

論壇

本刊特約研究員

一、大陸開放境外旅遊的發展過程

大陸開放境外旅遊的過程，是從開放港澳旅遊、邊境旅遊、境外旅遊的順序逐漸發展起來。

大陸境外旅遊政策早先係因應港澳旅遊才開始，當初是赴港澳探親旅遊為主。1983年11月15日，廣東省作為試點開放居民赴香港探親旅遊，由廣東省旅遊公司負責組織「赴港探親旅遊團」。由於造成很大迴響，所以中共國務院於1984年3月批准國僑辦、港澳辦與公安部聯合上報的「關於擬組織歸僑、僑眷和港澳臺眷屬赴港澳地區探親旅行團的請示」，正式開啟以港澳為主的境外旅遊²。

與開放港澳旅遊同一時期，大陸的邊境旅遊也開始發展起來。所謂邊境旅遊，係指經國家旅遊局批准的旅行社，組織民眾，集體從指定的邊境口岸出入境，在雙方政府商訂的區域和期限內進行的旅遊活動。

1984年間，大陸遼寧省丹東市與北韓新義州市開始互派友好參訪團，雙方市民可以自費到對方城市進行「一日遊」，為大陸邊境旅遊的開端。而後其他邊境地區紛紛仿效，直到1997年，中共國家旅遊局、外交部、公安部與海關總署共同制定《邊境旅遊暫行管理辦法》，經中共國務院批准發布實施。該辦法明確規範邊境旅遊，同時開放所有大陸居民都可以參加邊境旅遊，其形式從一日遊擴大為八日遊。目前計有黑龍江、內蒙古、遼寧、吉林、新疆、雲南、廣西等7個省及自治區，與俄羅斯、蒙古、北韓、哈薩克、吉爾吉斯、緬甸、寮國、越南等九國發展邊境旅遊³。

真正大陸人民赴境外旅遊，是從開放赴泰國、新加坡與馬來西亞為開端。1990年10月中共頒布《關於組織我國公民赴東南亞三國旅遊的暫行管理辦法》，是中共對於民眾出國觀光旅遊的第一部單行法規。然而出國僅限泰國、新加坡與馬來西亞三國，後來雖增加菲律賓，惟仍不夠全面。

1997年7月1日中共發布《中國公民自費出國旅遊管理暫行辦法》，將港澳旅遊、邊境旅遊、境外旅遊一道納入管理範圍。2002年7月1日發布實施《中國公民出國旅遊管理辦法》，廢止《中國公民自費出國旅遊管理暫行辦法》，境外旅遊進一步法制化。

隨著大陸境外旅遊政策的不斷開放，大陸民眾出國觀光旅遊目的地的選擇，也越來越多，迄2004年底，中共開放境外旅遊的國家與地區計83個。據大陸國家統計

² 中國社會科學院旅遊研究中心研究報告，「2000-2002年中國旅遊業發展分析與預測」，旅遊綠皮書（大陸：社會科學文獻出版社，2002年3月），頁79。

³ 同註2，頁80。

局統計，迄2005年底，大陸民眾境外旅遊達到12,029萬人次⁴。

二、大陸境外旅遊之政策內容

大陸境外旅遊政策係因應其內部與國際形勢，不斷進行調整，歷經試驗、鬆綁到逐漸開放。中共對於境外旅遊政策一直堅持採用「有組織、有計畫、有控制」的適度發展原則。

「有組織」是指大陸民眾出國旅遊必須以團體方式進行，不辦理散客業務，要求團進團出。「有計畫」是指按照旅遊發展的總體需要，與外匯管制的動態要求，制定出境外旅遊的年度計畫，確定境外旅遊的年度總量規模，以保證旅遊業外匯收入的增長大於支出。「有控制」是指對境外旅遊採取總量管制與配額管理，對特許經營境外旅遊業務的旅行社，進行審批與數量控制。

