

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



兩岸空運直航的客運量之研究：變化、原因及影響

(2008.05-2021.12)

Study of the passenger traffic volume of Cross-Strait  
Direct Flights: Change, Reasons and Impacts  
(2008 May - 2021 Dec.)

劉晟民

Cheng-Min Liu

指導教授：周繼祥 教授

Advisor: Jih-Shine Chou, Professor

中華民國 112 年 6 月

June 2023


## 中文摘要



2008 年臺灣財團法人海峽交流基金會和中國大陸海峽兩岸關係協會簽署《海峽兩岸空運協議》後，兩岸空運直航即於同年年底正式開通，臺灣與中國大陸的航空客運及貨運往來日漸頻繁。為探討兩岸空運直航之發展及變化，本研究採用次級資料分析法、比較法及深度訪談法，探討 2008 年 5 月臺灣第二次政黨輪替以來，迄至 2021 年底期間兩岸空運直航客運量的變化，並進一步解析之所以變化的原因，釐清其影響。

兩岸空運直航的需求及促成力量來自於兩岸 40 多年來的經濟交流，經濟因素成為主要推力，在 2008 年以前，兩岸關係緊張，2008 年總統馬英九執政後，兩岸關係改善，兩岸協商談判前取得政治基礎，促成兩岸空運直航協議成立，造就直航客運量邁向高峰。兩岸空運直航後，兩岸之間的主權和安全爭議並未造成兩岸空運客運量的直接減少，如 2015 年發生的 M503 航路事件，但對於臺海空域有安全威脅。臺灣由哪一個政黨掌握執政權，關係到兩岸關係是和諧或對抗，也因此影響兩岸空運直航客運量的變化，中國大陸對於臺灣不同政黨的執政，會採取不同的對臺政策，如管制陸客來臺觀光人數。美國在臺海扮演著微妙的影響角色，對於兩岸航空運直航的態度不反對，也沒有多做文章，謹守一中政策。2019 年底開始並於 2020 年蔓延全世界的新冠肺炎疫情，重創了兩岸空運直航。

兩岸關係維持穩定的關鍵在於主政者基於理念或其他主客觀因素，願不願意與中國大陸維持和睦關係。政府基於職責，宜適時針對兩岸空運直航的需求和市場變化，輔導國內航空業和觀光業者積極因應，且無論兩岸關係處於何種狀態，為了避免誤判，累積互信，海基



會和海協會的聯繫機制必須維持。另外政府對於兩岸之間空運直航各項事務，與中國大陸的各項談判，仍應秉持對臺灣最有利之立場及條件進行談判，並保留兩岸空運直航發展中的各項資料及記錄歷史軌跡，有利兩岸空運直航長遠發展。兩岸應儘速履行海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議，優先推動兩岸試行適航維修員證照認可和委託對方維修機構，執行航空器維修及簽放等各項作業，將有助於兩岸空運直航的客機於兩岸降落地之整備維護。

雙方航空主管部門可以共同針對兩岸航線的航空法制，就處理消費者爭議、飛安事件調查合作及調查權行駛、損失賠償等要點，先進行溝通同時適用於兩岸的法制化作業，取得共識。最後建議未來觀光發展應以維護觀光區品質為重，以及觀光和生態的平衡為績效。而在後疫情時代，在世界各國及中國大陸旅客能夠來臺旅遊之後，應積極展現臺灣在觀光上的進步，讓遊客對臺灣的印象耳目一新。

關鍵字：三通、兩岸空運直航、兩岸空運協議、客運量、陸客、觀光

## Abstract



After the Straits Exchange Foundation and the Association for Relations Across the Taiwan Straits had signed the Cross-Strait Air Transportation Agreement in 2008, the cross-strait direct flight have begun in the end of 2008. The passenger and cargo transportation between Taiwan and the mainland China have become prosperous. The methods of this study are secondary data analysis, comparative methods, and in-depth interview to focus on the change of the passenger traffic volume of the cross-strait flight from 2008 to 2021, analyzing the reason of the change, and clarifying the impacts.

The economic change cross-strait for four decades created the demand and the main power to achieve cross-strait direct flight. The cross-strait relations were in tension before 2008, but improved when Ma Ying Jeou became the President of R.O.C., founded the political base for cross-strait negotiations. The Cross-Strait Air Transport Agreement had been signed, and the passenger traffic volume of the cross strait direct flight reach high peak. The sovereignty and safety issues like flight route M503 did not make the passenger traffic volume of the cross strait direct flight decreased, but it is a threat for Taiwanese air space.

The cross-strait relations which is harmonious or confrontational depends on which party is in power, and the cross-strait relations impact the change of the passenger traffic volume of the cross-strait direct flight. The PRC adopts different policies to KMT and DPP, for instance, control the volume of tourists to Taiwan. The U.S. plays a subtle role in influencing the cross-strait relations, who was not against the cross-strait direct flight and did not make comment, to stick to One China policy. The COVID-19 pandemic broke out in 2019 and spread to the entire world in

2020, which had profound effects on the cross-strait direct flight.

The key for the cross-strait relations keeping stable is that the ruling party who based on agendas or other subjective or objective factors, is willing to keep harmonious relations with PRC. The government should guide the aviation industry and the tourism industry to respond to the demand and the change of cross-strait direct flight. No matter what kind of status about the cross-strait relations, the contact channel between Straits Exchange Foundation and the Association for Relations Across the Taiwan Straits must be maintained for cumulating mutual trust and avoid misjudgment. In addition, the government should stick to the best position and conditions when negotiating sorts of the cross-strait direct flight affairs with PRC, and remain all documents and records of the process of negotiations which can be benefits for the development of the cross-strait direct flight. The Cross-Strait civil aviation Flight Safety and Airworthiness Cooperation Agreement should be carried out. Firstly, take a trial run of rendering cross-strait aircraft maintenance personnel licences valid and commission the maintenance organization of the other side to do the aircraft maintenance, flight release and the other things.

The civil aviation authority of R.O.C. and P.R.C. can coordinate the legal systems about consumer dispute settlement, aircraft accident and incident investigation and compensation for damages to be applicable to cross-strait direct flight. At last, this study recommend that the government should focus on maintaining the quality of tourist area and make performance by balancing on tourism and ecology. In the post-COVID-19 era, the government should present the progress of tourism in Taiwan to impress the tourists of mainland China and other nations around the world.

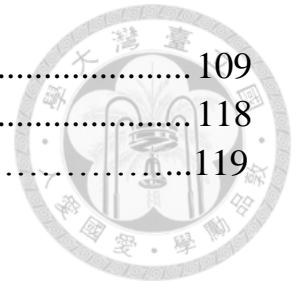
Keywords: Three Links, cross-strait direct flight, Cross-strait Air Transportation Agreement, passenger traffic, tourists from P.R.C., tourism

# 目 錄



第一章	緒 論	1
第一節	研究緣起與問題意識	1
壹	研究緣起	1
貳	問題意識	3
第二節	研究目的	4
第二章	概念、理論檢討及文獻回顧	6
第一節	概念檢討	6
第二節	相關理論檢討	12
第三節	文獻回顧	26
第三章	研究設計	33
第一節	研究途徑與研究方法	33
壹	研究途徑	33
貳	研究方法	33
第二節	研究架構與研究假設	36
壹	研究架構	36
貳	研究假設	37
第四章	兩岸空運直航前的歷史背景	39
第一節	2000 年以前的兩岸關係	39
第二節	2000 年至 2008 年 5 月以前的兩岸關係	43
第五章	2008 年至 2012 年之客運量變化、原因及影響	50
第一節	客運量變化	50
第二節	原因	51
第三節	影響	69
第六章	2012 年至 2016 年之客運量變化、原因及影響	71
第一節	客運量變化	71
第二節	原因	72
第三節	影響	85
第七章	2016 年至 2021 年之客運量變化、原因及影響	87
第一節	客運量變化	87
第二節	原因	88
第三節	影響	100
第八章	結論	103
第一節	研究發現	103
第二節	研究建議	106
參考文獻		109

壹、中文.....	109
貳、英文.....	118
附錄.....	119



## 圖表目錄



表一	訪談對象一覽表.....	36
圖一	2009年-2021年兩岸定期航線班機載客人數.....	11
圖二	建構主義的國際關係研究.....	25
圖三	研究架構.....	37
圖四	2009年-2012年兩岸定期航線班機載客人數（2008年係不定期包機之客運數）.....	50
圖五	2012年-2016年兩岸定期航線班機載客人數.....	72
圖六	2016年-2021年兩岸定期航線班機載客人數.....	87



# 第一章 緒論



「三通」，即「通商、通郵、通航」，其中通航的部分包含空運和海運直航，一直是國內外留心兩岸發展的各界人士關注的焦點，近 40 年來，隨著國內外經濟、政治情勢的轉變，兩岸官方與民間不斷就三通，包括空運直航的議題展開對話。2008 年臺灣財團法人海峽交流基金會和中國大陸海峽兩岸關係協會簽署《海峽兩岸空運協議》後，兩岸空運直航即於同年年底正式開通，臺灣與中國大陸的航空客運及貨運往來日漸頻繁。本研究旨在以宏觀視野，探討 2008 年 5 月馬政府主政以來，迄至 2021 年底止，期間兩岸空運直航客運量的變化，並進一步解析之所以變化的原因，釐清其影響。

## 第一節 研究緣起與問題意識

### 壹、研究緣起

空運 (air transportation)，也可以稱為航空運輸，是利用航空器載運人或物品<sup>1</sup>，因著空運的速度是所有運輸方式中最快的方式，具有時間價值高、速度快、價值高、運輸品質穩定、高附加價值等特性，但空運成本相對陸運、海運來的昂貴。也因此，通常業者會選擇使用空運，因為其產品體積輕薄短小，本身可能具要求時效、有急用、具高附加價值如晶片<sup>2</sup>。因此在全球產業高度專業分工，生產和銷售市場已全球化和自由化的環境下，空運的功能舉足輕重，為國家整體經濟帶來的效益也非常高，因此世界各國都以發展便捷的航空運輸為目標，來帶動國家發展。

2008 年 12 月 15 日，兩岸空運直航正式生效，開啟兩岸關係的新紀元，實現兩岸直接通航和平日包機。2009 年轉為定期航班，其後，兩岸空運直航成為一種常態，至 2021 年底已屆滿 12 年，但其實兩岸的直航，從來都不是這麼簡單，可謂得來不易。

---

<sup>1</sup> 百度百科 (2021)。〈空運〉。<https://baike.baidu.com/item/%E7%A9%BA%E8%BF%90/2456816>。2021/7/10 檢索。

<sup>2</sup> 本研究與民航局官員討論內容整理。

回顧兩岸空運直航的經歷，可從行政院大陸委員會 1994 年提出兩岸直航說明書開始，此後即持續進行。1996 年臺灣舉行第一次民選總統，2000 年出現第一次政黨輪替，長期執政的國民黨和平轉移政權。民進黨執政時期，雖然兩岸關係惡化，但政府仍然持續和對岸接觸，2002 年 10 月立法委員章孝嚴提出《大陸台商春節返鄉專案》的建議，2002 年 12 月 4 日，政府通過《大陸台商春節返鄉專案》，並於 2003 年首度實施兩岸春節包機，2005 年春節包機再度復航，2006 年春節包機進一步擴大包含清明、端午及中秋的節日包機<sup>3</sup>。

2008 年臺灣第二次政黨輪替，國民黨重回執政，兩岸空運直航有了重大的發展，從人道包機逐步進展到周末包機，再到平日包機。2008 年 11 月 4 日第二次江陳會談，財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤與海峽兩岸關係協會會長陳雲林在臺北圓山飯店簽署《海峽兩岸空運協議》<sup>4</sup>，雙方同意開通臺灣海峽北線空中雙向直達航路，建立兩岸航空管制部門的直接交接程序，兩岸空運直航終於不用經過第三地。在客運方面臺灣方面同意將桃園、高雄小港、臺中清泉崗、臺北松山、澎湖馬公、花蓮、金門、臺東等八個航點客運包機航點。中國大陸同意在北京、上海浦東、廣州、廈門、南京五個週末包機航點的基礎上，開放成都、重慶、杭州、大連、桂林、深圳、武漢作為、福州、青島、長沙、海口、昆明、西安、瀋陽、天津、鄭州等 16 個航點作為客運包機航點。至於貨運方面，臺灣方面同意開放桃園、高雄小港，中國大陸方面同意開放上海浦東、廣州作為貨運包機直航點<sup>5</sup>。

2009 年第三次陳江會談，於 4 月 26 日舉行。財團法人海峽交流基金會和海峽兩岸關係協會簽署《海峽兩岸空運補充協議》，雙方同意在臺灣海峽北線航路的基礎上開通南線和第二條北線雙向直達航路，終於歷史性的將包機轉換為定期航

---

<sup>3</sup> 維基百科 (2020b)。〈兩岸定期航線〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%91%89%E4%B9%9D%E6%A2%9D>。2020/3/21 檢索。

<sup>4</sup> 維基百科 (2020d)。〈第二次江陳會談〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E6%AC%A1%E6%B1%9F%E9%99%B3%E6%9C%83%E8%AB%87>。2020/6/20 檢索。

<sup>5</sup> 全國法規資料庫 (2020)。〈《海峽兩岸空運協議》及附件海峽兩岸空中航路、客貨運包機安排〉。

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0070009&kw=%e6%b5%b7%e5%b3%bd%e5%85%a9%e5%b2%b8%e7%a9%ba%e9%81%8b%e5%8d%94%e8%ad%b0>。2020/9/26 檢索。

班；雙方並同意可各自指定兩岸資本在兩岸登記註冊的航空公司，在協議規定的航點上，經營載運旅客、行李、貨物及郵件的定期和不定期航空運輸業務，並同意兩岸定期航班使用的運輸憑證及責任條款，參照兩岸現行作業方式管理<sup>6</sup>。兩岸空運直航的完成，從 1994 年到 2021 年現今，總共經歷了 27 年。

2016 年臺灣迎來第三次政黨輪替，執政者換為民進黨，但美中臺三角關係，甚至整個區域政治和世界局勢，已經大異於上一次的政黨輪替時。在大環境的改變下，兩岸空運直航的客運量是否產生變化？本研究作者因為工作的關係，經常面對相關問題的衝擊，認為值得探索這幾年來兩岸空運直航的客運量變化的差異，俾瞭解其變化對於產業面的影響，藉以對政府相關部門提出相應的政策建議，這是本研究的研究動機。

## 貳、問題意識

自 1949 年兩岸分治以來，雙方掌權者不斷更迭，政經社發展大異其趣。期間中國大陸和臺灣的關係雖然也是水火不容，勢不兩立，互視對方為敵人，但自 1980 年代開始，中國大陸實行改革開放，臺灣則開放黨禁，推動民主化後，雙方逐步展開民間的交流。惟中國大陸政府仍維持以黨領政，黨政軍一體之治理體系；臺灣則擁抱民主，於 1996 年實現總統副總統直接民選，並且迄今已經歷 3 次政黨輪替，和平轉移政權。在這樣的政治差異下，臺灣和中國是如何一步一步走向兩岸空運直航？而兩岸空運直航中間經歷之協商歷程為何？這是本研究思考的第一個問題。

2008 年兩岸空運直航後，兩岸空運直航的客運量是否有所變化？還是維持一片平順的增長？這是本研究面對的第二個問題。如果兩岸空運直航的客運量是起伏有所增減，這其中影響的因素到底是哪些呢？這是本研究所要回答的第三個問題。又兩岸空運直航的客運量變化是看到表面的現象，但真正背後代表的，兩岸空運直航後到底對於臺灣帶來何種影響？究竟兩岸空運直航是否讓臺灣對於中國大陸更加產生依賴？而其中到底哪些行業對於中國大陸產生依賴？兩岸航行

---

<sup>6</sup> 維基百科 (2020e)。〈第三次江陳會談〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%AC%A1%E6%B1%9F%E9%99%B3%E6%9C%83%E8%AB%87>。2020/6/20 檢索。

量如果有所下降，會衝擊到的是那些行業呢？這是在兩岸空運直航的客運量變化後必須回答的第四個問題。

最後，在瞭解到因兩岸空運直航的客運量變化影響的行業，則進一步可以探索，政府可以在其中扮演甚麼樣的角色？業者又是如何去應對？這也是本研究你回答的另一個問題。

## 第二節 研究目的

伴隨兩岸空運直航開通，臺灣和中國大陸的經貿往來開啟一個新時代的序幕，在兩岸經貿往來密切的同時，也不可忽略因為兩岸政治情勢的變動，以及在全球化及自由化下世界各國人力、物流的往來，還有美國總統大選後，美國政府與中國大陸及美國與臺灣的關係，兩岸的客運量也隨之產生變化。


2020年初爆發的新冠肺炎（COVID-19），從中國大陸武漢爆發<sup>7</sup>，因無明顯症狀的潛伏期，亟具有傳染性，不易檢測，隨即迅速擴散到世界各地，造成疫情大流行，導致世界各國為了防疫，紛紛採取邊境管制，建立嚴格的防疫措施，以期有效將疫情阻隔於境外，造成往來世界的空運航班銳減，兩岸的空運航班也因疫情大幅減少，也對兩岸的客運量造成了影響。

面對如此詭譎多變的世界局勢，有必要了解兩岸空運直航的前因後果，並加以說明兩岸的客運量變化，找出其中趨勢，期望對於未來有所掌握。因此，本研究之研究目的如下：

- 一、梳理兩岸空運直航協商過程的背景資料，瞭解兩岸空運直航協商過程中遭遇的困難以及解決方式。
- 二、蒐集兩岸空運直航的客運量統計資料，指出兩岸空運直航進入定期航班後客運量的變化趨勢。
- 三、以臺灣不同政黨執政期間為基礎分段點，觀察對比各階段航空客運量變化的數量和範圍，以各種內部和外部的因素闡明各階段產生差異之間接原因及直接原因。

---

<sup>7</sup> 林祖偉（2020）。〈肺炎疫情：新冠病毒到底哪來的？科學界的幾種說法〉。  
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/science-52133480>。2020/8/18 檢索。

- 
- 四、探討兩岸空運直航客運量變化對於兩岸產業的衝擊，並以經濟發展之角度，綜合政府官員、相關專家學者的意見，針對受影響的產業，提出政策建議。
- 五、蒐集新冠肺炎流行期間兩岸政策對於兩岸空運直航客運量之變化，瞭解新冠肺炎對於兩岸空運直航之影響。

## 第二章 概念、理論檢討及文獻回顧

有關兩岸空運直航的文獻為數不少，本研究首先分別檢視並嘗試定義「兩岸空運直航」、「客運量」，並透過國際政治經濟學理論和兩岸關係理論所建立的觀念，討論上述理論得否應用於兩岸當前情形，最後回顧兩岸關係及兩岸空運直航相關文獻，找出影響兩岸空運直航客運量的可能因素。

### 第一節 概念檢討

#### 壹、兩岸空運直航

本研究限定於研究兩岸航空器之直航，於提及研究內容時均使用「兩岸空運直航」，以求精確。

「兩岸空運直航」是兩岸三通的其中一部分，三通指的是「通商、通郵、通航」。三通的觀念最早源自 1979 年中華人民共和國的《告臺灣人民同胞書》：「……希望雙方盡快實現通航通郵，以利雙方同胞直接接觸，互通訊息，探親訪友，旅遊參觀，進行學術文化體育工藝觀摩。臺灣和祖國大陸，在經濟上本來是一個整體。……相互之間完全應當發展貿易，互通有無，進行經濟交流。這是相互的需要，對任何一方都有利而無害。」<sup>8</sup>從上述文字，可以瞭解三通的狹義範圍係指單純的直接貿易、直接郵政及通訊、直接海空運輸。若就廣義範圍加以界定，則包括 WTO 所規範之貿易行為含商品、農產品及服務市場的開放，以及相關人員、資金、資訊、航運等雙向直接往來，皆屬「三通」之範疇，可以說等同兩岸經貿關係正常化（陸委會，2003）。

兩岸空運直航的重點在於「直接」，即不經過第三地，而直接到達對方的機場；另外值得注意的是「兩岸」之間既非國與國之間的關係，也非國內兩地之間的關係，而是獨特的「兩岸」關係。因此，可以嘗試為兩岸空運直航做出定義：臺灣和中國大陸海峽兩岸的航空器於雙方出發地之航空站，載運客、貨和郵件，

<sup>8</sup> 臺灣中評網（2008）。〈1979 年全國人大《告臺灣同胞書》（全文）〉。

<http://www.crntt.tw/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=9&kindid=4230&docid=100844253&mdate=0101122405>。2020/6/6 檢索。

不經由第三地而直接飛航至對岸之目的地。

緣此，兩岸空運直航的歷史，以官方文件為依據，最早可以追溯至 1978 年，以下僅就 1978 年至今的歷史發展，以政黨輪替為分期基準，分為四階段說明：

一、1979 年至 2000 年 5 月 20 日前

1979 年中國大陸於《告臺灣同胞書》提出三通，即通商、通郵、通航，其中通航就是兩岸直航。但綜觀《告臺灣同胞書》，並非只是講述兩岸直航而已，而是從更大的層面講述兩岸關係。首先訴諸中華民族、海峽兩岸家族、親人間的情感連結，企圖軟化臺灣官方的立場，以中國古代「普天之下，莫非王土」的歷史觀強調「臺灣自古是中國不可分割之一部分」，並且訴諸實現「中國的統一」的願景，是人心所向，大勢所趨，因為「世界上普遍承認只有一個中國，承認中華人民共和國政府是中國唯一合法的政府」，呼籲臺灣人民一同實現統一。其後輔以釋出善意，停止軍事行動，停止對大、小金門等島嶼的炮擊<sup>9</sup>，在這之後才講述到通商、通郵、通航之訴求。

在前述段落鋪陳下，不難看出，陸方提出三通是為了達到中國統一這個目的所使用的手段。臺灣當局方面，應該也看出中國大陸這樣的企圖，時任中華民國總統的蔣經國提出著名的「不接觸、不談判、不妥協」三不政策，採取的是一種剛性，強硬的政策。

1986 年 5 月 3 日，中華航空公司一架貨運飛機機長王錫爵在空中制服了其他機組人員，劫機降落至中國大陸的廣州白雲機場，中華航空基於三不政策，拒絕直接與中國大陸談判，臺灣政府原意由華航委託第三者——香港的國泰航空居中協調人機交還事宜，但中國大陸當局表示華航降落廣州乃國內之事，無須第三者插手。雙方陷入僵局，後來蔣經國同意華航派出代表赴香港與大陸代表談判遣返飛行員與貨機事宜，三不政策開始鬆動<sup>10</sup>。

1987 年 7 月 15 日，蔣經國總統解除戒嚴，並授權中華民國紅十字會代表政府與中國大陸的中國紅十字會接觸，作為兩岸溝通的窗口。經兩岸紅十字會協商後，

---

<sup>9</sup> 同註 8。

<sup>10</sup> 維基百科 (2020a)。〈三不政策〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%89%E4%B8%8D%E6%94%BF%E7%AD%96>。2020/5/16 檢索。



蔣經國於 1987 年 11 月宣布開放國人可赴中國大陸探親<sup>11</sup>。

李登輝總統時期，對於大陸採取較務實的兩岸政策。1989 年 4 月 17 日，臺灣青年體操隊進入北京參加亞洲青年體操錦標賽，5 月 1 日，臺灣當局派遣財政部長郭婉容領軍的代表團進入北京，參加第 22 屆亞洲開發銀行年會。此階段臺灣由行政院大陸委員會於 1994 年發表「臺海兩岸關係說明書」，具體而微地總結臺灣對大陸呼籲開放直航的看法：「中共一面動用國際力量來圍堵臺灣，一面卻又反對『臺灣問題國際化』；一面認定臺灣與外國通航是『涉及主權的政治問題』，一面卻聲稱兩岸直航是純粹經濟問題，而不是政治問題；一面打壓臺澎金馬地區人民繁榮富庶所依賴的國際空間，一面又大唱民族感情的高調。如果中共不知反省自己的言行不一，只知用高壓手段在國際上排擠中華民國，恐怕不僅不能切斷中華民國的對外關係，反而會在臺灣地區不斷激起更多、更大厭惡中共政權的心理，阻礙了國家統一的進程。」<sup>12</sup>由此可看出，此時期對於直航仍持保留態度，並不開放。

李登輝於 1996 年 9 月在「全國經營者大會」致詞時所提出對大陸投資採取「戒急用忍」政策，其著眼點是鑑於臺商對中國大陸市場依賴日深，難免升高兩岸經貿風險，並影響國家整體利益，因此，揭禁「戒急用忍」政策之思維，防止企業在大陸過度擴張投資。同年 12 月國家發展會議朝野亦達成共識：「政府應對國內企業赴大陸投資，作政策規劃，循序漸進；對於大型企業赴大陸投資，須審慎評估，合理規範」<sup>13</sup>。

## 二、2000 年 5 月 20 日至 2008 年 5 月 19 日前

中華民國第 10 任總統陳水扁總統於 2000 年就任，臺灣經歷了第一次的政黨輪替。此時期的兩岸政策是積極開放，有效管理，最重要的突破是小三通，在民進黨執政後的半年內依據離島建設條例，2001 年 1 月推出金馬小三通。推動小三

---

<sup>11</sup> 孔憲中（2014）。《兩岸直航的決策因素研究》。臺北：國立臺灣師範大學政治學研究所，在職進修碩士論文。33-35 頁。

<sup>12</sup> 行政院大陸委員會（1994）。〈1994 年臺海兩岸關係說明書〉。

<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=FF210059589C57F1&s=460617D071481C4B>。2020/6/13 檢索。

<sup>13</sup> 行政院大陸委員會（2001）。〈「積極開放、有效管理」政策說明〉。

[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AE7D888EFB4A10BA&sms=7BBB02645A537D41&s=34A141D5C0E1EF90](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AE7D888EFB4A10BA&sms=7BBB02645A537D41&s=34A141D5C0E1EF90)。2020/6/20 檢索。





通後，各界不斷要求擴大適用範圍，推動小三通的经验，對於政府隨後推動兩岸空運便捷措施甚至兩岸空運直航具有重要意義<sup>14</sup>。

2002 年國民黨立委章孝嚴提出大陸台商春節返鄉專案，經過行政院大陸委員會奉院長指示研議，提行政院會通過，2003 年農曆過年首度實施春節包機<sup>15</sup>，陸委會於同年 8 月 15 日提出兩岸「直航」之影響評估，顯示政府對於兩岸空運直航已有評估，結論是直航的開放必須是「尊嚴、對等、安全」的直航，直航的實施，必須在客觀條件具備及時機成熟下，取決於建立國內共識，完備，配套措施，改善兩岸關係，以及儘早展開兩岸協商。在維護國家主權完整，確保國家安全，裨益臺灣經濟發展的前提下，實現有尊嚴、有安全、有願景的「直航」<sup>16</sup>。可以看見政府已經願意展開直航的談判，但前提是維護國家主權完整，確保國家安全及臺灣經濟發展。在這個階段，兩岸實施的是春節包機（2003、2005 及 2006 年）、緊急醫療包機（2006 年），人道包機（2008 年）<sup>17</sup>。

### 三、2008 年 5 月 20 日至 2016 年 5 月 19 日前

2008 年馬英九當選中華民國的 12 任總統，馬英九帶領的政府，在大陸政策上秉持「互不承認主權，互不否認治權」的立場，在兩岸關係改善的氛圍下，透過海基、海協兩會會長江丙坤及陳雲林的談判，首先於 2008 年 6 月 13 日簽訂海峽兩岸包機會談紀要，先實施周末包機，接著 2008 年 11 月 4 日簽署兩岸空運協議，實施客貨運包機常態化，2009 年第三次陳江會談，於 4 月 26 日簽署兩岸空運補充協議，轉換為定期航線<sup>18</sup>。

### 四、2016 年 5 月 20 日至 2020 年 5 月 19 日

2016 年蔡英文總統就任中華民國第 14 任總統，承襲過去的兩岸空運直航政策，並未有新的協議簽署，但在 2020 年新冠肺炎爆發，由於中國大陸疫情加劇，兩岸間的直航幾乎中斷，而出現媒體稱為「類包機」的模式，即以指定的班機將

---

<sup>14</sup> 同註 11。18 頁。

<sup>15</sup> 同註 3。

<sup>16</sup> 行政院大陸委員會（2003）。〈行政院公布兩岸直航之影響評估報告〉。

[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=0EEAFAB70D34FA2B](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=0EEAFAB70D34FA2B)。2020/3/18 檢索。

<sup>17</sup> 同註 3。

<sup>18</sup> 同註 3。

滯留在中國大陸的國人載返國門。第一批武漢包機於 2020 年 2 月 3 日由中國東方航空執飛，載送 247 名武漢當地臺商及眷屬返台<sup>19</sup>。

第一批武漢包機由於名單問題及防疫出現漏洞，導致第二批包機延宕 46 天後，才於 3 月 10 日以「特殊包機模式」上路。第二批包機定調為「防疫專機」，由中國東方航空、中華航空共同執飛，共載回 361 人。第三批包機改由中華航空單獨執飛，於 3 月 29 日載回中國大陸湖北省返台的 153 人，30 日也載回約 200 人<sup>20</sup>。第四批包機亦由中華航空執飛，於 4 月 20、21 日分別載回 231 和 229 人<sup>21</sup>。

## 貳、客運量

本研究稱客運量，係指兩岸定期航線之實際載客人數，實際載客人數，以交通部民用航空局網站所公布之民航運輸統計資料「國際及兩岸定期航線班機載客率—按航線及航空公司分」為基準資料，進行各年度間之比較，亦進行分區之比較。

兩岸空運直航的客運量持續穩健成長，根據交通部民用航空局的統計，2009 年兩岸航線的載客人數為 126 萬人，往後逐年成長，至 2015 年已經突破 1,164 萬人，最明顯增加在中國大陸旅客團進團出赴臺觀光，也引起臺灣本地對於大量中國大陸觀光客對於本地旅遊景點環境破壞、觀光品質下降衝擊等討論。但在進入第三次政黨輪替，2016 年政府再度由民進黨入主，兩岸空運直航進入了另一個階段。中國大陸政府對於中華民國新的政權之態度明顯轉變，雖然並沒有直接中斷兩岸空運直航，但確實影響了客運量，在 2016 年、2017 年，兩岸的客運量連續兩年下降，降至 1,034 萬。2018 年及 2019 年客運量有小幅回升，緊接著在 2019 年年底爆發的新冠肺炎，導致了 2020 年起連續 2 年兩岸空運直航的客運量急遽下降。

---

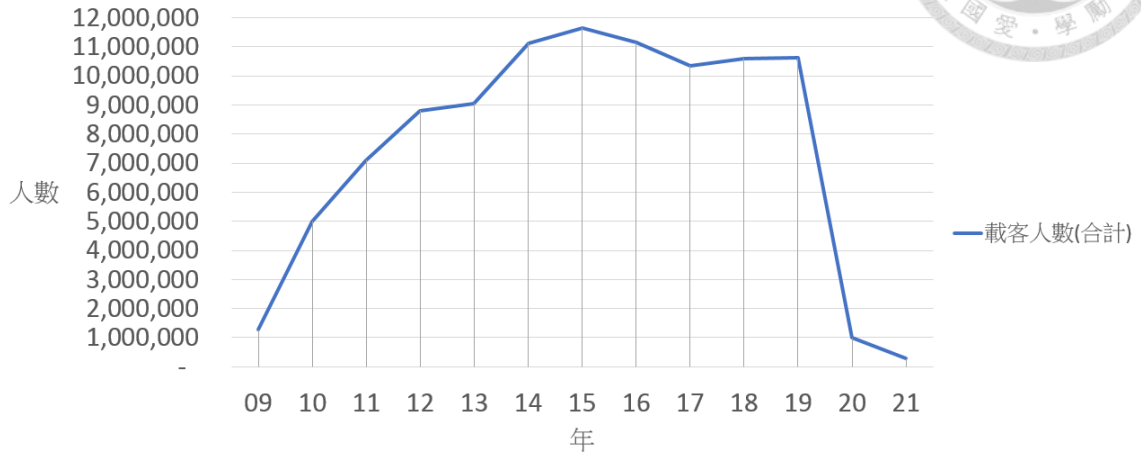
<sup>19</sup> 李彥謀（2020）。〈第二波武漢包機已成統獨大戰 東航與華航都具國家主權象徵〉。  
<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/20016>。2020/6/13 檢索。

<sup>20</sup> 張家豪、林庭瑤（2020）。〈新新聞：搭黑車、借綠碼，湖北台人離鄂各顯神通〉。  
<https://www.storm.mg/article/2467589?page=1>。2020/6/13 檢索。

<sup>21</sup> 中國廣播公司（2020）。〈武漢第二波類包機 第二班次 1 人微燒陰性〉。  
<https://today.line.me/tw/v2/article/%E6%AD%A6%E6%BC%A2%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E6%B3%A2%E9%A1%9E%E5%8C%85%E6%A9%9F+%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E7%8F%AD%E6%AC%A1%E4%BA%BA%E5%BE%AE%E7%87%92%E9%99%B0%E6%80%A7-aLQzRO>。  
2020/6/13 檢索。



## 兩岸定期航線載客人數



圖一 2009年-2021年兩岸定期航線班機載客人數

資料來源：本研究依民航局統計數據自繪

## 第二節 相關理論檢討



### 壹、國際政治經濟學理論

國際政治經濟學是 20 世紀 70 年代後於國際關係領域逐漸發展出來的跨領域學科，顧名思義就是運用政治經濟學的方法來研究國際關係，其研究對象和範圍是國際社會中，各類行為主體的對外政治和經濟行為，以及國際政治和經濟間的相互作用，主要包含以下三層含義（周繼祥，2005）：

- 一、國際行為主體對外行為之間的交互作用和影響。
- 二、國際行為主體的對外行為與整個國際政治經濟體系間的相互作用和影響。
- 三、國內政治經濟與國際經濟政治的相互作用和影響。

國際政治經濟學與區域經濟整合相關的主要理論為：相互依賴理論（Interdependence Theory）和霸權穩定論（Theory of Hegemonic Stability）。

#### 一、相互依賴理論

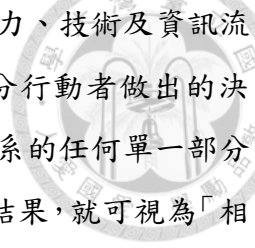
相互依賴理論和依賴理論（Dependence Theory）有所不同。依賴理論又稱依附理論，指的是較低度開發國家，即邊陲國家如亞洲、拉丁美洲及非洲等國家，為追求經濟發展被迫接受已開發國家，即中心國家如歐洲及美國等國家所建立的「中心-邊陲」的體系，邊陲國家向中心國家提供原料等單一物品為經濟來源，並大多從事勞力密集產業；這樣的依賴關係是根深蒂固的，邊陲國家又受制於跨國企業、國際組織等代表中心國家利益之力量，使中心國家得以維持高收入及貿易優勢，導致邊陲國家無法脫離貧窮，縮小於中心國家的差距<sup>22</sup>。

相互依賴理論強調的是國家與國家間官方、半官方及民間之行動者，

---

<sup>22</sup> 維基百科（2020c）。〈依附理論〉。

[https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%BE%9D%E9%99%84%E7%90%86%E8%AE%BA\\_\(%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%BF%E6%B2%BB%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%AD%A6\)](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%BE%9D%E9%99%84%E7%90%86%E8%AE%BA_(%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%BF%E6%B2%BB%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%AD%A6))。  
2020/9/16 檢索。



因為跨國際的經貿往來等各種活動，產生大量資金、勞力、技術及資訊流通，產生對彼此需求的關係。相互依賴導致單一或部分行動者做出的決策，也會影響到國際間其他行動者之決策。因此國際體系的任何單一部份所發生的變化或事件，對體系其他部份產生反應或明顯結果，就可視為「相互依賴」。國際間的相互依賴關係代表整個體系所有組成部分間的聯繫，導致單一行動者的決策，也會被其他決策者所影響。

相互依賴理論的核心在於強調政治與經濟的牽連與相互依存，即不同國家的行為者（包含國家、跨國企業及各種國際組織）彼此相互影響的狀態(Keohane & Nye, 2001)。互賴理論下的國際互動模式區分為兩類，分別為「敏感性」與「脆弱性」；前者是指國家對發生在其他國家或國際組織的事件產生反應的速度及反應的嚴重程度；後者產生在政策框架中的互動，如果一個國家能夠迅速面對發生在其他國家或國際組織的事件，重新擬定國內政策以渡過危機，即代表國家的脆弱性較低，在 Keohane & Nye 書中以兩個國家面對國際石油上漲為例，其中一個國家能適度尋找其他替代能源，以降低購買油價上漲的石油支出，相較於另一個沒有替代能源的國家，第一個國家的脆弱性交低<sup>23</sup>。另外由 1997 和 2008 的金融危機均可說明，全球經濟已逐漸形成一體，世界各國已是相互依賴，但各國之間卻又存在著不均衡的往來關係與利益差距，國與國的脆弱性與敏感性不同，造成敏感性及脆弱性高的國家面對金融危機衝擊如果無適當處理，易引發國內民眾的不滿。

臺灣政治學者陳一新引用 Kenneth A. Oye 的重要文章(Oye, 1986)指出，在動盪不安的國際社會中相互依賴的國際合作，是減少損失、增加彼此利益的最有效方法，通過國際合作使彼此的相對利益可以獲得保障，國與國之間即可進行合作，甚至只要彼此對外來陰影、不確定感、可能危險或潛在威脅表示憂慮，國與國之間也可以先進行有關合作的談判（1995：20）。由國際合作概念來看，國際之間的相對利益若達到彼此的要求，就可以進行合作。國際合作是達到「相互利益」的方法之一，只要國與國之

---

<sup>23</sup> Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, Jr. (2001). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. New York: Longman. P10-11.

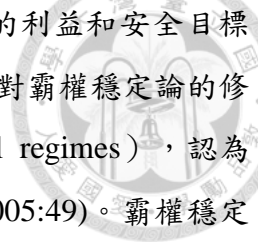
間存在相互的利益，即可藉由國際合作的方式，獲得彼此所企盼的利益，實現共同的目標。而且合作的程度越高，越容易使彼此的利益獲得保障，國與國之間即可進行合作；所以相互依賴既非純粹的政治主義也非泛經濟主義。

相互依賴理論的發展基礎是政治同質性高的西歐國家，套用在政治異質性高的兩岸，適用程度恐怕沒有這麼高，但其強調的世界上不同國家、半官方和民間行動者，因為國際貿易產生的相互影響，有很大部分可以解釋兩岸關係在經濟上互動程度高，導致兩岸之間的各種事件，皆會互相影響兩岸決策者的決定。

## 二、霸權穩定論

國際政治經濟學解釋區域整合的重要理論霸權穩定論（Theory of Hegemonic Stability），由美國麻省理工學院自由派經濟學家 Kindleberger(1973) 率先提出，他在其著作《The World in Depression 1929-1939》深入研究 1929 年經濟大蕭條（Great Depression）發生的原因，認為經濟大蕭條之所以成為世界性的問題，是因為在英國已經沒有能力維持世界經濟穩定時，美國也不願意承擔制止危機的責任。因此他認為世界經濟必須有一個穩定者，必須有意願且能夠負起責任持續提供公共財，以供世界經濟的穩定與持續運作。這裡所指的公共財是在國際經濟關係中存在著一般經濟生活中的公共財，如貨物自由貿易體系和穩定的國際貨幣匯率體系等；穩定者只能是大國，而且是一個經濟大國，因為只有大國有能力提供公共財，承擔維護該體系的責任。霸權穩定論認為，國際秩序的維持需要成本，包括維持軍事均勢的現狀，國際金融秩序的穩定等等，但多數國家根本無力承擔，也不願意承擔這些成本，而必然需要霸權國出面支付此種成本，提供經濟學上的公共財。如果霸權衰弱後，沒有霸權提供公共財，則以霸權為穩定力量的國際政治與經濟秩序必大亂 (1973:289-91, 304)。

Kindleberger 的理論後經 Gilpin 將其系統化，他將 Kindleberger 觀點放到以國家為中心的政治分析框架來詮釋霸權穩定論，並以美國為例說明



霸主建立和維持自由經濟，主要是為了確保自身長期的利益和安全目標 (Gilpin, 1987: 88)。而 Keohane 所提出的後霸權主義則是對霸權穩定論的修正，其引入了一個關鍵的概念即國際機制 (international regimes)，認為霸權在國際機制的創造上扮演重要甚至關鍵的角色 (2005:49)。霸權穩定論的主要內容是：霸權帶來世界政治經濟的穩定、霸權國自我犧牲、霸權衰退、霸權喪失導致世界政治經濟的不穩定。綜言之，霸權穩定論將政治權力關係與經濟貿易結果相連結，透過該理論解釋國際政治運作與世界經濟轉變之間的關係。霸權國家因此可以向友好國家開放市或排除不友好國家的參與，因而對其他國家經濟產生影響；英、美二個先後在國際主導一切的霸權國家，也都是憑藉經濟力量施展各方面的影響力 (Gilpin, 1987: 76-77；楊宇光譯，2005：86-87)。

國際政治經濟學在研究區域經濟整合問題上提供了一個良好的研究架構，國際政治經濟學強調互動關係的研究，首先考量國際社會上「政治」與「經濟」兩方面的相互作用和影響。在國際社會中政治與經濟常糾纏再一起，國際經濟的活動與關係中所考量的目的，主要是多少實質利益的獲得；但在國際政治的活動與關係中重視的是權力的獲取。在利益與權力的雙重考量下，如何取得一個最適平衡點，將決定一個國家的行動取向。其次在國際政治經濟體系格局下，國家的發展取向乃是國家內部政治經濟結構變化與外部政治經濟環境變化，兩者之間的相互影響與作用 (宋鎮照，1999：20-21)。

霸權穩定論的基礎在於霸權國可以提供國際公共財，而這公共財主要就是龐大的市場可以讓其他國家進入共享，使得其他國家願意服從這個霸權而不向其挑戰，中國大陸的市場開放後，美國的霸權地位逐漸地流失，中國大陸成為國際公共財的穩定提供者，因此，霸權是會轉移的。

自 2018 年起，美國開始對中國實施一連串的貿易壁壘，試圖削弱中國大陸的經濟影響力和市場地位。2020 年中國大陸又爆發新型冠狀病毒肺炎，重重打擊中國大陸的爭霸之路，無論如何，未來兩國爭霸的態勢還會繼續持續。

在國際關係理論中，本研究認為在解釋兩岸關係上，相互依賴理論的

適用程度會大於霸權穩定論，兩岸在經濟上已形成產業鏈的分工模式，任何國際上的變化，或者兩岸之間的經濟、政治、社會、安全及公共衛生等事件，皆會影響兩岸的官方、半官方和私部門的決策，而每一個決策也會互相影響。



## 貳、兩岸關係理論

兩岸關係的理論，依國內學者吳玉山的分類，可以分為「兩岸互動」、「國內政治」、「國際關係」三種途徑的理論（2011），兩岸互動有「整合理論」、「分裂國家理論」、「大小政治實體模式」；國內政治有「選票極大化策略模式」、「國家與社會途徑」、「心理分析途徑」；國際關係有「戰略三角理論」、「國際體系理論」、「認知社群理論」以下依序介紹：

### 一、兩岸互動途徑

#### （一）整合理論

分為功能主義、新功能主義、聯邦主義，功能主義強調國際因科技的進步，導致經濟、科技的關係密切，也產生新的共同問題，需要加以解決，促成整合，新功能主義更加入政治力在整合過程中的角色探討，認為只有在政黨、政府、利益團體可獲得利益的情況下，整合才有可能發生，並強調整合的過程有外溢效果（spillover），會從與政治較無關的領域如經濟、科技等，整合到政治領域，對對於整合的最終結果，則未可知。聯邦主義則強調先政治後經濟，兩岸在整合策略的選擇分別為新功能主義和聯邦主義，臺灣傾向選擇新功能主義，中國大陸則選擇聯邦主義，強調政治、制度的確立先於其他。因著兩岸領導人、政治體制的不同認知、民意對於兩岸關係態度（認同我是中國人的比例，我是中國人也是臺灣人的比例 VS 我是臺灣人的比例）、臺灣對於以經濟整合邁向政治整合的保留態度，也預告了整合理論的困難重重，然而馬政府時代兩岸關係開啟新紀元，實現全面三通，兩岸領導人會面，在這段時間看起來，兩岸似乎可以走向整合，但是民進黨政府上台，兩岸整合之路中斷，美中貿易戰開打，臺灣立場明顯親美，整合理論的道路，現在看起來又更遙遠了。





## (二) 分裂國家理論

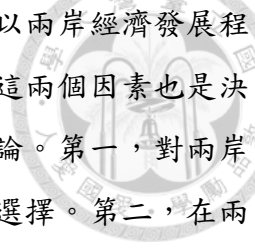
分裂國家以兩德、南北韓、兩岸為代表，兩德在分裂時期創建出一套分裂國家理論，雖然因外在或內在因素導致國家分為兩個不同政治實體，但在認知上仍然認為兩邊是一個國家，並正視國家分裂的事實，以統一為目標，以和平解決為手段，在國際上互為承認，也獲得國際上其他國家的雙重承認。

本研究認為兩岸特殊的發展，無法完全適用以上的特徵，因為中華人民共和國完全無視兩岸分裂分治的事實，也不承認中華民國，打壓中華民國在國際上獲得承認的地位，中斷我邦交國，干預我國加入任何國際組織，從未放棄武力統一，張五岳指出，承認對方的主權，不見得代表自己的主權無法伸張，就如同兩德和兩韓的例子，因此分裂國家理論最大的問題，在於中華人民共和國無法正視國家分裂的現實，2005年中華人民共和國制定所謂的「反分裂國家法」，也是這樣一個思維下的產物。

## (三) 大小政治實體模式

吳玉山研究蘇聯解體後，14個前蘇聯共和國和俄羅斯聯邦的關係。認為大國和小國的權力不對等，大國對小國的政策便是意圖屈服小國，而小國面對大國可能採取「抗衡」(balancing)或扈從(bandwagoning)兩種不同策略。抗衡是指小國藉著增強本身的實力或是透過聯盟運用外力來抗拒大國要求小國屈服的壓力；扈從則是小國單方面限制本身的行為，避免和大國的核心利益相衝突，從而保持與大國和緩的關係。

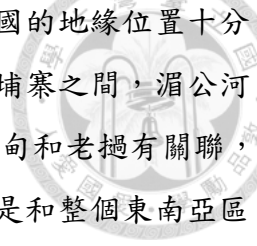
他在分析14個共和國和俄羅斯聯邦之間的關係，獲得以下結論。各國對莫斯科的態度基本上受到兩個條件影響，第一個是各國和俄羅斯比較的相對經濟發展程度，第二個是各國在西方所獲得的支持。一般而言，經濟發展程度相較俄羅斯為高的國家及比較受到西方重視的國家一開始就採取抗衡的策略。而且能夠持續，比如波羅的海三小國。另一方面，經濟發展程度相對俄國為低及比較不受西方重視的國家或是自始就採取扈從，或是不能堅持抗衡，而逐漸轉為扈從。



基於這樣的理解，吳玉山以兩岸關係為類推，以兩岸經濟發展程度差距和西方對於臺灣支持的程度展開討論，驗證這兩個因素也是決定臺灣對中國大陸政策的主要條件。並做出四個結論。第一，對兩岸關係而言，臺灣對於中國大陸只有抗衡和扈從兩種選擇。第二，在兩岸經濟發展程度差距仍大的情形之下，臺灣傾向於抗衡；第三，如果美國也支持臺北對抗北京的壓力，則抗衡的選擇更為明確；第四、在臺灣內部有不同的政治團體和政治勢力，分別主張不同的大陸政策，有些偏向抗衡，有些偏向扈從。這些政治團體和政治勢力的相對力量反映了臺灣社會受到經濟和國際因素影響後所呈現的狀態。

大體來說，大小政治實體模式可以適用在兩岸關係中，且用兩岸經濟發展差異和臺灣與西方友好關係兩個因素能夠很確實地解釋兩岸關係的變化，早期兩岸經濟發展差距明顯，臺灣對於中國大陸採取抗衡策略，直到 2000 年中國加入 WTO 後，經濟發展突飛猛進，於 2010 年超越日本，躍升為全球第二大經濟體，超越臺灣的經濟發展，此時臺灣的策略開始往扈從政策移動，但是隨著美中貿易戰開打，美方明顯支持臺灣抗衡中國大陸，此時臺灣的對大陸政策，又朝向抗衡移動，這樣的政策在美中關係未改善前，會持續一段時間。

