

**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**

**中共對臺旅遊政策研究**



**指導教授：朱新民博士**

**研究生：李謙宏撰**

**中華民國 101 年 6 月 26 日**

## 謝 誌

從小，就對政大兩字懷著景仰的心，從未想到有一天，我也會成為政大人。

在政大研究所兩年的生涯中，同學們分享了許多我不曾聽過的經驗，老師們個個都是研究大陸不同領域的專家，每次下課鐘響，我都是依依不捨的離開教室，我常問自己，有沒有認真去瞭解每一堂課，因為每一堂課都代表著老師以幾十年的心血結晶，融合實務演進來授與我們，因此，這兩年的生活，我總是帶著感激與興奮的心情，與我們這群可愛的同學們一起快樂學習，溫馨上課。

在此感謝鄧中堅院長與邱稔壤主任對我們所有專班同學的細心提攜，我的指導教授朱新民老師，以及邱坤玄老師的指導，感謝張登及老師對我的論文辛苦費力的詳閱與評審，也感謝王高成老師及張五岳老師的友情指導。我非常謝謝專班的教授們，有您的指導，我與同學們才能成長，謝謝鄧艾老師，郭武平老師、姜家雄老師、趙國材老師、王定士老師、林永芳老師、黃智聰老師、李明老師、邱奕宏老師、倪炎元老師、陳純一老師、黃仁德老師、李英明老師，各位老師的專業涵養與認真授課，均讓我印象深刻與受益良多。

在學校與班上之間，還有幾位一路助我們順利通過求學之路的專班人員，律甫與欣儀，還有羽秀學妹與幾位學弟，本班同學有你們相助，才能很快的進入狀況，對於你們無怨無悔的幫忙，我永遠銘記在心。

我的好同學們，雖然我們班才十三人，但戰力堅強，各方人才輩出，各位都是一方之霸，大家有此幸運能聚在一起兩年，培養了堅定不移的友情，出來唸書，不只是求學問，更是交朋友，惟有並進，才能成長，包括忠良、建銘、華慶、凱翔、富文、素芳、儀敏、政利、仕杰、瑞鈴、志豪、展弘，我們十三人，一直不斷的創造本專班歷屆以來的各種記錄，畢業之日才是考驗友誼的開始，讓我們繼續成長與壯大吧，融合志同道合的學長姐與學弟妹，才不枉費我們在政大兩年的緣份，您說是吧。

在此我要感謝我的父母親，因為您們付出一切，所以成就了我，讓我有今天，尤其是父親的全力支持，我很感恩。我也向跟隨在佛祖旁的母親大人稟報，我完成了在我小時候，您對我的期望，希望您能安心。也很感謝太座桂生，沒有妳辛苦看著公司與支持讓我在外打拼，我是不可能沒有時間進修的。還有女兒蕙宇不但乖也很自立，對社團的認真付出與執著，有著本家人傳統的特質，讓我很放心。兒子庭宇讀書的拼勁則讓我很欣慰，規矩的起居生活在這一代年輕人之中屈指可數，也讓我放心的完成學業。我有著心愛的家人，還有許多有情有義的朋友，人生還有何所求呢？

## 摘要

兩岸情勢因為軍事緩和，而使經濟漸漸升溫，目前大陸已開放所有的三十一個省市自治區可以赴臺旅遊，每年陸客來臺的數量均已兩位數增長，對促進臺灣的觀光產業與國內經濟市場有著不小的影響力，這到底是純商業化的開放，還是背後隱含著其他的目的？

本研究探討大陸從鄧小平至胡錦濤時期的對臺旅遊政策發展過程，大陸從被動到主動，再經由探討軍事對峙時期至和平開放時期不同的對臺旅遊政策，必遵循著中共對臺政策的最高領導方針，並配合兩岸重大的政治事件，在各種敏感時機所提出的對臺旅遊政策。

中共對臺政策的核心為中共中央對臺工作領導小組，現均由中共中央總書記擔任該小組召集人，隨著兩岸情勢的進展，由中共各國家級領導人組成，並靈活配置商貿、軍事等高階首長為成員，展開對臺工作，並由國臺辦為指揮核心，直接組織與指揮政府系統的国家旅遊局與民間組織的海協會，完成對臺旅遊政策的實踐。

中共以首都及兩個直轄市，另加上與臺灣關係密切的兩個城市為第一波開放首航臺灣的城市開始，有著漸進式的開放規律，現已開放 26 個省市自治區共 41 個直航機場，但對於幾個少數民族居多的省份，截至目前為止卻尚未有要開放直航的訊息。各省陸客來臺數量年年增加，總體消費金額年年提高，對臺灣觀光產業產生了巨大的生態轉變，也加大了中共對臺民間影響的力道。

研究發現不止中共欲藉陸客消費能力影響臺灣，港資也充分利用臺港的自由貿易進入臺灣掌握了大量的陸客市場；政府對於兩於陸客來臺只重視人數，而不重視交易制度，造成了臺灣地接社受到大陸組團社的予取予求；臺灣旅遊產業因陸客來臺雖有受益，但也被多方瓜分；而由臺灣提出的九二共識則是兩岸和平發展的基石，也是陸客來臺能持續維持的主要因素。

**關鍵詞：**赴台旅遊、兩岸直航、國臺辦、國家旅遊局、中共對臺旅遊政策

## 目錄

<b>第壹章 緒論</b> .....	1
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 文獻探討 .....	4
第三節 研究方法 .....	8
第四節 研究範圍與限制.....	9
第五節 研究架構與章節分配.....	9
第六節 名詞界定 .....	11
<b>第貳章 中共對臺旅遊政策之決策與執行</b> .....	13
第一節 中共對臺政策之發展.....	13
第二節 中共對臺政策核心-中共中央對臺工作領導小組.....	36
第三節 黨的指揮：中共中央臺灣工作辦公室(國臺辦).....	39
第四節 政府執行：國家旅遊局與公安部.....	47
第五節 民間協商：海協會與海旅會.....	55
第六節 小結 .....	59
<b>第參章 中共對臺旅遊政策發展進程</b> .....	61
第一節 兩岸直接通航前的回顧.....	61
第二節 大陸 31 個省市自治區直航點的分析.....	68
第三節 陸客來臺的旅遊現況.....	75

第四節 小結 .....	77
<b>第四章 中共對臺旅遊政策對兩岸的影響 .....</b>	<b>80</b>
第一節 對大陸的影響.....	80
第二節 對臺灣的影響.....	83
第三節 小結 .....	89
<b>第五章 研究發現與研究建議.....</b>	<b>91</b>
第一節 研究發現 .....	91
第二節 研究建議 .....	94
<b>參考文獻.....</b>	<b>98</b>
一、中文部分 .....	98



圖目錄 .....	IV
圖一：中共對臺旅遊政策研究架構.....	10
圖二：中共中央對臺工作領導小組組織圖.....	38
圖三：大陸國務院組織簡圖.....	40
圖四：中共中央對臺決策領導與指揮關係圖.....	41
圖五：國臺辦組織圖.....	44
圖六：國臺辦直屬事業單位-海峽經濟科技合作中心組織圖.....	45
圖七：國臺辦直屬事業單位-海峽兩岸出版交流中心組織圖.....	46
圖八：國臺辦與國務院各機構執行對臺政策關係圖.....	47
圖九：國家旅遊局組織圖 .....	50
圖十：大陸公安部組織圖 .....	54
圖十一：海協會組織圖 .....	57
圖十二：中共對臺旅遊政策執行圖.....	60

表目錄 .....	V
表一： 中共毛澤東、周恩來當政時期的兩岸關係 .....	14
表二： 中共鄧小平當政時期的兩岸關係 .....	17
表三： 中共江澤民當政時期的兩岸關係 .....	21
表四： 胡錦濤的對臺策略整理 .....	32
表五： 胡錦濤時期的對臺旅遊政策 .....	33
表六： 中共歷屆領導人的對臺原則演變 .....	34
表七： 中共歷任領導人對兩岸事務態度 .....	35
表八： 大陸尚未直航兩岸的省份分析 .....	71
表九： 大陸分批開放直航機場統計表 .....	74
表十： 主要觀光客地區來臺統計表 .....	76
表十一： 大陸與日本觀光客來臺平均消費比較表 .....	77
表十二： 兩岸直航後，臺灣旅館數量統計表 .....	85

# 第壹章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

### 一、研究動機

兩岸對峙六十年來，從武裝鬥爭的血洗臺灣口號到今日擱置爭議的和平發展行動，終於讓兩岸人民真正的喘了一口氣，雙方在經濟上各自發展成世界商業的重鎮，中國大陸在製造業成長幅度上領先世界，<sup>1</sup>臺灣則在精密工業與科技上傲視全球，雙方都了解到真正的和平絕對會帶給兩岸中國人無窮的發展空間與合作希望。

在兩岸和平發展過程之中，真正的關鍵契機在許是在兩岸各代領導人的智慧與胸襟，但綜觀兩岸的接觸歷史，不難發現兩岸人民的互動是非常重要的指標，人民之間的互動則是由旅遊交流率先展開，經由旅遊活動讓兩岸人民的互相了解，才能開展出臺商的力量，才能充分發揮兩岸經濟合作的層面，再由經濟合作開展和平發展，擱置爭議。

兩岸人民的接觸發展史，是先由臺灣旅行團的大量前往大陸旅遊，再由臺商單方面前往大陸投資，然後是兩岸春節臺商包機，接著是陸客經由三類、二類來臺，接著擴大小三通的到所有持臺胞證的人民，到大三通陸客直接來臺與臺灣人民直接到大陸，以今年將可累積突破 600 萬陸客來臺，兩岸人民與官方透過民間協會的熱絡交流，密度之高已超越了亞太各國的民間往來。

---

<sup>1</sup> 李廉水，中國製造業發展研究報告(北京：科學出版社，2009年)，頁 279。



從民國 78 年開始臺灣開放赴大陸旅遊至今，已超過 20 餘年，隨著兩岸情勢的緩和，臺灣前往大陸地區旅遊人數不斷成長，最近幾年還以每年平均 450 萬人次以上前往大陸與港澳地區，<sup>2</sup>其中觀光旅客就佔了一半以上，大陸港澳地區位居臺灣人民出境旅遊目的地的首位，這對中共來說，是一個徹底發揮統戰工作的大好機會，因此，近幾年來大陸對臺灣旅遊業界各個層面考察邀約不斷，希望能讓更多的臺灣旅客前往大陸觀光消費，不但是要拓展兩岸人民之間的關係，也讓臺灣的民眾能更瞭解大陸。

同樣的，大陸從馬總統上任後，積極的開放大陸旅客赴臺旅遊，至今已經開放了 41 個大陸機場直航臺灣，已逼近從臺灣飛往國際的定期航班機場數，<sup>3</sup>大量的陸客來臺消費，對促進臺灣的國內旅遊經濟市場功不可沒，但在促進市場經濟的背後，是否也暗藏著其他目的？值得注意，中共對外國的經濟策略一向是由民間出面，背後是政府主導，美日等先進國家雖對大陸企業的投資均表示歡迎，但對影響國家安全的層面卻會嚴加審核，<sup>4</sup>我國政府在這方面是否也有嚴加把關，還是經濟歸經濟，政治歸政治，是本論文探討的動機之一。

大陸自從改革開放以後，國民年均經濟指數連續 20 幾年呈現正成長，除了 1989 年發生六四天安門事件導致連續兩年成長低於 5% 以外，有超過 10 年均是兩位數的成長，直至這幾年才持緩，從農業社會一躍成為世界製造工廠，因為經濟繁榮人民所得提高，<sup>5</sup>溫飽已不再成為大陸人民的基本需求，旅遊開始成為大陸人民行千里路勝過讀萬卷書的夢想，於是大陸的內地旅遊人口暴增，每年連續假期時的運輸量驚人，31 個省市自治區均有著數億流動旅遊人口的數量，這在其他國家幾乎是不可能發生的事，但在大陸卻是每年必會發生的常態事件，常年國

