

新形势下海峡两岸
经贸政策互动趋势

李 非

东亚论文 第 66 期

ISSN 0219-1415
ISBN 978-981-08-2378-8

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2009 年 1 月 12 日

新形势下海峡两岸经贸政策互动趋势

李 非*

2008年5月，国民党重新上台执政后，台海局势趋于缓和，两岸关系出现了积极、有利的因素，并朝着和平、稳定的方向发展。海峡两岸人民对两岸经贸交流前景充满期待，两岸经贸关系发展面临难得的历史机遇。

一、新形势下两岸经贸政策的调整

2008年6月，海峡两岸关系协会与海峡交流基金会在“九二共识”的基础上，重新恢复商谈，并取得了显著成果：两岸周末包机顺利实施，并于11月4日向平日包机成功过渡；大陆居民直接赴台旅游正式实施；两岸海运直航基本实现；两岸直接通邮取得进展；台商投资大陆逐步放开；两岸金融合作循序开展。两岸政策互动符合两岸同胞的共同利益，为两岸经济交流与合作的正常化带来了新的成果。

（一）两岸通航基本实现

“两会”作为两岸协商的主体，对两岸人民最为关心的直接通航问题进行了积极的探讨和协商，并最终在包机直航、海运直航、扩大“小三通”以及直接通邮等方面取得了明显的成效。

1. 两岸包机取得进展

马英九上台后，将推动两岸周末包机作为开放两岸交流的首要任务。2008年6月13日，“两会”签署了《海峡两岸包机会谈纪要》。根据该纪要，周末包机时段为每周五至下周一四个全天，自2008年7月4日起正式实施；承运人在双方航班总量相等的原则下，各自指定；周末包机搭载对象为持有效旅行证往返两岸的旅客；大陆开放北京、上海（浦东）、广州、厦门、南京五个航点，台湾开放桃园、高雄小港、台中清泉岗、台北松山、澎湖马公、花莲、金门、台东八个航点；周末包机初期阶段，双方每周各飞18个往返班次，共36个班次；双方尽快协商开通两岸直达航路和建立双方空管方面的直接交接程序，在直达航路开通前，需暂时绕经香港飞行情报区；双方同意包机承运人可在对方航点设立办

* 李非是厦门大学台湾研究中心副主任、教授。

事机构。此外，双方同意在周末包机实施后三个月内就两岸货运包机进行协商，并尽速达成共识付诸实施；尽快就开通两岸定期直航航班进行协商，以实现两岸人民的共同愿望。

2008年11月3日，海协会会长陈云林访台，两会协商开始了一个新的里程。为促进海峡两岸经贸关系发展、便利两岸人民往来，“两会”就两岸空运直航事宜进行了协商，并签署《海峡两岸空运协议》，两岸包机取得了新的突破。根据该协议，双方同意开通台湾海峡北线上海与台北空中双向直达航路，建立两岸空管部门的直接交接程序，并继续磋商开通台湾海峡南线空中双向直达航路和其它更便捷的航路。

在客运包机方面，大陆方面同意在北京、上海（浦东）、广州、厦门、南京五个周末包机航点的基础上，开放成都、重庆、杭州、大连、桂林、深圳、武汉、福州、青岛、长沙、海口、昆明、西安、沈阳、天津、郑州等16个航点作为客运包机的航点；台湾方面同意将已开放的桃园、高雄小港、台中清泉岗、台北松山、澎湖马公、花莲、金门、台东等八个航点作为客运包机航点；双方每周七天共飞不超过108个往返班次，每方各飞不超过54个往返班次，并视市场需求适时增减班次；客运包机常态化安排实施后，此前的节日包机安排不再执行。

（见附表1）

在货运包机方面，双方同意各自指定二或三家航空公司经营货运包机业务；大陆方面同意开放上海（浦东）、广州，台湾方面同意开放桃园、高雄小港作为货运包机航点；双方每月共飞60个班次，每方各30个往返班次，其中上海、广州两个航点各飞15个往返班次。

2. 两岸海运直航实现跨越

两岸海运距离最近仅136海里（厦门至台中），经第三地绕道弯航航程增至600至1000海里，航程增加3倍以上。贸易商为此每年额外花在海运中转上的费用达数十亿美元。正因如此，国民党重新执政后，工商团体积极呼吁实现两岸海运直航。2008年11月4日，“两会”在台北签署了《海峡两岸海运协议》，两岸海上通航取得了跨越式发展。根据该协议，双方同意两岸资本并在两岸登记的船舶，经许可从事两岸间客货直接运输；在直航港口方面，大陆开放丹东、大连、营口、唐山、锦州、秦皇岛、天津、黄骅、威海、烟台、龙口、岚山、日照、青岛、连云港、大丰、上海、宁波、舟山、台州、嘉兴、温州、福州、松下、宁德、泉州、肖厝、秀屿、漳州、厦门、汕头、潮州、惠州、蛇口、盐田、赤湾、妈湾、虎门、广州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、钦州、海口、三亚、洋浦等48个海港，以及太仓、南通、张家港、江阴、扬州、常熟、常州、泰州、镇

江、南京、芜湖、马鞍山、九江、武汉、城陵矶等 15 个河港，共计 63 个港口，台湾则开放基隆（含台北）、高雄（含安平）、台中、花莲、麦寮、布袋（先采专案方式办理）等 6 个港口，以及金门料罗、水头、马祖福澳、白沙、澎湖马公等 5 个“小三通”港口，共计 11 个港口；双方同意在两岸货物、旅客通关入境等口岸管理方面提供便利；双方航运公司可在对方设立办事机构及营业性机构，开展相关业务；双方同意对航运公司参与两岸船舶运输在对方取得的运输收入，相互免征营业税及所得税；此外，双方在运力安排、海难救助、联系主体及辅助事项等方面也做出了规定。两岸海上通航的重大突破，为台湾各航运公司带来了巨大的商机，带动了岛内民生经济的发展，增加了台湾社会的就业机会。

