



從兩岸直航對我國家安全之 影響論全民憂患意識

國防大學通識教育中心助理教授 劉瀚嶸博士
國防大學陸軍指揮參謀學院上校教官 趙崇峰

提 要 >>>

- 一、兩岸全面直航從2008年7月4日新政府推動週末包機首航迄今，雙方人民與經貿交流更形密切，促進兩岸關係穩定發展，對增進彼此溝通瞭解與降低臺海緊張具有重要意義。
- 二、國際間對於直航雖多持正面肯定態度，但不必諱言的是，其中因相關機制與配套措施未臻妥善，加上國人憂患意識不足，衍伸出許多危及國家安全之負面因素，其具體影響為何？頗值後續觀察。
- 三、我政府決策當局與全體國人如何在經貿發展與國家安全之間取得平衡？考驗著舉國上下認知與態度。吾人必須瞭解，只要中共不承諾放棄武力解決臺灣問題，兩岸隨時就有發生戰爭的危機。全體國人應提升憂患意識審慎作為，才能使國家永續和平發展。

關鍵詞：兩岸直航、國家安全、全民憂患意識

前 言

「直航」係使兩岸人員、經濟合作與各項交流提供便捷交通運輸條件。經以海運或空運方式載運兩岸乘客、貨物、商

品、郵件，毋須經第三地而直接航行至對岸，並連帶含有金融與貨幣的相互流通。

隨著兩岸人員往來、觀光與經貿關係因直航而漸趨熱絡，春江送暖洋溢一片祥和之際，仍時生大陸人民偷渡、脫團、



跳機、失聯、蓄意隱匿身分等交流負面因素，復加上共軍仍不斷加強對我導彈部署與強化提升武裝作為，令有識之士頗感憂心。

國人必須認清中共對臺政策迄今仍堅持所謂「一個中國原則」與「和平統一、一國兩制；不承諾放棄以武力解決臺灣問題」等主軸基調，且在國際上處處壓縮封殺我活動空間，對我國家生存造成相當程度的影響，成為我國當面最大的軍事威脅。

兩岸在未開放直航前，雙方循著一套既有規範與默契，只要臺灣不獨立，不予中共攻臺口實，自然沒有明顯而立即的戰爭危機。一旦直航後，長期以來拜臺灣海峽所賜形成的天然界線將驟然消失，且因兩岸已於2000年～2001年先後進入世貿組織（WTO）^①，在WTO規範與架構下，雙方須以公平態度往來，無法再援用「排除條款」對中共有所管制約束。雙方在經貿與人員交流上更趨頻繁，而直航勢將對我原有「國家安全辦」中諸如經貿、政治、國防軍事、社會等安全機制功能，面臨前所未有衝擊與挑戰。加上國人長期浸淫於民主自由生活的習染，對於國家安全觀念幾近平淡與缺乏憂患意識，形成在思想上、心理上與國家安全維護工作上等多重危機。

「沒有國家安全就沒有一切！」兩岸直航是否影響「國家安全」^②？政府在維護國家利益與確保國家安全的得失之間，應如何作為始能達到平衡？國人對此應以何種認知態度以對？有感於上述議題頗值探討，筆者嘗試從兩岸直航議題的起源與現況，以及直航之利益分析，研究直航對我國國家安全所產生的可能性影響，並就影響層面嘗試提出因應之道，期能透過綜合論述，提供建言予決策當局卓參，期能制定、調整有關直航政策與相關機制作為，進而確保國家安全，是為本文研究之動機與目的。

兩岸直航的源起

吾人回顧近二十餘年來兩岸互動的歷程以觀，在中共全國人大於1979年元月初發表《告臺灣同胞書》籲請臺灣當局儘早實施兩岸直接「三通」的聲浪就從未停止過，並欲藉此遂其政治目的。

1979年4月初經國先生提出「三不」政策，形成兩岸隔海對峙。1987年底經國先生基於人道關懷、親情倫理及體現民意，開放國人赴大陸探親，促使兩岸歷經40年的隔絕後，開展民間交流互動的新契機。

1992年9月中旬我國施行《兩岸人民關係條例》，准予臺灣企業赴大陸投資，

註①：WTO為世界貿易組織（World Trade Organization）之簡稱，意謂一個統一規範國際間經貿體制、政策、法律及糾紛解決機制的國際組織形成。其與國際貨幣基金會（IMF）、世界銀行（World Bank or IBRD）共同承擔穩定國際貨幣金融體系及發展國際經濟貿易之任務，形成三足鼎立之勢。

註②：國家安全（National Security）：我國政治學者黃城教授著《中華民國國家發展體系研究》一書中提出「現代國家為了消極地維護生存，與積極地促進發展，基於正義原則與法定程序，採取一切措施，包括軍事、外交、經貿等手段，以尋求國家目標與國家利益之實現，此謂之國家安全。」由此可知國家安全的內涵相當多元，涉及層面亦相當廣泛。

