

中國大陸對台灣次區域 合作的戰略與政策

以「平潭綜合實驗區」實徵研究為例

邱垂正·著



面臨中國對台灣國際區域合作的「圍堵」，以及強化兩岸次區域合作的「吸納」，台灣何去何從？

中國大陸對台灣次區域合作的戰略與政策，
本書提供了精闢的觀察！

Do觀點24 PF0158

中國大陸對台灣次區域合作的戰略 與政策

——以「平潭綜合實驗區」實徵研究為例

作者／邱垂正

責任編輯／廖妘甄

圖文排版／楊家齊

封面設計／楊廣榕

發行人／宋政坤

出版／獨立作家

地址：114 台北市內湖區瑞光路76巷65號1樓

電話：+886-2-2796-3638 傳真：+886-2-2796-1377

服務信箱：service@showwe.com.tw

<http://www.bodbooks.com.tw>

印製／秀威資訊科技股份有限公司

<http://www.showwe.com.tw>

展售門市／國家書店【松江門市】

地址：104 台北市中山區松江路209號1樓

電話：+886-2-2518-0207 傳真：+886-2-2518-0778

網路訂購／<http://www.govbooks.com.tw>

法律顧問／毛國樑 律師

總經銷／時報文化出版企業股份有限公司

地址：333 桃園縣龜山鄉萬壽路2段351號

電話：+886-2-2306-6842

出版日期／2015年5月 BOD一版 定價／270元

|獨立|作家|

Independent Author

寫自己的故事，唱自己的歌

目次 | CONTENTS

自序 003

第一章 緒論 011

- 一、問題意識與研究目的 011
- 二、文獻檢視與政策探討 018
- 三、研究途徑與研究架構 031
- 四、研究方法 041
- 五、預期目標 043

第二章 次區域合作的理論與實踐 045

- 一、區域主義與次區域主義的理論意涵 046
- 二、區域合作與次區域合作的差異 048
- 三、次區域合作對區域合作發展的影響 053

第三章 中國大陸推動跨邊境次區域合作的戰略構想與實施案例 055

- 一、中國大陸推動次區域合作的戰略思考 055
- 二、中國大陸跨邊境次區域合作的實施案例 059
- 三、現階段中國大陸推動次區域合作的主體與平台之觀察 067

第四章 現階段兩岸次區域合作的政策推動 072

- 一、中國大陸對台次區域合作的規劃 073
- 二、中國大陸對台次區域合作運作模式——以「海西區」為例 075
- 三、台灣對中國次區域合作的推動——以「小三通」為例 078

第五章 現階段「平潭綜合實驗區」對台次區域合作的規劃與實施成效 096

- 一、「平潭綜合實驗區」對台特殊政策的制度分析 096

二、「平潭綜合實驗區」對台政策的實踐操作 113

三、「平潭綜合實驗區」對台政策的影響評估 150

第六章 未來兩岸次區域合作的機會與挑戰 172

一、中國對台次區域合作的總體策略與成效評估 172

二、兩岸次區域合作的機會與挑戰 182

參考書目 187

表目次

- 表1-1：中國對兩岸三地展開的次經濟合作模式之對照 012
- 表1-2：中國邊境次區域經濟合作主要個案彙整 021
- 表2-1：區域合作與次區域合作的差別 053
- 表3-1：中國大陸次區域合作之合作方參與主體一覽表 070
- 表4-1：歷年金門小三通統計表 081
- 表4-2：小三通功能升級與類型概念一覽表 086
- 表5-1：平潭綜合實驗區招聘台灣專才概況 100
- 表5-2：中國大陸區域發展重點推進戰略四大系統 115
- 表5-3：推動「一國兩制」經濟整合的廣東模式與福建模式對照 120
- 表5-4：平潭綜合實驗區2012年引進海內外高層次人才（團隊）公告一覽表 159
- 表6-1：十八大後中共高層官員赴平潭綜合實驗區活動一覽表 174
- 表6-2：平潭對台小額商品交易市場商品經營範圍 178