依據上述三原則，落實為2002年施行的《中國公民出國旅遊管理辦法》（以下簡稱《出國旅遊管理辦法》），其內容特點⁵：

（一）以團體旅遊為主

《出國旅遊管理辦法》第1條規定「為了規範旅行社組織中國公民出國旅遊活動，保障出國旅遊者和出國旅遊經營者的合法權益，制定本辦法。」顯示出大陸境外旅遊係以團體方式進行，對於個人仍有限制，以符合「有組織」原則。

（二）有條件的開放

《出國旅遊管理辦法》第2條規定，任何單位或個人不得到國務院旅遊行政部門公布的出國旅遊國家以外的國家旅遊。出國旅遊國家名單係由國家旅遊局報請國務院審核批准，審批標準是：大陸的入境客源國、政治上對中共友好、具備接待服務的設施與能力、對大陸旅客沒有歧視性的政策等。中共之所以限制境外旅遊國家，主要考量外匯流失的疑慮，因為外匯收支失衡對大陸經濟安全與發展有相當大的影響。

（三）對旅行社採審批原則

經營境外旅遊業務的旅行社，必須是經由國家旅遊局審核批准，並非每家都可以經營。審批原則為：1.以旅行社經營入境旅遊的業績，作為審批的主要依據；2.各省、自治區、直轄市都要保證有一家經營境外旅遊的旅行社；3.依據大陸旅遊市場發展需要，循序漸進擴大境外旅遊的旅行社數量；4.經營境外旅遊的旅行社必須每年經過國家旅遊局的審查，對於不合格或入境旅遊業績差的旅行社，國家旅遊

⁴ 依據大陸中國旅遊網（<http://www.cnta.com/>）公布資料。

⁵ 王士維、范世平合編，〈中國大陸出境旅遊政策〉（臺北：秀威資訊科技股份有限公司，2005年7月），頁123-125。

局可以取消其經營境外旅遊的資格。

參、兩岸關於大陸人民來臺旅遊的政策與歧見

相對於其他國家而言，臺灣其實是吸引大陸人民前來旅遊的地方之一，然而因兩岸關係近幾年來陷入低迷，雖經雙方折衝，兩岸協商之門迄今依舊未能開啟。有關兩岸的政策與歧見說明如下：

一、我政府開放大陸人民來臺旅遊的政策演變

- (一)立法院於2000年12月5日修正通過《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」，為開放大陸人民來臺旅遊確立法源基礎。
- (二)行政院於2001年12月通過《開放大陸地區人民來臺觀光推動方案》（簡稱《推動方案》），並公布《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》。
- (三)根據「推動方案」，2002年1月1日起，開始試辦第一階段開放措施：
 - 1.採總量管制，團進團出為原則。
 - 2.開放對象分三類：第一類為經香港、澳門來臺之大陸地區人民。第二類為赴國外旅遊或商務考察轉來臺觀光的大陸地區人民。第三類是赴國外留學或旅居國外取得當地永久居留權的大陸（海外）人民。初期僅開放第三類，每日以1,000人為限。
 - 3.停留時間，自入境次日起算，不得逾10日。
 - 4.管制措施：為預防大陸旅客脫隊、逾期停留，旅行社業者須繳交保證金並實施違規記點。旅遊地點由政府提供參考路線，排除科學園區、國家實驗室、生物科技、研發或其他重要單位。
 - 5.制定相關配套規定：《大陸地區人士來臺從事觀光活動許可辦法》、《旅行業接待大陸人士來臺觀光業務注意事項及作業流程》、《大陸人士來臺觀光數額分配及保證金收取保管作業要點》。
- (四)2002年5月第二階段開放措施：
 - 1.擴大試辦範圍：
 - (1)開放對象擴大至第二類，即赴國外旅遊或商務考察轉來臺灣觀光的大陸地區人民，但須以不違反大陸地區的法令為前提。此係考量第二類大陸地區人民赴國外旅行業經大陸官方審核通過，讓其轉來臺灣觀光，管理上較為容易。