3. 两岸“小三通”范围逐步扩大

从 2001 年 1 月 2 日起，考虑到金门、马祖民众的切身利益和生活需求，大陆方面为金、马与福建沿海地区的海上通航尽力提供协助。双方使用两岸资本并在两岸注册的船舶，采用只挂公司旗的方式，开通了两地海上客、货运航线，为金、马、澎地区民众、大陆台商与大陆交流与交往提供及时、便捷、顺畅的渠道。两岸“小三通”最有成效的部分是海上客运航线，其运载进出境旅客量约占两岸人员往来总数的 17%，至 2008 年底，累计运载旅客近 400 万人次。

马英九上台后，两岸“小三通”得到进一步扩大。2008 年 6 月 19 日，台湾方面通过《“小三通”人员往来正常化实施方案》，全面放宽台湾地区人民可以自由选择经“小三通”往返大陆地区。之后，“陆委会”就“小三通”航运、贸易等相关政策做配合检讨，制定了《“小三通”正常化推动方案》。按照该方案，依据“两会”签署的《海峡两岸关于大陆居民赴台湾旅游协议》，经双方许可来台观光的大陆旅客、以及经许可来台从事商务或专业交流活动的大陆人士，都可经由“小三通”中转往返两岸，以增加旅行的方便，并节省交通成本；简化金门、马祖、澎湖公务人员循“小三通”到大陆的审查程序；扩大开放马祖白沙港为“小三通”两岸通商港口，金门水头港区待相关港埠设施及配套完成后，再开放为两岸货运通航港口；为方便大陆居民赴金门、马祖旅游，简化人员出入的行政管理程序；在贸易和航运方面，实施便捷化措施；比照金、马，推动澎湖“小三通”常态化。

2008 年 9 月 7 日，国务院台湾事务办公室主任王毅在厦门举行的“海峡西岸经济区论坛”中，宣布促进两岸交往的五项新举措，其中有两项涉及“小三通”：一项是凡持有效往来台湾通行证及签注的大陆居民，今后可经金门、马祖、澎湖往来大陆与台湾本岛；另一项是首批开放赴台旅游的大陆 13 个省市居民，今后可以赴金门、马祖、澎湖旅游，并经金、马、澎赴台湾本岛旅游。

在当前两岸各种通航方式中，“小三通”是成本最低的一种往来方式。随着两岸“小三通”适用对象范围的不断扩大，其成本优势和市场竞争力更加凸显出来，在便利两岸人民往来方面持续发挥重要的作用。

（二）台商投资大陆逐步放开

从 2008 年 8 月 1 日起，台湾“经济部投审会”修正了赴大陆投资案件的投资金额上限和审查方式，将企业登陆资本净值从 20%、30%、40% 等阶梯式计算法，修改为一律采取净值或合并净值 60%。新措施最大的松绑政策是规定两种企业登陆投资不再受限：一是取得台湾“工业局”核发营运总部营运范围证明文件的企业，二是跨国公司在台子公司。企业只要取得“工业局”核发的营运总部认定，便不再受到资本登陆 60% 的限制。该规定将在资本松绑的同时，吸引台商回台设立总部。根据台湾“工业局”的资料，从 2002 年至 2008 年 8 月 12 日，取得营运总部认定的企业累计约 600 家，这些企业可望优先受惠这项松绑政策。跨国公司在台子公司登陆投资不再受限，有助于吸引外商对台投资，打造台湾成为外商亚太营运中心。

（三）两岸金融合作达成共识

2008 年 3 月，台湾当局开放银行通过第三地参股陆资银行；4 月初，“金管会”核准富邦金控海外子公司以“富邦银行香港”名义转投资厦门银行，投资金额为 3400 万美元，富邦银行香港可取得厦门银行 19.99% 股权，并拿下 1/5 董事席位，成为第一家登陆的金融机构；7 月 31 日，开放大陆合格境内投资者 QDII 投资台湾证券及期货市场，投资上限为基金净值规模的 3%，同时，放宽大陆企业到台湾上市的资格限制，取消上市公司持大陆企业股权不能超过 20%，以及企业投资大陆不超过其净值 40% 的两项规定。按照修订后的条例规定，只要不是注册为大陆公司的岛外公司，若要在台湾第二上市，也就是在台湾发行 TDR（台湾存托凭证），将不会限制该公司陆资成份。至于第一上市，也就是在台湾发行股票，台湾行政主管部门也不会限制该公司陆资的成份。即使陆资 100% 持股，未来也可以在台发行股票，不过这部分还要等“陆委会”修订相关条例后才能正式放宽。

台湾“金管会”将逐步放宽和松绑两岸金融往来的限制，包括比照银行模式，通过香港建立两岸三方证券监理平台，让证券业香港子公司可以参股大陆证券业；一旦开放，几乎所有大型券商都可受惠，开放效益将远大于银行间接登陆案。特别是“金管会”在争取开放银行间接登陆过程中，已通过香港金融监理机关，与大陆监理机关建立两岸三地银行监理平台，有了银行的成功经验，“金管会”将循此模式，进一步通过香港，建立两岸三地证券监理平台。由于台湾与香

港监理机关往来多年，大陆与香港又有更紧密经贸关系安排（CEPA），未来两岸金融往来与合作将大幅开展。但值得注意的是，由于任何形式的参股尚需中国大陆银行业监督管理委员会同意，台资银行大举进军大陆市场，尚需等两岸金融监理单位签定金融监理备忘录（MOU）。

