

# 2008 年海峽兩岸海運通航協商之檢討

## A REVIEW ON NEGOTIATION OF CROSS-STRAIT DIRECT SHIPPING IN 2008

包嘉源 Jya-Yuan Bao<sup>1</sup>

(98 年 3 月 31 日收稿，98 年 6 月 25 日第一次修改，98 年 8 月 25 日第二次修改，  
98 年 9 月 11 日第三次修改，98 年 12 月 12 日定稿)

### 摘 要

2008 年 11 月，海基會與海協會在臺北舉行第二次「江陳會談」，簽訂包括海運通航在內之「海峽兩岸海運協議」，正式開啟兩岸之全面海運通航。本研究深入探討該項協議，並以「談判結構研究途徑」對第二次「江陳會談」之海運通航協商，進行談判之結構分析，藉以了解該項協商之實際情況及協議所產生之問題，期能提供各界作為未來兩岸後續協商之參考。

**關鍵詞：**海運通航；協商；海峽兩岸海運協議；江陳會談；談判結構研究途徑

### ABSTRACT

*The Strait Exchange Foundation (SEF) and Association for Relations across the Taiwan Straits (ARATS) held the Second Chiang-Chen Meeting on November, 2008. The signing of the Cross-Strait Sea Transport Agreement between the SEF and ARATS has achieved a total direct shipping link across the Straits. In order to realize the actual situation of the negotiation and the problems caused by the Agreement, this study*

---

1. 開南大學物流與航運管理學系助理教授（聯絡地址：33857 桃園縣蘆竹鄉開南路 1 號開南大學物流與航運管理學系；E-mail：alibao@mail.knu.edu.tw）。

*explores the Agreement and analyzes the negotiation through a structural approach. It is expected that the finding and results of this paper shall provide a reference for the following negotiations across the Straits.*

**Key Words:** *Direct shipping; Negotiation; Cross-Strait Sea Transport Agreement; Chiang-Chen Meeting; Negotiation structural approach*

## 一、前言

2008年11月4日，海基會與海協會在臺北舉行第二次「江陳會談」，簽訂包括海運通航在內之「海峽兩岸海運協議」，正式開啟兩岸之全面海運通航，但它並非兩岸海運協商之結束，後續之協商或接觸仍將繼續發生。兩岸海運由早期的「全面禁航」，經過1997年至2008年「間接通航」之過渡，迄今，兩岸登記之船舶已可直航對方港口。第二次「江陳會談」海運通航協商之實際情況如何？2008年「海峽兩岸海運協議」內容，是否符合臺灣航業界之需求？臺灣未來在後續兩岸協商方面，能否學習到一些談判經驗？為下一回合之兩岸接觸或協商作準備，實有需要作進一步之探討。

包嘉源等<sup>[1]</sup>曾以「談判結構研究途徑」，分析1997年香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」之談判結構。本研究擬續以「談判結構研究途徑」，針對2008年第二次「江陳會談」兩岸海運通航協商之談判結構及其協議內容進行分析，期能提供各界作為後續兩岸協商之參考。

## 二、2008年海峽兩岸海運協議

### 2.1 兩岸海運通航協商之啟動

1949年後，臺灣海峽兩岸處於軍事對峙狀態，兩岸人員往來、通郵、通航及通商全部中斷。在海上通航方面，大陸雖早自1979年8月即倡議就兩岸海上運輸問題與臺灣航運界進行協商，並宣佈各對外開放港口均可對臺灣船舶開放，但其間並未提出任何有關通航的具體措施。直至1995年5月，臺灣推出「境外航運中心」方案，兩岸海運才開始有良性之互動<sup>[2]</sup>。其後，兩岸海運相互開放，包括1997年「經第三地兩岸定期航線之開放」、2001年「小三通」及2004年「海運貨運便捷化」等措施。經由這些措施之實施，兩岸間之海運運輸已由原先的「不通」轉變為「間接通航」。基本上，除兩岸登記之船舶不能航行至對方港口外，只要未載運兩岸間貨載之船舶，即可依兩岸之規定申請直航於兩岸港口間<sup>2[3]</sup>。

2. 當時兩岸海運措施最大相異之處，在於臺灣尚允許外輪載運兩岸轉口貨，而大陸卻不允許。

兩岸海運之相互開放措施，由於涉及公權力之行使，雙方航政機關需要透過溝通與協商，始能制訂「遊戲規則」供航商遵循。臺灣 1995 年單方面公布「境外航運中心」之各項申請辦法，最初大陸並不願意配合。臺灣交通部透過民間之「臺灣海峽兩岸航運協會」（以下簡稱「臺航會」）與大陸之「海峽兩岸航運交流協會」（以下簡稱「海航會」）溝通協調，並於 1997 年 1 月 22 日，在香港進行協商，商討如何受理「境外航運中心」業務之申請，雙方在政策及法令上才開始因互動而有交集。

2000 年至 2008 年，兩岸在海運通航方面之進展不大，除 2001 年臺灣實施「小三通」外，僅有 2004 年之「海運貨運便捷化」措施。其原因在於兩岸海運間通航事項之交涉，常隨兩岸關係之起伏而受到影響。2000 年臺灣陸委會規劃推動「小三通」措施時，大陸即因陳水扁之當選總統，不願與臺灣接觸。但由於「小三通」符合大陸之統戰策略，因此，在雙方不接觸之情形下，仍可由各自採取措施的方式，讓「小三通」得以順利實施。這是兩岸間海運通航唯一雙方「不接觸」仍能推動的模式，其基礎在於雙方均具有意願使之實現的默契。

儘管兩岸關係僵持，在臺商空運需求之情況下，2003 年臺灣開始推動「春節包機」措施。2003 年 2 月之「春節包機」措施，臺灣航空器單向至上海載運臺商返臺過春節，首創國籍航空器第一次合法飛至大陸機場<sup>[4]</sup>。2005 年及 2006 年擴大實施「春節包機」，2006 年 6 月 14 日兩岸又同步宣布「專案貨運包機」、「節日客運包機機制化」、「緊急醫療包機」及「特定人道包機」四項專案包機方案，這些開放措施讓兩岸空運通航之發展後來居上。相對而言，兩岸海運自 1998 年 2 月 11 日，「臺航會」與大陸「海航會」在曼谷會晤後，雙方即未見有「協商」或「談判」性質之場景出現。因此近年在通航開放之步調上，空運的進展顯得較海運為快<sup>[3]</sup>。

臺灣 2008 年總統大選的結果是兩岸通航協商開啟的契機。馬英九贏得總統選舉，國民黨重新執政，讓兩岸關係帶來更和緩的局面，重啟各項對話與協商。事實上，在 2008 年總統大選之前，國民黨主席吳伯雄及前主席連戰即穿梭兩岸，舉行國共論壇，就兩岸之各項交流事項進行討論。

## 2.2 第二次「江陳會談」海運通航協商

2008 年 5 月 20 日，馬英九就任總統後，海基會與海協會正式恢復制度化之協商。首先於 2008 年 6 月 11 日至 14 日，由海基會董事長江丙坤與海協會會長陳雲林，在大陸北京進行第一次「江陳會談」，就「兩岸包機」及「大陸人民來臺觀光」兩項議題進行協商。

2008 年 11 月 3 日陳雲林應江丙坤邀請來臺訪問，進行第二次「江陳會談」，就各界關注的議題協商尋求解決，其中包括「海運直航」之議題。11 月 4 日雙方簽署包括兩岸海運通航之「海峽兩岸海運協議」等四項協議。

