

論文之二

# 開放大陸觀光客來臺對 當前兩岸關係發展之研究

Open Up Mainland Chinese Tourists to Taiwan and the  
Cross-Strait Relations Development

范世平 (Fan, Shih-Ping)

國立臺灣師範大學政治學研究所副教授

## 摘 要

2008年7月4日，在海基會與海協會的恢復協商下，「第三類」大陸觀光客終於在臺灣民眾的殷切期盼下來臺，各界都樂觀的認為此必能為臺灣長期低迷的經濟帶來一線曙光。然而發展迄今陸客人數卻遠不如預期，其中固然有技術上的問題，但從年中所引發的全球經濟危機，造成大陸經濟低迷恐怕才是主因，而其中是否有其他的政治考量，則需持續觀察。然而不可否認的是，臺灣未來對於大陸觀光客依賴勢必有增無減，而大陸對於臺灣旅遊產業的介入也將更為直接。

關鍵字：陸客來臺、兩岸關係、觀光政策、觀光產業

## 壹、前 言

本(97)年3月22日當馬英九先生當選總統後，使得臺灣正式完成第二次的政黨輪替。馬英九勝選的最重要政見，莫過於要在短期內恢復停滯8年的兩岸協商，並強化雙方的經貿交流，這使得在民進黨執政時期低迷的兩岸關係，有了恢復交流的曙光。而在馬英九於5月20日正式就職後，所面臨的經濟情勢卻十分惡劣，其中尤其以油價巨幅上漲與物價持續飆升最讓民眾不滿，因此馬政府

遂將經濟發展的希望寄託在中國大陸，其中尤其以在7月份開放大陸觀光客來臺（以下簡稱陸客來臺），最能在短期內振興臺灣的經濟。

馬英九競選時主張，執政後將立即推動兩岸直航，大幅開放大陸觀光客來臺，預計初期每天3,000人，每年將達到近110萬人次；第4年後每天開放1萬名，每年可達360萬人次。預計開放第1年可創造至少600億元的收益，第四年躍升至2,000億元。此外，大陸觀光客來臺所創造的龐大商機，也有助於國內就業，預估開放後第1年將增加4萬個就業機會，以後3年增加10萬個，使臺灣失業率下降超過1個百分點<sup>1</sup>。

## 貳、開放大陸觀光客來臺之發展過程

2001年12月10日內政部發布《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》（以下簡稱《大陸人民來臺觀光辦法》），成為正式開放大陸民眾來臺觀光之法規。根據該辦法第3條的規定，大陸地區人民符合下列情形的任何一項者，由經交通部觀光局核准之旅行業代為申請許可來臺從事旅遊活動，其可區分為「境內人士」與「境外人士」兩種類型<sup>2</sup>：

### 一、境內人士

是指目前仍在大陸境內生活或工作的民眾，這又可分成兩類，一是「有固定正當職業者或學生」，另一則是「有等值新臺幣20萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明者」。

### 二、境外人士

是指目前並未在大陸境內生活或工作的民眾，而根據旅居的地區也包括兩類，一類是「赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權或旅居國外4年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居國外配偶或直系血親」，另一類則是「赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權或旅居香港、澳門4年以上且領有工作證明者及其隨行之旅居香港、澳門配偶或直系血親」。

而上述兩種身份依「大陸人民來臺觀光推動方案」，根據其身份與來臺的

<sup>1</sup> 閻光濤，〈馬：開放直航觀光，推展四進四出、雙城遊記〉，中央日報網路報，2008年3月3日，請參考[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=100305309](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=100305309)。

<sup>2</sup> 范世平，〈開放大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究〉，遠景基金會季刊，第七卷第二期（2006年3月），頁217-267。

路線共劃分成三類：其中境內人士的身份若是經由港澳地區來臺旅遊者，被稱之為「第一類」；若是赴國外旅遊或商務考察而轉來臺灣旅遊者稱之為「第二類」；而境外人士則是屬於「第三類」。

2002年1月試辦時，開放的對象僅為「第三類」，但排除旅居港澳的大陸人士；然而因開放成效有限，2002年5月所修改發布之「大陸人民來臺觀光辦法」中，正式將「第二類」人士納入，並且於5月10日正式開放其來臺旅遊，此外也將「第三類」的範圍擴增為旅居港澳地區的大陸人士<sup>3</sup>。如表1所示，大陸民眾來臺旅遊的人數在2006年達到最高峰。