另外，在近幾年，有學者認為直接的抗衡或扈從模式很難簡單地化分成國家執行的戰略，因此新的「避險」(hedging) 分析概念逐漸崛起，在高度不確定和高風險的情形下，國家採取多種策略以製造互相牽引的作用，避免出現無法決定直接採取抗衡、扈從或中立的策略。理論。羅金義和秦偉榮 (2017) 研究東南亞國家老撾所採取的避險策略，老撾在蘇聯解體後，一方面親近中國，同時與越南維持關係，在東協中找出國家定位力求國內安定，近幾年同時和越南，美國，泰國，中國大陸保持友好關係，越南是老撾最穩定的夥伴，在經濟軍事多方協助，黨政軍關係密切，美國則需要老撾做為重返亞太的戰略夥伴，泰國是老撾最大的進口國，也因為受到泰國流行文化的影響，年輕人多嚮往到泰國工作見世面。中國大陸是近幾年老撾最大的進口國，但其影響力尚不如泰國及越南。



本研究認為，老撾之所以採取避險策略，和該國的地緣位置十分相關，老撾地處越南、中國大陸、緬甸、泰國和柬埔寨之間，湄公河流域遍及中國及東南亞各國，讓中國大陸、泰國、緬甸和老撾有關聯，老撾是內陸國，也需要泰國和越南的出海口，最後是和整個東南亞區域共同的歷史背景也有關，暹羅王國和法屬印度支那半島的共同經歷，也讓國力不強盛的老撾得以在中國大陸和東南亞各國同時維持友好關係，避免直接的抗衡又可避免扈從於某國之下。因此，其他國家如果要採取類似老撾的避險策略，應該要考慮自身所擁有的條件，思考策略的合適性。

吳玉山（2011：122）認為，兩岸互動途徑的理論，無論是整合理論、分裂國家理論、大小政治實體模式，可以解釋兩岸互動過程的政策變化，但是也有各自的缺陷，整合理論無法對於各種政經勢力運動的方向和互動造成的結果做出評估；分裂國家理論對於兩岸今後的發展較為欠缺分析的能力；大小政治實體模式對於國內的政治過程缺乏分析。

## 二、國內政治途徑

### （一）選票極大化策略模式

吳玉山提出的選票極大化策略模式，主要是在探討臺灣各主要政黨的大陸政策如何因應選民的偏好而形成。因為選民偏好的常態性分配，各政黨為爭取選票極大化，使政黨的大陸政策逐漸往中間位置移動。他認為臺灣的大陸政策，有兩個主要軸向，一個是統獨爭議（認同面向），一個是經濟與安全的衝突（利益面向），在兩個軸向所構成的象限中，立場居中的民眾始終佔最大多數，因此為了爭取最多選票，各黨便有向原點趨近的結構化趨勢。

吳玉山在提出此模式後，更進一步分析，選票極大化策略將大陸政策分為認同和利益兩個面向尚屬合理，認同的統獨兩方向固然是對立，但經濟利益和安全利益不見得對立，無法從邏輯得證，只能由經驗事實證實，而偏向經濟利益者認為增進經濟利益也同時能增加安

全，偏向安全利益者則認為與中國大陸進行經濟交往會帶來安全危害。各黨大陸政策往中間靠攏的決定因素，除了選票極大化，維持黨的基本立場也是爭取選票的必要條件，更細膩說出各黨向中間靠攏的彈性和其與中點的距離及競爭政黨的位置有所相關，都必須考量。

本模式堪稱完整，完成度也很高，選票極大化確實是政黨的首要考量，在民主化後的臺灣更加適用，但理論可能忽略了民意在民粹主義的操弄下，往極端靠攏的可能，中間政黨反而不容易取勝。


## （二）國家與社會途徑

冷則剛以政治經濟學的國家理論及分析東亞出口導向發展的發展性國家理論出發，從國家和社會互動的角度，研究我國對大陸經貿政策的持續和轉變。國家研究重視「國家自主性」和「國家能力」兩個面向，前者指的是國家的政策目標是否為官僚體系主觀意識的結晶，抑或社會中特定利益團體或個人的影響結果；後者則是國家是否有足夠能力藉由各種政策工具，來遂行其政策目標，並獲得社會團體的服從。這兩個面向可以從四個指標觀察之：一、國家官僚體系的角色。二、政策受政商互動影響之程度。三、國家政策之執行效果。四、國家政策與社會價值體系建構之關聯性。

臺灣在民主化後，政府的經貿政策制定開始有了高度政治性，強而有力的技術官僚逐漸退場，取而代之的是折衝樽俎的政治性協商機構，其中參與決策的成員包含了中小企業及各種職業工會及利益團體，使得政策不再是全然由政府主導，而是各方利益協調的結果。

在 90 年代臺灣對大陸的經貿政策較為嚴格，然而政策執行成果僅止於限制大型企業，中小企業相對於大企業較不受政府政策的控制，而以較靈活的彈性和對岸展開經貿往來，也因此形成了「官民雙軌」的特殊現象，國家機構仍試圖藉由間接的方式影響社會對大陸政策及大陸經貿政策的態度。民間所謂「臺灣優先」民意的形成，是政權本土化的實際需求與民間普遍反對統一的氛圍中妥協的結果。

作者認為，主導經濟成功的基礎在於順應經濟的潮流。90 代全球化的市場開始漸漸由美國轉向中國大陸，我國實施相對保守的對大陸



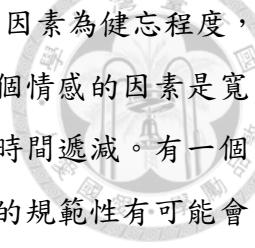
投資政策，有相當程度限制了大型企業到對岸發展的步伐。作者認為臺灣因為民主化，國家機構轉變為反映民意的成分居多，主導能力相對較弱，所以如果對岸一味以時間壓力強迫臺灣就範，反而會造成社會更強的反作用力。本研究認為，在臺灣，國家對於社會仍有一定的主導力，在民主化社會中相較於威權體制可能較為薄弱，因為必須容納社會多元的聲音與不同的利益，然而也因民主化社會開放多元的特性，使得國家政策，不再是政府機關可以逕自決定，往往會在民意的潮流中，不斷的在兩端之間擺盪，並且不斷的修正。

### (三) 心理分析途徑

石之瑜主張透過政治心理學、比較政治心理學和中國政治心理學，達到兩岸的政治心理研究。作者認為對於大陸對臺政策之理解，如能游移於大陸內外，進出中共決策之人心，可以避免重蹈實證主義與後實證主義之爭鬥，既把中國大陸當成外在研究對象，又把大陸當成內於己的主體成分。她歸納了心理學對於兩岸政策之研究的五組議題，分別為主體與認同、認知與情感、人格與國民性、思維與態度、知覺與行為。

首先討論民族，中國大陸領導人認為兩岸同屬中華民族，臺灣是中國不可分割之一部分。中國大陸本土的民族主義起源於近代，發展於清朝末年列強入侵中國領土，干涉主權；在中國人心理上形成排外和仇洋的自卑心。使統一和復興成為長久以來知識份子和領導人的中心思想，民族主義和反帝國主義的結合，讓中國大陸現今的民族主義充滿對外國勢力之恐懼以及想盡辦法排除之。在思維上，中共政權承襲天朝思維，認外國應向中國大陸朝貢，以其自身之資金、技術換取自身在中國大陸市場利益；另外對於臺灣則有屬於同一民族的血緣思維，以及對於國共內戰的對抗思維，防止中華民國出現在世界上任何一個角落，又害怕臺灣和美國、日本關係特別密切，視為臺灣可能走向獨立和美日等國對中國大陸採取圍城策略，兩者形成一個矛盾的統一體。

中國大陸的兩岸決策者是否是一個理性的決策者，反映在認知與



情感上，但在兩岸決策受到制肘，在認知上受影響的因素為健忘程度，即民族主義的剝奪有多大程度會隨時間淡忘；另一個情感的因素是寬恕程度，即雖然記得屈辱，但要求平反的需要會隨時間遞減。有一個假設是第三代人進入決策體制的高層時，兩岸關係的規範性有可能會降低。另外兩岸關係能不能取得進展，也要看當時中國大陸領導人的心情，如臺灣的對手是誰，中國大陸的經濟狀況是否良好，領導集團是否團結。心情好時，對於臺北的態度較寬鬆，在其他條件不變時，比較容易取得進展。在知覺上，人們比較傾向於兩極化，期待自己發生的事情，過分地解讀所有形勢，並且將立場與自己相左的人認定為敵人，而敵人的敵人都是朋友，進而影響決策和結局。

在人格上，中國人具有一定的權威人格，權威人格越強，人的依賴性就越高，政治上的威權主義就難以現代化，因此中國人的人治文化與群體性相當顯著。權威人格者依賴、信任領導人，對於公開破壞和諧、詆毀領導的行為感到不安。而兩岸關係存在的最大危機，是在權威人格轉化為極權人格時，極權人格具有高度的被迫害妄想，完全沒有人我分際的規範，有強烈的攻擊性，他們非常容易動員，需要依賴極權領袖為他們指出敵人，並領導他們剷除這批想像中的奸邪。這些人是在文革中成長的一代，有極端的權力遭剝奪感，因為他們的人情歸屬在文革中被摧毀，在戰鬥中對於大局毫無左右的能力。他們別無選擇所依賴的毛主席，在改革開放下已無著力點。在這之中有許多高幹子弟，正在企業界、軍方、中央部會、地方省縣等單位掌握新的資源，彌補受到創傷的心靈。由於他們對於權力上的限制或挫折忍耐程度有限，反擊手段沒有倫理規範的忌諱，會對兩岸關係起什麼作用，是值得深入觀察的課題。以現階段來看，中國大陸國家領導人習近平即是在文革中成長的一代，他對於權力之掌握慾望之深，是毛澤東時代以來最高峰，也反映在他一連串對於香港一國兩制的各種壓迫。

### 三、國際關係途徑

#### (一) 戰略三角理論



美國、中國、臺灣形成 Lowell. Dittmer 所說的戰略三角關係，戰略三角關係依三方角色的不同可分為結婚型、羅曼蒂克型、三方家族型及單位否決型。作者再以角色的地位進行量化分析，得出戰略三角關係中角色效益大小為：

樞紐>夥伴、朋友>側翼、敵人>孤離


處於不利角色的一方會嘗試提升自己的地位，提升一級最為容易，提升越多級越困難。作者以美國和臺海兩岸自 1950 年代以來，三方互動的演變分為 1950 年代至 1960 年代，美國和臺灣結婚型，中國大陸是孤離；1961 年代至 1968 年代，美國朝向羅曼蒂克型過渡之時期，而中國反對完全是以為美國要分裂中國和臺灣，使臺灣走向獨立，違反中國大陸的民族情感。

1969 年至 1978 年是美國同時和臺灣及中國大陸形成羅曼蒂克型。1979 年至 1986 年是朝向三邊家族型，大陸方面積極想改善與臺灣的關係。1987 至 1994 年是三邊家族型，臺灣開放民眾赴大陸探親，並與大陸展開各項會談交流，雖然中間一度因為中國大陸發生天安門事件，看似要倒退回結婚型，但是美國仍然盡力維持與中國大陸及臺灣良好關係。1995 迄今，因為中國大陸對臺灣的武力嚇阻，讓美中臺從三邊家族型退化為結婚型，但隨著臺海危機解除，美國再度與大陸交好，又發展成羅曼蒂克型，兩岸關係和緩也再發展為三邊家族型。

惟隨著 2000 至 2008 美國協助中國大陸加入 WTO，臺灣歷經政黨輪替，民進黨政府上台，持續衝撞國際關係，使得三方家族型退化為結婚型，不同的是這次是美國和中國大陸友好，而是臺灣為麻煩製造者，臺灣成為孤離。

2009 至 2016 從結婚型變為羅曼蒂克型，不同的是樞紐變成中國大陸，美國和中國大陸仍然友好，因臺灣第二次政黨輪替，中國大陸和臺灣改善關係，此時美國認為沒有恢復和臺灣友好之必要，此時期可以從美國仍然重視對於中國大陸關係，而對於臺灣的幫助並沒有明顯變多，或許是受制於要維持與中國大陸之友善關係。

2016 迄今，美國發現了中國大陸稱霸的圖謀，開始運用關稅，企



圖遠離中國大陸並改善和臺灣的關係，而中國大陸也因為臺灣再度政黨輪替為民進黨，和臺灣的關係再度冷落，三方關係從羅曼蒂克型退化成臺、美雙方結婚型，加上中國大陸近兩年來對於香港不斷壓縮其自治空間，使得中美關係交惡，目前看來這個結婚型會更鞏固。

可以發現美國在 2008 以前是三角關係轉變的關鍵角色，但是在 2009 至 2016 之間則是中國大陸，2016 年以後掌控權又回到美國。而臺灣最好的角色，始終或與中國大陸或與美國成為夥伴或側翼，而沒有變成樞紐，最差的角色也扮演過孤雛。

## (二) 國際體系理論

明居正首先分析國際體系的源流和不同學者建構的國際體系理論，主要可區分為「外在因素派」及「體系影響派」，外在因素派認為體系是「超越國家層次之上或是國家之外的因素的總和」，由於並未提出因素之間關係的論述，因此不能稱為理論，只能說是一份檢查表。體系影響派以華爾茲（Kenneth Waltz）為代表，注重的是體系結構對體系的構成份子的影響力，主要來自兩方面的一是構成份子間的社會化，即相互模仿和學習。另一個則是構成份子之間的相互競爭。進一步將國際體系的分析放到兩岸關係，則外在因素派著重在美國、中國大陸和臺灣三方關係上；體系影響派則引用他的文章，首先分析 1991 年蘇聯及東歐共產政權解體後對國際體系帶來的衝擊，並推論之後亞洲局勢及兩岸關係，認為中國大陸和日本進入對抗，美國對中國大陸和平演變為民主政權保有期盼，保留人權、經貿、軍售、臺灣牌做為籌碼；臺灣的戰略則是倒向美日、倒向中國大陸或者在立足於美日和中國大陸這二者之間，而要這麼做，臺灣對於中國大陸之主要戰略就是主動對中國大陸進行和平演變。

但明居正也指出體系影響派承襲了華爾茲的結構現實主義，具有其他理論所不及的預測能力，但也有不足之處，第一，假設國家是一元化行為者，第二，未考慮到決策者的主觀認知，第三、須面對國家的決策失誤和執行失誤，第四，環境趨勢、主觀認知和政策修正間存在無法估算的時間差距，最後是見林不見樹的批評。因此他認為結構

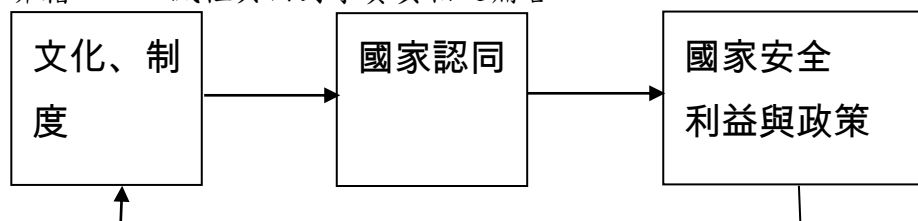


現實主義可以和戰略三角理論、博弈理論和預期效益理論相結合，以獲得更好的成果。

### (三) 認知社群理論


袁易以認知社群論來分析 1995 年柯林頓和江澤民之間的美中關係。認知社群論源自建構主義，有別於新現實主義和新自由主義，強調國家所處的文化和制度會塑造國家的安全政策或安全利益，也形成國家的認同，國家認同的改變會影響國家的安全利益與政策，最後國家政策反過來更新和再造國家的文化和制度的結構。認知式的國際研究強調行為主體之主觀性，行為主體所受上述的結構制約、行為者本身的利益，選擇偏好，決定了國際合作和典則如何安排，因而國際合作不是固定的，而是動態、變化和學習的過程。

作者提出「認知與機構之戰略聯核」( strategic nexus of cognition & institution )，認為國家的安全典制內容有建立、動力、持續及變遷，安全典制建立在認知社群論之上，內容包括三方面：(一) 認知社群體，即國際組織、非政府組織和政府間組織，所形成的跨國議題網絡。(二) 議題領域，即建立信任措施、均被控制及戰區導彈防禦等。(三) 認知過程和傾向，及認知成員之知覺和學習等主要心智過程，包含了目標評價(既定立場)、他我關係(其他相關之既定立場)以及訊息處理(潛在相關之非既定立場)等幾個功能。特別強調訊息處理不當會產生知覺錯誤，而嚴重影響危機處理的能力。知覺錯誤是由於決策者本身認知能力的侷限和身處的複雜環境限制(認知型)，或者是決策者個人需求之衝突，和嚴峻環境所生成的情感作用(動機型)；認知型誤判會造成系統性的錯誤，動機型誤判造成決策者傾向繼續尋求替罪藉口，以減輕其面對事實真相之痛苦。



圖二 建構主義的國際關係研究

資料來源：本研究自繪



美國在柯林頓的領導下，展開全面接觸的策略，認為只有跟中共達成全面的接觸，展開元首的互訪，各部會層級的對話，建立立體的對話體系，美國體認中國大陸的發展，認為在其領導階層內建構所謂「認知社群」，以形塑共同的價值及行為規範的基礎。

中國大陸一方面認為國家需要在一個和平環境中專心致力於經濟現代化的發展，故而中共支持國際間倡議的共同主張，如軍備控制、防止核武擴散，另一方面，中共則堅持國際社會必須充分尊重臺灣為中國領土之一部分，包括採取軍事手段維護領土完整之必要性。因此美國和中共在亞太地區的戰略就形成本地區各國關注之焦點。

### 第三節 文獻回顧

以下有關兩岸關係及兩岸空運直航文獻分成經濟、國家安全、政治及國際關係、航運與法律面向，個別檢討相關文獻試圖歸納出有關兩岸空運直航的原則精神和技術方法。

#### 壹、經濟面向

林幸君（2015）依據陳麗瑛（2010）及交通部統計處（2011）實際調查兩岸直航後節省之運費成本<sup>24</sup>及客運、貨運量統計資料變化，設計八種不同的模擬情境，探討各種不同情境下對整體經濟及產業所面臨的衝擊為何，結果顯示，從直航後所帶來的運輸成本減少及運量成長兩方面來看，對於海空客運的效果明顯會大於海空貨運的效果，另外從總產出和 GDP 來看，對中國的經濟影響效果高於臺灣，如以產業來看，其中臺灣以運輸及倉儲業，批發及零售業獲利較高，大陸則以製造業，運輸及倉儲業獲利較高。其研究價值在於瞭解到兩岸直航後，兩岸中較能得利者為大陸，對於臺灣的經濟貢

---

<sup>24</sup> 國民黨執政後，兩岸空運直航成為政策並且與中國大陸簽定協議，使兩岸空運因航路縮短，較節省燃油，可降低民用航空運輸業者之成本，願意提高兩岸空運客貨機的供給量。依照運輸經濟學理論，政策和政黨（Policy & Party）和成本（Cost）皆為影響運輸供給函數之要數，其他影響運輸供給函數之要數還有服務品質（Service quality）以及收入（Income）。參見張有恆（2006）。《運輸經濟學》。


獻有限，且只有特定行業獲利。

由上述研究結果觀之，兩岸直航後，兩岸中較能得利者為大陸，對於臺灣的經濟貢獻有限，且只有特定行業獲利，且對於空運客運的運輸成本減少和運量成長較空運貨運更有助益，本研究將延續此結論，以更多實際數字來驗證。

## 貳、政治及國際關係面向

徐銘謙(2012)以大小政治實體理論為基礎，增加小國政策動態對大國政策選擇之影響，選擇以「中共的外匯存底」、「中國大陸佔臺灣外貿比重」兩項數據之變化，標示 1996、2002、2006 三個分期間，延伸出四個時期之中共對臺政策分別為「壓制/合作」、「兼併/嚇阻」、「孤立/分化」、「羈縻/讓利」，並經由國臺辦官方網站「黨和國家領導人重要講話」、「中臺辦、國台辦領導講話」、「國臺辦例行新聞發布會」以關鍵字統計，歸結出不同時期的核心論述及策略內容。經過研究，將大小政治實體理論之修正為，當大國擁有「經濟優勢」及「外力支持」，則對小國之策略僅有兩種模式，當小國採取抗衡，大國採取「孤立/分化」；當小國採取「扈從」，大國則採取「羈縻/讓利」。

以現在之眼光和發展趨勢來看，中國大陸自 2018 年以後，因習近平修憲連任、人權問題不斷喪失美國及歐盟「外力支持」，「經濟優勢」則被貿易戰削弱，臺灣則越轉向抗衡，不斷爭取美方等「外力支持」，找回「經濟優勢」，美國對中國之態度也轉趨強硬，以貿易戰互傷。另一方面，國民黨在兩次總統大選皆敗選後，影響力大減，因此可以看見，即使臺灣已明顯採取「抗衡」策略，中國大陸並沒有再採取「孤立/分化」，而是採取縮小「羈縻/讓利」之空間，並採取類似 1995、1996 年臺海危機的「兼併/嚇阻」政策，真正的原因，本研究認為還有中國大陸的國際和國內因素需要加以考量，以及中國共產黨對臺政策之操作如何演變。



陳俊成(2011)認為臺灣政黨的兩岸政策會影響直航政策的制定，中國大陸始終維持「一個中國」的論述，且從未放棄武力統一，而臺灣方面，兩岸政策始終隨著執政者立場在於統獨中間擺盪，李登輝時代將兩岸三通議題作為逼迫中共回應我方條件的籌碼，2000年陳水扁贏得總統大選，一再呼籲兩會恢復對話與協商，也倡議兩岸直航。但因為陳水扁政府始終否定九二共識，使中國大陸不願意恢復兩岸制度化協商。但是扁政府仍然透過澳門模式，將兩岸施行的交流議題委託民間團體與大陸進行協商並且落實了春節包機和節日包機。2008年政黨輪替，馬英九執政，化解兩岸緊張對峙情勢採取活路外交政策與中國大陸重新開啟制度性協商自2010年舉辦6次正式協商共簽署了15項協議，是兩岸關係最和緩也最有進展的時期。

另外他認為國際看法也是影響兩岸直航政策的重要制定，兩岸自臺灣政府開放民眾探親以來，兩岸經濟聯繫越加緊密，中國成為臺灣最大貿易夥伴，臺灣是中國最大投資者之一，對雙方來說戰爭將為經濟帶來災難性後果，但兩岸關係的穩定建立在美中台三方微妙的平衡基礎上，任何一方公開宣示主權或採取過於偏激手段都會遭到彼此媒體的輿論批評或引發民眾的憤怒情緒，也讓領導人承受巨大壓力，也因此經濟相互依賴並不見得就一定能消除戰爭的可能性。

本篇論文點出經濟上的相互依賴不見得一定能消除戰爭的可能，但是從美國和中國大陸經濟的相互依存度高，卻能使雙方不輕易地開啟戰爭，這是無庸置疑的。因此，當臺灣和中國大陸達到一定的經濟相互依賴程度，可以預見雙方會竭盡所能避免輕啟戰端。

黎寶文(2016)以相互依賴理論研究兩岸經濟互賴對兩岸互動之影響，發現經貿互賴和臺灣選舉期程主要影響兩岸關係的「穩定」與否，而非「衝突/和平」與否。在經貿互賴的程度變化，以敏感性指標模型衡量，臺灣對中國大陸行為穩定程度受中國大陸依賴兩岸貿易程度變化的影響；中國大陸對臺灣行為穩定程度受臺灣和中國大陸依賴兩岸貿易

程度變化的影響。以脆弱性指標模型衡量，臺灣對中國大陸與中國大陸對臺灣行為穩定程度，受到臺灣與中國依賴兩岸貿易程度變化的影響。

經濟互賴只會影響兩岸行為的穩定程度，而不影響兩岸行為的衝突與合作變化對兩岸決策者而言，臺灣較中國依賴兩岸貿易現狀是一個明顯的趨勢，如果改變此一趨勢，將增加兩岸決策的不確定性。衍生的政策意涵有三個，第一，相互依賴程度的減少，兩岸行為容易不穩定，越容易生突然發生改變。第二，兩岸經貿互賴並不影響兩岸衝突與合作之程度，僅影響行為穩定之程度，因此可以預期，兩岸發生衝突與否，決定因素不再經濟，中國大陸以往採取「以商圍政」，採取整合理論，恐怕效益有限。第三、行為不穩定程度與不確定性息息相關，兩岸經貿互賴的增加，有助於降低不確定性，使兩岸行為趨於穩定。如果兩岸是在和平的氛圍，則兩岸經貿互賴的增加有助於合作持續，反之兩岸如果處於衝突氛圍，則兩岸經貿互賴恐無助兩岸行為走向合作。

臺灣選舉周期對兩岸行為的穩定程度有影響，也不影響兩岸衝突/和平與否，其中唯有總統選舉對於兩岸行為穩定程度有真正作用，越靠近總統選舉月份，兩岸行為越趨向不穩定。因此，唯一影響兩岸間之衝突/和平程度之因素，是臺灣對中國大陸的行為，臺灣其實具備主導兩岸關係衝突與合作發展的能力。

從以上三篇文章，說明中國大陸的對臺政策、臺灣政黨的兩岸政策和總統選舉對於兩岸關係有重要之影響，另外美國對兩岸採取的政策也產生相當程度的干涉。因此，本研究將分別使用中國大陸、臺灣、美國作為影響兩岸空運直航客運量的變數，以建構分析架構。

### 參、航運面向

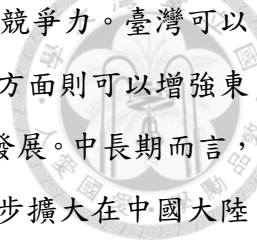
鍾柏安（2008）以歷史研究途徑，分析過去兩岸無法直航的問題因素，探討兩岸直航的政策發展，並檢討直航之實施狀況及成效，進一步對兩岸直航的未來發展提出評估並對我國航空事業、海運事業、觀光業提出建議，建議我國航空事業未來經營方向先爭取第一航權（飛越權），再考慮爭取延遠

權，並開放運用機腹載貨和海運業跨業結合運籌、合理反應直航成本於票價，增加兩岸對飛的航點與航班，推動客運包機正常化和常態化。航線方面，完成兩岸航線截彎取直；至於陸客來臺觀光的後續發展，建議政府整體檢討每日接待人數上限，以因應未來陸客因政策因素無法來臺，對臺灣本地產業所造成衝擊，可試辦陸客自由行，分散客源壓力。

該研究確切指出陸客來臺觀光的問題，並提出試辦陸客自由行，已經是政府自 2011 年 7 月起開放的作業。有關第五航權之爭取，在臺灣為第二次政黨輪替國民黨執政時期即已積極進行，惟未見相關具體成果，本研究將在後續論文中加以論述。

李春玲（2009）指出，兩岸因直達航路帶來的距離和時間縮短，北京和上海至台北的飛行距離較經香港情報區單程分別減少 1100 公里和 1000 公里左右。兩岸航線歷來被稱為黃金航線，載客率平均達到 90%。預計在 3~5 年內，中國大陸赴臺灣人數將在 3 至 5 年內，達到 200 萬人次。另外根據海峽兩岸直航影響與對策研究項目組（2013），據估計，兩岸空運直航中期旅客量可能達到 500 萬，遠期可能超過 1000 萬，該小組依據對航空公司的影響、對機場的影響、對航空運輸業的綜合影響、經貿及旅遊的影響等層面提出分析：

- （一）對航空公司的影響：兩岸航線將成為中國大陸航空公司市場規模最大和盈利能力最強的航線之一；對臺灣的航空公司而言，兩岸空運直航可緩解載客量受高速公路和高速鐵路的衝擊以致下滑的情況。對於港澳航空公司來說，因兩岸空運直航導致客運量減少，需要開發新的載客方式。
- （二）對機場的影響：兩岸空運直航使直航航點的機場吞吐量增加，利用率提高，臺灣得以利用自身在亞太空運中的樞紐地位，將中國大陸地區的資源、旅客、貨物中轉到世界各地。港澳機場則會減少前往中國大陸和前往臺灣的航班數。
- （三）對航空運輸業的影響：兩岸空運直航帶來客貨運量的大量增長，提高民用航空運輸業者的供給效率，也使整個社會獲得更多的綜合利益。
- （四）對經貿的影響：兩岸空運直航有助減少兩岸經貿的成本輸出，降低運



輸成本，增加企業投資臺灣，提升兩岸企業的國際競爭力。臺灣可以在大陸發展於當地生產就有利益之產業；中國大陸方面則可以增強東南沿海地區如福建、上海的經濟實力，促進區域的發展。中長期而言，促進兩岸的產業分工，臺灣的製造業和服務業進一步擴大在中國大陸的產業投資，加速臺灣的資金、技術和人才流向中國大陸。

- (五) 對旅遊的影響：兩岸實現定期航班後，旅行社能有更多籌碼經營兩岸旅遊業務。長期來看，兩岸航班定期化將使機票價格下降，大陸將成為臺灣觀光旅遊第一大的客源，帶動相關產業發展。

#### 肆、法律面向

劉冰（2010）就兩岸空運直航相關法律進行比較研究，挑選了兩岸民航法律就承運人對旅客的賠償責任進行深入分析，比較兩岸的賠償條文的內容差異，並參考中國大陸與香港、澳門航空領域的直航合作經驗，對兩岸空運直航方面的法律衝突提出兩種解決方式的設想，一是制定統一的實體法，二是依靠區際衝突規範。統一實體法直接規定當事人權利義務的規範，最可能適用在兩岸航空運輸管理部門的合作，對航空公司、航線以及空域管制，因為此類管制帶有行政管理的色彩，航空公司容易認同與遵守，且僅涉及技術性文題，不涉及第三方。區際衝突規範不直接規定當事人權利義務，而在法律中明定不同地區之當事人間產生法律案件，所適用的實體法。此種方式又分為兩個方法，首先是兩岸各自訂定區際衝突規範，另一個則是制定兩岸統一的區際衝突規範；第一種方法在臺灣已有限度地出現在臺灣訂定的《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，在中國大陸則沒有明確規定，而中國大陸對港澳對於發生在航空領域的法律衝突，適用中國大陸《民用航空法》第十四章涉外關係部分的衝突規範。以上三種方式，均有其限制，兩岸民航法規各自在區際衝突規範無相關規定，無法遵循；而制定兩岸統一的實體法或兩岸統一的區際衝突規範，必須建立在兩岸在法律上有一定之共識，並有確定的法律制定、修改、爭議解決和協商及協調機制，因此目前看來都不可行，僅能做為未來的可行方案。

另該研究未提及如兩岸航線發生飛安事件，雙方調查單位如何在中國大

陸地區和臺灣地區行使飛安事件調查權，例如 2015 年 2 月 4 日在臺北市發生的復興航空 235 號班機空難，機上載有 31 名中國大陸乘客，其中 28 人死亡，事故調查單位同時有臺灣的交通部民用航空局、中國大陸的民用航空局參與，此次事故也是臺灣空難首次有中國大陸的調查單位參與<sup>25</sup>，係由當時的行政院飛航安全委員會聯繫中國大陸事故調查機構來臺參與調查，而中國大陸民航局派員的身分係以民航「小兩會」<sup>26</sup>身分赴臺調查<sup>27</sup>。有關兩岸航線飛安事件，雙方調查權如何行使，尚未能夠法制化，亦是在法律面向值得再深入探討的重要議題。

劉冰認為中國大陸與臺灣航空運輸性質定性為「參照國際運輸進行特殊管理的國內航空運輸」，使臺灣航線成為中國大陸堅持的一國兩制下「特殊的國內航線」這是兩岸空運直航合作中要堅持的根本性問題，恐怕也是中國大陸官方主流的態度。同時他認為兩岸應爭取早日實現政府部門間定期磋商，在小兩會的基礎上增設「航空業討論組」，對於已經達成的合作框架基礎上進行具體事項的會面商討，可以邀請民間的代表一同討論，在該小組的歷史使命完成後，解由政府部門的業務主管機構直接對話，過渡到完全官方性質的定期會晤。最後必須對兩岸航空運輸安排相應的法律框架做出統一的總體籌劃，訂出比照港澳的航空運輸安排，以統一區際衝突規範為理想，在制定時儘量找出雙方共同的連接點。

要之，本研究回顧相關文獻後，認為兩岸空運直航客運量確實受到經濟、國家安全、政治及國際關係面向影響，政治及國際關係又可細分為來自中國大陸、臺灣和美國等不同因素。尤其兩岸持續對於主權產生歧異，因而總是能看出對於主權的政治性宣示如一國兩制滲入在法律面向的討論中。因此，在本研究探討兩岸空運直航客運量變化的過程中，將以經濟、國家安全、主權、中國大陸、臺灣和美國等作為變數，詳加討論。

---

<sup>25</sup> 維基百科 (2023c)。〈復興航空 235 號班機空難〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%BE%A9%E8%88%88%E8%88%AA%E7%A9%BA235%E8%99%9F%E7%8F%AD%E6%A9%9F%E7%A9%BA%E9%9B%A3>。2023/5/13 檢索。

<sup>26</sup> 小兩會係指臺灣的台北市航空運輸商業同業公會與中國大陸的海峽兩岸航空運輸交流委員會。

<sup>27</sup> 新浪新聞中心 (2015)。〈大陸首次參與臺灣空難調查 今日或公佈黑匣子解讀內容〉。

<http://news.sina.com.cn/c/2015-02-06/111931490458.shtml>。2023/5/13 檢索。



## 第三章 研究設計



兩岸空運直航的歷史可從三通的通商通郵通航首次被提出的 1979 年開始，從那時起兩岸所經歷的每個事件都影響著直航的進程，而在直航協議自協商談判、簽署到執行所經過的法制過程，也值得仔細研究。

### 第一節 研究途徑與研究方法

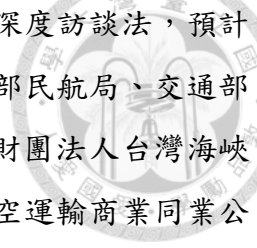
#### 壹、研究途徑

本研究採取歷史比較的研究途徑及法律與制度的研究途徑。歷史研究途徑，以歷史的角度，運用史實資料與方法，來陳述相關議題的演變，並以解釋其中的因果關係，並對未來的發展做出預測推斷的研究途徑。本研究以兩岸空運直航為主題，從不同時期的兩岸關係文件及事件，瞭解兩岸空運直航的協商過程，作為理解兩岸空運直航變化與現狀的基礎，並做為推測未來之根基。法律研究途徑，係透過研究法律規章的制定、內容比較，找出機關制度運作的原則，制定法律的原因，法規文字的修訂等細節，瞭解法律運作的方式及效力。本研究透過檢視臺灣與中國大陸簽署的雙邊協議及附件，探討兩岸空運直航協商結果如何顯現在法律文件上，在規範兩岸空運直航上的運作方式及效力。至於制度的研究途徑，則希望跳脫靜態的分析，從行為的角度，檢視兩岸空運直航制度化的可能和是否成熟。

#### 貳、研究方法

為了瞭解兩岸空運直航後的客運量變化，本研究採用次級資料分析法、比較法及深度訪談法。首先運用次級資料分析法，本研究從政府官方各項統計資料及文獻，整理兩岸航班數及航空客貨運量的增減，以及大陸來臺人數及臺灣赴大陸人數之變化，從而對於兩岸空運直航的客運量的變化原因及本研究的各項假設進行分析。

其次，輔以比較法，本研究採取歷時性的比較研究，對於兩岸自 2008 年開放直航後的 13 年間，以不同政黨執政的不同時期來比較客運量的變化，並以當時所處的時空背景來分析影響客運量可能的變化原因。



最後為了強化以次級資料分析內容之不足，本研究再採取深度訪談法，預計訪談臺灣政府相關部門如國防部、大陸委員會、交通部、交通部民航局、交通部觀光局等機關，以及半官方組織如財團法人海峽交流基金會、財團法人台灣海峽兩岸觀光旅遊協會等機構，還有民間產業公會組織如台北市航空運輸商業同業公會、中華民國旅行商業同業公會全國聯合會等組織；中國大陸方面，預計訪談國務院臺灣事務辦公室，半官方組織如海峽兩岸關係協會、海峽兩岸旅遊交流協會、海峽兩岸航空運輸交流委員會或相關組織，藉由對於兩岸空運直航涉及的多方利害關係人訪談內容，綜觀 10 多年來的兩岸空運直航發展，究竟對於臺灣和中國大陸帶來哪些利益和不利？做為強化假設的論證基礎。

本研究的訪談題綱和訪談對象詳述如次：

## 一、訪談題綱

### (一) 兩岸空運直航協商過程

1. 請問您覺得 2008 年兩岸空運直航能夠達成協議的原因是甚麼？為什麼您這麼認為？
2. 請問兩岸空運直航協商的過程中，遭遇了哪困難？又是如何解決？
3. 請問兩岸空運直航的航班數和開放航點是如何決定的？
4. 請問兩岸空運直航的航線代表的意義？在航空管制的技術面如何決定？航線不跨越海峽中線這件事如何讓中國大陸接受？

### (二) 兩岸空運直航的客運量變化

1. 請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？
2. 請問您認為影響兩岸空運直航的客運量變化的原因是甚麼？為什麼您這麼認為？
3. 請問您認為美國的兩岸政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？
4. 請問您認為國內民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？
5. 請問您認為中國大陸的對臺政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響



為何？

(三) 兩岸空運直航客運量變化產生的影響

1. 請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？
2. 請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，對哪些產業會造成衝擊？
3. 請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，可以有那些作為？
4. 請問您認為業界在兩岸空運直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？

(四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估

1. 請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什麼？
2. 請問您覺得兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？為什麼？

## 二、訪談對象

本研究臺灣方面訪談對象分類為軍方、政府機關、民間業者共 2 位，另有 2 位陸方訪談對象，訪談對象基本資料及訪談日期如下表（依訪談對象分類及訪談日期排序）：

表 1 訪談對象一覽表

分類	訪談對象	單位名稱	受訪者代號	訪談日期
軍方	退役上校	空軍	A1	2021/03/17
政府機關	長官	交通部民用航空局	G1	2021/03/26
	長官	交通部	G2	2021/04/15
	長官	交通部民用航空局	G3	2021/05/11
	長官	大陸委員會	G4	2021/05/22
	長官	交通部民用航空局	G5	2021/05/28
陸方	負責人	北京某研究中心	M1	2021/05/01 (書面訪談)
	負責人	上海某研究中心	M2	2021/05/11 (書面訪談)
非營利組織	負責人	某基金會	N1	2021/05/13
民間業者	主管	民用航空運輸業	C1	2021/05/03 (書面訪談)
	資深員工	民用航空運輸業	C2	2022/03/04

## 第二節 研究架構與研究假設



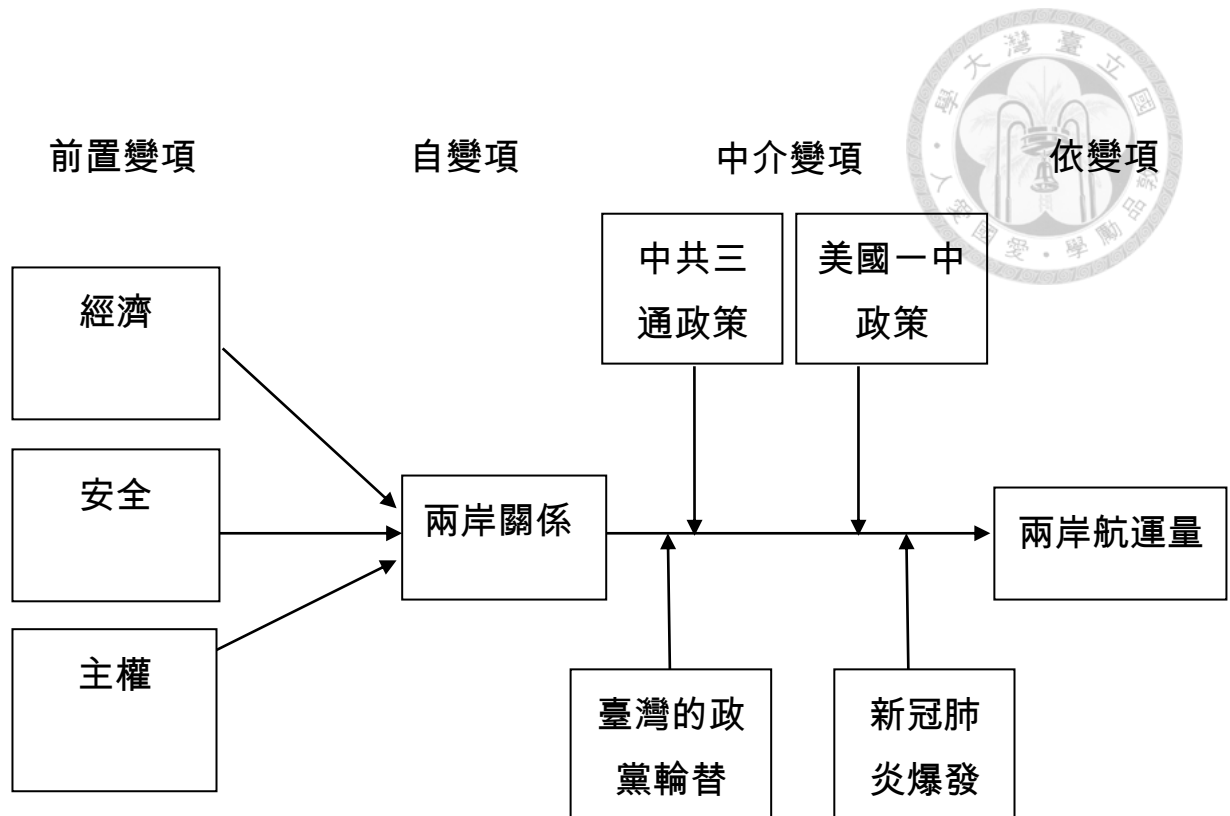
### 壹、研究架構

兩岸航運路線航班往返的兩地既是臺灣和中國大陸，影響兩岸空運直航的客運量變化的最大的兩個主體就是臺灣和中國大陸，因此，直接影響兩岸空運直航的客運量的自變項，就是兩岸關係，為本研究的自變項。另外，本研究認為有三種前置變項影響著兩岸關係，分別為經濟、安全及主權。

歷來兩岸執政者對於兩岸有不同的政策，即使是同一位執政者，在不同時期也有不同的作為與立場，兩岸政治局勢的變化是分析上第一個重要變項，考量中國大陸為一黨獨大之專制政權，對臺灣政策較能有前後一致的立場；而臺灣因為實施民主制度，能夠定期改選總統，有機會選出對於兩岸立場截然不同的執政者，這樣的結果，反映出不同時期，臺灣的內部民意趨向，在過去的 20 年間，臺灣也確實經歷了三次政黨輪替，因此，本研究把第一個中介變項設定為臺灣的政黨輪替。另外進一步必須探討的，也必須考慮其他的中介因素，第二個是美國對兩岸的政策。美國歷任總統，對於中國大陸以及臺灣也採取不同的政策，第三個是中共的對臺政策，中國大陸的國家領導人、國臺辦主任因應臺灣選舉的政黨輪替，會使用不同的對策。

本研究最後把新冠肺炎（COVID-19）列為第四個中介變項，在新冠肺炎爆發後，兩岸採取各種邊境管制措施如隔離、PCR 檢測等，並且直接限縮航點，對於兩岸空運直航客運量有非常顯著的影響。

綜上，本研究的研究架構圖如下：



圖三 研究架構

資料來源：本研究自繪

## 貳、研究假設

本研究的主要自變項為兩岸關係。本研究的主要假設建立在自變項受到中介變項的影響為：中華民國總統所屬的政黨對於兩岸關係的立場，是影響兩岸空運直航的客運量變化的主要因素，本研究假設若總統所屬的政黨對於中國大陸較為友善，則因兩岸關係改善，令兩岸空運直航的客運量增加。

本研究的次要假設為：臺灣與中國大陸之間因應各種社會事件、公共衛生事件如疫情導致對於經濟、安全的重視程度，會造成兩岸的客運量變化，本研究假設兩岸因發生重大影響經濟、安全的事件，影響兩岸關係惡化，則兩岸空運直航的客運量減少。

本研究的另一次要假設為：美國對中國大陸的關係，亦會影響兩岸空運直航

的客運量變化，美國對中國大陸關係不友善，則兩岸關係亦不和睦，令兩岸空運直航的客運量減少。



## 第四章 兩岸空運直航前的歷史背景

### 第一節 2000 年以前的兩岸關係



1979 年元旦，是中國大陸與美國建交的第一年，也是美國與中華民國政府斷交的第一年。中國大陸透過《告臺灣同胞書》，向臺灣人民表達同為中華民族的骨肉情感，宣告統一祖國這樣一個關係全中華民族前途的重大任務，期望早日實現祖國統一的目標，並且中華人民共和國政府命令人民解放軍從當天起停止對金門等島嶼的炮擊，認為首先應當通過中華人民共和國政府和台灣當局之間的商談結束這種軍事對峙狀態。在這樣的一個文書中，中國大陸表達了「和平統一」的新政策，不再是「解放臺灣」，提議以談判中止兩岸對抗局面、與臺灣打開直接經濟交流，也保證把臺灣的「現實情況」列入考量，在解決統一問題時尊重臺灣現狀和臺灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使臺灣人民蒙受損失。最後，提出儘快實現通航通郵，以利雙方同胞直接接觸，能夠探親訪友，旅遊參觀，進行學術、文化、體育及工藝等各項交流。同時，中國大陸的建設正在蓬勃發展，希望臺灣的經濟日趨繁榮，相互之間完全應當發展貿易，互通有無，進行經濟交流。當時中華民國的總統蔣經國，立刻宣布對中國「不接觸、不談判、不妥協」的三不政策。除了要處理中國大陸的和平統一政策的號召外，他還要處理國內的挑戰，黨外人士利用美國不承認中華民國，來攻擊國民黨代表全中國政府的正當性，從而質疑它不讓本省人具有政治權力的基礎。<sup>28</sup>

1981 年 10 月 1 日，中國大陸再次向臺北遞出和平統一的橄欖枝，由當時中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會委員長葉劍英向新華社記者提出「有關和平統一臺灣的九條方針政策」，此即著名的「葉九條」：

- 一、中國國民黨與中國共產黨兩黨可以對等談判。
- 二、雙方在通郵、通商、通航、探親、旅遊及開展學術、文化、體育交流達成協議。
- 三、統一後的臺灣可保留軍隊，作為特別行政區，享有特別自治權。

<sup>28</sup> 林添貴（譯），Bush, Richard C.（原著）（2010）。《臺灣的未來》。臺北：遠流。43 頁。



- 四、臺灣社會、經濟制度、生活方式與其他外國的經濟、文化關係不變；  
私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。
- 五、臺灣政界領袖可擔任全國性政治機構領導，參與國家管理。
- 六、臺灣地方財政有困難時，可由中央政府酌予補助。
- 七、臺灣人民願回大陸定居者，保證妥善安排、來去自如、不受歧視。
- 八、歡迎臺灣工商界人士到大陸投資，保證合法權益與利潤。
- 九、歡迎臺灣各界人士與團體，提供統一的建議，共商國事<sup>29</sup>。

1983年6月26日，中國共產黨中央軍事委員會主席、中國共產黨中央顧問委員會主任鄧小平會見美國紐澤西州的西東大學教授楊力宇時，提出解決台灣問題的六條方針，後來被稱為「鄧六條」：

「問題的核心是祖國統一。和平統一已成為國共兩黨的共同語言。但不是我吃掉你，也不是你吃掉我。我們希望國共兩黨共同完成民族統一，大家都對中華民族作出貢獻。

我們不贊成台灣『完全自治』的提法。自治不能沒有限度，既有限度就不能『完全』。『完全自治』就是『兩個中國』，而不是一個中國。制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國。我們承認台灣地方政府在對內政策上可以搞自己的一套。台灣作為特別行政區，雖是地區政府，但同其他省、市以至自治區的地方政府不同，可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己所獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家的利益。

祖國統一後，台灣特別行政區可以有自己的獨立性，可以實行同大陸不同的制度。司法獨立，終審權不須到北京。台灣還可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。大陸不派人駐台，不僅軍隊不去，行政人員也不去。台灣的黨、政、軍等系統，都由台灣自己來管。中央政府還要給台灣留出名額。

和平統一不是大陸把台灣吃掉，當然也不能是台灣把大陸吃掉。所謂『三民主義統一中國』，這不現實。

要實現統一，就要有個適當方式，所以我們建議舉行兩黨平等會談，實行第三次合作，而不提中央與地方談判。雙方達成協議後，可以正式宣布。但萬萬不

---

<sup>29</sup> 維基百科 (2020f)。〈葉九條〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%91%89%E4%B9%9D%E6%A2%9D>。2021/5/19 檢索。





可讓外國插手，那樣只能意味著中國還未獨立，後患無窮。」<sup>30</sup>

蔣經國最後一任總統後期，也面臨企業界的壓力。臺灣的企業都希望能與中國大陸有貿易往來，到中國大陸投資。當時中國大陸提出「改革開放」，經濟還在起步階段，在廣州、廈門等沿海設立加工出口區：