使得兩岸人民來往頻繁、臺商投資大陸者眾、兩岸經貿關係緊密，為節省兩岸往來時間與降低可觀經營成本，國內外企業界呼籲政府開放直航的訴求不斷，凸顯政府開放兩岸海空客貨運直航已是亟需孔急，難以徧限。

陳前總統於2000年5月20日就職，翌年1月1日即試辦「金馬小三通」，作為日後進行大三通的試金石，惜受制政治思維與現實影響，兩岸關係呈現僵局，全面三通直航一直未能付諸實現。

2008年6月在兩岸致力對話溝通下，於北京舉行「第一次江陳會談」恢復中斷長達10年的海基、海協制度化協商。為實現馬總統於參選時所提出兩岸直航政見，新政府在各界殷盼下於是年7月4日完成兩岸週末客運包機首航，樹立兩岸關係的新里程碑。同年11月初，中共海協會陳雲林會長應我海基會江丙坤董事長之邀，率團來臺參訪並舉行「第二次江陳會談」，此亦為兩岸分治以來，中共方面最高層級代表首訪臺灣，在雙方政府授權下，會談不但成功且簽署「空運直航、海運直航、郵政合作、食品安全」等四項協議，使兩岸關係朝向和平發展與穩定交流，此舉具積極且正面的意義。

兩岸直航從首發團開始，初期陸客赴臺人數不如預期，但至2009年4月17日我移民署發布陸客來臺觀光統計數字^③：1月平均數1,199人、2月979人、3月2,723人、4月至16日止達3,013人。為因應大批

陸客來臺，移民署除簡化並加速辦理陸客來臺入境簽證作業，以利通關遂其行程，期能有效刺激臺灣觀光帶動經濟發展，近日更表示將修訂每日核發上限7,200件（原每日3,000件）。以此發展觀之，預計全年日平均數將突破3,000人次。

兩岸直航之利益分析

一、兩岸直航對我國之利益

（一）國內企業界要求儘早開放兩岸直航的呼籲

我國工商界對於「直接通航」一事，向來顯現出強烈需求及不耐政府一再拖延的態度，如長榮集團總裁張榮發在1997年7月專訪中，強烈表達兩岸遲遲不能直航三通，嚴重損害企業家發展商機；而時任工業總會長高清愿在同年10月接受媒體訪問時亦表示，兩岸開放直航三通對企業家來說當然重要，可降低運輸成本、貨物快速到達、出售換取現金與省下利息成本^④。

曾任工商建研會理事長吳思鍾則對政府提出警告，表示政府以意識形態或安全理由反對三通，臺商只得忍耐，但外商無法長久忍受，紛採撤資動作，臺灣恐成邊陲經濟地帶。另將近90%的航商認為，兩岸航運市場能否順利運轉，攸關各公司生存發展，在目前直航三通不開放的政策下，時間對國內航商愈趨不利^⑤。

另遠東集團董事長徐旭東則提出站

註③：〈陸客瘋臺灣，四月登臺日均數逾3,000人〉，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090418/17/1i118.html>

註④：〈張榮發接受中國時報專訪〉，民國86年5月4日，版4；〈高清愿認為開放三通須先恢復兩會談判〉

《中國時報》，民國86年10月16日，版2；引自邵宗海，《兩岸關係兩岸共識兩岸歧見》，前揭書，頁199。

註⑤：於下頁。



在企業的角度，呼籲政府兩岸直航三通應儘速開放，才能減輕企業的成本。

(二)吸引外資

很多外資未在臺投資的原因之一，即因臺灣方面未與中共直航。對此，前美國在臺協會（AIT）臺北辦事處楊甦隸處長於2006年8月參加中美經濟合作策進會會員大會致詞時表示，臺灣向美國企業爭取自由貿易協定（FTA）最有效方式就是解除兩岸貿易、投資和通航限制，最好儘快開放飛機直航。另楊氏在參加美國商會年度午餐會，以「照顧美臺關係的花園」為題指出美國鼓勵臺灣應儘速移除貿易障礙，欲維持目前在全球供應鏈重要地位，必須與大陸儘速直航，愈慢開放三通，被區域整合趨勢邊緣化風險愈高^⑥。

而美國商會年度的《臺灣白皮書》是美國企業據以和臺灣及美國政府溝通的意見書，在中美關係扮演頗為重要的角色。該書亦再三呼籲我政府加速兩岸直航，認為直航將使臺灣進一步在全球貿易中發揮核心競爭力，重振臺灣經濟^⑦。由此可知美國支持兩岸直航係基於自身利益，鼓勵我國與中共協商，開放三通直航，吸引外資來臺投資，促使我國國際經濟競爭力提升。

