

影響兩岸海運通航之關鍵因素

Key Factors Affecting the Cross-Straits Direct Shipping

包嘉源 Jya-Yuan BAO¹

張志清 Chih-Ching CHANG²

林 光 Kuang LIN³

摘要

海峽兩岸間之海運開放，始自1995年5月臺灣所推出之「境外航運中心」方案，因該方案之推動成功，肇致兩岸後續之海運相互開放有大幅度之進展。而1997年又是兩岸推出海運開放措施最多的一年，經過兩岸間之互動，兩岸海運運輸由原先的「不通」，已轉變為「間接通航」。近幾年，兩岸當局將通航開放之重點置於空運，海運方面則未見有多大之進展。本文主要在探討影響兩岸海運通航之關鍵因素，由兩岸對通航所持之立場切入，探討兩岸通航遲遲未能啟動的原因。進而藉由兩岸海運之互賴關係，分析近來兩岸海運通航進展遲滯的現象。最後針對海運通航協商之模式及議題，推估未來海運通航協商之可能情況。

關鍵字：兩岸通航、通航協商、協商模式、協商議題

ABSTRACT

The opening for the Cross-Straits shipping originated from Taiwan's Offshore Shipping Center program in 1995. The following reciprocal opening measurements on Cross-Straits shipping have also made a great progress due to the successful implementation for the Offshore Shipping Center. In addition, 1997 was the year for most opening measurements. Through the mutual opening between the Straits, the Cross-Straits shipping has changed from "prohibition" to "indirect" mode. Recent years, the authorities

¹ 開南大學物流與航運管理學系助理教授 (E-mail: alibao@mail.knu.edu.tw)

² 臺灣海洋大學航運管理學系教授 (E-mail: cchang@mail.ntou.edu.tw)

³ 臺灣海洋大學副校長、中華航運學會理事長、中華海運研究協會理事長 (E-mail: b0031@mail.ntou.edu.tw)

of the Straits have focused opening measurements on aviation. However, the sea transport for opening measurements has less progress. This paper mainly probes into the key factors affecting Cross-Straits shipping. First of all, the standpoint of the Straits shall be explored in order to examine the progress for Cross-Straits transport. Furthermore, it shall discuss the cause for less progress on shipping by way of analyzing the mutual reliance on Cross-Straits shipping. Finally, the mode and agenda of the negotiation for Cross-Straits shipping will be examined so that the future probable situation of negotiation on shipping can be assessed.

Key Words: Cross-Straits shipping, negotiation of direct shipping, modes of negotiation, agenda of negotiation

壹、前言

海峽兩岸間之海運開放，始自 1995 年 5 月臺灣所推出之「境外航運中心」方案，因該方案之推動成功，肇致兩岸後續之海運相互開放有大幅度之進展，故一般視「境外航運中心」措施為兩岸海運通航開放之轉捩點（張志清等，2004）^[1]。

1997 年是兩岸海運開放措施最多的一年（請參見表 1「兩岸海空運相互開放措施表」），經過兩岸間之開放互動，兩岸之海運運輸由原先的「不通」，已轉變為「間接通航」。發展至今，目前除兩岸登記之船舶不能相互航行至對方港口外，船舶只要未載運兩岸之進出口貨物，即可依雙方之規定，直接航行於兩岸港口間⁴。（請參見表 2「現行兩岸海運措施表」）