「中國大陸一開始是歡迎我們臺商去投資，協助它們提升各地的經濟和動能，可是等到發展到一定程度後，他們一開始的政策叫三沿，「沿海、沿江、沿邊」，就是最靠近海邊的廣東、福建，這一區算是發展比較快，所以深圳或是廈門發展比內陸地區快，第二個是沿著長江、河邊的船運可及的地方」（G5，訪談內容）

中國大陸十分歡迎各國廠商、資金到中國大陸投資，中國大陸擁有大量勞工且工資低廉，與臺灣工資日漸上升的環境，恰成明顯對比，臺灣的勞力密集產業如能到中國大陸設廠製造，將能提升企業利潤。儘管政府還沒有開放經濟交流，但臺灣企業界已悄悄在試探各種限度。蔣經國面對這股壓力，在 1982 年就透露他有四大目標：民主化、本土化，改革經濟以保繁榮，以及對中國大陸開放。在 1985 年，中華民國政府允許和中國大陸「間接」貿易，即貨品經由第三地（如香港）中轉。1986 年，民主進步黨成立，蔣經國未下令取締。1987 年 7 月 15 日解除戒嚴，黨禁解除，政黨運動興起，也在同一年蔣經國正式准許臺灣居民前往大陸探親旅行<sup>31</sup>。

從 1987 年，臺灣開放兩岸探親交流，逐步產生貿易的交流，兩岸的貿易額不斷增加，臺灣的中小企業看見中國大陸的龐大勞動人力，以節省生產成本為驅動力，紛紛出走中國大陸，以求取更大的利潤。加上中國大陸不斷祭出各種減免措施鼓勵台商在沿海城市投資，設廠生產，再把產品賣到全世界，包含臺灣及其他各國，因此形成臺灣和中國大陸製造的產業分工鏈。

在兩岸直航之前，臺灣和中國大陸的往來主要是透過飛往香港、日本及韓國等國家，經由第三地再轉入中國大陸。當臺灣對中國大陸的貿易量增加，頻繁來往兩岸天空的班機也交織成一張緊密的航空網，也展現出兩岸的高度相互依存。

---

<sup>30</sup> 維基百科（2020g）。〈鄧六條〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%82%93%E5%85%AD%E6%9D%A1>。2021/5/19 檢索。

<sup>31</sup> 同註 28。44-45 頁。

隨著台商在大陸投資增加及大陸半成品輸入台灣限制逐漸放寬，加上大陸經濟持續開放下，兩岸間貿易快速成長。依經濟部國際貿易局所估算出口值來看，1991 年以來我對大陸出口表現，除 1998 年因亞洲金融風暴及 2001 年全球經濟成長減緩造成出口衰退外，其餘各年均呈現大幅成長，特別是 2000 年及 2002 年我對大陸的出口成長率分別高達 23.2% 及 22.4%；我對大陸出口額由 1991 年的 69.3 億美元增加至 2002 年的 294.5 億美元<sup>32</sup>。

在兩岸高度依存中扮演關鍵角色的就是航空運輸。航空運輸有著時間價值高、速度快、品質高、運費高和附加價值高等特性。因此，常常往來中國大陸的台商、台幹，選擇以空運作為往返的交通工具，也是合乎情理的選擇。是以因著中小企業大量移往中國大陸，臺灣的企業家、幹部因為貿易量增加，頻繁往來臺灣及中國大陸兩地的需求提高，因此也逐漸推高了對於兩岸直航的需求，可以說，臺灣比中國大陸更需要兩岸的直航。對於兩岸間航空運輸需求的強度增強，需求頻率也增加。

李登輝自 1988 年蔣經國過世繼任總統，1990 年擔任中華民國第 8 屆總統，又在 1996 年當選中華民國第 9 屆總統，也是中華民國建國以來第一任透過全民直選產生的總統。在李登輝擔任總統任內期間，海峽兩岸開啟對話機制，不是藉由雙方的行政機關來對談，而是透過雙方政府授權臺灣的財團法人海峽交流基金會和中國大陸的海峽兩岸關係協會，分別進行兩次的辜汪會談，兩會的第 1 次會談在 1993 年 4 月 27 日，於新加坡海皇大廈舉行；第 2 次會談在 1998 年 10 月 14 日，在上海和平飯店和平廳舉行，兩次皆由當時的海基會董事長辜振甫與海協會會長汪道涵參加。在當時經濟成長彼此需要、交流和諧的氛圍之下，兩岸似乎要走向和平統一之途。

1995 年 1 月，中華民國政府成立「未來兩岸通航準備工作」方案研商小組，由當時的交通部民用航空局副局長張國政兼任小組長，負責處理兩岸直航的相關事宜。當時依國家統一綱領之規劃，兩岸直航是第二階段交流互惠階段所要推動的政策。

但在經歷李登輝 1995 年 6 月訪美、1995 年 7 月及 1996 年 3 月中國大陸兩次對臺灣近海發射導彈，引發臺海危機，一度使兩岸進入相當緊張之態勢，美國派出航空母艦李登輝當選第一任民選總統後，再於全國經營者大會宣布對大陸投資

---

<sup>32</sup> 陳美菊、李淑麗（2003）。〈我國對大陸貿易結構轉變分析〉，《經濟研究》，41：57-80。

戒急用忍政策，後期 1999 年又於接受德國之聲訪談說出台灣與中國大陸是特殊的國與國關係，即「兩國論」的提出，導致原本當年要舉行的第三次辜汪會談未能舉行，造成兩岸兩會的交流中斷。

1990 年代政府倡議推動亞太營運中心到 2000 年籌畫建立全球營運中心，均可看出政府的企圖心，希望利用臺灣優越的地理位置，厚實的產業基礎，將臺灣打造為亞太甚至世界的樞紐。推動上述政策的主要目的是希望無論是本國及外國企業，均可以利用臺灣為據點，發展與亞太及世界的經貿關係，使各種經濟活動，包括生產、運輸、銷售等均可以在臺灣完成，不但可以凸顯臺灣在全球經濟發展中所扮演的關鍵角色，同時也具有先進國家與開發中國家之間中繼者的地位。

雖然臺灣政府企圖心不小，但是政府並未落實此一策略，以致在打造台灣成為亞太營運中心及全球運籌中心並不成功。其中最主要的關鍵即是由於兩岸經貿往來的管制，特別是三通方面一直停滯不前，使得臺灣的機會不斷喪失，競爭力也持續流失。兩岸三通是打造台灣成為區域中心的關鍵，但因為兩岸關係的緊張，打造臺灣成為亞太營運中心的理想一直無法實現<sup>33</sup>。

## 第二節 2000 年至 2008 年 5 月以前的兩岸關係

### 壹、2000 年至 2004 年

2000 年第一次陳水扁當選總統，經歷第一次的政黨輪替。陳水扁針對兩岸政策，在就職典禮演說上，首先提出「四不一沒有」，即「只要中共無意對台動武，本人保證在任期之內，不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」，並且提出「積極開放，有效管理」，對於兩岸關係拋出善意，但是中國大陸仍然對臺灣不表示善意。後來陳水扁於 2002 年提出「一邊一國論」，與李登輝在 1999 年提出的兩國論相似，言論一出，中國大陸非常不滿，表達強烈的抗議，使兩岸關係又經歷一次動盪。

民進黨當局上臺以後，拒不開放兩岸三通，又想緩解來自中國大陸和臺灣內部的輿論壓力，開啟了俗稱「小三通」的道路。小三通的依據為 2000 年訂定的「離

---

<sup>33</sup> 劉大年（2009）。〈從大三通到 ECFA：開展臺灣發展新契機〉。在蔡朝明、林碧炤、包宗和〈主編〉，《馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向》。臺北：遠景基金會。125-141 頁。

島建設條例」第 18 條規定：「為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，臺灣地區人民經許可後得憑相關入出境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區，或由大陸地區進入試辦地區，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制；其實施辦法，由行政院定之。」2000 年 12 月 13 日，行政院根據《離島建設條例》通過《試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法》，宣布自 2001 年起開放金門、馬祖與中國大陸福建沿海之間人民直接通航，就是所謂的小三通。2001 年 1 月 28 日，福州市以馬尾經濟文化交流中心名義由雷成才先生與馬祖代表人士曹爾忠、陳振清、劉德全<sup>34</sup>在福州就漁事、漁業、文化、貿易、旅遊、醫療等七個方面的交流合作進行商談，簽訂了《福州馬尾—馬祖關於加強民間交流與合作的協議》（簡稱「兩馬協議」）。3 月 2 日，金門及馬祖代表人士時任金門縣立委李炆烽及國代吳成典，連江縣國代曹原彰、議員謝承春等四人<sup>35</sup>以金馬地區兩岸交流協會的名義赴廈門與廈門市兩岸交流協會就「小三通」事宜達成《關於加強廈門與金門民間交流交往合作協議》（簡稱「兩門協議」）。福州、廈門與金門、馬祖之間開通了客運船班，並向定期化、頻密化和便捷化方向發展<sup>36</sup>。小三通開放後，加速了臺灣和中國大陸人民之間的交流，增進彼此的瞭解，對於兩岸直航的未來也有推波助瀾之效果。

兩岸之間對於兩岸空運直航、大陸旅客來臺旅遊在兩岸關係緊張的時候，也有部分的進展，在兩岸空運直航方面，由於台商春節返鄉過節之需求，開始有民間的聲音，也有當時在野黨國民黨立委章孝嚴的提案，提議兩岸春節包機，中國大陸的回應是兩岸包機應該由雙方航空公司共同參與；而台灣則認為如果要雙方航空公司共同參與，則必須由兩岸官方協商達成適當的安排。在我方堅持下，最後中國准許台灣航空公司單向飛往中國，但保留隔年中國航空公司飛往台灣的權

---

<sup>34</sup> 馬祖日報（2001）。〈協議書版本全文／福州馬尾—馬祖關於加強民間交流與合作的協議〉。  
<https://w3.matsu-news.gov.tw/news/article/101769>。2023/5/25 檢索。

<sup>35</sup> 周陽山（2022）。〈星期透視／為什麼小三通這樣重要？〉。  
<https://udn.com/news/story/7339/6846866>。2023/5/25 檢索。

<sup>36</sup> 孫亞夫、李鵬（2020）《兩岸關係 40 年歷程：1979-2019》。北京：九州出版社。214-215 頁。

利<sup>37</sup>。在 2003 年兩岸首度實施春節包機，當時是間接包機，需要停靠香港、澳門，班次也較少，而且當時的限制很多，出發航點必須是桃園或高雄出發，中間必須停香港或澳門，限定載客對象只有台商和眷屬，是只有臺灣的航空公司執飛。中間 2004 年由於中國堅持不同意兩岸官方直接協商，導致當年兩岸春節包機安排破局<sup>38</sup>，雙方沒有談攏，而沒有春節包機。

## 貳、2005 年至 2008 年

陳水扁於 2004 年大選驚險連任，民進黨政府執政邁入下一個四年，在這四年間，民進黨政府不斷地以臺灣的名義，透過在國內舉辦遊行或公投等各種活動爭取國際空間，並且宣示臺灣為主權國家之動作頻頻，引發中國大陸政府的不滿。2005 年 3 月 4 日，中華人民共和國國家主席胡錦濤發表四個絕不：第一，堅持一個中國原則絕不動搖；第二，爭取和平統一的努力絕不放棄；第三，貫徹寄希望於台灣人民的方針絕不改變；第四，反對台獨活動絕不妥協<sup>39</sup>。並且在同一年 3 月 14 日中華人民共和國第十屆全國人民代表大會第三次會議通過通過《反分裂國家法》，該法的第八條規定在三種情況下中華人民共和國政府得採取「非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整」。這三種情況是：一、臺灣從中國大陸分裂出去的事實；二、發生將會導致臺灣從中國分裂出去的重大事變；三、和平統一的可能性完全喪失<sup>40</sup>。這部法律可以視為中國大陸不放棄對臺灣動武的宣示。2005 年 6 月臺灣完成第 7 次修憲，將人民公投納入憲法。2006 年中華民國陳水扁總統宣布，《國家統一綱領》「終止適用」，又將「有效開放，積極管理」改為「積極管理，有效開放」，使得兩岸關係交惡，兩岸之間似乎又陷入一個瓶頸。

然而 2005 年在野的國民黨，在兩岸關係陷入交惡之際，開啟了兩岸交流的另

---

<sup>37</sup> 童振源（2006）。〈以客貨運包機與觀光協商開創兩岸關係正常化的新契機〉，《交流》，83：42-45。

<sup>38</sup> 同前註。

<sup>39</sup> 維基百科（2023b）。〈胡四點〉。  
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%83%A1%E5%9B%9B%E7%82%B9>。2023/3/18 檢索。

<sup>40</sup> 維基百科（2023a）。〈反分裂國家法〉。  
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%8D%E5%88%86%E8%A3%82%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%B3%95>。2023/3/18 檢索。

一條通道。在當年的3月，國民黨主席連戰指派副主席江丙坤先行訪問中國大陸，為兩岸的經貿合作找出共識與發展方向。在他訪問中國大陸期間，31日與中國大陸全國政協主席賈慶林會面時，表達中國共產黨歡迎並邀請連戰訪問大陸。在當天晚上中國大陸新華社正式對外發布訊息：「中共中央政治局常委、全國政協主席賈慶林在會見江丙坤副主席時，代表中共中央總書記胡錦濤，歡迎並邀請連戰主席在他認為合適的時候訪問中國大陸<sup>41</sup>。

4月，臺灣國民黨主席連戰正式啟程訪問中國大陸，展開為期8天的和平之旅，期間與中國共產黨中央委員會總書記胡錦濤會談，這也是兩岸分治後首度以政黨領導人身分會面的首次會談，在會後，國民黨於北京飯店發佈新聞公報，連戰與胡錦濤兩人共同發布「兩岸和平發展共同願景」，包括共同促進以下工作：一、「促進儘速恢復兩岸談判，共謀兩岸人民福祉」；二、「促進終止敵對狀態，達成和平協議」；三、「促進兩岸經濟全面交流，建立兩岸經濟合作機制」；四、「促進協商台灣民眾關心的參與國際活動的問題」；五、「建立黨對黨定期溝通平台」<sup>42</sup>。其中第五項所指黨對黨定期溝通平臺，便是由國民黨與中國共產黨建立的一個溝通平台，一般稱為「國共論壇」，國民黨期望透過這個溝通機制，兩黨可以不斷溝通，可以就兩岸之間較迫切的問題進行溝通和準備，一方面讓民眾了解國民黨的立場和努力的方向，另一方面也為執政後的兩岸政策做準備，國共論壇在次年2006年獲得落實<sup>43</sup>。

兩岸第一屆國共論壇，名稱為「兩岸經貿論壇」在2006年4月14日至15日於北京舉行，主題為「兩岸經貿交流與直接通航，由中國共產黨「中央對台辦公室海峽兩岸關係研究中心」及中國國民黨的國家政策研究基金會主辦。2006年10月於海南島博鰲舉行第二屆國共論壇，名稱為「兩岸農業合作論壇」，大會主題為「加強兩岸合作：實現兩岸農業互利雙贏」。此後至2007年4月，第三屆國共論壇定名為「兩岸經貿文化論壇」在北京召開，主題是「兩岸直航、旅遊觀光、

---

<sup>41</sup> 連戰（2023）。《連戰回憶錄：從破冰到永平》。臺北：天下文化。49-50頁。

<sup>42</sup> 蔡東杰、洪銘德及李玫憲（2018）。《圖解兩岸關係》。臺北：五南圖書出版有限公司。125頁。

<sup>43</sup> 同註41。200-201頁。

教育交流」<sup>44</sup>。

在陳水扁的第二任任期期間，兩岸空運直航仍取得新的突破。2005 年，兩岸的春節包機再度實施，這時候透過雙方的民間團體：臺灣的「台北市航空運輸商業同業公會」與中國大陸的「海峽兩岸航空運輸交流委員會」在澳門討論出兩岸包機的新模式，被稱為「澳門模式」，實際上民間團體是官方代表的白手套，在臺灣方面的「台北市航空運輸商業同業公會」除了理事長樂大信、總幹事蘇賢榮，還有當時的交通部民用航空局局長張國政和交通部航政司專門委員方志文，皆以顧問的身分參與協商；中國大陸的「海峽兩岸航空運輸交流委員會」，則都是中國大陸的政府官員，由與中國大陸民航總局台港澳辦公室主任浦照洲領隊，與談還有民航總局空中管理局處長高毅、民航總局台港澳辦公室助理丁明及民航總局運輸司航班審批員商可佳<sup>45</sup>。

在澳門模式下，兩岸包機由臺灣單邊執飛，改為兩邊雙方的航空公司都能執飛，航線只要飛經香港飛航情報區就好，並不需要落地，同時載客對象也擴大，持有效證件的旅客都可搭乘，同時落地的航點也增加，中國大陸開放北京、上海、廣州，並增加廈門，臺灣則是桃園或高雄；2006 年同時有春節包機和節日包機，節日包機包含春節、中秋節、端午節、清明節。由此觀之，兩岸空運直航其實是漸進的一個發展過程。兩岸春節包機 2003 年先採間接方式飛行，需要停靠香港、澳門，而且只有台灣的飛機飛過去；2005 年是不落地，直接飛經香港飛航情報區，而且雙方的航空公司都飛，2006 年在春節包機的基礎上，又擴充到清明、端午、中秋等 4 個節日包機，並增加貨運包機，醫療專案包機<sup>46</sup>，還有 2006 年因汶川大地震而來的緊急人道包機。

兩岸在澳門模式形成後，中國大陸提出兩岸客貨運包機常態化，但雙方遲遲無法達成共識，有關包機議題的協商主要的爭議是：中國大陸堅持假日包機先談成，否則貨運與觀光議題都無法有結論；臺灣則堅持如果觀光議題不能談成便不

---

<sup>44</sup> 同註 41。203-204 頁。

<sup>45</sup> 林妙容、何旻燁(2005)。〈兩岸官員明在澳門談包機均以民間身分參與 大陸民航可望首降台〉。  
<https://tw.appledaily.com/headline/20050114/I3OIR5ANYQ2TU5AHCVRTCXW6A>。2021/6/5 檢索

<sup>46</sup> 同註 36。215 頁。

開放假日包機，但是中國對觀光議題協商的態度卻非常冷漠，遲遲不願意協商<sup>47</sup>。

兩岸在各項包機階段所洽談達成共識的包機執行細節內容，都藉由訂定成各項包機的作業程序，作為雙方日後再度執行之依據，只要符合作業程序所規範的內容，即可申請，所以像是《國籍航空公司申請飛航兩岸「緊急醫療包機」及「特定人道包機」作業程序》、《大陸籍航空公司申請飛航兩岸「緊急醫療包機」及「特定人道包機」作業程序》、《國籍航空公司申請飛越大陸空域作業程序》，到現在還是可以適用於兩岸的航空公司執行緊急醫療包機、特定人道包機及飛越大陸空域的相關作業指引規範。

另外，推動中國大陸地區人民來臺觀光為中華民國政府的政策，在 2000 年 12 月 20 日修正《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 16 條第 1 項：「大陸地區人民得申請來臺從事商務或觀光活動，其辦法，由主管機關定之。」隨後臺灣在 2001 年 12 月 10 日由內政部與交通部會銜訂定《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》，該辦法就大陸地區人民來臺觀光之條件、來臺數額限制、組團人數限制、檢附文件、旅行證、停留期間、接待社之條件、責任險、行程景點、不予許可、撤銷或廢止其許可之情形、僱用導遊、違反規定之罰則等事項明文規範。在 2004 年 9 月，臺灣指定中華民國旅行商業同業公會全國聯合會承接爭取中國大陸地區人民來臺灣從事觀光旅遊<sup>48</sup>，2005 年 11 月 5 日，中華人民共和國政府宣布，授權海峽兩岸旅遊交流協會與台灣對應的民間組織進行磋商，並派團前往台灣考察旅遊線路與設施。2006 年 4 月 12 日，臺灣再次催促中國進行大陸人民來臺灣觀光議題協商，並且表示，如果不能在 6 個月之內完成協商，我方不排除片面宣布開放兩岸客貨運包機與大陸人民來台灣觀光<sup>49</sup>。4 月 16 日，中國大陸發布施行《大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法》，規定中國大陸地區的組團社和臺灣地區接待陸客的地接社名單均須由海峽兩岸旅遊交流協會公布，中國大陸居民來臺旅遊應附證件及簽註，最重要是對大陸居民來臺團隊旅遊實行配額管理。8 月 17 日中國大陸成立海峽兩岸旅遊交流協會，8 月 27 日，臺灣成立財團法人台灣海峽兩岸觀

---

<sup>47</sup> 同註 33。

<sup>48</sup> 中華民國旅行商業同業公會全國聯合會公會（2021）。〈公會介紹〉。  
<http://www.traveloc.org.tw/intro/index.jsp?msgkind=news>。2021/6/7 檢索。

<sup>49</sup> 同註 33。



光旅遊協會成立，與中國大陸海峽兩岸旅遊交流協會進行中國大陸居民來臺旅遊的技術磋商。此後，海峽兩岸旅遊民間組織在澳門進行了多次技術磋商<sup>50</sup>。



---

<sup>50</sup>維基百科（2021b）。〈中國大陸居民赴臺灣旅遊〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%B1%85%E6%B0%91%E8%B5%B4%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%97%85%E9%81%8A>。2021/6/7 檢索。

## 第五章 2008 年至 2012 年之客運量變化、原因及影響

中華民國第十二任總統、副總統選舉，於 2008 年 3 月 22 日舉行投票，20 時 7 分宣布開票結果，由國民黨提名的馬英九及蕭萬長獲勝，當選中華民國第十二任總統、副總統。馬英九、蕭萬長以 7,659,014 票當選，得票率 58.45%，謝長廷、蘇貞昌 5,444,949 票，得票率 41.55%，馬英九、蕭萬長的得票數，較謝長廷、蘇貞昌多 2,214,065 票，在當時雙雙創下中華民國史上民選總統候選人最高得票率和得票總數的紀錄。在馬英九當選後，兩岸關係也進入一個和平的紀元，也在這個時候，開啟了兩岸直航的契機。

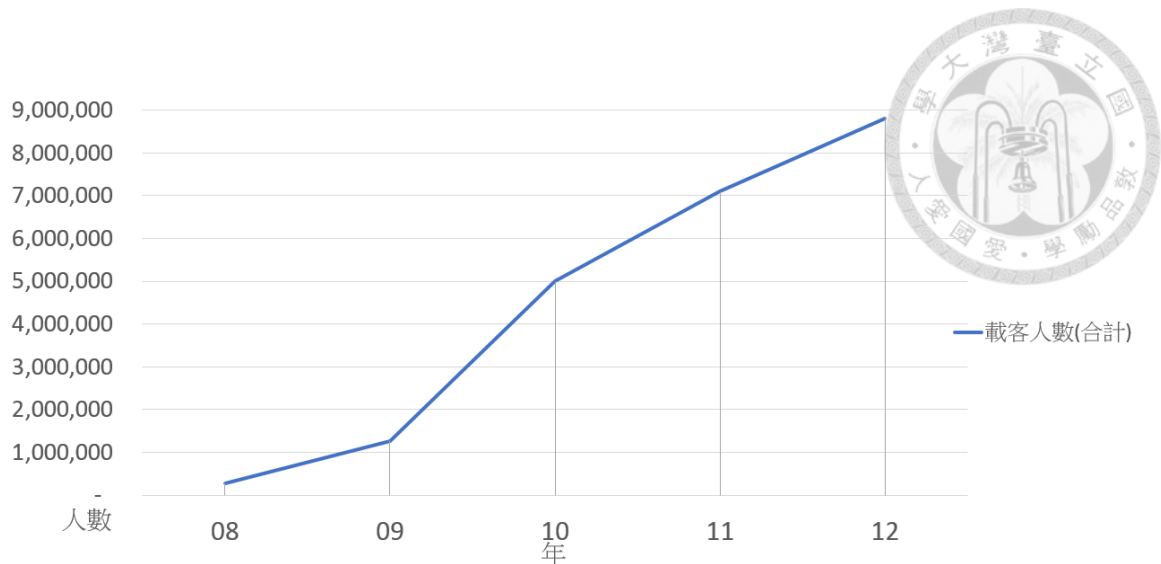
### 第一節 客運量變化

2008 年 6 月 11 日，財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤率領海基會代表團抵達北京，6 月 12 日與海峽兩岸關係協會會長陳雲林在釣魚台國賓館 5 號樓舉行會談，這是兩岸正式恢復已中斷 9 年的兩會會談與協商。6 月 13 日上午 9 時許，海基會董事長江丙坤和海協會會長陳雲林和在簽字儀式上簽訂《海峽兩岸包機會談紀要》及《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議》，兩者都自簽署之日起 7 日後生效，前者使兩岸之間實施每周五至下周一的周末包機，後者讓中國大陸居民得以來臺旅遊。

2008 年 11 月 4 日，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會再簽署《海峽兩岸空運協議》，實施平日包機，又在 2009 年 4 月簽下《海峽兩岸空運補充協議》，完成兩岸定期航班。在這樣的進程中，也讓兩岸的空運客運量產稱了變化。

2008 年大部分時間兩岸尚處於包機階段，直至 12 月 15 日才是定期航班生效日，故統計上僅有不定期包機之客運人數，僅有 27 萬人左右；2009 年兩岸空運直航的客運人數為 126 萬人，2010 年為 499 萬人，增加 373 萬人，成長將近 4 倍；2011 年為 710 萬人，增加 211 萬人，成長將近 1 倍；2012 年為 880 萬，增加 170 萬人，成長力道仍強勁。

本階段的客運量變化如下圖：



圖四 2009 年-2012 年兩岸定期航線班機載客人數(2008 年係不定期包機之客運人數)

資料來源：本研究依民航局統計數據自繪

另外，統計中國大陸各機場年載客量超過 10 萬的機場數，2009 年為 5 個，分別是上海（浦東）、北京市、浙江杭州、廣東深圳；2010 年增加為 11 個，2011 年 17 個；2012 年 22 個。

## 第二節 原因

2008 年以前，兩岸空運還處於包機階段，包機限於節日包機、緊急醫療包機、人道包機及專案貨運包機，但在 2008 年當年度，馬英九總統就職後，臺灣的財團法人海峽交流基金會和中國大陸的海峽兩岸關係協會，於中國大陸北京釣魚台賓館展開會談，於 6 月 13 日簽署《海峽兩岸包機會談紀要》，透過紀要的簽署，奠定兩岸實施周末包機的基礎，該紀要對於兩岸直航的承運人、搭載對象、飛行航路、通關手續、保稅措施、互設機構、輔助安排、包機申請程序、准用事項、貨運事宜、定期航班及聯繫機制做出初步的安排規範。以下就各部分摘述如下：

- 一、承運人：；雙方同意在航班總量相等的情形下，各自指定包機承運人，並事先知會對方。
- 二、搭載對象：凡持有效旅行證件往返兩岸的旅客居可搭乘客運包機。
- 三、飛行航路：雙方同意儘快協商開通兩岸直達航路和建立雙方空管方面的直接交接程序。在直達行路開通前，包機航路得暫時繞經香港飛航（行）



情報區。

- 四、通關便利：雙方同意簡化客、貨運通關手續，為旅客及機組人員提供便利。
- 五、保稅措施：雙方同意對承運人租用機場公共保稅倉庫儲備飛機維修配件，提供便利並予以保稅監管。
- 六、互設機構：雙方同意包機承運人得在對方航點設立辦事機構。在紀要簽署後，大陸包機承運人即可派出員工駐台，辦理有關事務，設立辦事機構籌備處。台灣方面同意大陸承運人於六個月內設立辦事機構。
- 七、輔助安排：雙方同意有關地面代理、銷售途徑、票款結算、航空器及機組證照證明與檢查、機務及飛行前安全檢查、檢驗檢疫等事宜，比照節日包機做法處理。如遇飛行安全、急難救助等特殊情況，雙方同意以個案方式協商處理，並提供必要協助。
- 八、申請程序：包機承運人按照各方規範逐月申請飛行班次，每次飛行前十五日提出申請。
- 九、准用事項：雙方同意節日包機、緊急醫療包機等仍暫按雙方已經公佈的框架性安排執行，並得准用本紀要搭載對象等條款。
- 十、貨運事宜：雙方同意在週末客運包機實施後三個月內就兩岸貨運包機進行協商，並儘速達成共識付諸實施。
- 十一、定期航班。雙方同意儘快就開通兩岸定期直達航班進行協商，以實現兩岸人民的共同願望、增進兩岸人民的福祉。
- 十二、聯繫機制。本會談紀要議定事項，由台北市航空運輸商業同業公會與海峽兩岸航空運輸交流委員會相互聯繫。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。

由《海峽兩岸包機會談紀要》的附件《海峽兩岸周末包機時段、航點及班次》來看，就包機時段、航點及班次規範內容如下：一、時段：週末為每週五至下週一計四個全天，自 7 月 4 日起正式實施。二、航點：中國大陸方面同意先行開放北京、上海（浦東）、廣州、廈門及南京五個航點，並陸續開放成都、重慶、杭州、大連、桂林、深圳，以及其他有市場需求的航點。臺灣方面同意開放桃園、高雄小港、臺中清泉崗、臺北松山、澎湖馬公、花蓮、金門、臺東等 8 個航點。

三、班次：雙方同意在週末包機初期階段，每週各飛 18 個往返班次，共 36 個往返班次。根據市場需求等因素適時增加班次。每週臺灣方面至上海（浦東）的班次不超過 9 個往返班次；大陸方面至台中清泉崗的班次不超過 6 個往返班次。

在中國大陸第一波航點的開放上，中國大陸有政治上的考量，希望開放航點是給臺灣民眾留下好印象：「大陸的政治方法是小規模試點，在擴大範圍，先從富裕的城市開放，一方面能負擔起台灣的旅遊，另一方面能夠給台灣旅客留下好的印象。」（A1 訪談內容）

也就是說對於開放航點中國大陸希望透過開放兩岸直航，加速臺灣人民和中國大陸人民的交流，增加臺灣人對中國大陸的理解，對於中國大陸產生美好的、善意的印象，以達成祖國統一的目標。

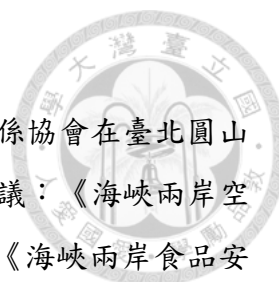
但臺灣相對來說，是出於區域發展和促進經濟的考量，同時兼顧國安考量及台灣各區域發展的平衡：

「臺灣方面以臺灣機場為最大容量，顧及區域發展。臺灣想要全面開放，以促進經濟，但需要面對反對黨的國安考量，也要顧及臺灣各區域發展的平衡，因此連臺東、花蓮也開放。還有中國大陸旅客想去的地方，比如松山機場，下飛機就可以直奔想去的地方。」（A1 訪談內容）

另外，2008 年 6 月 13 日臺灣和中國大陸簽署的《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議》，雙方同意赴台旅遊以組團方式實施，採取團進團出形式，團體活動，整團往返。接待一方，也就是臺灣，以平均每日 3,000 人為限。旅遊團每團人數限 10 人以上，40 人以下。旅遊團自入境次日起在臺灣停留期間不超過 10 天。自 7 月 18 日起正式實施赴臺旅遊，於 7 月 4 日啟動赴台旅遊首發團。

接著財團法人海峽交流基金會於 2008 年 12 月 8 日以換文方式向中國大陸海峽兩岸關係協會提出確認「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」附件一「海峽兩岸旅遊具體安排」第二條和第三條內容變更，將旅遊團下限由「10 人以上」改為「5 人以上」，旅遊團在台停留期間由「不超過 10 天」改為「不超過 15 天」。大陸海峽兩岸關係協會於 98 年 1 月 12 日函復確認。

至 2010 年 12 月 30 日，兩會以換文方式，將「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」附件一「海峽兩岸旅遊具體安排」第一條之「接待一方旅遊配額以平均每天 3,000 人次為限」修正為「接待一方旅遊配額以平均每天 4,000 人次為限」



並自 2011 年 1 月 1 日生效。

2008 年 11 月 4 日，財團法人海峽交流基金會和海峽兩岸關係協會在臺北圓山大飯店舉行第 2 次的兩會高層會談，於當日簽署了 4 個重要協議：《海峽兩岸空運協議》、《海峽兩岸海運協議》、《海峽兩岸郵政協議》及《海峽兩岸食品安全協議》，其中前三項協議都和三通有直接的關係，這是自中華人民共和國於 1979 年提出三通之後，歷經將近 30 年，終於讓直接由兩岸雙方代表簽署三通文件，並於當年完成這歷史性的壯舉。

最受大眾關注的莫過於《海峽兩岸空運協議》，因著兩岸貿易往來產生的高度相互依存度，對於兩岸空運直航的需求已有不斷增加的趨勢。在 2008 年這一次的兩會會談中，透過《海峽兩岸空運協議》的簽署，雙方同意開通空中雙向直達航路，是兩岸空運直航最具突破性的重大進展。在《海峽兩岸空運協議》中，海基會和海協會就空中航路、承運人、直航航點、定期航班、貨運包機、客運包機、商務（公務）包機、準用條款、聯繫主體、協議履行及變更、爭議解決、未盡事宜及簽署規範達成協議，摘述如次：

一、空中航路：

雙方同意開通臺灣海峽北線空中雙向直達航路，建立兩岸航（空）管部門的直接交接程序，並同意繼續磋商開通南線空中雙向直達航路及其他更便捷的航路。

二、承運人：

雙方同意兩岸資本在兩岸登記註冊的航空公司，經許可得從事兩岸間航空客貨運輸業務。

三、直航航點：

雙方同意根據市場需求開放適宜客貨直航的航點。

四、定期航班：

雙方同意儘可能在協議實施半年內就定期客貨運航班作出安排。

五、貨運包機：

雙方同意開通兩岸貨運直航包機，運載兩岸貨物。

六、客運包機：

雙方同意在兩岸週末包機的基礎上，增加包機航點、班次，調整為客運



包機常態化安排。

七、商務（公務）包機：

雙方同意視情開辦非營利性商務（公務）包機。

八、準用條款：

雙方同意客貨運包機等相關事宜，準用「海峽兩岸包機會談紀要」的規定。

九、聯繫主體：

- （一）協議議定事項，由台北市航空運輸商業同業公會與海峽兩岸航空運輸交流委員會相互聯繫。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。
- （二）協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

十、協議履行及變更：

- （一）雙方應遵守協議。協議附件與協議具有同等效力。
- （二）協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

十一、爭議解決：

因適用協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

十二、未盡事宜：

協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十三、簽署生效：

協議自雙方簽署之日起四十日內生效。

98年6月13日兩岸兩會簽署《海峽兩岸包機紀要》，僅間隔4個多月，兩會又於11月4日簽署《海峽兩岸空運協議》，本研究其中一位受訪者認為兩岸直航受限於執政者限期要通航，海峽兩岸空運協議是一個不對等的協議，是一個急就章的協議：

「兩岸直航是一個政治的決定，完全是執政者一句話限期要通航，兩岸直航當時達成的協議是不對等的協議，完全是急就章的，內容非常不具體、不完備的。協議的等級依國際民航組織分為三級，第一個是兩個有邦交的國家所簽定的標準國際航約，第二個是向我們與美國、日本所簽訂的準國際航約，最後一種就是接於商業協議和準國際航約之間的簡化版的航約，內容對於航線（包含第一航權到

第五航權)、航權、地勤代理和保安條款，都有規定。我們和中國大陸簽的協議是四不像。」(G3 訪談內容)

另外，海峽空運協議之附件《海峽兩岸空中航路、客貨運包機安排》，根據協議的第一條、第三條、第五條及第六條，就直達航路及客貨運包機，議定具體安排如下：

(一) 確定航線：

確定兩岸第一條北線航路，即 R596，同意由兩岸航(空)管部門以適當方式，就建立北線台北與上海飛航(行)情報區直達航路、航(空)管交接程序進行聯繫並作出具體安排。北線自 B576 BERBA 點(N27°04'41"E123°00'00")經雙方議定之航管交接點 A 點(N27°26'20"E122°25'19")至東山雙向使用。

(二) 開放航點：

1. 客運：

臺灣方面同意將桃園、高雄小港、臺中清泉崗、臺北松山、澎湖馬公、花蓮、金門、臺東等 8 個航點作為客運包機航點。中國大陸方面同意在北京、上海浦東、廣州、廈門、南京 5 個週末包機航點的基礎上，開放成都、重慶、杭州、大連、桂林、深圳、武漢、福州、青島、長沙、海口、昆明、西安、瀋陽、天津、鄭州等 16 個航點作為客運包機航點。總計 21 個航點。

2. 貨運：

貨運方面直航點臺灣方面同意開放桃園、高雄小港 2 個，中國大陸方面同意開放上海浦東、廣州 2 個作為貨運包機航點。

(三) 承運人：

依協議內容，兩岸資本在兩岸登記註冊的航空公司，經許可得從事兩岸間航空客貨運輸業務。在貨運方面雙方同意各自指定 2 或 3 家航空公司經營貨運包機業務。

(四) 航班數量：

1. 客運：

任一方每週不超過 54 班的往返班次，雙方每週不超過 108 班的往





返班次。

## 2. 貨運：

雙方每月共飛 60 班的往返班次，每方 30 個往返班次。其中，雙方上海（浦東）、廣州兩個航點每月每航點各飛 15 個往返班次。在每年 10 月至 11 月間的貨運旺季，雙方可各自增加 15 個往返班次。

（五）郵件運輸：雙方同意利用客運包機運送雙方郵件。

（六）其他事宜：

客運包機常態化安排實現後，此前的節日包機安排不再執行。春節期間可視情適量增加臨時包機。

在海峽空運協議中，開放航點的部分主要是考量雙方在各個航點的市場需求和航空業者的商業利益：

「雙方的背後，航空公司，包含市場的規劃，機場城市附近的周圍，除了商業以外，還有旅遊，這些他們都會考慮，雙方再去爭取。等於是航空公司潛在的載客率，實際上就是商業利益。」（G1 訪談內容）

另外在考量開放航點時，除了市場需求和航空業者的利益，也會兼顧地方的發展，在臺灣會針對初期航運量不大的航點採取不定期旅遊包機和季節性包機來培養市場：

「航點航班的部分，雙方會兼顧旅客需求和地方發展。例如航點從中國大陸熱門城市增加到其他城市，此外，不定期旅遊包機和季節性旅遊包機的安排，也是為了兼顧地方發展，例如澎湖馬公等部分航點航線，先以包機方式讓業者及地方政府來培養市場，到一個程度再轉為定期航班。」（G2 訪談內容）

2009 年 4 月，海峽交流基金會前往南京，與海峽兩岸關係協會舉行第三次會談，在這次會談中簽署《海峽兩岸空運補充協議》、《海峽兩岸金融合作協議》、《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》。

在兩岸實施平日包機 4 個多月後，兩岸又馬上簽署了《海峽兩岸空運補充協議》，可以解讀為兩岸空運直航後確實能為雙方帶來許多好處，雙方均認為兩岸之間有必要就空運直航能夠從平日包機的基礎上，再更往前一步，轉換成定期航線。而在兩岸簽署《海峽兩岸空運協議》時就已訂下時間表，第 4 條規定：「雙方同意儘可能在協議實施半年內就定期客貨運航班作出安排。」，因此在這樣的

共識和前次協議的條文規範下，海基會和海協雙方再就開通兩岸定期客貨運航班等事宜，簽署《海峽兩岸空運補充協議》，該協議就飛行航路、運輸管理、承運人、通航航點、航空運價、代表機構、互免稅費、收入匯兌、航空安全、輔助事項、適用規定、聯繫機制、實施方式、簽署生效達成協議，摘述如次：

一、飛行航路：

雙方同意在台灣海峽北線航路的基礎上開通南線和第二條北線雙向直達航路，並繼續磋商開通其他更便捷的新航路。

二、運輸管理：

雙方同意兩岸定期航班使用的運輸憑證及責任條款，參照兩岸現行作業方式管理。

三、承運人：

雙方同意可各自指定兩岸資本在兩岸登記註冊的航空公司，在本補充協議附件規定的航點上經營分別或混合載運旅客、行李、貨物及郵件的定期和不定期航空運輸業務，並事先知會對方。撤銷或更改上述指定時亦同。

四、通航航點：

雙方同意兩岸通航航點沿用「海峽兩岸空運協議」的規定，並可根據市場需求經雙方協商確定增開新的航點。

五、航空運價：

雙方同意兩岸航空公司應向兩岸航空主管部門提交定期航班的運價。

六、代表機構：

雙方同意兩岸航空公司可在對方區域通航地點設立代表機構，並自行或指定經批准的代理人銷售航空運輸憑證、從事廣告促銷及運務（運行保障）等與兩岸航空運輸有關的業務。上述代表機構的工作人員應遵守所在地規定。

七、互免稅費：

雙方同意在互惠的基礎上，磋商對兩岸航空公司與經營活動有關的設備和物品，相互免徵關稅、檢驗費和其他類似稅費，具體免稅費項目及商品範圍由雙方共同商定，並對兩岸航空公司參與兩岸航空運輸在對方取



得之運輸收入，相互免徵營業稅及所得稅。

#### 八、收入匯兌：

雙方同意兩岸航空公司可隨時將其在對方區域內取得的收入按照所在地規定的程序兌換並匯至公司總部所在地或其他指定地點。

#### 九、航空安全：

雙方同意建立航空安全聯繫機制，相互提供一切及時和必要的協助，共同保障兩岸航空運輸的飛行安全及旅客的人身財產安全。發生危及航空安全事件或威脅時，雙方應相互協助，採取適當的措施，以便迅速、安全地結束上述事件或威脅。

#### 十、輔助事項：

雙方同意有關證照查驗、適航認證、機場安檢、檢驗檢疫、地面代理、資料提供、服務費率等事宜，參照航空運輸慣例和有關規定辦理，並加強合作，相互提供便利。

#### 十一、適用規定：

雙方同意兩岸航空公司在對方區域內從事兩岸航空運輸，應適用所在地有關規定。

#### 十二、聯繫機制：

雙方同意兩岸航空主管部門建立聯繫機制，視必要隨時就兩岸航空運輸的相關事宜進行溝通並交換意見。

#### 十三、實施方式：

補充協議議定事項的實施，由雙方航空主管部門指定的聯絡人，使用雙方商定的文書格式相互聯繫，並相互通報信息、答覆查詢等。另雙方對協議的實施或者解釋發生爭議時，由兩岸航空主管部門協商解決。

#### 十四、簽署生效：

補充協議自簽署之日起各自完成相關準備後生效，最遲不超過六十日。

另外，海峽空運補充協議之附件《海峽兩岸航路及航班具體安排》，根據協議的第一條、第三條、第四條，就海峽兩岸新闢航路、客貨運定期航線安排，議定具體安排如下：

##### (一) 新增航線：

確定兩岸第二條北線航路及南線航路。分別為台北飛航情報區與上海飛航情報區、廣州飛航情報區之航路：

1. 第二條北線飛航路線為 B591：自 (N27°56'18" E123°41'39" ) 經雙方議定管制交接點 (N28°41'57" E123°41'39" ) 至 (N30°45'46" E123°41'39" ) 雙向使用。
2. 南線飛航路線為 R200：自 (N22°36'15" E117°57'16" ) 經雙方議定管制交接點 (N23°00'00" E117°30'00" ) 至 (N22°57'00" E116°21'36" ) 雙向使用。

(二) 承運人：

1. 客運：

除桃園和台北松山機場與上海(浦東)航線雙方各指定 4 家航空公司外，其餘航點每條航線雙方各指定 2 家航空公司承運。

2. 貨運：每條航線雙方各指定 2 家航空公司承運。

(三) 開放航點：

1. 客運：

臺灣方面同意將桃園、高雄小港 2 個改為可經營定期航班，其餘臺中清泉崗、臺北松山、澎湖馬公、花蓮、金門、臺東等 6 個航點作為客運包機航點。中國大陸同意在海峽兩岸空運協議的 21 個航點基礎上，再加合肥、哈爾濱、南昌、貴陽、寧波及濟南 6 個航點，共 27 個航點。

2. 貨運：

臺灣方面同意桃園、高雄航點可經營定期航班。大陸方面同意上海(浦東)、廣州航點可經營定期航班。

(四) 航班數量：

1. 客運：

雙方同意客運定期航班和包機班次總量為每週共 270 個往返班次，每方每週 135 個往返班次。其中以下航點每方每週往返班次不超過：

(1) 臺灣方面：台北松山 21 班。

(2) 大陸方面：上海(浦東) 28 班；北京 10 班；深圳 10 班；廣

州 14 班；昆明 14 班；成都 14 班。其他航點可根據市場需求在航班總量範圍內安排定期航班或包機。



## 2. 貨運：

雙方同意貨運定期航班和包機班次總量為每週共 28 個往返班次，每方每週 14 個往返班次。其中廣州每方每週 7 個往返班次，上海（浦東）每方每週 7 個往返班次。

### （五）腹艙載貨：

雙方同意相互開放客運定期航班腹艙載貨。

### （六）其他事宜：

雙方同意在有定期航班飛行的航線上原則上不再許可包機飛行。

在此要特別談談兩岸空運直航的航路設計，因為兩岸之間存在所謂的海峽中線，兩岸之間所有的民航機或是軍機並不能直接穿越，因此在 2009 年談成海峽兩岸空運協議，在航線設計上仍然不穿越海峽中線，最主要航線不穿越海峽中線的原因還是基於國家安全和軍事上的考量：

「包括民航局、國安局和陸委會一直在規劃航路，就涉及臺灣海峽中線的問題，國防部說海峽中線不准有任何的航線穿越。跟航權一樣，馬英九上來的時候就急就章，當時第一條航線出來就規劃三條航線，我們要評估三條航線萬一民航機改成軍機偷襲我們的時候怎麼辦，我們空軍反應的時間夠不夠。這樣設計後報到陸委會，再報到國防部，國安局、國安會開會同意的。所以航路的設定談了很久，…我們就拉到最北邊去，就是引導他，避開萬一兩岸戰爭的時候，保障我方緩衝的時間和國防安全。所以第一條航路是這樣設出來的…航線設計特殊之處是避開敏感空防地帶，基於我國防空考量。航空管制技術面要考慮助導航的航機的安全面，在飛安部分，可以確保航路一路上是可以被引導的，飛機在航路上是可以被追蹤管制的。不跨越海峽中線，是我們的堅持。」（G3 訪談內容）

「整體來看，在周末包機要飛香港飛航情報區，繞一圈到上海飛航情報區，後來平日包機就有所謂的截彎取直，雙方建立了第一條北上航路，往北飛到台北飛航情報區和上海飛航情報區建立的第一條叫做北航路。到定期航班因為航班數增加了，就開始增加南航路，也是臺北飛航情報區、廣州飛航情報區交接的航路，另外又增加第 2 條北航路，目前兩岸有 3 條航路。雙方航線設計不管第一條第二

條北航路、南航路，都不是直接穿越海峽中線，還是要繞一下，最主要就是有一些軍方軍事的考量，……。」（G4 訪談內容）

「直線是兩岸航線的最短距離。但臺灣基於政治和國安的考量，維護臺灣海峽空域的完整管轄權，才劃出南向和北向的航線，一方面，國安是臺灣談判的籌碼，執政者須面對國內對於所謂幽靈機和尾隨機的疑慮，即軍機跟著民航機過來，但幽靈機是早期科技尚未進步的作法，以現在的樂山上的鋪路爪雷達可以偵測到幾千公里內的大陸所有民航機、軍機的動向，已經很難有這種情形，而且大陸要這樣做要克服許多技術問題，戰機要和客機要用同一個跑道相隔一定距離平行起飛，隨即躲到客機的機腹底下，而且客機後面有TURBULANCE，戰機飛到後面就被攪爛了。如果要這樣做還不如直接打過來。我想到的原因是臺灣空軍的訓練空域已經很小，如果開放直線航線，會造成民用機和軍用機互相影響，壓縮到空軍的訓練空域。」（A1 訪談內容）

回顧完 2008 年至 2012 年之間，有關兩岸空運直航的幾個重要協議後，也必須回頭檢視國內與兩岸空運直航相關的行政規定。我國處理兩岸關係之事務，對中國大陸，必須簽署協議，對國內執行需要有法源的授權，因為我國的民用航空法訂定的是國際，可是兩岸之間必須依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，所以兩岸直航的法源依據在於《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 28 條及第 29 條規定：

#### 第 28 條

中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，經主管機關許可，得航行至大陸地區。其許可及管理辦法，於本條例修正通過後十八個月內，由交通部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之；於必要時，經向立法院報告備查後，得延長之。

