

TOURISM

海峡两岸暨港澳地区 旅游应急合作研究

A STUDY ON TOURISM EMERGENCY COOPERATIVE
AMONG, THE MAINLAND OF CHINA,
TAIWAN, HONG KONG AND MACAO

谢朝武 著

EMERGENCY COOPERATIVE

科学文献出版社
SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

海峡两岸暨港澳地区 旅游应急合作研究

谢朝武
著

A STUDY ON TOURISM EMERGENCY COOPERATIVE
AMONG THE MAINLAND OF CHINA,
TAIWAN, HONG KONG AND MACAO

图书在版编目(CIP)数据

海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作研究 / 谢朝武著

— 北京：社会科学文献出版社，2017.12

ISBN 978-7-5201-1917-7

I. ①海… II. ①谢… III. ①旅游业-突发事件-应急对策-研究-中国 IV. ①F592

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 297630 号

海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作研究

著 者 / 谢朝武

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 维 单远举

责任编辑 / 孙燕生 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17 字 数：276 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1917-7

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

目 录

引 言	001
第一章 海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的基础背景	004
第一节 海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的市场基础	004
第二节 海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的体制基础	011
第三节 海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的机制基础	020
第四节 海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的法制基础	026
第二章 转型发展对海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的挑战	034
第一节 社会转型对旅游应急合作的挑战	034
第二节 旅游产业转型对旅游应急合作的挑战	039
第三节 旅游应急治理转型对旅游应急合作的挑战	044
第三章 海峡两岸暨港澳地区旅游突发事件的特征机理	051
第一节 港澳台游客赴内地旅游突发事件的发生特征与机理	051
第二节 内地游客赴港澳旅游突发事件的发生特征与机理	068
第三节 大陆游客赴台旅游突发事件的发生特征与机理	085
第四章 游客对海峡两岸暨港澳地区旅游安全的感知评价	100
第一节 游客对中国内地旅游安全的感知评价	101
第二节 游客对中国香港旅游安全的感知评价	106
第三节 游客对中国澳门旅游安全的感知评价	111

第四节	游客对中国台湾旅游安全的感知评价	117
第五章	海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的体系结构	123
第一节	旅游应急合作的需求和内容	124
第二节	旅游应急合作的体系框架	135
第三节	旅游应急合作的运作机制	154
第六章	海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作体系建设的任务路径	167
第一节	旅游应急合作体系建设的任务结构	167
第二节	旅游应急合作体系建设的难点与路径	184
第七章	海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作体系建设的政策机制	191
第一节	旅游应急合作体系建设的政策框架	191
第二节	旅游应急合作体系建设的驱动政策	198
第三节	旅游应急合作标准的订立与管理	212
第四节	旅游应急合作的案例实践	220
第八章	区域旅游应急合作及体系建设的理论总结	233
第一节	区域旅游应急合作的治理结构	233
第二节	区域旅游业应急合作体系的核心架构	244
第三节	区域旅游业应急合作体系的建设流程	250
参考文献		259
后 记		263

| 引 言 |

港澳台自古以来就是中国领土的组成部分，与祖国有着不可分割的联系。港澳地区与中国内地、台湾地区与祖国大陆间具有地缘相近、血缘相亲、文缘相承、商缘相联、法缘相循等紧密关系，这为海峡两岸暨港澳地区的合作与发展提供了天然的纽带与基础。随着改革开放的深入和发展，中国经济体越来越繁荣，也越来越具有竞争力、吸引力和带动力，中国逐渐从受惠于海峡两岸暨港澳地区的合作发展转变为带动海峡两岸暨港澳地区的合作发展。在这个过程中，海峡两岸暨港澳地区经济贸易投资日益热络，人员往来日趋频繁，文化交流也十分密切。从1978年改革开放伊始，旅游产业和旅游交流在海峡两岸暨港澳地区的交流合作中就一直扮演先导性角色。中国的国内游客和出境游客规模随着经济的增长而不断扩大，中国内地^①已成为香港、澳门、台湾最大的入境旅游客源市场，旅游人次也逐年增加，而自由行政策的实施更加促进了海峡两岸暨港澳地区人员的往来与交流。中国出境旅游经历过长期的发展过程，很多内地居民常将香港、澳门和台湾作为首次出境旅游的首选目的地，这不仅是因为三地具有丰富的人文与自然旅游资源，更因为港澳台三地与中国内地具有天然联系。旅游交流不仅促进了海峡两岸暨港澳地区的经济繁荣，也促进了海峡两岸暨港澳地区民众间的认知与了解，推动了文化的融合与发展。

