

南 華 大 學
國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班
碩士論文

陸客來臺觀光及其政經影響 (2008-2012)

**Mainland China Tourists and Its Political and
Economic Impacts on Taiwan (2008-2012)**



研究生：黃園淋

指導教授：胡聲平 博士

中華民國 102 年 6 月 14 日

摘要

馬英九總統自 2008 年 5 月就職後，即推動大陸人民來臺觀光政策。本研究探討自 2008 年至 2012 年馬政府的開放大陸觀光客，對臺灣帶來的經濟、政治、社會及文化等方面的影響。本研究認為從中共對臺政策來看，中共配合馬政府的政策，也開放大陸人民來臺觀光，有其達成國家統一目的考量。而馬政府開放的目的，在經濟上是追求提振臺灣的經濟，在政治上則仍有國家安全與社會治安顧慮。觀察過去四年開放的結果，在經濟層面，不論在總體經濟或個體經濟上的確為帶臺灣經濟帶來超過預期的助力；至於在政治層面，對國家安全及社會治安的威脅則遠小於原先的預期，在社會及文化層面，大陸人民來臺觀光，亦有助於大陸人民對臺灣進一步瞭解，並增進兩岸人民彼此的了解。故而總體來說，開放陸客來臺觀光對臺灣的正面影響大於負面。

關鍵詞：陸客、兩岸關係、大陸政策、中共對臺政策、觀光

Abstract

President Ma Ying-Jou begins to promote the policy of letting mainland China tourists to visit Taiwan after his inauguration in May 2008. This study probes the opening up of letting mainland China tourists to visit Taiwan and its economic, political, social and cultural impacts on Taiwan. This research argues that, from the standpoint of the PRC, its taking steps to let its people to visit Taiwan have something to do with its goal of national unification. The purpose of Ma administration's opening up policy is to pursue Taiwan's economic growth, though, his administration also concerned about national security of Taiwan. Observing the results of letting mainland China tourist to visit Taiwan in the past four years, in the economic aspect, no matter in macro and micro economic level, mainland China tourists visiting Taiwan benefits Taiwan's economic growth than expected. In the political aspect, the threats to national security and social stability, which mainland China tourists brought are lesser than expected. In the social and cultural aspects, the policy of letting mainland China tourists to visit Taiwan can help Chinese people to understand Taiwan. The opening up policy also can enhance mutual understanding for people on both sides of the Taiwan Strait. General speaking, the policy of letting mainland China tourists to visit Taiwan have more positive effects than its negative effects.

Keyword: Mainland China tourist, the Cross-Strait Relations, Mainland Policy, Taiwan Policy of the PRC, Tourism

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 理論與文獻探討	3
第三節 研究方法與架構	8
第四節 研究範圍與限制	9
第二章 中共對臺政經政策回顧	11
第一節 江澤民時期中共對臺政策	11
第二節 扁政府時期中共對臺政策	16
第三節 馬政府時期中共對臺政策	24
第四節 小結	27
第三章 兩岸觀光發展的歷史、法律與管理	31
第一節 兩岸觀光發展歷史回顧	31
第二節 兩岸觀光的法律規範	32
第三節 兩岸觀光的管理措施	37
第四節 小結	43
第四章 陸客來臺觀光的經濟影響	45
第一節 中華民國政府開放陸客來臺的經濟考量	45
第二節 開放陸客來臺的經濟影響推估	46
第三節 陸客來臺對臺灣經濟實際影響	48
第四節 小結	53
第五章 陸客來臺觀光的政治、社會及文化影響	55
第一節 兩岸政府開放陸客來臺觀光的政治考量	55
第二節 陸客來臺的政治影響	58
第三節 陸客來臺的社會及文化影響	60
第四節 小結	62

第六章 結論	63
第一節 研究發現	63
第二節 政策及未來研究建	64
參考文獻	67
附件	77
附件一 讓世界分享臺灣的美好—馬英九、蕭萬長的觀光政策.....	77
附件二 大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法	84
附件三 大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法	97
附件四 中國公民往來臺灣地區管理辦法	99
附件五 大陸居民赴臺灣地區旅遊領隊人員管理辦法	105
附件六 旅行社條例	108

表目錄

表 4-1	開放大陸地區人民來臺觀光統計表(含第一、二、三類及個人旅遊)...	50
表 4-2	臺灣觀光總收入統計(2001-2011)	51
表 5-1	查處大陸地區人士在臺從事非法活動統計表	60

圖目錄

圖 1 研究架構圖	9
-----------------	---

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

2008 年總統大選前，國民黨總統候選人馬英九提出不同於陳水扁總統的兩岸政策與主張，在政治上，他強調兩岸應以「一中各表」的「九二共識」為基礎，展開協商談判；在經濟上，他主張臺灣對兩岸經貿的限制應大幅鬆綁，另外，當選後，馬總統提出兩岸「外交休兵」的主張。

馬總統於競選期間，共提出廿一項政策白皮書，¹但其中並不包括兩岸（大陸）政策。與兩岸政策有關的議題散見於其中九項政策白皮書，分別是經濟政策之一（產業再造與全球連結）、農業政策、國防政策、外交政策、教育政策、文化政策、海洋政策、客家政策以及觀光政策。

由於觀光產業是無煙囪的產業，沒有政治口號、沒有外交攻防、沒有文宣戰爭、沒有教室教育，故而各國對此產業日益重視，開放陸客來臺觀光對國內服務業而言，是創造需求，帶入活水的重要來源。是以馬英九總統在其競選時，提出的黃金十年觀光政策中，規劃在 2015 年達成千萬國際旅客來臺觀光的目標，以打造臺灣觀光大國，以求創造觀光外匯收入新臺幣六千億元以上。（參見附件一）

無論是 2015 年千萬旅客來臺或觀光創匯六千億的規劃，都是植基於陸客來臺人數大幅成長的預，而且陸客占來臺觀光旅客的半數以上，因此陸客是國內發展觀光產業的重要基礎。

¹ 這廿一項政策為政經政策之一（愛臺十二建設）、經濟政策之二（產業再造及全球連結）、經濟政策之三（租稅政策）、農業政策、民主改革政策、廉能政策、國防政策、外交政策、青年政策、教育政策、文化政策、海洋政策、婦女政策、原住民政策、客家政策、人權政策、社福政策、健康政策、環境政策、勞動政策，以及觀光政策。其中有觀光政策參見本論文之附件一。

另一方面，大陸自從改革開放以來，經濟快速發展，人民的生活水準與經濟能力都不斷提升。近年來，大陸更將旅遊業提升為戰略產業之一，對於大陸民眾出境旅遊的限制也不斷在放寬，甚至鼓勵民眾出境旅遊。因此，大陸居民自費出境旅遊的人數也逐年快速的增長，在全球的觀光旅遊市場中具有相常發展潛力，成為世界各國或地區觀光市場所重視的客源。

而自從2008年5月馬政府正式開放大陸觀光客來臺旅遊後，使兩岸旅遊由單向轉為雙向的交流，同時，在兩岸相隔60年後的開放，來臺旅遊更對大陸客產生強大的吸引力。根據中華民國交通部觀光局的來臺旅客統計數據顯示，自從2008年大陸來臺旅遊政策開放以來，大陸來臺旅遊市場快速的增長，在2010年大陸來臺旅客人數超過100萬人次，達163萬人次，已經成為臺灣入境旅遊市場中最大宗的旅客，2012年大陸來臺旅客人數更高達258.6萬餘人次。這些數量龐大的觀光客來臺，究竟對臺灣政治、經濟乃至社會與文化造成何種影響，實有探索的必要，故而本研究選擇此一題做為研究課題。

貳、研究目的

根據統計資料，自2008年開放陸客觀光以後，大陸旅客來臺旅遊總人次已躍升為入境臺灣最主要的客源，取代多年來一直是臺灣主要的入境客源國日本。從觀光局2012年來臺旅客統計數據可得知，²2008-2012年大陸旅客佔臺灣入境旅遊市場比率分別是8.56%、22.12%、29.29%、29.31%、35.37%，儘管2011年成長率有趨緩，但仍是臺灣入境旅遊市場中最主要的入境客源市場。大陸來臺旅遊市場在來臺旅遊政策開放後的短短幾年來快速的增長，同時大陸出境旅遊在全球的旅遊市場中有著巨大的發展潛力，受到各國發展入境旅遊的重視，大陸來臺旅遊市場的發展對未來臺灣入境旅遊的發展也有著深遠的影響。

² 觀光局，**觀光統計年報 2012**，<http://admin.taiwan.net.tw/statistics/year.aspx?no=134>。

大陸與臺灣有深厚的淵源，加上兩岸人民同文同種，在開放大陸居民來臺旅遊後，使臺灣對大陸居民有相當的旅遊吸引力，然而，臺灣居民在面對大量的大陸旅客湧入，除了帶來經濟效益外，也可能帶來負面的旅遊影響；此外，中國大陸自1949年以來，從未放棄統一臺灣的決心，故而北京對臺灣的各種政策，均有統戰的目的，故而大陸觀光客來臺，對臺灣產生何種政治乃至安全上的影響，亦有研究的必要；另外，陸客來臺亦可能對臺灣的社會產生一定的衝擊。因此，本研究以近年來快速發展的大陸旅客來臺旅遊市場作為旅遊影響的主體來源，希達成以下兩個目的：一是瞭解陸客來臺觀光的現況；二是研究其對臺灣的經濟、政治乃至社會文化產生的影響。

第二節 理論與文獻探討

壹、理論探討

馬政府上臺後，決定全面開放陸客來臺觀光。然而這項重要的政策決定，如無北京方面的政策配合，是無法順利推動的。事實上自2005年4月的「連胡會」後，中共即對臺灣釋出大量的善意，然而在陳水扁政府時期，我國中央政府對中共的作為，都採取抗拒的態度，直到馬政府上臺後，兩岸關係才大幅開展。部分學者認為，北京對臺釋出善意，可採取約瑟夫·奈伊（Joseph Nye）的「軟實力」（soft power）的觀點分析。另外，亦有學者從整合理論（integration theory）、社會交換理論（social exchange theory）來檢視陸客來臺觀光對臺灣造成的影響，故而以下將對上述三種理論進行簡單的探討。

一、軟實力論

「軟實力」一詞最初由曾任美國哈佛大學甘迺迪學院院長約瑟夫·奈伊於1990年提出。³根據他所的界定，所謂「軟實力」「是一種懷柔招安、近悅遠服

³ Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, Issues 80 (Fall, 1990), pp. 153-171.

的能力，而不是強壓人低頭，或用錢收買，以達到自身所欲之目的，一國的文化、政治理想及政策爲人所喜，柔性力量於焉而生。」⁴

自奈伊提出「軟實力」概念以來，國際關係學界展開有關「軟實力」的討論和研究。國際關係中的「軟實力」思想可以追溯到摩根索（Hans Morgenthau）的著作，奈伊則是最早明確提出並系統闡述「軟實力」概念的國際關係學者，他的著作中詳細討論了「軟實力」內涵、來源、功能及其與「硬實力」（hard power）的關係。⁵奈伊認爲「力量」（power）是影響他人行爲從而實現自己目的的能力。「硬實力」在於利誘（胡蘿蔔）或威脅（大棒）；而「軟實力」是「一種透過吸引而不是強制和利誘手段獲取你所要東西的能力」，它的來源一般存在於文化（對他國產生吸引力）、政治價值觀（在海內外都實踐這些價值）及外交政策（當政策被視爲合法及道德權威時）。⁶奈伊的「軟實力」概念既爲各國決策者提供了一個重要政策工具，也爲國際學界討論「軟實力」問題提供了一個分析工具。

隨著中國的崛起以及和平發展戰略的提出，不僅以軍事實力爲代表的中國「硬實力」引起了國際社會的關注，而且中國的「軟實力」也越來越引起國際學界的興趣，西方關於中國的「軟實力」研究最近幾年明顯升溫。⁷不過，中共官

⁴ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 2。本段軟權力之定義，係依該書中譯本，參見，Joseph S. Nye, Jr. 著，吳家恆、方祖芳譯，*柔性權力*（臺北：遠流，2006年），頁20。

⁵ 奈伊從20世紀90年代後學術研究重點轉向「軟實力」議題，他試圖透過「軟實力」把自己長期信奉的自由主義國際關係思想和美國的對外政策聯結起來，他撰寫了大量的著作、論文和專欄文章討論「軟實力」問題，著作類主要包括：Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990); Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004)。發表的論文主要有 Joseph Nye, "Soft Power," *Foreign Policy* (Fall 1990); Joseph Nye, "The Changing Nature of World Power," *Political Science Quarterly*, vol.105, Issue 2 (Summer 1990); Joseph Nye, "On the Rise and fall of American Soft Power," *New Perspectives Quarterly*, vol.22, no.3 (Summer 2005); Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs* (September/October 1998)。另外，他還針對近年來美國反恐戰爭中「軟實力」的作用問題撰寫了大量評論文章。

⁶ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 2, p. 11.

⁷ 近年討論中國「軟實力」的代表性文章或專書，包括：Joseph S. Nye, Jr., "The Rise of China's Soft Power," *The Wall Street Journal Asia*, December 29, 2005; Bates Gill and Yanzhong Huang, "Sources and Limits of Chinese Soft Power," *Survival*, vol.48, no.2(2007), pp.17-36; Joshua Kurlantzick, "China's Charm: Implications of Chinese Soft Power," *Carnegie Endowment, Policy Brief* 47 (June 2006); Joshua Kurlantzick, "China's Charm Offensive in Southeast Asia," *Current*

方運用「軟實力」推展對外關係時，其意義與奈伊的定義，並不完全一致，而中國與西方媒體對「軟實力」的理解與解釋，也與奈伊或中國官方的認知不盡相同。

8

如果暫不論「軟實力」的定義與內涵為何，以胡錦濤為首的中共第四代領導人上臺後，為化解國際社會視中國為威脅的看法，首先提出「和平崛起」，其後雖因內外考量，官方不再使用此一提法，改回「和平發展」，但是其外交政策作為上，仍繼續依循「和平崛起」路線；換言之，「和平崛起」是「名亡實存」。⁹從表面上來看，「和平崛起」論採取了新自由主義的觀點，也吸收了「軟實力」的概念，並將「軟實力」運用在實際外交政策上。而自 2005 年以來，中共亦將「軟實力」運用在對臺政策上。而北京開放大陸人民來臺觀光，即是對臺經濟軟實力的運用。

二、整合理論

整合理論主要是以歐洲統合為參照對象，其中又分為功能主義（functionalism）、新功能主義（neo-functionalism）及聯邦主義（federalism）三種觀點。功能主義以彌特尼（David Mitrany）為代表，主張國際體系的形式將配合國際社會的功能需要而調整，即科技、經濟與通訊的進步，會增進國際合作，並促成政治合作；至於新功能主義則以海斯（Ernst B. Haas）為代表，指前者為科技經濟決定論，後者則認為惟當政府、政黨和利益團體可從整合過程中獲利時，整合才會發生。特重「擴散效應」（spillover effect），由不敏感的領域，擴大到政治領域。此外，聯邦主義則從政治著手，經由制度設計，使不同體制者

History, vol.105, Issue 692 (September 2006), pp.270-276; Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007).

⁸ 鄭永年，張弛，「國際政治中的軟力量以及對中國軟力量的觀察」，*世界經濟與政治*，第 7 期（2007 年），頁 6。

⁹ 美國學者最新發表的研究，也與筆者持相同的看法，認為中共雖不用「和平崛起」，改用「和平發展」，但「和平發展」的內涵仍是「和平崛起」，參見：Bonnie S. Glaser and Evan S. Medeiros, "The Changing Ecology of Foreign Policy-Making in China: The ascension and Demise of the Theory of 'Peaceful Rise,'" *China Quarterly*, 190 (June 2007), pp. 291-310.

進行統一，即將統再合。¹⁰本研究主要將以新功能主義為主，探討陸客來臺觀光是否對臺灣產生一定程度的政治影響。

三、社會交換論

社會學理論中的社會交換理論主要是想瞭解交互作用下，個人或群體間資源的交換關係。¹¹從旅遊觀點，社會交換理論意味著居民的支持是基於人們對於外來觀光客所帶進的利益及成本之評估結果。¹²亦有學者認為交換的觀念可以解釋影響知覺與態度因素之間的關係，因為此理論可用以解釋當地居民對旅遊發展的支持或反對，而正負知覺與態度取決於居民對旅遊發展，在個人或社會整體之利弊得失的權衡與交換。¹³

本研究以下的討論中，將綜合採取上述三種理論，來檢視自 2008 年至 2012 年間，大量陸客來臺觀光對臺灣的經濟、政治、社會及文化的影響。

貳、文獻探討

目前探討中國大陸觀光客來臺旅遊之研究文獻，大致可分為四類，分別從政策面、經濟層面、國家安全面及觀光旅遊面等四個層面探討陸客來臺觀光所衍生的問題。

一、政策面

這類文獻以范世平所著的《大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析》一書為代表，該書指出中國大陸人民出境旅遊將有助於中國大陸民主的化，他認為隨著中國大陸之中產階級出國旅遊者日眾，在政治社會化與全球他和平演變的帶

¹⁰ 高朗，「從整合理論探索兩整合的條件與困境」，收於包宗和、吳玉山主編，**爭辯中的兩岸關係理論**（臺北：五南，1999年），頁 45-53。

¹¹ J. Ap, "Residents' perceptions on tourism impacts," *Annals of Tourism Research*, 19(1992), pp. 665-690.

¹² K. L. Andereck, K. M. Valentine, R. C. Knopf, & C. T. Vogt, "Residents' Perceptions of Community Tourism Impacts," *Annals of Tourism Research*, 34(4)(2005), pp. 1056-1076.

¹³ C. Jurowski, M. Uysal, & D. R. Williams, "A Theoretical Analysis of Host Community Resident Reactions to Tourism," *Journal of Travel Research*, 34(2)(1997), pp. 3-11.

動下，「量變轉為質變」的民主發展勢必為情勢所向。¹⁴

二、經濟面

這類文獻探討陸客來臺對臺灣經濟面的影響。其中多數認為陸來臺對臺灣總體及個體經濟都有正影響，甚至有助於兩岸社會及文化的融合。¹⁵

三、國家安全面

這類文獻關注的焦點是陸客來臺觀光後，對臺灣所形成的國家安全問題。特別是陸客假借來臺觀光名義入境後，卻逾期居留，從事非法打工甚至賣淫等情況另外則是從事情蒐工作，¹⁶這些情況對臺灣社會及國家安全均產生不利的影響。

四、觀光面

第四類文獻數量最多，成果也最豐碩。這類文獻有討論陸客來臺之觀光管理機制者、¹⁷亦有討論對各地觀光產業影響者、¹⁸亦有探討陸來臺觀光進行醫美行程者，¹⁹以及比較大陸開放人民赴港澳觀光及臺灣的異同及其影響者。²⁰

上述這四種文獻，第一種是從鉅觀的角度進行政策分析，第二至第四種則將焦點置於某一個特殊層面，而本研究則嘗試在上述研究基礎上，進行陸客來臺觀光對臺灣影響的較全面研究與分析。

¹⁴ 范世平，**大陸出境旅遊與兩岸關係的政治分析**（臺北，威秀出版社，2006年），頁181-182。

¹⁵ 例如，李華球，「陸客自由行的積極意義提供正面價值」，**國家政策研究基金會**，<http://www.npf.org.tw/post/1/9380>；高順德，「陸客自由行之影響評析」，**國家政策研究基金會**，<http://www.npf.org.tw/post/1/9340>。

¹⁶ 參見，范世平，「陸客來臺自由行的影響與因應」，http://www.taiwantga.org/File_DM/File_D_20117221.pdf。

¹⁷ 例如，荆少安，**開放陸客來臺管理機制及其成效之分析**（臺北：淡江大學大陸研究碩士在職專班碩士論文，2012年）。

¹⁸ 例如，江聰淵，**開放陸客來臺後宜蘭縣觀光產業因應策略之研究**（臺北：淡江大學國際企業學系碩士在職專班碩士論文，2012年）；洪健益，**開放陸客來臺觀光對臺北市之影響**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班碩士論文2012年）。

¹⁹ 例如，吳美鳳，**陸客來臺觀光醫療之探討**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班碩士文，2012年）。

²⁰ 例如，莊惠淳，**以港澳經驗分析陸客來臺觀光政策**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2009年）。

第三節 研究方法與架構

壹、研究途徑與方法

一、歷史研究途徑

歷史研究途徑乃是利用歷史學的角度，運用資料與方法，以描述事件變遷的來龍去脈，並解釋事件之因果關係。「歷史」並非嚴肅地指涉某一問題的歷史，而係指該問題發生及演變的沿革。具有長時性（longitudinal）研究的性質；藉由分析與該問題有關的既存資料，對於問題或事件可能發生的加以剖析，歸納出可女北供解釋與預測的理論，可以「鑒往知來」、「以古觀今」，解釋某一現象的因果，並預其未來發展趨勢。²¹

二、文獻分析法

又可稱為內容分析法。是檢視在文獻資料中的資訊或內容的一種技術，常用來進行質性的研究。本研究將運用此一分析方法，蒐集並整理與本研究主題相關的研究成果，並進行深入的探討與分析。透過此一方法，可辨別事件真偽、推敲其歷史淵源及對後世的影響，並剖其背後隱含的意義。²²文獻分析法透過引用各種獻資料，如官方資料、各種形式之學術論文，作為研究資料的主要來源與並做為分析的基礎。並將蒐整的資料，透過歸納與演繹進行整理與運用。本研究蒐整的資料範圍包括：一、國內外專書、專書論文及研究報告；二、中英文期刊論文及研討會論文；三、國內外之學位論文；四、報章雜誌報導與分析；五、網際網路資料。

貳、研究架構

本研究將同時採取軟實力論、整合理論及社會交換理論來探討陸客來臺觀光

²¹ 王玉民，**社會科學研究方法原理**（臺北：洪葉文化，1994年），頁224。

²² 呂亞力，**政治學方法論**（臺北：三民，1992年），頁133。

對臺灣產生的經濟、政治與社會及文化面影響。本研究之架構圖請參見圖 1。

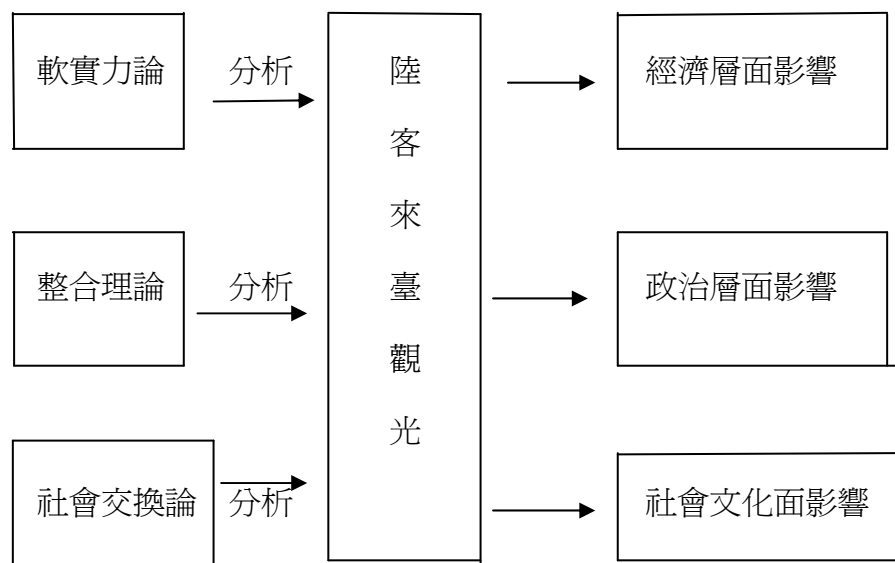


圖 1 研究架構圖

資料來源：作者繪製。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

就「時間」方面來看，本論文主要研究的範圍是自 2008 年 5 月馬英九總統上任起至 2012 年 12 月月底止，這段期間陸客來臺觀光及其對臺灣產生的影響。

就「內容」方面而論，本研究主要是針對臺灣開放陸客來臺觀光後，對臺灣經濟、政治乃至於社會文化產生的影響進行討論，並用軟實力論加以分析。

在上述研究範圍的陳述下，本論文第一章是說明本文的研究動機與目的，並針對現有文獻、相關理論、研究方法、研究架構，以及研究範與限制進行釐清與梳理；第二章回顧中共自 1989 年以來的對臺政策政策，做為理解中共開放陸客來臺觀光意涵之背景；第三章從歷史、法律及管理等三個層面檢視兩岸觀光旅遊的歷史發展及相關規定；第四章討論陸客來臺觀光對臺灣經濟產生的影響；第五

章則是分析陸客來臺觀光對臺灣產生的政治及社會文化面的影響；第六章的結論中總結本論文的研究發現並提出政策建議。

貳、研究限制

本文的研究限制，大抵來說可以分成兩個部分；第一是研究方法的限制，第二是研究資料的限制。在研究方法限制的部分，本研究雖採取部分理論，但主要是政策的分析途徑入手，故而理論化的程度不高，多數討論將從事實面出發，並偏重於陸客來臺的實際影響。在研究資料的限制方面，由於本文主要採取的是文獻分析法，故而在經濟影響方面，主要是根據國內的統計資料，但在政治以及社會文化的影響方面，則是綜整各種研究的結果，而並非直接來自統計資料。



第二章 中共對臺政經政策回顧

本章回顧自 1989 年以來至 2008 年期間中共對臺政策，回顧的重心將置於這段時期中共對臺的政治及經貿政策，以做為瞭解中共決定開放大陸人民來臺觀光的之後所代表的政治及經濟意涵。

第一節、江澤民時期中共對臺政策

壹、政治上堅持「一個中國」原則

「一個中國」原則在 1993 年 9 月 1 日的「臺灣問題與中國統一」白皮書，1995 年江澤發表的「為促進祖國統一大業的完成而奮鬥」，提出現階段發展兩岸關係，推進祖國和平統一進程的八項主張（簡稱「江八點」），1997 年江澤民「十五大」政治報告，以及 2000 年 2 月 21 日，中共發表的「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書中都不斷加以重申。同時，拒絕臺灣問題國際化。

一、「臺灣問題與中國統一」白皮書

1993 年起臺灣朝野開始共同推動重返聯合國運動，政府高層積極進行務實外交，對中共言，這是臺灣方面所進行的最嚴重的一項外交挑戰。並開始質疑國民黨是否仍堅守一個中國立場。¹1993 年 8 月 31 日由國務院臺灣事務辦公室與新聞辦公室聯會發布「臺灣問題與中國的統一」白皮書，²表達了中共對中國主權與兩岸關係的看法，白皮書聲明「一國兩制，和平統一」的原則是實現中國統一的基本方針；臺灣問題為中國內政問題，臺灣加入聯合國問題是一種製造「兩個中國」的行為、反對任何國際勢力介入此一純屬中國內政的主權問題。故中共將本著此一立場，在國際間阻撓臺灣的國際活動，強力杯葛臺灣參與聯合國的行

¹ 張所鵬，一九九七·決戰聯合國：未完成的戰爭（臺北：商周，1994 年），頁 321~323。

² 「臺灣問題與中國的統一」白皮書全文，參見：聯合報，1993 年 9 月 7 日，版 9。

動，³並重申「世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部分，中華人民共和國是代表中國唯一合法政府。為維護國家主權及實現國家統一，中國政府在國際事務中處理涉及臺灣的問題時，始終堅持『一個中國』的原則。」⁴所以白皮書表面上是對臺政策聲明，實際上卻是對國際社會表達中共對臺灣方面開拓外交空間的立場。⁵

二、江八點

1995年1月30日江澤民發表「為促進祖國統一大業的完成而奮鬥」，提出現階段發展兩岸關係，推進祖國和平統一進程的八項主張（簡稱「江八點」），⁶「江八點」開宗明義地指出：「堅持一個中國的原則是實現和平統一的基礎和前提，中國的主權和領土絕不容許分割」。⁷因此，對中共而言，一個中國原則的位階高於和平統一。

三、江澤民「十五大」政治報告

1997年江澤民在中共「十五大」政治報告中，再度重申「在『一個中國』的原則下，正式結束兩岸敵對狀態，進行談判，並達成協議。」並強調：「我們堅定不移地按照『和平統一，一國兩制』的方針，積極促進祖國統一。堅決反對任何形式的『兩個中國』、『一中一臺』或『一國兩府』，堅決反對任何旨在製造臺灣獨立的企圖和行動。」明顯地，中共在「一個中國」原則的前提下，

