玉山周報，102 期，2011 年 6 月，頁 30-32

開放陸客來台自由行的未蒙其利、先受其害

（中國客趴趴走，恐無利有害）

陳文政

根據陸委會主委賴幸媛日前在立法院表示：政府希望在今（2011）年 6 月底順利達成開放中國大陸觀光客來台自由行的政策目標。開放陸客來台自由行當然是開放陸客來台觀光政策的延伸，但是陸客自由行所涉及的風險問題則跟單純的開放陸客來台觀光則要複雜許多。

我方政府在 2002 年時，就已經開放陸客來台觀光。但中國不是個自由國家，出境嚴格管制，政府運作空間很大。而當時，由於兩岸關係不佳，中國政府對我方開放陸客來台觀光採取消極態度，因此 2003 年陸客來台觀光的入境人數只有 1 萬 2 千餘人。從 2003 到 2007 年間，陸客來台觀光入境人數大抵在 10 萬人以下（2006 年為期間內最高年份，有 9 萬 8 千餘人）。而 2008 年 5 月馬英九政府執政後，中國政府包給馬就任的紅包之一，就是在 7 月間全面開放陸客來台。因此，很明顯的，從一開始陸客來台觀光的議題就極具政治性，中國官方視之為「恩給」，台灣若是乖，北京就給；不乖，就不給。從陸客來台人數更可以看出政治力運作的結果：2009 年陸客來台觀光入境的人數衝高到 60 萬 1 千餘人，竟比 2002 到 2008 年間 8 年來陸客來台觀光入境人數加總總數（35 萬 6 千餘人）還多上許多，2010 年再翻一倍達到 118 萬 8 千餘人。，2011 年 1 至 4 月人數已達 42 萬 6 千餘人，若依此速率，估計今年陸客來台觀光的入境人數應在 127 萬 8 千餘人上下，可再創歷史新高。（30）

馬政府就任之初，國內許多旅遊業者對於陸客來台觀光一事充滿期待。但當時間一久，慢慢地就發現問題：陸客一團一團來，雖然人數很多，但團費壓得很低，幾乎無利可圖。更重要的是，原來陸客的本質就是「恩給」，受到北京政府的高度管制，自無法與一般的觀光不同。許多陸客團明顯為中國各級政府機關或其附屬機構的公務人員或眷屬，或是國台辦號召下的大型企業員工團組成，不僅行程管制得很嚴，若是當地政府有讓北京不悅的舉動，北京立即管制陸客團進入該地。同時，陸客團來台對於其他國家客源產生排擠現象，據估計，在 2009 年，消費能力最高的日本觀光客來台觀光人數減少 9%、歐美觀光客人數減少 3-5%，而東南亞觀光客也減少了 8%。最後，陸客團「恩給」的給予獨厚少數業者，是故陸客團的客源為少數業者所壟斷，而業者之間更因削價競爭，幾乎無利可圖。即令如此，日前也傳出中國旅行業者長期積欠帳款，造成台灣業者被賒帳的金額竟已高達 50 億元。凡此總總，皆顯示這樣的「恩給」固然給了馬政府好看的數字，但對於國內業者而言，未必是人人都能享有利潤，也未必人人都能收到帳款而獲利。

陸客團的管制，使得國內業者更加期待陸客自由行的開放，認為：自由行後，

價格能恢復平常，而且陸客的利潤應該不會再由少數業者所把持。然而，在（31）一個不自由的國家是否容許人民「自由」行尚有許多變數，而北京會因此放棄而把「恩給」式的陸客觀光籌碼交還給自由市場也很難期待。更重要的是，陸客自由行後，所帶來的一連串風險，將使得我國安全風險的管理成本提高，甚至於無從管理。

陸客團本有種種管制，以防止陸客團員脫團，但儘管如此，陸客脫團事件仍常有所聞。自由行後，此類的風險管理措施將非常困難。陸客身份，我方不易事先察覺，陸客入境之後，無團體管制，更容易能滯台不歸，由於陸客混入國人遠較其他來自國家的非法拘留人士更為容易，查緝相當困難，滯台的陸客也因為語言之便很容易便能滲入台灣的勞力市場，成為足能與國內勞工相競爭的另一種非法陸工，更不能排除這些非法陸工會轉為從事不法，加重台灣治安負擔。而眼下總統與立委大選接近，為避免再度出現槍擊影響選舉事件，治安尤不得有任何閃失。此時開放陸客自由行，實更平增選舉發生糾紛的風險。

最後，在陸客團來台後業已發現多起陸客藉機進行窺伺我國重要軍情設施，一旦開放自由行後，更加便利北京對我重要設施進行情蒐。而我軍情設施因多接近民地，要完全隔絕此類偵蒐幾無可能，國安風險將因陸客自由行而加大。此一風險，國安局也已予證實。

因此，開放陸客自由行對於我國內旅遊業的助益尚在未定之天，對於我勞工就業、治安、選舉與國家安全等面向上卻帶來極高的風險，即便政府有意將以管制，平增的硬軟體設施或人力也都要全民買單。在未蒙其利就需先受其害之下，馬政府仍堅持開放陸客自由行，其居心恐怕是路人皆知。（32）