(三)節省時間與成本

兩岸直航除節省很多企業在運送貨物商品到對岸的時間和成本，亦可提升競爭力。

從我行政院公布《兩岸直航之影響評估報告》中，提出海運直航可節省運輸成本，每年估計約新臺幣8.2億元，可減少一半運輸時間；而空運直航可節省旅客旅行成本，計每年約新臺幣132億元，旅行時間860萬小時；貨物運輸成本每年約新臺幣8.1億元，運輸時間26萬噸小時；對個別企業言，因海、空運直航可節省運輸成本估計約1.5~3成，另運輸時間縮短可減少庫存及增加生產效率，有助於降低整體營運成本^⑧。

學術單位以總體經濟模型模擬直航對經濟影響，多呈現正面效益，對GDP影響在一年內增加0.03~0.04%，長期增加0.4~1.19%^⑨。

(四)利於增大三大港口的吞吐量

學者以高雄港為例，指出直航可配合自由貿易港運作，其中貨運直航將賦予高雄港轉運更大功能，尤其是高雄兩個加工出口區，加上屏東二代加工出口區，將可藉由直航運輸、轉口便利，不僅吸引外資，更可望吸引某些臺商從大陸撤回臺灣投資^⑩。

兩岸三通直航為臺灣做全球運籌中

註⑥：吳思鍾看法請見《聯合報》，民國86年10月28日，版3；航商意見請見《中國時報》，民國86年11月16日，版13；引自邵宗海，《兩岸關係兩岸共識兩岸歧見》，前揭書，頁200。

註⑦：〈美盼我三通，尤其是飛機直航〉《尖端科技軍武論壇》，<http://forum.dtmonline.com>

註⑧：「直航條款三度闖關失敗，美國商會重申支援直航」，華夏經緯網，<http://big5.huaxia.com/xw/tw/2006/00463205.html>

註⑨：〈兩岸「直航」之影響評估〉，<http://www.mac.gov.tw>，頁2。

註⑩：〈兩岸「直航」之影響評估〉，<http://www.mac.gov.tw>，頁4。

註⑪：〈直航啟動，軍、經實力作後盾〉，<http://home.kimo.com.tw/1965/special-coul/Huang/01/047.htm>

心有很大幫助，高雄港就是因這幾年貨物大幅流失，使得貨櫃港排名退居全世界第四^⑪。

由此可知我國如能儘早開放直航，就能即早掌握世界航運中心戰略位置。加上「海運便捷化措施」推動，將「境外航運中心」業務範圍從經營轉運貨擴大至可載運大陸與第三地之進出口貨，並將適用港口從高雄港擴及臺中港及基隆港^⑫，將增大我國三大港口吞吐量。

(五)發展成為「亞太海空運籌中心」

我專家指出兩岸直航可提升臺灣企業國際競爭力，有效提振臺灣經濟，其理由為^⑬：1.直航能節省運輸時間、運費成本，增進廠商的經營效率，以提升國際競爭力及全球運籌能力；2.直航後，全球貨物才有可能經臺灣進出大陸，臺灣才有可能發展成為「亞太海空轉運中心」；3.直航後，配合人員、貨物、生產資源、資金等開放，才能吸引國際企業來臺灣設立亞洲營運總部，成為全球企業運籌中心；4.直航後，人員往來增加，能彼此加深瞭解互信，穩定兩岸關係。

(六)對貿易投資之有利影響

從中長期來看，直航三通有利臺灣出口技術高層次工業原料及關鍵零組件，包括電子零組件等；至於我對大陸物品進口設限終須取消，自大陸進口物品將大幅

增加，包括農產品等；此外，由於臺商已建立產業分工體系，直航將進一步擴大，以貿易取代大陸投資^⑭，避免臺商在大陸經濟磁吸效應下，不斷挹注資金、相關產學技術及人才流向大陸。

(七)直航談判是建立兩岸和平架構的契機

前行政院陸委會陳明通副主委於2004年6月13日參加於臺大舉行「臺海安全的新思維」研討會時指出，直航將深化兩岸三通，直航談判將是建立兩岸和平穩定互動架構的契機^⑮。

二、兩岸直航對中共之利益

以中共觀點看待兩岸直航，自1979年以後積極推動兩岸三通直航事宜，就成為中共對臺政策重點工作，顯見中共欲藉直航達到統一的目標寄予厚望。

(一)「以通促統」阻止臺獨，創造統一有利條件

「三通」是指兩岸通商、通郵和通航，由於兩岸直航將加速三通進行，成為中共對臺政策總體戰略之重要環節，兩岸從開放交流互動以來，「三通」中通郵、通商二項幾已達成目標。隨著香港與澳門回歸及臺獨聲浪高漲等多重因素下，中共對臺灣回歸祖國統一的目標時程有迫切感。因此對臺政策與工作希望採取經貿與民間積極交流互動，達到「以通促統」阻