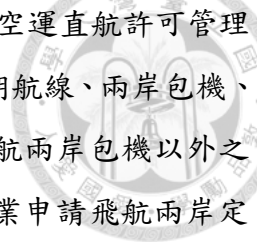
#### 第 29 條

大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域、臺北飛航情報區限制區域。

前項限制或禁止水域及限制區域，由國防部公告之。

第一項許可辦法，由交通部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。

交通部依上述《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 28 條及第 29 條第 3

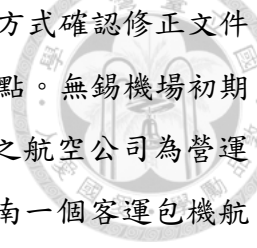


項條文，於 2009 年 6 月 25 日訂定發布《臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法》全文 14 條，就臺灣地區民用航空運輸業申請飛航兩岸定期航線、兩岸包機、普通航空業申請緊急醫療或特定人道任務飛航、自用航空器飛航兩岸包機以外之不定期飛航及特種飛航訂定規範；也就大陸地區民用航空運輸業申請飛航兩岸定期航線、兩岸包機、大陸民用航空器飛入飛出臺灣地區之申請程序準用本國航空法規相關規定。另外就兩岸專案貨運包機；臺灣地區航空維修廠承攬大陸民用航空器在臺維修作業程序及臺灣地區民用航空器飛越大陸空域明文應依循之規定。

政府訂定《臺灣地區與大陸地區空運直航許可管理辦法》，使得《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》法律位階規範性之規定，得以在行政命令位階落實，並據以執行，可以說是兩岸直航得以執行的行政基礎。

本研究認為本階段兩岸空運直航的客運量能夠成長，主要原因在於兩岸之間簽署的這幾個重大協議，分別是《海峽兩岸空運協議》、《海峽兩岸空運補充協議》及《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議》，使得兩岸之間的空運客運航線活絡起來，除了原本因為兩岸經貿往來最常搭乘飛機商務旅行的企業家、幹部之外，最主要讓兩岸航線的載客數呈現爆炸性成長是中國大陸觀光客來台人數倍增。

在簽署《海峽兩岸空運補充協議》後，兩岸於 2010 年 3 月 3 日以換文方式確認增加長春、太原、遼寧及煙台等 4 個中國大陸航點，這時中國大陸開放的航點為 31 個航點，又於同年 11 月由海基會與海協會以換文方式確認增加上海虹橋、石家莊兩個客運航點，總班次各方每週增加 50 班，其中臺北松山-上海虹橋 14 班、北京及深圳各增 4 班，其餘新增 28 班須用於廈門及/或福州航點，因此兩岸雙方的往返班次來到了 370 班。另外這次也增加了不定期旅遊包機的條款，雙方同意各方航空公司可在每個日曆月 20 班額度內飛航花蓮、台東、台中及馬公之不定期旅遊包機，當月未使用之班次，不得留至次月使用。日後可視實際需要，透過兩岸航空主管部門聯繫管道溝通調整。此外也就航空業營運之模式提供補充，兩岸航空公司在其營運的航線上可與同一方或對方具該航線營運權的航空公司簽署商業合作協議，進行購艙、代號共享等商業合作，該商業合作協議須經兩岸航空主管部門批准後實施。最後就濕租飛機部份，雙方同意同一方航空公司間可濕租飛機，並依各方規定管理。這次的文件稱為《海峽兩岸空運補充協議修正文件一》。



2011年2月、3月海基會與海協會就空運補充協議以換文方式確認修正文件二，雙方同意增加徐州、無錫、泉州及三亞4個客運定期通航點。無錫機場初期須由雙方航空公司以共用班號方式營運定期航班，並暫由大陸之航空公司為營運方。6月兩會再以換文方式確認修正文件三，臺灣方面新增臺南一個客運包機航點，得以定期航班管理；中國大陸方面新增鹽城、蘭州、溫州、黃山4個客運航點。總班次各方每週增加九十四班，其中臺北松山增加每週七班飛航大陸上海（虹橋）以外航點；北京增加一班；上海（浦東）增加三班，其他航點根據雙方航空主管部門商定的增班安排執行。各方航空公司在每年五月至十月期間，可在每個日曆月二十班額度內飛航澎湖（馬公）與福建通航點間之季節性旅遊包機，當月未使用之班次不得留至次月使用。日後可視實際需要，透過兩岸航空主管部門聯繫管道溝通調整。雙方同意增加臺南及高雄為不定期旅遊包機航點。

依照內政部移民署的〈開放大陸地區人民來臺觀光統計表〉統計，2008年核准中國大陸人民來臺觀光人數為91,636人，至2009年增加至598,589人，成長650%；至2010年增加到1,181,442人，成長將近200%，2011年增加至1,273,671人，2012年增加到1,904,213人<sup>51</sup>。

再以交通部觀光局觀光統計資料庫歷年來臺旅客總人數和內政部移民署的中國大陸人民觀光統計表數據比較，2010年來台旅客為3,235,477人，中國大陸人民旅客佔36%；2011年來臺旅客為3,588,727人，中國大陸人民旅客佔39%；2012年來臺旅客為3,831,635人，中國大陸人民旅客已佔53%，足見中國大陸來臺旅遊觀光人數已成為來臺旅遊觀光主力<sup>52</sup>。

回顧以上內容，在2008年至2012年這一階段中，本研究認為兩岸直航空運量的變化，有以下原因：

間接原因：

1. 兩岸經貿往來密切：兩岸之間的貿易交流，自1979年開始，中國大陸實施改革開放，充沛、工資低廉的勞力，使得臺灣的中小企業逐步外移到中國大陸，生產的產品再進口來臺灣，臺灣對於大企業管制，卻讓中小企業找到一片天，使得中國大陸對臺灣的貿易出口越來越多，在兩岸

---

<sup>51</sup> 內政部移民署統計資料歷史資料區（2023）。〈開放大陸地區人民來臺觀光統計表〉。

<sup>52</sup> 交通部觀光局觀光統計資料庫（2023）。〈97年~111年來臺（國籍）人次統計〉。



頻繁往來的貿易商、幹部、企業主，為了降低交通成本，催生了兩岸直航的需求。

2. 民進黨執政時期執行兩岸包機：在 2008 年，馬英九執政以前，民進黨政府的努力也不容忽視。2001 年 1 月陳水扁時代推出兩岸的小三通，為後來的兩岸直航奠定基礎。2003 年兩岸首度實施春節包機，並於 2005 年實施第 2 次的春節包機，2006 年實施緊急醫療包機，2008 年的汶川大地震人道包機，都是在民進黨政府執政下的兩岸包機，可以看到兩岸之間的往來已密切頻繁。在這個階段兩岸包機的文件，也慢慢地完備，確立一個制度，為未來的兩岸直航鋪路做準備。因此，兩岸直航是在政策因素、經濟因素和政治因素三種因素的促成下，能夠談成兩岸直航。在本研究的訪談過程中，受訪者不約而同提到上述三個因素：

「主要有兩個部分一個就是市場的需求，另一個是政治的需求。市場的需求來自旅客，旅客指的是臺灣到中國大陸探親、旅遊和台商、台商子女和台幹等。從蔣經國開放老兵探親，中國大陸鄧小平改革開放，到李登輝的戒急用忍，臺灣能過去的中小企業如旺旺、頂新在中國大陸基於廣大市場取得發展，中國大陸在經濟發展也需要臺灣。政黨輪替陳水扁的兩岸立場與中國大陸不相容，政治需求大於經濟需求，陳水扁曾有一度對於直航鬆口，但時任陸委會主委基於維護獨派立場的蔡英文否決直航，國民黨在這中間扮演著兩岸直航的促成者角色。章孝嚴的弟弟在大陸生病，爭取人道包機後，又爭取春節包機。

2008 年政黨輪替後，執政黨的政治需求，將假日包機直接與中國大陸談成改為定期航班。主要還是市場的需求和政治的需求。」（A1 訪談內容）

「第一個是政策因素，兩岸三通政策是 1979 年由葉劍英、鄧小平對台三通四流政策，是中國大陸對臺政策的一部分。第二個是經濟的因素，市場的因素使兩岸三通有它的必要性、急迫性和需要性。第三個是政治的因素，前總統馬英九 2008 年 520 上臺，國民黨執政提出九二共識，在兩岸獲致九二共識的基礎後，就儘速展開兩岸兩會，即海基會、海協會展開會談，把兩岸直航列入雙方共同優先談判的項目，雙方有政

治基礎，加上市場經濟的因素讓兩岸直航能夠快速地推動。」(G4 訪談內容)

「兩岸直航開放的大背景，一是兩岸經貿和往來產生的客觀需求越來越大，過去兩岸民眾和貨物往來要經過第三地，對兩岸民眾往來尤其是臺灣民眾造成較大的時間和經濟成本損失。當時赴台的民眾和台商要遠多於大陸赴台人員。二是海峽兩岸，在九二共識基礎上實現兩岸兩會領導人商談，是達成兩岸海空運直航協議的關鍵因素。三是過去兩岸在試點直航，包機直航等運營過程中務實處理了旗幟、航線定位等問題。」(M1 訪談內容)

### 3. 國共論壇先行會談兩岸空運直航：

2005 年，國民黨主席連戰訪問中國大陸之後，連戰和胡錦濤共同發布「兩岸和平發展共同願景」五點，其中第五點建立建立國民黨對中國共產黨定期溝通平台，兩黨自 2006 年建立的國共論壇，其中第一屆和第三屆討論之主題均涉及兩岸直航，雙方業先行就兩岸空運直航的執行進行溝通和會談，奠定相當的基礎，使得國民黨 2008 年執政後，於同一年就能快速簽署海峽兩岸空運協議，實現兩岸空運直航。

2008 年，第四屆的國共論壇仍取名為「兩岸經貿文化論壇」，主題為「擴大和深化兩岸經濟交流與合作」，於當年 12 月 20、21 日在上海浦東舉行。當年達成的九項共同建議，包括：一、積極合作應對國際金融危機的衝擊。二、促進兩岸金融合作。三、相互參與擴大內需及基礎建設。四、深化兩岸產業合作，拓展領域，提高層次。五、加強兩岸服務業合作。六、完善兩岸海空運直航。七、加強兩岸漁業合作。加強投資權益保障。九、實現兩岸經濟關係正常化，推動建立兩岸經濟合作機制。其中第六項完善兩岸海空運直航，內容更提到兩點與空運直航有關：

- (1) 兩岸應根據市場需求增長情況，積極考慮增加班次，並儘速就常態包機轉為定期航班做出安排，同時就建立更便捷直達航路及航空器安全技術事宜進行溝通和落實。
- (2) 儘速推動實現兩岸航空公司在對方設立營利機構及辦事機構，以擴



大業者互利互惠的交流合作。

以上這兩點共識奠定兩岸未來談判空運客運直航發展方向從包機轉為定期航班、建立更便捷直航、，並且推動兩岸航空公司在對方設立營利機構及辦事機構等，以上內容均納入海峽兩岸空運協議及海峽兩岸空運補充協議。

第五屆國共論壇名稱同上一屆為「兩岸經貿文化論壇」，以「推進和深化兩岸文化教育交流合作」為主題，於 2009 年 7 月在長沙舉行。第六屆兩岸經貿文化論壇，於 2010 年 7 月在廣州舉行，主題為「加強新興產業合作，提升兩岸競爭力」。第七屆兩岸經貿文化論壇，主題是「深化兩岸合作，共創雙贏前景」於 2011 年 7 月在成都舉行<sup>53</sup>。


4. 中國大陸提出各項對臺讓利政策：中國共產黨在民進黨執政時期，採取對於國民黨交好的策略，在國民黨執政後，釋出善意，提出各項優惠讓利的政策，持續加大對台灣農產品的採購，祭出各種吸引及鼓勵臺商至中國大陸投資的優惠措施，促成兩岸直航，開放大陸觀光客來臺，可以成為國民黨執政者之政績，也為兩岸的互賴性提供更穩固的基礎。

直接原因：

1. 中國大陸人民來臺旅遊人數大增：中國大陸的經濟成長，人民所得提高，出國旅遊蔚為風氣，而中國大陸的人民從小在於教育的灌輸下，對於臺灣存在一股神秘感，有一股想要一探究竟，親自來到臺灣，想要瞭解的驅動力，因此在兩岸直航開放初期，臺灣成為中國大陸人民的旅遊地點首選之一。
2. 中國大陸開放陸客自由行：中國大陸於 2008 年開放團客來臺觀光後，2011 年中國大陸再開放陸客自由行，擴大來臺灣旅遊客群，使得兩岸空運直航的客運量再往上推升。
3. 美國對於兩岸空運直航協商保持中立：中國大陸在 2001 年加入世界貿易組織，持續擴大在經濟上的優勢，美國也因為中國大陸的市場開放從中獲得好處，在 2000 年初期，美國對於中國主要仍延續自 1972 年以來的接觸政策。接觸政策指的是美國期望藉由跟中國大陸交流，使中國大

---

<sup>53</sup> 同註 41。204-205 頁。



陸能從經濟面開始有所轉變，走向市場體制，接著再由經濟面影響到政治體制，漸漸能走向西方歐美國家的民主自由體制，成為自由民主陣營的國家。2008 年在兩岸關係和平共處下，對於美國來說，也可以改變自己在兩岸關係的立場，不用採取嚇阻的政策，因此在兩岸空運客運直航協商的過程中，保持中立：

「美國對於 2008 年國民黨執政，希望兩岸能對談，包含現在也鼓勵兩岸自己解決問題，對客運量來講美國影響的部分感覺沒那麼大，畢竟兩岸直航是兩岸之間的事情，只是說排除外國籍和港澳及航空公司進入，只有兩岸資本註冊兩岸航空公司能夠飛，可是美國也沒特別強烈提出關注一定要讓美國航空公司來飛。畢竟這是兩岸協商談的事情。」（G4 訪談內容）

4. 美國的一中政策改變，從雙重嚇阻走向製造關聯，在兩岸政策上仍有等比例的影響力：

在過往 2000 年至 2008 年這段時間，民進黨執政時不斷地利用很多動作走向國際，爭取主權，動作頻頻讓美方不得不對台灣做出嚇阻，要臺方避免採取太過激烈的手段，這樣的手段會造成對於中國大陸的挑釁；另一方面，美國向中國大陸保證，美國將延續以往的「一中政策」，不會支持臺灣的獨立，美國同時對中國大陸和臺灣施加影響力，防止台灣海峽的爭端失控。

臺灣海峽最緊繃的期間，莫過於 1995 年至 1996 年這段期間。雙方隔著海峽，卻瀰漫一股接近開戰的硝煙味。臺灣舉行第一次總統副總統直選的選舉前夕，中國大陸選擇向臺灣鄰近海域發射導彈，震撼臺灣島上的居民；臺灣總統立即宣布中國大陸在東南沿岸部署飛彈的數目，美國立刻派出航空母艦繞行臺灣海峽，對於中國大陸的冒進舉動做出應對。對中國大陸和臺灣不斷地用雙重槓桿，對雙方用雙重嚇阻的方式，兼用警告和保證，避免雙方做出更破壞現狀的言論和行為。

2008 年 3 月 26 日，美國前總統小布希致電中華人民共和國前國家主席胡錦濤，臺灣產生新總統，可以為兩岸帶來新的機會，承諾以和平的方式解決分裂，在這段期間美國開始使用製造關聯的策略。所謂的製

造關聯，是打造一個環境讓中國和臺灣來運作。要能夠製造關聯，前提是雙方可以透過更多的互動由雙方自己去緩和歧見，不需要美國直接介入。製造關聯可以是單邊也可以是雙邊，是誰可以客觀得利而定。有時是一邊得利，而有時是雙邊都有利。<sup>54</sup>可以確實發現兩岸間的交流往來變得更加頻仍。

在本研究訪談的過程中，美國的兩岸政策確實會影響兩岸空運客運量的影響：

「美國的兩岸政策對兩岸當然很重要，他的政策絕對會影響兩岸關係的互動，因為我覺得兩岸的直航還是掌握在兩邊的手裡。但是兩邊手裡的進展，美國一定有它的影響力，應該說它先影響兩岸的政策，大陸的政策又與兩岸之間的緊張或緩和密切關聯。…但是美國的兩岸政策絕對是等比例的影響。…沒有說（中國大陸跟美國）他們正面我們就等比例變多，不是那個意思，是等比例的影響力或是影響開放的空間。」（G1 訪談內容）

2008年11月5日。這次換成胡錦濤致電恭喜歐巴馬當選美國總統，歐巴馬仍延續製造關聯的立場，考量區域平衡，於2009年提出重返亞洲的策略，在任內不斷訪問東亞各個國家。

### 第三節 影響

臺灣因著2008年第二次政黨輪替，在馬英九倡導「九二共識」的政治基礎上，兩岸關係獲得實質改善，空運直航得以談出結果，並且從包機進展到定期航線，使得兩岸人民交流更加頻繁，也使兩岸關係變得更平穩，中國大陸對於臺灣參與國際組織也不再打壓，在2009年臺灣首次收到世界衛生組織（WHO）秘書長的邀請函，由當時的衛生署長葉金川領隊，以觀察員身分參與世界衛生大會（WHA）。是首度在這段時間，臺灣獲邀參加國際組織之首例。

中國大陸從2008年起持續開放陸客來臺，也因著中國大陸觀光客大量來臺旅遊而使臺灣和中國大陸都大發觀光財，在這波觀光財中最大的受益產業為航空運

---

<sup>54</sup> 同註28。302頁。

輸業、旅行業、旅宿業、觀光業及交通運輸業。團進團出的觀光客，帶來大量商機，旅行社出團頻繁，華語導遊成為炙手可熱的行業，市場也有大量的大客車司機需求。台灣負責接待的旅行社，也如雨後春筍般冒出來。這些行業是第一圈最直接的受益產業。

接著在第一波外圍產業，因應觀光客旅遊來臺，還有購買商品如臺灣在地特產、紀念品的需求，如食品業、文創業，也帶動各地商圈服務業之興起，使就業人口增加，這些行業是第二圈的受益產業。

中國大陸的旅行業，也就是組團社，在中國大陸開放團客來臺時獲益甚多，甚至各地方政府也爭取開放來臺觀光客配額，加入賺錢的行列。也有報導指出中國大陸甚至有業者在臺灣投資紀念品店，再配合臺灣的旅遊購物團，把觀光客帶到所開設的紀念品店，把中國大陸觀光客的錢再賺回去，所以在這樣的中國大陸一條龍投資中，臺灣的旅行社可能只獲得部分的利益，沒有想像中的賺那麼多，臺灣的國內旅遊品質因為大陸觀光客大量來臺，造成臺灣各名勝景點的旅遊品質受到影響，如大量的中國大陸觀光客在景點內出現吵鬧、喧嘩的情形，也在某種程度上排擠了國內的觀光客。

國內對於兩岸關係改善，仍有一小部分人抱持反感。甚至在海協會會長陳雲林來臺期間，展開抗議。這班人普遍是對於中國大陸抱有敵意，並且對國民黨政權持反感，因此在不信任的驅力之下，引發一波又一波抗拒中國的行動。

抗拒中國，最主要的源頭來自於臺灣的主權長期以來不被國際承認，自 1971 年中華民國退出聯合國，席位由中華人民共和國取代，原本和中華民國有邦交關係的許多國家紛紛與台灣斷交，在民進黨 2000 至 2008 年執政時期外交上又遭受中國大陸的打壓，不斷壓縮臺灣在國際的空間。在安全方面，中國大陸自始至終沒有放棄武力犯臺統一的選項，因為中國大陸擔心如果公開放棄武力犯臺，臺灣會得到籌碼，對外宣布獨立；面對中國大陸潛在的武力威脅，臺灣不得不向美國繼續購買武器，獲得防衛的力量，但這樣向美國購買武器的舉動，又會使中國大陸認為臺灣藉著買武器想要強化自己獨立的本錢，如此兩岸的安全便陷入一個互不信任的死結<sup>55</sup>。

---

<sup>55</sup> 同註 28。141-142 頁。

## 第六章 2012 年至 2016 年之客運量變化、原因及影響

中華民國第十三任總統、副總統選舉，於 2012 年 1 月 14 日舉行投票，20 時 7 分宣布開票結果，由國民黨提名的馬英九及吳敦義獲勝，以 6,891,139 票當選，得票率 51.60%，馬英九成為中華民國第二位連任的民選總統。馬英九連任後，兩岸關係也繼承前一個階段的發展，並朝向更多面向、更高層級的交流。但是也是在這個時期，國內民意對於兩岸越來越密切的交流，出現大量的不一樣的反對聲音，也在這個時間點從立法院審查海峽兩岸服務貿易協議，在 2014 年引發了太陽花學運。另外在 2015 還有 M503 航路事件。

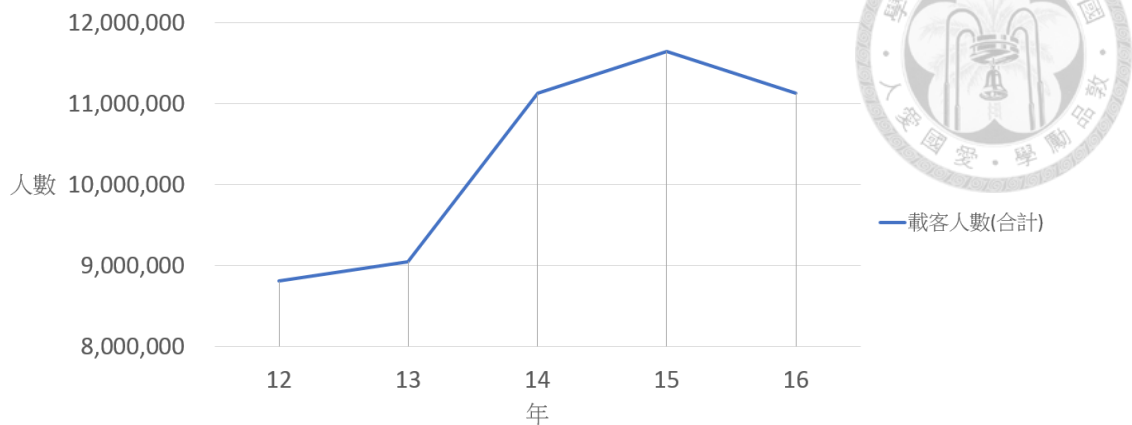
兩岸空運直航在 2008 年開通後，到這個階段也有持續的往前推進，讓兩岸直航的客運量在前面 4 年的基礎上，得以繼續發展。

### 第一節 客運量變化

2012 年，兩岸空運直航相較前一時期，進入成長較為平緩的階段。國民黨延續執政，兩岸關係保持和平。空運客運量自 2012 年直至 2016 年，仍有向上成長，在這段期間，兩岸關係持續改善，兩岸直航也有所突破。

兩岸空運補充協議在這段時間經過兩岸大兩會及空運小兩會聯繫協商機制，陸續簽署了修正文件四至文件十，首先就航班的部分，兩岸定期航班由每週 558 班調高到 670 班、再調到 840 班、最後增加至 890 班，貨運每週 84 個往返航班，航點部分我方新增嘉義為 10 個航點、大陸客運航點則由 41 調整為 54 個，其中包含烏魯木齊、銀川、西寧、呼和浩特、海拉爾、張家界、麗江、威海 8 個定期航班航點，還有武夷山、揭陽潮汕、梅州、宜昌及洛陽 5 個季節性旅遊包機航點。後來再新增常州調整為 55 個，再於修正文件十由 55 個增加淮安、揚州、南通、義烏、延吉、喀什等 6 個航點，總數為 61 個。

2012 年兩岸空運直航的客運人數為 880 萬人，2013 年為 904 萬人，增加 24 萬人，在增加的人數有限；2014 年為 1,112 萬人，正式突破 1,000 萬大關，增加 208 萬人，自兩岸直航 2008 年底開通後，以 6 年的時間，成長 10 倍，可謂驚人；2015 年為 1,164 萬，又增加 52 萬人，成長力道有放緩。



圖五 2012 年-2016 年兩岸定期航線班機載客人數

資料來源：本研究依民航局統計數據自繪

## 第二節 原因

本階段兩岸直航的客運量能夠成長，主要在於國民黨的馬英九連任總統，兩岸關係仍延續和平交流的階段。馬總統再度當選後，中國大陸方面對臺系統強調：「證明中央對臺工作大政方針和決策部署是正確的，兩岸關係和平發展重要思想和政策主張是行之有效的。」既然認為兩岸關係的持續發展「迎來了新的寶貴機遇」，是故大陸對 2012 年的兩岸關係充滿信心和期待，宣稱兩岸關係和平發展由「開創期」進入「鞏固化」的新階段<sup>56</sup>。

主要原因還是中國大陸觀光客來台人數倍增，財團法人海峽交流基金會與大陸海峽兩岸關係協會於 2013 年 3 月 20 日以換文方式，將「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」附件一「海峽兩岸旅遊具體安排」第一條之「接待一方旅遊配額以平均每天 4,000 人次為限」修正為「接待一方旅遊配額以平均每天 5,000 人次為限」，並自 2013 年 4 月 1 日起生效。這一段期間，中國大陸來臺觀光旅遊人數成長，也在 2014 年正式突破 1,000 萬大關，2015 年也還能夠成長。

中國大陸來臺灣的旅行團，通常都是團進團出，8 天 7 夜的行程，從桃園入境，再到臺中、嘉義過一夜，臺東過一夜，花蓮過一夜，再到最後 3 天在臺北市，通常來臺灣都是買鑽石，玉石，珊瑚，造就了臺灣的一條龍產業，因應中國大陸觀光客湧入各地，很多製造食品的觀光工廠崛起，像是製作鳳梨酥的佳德食品。

<sup>56</sup> 周繼祥（2013）。〈2012 年兩岸關係的回顧與前瞻〉，《展望與探索》，11（1）：1-6。



但也在這段時間，臺灣開始出現反對與中國大陸交好的政策，譬如 2014 年 3 月 18 日由大學生和公民團體發起的太陽花學運，反對遭立法院強行通過的《海峽兩岸服務貿易協議》，事件本身起源的《海峽兩岸服務貿易協議》，與另外的《海峽兩岸貨品貿易協議》，是海峽兩岸經濟合作架構協議（Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）的一部份。

在 2014 年 3 月 17 日的立法院聯席會議上，中國國民黨立法委員張慶忠宣布《海峽兩岸服務貿易協議》的審查超過 90 天，依法視為已經審查，強行送交立法院院會存查。此時，在外頭抗爭的學運團體「黑色島國青年陣線」以及民運人士接獲消息，皆感到震驚。3 月 18 日晚上 9 時，反對《海峽兩岸服務貿易協議》的學生、群眾、公民團體，突然佔領立法院議場，並用座椅封鎖門口。隨後在立法院議場內的成員建立行動決策核心，展開大量的組織分工合作<sup>57</sup>，在立法院外則有大量支持者聲援。他們高呼「退服貿」口號，展開長期抗爭，也揭開了「太陽花學運」的序幕<sup>58</sup>。

在當時，太陽花學運立刻在網路間引起熱烈討論及迴響，使許多原本不太關心政治的年輕人，也被這股由同年齡層年輕人發起的政治浪潮所吸引，紛紛響應了太陽花學運，覺得應該要為這個國家做一點事，參與當時立法院前的靜坐，當時的媒體長時間高度關注這場同時佔領立法院前及立法院議的學生運動。這場學運是台灣 1990 年「野百合學運」以來，規模最大的一次學運，在事發的第二天，隨即吸引了全台各地的人士前來聲援。許多學生或坐或臥，聚集在一起，並且自發性地排班監視周遭，以免警察突襲立法院。在活動的初期，立法院周圍瀰漫一股肅殺之氣<sup>59</sup>。

其中，學運透過網路的迅速串聯，讓學生們之間的溝通管道異常順暢，行事迅速。衝擊力大到連台灣政府都無法想像，當時紛紛指責這些學生是「網軍」，

---

<sup>57</sup> 維基百科（2021c）。〈太陽花學運〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%AA%E9%99%BD%E8%8A%B1%E5%AD%B8%E9%81%8B>。2021/8/14 檢索。

<sup>58</sup> 鄭仲嵐（2016）。〈太陽花學運兩週年：邁向新公民崛起社會〉。

[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160318\\_taiwan\\_students\\_protest](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160318_taiwan_students_protest)。2021/8/14 檢索。

<sup>59</sup> 同前註。

卻也逆向造就了新名詞「婉君」（網軍的諧音）<sup>60</sup>。

最初抗議者要求將《海峽兩岸服務貿易協議》退回至逐條審查階段，而佔領行動的決策小組在3月23日更確定「先立法再審查」的抗爭訴求。後來他們重新列出數項訴求，包括：退回《海峽兩岸服務貿易協議》、建立海峽兩岸協議監督機制（監督機制立法時應納入民間版）、先立法再審查、召開公民憲政會議等<sup>61</sup>。

隨後在3月23號，大批學生跟抗議人士突襲附近的行政院，並一度佔領為第二個政府機關，但是警方也在隔夜凌晨強勢驅離，許多學生遭到逮捕或是受傷<sup>62</sup>。

3月30日，在學運團體的號召下，數十萬民眾走上街頭，向當時的馬英九總統及行政院長江宜樺抗議。也因為立法院被學生、群眾和公民團體佔領，癱瘓立法院的議事運作，在當時的立法院長王金平4月6日的斡旋，跟學生承諾在達成社會共識前「先不審服貿」，學運團體於4月7日決定於4月10日「和平撤出」立法院，結束為期23天的抗爭<sup>63</sup>。

最初在2014年3月19日晚間，針對臺灣部份團體和學生聚集在立法院抗議《海峽兩岸服務貿易協議》，中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室發言人馬曉光便表示，中國大陸方面已經注意到臺灣發生的情況。而到了3月21日，官方媒體《環球時報》發表社評《臺「立法院」被攻占，大陸不妨圍觀》，指稱現在的立法院內外正在「上演政治戲」，而中國大陸的公眾可以靜下心觀看。與此同時，新華社則批評學生的抗議行動是暴力作為。陶短房的文章則指出，中國大陸政府在臺灣反服貿的抗議爆發前，並未就服貿協議對大陸民眾進行細緻、專業的解讀。服貿協議亦被視為大陸單方面對臺讓利的協議。3月下旬，TVBS在上海採訪的「大陸民眾多數不清楚服貿協議」。報導指出，出於對大陸單方讓利的反對，中國大陸網絡輿論表現出對臺灣民眾和學生團體反服貿的支持與「力挺」<sup>64</sup>。

3月26日，國務院臺灣事務辦公室表示對於臺灣發生《海峽兩岸服務貿易協議》的抗爭行動有所不滿，除了不希望海峽兩岸的經濟合作進展受到妨礙外，並

---

<sup>60</sup> 同註 58。

<sup>61</sup> 同註 57。

<sup>62</sup> 同註 58。

<sup>63</sup> 同註 58。

<sup>64</sup> 同註 57。

認為這將導致臺灣回到陳水扁政府時期的海峽兩岸關係僵局，同時還提到需要從臺灣內部找尋原因。此外，時評家鄒烈山在《我為何不能認同學生的「佔領」行動》的文章中，批評佔領行動並非抗議，而是暴動。中國政法大學副教授蕭瀚在《華爾街日報》刊登《臺灣「服貿風波」與政治自由的邊界》文章中，則主張評估一場社會運動是良性還是惡性，不管其他多少種標準，都應該注意到其是否充分尊重私產或公產的產權<sup>65</sup>。

相對地，香港因為過去對中國大陸開放而導致大量人口湧入，並亦有政治制度改革及「讓愛與和平佔領中環」等議題，這讓臺灣學生的行動常被拿來相比較。香港網友便曾發起線上連署，呼籲香港人支持臺灣、以及臺灣人要堅持行動，還有人在臺灣的香港遊客特別前往立法院門口現場聲援靜坐學生。與此同時，何韻詩、杜汶澤等人發表貼文支持太陽花學運。3月30日，為了表示支持臺灣學生運動，約有800名香港學生與市民舉行示威遊行<sup>66</sup>。

同樣的潮流引起了同一年9月26日至12月15日在香港發生的雨傘運動，指的是香港民眾發起訴求真普選，爭取行政長官之公民提名權的示威運動。示威者自發佔據多個主要幹道進行靜坐及遊行，佔領區包括金鐘、添馬艦、中環、灣仔、銅鑼灣、旺角及尖沙咀，其主要訴求為恢復中國全國人民代表大會常務委員會撤回2016年及2017年香港政治制度改革，爭取行政長官選舉的公民提名權，以及廢除立法會功能組別。雖然運動的訴求最後都被拒絕，最終以失敗告終，但引起香港年輕一代自組政黨，開始對於政治的參與，也讓中國大陸注意對於香港青少年的思想教育<sup>67</sup>。

另外在2015年發生的M503事件，也讓兩岸關係進入短暫的緊張階段。2015年1月12日，中國大陸公布在臺灣海峽西側編號M503的國際航路生效，該航路離臺灣海峽中線僅有4.2浬（約7.8公里），與M503配套的還有三條聯絡線，通往東山（位於浙江省瑞安市）、福州、廈門，編號分別為W121，W122，W123。遭

---

<sup>65</sup> 同註 57。

<sup>66</sup> 同前註。

<sup>67</sup> 維基百科（2021d）。〈雨傘革命〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%9B%A8%E5%82%98%E9%9D%A9%E5%91%BD>。2021/11/22  
檢索。

臺灣政府抗議，中華人民共和國方面公布 M503 航線預定在 3 月 5 日生效。1 月 13 日，交通部民用航空局提出抗議，至 1 月 16 日，立法院亦要求政府提出抗議。1 月 17 日，中華人民共和國政府表示已透過小兩會就技術性問題溝通。3 月 2 日，小兩會達成共識，M503 暫緩生效，而其餘 3 條航路暫不啟用。3 月 4 日，中華人民共和國政府宣布將航線西移 6 海里並延後啟用，3 月 15 日，中國大陸試飛 M503 航路，3 月 20 日中華人民共和國政府公布南下航線在 3 月 29 日啟用<sup>68</sup>。

兩岸航空直航在這一階段另外一個較為重大的突破就是推動《海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議》，這個協議的推動緣起，是在兩岸空運直航的主要協議《海峽兩岸空運協議》、《海峽兩岸空運補充協議》簽署後，兩岸航班日趨頻繁且密集，如果雙方可在飛航安全與適航業務領域加強合作，將可進一步提升兩岸航班之飛航安全，為民眾的生命財產提供更多保障。依我國「民用航空法」之相關規定，從事航空器與其發動機、螺旋槳、各項裝備及零組件之維修、預防性維修或重造工作者，應具備一定資格；航空產品與其各項裝備及零組件，亦須經民航局檢定合格或認可，方可銷售或使用。惟因中國大陸維修人員或維修廠未取得我國民航局所核發之相關證照，故目前還無法執行台灣籍航空器之維修作業。因此，現行作法係由航空公司在飛航之航點派駐機務代表，或派遣維修人員隨機跟飛，於當地執行維修與簽放作業，所需器材則隨機攜帶或事先存放當地，以兩岸間如此頻繁的航班數量，所衍生的營運成本相當可觀；另，如遇飛機發生故障，機上或當地並無所需零組件，則須由台灣運補至大陸進行維修，因故造成航班長時間延誤情形亦偶爾發生，對旅客行程安排造成不小影響<sup>69</sup>。

交通部民航局早於 2010 年 11 月即建議簽署「兩岸飛航安全與適航合作協議」，以利雙方互相認可航空器維修人員和維修備品之交流便捷。雙方民航主管機關自 2011 年 8 月進行首次業務交流，期間經過多次磋商協議內容，交通部暨民航局與陸委會自 2014 年 12 月及 2015 年 5、6、7 月起分向立法院內政、交通委員

<sup>68</sup> 維基百科 (2021a)。〈M503 航路事件〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/M503%E8%88%AA%E8%B7%AF%E4%BA%8B%E4%BB%B6>。  
2021/7/17 檢索。

<sup>69</sup> 張任緯 (2015)。〈簽署「海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議」之意義〉。

<https://www.sef.org.tw/article-1-129-4999>。2022/3/14 檢索。

會委員溝通，及於簽署前與簽署後拜會立法院正、副院長及黨團召集人報告說明。雙方民航業務主管部門進行 4 次業務溝通，就協議名稱及本文達成共識，並由海基會、海協會在 2014 年 2 月 27 日第十次兩會高層會談達成共識，納入海基會、海協會第 11 次高層會談。2015 年 8 月 25 日第 11 次兩會高層會談，由海基會與海協會正式完成簽署，並於同年 12 月 31 日正式生效<sup>70</sup>。

《海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議》的主要內容有合作原則與目標、合作範圍、合作形式、相互協助、通報事項、緊急事件處理、文書格式、協議主體、協議履行及變更、爭議解決及未盡事宜等方面，以下就協議內容分述之：

#### 一、合作原則與目標

雙方同意本著保障飛航安全與平等互惠原則，在專業務實的基礎上，加強飛航安全與適航業務交流與合作，共同推動建立兩岸飛航安全與適航監理機制，增進兩岸民用航空發展。

#### 二、合作範圍

雙方同意開展海峽兩岸民用航空飛航安全與適航領域的交流與合作，採取包括但不限於以下措施：

##### （一）規範領域

參照航空慣例加強合作，建立兩岸飛航標準與適航業務交流合作平臺，積極推動飛航標準與適航管理合作。

##### （二）監理機制

建立兩岸飛航標準與適航監督管理合作機制，確保飛航標準與適航有效監理。

##### （三）證照管理

就兩岸航空機構、航空產品及航空人員等證照管理有關事宜，作出具體安排。

##### （四）專業認可

就飛航標準與適航有關專業認可事項，作出具體安排。

##### （五）訊息交換與通報

<sup>70</sup> 行政院大陸委員會（2015）。〈海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議相關說明〉。

<https://www.mac.gov.tw/public/Data/6151103971.pdf>。2023/5/13 檢索。



加強上述合作領域相關訊息交換與通報。

#### (六) 其它合作事項

### 三、合作形式

雙方同意就前述交流與合作領域採取如下措施：

- (一) 成立專業工作小組，共同商定具體實施計畫，並可根據需要形成相關領域的合作文件。
- (二) 以技術合作、專家會議、訊息交流、人員互訪及業務培訓等方式，開展兩岸飛航標準與適航的交流與合作。
- (三) 指定專業工作小組聯絡人負責相關領域業務的日常聯絡及工作方案的實施。

### 四、相互協助

雙方同意對執行協議的相關活動提供必要的協助和便利。

### 五、通報事項

雙方同意建立聯繫與通報機制，及時通報意外事件訊息，相互提供一切及時和必要的協助，共同保障航空運輸及旅客人身財產安全。

### 六、緊急事件處理

雙方同意建立意外突發事件協調處理機制，及時通報，快速核查，緊急磋商，並相互提供協助。

### 七、文書格式

雙方同意訊息交換、通報、查詢及業務聯繫，使用商定的文書格式。

### 八、聯繫主體

- (一) 協議議定事項，由雙方業務主管部門指定的聯絡人相互聯繫實施。
- (二) 協議其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

### 九、協議履行及變更

雙方應遵守協議。

協議變更，應經雙方協商同意，並以書面方式確認。

### 十、爭議解決



因適用協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。除另有約定外，協商

應於請求提出後 30 個工作日內舉行。

#### 十一、未盡事宜

協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

透過本項協議，雙方兩岸民航主管機關將逐步建立常態性合作平台，將飛航安全與適航監理工作納入正式合作機制，共同謀求相關確保飛航安全事務推動。雙方航空業者能委託對方維修機構執行航機維修和簽放作業，將降低營運作業成本提升競爭力；兩岸直航能減少因機械因素致班機延誤之情形，提升飛航安全性<sup>71</sup>。

另外兩岸一直就中國大陸旅客來臺中轉（以下簡稱陸客來臺中轉）未曾取得共識。陸客來臺中轉是指讓大陸民眾從大陸搭機來台，依一般民航慣例，持護照、聯程機票和赴第三地的登機證，在桃園機場停留，不通關入境，直接轉機前往兩岸以外的其他地方<sup>72</sup>。中國大陸旅客臺灣在 2013 年籌備第二次兩會協議檢討會，再度提出討論陸客來臺中轉，臺灣方面提出幾點理由，第一，開放陸客來臺中轉是航空運輸慣例，自 2009 年兩岸簽署《海峽兩岸空運補充協議》第 10 條即有「雙方同意有關證照查驗、適航認證……等事宜，參照航空運輸慣例和有關規定辦理。」，第二，臺灣對臺灣旅客在中國大陸中轉完全開放。第三、中國大陸的航空公司在臺灣媒體廣告，攬客赴陸中轉。第四、陸方出國旅客中，有四分之一至五分之一在日、韓、香港中轉，為何寧可給日、韓利益，卻不給臺灣？（高孔廉，2016）

本研究訪談的業者也表示：「兩岸直航雖開放，但陸方對於部分政策如大陸人士來台中轉（需辦入台證）等並未對等開放，在陸籍業者挾政策補貼及低價搶客策略下，已有相當台灣旅客經由大陸主要機場轉機前往歐美等國，但反觀台灣業者在陸方單向限制轉機政策下，並未實現原來預期陸客中轉商機。」（C1 訪談內容）

<sup>71</sup> 交通部民用航空局（2017）。〈海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議簡介〉。

<https://www.caa.gov.tw/article.aspx?a=198&lang=1>。2021/5/24 檢索。

<sup>72</sup> Yahoo 奇摩（2016）。〈陸客來臺中轉好處多多？五大重點總整理〉。

<https://tw.sports.yahoo.com/news/%E9%99%B8%E5%AE%A2%E4%B8%AD%E8%BD%89%E5%A5%BD%E8%99%95%E5%A4%9A%E5%A4%9A%EF%BC%9F%E4%BA%94%E5%A4%A7%E9%87%8D%E9%BB%9E%E7%B8%BD%E6%95%B4%E7%90%86-044852044.html>。2023/3/11 檢索。

高孔廉並指出，中國大陸不願意開放中國大陸旅客來臺灣中轉，完全是政治因素，因為它們規定赴臺旅客不是持護照，而是必須辦理中國大陸人民往來臺灣通行證（簡稱大通證），如此一來，目的地不是臺灣的中轉客，在中國大陸就無法上機來臺灣。反之，臺灣旅客要不要在中國大陸中轉，臺灣是完全開放，但是也發生過臺灣旅客在海外搭乘陸籍航空，途經北京或上海轉往其他目的地，因為沒有臺胞證，竟然連在機場中轉未入境亦不可，完全違反航空運輸慣例，經海基會交涉才勉予放行<sup>73</sup>。

臺灣政府年持續向大陸爭取陸客來台轉機，從陸委會與大陸國台辦 2014 年 11 月授權兩岸透過海基會及海協會商談，雙方已歷經 4 次業務溝通。

2015 年 5 月在金門舉行的第 3 次兩岸事務首長會議上，雙方達成當年上半年達成一致意見，爭取儘快實施的共識。但到了 2015 年 10 月在廣州舉行的第 4 次兩岸事務首長會議，陸客來臺中轉何時上路仍不明朗。

據了解，大陸要求陸客來臺中轉要和航路優化議題掛鉤，臺灣政府則堅持不該附帶條件。在廣州「夏張會」上，政府提出兩岸航路優化方案，雙方未取得共識。

到了 2015 年 11 月在新加坡舉行的「馬習會」，馬總統當面向習近平提及，陸客來臺中轉等兩岸尚未結案的議題應儘速辦理。馬總統當時也在會後記者會說，希望陸客來臺中轉等議題能在會後看到「具體結果」<sup>74</sup>。

陸客來臺中轉議題，在 2016 年 1 月取得重大突破，中國大陸國務院台灣事務辦公室 5 日表示，為落實兩岸領導人會面成果，中國大陸擬試點開放中國大陸居民經臺灣桃園機場的中轉業務，江西省南昌市、雲南省昆明市、重慶市為首批試點城市。海峽交流基金會副董事長周繼祥向中央社表示，政府一向認為中轉是國際慣例，不該附帶條件。原本期盼陸客來臺中轉能全面開放，如今大陸決定採試點的穩健方式推行，「雖不滿意但可以接受」。他表示，經過「夏張會」（行政院大陸委員會主委夏立言和大陸國台辦主任張志軍會面）、「馬習會」（總統馬英九和大陸國家主席習近平會面）更高層次的溝通，雙方想法更接近，覺得「應

---

<sup>73</sup> 高孔廉（2016）。《兩岸第一步：我的協商談判經驗》。臺北：聯經。165-166 頁。

<sup>74</sup> 中央商情網（2016）。〈陸客來臺中轉 兩岸持續溝通水到渠成〉。  
<https://n.yam.com/Article/20160105490149>。2023/3/18 檢索。





該要放開來了」<sup>75</sup>。

周繼祥說，2015年11月「馬習會」後，海基會和大陸海峽兩岸關係協會雖未就陸客來臺中轉舉行正式商談，平時聯繫還是會催促。畢竟這與兩岸人民往來相關，此時適度開放，可說是水到渠成<sup>76</sup>。

2016年1月26日，海基會副董事長周繼祥表示，就陸客來臺中轉已與對岸達成3項共識，包括「不入境、不驗證、不蓋章」，海基會日前也將轉機誤點等突發狀況的處理方式發給大陸海協會，等待對方回覆。周繼祥受訪時表示，海基會與海協會以文書往來方式走完程序後，陸客來臺中轉不排除立刻上路。周繼祥解釋，「不驗證」是指陸客只要持有到第三地的機票及大陸的身分證件，就可以來台灣中轉，免去台灣通行證（大通證）跟入台證的查驗，這3項原則「對方也已經接受了」。周繼祥指出，陸客來臺中轉的最新進度就是遭遇誤點等突發狀況要如何處理。海基會目前提出的方式是，如果轉機陸客被迫過夜，要提出申請並經移民署核准，航空公司隨後會派專人引導至過境休息區休息。他說，目前已在桃園國際機場第二航廈設置休息區，提供陸客及境外旅客沐浴、收看電視等服務，因應可能出現的陸客轉機人潮。周繼祥表示，「我們的方案已經給他們，25日已經發出去，26日跟海協會秘書長楊流昌聯繫確認。」至於陸客來臺中轉是否有可能在過年前上路？周繼祥沒有正面回答，僅表示：「過年前的航班比較多。」<sup>77</sup>

第一批來臺中轉陸客最終於2月1日抵達台灣。第一班是中國大陸東方航空班機自南昌起飛，上午10點20分飛抵桃園國際機場，2名陸客預定下午1點55分中轉泰國首都曼谷。第二班是立榮航空自重慶起飛，下午3點45分抵達桃機，3名陸客預定晚間9點55分中轉曼谷。第三班四川航空自昆明起飛，晚上6點10分抵達桃機，3名陸客預定11點50分中轉美國洛杉磯。

海基會1日發布新聞稿表示，經兩會聯繫確認，陸方自1日開放大陸地區居民自南昌、昆明、重慶三地，搭機來台經桃園機場中轉至第三地<sup>78</sup>。

---

<sup>75</sup> 同註74。

<sup>76</sup> 同前註。

<sup>77</sup> 楊家鑫（2016）。〈陸客來臺中轉 敲定不入境、不驗證〉。

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160127000434-260108?chdtv>。2023/3/18 檢索。

<sup>78</sup> 施孝衡（2016）。〈陸客來台中轉終於實現 第一批陸客1日飛抵桃園國際機場〉。

回顧以上內容，在 2012 年至 2016 年這一階段中，本研究認為兩岸直航空運量的變化，有以下原因：

間接原因：

1. 2012 年馬英九連任中華民國總統繼續執政，延續兩岸交流的政策，兩岸仍然維持在一個和諧的氛圍裡，兩岸和平交流氛圍持續，所以中國大陸願意和臺灣繼續維持讓利的政策，臺灣獲得更多參與國際組織的機會，除了每年參加的 WHA 大會，2013 年臺灣以特別貴賓身分獲邀參與 ICAO 年會。
2. 2012 年至 2016 年，國民黨及共產黨建立的的兩岸溝通平台——國共論壇仍持續運作，除 2014 年因臺灣受到太陽花學運的衝擊及當年地方選舉國民大敗，國民黨高層婉拒帶隊而未舉辦，其它年都有舉辦。第八屆兩岸經貿文化論壇於 2012 年 7 月在黑龍江省哈爾濱舉行，主題為「深化和平發展，造福兩岸民眾」。第九屆兩岸經貿文化論壇主題為「擴大交流合作，共同振興中華」，於 2013 年 7 月在廣西壯族自治區南寧舉行。第十屆兩岸經貿文化論壇於 2015 年 5 月於上海舉行，當年未定主題。2016 年 10 月，國共兩黨協商，將兩岸經貿文化論壇改名為兩岸和平發展論壇，並再次於北京舉行。在這段期間國共論壇依然扮演兩岸溝通和諮商的管道，有助兩岸和平發展<sup>79</sup>。
3. 2014 年雙方負責兩岸事務的官方機構——臺灣的行政院大陸委員會和中國大陸的國務院台灣事務辦公室的最高首長也有首次的會面，由當時的陸委會主任委員王郁琦與國台辦主任張志軍在南京會面，為首次的兩岸事務首長會議，此後至 2015 年，共舉行了 4 次的會議，其中談到了為人道探親互設辦事機構的事項，也就兩岸的貨物及服務貿易協議進行商談。
4. 2012 年中國大陸政權轉移，習近平在中國共產黨第十八屆中央委員會第一次全體會議，當選新一屆中央委員會總書記，並出任中央軍事委員會主席。接著在 2013 年 3 月 14 日，在第十二屆全國人大第一次會議第

