

第三章 開放大陸地區人民來台觀光政策之現況分析

第一節 其他國家對大陸觀光客之相關規定

中國大陸在一九七八年改革開放之前，觀光只是屬於外事接待與統戰工作的一環，是「為政治服務」的工具，但改革開放之後短短二十年的發展卻讓人刮目相看。出境觀光的部分在九〇年代以後成為備受國際矚目的焦點。一九九二年時僅有 292 萬人次，但二〇〇二年時已經達到 1,660 萬人次，許多國家都爭相搶奪這塊大餅（吳武忠、范世平，2004：2）。

目前中國開放的旅遊國家/地區共有 76 個（截至 2005 年 7 月 15 日止），其中許多國家針對中國旅客均有相關之限制：

一、地域或旅客申請資格限制

一些國家限定中國幾個較大都市的居民才能到該國觀光。例如：澳洲、紐西蘭與日本一開始只開放給北京、上海與廣州的人民申請，直到今年的七月以後，才擴大開放給遼寧、天津、山東、江蘇與浙江的人民。

二、保證金制度

保證金制度在許多國家均有相關規定，例如：新加坡規定，中國觀光客必須繳交 5,000 美元的保證金；而澳洲的規定更加嚴苛，中國觀光客必須繳納 10,000 美元的保證金，此外，非法滯留事件頻傳的日本，也將原先三萬人民幣提高至六萬人民幣。收取保證金的目的是作為非法滯留的居留、遣返等費用，此外也是希望能夠遏止非法滯留打工的歪風。

三、非法滯留之罰責

除了事前的一些門檻規定外，各國也都明定逾期滯留者的相關罰責。以東南亞的國家為例：印尼與泰國都是課以罰金；而馬來西亞除了課以罰金外，還需坐牢或鞭笞；新加坡則是沒收事前繳交的 5,000 美元保證金。此外，日本除了沒收保證金外，也對承辦旅行社重處以吊銷營業執照。

總之，龐大的中國觀光客讓開放旅遊國家感到既期待又怕受傷害。尤其是各國頻傳的中國觀光客跳機事件，使的各國政府均不敢大意。新加坡原本實施的四十八小時免簽證優惠待遇，已宣布暫停實施。而瑞士政府也基於安全理由，不接受歐盟所核發的「申根簽證」，也拒絕取消對中國遊客的簽證限制。

第二節 我國政策決策之過程

在本節中，首先先介紹我國開放中國旅客來台政策的相關內容；接著則是探討這個政策的決策過程。

壹、政策內容

二〇〇二年五月三十一日，行政院核定「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，其中一項重點工作是「觀光客倍增計畫」。該計畫認定觀光產業是世界各國普遍重視的無煙囪工業，與科技產業共同被認為是二十一世紀的明星產業，在創造就業機會與賺取外匯的功能上有明顯效益（楊正寬，2003：67）。然而，針對此行政計畫，產官學界皆相信，觀光客倍增計畫的成功，有相當比例需倚賴中國大陸的旅客來達成。

早在二〇〇一年底，行政院就通過「開放大陸地區人民來台觀光推動方案」，正式宣布大陸地區人民可以來台灣進行旅遊觀光。然而因為種種因素的考量，使的目前的政策進度仍未達到預期的全面開放。此政策的相關規定，主要是依據「開

放大陸地區人民來台觀光推動方案」，其中較重要的政策內容，包括：政策目標、開放原則、開放對象、旅客申請來台資格、相關管制內容、接待旅行社之規範、觀光行程之規範，以及安全通報系統等整理在表 3-1 中。

表 3-1：開放大陸地區來台觀光推動方案之重要內容

類別	相關規定		
政策目標	一、增進大陸地區人民對台灣之認識與了解，促進兩岸關係之良性互動。		
	二、擴大台灣觀光旅遊市場之利基，促進觀光關聯產業之加速發展。		
開放原則	一、考量國家安全前提下，循序漸進開放大陸人民來台觀光。		
	二、合理規範並確保大陸人民來台觀光的旅遊品質。		
	三、在兩岸良性互動的前提下，落實推動大陸人民來台觀光。		
開放對象	第一類	經香港、澳門來台觀光之大陸人民。	每團限制 15~40 人 (實際來台人數不足 10 人者，禁止入境)
	第二類	赴國外旅遊或商務考察轉來台灣觀光之大陸人民。	每團限制 10 人以上 (實際來台人數不足 5 人者，禁止入境)
	第三類	赴國外留學或旅居國外取得當地永久居留權之大陸人民。	每團限制 10 人以上 (實際來台人數不足 5 人者，禁止入境) ¹
申請來台	第一類	有固定正當職業、具學生身分、有等值新台幣二十萬元以上之存款證明。	

¹ 2005 年 2 月底已經開放第三類旅客可以不受限於團進團出，亦即：第三類旅客可以來台自由行。

資格	第二類	有固定正當職業、具學生身分、有等值新台幣二十萬元以上之存款證明。
	第三類	無資格限制，均可申請來台。
相關 管制	一、總量管制，採配額管理制度，循序漸進擴大開放規模。	
	二、採取「團進團出」的原則，尚不開放自助旅行。	
	三、停留期間（自入境之次日起）不得超過十日。	
接待 旅行社 之 規範	一、必須成立五年以上之甲種或綜合旅行社，且加入北、高兩市或台灣省之旅行商業同業公會聯合會。	
	二、需繳交新台幣一百萬元之保證金，作為擔保滯留旅客之收容與遣返費用。	
	三、必須幫來台觀光的大陸旅客投保一定金額的保險	
	四、大陸旅客若發生非法滯留、違規脫團與行蹤不明等情況時，旅行社應接受記點處分。	
	五、須訂定自律公約，且每團至少派遣一名具有導遊執業證之人員。	
觀光 行程 之 規範	一、原則上以交通部建議之景點為原則（採正面表列），若超出參考景點，必須報請交通部觀光局核定。	
	二、基於國家安全考量，行程應排除軍事國防地區、科學園區、國家實驗室、生物科技、研發或其他重要單位。	
安全 通報 系統	一、交通部觀光局設立通報系統的單一窗口。	
	二、團員違規脫團或逾期滯留：內政部或海基會均可處理	
	三、治安事件：內政部依法處理。	
	四、政治事件：內政部、交通部、陸委會與國安單位協調處理。	
	五、其他重大違常事件：內政部、交通部、陸委會與國安單位協調處理。	