註⑪：龔明鑫、羅正方，〈兩岸三通直航對臺灣產業之發展影響與衝擊評估〉，<http://www2.nsysu.edu.tw/mascs/3-activity/2002b/20021201article3-3.htm>，頁31。

註⑫：「尊嚴、對等、安全」的兩岸關係（兩岸篇），請參閱《我國總統府網站》。

註⑬：鄧岱賢，〈空中走廊與兩岸直航——兩岸直航、機場遷建與國防安全〉，<http://forum.dtmonline.com>，民國92年10月29日。

註⑭：〈兩岸「直航」之影響評估〉，<http://www.mac.gov.tw>，頁4。

註⑮：陳明通，〈直航談判是建立兩岸和平架構契機〉，<http://forum.dtmonline.com>，民國93年6月13日。



止臺獨的終極統一目標。

(二)藉兩岸直航壓縮我國國際地位，並藉此提升中共國際形象

中共深知兩岸直航可改變國際上對兩岸形象看法，藉此利用國際宣傳建立開明進步形象，並運用直航兩岸船舶與航空器無法出現象徵我國主權之稱號、旗幟及界定此航線為國內事務航線等，迫使臺灣在主權讓步，為其「和平統一、一國兩制」打開通道。

(三)扭轉臺海區域戰略態勢

兩岸直航可讓各國認為是中共區域影響力進一步擴張，並進而調整區域戰略部署，同時可能影響臺灣作為防堵中共擴張政經影響力的橋頭堡地位¹⁶。

(四)製造我民間與政府之對立與矛盾

中共一再向外強調「直航不要和政治聯繫起來」、「雙方先行通航再說」、可兩門對開，強調是臺商強烈要求三通直航，非僅大陸所需，造成臺商與政府對立矛盾，離間政府與臺商關係，將兩岸無法直航癥結歸咎於我方政府¹⁷。

(五)利於對我爭取認同，瓦解意志

中共近期積極對臺開放，包括教育學歷認證、暑期學程、水果零關稅、特定農業議題、開放醫師到大陸執業、推動兩岸客貨包機通航、贈送熊貓等高達30項「惠臺措施」，配合直航後直接進行積極宣傳，爭取認同，使國人以為兩岸無戰爭之虞，鬆弛心防，以「利用經濟、主導社會、否定政府、瓦解軍事」來達其併吞臺

灣之目標。

(六)有利中共直接掌握瞭解我國國防戰略及部署

一直以來兩岸海空軍即以無形海峽中線（即臺海15浬線）為制約，但兩岸直航三通將有利中共航機、船舶以合法方式、公然進出，對我領空、領海、機場、港口及陸上防衛作戰之重要戰略部署及設施進行情蒐與滲透。甚至猝然發起突襲，達其直接掌控我國政、經、軍、心的戰略核心目標。

兩岸直航對我國國家安全之影響

一、兩岸直航攸關國家安全的爭論

(一)民意調查的意見

關於兩岸直航，我陸委會在2008年1月6日提出《2007年兩岸關係各界民意調查綜合分析》，有6成9至7成7的民眾贊成兩岸應在有條件的前提下開放直航（例如國家安全、尊嚴和對等的條件），僅1成6的民眾認為無條件開放直航¹⁸。

而中共官方報《人民日報》則刊出我陸委會在2008年4月，馬總統當選後的一個月所做的兩岸直航民調，顯示有89%的受訪民眾認為應該開放兩岸直接通航，創下歷來調查最高記錄¹⁹。

(二)直航將導致兩岸經貿互動擴大，進而損害國家安全

反對兩岸經貿互動繼續擴大者，認為直航將使兩岸經貿互動繼續擴大，最後將嚴重損害我國國家安全，使得臺灣主體性

註¹⁶：〈兩岸直航之影響評估〉，<http://www.mac.gov.tw>，民國92年8月15日，頁8。

註¹⁷：陳偉寬，〈兩岸直航與國家安全〉，<http://www.gamez.com.tw>，頁3。

註¹⁸：〈2007年兩岸關係各界民意調查綜合分析〉，<http://www.mac.gov.tw>

註¹⁹：〈發展兩岸關係是臺灣主流民意89%民眾認為應開放兩岸直接通航〉，<http://big5.chinataiwan.org>。

因而喪失，渠等認為國家安全應置於經濟發展之上。

時至2003年我政府體認國內外經濟情勢快速轉變，兩岸經貿關係出現不同以往的新局面，直航問題更受矚目。陸委會根據2001年8月「經濟發展諮詢委員會」就「加入WTO及兩岸『三通』」議題達成之共識，以及2002年8月「大溪會議」有關「直航」結論，會同交通、國防、經濟、經建會等部會，持續開展兩岸「直航」影響及評估與規劃工作，同年11月30日初步完成《兩岸直航之影響評估報告》，目的在於呈現直航之利弊得失，使社會各界清楚瞭解直航所涉及複雜問題，以及對政治、經濟、社會、國家安全的影響與衝擊，進而凝聚更大共識，共同面對處理直航及相關問題^②。

