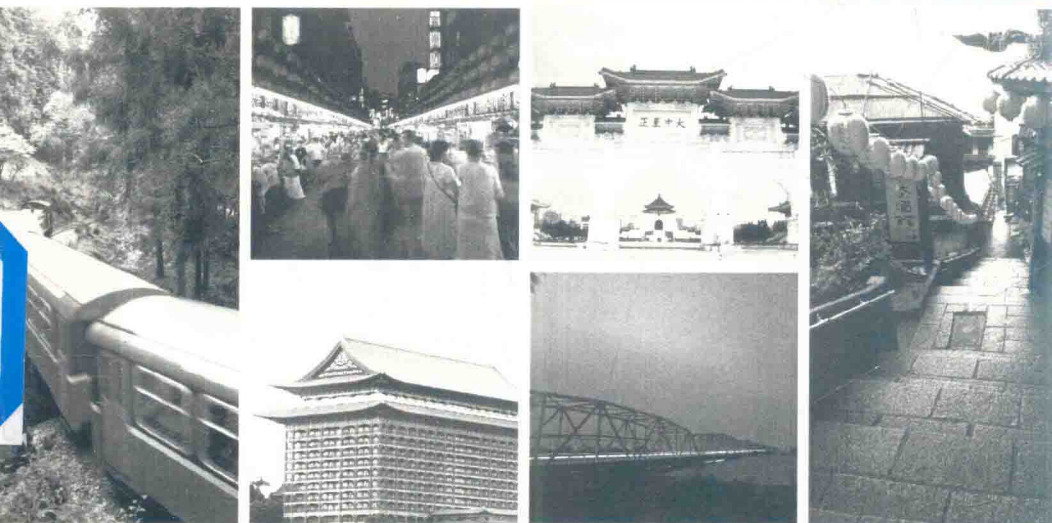


范世平／著

大陸觀光客來台 對兩岸關係影響 的政治經濟分析

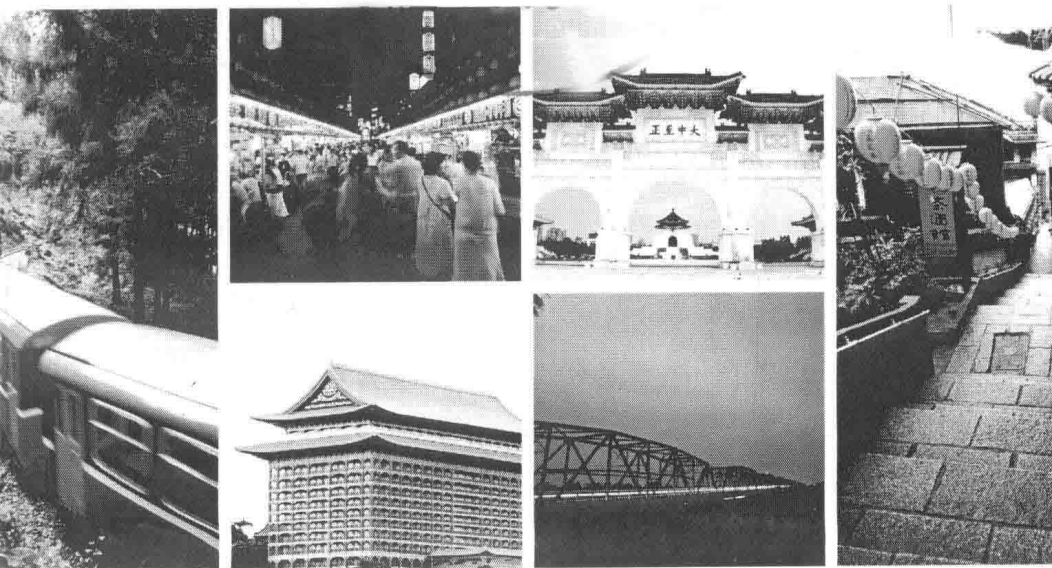
A Political-Economic Analysis on the Impact of
the Mainland Chinese Tourists Traveling to
Taiwan on the Cross-Strait Relations



平／著

大陸觀光客來台 對兩岸關係影響 的政治經濟分析

A Political-Economic Analysis on the Impact of
the Mainland Chinese Tourists Traveling to
Taiwan on the Cross-Strait Relations