此外，在银行、证券和保险等金融机构中，保险业并无签署金融监管备忘录的问题。因此，只要符合大陆相关规定，台湾保险业即可赴大陆投资成立保险公司。但是，台湾保险业（包括产险、寿险）登陆，需符合大陆“五三二”条款，即资本额要达到 50 亿美元、经营历史要 30 年以上、在大陆成立办事处 2 年。由于金控的资本不得计入“五三二”中，台湾多数保险业资本额均未达到 50 亿美元。大陆营运准入门槛过高，成为台湾保险业者登陆的最大限制。今后可考虑放宽该限制，降低门槛，比照保险法对本地保险企业的规定，在内地执业。

（四）两岸人民往来日趋便利

两岸人民交流由来已久，人员往来日益频繁，不仅带动地方旅游、旅馆等产业的发展，让对方了解到当地的投资环境，促进地区经济繁荣发展，而且在增进两岸人民情谊，促进两岸关系和平稳定发展大有裨益。

2008 年 6 月 13 日，“两会”就大陆居民赴台湾旅游等有关两岸旅游事宜进行协商，签署了《海峡两岸关于大陆居民赴台旅游协议》。按照协议，双方同意赴台旅游以组团方式实施，采取团进团出形式，团体活动，整团往返。大陆居民赴台旅游配额以平均每天 3000 人为限，第二年双方可根据情况进行协商调整。旅游团人数限 10 人以上，40 人以下；旅游团自入境起在台湾停留时间不超过 10 天；双方同意互设旅游办事机构，负责处理旅游相关事宜，为旅游者提供快捷、便利、有效的服务等。经过“两会”第二轮协商，两岸直航实现截弯取直，周末包机增加为平日包机，大陆居民赴台旅游费用最多可降低 3 成。配合平日包机、“小三通”等形式，台湾游的行程设计更为灵活，短天数旅游成为现实，吸引力大大增强。每团至少 10 人成行降为 5 人，在台停留时间也从最长 10 天延长为 15 天的新政策，将有助于推广家庭出游、高端团队或是一些有特殊需求的小团队。

2008 年 11 月 10 日，台湾“教育部”宣布，将开放大陆学生赴台求学，计划从 2009 年开始实施。开放大陆学生赴台，一方面可以缓解岛内大学招生不足问题，另一方面也将提升岛内教育的竞争力和办学质量。由于岛内大学供过于求的现象十分严重，高中毕业的升学率高达 100%，大学招生不足窘境日益突出。大陆学生赴台，将缓解岛内这一问题。大陆学生的竞争力在国际上广为称道，欧美、亚洲国家和地区均提供高额奖学金吸引大陆优秀学生。陆生入台政策的开放，

无疑会提升岛内教育的竞争力。但台湾当局仍采取审慎、渐进式开放，将采取“三限六不”政策。所谓“三限”为：“限校”，初步仅采认大陆一流大学的学历；“限量”，总量管控陆生赴台人数，约为台湾大学招生总量的0.5%到1%，每年为1000人；“限领域”，初步规划不开放陆生就读“国安”、医疗、药理等专业领域。“六不”为：陆生来台考试不加分，不提供奖学金，不允许校外打工或兼职，不享有健康保险，不可考专业证照，毕业后不可续留台湾就业。“三限六不”政策显然是着眼于保护岛内学生受教育权益不受冲击，对于希望去岛内求学的大陆学生而言，显得相对不公。台湾学生在大陆早已享受同等待遇，大陆学生在台湾想要获得同样的权益，还需要耐心等待政策的过渡。不过，台湾采认大陆学历，对在大陆就读的台生而言，无疑是一大利多因素。

台湾当局对大陆专业人士赴台限制过严，导致两岸专业交流受阻，台湾不少工商团体、文教单位多次向“陆委会”反应这一问题。2008年7月22日，“陆委会”召开委员会议，提出“大陆地区专业人士来台从事专业活动许可办法”第三条修正文草案，决定大陆专业人士申请来台时间，由预定来台日两个月前修正为一个月前提出申请，“并将申请至发证之行政审查作业时程管控在一个月内完成”。

台湾当局除放宽大陆居民赴台旅游、求学及交流外，还进一步开放台湾人民赴大陆交流。2008年7月3日，台湾“行政院”通过“放宽县市长赴大陆地区交流规划方案”，放宽县市长可以赴大陆参加县市政业务交流活动或会议；并简化申请从三周缩短为出发日一周前。

二、两岸经贸政策调整对台湾经济的影响

马英九上台执政后，海峡两岸在“九二共识”的架构下，积极调整经贸交流政策，从而促进两岸通航不断取得突破，台商投资大陆限制得以放宽，两岸金融合作提上日程，两岸人民往来日趋便利。这些政策的调整和开放，不仅有利于降低台商经营成本，提升企业竞争力，而且有利于改善投资环境，增强区域竞争力，促进台湾产业发展，拉动经济增长，更重要的是，有利于台湾以大陆为跳板，融入区域经济。

（一）降低经营成本，提升企业竞争力

两岸经贸政策的调整，特别是两岸海运直航及平日包机的实现，将大幅降低两岸货物和人员往来的航运成本。货物经由海洋运输所发生的运输成本，决定于运输的时间、数量及形态（散装或集装箱）等诸多因素。两岸海运经第三地绕道弯航，航程会增加3倍以上，且会产生大量港口成本、代理成本及时间成本。

海运直航后，不须弯靠日本石垣岛等第三地，每艘船可节省 16 至 27 小时，平均是一天的时间，节省台商成本 15% 到 30%。如以一万吨的集装箱货轮计算，每趟便可节省约 2 万美元。两岸每年可节省海上运输成本数十亿美元。此外，台湾各航商在大陆现有航点将增加 1 倍以上，在新的形势下，两岸将开拓各种经营、营运模式，未来五年内将为台湾带来上千亿元的商机。平日包机的顺利实施，空中直航新航路的建立，台北到上海只需一个多小时，比过去节省一小时二十分钟，航空公司可节约 40% 至 50% 的燃油，按每年两岸 500 万人次往来，每人可节约 1000 元人民币计算，就可省下 50 亿人民币。