³ 宋國誠，「一九九三年中共對臺政策與兩岸關係評估」，頁 51。

⁴ **聯合報**，1993年9月1日，版 9；邵宗海，「兩岸談判中『一個中國原則』之探討」，**臺灣主權論述論文集**，下冊（臺北：國史館，2001年），頁 655。

⁵ 張讚合，**兩岸關係變遷史**（臺北：周知文化，佛光大學聯合出版，1996年）頁 260。

⁶ 「江八點」的內容大要為：(1)堅持一個中國原則。(2)反對「兩個中國」、「一中一臺」為目的的擴大國際生存空間活動。(3)進行海峽兩岸和平統一談判。(4)努力實現和平統一，中國人不打中國人。(5)發展兩岸經濟交流與合作，以利共同繁榮。(6)兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化優秀傳統。(7)充分尊重臺灣同胞生活方式和當家做主的願望，保護臺灣同胞一切正當權益。(8)歡迎臺灣當局領導人以適當身分來訪，也願接受臺灣方面邀請前往臺灣。參見：一個中國論述史料彙編編輯小組，**一個中國論述史料彙編—史料文件（二）**（臺北：國史館，2000年），頁 232~237。

⁷ 「中共國家主席江澤民提出對臺統一八點主張」，**一個中國論述史料彙編—史料文件（二）**，頁 234。

於談判的出發點上已先將臺灣矮化為地方。⁸

四、「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書

2000 年臺灣總統大選前夕、中共希望藉對臺政策強硬化的宣示，迫使新領導人與「兩國論」劃清界線，重回一個中國原則的方向。⁹2 月 21 日，中共發表「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書，強調一個中國原則是實現兩岸和平統一的基礎和前提，反對「公民投票」；聲稱在一個中國原則下，兩岸甚麼問題即可以談。¹⁰

2000 年中華民國首次政黨輪替，中共中央臺辦發表聲明：臺灣領導人的更替，決不會改變一個中國原則，強調和平解決是以一個中國為前提的，任何形式的臺獨都是絕不允許的。¹¹中共強調對陳水扁總統「聽其言，觀其行」，要求新政府回到一個中國立場，在中共堅持下，一個中國原則成寫兩岸恢復協商的重要關鍵。¹²8 月底中共副總理錢其琛提出「一個中國，的新三段論述（一稱「新三句」），堅持「世界上只有一個中國，大陸與臺灣同屬於一個中國，中國的領土與主權完整不容分割。」¹³中共宣稱這是其對臺政策的一大調整，並以此作為對陳總統五二〇就職演說中。肯定鄧小平、江澤民經改及「四不，一沒有」¹⁴之善意的回應。¹⁵換言之，2000 年陳水扁總統就職後初期，中共對臺政策轉趨柔

⁸ 「一個中國，前提下沒有談判的空間—兼承中共總書記江澤民的「對臺政策」，**自立早報**，收錄於臺灣主權論述資料選編編輯小組，**臺灣主權論述資料選編**，下冊（臺北：國史館，2001 年），頁 698。

⁹ 王家英，「北京不容兩岸長期分裂」，**明報**，2000 年 2 月 29 日，<http://www.future-china.org/fcn-tw/200003/2000030113.htm>。

¹⁰ 「一個中國的原則與臺灣問題」白皮書全文，參見：一個中國論述史料彙編編輯小組，**一個中國論述史料彙編—史料文件（二）**，頁 346~363；趙國材，「分析『一個中國的原則與臺灣問題』白皮書」，**海峽評論**，第 113 期（2000 年 5 月 1 日），頁 15。

¹¹ 毛磊，「中國共產黨致力於臺灣回歸、統一八十年」，**中共黨史研究**，第 5 期（2001 年 9 月），頁 49~50。

¹² 邵宗海，「兩岸談判中「一個中國原則」之探討」，國史館，**臺灣主權論述論文集**，下冊，頁 818~819。

¹³ 徐東海，「『一個中國』論述爭詳與兩岸經貿關係發展」，**臺灣主權論述論文集**，上冊（臺北：國史館，2001 年 12 月），頁 495。

¹⁴ 陳水扁在二千年五月二十日就任中華民國第十任總統的就職演說中表示，其任內「不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題」，**聯合報**，2000 年 5 月 21 日，版 1。

性及彈性。¹⁶

2000年8月前，中共堅持「一個中國」是「三通」的前提，但在8月之後，中共不再堅持。2002年7月，中共副總理錢其琛將「三通」定位為「國家的內部事務」，此種提法立即被陳水扁總統拒絕，同年10月，錢其琛再提定位「三通」為「兩岸航線」，亦不得要領。¹⁷至此，中共對陳水扁「聽其言、觀其行」時期結束。¹⁸

貳、經濟上以商圍政

江澤民主政時期對臺政策工作主軸，「以經工作為重點的對臺政策」，取代過去「政治統戰為主軸的對臺政策」。¹⁹

參、軍事上不放棄武力犯臺

隨著臺獨勢力抬頭。強調本土化，中共對臺政策不再僅是消極的「臺灣不獨、中共不武」。中共十四大政治報告及1993年白皮書揭示對「臺灣獨立」的態度，為「不放棄以武力犯臺之承諾」、「絕不會坐視不理」，若在用盡一切和平的方式，臺灣仍不能在「一個中國」的原則下談統一問題，那將不排除武力訴求兩岸統一。²⁰「江八點」在放棄武力犯臺問題上，則提出「中國人不打中國人」，明白揭示首先以和平手段解決問題，但如果和平方式解決不了，在「外國軍事干預及戶臺灣獨立」時，中共才會放棄和平方式解決兩岸統一問題。²¹

¹⁵ 張登及，「中共『大國外交』下的兩岸關係—兼論其『一個中國』原則相應發展」，國史館，**臺灣主權論述論文集**，上冊，頁489。

¹⁶ 蘇起，「從國際與臺灣國內局勢的演變看兩岸關係」，**智庫研究報告**（2000年8、9月）（臺北：財團法人國家政策研究基金會），頁26~29；童振源，「中共『十六大』後對臺政策分析」，**中國大陸研究**，第46卷第2期（2003年3、4月），頁42。

¹⁷ 童振源，「中共『十六大』後對臺政策分析」，頁42~43。

¹⁸ 童振源，前引文，頁43。

¹⁹ 宋國誠，「一九九三年年中共對臺政策與兩岸關係評估」，頁47。

²⁰ 王玉燕，「北京決定2009年前解決臺灣問題」，**聯合報**，2001年5月3日，版13。

²¹ **中國時報**，1995年2月22日，版2。

中共不願放棄以武力犯臺，明顯是要在兩岸關係中掌握主動權，當臺灣在選擇未來走向時，中共的武力威脅具有一定的制約作用，而在兩岸關係惡化時，武力將是中共攤牌的後盾。故即使在和平解放或和平統一時期，中共領導人不但聲言不放棄以武力犯臺，甚至還威脅要以武力對付臺灣。1999年7月李登輝總統提出當前兩岸關係為「特殊國與國關係」，中共大力抨擊。透露不惜採取武力犯臺的決心。至此，中共的對臺政策回到1996年臺海危機前的文攻武嚇階段。²²

肆、心理上文攻武嚇

1995年6月，李登輝總統訪美。中共認為這是企圖打破「一中原則」，中共副總理兼外交部長錢其琛向美國提出強烈抗議指出，「臺灣問題關係中國的主權、領土完整和統一大業。對任何旨在製造兩個中國、一中一臺的企圖，我們都堅決反對，任何分裂中國、阻撓和破壞中國統一大業行徑，我們不會坐視不管。」²³與此同時，中共片面宣佈中止兩岸間的協商會談，並在臺灣沿海發動一系列的飛彈試射與演習，造成臺海情勢緊張。²⁴其真正目的是在抑制臺獨言論主張的升高，且可藉此向國際社會宣示擁有臺灣主權，並重申「一個中國原則，臺灣為中國內政問題，外力不容介入」的立場；並以此達到向臺灣「以戰逼和」的結果。²⁵

1996年3月臺海危機之後，中共對臺灣未來的可能走向更戒慎恐懼。在絕無可能實現有關統一的政治談判下，要儘快把臺灣納入統一的架構內，使雙方進行政治判的程式性商談。所以「結束敵對狀態」是中共擬與臺灣談判的第一議題。

²² 初國華，「分裂國家典範之例—臺海兩岸關係研析」，**共黨問題研究**，第26卷第9期（2000年9月），頁83~84。

²³ 王曉波，「中共對臺政策形成和實際—『就地合法化』與『就地和平化』」，**海峽評論**，第77期（1997年5月），頁29。

²⁴ 「江澤民接受美國新聞媒體專訪之研析」，中國國民黨中央委員會大陸工作會編印，**中共對臺政策及兩岸關係之研究**（臺北：中國國民黨中央委員會大陸工作會，1996年），頁36；張讚合，**兩岸關係變遷史**，頁371~372；。

²⁵ 邵宗海，**兩岸關係—兩岸共識與兩岸歧見**（臺北：五南，1998年），頁70。

第二節 扁政府時期中共對臺政策

壹、胡錦濤政權對臺政策內涵

回顧過去 60 年期間中共的對臺政策，統一臺灣是中共一貫且從未改變最高戰略目標，惟達成戰略目標的策略、戰術作為與手段隨時空環境而改變。毛澤東時期是以武力解放臺灣為主軸；鄧小平時期發展出「和平統一、一國兩制」的模式，但不放棄使用武力；江澤民時期則是沿續鄧小平時期的「和平統一、一國兩制」政策。²⁷胡錦濤接班後，面臨的內外環境因素不同於前三代領導人，使得胡錦濤必須隨著環境變化調整中共對臺戰略與策略。

就國家發展戰略而言，胡錦濤在接任總書記一年後，即在 2003 年底推出「和平崛起」的大戰略，²⁸希望掌握 21 世紀前 20 年的發展機遇機，因此，中共短期內並不想以武力解決臺灣問題，所以強調「和平統一」，以避免臺海起戰端；但是又擔心臺灣內部獨派勢力高漲，故而 2004 年 12 月再祭出「反分裂國家法」處理大戰略未予著墨的臺灣問題。而胡錦濤、賈慶林等中共領導人接連對民進黨表達善意，乃至於自 2005 年 4 月起邀請臺灣在野黨主席訪問大陸，且訪問行程裡，中共絕口不提臺灣不能接受的「一國兩制」方案，則都充分展現中共在策略上靈活務實。

²⁶ 中國時報，1998 年 7 月 3 日，版 3。

²⁷ 邱坤玄，「中共外交政策」，在張五嶽主編，**中國大陸研究**（臺北：新文京，2003 年），頁 160；高素蘭，「中共對臺政策的歷史演變（1949-2000）」，**國史館學術集刊**，第 4 期（2004 年），頁 189-228。

²⁸ 自 2004 年 4 月下旬以後，中共領導人於公開講話中不再談「和平崛起」，回到過去一向使用的「和平發展」提法，顯示中共中央對「崛起」一詞進行了內部檢討。國內學者討論「和平崛起論」的著作，參見蕭全政，論中共的「和平崛起」，**政治科學論叢**，第 22 期（2004 年），頁 1~30，以及王崑義、蔡裕明，「和平崛起：轉型中的中國國際戰與對臺戰略思考」，**全球治政評論**，第 9 期（2005 年），頁 43~84。

貳、扁政府第一任內的中共對臺政策

在「和平崛起」戰略下，中共對臺政策出現變化。至胡錦濤說出「爭取談、準備打、不怕拖」的九字訣後，確定北京已放棄為統一訂定時間表。扁政府執政時期，中共對臺政策的策略上，短中期內是「防獨」優於「促統」，主要是以不同手段阻止臺灣政府及人民走向法理（de jure）獨立，防止其他國家承認臺灣為獨立國家，並且使美國不對臺灣安全做出承諾。²⁹同時，中共在 2002 年之後，短中期內在政策優先順序上，經濟發展已高於統一。³⁰

不過，胡錦濤對「一個中國」原則絲毫未曾放鬆，惟對一中的內涵的詮釋出現比江澤民時更大的彈性。自 2002 年 10 月胡錦濤接任中共總書記，至 2008 年 3 月馬英九當選中華民國第 11 任總統前，中共對臺政策及兩岸政策互動可分為三個階段進行分析，第一階段是自胡錦濤接班至 2004 年 5 月 17 日中共發佈「五一七聲明」及 2005 年 3 月通過「反分裂國家法」前；第二階段是 2005 年 3 月中共人大通過「反分裂國家法」後至 2005 年 4 月連戰訪問大陸前；第三階段是自 2005 年 4 月連戰訪問大陸後至 2008 年 3 月馬英九當選總統前。本段將先討論第一階段，即扁政府第一任內的中共對臺政策與兩岸關係發展。

胡錦濤政權在第一階段的對臺政策，可從其對臺政策講話及中共中央發佈的相關對臺策檔來分析。

一、2003 年 3 月對臺工作「四點意見」

2003 年 3 月中共舉行第十屆全國人大，3 月 11 日胡錦濤參加中共全國人大臺灣團會議時，發表具體對臺政策及工作重點，包括：一、始終堅持「一個中國」原則；二、大力促進兩岸經濟文化交流；三、深入貫徹寄希望於臺灣人民方針；

²⁹ Robert L. Suettinger, "China's Foreign Policy Leadership: testing time," *China Leadership Monitor*, 9(Winter 2004), p. 2.

³⁰ 林中斌，以智取勝（臺北：全球防衛雜誌社，2005 年），頁 506。

四、團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興(李春;張聖岱;羅嘉薇,2003)。

³¹由於此時胡錦濤尚未當選國家主席、且尚未接掌對臺工作領導小組,其發言內容仍遵循「江八點」的基調。

二、五一七聲明

由於陳水扁於2004年3月在爭議中連任總統,2004年5月17日凌晨,中共不待陳水扁發表第二任就職演說,即由中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室就未來四年兩岸關係,授權新華社發布聲明。聲明指出,「未來四年,無論什麼人在臺灣當權,只要承認世界上只有一個中國,大陸和臺灣同屬一個中國,摒棄臺獨主張,停止臺獨活動,兩岸關係即可展現和平穩定發展的光明前景。」聲明中並提出七點對臺政策。³²

這項聲明同時強調,如果臺灣當權者堅持臺獨立場,堅持一邊一國主張,非但上述前景不能實現,而且將葬送兩岸的和平穩定、互利雙贏。這是胡錦濤上臺後對臺灣最嚴厲的聲明,不但重申一個中國原則,並對臺灣內部操作獨立的紅線,但在劃紅線的同時,也送出正面的訊息,是種胡蘿蔔與大棒交互運用的模式。

三、胡錦濤四點意見(「四個絕不」)

2005年3月4日,胡錦濤與全國政協民革、臺盟、臺聯團座談,提出新形勢下發展兩岸關係的四點意見,外界認為這是代表胡錦濤掌權,中共對臺政策的

³¹ 李春,張聖岱,羅嘉薇,「胡錦濤談兩岸,通則雙贏,停留臺灣團提出四項對臺工作,調子溫和,但仍堅定一中原則」,《聯合報》,2003年3月12日,版13。

³² 汪莉絹,「中共:兩條路擺在臺灣當權者前」,《聯合報》,2004年5月17日,版A1。這七項政策分別是(一)恢復兩岸對話與談判,平等協商,正式結束敵對狀態,建立軍事互信機制,共同構造兩岸關係和平穩定發展的框架;(二)以適當方式保持兩岸密切聯繫,及時磋商解決兩岸關係中衍生的問題;(三)實現全面、直接、雙向三通,以利兩岸同胞便捷地進行經貿、交流、旅行、觀光等活動;(四)建立緊密的兩岸經濟合作安排,互利互惠;(五)進一步密切兩岸同胞各種交流,消弭隔閡,增進互信,累積共識;(六)在兩岸關係的祥和氣氛中,臺灣同胞追求兩岸和平、渴望社會穩定、謀求經濟發展的願望將得以實現;(七)通過協商,妥善解決臺灣地區在國際上與其身分相適應的活動空間問題,共用中華民族的尊嚴。

新方向，取代「江八點」做為胡錦濤時代中共對臺工作方針、政策。在講話中胡錦濤提出四項重點，包括：第一、堅持「一個中國」原則絕不動搖；第二、爭取和平統一的努力絕不放棄；第三、貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針絕不改變；第四、反對臺獨分裂活動絕不妥協。³³

這次講話中引起外界注意的一點，是胡錦濤說「1949 年以來，儘管兩岸尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實，從未改變，這就是兩岸關係的現狀。」此種變化顯示中共在堅持「一個中國」原則之外，亦試圖尋求兩岸關係定位的交集。

參、扁政府第二任內的中共對臺政策

自 2004 年 5 月陳水扁第二任期上任後至 2008 年 3 月馬英九當選總統前，中共對臺政策又可分為兩階段，第一階段是 2005 年 3 月中共人大通過「反分裂國家法」後至 2005 年 4 月連戰訪問大陸前；第二階段是自 2005 年 4 月連戰訪問大陸後至 2008 年 3 月馬英九當選總統前，以下討論此時期中共對臺政策將分為政治面及經濟面兩個面向加以說明。

一、中共對臺政策的政治面

(一) 第一階段（2005 年 3 月至 4 月）

2005 年 3 月 14 日，中共十屆人大通過「反分裂國家法」，其中第一條是立法目的，指出制定該法是「為了反對和遏制臺獨分裂勢力分裂國家，促進祖國和平統一，維護臺灣海峽地區和平穩定，維護國家主權和領土完整，維護中華民族的根本利益」；第二條則將一個中國的內涵加以政臺解釋，即「世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。維護國家主權和領土完整是包括臺灣同胞在內的全中國人民的共同義

³³ 汪莉絹、李春、陳東旭，「胡錦濤：兩岸同屬一中 這是現狀」，**聯合報**，2005 年 3 月 5 日，版 A1。

務。」惟在第六及第七條中，對臺灣有更寬廣的善意釋出。³⁴

就「反分裂國家法」的內外意涵分析，對中共本身而言，一則透過此法的制定展開對臺法律戰並重新掌握臺海議題的主動權、再者法律內容未定統一時間表而不會自縛手腳、三則還可宣洩國內民族主義情緒、四則賦予自身武力攻臺的法律依據、五可對中共軍方作一初步交代，紓緩軍方的壓力。對處理臺灣問題而言，一可反制「法理臺獨」、二來可提高中共對臺軍事威脅的可信度，以嚇阻臺獨。對國際而言，一則用「反分裂」不引發國際反對、其次再度宣示並確認各國對中共「一個中國」政策的支持，三則可與位階上屬美國國內法的「臺灣關係法」相抗衡。因此，總體來看，對中共希望藉由「反分裂國家法」達成短中期阻獨、長期促統，有一石多鳥之國內及國際效果。

（二）第二階段（2005 年 4 月至 2008 年 3 月）

1、胡錦濤於「連胡會」就發展兩岸關係提出四點主張

2005 年 4 月 29 日，國共兩黨領導人進行兩岸分裂 56 年後的首度會談，中共總書記胡錦濤在會談中就兩岸關係提出四點主張，強調「九二共識」，「一個中國」原則，中國絕不能分裂，中華民族絕不能分裂。胡錦濤強調，兩岸談判一旦恢復，大陸願儘快同臺灣建立兩岸緊密的經貿合作安排進行磋商。胡錦濤的四點主張是：一、建立政治上的互信，相互尊重，求同存異；二，加強經濟上的交流合作，互惠互惠，共同發展；三，開展平等協商，加強溝通，擴大共識；四、鼓勵兩岸民眾加強交往增進瞭解，融合親情。³⁵

胡錦濤此次談話，已比 2005 年 3 月的發言為緩和，但談話中，仍強調「一個中國」、「反臺獨」等原則。另外，值得注意的是，這四點主張的前三點與「國

³⁴ 「反分裂國家法」全文，參見，新華網，「反分裂國家法」，2005 年 3 月 15 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-03/14/content_2694168.htm；聯合報，「反分裂國家法」，聯合報，2005 年 3 月 15 日，版 A2。

³⁵ 新華網，「胡錦濤和連戰在北京舉行正式會談」，2005 年 5 月 1 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2005-04/29/content_2897082.htm。

家統一綱領」的所設計國家統一三階段，即「交流互惠、互信合作、協商統一」極為相似，惟胡錦濤「政治掛帥」將政治置於經濟之前。

2、廢統論

2006年1月29日（大年初一），陳總統表示要認真思考廢除國統會與國統綱領的時機，並提出以臺灣名義進入聯合國與新憲公投等議題。³⁶

3、中臺辦國臺辦就陳水扁終止國統會、國統綱領發表聲明

陳水扁總統發表「廢（終）統論」，引起北京的注意，因而中共中央於2006年2月26日發表聲明。這是胡錦濤主政以來，繼「五一七聲明」後，中共中央第二次以聲明方式發表重要對臺政策聲明。聲明中指出，「當前陳水扁透過『憲改』進行『臺灣法理獨立』活動的冒險性、危險性繼續上升，一旦得逞，勢必造成兩岸關係高度緊張，嚴重威脅臺海地區乃至亞太地區的和平與穩定。堅決反對和制止陳水扁透過『憲改』進行『臺灣法理獨立』活動，是當前我們（中共）最重要、最緊迫的任務。」³⁷

4、胡錦濤對兩岸關係發展提四點建議

2006年4月16日上午，中共總書記胡錦濤在人民大會堂會見中國國民黨榮譽主席連戰及參加兩岸經貿論壇人士時，對兩岸關係發展提出四點建議：第一、堅持「九二共識」是實現兩岸和平發展的重要基礎；第二、為兩岸同胞謀福祉是實現兩岸關係和平發展的根本歸屬；第三、深化互利雙贏的交流合作是實現兩岸關係和平發展的有效途徑；第四，開展平等協商是實現兩岸關係和平發展的必由

³⁶ 謝進盛，「扁：廢國統綱領 時機成熟」，**聯合報**，2006年1月30日，版A1；林淑玲、陳易志，「扁打算廢國統綱領」，**中國時報**，2006年1月30日，版A1；Keith Bradsher, "Taiwan Leader Calls for End of Unification Council," *The New York Times*, January 31 2006, <http://www.nytimes.com/2006/01/31/international/asia/31cnd-taiwan.html>.

³⁷ 新華網，「中臺辦國臺辦就陳水扁終止『國統會』『國統綱領』發表聲明」，2006年3月2日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2006-02/28/content_4237886.htm。

之路。³⁸

胡錦濤此次談話的內容及「四點建議」，比 2005 年 3 月 4 日的「胡四點」，以及 2005 年 4 月 29 日第一次「連胡會」時所提的「四點主張」更為緩和，從頭到尾未提「一個中國」、「和平統一」、「一國兩制」及「反臺獨」，透露出中共在對臺政策可能有戰略上的改變。³⁹從 2005 年 4 月至 2006 年 4 月這一年中兩岸關係的情勢與發展來看，中共領導人顯然認為走在國民黨與親民黨的配合下，懷柔路線收到極大的成效，自信心大增，故而對臺政策調性更軟，以爭取更多臺灣人民的支持。

5、陳水扁提出入聯公投

2007 年 6 月 18 日，陳總統接見美國傳統基金會（Heritage Foundation）會長佛納（Edwin J. Feulner, Jr.）時首度明確表示，為讓全世界聽到臺灣人民的聲音，希望透過連署提案，在大選中一併舉行「以臺灣名義申請加入聯合國的公民投票」。他並重申，對美國及布希總統所做的四不承諾，絕對不會改變，但堅持臺灣主體意識，以及深化、鞏固臺灣民主，也不會停歇，即便任期只剩下最後一年，也不會放棄。⁴⁰

6、胡錦濤十七大政治報告

2007 年 10 月 15 日，胡錦濤以中共總書記身份在十七大提出「政治報告」，他在報告中強調，臺灣任何政黨，只要承認兩岸同屬一個中國，我們都願意同

³⁸ 新華網，「胡錦濤會見連戰，對兩岸關係發展提出四點建議」，2006 年 4 月 18 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2005-03/04/content_2649922.htm。

³⁹ 林中斌教授也有類似的觀察。他指出，與 2005 年 4 月第一次連胡會時胡錦濤所提的四點主張比較，2006 年 4 月胡錦濤的四點建議，有四點值得注意，包括：一、長期強調的對臺綱領不見了；二、做法由被動變主動，語氣由否定變肯定；三、擺脫文字的糾纏；四、對臺政策與全球外交接軌。林中斌認為這種變化可能是北京對臺政策的深層改變，或稱模式轉移（paradigm shift），參見，林中斌，「新胡四點的深層解讀」，**中國時報**，2006 年 5 月 1 日，版 A15。

⁴⁰ 林修全，「『臺灣名義加入聯合國』，扁：大選時公投」，**聯合晚報**，2007 年 6 月 18 日，版 13；何明國、楊濡嘉，「盼大選合併入聯國公投」，**聯合報**，2007 年 6 月 19 日，版 A4。

他們交流對話、協商談判，什麼問題都可以談；他並呼籲臺灣各政黨，在一個中國的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成《和平協議》，構建兩岸關係和平發展框架，開兩岸關係和平發展新局面；此外，他並重申了 2006 年 4 月 16 日「對兩岸關係發展提四點建議」（四個絕不）。⁴¹

十七大的「政治報告」中，胡錦濤首次提出兩岸簽署「和平協議」。雖然在 2005 年 4 月 29 日第一次「連胡會」後，二人的會談新聞公報中曾出現「促進終止敵對狀態，達成和平協議」等詞句，但這次十七大「政治報告」卻是中共黨內正式檔中首次將「和平協議」寫入。惟在強調和平統一的同時，胡錦濤重申四個絕不，顯示中共的對臺政策底線並未改變。

二、中共對臺政策的經濟面

在扁政府時期，除了上述政治性的兩岸政策互動外，中共亦在 2005 年 4 月「連胡會」後，藉由三次「國共論壇」，從經貿面著手，對臺加大軟實力的運用，向臺灣釋出善意，積極推出優惠各種政策以全面爭取臺灣各界的好感。總計至 2007 年 4 月底止，中共對臺共釋出 54 項優惠政策措施。其中 2005 年連宋訪大陸期間中共即送出 6 項政策大禮、包括開放臺灣農產品銷往大陸、⁴²開放大陸人士來臺觀光、給予各種臺商投資優惠、投資保障、臺生大陸就學優惠、節慶包機擴大適用；2006 年 4 月第二次「連胡會」後，中共再宣佈 15 項對臺優惠措施，2006 年 10 月國共「兩岸農業合作論壇」後，中共宣佈 20 項對臺優惠政策，以及 2007 年 4 月國共第三屆「兩岸經貿文化論壇」後釋出的 13 項對臺政策措施等，都是這種軟性對臺政策的具體表現。而在這 54 項對臺優惠措施中，有 28 項是針

⁴¹ 新華網，「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，2007 年 10 月 24 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_9.ht；王銘義、朱建陵、林克倫，「十七大報告：胡錦濤促談，協商結束敵對狀態」，**中國時報**，2007 年 10 月 16 日，版 A3。

⁴² 中共商務部自 2005 年 8 月 1 日起，開放臺灣十八種水果進口大陸，其中鳳梨、荔枝、木瓜、楊桃、芒果、芭樂、蓮霧、檳榔、柚、棗、椰子、枇杷、梅、桃、柿子等十五種水果進口零關稅，而香蕉、橘、李則未實施零關稅，2006 年 5 月 1 日起，再增加檸檬、火龍、哈密瓜、橙等四種水果進口。

對臺灣農業相關問題所釋出，佔一半以上；運輸有關 9 項，其他包括臺胞就業考試 4 項、簽證問題 4 項、教育 3 項、醫療 3 項、旅遊 2 項、打撈 1 項。

扁政府的大陸經貿政策，原本基本上維繫 1995 年李前總統所主導的「戒急用忍」政策，面對北京透過國共平臺對臺進行經貿統戰的發展，在大陸經貿政策上，扁政府進一步於 2006 年元旦祭出「積極開放、有效管理」，名為開放，實則進一步緊縮，⁴³易言之，在對大陸經貿政策面亦採取與政治面上相同的對抗政策。

第三節 馬政府時期中共對臺政策

壹、中共對臺政策的政治面—對馬政府釋出善意

在政治面上中共對臺採取較友善的態度，中共自馬總統當選後，多所容忍，並在馬總統外交休兵及國際空間兩方面的訴求上釋出善意。

從容忍的角度來觀察，中共具體的行爲包括：一、容忍馬總統競選期間言辭攻擊中共總理溫家寶；二、容忍馬總統在 2008 年 3 月針對西藏問題，表示可能抵制北京奧運的言論；三、容忍馬總統任命被認為立場偏綠的前臺聯立委賴幸媛出任陸委會主委；四、針對馬政府在 88 水災之後，批准民進黨申請達賴來臺舉行祈福法會，中共亦採取低調回應策略，並把主要攻擊目標指向民進黨。

