

## 兩岸海運通航談判之結構分析

# A Structural Analysis on Cross-Strait Direct Shipping Negotiations

包嘉源 Jya-Yuan Bao<sup>1</sup>  
張志清 Chih-Ching Chang<sup>2</sup>  
林 光 Kuang Lin<sup>3</sup>

### 摘要

兩岸海運通航談判何時啓動？一直是各方所關注之事。雖然過去兩岸間的海運互動密切，亦實施「境外航運中心」、「兩岸三地航線」及「小三通」等變通措施，但針對兩岸海運最後之直接通航談判則尚未發生。在海運方面，過去所發生之談判案例有一九九七年的香港「境外航運中心協商」及「香港海運協商」。「境外航運中心」協商讓「境外航運中心」成為兩岸願意共同推動的措施，而「香港海運協商」也讓臺港航線不致中斷。該二項談判的過程及經驗值得未來兩岸海運通航談判之借鏡。為對兩岸海運通航談判有進一步的瞭解，本研究將前二項談判作結構性的分析，並按談判「結構研究途徑」之「價值結構」、「議題結構」、「環境結構」、「成員結構」及「權力結構」五個構面予以解析，藉以建立未來兩岸海運談判之談判結構。期能提供作為未來兩岸海運通航談判之參考。

**關鍵字：**兩岸海運通航談判、談判結構、境外航運中心協商、香港海運協商

### ABSTRACT

The time for starting the negotiation on cross-Straits direct shipping usually attracts public attention. The exchange activities across the Straits are rapidly increased in recent years. In addition, the measures, such as Offshore Shipping Center, the Route via third place and Three Mini Link, have been put forth in the past years. However, the final stage of the direct shipping between the Straits has been seen yet. The Offshore Shipping Center and Hong Kong Shipping Consultation held respectively in 1997 are the formal negotiations between two sides. The Offshore Shipping Center Consultation has resulted in the success of Offshore Shipping Center program. The Hong Kong Shipping Consultation has also successfully maintained Taiwan-Hong Kong shipping links. The process and the

<sup>1</sup>交通部航政司簡任技正；國立臺灣海洋大學航運管理學系博士候選人 E-mail: [jy\\_bao@motc.gov.tw](mailto:jy_bao@motc.gov.tw)

<sup>2</sup>國立臺灣海洋大學航運管理學系教授兼系主任, [cchang@mail.ntou.edu.tw](mailto:cchang@mail.ntou.edu.tw)

<sup>3</sup>國立臺灣海洋大學航運管理學系教授兼中華航運學會理事及中華海運研究協會理事, E-mail: [B0031@mail.ntou.edu.tw](mailto:B0031@mail.ntou.edu.tw)

experiences of said Consultations are worthy learning in the future negotiation. To understand the negotiation of cross-Straits direct shipping further, this article proposes to analyze the said negotiations by structural approach. The structure of negotiations will be divided into five aspects so that the negotiations will be analyzed and a structure for future negotiation of cross-Straits direct shipping shall be built up. This article also aims to provide a reference for future negotiation of the direct shipping links across the Taiwan Straits.

**Keywords:** Cross-Straits direct shipping, negotiation structure, Offshore Shipping Center Consultation, Hong Kong Shipping Consultation

## 壹、前言

雖然兩岸間的海運互動密切，過去兩岸實施了「境外航運中心」、「兩岸三地航線」及「小三通」等變通措施，但針對兩岸海運最後之通航談判則尚未發生。

過去兩岸間的談判互動，曾有海基會與海協會所舉行的二次「辜汪會談」及其相關的事務性會談。而兩岸在海運方面之接觸，則有一九九七年一月二十二日之香港「境外航運中心協商」與一九九七年五月廿日及同月二十四日之「香港海運協商」。在空運方面則有二〇〇二年「臺港空運航權談判」及二〇〇五年「春節包機談判」。其中在海運方面，因香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」有官方人員的參與，最引人注目。其談判過程及經驗值得未來兩岸海運談判之借鏡。為探討未來兩岸海運之談判結構，前二項協商之過程及情形將於本研究中予以解析，以作為未來兩岸海運談判建立理想談判結構之參考。

## 貳、結構研究途徑

談判骨架應該是研究談判者最易觀察的部分，因此談判學者提出了談判結構理論作為分析談判的研究方法，其中比較著名的是薛林（Schelling）所提出的結構理論<sup>4</sup>。結構研究途徑乃是把談判過程與要素，依同一之取捨標準，將談判視為許多結構的組合，將談判予以分割作結構性的分析<sup>5</sup>。此種研究途徑較偏向靜態之結構分析，對內容的探討較深入，能夠將談判的情境及系絡做更明確之掌握<sup>6</sup>。

<sup>4</sup> Schelling, T.C., *The Strategy of Conflict*, (Cambridge Ma: Harvard University Press, 1980), pp.22-52.