安全是旅游交流与发展的基础条件，是旅游业可持续发展的前提保障。在中国内地与港澳台共同发展旅游经济、协力推动旅游交流的过程

^① 在表达区域概念时，我国通常使用“中国内地”与“中国香港”“中国澳门”对应称呼，使用“祖国大陆”与“中国台湾”对应称呼。为便于表达，本书在称呼“港澳台”时使用“中国内地”作为对应称呼的区域概念，下同。

中,受国际国内环境、自然环境等因素的影响,海峡两岸暨港澳地区均发生了涉及对方游客的涉旅安全事件,给海峡两岸暨港澳地区的游客造成了一定的人身财产损失,对旅游产业的交流合作造成了一定的负面影响。如台湾发生的赴台大陆游客遭遇泥石流事件、香港发生的极端分子驱赶内地游客事件、澳门发生的导游人员与内地游客冲突事件等,都对游客造成了直接的人身财产损失,部分事件还影响了民众的旅游情绪,对四地旅游业及综合关系造成了一定的负面影响。这表明海峡两岸暨港澳地区需建立有效的旅游应急合作机制来共促行业安全并推动海峡两岸暨港澳地区综合关系的良性发展。应该看到,海峡两岸暨港澳地区的产业体系既有竞争也有合作,旅游产业是最典型的合作优势大于竞争优势的产业类型。出于政治、民意等诸多因素的顾虑,中国内地与港澳台三地的产业合作经常遭遇阻碍。相反的是,旅游安全与应急领域的合作是保障游客安全的民生工程,如果将海峡两岸暨港澳地区共建旅游应急合作体系作为一个合作典范和战略工程予以推进,其获得海峡两岸暨港澳地区共同支持的概率将大大增加。

在当前阶段,海峡两岸暨港澳地区都处于战略转型期,海峡两岸暨港澳地区的关系结构和关系质量也面临转型和挑战。习近平同志在十九大报告中提出,要坚持“一国两制”,推进祖国统一,要推动两岸关系和平发展,推进祖国和平统一进程。在这种背景下,海峡两岸暨港澳地区共建稳定、有序、便捷的旅游应急合作体系具有重要的战略意义。我国正大力推动“一带一路”建设,旅游业“一带一路”建设的推行需要稳定安全的海峡两岸暨港澳地区旅游市场的支撑。但产业、社会、环境等引致的安全风险愈益复杂化,传统和非传统风险因素增多,传媒运作公开化、全球化,舆情传播网络化等新特点,导致海峡两岸暨港澳地区旅游业面临的安全风险不断增大,安全治理工作难度也不断加大,海峡两岸暨港澳地区旅游业均面临严峻的旅游安全挑战。

赴港、赴澳、赴台旅游和港澳台赴内地旅游是兼具政治、经济和文化效应的重要纽带,旅游安全难题则在一定程度上成为旅游业健康发展的阻碍因素之一。因此,加强海峡两岸暨港澳地区的旅游应急合作,从官方、产业、民间团体、公益组织等多元层面共建海峡两岸暨港澳地区的旅游应急合作治理体系,对于减少因突发事件引发的旅游业损失,促进四地旅游

