

開放陸客來臺旅遊之困局與省思

The Thought and Dilemma of Chinese Tourism in Taiwan

任海傳 (Jen, Hai-Chuan)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士生

摘 要

1996 年臺海危機以來，僵滯的兩岸關係，始終讓建構良性互動的氛圍，在困境中掙扎。2008 年 5 月，自馬政府上任以來，兩岸開放已是施政主軸；同年 6 月起，第一次「江陳會談」的著陸，不僅讓中斷交流逾 9 年的兩會會談，重啟實質性談判的契機，迄今 4 次會談的進行，更開展陸客來臺觀光、陸資來臺投資及金融監理備忘錄等議題的簽署，兩岸互動邁向和平的新局。全球化時代帶來金融危機的衝擊，臺灣須以更多元方式去營造與本身安全利益相符的環境，特別是兩岸關係的詭譎多變，要如何從僵峙困局中，找出可化解歧見、兩相接受的關鍵匙鑰，當屬關鍵；而開放陸客來臺旅遊，不僅有助於促進整體觀光事業發展，帶動附加產業升級的利多，提升吸引國際觀光客的競爭力，更是當前推動經濟戰略思維的重心。「江陳會談」不僅增進兩岸的互信，也為兩岸走向和平穩定、合作雙贏的發展方向，創造有利對話基礎；全面開放陸客來臺旅遊，對我們而言，雖是嚴苛的挑戰，但只要政府與民間能抱持正確心態，務實地擱置政治爭議，讓大陸人士能從旅遊平臺的建構，更認同臺灣及臺灣人的價值，就必能開創臺灣觀光旅遊業的新契機，進而走出僵局，結束敵對狀態，讓臺灣真正躋身世界旅遊強國之列，開創臺灣經濟的再次新奇蹟。

關鍵詞：兩岸關係、江陳會談、政治爭議、觀光旅遊

壹、前 言

2006 年 10 月，諾貝爾經濟獎得主 Thomas Schelling 在臺北的一場演講中，表示：「臺灣應完全開放與中國的經貿互動，雙方的互動愈多、依賴愈深，臺灣的危機將愈小，……，兩邊關係欲密切，中國愈不會用外力破壞這個關係。」¹直指經貿往來對兩岸關係互動的影響至鉅。1996 年臺海危機以來，僵滯的兩岸關係與潛在軍事衝突，不僅對臺灣政治的分裂、民間投資的動搖與經貿發展邊緣化等造成衝擊，也對亞太安全掀起波濤，兩岸建構良性互動的氛圍，始終在困境中掙扎；²再又 1993 年 4 月，財團法人海峽交流基金會（下稱：海基會）與海峽兩岸關係協會（下稱：海協會）在新加坡舉行「辜汪會談」簽署四項協議後，兩會已建立制度化的協商管道與溝通橋樑，卻在 1995 年中斷協商，甚至於 1999 年關閉正式聯繫的管道，使兩岸關係更陷入低迷；加以中國崛起聲浪不斷揚升，兩岸軍力也因中國軍事預算持續兩位數成長，而發生嚴重失衡，彼此始終缺乏互信、共識及對未來共同願景的建構。³

全球化時代帶來金融危機的衝擊，臺灣須以更多元方式去營造與本身安全利益相符的環境，⁴特別是兩岸關係的詭譎多變，要如何從僵峙困局中，找出可化解歧見、兩相接受的關鍵匙鑰，當屬關鍵，像是更開放陸客來臺旅遊的限制，透過實質旅遊交流、融合的平臺，有效弭平或降低兩岸人民都「不希望」卻可能「預期」發生的衝突，使兩岸能和平共存、共榮於國際，應是兩岸執政當局所須積極以對的重要課題；2008 年 5 月，自馬政府上任以來，兩岸開放儼然已是施政主軸；6 月起，第一次「江陳會談」的著陸，不僅讓中斷交流逾 9 年的兩會會談，重啟實質性談判的契機，迄今 4 次會談的進行，更開展陸客來臺觀光、陸資來臺投資、刑事司法互助及金融監理備忘錄等議題的簽署，兩岸互動邁入和平共榮的新局。本文之目的，在探討政府開放陸客來臺旅遊對我之影響，並從政策、時事演進所面臨問題中，省思遭遇的困局與因應之道，期

¹ 高希均，「教育是增進軟實力與知識經濟的根本」，兩岸經貿文化論壇文集（北京：九州出版社，2007 年），頁 134。

² 蘇起，危險邊緣—從兩國論到一邊一國（臺北：天下遠見出版公司，2003 年），頁 75。

³ 蕭旭岑，「馬：臺灣不會成為亞洲引爆點」，中國時報（臺北），2006 年 3 月 28 日，第 A4 版。

⁴ 臺灣安全研究小組、陳明通等，民主化臺灣新國家安全觀（臺北：先覺出版公司，2005 年），頁 17。

能提出既可繁榮臺灣觀光產業、提振經濟景氣，亦能保障人民利益雙贏的思維與共識。

貳、陸客來臺旅遊對我之影響

世界觀光旅遊委員會（World Tourism and Travel Committee, WTTC）預估，至 2018 年全球觀光與旅行經濟更將占全球 GDP 的 10.5%，並將提供 2.96 億個就業機會；⁵而世界觀光組織（World Tourism Organization, WTO）則預估到 2010 年，全球的國際觀光旅遊人數，會成長至 10.06 億人次，2020 年更將達 15.61 億人次，平均年成長率可達 4%，世界各國無不致力發展觀光產業。⁶兩岸關係是既對峙、又交流，是既威嚇、又互動，所欠缺者，誠屬互信。年來，兩岸民間交流熱絡、緊密，政、經關係卻未有正常化發展，再加上 2008 年金融風暴的衝擊，除臺商赴陸投資明顯攀升、臺灣對大陸經濟依存度增高外，大陸地區人民來臺人數也逐年上升，以 2009 年 1~12 月為例，大陸人士以專業、社會交流及觀光等名義來臺人數已逾 90 萬人次，⁷即是明證。（詳附表 1）隨著兩岸實質貿易依存關係的加深，彼此牽制程度，勢必日益提高，我國關於兩岸經貿政策的制定，即應有效強化我國經濟競爭條件及優化產業全球運籌能力等战略布局為優先，在避免產業空洞前提下，積極爭取我在兩岸經貿交流上的主導角色；開放陸客來臺旅遊，不僅有助於促進整體觀光事業發展，帶動附加產業升級的利多；提升吸引國際觀光客的競爭力，⁸更是當前推動經濟戰略思維的重心。

⁵ 2010 年 2 月 8 日下載，《行政院研究發展考核委員會》，<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151723&ctNode=12233&mp=100>。

⁶ 蘇成田，「大陸市場與臺灣觀光產業發展關係之探討」（2006 年 4 月 15 日），2010 年 2 月 8 日下載，《財團法人國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw>。

⁷ 2010 年 2 月 8 日下載，《行政院大陸委員會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Data/012616571371.pdf> & 《內政部入出國及移民署網站》，<http://www.immigration.gov.tw>。

⁸ 劉奕伶，「陸客來臺觀光相關問題研議」（2009 年 11 月 2 日），2010 年 2 月 28 日下載，《財團法人國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/3/6641>。

表 1 2009 年 12 月兩岸交流統計比較摘要

項次	本月 人次	較上月 增減率	較上年 同期 (單月) 增減率	本年 1-12 月 累計	較上年 1-12 月 累計 增減率	歷年 累計
入境總計人次	91,329	-20.2%	173.4%	956,121	216.0%	3,216,477
社會交流總計人次	5,365	4.3%	33.6%	72,652	47.0%	1,143,179
文教交流總計人次	5,702	-19.6%	21.4%	52,308	87.4%	253,196
經濟交流總計人次	13,059	-9.2%	101.8%	103,761	137.5%	297,068
專業交流合計	18,761	-12.6%	68.0%	156,069	118.0%	550,264
定居居留總計人次	3,973	-9.8%	20.6%	62,056	8.7%	324,799
觀光總計人次	58,298	-24.7%	422.1%	601,176	568.7%	960,637
小三通人次	1,604	-33.0%	-3.7%	17,389	15.9%	97,432
其他總計人次	3,309	-8.9%	57.6%	46,700	136.6%	136,725

註：小三通之數據係依內政部入出國及移民署統計，僅限於到金門、馬祖之大陸人士，不含經小三通進入臺灣之人次。

資料來源：2010 年 1 月 21 日發布，2010 年 2 月 8 日下載，

《行政院大陸委員會網站》，<http://www.mac.gov.tw/public/Data/012616571371.pdf> &

《內政部入出國及移民署網站》，<http://www.immigration.gov.tw>。

一、開放大陸人士來臺旅遊之作法

長久以來，限制大陸人民來臺觀光旅遊，主要是基於維護國家安全的考量，同時，亦考慮到兩岸經濟條件及生活方式的差距過大，如大量開放大陸人民來臺觀光，勢必帶來諸多管理上問題，並會對臺灣社會造成衝擊。準此，政府一直對開放大陸人民來臺旅遊，採取審慎、保守態度。政府將大陸來臺旅遊人士區分為 3 類，第 1 類係經香港、澳門來臺灣地區觀光之大陸人民，第 2 類係赴國外旅遊或商務考察轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民（不含港澳地區），第 3 類為赴國外留學、旅居國外，取得當地永久居留權或旅居國外 4 年以上，且領有當地工作證明的大陸地區人民及其隨行之旅居國外配偶及直系親屬（含港澳地區）。其中，為增進大陸人民對臺灣的了解及活絡國內旅遊市

