



兩岸 小三通 議題研究

陳建民 著

兩岸
小三通
議題研究

兩岸「小三通」議題研究 / 陳建民著. -- 一版.

-- 臺北市：秀威資訊科技, 2008.03

面；公分.--(社會科學類；AF0075)

ISBN 978-986-6732-90-4(平裝)

1. 入出境管理 2. 兩岸關係

573.29

97005144



社會科學類 AF0075

兩岸「小三通」議題研究

作 者 / 陳建民

發行人 / 宋政坤

執行編輯 / 黃姣潔

圖文排版 / 陳湘陵

封面設計 / 莊芯媚

數位轉譯 / 徐真玉 沈裕閔

圖書銷售 / 林怡君

法律顧問 / 毛國樑 律師

出版印製 / 秀威資訊科技股份有限公司

台北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓

電話：02-2657-9211

傳真：02-2657-9106

E-mail：service@showwe.com.tw

經銷商 / 紅螞蟻圖書有限公司

台北市內湖區舊宗路二段 121 巷 28、32 號 4 樓

電話：02-2795-3656

傳真：02-2795-4100

<http://www.e-redant.com>

2008 年 3 月 BOD 一版

定價：440 元

• 請尊重著作權 •

Copyright©2008 by Showwe Information Co.,Ltd.

他 序

金門位於兩岸三地重要的地理位置，在國共內戰期間已成為台海衝突的主要戰場，近年來由於兩岸關係的演變，金門的角色和定位亦隨之產生微妙的變化。自公元 2001 年開始，兩岸試行「小三通」政策，致使金門在兩岸關係的重要角色更加彰顯。

本校陳建民老師自從創校伊始即進校服務，迄今已有十年的時間，於認真教學及兼任研發長、系主任等行政職務之餘，並一直從事兩岸關係以及金門觀光議題方面之研究，獲致良好的成果。此次將其五年內關於「小三通」之著作彙集成書，其中部分內容曾發表於列名 TSSCI 之學術期刊及其他國內有審查機制之專業學術刊物或研討會論文，以一位尚須兼任行政職務之教師而言，成果不可謂不豐。

本書對於兩岸「小三通」之政策、安全、觀光等面向均有精湛及深入的分析及見解，對於從事兩岸關係或「小三通」研究提供了學術上和實務上的重大參考價值。由於本校刻正規畫從技職院校轉型為綜合大學，日後兩岸關係勢必成為未來金門大學之教學及研究重點。本人期盼陳君能賡續致力於其研究領域，並立即有新的成果問世，特於此新書出版前夕，謹綴以上數言，聊表賀忱。

國立金門技術學校校長 李金振

中華民國九十七年二月

自序

本書為筆者近年來針對兩岸交流中之「小三通」相關議題，所做研究之成果彙集而成，其中部分內容曾發表於列名 TSSCI（Taiwan Social Science Citation Index，國科會台灣社會科學引文索引資料庫）之學術期刊及其他國內有審查機制之專業學術刊物或研討會論文，為求格式之統一，引註部分亦做小幅度更動。

近年來，兩岸之間的交流日新月異，自 2001 年 1 月 1 日起兩岸試行「小三通」，開啟了另一新的交流模式；「小三通」誠為兩岸關係發展的重大政策之一，尤其對於金門地區的影響更是重大。有鑑於此，作者特別針對此方面的重大課題，包括與「小三通」有關之安全、觀光、政策等面向深入進行研究，希冀能夠將理論與實務相結合，進而達到學以致用的目的，並期能為金門的發展貢獻棉薄心力。

作者生於金門，長於金門，有幸回到家鄉服務於金門技術學院，奉獻所學，也是長久以來的心願。在這資源貧瘠的小島上，教學自是不易，研究更是艱難。本書得以完成，除了要感謝周遭所有支持與鼓勵我的人，學校的環境也讓我能夠教學相長，克竟其功。惟金門處於離島偏遠地區，在資料的取得上較為不易，本書若有任何謬誤或疏漏，尚請各界先進不吝賜正，文責當由作者自負。