业提升风险管理水平和协同应急能力,强化四地旅游业的安全保障,推动海峡两岸暨港澳地区的旅游交流与和谐发展具有重要的战略意义。2014年,国务院发布《关于促进旅游业改革发展的若干意见》(〔2014〕31号),明确提出要“推动区域旅游一体化”,“大力拓展入境旅游市场”,“优化旅游发展环境,保障旅游安全”。国家旅游局对海峡两岸暨港澳地区的旅游应急合作也给予了高度重视。国家旅游局在历年的全国旅游工作会议上多次强调要加强与港澳台的旅游安全协同处置能力,要推动建立海峡两岸暨港澳地区的旅游突发事件应急处置机制。这是现阶段我国旅游业发展的重要战略需求,是推动海峡两岸暨港澳地区旅游业协同发展的重要机制,是旅游业“一带一路”建设的重要支点。

本书所指的海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作主要是以中国内地旅游业作为第一主体,探讨中国内地与港澳台地区间的旅游应急合作,以推动中国内地游客赴港澳台旅游和港澳台游客赴内地旅游的安全发展。海峡两岸暨港澳地区的旅游应急合作本质上属于区域间的应急合作。本书将对海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的体制、机制、法制和预案等基础要素进行系统的梳理和比较分析,并将从理论上认知海峡两岸暨港澳地区的旅游突发事件,全面探索四地旅游突发事件的表现、特征和形成机制,厘清海峡两岸暨港澳地区旅游突发事件的风险来源。毋庸置疑,海峡两岸暨港澳地区在未来发展中将面对复杂的政治经济环境和多变的战略形势与趋势,海峡两岸暨港澳地区的旅游应急合作在港澳台地区将面临立法、行政、观念等多维层面的困难与挑战。因此,笔者将基于学者的理性和理想,立足于海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的“应为”和“可为”,阐述旅游应急合作领域政府部门、产业组织和民间力量等利益相关者间的多元合作关系,构建转型发展期海峡两岸暨港澳地区旅游应急管理的合作体系与框架,提出旅游应急合作的政策架构与机制,以为海峡两岸暨港澳地区的旅游应急合作提供有益的参考和依据。以此为基础,本书将对区域旅游应急合作及其体系建设进行理论总结,从而为区域旅游应急合作提供理论层面的认知框架。

第一章

海峡两岸暨港澳地区旅游 应急合作的基础背景

旅游交流是海峡两岸暨港澳地区合作发展的重要途径,也是四地间交流规模最大、交流范围最广、涉及人员最多的民间交流活动。近年来,中国出境旅游快速发展,中国出境旅游消费规模跃居全球第一,中国游客正在成为塑造全球国际旅游格局的重要力量。中国出境旅游市场的崛起和转型对海峡两岸暨港澳地区的旅游产业是重要的战略机遇。从结构来看,中国内地和港澳台地区互为对方最主要的入境客源市场,但海峡两岸暨港澳地区在旅游发展中均面临旅游安全带来的巨大挑战。“旅游应急管理”主要以可能对各类旅游主体造成较大危害的旅游突发事件作为治理对象,它是指在旅游突发事件的事前预防、事发应对、事中处置和事后恢复等事件响应过程中所采取的各种行为活动和管理措施的总称。旅游应急管理是广义旅游安全管理的构成部分,但它不包含对伤害和影响程度较低的常规旅游安全问题的处置。^①加强海峡两岸暨港澳地区间的旅游应急合作,既要考虑合作治理的市场基础,也要厘清合作治理的既有专业条件和现状结构,它要求四地旅游业能秉持游客为重、务实合作、创新探索的理念,共同为游客的安全保障和旅游业的安全发展贡献力量。

第一节 海峡两岸暨港澳地区旅游应急 合作的市场基础

中国旅游业从改革开放时以入境旅游为主导,发展到积极重视国内旅

^① 谢朝武,旅游应急管理[M].中国旅游出版社,2013:73-74.

