

南華大學
國際事務與企業學系公共政策研究碩士班
碩士論文

開放大陸民眾來臺灣觀光對臺灣的政經影響(2008-2016)

The Opening of Mainland China Tourists and Its Political and
Economic Impacts on Taiwan(2008-2016)



研究生：賴淑貞

指導教授：胡聲平博士

中華民國 105 年 6 月 28 日

南 華 大 學

國際事務與企業學系公共政策研究碩士班

碩 士 學 位 論 文

開放大陸民眾來臺灣觀光對臺灣的政經影響(2008-2016)

The Opening of Mainland China Tourists and Its Political and

Economic Impacts on Taiwan(2008-2016)

研究生：

賴承貞

經考試合格特此證明

口試委員：

胡清平

李佩珊

張子揚

指導教授：

胡清平

系主任(所長)：

國際事務與企業學系主任張心怡

口試日期：中華民國

105 年 6 月 28 日

摘要

臺灣自 1987 年解嚴後，從最初的兩岸開放探親；到 2008 年 7 月開放中國大陸居民以團體形式來臺觀光；而後在 2011 年 6 月以試點方式開放陸客來臺自由行，已歷經 20 餘載。期間因兩岸政治、經濟及相關法令與政策的發展，2008 年前曾經歷一段停滯期，至馬政府執政後即展開恢復協商，並快速的進行開放陸客來臺旅遊，由團進團出到 2011 年自由行至今 2016 年也已施行數年了。

本文將探討開放陸客來臺觀光對臺灣產所產生政治與經濟之衝擊，所帶來的影響及正面與負面效應。作為我方開放陸客來臺旅遊政策法規之參考，期使政策的擬定上更加嚴謹、法令規範更加詳實，達到同時提升旅遊品質與國家安全。藉由政策與法令之解析，讓我方獲取正面效益並防杜負面影響，達趨利防弊之效，使兩岸不可避免的互動關係，發展真正的「和平共榮」。

本研究認為馬政府執政 8 年期間正面效應大於負面效應，例如：臺灣民主的成功經驗傳播至大陸效應大於藉由大量的陸客來臺進行統戰之慮、我國經濟成長的刺激大於削價競爭無從獲利之憂、尚無因陸客逾期不歸而嚴重危害到國家安全，且未有在文化交流上與本國民眾重大衝突情況發生等等。

關鍵字：陸客、自由行、觀光、兩岸政治、兩岸經濟

Abstract

It has been twenty years since Taiwan first opened up for letting people visit their relatives at cross strait, following with the policy of permitting tour groups from mainland China on July 2008 and approving independent tourists come to visit Taiwan as a pilot on June 2011. During the twenty years, there was a time of stagnation between cross strait based on the reasons of politics, economics, and the development of related laws and decrees. Both sides have not been restored the negotiation until President Ma Ying-Jou's inauguration in 2008. His administration also probed the opening up of letting tourists from mainland China to visit Taiwan rapidly. The policies have been gone through many years since 2011.

To be a reference to help build clear ideas in developing regulations for letting tourists visit Taiwan, and to improve the quality of tourism and national security for Taiwan, the purpose of this study is to explore the impacts among political, economic, social security and culture exchanges between both sides. By studying the tourist policy and regulations, this study aims to assess both positive and negative effects to help meet the win-win situation between cross straits.

The results indicate that there are more positive effects than negative effects during the past eight years of Ma's administration. The spread of the successes experiences in Taiwanese democracy, the growth of economic after the visiting of Chinese tourists, no case related to overstay even to cause the national security damage and no huge conflict in the culture exchanges between both sides are all the examples shown that the policies of opening up for tourists from People's Republic of China brought the better influences than the concerns of the PRC using its people to visit Taiwan to achieve the goal of national unification.

Keywords: Mainland China tourist, Independent Visit, Tourism, the Cross-Strait Politics, the Cross-Strait Economics

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與問題意識.....	1
第二節 研究方法及架構圖.....	4
第三節 文獻回顧與探討.....	11
第四節 研究範圍與限制.....	17
第二章 開放陸客來臺的發展過程.....	19
第一節 中國大陸出境旅遊的發展過程.....	20
第二節 陸客來臺旅遊發生的背景與原因.....	28
第三節 馬政府執政後陸客來臺之發展.....	31
第四節 小結.....	35
第三章 兩岸觀光發展的政策與法令.....	36
第一節 兩岸觀光發展的法令.....	36
第二節 兩岸觀光發展的政策.....	41
第三節 兩岸觀光的管理措施.....	49
第四節 小結.....	55
第四章 開放陸客來臺觀光對臺灣政治之影響.....	56
第一節 開放陸客來臺觀光的政治考量.....	56
第二節 開放陸客來臺觀光對臺灣政治之正面影響.....	58
第三節 開放陸客來臺觀光對臺灣政治之負面影響.....	59
第五章 開放陸客來臺觀光對臺灣經濟之影響.....	62
第一節 中華民國政府開放陸客來臺觀光的經濟考量.....	62
第二節 開放陸客來臺觀光對臺灣經濟之正面影響.....	63
第三節 開放陸客來臺觀光對臺灣經濟之負面影響.....	65
第六章 結論.....	68

參考文獻.....	70
附 件.....	76
附件一 讓世界分享台灣的美好-馬英九、蕭萬長的觀光政策	76
附件二 海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議.....	82
附件三 開放陸客來臺之發展過程（大事紀）.....	86
附件四 中國公民往來臺灣地區管理辦法.....	93
附件五 大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法.....	100



表 目 錄

表 1-1	歷年來臺旅客統計 1987-2015	3
表 1-2	來臺主要國家(年度/人數).....	4
表 2-1	大陸人民選擇海外旅遊目的地重要個別屬性.....	30
表 2-2	觀光動機分類表.....	30
表 2-3	大陸地區、港澳居民來臺人數統計表.....	32
表 5-1	臺灣觀光總收入統計 (2001-2014) (單位：新臺幣萬元)...	64



圖目錄

圖 1- 1	研究架構圖.....	9
圖 1- 2	研究流程圖.....	10
圖 2- 1	2011-2015 年全國出境旅遊人次情況.....	22
圖 2- 2	2015 年出境旅遊目的地分佈.....	22
圖 2- 3	2015 年赴亞洲各國的中國遊客總量.....	23
圖 2- 4	2015 年赴歐洲、北美、澳洲各國的中國遊客總量.....	23
圖 2- 5	2009-2016 年大遊客赴港澳臺旅遊人次.....	25
圖 2- 6	2009-2016 年大陸遊客赴日韓泰旅遊人次.....	25
圖 2- 7	2009-2015 年大陸遊客赴歐洲旅遊人次.....	26
圖 2- 8	2009-2015 年大陸遊客赴美澳旅遊人次.....	26
圖 2- 9	2000-2014 年出境遊客人次中自助遊與跟團遊的佔比.....	27

第一章 緒論

第一節 研究動機與問題意識

壹、研究動機

中華民國臺灣地區於1987年7月16日解嚴，其後在少小離家外省老兵要求下，國民黨政府基於人道考量及改善兩岸間的政治關係，經兩岸紅十字會協商後，蔣經國總統於同年10月16日開放臺灣人民赴大陸探親；2000年陳水扁先生代表民主進步黨贏得總統大選，雖為提升臺灣經濟力，亦曾努力推動大陸觀光客來臺旅遊，但因不認同「九二共識」且於2002年提出「一邊一國」主張，使兩岸交流陷入停滯不前狀態，惟台灣人民繼續因工作、就學或觀光等原因，絡繹於兩岸；而大陸方面的各種團體，亦持續透過專案許可方式來台參訪。從「小三通」、「春節包機直航」、「開放八吋晶圓登陸投資」…等等，呈現出政冷經熱之政經不同調狀態。

2008年5月馬英九總統就任後，在對大陸的政治政策上，認同「九二共識」的「一中各表」，並主張「外交休兵」，得以使其順利推展對大陸全面開放的經貿政策，於同年7月正式開放大陸地區民眾以團體形式來臺觀光；2011年6月，進一步開放大陸觀光客來臺自由行，企圖以經營觀光產業，帶動國內經濟之成長。而近年大陸觀光人口激增，其經濟力與購買力已然成為世界各國發展觀光產業之重要客源，臺灣亦不例外，加上同文同源，分隔數十載後，兩岸間的交流經由來臺觀光更具歷史意義。馬英九總統在2008年總統大選期間所提出的觀光政策(參見附件一)，預計提振觀光業來提供大量就業機會，擬幫助至少幾十萬個家庭，並於就任四年後觀光產值將突破6000億元，創造14萬個就業機會，且成立文化觀光部門，排除發展觀光法令障礙，協助旅遊業者資金融通…，目標觀光客當然以大

陸觀光客為首。

在馬政府全面開放大陸民眾赴台觀光後，來臺旅客統計從 2008 年的 380 多萬人次至 2015 年已破千萬人次，其中大陸(含港澳)旅客由 2008 年的 90 多萬至 2015 年 600 多萬人次(中華民國交通部觀光局-觀光統計年報¹)，如此大量而頻繁的往來，對兩岸政治關係、台灣經濟成長及內部社會面有什麼正負面影響，是本研究所關心的焦點。透過本研究，除可了解兩岸在開放大陸民眾來臺觀光背後的計算，亦可了解臺灣全面開放大陸人民來臺觀光，對臺灣可能產生的正負面影響。

貳、問題意識

根據交通部觀光局的統計，2010 年(民國 99 年)全年大陸民眾(含港澳)來臺觀光人數已超過 170 萬人次，此數已超過日本觀光客數字，躍居來臺觀光人數第一位。至 2015 年(民國 104 年)來臺旅客突破千萬人次(表 1-1)，其中大陸民眾(含港澳) 600 多萬人次(表 1-2)，此種大規模的大陸觀光客來臺，必然對臺灣產生一定程度的影響，本研究的目的即在探索大陸觀光客來臺對臺灣政治、經濟乃至於兩岸關係產生那些影響。

舉例而言，大陸方面藉由大量的觀光客來臺進行情蒐活動、開放大陸觀光客對臺灣經濟產值的提升率、大陸觀光客來臺所衍生的其他各種問題，如民眾衝突、文化衝擊等問題等。透過回答上述問題，本文將探討開放大陸客來臺觀光對臺灣正負面影響，作為我方開放大陸客來臺旅遊政策法規之參考，值此 2016 年大選後的再次政黨輪替，期使新政府上任後，政策的擬定上更加嚴謹、法令規範更加詳實，達到同時提升旅遊品質與國家安全。

¹ 中華民國交通部觀光局，觀光統計年報 2008-2015，
<http://admin.taiwan.net.tw/statistics/year.aspx?no=134>。

表 1-1 歷年來臺旅客統計 1987-2015

年別 Year	總計 Total			外籍旅客 Foreigners			華僑旅客 Overseas Chinese		
	人數 No. of Visitors	成長率 Growth Rate %	指數 Index 1991=100	人數 No. of Visitors	成長率 Growth Rate %	占總計 百分比 % of Total	人數 No. of Visitors	成長率 Growth Rate %	占總計 百分比% of Total
76 年 1987	1,760,948	9.35	94.96	1,510,972	13.32	85.80	249,976	-9.78	14.20
77 年 1988	1,935,134	9.89	104.35	1,696,677	12.29	87.68	238,457	-4.61	12.32
78 年 1989	2,004,126	3.57	108.07	1,768,541	4.24	88.25	235,585	-1.20	11.75
79 年 1990	1,934,084	-3.49	104.29	1,712,680	-3.16	88.55	221,404	-6.02	11.45
80 年 1991	1,854,506	-4.11	100.00	1,629,448	-4.86	87.86	225,058	1.65	12.14
81 年 1992	1,873,327	1.01	101.01	1,649,726	1.24	88.06	223,601	-0.65	11.94
82 年 1993	1,850,214	-1.23	99.77	1,601,228	-2.94	86.54	248,986	11.35	13.46
83 年 1994	2,127,249	14.97	114.71	1,856,685	15.95	87.28	270,564	8.67	12.72
84 年 1995	2,331,934	9.62	125.74	2,066,333	11.29	88.61	265,601	-1.83	11.39
85 年 1996	2,358,221	1.13	127.16	2,088,539	1.07	88.56	269,682	1.54	11.44
86 年 1997	2,372,232	0.59	127.92	2,115,641	1.30	89.18	256,591	-4.85	10.82
87 年 1998	2,298,706	-3.10	123.95	2,031,811	-3.96	88.39	266,895	4.02	11.61
88 年 1999	2,411,248	4.90	130.02	2,115,653	4.13	87.74	295,595	10.75	12.26
89 年 2000	2,624,037	8.82	141.50	2,310,670	9.22	88.06	313,367	6.01	11.94
90 年 2001	2,831,035	7.89	152.66	2,291,871	-0.81	80.96	539,164	72.06	19.04
91 年 2002	2,977,692	5.18	160.57	2,354,017	2.71	79.06	623,675	15.67	20.94
92 年 2003	2,248,117	-24.50	121.22	1,812,034	-23.02	80.60	436,083	-30.08	19.40
93 年 2004	2,950,342	31.24	159.09	2,428,297	34.01	82.31	522,045	19.71	17.69
94 年 2005	3,378,118	14.50	182.16	2,798,210	15.23	82.83	579,908	11.08	17.17
95 年 2006	3,519,827	4.19	189.80	2,855,629	2.05	81.13	664,198	14.54	18.87
96 年 2007	3,716,063	5.58	200.38	2,988,815	4.66	80.43	727,248	9.49	19.57
97 年 2008	3,845,187	3.47	207.34	2,962,536	-0.88	77.05	882,651	21.37	22.95
98 年 2009	4,395,004	14.30	236.99	2,770,082	-6.50	63.03	1,624,922	84.10	36.97
99 年 2010	5,567,277	26.67	300.20	3,235,477	16.80	58.12	2,331,800	43.50	41.88
100 年 2011	6,087,484	9.34	328.25	3,588,727	10.92	58.95	2,498,757	7.16	41.05
101 年 2012	7,311,470	20.11	394.25	3,831,635	6.77	52.41	3,479,835	39.26	47.59
102 年 2013	8,016,280	9.64	432.26	4,095,599	6.89	51.09	3,920,681	12.67	48.91
103 年 2014	9,910,204	23.63	534.39	4,687,048	14.44	47.30	5,223,156	33.22	52.70
104 年 2015	10,439,785	5.34	562.94	4,883,047	4.18	46.77	5,556,738	6.39	53.23

資料來源：中華民國交通部觀光局，觀光統計年報

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

表 1-2 來臺主要國家(年度/人數)

	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年	103 年	104 年
日本	1,086,691	1,000,661	1,080,153	1,294,758	1,432,315	1,421,550	1,634,790	1,627,229
港澳	618,667	718,806	794,362	817,944	1,016,356	1,183,341	1,375,770	1,513,597
韓國	252,266	167,641	216,901	242,902	259,089	351,301	527,684	658,757
中國大陸	329,204	972,123	1,630,735	1,784,185	2,586,428	2,874,702	3,987,152	4,184,102
美國	387,197	369,258	395,729	412,617	411,416	414,060	458,691	479,452
歐洲	200,914	197,070	203,301	212,148	218,045	223,062	264,880	274,035
東南亞	725,751	689,027	911,174	1,071,975	1,132,592	1,261,596	1,388,305	1,425,485

資料來源：中華民國交通部觀光局，觀光統計圖表

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

第二節 研究方法及架構圖

壹、研究方法

本論文採質性研究法，經由歷史研究途徑及文獻分析法進行研究。蒐集自 2008 年以來各種報章雜誌報導、臺灣相關政府部門的統計資訊、國內外學者對大陸觀光客來臺的相關專書、論文、期刊及網際網路資訊，以系統性的整理與本研究主題「開放大陸民眾來臺灣觀光對臺灣的政經影響(2008-2016)」之所有相關資訊。此外，本論文將從整合理論的新功能主義及軟實力論的角度探討大陸觀光客來臺，對臺灣乃至於兩岸關係所可能產生的影響。

一、質性研究法：學術研究的方法上，主要可劃分成「量化研究」與「質化研究」兩種研究方法。研究者基於現實上時間、人力與成本的限制不適合進行大規模問卷調查的考慮，故本論文採質性研究法，以廣泛蒐集分析資料來深入探討本研究主題。

質性方法不是以數字或統計來進行測量，也不會事先以結構性的問卷來取得相關資料。質性研究依據的是多元化、多面向的資料間，互相交叉分析來增強研究的信度與效度。在研究中，蒐集這些資料的來源有很多種，包含了政府單位的出版品、相關研究機構的調查報告、相關學術或產業期刊、新聞報導、正式或非

正式資料、網站資料等等來源²。運用這些非量化的資料來進行研究，將資料與研究者的推論互相交叉分析與參照，進一步產出分析的過程與歸納出結論。質性研究法包括：歷史研究途徑、文獻分析法、觀察法、個人深度訪談、團體訪談…等方法。本研究基於現實上時間、人力與成本的考量，採取歷史研究途徑及文獻分析法加以研究探討。

二、歷史研究途徑：是以科學的方法對過去所發生的事情加以分析，對史料作嚴謹的批判和解釋。本研究兩岸交流的互動過程、陸客來臺觀光的政策及法令的製定發布時間等等均依順序說明。

三、文獻分析法：也稱「文件分析法」或「次級資料分析法」，是指「蒐集與某項問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以瞭解問題發生的可能原因，解決過程及可能產生的結果³」。本研究在資料蒐集方面，蒐集自 2008 年以來各種報章雜誌報導、臺灣相關政府部門的統計資訊、國內外學者對大陸觀光客來臺的相關專書、論文、期刊及網際網路資訊，以系統性的整理與本研究主題「開放大陸民眾來臺灣觀光對臺灣的政經影響(2008-2016)」之所有相關資訊。

四、整合理論：整合理論是國家一種避免或解決衝突、追求和平與發展的途徑。

整合的目標可歸納為：(一)發展經濟潛能 (二)基於安全考量而整合 (三)發展政治潛能 (四)解決毗鄰國之間潛在衝突的願望 (五)為自由化、平等化與流動性而謀求整合。即國家間透過整合消除因國界產生的經濟障礙，促進各國間貨物、人員、勞務、資本的流動以謀求人民的福祉。⁴

日後雙方的互動、兩岸的變遷不一定走向整合，亦有可能邁向「非整合」，但透過理論的觀察與驗證，有助於釐清兩岸交流中的「合作」與「衝突」，進一步瞭解並預知雙方未來可能會面臨的情境。簡言之，整合理論可以是兩岸關係研究上的一種類推分析架構。整合的方法論可分為「聯邦主義」(federalism)、「溝通理論」(communications)、「功能主義」(functionalism)與「新功能主義」(neofunctionalism)

² 徐宗國，《質性研究概論》(臺北市：巨流圖書公司，1997)，頁 19-20。

³ 吳定，《政策管理》(臺北：聯經出版社，2003)，頁 5-6。

⁴ 朱張碧珠，《國際關係：理論與實踐》(臺北：三民書局，1995 年)，頁 53-56。

等四種方法論。⁵

由於新功能主義強調過程與方法，尋求指標以圖解釋或預測整合現象，不僅內涵上對於早期的整合理論學派予以修正、擴充，本身論述亦隨著歐洲整合的發展進一步演化（evolution），從早期的新功能觀點蛻變為更新的見解，一切但求理論的適切性與周全。顯然新功能主義的理論層次較其他流派為高⁶，是故本文採用「新功能主義」，進一步解析兩岸關係。

五、新功能主義：新功能主義是一種漸進式的發展理論，以功能主義、溝通理論、多元利益團體論為理論基礎⁷，主要論述如下：

（一）在整合的機制與過程方面，強調漸進與蔓延，惟「擴溢」（spill-over）並非自動發生，菁英分子的角色扮演有其重要性。菁英分子若認為整合能帶給他們彼此好處時，各國的菁英就有可能聯手來呼應推動整合的工作。（二）新功能主義強調菁英分子對整合的重要性，更進一步強調「政治領袖」對於整合的助力，以新功能主義的觀點，檢視當前兩岸關係的發展。政治領導階層必須進一步扮演積極的角色，才能使整合擴散與持續。⁸（三）與功能主義不同，新功能主義不認為技術合作可以忽略政治因素，甚至整合的策略便是過程中的逐漸政治化。整個過程中，不代表衝突不會發生，但和平為必要的假定與方式，一切均在非暴力的交流中進行。衝突更可以在較高層次的區域性組織決策體系內部解決。（四）整合過程中，為處理繁雜的交流事務，以及所引起的任何衍生性問題，參與的國家必須成立相關的組織機構處理，這些機構也必須肩負起談判溝通的任務。

⁵ Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (London: Faber and Faber, 1973), pp. 1-23。

⁶ 以建構原則來區分理論，可分為「演繹理論」（deductive theories）與「聯結理論」，前者必須含有普遍性定律，因此有學者視此才是真正理論，而後者則依賴「準定律」推論與匯合。比較起來，後者顯然是較前者為弱的理論。「因素理論」則是聯結理論的一種，直接把定律和某一特殊現象或事件相聯。就理論適用範圍來區分，可分巨型（general）、中型與小型（narrow range）理論。「中型理論」指的是能以幾個變數解釋、預測有限的政治現象。請參看薛美瑜，《國際關係中統合理論之研究》，（臺北：國立政治大學外交研究所碩士論文，1987年6月），頁4-11。

⁷ 李孔智，《試以新功能主義觀點評國統剛領之適用與調整》（立法院院聞 第24卷 第9期，1996年9月），頁7-8。

⁸ 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。

新功能主義的論點，提供分析兩岸關係變遷的另一個重要視野。該派立足於歐洲經驗的研究成果，可汲取為兩岸交流中的觀察指標。透過理論的觀察與驗證，有助於釐清兩岸交流中導致「合作」或「衝突」的變數，進一步瞭解並預知雙方未來可能面臨的情境。理論的政策意涵更啟發雙方互動上的行為調整，甚而導引兩岸關係的變遷，以檢視兩岸關係的發展。

臺北與北京對於「一個中國」⁹的詮釋也成為未來影響彼此交流持續深化的最大政治變數。此即新功能主義者所認定的無法迴避的政治因素考量。最後，基於兩岸謀求共同利益之需求，雙方應避免交流中的「泛政治化」困擾，政治領袖的定期會晤將有助於彼此關係的深化。對臺灣而言，政府必須謀求各界菁英對於大陸政策的共識、建構自身國家價值的吸引力以及務實且審慎地爭取國際空間。¹⁰

六、軟實力論¹¹：Nye 是最早提出軟實力論的國際關係學者¹²，他認為權力(power) 是一種能力去影響別人達成自己想要的結果，這些結果可以透過威脅強迫、誘之以

⁹ 徐東海，《『一個中國』論述爭詳瓊兩岸經貿關係發展》(臺灣主權論述論文集 上冊 臺北：國史館，2001 年 12 月)，頁 495。

¹⁰ 賴榮偉，〈新功能主義與兩岸關係的發展〉，《龍華科技大學學報》，第 33 期(2013 年 6 月)，頁 191-196，218。

¹¹ 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 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).