---

<sup>2</sup> 交通部觀光局，中華民國國民出國觀光統計(台北：交通部觀光局，民 99 年)。頁 23。

<sup>3</sup> 交通部民用航空局，民航統計年報(交通部民航局，民 99 年)。頁 131。

<sup>4</sup> 潘玉菁，「中國對外直資之影響評析」，國立政治大學碩士論文(2010)，頁 121。

<sup>5</sup> 張自英，「改革前後中國大陸經濟成長的比較研究」，國立東華大學碩士論文(2001)，頁 35。

內旅遊後，接著大陸人民開始湧向海外，要圓到國外旅遊的夢想，這種因經濟發達快速而可以讓數千萬人次的出國旅遊人口，也是世界各國必爭的旅遊兵家之地。

同文同種的臺灣當然是陸客的首選目標，中共當然也不會放棄這種驚人的旅遊消費力量來影響對臺政策，於是從臺灣開放三類、二類到今天的一類陸客，<sup>6</sup>已成為大陸的對臺旅遊政策中重要的一個籌碼。2003 年的 SARS 風暴，造成了前往香港旅遊的國際觀光客大減，香港特首董建華委託現任特首梁振英飛往北京求助，中共自同意開放大陸團入港拯救香港旅遊市場直到現在，已達 1.5 億陸客前往香港旅遊消費，其中自由行客人佔了一半以上，累積消費四千四百億港幣，<sup>7</sup>每年有 1000 多萬的陸客在香港旅遊，香港能在 SARS 之後，很快的回復經濟活力，陸客帶有很大的貢獻。<sup>8</sup>大量的直航點與陸客團形成了大陸對臺旅遊政策的骨幹，大陸對臺旅遊政策是屬於中共中央對臺政策的一環，本論文亦將中共中央對臺政策的政治經濟演進過程列為動機之二。

## 二、研究目的：

本論文在試圖探討或解決下列各項目：

- (一)、探討大陸對臺旅遊政策決策與執行架構
- (二)、探討大陸對臺旅遊政策之特點
- (三)、研究陸客來臺產生之影響

---

<sup>6</sup> 「第一類」大陸來臺觀光客，指的是經由香港、澳門或直航來臺觀光的大陸遊客。「第二類」則是赴國外旅遊或商務考察，然後轉來臺灣觀光的大陸旅客。「第三類」是赴國外留學或旅居國外，已經取得當地永久居留權，申請來臺觀光的大陸人士。

<sup>7</sup> 北京晚報，「大陸赴港自由行 9 年旅客近 1.5 億，創收逾萬億港幣」，搜狐新聞，<http://news.sohu.com/20120226/n335928927.shtml> (2012 年 2 月 26 日)。

<sup>8</sup> 江迅，「梁振英：700 萬人的香港是一家」。財富堂，<http://www.52cft.com/texie/2012-03-07/1128.html> (2012 年 3 月 7 日)。

## 第二節 文獻探討

兩岸分治後，中共對臺戰略一向以強硬政策為依歸，國共雙方均佈署重兵在福建對峙，然而時間一久，第一代領導人均不在位以後，兩岸開始出現微妙變化，臺灣因實施民主體制而產生了政黨輪替，大陸亦因改革開放進而使經濟建設快速成長，大陸社會因應經濟變革而產生了所謂的中國特色社會主義經濟資本市場，雙方從沒得談變成有著共同的追求目標-經濟成長。

### 一、中共對臺戰略轉移關鍵

從中國的歷史來看，無論從什麼角度，從什麼立場，都不可能忽視 1978 年所帶來的巨大變化。這是兩岸時局從對立到和緩中，最關鍵的時間點。在 1979 年的中共人代常是以 1979 年中共人代常委會發表《告臺灣同胞書》為轉折點，此一轉折是緣自於 1978 年 12 月中共十一屆三中全會，將國家的工作重心實行了戰略轉移。<sup>9</sup>

此時的中共已與美國建交，美國與中華民國斷交，廢除中美防禦條約，撤離美軍駐臺，中共也與世界上大多數國家建立邦交，並進入聯合國取代我國，成為安理會常任理事國。中共對蔣的鬥爭，已經轉變成為對臺的招降與安撫，鄧小平隨即提出一國兩制的思想，從而行成和平統一的可能性，也讓中共對臺政策有了根本的變化。

### 二、中共對臺政策的多元化思維

中國對臺政策在鄧小平「和平統一，一國兩制」的基調上運作已逾廿年，其於「寄希望於臺灣人民」方針下，邀請在野黨領袖訪問大陸、開放臺灣農產便捷

---

<sup>9</sup> 楊開煌，「對臺政策 30 年：從和平統一而和平發展」，海峽評論，217 期(2009 年)，頁 30。

銷陸等等作為，已將統戰政策實質貫徹到涉臺事務層次。如經貿方面：吸引臺商，強化民間經貿交流，是中共現階段對臺工作突破重點。協助臺資企業發展、發揮「以臺引臺」作用，加強大企業、大財團及各行業同業公會聯繫，做好對臺引資工作。經由擴大兩岸經貿關係，以吸收臺資、技術和管理經驗，可促進「社會主義現代化」建設，以增加綜合實力。文教方面，包括了一般文教、新聞、體育等交流工作，其政策性、策略性都很強，將工作重點置於文藝、旅遊、文物考古、科技發展等方面，尤著重高校對臺招生等優惠政策之宣傳，並擴大至政治層面。為免各行其是，這些交流活動統由各級「臺辦」，從「宏觀」上負責指導、協調、管理；其具體業務，則由業務部門歸口管理。而在社會交流方面：趁臺屬來臺探親、探病、定居之便，透過渠等將對臺方針、政策帶到臺灣，擴大政治影響，實施對象以第二、三代臺胞為主。利用宗族、血緣、文化、大中國意識等題材為訴求，意圖改變臺灣民眾對中國認同意識逐漸淡薄現象。<sup>10</sup>

### 三、開放大陸遊客來臺政策中，隱含著兩岸的政治因素

兩岸關係與兩岸政策是影響當前我國國家安全最重要的政策之一，兩岸有意在既有經貿交流基礎促進互惠，已是確認的方向，對中共而言，主要仍是考量「一個中國」的政治原則；而對我方而言，主要關注重點為主權地位不能被矮化與國家安全的保障，亦即無法接受將之定位為「國內旅遊」。<sup>11</sup>所以我們前瞻兩岸未來關係發展，應以「建構雙方共同利益」為目標及以「鞏固雙邊信任基礎」為前提，在方法上是可以先談正面、善意的可能及未來走向，次再解決政治及經貿的困難實務。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 李銘義，「中國崛起與兩岸關係發展」，第二屆中山學術與社會科學學術研討會(專論)，頁 8。

<sup>11</sup> 蔣海明，「從全球化趨勢觀點《開放大陸觀光客直接赴臺觀光》之影響」，觀光旅遊研究學刊，第 4 卷第 2 期(2009 年)，頁 9。

<sup>12</sup> 李銘義與潘啟生，「中國對臺政策研析」，東亞論壇季刊，第 449 期(2005 年)，頁 30。

大陸學者亦指出臺灣提出開放大陸居民赴臺已有一段時間，大陸政府也以對臺灣展示善意來加以回應。這項舉措的經濟利益被臺灣的業界看好，但並沒有立即轉化和實際的步驟，因為，要兩岸在經濟上的任何往來，都滲透著政治因素。<sup>13</sup>在大陸頒佈《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》後，臺灣當局對北京的這一規定立即提出批評，行政院長蘇貞昌 2006 年 4 月 18 日在立法院答詢時說：『政府對中國觀光客來臺一直秉持開放態度，不開放的是中國方面，對岸至今仍未將臺灣列為觀光地區之一』。

截止到 2006 年 3 月，全世界向中國公民開放的出境旅遊目的地總計 117 個，已經實施的有 81 個。這是中國和世界上一些國家簽署的協議，將這些國家列為中國公民出國旅遊的目的地國家，這是國家間的協議。而兩岸之間不存在國家與國家的問題，中國政府是不會在“一個中國”的立場上讓步的。如果中國大陸一旦將臺灣列為“觀光地區之一”，對臺灣是政治上的一大突破，而這對大陸是不可能接受的條件。

#### 四、陸客來臺有助於增進兩岸關係

在 90 年代，臺灣也受到亞洲金融風暴的衝擊，其經濟後來逐步復蘇，但旅遊業在的復甦在中途又遭受到 SARS(非典)的打擊，2003 年來臺遊客比上一年驟減 24.5%<sup>3</sup>。臺灣方面對於旅遊業的振興有著很高的期望，而在旅遊業界，大陸遊客赴臺成了振興臺灣旅遊業的一個希望。<sup>14</sup>觀光局局長許文聖在談及 2005 年臺灣旅遊事業發展時曾提出，期望能夠達到來臺旅客成長 10% 這樣一個目標。大陸遊客就是按照目前臺灣方面給出的配額，每天 1000 人，一年也達 36 萬 5 千，已超出了臺灣觀光局對旅遊業 10% 增長的期望。臺灣交通委員會專案討論開放大

<sup>13</sup> 楊雁，「開放大陸遊客赴臺旅遊政治因素分析」，東亞論壇季刊，第 459 期(2008 年)，頁 3。

<sup>14</sup> 楊雁，「開放大陸遊客赴臺旅遊政治因素分析」，東亞論壇季刊，第 459 期(2008 年)，頁 11。

陸人士來臺觀光時，估計若開放每天一千名第一類大陸人士赴臺，一年將有至少 6 億美元收入。

按照 2008 年兩岸所談定的每天 3000 名大陸遊客，一年 110 萬人次，將給臺灣創造新臺幣 600 億元的商機，並指出臺灣將陸客來臺視為”特效藥”。

開放陸客赴臺旅遊最直接的意義是刺激民間消費，目前臺灣旅遊業的產值佔不到 GDP 的 2%，而歐美先進國家則平均為 4%-7%，因而臺灣的旅遊產業至少有兩倍的成長空間。<sup>15</sup>臺灣之所以積極爭取大陸旅遊客源，原因有二，一是大陸出境旅遊快速激增，到 2007 年已經是一年有 4095 萬人次出境。二是大陸遊客具有強大的消費力，出境旅遊人均購物達到 950 每元/次。三是大陸人民喜歡到臺灣，大陸網站對大陸人民的調查高達 88.06%將臺灣列為旅遊目的地。民調顯示，大陸起碼有 5 千萬人願意赴臺旅遊，這是臺灣十年入境遊客的總和。<sup>16</sup>

## 五、中共對陸客來臺政策的靈活運用

2008 年國民黨重新執政，兩岸在「九二共識」的基礎上迅速恢復談判，陸客也在中國的刻意操作下大量來臺。由此可見，大陸將觀光客來臺此一單純的經濟與觀光議題，摻雜了過多的政治考量，但也顯示出當前中國對臺政策的積極性與靈活性。陸客可使臺灣對中國大陸經濟更為依賴中國已瞭解到若陸客來臺，除可有效提升臺灣經濟外，亦可使臺灣對於中國的經濟依賴更為密切。以澳門為例，從 2008 年 8 月份開始，北京刻意增加了陸客前往澳門自由行的限制，使得澳門近年來因陸客所創造的經濟榮景步入寒冬，北京當局此舉的目的的一方面是要冷卻澳門發展過熱的博彩業，另一方面也是告訴世界，陸客開放與否是由北京作主。

