定、通航協定或備忘錄，主要內容係議定雙方參與營運之航空運送人、航權、航線、班次、運價等項目。

4. 中國大陸與八十五國簽署正式雙邊空運協定，其內容限制較多，且一般不與他方交換第五航權。惟近來中共已逐漸調整政策，開放第五航權予特定國家的航空公司（如新加坡航空公司、美國UPS公司等）。

（二）空運「直航」之技術面問題

1. 航權安排與航路規劃

（1）航線定位：空運「直航」之航權安排可反映出航線定位。從航運政策及管理的需要，我方希望兩岸空運航線能參照國際航線，讓外國航空公司也能參與，以擴大建立空運中心的利基。而中共對兩岸空運之法律規範尚非明確，但主張兩岸航線為「特殊管理的國內運輸」，其與大陸及香港間的空運安排相同。由於雙方各有不同立場，須經由協商作適切處理。

(2) 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。

(3) 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（大陸對外開放機場共三十九個），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。另據專家評估，定點通航以上海、廣州為最佳；若以商務便利為考量，依序為廣州、福州、廈門、上海、北京；若以區域轉運為考量，依序為廈門、廣州、福州、上海、南京、杭州、北京、青島、重慶、大連、西安。

(4) 航路規劃：

- a. 「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。
- b. 若雙方航空器係直接由上海飛航情報區進入台北飛航情報區，因兩岸航管單位

間目前並無直接聯繫之管道，故須重新建置包括架設電路、規劃航路及訂定協議書等。

2．證照承認

(1)有關機組人員、航空器證照（兩岸人機須具備證照大致相同：台灣機組人員部分，須具備航空人員檢定證、體格檢查及格證、執業證書；大陸機組人員部分，須具備航空人員檢定證、體格檢查及格證。兩岸航空器皆須具備航空器適航證書、航空器登記證書、無線電使用執照之查驗）之承認，宜比照現行符合國際慣例之作業模式，由雙方民航單位於對方航機停降機場時不定期進行查驗。

(2)若中共不接受我方證照，則須由兩岸協商解決。

3．機務查核

(1)有關航、機務查核部分，宜依國際慣例處理，即我民航局航務與適航檢查員得於必要時以列名組員艙單方式進入大陸地區工作，並比照現行國外外站查核方式執行大陸外站及航空器查核工作。

(2)若中共不同意比照國際慣例處理，則須由兩岸協商解決。

4．開放空運「直航」之方式

(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」。

(4)「包機（不定期或計畫）」或「定期航班」。

5．其他相關問題

(1)鑑於台灣與中國大陸係不同法域，在中共不願面對中華民國存在的事實以及承認我國法律的狀況下，我方航空器飛航至大陸乃至大陸航空器飛至台灣，勢須由雙方針對航空器在對方領域發生之民刑事事故及衍生的調查、救濟等問題，進行必要的協商，才能釐清相關權利及責任的歸屬，確保我國家利益及民眾與業者的權益。

(2)若兩岸不進行協商，則須參照國際公約或國際慣例處理航空刑事犯罪、航空客貨賠償問題。

(三)重要評估結果

1. 從技術面分析，推動空運「直航」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。
2. 上述空運「直航」所涉技術事項，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。
3. 我方對空運「直航」之推動方式及相關技術問題之處理，將依據總體政策目標及兩岸互動之發展，作出適切的規劃與安排。

伍、推動「直航」必須考量的關鍵問題及總體成本

一、台灣經濟發展問題

- (一)台灣經濟在歷經一九六〇年代至一九八〇年代快速發展的階段後，自一九九〇年代開始，因為大陸經濟的快速成長及影響力增加，兩岸經貿的重要性日益提升，台灣

經濟在一定程度上必須與大陸經濟互賴共生，同步發展；進入二十一世紀全球化的時代，又面對兩岸加入WTO新形勢，兩岸經貿關係的進一步加深是必然趨勢，我們也必須坦誠面對大陸經濟崛起的事實，並在經濟發展步調及策略上作出必要的調整，這是部分人士尤其是企業界主張應儘速推動兩岸「直航」的重要原因。

(二) 「直航」將使台灣與大陸經濟互動及運行的網路產生大幅改變，兩岸間貨物、人員、資金、技術、資訊的流動，企業投資與產業發展，民眾生活與消費型態都將產生很大的轉變。此等前所未有的變化將引導台灣經濟進入充滿挑戰與變化的嶄新階段，因此，我們對於「直航」的相關影響及可能變數必須有格外審慎的評估掌握，才能趨利避害，為台灣長期經濟發展創造有利的形勢。