¹² 奈伊從 20 世紀 90 年代後學術研究重點轉向「軟實力」議題，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)。

利或攏絡對方幾種方式¹³，這些方式稱之為「硬實力(hard power)」，相對的，「軟實力」就不需要靠現實主義中「拳頭才是硬道理」的限制，它在國際政治中可以透過各種如非政府組織或國際建制發揮，同時 也被歸類為「第二種權力(second face of power)」可間接獲得你想要的結果。

Nye 也根據三種方向來定義一個國家的軟實力：文化（也就是對其他人的吸引力）、政治價值（不辜負國內及國外的期望）和外交政策（當外國認為國家是遵守法治且有道德權威的）¹⁴，促使別人選擇與自身同樣想要的結果 (outcomes)，利用攏絡的而不是威脅，這就是軟實力¹⁵。幾個扮演軟實力的角色 (currencies)分別是行為者的價值、文化、政策與典章(institutions)制度，Nye 稱這些「主要角色(primary currencies)」必須要能夠吸引或排斥其他行為者「想要（或排斥）你所想要（或排斥）的(want what you want)¹⁶。

一般認為硬實力是「以力服人」，靠高壓手段、槍炮彈藥來達到目的；軟實力則為「以德服人」，靠的是懷柔招安、近悅遠來讓人心悅臣服。

¹³ Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

¹⁴ Joseph S. Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011), p. 84.

¹⁵ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 2.

¹⁶ 紀冠廷，《網路戰：新型態的現代戰爭》（國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，2015年5月），頁45。

貳、研究架構圖與流程圖

一、研究架構圖：



圖 1-1 研究架構圖

二、 研究流程圖：

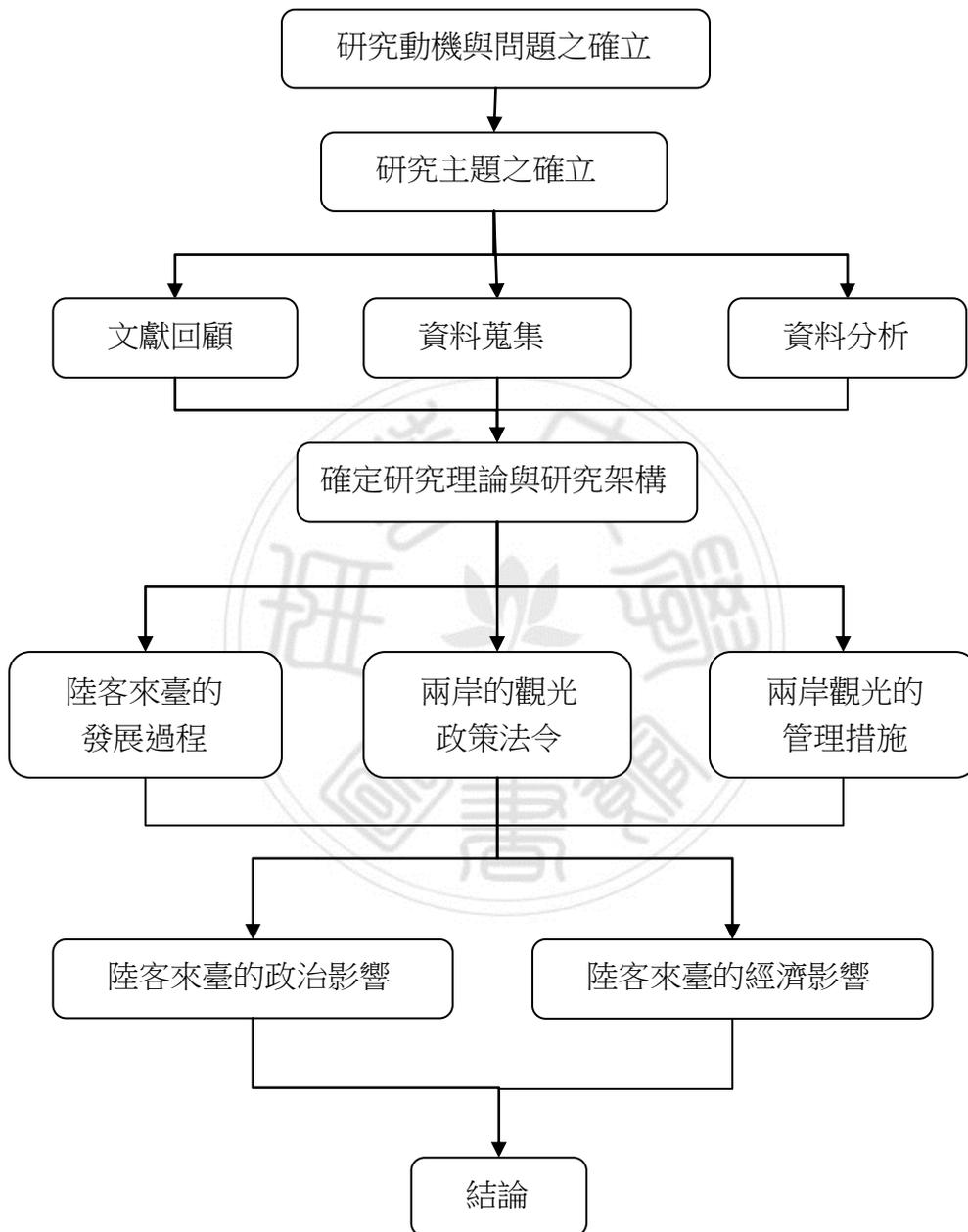


圖 1-2 研究流程圖

第三節 文獻回顧與探討

對於開放中國大陸客來臺觀光被視為政治敏感度較低，且明顯有助於臺灣經濟成長，成為目前兩岸交流中可以落實的項目。加拿大傳播學者麥克盧漢(Marshall McLuhan)在 60 年代初期提出「地球村」(Global Village)的概念，歷經 80 年代末期蘇聯與東歐的共產政權崩潰，中國大陸也走向改革開放的道路，隨之經濟與人員流動的快速增加，特別是跨國公司與世界貿易組織的發展，使得「全球化」(globalization)成為熱門名詞，大陸也走向出境旅遊的發展；而在全球化發展之壓力下，臺灣對於開放陸客來臺旅遊的政策，亦從完全禁止到逐步開放¹⁷。

學者蕭全政、吳若予認為全球化因資本主義、市場經濟、資訊傳播科技和交通運輸科技等基本要素互動而產生一種「跨域超界」新連結，人類組織與活動的空間形式，在相互作用及權力運作方面，轉向了跨國、跨區域、跨文化或跨科技的超界變化¹⁸。學者宋學文認為全球化乃指因國際經貿頻繁互動而產生的相互依賴現象，造成國界日益模糊現象，而描繪出地球村觀念以及國家主權式微的現象¹⁹。全球化架構下，不論政治、經濟、社會、文化、技術等領域均會聚集在一起，相互強化而不斷擴大全球化對他人的影響，基本上跨國旅遊的功能正有助於此一目標之達成。

本研究主題係探討開放大陸民眾來臺觀光對臺灣政治經濟之影響，蒐集相關學者專家著作、研究報告(含碩博士論文)、期刊、媒體報導、及兩岸交流相關法令與作業規定、官方資料等，加以探討，瞭解此等資料中對相關問題的研析及適切性，來作為本研究的主要考量。聚焦於開放陸客來臺觀光旅遊之政經分析，

¹⁷ 林茂松，《開放陸客來臺觀光旅遊之政經分析》(臺北：國立臺灣大學政治學系，2014) 頁 13-18。

¹⁸ 蕭全政、吳若予，《全球化潮流下的在地省思：從五百年資本主義發展史的反省》(國立臺灣大學政治學系 研考雙月刊，第 31 期第 5 卷)，頁 3-14。

¹⁹ 宋學文，《全球化對我國公共政策研究之影響：一個全球治理的分析架構，2003》(臺北：銓敘部主編《行政管理論文選輯》)，頁 73-97。

並歸納整理相關文獻，分為戰略層次、產業、國家安全、兩岸關係、經濟及觀光等六類，分述如下：

一、戰略層次

(一)國立臺灣師範大學副教授范世平：1.「開放中國大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究」²⁰，藉由全球化與混合經濟理論探討臺灣開放大陸人民來臺觀光旅遊之相關法制變遷，區分為專業人士、小三通、觀光旅遊等三種模式。本文認為由於開放大陸觀光客幅度相當有限且若干限制有歧視陸客之虞，未來勢必對於臺灣旅遊產業及兩岸關係有所影響；2.「開放中國大陸觀光客來臺對當前兩岸關係發展之研究」²¹，分析在胡錦濤主導下，大陸官方充分掌握大陸觀光客來臺發展政策主導權，控制大陸觀光客來臺人數讓臺灣民眾失望，迫使民眾責備政府；3.「中國大陸觀光旅遊總論」²²係與吳武忠合著，在部份章節探討大陸出境旅遊的發展過程、發展現況與有關法令，並且分析香港九七回歸之後，大陸出境旅遊對香港低迷不振經濟的幫助；4.「中國大陸出境旅遊政策」²³係與王世維合著，係從政策分析的角度出發，探討大陸出境旅遊政策的內部與國際制訂因素、政策之決策機制與過程、具體內容與實施情形，該政策對於大陸政治、經濟、社會與臺灣的影響；5.「大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析」²⁴，係探索大陸出境旅遊與臺灣開放大陸人士來臺觀光旅遊之相關政策變遷，並從政治角度出發，探討大陸出境旅遊之發展以及對兩岸關係之發展。此特色係過去學者研究兩岸關係與大陸問題，甚少將焦點放在旅遊議題上探討；6.「大陸觀光客來臺對兩岸關係影響的政治經濟分析」²⁵，和「大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析」最大不同點，是從不同面向探究陸

²⁰ 范世平，《開放中國大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究》（遠見基金會季刊，2006年），頁217-267。

²¹ 范世平，《開放中國大陸觀光客來臺對當前兩岸關係發展之研究》（展望與探索，第7卷第1期，2009年），頁217-267。

²² 范世平、吳武忠，《中國大陸觀光旅遊總論》（智揚出版社，2004年）。

²³ 范世平、王世維，《中國大陸出境旅遊政策》（威秀出版社，2005年）。

²⁴ 范世平，《大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析》（臺北：威秀出版社，2006年）。

²⁵ 范世平，《大陸觀光客來臺對兩岸關係影響的政治經濟分析》（臺北：威秀出版社，2010年）。

客來臺對於兩岸關係的影響，特別針對陸客對於臺灣自由、民主與法治的體驗情形進行深入分析。

(二)「觀光行政與法規(精華版第八版)」²⁶，係研究探討有關臺灣之觀光行政與法規及對兩岸外匯常識、大陸港澳旅遊法制及旅遊組織等現況之認識。

(三)國內碩士論文研究：1、「開放陸客來臺觀光對我國社會衝擊與安全策略之研究」²⁷，陸客來臺對社會衝擊分為經濟、實質環境、社會文化等三方面。2、「陸客來臺灣觀光自由行政政策評估-以旅行業者調查為例」²⁸，本論文對旅行業者進行訪談，政策的正面效益大於負面效益，正面效益係有助於「庶民經濟」、有助兩岸交流及行銷臺灣，負面效益可能排擠國外及國內旅客、國安與治安疑慮、散客風險無法管理。3、「政府開放陸客來臺觀光政策效益之研究」²⁹，本論文在經濟上探討陸客來臺之經濟效益、政府稅收、對臺投資及產業交流；在政治上對政府體制、民主體制及兩岸和平認知。認為增加臺灣軟實力使陸客瞭解臺灣文化，對臺灣之經濟與政治面向有所助益；另在安全策略方面概述美國、日本、韓國等三國的作為，並未深入探討且對我國國家安全機制亦未提出具體建議。且認為在開放陸客來臺旅遊應首重經濟效益與觀光資源的維護與管理，及需要妥適因應大陸「觀光外交政策」，政府應藉陸客來臺契機，創造經濟效益及維護觀光品質。4、「陸客來臺觀光及其政經影響之研究」³⁰，本論文以軟實力、整合理論、社會交換論為觀點，開放陸客來臺觀光在經濟上係為追求提升臺灣經濟，實際上其效益超過預期助力；在國家及治安的威脅，認為小於原先預期，且來臺觀光有助於對臺灣的認識與瞭解，整體上正面大於負面。本論文的論述及架構鋪陳屬較完整。

²⁶ 楊正寬，《觀光行政與法規(精華版第八版)》(智揚出版社，2015年)。

²⁷ 鄭晏如，《開放陸客來臺觀光對我國社會衝擊與安全策略之研究》(澎湖：國立澎湖科技大學觀光休閒事業管理研究所，2010年)。

²⁸ 關麗卿，《陸客來臺灣觀光自由行政政策評估-以旅行業者調查為例》(臺北：國立臺灣大學國家發展研究所，2013年)。

²⁹ 李明隆，《政府開放陸客來臺觀光政策效益之研究》(臺北：中國文化大學社會科學院政治學系，2013年)。

³⁰ 黃園林，《陸客來臺觀光及其政經影響(2008-2012)》(嘉義：南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班，2013年)。

二、產業

(一)國內學者之研究：「兩岸經貿關係之探索」³¹，從宏觀的角度探討兩岸經貿問題、大陸總體經濟、兩岸雙邊貿易，本著作雖然大部份談臺商投資政策方面，其中有篇幅談大陸對臺經貿政策演變。開放陸客來臺旅遊，在大陸當局除潛藏著統戰政治因素外，仍存有提升經濟作為，而臺灣主要係以經濟榮景為重要考量因素。因此，陸客來臺觀光旅遊政策之探討，仍須由兩岸經貿互動探究為起源，脈絡應較為週延。

(二)國內碩士論文研究；1、「陸客來臺對臺灣觀光發展之研究」³²，參考相關文獻及採取深度訪談方法針對導遊人員經驗、陸客在臺旅遊經驗進行訪談，探討大陸觀光客來臺對臺灣產業發展之影響，主要針對下列三個議題進行研究：(1)開放大陸觀光客來臺對臺灣觀光產業之影響；(2) 開放陸客來臺對臺灣觀光產業相關從業人員之影響；(3) 陸客來臺滿意度及重遊意願等三方面。認為開放陸客來臺政策執行後，對於臺灣影響層面可概分為對觀光產業及對相關從業人員兩個面向，開放大陸觀光客來臺對臺灣可帶來正面的影響，如：促進旅遊資源合理人潮差距分配、有效帶動臺灣旅遊人口成長、提升臺灣之國內生產毛額並能有效提升相關從業人員就業機會。然而，開放陸客來臺對臺灣亦可能產生負面影響，如：過度經濟依賴陸客客源、對既有旅客產生排擠現象、臺灣人民旅遊之機會成本提高、陸客人數未受到適當控管、政府缺乏對臺灣業者的保障與規範、團費積欠致影響我國旅行業者營運等諸多陋習弊病相伴而生。本研究亦基於前述研究結果之發現，針對臺灣政經情況、相關業者及從業人員可能產生之負面影響提出相關政策建議，供政府有關部門在制定相關觀光政策時參考。2、「開放陸客自由行對臺灣觀光產業影響研究」³³，本論文以探討大陸居民來臺觀光之變遷，並佐以香港開放大陸居民

³¹ 高長，《兩岸經貿關係探索》(台北：天一圖書有限公司出版，1997年)。

³² 張明偉，《陸客來臺對臺灣觀光發展之研究》(台北：世新大學 社會發展研究所，2013年)。

³³ 林谷隆，《開放陸客自由行對臺灣觀光產業影響研究》(台北：淡江大學中國大陸研究所碩士班，2012年)。

自由行之政 策與成果，探討大陸居民來臺自由行對臺灣觀光產業之影響。

三、國家安全

(一)「當代國家安全法制探討」³⁴，對國家安全法制主要區分為理論與法制兩大部份探討，分別以我國、中國大陸、日本、美國、俄國及印度等國家之安全政策與制度，扼要說明其概況與特色，並探討有關國家安全之基本概念，研究途徑。藉以協助探討有關陸客來臺觀光對國家安全機制的應變作為。

(二)「全球化時代的國家安全」³⁵，藉由溫特的「社會建構主義」理論途徑，分析國際無政府文化的內涵，國家身分與國家利益的關連性及其影響國家安全戰略與政策的產出過程，構建一個國家安全戰略的解析架構。理解臺灣具有分裂國家身分與多重客觀利益的特殊性，提出一個國家安全戰略與政策。本書補充本研究在全球化下對國家安全的建構。

(三)「陸客來臺自由行的影響與因應」³⁶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，這些情況對臺灣社會及國家安全均產生不利的影響。

四、兩岸關係

(一)「大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析」³⁷，該書指出中國大陸人民出境旅遊將有助於中國大陸的民主化，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化和平演變的帶動下，「量變轉為質變」的民主發展勢必為情勢所向。

(二)「兩岸關係研究(第三版)」³⁸，集中分析兩岸關係中彼此的對應政策，也貫穿第

³⁴ 趙明義，《當代國家安全法制探討》(黎明文化出版，2005年)。

³⁵ 翁明賢，《全球化時代的國家安全》(創世文化事業出版社，2003年)。

³⁶ 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。

³⁷ 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。

³⁸ 邵宗海等，《兩岸關係研究(第三版)》(新文京出版，2014年)。

一、二次政黨輪替的對中國大陸政策的轉換與調整。探討兩岸之間的共識與歧見，而兩岸談判中的政治定位該如何界定，以及臺灣如何面對中國大陸的軍事威脅及統戰，民間的交流並未因此而有所降低，經濟交流帶給兩岸何種的效益與矛盾。本書補充了本研究在於大陸對臺政策的遞嬗。