陳建民 謹識

中華民國九十七年元月

目 錄

他序	i
自序	iii
金廈「小三通」對金門安全影響之研究	
——從民眾認知的角度分析	1
壹、前言	1
貳、「安全」之概念	4
參、研究方法	14
肆、研究結果	23
伍、結論與建議	82
「小三通」後金廈走私與偷渡跨境犯罪之研究	93
壹、前言	93
貳、走私與偷渡之相關理論與成因	95
參、「小三通」後金廈海域走私與偷渡問題	104
肆、金廈走私與偷渡對台灣的影響	114
伍、結論	118
非傳統安全與兩岸直航檢疫機制之探討	
——以兩岸「小三通」為例	123
壹、前言	123
貳、非傳統安全與檢疫工作	125

參、兩岸直航對台灣環境安全之可能影響	130
肆、現階段兩岸「小三通」之檢疫機制分析	134
伍、兩岸「小三通」的發展趨勢與大陸檢疫新措施	142
陸、兩岸「小三通」檢疫面臨之問題與因應策略	147
柒、結論	152
從大陸擴大開放民眾來金旅遊看胡錦濤對台政策之嬗變	155
壹、前言	155
貳、胡錦濤時期中共對台政策新思維	157
參、我國開放大陸民眾來金旅遊之相關政策	163
肆、大陸開放民眾來金旅遊政策轉變之意義	168
伍、大陸開放民眾來金旅遊之未來發展與影響	171
陸、結論	176
中共在金廈「小三通」的策略運用	181
壹、前言	181
貳、「小三通」實施之背景與內涵	182
參、中共對「小三通」的態度及其影響	186
肆、中共對「小三通」的策略轉變與運用	193
伍、結論	201
台灣非政府組織在兩岸關係的角色	
——以金門縣紅十字會在「小三通」的運作為例	205
壹、前言	205
貳、非政府組織的概念與功能	207

參、案例分析	
——金門縣紅十字會在兩岸「小三通」的運作	212
肆、政策評析與建議	218
伍、結論	224
兩岸「小三通」政策之法制面與金廈地區的實踐	227
壹、前言	227
貳、「三通」之概念與內涵	228
參、「小三通」之實施背景與法理	231
肆、金廈「小三通」之實踐與展望	236
伍、結論	247
「小三通」後金門在建構金廈旅遊圈之角色研析	251
壹、前言	251
貳、金廈旅遊交流之過程與現況	253
參、金門在「金廈直航」後之角色定位	262
肆、金門觀光競爭力分析	266
伍、結論	270
從「古寧頭戰役」到「小三通」	275
壹、前言	275
貳、金門戰地角色的開端 ——「古寧頭戰役」	277
參、後冷戰時期金門戰地角色的轉變	279
肆、「小三通」對金門角色定位之影響	281
伍、「小三通」後金門的角色與定位評估	283
陸、結論	289

Role of tourism in connecting Taiwan and China:

The case of Kinmen-Xiamen “Mini Three Links” ... 295

附錄一 離島建設條例..... 335

附錄二 試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法 343

附錄三 金門協議..... 359

金廈「小三通」對金門安全影響之研究

——從民眾認知的角度分析

壹、前言

近年來世界格局正產生急劇的變化，由於全球化、國際化的趨勢日益明顯，相關的研究愈來愈受學術界的重視。隨著冷戰的結束，全球化浪潮的風起雲湧，使得當今世界的開放性、變革性、合作性愈趨顯著，許多影響安全的新因素亦隨之出現，導致安全出現新的概念和新的領域，¹也使得對於安全的相關研究產生新的課題。隨著兩岸交流互動的增加，長期以來固然呈現了經貿、社會等多方面的互動互利，但仍存在著軍事衝突的潛在危險，²尤其在安全的範圍相對擴大之際，對於安全影響之探討益顯其必要性和迫切性。

台海兩岸在「三通」問題未有具體結果之前，基於實際需求，率先於外島金門、馬祖和對岸試行「小三通」。小三通是台灣地

¹ Sujit Dutta, "In Searching of New Security Concepts," *Strategic Analysis*, April 1997.