表1 開放大陸地區人民來臺觀光統計表

年度	申請		核准		入境		出境	
	團數	人數	團數	人數	團數	人數	團數	人數
2002	188	2,662	178	2,526	160	2,151	154	2,065
2003	1,011	14,890	996	14,563	911	12,768	905	12,677
2004	1,424	21,214	1,390	20,549	1,347	19,212	1,326	18,880
2005	4,557	61,886	4,359	58,693	4,060	54,162	3,935	52,931
2006	7,649	104,624	7,652	104,160	7,342	98,545	7,338	98,629
2007	7,558	86,852	7,575	85,646	7,219	81,904	7,174	81,770
2008 (1-10月)	6,159	68,183	6,140	67,776	5,690	65,210	5,694	63,481
合計	28,546	360,311	28,290	353,913	26,729	333,952	26,526	330,433

資料來源：內政部入出國與移民署，〈開放大陸地區人民來臺觀光統計表〉，內政部入出國與移民署網站，2008年12月13日，請參考<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9710/開放大陸地區人民來臺觀光人數統計表.doc>。

### 參、大陸對陸客來臺政策之基本態度

大陸對於臺灣在2002年開放的「第二類」與「第三類」陸客來臺，所採取的是冷處理的態度，甚至將其視為非法活動而加以取締。然而在面對馬英九對於陸客來臺的主觀期待，其基本態度如下：

<sup>3</sup> 范世平，〈開放大陸民眾來臺旅遊法令規範之研究〉，*展望與探索*，第三卷第十二期（2005年12月），頁76-95。

## 一、在胡錦濤主導下採取積極主動態勢

從臺灣3月大選後的第4天（3月26日），中共總書記胡錦濤在與美國總統布希電話會談時，倡議兩岸在「九二共識」基礎下恢復協商談判，外界即已意識到，胡錦濤將親自主導對臺政策，並且勢必將更為靈活務實。果然，之後蕭萬長在4月11日以準副總統當選人的身份前往海南參加博鰲論壇，並與胡錦濤見面<sup>4</sup>，以測試中共對於開放陸客來臺與否的溫度。而當時內定出任海基會董事長的國民黨副主席江丙坤，也在同月24日到27日，前往大陸上海、昆山、廈門、深圳4個城市，表面上是向臺商謝票，但實際上是再度測試兩岸針對陸客來臺與週末包機等議題恢復談判的可能性。4月29日胡錦濤在會見應邀來訪的連戰時，提出「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」16字方針<sup>5</sup>。5月17日，就在四川發生大地震而大陸舉國上下忙於救災之際，國臺辦主任陳雲林透過新華社宣布，胡錦濤邀請國民黨主席吳伯雄率團訪問大陸。5月26日吳伯雄前往南京與北京訪問，並且會見胡錦濤。而在5月28日「吳胡會」後的15小時內，大陸海協會隨即發函海基會確認復談時程；29日，新華社發布海協會邀請江丙坤於6月11日訪問北京的訊息<sup>6</sup>。

由此可見，大陸在對臺工作上採取的是「快節奏」的進行模式，並充分展現其主導兩岸互動情勢的強烈意圖，而其中「經貿交流先行，政治協商在後」的模式也已經悄然啟動。

## 二、對於馬政府要求初步給予正面肯定

「528吳胡會」後，敲定了「6月復談、7月包機、8月奧運、9月熊貓來臺」等共識，其中對於馬英九提出的開放陸客來臺等要求，胡錦濤都立刻釋出善意回應，不但公開指出「這兩件事完全可以在最短時間內辦成、辦好」<sup>7</sup>，並且宣布將開放北京、上海、廈門、廣州四地與臺灣的桃園、臺中清泉崗、臺北松山、高雄小港與花蓮機場進行直航，這對新上任的馬政府而言，的確是一項

<sup>4</sup> 〈胡蕭會：務實開放 開創未來〉，國際日報網站，2008年8月18日，請參考<http://www.chinesetoday.com/news/show/id/56020>。

<sup>5</sup> 〈胡錦濤：國共兩黨和應建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏〉，中國網，2008年8月18日，請參考[http://big5.china.com.cn/overseas/txt/2008-05/28/content\\_15532213.htm](http://big5.china.com.cn/overseas/txt/2008-05/28/content_15532213.htm)。

<sup>6</sup> 〈大陸海協會邀請海基會六月組團北京商談〉，海峽資訊網，2008年8月18日，請參考<http://www.haixiainfo.com.tw/10873.html>。

<sup>7</sup> 〈胡錦濤：最短時間辦好周末包機和大陸居民赴臺游〉，新浪新聞網，2008年8月19日，請參考<http://news.sina.com.tw/article/20080528/396804.html>。