(三)「兩岸關係研究」³⁹，本書由 16 位學者專家分別依各自研究兩岸關係領域撰述。

五、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面影響，甚至有助於兩岸社會及文化的融合。⁴⁰

六、觀光面

這類文獻數量最多，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、⁴¹亦有討論對各地觀光產業影響者、⁴²亦有探討陸客來臺觀光進行醫美行程者，⁴³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。⁴⁴ 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。

³⁹ 張五岳等，《兩岸關係研究》(新文京出版，2012 年)。

⁴⁰ 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>。

⁴¹ 例如，荊少安，《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)。

⁴² 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)。

⁴³ 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論文，2012 年)。

⁴⁴ 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)。

第四節 研究範圍與限制

有關本研究之範圍與限制，就時間、空間、方法與內容分述如下：

壹、研究範圍

一、 時間範圍：本研究在時間上主要聚焦在中華民國政府第二次政黨輪替後，馬英九總統執政期間 2008 年至 2016 年開放陸客來臺觀光，所產生對臺灣的相關政經影響。

二、 空間範圍：在研究空間上主要範圍較關注的為臺灣本島，本島以外的澎湖、金門及馬祖等地區為次。

三、 方法範圍：主要為經由歷史途徑來作文獻上的數據分析，從整合理論的新功能主義及軟實力論的角度探討開放陸客來臺觀光，對臺灣乃至於兩岸關係所可能產生的影響。

四、 內容範圍：本研究主題「開放大陸民眾來臺灣觀光對臺灣的政經影響(2008-2016)」將內容分為六章節加以陳述：第一章緒論，分為研究動機與問題意識、研究方法及架構圖、文獻回顧與探討及研究範圍與限制等共四節；第二章開放陸客來臺的發展過程，分為中國大陸出境旅遊的發展過程、陸客來臺旅遊發生的背景與原因、馬政府執政後陸客來臺之發展及小結等共四節；第三章兩岸觀光發展的政策與法令，分為兩岸觀光發展的法令、兩岸觀光發展的政策、兩岸觀光的管理措施及小結等共四節；第四章開放陸客來臺觀光對臺灣政治之影響，分為開放陸客來臺觀光的政治考量、對臺灣政治之正面影響、對臺灣政治之負面影響等共三節；第五章開放陸客來臺觀光對臺灣經濟之影響，分為中華民國政府開放陸客來臺觀光的經濟考量、對臺灣經濟之正面影響、對臺灣經濟之負面影響等共三節；最後第六章結論。

貳、研究限制

一、 時間限制：時間限縮於 2008 年至 2016 年，除了主題訂為馬政府執政期間外，

臺灣地區蔣經國總統雖於 1987 年 10 月 16 日開放台灣人民赴大陸探親，但其所提出的「不接觸、不談判、不妥協」之三不政策效應仍發酵著，至 1995 年李登輝總統訪問美國康乃爾大學時發表「中華民國在臺灣」及 1999 年 7 月接受德國之聲錄影專訪時發表兩岸關係定位在「特殊的國與國」關係⁴⁵，使得兩岸關係再度緊繃，兩岸協商出現波折，更甚者於 2002 年陳水扁總統提出「一邊一國」主張，使兩岸交流陷入停滯不前狀態。直到 2008 年 5 月馬英九總統就任後，在對大陸的政治政策上，認同「九二共識」的「一中各表」，並主張「外交休兵」，得以使其順利推展對大陸全面開放的經貿政策。

二、空間限制：因主要研究範圍關注的為臺灣本島，故本島以外的澎湖、金門及馬祖等地區較少評估與論及。

三、方法限制：本研究較侷限在使用歷史途徑來作文獻上的數據分析。

四、內容限制：因主題討論二岸的政經影響，較受限在已知且實際的國內及大陸官方資料的統計數據上。

⁴⁵ 李登輝、中島嶺雄著，《亞洲的智略》（臺北：遠流出版事業股份有限公司，西元 2000 年 11 月 1 日初版一刷）頁 35 - 44，書摘。

第二章 開放陸客來臺的發展過程

中國大陸的出境旅遊，嚴格說來，是改革開放後才有的產物。原因是自 1949 年中共建政到 1977 年文化大革命以來，中國大陸根本沒有真正的旅遊產業。這段期間的旅遊發展大抵上是政治掛帥的外事接待服務，不但不注重經濟利益、整體旅遊設施落後，還對出入境旅客採取嚴格的管制，旅遊也被政府壟斷經營。直到 1978 年 12 月 18 日中共第十一屆三中全會通過「對外實行開放，對內搞活經濟」之政策，在整體政策開放態度下，隨著計畫經濟轉軌至市場經濟的過程中，旅遊業逐漸從外事接待與統戰的政治性工作，轉換成為中國大陸創匯的經濟性政策之一。由於開放必從人員的交流開始，故中國大陸與外界的交往模式將不僅止於政治上的目的，而是逐漸向經濟靠攏。

隨著，改革開放的力度增強，人民希望出國觀光的需求也大為增加，因此，出境旅遊也成為中國大陸旅遊產業的重心之一。但中國大陸的出境旅遊指的就是中國大陸人民自行支付費用，由國家旅遊局經營的旅行社來組織旅遊團，前往他國的旅遊活動。而中共為了配合加入世界貿易組織，也不斷放寬民眾出國觀光的限制，並積極與其他國家簽訂旅遊協議，增加公民自費出境旅遊目的國的數目。由於，開放引發部分體制的變革與人民自主性，使黨的權威受到某種程度上的考驗，伴隨著意識型態的鬆動，也使得社會生活呈現大幅度的變化。故出境旅遊也從以往資本主義的負面形象，轉變成今日中國大陸經濟發展的重點之一¹。

中國大陸從 90 年代開始出境旅遊發展快速，據中國旅遊研究院發布《中國出境旅遊發展年度報告 2015》，報告指出，2014 年大陸出境旅遊市場首次過

¹ 王士維，《中國大陸出境旅遊政策之研究》，(臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2004 年 6 月)，摘要。

億，達到 1.07 億人次，同比增長 18%。從總量上來看，大陸已經連續 2 年成為世界排名第一大的世界客源地。且中國旅遊研究院院長戴斌表示，大陸出境市場仍然處於初步發展階段，大陸現在出境旅遊主要是集中在少部分人中間，現在擁有護照的人數不到十分之一，意味著能夠出國出境的人數在國民總數中仍然處於一個少數的地位，戴斌也呼籲走出國門的每一個中國人都應該文明旅遊，讓中國文化走出去。²這對其他國家之經濟與就業幫助甚大，另一方面也成為大陸軟實力的輸出管道。

第一節 中國大陸出境旅遊的發展過程

壹、中國大陸的出境旅遊的發展階段

中國大陸從 1978 年改革開放後，其出境旅遊的發展可分為三個階段來說明，80 年代港、澳、泰之出境探親階段、90 年代出境旅遊試點階段及 21 世紀出境旅遊全面開展階段，分述如下³

一、80 年代港、澳、泰之出境探親階段

此一時期出境旅遊即出境探親，費用須由海外親屬負擔，一般民眾無法自費出境參與旅遊。

二、90 年代出境旅遊試點階段

1990 年國家旅遊局頒布「關於組織我國公民赴東南亞三國旅遊的暫行管理辦法」，對前往泰國、新加坡與馬來西亞之旅遊有所規定，代表從探親旅遊轉變為觀光旅遊。1997 年發布「中國公民自費出國旅遊管理暫行辦法」，使自費出國旅遊具

² 中國新聞網，《2015 年中國出境旅遊人次繼續領跑全球出境旅遊市場》，<http://www.chinanews.com/cj/2015/08-30/7497129.shtml>。

³ 范世平，《大陸觀光客來台對兩岸關係影響的政治經濟分析》(臺北：秀威資訊科技有限公司，2010 年 1 月一版)，頁 95-101。

有較為完整之法律規範。

三、 21 世紀出境旅遊全面開展階段

2002 年開始施行「中國公民出國旅遊管理辦法」，顯示出境旅遊由「暫行」、「試點」走向「正式」、「全面」。當前，大陸已成為全球增長最快速之新興客源輸出國。根據世界旅遊組織的統計，2007 年大陸在全球出境旅遊花費上排名第五，2015 年中國人已超過美國人成為全球出國旅遊最會花錢的民族。2015 年國際旅遊人次近 11.8 億，大陸繼續成為最多的國際遊客來源國，其次才是美國和英國。在消費排名上，陸客也是首屈一指，領先美、英和德國人。⁴

貳、中國大陸的出境旅遊的未來趨勢

近年來在全球經濟不景氣的情況之下，中國大陸在經濟方面仍然呈現穩定的成長，觀光業也積極發展並成效卓著，例如：積極辦理 2001 年亞太經濟合作會議、2008 年奧運及 2010 年世界博覽會等等，對鄰近的國家產生了刺激和威脅。

一、中國大陸出境旅遊現況分析⁵

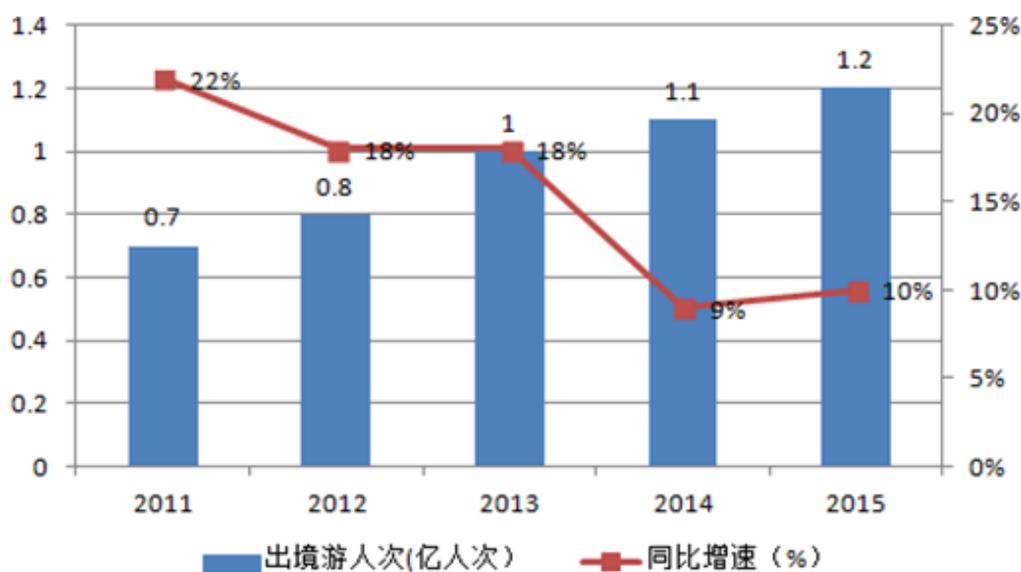
2015 年大陸出境旅遊總人數超過 1.2 億人次，出境旅遊規模連續三年排名世界第一，增速有所放緩，主要是因為港澳旅遊降溫。(圖 2-1)

中國出境旅遊行業發展現狀：從目的地分佈來看，大陸 1.2 億的出境旅遊遊客中有 64% 去往港澳台，其中香港 4,635 萬人次，澳門 2,636 萬人次，台灣 427 萬人次；20% 去往亞洲其他國家，包括韓國（611 萬人次）、日本（490 萬人次）、泰國（349 萬人次）；7% 去往歐洲、北美、澳洲，包括美國（256 萬人次）、俄羅斯（148 萬人次）、澳大利亞（98 萬人次）、德國（92 萬人次）。(圖 2-2)

⁴ 中時電子報，《陸春節人均旅費 5 萬台幣出國最愛泰日韓台》，2016 年 01 月 22 日，
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160122006075-260409>。

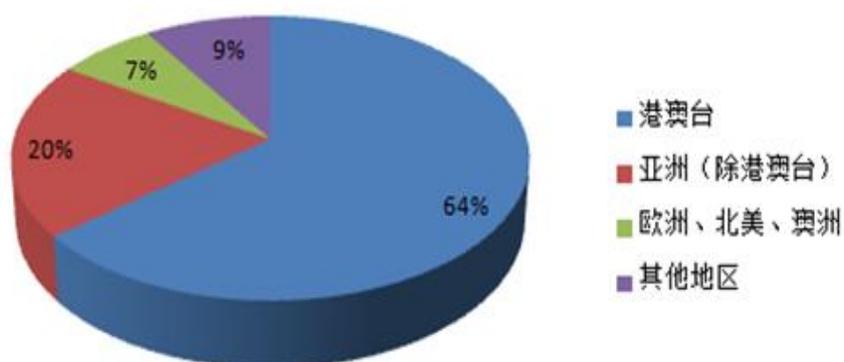
⁵ 中國產業信息網，《2016 年中國出境旅遊市場現況分析及行業發展趨勢【圖】》，2016 年 03 月 03 日，行業頻道 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>。

從出境旅遊人次佔總人口的比例來看，韓國接近 30%，日本為 13%-15%(圖 2-3) 美國接近 20%，俄羅斯超過 15%(圖 2-4)，南非在 10%左右，巴西和印度則低於 5%，而中國 2015 年出境旅遊總人次 1.2 億，總人口量為 13.68 億人，出境旅遊率達到 8.8%，如果剔除 7271 萬港澳台遊的人次，真正的出國旅遊率僅為 3.5%，即使將分母換成 7.5 億的城鎮常住人口，出境旅遊率和出國旅遊率也僅為 16%和 6.3%。因此，從海外國家的出境旅遊率看，中國的出境旅遊市場至少還有 2-3 倍的空間。



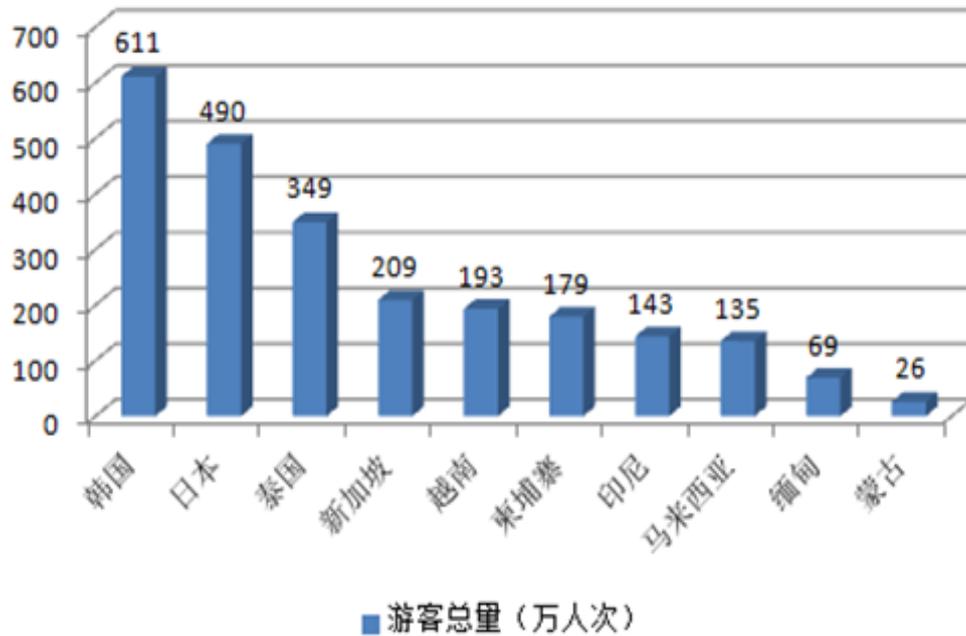
資料來源：2016 年 3 月 3 日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-1 2011-2015 年全國出境旅遊人次情況



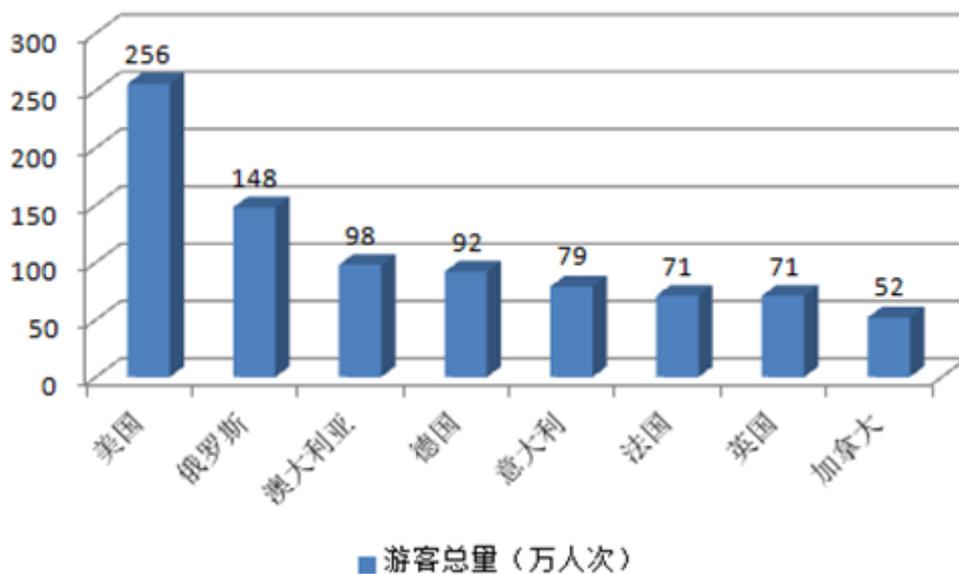
資料來源：2016 年 3 月 3 日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-2 2015 年出境旅遊目的地分佈



資料來源：2016年3月3日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-3 2015 年赴亞洲各國的中國遊客總量



資料來源：2016年3月3日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-4 2015 年赴歐洲、北美、澳洲各國的中國遊客總量

二、中國出境旅遊行業發展趨勢

港澳旅遊明顯降溫(圖 2-5)、日韓及東南亞旅遊繼續增加(圖 2-6)、歐洲旅遊有爆發趨勢(圖 2-7)，北美澳洲旅遊增長平穩(圖 2-8)。港澳旅遊人次雙雙出現下滑，香港下滑 3%，澳門下滑 4%，為 2009 年以來的首次負增長。主要是因為香港旅遊環境的惡化、自由行政策收緊（2015 年 4 月，深圳戶籍居民赴港由一年多次改為一周一次）、匯率優勢弱化、日韓遊簽證費放寬等原因。此外，大陸遊客赴台灣人次仍增長較快，2015 年增長 23%。日韓及東南亞遊人次繼續保持高速增長，短途出境旅遊倍受青睞。2015 年大陸赴韓國、日本及泰國的遊客人次分別增長-2%、107%、71%。韓國人次出現下滑主要是因為年中爆發的中東呼吸綜合徵 (MERS)，2016 年 1 月已經恢復，遊客人次同比增長 32%；日本則繼續迅增，1 月份遊客人次同比增長 110%；泰國作為東南亞代表，除了 2014 年受到政局動蕩的影響外，近五年每年的增長率均超過 50%。