表 1 兩岸海空運相互開放措施表

時間	開放措施
1995	1995 年 5 月，臺灣公布「境外航運中心」方案，並訂定「境外航運中心設置作業辦法」，於高雄港設置「境外航運中心」。

⁴ 兩岸海運措施最大相異之處，在於臺灣允許外輪載運兩岸轉口貨運輸，而大陸卻除限金門廈門及馬祖福州之航線外，不允許外輪載運兩岸轉口貨。

影響兩岸海運通航之關鍵因素

1996	<p>1、1996年8月，大陸交通部與外經貿部先後公布「臺灣海峽兩岸間航運管理辦法」與「臺灣海峽兩岸間貨物運輸代理管理辦法」，並指定廈門、福州兩個港區，作為兩岸間船舶直航之「試點口岸」。</p> <p>2、1996年10月，大陸交通部再發布「關於實施『臺灣海峽兩岸間航運管理辦法』有關問題的通知」，同意兩岸權宜籍船舶經核准，可航行大陸試點口岸與臺灣境外航運中心港口間。</p>
1997	<p>1、1997年1月17日，臺灣解除經第三地兩岸定期航線的業務限制。</p> <p>2、1997年1月22日，「臺灣海峽兩岸航運協會」與「海峽兩岸航運交流協會」在香港就「境外航運中心」之開航細節交換意見，並達成共識，簽訂「會談紀要」。</p> <p>3、1997年4月，大陸公布「關於加強臺灣海峽兩岸間接集裝箱班輪運輸管理的通知」，以作為航商之申請。</p> <p>4、1997年4月19日，大陸「盛達輪」由廈門港首航高雄港，「境外航運中心」正式啟動。</p> <p>5、1997年5月2日及24日，「海基會」與「香港船東協會」分別在香港及臺北經過二次協商，就臺港航運之維持達成共識，並簽訂「臺港海運商談紀要」。</p> <p>6、1997年6月30日，臺灣解除陸資船來臺營運之限制。</p>
2001	<p>1、2001年1月1日，臺灣開放「小三通」，兩岸所登記之船舶得直航金門與廈門及馬祖與福州間，是第一次由兩岸登記之船舶合法載運人貨，於兩岸港口間直航。</p> <p>2、2001年11月，兩岸先後加入世界貿易組織(WTO)，臺灣擴大「境外航運中心」功能，允許大陸貨物進入出口加工區、工業園區、科技園區及保稅區加工後再出口。</p>
2003	<p>1、2003年2月，臺灣推出兩岸「春節包機」措施，由臺灣之航空器單向至上海載運臺商返臺過春節，首創臺灣籍航空器第一次合法飛至大陸機場。</p> <p>2、2003年8月13日，陳水扁總統提出「兩岸直航三階段」，規劃兩岸通航分三階段實施：第一階段：2004年3月20日臺灣總統大選前以推動「兩岸貨運便捷化」措施，作為「準備」階段；第二</p>

	<p>階段：總統大選後進入兩岸「協商」階段；第三階段：2004 年底前進入直航實踐階段。</p> <p>3、2003 年 8 月 15 日，臺灣陸委會公布「兩岸直航之影響評估」報告。</p> <p>4、2003 年 10 月 9 日，臺灣立法院通過「兩岸人民關係條例」修正條文，要求交通部於該法修正通過十八個月內，完成一項航行大陸地區之許可管理辦法。</p> <p>5、2003 年 12 月 17 日，大陸國務院臺灣事務辦公室發表題為「以民為本，為民謀利，積極務實推進兩岸『三通』」的政策說明書，提出其對於兩岸「三通」的基本立場和政策主張，主張由兩岸民間行業組織協商「三通」問題。</p>
2004	<p>1、2004 年 3 月，大陸單方面開放准許包括長榮海運、丹麥麥司克的國際班輪業者可以直航的方式在同一航次掛靠大陸及臺灣港口，裝運大陸與第三地之進出口貨。</p> <p>2、2004 年 5 月 7 日，臺灣交通部與陸委會聯合對外公布「兩岸海運便捷化」措施，對國際定期航運作相對的開放。</p> <p>(1) 增加境外航運中心適用港口，由高雄港擴及至基隆港與臺中港。</p> <p>(2) 將「境外航運中心」業務範圍，從經營「轉運貨」，擴大至載運大陸與第三地「進出口貨」之國際班輪亦可申請「境外航運中心」業務，直接航行大陸港口與「境外航運中心」港口間。</p>
2005	<p>1、2005 年 1 月 15 日，兩岸春節包機協商在澳門舉行，雙方達成共識，包括：包機時間從 1 月 29 日到 2 月 20 日；大陸航點為北京、上海、廣州，臺灣航點為臺北（中正機場）、高雄（小港機場）；雙方各可有 6 家航空公司飛行，各執行 24 航次來回；不須中停第三地，但須飛經香港情報區。</p> <p>2、2005 年 9 月 2 日，大陸民航總局有關主管部門批准臺灣長榮、中華、立榮、華信 4 家航空公司飛越大陸空域的申請。</p> <p>3、2005 年 11 月 18 日，陸委會宣布兩岸同意在 2005 年春節包機的基礎上，將繼續開辦春節包機，航線仍飛越香港。2006 年春節包</p>