資料來源：作者自行整理

貳、決策過程

其他國家對於中國旅客的規範機制大致上包括：地域或旅客申請資格限制、保證金制度、非法滯留的罰責等...。而我國的政策規範方面，則是將旅客分成三類，依照旅客身分的屬性而有不同的開放時間；此外在保證金制度方面，其他國家除了規範旅行社的保證金義務外，也課以旅客必須繳納保證金的義務，以遏止非法滯留打工之情事發生；而在旅客逾期滯留的處罰方面，我國的政策目前只明文規定旅行社業者的部分，對於旅客本身並沒有明確的處罰條款。

接下來，本研究將探討決策者在制定這個政策時，為何會將旅客依照身分的屬性而有不同的開放時程表？以及當初政府當初是在何種考量下來制定這個政策？

一、考量國家安全

近年來由於大陸人民所得提高，每年有超過三千萬人次的出國人潮，香港、澳門就是因為大陸開放前往觀光，因而對經濟產生相當大的提振作用，如果開放大陸人民前往台灣觀光旅遊，相信對台灣的經濟必能產生相當大的助益。不過目前我國的政策規範在考量國家安全的前提下，一切政策的走向是「防弊重於興利」。

在國家安全因素的考量下，為了讓這項開放政策能夠達成有秩序擴張，循序漸進地開放效果，也避免內政部入出境管理局產生人力不足的現象（李清如，2001：42），因此有配額的規定。此外，當初經發會在開會討論此政策時，前提的開放條件就是考量國家安全的情況下才可實施。因此才會採取總量管制的方式；建立安全通報以及緊急事故之處理機制；以及將中國旅客分成三類，依照身分的不同循序漸進開放。

二、活絡旅遊市場，帶動經濟繁榮

台灣的旅遊業一直呈現著停滯的情形。再加上九一一恐怖事件以及 SARS 效應的摧殘下，台灣的旅遊產業以及相關的周邊行業都搖搖欲墜。此外，旅遊業者也認為台灣目前的外國旅客人數大致上已到達穩定高原期，如果想要讓國內經濟復甦，刺激旅遊業的蓬勃發展，則最可行的方法就是開放大陸旅客來台觀光。

根據一九九九年的統計資料顯示，大陸地區共有 900 萬人次出國，因此，台灣許多觀光旅遊業者認為，若能爭取 10% 的觀光人數，則來自大陸的表哥表姊觀光團人數便可與日本觀光客媲美，甚至超過每年 80 萬人來台觀光的日本觀光客，一躍成為台灣最大宗的觀光客（李清如，2001：42）。

看準了大陸旅客龐大的市場商機，相關的旅行業、風景遊樂區業、觀光旅館業與旅館業等業者，多次透過各種管道向民意機關反映或向有關單位建言，希望政府儘早開放大陸地區人民來台觀光，以帶動旅遊的商機，為我國的觀光產業注入活水。

因此政府為了挽救台灣的旅遊產業，不僅推出公務員「國民旅遊卡」政策，也近一步地去評估開放大陸旅客來台觀光之可行性。我國政府不僅將此政策視為是振興經濟的一劑強心針，而且也把開放大陸旅客當成是對中國釋出善意的具體表現。

三、解決兩岸觀光交流的明顯不對稱情況

二〇〇二年時，台灣出境觀光人數為 750 萬人次，前往中國大陸的民眾就達到 366 萬人次，幾乎每兩個人出國就有一人前往大陸；另一方面，近年來中國大陸藉由參訪名義來台觀光者不計其數（吳武忠、范世平，2004：2-3）。不過兩岸的觀光交流至今仍處於相當不對稱的狀態，我國人民赴大陸旅遊比起大陸人民來台旅遊，有明顯的「出超」情況。

四、中國將開放人民旅遊視為是一種統戰策略

台北大學公共行政政策學系助理教授王信賢指出，中國採取「彈性務實」的對台原則，對台手法持續「硬的更硬，軟的更軟」，並進行「分而治之」、「官民分離」的策略，針對執政黨與在野黨，企業家、中產階級與農民等，分別給予不同的「禮物」，並造成台灣政黨、團體排隊領取的風潮，將導致兩岸互動方式更加複雜化，促使台灣對外的自主性降低，而這種既制約又利誘的手法，也就是對台的全面統戰（林修卉，2005）。

因此，中國大陸對於開放中國旅客出國旅遊這件事，也不僅只是旅遊的考量，更重要的是，中國大陸將開放中國人民出境旅遊視為是與其他國家談判的籌碼。換句話說，中國政府將開放旅遊的權力用來與其他國家交換利益。而將這套模式應用到台灣地區時，則成為一種「統戰」的策略。

因此總的來說，開放大陸地區來台觀光政策除了是長年以來兩岸觀光交流發展所導致的一種產出外，此政策更是中國大陸向我方施行的一種統戰策略，而且再加上大環境經濟不景氣下，國內旅遊業者殷切期待開放觀光，因此在這些種種因素的加總下，導致此政策產生。

第三節 政策發展背景之介紹

我將使用歷史制度途徑來探討此政策的發展過程。Mahoney 所提出的路徑依賴架構包含一系列的序列階段。始點是初始條件，界定為行動者在關鍵點可作的選擇，經由這個關鍵點或關鍵時刻，行動者從兩個或多重選擇中選出一個特定選擇。這個選擇將導致制度模式的創造。而制度的持續發展則啟動了反動序列，行動者透過現行可預測的回應安排所產生的反動與反反動。這些反動與最後產出的發展相連結，產出成為解決反動衝突的解決方案（Mahoney, 2001: 112-113）。

Mahoney 所提出的這個分析架構大致上包括三大關鍵（Mahoney, 2001:

113-115)：(1) **關鍵時刻 (critical junctures)**：必須再有兩個以上的選項作選擇時，若沒有選擇就不能稱作關鍵時刻；一旦作出選擇，將會導致不可逆轉的結果，就算其他選項依然存在也無法回頭，這個決定對於未來會有重大影響；(2) **制度重製 (institutional reproduction)**：關鍵時刻之後制度會自行複製，複製的機制可能會鎖定 (lock-in) 既有的制度模式，因而使得制度難以去轉變；(3) **反動序列 (reactive sequences)**：制度持久運作後所產生的一連串因果相連的事件。這些事件的序列無限地與關鍵時刻相連結，而產生與初始關鍵時刻相差甚遠的結果。這些反動 (reactions) 與反反動 (counterreactions) 的鎖鏈稱作「反動序列」。

這一個部分就是希望參考 Mahoney (2001) 所提出的路徑依賴分析架構，將兩岸觀光交流之發展分成五個部分，試圖解釋為何會有開放大陸地區人民來台觀光政策之產生。