圖目次

- 圖1-1：平潭綜合實驗區 周邊關係圖 030
- 圖1-2：第二代IPE分析途徑 035
- 圖1-3：中國對台灣次區域經濟合作戰略研究架構 037
- 圖1-4：平潭綜合實驗區總體發展規劃區位分析圖 040
- 圖3-1：中國跨邊界次區域經濟合作區分佈圖 061
- 圖4-1：中國大陸對台灣次區域整合模式 074
- 圖4-2：「海峽西岸經濟區」規劃時間進程示意圖 078
- 圖4-3：直航前夕兩岸政府為小三通加值化的政策 090
- 圖5-1：平潭綜合實驗區採「一線放開、二線管住、人貨分流、分類管理」，圖為平潭二線關開口。2015年2月作者拍攝。 101
- 圖5-2：2014年平潭台灣商品免稅市場正式開幕營運，截至2015年2月統計共有170家廠家進駐營運。作者攝自平潭小貿商城。 103
- 圖5-3：平潭綜合實驗的次區域合作層次示意圖 117
- 圖5-4：平潭綜合實驗區部際聯席會議機制 118
- 圖5-5：2014年平潭綜合實驗區兩岸小額貿易商城，共有38棟閩南建築規模龐大，已正式啓用中，成為平潭對台經濟對接新模式。 139
- 圖5-6：2014年平潭台灣商品免稅市場的開幕，對台灣中小企業頗具吸引力，但遊客人流有限，38棟商城僅一棟開放啓用。 140
- 圖5-7：圖為平潭小額貿易免稅商城陳列各式台灣商品，2014年6月開幕以來，半年來吸引遊客16萬人次。 143
- 圖5-8：平潭綜合實驗區將於2015年成立自貿區，共規劃43平方公里，分「高新技術產業區」（15平方公里）、「港口經貿區」（16平方公里）、「旅遊休閒區」（12平方公里）等三個片區。 164
- 圖5-9：平潭小貿商城部分大陸業者透過「螞蟻搬家」方式，將免稅進口的台灣商品運至平潭市區或外省市去販賣，圖為搬運工人等待查驗出關。作者攝自平潭小貿商城 169
- 圖5-10：平潭小貿商城陳列金門高粱酒，因白酒尚未列入免稅項目，售價是台灣的兩倍以上。作者攝自平潭小貿商城。 170
- 圖5-11：平潭為凸顯政策優勢自2014年7月正式封關運作，圖為平潭電子圍網監理作業。2015年2月作者拍攝。 171
- 圖6-1：平潭小額貿易免稅商城陳列台灣商品吸引大陸遊客購買，2014年下半年銷售額達六千萬人民幣。 178
- 圖6-2：中國大陸對台次區域合作的主要示範基地——平潭綜合實驗區 186

中國大陸對台灣次區域 合作的戰略與政策

以「平潭綜合實驗區」實徵研究為例

邱垂正·著

自序

繼2014年「海峽西岸經濟區與粵港澳合作框架綜論」一書出版後，在許多師長好友鼓勵下，基於作者在金門大學任教研究的地緣關係，繼續本書「中國大陸對台灣次區域合作的戰略與政策」寫作計畫，特別是自2011年到2015年作者每年都至中國福建省「平潭綜合實驗區」實地進行調研與座談，這段時間正逢中國大陸大肆宣傳平潭政策，得以「平潭綜合實驗區」發展觀察，來印證兩岸推動次區域合作所需要的主客觀條件，並以客觀態度看待平潭特殊政策的規劃、執行與成效，以及評估其對台灣政治、經濟與社會影響。

本書順利完成，首先要感謝2013年科技部（國科會）給予相關專題研究補助¹，讓作者有機會帶著學生們至中國大陸進行實地考察研究，對「海西區」、「平潭綜合實驗區」與「福建自貿區」的開發發展，有親眼目睹的機會與實地訪談的經驗，也已有碩士生以「海西區」或「平潭島」為題完成碩士論文。特此，表達由衷謝忱。

台灣在區域主義（Regionalism）下，國際區域經濟整合遭逢北京當局刻意圍堵，致使台灣社會對未來經濟出路瀰漫著被邊緣化的不安與疑慮。另方面，北京當局與福建地方政府正積極推動

¹ 本書順利完成主要得力於2013年科技部補助專題研究：中國大陸對台灣次區域經濟合作的戰略與政策觀察——以「平潭綜合實驗區」的實微研究為例（102-2410-H-507-003-）。

兩岸次區域合作（Sub-regionalism）戰略佈局與政策落實，透過地緣優勢與特殊政策，加強對台灣經濟社會的對接與吸納，因此，台灣面臨的是中國大陸對台灣區域主義的「圍堵」以及強化兩岸次區域主義的「吸納」，在北京當局「圍堵與吸納」戰略與政策操作下，台灣如何突破國際區域整合的阻撓與障礙，有效因應兩岸次區域合作的挑戰與機會，是現階段台灣面臨未來生存發展的嚴肅課題。

中國與其周邊國家都有進行各式各樣次區域合作，同時中國大陸與台灣、香港、澳門澳所進行次區域合作初步成果也反應在「海峽西岸經濟區」與「粵港澳合作框架」各項政策落實上。這幾年作者在福建「海西區」實地調研，發現「海西區」、「平潭島」，以及2015年即將掛牌的福建「自貿區」，都展現了兩項政策特色，第一、是福建地方政府發展自身經濟所展現高度的積極性，「海西區」規劃就是鼓足發展福建自身的後發優勢，企圖迎頭趕上或縮小與「長三角」、「珠三角」發展差距；第二、是北京中央政府對「海西區」、「平潭島」與福建「自貿區」的規劃與對台優惠措施，往往具內建有北京中央對台工作的戰略思維，目標皆為日後「兩岸統一」奠下有利的條件。因此，以福建「海西區」為主的次區域合作之政策內涵往往具有「地方政府利益需求、中央對台政策目的」雙重元素。