大陸觀光客來台對兩岸關係影響的政治經濟分析

/ 范世平著. -- 一版. -- 臺北市：秀威資

訊科技, 2010.01

面；公分. -- (社會科學類；AF0129)

BOD 版

參考書目：面

ISBN 978-986-221-374-2(平裝)

1. 兩岸關係 2. 觀光行政 3. 政治經濟分析
4. 中國

573.09

98023499



社會科學類 AF0129

大陸觀光客來台對兩岸關係 影響的政治經濟分析

作 者 / 范世平

發行人 / 宋政坤

執行編輯 / 林泰宏

圖文排版 / 蘇書蓉

封面設計 / 陳佩蓉

數位轉譯 / 徐真玉 沈裕閔

圖書銷售 / 林怡君

法律顧問 / 毛國樑 律師

出版印製 / 秀威資訊科技股份有限公司

臺北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓

電話：02-2657-9211 傳真：02-2657-9106

E-mail：service@showwe.com.tw

經銷商 / 紅螞蟻圖書有限公司

臺北市內湖區舊宗路二段 121 巷 28、32 號 4 樓

電話：02-2795-3656 傳真：02-2795-4100

<http://www.e-redant.com>

2010 年 1 月 BOD 一版

定價：510 元

• 請尊重著作權 •

Copyright©2010 by Showwe Information Co.,Ltd.

自序

本書為筆者近年來針對大陸觀光客來台旅遊議題，相關研究成果之總結，其中部分內容曾發表於列名TSSCI（Taiwan Social Science Citation Index，國科會台灣社會科學引文索引資料庫）之學術期刊與其他國內專業學術刊物，而在審酌時空變化與增加最新資料後修正編纂而成，並且也加入了更多的學理論證與研究心得。

筆者從1999年開始藉由政治經濟學來研究中國大陸的旅遊政策與產業，迄今已經整整十年了。這十年，我從一個博士班的研究生到忝為在大學任教的老師；任教的學校從台北到金門又回到台北；所處的系所從觀光到中國大陸以致於今天的政治；研究的議題從被大家認為是冷門而非主流到現在成為熱門。

這十年來筆者的變化很大，但卻又似乎不離其宗，就是努力將政治學與觀光學這兩個學門進行科際間的整合，不敢說是成功，但的確發現這兩個領域的人們都能日益瞭解與欣賞對方；就像筆者一直堅持的看法，陸客來台絕不是觀光議題而是政治議題，許多人如果還以為「觀光是觀光，政治是政治」，或是只研究觀光而不去過問政治，恐怕會錯估情勢與淪為見樹不見林。

個人因為研究中國大陸的入境旅遊政策而獲得博士學位，又因為探討大陸的出境旅遊而有幸升等為副教授，原本以為相關領域的研究已經趨近完整，所以開始探索主權財富基金與華僑政策等新興課題。然而隨著兩岸關係的迅速改善，陸客來台的議題又從2008年開始紅火起來，因此決定在既有的基礎上進行後續之深入研究。

我很慶幸能夠親自參與從陸客來台之初到現在全面開放的種種變化，在第二章我運用了包括全球化、混合經濟、旅遊經援、軟實力、政治社會化、民主化等理論，試圖找尋此一變遷的原因與軌跡；第三章則探討了開放陸客來台的發展過程，由於此與中國大陸的出境旅遊發展具有密切關係，因此本章首先針對大陸出境旅遊的發展與現況進行探討，其次是探究陸客來台的發展歷程與現況；第四章是針對陸客來台的相關法令變遷進行分析，這包括兩個層面，一是大陸的規定，由於此與大陸出國旅遊法令有相當密切的關聯性，因此一併加以討論與比較，另一方面則是我國有關陸客來台的法令；第五章則是探討全面開放陸客來台的種種影響，這包括大陸對於陸客來台政策的決策模式，以及從不同面向探究陸客來台對於兩岸關係的影響，其中特別針對陸客對於台灣自由、民主與法治的體驗情況進行深入分析。

能夠以觀光相關研究的成果，回到最熟悉與喜愛的政治系所，我覺得自己真的是幸運而幸福的，因為我可以在不同的兩個學門間遨遊，並且獲得養分，而這對於兩個學門的學者來說恐怕都是難得的經驗。我認為，宏觀的政治如果不去瞭解企業的需求，無法提供企業獲利的環境與條件，則這個政府將難以繼續執政；而微觀的企業管理，如果無法瞭解宏觀的政治經濟發展，該產業的產、官、學界無法主導政策的發展，則這個產業與企業將永遠只是政策下游的接受者。