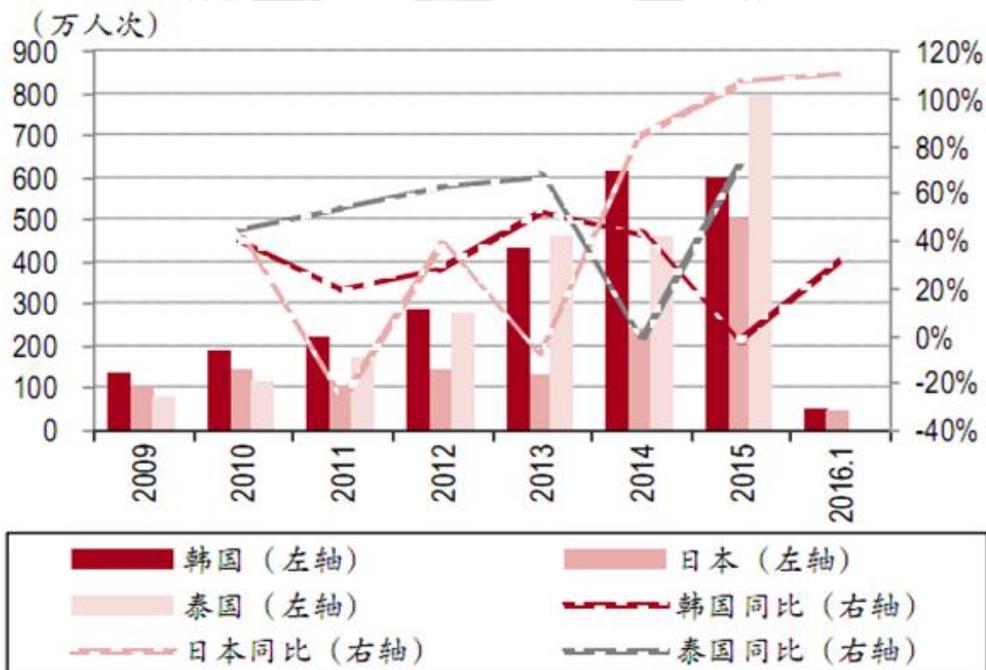
長途線路方面，隨著居民收入水平提高、歐元貶值、簽證放寬、大陸休假制度改善，歐洲遊呈現爆發態勢。2015 年大陸去往德國、意大利、法國的遊客人次分別同比增長 70%、41%、48%，遠遠超出前五年每年 20%左右的增長率，如果不是去年 11 月巴黎恐怖襲擊及難民潮的影響，增幅可能更大。美國及澳大利亞遊客人次則繼續保持較快增長，年增速維持在 20%左右。

大陸的出境旅遊市場的增長還處於初步階段，日韓及東南亞的遊客總量相比港澳旅遊來說還很小，未來增長空間非常大，而長線的歐洲遊在 2015 年增長後，在未來很有可能延續，甚至帶動北美、澳洲等線路的爆發。港澳旅遊雖然降溫明顯，但旅遊業歷來對政治風險敏感，一旦環境好轉，遊客人次就會大幅反彈，而大陸二三線及中西部的出境旅遊市場尚未完全啟動，港澳旅遊仍是他們的第一選擇，預計未來港澳旅遊市場將恢復到平穩增長。



資料來源：2016年3月3日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-5 2009-2016 年大遊客赴港澳臺旅遊人次



資料來源：2016年3月3日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-6 2009-2016 年大陸遊客赴日韓泰旅遊人次



資料來源：2016年3月3日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

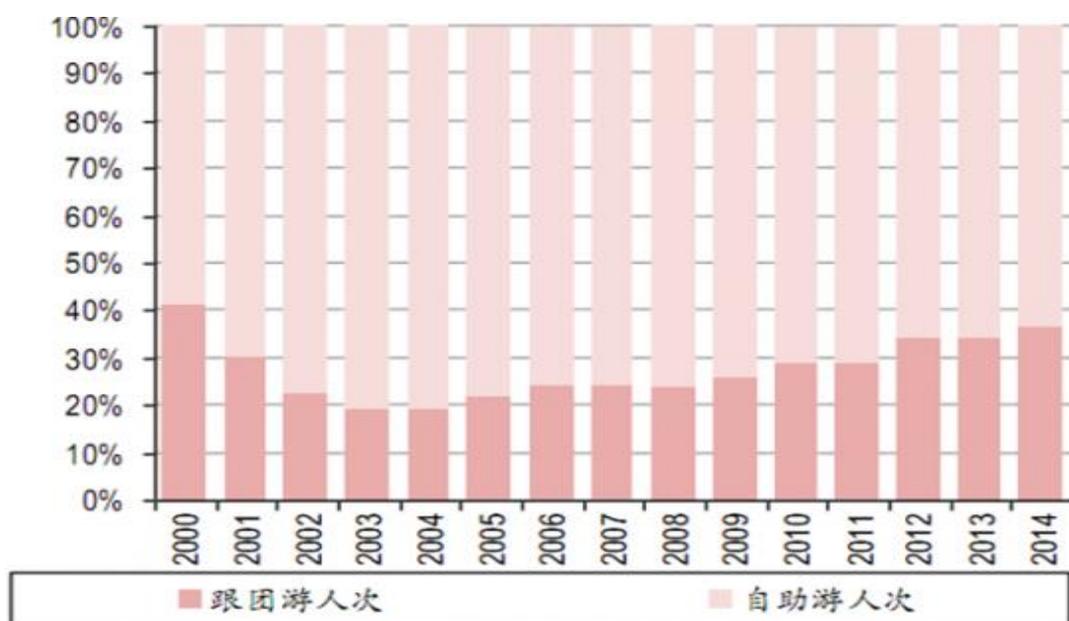
圖 2-7 2009-2015 年大陸遊客赴歐洲旅遊人次



資料來源：2016年3月3日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-8 2009-2015 年大陸遊客赴美澳旅遊人次

從旅行社組織出境旅遊人次來看，2015 年整體表現亮眼，增速較前兩年明顯加快。前三季同比增長 22%，其中出境旅遊（不含港澳）同比增長 34%，相比 2013 年和 2014 年的增速明顯更快，相比 2011 年和 2012 年 40% 以上的增速還有距離，港澳游人次則下滑 8%，事實上，在 2005 年以後，港澳旅遊人次增幅僅在 2010 年時超過了出國旅遊，其他年份表現均不如出國旅遊。此外，近十年國內旅行社組織的出境遊人次占出境旅遊總人次的比例在不斷攀升，2014 年達到了 37%，充分表明旅行社仍是大陸出境旅遊市場爆發的最大獲利者。(圖 2-9)



資料來源：2016 年 3 月 3 日中國產業信息網 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>

圖 2-9 2000-2014 年出境遊客人次中自助遊與跟團遊的佔比

2015 年 11 月相比上年同期而言，中國整個國際航班的座位數增長了 20%，其中中國和越南之間的航空運力增幅最為明顯，超過 70%，其次為泰國和日本，增長 50% 左右，而且新增的前往泰國和日本的國際航班中，由二三線城市出發的數量顯著增加。中國大陸出境旅遊的未來趨勢，至少未來 5 年，出境旅遊市場仍將

保持高景氣度。⁶

第二節 陸客來臺旅遊發生的背景與原因

壹、陸客來臺旅遊發生的背景

在 2008 年國民黨再度取得執政權後，停滯近十年的海基與海協兩會終於恢復協商管道，陸客「首發團」也在 2008 年 7 月來到臺灣觀光。然而事實上早在 2000 年陳水扁先生代表民主進步黨贏得總統大選後，為提升臺灣經濟力，亦曾努力推動大陸觀光客來臺旅遊，但因不認同「九二共識」且於 2002 年提出「一邊一國」主張，因此中國大陸對此始終採取「冷處理」之態度，使兩岸交流陷入停滯不前狀態。

在 2008 年 5 月馬英九政府執政後，面對兩岸快速政治、經濟情勢發展，兩岸相關法令的變化。在大陸的政治政策上，認同「九二共識」的「一中各表」，並主張「外交休兵」，得以使其順利推展對大陸全面開放的經貿政策。從 2008 年 7 月陸客團體來臺到 2011 年 6 月以試點方式開放陸客來臺自由行、「小三通」、「春節包機直航」…等等，來臺旅客統計從 2008 年的 380 多萬人次至 2015 年已破千萬人次。經濟層面來說，在經濟海嘯的金融風暴中，替臺灣帶來明顯助益；政治層面來說，陸客透過實際體會，臺灣民主的成功經驗也藉此傳播至大陸；就社會層面來說，可以讓兩岸人民透過實地接觸更加相互瞭解。

貳、陸客來臺旅遊發生的原因

旅遊觀光事業是全球經濟發展中為一個國家賺取外匯、發展國內經濟及促進

⁶ 中國產業信息網，《2016 年中國出境旅遊市場現狀分析及行業發展趨勢【圖】》，2016 年 03 月 03 日，行業頻道 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>。

社會交流的重要無煙函產業。大陸與臺灣分隔許久，兩岸歷史文化及血脈親情、媒體的渲染，尤以語言相通、習俗相近，那種血濃於水的感覺和同文同種等等因素，是吸引大陸觀光客來臺旅遊的動機，牽引著大陸人民的嚮往，不斷驅使著大陸人民前來一探究竟。在兩岸交流漸趨平凡的今日，大陸地區觀光客來台人數與時遽增，根據各方研究大陸民眾來臺的動機原因為⁷：張衛紅（1999）表示大陸旅客之旅遊動機因素是為求放鬆、刺激、關係、發展及實現。婁世娣（2002）之研究結果顯示大陸旅客旅遊動機背景為收支水平、閒暇時間、生活環境與旅遊慾望，而在這些背景下之旅遊動機因素為尋求愛、逃避現實、好奇探險、健康娛樂、社會交往以及擴展更新生活。林千如（2003）發現大陸旅客通常會參加團體包辦旅遊，且大部份是為了出國觀光或渡假而參加旅遊團，其次才是參加國際性會議或展覽及業務目的。李如淑（2004）認為，大陸旅客大多是想增進對臺灣景點的知識、體驗不同的生活型態或事物，以及放鬆身心、減壓而決定來臺灣旅遊。此外，吸引他們來臺灣旅遊的原因則是臺灣文化、歷史勝地與風景，以及對臺灣的好奇心。林國賢（2004）在陸客來臺旅遊動機之各項目中，位居前五名之項目為：一、欣賞台灣的風景，二、品嚐臺灣的美食，三、了解臺灣的歷史與文化，四、親身感受臺灣的風俗民情，五、體驗不同的社會與環境。鄧智彬（2009）陸客來臺旅遊動機之研究結果前五位排序為：一、想對台灣有更深入的了解，二、想實地體驗臺灣民情風俗，三、期望看文同種的華人國度，四、見證歷史的角度，五、想完成了解世界每個地方的願望。Kim, Guo and Agrusa（2005）經由訪問出境旅遊的候機遊客後，得到大陸人民在選擇海外旅遊目的地時認為最重要的 10 項個別屬性，如表 2-1。莊光輝（2005）整理各學者研究民眾在選擇海外旅遊目的地時重要的動機，如表 2-2。

⁷ 邱鈺婷、楊停艷、黃比儷、林昭華及安兆淇，大陸觀光客來台旅遊動機因子及旅遊滿意度之分析，(臺南：南台科技大學餐旅管理系畢業專題報告，2010 年 1 月)，頁 9-11。

表 2-1 大陸人民選擇海外旅遊目的地重要個別屬性

學者	受訪者	重要性			
		1	安全性	6	易達性
Kim, Guo and Agrusa (2005)	中國遊客	2	美景	7	休閒娛樂設施
		3	旅遊設施	8	費用價值
		4	歷史文化	9	購物
		5	好天氣	10	當地經濟發展

資料來源：Kim, Guo and Agrusa (2005)

表 2-2 觀光動機分類表

研究學者	動機分類項目
Mc Intosh (1977)	生理、文化、人際聲望和地位。
Crompton (1979)	心理及文化。
Francois Velles (1984)	旅行價格、氣候條件與個人動機(消遣和度假、商務、健康、研究、宗教)。
Foster (1985)	休閒遊樂、文化與教育、民族性、其它(如天氣、冒險、社會因素、公務)。
Coltman (1989)	與目的地無直接關係、與目的地有直接關係。
Fisher & Price (1991)	教育、逃避、調適及新民族。
Sirakayetal (2003)	對大自然的喜愛、親屬關係的增進、體驗文化、以度假生活型態居住、逃離、考古學與歷史的教育、以奢侈的生活方式居住及旅行自誇。

資料來源：莊光輝(2005)

第三節 馬政府執政後陸客來臺之發展

壹、馬政府開放陸客來臺之發展過程

馬政府 2008 年執政後即於同年 6 月經海基會與海協會簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」(參見：附件二)⁸，雙方分別由臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會（以下簡稱臺旅會）與海峽兩岸旅遊交流協會（以下簡稱海旅會）聯繫實施本協議議定事宜。同年 7 月兩岸首航，陸客來臺旅遊首發團抵臺。

「臺旅會」及「海旅會」通稱小兩會：於 2010 年 5 月成立「臺旅會」北京辦事處、「海旅會」臺北辦事處，至 2012 年 11 月「臺旅會」上海辦事處、2014 年 7 月「海旅會」高雄辦事分處成立，最近的 2015 年 11 月台旅會上海辦事分處福州辦公室揭牌。

陸客來臺觀光正式開放，從 2008 年 7 月計開放 13 省（區、市），組團社 33 社至 2015 年 3 月赴臺旅遊組團社合計共開放 31 省（區、市），組團社 311 社。而大陸來臺觀光團體旅客人數，從 2008 年 7 月的每日平均來臺人數配額 3000 人增至 2011 年 1 月的 4,000 人次後，於 2013 年 4 月 1 日再次調升至每日數額 5,000 人。

貳、馬政府開放陸客來臺之大事紀⁹

交通部依自 2008 年 5 起協調相關部會按計畫辦理週末包機及大陸觀光客來臺方案各項配套準備工作，在雙方對兩岸交流發展的努力下，2008 年 6 月 13 日「財團法人海峽交流基金會」（海基會）與「海峽兩岸關係協會」（海協會）簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」，2008 年 7 月 4 日大陸地區人民來臺觀光首發團

⁸ 海基會新聞稿，《2008 年 6 月 13 日海基會與海協會簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議」全文》，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=48212&ctNode=6396&mp=1>。

⁹ 中華民國行政院兩岸交流-經貿交流，《開放大陸地區人民來臺觀光》，http://www.ey.gov.tw/policy5/News_Content.aspx?n=D222AB2C227DC406&s=8A0EA8C97C6B9EEE。

抵臺，7月18日正式開放大陸地區人民來臺觀光，每日數額3,000人。2011年1月1日調升至每日數額4,000人，2013年4月1日再次調升至每日數額5,000人。

交通部觀光局以品質優化發展為策略、實施專案鼓勵特色旅遊，並協調相關機關簡化行政措施鬆綁法規、加強新興市場行銷推廣、透過兩岸磋商機制溝通協調、建置風景區分流及管理平臺解決供需問題，自2008年7月起至2016年3月底止，陸客觀光團共計1,103萬6,659人次來臺觀光；2016年3月份每日平均6,234人來臺觀光。(表2-3)

表 2-3 大陸地區、港澳居民來臺人數統計表

年度	大陸地區人民 (註 5)			港澳居民		
	短期停留入境人次 (註 2)	居留許可案件 (註 3)	定居許可人數 (註 4)	短期停留入境人次 (註 6)	居留許可案件	定居許可人數
97年	240,494	20,404	8,109	540,039	2,421	519
98年	894,065	32,561	28,189	634,121	3,109	568
99年	1,512,127	27,781	13,499	700,700	2,736	498
100年	1,648,973	19,849	9,794	720,722	2,447	504
101年	2,450,589	17,178	8,763	906,621	3,169	643
102年	2,759,663	16,334	8,549	1,062,417	4,574	575
103年	3,842,510	17,213	7,012	1,256,365	7,506	697
104年	4,028,746	15,581	6,460	1,379,672	6,339	891
總計	17,377,167	166,901	90,375	7,200,657	32,301	4,895

資料來源：中華國內政部移民署，業務統計-統計資料(截止日期：104年12月31日)

https://www.immigration.gov.tw/lp.asp?CtNode=29699&CtUnit=16434&BaseDSD=7&mp=1&xq_xCat=

105

為利新興旅遊市場之健全發展，實現賣（我）方市場優勢篩選優質陸客，經交通部及觀光局協調本院大陸委員會、內政部移民署等機關推動辦理下列配套措

施

一、以品質優化發展策略嚴格把關旅行業接待品質

(一)2013年5月1日起實施優質行程措施，針對大陸觀光團之住宿、餐食、購物、行程安排等面向訂定較高服務品質規範，以引導市場朝向優化發展。

(二)因應「個人旅遊團客化」，交通部已修訂法規自2015年4月1日起，針對違反規定之旅行業加重罰則提高處分至停業3個月至1年；並對破壞市場商序情節嚴重之大陸組團社，禁止其組團來臺。

(三)2015年8月成立觀光專責稽查單位，針對影響市場秩序之重點業務，定期、不定期於購物店、機場港口、常訪景點、旅行業等進行抽查，並聯合財稅部門、地方政府等機關就旅館（民宿）、餐廳、遊覽車、購物店等設施及導遊等內容，按季擴大辦理陸團旅遊品質及安全稽查，督導旅行業提升品質。

(四)發揮行政一體機能，全面有效導正陸客市場秩序，推動跨部會機制，指示主管部會依權責積極辦理。

(五)為強化陸客保險機制，2015年10月1日起實施旅行業接待陸團應確保旅客已投保旅遊傷害、突發疾病醫療及善後處理費用之保險，保障旅客權益並減少醫療糾紛。

二、實施專案以政策鼓勵特色旅遊

為擴大區隔不同客源需求，創新來臺旅遊市場精緻商品，觀光局陸續推動各項不受公告數額限制之專案，以政策鼓勵特殊型態觀光團，陸續推動郵輪旅遊團、獎勵員工旅遊團、原民部落團、直航客船團、金馬澎離島團、高端品質團等，朝向主題化及深度化，更從人文、創意作構思，豐富旅遊內涵，包括自行車、生態、慢活、美食、文化、郵輪、原民等主題旅遊，期加大經濟效益，平衡區域發展及引導深度性旅遊。

三、簡化行政措施適度鬆綁法規

(一)2009年1月17日修正「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」：增訂大

陸人民持大陸地區機關出具之證明文件亦得申請來臺觀光，放寬申請資格之認定標準；降低組團人數為 5 人以上；延長旅客在臺停留期間至 15 日；調降旅行業辦理接待陸客業務保證金額度為 100 萬元。

(二)修正「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」，放寬離團人數及天數比例至總人數、總天數之 3 分之 1，並放寬團體自由活動時間至總天數之 3 分之 1。

四、加強新興市場行銷推廣

(一)推出短天數(5-6 日)、區域性、分眾化、主題式深度旅遊行程。

(二)邀請大陸媒體來臺製播旅遊介紹專輯報導臺灣各地景點及特產，提供大陸居民真實貼近臺灣面貌之管道，並邀請大陸駐臺媒體參加深度遊程，協助擴大報導素材，增加多元報導管道，提升臺灣在大陸出境旅遊市場的競爭力及持續力。

(三)提供組團社以及潛在業者臺灣觀光文宣品，並與大陸地區業者合作宣傳臺灣觀光。

(四)於重點城市辦理臺灣觀光推廣說明會、邀請大陸地區旅遊業者來臺深度熟悉旅遊及組團參加大陸地區重要國際旅遊交易會。

五、透過兩岸磋商機制平臺溝通協調

透過台旅會與大陸海旅會建立常態化磋商機制，已協調擴大開放大陸居民來臺旅遊省市、調降最低組團人數、延長在臺停留期間、解決領隊證張數不足問題、增加組團社家數、簡化大陸居民申請來臺手續等事宜，並對於共同提升赴臺旅遊品質、維護旅遊市場秩序等列為重要工作目標有具體共識，雙方將加強市場監管力度查處違規旅行業及其從業人員，並強化大陸旅客文明旅遊的宣導及教育。

六、建置景區分流及管理平臺解決供需問題

(一)為協助重要風景據點及參觀點如阿里山、日月潭、太魯閣、故宮等之管理單位調節旅客流量，交通部觀光局已設計新的管理資訊系統，依旅行業者登錄之旅遊資料產出未來 1 週各重要景點之大陸觀光團人數及團數，提供各該管理單位評估

旅客總量及早採取因應措施，並供接待業者查詢作為安排團體行程之參考。

(二)目前熱門景點訂總量管制或分流管制措施及其配套處罰規定，如故宮針對團體需事先預約、阿里山森林遊樂區實施團客人園分流預約制、野柳地質公園採團客尖峰分流、101 觀景臺之團體票須參觀前 3 天預約等。(關於馬政府開放陸客來臺紀事，羅列如：附件三¹⁰)