（二）促进产业发展，拉动经济增长

在新的形势下，两岸经贸关系发展速度加快，发展规模增大，台湾各相关产业获得更为广阔的市场空间，面临新一轮的发展，从而扩大台湾就业，拉动台湾经济增长。

1. 海运直航商机增大，物流运输业转向繁荣

《海峡两岸海运协议》签署后，两岸海运直航迎来了一个全新的发展时代。大陆开放 63 个港口、台湾开放 11 个港口，相互直接运送两岸货物，对于两岸贸易货物占其业务总量 6 至 7 成的台湾航运公司来说，无疑是一大利好消息。海运成本下降，航运公司获利空间增长。此外，开放两岸航运公司互设办事机构及营业性机构，台湾航运商将在大陆各港口积极布局，两岸航运模式将有所创新，台湾航运业将转向繁荣。

同样，《海峡两岸包机会谈纪要》、《海峡两岸关于大陆居民赴台旅游协议》、《海峡两岸空运协议》等一系列协议的签署，台湾海峡北部直航通路的打开，台湾航空运输业者经营成本下降，客源增加，台湾各大航空公司成为两岸直航的直接和最大受益者，将迎来新一轮的繁荣。

2. 台商登陆有限松绑，科技产业获更大发展空间

以往台湾在赴大陆投资方面的种种限制一直为台资企业及外界所诟病，这不仅体现在投资额度的限制，而且表现为产业级别的限制，特别是对高科技产业赴大陆投资的限制。这些限制使台湾企业受困于岛内狭小的市场，眼见大陆庞大的市场利益为大陆企业和外资企业所分享。为摆脱坐困愁城的窘境，台湾企业可谓不遗余力，除投资第三地然后转投资大陆外，更不惜“卖身”外资企业，借此绕开投资限制政策。随着台企投资大陆上限已全面调高至净资产的 60%，今后在投资业别，特别是高科技产业登陆方面也将部分松绑，包括大尺寸面板、IC 设

计以及高阶晶圆业在内的台湾高科技企业，将获得更大的发展空间，其营收状况将有所改善。台湾高科技产业将按照两岸比较利益优势，部署其在两岸的投资，从而促进两岸高科技产业形成完整的产业链。

3. 赴台游逐步开放，旅游业增添新活力

近年来，随着大陆居民收入整体水平的不断提高，大陆居民境外旅游消费需求旺盛。在两岸协商开放大陆每天3000人的赴台游额度后，大陆居民赴台旅游将带动台湾诸如餐饮、酒店、零售等旅游相关产业的发展，保守估计每年将为台湾带来55亿元人民币的旅游收入。今后随着两岸政策的开放，特别是大陆居民赴台旅游手续简化、费用降低后，大陆居民赴台旅游总量的增加，将给台湾旅游业带来不菲的收益，为其注入新的活力。

4. 两岸医疗服务业合作蕴藏潜力

目前，两岸医疗发展水平还存在不小差距，这不仅体现在医院的医疗设施方面，而且还体现在医务人员素质、管理经验和服务理念方面。台湾空有让其引以为傲的高端医疗设施、与国际接轨的医务人员和管理经验以及一切以病人为中心的服务理念，无奈岛内医疗市场空间有限，不足以让其纵横驰骋。两岸医疗业的差距，以及岛内医疗市场狭小，为两岸医疗合作提供了发展空间。近期，台湾医院纷纷登陆设点，寻求新的发展机会。除此之外，大陆居民赴台旅游的开放，使得大陆人民可以到台湾医院“家门口”就诊，这也带动了岛内医疗产业的发展。原来，受限于大陆居民在台只能停留10天，台湾医疗业者期盼的医疗游暂时难以完全实现，开刀、休养或追踪检查的医疗服务，无法针对大陆游客展开。当前，在台停留天数已扩大到15天，这一现象虽稍有改观，但未能根本改变。大陆游客现能带动的仅局限于健康体检、美容、整形等方面。不过，从长期来看，随着大陆居民在台停留时间的进一步延长以及台湾医院在大陆设局布点趋于完善，届时大陆居民赴台接受医疗服务后，回大陆后仍能接受台湾医疗分支机构的后续追踪和医疗服务等，岛内较具优势的医疗服务，如：肝肾移植、眼科、骨科、心血管等，将得到进一步的发展。

5. 两岸金融合作启动，服务业将获得更广阔的市场

台湾金融业迫切需要赴大陆投资，开拓、角逐更为广阔的大陆市场。2008年“两会”两次协商基本上解决了两岸直接“三通”的问题，初步实现了两岸经济正常化；下一步经济正常化的目标，就是涉及到更高层次的经济正常化，即实现资本、技术、信息等自由流动。因此，推动两岸金融业合作已成为两岸共识，并被列入下一轮谈判的主要内容之一。两岸金融交流与合作政策开放已是箭在弦

上，两岸金融监管单位争取早日签订金融监管备忘录（MOU），并统一两岸统计和会计标准，建立清算机制，构建两岸信息网络，解决两岸金融合作中的种种技术性问题。届时，大陆市场庞大的潜在贷款需求，将促进台湾金融业的发展。两岸金融合作，不仅可以使大量资金涌入台股，提高台股交易量、使证券商短期内提高保证金融资（margin lending）成为可能，而且会强化岛内消费信心，从而刺激放款需求，提高净利息收入，此外也有利于台湾抓住大陆乃至亚太金融产业大成长的黄金机遇，满足台商客户的金融需求。台湾金融业短、中期受惠颇多，预计在 2009 年将为所追踪的金融股带来 16% 至 19% 的税前获利。