---

<https://www.storm.mg/article/80805>。2023/3/18 檢索。

<sup>79</sup> 同註 41。205-206 頁。

四次全體會議上，當選為中華人民共和國主席及國家軍委主席。習近平擔任國家主席前，在 1985 年到 2002 年這段期間，曾在福建省擔任福州市委書記、福建省委副書記及福建省省長等職務，對兩岸事務知之甚詳，特別是在引進台資、禮遇台商的工作上，為台商創造優質的投資環境，而且推動「小三通」、「宗教直航」等等，建樹很大。習近平被認為是中國大陸中的「知台派」，中國大陸在習近平統治期間，商業、文化各界能夠和臺灣有持續的交流，中國大陸政府並不斷地提出惠臺措施，意在拉攏臺灣人民的心向中國大陸能夠有友善的態度，甚至願意到中國大陸居住、就業、就學，以及投資等新的需求。

5. 兩岸領導人會面：兩岸領導人會面：在馬英九連任中華民國總統及習近平當選為中華人民共和國主席後，2013 年 12 月，馬英九回應媒體時表示：「不管以中華民國總統或國民黨主席身份，沒有將馬習會排除」，並表示「需要創造條件」。同時，馬在亞洲周刊訪問時，表示願意參 2014 年底在北京召開的 APEC 會議。但馬也表示「大陸已宣佈不透過 APEC 與我見面。」2014 年 2 月，時任台灣陸委會主委王郁琦與大陸國台辦主任張志軍在南京會見，兩人觸及的議題就包括「馬習會」<sup>80</sup>。

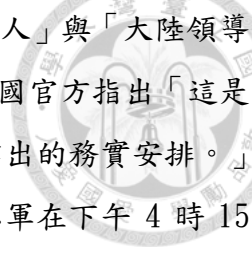
馬習會或者稱習馬會，就是兩岸領導人會面，馬英九與習近平終於在 2015 年 11 月 7 日在新加坡舉行會面。這是海峽兩岸（即臺灣與中國大陸）自 1949 年政治分立以來（66 年），雙方最高領導人的首次會晤，象徵兩岸歷史上最大突破。會中主要就和平的兩岸關係交換意見，雙方沒有簽署協議或發布共同聲明。

該會面在當地時間下午 3 時，於新加坡香格里拉大酒店大堂層「島嶼宴會廳」內的「東陵廳」及「裕廊廳」舉行，新加坡政府應雙方要求協助籌辦本次會面。馬英九為此次會面專程前往新加坡，習近平則是在結束越南與新加坡的國事訪問後再與馬英九會面。雙方同時派遣兩岸關係的相關官員共同參與，會面前半段向媒體公開，後半段則為閉門會議。

---

<sup>80</sup> 維基百科 (2022b)。〈馬習會 (2014 年)〉。

[https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%AC%E7%BF%92%E6%9C%83\\_\(2014%E5%B9%B4\)](https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%AC%E7%BF%92%E6%9C%83_(2014%E5%B9%B4))。  
2022/11/12 檢索。



為達成實質對等與尊嚴，雙方在會面上以「臺灣領導人」與「大陸領導人」的身分見面，並以「先生」互稱。中華人民共和國官方指出「這是在兩岸政治分歧尚未解決情況下根據一個中國原則作出的務實安排。」會後，先由中國大陸國務院臺灣事務辦公室主任張志軍在下午 4 時 15 分舉行記者會，接著馬英九於下午 4 時 45 分在同一場地舉行記者會。雙方在稍晚共進晚宴，並分別在當日晚間搭乘專機返回北京與臺北<sup>81</sup>。兩岸領導人會面時，馬英九提出兩岸事務主管建立兩岸熱線，這部分獲得習近平同意，表示「即刻處理」，達成共識，熱線已於 2015 年 12 月 30 日完成。針對繼續協商貨物貿易，爭取早日達成一致，並繼續協商海基會同海協會互設辦事機構，抓緊機會商談。肯定 7 年來兩岸關係和平發展的豐碩成果。繼續堅持與鞏固「九二共識」的政治基礎。只要不造成「兩個中國」、「一中一臺」，臺灣可參與國際事務。

兩岸領導人會面也促成了談判很久一直未能達成共識的陸客來臺中轉，出現了轉圜空間，在海基會海協會的溝通協調下，終於在 2016 年達成共識，國台辦宣布開放南昌、重慶、昆明三個城市試辦。

直接原因：

1. 中國大陸經濟持續成長，綜合國力強盛，在外交方面打算以新型大國關係與美國平起平坐，中國大陸在 2013 年提出一帶一路倡議，並透過向中亞、東南亞、南亞、非洲、歐洲、大洋洲協助興建機場、港口及公路等大型基礎建設，期望提高自己在國際上的影響力，增加對於各國的相互依存度。中國大陸並按照習近平提出的「四個全面」戰略布局，追求使中國大陸成為製造強國的戰略目標，於是中國大陸在 2015 年提出《中國製造 2025》，主要戰略目標透過「三步走」，利用 3 個 10 年的計畫來達成：第一步是 2020 年中國大陸基本實現工業化，製造業大國地位進一步鞏固，掌握一批重點領域關鍵核心技術，優勢領域競爭力進一步

---

<sup>81</sup> 維基百科 (2022a)。〈兩岸領導人會面〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%A4%E5%B2%B8%E9%A2%86%E5%AF%BC%E4%BA%BA%E4%BC%9A%E9%9D%A2>。2022/11/12 檢索。

增強；2025 年製造業的創新能力顯著增強，工業化及資訊化融合更進階。第二步到 2035 年，製造業整體達到世界製造強國陣營中等水平，優勢行業形成全球創新引領能力。到中華人民共和國成立 100 年時，把中國大陸建造成為製造強國，綜合實力進入世界強國前列。

此外，在對臺政策持續對臺灣的貿易和觀光旅遊方面更多讓利，採購更多臺灣的農產品，並開放更多的中國大陸觀光客來臺。

2. 美國總統歐巴馬於 2012 年連任總統，繼續推動重返亞洲的政策，在中國銳實力不斷成長的環境中，積極推動跨太平洋夥伴協定（TPP, Trans-Pacific Partnership Agreement），企圖引導亞洲的區域平衡，在兩岸策略上仍堅守「一個中國」原則立場，不支持臺獨，中美關係仍維持在「中美三公報」及「臺灣關係法」的「一個中國」政策基礎。
3. 兩岸兩會持續在兩岸空運直航過往的基礎上不斷往前發展，開放新的航點，並增加新的航班容量，在中國大陸觀光客來臺方面，將團客來台的每日配額再度提高。
4. 臺灣的旅遊逐漸在中國大陸市場建立口碑，一些來過臺灣的中國大陸觀光客持續來台。在當時，許多中國大陸觀光客認為臺灣富有人情味，因此有「臺灣最美麗的風景是人」的說法。

### 第三節 影響

根據行政院大陸委員會在 11 月 9 日發布了《馬總統正式會談談話全文》，兩岸關係 7 年來發展成果，中國大陸來臺旅客成長 13 倍，中國大陸學生成長 42 倍，兩岸航班增加了 800 多倍<sup>82</sup>。

臺灣在中國大陸觀光客持續成長的狀態下，繼續大發觀光財，受益產業為航空業、旅行業、旅宿業、觀光業、交通運輸業。團進團出的觀光客，帶來大量商機，在這一波的經濟成長的榮景下，確實也讓臺灣的產業持續的繁榮。但過多的

---

<sup>82</sup> 維基百科（2022b）。〈馬總統正式會談談話全文〉。

<https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E6%9C%83%E8%AB%87%E8%AB%87%E8%A9%B1%E5%85%A8%E6%96%87>。  
2022/11/12 檢索。

大陸觀光客來臺，持續造成問題，另外也出現臺灣的接待團拿不到錢的越來越多。

根據 2014 年的立法院預算中心報告，中國大陸觀光客來臺人數從 2008 年的 9 萬多人，到 2013 年已成長到 226 萬人，成長超過 25 倍，中國大陸觀光客所佔的觀光客數，也從 2008 年的 5%，增加到 2014 年的 48%；2008 年日本觀光客還有 38%，到 2014 年只剩 16%。可以發現，中國大陸觀光客比率增加，確實會排擠到其他國家的觀光客，因此也引發國內旅遊發展失去平衡的聲音。

此外，常有媒體報導，中國大陸觀光客來臺會出現吵鬧、不排隊等影響觀光品質情形，排擠高消費力的外國觀光客，中國大陸觀光客來臺卻常到陸資或港資經營的商店，即使來臺人數增加，觀光效益卻未挹注我國業者，再加上開放陸客自由行後，逾期停留即逃脫人數也都增加，成為治安潛在風險。

在馬英九的第二任任期內，國內對於兩岸關係改善的反感聲音，演變成反對的聲浪。2013 年兩岸簽署的海峽兩岸服務貿易協議，臺灣對中國大陸開放電腦、交通運輸、旅行、旅館、廣告服務、攝影、包裝、印刷、展覽、翻譯、通訊、營造、批發零售、環境、健康與社會服務、洗衣、美容、餐飲及線上遊戲等 64 種行業，引發對於臺灣中小企業的損害疑慮，在臺灣的立法院不完備審查過程不斷遭受到批評，甚至想要以行政命令備查的方式通過，也因此 2014 年 3 月 18 日至 4 月 10 日期間，爆發由大學生和公民團體佔領立法院，癱瘓立法院的議事運作的抗議事件「太陽花學運」，引爆臺灣人民對於政府。也導致國民黨於 2014 年當年的九合一選舉大敗，在大部分縣市是民進黨執政的狀態下，進而在 2016 年總統副總統選舉中，未能獲得民意多數的支持，交出執政權。

然而，這一波的抗拒中國聲勢，是延續了 2008 年以來的一個趨勢，因為政府對於國內反對與中國大陸密切交往的人民，始終無法有效的溝通並取得人民的理解。以海峽兩岸服務貿易協議為例，當時的馬英九政府根據一份中華經濟研究院的《兩岸服務貿易協議經濟影響評估報告》，簽署海峽兩岸服務貿易協議後，臺灣的 GDP 能夠增加 0.025~0.034%，對外說法都說「利大於弊」，但並未對受影響的產業提供更詳細的說明，也使得國民黨在太陽花學運引爆的反對政府施政措施、中華人民共和國片面宣布 M503 航路開通等事件影響下，未能走出不被人民信任的困境。

## 第七章 2016 年至 2021 年之客運量變化、原因及影響

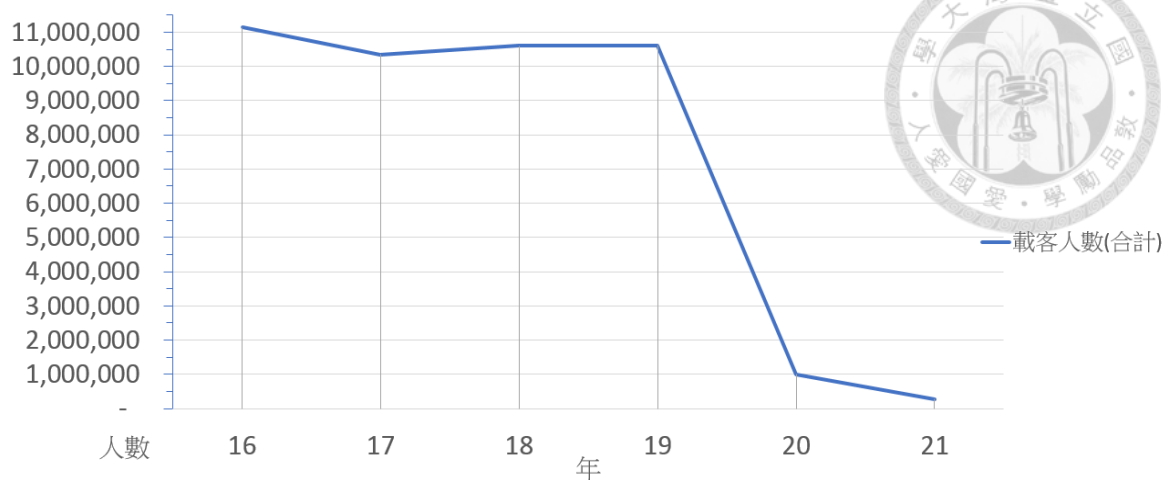
中華民國第十四任總統、副總統的選舉，於 2016 年 1 月 16 日舉行投票，並在晚間 10 時多宣布票數計算結果，由民進黨提名的蔡英文及陳建仁獲勝，得票數 6,894,744 票，得票率 56.12%，蔡英文成為中華民國第一任女性總統，臺灣進入第三次政黨輪替，執政權再度回到民進黨手上，這也為兩岸直航帶入一個轉捩點。

2020 年，總統蔡英文與副總統賴清德搭檔，於中華民國第十五任總統、副總統選舉，以 8,170,231 票，得票率 57.13%，創下中華民國總統選舉得票數歷史新紀錄，兩岸關係也是持續延續總統蔡英文第一任時期的情形。

2019 年年底，爆發新冠疫情，其高度的傳染力迅速在國際蔓延，各國紛紛採取各種防疫措施，管制邊境，限制外國旅客進入，對於 2020 年至 2021 年的全航空客運量造成極大的衝擊，兩岸航線的航點及航班也因此驟減，對空運的客運量造成極大的影響。

### 第一節 客運量變化

2016 年民進黨再度執政，並且總統蔡英文成功於 2020 年連任，兩岸關係自 2016 年起進入一個轉折的階段，從 2016 年至 2021 年，兩岸之間的客運量也產生了不同於前兩個階段的變化。2016 年，兩岸直航客運量首度出現下降，2016 年兩岸空運直航的客運人數為 1,113 萬人，倒退回 2014 年的人數；2017 年更是再度下滑，減少到 1,034 萬人，連續兩年的下降。2018 年人數有小幅回升，為 1,060 萬，增加 26 萬人；2019 年人數為 1,061 萬人，幾乎持平，僅微幅增加 1 萬人。2020 年因著新冠疫情爆發，臺灣和中國大陸實施邊境管制措施，並且限縮航點，讓整個兩岸直航客運量呈現雪崩式的下降，直接下降至 99 萬人，直接蒸發 90% 的客運航運量。到了 2021 年臺灣和中國大陸疫情更加嚴峻，兩岸直航客運量僅剩 27 萬左右。



圖六 2016年-2021年兩岸定期航線班機載客人數

資料來源：本研究依民航局統計數據自繪

## 第二節 原因

本階段兩岸空運直航的客運量出現如此劇烈變化，原因在於民進黨自2016年5月政黨輪替取得執政，蔡英文總統始終未曾承認馬英九執政時代的九二共識，導致將原本已逐漸改善的兩岸關係，因為兩岸之間的往來漸漸消失。

2016年5月20日，蔡英文在總統就職演說中未提九二共識，她的說法乃是：「1992年兩岸兩會秉持互相諒解、求同存異的政治思維，進行溝通協商，達成若干的共同認知與諒解，我尊重這個歷史事實。」，中國大陸國台辦認為蔡英文給出一張未填完的答案卷，並堅持，中國大陸國台辦回應蔡英文總統2016年就職演說的談話內容摘錄如下：

「2008年以來，兩岸雙方在堅持「九二共識」、反對「台獨」的共同政治基礎上，開闢了兩岸關係和平發展道路。台海局勢擺脫緊張動盪，呈現安定祥和。…維護兩岸關係和平發展的關鍵在於堅持『九二共識』政治基礎。『九二共識』明確界定了兩岸關係的根本性質，表明大陸與台灣同屬一個中國、兩岸不是國與國關係。『九二共識』經過兩岸雙方明確授權認可，得到兩岸領導人共同確認，是兩岸關係和平發展的基石。

我們注意到，台灣當局新領導人在今天的講話中，提到1992年兩岸兩會會談和達成了若干共同認知，表示要依據現行規定和有關條例處理兩岸關係



事務，在既有政治基礎上持續推動兩岸關係和平穩定發展。但是，在兩岸同胞最關切的兩岸關係性質這一根本問題上採取模糊態度，沒有明確承認『九二共識』和認同其核心意涵，沒有提出確保兩岸關係和平穩定發展的具體辦法。這是一份沒有完成的答卷。…國台辦與台灣陸委會的聯繫溝通機制和海協會與台灣海基會的協商談判機制，均建立在『九二共識』政治基礎之上。只有確認體現一個中國原則的政治基礎，兩岸制度化交往才能得以延續。」<sup>83</sup>

對於中國大陸而言，兩岸能夠有各項交流、聯繫機制及協商談判，均是建立在九二共識的基礎上。在 2008 年至 2016 年蔡英文總統上任前的八年中，因著國民黨執政時承認九二共識，使得兩岸能在 2008 年順利達成談判，開放三通。而蔡英文在就職演說中不說九二共識，只說 1992 年兩岸達成若干的共同認知和諒解，是一個歷史事實。

另外從國臺辦對於蔡英文就職演說內容的回應，可以看出中國大陸對於民進黨政權採取一個比較強硬的立場，明確將「九二共識」及「反對台獨」連在一起講，接者說「大陸與臺灣同屬一個中國」，甚至在最後說出「一個中國原則」。中國大陸基於蔡英文未明確承認九二共識，兩岸的各種交流開始中斷，海基會海協會不再聯繫，兩岸事務首長會談停辦，兩會之間的聯繫管道也不再往來，國際空間也不斷被壓縮。2016 年還能參加 WHA，但自 2017 年起就無法再參加。

另外，臺灣在 2016 年，爭取參加國際刑警組織大會，但遭拒絕。國臺辦發言人馬曉光在 2016 年 11 月發言：「針對臺灣無法出席國際刑警組織大會，由於大家知道的原因，兩岸制度化協商交往機制停擺，所以臺灣參與國際組織活動的問題難以處理。」

這裡所說的兩岸間的制度化協商，在 2008 年兩岸恢復交流起，是由臺灣的海基會和中國大陸的海協會展開協商，實際上參與協商的都是兩岸的政府官員。在臺灣方面較強調協商過程的官方角色，中國大陸方面則凸顯「民間對民間」的形式，但兩岸都用「制度化協商」來定位此一體制化的機制<sup>84</sup>。

---

<sup>83</sup> 文匯報（2016）。〈國台辦：蔡未完成「九二共識」答卷〉。

<http://paper.wenweipo.com/2016/05/21/OG1605210001.htm>。2023/4/8 檢索。

<sup>84</sup> 施威全（2020）。《協商總在晚餐後：賴幸媛與王毅的秘密管道》。臺北：獨立作家。87-88 頁。

蔡英文總統 2016 年上臺後，兩岸制度化協商機制全面停擺，包含海基會、海協會兩會交流中斷，陸委會與國臺辦的電話熱線不通，這是臺灣政府唯一認可、經過授權的兩岸交流平臺，在制度化協商基制中斷後，很多事情失去協商溝通的管道。

2018 年 1 月 4 日，中華人民共和國航空部門事先通知中華民國交通部民用航空局，M503 北上航線和其銜接航線於當日啟用。國安會隨即開會了解，陸委會和交通部下午更召開聯合記者會表示抗議。

交通部民用航空局局長林國顯在記者會中表示，廈門及福州塔台在上午 8 時 01 分至 05 分分別通知金門、馬祖塔台，開通 M503 北上及 W121、W122、W123 等 3 條銜接航路，民用航空局隨即表示反對與抗議；但中國民航局仍在上午 10 時宣布啟用，隨後已有多架飛機行經此航路。

陸委會主委張小月則在會中提到，國家安全會議上午已開會了解此事，政府也會通知國際民用航空組織（ICAO）；陸委會則已透過既有聯繫管道，向中國國務院台灣事務辦公室表達強烈不滿與抗議<sup>85</sup>。

M503 啟用時，中國大陸並未使用海基會海協會兩會的聯繫機制告知，整起事件顯示，臺灣在 2016 年政黨輪替後，在兩岸兩會溝通管道並未暢通下，僅由中國大陸空管部門來通知臺灣，而航線啟用後，雙方各說各話，已有溝通不良的結果產生。

2018 年另外發生一件大事是，中國大陸透過修改憲法，取消了國家主席的連任限制，引起世界關注。此次憲法修正案是由由中國共產黨第十九屆中央委員會提出，並在吸收第十三屆全國人大代表補充提案下，中華人民共和國憲法於 2018 年 3 月 11 日經第十三屆全國人大第一次會議表決通過，取消國家主席和國家副主席的連任限制，憲法第七十九條第三款刪除「國家主席、副主席連續任職不得超過兩屆」。

由於中國大陸的領導人，一直以來都是同時擔任中國共產黨中央委員會總書記、中國共產黨中央軍事委員會主席以及中華人民共和國主席三個職位，同時抓住黨務、軍事及政務三個權力，「三位一體」的職務設計，以確

---

<sup>85</sup> 繆宗翰（2018）。〈M503 航路 兩岸爭議一次看懂〉。

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201801040320.aspx>。 2023/4/8 檢索。

保領導人政權穩定。在中國共產黨中央委員會總書記及中國共產黨中央軍事委員會主席這兩個職務上，並沒有任期限制；但中華人民共和國主席受到 1982 年修改的憲法，國家主席連任不得超過兩屆的規定。自 1982 年憲法確立國家主席不得連任超過兩屆的規定後，從當時的領導人鄧小平，到後來繼任的江澤民，以及之後的胡錦濤，都確實的遵守任期不超過兩屆的規定。

2018 年第十三屆全國人大第一次會議通過取消國家主席任期制限制，之所以受到矚目的原因，在於一旦取消國家主席連任的限制，代表當時在位的國家主席習近平可以不在受到憲法的限制，而能夠繼續掌握中國共產黨中央委員會總書記、中國共產黨中央軍事委員會主席以及中華人民共和國主席三個職位，完全沒有任何的任期限制，也代表只要習近平能夠繼續控制中國共產黨的黨政體制，他極有可能可以一直無限期連任中國大陸這個三位一體的職務。對於美國來說，可說是當頭棒喝，大夢初醒。

美國對於中國大陸，從 1970 年代以來，採取所謂的接觸政策，中國大陸的改革開放，引進資本市場的制度，也讓外國資本到中國大陸投資，美國期望透過經濟上的改革開放，經過一段時間，中國大陸人民看見外國的民主制度，能夠帶動中國大陸國內人民的政治思維，進而引發中國大陸政治上能夠朝向改革，走向民主國家。然而，2018 年第十三屆全國人大第一次會議通過取消國家主席任期制限制，看起來中國大陸已經走向民主政治的另一端，極有可能產生一位終身任期的集權領導人。

美國看到了中國大陸政權走向集權化的轉變，開始反省一直以來在對中國大陸的接觸政策是否需要轉變。而此時美國的總統川普，為了實現他「讓美國再次偉大」(Make America Great Again) 的政見，在 2018 年起開啟一連串對中國大陸的經濟制裁，2018 年 3 月 22 日，美國總統川普以中美長期處於貿易逆差為名，為改善美中之間不公平貿易行為，發動了貿易戰，宣布將對中國銷往美國高達 600 億美元的貨品課徵高關稅<sup>86</sup>，美中貿易戰正式揭開序幕。6 月 15 日，美國宣布對中國大陸 500 億美元進口商品的關稅<sup>87</sup>。依據美

---

<sup>86</sup> 中央社 (2018)。〈全球貿易戰開打衝擊台灣 美祭高額關稅中提報復〉。  
<https://www.cna.com.tw/project/20180306-tariffs/>。2023/4/8 檢索。

<sup>87</sup> 林懇 (2018)。〈【2018 大事回顧】這場美中貿易戰發生了多少事？〉。

國公布的中國大陸商品清單，共計 1102 項，其中 340 億（818 項）美元定於 7 月 6 日開始徵收<sup>88</sup>。中國大陸以向美國 340 億美元商品加徵 25% 的關稅進行回擊<sup>89</sup>。

2018 年 8 月 23 日，美國宣佈從這天起對自中國大陸進口的 160 億美元產品正式加徵 25% 的懲罰性關稅，緊接著中國商務部表示立即等量回擊<sup>90</sup>。9 月 17 日，美國白宮網站發佈總統川普簽署的聲明，宣佈將在 9 月 24 日正式對 2,000 億美元中國商品加徵 10% 關稅，中美貿易戰再次升級。新關稅有兩點出乎外界意料：2,000 億美元商品清單沒有拆開後分佈實施，而全部同時實施；未採用特朗普政府此前所說的 25% 稅率，而是維持最初提出的 10%，但聲明稱將在明年 1 月 1 日上升至 25%，以「加大打擊力度」<sup>91</sup>。9 月 18 日，中國大陸對美報復 600 億美元關稅<sup>92</sup>。12 月 1 日，中華人民共和國國家主席習近平與美國總統川普在阿根廷出席二十國集團峰會後共進晚餐，舉行會晤，會面了約兩個半小時。會後，白宮表示，中國大陸同意購買「非常大量」的農業、能源及工業產品等，減少貿易不平等，中美雙方會嘗試在未來 90 日內就多項貿易問題達成協議，川普同意不會在 2019 年 1 月 1 日把關稅提高至 25%。現正被徵關稅的產品會繼續維持 10% 的稅率。<sup>93</sup>美中貿易戰到此暫停休兵。

2019 年 5 月 5 日，川普在推特上宣布，自 10 日起，將對 2,000 億美元的中國大陸商品關稅由 10% 至 25%<sup>94</sup>。5 月 10 日，美國宣布正式對中國大陸價

---

<https://news.cnyes.com/news/id/4257267>。2023/4/15 檢索。

<sup>88</sup> 大紀元（2018）。〈美中貿易首戰 兩國關稅清單大對比〉。

<https://www.epochtimes.com/gb/18/7/6/n10543687.htm>。2023/4/12 檢索。

<sup>89</sup> BBC 中文網（2018b）。〈美中開啟「史上最大貿易戰」 衝擊波全面解析〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-44737822>。2023/4/12 檢索。

<sup>90</sup> BBC 中文網（2018d）。〈談判不忘交火 中美互施 160 億美元關稅打擊〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-45281115>。2023/4/12 檢索。


<sup>91</sup> BBC 中文網（2018c）。〈兩千億商品關稅：貿易戰變持久戰 中美誰更疼〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-45558184>。2023/4/12 檢索。

<sup>92</sup> 同註 87。

<sup>93</sup> BBC 中文網（2018a）。〈中美貿易戰休戰：G20 特習會達成共識，明年 1 月 1 日不提高中國商品關稅〉。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-46416601>。2023/4/12 檢索。

<sup>94</sup> BBC 中文網（2019c）。〈中美貿易談判：特朗普突然威脅加徵關稅 最後階段的「硬骨頭」和



值 2,000 億美元商品徵收 25% 關稅，休戰數月的中美貿易戰重啟。中國大陸由中國國務院關稅稅則委員會辦公室於 5 月 13 日宣布，對已加徵關稅的 600 億美元清單的部分美國商品，分別加徵 25%、20% 或 10% 的關稅。此前加徵 5% 關稅的稅目商品，將繼續加徵 5% 關稅，自 6 月 1 日實施<sup>95</sup>。5 月 15 日，美國行政命令生效，中國大陸電信巨頭華為被列入管制實體名單，旨在防止「外國敵對勢力」對美國通訊系統造成安全威脅。8 月 1 日，川普宣布，將從 9 月 1 日起向 3,000 億美元的中國商品加徵 10% 關稅。9 月 1 日也是中美貿易談判下一輪會面的日期。其後，美國政府於 8 月 14 日宣佈，原計劃 3,000 億美元中國產品加徵關稅措施中的 60% 產品（1800 億美元）推遲至 12 月 15 日實施，對剩餘 1200 億美元中國商品按原計劃於 9 月 1 日開始加徵 10% 關稅<sup>96</sup>。中國大陸於 8 月 23 日宣佈，將對價值 750 億美元的美國商品加徵 10%、5% 不等關稅，分兩批在 9 月 1 日、12 月 15 日起實施。川普旋即於同日宣布，自 9 月 1 日起將對價值 3000 億美元商品加徵 15% 關稅，而非之前他宣佈的 10%。另外，目前被徵收 25% 關稅的 2,500 億中國商品，稅率將在 10 月 1 日升至 30%，作為回應中國大陸的加稅決定<sup>97</sup>。美國從 9 月 1 日起對中國大陸進口的 3,000 億美元中的 1,250 億美元商品徵收新關稅，包括服裝、鞋類、照相機、電視零部件、牛肉和火雞。對此，中國大陸對首批價值 750 億美元的美國商品徵收 5% 至 10% 的新關稅。

9 月 5 日，中美雙方同意 10 月初在華盛頓舉行第 13 輪中美經貿高級別磋商。9 月 11 日，中國發佈公告，決定發佈第一批對美加征關稅商品第一次排除清單，對蝦、潤滑油、飼料用乳清等 16 個稅目商品排除加征關稅，豁免期

---

不確定因素〉。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-48159486>。2023/4/12 檢索。

<sup>95</sup> BBC 中文網（2019b）。〈中美貿易戰：中國宣佈對美反制措施 巨額關稅誰買單〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-48252447>。2023/4/12 檢索。

<sup>96</sup> 經濟一週（2020）。〈【中美貿易戰懶人包】背景原因+最新消息+影響分析（持續更新）〉。

<https://www.edigest.hk/%e6%8a%95%e8%b3%87/%e4%b8%ad%e7%be%8e%e8%b2%bf%e6%98%93%e6%88%b0%e6%87%b6%e4%ba%ba%e5%8c%85-%e5%88%86%e6%9e%90-%e5%8e%9f%e5%9b%a0-%e6%9c%80%e6%96%b0%e9%80%b2%e5%b1%95-%e6%99%82%e9%96%93%e8%a1%a8-%e5%bd%b1%e9%9f%bf-112793/17/>。2023/4/12 檢索。

<sup>97</sup> 馮兆音（2019）。〈中美貿易戰再升級：兩國互徵關稅，特朗普要求美企撤出中國〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49451975>。2023/4/12 檢索。

限為 2019 年 9 月 17 日至 2020 年 9 月 16 日。同日，川普在推特表示，應中國國務院副總理劉鶴的請求，並基於 10 月 1 日為中國 70 周年國慶的事實，作為善意姿態，把對價值 2500 億美元中國輸美商品的關稅提高（25% 至 30%）日期從原定的 10 月 1 日推遲到 10 月 15 日<sup>98</sup>。10 月 11 日由川普在白宮橢圓形辦公室會晤了中國大陸副總理劉鶴，宣佈達成「實質性第一階段協定」，促使美國暫停了關稅上調。美國財政部長梅努欽也在橢圓形辦公室參與了會談。他宣佈，白宮暫停對價值 2500 億中國商品的關稅從 25% 提高到 30%。這批關稅原定於 10 月 15 日生效<sup>99</sup>。

在中國大陸和美國開啟了貿易戰之後，許多原本在中國大陸設廠的臺灣產業，因為擔心中國大陸的經濟和局勢，開始紛紛外移，或者回到臺灣生產，或者轉移到東南亞如越南等國家去建立生產基地。這些生產基地自中國大陸的轉出，也會影響到兩岸空運客運量，使兩岸客運量下降。與此同時，中國大陸直接對臺灣進行人流管制，對於中國大陸的團體觀光客來臺旅遊有所限制，2019 年 8 月 1 日，中國大陸宣布停止中國大陸觀光客來臺自由行等人流管制等反制措施，使得中國大陸來臺人旅遊人數減少。

另外一個最主要的原因，就在於 2019 年年底開始，不斷在各國間蔓延的新冠肺炎，在疫情一開始初期，最早的確診者均在中國大陸武漢出現，在武漢也產生大部分確診案例，也因傳聞病毒起源是來自中國，造成臺灣的主管機關對於兩岸航線可能造成病毒傳播的疑慮，在 2020 年 2 月 10 日起兩岸航班宣布只開放飛往大陸 4 個城市 5 個航點，所以導致兩岸航空客運人數大幅下跌。

回顧以上內容，在 2016 年至 2021 年這一階段中，本研究認為兩岸直航空運量的變化，有以下原因：

間接原因：

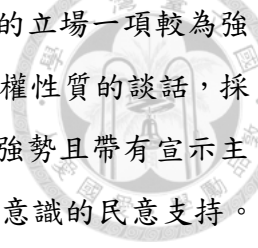
---

<sup>98</sup> BBC 中文網（2019a）。〈中美貿易戰時間軸：一場逐漸升溫的持久戰〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49986037>。2023/4/12 檢索。


<sup>99</sup> 傑西（2019）。〈特朗普稱美中達成「實質性第一階段協定」〉。

<https://www.voachinese.com/a/china-trade-trump-economy-deal-20191012/5120618.html/>。2023/4/12 檢索。

- 
1. 執政者消極抵制：自李登輝到陳水扁，對於兩岸關係的立場一項較為強硬，且利用兩岸關係操作政治議題，發表含有宣示主權性質的談話，採取各種保護臺灣主權的行動，主要都聚焦於執行這樣強勢且帶有宣示主權的兩岸策略時，能在臺灣獲得對中國大陸抱有分離意識的民意支持。在臺灣有許多來臺時間較久的人，因為歷經不同時期的政府統治，經歷過日本統治時期的人會把中華民國來臺後的執政和日本統治時期對比，因而可能對於中國大陸的認同程度和情感不若隨著中華民國來臺的人強烈。這群歷經日本統治過的人因著受過日本的統治，在日治時期所受的壓迫，渴望得到臺灣人的政治自決和主體認同感，所以對於臺灣有強烈的歸屬感。所以在李登輝提出兩國論、陳水扁提出一邊一國和民進黨始終強調著臺灣的主體性，皆能命中這部分臺灣人民深層的認同。因此民進黨在 2000 年首次取得政權，在陳水扁執政的 8 年間，對於兩岸關係僅在初期釋出有限的善意，之後在提出一邊一國論後，兩岸立場便轉向強硬，一直沒有處理得很好，兩岸關係與李登輝時期相比，沒有更好反而是更差。使得中國大陸對 2016 年民進黨再次執政，不抱希望，而是採取一個較為觀望的態度。
  2. 兩岸經濟關係具有外部性問題，具有「存量外部性」(Stock externalities)：即目前的影響或損害，依賴於長期累積起來的資本或污染存量，好比說，地球的溫室氣體是從以前開始累積到現在了，非一個國家在一天之內所產生的。兩岸關係是一種公共財，具有存量外部性，存量的累積非常緩慢，因此在起初階段往往難以察覺，發現的時候也已經積重難返，也因為存量很慢，所以外部性造成的影響是長期的，而且是不可恢復或幾乎不可恢復的。所以經濟互賴已經使兩岸經濟出現存量外部性，兩岸之間幾乎不可能走回頭路。兩岸之間的存量也由於長時間的遲滯，其影響可能在未來很長一段時間才出現<sup>100</sup>。因此在蔡英文執政的時間，雖然政治上又回到對抗中國大陸的路線，但是在經濟上因為已經長期依賴中國大陸許久，並不會因為政府對兩岸政策立場的改變，而突然變得不依賴中國大陸。

---

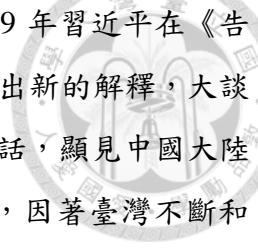
<sup>100</sup> 吳金城(2009)。〈特殊的兩岸經濟相互依賴關係與意涵〉。《東亞論壇季刊》，465：95-105。

- 
3. 兩岸的任何行動都充滿了政治目的，利用兩岸政策玩槓桿遊戲：中國大陸強調臺灣是中國的一部分，以一個中國原則讓國際不過分干涉台海問題，同時也強化中國的民族主義。臺灣於民進黨執政時則利用中國大陸在國際間對於臺灣打壓，在受害者氛圍中營造出臺灣的特殊認同，將中國大陸和臺灣放入「壞人—好人」的二元對立結構，和中國大陸友好的一方就是叛徒，被貼上標籤，如此可以利用兩岸議題成功在選民中製造分化，動員投票族群。
  4. 中國大陸對臺灣改採取強硬的態度：的獨特地理環境、受外國列強壓迫的近代歷史過往、淵遠流長的文化，多元人口，經濟發展為政治正當性的驅動力，導致中國不斷尋求安全感，對於民進黨執政的政府，基於前一任執政者陳水扁總統的兩岸政策和立場反覆無常，始終沒有安全感，當中國大陸發現蔡英文不願意回到九二共識的立場，認為臺灣又要採取分離主義，改採取強硬的對待方式，以取得安全感。
  5. 中國大陸對兩岸統一缺乏討論空間：中國大陸對於臺灣仍然抱持統一的政策立場，但是對於如何統一卻缺乏彈性的討論空間，這一點遲遲無法和臺灣政治當局取得共識。在中國大陸面臨美中貿易戰的困境後，對臺政策也轉向收緊和孤立，意在加速縮短統一的進程。

直接原因：

1. 臺灣執政者不承認九二共識：2016年臺灣由民進黨蔡英文總統執政後，始終不提「九二共識」，不承認九二共識，對於原本已經和緩的兩岸關係造成改變。在2019年元旦針對習近平就《告臺灣同胞書》40週年發表的談話內容，提出「臺灣共識」：「我們始終未接受九二共識根本的原因就是北京當局所定義的九二共識，其實就是一個中國，一國兩制。今天對岸領導人的談話，證實了我們的疑慮。在這裡，我要重申，臺灣絕不會接受『一國兩制』，絕大多數臺灣民意也堅決反對『一國兩制』，而這也是『臺灣共識』。」當年5月香港反送中運動爆發，採取支持香港，譴責中國大陸的立場，在民間則有「今日香港，明日臺灣」等口號流傳，引發人民對於中國大陸的恐懼與排斥心理。
2. 中國大陸對臺灣政策強硬，管制觀光客來臺：從2016年便中斷兩岸之間





的連繫機制，並且在 2019 年以後出現明顯的轉變，2019 年習近平在《告臺灣同胞書》40 週年發表重要談話，將「九二共識」做出新的解釋，大談兩岸的統一，提出習五條，丟出一國兩制臺灣方案的談話，顯見中國大陸對於兩岸統一的進程已有在近幾年達成的意圖。此後，因著臺灣不斷和美國關係密切升溫，疏遠中國大陸，中國大陸直接對臺灣進行人流管制，對於中國大陸的團體觀光客來臺旅遊有所限制；再更進一步，在 2019 年 8 月 1 日，連自由也禁止來臺：

「總體來講，是雙方人流的多寡，我們一年去中國大陸的旅客數（包含觀光、商務）大概是 6、7 百萬人（包含轉機），中國大陸會有專業人士和觀光客來臺灣，所以基本變化原因就是兩岸包括我方和中國大陸往來搭乘客機人數的變化，那後來因為陸方管制觀光客，包含團客和自由行，後來在前（2019）年 8 月 1 日禁止自由行來臺、大陸管制人士來臺就影響到搭乘人數多寡的部分。去年的部分剛好又有疫情，疫情就造成往來人數大幅減少，目前來講去（2020）年 2 月 10 日起我方只有開放大陸 4 個城市 5 個航點，所以人數大幅下跌，以 108 年為例的話，那時沒有疫情，兩岸客運那時一年飛了大概 63,905 架次，搭乘大概 1,075 萬人次。2020 年因為有疫情讓旅客人數大幅下降，一年飛 10,644 架次，減少 84%，人數 100 萬人次，減少 91%。去年是因為疫情的影響，那疫情之前客運量變化涉及往來人數的多寡，我方來講去中國大陸跟商務、臺灣人到大陸工作人數是蠻固定的，也是按照市場因素，中國大陸就會管控團客跟自由行來臺。」（G4 訪談內容）

3. 美國一中政策偏向抗中：2016 年美國總統大選由共和黨川普當選，因川普要讓製造業重返美國，在經濟上反對中國大陸的立場，美國自 2018 年起因中國大陸鉅額對美國貿易逆差，採取關稅壁壘，發起貿易戰，使中國大陸和美國關係產生鉅變，中國大陸和美國的外交關係產生緊張。臺灣當局利用川普反中的立場，有恃無恐，和美國不斷交好，採取聯美抗中的策略；中國大陸怪罪臺灣趁機和美國交好，和中國大陸疏遠。


綜合以上幾點原因，兩岸空運直航的客運量減少可以歸納兩點：為民進黨執政後不承認九二共識，兩岸互動程度降低，中國大陸啟動人流管制

措施，限縮來臺團客，並限制自由行進而禁止；臺灣的臺商則是在美中國貿易戰後，為了避免風險，開始響應政府的新南向政策，將產業往東南亞國家或是返回臺灣，使得往返兩岸的臺商減少：

「從兩岸空運直航的客運量減少來看，主要有兩個主要原因，兩岸從 5 年前比較降低溫度的互動，那時候觀光旅遊降低了溫度，中國大陸的團客限縮，剩下自由行，後來在 2019 年自由行也被限制，像去年（因為疫情）就幾乎停掉，光這一塊就使好幾個產業受影響，一塊就是來臺的觀光、旅宿、遊覽車、消費及一條龍產業像是精品業，這個是從中國大陸地區來臺的消費不見；另一塊是我們臺商往返兩地的減少，兩岸直航在國民黨執政中後期達到最高峰，那時候還沒有美中的貿易戰爭，很多留在臺灣的產業只剩研發和高價值的設計或是關鍵性產品的控管，其他比較耗費人力、土地或者需要資源較高的業者，大部分都移到中國大陸去，像我們剛剛講的傳統產業，例如自行車、成衣、鞋業，甚至毛巾、紡織這一類或者是一些工業，很多沒有留在臺灣就到中國大陸去，可是他們到中國大陸去也面臨一個問題，因為中國大陸一開始是歡迎我們臺商去投資，協助它們提升各地的經濟和動能，可是等到發展到一定程度後，他們一開始的政策叫三沿，『沿海、沿江、沿邊』，就是最靠近海邊的廣東、福建，這一區算是發展比較快，所以深圳或是廈門發展比內陸地區快，第二個是沿著長江、河邊的船運可及的地方，但是這幾年在逐漸發展以後，環保意識抬頭，對於勞工的照顧要求也越來越強，所以後來的政策變成要求業者付出比較高的環境保護的成本跟勞工的成本，相對原來臺商去中國大陸投資的成本下降優勢，在比較發展高的地區，漸漸的被壓縮，被排擠，此外中國大陸政策上也希望利用臺商的力量去開發比較內陸的地區，所以漸漸要求往貴州、成都或是中西部地區去發展。這樣的政策對臺商成本來講也會更大更不確定，因為中國大陸的土地是審批制，不是買就可擁有，相對很多地方來講比較人治，所以隨時換個地方的首長，或是換個主管，就可能面臨要調整投資產業或是投資獲利的變動，這個導致臺商開始思考說到底是往內陸去，還是要離開中國大陸往東南亞去。那剛好民進黨政府執政後開始推新南向政策，政府認為不應該把所有臺商的投資都放在中國大陸這一個籃

子裡面，擔心中國大陸有很多政策的變動，影響到臺商甚至我們國家的利益，所以就在 2016 年開始推新南向政策，在中國大陸已開發區的臺灣廠商成本越來越高的情況下，包含土地、環保及薪資的成本，他們也在思考說到底是要往內陸去，還是要回臺灣，還是要配合新南向政策去越南、菲律賓、印尼、泰國等國家。這個移動就會影響到兩岸航空的運量。」（G5 訪談內容）

4. 在大陸臺商開始外移東南亞或返回臺灣，航空產業航網布局改變：在中國大陸投資的臺商面臨中國大陸已發展的沿海、沿江地區取得土地、環保及勞工成本上漲的問題，開始思考未來的發展要怎麼走，可能採取留在中國大陸，往內陸去發展的模式，也有可能回到台灣設廠或者配合臺灣政府的新南向政策，往東南亞國家移動。這樣的策略改變，也造成臺灣到中國大陸投資的臺商從中國大陸出走。可以說產業及人員的移動導致航空產業的航網布局及航運客運量變化。
5. 美中關係惡化：美國從歐巴馬執政後期，在兩岸關係上雖然仍持守「一個中國」政策，但在經濟上也發覺美國逐步依賴中國這個世界工廠，許多高科技產業如蘋果，把工廠設在中國大陸，甚至連傳統產業的生產線，也逐漸轉移至中國大陸，因此已將中國大陸視為競爭者。歐巴馬延續推動「重返亞洲」政策，積極拉攏中國大陸周邊國家，以及北美及南美的國家，要建立一個具有影響力的區域性貿易協定 TPP。但是，出走的產業仍然是嚴峻的事實，已造成國內從事傳統製造業工作者因為製造業逐漸轉移至中國大陸，造成需多製造業的受雇階級失業陷入生活困境，也對政府的經濟政策感到不滿，並且對於華爾街等金融產業及政治人物等菁英階級產生反感，在 2016 年的選舉，讓政治素人的共和黨參選人川普趁勢崛起，當選美國總統。到川普當選後，更直接將中國大陸視為威脅者，因為中國大陸對美國巨額的貿易逆差，祭出各種不利中國大陸的措施，推動印太戰略、提高中國大陸貨物關稅，大打美中貿易戰；中國大陸則轉移重心，更全力發展一帶一路，以對付美國的印太戰略，但一帶一路的發展受阻。2018 年 10 月 4 日當時的美國副總統彭思，在哈德遜研究所演講時對於中國大陸提出猛烈的批判，並讚揚臺灣的民主



制度和自由價值，是東亞的民主典範，對於中國大陸，在川普任內，持續打壓中國大陸的政策，貿易戰全面開打，課徵關稅，並 2020 年 7 月要求中國大陸關閉休士頓總理事務館，美中關係降到自中美建交以來最差的地步。

6. 新冠肺炎疫情衝擊：在 2019 年爆發的新冠肺炎疫情，在防疫的要求下，使臺灣對於中國大陸的兩岸航線提出縮減客運航點為 4 個的限制，直接使兩岸航線的載客數大幅下降。

### 第三節 影響

在 2016 年政黨輪替後，2016 年至 2021 年間，臺灣的航空業、旅行業、旅遊業、觀光業、交通運輸業受到最大衝擊，許多原本靠接待陸客維生的行業開始紛紛感受到人潮不再，整體市場萎縮，收入也大減，尤其 2019 年持續到 2021 年的新冠肺炎疫情，讓臺灣的整體產業環境更加雪上加霜。

「對於航空業、服務業、旅遊業、運輸業、餐飲業造成影響，兩岸直航客運量減少也改變航線生態，兩岸航線主要是依靠貨運，貨運的獲利比較高，當客運量減少，原本客運航線因為旅客減少，賺不到錢又虧損，可能也不會再飛客運。」

(A1 訪談內容)

「整體來講第一個直接影響的就是兩岸的航空公司，我方航空公司和陸方的航空公司，那譬如說像疫情的變化，讓旅客減少，航空公司就縮班了，然後另一個疫情的時候我們只開放四個城市五個航點，很多航空公司馬上就縮班了，因為人數沒那麼多。再來就是附屬航空的產業的部分，比如說餐飲業，因為觀光客減少了，餐飲業減少了，或是觀光產業這些都會連帶地減少，比如說飯店業、旅館業會減少，陸客來台減少，影響的產業更多了，從零售、觀光到地方性的產業都會減少。因為客運量減少的本身，看是哪一方面的減少，純就觀光客減少的部分，比如說自由行，只要是跟觀光有關的產業就會受到衝擊。後來陸客自由行減少，政府也推出很多補助觀光產業的政策。」(G5 訪談內容)

「第一個就是航空業受影響，從前飛中國大陸上海、廣州和飛到美國是一樣的，華航、長榮，以前的復興都靠兩岸航線賺錢。以前臺灣飛香港是黃金航線，

票價一張 12,000 元，後來兩岸一通航，有一陣子跌到剩國內線的價一張格 3,000 元，現在（2021 年）大概 6,000-7,000 元左右。要看時間，旺季的時間貴，淡季的時間就便宜。…電子業，兩岸有互補的作用，中國大陸出零組件到台灣，我們用他的零組件裝配外銷；中國大陸缺的零組件，我們運去、他組裝外銷。另外觀光產業、旅行業、飯店業、餐飲業、遊覽車、交通運輸業。這一陣子兩岸的交流中斷，很多餐飲業、飯店業、交通運輸業都投資了，但是陸客沒辦法來，讓很多行業變得很蕭條。像免稅商店也是受到影響。」（N1 訪談內容）