執政初期的政策利多，也充分顯示馬政府有能力突破民進黨時期低迷的兩岸關係。

### 三、中共的統戰思維與政治考量

從2002年民進黨執政時開放了大陸民眾來臺旅遊後，大陸當局均採取一貫之「冷處理」態度。然而，2005年4月下旬時任國民黨主席的連戰訪問大陸後，北京當局隨即宣布將開放民眾來臺旅遊之訊息，其開放背後之政治動機甚為明顯，主要原因仍在於希望透過此一方式對於臺灣民眾達到「統戰」的效果。因此，從中共的角度來說，任何對臺政策均有其政治意涵，當前發展之意義如下：

- (一) 民進黨執政時期，大陸之所以冷處理陸客來臺，最重要的考量就是如此將使臺灣經濟如香港般的恢復榮景，這無異替當時執政的民進黨製造政績。而如今國民黨重新執政，則此一顧慮明顯降低。
- (二) 大陸更懂得利用自己的優勢來投入對臺工作，其中特別是經濟發展上的優勢。因為陸客來臺將對臺灣經濟產生直接幫助，因此在「立場堅定、作法彈性」與「軟硬兼施、外壓內拉」的策略下，過去是大陸主動希望臺灣開放而臺灣相應不理，目前則是臺灣的態度積極，而大陸則掌握更多談判的籌碼與主動性。
- (三) 大陸對臺工作相關單位非常瞭解若陸客入臺，必然對臺灣經濟產生直接幫助，特別是中南部近年來由於經濟不景氣造成失業率偏高，而其中多數是支持民進黨的選民，甚至是支持臺灣獨立的基本教義派。他們對於中國大陸與中共政權極度厭惡，排斥前往大陸旅遊與接觸有關大陸之相關資訊，也因此造成對於大陸的認知不但欠缺而且與事實有所差距，例如仍然認為大陸經濟落後而人民生活困苦，這種對於大陸不斷加深的敵視態度形成一種惡性循環，也成為大陸對臺工作至今仍然最難著力與突破的盲點。因此，既然無法將臺灣中南部民眾「引出來」的前往大陸旅遊，就主動積極的讓大陸觀光客「走進去」，透過此一模式可以使中南部民眾對於大陸的觀念改觀。
- (四) 當大陸觀光客正式開放來臺，若對於臺灣經濟與民眾就業產生正面幫助，經濟得以復甦，則對於執政八年而經濟發展不彰且失業率居高不下的民進黨，必將使其在未來的選舉面臨更多挑戰，而其在臺灣獨立、兩岸關係與

中國政策的論述上，也勢必產生改變的壓力。

(五) 大陸已瞭解到若大陸觀光客來臺，除可有效提升臺灣經濟外，亦可使臺灣對於大陸的經濟依賴更為密切。以香港為例，2003年的SARS疫情，造成各國觀光客赴港裹足不前，但大陸觀光客前往香港卻是不減反增，並進一步開放自由行，使其占來港觀光客總數之比例首次突破50%，顯示香港對於大陸客源的依賴程度大幅增加。另一方面，從2008年8月份，北京刻意增加了陸客前往澳門自由行的限制，使得澳門近年來因陸客所創造的經濟榮景步入寒冬，北京當局此舉的目的方面是要冷卻澳門發展過熱的博彩業，另一方面也是告訴世界，陸客開放與否是由北京作主<sup>8</sup>。

## 肆、陸客來臺所出現的政治經濟問題

陸客首發的「踩線團」在7月4日來臺，其中除了一般觀光客外，另包含大陸旅遊部門之官員與旅遊業者。至於完全由一般觀光客所組成的正式首發團，則是在7月18日來臺。這對於兩岸關係來說，的確具有特殊的意義，因為自此之後兩岸正式從單向的「臺客赴陸」，轉變為雙向的「陸客來臺」。

對於臺灣來說，陸客來臺可謂是引頸期盼，多數人認為如此可立即改善多年來低迷的經濟，就如同2003年香港在SARS疫情爆發後，大陸藉由開放陸客赴港自由行，成功在短期內提升了香港經濟。但事實上陸客來臺迄今卻並未對臺灣經濟產生立竿見影的效果。

### 一、陸客人數不如預期

馬政府就任後將陸客來臺的人數，由民進黨政府原本規畫的每天1,000人大幅提高為3,000人，希望藉此增加陸客來臺的經濟效應，但事實上陸客來臺的人數卻達不到此一上限。如表2所示，7月份每天平均人數149人；8月份每天平均為236人，其中亦曾有一天不及100人；9月份每天平均為298人；10月份大陸適逢「黃金週」但每天平均也不過為356人。另如表1所示，以目前的增長幅度來看，2008年的陸客來臺總人數，可能還不如民進黨執政時期的2006與2007年的人數。

8 陳競新，〈陸客自由行設限，澳門賭場冷颼颼〉，聯合新聞網，2008年9月23日，請參考<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI2/4526299.shtml>。