場，自政府公布「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」及完成相關法制作業後，2002年1月1日起，即開始試辦第3類有關赴國外留學或旅居國外取得當地永久居留權的大陸地區人民來臺觀光；同年5月10日起，再擴大試辦對象，包括第3類有關旅居國外（包括港澳地區）4年以上，且領有工作證明之大陸地區人民及其隨行之配偶及直系親屬來臺觀光，並開放第2類有關赴國外旅遊或商務考察之大陸地區人民輾轉來臺觀光等；2005年8月，政府為策進兩岸開展觀光旅遊業的交流，指定中華民國旅行商業同業公會全國聯合會作為兩岸協商聯繫窗口；2005年10月，並許可中國大陸國家旅遊局局長邵琪偉等人，來臺進行旅遊景點及設施考察等，為兩岸正在進行的旅遊協商，奠定相當基礎。

繼之，2006年4月16日，中國大陸公布《大陸人民赴臺觀光旅遊管理辦法》，將臺灣列為可前往觀光旅遊的地區，同時加強辦理赴臺觀光旅行社之管理；2006年8月間，兩岸又分別設立「海峽兩岸旅遊交流協會」及「臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會」，以為對口；2006年11月，我除邀請大陸海峽兩岸旅遊交流協會執行長張希欽率團（含括大陸全數省市、自治區的旅遊推廣單位、航空公司、旅行社等）來臺參與首屆「海峽兩岸臺北旅展」外，⁹更透過臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會，持續與海峽兩岸旅遊交流協會，就開放旅遊進行安排、協商及談判，並以促進大陸旅客來臺進行高品質觀光旅遊政策的早日實現為目標；迄2008年6月「江陳會談」簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」後，同年7月18日，正式啟動大陸觀光客來臺觀光事宜，每日有3,000人次量配額的限制，惟又受到潛在政治因素的窒礙，致日均人次量尚不足額，但年來大陸人士來臺觀光，業已超過60餘萬人次，相較於鄰近其他國家開放陸客旅遊情形，我國的表現，可謂相對亮眼。¹⁰（詳表2）

⁹ 王雪美，「海峽兩岸臺北旅展 同步開鑼」，聯合報，2006年10月27日，第E1版。

¹⁰ 賴瑟珍，「開放陸客 提升觀光競爭力」，聯合報，2009年7月10日，第A23版。

表 2 中國大陸人民來臺人數統計 (迄 2009 年 11 月)

單位(Unit)：人次(Persons)

期間 Period	經貿交流 Economics and trade activity		觀光活動 Tourism		其他交流 Others		合計 Total	
	人次 Persons	成長率 (%) Growth rate	人次 Persons	成長率 (%) Growth rate	人次 Persons	成長率 (%) Growth rate	人次 Persons	成長率 (%) Growth rate
1987-2000	19,252	—	0	—	545,567	—	564,819	—
2001	9,874	67.47	0	—	124,114	12.41	133,988	15.20
2002	15,729	59.30	2,151	—	136,890	10.29	164,770	15.61
2003	10,666	-32.19	12,768	493.58	111,377	-13.64	134,811	-12.90
2004	13,264	24.36	19,150	49.98	106,930	-3.99	138,561	3.36
2005	17,409	31.25	54,224	183.16	101,349	-5.22	172,982	24.14
2006	26,427	51.80	98,550	81.75	118,208	16.63	243,185	40.58
2007	36,301	37.36	81,900	-16.89	201,967	70.86	320,169	31.66
2008	43,621	20.16	90,035	9.93	154,855	-23.33	288,511	-9.89
2009								
1 月 Jan.	2,599	25.86	19,355	177.05	8,568	101.93	30,518	129.60
2 月 Feb.	4,326	187.76	16,963	178.36	24,513	53.52	45,801	94.37
3 月 Mar.	6,297	252.77	55,860	2,420.76	24,542	73.55	36,699	377.89
4 月 Apr.	8,848	213.43	99,713	2,175.51	84,906	694.10	193,466	981.00
5 月 May	8,900	243.10	80,711	1,549.86	22,445	94.58	112,056	489.12
6 月 Jun.	9,497	151.51	28,746	584.10	19,565	92.44	57,808	216.59
7 月 Jul.	6,844	128.82	40,279	378.66	17,593	35.62	64,716	165.47
8 月 Aug.	9,711	245.83	45,422	511.91	71,937	363.39	127,070	393.38
9 月 Sep.	8,714	92.83	33,847	258.70	21,039	36.11	63,600	116.24
10 月 Oct.	11,205	94.46	45,198	291.60	20,922	24.09	77,325	126.33
11 月 Nov.	14,382	121.33	77,462	487.23	22,718	54.11	114,562	232.74
1-11 月 Jan.-Nov.	91,322	145.99	543,556	589.98	338,743	138.05	973,621	277.08
合 計 Total	283,865	—	902,334	—	1,940,001	—	3,125,417	—

註：1. 中國大陸人民來臺從事觀光活動自 2002 年 1 月開放。

2. 2003 年上半年因 SARS 疫情，對中國大陸人民採行入境管制措施，故中國大陸人來臺人數大幅減少。

3. 2007 年 4 月起，逐次證及多次證的入出境人數併入計算；惟 2007 年 4 月份當月份統計保持逐次證及多次證的入出境人數累計數，故中國大陸人民來臺人數統計大幅增加。

4. 成長率係指較上年同期增減比例。

資料來源：2010 年 3 月發布，2010 年 4 月 20 日下載，

 《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/04615501932.pdf> &
 《內政部入出國及移民署》，<http://www.immigration.gov.tw>。

二、全面開放陸客來臺旅遊之影響

臺灣擁有豐沛、怡人的觀光資源，開放陸客來臺旅遊，除可穩定觀光客源、增加外匯收入外，更可藉此廣開臺灣在國際觀光市場的名聲，有助於觀光產業規模的擴大及創造就業機會，同時，也可帶動國內相關交通、娛樂、住宿等週邊產業之投資、繁榮，刺激經濟景氣之復甦。其影響如下：

(一) 刺激外匯收益

開放陸客來臺旅遊之外匯收益多寡，端視開放規模大小而定。國際觀光旅客來臺之外匯收益究為若干？若以交通部觀光局 2008 年統計資料估算，¹¹每人平均停留 7.3 天，每人每日平均消費額 211.5 美元計算，則 100 萬人次國際觀光旅客之外匯收益，即可高達約 15 億餘美元、逾新臺幣 500 餘億元的獲利，相當可觀；當中國消費力正不斷提升的同時，¹²若能適當解除陸客來臺旅遊的名額限制，相關旅行業、觀光旅館（旅館、民宿）業、餐飲業、交通運輸業、遊樂業、藝品業、百貨業、娛樂業及農特產品業等，都會因陸客消費規模的交錯，而直接或間接受益，同時亦可揚昇當前受金融風暴影響的低迷經濟，此可自我國歷年觀光外匯收入統計資料中，看出端倪。（詳附表 3）

(二) 投資帶動就業

開放陸客來臺旅遊，除交通運輸、餐飲娛樂、住宿購物及保險金融等觀光產業規模，會因需求而誘發鉅額觀光投資及增加服務人力外，同時，亦會帶動國內公共設施及週邊產業等之開發與投資，甚至刺激國內上市（櫃）觀光股價的波動（如：國賓、晶華等），¹³社會就業機會亦將隨之倍增，此有助紓緩當前國內嚴重的失業問題。

¹¹ 2010 年 2 月 6 日下載，《交通部觀光局》，<http://admin.taiwan.net.tw/statistics>。

¹² 陳彥淳，「魏正元：喜士多在大陸 在地化操作」（2007 年 9 月 13 日），2010 年 2 月 6 日下載，《中時電子報》，<http://news.money.chinatimes.com>。

¹³ 報載，副總統蕭萬長曾釋出將成立新臺幣 300 億元觀光產業發展基金，提供地方政府及產業低利貸款投入觀光建設，觀光股即一馬當先，像是晶華拉上漲 617 元的歷史天價，同時帶動觀光類股一度大漲逾 5%，高居各類股之冠；又如國賓的股價，亦曾從 29.8 元的波段低點起漲，攻上漲停 60.4 元的價位，漲幅逾 102%，足以釋明。「看好大陸客來臺觀光成行 臺股市觀光股全面走強」（2008 年 5 月 20 日），2010 年 2 月 8 日下載，《華夏經緯網》，<http://hk.huaxia.com/xw/tw/2008/00809509.html>。