17

<sup>15</sup> 藍文，「大陸居民赴臺遊—為重振臺灣經濟開出一劑良藥」，兩岸關係，2008 年 9 月，頁 30。

<sup>16</sup> 劉紅，「從開放大陸民眾赴臺旅遊說起」，兩岸關係，2008 年 9 月，頁 6。

<sup>17</sup> 范世平，「從大陸觀光客來臺看中共對臺政策變遷的政治意涵」，東亞研究，第 41 卷第 2 期(2010

## 六、陸客來臺對大陸的反作用力

范世平指出，陸客來臺感受最強烈的莫過於是臺灣的民主政治發展，包括多元的言論、政黨的輪替、法治的要求、國會的監督、貪腐的打擊、自由的生活等，他們不論是與臺灣民眾的對話交談、實地的觀察體驗、與臺灣政府機關與公務人員的接觸、與臺灣導遊人員的互動、接收臺灣五花八門的新聞媒體，甚至是參觀具政治意義的景點，如臺灣民主紀念館，以及可能實際參與臺灣的群眾遊行與選舉造勢等政治活動，都能讓他們感受深刻。相對於中國當前的言論管制、一黨獨大、法治不彰、缺乏監督、貪污腐化、自由受限，均形成強烈對比，甚至對臺灣的民主政治稱羨而充滿嚮往。每當中國民眾到國外旅遊，接觸到民主的資訊與信息時，民族主義與愛國主義就有如緊箍咒與過濾器般的限制自身思維，最常見的說詞就是中外「國情不同」。事實上，中國官方對於西方民主化發展最多的反應也是「國情不同」，許多贊同「新權威主義」學者的說法亦是如此。但臺灣在同為華人社會的基礎上成功從威權政體走向民主，除了推翻前述中國官方的說詞外，對於中國民眾與觀光客來說更具有說服力。

### 第三節 研究方法

本論文主要探討中共利用對臺旅遊政策進行旅遊統戰之作法，其中尤以胡錦濤時期大量的直航點與陸客赴臺旅遊為探討重點，本論文將採用我國與中共及其他兩岸三地學者的文獻與政府的官方文件與記錄、報紙、論文、網路等資料與說帖等做為研究論文的依據。

本論文採用文獻分析法，將會以上述與對臺旅遊政策相關之關鍵字，以在圖書館及相關機關或單位找到之資料內容，依其與中共對臺旅遊政策相關之多寡，整理內容並建立模型，作為研究的基礎。

## 第四節 研究範圍與限制

本論文研究的範圍時間上是從鄧小平任內，提出對臺的鄧六點開始，至胡錦濤時期為止，中共對臺旅遊政策中有關陸客來臺與直航開放等相關旅遊事件，做為研究的範圍。對於臺灣居民前往大陸旅遊相關的中共施行政策，並不是本論文所要研究的方向，故不列入本論文的研究範圍。

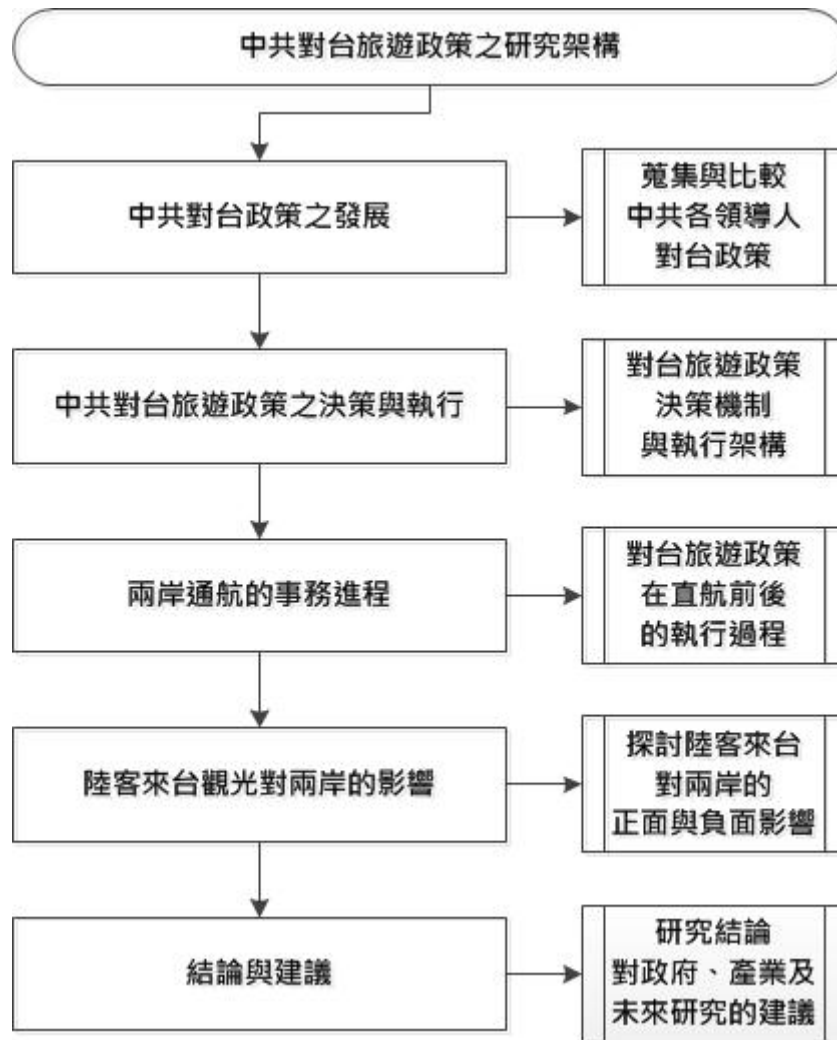
在研究中共對臺旅遊政策之指示文件蒐集上，由於事涉中共內部文件，並不能從既有管道拿到，因此只能以兩岸公開之學者論述、書籍、網路及兩岸的協議約上，配合大陸對臺旅客訪來的統計數據來加以判斷分析，這是本研究會遇到限制的地方。

## 第五節 研究架構與章節分配

### 一、研究架構

本文探討的中共對臺旅遊政策架構，主要是先從歷任中共領導人的對臺政策中著手，接著探討中共對臺政策的決策核心與執行的相互關係，再回顧兩岸近年來有關大陸對臺的旅遊政策與現況，最後探討這些情況對兩岸的影響，並做出研究結果與建議。本論文的研究架構如圖一。





圖一：中共對臺旅遊政策研究架構  
製圖：筆者自行彙整

## 二、章節分配

本論文擬分為五章，分析章節安排如次：

第壹章緒論，闡明研究動機與目的，相關的文獻回顧與探討，說明論文架構與研究方法，以及研究範圍與限制等事項。

第貳章主要探討中共對臺政策之發展過程，依中共領導人的主政時期，依序分為鄧小平時期、江澤民時期與胡錦濤時期來分析兩岸的政治發展至經濟交流的旅遊方面進程。

第參章為探討中共對臺旅遊政策之決策與執行，藉此了解對臺旅遊政策的核心架構，並依照中共以黨領政的特性，對黨的指揮及政府執行與民間協商等三個部份進行研究。

第肆章為探討兩岸通航事務進程，分別探討兩岸通航前後的歷史記錄，大陸開放直航航點的分析，陸客來臺現況，以及臺灣旅遊業因陸客來臺而引起生態的改變。。

第伍章探討陸客大量來臺後，對兩岸所產生的正面影響與負面的困境，試圖探討問題發生的原因，或有利於兩岸和平穩定之因素。

第陸章綜合上述各章的研究與製表推論，找出研究目的的結果，並提出對政府、業者與未來研究的建議。

## 第六節 名詞界定

由於兩岸政治關係情勢複雜，雙方的國家名稱有著大同存著小異，為避免讀者閱讀產生混淆、困擾與繞口，以下對兩岸的稱呼做出簡單的區分，以維持閱讀的順暢。

### 一、中華民國：臺灣、我國

我國名稱為中華民國，本論文引用的文獻有許多是出自中華民國政府公部門

所統計彙編之資料，當政府公部門名稱前面未冠上大陸或中共時，就是指中華民國政府的機構。在敘述兩岸事務時，牽涉到中華民國人民、企業或非政府單位時，會以臺灣或我國代名詞冠以稱號，以利讀者區分。

## 二、中華人民共和國與中國共產黨：大陸、中共、對岸

對岸的國號叫做中華人民共和國，為避免無謂聯想，本論文只有在緒論以及在文中有必要時，才會出現兩岸的國號，代之以中國大陸或大陸兩字取代對岸國號，稱呼大陸的公部門或民間組織會冠以該簡稱。由於大陸是以黨領政，因此稱呼中國共產黨所領導的組織時，前方會冠上中共稱號，以利讀者判斷區分。

本論文以臺灣、我國代表中華民國，以中國大陸、大陸、對岸代表中華人民共和國，以中共代表中國共產黨，不存在任何意識形態與偏見，或代表任何政治立場，純粹是方便閱讀與判斷，避免混淆。

## 第貳章 中共對臺旅遊政策之決策與執行

### 第一節 中共對臺政策之發展

政策乃是某一人或某些人處理一項關心事項之有目的性的行動方案，<sup>1</sup>其基本要素在於要有一個目標、目的或宗旨，<sup>2</sup>因此，政策的過程乃包括對於某種認同、需求以及期望的制定、發布和執行經過。<sup>3</sup>中共在制定對臺政策時，亦具有這些特徵與要素。在人的因素方面，中共的領導人具有決策的權力，因此在對臺政策的制定上是一關鍵。此外，中共在制定對臺政策的目標和需求上亦考慮到國內與外在結構方面的因素。<sup>4</sup>

自從 1949 年中共建立政權以後，中共對臺的政策在鄧小平掌權之前，大約區分為兩個時期，第一期為 1949-1958 年，為兩岸間歇性的交戰期，期間發生了數次戰役，包括「大陳島戰役」與「823 砲戰」及「古寧頭戰役」，第二期為 1959-1978，為兩岸的冷戰時期，此期間中共採取單打雙不打的對金門砲擊戰略，雙方關係漸趨和緩，但此兩期間，中共對臺的政策還是以武力解放臺灣及血洗臺灣為最高原則。<sup>5</sup>

毛澤東在中共建政之後的最高指導思想是將革命戰爭進行到底，解放全國領土，完成統一中國大業。毛澤東挾著解放的意識形態，在國共內戰勝利的優勢下，對臺基調上主要運用軍事手段，在國際上孤立臺灣，以鬥爭為主，統戰為輔，這一時期的對臺政策是完全由毛澤東與周恩來所主導。<sup>6</sup>

<sup>1</sup> James Anderson, *Public Policy- Making* (New York: CBS College Publishing, 1984), p.3.

<sup>2</sup> Carl Fredrick, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics* (New York: McGraw Hill, 1963), p.79.

<sup>3</sup> Harold Lasswell & Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1950), p.71.

<sup>4</sup> Yun - han Chu, "Power Transition and the Making of Beijing's Policy towards Taiwan", *The China Quarterly*, December (2003), p.960.