根據陸委會所作的報告亦指出兩岸加入WTO後，雙方在人員、貨（商）品、金融、交通等的交流與數量將更加頻繁，而其所衍伸的相關安全維護與風險控管亦隨之增大，而可預見的是兩岸直航後將帶來更多攸關「國家安全」的業務負擔，因此，陸委會指出將積極調整以因應國家安全相關部署及工作。

總之，反對兩岸直航的人士主要認為直航將為我國家安全產生危害，為經貿發展而損害國家安全，喪失臺灣主體性，殊堪不值！而我政府意識到「直航」非不可行，最主要關鍵點「直航」是否影響國家安全？如果直航真的勢無可免，那就一定要在國家安全得以確保、國家主權尊嚴

得以維護的前提下，才能開放兩岸直航。

(三)支持以兩岸直航發展我國經濟為國家安全奠定良好基礎

支持直航人士認為反對直航影響國家安全，所提論點是昧於國際經濟與政治局勢的作法，認為限制兩岸經貿互動，將阻礙我國經濟繼續發展。如不能利用中共崛起，創造我國經濟再次起飛，將導致我國經濟實力削弱，影響維護國家安全實力^③。

對此，支持直航的國內學者認為直航將使得中共船舶與航空器直接進入臺灣領空、領海與領土，但並不認為如此作為就會對我國家安全造成影響。渠等並指出我國家安全必須以國家利益作為依歸，而國家利益則端賴我國總體的競爭力與綜合國力的提升，其中尤其以經濟實力的振興最為重要。

二、兩岸直航對我經貿安全的影響

(一)兩岸貿易投資狀況

依經濟部國貿局統計資料顯示，2008年1～12月份我國對大陸貿易總額為1,054億美元，較2007年同期成長3.1%，占我國同期對外貿易總額21.2%，比重較2007年同期減少0.7個百分點；其中出口額為739.8億美元，較2007年同期衰退0.4%，占我國出口總額28.9%，比重較2007年同期減少1.2%；進口額為314.2億美元，較2007年同期成長12.1%，占我進口總額13.0%，比重較2007年同期增加0.2%；貿易順差為425.7億美元，較2007年同期衰退7.9%；大陸依然是我國的第

註②：行政院大陸委員會，〈兩岸「直航」的影響評估〉，陸委會網站，民國92年8月15日，頁1；〈直航／陸委會報告全文／前言〉，<http://www.ettoday.com>，2003年8月15日，頁1。

註③：趙建民主編，《大陸研究與兩岸關係》，前揭書，頁294。



一大貿易夥伴、第一大出口市場、第二大進口來源以及貿易順差最大來源地²²。不可諱言，中國大陸實已成為我國臺商企業赴海外投資及其主要生產基地。

此外，正由於中共加入WTO後，加速其外貿體制的變革，關稅調降和本地市場開放等措施為臺商提供更大商機。對於中共投資環境特別是「法制環境」改善，市場化程度提高，經貿措施將更形透明化，對外資權益保障會更上軌道，勢必對外商及臺商將更具吸引力，政府雖早已提出「戒急用忍」欲予控管，再加上「道德勸說」，但效果確實相當有限。

(二)直航將使我國對中共經貿依存度加大

而《遠東經濟評論》早已於7年前指出，兩岸一旦在未來因為加入WTO後所開放直航三通，兩岸經貿關係將呈現倍數成長，且對我國達警戒線的兩岸經貿依存度，恐會嚴重向上攀升。根據我陸委會於2001年發布的兩岸經貿依存度已高達24%。對此，中共戰略專家就曾經表示，如果我國對中共經貿依存度超果30%以上，中共就有左右我國政局的政治影響力²³，此論點深值我國注意。

兩岸貿易往來密切，以2008年為例，依大陸商務部臺港澳司發布的統計顯示，2008年1~12月，兩岸貿易達1292.2億美元，比同年上升3.8%。其中，大陸對臺灣出口為258.8億美元，比同年上升10.3%；自臺灣進口為1033.4億美元，

比同年上升2.3%，大陸逆差為774.6億美元。臺灣是大陸第七大貿易夥伴、第九大出口市場、第五大進口來源地。截至2008年12月底，大陸累計批准臺資項目77,506個，累計吸收臺灣直接投資476.6億美元，按實際使用投資外貿統計，臺資在大陸累計吸收境外投資中占5.6%，排在第五位²⁴。吾人可由大陸商務部發布資料得知，臺灣對大陸的貿易順差超過臺灣對全球的貿易順差，大陸對臺灣的外貿重要性不言可喻。

