

第五章 結論

本研究之主要目的在於：一、為該政策作一全面的檢討評估，以期提供整體性與前瞻性的政策分析與政策建議；二、提出更有效地安全管理機制，以減少中國觀光客在台逾期滯留。研究歷經文獻檢閱、研究架構之提出、深度訪談與資料分析等過程後，將研究所得結果彙整如下，同時提出相關的研究建議，期能提供相關學術研究、業者實際運作或是政府相關單位在推動兩岸觀光交流時得以參酌應用。

第一節 研究發現

本文係採取過程評估之研究途徑，以深度訪談之方法來蒐集政策利害相關人之第一手資訊。根據本研究之分析，本文可歸納出下列結論：

壹、此政策執行至今，是否有達成其預期的政策目標？是否真的有帶動台灣觀光產業之蓬勃發展？

「開放大陸地區人民來台觀光政策」的首要目標就是希望藉由兩岸的觀光交流，使得兩岸民眾的誤解降低，能夠更真實地了解兩岸的真實面。然而事實上，此政策由於兩個關鍵因素使然：一、我國片面開放；二、不當的安全管理機制，使的目前這個目標尚未有效達成。

儘管當初預估開放大陸旅客來台觀光能為台灣帶來如此可觀的經濟效益，然而此政策從開放到目前為止已經是歷經三年多的時間了，到目前為止來台觀光的大陸旅客仍然屬於非常少量。根據出入境管理局的統計，二〇〇二年來台觀光的中國第二類（經第三地）和第三類（居住國外拿到居留證）的旅客有 2151 人；二〇〇三年有 12770 人；二〇〇四年有 19042 人；而今年到三月底累計共有 4654

人次的大陸旅客來台觀光。因此，目前的政策執行情況與當初所預期的狀況相差很多，此政策執行至今仍然無法達到其預期的政策目標，讓台灣的觀光產業更加蓬勃發展。

貳、政策執行過程中，哪些是影響此政策達成其目標的關鍵因素？

綜合學者與業者的意見看法，他們均認為目前的政策執行充其量只能說達到了部分的目標。若要使得此政策真的達成其預期的目標，可能要從下列的關鍵因素開始著手：和諧的兩岸關係；與中國大陸進行協商，簽訂旅遊協議；解決安全管理機制的問題；提升我國的旅遊品質與資源，以及採取漸進式的開放等...

一、旅遊品質與資源是否是影響此政策達成其目標的關鍵因素？

旅遊品質與旅遊資源在短期內並非為影響此政策達成目標的關鍵因素；不過若將眼光拉長，就中長期來看，旅遊品質與旅遊資源其實是影響台灣觀光產業發展的一個根本因素，也是最為重要的要素。旅遊品質的提升以及旅遊資源的改善不僅能夠帶動觀光產業的發展，也會更進一步帶動其他相關產業的復甦，進而促進整個地方甚至是整個國家的經濟繁榮。經過研究分析後，綜合學者與業者的意見，我們可以得之，台灣最大的旅遊競爭優勢為：中國旅客對台灣的好奇心。

二、安全管理機制是影響此政策達成其目標的關鍵因素？

學者們認為安全管理機制是會影響到此政策達成目標的關鍵因素，他們皆同意安全管理機制是必要且重要的，然而安全管理機制與其他因素相較之下，安全管理機制則屬於比較微觀的，比較屬於技術層面的東西。因此學者與業者認為，只要前置作業有進行好，亦即此開放政策是經過雙方協商，而且有簽訂旅遊協議的話，那麼安全管理機制將是更容易執行，而且較易發揮作用的。而綜合產官學界的意見，總結出可行合理的安全管理機制應該包含：事前的文件身分審核、觀平專案（到機場接旅客以及通報制度），以及合理的保證金制度。

三、與中國簽訂觀光協議，是否是影響此政策達成其目標的關鍵因素？

在此開放旅遊的政策中，與中國簽訂旅遊協議其實是最基本的前提要件，屬於最重要的一個影響因素，若是少了這道程序，之後的安全管理機制與旅遊品質都會直接或間接受到影響。而協議內容則涉及了與旅遊相關的複雜事務，但最主要的應該還是「大陸人民身份查核」、「違法滯留遣返」、「雙方旅行社的管理規範」，以及「旅遊糾紛調處」的議題。此外，就旅遊協商的代表部分，受訪者大致上皆認為旅遊協議的內容涉及公權力的部分，因此應該由政府出面處理較為適當；不過若考量我國與中國的特殊關係，以及評估可行性後，學者與業者均認為與中國大陸簽訂旅遊協議其實可以參照此次的春節包機模式，由政府授權給民間，告訴民間團體政府的底限何在，由民間團體來進行協商。