影響兩岸海運通航之關鍵因素

	機期間自 1 月 20 日至 2 月 13 日，共 25 天，相關安排參照 2005 年春節包機運作模式辦理，惟大陸航點除上海、北京、廣州外，增加廈門；營運班次從 48 班增加至 72 班（雙方各飛 36 班）；承載對象除 2005 年所涵蓋之臺商負責人、員工及其眷屬外，2006 年擴大至持有雙方合法入出境證照之臺灣地區居民。
2006	1、2006 年 6 月 14 日，兩岸同步宣布「專案貨運包機」、「節日客運包機機制化」、「緊急醫療包機」及「特定人道包機」四項專案包機方案。 2、2006 年 6 月 14 日，行政院修正「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」第 10 條部分條文，開放澎湖小三通。在澎湖設有戶籍六個月以上之臺灣地區人民，得向內政部入出國及移民署在澎湖所設服務站申請許可核發入出境許可證，經查驗後由金門、馬祖入出大陸地區。
2007	2007 年 4 月 29 日，大陸中央臺辦海研中心與中國國民黨國政研究基金會共同主辦「第三屆兩岸經貿文化論壇」，大陸教育部、公安部、人事部、交通部、民航總局和國家旅遊局負責人在閉幕式會宣佈 13 項政策措施，其中有關海空運之措施有：(1) 臺灣相關航運企業可直接在大陸設立獨資船務、集裝箱運輸服務、貨物倉儲、集裝箱場站、國際船舶管理、無船承運及合資國際船舶代理。(2) 自 2007 年 5 月 1 日起，臺灣所有飛行兩岸包機的航空公司，可在所有開放的大陸包機地點設立辦事機構或代表處。

資料來源：Chang, Chih-Ching, Lin, Kuang and Bao, Jya- yuan^[2]及本研究整理自行政院大陸委員會之「兩岸大事記」^[3]

表 2 現行兩岸海運措施表

航線別	所載運之貨物	適用之船舶	備註
高雄港「境外航運中心」—福州、廈門間之航線 (試點直航 ⁵)	直航於高雄—福州、廈門間，載運大陸外貿中轉貨物。	兩岸之權宜籍船	非屬兩岸之外籍船則被大陸當局排除在外 ⁶

⁵ 臺灣稱此航線為「境外航運中心」航線，大陸則稱之為「試點直航」航線。

⁶ 臺灣同意非屬兩岸之外籍船參與「境外航運中心」業務，惟大陸當局則以臺灣「境外航運中心」至福州、廈門之航線屬其「特殊的國內航線」，不同意非屬兩岸之外籍船申請。

兩岸三地定期航線	經第三地航行兩岸，載運兩岸間之貿易貨物。	兩岸之權宜籍船及香港籍船	除福州、廈門兩港外，不得載送大陸國際貿易的中轉貨 ⁷ 。
國際定期航線 (國際班輪)	載運國際海運貨物	兩岸之權宜籍船及外籍船	經營國際定期航線之船舶，可在同一航次中掛靠兩岸港口，載運兩岸各自之國際貿易貨物，但不得載運中國沿海運輸之貨物，並不得載運兩岸間貿易之貨物及海峽一岸至另一岸港口之外貿中轉貨物。
小三通航線 (金門—廈門、馬祖—福州)	直航於金門—廈門及馬祖—福州間，載運人員及貨物。	兩岸登記之船舶	
兩岸不定期航線	航行兩岸，載運不定期船運貨物。	兩岸之權宜籍船	臺灣規定不得直航兩岸，須彎靠第三地。大陸規定除非特別需要，不允許使用外國公司的船舶 ⁸ 。

資料來源：本研究整理

2003、2005 及 2006 年，臺灣實施「春節包機」措施。2006 年 6 月 14 日兩岸又同步宣布「專案貨運包機」、「節日客運包機機制化」、「緊急醫療包機」及「特定人道包機」四項專案包機方案，這些開放措施讓兩岸空運通航之發展後來居上。相對而言，兩岸海運自 1998 年 2 月 11 日，「臺灣海峽兩岸航運協會」與大陸「海峽兩岸航運交流協會」在曼谷會晤後，雙方即未見有「諮商」或「協商」性質之場景出現。因此在通航開放之步調上，對照近年兩岸「春節包機」之進展，海運方面則未見有所動靜，其發展有遲滯之現象。