(三)直航對我國總體經濟的影響

2003年8月15日，我陸委會作出對《兩岸直航之影響評估報告》指出直航對總體經濟影響的利弊得失，如以簡單經濟分析概念以觀，「直航」能減少成本、縮短運輸距離及時間，且能符合自由市場運作法則，對企業經營及總體資源運用效率有相當助益，對我國經濟發展具有正面效益；但因兩岸存在經貿體制差異、相當經濟規模差距以及中共以行政力干預市場機制，因而存在諸多失衡狀況及潛藏高風險現象等不確定因素，無法以簡單市場機制及一般經濟評估。在開放直航及相關經貿往來後，若不能儘早因應此種失衡問題及將變數加以排除，將使國內產業衝擊擴大，加速資金、產業技術、專業人才向大陸流動，導致我經濟遲緩及失業問題惡化²⁵。

三、兩岸直航對我政治安全之影響

兩岸直航對中共所帶來的利益，反過

註²²：〈2008年兩岸貿易情勢回顧與2009年展望〉，www.mac.gov.tw

註²³：張顯超，〈我國加入WTO後對於兩岸「三通」問題的政經法律影響〉，前揭書，頁1~2。

註²⁴：〈中共商務部：2008年兩岸貿易總額逾1,290億美元〉，<http://big5.huaxia.com>

註²⁵：〈兩岸直航之影響評估〉，陸委會網站，前揭書，頁3。

來說，就是對我國造成政治安全的影響。

(一)直航恐將矮化我國格、主權與尊嚴—以「金馬小三通」為例

基於「擴散功能」概念分析，直航對我國國家安全衝擊，主要係從經貿安全繼而擴散到政治安全、社會安全與國防安全等諸多面向。

以陳前總統水扁先生執政後，於2001年元月1日所積極推動的「金馬小三通」²⁶為例，說穿了其目的之一，就是要解決已存在金門、馬祖地區行之有年的非法直航、走私、偷渡等問題就地合法化，但是仍不失為一項重要施政成果；惟中共對此並不積極。

我執政當局在國家安全考量下，認為「小三通」符合「循序漸進」的戰略設計，不致對臺灣本島的安全產生立即直接的影響與衝擊。就人民而言，也不致有兩岸政策大幅變動的不安感覺，對心理層面的影響，應可降低，政治上之安定也可獲得確保²⁷。

對於實施已迄8年的「金馬小三通」，陳前總統於執政初期亟欲藉此來突破兩岸關係的僵局，並以此作為執政後在兩岸關係方面的第一張「成績單」。然而有識之士均能看出中共對此事反應相當冷淡，未對此事大幅報導，僅授權福建省地方政府來全權處理此次金馬小三通的議題，此等現況若擴大至兩岸直航三通層級實施，將對我國格、主權與尊嚴會絕對陷於嚴重不利的狀態。

(二)易模糊鬆弛敵我心防意志

在現階段中共仍未改變對臺政策工作的情形下，加上我國民長期處於民主自由生活下，兩岸因久無戰事危機，故敵我心防不足，憂患意志薄弱，直航三通將誤導國民以為兩岸和平已至，使得國民易模糊鬆弛敵我心防意志。

(三)是否使用「排除條款」的問題

在兩岸加入WTO後，對於中共貨物、資金（中資）、人員往來勢必較現有規模為大且複雜，是否可使用「排除條款」？對此，中共已表示臺灣當局必須慎重考慮對大陸使用該款的嚴重後果²⁸。

(四)中共現階段派遣特別人士入臺的問題

從前項所論得知，我國對中共傾向不採用「排除條款」，致使中共的人員、資金、機構可進出我國境內，此顯然並非單純經貿議題而已。以目前國內所遣返的眾多大陸偷渡客經清查身分後，發現其中部分具有中共解放軍、公安武警或情治人員身分，但尚未清查或未發現的人數難以掌握，此等問題將在直航後更加嚴重。

(五)現實中政治安全之衝擊

所謂「政治安全影響與衝擊」，係包括中方人員、資金（中資）介入我國內部事務，諸如總統大選、利於統戰、影響臺灣內部對大陸政策與兩岸關係的看法。

(六)量變到質變

在兩岸直航後將催化三通進程，使得雙方經貿互動頻繁下，由於中國大陸來臺人口的停留、居留、定居、交流等，將有別於以往單向流動的模式，兩岸人員

註²⁶：所謂「金馬小三通」，係指我金門對中共福建的廈門、馬祖對福州的「直航三通」。

註²⁷：審文，〈政府開放兩岸小三通之展望〉《交流》，前揭書，頁6。

註²⁸：張顯超，〈我國加入WTO後對於兩岸「三通」問題的政經法律影響〉，前揭書，頁2。



的互動勢必呈現倍增的情況，在管理日漸困難的情形下，更無可避免的一定會使得我國民對於兩岸關係走向、定位展現新的看法，若不在事前即透過觀念教育廣為宣導，屆時很有可能無法制止我國民在心理上的轉變，最後從量變到質變。