表 3 歷年觀光外匯收入統計 (2000~2008)

年別 Year	來臺人數 No. of Visitors	觀光外匯收 入(美元) Visitor Expenditures (US\$)	成長率 Growth Rate (%)	指數 80 年 =100 Index 1991 =100	每一旅客 平均在臺 消費額 (美元) Spending Per Person (US\$)	每一旅客 每日平均 消費額 (美元) Spending Per Person Per Day (US\$)	每一旅 客平均 在臺停 留夜數 (夜) Average Length of Stay (Nights)
89 年 2000	2,624,037	3,738,000,000	4.68	185.23	1,424.65	192.52	7.40
90 年 2001	2,831,035	4,335,000,000	15.97	214.82	1,531.26	207.77	7.37
91 年 2002	2,977,692	4,584,000,000	5.74	227.16	1,539.29	204.15	7.54
92 年 2003	2,248,117	2,976,000,000	-35.08	147.47	1,323.66	166.08	7.97
93 年 2004	2,950,342	4,053,000,000	36.19	200.84	1,373.76	180.52	7.61
94 年 2005	3,378,118	4,977,000,000	22.80	246.63	1,473.25	207.50	7.10
95 年 2006	3,519,827	5,136,000,000	3.19	254.51	1,459.22	210.87	6.92
96 年 2007	3,716,063	5,214,000,000	1.52	258.37	1,403.17	215.21	6.52
97 年 2008	3,845,187	5,936,000,000	13.85	294.15	1,543.66	211.46	7.30

資料來源：2010 年 2 月 8 日下載，作者自行整理，詳《交通部觀光局統計年報》，
http://admin.taiwan.net.tw/statistics/File/200812/table16_2008.pdf。

(三) 平衡資源運用

目前國內關於觀光旅遊的推動，離、尖峰時段的差異懸殊，¹⁴復因整體觀光資源未能妥適規劃與運用，導致觀光產業收益，不僅未有具體成長，還造成資源的閒置、浪費；特別是政府實施週休二日後，由於配套措施迄今仍付之闕如，導致週末假日的風景區，常遇人滿為患、交通擁塞、訂房困難及旅遊品質下降等問題，與平常日的旅遊消費，產生明顯差異，無法將政策美意，挹注到觀光產業的發展上。若適度增額開放陸客來臺旅遊，透過計畫性套裝行程的安排與規劃，掌握人文史蹟優勢，錯開離尖時段盲點，應能將觀光資源作最充分運用，有效發揮並擴展產業績效。

當然，政府關於開放陸客來臺觀光政策之擬訂，仍有國家安全及社會安全

¹⁴ 所謂「尖峰時段」，係指週休 2 日或長期假日時段；「離峰時段」，則指平常週一至週五的非假日時段。

之考量，遂對陸客來臺旅遊作「量化」管制。

(一) 國家安全面

由於中共對我敵意始終未減，開放陸客來臺觀光，若無相關配套措施以為防制，難免發生人員滲透之潛在威脅及安全管理上負擔。事實上，中共自胡錦濤上臺後，對臺統戰工作即全面轉型，除改採「彈性務實」的原則外，更強調以「硬的更硬，軟的更軟」手段，進行「分而治之」、「官民分離」策略，使兩岸互動漸趨複雜，迫使臺灣對外自主性降低。¹⁵準此，大陸官方對於開放境外旅遊，應不僅止於觀光旅遊的考量，而應有讓人民出國旅遊，賦予特定政治意圖的目的，¹⁶並視對外發展狀況，用為與其他國家談判的籌碼；故我政府、民間在積極推動兩岸觀光旅遊交流的同時，仍應保持相當程度的理性，以慎防其於推動旅遊外之不當意圖。

(二) 社會安全面

基本上，「觀光客」是指一大群人在特定區域內，短期間的進出。因此，要明辨出觀光客來臺是觀光、打工抑或從事其他不法情事，確有礙難之處；有關脫隊、滯留與偷渡等案例，在其他國家可說是屢見不鮮。中國大陸與我國在文化、種族與語言等方面均相同，僅政治制度及社會生活型態方面，還有部分差距，開放大陸人士來臺觀光，若未有妥適管理，就極可能出現違規脫隊、逾期滯留、非法打工或從事非法活動等情形；此不僅嚴重影響社會治安，同時也可能動搖國家安全的基石。根據內政部入出國及移民署的統計，自 2002 年漸次開放第 3 類及第 2 類大陸人士來臺觀光，及 2008 年 7 月正式啟動大陸觀光客來臺觀光後，以 2007 年至 2009 年為例，前後計約 153 萬 8,410 人次入境，而假藉觀光名義來臺，合法入境後有脫隊、逾期停留者計 3,406 人次，占合法入境人次的 0.41%，若再加上有行方不明紀錄者 2,765 人次，其比例亦約 0.40%，¹⁷整體而言，我國是所有對大陸觀光客開放國家中，旅客失蹤比率最

¹⁵ 林修卉，「老K推動客機常態直航 正中老共統戰下懷」，新臺灣新聞週刊（臺北：本土文化事業有限公司），第 477 期（2005 年 5 月 12 日），2010 年 2 月 8 日下載，《新臺灣新聞週刊》，<http://www.newtaiwan.com.tw>。

¹⁶ 社論，「臺灣應先暫停准許中國觀光客來臺並重新檢討開放政策」，自由時報，2004 年 7 月 22 日，第 A2 版。

¹⁷ 「大陸地區人士來臺後從事非法活動統計表」（2010 年 1 月 26 日），2010 年 2 月 8 日下載，《內政部入出國及移民署秘書室編審科》，<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/info9812.asp>。

低的，¹⁸但大陸人士來臺因不當違規，所可能對社會造成的傷害，仍是當前所要積極防範的重點。(詳附表 4)

表 4 大陸地區人士在臺從事非法活動統計

年度	合法入境人次	行方不明紀錄		逾期停留	
		人次	百分比	人次	百分比
2007 年	279,751	1,023	0.37%	1,055	0.38%
2008 年	302,538	906	0.30%	1,341	0.44%
2009 年	956,121	836	0.09%	1,010	0.11%
3 年合計	1,538,410	2,765	0.18%	3,406	0.22%

資料來源：2010 年 2 月 8 日下載，作者自行整理，詳《內政部入出國及移民署秘書室編審科》，<http://www.immigration.gov.tw/aspcode/info9812.asp>。

參、開放陸客來臺旅遊所遇困境

政治動盪會影響到國內經濟需求與投資低迷不振，進而迫使經濟成長衰退，東南亞的泰國，即是一例。¹⁹年來，臺灣經濟國內主、客觀因素掣肘，經濟成長率與中國動輒兩位數或 7-8% 的高成長率，明顯有差距，²⁰復因「戒急用忍」、「積極管理、有效開放」等兩岸政策，使國家整體競爭力因而受到相當程度衝擊；²¹再又，政治藍綠對決、意識形態對立、朝野政黨惡鬥、財政赤字連年等，復受國際金融風暴的衝擊，使我經濟發展面臨嚴苛挑戰，當各國都致力

¹⁸ 據陸委會表示，開放大陸人民直接來臺觀光迄今已有約 60 萬人次，行方不明者僅有 20 人，目前已尋獲其中 2 人，尚有 18 人待尋。換言之，大陸旅客逾期停留且行方不明人數占來臺總人數的比例為 10 萬分之 3，與過去比較（2002 年起至 2008 年 7 月前，比例約為 10 萬分之 36），或與鄰近開放大陸觀光客的國家比較（陸客在日本脫團率為 10 萬分之 140），比例相對很低。李信寬，「陸委會：陸客來臺觀光人數持續穩定成長」（2010 年 2 月 18 日），2010 年 2 月 28 日下載，《奇摩新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100218/5/20ofc.html>。

¹⁹ 于倩若，「泰國政治僵局 拖累經濟」，《經濟日報》，2007 年 9 月 17 日，第 A8 版。

²⁰ 2001 至 2006 年，臺灣平均經濟成長率 3.4%，較 1995 至 2000 年的平均值 5.9%，衰退 2.5 個百分點，衰退率為亞洲之首，且 2001 至 2006 年平均經濟成長率，已居亞洲四小龍之末。詳社論，「重視歐美商會諍言 增加臺灣經濟動能」，《工商時報》，2006 年 10 月 28 日，第 A2 版 & 沈明川，「拚政治 民眾痛苦指數 Up Up」，《聯合晚報》，2007 年 5 月 20 日，第 2 版。