<sup>5</sup> 吳新興，海峽兩岸交流(臺北：國立編譯館，1998 年)，頁 2。

<sup>6</sup> 余成浩，「『國臺辦』兩岸關係言說之語藝分析，以圖門論辯理論為研究取徑」，政治作戰學校

1963 年，周恩來根據兩岸關係的當時形勢，在總結十年來對臺工作的基本經驗的基礎上，將中共對臺政策歸納為「一綱四目」。<sup>7</sup>成為除了戰爭之外，第一個有行動方針的對臺政策，如表一。

雖然周恩來提出了有行動方針的對臺政策，但在此段期間，兩岸還是屬於軍事對立的狀態，尤其是臺灣當時正處於戒嚴時期，人民均會避免無謂的接觸，以免因被扣以違反戒嚴令相關罪名而遭審判。在 1979 年鄧小平掌權後的改革開放年代，兩岸的人民接觸才開始慢慢展開，因此本論文研究是以鄧小平開始掌政後至今的時期為研究期間。

表一： 中共毛澤東、周恩來當政時期的兩岸關係

年間	對臺手段	兩岸互動	兩岸情勢	對臺政策
1949-1958	武力解放	互相攻擊頻繁	武力交戰期	血洗臺灣
1959-1978	要求臺灣 回歸祖國	中共常規 砲擊金門	冷戰期	1963 年 一綱四目

資料來源：作者整理彙整

解決臺灣問題是中共歷代領導人掌握政權後均明訂的主要任務之一，從毛澤東早期的以武力解放臺灣，到鄧小平的「一國兩制」，乃至江澤民的「江八點」，無一不具有領導人的政治象徵和戰略性指標。在政治象徵上，統一中國，讓臺灣回歸祖國已成了世紀性工作，用以確立中共領導人在歷史上地位。至於戰略層面，解決臺灣問題更具政策上的重要性，處理不當即可能造成外部與美國關係的罅隙，

新聞研究所碩士論文(2004 年)，頁 27。

<sup>7</sup> 「一綱」是指臺灣必須回到祖國的懷抱，這是原則問題，不容商量。「四目」則是具體的操作方案：一、臺灣回歸祖國後，除外交必須統一于中央外，當地軍政大權、人事安排等“悉委于”蔣介石，由蔣介石安排；二、臺灣所有軍政費用和經濟建設一切費用的不足部分，全部由中央政府撥付；三、臺灣的社會改革可以從緩，等到時機成熟後，尊重蔣介石的意見協商後再進行；四、雙方互約不派特務，不做破壞對方團結的事情。「周恩來的一綱四目」，人民網，<<http://tw.people.com.cn/BIG5/14864/14918/3064448.html>>(2004 年 12 月 19 日)。

以及內部民族主義的反動浪潮。<sup>8</sup>

## 一、鄧小平時期(1979-1993)

1978 年底鄧小平掌握了中共中央的領導權，大陸政經情勢發生了重大變革，中共結束了以階級鬥爭為綱的左傾路線，將重心轉移到「四個現代化」。中共政治路線大轉彎以後，轉向社會主義現代化，開始實行改革開放。

在兩岸的交流歷史中，最初提出兩岸三通倡導者為鄧小平，在 1979 年元旦，中共人大發表了「告臺灣同胞書」，<sup>9</sup> 中共國防部部長徐向前亦發表了關於停止自 1958 年起對金門群島炮擊的聲明。「告臺灣同胞書」其內容是向臺灣提出，統一中國為大勢所趨、人心所向，應儘快結束分裂局面，統一中國，於此，並提出了結束兩岸軍事對峙、開放「兩岸三通」、擴大兩岸交流等方針。此次發表在國內外引發重大反應，被視為是中共對臺最早的和平統一政策。

1981 年，中共人大委員長葉劍英透過新華社進一步闡明關於臺灣回歸祖國實現統一的方針政策，俗稱「葉九條」，<sup>10</sup> 展開和平喊話，要求對話，要求統一等，

---

<sup>8</sup> 陳健民、范世平，「從大陸擴大開放民眾來金旅遊看胡錦濤對臺政策之嬗變」，中共研究，2006 年 6 月，頁 77。

<sup>9</sup> 方擘雲，「告台灣同胞書」(1979.01.01)，人民網，  
<<http://tw.people.com.cn/BIG5/83207/227858/15331936.html>>(2011 年 8 月 4 日)。

<sup>10</sup> 葉九條內容如下：

1. 中國國民黨與中國共產黨兩黨可以對等談判；
2. 雙方在通郵、通商、通航、探親、旅遊及開展學術、文化、體育交流達成協議；
3. 統一後的臺灣可保留軍隊，作為特別行政區，享有特別自治權；
4. 臺灣社會、經濟制度、生活方式與同其他外國的經濟、文化關係不變；私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯；
5. 臺灣政界領袖可擔任全國性政治機構領導，參與國家管理；
6. 臺灣地方財政有困難時，可由中央政府酌予補助；
7. 臺灣人民願回大陸定居者，保證妥善安排、來去自如、不受歧視；
8. 歡迎臺灣工商界人士到大陸投資，保證合法權益與利潤；

雖仍未脫離不對等關係(中共為中央政府，臺灣為地方政府)，但顯然已獲得美國的欣賞，在隔年的「817公報」中，<sup>11</sup>美方在第五條讚賞中共的兩岸和平策略，美方並同意對臺軍售的最高限額與視臺海情況逐年遞減對臺軍售。

鄧小平的對臺政策，一部份沿襲了毛澤東，堅持一個中國原則，但另一部分，鄧小平亦發展了對臺政策新理論，也就是「一國兩制」。「一國兩制」是中共在處理香港、澳門和臺灣等地區的統一問題時，逐漸形成的一個構想。<sup>12</sup>

1983年6月25日，鄧小平在會見美國大學教授楊力宇時，又進一步闡述了實現臺灣和祖國大陸和平統一的六條具體構想，簡稱「鄧六條」。<sup>13</sup>從「葉九條」到「鄧六條」，「一國兩制」構想的內容更加完備、明確和系統化，「一國兩制」方針的大體框架也基本成形了。

鄧小平並在1988年成立了「臺灣事務辦公室」，中共且在1991年成立了「海峽兩岸交流協會」，簡稱海協會，與我國的海基會互為非官方的對口單位。可以看出鄧小平對臺和平統一策略的積極作為，也為日後中共對臺實際行動的參與單

---

9.歡迎臺灣各界人士與團體，提供統一的建議，共商國事。「從葉九條到鄧六條」，新華網，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content\\_705095.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content_705095.htm)。

<sup>11</sup> 楊立杰，「中華人民共和國和美利堅合眾國聯合公報（八一七公報）（1982年8月17日）」，新華網，<[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content\\_257069.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_257069.htm)>（2002年1月28日）。

<sup>12</sup> 余成浩，「『國臺辦』兩岸關係言說之語藝分析，以圖門論辯理論為研究取徑」，政治作戰學校新聞研究所碩士論文（2004年），頁30。。

<sup>13</sup> 鄧六條內容如下：

- 1.臺灣問題的核心是祖國統一。和平統一已成為國共兩黨的共同語言。
- 2.制度可以不同，但在國際上代表中國的，只能是中華人民共和國。
- 3.不贊成臺灣“完全自治”的提法，“完全自治”就是“兩個中國”，而不是一個中國。自治不能沒有限度，不能損害統一的國家的利益。
- 4.祖國統一後，臺灣特別行政區可以實行同大陸不同的制度，可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己獨有的某些權力。司法獨立，終審權不須到北京。臺灣還可以有自己的軍隊，只是不能構成對大陸的威脅。大陸不派人駐臺，不僅軍隊不去，行政人員也不去。臺灣的黨、政、軍等系統都由臺灣自己來管。中央政府還要給臺灣留出名額。
- 5.和平統一不是大陸把臺灣吃掉，當然也不能是臺灣把大陸吃掉，所謂“三民主義統一中國”不現實。
- 6.要實現統一，就要有個適當方式。建議舉行兩黨平等會談，實行國共第三次合作，而不提中央與地方談判。雙方達成協定後可以正式宣佈，但萬萬不可讓外國插手，那樣只能意味著中國還未獨立，後患無窮。同註腳9。

位，更進一步的打下了基礎。

鄧小平雖然在 1980 年代將統一問題設定為 80 年代三大任務之一，但是到 90 年代，鄧小平又改口，稱統一可以等，100 年總會解決，又說，500 年不統一，1000 年還是要統一。<sup>14</sup> 鄧小平的對臺政策，是堅持毛澤東的「一個中國原則」，並發展了「一國兩制」的構想，後來更成為中共對臺政策最高戰略目標與指導原則，並一直適用至今。

鄧小平時期的對臺政策，並未提及兩岸人民交流互訪，但已經可以接受臺灣可以在制度上與大陸不同調，可以保留自己的軍隊，並希望透過國共談判與合作來達成統一的目標，由於當時兩岸情勢漸漸緩和，金馬地區民眾與福建沿海居民開始以走私或稱之為小額貿易互相交流。臺灣也開放老兵回大陸探親，兩岸的人民交流其實已經在進行。鄧小平任內，兩岸的代表性交流應該是 1987 年兩岸紅十字會經由雙方政府的同意各自代表兩岸協商緊急事件，為兩岸未來的協商方式跨出一大步。請見表二。

表二：中共鄧小平當政時期的兩岸關係

年間	對臺手段	兩岸互動	兩岸情勢	對臺政策
1979-1983	要求 國共兩黨談判	金馬與福建漁 船開始走私或 稱小額貿易	緩和期 臺灣開始三不 政策	1981 年 葉九條
1983-1989	喊話 和平統一 一國兩制	1986 年 華航叛逃，兩 岸派官員赴港 協商機組員遣 返事宜 1987 年 兩岸紅十字會 代表雙方政府 協商突發事宜	1987 年 臺灣開放赴大 陸探親政策 1988 年 中共成立臺灣 事務辦公室	1983 年 鄧六條

<sup>14</sup> 陳健民、范世平，「從大陸擴大開放民眾來金旅遊看胡錦濤對臺政策之嬗變」，中共研究，2006 年 6 月，頁 79。



資料來源：筆者自行彙整。

## 二、 江澤民時期(1993-2002)

江澤民自 1989 年六四天安門事件後，被鄧小平拔擢為中共中央總書記，後接任軍委會主席，經過 1992 年中共 14 大，及 1993 年中共 8 屆人大，以江澤民為核心的第三代領導人，全面接掌黨政軍領導班子。除此之外，中共中央臺灣工作領導小組的組長亦由江澤民兼任，顯示中共第三代領導人，已實際擔任中共對臺政策的主導權。

在國際層面上，「後冷戰格局」國際上瀰漫「和解」風潮以「談判代替對抗」；在臺灣則是因蔣經國逝世而開啟李登輝時代，使「三不政策」有政策廢棄與再定向的可能與空間；至於中共方面，甫於「八九民運」上臺的江澤民正著手政治與經濟權力鞏固，若能營造對臺的和談景象將有助於內外的形象提升，與歷史任務的完成，並利於和平環境的營造與經濟建設發展。<sup>15</sup>

1993 年 8 月 31 日，國臺辦發佈「臺灣問題與中國的統一」，簡稱白皮書。<sup>16</sup>其所宣示的立場為一個中國，兩制並存，高度自治，和平談判。白皮書措辭強烈的批評臺獨，目的在警告世界各國不要介入臺灣問題，以避免臺灣問題國際化。

1995 年 1 月 30 日，江澤民發表所謂的「江八點」，<sup>17</sup>成為江澤民時期最完整，

<sup>15</sup> 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談判：辜汪會談個案分析」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文(2006 年)，頁 41。

<sup>16</sup> 「臺灣問題與中國的統一」，人民網

<<http://www.people.com.cn/BIG5/channel2/10/20000905/218194.html>>(2000 年 9 月 5 日)。

<sup>17</sup> 江八點內容：

1. 堅持一個中國原則。

2. 對於臺灣同外國發展民間性經濟文化關係，我們不持異議。但是，反對臺灣以搞「兩個中國」、「一中一臺」為目的的所謂「擴大國際生存空間」的活動。

3. 進行海峽兩岸和平統一談判。在一個中國的前提下，什麼問題都可以談，包括臺灣當局關心的各種問題。

也最具代表性的對臺政策方針。其中與對臺旅遊政策有關的是第五點內要大力發展兩岸經濟文化合作，加速實現直接三通。

江澤民的政策中心在於促進兩岸交流和防止臺灣獨立，並承襲「鄧六條」與「葉九條」的主要精神，高舉鄧小平旗幟，依循鄧小平理論。延續中共對臺政策的一貫性。

中共在對臺工作的認知一致性頗高，不存在太大的爭執，縱使在具體工作上產生紛爭，也只是手段與方法上的爭執，而不是存在路線與方法上的爭執。<sup>18</sup>

1994年四月，江澤民亦在對臺經濟工作會議上表示，不斷的加強兩岸經濟交流與合作，既可促進兩岸經濟共同發展，亦可增進彼此的瞭解與共識，從而推動兩岸關係的發展與國家統一。

2000年臺灣首次政黨輪替，中共要面對的是黨綱中有建立「臺灣共和國」的民進黨，中共「國臺辦」立即發表要臺灣在「一個中國」的基礎下進行談判，並說在「一個中國」的原則下，什麼都可以談，並要臺灣當局承認「九二共識」，及承諾不搞「兩國論」。<sup>19</sup>