- (2)放寬第三類對象之限制，除赴國外留學及旅居國外取得永久居留權的大陸地區人民之外，亦准許旅居國外（包括港澳地區）4年以上且領有工作證明的大陸地區人民及其隨行的配偶及直系親屬來臺觀光。此係配合駐香港國際機場辦事處的設置，並讓符合資格的大陸地區人民的家屬亦能同時來臺觀光。
- 2.放寬相關限制，針對目前若干不合理限制或容易引起誤會的規定，作一修正：
- (1)第二類及第三類組團人數由10人降為7人，但實際入境人數仍維持最低5人之規定。
- (2)調整資格審查的面談規定，由內政部函請駐外單位對於海外大陸人士申請來臺觀光，除有必要外，毋須進行面談。
- (3)修正團員離團的通報規定，避免造成外界有「宵禁」、「晚點名」等的誤解。
- 3.協商問題：現階段將持續協助民間團體在政府監督下，就開放各類大陸人民來臺觀光所涉及的民間合作事項，與大陸業者進行商談。
- 4.相關推動事項：配合開放旅居香港、澳門大陸地區人民來臺觀光，由主管機關進一步檢討放寬香港、澳門人民來臺落地簽證適用範圍，並可優先考量第二次來臺香港、澳門居民隨行的配偶及直系血親，以方便香港、澳門居民來臺觀光⁶。

二、大陸的相關措施

- (一)1991年12月中共國務院發布《中國公民往來臺灣地區管理辦法》，第6條規定，大陸居民申請前往臺灣地區定居、探親、訪友、旅遊、接受和處理財務、處理婚喪事宜，或參加經濟、科技、文化、教育、學術等活動，須向戶口所在地的市、縣公安局提出申請，經核准後，由公安部出入境管理局發給「大陸居民往來臺灣通行證」，證件效期為5年，實行逐次簽註。中共官員來臺則有更為嚴格的管制，並有行前教育⁷。
- (二)2006年4月16日發布《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》，規定臺灣接待大陸觀光客的旅行社，必須經由大陸有關部門會同國家旅遊局確認後，由海峽兩

⁶ 「開放大陸地區人民來臺觀光第二階段執行事項之相關說明」，行政院陸委會網站（<http://www.mac.gov.tw/>），新聞園地，2002年5月10日。

⁷ 開放大陸人民來臺觀光政策之評析，財團法人國家政策研究基金會網站（<http://www.npf.org.tw/>），2001年12月28日。

岸旅遊交流協會公布。該《管理辦法》有兩個重點，一是規範對來臺旅遊的大陸民眾的管理方式，包括「在臺灣期間須集體活動」與「團進團出」；二是規範對旅行團的管理方式，包括大陸「組團社」與臺灣「接待社」的遴選與作業方式。

三、兩岸對協商問題的歧見

- (一) 2005年5月3日，中共國臺辦主任陳雲林代表中共中央和國務院宣布開放大陸民眾來臺旅遊觀光，希望我方儘快改變對大陸居民來臺觀光進行分類的做法，並授權民間旅遊機構就開放大陸居民赴臺旅遊與大陸方面進行磋商，大陸方面已做好相應的準備工作。國家旅遊局並於同月20日提出開放大陸居民赴臺旅遊的三原則：1.這是兩岸中國人之間的事情；2.有計畫、有步驟、循序漸進地開展；3.大陸旅遊業界將與臺灣旅遊業界及相關人士協作推動。大陸方面已經研擬出完整的配套措施，希望我方改變現行法令，針對大陸居民進行分類，並且禁止大陸居民直接來臺的規定，儘快展開協商⁸。
- (二) 針對上述大陸國家旅遊局宣布內容，我陸委會主委吳釗燮表示，須由雙方政府或以雙方政府同意的方式進行協商，這是放寬大陸遊客入境的必要條件⁹。
- (三) 2005年10月28日至11月6日，大陸國家旅遊局長邵琪偉率各省旅遊主管來臺考察旅遊市場時表示，未來兩岸旅遊業協商單位將從大陸中國旅遊交流協會和我旅行業同業公會全國聯合會（簡稱「全聯會」），改由兩單位下轄的「海峽兩岸旅遊交流協會」與「海峽兩岸交流促進協會」進行，以避免國名相見的主權爭議。
- (四) 我行政院陸委會主委吳釗燮於2005年12月5日表示，我政府委託「全聯會」負責聯繫安排與大陸協商事宜的立場不變，但對最後上桌談判協商的團隊，確實可以思考另組新的民間組織來執行。
- (五) 對於協商開放大陸民眾來臺旅遊，目前兩岸官方仍處於各說各話狀態。兩岸最大的歧見在於由何者負責協商。我方強調由雙方官方負責人進行協商，而大陸卻堅持由雙方民間相關團體商談，以致兩岸在協商方面迄今無法展開¹⁰。