<sup>5</sup> 李岳牧，中國大陸對臺談判模型之研究－「辜汪會談」後續事務性商談案例分析（一九九三年至一九九四年），淡江大學中國大陸研究所文化教育組碩士論文，一九九五年六月，頁 20。

<sup>6</sup> 同註 2，頁 21。

結構研究途徑將影響談判的因素分為人(談判主體)、事(談判的議題與利益)、時(談判時效的掌握)、地(談判場合的安排)、物(權力的運用等細部結構)。這些結構包括「價值結構」、「議題結構」、「環境結構」、「成員結構」、「權力結構」<sup>7</sup>等。由此五個結構合而建立談判的結構，而各個結構間亦有互動之關係，所以每個結構的改變，會使整體談判結構也隨之變化<sup>8</sup>。

結構分析法將談判過程及要件，依一結構加以切割、分析，即可對談判有進一步的了解。若能有一個正確的價值結構、一個儘量隔絕觀眾的成員結構、一個具體的議題結構、一個事權統一的陣營結構，加上一個有法可據以力爭的權力結構，對今後我們的談判，將會有相當的助益<sup>9</sup>。

陳英杰<sup>10</sup> (1995) 在其「中國大陸對臺談判模式研究——一九八六年至一九九三年兩岸事務性商談案例分析」之研究中，用談判結構分析來作探討。他針對一九八六年至一九九三年兩岸間所發生之談判個案<sup>11</sup>，對中國大陸對臺談判之結構作分析。陳英杰針對該等談判個案的「實質結構」(談判時間、地點、溝通管道)、成員結構(談判代表、座位安排)及議題互動過程作比較分析，並依「架構—細節」途徑之三階段分別將議題內容列出，最後歸納出中國大陸對臺談判的模式。

李岳牧<sup>12</sup> (1995)，在其「中國大陸對臺談判模型之研究——『辜汪會談』後續事務性商談案例分析(一九九三年至一九九四年)」之研究中，也應用結構研究法將「辜汪會談」後續事務性商談之過程與內容，分割成「價值」、「環境」、「議題」、「成員」、「權力」等結構，就中國大陸對臺之談判結構，予以探討分析，以了解中國大陸價值偏好順序、在其間談判立場轉折、談判成員屬性、以及權力與策略運用等相互之間的關係，並由此浮現出中國大陸之談判模型。

本研究茲以「價值結構」、「議題結構」、「環境結構」、「成員結構」、「權力結構」五個構面來分析一九九七年香港「境外航運中心協商」與一九九七年「香港海運協商」的談判結構，藉以建立未來兩岸海運談判之談判結構。

<sup>7</sup> 同註 2，頁 23。

<sup>8</sup> 張國忠，談判：原理與實務，前程企業管理公司，93 年 8 月 3 版，頁 43。

<sup>9</sup> 劉必榮，從談判結構理論看中美貿易談判，中國時報，民國七十六年四月一日。

<sup>10</sup> 陳英杰，中國大陸對臺談判模式研究——一九八六年至一九九三年兩岸事務性商談案例分析，淡江大學中國大陸研究所文社教育組碩士論文，一九九五年六月。

<sup>11</sup> 1986 年至 1993 年兩岸間所發生之談判個案有 1986 年「兩航談判」、1989 年「奧會中文名稱會談」、1990 年「金門協議」、1991 年「三保警事件」、「閩獅魚事件」、「共同打擊海上犯罪」、1992-1993 年海基會與海協會「第一至第三次事務性商談」及 1993 年第一次「辜汪會談」。

<sup>12</sup> 同註 2，頁 26-27。

### 參、價值結構

「價值結構」係談判者對談判可能結果（包括談判破裂）之價值偏好順序，以及對各種代價之評估<sup>13</sup>。任何談判的發生，都涉及了價值。當我們在「談」或「不談」中間作一取捨的時候，所憑藉的就是我們的價值位階。兩岸通航的談判亦面臨了「價值結構」的評估，即「通」與「不通」，或是「談」與「不談」之取捨。而在作其抉擇時，所憑藉的是其價值位階。一般而言，談判者必須在「贏－讓對方屈從我方立場」、「輸－我方屈從對方立場」、「協議－互有讓步」及「不談」四者之中，排定出一個價值偏好的順序。這個順序因談判雙方的實力（例如對對方的依賴程度，或是對沒有協議的情況所能夠忍受的程度）而有所不同<sup>14</sup>。