²¹ 社評，「聆聽來自外商的諍言」，《民生報》，2006 年 10 月 31 日，第 A2 版。

於追求國力提升的同時，臺灣不僅未能適時守住、轉進，反逐步向後，喪失扭轉劣勢的契機，讓民眾在蕭條、無奈中，信心漸次動搖、喪失。2006 年下旬，臺灣兩大外商團體—美國商會和歐洲商會，即曾厲言批判政府兩岸政策的封閉和僵化，直指臺灣已喪失競爭力，²²政府愈是不願直接面對問題，產業及經濟競爭力，就會因兩岸關係的僵滯，逐年滑落。²³大多數臺灣民眾都期盼兩岸關係能和平發展，特別是在經貿互動方面，仍抱持有高度的共識與期待，設若兩岸意識形態帶動軍事敵對狀態持續升溫，則兩岸人民「不希望」卻又「預期」的衝突，就極可能如媒體所臆測，擦槍走火地「預期」爆發。這種在和鬥矛盾下所發生的戰爭，不僅會劃破兩岸已建立的交流關係，更會造成兩岸人民利益的最大傷害。²⁴事實上，在當前臺灣沒有獨立本錢、大陸沒有統一條件下，最實際的辦法，就是透過文化、學術、科技、貿易、投資或旅遊等多元交流，適時營造出能相互信任的條件或環境，以增進彼此瞭解，讓時間來做最佳裁判。²⁵換言之，要如何有效展現我軟實力（soft power）的「吸引力」，絕對要比競合硬實力（hard power）的「威脅力」，更能激發相融、嚇阻的實效，²⁶故建構持穩且兼顧安全的旅遊發展策略，對促進兩岸所欠缺的互信，絕對有其加成效果。

檢視臺灣的競爭潛力，據一項大陸沿海城市的民意調查顯示，會將臺灣當成其出國旅遊首選目的地者，即逾 5,000 餘萬人，因此，若政府每年只開放 100 萬人次的大陸人士來臺觀光，至少需 50 年，才能將該批旅客消化完。²⁷此外，由於觀光旅遊經濟產值約為觀光旅遊產業（travel & tourism industry）的

²² 「中時：陳水扁喊拚經濟好幾年 拚出什麼」（2006 年 10 月 30 日），2010 年 2 月 4 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1002/3/9/1/100239113.html?coluid=41&kindid=849&docid=100239113&mdate=0911123624>。

²³ 社論，「重視歐美商會諍言 增加臺灣經濟動能」，《工商時報》，2006 年 10 月 28 日，第 A2 版。

²⁴ 陳書孜，「兩岸未來／學者：兩岸有高度和平共識領導人應傾聽民意」（2004 年 7 月 22 日），2010 年 2 月 4 日下載，《東森新聞網》，<http://www.ettoday.com>。

²⁵ 高希均，八個觀念改善臺灣（臺北：天下遠見出版公司，2004 年），頁 21。

²⁶ 「硬實力」（Hard power）與「軟實力」（Soft power）是哈佛大學奈伊教授（Joseph S. Nye Jr.）所提出的。「硬實力」係指一國以軍事上的強勢來壓制對方，完成國家政策目標，其代表是飛彈、戰機、潛水艇等；「軟實力」則指一國以其制度上的、文化上的、政策上的優越性或道德性，展現其吸引力，其象徵是民主、法治、人權、平等，更反映在社會開放、藝文蓬勃、生活品質、環保普及等各層面。詳高希均，「面對『大趨勢』」（2006 年 8 月 26 日）&高希均，「做一位出色的知識人」，2010 年 2 月 4 日下載，《聯合知識庫》，<http://udndata.com/>。

²⁷ 蘇成田，「大陸市場與臺灣觀光產業發展關係之探討」。

3.84 倍（就業創造效果 3.12 倍），顯示臺灣觀光旅遊業直接產出增加 1%，將誘發間接產出增加 2.84%，反映國內觀光旅遊業的關聯效果相當可觀；²⁸故全面開放大陸觀光客來臺，推估應還能創造較現今成長數倍的就業機會，²⁹所帶動的中、長期經濟助益及效果，應值政府有關部門重視。自 2001 年起，政府即積極推動「打造臺灣成為觀光之島」策略，2002 年更訂頒「觀光客倍增計畫」，預期在 2005 年能達成 350 萬人次來臺旅遊的基礎，逐年推展，至 2008 年能達成 500 萬人次的目標；為此，自 2002 年起，除次第開放大陸觀光客來臺旅遊外，2004 年的「觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動計畫」，2005 年的「臺灣各縣市觀光旗艦計畫」，均係為達成倍增計畫目標而策訂，可惜其執行成效有限。

經濟發展是展現國家軟實力的重要指標，而觀光旅遊業的發達，更是突破經濟瓶頸的急先鋒。觀光旅遊產業，不僅是提供本國人及外國訪客旅遊服務的行業，更能適時創造就業機會、賺取外匯，也有所得再分配、促進地方經濟發展的功能。同時，旅遊業屬沒有口號的政治、沒有形式的外交及沒有煙囪的工業，其作用存之於無形、聚之於共識，影響力既深且遠。目前，國內經濟發展受到微妙兩岸關係的窒礙而遭瓶頸，加以企業私下西移情形嚴重，服務業遂已躍升為臺灣經濟的主軸，觀光旅遊業更成為服務業中的最大產值行業，面對景氣的低迷劣勢，觀光所能增益的豐沛利益，當然不能置龐大商機於度外。據政府公布有關觀光調查與統計顯示，2009 年全年來臺旅客計 439 萬 5,004 人次，與 2008 年同期相較雖成長 14.3%，但外籍旅客減少 192,454 人次（即負成長 -6.5%），³⁰陸客占 97 萬 2,123 人次，成長率高達 195.3%，觀光人數則約為 60

²⁸ 觀光旅遊產業指觀光旅遊者對運輸、住宿、餐飲、購物、藝文表演等服務的直接消費支出及輸出（即直接效益）；觀光旅遊經濟（travel & tourism economy）除包括觀光旅遊產業外，再納入提供這些服務的生產要素支出及週邊產業設施（即間接效益）；陳咁麗，「發展觀光旅遊經濟，再創臺灣優勢」（經建會綜合計畫處新聞稿，2007 年 4 月 18 日），2010 年 2 月 8 日下載，《經建會綜合計畫處》，<http://www.cepd.gov.tw>。

²⁹ 依廈門大學管理學院旅遊係教授黃福才的推估，每增加 10 名旅遊者，將為接待地帶來 0.55 個直接就業機會，同時，每 1 名直接旅遊就業人員亦可帶動 2.5 個間接就業機會，因此，開放大陸人民赴臺觀光，實有助於臺灣觀光產業規模擴大並增加從業人員需求，直接創造新的就業機會，誘發相應的間接就業機會，從而對失業問題有所助益。「臺灣旅遊要發展 兩岸旅遊有來有往是正途」（2007 年 5 月 17 日），2010 年 2 月 8 日下載，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/sw/lajm/2007/00621339.html>。

³⁰ 交通部觀光局，2009 年 12 月份觀光統計月報（臺北：交通部觀光局），2010 年 1 月，頁 5；2010 年 2 月 4 日下載，《交通部觀光局》，http://admin.taiwan.net.tw/statistics/File/200912/2009_12monthly.pdf。

萬 6,174 人，³¹顯見陸客來臺旅遊、消費，已成我觀光旅遊業發展的重點；反觀同年國人出國旅遊 8,142,946 人次，與 2008 年同期比較，雖負成長-3.81% (8,465,172 人次)，³²仍遠超越來臺觀光人數，致使觀光外匯的收支，出現大幅逆差，突顯出政府在推動觀光的宣導策略上，努力不夠。

年來，隨著大陸不斷的改革開放，其經濟發展之快速，創造不少富豪級的個體戶，也促使大陸民眾出國旅遊風潮持續加溫，不僅出國旅遊人數急速增加，消費能力更是驚人。據學者譚瑾瑜引述中國國家旅遊局公布資料，中國在 2004 年的出國旅遊人次，即已超越日本，成為全球出境遊客最多國家。³³另據大陸媒體報導，2008 年的出境旅遊規模為 4,584 萬人次，³⁴2009 年更高達 4,766 萬人次，³⁵此外，根據世界旅遊組織的統計，2009 年中國遊客出境旅遊的消費總量上升 20%，增長幅度居全球第一，³⁶更預期在 2014 年，其國民消費支出將達 37,260 億美元，進而取代美國消費者成為全球經濟增長的重要動力，³⁷難怪乎亞洲鄰近各國，如：韓國、日本及澳洲等，都莫不卯足勁，積極爭取這批消費能力強大的客源，以刺激其經濟成長。反觀我國，或因觀光消費價格偏高，或因遊憩環境品質未盡改善等故，相較其他國家競爭力而言，則還有相當落差，致外國觀光客來臺旅遊比例，未有明顯提升。準此，要掌握旅遊發展契機，我們真的準備好了嗎？開放陸客來臺究竟面臨那些困局：