第四節 小結

中國大陸從 2010 年代開始出境旅遊發展快速，2014 年大陸出境旅遊市場首次過億，達到 1.07 億人次。從總量上來看，大陸已經連續 2 年成為世界排名第一大的世界客源地，出境旅遊成為大陸軟實力的輸出管道，可藉由出境旅遊對他國進行經濟協助、以宣揚富國及強國形象。

如此情形對臺灣亦同，國人除努力獲取其經濟助益，同時也須對應其政治、經濟及其他各方面不平衡之發展，加以關注且研議因應對策，防備其政治上之操弄與經濟上過度依賴。

¹⁰ 中華民國交通部觀光局-大陸人士來臺，《開放陸客來臺之發展過程（大事紀）105.03.01》
<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=363>。

第三章 兩岸觀光發展的政策與法令

我國觀光事業於 1956 年開始萌芽，1960 年 9 月於交通部設置觀光事業小組，1966 年 10 月改組為觀光事業委員會，1971 年 6 月 24 日政策決定將原交通部觀光事業委員會與臺灣省觀光事業管理局裁併，改組為交通部觀光事業局，至 61 年 12 月 29 日「交通部觀光局組織條例」公布後，依該條例規定於 1973 年 3 月 1 日更名為「交通部觀光局」，綜理規劃、執行並管理全國觀光事業。(交通部觀光局，2016)

而中國大陸的旅遊業，自 1978 年中國大陸第十一屆三中全會中通過「對內搞活經濟，對外實行開放」之政策後才真正起步，當時鄧小平非常重視旅遊業，其各地方政府皆開始加快腳步發展觀光，除逐步解除各項限制外更積極制定相關政策以提升旅遊產業的價值，發展至今，中國大陸旅遊產業，已經成為其經濟活動主要產業之一。

第一節 兩岸觀光發展的法令

壹、中國大陸出境與赴臺旅遊法令

1978 年改革開放後，中國大陸逐步允許民眾參與旅遊的三個階段為：80 年代港、澳、泰之出境探親階段、90 年代出境旅遊試點階段，包含菲律賓、南韓、澳洲、紐西蘭等亞太地區國家、21 世紀出境旅遊全面開展階段。而中國大陸之出境旅遊始於 1983 年，中國大陸開放廣東省內居民赴港探親，並於 1984 年擴大為全國性的探親旅遊，但因須由海外親屬負擔旅費，故出境旅遊並不發達。¹

直到 1990 年，中國大陸國家旅遊局頒布《關於組織我國公民赴東南亞三國旅

¹ 李明隆，《政府開放陸客來台觀光政策效益之研究》(臺北：中國文化大學社會科學院政治學系碩士論文，2013) 頁 15-17。

遊的暫行管理辦法》，中國出境旅遊方案才有自費性的觀光旅遊。在 1997 年 7 月實施的《中國公民自費出國旅遊實施管理暫行辦法》，才真正開啟大陸自費出境旅遊市場的形成。1991 年，中國大陸公布《中國公民往來臺灣地區管理辦法》²，是中國大陸開放大陸人民赴臺的第一部法規，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。律定臺灣海峽兩岸人員往來，促進各方交流，維護社會秩序，及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、學術等活動事項。(參見附件四)

並於 1998 年制定《大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法》。其經濟成長力道更加突出， 2002 年中國大陸正式實行《中國公民出國旅遊管理辦法》，顯示出境旅遊由「暫行」、「試點」走向「正式」、「全面」，除此之外，大幅增加開放旅遊之國家，尤以歐洲國家為最，而中南美洲與大洋洲國家則也逐漸解禁，截至 2008 年底，共有 137 個國家（地區）成為中國出境旅遊之目的地。³ 不僅歐洲、中南美洲及大洋洲等國家之開放，中國大陸也積極地推動大陸地區民眾赴臺旅遊之相關辦法。2006 年 4 月，國家旅遊局、公安部 and 國臺辦聯合公布了《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 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。將臺灣列為可前往觀光旅遊的地區，同時加強辦理赴臺觀光旅行社之管理，在推動大陸居民赴臺旅遊方面邁出了實質性的一步。而此辦法推行之目的及其影響如下：一、將「旅遊外交」正式轉變為對臺「旅遊統戰」；二、「海峽兩岸旅遊交流協會」已經正式運作；三、發布之形式意義遠高於實質意義；四、深知臺灣旅行業者難為

² 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>。

³ 葉桂平，《旅遊與政治之互動--以臺灣海峽兩岸間旅遊政策為例》(澳門科技大學學報，第 3 卷第 1 期，2009 年 6 月)，頁 66-74。

談判對手；五、中資進入臺灣旅遊產業將難以避免；六、臺灣導遊競爭優勢必須提升。⁴ 2007年，為了確實維護旅遊消費者和出境旅遊組團社合法權益，優化旅遊發展環境，規範出境旅遊行為，促使經營者誠信經營，旅遊者誠信消費，減少旅遊合同糾紛，中國大陸國家旅遊局參考臺灣旅遊契約範本之例，由國家旅遊局與工商行政管理總局共同制定中國公民出境之「大陸居民赴臺灣地區旅遊合同示範文本」。⁵

中國大陸行政法規或部門規章對旅遊法律關係等則有較具體之規範，對旅客求償之程序與賠償之標準，有相當具體之規定，旅遊民事糾紛主要係依旅遊投訴暫行辦法。另外，規定旅行社提供旅遊訊息必須真實可靠、對旅遊者應作說明與必要警示、增加旅遊項目以及費用應經旅遊者同意，要求旅客應與旅遊者簽訂合同、應為旅遊者辦理意外保險、委託境外給付提供者應選擇信用良好之旅行社。⁶由於《赴臺旅遊管理辦法》對2008年全面開放陸客來臺後的情況在規範上有所不足，故於2008年6月，由中國大陸之國家旅遊局委託海峽兩岸旅遊交流協會，分別發布《大陸居民赴臺灣地區旅遊注意事項》、《大陸居民赴臺灣地區旅遊領隊人員管理辦法》、及《大陸居民赴臺灣地區旅遊團名單表管理辦法》，及2009年2月20日由中共國務院發佈《旅行社條例》，使相關法令體系更為完備，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。綜上，有關陸客來臺政策的發展過程，可知中國大陸政府主動發動出一連串推動來臺旅遊措施，並交由各地方政府執行，成為一種「上行下效」的政策落實模式。⁷

⁴ 范世平，《中國大陸發布『大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法』影響之研究》（展望與探索，第4卷第7期，2006年），頁87-90。

⁵ 許惠祐，《兩岸旅遊：契約與合同法制》（臺北：華泰出版社，2008年），頁49。

⁶ 許惠祐，《兩岸旅遊：契約與合同法制》（臺北：華泰出版社，2008年），頁48-49。

⁷ 范世平，《中國大陸對於民眾赴臺旅遊相關法令之研究》（展望與探索，第7卷第12期，2009年），頁87-107。

貳、我國對陸客來臺旅遊法令

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。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。2001 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」，並陸續進行修正。（參見附件五）

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」第九條規定：「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。⁸

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士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，該署

⁸ 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。

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，移民署將大陸區來臺觀光人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。並於 2014（民國 103）年 9 月 4 日公告，103 年 9 月及 12 月為旅遊旺季，每日數額自 5,000 人調高至 8,000 人，每工作日核發 11,680 人，其中一般團 3,650 人、優質團 8,030 人（原 3,650 人，另增 4,380 人）。⁹

第二節 兩岸觀光發展的政策

壹、大陸對臺旅遊政策

1987年政府解除「戒嚴令」，同年並開放民眾赴大陸探親。中共隨即於宣佈《關於臺灣同胞來大陸探親旅遊接待辦法的通知》，此為兩岸第一次有非政治性的對等公告處理辦法，也替未來兩岸人民觀光交流立下了基礎法條。大陸方面在1972年(民國61年)與美國簽訂了「上海公報」之後，成立「對臺辦公室」；但因當時兩岸並無往來，少有具體事務可以處理。1988年8月，大陸當局也設立「國務院臺灣事務辦公室」，以負責處理及協調其「國務院」有關部門和「地方政府」有關部門之涉臺事務。至1991年12月，中共又因應我方海基會的設立，成立了「海峽兩岸關係協會」(簡稱「海協會」)，以民間組織身分，協助大陸有關單位來處理兩岸民眾交流的事務，成為與我「海基會」互相對應的機構。兩岸至此，在政策的規劃與事務的執行上，建立了相應的交流體系。¹⁰

大陸的對臺政策是由中國共產黨中央的少數人決定，往往因人、因事而異。譬如民國 1995 年 5 月，我方的海基會與大陸的海協會代表在臺北舉辦第二次「辜

⁹ 移民署全球資訊網，《公告修正大陸地區人民來臺從事觀光活動之數額、實施範圍及方式》，<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1277044&ctNode=29711&mp=1>。

¹⁰ 行政院陸委會，《兩岸關係的發展》，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=68354&CtNode=5836&mp=4>。

汪會談」的第一次預備性磋商，原計畫在該年的7月舉行第二次的辜汪會談，但因大陸當局以6月李總統訪問美國的康乃爾大學，就片面中止第二次辜汪會談，大陸為達成打壓我方國際空間的政治目的，即使中斷或倒退了兩岸關係也在所不惜。但整個世界的大局勢是以和解代替對抗，兩岸的交流乃是大勢所趨。

1990年因大陸偷渡客問題嚴重，於1990年9月12日兩岸在金門透過了雙方的紅十字會代表，簽訂了有關遣返兩岸偷渡或罪犯的《金門協議》，避免了一再演生的偷渡悲劇，也啟動了兩岸透過民間直接接觸的開端。但當時兩岸仍在意識形態上有重大的分歧，三通的機會極微，而實際上兩岸居民在福建沿海和金馬地區早已有經濟上的交往。1992年3月大陸福建省提出「兩門對開，兩馬先行」的「小三通」構想（「兩門」即大陸的廈門和臺灣的金門，和「兩馬」即大陸的馬尾港和臺灣的馬祖），由於臺灣並未回應大陸的兩門與兩馬建議，大陸當局遂於1994年1月自行公佈實施《關於對臺灣地區小額貿易的管理辦法》，指定福建、浙江、江蘇、上海、山東等東南沿海口岸，由臺灣居民和大陸對臺小額貿易公司進行「小額貿易」，「小額貿易」並不等於一般性的進出口業務。大陸當局將這種小額貿易定性為非官方的直接貿易和經濟交流。¹¹

2004年9月，「福建省」副省長王美香宣佈福建省居民將開放至金馬旅遊，2005年3月，「國臺辦」交流局局長戴蕭峰宣佈大陸將積極準備開放陸客至澎湖旅遊。2006年5月，大陸更宣佈小三通航線擴大至泉州，2008年5月馬英九政府上臺執政，馬上在6月19日宣佈擴大小三通方案，臺灣居民只要持有兩岸入出境有效證件，就可以從金門或馬祖進出中國大陸。（陸委會主委賴幸媛說，擴大小三通是政府照顧金馬地區民眾的一項政策，緩和未來兩岸直航所帶來的影響）至此，兩岸直航前的交流模式，從臺灣單方面開放赴大陸探親，到兩岸的金門協議，海基會與海協會的磋商會議，小三通終於完成其歷史任務，並持續擔負

¹¹ 李謙宏，《中共對臺旅遊政策研究》（臺北：國立政治大學國際事務學院國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文，2012年6月）。

著大量臺商來往大陸內地的中轉站，可以說前述各事件均是兩岸直航前交流的開路先鋒，小三通則是兩岸直接通航前的測試點，它測試了航線與航點的對等運行，測試了兩岸出入境的流程與效率，測試了觀光旅遊團體的實際操作問題，也測試了意外狀況的合作與排除，兩岸以小三通的合作模式，站穩了直航前的腳步，許多問題均可迎刃而解。

在兩岸直航之前，大陸就嚴禁大陸居民經第三地來臺觀光，甚至將其組團社列為懲罰名單，¹² 對於承辦這類業務的大陸旅行社給予重罰，並將臺灣的地接社列為黑名單。此事的背後動機應在於中共想藉此逼迫臺灣上談判桌展開兩岸對話，而陳水扁政府卻無意與中共對話。其後馬政府執政，兩岸在2008年6月第一次江陳會上敲定，從同年7月開始執行兩岸週末包機直航大陸5個城市，也就是真正的大三通，兩岸從此進入了直航新時代。從2008年7月大陸所開放的是北京、上海浦東、廣州、南京、廈門等五個城市的機場，臺灣則開放臺灣桃園國際機場、臺北松山機場、臺中清泉崗機場、高雄國際機場、馬公機場、金門機場、臺東機場和花蓮機場等八個機場。到2008年11月在臺北舉行第二次「江陳會」，簽署了《海峽兩岸空運協議》，本次協議雙方同意開通臺灣海峽北線空中雙向直達航路，並建立兩岸空管部門的直接交接程序，大陸並再開放16個機場做為兩岸包機的航點。¹³ 在2009年4月的第三次「江陳會」上，雙方同意簽署《海峽兩岸空運補充協議》，大陸又新增6個機場加入兩岸直航序列，臺灣並開放桃園國際機場與高雄國際機場兩個機場營運定期航班，大陸則開放所有機場均可經營定期航班。2009年12月，交通部民航局以與對岸換函的方式新增了四個航點，兩岸直航的大陸機場增為31個。2010年7月，陸客來臺觀光開放滿兩週年，大陸宣佈

¹² 聯合報，《第三地來臺觀光，中共嚴抓》，2006年4月5日，
<http://blog.sina.com.tw/awater/article.php?pbid=20391&entryid=3063>。

¹³ 民航局，《海峽兩岸空運協議全文》，
<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/海峽兩岸空運協議.pdf>。

各省市自治區大陸居民全部開放來臺旅遊，包括內蒙古自治區、西藏自治區、甘肅省、青海省、寧夏回族自治區、新疆維吾爾自治區等六個偏遠地區的省份也全部都開放來臺…至目前大陸對臺總共開放了61 個直航機場，在全部31 個省市自治區中，近乎全部可以直航赴臺。¹⁴

綜觀大陸對臺開放直航的機場順序，以政治經濟考量來看，其有以首都為先、兩岸關係深厚的城市為先、經貿大城為先的特色；以行政層級來看，其有以直轄市為先、省級行政中心為先、大型知名地級市為先的特色；以地理交通考量來看，其有以近沿海者優先、人口稠密之富裕地區優先、有眾多臺灣旅行團前往之知名風景名勝地區者優先。整體考量可以看出其有由大而小、由富而貧、由近而遠並兼顧地區平衡的考量，目前開通的41 個直航城市，其分布地點非常的均衡幾乎包含了所有經貿大城與人口稠密地區。

貳、臺灣開放陸客來臺的旅遊政策

1987年政府解除「戒嚴令」，同年並開放民眾赴大陸探親。由於兩岸官方未有接觸，也沒有專責的民間機構來處理兩岸一般交流的事務，因此探親的手續請紅十字會代為收件，並由該會增設大陸探親服務處，專門負責服務赴大陸探親的民眾。1991年5月，政府宣布廢止「動員戡亂時期臨時條款」，兩個月之後，民眾赴大陸探親的事務即由內政部警政署入出境管理局直接處理。至1988年8月，行政院設置了任務編組的「大陸工作會報」，陸續擬訂了多項開放民間交流措施。但是探親民眾人數也不斷增加，涉及事務日益複雜，遂依據1991年元月總統所公布「行政院大陸委員會組織條例」之規定，設置行政院大陸委員會(簡稱「陸委會」)。從此之後，陸委會成為政府統籌大陸工作的專責機關，從事全盤性大陸政策及大陸

¹⁴ 中華民國行政院大陸委員會，《兩岸空運直航航點開放情形(104.08.25)》，<http://www.mac.gov.tw/public/Data/59110513771.pdf>。

工作的研究、規劃、審議、協調及部分執行的工作。1991年2月，政府與民間共同捐助成立「財團法人海峽交流基金會」(簡稱「海基會」)，接受政府委託，辦理兩岸民間交流中涉及公權力而不便由政府出面處理的事務性、技術性事項，而大致完成我方之大陸工作體系。

兩岸開始接觸，我方因來不及立法，只制定了一些行政法令，如「淪陷區出版品電影片廣播電視節目進入本國自由地區管理要點」、「郵寄大陸地區函件處理要點」、「大陸地區物品管理辦法」、「現階段國際會議或活動涉及大陸有關問題作業要點」等。但隨著兩岸關係日益密切、活動頻繁，所涉及的法律事件也紛至沓來，影響所及，已不是既有的法令足以因應。因此我方於1992年制定「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」(簡稱兩岸人民關係條例)以做為規範兩岸人民交流的基本準則。這是兩岸關係史上第一個制訂完成的法律，所以不但具有時代意義，而且有相當的歷史價值。有了這個法典，各行政主管機關可以依條例的授權與規定，訂頒相關的許可辦法，如「臺灣地區人民進入大陸地區許可辦法」、「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」、「大陸地區專業人士來臺從事專業活動許可辦法」、「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」等，使得我方與對岸的交流具有法制的基礎。

從1987年以來，政府在兩岸交流上，除了經立法程序成立正式機構，完成法律規章之外，並促進以下四項民間交流¹⁵

一、社會交流：兩岸交流開始於1987年政府開放民眾赴大陸探親，這是蔣故總統經國在其生前任內最重要的決定之一。這項開放措施完全是基於傳統倫理及人道考量，開放之初是以在大陸地區有「三等親內之血親、姻親或配偶」的一般民眾(不包括現役軍人及現任公職人員)為主要對象。而後不斷依民意放寬限制，如一般民眾赴大陸探親的親等由三親等放寬為四親等，然後又開放公立學校教職員工、政府機關技工、公營事業機構技工等赴大陸探親、開放各級民意代表赴大陸探親及

¹⁵ 行政院陸委會，《兩岸關係的發展》，

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=68354&CtNode=5836&mp=4>。

訪問、延長赴大陸探親的時間與次數、開放公務員赴大陸探病、奔喪以及九職等以下公務員可赴大陸探親等。截至目前為止，政府除了在「身分」方面，對公務員、情治人員及現役軍人尚有「事由」限制之外，一般民眾赴大陸地區則不再受「事由」的限制。簡言之，臺灣目前除了極少數人之外，都可自由辦理出入大陸的手續。至於大陸民眾來臺，於 1988 年 11 月開放大陸人民來臺探病、探親、奔喪；在探親上，對於依規定不得申請進入大陸探親的軍警及其他公務員，則允許其大陸地區三親等內血親或配偶可申請來臺探親；並陸續開放大陸的父母、配偶、子女或滯留大陸而在臺原有戶籍的人民，也可來臺探親。大陸民眾如果打算來臺居留，則以其配偶在臺者為主；對年邁或年幼的大陸直系血親及配偶、滯留大陸的臺籍人士或前國軍人員等特定條件人士，則可以同意他們來臺定居。其次，為了促進兩岸民間交流，又採取重點式的開放辦法，如開放大陸地區文教、經貿等專業人士來臺參觀、訪問。基於兩岸人民的親情倫理因素考量，政府更放寬大陸人民的來臺限制，如擴大並增加大陸人民在臺定居、居留類別及數額等。以大陸地區配偶來臺居留為例，已由原先的每年三百名逐年擴充到 1997 年的每年一千八百名。政府一直希望在安全因素與人道因素當中取得平衡點，施政也充分體現全民的需求及民意的走向，與中共對臺政策一向為政治服務有相當差異。

二、文教交流：政府在開放大陸探親之後，為加強雙方民眾的相互認識與了解，積極鼓勵兩岸在文化、教育上的交流，認為這是消除隔閡、化解畛域的最好方法。自 1988 年 8 月起，對物品的來臺，到人員的往來，逐步放寬限制。此外，政府更結合民間力量推動各項文教交流活動。兩岸文教交流範圍，已由學術逐漸擴充到藝文、科技、體育與大眾傳播，而交流深度，也由人員互訪、召開學術會議等發展到交換出版品、合作研究、技藝觀摩、傳習教練等。除了政策上的開放措施之外，政府在經費上也頗支援、鼓勵兩岸的民間交流，各相關文教主管機關都曾資助民間團體進行兩岸文教交流活動。陸委會並於 1994 年 1 月成立以資助兩岸交流為宗旨的「中華發展基金」，以資助兩岸的交流活動。