---

4.努力實現和平統一，中國人不大打中國人。

5.要大力發展兩岸經濟交流與合作，以利於兩岸經濟共同繁榮，造福整個中華民族。應當採取實際步驟加速實現直接「三通」，促進兩岸事務性商談。

6.中華文化始終是維繫全體中國人的精神紐帶，也是實現和平統一的一個重要基礎。兩岸同胞要共同繼承和發揚中華文化的優秀傳統。

7.臺灣同胞不論是臺灣省籍，還是其他省籍，都是中國人，都是骨肉同胞、手足兄弟。我們歡迎臺灣各黨派、各界人士，同我們交換有關兩岸關係與和平統一的意見，也歡迎他們前來參觀、訪問。

8.我們歡迎臺灣當局的領導人以適當身份前來訪問；我們也願意接受臺灣方面的邀請前往臺灣。中國人的事我們自己辦，不需要藉助任何國際場合。「紀念江八點發表十周年」，南方網，<<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/hktwma/zhuanti/jiangbd/>>(2006年6月2日)。

<sup>18</sup> 楊開煌，「中共新領導班子的對臺政策之展望」，國家政策論壇，第1卷第10期(2001年)。

<sup>19</sup> 「國務院臺辦新聞發布會實錄(2000-11-30)」，新華網，<

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-07/02/content\\_950283.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-07/02/content_950283.htm)>。(2003年7月2日)。

陳水扁總統在 2000 年 5 月 20 日就職時也發表「四不一沒有」<sup>20</sup>回應中共，中共亦旋及發表聽其言、觀其行來觀察臺灣新政府，並一直到江澤民下臺前，北京從未公開批評過陳水扁總統。<sup>21</sup>

2001 年，臺灣片面實施「小三通」，中共認為臺灣就是因為無法抗拒三通，但又為了迴避「一個中」國原則，才率先實施所謂的「小三通」，因此對「小三通」的態度是採取消極抵制之態度，並不願積極配合，僅以冷處理方式對待。

但是當「小三通」實施一段時間以後，逐漸浮出具體成效，尤其是當臺商紛紛藉此渠道來往兩岸，使得中共發現不可再漠視與輕忽「小三通」實效，尤其兩岸是以地方對地方、民間對民間方式進行各項交流，大陸本著一個國家的內部事務也逐漸接受，其中，特別是為改善金馬民眾生活和發展經濟的事務，大陸開始展現樂於協助之態度，因此逐漸從冷眼旁觀轉為樂觀其成。

中共國務院副總理錢其琛於 2002 年及 2003 年兩度前往福建考察，並宣示要充分利用金廈航線，先從推動兩岸旅遊開始，以逐步尋求突破。中共對於「小三通」的戰略，逐漸由 2001 年的守勢，到 2002-2003 年轉為攻勢。<sup>22</sup>

茲將江澤民時期兩岸關係整理如表三。

---

<sup>20</sup> 「四不」是指

1. 不宣佈獨立
2. 不更改國號
3. 不推動兩國論入憲
4. 不推動改變現狀的統獨公投

「一沒有」是指

1. 沒有廢除國統綱領與國統會的問題

<sup>21</sup> 中國時報，2002 年 2 月 26 日，版 11。

<sup>22</sup> 陳健民、范世平，「從大陸擴大開放民眾來金旅遊看胡錦濤對臺政策之嬗變」，中共研究，2006 年 6 月，頁 85。

表三：中共江澤民當政時期的兩岸關係

年間	對臺手段	兩岸互動	兩岸情勢	對臺政策
1989-1995	喊話 和平統一 一國兩制  開始批評臺 獨，警告世界 各國勿插手臺 灣事務	1990年9月 兩岸紅十字會 代表簽署金門 協議 1992年 海基會與海協 會在香港舉行 會談 1993年 第一次辜汪會 談 1994年 兩次焦唐會談	1991年 中共成立海峽 兩岸交流協會 1993年發表 臺灣問題與中 國統一的白皮 書 1994年 中共實施對臺 灣的小額貿易 管理辦法	鄧六條
1995-2002	反對兩國與一 中一臺 在一個中國原 則下，什麼都 可以談 加速三通 要求進行和平 統一談判	1998年 第二次辜汪會 談	1996年 臺海飛彈危機 1999年 李登輝提出特 殊兩國論 2000年 陳水扁提出4 不一沒有 2001年 臺灣實施單向 小三通與開放 第三類陸客來 臺 2002年 臺灣開放第二 類陸客來臺	1995年 江八點

資源來源：筆者自行彙整。

### 三、胡錦濤時期(2002-2012)

這個時期是分治六十餘年來，兩岸的民間與官方交流最熱絡的時期，雙方的產業交流幾乎是全面性的來往，官方單位大都化身為民間代表，進行各類產業上的正式與非正式的交流，陸客來臺旅遊的方式如包機、大小三通、自由行，商務參訪、會議展覽、宗教民俗、醫療美容、文化教育等許多不同目的但包含觀光行程之來臺陸客團不勝枚舉。胡錦濤即將於 2012 年底交棒給下一代中共領導人，他任內所面對的兩位臺灣領導人陳水扁總統與馬英九總統，是對兩岸政治地位上認知差異極大的領導人，胡錦濤的對臺政策如何去調整與面對，如何在「葉九條」、「鄧六條」與「江八點」中去產生一個對兩岸穩定有幫助的中心政策，是對他很嚴酷的考驗。

2002 年底，胡錦濤於中共十六屆一中全會內，在江澤民交棒不交槍的政策中，順利的接任了中共中央總書記與國家主席，胡錦濤一上任便積極推動江八點中的有關兩岸事務性商談，讓 2003 年元月份的春節包機順利上路，這是兩岸分治將近 55 年後，第一次由臺灣起飛的民航機經由香港中轉停留後，飛進中國大陸地區，歷史意義不同凡響，全球各大媒體均有報導，對於臺海兩岸踏入新的里程碑均表肯定。

胡錦濤接著在 2003 年 3 月 11 日，於中共第十屆人大第一次會議臺灣團分組會上，提出新形勢下的對臺工作四點意見，強調只要臺灣明確接受「一個中國」原則，兩岸即可恢復對話與談判，「兩岸合則兩利、通則雙贏，分則兩害」。胡錦濤同時指出，要促進兩岸經濟文化交流、實現三通。

胡錦濤提出的四點意見是：一、要始終堅持「一個中國」原則；二、要大力

促進兩岸的經濟文化交流；三、要深入貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針；四、要團結兩岸同胞共同推進中華民族的復興。胡錦濤還提出了「三個凡是」的指示，就是「凡是有利於臺灣人民的利益、凡是有利於祖國的統一、凡是有利於中華民族偉大復興，我們都要全力推動。」

2003年胡錦濤在對臺政策上，以三個寄望與和戰兩手策略操作，三個寄望是「寄望於美國政府」、「寄望於臺灣人民」、「寄望於自身實力」，而其中又以寄望於臺灣人民為核心。而和兩手策略則是以外交孤立與武力武備來防獨反獨，並進一步推動經貿社會交流來促統，期望以兩手策略戰術運用經由三個寄望以落實對臺政策。<sup>23</sup>

2003年11月，陳水扁總統一番對立法院公投法的講話，引起了中共高度反應，中共國務院臺灣事務辦公室發言人張銘清指出，臺灣當局如果通過不設限的「公投法」，大陸將做出強烈反應。在涉及到國家主權和領土完整的問題上中國政府和中國人民決不含糊、決不妥協、決不退讓。對「臺獨」的分裂行徑決不容忍、決不姑息、決不坐視。海外媒體認為，「六個決不」充分反應了大陸在臺灣問題上的決心。<sup>24</sup>

在批判完臺獨後，胡錦濤當然不會忘了他的寄望於臺灣人民的做法，在2003年12月，胡錦濤在北京會見各地臺商協會會長時，提出了「三個只要」的看法，他指出，只要是對臺灣同胞來大陸投資經商，興辦實業有利的事情；只要是對兩岸經濟、科技和文化等領域交流和合作有利的事情；只要是對兩岸關係的發展和祖國統一有利的事情，我們都會盡最大的努力加以推動。<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> 張五岳，「臺灣總統大選與中共對臺政策」，今日新聞，  
<<http://www.nownews.com/2004/02/16/844-1587142.htm>>(2004年2月16日)。

<sup>24</sup> 溫家寶，「各國對分裂都不手軟」，人民網，  
<<http://www.people.com.cn/BIG5/paper68/10760/977866.html>>(2003年11月28日)。

<sup>25</sup> 張方翼，「胡錦濤“三個只要是”：對臺胞的莊嚴承諾」，中國人民網，  
<[http://www.chinataiwan.org/tswfzx/qybh/bw/200710/t20071031\\_476908.html](http://www.chinataiwan.org/tswfzx/qybh/bw/200710/t20071031_476908.html)>(2007年10月31日)。

由於臺商春節包機在 2003 年非常的成功，因此雙方對於 2004 年的春節包機均寄以厚望，但因中共提出希望 2004 年航空公司家數與班次能夠對等，而且也希望能夠直航不經第三地，臺灣也提出了希望能由海基會與海協會兩會復談為先決條件。但因中共認為陳水扁總統不承認「九二共識」，已經違反「一個中國」原則，所以 2004 年的春節包機便因雙方的堅持而無法成行。

在 2004 年 3 月，胡錦濤自江澤民手中接任中央軍委會主席後，增加了二砲與高科技等涉臺兵種的中央軍委委員，就可知胡錦濤正全力以軍事手段為嚇阻臺獨的決心。<sup>26</sup>同時，胡錦濤亦發表了「三個維護」的看法，其中之一就是維護臺海局勢的穩定大局。<sup>27</sup>

2004 年 5 月 17 日，就在臺灣領導人陳水扁總統準備連任就職典禮前三天，「國臺辦」被「中共中央對臺工作領導小組」授權發表了中共的「517 聲明」，明確的指出兩條路給臺灣當局走，毫不含糊也沒有灰色地帶，表達了中共強烈的阻止臺獨分裂行為的決心。<sup>28</sup>

2004 年 9 月 3 日，臺灣領導人陳水扁總統在訪問貝里斯時，發表了「中華民國最好的簡稱就是臺灣、ROC 不是好的簡稱」等語，緊接著於 9 月 25 日，行政院長游錫堃亦發表了「你打我臺北，我就打你上海」的講話，引起臺灣內部熱烈討論，但中共當局反應冷淡，並未對此兩事件產生立即反應，相對的，反而在 2004 年 9 月 24 日，臺灣開放小三通將滿三年九個月前夕，中共福建省副省長王美香在福州接見金門縣長李柱烽時，宣佈將開放福建居民至金馬旅遊。並決定盡

---

日)。

<sup>26</sup> 富權，「胡錦濤集中事權後，對臺工作也應有新思維」，新華澳報，  
<<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=3726>>(2004 年)。

<sup>27</sup> 「三個維護」：維護中國在國際上的關係，維護臺海局勢的穩定大局，維護二十年發展機遇期。

<sup>28</sup> 美國僑報，「“517 聲明”：權威而及時的嚴正預警」，人民網，  
<<http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14873/2535162.html>>(2004 年 5 月 31 日)。

快宣佈特許之福建五家組團社可以開辦福建居民前往金馬旅遊的業務。<sup>29</sup>

2004年10月26日大陸福建省副省長王美香在接見連江縣長陳雪生時就強調，馬祖與馬尾能有今日的交流局面，是因雙方有誠意，多用心，常溝通，且正是雙方都認同「一個中國原則」，這其中的統戰意味十分濃厚。<sup>30</sup>為此，臺灣的其他縣市為了發展旅遊業，也會希望比照金馬模式開放陸客直接來臺旅遊。

大陸對於金馬地區的對口單位是「福建省旅遊協會金馬澎分會」，由此可知，大陸下一個目標就是澎湖，果不其然，2005年3月國臺辦交流局長戴蕭峰就公開表示，國臺辦正積極準備開放大陸民眾到澎湖旅遊，此一說法讓臺灣相當驚訝，因為澎湖並不在我國政府的開放規劃之內，<sup>31</sup>由此可見胡錦濤的對臺工作事務，軟的一手頻頻出招，前瞻性的提出澎湖，頗有先發制人的意圖。同年8月謝長廷院長表示，政府將研擬澎湖試辦定點直航大陸風向球後，福建臺辦副主任林衛國立即回應，福建將積極推動沿海地區與澎湖來往，參照金馬航線做法，推動福建民眾前往澎湖旅遊，並組織文化、宗教、經貿團至澎湖交流，<sup>32</sup>由此可見，大陸對臺旅遊統戰工作的步步進逼與機動靈活手腕。

