

「小三通」對兩岸互動的影響

蔡 宏 明

(中華民國全國工業總會副秘書長)

摘 要

2001年1月1日臺灣開始試辦金門、馬祖、澎湖地區對大陸地區的「小三通」，並以「除罪化」及「可操之在我」為優先實施項目。初期是開放金馬地區與大陸福建地區進行貨物、人員、船舶及郵電等之雙向往來。政府希望以「小三通」促進離島經濟繁榮、增進兩岸良性互動，並期降低雙方緊張情勢，惟實施迄今，對改善兩岸關係的助益相當有限。

欲使「小三通」成為兩岸直接通航的突破口，兩岸唯有共同努力結束長期的對立，儘快恢復對話，以處理與三通有關的政治問題，才能為兩岸三通奠定基礎。

關鍵詞：小三通、離島建設條例、小額貿易、除罪化、三通

壹、前言

2000年3月間立法院通過《離島建設條例》第18條明訂「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」，為金門、馬祖、澎湖與大陸地區通航（通稱「小三通」），解除兩岸人民關係條例的限制，提供法源。

2001年1月5日由金門縣長陳水在率領，180多位金門政府官員、民意代表和地方士紳組成的金門縣參訪團，自料羅港分乘太武和浯江兩艘縣屬輪船出發，展開五十二年來首度金廈直航。誠如行政院長張俊雄所言：「『小三通』雖然是小小的一步，但也是兩岸告別對立、營造共存共榮的一個新契機，一個新的起步」。

然而，「小三通」對兩岸互動可能的影響如何？「小三通」是否能成為兩岸直接通航的突破口？都是值得重視的課題。

貳、「小三通」的緣起

基本上，「小三通」的構想反映出金門、馬祖民眾與大陸廈門、福州在歷史血緣關係密切、經貿社會交流頻繁的互動需求。早在1991年10月，福建省公布《臺胞來往福建管理辦法》，規定臺胞從臺、澎、金、馬搭乘臺輪直達該省臺輪停泊點要求登陸者，須持有能確認其臺胞身份的證件，經當地邊防工作站檢驗核准後，發給登陸證方准上岸入境，並在該停泊點縣、市（區）範圍以內活動；從臺灣船舶停泊點入境的臺胞，需前往停泊點縣、市（區）以外探親、旅遊投資、貿易的，由當地縣、市（區）政府「臺辦」審核出具證明，由當地邊防部門簽發旅行證明，其有效期不超過本航次船舶航行期限。¹

1992年3月大陸福建省提出「兩門（廈門和金門）對開，兩馬（馬尾港和馬祖）先行」的「小三通」構想，在馬尾、廈門、湄洲灣興建供兩岸直航的專用碼頭；在廈門、金門兩島間鋪設海底電纜；另計劃准許赴大陸臺胞在福州、廈門兩機場辦落地簽證。此一構想無疑是因為兩岸「直接三通」存在極大的政治障礙，希望以此區域性、民間性的「小三通」作為突破口。

大陸於1994年1月片面地實施《關於對臺灣地區小額貿易的管理辦法》，指定福建、廣東、浙江、江蘇、上海、山東等東南沿海口

1. 《中國新聞社》，1991年10月17日。

岸，由臺灣居民和大陸對臺小額貿易公司進行進行小額貿易（不得經營一般性的進出口業務）；對臺小額貿易只能使用一百噸以下的臺灣船隻；貨物和船只均不得出現違反「一個中國」即中華人民共和國的字樣及旗、徽、號等標記。儘管大陸將「小額貿易」定位為「非官方的直接貿易與經濟交流，以彌補兩岸間接貿易」的不足，並打擊走私活動。

為配合「小額貿易」，福建省於 1994 年 7 月頒布《福建省臺灣船舶停泊管理辦法》，該辦法的目的在於確保臺灣船舶安全，方便臺灣民眾往來，並促進閩臺經濟、文化交流。《辦法》第 2 條規定，進入福建省沿海的臺灣船舶，應當在省政府批准的臺灣船舶停泊點停泊。

《辦法》還規定，臺灣船舶、臺灣民眾到停泊點後，由停泊點所在地政府對臺事務辦公室負責接待處理；臺灣民眾只需持有效身份證件，即可向當地公安邊防部門申辦上岸活動的有關證件。臺灣民眾申辦「臺灣居民來往大陸通行證」後，即可前往停泊點所在鄉、鎮以外地區活動；臺灣民眾因特殊原因，經申請審批可延長其居留期限，也可改從福建省其他停泊點或改乘其他臺灣船舶出境。²

為了吸引臺灣船隻直航，根據福建省的統計，到 1998 年 6 月福建先後在沿海各縣市設立 34 個臺輪停泊點，臺灣船隻直航福建的艘次已從過去臨時、季節性，發展到「常年直航」，自 1979 年到 1998 年 6 月，由臺灣航向福建停泊的臺灣船隻已有 87,432 艘次，上岸的臺灣民眾人數則有 381,090 人次，臺灣船隻除了從事海上作業的漁民外，還有到大陸探親旅遊、投資貿易、求醫治病、勞務合作等。³1999 年 5 月 1 日，大陸甚至於在金門對岸之大嶝島成立「小額貿易專區」，企圖將小額貿易走私化暗為明。另近年來亦針對金馬地區民眾缺水問題，進行自福建「引水」之規劃及宣傳，以為「小三通」之突破點。

2. 《中央社》，福建省通過《臺灣船舶停泊點管理辦法》，1994 年 7 月 15 日。

3. 《中央社》，1998 年 8 月 22 日。

基本上，中共此種片面措施的意圖無非是要藉著兩岸小額貿易進行通商通航，確立「一個中國」的政治目標。

參、離島建設與「小三通」需求

金門、連江兩縣靠近大陸邊緣，向為臺灣地區居民生活與財產安全之屏障，1992年金馬地區解除戰地任務後，雖已漸朝觀光休閒產業發展，但因對外交通不便，觀光事業尚在萌芽階段，未能吸引大量人潮，加以「國軍精實案」的實施，防區官兵減少，亦影響當地消費需求，使工商業發展不易，根據行政院主計處的工商普查資料，1986年至1991年間金馬地區工商業場所數減幅13.55%，1991年至1996年間更減少20.45%(詳如表1)，顯示金馬地區工商業發展已有停滯及落後現象。至於澎湖縣，因地處離島，四面環海，深受氣候影響，土地貧脊，對外交通僅賴海、空兩運，聯絡較為不便；地方經濟偏重漁業發展，工商業發展較為緩慢，致未能充分提供縣民就業機會，人口長久呈現外流現象。1996年底澎湖縣工商業場所單位僅3,657家，僅占臺閩地區全體工商業家數之0.41%，⁴位居臺灣地區各縣市之末。