一、意識形態模糊注焦、效益打折

政府推動觀光產業，必然會對臺灣經濟的發展挹注利基，但因受到社群潛在意識形態的挑動，媒體及政論節目的炒作，加上政黨執政移轉等利益考量，

³¹ 「98 年 12 月暨全年觀光市場概況概要」(2010 年 1 月 20 日發布)，2010 年 4 月 20 日下載，《交通部觀光局》，<http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp>。

³² 交通部觀光局，2009 年 12 月份觀光統計月報 (臺北：交通部觀光局，2010 年 1 月)，頁 23；2010 年 2 月 4 日下載，《交通部觀光局》，http://admin.taiwan.net.tw/statistics/File/200912/2009_12monthly.pdf。

³³ 譚瑾瑜，「臺灣觀光產業的現況與未來發展」(2005 年 12 月 1 日)，2010 年 2 月 6 日下載，《財團法人國家政策研究基金會》，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/094/TE-R-094-023.htm>。

³⁴ 「中國遊客在法國購物排世界第一引熱議」(2010 年 1 月 29 日)，2010 年 2 月 6 日下載，《新浪網》，<http://news.sina.com.tw/article/20100129/2737036.html>。

³⁵ 錢春弦，「國家旅遊局：2009 年我國出境旅遊人數 4,766 萬人次」(2010 年 1 月 25 日)，2010 年 2 月 6 日下載，《新華社》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/fwxx/ly/2010-01/25/content_1518913.htm。

³⁶ 「中國遊客在法國購物排世界第一引熱議」，2010 年 2 月 6 日下載。

³⁷ 此係以 2004 年為基期的美元值作為推算依據。Jonathan Garner，郭麗虹譯，中國消費力的崛起—理論和證據 (上海：上海人民出版社，2006 年)，頁 3-4。

不論是開放陸客來臺旅遊的協商，抑或是陸客名額限制、來臺旅遊方式等，都是以政治意識作為首要考量。部分在野黨的政治人士，對政府開放陸客來臺觀光的政策，始終不願接受與認同，處處質疑，當政府宣示要積極發展旅遊時，卻又為意識形態所解構，無法凝聚全民向心，致影響成效。

二、政府策略過於保守、效率不彰

政府對於觀光產業的政策推動，不僅要「掌握重點、照顧全般」，還須積極主動、眼光放遠，在前瞻、計畫、縝密而有步驟地策略規劃與推動下，才能事半功倍，將旅遊業發展成為綜合性的經濟產業，進而開拓臺灣奇蹟的多元優勢。然計畫期程愈長、內容愈細密，執行成效就愈不易彰顯；像是交通部觀光局自 2002 年起，陸續頒訂「觀光客倍增計畫」（2002～2007 年）、「重要觀光景點建設中程計畫」（2008～2011 年）、「旅行臺灣年」（2008～2009 年）及「觀光拔尖領航方案」（2009～2012 年）等，³⁸各計畫內容描述細緻、項次龐大、重疊性高，但執行成效究竟如何，及對陸客來臺旅遊行程、效益的擊劃，似乎未付諸專業、積極之追蹤與管控，導致各子計畫間的成效不一，影響整體旅遊業之健全發展。

三、景點建設欠缺整合、成效有限

政府關於觀光產業的發展，本應兼顧中央與地方的雙向溝通，經由地方對其觀光資源的評估與整建，務實提報各區的旅遊發展特色與目標，再由中央主管機關予以綜整、規劃，從旅遊專業角度作實地勘查與複評，進而提出整合性的短、中、長期建設計畫，再分階段、項次支援地方政府預算或爭取投資者募集資金，協助作整體性建設或修繕；並於相當期限內，追蹤計畫執行進度，以收實效。然而政府雖在發展計畫中就景點規劃，臚列相關產品的市場分析與行銷策略，但因政府未能適時、有效介入輔導，致使地方政府或因預算執行不力，或是業者一窩蜂的投資、建設，卻無法提供完善硬、軟體的管理與服務；景點不僅未能如期發揮其旅遊特色，反因過度或不當的營建，造成週邊環境的髒亂與壅塞，降低旅遊品質，對地方、對景點開發造成負面影響。像是澎湖只因未能如計畫地開放觀光博奕事業，導致已投資觀光飯店興建業者的撤資，即是一例。

³⁸ 2010 年 2 月 8 日下載，《交通部觀光局》，<http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp>。

四、活動宣導創意平凡、優勢難握

臺灣所擁有的文化特質與觀光資源豐沛，要讓全世界都知道，仍是項極艱鉅的工程。隨著國際觀光市場競爭的日益激烈，我們勢必要發展出更多元、更富創意的行銷策略與作為，方能逐步將臺灣的美推展出去。觀光局雖然積極地運用品牌形象、代言人及網路行銷等方式，甚至推出購物退稅等制度去開拓國際客源，使來臺旅遊人數確也稍有成長，但距離實質應發展目標，還多所落差。理由無他，實因我們對國際客源市場的目標族群，始終未能在層級上作明確界定，甚至還未臻用心去行銷，特別是招攬陸客方面。於是，雖挹注諸多資金在廣告宣傳、藝人代言上，但創意欠缺多元性、層次化的整合，未能有效結合國際知名企業跨國活動的舉辦，行銷我觀光優勢，並激起陸客對來臺旅遊的強烈意願。如：舉辦國際環島賽事時，能否規劃較具深度、意涵的行程，像是搭以中華美食、主題文化遊覽等，趁勢藉由國際媒體的報導，推廣我觀光資源，同時加深陸客對我景點的印象，使其返家（鄉）後，還有再來旅遊的衝動。

五、旅遊法令配套不足、窒礙發展

目前，我國相關旅遊法令的規範，主要是以《發展觀光條例》為主，旨揭係為發展觀光產業，永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，加速國內經濟繁榮，對觀光產業、風景區、生態景觀、遊樂設施、旅館業及旅行業之規劃建設與經營管理等多所規範，餘則散見於各該相應行為法規中。由於法律規定不盡相容，甚至有跨部會、多門檻行政限制的現象，即常發生在法令灰色地帶遊走的窘境，像是「醫療旅遊」的發展，有關旅遊仲介、醫療糾紛，甚至是品保認證、收費多寡等，都因礙於政府法令限制，致使臺灣地區的醫院與旅遊同業，都陷入「只能做、不能說」的模糊框架，³⁹商機雖大，卻缺乏法律明文保障，不利觀光發展之需。就陸客而言，我方有關審批作業、陸客落地限制等仍多，也因為法律規範的鬆散、不具整合性，無法對業者急功就利的不當行為，予以有效約束。再加上 2006 年 4 月大陸所發布《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》的規定，突顯出大陸掌握兩岸旅遊主導權的意圖，

³⁹ 王志峰，「醫療旅遊發展無限 運用資源開創商機」，*旅奇雙週刊*（第 74 期，2008 年 9 月 1 日），2010 年 2 月 9 日下載，《*旅奇雙週刊*》，

http://www.tmta.org/index.php?option=com_content&task=view&id=79&Itemid=94。

⁴⁰若兩岸關係無法進一步改善，那不僅會窒礙我多元旅遊業的永續發展，更會對我整體國際旅遊的推展，造成傷害。

六、旅遊行程誠信欠缺、形象受損

政府拼觀光，絕非僅政策擬出、計畫定稿，即可交差；轉由地方政府或承商去執行，就算政府很認真地將預算撥付地方建設、運用，通常也會因層級過低，專業人才不足等故，很難將風景區的管理、交通、生態保育等，作最有利的統合協調與維護。所以會發生旅遊業者為求生存而走短線，不僅削價競爭，還導致景點的假日收費過高，離尖峰需求差異過大，甚至發生中國觀光團因急於趕路，根本無法駐足消費，於是「起得比雞早、睡得比賊晚、吃得比豬差、跑得比馬快」的諷刺，彰顯出陸客團對我們旅遊安排、吃住品質的失望。2006 年 11 月，時任臺觀光協會會長張學勞曾在「攜手落實兩岸誠信旅遊」研討會中表示，若旅行業者推出價格與品質不符、非旅客自願的購物項目、非人性化的行程安排等，都屬不誠信，兩岸旅遊業者不以誠信經營相待，這個市場就無法建立制度與口碑。日後更難與他國家競爭，這是主管全國觀光旅遊業務的觀光局，所須即刻解決的關鍵問題。⁴¹

綜言之，政府自 2002 年起開始推動「旅遊倍增計畫」，期盼在 2008 年時，來臺觀光客能增加到 200 萬人次、來臺旅客能突破 500 萬人次，查 2006 年來臺觀光人數雖較過去 2 年為多，但增幅卻大幅縮減，⁴²復因兩岸關係發展遲滯的影響，計畫目標明顯受到嚴苛挑戰，均未能如順利達成（如圖 1）；⁴³因

⁴⁰ 《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》第 4 條規定：「臺灣地區接待大陸地區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。」詳范世平，「開放大陸觀光客來臺對兩岸關係發展之研究」，*展望與探索*（臺北：展望與探索雜誌社），第 7 卷第 1 期（2009 年 1 月），頁 69。