希望這本書能夠對於陸客來台發展迄今的相關政策進行檢視，更希望能夠拋磚引玉，有助於增加後續更多的相關研究。感謝我的父母長期以來的支持，內人惠君的體諒包容與鼎力相助，永祺與永萱是我在寫作過程中的開心果。感謝師大政治所博、碩士班同學博達、秀菁、鈺旋、文正與盈儒等的協助校稿，以及一

路支持我的學術界先進與長官。我感謝上蒼，讓我能從事自己喜愛的研究工作，因此我會繼續努力，這本書絕不是結束，而是另一個開始。

范世平 誌於師大誠大樓研究室

2009年10月

目 次

自 序	i
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻回顧與評析	4
第三節 研究方法	30
第四節 研究範圍與限制	32
第五節 研究程序與章節安排	33
第六節 名詞詮釋	34
第二章 研究途徑	37
第一節 陸客來台旅遊發生的背景與原因： 全球化理論	39
第二節 兩岸政府對於陸客來台之態度與 管理方式：混合經濟理論	52
第三節 陸客來台對於台灣政治與經濟的影響： 旅遊經援理論	58
第四節 陸客來台對於台灣政治與經濟的影響： 軟實力理論	70
第五節 陸客來台對於兩岸政治的影響： 政治社會化理論	72

第六節	陸客來台對於大陸政治的影響： 民主化理論	77
第三章	開放陸客來台的發展過程	95
第一節	中國大陸的出境旅遊的發展過程與現況.....	95
第二節	陸客來台旅遊的發展背景	113
第三節	國民黨再次執政後陸客來台之發展.....	129
第四章	開放陸客來台的相關法令變遷	149
第一節	中國大陸法令體系與出國旅遊相關法令...	149
第二節	中國大陸赴台旅遊相關法令	180
第三節	我國對於陸客來台旅遊相關法令.....	205
第五章	全面開放陸客來台後之影響	245
第一節	朝混合經濟發展下的中國大陸開放 陸客來台決策模式	245
第二節	開放陸客來台旅遊的影響與問題.....	249
第三節	陸客來台對台灣宣揚民主與促進 中國大陸民主化之影響	290
第六章	結論	313
第一節	理論的回顧與總結	313
第二節	研究發現與未來發展評估	332
第三節	後續研究建議	345

參考書目	347
附 錄	361
一、大陸地區人民來台從事觀光活動許可辦法 ...	363
二、大陸地區人民申請來台從事觀光活動 作業規定	381
三、中國公民出國旅遊管理辦法	391
四、出境旅遊領隊人員管理辦法	399
五、大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法	403
六、大陸居民赴台灣地區旅遊領隊人員 管理辦法	406

第一章 緒論

本章將從總體面的角度，分別針對本書之研究動機與目的、文獻回顧與評析、研究方法、研究範圍與限制、研究程序與章節安排、名詞詮釋等內容，進行探討。

第一節 研究動機與目的

以下僅就本研究之相關背景與初衷，以及希望達成之具體成果提出說明：

壹、研究動機

從90年代開始中國大陸隨著經濟發展與民眾生活獲得改善，除對於休閒活動日益重視外，過去以來的國內旅遊已難以滿足民眾所需，故出境旅遊成長快速。雖然2003年因SARS疫情造成全球旅遊產業低迷，但大陸出境旅遊人數仍比前一年增加21.8%而達到2,022萬人次；2008年更一舉達到4,584萬人次的新高紀錄，¹並成為全球第五大出國旅遊花費國。因此根據聯合國世界旅遊組織（World Tourism Organization, WTO）的預測，至2020年每年將有將近1億名觀光客出國。²

¹ 國家旅遊局，「2007年中國旅遊業統計公報」，中國旅遊網，2008年9月10日，請參考 <http://www.cnta.gov.cn/html/2008-9/2008-9-10-11-35-98624.html>。

² 張廣瑞、魏小安、劉德謙主編，**2000-2002年中國旅遊發展分析與預測**（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁90。