游,再到今天已步入国内旅游和出入境旅游全面发展的新阶段。在中国旅游业不断发展和成熟的过程中,港澳台市场一直都是中国内地旅游业发展的关键市场,是推动中国内地旅游业发展成熟的重要力量。直到今天,港澳台依然是中国内地最大的入境旅游客源地,而中国内地也逐渐成长为香港、澳门和台湾三地最主要的入境旅游客源地。海峡两岸暨港澳地区旅游市场具有越来越高的依存度,海峡两岸暨港澳地区旅游业的交流、合作乃至区域一体化,是四地旅游业发展的重要趋势,这也是四地旅游业开展旅游应急合作的重要市场基础。

一 中国内地与香港旅游业实施应急合作的市场基础

香港一直都是中国内地最大的境外客源市场。2008~2016年,中国内地接待香港游客的年均人数为7851.14万人次,占中国内地入境游客的比例接近六成。总体来说,随着入境中国内地游客数量的增加,香港游客的总体占比将出现缓慢下降的趋势,但香港作为中国内地最大境外客源市场的地位在短期内不会改变。从入境方式来看,徒步和乘坐汽车一直是香港同胞入境的主要方式,分别占60%和30%以上。船舶、飞机和火车也是香港同胞入境旅游的重要交通工具(见表1-1)。

表1-1 2008~2016年中国内地接待香港入境旅游人数

单位:万人次, %

年份	合计	同比增长	入境方式				
			船舶	飞机	火车	汽车	徒步
2008	7835.01	0.51	172.40	155.78	77.65	2715.62	4713.55
2009	7733.60	-1.29	139.49	160.86	66.81	2600.15	4766.29
2010	7932.19	2.57	137.87	173.73	67.70	2598.64	4954.25
2011	7935.77	0.05	134.67	175.70	73.65	2515.97	5035.78
2012	7871.30	-0.81	123.72	174.86	76.48	2431.98	5064.26
2013	7688.46	-2.32	118.47	178.87	76.54	2389.93	4924.66
2014	7613.17	-0.98	117.78	183.98	74.03	2382.11	4855.26
2015	7944.81	4.36	112.23	188.94	73.91	2397.99	5171.74
2016	8106.00	2.02	—	—	—	—	—

注:国家旅游局的旅游统计公报一般使用“入境游客”来指代入境游客,香港、澳门和台湾地区旅游统计一般使用“入境旅客”来指代入境游客,本研究统一使用“入境游客”来指代,并根据需要使用“入境旅游人数”来表达“入境游客人数”或“入境旅客人数”,下同。

资料来源:国家旅游局, <http://www.cnta.gov.cn/index.html>。

香港旅游业发展起步较早,旅游业已成为其三大支柱产业之一。其旅游业的发展得到政府的大力支持,香港政府面向世界各地进行了大量的营销推广。早在20世纪70年代,香港就已经成为亚太地区的旅游中心,其入境旅游规模一直称雄亚洲市场。香港以购物天堂和美食天堂的旅游形象吸引了各地游客,1990年以后其入境旅游就进入稳步发展阶段。1997年香港回归祖国以后,赴香港旅游的内地游客人数增长迅速。尤其是2003年,“内地居民香港自由行”政策的出台,进一步推动了内地居民到香港旅游。2008~2014年,香港接待内地游客人数从1686.2万人次增长到4724.77万人次,内地游客总体占比在2014年达到最高值78.01%,达到香港总体入境游客的近八成。2015年、2016年两年香港接待内地游客人数有所减少,连续两年出现负增长(见表1-2)。

表1-2 2008~2016年香港接待入境旅游人数

单位:万人次,%

年份 客源地	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中国内地	1686.2	1795.67	2268.43	2810.01	3491.14	4150.44	4724.77	4584.24	4277.81
澳门	69.68	67.13	78.03	84.33	88.35	95.82	100.17	—	—
台湾	224.04	200.96	216.47	214.87	208.87	210.01	203.19	201.58	201.14
其他地区	970.73	895.29	104.01	1082.91	1073.15	1049.52	1055.75	1144.94	1186.53
内地占比	65.69	60.69	62.95	67.03	71.81	75.41	78.01	77.30	75.51