6. 赴台投资放宽，房地产业面临新商机

当前，马英九的执政计划有利于海峡两岸互惠合作的开展。随着大陆资金赴台投资房地产市场的政策逐步放宽，台湾包括写字楼、商铺和酒店在内的房地产业将得到一定的发展。相比亚洲其它主要城市，台北市的写字楼租金相对较低，加之其位居东亚中心枢纽的有利地理位置，两岸开放后，台北写字楼需求将会增加。一旦大陆资金能够进入台湾的写字楼市场，相信将进一步刺激房地产资本值的上升。在商铺市场方面，随着消费者信心回升以及大陆游客数量不断增加，台湾商铺市场有望在新政下复苏。根据统计数据分析，在大陆游客来台消费支出中，购物方面的支出占了很大的比重，这有望改善台湾商铺市场不景气的现状。在酒店市场方面，两岸直航开放带来大陆游客人数增加，最明显的受益者便是能够接待旅行团的中档酒店。

（三）整合两岸市场，融入亚太区域经济

区域经济一体化是世界经济发展的主要潮流和趋势，其中最为成功的当属欧洲联盟（EU）；其次是 1992 年 8 月由美国、加拿大、墨西哥组成的北美自由贸易区（NAFTA）。亚洲区域经济一体化进程相对较为缓慢，但近年来发展速度明显加快。东南亚国家联盟成立于 1967 年，2001 年中国和东盟领导人双方同意建立“中国—东盟自由贸易区”。当前，东盟与中、日、韩（10+3）的合作机制不断取得进展，并在积极探讨“东亚共同体”的成立。此外，中国大陆于 2003 年 6 月和 10 月，分别与香港、澳门签署“更紧密经贸关系安排（CEPA）”。在经济区域化的趋势下，如果台湾继续置外于这些区域经济组织，将会逐渐被区域经济“边缘化”。

在新的形势下，马英九新政以“活水”计划取代“鸟笼”政策，台湾企业赴大陆投资限制有所放宽，两岸直航得以顺利实现，这些都有利于两岸产业进一步整合，并逐步迈向“共同市场”。藉由大陆融入亚太经济圈，是台湾经济国际化的重要一环。目前，开放两岸直航，已不再单是促进两岸经贸关系发展的问题，

而是关系到台湾能否成为跨国公司亚太营运枢纽，能否成为亚太区域经济一员的重要战略问题。台湾本身地理位置极佳，处于东亚黄金航圈的中心，距离东亚主要机场的平均航程为3个小时。未来配合两岸直航，利用台湾地理优势，以台湾为核心，整合全球与大陆市场商机，推动东北亚及东南亚“双航圈”，进入亚太黄金航圈，建构桃园、台中和高雄成为北、中、南三大物流、转运及发货中心，将吸引大量的货流、金流与人流，外商的亚太营运总部设于台湾的意愿将大增，商务人员、转机旅客也会增加。此外，直航后，利用台湾科技产业及经营大陆的优势，建构高科技产业的“双黄金三角”，即以“硅谷—台北—上海”及“东京—台北—上海”的策略性联结，提升台湾在全球高科技发展的关键角色。两岸直接“三通”有利于优化台湾的投资环境，不仅提升台商的投资意愿，打造“台商营运总部”，而且使在台外企获益，从而吸引更多企业赴台投资，实现“亚太营运中心”、“亚太经贸枢纽”、“亚太资产管理与筹资中心”、“区域运输中心”、“全球创新中心”的目标。可见，两岸直接“三通”具有利益的多重性，不仅为两岸经贸正常化奠基，更为台湾“边缘化”危机解套。

三、 未来海峡两岸经贸政策走向

未来两岸经贸政策的调整将本着先易后难、先经济后政治的方式渐进式调整。首先“推动海空直航及两岸经济关系全面正常化，再来是有关两岸国际空间及和平协议问题”，2008年10月18日，马英九在接受“印度及全球事务”采访时声称，“这些问题的协商与解决，皆非短期内即可达成，但我愿努力在任期内尽量完成”。当前，两岸直接“三通”框架已基本搭建，近期将进一步加以完善，并在两岸投资、金融开放等方面进行协商，做出适当的安排，而两岸经济合作机制，以至政治等其他层面的合作机制则有可能在马英九第一个四年任期结束之前初步建立，并在其可能的第二个任期内加以完善和推动。

（一）进一步完善两岸直接“三通”架构，推动两岸经济关系全面正常化

经过海峡两岸关系协会与海峡交流基金会两轮的会谈，《海峡两岸包机会谈纪要》、《海峡两岸关于大陆居民赴台旅游协议》、《海峡两岸海运协议》、《海峡两岸空运协议》、《海峡两岸邮政协议》的相继签署，两岸直接“三通”框架已基本搭建起来，未来将进一步加以推动和落实，并逐步完善。

当前，两岸已开通台湾海峡北线空中双向直达航路，今后还将磋商开通台湾海峡南线空中双向直达航路以及其它更便捷的航路，建立两岸空（航）管部门的直接交接程序；尽早就定期客货运航班做出安排，将包机常态化转为定期航班，进一步便利两岸人民往来；根据市场需求，进一步视情况增加开放海、河运港口；调整和增加两岸邮件封发局，以满足市场需要。