兩岸通航對臺灣而言，民間呼籲政府要求通航，係出自經濟的考量。而臺灣政府對兩岸通航，由全面的「禁航」到局部的「間接通航」亦是出於經濟的考量。當國會及民間要求通航的壓力增加時，臺灣的陸委會提出了「兩岸直航之影響評估」報告。該報告針兩岸通航的利弊，提出詳細完整的分析。正如該評估的結論指出「直航的影響廣泛深遠，有利也有弊」<sup>15</sup>。對臺灣而言，直航有助增強臺灣經濟的區域戰略地位，但在臺灣安全上將造成國防成本大幅增加，主權可能受到影響，經濟安全更趨嚴峻，可能使臺灣產業空洞化，並造成失業及社會問題。雖然通航能節省時間及降低成本，但臺灣當局更關切的是兩岸通航後所可能帶給臺灣的安全問題。這些問題包括國防、政治、經濟、社會及國際上的安全問題。在一九七九年之前，兩岸處於對立而不交流之際，臺灣當局選擇「禁航」是項很容易的抉擇。而現今兩岸人員及經貿大量交流，增加了臺灣對大陸的依賴程度，「不通」對臺灣人民的影響則倍於往昔。因此臺灣當局在兩岸通航問題的抉擇上，不得不謹慎而面臨了兩難的局面。

在兩岸「通」與「不通」的選擇上，臺灣似已無選擇的餘地，正如同臺灣「兩岸直航之影響評估」的另一項結論「直航不是要不要做的問題，而是應該怎麼做的問題。」<sup>16</sup>。但對兩岸通航問題之「談」與「不談」，卻是臺灣可以掌握的。在通航談判的抉擇上，臺灣面臨「贏－在臺灣各項安全獲得保障下通航」、「輸－被迫通航」、「協議雙贏－兩岸互有讓步，在各取所需之下通航」及「不談」四者情形，請參閱表 1。

<sup>13</sup> 同註 2，頁 23。

<sup>14</sup> 同註 6

<sup>15</sup> 「兩岸直航之影響評估」，大陸委員會，2003 年 8 月 15 日。

<sup>16</sup> 同上註

表 1 臺灣對通航談判的抉擇

	結 果	情 境
贏	在臺灣各項安全獲得保障下通航	兩岸終止敵對狀態、在政治地位上臺灣不被矮化、臺灣在國際上之地位獲得解決、臺灣關切因通航所帶給臺灣之社會問題在通航談判中有妥善之安排。
輸	被迫通航	臺灣對通航所關切之問題未獲解決，但因經濟上之考量及國內要求通航之壓力而開放通航。
協議 雙贏	兩岸互有讓步，在各取所需之下通航	兩岸通航談判有關之通航事項獲得協議與安排
不談	處於僵局	兩岸因各方對通航談判與否之考量或因兩岸對通航談判之方式未達共識，通航談判無法進行。

資料來源：本研究整理

兩岸通航對大陸而言，是具有戰略性的。從中國大陸的政策文件與官方說法，都直接明顯地坦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<sup>17</sup>（2003）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及價值截然不同，此即為兩岸通航談判遲遲未能啓動的主要原因。

#### 肆、議題結構

「議題結構」係談判中相關問題的組合，談判各造對議題的不同選擇，往往是談判能不能有所突破的關鍵，甚至嚴重到影響談判能不能順利進行。

李岳牧（1995）曾將議題結構劃分為「議題之界定與議題之範圍」、「抽象與具體之議題」、「利益與立場之區別」、「議題多寡之區別」及「議題之優先次序」五個構面<sup>18</sup>作為研究。茲以該研究法就一九九七年香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」作一研析，試圖建立未來兩岸海運通航談判的議題結構。

<sup>17</sup> 陳志雄（2003），1979年以來海峽兩岸對「一個中國」的爭議，碩士論文，國立政治大學東亞研究所，頁27。

<sup>18</sup> 同註2，頁168-169。

## 一、議題之界定與範圍

一九九七年香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」之所以能順利舉行，均有其特定之目的及時空環境。

「境外航運中心」設置的主要目的<sup>19</sup>是為確保臺灣商港在亞太地區海運的優勢地位，其手段是以准許「境外航運中心」與大陸港口間「直航」的突破方式吸引航商，將高雄當成大陸轉運貨物的集散點，惟其間涉及「直航」的問題，需要大陸的配合。由於「境外航運中心」對大陸的通航目標而言，係一個強烈的「誘因」，此也是導致雙方在一九九七年香港「境外航運中心協商」合作，成功的重要關鍵。