三、經貿往來：自 1987 年 11 月政府開放兩岸民間交流之後，兩岸經貿交流也在「間接」往來的架構下逐步展開。我方民眾到大陸探親，必定帶進部分臺灣或海外的產物，在大陸生活的時候，必須購買當地的貨品，回臺灣也許帶來一些土產，這是經貿交流的開始。因為有這些消費行為，勢必牽涉匯兌及匯率問題，探親前後，兩岸要互通音訊，這又牽涉通郵、通電，探親民眾在旅行時須參加平安保險，萬一出事還須理賠，這又牽涉金融保險等問題。在開放探親之初，由於限制頗嚴，這些牽扯只是個案，但隨著探親、旅遊、交流活動的頻繁，參與民眾人數大增，這類個案便彙集成一個極為龐大有關金融、貿易乃至法律的問題，必須從整體來觀察，並尋求通盤的解決。兩岸經貿關係的快速發展，可以說是雙方經濟條件互補互利形成之結果。因此兩岸的經貿活動一經展開，就變得日趨密切，原來是一種自然力所促成，雙方的政治，對這一活動並沒有提供太多的幫助，有時候，反而形成一種阻礙。然而在高層的經貿活動上，政治確實扮演著相當重要的角色，這是不可諱言的。展望未來，兩岸的經貿活動會繼續緊密，但如要求更高的增長，更大的開展，則必須仰望雙方在政治上的敵對態勢能夠舒解，雙方通過協商制定相關協議以保障彼此的經貿往來，這樣兩岸中國人互助互補的經貿關係，將創造更為豐碩的成果。

四、兩岸協商：兩岸因民間交流日益頻繁，不免衍生許多的問題，這些問題都直接或間接的與人民權益有關。以事務性的問題為例，如因婚姻、繼承、學歷等問題所引起的文書查證的需要；因信件往返所引起的查詢與補償問題；因投資設廠所引起的權益保障問題；因旅行而產生的人身安全與旅遊糾紛問題；因持續不斷的海上走私、漁事糾紛、大陸人民偷渡來臺而產生的共同防制犯罪等問題。在擴大兩岸民間交流的同時，為了解決這許多新生的問題，必須與對方交涉、協商共同查核、驗證；在與對方交涉協商之前，必須先建立一個專責機構，來處理這些相繼而來的事務。我方海基會在 1991 年 2 月成立，以民間團體接受政府委託的方式，與對方會商處理兩岸事務性的問題；大陸方面也成立了同性質的海協會，至

此，兩岸處理因交流衍生問題的專責機構已經設立，為協商解決問題跨出了重要的一步。

在2000年，臺灣首次政黨輪替後，民進黨對於臺灣觀光旅遊產業的長期低迷、經濟發展欠佳及失業率向上攀升，迫使其將觀光產業之發展作為執政的政策之一。同年12月行政院發布《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，亦即「小三通」。然後在2001年通過了《開放大陸地區人民來台觀光推動方案》自2002年元旦開始局部試辦，對象是以旅居海外之大陸地區人民為主，依辦理成效及兩岸互動情況逐步擴大實施。依《兩岸人民關係條例》第16條第1項為法源，內政部於2001年發布了《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》成為推動大陸觀光客赴臺政策立法源基礎。2002年起即開始試辦第三類有關赴國外留學或旅居國外取得當地永久居留權的大陸地區人民來臺觀光，包括第三類有關旅居國外（包括港澳地區）4年以上，且領有工作證明之大陸地區人民及其隨行之配偶及直系親屬來臺觀光，並開放第二類有關赴國外旅遊或商務考察之大陸地區人民輾轉來臺觀光等。更推動了「觀光倍增計畫」，其中以開放中國大陸觀光客來臺為其最重要的項目之一。

2004年政府為了刺激入境觀光業績，進一步將「第三類」中國大陸人數的團進團出限制完全取消不必安排隨團導遊人員。2005年，政府為策進兩岸開展觀光旅遊業的交流，指定中華民國旅行商業同業公會全國聯合會作為兩岸協商聯繫窗口，並許可中國大陸國家旅遊局來臺進行旅遊景點及設施考察等，為兩岸的旅遊協商奠定基礎。於2007年的清明節包機後，民進黨政府曾擬宣布兩岸週末包機、貨運便捷化及觀光客來臺的「三合一措施」。在自由行之部分，為增加陸客來臺自由行人數，觀光局透過台旅會與大陸「海旅會」，針對陸客來臺自由行開放區域，來臺人數配額上限內政部亦由每日500人，配合本次開放調整為每日1,000人，其後並逐步調整至現在每日5,000人次之數額。而交通部觀光局亦將開拓大陸觀光市場及輔導大陸觀光團優質發展，調高優質團數額比例，促進兩岸觀光永續發展，

列為2016年的施政重點¹⁶。

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。

一、入境管理：

依據「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」第3條申請許可來臺觀光、第16條得不予許可(已許可者，得撤銷或廢止其許可)來臺觀光，分述如下：¹⁷

(一)、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：

- 1.有固定正當職業或學生。
- 2.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。
- 3.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。
- 4.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。
- 5.其他經大陸地區機關出具之證明文件。

第3條之1：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)：1.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

¹⁶中華民國交通部觀光局，《2016年施政重點》<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=122>。

¹⁷全國法規資料庫，「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0080141>。

臺幣五十萬元以上。2.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。

(二)、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：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為。6.最近五年曾未經許可入境。7.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。8.最近三年曾逾期停留。9.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。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.申請來臺案件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民未隨團入境。15.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。

二、入境後管理

依據「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」對大陸民眾入境後之通報、逾期停留、保險及旅行業管理等分述如下¹⁸

(一)、通報

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

¹⁸ 中華民國內政部，《大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法》，<http://glrs.moi.gov.tw/NewsContent.aspx?id=2351>。

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。

(二)、逾期停留

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。

(三)保險

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： 1.每一大陸地區旅客因意外事故死亡：新臺幣二百萬元。2.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。3.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。4.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。

(四)、旅行業管理：第 21~29 條，其中第 26 條規範如下

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，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；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，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至三個月：1. 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。2. 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。3. 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。

旅行業違反第五條之一第一項規定，或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，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至一年。

導遊人員違反第十九條第一項、第二十二條第一項第二款、第四款至第十款、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，由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。

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」¹⁹；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」，²⁰ 將先前發佈「中國公民自費出國旅遊管理暫行辦法」廢止。

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。以下分為旅行社組團旅遊、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，「為了規範旅行社組織中國公民出國旅遊活動，保障出國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

¹⁹ 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>。

²⁰ 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>。

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。臺灣目前尚未成為中國的旅 遊目的地，因此來臺灣參訪需經過申請文教、經濟及社會等交流為目的才可以順 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法令、政策及管理措施。兩岸從軍事戰爭走向今日，歷經了許多的時期，從中共對金門停止砲擊，到臺灣開放老兵回鄉探親，從兩岸紅十字會的協商窗口，到海基會與海協會的兩岸許多種的協議，從金門、馬祖的小三通，到兩岸各大城市的大三通，走了約有半個世紀。

在 2008 年 5 月馬英九總統上任後，兩岸的觀光迅速發展，同年 7 月 4 日兩岸包機的啟航，使兩岸人民觀光旅遊進入新的階段，之後大陸人民來臺觀光的數字極速增加。兩岸政府為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；而大陸方面則制訂「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。不論是對於旅遊人數配額制度的實施還是來臺旅遊領隊人員的資格取得，來臺旅遊都是採取所謂「兩級制」，即由國家旅遊局直接管理組團社，而出國旅遊則是採取「三級制」，在國家旅遊局與組團社之間尚有地方政府旅遊部門。顯示由於兩岸關係的高度政治性與敏感性，為方便直接掌控與迅速進行問題處理，來臺旅遊是由中央政府直接管理監督旅行社與導遊人員。

最後，在管理政策上，兩岸分別對組團社進行規範，且都以團進團出為主，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 開放陸客來臺觀光對臺灣政治之影響

本章對陸客來臺觀光對臺灣可能產生的政治影響進行分析。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上的正面影響；第三節討論陸客來臺觀光所可能帶來政治上的負面影響。

第一節 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，為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。²

二、利用全球整合與治理的契機，建構兩岸政經關係的新架構

臺灣是想利用全球整合與治理的契機，建構兩岸政經關係的新架構，其以「政治治理」和「經濟治理」的思維出發，在政治上追求國際政治建制的參與，在經濟上則選擇融入全球經濟的整合，並希望依此創造出各種兩岸政治經濟協商談判的新機制平臺，藉以推動兩岸關係的正常化；但在經濟整合的同時，臺灣對於經

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。

² 黃園淋，《陸客來臺觀光及其政經影響（2008-2012）》（嘉義：南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班，2013 年）頁 55。

濟安全的懸念，則讓其設計出「透過政治的去中國化確保經濟開放安全」的政經悖向路線，且讓「本土化」的臺灣主體性論述大放異彩。³

貳、中國共產政府的考量

一、「以通促統」的對臺戰略

開放中國觀光客赴台，除了將使台灣對中國經濟更形依賴外，最重要的是社會層面的影響。因為這種基層民眾間的互動，不是過去消極僅讓台灣民眾「走出來」赴中國瞭解，而是積極的「走進去」讓深綠民眾認識中國。這對於和平統一來說，是從「由上而下」的菁英拉攏，走向「由下而上」的群眾路線。這在香港實施與內地的「CEPA」（更緊密經貿安排）政策而開放陸客自由行後，香港經濟不但從谷底翻身，民眾對北京的支持度更不斷攀升，就可得到明證。⁴

二、「和平解決」臺灣問題，展現中共軟實力

在全球化的熱潮下，武力犯臺來解決臺灣問題已非上策，因為一方面會得罪美國，破壞剛建立起的中美關係，另一方面製造與臺灣人民的仇恨也非良策。讓大陸人民走進臺灣，看看臺灣的秀麗風光再加上民族情感的融合，臺灣民眾應當會對中國表達友善的態度。除了幫臺灣提振經濟，也著眼在於能夠拉攏臺灣民眾，籍此希望將軟實力展現在改善兩岸的關係上，能減少仇恨，創造非敵對的狀態，和平解決臺灣問題為目的。

三、提升臺灣對大陸在經濟上的依存度

當大量的陸客經過團體或自由行方式來臺旅遊，提振臺灣經濟的同時，也升高了大陸與臺灣人民間情感交流、地理熟悉、社會層面的了解。如此讓臺灣人民

³ 林茂松，《開放陸客來臺觀光旅遊之政經分析（口試本）》（國立臺灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文寫作計畫，2014年）。

⁴ 范世平，《開放中國觀光客來台之兩岸政治賽局》（2007年7月11日）
<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/04116394681.pdf>

無法排拒大陸人民來臺的同時，對於其統戰策略的推展就更順利了。

第二節 開放陸客來臺觀光對臺灣政治之正面影響

壹、有效促進兩岸關係之發展，製造兩岸雙方雙贏的局面

大陸觀光客來臺，增加兩岸人民的互動與了解，促進兩岸關係的穩定與和平發展⁵。兩岸情勢的穩定是經濟發展的重要基礎，陸客來臺數量的不斷增加，讓臺灣的觀光產業一片榮景，許多觀光設施被投資興建或改裝，增加了許多的就業機會，兩岸貿易往來將更擴大，人民將享受到兩岸交流所帶來的諸多好處，對兩岸雙方而言是個雙贏的局面。

貳、加深兩岸人民間之認識，促進兩岸關係之良性互動

觀光是沒有口號的政治，沒有語盲的外交，兩岸生活水準及制度差異甚大，開放大陸人民來臺觀光，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，發現了臺灣居民的文化水準及人情味，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。減少敵對意識，也為兩岸帶來和平與祥和。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。

而臺灣民間的友善與熱情，給了他們的最佳的第一印象。在大陸社會因歷經文革，其後遺症就是出了名的冷漠，人與人之間總像是互相防範的，雖然不時會有見義勇為，熱情相助的事件發生，但以比例來說太少了。而來臺灣的短短數天，卻可立即體會臺灣人民的友善與熱情，這點對陸客來說，無疑是來臺最大的人性

⁵「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.

體驗，臺灣人保留中華文化的根本基礎、友善個性，這些對臺灣人稀鬆平常的事，在大陸有錢也買不到。這些影響，對大陸觀光客回到大陸後，在某些場合可能會起一定的作用，對大陸當局而言，也是正面的影響。

參、體驗臺灣的民主與自由，人民亦能媒體運作與監督政府

大陸觀光客對臺灣選舉制度興緻極高，當他們看到要當總統的人得在電視上辯論，在市場裡、馬路上與人民握手拜託；當他們發現民意代表、縣市長與國家領導人的產生方式是由人民一票一票累積選出來的，甚至在觀光行程中遇到選舉場合也會忘情高喊「凍蒜」，他們內心裡是渴望民主與自由制度的。他們看到臺灣的官員對百姓人民的態度是謙卑與客氣，而警察執法時是兼顧人權的，政府車輛與軍車都要與人民一樣遵守交通規則，跟大陸相比，一般平民百姓的尊嚴，完全處於最低層次，根本是天壤之別。因此，臺灣的民主與自由制度在這些大陸觀光客心中，必然會產生渴求與嚮往，等適當時機發動爭取。

臺灣的媒體運作與監督政府的自主性，更是讓大陸民眾瞠目結舌。大量受到思想與意識型態控制的大陸觀光客來臺後，因為語言相通，在旅館內觀看電視節目時，看到臺灣的政論節目，會發現政府任何施政細節稍有不慎，即被放大到極點來報導，各種批評政府的道理不管行不行得通，只要敢罵或使出激情澎湃的陳述，收視率就會飆高。當大量的陸客看見這類節目時，對中共當局幾十年敢怒不敢言的怨氣，從此種下了據理力爭的民主動機，不只是大陸民眾，連大陸官員都愛看，這幾乎是中年以上的大陸觀光客在臺灣最愛的晚上餘興節目。當每年有一百多萬的大陸觀光客接觸了這類節目後，由於能來臺灣觀光的大陸觀光客都有一定的社會與經濟水平，因此他們回去以後的宣傳與影響不容小覷。

第三節 開放陸客來臺觀光對臺灣政治之負面影響

壹、中共加深對臺政治影響力，提升整個臺灣安全面的威脅

由於大陸仍然不改其一貫的統戰思維，在政治方面可能影響臺灣的國家安全，陸客來臺的確實身分，若無法完全實際查明，尤其自由行部份，陸客來臺可到處走動，則臺灣安全勘虞。

大陸當局對臺灣的政策，在「統戰作為」具有「連續性」及「一貫性」，從1949年至1978年大陸當局對臺政策由「血洗臺灣」、「武裝解放」到「和平解放」；1979年發表「告臺灣同胞書」宣示：「實現中國統一，寄希望於臺灣人民。」，促進兩岸「三通與四流」採和平統一的方式；1993年大陸對臺基本方針為「和平統一、一國兩制」；2005年胡錦濤所提的「反分裂國家法」強調臺灣問題採「和平統一」原則，而以「深化交流合作」、「推進協商談判」作為為手段，「反分裂國家法」其主要是「反臺獨」，強調鼓勵及推動兩岸交流活動，最終目的仍是兩岸和平統一；2014年2月18日中共總書記習近平在北京接見國民黨榮譽主席連戰率百人團時發表「共圓中華民族偉大復興的中國夢」提出「兩岸雙方要鞏固堅持九二共識，反對臺獨的共同基礎，深化維護一個中國框架的共同認知」，除了再次強調「反臺獨」及「九二共識」外，強化「一個中國框架」，更以中華民族之民族主義精神召喚臺灣統一完成偉大復興的中國夢。習近平以「民族認同」為基礎，以「民族情感」為號召，也強調「依照兩岸各自法律，進行各項協議的交流與互動」，對「以民為主」的臺灣社會，向下紮根的具體作為，才能讓臺灣民眾感受中國大陸的善意與誠意。習近平的這些話容易讓臺灣民眾對兩岸和平發展產生共鳴。因此，大陸開放陸客來臺旅遊具有其多元意涵：淡化臺灣中南部民眾普遍具有的「反中」情結、利用大陸經濟發展與人口優勢達到「以商圍政」之目的。

大陸官方暫時雖不以「促統」為優先作為，而是強化「防獨」及「反獨」的策略，再運用對臺「經濟讓利」，佐以民族主義，以「九二共識」進行協商談判，將兩岸距離拉近，逐步完成統戰策略。所以臺灣大陸政策的思考基礎仍須以強化國家安全為主。

貳、政治面影響社會安全面

因為兩岸經濟條件及社會型態之差距，開放大陸人民來台觀光，若未透過雙方政府的配合及管理，可能出現違規脫隊、逾期滯留、非法打工或從事非法活動等情形，影響社會治安惡化。例如：⁶一、破壞我國經過數十年經營始建構完成的良好社會生活秩序：大陸人民生活上大多不拘小節，生活習慣與現代文明社會脫節甚遠，不願遵守其他國家或地方早已形成的社會秩序及要求。此種情形尤以大城市以外的中小型城市或鄉村居民更是嚴重。因此在大陸隨手任意亂丟垃圾、上公共廁所任意污染便器且不願隨手沖水、愛隨地吐痰及便溺、不喜排隊、不願遵守規則、公共場合旁若無人大聲喧嘩、愛貪小便宜隨手帶走住宿飯店之物品或小商品、不愛惜使用公共物品甚至有時更是蓄意破壞、言行舉止粗魯易與各類服務業從業人員發生衝突等情事可說比比皆是。再者，由於大陸人極愛喝酒，酒後鬧事之糾紛在大陸可說是多如牛毛。於我國旅遊期間，晚上在各種場合喝酒之機會屬不少。若因此藉酒鬧事，進而引發各種衝突。而且大陸人民權利意識極強，尤其是有些省分自古以來民風就極為驕悍，復加以在花錢即大爺的心態作祟下，非常容易在一些服務上的小細節要求不同；或任何一點小不如意，立即引發激烈爭吵或更嚴重事故。二、易因意識形態不同而產生衝突：大陸人民民族意識極為強烈，而我國國民由於自幼即生長在自由環境，言論上較為率性。雙方在交談時，容易在認知不同時引發口角或肢體衝突。尤其是在談及此類事件而互不相讓時，發生各種大小程度不同的衝突即可能在所難免。三、可能發生國安或刑事法律事件：由於全面開放觀光後前來旅遊的大陸人數量極為龐大複雜，因此三教九流、懷有各種目的人均可能充斥其間，造成的國安及刑事問題有：跳機事件；人民幣兌換機制混亂造成人民幣偽鈔盛行，破壞我國金融體系；其他來台藉機賣淫、夾帶毒品入境、在賣場、飯店中發生小型竊盜案件、甚至犯罪集團極有可能藉機來台從事專業性犯案，然後一走了之。四、我國不良份子易藉機詐害大陸觀光客破壞我國人正面形象。

⁶ 財團法人國定政策研究基金會，《全面開放大陸觀光客來台對我國社會可能產生的負面效果》，趙德樞 2008 年 6 月 27 日 <http://www.npf.org.tw/1/4391>

第五章 開放陸客來臺觀光對臺灣經濟之影響

本章對陸客來臺觀光對臺灣可能產生的經濟影響進行分析。第一節將討論中華民國政府開放陸客來臺觀光的經濟考量因素；第二節探討陸客來臺觀光對臺灣可能造成的經濟上的正面影響；第三節討論陸客來臺觀光所可能帶來經濟上的負面影響。

第一節 中華民國政府開放陸客來臺觀光的經濟考量

壹、繁榮臺灣經濟及有效解決失業率問題

臺灣具有豐富的觀光資源，開放大陸人民來臺觀光，將可增加穩定的觀光客源，增加觀光外匯收入，進而有助於觀光產業規模的擴大及創造新的就業機會，同時也可帶動交通、娛樂、住宿等觀光產業及週邊產業之投資。據經驗顯示，大陸旅客赴各地觀光旅遊平均消費水準經常高於一般國際旅客，若能順利來臺觀光，應可發揮相當的經濟效益。

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業都遭逢困境。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。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 開放陸客來臺觀光對臺灣經濟之正面影響