两岸投资的完全开放将是今后一段时间内两岸协商的重点和努力的方向。当前，台资企业投资大陆资本净额上限已全面调高至 60%，今后这一限制还将逐步放宽；台湾赴大陆投资的产业界别限制也将逐步放开，以便台湾企业拥有更大的市场腹地涵养其发展，让台湾企业根据两岸要素禀赋的不同，按照市场经济的运行规律，在两岸进行合理分工和布局，实现经济效益最大化。品牌的发展需要较大的市场腹地，大陆广阔的市场是两岸品牌建立、发展的良好温床。开放台资企业赴大陆投资，将有利于促进台湾企业走向“微笑曲线”的两端，改变其以代工为主的现状，提高自身产品附加价值，创立自主品牌，提升竞争力。此外，陆资赴台部分也将是“两会”接下来商谈的主要议题之一。

当前，美国金融风暴影响逐渐扩大，两岸在金融方面进行合作的重要性及急迫性得到凸显。目前，大陆拥有超过 2 万亿美元的外汇储备，而台湾的外汇储备也约 3000 亿美元。整合两岸庞大的外汇储备资源，联合香港建立相应的应急机制，共同对抗金融危机，将对金融信心有很大的安定作用。2008 年 11 月，陈云林会长赴台，中国大陆十大银行行长、大陆银监会、保监会等官员全部随行，期间举行《两岸金融合作座谈会》，以“携手抗金融风暴”为主题展开研讨，并就今后两岸金融合作达成共识，将两岸金融合作作为下次“两会”会谈的主要内容之一。在此次会议中，有关金融合作议题，两岸达成诸多共识：早日实现两岸通汇，挂牌兑换；建立人民币与台币兑换与清算机制等；尽早促成两岸签订金融监理合作备忘录（MOU），以方便两岸在金融业方面开展后续合作；两岸银行最快明年上半年可望互设分行，岛内证券业及保险业也可登陆，届时大陆中国银行、工商银行等将在台湾设立分行，而台湾的彰银、国泰世华银行、合库、华银、中信银、一银及土银等七家，在大陆已有代表处的银行，也有机会率先在大陆设分行；两岸金融监理机构将首度建立金融资讯联系窗口，尽速推动大陆“银联卡”在台刷卡等。

（二）逐步建立两岸经济合作机制，推动两岸区域经济整合

当前，两岸各界人士纷纷建言，希望逐步建立两岸合作机制，并最终走向“两岸共同市场”。“两岸共同市场”的概念和主张为萧万长于 2000 年底提出，并于 2001 年专门成立“两岸共同市场基金会”，致力于“两岸共同市场”问题的研究和宣扬。客观上讲，“两岸共同市场”的构建，不仅需要两岸之间人流、物流、信息流和资金流等生产要素的顺畅流通，更需要两岸就相关事项进行协商，其间肯定会影响到比较敏感的议题，实现难度较大。萧万长先生本人也坦承，“两岸共同市场”的实现是一个长期的过程，需要分阶段进行。

在两岸选择合适的区域进行合作，建立“两岸经济合作试验区”，待取得经验后，再推广开来，逐步走向“两岸共同市场”，是当前两岸关系状态下推进

两岸制度性合作与一体化、促进两岸交流与合作深化发展的一个现实选择。在合作层次上，可以灵活、务实地分几步走：

1. 尽早实现厦金自由贸易区

最近，两岸人民可以经金、马、澎往来两岸交流政策的开放，使“小三通”在两岸航路中的地位愈加凸显。根据《海峡两岸海运协议》，金门料罗、水头、马祖福澳、白沙、澎湖马公等五个“小三通”港口开放为两岸海运直航口岸，其货运地位将得到加强。厦门、金门两地具有率先成立“两岸自由贸易区”得天独厚的条件，在原有基础上，两地区建立经贸合作，相互取消进口关税和非关税壁垒、减少贸易障碍、最终实现商品自由流动；实现双方商业、物流自由往来，区内货物往来不受现行双方各自贸易与关税政策的约束；双方在区内的船只、人员按共同认可的模式自由往来；人民币与新台币在自由贸易区内均可流通；允许双方企业与有关办事机构在区内设立生产、贸易、金融等办事机构，并为其提供服务等。将厦金自由贸易区打造为一个集仓储、转运、工业化、金融中心、休闲消费等多项功能于一身的自由贸易区，有利于充分发挥厦门、金门两地的空港、海港优势，建立中国东南沿海的物流分配中心，使之成为华东、华南地区国际物流链的重要环节，并具备区域辐射的功能，带动区域经济发展。

2. 务实推进环海峡经济区

环海峡经济区，是指以海峡经济为主要特征、由环绕台湾海峡的区块经济构成的经济区域。它包括两个子经济区：位于东岸的台湾经济区和位于西岸的海峡西岸经济区。环海峡经济区以两岸沿海中心城市为主轴，发挥台北、高雄、基隆、台中、花莲、苏澳等海峡东岸城市与海峡西岸的福州、厦门、泉州、漳州、温州、汕头等城市交流、联盟中所产生的聚集和辐射作用，依托海峡东岸的台北、台中、高雄三大都市经济圈和海峡西岸沿海核心区的福州、厦门、泉州、温州、汕头五大中心城市，形成海峡两岸两大城市带八大中心城市经济发展区，带动周边地区，构筑地域分工明显、市场体系统一、经济联系紧密的全面繁荣的我国东南部重要经济区域，成为继长三角、珠三角、环渤海经济区后又一重要的经济繁荣区和增长极。

海峡西岸中心城市福州距基隆仅 149 海里，厦门距高雄仅 165 海里，距嘉义仅 120 海里，两岸直接“三通”后，福建的区位优势将得到进一步凸显。福建省与台湾地区进行经贸合作不仅在区位上独具优势，而且在文化上也比较接近。闽台地缘相近、血缘相亲、文缘相承、商缘相连、法缘相循的“五缘”优势，使福建与台湾在经贸合作方面，与大陆其它省市相比具有先天优势。