就一九九七年「香港海運協商」而言，香港收歸中國，如何維持「九七」後臺港間海運「兩地直通」之現狀，是一個更大的「誘因」。故「香港海運協商」經過一九九七年五月二日在香港及同月二十四日在臺北的二次談判，雖然幾度瀕臨談判破裂的局面，但在雙方均「不願斷航」的「誘因」下，還是能達成共識，維持了臺港間不斷航的局面。

以上兩項談判，在「議題之界定與範圍」方面很單純，均為解決兩岸所欲推動或關切的事項，凡與談判目標無關的議題均未見雙方提出。不似兩岸「辜汪會談」等事務性商談時，中國大陸亟欲使用各種談判策略或方法，將政治議題納入議程，此應是最大不同之處。

至於未來兩岸海運通航談判之議題應如何界定，關係該項談判之進行。對於兩岸海運通航應界定為政治或經濟問題，兩岸的看法大不相同。大陸將未來之通航談判界定為「經濟問題」，其用意在於將通航談判單純化，不讓兩岸之間的政治分歧成為臺灣阻撓通航的藉口和障礙。而在臺灣方面，2003年，陸委會所發佈的「兩岸直航之影響評估」指出：兩岸直航對臺灣而言，已非能單純從經濟問題的考量所能解決的。而且在國防、政治、經濟及社會方面，均有臺灣所擔心的安全考量<sup>20</sup>。對於臺灣所擔心的這些事項，大陸表示可以在三通問題協商中加以討論、預作安排<sup>21</sup>。因此，未來兩岸海運通航談判之議題之界定，將不若香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」來的單純。

基本上，未來兩岸海運通航談判的議題可以區分為政治及技術層面上的議題。政治層面的議題包括主權及臺灣有關通航在「安全」層面所擔心的事項；

<sup>19</sup> 交通部，「境外航運中心有關問題說明」，1985年5月15日。

<sup>20</sup> 張志清、林光、包嘉源等，兩岸海運通航協商之探討，航運季刊，第十三卷第四期，2004年12月，頁5。

<sup>21</sup> 「以民為本 為民謀利 積極務實推進兩岸“三通”」，國務院臺灣事務辦公室，2003年12月17日，頁8。

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」、「避免重複課稅」及「分支機構之設立」<sup>22</sup>等問題。故凡雙方對通航所關切的項目均將納入議題之範圍，且臺灣所需討論之議題範圍亦將多於大陸。

## 二、抽象與具體之議題

一九九七年的香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」，所要討論議題均甚具體，故較容易達成協議。而未來兩岸海運通航談判可能涉及之議題中，有關政治層面的議題，多較抽象，且涉及主權，故一旦政治層面的議題納入，恐不易於短期達成協議。至「航線定位」與「外國航運公司參與兩岸航運的問題」表面上雖屬技術層面的議題，但該二議題因涉及「專屬運輸權」(cabotage)。邏輯上，「專屬運輸權」是一個國家之內才能享有的主權，故「專屬運輸權」攙雜了抽象的性質，甚至可與「一個中國」的問題相連。因此未來談判時，恐將因大陸對「專屬運輸權」的堅持，而造成僵局。因此，「專屬運輸權」所具有「一個中國」的抽象的部分必須抽離，始有達成協議的可能。

## 三、滿足對方之利益與立場

「境外航運中心」係由臺灣所提出的計畫，它的執行卻需要大陸的配合。對臺灣而言，其背後所隱含的利益是藉「推動境外航運中心」，吸引大陸對外的國際貿易貨物在「境外航運中心」轉運，以增加高雄港的吞吐量，確保臺灣商港在亞太地區海運的優勢地位。但對大陸而言，其一貫之立場是「主張兩岸間的直接通航」，並指出「境外航運中心的構想與兩岸直航不盡相同<sup>23</sup>。」，照理講，臺灣利己的「境外航運中心」措施應引不起大陸之興趣，但臺灣在「境外航運中心」措施內，設計了可以直航之手段，此正好滿足大陸要求直航之「利益」，因而化解大陸要求全面直接通航的立場，同意先行一步。

一九九七年的「香港海運協商」，雙方的立場均是「維持臺港間的海運往來」，雖然其間的談判過程略有起伏，但因協商的結果能讓雙方享有「免於斷航」的利益，故該項協商是雙贏的局面。