金、馬、澎湖地區民眾很多以農、漁業為生，但因為農業經營條件惡化，及近海漁業資源枯竭，生計發生困難，因而向大陸直接購買農、漁產品，再予以轉售牟利，但也因此造成走私、直航大陸等非法「小三通」問題(詳如表2)。其中，漁民海上貿易極為頻繁甚至於已成為岸邊交易。自大陸走私之物品內容，除農、漁產品外，包括各種南北雜貨、酒類、水產品等，而自金門、馬祖地區轉運大陸之貨品，包括電子零件、行動電話等通信產品，以及汽機車零件、引擎等高價位、高關稅產品。加上近年來大陸漁船經常越界進入金門、馬祖及澎湖水域捕魚，甚至炸魚、電魚、破壞漁業資源、與漁民發生漁事糾紛等情事層出不窮。

4. 行政院主計處，《85年工商及服務業普查總報告》，1994年6月25日。

除了「小額貿易」外，由於金馬地區居民因血緣關係，與隔岸大陸親友往來密切，戰地政務終止後，當地民眾與大陸地區通婚者甚眾，居民基於探親理由，亦造成「小三通」之需求。特別是由於金馬地區與大陸福建僅一水之隔，澎湖地區位於臺灣海峽中線地帶，因此希望藉由「小三通」或設置「經貿特區」，擴大與大陸經貿交流，以振興地方經濟。其中，金門民眾甚至於提出：(1)興建「金門大橋」連接大、小金門之後，再促進海峽對岸中共興建「金廈大橋」，而連接成為兩岸的和平大橋；(2)劃定金廈為經貿特區，在實施金門與廈門「小三通」之前，可先將金廈兩地定位為經貿特區（即兩岸和平實驗區）。但中共應宣佈停止對金門動武，即兩岸先簽署和平協定，使兩地安全在有保障下進行；(3)建立金廈共榮圈理想等構想。

1994年6月「金馬愛鄉聯盟」也提出《金馬與大陸「小三通」說帖》，說明推動兩岸「小三通」的必要性，由於海峽兩岸民間交流日趨頻繁，為了節省時間、精力與金錢，並促進兩岸良性互動與大陸的改革開放，兩岸應該立即在金馬地區進行「小三通」，然後在適當時機開放直接全面通航，使金馬建設不僅適用於「小三通」，更早日替代香港 97 後的中介地位，以及適應臺灣成為亞太營運中心的環節之一。同時，希望政府能研究金門對廈門，或馬祖對馬尾載運旅客、貨物或郵件，直接航行到對岸，並建議以「單方通航」、「定點直航」或「先海後空」、「先貨後客」等方式，漸進地進行「小三通」。⁵

5. 《中央社》，1994年6月25日。

表一 金馬地區工商及服務業廠家數量之變化

	85 年底		80 年底		增減比較
	家 數	分配比(%)	家 數	分配比(%)	
總計	894,629	100.00	764,286	100.00	17.05
臺灣地區	891,661	99.67	555	99.51	17.24
澎湖縣	3,657	0.41	3,660	0.48	-0.08
金馬地區	2,968	0.33	3,731	0.49	-20.45
連江縣	723	0.08	962	0.13	-24.84
金門縣	2,245	0.25	2,769	0.36	-18.92

資料來源：行政院主計處，《85 年工商及服務業普查總報告》。

表二 1995 至 1999 年離島走私和非法直航統計

	馬祖地區	金門地區	澎湖縣
件數	115	364	68
人次	65	479	238
規模	12 公噸	5,000 萬元	1 億 4,000 萬元
非法入出境及直航件數	51	53	-
非法入出境及直航人數	137	102	-

資料來源：連江縣警察局、金門縣警察局、澎湖縣警察局統計。

肆、臺灣「小三通」政策的演變

自政府解除戒嚴、開放港澳觀光和開放大陸探親之後，兩岸經貿快速發展，雖然引發部份民間人士與企業要求開放兩岸貿易、運輸、金融、投資、人員往來限制，但自 1991 年 2 月 23 日「國家統一委員會」第三次會議通過《國家統一綱領》以來，以「兩岸應摒除敵對狀態，並在「一個中國」的原則下，以和平方式解決一切爭端，在國際

間相互尊重，互不排斥。」作為「開放兩岸直接通郵、通航、通商」之前提，已成為國內多數政黨與民眾之共識。1992年9月施行的《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，更促使兩岸經貿法治化，成為國內對兩岸經貿與相關人民往來問題之處理方式的初步共識，更為行政部門的行政措施，提供法源基礎。當福建省於1992年提出大陸「兩門對開，兩馬先行」的「小三通」訴求時，當時政府表示不會考慮所謂「小三通」問題，因為作用不大，即令要進行，也是由單方面的遣返偷渡者開始。⁶

另外，大陸的海峽兩岸關係協會會長汪道涵亦曾於1993年「新加坡會談」時提出「小三通」（汪道涵所謂「小三通」，是指建立由福建到高雄、臺南和臺北的直接交通，考慮到建立互信需要一個過程，可以先從貨運的海上定點直航談起），希望儘快建立兩岸直接來往關係，⁷臺灣則表示三通絕對不在「辜汪會談」議題之內。

對於金馬地區各級民意代表推動「兩門對開、兩馬先行」以及通水問題，政府則表示「兩岸關係是一個整體，不是一個地方對一個地方的單獨關係」、「不論大、小三通都涉及國家安全的問題，未來兩岸三通必須要在安全、尊嚴的前提下，通過談判並簽署協議才能實現。」

即使是在1997年立法院開始討論《離島開發建設條例草案》時，其討論重心除了在離島投資及開業的醫療機構或執業的醫護人員都可享受租稅減免優惠措施；離島地區國中小學生學雜費與書籍費由中央政府編列預算補助，離島無學校而有必要到本島受教育的學生，往返交通費用也由中央補助等外，離島地方政府是否可以劃定特區經營觀光博奕業，是爭議重點。其間，行政院雖然曾在1998年3月提出將開放離島設立免稅的自由貿易區構想，但均未觸及三通問題。