航空業對於市場變化往往相當敏感，在兩岸空運客運量減少的情況下，將航班減少、調整機型，或是將飛行的航點減少，基本上採取一種自我管理的模式：

「政府將持續盡量輔導業者健全航網佈設，航空公司要審慎評估市場需求據以開闢航線。其實業者對於市場的敏感度很高，他們也會檢討航點、航班的運量情況。依照國際慣例，一年分為夏季與冬季班表，兩岸航線的處理都是參照國際慣例，也是一樣有夏季班表和冬季班表，業者每一季都會評估市場需求，並據以調整航班數或是機型，也會視市場供需情況，調整票價提供旅客較多元的選擇。」

（G2 訪談內容）

民進黨執政以來，不承認國民黨執政時所承認的九二共識，使得兩岸之間的官方往來沒有基礎，兩岸之間的交流也中斷，而蔡英文總統也不以改善兩岸關係為首要任務，重點著重在維持現狀。而在於經濟政策上，則是推動新南向政策，鼓勵臺商前往越南、泰國等國家，旨在減緩臺灣投資中國大陸的熱度，並且避免經濟貿易過度依賴中國大陸，影響臺灣經濟發展。

本研究的訪談者認為蔡英文總統執政後採取反抗中國大陸的立場，的確了阻斷兩岸間的交流及影響空運直航的客運量：「跟政治有關，陳水扁時代不斷的喊要台獨，但是沒有動作，那時兩岸關係緊張，馬英九時代是和平，兩岸關係持續增進，民間的交流越來越旺，每年都是幾百多萬人去中國大陸跟到臺灣來，越來越熱絡。你看蔡英文當總統，又變成和中國大陸對抗。」（N1 訪談內容）

蔡英文總統藉著 2019 年提出的臺灣共識、支持反送中運動，反而助長民進黨在 2020 年選舉不斷大打主權牌，以反抗中國大陸，維護自由民主之形象取得輿論優勢，且在美國是共和黨執政也支持香港的狀態下，將未明確表達支持香港反送中立場的中國國民黨打為與中國共產黨同一國，利用分化策略，取得連任，繼續

掌握執政權，縱使蔡英文總統釋出善意，但因為仍未提及九二共識，也使得兩岸關係並未有機會打破冰封的狀態。



## 第八章 結論

本研究參考整理 2008 年兩岸直航前的歷史資料，以兩岸 2008 年直航後至 2021 年，四年為一期，比較各個時期的客運量變化，找出其中差異的原因，及其所造成的影響，以下將詳述本研究的研究發現，並進一步提出研究建議。

### 第一節 研究發現

從 2008 年至 2021 年的臺灣歷經兩次政黨輪替，其間中共對臺政策、美國的兩岸政策，衍生複雜的變化，加以新冠肺炎疫情爆發等重大事故，在在影響兩岸空運直航及其客運量，中置變項的影響，本研究的研究發現有以下幾項：

- 一、2008 年兩岸關係改善，兩岸協商談判前取得政治基礎，兩岸空運直航協議成立，造就兩岸空運客運量邁向高峰：臺灣在馬英九總統執政期間，承認九二共識，成為兩岸協商談判的基石，使中國大陸敞開協商的大門，因此 2008 年起，兩岸關係走上和平發展道路，兩岸共同確認九二共識政治基礎，海基會和海協會得以恢復中斷多年的制度性商談，許多事務性的商談也得以推進<sup>101</sup>，兩會在兩岸建立的政治基礎上，得以快速展開並簽訂協商海峽兩岸空運協議和海峽兩岸空運補充協議，使得兩岸空運直航客運量在 2008 年至 2016 年間呈現直線上升的趨勢。
- 二、兩岸空運直航的需求及促成力量來自於兩岸 40 多年來的經濟交流，經濟因素成為主要推力：兩岸自 1980 年代密切的經貿往來，讓臺灣的中小企業逐步轉移生產基地到中國大陸去，因為臺商往返中國大陸和臺灣兩地的需求，逐漸有了開通兩岸直航的呼聲，政府也不斷的調整自身策略，遂在不同的時期，達成不同的階段性目標，因此經濟是促成兩岸直航的重要變項。兩岸空運直航客運量產生變化，經濟是一個重要的因素。中國大陸的經濟發展，對於臺資的招攬，形成一股拉力；臺灣本身經濟條件的蛻變造成土地、勞工及環境資本支出提高，形成一股推力，迫使臺灣產業外移，拉、推兩股力量帶動交通運輸上商務（就業及就學）、探親訪友及旅遊的需求，而在需求面不斷的提高，造就了兩岸航運空運直

---

<sup>101</sup> 同註 36。225-226 頁。



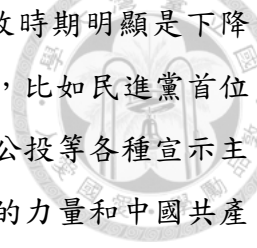
航的航班、航點增加，也讓兩岸客運量增加。

- 三、兩岸之間的主權和安全爭議並未造成兩岸空運直航客運量的直接減少：例如 2014 年 3 月 18 日的太陽花學運、2015 年 1 月 12 日 M503 航路事件並未直接對於兩岸空運直航造成影響，客運量不降反升，顯示臺灣和中國大陸的直航需求是經濟大於政治因素，惟國際和兩岸情勢的變化，會影響臺灣的民意對於特定政黨兩岸政策的支持，也影響到四年一次的總統、副總統選舉，甚至產生政黨的輪替。
- 四、M503 航路雖未對兩岸空運直航客運量造成影響，但對於臺海空域有安全威脅，可能影響臺灣飛往金門、馬祖等地的航班安全。自 2016 年起，臺灣與中國大陸兩會聯繫中斷，如兩岸航線有飛安事故發生，雙方無法即時聯繫溝通對於臺灣的飛航安全將是一大打擊，加上近年兩岸局勢緊張，中國大陸軍機頻頻飛越臺海中線，更是有國安隱憂。
- 五、對於陸客來臺中轉，政府未能積極處理：根據張榮豐（2022）指出，臺灣在馬英九總統執政時期積極推動與中國大陸簽署各項兩岸協議，一共簽署了 20 多項協議，但檢視這些談判過程、協議的簽署，政府犯了一個致命錯誤，就是談判的無耐性，或是公開宣示我方談判的時限；造成政府官員為了要在時限內完成談判，未能將所有議題談判完就簽署協議<sup>102</sup>。陸客來臺中轉議題涉及兩岸諸多層面，馬英九任內未能及早積極處理，直到 2016 年 1 月兩會達成共識，曾經短暫的實施陸客來臺中轉，後續又因政黨輪替而中斷。
- 六、臺灣由哪一個政黨掌握執政權，關係到兩岸關係是和諧或對抗，也因此影響兩岸空運直航客運量的變化：臺灣在中國國民黨執政時期，可以很清楚發現兩岸空運直航的客運量呈現不斷增加的趨勢；反之，在民進黨

---

<sup>102</sup> 張榮豐（2022）。《無硝煙的戰場：從威權到民主轉折的國安手記》。臺北：東美出版事業有限公司。154-155 頁：「…造成政府官員為了要在時限內完成談判，以致常採取以下行為：（一）重量不重質，只追求協議數量，不重視目標是否達成，如 2008 年、2009 年簽署的海峽兩岸空運協議和海峽兩岸空運補充協議中排除中轉，造成中國大陸旅客來臺中轉遲遲無法實現，僅在 2016 年在海基會努力下有一小段嘗試開放的時間。（二）避重就輕、畏苦怕難、面對較高難度議題，談判敷衍了事，常用「如有未盡事宜……雙方可再行協議」的條款來搪塞。（三）刻意遺漏重要議題，利用資訊不對稱，來欺瞞決策階層。」





執政時期，兩岸空運直航的空運量較中國國民黨執政時期明顯是下降的。民進黨執政時期，採取抗衡中國大陸的政策取向，比如民進黨首位民選總統陳水扁曾提出一邊一國論，推動加入聯合國公投等各種宣示主權之行為。而中國國民黨則在陳水扁執政時期，以黨的力量和中國共產黨展開和平對話，中國國民黨主席連戰 2005 年的破冰之旅，促進兩岸對談的溝通平台，2006 年開啟的兩岸經貿論壇，中國共產黨與中國國民黨雙方就兩岸空運直航有了初步的會談與共識。2008 年第二次政黨輪替後，中國國民黨執政時期不採取任何較激進之舉措，承認九二共識，兩岸的各種協商有了政治基礎，創造與中國大陸維持和平，兩岸商務、文化甚至政治交流的機會，恢復兩岸海基會和海協會的溝通管道，使得兩岸空運直航在馬英九總統執政初期即得以開啟，其任內 8 年內，兩岸空運直航的客運量持續攀升。2016 年第三次政黨輪替，民進黨執政後則不願承認九二共識，蔡英文總統任內提出的新南向政策，意在平衡越來越向中國大陸傾斜的貿易經濟，政治上頻頻向美國親近，因此中國大陸不願和民進黨有任何接觸，也造成兩岸關係降至冰點，管制中國大陸旅客來臺觀光，造成兩岸空運量下降。

七、中國大陸對於臺灣不同政黨的執政，會採取不同的對臺政策：國民黨執政時，政府願意承認九二共識，建立兩岸協商政治基礎，與中國大陸談成多達 23 項協議。民進黨執政時，陸方傾向負面解讀民進黨執政時的大陸政策，也針對民進黨採取的各種主權宣示或者反制中國的言論或行為，祭出反制措施，自陳水扁執政時期便是如此。中國大陸在 2008 年至 2016 年採取「羈縻/讓利」，自 2016 年起採取「孤立/嚇阻」兩種不同的對臺政策，取決於北京政權對政黨不同的兩岸政策認知。在國民黨時代傾向讓利，在民進黨時代傾向恐嚇、孤立。中國大陸的對臺政策也因此會影響中國的三通政策，對於兩岸空運直航客運量也造成不同的影響，最直接且明顯的影響，是中國大陸對於觀光客來臺旅遊的人數管制。在 2008 年至 2016 年，採取「羈縻/讓利」的政策時期，中國大陸調升觀光客來臺旅遊的數額，並加開自由行，這段時期兩岸空運客運量的變化呈現上升；在採取「孤立/嚇阻」的政策時期，因限制觀光客來臺旅遊的人

- 數，並且在 2019 年禁止觀光客來臺自由行，故造成兩岸空運客運量下降。
- 八、美國在臺海扮演著微妙的影響角色：美國似乎是維持中立的狀態，對於兩岸航空直航的態度不反對，也沒有多做文章，謹守一中政策。從訪談的對象和數據顯示，美國並非影響兩岸直航空運客運量的重要因素，但美國的一中政策確實會直接影響中國大陸的對臺政策，而後者又影響兩岸關係。職是之故，美國對於兩岸空運直航的態度，或許影響了兩岸空運直航開放的空間。
- 九、2019 年底開始並於 2020 年蔓延全世界的新冠肺炎疫情，重創了兩岸空運直航，雙方為了防疫需要，首先採取限縮航點，並針對往來雙方的旅客，都有限制入境和對入境者隔離檢疫的嚴格措施，造成往返兩岸間的旅客大量減少。而在 2022 年下半年疫情趨緩之後，可以發現兩岸客運直航開始復甦。

## 第二節 研究建議


本節就研究兩岸空運直航客運量變化後提出政策性建議，並針對未來兩岸空運直航客運量變化的後續研究之建議：

### 壹、政策性建議

- 一、兩岸關係維持穩定的關鍵不在於哪一個政黨執政，而在主政者基於理念或其他主客觀因素，願不願意與中國大陸維持和睦關係。兩岸分治以來，懸而未解而又未取得共識的主權和安全議題，使臺灣人民就中國國民黨和民主進步黨的兩岸政策，分成支持和反對的兩個族群，兩岸關係從僵持對立無法展開到下一階段互惠互利。但是這並不影響兩岸之間，因為密切往來所產生的商務、探親及觀光需等空運市場求，進而推動兩岸空運直航的倡議，使兩岸民眾對於兩岸直航能夠正面看待。政府應正視這樣的現實，不以特定的意識形態掛帥，干擾和影響兩岸空運直航的市場運作，而是以民眾的需求為優先，除非增設航線確定危及國家安全。
- 二、政府基於職責，固然會適時隨針對兩岸空運直航的需求和市場變化，輔導國內航空業和觀光業者積極因應，但尤應積極開拓其他地區、國家客

源，布置更健全的航網，避免因大陸來臺觀光旅客持續減少，造成營運困難甚至倒閉的後果。

- 三、無論兩岸關係處於何種狀態，為了避免誤判，累積互信，海基會和海協會的聯繫機制必須維持，不因臺灣政黨輪替而中斷。因此當今兩岸政府應該擱置爭議，先恢復兩岸的聯繫機制，再逐步恢復兩會的會談，俾後疫情時代的兩岸直航復原工作可以持續進行，以維護人民的最大福祉。另一方面，在中國大陸軍機頻繁飛越臺海中線，民航機航行於 M503 航線與臺灣的軍機演訓區和民航機航線，兩方交會之時，或許會有緊張危險的局面，此時也須仰賴兩會的聯繫機制，保持溝通管道，避免誤判情形發生。
- 四、政府對於兩岸之間空運直航各項事務，與中國大陸的各項談判，仍應秉持對臺灣最有利之立場及條件進行談判。兩岸間空運直航之事務談判，對於高難度事項，尤其是陸客來臺中轉事項，尚未能建立制度性作法，政府應展現耐性，對於談判時限不設時間表，且重視陸客來臺中轉制度化目標是否達成，並且不畏艱難，應以最有利臺灣立場來進行談判，並且積極談判，早日達成陸客能來臺中轉制度化及常態化，有利拓展臺灣民用航空運輸業客源。
- 五、政府談判代表及兩岸交流團體應保留兩岸空運直航發展中的各項資料及記錄歷史軌跡，以留下充分資料供後來從事兩岸空運談判工作、市場研究或學術研究者能夠立基於前人的基礎，有助兩岸空運直航長遠發展。
- 六、履行海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議，包括研商建立雙方航空部門聯繫機制，創造技術交流及問題解決平台，並優先推動兩岸試行適航維修員證照認可和委託對方維修機構，執行航空器維修及簽放等各項作業，兩岸航空產品進行相互認證作業，最後是對等交流合作，強化雙方的對內溝通，將有助於兩岸空運直航的客機於兩岸降落地之整備維護。
- 七、雙方航空主管部門可以共同針對兩岸航線的航空法制，就處理消費者爭議、航空公司責任、飛安事件調查合作及調查權行駛、損失賠償等要點，先進行溝通同時適用於兩岸的法制化作業，取得共識。
- 八、在疫情嚴峻時，來臺的中國大陸觀光客、其他國家的觀光客均大幅減少。



政府針對國內旅遊採取補助方式，另一方面則檢討觀光產業發展模式和重整觀光景點。值得思考的是，臺灣發展觀光，究竟要停留在以往重觀光客人數，而不重品質？建議未來不再只重觀光客來臺人數，應以維護觀光區品質為重，以及觀光和生態的平衡為績效。而在後疫情時代，在世界各國及中國大陸旅客能夠來臺旅遊之後，應積極展現臺灣在觀光上的進步，讓遊客對臺灣的印象耳目一新。

## 貳、後續研究建議

- 一、本研究曾嘗試尋找兩岸空運直航前後，臺灣飛往港澳地區並轉機進入中國大陸的航運量變化。惟因著香港民航處統計資料，沒有以航線細分的統計，所以未能於本研究敘明兩岸空運直航後客運量變化對於港澳空運產生的影響及客運量變化。未來有志研究者可以試著以其他方式如訪談港澳民航產業人士或以其他研究方法來蒐集資料，找出港澳空運客運航運量和兩岸空運直航前後的變化，並找出兩岸空運直航客運量變化和港澳空運客運量變化的關係。
- 二、新冠肺炎爆發使得兩岸空運直航的客運量呈現雪崩式下降，在新冠肺炎疫情趨緩的今日，兩岸間的直航點採取逐步回復，臺灣海基會宣布先行開放中國大陸 10 個直航點，並對另外 13 個地點採包機方式開放，有助於兩岸空運直航恢復，兩岸航空業和觀光旅遊等相關產業何時能完全回復疫情前水準，值得觀察並加以探索。

## 參考文獻



### 壹、中文

#### 一、專書

- 包宗和、吳玉山 (2011)。《爭辯中的兩岸關係理論》。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 宋鎮照 (1999)。《台海兩岸與東南亞一三角政經關係之解析》。臺北：五南圖書出版有限公司。
- 李建榮 (2011)。《解凍兩岸 20 年：兩岸時事評論家第一手觀察》。臺北：天下文化。
- 周繼祥 (2005)。《政治學：21 世紀的觀點》。臺北：威仕曼文化。
- 周繼祥 (2014)。《中國大陸與非傳統安全》。臺北：臺大中國大陸研究中心。
- 施威全 (2020)。《協商總在晚餐後：賴幸媛與王毅的秘密管道》。臺北：獨立作家。
- 馬英九 (1992)。《兩岸關係的回顧與前瞻》，臺北：行政院大陸委員會。
- 高孔廉 (2016)。《兩岸第一步：我的協商談判經驗》。臺北：聯經。
- 孫亞夫、李鵬 (2020)《兩岸關係 40 年歷程：1979-2019》。北京：九州出版社。
- 陳一新 (1995)。《斷交後的中美關係》。臺北：五南圖書出版有限公司。
- 張有恆 (2006)。《運輸經濟學》。臺北：華泰文化。
- 張榮豐 (2022)。《無硝煙的戰場：從威權到民主轉折的國安手記》。臺北：東美出版事業有限公司。
- 連戰 (2023)。《連戰回憶錄：從破冰到永平》。臺北：天下文化。
- 蔡東杰、洪銘德、李玫 (2018)。《圖解兩岸關係》。臺北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡朝明、林碧炤、包宗和 (2009)。《馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向》臺北：遠景基金會。
- 鄭劍 (2013)。《潮起潮落：海協會海基會交流交往紀實》。北京：九州出版社。
- 羅金義、秦偉燊 (2017)。《老撾的地緣政治學：扈從還是避險？》。香港：香

港城市大學出版社。



## 二、期刊論文

- 吳金城 (2009)。〈特殊的兩岸經濟相互依賴關係與意涵〉，《東亞論壇季刊》，469：95-105。
- 李春玲 (2009)。〈兩岸直航對我國航空公司的影響〉，《產權導刊》，10：24-25。
- 林幸君 (2015)。〈兩岸直航對區域經濟及產業發展之影響—區域投入產出模型分析〉，《應用經濟論叢》，97：1-54。
- 林玥秀、鍾良瑾 (2011)。〈臺灣旅遊市場定位分析—兩岸旅遊業者觀點〉，《島嶼觀光研究》，4 (3)：1-23。
- 周繼祥 (2013)。〈2012 年兩岸關係的回顧與前瞻〉，《展望與探索》，11 (1)：1-6。
- 唐永瑞 (2009) 〈「國共論壇」回顧與展望〉，《展望與探索》，7 (10)：32-48。
- 海峽兩岸直航影響與對策研究項目組 (2013)。〈兩岸直航改變四地航空格局〉，《中國民用航空》，1：21-22。
- 陳美菊、李淑麗 (2003)。〈我國對大陸貿易結構轉變分析〉，《經濟研究》，41：57-80。
- 童振源 (2006)。〈以客貨運包機與觀光協商開創兩岸關係正常化的新契機〉，《交流》，83：42-45。
- 黎寶文 (2016)。〈衝突或不確定？論經濟相互依賴和臺灣選舉對兩岸互動之影響〉，《遠景基金會季刊》17 (1)：73-125。

## 三、專書譯著

- 何大明 (譯)，Nathan, Andrew J.& Scobell, Andrew (原著) (2013)。《尋求安全感的中國》。臺北：遠流。
- 林添貴 (譯)，Bush, Richard C. (原著) (2010)。《臺灣的未來》。臺北：遠流。
- 林添貴 (譯)，Michael, Pillsbury. (原著) (2015)。《百年馬拉松：中國稱霸全球的祕密戰略》。臺北：麥田出版。



林添貴（譯），Bush, Richard C.（原著）（2021）。《艱難的抉擇：台灣對美好安全生活的追求》。臺北：天下文化遠見。

侯英豪（譯），David, Shambaugh（原著）（2005）。《中國的未來》。新北市：好優文化。

楊宇光（譯），Gilpin, Robert（原著）（2005）。《國際關係的政治經濟分析》。臺北：桂冠。

#### 四、研究報告

陳麗瑛（2010）。〈兩岸直航後台灣的機會與挑戰〉。行政院經濟建設委員會研究報告。行政院經濟建設委員會。

#### 五、學位論文

孔憲中（2014）。《兩岸直航的決策因素研究》。臺北：國立臺灣師範大學政治學研究所，在職進修碩士論文。

林永芳（2010）。《東亞區域經濟整合—以東盟為分析主軸》。臺北：國立臺灣大學國家發展研究所，博士論文。

徐銘謙（2012）。《中共對臺政策變遷之研究（1990-2012.3）》。臺北：國立臺灣大學國家發展研究所，博士論文。

陳俊成（2011）。《兩岸直航的意涵與影響之研究》。臺北：淡江大學中國大陸研究所，碩士在職專班論文。

劉冰（2010）。《兩岸直航相關法律比較研究—從國際私法視角探討兩岸直航面臨的衝突與合作》。北京：中國政法大學研究生院，碩士論文。

鍾柏安（2008）。《兩岸直航之研究—意涵與影響之探討》。臺北：淡江大學中國大陸研究所，碩士論文。

#### 五、統計資料庫



內政部移民署統計資料歷史資料區 (2023) 。〈開放大陸地區人民來臺觀光統計表〉。

交通部民用航空局 (2023) 。〈國際及兩岸定期航線班機載客率—按航線及航空公司分〉。

交通部觀光局觀光統計資料庫 (2023) 。〈97 年 ~ 111 年 來臺(國籍)人次統計〉。

## 六、網路資料

BBC 中文網 (2018a) 。〈中美貿易戰休戰：G20 特習會達成共識，明年 1 月 1 日不提高中國商品關稅〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-46416601> 。2023/4/12 檢索。

BBC 中文網 (2018b) 。〈美中開啟「史上最大貿易戰」 衝擊波全面解析〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-44737822> 。2023/4/12 檢索。

BBC 中文網 (2018c) 。〈兩千億商品關稅：貿易戰變持久戰 中美誰更疼〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-45558184> 。2023/4/12 檢索。

BBC 中文網 (2018d) 。〈談判不忘交火 中美互施 160 億美元關稅打擊〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-45281115> 。2023/4/12 檢索。

BBC 中文網 (2019a) 。〈中美貿易戰時間軸：一場逐漸升溫的持久戰〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49986037> 。2023/4/12 檢索。

BBC 中文網 (2019b) 。〈中美貿易戰：中國宣佈對美反制措施 巨額關稅誰買單〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-48252447> 。2023/4/12 檢索。

BBC 中文網 (2019c) 。〈中美貿易談判：特朗普突然威脅加徵關稅 最後階段的「硬骨頭」和不確定因素〉。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-48159486> 。2023/4/12 檢索。


Yahoo 奇摩 (2016) 。〈陸客來臺中轉好處多多？五大重點總整理〉。

<https://tw.sports.yahoo.com/news/%E9%99%B8%E5%AE%A2%E4%B8%AD%E8%BD%89%E5%A5%BD%E8%99%95%E5%A4%9A%E5%A4%9A%EF%BC>



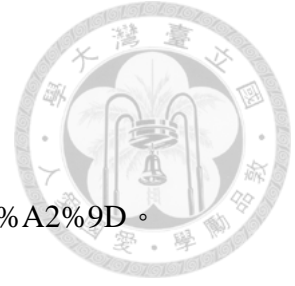


- [%9F%E4%BA%94%E5%A4%A7%E9%87%8D%E9%BB%9E%E7%B8%BD%E6%95%B4%E7%90%86-044852044.html](https://www.epochtimes.com/gb/18/7/6/n10543687.htm) 。 2023/3/11 檢索。
- 大紀元 (2018) 。〈美中貿易首戰 兩國關稅清單大對比〉。  
<https://www.epochtimes.com/gb/18/7/6/n10543687.htm> 。 2023/4/12 檢索。
- 中國廣播公司 (2020) 。〈武漢第二波類包機 第二班次 1 人微燒陰性〉。  
<https://today.line.me/tw/v2/article/%E6%AD%A6%E6%BC%A2%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E6%B3%A2%E9%A1%9E%E5%8C%85%E6%A9%9F+%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E7%8F%AD%E6%AC%A11%E4%BA%BA%E5%BE%AE%E7%87%92%E9%99%B0%E6%80%A7-aLQzRO> 。 2020/6/13 檢索。
- 中央商情網 (2016) 。〈陸客來臺中轉 兩岸持續溝通水到渠成〉。  
<https://n.yam.com/Article/20160105490149> 。 2023/3/18 檢索。
- 中央社 (2018) 。〈全球貿易戰開打衝擊台灣 美祭高額關稅中提報復〉。  
<https://www.cna.com.tw/project/20180306-tariffs/> 。 2023/4/8 檢索。
- 中華民國旅行商業同業公會全國聯合會公會 (2021) 。〈公會介紹〉。  
<http://www.travelroc.org.tw/intro/index.jsp?msgkind=news> 。 2021/6/7 檢索。
- 文匯報 (2016) 。〈國台辦：蔡未完成「九二共識」答卷〉。  
<http://paper.wenweipo.com/2016/05/21/OG1605210001.htm> 。 2023/4/8 檢索。
- 百度百科 (2021) 。〈空運〉。  
<https://baike.baidu.com/item/%E7%A9%BA%E8%BF%90/2456816> 。 2021/7/10 檢索。
- 行政院大陸委員會 (1994) 。〈1994 年臺海兩岸關係說明書〉。  
<https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=FF210059589C57F1&s=460617D071481C4B> 。 2020/6/13 檢索。
- 行政院大陸委員會 (2001) 。〈「積極開放、有效管理」政策說明〉。  
[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AE7D888EFB4A10BA&sms=7BB02645A537D41&s=34A141D5C0E1EF90](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AE7D888EFB4A10BA&sms=7BB02645A537D41&s=34A141D5C0E1EF90) 。 2020/6/20 檢索。
- 行政院大陸委員會 (2003) 。〈行政院公布兩岸直航之影響評估報告〉。

- 
- [https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=0EEAFAB70D34FA2B](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=0EEAFAB70D34FA2B)。2020/3/18 檢索。
- 行政院大陸委員會 (2015)。〈海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議相關說明〉。  
<https://www.mac.gov.tw/public/Data/6151103971.pdf>。2023/5/13 檢索。
- 交通部民用航空局 (2017)。〈海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議簡介〉。  
<https://www.caa.gov.tw/article.aspx?a=198&lang=1>。2021/5/24 檢索。
- 交通部統計處 (2011)。〈兩岸三通政策實施結果〉。  
<https://www.motc.gov.tw/ch/app/data/view?module=topics&id=55&serno=18792>  
。2020/2/7 檢索。
- 全國法規資料庫 (2020)。〈《海峽兩岸空運協議》及附件海峽兩岸空中航路、客貨運包機安排〉。  
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Q0070009&kw=%e6%b5%b7%e5%b3%bd%e5%85%a9%e5%b2%b8%e7%a9%ba%e9%81%8b%e5%8d%94%e8%ad%b0>。2020/9/26 檢索。
- 李彥謀 (2020)。〈第二波武漢包機已成統獨大戰 東航與華航都具國家主權象徵〉。  
<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/20016>。2020/6/13 檢索。
- 林妙容、何旻燁 (2005)。〈兩岸官員明在澳門談包機均以民間身分參與 大陸民航可望首降台〉。  
<https://tw.appledaily.com/headline/20050114/I3OIR5ANYQ2TU5AHCVRTCXW6A>。2021/6/5 檢索
- 林祖偉 (2020)。〈肺炎疫情：新冠病毒到底哪來的？科學界的幾種說法〉。  
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/science-52133480>。2020/8/18 檢索。
- 林懇 (2018)。〈【2018 大事回顧】這場美中貿易戰發生了多少事？〉。  
<https://news.cnyes.com/news/id/4257267>。2023/4/15 檢索。
- 周陽山 (2022)。〈星期透視／為什麼小三通這樣重要？〉。  
<https://udn.com/news/story/7339/6846866>。2023/5/25 檢索。
- 施孝衡 (2016)。〈陸客來台中轉終於實現 第一批陸客 1 日飛抵桃園國際機場〉。



- <https://www.storm.mg/article/80805>。2023/3/18 檢索。
- 馬祖日報 (2001)。〈協議書版本全文／福州馬尾－馬祖關於加強民間交流與合作的協議〉。<https://w3.matsu-news.gov.tw/news/article/101769>。2023/5/25 檢索。
- 張任緯 (2015)。〈簽署「海峽兩岸民航飛航安全與適航合作協議」之意義〉。  
<https://www.sef.org.tw/article-1-129-4999>。2022/3/14 檢索。
- 張家豪、林庭瑤 (2020)。〈新新聞：搭黑車、借綠碼，湖北台人離鄂各顯神通〉。  
<https://www.storm.mg/article/2467589?page=1>。2020/6/13 檢索。
- 傑西 (2019)。〈特朗普稱美中達成「實質性第一階段協定」〉。  
<https://www.voachinese.com/a/china-trade-trump-economy-deal-20191012/5120618.html/>。2023/4/12 檢索。
- 馮兆音 (2019)。〈中美貿易戰再升級：兩國互徵關稅，特朗普要求美企撤出中國〉。  
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49451975>。2023/4/12 檢索。
- 新浪新聞中心 (2015)。〈大陸首次參與臺灣空難調查 今日或公佈黑匣子解讀內容〉。  
<http://news.sina.com.cn/c/2015-02-06/111931490458.shtml>。2023/5/13 檢索。
- 楊家鑫 (2016)。〈陸客來臺中轉 敲定不入境、不驗證〉。  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160127000434-260108?chdtv>。  
2023/3/18 檢索。
- 經濟一週 (2020)。〈【中美貿易戰懶人包】背景原因+最新消息+影響分析 (持續更新)〉。  
<https://www.edigest.hk/%e6%8a%95%e8%b3%87/%e4%b8%ad%e7%be%8e%e8%b2%bf%e6%98%93%e6%88%b0%e6%87%b6%e4%ba%ba%e5%8c%85-%e5%88%86%e6%9e%90-%e5%8e%9f%e5%9b%a0-%e6%9c%80%e6%96%b0%e9%80%b2%e5%b1%95-%e6%99%82%e9%96%93%e8%a1%a8-%e5%bd%b1%e9%9f%bf-112793/17/>。2023/4/12 檢索。
- 維基百科 (2020a)。〈三不政策〉。  
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%89%E4%B8%8D%E6%94%BF%E7%>



AD%96。2020/5/16 檢索。

維基百科 (2020b)。〈兩岸定期航線〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%91%89%E4%B9%9D%E6%A2%9D>。

2020/3/21 檢索。

維基百科 (2020c)。〈依附理論〉。

[https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%BE%9D%E9%99%84%E7%90%86%E8%A%E%BA\\_\(%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%BF%E6%B2%BB%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%AD%A6\)](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%BE%9D%E9%99%84%E7%90%86%E8%A%E%BA_(%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%94%BF%E6%B2%BB%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%AD%A6))。2020/9/16 檢索。

維基百科 (2020d)。〈第二次江陳會談〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E6%AC%A1%E6%B1%9F%E9%99%B3%E6%9C%83%E8%AB%87>。2020/6/20 檢索。

維基百科 (2020e)。〈第三次江陳會談〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%AC%A1%E6%B1%9F%E9%99%B3%E6%9C%83%E8%AB%87>。2020/6/20 檢索。

維基百科 (2020f)。〈葉九條〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%91%89%E4%B9%9D%E6%A2%9D>。

2021/5/19 檢索。

維基百科 (2020g)。〈鄧六條〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%82%93%E5%85%AD%E6%9D%A1>。

2021/5/19 檢索。

維基百科 (2021a)。〈M503 航路事件〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/M503%E8%88%AA%E8%B7%AF%E4%BA%8B%E4%BB%B6>。2021/7/17 檢索。

維基百科 (2021b)。〈中國大陸居民赴臺灣旅遊〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%B1%85%E6%B0%91%E8%B5%B4%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%97%85%E9%81%8A>。2021/6/7 檢索。



維基百科 (2021c) 。〈太陽花學運〉。

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%AA%E9%99%BD%E8%8A%B1%E5%AD%B8%E9%81%8B> 。 2021/8/14 檢索。

維基百科 (2021d) 。〈雨傘革命〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%9B%A8%E5%82%98%E9%9D%A9%E5%91%BD> 。 2021/11/22 檢索。

維基百科 (2022a) 。〈兩岸領導人會面〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%A4%E5%B2%B8%E9%A2%86%E5%AF%BC%E4%BA%BA%E4%BC%9A%E9%9D%A2> 。 2022/11/12 檢索。

維基百科 (2022b) 。〈馬習會 (2014 年) 〉。

[https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%AC%E7%BF%92%E6%9C%83\\_\(2014%E5%B9%B4\)](https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%AC%E7%BF%92%E6%9C%83_(2014%E5%B9%B4)) 。 2022/11/12 檢索。

維基百科 (2022c) 。〈馬總統正式會談談話全文〉。

<https://zh.wikisource.org/zh-hant/%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E6%9C%83%E8%AB%87%E8%AB%87%E8%A9%B1%E5%85%A8%E6%96%87> 。 2022/11/12 檢索。

維基百科 (2023a) 。〈反分裂國家法〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%8D%E5%88%86%E8%A3%82%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%B3%95> 。 2023/3/18 檢索。

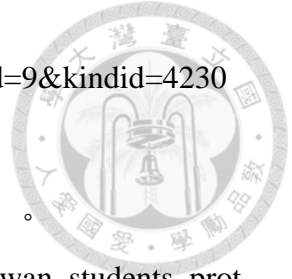
維基百科 (2023b) 。〈胡四點〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%83%A1%E5%9B%9B%E7%82%B9> 。 2023/3/18 檢索。

維基百科 (2023c) 。〈復興航空 235 號班機空難〉。

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%BE%A9%E8%88%88%E8%88%AA%E7%A9%BA235%E8%99%9F%E7%8F%AD%E6%A9%9F%E7%A9%BA%E9%9B%A3> 。 2023/5/13 檢索。

臺灣中評網 (2008) 。〈1979 年全國人大《告臺灣同胞書》 (全文) 〉。



<http://www.crnnt.tw/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=9&kindid=4230&docid=100844253&mdate=0101122405>。2020/6/6 檢索。

鄭仲嵐 (2016)。〈太陽花學運兩週年：邁向新公民崛起社會〉。  
[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160318\\_taiwan\\_students\\_protest](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160318_taiwan_students_protest)。2021/8/14 檢索。

盧衍良 (2016)。〈兩岸直航的過去、現在與未來〉。  
<http://www.chinabiz.org.tw/Epaper/Show?id=1165>。2020/6/5 檢索。

繆宗翰 (2018)。〈M503 航路 兩岸爭議一次看懂〉。  
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201801040320.aspx>。2023/4/8 檢索。

## 貳、英文

### 一、專書

- Dougherty, James E. & Robert L. Pfaltzgraff (2001). *Contending Theories of International Relations*. New York: Longman.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. New York: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye, Jr. (2001). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. New York: Longman.
- Keohane, Robert O. (2005). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression 1929-1939*. London: The Penguin Press.
- Oye, Kenneth A. (1986). *Cooperation under anarchy*. New Jersey: Princeton University Press.



回應口試委員建議論文修正表

論文口試本修正文字	研究計畫口試本文 字	說明
<p>第一章緒論 第二節研究目的 … 四、探討兩岸空運直航客運量變化對於兩岸產業的衝擊，並以經濟發展之角度，綜合政府官員、相關專家學者的意見，針對受影響的產業，提出政策建議。 <u>五、蒐集新冠肺炎流行期間兩岸政策對於兩岸空運直航客運量之客運量變化，瞭解新冠肺炎對於兩岸空運直航之影響。</u>（第4-5頁）</p>	<p>第一章緒論 第二節研究目的 … 四、探討兩岸空運直航客運量變化對於兩岸產業的衝擊，並以經濟發展之角度，綜合政府官員、相關專家學者的意見，針對受影響的產業，提出政策建議。 （第3頁）</p>	<p>口試委員提出新冠肺炎對於兩岸空運直航客運量有相當的影響，爰經口試委員建議於研究目的加入瞭解新冠肺炎對於兩岸空運直航之影響。</p>
<p>第二章 概念、理論 檢討與文獻回顧 第三節 文獻回顧 … <u>參、航運面向</u> 鍾柏安（2008）以歷史研究途徑，分析過去兩岸無法直航的問題因素…，建議我國航空事業未來經營方向先爭取第一航權（飛越權），再考慮爭取延遠權…。</p>	<p>第二章概念、理論 檢討與文獻回顧 第三節 文獻回顧 … 貳、國家安全面向 鍾柏安（2008）以歷史研究途徑，分析過去兩岸無法直航的問題因素…，建議我國航空事業未來經營方向先爭取第一航權（飛越權），再考慮爭取延遠</p>	<p>1. 口試委員認為鍾柏安之文獻偏重探討航權，而非國家安全，爰將鍾柏安之文獻移列至航運面向。 2. 刪除重複文字。</p>



<p>該研究確切指出陸客來臺觀光的問題，並提出試辦陸客自由 行，已經是政府自 2011年7月起開放的 作業。有關第五航權 之爭取，在臺灣為第 二次政黨輪替國民黨 執政時期即已積極進 行，惟未見相關具體 成果，本研究將在後 續論文中加以論述。 (第29-30頁)</p>	<p>權…。<u>本研究確切指 出陸客來臺觀光的 問題，並提出試辦陸 客自由行，已經是政 府自2011年7月起 開放的作業。</u> 本研究確切指出陸 客來臺觀光的問題， 並提出試辦陸客自 由行，已經是政府自 2011年7月起開放 的作業。有關第五 航權之爭取，在臺灣 為第二次政黨輪替 國民黨執政時期即 已積極進行，惟未 見相關具體成果， 本研究將在後續論 文中加以論述。(第 25頁)</p>	
<p>第二章 概念、理論 檢討與文獻回顧 第三節 文獻回顧 肆、法律面向 …以上三種方式，均 有其限制，兩岸民航 法規各自在區際衝突 規範無相關規定，無 法遵循；而制定兩岸 統一的實體法或兩岸 統一的區際衝突規 範，必須建立在兩岸 在法律上有一定之共 識，並有確定的法律 制定、修改、爭議解 決和協商及協調機 制，因此目前看來都</p>	<p>第二章 概念、理論 檢討與文獻回顧 第三節 文獻回顧 肆、法律面向 …以上三種方式，均 有其限制，兩岸民航 法規各自在區際衝 突規範無相關規定， 無法遵循；而制定 兩岸統一的實體法 或兩岸統一的區際 衝突規範，必須建 立在兩岸在法律上 有一定之共識，並 有確定的法律制定、 修改、爭議解決和 協商及協調機制， 因此目</p>	<p>口試委員建議法律 面項可以加入兩岸 航線飛安事件如涉 及中國大陸旅客，中 國大陸調查機構調 查權行使問題。</p>





<p>不可行，僅能做為未來的可行方案。  <u>另該研究未提及如兩岸航線發生飛安事件，雙方調查單位如何在中國大陸地區和臺灣地區行使飛安事件調查權，例如 2015 年 2 月 4 日在臺北市發生的復興航空 235 號班機空難，機上載有 31 名中國大陸乘客，其中 28 人死亡，事故調查單位同時有臺灣的交通部民用航空局、中國大陸的民用航空局參與，此次事故也是臺灣空難首次有中國大陸的調查單位參與，係由當時的行政院飛航安全委員會聯繫中國大陸事故調查機構來臺參與調查，而中國大陸民航局派員的身分係以民航「小兩會」身分赴臺調查。</u>(第 31-32 頁)</p>	<p>前看來都不可行，僅能做為未來的可行方案。(第 29-30 頁)</p>	
<p>第二章 概念、理論檢討與文獻回顧          第一節 概念檢討          ...          圖一 2009 年-2021 年兩岸定期航線班機載客人數          (第 11 頁)</p>	<p>第二章 概念、理論檢討與文獻回顧          第一節 概念檢討          ...          圖一 2009 年-2019 年兩岸定期航線班機載客人數          (第 9 頁)</p>	<p>依口試委員建議於兩岸加入 2020 年數據，並加入 2021 年數據。</p>
<p>第三章 研究設計</p>	<p>第三章 研究設計</p>	<p>1. 口試委員提出</p>

<p>第二節 研究架構與研究假設</p> <p>壹、 研究架構</p> <p>...</p> <p>因此，本研究把第一個中介變項設定為臺灣的政黨輪替。另外進一步必須探討的，也必須考慮其他的中介因素，第二個是美國對兩岸的政策。美國歷任總統，對於中國大陸以及臺灣也採取不同的政策，第三個是中共的對臺政策，中國大陸的國家領導人、國臺辦主任因應臺灣選舉的政黨輪替，會使用不同的對策。</p> <p><u>本研究最後把新冠肺炎（COVID-19）列為第四個中介變項，在新冠肺炎爆發後，兩岸採取各種邊境管制措施如隔離、PCR 檢測等，並且直接限縮航點，對於兩岸空運直航客運量有非常顯著的影響。</u></p> <p>（第 37-38 頁）</p>	<p>第二節 研究架構與研究假設</p> <p>貳、 研究架構</p> <p>...</p> <p>因此，本研究把第一個中介變項設定為臺灣的政黨輪替。另外進一步必須探討的，也必須考慮其他的中介因素，第二個是美國對兩岸的政策。美國歷任總統，對於中國大陸以及臺灣也採取不同的政策，第二個是中共的對臺政策，中國大陸的國家領導人、國臺辦主任因應臺灣選舉的政黨輪替，會使用不同的對策。</p> <p>（第 34 頁）</p>	<p>IATA 預測全球空運航運量至 2025 年才能恢復疫情前水準，建議將新冠肺炎當作中介變項。</p> <p>2. 修正文字。</p>
<p>第二章 概念、理論檢討與文獻回顧</p> <p>第三節 文獻回顧</p> <p>壹、法律面向</p> <p>註腳 24：國民黨執政後，兩岸空運直航成</p>	<p>無</p>	<p>口試委員提出自交通運輸經濟來看兩岸航運量的需求，有幾項參數：</p> <p>1. 成本（cost） 2. 服務品質（service</p>

<p>為政策並且與中國大陸簽定協議，使兩岸空運因航路縮短，較節省燃油，可降低民用航空運輸業者之成本，願意提高兩岸空運客貨機的供給量。依照運輸經濟學理論，政策和政黨 (Policy &amp; Party) 和成本 (Cost) 皆為影響運輸供給函數之要數，其他影響運輸供給函數之要數還有服務品質 (Service quality) 以及收入 (Income)。參見張有恆 (2006)。《運輸經濟學》。(第 26 頁)</p>		<p>quality) 3. 收入 (Income) 4. Policy &amp; Party 建議加入交通運輸經濟的函數型態</p>
---	--	--

(依訪談日期排序)

## 訪談紀錄

訪談時間：2021年3月17日下午9時至10時17分

受訪者：A1（軍方，空軍退役上校）



## 訪談題綱

### (一) 兩岸直航協商過程

1. 請問您覺得 2008 年兩岸直航能夠達成協議的原因是甚麼？  
為什麼您這麼認為？

答：

這個問題的答案是政治問題，是屬於 Common Sense 的答案，我是學科學的，主要有兩個部分一個就是市場的需求，另一個是政治的需求。市場的需求來自旅客，旅客指的是臺灣到中國大陸探親、旅遊和台商、台商子女和台幹等。從蔣經國開放老兵探親，中國大陸鄧小平改革開放，到李登輝的戒急用忍，臺灣能過去的中小企業如旺旺、頂新在中國大陸基於廣大市場取得發展，中國大陸在經濟發展也需要臺灣。政黨輪替陳水扁的兩岸立場與中國大陸不相容，政治需求大於經濟需求，陳水扁曾有一度對於直航鬆口，但時任陸委會主委基於維護獨派立場的蔡英文否決直航，國民黨在這中間扮演著兩岸直航的促成者角色。章孝嚴的弟弟在大陸生病，爭取人道包機後，又爭取春節包機。

2008 年政黨輪替後，執政黨的政治需求，將假日包機直接與中國大陸談成改為定期航班。主要還是市場的需求和政治的需求。

## 2. 請問兩岸直航協商的過程中，遭遇了哪些困難？又是如何解決？

答：主要是政治的困難和市場需求的困難。政治的困難來自兩岸航線的定位。對臺灣來說一直想把兩岸直航定位成國際航線，對中國大陸來說一直把兩岸航線定位為國內航線，但因為雙方無法取得共識，只好用一個較模糊的兩岸航線稱呼。也因為中國大陸堅持以國內航線定義，沒有開放第五航權也就是所謂的延遠權，這樣造成航空公司營運困難，營運的航線有限，只能中國大陸和臺灣對飛，因為一旦取得延遠權就成為國際航線，這是中國大陸無發接受的。


## 3. 請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？

答：主要是政府精算過的。臺灣方面以臺灣機場為最大容量，顧及區域發展。臺灣想要全面開放，以促進經濟，但需要面對反對黨的國安考量，也要顧及臺灣各區域發展的平衡，因此連臺東、花蓮也開放。還有中國大陸旅客想去的地方，比如松山機場，下飛機就可以搭乘交通工具直奔想去的地方。對中國大陸來說航班數不是問題，航點是問題，大陸的政治方法是小規模試點，在擴大範圍，先從富裕的城市開放，一方面能負擔起台灣的旅遊，另一方面能夠給台灣旅客留下好的印象。之後開放的航點就是基於市場需求。

## 4. 請問兩岸直航的航線設計上有甚麼特殊之處？在航空管制的技術面如何決定？航線不跨越海峽中線這件事如何讓中國大陸接受？

答：

直線是兩岸航線的最短距離。但臺灣基於政治和國安的考



量，維護臺灣海峽空域的完整管轄權，才劃出南向和北向的航線，一方面，國安是臺灣談判的籌碼，執政者須面對國內對於所謂幽靈機和尾隨機的疑慮，即軍機跟著民航機過來，但幽靈機是早期科技尚未進步的作法，以現在的樂山上的鋪路爪雷達可以偵測到幾千公里內的大陸所有民航機、軍機的動向，已經很難有這種情形，而且大陸要這樣做要克服許多技術問題，戰機要和客機要用同一個跑道相隔一定距離平行起飛，隨即躲到客機的機腹底下，而且客機後面有 TURBULANCE，戰機飛到後面就被攪爛了。如果要這樣做還不如直接打過來。我想到的原因是臺灣空軍的訓練空域已經很小，如果開放直線航線，會造成民用機和軍用機互相影響，壓縮到空軍的訓練空域。

對中國大陸來說，反而沒那麼在意航線設計，就如溫家寶擔任總理時說的，中國大陸接不接受取決於臺灣人民是否需要，要儘量的讓利。臺灣那時候的確比中國大陸更需要這樣的航線設計，用多繞一點的路，耗多一點油換取國家安全和政治支持。

## (二) 兩岸空運直航的客運量變化

### 1. 請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？

答：對臺灣來說帶來的好處就是航空業利潤增加，飛行時間減少，對旅客來說旅行花成本減少。壞處就是中國大陸的間諜活動也隨著兩岸直航滲入臺灣，像是留學生很多都是中國大陸培養的職業學生是來臺灣培養類似間諜的組織，過去幾年都有破獲。對中國大陸來說，好處就是促進兩岸文化交流，促成兩岸和善氛圍，為兩岸統一鋪路。壞處幾乎沒有，臺灣的間諜活動

基本上已經改變方式，改以網路、雷達、電眼式的監聽，還有與美國交換情報的方式蒐集情報。

**2.請問您認為影響兩岸空運直航的客運量變化的原因是甚麼？**

**為什麼您這麼認為？**

答：這題分為兩部分，第一部分是大陸客，台灣當局有規定每日上限，從最早的 3,000 人/日，最多來台 10 天，一直逐步開放到 5,000 人。台灣人的數量則是受到航班數，班機的載客數影響限制。在活動方面，已看到商業活動和文化交流。從馬英九到蔡英文總統，商務旅客越來越多，主要因為台灣對中國大陸的貿易越來越依賴。在 2018 年起，大陸對於團客來台施以各種技術上限制，使來台旅客越來越少，到了 2019 年取消團客來台是最主要原因。2019 年以後就是因為疫情影響了。

