

由海洋政策觀點論當前我國「特別航運業務」之設立問題

宋 燕 輝

(國立海洋大學海洋研究所副教授)

前 言

鑒於近些年來國內外主客觀環境之變化，一些新的「政策投入」(policy inputs)進入我國有關海洋政策的政策制訂過程中，影響著當前海洋政策之擬訂和未來我國海洋事業之發展。這些新的「政策投入」基於性質的不同，其所影響的「海洋政策部門」(ocean policy sectors)也有所差異。有的「政策投入」對我國的漁業政策造成相當大的影響；有的影響到能源政策（尤其有關海域石油勘探與開採方面）；另外一些新的「政策投入」對我國的經貿、航運政策影響最大。由於這些「政策投入」之進入，一些有關經貿、航運之問題也因應而生，譬如，兩岸轉口貿易之增加，造成航運需求之上升，進而有兩岸直接通航之要求。為解決近幾年來所產生的航貿政策問題，並配合政府現階段施政方針，有立法委員和民間學者專家倡議設立「特別航運業務」。^①由於「特別航運業務」之設立，涉及政治、法律、經濟等問題甚多，究竟其可行性有多高、有那些困難必須克服，都有待進一步研究討論，並予以評估。有關「特別航運業務」設立之國外實踐、所涉及之航政管理、稅法、及海事行政等問題，已有學者專家進行研究中。本文僅就海洋政策學觀點探討「特別航運業務」設立之政策問題。

壹、海洋政策、航運政策、與本文所用之理論分析架構

一般而言，比較為學者普遍接受的「海洋政策」定義是甘勃爾(John K. Gamble, Jr.)所提出的「一套經由權威人物(authoritative persons)所規範，並與海洋環境相關的目標、指令、和意圖。」^②另外，蘇利文(William L. Sullivan,

註① 王令麟，「境外航運中心可做兩岸往來基地」，經濟雜誌週刊，民國七十九年六月十日，頁二九；中央日報，民國八十年三月十一日，第一版。

註② John King Gamble, *Marine Policy: A Comparative Approach* (Lexington, Mass.: D. C. Heath and Co., 1977), p. 6.

Jr.)對美國「海洋政策」所提出之定義是那些有關「……保護戰略能力；提供海洋生物資源保護與管理；確保非生物資源（譬如海域石油和海底礦產）；鼓勵私人投資；確保為軍事與商業目的之航行自由；保護海洋環境；促進海洋科學研究；和增進海洋知識」的政策。^③本文則簡單地將海洋政策界定為「政府為使用、開發、和瞭解海洋所採取行動與措施的過程。」^④此定義，當吾人討論國家海洋政策時，我們涵蓋的「海洋政策部門」包括了漁業、航運、造船、海底資源之勘探與開採、海洋科學研究、海洋環境保護、海上安全與防衛、海洋法規之主張等等。本文所擬討論之「特別航運業務」設立問題正是海洋政策中有關航運的部分。

海洋政策主要涉及海洋事務，自有其特性。但要將海洋政策與其他的國家政策分開來處理，即使不是不可能，也是十分困難。甘勃爾就曾說過，這也是為什麼在美國的情形下，海洋政策總是與外交政策、安全政策、和資源政策如此密切相關。^⑤其他學者如佛德罕門（R. L. Friedheim）和伯文（R. Bowen）在評估國家海洋政策學之研究概況時，也曾提出一個警告，亦即，「……將海洋政策與其他公共政策問題分開是有危險的……。」他們認為海洋政策系統是一個較大政策系統的次級系統（subsystem）；而與海洋相關之政策決定的要求（demands）不只是來自海洋這個次環境（sub-environment），也來自整個系統。因此，海洋政策有可能與其他的政策發生衝突。^⑥譬如說，一九七八年時，美國修訂其「淨水法案」（The Clean Water Act），授權環保署採取措施以防止在美國二百海里內海域拋棄油類或其他有害物體。但是國務院與國防部却向環保署施壓力，要求不要執行該法，因為此法之執行將妨礙美國與其他國家談判以簽訂一項廣泛的海洋法條約的進行。此例即說明海洋政策與環保政策發生衝突之情形。^⑦另外一個例子是有關海洋政策與外交政策衝突的情形。亦即一九七〇年十一月，由日本、南韓、和我國商界人士所組成的一個三國聯絡委員會，於同年十二月召開第二次會議，決定進行有關東海大陸架海底資源的「調查、研究和開發」活動。中共方面大肆攻擊、抗議。最後此三國共同開發東海海域石油的計畫失敗。失敗之主因即在美、日兩國政府的對華政策在改變，有意與中共改善關係，進而建立正式外交關係，因此不願海域石油開採活動影響其外交政策目標。^⑧

註③ William L. Sullivan, "Is There a National Ocean Policy," *Ocean Development and International Law*, 5 (1985): 78.

註④ Gamble, *op. cit.*, p. 5.

註⑤ Robert L. Friedheim and Robert E. Bowen, "Assessing the State of the Art in National Ocean Policy Studies," *Ocean Development and International Law*, 7 (1979): 194-195.

註⑥ *Ibid.*, p. 195.

註⑦ 馬英九，從新海洋法論釣魚臺列嶼與東海劃界問題，台北，正中書局，民國七十五年，頁四四。

由於海洋政策具有上述的特性，在討論「特別航運業務」和航運政策時，有下列二點必須注意。第一，航運政策與經濟政策息息相關；與其他政策，譬如，大陸政策、國家安全政策等，也不可個別分開討論。第二，海洋政策之制訂有時會有矛盾現象產生。譬如，若由航運學之角度去看最近海峽兩岸在航運方面之互動關係，就可看出，禁止直航的法令並不符合航運的經濟效益。但基於政府大陸政策目前不通航的原則限制下，航商必須將商品先運到第三國或地區再轉運，不但增加航運成本，時間上也延長。而航運特色之一即在航運市場激烈競爭下，必須降低成本並爭時效。另外，不准直接通航的政策也與「保護國輪」、「國貨國運」、「發展航業」等既定航運政策相矛盾。

在瞭解海洋政策之定義和特性後，這裏也有必要簡單說明航運事業之功能、目的和航運政策之定義、目標、及達成航運政策之方法。

航運事業之主要功能在藉由剩餘商品 (surplus commodities) 之互換以縮小貿易國家間之自然差異。(有的國家藏有大量礦產資源；有的國家生產大量農產品。) 譬如，貿易國 A 將原料 (鐵礦) 運到貿易國 B 的工廠、或貿易國 C 將煤和石油運至消費國 D、或貿易國 E 將生產過剩之農產品 (小麥) 運至食物缺乏國 F、或貿易國 G 將製成品運至貿易國 H 的消費市場等等貿易活動大都依賴航運 (一些部份則靠航空或鐵路運輸)。根據統計，百分之九十以上之國際貿易是依賴海運來運送物品。所以海運之主要運作目的即在將人、貨等安全的、可靠的、合乎經濟效益的，由甲地運送到乙地。^⑧

傳統上，航運主要是受國際環境中自由市場力量去運作，甚少受到國家或區域性政策制訂所影響。但自二次世界大戰後，由於各國認識到航運對其貿易與經濟發展之重要性，莫不紛紛擴建其本國之商船隊；另外，國際市場也不斷的被劃分成不同的政治、經濟勢力範圍，因此，整個國際市場環境受到影響。運作於此環境中之航運亦然。在此情形下，各國各有其政策去處理航運問題。此政策即航運政策，是「政府發展國家整個航運事業之大政方針」，是「一些由政府所宣布、制訂、和通過的明示或暗示界定出的規定或措施，以影響航運之管理、組合、運作、和貨物之運送，去完成國家政策之既定目標」。^⑨

- (一) 為國防目的，以促進和保護本國商船隊；
- (二) 為避免戰爭之發生造成貿易之中斷，因此建立一支能運送本國主要貿易進、出口品之商船隊；
- (三) 為滿足本國之聲譽；

註⑧ Edmund J. Gubbins, *The Shipping Industry: The Technology and Economics of Specialisation* (New York: Gordon & Breach Science Publishers, 1985), p. 1.

註⑨ Ernst G. Frankel, *Regulation and Policies of American Shipping* (Boston, Massachusetts: Auburn House Publishing Company, 1982), pp. 194 ~ 195.

- (四) 為協助本國剛建立商船隊之成長與茁壯；
 - (五) 為促進本國與其他相關國間之貿易和溝通；
 - (六) 為節省花費於支付運費的外匯；
 - (七) 為提供或維持本國船員之就業機會；
 - (八) 為保護極度競爭市場中之本國商船隊；
 - (九) 為對抗海運同盟 (conferences) 或其他國家貿易團體實際的或有嫌疑的歧視措施；
 - (十) 為改進本國商船隊的品質，和增加本國商船隊的競爭力；
 - (十一) 為補償本國船東因保護某些企業而對航運企業所受之不利影響，或匯率之損失。^⑩
- 達成上述航運政策目標之方法有好幾種，其中包括政府之直接或間接補助 (subsidies)、船旗之差別待遇或特惠 (flag discrimination or preference)、政府對有關航運之同盟的干涉 (governmental interference in conferences)、^⑪ 或政府實施限制性的航運政策 (restrictive shipping policies) 等等。限制性航運政策之措施包括：海運之控制、政府的海運法規、貨物需求與接理之控制、運費等級之控制、營運者加入或合併之限制、經濟限制、成本和費率之差別待遇等等。限制性之航運政策通常是被用來當作一國航運和貿易政策之補充要素。^⑫
- 另外一點要提的是，與航運政策相關的利益團體包括了：一般大眾、與外貿相關之生產者和消費者 (出口商和進口商)、國內生產者、貨主、航商和船舶操作者、造船與修船業者、工會、國防部門、政黨、財政部門等。這些利益團體所要求之政策創制 (policy initiative) 與其他利益團體不盡然相同。因此，航運政策之規劃、設計、或執行有時必須犧牲或放棄掉其他的政策目標，或者反是，為了顧及其他政策目標，航運政策必須有所修正、限制、甚至放棄。^⑬
- 本文之理論分析架構 (見圖一) 是根據伊斯頓 (David Easton)、^⑭ 甘勃爾、^⑮ 佛德罕門和伯文、^⑯ 和波特尼 (Kent

註⑩ S.G. Sturmev, *Shipping Economics: Collected Papers* (London: Cox & Noyman Ltd., 1975), pp. 180~181.