⁴¹ 邢利宇、陳立宇，「兩岸旅遊業界人士研討『攜手落實兩岸誠信旅遊』」（2006 年 11 月 6 日），2010 年 2 月 9 日下載，《中國互聯網》，http://big5.china.cn/travel/txt/2006-11/06/content_7324374.htm。

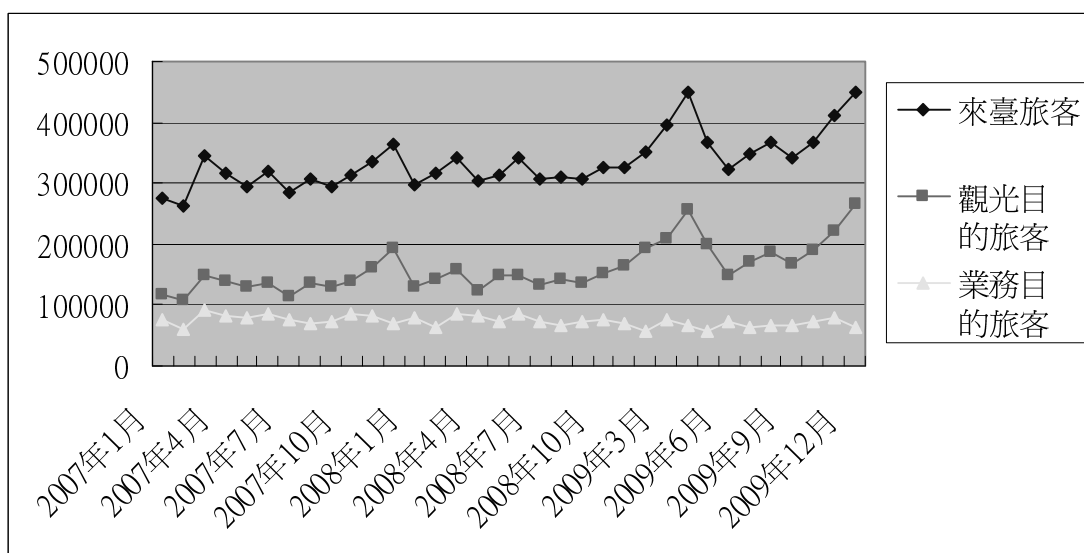
⁴² 「觀光客倍增計畫」是行政院「挑戰 2008 國家發展重點計畫」的一項子計畫，目標是 2008 年，來臺觀光客要增加到 200 萬人次、來臺旅客則突破 500 萬人次，但據主計處以去（95）年年增率統計（95 年來臺旅客 352 萬人次，其中有 151 萬是以觀光為目的，分別有 4.2% 和 9.3% 的年增率），來換算「觀光客倍增計畫」目標，到 2008 年，來臺旅客和觀光客將分別只有 382 萬和 180 萬人次，計畫將面臨破功。何宏儒，「增幅驟降 觀光客倍增計劃挑戰大」（2007 年 2 月 13 日），2010 年 2 月 4 日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com>。

⁴³ 根據觀光局統計資料顯示，2008 年全年來臺旅客累計僅 384 萬 5,187 人次，觀光目的旅客為 177 萬 5,229 人次；2009 年全年來臺旅客累計亦不過 439 萬 5,004 人次，觀光目的旅客則為 229 萬 8,334 人次，整體而言，倍增計畫明顯無法有效落實；2010 年 2 月 7 日下載，《交通部觀光局觀光統計》，<http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp>。

此，對於應否全面開放陸客來臺旅遊之限制，以有效振興臺灣觀光旅遊產業，並提升整體經濟競爭能力，同時從推動觀光旅遊業的過程中，有效展現臺灣的民主活力與經濟潛力，一方面拉近大陸民眾對我們的錯誤認知，進而在兩岸互動中扮演重要角色，以適時化解可能「預期」發生的衝突，一方面積極向國際宣示，臺灣並非觸動兩岸熱戰的最大風險所在，⁴⁴以爭取國際觀光旅客來臺旅遊，都應是併案考量與探討的關鍵。

圖 1 2007 年 1 月至 2009 年 12 月來臺旅客分析

單位：人次



資料來源：2010年2月8日下載，作者自行整理，詳《交通部觀光局統計資料》，<http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp>。

肆、掌握旅遊契機、突破困境

據日本國家旅遊局 2009 年的統計，中國赴日遊客平均每人消費逾 16 萬日元，已位居日本「重要旅遊推廣國家」之首；⁴⁵另大陸遊客在香港、澳門的人

⁴⁴ Drew Thompson and Zhu Feng, "New National Strategy Provides Insight into China's Rise," *China Brief* (Washington, D.C.), Vol. IV, Issue 17, 2004, pp.3-5.

⁴⁵ 「中國赴日遊客人均消費逾萬元居各國之首」(2009年8月21日)，2010年2月8日下載，《華翼新

均消費，分別超過 4,500 元港幣、2,300 澳元，這些數據均顯示，大陸觀光客出境旅遊的消費能力極強，並已受到國際間各個國家或地區的關注。⁴⁶此外，大陸觀光客輸出量成長驚人，大陸從 1997 年開放人民赴國外旅遊以來，每年都以驚人的速度增長，目前已是全球出國旅遊人數最多的國家，⁴⁷再又其挾有高消費、高旅遊人口的優勢，使全球各國的觀光市場，莫不以爭取大陸觀光客，為其經貿發展的目標，臺灣當不應自外於全球市場的競爭。以香港為例，2003 年 7 月開放大陸觀光客自由行後，訪港大陸客每年成長 10% 以上；依香港旅遊發展局統計，2007 年到香港旅遊的大陸人士約一千五百多萬人次，占香港所有入境觀光客的 54%，迄 2009 年的 17,956,731 人次；⁴⁸人均消費亦自 2007 年的 5,193 港元（約合新臺幣 2 萬多元）、2008 年的 5,439 港元，成長至 2009 年的 5,650 港元；⁴⁹過夜旅客總消費亦自 2007 年的一千四百多億港元（約合新臺幣五千六百多億元），成長到 2009 年的 1,620 億港元；⁵⁰此外，自大陸內地赴港自由行開放 6 年來，前後已有超過 3,950 萬人次到香港旅遊，（詳附表 5）除內地旅客人次呈現 10.4% 的成長率外，內地赴港遊客的消費額也逐年攀升，且消費力比團體遊的旅客要高出許多，⁵¹從而帶動相關行業附加的產值，對香港 GDP 的貢獻度至少逾 9%，大陸觀光客自由行確實為香港的經濟挹注不少獲利，其經濟效益值得重視。

聞網》，<http://newsbig5.chinesewings.com/cgi-bin/c.cgi?id=cv08219184372>。

⁴⁶ 黃福才，「開放大陸居民赴臺旅遊後，兩岸旅遊合作前景展望」，*兩岸經貿文化論壇文集*（北京：九州出版社，2007 年），頁 153。

⁴⁷ 中國大陸 2005 年出境旅遊人數有 3,103 萬人次，2006 年已達 3,400 萬人次，增長了 10%，不僅繼續保持亞洲第一大出境旅遊市場的地位，據估計 2010 年，會逾 6,000 萬人次，2015 年，更會高達 1 億餘人次，成為旅遊大國。錢春弦，「我國去年出境旅遊達 3,400 萬人次」（2007 年 1 月 18 日），2010 年 2 月 8 日下載，*《新華網》*，<http://news.sina.com/xinhuanet/index.html>。

⁴⁸ 謝錦芳，「消費力強，陸客活絡香港經濟」（2008 年 6 月 29 日），2010 年 2 月 8 日下載，*《中時電子報》*（臺北），<http://www.coolcloud.org.tw/node/22994>。

⁴⁹ 「旅發局公布 2009 年全年旅遊業表現數據」（2010 年 1 月 29 日），2010 年 2 月 8 日下載，*《香港旅遊發展局》*，http://tw.partnernet.hktb.com/pnweb/jsp/comm/index.jsp?pageContent=/jsp/rso/rso_news.jsp&charset=b5。

⁵⁰ 「旅發局公布 2009 年全年旅遊業表現數據」。

⁵¹ 「內地『個人游』拉動香港經濟增長」（2009 年 6 月 25 日），2010 年 2 月 8 日下載，*《文匯網》*（香港），<http://news.wenweipo.com/2009/06/25/IN0906250104.htm>。

表 5 2009 年來訪港旅客人次統計

地區市場	2009 年旅客人次	對比 2008 年
大陸內地	17,956,731	+6.5%
短途地區市場（不包括大陸內地及澳門）	6,717,983	-9.3%
北亞	1,823,184	-18.2%
南亞及東南亞	2,885,155	-1.7%
臺灣	2,009,644	-10.3%
長途地區市場	4,244,551	-6.5%
美洲	1,567,807	-6.9%
歐洲、非洲及中東	1,968,781	-6.0%
澳洲、紐西蘭及南太平洋	707,963	-7.2%
總數（包括來自澳門特區的旅客）	29,590,654	+0.3%