**3.請問您認為美國的兩岸政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：美國兩岸政策一直秉持一個中國，對於兩岸空運直航客運量沒有影響。頂多川普時期對中國有較挑釁作為，尤其是南海演習，但對商務一點影響都沒有。

**4.請問您認為國內民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：民有有真正的民意和政治的民意，我認為台灣的民意對於兩岸空運直航的看法是口嫌體正直，一方面擔心害怕中國大陸，但要搭飛機的時候，說不要直飛又不要，我覺得民意是虛的，兩岸直航就是運輸的便利性，這才是實的。

**5.請問您認為中國大陸的對臺政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：中國大陸的政策就是透過管制團客來造成來台觀光人數的減少。



### (三) 兩岸空運直航客運量變化產生的影響

1. 請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？
2. 請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，對哪些產業會造成衝擊？

以上兩題一起答：對於航空業、服務業、旅遊業、運輸業、餐飲業造成影響，兩岸直航客運量減少也改變航線生態，兩岸航線主要是依靠貨運，貨運的獲利比較高，當客運量減少，原本客運航線因為旅客減少，鑽不到錢又虧損，可能也不會再飛客運。造成的影響就是大陸非臺灣的客機已經在撤櫃。


3. 請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，可以有那些作為？

答：政府最好的管制就是什麼都不要管。以國安角度管理人流是不切實際，管制人流反而是國安的怠惰，有甚麼國安危害應該去調查。

4. 請問您認為業界在兩岸直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？

答：很難有作為。經營陸客觀光旅遊產業的一條龍化，造成幾家大旅行社壟斷，官商勾結，要去的地方，要去哪買東西旅行社都排好好。因為政府法規規定團客脫團要重罰，又規定兩岸觀光必須有文化交流，也因此很多紀念品店都冠上「文化」、「博物館」等名字，以通過觀光局審查。如果可以做一體化才是比較好的，也只有台北能做到，所謂一體化指的是背包客來台北，在松山機場下飛機，就可以透過高鐵、台鐵、捷運、計





程車、客運到達他想要去的地方，台北可以這麼做是因為台北市 5、6 百萬人口，人口數夠大。但松山機場其實也有安全、噪音和影響城市發展的問題。飛機飛到松山機場都怕撞到 101。噪音長期影響當地居民。松山機場的地可以有所規劃蓋房子，甚至建公園。政府想要推一體化在民主體制下的政治很難做大刀闊斧的改革，因為怎麼做都不對，都有人反對。在統計學上，反對的聲音才會出來講話，媒體又會把民意放大，反對的聲音更大，反對者本身也會一直想要出來講，讓聲音被聽見。

#### (四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估

1. 請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什麼？

答：陸客不會回頭了，團客會越來越少，中國大陸會把觀光客當作籌碼，和臺灣談判，讓台灣遵守一個中國原則，慢慢地放。陸客的自由行會變多，疫情平緩後會有報復性出遊，可能持續個半年、一年，商務客不會變多，因為疫情的關係，開會、做生意的方式改變，大家習慣在線上開會，不用直接飛到當地，反而商務客會減少。

臺灣對大陸的出超是 1,400 億，經濟部統計的數據是 900 多億，旅遊業有幾百億，農業有幾十億，雖然產值小對民眾是切身感受的到的，大陸對台灣的高科技產業依存度高，這是全球化下的分工結果，甚麼都會做等於完蛋，因為成本會增加反而沒有競爭力。應該是要做擅長的是，像是臺灣擅長做晶圓，手機筆電的代工。

2. 請問您對於兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？

### 為什麼？

答：長遠來看，我是樂觀的，在政策博弈上牽涉到實力問題，臺灣終究較弱小，政治上執政黨的兩岸立場不見容於對面。一方面兩岸市場在融合。商務旅客、背包客越來越多，背包客多是年輕一代，運用新媒體，發揮更大的影響力。所以是政治上悲觀、經濟上樂觀，兩岸互相依存度高，中國大陸對於台灣在晶片的依賴技術依賴 IC 設計依賴，台灣對中國大陸更依賴，中國大陸對臺灣是出超，臺灣對大陸是 1,400 億。所以打貿易戰，臺灣會很傷，傷的比大陸還重。

## 訪談紀錄



訪談時間：2021年3月26日下午3時至3時38分

受訪者：G1（政府部門，民航局長官）

### （一）兩岸直航協商過程


1. 請問您覺得 2008 年兩岸直航能夠達成協議的背景是甚麼？

為什麼您這麼認為？

答：兩岸自民國 38 年以來隔離已久，開始面對中國大陸經濟逐漸起飛，內需市場已經逐漸浮現，臺灣的商人是最敏感的，政府也發現市場已經有這個需求了，加上 2008 年臺灣政府也希望兩岸關係能有進一步的發展及增進兩岸瞭解；在中國大陸也有相同的意願下，所以能夠達成協議。直飛當時，北京、上海都有飛，北京要先落地，因為是首都對首都，上海就晚點出發。

2. 請問兩岸直航協商的過程中，遭遇了哪些困難？又是如何解決？

答：過程我沒參加，我就觀察者的角度來說明。直航的協商過程牽涉到由臺灣的哪一家航空公司和中國大陸的哪一家航空公司飛，都有代表性，直航本身就有代表性，到底飛哪個機場，光北京也有好幾個機場，上海也一樣，有浦東和虹橋。另一個考量的點就是臺商和航空公司認為長期有可能會有商業利益，航空公司在協商的過程，一定是希望開通以後可以持續發展的口岸，這時就牽涉到那個地方台商的多寡和發展潛力，這是我方打的算盤。但是中國大陸會比較以政治來考慮，中國大陸當然是希望展現我跟你友好，會有一些政治性的城市一定會放在裡面，另外一樣也會考慮雙方哪家航空公司對飛，幾家來



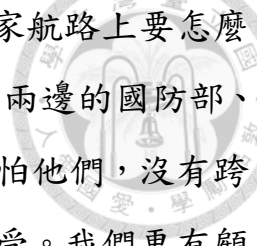
飛，過程中會牽涉到班號、名稱、共同文件，會觸及到有一些政治敏感的文件，例如，我們的飛機上會有臺灣中華民國交通部自己發的證書文件，在其他國家不會有困難，大家都知道，臺灣雖然不是被國際普遍承認的國家，但是我們主權獨立政府大家都接受。但在中國大陸，中華民國的國旗或是名稱中華民國交通部是不可能出現在文件上。包含駕駛員的執照，入境的問題，機組人員來要簽證，還有派駐的代表，就是中國大陸的飛機要飛來臺灣，要在臺灣設分公司要來處理這些問題，這些細節都會在協商過程，都會有諸如此類的問題，像是你來幾個人，我去幾個人，剩下後面還有一個稅務的問題，才會說雖然說是直飛，但是背後的問題，都是要一個一個去排除的，最後也都能排除，有一些都是用「有共識的就先行，沒有的就擱置」，爭議擱置，有共識的先做，所以在這樣的前提下，有一些真的迴避不了的，就大家都不看，或是再創造一個文件出來，就是再想個辦法，大家都可以接受，就是希望大家都在對等的地位，沒被矮化，尤其臺灣媒體的氛圍，中國大陸來飛3班，我們只飛2班，就會問說為什麼他會這樣，你也要兼顧這些，包含對飛的時候，我們先去，還是他先來，都有講究，就會講第一班到底誰要先落地，我們的飛機先落北京，還是中國大陸國航的飛機先落桃園，這個某個程度代表著政治意義，這個不見得是困難，只是都是協商過程的考慮點，所以才會說談判有時候蠻多東西的。（問：這個後來有定論嗎？）有啊，你看結果就知道，當然是我們先，所以中國大陸講說讓利，就是我們堅持，他就讓，要不然他就會講說我先來，我先落地，我是祖國。

### 3.請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？

答：航點就如前面所答，其實雙方的背後，航空公司，包含市場的規劃，機場城市附近的周圍，除了商業以外，還有旅遊，這些他們都會考慮，雙方再去爭取。等於是航空公司潛在的載客率，實際上就是商業利益，我方當然以商業利益為考量，北京、上海你一定會飛。

### 4.請問兩岸直航的航線設計上有甚麼特殊之處？在航空管制的技術面如何決定？航線不跨越海峽中線這件事如何讓中國大陸接受？

答：我們的航路，因為台灣海峽是不能直飛的。雖然距離很近，但是航路要重新畫，（找出航圖）這個是臺灣跟中國大陸，這裡就是海峽中線，所有基本上在直航之前，為什麼要去香港落地，用當時既有的航路先飛香港，再往返。但是兩岸直航以後就不用再飛香港，所以就分了兩個航路，剛開始在福州以北的地方，就會走北航路。另外從廈門、雲南昆明那些地方就走南邊。這一條就是新的，在這裡，SULEM，這個是北航路。南邊從這邊走，不可能從金門、馬祖走，特殊之處就是兩邊一起協商出來的，當然你看我們這邊有限航區，其實就是我們空軍的演訓區，大陸在靠近海峽中線，你看不到的地方一大堆，也是演訓區。我們沒有超過海峽中線，大概就是貼著海峽中線 1 至 2 哩的範圍。大陸這邊其實也都有。民航在談的時候都可以，怎麼畫都可以，可是兩邊的國防部、人民解放軍都反對，你不能經過我的演訓區。所以北航路才會是這樣的規劃，兩邊都有顧慮，我們覺得可以的，對方解放軍說不行，你不能通過我這邊，他想要畫的，我們不行，不接受，這個就是談判。這



個不是讓中國大陸接受，一樣就是技術面，大家航路上要怎麼走，都可以畫，但是很抱歉不是只有民航之間，兩邊的國防部、人民解放軍可能不買單，他們怕我們，我們也怕他們，沒有跨海峽中線，也沒有大陸接不接受，我們也不接受。我們更有顧慮，他們也有顧慮，我們的顧慮是怕直線太近，怕反應來不及，但是他也害怕我們去穿他最敏感的地方，他也不同意。談判本來就這樣，我先了解你最不願意的。這個沒有說誰願不願意接受，就是雙方談判兩邊都能接受的結果。

## **(二) 兩岸空運直航的客運量變化**

### **1. 請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？**

答：基本上好處大於不利，不管臺灣跟中國大陸、墨西哥跟美國及紐西蘭跟澳洲，它們都有一個特色，澳洲很大，紐西蘭很小，墨西哥跟美國一樣，不是領土差異而是美國國力是全世界最強，墨西哥領土也不小，但在美國旁邊只是當小弟，我們跟中國大陸也一樣。墨西哥總統講過一句話，墨西哥最可憐的一個地方，就是離美國太近，離上帝太遠。其實某個程度，我們跟中國大陸也有這樣子的關係。不管它是好哥哥好兄弟甚麼關係，你必須要正視它不可能忽視它存在。當然，兩岸直航一定是對彼此的瞭解有幫助。這個幫助不管是真正瞭解或是喜歡或不喜歡，總是有幫助，何況是商業利益在裡面，兩岸又講同樣的話，文字都相通，互相瞭解。目前中國大陸是台灣貿易最大的出超，也賺了很多錢，沒有理由說有什麼不利。如果政治考量上有一些不利，但是中國大陸對我們的政治不會有影響。

### **2. 請問您認為影響兩岸空運直航的客運量變化的原因是甚麼？**



**為什麼您這麼認為？**

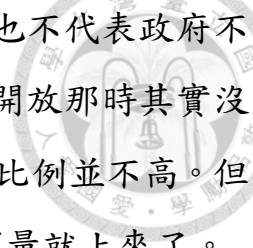
答：最直接其實就是兩岸的關係。第二個就是大陸的對台政策對於台灣友不友善。因為台灣是比較民主，不可能去限制誰不能去中國大陸。台灣人民還是會去。但是大陸可以，像是觀光客限制千分之一，台灣就受影響，不要說 1%。因為根本就是控制在他手裡。

**3.請問您認為美國的兩岸政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：美國的兩岸政策對兩岸當然很重要，他的政策絕對會影響兩岸關係的互動，因為我覺得兩岸的直航還是掌握在兩邊的手裡。但是兩邊手裡的進展，美國一定有它的影響力，應該說它先影響兩岸的政策，大陸的政策又與兩岸之間的緊張或緩和密切關聯，一旦緩和，其實我們去沒有什麼大問題，是大陸的觀光客來，第一個他願意派出來。因為它是管制出口。第二個是台灣願意接受這些觀光客。這裡又牽涉到兩岸的緩和關係。一邊不緩和，你（中國大陸）想要來，或我（臺灣）想要收都要收都收不了。但是美國的兩岸政策絕對是等比例的影響。但是話說回來，臺灣還是可以做主，我就是不想，大陸跟老美很好，但是我就不想開，當然也可以，有權限去決定要不要開，決定在我們手上，所以沒有說（中國大陸跟美國）他們正面我們就等比例變多，不是那個意思，是等比例的影響力或是影響開放的空間。

**4.請問您認為國內民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：會有影響，但不會是決定性的。就是說你的民意高，不代



表政府會去開放空運直航；你的民意不支持，也不代表政府不開放。只是取決前面講的那些背景。因為兩岸開放那時其實沒有民意支持，那時候只有少數人要搭機直航，比例並不高。但是開通後，大家就覺得很便利，不錯啊，客運量就上來了。

**5.請問您認為中國大陸的對臺政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：絕對有影響。一樣是正面的影響，但是不要忘了在這個大環境還是又回到兩岸的環境，又回到世界的環境，現在全世界只有分兩個世界，一個是大陸盟國，一個是非大陸盟國，等於是全世界對待中國大陸的大環境到底是怎樣，大陸的對台政策才會有他的效果。舉個例子今天假設大環境都沒變，拜登還是持續這個狀況，大陸對臺灣又有什麼讓利政策，會有效果嗎？不會，所以還是全部糾葛在一起，但是單獨對臺政策當然是有，可能人民對中國大陸的好感度會增加，但是增加不代表我們政府會開放。至少，中國大陸對臺的政策友善讓利，人民對大陸的好感度應該會提升。

**(三) 兩岸空運直航客運量變化產生的影響**


**1.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？**

答：有啊，我們在民航局，航空公司當然就首當其衝，營運量、飛行量就是一定受影響，觀光業也一定受影響。

**2.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，對哪些產業會造成衝擊？**

答：航空業、觀光業營業收入減少。其他兩邊商業的互動、觀摩，再往外就是經濟文化層次都受影響，因為人民不來往，這個減少就是來往降溫，降溫以後，看的到產業面就是我講的航





航空公司沒生意，觀光業沒旅客，其實某個意義代表的就是這些旅客、商業旅客來的一定是做生意，表示兩邊的生意就會淡化，然後交流，各類經竟文化層面的交流就會減少。

**3.請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，可以有那些作為？**

答：目前兩岸的直航全部主控於陸委會，所以民航這塊就是隨時備變。因為我們從曾經的榮景那麼高運量的時候都準備好了，我們民航界的立場就是準備好，隨時等待機會，因為我們就負責運輸，安全的運輸。

**4.請問您認為業界在兩岸直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？**

答：兩岸沒有往來，業者仍會自然去找到出口，就開始在東南亞開創新的航路，觀光旅遊，一直到疫情又不一樣。但是兩岸那時候下來，我們的廉價航空除了遠東關門以外，廉價航空你看虎航也發展得不錯，飛日本韓國，大家也是玩得不亦樂乎。所以他（業者）會自己有一個發展的出口。


#### **（四）兩岸空運直航客運量趨勢推估**

**3.請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什麼？**

答：未來只會增加，因為（現在）已經在谷底了。

**4.請問您對於兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？為什麼？**

答：我覺得持平。悲觀就是現在的狀況。因為兩岸這麼近，未來真的兩邊又吵架又幹嘛的，這個關係即使有斷，應該不會是長期性的。現在斷其實影響不會那麼大，因為現在已經飛得很



少，我講的不是說並不會比現在壞，但是即使因為某種關係，我們就全停了不飛，其實那個衝擊早就不會那麼痛了，這樣的比例不是那麼高。當然不樂見，還是不希望見到這個所以說到底悲觀樂觀，我也還是持平。只是說現在已經在谷底了，我們看運量是樂觀。

## 訪談紀錄



訪談時間：2021 年 4 月 15 日下午 4 時 30 分至 5 時 30 分

受訪者：G2（政府部門，交通部長官）

### （一）兩岸直航協商過程

1. 請問您覺得 2008 年兩岸直航能夠達成協議的背景是甚麼？

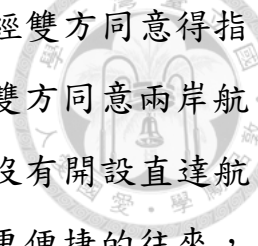
為什麼您這麼認為？

答：

2003 年兩岸春節包機是間接包機，只有我們國籍航空公司飛，且要中停香港、澳門，共計只飛航 16 班。2004 年未實施，然後 2005 年進一步推動不中停第三地；雙方航空公司都可飛且只要飛經香港飛航情報區，2006 年除春節包機，並擴增中秋節、端午節、清明節成為 4 項節日包機，採漸進式的發展。2008 年實施周末包機，之後半年擴大為平日包機，到 2009 年提昇為定期航班。這樣的漸進過程，建立雙方在民航方面的互信與操作經驗。

兩岸在平日包機和定期航班階段分別簽署《海峽兩岸空運協議》及《海峽兩岸空運補充協議》。比較特別的是，兩地間飛航包機，通常是偶一為之的臨時性需求，一般而言是不須簽署協議，由雙方民航主管機關同意即可飛航，通常是飛定期航班時才簽署協議。由於兩岸間漸進式發展包機至航班頻密且具規律性，所以由雙方授權的單位海基會和海協會簽署《海峽兩岸包機會談紀要》、《海峽兩岸空運協議》作為執行周末與平日包機之依據。

在紀要與協議中比較特別的是建立了聯絡機制，相關議定事項由台北市航空運輸商業同業公會與海峽兩岸航空運輸



交流委員會（小兩會）相互聯繫，必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫，在補充協議中進展為雙方同意兩岸航空主管部門建立聯繫機制。另因早期兩岸間沒有開設直達航路，飛航情報區沒有互通，為利兩岸航機可更便捷的往來，在兼顧國家安全與飛航安全的考量下，在協議及補充協議中明列航路的具體安排，這也是較一般空運協議特別的地方。

**2. 請問兩岸直航協商的過程中，遭遇了哪些困難？又是如何解決？**

答：

就增加航點航班的部分，雙方會兼顧旅客需求和地方發展。例如航點從中國大陸熱門城市增加到其他城市，此外，不定期旅遊包機和季節性旅遊包機的安排，也是為了兼顧地方發展，例如澎湖馬公等部分航點航線，先以包機方式讓業者及地方政府來培養市場，到一個程度再轉為定期航班。

另外，兩岸的用字語言有些差異，例如我們講時間帶（Slot），中國大陸說時刻；像是我們講非營利性商務包機，就是私人包機，他們叫公務包機，雙方用語的差異在文件中就會用（）來同時標明，例如飛航（行）情報區，航（空）管，避免誤解，雖然雙方都用中文，還是有差異性存在，所以用字上的斟酌也很重要。

**3. 請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？**

答：如同剛剛講的，除了考量旅客和業者的需求以外，還有考慮地方的需要，都是雙方的考量。

**（二）兩岸空運直航的客運量變化**

1.請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？

答：從中國大陸民用航空局網站統計資料來看，中國大陸在2000年客運量慢慢起飛，兩岸直航後運量成長很快，也是因為中國大陸從早期的世界工廠演變成後來的世界市場，進出口均有需求，民航業就整個蓬勃起來。從他們的民航統計月報的總量可看出，中國大陸幾個重要機場早期是著重國內運輸，國際線運量是相對較少的，另外機場協會ACI網站的機場運量排名資料，早期並沒有上海、北京。有人說我們對中國大陸的經濟依存度太高，大陸是我們最大的出口國，其實就是有經濟的背景存在，所以才有兩岸直航的旅運往來需求。

2.請問您認為國內民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？

答：有些民眾還是認為需要有直航。在沒有COVID-19之前，對兩邊的交流互動是有正面的幫助，直航絕對是提升方便性的，節省航路時間，從桃園機場飛航至上海浦東機場，約節省60分鐘；桃園機場至廈門機場，約節省15分鐘，這純粹只看飛行時間，還不包含轉機的時間，所以實際上節省的時間更多。

### (三) 兩岸空運直航客運量變化產生的影響

1.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？對哪些產業會造成衝擊？

答：

這次COVID-19，造成整個國際航空產業結構性的重整。一些規模很大的，以國際線為主沒有內陸市場的航空公司，受

創很嚴重。我所謂有內陸市場比如像中國大陸、美國。就像國泰航空在香港位居一個很好的轉運點，可是國際線沒飛，受創就很嚴重。

另外，在臺灣很多人喜歡去日本，航空公司也飛很多日本線，但航空公司不宜僅著重單一市場，應均衡配置發展各區域航網。因為每一個區域有不一樣的風險，也有不一樣的利基，所以政府希望航空公司健全佈設其航網，不要對某一個地方的市場占比太高，才不會因為某一個原因，造成航空公司沒有辦法承受，對產業造成影響。過去日本 311 大地震，也是因為航空公司對日本佔比沒有那麼高，短期內就算市場有萎縮蕭條，也不會影響太大；如果業者完全以日本市場為主，那影響一定很大，所以一個公司如果以兩岸市場為主，那兩岸空運的客運量減少，影響一定很大。

**2.請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，業界在兩岸直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？**

答：

政府將持續盡量輔導業者健全航網佈設，航空公司要審慎評估市場需求據以開闢航線。

其實業者對於市場的敏感度很高，他們也會檢討航點、航班的運量情況。依照國際慣例，一年分為夏季與冬季班表，兩岸航線的處理都是參照國際慣例，也是一樣有夏季班表和冬季班表，業者每一季都會評估市場需求，並據以調整航班數或是機型，也會視市場供需情況，調整票價提供旅客較多元的選擇。

**(四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估**

**1.請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什**

麼？

答：未來兩岸空運直航仍是受國際疫情影響。經過一年半，疫情還是存在，各國都做邊境管制及檢疫措施，相對來講，不必要的旅行其實大家是會避免，旅遊旅次不存在，商務會議轉向視訊方式進行，剩下必要性的商務或是返鄉、探親旅次。雖然 IATA 說 2024 年航空市場會恢復，但是目前看來還是充滿不確定性。大家在講疫苗護照，但民眾打了疫苗持有公認的護照是不是就可以不要檢疫，可以旅遊旅行？這些都還要再觀察，因為疫苗護照還沒有公認一致性的標準，短期內兩岸空運直航的客運量因為疫情是限縮的，長期來看還是會回復的，可是因為疫情實在太難掌握，這個長期可能會比較久。這種情況是以前談兩岸空運直航時從沒想過的，國際航線也一樣。

**2.請問您對於兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？  
為什麼？**

答：長遠來講還是有兩岸空運直航的需求，相較客運，現在貨運那麼暢旺，客運受影響是短期的，長遠來看還是樂觀的。

## 書面訪談



訪談時間：2021 年 5 月 1 日

受訪者：M1（陸方，北京某研究中心負責人）

### （一）兩岸直航協商過程

1. 請問您覺得 2008 年兩岸直航能夠達成協議的背景是甚麼？

為什麼您這麼認為？

答：兩岸直航開放的大背景，一是兩岸經貿和往來產生的客觀需求越來越大，過去兩岸民眾和貨物往來要經過第三地，對兩岸民眾往來尤其是臺灣民眾造成較大的時間和經濟成本損失。當時赴台的民眾和台商要遠多於大陸赴台人員。二是海峽兩岸，在九二共識基礎上實現兩岸兩會領導人商談，是達成兩岸海空運直航協議的關鍵因素。三是過去兩岸在試點直航，包機直航等運營過程中務實處理了旗幟、航線定位等問題。

2. 請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？

答：兩岸的航點與班次由兩岸協商產生，根據兩岸民眾和經貿往來需求安排，由兩岸的航空公司共同運營。

### （二）兩岸空運直航的客運量變化

1. 請問兩岸空運直航後給中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又哪些不利？

答：兩岸空運直航帶來的好處非常明顯：距離與時間縮短，成本下降，對促進兩岸人員與經貿往來貢獻重大。

2. 請問影響兩岸空運直航客運量變化的主要原因是甚麼？

答：兩岸直航客運量的影響因素，主要還是受兩岸的客貨運需求影響。疫情、兩岸關係等也會產生相應的影響。

### （三）兩岸空運直航客運量變化產生的影響



1.請問兩岸空運直航的客運量若減少，將對那些產業產生何種影響？

答：兩岸客運量減少的话，將對島內航空業旅遊業餐飲業等都是不利因素。除了旅遊人員之外，兩岸的商務等專業人士往來下降，也對相應的企業和產業產生不利影響。

## 書面訪談



訪談時間：2021 年 5 月上旬

受訪者：C1（某航空公司經理）

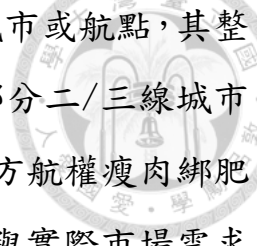
### （一）兩岸直航協商過程

答：因為兩岸航線具其政治外交意義，當時促成背景及過程，業者方面係於兩方主管機關達成相當共識、且航點/航權分配等規範底定後，就營運評鑑積分及排序結果，透過局方召開兩岸航權分配會議等機制完成。此節除陸委會應有相關文獻外，建議可與民航局企劃組等主管機關訪談。

### （二）兩岸空運直航的客運量變化

答：

1. 兩岸空運直航後，對於以往台商/台眷需取道港澳等第三地中轉，可大幅縮短航行時間，同時兩岸因直航而大幅促進人民交流、觀光、會議、就學等活動，除台灣人民赴陸持續成長，隨著大陸人民消費持續增加，透過團體或自由行來台之陸客在 2019 年 8 月限台令祭出之前亦呈成長趨勢，帶動台灣觀光及周邊產業高速發展。但原來大量台商/台眷集中之港澳航線也隨著兩岸直航開放及發展，客運量漸呈衰退趨勢。
2. 兩岸直航雖開放，但陸方對於部分政策如大陸人士來台中轉（需辦入台證）等並未對等開放，在陸籍業者挾政策補貼及低價搶客策略下，已有相當台灣旅客經由大陸主要機場轉機前往歐美等國，但反觀台籍業者在陸方單向限制轉機政策下，並未實現原來預期陸客中轉商機。

- 
3. 兩岸空運直航在商務及探親需求較強城市或航點，其整體運能與運量表現主與市場連動，惟部分二/三線城市或政策導向（陸方西進/補貼政策、台方航權瘦肉綁肥肉等）調控，多少導致業者營運投入與實際市場需求偏離。
  4. 中美貿易戰開打及大陸勞動成本逐年攀升，除部分台商已因應轉往、擴大中南半島如越/東/泰等投資取代，另貿易戰引發全球供應鏈板塊挪移，為數相當台商已回流投資，原來部分中小型台商聚落之縣市預期將逐漸式微，整體在陸台商/台眷等人數成長趨勢應漸趨緩下滑，惟新冠疫情過後，長期而言兩岸主要航點之間差旅等交流應有相當支撐，惟過去仰賴陸客觀光為主之航線將暫無法回復榮景。

### （三）兩岸空運直航客運量變化產生的影響

答：

1. 兩岸直航客運量減少，最主要來自兩岸政治氣氛及因之衍生政策所致，對台籍航空業者而言，航線經營若無法獲利與前景，勢必將相關資源挪移至其他投資回收相對較高之市場。但部分仰賴兩岸/區域航網經營之航空業者，因客運量下滑，同時也將連動一些以陸客消費為主之旅館、旅行社、免稅品、景點等，其所受衝擊則相對較大。
2. 就兩岸直航發展，兩地主管機關若循國際航權/航線管理機制設定框架，給予營運業者在航權班次、票價等面向有其供需調整空間，減少外部政策干預，回歸商業競

爭經營模式，應相對有助於航線長期發展。

#### (四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估

答：依目前兩岸政治氣氛，以及全球化受近來保護主義等挑戰，即便疫情復甦、邊境及旅遊禁令鬆綁下，預期兩岸直航客運量未來幾年內仍無法回復以往成長速度，兩地主管機關對於航權班次與額度擴增等也難有對話及諮商空間，對航空業者而言，未來客運量若回復至 2019 年以前水準則已屬相當樂觀。



## 書面訪談

訪談時間：2021 年 5 月 11 日

受訪者：M2（陸方，上海某研究中心負責人）

### （一）兩岸直航協商過程

#### 1. 請問 2008 年兩岸直航能夠達成協議的背景是甚麼？

答：

從需求層面看，兩岸人員往來已經達到年均 500 萬人次，但仍須經第三地中轉（以香港為主），不僅成本高，而且極大增加往來時間，要求直航的呼聲愈來愈大！

從政治層面看，隨著國民黨重新執政，兩岸“九二共識”政治基礎得以恢復，兩岸官方正式協商談判的基礎形成，這是實現直航的關鍵！

從現實層面看，經過多年的協商溝通，以及前期的包機直航實踐，兩岸在航點、客流的分佈，航線的分配等方面已經形成有效的合作。

#### 2. 請問兩岸直航協商的過程中，曾經遭遇了哪些困難？又是如何解決？

答：在直航協商中，確實遇到過困難。我非直接參與者，只是有些瞭解！具體的困難包括三方面：一是航線分配和航點分佈（涉及商業利益），二是航線問題（是否能夠越中線直航），三是航權問題（第五航權）。最終雙方在“九二共識”基礎上達成諒解，其中大陸做出最大幅度的讓步，除第五航權外，基本根據臺灣方面的要求落實和執行。

#### 3. 請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？

答：這需要具體向航空公司和兩岸航空業協會瞭解。但從我瞭解的資訊看，主要是按照雙方航空公司的運力、航次、航點以及客流進行計算分配的，據稱雙方有一個計算模型，並據此進行航班與航點分配的！

## (二) 兩岸空運直航的客運量變化

1. 請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？

答：

空運直航帶來的直接利益有三方面：一是商務活動的便利化，極大的促進兩岸商業往來和商務運營成本的降低。二是極大的促進兩岸旅遊業的發展，尤其是對島內旅遊商業有直接的刺激效應。三是兩岸交流層次與頻度的提升。

不利影響實質主要集中於主觀層面而非客觀層面：第一，直航到底對誰更有利？第二，是否造成臺灣的產業加速空心化？第三，是否對臺灣的安全構成影響？但迄今仍缺乏對於上述所謂不利影響的科學研究，包括量化分析和實質性損害，因此，只能歸之於主觀性認知！

2. 請問影響兩岸空運直航客運量變化的主要原因是甚麼？

答：首先是意外因素的衝擊，如新冠疫情；其次是兩岸政策因素影響，這種影響與兩岸關係的緊張程度緊密相關；第三是航空公司的運營考慮，包括客流、航線、航點等。

3. 請問美國的兩岸政策對兩岸空運直航的客運量有何影響？

答：美國的兩岸政策對直航的影響是間接性的，首先美國兩岸政策對於台海格局有直接的影響，中美台三角關係的不均衡將導致兩岸關係的緊張程度差異，而兩岸緊張程度的差異對直航

有直接的影響；其次美國對於兩岸交流緊密度（所謂大陸對臺灣的“滲透”問題）高度關注，也會直接介入直航問題（如要求參與兩岸直航），但這種影響較為輕微。

#### 4.請問民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量有何影響？

答：直航首先是兩岸往來便利問題，因此，一般民眾對於直航均持樂觀其成的態度。其次，從總量（尤其是大陸）上看，由於客運量的占比有限，因此，一般民眾對於直航航線航點變化不太關心。第三，民眾之間的敵意會直接影響旅遊意願，這種情況也會對直航客運量產生影響。

#### 5.請問大陸的對臺政策對兩岸空運直航的客運量的影響為何？


答：大陸對台政策從實際層面上看，對於兩岸直航有更加直接影響，表現有三：一是航點航線遠多於臺灣，二是流量差異（客運流向不均衡，赴大陸的量），上述都是客觀事實，不容回避的。三是兩岸的體制不同，大陸航空公司都是國企，兩岸在成本上存在計算的差異！

### （三）兩岸空運直航客運量變化產生的影響

#### 1.請問兩岸空運直航的客運量若減少，將對那些產業產生何種影響？

答：影響體現在三方面：一是商務運營成本的上升，這種影響是全面性的。二是直航空運的減少對於半導體產業和高端關鍵零元件（電子資訊）有著直接的影響，將加大運輸成本和交貨時間。三是對於兩岸旅遊業產生直接的影響。

#### 2.請問政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，還可以有那些作為？



答：首先是政治氣氛的改善，這是關鍵點！兩岸政治環境的改善，對於兩岸航班、航點及客流量的成長有直接影響。其次是進一步改善航線、航點和班次的分佈，尤其是增加上海、廣州和成都的班次。第三，在兩岸政治氛圍適宜的情況下，還可以就航權的延伸進行協商，進一步優化航線與航點的分佈，增強航空公司的盈利空間和增加班次的動能，也有助於進一步降低客運成本！

**3.請問業界在兩岸直航空運量變化的情況中，還可以有那些作為？**

答：企業的重點是提前佈局：一是加強兩岸航空企業之間的溝通與運營，就班次、航線、航點佈局進行業務層面的溝通；二是加強與航空主管單位的溝通（民航局、航空業協會等）；三是根據市場情況及時調整運營計畫，如客貨運比例、接續航線的設計（兩岸航線之外的航線）、運力調整等。

#### **（四）兩岸空運直航客運量趨勢推估**

**1.請問未來兩岸空運直航的客運量會有何變化，為什麼？**

答：從後疫情時代的總體態勢分析，由於人際交往方式和商業模式的變化，商務客流不會有大幅度成長。因此，除非兩岸關係改善、尤其是民意對抗的降低，兩岸旅遊全面恢復，否則客運量短期內可能不會恢復疫情的狀態。初步測算，即使到年底交流恢復，客運量恢復到疫情前的水準至少要到 2022 年底！

**2.請問兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀？為什麼？**

答：沒有悲觀的理由，兩岸直航後客運量的增長空間非常大！核心是旅遊開放，大陸出境遊以超過 1 億人次（疫情前），到 2035 年將達到 2 億人次！只要有 5%選擇到臺灣，就超過 1000



萬人次；疫情前，大陸赴澳門遊客曾達到年度 2300 萬人次，所以沒有任何悲觀的理由。但必須面臨悲觀的現實，兩岸僵局如何打破！兩岸民意對抗螺旋上升的劫如何化解？這是解決是直航進一步發展的關鍵！一點淺見，供參考！



## 訪談紀錄



訪談時間：2021年5月11日上午10時至11時30分

受訪者：G3（政府部門，民航局長官）

### （一）兩岸直航協商過程

1. 請問您覺得 2008 年兩岸直航能夠達成協議的背景是甚麼？  
為什麼您這麼認為？

答：

一般我們跟友好國家通航之前，都會有一些跡象顯示，兩國直航要開航的背景，是因為雙方人民和政府覺得有需要，根據兩地的經貿往來、進出旅客數據等背景資料，提出直航的說帖，透過雙方航空公司、外交部駐當地代表處和對方主管部門談判，通常都需要 2-3 年，快則 1-2 年。兩岸直航是一個政治的決定，完全是執政者一句話限期要通航，兩岸直航當時達成的協議是不對等的協議，完全是急就章的，內容非常不具體、不完備的。協議的等級依國際民航組織分為三級，第一個是兩個有邦交的國家所簽定的標準國際航約，第二個是向我們與美國、日本所簽訂的準國際航約，最後一種就是接於商業協議和準國際航約之間的簡化版的航約，內容對於航線（包含第一航權到第五航權）、航權、地勤代理和保安條款，都有規定。我們和中國大陸簽的協議是四不像。

一般政策的形成有兩種，一種是 bottom-up，另一種是 top-down。bottom-up 是說，因為技術階級、實務階級的人一直說，一直形成，根據經驗法則驗證，逐步往上報，上面聽了覺得有道理，來立法，底下的人簽陳上來批可，就去做。top-down 是上面不知道狀況，交代下來，下面的說這不可行，上面說你

不要管，就這樣做，出來的東西是不是就會很粗糙。兩岸直航是一個 top-down 的決策。

## 2. 請問兩岸直航協商的過程中，遭遇了哪些困難？又是如何解決？

答：

兩岸協商分為三個 category。第一個就是航權，第二個是航路的設定、規劃，第三個就是適航協議。航權我剛剛談過了，航路的規劃，在陳水扁執政時，雖然我們沒有答應對方甚麼時候要直航，內部就已經做一些準備，包括民航局、國安局和陸委會一直在規劃航路，就涉及臺灣海峽中線的問題，國防部說海峽中線不准有任何的航線穿越。跟航權一樣，馬英九上來的時候就急就章，當時第一條航線出來就規劃三條航線，我們要評估三條航線萬一民航機改成軍機偷襲我們的時候怎麼辦，我們空軍反應的時間夠不夠。這樣設計後報到陸委會，再報到國防部，國安局、國安會開會同意的。所以航路的設定談了很久，不懂的人就說臺灣海峽這麼短就直接拉過去，我說你不懂啊，所以我們就拉到最北邊去，就是引導他，避開萬一兩岸戰爭的時候，保障我方緩衝的時間和國防安全。所以第一條航路是這樣設出來的。

協商的困難是明明對方提出來的不合理，我們不答應，我們也不得不答應，因為上面的叫我們讓他予取予求。如何解決？你說甚麼的都是，你說的都算，所以兩岸直航就這樣來的，不可逆。當然可以透過談判解決，但過程中他大你小，他就欺負你。我們學談判的沒有你大你一定贏，我是以小博大，不一定輸。我談判的時候把自己旁邊的朋友拉進來，把自己變的強大，



然後就有籌碼跟他對等談判。

### 3.請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？

答：

航班數是討價還價喊出來的，沒有一定的準則。當時臺北（桃園）到上海的航班是上海到香港的四分之一，假設我們每周到上海的航班是 20 班，那上海到香港的航班是 80 班。80 班和 20 班的票價哪一個比較便宜？當然是 80 班的便宜，因為僧多粥少，那時候剛開航，台商一票難求，所以當時臺北（桃園）到上海的票價是香港票價的二、三倍以上，台商就罵政府，我們去談判也碰壁，我就跟他說，台北到上海的航班是香港到上海的四分之一，你們不是說要對等嗎？那時候氣氛那麼好，都還是不讓我們，我說你航班增加，我們是不是票價就會下來，回去有交代。你知道他怎麼說：「等你成為香港再談。」你就知道我們在第一線談判的有多苦。

航班數由航空公司提出需求，根據統計資料，兩岸某一個點到臺灣有多少台商，有多少航班需求，我們再去會中跟對方提出來，一般他都不會答應的，變成我們在求他。航點的部分，他們在求我們，他們要用航點交換航班，我們不願意，它們就很生氣。所以航班和航點的談判，完全沒有邏輯可言，完全就是政治在掛帥。

### 4.請問兩岸直航的航線設計上有甚麼特殊之處？在航空管制的技術面如何決定？航線不跨越海峽中線這件事如何讓中國大陸接受？

答：航線設計特殊之處是避開敏感空防地帶，基於我國防空考量。航空管制技術面要考慮助導航的航機的安全面，在飛安部

分，可以確保航路一路上是可以被引導的，飛機在航路上是可以被追蹤管制的。不跨越海峽中線，是我們的堅持。



## 訪談紀錄

訪談時間：2021年5月13日上午9時19至12時13分

受訪者：N1（非營利組織，某基金會負責人）



### （二）兩岸空運直航的客運量變化


1.請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？

答：

好處就是，兩岸的語言文化一致，有利兩岸的觀光旅遊，以及回老家探親的交流；另外兩岸之間經濟上有互補作用，為台灣貿易製造出超。以前台灣和美國做生意，美國說你賺的錢要在美國花掉，買美國的東西，錢花不完的時候，美國就用 301 特別條款制裁我們，有一年因為錢花不掉，在政府討論下，華航因此買了 10 架波音 747。

兩岸直航有一件事我覺得很可惜，就是在 80、90 年代，當時中國大陸的航空公司還很少，飛機也少，如果臺灣能進入中國大陸去發展，是一個很好的機會，但是因為當時戒急用忍的政策，就失去進入市場的機會。等到我們談兩岸通航的時候，北京上海廣州武漢成都等大城市，是全世界都要飛的，當時已經沒有什麼好的時間帶。但是中國大陸為了兩岸直航，讓我們好多時間帶，要中國大陸的航空公司讓給我們，第一年就給我們，後面就沒有了。

不利之處就是會擔心中國大陸突襲我們，以前只要有中國大陸的軍機飛越海峽中線，就會發空襲警報，現在中國大陸的軍機飛越好多次，也沒有發過空襲警報。你覺得海翔兩岸現在會打嗎？中國大陸的軍隊有兩個弱點，第一個沒有海上作戰的



經驗，第二個沒有在遠洋打仗，第三個是意願問題，他不願意跟臺灣打仗，但是不得不打的時候，美國日本就會干預了，所以現在第一中國大陸要一直拓展到臺灣的東邊，運用航空母艦和飛機先打宮古島、日本本島甚至美國的關島，不要讓美國的航空母艦進到台灣海峽、南海。原來美國是想把中國大陸阻絕掉，但現在中國大陸如果跑到太平洋這邊，就會把美國阻絕掉。

第二中國大陸的船艦和飛機的量雖然比美國多，但是還沒有運用到高科技的武器，第三中國大陸雖然有這麼多飛行員，但是沒有飛到臺灣海峽過，所以現在讓每個飛行員飛幾趟練習，對往後海空聯合作戰有幫助，他需要時間訓練，美國也需要時間應對。所以我認為兩岸暫時不會打。以現在中國大陸的軍事實利，已經有能力可以強襲我們。

**2.請問您認為影響兩岸空運直航的客運量變化的原因是甚麼？**

**為什麼您這麼認為？**

答：跟政治有關，陳水扁時代不斷的喊要台獨，但是沒有動作，那時兩岸關係緊張，馬英九時代是和平，兩岸關係持續增進，民間的交流越來越旺，每年都是幾百多萬人去中國大陸跟到臺灣來，越來越熱絡。你看蔡英文當總統，又變成和中國大陸對抗。

**3.請問您認為美國的兩岸政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：美國干涉不了兩岸直航的議題。中國大陸和美國建交，已經建立在一個中國原則的基礎上，中國大陸認為臺灣是中國的一部分，所以美國沒有權力可以管。美國管不到兩岸航線，但是美國也想要飛兩岸航線，眼睛都紅了。



**4.請問您認為國內民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

**答：**

民意不反對兩岸交流，但台灣的總統是人民選的，總統的立場如果是親美反中，也是民意讓這樣立場的總統當選，如果反對，就不要投票這位候選人，只有下一次的投票，是不是造成政黨輪替，或者執政者對於兩岸政策是不是有所改變，這和政治有絕對的關係，這就要講到國家戰略，就是和政治、經濟、軍事、心理都有關係。

所以中國大陸只要朝阿里山打幾顆飛彈，明天所有臺灣人都想跑，中正機場擠滿了人，高速公路擠滿了車。

**5.請問您認為中國大陸的對臺政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

**答：**中國大陸現有的政策是攔絡台灣，但是如果被台灣逼到會開始禁止台灣的農產品如鳳梨、芒果、蓮霧進口中國大陸。我們台灣一年一千多億賺中國大陸的外匯，現在因為疫情嚴重的關係大量減少交通往來，可是口罩、防護衣、呼吸器這些的運輸一直沒有停，這些用品每天都要更換，然後高科技的零組件、晶片還是有需要，美中貿易戰後美國不讓中國大陸的產品船運和空運進口美國，所以中國大陸就把貨物運到臺北來，從臺北運過去。

**(三) 兩岸空運直航客運量變化產生的影響**

**1.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？**

**答：**第一個就是航空業受影響，從前飛中國大陸上海、廣州和飛到美國是一樣的，華航、長榮，以前的復興都靠兩岸航線賺



錢。以前臺灣飛香港是黃金航線，票價一張 12,000 元，後來兩岸一通航，有一陣子跌到剩國內線的價一張格 3,000 元，現在大概 6,000-7,000 元左右。要看時間，旺季的時間貴，淡季的時間就便宜。

**2.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，對哪些產業會造成衝擊？**

答：電子業，兩岸有互補的作用，中國大陸出零組件到台灣，我們用他的零組件裝配外銷；中國大陸缺的零組件，我們運去、他組裝外銷。另外觀光產業、旅行業、飯店業、餐飲業、遊覽車、交通運輸業。這一陣子兩岸的交流中斷，很多餐飲業、飯店業、交通運輸業都投資了，但是陸客沒辦法來，讓很多行業變得很蕭條。像免稅商店也是受到影響。

**3.請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，可以有那些作為？**

答：還是政治問題，如何把兩岸的關係搞好，客運量就全部往上揚了。現在賺不到中國大陸觀光客的錢，能從美國賺到嗎？賺不到。台積電、聯發科都有外資，有 50% 以上，賺的錢都要給外資，所以首要就是兩岸關係改善。

**4.請問您認為業界在兩岸直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？**

答：這是政治問題，業者比較沒有辦法，除了一個政黨輪替，整個兩岸政策的改變，或者是政黨沒改變，下一任繼任者的思維有所改變。現在很多台商在中國大陸快要待不下去，都跑到中南半島去，像在崑山、深圳對於環境審查的標準變高，像是空氣、水源的污染如果太高，就不讓你做，所以都跑到中南半

島去。

#### (四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估

1. 請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什麼？

答：政治環境不改變，兩岸的客運量不會有變化，還是政治問題，兩岸之間的航空公司規模不同，台灣的航空公司搞了幾十年，華航的飛機 80 幾架，長榮 70 幾架，中國大陸一家私人的航空公司都上百架。因為中國大陸大，和美國一樣，有廣大的內需市場，越來越繁榮。兩岸關係不好，想開航線都開不了。

2. 請問您對於兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？為什麼？

答：樂觀，但還是要先解決政治問題。兩岸關係可以改善，即使不是統一，保持友善的情況發展，兩岸就可以繼續下去。



## 訪談紀錄



訪談時間：2021年5月22日上午10時至10時45分

受訪者：G4（政府部門，大陸委員會長官）

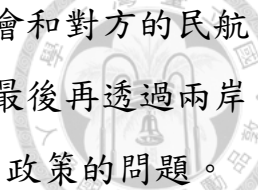
### （一）兩岸直航協商過程

1. 請問您覺得 2008 年兩岸直航能夠達成協議的背景是甚麼？為什麼您這麼認為？

答：第一個是政策因素，兩岸三通政策是 1979 年由葉劍英、鄧小平對台三通四流政策，是中國大陸對臺政策的一部分。第二個是經濟的因素，市場的因素使兩岸三通有它的必要性、急迫性和需要性。第三個是政治的因素，前總統馬英九 2008 年 520 上臺，國民黨執政提出九二共識，在兩岸獲致九二共識的基礎後，就儘速展開兩岸兩會，即海基會、海協會展開會談，把兩岸直航列入雙方共同優先談判的項目，雙方有政治基礎，加上市場經濟的因素讓兩岸直航能夠快速地推動。

2. 請問兩岸直航協商的過程中，遭遇了哪些困難？又是如何解決？

答：第一個是政治的問題。馬英九總統 2008 年 5 月 20 日上臺後在就職演說上說依據九二共識的基礎跟陸方協商，政治的基礎透過 520 就職演說，雙方就有政治的基礎。520 之後兩岸兩會確定政治協商基礎就是九二共識，之後的協商都不提政治基礎問題，兩岸兩會後續就開始推動兩岸直航，兩岸直航最主要是技術上的問題，我方馬總統在職演說提到三階段開放兩岸直航，周末包機、平日包機和定期航班。陸方的部分他們有不同的想法。在推動的進程和推動的方式，雙方需要做多方面的溝通，我方有自己推動的步驟和方式。最後雙方透過兩岸兩會的



協商有三方面協商，透過我方的民航局和陸委會和對方的民航總局、國台辦協商，之後再透過政策的協商，最後再透過兩岸兩會的協商，一層一層來解決技術性的問題、政策的問題。

### 3. 請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？

答：

兩岸航點是雙方各自尊重雙方要開放的航點比如周末包機、空運協議和補充協議我方開放 8 個航點；中國大陸周末包機開放 5 個航點，空運協議開 16 個航點，最後總體來看我方開放 10 個航點，陸方開放 61 個航點，開放的原因是看機場 CIQS 有無準備好。