² 徐淑敏，〈互賴理論中「敏感性與脆弱性」概念應用於兩岸互動關係的操作化分析〉，頁 190-192。

區繼 1987 年 11 月開放民眾赴大陸探親、1993 年 3 月簽署兩岸「辜汪四協議」以及 1995 年 5 月發布「境外轉運中心設置作業辦法」推動境外轉運政策後，在交流交往上的最大突破。³兩岸實施小三通政策，乃基於兩岸交流的趨勢加上金門、馬祖民意的壓力，促使我政府於 2000 年 3 月 21 日通過「離島建設條例」，其中規定「在台灣本島與大陸地區全面通航之前，得先試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，不受台灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制。……」其後，立法院又於同年 6 月 13 日決議：「政府應在三個月內完成小三通評估，在三個月內完成規劃後，隨即實施優先試辦項目：一、除罪化。二、可操之在我部分。……」據此，行政院乃相繼擬具兩岸小三通影響評估報告，並完成修正後轉立法院備查，使小三通的規劃有了具體藍圖。⁴2000 年 12 月 15 日行政院復發布「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，並於 2001 年 1 月 1 日起正式實施。

小三通有關「除罪化」問題主要是考量金馬地區與大陸地區不可分割之密切關係及民生需求，經分析若犯罪行為係出於當地人民之需要，且無礙國家安全者，將優先考量開放或放寬管制，予以「除罪化」；惟若考量有違國家安全或非關當地民生需求者，則不予「除罪化」。至於「可操之在我」方面，其意義係指小三通之規劃事項，不必然須經兩岸協商即可運作。目前小三通的範

³ 曹爾忠，〈小三通架起了兩岸和平發展的大橋〉，發表於「第二屆海峽西岸經濟區論壇」研討會，2007 年 9 月 7 日，<http://www.matsu.idv.tw/attach/matsu-3eba61b66772b11154f0261d17940fb7.doc>。

⁴ 行政院大陸委員會編，《兩岸「小三通」影響評估及規劃方向》（台北：行政院大陸委員會，2000 年），頁 1-2。

圍主要包含二個項目：一為讓金門、馬祖民眾與大陸地區進行合法的直接經貿交流，此部分是指「除罪化」的事項；二為在有效控管風險及採取完善配套措施的前提下，有限度開放大陸地區船舶、貨品及人員進入金馬地區，此部分所指為「可操之在我」的事項。由於自小三通實施以來，兩岸人民對於小三通之「除罪化」目標有所誤解，因而造成走私偷渡比起小三通實施之前更嚴重，⁵對金門當地的安全產生的危害甚鉅。隨著近年來逐步開放大陸地區船隻及人員或觀光客進入金門地區，是否對金門在社會、經濟、環境等安全層面產生衝擊亦是值得關注的議題。

此外，金門地區地屬偏遠的離島區域，本身發展條件受到地理環境、嚴重人口外流、資源及基礎設施不足等問題影響，推動工商業發展本為不易，又因 1992 年戰地政務解除及「國軍精實案」之實施，致使當地部隊大幅縮小，預計實施後的五年內金、馬、澎等三個防衛司令部將降為「指揮部」；同時，駐防外島兵力亦大幅縮減，金門將僅剩三千餘人。⁶此項政策是否會直接衝擊到外島的軍事安全值得觀察外，另原仰賴國軍消費之民間企業亦大幅縮減，使得金門地區工商業發展環境更為艱難。由於小三通遽爾實施之後，相關配套措施尚未完備，例如法規和執法等問題，對於金門地區的相關安全影響，實有進一步深入探討之必要。

雖然國內探討小三通的相關研究所在多有，惟大都針對實施後民眾對其政策的滿意度、以及兩岸政治的情勢發展等問題之分

⁵ 銘傳大學編，《金門縣民眾對金廈「小三通」實施兩週年民意調查》（銘傳大學金門校區國家發展與兩岸關係研究所，2002 年），頁 18。

⁶ 〈金門非軍事化應更有經濟發展空間〉，《金門日報》，2006 年 6 月 12 日，〈<http://www.kinmen.gov.tw/>〉。

析，對於小三通實施後影響金門地區安全層面的實證調查則較少著墨。有鑑於此，本研究基於金門民眾對小三通實施後影響金門安全領域的因素構面，以及是否對金門地區有正面或負面的影響效應等問題應是最有感受，尤其不同人口統計變項對於小三通所造成金門地區安全會產生不同的影響；因此，本研究根據這些變項有可能的影響要素，針對曾經使用小三通管道的民眾之觀察角度進行比較分析，以了解不同身份類別的民眾在政策實施後對金門地區安全影響之不同分析，期能提供相關政策因應或調整之參考。