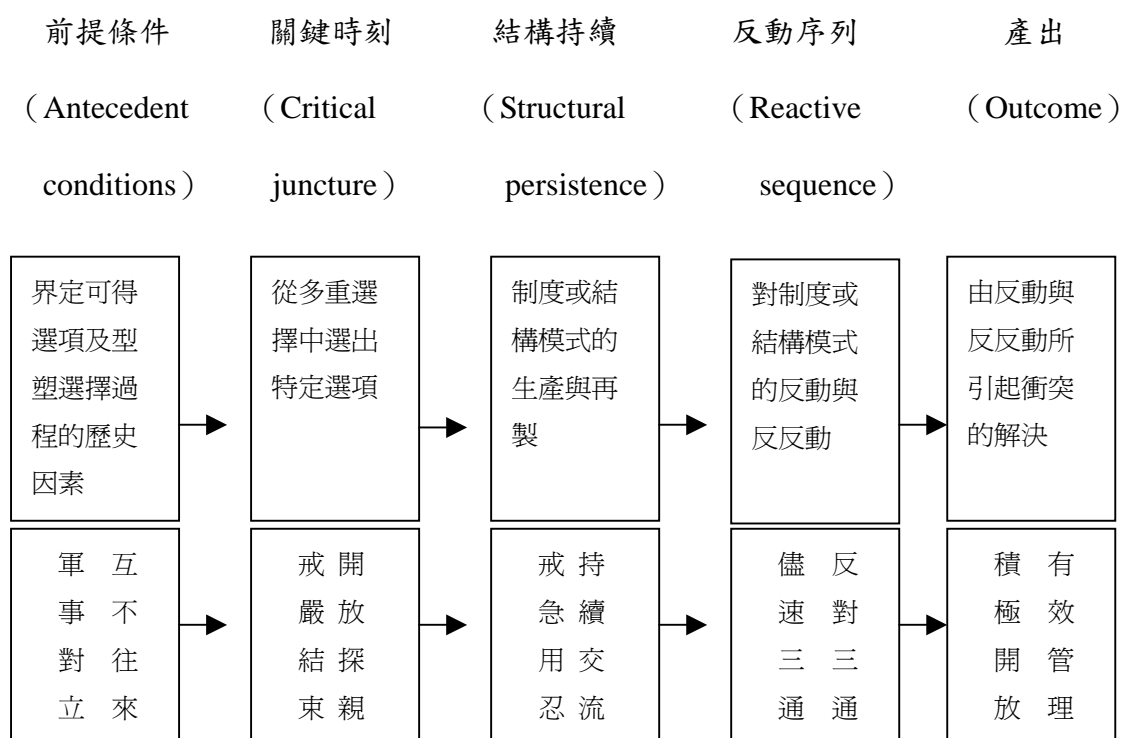


圖 3-2：路徑依賴分析圖 (修改自 Mahoney, 2001: 113)

一、前提條件 (Antecedent conditions)

嚴格說來，兩岸觀光交流應該始於一九八七年解除戒嚴開放探親。在探討兩岸觀光交流發展之關鍵時刻之前，我們應該先大略瞭解解除戒嚴之前的兩岸互動情形。在解除戒嚴之前，兩岸互動關係大略可粗分為兩個時期：

(一) 軍事對立與衝突時期 (1949-1978)

這個時期兩岸處於緊張對立的狀態，雙方彼此都想「解放」對方，彼此的關係處於瀕臨戰爭的階段。中共想要「武力犯台，解放台灣」；而台灣方面則強調「反攻大陸，解救同胞」。在此階段，領導人主要以毛澤東；蔣中正為主。雙方的互動情形可以表 3-3 來表示：

表 3-3：1949-1978 年間兩岸的基本政策互動

	中共	台灣
主要人物	毛澤東、周恩來、朱德	蔣中正
主/被動	主動	被動
政策口號	偏重「武力解決」，但不排除「和平爭取」。	從「軍事反攻大陸」，到「以三民主義光復大陸」。
作法	武力階段 1.1955 年攻打金門、一江山、大陳，引發第一次台海危機，考驗美國執行『共同防禦條約』的誠意。 2.1956 年發言「爭取和平解放台灣」。	防禦為主 1.1954 年韓戰結束，美國與我簽署『共同防禦條約』。 2.1955 年 1 月美國國會通過『台灣決議案』。 3.1958 年 10 月美國與我發表『聯合公報』，我光復大陸非憑藉武

² 「一綱四目」的內容：「一綱」是指台灣回歸祖國。「四目」為：1.台灣回歸祖國後，除外交需統一於中央外，當地之軍政大權、人事安排等「均委於蔣」；2.所有軍政及經濟建設一切費用不足之數由中央撥付；3.台灣的社會改革可以從緩，俟條件成熟，並尊重各方意見，協商決定後進行；4.雙方互不派特務，不破壞對方之舉（張亞中、李英明，2000：208）。

	3.1957年毛澤東提出「第三次國共合作」。 4.1958年發動「八二三炮戰」，引發第二次台海危機。 5.「一綱四目」 ² 的對台政策。	力，而是三民主義。
原則	1.祖國即是「中華人民共和國」。 2.中央政府在北京，台灣是地方政府。 3.台灣「回歸」後，除「外交必須統一於中共」外，其他軍、政、人事等不插手。	視中共為叛亂團體，堅持漢賊不兩立，要光復大陸，解救苦難同胞。
訴求對象	國民黨、蔣中正	大陸人民

資料來源：張亞中、李英明，2000：209

(二) 相互對峙與互不往來時期 (1979-1987)

1979年中共與美國建交，並發表『告台灣同胞書』，提出「三通」的主張。事實上，到了1979-1987這個階段，雙方已經停止戰爭，處於「冷戰」對峙的狀態，雙方互不攻擊也互不交流。這個階段的領導人主要以鄧小平、葉劍英；蔣經國、孫運璿為主，而台灣在這個階段的處境是屬於比較被動的。此時期的兩岸互動關係整理在表3-4中：

表 3-4：1979-1987 年間兩岸的基本政策互動

	中共	台灣
主要人物	鄧小平、葉劍英	蔣經國、孫運璿
主/被動	主動	被動
政策口號	「和平統一、一國兩制」、「不放棄武力」	「三民主義統一中國」

作法	1.1979 年與美國建交，發表『告台灣同胞書』。 2.1981 年 9 月『葉九條』。 3.1983 年鄧小平「一國兩制」。	1.1979 年 4 月將經國提出「三不政策」。 2.1980 年蔣經國主張「三民主義統一中國」。 3.1981 年 4 月國民黨通過「三民主義統一中國」案。
原則	1.「一個中國」就是「中華人民共和國」，台灣是中國的一部分。 2.北京是「中央政府」，台灣是「地方政府」，可為「特別行政區」。 3.代表「主權」的外交由中共「中央政府」辦理，其他對外經濟，文化等交往，以及軍隊人士、制度、審判等均由台灣自理。	1.視中共為叛亂團體。 2.拒絕中共的和平統戰技倆。 3.統一應以全體中國人的意願為基礎，兩岸差距縮小，中國自然統一。 4.呼籲中共「四化」：政治民主化、經濟自由化、文化中國化、社會多元化。
訴求對象	國民黨、蔣經國	全體中國人