⁷ 大陸交通部 1997 年 4 月 11 日發布之「關於加強臺灣海峽兩岸間接貨櫃班輪運輸管理的通知」作此規定。

⁸ 大陸交通部 2002 年 11 月 26 日之「關於加強臺灣海峽兩岸不定期船舶運輸管理的通知」(交通部交水發〔2002〕552 號文件)作此規定。

一般預料 2008 年是另一個兩岸通航開放之轉折點，在海運部分，是否能如預期進入全面通航？開放前之協商過程與安排，能否順利進行？令人相當關注。本文主要在探討影響兩岸海運通航之關鍵因素，由兩岸對通航所持之立場切入，探討兩岸通航遲遲未能啟動的原因。進而藉由兩岸海運之互賴關係，分析近來兩岸海運通航進展遲滯的現象。最後針對海運通航協商之模式及議題，推估未來海運通航協商之可能情況。

貳、兩岸對通航所持之立場

兩岸通航係屬政治或經濟問題，曾引起兩岸之爭論。大陸認為兩岸通航係屬經濟問題，兩岸間之政治分歧不應成為阻撓通航之藉口和障礙。大陸並主張通航商談不是政治談判，在這種商談中可以不涉及一個中國的政治含義，尋求務實地解決通航中的各種具體問題，推動通航進程（國務院臺灣事務辦公室，2003）^[4]。但臺灣認為推動通航必須考量的關鍵問題，除「臺灣經濟發展」之問題外，還包括「國家安全」及「國家主權」。而在「國家主權」方面，臺灣認為通航雖是經濟事務，但通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（行政院大陸委員會，2003）^[5]。因此，兩岸通航對臺灣而言，已非能單純從經濟問題來考量。

兩岸對於通航所能帶來之利益看法一致，咸認為通航能節省時間及降低成本，但臺灣更關切的是兩岸通航所可能帶來的安全問題。值得注意的是，以往臺灣在通航上所持之「安全」考量，僅係指「國防及軍事安全」方面，惟臺灣現所指之「安全」範疇，除「國防及軍事安全」外，尚包括「政治」、「經濟」、「社會」及「國際關係」上之「安全」，而兩岸在這些所謂通航「安全」問題之立場上有很大的歧異（詳請參見表 3）。

表 3 兩岸在通航安全方面之主要立場

安全評估項目	台灣之評估	大陸之回應
軍事安全 (國防安全)	1、台灣認為兩岸直航對台灣可能出現立即之威脅。 2、「直航」對國防安全衝擊不可忽視，國防成本的增加亦	1、兩岸試點直航、金門、馬祖海上直航並沒有給台灣帶來任何所謂的「威脅」。 2、台灣方面對自身安全的關

	勢所必然。	切，屆時可在兩岸海上和空中直航的技術性、業務性安排等問題的協商中，得到妥善解決。
政治安全	台灣認為中共將「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」，是中共矮化台灣所加的政治前提。若在此情形下推動「直航」，勢必對台灣的國家主權構成嚴重傷害。	今後協商三通問題，包括解決市場開放、相關管理、經營權益安排等，依然是遵循相互尊重、平等協商、公平合理、互惠互利的原則精神。根本不存在所謂台灣在三通過程中可能被「矮化」的問題。
經濟安全	台灣經濟對大陸市場之依賴度，在三通後將大幅提升、造成產業空洞化及失業等問題。	兩岸經濟各具優勢，互補性強。如果實現三通，兩岸經濟各展所長，密切合作，將更有利於兩岸防範經濟金融風險，實現共同繁榮。
社會安全	<ol style="list-style-type: none"> 1、直航可能造成台灣的社會安定問題。 2、直航將對治安產生衝擊。 3、直航將使台灣對疫病防治的負荷增加。 4、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。 5、直航社會福利負擔增加，教育政策需作出因應調整。 	針對台灣在社會安全方面，評估所可能產生的問題，大陸認為可以在三通問題協商中加以討論、預作安排。
國際關係	中共將兩岸「直航」定位為特殊管理的國內運輸，因此，台灣擔心中共會藉凸顯兩岸「直航」係「國內事務」而進一步壓縮我國際地位，影響各國對台政策。	大陸未回應

資料來源：本研究整理自行政院大陸委員會^[5]及國務院臺灣事務辦公室^[4]