未來的兩岸海運通航談判也存有立場與利益的關係？如前述可知，大陸所主張的「專屬運輸權」立場有可能造成談判的僵局。「專屬運輸權」主張的利益在於

---

<sup>22</sup> 同註 17，頁 6。

<sup>23</sup> 中央社臺北 1995 年 5 月 10 日電

兩岸航商所享有兩岸海運運輸之專屬利益。故在此情形下，臺灣的最佳策略應是設法不讓大陸將「專屬運輸權」與「一個中國」掛勾，以免造成談判僵局或破裂。

#### 四、議題多寡之處理

未來的兩岸海運通航談判之議題如前述，將較一九九七年香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」之談判議題為多，因此在議題上需「單一逐項」討論，方能解決雙方所關切之問題。惟為利討論，可採「分組交易」的方式，即視議題相關之性質，將議題區分為「涉及公權力事項」及「營運事項」兩類，若尚有涉及政治層面者，亦可將之歸為另一類。如此之處理方式，將有助於談判之效率。

#### 五、議題之優先次序

一九九七年香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」的議題，基本較單純，雙方均能針對主題討論，故尚無議題優先次序之考量及處理。未來的兩岸海運通航談判即有需要將議題之優先次序排出。在處理上，應秉「先談重要的議題」之原則，即先談「涉及公權力事項」之議題，再談有關「營運事項」之議題。若有涉及政治層面之議題，也可在談判之前先行交換意見，確立一個處理原則或建立共識，或先將之擱置一旁，俟談判最後再作處理。

### 伍、環境結構

談判的實際環境對談判過程而言，是容忽視的因素，一般學者所用以分析的「環境結構」包括「談判地點」、「溝通管道」、「期限壓力」、「會場座次」等構面<sup>24</sup>。談判的環境結構因素和談判的議題沒有直接關係，但卻可能影響談判的進度和結果<sup>25</sup>。因此，談判者為獲取談判的有利地位，均會選擇有利於己的談判環境。談判對手也是如此設想，因此，有關談判「環境結構」的各個構面是談判雙方所要爭取的項目，亦即在未進入談判議題之前，談判雙方已開始拉鋸，為談判環境結構的各個項目進行了一場談判。

要在未來兩岸海運談判的「環境結構」內爭取有利的地位，必須知己知彼，洞悉中國大陸在此方面的策略。從早期「國共談判」、一九八六年的「兩航談判」、一九八九年「奧會中文名稱會談」之後，一九八九年至一九九八年海基會與海協

<sup>24</sup> 同註 5，頁 42。；同註 2，頁 24；王順合，中國大陸對臺談判之結構因素分析，尙友出版社，民國 90 年 6 月 1 日，3 版，頁 10 及同註 7，頁 19。

<sup>25</sup> 劉必榮，談判，時報文化出版，1992 年 3 月二版，頁 89-124。



會間舉行過二次正式之「辜汪會談」及其間舉行的兩岸事務性商談，均帶給我們寶貴的經驗。在海運方面，從一九九七年香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」的觀察，也可探知未來兩岸海運談判的「環境結構」。

綜合以上幾項談判的經驗，可以得出以下幾點結論：

#### 一、談判地點

未來的兩岸海運通航談判的地點選擇不外是在臺灣、大陸或港澳地區，至於選擇港澳以外之第三地情形，應不致發生。因為中國大陸屢次對外宣稱「兩岸通航是中國人之事務」，因此，即使臺灣選擇兩岸、港澳以外之第三地，大陸亦不會同意。

#### 二、溝通管道

「談判」事實上就是一個溝通的過程，談判各造期望透過談判，達成共同決策之目標，因此溝通管道必須是暢通的<sup>26</sup>。

海基會與海協會的「溝通管道」，常因兩岸關係之氣氛而受到影響。在兩岸正式「溝通管道」無法發生作用時，兩岸所分別成立之大陸「海峽兩岸航運交流協會」（簡稱海航會）與臺灣所成立之「臺灣海峽兩岸航運協會」（簡稱臺航會）開始發揮聯繫及協調的功能。值得注意的是，以上「臺航會」及「海航會」均聘有顧問，一九九七年的香港「境外航運中心協商」，兩岸的主管人員即分以「臺航會」及「海航會」顧問的身分參與會議。

大陸二〇〇三年十二月的「三通白皮書」主張由兩岸民間行業組織就三通問題進行協商，並提及「兩岸民間行業組織多年來建立了順暢的溝通渠道，就三通技術性、業務性問題進行過深入探討並達成了許多共識<sup>27</sup>」。此所謂的「溝通渠道」即指「臺航會」及「海航會」的「溝通管道」。

未來兩岸海運通航談判之進行，在未敲定談判雙方之主體前，有關之溝通聯繫仍可由「臺航會」及「海航會」來擔任。惟在兩岸談判策略之優先順序下，大陸現階段以空運之「包機直航」為主，海運通航談判尚未啟動，未來兩岸一旦確立海運通航是下一個談判的優先目標時，則「臺航會」及「海航會」將發揮「溝通管道」的功能。