註⑪ *Ibid.*, pp. 181~195.

註⑫ Ernst Gabriel Frankel, *The World Shipping Industry* (London: Croom Helm Publishers Ltd., 1987), pp. 36~42.

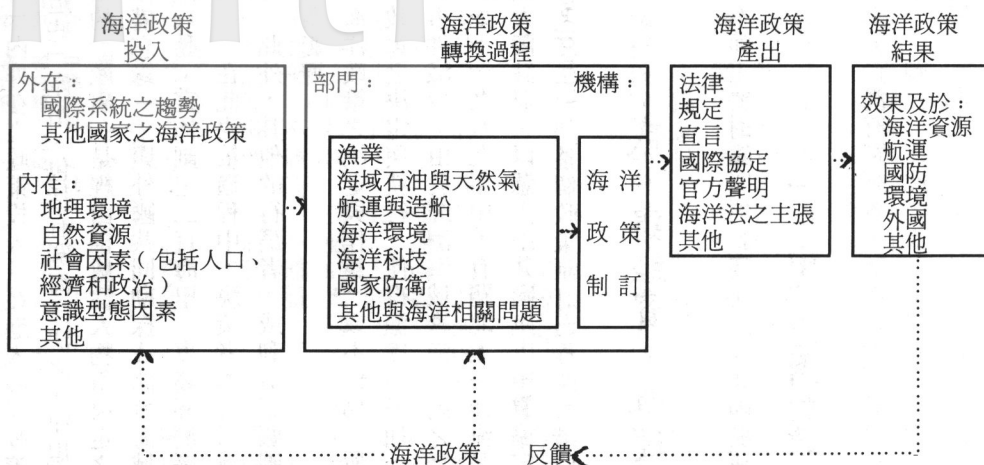
註⑬ *Ibid.*, pp. 214~216.

註⑭ David Easton, "Approach to the Analysis of Political System," *World Politics*, 9 (1957): 386.

註⑮ Gamble, *supra*, pp. 7~8.

註⑯ Friedheim and Bowen, *supra*, pp. 191~193.

圖一 國家海洋政策研究之理論架構



資料來源：Yann-huei Song, "The British 150-mile Fishery Conservation and Management Zone around the Falkland (Malvinas) Islands," *Political Geography Quarterly*, Vol. 7, No. 2, April 1988, p. 187.

E. Portney) ①等人所提出之分析模式所設計出以協助國家海洋政策之研究。

這個架構中有兩種「政策投入」，亦即「內在的」(internal)和「外在的」(external)政策投入。國際系統的演變趨勢、新海洋法制度之設立、他國海洋政策之制定或改變都構成主要的「外在政策投入」變數。這些「投入」會替沿海帶來一些與海洋有關之新問題。沿海國也必須針對這些新問題調整或制訂新的海洋政策。譬如我國於一九七九年九月正式宣布建立兩百海里「專屬經濟區」之主要「外在政策投入」有兩個。國際上「專屬經濟區」制度已普遍被接受，各沿海國也陸續設立兩百海里「專屬經濟區」，此其一。菲律賓於一九七九年七月宣布其兩百海里「專屬經濟區」，此其二。又譬如，各國兩百海里「專屬經濟區」之宣布與建立，使得傳統上我國漁民前往之漁場被關閉或縮小，因此我國遠洋漁業政策不得不有所修正或改變。

海洋政策之「內在投入」包括了地理環境、天然資源、政治、社會、人口等結構、經濟發展、意識形態等等。因此，沿海國海岸線之長短、大陸架之寬窄、鄰近海域海洋生物資源之多寡、人口成長之快慢、經濟發展之需求等等對國家的海洋政策制訂過程均有相當的影響。譬如，根據研究，一九八六年十月英國宣布在福克蘭群島周圍海域設立一百五十海里「漁業養護和管理區」之「內在政策投入」因素之一，即福克蘭群島周圍海域底下有蘊藏石油資源可能之發現。在遠東方面，中共與越南爲了南海群島（亦即西沙與南沙）主權問題，分別於一九七四年一月和一九八八年三月發生兩次武裝衝突，其主要原因也是因爲西沙與南沙

註① Kent E. Portney, *Approaching Public Policy Analysis: An Introduction to Policy and Program Research* (New York: Oceana Publications, Inc., 1986).

群島附近海域生物資源（漁類）與非生物資源（石油與天然氣可能蘊藏），加上南海重要戰略海線之考慮所致。

「內外之政策投入」在進入海洋政策的「轉換過程」(conversion process)後，被轉變成海洋政策之「產出」(output)，這些「產出」包括有關海洋法之法律規定、宣言、國內立法、國際條約或協定、官方聲明、海洋機構之設立等等。這些政策的「產出」是經由權威性人物所決定之政策作為（或不作為）。譬如，最近我國與菲律賓簽訂「海道通行協定暨農漁業合作備忘錄」、與外國共同勘探或開發海域石油資源、與美國合作管理北太平洋流刺網漁捕作業活動、在我國經濟海域實施護漁行動、宣佈劃定二百海里「專屬經濟區」、設立海事專責機構，或決定現階段不與中共直接通航等等都是海洋政策之「產出」。在此決策過程中，決策者本身對海洋事務之認知、期望、價值觀、目標、信念等對整個「政策轉換過程」有相當的影響。此外，其他的行為者，或利益相關團體；譬如代表漁業界或航運界之立法委員、學者專家、新聞媒體等，在此過程中也有所影響。

海洋政策之決定與作為（或不作為）所造成之效果或影響稱之為「政策結果」(policy outcomes)。譬如，由於遠洋漁業發展政策之決定與執行，使得漁獲量增加；由於中菲「海道通行協定暨農漁業合作備忘錄」之簽訂，我國漁船被菲國海軍扣押之事件減少；由於經濟海域護漁行動之實施，外國漁船侵入海域捕魚數目減少等等。這些「政策結果」也有可能負面的，譬如，一九八九年中美有關北太平洋流刺網漁捕協定簽訂生效後，一些漁船或關閉船上所規定裝設之船位發報器，或轉向中國大陸註冊，以懸掛中共國旗以規避協定中所規定漁捕之監督、管理等措施。政策結果不管是正面或負面的，都將「反饋」(feedback)到整個政策制訂過程開始階段之「政策投入」，整個循環因而再度開始。

貳、與經貿、航運相關之「政策投入」

本節主要討論四項影響現階段我國航運、貿易政策的「政策投入」。

一、中共之對台政策

影響台灣有關經貿、航運政策制訂過程最重要的「政策投入」之一者乃中共之對台政策。一九七九年，美國與中共正式建立外交關係。在此之前，中共方面之對台政策主要是「武力解放台灣」、「血洗台灣」。一九七九年以後，中共之對台政策改變。一九七八年十二月廿六日，中共人大常委會發表「告台灣同胞書」，提出海峽兩岸通郵、通商、通航（三通）、親屬互訪的要求。同時也提出經濟、文化、科技與體育方面之相互交流（四流）。一九八一年，中共人大委員長葉劍英提出所

謂的「和平統一九點方針政策」（葉九條），將整個對台政策及實施步驟綱舉目張，重申「三通四流」。一九八三年，中共提出「鄧六點」的構想；一九八四年，提出「一國兩制」模式，喊出「第三次國共合作」，國共兩黨對等談判，並以台灣作為「特別行政區」方式達成中國統一目的。其後，中共之對台政策大致未變。^⑱到了一九九〇年，中共的七中全會和一九九一年的人代會、政協會議，均急迫的將對台政策突出加強在「三通」問題上。^⑲一九九一年四月底，海峽交流基金會訪問大陸期間，中共「交通部」明確表示「三通」，特別是海運直航的迫切性。^⑳一九九一年六月，中共中央台灣工作辦公室負責人對我方終止動員戡亂做出官方談話，其中提出三項建議：第一點是促使兩岸有關部門和授權團體或人士，儘快就「直接三通」與「雙向交流」舉行商談；第二點是國共兩黨互派代表接觸；第三點是同意兩黨互邀負責人或代表到大陸及台灣訪問、看一看、交換意見。^㉑一些台北研究大陸問題的學者認為，這個官方談話「顯示中共對台工作已進入了另一個新階段。中共正試圖打破國統綱領中的三個進程，將我們標示的中、遠程目標拉到近程來談，以便在兩岸關係的發展中取得主動地位。」^㉒

二、台灣的大陸政策

至於台灣的大陸政策隨著國內外環境的影響，近十幾年來也有相當大的變化。以往「反攻大陸、消滅共匪」之政策目標已經放棄。針對中共前述所提之「三通四流」對台政策，台灣予以拒絕。相對地，有「三不政策」（不接觸、不談判、不妥協）之提出。到了一九八七年，台灣的大陸政策有了關鍵性的改變。^㉓是年七月，政府決定解除戒嚴，並於十一月允許台灣人民前往大陸探親；少數的大陸人士也被允許來台奔喪或探望其生病的親屬。^㉔但是，解除戒嚴之後，儘管政府仍在政治上堅持「不通郵、不通商、不通航、不接觸、不談判、不妥協」的原則，台灣海峽兩岸民間各項之交流不斷增加，結果是台灣的大陸政策已演變到「不通郵而通信、不通商而通貨、不通航而通運、不接觸而交流、不談判而對話、不妥協而放鬆、不統一