資料來源：張亞中、李英明，2000：211

二、關鍵時刻 (Critical junctures)

前面所介紹的兩個時期：「軍事對立與衝突時期」(1949-1978)和「相互對峙與互不往來時期」(1979-1987)，我方均是處於被動的狀態。直到一九八七年七月十五日，蔣經國總統宣布解除「戒嚴令」(在台灣已經實施三十八年)；並在同年的十一月二日開放民眾赴大陸探親。

Mahoney 認為：主要的行動者在關鍵時刻的選擇，導致了具有再製特質的制度形成。這些制度對於後來...發展非常重要，因為他們的頑固性引發一連串的反應和逆反應，而終於導致(某種)重大結果的出現(林國明，2003：13)。因此，行動者在制度初始階段的關鍵時刻所做的行動選擇常常是路徑依賴分析的始點。

蔣經國總統的兩項決定（解除戒嚴；開放赴大陸探親），一方面使得台灣的政治民主化向前邁進一大步，拉大了與中國大陸的距離；另一方面，為兩岸關係開啟了新頁，使得海峽兩岸在隔絕近四十年後，出現了良性互動的契機，由對峙局面轉向民間交流時期（張亞中、李英明，2000：250）。

一九八七年是一個關鍵年代，從這個時刻開始，我們可以看到之後一系列重大的政策宣示與修正，啟動了兩岸互動交流的軌跡。因此，解除戒嚴與開放探親政策是兩岸關係的里程碑：兩岸的互動關係從完全隔離進展到兩岸民間交流。

簡而言之，在兩岸觀光交流的歷史發展中，我認為蔣經國總統是關鍵的行動者（key actors），在關鍵時刻（一九八七年）解除戒嚴並開放探親，因而啟動了之後兩岸觀光交流的路徑，進而引發一連串的正向反饋（制度複製）。

三、結構持續（Structural persistence）

從長期的歷史過程來觀察，制度存在越久對於行動者所帶來的邊際報酬越大，因此想要去改變行為的成本便會提高。換言之，制度的存在是自我增強（self-reinforcing）的。隨著時間的經過，那些當初沒有被選擇的路徑將會漸行漸遠。簡而言之，之後的歷史演進會受到先前路徑選擇所制約。

自一九八七年民眾開放赴大陸探親開始，陸陸續續我們可以看到一些重大的政策宣示，導致兩岸觀光交流不斷地自我增強與持續發展：

（一）成立「財團法人海峽交流基金會」

自從政府開放兩岸探親以來，兩岸民間交流日益頻繁，因此因為交流而衍生出的一系列問題與糾紛（例如：繼承、婚姻、偷渡、遣返、旅行糾紛等等...），急需兩岸共同協商解決。

一九九一年二月，政府許可民間成立「財團法人海峽交流基金會」。海基會

受政府的委託，專門處理兩岸民間交流中涉及公權力但不便由政府出面的事務性、技術性服務事項（張亞中、李英明，2000：251）。一九九一年三月九日，海基會開始運作，成為兩岸交流的中介機制，維持兩岸交流的秩序。

此外，到了一九九二年九月正式施行『台灣地區與大陸地區人民關係條例』，明文規範兩岸交流之相關事項，讓兩岸觀光交流之體系更加完善。

（二）准許大陸人民來台探病、奔喪與參訪

兩岸的交流其實存在著嚴重的不對稱，因為大多屬於單向型態（亦即：大多是我國人民赴中國大陸旅遊與洽商）。而直到政府准許大陸人民來台探病、奔喪與參訪時，這才開啟了兩岸雙向交流的大門。

一九九八年，通過「大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法」。專業領域包括：宗教、土地及營建、財經、文教專業人士及學生、體育、法律、經貿等等。從一九九九年開放至今，來台從事文教專業活動的人數大幅提升。多數中國大陸人士來台從事專業活動的時間都不長，屬於參訪性質，因此多少均帶有旅遊的成分在內（錢思敏，2004：86）。

總的來說，兩岸觀光交流自一九八七年解除戒嚴、開放探親開始，啟動了兩岸觀光交流之路徑，之後政府的政策（例如：成立海基會、施行兩岸關係條例、開放大陸人民赴台探親等...）也都朝著這個路徑繼續前進。換言之，兩岸觀光交流不斷地進行自我增強與制度複製，使得兩岸的互動日益密切。

四、反動序列（Reactive sequences）

反動序列（reactive sequences）是指：制度持久運作後所產生的一連串因果相連的事件。這些事件的序列無限地與關鍵時刻相連結，而產生與初始關鍵時刻

相差甚遠的結果。這些反動（reactions）與反反動（counterreactions）的鎖鏈稱作「反動序列」。

（一）反動（reactions）

從一九八七年開放民眾赴大陸探親、到之後開放大陸民眾來台探病、奔喪與參訪，兩岸的觀光交流其實一直處於「有限度」的互動。李登輝總統甚至強調「戒急用忍」，呼籲國人對於兩岸的經貿交流以及其他的互動往來應該避免過度密集與狂熱，以保護國人自身之利益。

我國政府認為「戒急用忍、行穩致遠」政策是保護台灣人民利益的政策。因為大陸至今尚未放棄對我用武（張亞中、李英明，2000：317）。然而對於這種持續「有限度」的交流以及「戒急用忍」的政策，讓許多國人深表不解與不滿。許多人認為兩岸應該有更密切的互動交流，例如：開放三通（尤其是開放直航）。

此外，國內一些企業界領袖不斷呼籲政府能盡快開放「直航」，以減低運輸成本，進而降低營運成本，以提升台灣的競爭力。此外，一些旅行業者也期待兩岸若開放直航，將有助於兩岸觀光交流之進行，進而可帶動台灣觀光產業之復甦。

（二）反反動（counterreactions）

然而針對兩岸觀光交流之「反動」，也產生了一連串「反」「反動」的觀點。這一派的觀點認為兩岸觀光交流應該循序漸進，雖然目前「有限度」的觀光交流並非完美，但是兩岸交流之關係不應該過於激進，甚至是全面開放大陸民眾來台觀光。