表2 2008年大陸地區人民來臺觀光統計表

年度	申請		核准		入境		出境	
	團數	人數	團數	人數	團數	人數	團數	人數
7月	212	5,928	186	5,072	162	4,476	100	2,761
8月	240	6,226	261	6,738	270	7,009	291	7,772
9月	406	10,281	370	9,313	364	8,822	265	6,302
10月	478	12,056	479	12,040	574	11,035	528	11,619
合計	1,336	34,491	1,296	33,163	1,370	31,342	1,184	28,454

資料來源：內政部入出國與移民署，〈開放大陸地區人民來臺觀光統計表〉，內政部入出國與移民署網站，2008年12月13日，請參考<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/9710/開放大陸地區人民來臺觀光人數統計表.doc>。

但2007年時大陸民眾出境旅遊人數達到4095.40萬人次，平均每天有11.2萬人次，兩者實在不成比例，其原因如下所述：

#### (一) 技術問題有待突破

陸客來臺人數不如預期的原因，就技術層面來說，原因如下：

##### 1. 兩岸申請程序繁瑣

大陸為求謹慎，要求陸客必須填寫五聯單，通過省旅遊局、公安部門與海峽兩岸旅遊交流協會等單位的審核才能來臺，因陸客在大陸辦手續要半個月，而赴臺簽證必須拿到臺灣辦理，審查也要半個月，因此合計總共要一個月。

##### 2. 需繳交鉅額保證金與存款證明

大陸要求陸客來臺旅遊需繳交20萬元人民幣之保證金；而我方亦規定，陸客若無工作者，每人需提交「有等值新臺幣20萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明者」，這對於大陸退休人士來說甚為不便。

##### 3. 來臺團費過高

當前陸客來臺的團費都在人民幣8,000-10,000元，實際上此足以前往歐洲旅遊，而今年初以來大陸經濟情況不佳與股市不振，因而降低陸客來臺之意願。目前旅行社為了刺激消費者的購買力，已經開始出現6,000多元人民幣的臺灣遊產品。

##### 4. 週末包機班次不足

當前週末包機一週僅有四天通航，大陸僅同意每週雙方各飛18個來回航班，在機位不足的情況下，直接影響陸客來臺之便利性；而陸客亦不願意經由港澳轉機來臺，使得交通問題難以克服。

#### 5. 組團人數過高

目前大陸規定組團人數最低必須為10人，如此使得成團阻礙較大，而在兩岸的協調下已經降至5人，以增加組團的彈性。

#### 6. 來臺旅遊天數過長

目前陸客來臺均為環島遊，因此行程至少需7天，造成多數民眾並無長假以進行安排，因此臺灣希望大陸旅行社能設計出短天數的深度旅遊行程。

#### 7. 大陸出團旅行社數量不足

當前大陸核准可辦理赴臺旅遊之大陸旅行社數量有限，僅有33家組團社經營陸客團，其多僅集中在幾個大都市，並限制13省分居民來臺<sup>9</sup>，造成民眾資訊不足與辦理不便。

#### 8. 大陸未將臺灣列入自費出遊名單

大陸當前尚未將臺灣列入其國家旅遊局公告之「自費出境旅遊之目的地名單」內，加上宣傳不足，因此民眾仍有顧忌，地方政府也持觀望態度。

#### 9. 北京奧運的影響

八月份大陸正在舉辦奧運，因此無暇處理赴臺旅遊；而民眾大多待在家中觀看比賽，赴臺旅遊意願不高。

### (二) 有無政治因素值得關注

有關上述之技術問題，並未獲得大陸官方的正式回應與證實，因此也遭到臺灣許多人士的質疑。例如赴臺旅遊行政程序繁瑣之問題，倘若大陸當局願意配合應可迎刃而解，否則首發團何以在極短的時間內成行；至於赴臺旅遊費用過高，事實上隨著大陸新富階級的快速增加，當前有能力參加者應不在少數；而開放陸客經港澳來臺、增加出團社、將臺灣列入目的地名單與增加宣傳，也都是大陸單方面就可輕易操作的部分；再說奧運舉辦對陸客赴臺之影響，恐怕

<sup>9</sup> 黃如萍，〈旅行公會籲對岸放寬陸客限制〉，中時電子報網站，2008年12月13日，請參考<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110502+112008102500236,00.html>。