航班部分透過雙方協商的部分來做，根據雙方開放的時程，和開放的步驟來做，譬如一開始周末包機雙方同意開放 36 個航班，四天包含週五、六、日、一，這個部分就根據他的市場需求，還有雙方排定的時程四天都是先行試著來做。後來平日包機就是 108 個航班，98 年 8 月 31 日的定期航班就是 270 個航班，這是按照雙方達成的共識，也是根據當時市場的需求，之後雙方的定期航班根據 10 次的協議修正文件，我方開放 10 個航點、陸方開放 61 個航點，雙方共飛 890 個航班，航點是根據各自的需求，航班是按照當時市場需求，一步一步做開放，後續經過十次的修正文件也是根據每一次開放市場需求，逐步增加航班和航點，因為也要考慮到航空公司航班的調度，雙方航空公司是不是有那麼多機組員跟飛機能夠飛，也要考慮雙方的航空公司有那麼多的市場需求。890 班額度在那邊，實際上雙方都沒有飛到那麼多的班數，最高峰的時候差不多 600 班快 700 班，雙方航空公司根據市場需求，安排各自要



飛的航點、航班。


**4.請問兩岸直航的航線設計上有甚麼特殊之處？在航空管制的技術面如何決定？航線不跨越海峽中線這件事如何讓中國大陸接受？**

答：整體來看，在周末包機要飛香港飛航情報區，繞一圈到上海飛航情報區，後來平日包機就有所謂的截彎取直，雙方建立了第一條北上航路，往北飛到台北飛航情報區和上海飛航情報區建立的第一條叫做北航路。到定期航班因為航班數增加了，就開始增加南航路，也是臺北飛航情報區、廣州飛航情報區交接的航路，另外又增加第2條北航路，目前兩岸有3條航路。雙方航線設計不管第一條第二條北航路、南航路，都不是直接穿越海峽中線，還是要繞一下，最主要就是有一些軍方軍事的考量，另外在航空管制技術的部份，基本上透過雙方飛航管制單位做技術上的溝通，包括怎麼呼號、通聯雙方及建立聯繫通報的管道。交接是依照臺北飛航情報區、上海飛航情報區及廣州飛航情報區交界的那個點，作雙方航線的交接。舉例來講，北航路飛機從臺北飛航情報區飛到交接點的時候，交給上海飛航情報區，由上海飛航情報區接手，所以交接點要由雙方去談，按照臺北飛航情報區、上海飛航情報區及廣州飛航情報區交接邊線上的點去談的。

**(二) 兩岸空運直航的客運量變化**

**1.請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？**


答：還沒有直航的時候，兩岸客運跟貨運都要繞到香港、澳門或者日本、韓國去轉機，對旅客、台商、航空公司和貨運花很



多的成本和時間。兩岸直航後對航空公司、旅客及所有搭乘者節省時間成本和減少燃油成本。對很多航空公司過去兩岸轉機到香港澳門轉機的時候，很多轉機都給其他航空公司賺。比方從臺灣飛到香港，後端就給國泰，從大陸航空公司比如東方航空飛香港，後來到臺灣也有國航、香港、澳門的航空公司賺。現在兩岸直航後就是兩岸資本在兩方註冊的航空公司才能飛。不利因素就是排除其他外國籍航空包含港澳的航空公司能飛兩岸。對臺灣的航空公司來說，進入雙方航空公司的競爭階段，兩岸的航空公司旅客或貨運都可以選擇，過去是單方面營運，現在是大家都可選擇，變成哪一家便宜，往來的兩岸人民都可以搭乘，後來中國大陸的廉價航空也進來，如吉祥、春秋，帶來市場競爭，對旅客來講選擇比較多，對航空公司來講就會面臨較大的競爭壓力。

**2. 請問您認為影響兩岸空運直航的客運量變化的原因是甚麼？  
為什麼您這麼認為？**

答：總體來講，是雙方人流的多寡，我們一年去中國大陸的旅客數（包含觀光、商務）大概是 6、7 百萬人（包含轉機），中國大陸會有專業人士和觀光客來臺灣，所以基本變化原因就是兩岸包括我方和中國大陸往來搭乘客機人數的變化，那後來因為陸方管制觀光客，包含團客和自由行，後來在前（2019）年 8 月 1 日禁止自由行來臺、大陸管制人士來臺就影響到搭乘人數多寡的部分。去年的部分剛好又有疫情，疫情就造成往來人數大幅減少，目前來講去（2020）年 2 月 10 日起我方只有開放大陸 4 個城市 5 個航點，所以人數大幅下跌，以 108 年為例的話，那時沒有疫情，兩岸客運那時一年飛了大概 63,905



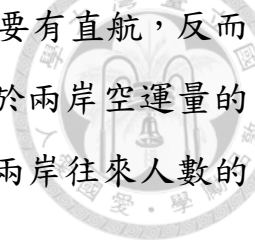
架次，搭乘大概 1,075 萬人次。2020 年因為有疫情讓旅客人數大幅下降，一年飛 10,644 架次，減少 84%，人數 100 萬人次，減少 91%。去年是因為疫情的影響，那疫情之前客運量變化涉及往來人數的多寡，我方來講去中國大陸跟商務、臺灣人到大陸工作人數是蠻固定的，也是按照市場因素，中國大陸就會管控團客跟自由行來臺。

**3. 請問您認為美國的兩岸政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：從大的政策來看美國對於 2008 年國民黨執政，希望兩岸能對談，包含現在也鼓勵兩岸自己解決問題，對客運量來講美國影響的部分感覺沒那麼大，畢竟兩岸直航是兩岸之間的事情，只是說排除外國籍和港澳及航空公司進入，只有兩岸資本註冊兩岸航空公司能夠飛，可是美國也沒特別強烈提出關注一定要讓美國航空公司來飛。畢竟這是兩岸協商談的事情，倒是香港、澳門那時報紙上他們很關切兩岸直航的航運變化對他們自己航空公司譬如港龍、國泰航空公司營運的影響，畢竟他們沒辦法直航，只能透過第三地轉機。

**4. 請問您認為國內民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：應該分兩部分。一開始在 2008 年，馬總統上來的時候，挾著很高的民意聲浪，那時包含市場或航空公司都期待兩岸能夠直航，因為那時候兩岸要透過轉機確實花了很多時間和成本，所以兩岸直航民意支持度算是蠻高的，根據我們的調查，一開始推動的時候，民意支持度有 7、8 成，對於兩岸直航來講，後續兩岸周末包機、平日包機跟定期航班讓兩岸直航常態



化之後，基本上的話大家都是習以為常，確實要有直航，反而透過第三地轉機反而覺得麻煩。常態化之後對於兩岸空運量的影響，就不是靠民意，而是究竟航空公司搭載兩岸往來人數的多少，需求量影響供給量。

**5.請問您認為中國大陸的對臺政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：當然會涉及到。中國大陸對臺政策，特別是專業人士跟觀光客和自由行，像中國大陸在2020年8月1日禁止陸客來臺自由行，人數就大幅下降，如果是說他鼓勵開放更多的城市來臺自由行觀光或是開放更多的團客，那團客和自由行來臺的人數就會比較多。就會帶動兩岸空運客運的搭乘人數。畢竟中國大陸管制大陸人民來臺灣觀光旅遊或商務都是要申請許可的，有許可就有操作的空間。

**(三) 兩岸空運直航客運量變化產生的影響**


**1.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？**

答：和底下題目兩題一起答。

**2.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，對哪些產業會造成衝擊？**

答：整體來講第一個直接影響的就是兩岸的航空公司，我方航空公司和陸方的航空公司，那譬如說像疫情的變化，讓旅客減少，航空公司就縮班了，然後另一個疫情的時候我們只開放四個城市五個航點，很多航空公司馬上就縮班了，因為人數沒那麼多。再來就是附屬航空的產業的部分，比如說餐飲業，因為觀光客減少了，餐飲業減少了，或是觀光產業這些都會連帶地減少，比如說飯店業、旅館業會減少，陸客來台減少，影響的






產業更多了，從零售、觀光到地方性的產業都會減少。因為客運量減少的本身，看是哪一方面的減少，純就觀光客減少的部分，比如說自由行，只要是跟觀光有關的產業就會受到衝擊。後來陸客自由行減少，政府也推出很多補助觀光產業的政策。

**3.請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，可以有那些作為？**

**答：**

現在來講，疫情因素我們只有開放五個航點。那現在大家會比較在意如何做疫情的防控和管制。特別是前一陣子，台灣來講就是對於疫情的零容忍，特別是從航空公司轉來的，包括轉機的，前一陣子我們也禁止所有轉機。另外的部分對於大陸來台往來的人士要 14 天的居家檢疫，中國大陸甚至在上海或廣州等城市除了 14 天還要 7 天的自主管理。這個部分是因為政府對疫情的管控所造成兩岸人流要搭飛機的要強化這個管控的作為包括 CIQS，防疫檢疫管制的作為。特別是前一陣子，諾富特的事件發生後，包括外籍的跟中國大陸籍的航空公司機組員，都是政府要強化防疫要管控的對象。

基本上現在兩岸兩會沒有協商管道，就變成是說，要進一步的開放空運航點的部分，要先有人流，然後航班的增加，所以航班的增加或客運量增加，政府要有作為必須先回到是不是有人流，又牽涉到兩方面，第一個兩方人員往來的市場需求是不是還有這麼多，另一個是說，疫情是不是能受到有效控制，雙方是不是還要隔離管制，目前台商往返兩岸關心的是有沒有這麼多人要去中國大陸，現在很多臺商都撤出來了，加上中國大陸也沒有放陸客來臺，也沒有放專業人士來臺，所以大家都



不會有那麼多需求，另外一個說有了需求之後，有的台商確實還有往來的需求，例如說 2020 年，還是有 100 萬人去，如果再進一步疫情能不能控制，大家關心的是陸方能不能解除 14 加 7 天的管制，還有我們 14 天的管制，如果這 14 天能夠進一步放寬，進一步解除，人流就會慢慢恢復，恢復到真的有市場需求，要不然大家都不會再移動了。下一階段要面臨的問題是，只有人流，疫情能不能管控，14 天能不能解除管制，慢慢有人流後，下一步才是談到客運量能不能恢復，客運量恢復下一步就是航空公司談到能不能加班，加航點的部分。所以蔡總統在元旦致詞有講到說在疫情受到有效控制之後，要恢復兩岸人員和運輸的正常有序的交流。

**4. 請問您認為業界在兩岸直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？**

答：業者比較被動。航空業者會比較被動，因為就客運量本身來講，要根據人數和市場的需求，來作人員的調整。疫情一開始的時候，因為客運人數大幅的下跌，他就把航班調整到其他的航線去，所以基本上話，我覺得航空業者在客運量的變化比較是跟著市場的趨勢做反應，可是我覺得業者本身，又分為兩塊，一個是客運跟貨運，客運本身人數減少，可是貨運量是大幅增加，為什麼增加？因為兩岸出口大幅增加，包括半導體產業、ICT 產業，這些東西量小質輕，很多東西有時效性，還有因為美國制裁中國大陸，所以中國大陸需要大量的半導體產業，臺灣又是最主要的 ICT 產業出口國，所以說貨運量大增，貨運量大增的時候，貨運就賺錢了，那就彌補了空運的損失或減少的量。所以那航空公司就必須自己調整營運策略，是不是

要著重貨運，因為不可控制的因素造成客運量減少，但是貨運量是增加的，那他就必須適時調整他貨運的政策。特別是兩岸的 IC 半導體產業，特別的需要空運，因為時效性高，很少會透過海運來運輸。

#### (四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估

1. 請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什麼？

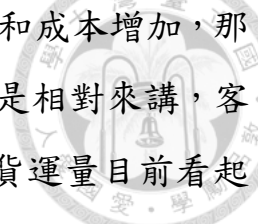
答：和底下題目兩題一起答。

2. 請問您對於兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？為什麼？

答：

客運量的變化就是受到疫情的變化，還有市場基本的需求，另外一個就是管制的程度是不是要 14 天加 7 天管制多寡的部分。還有就是說中國大陸是不是進一步能夠開放自由行、團客還有專業人士來台，另外一個是我們臺商赴大陸的人數大量的減少，因為外移了，這些東西都是多重的因素會影響到人數的多少，人數就會影響到客運量的部分，所以航空公司的客運量，基本上取決於人數是看多方面的變化，包括疫情最核心部分。

對未來趨勢悲觀或樂觀，應該是基本上是悲觀，因為疫情看請來是持續性的，不知道會持續多久，只要有疫情存在，包括我方和中國大陸就會有加強防疫管制的措施，包括隔離的天數，只要隔離的天數增加，還有隔離的天數，大家移動的意願就不高，移動意願不高之後，成本增加，時間增加，那可能大家就是居家辦公，就地辦公或者都不移動，都不移動，只要有



疫情再就會有管制，有管制的話就會造成時間和成本增加，那人數就沒那麼多，客運量當然就起不來了，可是相對來講，客運量沒起來，貨運量是不是還會持續的增加，貨運量目前看起來的話還是保持穩定發展，貨運本身的話又是比較屬於獲利率比較高的部分，這個是他發展的趨勢本身。貨運量穩定的成長，獲利算是航空公司主要的部份，因為兩岸的貨運貿易增加，另外兩岸進出口貨運增加特別是半導體貨物增加，所以她貨運量會增加，所以看整個產業的部分要把客運和貨運合併來看，會比較知道對一個航空公司來講，他的經營策略應該如何做調整。當然也要看全球的趨勢，全球的客運量都減少了，那貨運量還是持續的增加，兩岸之間的客運量也是一樣減少，可是兩岸的貨運量又比其他地區增加的多，因為兩岸之間的這些產業需求基本上還是蠻高的。

## 訪談紀錄



訪談時間：2021年5月28日下午2時至3時10分

受訪者：G5（政府部門，民航局長官）


### （三）兩岸空運直航客運量變化產生的影響

1. 請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？
2. 請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，對哪些產業會造成衝擊？


答：

兩岸直航最大的功能就是服務臺商，臺商從臺灣各地，很大部分是中部地區，像是傳統精密工業、毛巾、紡織、自行車，在高鐵通車前幾年，開始外移到中國大陸，2016年以前，兩岸旅客往返人次將近有1千萬，有4、5百萬是中國大陸來臺的旅客，另外一半是臺商，如果換算成人數大概接近2百萬。

所以單純從兩岸空運直航的客運量減少來看，那主要有兩個主要原因，兩岸從5年前比較降低溫度的互動，那時候觀光旅遊降低了溫度，中國大陸的團客限縮，剩下自由行，後來在2019年自由行也被限制，像去年（因為疫情）就幾乎停掉，光這一塊就使好幾個產業受影響，一塊就是來臺的觀光、住宿、遊覽車、消費及一條龍產業像是精品業，這個是從中國大陸地區來臺的消費不見；另一塊是我們臺商往返兩地的減少，兩岸直航在國民黨執政中後期達到最高峰，那時候還沒有美中的貿易戰爭，很多留在臺灣的產業只剩研發和高價值的設計或是關鍵性產品的控管，其他比較耗費人力、土地或者需要資源較高的業者，大部分都移到中國大陸去，像我們剛剛講的傳統產業，例如自行車、成衣、鞋業，甚至毛巾、紡織這一類或者




是一些工業，很多沒有留在臺灣就到中國大陸去，可是他們到中國大陸去也面臨一個問題，因為中國大陸一開始是歡迎我們臺商去投資，協助它們提升各地的經濟和動能，可是等到發展到一定程度後，他們一開始的政策叫三沿，「沿海、沿江、沿邊」，就是最靠近海邊的廣東、福建，這一區算是發展比較快，所以深圳或是廈門發展比內陸地區快，第二個是沿著長江、河邊的船運可及的地方，但是這幾年在逐漸發展以後，環保意識抬頭，對於勞工的照顧要求也越來越強，所以後來的政策變成要求業者付出比較高的環境保護的成本跟勞工的成本，相對原來臺商去中國大陸投資的成本下降優勢，在比較發展高的地區，漸漸的被壓縮，被排擠，此外中國大陸政策上也希望利用臺商的力量去開發比較內陸的地區，所以漸漸要求往貴州、成都或是中西部地區去發展。這樣的政策對臺商成本來講也會更大更不確定，因為中國大陸的土地是審批制，不是買就可擁有，相對很多地方來講比較人治，所以隨時換個地方的首長，或是換個主管，就可能面臨要調整投資產業或是投資獲利的變動，這個導致臺商開始思考說到底是往內陸去，還是要離開中國大陸往東南亞去。那剛好民進黨政府執政後開始推新南向政策，政府認為不應該把所有臺商的投資都放在中國大陸這一個籃子裡面，擔心中國大陸有很多政策的變動，影響到臺商甚至我們國家的利益，所以就在 2016 年開始推新南向政策，在中國大陸已開發區的臺灣廠商成本越來越高的情況下，包含土地、環保及薪資的成本，他們也在思考說到底是要往內陸去，還是要回臺灣，還是要配合新南向政策去越南、菲律賓、印尼、泰國等國家。這個移動就會影響到兩岸航空的運量，也就是說



全盛時期，我們兩岸航班一周最高容量兩邊加起來 890 班，中國大陸地區有 60 個航點，讓航空公司可以選擇，臺灣有 10 個，所以就有 60 乘以 10 的網路，這就要靠航空公司自己斟酌說，它到底要飛哪裡，但是中國大陸對於比較熱門的區域像上海、北京這些航點會有航班數的限制，熱門地點要增加更不容易，因為還要搭配時間帶的問題。第一個航空公司會選擇兩岸交流最密切的地方去開始投資航班，所以最高就是桃園飛廈門、上海、北京、廣州、深圳、杭州，這幾個點也是春節航班也會有加班上限。航空公司會在這個 60 乘以 10 的這個航網上挑選最有獲利價值的，人數最多的去飛，以往中國大陸實際有飛的點有 50 個，臺灣的點大概都有飛。


這個是原則，事實上我們也有航權的分配，也會考慮說兩邊航空公司要發展，要分配那些地點，所以航空公司會挑選最熱門的黃金航線，最貴的航線就是桃園到上海，這是最熱門的，所以在這樣的情況下，如果旅客像幾年前最熱門的時候，假設兩岸有 1 千萬旅客往來的話，它會分布到不同的 O-D pair，不同的兩個都市，都市對，事實上這個 60 個點，有一些點飛不起來，旅客量很少，航線也會漸漸消失，當初申請的只有 50 個，中國大陸有一線城市、二線城市、三線城市，在航班限縮的時候一定是三線城市先砍掉，不賺錢的先砍，這是對同一家航空公司來講，比如說華航、長榮較具規模的航空公司，它在兩岸航線布局的時候，它會挑最有利的飛，不賺錢的放掉，可是對於臺灣次級的航空公司，比如說遠東、復興，或是立榮華信虎航這樣，它們如果進不了一線城市，因為實力跟航權的關係，它就會去找二線、三線城市，這個就要憑本事到



底能不能飛得成，飛得成有很多因素，有些是地方政府補貼，比方說中國大陸因為開放給地方政府去推動經濟發展，所以很多地方政府用很多的力量去讓航空公司從各地方到他那裏去。所以甚至過去還有地方政府出錢補貼機師的薪水，或是補貼你帶多少人來，就依人數補貼，有點像臺灣或是很多國家在發展觀光的時候的補貼一樣，因為航空公司的成本高就會不想飛，所以地方政府會去降低航空公司的成本；第二個就是靠旅行社，補助旅行社讓它的成本降低去攬客去促成。當然它是希望這些以觀光為主的旅客，在往來的過程去消費更多，促進當地的經濟跟投資的發展。

剛剛講產業面臨到中國大陸的政策轉型，大部分第一代臺商老化，所以很多臺商去思考到底是要回臺灣經營，收掉中國大陸的產業，還是要配合中國大陸的政策，往內陸地區去發展，還是跟著我國政府政策往新南向國家去，他們做這樣的決定就會影響到臺商往來中國大陸的頻率，自然也會影響到民航客運甚至貨運的運輸量，所以這一塊背後是政治和經濟的因素。這個是美中貿易戰之前，就已經自然的發生，不管是中國大陸的政策或是臺灣的政策結構上的改變，結構改變就影響到航空公司在航網上的布局，航空公司就開始思考，臺商如果移走，譬如說從廈門往內陸走，那當然航空公司的航點就要跟著往內陸去布點，比如說成都、貴州、重慶、鄭州這種比較二三線的城市，甚至太原、陝西這些以往臺商比較不會去的地方；但是如果形成不了經濟規模，所謂的經濟規模除了臺商是基本盤以外，他們的觀光旅客或是來臺灣的人沒有這麼多，航空公司也不一定撐的起來，所以這也是為什麼像臺中一些航線，開

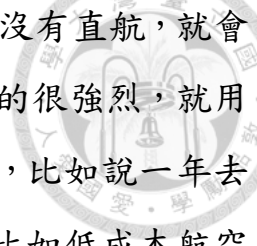




了又關，關了又開，臺南也是一樣，因為有一些航空公司進不了桃園，中國大陸的航空公司也會在 60 乘以 10 這個 Origin-Destination pair 變動，航空公司會去根據臺商的移動和觀光發展去調整航網布局，這個是在背後的政治面影響。另外，美國自從川普上任以後，美國的保護主義又興起，所以就要求台積電或者是鴻海去美國投資，甚至基於美國跟中國之間國家的安全利益，限制很多精密的產業在中國大陸製造，或中國大陸的產品不能去美國賣，越演越烈以後除了對中國大陸進口地產品課以比較高的關稅，課徵關稅是貿易戰，也有我們剛剛講關於考量國安上及經濟主導上的問題，比如說有去禁止華為的產品進到美國，這就會導致原來在中國大陸投資的廠商，甚至是華為或是其他公司，會思考說到底是在中國大陸生產，或是美國生產，甚或是移到東南亞國家，甚至臺灣，這個是指原來中國大陸的廠商；當然臺灣的廠商也會面臨這個問題，因為臺灣業者常常很多是全球供應鏈的一環，以 Apple 來講，iphone，雖然在中國大陸生產，有些配件產品也是臺灣做的，有可能是在臺灣製造的，送到中國大陸組裝，再賣到美國或者是直接授權在中國大陸製造，這時如果美國限制中國大陸的產品或者是貿易戰爭課予更高的關稅，在中國大陸製造的產品賣到美國相對競爭下獲利就不合算，就會思考是不是要把產線從中國大陸拉出來。因為美中貿易戰以後，加上中國大陸的一些政策，還有成本越來越高，很多臺商開始鮭魚洄流，像是前一陣子桃園機場的遠雄自由貿易港區，前幾年經營的不是很好，但是因為美中貿易戰，很多廠商尤其是電子科技廠商回來臺灣設廠，甚至租遠雄的園區當作他們的廠房，出租率就提高了，

就像是好幾家 IC 通路公司組成的大聯大，最近就進駐桃園航空城設立電腦零組件物流中心。


觀光產業就是 Inbound，比較對國內經濟有影響，中國大陸旅客進來臺灣旅遊，變多的時候就是這些相關的產業一直上升一直投資，這從國民黨 2008 年執政，隨後 8 年的時間一直上升，大概達到 1,100 萬人次。後來兩岸政策調整，也受影響，中國大陸團客開始降，自由行也縮小加上美中貿易戰臺灣產業和中國大陸產業都在改變，航空運輸的服務網路、型態及數量也隨之變動。航空本身是衍伸性需求，它是 induced service，就是旅客有產業、旅遊、經商、探親及訪友等需要，才會產生航空的需求，所有產業投資跟觀光的需求都是航空服務的背後需求。一般產業投資或是觀光活動的一環或是公務、探親、訪友產生的旅次很簡單，歸納起來有三個目的：一個是商務，一個是探親訪友，一個是旅遊，大概不外這幾個。商務就包含投資、公務所有的 working purpose，另一個是家庭的因素，探親、訪友或是年節的往返，像中國大陸的黃金週、兩岸春節往返，最後一種是觀光，不外這三種，所以客運量變化減少，就是這三種目的需求變化，這裡面最不會變動的就是探親訪友，不太會受政策的影響，剩下的觀光受政策影響蠻大，產業也是，包括剛剛講的中國大陸自己的政策，甚至我們臺灣自己的引導政策，希望臺商回流，或是南向分散風險，或是美國跟中國大陸的關稅及貿易戰爭，都會導致航空運量的變化。我們今天看到運量的變化減少是因為有前面那些政策或是政治、環境變遷的因素，倒不是因為直航航班數減少導致需求下降。直航航班本身的因素如果航空公司不飛，那各種活動會降低頻率，但是也



可能會用別種方式來完成，像是以前我們兩岸沒有直航，就會飛香港、日本再過去大陸，如果那個旅次的目的很強烈，就用轉機或別的方式來達成，或者降低頻率來達成，比如說一年去一次，那如果很方便又便宜，一年去兩三次，比如低成本航空 LCC 對年輕人的吸引力，就是低價航空，去日本很頻繁，又便宜，跑日本的人就會很多，以前很貴一年去不到一次，現在因為低價航空很便宜，可能週末跑去兩三天就回來，這些都是雞生蛋蛋生雞的課題，便宜的航空直航跟運輸活動會導致相關產業的發展，相關產業的發展會帶動關聯產業的增加；這通常是一個正向循環，反之也會變負的循環，比如說產業變動引起航班減少，航班越減少，產業越糟，顛倒方向都是正或負的互動。

兩岸直航客運量減少，觀光業是最大的影響，第二個國內就是旅館業，遊覽車業，商品販售業等等，那另外一個我們的產業外移跟我們的新南向政策也會有影響，但是這是產業自己的移動而不是因為直航運量的減少。很多是互動的，因果關係不一定，不一定是直航減少影響產業，反而很多是產業先變動，因為航空是衍生性需求，航空受政治力影響很大，比如我們剛剛講不同的政黨，不同的政策態度；第二個是受經濟的因素影響很大，投資或者是觀光，第三是受到科技的影響，譬如說出現了 LCC 或是比較便宜且航程越遠的飛機，那本來要轉機的旅客，因為飛機航程變遠可以直航了，不用再到中間點轉機，該轉機點就會被弱化，像新加坡、香港、曼谷、杜拜或某些點以轉機為主，可能就會影響蠻大。

產業發展導致旅次需求增加，旅次需求增加導致航空公司




運量的成長及航網的增加，航網的增加導致關聯產業的增加，關聯產業的增加導致航空架次或是運量或是航空公司的增加，這樣是一個正循環；反之，越來越少的投資，會導致航空班次越少，航空班次越少，關聯的服務越少，觀光的旅客或是投資就越少。正面是一直走，反面也是，這也是為什麼東南亞國家甚至全世界各國都在投資機場，希望它們的國家讓大家覺得是可以放心進出的，如果有方便進出的航網，就更有機會在全球經濟發展的過程裡面更有競爭力，更能增進自己的經濟活動和帶動國家的成長。所以東南亞國家都在發展機場，希望帶動國家的發展，尤其亞太地區航空運量成長率比較高，過去10年大概都是7.5%以上，每10年就翻一倍。

**3.請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，可以有那些作為？**

**4.請問您認為業界在兩岸直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？**


**答：**

簡單講，本來兩岸60乘以10的航網，那如果在沒有政治力干預或沒有天災人禍戰爭的因素，他就是靠經濟活動和兩岸自由的往來會根據各地的條件蓬勃的發展。但是如果像COVID-19出現，基於防疫的理由，就會設立關卡，就會設管制點，就會降低往來及旅遊的方便性，所以像去年2月10日，知道疫情上來的時候，中國大陸地區那時疫情比較嚴重，政府就直接限縮，原來60個點，就只剩貨運的10個點維持，客運限到4個地方5個點，就是北京、上海、廈門、成都4個地方，其中上海留兩個點，虹橋跟浦東機場，所以這個就是一種因為



邊境管制或是疫情的關係導致對於開放航點的限制，其實航空公司很有市場敏感度，在航網布局上，那一些獲利比較高，就會去布局那邊，比如華航布局都比較偏日本航線，兩岸航線在我們兩大航空公司的百分比其實並不高，大概都是百分之十幾而已，但對立榮、華信、遠東兩岸航線的占比比較高，可能有百分之二十幾。航空公司在應變上其實很快，但是那是指沒有疫情的時候。疫情之前，臺灣一週飛往周邊國家的航班有 3,056 班，飛日本一週有 7、8 百班，光一天有 100 多班，分別從臺北松山、桃園、高雄飛日本，代表日本航線佔有的比例和含金量很高，所以他們就會一直投入。航空公司也可以開發其他潛力航線，像韓國漸漸上來，但是還是比較少，幾十班而已，香港飛桃園以往是全世界最密集的航線，但是因為第一個兩岸直航後，航班少了很多，第二個因為香港前陣子的政治及社會問題，導致大家有點排斥往那邊去。誠如前述，航空公司其實非常敏感，他們會一直分析觀察，對航空企業來講，航空公司航班營運成本比較貴，一般國際線打平的乘載率平均是 7 成，國內線大概是 5 到 6 成，但每家航空公司都不一樣。看航空公司的定位，如果是高端的，票價賣的好，（乘載率）就不一定要這麼高。但是如果像 LCC，他票價很便宜，至少要維持 8 成到 8 成 5，才有可能 break-even 打平。

所以航空公司一旦發現乘載率不好，他就會去縮減航班，甚至會把航線砍掉，譬如說香港快運兩三年前本來從香港飛花蓮，每個禮拜幾乎每天都飛，後來乘載率越來越低，沒辦法，只好減班，最後整個收掉。所以航空公司對市場的反應是非常敏感的，它們會一直觀察，所以要不要去管理它們，其實他們



會自己管理自己，除非像碰到這種政治性的議題，或者像美國前一陣子，對沙烏地阿拉伯等中東國家要求上飛機的可以使用電子設備不能超過手機的大小，怕他們有恐怖行動即是政治的問題，從保安上來講，這個在目前兩岸沒有因為這樣做限制。其實航空業者調整的很快，除非像現在天災疫情，我們需要補助他們維持營運，否則他們自己會去調整航線，而且國際航空公司我們沒有很強烈的票價管制，只有航權的分配，所以基本是由他們自己來決定航班次，不像國內，因為我們有要求他們飛多少班次，不能隨意減班，國際沒有這個問題，國際要減隨它減，但是國內線票價上下限都有嚴格管制，所以航空業是一個很難進入，也不容易出來的產業。就像新航空公司一樣，他要想清楚，他要進來這個市場，不好經營，而且成本很高，獲利不容易回收。所以他要進來他就要考慮安全因素第一，第二個他要有足夠的專業能力經營，第三要有足夠的財力來支撐前面幾年的虧損，越後面進來的業者越辛苦，因為市場都被佔領，比較好的時間帶也被佔。如果起飛的時間都是半夜，回來臺灣都是一大早，這種航班旅客就不喜歡坐，因為等於多了一天，可是對旅客不合算沒有用。


#### (四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估

1. 請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什麼？

2. 請問您對於兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？為什麼？


答：

要分三個 Section 來討論。第一個是在疫情期間，大概只



能根據兩岸的防疫政策來決定，這個就很難說什麼時候能夠恢復，看疫苗施打狀況跟每個地方疫情的控制，尤其是兩岸，如果兩邊疫情控制得當，要逐步恢復就會面臨一個問題，就是如何從現在的 4 個地方 5 個點，是直接回到原來的 60 乘以 10 呢？還是中間會有不同的階段過渡？這個就會涉及到我們國家政策和如何與中國大陸互動的討論。第一個是疫情期間的發展，防疫為優先，民眾要保住性命的同時，航空公司要維持他的元氣，所以我們減免他很多的費用跟成本，甚至給他貸款跟補貼希望他保住元氣，臺灣是海島國家，不能沒有航空公司運旅客出境、各種產業外銷跟把醫療用品生活必需品運進來，所以勢必得維持這個核心的產業。


第二個階段是在疫情發展告一個段落後，逐步要恢復營運，兩岸之間就會涉及怎麼恢復，從那些地方開始恢復，勢必會慢慢恢復，只是說速度是慢慢走還是一下子就回到原來的，等於涉及兩岸的討論。不是由民航局說了算，涉及到國家安全的問題，還有政策上要怎麼放。但是因為兩岸已經有一個以前的規模在那，至少會說從 4 地 5 點如何回到 890 班一個禮拜的容量跟 60 乘以 10 的點。到底是一次到位還是分階段到位，這個就會涉及兩岸的政策，有待政府來決定。但是總地來講，兩岸航空之間的往來大概很難說完全不往來，因為畢竟如果撇開政治的因素，中國大陸是一個很大的市場，第二個我們有很多必需品或是原物料，甚至高階產品，要跟中國大陸的資源結合才有更好的發展，因為我們國內的市場不大，2,300 萬人，那很多企業要能在全世界競爭，他需要有研發的資金跟市場，如果沒有市場，做出來的東西就沒有用；第二個要有製造的工



廠，如果我們環境、電跟水或是土地的成本很高，中國大陸是工廠設立的選項之一，而且還是蠻前面的選項，因為語言相通，可能還是要維持一定程度的交流。在臺灣區域航線裡面，東北亞就是日本跟韓國，主要以觀光旅遊為主，大概產業相對來講，因為日本是輸出技術國家，有點像我們輸出東南亞一樣，所以一般來講，後來以旅遊為主。但是我們對東南亞是資本和技術輸出國家，但是他也是市場，所以東南亞加起來也 10 幾億人，也跟中國大陸一樣是非常大的市場，只是他的語言、地方的政治經濟環境不一樣，所以在投資或往來東南亞地方，在疫情之前，一週也有 6、7 百班，已經超過中國大陸，中國大陸後來剩 580 幾班，那日本韓國加起來有 1 千多班，所以東北亞還是蠻高的，這個是指往北往西往南，往東因為紐澳很小沒有太大發展；但長程的一個是美國、美洲、一個是歐洲，兩大航網，所以，臺灣作為一個海島國家，對外貿易跟所有人才甚至我們很多的需求都必須有國際進出，基於這樣子航空產業就不可或缺，勢必要積極發展，航空產業發展越好，我們國家進出跟發展的成本越低，運輸成本越低，進出的成本越低人家願意把產品或技術往這邊送的意願也比較高，所以我們對航空應該是要積極發展，不需要考慮太多量的限制，這也是我國這幾年來仍然大力投資桃園、臺中、高雄機場的擴建的重要理由。但是在不同的發展政策及節奏上，也會去考慮到政治經濟上分散風險，或者是國家政策要怎麼樣調整，就像新南向政策的提出一樣。

第三個當然我國發展觀光也是很大的重點，所以觀光局已有一個 2030 觀光發展計畫，希望到時來臺觀光客可以達到





2,000 萬；這在幾年前，外國觀光客來臺最高就是 1,000 萬左右；日本也是這樣的戰略，因為日本人口老化，產業外移，他們政府也是用觀光發展來補足很大一塊內需市場，因為人口老化以後對於政府稅收，對於生產還有市場的減少，是一大經濟隱憂，這個很多國家都是一樣。比如在法國、荷蘭，荷蘭或許不太一樣，但觀光對於荷蘭也是很重，還有舊金山、紐澳地區也是，因為外來的人口購買力對於住宿、食品、消費購物，食住遊購行，都有助益，所以在這些國家的觀光產業和航空業都是重要發展的關聯產業。

總而言之，臺灣不能沒有航空業，那航空的市場分布裡面，區域航網裡面勢必東北亞、中國大陸、東南亞，都得考慮，國家發展的立場，不太可能全部放在一個籃子，基於這樣的考慮，如何去布局就會跟國家安全以及國家整體利益有關。與我們友好的國家就盡量發展，利益不高或有疑慮的國家就不會有太多發展，這是必然的，整體來講，政治經濟對航空產業的影響很大。

## 訪談紀錄



訪談時間：2022年3月4日下午8時至10時14分

受訪者：C2（某航空公司資深員工）

### （一）兩岸直航協商過程

1. 請問您覺得 2008 年兩岸直航能夠達成協議的背景是甚麼？為什麼您這麼認為？

答：

從 1970 年代末至 1980 年代，中國大陸開始改革開放，以鄧小平、趙紫陽、胡耀邦等人為首，對內實施改革，在對外進行開放。改革開放從 1978 年開始，1979 年，鄧小平在深圳成立經濟特區，1985 年，中國大陸開放珠江三角洲成為經濟開放區。這一系列的開放吸引了許多外資高勞力、高耗能及高污染的產業前往中國大陸投資，因為中國大陸當時的土地、人工、稅收都較其他國家便宜，而當時中國大陸為了推動經濟發展，也願意接納污染度高的產業來大陸投資。

1987 年臺灣開放老兵返鄉探親，當時從臺灣搭飛機飛到中國大陸，必須經過香港轉機，當時臺灣人民到中國大陸探親的人次每年可以達到 100 萬甚至 200 多萬人，雖然探親需要經過臺灣審核也要中國大陸審核，但在航空業界來看，往返兩岸探親有很大的市場需求。

臺灣從 1990 年代開始產業轉型，許多產業外移中國大陸，遂產生商務需求，當時臺商搭機到中國大陸，需要先從臺灣飛到香港、澳門、韓國的濟州島或日本的沖繩，再轉機飛到中國大陸。

到了 2000 年陳水扁總統執政，在 2002 年有一個契機，就

是立法委員章孝嚴提出臺商或臺商家屬春節返臺的包機訴求，在 2003 年實施第一次春節包機，2004 年沒有實施，到 2005 年執行第 2 次春節包機，2006 年實施第 3 次。到 2008 年馬英九總統執政，兩岸先實施周末包機，經過兩岸海基會海協會的會談陸續簽署了海峽兩岸包機會談紀要、海峽兩岸空運協議及海峽兩岸空運補充協議，達成兩岸的空運直航。

## 2. 請問兩岸直航協商的過程中，遭遇了哪些困難？又是如何解決？

答：

2005 年國台辦釋出善意，讓當年的臺商春節包機是兩岸雙向多點對飛，我覺得能夠產生這樣的結果是雙方政治上的互相理解帶來的結果，所以兩岸直航能夠達成，也是雙方政治上的互相理解達成協議。


另外兩岸從臺商春節包機、節日包機、專案包機到周末包機，再到平日包機，最後變成定期航班，可以說兩岸的直航是雙方經過經營評估後持續往來，代表兩岸直航有利基，可以有固定的客源，所以讓兩岸直航能夠有談判的基礎。

## 3. 請問兩岸直航的航班數和開放航點是如何決定的？

答：

航空公司希望開放貨運的航班數及航點大於開放客運的航班數及航點，因為臺灣的高科技產品對於中國大陸更具有吸引力。

兩岸直航前的航班數和航點開放牽涉到臺灣政府和中國大陸政府對於兩岸航線的界定。臺灣方面一直想把兩岸航線界定為國際航線，但中國大陸想把兩岸航線定位成國內航線。像



是 2003 年第 1 次春節包機開放的航點和航線，中國大陸願意開放更多航點和採取雙向對飛的方式讓臺商方便返鄉，但是臺灣要求春節包機必須由臺灣出發經過第 3 地香港或澳門，飛到中國大陸載客，再經第 3 地再飛回臺灣，臺灣開放的航點只限臺北和高雄，並只限飛到上海載客。到了 2005 年第 2 次春節包機，1 月章孝嚴委員帶著推動臺商春節包機參訪團到北京，國臺辦和民用空總局派員與章孝嚴等人會面，當時會議中國大陸希望臺灣可以開放臺北、高雄及臺中等 3 個航點，但臺灣方面不允許臺中，只開放臺北和高雄；臺灣希望中國大陸除北京、上海外，能夠再開放廣州、廈門、重慶及深圳等 6 個航點，不過最後只開放北京、上海及廣州，到了 2006 年中國大陸再多開廈門第 4 個航點。2008 年四川汶川大地震，臺灣與中國大陸協商，再實施包機至四川搭載旅客返臺。

2008 年兩岸實施平日包機後，航空公司開始到中國大陸一線的開放航點設辦事處或分公司拓展航線業務，隨後來到開放的二、三線城市設點，而當時的航線業務相當競爭，常常有航空公司互相搶點，最後只有一家航空公司搶贏的情況發生。

中國大陸為什麼要開放這些城市？這些城市有一半是內陸的工業城市，很明顯就是要推動內陸城市的產業轉型。另外有一些城市比如長沙、西安、雲南是為了旅遊以及方便旅客去鄰近國家等原因。

## (二) 兩岸空運直航的客運量變化

1. 請問您認為兩岸空運直航後對於中國大陸和臺灣帶來哪些好處？又帶來哪些不利之處？

答：

對於臺灣的好處是增加臺灣到中國大陸的探親、陸籍配偶的市場，並且增加兩岸各方面的互相認識和理解，也讓臺商多了很多商業機會。中國的好處是人民多一個到臺灣觀光的機會，兩岸同文同種，語言相同，對於臺灣有新鮮感。

不利的地方就是航空公司在中國大陸要跟中國大陸的航空公司競爭。在兩岸航線開始實施定期航班之前，兩岸航線客群多是臺商；實施定期航班之後，中國大陸開放陸客來臺觀光，兩岸航線陸客充斥，大量來臺，這時候航空公司間就有競爭，對於臺灣的觀光旅遊承受度和社會對於國內觀光之觀感也受到一定的影響。最主要是兩岸的文化不同，中國大陸的觀光客很多是國家派他們來，來了就有補助比如說每個人補助人民幣 50 元。各省、縣、村辦公室說可以來臺灣旅遊，就整村報名。他們可以每年補助，每年辦，就是要衝業績。

## 2. 請問您認為影響兩岸空運直航的客運量變化的原因是甚麼？

為什麼您這麼認為？

答：第一個影響兩岸空運直航的客運量變化視市場需求面，包含 1. 商務、出差之需求。2. 探親、陸籍配偶婚姻關係、探望家人之需求。3. 觀光旅遊之需求。第二個是政策面，指兩岸的政策，包含 1. 出入境規定。2. 臺灣開放中國大陸旅行團來臺配額。3. 中國大陸的來臺旅客人數。在馬英九總統執政時代將陸客來臺團客每日人數調整至 8,000 人，但是到蔡英文總統執政，陸客來臺觀光人數掉至每日 2,000 人左右。在陸客來臺觀光最頂峰的時候，我接待過很多陸客觀光團，通常都是 8 天 7 夜，從桃園入境，到臺中、嘉義各過 1 夜、到花蓮過 1 夜、臺東過 1 夜、最後在臺北待到最後 1 天。最後幾天待在臺北的原



因是那時候陸客流行來臺灣買鑽石，帶陸客去買的這些店都是所謂的陸資開設的一條龍產業，陸客還喜歡買小販及賣食品的觀光工廠像是最有名的佳德鳳梨酥。

### **3.請問您認為美國的一中政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：美國是共和黨、民主黨兩大黨政治，各種壓力團體會對兩大黨給予壓力，因此兩大黨都有友台小組和友中小組，兩大黨對臺灣領導人、對臺灣各政黨及對中國大陸領導人的態度會影響美國的一中政策，美國對臺灣關係好，就出售武器給臺灣，幫助臺灣；關係不好，臺灣想要的武器美國不賣，不想要的、貴的才賣給臺灣，或者達到一定條件才賣。近 10 年美國對臺關係較好，美國政權從柯林頓到小布希對臺關係沒那麼好，到歐巴馬延續小布希的一中政策，將臺灣視為海外基地，馬英九跟中國大陸走得比較近，國是有疑慮的。從歐巴馬到川普再到拜登，對中國大陸的態度普遍是針對性的。

### **4.請問您認為國內民意對於兩岸空運直航的看法為何？對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：民意分成四種。第一種是支持兩岸直航的，這些人主要是臺商、親中者還有觀光旅遊業，透過兩岸直航可以得到好處。第二種是反對兩岸直航，通常都是討厭中國大陸、不希望陸客來臺灣，無法從兩岸直航得到好處的人。第三種是中立，例如航空公司希望兩岸航線多開航點、兩岸航現有利基，但如果遇上特殊狀況例如油料上漲、疫情、政策沒辦法支持，兩岸航線客運可能會賠錢，就比較保留。兩岸空運客運基本上是靠團客，A330 座位 256 個，3 個團就可以塞滿。

**5.請問您認為中國大陸的對臺政策對兩岸空運直航的客運量造成的影響為何？**

答：中國對臺灣政黨有不同政策，在國民黨執政時期較為讓利，兩岸貨運往來達到1萬多噸；民進黨執政時期就處處阻攔臺灣。對航空公司來說，最明顯就是中國大陸飛往臺灣的商務定期航班、還有陸客來臺自由行及團客減少。主要是中國大陸對於中國自由行審核期限拉長，從2週變成1個月，審核過才能再申請入臺許可證。到最後甚至把自由行關掉。

**(三) 兩岸空運直航客運量變化產生的影響**

**1. 請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，將產生哪些影響？**

**2.請問您認為兩岸空運直航的客運量減少，對哪些產業會造成衝擊？**

答：以上兩題一起答。第一個直接影響的就是航空業，航空業因為客源減少，採去調整航班或者是將座艙等級提高的方式因應。第二個受影響的是交通運輸業，陸客不來臺灣了，車子就空在那，還有觀光旅遊業及餐飲業，也少了很多客源。還有一個產業也受影響就是藥妝業，以前陸客來臺灣會掃奶粉，一箱6罐，一口氣就可以買20箱就是120罐，現在業績就沒那麼好。最後還有食品業，像是在陸客中知名度很高的維格餅家，及一些觀光工廠，都有受到衝擊。

**3.請問您認為政府對於兩岸空運直航的客運量的管理，可以有那些作為？**

答：臺灣政府在中國大陸旅客入境臺灣前管一堆，光一個入境申請就非常耗時。臺灣的領事事務局可以思考自己對中國大陸入境

旅客的態度和世界其他各國對於中國大陸入境旅客的態度來比較，建議是該審核就審核，但是可考慮縮短時程，可以參考香港的網上快證。

另外政府對於觀光產業要有配套，陸客來臺的錢不要給陸資的一條龍產業給賺走，也不要將大陸人當賊，問東問西。要讓中國大陸旅客留得久，花錢花得心甘情願，還會想要來台灣。

#### 4. 請問您認為業界在兩岸直航空運量變化的情況中，可以有那些作為？

答：

航空公司應該擴大中國大陸二、三線城市的客群，像是南京、無錫，過去到中國大陸的臺灣人早期的聚落，另外像是崑山是臺商的產業聚落，也有很大的客群。航空公司除培養臺商客群，臺商對於兩岸航線通常都是剛性需求，也要培養當地的客群，當地會有商務、差旅的交通需求，比如說在鴻海集團任職的大陸籍管理者，還有觀光的需求，這一塊要和當地的航空公司競爭，他們開的票價普遍比臺灣便宜，但服務比臺灣差，臺灣航空公司的服務還是比較細緻。像中國大陸把空中小姐叫做空中乘務員也是很競爭的，國中畢業就要進空乘員訓練學校，從幾萬人中選出 100 多人，但是細膩程度來是有差。

所以臺灣的航空公司要提升服務的細膩程度以及營造良好的企業形象，借助中國大陸的代理銷售通路，像是攜程網等各種的網路旅行社，在中國大陸各城市、各廠區都有據點，銷售力就能很深入。

#### (四) 兩岸空運直航客運量趨勢推估

##### 1. 請問您認為未來兩岸空運直航的客運量會如何變化，為什麼？





答：

中國大陸面對新冠肺炎疫情執行清零政策，包含大規模消殺和閉環。在這樣的政策環境下，中國大陸不會有觀光需求，兩岸航線的航點只剩 4 個城市，不開放觀光，在疫情之下兩岸航空客運不增還會減少。中國大陸的大城市香港和上海都出現過大規模集體感染，臺灣相較之下，外來病毒種太少，還是太乾淨，因為各國商務、差旅的旅客會帶著病毒變異株入境，臺灣的入境管控還是比較嚴格一些。我覺得要看疫情的發展，如果中國大陸的疫情在 3 月獲得初步控制，那再過 2 個月到 5 月看當時的狀況是變好還是變壞，如果變好，到 7 月我認為客運量就會開始逐漸回復。

**2.請問您對於兩岸空運直航的未來趨勢是悲觀還是樂觀看待？  
為什麼？**

答：我認為短期不樂觀。在 2019 年年底新冠疫情發生時，本來各界都以為像 SARS 一樣，隔年 7 月就會好，沒想到這個疫情持續到 2022 年。不過歐洲各國在疫苗覆蓋率達到 75% 之後，取消邊境管制，根據 IATA 預測 2023 年、2024 年世界各國的航空運量開始恢復，到 2024 年有希望恢復到疫情前水準。

長期來看，中國大陸對疫情控制得當，邊境管制政策開放後，兩岸直航的客運量反彈一定最快，因為中國大陸旅客的基數大，但反彈多高多快，不敢說。以航空公司的眼光來看，人口在哪，市場在哪。我覺得現在的關鍵是 2023 年中到 2024 年這段時間，臺灣檢疫規定有沒有放寬，如果臺灣旅客出國返臺入境或中國大陸旅客來臺還要隔離，恐怕復甦的力道會減弱。