臺灣民間呼籲政府要求兩岸通航，係出自經濟的考量。而臺灣政府對兩岸通航，由全面的「禁航」到局部開放之「間接通航」，亦是出於經濟的考量。兩岸通航對大陸而言，是具有戰略性的。從大陸的政策文件與官方說法，都直接明顯袒露了兩岸經貿往來是北京所追求的重要目標，就是希望早日實現兩岸三通。陳志雄^[6]指出大陸對「三通」有「加速『一國兩制，和平統一』」、「擴大臺灣經貿對大陸的依存度」及「遏制臺灣分離傾向」的三個意圖。由此可得知兩岸對通航推動的動機截然不同，此應為兩岸通航協商遲遲未能啟動的主要原因。

參、兩岸海運之互賴關係

過去由於兩岸對立，彼此並無互賴關係存在，當然就沒有談判的情勢產生（楊志誠，2001）^[7]，亦不需要去考慮兩岸談判的問題。臺灣以往的「三不政策」最主要的目的是想要實質隔絕兩岸，避免形成互賴關係，如此就可以不必擔心啟動兩岸談判。但因兩岸之親情及臺商之追求利益所形成的兩岸互賴關係，即使以「戒急用忍」來阻止，也無法切斷。從兩岸通航的角度來看，2006年兩岸間之客運量已超過441萬人次，貿易額超過881億美元（行政院大陸委員會，2007）^[8]。兩岸密切之交流與發展，引發龐大的運輸需求，讓兩岸直航成為一個亟待處理及解決的問題。此種高度傾斜的互賴關係，理應形成通航協商的強大壓力。

但近幾年，兩岸將通航開放之重點放在空運方面，其主要原因在於以往兩岸海運之相互開放，讓臺灣航商得以利用權宜籍船舶在大陸營運，使得臺灣政府在海運通航之壓力獲得部分紓解。目前海運僅剩「載運兩岸貨物船舶之直航及兩岸登記之船舶互航」問題尚待解決。

另一項原因則是兩岸在海運方面之互賴關係已不若以往，大陸之海運市場占全世界海運市場的百分之六十，臺灣航商的重心亦放在大陸。相對而言，由於臺灣市場之貨源有限，大陸航商來臺營運之比例及意願不高，造成臺灣對兩岸海運通航之依賴度高於大陸，亦即最後之海運全面通航對臺灣航商較為重要。因此在兩岸海運通航互賴關係不平衡之情形下，其進展自然受到影響。

儘管臺灣部分航商呼籲政府再就目前執行之兩岸海運措施作進一步之開放，例如要求以金馬作為第三地或要求開放貨物「通關入境」等，均未能獲得臺灣當局回應。其原因在於臺灣當局將目前在兩岸海運方面之任何進一步開放，視同全面海運通航之範疇。大陸方面亦因其航商對兩岸海運通航之依賴不強，而處於被動之局面。凡此種種顯示未來在海運全面通航之前，似未見兩岸當局能有進一步

協商之可能性。

肆、協商模式

對於未來兩岸海運通航協商之模式，Chang, Chih-Ching^[2]等曾歸納出未來處理兩岸海運通航之七種模式，其中除「小三通」模式是未經協商之通航處理模式外，其他六種協商模式有「海基會對海協會協商模式」、「境外航運中心協商模式」、「臺港海運協商模式」、「民間對民間協商模式」、「政府對政府協商模式」及「WTO 模式」。有關兩岸對各該協商模式之偏好程度請參見表 4。

表 4 兩岸對協商模式之偏好排序

臺灣之偏好	大陸之偏好
1、政府對政府協商模式	1、民間對民間協商模式
2、WTO 模式	2、境外航運中心協商模式
3、海基會對海協會協商模式	3、臺港海運協商模式
4、臺港海運協商模式	4、海基會對海協會協商模式
5、境外航運中心協商模式	5、WTO模式
6、民間對民間協商模式	6、政府對政府協商模式

資料來源：Chang, Chih-Ching, Lin, Kuang and Bao, Jya- yuan^[2]