## 2.3 海峽兩岸海運協議內容

「海峽兩岸海運協議」包括協議主文及一個附件，就「經營資格」、「直航港口」、

「船舶識別」、「運力安排」、「稅收互免」、「互設機構」、「海難救助」、「輔助事項」、「聯繫主體」及「爭議解決」等事項，分別作出協議<sup>[5,6]</sup>，茲綜合分析如下：

### (一) 具有從事兩岸間客貨直接運輸經營資格之船舶

依據協議，兩岸航商所有在兩岸登記的船舶，可以從事兩岸間客貨直接運輸。但依據協議附件，兩岸航商所有在香港登記的船舶，亦可比照從事兩岸間客貨直接運輸。另外，兩岸航商所擁有的權宜籍船，如係目前已經從事境外航運中心運輸、兩岸三地貨櫃班輪運輸及砂石運輸者，亦可參與兩岸間海上直接運輸。

### (二) 雙方對外開放之直航港口

1. 臺灣開放 11 個港口，包括：基隆（含臺北港）、高雄（含安平港）、臺中、花蓮、麥寮、布袋（先採專案方式辦理）等 6 個港口，以及金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖馬公等 5 個「小三通」港口。
2. 大陸方面開放 48 個海港及 15 個河港，共計 63 個港口，清單如次：丹東、大連、營口、唐山、錦州、秦皇島、天津、黃驊、威海、煙臺、龍口、嵐山、日照、青島、連雲港、大豐、上海、寧波、舟山、臺州、嘉興、溫州、福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門、汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、欽州、海口、三亞、洋浦等 48 個海港，以及太倉、南通、張家港、江陽、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京、蕪湖、馬鞍山、九江、武漢、城陵磯等 15 個河港。

### (三) 船舶識別掛旗問題

關於兩岸登記船舶之掛旗問題，經雙方本於擱置爭議之原則進行磋商，同意參照 1997 年「臺港海運商談紀要」相關安排，兩岸登記船舶自進入對方港口至出港期間，船艙及主桅暫不掛旗；另加掛公司旗，以作為船舶識別之用。

### (四) 運力安排

雙方經營兩岸客貨直接運輸，將本於平等參與、有序競爭原則，合理安排運力。

### (五) 互免稅收，降低成本

雙方航運公司參與兩岸船舶運輸，在對方取得的運輸收入，將相互免徵營業稅及所得稅。

### (六) 互設機構，便利營運

雙方航運公司可以在對方設立辦事機構及營業性機構，以利開展運輸服務相關業務。

### (七) 合作救難，安全保障

雙方建立海難搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。發生海難事故，雙方除及時通報外，並按照就近、就便原則，及時實施救助。

### (八) 輔助事項

雙方在船舶通信導航、證照查驗、船舶檢驗、船員服務、航海保障、污染防治及海事糾紛調處等方面，依航運慣例、有關規範處理，並加強合作。

### (九) 聯繫主體

本協議之議定事項，由「臺航會」與「海航會」聯繫實施。必要時，經雙方同意得指定其他單位進行聯繫。至協議其他相關事宜，由海基會與海協會聯繫。

### (十) 爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

以上協議之內容，自雙方簽署之日起 40 日內 (即 2008 年 12 月 13 日) 生效，臺灣交通部及大陸交通運輸部分別訂定「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」及「關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的通告」，供航商申請。

## 2.4 海峽兩岸海運協議所產生之問題

「海峽兩岸海運協議」簽署後，經各方反應，已產生以下小節所述之一些實質問題，需要未來進一步處理。

### 2.4.1 允許兩岸投資設籍香港之船舶參與兩岸運輸，將影響我國輪船隊之結構及發展

「海峽兩岸海運協議」簽署後，根據協議及其附件內容，日後得從事兩岸間客貨直接運輸之船舶，除兩岸航商所有在兩岸登記的船舶外，兩岸航商所有在香港登記的船舶，亦可比照從事兩岸間客貨直接運輸。「海峽兩岸海運協議」將香港籍之船舶引入，是一令人意外之發展，目前尚無文獻顯示兩岸間之客貨直接運輸為何會將香港籍之船舶引入。

照理說，現今我國輪因以往不能航行兩岸，紛紛改籍流失的情況，可因兩岸通航而回流國內。但另一項難題卻緊接而來，那就是國輪須雇用絕大部分的國內船員。目前國內船員嚴重不足，將使航商想將其權宜籍船改掛國輪而不能，這正是國內航商困境之所在。屆時，我國輪流失之情況仍將無法改善。而香港目前之船舶登記稅費較具吸引力，因此我航商所有之權宜籍船也可能因無法改掛國輪而轉至香港登記。如此一來，香港之船噸反有可能因此增加<sup>[7]</sup>，此種發展恐將影響我國輪船隊之結構及發展。如要改善此一局面，恐須重新協商，檢討已簽協議之合理性。

## 2.4.2 兩岸對航線管制之作法不一

大陸對航線管理之原則，一般是採許可制，即對經營兩岸間航運業務的航運公司和營運船舶實施行政許可。獲准許可的航運公司及船舶，由大陸交通運輸部分別核發「臺灣海峽兩岸間水路運輸許可證」和「臺灣海峽兩岸間船舶營運證」<sup>[8]</sup>。大陸交通水運部門對航線管制之理由，是為避免船舶過多引起惡性競爭，而造成公司虧損倒閉。

臺灣對船舶航線之管理，基本上與大陸不同。臺灣對從事兩岸客貨航線以外之定期航線船舶，係採取登記制，即國際定期航線之航商於登記後，即可航行所登記之航線。基本上，航政機關對從事該航線之航商家數或船舶數目並不予管制。「海峽兩岸海運協議」簽署後，臺灣交通部訂定「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」，對於從事兩岸客貨航線之兩岸船舶亦實施許可制<sup>[9]</sup>，以對應大陸之航線管制制度。

由於兩岸航政監理制度不同，臺灣船公司在面對業務之爭取時，常因大陸水運機關之審批標準嚴格而未能獲得許可，喪失運務。2008年12月底，臺灣船東反應其所擁有之權宜籍砂石船，因大陸水運機關限制參與兩岸砂石運輸之船齡不得超過33年，致使臺灣該等船齡較大之權宜籍砂石船無法獲得許可承運<sup>[10]</sup>。為解決此問題，臺灣主管部門須依「海峽兩岸海運協議」之「爭議解決」機制與大陸協商處理。

## 2.4.3 運力安排問題

「海峽兩岸海運協議」所列「運力安排」之規定，是值得注意的一個問題。該項規定：「雙方經營兩岸客貨直接運輸，將本於平等參與、有序競爭原則，合理安排運力」。大陸交通運輸部依此原則，於「關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告」內特別規定「運力投放按照平等參與、有序競爭、雙向直航、互惠互利的原則，結合兩岸貿易、人員往來需求和航運市場狀況，合理安排運力。」「臺航會」與「海航會」就此所達成的初步共識是，運力將根據市場需求合理分配家數，運價則避免惡性競爭<sup>[11]</sup>。

對於「運力安排」之管制，臺灣原無此項規定。甚至，臺灣新訂定之「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」在審核兩岸客貨航線許可之申請時，亦未有可依照運力安排考量是否批准之明文。因此，在兩岸航政管制不一之情形下，臺灣航政機關在執行兩岸客貨航線許可申請案時，常面臨無法規可以依循之窘境。因此，臺灣交通部宜設法與大陸協商或增修「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」之相關條文，以為因應。