四、其他影響此政策達成其目標的關鍵因素？

根據受訪的政策利害相關人表示，其實還有一些重要的關鍵因素，也是會影響此政策是否達成其目標的重要關鍵，包括：

（一）和諧的兩岸關係

「開放大陸地區人民來台觀光政策」不只是單純的觀光政策，它更是具有高度政治色彩的兩岸交流政策。只要兩岸關係趨於緩和，大陸方面自然願意開放大陸居民來台旅遊，而且也願意與我們進行協商；但是相反地，假如兩岸關係日趨緊張對立，中國方面根本就不願意與我們協商。

（二）專業導覽人才

就長期來看，一國的觀光旅遊與品質才是決定這個政策是否能夠為台灣帶來可觀經濟收益的轉捩點，而專業的導覽人才更是會直接影響旅遊品質的關鍵。

(三) 漸進式開放

事實上目前執行的最大問題在於：旅客來的量太少了，以致於對於我國的觀光產業以及其他的相關產業助益不大。根據受訪的學者與業者表示，全面開放仍有一定的風險待評估。因此採取漸進式的開放模式是較恰當的。一方面能夠吸引到更多的大陸旅客來台；而另一方面也比較能夠掌握安全管理機制的施行。

參、政策執行至今，已發生過數次的跳機（觀光客滯留）事件。在兩岸觀光交流中，我國政府應該建立何種安全管理機制，以更有效地防止大陸旅客在台失蹤或逾期滯留？

綜合政府單位、專家學者與民間業者的意見，總結出較為合理可行的安全管理機制應該包含：「事前的文件身分審核」、「觀平專案」（進入機場管制區接旅客以及通報制度）、「旅行社與個人的保證金制度」，以更有效地防止大陸旅客在台失蹤或逾期滯留。

不過學者與業者均不否認，眾人所關注的安全管理機制議題，其實是屬於較技術層面的問題。因此總結來說，今日的安全管理機制難以發揮功效，主要的原因在於我們沒有與中國大陸簽訂協議，因此在事先預防（事前文件身分審核）方面就已經漏洞百出了，更遑論是之後旅客來台後的相關安全機制也是難以確實執行。而且即使訂定出一套看似百密而無一疏的安全管理機制，也無法百分之百的杜絕中國旅客來台逾期滯留的問題。

第二節 研究建議

本文認為雖然此政策已經執行了將近三年多的時間，然而由於目前此政策只是我國單方面的宣佈開放，中國大陸也尚未解除中國旅客來台的禁令，再加上雙方並沒有簽訂旅遊協議，使得此政策執行至今好像是一個「假」政策，是一個無法發揮其功效的政策。儘管目前的施行成效不佳，影響的範疇有限，然而就未來而言，筆者相信，只要中國願意開放居民來台觀光，雙方進行協商簽訂旅遊協議，此政策必然會對於台灣的整個經濟與社會帶來相當的正面效益與負面衝擊。

根據上述研究結果，本文將從理論與政策務兩個面向，提供未來研究的幾點建議：

壹、理論層面

有鑑於政策評估研究已至相當成熟的階段，然而受限於研究限制，本文僅從政策執行過程評估的角度加以探討，相信後續的政策結果評估與政策影響評估仍有許多值得深入探討研究的議題。本文以政策過程評估和回應性評估途徑來檢驗「開放大陸地區來台觀光政策」，未來建議可嘗試採用其他的政策個案，或是採用其他的評估途徑或是質量並重的研究方法，以豐富政策評估研究的內涵。

貳、政策層面

「開放大陸地區來台觀光政策」突顯出政策內涵的複雜性與不確定性，未來此政策的發展情形仍然是個未知數，是否會因為兩岸關係有了新的突破而有更進一步發展的可能，全面開放後又會對台灣社會經濟帶來何種影響，以及全面開放後如何建立一個可行的安全管理機制，這些議題所涵蓋的層面將不僅只是台灣單方面能解決的問題，而是兩岸間高度技術性與高度互動性的政策問題。因此未來政府如何因應此政策的發展，如何因應全面開放所帶來的利弊得失，相信都是值得深入探究的新議題。