也只是影響部分地區而已。因此有無政治因素，即大陸刻意不讓陸客來臺之人數增加以作為談判籌碼，逼迫臺灣新政府在政治上的更大承諾；或者以此「開而不放」的模式，讓臺灣因投鼠忌器而不敢在兩岸關係中的立場強硬，則值得加以觀察，例如2008年12月馬英九總統在接受國際媒體訪問時，對於達賴喇嘛訪臺一事提出「時機不宜」的說明，就被在野黨批評為受中共的壓力所致<sup>10</sup>。事實上，即便上述的政治問題不存在，也充分顯示陸客來臺的開放與否及人數多寡，真正的主導權在北京，臺灣幾乎毫無討價還價之餘地。

### (三) 大陸宏觀經濟不佳應是主因

主要原因恐怕是大陸經濟從年初以來，由於勞動合同法與兩稅合一等因素，造成出口不振；加上今年以來，大陸股市與房市跌跌不休，以及受到美國次級房貸的全球經濟衰退影響，使得大陸經濟也受到直接的衝擊，進而降低民眾來臺旅遊之意願。此外，大陸當前面對國際金融風暴的最大優勢莫過於是龐大的外匯存底，然而觀光客出國卻會造成外匯的損失，因此對於中共來說，並不鼓勵民眾參與出境旅遊，這也使得中共對於陸客赴臺有所保留。

而即使2008年11月陳雲林來臺與江丙坤的第二次會議簽署了包括「空運」、「海運」、「郵政」與「食品安全」等四項協議，或許對於航空、海運等特殊產業有所幫助，但對於臺灣整體經濟來說並無法產生顯而易見的直接效果。而大陸卻可藉此大作「首航秀」，特別是週末包機每周由36班增加為108班；大陸原本只開放5個航點，增加為21個城市，因此勢必有16個航點可以可以舉辦熱鬧的首航典禮，但其中有多少航點可能績效不彰，卻被刻意忽略。

因此就目前來說，中共對於臺灣經濟上的幫助恐怕會讓人失望，如此將使反對黨掌握攻擊的藉口，故中共在政治上給予臺灣較大的彈性，似乎可解讀為某種程度的「彌補」。

例如，在第二次江陳會時，馬英九總統在總統府所管理的臺北賓館，以「接見外賓」的模式與陳雲林會面，總統府司儀並在陳雲林面前高誦「總統蒞臨」，而陳雲林未有異議，顯示胡錦濤在對於臺灣的政治地位上有所寬鬆，即便是無法承認中華民國總統的政治地位，也至少是「互不否認」。又例如2008年11月13日亞太經濟合作會議在秘魯舉行，秘魯向國際媒體發布的文件中，在

<sup>10</sup> 林楠森，〈達賴喇嘛訪臺時機不宜惹爭議〉，BBC中文網站，2008年12月13日，請參考[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7760000/newsid\\_7765100/7765113.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7760000/newsid_7765100/7765113.stm)。

介紹21個經濟體成員領袖及名稱時，首度出現「領袖馬英九總統」的照片與總統頭銜；至於代表馬總統參加的連戰，其資料則顯示「中華臺北領袖指派前副總統連戰替代」，而非連戰原本對外自稱的「國家政策研究基金會董事長」名義；而「中華臺北Chinese Taipei」，在名單排序中則介於新加坡與泰國之間，並未以「Chinese Taipei中華臺北」列於「中華人民共和國China, República Popular」之後、「Hong Kong, China」之前，這明顯是以「Taiwan」次序排列<sup>11</sup>。

又例如，11月6日江丙坤與陳雲林共同宣布，兩岸將互贈珍稀動植物，大陸方面將贈送臺灣一對貓熊，與珙桐樹樹苗17株；臺灣將回贈梅花鹿與長鬃山羊各一對。而海峽交流基金會副董事長兼秘書長高孔廉則在12月5日公開表示，大陸貓熊來臺的時間應該會在耶誕節之前；珙桐樹樹苗也會一併來臺<sup>12</sup>。此一安排，也是有利於大陸在媒體上的大力宣傳，除可藉此建立臺灣兒童與家長的好感外，更可營造兩岸熱烈互動的氣氛。

由此可見，當前中國大陸的對臺政策，恐怕是「形式大於實質」、「虛大於實」、「政大於經」的情況。而即使大陸有意經濟助臺，恐怕也會等到臺灣大選之際，以免虛擲糧彈。

## 二、大陸掌握發展之主導權

在陸客來臺的踩線團中，是由臺灣廈航、北航、臺灣中國、假日、中國時報、康福、天海、鳳凰八家業者負責接待首發團，但其他旅行社則無緣分食此一大餅。事實上，根據2006年4月大陸所發布的《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》中第4條規定「臺灣地區接待大陸居民赴臺旅遊的旅行社，經大陸有關部門會同國家旅遊局確認後，由海峽兩岸旅遊交流協會公布」<sup>13</sup>，因此臺灣的接待旅行社名單是必須由大陸國家旅遊局來認定的。而在之後的陸客首發團，似乎也是少數臺灣之旅行社有權接待，使得其他業者私下紛紛抱怨，特別是上述業者多數是長期經營臺灣民眾的出境旅遊，而非入境旅遊，因此在旅客接待與