我國政府認為，兩岸直接「通航」涉及國防、政治、社會等方面的國家安全

問題，在中共不放棄武力犯台的情況下，如開放兩岸直接「通航」，對我國國家安全將造成重大影響（張亞中、李英明，2000：321）。因此，兩岸觀光交流應該在安全、有尊嚴的前提下進行，循序漸進以求完善。

總的來說，一開始蔣經國總統解除戒嚴、開放探親的目的是為了讓台灣向政治民主化邁進一大步，以拉大了與中國大陸的距離。然而隨著兩岸觀光交流之陸續發展，竟然引發了「兩岸越交流，關係越密切」的「非預期結果」(unintended consequences)。之後兩岸觀光交流所產生的反動與反反動，已為兩岸觀光交流發展的路徑投下了一個變數，使得兩岸觀光交流將不再循著之前預期的軌跡前進，而是在反動序列（反動與反反動）中找出另一條前進的軌跡。

五、產出 (Outcome)

制度的持續發展啟動了反動序列，行動者透過現行可預測的回應安排產生了反動與反反動。這些反動與最後產出的發展相連結，產出成為解決反動衝突的解決方案 (Mahoney, 2001: 112-113)。因此，有關兩岸觀光交流之反動（全面開放、儘速三通）與反反動（有限度的開放與交流）將對於兩岸觀光交流之後續發展路徑產生影響：

（一）積極開放、有效管理

民進黨政府上台後，其中一項棘手的問題即是兩岸關係。此外，恰巧又遇上全球經濟不景氣、九一一、SARS 等天災人禍事件，使得國內原本就不景氣的觀光產業更加雪上加霜。這些種種因素促使民進黨政府著手檢討現行之兩岸交流政策。

民進黨政府在二〇〇一年經發會的討論中，決定以「台灣優先、佈局全球、互惠雙贏、風險管理」作為推動兩岸經貿交流往來的基本原則；此外更以「積極開放、有效管理」來取代過去「戒急用忍」的政策。

至此，兩岸觀光交流已從「消極開放」（如：一九八七年開放探親、至之後的大陸人民來台探病、專業交流等），轉變成為「積極開放、有效管理」。其中，「開放大陸地區人民來台觀光政策」就是「積極開放、有效管理」政策原則下的產物。

（二）開放大陸地區人民來台觀光政策

二〇〇一年七、八月，為了因應兩岸的新情勢，以及促進我國觀光產業之發展，「經濟發展諮詢委員會議」針對「積極推動大陸人士來台觀光」的議題，在考量國家安全的前提下，達成共識。

二〇〇二年一月一日，第一階段的觀光開始試辦，允許旅居海外之大陸人民來台觀光，也就是先開放第三類大陸人士。而從二〇〇二年五月十日起，則進行第二階段開放事項。放寬第三類大陸人士的限制：准許旅居國外四年以上且領有當地工作證明的大陸人民及其隨行之配偶及直系親屬來台觀光；港澳地區也一併納入適用。同時，試辦對象擴大至第二類大陸人士，即准許赴國外旅遊或商務考察的大陸地區人民轉來台灣觀光。

由於二〇〇四年七、八月間接連發生有整批中國旅客以來台觀光名義，入境台灣後發生逾期停留打工或者從事其他行為，為了防堵合法入境非法滯留的情況發生，相關單位實施「觀平專案」，從入境台灣名單審核、入境、出境等都有一套管理措施，防止逾期停留。為了更有效因應防止非法滯留事件發生，相關單位決定將所實施的「觀平專案」與以變更變更。決定在二〇〇五年二月十五日以後，將由觀光局核發專用臨時工作證給帶團導遊進入機場管制區協助中國旅客出關，不再由航警負責帶領。

總的來說，從一九八七年解除戒嚴開放人民赴大陸探親開始，兩岸關係正式從互不往來邁入有限交流。而到了李登輝總統時期，繼續承接著之前有限交流的思維，陸續開放大陸人民來台探親、奔喪與參訪。事實上，這些開放交流的原初

目的都是希望突顯兩岸的差距，希望加深兩岸歧異，以突顯台灣民主化自由化的優越。然而在兩岸越交流的情況下，竟出現與當初路徑安排有點差距的結果：希望交流的幅度更大（如：開放三通），此外當然也出現反對擴大交流幅度的聲音。

因此，兩岸觀光交流到了這個階段，已經與當初開放的原意不同了。而在反動（開放三通）與反反動（與中國保持距離）的拉扯下，民進黨政府因而提出「積極開放、有效管理」這個政策來作為反動序列的解決方案。而從「開放大陸地區人民來台觀光政策」也可看出，政府將大陸旅客分成三種，循序漸進地開放，試圖在反動與反反動之間找出一個均衡點。

簡單來說，兩岸間的觀光交流可說是十分密切且歷史悠久（從一九八七年就已經展開）。至目前為止，兩岸的觀光交流約略可分成三階段：

一、 開放國人赴大陸探親、旅遊

一九八七年十一月二日，政府基於人道考量，開放民眾赴大陸探親，開啟了兩岸的民間交流。而為了保障赴大陸探親旅客的權益，政府訂定「旅行業協辦國人赴大陸探親作業須知」，以協助旅客辦理赴大陸之手續、交通以及行程安排。

一九九四年頒布「在大陸地區從事商業行為許可辦法」，從此兩岸旅行業得經許可而直接往來，這也造成開放初期常常發生的旅遊糾紛與旅遊意外事故逐漸減少。

一九九四年三月三十一日，發生了全國矚目、死傷慘重的「千島湖事件」，由於中國當局的消極態度以及草率地應付了事，引發國人強烈地不滿，一度抵制赴大陸地區旅遊，而陸委會也指示暫停旅行業辦理組團赴大陸旅行之業務。因此，兩岸的觀光交流暫時中斷，不過此舉也直接促使中國政府重視台灣旅客的安全。此交流中斷直到一九九六年開

始，才又逐漸恢復兩岸觀光交流。

二、准許大陸人民來台探親、奔喪與參訪

兩岸的交流其實存在著嚴重的不對稱，因為大多屬於單向型態（亦即：大多是我國人民赴中國大陸旅遊與洽商）。而直到政府准許大陸人民來台探病、奔喪與參訪時，這才開啟了兩岸雙向交流的大門。

一九九五年四月，政府實施「大陸地區交通專業人士來台從事交通事務相關活動許可辦法」。其中，我國省（市）級以上的學術研究機構，得邀請大陸地區業務往來或相關專業人士及旅行業者訪台。由於此辦法的實行，使的兩岸的旅行業往來更趨頻繁，除了可增進雙方的瞭解，也可建立良好的溝通管道，對於處理兩岸的旅遊意外事故以及相關事誼，都可發揮一定的作用。