---

<sup>26</sup> 同上註

<sup>27</sup> 同註 18，頁 7。

### 三、期限壓力

時間的因素從談判開始到結束，都扮演了重要的地位。而時間期限的壓力，也使得多數談判中的讓步都是在結束階段前達成。因此，時間也可視為是一種談判的權力。倘若其中一方被時間限制住，另一方談判力量也就相對的增強。因此愈接近所謂的期限，談判某一方的壓力愈增加，就愈容易讓步<sup>28</sup>。

「期限壓力」在一九九七年「香港海運協商」時，曾明顯地出現過。也因為「期限壓力」，雙方在解決「船舶懸旗」的問題之後，即未再提出任何其他之議題，致無再旁生枝節之可能，這亦是在期限的壓力下，雙方談判者的強烈「使命感」，渴望「達成協議」所產生之效果。

由於兩岸海運的現況，已有間接通航之措施在運作，並非完全「不通」，而未來兩岸海運通航談判所要解決之議題，若無立即需要解決者，則「期限壓力」在談判期間可能不致發生。惟中國大陸善用時間控制進度，由於其對時間成本的壓力較少，故常以拖延，讓對手久候而失去耐心或受限於期限的壓力，以主導談判的進行<sup>29</sup>。臺灣所要注意的是海運通航談判的某些項目，例如「避免重複課稅」及「分支機構之設立」的問題涉及我航商在大陸營運之利益，如遲遲未能達成協議，在民間及輿論之期盼壓力下，是否無形中會產生「期限壓力」的情形。

### 陸、成員結構

談判的「成員結構」是構成整體談判結構的一個重要的環節，「成員結構」係指除了談判者（談判的當事人）之外，還有觀眾與第三者，這些成員雖有臺上與臺下、顯著與不顯著之分，但對談判過程都具有影響<sup>30</sup>。

茲就「談判者」、「觀眾」及「第三者」就兩岸之海運談判研析如下：

#### 一、談判者

一九九七年香港「境外航運中心」協商的過程中，大陸由海航會出面負責協商的工作。其指揮系統是「中央對臺工作領導小組」－「國臺辦」－「交通部」（臺灣事務辦公室）－「海航會」。相對有關臺灣在「境外航運中心協商」之指揮系統是「行政院」－「陸委會」－「交通部」－「臺航會」。而有關「境外航運中

<sup>28</sup> 李明聰，民間參與公共建設特許契約談判行為之研究，國立交通大學土木工程系碩士論文，民國 90 年，頁 16。

<sup>29</sup> 同註 7，頁 60-62。

<sup>30</sup> 同註 5，頁 43。

心」之政策或措施是交通部所規劃，其與陸委會協調取得共識後，由陸委會報奉行政院核定。「臺航會」雖係出面負責協商的工作，但一切政策的決定，均由交通部負責，同時交通部並有航政司官員以顧問之身分參與「臺航會」的運作。

無論是一九九七年香港「境外航運中心協商」或「香港海運協商」，可以注意的是交通部航政司司長謝明輝（現為高雄港務局局長）均以顧問之方式參加協商，而「香港海運協商」時，陸委會經濟處處長傅棟成以顧問之身分加入協商。「境外航運中心」協商時，大陸交通部水運司之司長胡漢湘以「海航會」顧問之身分加入，由於雙方均有官員參與談判，會議中對於議題能夠充分的掌握。

大陸之「海航會」對外宣稱已獲授權與臺灣之民間機構協商兩岸海運通航相關事項。若臺灣由民間機構出面，也以「臺航會」出線的機會極大。未來的兩岸海運通航談判，無論是否再由「臺航會」與「海航會」對陣，兩岸之有關官員仍將實際參與。

兩岸談判無論任何議題均會引起媒體的注意及採訪，一九九七年的「境外航運中心協商」及第一次「香港海運協商」雖在香港舉行，但仍有臺灣大批的媒體記者赴港採訪，使談判代表倍感壓力。至「心理」上的觀眾，由於大陸的談判代表不必顧慮國會或民意之壓力，只需向上級負責，不似臺灣的談判代表必須顧及每一方面之反應。另外，臺灣係屬政治多元化的社會，各種政治主張皆可提出，增加兩岸協商的複雜性。未來兩岸海運通航談判時，尤其是在臺灣舉行時，雙方之談判代表可能需面對某些反對通航之政黨所給予之壓力<sup>31</sup>。