本書延續過去，選擇以中國大陸推動「次區域合作」戰略構想角度，歸納中國大陸與各鄰邊國家與地區的跨境合作案例，觀察合作主體之間的互動與參與，進而分析兩岸次區域合作的機會與挑戰為何？並進而客觀評價現階段「平潭綜合實驗區」實施成效。

然而從學術研究觀點，要深入理解中國大陸對台灣次區域合作的規劃與落實的開展，確實需要長期的蹲點研究與充分的實徵考察。然而，本書撰寫過程中，作者雖然曾多次前往平潭實地研究，並赴北京、廈門、福州、香港進行相關多次座談與訪談，釐清了不少概念與困惑，也對政策與宣傳內容反覆探討，往往發現相關文獻、文宣品與宣傳口號與訪談內容或實地觀察頗有出入，為追求客觀事實，本書內容仍以訪談資料與實徵資料為主。因此若無相關文獻引註出處，都有訪談紀錄為憑，惟因訪談資料太過多，為避免佔本書過大篇幅，或基於受訪當事人保密要求，訪談記錄僅節錄少許部分，尚祈讀者見諒。若讀者針對本書主題與內容，歡迎隨時賜教，作者電子郵件：chuichengc@nqu.edu.tw。

本書順利出版，要特別感謝國立金門大學社會科學院陳建民院長、警察大學王智盛教授、中華港澳之友協會秘書長張仕賢等專家學者的鼓勵與指導，以及許多中國大陸的學者專家、負責官員們在實地研究過程中，所給予的寶貴指導與協助，並提供本書內容許多精彩、翔實的觀點，本書才得以順利完成。

此外，參與本書的實地田野調查的國立金門大學王中聖、蘇柏允、蘇姿綺、王濬、張育茹等同學，長期協助作者投入可觀的心血與辛勞，作者深感教學相長受益匪淺。最後感謝秀威資訊廖妘甄小姐及時完成對本書編排、校對與出版。本書若有任何疏漏與錯誤，則由筆者自行負責。

邱垂正 於淡水紅樹林

2015.2.17

目次 | CONTENTS

自序 003

第一章 緒論 011

- 一、問題意識與研究目的 011
- 二、文獻檢視與政策探討 018
- 三、研究途徑與研究架構 031
- 四、研究方法 041
- 五、預期目標 043

第二章 次區域合作的理論與實踐 045

- 一、區域主義與次區域主義的理論意涵 046
- 二、區域合作與次區域合作的差異 048
- 三、次區域合作對區域合作發展的影響 053

第三章 中國大陸推動跨邊境次區域合作的戰略構想與實施案例 055

- 一、中國大陸推動次區域合作的戰略思考 055
- 二、中國大陸跨邊境次區域合作的實施案例 059
- 三、現階段中國大陸推動次區域合作的主體與平台之觀察 067

第四章 現階段兩岸次區域合作的政策推動 072

- 一、中國大陸對台次區域合作的規劃 073
- 二、中國大陸對台次區域合作運作模式——以「海西區」為例 075
- 三、台灣對中國次區域合作的推動——以「小三通」為例 078

第五章 現階段「平潭綜合實驗區」對台次區域合作的規劃與實施成效 096

- 一、「平潭綜合實驗區」對台特殊政策的制度分析 096

二、「平潭綜合實驗區」對台政策的實踐操作 113

三、「平潭綜合實驗區」對台政策的影響評估 150

第六章 未來兩岸次區域合作的機會與挑戰 172

一、中國對台次區域合作的總體策略與成效評估 172

二、兩岸次區域合作的機會與挑戰 182

參考書目 187

表目次

- 表1-1：中國對兩岸三地展開的次經濟合作模式之對照 012
- 表1-2：中國邊境次區域經濟合作主要個案彙整 021
- 表2-1：區域合作與次區域合作的差別 053
- 表3-1：中國大陸次區域合作之合作方參與主體一覽表 070
- 表4-1：歷年金門小三通統計表 081
- 表4-2：小三通功能升級與類型概念一覽表 086
- 表5-1：平潭綜合實驗區招聘台灣專才概況 100
- 表5-2：中國大陸區域發展重點推進戰略四大系統 115
- 表5-3：推動「一國兩制」經濟整合的廣東模式與福建模式對照 120
- 表5-4：平潭綜合實驗區2012年引進海內外高層次人才（團隊）公告一覽表 159
- 表6-1：十八大後中共高層官員赴平潭綜合實驗區活動一覽表 174
- 表6-2：平潭對台小額商品交易市場商品經營範圍 178