<sup>11</sup> 郭篤為，〈APEC文件首見我元首頭銜照片〉，中時電子報網站，2008年12月13日，請參考<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110502+112008111500225,00.html>。

<sup>12</sup> 江金葉，〈高孔廉：貓熊耶誕節前來臺〉，聯合新聞網，2008年12月5日，請參考<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/4629686.shtml>。

<sup>13</sup> 〈大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法〉，華夏經緯網，2008年7月23日，請參考<http://big5.huaxia.com/xw/dl/2006/00445735.html>。

業務處理上的專業性不足。而雖然臺灣旅遊主管機構公開鄭重否認，強調絕不允許黑箱作業，希望受到不公平對待的旅行社能夠站出來，政府絕對會維護合法業者的權益，但業者的疑慮似乎並未化解。甚至據聞，過去曾經接待過「第二類」大陸觀光客<sup>14</sup>，因為是臺灣在民進黨執政時期的單方面開放而未經兩岸協商，因此迄今大陸仍視為非法，故在此次陸客直接來臺的政策中，將這些曾經經營過第二類陸客來臺的旅行社視為「黑名單」，排除在臺灣接待社的名單外。

### 三、短期對臺灣經濟貢獻有限

陸客來臺迄今卻並未對臺灣經濟產生立竿見影的效果，原因首先是來臺人數過少，2007年大陸觀光客前往香港旅遊者達到15,485,789人次，占2007年訪港旅客總數28,169,293人次的55%，平均每天有42,426人<sup>15</sup>。而陸客即便一天3,000人，其經濟規模亦不大。其次，由於陸客來臺是採取團體旅遊，因此所有的消費都在與旅行社有合作關係的商店，其他業者無法受惠於此一「外部利益」；也因此即使是旅遊景點，當地業者也不一定受益，例如阿里山當地的飯店或商店根本接不到大陸客的生意；至於陸客赴港澳自由行，其吃、喝、玩、樂都在當地任一店家消費，「外部利益」與「乘數效果」甚為明顯。第三，港澳的土地面積遠遠小於臺灣，並且屬於城市型經濟，因此大陸觀光客的經濟效果容易展現與凸顯；而臺灣的土地範圍較大，經濟發展類型多元，使得大陸觀光客的消費對臺灣經濟來說猶如杯水車薪。

### 四、觀光收益呈現不平衡發展

對於陸客來臺，由於在價格必須具有競爭力因此費用不能太高，而一般民眾的假期也有限，故參加高價格而長時間環島旅行之觀光客恐怕不多；加上中南部具有特色的景點較為分散，所以大部分行程還是會以臺北縣市為主，這在日本觀光客來臺旅遊的行程中可以發現此一現象。由此可見，對於中南部的旅遊相關產業來說，如果無法創造具有絕對吸引力的旅遊資源，則實際經濟幫助或許會不如預期，因此旅遊收益仍會呈現集中在北部地區而呈現不平衡之現象。

<sup>14</sup> 即大陸民眾經第三地來臺觀光者。

<sup>15</sup> 香港旅遊發展局，〈2007年訪港旅客人次及消費創新高〉，香港旅遊發展局網站，2008年7月23日，請參考[http://partnet.hktb.com/pnweb/jsp/doc/HKTB\\_listDoc.jsp?charset=&doc\\_id=106854](http://partnet.hktb.com/pnweb/jsp/doc/HKTB_listDoc.jsp?charset=&doc_id=106854)。

## 五、旅遊產業方面的影響

陸客來臺往往被外界解讀為是對臺灣旅遊產業的一大利多，甚至是解決近年來旅遊市場低迷不振的萬靈丹，但實際上恐怕也無法過於樂觀。

### (一) 旅遊資源與服務不佳反成負面宣傳

許多來過臺灣參訪或旅遊之大陸民眾都有一種感覺，就是「不到臺灣終身遺憾，到了臺灣遺憾終身」，由於沒來臺灣之前的期待太高，到了之後才發現實際情況並非如此，因而產生相當大的落差感。這尤其以日月潭、阿里山最具代表，這兩個景點對於大陸民眾而言可說是耳熟能詳，因此花費鉅資來到臺灣後必然要前往造訪，但當他們到達這些觀光景點卻發現攤販林立而缺乏規畫管理，商家販售商品哄抬價格造成誠信不足，加上住宿品質欠佳而費用過高，自然會產生失望之感。