6. 《中央社》，1992年3月24日。

7. 《中央社》，1993年5月2日。

直到 1999 年，總統大選期間，陳水扁總統提出金門外島駐軍不應全部撤出，提昇為直轄中央的離島特別行政區，發展成人間購物天堂和海上觀光樂園，並在三通同時，做為臺灣與中國大陸的橋樑；連戰提出建立「金馬、福建和平區」的構想，創建臺海和平區的過渡，以及宋楚瑜允諾當選後將推動「金馬經濟特區」，開放兩岸「小三通」，以爭取支持後，立法院才在離島建設條例中，增列「小三通」條文，而兩岸如何協商推動「小三通」，亦成為爭議性話題。

2000 年 3 月 18 日，陳水扁先生當選總統後，強調「加入 WTO，兩岸三通是無法迴避的問題」，「今年施政的最大目標就是三通」、「希望在年底前實施金馬『小三通』」，使得民眾對小三通的期許提高，甚至於原本 1999 年 3 月大甲鎮瀾宮曾向陸委會表達希望藉由臺中港直航至大陸湄洲進香的訴求，經過交通部、經濟部、陸委會等相關部會研議後，政府決定開放宗教航運必須符合「外籍輪船，灣靠第三點（外國領土），專案申請、專案審查，及不定期航班」等條件。立法院通過的《離島建設條例》後，大甲鎮瀾宮則敦請交通部解釋「金門、澎湖、馬祖三地可視為第三地」，以符合陸委會所堅持之「外籍輪、灣靠第三地、專案審查」的「宗教間接通航」條件。同時，大甲鎮瀾宮媽祖信徒在臺中縣議長顏清標等人焚香請示後，也決定在 2000 年 7 月 16 日啟程直航前往大陸進香。

對於「小三通」與「宗教直航」之爭議，立法院院會於 2000 年 6 月 13 日決議：「1.政府應在三個月內完成『小三通』評估，再三個月內完成規劃後，隨即實施『除罪化』和『可操之在我』等優先試辦項目；2.政府應優先試辦離島宗教通航；3.在評估與規劃同時，政府應盡力推動兩岸協商之恢復。」⁸此一決議無疑是由於「小三通」和兩岸海運直航一樣，都將面臨營運船舶國籍、證照及查驗規定、營業機構、

8.行政院大陸委員會，《兩岸「小三通」影響評估及規劃方向》，2000 年 10 月 2 日。

航線定位審核與船席指派、船員管理規定、船舶進港管理與航行航道規劃、發生船難事故的搜救與海事調查等管理架構問題，都亟需雙方進行協商，而須面對大陸有關「不承認『一個中國原則』，即不與臺灣進行三通談判」的強烈主張。因此，臺灣只能就「除罪化」和「可操之在我」的項目進行規劃。

特別是由於陳水扁總統上任後，仍採「以經貿為主軸」的大陸政策，在兩岸談判上則強調在「和平解決、平等對待」前提下，任何議題都可以進行協商與對話。除可就簽訂和平條約的事宜進行磋商之外，有關兩岸經貿往來所衍生的問題，例如臺商生命財產安全的保障、有關三通的具體協議……等等，更是迫切需要展開協商，儘速謀求解決。特別是在通航問題上，強調「加入WTO，兩岸三通是無法迴避的問題」，「今年施政的最大目標就是三通」、「希望在年底前實施金馬『小三通』」。根據此一理念，藉由「小三通」推動兩岸協商之恢復，在戰略上具有一方面向國際社會宣示臺灣在兩岸對話、兩岸關係正常化的誠意和善意，以符合國際間（特別是美國）對維持亞太地區和平與地緣政經利益。另一方面則希望藉由「小三通」談判與有關「既有基礎上，共同處理未來『一個中國』的問題」之談判並行的策略，以經貿籌碼的釋放，「協商對話議題全方位化」與「溝通管道多元化」，逐步架構雙邊良性互動的機制，並尋求兩岸共存的空間。

伍、「小三通」的主要開放項目

基本上，金馬地區「小三通」以「除罪化」及「可操之在我」為優先實施項目，實施初期是「有限度」地開放金馬地區與大陸福建地區進行貨物、人員、船舶及郵電等之雙向往來。根據民國89年12月13日公告的《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，「小三通」的開放方式包括：⁹

1. 適用船舶：中華民國船舶或大陸船舶經申請許可，得航行於離島兩岸通航港口與經交通部核定之大陸地區港口間；外國籍船舶經特許者，亦同。大陸船舶入出離島兩岸通航港口及在港口停泊期間應遵行之相關事項，得由交通部或有關機關另定之（實施辦法第3條）。另外，已設籍金門、馬祖之漁船，經依船舶法申請變更用途，並於註銷漁業執照或獲准休業後，得向當地縣政府申請許可從事金門、馬祖與大陸兩岸間之水產品運送；其許可條件，由當地縣政府定之（第6條）。

2. 港口：初期開放海運「通航」，並以「一區一港」為原則，採「定點、定期、定線」方式進行。試辦通航之港口由交通部報請行政院指定為離島兩岸通航港口後公告之（第2條）。實施初期以金門國內商港料羅港區和馬祖福澳國內商港福澳港區，作為離島兩岸通航港口。未來俟運作正常後，將再評估澎湖地區與大陸地區有限度「通航」。

3. 貿易方式與開放貨物：金門、馬祖與大陸地區貿易，得以「直接方式」為之，並應依有關法令取得許可或免辦許可之規定辦理（第21條）。至於貿易貨物，係採「正面表列」方式，依據第22條規定，除了下列情形外，不得輸入金門、馬祖：(1)經濟部公告准許金門、馬祖輸入項目及其條件之物品（依據第23條規定，包括臺灣地區准許間接輸入之項目，以及金門、馬祖當地縣政府提報，並經貨品主管機關同意之項目）；(2)財政部核定並經海關公告准許入境旅客攜帶入境之物品；(3)其他經經濟部專案核准之物品。至於金門、馬祖之物品輸往大陸地區，於報關時應檢附產地證明書。其產地證明書之核發，經濟部得委託金門、馬祖當地縣政府辦理（第25條）。