在2005年1月，兩岸包機再次綻露曙光，由於臺灣不再堅持「海基會」與「海協」先復談為必要條件，也同意讓大陸六家航空公司對等飛臺，因此本次春節包機又替兩岸直航拉近了一大步，兩岸在整個春節期間，各有六家航空公司飛航兩岸共五個城市，並且只經港澳飛航情報區，但不用落地，節省了包機大量時間，除了臺商以外，並開放臺灣預先報備的旅行團，直航前往大陸旅遊或直航回

<sup>29</sup> 倪國炎，「福建宣佈將盡快開放居民赴金門馬祖旅遊」，大紀元，  
<<http://www.epochtimes.com/b5/4/9/24/n670704p.htm>>(2004年9月24日)。

<sup>30</sup> 聯合報，2004年10月27日，第A13版。

<sup>31</sup> 聯合新聞網，「大陸擬漸開放，居民赴金馬澎旅遊」，臺灣海外網，  
<<http://www.taiwanus.net/news/news/2005/200809120000161135.htm>>(2005年3月4日)。

<sup>32</sup> 中央社，「福建將積極推動沿海居民與澎湖直接往來」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=3&kindid=12&docid=100024453&mdate=0911123624>>(2005年8月5日)。



臺，創下了旅遊直航的先例。

然而在 2005 年 3 月初，陳水扁總統在「扁宋會」後發表了國家定位「三段論」與「三個堅持」，<sup>33</sup>將中華民國與大陸地區做出切割，為此，胡錦濤立即於 3 月 4 日發表了「4 個絕不」的談話，<sup>34</sup>雖然是老調重彈，但是可以看出中共對臺灣的任何政治動作或語言均非常在意，並且做出迅速回應，不讓外界有任何想像空間。胡錦濤也全面闡釋其對臺政策，並表示只要承認「一個中國原則」，「承認九二共識」，不管是什麼人，什麼政黨，也不管過去說過什麼，做過什麼，都願意同他們談發展兩岸關係。<sup>35</sup>

2005 年 3 月 14 日，中共第十屆人大第三次會議通過「反分裂國家法」，當天就經胡錦濤簽署並立即予以實施。該法律的主要內容是鼓勵兩岸繼續交流合作，但同時也首次明確提出了在「三種情況」<sup>36</sup>下中國大陸可使用非和平方式達到國家統一。此舉不但引起了臺灣朝野立委通過的反對決議文，也引起了臺灣民眾的「抗議反分裂國家法」大遊行，及美國表達不滿的看法，但是胡錦濤不為所動，在 4 月的第一屆兩岸經貿文化論壇中，與中國國民黨榮譽主席連戰在北京首次「連胡會」，釋放開放觀光客來臺、贈送熊貓、臺灣農產品免稅登陸等善意，可見胡錦濤確認臺獨與臺灣人民間不劃上等號的觀點。

2005 年 5 月，中共於「連胡會」後一個月內，由國臺辦宣佈開放大陸旅客赴臺旅遊，讓全臺灣的旅遊業、交通運輸業、餐飲與食品百貨業均籠罩在一片歡欣

---

<sup>33</sup> 三段論：“中華民國是一個‘主權獨立的國家’；中華民國的主權屬於 2300 萬臺灣人民；臺灣前途任何的改變，只有 2300 萬臺灣人民才有權利做最後的改變”。三個堅持：堅持民主改革的理想、堅持臺灣主體意識的主流路線、堅持讓臺灣成為一個正常、完整、進步、美麗又偉大國家。

<sup>34</sup> 四個絕不：第一，堅持一個中國原則絕不動搖；第二，爭取和平統一的努力絕不放棄；第三，貫徹寄希望於臺灣人民的方針絕不改變；第四，反對臺獨分裂活動絕不妥協。

<sup>35</sup> 聯合報，2005 年 3 月 5 日，A1、A3 版。

<sup>36</sup> 這三種情況是 1.臺灣從中國分裂形成事實 2.將發生可能導致臺灣從中國分裂的重大事變 3.和平統一的可能性完全喪失。

鼓舞中，接著 6 月相繼提出配套出入境簡便措施，中共公安部出入境管理局副局長李長友宣佈，大陸方便為進一步便利臺灣居民往來大陸，提出三方面簡化措施：1.進一步簡化臺灣居民出入境手續。2.授權上海與江蘇公安機關為臺灣居民補換發五年有效臺胞證。3.擴大為金門、馬祖、澎湖的居民簽發一年多次臺胞證。綜觀以上中共做法，無非都是要讓臺灣居民與臺商感覺到中共的善意，降低對「反分裂國家法」制定後的反彈。

在 2005 年 10 月，中共「國家旅遊局」局長邵琪偉以「海峽旅遊協會」會長名義赴臺踩線，引起全臺轟動，這是兩岸分治近六十年來，第一次中共「國務院」直轄單位的部委級高官來臺訪問與考察，雖然臺灣由民間公協會全程接待，但這已是胡錦濤任內的創紀錄之舉，胡錦濤對「寄望於臺灣人民」的政策展露無遺。

2006 年 1 月，兩岸春節包機第三度成行，本次除了沿襲 2005 年兩岸六家航空公司對飛之外，通航城市增加了廈門，搭乘資格更放寬到只要持臺胞證的臺灣居民均可訂位與搭乘，同時也創下兩岸醫療直航的先例，1960 年代的臺灣女歌手葉玲以擔架及醫護陪同方式搭乘中華航空公司的班機回臺就醫，讓兩岸的直航更具意義。

2006 年 1 月 29 日，陳水扁總統宣佈廢除「國家統一委員會」與「國家統一綱領」，胡錦濤對此僅以口頭表示臺獨邁出了危險的一步，並未做出激烈回應，反而是「美國國務院」反應激烈，國務院在 3 月 2 日發表了一份措辭強烈的公開信，要求陳水扁總統明確表示並未廢止「國家統一委員會」與「國家統一綱領」，德國、日本與新加坡都發言強調維持「一個中國政策」絕不改變。這也深切的說明了胡錦濤的三個寄望中，「寄望於美國政府」，成功達成了目的。

2006 年 5 月 31 日，國臺辦舉行記者會，「經濟局」長何世忠宣佈泉州石井港

到金門小三通 6 月 8 日首航。並表示可徇金馬海上模式解決敏感問題，並可擴大到兩岸的其他港口，實現兩岸全面，直接，雙向直航。<sup>37</sup>

中共於 2006 年 4 月 17 日在前國民黨主席連戰往訪之際，公布『大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法』，隨後成立「海峽兩岸旅遊交流協會」。<sup>38</sup>2006 年 6 月 14 日，兩岸同時宣佈，將開辦兩岸四項專案包機，分別是專案貨運包機、一年四節節日包機、緊急醫療包機、特定人道包機。<sup>39</sup>此次兩岸同時宣布四項包機措施，以及在大陸觀光客來臺議題上的進展，雖然只是兩岸直航的一小步，但在雙方坦誠面對爭議性問題，放棄無謂的堅持，求同存異良性互動，創造靈活的協商模式，極具象徵意義，可謂兩岸關係改善的一大步。<sup>40</sup>

2006 年元旦陳水扁以「積極管理，有效開放」的緊縮政策，到農曆春節的廢統論，讓兩岸關係又蒙上一層陰影，但胡錦濤在接下來幾個月裡的連番開放與便利臺商與臺灣居民的作為，身段柔軟與以靈活細膩手段以商圍政，以民逼官策略，並讓美國跳上火線的做法，確實是中共各領導班子中操作對臺政策最為靈活的一位。

2007 年由於年底的中共 17 屆一中全會將至，也由於臺灣將於 2008 年 3 月 22 日舉行總統大選，胡錦濤採取低調做法，除了 4 月舉行的第三屆兩岸經貿文化論壇的「連胡三會」，及會後中共民航總局宣佈「五項便利新措施」之外，<sup>41</sup>在 2007 年 9 月的秋節包機與 12 月的金廈一條龍服務也沒有以大肆宣傳的方式進

<sup>37</sup> 蕭治華，「天涯成咫尺-由包機成行談兩岸關係改善前景」，中共研究，40 卷 7 期(2006 年)，頁 17。

<sup>38</sup> 經濟日報，2006 年 6 月 3 日，第 A6 版。

<sup>39</sup> 中國時報 A2 版、聯合報 A1 版，2006 年 6 月 15 日。

<sup>40</sup> 蕭治華，「天涯成咫尺-由包機成行談兩岸關係改善前景」，中共研究，40 卷 7 期(2006 年)，頁 20。

<sup>41</sup> 「民航總局宣佈五項措施」，中國臺灣網，

<[http://big51.chinataiwan.org/jm/jmfg/dljmfg/200704/t20070429\\_369791.htm](http://big51.chinataiwan.org/jm/jmfg/dljmfg/200704/t20070429_369791.htm)>(2007 年 4 月 29 日)。

行。

2007年10月胡錦濤在中共人大17屆一中全會內，再度被推舉連任中共中央總書記與國家主席，對於臺灣總統選舉併入的入聯公投案，開始加足火力抨擊，並以外交力量尋求各國支持，從2007年中至2008年3月總統大選前，中共的黨和國家領導人總共發表了十四次重要講話，<sup>42</sup>或是嚴辭抨擊臺獨，或是嚴厲警告，或是讚賞外國的公開反對臺灣入聯公投案等，越接近臺灣總統大選時間，言語措辭越強烈，加上歐美各國紛紛重申「一個中國」的政策，給予贊成入聯公投案的執政黨總統候選人相當大的國際壓力，成為中共運用外交力量影響臺灣內政的一個典型案例。

2008年3月臺灣總統大選結束，產生了第二次政黨輪替，中國國民黨以壓倒性多數，順利取得政權，兩岸關係因而開始大步邁進，踏入了另一個領域，4月在海南博鰲論壇中，胡錦濤與臺灣副總統當選人蕭萬長會面，創下兩岸現任領導人最高層級的契機，緊接著在4月底，於北京的「連胡四會」，五月四川汶川大地震，臺灣直航成都的「人道救援包機」，五月底於北京與中國國民黨主席吳伯雄的「吳胡會」，6月12日中斷10年的兩會協商復談，學者邱坤玄認為這是兩岸關係正常化必然的結果，<sup>43</sup>由江炳坤與陳雲林為代表的江陳第一次會議在北京舉行，臺灣方面也於同月擴大小三通，7月4日的「陸客首發團」，真正開展從大陸直航到臺灣旅遊的新紀元，同月，「海基會」與「海協會」兩會正式恢復協商，兩岸週末包機直航大陸五個城市也正式敲定，「國臺辦」並於9月宣佈五項交流新措施，10月澎湖正式加入小三通，11月4日的第二次「江陳會」，敲定直航新航線與新航點，同意兩岸海運直航，同月又協定空中直航截彎取直與海上直航不彎靠，12月兩岸直航包機航點增為大陸21個城市，幾乎每月都有進展，而且非

<sup>42</sup> 「黨和國家領導人重要講話」，中共中央臺灣工作辦公室網站，  
<<http://www.gwytb.gov.cn/speech/>>。

<sup>43</sup> 「賴幸媛：海基海協最快6月可復談」，美國之音，<  
<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/articleprintview/1104300.html>>(2008年5月23日)。

常快速，顯示兩岸協商管道暢通無阻，也顯示兩岸對於政治議題的擱置，專心注重兩岸的經濟目標，是毫無疑問的。

2008年12月31日，胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」<sup>44</sup>發表三十週年座談會上提出「胡六點」。<sup>45</sup>配合先前許多胡錦濤時期的重要講話，完整的闡述了胡錦濤的對臺政策主軸。