當中國大陸已經成為當前全球成長最快速而最具發展潛力的新興旅遊市場，並且從以入境旅遊為主的觀光客「輸入國」，迅速轉變為出境旅遊的觀光客「輸出國」。而大陸觀光客的輸出，除了可以為旅遊地所在國家帶來鉅額外匯外亦可增加消費，因此各國為求經濟發展多採歡迎態度，並希望大陸加大開放幅度，其中特別是開發中國家。而大陸也深知觀光客已成為其外交工作上之政治籌碼因此加以運用，成為所謂的「旅遊外交」（tourism-based diplomacy）。

對於台灣來說，中國大陸的出境旅遊的發展也產生了相當重大的影響。當1978年台灣開放民眾赴大陸探親後，赴大陸旅遊人數就居高不下，甚至成為台灣出境旅遊人數最多的地區。但長期以來卻是呈現一種單向的發展，也就是在國家安全的考慮下，大陸民眾來台旅遊受到嚴格限制。然而隨著台灣旅遊產業出現低迷，加上大陸出境旅遊成長快速，使得台灣業者開始要求政府放寬大陸民眾來台旅遊的限制。2000年民主進步黨在總統大選中擊敗了執政長達50年的國民黨，使得台海兩岸局勢出現劇烈變化。2002年民進黨政府提出了開放大陸觀光客（以下簡稱為陸客）的政策，但由於當時兩岸在統獨立場出現嚴重分歧，因此大陸對於台灣開放陸客來台的政策於採取消極的抵制態度。直到2005年4、5月間，當時台灣的在野政黨主席接連訪問大陸後，北京當局為展現善意，大陸國家旅遊局才正式宣布開放民眾來台旅遊。然而實際上大陸仍是對於陸客來台採取「開而不放」的態度，直到2008年國民黨再度執政，停滯長達近十年的海峽交流基金會（以下簡稱海基會）與海峽兩岸關係協會（以下簡稱海協會）協商終於在6月11日恢復，兩岸在簽署了「海峽兩岸關於大陸居民赴台旅遊協議」後，陸客首發的「踩線團」才在7月4日來台，因此這一政策

轉折具有濃厚的政治意味，此為本研究的主要目的。另一方面，相關法令的變化也反映出其中政策變遷的意義，此亦為本研究探討的重點。當陸客來台後，從經濟層面來說，可以替台灣帶來相當明顯助益，而就政治層面來說，這些觀光客透過實際體會台灣的政治文化，是否也會產生不同的感受與省思，特別是兩岸同文同種，台灣民主化的成功經驗是否也會影響陸客，具有探究的價值。此外，陸客來台對於兩岸社會關係來說也具有特殊的意義，因為自此之後正式從單向的「台客赴陸」，轉變為雙向的「陸客來台」，因此陸客對於兩岸社會都產生了直接的衝擊與影響。

貳、研究目的

本研究希望透過不同角度的分析，得到下列之成果：

- 一、藉由全球化理論、混合經濟理論，來詮釋大陸方面有關陸客來台旅遊政策與法令的基本內涵、發展過程、實施成效與未來影響。
- 二、藉由全球化理論、混合經濟理論，探討我國開放大陸民眾來台旅遊之政策發展與法令遞嬗。
- 三、透過全球化理論、旅遊經援理論，探討大陸透過赴台旅遊發展「旅遊統戰」的實施過程、政策成效、決策體系與未來發展，並評估此一開放對於台灣的經濟與社會影響。
- 四、藉由全球化理論、民主化理論與政治社會化理論，詮釋大陸民眾參與赴台旅遊對於大陸政治民主化的可能影響方式、效果、限制與發展。
- 五、藉由軟實力理論來瞭解開放大陸民眾來台旅遊後，對於兩岸關係之影響。

第二節 文獻回顧與評析

以下僅就與本研究相關之文獻與研究成果進行回顧，並且針對本研究提出評析：

壹、文獻回顧

與本研究內容具有直接關聯性之學術研究議題包括：對於中國大陸出境旅遊發展之研究、陸客來台相關之研究與大陸民主化的探討，以下就相關之學術文獻加以說明：

一、中國大陸出境旅遊發展之相關研究

就旅遊相關研究而言，不論國內外長期以來均依托在企業管理領域，相關研究者也多以消費者行為、行銷模式、觀光意向、產品開發等為主，對於宏觀面之旅遊政策、旅遊法令、產業發展等議題並未受到應有之重視。基本上，當前對於大陸出境旅遊的相關研究多以公共政策研究為主，基本上可以分別從台灣、國際與大陸等三個區塊進行切入，請參考表1-1：