4. 人員往來：在金門、馬祖設有戶籍六個月以上之臺灣地區人

9. 行政院大陸委員會，《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，2000年12月13日。

民，得向內政部警政署入出境管理局在金門、馬祖所設服務站（以下簡稱服務站）申請許可核發入出境證，經查驗後由金門、馬祖進入大陸地區（第 10 條）。

相對地，大陸地區人民有下列情形之一者，得申請許可進入金門、馬祖：(1)商務活動：大陸地區福建之公司或其他商業負責人；(2)學術活動：在大陸地區福建之大學教職員生；(3)探親：其父母、配偶或子女在金門、馬祖設有戶籍者；(4)探病、奔喪：其二親等內血親、繼父母、配偶之父母、配偶或子女之配偶在金門、馬祖設有戶籍，因患重病或受重傷，而有生命危險，或年逾六十歲，患重病或受重傷，或死亡未滿一年者；(5)返鄉探視：在金門、馬祖出生者；(6)旅行：經交通部觀光局許可，在金門、馬祖營業之綜合或甲種旅行社代申請者，惟應組團辦理，每團人數限十人以上二十五人以下，整團同時入出，不足十人之團體不予許可，並禁止入境。另外，大陸地區人民於金門、馬祖海域，因突發之緊急事故，得申請救助進入金門、馬祖避難（第 12 條）。大陸地區人民依第 12 條規定申請經許可者，發給往來金門、馬祖旅行證，有效期間自核發日起十五日，由當事人持憑連同大陸居民身分證或其他足資證明居民身分之文件，經服務站查驗後進入金門、馬祖。以旅行事由進入金門者，停留期間至入境之次日止；進入馬祖者，停留期間自入境之次日起不得逾二日；依其他事由進入金門、馬祖者，停留期間自入境之次日起不得逾六日。初期每天可停留之人數，金門七百人，馬祖一百人。

5. 專案核准中轉：中華民國船舶有專案申請由臺灣本島或澎湖航行經金門、馬祖進入大陸地區必要時，應備具船舶資料、活動名稱、預定航線、航程及人員名冊，向主管機關申請航行許可及核發入出境證；船舶經金門、馬祖應停泊，人員並應上岸，經查驗船舶航行文件及人員入出境證後，得進入大陸地區（第 20 條）。

6. 採許可制：經營離島兩岸通航港口與大陸地區港口間之定期固定航線業務者，依航業法向當地航政主管機關申請，核轉交通部許可

後，始得航行。大陸地區之船舶運送業應委託在臺灣地區船務代理業，申請前項許可（第4條）。經營前條業務不定期航線業務者，應逐船逐航次專案向離島兩岸通航港口之航政機關申請許可，並報請交通部備查後，始得航行（第5條）。

7.禁止轉運：除了自金門、馬祖進入臺灣本島或澎湖之旅客，可攜帶少量自用大陸地區物品外，金門、馬祖與大陸地區運輸工具之往來及貨物輸出入、攜帶或寄送，以進出口論；其運輸工具、人員及貨物之通關、檢驗、檢疫、管理及處理等，依有關法令規定辦理。前項進出口貨物未經許可，不得轉運金門、馬祖以外之臺灣地區或大陸地區；違者，依海關緝私條例第36條、第38條或第39條規定處罰（第27條）。

8.通匯：金門、馬祖之金融機構，得與大陸地區福建之金融機構，從事匯款及進出口外匯業務之直接往來，或透過臺灣地區與大陸地區以外之第三地區金融機構，從事間接往來。前項直接往來業務，應報經財政部洽商中央銀行後許可之；直接往來及間接往來之幣別、作業規定，由財政部洽商中央銀行後定之。匯款金額達中央銀行所定金額以上者，金融機構應確認與該筆匯款有關之證明文件後，始得辦理（第28條）。另外，金門、馬祖之金融機構辦理大陸地區人民之外幣現鈔或旅行支票結售、結購規定，由中央銀行定之（第29條）。

9.檢疫：為防杜大陸地區疫病蟲害入侵，動植物防疫檢疫機關得在金門、馬祖設置檢疫站。運往或攜帶至金門、馬祖以外臺灣地區之動植物及其產品，應於運出金門、馬祖前，由所有人或其代理人向動植物防疫檢疫機關申請檢查，未經檢查合格或經檢查不合格者，不得運出（第30條）。運往金門、馬祖以外臺灣地區之動物，其所有人或管理人應詳實記錄畜牧場內動物之異動、疫情、免疫、用藥等資料，經執業獸醫師簽證並保存二年以上，所在地動物防疫機關應不定時檢查畜牧場之疾病防疫措施及有關紀錄（第31條）。運往或攜帶至金門、馬祖以外臺灣地區之動植物及其產品經檢查結果，證明有罹患、

疑患、可能感染動物傳染病或疫病蟲害存在時，動植物防疫檢疫機關得將該動物、植物或其產品連同其包裝、容器，予以消毒或銷燬；其費用由所有人負擔（第 32 條）。

10. 港務管理：船舶入出離島兩岸通航港口，應依指定之航道航行（第 7 條）；船舶入出離島兩岸通航港口，應開啟國際海事通信頻道，並依交通部規定，於一定期限內裝設船位自動回報系統或電子識別裝置（第 8 條）；船舶入出離島兩岸通航港口，港務及棧埠管理相關業務，應依各該港口港務及棧埠管理規定辦理（第 9 條）。

11. 軍艦優先權利：我國軍艦進出離島兩岸通航港口港區，由地區軍事機關負責管制；如遇緊急狀況時，有優先進出及繫泊之權利。軍用物資之港口勤務作業及船席指泊，由地區軍事機關及部隊分配船席辦理及清運。國軍各軍事機關及部隊為辦理前二項事務，得協調地區港務機關不定期實施應變演習（第 33 條）。

12. 行政協調中心：為處理試辦通航相關事務，行政院得在金門、馬祖設置行政協調中心，其設置要點由行政院定之。交通部為協調海關檢查、入出境證照查驗、檢疫、緝私、安全防護、警衛、商品檢驗等業務與相關之管理事項，得設置離島兩岸通航港口檢查協調中心；其設置要點，由交通部另定之（第 34 條）。

13. 試辦期間：試辦通航期間為一年，如有必要得予延展，如有危害國家利益、安全之虞或其他重大事由時，得由行政院以命令終止一部或全部之實施。（第 35 條）。

基本上，上述「小三通」開放項目，係為了解除兩岸條例有關兩岸貿易及商業行僅能以「間接貿易」方式之禁令，「對大陸船舶等運輸工具，未經許可，進入我方限制、禁止水域者，主管機關得採取防衛處置或驅離、扣留人船等措施」、「臺灣地區人民進入大陸地區應向主管機關申請許可，違反者，處罰鍰。大陸地區人民進入臺灣地區亦應申請許可，違反者，依國安法論處偷渡罪責。」等，以及《懲治走私條例》有關「自大陸地區私運物品進入臺灣地區，或自臺灣地區