闽台贸易往来密切，2007年，进出口总额达69亿美元；同年，福建批办台资项目431项，实际利用台资18.2亿美元，合同利用台资25.66亿美元，其中新批台资农业项目93个，新增台资农业合同1.32亿美元。据福建省工商局统计，截至2007年底，全省共登记台湾居民个体工商户411户，资金数额3521.03万元，从业人员1241人，户数同比增长76.39%，占港澳台居民个体工商户总数的75.27%。闽台两地经贸联系紧密是环海峡经济区成立的客观基础和有力支撑。

海西区包括了经济特区（厦门）、台商投资区（海沧、杏林、集美、马尾）、对台小额商品交易市场（厦门大嶝）、海峡两岸（福建）农业合作试验区等众多对台合作模式，今后应把这些政策统一实施，深度挖掘海西区在对台交流合作中的优势、潜力和作用，进而整合海西区与台湾地区经济，促进环海峡区域经济的发展。

环海峡经济区的构建，需要国家和地方做各种准备。概括起来，国家可以从下面几点着手：通盘协调加快海西区内交通基础设施建设和温州、厦门、福州、汕头四个港区建设；赋予海峡两岸经济区在地方立法、政府管理、体系创新等方面进行配套改革的权限；赋予厦门特区自由港地位；批准泉州为台商投资区；加大对海西区的经济投入和基础设施建设，尤其是交通线网的构筑。从地方政府的角度出发，需要做好以下工作：充分利用中央出台的对台措施，加速闽台农业、渔业、旅游业、物流业、教育、医疗等行业的对接与交流；举办海峡经济论坛，邀请两岸学者参加，搭建协商平台，迎接海峡东岸产业与资本“西进”；加快城市群建设，促进两岸金融、物流等服务业的合作；加快政府管理创新，建设服务型政府。

（三）签署经济合作协议，最终走向“两岸共同市场”

在中华经济区的发展格局中，两岸四地的功能性经济整合随着历史发展潮流已悄然逐步成型。内地与香港、澳门CEPA的启动，有利于在粤港澳甚至泛珠三角区域建立一种新型的经济协作关系，加速三地之间生产要素的流动和配置，促进区域经济合作机制的形成，使经济一体化进程进一步加快。在区域经济合作日益增强的背景下，海峡两岸开始走向日益深化的区域分工，逐步建立起互利互惠、互补共存的经济合作关系。在条件成熟时，两岸应比照大陆与香港和澳门的模式，签署类似CEPA的协议，进一步加强双方的经济合作。

最后，应循着“九二共识”、一中原则、互利互惠、全面合作等准则，建立“两岸共同市场”。“两岸共同市场”的实施内容不是固定的，而是随着经济关系的推进，表现出不同的具体内涵。要做到既不违反WTO贸易自由化原则和非歧视原则，又赋予两岸贸易和投资活动一定的优惠待遇和便利条件。目前最可行

的做法是：利用 WTO 第 24 条款的“例外”规定，即 GATS 经济一体化的规定，参照 CEPA 框架协议和方案，制定具体的实施内容。

第一，实行优惠的商品贸易政策。对双方商定的商品，只要符合原产地规则（包括材料、加工等，30%-40%当地生产），可享受比 WTO 规定更加优惠的低关税，甚至是免税或零关税，双方互不对贸易货物实施限制性的法规和政策。

第二，实行优惠的服务贸易政策。许多服务业领域，如银行、保险、证券、零售、运输、物流、旅游、影视、展览、房地产、咨询、会计、律师、医疗等行业，可优先向对方开放，放宽市场准入条件，相应降低市场准入门槛，或减少过渡期的期限。

第三，提供便利的经贸合作条件。双方可在许多领域加强合作，提供更加便利的经贸合作环境，互不对贸易和投资引入新的针对性歧视措施。具体合作范围包括：贸易和投资促进措施、通关便利化、商品检验检疫、电子商务、法律和政策透明度、中小企业合作、中医产业合作等方面。

“两岸共同市场”的构想，从广义上看，是一个从初级向高级不断发展的“经济一体化”进程，其实施步骤应从低层次的“优惠贸易安排”和“自由贸易区”开始，逐步推进到中层次的“共同市场”，再发展到高层次的“货币同盟”和“经济一体化”，从而做到短期的临时安排与长期的战略布局相结合。

表 1 海峡两岸包机发展进程表

时间	事件	包机方式	搭乘对象	包机时间	航班/班次	两岸航点
2008年11月3日	《海峡两岸空运协议》签署	由周末包机扩大为平日包机，两岸资本在两岸登记注册公司，经许可可从事两岸客货包机业务，开通台湾海峡北线空中双向直达航路	持有效旅行证往返两岸的旅客	包机常态化，每日都有包机	客运包机：每周不超过108个往返班次，每方各飞54个往返班次；货运包机：每月共飞60个往返班次，每方各30个往返班次，其中上海、广州每航点各15个往返班次。	客运方面：北京、上海、广州、厦门、南京、成都、重庆、杭州、大连、桂林、深圳、武汉、福州、青岛、长沙、海口、昆明、西岸、沈阳、天津、郑州；桃园、高雄小港、台中清泉岗、台北松山、澎湖马公、花莲、金门、台东。货运方面：上海、广州；桃园、高雄小港
2008年6月13日	《海峡两岸包机会谈纪要》签署	7月4日起，实施周末包机。航空公司在两岸航班总量相等的原则下，由双方各自指定	持有效旅行证往返两岸的旅客	每周五至下周周一四个全天	每周18个往返航班，共36个班次	大陆为：北京、上海、广州、厦门；台湾为：桃园、高雄小港、台中清泉岗、台北松山、澎湖马公、花莲、金门、台东
2008年6月	第二次两岸端午包机	两岸各5家航空公司共将执飞19个往返航班，6月3日首飞，至6月15日结束，多数包机航班集中在6月5日至11日。	所有持合法有效证件往返两岸的台湾居民；	6月3日至6月15日	19个往返航班	北京、上海、广州、厦门与台北
2008年4月	第二次两岸清明包机	两岸共11家航空公司在清明节前后执飞21个往返航班。	所有持合法有效证件往返两岸的台湾居民；	4月2日至8日	21个往返航班	北京、上海、广州、厦门与台北、高雄
2008年2月	第五次两岸春节包机	此次两岸共有12家航空公司总计安排94个往返航班，航点仍为北京、上海、广州、厦门和台北、高雄6城市。	所有持合法有效证件往返两岸的台湾居民；	2月2至6日(2月7日春节)和节后2月11日至15	94班	北京、上海、广州、厦门与台北、高雄