資料來源：2010 年 2 月 8 日下載，詳《香港旅遊發展局網站》，http://tw.partnernet.hktb.com/pnweb/jsp/comm/index.jsp?pageContent=/jsp/rso/rso_news.jsp&charset=b5。

兩岸雖處於極不對稱的態勢，但經濟互賴、互生效應，已日趨緊密。年來，大陸不僅主動以優惠條件拉攏臺商赴陸投資，更積極爭取外資與臺資的大量挹注，導致臺灣企業體的投資重心，向大陸方面傾斜。政府雖不斷要求企業「根留臺灣」，並倡議擴大利基、改善國內投資環境，惟受政策所限、營利所趨等故，縱臺商在國際間競爭潛力雄厚，但臺灣產業仍呈「表層虛擬、內部空洞」走勢，連帶影響海內外企業對臺投資信心。質言之，面對中國市場潛藏的龐大商機，雖有相當風險，但就整體經濟發展策略而言，臺灣因應中國崛起所生強大經濟磁吸效應，⁵²理應視為一種「契機」與「挑戰」，⁵³而非「威脅」與

⁵² 中國崛起，讓世人難以想像的是：「中國強起來，拉美卻富起來」。在全球化過程中，國與國間的互動已無距離，任誰都無法置身於經濟互賴共生的體系，據「全球財富報告」指出，2005 年拉丁美洲百萬富翁增加 30 萬人，全球富人 2007 年會調高投資比重的兩大地區是拉美和亞太地區；而隨著中國經濟的崛起，全球財富的重分配，拉丁美洲成為各方投資重要選項。以巴西為例，巴西是中國在拉美最大的貿易夥伴，中國則是巴西的第三大貿易夥伴，2005 年中巴貿易額已達 121 億美元。近 10 年來，中國經濟平均成長率高達 9%，中國做為世界工廠的物資消耗，使中國成為原物料和農產品的最大消費國，中國的強大，最直接受惠的是國家，竟然是遠在地心斜對角的巴西。參白富美，「拉美新興市場 美麗新世界」，*經濟日報*，2006 年 10 月 2 日，第 B5 版。

⁵³ 臺灣區電機電子公會理事長許勝雄即曾指出，中國崛起對臺灣經濟來說是一大挑戰，畢竟中國將成為世界第一大製造國、第三大經貿體系，我們當然無法自外於如此大的經貿體。參陳孝婷，「國崛起的挑戰

「恐懼」，只要時機合宜、策略正確，再創臺灣經濟轉型奇蹟，不過是時間早晚問題。瑞士洛桑國際管理學院（IMD）院長 John R. Wells 來臺發表「面對全球挑戰提升臺灣競爭力」專題演講時表示，最看好臺灣的觀光業：「我不相信中國觀光客不想來臺灣觀光。」⁵⁴故政府應以發展經濟戰略的高度，推動我國的國際觀光旅遊業，若執意劃出敵我紅線、相互牽制，無形中即已窒礙了經濟發展前景。特別是兩岸正處於經濟實體不對稱的戰略角度，若不能有效掌握契機，反將旅遊人口作出區隔，便已自動放棄了發展機會與附帶收益。高希均教授指出，若政府能將注意力及資源，從政治與軍事層面轉向社會面與文化面，同時鼓勵民間投資及參與，以創造有競爭力的投資環境、有優勢的工作環境、有特色的教育環境、有品質的文化環境、有品味的旅遊環境及能永續發展的環境，那臺灣不僅已立於不敗之地，更能立足國際社會。⁵⁵

觀光旅遊業屬內需型的外貿產業，依世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）2009 年公布之報告顯示，2007 年臺灣觀光外匯收入達 51 億美金，占 GDP 比例 1.34%，優於美、加、德、日、韓、中等國，觀光創匯能力潛力無窮，大力推展國際觀光，不僅會帶動來臺旅遊人次及觀光整體收入的成長，預估至 2012 年，我觀光外匯收入可望達 90 億美金，所占 GDP 比重，亦可超過 2%。⁵⁶隨兩岸關係轉變及國人對休閒生活的重視與觀光品質需求的提升，可預見的，觀光旅遊業勢必成為 21 世紀臺灣經濟發展的領航性服務產業。馬總統也在 2009 年 2 月的「當前總體經濟情勢及因應對策會議」中，將觀光旅遊列為政府重點推動之 6 大關鍵新興產業，且要求有關部門須投注更多資源，以擴大規模、提升新興產業產值，並輔導及吸引民間投資，⁵⁷顯見政府對觀光旅遊發展的重視。但政府在大力推動觀光產業時，卻遭遇諸多癥點與瓶頸；究應透過何方法或作為，得以在關鍵時刻，緊握契機、跨越瓶頸呢？謹提出如下省思：

一、積極培訓專業人才

勝雄：速推動貨運便捷化」，*經濟日報*，2006 年 4 月 21 日，第 A5 版。

⁵⁴ 陳曼儂，「洛桑院長談競爭力魏思炯：最看好臺灣觀光業」，*聯合報*，2009 年 10 月 14 日，第 AA1 版。

⁵⁵ 高希均，*我們的 V 型選擇-另一個臺灣是可能的*（臺北：天下遠見出版公司，2007 年），頁 68-73。

⁵⁶ 交通部觀光局，*觀光拔尖領航方案行動計畫*（臺北：交通部觀光局，2009 年 8 月 24 日），頁 5。

⁵⁷ 「總統在當前總體經濟情勢及因應對策會議裁示內容」（總統府新聞稿，2009 年 2 月 21 日），2010 年 2 月 9 日下載，*《總統府》*，<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=14994>。

發展觀光旅遊的面向愈多元，就需要更多專業人才投入產品的設計、規劃、建設、宣傳、執行與追蹤等，唯有單位專業同仁的參與、協調，經由縝密、專業的整合與檢視，才會清楚階段性問題癥結所在，也才能有效整合並落實計畫要求，真正拓展國際觀光旅遊業的市場與價值，為我旅遊發展挹注活力與利益。

二、靈活策略戰術併進

所謂：「計畫永遠趕不上變化」，計畫愈細緻、時程愈久，達成率勢必受影響，若計畫修正過於頻繁，必然也會對目標追求產生質疑；故觀光發展策略的擬訂，應重原則、講時效、求落實，當發展方向既定，就須倚賴靈活戰術（分項子計畫），在既定目標原則下，隨時、逐項檢視、修正並補強各式手段，務必求快、狠、準，迅速解決問題，以有效縮小期望與實務的誤差值，絕不可抱持發包執行，就可等待結果的官僚心態，那目標就會遙不可及。

三、精準客層需求分析

觀光休閒之所以吸引人，就在於人們利用假期休閒，就是要去從事不一樣的生活感受，以期紓解平日壓抑的情緒。故來自不同國家、不同年齡、不同性別、不同業別的旅客，他們所需求的休閒娛樂，當然不盡相同；像是日本旅客來臺灣會去採購與享受美食，陸客則是為滿足心中好奇占多數；中老年遊客可能需要休閒無擾的度假空間，青少年則會流連刺激的遊樂場所。要推動不同區塊的國際旅遊市場，就必須精準兼顧不同客層的需求，安排多元化套裝行程，透過創意行銷將臺灣的優質旅遊環境推向國際。

四、適時輔導隨時馳援

中央主管機關雖然制訂許多觀光發展計畫，也依計畫補助地方政府修繕或建設觀光設施，同時也發包多項 BOT 案委由民間投資興建，但各項案件的執行、峻工，究竟有無達成預期成效？遊憩品質有無明顯提升？觀光設施的修建，有無結合地方特色，滿足旅客休閒度假需求？等，主管機關都應責無旁貸地追蹤監督與輔導。此外，景點旅遊離尖峰需求差距過大，業者為分攤成本，假日收費偏高，服務品質又未見提升，嚴重影響地方形象，主管機關均應主動介入管理與輔導；遇複雜性問題，更須隨時馳援、協助解決，像是景點交通動線、生態保育管理與旅館興建管理等跨部會、跨轄管問題的發生，主管機關均應時時關切、協調統合，予有效而妥適的解決，才能真正營造出優質的旅遊環

境。

五、堅持誠信由衷感動

臺灣觀光資源雖豐富，仍需政府配合旅遊業者共同去營建與行銷，任何環節失靈，都會對我觀光事業造成傷害。像是部分旅遊業者為削價競爭，私下以自費行程及購物佣金等來彌補團費，導致大陸觀光團來臺旅遊品質的低落。⁵⁸又陸客來臺旅遊，有關住宿飲食、景點物價過高、交通紊亂不足等與其團費顯不相當之行程，都是我旅遊業者未臻誠信的不良表現。若政府有關部門仍沒有意識到問題所在，或蓄意忽視問題的嚴重性，待陸客返鄉後，私相傳述在臺灣旅遊所遭遇的不滿，這種傷害幾乎是無任何補救機會的，亦將賠上我辛苦建立的國際旅遊形象。希望陸客來臺旅遊，能停得久、玩得深、買得多，除誠信態度服務外，如能在服務上，予陸客一種友善如家的生活環境，讓他們因「感受」到我們的熱情而由衷「感動」，當然也會影響到對該趟旅遊的觀感，由感動而懷念、懷念而再訪，那觀光發展自是願景無限。⁵⁹