私運物品前往大陸地區者，以私運物品進口、出口論，適用該條例規定處斷。私運管制物品進口、出口逾公告數額者，可處七年以下有期徒刑；以私運未逾公告數額之管制物品或應稅物品進口、出口為常業者，可處三年以下有期徒刑。」等刑事處罰或行政罰規定。

至於，「可操之在我」之規範，除了公告准許金馬輸入物品項目及其條件、決定通匯及貨幣兌換、決定航道航行、港務及棧埠管理、貨物通關、檢驗、檢疫、管理等自主性項目外，尚具有以完整的配套管理措施，以防止「小三通」威脅離島軍事安全，進而影響本島之防衛作戰之意義。如由國防部負責規劃開放商港與航道水域的安全護衛及金馬整體安全部署調整，以及為防止非法入出境、走私、偷渡、逾期滯留、非法打工等治安問題，而採取人員往來之限制與緝私、警衛的配套管理措施，尤其具有突顯臺灣對直接通航之安全疑慮，即使是「局部性三通」亦有必要採完善之防衛措施的意義。

陸、中共對「小三通」的回應

雖然「小三通」是以小額貿易除罪化為目的之一，但 2000 年 3 月間，臺灣開始討論推動「小三通」時，中共官方對臺灣「小三通」建議則持謹慎和靜觀態度，除一再強調「一個中國」、「雙向直航」、「互惠互利」三原則外，並表示「金馬試航要看條件，大陸要仔細評估後，才知道其具體可行性」，特別是由於臺灣正值政權交替期，大陸方面更擔心「小三通」是否帶有政治目的，認為是為陳水扁總統爭取政治地位。

其間雖然福建省多位官員北上，向中共中央匯報並要求開放「小三通」，但在中共中央「一個中國原則」的統一口徑下，一向鼓吹「小三通」的福建省亦改口宣稱「小三通談判的前提是臺灣必須接受『一個中國』原則」。

2000 年 10 月 2 日，大陸委員會提出《兩岸小三通影響評估及規劃方向》報告。對此，中共高層責成「國臺辦」召集「交通部」、「公安部」等涉及航運、安全、經貿、匯兌等部會，密集召開會議，積極

研商因應之道。「國臺辦副主任」王在希 10 月 25 日指出，兩岸即將實行「小三通」是好的趨勢，兩岸當務之急應是儘早就三通具體問題展開協商，並達成協議，以便安排正式的三通談判，中共堅持在「一個中國」原則下，進行三通談判。

直至 2000 年 11 月號《兩岸關係》月刊針對「小三通」發表評論，才顯示出中共對「小三通」較明確的態度，其內容主要是：

1. 中共在處理兩岸三通問題上始終堅持「一個中國、直接雙向、互惠互利」的原則。「小三通」並不是中共主張的兩岸直接三通。
2. 臺灣推動「小三通」是為了緩和 high 漲的兩岸同胞要求實現直接三通的壓力而不得不採取的。
3. 兩岸直接三通也可以從局部做起，金門、馬祖和福建沿海之間的貿易和通航本是一個國家內、實際上是一個省內的貿易和航運，也可看作是兩岸全面直接三通的一個階段。
4. 由於「小三通」有利於金門、馬祖和福建沿海之間經貿合作人員往來。從兩岸同胞的切身利益出發，仍願意為此提供方便，同時願為金門、馬祖同胞提供飲水、就醫、就學等方面的便利。

基本上，大陸願意為「小三通」提供方便，主要是由於「小三通」實施初期以「小額貿易除罪化」和人民往來為主，與中共片面地實施《關於對臺灣地區小額貿易的管理辦法》目的一致。至於其意圖包括：

1. 回應福建和金門、馬祖人民對經貿與人員往來的需求，將臺灣政府與民眾區隔對待。
2. 將金門海域原已盛行的小額貿易（走私行為）納入管理。
3. 藉由「小三通」迫使臺灣內部產生「大三通」需求壓力，特別是實現「一個中國、直接雙向、互惠互利」的「三通原則」。
4. 藉由金門、馬祖和福建省（或福州、廈門）間會談，營造兩岸城市和民間機構依據「一個中國原則」協商與互動交流的印象，打破臺灣堅持之海基、海協兩會協商模式。

5.鼓勵並促進兩岸之經貿投資，以引導更多臺商前往中國大陸投資，壓縮「戒急用忍」政策的選擇空間，進而迫使我國解除貿易管制，逐步達三通目的。

陸、「小三通」對兩岸互動的影響評估

一、「小三通」的潛在影響

基本上，「小三通」除有助於解決金馬人民的生活問題，增進當地觀光與商業活動，促進離島經濟繁榮，照顧當地民眾日常生活之需要外，離島與大陸地區的貿易正常化，也可以減少非法「小三通」行為，降低離島地區民眾犯罪之風險。雖然如此，下列潛在影響仍值得注意：

（一）軍事安全方面

雖然臺灣的國家安全疑慮並不因為不三通而消除，但若無法獲得某種和平協議安排，則三通將增加國防安全的「不確定性」。特別是由於金門、馬祖是臺灣戰略最前緣，金馬的防衛使經常在東南沿海巡弋的中共軍艦與飛機不敢越雷池一步，貿然直接「小三通」很難杜絕可能的軍事威脅，尤其是根據香港明報曾經報導，共軍海軍已改裝商船，俾以達到「平戰兩用」（平時營商航行，戰時成為武力戰艦的後備力量）的目的，而由於臺灣許多港口都是軍商並用，由近來我方逮捕五名涉嫌在臺南外海從事間諜活動的大陸機帆船「銀鷺號」船員，顯示中共未來仍有可能藉著漁船承載電子裝備，蒐集我水文資料與電子參數，甚至於如果中共藉直航的機會，讓大陸商船對我布雷，或是突襲重大國防目標，都會對國防造成相當大的威脅。

（二）社會安定方面

雖然「小三通」以小額貿易為主，且在安全警衛上採取完善的配套管理措施，但社會安定仍然是影響經濟安全的重要變數，由 1998 年

7月《金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例》廢除後，大陸西藏獒犬、娃娃魚、毒蛇等保育類動物，透過小額貿易輸入臺灣，農漁產品夾雜「安非他命」毒品和「黑星手槍」等違禁品，以及兩岸「人蛇集團」帶來的偷渡客，均使臺灣付出了高昂的社會成本。