资料来源:香港旅游发展局, <http://www.discoverhongkong.com/tc/index.jsp>。

香港是亚太地区最富吸引力的旅游目的地之一,香港长期致力于打造购物天堂、美食天堂等旅游品牌,形成了“汇聚中西文化”的国际都会形象。香港旅游业的发展得益于中国内地的经济增长和游客贡献,香港游客也推动了中国内地入境旅游业的稳定发展。长期以来,内地客源市场和香港客源市场互为对方最主要的入境客源市场,虽然这种依存关系和依存地位在逐步调整过程当中,但两地入境市场的依赖性短期内难以改变。从近期来看,内地赴香港旅游市场受到部分民意情绪的影响,但香港作为极富魅力的都市旅游地对内地游客依然具有较强的吸引力。这种市场结构和市场地位要求内地和香港两地的政府机构和旅游业界都应审慎思考、共谋对策,共同应对短期不利因素引发的负面情绪和负面行为,消除市场动荡的

引致因素,继续推动两地旅游交流的发展。

二 中国内地与澳门旅游业实施应急合作的市场基础

澳门一直是中国内地第二大入境客源市场。2008~2016年,中国内地接待澳门游客人数平均为2238.63万人次,中国内地入境游客中澳门游客总体占比在15%~20%。具体来说,在2010年和2011年,中国内地接待的澳门游客同比增长2%和2.23%。2012~2014年,澳门入境内地游客总数同比呈下降趋势,且2012年同比下降了10.68%,下降幅度较大。2015年,中国内地接待澳门游客人数出现高达10.89%的大幅增长,达到2288.82万人次,2016年增长到2350万人次。显然,澳门作为中国内地主要的入境客源市场之一的地位短期内不会改变。在入境方式上,由于澳门与中国内地地缘相近的原因,90%以上的游客选择徒步方式;选择乘坐汽车的比例呈缓慢上升趋势,从2009年的4.8%上升到了2014年的7.4%(见表1-3)。

表1-3 2008-2016 中国内地接待澳门入境旅游人数

单位:万人次, %

年份	合计	同比增长	入境方式				
			船舶	飞机	火车	汽车	徒步
2008	2296.63	-0.95	7.71	4.98	0.26	117.28	2166.39
2009	2271.84	-1.08	8.13	5.71	0.24	109.36	2148.39
2010	2317.3	2.00	8.95	6.83	0.24	115.8	2185.48
2011	2369.08	2.23	9.05	6.41	0.25	130.3	2223.07
2012	2116.06	-10.68	8.59	7.03	0.26	138.25	1961.94
2013	2074.03	-1.99	8.64	7.99	0.27	148.92	1908.21
2014	2063.99	-0.48	10.24	9.04	0.28	153.72	1890.71
2015	2288.82	10.89	10.93	9.77	0.29	153.49	2114.34
2016	2350.00	2.70	—	—	—	—	—

资料来源:国家旅游局, <http://www.cnta.gov.cn/index.html>。

2008~2016年,中国内地一直是澳门最大的境外旅游客源市场,澳门接待内地游客数从2008年的907.60万人次迅速增加至2014年的2049.43万人次,6年间增长了1倍多。2015年,澳门接待内地游客人数出现下降,但2016年又迅速回升至2014年的水平。具体来看,2009年,内地访澳门

游客占澳门接待境外游客总数的 68.46%，呈现最高占比。2010 年，由于澳门接待的除中国内地外的境外游客人数的增加，内地游客在总体占比中有所下降，从 2011 年开始又继续增长（见表 1-4）。