註⑱ 楊力宇，「大陸政策面臨考驗」，中央日報（國際版），民國七十六年二月十日，第一版，聯合報，民國七十九年十一月廿六日，第四版，聯合報，民國八十年二月四日，第一版。

註⑲ 聯合報，民國八十年五月廿八日，第四版。

註⑳ 中國時報，民國八十年四月廿九日，第二版。

註㉑ 聯合報，民國八十年六月八日，第一版。

註㉒ 聯合報，民國八十年六月十日，第二版。

註㉓ 邵玉銘，「從量變導致質變——中華民國之大陸政策」，世界日報，民國七十八年八月二日，第三十二版。

而接近。」²⁴另外，爲了處理台灣海峽兩岸的各種問題，台灣在總統府之下設立了「國家統一委員會」、在行政院之下設立了「大陸委員會」，和成立了一個民間財團法人的「海峽交流基金會」。

到了一九九一年二月，總統府「國家統一委員會」修正通過「國家統一綱領」。根據此綱領之規定，台灣海峽兩岸交流區分爲三個階段：近程—交流互惠階段；中程—互信合作階段；遠程—協商統一階段。²⁵有關中共迫切所要求的「三通」問題是擺在中程第二階段。由第一階段的交流互惠到第二階段的互信合作，並無一定的時間表。時間可長可短，端賴中共政策之走向而定。

三、香港「九七」大限

影響台灣有關經貿、航運政策制訂過程之另外一項「外在政策投入」乃香港地位之變化。

一九八二年九月開始，中共與英國進行談判，討論香港地位問題。經過二十餘回合的商談，終於在一九八四年九月廿六日雙方達成協議，發表聯合聲明。中共將於一九九七年七月一日全面收回香港的主權和治權，並設立維持資本主義制度至少五十年的「特別行政區」。²⁶由於此「外在政策投入」的影響，台灣的航貿政策也有所規劃。

香港主要是以貿易、加工、轉口和金融爲其經濟重心。由於一九九七年時，香港將交還中共，因此，香港的自由港國際貿易與龐大財力，極有可能因中共的統治而產生外移的情勢。爲了因應「九七」大限之來臨，自一九八三年開始，我國政府就著手進行研議設立自由貿易區以吸納港資的問題。²⁷同時，政府也修正發布「獎勵華僑所屬船舶懸掛國旗處理辦法」，提供一些優惠（譬如，免五年的所得稅，二十年內不予徵用及收購等）以吸引香港華僑所屬船舶改懸我國旗。²⁸

一九八四年十月行政院經濟建設委員會開會審議由經濟部所提出的自由貿易區設置計畫時，決議暫緩設置。對於此一決議，經濟部曾說明如下：「設置自由貿易區是該部一貫的構想，但鑑於有部分的問題未能有效地解決；經濟部又爲了因應未來國際間經濟情勢變化的需要；乃以變通的方式來推動自由貿易區計畫。其重點乃在於加強並擴大現有加工出口區及新竹科

註24 陶百川，「國家統一」的初階綱領」，聯合報，民國七十九年十月十七日，第二版。

註25 「國家統一綱領草案全文」，聯合報，民國七十九年十二月廿三日，第二版。

註26 見余德培，「中共與英國聯合聲明後的香港經濟」，中央日報（國際版），民國七十五年九月七日；周魯逸，「香港邁入歷史的新階段」，中報，一九八四年十二月廿一日。

註27 余嵐生，「台灣當局爲何開始介入香港問題」，中報（香港），一九八三年十月十五日。

註28 "HK Shipping in Uncharted Territory," *Seatrade*, October 1984, p.73.

學工業園區的功能，並儘力利用現有設施，以創造更有利的經濟效益和情勢，而使擴大後的加工出口區與科學工業園地，具有類似自由貿易區的實質功能和型態。」^{②9}就當時的國內外主客觀環境而論，推動設立自由貿易區「以取代香港自由港和自由貿易區的地位，同時也能吸收香港因一九九七年大限來臨的外流資金，及解除台灣貿易在香港驟減的困境；以及落實自由化、國際化、與制度化的目標，以促進我國經濟晉級」^{③0}的倡議和構想，的確是有其困難性。而當時所涉及的政治因素更是真正的困難癥結。其中包括美國贊同中共將香港變為經濟特區，並鼓勵其企業界前往投資；中共可能合併深圳、香港，繼續維持其獨立的貨幣系統與自由港貿易型態；我們的大陸政策，反共立場，使許多敏感的政治立場問題對自由港和自由貿易區也有相當的限制。如果政府貿然決定設置自由港與自由貿易區，並無法擔保一定可取代香港之地位；如果不能取代，那麼龐大的投資將形成浪費。^{③1}

但自一九八七年以後，一些國內外情勢的改變，使得設置自由港與自由貿易區之構想，再度凸顯。這些改變包括：(一)台灣大陸政策之改變（如前所述）；(二)台灣島內經濟發展快速，現有之加工出口區已接近飽和狀態；(三)台灣島內生產成本大幅提高，工資與土地成本大漲，勞工意識抬頭；(四)香港「九七」大限日愈逼近；(五)國際上各種型態的自由貿易區紛紛設立；(六)亞太地區經貿、航運之發展趨勢等。

四、亞太地區海運發展

第四項主要的「政策投入」是來自國際環境內海運之發展趨勢。

近些年來，亞太地區各國之經濟成長快速，跟隨著的是國與國之間貿易量的大增。因此，太平洋航線變成全世界貨載量最大且最重要之航線。而台灣係一海島型經濟型態，四面環海，地處亞太地區中央位置，加上台灣本身之經濟規模、貿易質量、人力資源，中正機場及高雄、基隆兩大國際港的設施，及台灣整體的投資環境，的確具有相當的潛力以發展成爲未來亞太地區之海空運轉運中心。以海運而言，我國的陽明及長榮兩大貨櫃輪船隊早已躋身世界前茅，高雄港也已發展成爲世界最主要的貨櫃吞吐港。因此，如果設置轉運中心，將可再度提昇台灣之經貿航運地位，加速台灣之貿易成長。

爲使台灣在亞太地區經濟與運輸方面之優勢充分發揮，政府曾於一九八一年透過交通部運輸計畫委員會委託日本野村綜

註²⁹ 魏兆欽，海洋論說集（五），台北，黎明文化事業公司，民國七十五年十月，頁五一。

註³⁰ 同註²⁹，頁四八、四九。

註³¹ 同註²⁹，頁一三〇。

合研究所研究建立高雄及台中兩港為國際航運中心之可行性。³²研究報告中所提及之政策建議包括了自由貿易區之設立。一九八二年，政府也著手研究推動「建立台灣地區為國際海運轉運中心計畫」，目的在於發展高雄及台中港之轉口業務。

一九九〇年八月，行政院長郝柏村指示交通部，應以發展台灣成為西太平洋國家航運中心為目標，進行前瞻性整體規劃。³³一九九一年立法院召開八十七會期中，前交通部長張建邦提出施政報告時表示，交通部將推動建立台灣成為亞太地區海運貨物轉運中心計畫。³⁴最近政府所推動之六年國家建設計畫，有關交通建設方面亦強調建設台灣成為西太平洋航運中心此一政策目標。³⁵

基於上述的四個主要「政策投入」影響，在台灣海峽方面，兩岸之經貿、文化、觀光、體育等各項交流日益頻繁。在觀光、探親、和其他活動方面，每年約有七、八十萬同胞前往大陸。台灣由大陸進口各項物資亦達數十億美金；同時，大陸一百五十種原料准許輸入台灣。另外，基於政府「不通商」政策之限制，台灣商人不得和大陸進行直接貿易，因此必須透過香港進行兩岸轉口貿易。經濟部要求國內廠商，凡對大陸地區輸出貨品，應配合政府政策，依據「對大陸地區間接輸出貨品管理辦法」相關規定，據實申請簽證。在間接輸入方面，必須依據「大陸地區物品管理辦法」。另外，赴大陸地區從事間接投資之國內廠商應依「大陸地區從事間接投資或技術合作管理辦法」。儘管政府有一些法令以貫徹「不通商」之既定政策原則，海峽兩岸之貿易增加快速。根據統計，一九七八年，海峽兩岸之間接貿易額有四千七百萬美元，到了一九八九年，貿易額增至三十四億八千萬美元，增加七十多倍。³⁶一九九〇年更高達四十億美元，如果加上經琉球及其他地區之轉口貿易，那麼兩岸實際貿易額則有五十億美元之多。³⁷貿易商品構成，也從一般日用消費品，發展為農工原料、零件；半成品、燃料及機械動力設備等，顯示貿易構成已有提高的趨勢。另外，在台商前往大陸投資方面，一九八九年以前，到大陸設廠台商約有一千家，協議金額有十億美元左右，到了一九九〇年，到大陸設廠台商累計已達二千家左右；協議金額可能達十五億美元。³⁸中國大陸事實上已成爲台灣的第四大「貿易夥伴」。³⁹