⁸ 「大陸赴臺旅遊推動全面直航」，中國新聞週刊（2005年6月10日）。

⁹ 亞洲新聞網 (hppt://www.cna.tv/) 2005 年 5 月 21 日報導。

¹⁰ 彭楓，「展望大陸人民來臺觀光旅遊」，交流月刊（83期，2005年10月），頁16。

雖然部分旅遊業者企盼政府早日開放大陸人民直接來臺旅遊，但根據相關單位評估結果，開放大陸人民直接來臺旅遊，有以下的效益及可能影響，政府必須縝密考量¹¹：

(一)社會及政治面：兩岸生活水準及制度差異甚大，開放大陸人民來臺觀光可增進大陸人民對臺灣社會自由開放、經濟繁榮及民主進步的認識，促進彼此的了解，進而有助逐步化解認知的差距，擴大良性互動。

(二)經濟面：開創商機，創造就業機會。依據我商業總會預估，若每年開放大陸民眾100萬人次，可創造出400億新臺幣的商機。另外與觀光相關的交通、食宿、購物、遊樂場等產業產值可出現3倍的增長。

(一)國家安全面：由於中共對我敵意未減，未來開放大陸人民來臺觀光，若無配套的措施，難免增加人員滲透的潛在威脅及安全管理的負荷。

(二)社會安全面：因為兩岸經濟條件及社會型態之差距，開放大陸人民來臺觀光，若未透過雙方政府的配合及管理，可能出現違規脫隊、逾期滯留、非法打工或從事非法活動等情形，影響社會治安。

開放大陸人民來臺觀光，涉及若干公權力及行政管理事項，特別是滯留旅客的遣返與接回，宜經過雙方的協商或溝通作預先安排。然而由於兩岸缺乏溝通管道，在未與大陸進一步的互動與協商之下，做出單方面的「推動方案」難以順利進行，基本上兩岸在協商上沒有交集，開放大陸人士來臺觀光難以成形。

根據近年經驗顯示，大陸在全世界已開放旅遊的國家和地區，如日本、泰國以

107

及東南亞其他各地，其旅行業，尤其是大型的國營旅遊企業，常會大量進駐，投資旅行社或設立分公司，以其集團式經營規模、對大陸旅遊市場的熟悉與大陸旅客旅遊習性的瞭解，以所謂「一條龍」方式從旅遊接待到車輛安排等完全掌握，而不是交由當地的觀光產業鏈來操作，因此未來兩岸旅遊一旦全面開放，對我方業者亦將產生衝擊¹²。

三、配套直航才具經濟效益

若兩岸無法直航，旅客須經由港澳轉機，來臺旅遊團費不具競爭力，即使開放經濟效益也有限。

四、中共推動大陸人民來臺旅遊，目的在於直航三通

兩岸協商雖一直不能啟動，惟中共仍一再宣稱要開放居民赴臺旅遊，固然是以觀光的利益爭取臺灣民心，這是胡錦濤上臺後的對臺工作重大方針；另一方面，是藉開放人民來臺為籌碼，換取我政府同意包機常態化，促使兩岸直航，三通真正實現¹³。

¹² 「臺灣開放大陸遊客觀光，問題多多」，北美旅遊之家網站（<http://www.tourisland.com/>），2001 年 7 月 5 日。

¹³ 「大陸赴臺旅遊推動全面直航」，中國新聞週刊（2005 年 6 月 10 日）。