### 三、第三者

有關兩岸事務「第三者」之角色，美國前國防部長裴利卸職後走訪兩岸，倡議開闢與兩岸對話的「第二條管道」(track two)。據華府官員表示，建立這所謂的「第二條管道」的目的，在於降低臺海兩岸間的緊張關係<sup>32</sup>。但中國大陸以通航是中國人內部之事務，將不容「第三者」參加，且中國大陸不願讓兩岸談判國際化，因此必將極力排斥「第三者」的介入<sup>33</sup>。惟依近來之發展，美國以兩岸和平為其利益，頻頻促兩岸對話，顯示美國正介入扮演促進兩岸互動的第三者角色。由於臺灣與美國之關係，美國之動作對未來兩岸海運通航談判之開啓有一定之影響。

<sup>31</sup> 同註 2，1995 年 6 月，頁 203。

<sup>32</sup> 未來兩岸通航相關問題及諮商策略之研究，臺灣海峽兩岸航運協會，交通部委託研究案，1998 年 8 月，頁 33-34。

<sup>33</sup> 同註 7，頁 164。

## 柒、權力結構

「權力」是談判行為中非常重要之部分，普魯伊特（Pruitt）認為「權力」概念之用於談判領域，是泛指「能夠成功提出要求，並讓對手讓步」之能力<sup>34</sup>。在談判中所謂的權力則為「使談判結果符合當初預期的能力或以本身所希望的方式來達成預定目標的能力<sup>35</sup>」。

談判權力就是談判者在談判過程中使用資源的方式，藉以產生可導致偏好之結果的改變。在談判時，「權力」是透過「策略」影響談判的結果<sup>36</sup>。因此，如圖 1 「談判權力結構、策略與談判結果之三角關係」，權力和策略、談判結果之間具有互動的關係。談判的權力結構決定了談判者該使用何種策略，策略的運用決定了談判的結果，而談判的結果又影響了新的談判結構。此三角關係凸顯了策略在談判中之重要性，也點出了策略與權力結構間互相依存的關係<sup>37</sup>。

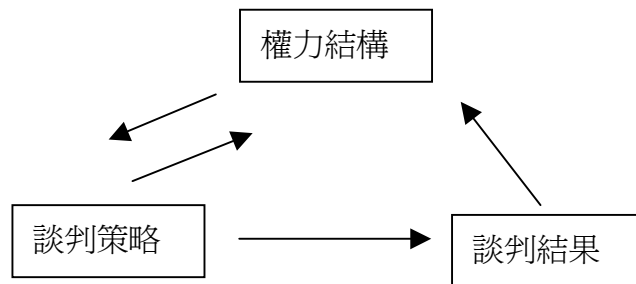


圖 1 談判權力結構、策略與談判結果之三角關係

資料來源：劉必榮，談判（臺北：時報文化出版，1993 年），頁 223。

美國學者哈比<sup>38</sup>（Habeb）將「談判的權力結構」以「總和結構權力」（aggregate structural power）、「特定議題結構權力」（issue-specific structural power）及「行為權力」三個概念來評估。其中「總和結構權力」是指「國力」；「特定議題結構權

<sup>34</sup> Pruitt, D., *Negotiation Behavior* (New York: Academic Press), p.87. 轉引自劉必榮，「不對稱結構下之談判行為分析」，東吳政治學報，第二期，1993 年，頁 220。

<sup>35</sup> 同註 25，頁 15。

<sup>36</sup> 同註 25，頁 16。

<sup>37</sup> 同註 2，頁 181。

<sup>38</sup> Habeb, W. M., *Power and Tactics in International Negotiation* (Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press, 1988), pp.17-26. 轉引自劉必榮，「不對稱結構下之談判行為分析」，東吳政治學報，第二期，1993 年，頁 251。

力」是指談判者在某一特定議題中所擁有之能力。包括對議題的「選項」、「控制力」及「堅持度」；「行為權力」是指談判情境中，談判者所擁有運用談判策略之能力，包括談判者所擁有的「相關資訊」、「談判經驗」及「專業知識」等條件。

用以上哈比所提出之概念衡量兩岸談判之權力結構，中國大陸是佔有上風之一方。中國大陸更懂得運用「胡蘿蔔與棍棒」的策略，加強談判之「權力結構」，一面向臺灣提出各項交流之誘因，又一面祭出「反分裂法」以「赫阻」及「警告」之方式防止臺灣走向「分裂」。為防止兩岸談判之權力結構繼續傾斜，如前述圖 1 之「談判權力結構、策略與談判結果之三角關係」，臺灣唯有運用談判策略才能扭轉劣勢，並影響談判結果。兩岸海運通航談判對臺灣而言，在「權力結構」的三角關係上，並非完全居於不利之地位。中國大陸深知兩岸三通可以拉住臺灣不向「獨立」的一方走，利用此性質，臺灣正好可利用中國大陸提出「軟策略」之時，抓住機會，在通航談判之際，爭取對臺灣有利之情勢，並祛除不利的因素，則通航對臺灣而言，反而是爭取兩岸真正「對等」的一次機會。