貳、「安全」之概念

一、傳統安全與非傳統安全

「安全」(security)是強調國家主權、生存等目標的概念，其定義的根本轉變是從概念層次開始，且隨著不同的歷史背景和政治環境而有不同的定義，而且是經由歷史情勢與新興的政治認知間互動過程，逐漸地促使實際政策重新整合。⁷就概念來說，安全的層面涵蓋「威脅」(threat)與「脆弱性」(vulnerability)，⁸二

⁷ Helga Haftendorn, "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security," *International Security Quarterly*, Vol.35, No.1, 1991, p.5.

⁸ Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era*, 2nd edition (Boulder Co.: Lynne Rienner Publishers,

者可能在各種不同的領域出現，包括傳統安全的軍事、政治領域和非傳統安全上的經濟、社會、環境等非軍事領域。⁹

一般而言，傳統安全領域大都集中在國家生存的想像上，在冷戰時期主要以軍事安全為考量，並結合外交政治等傳統國家安全為內容，所涉及的安全議題包括軍事力量的威脅、武器的使用和控制方面。每個國家為了達到生存的目的，無不積極的追求武器的增長與更新，軍備競賽於是成了國家追求安全思考的主軸。然而隨著資源、環境、人口與疾病擴散等社會、經濟問題日益尖銳化，以人為主軸的非傳統安全領域，也逐漸被納入國家安全的思考中。¹⁰冷戰結束後，隨著國際環境的變化，國家安全的問題不再侷限於軍事方面，還包括了許多諸如經濟與社會治安等層面的非軍事議題。¹¹近年來，非傳統安全問題的重要性日益突出，包括有組織的國際犯罪、恐怖主義、走私販毒、非法移民、傳染病、海盜行為、難民等非傳統安全問題呈現逐漸增加的趨勢。¹²由於冷戰的結束，導致世界體系相互依賴加重，安全研究亦出現新的概念和新的領域。¹³儘管非傳統安全問題由來已久，但其對國家安全的影響和重要性還是在冷戰結束之後才突顯出來。後冷戰

1991), pp. 112-142

⁹ Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder Co: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp.7-8.

¹⁰ 陸忠偉主編，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2003年），頁9-95。

¹¹ Samuel M. Makinda, "Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations," *Global Governance* 2 (April / June 1996), pp. 153-154.

¹² 郭萬超，《中國崛起》（江西：江西人民出版社，2004年），頁74。

¹³ Sujit Dutta, "In Searching of New Security Concepts," *Strategic Analysis*, April 1997.

時期，無論東西方學者均主張非傳統安全研究應該包括非軍事安全威脅，¹⁴更強調將研究重點從主權國家的安全轉向關注社會安全和人的安全。¹⁵以歐盟為例，其安全概念逐漸從強調軍事、政治安全和主權安全，發展為強調人的安全和社會安全。¹⁶另有從綜合安全的角度出發，對於後冷戰時期的新安全問題予以高度關注，特別著眼要重視軍事安全以外的其他方面的安全。¹⁷國內學者亦有以國家為中心，提出「綜合性安全」（Comprehensive Security）的概念，主張仍重視軍事安全的威脅，但更強調非軍事因素對安全所產生的威脅，包括經濟、社會、人民、環境等議題引起的安全，¹⁸此亦與國際間「人類安全」的發展趨勢不謀而合。¹⁹

¹⁴ 在西方學者的理論研究中，較少使用非傳統安全一詞，而是傾向於使用非軍事安全、全球安全、綜合安全、新安全等。參閱傅勇，〈非傳統安全問題的理論研究及其意義〉，上海社會科學院主編，《變化中的世界與中國因素》（北京：時事出版社，2006年），頁121。

¹⁵ 參閱 Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies*, Vol. 53, No. 3, 1991. Norman Myers, *Ultimate Security* (New York: W. W. Norton & Company, 1993).