在2009年1月，大陸南方航空公司立即於臺北成立辦事處，是兩岸分治以來第一個在臺灣設立分支機構的大陸國營單位，在4月第二次「江陳會」後，大陸宣佈開放兩岸直航城市至27個，接著於5月21日同意民進黨高雄市長陳菊登陸，訪問北京與上海，行銷高雄世運，在5月25日的「國共論壇」的第二次「吳胡會」中，提出六點意見補充說明「胡六點」，讓「胡六點」的論述說明更趨完整，在8月全面啟動兩岸定期直航航班。然而就在9月，因高雄市長陳菊請來西藏精神領袖達賴喇嘛到高雄各莫拉克颱風重災區，要為災民與罹難者祈福，此舉觸到中共痛處，更因陳菊堅持播出新疆獨立活躍女作家熱比婭的紀錄片，而觸怒中共，認為陳菊此舉破壞兩岸和諧，雖然馬英九政府隨即以熱比婭為政治人物不受欢迎理由拒絕她入境，<sup>46</sup>稍微緩和了兩岸的緊張氣氛，但隨後伴隨而來的是大量的陸客團取消高雄市的旅館訂房，造成高雄市旅館業損失慘重，歷經數月，不見改變，「國臺辦」發言人范麗青更直說，要解決此事，解鈴還須繫鈴人，<sup>47</sup>更引

<sup>44</sup> 「1979年告臺灣同胞」，中國評論網，  
<http://www.zhgp.com/doc/1008/4/4/2/100844253.html?coluid=7&kindid=0&docid=100844253>。

<sup>45</sup> 「胡六點」內容：

1. 恪守一個中國，增進政治互信
2. 推進經濟合作，促進共同繁榮
3. 弘揚中華文化，加強精神紐帶
4. 加強人員往來，擴大各界交流
5. 維護國家主權，協商涉外事務
6. 結束敵對狀態，達成和平協議。「胡六點的觀察、分析與啟示」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/0/3/8/100903867.html?coluid=33&kindid=4371&docid=100903867>>(2009年3月4日)。

<sup>46</sup> 「江宜樺：拒絕熱比婭來臺，府院支持」，中國評論網，  
<<http://www.zhgp.com/doc/1010/8/6/9/101086901.html?coluid=7&kindid=0&docid=101086901>>(2009年9月25日)。

<sup>47</sup> 政治中心，「陸客不進高雄？ 國台辦：解鈴還須繫鈴人」，今日新聞，

發臺灣部份輿論的批評。12月的第四次「江陳會」，兩岸談判不受達賴與熱比婭事件影響，雙方決定在第五次「江陳會」中，把「ECFA」列入主要討論議題。

在2010年2月，兩岸直航大陸城市開放至31個，5月初兩岸破天荒的開創歷史，由半官方的「臺旅會」與「海旅會」互在北京與臺北設立辦事處，名義上都是以推展觀光或解決觀光需求為主，6月29日，在第五次「江陳會」上，兩岸正式簽署「ECFA」，讓兩岸的許多產業可以得到更多優惠與方便，在7月，「國臺辦」更是宣佈了開放全部大陸省市自治區全面來臺觀光，11月時，大陸開放至33個機場直航臺灣，12月並舉行了第六次「江陳會」，簽署「兩岸醫藥衛生合作協議」。

在2011年4月，大陸開放至37個機場直航臺灣，到了6月更開放至41個機場直航臺灣，同時開放了北京、上海、廈門三個城市陸客來臺自由行，並在10月舉行了第七次「江陳會」，11月胡錦濤在夏威夷的「APEC領袖會議」中與連戰舉行「連胡五會」，會中強調「九二共識」是兩岸關係和平發展的重要基礎，是兩岸經貿互惠與繁榮的基石，也是兩岸政治互信的憑藉。<sup>48</sup>2012年3月在北京舉行的「吳胡會」，也讓國共對於「一個中國」的看法更為清晰，<sup>49</sup>在4月於海南舉行的「博鰲論壇」，臺灣副總統當選人吳敦義與大陸「副總理」李克強舉行了「吳李會」，對於兩岸經濟合作議題均建立了共同發展的共識。<sup>50</sup>中共同時開放了第二波六個城市的陸客來臺自由行，並宣佈將於2012年底以前開放第三波四個城市的陸客來臺自由行，屆時將有大陸共十三個城市的陸客來臺自由行。

綜觀胡錦濤成為中共領導人至今，對臺政策不但遵循「鄧六條」、「江八點」的精神，而且不斷的靈活運用，在經濟與民生議題上，全力推動兩岸交流，在政

---

<<http://www.nownews.com/2009/10/14/162-2519429.htm>>(2009年10月14日)。

<sup>48</sup> 「APEC連胡會，重申九二共識」，中央通訊社，<<http://tw.news.yahoo.com/apec連胡會-重申九二共識-011108888.html>>(2011年11月12日)。

<sup>49</sup> 陳思豪，「國臺辦：兩岸同屬一個中國更為清晰」，今日新聞，

<<http://www.nownews.com/2012/03/28/162-2798982.htm>>(2012年3月28日)。

<sup>50</sup> 彭顯均，「吳李會，兩人互稱先生」，自由時報，

<<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/apr/2/today-p1.htm>>(2012年4月2日)。

治的議題上，一旦觸及紅線，立即發表講話與聲明，或採取立「反分裂國家法」，或採取抵制行動，毫不猶豫，胡錦濤任內，先後面對了兩位持完全不同兩岸政策的臺灣領導人，因此在 2008 年臺灣總統大選前，胡錦濤發表了許多的政治口號與宣示，來遏止臺獨聲勢，從 2005 年開始則陸續釋出大利多的消息，有用來籠絡臺灣民心的企圖，並在 2008 年底，正式將胡錦濤的對臺政策思想宣告為「胡六點」，從 2008 年至 2012 年 4 月，中共對臺政策在擱置政治爭議與求同存異的先決條件下，兩岸幾乎完全沒有政治議題上的衝突，經貿、文化、觀光、農業等各類交流所開放的速度，尤其在「ECFA」成功簽署後，可以說是毫無阻礙的讓兩岸各界熱絡交易著，大陸各省市自治區等地方幹部或「中央領導」的參訪來臺亦絡繹不絕。

胡錦濤對臺講話次數是非常多的，茲將其整理如表四。

表四：胡錦濤的對臺策略整理

提出時間	口號與宣示	主要目的 背景說明
2003 年 3 月	胡四點 3 個凡是	一個中國、兩岸交流、寄望臺灣人民、團結復興中華 有利於(臺灣、統一、中華民族)都要做 場合：對人大講話
2003 年 11 月	6 個決不	反對分裂、反對臺獨 反應：對臺灣立法院即將討論不設限的公投法
2003 年 12 月	3 個只要	只要是(臺商、兩岸經濟、兩岸發展與統一)有利的，都要做 場合：對大陸各地臺商會會長
2004 年 3 月	3 個維護	中國國際關係、臺海穩定、20 年發展機遇期 場合：接任中央軍委主席
2004 年 5 月	517 聲明	臺灣只有兩條道路走，沒有灰色地帶 反應：陳水扁連任就職前
2005 年 3 月	4 個絕不	一個中國、和平統一、寄望人民、反對臺獨 反應：陳水扁以三段論切割兩岸
2008 年 12 月	胡六點	一個中國、經濟交流、文化交流、人民往來、涉外協商、和平發展 反應：馬英九就職後的第一個元旦
2009 年 5 月	6 點意見	補充說明胡六點 場合：會見國民黨主席吳伯雄

資料來源：筆者自行彙整。

胡錦濤從上任至今，兩岸的觀光交流活動頻繁，茲將其製表五。

表五：胡錦濤時期的對臺旅遊政策

2003 年	臺商春節包機
2004 年	宣佈開放福建居民赴金馬旅遊
2005 年	臺商春節包機 宣佈開放陸客赴臺旅遊 國家旅遊局赴臺踩線 海旅會成立
2006 年	臺灣居民春節包機 宣佈小三通擴大至泉州 臺灣居民秋節包機 宣佈大陸第一批赴臺組團社
2007 年	臺灣居民春節包機 民航總局宣佈五項新措施 臺灣居民秋節包機
2008 年	兩岸週末包機直航 陸客來臺觀光啟動 國臺辦宣佈五項便利新措施 開放 21 個直航機場
2009 年	兩岸定期航班開航 開放 31 個直航機場
2010 年	海旅會在臺掛牌 全面開放大陸各省市赴臺觀光 開放 37 個直航機場
2011 年	開放 41 個直航機場 陸客自由行 3 城市開放來臺
2012 年	陸客自由行 9 城市開放來臺 陸客自由行 13 城市開放來臺

資料來源：筆者自行彙整。

#### 四、 歷任中共領導人對臺政策演變

兩岸分治以來，從軍事對抗階段至目前的和平發展階段，中共的對臺政策的核心價值「一個中國」一直沒有變動過，從武力解放臺灣的毛澤東時期要解放與



血洗臺灣，到葉劍英提出的「葉九條」國共兩黨談判的統一，然後是鄧小平的只有中華人民共和國是惟一的中國合法代表，再到江澤民時期的堅持一個中國，接著是胡錦濤時期的恪守一個中國，中共近年亦強調依循「九二共識」的一中各表、擱置爭議等，可以看出，一個中國是不變的，但是論述與代表權卻漸漸不再強調非誰不可，求同存異，發展經濟似乎已成為目前中共對臺政策的走向，但鄧小平、江澤民與胡錦濤的對臺政策均以和平統一為終極目標，因此只要政治核心議題沒變，其他的非政治核心議題部份如經貿、文化等議題均可成為兩岸討論的方向。

中共對臺政策的方針與內容，一向都有其持續性與連貫性，不到必要，其內容不容易有所變動，其領導人或以中共中央官方為名義對臺發佈的主要談話內容與文件內容則可以完全體現出其政策的主要方向。<sup>51</sup>中共對臺政策自鄧小平提出一個國家、兩種制度構想後，其對臺工作即以一個中國、和平統一、一國兩制為基調。<sup>52</sup>茲將歷任中共領導人對臺政策做一比較，請見表六。

表六：中共歷屆領導人的對臺原則演變

年間	中共領導人	對臺原則	對臺交流政策
1949-1958	毛澤東、周恩來	武力解放	無
1959-1978	毛澤東、周恩來	國共和談、回歸祖國	一綱四目： 提出支援臺灣建設
1979-1989	鄧小平	和平統一、一國兩制	葉九條：提出三通旅遊協議。鄧六條：無
1989-2002	江澤民	一個中國原則	江八點：發展兩岸經濟交流，文化為臍帶
2002-2012	胡錦濤	一個中國原則 九二共識	胡六點：經濟合作，精神紐帶，人員交流

資料來源：筆者自行彙整

以這三位領導人來比較，在當時時代背景下，鄧小平當時處於帶領中國大陸進行改革開放初始，並且在外交上取得與美國建交的重大勝利，在與美國有默契

<sup>51</sup> 余成浩，「『國臺辦』兩岸關係言說之語藝分析，以圖門論辯理論為研究取徑」，政治作戰學校新聞研究所碩士論文(2004年)，頁35。

<sup>52</sup> 鄧曉平，「二〇〇三年中共對台工作」，中共研究、38卷2期(2004年)，頁63。

的情況下，以臺灣回歸為前提的要求，提出了「鄧六條」，這裡面既沒有兩岸要經濟合作的意圖，也沒有要兩岸人民交流的動機，完全是以要求式的希望舉行國共會談，而達到統一至對岸國號下之宣示。江澤民當時兩岸局勢則是有平和接觸的，兩岸在 1992 年於香港會談，也就是後來「九二共識」的那場會議，在 1993 年有新加坡的第一次「辜汪會談」，在 1994 年有兩次「焦唐會談」，因此江澤民於 1995 年提出在一個中國的原則之下，以中華文化為共同傳統的繫結，希望儘速推展三通，歡迎兩岸的人民、經濟交流合作，也就是繼葉劍英以後，第二個提出希望以三通及文化、經濟合作的大陸領導人。胡錦濤所面臨的兩岸局勢則是非常詭譎的，他在陳水扁總統任內，並未提出他的主要對臺政策方針，而取而代之的是一堆的宣示與口號，對臺政策奉行「江八點」，尊重「鄧六條」，一直等到馬英九執政後半年，才提出「胡六點」對臺政策，而這也是胡錦濤第二任滿一年才提出的，「胡六點」有一個特色，就是字不多，事很多，胡錦濤任內對陳水扁總統的一些政治反應與小三通脫勾，他的重點明確反應在「寄希望於臺灣人民與美國政府」上，後來發生的美國布希政府對陳水扁的不友善言論，及臺灣民間對春節包機的高度支持與小三通的臺商熱潮等，均是其策略之運用。茲將中共歷任領導人對兩岸非軍事事務態度整體如表七。