壹、擴大臺灣觀光業發展利基，協助推動觀光相關產業之發展

臺灣具有豐富的觀光資源，開放大陸人民來臺觀光，將可增加穩定的觀光客源及外匯收入(表 5-1)，有助於觀光產業規模的擴大及創造新的就業機會，也可帶動交通、娛樂、住宿等觀光產業及週邊產業之投資。且大陸旅客赴各地觀光旅遊平均消費水準經常高於一般國際旅客，大量的來臺觀光，對臺灣的經濟效益可持續性的提升。

以 2014 年為例，來臺旅客每人每日平均消費 265.98 美元，居來臺市場第 2 位，僅次於日本之 296.17 美元，但是陸客的購物消費為 171.77 美元，而日本 76.63 美元，可見陸客的購買力高於日客。2014 年來臺旅客總平均消費 228.95 美元，陸客消費力是高於平均值以上，且超出甚多²。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。至 2015 年陸客來臺停留夜次達 10.94。³天期長短與觀光營收有關，這方面陸客也優於其他觀光客。

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）。

² 交通部觀光局，「觀光統計年報」，<http://admin.taiwan.net.tw/statistics/market.aspx?no=133>。

³ 交通部觀光局，「觀光統計月報」，<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=195#T2015>

表 5-1 臺灣觀光總收入統計（2001-2014）（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
2012	61,840,000	34,850,000	26,990,000
2013	63,890,000	36,680,000	27,210,000
2014	75,300,000	44,380,000	30,920,000

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>。

貳、促進台灣消費市場，提升台灣觀光業之發展

大陸觀光客來臺，首先想到的是提振臺灣觀光及其週邊產業之消費景氣。這些產業包括臺灣的航空業、旅行、觀光飯店、交通、餐廳、遊樂區、百貨業、土特產品等，達到擴大內需市場，同時也可以增加臺灣的就業機會。來臺陸客不但能欣賞臺灣的風景名勝，享受到臺灣的美食，也同時可以了解到臺灣的風俗文化，回去之後便口耳相傳，讓更多人想到臺灣來。

參、促成陸客來臺投資動機多樣化及商品之國際形象的推廣並促進兩岸貨幣流通

大量陸客來臺觀光的商機，由於陸資來臺投資受到經濟部投審會的控管，目前大陸地區人民來臺投資業別項目，在觀光服務產業中有旅館、餐廳與主題樂園等遊樂區可以開放給陸資投資。

中國文化向來是非常好客的，「遠來是客」的傳統觀念，再加上同文同種的血緣基礎，讓陸客來臺有著更深刻的意義。而陸客來臺消費各式各樣的商品，其中許多是臺灣製造的產品，像是 3C 商品、臺灣名產、象徵臺灣文化的紀念品等；這些商品透過陸客傳到對岸，意味著臺灣商品形象的推廣，也隱含著無限的商機，可進一步將商品行銷到大陸或其他地區。

臺灣去年已經開放國內銀行可直接進行人民幣的買賣，但貨幣的轉換交易規模仍然有限，常常出現人民幣存量不足的現象，且銀行業者需到第三地將人民幣買回，非常的不便。開放觀光後，陸客將人民幣攜至臺灣消費，而這些人民幣回流至臺灣當地的銀行，無形中降低臺灣當地銀行的人民幣存量需求，而且也減少到外地買回人民幣的交易成本，對兩岸貨幣的自由流通幫助甚大。

第三節 開放陸客來臺觀光對臺灣經濟之負面影響

壹、中資漸漸控制臺灣旅遊資源形成不公平的競爭市場

中資透過 ECFA 的簽署協議開放項目，全面進入臺灣的觀光旅遊市場，投資人主掌控非常多的旅遊資源，對臺灣的業者將會造成非常大的競爭壓力。大陸業者會直接收購各地旅館，降低出團營運成本，港資則強力擴張經營陸客旅行團的購物店，兩方都為了直接控制旅客來源。港資則可自由開設或投資入股或購買旅行社執照經營，組成大陸組團，香港接單，臺灣接待的兩岸三地一條龍作業，以蠶

食方式吃掉原本應屬於臺灣業者的大餅，香港現在根本就是大陸的一個特區，陸資要透過香港進來臺灣控制任何企業均輕而易舉，我國政府對此不可不防。

不公平的競爭市場：雖然大陸全面開放了陸客來臺的省份，但並不是每個省市的旅行社均可出團來臺，大陸「國家旅遊局」核准的組團社才可以有資格組團來臺。屬於買方的大陸組團社是寡占市場，屬於賣方的臺灣地接社則是接近完全競爭市場，大陸組團社就佔盡了優勢，他們以高價收取來臺旅遊費用，低價砍殺臺灣地接社的接待費用，不但兩頭賺，還利用寡占優勢來延遲付款給臺灣業者，或是隨意要求打折付款，由於是寡占，臺灣業者在不得不與其做生意的情形下，多敢怒不敢言，有可能因為偶發事件而激化衝突。港資(中資)旅行社不但入主臺灣旅行業，也進入臺灣各地設立大型購物店，不但以優勢的退佣給自己一條龍系統的港資旅行社業者，用以打擊臺灣購物店業者的生意，也全力搶食臺灣旅行業的陸團生意。我國政府法令對大陸觀光團的規定非常多，包括遊覽車使用年限、旅館接待資格、餐費條件限制、購物店標章管理等，這些條件會造成某些重覆規定的情形，例如同一部遊覽車可以載臺灣、日本、韓國、港澳的旅行團，載到陸團卻會被認定不合格，也許車齡多了一年，就會讓旅行業被以違規處罰，旅館可以接日本、歐美客人，接到陸團卻可能會違規，只因未向觀光局辦理報備登記接待陸客等等。或多了營業成本，或多了經營門檻，雖說均是政府美意，政府也很努力的去輔導旅遊產業達到政府要求，但是卻讓許多業者感覺為何不回歸到市場競爭法則在市場競爭法則之下，收高價但做不好品質的業者自然會被淘汰，殺低價才要來的旅行團則必定會受到低品質的待遇。

貳、臺灣對於大陸的經濟依賴更嚴重且觀光收益呈現不平衡發展

北京已瞭解到大陸觀光客來臺，除可有效提升臺灣經濟外，亦可使臺灣對於大陸的經濟依賴更為密切。臺灣經濟逐漸依賴大陸，故對陸客的來臺消費，極力的推崇。而陸客強大的消費力可幫助台灣的經濟復甦，是臺灣目前最需要的，這

其實也是一種警訊，說明臺灣內需的不振，需仰賴外來的消費(觀光)或是出口大陸來解決，也就是說臺灣經濟越來越依賴大陸的情況。

對於陸客來臺，由於在價格必須具有競爭力因此費用不能太高，而一般民眾的假期也有限，故參加高價格而長時間環島旅行之觀光客恐怕不多；加上具有特色的景點較為分散，所以大部分行程還是會以地區性的集中，對於無法創造具有絕對吸引力的旅遊資源，則實際經濟助益不大，旅遊收益呈現不平衡之現象。



第六章 結論

壹、結論

1980 年代以後，全球化問題成為學術研究的重要問題，而兩岸關係的變化也與此同時展開。全球化現象是經由全球市場、跨國公司及國際組織的運作，使傳統民族國家的主權、領土面臨挑戰，從而使國際間整合、相互依存、全球治理成為重要議題。臺灣自 1987 年解嚴後，從最初的兩岸開放探親；到 2008 年 7 月開放中國大陸居民以團體形式來臺觀光；而後在 2011 年 6 月以試點方式開放陸客來臺自由行。期間因兩岸政治、經濟及相關法令與政策的發展，2008 年前曾經歷一段停滯期，至馬政府執政後即展開恢復協商，並快速的進行開放陸客來臺旅遊，由團進團出到 2011 年自由行至今。

目前世界上威權獨裁的政體下，當局擁有強勢的主導權，能有效的進行出境旅遊管制，真正操作旅遊外交（對臺灣旅遊統戰）的國家唯有中國大陸。不論是旅遊政策、旅遊法令，或是旅遊外交、旅遊統戰，在研究探討陸客來臺灣觀光旅遊時，必須要審慎考量兩岸政治分離的歷史事實。本研究在考量經濟發展及兩岸的政治主權分立糾葛的前提之下，探討中國大陸「以低政治度的旅遊」潛藏著高度統戰作為¹，要如何使國家安全、民間企業及市民社會等各方利害關係人的利益及需求達到平衡，經由我國開放陸客來臺觀光旅遊法令與政策對政治、經濟層面的影響，同時也能維護國家安全，並繼續確立政治的自主性。

最後，陸客來臺觀光，的確對臺灣產生正面及負面影響，而本研究認為馬政府執政近 8 年期間正面效應大於負面效應，例如：臺灣民主的成功經驗傳播至大陸效應大於藉由大量的陸客來臺進行統戰之慮、我國經濟成長的刺激大於削價競

¹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。

爭無從獲利之憂、尚無因陸客逾期不歸而嚴重危害到國家安全，且未有在文化交流上與本國民眾重大衝突情況發生等等。

貳、建議

一、優化陸客觀光市場結構以提升觀光政策效益

旅遊小兩會在兩岸雙方推動自由行「試點辦理、循序漸進」的共識下，加速增加自由行試點城市及提高每日旅客配額，擴大陸客來臺自由行的市場規模可增強政策效益，並有助於大陸旅客深入了解臺灣。而同時交通部觀光局應兼顧市場持續發展及旅遊品質，鼓勵旅行業開發優質行程，藉由增加優質團市佔率及擴大自由行規模的作法，雙管齊下，以達優化陸客來臺市場結構及永續發展。

二、改善旅遊相關問題以防範旅遊安全事件

政府相關部門應積極輔導國內業者加強自律以解決旅遊品質問題，如低團費惡性競爭、強迫購物、積欠團費等，提升臺灣的旅遊形象。而交通部須確實執行熱門景點採行「預約登記」、「網路公告流量」機制，進行「遊客分流」及「總量管制」作業；並針對遊覽車駕駛的管理及工時等安全事項，建立安全管制機制，以確保遊覽車司機不能超時工作。且與公路總局持續加強旅遊景點、遊覽車等安全管理措施，防範旅遊意外事件發生。至於陸客素質不佳的問題，也希望能透過我方有效的規範，讓大陸觀光客習得「富而好禮」的中華文化傳統美德。若涉及需要兩岸雙方相互配合的事項，請政府透過兩岸旅遊協議議定之機制，持續與大陸方面進行協商，俾期有效解決各項問題，以促進兩岸觀光的互利發展。

三、穩固住臺灣的政治自主性

現階段臺灣在觀光及其他層面對大陸的經貿依賴與日俱增，長期而言不利於臺灣的政治自主性，建議政府因應之道為有效的分散市場及取得美國政治上的支持，使臺灣能在變動的環境中，仍能維持住現今的政治自主。

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

朱張碧珠，《國際關係：理論與實踐》(臺北：三民書局，1995年)，頁53-56。

李登輝、中島嶺雄著，《亞洲的智略》(臺北：遠流出版事業股份有限公司，西元2000年11月1日初版一刷)頁35-44，書摘。

吳定，《政策管理》(臺北：聯經出版社，2003)，頁5-6。

邵宗海等，《兩岸關係研究(第三版)》(新文京出版，2014)。

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)。

范世平，《大陸觀光客來臺對兩岸關係影響的政治經濟分析》(臺北：威秀出版社，2010年)。

范世平、王世維，《中國大陸出境旅遊政策》(臺北：威秀出版社，2005年)。

范世平、吳武忠，《中國大陸觀光旅遊總論》(智揚出版社，2004年)。

徐宗國，《質性研究概論》(臺北市：巨流圖書公司，西元1997年)，頁19-20。

翁明賢，《全球化時代的國家安全》(創世文化事業出版社，2003年)。

張五岳等，《兩岸關係研究》(新文京出版，2012年)。

許惠祐，《兩岸旅遊：契約與合同法制》(華泰出版社，2008年)，頁48-49。

楊正寬，《觀光行政與法規(精華版第八版)》(智揚出版社，2015年)。

趙明義，《當代國家安全法制探討》(黎明文化出版，2005年)。

(二) 專書論文

高朗，「從整合理論探索兩岸整合的條件與困境」，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。

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。

(三) 期刊論文

李孔智，《試以新功能主義觀點評國統綱領之適用與調整》(立法院院聞，第 24 卷第 9 期，1996 年 9 月)，頁 7-8。

范世平，《開放中國大陸民眾來臺旅遊法制遞嬗與影響之研究》(遠見基金會季刊，2006 年)，頁 217-267。

范世平，《開放中國大陸觀光客來臺對當前兩岸關係發展之研究》(展望與探索，第 7 卷 第 1 期，2009 年)，頁 217-267。

范世平，《中國大陸對於民眾赴臺旅遊相關法令之研究》(展望與探索，第7卷第 12期，2009年)，頁87-107。

范世平，《中國大陸發布『大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法』影響之研究》(展望與探索，第4卷第7 期，2006年)，頁87-90。

葉桂平，《旅遊與政治之互動--以臺灣海峽兩岸間旅遊政策為例》(澳門科技大學學報，第3卷第1 期，2009年6 月)，頁66-74。

賴榮偉，《新功能主義與兩岸關係的發展》(龍華科技大學學報，第 33 期，2013 年 6 月)，頁 191-196，218。

蕭全政、吳若予《全球化潮流下的在地省思：從五百年資本主義發展史的反省》(國立臺灣大學政治學系 研考雙月刊，第 31 期 第 5 卷)，頁 3-14。

(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

王士維，《中國大陸出境旅遊政策之研究》(臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2004 年6 月)，摘要。

- 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)。
- 邱鈺婷、楊停艷、黃比儷、林昭華及安兆淇，《大陸觀光客來台旅遊動機因子及旅遊滿意度之分析》(臺南：南台科技大學餐旅管理系畢業專題報告，2010年1月)，頁9-11。
- 李明隆，《政府開放陸客來台觀光政策效益之研究》(臺北：中國文化大學社會科學院政治學系，2013年6月)，頁17-22。
- 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論文，2012年)。
- 林谷隆，《開放陸客自由行對臺灣觀光產業影響研究》(台北：淡江大學中國大陸研究所碩士班，2012年)。
- 林茂松，《開放陸客來臺觀光旅遊之政經分析(口試本)》(國立臺灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文寫作計畫，2014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)。
- 紀冠廷，《網路戰：新型態的現代戰爭》(國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，2015年5月)，頁45。
- 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)。
- 黃園淋，《陸客來臺觀光及其政經影響(2008-2012)》(嘉義：南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班，2013年) 頁6-7。
- 張明偉，《陸客來臺對臺灣觀光發展之研究》(台北：世新大學社會發展研究所，2013年)。
- 鄭晏如，《開放陸客來臺觀光對我國社會衝擊與安全策略之研究》(澎湖：國立澎湖科技大學觀光休閒事業管理研究所，2010年)。
- 薛美瑜，《國際關係中統合理論之研究》(臺北：國立政治大學外交研究所碩士論文，1987年6月)，頁4-11。

荊少安，《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）。

關麗卿，《陸客來臺灣觀光自由行政策評估-以旅行業者調查為例》（臺北：國立臺灣大學 國家發展研究所，2013年）。

(六) 網際網路

中國新聞網，《2015年中國出境旅遊人次繼續領跑全球出境旅遊市場》，

<http://www.chinanews.com/cj/2015/08-30/7497129.shtml>。

中時電子報 2016年1月22日，《陸春節人均旅費5萬台幣 出國最愛泰日韓台》，

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160122006075-260409>。

中國產業信息網，《2016年中國出境旅遊市場現狀分析及行業發展趨勢【圖】》，2016

年3月3日，行業頻道 <http://www.chyxx.com/industry/201603/391226.html>。

中華民國行政院，《開放大陸地區人民來臺觀光》，

http://www.ey.gov.tw/policy5/News_Content.aspx?n=D222AB2C227DC406&sms=F35EF1F226BA24FA&s=8A0EA8C97C6B9EEE。

中華民國行政院陸委會，《兩岸關係的發展》，

<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=68354&CtNode=5836&mp=4>。

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>。

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。

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>。

財團法人國家政策研究基金會，《全面開放大陸觀光客來台對我國社會可能產生的

負面效果》，<http://www.npf.org.tw/1/4391>。

移民署全球資訊網，《公告修正大陸地區人民來臺從事觀光活動之數額、實施範圍及方式》，

<https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1277044&ctNode=29711&mp=1>。
華夏經緯網，《李登輝九五年訪美時在美國康奈爾大學發表演講的全文》，
<http://big5.huaxia.com/zt/2001-16/30854.html>。
趙德樞 2008 年 6 月 27 日，<http://www.npf.org.tw/1/4391>。
維基百科-自由的百科全書，《一邊一國》修訂於 2016 年 3 月 24 日，
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/一邊一國>。
聯合報，《陸客遊台最愛景點大數據揭祕》，記者楊湘鈞，台北報，
<http://udn.com/news/story/9549/15442711>。
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>。

二、英文部分

(一)專書

Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (London: Faber and Faber, 1973).

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

Joseph S. Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011), p. 84.

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

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* (NewYork.: Basic Books, 1990).

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

(二)專書論文

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

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.

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).

(四)報紙

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

附 件

附件一 讓世界分享台灣的美好-馬英九、蕭萬長的觀光政策

壹、前言

台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，台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，台灣的觀光，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，台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台灣，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」，向世界全面行銷台灣觀光；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，作為台灣的觀光火車頭，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台觀光、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，台灣觀光要再崛起，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。讓全世界來分享台灣的美景美食好人情。

貳、基本理念

在民進黨政府的八年鎖國政策之下，台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，來台遊客實在不成比例。

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，其中來台旅客僅約 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，而是建構在整體台灣經濟發展的策略上：

一、開拓觀光產業，有利台灣經濟轉型

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，彌補台灣經濟轉型，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。

二、善用地理優勢，吸引境外觀光客

台灣地理位置極佳，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，台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台灣的意願大增，商務客、轉機旅客也會增加。藉由直航，開放大陸觀光客來台，可帶動台灣旅遊業發展。台灣應善用時機，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台灣消費旅遊。

三、突顯台灣觀光特色，投資定位必須明確

全球觀光市場競爭十分激烈，我們必須找到台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。

四、作好制度配套，創造有利發展觀光的環境

近年台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台灣旅遊的問題，始能切中要害，提升觀光的質與量，進而發揮推動台灣經濟成長的功能。

參、預期目標

- 一、透過兩岸直航，拓展國際航線及延遠權，使台灣成為區域樞紐及東亞門戶，以增加商務客與觀光客來台數量。
- 二、擴大故宮展館規模，打造世界級文化觀光景點，吸引全球觀光客來台。
- 三、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。

肆、具體主張

一、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。

二、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，改善台灣觀光的環境。

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，向世界全面行銷台灣觀光。

三、增加陸客來台人數，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，為大陸觀光客來台奠定基礎。大陸觀光客來台，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。

大陸觀光客來台也將創造龐大商機，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，使台灣失業率下降超過 1 個百分點。

四、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台，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、台灣四站，容許自由組合各種旅遊進出路徑，例如：大陸—台灣—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、台中清泉崗、台北松山、高雄小港、澎湖馬公、花蓮、台東及金門機場，與基隆、台中、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。

五、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，增加台灣觀光能力。在航權方面，兩岸直航可以藉由國際航線的轉接，使台灣成為東亞樞紐，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。

六、擴大故宮展館規模，打造世界級觀光景點

台灣故宮文物具世界級水準，也是台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，共同成為台灣觀光的旗艦景點。

七、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（如空污防制、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」。

八、開放第三國簽證，推「雙城遊記」，開拓國際觀光市場

為爭取在台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台觀光，以提高國際觀光客數量。利用直航優勢，包裝台灣與大陸的套裝旅遊，推出「台滬雙城行」、「台閩雙城行」、與「台粵雙城行」，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「台進陸出」或「陸進台出」之方式，將赴大陸旅遊的部份國際觀光客引進台灣，例如.. 2008 年北京奧運及 2010 年上海世界博覽會，均為絕佳商機。

九、全力推動溫泉養生及醫療觀光

台灣各地溫泉資源豐沛，擁有多樣性的泉質類型，水質極佳。同時台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。