註32 日本野村綜合研究所，建立高雄及台中港為國際轉運中心可行性研究報告，一九八二年二月。

註33 中華日報（航運版），民國七十九年八月十一日，第一版。

註34 立法院公報，第八十卷，第十七期，民國八十年二月二十七日，頁二七三。

註35 中華日報（航運版），民國八十年二月二十一日，第一版。

註36 鄭竹園，「北京宣布「三不」，台北報以「三通」」，聯合報，民國八十年一月三日，第九版。

註37 中華日報（航運版），民國八十年二月二十二日，第一版。

註38 同註36。

註39 中華日報，民國八十年二月十二日，第一版。

隨著兩岸轉口貿易（雙向之進出口）、投資（台資單向至大陸）、觀光旅遊、探親等活動頻繁發展，海峽兩岸直接通航（海、空運）也產生了相當大程度之「需求」。但是，基於政策上之限制，民間與官方對此「需求」之供給方式上的認知、看法有著相當大的差距。

叁、「政策投入」所引發之政策問題

上節所列舉與經貿和航運相關之主要「政策投入」進入政策制訂過程中，然後被轉換成「政策產出」，其中包括了既存政策目標之修正，新政策目標之擬訂，新制度與機構之設立等等。這些「政策產出」之執行與運作，為我國在政治、經濟、社會、文化等各方面之活動，帶來不同程度之影響。

就中共之對台政策和台灣之大陸政策的「政策投入」角度而言，很明顯的可以發現有幾個相對立的政治立場出現。首先，中共自一九七九年來所要求之「三通」自一九九一年開始有愈來愈強、愈迫切的現象。一九九一年元月，中共中央對台工作小組，中共「國務院台辦」及對台工作外圍組織，已將「推動兩岸直接通航」作為現階段對台政策之首要目標。「推動兩岸直接通航」此目標之達成，被中共視為達成日後海峽兩岸交流的「基礎工程」，因為「一旦海峽兩岸通航之後，現有兩岸的旅遊、貿易、投資、勞務輸出、新聞人員互訪，引渡、漁業合作等諸多問題，都可在直接通航的基礎上迎刃而解，並且通航後，雙方的交流及認識增加，將可增加彼此的信心和減少隔閡，一些技術上及對兩岸互利共益的事馬上就可落實」，^④此即所謂的「一通百通」。中共領導人及對台工作領導人也指示各工作單位全力推動直航，對其他的事可以慢慢辦，但「直接通航」的任務，務必要在最短時間內完成。一九九一年二月，當海峽交流基金會籌備成立之際，中共曾表示，商談「通航」問題將可列入「海基會」的近期工作項目。^④三月，據報導，鄧小平曾指示中央對台工作領導努力完成兩件任務，其中之一即在最短的時間內完成直接「三通」。^④四月，福建省曾表示有意籌建以福建口岸至台灣的運輸專業船隊。福建省代省長賈慶林亦表示，福建歡迎台灣輪船直航廈門、福州、或湄州灣。福建省的省會為順應未來兩岸開放直航，已開始疏浚航道；馬尾港也正請瑞典挖泥船疏浚航道中；另外廈門外港亦正積極擴建中。^④同月，台灣的中華海運訪問團由中華民國船務代

註④ 聯合報，民國八十年一月廿五日，第一版。

註④ 聯合報，民國八十年二月九日，第二版。

註④ 聯合報，民國八十年六月一日，第一版。

註④ 聯合報，民國八十年四月十八日，第六版；五月廿五日，第四版；五月廿六日，第九版。

理公會理事長周家獻率領參觀了北平、大連、天津、青島、廈門、上海各港口的設施及裝卸事宜。訪問中，中共對兩岸直航問題表示高度的意願。^{④4}一九九一年四月底，當海基會訪問北平時，中共有關單位主要負責人再度向海基會表達開放兩岸直航的願望。主管海運、公路及運輸的中共交通部向陳長文秘書長表明三通之要求，特別是海運直航的迫切性。中共「交通部」副部長王展意告訴陳長文，「希望兩岸相互開放港口，供兩岸船隻直航」。「目前大陸到台灣的航線極短，但在沒有直接海運的情況下，兩岸船隻要經第三地，而在沒有直接貿易下，兩岸的貿易也經過第三地交易，增加了兩岸貿易的成本。」王展意說，「希望兩岸共同開放港口，讓兩岸商船可以定期通航。目前大陸已經對台灣開放所有港口」。在未來，希望能開放上海、廣州、或其他港口與台灣定期以船運方式進行通航。中共交通部副主任孟廣鉅論調亦同出一轍，他指出，兩岸從事交流，必先促成「三通」，其中又以開放海運通航最為迫切，有關懸掛中華民國國旗的船隻進入大陸港口問題，孟表示，只要兩岸直接實現三通，這些「技術性」問題都可獲得解決。^{④5}一九九一年六月，中共中央台灣工作辦公室負責人就海峽兩岸關係與和平統一問題發表談話，建議「由海峽兩岸有關部門和授權團體或人士，儘快商談實現直接三通和雙向交流的問題，擴大交往，密切聯繫。對於台灣當局有利於直接三通和雙向交流的主張和措施都歡迎。」同月中旬，中共曾擬就一項五年三階段海峽兩岸統一方案。其中第二階段的「中期」目標最大特色是達成「四通」，即原來的三通，再加上近年來日益迫切需要的通匯。「四通」之中，中共強烈希望實現的是通航。同時，中共「國家主席」楊尚昆也再度提出國共兩黨舉行對等談判，兩岸實行直接「三通」，雙向交流等建議和主張。^{④6}一九九一年七月初，中共對外經濟貿易部在北平提出促進兩岸經貿交往五項原則。其中一項原則即直接雙向。希望台灣取消種種通商限制，儘快實現兩岸直接雙向交流，^{④7}一九九一年七月六日，海基會二度訪大陸，中共再度向海基會強烈表達希望在促進兩岸雙向交流及直接三通問題上，作出實際努力的願望。^{④8}

以上中共這一連串由中央到地方的對台策略和輿論攻勢，並未達到太大的實際效果。台灣方面認為兩岸經貿、航運政策是政府大陸政策的一環，中共如果願意降低敵意，放棄武力犯台，承認我方為政治實體，不在國際上阻擾我方參與國際組織和其他國際活動，兩岸經貿、航運等自然能因彼此累積的善意為基礎邁向國家統一綱領中程目標，亦即兩岸直接三通。根據此一政策原則，台灣海峽兩岸有關經貿、航運等問題就出現了一些矛盾：「偷跑」、「不合理」、「不公平」的現象。

註44 中華日報（航運版），民國八十年四月十六日，第一版。

註45 聯合報，民國八十年五月一日，第四版。

註46 聯合報，民國八十年六月十三日，第一版。

註47 聯合報，民國八十年七月三日，第二版。

註48 聯合報，民國八十年六月廿五日，第四版。

首先，政府爲了執行「三不政策」，限制台灣商人直接與大陸進行貿易，採取了前面第一節所談的「限制性的航運政策」以處理海峽兩岸之通航問題。因此，現階段的航運政策是不論中外籍船舶，均不得直航海峽兩岸。所有輸往大陸之定期貨櫃及散裝什貨，均應採間接貿易方式爲之，亦即在第三地區港口卸載後，再以其他船駁運至大陸港口或以陸運轉運往目的地。貨櫃船及運送散裝之貨輪不得灣靠第三地區港口後，即原船駛進大陸港口。至於載運大宗散裝貨之不定期船，則可在灣靠第三地區港口後，原船駛往大陸或駛來台灣，貨物不必卸貨駁運。另外，凡與中共有關係之船舶，包括該船舶之船東或其營運人，不論其國籍爲何，均禁止來台營運攬貨。如果外國船舶運送業在台灣之船務代理公司被查獲違規經營兩岸定期航線，有關部門將依航業法第六十三條規定處予新台幣一萬八千元罰鍰，並通令不得再攬載我國進出口貨物。爾後如經再查獲有違規情事，將從重予以處分，最高可處予罰鍰十八萬元，或撤銷其船務代理許可證。交通部此項航運政策之法令依據是一九七二年所制定的「外籍商船及民用航空器進出中華民國國際港口及機場管制辦法」。此外，行政院大陸委員會在兩岸人民關係條例草案中，增列大陸地區船舶、航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得航行至台灣地區的規定，大陸委員會也促請交通部於適當法令中增訂「中外船舶運送業不得經營包括海峽兩岸港口之定期航線」條文。另外，交通部也將修訂「船務代理業管理規則」，以及「船舶運送業及船舶出租業管理規則」明文規定我國船舶不得經營兩岸港口之間定期航線，由外人經營者，或租用外國船舶，政府也可加以限制。^{④9}而動員戡亂時期終止後，由於「外籍商船及民用航空器進出中華民國國際港口及機場管制辦法」現行條文之與戡亂時期爲適用要件之法令無關，該辦法不予修正，並繼續適用，亦即，動員戡亂時期中止後，政府仍維持現行禁止海峽兩岸通航政策。^{⑤0}

由於政府採取如上述禁止通航的限制，國內的進出口商及貨主均表示政府之限制性航運政策應有所修正，航運業者和進出口商指出，基於兩段式運送方式，所增加之作業時間極爲繁瑣，於香港換船必須配合當地貨櫃碼頭、倉儲、拖車等相關業務，商船進港又必須支付引水船費用、駁船費用、碼頭靠泊及使用費等，使進出口商之成本大增，延長轉運時間，使進口時間往往無法完全掌握，容易造成原料中斷，導致出口商必須增加庫存原料，資金週轉額加大，相對的降低市場競爭力，海外科場有被日本、南韓取代之可能，使香港因轉運而獲利，使台灣進出口外匯收入減少。^{⑤1}航運界人士指出，政府不准兩岸直航政策，不具任何實質意義，只有徒增航商費用。再者，由於我方權宜籍船在大陸被視爲外國船，稅負重而費用高，亦增

