發佈：2008-12-10, 週三 21:46
點擊數：25893

壹、問題緣起

為何兩岸簽訂旅遊協定後中國觀光客來台如此少[1]，大致上有兩種可能，第一種是從市場供需角度，台灣觀光資源無法吸引中國觀光客，自然來台旅客有限，若感嘆中國客不青睞台灣，那麼大部分責任可能在台灣。第二種可能性，來自政府管制措施，據市場調查中國大陸民眾想來台灣的客源高達5千萬人，在總統大選前，馬英九與國民黨智庫提出評估，主張初期每天開放大陸旅客三千人次來台觀光，每年110萬人，一年就可以創造六百億元商機，中長期則每年增致300萬人次[2]。因此，若不是中國政府刻意管制，以市場自由運作原則，來台的大陸客不應呈現乏人問津的局面。

這就是本文想要探討的主題，中國大陸民眾境外旅遊活動是自由意願還是政府控制主導，現階段兩岸旅遊發展是基於市場原則運作還是非市場原則，如果中國旅客出境旅遊具有非市場性特色，那是誰在主導非市場性原則呢？而目前中國觀光客申請來台手續複雜，保證金高，以及往來交通運輸不便捷，以及團進團出的原則，到底是雙方的市場力量可以逐步解決，還是要靠鬆綁政府行政控制手段才能加以解決？

最後本文假設是兩岸觀光旅遊發展深受非市場因素影響，那麼台灣在這場依賴中國觀光客來台消費的經濟需求，需要付出多少政治經濟代價呢？需要努力突破困境的途徑為何？

貳、台灣觀光市場體質與特色

一、台灣的觀光市場與旅行業體質

長期以來，台灣觀光業產值佔其GDP比例甚低，僅3.5%左右，在全球排名佔167名，而觀光產業就業人數佔整體勞動人力的2.2%，與各國比較依然偏低。然而在觀光旅遊競爭力的評比上，台灣國際競爭潛力其實不弱，有些項目還名列國際前茅[3]，但根據世界經濟論壇（WEF）2008年各國旅遊與觀光競爭力最新排名，台灣總體排名是52名，在三項次指標中，觀光旅遊人文、文化與自然資源指標台灣的名次是79名，政策架構環境是69名，只有在觀光旅遊的商業環境與基礎設施指標，尚有29名的水準。因此相對於其他經濟產業而言，台灣在國際觀光產業競爭力屬於「有競爭潛力，但落後發展」的格局。

雖然如此，近幾年來台灣大力發展觀光產業，執行各項觀光客倍增計畫，加上各地方政府無不大力推動地方產業朝向觀光休閒化，許多具有台灣地方特色的精緻休閒產業在各地深根茁壯，蓬勃發展，吸引國際遊客，其中仍以吸引同文同種的華人遊客為主力，尤其對引進中國大陸觀光客給予極高的期待。

然而，台灣的旅遊市場是典型自由市場經濟，政府的角色只扮演交易市場的促進者或仲裁者的角色，如協助觀光行銷、知能輔導、提供基礎建設等，少有直接介入業者的經營，更無政府直接投資經營公營的旅行社與旅館業，使得台灣觀光旅遊是一個呈現完全由民間經營與自由競爭的環境，且進入台灣觀光行業的門檻不高，以致呈現以中小型企業型態為主的旅行業。

二、對大陸觀光客的高度期待

兩岸旅行業交流，過去台灣對中國大陸一向扮演資金輸出的角色，以2007年為例，人口只

Phoca PDF

有2300萬的台灣，去年前往大陸旅行人次高達460萬人，相對地人口13億的大陸來台人數卻僅32萬人[4]，台灣去大陸的人數是大陸來台灣的15倍之多，造成兩岸人流往來的巨大懸殊，此一嚴重不均衡現象，台灣政府自2002年起就積極推動大陸觀光客來台旅遊，希望藉此平衡雙方旅行人流的嚴重失衡，然而，因北京當局對民進黨政府採取杯葛抵制策略，至2008年5月之前，雙方政府雖有委託民間進行協商，但始終未能達成協議。