至於在善意釋出方面，中共的具體作為，包括支持馬總統兩岸外交休兵訴求，是以馬總統上任至今，兩岸邦交國並無增減，期間雖傳出我拉美及非洲部分邦交國欲與中共建交，都遭中共拒絕；而中共邦交國欲轉向與我建交或復交者，我方均亦加以婉拒。另外，對於我國際參與問題，中共亦有善意的行動，使得我國得以中華臺北名義，用觀察員身分參與 2009 年 5 月的世界衛生組織（WHO）大會，並再度於 2010 年、2011 年、2012 年及 2013 年 5 月以相同身分與會。

⁴³ 徐博東等著，**大國格局變動中的兩岸關係**（北京：九州出版社，2009 年），頁 221。

貳、中共對臺政策的經濟面

自 2008 年 5 月 20 日國民黨重新執政後，中共將促統列為對臺政策的首要目標。並加大力度支持馬政府的施政。中共對馬政府的政見及政策需求，幾乎是有求必應，在經貿方面尤其如此。

2008 年 9 月以來襲捲全球的國際金融風暴，為中共在兩岸經貿談判上創造更佳的機會，也給予中共對臺釋出更經貿優惠措施的良機。由於在金融風暴中臺灣受創甚深，大陸相對受傷輕，使得臺灣有求於大陸者更多更急。大陸趁此契機，對臺進行全面且深入的經貿統戰措施。然而，中共方面給的愈多，也更加證明瞭臺灣有求於大陸者多，故而雙方都心知肚明，雖然都稱「互惠雙贏」，但是從經濟角度來看，實則是臺灣得者多，大陸得者少。惟中共此舉在政治上是放長線釣大魚，希冀藉由經濟上逐步吸納臺灣進入中國，最後達成政治統一。

中共在經貿面推出的實際惠臺措施，包括：2008 年 7 月 4 日，中共在臺灣未事先商談的情況下，兌現馬總統所開出的週末包機支票。2008 年 11 月 4 日第二次江陳會中，兩岸簽訂直航三通的三項議題，一舉解除兩岸 60 年的直接三通限制，使得中共得以在兩岸直接三通的基礎上，擴大對臺經貿優惠。具體來看，2009 年以來，中共在經貿上又推動兩項重大方案，第一項是對臺五項措施；二是通過《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》。2010 年 2 月，針對兩岸商談「兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），中共領導人明確表示，將對臺灣讓利；而在 2010 年 6 月 29 日在大陸重慶舉行第五次江陳會所簽訂的「兩岸經濟合作架構協議」中，大陸也確實對臺灣讓利。

一、惠臺五項措施

2009 年 4 月 18 日，中共總理溫家寶在海南省博鰲論接見兩岸共同市場基金

會最高顧問錢復時，對臺經貿提出五項措施，⁴⁴包括：一、推動大陸企業赴臺投資；二、擴大對臺產品採購；三、鼓勵臺資企業到大陸開拓市場；四、增加大陸遊客赴臺旅遊；五、協商建立符合兩岸經濟發展需要、具有兩岸特色的經濟合作機制。另外，溫家寶也希望臺灣方面為大陸企業到臺投資提供便利條件，為大陸商品入島開放市場。

為落實溫家寶提出的上述五項重要對臺舉措，中共中央臺辦、國務院臺辦主任王毅在 2009 年 5 月 17 日舉行的首屆海峽論壇大會上宣佈了八項具體方案(藍孝威，2009)，⁴⁵包括：一、推動大陸企業赴臺投資；二、擴大對臺產品採購；三、鼓勵和支持有條件的臺資企業拓展大陸市場並參與大陸擴大內需的基礎設施和重大工程建設；四、增加大陸居民赴臺旅遊；五、推動協商建立兩岸經濟合作機制；六、進一步向臺灣居民開放專業技術人員資格考試項目；七、加強兩岸農業合作平臺建設；八、許可臺灣地區律師事務所在福州、廈門兩地試點設立分支機構，從事涉臺民事法律諮詢服務。

二、建設海西地區

中共在 2009 年 5 月初由總理溫家寶最近召開國務院常務會議，討論並原則通過《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》。

溫家寶並在 5 月 8 日至 10 日赴福建省考察，他在行程中指出，加快建設海峽西岸經濟區，是中共中央經過長期準備出臺的一項重大決策，⁴⁶主要是基於三個方面考慮：一是抓住當前海峽兩岸和平發展的有利時機，加強兩岸經濟合作，促進共同發展，這從根本上有利於兩岸人民的利益。二是進一步完善全國經濟戰略佈局。從珠三角、長三角到環渤海，我國沿海地區發展戰略都做了部署。福建東與臺灣地區一水相隔，北承長江三角洲，南接珠江三角洲，背靠中西部地區，

⁴⁴ 大陸新聞中心，「16 字方針，溫家寶籲兩岸，把握當前和平」，**聯合報**，2008 年 4 月 19 日，版 A8。

⁴⁵ 藍孝威，「大陸釋 8 利多 明確回應 ECFA」，2009 年 5 月 18 日，**聯合報**，版 A1。

⁴⁶ 大陸新聞中心，「溫家寶：支持大陸企業赴臺投資」，**聯合報**，2008 年 5 月 12 日，版 A10。

和港澳以及海外也有著密切聯繫。加快海峽西岸經濟區建設，有利於進一步發揮福建比較優勢，培育一個新的經濟增長地帶。三是有利於應對當前金融危機和國家長遠發展。

三、簽訂「兩岸經濟合作架構協議」對臺讓利

胡錦濤在 2009 年 2 月份農曆過年期間，於福建漳州探望臺商時，指出將會充分考慮臺灣同胞，特別是臺灣農民兄弟的利益；⁴⁷溫家寶在 2 月 27 日接受網民提問題時也表示，對臺灣農民，大陸可以讓利。⁴⁸3 月 14 日，溫家寶在中共人大政協閉幕後的記者會上，回答記者提問時再度表示，兩岸商簽經濟合作框架協議（E C F A）要把握「平等協商、互利雙贏、彼此照顧對方的關切」三原則。在具體讓利上，大陸將會透過減免關稅、早期收穫來實現，並會做出讓臺灣農民放心的事情。⁴⁹

2010 年 6 月 29 日在大陸重慶舉行的第五次江陳會中，兩岸簽署「兩岸經濟合作架構協議」，大陸同意臺灣調降關稅的早期收穫產品清單共有 539 項，陸方關稅損失 295.7 億新臺幣；臺灣對大陸降稅項目有 267 項，我方關稅損 34 億，兩者相扣減後，臺灣淨利為 261.7 億新臺幣，雙方關稅損失比例為 1:8.7。⁵⁰換言之，大陸方面的確實踐了領導人的對臺承諾對臺讓利，且幅度略超過臺灣預期。

第四節 小結

簡言之，自 2003 年 3 月胡錦濤逐步接手對臺政策主導權後，其嚇阻臺獨的政治聲明及作為，主要表現在「五一七聲明」及「反分裂國家法」的制訂中；同時胡錦濤在各種談話或報告中，都堅守中共「一個中國」的政策底線，展現其對

⁴⁷ 賴錦宏，「胡錦濤：ECFA 會照顧農民利益」，2010 年 2 月 14 日，**聯合報**，版 A5。

⁴⁸ 林琮盛，「胡、溫接連明示，陸：擴大臺灣農產品進口」，**聯合報**，2010 年 3 月 1 日，版 A13。

⁴⁹ 汪莉絹、李春，「則兩岸如畫由分走向合；溫家寶：ECFA 讓利，因為我們是兄弟」，**聯合報**，2010 年 3 月 15 日，版 A1。

⁵⁰ 沈婉玉、王銘義、陳宥臻，「ECFA 關稅減讓，我將倒賺 261 億」，**中國時報**，2010 年 6 月 30 日，版 A2。

臺政策的一貫性與連續性；但是也有保持彈性及柔軟的一面，展現其對政府強硬，對人民柔軟；對政治議題強硬，對非政治議題柔軟的靈活性與務實性。

吾人可以從戰略面及戰術面來分析胡政權對臺政策。在戰略層次，中共對臺政策最高戰略依舊是「一個中國」、「和平統一」，然而這些文字，基於「寄望於臺灣人民」、「爭取臺灣民心」的戰術及策略考量下，在胡錦濤對臺政策談話中逐漸消失。

在戰術層面，胡政權對臺政策依然是採取兩手策略，即「政治硬、交流軟」、「政策硬、交流軟」、「內外有別」、「和戰兩手」；同時，「反臺獨」、「寄望於臺灣人民」的策略也未改變。雖然表面上看來，這些策略是依鄧小平江澤民主政時期的路線，然而胡錦濤掌權後，在硬、軟兩方面都有創新的作為。

硬的方面，胡政權與江政權不同處是，中共對臺的採取「戰略清晰」的方式，用「五一七聲明」及制定「反分裂國家法」，劃下中共對臺用武的政策紅線，嚴厲警告臺灣當局勿進行「法理臺獨」。⁵¹

在軟的方面，2004年3月陳水扁總統勝選連任後，中共對臺政策「反獨優於促統」，加大力度落實「爭取臺灣民心」。主要的策略與作為是由過去的被動改為主動，不斷對臺灣釋出更多的善意，以拉攏臺灣民心。

馬政府上任後，吾人可看出中共對馬英九政府採取軟性的作為，其表現對臺經濟政策層面上是讓利，亦表現在政治層面上是給予臺灣較大的國際空間及外交休兵。同時，無論是對中共對臺柔性政策採正面或負面解讀，都無法否認中共自

⁵¹ 江澤民時期，中共曾提出中共對臺動武的條件，如1996年中共中央軍委會副主席在國防大學報告時，提出對臺動武的八種情況，包括：一、臺灣宣佈獨立；二、外國勢力實際控制臺灣；三、臺灣成為外國殖民地；四、臺灣與外國結成軍事同盟；五、臺灣加入西方反華戰略；六、臺灣製造核武或允許外國在臺配置核武；七、臺獨或外國勢力在臺製造動亂；八、臺灣長期拖延統一，拒絕和平談判，參見，張亞中、李英明，**中國大陸與兩岸關係概論**（臺北：生智，2000年），頁130。然而由於條件太多，且部分條件定義不明確，如何謂外國勢力實際控制臺灣，又如美臺的軍事合作算不算準軍事同盟、臺美合作是否為臺灣加入西方反華戰略，何謂長期拖延統一，都沒有具體的定義，遠不如「反分裂國家法」明確。

胡錦濤主政之後，對臺善意鋪天蓋而來，而馬政府上任後，更是如此。然而，中共方面給的愈多，也更加證明瞭臺灣有求於大陸者多，故而雙方都心知肚明，雖然都稱「互惠雙贏」，但是從經濟角度來看，實則是臺灣得者多，大陸得者少。惟中共此舉在政治上是放長線釣大魚，希冀藉由經濟上逐步吸納臺灣進入中國，最後達成政治統一。

第三章 兩岸觀光發展之歷史、法律及管理

本章將檢視兩岸人民相互進行觀光旅遊的歷史發展，同時對兩岸中央政府如何訂定法律及辦法，來規範並管理兩岸人民之觀光交流進行檢視。第一節將回顧兩岸觀光發展史；第二節則檢視兩岸觀光的法律依據；第三節則探討兩岸政府如何對觀光旅遊進行管理；第四節則是小結。

第一節 兩岸觀光發展歷史回顧

1987 年中華民國政府宣佈解除戒嚴後，開放一般民眾赴中國大陸探親，是兩岸民間交流活動的開端。1987 年大陸公佈「臺灣同胞到大陸探親旅遊接待辦法」，同年臺灣宣佈開放個人赴中國大陸探親。之後在 1991 年中國大陸公佈「中國公民往來臺灣地區管理辦法」，以因應臺灣在 1992 年至 1993 年宣佈實施「臺區與大陸地區人民關係條例」暨施行細則。

1993 年兩岸簽署「兩會聯繫與會談制度協議」及「辜汪會談共同協議」等，此階段兩岸進入交流的高峰期。2000 年立法院修正通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第十六條第一項；大陸地區人民得申請來臺從事商務或觀光活動，其辦法由主管機關定之，使得讓中國大陸人民得來臺灣觀光獲得了法源依據；不過此時僅開放第二類和第三類人士來臺灣觀光。¹

2001 年行政院通過「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」，同年公佈「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」（參見附件二），使中國大陸人民來臺灣觀光進入新的里程碑。2003 年臺灣開放首航大陸臺商春節間接包機，讓兩岸的交流進一步發展到航空上的互動交流。2005 中國大陸國務院發佈「反國家分裂法」，使得兩岸政治關係進入緊張狀態。2006 年大陸國家旅遊局、公安部及

¹ 鍾良瑾，**臺灣旅遊市場之定位分析—兩岸業者觀點**（花蓮：國立東華大學觀光暨休憩管理研究所碩士論文，2008 年）頁 21-2。

國務院發佈「大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法」（參見附件三），同年 10 月臺灣成立非官方組織「財團法人臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會」。

2007 年清明節包機後的 4、5 月，民進黨政府曾擬宣佈兩岸週末包機、貨運便捷化及觀光客來臺的「三合一措施」。²當時內閣進行改組，陳水扁總統也提出聖火來臺、大陸客觀光與包機貨運等三大兩岸開放議題。³

2005 年國民黨主席連戰訪問大陸時，中共總理溫家寶宣佈開放大陸人士赴臺觀光，初期以每年 30 萬人次為目標。2006 年 4 月國共經論壇會後，中共國務院公佈「大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法」。但上述中國大陸的種種作為，其落實牽涉到與臺灣的技術性協商。直到 2007 年臺灣口頭上雖贊成陸客來臺觀光，但是大陸觀光客來臺人數仍極為稀少，雙方的後續協商在民進黨政府任內停滯不前。

直到 2008 年臺灣的再度政黨輪替，在馬英九總統開放陸客來臺灣觀光政策的競選承諾下，兩岸簽訂了「四項協議」。因此，臺灣正式開放大陸第一類觀光客開放，並於 2008 年 7 月 4 日週末包機時正式成行，在 2008 年 7 月 18 日陸客來臺灣觀光首發團登臺，此後兩岸觀光業進入新的時期。⁴

第二節 兩岸觀光的法律規範

壹、臺灣方面的法律依據

臺灣對於陸客來臺之相關法令，可以分成兩大部份，一是經由小三通方式前來金門、馬祖與澎湖等離島進行旅遊的規定，另一則是直接來到臺灣本島所進行之旅遊活動，金馬澎湖與大陸地區通航實施辦法第十二條的規定，陸客以旅行名義前往金門、馬祖與澎湖者，其停留地點以前述三地為限，不可前往臺灣旅遊。

² 吳典蓉、曾蕙蘋，「觀光早有共識 政治干擾停擺」，**中國時報**，2007 年 4 月 30 日，版 A2。

³ 黃雅，「扁謝拚選舉 定調溫和兩岸政策」，**聯合報**，2007 年 5 月 17 日，版 A4。

⁴ 陳如嬌、朱正庭，「陸客首發團 料突破 700 人」，**蘋果日報**，2008 年 7 月 1 日，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/30706957/IssueID/20080701。

故本段討論之法令以第二部分為主。

一、法令依據

2000年12月，立法院通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第16條第1項之修正，賦予大陸地區人民來臺從事觀光活動之法源依據。此後，行政院陸委會會同交通部、內政部及各有關機關，針對開放大陸地區人民來有觀光展開評估及規劃作業，於2001年6月底完成「開放大陸地區人民來臺觀光規劃方案及執行計畫」，並呈報行政院。2001年8月經濟發展諮詢委員會議（以下簡稱經發會）達成了「在考量國家安全前提下，開放大陸地區人民來臺觀光」之共識。據此，行政院在2001年11月2日的第2761次院會中，通過了「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」。另外，依據經發會決議，自2002年1月1日起先行局部試辦，並視辦理成效及兩岸互動情況逐步擴大實施。其中，局部試辦以旅居海外之大陸地區人民為主要對象。⁵2001年12月，內政部與交通部會銜發布「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，並於2002年5月、2005年2月及2007年3月陸續進行修正。

二、來臺資格分四階段開放

2011年試辦時，開辦的對象僅為「第三類」，即旅居國外的大陸人士。大陸人士必須在居留地工作滿4年，方能申請來臺旅遊，但排除旅居港澳的大陸人士；然而因開放成效有限，2002年5月所修改發布之「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」中，正式將「第二類」人士納入，並且於5月15日正式開放其來和旅遊。所謂第二類就是經過第三地，再中轉到臺灣，所以在出境時，大陸並沒有做公安查核的工作，所以問題就比較多。此外也將「第三類」的範圍擴增為旅居港澳地區的大陸人士，大陸民眾來臺旅遊的人數在2006年達到最高峰。馬政府執政後，2008年7月18日，中國大陸政府正式核准大陸觀光客來臺

⁵ 陸委會、內政部、交通部，**開放大陸區人民來觀光推動方案**，2001年11月23日，<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref901123-1.htm>。

觀光，也就是所謂的「第一類」，陸客來臺正式進入新里程碑，而第二類同時終止；直至 2011 年 6 月 2 日中國大陸政府又宣佈開放自由行，陸客來臺人數進入高峰期。

三、入境人數及停留期間規定

依據「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」第十條規定：「大陸地區人民經許可來臺從事觀光活動之停留期限，自入境之次日起不得逾 15 日；逾期停留者，治安機關得依法逕行強制出境」，此在「大陸人民來臺觀光作業規定」第九點與「大陸人民來臺觀光送件須知」第八點亦有相同之規定。然而在 2002 年開放之初，陸客來臺停留期間僅有 10 天，因此在大幅延長為 15 天後，也就使得陸客來臺的時間安排更具彈性。而且大陸來臺觀光也因臺灣政策鬆綁，來臺觀光人數也不斷增加。⁶

四、總量管制放寬

2008 年 7 月 16 日開放第一類大陸觀光客來臺，當時的總量之數額為每日 3000 人，但有鑒於來臺人數不斷增加，移民署於 2010（民國 99）年 12 月 31 日公告修正大陸地區人來臺從事觀光活動之數額，實施範圍及實施方式，自 2011（民國 100）年 1 月 1 日起，由平均每日 3,000 人次調整為 4,000 人次；另旅行業辦理大陸地區人民直接來臺從事觀光活動業務，每家旅行業每日申請接待數額不得逾 200 人，但當日旅行業申請總人數未達上開公告數額者，得就其所餘數額部分依申請案送達次序核給數額，不受 200 人之限制。另大陸地區人民以搭乘郵輪方式來臺從事觀光活動，如不在岸上住宿者，則不受接待數額之限制，⁷該署復於當年 6 月 23 日開放陸客自由行後，另增加 500 人次，以滿足日益增多的陸客人數。2013（民國 102）年 4 月 1 日起，移民署再進一步將大陸區來臺觀光人

⁶ 廖俊翔，**開放大陸人民來臺觀光對臺灣政治經濟影響之研究**（臺北：淡江大學大陸研究所碩士論文，2011 年 1 月），頁 37-38。

⁷ 移民署全球資訊網，「大陸地區人民來臺從事觀光活動之數額、實施範圍及實施方式」，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1094532&ctNOde=29711&mp=1>。

數之數額調整為每日上限 7,300 人，並區分為優質行程團體數額 3,650 人，一般行程團體數額 3,650 人。⁸

貳、大陸方面的法律依據

一、中國大陸公民往來臺灣地區管理辦法

中國大陸開放大陸人民赴臺的第一部法規是「中國公民往來臺灣地區管理辦法」（參見附件四），該法共計7章42條文， 中共國務院於1991年12月17日發布，1992年5月1日實施。⁹，其中第一章（第1-5條）總則，律定臺灣海峽兩岸人員往來，促進各方交流，維護社會秩序，制定本辦法；第二章（第6-12條）大陸居民前往臺灣，律定大陸居民前往臺灣定居、探親、訪友、旅遊、接受和處理財產、處理婚喪事宜或者參加經濟、科技、文化、教育、體育、學術等活動，須向戶口所在地的市、縣公安局提出申請，及申請人應具備的檔及不予批准事項；第三章（第13-22條）臺灣居民來大陸，律定臺灣居民要求來大陸，應先向下列有關機關申請辦理旅行證、進入大陸地區應行遵守規定及不予批准事項；第四章（第23-24條）出境入境檢查，律定往來臺灣地區居民，須向開放的或指定的出入境口岸邊防檢查站出示證件；第五章（第25-32條）證件管理，大陸居民與臺灣居民所持證件效期、報失程式及吊銷或者宣佈作廢之權利；第六章處罰（第33-42條）指違反規定時可予以強制出境、罰款、沒收、追究刑事責任及行政救濟；第七章（第43-條）附則。

二、大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法

該辦法共 17 條，由中共國家旅遊局、公安部、國務院臺灣事務辦公室於 2007

⁸ 移民署全球資訊網，「大陸地區人民來臺從事觀光活動之數額、實施範圍及實施方式」，<http://www.immigration.gov.tw/immigr-law/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8a99f138ddce8c0138ed1c407d0852>；楊文琪、陸煥文，「陸客來台上限 4 月放寬」，*經濟日報*，2013 年 3 月 19 日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/7771010.shtml#ixzz2NyxBtXfl>。

⁹ 雙橋大陸資訊網，「中華人民共和國立法法」，<http://www.wotbweb.com.tw/tbdoc/tbsd03.asp?docs=sfl>。

年 8 月 2 日公佈實施。其中第一條是法源，說明依據《中國公民往來臺灣地區管理辦法》和《旅行社管理條例》，制定本辦法；第二至四條規定大陸居民赴臺旅遊須由指定經營大陸居民臺旅遊業務的旅行社組織，任何單位和個人不得經營大陸居民赴臺旅遊業務，臺灣地區接待大陸居民的旅行社，需經大陸有關部會認可公佈；第五至七條規定旅行社選派領隊資格；第八至九條規定要求接待旅行社依內容執行相關行程；第十至十三條規定大陸居民赴臺申請資格、程式及緊急通報機制；第十四至十五條規定赴臺旅遊人民不得從事非法情事及處罰規定。¹⁰

三、大陸居民赴臺灣地區旅遊領隊人員管理辦法

2008 年 06 月 23 日國家旅遊局發佈並實施「大陸居民赴臺灣地區旅遊領隊人員管理辦法」（參見附件五），本法全文共計 11 條文，主要是規範領隊員的資源、義務作為及協調聯繫事項。

四、旅行社條例

旅行社條例於 2009 年 2 月 20 日由中共國務院發佈、2009 年 5 月 1 日實施。（參見附件六）全文共計 7 章 42 條文。第一章（第 1-5 條）總則，敘明本社條訂定的目的及旅行社的分類；第二章（第 6-16 條）旅行社設立，設立旅行社應具備的條件、程式，並規定外國旅行社常駐機構只能從事旅遊諮詢、聯絡、宣傳活動，不得經營旅遊業務；第三章（第 17-26 條）旅行社經營，規定旅行社應當按照核定的經營範圍開展經營活動，在經營活動中應當遵循自願、平等、公平、誠實信用的原則，遵守商業道德；第四章（第 27-33 條）外商，投資旅行社的特別規定，包括外商投資旅行社的資格、條件與限制；第五章（第 34-37 條）監督檢查，旅行社有義務接受旅遊行政管理部門對其服務品質、旅遊安全、對外報價、財務帳目、外匯收支等經營情況的監督與檢查；第六章（第 38-45 條）處罰，指違反規定時可予以限期改正、警告、吊銷營業執照及追究刑責；第七章（第 45-47

¹⁰ 新華網，「大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法」，
http://big.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/travel/2007-03/19/content_5866540.htm。

條)附則。¹¹

第三節 兩岸觀光的管理措施

壹、臺灣的管理措施

臺灣對大陸人民來臺從事觀光活動的管理，是依據「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」與「海峽兩岸關係大陸居民赴臺灣旅遊協議」規定管理，其中相關規定敘述如下。

一、事前資料審核¹²

大陸人士來臺從事觀光活動，首先透過觀光局登記有案之代辦旅行社受理申請人之書面資料，先由代辦旅行社作初步之審核，再轉交移民署服務站作書面複核，書面資格審核可依申請人資格條件及入境方式來作查核：

(一) 個人資格審核

依據大陸人民來臺觀光辦法第十六條規定「大陸地區人民申請來臺從事觀光活動，有下列情形之一者，得不予許可；已許可者，得撤銷或廢止其許可，並註銷其人出境許可證」，其中有14種人士身分是不予許可者，其中第10項是針對陸客脫團對象的處罰條款：

- 1、有事實足認為有危害國家安全之虞。
- 2、曾有違背對等尊嚴之言行。
- 3、現在中共行政、軍事、黨務或其他公務機關任職。
- 4、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病。
- 5、最近五年曾有犯罪紀錄、違反公共秩序或善良風俗之行爲。
- 6、最近五年曾未經許可入境。

¹¹ 新華網，「旅行社條例」，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news/xinhuanet.com/travel/2007-03/19/content_5866540.htm。

¹² 移民署全球資訊網，「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083439&ctNode=29651&mp=1>。

- 7、最近五年曾在臺灣地區從事與許可目的不符之活動與工作。
- 8、最近三年曾逾期停留。
- 9、最近三年曾因其他事由申請來臺，經不予許可或撤銷、廢止許可。
- 10、最近五年曾來臺從事觀光活動，有脫團或行方不明之情事。
- 11、申請資料有隱匿或虛偽不實。
- 12、申請來臺案尚未許可或許可之證件尚有效。
- 13、團體申請許可人數不足第五條之最低限額或未指派大陸地區帶團領隊。
- 14、符合第三條第一款、第二款或第五款規定，經許可來臺從事觀光活動，或經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人未隨團入境。

(二) 來臺入活動境方式審核

- 1、境內人士：依據大陸人民來臺觀光辦法第三條第一、二款「一、有固定正當職業或學生。二、有等值新臺幣二十萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明。」均屬之。
- 2、境外人士：依據大陸人民來臺觀光辦法第三條第三、四款規定是指目前並未在大陸境內生活或工作的民眾，而根據旅居的地區又可分為兩類：一類是「赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權、旅居國外取得當地依親居留權並有等值新臺幣二十萬元以上存款且備有金融機構出具之證明或旅居國外一年以上且領有工作證明及其隨行之旅居國外配偶或二親等內血親」。另一類則是「赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權、旅居香港、澳門取得當地依親居留權並有等值新臺幣二十萬元以上存款且備有金融機構出具之證明或旅居香港、澳門一年以上且領有工作證明及其隨行之旅居香港、澳門配偶或二親等內血親」。

二、入境後之管理與通報¹³

¹³ 移民署全球資訊網，「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083439&ctNode=29651&mp=1>。

（一）建立通報系統

由觀光局設置通報中心，受理入出境、導遊變更、行程變更、團員離團、違規違常、治安、旅遊糾紛、緊急事故、疫情、國安偵防及請求政治庇護等10項通報案件，大陸地區人民來臺觀光團體團員發生違法（如傷害、偷竊及違反社維法等行爲）、違規（含逾期停留、違規脫團、行方不明、未經觀光局核准提前出境、從事與許可目的不符之活動等）或違常（如身分虛偽不實、有違背對等尊嚴之言行等）等情事應分別通知相關權責機關處理，以提升處理時效。

（二）團進團出規範

依據大陸地區人民申請來臺從事觀光活動作業規定第十四點「團體來臺人數不足五人者，整團禁止入境。自國外來臺之團體不足五人者，亦同。但團體抵達入境機場、港口人數在最低限額以上，因團員有本辦法第十七條第一項各款情形之一禁止入境，致團體不足最低限額者，其他團員同意入境」，大陸人士來臺觀光應組團辦理，整團同時入出，團體來臺人數不足五人者，禁止整團入境，採「事前嚴審、事後控管」原則。

（三）檢查或訪查

由觀光局或移民署視需要實施檢查或訪查，觀光局依據「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」及「大陸人民來臺觀光注意事項與作業流程」等相關規定針對旅行業與導遊實施檢查；另由警政署及移民署掌握重點團及抽查一般團，基於移民署目前查訪能量的不足，查訪主導機關仍以警政署為主，方式大多採取機動性及隨機性為主，查察入境之陸客有無違反兩岸關係條例第十六條第二款之規定。