註49 聯合報，民國八十年五月廿八日，第一版。

註50 中華日報（航運版），民國八十年五月廿九日，第一版。

註51 聯合報，民國八十年二月廿三日，第三版。

加營運成本，不但無法和大陸船隻競爭，更轉嫁到台商身上，增加台商的成本負擔。⁵²

儘管政府有法令明文規定不得直航大陸，但航商、進出口商為減低其營運成本，採取一些違法，或所謂「偷跑」策略。目前貨船直航的方式是，大部份由懸掛外國旗幟的船隻，名義上登記是將貨品運往琉球，但船自台灣出港後，虛晃一下便直朝大陸廈門開去，事實上運到大陸上海的貨物，檯面上申報的是日本大阪。⁵³有的船隻則利用偽造航海日誌，謊報中間途經第三地區港口；有的船隻以經過日本的宮古島或石垣島，向該港務局申請船舶結關證明，或臨時靠泊證明，再轉大陸各港口；也有船隻以更簡單的方式，在航行途中，即向岸上的港務局或海關申請有關文件，而船隻並不靠港，直接由申請單位僱請直昇機，飛到船隻的上空，以空中投單方式投遞文件，以節省時間，等於船隻只需繞道，不需靠泊港口，即可取得合法文件間接直航。⁵⁴

這些航商所採用之「偷跑」、違法之方式，一來對政府現階段實施不直航政策公權力之挑戰，二來對一些守法之航商也造成不公平的現象。根據報導，政府有關單位也清楚以上違規情事，但是無法提出有效措施加以制止。

除了航商、進出口商本身所採之「自力救濟」手段以達直接通航目的，減低營運成本之外，他們也設法透過壓力團體或立法部門向政府行政部門施加壓力，以求政策之改變。

肆、經貿、航運政策之決策過程

在第一節中曾經提到，企圖影響航運、貿易政策的利益團體包括了進出口商、航商、工會、學術團體等。而由於交通部決定貫徹兩岸不得直航，必須停靠第三地區之航運政策，指示航政單位加強取締違法業者，迫使業者務必遵守兩段式中轉作業方式。因此，經營兩岸貿易之船務代理業及進出口廠商紛紛陳情，要求政府改變政策。他們除了透過立法委員在立法院會期中提出質詢外，也向總統府、行政院、陸委會、交通部等遞呈陳情書，要求政府給予航運業者與貨主「有一合法營運之生存空間」。⁵⁵

一些立法委員受航運業者之託，在立法院內提出有關兩岸通航政策之質詢。譬如，立法委員郁慕明受從事台海兩岸貿易之進出口商代表之託，在立法院八十六會期中，向政府提出有關交通主管機關嚴加查禁經營台海兩岸航線代理業者航行大陸

註52 聯合報，民國七十九年十二月十七日，第三版。

註53 同註52。

註54 中華日報（航運版），民國八十年五月九日，第一版。

註55 中華日報（航運版），民國八十年三月十一日，第一版。

船舶。郁慕明表示，交通部禁止航運業者經營海峽兩岸定期航線也是一種「利益輸送」，幫助了國內幾家大航商，却打殺了其他小規模業者。⁵⁶另外，郁慕明也建議交通部，考量航商經營成本，開放民間航商經營海峽兩岸的定期航線業務。他指出，經濟部既然開放國內廠商間接進口大陸一百五十多種農、工原料，允許商人經第三地區轉運來台，而相對於運載貨品不在政府開放項目內的航商，却不允許他們經營經第三地區的兩岸定期航線業務，致這些航商每年因此而增加新台幣一千五百七十萬元的經營成本。⁵⁷

立法委員張堅華也曾表示，以兩岸目前的轉口貿易而言，不但交易金額逐年增加，而其中部分農工半成品業已經國貿局允許合法進口，這對於兩岸經貿關係的發展，有其正面的功能。然而轉口貿易畢竟有其时效上、進貨成本上之限制，所以開放兩岸直航乃最符合兩岸共同的經濟利益。⁵⁸在立法院第八十七會期中，張堅華也向前交通部長張建邦質詢；建議動員戡亂時期解除後，兩岸最好是採雙向通航，但基於政治因素考慮，可先採單向通航。⁵⁹

其他立法委員，如丁守中、陳癸森、洪秀柱、許武勝、李勝峰等也曾建議研議排除外國船隻不得直航兩岸規定，考慮不論客、貨船經濟靠第三地區可原船直航大陸。⁶⁰

民間團體方面，一些出版機構、基金會、協會也召開研討會，以影響政府有關通航問題上的決策。譬如，一九九〇年七月，全國船聯會曾主辦「兩岸通航問題研討會」，結論中曾建議政府考慮解除外籍商船不得直航大陸的原則；將來兩岸通航的實施應以運輸需要為前提，船舶的經營則以貨運為主，且應就經濟條件加以衡量。⁶¹一九九一年二月，航貿週刊舉行一場「兩岸通航與國家統一」座談會；一九九一年五月，海峽兩岸發展研究基金會舉行「為兩岸通航借箸代籌」座談會。多數與會人士認為兩岸通航有利於「和平統一」的終極目標，希望政府能儘速擬定通航政策及時間表，別再等待大陸虛縹的「善意回應」。海峽兩岸發展研究基金會理事長丁守中在會中表示「政府一直以國家安全做為拒絕三通的擋箭牌，但事實上民間船運已經直航了。礙於政府規定只好在文書作業上弄虚做假，提出轉口證明。此舉只會增加商民成本負擔及對政府僵化政策等的不滿，進一步使得國家公權力受到威脅，這才真正影響國家安全，損害國家利益。」企業界代表張國安則表示，政府應以

註56 中華日報（航運版），民國八十年四月二日，第一版。

註57 聯合報，民國八十年三月廿六日，第三版。

註58 中華日報（航運版），民國八十年五月廿九日，第一版。

註59 立法院公報，第八十卷，三十八期，民國八十年五月十一日，頁三〇〇～三〇一。

註60 航貿週刊，民國八十年三月十八日，頁二四。

註61 聯合報，民國七十九年七月十一日，第六版。

經濟發展的利弊，做為是否通航的考量依據，因為台灣最有力的支柱就是強大經濟力量，要使兩岸和平統一，不應僅衡量政治因素，忽略了經濟反攻的可行性。⁶²全國海運發展協會秘書長馬天澤表示，一般反對通航的理由是顧慮台灣安全，然從目前兩岸的交流程序與程度來看，安全上之顧慮已不是關鍵，反而經濟因素成爲是否通航的主因。馬天澤強調，動員戡亂終止後應廢除禁止兩岸通航的行政命令，包括「外籍商船及民用航空器進出中華民國國際港口及機場管制辦法」，宜將行政命令回歸至一般法規，再依兩岸發展情勢掌握開放兩岸通航的時機。⁶³會中一些航運業者也指出，目前香港是兩岸間最重要的轉口站，但當地公司及民衆正積極利用台灣對中共的「心結」，變本加厲地剝削台商，政府既然規定只能「間接貿易」，又無法保護在外商民，不如全力放在促進兩岸通航。交通部運輸研究所所長張家祝也表示贊成開放通航。會中持反對通航主張者僅屬少數。立法委員林鈺祥認爲目前通航並不適合。航商不應爲了小利而置國家安全、整體國家利益於不顧。⁶⁴

至於政府方面的立場是如何？決策單位又是那些？討論如下：

政府有關航運政策之主管機關是交通部。因此，近些年來，進出口商、航商等不斷向交通部反映、陳情，希望政府檢討現行禁止兩岸通航政策，放寬兩岸直接通航的限制。守法不願偷偷直航的業者也呼籲政府，在兩岸直航未開放前，應從嚴檢查，取締違規直航的業者，但是交通部本身也承認，在現行禁止直航政策下，已有不少的船舶直航大陸，有些船爲製造經第三地「間接」前往大陸的假象，不惜花大筆費用灣靠琉球等處，由外國航政單位在航行證件上蓋章證明「來此一靠」，即轉往大陸，對守法的航商也不公平。另外，交通部航政官員也指出，兩岸經貿往來日益頻繁，直航政策若無法有限度的開放，對貿易商及航商均造成極大的不便。⁶⁵

儘管交通部就航運政策目標是有站在進出口商和航運業者的立場一方去考量，但實際上，就航運政策有關海峽兩岸通航之問題而言，交通部並無權決定是否開放，只能反映目前實際狀況，並做適當的建議，希望政府上面的決策者能基於現實考量，做若干尺度的放寬。交通部官員即曾表示過，有關是否開放兩岸直航，關係整體對大陸政策，將由行政院大陸委員會適時檢討、研議、和修正。若未來因情勢變更而改變目前不與大陸通航的政策，交通部與所屬航政機關將全力配合執行。⁶⁶