¹⁶ 朱雯霞，〈中——歐安全觀與中歐關係〉，上海社會科學院主編，《變化中的世界與中國因素》，頁242。

¹⁷ 參閱王逸舟，〈全球政治和中國外交〉（北京：世界知識出版社，2003年）；陸忠偉，〈非傳統安全論〉（北京：時事出版社，2003年）。

¹⁸ 參閱林碧炤，〈台灣的綜合安全〉，《戰略與國際研究》第1卷第1期，1999年1月，頁1-9。劉復國，〈綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討〉，《問題與研究》，第38卷第2期，1999年2月，頁21-36。宋燕輝，〈『人類安全』之發展與推動：亞太國家的態度及作法〉，《人類安全與二十一世紀的兩岸關係研討會論文集》（台北：台綜院戰略與國際研究所，2001年9月14日），頁47-50。張中勇，〈台灣海峽非傳統性安全威脅之評估〉，《戰略與國際研究》，第3卷第4期，2001年10月，頁2-7。

¹⁹ 聯合國在1994年的「人類發展報告」（Human Development Report）中即首

在安全研究的範圍，現實主義長期以來占據了支配地位的理論模式。按照現實主義的觀點，國家安全的實現取決於國家相對於其他國家的權力或能力而言，而這種權力的體現最重要的就是軍事力量。相較於現實主義，新現實主義的觀點則認為國際政治的本質未必是毫無止境的衝突與戰爭，國與國之間依然存在著安全競爭層面的有限合作。²⁰此種有限合作讓新現實主義者擔心的是，合作者以欺騙的手段獲取更大的相對利益，以致國家之間容易產生恐懼與不信任感。布贊（Barry Buzan）就認為，愈來愈多成熟的國家已瞭解在為自己制定政策時，基於安全的理由，亦應考慮到鄰國的利益，因為國家的安全必須相互依賴。²¹這種觀念到了全球化時代愈來愈顯得重要。

二、全球化時代的「安全」內涵

全球化是指在不同的地域進行經濟、社會、政治和文化的全方位交流。²²更明確的說，全球化是指一連串複雜、彼此獨立卻又有關的變化過程的擴張和加深，從而加速了全世界包括經濟、

先提出「人類安全」的基本概念。請參閱 United Nations, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994).

²⁰ John Ballis, Sieve Smith, eds., *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 197.

²¹ Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era*, p. 208.

²² T. Nierop, *Systems and Regions in Global Politics: An Empirical Study of Diplomacy, International Organization and Trade (1950-1991)* (Chichester: John Wiley, 1994).

社會、文化、環境、政治、外交和安全等各層面的接觸和關聯性。²³在全球化時代，新的全球性問題改變了傳統地緣戰略的觀念。美國學者杭廷頓（Samuel Huntington）認為冷戰後的世界，全球政治在歷史上第一次成為多極和多文化的體系，²⁴此種命題進一步把人文因素建構在地緣戰略之中，並開闊了宏觀的視野。由於全球化本身是一個進程，而不是單一的狀態，²⁵隨著全球化的浪潮風起雲湧，使得當今世界的開放性、變革性、合作性更加明顯，並出現了許多影響安全的新因素，亦即除了傳統的國家間政治、地區政治和世界地理格局之外，環境、生態和能源、人口等問題也都成了探討的範圍。

全球化對於安全領域的意義，在於打破以往對於安全的傳統概念。做為全球化的基本特徵，就是全球已屬於單一市場，各國不再可能制定片面或侷限性的政策，於是許多地域和國家的安全議題，必須從全球性的範疇來思考。²⁶正由於全球化時代，安全問題不再單純侷限在軍事領域，許多國家已經視經濟之利益為首要發展要務，例如美、日等國在波斯灣戰爭的表現，多少就有為獲得石油和天然氣的考量。此外，文明的衝突演變為軍事衝突的

²³ Samuel Kim, "East Asia and Globalization: Challenges and Responses," *Asian Perspective*, Vol. 23, No. 4, 1999, pp. 5-44. 徐斯儉，〈全球化：中國大陸學者的觀點〉，《中國大陸研究》（台北），第43卷第4期，2000年4月，頁3。

²⁴ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon & Schuster, 1996), p. 21.

²⁵ 楊雪冬等譯，《全球大變革——全球化時代的政治、經濟與文化》（北京：社會科學文獻出版社，2001年），頁36。

²⁶ 翁明賢、吳建德主編，《兩岸關係與信心建立措施》（台北：華立出版社，2005年），頁125。