另一方面，臺灣業者為求惡性競爭還不斷壓低價格，在缺乏合理利潤的情況下，業者僅能藉由購物來增加收益，這使得導遊人員往往只會拼命鼓勵觀光客購買特產與紀念品，而對於介紹景物意興闌珊；加上臺灣導遊對於景點的歷史背景瞭解有限，這與大陸「地陪」之素質有如天壤之別，故大陸民眾往往抱怨臺灣導遊的專業能力與敬業態度不足。所以，臺灣若不能在旅遊景點的設計上有所改善，無法強化導遊人員的品質與提升合理利潤，則開放大陸民眾來臺旅遊，恐怕只是負面宣傳而已。

### (二) 一條龍經營模式與中資入臺

大陸旅遊業者為分食出境旅遊的龐大市場，就在許多國家投資相關行業，這種情形以東南亞最為普遍，使得大陸觀光客從一出國門就搭乘本國的航空公司，到了目的地包括接待的旅行社與導遊、搭乘的遊覽車、住宿的飯店、用餐的餐廳、購物的商場等，都是大陸旅遊業者在當地投資的產業。這種所謂「一條龍」的接待模式，除了能使大陸業者獲利外，更重要的是可以減少大陸外匯的損耗，而且也可方便對於出境旅遊人員的掌控，避免跳機與逾期不歸的情事發生<sup>16</sup>。但結果卻是國外當地旅遊業者的獲利受到壓縮，利潤完全被大陸業者所壟斷。因此未來開放大陸人士來臺旅遊後，其「一條龍」的接待模式也可能會在臺灣發生。

<sup>16</sup> 范世平，〈中資旅遊業搞一條龍搶灘入臺〉，中國通財經月刊，第一〇八期（2003年6月），頁76-79。

而若中資進入臺灣的旅遊相關產業後，受到影響最大的行業是旅行社，由於臺灣之旅行社多屬於中小企業，根據「旅行社管理條例」第11條的規定，即使成立經營範圍與規模最大之「綜合旅行社」其資本總額也僅需新臺幣2,500萬元，至於甲種與乙種旅行社的資本額甚至只要新臺幣600萬與300萬元。當前，臺灣地區旅行社總公司約2千餘家，其中綜合旅行社僅有80餘家、甲種旅行社1,800餘家、乙種旅行社100餘家，顯示旅行社中規模較大之綜合旅行社居於少數<sup>17</sup>；此外，目前全臺旅行社中也只有一家股票上櫃，可見臺灣旅行社多屬中小企業。因此其對抗風險性甚低，每當出現天災人禍或週轉不靈時，倒閉與合併之情事時有所聞。

相對來說，大陸之旅行社長期以來由國營企業所壟斷，特別是中國旅行社、中國國際旅行社、中國青年旅行社等三大體系，不但分公司遍布大陸各省市，甚至布局於全球，所屬或合作的飯店、車隊、導遊人員、景點等配套行業陣容龐大。因此除了完全掌控大陸本地旅遊業的操作方式與門道外，近年來隨著大陸出境旅遊的興盛，其影響力更直接進入其他國家，加上接客量大甚至可以左右市場價格。

目前，我國透過排除條款是完全禁止大陸來臺設置中資旅行社，即使是外國旅行社根據「旅行社管理條例」第17與18條之規定，也僅能在臺成立「分公司」，且只能從事推廣活動而無法營業。然而當大陸於2003年6月12日發布《設立外商控股、外商獨資旅行社暫行規定》，允許臺商開設控股或獨資旅行社並可經營各項業務後，也有可能會在世貿組織架構下反要求臺灣開放中資獨資旅行社。若大陸國營旅行社來臺設立獨資旅行社，由於資金雄厚與同文同種，加上掌握交流密切的兩岸市場，臺灣旅行社將難以與其匹敵。或者是來臺以合資方式購併經營不善的旅行社，由於目前臺灣若干表面上出團甚多的綜合旅行社其實財務狀況都隱藏著危機，財務吃緊的耳語更在業界流傳，而數量最多的甲種旅行社則在長期惡性競爭下搖搖欲墜，都急需資金的挹注，此時中資的進入將有如荒漠甘泉；並且採取合資模式也可使大陸旅行社在短時間內，瞭解臺灣旅遊產業上下游市場的操作模式。

另一方面，由於大陸國營旅行社多是政府機關所成立，例如中國國際旅行

<sup>17</sup> 范世平，大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析，（臺北：秀威出版公司，2006年，頁262-263）。