在行政院大陸委員會方面，有關兩岸通航之政策已表明的相當清楚。一九九一年元月，大陸委員會主委施啟揚在司法、

註62 聯合報，民國八十年五月六日，第六版。

註63 中央日報，民國八十年五月六日，第二版。

註64 同註62。

註65 聯合報，民國七十九年十二月十七日，第一版。

註66 聯合報，民國七十九年十二月十八日，第三版。

內政、法制聯席會議審查兩岸人民關係條例，答覆蔡勝邦委員質詢時，曾經表示，「主管機關在兩岸通航方面已有準備」之說法，並不正確。他說，兩岸通航有政策問題，技術問題。政策問題不論，技術上有許多困難，譬如旗幟、關稅、檢查方式和人員、旅行證件等等。^{⑥7}一九九一年三月，前交通部長張建邦答覆立委劉盛良質詢時表示，兩岸直通問題要等到大陸委員會確定政策後，交通部才能採取行動。^{⑥8}一九九一年四月，大陸委員會發言人馬英九表示，「由於兩岸互動的一些實質問題，如直接通航，此問題牽涉太廣，一旦開放，許多問題立即湧現，在兩岸交流秩序尚未完成之前，兩岸不宜太快接觸……」馬英九同時重申，國家統一綱領所揭示的近程到中程的交流規範，是以進度表而非時間表來加以訂定的用意，即是政府要用「質」的發展來衡量兩岸互動的進程，以確保我們的主控權。^{⑥9}兩岸如接觸太快，將可能使我們失去主控權。一九九一年五月初，新聞媒體報導陸委會將邀集相關部會討論海峽兩岸直航的問題，但陸委會副主任委員高孔廉予以否認。他並且指出，「兩岸直航屬於國家統一綱領中程階段的事項，為避免引起中共的幻想，任何超過近程部分的事務目前均暫停任何規劃。」^{⑦0}事實上，陸委會曾經特別澄清過，「政府從未規劃台灣任何地點作為兩岸直航專用港。」^{⑦1}一九九一年五月五日，大陸委員會曾表示，兩岸直航在三、五年內都不太可能，原因是按照國家統一綱領，「三通」是在中程階段實現的，而近程階段的四個目標，在三、五年內不太可能會達到，而近程階段的四個目標也就是「三通」的四個條件。^{⑦2}施啟揚也強調，政府不贊成現在與大陸直接「三通」，主要有政策與技術雙方考慮，在條件還未成熟前，「這個籌碼不可用的太早」。如果中共能有善意，誠心的回應，並做到「國統綱領」近程的互惠交流等四項目標，屆時不僅可以談「三通」，我們的「三不政策」也可以討論，「一切問題都可以談」。^{⑦3}一九九一年六月，新任交通部長簡又新在立法院中答覆立委張堅華、謝美惠等人質詢時，曾經表示，「兩岸直航是我與中共較勁的最大籌碼，不宜輕易動用，在中共對我尚未有具體回應前，依國家統一綱領的進程，政府目前不會開放兩岸直航。」^{⑦4}

由以上政府官員之聲明，吾人可歸納出，現階段海峽兩岸的航運、經貿政策是決定於「國家統一綱領」。政府之決策，

註67 聯合報，民國八十年一月八日，第四版。

註68 聯合報，民國八十年三月廿六日，第三版。

註69 聯合報，民國八十年四月廿一日，第六版。

註70 聯合報，民國八十年五月三日，第四版。

註71 聯合報，民國八十年五月四日，第二版。

註72 中央日報，民國八十年五月六日，第二版。

註73 聯合報，民國八十年五月十七日，第五版。

註74 聯合報，民國八十年六月九日，第二版。

施政措施亦遵循此綱領而行。至於決策單位應屬行政院大陸委員會。

基於「國家統一綱領」所揭示之處理海峽兩岸交流的進程，結果出現了一些政策上矛盾的現象。交通部之為航運事務之主管機關，卻夾在政府大陸政策和業者希望開放直航的希望間，立場相當為難，此外，政府不通航的政策與我國「國貨國運」的保護政策也相違背。根據交通部所公布之「貿易、航業及造船配合實施方案」，國輪運輸能量是以承運進出口大宗物資百分之七十，承運進出口一般雜貨是百分之四十的目標。⁷⁵但兩岸禁航之政策，使進出口商大多依賴外國籍權宜船。另外，有關航業支持貿易方面，航業法第十四條規定，「為促進航業發展……航線之開闢及調整，航業聯營……均應配合國際航運情勢及國家航業政策之需要」。航業法第二十三條也規定，「由交通部輔導各船舶運送業組織聯營機構合作聯營，以求充分發揮船舶運送業之力量，以配合發展對外貿易」。航業法第二十五條第二項則規定，「交通部得會同經濟部訂定辦法，規定大宗貨物及一般雜貨應優先交由中華民國船舶承運，以發展船舶運輸業，配合對外貿易之拓展」。⁷⁶現階段之航運政策，尤其有關兩岸通航方面，由於受了大陸政策之限制，無法達成上述之政策目標。

另外，根據國家統一綱領中，由近程到中程階段並無時間表，但香港在六年之後，即將交由中共統治，屆時，轉口貿易之政策，兩階段式之運輸方式、和香港轉口地位之取代都將發生一些政策問題。如果香港在一九九七年七月一日歸還中共，作為中共之特別行政區和自由港，我方可否繼續用為間接貿易中繼站？另外，中共允許香港有其自己之船舶登記制度，又允許香港維持資本主義制度五十年，我方是否有可能取代香港之國際金融、貿易、轉運地位？一九九一年三月，經濟部次長王志剛曾經表示，一九九七年香港歸還中國大陸之後，政府並打算自香港撤出，也不改變香港轉口之地位與角色。台灣與大陸之間的間接貿易政策將繼續維持，政府可能會宣稱香港為自治團體，其政治型態與大陸不同，將香港排除於間接貿易與間接投資之外。⁷⁷但是經濟部長蕭萬長訪問新加坡時，曾提出新加坡比香港適合作為兩岸經貿中介站的說法。大陸委員會副主委馬英九也曾表示，「九七」以後，香港已屬中共領土，兩岸經貿中介站宜另覓新點，如新加坡或東南亞其他城市。⁷⁸

以上所討論之經貿、航運政策問題，都有待政府有關單位去研議一套過渡辦法、或制度去解決。基此，下節中，本文將討論設立「特別航運業務」是否可協助政府解決當前之政策困境？其組織方式該如何？除了解決兩岸通航之問題外，此「特別航運業務」之設立是否也可配合自由貿易區之概念，規劃發展台灣成為亞太地區轉運中心的政策目標？

註75 朱永荃，「航運政策及法規之研討」，航運季刊，第廿四卷，第四期，頁四。

註76 同註75，頁五。

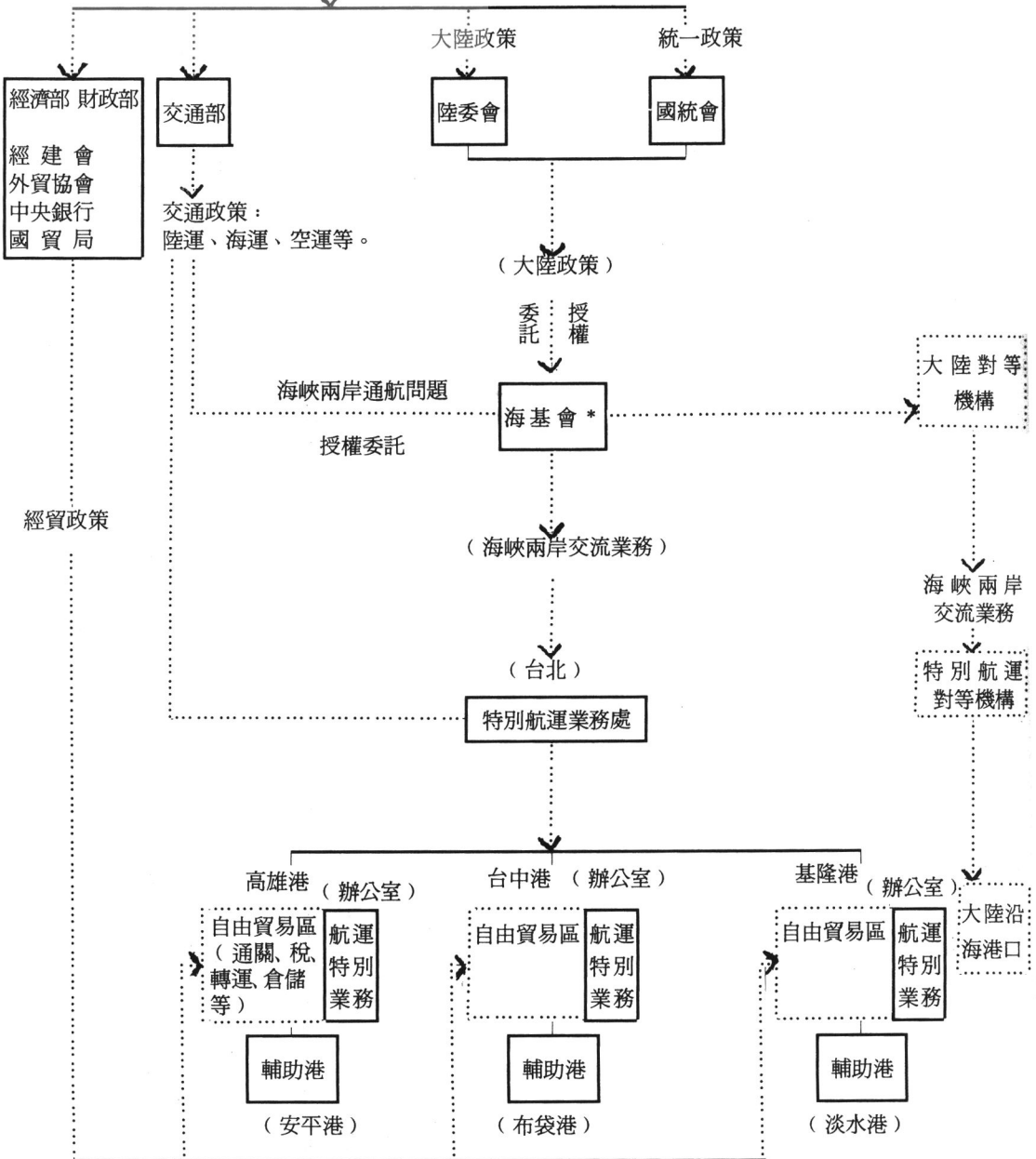
註77 聯合報，民國八十年三月廿日，第一版；聯合報，民國八十年六月卅日，第二版。