馬政府上任後，兩岸復談並迅速達成旅遊協議，但對台灣社會而言，可以說是既期待又怕被傷害，「期待」的是，陸客來台能為台灣注入經濟活水，根據政府部門預估，約有五千萬中國民眾有興趣來台觀光，如果以一天開放3千人計算，陸客來台平均以停留8天，每天消費台幣7千元，一年估計可創造6百億元商機。

隨然對陸客來台寄予厚望，但台灣社會與業界仍擔心大批陸客登台後的負面效應，主要包括：

（一）擔心陸客來台的經濟效益未必如政府所估計，例如以來台消費比較，中國觀光客在台每人每日平均消費為244美元，低於日本觀光團旅客平均342美元，且去年日本旅客高達116萬6千人，為台灣第一大客源市場，大批中國旅客來台，台灣旅遊品質與成本勢必受到影響，是否因此會排擠掉日本與美國觀光客來台人數。

（二）配合兩岸空運協議達成，無論是開放週末包機，或未來的平日包機與直航，飛機都是雙向對飛的，不可能只載陸客來台而空機返回。事實上，由於台灣旅客前往中國大陸更加便捷[5]，勢將也會帶動國人赴中旅遊可能大幅成長，連帶了也會對國內旅遊市場帶來負面衝擊。因此單從經濟效益就不能太樂觀，若再考慮可能出現少數陸客可能出現脫隊非法滯留，甚至出現防疫漏洞等重大社會外部成本，若沒有做好的完善配套措施，草率開放陸客來台有可能未蒙其利，而先受其害。

（三）以兩岸所簽訂旅遊協議來看，對陸客來台審核作業上其實相當嚴謹，加上大陸有關單位參與審查，理論上應萬無一失。但道高一尺魔高一丈，加上兩岸人民同文同種，外貌型態難以分辨，台灣勢必為人蛇集團選擇販賣人口非法居留的首選，如何防範人蛇集團利用觀光途徑進行犯罪，還需要兩岸政府與業者共同努力。

（四）是必須嚴防出現防疫漏洞，中國大陸因幅員遼闊，公共衛生與醫療水準參差不齊，這次開放來台觀光的大陸13個省分區域，並非全都是非疫區，而且中國大陸目前是結核病、狂犬病排名世界第二的國家，同時也是口蹄疫、禽流感猖獗的疫區[6]，防疫工作應成為迎接陸客來台重中之重的首要工作，兩岸政府必須通力合作嚴格把關，務必做到滴水不漏的程度，否則台澎金馬若從非疫區變成疫區，將重創台灣經濟與農畜業，得不償失。

截至10月底為止，這是上述負面效應並未出現，主要原因是陸客來台數量嚴重低於預期。據移民署統計至9月底的資料顯示，陸客來台觀光人數，今年7月入境人數為4476人，8月為7096人，9月則為8953人，人數雖有小幅成長[7]，但距離當初樂觀宣稱每天到達到3千人規模，落差極大。甚至，低於過去台灣政府在中國政府未開放第一類（只居住在中國境內居民）陸客來台前，自行規劃所謂第三類（海外中國居民與留學生）、第二類（前往第三國後，繞經台灣）陸客來台的數量。

參、中國的境外旅遊的特色

Phoca PDF

一、中國政府對「出境旅遊」的控制

中國大陸觀光客來台人數不如預期，不僅台灣政府官員失望，就連台灣商家也直嘆「大陸錢不好賺」，輿論更掀起對內一番檢討，解釋為何無法吸引中國客來台，理由洋洋灑灑，包括行銷宣傳不力，觀光資源有限，配套措施不足，出入境管制多，團進團出限制，以及恰逢奧運舉辦時機等等。憑心而論，這些反省檢討都有部分意義，但卻沒有點到問題的真正核心，很難對症下藥。

首先，要必有針對中國出境旅遊有基本認識。第一、中國大概是全球唯一對其國民出境旅遊進行管制的國家，第二、中國觀光客出境消費力強，名列世界前茅[8]。因此自本世紀以來，北京當局就利用這兩項條件，以控管人民出境旅遊作為其拓展外交，發揮國際社會影響力的重要籌碼，展現對外親善與經援友邦的目標，進行所謂「旅遊外交」[9]。事實證明，利用出境旅遊這項外交利器，已成為北京當局重要而有效的外交新籌碼，並大受各國歡迎，紛紛爭相要求北京對其開放觀光客，不但增加了北京的國際影響力，也大大降低中國崛起的負面形象。