（四）旅行業與導遊之管理

1、保證金制度

依據大陸人民來臺觀光辦法第十一條第一款「旅行業經依前條規定向交通部觀光局申請核准，並自核准之日起三個月內向交通部觀光局或其委託之團體

繳納新臺幣一百萬元保證金後，始得辦理接待大陸地區人民來臺從事觀光活動業務。」

2、與大陸組團社簽訂組團契約

依據大陸人民來臺觀光辦法第十三條第一款規定「旅行業依第六條第一項規定辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應與大陸地區具組團資格之旅行社簽訂組團契約」，旅行業者應與大陸地區具組團資格旅行社簽訂組團契約，該條第二款亦規定「旅行業應請大陸地區組團旅行社協助確認經許可來臺從事觀光活動之大陸地區人民確係本人，如發現虛偽不實情事，應通報交通部觀光局，並移送治安機關依法強制出境」，目的是在於代申請大陸人士入境時檢附之證件，藉由合法的組團旅行社先行過濾來臺陸客之確實身份，避免有虛偽不實情事發生。

3、旅行業者及導遊接待規範

旅行業者及導遊人員應依「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」辦理接待事宜並落實下列事項：

- (1)導遊專責制：其中該作業流程第四點規定「每一圍棋應派遣至少一名符合許可辦法第二十一條接待資格者之導遊人員服務」；
- (2)通報義務:作業流程第五點規定「旅行業及導遊人員辦理接待符合許可辦法第三條第一款、第二款或第五款規定經許可來臺從事觀光活動業務，或辦理接待經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民業務，應遵守下列規定向本局通報。」
- (3)宣導及舉發：作業流程第六點第二、三款規定「團體入境時應發給每名大陸旅客宣傳摺頁向其說明在臺旅遊注意事項、應注意國家機密及安全之維護，不得使大陸旅客從事與觀光目的不符之活動」。

4、禁止事項

為確保有效管理，移民署針對陸客自由行訂定了11項不得從事活動一覽表，並行文臺灣旅行商業同業公會「全聯會」，要求「全聯會」轉知各旅行社遵循參考以表列方式載明自由行旅客不得從事事項包括：不得參加選舉造勢活動、不得參加政治性質公眾活動、不得進入軍事防務地區、不得進入臺灣實驗室及生物科技及研發及其重要單位、不得至各軍事基地要塞堡壘窺視拍照或攝影、不得從事違反社會善良風俗或危害社會秩序之行爲、不得接受公司邀請從事工作之行爲、不得接受媒體邀請上電視節目發表意見、不得接受邀請發表演說或授課、不得簽署意向書或招商、不得違反其他法令有明確範圍之行爲共11項。

（五）查緝與處理

對於主管機關或警政機關查獲，或由旅行業者通報大陸旅客從事違法、違規、違常活動之案件，應由權責機關查處，並視情節將違規大陸旅客限期出境或強制出境，目前實施從事查緝的單位為內政部警政署與移民署，而負責事後強制出境及管制事務則由移民署專案處理。

貳、大陸的管理措施

1987年10月，大陸國務院臺灣辦公室佈臺灣同胞到中國大陸探親旅遊接待辦法的通知。同年，公安部出入境管理局擬定臺胞出入境六條辦法，為兩岸觀光交流事業掀起了開端。在1991年12月時，大陸國務院發佈「中國公民來往臺灣地區管理辦法」；¹⁴臺灣則於1992年的7月通過「臺灣地區和大陸地區人民關係條例」以及施行細則，此後臺灣赴中國大陸探親和觀光人數不斷增加。此後，中國大陸於2002年7月發佈「中國公民出國旅遊管理辦法」，¹⁵將先前發佈「中國公民自費出國旅遊管理暫行辦法」廢止。

¹⁴ 雙橋大陸資訊網，「中國公民往來臺灣地區管理辦法」，<http://www.tbweb.com.tw/tbdoc/tbsd03.asp?docs=sf1>。

¹⁵ 新華網，「大陸居赴臺灣地區旅遊管理辦法」，<http://big.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/travel/2007-03/19/content5866540.htm>。

中國大陸對於人民赴臺灣從事觀光活動，是依據「中國公民出國旅遊管理辦法」和「大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法」進行管理。以下分爲旅行社組團旅遊、出境旅遊管制、控管旅行社和消費者的權益保障等加以說明。

一、旅行社組團旅遊

「中國公民出國旅遊管理辦法」第一條規定，「爲了規範旅行社組織中國公民出國旅遊活動，保障出國遊遊者和出國旅遊經營者的合法權益，制訂本辦法」；「中國公民來往臺灣地區管理辦法」第二條規定「大陸居赴臺灣地區旅遊，須由指定經營大陸居赴臺旅遊業務的旅行社組織，以團隊形式整團往返。導遊人員在臺灣期間須集體活動。」上述規定說明中國大陸官方對組團旅行社加以控管，同時對大陸人民亦進行控管，以團進團出方式避免發生中共官方不想遇見的突發狀況。

二、出境旅遊管制

雖然大陸開放出境旅遊給予公民出國的機會，但是根據「中國公民出國旅遊管理辦法」第二條和「中國公民來往臺灣地區管理辦法」第五條的規定，「出國旅遊的目的地國家，由國務院旅遊行政部門會同國務院有關部門提出，報國務院批准後，由國務院旅遊行政部門公佈。組織中國公民到國務院旅遊行政部門公佈的出國旅遊的目的地國家以外的國家進行涉及體育活動、文化活動等臨時性旅遊的，須經國務院旅遊行政部門批准。」和「大陸居民赴臺旅遊實行配額管理。配額由國家旅遊局會向有關部門確認後，下達給組團社。」故而非開放的旅遊目的是不能前往參觀的，若需前往還需要經過申請認可。臺灣目前尚未成爲中國的旅遊目的地，因此來臺灣參訪需經過申請文教、經濟及社會等交流爲目的才可以順利通過到達臺灣。

在管制人數的規定方面，根據「中國公民出國旅遊管理辦法」第六條的規定，國務院旅遊行政部門會根據上年度全國入境旅遊的業績、出國旅遊目的地的增加

情況和出國旅遊的發展趨勢，在每年的 2 月底以前確定本年度組織出國旅遊的人數安排總量，並下達省、自治區、直轄市的旅遊行政部門。而在省、自治區、直轄市旅遊行政部門根據本行政區域內各組團社上年度經營入境旅遊的業績、經營能力、服務質量，在每年的 3 月底以前核定各組團社本年度組織出國旅遊的人數安排。

三、控管旅行社

根據「中國公民出國旅遊管理辦法」第三條旅行社經營出國旅遊業務，應當具備以下條件：

- (一) 取得國際旅行社資格滿 1 年。
- (二) 經營入境旅遊業務有突出業績。
- (三) 經營期間無重大違法行為和重大服務質量問題。

四、消費者權益保障

根據「中國公民出國旅遊管理辦法」第十四至十六條規定，「組團社應當按照遊遊合同約定的條件，為旅遊者提供服務，並在組團社組織旅遊者出國旅遊，應選擇在目的地國家依法設立並具有良好信譽的旅行社，並與之訂定書面合同後，方可委託其承擔接待工作。」因此旅行社/旅客之日是需要簽署契約來保障旅客的權益的。在旅行社方面，依「中國公民出國旅遊管理辦法」第十六條規定「組團社及其旅遊團隊領隊應當要求境外接待社按照約定的團隊活動計劃安排旅遊活動，並要求其不得組織旅遊者參與涉及色情、賭博、毒品內容的活動或者危險性活動，不得擅自改變行程、減少旅遊項目，不得強迫或者變相強迫旅遊者參加額外付費項目。」規定旅行社的領隊是不得要求旅客自費或收取購物回扣的，對於旅客的權益相當保護。

第四節 小結

本章回顧了兩岸觀光發展的歷史，法律規定及管理措施。其中兩岸觀光源自 1987 年 10 月臺灣單方面開放退伍老兵赴大陸探親，此後開啓了兩岸觀光交流的大門。而 2008 年 5 月馬英九上任後，兩岸的觀光發展更是大步向前，同年 7 月 4 日兩岸包機的啓航，象徵兩岸人民觀光旅遊進入新的階段，此後大陸人民來臺觀光的數字迅速增加。

兩岸政府爲了規範人民的觀光交流活動，分別制訂了各種法令，臺灣方面的法律依據包括「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」及「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」等；至於大陸方面則制訂「中國公民往來臺灣地區管理辦法」、大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法、大陸居民赴臺灣地區旅遊領隊人員管理辦法及旅行社條例對大陸人民赴臺觀光進行規範。

最後，在管理政策上，兩岸分別對組團社進行規範，且都以團進團出爲主，以便進行管理，與其他國家觀光客來臺之規範比較，管制相對嚴格，顯示兩岸雙方政府在開放觀光之餘，仍採取一些預防性的措施，以盡量免衍生其他意外問題。

第四章 陸客來臺觀光的經濟影響

本章探討陸客來臺觀光後對臺灣經濟產生的影響。其中第一節將分析中華民國政府基於何種經濟考慮，因而大幅度開放陸客來臺觀光；第二節將討論學者對開放陸客來臺觀光可能對臺灣經濟造成影響程度推估；第三節則檢視陸客來臺觀光後對臺灣經濟的實際影響；第四節則是小結。

第一節 中華民國政府開放陸客來臺的經濟考量

壹、活絡臺灣經濟

長期以來，臺灣的旅遊業呈現停滯情形，再加上九一一恐怖攻擊事件及 SARS 的影響，臺灣旅遊產業及周邊相關行都遭逢困境。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臺觀光，以帶動旅遊的商機，為我國的觀光產業注入活水。因此政府為了挽救臺灣的旅遊產業，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臺觀光之可行性。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。

貳、解決兩岸觀光交流失衡情況

2002 年時，臺灣出境觀光人數為 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臺觀光者不計其數。¹不過兩岸的觀光交流在 2008 年以前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臺旅遊仍明顯超過甚多。

¹ 吳武忠、范世平，**中國大陸觀光旅遊總論**（臺北：揚智文化，2004 年）。

簡言之，開放大陸地區來臺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，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。

第二節 開放陸客來臺的經濟影響推估

如前所述，2002 年至 2008 期來臺灣經濟發展停滯不前，促使馬政府及民間希望藉由開放兩岸三通及推動大陸觀光客來臺以提振臺灣經濟。隨著大陸人民整體收入水準的提高，中國大陸人民對國外旅遊的需求逐年增加，2006 年中國大陸地區出境人次已經超過 3,400 萬人次，成為全球第二大的觀光人們輸出國。²根據譚瑾瑜的研究，大陸沿海城市民眾將臺灣當成出國旅遊首選目的地者高達 5 千萬人，臺灣一旦開放大陸人士來臺觀光，將可迅速達成「觀光客倍增計畫」目標，再根據香港經驗，全面開放大陸人士來臺觀光，勢必能為國內帶來巨額的經濟效益。³

大陸與香港於 2003 年 6 月 29 日簽署「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」（Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA）之後推出個人遊計畫，使得香港旅遊人數大幅增加，也使得香港經濟狀況起死回生。⁴先允許東莞、中山、江門及佛山居民在三個月內到香港旅遊兩次，每次最多可停留七天，再逐漸開放大陸其他地區人民亦得到香港旅遊，涵蓋廣東全省、北京、上海、天津、重慶、江蘇省及福建省等九個省市，使得 2004 年訪港旅客達 2,180 萬人次。其中大陸旅客便占 1,225 萬人次，顯示 2004 年五成六以

² 沈冠亞，「大陸人士來臺觀光對臺灣經濟發展的助益」，**國政分析**，永續（析）096-009 號，2007 年 7 月 19 日，<http://www.npf.org.tw/post/3/2674>。

³ 譚瑾瑜，「從大陸開放『個人遊』成效粗估大陸人士來臺觀光效益」，**國政研究報告**，科經（研）094-018 號，2005 年 7 月 15 日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/094/TE-R-094-018.htm>。

⁴ 陳世圻、黃豐鑑，「臺灣觀光產業發展之研究」，**國政研究報告**，永續（研）095-004 號，2006 年 7 月 27 日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/095/SD-R-095-004.htm>。

上的訪港旅客來自大陸，其中個人遊旅客已占訪港旅客近兩成（19.5%）。⁵

鄧岱賢的研究則指出，大陸觀光客在港平均消費高居各國之首，2004 年大陸觀光客在香港消費約 121 億港幣；在香港航空、陸路及海上運輸服務上的消費增加 64 億 8600 港幣，使得香港 2003 年至 2004 年的經濟成長率由 3% 提升為 8%。同一時期澳門的經濟成長率，從 15% 增加為 28%。⁶

臺灣是否能根據上述香港經驗，藉由開放大陸觀光客來臺以帶動國內經濟成長。目前文獻上的看法一致，均認為開放大陸人士來臺觀光對國內經濟成長有正面的影響。在陸客直接消費部分：譚瑾瑜採用 2004 年來臺大陸觀光客每人每日消費金額 7,962.8 元臺幣，做為粗估開放大陸人士來臺觀光後每人每日消費金額，假設大陸人士來臺旅遊八天，估計平均每人在臺消費為 63,702.4 臺幣。若 2005 年開放 30 萬人次，則一年 30 萬人次大陸人士來臺可創造 191.1 億臺幣的收益；再加上開放大陸人士來臺觀光後，可使臺港、澳航線增加 20 億元新臺幣的收益，大陸人本來臺觀光後，將創造 211.1 億臺幣的觀光收益。⁷邱莉燕的研究預估陸客來臺旅遊平均每人每天消費額 4,500 元，若平均每天 3,000 名大陸觀光客赴臺，每次停留 7 到 10 天來估算，臺灣 4 年約進帳 315 至 450 億臺幣。⁸譚瑾瑜進一步根據觀光協會估計結果指出，每位大陸人士來臺七至八天，在臺消費約為 5 萬元（不含機票在內），若每年來臺 100 萬人次，將對臺灣旅遊業直接貢獻約 500 億臺幣。⁹

在經濟成長部分：譚瑾瑜指出觀光收益對臺灣經濟的直接貢獻為，¹⁰使民間消費成長 4.99%，使 2005 年臺灣經濟成長率（GDP）從 3.63% 上升為 3.65%。另

⁵ 譚瑾瑜，「兩岸週末包機現況及開放兩岸直航體經濟影響評估」，**國政研究報告**，科經（研）097-003 號，2008 年 8 月 27 日，<http://www.npf.org.tw/post/2/4591>。

⁶ 鄧岱賢，「陸客來臺觀光之效益分析」，**國政評論**，國安（評）097-081 號，2008 年 5 月 8 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/4186>。

⁷ 譚瑾瑜，「從大陸開放『個人遊』成效粗估大陸人士來臺觀光效益」。

⁸ 邱莉燕，「直航經濟，臺灣觀光趁勢起飛」，**遠見**，265（2008 年），<http://mag/chinayes.com/MazagineBase/foreisight/1085/20080708152934058.shtml>。

⁹ 譚瑾瑜，「兩岸週末包機現況及開放兩岸直航體經濟影響評估」。

¹⁰ 譚瑾瑜，「從大陸開放『個人遊』成效粗估大陸人士來臺觀光效益」。

在中、長期效果部分，假設臺灣長期消費乘數約為 4，則開放大陸人士來臺觀光將可使臺灣 GDP 增加 844.4 億臺幣。邱莉燕的研究則指出，¹¹國際金融機構高盛預測，開放陸客來臺觀光政策將刺激臺灣 2009 年的 GDP 增加 0.3%；里昂證券投資銀行預測 GDP 未來年成長率是 1.4%。華夏經緯網指出臺灣主計處以每天 3000 名大陸觀光客計算，估計陸客在臺灣 1 年的總消費大約是 8.4 億美元，約可為臺灣增加 0.15%到 0.2%的經濟成長率。¹²廈門大學臺灣研究中心副主任李非教授認為如赴臺旅遊日均人數達到 1 萬人，對 GDP 的拉動至少在 1 個百分點以上。

在就業機會部分，華夏經緯網指出開放陸客來臺觀光後第一年臺灣將增加 4 萬個就業機會，以後三年增加 10 萬個，使臺灣失業率下降 1 個百分點以上。¹³沈冠亞根據世界觀光組織的研究指出，每增加折合臺幣 45,000 元的產值就會有一個就業機會；加上觀光旅遊業的供應鏈涉及 106 種產業，可以產生間接就業達 4.3 人。¹⁴進而推算，臺灣目前就業的觀光產業從業人員至少擴及 120 萬人的生計。

第三節 陸客來臺對臺灣經濟實際影響

壹、來臺旅遊陸客人數增加

在 2008 年 7 月開放陸客來臺觀光的初期，由於相關的配套措施尚未齊備，每日平均來臺旅客僅 274 人。但在 2008 年 9 月中國大陸開放 13 個省市的居民來臺旅旅，以及臺灣政府持續簡化大陸地區人民來臺審查證件手續、鬆綁法規等，逐漸使大陸地區人民來臺觀光旅遊更為方便，對於促進臺灣旅遊的發展也更有助益。

¹¹ 邱莉燕，「直航經濟，臺灣觀光趁勢起飛」。

¹² 華夏經緯網，「大陸光客蓄勢待發 臺灣經濟迎來及時雨」，2008 年 6 月 27 日，<http://hk.huaxia.com/tslj/jjsp/2008/06/1012480.html>。

¹³ 同前註。

¹⁴ 沈冠亞，「大陸人士來臺觀光對臺灣經濟發展的助益」。

2008年6月兩岸簽署旅遊協議後，來臺日額由原1,000人次提昇至3,000人次，初期首發團之啓動加上高消費能力引起各界矚目。不過，統計初期至2008年10月間之入境陸客僅31,342人次，平均每日261人次，與原預期每日3,000人次仍有相當大之差距，一直到平日空運定期航班、海運直航於2008年12月15日正式實施，大幅改善了兩岸之間的交通環境，進而省卻耗費時間、成本，促使了更多大陸地區人民來臺旅遊。根據內政部入出國及移民署的統計（參見表4-1），從2002年開放大陸人民來臺觀光至2012年底，以觀光名義入境臺灣之大陸人民已超過543萬人次。2002年政府開放第三類對象包括赴國外留學或旅居國外取得當地永久居留權的大陸地區民來臺觀光，但直到2008年馬英九政府宣佈開放第一類人士來臺觀光以前，實際來臺觀光人次僅占了總人次的10%，反之，在2008年進一步開放後，合計2009年至2012年這四年內，大陸居民來臺觀光人次已經超過500萬。

貳、對臺灣總體經濟影響

從經濟面來看，根據交通部觀光局的統計，自2001年起，臺灣在觀光總收入的數字達到3,883億，外匯部分僅1,466億。在開放第三類人士來臺觀光後雖然馬上反應在2002年的觀光外匯收入上，但也僅有8%的成長，隔年因為SARS疫情影響，反而呈現35%的負成長。2008年開放第一類人士來臺觀光後，觀光外匯收入突破新臺幣2,000億大關，2010年全年度臺灣透過觀光產業的外匯收入，更是達到了將近新臺幣2,760億，占當年度總觀光受入超過50%（參見表4-2）。

開放中國大陸居民來臺觀光可以歸納出四個可以促進經濟成長的指標，第一、為有利臺灣外匯的創造；第二、可以帶動相關農業的發展；第三、可以增加臺灣外部經濟與乘數效果；第四可以增加就業機會。2009年陸客在臺總消費金額為256.30億元新臺幣，對國內生產總額的增加達新臺幣470.17億，其186.85億元為附加價值，可支撐22,795人就業

2008 年以降，受到國際原油價格持續上升，國際金融危機、國際貨幣匯率波動及禽流感等影響，世界旅遊經濟增長大幅下滑。在一波接著一波不利的因素影響下，臺灣的入境旅遊市場藉由開放中國大陸居民來臺觀光之相關政策的落實，保持了不錯的增長態勢。開放近 5 年多來，中國大陸已經成爲人臺旅遊的第一大客源地，2010 年來臺純粹觀光人數，中國大陸不包含香港及澳門，入臺人數就有 1,188,929 人次之多，比起第二大客源日本 701,561 人次還多出許多。過去大陸開放國人赴陸探親觀光，帶動了臺商投資大陸，開啓大陸經濟發展的契機；如今陸資已具備赴海外投資的實力，將因陸客全面來臺觀光，瞭解臺灣，探索臺灣，觸動對臺投資的意願，經由觀光創造了在臺投資的環境與機會。

表 4-1 開放大陸地區人民來臺觀光統計表（含第一、二、三類及個人旅遊）

年度	入境			出境		
	男	女	小計	男	女	小計
2002	1,501	650	2,151	1,434	631	2,065
2003	9,211	3,557	12,768	9,147	3,530	12,677
2004	13,150	6,000	19,150	12,673	5,835	18,508
2005	34,108	20,054	54,162	33,385	19,524	52,909
2006	60,625	37,923	98,548	60,818	37,813	98,631
2007	46,853	35,050	81,903	46,678	35,094	81,772
2008	44,712	45,323	90,035	44,165	44,288	88,453
2009	272,439	329,315	601,754	268,551	324,554	593,105
2010	535,207	653,722	1,188,929	533,027	651,555	1,184,582
2011	578,749	707,825	1,286,574	573,816	700,941	1,274,757

2012	865,552	1,136,389	2,001,941	862,697	1,131,058	1,993,755
合計	2,462,107	2,975,808	5,437,915	2,446,391	2,954,823	5,401,214

資料來源：內部政入出國及移民署，

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1185022&ctNode=29699&mp=1>。

表 4-2、臺灣觀光總收入統計（2001-2011）（單位：新臺幣萬元）

年度	觀光總收入	外匯收入	國人國內旅遊收入
2001	38,830,000	14,660,000	24,170,000
2002	39,530,000	15,850,000	23,680,000
2003	31,960,000	10,150,000	21,810,000
2004	38,180,000	13,400,000	24,780,000
2005	35,110,000	15,850,000	19,260,000
2006	38,940,000	16,510,000	22,430,000
2007	39,050,000	17,120,000	21,930,000
2008	37,130,000	18,710,000	18,420,000
2009	40,810,000	22,530,000	18,280,000
2010	51,400,000	27,590,000	23,810,000
2011	63,630,000	32,600,000	31,030,000

資料來源：交通部觀光局，「觀光統計年報」，<http://admin.taiwan.net.tw/statistics/year.aspx?no=134>。

參、對臺灣個體經濟影響

開放中國大陸居民來臺觀光，旅客人數逐年增加，累計已達182.5萬人次，為臺灣觀光相關產業帶來超過910億的外匯收益和商機。2010年全年來臺觀光的中國大陸旅客共計約118.8萬人次，遠超過2009年度全年的60.1萬人次。觀光產業是直接受益最大的產業，將帶動全國觀光及相關產業的發展，不論航空、飯店、交通、餐廳、購物商店、導遊人員、……，包括居間串聯推動的旅行業，均在陸客來臺觀光的影響下，全面蓬勃發展，也同時帶動了其他更多的產業商機，如農畜牧業、車輛工業、3C產品、醫療健診美容及相關用品、……等等，

超過百種以上的行產業，都能雨露均沾，不僅創造了產值，帶動了內需，也提供更多的機會。開放大陸民眾來臺旅遊後，直接間接嘉惠臺灣的交通、住宿、娛樂等觀光產業，以下分幾方面說明：

一、觀光消費方面

2010年來臺旅客每人每日平均消費245.34美元，居來臺市場第2位，僅次於日本之288.81美元，但是陸客的購物消費為138.10美元，而日本76.77美元，可見陸客的購買力高於日客。2010年來臺旅客總平均消費221美，陸客消費力是高於平均值以上，且超出甚多。

二、停留天數方面

以2009年及2010年陸客來臺停留夜次數為例，分別為7.94與7.69夜次停留夜數居亞洲地區來臺旅客之首。陸客7成以上都參加來臺5-7天以上環島行程。天期長短與觀光營收有關，這方面陸額也優於其他觀光客。¹⁵

三、帶動住宿及相關產業投資

開放大陸客來臺旅所呈現的市場商機，刺激旅館投資，有1,503家旅館進行裝修及更新設備，投資金額達到新臺幣54億4,633萬元；另外，對遊覽車需求亦大為增加，2009年臺灣區新增大客車567輛，2010年上半年新增635輛。周邊產業也傳出許多旅遊佳話，例如：從日月潭的「阿婆茶葉蛋聞名到兩岸」到鳳梨酥、茶葉、夜市小吃等，還有陸客來臺熱門景點之一的101大樓，在開幕五年後終於轉虧為盈，兩岸觀光交流對活絡臺灣經濟頗具助力。

四、促進均衡發展

來臺陸客就像臺灣旅客赴大陸，因為參觀意願高、停留天期長，行程所到之處比其他國家觀光客更廣泛深入，可促進旅遊地的均衡發展，陸客來臺足跡

¹⁵ 觀光局全球資訊網，「中華民國 99 年來臺旅客消費及動向調查」，<http://admin.taiwan.net.tw/statics/File/200812/97>。

遍及臺灣北中南東，也改善了臺灣旅遊集中於週末的不平均狀態，對整體旅遊產業是正向的。

五、產業交流創匯

兩岸經貿往來，過去長期處於單向流動，從1991年到2010年4月，依據我方經濟部核准對中國大陸投資統計顯示臺灣廠商在大陸投資總額達868億美元，至兩岸推動旅遊交流以來，促進了雙邊旅遊經貿雙向交流。這幾年來，大陸四川省、吉林省、山東省、江蘇省淮安等皆組成經貿代表團來臺採購，旅遊方面則有許多大企業來臺獎勵旅遊，相當程度的促進兩岸經濟活絡。¹⁶

第四節 小結

從本章的討論中，可知中華民國政府開放陸客來臺觀光的主要原因，是企圖以此來為臺灣的經濟注入活水，藉由陸客來臺觀光消費，活絡臺灣經濟，同時解決兩岸觀光交流長久以來臺灣大陸觀光者多，但是大陸來臺觀光者少的情況。而根據學者的看法，若依照香港及澳門開放大陸客觀光的經濟，全面開放陸客觀光，將對臺灣帶來鉅額的經濟效益，若以每年來臺 100 萬陸客來推估，則對臺灣旅遊直接貢獻將達 500 億元新臺幣。而自馬政府大陸開放陸客來臺觀光後，大陸觀光客來臺的人數超過學者的預期，自 2010 年後即突破 100 萬人次，2012 年更突破 200 萬人次，的確為臺灣經濟帶來相當巨大的效益與助力。

¹⁶ 觀光局全球資訊網，「開放大陸居民赴臺旅遊屆滿周年實施成效說帖」，http://admin.taiwan.net.tw/statics/year_show.asp?selno=46&selyears=2012&sikey=。

第五章 陸客來臺觀光的政治、社會及文化影響

本章對陸客來臺觀光對臺灣可能產生的政治、社會及文化影響進行分析。第一節將討論兩岸政府開放人民相互觀光交流背景的政治考量因素；第二節探討陸客來臺觀光對臺灣可能造成的政治及國家安全影響；第三節討論陸客來臺觀光所可能帶來的社會及文化影響，第四節則是小結。

第一節 兩岸政府開放陸客來臺觀光的政治考量

壹、中華民國政府的考量

一、國家安全考量

由於大陸人民所得提高，每年皆有大量人次的出國人潮，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，開放大陸人民前往臺灣觀光旅遊，對臺灣的經濟能產生相當大的助益乃無庸置疑。然而在「防弊重於興利」的考量下，爲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。¹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；以及針對中國大陸旅客另訂管理辦法。

貳、中共政府的考量

兩岸自 1949 年後一直處於敵對的狀態，雙方政權和人民均禁止往來，直到 1979 年中國大陸和美國建交之後，兩岸關係開始有了轉變。首先爲中國大陸在

¹ 李清如，「記取小三通教訓，蔡英文對觀光政策踩煞車」，**新新聞**，第 735 期（2001 年），頁 42-43。

對臺灣政策從先前的「武力犯臺」轉為「和平統一」使兩岸關係上有緩和情況，在兩岸情勢和緩的情況下，臺灣民眾會想到中國大陸去探親旅遊。1996年12月1日，中國國家旅遊局局長何光暉應臺灣觀光協會之邀率團前來訪問，開啓自兩岸交流以來層級最高的旅遊部門政府首長的訪問。