(三) 根據本報告的評估結果，「直航」對台灣經濟的影響，若未經充分協商並建立完整的配套，其利益不易掌握，但弊病可能很大，原因如次：

1. 「直航」的直接利益有限，潛在利益並不確定。「直航」可以降低運輸成本、提升

企業經營效益、促進貿易及產業分工、增加國民所得等，不過，根據政府部門、業界及專家學者的計量模型推估，「直航」創造的相關經濟利益仍屬有限，例如：每年可節省的直接運輸成本海空運合計約僅新台幣一五〇億元；GDP第一年僅增加0.01%至0.04%；長期累計約增加0.4%到1.19%，皆非很大的利益。當然，「直航」可以創造出來的潛在經濟利益及對台灣經濟長期競爭力的影響自不宜忽視，但是，要實現這些利益的前提，必須要有很多客觀條件的配合，包括：台灣經濟國際化程度提高，投資環境有效改善，對台灣與海外及大陸的人力、資金、技術、產業網路的運籌管理及系統整合能力大幅提升等等，同時也必須具備克服各種挑戰的高度應變能力。

2. 「直航」可能帶來的負面影響，在兩岸經濟規模差距日益擴大，且大陸與台灣經濟資源流動失衡日趨嚴重的情況下，其衍生的風險及可能出現的最壞情況必須預為防範，包括：

(1) 「直航」及「三通」後，如國內經濟體質未作相對提升，可能造成台商對大陸投資速度過快，加速資金、技術及人才流向大陸，並導致失業惡化。據專家以重力模型粗略推估「直航」對大陸投資的影響，若回溯自政府正式開放大陸投資迄今，累計大陸投資金額較現狀約增加一．九倍（如參酌香港企業赴大陸投資的經驗，此一倍數應仍偏低），亦即可能增加約六百億美元（約新台幣二兆元）的大陸投資，其對國內投資、資金及就業市場的可能衝擊相當可觀。

(2) 「直航」及「三通」後，大陸農工產品擴大進口及台商大陸產品的回流，可能衝擊到留在本地發展的台商，尤其是農業及製造業的業者，並增加結構性失業問題。據學術單位推估，如果國內產業未能及時調適，可能會增加五萬人至八萬人的失業人口。

(3) 「直航」可能刺激國人赴大陸觀光及從事商務活動大量增加，據專家以重力模型粗略推估，若回溯自民國八十年迄今，「直航」後累計國人赴大陸旅行人數較現

狀約增加一·六倍（另有顧問公司估算每年約可增加二至三成，甚有部分人士認為超過五成），亦即可能增加超過四千五百萬赴大陸旅行人次，增加之旅行支出累計可達數千億元，其對經濟的可能負面影響，不容忽視。

（四）由於經濟發展的內、外變數甚多，且因經濟分析工具有諸多限制，因此，非常不容易就「直航」及「三通」對經濟的影響作出具體、精確的評估。過去若干評估結果往往受到研究者及評估人員主觀意識的影響，以致出現各取所需、各說各話的紛擾現象。就政府的立場，考量台灣經濟是國家生存發展的命脈，又面對大陸經濟的崛起及可能的競爭與威脅，我們不能有任何的疏誤或冒進，是以，政府對「直航」的經濟影響評估必須更為謹慎周密，尤其不能忽視可能發生的不利衝擊，才能據以建構對台灣經濟發展最有利的策略與做法。

二、國家安全成本

（一）「直航」及「三通」所涉國家安全問題，是朝野及社會各界所關注的焦點。現階段

應否推動「直航」，關鍵就在於我們是否有能力妥適處理相關的安全問題，尤其，在中共對台灣仍有強烈敵意，並以推動「三通」作為對台統戰的核心工作之際，「直航」可能衍生的國家安全問題及相關成本極高，因此，很多人對「直航」有所疑慮，甚至反對在兩岸關係未有根本改變前推動「直航」。有鑒於此，政府對「直航」的安全問題，必須以最審慎的態度加以檢視及做好因應規劃，才能祛除人民的疑慮，為推動「直航」奠定信心基礎。

(二) 根據本報告的評估結果，「直航」所涉安全成本極為可觀，包括各種有形與無形的成本：

1. 國防成本勢必大幅增加。推動「直航」所須配合進行的安全防衛措施、兵力及各種軍事部署的調整，皆須可觀的人力及經費來支應（僅國際機場及港口因應「直航」的安全整備措施，即須增加人員一千五百餘人），其他各種國防事項調整及可能增加的有形及無形的國防負擔，總體成本至為龐大。