因此，將那些國家地區列入核准開放觀光的名單（Approved Destination of States, ADS），以及管制多少數量觀光客，包括配額控管與停留時間等，便成為北京當局進行「旅遊外交」可政策操作的工具。這也就是為何大部分的中國出境旅遊決策權，往往是在外交部，而非主管機關國家旅遊局的原因，換言之，現階段迎接中國大陸觀光客，不能只是純經濟的思考，或是只以觀光市場角度來經營管理，而忽略北京當局往往將「境外旅遊」的對外利益，賦予高度的非經濟或政治任務，這是台灣政府與業者不可忽略的非經濟因素。

換言之，台灣正式成為中國觀光客可以開放旅遊的地區，更不能光是以治理兩岸觀光旅遊市場機制來單純面對，否則如何解釋有近5千萬的中國觀光客想來台灣旅遊，為何台灣卻「等嘸人」；又為何一樣是奧運舉辦因素，中國觀光客前往日本、香港旅客完全不受影響與減少，卻獨獨禁足來台灣。從開放到現在平均每日來台觀光客僅有2百餘人、到3百餘人、到目前的4百多人左右，離每日上限的三千人，差距懸殊，有些時段來台人數甚至比未正式簽署協議前還要少，這就不能排除北京對台的「旅遊統戰」與非經濟因素。

至於，北京當局基於何種政策考量，要調台灣的「胃口」？雖然台灣有部分業者或是反對黨人士質疑，是希望台灣政府在兩岸政治、外交、軍事等領域對中國讓步，滿足北京的政治需求後，北京才願意釋出經濟利益與甜頭，才願意在來台旅客數額上加碼呢？還是有其他政治企圖？這些都有賴未來更多的證據來加以驗證。例如，以最近澳門博彩業為例，因北京當局基於某些政策考量
，限制大陸居
民前往澳門自由行的簽證核
發方式，就帶給澳門觀光博彩業嚴重打擊[10]
，顯示中國「出境旅遊」管制收放亦具胡蘿蔔與棒子的對外影響力。

不過，為何出現兩岸政府對於陸客來台的觀光實益，出現「口惠而實不至」，造成台灣旅行業者過度預期，甚至造成投資損失，現階段的兩岸旅遊的非經濟因素實難以排除。

二、兩岸業者協議的不對稱性

依照兩岸兩會所簽訂「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」，雖以兩岸旅遊業者自行簽訂合同來加以執行，然而事實上，兩岸業者再協商議價上並非處於對等局面。有兩岸業者有下列兩項不對稱性的因素：

Phoca PDF

發佈：2008-12-10, 週三 21:46
點擊數：25893

（一）組團社主導的不對稱：由於台灣旅行市場高度期待引進陸客，是買方優勢，亦即大陸組團社因掌握客源數量，往往對台灣的接待社有較大的議價空間，甚至可影響接待社的決策權，包括來台後有關接待的配套組合，如旅遊景點、交通運輸、餐廳旅館、以及土特產紀念品選擇等等，大陸組團社有能力影響台灣接待社的「決策」，形成所謂「組團社一條龍」之現象，最後恐將由大陸組團社囊括陸客來台絕大部分的利益。

（二）兩岸旅行業者實力懸殊的不對稱：大陸方面13省分列出33家大陸組團社[11]，皆為資本雄厚、從業人員眾多，且全屬黨政軍相關企業，亦即公部門色彩濃厚，兼具執行各項政府行政指令，高度配合政府政策執行對台任務。相對於，台灣列出可以承接大陸觀光客的接待旅行社，數量高達213家之多[12]，大都屬於中小型純民間企業型態，成立資本額少，從業人員少[13]，依市場法則運作經營，自負贏虧，也沒有非經濟以外之政策任務，實難以和大陸組團社分庭抗禮進行對等協商議價。