根據楊開煌教授研究，中國大陸制訂對臺灣民眾赴中國旅遊的政策，是基於以下幾點因素：²

一、工具性的考量

1979年中國與美國建交，當時中國認為臺灣失去美國的支持應當無法獨自生存，此時若運用武力解決臺灣問題，一方面會得罪美國，破壞剛建立起的中美關係；另一方面也容易增加和臺灣之間的仇恨，這樣不利於中國大陸「統治臺灣」，因此以「和平解決」臺灣問題才是最佳的策略。於是中國大陸提出的策略之一是讓臺灣民眾以回到「國內」看看中國的偉大建設和美麗風光再加上民族的情感上和熱情的接待，臺灣民眾應當會對中國表達友善的態度。正是因為有以上種種的考慮和設計下，中國在早期制訂「臺胞回中國探親和旅遊的規定時，著眼在於能夠拉攏臺灣民眾進而創造非敵對的狀態為目的，籍此希望在兩岸的關係上能改善，減少仇恨。

二、經濟環境的變化

在中國大陸結束了文化大革命時期的經濟混亂和衰退，開始規劃為期十年的建設藍圖，以「經濟建設」為中心後，旅遊業的「投資少、收益大」的特色吸引了中國大陸開始對旅遊業的正視，此後在中央層級所設置的「國家旅遊局」開始真正的管理旅遊業務，而招攬臺灣民眾赴中國大陸旅遊，是兩岸關係趨向「平緩的」一種表徵；其後當中國大陸對旅遊逐漸地瞭解增加時，在對臺灣民眾赴中國大陸旅遊的政策導向上，以經濟上的因素考量也漸趨重要。例如：中國大陸提出

² 楊開煌，「大陸旅行政策之探討」，大陸旅行學術研討會論文，臺北：財團法人海峽兩岸交流基金會委辦，銘傳大學大眾傳播系主辦，1999年12月10日。

一系列赴中國大陸投資上的優惠政策乃是基於經濟層面上的考慮。

三、政治安全的考量

1978 年以前，兩岸之間人民和人民、人民和政權、政權和政權都抱持的不信任的態度，所以當中國大陸開放兩岸人民往來時，自然而然的也會考慮到安全上的問題，具體來看又包含兩個方面：一方面是臺灣民眾在中國大陸的政治安全問題；另一方面是要防止臺灣破壞中國大陸的安全問題。

以前者來說，中國大陸爲了要減少臺灣部分的人士到中國之後，會因過去的恩怨而遭受到報復行動，因此特別在 1988 年 3 月和 1989 年兩次發佈了對去臺人員免於追訴的法令，並在農村地區進行宣傳和說服的工作，以保護這些臺灣部分人士安全上的問題。

以後者而言，其中又包括了兩種方式：一種是以實際行動的破壞，另一種是以思想的滲透。在行動方面是防止臺灣民眾假籍探親、旅遊、投資或經商爲理由，進行破壞的活動，借此保護中國大陸人民的生活；在思想滲透方面，作法是一面加強在對臺的工作人員思想的訓練，使得當在接觸臺灣民眾時就已經做好了心理準備。在另一方面對來自臺灣的資訊加以管制，例如：中國大陸在 1986 年制訂「播映臺灣電影電視片的有關規定」，其中就是想利用機會以減少臺灣對中國大陸的威脅。由此看來在旅遊法令的政策並不是獨立的，而是在政治經濟和時空背景中所相互而產生的。

四、統戰需要

如第二章所述，中國大陸對臺政策採取彈性務實原則，自胡錦濤掌權後對臺政策「硬的更硬、軟的更軟」，並採取「官民分離」的策略，針對執政黨、在野黨、企業家、中產階級與農民，分別採取不同的對待方式，給予不同的好處，造成臺灣內部各種團體均圖思在其中獲得好處，進而降低臺灣在面對大陸的自主性。因此，中國大陸對於開放陸客來臺觀光，不僅是自旅遊面考量，更將陸客來

臺視為對臺統戰之工具與籌碼。

第二節 陸客來臺的政治影響

壹、傳統及非傳統安全威脅

一、傳統安全與非傳統安全的意涵

安全的含義甚廣，³分類方式甚多。美國學者 Arnold Wolfers 認為安全是一種價值，它有兩種意涵，首先，安全一種客觀的狀態，就是不受到任何現實可能遭受威脅或侵害的狀態，亦即其所獲價值不存在威脅；其次，安全是一種主觀上的認知，是對現實或可能威脅或侵害的認知，即主觀意義上，表明不存在價值會受到攻擊的恐懼。⁴傳統安全以政治與軍事安全為核心，⁵並以國家為分析的主體來界定安全，例如英國學者 Barry Buzan 認為安全是「對免於威脅的追求」，是「保衛國家與領土完整，對敵對勢力的能力」，「其底線是生存」。⁶至於非傳統安全至今沒有明確且一致的定義，但大致而言，其與傳統安全的差別，在於非傳統認知安全的主體與內容之不同，在分析主體上，從國家擴及至非國家行為者；在內容方面，由政治、軍事議題，擴及至金融、科技、資訊、恐怖主義、氣候變遷、資源、傳染病、毒品、人口移動、海盜、洗錢、社會及文化等各種層面的問題。⁷

二、陸客來臺所可能產生的安全威脅

自兩岸人民開始交流以來，其中所牽涉不僅是單純的經濟交流或旅遊發展問

³ 周世雄，*國際體系與區域安全協商—歐亞安全體系之探討*（台北：五南，1994年），頁135-136；蘇浩，*從啞鈴到橄欖：亞太合作安全研究*（北京：世界知識出版社，2003年），頁2-4；陸忠偉主編，*非傳統安全論*（北京：時事出版社，2003年），頁11。

⁴ Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly*, No. 67(1952), p. 488.

⁵ 黃秋龍，*非傳統安全研究的理論與實踐*（台北：法務部調查局，2004年），頁1。

⁶ Barry Buzan, "New Patterns of global Security in the 21st Century," in William Olson, ed., *The Theory and Practice of International Relations* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1994), p. 207.

⁷ 陸忠偉主編，*非傳統安全論*，頁18-19。

題，還牽涉複雜政治與國家安全問題。特別是中國大陸旅客來臺觀光後，從事與其身份不符的工作，例如藉觀光名義刺探軍情、蒐集情報等，凡此藉由合法方式入境而從事非法活動之行爲，將對中華民國國家的傳統安全產生負面影響。例如馬總統在 102 年 3 月接受國外媒體專訪時便曾指出：「儘管兩岸關係已大幅改善，但中國大陸對台灣進行的間諜活動仍不斷增加中。」⁸

另外，在非傳統安全方面，兩岸交流頻繁，各種非傳統安全的威脅也將成爲兩岸交流後，臺灣不得不面對的問題，例如 SARS、禽流感及近來大陸的 H9N1 之流感病毒，均對臺灣產生一定的非傳統安全威脅。

不過，無論從傳統安全與非傳統安全的角度，檢視 2008 年至 2012 年期間陸客對台灣造成的國安影響，似乎並未造成當初部分人士所擔心會造成嚴重影響的情況。

貳、治安影響

「脫隊與滯留」是每個國家在觀光旅遊上面臨到的一個重要問題，相較於其他國家與地區，陸客與臺灣民眾同文同種，若刻意在外型上加以改變塑造，加上外型不易辨認，因此容易脫隊與滯留。但此一影響除了包括國家安全層面外，也包含社會層面，舉凡非法工作、色情、犯罪、幫派、要求政治庇護等，均對於臺灣社會的穩定造成影響。

在實際上，若觀察過去 2008 至 2013 年 4 月陸客來臺觀光情況，來臺陸客 613 多萬人次，脫團人數僅有 284 名，其中 228 人已尋獲，⁹換言之，脫團率僅有 10 萬分之 3，比起其他開放陸客旅遊的國家而言，這個比率是相當低的。其次，陸客自由行的申請條件設有一定的財經資產門檻，且自由行的費用比起一般陸客觀光團的團費要高，這類自由行的陸客多具有一定的社會地位與消費能力，滯臺

⁸ 海青青，「金融時報：馬總統對大陸間諜活動提出警告」，中央廣播電臺，2013 年 4 月 1 日，http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=415014。

⁹ 內政部入出國及移民署，「開放大陸地區人民來臺觀光統計表」（2013 年 4 月 30 日），<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1209212&ctNode=29699&mp=1>。

不歸對他們而言並無任何的誘因。¹⁰此外，大陸人士來臺從事非法活動者，在 2008 年馬政府開放陸客觀光後，各種統計數字也大致呈現下降趨勢。（參見表 5-1）

表 5-1 查處大陸地區人士在臺從事非法活動統計表

日期 \ 類型	偽變造 證件	冒用親屬 關係	虛偽結婚	來臺賣淫	非法打工	合計
2007	42	50	405	136	690	1,323
2008	56	60	839	130	528	1,613
2009	39	16	557	68	262	942
2010	37	15	427	46	295	820
2011	32	23	437	25	287	804
2012	18	17	420	32	230	717

資料來源：內政部入出國及移民署，

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1209212&ctNode=29699&mp=1>

第三節 陸客來臺的社會及文化影響

壹、正面影響—加深兩岸人民間之認識

觀光是沒有口號的政治，觀光是沒有語旨的外交，因兩岸人民的往來，由 2009 年的 60.1 萬觀光客至 2010 年將近約有 118.8 萬及 2011 年的 129.8 萬人次，這些陸客來臺觀光，同時瞭解臺灣、體驗臺灣，經由深入且直接的接觸臺灣人民的生活文化，發現了臺灣居民的文化水準及臺灣人的人情味，以及臺灣的民主與法治，無形中使大陸人民因對臺灣的瞭解而建構出雙方信任及交往的基礎，降低未來可能會發生衝突及戰爭的可能性。是以兩岸人民透過觀光遊旅交流後，可以透過接觸深入瞭解彼此的民俗風情與感動，減少敵對意識，也為兩岸帶來和平與祥和。

以陸客自由行而言，開啓了台灣社會與大陸社會面對面的第一手接觸機會，

¹⁰ 高順德，「陸客自由行之影響評析」，**國政評論**，內政（評）100-100 號，2011 年 6 月 22 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/9340>。

即便兩岸開放交流已達二十多年之久，雙方民間社會對彼此的瞭解仍然相當有限，也因為這種未能充分瞭解的隔閡，讓許多政客利用政治語言的操弄，鼓舞民粹製造兩岸敵對的政治假象。從更長遠的角度來看，兩岸民眾的自由交流將更拉近台灣社會與大陸社會的距離，兩岸的社會將可能產生更進一步的交互影響，尤其在政治價值與多元文化等層面。

貳、負面影響

一、臺灣人對大陸人民形成負面觀感

大量大陸觀光客的湧入，對於觀光景點會產生實質經濟效益，且能帶動當地相關產業發展，然而外來觀光客所能產生的效應卻並非僅止於經濟層面。觀光客本身所具備的素質條件高低，代表著其旅遊行為對觀光景點本身的環境可能造成毀損之風險大小。

中國大陸觀光客曾在許多國家發生過大聲喧嘩鄉、恣意抽煙、胡亂殺價等情況，已經造成當地民眾的反感。近年來由於中國大陸觀光客在國外飯店之餐廳或電梯等場合大聲喧嘩的情況嚴重，引來其他客人的投訴不斷，造成許多飯店的重大損失；在愛殺價方面，2009年中國安利團在來臺灣觀光旅遊期間，到日月潭參觀時就有商家指出，陸客的殺價功夫一流，店家的利潤不多；亦曾發生陸客在野柳刻字而引起風波，在高雄英國領事館也有陸客直接越過圍欄，觸摸雕像和百年古董桌椅，完全無視請勿攀登的告示牌，這樣的行為連同團的隊友都說不好意思。中部日月潭也出現陸客走到哪就菸抽到哪，甚至隨手丟菸蒂的畫面，從最早的野柳和日月潭，再到高雄領事館，陸客團違規行為有畫面有大名有煙蒂為證，儘管這並不是全部人的行為，但是這少數人的行為卻已經嚴重影響陸客團在臺灣的形象。¹¹

¹¹ 許文男、黃炫瑞，「陸客又亂搞 古蹟、蠟像遭破壞」，Yahoo 新聞網，http://tw.travel.yahoo.com/news/tw-travel-cts.com.tw/cts_20090403_2636222_1。

二、兩岸旅行社團費糾紛履見不鮮

目前臺灣並未要求中國大陸旅遊團離境前繳清團費，反而是規定在離境後的45天內繳清團費即可，但是有許多臺灣旅行社表示，中國大陸旅行社常常拖欠款項外，還要求若不配合將會把生意交給其他旅行社，顯示目前的收款規定雖然給了大陸旅行社延後付款的便利，但是雙方若未依照規定將會使商譽受損，而這是有賴臺灣與中國大陸協商時所必須制定一套規則。

第四節 小結

本章對開放陸客來臺對臺灣造成的政治、社會及文化影響進行分析。在政治影響方面，長期以來，中國大陸出境旅遊發展之最大問題，莫過於是觀光客之非法脫隊，雖然大陸的「出國旅遊辦法」有嚴格之處罰規定，然而由於許多民眾希望藉此機會至國外工作以獲致高額收入，故相關事件時有所聞，造成其他國家之社會問題甚鉅。所以過去臺灣有些論述認為，大陸民眾與臺灣民眾同文同種，沒有語言與溝通的問題，加上外型不易辨認，因此在臺灣全面開放大陸觀光客來臺後，臺灣將成為脫隊與滯留最容易之地區。將嚴重影響臺灣的國家安全及社會層面，其影響層面可能包括非法工作、色情、犯罪、幫派、要求政治庇護等，凡此對於臺灣社會的穩定造成影響。不過，上述國家安全與治安疑慮，從2008年馬政府大幅開放陸客來臺觀光及自由行後的實際數字觀察，並未如先前部分論者所言嚴重。

至於在社會及文化影響方面，陸客來臺觀光，從正面來看，可深入兩岸人民的了解；然而，亦有負面影響，這種負面影響來自大陸觀光客本身素質上的確有令人產生觀感較為不佳的印象與不良紀錄，自開放大陸觀光客來臺觀光後，各大新聞媒體與報章雜誌上經常可見到關於大陸觀光客的脫序行為，舉凡隨地吐痰、抽菸，破壞生態環境，不遵守公共場所相關規定等等，隨著逐漸增大的大陸觀光人數，類似行為更是屢見不鮮。另外，兩岸旅行團團費糾紛不斷，也是外一項影響臺灣人民對大陸觀感的負面因素。

第六章 結論

第一節 研究發現

馬政府在 2008 年 5 月上任後，即全面開放陸客來臺觀光，並在 2011 年由團進團出擴大到自由行，其主要考量是藉由陸客來臺觀光來活絡臺灣經濟。中共方面則大力配合馬政府的開放政策，中共的態度有其對臺政策的戰略及戰術考量。在戰略層次，中共對臺政策最高戰略依舊是「一個中國」、「和平統一」，然而這些文字，基於「寄望於臺灣人民」、「爭取臺灣民心」的戰術及策略考量下，在中共對臺政策談話中逐漸消失。在戰術層面，中共對臺政策依然是採取兩手策略，即「政治硬、交流軟」、「政策硬、交流軟」、「內外有別」「和戰兩手」；同時，「反臺獨」「寄望於臺灣人民」的策略也未改變硬的方面，在軟的方面，2004 年 3 月陳水扁總統勝選連任後，中共對臺政策「反獨優於促統」，加大力度落實「爭取臺灣民心」。主要的策略與作為是由過去的被動改為主動，不斷對臺灣釋出更多的善意，以拉攏臺灣民心。

馬政府上任後，中共對馬英九政府採取軟性的作為，其表現對臺經濟政策層面上是讓利，亦表現在政治層面上是給予臺灣較大的國際空間及外交休兵。同時，無論是對中共對臺柔性政策採正面或負面解讀，都無法否認中共自胡錦濤主政之後，對臺善意鋪天蓋而來。中共此舉在政治上是放長線釣大魚，希冀藉由經濟上逐步吸納臺灣進入中國，最後達成政治統一。

臺灣對大陸的戰略及戰術考量心知肚明，故而基於國安考量，在法律及管理上均訂出較其他國家嚴格的規定以為管理，中共亦相對訂出管理大陸人民來臺之相關法令。而臺灣自 2008 年開放陸客來臺，的確對臺灣經濟帶來相當正面的影響，在 2008 年至 2012 年期間，來臺陸客人數已超過 600 萬人次，而陸客來臺觀光後，臺灣的觀光年總收入從 2008 年的 3,713 億元新台幣，增加為 2012 年的 6363

億元新台幣，其中外匯收入更是每年都有近 500 億元的成長，顯現出陸客來臺觀光對臺灣經濟的提升效果。然而從軟實力論的角度來看，臺灣觀光收入到經貿收入對大陸的依存度都日益增加，對臺灣長遠發展可能並非全是正面的，因為大陸始終沒有放棄統一臺灣的最後目前，因此，如何在提升經濟及國家安全之間取得平衡，是中華民國政府未來需要深思熟慮的重要課題。而從中共的角度來看，透過對臺灣軟實力的運用，增加了中共未來對臺各種政策及應對的籌碼。

至於政治、社會及文化影響方面，無論從傳統安全與非傳統安全的角度觀察，2008 年至 2012 年期間陸客對臺灣造成的國家安全影響，並未如部分人士想象中嚴重，至於過去所擔心的陸客來臺脫團可能造成國內治安的負面影響，實踐的成果也證明是多慮。而在社會及文化方面，陸客來臺的確有於增進兩岸人民彼此瞭解，化解誤會與隔閡，然而，部分來臺陸客之素質不佳，以及大陸旅行社與臺灣旅行業者的團費糾紛，也將使得臺灣人對大陸人民形成負面觀感。

如果從整合理論之新功能主義的角度來看，兩岸之觀光及非政治層面的交流，似乎在臺灣逐漸產生「外溢效果」，即兩岸交流層面不斷擴大，甚至民進黨內也出現與北京交往的聲音，這當然是北京對臺施展軟實力所致。而未來觀察的重點將是民進黨內部如何整合其大陸政策。最後，從社會交換理論的角度分析，陸客來臺觀光，的確對臺灣人民對大陸的正負知覺產生影響，而且正面及負面都有。

第二節 政策及未來研究建議

在政策建議方面，首先，本研究認為，自從 2008 年馬政府開放陸客來臺觀光後，臺灣無論是觀光及其他層面對大陸的經貿依賴都日增，長期對臺灣的政治自主性可能產生不利的影響，因此建議政府應有效的分散市場，或是在政治上有效的取得美國的支持，以便臺灣能在變動的環境中，維持自主的現狀。

其次、陸客來臺觀光雖可增進兩岸人民的了解，但是兩岸團費之糾紛及部

分大陸來臺觀光客素質不佳，將會對雙方人民產生負面影響。故而在團費糾紛方面，政府應提供業者更好的協助；至於陸客素質不佳的問題，雖不是政府的責任，但是如何透過我方的規範，來有效讓大陸觀光習得「富而好禮」的中華文化傳統美德，也是政府未來可以思考的方向。

在未來研究建議方面，本研究雖然綜合分析了陸客來臺對臺灣所形成的政治、經濟、社會及文化影響，但限於研究者的能力，在政治、社會及文化層面的影響，並未進行量化研究，故後繼的研究，可從實證的研究出發，進行更深入的探討。

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

- Joseph S. Nye, Jr. 著，吳家恆、方祖芳譯，**柔性權力**（臺北：遠流，2006年）。
- 一個中國論述史料彙編編輯小組，**一個中國論述史料彙編—史料文件（二）**（臺北：國史館，2000年）。
- 王玉民，**社會科學研究方法原理**（臺北：洪葉文化，1994年），頁224。
- 吳武忠、范世平，**中國大陸觀光旅遊總論**（臺北：揚智文化，2004年）。
- 呂亞力，**政治學方法論**（臺北：三民，1992年）。
- 周世雄，**國際體系與區域安全協商—歐亞安全體系之探討**（台北：五南，1994年）。
- 林中斌，**以智取勝**（臺北：全球防衛雜誌社，2005年）。
- 邵宗海，「兩岸談判中『一個中國原則』之探討」，**臺灣主權論述論文集**，下冊（臺北：國史館，2001年）。
- 范世平，**大陸出境旅遊與兩岸關係的政治分析**（臺北，威秀出版社，2006年）。
- 徐博東等著，**大國格局變動中的兩岸關係**（北京：九州出版社，2009年）。
- 張亞中、李英明，**中國大陸與兩岸關係概論**（臺北：生智，2000年）。
- 張所鵬，**一九九七·決戰聯合國：未完成的戰爭**（臺北：商周，1994年）。
- 張讚合，**兩岸關係變遷史**（臺北：周知文化，佛光大學聯合出版，1996年）。
- 陸忠偉主編，**非傳統安全論**（北京：時事出版社，2003年）。
- 黃秋龍，**非傳統安全研究的理論與實踐**（台北：法務部調查局，2004年）。
- 蘇浩，**從啞鈴到橄欖：亞太合作安全研究**（北京：世界知識出版社，2003年）。
- 蘇起，「從國際與臺灣國內局勢的演變看兩岸關係」，**智庫研究報告**（臺北：財團法人國家政策研究基金會，2000年8、9月）。

(二) 專書論文

- 「一個中國，前提下沒有談判的空間—兼承中共總書記江澤民的「對臺政策」，**自立早報**，收錄於臺灣主權論述資料選編編輯小組，**臺灣主權論述資料選編**，下冊（臺北：國史館，2001年）。

「江澤民接受美國新聞媒體專訪之研析」，中國國民黨中央委員會大陸工作會編印，**中共對臺政策及兩岸關係之研究**（臺北：中國國民黨中央委員會大陸工作會，1996年）。

邱坤玄，「中共外交政策」，在張五嶽主編，**中國大陸研究**（臺北：新文京，2003年）。

徐東海，「『一個中國』論述爭詳與兩岸經貿關係發展」，**臺灣主權論述論文集**，上冊（臺北：國史館，2001年12月）。

高朗，「從整合理論探索兩整合的條件與困境」，收於包宗和、吳玉山主編，**爭辯中的兩岸關係理論**（臺北：五南，1999年）。

張登及，「中共『大國外交』下的兩岸關係—兼論其『一個中國』原則相應發展」，國史館，**臺灣主權論述論文集**，上冊。

（三）期刊論文

毛磊，「中國共產黨致力於臺灣回歸、統一八十年」，**中共黨史研究**，第5期（2001年9月），頁49-50。

王崑義、蔡裕明，「和平崛起：轉型中的中國國際戰與對臺戰略思考」，**全球治政評論**，第9期（2005年），頁43-4。

王曉波，「中共對臺政策形成和實際—『就地合法化』與『就地和平化』」，**海峽評論**，第77期（1997年5月），頁29。

李清如，「記取小三通教訓，蔡英文對觀光政策踩煞車」，**新新聞**，第735期（2001年），頁42-43。

初國華，「分裂國家典範之例—臺海兩岸關係研析」，**共黨問題研究**，第26卷第9期（2000年9月），頁83-84。

高素蘭，「中共對臺政策的歷史演變（1949-2000）」，**國史館學術集刊**，第4期（2004年），頁189-228。

童振源，「中共『十六大』後對臺政策分析」，**中國大陸研究**，第46卷第2期（2003年3、4月），頁42。

趙國材，「分析『一個中國的原則與臺灣問題』白皮書」，**海峽評論**，第113期（2000

年 5 月 1 日)，頁 15。

鄭永年，張弛，「國際政治中的軟力量以及對中國軟力量的觀察」，**世界經濟與政治**，第 7 期（2007 年），頁 6。

蕭全政，論中共的「和平崛起」，**政治科學論叢**，第 22 期（2004 年），頁 1~30，

（四）研討會論文

楊開煌，「大陸旅行政策之探討」，**大陸旅行學術研討會論文**，臺北：財團法人海峽兩岸交流基金會委辦，銘傳大學大眾傳播系主辦，1999 年 12 月 10 日。

（五）學位論文

江聰淵，**開放陸客來臺後宜蘭縣觀光產業因應策略之研究**（臺北：淡江大學國際企業學系碩士在職專班碩士論文，2012 年）。

洪健益，**開放陸客來臺觀光對臺北市之影響**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班碩士論文 2012 年）。

吳美鳳，**陸客來臺觀光醫療之探討**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班碩士文，2012 年）。

荆少安，**開放陸客來臺管理機制及其成效之分析**（臺北：淡江大學大陸研究碩士在職專班碩士論文，2012 年）。

莊惠淳，**以港澳經驗分析陸客來臺觀光政策**（臺北：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2009 年）。

廖俊翔，**開放大陸人民來臺觀光對臺灣政治經濟影響之研究**（臺北：淡江大學大陸研究所碩士論文，2011 年 1 月）。

鍾良瑾，**臺灣旅遊市場之定位分析—兩岸業者觀點**（花蓮：國立東華大學觀光暨休憩管理研究所碩士論文，2008 年）。

（六）報紙

大陸新聞中心，「16 字方針，溫家寶籲兩岸，把握當前和平」，**聯合報**，2008 年 4 月 19 日，版 A8。

大陸新聞中心，「溫家寶：支持大陸企業赴臺投資」，**聯合報**，2008年5月12日，版A10。

王玉燕，「北京決定2009年前解決臺灣問題」，**聯合報**，2001年5月3日，版13。

王銘義、朱建陵、林克倫，「十七大報告：胡錦濤促談，協商結束敵對狀態」，**中國時報**，2007年10月16日，版A3。

何明國、楊濡嘉，「盼大選合併入聯合國公投」，**聯合報**，2007年6月19日，版A4。

吳典蓉、曾蕙蘋，「觀光早有共識—政治幹擾停擺」，**中國時報**，2007年4月30日，版A2。

李春，張聖岱，羅嘉薇，「胡錦濤談兩岸，通則雙贏，停留臺灣團提出四項對臺工作，調子溫和，但仍堅定一中原則」，**聯合報**，2003年3月12日，版13。

沈婉玉、王銘義、陳宥臻，「ECFA 關稅減讓，我將倒賺261億」，**中國時報**，2010年6月30日，版A2。

汪莉絹，「中共：兩條路擺在臺灣當權者前」，**聯合報**，2004年5月17日，版A1。

汪莉絹、李春，「則兩岸如畫由分走向合；溫家寶：ECFA 讓利，因為我們是兄弟」，**聯合報**，2010年3月15日，版A1。

汪莉絹、李春、陳東旭，「胡錦濤：兩岸同屬一中 這是現狀」，**聯合報**，2005年3月5日，版A1。

林中斌，「新胡四點的深層解讀」，**中國時報**，2006年5月1日，版A15。

林修全，「『臺灣名義加入聯合國』，扁：大選時公投」，**聯合晚報**，2007年6月18日，版13。

林淑玲、陳易志，「扁打算廢國統綱領」，**中國時報**，2006年1月30日，版A1。

林琮盛，「胡、溫接連明示，陸：擴大臺灣農產品進口」，**聯合報**，2010年3月

1 日，版 A13。

黃雅，「扁謝拚選舉 定調溫和兩岸政策」，**聯合報**，2007 年 5 月 17 日，版 A4。

賴錦宏，「胡錦濤：ECFA 會照顧農民利益」，2010 年 2 月 14 日，**聯合報**，版 A5。

聯合報，「反分裂國家法」，**聯合報**，2005 年 3 月 15 日，版 A2。

謝進盛，「扁：廢國統綱領 時機成熟」，**聯合報**，2006 年 1 月 30 日，版 A1。

藍孝威，「大陸釋 8 利多 明確回應 ECFA」，2009 年 5 月 18 日，**聯合報**，版 A1。

「臺灣問題與中國的統一」白皮書全文，參見：**聯合報**，1993 年 9 月 7 日，版 9。

(七) 網際網路

「反分裂國家法」全文，參見，新華網，「反分裂國家法」，2005 年 3 月 15 日，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-03/14/content_2694168.htm。

內政部入出國及移民署，「開放大陸地區人民來臺觀光統計表」(2013 年 4 月 30 日)，

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1209212&ctNode=29699&mp=1>。

王家英，「北京不容兩岸長期分裂」，**明報**，2000 年 2 月 29 日，

<http://www.future-china.org/fcn-tw/200003/2000030113.htm>。

李華球，「陸客自由行的積極意義提供正面價值」，**國家政策研究基金會**，

<http://www.npf.org.tw/post/1/9380>。

沈冠亞，「大陸人士來臺觀光對臺灣經濟發展的助益」，**國政分析**，永續(析)