## 2.4.4 權宜籍船參與兩岸客貨運輸

第二次「江陳會談」前，臺灣航商因所屬之權宜籍船眾多，為恐無法於通航後改掛國輪，而希望爭取其所有之權宜籍船都能獲准載運兩岸客貨。第二次「江陳會談」後，權宜籍船獲准有條件開放。依據協議附件，兩岸航商所擁有的權宜籍船，如係目前已經從事境外航運中心運輸、兩岸三地貨櫃班輪運輸及砂石運輸者，亦可參與兩岸間海上直接運輸。其前提是須向交通運輸部申請特別許可，並換發「臺灣海峽兩岸間水路運輸許可證」及「臺

灣海峽兩岸間船舶營運證」後，方可從事兩岸間海上直接運輸。目前沒有經營境外航運中心運輸、兩岸三地貨櫃班輪運輸及砂石運輸之新業者，則因此無法進入市場。另外，該項「特別許可」之規定將讓大陸交通運輸部具有很大之行政裁量權，一旦大陸交通運輸部不予許可，該等權宜籍船舶將喪失原有之運務。

### 三、談判結構研究途徑

學者對於談判之研究，因不同之談判課題，各有不同之研究途徑。然近年對於有關「兩岸談判」的分析，常使用「談判結構研究途徑」進行研究（參見表 1）。

表 1 以結構研究途徑分析之研究

研究者	研究主題	研究內容
陳英杰 <sup>[12]</sup>	中共對臺談判模式研究－1986 年至 1993 年兩岸事務性商談案例分析	針對 1986 年至 1993 年兩岸間所發生之談判個案，以談判結構研究途徑對中共對臺談判之結構作分析，歸納出中共對臺談判的模式。
李岳牧 <sup>[13]</sup>	中共對臺談判模型之研究－『辜汪會談』後續事務性商談案例分析（1993 年至 1994 年）	就「辜汪會談」後續事務性商談之過程與內容，以談判結構研究途徑就中共對臺之談判結構，予以探討分析，以了解中共價值偏好順序、在其間談判立場轉折、談判成員屬性、以及權力與策略運用等相互之間的關係，並由此浮現出中共之談判模型。
包嘉源等 <sup>[1]</sup>	兩岸海運通航談判之結構分析	以談判結構研究途徑分析 1997 年香港「境外航運中心協商」與「香港海運協商」之談判結構，藉以建立未來兩岸海運之談判結構。

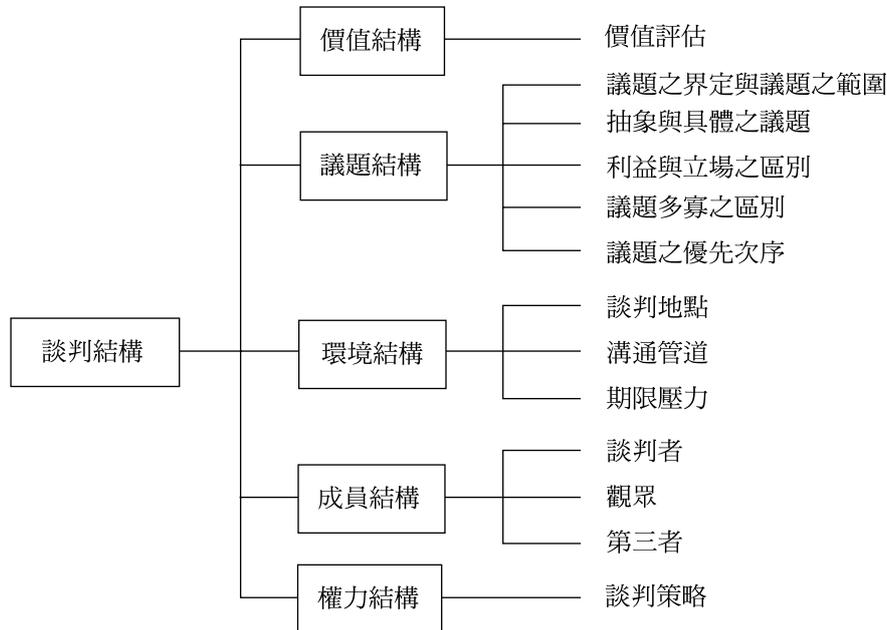
資料來源：本研究整理

「談判結構研究途徑」是把談判過程與要素，依不同之取捨標準，將談判予以分割，作結構性的分析，將談判視為許多結構的組合，其對於談判內容之探討較能深入，而明確掌握談判的情境及系絡<sup>[13]</sup>。

談判結構研究途徑的最大好處，在於能夠呈現談判之細部結構，分析各項因素對談判之影響，此外，最重要的是談判者若能掌握這些因素，就可以在談判實際發生之前，來改變這些因素以尋求較佳之談判結果<sup>[13]</sup>。

「談判結構研究途徑」係薛林 (Schelling)<sup>[14]</sup> 最早於 1980 年所提出，作為分析談判之研究方法。依談判過程中的「人」、「事」、「時」、「地」及「物」等細部結構，將之

切割為「價值結構」、「環境結構」、「成員結構」、「議題結構」及「權力結構」等五個構面，作深入之分析。各個結構又可依需要再切割為數個細項，進行分析，如圖 1 所示。



資料來源：整理自包嘉源等<sup>[1]</sup>。

圖 1 談判結構分析圖

談判的「價值結構」，乃是指談判雙方所各具有的價值及利益。任何談判的發生，勢必涉及價值的評估。談判者須對談判的可能結果作一個價值偏好的順序排列，並對各種代價作一評估<sup>[15]</sup>。談判的結局可區分為「贏」、「輸」、「妥協」及「破裂」等四種<sup>[16]</sup>。「贏」是指讓對方屈從我方的立場，「輸」是指我方屈從對方的立場，「妥協」即是雙方達成「協議」，「破裂」即是雙方立場無交集，陷於「不談」之局面。而我們在考慮「談」與「不談」之間的抉擇時，取捨的標準往往是依其對談判的價值位階而定。

「議題結構」係談判中相關問題的組合，談判的議題結構是談判內容的主題，談判各造對議題的不同選擇，往往是談判能不能有所突破的關鍵<sup>[1]</sup>。

「環境結構」一般係包括「談判地點」、「溝通管道」及「期限壓力」等構面<sup>[17]</sup>，各該環境構面可能影響談判的進度和結果<sup>[16]</sup>。因此，談判者為獲取談判的有利地位及創造有利於己的談判結果，均會選擇較有優勢的談判環境。

「成員結構」係指除了談判者（談判的當事人）之外，還有觀眾與第三者，這些成員雖有台上與台下、顯著與不顯著之分，但對談判過程都具有影響<sup>[17]</sup>。

「權力結構」是談判行為中非常重要之部分，是指談判者「能夠成功提出要求，並讓

對手讓步」之能力<sup>[16]</sup>。也是談判者使用談判資源，加上各種策略運用，就可以構成一個較完善之權力結構<sup>[13]</sup>，進而導致談判結果的改變<sup>[18]</sup>。談判時，權力結構、談判策略與談判結果具有相互影響之三角關係<sup>[19]</sup>。談判的權力結構決定談判者該使用何種策略，策略的運用決定談判的結果，而談判的結果又影響了新的談判結構，其中如果適當地使用策略，亦會加強我們的談判的權力。

以上所述之五個構面合而成為談判之結構，各個結構間有互動之關係，故每個結構的改變，將使整體談判之結構也會隨之變化<sup>[17]</sup>。

我們依「談判結構研究途徑」，將談判的過程及要件，依不同的結構加以切割，並予分析，即可對談判有進一步的了解。若我們能有一個正確的談判價值結構、一個儘量隔絕觀眾的談判成員結構、一個具體的談判議題結構、一個事權統一的談判陣營結構，加上一個有法可據以力爭的談判權力結構，則此對於我們進行中的談判，將會有相當的助益<sup>[20]</sup>。