註78 聯合報，民國八十年六月六日，第十二版。

國家統一綱領

國家利益：安全、主權、經濟、外交、意識形態等。

由海洋政策觀點論當前我國「特別航運業務」之設立問題



* 大陸委員會主任委員施啓揚曾經表示，「海基會希望在大陸設立分支機構的理想，原來就不僅是處理文書認證等問題，將來『三通』後，還可由分支機構擔任發證的工作。」（**聯合報**，民國八十年五月十七日，第五版）

伍、「特別航運業務」之設立——可能之「政策產出」？

為解決當前海峽兩岸有關經貿、航運等政策問題，同時配合國家六年經建計畫，本節草擬一組織圖（見圖二）。由於海峽兩岸之互動關係，主要是依循「國家統一綱領」來進行，因此，所有與中共涉及經貿、航運政策之制訂，亦依此綱領而處理。政府機構方面，處理海峽兩岸統一、交往的政策主管單位是行政院之大陸委員會和總統府的國家統一委員會。陸委會負責大陸政策，國統會負責統一政策。但兩者均屬於廣義的大陸政策。基於現階段政府有「三不政策」的限制；海峽兩岸的各種交流活動，一概委託、授權民間性質的海峽交流基金會去進行。至於交通政策方面之主管機關是交通部，但若涉及海峽兩岸通航問題時，交通部必須遵循「國家統一綱領」所揭示之原則，和陸委會所決定之大陸政策去規劃與執行。經貿政策之主管機關主要包括經濟部 and 財政部。同樣地，一但涉及海峽兩岸之經貿活動，也須遵循「國家統一綱領」所揭示之原則，和陸委會所決定之大陸政策去規劃與執行。但是，其他之政策，若與大陸事務並不相關，主要還是由經濟部、財政部主管。

根據以上的組織架構，本文建議政府在海基會下面設立一個「特別航運業務處」，其主要功能有二。第一，處理所有兩岸通航問題；第二，協助促進國內航運與貿易之發展。由於「特別航運業務處」是海基會下之一分支機構，屬民間性質，應符合現階段政府「三不政策」之原則。若日後，一旦政府政策改變，其業務可完全交回主管航政之交通部，再由交通部責交各航政執行單位處理。「特別航運業務處」在基隆、台中、高雄三港口，設有辦公室，處理進出口商、貨主、航商與大陸方面之航運事宜。為何選擇此三港口，⁷⁹原因有下列數項：

- (一) 可配合自由貿易區設立之規劃；
- (二) 可配合國家六年建設計畫中有關港埠建設之規劃；
- (三) 符合政府規劃兩岸直航專用港的三項主要條件（吞吐量够大、軟硬體設施完善、均衡區域發展）；⁸⁰
- (四) 可發揮各港之特色、功能、設施（基隆港適合客運和貨櫃吞吐，台中港適合散裝雜貨和大宗物資，高雄港適合貨櫃和大宗物資等），並配合其地理位置（基隆港近上海、台中港近廈門、高雄港近廣州）；

註⁷⁹ 有關建立兩岸直航專用港之報導，見聯合報，民國七十九年十一月廿一日，第六版；民國八十年一月八日，第十三版；八十年三月九日，第十三版；三月十九日，第二版；三月十九日，第七版；五月三日，第四版；六月廿六日，第三版；中華日報，民國八十年五月十五日，第一版；五月廿八日，航貿新聞，第一版；五月廿九日，航運版，第一版；中國時報，民國八十年五月三日，第四版；中央日報，民國八十年五月六日。

註⁸⁰ 中國時報，民國八十年五月三日，第四版。

(五)可利用三港現有人力、物力、節省投資成本，便於管理。

「特別航運業務處」設在基隆港、台中港、高雄港三港口之辦公室負責所有國輪或向中華民國註冊之外籍船隻運送貨品至大陸之有關船舶文書、船員證書、通航許可、貨物檢查、通關、船舶管制等航運業務。由於「特別航運業務」是結合自由貿易區之設立，因此可避開「直接通航」之問題（由稅務之角度來看，自由貿易區可視為一「外國領土」，那麼由兩岸通航的角度來看，透過「特別航運業務」可視為經過第三區轉運貨品至大陸，符合現階段政府政策）。

為了避免一些安全上之顧慮，管理上之考量，和基隆、台中、高雄三港發展飽和之情形，可以淡水、布袋、安平等港作為輔助港。

在大陸方面，如果中共可能設立類似之特別航運對等機構以處理現階段兩岸通航問題，最為理想。如果不設立，可能必須考慮透過「特別航運業務」採行單向通航方式為之。

「特別航運業務」所負責之第二項主要工作是協助促進國內航運與貿易之發展。基此，有必要建立一個彈性或平行(Parallel) 船籍登記制度。⁸¹所有國輪或外籍船隻必須向此「特別航運業務」所設之船籍制度登記、註冊，才可運送貨品至大陸港口，或由大陸運送貨品至台灣，至於與其他地區間之航運，則無此限制。

所謂的「平行船籍登記」(the parallel registries) 制度是允許一個船東將其船舶註冊於本國，並懸掛本國旗，但有關營運、船員雇用、和其他因素之選擇具有相當大的彈性。亦即，儘管註冊國之政府仍保留有對船舶的行政控制權，但船東可依類似公開登記制度(open registries) 方式去營運操作。⁸²荷蘭的安地理斯(Antilles) 和百慕達(Bermuda) 是最早採用「平行船籍登記」制度的例子。法國在克奎連島(The Kerguelen Islands) 也曾建立一個類似的海外國家登記制度("off-shore" national register)。此制度對法國船東開放，以註冊其乾貨運輸船。此船上可雇用高達四分之三的非法國籍的船上工作人員。英國在曼島(the Isle of Man) 也設立了類似的登記制度。此制度允許註冊之船舶繳較低的公司和個人所得稅，同時也由其他國家雇用工資較低廉的船員。⁸³

至於自由貿易區之設立方面，與大陸政策之關係，就比較淡薄。因此，其規劃主要是由經濟部 and 交通部等有關部門去主

註⁸¹ 參閱「當前世界彈性船籍登記制度概況」，海運月刊，民國七十八年三月，頁四〇一；「各國船籍登記制度之簡介」，海運月刊，民國七十九年二月，頁一六〇—二；民國七十九年三月，頁八—一七。

註⁸² 參閱 G.N. Yannopoulos, ed., *Shipping Policies* (London and New York: Routledge, 1989), pp. 2~3; Anna Bredima-Savopoulou and John Tzannos, *The Common Shipping Policy of the EC* (Amsterdam: North-Holland, 1990), pp. 52~54.

註⁸³ Bredima-Savopoulou and Tzannos, *op. cit.*, p. 53, 另外，參見 "The IOM Alternative," *Seatrade*, August 1985, p. 35.

管。「特別航運業務」所協助處理之工作，主要是與航運有關。本文建議在基隆、台中、高雄規劃設立自由貿易區。

自由貿易區（或自由港）的概念，⁸⁴近年來大受歡迎。由於各國漸漸體認到自由貿易區之概念可為其帶來不少之經濟、政治、和就業機會之好處，許多國家紛紛設立自由貿易區或自由港。自由貿易區（free trade zone）是被定義為「一個特定的區域，在此區域內之貿易基礎是不受限制之國際貨品互換，關稅只被用為一種收入之來源而不是貿易發展之障礙。」根據此定義，自由港是陸上被包圍的領土（onshore enclaves），此領土是被視為一個免稅的區域（customs-free zones），或由徵稅的目的而言，是一塊外國領土。自由港或自由貿易區設立之主要目的在於吸引外國的貿易商和製造商前往該區設置業務，唯有貨品進入自由貿易區的本國境內，才有繳關稅的必要。由海外進口之貨物，在該區內不須繳國內關稅，或受管制，一直到該貨物實際離開自由港或自由貿易區。如果貨物之目的地是另外一個國家，那麼這些貨物可被允許免稅運出自由港，或自由貿易區。如果這些貨物離開自由貿易區或自由港，被運送到自由港或自由貿易區本國內的一個目的地，那麼這些貨物就必須繳稅。

自由港（自由貿易區）之概念主要在吸引國外投資，以刺激國內經濟。自由港是吸引外國的貨物運至港內之收受中心，然後檢查、包裝、分類、標籤、和轉運。因此，自由港之主要目的之一也在變成一個轉運港（entrepot）或貨物的集散地。近代自由港之概念是源於一百多年前的德國北部港都漢堡（Hamburg），但後來美國及一些遠東國家（譬如約旦、新加坡）之仿效，都相當成功。一九八〇年代中期為止，全球大約有四百多個自由港，其中三分之二是在發展中國家，六十三個在南美，四十個在美國，另有二十多個在規劃中。成功的自由港有賴於有效的區域管理。同時，此自由港必須配合國際的新發展，亦即在區內提供現代化之設施、免稅、和儘量減少管制措施。

英國在一九八四年曾設立了六個自由港（Southampton, Liverpool, Prestwick, Cardiff, Belfast 和 Birmingham）曼島也在 Ronaldsway 設立了自由港。

自由貿易區通常是設立在港口或內地有促成相當大國際貿易量的工業區內。一個典型的自由貿易區，其面積可介於二百到六百萬平方公尺，此區內包括了轉運倉庫、露天儲放區、存放倉庫、製造業用地，因此可將產品分類、包裝、混裝以運送到國內和國際的市場。

註84

參閱，魏兆欽，「論我國設置自由港與自由貿易區」，於魏兆欽，海洋論說集（五），台北，黎明文化事業公司，民國七十五年十月，頁一一五—一三八；Alan E. Branch *Elements of Port Operation and Management* (London: Chapman and Hall Ltd., 1986), pp. 107—114; Ernst G. Frankel, *Port Planning and Development* (New York: John Wiley & Sons, 1987), pp. 236—241; 林光，「高雄港籌設自由港對轉運業務的影響」，航貿週刊，民國八十年三月廿五日，頁一〇—一五。