表 1-4 2008~2016 年澳门接待入境旅游人数

单位：万人次，%

年份 客源地	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中国内地	907.60	1098.95	1322.9	1616.27	1690.25	1863.22	2049.43	1585.64	2045.41
香港	822.74	672.78	746.61	758.29	665.63	676.6	642.67	616.31	641.98
台湾	132.25	129.25	129.27	121.51	86.36	100.12	95.38	770.17	107.45
其他地区	216.38	195.22	297.75	304.14	302.67	292.54	251.10	223.76	300.19
总体占比	51.86	68.46	52.99	57.72	60.19	60.43	64.22	63.36	66.09

资料来源：澳门统计及普查局，<http://www.dsec.gov.mo/default.aspx>。

澳门是一个开放型的微型经济体，也是一个高度依赖旅游博彩业的旅游城市。澳门是中国人均 GDP 最高的城市，旅游博彩业是澳门的经济支柱，它在澳门经济发展中起着至关重要的作用。自澳门回归祖国以来，澳门特区政府积极采取了开放赌权、大三巴申报世界文化遗产、培育积累多元文化等多项措施，使澳门的入境游客在来源上更为广泛，其国际化的旅游目的地形象逐步确立。2003 年中国内地“港澳自由行”政策的实施则使澳门入境游客的数量急速攀升，进一步助推了澳门旅游经济的发展。如今，中国内地与澳门的入境旅游存在强烈的依存关系。但在新的形势下，澳门在博彩之外需要推出新的旅游资源和产品，以可持续地吸引来自内地的游客。中国内地也需要针对澳门民众推出更具吸引力的旅游线路产品，以持续吸引来自澳门的游客。

三 祖国大陆与台湾旅游业实施应急合作的市场基础

2008 年以来，台湾一直是祖国大陆第三大入境客源市场。台湾赴大陆游客人数总体上呈持续增长状态，但台湾游客占大陆入境旅游人数的比例呈波动状态。2008 年，大陆接待的台湾同胞入境旅游人数占大陆总体接待旅游人数的 3.68%，2009 年为 3.55%，2010 年为 3.84%，2011 年为 3.89%，2012 年为 4.03%，2013 年为 4.0%，可见这一比例徘徊在 4.0% 左右。2008~2016

年,台湾赴中国大陆旅游的游客数从 438.56 万人次增加到 573 万人次。尤其是 2010 年,台湾来中国大陆旅游的人数实现了 14.64% 的同比快速增长。2013 年,台湾来中国大陆的游客数有所下降,同比下降 3.33%,下降幅度较大。从入境方式来看,由于空间关系的原因,乘坐飞机是台湾同胞主要的入境选择,且乘坐飞机入境者的比例不断上升,从 2008 年的 40.54% 上升到了 2014 年的 62.77%。部分台湾游客也通过第三地,采用乘坐火车、汽车或徒步的方式入境祖国大陆(见表 1-5)。

表 1-5 2008~2016 年祖国大陆接待台湾入境旅游人数

单位:万人次, %

年份	合计	同比增长	入境方式				
			船舶	飞机	火车	汽车	徒步
2008	438.56	-5.24	93.07	177.80	3.23	68.08	96.37
2009	448.4	2.24	85.44	208.62	2.5	62.42	89.43
2010	514.05	14.64	83.44	277.06	2.6	62.28	88.67
2011	526.3	2.38	81.24	301.62	2.73	57.26	83.45
2012	534.02	-0.81	78.11	322.87	2.53	55.97	74.54
2013	516.25	-3.33	75.87	312.35	2.36	54.52	71.15
2014	536.59	3.94	79.00	336.83	2.26	49.16	69.34
2015	549.86	2.47	80.33	345.39	2.24	46.10	75.81
2016	573.00	4.20	—	—	—	—	—