圖目次

- 圖1-1：平潭綜合實驗區 周邊關係圖 030
- 圖1-2：第二代IPE分析途徑 035
- 圖1-3：中國對台灣次區域經濟合作戰略研究架構 037
- 圖1-4：平潭綜合實驗區總體發展規劃區位分析圖 040
- 圖3-1：中國跨邊界次區域經濟合作區分佈圖 061
- 圖4-1：中國大陸對台灣次區域整合模式 074
- 圖4-2：「海峽西岸經濟區」規劃時間進程示意圖 078
- 圖4-3：直航前夕兩岸政府為小三通加值化的政策 090
- 圖5-1：平潭綜合實驗區採「一線放開、二線管住、人貨分流、分類管理」，圖為平潭二線關開口。2015年2月作者拍攝。 101
- 圖5-2：2014年平潭台灣商品免稅市場正式開幕營運，截至2015年2月統計共有170家廠家進駐營運。作者攝自平潭小貿商城。 103
- 圖5-3：平潭綜合實驗的次區域合作層次示意圖 117
- 圖5-4：平潭綜合實驗區部際聯席會議機制 118
- 圖5-5：2014年平潭綜合實驗區兩岸小額貿易商城，共有38棟閩南建築規模龐大，已正式啓用中，成為平潭對台經濟對接新模式。 139
- 圖5-6：2014年平潭台灣商品免稅市場的開幕，對台灣中小企業頗具吸引力，但遊客人流有限，38棟商城僅一棟開放啓用。 140
- 圖5-7：圖為平潭小額貿易免稅商城陳列各式台灣商品，2014年6月開幕以來，半年來吸引遊客16萬人次。 143
- 圖5-8：平潭綜合實驗區將於2015年成立自貿區，共規劃43平方公里，分「高新技術產業區」（15平方公里）、「港口經貿區」（16平方公里）、「旅遊休閒區」（12平方公里）等三個片區。 164
- 圖5-9：平潭小貿商城部分大陸業者透過「螞蟻搬家」方式，將免稅進口的台灣商品運至平潭市區或外省市去販賣，圖為搬運工人等待查驗出關。作者攝自平潭小貿商城 169
- 圖5-10：平潭小貿商城陳列金門高粱酒，因白酒尚未列入免稅項目，售價是台灣的兩倍以上。作者攝自平潭小貿商城。 170
- 圖5-11：平潭為凸顯政策優勢自2014年7月正式封關運作，圖為平潭電子圍網監理作業。2015年2月作者拍攝。 171
- 圖6-1：平潭小額貿易免稅商城陳列台灣商品吸引大陸遊客購買，2014年下半年銷售額達六千萬人民幣。 178
- 圖6-2：中國大陸對台次區域合作的主要示範基地——平潭綜合實驗區 186

第一章 緒論

一、問題意識與研究目的

(一) 問題意識

自古以來，金廈就是共同生活圈。若不是過去國共戰爭，以及現今雙方中央政府限制，金門廈門雙方經濟合作意願很強，彼此市場誘因早以蠢蠢欲動，若排除雙方中央政府的限制，金廈間不會只限定「小三通」格局，¹早已洽談要進行所謂「新小三通」：通水、通電、通橋。在兩岸和平前提下，金廈經濟社會各方面自會迅速整合在一起，金廈區域經濟合作發展進程與變化，不僅對金門未來影響很大，對整個台灣也深具有啟示作用。

在2008年兩岸關係開始緩和，過去政治外交軍事的對峙衝突逐漸緩和，取而代之，是經濟社會文化等領域擴大交流合作，中共對台戰略中「經濟的成份」有日趨加重趨勢，對台經濟戰略的方案推出，最受矚目便是2009年的「海峽西岸經濟區」與2011年的「平潭綜合實驗區」，雖然早在1980這種經濟特區概念便是中國政府推動改革開放經常運用來達成經濟創新的學習與增長模

¹ 金門、廈門地區自唐代以來，常被劃入相同行政區（如同安縣），歷史上具有密切的血緣與文緣關係，兩地從生產要素角度而言，頗具自然經濟區域的發展格局。然而依照台灣兩岸人民關係條例規定，中國大陸事務屬於中央政府職權，非中央政府同意與授權，金門縣政府不得與大陸各級政府展開任何有公權力的合作事宜。因此學術界有所謂「微區域主義」（micro-regionalism）理論（Sasuga, 1999: 1-10；蔡東杰, 2010: 86-109），其主要推動者為地方政府，在金廈之間尚處於「醞釀」階段。