2．政治成本代價極高。如果中共持續藉由「直航」及「三通」對台灣進行統戰，並壓縮台灣的國際活動空間，則我方為推動「直航」可能付出的政治代價極高。

3．社會安全成本可能劇增。「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等，若無相應的防範措施，其衍生的社會成本將遠大於經濟的利益。以今年春夏間，台灣受大陸SARS疫情波及而遭到的各種損害為例，政府用於SARS防治及產業紓困的經費即達新台幣五百億元，民間的損失更數倍於此。

4．經濟安全問題益趨嚴峻。「直航」及全面「三通」，將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依賴的大幅升高、金融風險升高、核心技術流失乃至經濟可能走向邊緣化等。

(三)從國家安全角度來看，推動「直航」的首要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，減損台灣的政治地位及國家尊嚴，則推動「直航」，無疑將付出巨大的安全成本，政府更不能無視於國家安全受到威脅而貿然推動兩岸「直航」。因此，「直航」的推動，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，才能大幅降低可能衍生的國防、政治、社會及經濟安全的成本。另一方面，相關安全配套措施的持續強化及完整建立，亦是確保有秩序、有安全的「直航」之必要條件。

三、國家主權

- (一) 「直航」雖是經濟事務，但「直航」的推動及相關安排，卻無法迴避國家主權的問題，舉凡飛機及船舶的國籍、懸旗、證照承認、航權談判、航政監理及相關公權力行使等，皆涉及到國家主權問題，不容迴避或置諸不理。
- (二) 中華民國是主權獨立的國家，乃無可否認的事實，亦非中共政權可以片面加以否

定。「直航」所涉與國家主權有關的事項，自應由雙方本於對等原則透過協商作適當的安排。但是，我們注意到，中共將「直航」視為「一個國家內部的事務」，在相關法令上明定兩岸航運事務為「特殊管理的國內運輸」，同時，中共更堅持「一個中國」原則及「一國兩制」，雖然部分中共官員在表面上展現若干彈性，但對「直航」事務處理，仍不脫「國內運輸」及「一中」原則的框架。是以，我們如果屈從中共當局的政治前提來推動「直航」，則勢必嚴重傷害國家主權及減損台灣國際地位，這種無可彌補的代價絕非全國民意所能接受。

(三) 為維護國家的最高利益，在國家主權的立場上，不容有模糊的空間。推動「直航」不應有任何政治前提，「直航」的相關問題也應本於對等尊嚴原則，透過兩岸協商處理解決，才能維護國家主權的完整，實現平等互利、「有尊嚴」的「直航」。

四、國內民意

(一) 陸委會就「直航」及「三通」問題持續委託專業民調機構辦理民意調查，所獲得結

果相當的一致性。最近（九十一年四月至九十二年二月）所作民意調查結果大致如次：

1. 超過七成（七成二至七成五）的民眾支持有條件開放「直航」（即應考慮國家安全、尊嚴、對等的原則），贊同無條件開放的不到一成（七．八％至九．六％），要看情形再決定或無意見的約占一成六（一成五至一成七）。另有五成以上民眾認為如果未來開放兩岸直航，政府應優先考慮國家安全。
2. 對開放「直航」的時間表，覺得應該「慢慢來」的民眾占五成多（五成二至五成七），贊成「越快越好」的僅占二成多（二成二至二成三），反映出民眾雖贊成有條件「直航」，但仍有相當疑慮。（今年五月SARS期間所作民調結果，認為「直航」應該「慢慢來」的比例升高為五成九，顯示SARS使民眾對「直航」的疑慮更為增加。）
3. 對「直航」可能產生之衝擊，民眾最擔心的經濟的問題依序為：「台灣的資金會因此加速流向大陸」（六成六）、「造成台灣失業率惡化」（六成二）、「台灣高科技人才會流向大陸」（六成二）。

(二) 其他單位所作民調

檢視最近一年國內重要媒體與民間機構針對兩岸「直航」或「三通」持續進行之民意調查，大致上也反映相似的結果：

1. 贊成兩岸「三通」或「直航」的比例約在六成至七成之間，且多數係在加設條件的情況表示贊成；反對兩岸「三通」或「直航」的比例則在一成到二成之間。
2. 對於推動兩岸「直航」之急迫性，約有四成至五成左右民眾認為應該「慢慢來」，不必操之過急。
3. 對於「直航」的影響，認為「直航」對經濟有幫助者約四成左右；另五成以上民眾擔憂「直航」對「國家安全」的衝擊，並認為需審慎處理及有配套作法。