儘管兩岸海運通航協商之可能協商模式有以上六種，但其中「民間對民間」協商模式，係大陸大力主張的協商模式。基本上，大陸所主張之「民間對民間」協商模式，是以境外航運中心協商模式及經驗為藍本。該兩種協商模式極為類似（臺灣海峽兩岸航運協會，2004）^[9]，所不同的是境外航運中心協商模式是由「臺灣海峽兩岸航運協會」及大陸「海峽兩岸航運交流協會」進行協商。而中共目前所主張的「民間對民間」協商模式，儘管大陸「海峽兩岸航運交流協會」聲稱已被授權出面協商，至於臺灣之協商代表是由誰出面，大陸並未指明。臺灣方面雖有部分團體表示要爭取政府授權出面協商，但臺灣當局迄今仍未表態。

2005 年的「春節包機協商」，臺灣是由獲授權之「臺北市航空運輸商業同業公

會」與大陸「海峽兩岸航空運輸交流協會」，在澳門進行協商。2005 年的「春節包機協商」及 2006 年 6 月兩岸所同時宣布之四項「專案包機方案」，雖未見雙方宣布是如何達成共識及確定方案，惟依照大陸對兩岸通航協商模式之堅持，雙方應仍是循 2005 年「春節包機協商」的模式，亦即是依「民間對民間」的模式進行，此顯示大陸所主張之「民間對民間」模式似已為臺灣接受。

值得注意的是，儘管「境外航運中心」及「春節包機協商」模式，在實質上是「民間對民間」模式，由兩岸之海空運民間團體出面協商，但兩岸海空運之主管均以民間團體理事或顧問之身分參加，藉以掌握協商過程。故對於未來兩岸海運通航之協商模式，據判斷，臺灣若迫於情勢，極有可能援用現有之模式，但於正式協商時，必定有兩岸海運之主管以民間團體之身分參加協商，藉此控制涉及公權力議題之討論，並藉以掌握協商之進度。

綜上，未來兩岸海運通航協商之模式，極有可能即為類似「境外航運中心」之「民間對民間」模式。

伍、協商議題

協商議題是個很複雜之問題，關係協商之成敗。未來兩岸海運通航協商，無論係政治或技術層面所涉之各項問題，均將成為協商的議題。政治層面的議題包括主權及臺灣對通航在「安全」層面所擔心的事項。技術層面則包括「航線定位」、「外國航運公司參與兩岸航運的問題」、「直航港口之選擇」、「船舶懸旗」、「航政監理（船舶及船員證照之承認與查驗）」、「開放方式」、「分支機構之設立」及「避免重複課稅」（行政院大陸委員會，2003、國務院臺灣事務辦公室，2003）^{[5][4]}等問題。技術層面的議題，在過去兩岸民間航運團體所舉行的研討會上曾經過多次討論，並在相關的通航技術問題上，有相互的瞭解或共識，但在兩岸政府的立場方面，則有較大的歧異，茲將兩岸對海運通航技術層面之議題整理如表 5。

表 5 兩岸對海運通航技術層面議題之立場

議 題	臺灣之立場	大陸之立場
航線定位	參照其對國際航線管理的原則來管理	兩岸海上通航是「兩岸航線」 ⁹
外國航運公司參與兩岸航運的問題	對參與經營之船舶未予限制	對兩岸航線經營的資格限制為兩岸海運公司或兩岸合資的航運公司 ¹⁰
直航港口之選擇	臺灣擬開放的直航港口係以四個國際商港為限，工業港可以專案方式處理。	大陸方面曾宣稱將對臺灣開放其所有對外營運之港口
船舶懸旗問題	懸旗問題必須透過協商解決	直航兩岸的船舶，只掛公司旗或雙方商定的標誌旗，進港時不掛對方旗。
船舶及船員證照之承認與查驗	臺灣認為中共方面若不能比照國際規範承認臺灣船舶及船員證照，則表示須進行協商。	大陸表示雙方須查驗的有關證書，必要時可另紙簽注。
開放方式	需協商	需協商
分支機構之設立	要求北京允許臺灣航商在大陸設立分公司，取得自行攬貨與簽發提單等權利。	需協商，要求對等處理。
避免重複課稅	要求簽署兩岸互免海運所得稅協定	需協商

資料來源：張志清、林光、包嘉源^[10]

⁹ 「兩岸航線」是大陸為通而想出的解套辦法，大陸原使用「國內航線」之名稱，但在政治上讓臺灣無法接受，故大陸改用「兩岸航線」的名稱，目的在避免政治爭議。該名稱是在 2000 年 9 月於深圳舉行之第五次「海峽兩岸海上通航學術研討會」中所獲得的共識。