096-009 號，2007 年 7 月 19 日，<http://www.npf.org.tw/post/3/2674>。

邱莉燕，「直航經濟，臺灣觀光趁勢起飛」，**遠見**，265 (2008 年)，

<http://mag.chinayes.com/MazagineBase/foreisight/1085/20080708152934058.shtml>。

海青青，「金融時報：馬總統對大陸間諜活動提出警告」，**中央廣播電臺**，2013

年 4 月 1 日，http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=415014。

高順德，「陸客自由行之影響評析」，**國政評論**，內政(評) 100-100 號，2011 年

6 月 22 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/9340>。

移民署全球資訊網，「旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務注意事項及作業流程」，<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083439&ctNode=29651&mp=1>。

移民署全球資訊網，「大陸地區人民來臺從事觀光活動之數額、實施範圍及實施方式」，
<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1094532&ctNode=29711&mp=1>。

移民署全球資訊網，「大陸地區人民來臺從事觀光活動之數額、實施範圍及實施方式」，
<http://www.immigration.gov.tw/immigr-law/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8a99f138ddce8c0138ed1c407d0852>；

移民署全球資訊網，「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，
<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1083439&ctNode=29651&mp=1>。

范世平，「陸客來臺自由行的影響與因應」，
http://www.taiwantga.org/File_DM/File_D_20117221.pdf。

許文男、黃炫瑞，「陸客又亂搞 古蹟、蠟像遭破壞」，**Yahoo 新聞網**，
http://tw.travel.yahoo.com/news/tw-travel-cts.com.tw/cts_20090403_2636222_1。

陳世圯、黃豐鑑，「臺灣觀光產業發展之研究」，**國政研究報告**，永續(研)095-004 號，2006 年 7 月 27 日，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/095/SD-R-095-004.htm>。

陳如嬌、朱正庭，「陸客首發團 料突破 700 人」，**蘋果日報**，2008 年 7 月 1 日，
http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/30706957/IssueID/20080701。

陸委會、內政部、交通部，**開放大陸區人民來觀光推動方案**，2001 年 11 月 23 日，
<http://www.mac.gov.tw/big5/cnews/ref901123-1.htm>。

華夏經緯網，「大陸光客蓄勢待發 臺灣經濟迎來及時雨」，2008 年 6 月 27 日，

<http://hk.huaxia.com/tslj/jjsp/2008/06/1012480.html>。

新華網，「大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法」，

http://big.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/travel/2007-03/19/content_5866540.htm。

新華網，「大陸居赴臺灣地區旅遊管理辦法」，

<http://big.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/travel/2007-03/19/content5866540.htm>。

新華網，「中臺辦國臺辦就陳水扁終止『國統會』『國統綱領』發表聲明」，2006年3月2日，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2006-02/28/content_4237886.htm。

新華網，「胡錦濤在黨的十七大上的報告」，2007年10月24日，

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_9.htm。

新華網，「胡錦濤和連戰在北京舉行正式會談」，2005年5月1日，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2005-04/29/content_2897082.htm。

新華網，「胡錦濤會見連戰，對兩岸關係發展提出四點建議」，2006年4月18日，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2005-03/04/content_2649922.htm。

新華網，「旅行社條例」，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/travel/2007-03/19/content_5866540.htm。

楊文琪、陸煥文，「陸客來台上限4月放寬」，**經濟日報**，2013年3月19日，

<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/7771010.shtml#ixzz2NyxBtXfi>。

鄧岱賢，「陸客來臺觀光之效益分析」，**國政評論**，國安（評）097-081號，2008年5月8日，<http://www.npf.org.tw/post/1/4186>。

雙橋大陸資訊網，「中國公民往來臺灣地區管理辦法」，

<http://www.tbweb.com.tw/tbdoc/tbsd03.asp?docs=sf1>。

雙橋大陸資訊網，「中華人民共和國立法法」，

<http://www.tbweb.com.tw/tbdoc/tbsd03.asp?docs=sf1>。

譚瑾瑜，「兩岸週末包機現況及開放兩岸直航體經濟影響評估」，**國政研究報告**，

科經(研)097-003 號，2008 年 8 月 27 日，<http://www.npf.org.tw/post/2/4591>。

譚瑾瑜，「從大陸開放『個人遊』成效粗估大陸人士來臺觀光效益」，**國政研究報**

告，科經(研)094-018 號，2005 年 7 月 15 日，

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/094/TE-R-094-018.htm>。

觀光局，**觀光統計年報 2012**，

<http://admin.taiwan.net.tw/statistics/year.aspx?no=134>。

觀光局全球資訊網，「中華民國 99 年來臺旅客消費及動向調查」，

<http://admin.taiwan.net.tw/statics/File/200812/97>。

觀光局全球資訊網，「開放大陸居民赴臺旅遊屆滿周年實施成效說帖」，

http://admin.taiwan.net.tw/statics/year_show.asp?selno=46&selyears=2012&sike
y=。

二、英文部分

(一) 專書

Kurlantzick, Joshua, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007).

Nye, Joseph S, Jr., *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power* (New York.: Basic Books, 1990).

Nye, Joseph S, Jr., *Soft Power : The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

Nye, Joseph S, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

(二) 專書論文

Buzan, Barry, "New Patterns of global Security in the 21st Century," in William Olson, ed., *The Theory and Practice of International Relations* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1994).

Gill, Bates and Yanzhong Huang, "Sources and Limits of Chinese Soft Power," *Survival*, vol.48, no.2(2007).

Kurlantzick, Joshua, "China's Charm: Implications of Chinese Soft Power," *Carnegie Endowment*, Policy Brief 47 (June 2006).

Kurlantzick, Joshua, "China's Charm Offensive in Southeast Asia," *Current History* , vol.105 , Issue 692 (September 2006).

(三) 期刊論文

Andereck, K. L., K. M.Valentine, R. C.Knopf, & C. T. Vogt, "Residents' Perceptions of Community Tourism Impacts," *Annals of Tourism Research*, 34(4)(2005), pp. 1056-1076.

Ap, J., "Residents' perceptions on tourism impacts," *Annals of Tourism Research*, 19(1992), pp. 665-690.

Glaser, Bonnie S. and Evan S. Medeiros, "The Changing Ecology of Foreign Policy-Making in China: The ascension and Demise of the Theory of 'Peaceful Rise,'" *China Quarterly*, 190 (June 2007), pp. 291-310.

Jurowski, C., M. Uysal, & D. R. Williams, "A Theoretical Analysis of Host Community Resident Reactions to Tourism," *Journal of Travel Research*, 34(2)(1997), pp. 3-11.

Keohane, Robert O. and Joseph S.Nye , Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs* (September/October 1998).

Nye, Joseph S, Jr., "On the Rise and fall of American Soft Power," *New Perspectives Quarterly* ,vol.22, no.3 (Summer 2005).

Nye, Joseph S, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy* (Fall 1990).

Nye, Joseph S, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, Issues 80 (Fall, 1990), pp. 153-171.

Nye, Joseph S, Jr., "The Changing Nature of World Power," *Political Science Quarterly*, vol.105, Issue 2 (Summer 1990).

Suettinger, Robert L., "China's Foreign Policy Leadership: testing time," *China Leadership Monitor*, 9(Winter 2004), p. 2.

Wolfers, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly*, No. 67(1952), p. 488.

(四) 報紙

Nye, Joseph S, Jr., "The Rise of China's Soft Power," *The Wall Street Journal Asia* ,
December 29 , 2005.

(五) 網際網路

Keith Bradsher, "Taiwan Leader Calls for End of Unification Council," *The New York Times*, January 31 2006,

<http://www.nytimes.com/2006/01/31/international/asia/31cnd-taiwan.html>.

附 件

附件一 讓世界分享臺灣的美好

—馬英九、蕭萬長的觀光政策

前言

臺灣有華人世界獨一無二的故宮文物，在不到一兩小時的車程裡，可以從高山玩到大海，熱帶玩到溫帶，臺灣有聞名世界的小吃，有原住民、中國、日本、南島等諸文化的融合，更有完善的地方文化，臺灣的觀光，為什麼無法活躍起來？當香港、新加坡、韓國、泰國，甚至大陸的觀光產業高速成長，臺灣的觀光為什麼獨自憔悴？

原因很多。鎖國思想是核心，我們把觀光設定在交通部之下的一個局，本身就是落伍的思潮，錯誤的定位。其次我們缺乏一個引領觀光的「火車頭」景點，成為帶動觀光的動力；第三，觀光不是靜態等待客人，而是主動向全世界行銷臺灣，我們需要一個全方位的觀光行銷機構。這是最主要的關鍵。

基於此，馬英九、蕭萬長的觀光政策，主要思路是「開放不鎖國」；在對外行銷方面，另設公法人性質的「旅遊發展局」，向世界全面行銷臺灣觀光；在形塑吸引力方面，以全世界獨一無二故宮文物為主，擴大展館與規模，作為臺灣的觀光火車頭，吸引世界目光，並與世界重要博物館（如羅浮宮）合作展出；在扶植觀光產業與提升基礎建設方面，設置三百億「觀光產業發展基金」，協助地方政府建設規劃觀光。各項主要政策都搭配相關的配套措施，包括開放大陸人士來臺觀光、推動「雙城遊記」等，以確保政策有效推動。

總之，在世界觀光產業競爭下，臺灣觀光要再崛起，唯有大破大立，找尋自己獨特的利基，才有吸引觀光客的目光，成為亞洲最好的觀光聖地。讓全世界來分享臺灣的美景美食好人情。

基本理念

在民進黨政府的八年鎖國政策之下，臺灣旅遊業狀況十分不理想，原本預估 2007 年的外國訪客可達 400 萬人次，最後只達 371 萬人次。相對於 2007 年香港國際旅客超過 2,800 萬人次、韓國的 644 萬人次，來臺遊客實在不成比例。

去年 371 萬人次的外來旅客，約只有 165 萬人次以觀光為目的。來我國旅遊的旅客以日本為最大宗，約 120 萬人次。其次為港澳、美國、南韓、新加坡。根據統計，大陸市場去年前三季有近 3,000 萬出國旅遊人次，其中來臺旅客僅約 8 萬人次，顯示市場有極大開發空間。

馬英九、蕭萬長發展觀光的理念，不是空中樓閣，而是建構在整體臺灣經濟發展的策略上：

1. 開拓觀光產業，有利臺灣經濟轉型

馬蕭規劃的經濟新藍圖中，觀光產業扮演重要的角色，它是服務業再造的旗艦產業。觀光業蓬勃發展，將普遍嘉惠各類服務業諸如旅館、餐飲、土產店、旅行社、百貨公司、遊樂場、計程車及銀行等。換句話說，觀光產業的發展，不僅創造商機，且可提供大量就業機會，彌補臺灣經濟轉型，製造業出走所導致的失業問題，預估提振觀光業，可以幫助至少幾十萬個家庭。

2. 善用地理優勢，吸引境外觀光客

臺灣地理位置極佳，處於東亞黃金航圈的核心，距離東亞主要機場的平均航程三個小時。未來配合兩岸直航，臺灣進入亞太黃金航圈，將吸引大量的貨流、

金流與人流，外商的亞太營運總部設於臺灣的意願大增，商務客、轉機旅客也會增加。藉由直航，開放大陸觀光客來臺，可帶動臺灣旅遊業發展。臺灣應善用時機，配合開放政策，全力發展觀光，讓境外的商務客與觀光客願意停留臺灣消費旅遊。

3.突顯臺灣觀光特色，投資定位必須明確

全球觀光市場競爭十分激烈，我們必須找到臺灣觀光的特色與優勢，包括文化、民俗及歷史連結，重點投入資源，形成主題，並針對不同類型客源，配合行銷，除了深耕亞洲市場，也要進一步吸引歐美觀光客。對內耕耘深度文化旅遊，大幅強化基礎設施，對外以全面文化及藝術交流為火車頭，帶動觀光。

4.作好制度配套，創造有利發展觀光的環境

近年臺灣觀光人數成長力道不足，連帶拖累觀光產業的投資，旅遊品質亟待提升。在政策上，政府有責任創造有利於觀光產業發展的大環境，作好法令與制度配套，積極培養觀光人才，再結合民間資源，從外國觀光客角度看臺灣旅遊的問題，始能切中要害，提升觀光的質與量，進而發揮推動臺灣經濟成長的功能。

預期目標

- 1.透過兩岸直航，拓展國際航線及延遠權，使臺灣成為區域樞紐及東亞門戶，以增加商務客與觀光客來臺數量。
- 2.擴大故宮展館規模，打造世界級文化觀光景點，吸引全球觀光客來臺。
- 3.排除法令障礙，投資軟硬體設施，提振觀光產業競爭力，預計四年後觀光產值將突破 6000 億元，創造 14 萬就業機會。

具體主張

1.設立 300 億元「觀光產業發展基金」

設立 300 億元「觀光產業發展基金」，透過專業規劃，幫助地方政府改善旅遊的軟硬體設施。過去觀光產業發展不盡理想，與相關投資不足、政府定位不夠明確有關。該項基金亦應提供旅遊業、旅館業、觀光運輸等相關事業的補助運用。

2.提高觀光主管位階，另設「旅遊發展局」行銷觀光

目前與觀光有關事務，政出多門，步調不一，以致許多立意良善的計畫無法落實，故須強化行政部門管理機制與效率，並積極整合觀光資源，始能步調齊一，改善臺灣觀光的環境。

馬蕭執政後，一年內將成立「文化觀光部」，四年內文化觀光預算將提高至總預算的 4%。未來「文化觀光部」將側重跨域整合，規劃整體觀光政策，並至少有一位次長專責觀光業務。我們也將學習旅遊發達國家經驗，以行政法人模式，在政府部門之外，成立「旅遊發展局」，以專業行銷的策略，向世界全面行銷臺灣觀光。

3.增加陸客來臺人數，擴大商機及就業機會

馬蕭執政後，將與大陸協商兩岸直航議題，擬將節日包機先轉型為週末包機，再逐步將週末包機改為平日包機，最終開放定期航班，藉此兩岸運輸量將逐步放大，為大陸觀光客來臺奠定基礎。大陸觀光客來臺，預計初期每天 3,000 人，每年將近 110 萬人次，第四年每天開放 1 萬名大陸觀光客，將可達到四年內增至每年 360 萬人次的目標。預計開放第一年創造至少 600 億元的收益，第四年躍升至 2,000 億元。

大陸觀光客來臺也將創造龐大商機，有助於國內就業。預估開放後第一年將增加 4 萬個就業機會，以後三年增加 10 萬個，使臺灣失業率下降超過 1 個百分點。

4.推動「四進四出」，擴增旅遊進出路徑

預計四年內大陸觀光客來臺，將逐步增至每天 1 萬人。運輸量放大後，不可能全由桃園機場進出。為配合旅客規模與交通便捷，並兼顧國家安全與經濟效益，將逐步增加入出境地點，我們將推動「四進四出」，是指大陸、金馬、澎湖、臺灣四站，容許自由組合各種旅遊進出路徑，例如：大陸—臺灣—澎湖—金馬—大陸。而可納入考慮開放觀光直航的空港包括桃園、臺中清泉崗、臺北松山、高雄小港、澎湖馬公、花蓮、臺東及金門機場，與基隆、臺中、高雄（包含安平與布袋兩個輔助港）、蘇澳、花蓮、馬公、金門、馬祖等八個港口。目前部份機場與港口的客運設備不足，有待加強。我們認為應經專業評估，在兼顧國家安全與經濟效益原則下，漸次改善設施後，開放為觀光直航機場或港口。

5.天空開放，海岸解嚴，還港於民，國土加值

重新審視法令，國內領空容許輕航機、熱氣球、滑翔翼等多元休閒，增加臺灣觀光能力。在航權方面，兩岸直航可以藉由國際航線的轉接，使臺灣成為東亞樞紐，同時帶來國際觀光資源。海岸解嚴，可以引進國際投資，在環境評估許可前提下，打造國際級渡假黃金海岸。有潛力的海港必須轉型為多元休閒漁港或國際郵輪停泊港，創造港都文化特質。

6.擴大故宮展館規模，打造世界級觀光景點

臺灣故宮文物具世界級水準，也是臺灣吸引國際與對岸觀光客的主要賣點。除興建故宮南苑外，我們將進一步擴大故宮展館的規模，以吸引境外觀光客。目前

興建中的故宮南苑，預備展覽亞洲文物，應繼續興建。我們考慮在故宮南苑外，尋覓適當地點，興建大型故宮展館，有系列地常年展出故宮收藏之文物，並與世界其他重要博物館合作交流巡迴展出各館典藏。此外，學習古根漢博物館的創意，結合建築、文化、藝術、會議、渡假，發展多功能複合式之觀光旗艦園區，藉此帶動觀光旅遊業的發展。未來故宮展館的興建將延請國內外專家組織團隊，規劃設計，我們希望這項開發案與故宮南苑，共同成為臺灣觀光的旗艦景點。

7.結合生態與親水休閒，打造高雄海洋新樂園

港灣發展已經不僅是貨運量的增加而已，我們主張在不影響港務營運前提下，應推動結合港區周邊整體環境（如空汙防制、水質改善、生態保育、文史遺址、社區教育），制訂「永續港灣政策」，將高雄港、洲際貨櫃中心、南星計畫等周邊相關計畫整體規劃，並參考香港濕地公園、大阪生態港等案例，發展為結合生態、遊憩和教育綜合功能的「海洋新樂園」。

8.開放第三國簽證，推「雙城遊記」，開拓國際觀光市場

為爭取在臺灣轉機的國際旅客入境觀光，開拓停留觀光(stopover tourism)市場，將開放已取得美、加等國簽證或居留權的東南亞、南亞與中東等國際旅客，以免簽證或落地簽證方式入臺觀光，以提高國際觀光客數量。

利用直航優勢，包裝臺灣與大陸的套裝旅遊，推出「臺滬雙城行」、「臺閩雙城行」、與「臺粵雙城行」，吸引前往大陸之國際觀光客(2006年大陸國際觀光客約5千萬人次)，以「臺進陸出」或「陸進臺出」之方式，將赴大陸旅遊的部份國際觀光客引進臺灣，例如2008年北京奧運及2010年上海世界博覽會，均為絕佳商機。

9.全力推動溫泉養生及醫療觀光

臺灣各地溫泉資源豐沛，擁有多樣性的泉質類型，水質極佳。同時臺灣醫療服務品質良好，醫療成本相對低廉，且在華人市場，語言相通，發展醫療觀光極具潛力。預估 2009 年產值可達 180 億元，並且將帶動 105.6 億元新增直接投資，四年內可創造三萬個工作機會。

10.排除發展觀光法令障礙，協助旅遊業者資金融通

政府應積極協助觀光業者解決經營的困境，並提升服務品質。對於有礙發展觀光事業的法令，應優先透過修法或立法予以排除。對於證照發放，應儘量採單一窗口作業。政府亦將盡速訂立有利於旅遊業資金融通的政策，除增強業者與消費者的保護，並使觀光旅遊業者願意投資，才能提高旅遊設施的品質。此外，政府將改善交通標誌與地圖，改善旅遊景點周邊的交通與衛生環境。蓋一流的展館與旅館不難，但沒有對應的軟體配合，依然無法成為國際級的觀光景點。

11.開發「長宿居遊區」，吸引國內外老人長期居住

人口老化在臺灣、日本、韓國已經出現，中國大陸則即將面臨。政府應積極規劃，結合觀光、旅遊及醫療之「長宿居遊區」，讓老人生活在風景優美、醫療照顧良好的地區，使臺灣成為亞太最適合老人安居旅遊的國家。

12.形塑具有「臺流」文化特色的新旅遊業

發展並深耕「華人流行文化」（如周傑倫、雲門舞集）、「宗教文化」（媽祖出巡、中元搶孤）、「飲食文化」（如牛肉麵節）等多樣化主軸，串連文化觀光路線，豐富臺灣觀光內涵。結合電視劇與電影行銷臺灣景點，聘請本土及國際知名導演或片商在臺取景，以戲劇觀光形塑「臺灣文化」（如韓流之『大長今』效應）之新觀光業。

附件二 大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法

1. 中華民國 90 年 12 月 10 日內政部臺(90)臺內警字第 9088021 號令、交通部(90)交路發字第 00091 號令會銜訂定發布全文 31 條
中華民國 90 年 12 月 11 日內政部臺內警字第 9088027 號令發布；自 90 年 12 月 20 日施行
2. 中華民國 91 年 5 月 8 日內政部(91)臺內警字第 0910078041 號令、交通部(91)交路發字第 091B000027 號令會銜訂定發布第 3、6~8、14、19 條條文；中華民國 91 年 5 月 8 日內政部(91)臺內警字第 0910078044 號令發布；自 91 年 5 月 10 日施行
3. 中華民國 94 年 2 月 23 日內政部臺內警字第 0940126134 號令、交通部交路發字第 0940085006 號令會銜修正發布全文 34 條；並自 94 年 2 月 25 日施行
4. 中華民國 96 年 3 月 2 日內政部臺內移字第 0960922907 號令、交通部交路字第 0960085014 號令會銜修正發布全文 31 條；並自 96 年 3 月 2 日施行
5. 中華民國 97 年 6 月 20 日內政部臺內移字第 0971035601 號令、交通部交路字第 0970085041 號令會銜修正發布全文 31 條；並自 97 年 6 月 20 日施行
6. 中華民國 98 年 1 月 17 日內政部臺內移字第 0980957121 號令、交通部交路字第 0980085001 號令會銜修正發布第 3、5、9、11、17、25 條條文；並自 98 年 1 月 17 日施行
7. 中華民國 98 年 12 月 1 日內政部臺內移字第 0980957109 號令、交通部交路字第 0980085059 號令會銜修正發布第 3、6、7、9、25 條條文；並自 98 年 12 月 1 日施行
8. 中華民國 99 年 8 月 16 日內政部臺內移字第 0990929568 號令、交通部交路字第 0990085038 號令會銜修正發布第 3、6、8、16、22 條條文；並自 99 年 8 月 16 日施行
9. 中華民國 100 年 6 月 22 日內政部臺內移字第 1000929568 號令、交通部交路字第 1000005941 號令會銜修正發布第 3 之 1、6、7、14、16、17、18、19、25 之 1 條條文；並自 100 年 6 月 22 日施行
10. 中華民國 101 年 1 月 20 日內政部臺內移字第 1010909502 號令、交通部交路字第 1015000709 號令會銜修正發布第 6、9、25、26 條條文；並自 101 年 2 月 1 日施行
11. 中華民國 102 年 4 月 22 日內政部臺內移字第 1020955514 號令、交通部交路字第 1025005522 號令會銜修正發布第 4、5、10、14、22、26 條條文；並自 102 年 5 月 1 日施行

第 1 條 本辦法依臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十六條第一項規定訂定之。

本辦法未規定者，適用其他有關法令之規定。

第 2 條 本辦法之主管機關為內政部，其業務分別由各該目的事業主管機關執行之。

第 3 條 大陸地區人民符合下列情形之一者，得申請許可來臺從事觀光活動：

一、有固定正當職業或學生。

二、有等值新臺幣二十萬元以上之存款，並備有大陸地區金融機構出具之證明。

三、赴國外留學、旅居國外取得當地永久居留權、旅居國外取得當地依親居留權並有等值新臺幣二十萬元以上存款且備有金融機構出具之證明或旅居國外一年以上且領有工作證明及其隨行之旅居國外配偶或二親等內血親。

四、赴香港、澳門留學、旅居香港、澳門取得當地永久居留權、旅居香港、澳門取得當地依親居留權並有等值新臺幣二十萬元以上存款且備有金融機構出具之證明或旅居香港、澳門一年以上且領有工作證明及其隨行之旅居香港、澳門配偶或二親等內血親。

五、其他經大陸地區機關出具之證明文件。

第 3-1 條

大陸地區人民設籍於主管機關公告指定之區域，符合下列情形之一者，得申請許可來臺從事個人旅遊觀光活動（以下簡稱個人旅遊）：

一、年滿二十歲，且有相當新臺幣二十萬元以上存款或持有銀行核發金卡或年工資所得相當新臺幣五十萬元以上。

二、年滿十八歲以上在學學生。

前項第一款申請人之直系血親及配偶，得隨同本人申請來臺。

第 4 條

大陸地區人民來臺從事觀光活動，其數額得予限制，並由主管機關公告之。

前項公告之數額，由內政部入出國及移民署（以下簡稱入出國及移民署）依申請案次，依序核發予經交通部觀光局核准且已依第十一條規定繳納保證金之旅行業。

旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，經交通部觀光局會商入出國及移民署專案核准之團體，不受第一項公告數額之限制。

旅行業於本辦法中華民國一百零二年五月一日修正生效前，已取得交通部觀光局出具之數額建議檔者，該檔得適用修正施行前之規定，至效期屆滿為止。

第 5 條

大陸地區人民來臺從事觀光活動，除個人旅遊外，應由旅行業組團辦理，並以團進團出方式為之，每團人數限五人以上四十人以下。

經國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民，每團人數限七人以上。但符合第三條第三款或第四款規定之大陸地區人民，來臺從事觀光活動，得不以組團方式為之，其以組團方式為之者，得分批入出境。

旅行業組團辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動，依其旅遊內容

分為優質行程團體及一般行程團體。

前項優質行程團體，其旅遊內容應經交通部觀光局審查通過。

第三項優質行程團體及一般行程團體之核發數額及流用方式，由主管機關公告之。

第 6 條

大陸地區人民符合第三條第一款或第二款規定者，申請來臺從事觀光活動，應由經交通部觀光局核准之旅行業代申請，並檢附下列檔，向入出國及移民署申請許可，並由旅行業負責人擔任保證人：

一、團體名冊，並標明大陸地區帶團領隊。

二、經交通部觀光局審查通過之行程表。

三、入出境許可證申請書。

四、固定正當職業（任職公司執照、員工證件）、在職、在學或財力證明文件等，必要時，應經財團法人海峽交流基金會驗證。大陸地區帶團領隊，應加附大陸地區核發之領隊執照影本。

五、大陸地區居民身分證、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之護照影本。

六、我方旅行業與大陸地區具組團資格之旅行社簽訂之組團契約。

七、其他相關證明文件。

大陸地區人民符合第三條第三款或第四款規定者，申請來臺從事觀光活動，應檢附下列檔，送駐外使領館、代表處、辦事處或其他經政府授權機構（以下簡稱駐外館處）審查。駐外館處於審查後交由經交通部觀光局核准之旅行業依前項規定程式辦理或核轉入出國及移民署辦理；駐外館處有入出國及移民署派駐入國審理人員者，由其審查；未派駐入國審理人員者，由駐外館處指派人員審查：

一、旅客名單。

二、旅遊計畫或行程表。

三、入出境許可證申請書。

四、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之護照或香港、澳門核發之旅行證件影本。

五、國外、香港或澳門在學證明及再入國簽證影本、現住地永久居留權證明、現住地依親居留權證明及有等值新臺幣二十萬元以上之金融機構存款證明、工作證明或親屬關係證明。

六、其他相關證明文件。

大陸地區人民符合第三條第五款規定者，申請來臺從事觀光活動，應檢附第一項第一款至第三款、第六款、第七款之文件及大

陸地區所發尚餘六個月以上效期之往來臺灣地區通行證影本，交由經交通部觀光局核准之旅行業依第一項規定程式辦理。

大陸地區人民符合第三條之一規定，申請來臺從事個人旅遊，應檢附下列檔，經由交通部觀光局核准之旅行業代向入出國及移民署申請許可，並由旅行業負責人擔任保證人：

一、入出境許可證申請書。

二、大陸地區居民身分證、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之大陸居民往來臺灣通行證及個人旅遊加簽影本。

三、相當新臺幣二十萬元以上金融機構存款證明或銀行核發金卡證明檔或年工資所得相當新臺幣五十萬元以上之薪資所得證明或在學證明檔。但最近三年內曾依第三條之一第一項第一款規定經許可來臺，且無違規情形者，免附財力證明文件。

四、直系血親親屬、配偶隨行者，全戶戶口簿及親屬關係證明。

五、未成年者，直系血親尊親屬同意書。但直系血親尊親屬隨行者，免附。

六、簡要行程表，包括下列擔任緊急聯絡人之相關資訊：

(一) 大陸地區親屬。

(二) 大陸地區無親屬或親屬不在大陸地區者，為大陸地區組團社代表人。

七、已投保旅遊相關保險之證明文件。

旅行業或申請人未依前四項規定檢附檔，經限期補正，屆期未補正者，應予退件。

第 7 條

大陸地區人民依前條第一項及第三項規定申請經審查許可者，由入出國及移民署發給臺灣地區入出境許可證（以下簡稱入出境許可證），交由接待之旅行業轉發申請人；申請人應持憑該證，連同大陸地區往來臺灣地區通行證或大陸地區所發尚餘六個月以上效期之護照，經機場、港口查驗入出境。