肆、現階段兩岸旅遊市場非正常化之困境

從上述結構因素分析，中國大陸觀光客來台，表面上今年六月兩岸兩會簽訂包機與旅遊兩項協議後，大陸觀光客應會陸續源源不斷來台旅遊，而且台灣方面，無論業者與政府也都做好迎接陸客來台的相關準備，不料，原本預期每天有近3千人的陸客流量，令台灣業者大失所望，就算以來台最高人數計，也不到預期量的六分之一，甚至八月上旬平均每天還不到兩百人，甚至比起過去民進黨政府自行規劃的第二類、第三類陸客來台政策之平均每天還有220人數還要少。

以今年八、九月份陸客來台人數為何如此的稀少為例，雖然兩岸官員幾乎一口同聲表示，「這是因為『奧運因素』造成來台人數短少」。問題是，同時期同樣是「奧運因素」，為何中國觀光客前往日本、香港人數就絲毫不受影響，因此「奧運因素」並不能作為陸客減少的唯一因素，例如今年中國十一長假，沒有了「奧運因素」原本預期中國觀光客人數可以達到來台高峰，但結果依然令人失望。這其中是否涉及各種複雜因素的刻意操作與計算，是否利用陸客來台人數的控管，來牽動影響兩岸關係的走向，這是台灣引進中國觀光客不可掉以輕心的地方。

例如，兩岸兩會簽署旅遊協議後，北京當局配合台灣7月4日的首發團，以及7月18日陸續抵台旅遊先發團，據了解都是中共黨政軍公相關部門所組成的「公部門考察團」為主，並非是一般民眾的自發組團，這顯示兩岸旅遊仍不脫處於「政府刻意操作」階段，尚未發展到「市場供需運作」階段，因此，近期陸客來台人數稀少以及與所預期之經濟效益落差極大，中方刻意操作的政治動機值得關注。至於「政府刻意操作」階段的具體干擾措施為：

一、高額保證金

據了解大陸官方設置來台旅遊門檻，主要在於每位來台大陸旅客必須繳交5萬人民幣的保證金，亦即要申辦來台旅遊必須每人繳交新台幣20萬元以上（10底匯率牌價：人民幣兌換台幣是1：5），若一家四口出遊可能要繳交將近一百萬新台幣作為保證金，如此高額出境旅遊保證金，大幅阻卻大陸遊客來台意願，換言之，此一大陸官方片面高門檻的行政措施，如同變相透過行政監控手段壓低來台人數。相對於，台灣審查的要求規定，大陸人士僅需要出具約台幣20萬元以上的存款證明即可，兩相對照，大陸當局刻意以高額保證金壓低來台旅客的動機，十分明顯。

二、冗長的來台申請程序與文件證明

Phoca PDF

在程序上，大陸作為審查陸客來台的第一關，就審查時間，繳交文件，保證金之繳納等手續，明顯較台灣申請程序複雜冗長，似乎可藉各種程序手續阻卻大陸觀光客來台之意圖。例如來台旅遊文件證明必須由工作機關簽章正本等規定。

三、 團進團出原則之堅持

大陸居民赴台灣旅遊協議中達成採取「團進團出」形式，團體活動，以及整團往返的協議內容。台灣方面係基於國安與治安之需求，大陸方面則堅持其出境旅遊一貫原則為團進團出，全球僅對香港、澳門地區，依照中港、中澳CEPA簽訂大陸居民自由行至港澳觀光。問題是台灣不是香港澳門，台灣政府與大部分人民也不同意接受一國兩制，因此就政策面而言，現階段中國政府開放台灣或部分離島（如金門、馬祖）成為陸客自由行的地區，相關政策條件尚不成熟，不具可行性。

此外不容忽略，團進團出的旅遊模式，較為容易受行政管控。大陸組團社方面，團進團出模式有利於中國官方行政介入兩岸旅遊交流，同樣地，台灣方面對於陸客旅遊團團進團出也較易管控違規離隊逃脫情事案例發生，因此，在陸客來台初期兩岸政策尚須以行政力量介入兩岸旅遊事務的情況下，處處可見明顯行政干預情況下，兩岸旅遊市場正常機制的建立恐非短時間可以完成。