¹⁰ 在兩岸註冊之中外合資海運公司可以參與經營，但外資方面不得控股。大陸允許外商以入股的方式參與三通，但公司的主體必須是兩岸航商。

以上兩岸海運通航技術層面之議題中，最值得注意的是「航線定位」的問題，它具有高度的政治意義，並將攸關未來通航協商的進行。

臺灣對兩岸海運間之航線，係參照其對國際航線的管理原則來管理。目前臺灣將高雄港「境外航運中心」至福州、廈門的航線稱為「特別航線」¹¹。臺灣對參與經營之船舶未予限制，無論臺灣籍船舶、大陸籍船舶或外籍船舶均可參與營運。

大陸對兩岸間之航線原稱為「特殊管理的國內航線」，但該名稱涉及兩岸主權之歸屬，臺灣方面難以接受，因此大陸乃務實地將該航線改稱為「兩岸航線」。大陸為主張「沿海航行權」(cabotage)，基本上排除外籍航商的參與兩岸間之運輸。其對經營兩岸航線的航商資格，仍限制為兩岸的海運公司或兩岸合資的航運公司，此顯示大陸對兩岸航線之名稱雖有彈性，但其對航線之定位仍維持「國內航線」的安排。在國際上，「沿海航行權」的存在，必須奠基在一個國家之內，此與大陸目前所提「兩岸航運是一個國家內部的事務」(葉東，2003)^[11]的說法相符。前北京聯合大學臺灣研究所副所長朱顯龍亦指出「『一個中國』是大陸長期堅持的政策，也是大陸對臺政策的底線。」(朱顯龍，2002)^[12]，故雖然大陸為表現善意及打破兩岸政治僵局，提出「三通商談可以不涉及一個中國的政治含意」，但其基本上並未放棄「一個中國」之原則。故在此情形下，若臺灣不同意「兩岸航運是一個國家內部的事務」的說法或不同意大陸對「兩岸航線」的定位，則兩岸仍將無法跳脫「一個中國」，而影響到通航協商之進行。

兩岸在「航線定位」的立場差距太大，又涉及未來「外國航運公司是否能參與兩岸航運運輸」的問題，因此「航線定位」將是未來兩岸海運通航協商最重要之議題。未來兩岸海運通航協商是否能順利進行，兩岸對此議題之性質必須要有充分之瞭解，並避免與政治議題掛勾，始能順利完成協商。

未來兩岸通航時，到底應如何處理「船舶懸旗」問題？依兩岸民間航運交流所得之共識係以「互不懸旗」之方式最為單純。但「船舶懸旗」涉及主權及「國籍承認」的強烈政治因素，仍將增添未來兩岸通航協商時的不確定因素。

其他涉及航商營運權益的議題，在兩岸互惠互利、公平合理的情況下應均能解決。至於涉及政治層面的問題，則由於涉及兩岸之基本立場，兩岸恐不易退讓。因此，未來兩岸海運通航協商能否順利進行，尚需視其技術層面之議題能否與政治層面之議題切割而定。

¹¹ 所謂「特別航線」係指非國內航線，亦非國際航線，但臺灣對該航線之一切航政作業均比照國際航線的作法。

陸、結論

本研究經以上分析，發現影響兩岸海運通航之關鍵因素可以歸納為「通航動機及立場」、「海運通航互賴關係」、「海運通航協商模式」及「海運通航協商議題」四大類。前二類關鍵因素可藉由兩岸對雙方通航立場之相互瞭解及溝通，增進彼此之共識，並在互惠互利之原則下，縮短兩岸對海運通航之歧見。而後二類關鍵因素則涉及海運通航實際協商之進行，將攸關未來協商之成敗。

兩岸在推動通航之動機及立場方面，本研究發現有很大之不同，並是兩岸通航協商遲遲未能啓動之主要原因。而近來兩岸海運通航進展遲滯的另一項原因，一方面是臺灣航商已可利用權宜籍船舶在大陸營運，使得臺灣政府在海運通航之壓力獲得部分抒解。另一方面則是大陸航商對兩岸海運通航之依賴度低於臺灣航商，因此在兩岸海運通航互賴關係不平衡之情形下，其進展自然受到影響。