經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民及符合第三條第三款或第四款規定之大陸地區人民經審查許可者，由入出國及移民署發給入出境許可證，交由接待之旅行業或原核轉之駐外館處轉發申請人；申請人應持憑該證連同大陸地區所發尚餘六個月以上效期之護照，或香港、澳門核發之旅行證件，經機場、港口查驗入出境。

大陸地區人民依前條第四項規定申請經審查許可者，由入出國及移民署發給入出境許可證，交由代申請之旅行業轉發申請人；申請人應持憑該許可證，連同回程機（船）票、大陸地區所發尚餘六個月以上效期之大陸居民往來臺灣通行證，經機場、港口查驗

入出境。

第 8 條 依前條規定發給之入出境許可證，其有效期間，自核發日起三個月。但大陸地區帶團領隊，得發給一年多次入出境許可證。大陸地區人民未於前項入出境許可證有效期間入境者，不得申請延期。

第 9 條 大陸地區人民經許可來臺從事觀光活動之停留期間，自入境之次日起，不得逾十五日；逾期停留者，治安機關得依法逕行強制出境。

前項大陸地區人民，因疾病住院、災變或其他特殊事故，未能依限出境者，應於停留期間屆滿前，由代申請之旅行業或申請人向入出國及移民署申請延期，每次不得逾七日。

旅行業應就前項大陸地區人民延期之在臺行蹤及出境，負監督管理責任，如發現有違法、違規、逾期停留、行方不明、提前出境、從事與許可目的不符之活動或違常等情事，應立即向交通部觀光局通報舉發，並協助調查處理。

因第二項情形而未能出境之大陸地區人民，其配偶、親友、大陸地區組團旅行社從業人員或在大陸地區公務機關（構）任職涉及旅遊業務者，必須臨時入境協助，由旅行業向交通部觀光局通報後，代向入出國及移民署申請許可。但符合第三條第三款或第四款規定之大陸地區人民有第二項情形者，得由其旅居國外、香港或澳門之配偶或親友逕向駐外館處核轉入出國及移民署辦理，毋須通報。

前項人員之停留期間準用第二項規定。配偶及親友之入境人數，以二人為限。

第 10 條 旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應具備下列要件，並向交通部觀光局申請核准：

一、成立五年以上之綜合或甲種旅行業。

二、為省市級旅行業同業公會會員或於交通部觀光局登記之金門、馬祖旅行業。

三、最近二年未曾變更代表人。但變更後之代表人，係由最近二年持續具有股東身分之人出任者，不在此限。

四、最近五年未曾發生依發展觀光條例規定繳納之保證金被依法強制執行、受停業處分、拒絕往來戶或無故自行停業等情事。

五、代表人於最近二年內未曾擔任有依本辦法規定被停止辦理接待業務累計達三個月以上情事之其他旅行業代表人。

六、最近一年經營接待來臺旅客外匯實績達新臺幣一百萬元以上或最近五年曾配合政策積極參與觀光活動對促進觀光活動有重

大貢獻者。

旅行業經依前項規定核准辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，有下列情形之一者，由交通部觀光局廢止其核准：

一、喪失前項第一款或第二款規定之資格。

二、於核准後一年內變更代表人。但變更後之代表人，係由最近一年持續具有股東身分之人出任者，不在此限。

三、依發展觀光條例規定繳納之保證金被依法強制執行，或受停業處分。

四、經票據交換所公告為拒絕往來戶。

五、無正當理由自行停業。

旅行業停止辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應向交通部觀光局報備。

第 11 條 旅行業經依前條規定向交通部觀光局申請核准，並自核准之日起三個月內向交通部觀光局或其委託之團體繳納新臺幣一百萬元保證金後，始得辦理接待大陸地區人民來臺從事觀光活動業務。旅行業未於三個月內繳納保證金者，由交通部觀光局廢止其核准。

本辦法中華民國九十七年六月二十日修正發布前，旅行業已依規定向中華民國旅行商業同業公會全國聯合會（以下簡稱旅行業全聯會）繳納保證金者，由旅行業全聯會自本辦法修正發布之日起一個月內，將其原保管之保證金移交予交通部觀光局。

本辦法中華民國九十八年一月十七日修正施行前，旅行業已依規定繳納新臺幣二百萬元保證金者，由交通部觀光局自本辦法修正施行之日起三個月內，發還保證金新臺幣一百萬元。

第 12 條 前條第一項有關保證金繳納之收取、保管、支付等相關事宜之作業要點，由交通部觀光局定之。

第 13 條 旅行業依第六條第一項規定辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應與大陸地區具組團資格之旅行社簽訂組團契約。

旅行業應請大陸地區組團旅行社協助確認經許可來臺從事觀光活動之大陸地區人民確係本人，如發現虛偽不實情事，應通報交通部觀光局並移送治安機關依法強制出境。

大陸地區組團旅行社應協同辦理確認大陸地區人民身分，並協助辦理強制出境事宜。

第 14 條 旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應投保責任保險，其最低投保金額及範圍如下：

一、每一大陸地區旅客因意外事故死亡：新臺幣二百萬元。

二、每一大陸地區旅客因意外事故所致體傷之醫療費用：新臺幣

十萬元。

三、每一大陸地區旅客家屬來臺處理善後所必需支出之費用：新臺幣十萬元。

四、每一大陸地區旅客證件遺失之損害賠償費用：新臺幣二千元。
大陸地區人民符合第三條之一規定，申請來臺從事個人旅遊者，應投保旅遊相關保險，每人最低投保金額新臺幣二百萬元，其投保期間應包含旅遊行程全程期間，並應包含醫療費用及善後處理費用。

第 15 條 旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，行程之擬訂，應排除下列地區：

一、軍事國防地區。

二、國家實驗室、生物科技、研發或其他重要單位。

第 16 條 大陸地區人民申請來臺從事觀光活動，有下列情形之一者，得不予許可；已許可者，得撤銷或廢止其許可，並註銷其入出境許可證：

一、有事實足認為有危害國家安全之虞。

二、曾有違背對等尊嚴之言行。

三、現在中共行政、軍事、黨務或其他公務機關任職。

四、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病。

五、最近五年曾有犯罪紀錄、違反公共秩序或善良風俗之行為。

六、最近五年曾未經許可入境。

七、最近五年曾在臺灣地區從事與許可目的不符之活動或工作。

八、最近三年曾逾期停留。

九、最近三年曾依其他事由申請來臺，經不予許可或撤銷、廢止許可。

十、最近五年曾來臺從事觀光活動，有脫團或行方不明之情事。

十一、申請資料有隱匿或虛偽不實。

十二、申請來臺案件尚未許可或許可之證件尚有效。

十三、團體申請許可人數不足第五條之最低限額或未指派大陸地區帶團領隊。

十四、符合第三條第一款、第二款或第五款規定，經許可來臺從事觀光活動，或經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民未隨團入境。

十五、最近三年內曾擔任來臺個人旅遊之大陸地區緊急聯絡人，且來臺個人旅遊者逾期停留。但有協助查獲逾期停留者，不在此限。

- 前項第一款至第三款情形，主管機關得會同國家安全局、交通部、行政院大陸委員會及其他相關機關、團體組成審查會審核之。
- 第 17 條 大陸地區人民經許可來臺從事觀光活動，於抵達機場、港口之際，入出國及移民署應查驗入出境許可證及相關檔，有下列情形之一者，得禁止其入境；並廢止其許可及註銷其入出境許可證：
- 一、未帶有效證照或拒不繳驗。
 - 二、持用不法取得、偽造、變造之證照。
 - 三、冒用證照或持用冒領之證照。
 - 四、申請來臺之目的作虛偽之陳述或隱瞞重要事實。
 - 五、攜帶違禁物。
 - 六、患有足以妨害公共衛生或社會安寧之傳染病、精神疾病或其他疾病。
 - 七、有違反公共秩序或善良風俗之言行。
 - 八、經許可自國外轉來臺灣地區從事觀光活動之大陸地區人民，未經入境第三國直接來臺。
 - 九、經許可來臺從事個人旅遊，未備妥回程機（船）票。
- 入出國及移民署依前項規定進行查驗，如經許可來臺從事觀光活動之大陸地區人民，其團體來臺人數不足五人者，禁止整團入境；經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民，其團體來臺人數不足五人者，禁止整團入境。但符合第三條第三款或第四款規定之大陸地區人民，不在此限。
- 第 18 條 大陸地區人民經許可來臺從事觀光活動，應由大陸地區帶團領隊協助或個人旅遊者自行填具入境旅客申報單，據實填報健康狀況。通關時大陸地區人民如有不適或疑似感染傳染病時，應由大陸地區帶團領隊或個人旅遊者主動通報檢疫單位，實施檢疫措施。
- 入境後大陸地區帶團領隊及臺灣地區旅行業負責人或導遊人員，如發現大陸地區人民有不適或疑似感染傳染病者，除應就近通報當地衛生主管機關處理，協助就醫，並應向交通部觀光局通報。
- 機場、港口人員發現大陸地區人民有不適或疑似感染傳染病時，應協助通知檢疫單位，實施相關檢疫措施及醫療照護。必要時，得請入出國及移民署提供大陸地區人民入境資料，以供防疫需要。
- 主動向衛生主管機關通報大陸地區人民疑似傳染病病例並經證實者，得依傳染病防治獎勵辦法之規定獎勵之。
- 第 19 條 大陸地區人民來臺從事觀光活動，應依旅行業安排之行程旅遊，

不得擅自脫團。但因傷病、探訪親友或其他緊急事故需離團者，除應符合交通部觀光局所定離團天數及人數外，並應向隨團導遊人員申報及陳述原因，填妥就醫醫療機構或拜訪人姓名、電話、地址、歸團時間等資料申報書，由導遊人員向交通部觀光局通報。違反前項規定者，治安機關得依法逕行強制出境。

符合第三條第三款、第四款或第三條之一規定之大陸地區人民來臺從事觀光活動，不受前二項規定之限制。

第 20 條 交通部觀光局接獲大陸地區人民擅自脫團之通報者，應即聯繫目的事業主管機關及治安機關，並告知接待之旅行業或導遊轉知其同團成員，接受治安機關實施必要之清查詢問，並應協助處理該團之後續行程及活動。必要時，得依相關機關會商結果，由主管機關廢止同團成員之入境許可。

第 21 條 旅行業辦理接待大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應指派或僱用領取有導遊執業證之人員，執行導遊業務。

前項導遊人員以經考試主管機關或其委託之有關機關考試及訓練合格，領取導遊執業證者為限。

中華民國九十二年七月一日前已經交通部觀光局或其委託之有關機關測驗及訓練合格，領取導遊執業證者，得執行接待大陸地區旅客業務。但於九十年三月二十二日導遊人員管理規則修正發布前，已測驗訓練合格之導遊人員，未參加交通部觀光局或其委託團體舉辦之接待或引導大陸地區旅客訓練結業者，不得執行接待大陸地區旅客業務。

第 22 條 旅行業及導遊人員辦理接待符合第三條第一款、第二款或第五款規定經許可來臺從事觀光活動業務，或辦理接待經許可自國外轉來臺灣地區觀光之大陸地區人民業務，應遵守下列規定：

一、旅行業應詳實填具團體入境資料（含旅客名單、行程表、購物商店、入境航班、責任保險單、遊覽車及其駕駛人、派遣之導遊人員等），並於團體入境前一日十五時前傳送交通部觀光局。團體入境前一日應向大陸地區組團旅行社確認來臺旅客人數，如旅客人數未達第十七條第二項規定之入境最低限額時，應立即通報。

二、應於團體入境後二個小時內，詳實填具入境接待通報表（含入境及未入境團員名單、隨團導遊人員等資料），併附遊覽車派車單影本，傳送或持送交通部觀光局，並適時向旅客宣播交通部觀光局錄製提供之宣導影音光碟。

三、每一團體應派遣至少一名導遊人員，該導遊人員變更時，旅行業應立即通報。

四、遊覽車或其駕駛人變更時，應立即通報，並檢附變更後之派車單影本。

五、行程之住宿地點或購物商店變更時，應立即通報。

六、發現團體團員有違法、違規、逾期停留、違規脫團、行方不明、提前出境、從事與許可目的不符之活動或違常等情事時，應立即通報舉發，並協助調查處理。

七、團員因傷病、探訪親友或其他緊急事故，需離團者，除應符合交通部觀光局所定離團天數及人數外，並應立即通報。

八、發生緊急事故、治安案件或旅遊糾紛，除應就近通報員警、消防、醫療等機關處理外，應立即通報。

九、應於團體出境二個小時內，通報出境人數及未出境人員名單。旅行業及導遊人員辦理接待符合第三條第三款或第四款規定之大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，應遵守下列規定：

一、應依前項第一款、第六款、第八款規定辦理。但接待之大陸地區人民非以組團方式來臺者，其旅客入境資料，得免除行程表、接待車輛、隨團導遊人員等資料。

二、發現大陸地區人民有逾期停留之情事時，應立即通報舉發，並協助調查處理。

前二項通報事項，由交通部觀光局受理之。旅行業或導遊人員應詳實填報，並於通報後，以電話確認。但於通報事件發生地無電子傳真或網路通訊設備，致無法立即通報者，得先以電話通報後，再補送通報書。

第 23 條 旅行業及導遊人員辦理接待大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，其團費品質、租用遊覽車、安排購物及其他與旅遊品質有關事項，應遵守交通部觀光局訂定之旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項。

第 24 條 主管機關或交通部觀光局對於旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，得視需要會同各相關機關實施檢查或訪查。旅行業對前項檢查或訪查，應提供必要之協助，不得規避、妨礙或拒絕。

第 25 條 旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，該大陸地區人民，除符合第三條第三款或第四款規定者外，有逾期停留且行方不明者，每一人扣繳第十一條保證金新臺幣十萬元，每團次最多扣至新臺幣一百萬元；逾期停留且行方不明情節重大，致損害國家利益者，並由交通部觀光局依發展觀光條例相關規定廢止其營業執照。

旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，未依約完成接

待者，交通部觀光局或旅行業全聯會得協調委託其他旅行業代為履行；其所需費用，由第十一條之保證金支應。

第一項保證金之扣繳，由交通部觀光局或其委託之團體繳交國庫。

第一項及第二項保證金扣繳或支應後，由交通部觀光局通知旅行業應自收受通知之日起十五日內依第十一條第一項規定金額繳足保證金，屆期未繳足者，廢止其辦理接待大陸地區人民來臺從事觀光活動業務之核准，並通知該旅行業向交通部觀光局或其委託之團體申請發還其贖餘保證金。

旅行業經向交通部觀光局報備停止辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務者，其依第十一條第一項所繳保證金，交通部觀光局或其委託之團體應予發還；其有第一項及第二項應扣繳或支應之金額者，應予扣除後發還。

旅行業全聯會依第十一條第二項規定移交保證金予交通部觀光局前，如有第一項或第二項應扣繳或支應保證金情事時，旅行業全聯會應配合支付。

第 25-1 條 大陸地區人民經許可來臺從事個人旅遊逾期停留者，辦理該業務之旅行業應於逾期停留之日起算七日內協尋；屆協尋期仍未歸者，逾期停留之第一人予以警示，自第二人起，每逾期停留一人，由交通部觀光局停止該旅行業辦理大陸地區人民來臺從事個人旅遊業務一個月。第一次逾期停留如同時有二人以上者，自第二人起，每逾期停留一人，停止該旅行業辦理大陸地區人民來臺從事個人旅遊業務一個月。

前項之旅行業，得於交通部觀光局停止其辦理大陸地區人民來臺從事個人旅遊業務處分書送達之次日起算七日內，以書面向該局表示每一人扣繳第十一條保證金新臺幣十萬元，經同意者，原處分廢止之。

第 26 條 旅行業違反第五條第一項、第二項、第四項、第十三條第一項、第二項、第十五條、第十八條第二項、第二十二條、第二十三條或第二十四條第二項規定者，每違規一次，由交通部觀光局記點一點，按季計算。累計四點者，交通部觀光局停止其辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務一個月；累計五點者，停止其辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務三個月；累計六點者，停止其辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務六個月；累計七點以上者，停止其辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務一年。旅行業違反第二十一條第一項規定者，除依旅行業管理規則第五十六條規定處罰外，每違規一次，並由交通部觀光局停止其辦理大

陸地區人民來臺從事觀光活動業務一個月。

旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，有下列情形之一者，停止其辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務一個月至三個月：

一、接待團費平均每人每日費用，違反第二十三條之注意事項所定最低接待費用。

二、最近一年辦理大陸地區人民來臺觀光業務，經大陸旅客申訴次數達五次以上，且經交通部觀光局調查來臺大陸旅客整體滿意度低。

三、於團體已啟程來臺入境前無故取消接待，或於行程中因故意或重大過失棄置旅客，未予接待。

旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，申請優質行程經交通部觀光局審查通過後，除因天災等不可抗力或不可歸責於旅行業之事由所致外，其旅遊內容變更與經交通部觀光局審查通過內容不符者，停止其辦理接待優質行程團體業務一年。

導遊人員違反第十九條第一項、第二十二條第一項第一款、第二款、第四款至第八款、第二項、第三項或第二十三條規定者，每違規一次，由交通部觀光局記點一點，按季計算。累計三點者，交通部觀光局停止其執行接待大陸地區人民來臺觀光團體業務一個月；累計四點者，停止其執行接待大陸地區人民來臺觀光團體業務三個月；累計五點者，停止其執行接待大陸地區人民來臺觀光團體業務六個月；累計六點以上者，停止其執行接待大陸地區人民來臺觀光團體業務一年。

旅行業及導遊人員有下列情形之一者，分別處停止其辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務及執行接待業務各一個月至一年，不適用第一項及前項規定：

一、違反第二十二條第一項第五款有關購物商店變更通報之規定。

二、違反第二十三條之注意事項有關禁止於既定行程外安排或推銷自費行程或活動之規定。

三、違反第二十三條之注意事項有關限制購物商店總數、購物商店停留時間之規定或有強迫旅客進入或留置購物商店之行為。

旅行業及導遊人員違反發展觀光條例、旅行業管理規則或導遊人員管理規則等法令規定者，應由交通部觀光局依相關法律處罰。

第 27 條

依第十條、第十一條規定經交通部觀光局核准接待大陸地區人民來臺從事觀光活動之旅行業，不得包庇未經核准或被停止辦理接待業務之旅行業經營大陸地區人民來臺觀光業務。未經交通部觀光局核准接待或被停止辦理接待大陸地區人民來臺觀光之旅行業，亦不得經營大陸地區人民來臺觀光業務。

旅行業經營大陸地區人民來臺觀光業務，應自行接待，不得將該旅行業務或其分配數額轉讓其他旅行業辦理。

旅行業違反第一項前段或前項規定者，停止其辦理接待大陸地區人民來臺觀光團體業務一年；違反第一項後段規定，未經核准經營或被停止辦理接待業務之旅行業，依發展觀光條例相關規定處罰。

第 28 條

接待大陸地區人民來臺觀光之導遊人員，不得包庇未具第二十一條接待資格者執行接待大陸地區人民來臺觀光團體業務。

違反前項規定者，停止其執行接待大陸地區人民來臺觀光團體業務一年。

第 29 條

有關旅行業辦理大陸地區人民來臺從事觀光活動業務應行注意事項及作業流程，由交通部觀光局定之。

第 30 條

第三條規定之實施範圍及其實施方式，得由主管機關視情況調整。

第 31 條

本辦法施行日期，由主管機關定之。

附件三 大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法

- 第一條 為規範大陸居民赴臺灣地區旅遊，依據《中國公民往來臺灣地區管理辦法》和《旅行社管理條例》，特制定本辦法。
- 第二條 大陸居民赴臺灣地區旅遊（以下簡稱赴臺旅遊），須由指定經營大陸居民赴臺旅遊業務的旅行社（以下簡稱組團社）組織，以團隊形式整團往返。參遊人員在臺灣期間須集體活動。
- 第三條 組團社由國家旅遊局會同有關部門，從已批准的特許經營出境旅遊業務的旅行社範圍內指定，由海峽兩岸旅遊交流協會公佈。除被指定的組團社外，任何單位和個人不得經營大陸居民赴臺旅遊業務。
- 第四條 臺灣地區接待大陸居民赴臺旅遊的旅行社（以下簡稱接待社），經大陸有關部門會同國家旅遊局確認後，由海峽兩岸旅遊交流協會公佈。
- 第五條 大陸居民赴臺旅遊實行配額管理。配額由國家旅遊局會同有關部門確認後，下達給組團社。
- 第六條 組團社在開展組織大陸居民赴臺旅遊業務前，須與接待社簽訂合同、建立合作關係。
- 第七條 組團社須為每個團隊選派領隊。領隊經培訓、考核合格後，由地方旅遊局向國家旅遊局申領赴臺旅遊領隊證。組團社須要求接待社派人全程陪同。
- 第八條 組團社須要求接待社不得引導和組織參遊人員參與涉及賭博、色情、毒品等內容的活動。
- 第九條 組團社須要求接待社嚴格按照合同規定的團隊排程活動；未經雙方旅行社及參遊人員同意，不得變更日程。

- 第十條 大陸居民須持有效《大陸居民往來臺灣通行證》(以下簡稱《通行證》)及旅遊簽注(簽注字頭為L,以下簡稱簽注)赴臺旅遊。
- 第十一條 大陸居民赴臺旅遊須向指定的組團社報名,並向其戶口所在地公安機關出入境管理部門申請辦理《通行證》及簽注。
- 第十二條 赴臺旅遊團須憑《大陸居民赴臺灣地區旅遊團名單表》,從大陸對外開放口岸整團出入境。
- 第十三條 旅遊團出境前已確定分團入境大陸的,組團社應事先向有關出入境邊防檢查總站或省級公安邊防部門備案。旅遊團成員因緊急情況不能隨團入境大陸或不能按期返回大陸的,組團社應及時向有關出入境邊防檢查總站或省級公安邊防部門報告。
- 第十四條 參遊人員應按期返回,不得非法滯留。當發生參遊人員非法滯留時,組團社須及時向公安機關及旅遊行政主管部門報告,並協助做好有關滯留者的遣返和審查工作。
- 第十五條 違反本辦法之規定的旅行社,旅遊行政主管部門將根據《旅行社管理條例》予以處罰。對組團單位和參遊人員違反國家其他有關法律、法規的,由有關部門依法予以處理。
- 第十六條 本辦法由國家旅遊局、公安部、國務院臺灣事務辦公室負責解釋。
- 第十七條 本法自發佈之日起施行。

附件四 中國公民往來臺灣地區管理辦法

(1991年12月17日國務院令第93號發佈 1992年5月1日實施)

第一章 總則

第一條 為保障臺灣海峽兩岸人員往來，促進各方交流，維護社會秩序，制定本辦法。

第二條 居住在大陸的中國公民（以下簡稱大陸居民）往來臺灣地區（以下簡稱臺灣）以及居住在臺灣地區的中國公民（以下簡稱臺灣居民）來往大陸，適用本辦法。
本辦法未規定的事項，其他有關法律、法規有規定的，適用其他法律、法規。

第三條 大陸居民前往臺灣，憑公安機關出入境管理部門簽發的旅行證件，從開放的或者指定的出入境口岸通行。

第四條 臺灣居民來大陸，憑國家主管機關簽發的旅行證件，從開放的或者指定的入出境口岸通行。

第五條 中國公民往來臺灣與大陸之間，不得有危害國家安全、榮譽和利益的行為。

第二章 大陸居民前往臺灣

第六條 大陸居民前往臺灣定居、探親、訪友、旅遊、接受和處理財產、處理婚喪事宜或者參加經濟、科技、文化、教育、體育、學術等活動，須向戶口所在地的市、縣公安局提出申請。

第七條 大陸居民申請前往臺灣，須履行下列手續：
（一）交驗身份、戶口證明；
（二）填寫前往臺灣申請表；
（三）在職、在學人員須提交所在單位對申請人前往臺灣的意見；非在職、在學人員須提交戶口所在地公安派出所對申請人前往臺灣的意見；
（四）提交與申請事由相應的證明。

第八條 本辦法第七條第四項所稱的證明是指：
（一）前往定居，須提交確能在臺灣定居的證明；
（二）探親、訪友，須提交臺灣親友關係的證明；

- (三) 旅遊，須提交旅行所需費用的證明；
- (四) 接受、處理財產，須提交經過公證的對該項財產有合法權利的有關證明；
- (五) 處理婚姻事務，須提交經過公證的有關婚姻狀況的證明；
- (六) 處理親友的喪事，須提交有關的函件或者通知；
- (七) 參加經濟、科技、文化、教育、體育、學術等活動，須提交臺灣相應機構、團體、個人邀請或者同意參加該項活動的證明；
- (八) 主管機關認為需要提交的其他證明。

第九條 公安機關受理大陸居民前往臺灣的申請，應當在三十日內，地處偏僻、交通不便的應當在六十日內，作出批准或者不予批准的決定，通知申請人。緊急的申請，應當隨時辦理。

第十條 經批准前往臺灣的大陸居民，由公安機關簽發或者簽證旅行證件。

第十一條 經批准前往臺灣的大陸居民，應當在所持旅行證件簽注的有效期內前往，除定居的以外，應當按期返回。

大陸居民前往臺灣後，因病或者其他特殊情況，旅行證件到期不能按期返回的，可以向原發證的公安機關或者公安部出入境管理局派出的或者委託的有關機構申請辦理延期手續；有特殊原因的也可以在入境口岸的公安機關申請辦理入境手續。

第十二條 申請前往臺灣的大陸居民有下列情形之一的，不予批准：

- (一) 刑事案件的被告人或者犯罪嫌疑人；
- (二) 人民法院通知有未了結訴訟事宜不能離境的；
- (三) 被判處刑罰尚未執行完畢的；
- (四) 正在被勞動教養的；
- (五) 國務院有關主管部門認為出境後將對國家安全造成危害或者對國家利益造成重大損失的；
- (六) 有編造情況、提供假證明等欺騙行為的。

第三章 臺灣居民來大陸

第十三條 臺灣居民要求來大陸的，向下列有關機關申請辦理旅行證件：

- (一) 從臺灣地區要求直接來大陸的，向公安部出入境管理局派出的或者委託的有關機構申請；有特殊事由的，也可以向指定口岸的公安機關申請
- (二) 到香港、澳門地區後要求來大陸的，向公安部出入境管理局派

出的機構或者委託的在香港、澳門地區的有關機構申請
(三) 經由外國來大陸的，依據《中華人民共和國公民出境入境管理法》，向中華人民共和國駐外國的外交代表機關、領事機關或者外交部授權的其他駐外機關申請。

第十四條 臺灣居民申請來大陸，須履行下列手續：

- (一) 交驗表明在臺灣居住的有效身份證明和出境入境證件；
- (二) 填寫申請表；
- (三) 經由其他地區、國家的，須提交途經地區、國家的再入境許可證明，但過境不需要簽注的地區和國家除外；
- (四) 定居、探親、訪友、旅遊、接受和處理財產、處理婚喪事宜的，須提交與申請事由相應的證明；
- (五) 進行經濟、科技、文化、教育、體育、學術等活動的，須提交大陸相應機構、團體、個人的邀請或者同意參加該項活動的證明。

第十五條 對批准來大陸的臺灣居民，由國家主管機關簽發或者簽注旅行證件。

第十六條 臺灣居民因在大陸投資、貿易等經濟活動或者因其他事務來大陸後，需要多次來往大陸的，可以向當地市、縣公安機關申請辦理多次有效的簽證。

第十七條 臺灣居民來大陸後需要前往外國的，依照《中華人民共和國公民出境入境管理法》及其實施細則辦理。

第十八條 臺灣居民短期來大陸，應當按照戶口管理規定，辦理暫住登記。在賓館、飯店、招待所、旅店、學校等企業、事業單位或者機關、團體和其他機構內住宿的，應當填寫臨時住宿登記表；住在親友家的，由本人或者親友在二十四小時（農村七十二小時）內到當地公安派出所或者戶籍辦公室辦理暫住登記手續。

第十九條 臺灣居民來大陸後，需在大陸居留三個月以上的，應當向當地市、縣公安局申請辦理暫住證。

第二十條 臺灣居民要求來大陸定居的，應當在入境前向公安部出入境管理局派出的或者委託的有關機構提出申請，或者經由大陸親屬向擬定居地的市、縣公安局提出申請。批准定居的，公安機關發給定居證明。