四、兩岸直航對我國防軍事安全之影響

隨著兩岸經貿交流互動密切，復加上臺商資金、產業技術、專業人才源源不絕流向大陸市場，對於促進中共經濟與科技成長具有相當作用。而中共的經濟快速成長亦已帶動其軍事力量的快速發展，對我國家安全構成更大威脅。尤其在兩岸三通後，中共的船舶與航空器直接進入我領海、領空與國土，使得臺海15浬海峽中線的制約線驟然消失，將造成我國防軍事安全的當面影響與衝擊，而我國防軍事安全亦面臨前所未有的新挑戰。

五、兩岸直航對我社會安全之影響

(一)直航對我產生環境安全影響

兩岸直航在付諸實施之際，首當其衝的將是環境與流行病方面的問題。由於近年來大陸地區一直被國際間視為傳染病的高度危險區域，使其國際形象面臨負面的評價，而其國內安全亦亮起警訊。

就環境安全與傳染病而言，包括亞洲流感、香港流感、豬瘟型感冒、禽流感、口蹄疫、SARS等，均源於大陸傳播到外界。WHO稱此為群聚感染，並警告疫情具有潛在嚴重性，將中共列為疫區²⁹。因此開放兩岸直航將無可避免對臺灣

產生環境安全潛藏風險與影響。其所產生的嚴重影響，未來在面對直航人員往來密切與貨物量龐大情況下，務須規劃更嚴密完善檢疫機制審慎為之。

(二)直航對我社會治安產生影響

兩岸交流已對國內治安構成負面影響，包括大陸人民非法偷渡來臺、在臺非法打工、逾期滯留、走私、組織犯罪等治安問題³⁰。對我社會治安秩序、金融經貿、市場體系穩定等造成相當嚴重影響，兩岸直航必須經由協商及建立相關完善機制，才能遏止上項情形擴大。

(三)直航對我社會穩定產生影響

直航三通後將造成傳統產業衝擊，使我境內資金外流、產業技術外移、專業人才流動、工廠歇（關）廠等問題加劇，致使失業率增加，對於社會穩定將產生相當程度的影響。

(四)直航對我人口與教育政策產生影響

直航三通將加重兩岸社會融合，衍生通婚、大陸人民來臺定居、居（停）留、就業等問題。目前兩岸通婚已達20萬對，預計每年增加3萬對左右，此等多屬經濟依賴人口，且不少人與臺灣配偶年齡頗有差距，未來勢必影響人口結構³¹。復加上渠等在臺適應及與下一代能否順利融合我社會制度、教育體制及福利預算編列等問題，皆須妥慎規劃調整。

策進與因應之道

註²⁹：陳建民，〈非傳統安全與兩岸直航檢疫機制之探討〉《展望與探索月刊》（臺北），民國95年11月，頁62。

註³⁰：〈兩岸直航之影響評估〉，陸委會網站，前揭書，頁8。

註³¹：同前註。

在國內臺商、航商與外商強烈呼籲下，我新政府在審慎考量下終於開放兩岸直航。不必諱言，兩岸「直航」將加速「三通」的進行，從中長期影響來看，對我國經濟發展不論產官學界均認為是利多於弊，但關鍵在於我國能否善用自身有利諸多條件，全面改善政經投資環境，強化團結力與凝聚力，將可提升我國國際競爭力與國際化程度，加強經濟吸引力，強化臺灣生產基地與研發中心地位，才能吸引國外及大陸資金、專業人才與技術，確保國家經濟發展優勢。

而在兩岸直航三通對中共的最大利益，可以直接進行「以通促統」、「以商圍政」、「以民逼官」等手段，助其推動達成「國家統一」的進程並藉直航阻止臺獨，並有利於提升其國際和平形象，增加在亞太區域影響力，改變臺海戰略態勢等，可謂兩岸直航將使中共在政治上的實際效益，高過於經濟上的獲益。

針對上述兩岸直航對我國家安全的影響而論，分別提出策進與因應之道：

一、在確保經貿安全方面

(一)面對「最惠國待遇原則」、「國民待遇原則」，政府應可以《國家安全防衛條款》因應。

(二)加速產經結構轉型、提升與調整。

(三)強化我國家安全網的設計，全面建構及加強我政府與國人的國家安全觀與危機意識的再教育工程。

(四)政府應積極建立機制，規範臺商資金流向。

(五)政府應為我經貿發展尋求更寬廣開放的生存空間。

二、在確保政治安全方面

(一)直航須尋求兩岸關係定位適切點。

(二)建立臺海信心措施，可藉直航漸次與中共協議「信心建立措施」要點。

(三)政府應加強全民國防觀念，再教育與全民憂患意識提升的工作。

三、在確保國防軍事安全方面

(一)開放港口應強化警衛、控管等機制建立；海上航運宜採南先北後、貨先人後的漸進方式為之；海上航線應採現行南北航線方式；海軍及海巡署相關巡邏與訓練任務更須加強精鍊，以因應任何突發狀況處置；加強港口官兵及從業人員敵我辨識能力與危機意識，並檢討調整相關兵力及武裝部署等。