一九九八年，通過「大陸地區專業人士來台從事專業活動許可辦法」。專業領域包括：宗教、土地及營建、財經、文教專業人士及學生、體育、法律、經貿等等。從一九九九年開放至今，來台從事文教專業活動的人數大幅提升。多數中國大陸人士來台從事專業活動的時間都不長，屬於參訪性質，因此多少均帶有旅遊的成分在內（錢思敏，2004：86）。

三、開放大陸人民來台觀光

隨著兩岸交流往來的頻繁，國內觀光業者對於開放大陸地區人民來台旅遊產生高度的期待與興趣。再加上，近年來由於天災（颱風、土石流...）、人禍（九一一 恐怖攻擊、SARS...）不斷，促使不景氣的觀光業更加雪上加霜，因此相關的旅行業、風景遊樂區業、觀光旅館業與旅館業等業者，多次透過各種管道向民意機關反映或向有關單位建言，希

望政府儘早開放大陸地區人民來台觀光，以帶動旅遊的商機，為我國的觀光產業注入活水。

二〇〇〇年十二月五日，立法院修正通過「台灣地區與大陸地區人民關係條例」十六條第一項之規定：「大陸地區人民得申請來台從事商務或觀光活動，其辦法由主管機關定之」。因而確定了大陸人民來台觀光之法源基礎。

二〇〇一年六月底，行政院陸委會、交通部、內政部以及其他相關部會，完成了「開放大陸地區人民來台觀光規劃方案及執行計畫」，針對此開放觀光的方案提出評估與規劃。

二〇〇一年七、八月，為了因應兩岸的新情勢，以及促進我國觀光產業之發展，「經濟發展諮詢委員會議」針對「積極推動大陸人士來台觀光」的議題，在考量國家安全的前提下，達成以下的共識：

- 1、採取總量管制的方式³。
- 2、建立安全通報以及緊急事故之處理機制。
- 3、與大陸方面協商相關問題與實施時機，必要時以試辦方式先行推動。

二〇〇一年十一月二十三日，「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」在行政院第 2761 次院會核定通過。並在同年的十二月公佈「大陸地區人民來台從事觀光活動許可辦法」，行政院並宣布自二〇〇二年元月一日起「有條件」開放大陸人士來台觀光。

³總量管制的配套管理措施包括：開放數額之分配及管理、接待旅行社之資格條件及應有之責任、大陸旅客之資格條件及申請審查程序、「團進團出」之方式等。

二〇〇二年一月一日，第一階段的觀光開始試辦，允許旅居海外之大陸人民來台觀光，也就是先開放第三類大陸人士。

二〇〇二年五月十日起，則進行第二階段開放事項。放寬第三類大陸人士的限制：准許旅居國外四年以上且領有當地工作證明的大陸人民及其隨行之配偶及直系親屬來台觀光；港澳地區也一併納入適用。同時，試辦對象擴大至第二類大陸人士，即准許赴國外旅遊或商務考察的大陸地區人民轉來台灣觀光。

由於二〇〇四年七、八月間接連發生有整批中國旅客以來台觀光名義，入境台灣後發生逾期停留打工或者從事其他行為，為了防堵合法入境非法滯留的情況發生，相關單位實施「觀平專案」，從入境台灣名單審核、入境、出境等都有一套管理措施，防止逾期停留。為了更有效因應防止非法滯留事件發生，相關單位決定將所實施的「觀平專案」與以變更變更。決定在二〇〇五年二月十五日以後，將由觀光局核發專用臨時工作證給帶團導遊進入機場管制區協助中國旅客出關，不再由航警負責帶領。

內政部於二〇〇五年二月二十三日會銜交通部發布修正「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，修正的重點共計 34 條。包括取消第三類大陸人士來台需團進團出的規定，日後旅居國外或港澳的大陸人士，不需團進團出，個人也可以來觀光。

二〇〇五年四月二十六日，國民黨主席一連戰率領「和平之旅」大陸訪問團一行六十五人，展開中國國民黨自兩岸分治五十六年來，層次最高、意涵最深的一次政治性訪問

二〇〇五年五月三日，中國國台辦主任陳雲林在上海宣布三項具體決定：第一，大陸願意開放十八項台灣農產品銷售至大陸，並且給予其中十五項產品「免稅」的優惠。第二，大陸願意開放大陸人民前往台灣觀光旅遊。第三，大陸願意贈送壹對大熊貓給台灣人民。（詳細的兩岸觀光交流演進請見表 3-5）

表 3-5：兩岸觀光交流之演進

時間	重要事件
1987.11	開放國人赴大陸探親，開啟了兩岸的民間交流。
1992.07	通過「台灣地區與大陸地區人民關係條例」。
1992.09	兩岸人民關係條例暨施行細則開始施行。
1993.02	發布「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」。
1993.04	發布「台灣地區進入大陸地區許可辦法」。
1998.06	內政部出入境管理局發布「大陸專業人士來臺從事專業活動許可辦法」，簡化並明確規定大陸地區專業人士來台申請手續，並自同年七月一日起實施。
2000.12	立法院修正通過「台灣地區與大陸地區人民關係條例」十六條第一項之規定：「大陸地區人民得申請來台從事商務或觀光活動，其辦法由主管機關定之」。
2001.01	開始試辦金門、馬祖「小三通」。
2001.07	陸委會發布「開放大陸地區人民來臺觀光政策規畫及推動」說帖指出，政府已完成「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」草案，大陸人士來臺觀光將採「總量管理」方式循序漸進，並以「團進團出」的模式進行。
2001.11	行政院通過「開放大陸地區人民來台觀光推動方案」。
2002.01	內政部、交通部會銜公布「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」。第一階段的試辦，開放旅居國外的大陸人士來台觀光，也就是先開放第三類大陸人士。
2002.02	二〇〇二年二月五日，首批由 13 名旅日大陸人士組成的觀光考察團搭機抵台。
2002.05	進行第二階段開放事項，放寬第三類對象之限制（包括：准許旅居國外四年以上且領有當地工作證明的大陸人民及其隨行之配偶及直系親屬來台觀光；港澳地區也一併納入適用）。同時，試辦對象也擴大至第二類大陸人士，即准許赴國外旅遊或商務考察的大陸地區人民轉來台灣觀光。