#### 四、第二次「江陳會談」海運通航協商之談判結構分析

兩岸海運間之通航，經由「海峽兩岸海運協議」之簽署，雙方將據以執行相關事宜。由於海運通航協議之簽訂，在馬英九就任總統後，短短不到六個月，即完成談判，並簽署協議。其效率之高，出乎一般之意料，原先可能產生之一些政治爭議，亦未見發生。此外，「江陳會談」海運通航協商期間，主管機關基於保密之考量，對於談判之過程及細節並未多作透露。因此，實有必要以客觀之學術探討，對該次談判加以分析，俾便還原談判現場，從其中學習到一些談判經驗，進而能於下一回合之兩岸接觸或談判中，居於一個有利的地位。

茲將第二次「江陳會談」海運通航協商，分依談判結構研究途徑之五個構面分析如下各小節。

##### 4.1 價值結構

兩岸在推動通航的動機及價值評估上截然不同，是過去兩岸通航談判遲遲未能啟動的主要原因。兩岸通航一直是臺灣民間呼籲政府儘速開放的重大訴求，其著眼點在「經濟」。而臺灣政府對兩岸通航，由全面的「禁航」到局部開放的「間接通航」亦是出於經濟的考量<sup>[1]</sup>。對北京來說，「三通」是促成兩岸談判的最終捷徑，通過談判來實現兩岸和平統一，一直是北京對臺政策的重大內涵。北京希望藉由兩岸經貿交流量的急遽擴大，吸納臺灣的經濟力進入中國大陸的市場中，讓臺灣經濟對大陸產生依賴，進而有助於北京在日後談判中達成兼併臺灣的政治目標。大陸認為擴大兩岸經貿關係，有利於遏制臺灣島內的分離傾向<sup>[21]</sup>。因此，大陸對通航所要追求之利益，具有高度之政治意圖。

兩岸通航在談判「價值結構」的評估上，面臨「通」與「不通」，或是「談」與「不談」之取捨。由於經濟的考量，臺灣政府於 2003 年已決定「直航不是要不要做的問題，

而是應該怎麼做的問題。」<sup>[22]</sup>至於是否要與大陸「談」通航問題的時候，臺灣內部卻有不同之聲音。

對臺灣而言，直航有助增強臺灣經濟的區域戰略地位，但臺灣在安全上將大幅增加國防成本，主權可能受到影響，經濟安全更趨嚴峻，可能使臺灣產業空洞化，並造成失業及社會的問題。雖然通航能節省時間及降低成本，但臺灣有關機關更關切的，是兩岸通航後所可能帶給臺灣的安全問題。這些問題包括國防、政治、經濟、社會及國際上的安全問題，都是反對者所關切之問題。2008年總統候選人謝長廷在競選政見宣傳上，甚至以順口溜批評馬英九所主張的兩岸共同市場，會導致「查埔找無工、查某找無尪，囡仔要去黑龍江」，其擔心之程度由此可見一斑。

一般在談判前，談判者須在「贏—讓對方屈從我方立場」、「輸—我方屈從對方立場」、「協議—互有讓步」及「不談」四者之中，排定出一個價值偏好的順序，並依談判雙方的實力及互賴程度作一抉擇<sup>[20]</sup>。因此，在通航談判的抉擇上，臺灣也面臨「贏—在臺灣各項安全獲得保障下通航」、「輸—被迫通航」、「協議雙贏—兩岸互有讓步，在各取所需之下通航」及「不談—處於僵局」四種情境<sup>[1]</sup>。

以上臺灣有關機關所關切兩岸通航後，所可能帶給臺灣在國防、政治、經濟、社會及國際上的各項安全問題，如能透過通航談判作妥善安排，則「在臺灣各項安全獲得保障下通航」對臺灣而言，係屬獨「贏」的局面。惟若臺灣政府對於國內所關切通航之問題未作安排及處理，僅因臺灣本身經濟之考量及國內要求通航之壓力而開放與大陸通航，則此種情境係屬最差之結局，應屬「輸」的局面。但若兩岸在通航談判中互有讓步，各取所需，有關之通航事項均能達成協議及安排，讓通航順利執行，則此情境屬於「雙贏」。至於兩岸若因各方對通航談判與否之考量或因兩岸對通航談判之方式未達共識，肇致通航談判無法進行，則雙方仍處於「不談」之僵局。

2008年海峽兩岸海運協議之簽訂，究屬以上那一種情境。基本上，由於臺灣的新政局讓兩岸得以接觸，進而協商。在兩岸關係發展上，實已打破僵局。新總統馬英九98年5月20日就任，98年11月4日兩岸即簽訂海運協議。原本複雜的海運通航協商能於短時間達成，顯示兩岸之執政高層均有「先通再講」之默契及企圖心。

觀之「海運協議」內容，雙方僅針對海運通航之技術問題達成協議。對於通航所涉之其他問題，則未見處理，此顯示兩岸均避開政治爭議，以求通航協議之達成。藉著通航協議之簽訂，馬總統履行了競選政見，大陸亦因此推進了通航進程，兩岸各取所需，可以說是「雙贏」。但從臺灣總體策略而言，臺灣未能以通航作為籌碼，從談判中爭取一些政治利益，亦未於談判中要求大陸對臺灣所關切因通航所產生之疑慮作一處理或答覆，殊為可惜。臺灣的談判團隊，應不是不知道談判籌碼之運用。在臺灣國內對通航共識上尚有不足之情況下，臺灣行政單位似為了實現馬總統之競選政見，急於短時間之內達成協議，因而喪失了一次獨「贏」的機會。

另外，雖然大陸「三通政策說明書」內已表示對於臺灣在「兩岸直航之影響評估」報告內所擔心的事項，可以在三通問題協商中加以討論、預作安排，惟此仍無法讓擔憂者放

心。因此，大陸在通航談判時，理應進一步提出一些原則性的作法，讓臺灣國內相關人士了解，以便建立通航談判的共識。但第二次「江陳會談」大陸未如此做，不但讓臺灣國內通航共識不足之情形仍然存在，大陸也失去一次真正「雙贏」的機會。

## 4.2 議題結構

談判能不能有所突破，其關鍵在於談判各造對所選擇的議題能否達成共識，而談判破裂也在於談判各造對議題無法達成協議。因此談判的議題如何安排，是談判結構分析中所以需要詳細推演的。

檢視兩岸海運通航談判之問題，其議題可以區分為政治及技術層面上的議題。政治層面的議題包括主權及臺灣有關通航在「安全」層面所擔心的事項。技術層面包括「航線定位」、「外國航運公司參與兩岸航運的問題」、「直航港口之選擇」、「船舶懸旗」、「航政監理（船舶及船員證照之承認與查驗）」、「開放方式」、「分支機構之設立」及「避免重複課稅」等問題。因此依照「整合型談判」對問題的確認，可以將海運通航談判的議題類別區分如表 2。

表 2 海運通航談判的議題類別

主要議題 (公權力執行事項)	營運議題	附帶議題
航線定位 專屬運輸權	直航港口之選擇	兩岸終止敵對狀態
外國航運公司參與兩岸航運 的問題	開放方式	兩岸地位之對等
船舶懸旗	避免重複課稅	臺灣在國際上之地位
航政監理（船舶及船員證照 之承認與查驗）	分支機構之設立	臺灣所關切因通航所帶給臺灣之各項「安全」問題