## 捌、結論

透過本研究，對於兩岸海運的通航談判可以獲得下列結論：

- 一、在兩岸通航談判的價值結構上，兩岸對通航推動的動機、價值偏好及評估截然不同，此為兩岸通航談判遲遲未能啟動的主要原因。
- 二、在海運通航談判議題方面，除技術層面的議題外，尚包括政治層面的議題，而臺灣在通航「安全」層面所擔心的事項，亦將列為議題。
- 三、「航線定位」與「外國航運公司參與兩岸航運的問題」是海運通航談判的重要議題，其涉及「專屬運輸權」(cabotage)，有可能因此造成談判的僵局。双方必須將「專屬運輸權」所具有「一個中國」的抽象的部分抽離，始有達成協議的可能。而臺灣的最佳策略應是設法不讓大陸將「專屬運輸權」與「一個中國」掛勾，以免造成談判僵局或破裂。
- 四、在談判議題的處理上，可採「分組交易」的方式，即視議題相關之性質，將議題區分為「涉及公權力事項」及「營運事項」兩類，若尚有涉及政治層面者，亦可將之歸為另一類。如此之處理方式，將有助於談判之效率。
- 五、在議題之優先次序處理上，應秉「先談重要的議題」之原則，即先談「涉及公權力事項」之議題，再談有關「營運事項」之議題。若有涉及政治層面之議

題，也可在談判之前先行交換意見，確立一個處理原則或建立共識，或先將之擱置一旁，俟談判最後再作處理。

- 六、未來兩岸海運通航談判的地點，將以兩岸及港澳以外之第三地作為選擇對象。一旦確立海運通航是下一個談判的優先目標時，「臺航會」及「海航會」將發揮「溝通管道」的功能。而在談判過程中，臺灣需注意在民間及輿論之期盼壓力下，是否無形中會產生「期限壓力」的情形。
- 七、未來的兩岸海運通航談判，無論是否再由「臺航會」與「海航會」對陣，兩岸之有關官員仍將實際參與。而在臺灣舉行時，雙方之談判代表可能需面對某些反對通航之政黨所給予之壓力。在通航談判的開啓方面，情況顯示美國之動作對未來兩岸海運通航談判的促進有一定之影響。
- 八、在兩岸通航談判權力結構之三角關係上，臺灣需運用談判策略才能扭轉劣勢。且在中國大陸運用「胡蘿蔔與棍棒」，提出「反分裂法」「硬策略」之際，臺灣應利用中國大陸所提出之「軟策略」，抓住機會，在通航談判時，設法祛除不利因素，爭取對臺灣有利之情勢。

### 參考文獻

1. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, (Cambridge Ma: Harvard University Press, 1980), pp.22-52.
2. 李岳牧，中國大陸對臺談判模型之研究－「辜汪會談」後續事務性商談案例分析（一九九三年至一九九四年），淡江大學中國大陸研究所文化教育組碩士論文，一九九五年六月。
3. 張國忠，談判：原理與實務，前程企業管理公司，93年8月三版，頁43。
4. 劉必榮，從談判結構理論看中美貿易談判，中國時報，民國七十六年四月一日。
5. 陳英杰，中國大陸對臺談判模式研究——一九八六年至一九九三兩岸事務性商談案例分析，淡江大學中國大陸研究所文仕教育組碩士論文，一九九五年六月。
6. 「兩岸直航之影響評估」，大陸委員會，2003年8月15日。
7. 陳志雄（2003），1979年以來海峽兩岸對「一個中國」的爭議，碩士論文，國立政治大學東亞研究所。
8. 交通部，「境外航運中心有關問題說明」，1985年5月15日。
9. 「以民為本 為民謀利 積極務實推進兩岸“三通”」，國務院臺灣事務辦公室，2003年12月17日，頁8。
10. 張志清、林光、包嘉源等，兩岸海運通航協商之探討，航運季刊，第十三卷第四期，2004年12月，頁1-9。

11. 劉必榮，談判，時報文化出版，1992年3月二版。
12. 李明聰，民間參與公共建設特許契約談判行為之研究，國立交通大學土木工程系碩士論文，民國90年，頁16。
13. 未來兩岸通航相關問題及諮商策略之研究，臺灣海峽兩岸航運協會，交通部委託研究案，1998年8月。
14. Pruitt, D., *Negotiation Behavior* (New York: Academic Press).
15. Habeeb, W. M., *Power and Tactics in International Negotiation* (Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press, 1988).