2004.03	陸委會表示，為因應今年台灣觀光年與觀光客倍增計畫。政府將針對第三類大陸人士來台觀光事宜進行檢討，檢討相關的限制，例如：調降組團人數、調整資格審查之面談規定、放寬「團進團出」等限制，以降低外界的批評與誤解。
2004.08	由於七月中旬發生數起的集體跳機事件，因此北京當局已要求全中國的旅行社不能再招攬人民來台觀光。此外，中國政府也要求駐外單位應該阻止定居或旅居海外的大陸人士來台。
2004.08	為了加強大陸人士來台觀光的安全管理，政府提出多項管理措施，包括：加強事前審查、文件需經海基會驗證、機場設置專用櫃檯集中查驗通關、集中保管出入境許可證、將違規者的檔案照片上網，以及研議對非法滯留者處以刑責或罰金。
2004.08	近年來由於非法入境者或是合法入境觀光但失蹤滯留者，大多來自於福建省，因此經過旅行業同業公會協商討論後，決定暫不受理福建省人民以觀光名義申請來台。
2005.2	交通部觀光局和航警局在陸續完成帶團導遊人員的訓練講習和實地演練後，已經決定自二月十五日起，將發給導遊臨時工作證，進入管制區帶領中國旅客出關領取行李。
2005.2	內政部於二〇〇五年二月二十三日會銜交通部發布修正「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，取消第三類大陸人士來台需團進團出的規定。
2005.5	中國國台辦主任陳雲林於二〇〇五年五月三日在上海宣布，中國大陸政府將在近期宣布開放大陸居民來台旅遊。

資料來源：作者自行整理

第四節 政策執行現況之分析

在上一節的部分我們已經討論過此政策的發展背景。在本節的部分，我們將繼續深入討論此政策目前在執行過程當中遭遇哪些問題。

隨著兩岸交流往來的頻繁，國內觀光業者對於開放大陸地區人民來

台旅遊產生高度的期待與興趣。再加上，近年來由於天災（颱風、土石流...）、人禍（九一一 恐怖攻擊、SARS...）不斷，促使不景氣的觀光業更加雪上加霜，因此相關的旅行業、風景遊樂區業、觀光旅館業與旅館業等業者，多次透過各種管道向民意機關反映或向有關單位建言，希望政府儘早開放大陸地區人民來台觀光，以帶動旅遊的商機，為我國的觀光產業注入活水。然而此政策的設計部分先天上就有一些問題存再包括：旅居海外的大陸人士，大多持有旅居地的永久居留權，無須以如此複雜的申請程序來台觀光；海外的大陸留學生七成是公費留學，除了未必有經濟能力來台旅遊外，十人組團才能成行，此外也擔心遭其他團員打小報告取消公費資格，致使旅台興趣缺缺等...（潘錫堂，2002）。

此外，此政策自二〇〇二年元旦開始開放至今發生許多狀況，因此在本節當中，將探討此政策執行過程所遭遇的一些問題。

一、目前尚未全面開放中國人民來台觀光

二〇〇一年年底，行政院通過「開放大陸地區人民來台觀光推動方案」，行政院並宣布此政策在二〇〇二年元旦起分階段實施。

（一）第一階段的開放措施

二〇〇二年元月一日，開始實施第一階段的開放措施，允許第三類大陸人士（赴國外留學或旅居國外取得當地永久居留權之大陸人民）來台旅遊。然而由於適用範圍狹窄、相關規定繁瑣等因素，造成開放初期的前四個月，來台觀光的大陸人士只有六個團（共 78 人），政策成效相當有限。來台的大陸旅客人數以及預估的商機都不如預期，讓相關的旅行社、飯店與遊樂區等業者大失所望。

（二）第二階段的開放措施

相關部門經過評估後，為了吸引更多大陸人士赴台觀光，創造更多的經濟效益，決定進一步修改相關規定，把開放對象擴及大陸人士第二類，亦即允許到國外旅遊或商務考察的大陸人士順道赴台觀光。此外，也放寬第三類對象的限制：允許旅居國外（包括：香港和澳門）四年以上且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台觀光。

在放寬相關限制方面，例如：組團人數降為七人；大陸人士申請來台觀光除有必要外毋須進行面談。同時修正團員離團的通報規定，避免造成「宵禁」、「晚點名」的現象（蔡宗哲，2004：13-4）

總之，因為種種因素的限制，使的目前政府僅開放擁有國外居留權的第三類大陸人士，以及經第三地來台觀光的第二類大陸人士來台觀光，針對大陸境內的第一類人士來台觀光尚未啟動（金田正，2004：88）。這些種種的限制導致來台觀光的中國旅客人數⁴與商機效益不如預期。深入探究，至今尚未開放第一類大陸人士（大陸地區人民經香港、澳門來台觀光）來台旅遊，政府主要的考量在於：

1.大陸當局尚未將台灣納入開放國外觀光的對象之一

根據「中國公民出國旅遊管理辦法」規定，中國大陸人民無法自由到任何國家去觀光旅遊。中國大陸出國旅遊的國家地區，必須經由國家旅遊局會同國務院等相關單位提出，經國務院批准後由國家旅遊局公佈。截至二〇〇五年七月十五日止，中國國家旅遊局一共開放了 76 個旅遊國家/地區（中國旅遊網，www.cnta.com），然而至今尚未包含台灣。

2.雙方並未簽訂「觀光協議」

中國大陸與其他開放旅遊國家均有簽定「觀光協議」。前陸委會主委蔡英文表示：在大陸觀光客的風險部分沒有掌握的更好之前，雙方若能在觀光客的開放

⁴自二〇〇二年元旦開始試辦至二〇〇四年八月底止，來台觀光的大陸人民總計 26,190 人次。

上有一定的協商或討論機會是比較恰當的（蔡英文，2003：41）。因此，須經兩岸就「開放大陸地區人民之資格條件」、「身份查核及確認」、「違法或滯留旅客之遣返」、「雙方旅行社之合作規範」、「旅行糾紛之調處」以及「相互通報窗口之建立」等事務性問題以及政府公權力事項進行協商、討論，以共同維護觀光交流的秩序及品質。

因此，在中國尚未對台灣解禁，將台灣列為觀光旅遊目的地，以及雙方尚未就觀光等相關事項作協商、討論之前，政府應該不會片面宣布全面開放大陸人士來台旅遊。

二、旅遊品質堪慮

根據調查指出，吸引大陸觀光客來台旅遊的首要原因是「對台灣的好奇心」（陳光華，2004：95），因此現階段的來台旅遊重點在於「到此一遊」，因此主要的行程著重在著名的觀光景點上。事實上，對大陸觀光客而言，台灣最大的賣點不在於自然景觀⁵，而是那些富涵歷史意義的景點，例如：故宮博物院、國父紀念館、大溪慈湖以及士林官邸等等，此外，一些著名的陽明山國家公園、野柳以及花蓮太魯閣的險峻地形也頗獲得大陸觀光客的青睞。