表 2 第一欄所指之「主要議題」係有關雙方公權力之執行事項，該等事項係需雙方航運主管同意，並執行之事項。有關航商營運之事項，可以包裹的方式整合歸併為第二欄之「營運議題」，該等議題在「公平、互惠互利」的原則下，雙方將很快達成協議。另表 2 第三欄所指的「附帶議題」，是指臺灣所關切的問題，實質上也與通航有關。譬如，兩岸仍相互懷有敵意，如何能執行通航的各項措施。因此，如何「終止兩岸敵對狀態」是很有意義之議題。此外，第三欄所列之議題項目，亦是臺灣在考量通航問題所常考慮的問題，如不在通航談判中獲得安排，則臺灣如何能安心通航。實際談判時，如中共堅持「兩岸通航是經濟問題」，則將拒絕該等「附帶議題」納入通航談判。但站在追求通航整體最大利益下，臺灣有必要於談判前要求將該等「附帶議題」納入通航談判。

2008年「海峽兩岸海運協商」之議題為何，迄未見政府公佈，本研究僅能從協議內容所呈現雙方所達成之結果來分析。至於任何一方在談判時，曾提出那些未能達成之議題，則無法得知。

由2008年「海峽兩岸海運協議」之內容觀之，顯見該項談判之議題並未觸及表2第三欄之「附帶議題」，此現象符合大陸2003年三通「政策說明書」<sup>[23]</sup>對通航議題所持之立場。大陸將通航談判界定為「經濟問題」，並為避免「表態承認一個中國的問題」成為臺灣阻卻通航談判的藉口，特別明確提出通航談判「可以不涉及一個中國的政治含義」，其用意在將通航談判單純化，不讓兩岸間的政治分歧成為通航受阻撓的藉口和障礙。

表2第一欄涉及雙方公權力執行事項之「主要議題」及第二欄涉及航商營運事項之「營運議題」，該兩欄可合併稱為「海運通航技術層面之議題」。該等技術層面議題，在過去兩岸民間航運團體所舉行的研討會上曾經過多次討論，並在相關的通航技術問題上，有相互的了解或共識，但兩岸政府在該等議題之立場，則有歧異<sup>[24]</sup>。茲將2008年「海峽兩岸海運協議」之結果與兩岸政府原持之立場作一比較（如表3），俾便了解其差異所在。

由表3之比較可悉，「海運通航技術層面」之議題，絕大部分均已獲得解決。在雙方都有「儘早通」之默契下，有關政治之議題均未搬上談判桌。二次「江陳會談」既已避開政治爭議，當然會就雙方所欲達成之議題作出解決。惟臺灣國內對通航問題尚未凝聚充分之共識，部分黨派人士對通航一直深有疑慮，故二次「江陳會談」若能就臺灣所關切或擔心之一些問題（如表2之「附帶議題」）進行討論，並由大陸提出一些解釋或作法，讓部分疑慮獲得解決，將使該場協商獲得真正的「雙贏」，惟雙方因急於達成協議，而未作此項安排，殊為可惜。

### 4.3 環境結構

談判的環境可能影響談判的進度和結果<sup>[16]</sup>，故談判者為獲取有利之談判地位，並創造有利於己的談判結果，均會選擇對己較有優勢的談判環境。環境結構包括「談判地點」、「溝通管道」以及「期限壓力」等構面<sup>[17]</sup>。茲就該三構面分別研析如下各小節。

#### 4.3.1 談判地點

大陸對談判地點之選擇，依其偏好或地點之親疏遠近，有以下之順序<sup>[12]</sup>：(1) 在自己的地盤舉行：特別是在其陣營所在地—北京，一直是大陸所最優先的考量。大陸的代表在大陸地區談判不但較為熟悉及適應，而且在向上層請示或後勤支援上佔有地利。加以大陸除了對內部和上級外，並沒有太大的輿論或其他的「觀眾」壓力，故在大陸談判可說是對其最有利的選擇。(2) 在對手的地盤舉行：大陸為顯示兩岸談判為中國人內部事務，當臺灣反對於大陸地區召開會談時，多會強調談判可在兩岸舉行。(3) 在「中立」的第三地舉行：雖然在第三地舉行，雙方誰也不吃虧或佔便宜，但由於為防範臺灣將兩岸談判「國際化」，大陸總不太願意在兩岸以外的地區舉行會談。而歷次選擇在兩岸以外的地區，僅有香港與新加坡。

表 3 海運協議結果與兩岸立場之比較

議 題	臺灣的立場	大陸的立場	海運協議結果
航線定位	參照其對國際航線管理的原則來管理，即將兩岸海上通航定位為「國際航線」。	將兩岸海上通航之航線稱為「兩岸航線」，以避免「國內航線」及「國際航線」之爭議。	協議中未提及通航後兩岸航線定位之問題，但將從事兩岸間客貨直接運輸之「經營資格」限定為兩岸航商所有在兩岸登記的船舶，其性質即已屬於「國內航線」之專屬運輸權 (cabotage) 性質。
外國航運公司參與兩岸航運的問題	對參與經營之船舶未予限制。	對兩岸航線經營的資格限制為兩岸海運公司或兩岸合資的航運公司 <sup>3</sup> 。	僅兩岸航商所有在兩岸登記之船舶可參與兩岸間客貨直接運輸，外國船舶不得參與。兩岸航商所有在香港登記的船舶亦可比照從事兩岸間客貨直接運輸。兩岸航商所擁有的權宜籍船，如係目前已經從事境外航運中心運輸、兩岸三地貨櫃班輪運輸及砂石運輸者，在特別許可之情形下，亦可參與兩岸間海上直接運輸。
直航港口之選擇	臺灣擬開放的直航港口係以四個國際商港為限，工業港可以專案方式處理。	大陸方面曾宣稱將對臺灣開放其所有對外營運之港口。	臺灣開放 11 個港口，包括 4 個國際商港、1 個工業港及 6 個國內港 (含 5 個「小三通」港口)。
船舶懸旗問題	懸旗問題必須透過協商解決。	直航兩岸的船舶，只掛公司旗或雙方商定的標誌旗，進港時不掛對方旗。	雙方擱置爭議，同意參照 1997 年「臺港海運商談紀要」相關安排，兩岸登記船舶自進入對方港口至出港期間，船艙及主桅暫不掛旗；另加掛公司旗，以作為船舶識別之用。
船舶及船員證照之承認與查驗	臺灣認為中共方面若不能比照國際規範承認臺灣船舶及船員證照，則表示須進行協商。	大陸表示雙方須查驗的有關證書，必要時可另紙簽注。	雙方在船舶通信導航、證照查驗、船舶檢驗、船員服務、航海保障、污染防治及海事糾紛調處等方面，依航運慣例、有關規範處理，並加強合作。
開放方式	需協商。	需協商。	全面開放。
分支機構之設立	要求北京允許臺灣航商在大陸設立分公司，取得自行攬貨與簽發提單等權利。	需協商，要求對等處理。	雙方航運公司可在對方設立辦事機構及營業性機構，開展相關業務。
避免重複課稅	要求簽署兩岸互免海運所得稅協定。	需協商。	雙方同意對航運公司參與兩岸船舶運輸在對方取得的運輸收入，相互免徵營業稅及所得稅。

資料來源：本研究及 Chang, C. C. 等人研究<sup>[24]</sup>。

3. 在兩岸註冊之中外合資海運公司可以參與經營，但外資方面不得控股。大陸允許外商以入股的方式參與三通，但公司的主體必須是兩岸航商<sup>[23]</sup>。

實際上，大陸對外之談判傾向於在其境內舉行，以便掌握一切談判細節及過程，如此不僅有利於內部決策之溝通，而且能控制其傳媒，為有利於製造談判氣氛及影響談判之報導。故從外交談判到商業談判，大陸都偏好在大陸舉行終結談判<sup>[13]</sup>。