伍、 未來發展之觀察

兩岸長期對峙分立半世紀之久，要建立經貿合作機制恐非一蹴可及，一步到位。2008年5月台灣才完成政黨輪替執政，6月13日兩岸兩會就簽署「兩岸旅遊協議」，並於11月4日完成二次江陳會達成4項協議等。但想要只憑一紙協議就能化解兩岸政府長久的歧異，達到預期目標，既不可行也不切實際。例如以兩岸旅遊為例，因馬英九政府大力吹捧，嚴重忽略中國以行政措施阻礙陸客來台的操作，造成台灣民眾與觀光業者的預期過高，造成遺憾與損失，馬政府當然責無旁貸，相關責任亦不可推卸。如今兩岸兩會進行二次江陳會談，理應透過協商進行亡羊補牢。然而，吾人看待二次江陳會並未就兩岸旅遊議題，達成致力回歸正常市場運作的努力，顯示北京當局仍會以陸客來台人數的管控，作為對台政策操作的籌碼。但我們仍呼籲馬政府要洞悉北京當局的「旅遊統戰」，持續藉由兩岸協商平台，與中方持續周旋，致力於將兩岸觀光旅遊非經濟與非市場因素加以去除與降低，否則未來「陸客來台」將是馬政府的一項緊箍咒。具體途徑如下：

一、 多些市場機制、少些行政干預

首先，二次江陳會達成週末包機改為平日包機，且航班從每週36班增為108班，大陸航點也由原先5個增加到21個[14]，並進一步提議將大陸旅遊組團社的家數由33家擴充到66家，允許來台旅遊省市由13省市再以擴增，以及陸客組團最低人數由10人降為5人[15]，這些作法均值得肯定，但對於市場化的推進作用則影響有限。理由是，目前是中國出境旅遊行政干預之執行，來自大陸旅行社的配合，而大陸組團社清一色都是黨政軍系統相關機構，管制介入行政主導特質明顯，未來擴充組團社若能邀請大陸民間業者設立的旅行社加入，打破黨政軍壟斷局面，透過兩岸民間企業對民間企業，才真正有利於兩岸建立正常化的旅遊市場。

從兩岸互惠的角度而言，台灣方面幾乎已全面開放旅遊市場，對中國的出境旅遊是幾乎是完全開放，相對地大陸方面對台灣的出境旅遊則設置障礙與限制仍多，值得下次江陳會繼續協商

Phoca PDF

，進一步撤除不必要行政管制障礙，包括影響嚴重管制人數出境旅遊的繳交高額保證金，至今仍未降低或改以證明文件取代高額保證金制度。

二、少些行政障礙，降低社會與政治風險

兩岸有更多善意與互惠基礎，具體的觀察指標就是減少兩岸旅遊行政障礙，促進雙方旅遊的正常化與便利性，將兩岸旅遊事務逐步交由兩岸業者依市場機制來運作，最能符合體現透過市場機制來完成兩岸旅遊交易，對旅遊的消費者與供應者而言，其享受利益將最大化。

目前兩岸政府對兩岸旅遊所祭出的行政措施，對外公開理由雖然都是揭櫫防範跳機脫逃與行方不明，造成社會治安與國安疑慮。固然為了避免或減少旅遊外部成本，必須由政府出面管制。但中方往往藉口配合台灣人流管理需要，投下龐大的資源經費與不符比例原則的管制措施，嚴重抑制觀光客正常流量，就有必要透過兩岸協商機制不斷檢討與改進。

惟長期而言，陸客來台因行政障礙與措施壓過市場機制力量過久，以致觀光量能不足，勢必使兩岸之間「不能說的秘密」----政治的思考必然浮出檯面，將使兩岸旅遊陷入兩岸政府「以政治交換經濟」的計算，將使兩岸旅遊問題更趨複雜化，這對兩岸旅遊市場化的建立將是一大傷害。

陸、結論----台灣應致力於兩岸旅遊市場化的建立

兩岸旅遊是兩岸關係的試溫計，若兩岸旅遊出現政治圖謀思考，大陸方面以台灣釋出多少政治利益才願事出多少旅客赴台，此種「以政治交換經濟」思維若擴及到「陸生來台就讀」、「中資來台投資」等開放領域，對未來兩岸關係必然是負面影響。而為了減少政治干涉經濟事務，減少或撤除龐雜且不適當行政措施與障礙是建立兩岸經貿正常化的必由之路。