（三）經濟安全方面

雖然「小三通」的範圍侷限於金門、馬祖地區，但由1999年金門地區查獲走私農產品多達890公噸，遠超過九八年的350公噸，顯示其未來小額貿易除罪化後，透過合法掩護非法的情況，將難以扼阻，特別是由於大陸地區有口蹄疫、狂犬病等多種動物疫病，一般動物活體、動物製品進口可能引發類似1997年遍及全臺灣的豬隻「口蹄疫」事件及1999年初經由金門「轉運」的牛隻「口蹄疫」事件，導致農畜業嚴重損失。

此外，由於福建省生產的原材料類、半成品類、勞動密集型類、土特產品類及一些機電產品、紡織服裝等具有價格競爭力，未來若因小額貿易除罪化而大量進入金門，甚至於流入臺灣，將對相關產業帶來衝擊。¹⁰

（四）外交安全方面

新政府強調「加入WTO，兩岸三通是無法迴避的問題」，「今年施政的最大目標就是三通」、「希望在年底前實施金馬『小三通』」，固然在戰略上具有向國際社會宣示臺灣在兩岸對話、兩岸關係正常化的誠意和善意，以符合國際間（特別是美國）對維持亞太地區和平與地緣政經利益。然而，由於在兩岸國際發言機會與管道懸殊，「中華人民共和國政府是中國唯一合法政府」的表述佔有絕對優勢的現實，若兩岸無法針對國際社會共存空間達成協議，即使臺灣回

10. 蔡宏明，〈小三通的定位與經濟安全問題〉，「小三通與國家安全」座談會，臺灣綜合研究院戰略與國際研究所和平論壇，2000年7月12日。

歸到「一個中國，各自表述」、兩岸經貿關係正常化，甚至於立即開放三通，在中共「一個中國，內外有別」策略下，臺灣恐怕很難擺脫中共「中華人民共和國政府是中國唯一合法政府」對臺灣國際生存空間的制約。

二、「小三通」對兩岸互動的影響

雖然「小三通」對兩岸關係具有積極的指標意義，但對兩岸互動而言，下列影響值得注意：

（一）「小三通」對兩岸經貿的影響

無疑地，若將《離島建設條例》第 18 條作彈性解釋，使金門、馬祖、澎湖地區被視為大陸地區以外的「第三地」，而允許大陸貨品轉運來臺「通關、入境」，或是由臺灣輸往金馬地區後轉運至大陸地區，則「小三通」對兩岸經貿將有顯著的影響。特別是由於兩岸運輸成本下降，加上開放大陸原料、零組件進口，有利臺灣對大陸出口和競爭力提昇。但相對地，除將對國內傳統產業，甚至於機電零組件，帶來極大的競爭壓力，也將帶動臺灣中大型企業對大陸投資，加速資金外流。

但如今「小三通」的範圍限於「兩門對開，兩馬先行」，則除了增進兩岸良性互動，降低兩岸關係的「不確定性」外，對兩岸經貿的影響，將相當有限。

根據中華民國全國工業總會《2000 年臺商大陸投資意見調查報告》（針對已向經濟部投審會登記的 18,141 家臺商，隨機取樣 1,000 件，進行問卷調查，回卷者 147 家，回收率 14.7%）顯示，有 4.1% 的受訪者認為「小三通」對兩岸關係極有利，認為有利的佔 37.9%，合計達 42%，認為無影響的佔 32.4%，認為很難說的佔 25.5%，顯示受訪者雖然肯定為「小三通」對兩岸關係極有利，但在兩岸政治問題尚未獲得解決前，受訪者對「小三通」是否有利於增進兩岸良性互動，

看法不一。¹¹

另外，由於「小三通」僅限於金門，馬祖與福建省間的小額貿易，有 28.6% 的受訪者認為對臺商兩岸營運「無影響」，認為影響小或很小的佔 64%，認為對臺商兩岸營運影響大或很大者，只有 7.5%，顯示多數業者認為「小三通」對臺商兩岸營運的影響有限。

（二）「大三通」的壓力增加

但值得注意的是，「小三通」的推動，也帶動臺灣內部對「大三通」的討論，更激發臺灣內部對「大三通」的需求壓力。根據《2000 年臺商大陸投資意見調查報告》，「儘快開放三通」已成為受訪者對政府的最主要建議（依據 1998 年調查，開放三通的建議順序仍次於准許國內銀行赴大陸設分行和簽署投資保障協定）。換言之，「小三通」實施後所衍生的互動，對全面三通談判，仍具有相當的催化作用，其中，「小三通」的開放，將使臺灣內部產生更大的「大三通」需求呼聲。特別是若「小三通」平穩實現，將使「國家安全」訴求受到質疑。

（三）兩岸關係的「不確定性」仍然存在

雖然政府開放「小三通」，除了因應金馬地區人民的需要外，更具有藉以促進兩岸關係長期發展的意義。然而，除非兩岸能針對「一中問題」達成某種共識，而重開談判，或針對和平協議或兩岸國際共存空間達成某種協議，否則兩岸關係的政治變數仍然存在。

特別是 5 月 20 日陳水扁總統就職後，中共首度提出以「一個中國、兩岸談判」來推動三通，意圖防堵新政府「藉三通掩護臺獨」，除了強調「不承認『一個中國原則』，即不與臺灣進行三通談判」外，中共中央臺辦、「國臺辦」針對陳水扁總統就職演說發表聲明指

11. 中華民國全國工業總會，《2000 年臺商大陸投資意見調查報告》，2001 年 1 月。

出，只要臺灣明確承諾不搞「兩國論」、堅持海協與海基會九二年達成的各自以口頭方式表述「海峽兩岸均堅持一個中國原則」的共識，大陸願授權海協與臺灣授權的團體或人士接觸對話。強調「以『一個中國、兩岸談判』的方式推動早日實現兩岸直接三通。」的說法，無疑是由於國內對於三通有過高的期待，中共希望藉延宕對話，以要求臺灣回到「一個中國、各自表述」基礎，並形成要求政府回應「一個中國原則」之國內壓力。在此情況下，未來若仍然無法恢復辜汪會談和兩岸對話，則中共為對政府施壓，使其回應「一個中國原則」，則不但文攻武嚇難免，若操弄小三通之運作，甚至於大陸漁船集體越界，或進行軍事演習，均將增加臺海緊張情勢與兩岸關係的「不確定性」。