由表 4 歷次兩岸談判之地點，可以看出除第一次「辜汪會談」是在真正之第三地新加坡舉行外，其他都在兩岸及香港或澳門舉行。而其中在兩岸舉行的談判，亦以在大陸的地點居多。

表 4 歷次兩岸談判之地點

談判名稱	談判者	地點	時間
兩航談判	華航與中航	香港	1986
奧會中文名稱會談	中華奧會與中國奧會	香港	1989
金門協議	兩岸紅十字會	金門	1990
三保警事件	兩岸紅十字會	香港、馬尾 北京、福州	1991
閩獅魚事件	海基會與大陸紅十字會	臺北	1991
共同打擊海上犯罪	海基會與國臺辦	北京	1991
兩岸事務性協商	海基會與海協會	臺北、北京、廈門 南京、香港	1991-1998
第一次「辜汪會談」	海基會與海協會	新加坡	1993
第二次「辜汪會晤」	海基會與海協會	上海	1998
境外航運中心協商	臺航會與海航會	香港	1997
臺港海運協商	海基會與香港船東協會	香港、臺北	1997
臺港航權談判	臺北市航空運輸商業同業公會 與香港航空公司	香港、臺北	1996、2002
臺澳航權談判	臺北市航空運輸商業同業公會 與澳門航空公司	澳門、臺北	1995、2001
春節包機直航	臺北市航空運輸商業同業公會 與海峽兩岸航空運輸交流協會	澳門	2005

兩岸海運通航談判的地點，應選擇在臺灣或大陸，有需要作詳細之評估。談判者在自己熟悉的地方會較有自信，能以逸待勞，但「觀眾」的壓力大<sup>[16]</sup>。惟若在臺灣舉行海運通航談判，鑑於國內之政治情勢及新聞媒體作業之方式，對臺灣的代表而言，其所受之壓力可想而知。若選擇在大陸舉行，則對臺灣代表與國內的聯繫將較不方便。另一個談判地點的考量因素是：若在大陸談判，大陸談判代表的態度較不易妥協，且因其佔有地利之便而較篤定；相反地，依海協會與海基會在臺北談判時之情形觀之，海協會雖不致於採取完全

妥協之態度，然為了能給臺灣人民較佳之印象，以遂其臺灣統戰目的，其態度通常較為軟化<sup>[13]</sup>。故基於以上因素之考量，對臺灣而言，第三地之香港或澳門可能會是較理想的談判地點。

實際上，第二次「江陳會談」在「談判地點」之選擇方面，是由海基會與海協會協調聯繫而確定在北京與臺北輪流舉行，其決策因素不明。但第二次「江陳會談」選在臺北，討論並簽署海空運協議，卻帶給雙方談判代表龐大之壓力。2008 年 11 月 5 日晚上，國民黨主席吳伯雄在臺北市晶華酒店宴請陳雲林，引發綠營群眾聚集抗議，與警察對峙到深夜，並發生數波衝突。此種抗議情勢，對雙方談判代表而言，固是屬壓力，但對臺灣談判代表，卻也是助力，有利於談判議題之爭取。

#### 4.3.2 溝通管道

「談判」之能否舉行，必須依靠適當且暢通之管道擔任聯繫與溝通的工作。以往兩岸之聯繫溝通，係由海基會與海協會擔任兩岸接觸與事務性協商之溝通管道，該二會建立了兩會制度化之聯繫與會談方式，並舉行二次「辜汪會談」。臺灣對於兩岸通航之協商方式，其一貫立場即力主由海基會出面與大陸海協會協商。但自 1998 年 10 月以來，該管道因兩岸對「九二共識」之認知不同而中斷。

相對海基會與海協會的「溝通管道」，在兩岸海運方面，有另外一類型態的「溝通管道」—「臺航會」與「海航會」。1995 年 5 月，臺灣推動「境外航運中心」時，為讓該方案為大陸所接受，最初所使用之「溝通管道」是藉助臺灣之民間航運人士，協助政府與大陸之交通運輸部及國臺辦溝通。臺灣交通部為了聯繫溝通，與陸委會協調規劃輔導成立一個由政府可以參與運作之民間航運組織。在此之前，大陸於 1995 年 1 月 14 日成立「海航會」，與臺灣港航界團體及人士保持經常性的聯繫。臺灣交通部所輔導的「臺航會」亦於 1996 年 8 月 16 日成立，開始發揮聯繫及協調兩岸「溝通管道」的功能，與其對口之大陸「海航會」聯絡緊密。

1997 年於香港舉行之「境外航運中心」協商會議，是「境外航運中心方案」日後能夠順利實施之關鍵談判。鑑於當時海基會與海協會間之關係僵持，該次談判乃由「臺航會」與「海航會」出面協商。但兩岸之航政官員均以顧問之身分參與談判，會議中對於議題均能充分掌握。

在兩岸政治議題未獲解決，海基會與海協會之協商未能恢復之前，原先預期海運通航之協商事項，可由「臺航會」及「海航會」繼續發揮「溝通管道」的功能。但馬英九當選總統，由於其對「九二共識」之立場，讓海基會與海協會恢復聯繫與協商，而成為目前兩岸間協商之正式溝通管道。

#### 4.3.3 期限壓力

談判最後期限所帶來的時間壓力，常會使談判者立場軟化、迫使談判者說出內心真正

的企圖或增加讓步率，其主要原因有三：(1) 在期限的壓力下，談判者的「使命感」將更為強烈，並更渴望「達成協議」；(2) 隨著可支配時間的減少或期限的屆臨，為儘早達成協議，談判者的立場也會隨之軟化；(3) 在時間壓力下所採取的「讓步」或「軟戰術」，較不會被視為「示弱」<sup>[16]</sup>。

「期限壓力」在 1997 年「臺港海運協商」時，曾明顯地顯現。雙方於 1997 年 5 月 24 日始就九七後臺港間之海運安排達成協議，此時已接近 7 月 1 日香港回歸大陸之日，期限對談判雙方造成甚大之壓力，雙方都希望能於 7 月 1 日前達成協議。

依據 2008 年 11 月之前的情況，海運已有「間接通航」之措施在運作，兩岸並非完全「不通」，而兩岸海運通航協商所要解決之議題，若無立即需要解決者，則預期「期限壓力」在談判期間可能不致發生。惟中共善用時間控制進度，由於其對時間成本的壓力較少，故常以拖延，讓對手久候而失去耐心或受限於期限的壓力，來主導談判的進行<sup>[12]</sup>。

事實上，「期限壓力」對第二次「江陳會談」仍然產生了影響，主因在於馬英九於競選總統時提出就職後六個月內完成通航之政見。這在談判策略上，造成對臺灣不利之情勢，讓大陸在談判籌碼之運作上好整以暇，我談判代表為求協議之達成，自然對談判利益之爭取有所不利。

#### 4.4 成員結構

談判的「成員結構」係指除了談判者（談判的當事人）之外，還有觀眾與第三者<sup>[17]</sup>，茲就「談判者」、「觀眾」及「第三者」三個構面研析如以下各小節。

##### 4.4.1 談判者

「談判的當事人」除談判桌上的代表外，尚包括幕後運籌帷幄的策士和主導者<sup>[12]</sup>。前者為實際之談判者，而後二者係屬談判的陣營。

在大陸有關海運通航之事務，在結構與組織之層面，大陸的航運政策係由「交通運輸部」負責規劃，並決定政策，然後交由直屬的司、局、辦公室或各省的交通廳來執行。而有關政治取向的議題，如涉臺事務方面，則由中共黨中央透過「國務院」與「交通運輸部」的臺灣事務辦公室，實際掌控政策的運作<sup>[25]</sup>。而在臺灣，有關海運通航之事務，係由交通部與陸委會協調取得共識後，由陸委會報奉行政院核定<sup>[1]</sup>。