(三) 綜合各項民調結果，國內民意對推動「直航」及「三通」一般雖表支持，但有一定程度的保留，尤其民眾高度關切「直航」及「三通」對國家安全的衝擊，並憂慮「直航」對台灣經濟的負面影響尤其是失業增加、資金及人才外流等問題，此等現象與本報告的評估結果不謀而合。

陸、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」。

當前國家發展目標在於：加強經濟發展，鞏固民主政治，提升國際地位及確保國家安全。推動「直航」及「三通」必須依循上述國家發展的目標，並配合國家重大建設計畫的推動，以穩健有序的步驟，逐步向前推進，才能確保國家整體的利益與民眾長期的福祉。

(二) 在「建立和平穩定的兩岸互動架構」方針下推動「直航」。

為使「直航」及「三通」不致對國家主權及國家安全構成危害，進而能提升為創造兩岸經濟發展的共同利基，必須海峽兩岸的相互尊重及共同努力，在「建立和平穩定的兩岸互動架構」方針下，逐步協商推動兩岸「直航」及「三通」等相關議題。

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。

為因應「全球化」的發展及兩岸加入WTO的新形勢，並考量大陸經濟發展對台灣及區域經濟的深遠影響，政府在九十年八月「經濟發展諮詢委員會」及九十一年八月「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，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。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。為確保「直航」後不致出現人員、資金、技術等傾斜流動的問題，必須擬定前瞻的政策及規劃，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）綜合競爭力以及產業綜合競爭力，藉以克服台灣經濟規模及腹地不足的限制，並能與亞洲重要地區或城市（都會區）及大陸珠江三角洲、長江三角洲、環渤海灣等，進行長期競爭。
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，以確保以下政策目標之實現：

(1)大陸物品進口循序漸進開放，尤其是農產品，以爭取產業調適期間。

(2)大陸人民可以有秩序地來台觀光及從事商務考察。

(3)台商大陸投資權益及人身安全能夠獲得充分保障，且我政府能夠有效掌握大陸台商動態及取得必要資訊。

(4)兩岸資金能夠平衡流動，我政府對大陸台資金融機構能夠進行有效監理。

(5)兩岸經貿糾紛能夠透過制度化機制有效處理；若干經濟失序問題能作根本解決。

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。

(1) 因應「直航」後兩岸客貨往來擴大趨勢，完善疫病風險管理機制，持續提升邊境防檢疫能量，防止境外病源移入。

(2) 強化公共衛生建設及醫療安全體系，以有力保障「直航」後之國民健康。

(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：

1. 國防安全整備。

2. 政治安全提升。

- 3．國際地位鞏固。
- 4．社會治安確保。
- 5．社會發展穩定和諧。
- 6．國土永續利用。
- 7．經濟金融安定及可持續發展。
- 8．兩岸良性互動機制。

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。「直航」牽涉國家重大利益及民眾的長期福祉，必須有堅實的民意基礎及國內最大的共識，方能推動實施。
- 2．落實配套措施及建立法制。為確保「直航」及「三通」對台灣的整體利益，必須配合「直航」及「三通」的分階段推動，同步完成各項配套措施，並建立相關法制，納入規範。

3. 兩岸之正常及良性互動。「直航」非一廂情願之事，必須建立在兩岸善意基礎之上，因此，推動「直航」的前提，是兩岸能有正常及良性的互動，經過充分的溝通及完整協商，才能落實執行。

(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：

- 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。

結語

從「直航」影響評估報告，我們對「直航」問題大致可獲得以下幾點認識：

第一，「直航」的影響廣泛深遠，有利也有弊，但究竟是「利多弊少」或「利少弊多」，須視客觀條件的配合狀況，以及是否有足夠排除負面影響的能力而定。

第二，「直航」不是要不要做的問題，而是應該怎麼做的問題。多數民意贊成開放「直航」，但必須是「尊嚴、對等、安全」的「直航」，反映的就是這種普遍的想法。

第三，「直航」的實施，必須客觀條件具備及時機成熟，這又決取於國內是否建立共識，配套措施是否完備，兩岸關係能否改善，以及兩岸協商能否儘早展開。

第四，「直航」攸關台灣的生存發展，絕不能作為實驗，因此，必須持續深化相關準備工作；「直航」的推動，亦須循序漸進，逐步開展，才能確保國家整體利益及全民福祉。

最後，我們絕不能一廂情願地為「直航」而「直航」，而須在維護國家主權完整，確保國家安全，裨益台灣經濟發展的前提下，實現有尊嚴、有安全、有願景的「直航」。