（四）加深海基、海協兩會的協商障礙

基本上，大陸願意為「小三通」提供方便，主要是回應福建和金門、馬祖人民對經貿與人員往來的需求，將臺灣政府與民眾區隔對待，除了迫使臺灣內部產生「大三通」需求壓力外，特別是實現「一個中國、直接雙向、互惠互利」的「三通原則」堅持下，藉由金門、馬祖和福建省（或福州、廈門）間會談，營造兩岸城市和民間機構依據「一個中國原則」協商與互動交流的印象，打破臺灣堅持之海基、海協兩會協商模式。在此策略下，臺灣強調海基會是唯一協商的管道之堅持，將受到挑戰。

三、從「小三通」到「大三通」的評估

由於兩岸直接三通可減少透過香港轉口的費用，降低廠商運輸成本，對已在大陸投資的臺商將有降低營運成本、節省往返時間的效益，對促進兩岸產業分工，提高產品競爭力大有好處。因此，「開放三通」已成為臺灣內部的重要課題。

事實上，臺灣除了希望「小三通」是恢復制度性對話協商的契

機，使對改善兩岸關係能有正面的助益外，未來更希望配合兩岸三通及經貿關係正常化，開放金馬地區與大陸福建地區進行貨物、人員、船舶及金融等全面正常往來，進而加強雙方經貿合作。其規劃方向包括：(1)近程運作之基本架構及規範可予持續，相關限制可進一步放寬；(2)兩岸人、貨可以金馬地區作為中繼站；(3)海運運輸可再放寬；空運視情況而定；(4)可與大陸福建地區發展經濟合作關係。¹²換言之，若能透過兩岸協商，「小三通」將能有更大的開展空間，而該種「協商」也是兩岸三通及經貿關係正常化的要基礎。

在臺灣不斷釋放出「願與大陸在WTO架構下的諮商」、「在保障國家安全，保障雙方互惠原則上，可以與大陸展開相關航權談判。」等主張後，兩岸「大三通」談判的開展有一部分決定於大陸的態度。

就中共而言，自1979年《告臺灣同胞書》提出三通建議以來，將實現三通視為統一的必要條件，1987年後臺灣開放探親及間接貿易與投資帶動兩岸交流熱潮後，中共從中央、地方政府、民眾以及海協會，更以隨時準備三通之勢全面營造壓力。雖然如此，中共交通部仍於1992年提出海峽兩岸應在「一個中國、雙向直航、互惠互利」三項原則下，商討兩岸直接通航的問題。特別是「兩岸間簽訂航運協定，是不可能的事，應尋求別種方式。」¹³其中，「一個中國原則」意味著兩岸海上直達客貨運輸屬於「特殊管理的國內運輸」（「國內運輸」，國際航運實務及慣例上稱為 Cabotage，為「專屬運輸權」，外輪及外商不得介入）。

除了「一個中國」原則外，大陸「交通部」在考量兩岸通船問題上，主要有三點：第一，船線佈局合理，即採取北、中、南都有集裝箱碼頭設置與船線規劃；第二，兩岸航運企業平衡，即兩岸船運船次與噸位艙數要大體對等、互惠；第三，雙方所投入的船舶與運量要平

12. 行政院大陸委員會，《金馬試辦「小三通」說明書》，2000年12月16日。

13. 《中央社》，1992年9月21日。

衡，以免投入更多的船隻而造成貨量不足與惡性競爭。加上目前大陸方面對於兩岸通航並不十分積極，除考量到目前大陸飛機可以直飛臺灣（港龍與澳門航空），而臺灣飛機不能飛到大陸，且香港與澳門至大陸航班為大陸所獨占，對大陸航空業者較為有利外；亦考量到一旦開放直航，將對港澳產生重大衝擊，而傷及一國兩制的繁榮與穩定。¹⁴在大陸重視兩岸直接通航的政治效應甚於經濟利益的情況下，兩岸通航之協商，除非回歸「一個中國」原則，否則兩岸直接通航的協商恐怕難以在短期內開展。

在「小三通」實施後，中共「副總理」錢其琛會晤國民黨及新黨「立委三通訪問團」代表時表示「兩岸可依『一國內部事務』方式建立直接三通。」，雖然未提到「一個中國」原則，而被視為是一項明顯的善意表態，但該說法事實上是一種戰略性模糊，具有「擱置政治爭議、尋求經貿交流」的形式意義。特別是強調兩岸三通可在「一國內部事務」基礎上，先避開政治問題，由民間組織或業者協商解決，海運可互不掛旗，¹⁵空運則可循「臺港模式」，¹⁶由業者自行談判，便是希望透過類似 97 年 5 月 24 日海基會與香港船東會就九七後臺港商船進入兩地港口的有關船舶的旗幟懸掛問題，所達成共識的運作機制，促成兩岸通航。

14. 熊正一、蔡慧美、張五岳，〈兩岸直接通航之評析〉，《WTO 與兩岸經貿關係學術研討會論文》，上海，1999 年。

15. 1997 年 5 月 24 日臺港航運達成共識：「1. 我船舶進入香港時，在主桅及船艙暫不懸旗；2. 香港船舶進入我港口時，船艙懸掛香港特別行政區旗，而主桅暫不懸旗，待雙方協商確定後，再行懸掛」。

16. 1995 年 5 月臺灣與澳門簽訂為期五年的空運協定，並跨越澳門交還中共之 1999 年，規定雙方各以二家航空公司互飛，臺灣以長榮、復興航空公司擔綱，澳門暫以澳門航空公司飛航，允許澳門航空班機在第三地澳門機場落地後，更換班機號碼續飛臺灣及大陸。同時，1996 年 6 月臺灣與香港簽訂為期五年的《臺港空運協定》，並跨越「九七」。內容規定雙方各以兩家航空

然而，就實質意涵而言，所謂「一國內部事務」並非僅僅作為是促進經貿交流的彈性解釋，而是有其一貫的對臺策略意義。事實上，早在 1994 年 7 月大陸對外貿易法第 43 條即規定「中華人民共和國的單獨關稅區不適用本法」，在在顯示大陸原本即未將兩岸貿易視為「對外貿易」。正如大陸「外經貿部部長助理」安民於 2000 年 12 月 29 日就頒佈《對臺灣地區貿易管理辦法》發表談話時所言「兩岸經貿交流是在一個主權國家內部，在『一個中國』前提下，國家主體的祖國大陸同臺灣地區之間的經貿交流」，¹⁷大陸在對臺經貿工作中仍然堅持貫徹執行「和平統一，一國兩制」的基本方針。特別是在兩岸加入 WTO 後，「對臺灣地區貿易管理辦法」已成為入會後大陸對臺灣貿易政策的基調，而「國家主體的祖國大陸同臺灣地區之間的經貿交流」的「定性」，則是將大陸定位為「國家主體」，臺灣「單獨關稅區」地位，以避免國際間認定兩岸在 WTO 架構下的「對等地位」，使「臺灣問題」國際化。