十、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。

十一、開發「長宿居遊區」，吸引國內外老人長期居住

人口老化在台灣、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，使台灣成為亞太最適合老人安居旅遊的國家。

十二、形塑具有「台流」文化特色的新旅遊業

發展並深耕「華人流行文化」(如周杰倫、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，豐富台灣觀光內涵。結合電視劇與電影行銷台灣景點，聘請本土及國際知名導演或片商在台取景，以戲劇觀光形塑「台灣文化」(如韓流之『大長今』效應)之新觀光業。



附件二 海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議

海基會與海協會簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」全文為增進海峽兩岸人民交往，促進海峽兩岸之間的旅遊，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會，就大陸居民赴臺灣旅遊等有關兩岸旅遊事宜，經平等協商，達成協議如下：

一、聯繫主體

- (一) 本協議議定事宜，雙方分別由台灣海峽兩岸觀光旅遊協會（以下簡稱台旅會）與海峽兩岸旅遊交流協會（以下簡稱海旅會）聯繫實施。
- (二) 本協議的變更等其他相關事宜，由財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會聯繫。

二、旅遊安排

- (一) 雙方同意赴台旅遊以組團方式實施，採取團進團出形式，團體活動，整團往返。
- (二) 雙方同意按照穩妥安全、循序漸進原則，視情對組團人數、日均配額、停留期限、往返方式等事宜進行協商調整。具體安排詳見附件一。

三、誠信旅遊

雙方應共同監督旅行社誠信經營、誠信服務，禁止“零負團費”等經營行為，倡導品質旅遊，共同加強對旅遊者的宣導。

四、權益保障

- (一) 雙方應積極採取措施，簡化出入境手續，提供旅行便利，保護旅遊者正當權益及安全。
- (二) 雙方同意各自建立應急協調處理機制，相互配合，化解風險，及時妥善處理旅遊糾紛、緊急事故及突發事件等事宜，並履行告知義務。

五、組團社與接待社

- (一) 雙方各自規範組團社、接待社及領隊、導遊的資質，並以書面方式相互提供組團社、接待社及領隊、導遊的名單。
- (二) 組團社和接待社應簽訂商業合作契約（合同），並各自報備，依照有關規定辦理業務。
- (三) 組團社和接待社應按市場運作方式，負責旅遊者在旅遊過程中必要的醫療、人身、航空等保險。
- (四) 組團社和接待社在旅遊者正當權益及安全受到威脅和損害時，應主動、及時、有效地妥善處理。
- (五) 雙方對損害旅遊者正當權益的旅行社，應分別予以處理。
- (六) 雙方應分別指導和監督組團社和接待社保護旅遊者正當權益，依契約（合同）承擔旅行安全保障責任。

六、申辦程序

組團社、接待社應分別代辦並相互確認旅遊者的通行手續。旅遊者持有效證件整團出入。

七、逾期停留

雙方同意就旅遊者逾期停留問題建立工作機制，及時通報信息，經核實身分后，視不同情況協助旅遊者返回。任何一方不得拒絕送回或接受。

八、互設機構

雙方同意互設旅遊辦事機構，負責處理旅遊相關事宜，為旅遊者提供快捷、便利、有效的服務。

九、協議履行及變更

- (一) 雙方應遵守協議。協議附件與本協議具有同等效力。
- (二) 協議變更，應經雙方協商同意，並以書面形式確認。

十、爭議解決

因適用本協議所生爭議，雙方應儘速協商解決。

十一、未盡事宜

本協議如有未盡事宜，雙方得以適當方式另行商定。

十二、簽署生效

本協議自雙方簽署之日起七日後生效。

本協議於六月十三日簽署，一式四份，雙方各執兩份。

附件：一、海峽兩岸旅遊具體安排

二、海峽兩岸旅遊合作規範

財團法人海峽交流基金會 海峽兩岸關係協會
董事長 會長
江丙坤 陳雲林

附件一：海峽兩岸旅遊具體安排

依據本協議第二條，議定具體安排如下：

- 一、接待一方旅遊配額以平均每天三千人次為限。組團一方視市場需求安排。第二年雙方可視情協商作出調整。
- 二、旅遊團每團人數限十人以上，四十人以下。
- 三、旅遊團自入境次日起在台停留期間不超過十天。
- 四、自七月十八日起正式實施赴台旅遊，於七月四日啟動赴台旅遊首發團。

附件二：海峽兩岸旅遊合作規範

依據本協議第四條、第五條、第七條，兩岸旅遊業者應遵守如下規範：

- 一、台旅會和海旅會提供的組團社和接待社名單內容包括：旅行社名稱、負責人、地址、電話、傳真、電子郵件、聯繫人及其移動電話等信息。若組團社或接待社的相關信息發生變動，應即時以書面方式通知對方。
- 二、台旅會應設置旅遊諮詢服務及投訴熱線，以便旅遊者諮詢及投訴。

- 三、台旅會和海旅會作為處理旅遊糾紛、逾期停留、緊急事故及突發事件的聯繫主體，各自建立應急協調處理機制，及時交換信息，密切配合，妥善解決赴台旅遊過程中出現的問題。
- 四、組團社應向接待社提供旅遊團旅客名單及相關信息，組團社應為旅遊團配置領隊，接待社應為旅遊團配置導遊。旅遊過程中出現的問題，由領隊和導遊共同協商，妥善處理，並分別向組團社和接待社報告。
- 五、接待一方應向組團社提供接待旅遊團團費參考價。
- 六、接待社不得引導和組織旅遊者參與涉及賭博、色情、毒品及有損兩岸關係的活動。
- 七、組團社、接待社均不得轉讓配額及旅遊團。接待社不得接待非組團社的旅遊者，不得接待持其他證件的旅遊者。如有違反，應分別予以處理。
- 八、旅遊者未按規定時間返回，均視為在台逾期停留。因自然災害、重大疾病、緊急事故、突發事件、社會治安等不可抗力因素在台逾期停留之旅遊者，接待社和組團社應安排隨其他旅遊團返回。無正當理由、情節輕微者，接待社和組團社應負責安排隨其他旅遊團返回。不以旅遊為目的、蓄意逾期停留情節嚴重者，由台旅會和海旅會與雙方有關方面聯繫，安排從其他渠道送回；須經必要程序者，於程序完成後即時送回。
- 九、旅遊者逾期停留期間及送回所需交通等費用，由逾期停留者本人承擔。若其無能力支付，由接待社先行墊付，并于逾期停留者送回之日起三十天內，憑相關費用票據向組團社索還。組團社可向逾期停留者追償。

【資料來源：海基會新聞稿】

附件三 開放陸客來臺之發展過程（大事紀）

開放陸客來臺之發展過程（大事紀）105.3.1

97.6.13	海基會與海協會簽署「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」。
97.7.4	兩岸首航，陸客來臺旅遊首發團抵臺。
97.7.18	陸客來臺觀光正式開放；計開放 13 省（區、市），組團社 33 社。
97.9.30	正式開放大陸地區居民透過金門、馬祖來臺觀光，同時修正延長大陸旅客停留澎湖期間。大陸開放福建的福州、廈門、漳州、泉州、莆田、三明、南平、龍岩、寧德等 9 個城市。
98.1.20	大陸開放來臺觀光增至 25 省（區、市），組團社 146 社。
98.7.18	台旅會、海旅會（以下簡稱小兩會）共同建立兩岸旅遊定期磋商機制，雙方在北京共同舉辦了首次海峽兩岸旅遊交流圓桌會議。
99.5.4	「台旅會」北京辦事處成立。
99.5.7	「海旅會」臺北辦事處成立。
99.7.18	大陸開放來臺觀光擴大為 31 個省（區、市），組團社增至 164 社。
99.8.14	兩岸開放觀光 2 周年，於新竹國賓飯店舉行兩岸觀光圓桌會議。
100.1.1	擴大來臺觀光團體旅客人數，每日平均來臺人數配額增至 4,000 人次。
100.6.21	海基會與大陸海協會於 100 年 6 月 21 日完成「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議修正文件一」換文，翌日生效。第 1 批開放北京、上海、廈門為試點城市，6 月 28 日首批自由行大陸旅客來臺。
100.7.17	台、海小兩會假重慶長江三峽黃金一號舉辦 2011 年海峽兩岸觀光交流圓桌會議，討論旅遊品質及旅遊安全議題。
100.7.27	福建居民赴金門、馬祖、澎湖地區個人旅遊完成換函通報，並於 7 月 29 日正式啟動。
101.4.28	大陸旅客來臺自由行第 2 批 10 個試點城市，分兩階段實施，來臺人數

	配額上限由每日 500 人，配合本次開放調整為每日 1000 人。 第 1 階段 101 年 4 月 28 日天津、重慶、南京、廣州、杭州、成都等 6 個試點城市正式啟動。
101.7.31	大陸新增 52 家赴臺遊組團社。至此，共開放 31 省（區、市），組團社 216 社。
101.8.8	第 4 屆海峽兩岸觀光交流圓桌會議於高雄義大皇冠假日飯店舉行，會議議題包括郵輪、休閒農業旅遊及旅遊保險金融等。
101.8.28	1. 大陸旅客來臺自由行第 2 批第 2 階段濟南、西安、福州、深圳 4 個試點城市啟動。 2. 大陸居民赴金馬澎地區「小三通」自由行，除原已開放福建的福州、廈門、漳州、泉州、莆田、三明、南平、龍岩、寧德等 9 個城市之外，今日再增加開放浙江的溫州、麗水、衢州；廣東的梅州、潮州、汕頭、揭陽；以及江西的上饒、鷹潭、撫州、贛州等 11 個城市，總共擴及大陸 4 個省 20 個城市居民可赴金馬澎地區「小三通」自由行。
101.11.15	「台旅會」上海辦事處成立。
102.4.1	自 102 年 4 月 1 日起，在不降低既有團客總數之原則下，陸客團申請團體配額由每日 4000 人次調整至 5000 人次；個人遊配額由每日 1,000 人次調整為 2,000 人次。
102.6.16	台旅會與海旅會經多次積極磋商達成共識後，兩岸同意開放第 3 批 13 個大陸城市，分兩階段啟動，102 年 6 月 28 日正式啟動第一階段瀋陽等 6 個城市，8 月 28 日再啟動石家莊等 7 個城市。
102.6.28	第 3 批第 1 階段大陸旅客來臺自由行 6 個開放城市，瀋陽、鄭州、武漢、蘇州、寧波、青島於 102 年 6 月 28 日啟動。
102.7.19	第 5 屆海峽兩岸觀光交流圓桌會議在臺北圓山飯店舉行，謝會長表示兩岸旅遊交流正處由「量變」到「質變」的轉型契機，為加強旅遊品質，強調我方自 102 年 5 月推動優質行程措施，規範團體行程安排須達一定接待品質，同時為提升兩岸旅遊安全，雙方並已建立兩岸旅遊安全緊急事故處理機制，強化互助、聯繫及預防措施，並建議陸方增加赴臺旅遊組團社及擴大辦理來臺自由行之通路，以逐步平衡市場發展。

102.8.6	大陸新增 47 家出境旅遊組團社為第 5 批指定經營大陸居民赴台旅遊業務旅行社。赴臺旅遊組團社合計共開放 31 省(區、市)，組團社 263 社。
102.8.28	第 3 批第 2 階段大陸旅客來臺自由行 7 個試點城市，石家莊、長春、合肥、長沙、南寧、昆明、泉州於 102 年 8 月 28 日啟動。
102.10.1	大陸實施旅遊新法，該法適用於大陸整體旅遊市場(包括赴世界各國及其國內旅遊均適用)，其實施重點中對於行程安排、購物行程及佣金、自費行程等已有嚴格規範，預期未來來臺旅遊產品中，購物行程大幅減少，團費將恢復市場行情，改變以往低團費現象，將可降低業者削價競爭、以購物彌補低團費的壓力，提升旅遊產品品質及企業形象。
102.12.1	為挑戰來臺旅客 800 萬人次歷史新高，擴大陸客來臺自由行規模，每日配額上限由 2,000 人調整至 3,000 人，並自 102 年 12 月 1 日起實施。
103.4.16	大陸旅客來臺自由行每日配額上限由 3,000 人調整至 4,000 人，並自 103 年 4 月 16 日起實施。
103.4.17	「大陸國家旅遊局」、「國家工商行政管理總局」聯合發布 2014 年版《大陸居民赴臺灣地區旅遊合同(示範文本)》以貫徹落實《旅遊法》之重要舉措，重點略以：1.對安排購物、另行付費旅遊項目設定約束性條款 2.根據旅遊法全面修改了合同解除的內容，明確了旅遊法規定的“必要費用”的計算方式 3.增加懲罰性賠償責任。
103.7.2	「海旅會」高雄辦事分處成立。
103.7.18	第 6 屆「海峽兩岸觀光交流圓桌會議」以「深化合作，互利共贏」為主軸，在大陸長春市舉行，謝會長提出未來持續推動的四個工作重點：一、「整頓市場秩序，優化旅遊品質」二、「推動兩岸郵輪旅遊發展」三、「擴大赴臺自由行市場規模」四、「強化旅遊安全工作」。會議中雙方共同宣布，第 4 批陸客來臺自由行開放城市，增加開放哈爾濱等 10 個城市，並於 103 年 8 月 18 日啟動。

103.8.13	修正發布「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團優質行程審查作業要點」，縮減優質行程購物商店之總數、高價品購物商店至多僅得安排 1 站，另增訂優質行程應安排旅客以兩岸直航或小三通方式入出境，而不得中途停留香港、澳門地區或其他第三地，自 103 年 10 月 1 日生效。
103.8.18	第 4 批大陸旅客來臺自由行 10 個開放城市，哈爾濱、太原、南昌、貴陽、大連、無錫、溫州、中山、煙臺、漳州，於 103 年 8 月 18 日啟動，合計開放陸客來臺自由行城市已達 36 個城市。
103.9.1	暫停受理旅行社申請辦理接待大陸業務申請。
103.9.26	訂定「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光團體參加原住民族部落深度旅遊作業要點」，新增大陸地區人民來臺觀光團體參加原住民族部落深度旅遊為專案處理之團體，另以專案核發數額，不受原公告數額之限制。
103.11.28	內政部移民署公告修正「大陸地區人民來臺從事觀光活動之實施範圍及方式」，新增直航客船旅遊團為專案處理團體，以專案核發數額，不受公告數額限制；本專案實施範圍及方式依本局訂定之「試辦旅行業接待大陸地區人民來臺直航客船旅遊團專案審查處理原則」辦理。
104.1.1	內政部移民署公告「受理大陸地區人民申請來臺從事團體旅遊及個人旅遊許可證件之加速處理作業程序」。依配賦日計算提前之工作日數計費，每提前 1 個工作日，每人每日加收速件處理費新臺幣 300 元；提前時間未滿 1 個工作日，以 1 個工作日計。
104.2.1	內政部移民署受理旅行業申請陸客團離島專案入臺證件，每日配額 500 人，本局依「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」第 4 條第 3 項之規定，訂定「試辦旅行業接待大陸地區人民來臺觀光經金門、馬祖或澎湖離島住宿專案團體處理原則」。離島專案安排之旅遊內容除應符合觀光許可辦法、品質注意事項外，並應符合下列條件： 1.行程安排至少在金門、馬祖或澎湖等離島地區「住宿 1 夜」。 2.全部行程安排「住宿」及「購物店」須符合優質行程規定。

104.3.18	第 5 批大陸旅客來臺自由行 11 個開放城市：海口、呼和浩特、蘭州、銀川、常州、舟山、惠州、威海、龍岩、桂林、徐州，於 104 年 4 月 15 日啟動，合計開放陸客來臺自由行城市已達 47 個城市；另新增 48 家出境旅遊組團社為第 6 批指定經營大陸居民赴臺旅遊業務旅行社。赴臺旅遊組團社合計共開放 31 省（區、市），組團社 311 社。
104.4.1	「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」增訂「第 5 條之 1」明文禁止「個人旅遊團客化」，104 年 4 月 1 日生效。具接待資格旅行業違反該規定者，可處停業 1 個月至 1 年，另不具接待資格而違反者，依發展觀光條例最高可處 15 萬元罰鍰，情節重大得廢止營業執照。
104.5.1	為招徠高端大陸旅客來臺旅遊消費，引導大陸旅客建立品質觀念，創新來臺旅遊市場精緻商品，訂定「交通部觀光局辦理旅行業接待大陸地區人民來臺觀光高端品質團處理原則」， <u>陸客高端團專案</u> 自 104 年 5 月 1 日起實施。
104.7.29	第 7 屆「海峽兩岸觀光交流圓桌會議」以「把握新機遇 實現新發展」為主軸，在大陸寧夏回族自治區銀川市舉行。
104.7.21	修正公布「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」，104 年 10 月 1 日正式實施： <ol style="list-style-type: none"> 1. 增訂大陸觀光團體旅客在赴臺旅遊應投保旅遊傷害、突發疾病醫療及善後處理費用等保險，以強化大陸觀光團客保險機制，減少醫療糾紛問題。 2. 規範限制旅行團隨團人數不得超過團員人數 1/3，且全團人數不得超過 40 人，以避免旅行業配合大陸組團社，以化整為零方式，實質上操作「個人旅遊團客化」，破壞陸客來臺旅遊市場之商業秩序。

104.9.1	「試辦旅行業接待大陸地區人民來臺觀光經金門、馬祖或澎湖離島住宿專案」數額由每日 500 人調升至每日 1,000 人（澎湖縣、金門縣各 400 人，連江縣 200 人），自 104 年 9 月 1 日起實施。
104.9.3	發布「大陸地區人民來臺從事觀光活動投保旅遊傷害及突發疾病醫療保險在臺協助單位處理原則」自 104 年 9 月 3 日起生效。
104.9.21	移民署公告修正陸客來臺自由行每日配額上限由 4,000 人調整至 5,000 人，並自 104 年 9 月 21 日起實施。
104.10.1	104 年 9 月 23 日修正發布「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光團體參加原住民族部落深度旅遊作業要點」，並自 104 年 10 月 1 日生效。
104.11.12	為配合兩岸直航客船業發展政策，修正「試辦旅行業接待大陸地區人民來臺直航客船旅遊團專案處理原則」，大陸觀光團直航客船專案試辦期間延長至 105 年 12 月 31 日止。
104.11.18	台旅會上海辦事分處福州辦公室 104 年 11 月 18 日揭牌。
104.11.21	104 年 11 月 21 日至 105 年 2 月 29 日實施大陸觀光團數額彈性調整措施，由現行一般團及優質團每日各 2,500 人（每工作日各 3,650 人）調整為每日各 4,000 人（每工作日各 5,840 人）。惟 105 年 1 月至 2 月元旦、農曆春節、二二八假期等連續假期大陸觀光團數額維持每日平均 5,000 人。
104.12.24	修正發布「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團優質行程作業要點」，自 105 年 3 月 1 起調整陸客優質團措施，優質團占全體數額比重由 1/2 調高至 2/3，且優質團半數數額須為安排順向行程，以鼓勵區域旅遊及市場多樣化發展，透過行程分區、旅客分流措施，達到提高整體遊憩品質之目標。
105.1.27	為提升大陸觀光團獎勵員工旅遊專案之旅遊品質，訂頒「旅行業接待大陸地區人民來臺獎勵員工或經銷商旅遊團專案處理原則」。

105.1.30	為發展離島觀光，並配合「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團優質行程作業要點」自 105 年 3 月 1 日起修正實施，「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光經金門、馬祖或澎湖離島住宿專案團體處理原則」現行規定延續實施至 105 年 2 月 29 日止。
105.2.5	修正發布「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光經金門、馬祖或澎湖離島住宿專案團體處理原則」，自 105 年 3 月 1 日生效。
105.2.18	陸方於 2015 年 11 月批准福建自貿區內 3 家臺資合資旅行社試點經營福建省居民赴臺團隊旅遊業務，旅行社相關訊息如下： (一) 驢媽媽（福州）國際旅行社有限公司。 (二) 雄獅（福建）國際旅行社有限公司。 (三) 福建天海國際旅行社有限公司。
105.2.26	修正發布「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」，自 105 年 3 月 1 日生效。

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人出境口岸通行。

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入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往來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，並註銷其人出境許可證：

- 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。