2008 年 11 月之「二次江陳會談」，係由海基會與海協會出面。在此情況下，陸委會對談判取得絕對之掌控。在海運部門，臺灣方面出席的人員除海基會與海協會人員之外，包括陸委會副主任委員、經濟處處長與交通部政務次長、航政司司長。大陸方面，除臺辦系統及交通部官員外，尚有經貿界人士包括中國對外貿易運輸集團總裁及中遠集團副總裁等人。反觀，臺灣方面之海運界人士卻未能出席協商之會場，除談判桌上我方成員與大陸不對等外，更使臺灣主談代表在談判議題討論上，無法確實掌握情況，而致不利我方之決議最後納入「海峽兩岸海運協議」之內。對於此項談判經驗，我方日後宜予記取。

在扁政府執政後期，協商包機直航事宜時，陸委會及交通部高層官員積極介入民間航空團體，以白手套之方式直接參與，並主控協商。惟主管機關對於包機直航之協商行動轉趨低調，對於何時與大陸舉行協商及由誰代表臺灣前往協商，通常採取保密方式，外界無法窺知雙方協商之情形，僅能於事後得知協商之結果。至於，臺灣行政部門如陸委會及交通部，擔任協商代表之成員多屬高層官員，在決策及幕僚作業方面，係採取單線領導方式。該等代表與陸委會簽有「保密協定」，不得對外透露協商之情形。因此，除代表本身及其直屬長官之外，無人得悉協商進行之情形。此種情形固對協商過程得以保密，但由於少數人才能參與，讓幕僚無法有效提供專業之判斷與意見，可能使該次海運通航協商之品質受到影響。

#### 4.4.2 觀眾

「談判的觀眾」一般可分為二種：一種是置身於談判會場的「現場觀眾」；另一是「心理」上的觀眾，如國會議員、新聞媒體、利益團體等雖不在場，但仍可能帶給談判者壓力。

第二次「江陳會談」在臺北舉行，引起龐大之媒體注意及採訪，加以反對者之示威與抗議。如此之「觀眾」參與，對雙方談判代表均產生一種無形之壓力。從另一方面觀察，雖然大陸的談判代表不必顧慮國會或民意之壓力，只需向上級負責。但在談判桌上，大陸的談判代表可能仍須考量談判結果若不如臺灣之預期，可能更加引起「觀眾」之不滿，因此，臺灣談判代表在議題之爭取方面較居優勢。

#### 4.4.3 第三者

「第三者」依能力與涉入談判結構程度的不同，可能扮演著「溝通者」、「促成者」或是「操縱者」的角色<sup>[12]</sup>。因此，其對談判結果的促成，端視談判雙方的需要，而不能一概而論。談判時若有第三者仲裁，或者結果會較為理想。「第三者」在談判的「成員結構」中，也扮演了重要的角色，它的功能在於發掘更多的選項，以及防止衝突的激烈化<sup>[20]</sup>。

過去有關兩岸事務，美國以兩岸和平為其利益，頻頻促兩岸對話，顯示美國正介入扮演促進兩岸互動的第三者角色。惟第二次「江陳會談」之舉行，係由於兩岸關係改善所致，此為包括美國所樂見。因此，本次「江陳會談」並未見有任何第三者介入。

#### 4.5 權力結構

大陸除對與三通有關之經貿議題感到興趣外，對於其他事務性之議題，海協會並不急於與海基會達成協議，因為該等議題是否達成或陷於膠著，對中共未必不利<sup>[13]</sup>，此顯示海協會較能控制兩岸事務性協商之進度與結果。

在談判「權力結構」方面，衡量兩岸談判之權力結構，中共是佔有上風之一方。在策略的運用方面，中共 2005 年 3 月通過之「反分裂國家法」，即是運用所謂「胡蘿蔔與棍棒」之「軟」與「硬」兩種策略<sup>[13]</sup>，試圖影響談判結果，而加強其在談判「權力結構」中

所獲的優勢。從其內容來看，在「硬」的策略方面，中共採取「嚇阻性威脅」策略，授權其國務院、中央軍事委員會得採取非和平方式及其他必要措施遏制臺獨。但其也提出「軟」的策略，向臺灣提出各項交流之誘因，用以表達其對兩岸衝突解決方案之彈性，並降低兩岸的緊張及對立。這些措施（反分裂國家法第六條）包括：(1) 鼓勵和推動兩岸人員往來，增進了解，增強互信。(2) 鼓勵和推動兩岸經濟交流與合作，直接通郵通航通商，密切兩岸經濟關係，互惠互惠。(3) 鼓勵和推動兩岸教育、科技、文化、衛生、體育交流，共同弘揚中華文化的優秀傳統。(4) 鼓勵和推動兩岸共同打擊犯罪。(5) 鼓勵和推動有利於維護臺灣海峽地區和平穩定、發展兩岸關係的其他活動，國家依法保護臺灣同胞的權利和利益。因此，基本上，中共對「反分裂國家法」的操作，甚符合 Osgood<sup>[26]</sup>所提出「逐步互惠式主動減緩緊張」策略的第一個步驟，即「事先宣佈一連串即將採取的懷柔主動措施」。故在中共制定「反分裂國家法」後，必將針對其在「反分裂國家法」第六條所明列之各項措施，進一步提出具體的「鼓勵和推動」方案。而中共所隨即宣佈包括開放臺灣農產品銷售至大陸，以及開放大陸人民前往臺灣觀光旅遊等「善意」，均是中共「軟策略」的運用。

在了解以上中共「反分裂國家法」之策略運用後，臺灣對於兩岸通航之發展，應不急於出招。既然中共是在運用「軟」、「硬」之兩手策略，故當中共提出「軟策略」之時，臺灣正好可抓住機會，在通航談判時，爭取對臺灣有利之情勢，並祛除不利的因素，則通航對臺灣而言，反而是爭取兩岸真正「對等」的一次機會。故兩岸海運通航談判對臺灣而言，在「權力結構」的三角關係上，並非完全居於不利之地位。

2008年第二次「江陳會談」進行海運通航之協商，其協議在海運通航方面，可說是「一步到位」，將臺灣航運界所希望通航解決之事項作了處理。但由於我方航商未能出席談判，致許多屬於航商營運之細項問題反而無法深入討論，肇致臺灣航商日後申請航線遭到限制，權益受損。

反觀空運協議方面，僅針對包機直航之議題做出處理，至於涉及航約之班機部分，則留待以後處理，此讓利益更大，影響更深遠之班機營運，得以有更多之時間去協商。

在談判策略之運用方面，臺灣為求協議速成，未能將談判議題作通盤之考量，以致在第二次「江陳會談」時，未能充分運用各個議題之籌碼，爭取對臺灣有利之情勢。

## 五、結論與建議

2008年「海峽兩岸海運協議」的簽訂，讓兩岸海運正式通航。本研究探討該項海運協議內容，並以「談判結構研究途徑」，對第二次「江陳會談」之海運通航協商，進行談判之結構分析，得到以下之結論與建議：