北京當局過去精密成熟的「旅遊外交」操作範例，以及長期對台統戰的需求，現階段台灣政府與相關業者不能將兩岸觀光旅遊，視為單純的市場治理而已，而忽略中國當局背後強大的政治動機與政策操作，唯今之計，除了台灣政府與業者提高警覺與風險意識外，解鈴尚須繫鈴人，仍必須繼續仰賴兩岸政府，開誠互惠，透過兩岸協商機制，降低政治思考計算思維，致力於將兩岸旅遊導向市場化，盡量排除看不見的政治黑手或行政手段對兩岸旅遊進行不當或過度的政治主導與行政干預，方是上策。

二次江陳會對兩岸旅遊議題，排除了部分的行政障礙這對建立兩岸旅遊市場化正常化有一定程度的貢獻，但主要行政措施與障礙尚未去除，留下想像空間，也留下第三次江陳會所需繼續協商的功課。

作者邱垂正為金門技術學院助理教授

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）
版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved.

註解：
1.2008年台灣業者在政黨輪替後，預計七月起陸客來台上路，依照馬政府競選時承諾初期每天開放三千人次，第二年後增為五千人次，第三年再增為七千人次，第四年為每天一萬人次。讓台灣

Phoca PDF

業者預期陸客將源源不斷來台。 2.黃豐鑑，2007，〈本黨開放觀光客來台之研究〉，《國政研究報告》，國家政策研究基金會，10月17日，
參閱網站http://www.npf.org.tw/particle-3171-2.html。
3.世界經濟論壇（WEF）有關各國旅遊觀光競爭力指標，台灣在2007年總體排名為30，但2008年則滑落至52名，與致力、約旦、巴拿馬、土耳其同級。請參見2008 The Travel & Tourism Competitiveness
Index，http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/TravelandTourismReport/index.htm
4.陸委會，《兩岸經濟統計月報》，第186期，頁37-38。
5. 二次江陳會後，將週末包機改為平日包機，班次由每週38班增加到108班，桃園飛上海也因截彎取直只需82分鐘，節省燃油、時間等成本可觀。參見陳志平，〈桃園飛上海僅82分鐘〉，聯合晚報，2008年11月4日，A3版。
6.邱垂正，2008，〈旅遊服務業的基礎知識〉，收錄於「觀光導覽暨休閒人才培訓班」講義資料，金門縣政府委託國立金門技術學院承辦，10月22日至25日，頁25-30。
7.以台灣內政部說法，陸客每日來台人數7月平均是2百餘人，8月為3百餘人，9月達5百餘人，是按「實際工作天數」來計算，而非以「每月30天來計算」，顯示與台灣民眾與業者的預期落差更大。參見羅添斌，〈觀光商機支票 都變芭樂票〉，自由時報，2008年11月3日，A6版。
8.依據台灣觀光局2007年來台旅客消費及動向調查，大陸觀光客雖整體消費力稍遜於日本，但從購物費的角度，其花費金額與佔全部消費金額之比例，均遙遙領先日韓客人，名列第一。相關資料參見觀光局網站http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp。
9.范世平，2005，〈中國大陸旅遊外交政策之研究---以出境旅遊發展為例〉，《中國大陸研究》，弟48卷第2期，頁61-93。
10.陳競新，〈陸客自由行設限，澳門賭場冷颼颼〉，《聯合報》，2008年10月13日，A9版。
11.依照台灣觀光局所發佈2008年11月5日最新資料，大陸13省市旅遊業組團社共計33家，詳細資料請參閱觀光局網站http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp。
12.依照台灣觀光局所發佈2008年11月5日最新資料，台灣旅行業接待社共計213家，參閱觀光局網站http://admin.taiwan.net.tw/public/public.asp?selno=324&relno=324。
13.台灣旅行社大多為中小企業型態，也僅有一家（鳳凰國際）屬於上櫃公司。
14.參見「海峽兩岸空運協議」相關說明---第二次「江陳會談」成果（空運篇），2008年11月4日，請參閱陸委會網站http://www.mac.gov.tw/big5/cc2/p03.pdf。
15.有關降低行政障礙措施以納入討論，請參閱，〈江陳會談可能簽署協議內容概況表〉，《自由時報》，2008年11月3日，A6版。但截止本文交稿前，江陳會尚未針對兩岸旅遊開放措施達成共識獲協議。

Phoca PDF