六、落實執行法令規章

臺灣觀光旅遊資源的管理，廣及數個部會的分工，像是交通部的風景特定區籌設、內政部的國家公園管理、行政院農委會的森林遊樂區管理、教育部關於大學實驗林的劃設管理及國軍退除役官兵輔導委員會國家農場的設置管理等，因組織不同，各觀光資源規劃與核定程序相異，在各自法令執行上，極易造成重疊、困擾。⁶⁰為有效綜整國家旅遊資源的優勢對外競爭，全國觀光主管機關交通部觀光局，除須積極協調各相關部會，針對有關權責觀光資源的用途、籌設、管理與維護等作清楚界定外，還須協調各部會就相關管理法令作橫向、縱向的整合，甚至成立聯合專案小組、聯繫窗口，就跨部會發生的問題，或配合觀光發展所衍生的需求等，作即時有效的處置，如：景點維護管理、交通運輸便道設置等。最重要的，是要能落實各項法令的執行，處置明快、效率高，必然會對我觀光發展多所助益。

七、掌握優勢永續發展

⁵⁸ 彭百顯，「中國觀光客對臺灣觀光發展的整體觀察」，發表於臺灣過度向中國傾斜的利弊座談會（臺北：臺灣新世紀文教基金會，2008年7月6日），頁8。

⁵⁹ 嚴長壽，我所看見的未來（臺北：天下遠見出版公司，2008年），頁202-206。

⁶⁰ 彭百顯，「中國觀光客對臺灣觀光發展的整體觀察」，頁7。

臺灣擁有許多旅遊資源與優勢，像是文化優勢（如：故宮博物院、原住民文化等）、人文優勢（如：宗教、建築、語言、飲食及民俗節慶活動等），每項優勢不僅可以獨立運作、爭取客源，整合成套裝行程後，更易讓國外旅客或陸客念情難忘。但自開放陸客來臺觀光後，旅遊業者大都侷限於「阿里山」、「日月潭」、「101 大樓」、「故宮」及「士林夜市」等景點行程的安排，陸客在臺停留期間，多是在「趕動」，而非「感動」。嚴長壽先生就認為，我們應該積極整合風景區塊的資源，去塑造讓人非去不可的感動，才能讓我們的觀光優勢永續發展，像是大阿里山區可以針對不同年齡層，設計出露營區、露營車區、生態園區、綠色隧道及山邊度假小鎮等設施，並賦予兼具在地化與國際化的規劃、風格與人文內涵，⁶¹讓旅客來臺後，能充分浸淫於休閒與欣賞的氛圍中，從而感動到願再安排下回另類行程的驚奇，那我們觀光資源便起了領航優勢，這才是政府與民間重視休憩、投資觀光發展以振興經濟，所應關切的重點所在。

伍、結 語

「知己知彼、百戰不殆。」臺灣不僅是最適合人居住的地方，它有著山明水秀、四季如春、交通便利的優質自然環境，加以基礎建設良好、公共設施完整，有最乾淨的水、最好的空氣、最現代化的醫療設施及最精緻、複合多元的美食口味，⁶²更具備發展觀光旅遊最佳的條件；但多年來，為何都無法建構成為東南亞的觀光指標？適逢全球化時代到來，臺灣的競爭力卻在下降，邊緣化的壓力也在深化，是要創造最好的商機，還是要忍受邊緣化的危機，我們正面臨興衰的抉擇。隨著觀光產業已在全球經濟發展扮演相當重要的角色，⁶³各國莫不致力於發展觀光產業的投資、發展，復據世界觀光組織資料顯示，2009 年全球觀光客流量為 8 億 8,000 萬人次，但因新興旅遊點蓬勃發展，2010 年全球觀光業將走出衰退陰影，並預測亞洲在 2010 年之觀光人次將增加 4%-9%不

⁶¹ 嚴長壽，我所看見的未來，頁 154。

⁶² 何飛鵬，「重新看見臺灣的價值」，商業週刊（臺北：商業週刊社），第 1055-1056 期，2008 年 2 月，頁 20。

⁶³ 2010 年 2 月 8 日下載，《行政院研究發展考核委員會》，<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151723&ctNode=12233&mp=100>。

等；⁶⁴截至 2009 年 12 月底止，大陸旅客來臺觀光共 2 萬 6,488 團、64 萬 6,783 人次，依大陸觀光客在臺平均停留 8 天 7 夜、每日消費 250 美元（約合新臺幣 8,375 元）估算，預估已為臺灣觀光相關產業帶來超過 11.3 億美元（約合新臺幣 379 億多元）的外匯收益與商機，⁶⁵持續開放陸客來臺旅遊之前景看漲。

兩岸互動是對峙中有交流、矛盾中有堅持。臺灣是海島國家，資源雖有限，契機卻可以開創，況經濟奇蹟能讓我們更走近世界舞臺，向世界發聲。誠如美國諾貝爾經濟獎得主 James J. Heckman 教授，就兩岸經貿發展，曾有過生動譬喻：「在兩岸經貿往來上，臺灣要像猴子一樣地靈活，跳在那個巨象的背上；不要像螞蟻一樣的辛苦，最後被踩在腳下。」⁶⁶發展旅遊業應是我們出脫蕭條、迎向復甦的絕佳契機，而積極爭取陸客來臺旅遊的人數與次數，更是填補來臺國際觀光客短少的良方，再又兩會已重啟制度化協商機制，4 次的「江陳會談」，不僅增進了兩岸的互信，也為兩岸走向和平穩定、合作雙贏的發展方向，創造有利對話基礎，而兩岸互設旅遊辦事處，也促使兩岸互信的不斷累積、深化，⁶⁷特別是今（2010）年 7 月 18 日起，中國大陸更將開放 31 個省、市、自治區的居民來臺旅遊，使未來每年來臺旅遊的大陸觀光客人數，突破百萬大關，為我國旅遊業發展創造更大商機。⁶⁸

全面開放陸客來臺旅遊，雖是嚴苛的挑戰，但只要政府與民間能抱持正確

⁶⁴ 「世界觀光組織預測，本（2010）年全球觀光業將走出衰退陰影」（2010 年 1 月 20 日），2010 年 2 月 8 日下載，《全球臺商服務網》，<http://twbusiness.nat.gov.tw/news.do?id=38141980>。

⁶⁵ 李信寬，「陸委會：陸客來臺觀光人數持續穩定成長」（2010 年 2 月 18 日），2010 年 2 月 28 日下載，《奇摩新聞網》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100218/5/20ofc.html>。

⁶⁶ 高希均，「教育是增進軟實力與知識經濟的根本」，《兩岸經貿文化論壇文集》（北京：九州出版社，2007 年），頁 135。

⁶⁷ 根據 2008 年 6 月兩岸所簽署《海峽兩岸關於大陸居民赴臺旅遊協議》第八條規定，雙方同意互設旅遊辦事機構，負責處理旅遊相關事宜，為旅遊者提供快捷、便利、有效的服務；進使臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會北京辦事處和海峽兩岸旅遊交流協會臺北辦事處，於今（2010）年 5 月 4 日和 5 月 7 日分別在北京和臺北正式揭牌成立，此為海峽兩岸分隔 61 年來，首次互設民間旅遊機構，除為兩岸雙向旅遊交流快捷、有效的溝通平臺外，雙方辦事處的設立，更有利於推動兩岸旅遊的交流與合作，也有利於促進兩岸旅遊業的共同繁榮和發展。詳「臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會北京辦事處今揭牌成立」（2010 年 5 月 4 日發布），2010 年 5 月 11 日下載，《人民網》，<http://tw.people.com.cn/BIG5/11509601.html> & 「互設旅遊辦，兩岸交流大突破」（2010 年 5 月 11 日發布），2010 年 5 月 11 日下載，《人民網》，<http://tw.people.com.cn/BIG5/11560417.html>。

⁶⁸ 「7.18 起 全大陸開放遊臺；新開放內蒙、西藏等六省、自治區 陸客每年估破百萬 部分城市擬試辦自由行」，《聯合報》，2010 年 6 月 1 日，第 A1 版。

心態，把它看成是改善兩岸關係、消弭誤解、增進友誼、瞭解彼此的機會，以務實、開放態度，擱置政治爭議，產官學分進合擊，讓大陸人士能自旅遊平臺的建構，更認同臺灣及臺灣人的價值，就必能開創臺灣觀光旅遊業的新契機，進而走出僵局，結束敵對狀態，讓臺灣真正躋身世界旅遊強國之列，開創臺灣經濟的再次新奇蹟。