资料来源:国家旅游局, <http://www.cnta.gov.cn/index.html>。

2008 年 6 月,祖国大陆与台湾地区签署了《海峡两岸关于大陆居民赴台湾旅游协议》,台湾地区从 2008 年开始接受中国大陆游客进入台湾地区旅游。此前由于政策限制,中国大陆和台湾尚无正式的旅游往来。2008 年以来,中国大陆赴台旅游人数呈急剧增长态势,从 2008 年的 32.92 万人次增长到 2015 年的 418.41 万人次,7 年间增长了 11 倍多。2008 年,中国大陆游客在台湾接待的入境游客总体中占比只有 8.56%。2010 年,中国大陆赴台旅游人数一跃超过日本,成为台湾第一大境外客源地。2014 年这一比例达到了 40.23%。但是,2016 年民进党在台湾地区执政后推行一系列“去中国化”的举措,两岸关系开始出现降温态势,大陆赴台旅游也呈现急速萎缩状态。2016 年大陆赴台旅游人数下降至 351.17 万人次,同比下

降 16.07%，大陆游客在台湾入境旅游市场中占比也从高峰时期的 40.23% 下降至 32.85%（见表 1-6）。可见，大陆赴台旅游市场是一个受政治经济关系影响较为明显的区域旅游市场，两岸关系的和平稳定是两岸旅游市场稳定发展的基本前提。

表 1-6 2008~2016 年台湾接待入境旅游人数

单位：万人次，%

年份 客源地	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
大陆	32.92	97.21	163.07	178.41	258.64	287.47	398.72	418.41	351.17
港澳	61.87	71.88	79.44	81.79	101.64	118.33	137.58	151.36	161.48
其他地区	289.73	270.41	314.22	348.54	370.87	395.82	454.73	474.21	556.37
总体占比	8.56	22.12	29.29	29.31	35.37	35.86	40.23	40.08	32.85

资料来源：台湾“观光局”，<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=315>。

综上分析，中国内地的入境旅游与香港、澳门和台湾地区的入境旅游具有高度的依存关系，对向客源市场的稳定对于海峡两岸暨港澳地区入境旅游业的发展均具有重要作用。中国内地与港澳地区、祖国大陆与台湾地区互为客源地，相互在对方的客源市场中占据着非常重要的地位，彼此在旅游业的发展中形成了相互依存、发展共荣的局面。香港、澳门两地与中国内地的旅游开放较早，接待的中国内地游客人数均达到了其总体入境旅游人数的 60% 左右。同时，香港和澳门也是中国内地第一和第二大境外客源市场，中国内地与港澳旅游客源市场相互依存。台湾与祖国大陆正式开展旅游往来的时间较晚，但祖国大陆输送至台湾的客源流量增长速度惊人。与此同时，台湾也是中国大陸重要的客源市场，台湾与中国大陆旅游业发展的客源市场依存度较高。

但是，随着海峡两岸暨港澳地区旅游业的发展，海峡两岸暨港澳地区互相输送的旅游客源规模越来越大，尤其是中国内地游客前往香港、澳门和台湾的旅游人数持续增长，这对香港、澳门和台湾三地的旅游接待能力造成了不小的挑战，旅游旺季时段容易引起当地居民的不满和抱怨，甚至引发群体性冲突。在这种背景下，接待能力不足、设施设备风险、自然环境风险等风险因素的并存导致海峡两岸暨港澳地区均有发生涉及对方游客

的旅游突发事件。^① 因此,在海峡两岸暨港澳地区大力推动旅游业发展的时代背景下,在海峡两岸暨港澳地区入境旅游规模不断扩大的状态下,海峡两岸暨港澳地区将面对旅游市场发展与旅游安全难题带来的巨大挑战,海峡两岸暨港澳地区将面临共建旅游安全与应急合作体系、提升旅游发展和供给水平、转变旅游安全管理方式、优化旅游安全管理体系、增强旅游安全服务保障能力等一系列管理难题。深化海峡两岸暨港澳地区在旅游安全应急管理中的合作,推动海峡两岸暨港澳地区旅游业的健康持续发展,是海峡两岸暨港澳地区旅游业应共同关注的重要议题。