（一）台灣對於大陸出境旅遊的相關研究

台灣旅遊學界之研究多以本地為主，雖然兩岸之間旅遊互動頻繁，但針對中國大陸之研究成果卻相當有限，由於大陸出境旅遊發展時間較短，因此特別針對此議題之探討也就略顯不足。范世平、吳武忠在部分章節探討了大陸出境旅遊的發展過程、發展現況與有關法令，並且分析了香港在1997年回歸大陸之後，大陸

出境旅遊對於香港低迷不振經濟的幫助，但篇幅相當有限。³范世平、王士維從政策分析的角度出發，探討大陸出境旅遊政策的內部與國際制訂因素、政策之決策機制與過程、政策之具體內容與實施情況，以及該政策對於大陸政治、經濟、社會與台灣的影響；此外，亦探討了大陸出境旅遊的有關法令，但並未涉及來台旅遊部分。⁴

基本上，上述之著作多是現況的描述，而缺乏理論之驗證。范世平則進行了與前述「概括性」研究較為不同的深入性探討，認為大陸從90年代開始出境旅遊就快速發展，2002年旅遊花費居全球第七而達131億美金，對其他國家之經濟與就業幫助甚大，故成為外交上重要籌碼，形成所謂的「旅遊外交」；藉由「全球化」、「旅遊經援」與「混合經濟」等三項理論進行分析；范世平認為這種「以經促政」模式，除符合近年來大陸所謂的「大國外交」與「和平崛起」思維外，對於其增進伙伴關係、拉攏東協歐盟、強化睦鄰友好、塑造大國形象與維持第三世界領導權上均效果明顯；然而旅遊外交雖以旅遊為訴求，但國家旅遊局所扮演角色卻相當有限，真正決策者仍屬於外交部門。⁵另一方面，范世平亦從中國大陸出境旅遊對其民主化的可能影響進行探究，並藉由「全球化」、「民主化」與「政治社會化」三個理論面向來加以切入與解釋；事實上從90年代以來，大陸出境旅遊快速發展，2003年雖逢SARS疫情肆虐，但出境旅遊人數仍高達2,022萬人

³ 范世平、吳武忠，中國大陸觀光旅遊總論（台北：揚智圖書公司，2004年），頁178-199。

⁴ 請參考范世平、王士維，中國大陸出境旅遊政策（台北：秀威資訊科技公司，2005年）。

⁵ 范世平，「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，第48卷第2期（2005年6月），頁61-97。

次，比前一年增長21.8%，成為全球成長最快速的客源國；在全球化浪潮下，大陸民眾終於也能和先進國家民眾一般的出國旅遊，直接感受迥異的政治生活方式，這種政治社會化的途徑，包括與當地民眾的互動、參與當地民眾生活、與當地政府的接觸、與導遊人員的互動、接收當地新聞媒體、參觀具政治意義的景點與實際參與政治活動等，這勢必會衝擊大陸民眾過去以來的政治認知，長期來看更有助於大陸民主化的發展，而成為全球化下的一種和平演變；尤其目前參與出境旅遊者多為中產階級，符合西方民主化理論的推論，但另一方面，這些中產階級在政治上具有相當的保守性，多為改革開放後的既得利益者，他們藉由出境旅遊嘗試到從未有過的享受與尊嚴，加上出境旅遊目的地之民主示範效應有限，以及大陸推動民族主義與愛國主義教育，政府並進行管制與損害控管，因此短期內反而會傾向支持中共政權以維持社會穩定，甚至與新權威主義的思維不謀而合。⁶此外，范世平藉由「全球化」與「混合經濟」等兩項理論，探討了中國大陸出境旅遊政策之發展過程，其中可以分為80年代港、澳、泰之出境探親階段、90年代出境旅遊試點階段與21世紀出境旅遊正式開展階段；當前大陸出境旅遊相關法令之內涵方面，首先在「政府干預主義」下掌控出境旅遊活動的基本模式，其次是藉由「政府干預」與「混合經濟」模式進行旅遊業者的管理，以及在「混合經濟」精神下進行出境旅遊消費者權利的保障，最後是邊境旅遊成為另類出國旅遊模式；而大陸出境旅遊政策與法令變遷之意義，首先是在「全球化」與「區域化」的相互影響下邊境旅遊發展快速並自成體系，其次是在「政府干預主義」的式微下出境旅遊成