根據調查指出，大陸觀光客對於我國的「旅遊景點的建築設施」、「餐廳菜餚的口味」、「遊樂設施」與「景點流動攤販的管理」較不滿意（陳光華，2004：95）。就國內目前的觀光品質而言，雖然政府與業者極力在改善當中，然而觀光景點周圍的公共設施、住宿品質與景點管理方面，卻仍然有待加強。而且我國的團費比起其他東南亞國家來的昂貴，再加上若無良好的旅遊品質，那麼這些中國觀光客真的只會到此「一」遊，而沒有重遊台灣的意願。此外，旅遊品質低劣除了是觀光景點本身的問題外，其實還有很大一部分是「羊毛出在羊身上」一低團費低品

⁵ 根據旅行業者表示，就自然景觀（如：阿里山與日月潭等...）而言，大陸的黃山、廬山等自然景觀均較我國出色，再加上台灣自然景觀周圍沒有品質良好的住宿條件與公共設施，因此影響了大陸旅客的觀感。

質。

「零團費」原本是台灣業者招攬赴東南亞觀光的伎倆，如今卻成為招攬大陸人士來台觀光的手段。但是如果在政策開放之前就已經讓市場秩序遭到破壞，或是來台旅遊名聲損害，之前評估的二千四百億元的商機⁶將會一夕消失。旅行業品保協會大陸委員會召集人章致遠就認為，當台灣市場進入「零團費」時代，台灣的旅遊市場很快就會被「做爛了」，屆時恐怕沒有多少大陸民眾想花比較多的費用來遊台灣（金田正，2004：88）。

三、旅客失蹤事件不斷

由於觀光客的到來是一個大群人口在短期間的進出，我們不能不事先準備好可能對社會造成的影響。我們要確保的是這些大陸觀光客來台的目的是觀光，而不是打工或其他。因為此種案例在其他開放大陸人士觀光的地區，都曾發生過（蔡英文，2004：41）。陸委會副主委劉德勳表示：日本從開放以來，共有九萬多次的大陸觀光客赴日旅遊，而行蹤不明者有三百多人；而到韓國旅遊有五、六十萬人次，其中行蹤不明的有六萬九千多人；至於赴澳洲旅遊的大陸觀光客也不少，至今約有十三萬人次，而行蹤不明者約有三千九百人（康子仁，2004）；在歐洲方面，克羅埃西亞接待第一批 32 人的大陸觀光客，結果在行程的最後一天，全團旅客竟離奇消失，行蹤不明。

由上述的數據資料可知，出國旅遊的滯留不歸現象一直是中國大陸本身以及其他旅遊國家最為困擾的問題（吳武忠、范世平，2004：183）。有鑑於此，中國政府就在「中國公民出國旅遊管理辦法」中明確規定：發生旅客失蹤或滯留不歸的情形時，旅行團若不及時向中國駐外使領館與相關單位報告，則旅行社會遭致處罰，甚至停止經營資格；觀光客若因為滯留不歸而遭遣返回國者，由公安機關吊銷其護照。

⁶ 旅遊業者樂觀估計，當政府開放主要的第一類大陸人士來台，一天一萬人次、一年三百萬人次，以每人直接消費新台幣八萬元計算，一年可以帶來二千四百億元的商機。

根據統計，我國自二〇〇一年元旦開放以來，總計有四十名大陸遊客失聯，其中只有七名遊客有尋回。這個數字的嚴重性在於，我國目前為止只開放了第三類大陸人士（赴國外旅遊或商務考察後轉來台灣）與第二類大陸人士（旅居港澳及國外四年以上並取得工作證者），而這四年多來中國人士只有二萬多（26,190）人來台觀光，卻有四十五人失蹤⁷，未來若全面開放第一類大陸人民來台觀光，後果可能堪慮。

然而這幾次的觀光客失蹤事件，中國當局卻認定這些來台觀光旅客是與人蛇集團有所掛勾，而且認為是因為我國的錯誤政策所造成的，因此不願採取積極的合作行動。而在發生數次的中國旅客（均來自福建）失蹤事件後，我國官方與業者達成共識，認為應先暫時禁止福建團旅客來台。不過，令人懷疑的是：「禁止福建團就等同於杜絕大陸觀光客跳機？」雖然比起其他國家，大陸觀光客來台失蹤的比例確實偏低，然而這種失蹤事件一再上演，再加上至今沒有妥善、適當、的管理機制，因此讓人不禁擔憂，單向善意開放觀光的政策是否已淪為「新型的偷渡方式」？目前此政策執行的漏洞（經第三地轉至台灣）大致上可分成三部分，分別為：文件難以查核、偽造護照證件；難以掌握旅客行蹤；人蛇集團猖獗等問題，整理在表 3-6 中。

表 3-6：大陸人士合法入境之漏洞與可能補救之道

	漏洞	可能的補救之道
中國部分	偽造身分證件，隱藏真實身分	經由兩岸協商，建立在當地的面談機制，實際查核證明文件是否造假。
	出具不實的在職證明或財力證明	
第三地部分	持偽造的護照入境第三國	此為第三國之權限，因此很難加以限制。

⁷ 截至二〇〇四年十月止，警政署接獲協尋的中國觀光客共有 45 人。

台灣 部分	故意給予錯誤的資料，導致查核困難	加強查緝蛇頭（人蛇集團），此外也要修法，重罰非法雇用大陸人士的雇主。
	住宿與旅遊行程中無法完全掌控、限制旅客行動與行蹤	
	脫團成功後，可能由蛇頭接應，安排藏身之處，在台灣非法打工	

資料來源：作者自行整理

由於二〇〇四年七、八月間接連發生有整批中國旅客以來台觀光名義，入境台灣後發生逾期停留打工或者從事其他行為，為了防堵合法入境非法滯留的情況發生，相關單位實施「觀平專案」，從入境台灣名單審核、入境、出境等都有一套管理措施，防止逾期停留。為了更有效因應防止非法滯留事件發生，相關單位決定將所實施的「觀平專案」與以變更變更。決定在二〇〇五年二月十五日以後，將由觀光局核發專用臨時工作證給帶團導遊進入機場管制區協助中國旅客出關，不再由航警負責帶領。

雖然目前政府對於旅客失蹤的部分有提出一些解決方案，不過總的來說，此政策目前的執行狀況除了來台旅客失蹤事件外，還包括尚未全面開放中國人民來台觀光與旅客來台的旅遊品質粗糙不堪。因此仍有必要去檢討政策執行過程當中所發生的問題。