### 5.1 結論

(一) 馬英九贏得臺灣 2008 年總統選舉，是兩岸通航協商開啟的契機。海基會與海協會因

此恢復制度化之協商，得以進行兩岸通航之協商。

(二)「海峽兩岸海運協議」雖經簽署，但仍產生以下一些實質問題，需待未來進一步之處理：

- 1.「海峽兩岸海運協議」允許兩岸投資設籍香港之船舶參與兩岸運輸，將影響未來我國輪船隊之結構及發展。如要改善此一局面，恐須再作協商，檢討已簽協議之合理性。
- 2.兩岸對航線管制之作法不一，肇致臺灣船公司在面對業務之爭取時，常因大陸水運機關之審批標準嚴格，未能獲得許可，而喪失運務。臺灣主管部門應針對此點，依「海峽兩岸海運協議」之「爭議解決」機制與大陸協商處理。
- 3.«海峽兩岸海運協議»所列「運力安排」之規定，因臺灣航政機關無此規定，肇致臺灣在執行兩岸客貨航線許可申請案時，常面臨無法規可以依循之窘境。臺灣交通部宜設法與大陸協商或增修「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」之相關條文。
- 4.«海峽兩岸海運協議»權宜允許兩岸所有已經從事營運兩岸間之客貨直接運輸之權宜籍船，在經特別許可之情形下，可以繼續營運，但此項特許程序讓大陸交通運輸部擁有很大之行政裁量權，一旦大陸交通運輸部不予許可，該等權宜籍船舶將喪失原有之運務。

(三)第二次「江陳會談」海運通航協商，經以「談判結構研究途徑」分析發現：

- 1.由於臺灣的新政局讓兩岸得以接觸，進而協商，原本複雜的海運通航協商能於短時間達成，顯示兩岸之執政高層均有「先通再講」之默契及企圖心。
- 2.觀之「海運協議」內容，雙方僅針對海運通航之技術問題達成協議。對於通航所涉之其他問題，則未見處理，顯示兩岸均避開政治爭議，以求通航協議之達成。
- 3.雙方將議題侷限在「海運通航技術層面」，臺灣國內對通航問題尚未凝聚充分之共識，部分黨派人士對通航一直深有疑慮，若能由大陸於協商中提出一些解釋或作法，讓部分疑慮獲得解決，將使該場協商獲得真正的「雙贏」。
- 4.«期限壓力»仍然對第二次「江陳會談»產生影響，主因在於馬英九於競選總統時提出就職後六個月內完成通航之政見。這在談判策略上，造成對臺灣不利之情勢，讓大陸在談判籌碼之運作上好整以暇，我談判代表為求協議於期限之前達成，自然對談判利益之爭取有所不利。
- 5.臺灣行政部門對於通航協商之處理，在決策及幕僚作業方面，係採取單線領導方式，僅有少數人才能參與，讓幕僚無法有效提供專業之判斷與意見，可能使該次海運通航協商之品質受到影響。
- 6.第二次「江陳會談»在臺北舉行，引起龐大之媒體注意及採訪，加以反對者之示威與抗議。如此之「觀眾»參與，對雙方談判代表均產生一種無形壓力，但也讓臺灣談判代表在議題之爭取方面較居優勢。

7. 兩岸海運通航協商對臺灣而言，在「權力結構」的三角關係上，並非完全居於不利之地位。從臺灣總體策略而言，臺灣未能以通航作為籌碼，從談判中爭取一些政治利益；亦未於談判中要求大陸對臺灣所關切因通航所產生之疑慮問題作一處理或答覆。其原因可能是因臺灣行政單位，為了實現馬總統之競選政見，急於短時間之內達成協議所致。

## 5.2 建議

2008年12月15日，兩岸海運正式全面通航，但它並非代表兩岸海運協商之結束，後續之協商或接觸仍將繼續發生。「海峽兩岸海運協議」未來在執行面，將會隨著兩岸航商業務之申請，發現一些制度及實務上需要檢討及調整的部分。兩岸主管機關應循「海峽兩岸海運協議」之「爭議解決」機制提出協商處理，並增修各自的管理法規。

對於「海峽兩岸海運協議」允許兩岸投資設籍香港之船舶參與兩岸運輸，可能影響未來我國輪船隊結構及發展一事，主管部門宜趁此通盤檢討我國航運及國輪發展政策，尋求可行方案，以建立強大有效率之船隊。

## 參考文獻

1. 包嘉源、張志清、林光，「兩岸海運通航談判之結構分析」，**航運季刊**，第十四卷，第二期，民國九十四年，頁41-55。
2. 包嘉源、張志清、林光，「兩岸海運通航協商關鍵問題之探討」，兩岸航運物流新觀念，2004兩岸三地航運與物流研討會論文集，中華航運學會主辦，民國九十三年，頁17-26。
3. 包嘉源，「兩岸海運通航之雙贏談判」，運輸學會第21屆學術論文研討會，中華民國運輸學會、中華大學及交通部主辦，民國九十五年，頁1268-1277。
4. 張志清、林光、包嘉源，「兩岸海運通航協商之探討」，**航運季刊**，第十三卷，第四期，民國九十三年，頁1-9。
5. 行政院大陸委員會，「海峽兩岸海運協議相關說明—第二次「江陳會談」成果（海運篇）」，民國九十七年。
6. 行政院大陸委員會，「海峽兩岸海運協議」，民國九十七年。
7. 包嘉源，「國內船員不足國輪持續流失」，聯合報九十七年十二月十六日民意論壇。
8. 大陸交通運輸部第38號公告，「關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告」，民國九十七年。
9. 臺灣交通部，「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」，民國九十七年。
10. 中央社，「陸委會：兩岸權宜輪平等參與，有問題將協商」，民國九十七年十二月二十八日。

11. 張智堯，鉅亨網，「海岸直航 長榮王龍雄：布局武漢、重慶 華北線不再停靠香港」，<http://www.cnyes.com/asp/printnews1.asp?fi=NEWSBASE\20081208\WEB1638&vi=21710&pagetype=index1>，民國九十八年。
12. 陳英杰，「中共對臺談判模式研究——一九八六年至一九九三年兩岸事務性商談案例分析」，淡江大學中國大陸研究所文化教育組碩士論文，民國八十四年。
13. 李岳牧，「中共對臺談判模型之研究——「辜汪會談」後續事務性商談案例分析（一九九三年至一九九四年）」，淡江大學中國大陸研究所文化教育組碩士論文，民國八十四年。
14. Schelling, T. C., *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge Ma., 1980.
15. 王順合，**中共對臺談判之結構因素分析**，尚友出版社，高雄，民國九十年。
16. 劉必榮，**談判**，時報出版公司，臺北，民國八十二年。
17. 張國忠，**談判：原理與實務**，前程企業管理公司，臺北，民國九十三年。
18. Zartman, W. et al., *The Practical Negotiation*, Yale University, N. H., 1982.
19. 劉必榮，「不對稱結構下之談判行為分析」，**東吳政治學報**，第二期，頁 220。
20. 劉必榮，「從談判結構理論看中美貿易談判」，**中國時報**，民國七十六年四月一日。
21. 陳志雄，「1979 年以來海峽兩岸對『一個中國』的爭議」，國立政治大學東亞研究所碩士論文，民國九十二年。
22. 行政院大陸委員會，「兩岸直航之影響評估」，民國九十二年。
23. 北京國務院臺灣事務辦公室，「以民為本、為民謀利、積極務實推進兩岸三通」，民國九十二年。
24. Chang, C. C., Lin, K., and Bao, J. Y., "Developing Direct Shipping across the Taiwan Straits", *Marine Policy*, Vol. 30, No. 4, 2006, pp. 392-398.
25. 臺灣海峽兩岸航運協會，「未來兩岸通航相關問題及諮商策略之研究，交通部委託研究案」，民國八十七年。
26. Osgood, C. E., *Perspective in foreign policy*, Pacific Books, Palo Alto, Ca., 1966.