⁶ 范世平，「中國大陸出境旅遊對於民主化可能影響之研究」，遠景基金會季刊，第9卷第1期（2008年1月），頁161-201。

為外商覬覦之對象，第三是在「全球化」人才流動的情況下台灣旅遊從業人員逐漸參與大陸出境旅遊，第四是在「混合經濟」的發展下使得大陸入境與出境旅遊逐漸脫鉤，第五是消費者權益維護的管道日趨多元，第六是大陸出境管制逐漸放鬆有助於出境旅遊的發展；而大陸出境旅遊政策與法令在實施之後所發生的問題中，首先是變相出境旅遊造成管制漏洞，其次是非法脫隊成為發展的最大爭議，第三是出境旅遊觀光客形象欠佳此非法律所能控制，第四是出境旅遊法令仍有大幅變動空間，第五是出境旅遊自由行有擴大之勢，第六是自費旅遊日益增加。⁷

（二）國際對於大陸出境旅遊的相關研究

在國外著作方面，對於大陸出境旅遊的專書探討仍然明顯不足，相關著作仍以大陸入境旅遊為主，例如格（Frank M. Go）與傑金斯（Carson L. Jenkins）、奧科斯（Tim Oakes），僅對於大陸出境旅遊的發展過程、現況與數據有所概略說明，但缺乏深入分析。⁸

張（Hanqin Qiu Zhang）則分析近年來中國大陸出境旅遊至香港的趨勢。根據世界旅遊組織的預測估計，大陸的出境旅遊人數將成為世界第四大國。在2000年，陸客占了入境香港旅遊總人數的29%，由於此一市場對於香港旅遊業的重要性相當顯著，因此作者一方面試圖找出大陸出境旅遊與市場表現的發展趨勢，以及香港與亞太地區旅遊產業的政策方向；另一方面，則是探討大陸

⁷ 請參考范世平，大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析（台北，秀威資訊科技公司，2006年）。

⁸ Frank M. Go and Carson L. Jenkins, *Tourism and Economic Development in Asia and Australasia* (London: Pinter, 1997), pp.103-122. Tim Oakes, *Tourism and Modernity in China* (New York: Routledge, 1998), pp.3-55.

的社會、經濟與政治等因素，對於其出境旅遊市場的影響。⁹曲（Hailin Qu）與藍（Sophia Lam）則是藉由量化研究的方法探討陸客至香港旅遊需求的外在因素，他們蒐集了12年來（1984～1995年）的大陸觀光客人數、大陸的人均可支配收入、香港及大陸的顧客消費指數、港幣與人民幣之間的匯率、陸客前往香港的簽證准許比例等7個統計數據，用來建構陸客觀光需求的模型，並透過這7個外在因素來作為建構此模型的選項。結果顯示，影響陸客至香港旅遊需求的最大因素，是大陸的人均可支配收入與簽證規定的放寬，因此當人均可支配收入提高與陸客簽證更為便利，則陸客前往香港旅遊的需求就會相對提高。¹⁰

周（Li Zhou）認為陸客出境旅遊人數的迅速成長，一方面可能是1996年末，大陸政府鬆綁了出境旅遊及出境商業的匯率政策，從而化解了出境旅遊的既有困境；另一方面，陸客經常被吸引至與他們有顯著差異的國家，因此旅遊目的地之吸引力被視為第二重要助因。此外，作者描繪了陸客主要的特徵，並找出大陸出境旅遊市場成長的可能阻礙，其認為大陸市場最迫切需要解決的是「自由化」的問題。¹¹郭、金、提摩西（Yingzhi Guo、Samuel Seongseop Kim、Dallen J. Timothy）對於陸客出境旅遊的需求進行了徹底的調查，他們發現陸客出境旅遊事實上是被公共政策、經濟、社會等議題所影響，其中特別是陸客的來源地、大

⁹ Hanqin Qiu Zhang, "The Emergence of the Mainland Chinese Outbound Travel Market and its Implications for Tourism Marketing", *Journal of Vacation Marketing*, vol.8, no.1 (2002), pp.7-12.

¹⁰ Hailin Qu and Sophia Lam, "A Travel Demand Model for Mainland Chinese Tourists to Hong Kong", *Tourism Management*, vol.18, issue 8 (1997), pp.593-597.

¹¹ Li Zhou, "The China Outbound Market: An Evaluation of Key Constraints and Opportunities", *Journal of Vacation Marketing*, vol.4, no.2 (1998), pp.109-119.