社隸屬國家旅遊局，中國青年旅行社隸屬共青團，海峽旅行社隸屬國臺辦，中國婦女旅行社隸屬中華全國婦女聯合會，臺灣會館國際旅行社隸屬中共中央統戰部。雖然大陸從90年代以來積極推動所謂「政企分開」，但實際上這些旅行社在大陸的政商關係均十分良好，甚至其幕後老闆都掌握著相當之行政裁量權。由於臺灣旅行社所經營之出境旅遊業務中，大陸占了相當大的比重，加上大陸民眾來臺旅遊，也都是透過這些國營旅行社來選擇臺灣的接待社，因此在此政治力的影響下，臺灣旅行業者若不與其合作或合併，未來在出境至大陸的旅遊市場，或是大陸民眾來臺旅遊市場，都會受到相當程度的阻礙。

### (三) 形成國際觀光客的排擠效應

香港在開放大量大陸觀光客進入後，雖然提升了總體經濟與旅遊產業，但許多香港學者也擔憂香港在充斥大陸觀光客後，會逐漸走向「內地化」，進而可能失去其過去以來的國際都會形象，而成為大陸眾多城市之一，這會降低非大陸籍觀光客的吸引力；而大陸觀光客的許多非文明現象，也可能讓許多其他國家的觀光客卻步。而臺灣若將觀光產業完全寄希望於大陸觀光客，是否也會有「內地化」之虞，除阻礙旅遊產業的國際化發展外，是否會影響過去以來入臺旅遊最大客源的日本觀光客，則值得後續觀察。

### (四) 低價策略將是殺雞取卵

臺灣旅行業者在惡性競爭之下，其低價策略勢必影響產品品質，結果是獲利日薄，形成殺雞取卵的現象。未來大陸「第一類」觀光客來臺，旅行業者若仍依然故我，欠缺市場價格的自我管理，則不但獲利有限與旅遊品質欠佳，旅遊糾紛也將層出不窮，更重要的是原本將大陸「第一類」觀光客視為臺灣旅遊業再創榮景的期待，可能事與願違。

## 伍、結 論

隨著2008年12月開始，週末包機正式轉變為平日包機，每周也由36班增加為108班；大陸原本只開放5個航點，更增加為21個城市。這些開放是否會立即增加陸客來臺的數量，恐怕仍須予以保留，主要原因仍在於大陸總體經濟面臨前所未有的挑戰，外匯存底更是大陸因應此一挑戰的最大優勢。

雖然當前陸客來臺旅遊人數不如預期，但長期來看相信大陸仍會對於陸

客來臺之政策給予臺灣正面回應，主要是大陸仍無法接受民進黨的再度執政。否則若上述議題大陸不予答應，無異於如民進黨所宣傳的，馬政府根本無法解決兩岸問題，此與民進黨相較將無分軒輊；而馬英九為了連任，在得不到大陸的善意回應下，為了爭取選票恐怕也會被迫對大陸採取強硬立場，這將不符合大陸的政治利益。因此，大陸的經濟助臺，恐怕會等到下一次臺灣總統大選之際，以免虛擲糧彈造成效果不彰。

但即便陸客真能全面來臺，大陸仍將充分掌握其主導權，誠如前述澳門自由行由熱轉冷即由北京當局一手掌握。而臺灣對於大陸的經濟依賴勢必日增，大陸對臺灣的旅遊產業的操控將更為直接，這些都是政府必須提早因應的。

但另一方面就政治而論，固然大陸希望藉由陸客作為對臺統戰的工具，但臺灣的民主化更可「反守為攻」對大陸進行「和平演變」<sup>18</sup>。因為陸客來臺感受最強烈的莫過於是臺灣的民主政治發展，包括多元的言論、政黨的輪替、法治的要求、國會的監督、貪腐的打擊、自由的生活等等，不論是透過親身體驗或是媒體報導，都讓陸客感受深刻。相對於大陸當前的言論管制、一黨獨大、法治不彰、缺乏監督、貪污腐化、自由受限，均形成強烈對比，甚至對臺灣的民主政治稱羨而充滿嚮往。而大陸官方長期以來，對於臺灣民主政治的醜化與批判，也因而不攻自破。因此，當大陸觀光客能夠直接瞭解與接觸臺灣的民主，就能發現其中的可貴，進而產生認同與珍惜，讓臺灣這個華人社會唯一成功發展民主政治的地方繼續存在，成為未來大陸民主化的督促與借鏡。所以，若大陸貿然對臺採取非和平手段時，這些來過臺灣的中產階級相信也會提出較為理性與和緩的意見，而不是讓大陸官方傳媒一手遮天，這不但有助於兩岸關係的和平與穩定，更能避免因彼此誤解而產生的情勢誤判。

<sup>18</sup> 范世平，「中國大陸出境旅遊對於民主化可能影響之研究」，遠景基金會季刊，第九卷第一期（2008年1月），頁161-201。