(二)確保陸上防衛作戰，建議重新規劃軍、警、情系統對於大陸政治偵防工作之任務編組，建立有效總體國家安全機制，從攔截網等縱、橫向管制³²，強化各級軍、警、情、海巡、憲兵、海關等人員之敵我意識與新形勢再教育工作，防止杜絕國家安全情資外洩；加強訓練對於防滲透、破壞、襲擾、突擊等緊急事變之因應處置作為等。

四、在確保社會安全方面

為因應兩岸直航加速人員交流，政府應完善社會治安體系，加強查緝走私、偷渡等不法犯罪行為，有效維護社會秩序；另因應大陸配偶漸增及大陸人民來臺定居（留）、就業、就養等社會問題，須建立

註³²：周世雄，〈從國防觀點剖析兩岸加入WTO之可能衝擊〉《國家安全與軍事戰略安全學術研討會論文集》，前揭書，頁6。



大陸及外籍配偶照護體制；同時應強化職場安全與社會福利制度，來妥善照料受到兩岸經貿交流而失業勞工與弱勢家庭。此外，為因應兩岸直航後人、物往來密切，應強化防檢疫機制與措施，以預防SARS與禽流感等重大疫疾傳染本島，保障我國在直航後的社會與環境安全。

木馬屠城記與全民憂患意識的再提升——代結論

「木馬屠城記」是古希臘荷馬史詩中的一則寓言故事，歷史上從未發生過如此戰爭，有人認為此種情形不會發生在我國身上，毋須杞人憂天！但筆者要以此故事的重點在於「交戰雙方在戰事陷入膠著時，一方散布失敗消息使敵方以為勝利在握，待其鬆懈戰鬥意志後，接受敵人所贈送的多匹「特洛伊大木馬」，卻未料到其內潛藏敵方大批部隊，敵人終於藉此攻入城內，以極少代價獲致最高戰果！」尤其兩岸現階段並未如上述處於已交戰狀態，況直航三通易使國人以為兩岸和平已然到來，更易鬆弛憂患與敵我意識，此則寓言，實足以作為我國在國家安全的啟示與警惕。

「沒有國家安全就沒有一切！」經貿的發達及拓展，固然是我國重要的生存條件，然而，建築在沒有國家安全基礎的經濟發展，無疑是空中樓閣，水中花、鏡中月，相當不切實際，孟子曰「無敵國外患者國恆亡。」此項至理名言，攸關國家存亡，深值全體人民警惕。開放兩岸直航三通，總體而言，是利多於弊，但是仍須廣泛評估所有不利於我方的因素，並據此妥

善擬定直航對我國家安全之影響與衝擊的相關安全機制與配套措施，以因應未來變局，事前妥慎規劃，事後確實執行，以確保我國在直航三通後的國家安全。

最後，臺海兩岸關係在馬總統英九先生主政力推下，已漸趨穩定與熱絡，茲以2009年4月17日「博鰲論壇」為例，中共國務院總理溫家寶在會見我方代表團錢復先生時提出「面向未來、捐棄前嫌、密切合作、攜手並進」等16字來回應馬總統請錢復先生傳達「同舟共濟、相互扶持、深化合作、開創未來」等新16字箴言；此外，馬總統在臺灣時間4月23日晚間8時30分左右透過越洋視訊，向美國重要智庫「華府戰略及國際研究中心」（CSIS）舉辦的研討會上發表演說，並回應美智庫學者時表示，臺灣已在過去幾個月逐步的實際回應「胡六點」³⁵。例如提出經濟合作協議架構（ECFA）等，期盼優先解決兩岸經濟議題；同月27日兩岸「第三次江陳會談」於南京舉行，雙方簽署共同打擊犯罪及司法互助、空運補充及金融合作等三協議一聲明；以及同月30日我獲邀以觀察員身分出席今年世衛組織大會（WHA）等。

至盼兩岸間能降低歧見、求同化異、共創雙贏，終止敵對狀態，力求以和平穩定、互利互榮原則以解決兩岸問題的最佳法則。而我國如何在國家安全與經貿發展並重的前提下，尋找出同時有利於兩岸發展與我國家生存的最佳模式，將考驗著執政當局與全體國人的智慧。

註³⁵：〈馬總統回應美智庫學者胡六點問題〉，<http://tw.news.yahoo.com>