2007年9/10月	第二次两岸中秋包机	两岸共有 12 家航空公司总计将执飞 24 个往返航班，航点包括北京、上海、广州、厦门和台北，高雄此次没有包机航班	所有持合法有效证件往返两岸的台湾居民；	9月18日至10月2日	24 个往返航班，48 班次	北京、上海、广州、厦门与台北
2007年6月	首次两岸端午包机	两岸 11 家航空公司参与。	所有持合法有效证件往返两岸的台湾居民；	6月12日至6月26日	21 个往返航班	北京、上海、广州、厦门与台北、高雄
2007年3/4月	首次两岸清明包机	两岸一共 11 家航空公司参与，载客近 7000 人次。	所有持合法有效证件往返两岸的台湾居民；	清明节前后各 7 天	21 个往返航班、42 班次	北京、上海、广州、厦门与台北、高雄
2007年2/3月	第四次两岸春节包机	两岸各 6 家航空公司总共将执行 96 个往返航班。	所有持合法有效证件往返两岸的台湾居民；	07 年 2 月 18 日前后各 14 天	96 班	北京、上海、广州、厦门与台北、高雄
2006年9/10月	首次两岸中秋包机	两岸各 6 家航空公司共同参与，其它事项均比照 2006 年两岸春节包机做法办理。	所有持合法、有效证件往来两岸的台湾居民及其台商眷属；	2006 年 9 月 29 日至 10 月 8 日	12 个往返班次，双方共计 24 班	北京、上海、厦门、广州与台北、高雄
2006年7/8月	首次两岸货运包机	航线与此前两岸春节客运包机的航线一致。全货机从台湾桃园机场起飞，不经第三地中转便抵达上海浦东国际机场，仍需绕道飞经香港航管区上空。	主要是台积电上海松江厂所需的八寸晶圆生产线的相关设备。	2006 年 7 月 19 日至 8 月 8 日 11 日	共 5 个航班	上海与桃园
2006年6月14日		海峡两岸航空运输交流委员会与台北市航空运输商业同业公会就两岸客运包机节日化和开办专案包机的技术性、业务性问题达成了共识，做出了框架性安排，两岸客运包机将从原来的春节包机扩大到清明、端午、中秋、春节四个主要民族传统节日期间的两岸包机；双方同意开办紧急医疗救援包机、残疾人等急难救助包机，并在货运包机上取得突破性的进展，将可针对台商开办	1. 节日化包机的搭乘对象：所有持合法、有效证件往来两岸的台湾居民及其台商眷属； 2. 专案货运包机的货主应为台商；载运货物为在大陆投资设厂有特殊需求的机械设备、器材及相关零配件。台商的机械设备和	春节包机实施时间为春节前后各 14 天。清明、端午及中秋包机时间为节日前后各 7 天。	清明、端午、中秋、春节 4 个节日双方各执行 84 个往返班次。其中，春节双方各执行 48 个往返班次。其它每个节日包机双方各执行 12 个往返班次。	1. 北京、上海、广州、厦门与台北、高雄； 2. 专案货运包机的航点：飞行航点，即经双方同意的航点。

		专案货运包机。				
2006年1-2月	第三次两岸春节包机	两岸各6家航空公司共同参与、双方对飞、双向载客；包机须飞经香港飞航区；	相关器材也可从大陆运回台湾。 3. 专案医疗包机承载对象为适用范围内并持有合法、有效证件的两岸居民。	由台商及其眷属扩大至其它往返两岸、持合法有效证件的台湾居民	2006年1月20日至2月13日（共25天）。	36个往返班次，总计72
2005年1月	第二次两岸春节包机	首次由两岸航空公司共同参与、双方对飞、双向载客，大陆民航客机完成了56年来的首次赴台飞行；包机不必降落港澳，但须飞经香港飞航区；	台商及其眷属	2005年1月29日至2月20日	48班次	上海、北京、广州与台北、高雄
2003年	首次台商春节包机	仅台湾航空业者单飞和单向载客，大陆航点仅上海一地，仅6家台湾航空公司参与，中停港澳，乘客不换机。	台商及其眷属	2003年1月26日至2月10日	16架次	上海与台北、高雄
2002年		在两岸未能直航的情况下，2002年10月27日，台湾“中国台商协会”理事长章孝严提出，希望在2003年春节期间采取“直航包机”的方式，方便在大陆投资的台商返乡过年。对此，大陆方面立即做出积极回应。同年10月30日，国务院台办发言人表示，愿采取积极措施，让台商以各种便捷的方式返乡。同时提出本着平等互利原则，让大陆航空公司的飞机也能参与春节包机运输。台商和岛内一些知名人士提出了两岸春节包机的构想，期望借此缓解大陆台商春节返乡一票难求、辗转周折的困难。大陆有关方面随即给予积极务实的推动，以个案处理、特事特办方式最终促成2003年首次两岸春节包机的实施。				

资料来源：根据 <http://news.sina.com.cn/z/hxhhjhft08/baoji.shtml>，补充整理得出。