第二节 海峡两岸暨港澳地区旅游应急合作的体制基础

旅游应急管理的体制、机制、法制和预案是旅游应急管理体系的核心构成,部分是旅游应急管理工作得以开展的前提,也是旅游应急管理工作取得成功的保障。在既有的旅游安全事件的催化下,中国内地与港澳台三地旅游业初步建立了不同形式、不同层级的旅游应急合作关系,但完整的旅游应急合作体系的建立还需海峡两岸暨港澳地区政府、旅游相关部门及民间力量的共同努力。系统梳理海峡两岸暨港澳地区既有的旅游应急合作关系,明确海峡两岸暨港澳地区开展旅游应急合作的基础,对于推动旅游应急合作体系的成熟和完善具有重要意义。

一 中国内地出境旅游应急体制的现状基础

我国是在2003年的“非典”事件后才开始重视应急管理体制的建设。旅游应急管理和旅游应急体制的建设也是在这一背景下才受到重视,并逐渐从日常的旅游安全管理业务中分离出来,成为一个相对受到重视的旅游安全业务模块。我国涉外旅游应急体制建设基本上从属于涉外旅游安全体制的建设。通过体制建设可以明确涉外旅游应急机构的设置,并划定机构的权限与职责。

^① 谢朝武,杨松华.大陆居民赴台旅游的安全挑战及两岸的合作机制研究[J].华侨大学学报,2014(4):38-47.

2006年,我国制定了《中国公民出境旅游突发事件应急预案(简本)》。预案规定,我国处置出境旅游突发事件的机构主要包括“国务院涉外突发事件应急总指挥部”“部际联席会议(境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议)”“应急领导小组(外交部及国家旅游局成立的应急领导小组)”等三个,它们分级响应不同级别的出境旅游突发事件。其具体的职责包括:第一,国务院涉外突发事件应急总指挥部负责特别重大(I级)出境旅游突发事件的响应工作;第二,部际联席会议根据需要启动,负责重大(II级)和较大(III级)出境旅游突发事件的应急处置,“主要负责统一组织、协调、指挥应急处置工作”;第三,应急领导小组在发生重大(II级)和较大(III级)出境旅游突发事件时通常需立即启动,外交部和国家旅游局各负其责,开展应急工作指导、现场救助协调、信息收集和发布、信息报告、善后工作的组织和协调等应急工作。^①此外,国务院的其他有关部门和相关联的省级人民政府也可在必要时参与组织协调,提供支持,做好保障工作。国家旅游局还下设综合业务司,专门负责旅游安全管理和协调旅游安全事故的救援、处理工作,负责旅游保险的实施、监督和检查工作。

港澳台是中国内地主要的三大境外客源市场,国家旅游局对海峡两岸暨港澳地区的旅游管理工作非常重视。国家旅游局下设港澳台旅游事务司,负责制定赴港澳台旅游政策并组织实施,开展对港澳台旅游市场推广工作,按规定承担赴港澳台旅游的有关事务,依法审批港澳台在内地设立的旅游机构,指导驻港澳台旅游办事机构的业务工作。同时,国家旅游局港澳台旅游事务司下设综合处、港澳旅游事务处、台湾旅游事务处等处室,具体负责有关港澳台的旅游事务。另外,亚洲旅游交流中心作为国家旅游局下属的独立的法人企业,一直致力于促进内地与香港、澳门旅游业界的交流与合作,不断搭建政府机构、旅游业界和游客等之间的互动平台,在推动内地与港澳开展深度旅游合作方面发挥了积极作用。国家旅游局还设置了海峡两岸旅游交流协会台北办事处和高雄办事分处,负责为到台湾观光的大陆游客提供急难救助并协助处理旅游纠纷(见表1-7)。

① 国家旅游局.《中国公民出境旅游突发事件应急预案(简本)》[Z].2006年4月25日.