新加坡之自由貿易區是一個相當成功的例子，值得一提。新加坡之自由貿易區是自一九六九年開始設立運作，一共有六個自由貿易區。五個主要是海上貨物用，一個是空運貨物。⁹⁵一九八四年統計，此六個自由貿易區一共處理了三千萬噸的貨物，總貨櫃量達到一百萬個 TEUs。新加坡自由貿易區有關海運貨物之主要特色有下列十八項：

- (一) 進出口一般貨物和進口貨櫃貨物七十二小時存放，免收費用；
- (二) 出口貨櫃貨物七天的存放，免收費用；
- (三) 轉運和再出口之貨物二十八天存放免收費用；
- (四) 貨物仍存放在區內時，免關稅，免通關文件處理、管制費；
- (五) 貨物存放期間可延長直到市場條件有利於再出口或當地使用；
- (六) 貨物可以在區內展示或檢查樣品；
- (七) 可在區內銷售貨品；
- (八) 貨物可在區內存放、分裝、分級、再包裝、重新標籤，以供當地或出口市場；
- (九) 貨物可經由位於 Godown 154 號之郵務部 (the Postal Department) 的包裹收受室以包裹郵件出口；
- (十) 可打稅並在船上商店販賣的酒、香烟，和烟草可直接由 Godown 154 供應到船舶；
- (十一) 有現代化的設備和有經驗的人員處理船舶和貨物；
- (十二) 策略性的將倉庫建在靠近碼頭和商業、工業區，以減少運輸距離和成本；
- (十三) 適宜的有蓋和露天存放區；
- (十四) 在 Godown 154 有共同使用的再打包區，以便整理和調整以利出口；
- (十五) 在 Godown 153 和 154 有轉運之小間 (entrepot cabinets) 可供租用以存放再包裝和再出口貨物；在 Godown 154 有空調設備的小間以存放低溫要求的貨物；
- (十六) 對存放之貨物有二十四小時之安全巡邏措施；
- (十七) 有便宜廉價的普通倉儲可供租用；
- (十八) 有合理的撤離和設備使用費率。⁹⁶

自由貿易區之設立有不少的優點，其中包括可增加工作機會，和改善經濟活動；可協助開放某一特定區域之經濟資源和下層組織（包括公路、鐵路、空運和海運之交通）；可協助改善一國之貿易平衡；可擴大經濟規模，促成大宗貨物購買之安

註⁹⁵ Ng Peoy Siong, compiled and edited, *Singapore Facts and Pictures 1986* (Singapore: Ministry of Communications and Information, 1986), p. 51.

註⁹⁶ Branch, *op. cit.*, pp. 112-113.

排；可促進外匯之流通，可協助取得現代化之外國管理技術；可協助發展一國之國際航運和空運；可透過吸引外國投資而刺激國內經濟；可藉外國投資之增加，建立本國發展經濟之信心等等。⁸⁷

儘管自由貿易區之建立可帶來不少之好處，但並不是每個國家、每個港口、每個區域可發展國際化的自由貿易區。原則上，一個有發展潛力的自由貿易區必須具有下列三個客觀條件：第一，位居世界運輸、貿易之重要地位，且有廣大腹地作支援；第二，要具備完善的運輸、金融、保險等制度；第三，政治立場要相當中立，以便使自由貿易區能吸引各方面之貿易與投資。⁸⁸

台灣位居亞太地區的中央，位處太平洋航線的中點，且由於台灣為一海島，對外交通、貿易完全依賴海、空運。基隆、尤其高雄已發展成為國際性的港口，且有相當大的腹地和後勤支援；經貿發展亦在亞太地區名列前茅，若在政治立場上能再多增加一些彈性，變的更開放，加上運輸、金融、保險制度之配合，要配合國家經建六年計畫，將台灣建設成為亞太地區轉運中心，並非不可能的事。但現階段的一些國內外政治與經濟的限制，全面發展台灣成為亞太地區之轉運、金融中心，有其投資上之風險。譬如，一九九七年七月一日之後，中共允許香港可以有其自己的船籍登記制度，並且以「中國——香港」為名發放證書。⁸⁹事實上，一九九〇年十二月三日，香港已成立了新的船舶註冊處，並對商船條例與商船（安全）條例作出多項修訂。⁹⁰據估計，香港之金融、保險、航運等現況將持續發展下去。中共之接收並不會使香港完全喪失其轉運、貿易、金融地位。另外，中共在東南沿海成立一些經濟特區，以吸引外商及台商，由於工資低廉，又有一些投資優惠待遇，因此，政府全盤性的設立台灣為一自由貿易區的計畫，也有所顧慮。再者，台灣海峽兩岸之政治情勢，一段時間之內將維持在一個國家兩個政治實體的現狀之下。而世界絕大多數之國家所承認的是「中華人民共和國」，承認「中華民國」的只有二十九個。在無外交關係下，各國所持之政治立場對我們設立自由貿易區之構想，也會帶來負面的影響。基於以上之原因，或許先以基隆、台中、高雄三港口作為設立自由貿易區的初步規劃，待日後國際、國內主客觀環境有所改變，再作調整。

如果要建立基隆、台中、高雄三港成為自由貿易區，那麼區內之一些通關、稅制、轉運、港口設施、倉儲設備、外匯交易、檢查之簡化、裝卸費之減輕、免費儲放貨櫃區之擴充、貨物之流通、通信及交易清償之自由化等等都有待研究處理。至於硬體方面，一些計畫已在規劃或實施中，譬如，高雄港第五貨櫃儲運中心計畫、第六貨櫃儲運中心興建計畫、高雄港深水

註87 Branch, *op.cit.*, pp. 113~114.

註88 魏兆敏，前引文，頁一三一。

註89 同註88，頁七〇。

註90 黃超雄，編輯，香港一九九一（Hong Kong，香港政府印務局，一九九一），頁二二五、二二六。

化、台中港工業區第一期工程計畫、台中港第二階段擴建計畫、基隆港貨櫃碼頭之整建與新建工程、基隆港東西岸內陸運輸捷運道路之興建、高雄港貨物內陸運輸系統規劃……等等。^①

有關自由貿易區或「特別航運業務」方面之稅法、航政管理、海事行政等相關問題，已有專人研議，本文由政策之角度去觀察，如果「特別航運業務」能結合自由貿易區之概念而設立，那麼當前我國有關海峽兩岸之通航問題，和未來在國際上更進一步的發展經貿、航運之活動，將能有所突破。

陸、「特別航運業務」設立後之可能「政策結果」

「特別航運業務」設立之後，會有那些可能之「政策結果」呢？

- 第一、「國家統一綱領」有關中程階段實現「三通」之方針得以配合；
 - 第二、順應海峽兩岸經貿關係日益頻繁之趨勢；
 - 第三、減低進出口商、航運業者、貨主之營運成本，增加其在國際市場之競爭力；
 - 第四、消弭目前航商違規、偷跑之現象；守法廠商也可透過「特別航運業務」運送貨品至大陸港口；
 - 第五、配合「國貨國運」航運保護政策，發展我國航運事業；
 - 第六、消除民間與政府在兩岸通航問題上之處理方式所存在之認知差異；
 - 第七、減少因轉口貿易所發生之外匯損失；可避免有「圖利」香港，或造成第三國獲利情形；
 - 第八、由於外國船隻之向我國註冊，增加政府註冊費方面之國庫收入；
 - 第九、可配合國家六年經建計畫進行方向；
 - 第十、可因應「九九」大限後，香港轉運、金融地位可能發生之變化；
 - 第十一、可協助推動建立未來台灣成爲亞太地區轉運、金融中心之長程計畫。
- 「特別航運業務」之設立亦有其困難性，第一，基於政治因素，外國船隻向我國註冊，懸掛我國國旗一事，必將受到中共之杯葛、反對；第二，中共所迫切需要的是直接通航，「特別航運業務」之設立與其政策目標不一致，可能會採不合作態度；第三，「特別航運業務」處理人員之招募，可能不會那麼容易；第四，一些稅法、特別航運法規、自由貿易區內之管理

註① 見交通部，「公元二〇〇〇年中華民國交通建設——海運與港埠部分」，民國七十九年十月；交通部運輸研究所，台灣地區運輸政策之研究，民國七十九年六月。

辦法，須要較長時間去擬訂、通過；第五，「國統綱領」之近程階段到中程階段，並無時間表，兩岸直接三通之日期不確定，造成「特別航運業務」之規劃，有相當高之不確定性。

結 論

倡議「特別航運業務」之設立乃我國海洋政策中有關航運政策部門之一項可能的「政策產出」。此項「政策產出」是民間直接通航之要求和政府堅持現階段不贊成與中共直接通航政策之折衷。若再配合自由貿易區之概念，和自由貿易區之設立，「特別航運業務」對我國之經貿發展也將有所助益。但是，「特別航運業務」之設立，的確涉及一些無法一時解決之政治、法律、經濟等問題，因此要正確的評估其可行性，或可能產生之正面「政策結果」，亦有其困難性。本文作者之看法是，政府可再進一步召集有關單位、學者專家研討「特別航運業務」設立之優缺點。本文第五節所提出之「特別航運業務」組織雛形僅供參考。

另外，本文由海洋政策學角度，根據國家海洋政策研究之分析架構，探討了整個有關航運、經貿之制訂過程，其中並說明了航運政策與大陸政策之關聯性，得出的一個結論與海洋政策學者的看法一致，亦即，海洋政策如果不是不可能，也是相當困難的將其與其他國家政策分開來處理。因此，未來台灣大陸政策之發展，對海峽兩岸之通航、通商問題，會有決定性之影響。

*

*

*