第二十一條 臺灣居民來大陸後，除定居的以外，應當在所持證件簽注的有效期

之內按期離境。確有需要延長停留期限的，須提交相應證明，向市、縣公安局申請辦理延期手續。

- 第二十二條 申請來大陸的臺灣居民有下列情形之一的，不予批准：
- (一) 被認為有犯罪行為的；
 - (二) 被認為來大陸後可能進行危害國家安全、利益等活動的；
 - (三) 有編造情況、提供假證明等欺騙行為的；
 - (四) 精神疾病或者嚴重傳染病患者。治病或者其他特殊原因可以批准入境的除外。

第四章 出境入境檢查

第二十三條 大陸居民往來臺灣、臺灣居民來往大陸，須向開放的或指定的出境口岸邊防檢查站出示證件，填交出境、入境登記卡，接受查驗。

- 第二十四條 有下列情形之一的，邊防檢查站有權阻止出境、入境：
- (一) 未持有旅行證件的；
 - (二) 持用偽造、塗改等無效的旅行證件的；
 - (三) 拒絕交驗旅行證件的；
 - (四) 本辦法第十二條、第二十二條規定不予批准出境、入境的。

第五章 證件管理

第二十五條 大陸居民往來臺灣的旅行證件系指大陸居民往來臺灣通行證和其他有效旅行證件。

第二十六條 臺灣居民來往大陸的旅行證件系指臺灣居民來往大陸通行證和其他有效旅行證件。

第二十七條 大陸居民往來臺灣通行證、臺灣居民來往大陸通行證，由持證人保存，有效期為五年。

第二十八條 大陸居民往來臺灣通行證、臺灣居民來往大陸通行證，實行逐次簽注。簽注分一次往返有效和多次往返有效。

第二十九條 大陸居民遺失旅行證件，應當向原發證的公安機關報失；經調查屬實的，簽注可補發給相應的旅行證件。

第三十條 臺灣居民在大陸遺失旅行證件，應當向當地的市、縣公安機關報失；經調查屬實的，可以允許重新申請領取相應的旅行證件，或者發給一次有效的出境通行證件。

第三十一條 大陸居民前往臺灣和臺灣居民來大陸旅行證件的持有人，有本辦法第十二條、第二十二條規定情形之一的，其證件應當予以吊銷或者宣佈作廢。

第三十二條 審批簽發旅行證件的機關，對已發出的旅行證件有權吊銷或者宣佈作廢。公安部在必要時，可以變更簽注、吊銷旅行證件或者宣佈作廢。

第六章 處罰

第三十三條 持用偽造、塗改等無效的旅行證件或者冒用他人的旅行證件出境、入境的，除依照《中華人民共和國出境入境管理法實施細則》第二十三條的規定處罰外，可以單處或者並處一百元以上、五百元以下的罰款。

第三十四條 偽造、塗改、轉讓、倒賣旅行證件的，除依照《中華人民共和國公民出境入境管理法實施細則》第二十四條的規定處罰外，可以單處或者並處五百元以上、三千元以下的罰款。

第三十五條 編造情況，提供假證明，或者以行賄等手段獲取旅行證件的，除依照《中華人民共和國公民出境入境管理法實施細則》第二十五條的規定處罰外，可以單獨或者並處在一百元以上、五百元以下的罰款。有前款情形的，在處罰執行完畢六個月以內不受理其出境、入境申請。

第三十六條 機關、團體、企業、事業單位編造情況、出具假證明為申請人獲取旅行證件的，暫停其出證權的行使；情節嚴重的，取消其出證資格；對直接責任人員，除依照《中華人民共和國公民出境入境管理法實施細則》第二十五條的規定處罰外，可以單處或者並處在五百元以上、一千元以下的罰款。

第三十七條 違反本辦法第十八條、第十九條的規定，不辦理暫住登記或者暫住登記證的，處以警告或者一百元以上、五百元以下的罰款。

第三十八條 違反本辦法十一條的規定，逾期非法居留的，處以警告，可以單處或者並處每逾期一日一百元的罰款。

第三十九條 被處罰人對公安機關處罰不服的，可以在接到處罰通知之日起十五日內，向上一級公安機關申請覆議，由上一級公安機關作出最後的裁決；也可以直接向人民法院提起訴訟。

第四十條 來大陸的臺灣居民違反本辦法的規定或者有其他違法犯罪行為的，除依照本辦法和其他有關法律、法規的規定處罰外，公安機關可以縮短其停留期限，限期離境，或者遣送出境。有本辦法第二十二條規定不予批准情形之一的，應當立即遣送出境。

第四十一條 執行本辦法的國家工作人員，利用職權索取、收受賄賂或者有其他違法失職行為，情節輕微的，由主管部門予以行政處分；情節嚴重，構成犯罪的，依照《中華人民共和國刑法》的有關規定追究刑事責任。

第四十二條 對違反本辦法所得的財物，應當予以追繳或者責令退賠；用於犯罪的本人財物應當沒收。罰款及沒收財物上繳國庫。

第七章 附則

第四十三條 本辦法由公安部負責解釋。

第四十四條 本辦法自1992年5月1日起施行。

附件五 大陸居民赴臺灣地區旅遊領隊人員管理辦法

(2006年4月16日國家旅遊局、公安部、國務院臺灣事務辦公室令〔2006〕第26號)

- 第一條 為規範大陸居民赴臺灣地區旅遊，依據《中國公民往來臺灣地區管理辦法》和《旅行社管理條例》，特制定本辦法。
- 第二條 大陸居民赴臺灣地區旅遊（以下簡稱赴臺旅遊），須由指定經營大陸居民赴臺旅遊業務的旅行社（以下簡稱組團社）組織，以團隊形式整團往返。參遊人員在臺灣期間須集體活動。
- 第三條 組團社由國家旅遊局會同有關部門，從已批准的特許經營出境旅遊業務的旅行社範圍內指定，由海峽兩岸旅遊交流協會公佈。除被指定的組團社外，任何單位和個人不得經營大陸居民赴臺旅遊業務。
- 第四條 臺灣地區接待大陸居民赴臺旅遊的旅行社（以下簡稱接待社），經大陸有關部門會同國家旅遊局確認後，由海峽兩岸旅遊交流協會公佈。
- 第五條 大陸居民赴臺旅遊實行配額管理。配額由國家旅遊局會同有關部門確認後，下達給組團社。
- 第六條 組團社在開展組織大陸居民赴臺旅遊業務前，須與接待社簽訂合同、建立合作關係。
- 第七條 組團社須為每個團隊選派領隊。領隊經培訓、考核合格後，由地方旅遊局向國家旅遊局申領赴臺旅遊領隊證。組團社須要求接待社派人全程陪同。

- 第八條 組團社須要求接待社不得引導和組織參遊人員參與涉及賭博、色情、毒品等內容的活動。
- 第九條 組團社須要求接待社嚴格按照合同規定的團隊日程安排活動；未經雙方旅行社及參遊人員同意，不得變更日程。
- 第十條 大陸居民須持有效《大陸居民往來臺灣通行證》(以下簡稱《通行證》)及旅遊簽注(簽注字頭為L，以下簡稱簽注)赴臺旅遊。
- 第十一條 大陸居民赴臺旅遊須向指定的組團社報名，並向其戶口所在地公安機關出入境管理部門申請辦理《通行證》及簽注。
- 第十二條 赴臺旅遊團須憑《大陸居民赴臺灣地區旅遊團名單表》，從大陸對外開放口岸整團出入境。
- 第十三條 旅遊團出境前已確定分團入境大陸的，組團社應事先向有關出入境邊防檢查總站或省級公安邊防部門備案。旅遊團成員因緊急情況不能隨團入境大陸或不能按期返回大陸的，組團社應及時向有關出入境邊防檢查總站或省級公安邊防部門報告。
- 第十四條 參遊人員應按期返回，不得非法滯留。當發生參遊人員非法滯留時，組團社須及時向公安機關及旅遊行政主管部門報告，並協助做好有關滯留者的遣返和審查工作。
- 第十五條 違反本辦法之規定的旅行社，旅遊行政主管部門將根據《旅行社管理條例》予以處罰。對組團單位和參遊人員違反國家其他有關法律、法規的，由有關部門依法予以處理。
- 第十六條 本辦法由國家旅遊局、公安部、國務院臺灣事務辦公室負責解釋。

第十七條 本辦法自發佈之日起施行。

附件六 旅行社條例

第一章 總 則

第一條 為了加強對旅行社的管理，保障旅遊者和旅行社的合法權益，維護旅遊市場秩序，促進旅遊業的健康發展，制定本條例。

第二條 本條例適用於中華人民共和國境內旅行社的設立及經營活動。

本條例所稱旅行社，是指從事招徠、組織、接待旅遊者等活動，為旅遊者提供相關旅遊服務，開展國內旅遊業務、入境旅遊業務或者出境旅遊業務的企業法人。

第三條 國務院旅遊行政主管部門負責全國旅行社的監督管理工作。

縣級以上地方人民政府管理旅遊工作的部門按照職責負責本行政區域內旅行社的監督管理工作。

縣級以上各級人民政府工商、價格、商務、外匯等有關部門，應當按照職責分工，依法對旅行社進行監督管理。

第四條 旅行社在經營活動中應當遵循自願、平等、公平、誠信的原則，提高服務品質，維護旅遊者的合法權益。

第五條 旅行社行業組織應當按照章程為旅行社提供服務，發揮協調和自律作用，引導旅行社合法、公平競爭和誠信經營。

第二章 旅行社的設立

第六條 申請設立旅行社，經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的，應當具備下列條件：

- (一) 有固定的經營場所；
- (二) 有必要的營業設施；
- (三) 有不少於 30 萬元的註冊資本。

第七條 申請設立旅行社，經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的，應當向所在地省、自治區、直轄市旅遊行政管理部門或者其委託的設區的市級旅遊行政管理部門提出申請，並提交符合本條例第六條規定的相關證明文件。受理申請的旅遊行政管理部門應當自受理申請之日起 20 個工作日內作出許可或者不予許可的決定。予以許可的，向申請人頒發旅行社業務經營許可證，申請人持旅行社業務經營許可證向工商行政管理部門辦理設立登記；不予許可的，書面通知申請人並說明理由。

第八條 旅行社取得經營許可滿兩年，且未因侵害旅遊者合法權益受到行政機關罰款以上處罰的，可以申請經營出境旅遊業務。

第九條 申請經營出境旅遊業務的，應當向國務院旅遊行政主管部門或者其委託的省、自治區、直轄市旅遊行政管理部門提出申請，受理申請的旅遊行政管理部門應當自受理申請之日起 20 個工作日內作出許可或者不予許可的決定。予以許可的，向申請人換發旅行社業務經營許可證，旅行社應當持換發的旅行社業務經營許可證到工商行政管理部門辦理變更登記；不予許可的，書面通知申請人並說明理由。

第十條 旅行社設立分社的，應當持旅行社業務經營許可證副本向分社所在

地的工商管理部門辦理設立登記，並自設立登記之日起 3 個工作日內向分社所在地的旅遊行政管理部門備案。

旅行社分社的設立不受地域限制。分社的經營範圍不得超出設立分社的旅行社的經營範圍。

第十一條 旅行社設立專門招徠旅遊者、提供旅遊諮詢的服務網點（以下簡稱旅行社服務網點）應當依法向工商管理部門辦理設立登記手續，並向所在地的旅遊行政管理部門備案。

旅行社服務網點應當接受旅行社的統一管理，不得從事招徠、諮詢以外的活動。

第十二條 旅行社變更名稱、經營場所、法定代表人等登記事項或者終止經營的，應當到工商管理部門辦理相應的變更登記或者註銷登記，並在登記辦理完畢之日起 10 個工作日內，向原許可的旅遊行政管理部門備案，換領或者交回旅行社業務經營許可證。

第十三條 旅行社應當自取得旅行社業務經營許可證之日起 3 個工作日內，在國務院旅遊行政主管部門指定的銀行開設專門的品質保證金帳戶，存入品質保證金，或者向作出許可的旅遊行政管理部門提交依法取得的擔保額度不低於相應品質保證金數額的銀行擔保。

經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的旅行社，應當存入品質保證金 20 萬元；經營出境旅遊業務的旅行社，應當增存品質保證金 120 萬元。

品質保證金的利息屬於旅行社所有。

第十四條 旅行社每設立一個經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的分社，應

當向其品質保證金帳戶增存 5 萬元；每設立一個經營出境旅遊業務的分社，應當向其品質保證金帳戶增存 30 萬元。

第十五條 有下列情形之一的，旅遊行政管理部門可以使用旅行社的品質保證金：

（一）旅行社違反旅遊合同約定，侵害旅遊者合法權益，經旅遊行政管理部門查證屬實的；

（二）旅行社因解散、破產或者其他原因造成旅遊者預交旅遊費用損失的。

第十六條 人民法院判決、裁定及其他生效法律文書認定旅行社損害旅遊者合法權益，旅行社拒絕或者無力賠償的，人民法院可以從旅行社的品質保證金帳戶上劃撥賠償款。

第十七條 旅行社自交納或者補足品質保證金之日起三年內未因侵害旅遊者合法權益受到行政機關罰款以上處罰的，旅遊行政管理部門應當將旅行社品質保證金的交存數額降低 50%，並向社會公告。旅行社可憑省、自治區、直轄市旅遊行政管理部門出具的憑證減少其品質保證金。

第十八條 旅行社在旅遊行政管理部門使用品質保證金賠償旅遊者的損失，或者依法減少品質保證金後，因侵害旅遊者合法權益受到行政機關罰款以上處罰的，應當在收到旅遊行政管理部門補交品質保證金的通知之日起 5 個工作日內補足品質保證金。

第十九條 旅行社不再從事旅遊業務的，憑旅遊行政管理部門出具的憑證，向銀行取回品質保證金。

第二十條 品質保證金存繳、使用的具體管理辦法由國務院旅遊行政主管部門和國務院財政部門會同有關部門另行制定。

第三章 外商投資旅行社

第二十一條 外商投資旅行社適用本章規定；本章沒有規定的，適用本條例其他有關規定。

前款所稱外商投資旅行社，包括中外合資經營旅行社、中外合作經營旅行社和外資旅行社。

第二十二條 設立外商投資旅行社，由投資者向國務院旅遊行政主管部門提出申請，並提交符合本條例第六條規定條件的相關證明文件。國務院旅遊行政主管部門應當自受理申請之日起 30 個工作日內審查完畢。同意設立的，出具外商投資旅行社業務許可審定意見書；不同意設立的，書面通知申請人並說明理由。

申請人持外商投資旅行社業務許可審定意見書、章程，合資、合作雙方簽訂的合同向國務院商務主管部門提出設立外商投資企業的申請。國務院商務主管部門應當依照有關法律、法規的規定，作出批准或者不予批准的決定。予以批准的，頒發外商投資企業批准證書，並通知申請人向國務院旅遊行政主管部門領取旅行社業務經營許可證，申請人持旅行社業務經營許可證和外商投資企業批准證書向工商行政管理部門辦理設立登記；不予批准的，書面通知申請人並說明理由。

第二十三條 外商投資旅行社不得經營中國內地居民出國旅遊業務以及赴香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區旅遊的業務，但是國務院決定或者

我國簽署的自由貿易協定和內地與香港、澳門關於建立更緊密經貿關係的安排另有規定的除外。

第四章 旅行社經營

第二十四條 旅行社向旅遊者提供的旅遊服務資訊必須真實可靠，不得作虛假宣傳。

第二十五條 經營出境旅遊業務的旅行社不得組織旅遊者到國務院旅遊行政主管部門公佈的中國公民出境旅遊目的地之外的國家和地區旅遊。

第二十六條 旅行社為旅遊者安排或者介紹的旅遊活動不得含有違反有關法律、法規規定的內容。

第二十七條 旅行社不得以低於旅遊成本的報價招徠旅遊者。未經旅遊者同意，旅行社不得在旅遊合同約定之外提供其他有償服務。

第二十八條 旅行社為旅遊者提供服務，應當與旅遊者簽訂旅遊合同並載明下列事項：

（一）旅行社的名稱及其經營範圍、位址、聯繫電話和旅行社業務經營許可證編號；

（二）旅行社經辦人的姓名、聯繫電話；

（三）簽約地點和日期；

（四）旅遊行程的出發地、途經地和目的地；

（五）旅遊行程中交通、住宿、餐飲服務安排及其標準；

（六）旅行社統一安排的遊覽專案的具體內容及時間；

- (七) 旅遊者自由活動的時間和次數；
- (八) 旅遊者應當交納的旅遊費用及交納方式；
- (九) 旅行社安排的購物次數、停留時間及購物場所的名稱；
- (十) 需要旅遊者另行付費的遊覽專案及價格；
- (十一) 解除或者變更合同的條件和提前通知的期限；
- (十二) 違反合同的糾紛解決機制及應當承擔的責任；
- (十三) 旅遊服務監督、投訴電話；
- (十四) 雙方協商一致的其他內容。

第二十九條 旅行社在與旅遊者簽訂旅遊合同時，應當對旅遊合同的具體內容作出真實、準確、完整的說明。

旅行社和旅遊者簽訂的旅遊合同約定不明確或者對格式條款的理解發生爭議的，應當按照通常理解予以解釋；對格式條款有兩種以上解釋的，應當作出有利於旅遊者的解釋；格式條款和非格式條款不一致的，應當採用非格式條款。

第三十條 旅行社組織中國內地居民出境旅遊的，應當為旅遊團隊安排領隊全程陪同。

第三十一條 旅行社為接待旅遊者委派的導遊人員或者為組織旅遊者出境旅遊委派的領隊人員，應當持有國家規定的導遊證、領隊證。

第三十二條 旅行社聘用導遊人員、領隊人員應當依法簽訂勞動合同，並向其支付不低於當地最低工資標準的報酬。

第三十三條 旅行社及其委派的導遊人員和領隊人員不得有下列行為：

- (一) 拒絕履行旅遊合同約定的義務；

(二) 非因不可抗力改變旅遊合同安排的行程；

(三) 欺騙、脅迫旅遊者購物或者參加需要另行付費的遊覽項目。

第三十四條 旅行社不得要求導遊人員和領隊人員接待不支付接待和服務費用或者支付的費用低於接待和服務成本的旅遊團隊，不得要求導遊人員和領隊人員承擔接待旅遊團隊的相關費用。

第三十五條 旅行社違反旅遊合同約定，造成旅遊者合法權益受到損害的，應當採取必要的補救措施，並及時報告旅遊行政管理部門。

第三十六條 旅行社需要對旅遊業務作出委託的，應當委託給具有相應資質的旅行社，征得旅遊者的同意，並與接受委託的旅行社就接待旅遊者的事宜簽訂委託合同，確定接待旅遊者的各項服務安排及其標準，約定雙方的權利、義務。

第三十七條 旅行社將旅遊業務委託給其他旅行社的，應當向接受委託的旅行社支付不低於接待和服務成本的費用；接受委託的旅行社不得接待不支付或者不足額支付接待和服務費用的旅遊團隊。

接受委託的旅行社違約，造成旅遊者合法權益受到損害的，作出委託的旅行社應當承擔相應的賠償責任。作出委託的旅行社賠償後，可以向接受委託的旅行社追償。

接受委託的旅行社故意或者重大過失造成旅遊者合法權益損害的，應當承擔連帶責任。

第三十八條 旅行社應當投保旅行社責任險。旅行社責任險的具體方案由國務院旅遊行政主管部門會同國務院保險監督管理機構另行制定。

第三十九條 旅行社對可能危及旅遊者人身、財產安全的事項，應當向旅遊

者作出真實的說明和明確的警示，並採取防止危害發生的必要措施。

發生危及旅遊者人身安全的情形的，旅行社及其委派的導遊人員、領隊人員應當採取必要的處置措施並及時報告旅遊行政管理部門；在境外發生的，還應當及時報告中華人民共和國駐該國使領館、相關駐外機構、當地警方。

第四十條 旅遊者在境外滯留不歸的，旅行社委派的領隊人員應當及時向旅行社和中華人民共和國駐該國使領館、相關駐外機構報告。旅行社接到報告後應當及時向旅遊行政管理部門和公安機關報告，並協助提供非法滯留者的資訊。

旅行社接待入境旅遊發生旅遊者非法滯留我國境內的，應當及時向旅遊行政管理部門、公安機關和外事部門報告，並協助提供非法滯留者的資訊。

第五章 監督檢查

第四十一條 旅遊、工商、價格、商務、外匯等有關部門應當依法加強對旅行社的監督管理，發現違法行為，應當及時予以處理。

第四十二條 旅遊、工商、價格等行政管理部門應當及時向社會公告監督檢查的情況。公告的內容包括旅行社業務經營許可證的頒發、變更、吊銷、登出情況，旅行社的違法經營行為以及旅行社的誠信記錄、旅遊者投訴資訊等。

第四十三條 旅行社損害旅遊者合法權益的，旅遊者可以向旅遊行政管理部門、工商行政管理部門、價格主管部門、商務主管部門或者外匯管理部門投訴，接到投訴的部門應當按照其職責許可權及時調查處理，並將調查處理的有關情況告知旅遊者。

第四十四條 旅行社及其分社應當接受旅遊行政管理部門對其旅遊合同、服

務品質、旅遊安全、財務帳簿等情況的監督檢查，並按照國家有關規定向旅遊行政管理部門報送經營和財務資訊等統計資料。

第四十五條 旅遊、工商、價格、商務、外匯等有關部門工作人員不得接受旅行社的任何饋贈，不得參加由旅行社支付費用的購物活動或者遊覽項目，不得通過旅行社為自己、親友或者其他個人、組織牟取私利。

第六章 法律責任

第四十六條 違反本條例的規定，有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令改正，沒收違法所得，違法所得 10 萬元以上的，並處違法所得 1 倍以上 5 倍以下的罰款；違法所得不足 10 萬元或者沒有違法所得的，並處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款：

（一）未取得相應的旅行社業務經營許可，經營國內旅遊業務、入境旅遊業務、出境旅遊業務的；

（二）分社的經營範圍超出設立分社的旅行社的經營範圍的；

（三）旅行社服務網點從事招徠、諮詢以外的活動的。

第四十七條 旅行社轉讓、出租、出借旅行社業務經營許可證的，由旅遊行政管理部門責令停業整頓 1 個月至 3 個月，並沒收違法所得；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證。受讓或者租借旅行社業務經營許可證的，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令停止非法經營，沒收違法所得，並處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款。

第四十八條 違反本條例的規定，旅行社未在規定期限內向其品質保證金帳

戶存入、增存、補足品質保證金或者提交相應的銀行擔保的，由旅遊行政管理部門責令改正；拒不改正的，吊銷旅行社業務經營許可證。

第四十九條 違反本條例的規定，旅行社不投保旅行社責任險的，由旅遊行政管理部門責令改正；拒不改正的，吊銷旅行社業務經營許可證。

第五十條 違反本條例的規定，旅行社有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門責令改正；拒不改正的，處 1 萬元以下的罰款：

（一）變更名稱、經營場所、法定代表人等登記事項或者終止經營，未在規定期限內向原許可的旅遊行政管理部門備案，換領或者交回旅行社業務經營許可證的；

（二）設立分社未在規定期限內向分社所在地旅遊行政管理部門備案的；

（三）不按照國家有關規定向旅遊行政管理部門報送經營和財務資訊等統計資料的。

第五十一條 違反本條例的規定，外商投資旅行社經營中國內地居民出國旅遊業務以及赴香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區旅遊業務，或者經營出境旅遊業務的旅行社組織旅遊者到國務院旅遊行政主管部門公佈的中國公民出境旅遊目的地之外的國家和地區旅遊的，由旅遊行政管理部門責令改正，沒收違法所得，違法所得 10 萬元以上的，並處違法所得 1 倍以上 5 倍以下的罰款；違法所得不足 10 萬元或者沒有違法所得的，並處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證。

第五十二條 違反本條例的規定，旅行社為旅遊者安排或者介紹的旅遊活動含有違反有關法律、法規規定的內容的，由旅遊行政管理部門責令改正，沒收違

法所得，並處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證。

第五十三條 違反本條例的規定，旅行社向旅遊者提供的旅遊服務資訊含有虛假內容或者作虛假宣傳的，由工商行政管理部門依法給予處罰。

違反本條例的規定，旅行社以低於旅遊成本的報價招徠旅遊者的，由價格主管部門依法給予處罰。

第五十四條 違反本條例的規定，旅行社未經旅遊者同意在旅遊合同約定之外提供其他有償服務的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款。

第五十五條 違反本條例的規定，旅行社有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款；情節嚴重的，責令停業整頓 1 個月至 3 個月：

- (一) 未與旅遊者簽訂旅遊合同；
- (二) 與旅遊者簽訂的旅遊合同未載明本條例第二十八條規定的事項；
- (三) 未取得旅遊者同意，將旅遊業務委託給其他旅行社；
- (四) 將旅遊業務委託給不具有相應資質的旅行社；
- (五) 未與接受委託的旅行社就接待旅遊者的事宜簽訂委託合同。

第五十六條 違反本條例的規定，旅行社組織中國內地居民出境旅遊，不為旅遊團隊安排領隊全程陪同的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款；拒不改正的，責令停業整頓 1 個月至 3 個月。

第五十七條 違反本條例的規定，旅行社委派的導遊人員和領隊人員未持有

國家規定的導遊證或者領隊證的，由旅遊行政管理部門責令改正，對旅行社處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款。

第五十八條 違反本條例的規定，旅行社不向其聘用的導遊人員、領隊人員支付報酬，或者所支付的報酬低於當地最低工資標準的，按照《中華人民共和國勞動合同法》的有關規定處理。

第五十九條 違反本條例的規定，有下列情形之一的，對旅行社，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令改正，處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款；對導遊人員、領隊人員，由旅遊行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證、導遊證或者領隊證：

- (一) 拒不履行旅遊合同約定的義務的；
- (二) 非因不可抗力改變旅遊合同安排的行程的；
- (三) 欺騙、脅迫旅遊者購物或者參加需要另行付費的遊覽項目的。

第六十條 違反本條例的規定，旅行社要求導遊人員和領隊人員接待不支付接待和服務費用、支付的費用低於接待和服務成本的旅遊團隊，或者要求導遊人員和領隊人員承擔接待旅遊團隊的相關費用的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款。

第六十一條 旅行社違反旅遊合同約定，造成旅遊者合法權益受到損害，不採取必要的補救措施的，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款；情節嚴重的，由旅遊行政管理部門吊銷旅行社業務經營許可證。

第六十二條 違反本條例的規定，有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門

責令改正，停業整頓 1 個月至 3 個月；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證：

- (一) 旅行社不向接受委託的旅行社支付接待和服務費用的；
- (二) 旅行社向接受委託的旅行社支付的費用低於接待和服務成本的；
- (三) 接受委託的旅行社接待不支付或者不足額支付接待和服務費用的旅遊團隊的。

第六十三條 違反本條例的規定，旅行社及其委派的導遊人員、領隊人員有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門責令改正，對旅行社處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款；對導遊人員、領隊人員處 4000 元以上 2 萬元以下的罰款；情節嚴重的，責令旅行社停業整頓 1 個月至 3 個月，或者吊銷旅行社業務經營許可證、導遊證、領隊證：

- (一) 發生危及旅遊者人身安全的情形，未採取必要的處置措施並及時報告的；
- (二) 旅行社組織出境旅遊的旅遊者非法滯留境外，旅行社未及時報告並協助提供非法滯留者資訊的；
- (三) 旅行社接待入境旅遊的旅遊者非法滯留境內，旅行社未及時報告並協助提供非法滯留者資訊的。

第六十四條 因妨害國（邊）境管理受到刑事處罰的，在刑罰執行完畢之日起五年內不得從事旅行社業務經營活動；旅行社被吊銷旅行社業務經營許可的，其主要負責人在旅行社業務經營許可被吊銷之日起五年內不得擔任任何旅行社的主要負責人。

第六十五條 旅行社違反本條例的規定，損害旅遊者合法權益的，應當承擔

相應的民事責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第六十六條 違反本條例的規定，旅遊行政管理部門或者其他有關部門及其工作人員有下列情形之一的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分：

- (一) 發現違法行為不及時予以處理的；
- (二) 未及時公告對旅行社的監督檢查情況的；
- (三) 未及時處理旅遊者投訴並將調查處理的有關情況告知旅遊者的；
- (四) 接受旅行社的饋贈的；
- (五) 參加由旅行社支付費用的購物活動或者遊覽項目的；
- (六) 通過旅行社為自己、親友或者其他個人、組織牟取私利的。

第七章 附 則

第六十七條 香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區的投資者在內地投資設立的旅行社，參照適用本條例。

第六十八條 本條例自 2009 年 5 月 1 日起施行。1996 年 10 月 15 日國務院發佈的《旅行社管理條例》同時廢止。