經本研究歸納分析近年兩岸在空運春節包機之協商模式，大陸所主張之「民間對民間」模式似已為臺灣接受。因此未來兩岸海運通航協商之模式，極有可能即為類似「境外航運中心」之「民間對民間」模式。至於屆時之協商議題仍須由雙方商定，惟經本研究發現其所涉之各項協商議題中，以「航線定位」最為關鍵，並是最重要之議題，將攸關未來通航協商之進行。因此，兩岸對此議題之性質必須要有充分之瞭解，並避免與政治議題掛勾，始能順利完成協商。

有關各類影響關鍵因素之影響性及其解決辦法，可歸納如表 6。

表 6 影響兩岸海運通航關鍵因素之影響性及解決辦法

關鍵因素	影響性	解決辦法
通航動機及立場	兩岸在推動通航之動機、價值及立場截然不同，是近來兩岸海運通航進展遲滯的主要原因。	兩岸當局對雙方通航之立場，應設法充分瞭解，並以良性方式，增進彼此互動，消除各方疑慮，方能建立兩岸通航共識。

影響兩岸海運通航之關鍵因素

海運通航互賴關係	兩岸航運業對海運通航之互賴關係不平衡，影響兩岸海運通航之進展。惟若兩岸對海運通航有高度之共識，則該項因素將不致造成影響。	兩岸航運業可透過聯營合作等方式，增加兩岸海運通航對大陸航運業者之誘因，而在互惠互利之原則下，將可加快兩岸海運通航之進度。
海運通航協商模式	若兩岸對前二項關鍵因素擁有共識，則將進入海運通航之協商。 協商模式將攸關未來兩岸海運通航協商是否能啟動之重要關鍵因素。兩岸近年在海空運方面之互動，已為未來兩岸海運通航之協商，建立一個可行之模式。	若兩岸當局對通航擁有共識，應可找到為雙方所接受之海運通航協商模式。 根據以往經驗，「境外航運中心」之「民間對民間」模式，應最有可能成為未來海運通航協商之可能模式。
海運通航協商議題	海運通航協商模式獲得解決後，兩岸須進一步商定協商議題。 兩岸海運通航技術層面之議題中，以「航線定位」最為關鍵，具有高度的政治意義，並是最重要之議題，將攸關未來通航協商之進行。	兩岸須對「航線定位」議題之性質有充分之瞭解，並避免與政治議題掛勾，始能順利完成協商。

資料來源：本研究

未來兩岸海運通航要有所進展，除雙方之立場有待尋求共識之外，雙方仍須克服並解決本研究所提出影響海運通航所涉之各項關鍵因素。而對於兩岸海運通航協商能否於未來舉行，在臺灣方面，其國內必須取得各黨派之通航共識，而兩岸在政經歧異之處亦須「求同存異」，始能締造雙贏的結局。至於在協商之進程上，兩岸亦須營造善意，保持良好互動的氣氛，才能啟動協商。

參考文獻

1. 張志清、林光、包嘉源，“兩岸海運通航協商之探討”，**航運季刊**，第 13 卷第 4 期，頁 1-9，2004。
2. Chang, Chih-Ching, Lin, Kuang and Bao, Jya- yuan, “Developing direct shipping across the Taiwan Straits”, *Marine Policy*, vol.30 (4), pp. 392-399, 2006.
3. 行政院大陸委員會，“兩岸大事記”，<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>
4. 國務院臺灣事務辦公室，“以民爲本、爲民謀利、積極務實推進兩岸「三通」”，北京，2003。
5. 行政院大陸委員會，“兩岸直航之影響評估”，臺北，2003。
6. 陳志雄，“1979 年以來海峽兩岸對「一個中國」的爭議”，國立政治大學東亞研究所碩士論文，臺北市，2003。
7. 楊志誠，“談判藝術：理論與實務”，臺北：大中國圖書公司，2001。
8. 行政院大陸委員會，“兩岸經濟統計月報”，第 169 期，臺北，2007。
9. 臺灣海峽兩岸航運協會等，“兩岸通航港口與航商及船籍選擇之研究”，臺北，交通部委託研究案，2004。
10. 張志清、林光、包嘉源，“兩岸海運通航協商之探討”，**航運季刊**，第 13 卷第 4 期，頁 1-9，2004。
11. 葉東，“一個國家內部事務是處理兩岸三通的基本原則”，北京人民日報，2003 年 12 月 23 日。
12. 朱顯龍，“解讀三通可不涉一中政治含義”，**兩岸關係**(北京)，63 期，頁 18-20，2002。