換言之，依「一國內部事務」方式建立直接三通，無疑是「一個中國原則」和「一國兩制」政策的另一種表述，是將兩岸入會後之互動架構比照大陸與香港、澳門之經貿關係，都是定位為「中國主體同其單獨關稅地區之間的經貿關係」。

面對大陸對臺經貿交流的新說法，臺灣固然可以透過海空運業者、協會和法人團體與大陸協商，達成實現三通協議，但對臺灣而言，「兩岸可依『一國內部事務』方式建立直接三通。」與「兩岸直

公司互飛，臺灣以中華、長榮航空公司擔綱，香港則以國泰、港龍航空公司飛航，而由於澳門航空陸資已達 51%，港龍航空為外籍航空公司陸資達 56%，超過陸資 20% 上限，乃依條例第 73 條規定，經行政院「專案同意」認許，允許該公司來臺設立分公司。

17. 「外經貿部部長助理」安民就頒佈《對臺灣地區貿易管理辦法》發表談話，〈外經貿部新聞稿〉，2001 年 1 月 2 日。

航必須在『一個中國』前提下進行」，並無太大差別，在國內政黨尚未對如何回應「一中原則」建立共識之際，「一國內部事務」恐怕又將衍生兩岸是否屬於「一個國家」的爭議。

特別是長期以來，臺灣內部對兩岸三通是否衍生國家安全問題，一直存在著兩極化的觀點，固然此一爭議顯示國家安全問題的不確定性，此不確定性使得歷年來幾乎各項民調均顯示「贊成有條件開放通航」的比率（均超過七成）遠超過「贊成無條件開放通航」（約一成左右），凸顯出由於「國家安全」是無法實驗的議題，臺灣如何重新定位通航在國家安全策略中之「權數」，更將衍生臺灣內部的爭議，進而對兩岸三通形成阻力。

柒、結論與建議

「小三通」除了一方面照顧金門、馬祖民眾的生活需求，降低當地民眾犯罪風險，並且希望藉由開放與大陸地區航運、人員、貨品、金融、郵政等雙向往來，促進金馬地區的經濟繁榮。另一方面，「小三通」對福建省觀光旅遊、酒店、零售市場和房地產商機，也具有帶動效果。特別是從兩岸互動觀點來看，金門、馬祖與大陸福建在地理上連為一體，經濟、社會、人文等方面之發展幾乎不可分割，透過「小三通」，可加強雙方的正常連繫，促進兩地人民的福祉，同時也有助於改善兩岸整體關係，增進良性互動，改善兩岸關係。

對臺灣而言，「小三通」尤其凸顯出臺灣大陸政策的自主空間。雖然中共一再表示「臺灣將實施的『小三通』，不同於全國人大在1979年提出的兩岸三通，臺灣以『小三通』抵制『大三通』，而未正面回應兩岸『小三通』的問題，甚至於表示「只要在『一個中國』原則下，兩岸可以商談全面三通」。然而，由於「小三通」優先實施項目是「除罪化」及「可操之在我」部分，亦即金馬地區一般船舶（客貨船）經許可後，可以在金門、馬祖與大陸福建間從事客貨運輸；金門、馬祖現有漁船亦可依據縣政府之許可條件，直航大陸地區；金

門、馬祖人民及公司行號可與大陸進行直接貿易；金馬地區必要民生用品皆可自大陸直接進口，以及金門、馬祖人民經許可後，能夠合法往來金門、馬祖與大陸地區，不必再繞道臺灣及香港、澳門等。這些事項，不必然須經兩岸協商，即可運作。

當然，面對兩岸三通的政治難題，兩岸唯有儘快恢復兩岸會談，展開兩岸有關結束敵對狀態之對話，並達成協議，以及構建兩岸「小三通」所需的航運、貿易、衛生檢驗，甚至於人員往來等管理機制，才能有效降低兩岸關係的「不確定性」，減少國家經濟安全的疑慮。

同時，我們也希望政府在推動「小三通」時，能落實防衛體系的建立，特別是確實執行離島檢疫，防杜大陸地區動植物疫病蟲害入侵，加強查緝走私，以防止大陸地區動植物疫病蟲害入侵。同時，也應加強警備、海巡任務，以防止「小三通」可能產生兩岸外來流動人口進出難以掌握，或影響金馬與臺灣治安等情事。

至於，兩岸全面性三通問題，在兩岸加入WTO與國內三通需求昇高的趨勢下，臺灣面對「以『一國內部事務』方式建立直接三通」的主張，實有必要就如何因應大陸有關「國家主體的祖國大陸同臺灣地區之間的經貿交流」的「定性策略」，以及通航在國家安全策略中之「權數」，作全盤性的評估，並建立內部共識，方能找到平衡「強化兩岸經貿關係與國家安全」的策略。

（收件：2001年1月11日，修正：2001年3月28日，採用：2001年4月10日）

The Impact of “Mini Three Links” on the Interactions across the Taiwan Strait

Horng-ming Tsai

(Deputy Secretary General of Chinese
National Federation of Industries)

Abstract

The “Mini Three Links” was formally put into effect on January 1, 2001 and will be implemented through several stages. The initial stage allow residents of Kinmen and Matsu to conduct direct trade and shipping with Mainland China. The next stage will involve increasing bilateral exchange of commercial activities to make the operation more economically meaningful. This article analyzes the concept of the “Mini Three Links”, the policies of China and Taiwan , and the impact on the interactions across the Taiwan Strait.

For the interactions across the Taiwan strait, the status of the “Mini Three Links” is to serve as a transition to future broader links. The one-sided *modus operandi* applied to the “small three links”, in which Taiwan unilaterally opened the links without any negotiations with the mainland may not be applicable to the big three links. Although the scale and complexity of the three direct links far exceed those of the “mini links”, but the results of the mini three links may serve as a policy reference.

In sum, Taiwan and China must work towards ending their long-standing opposition, and restart negotiations to deal with the political questions related to the “three links.” Both sides should also begin drafting mechanisms to handle shipping routes, trade and health checks of goods and people travelling across the Taiwan Strait to pave the way for the three direct links.

Keywords: mini three links, statute of off-shore island development, small-scale trade, decriminalization, three links