表七：中共歷任領導人對兩岸事務態度

中共領導人	希望舉行	三通航線	經貿方面	民間交流
鄧小平	國共會談	——	——	——
江澤民	事務性會談	加速	合作	歡迎
胡錦濤	涉外事務會談	已三通	合作	擴大

資料來源：筆者自行彙整

## 第二節 中共對臺政策核心-中共中央對臺工作領導小組

中共實行一黨專政，在各領域要求主要包括政治、思想、組織領導的「黨的領導」，<sup>53</sup>強調國家重要事務均由黨決策，再經法定程序成為國家意志。而因其主要政治運作係以會議方式呈現，故多由黨的各類型會議決定重要決策，其中黨代表大會及其選出的「中央委員會」為黨的最高領導機關。<sup>54</sup>

中共「黨章」規定「中央政治局、中央政治局常務委員會和中央委員會總書記，由中央委員會會議選舉」，每屆「一中全會」即旨在選舉和產生前述黨的高層人事，中共「17大」通過的「黨章」第22條，除政治局及其常委會、總書記外，尚須選出中央書記處、中央軍委及「中紀委」書記、副書記和常委，<sup>55</sup>另安排在「全國人大」和「全國政協」換屆會議前舉行的「二中全會」，主要通過將提交「兩會」選舉的政權機關人事案與「全國政協」領導人事，以落實「以黨領政」體制。

中共遠在1972年，美國與中共發表「上海公報」時，就秘密成立了一個對臺辦公室，並在周恩來直接領導下，展開其對臺工作。1978年，中華民國與美國斷交後，中共為進一步強化其對臺公作，成立了一個以鄧穎超<sup>56</sup>為組長的「中共中央對臺工作領導小組」，統一領導中共黨政軍及群眾社團之對臺工作機構。

「中共中央對臺工作領導小組」是在中共「中央政治局」及其常務委員會直接領導下，處理對臺的領導協調機構，它的業務是相當廣泛與全面性的。「中共

<sup>53</sup> 中國共產黨大辭典(北京：中國國際廣播出版社，1991年5月)，頁123。

<sup>54</sup> 余明澈，「中共改革開放以來歷屆中央全會概況之研究」，中共研究，43卷4期(2009年)，頁43。

<sup>55</sup> 「中國共產黨章程第二十二條」，新華網，<  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content\\_633225\\_4.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225_4.htm)>(2002年)。

<sup>56</sup> 鄧穎超，時任中共第五屆人大常委副委員長，中共中央紀律檢查委員會第二書記。

中央對臺工作領導小組」是黨中央直屬機構之一，而非政府組織，由主管對臺工作的「中央政治局常委」、兼管涉臺工作的「中央政治局」委員和涉臺工作相關機構部長組成，負責對臺工作領域的重大問題作出決策。

「中共中央對臺工作領導小組」的執行機構為「中央對臺工作領導小組辦公室」（即中央臺灣工作辦公室，簡稱中臺辦），「中央臺灣工作辦公室」與「國務院臺灣事務辦公室」（簡稱國臺辦）合署辦公，同一批人馬兩塊招牌，屬中共中央直屬機關工作機構。

中共中央對台工作領導小組最早成立於 1956 年，後再恢復成立於 1979 年，由鄧穎超擔任小組長。這個機構的建立顯然是因應 1979 年中美建交之後，對台工作日益迫切重要的情勢。在組織成員及其黨政背景方面，可以看出一些政策變更方向，當中共前總書記、中央軍委主席江澤民卸下其兼任的中央對台領導小組組長的職務之後，由中共總書記、國家主席胡錦濤接任。<sup>57</sup>

1993 年 6 月 24 日，「中央對臺工作小組」再度於機構名稱上加「領導」兩字，恢復早先「中央對臺工作領導小組」的稱謂，由中央政治局常委直接領導，日常工作則交由中臺辦（國臺辦）負責。

「中央對臺工作領導小組」成員具有強烈的功能性，是以現行臺海形勢決定參加人選，例如 2000 年陳水扁當選總統，江澤民即令曾慶紅改組「國臺辦」領導層。中共中央決定新增「中央政治局」委員、「中央軍委會」副主席張萬年加入領導小組，同時熊光楷推薦解放軍現役少將王在希出任「國臺辦」副主任。這是繼楊尚昆任「中共中央對臺工作領導小組」組長之後，第二次由軍方出任對臺

---

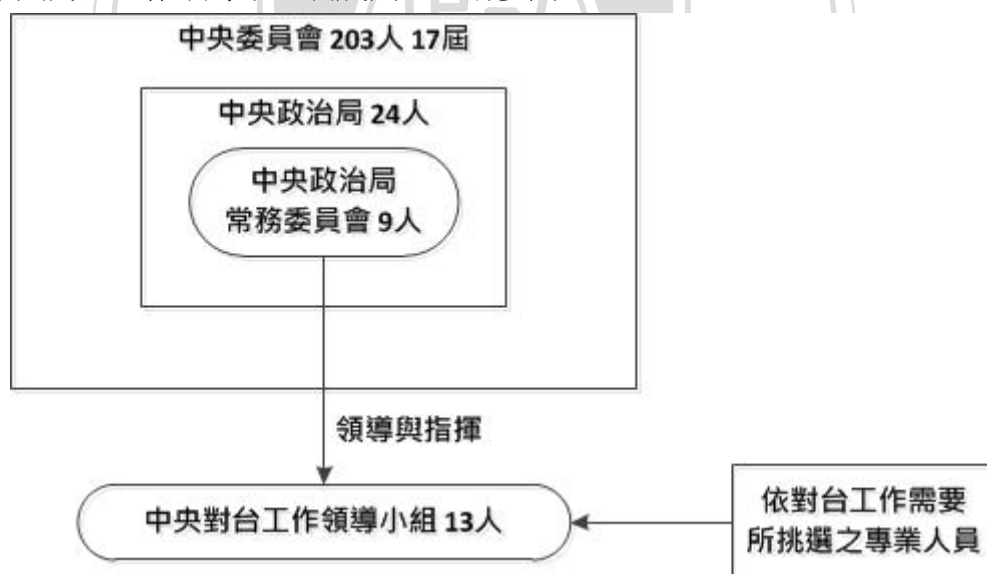
<sup>57</sup>邵宗海，「中共中央對臺工作領導小組的組織定位」，中國大陸研究，48 卷 3 期(2009 年)，頁 14。

系統的實際領導權，目的是加強軍隊在對臺問題上發言權，顯示當時大陸在對臺工作方面已經開始考慮對臺動武的實際準備。

由於軍方強烈的介入，引發前「海協會」會長汪道涵向中共中央建議，處理兩岸關係必須用大智慧，不要意氣用事。這是後來儘管陳水扁二度連任，大陸仍然開放臺灣水果進口，就是以柔性大智慧吸引臺灣同胞的前因；自此，兩岸事務再度從軍人回歸文人主導。

再如 2008 年馬英九當選總統，原本緊張的兩岸關係大為緩和，同年 6 月，中共中央決定新增「商務部」長加入小組，顯示兩岸經貿交流將成為當前中共對臺工作的主旋律之一。<sup>58</sup>

茲將中共對臺工作領導小組製成圖二，請參閱。



圖二：中共中央對臺工作領導小組組織圖

資料來源：筆者自行彙整

<sup>58</sup> 譚傳毅，「解構中共中央對臺工作領導小組」，今日新聞，  
<<http://www.nownews.com/2011/12/21/142-2768816.htm>>(2011 年 12 月 21 日)。

### 第三節 黨的指揮：中共中央臺灣工作辦公室(國臺辦)

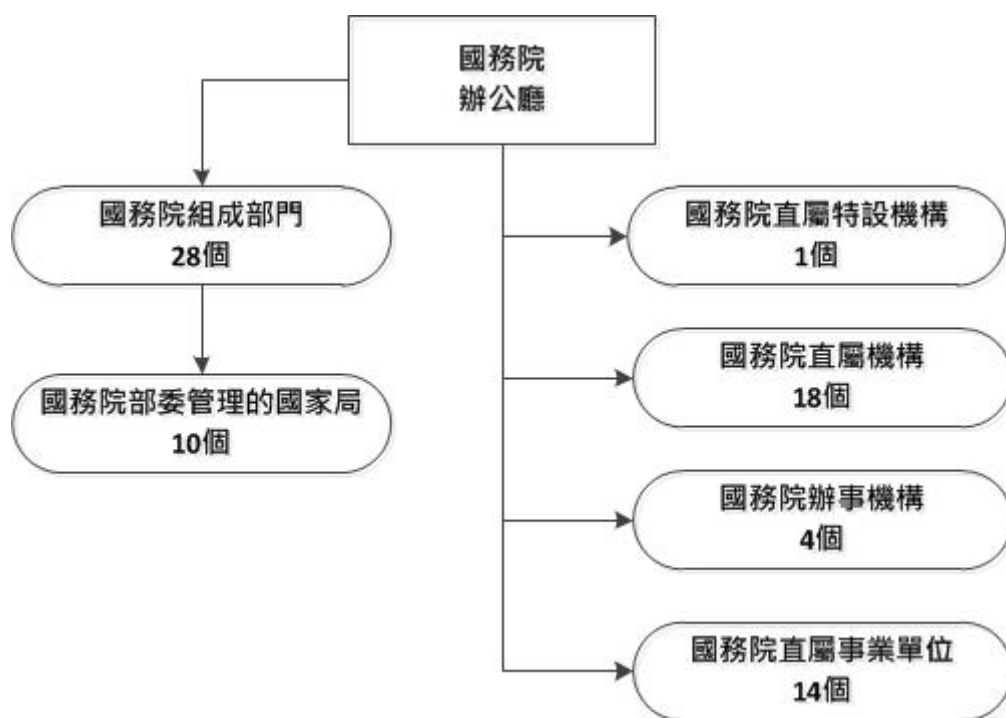
為了貫徹中共以黨領政的做法，有許多的中共機構均是一套人馬，兩塊招牌，當「黨中央」的決策下達下一層單位時，這些單位搖身一變，就變成行政執行單位了，同樣情況，「中臺辦」與「國臺辦」就是一套人馬，兩塊招牌，只是「中臺辦」隸屬於中國共產黨「中央委員會」，而「國臺辦」則隸屬於「中華人民共和國國務院」，即「中央人民政府」，「中央人民政府」是最高國家權力機關的執行機關，也是最高國家行政機關，由總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長組成。「國務院」實行總理負責制。各部、各委員會實行部長、主任負責制。「國務院」秘書長在總理領導下，負責處理「國務院」的日常工作。「國務院」設立辦公廳，由秘書長領導。「國務院」底下有許多機構，相當於我國的行政院，「國務院」執行政府政策，每年向「中共人民代表大會」報告施政情況。

雖然「國臺辦」名義上為「國務院臺灣事務辦公室」，但在指揮與工作序列分配上卻是以「中臺辦」的身份，列入中共中央直屬機構序列，直接聽命於黨中央的指揮。<sup>59</sup>

茲將大陸國務院組織製成簡圖，如圖三。

---

<sup>59</sup> 「中華人民共和國國務院」，《新華網》，  
<[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content\\_253773.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content_253773.htm)>(2002年1月25日)。

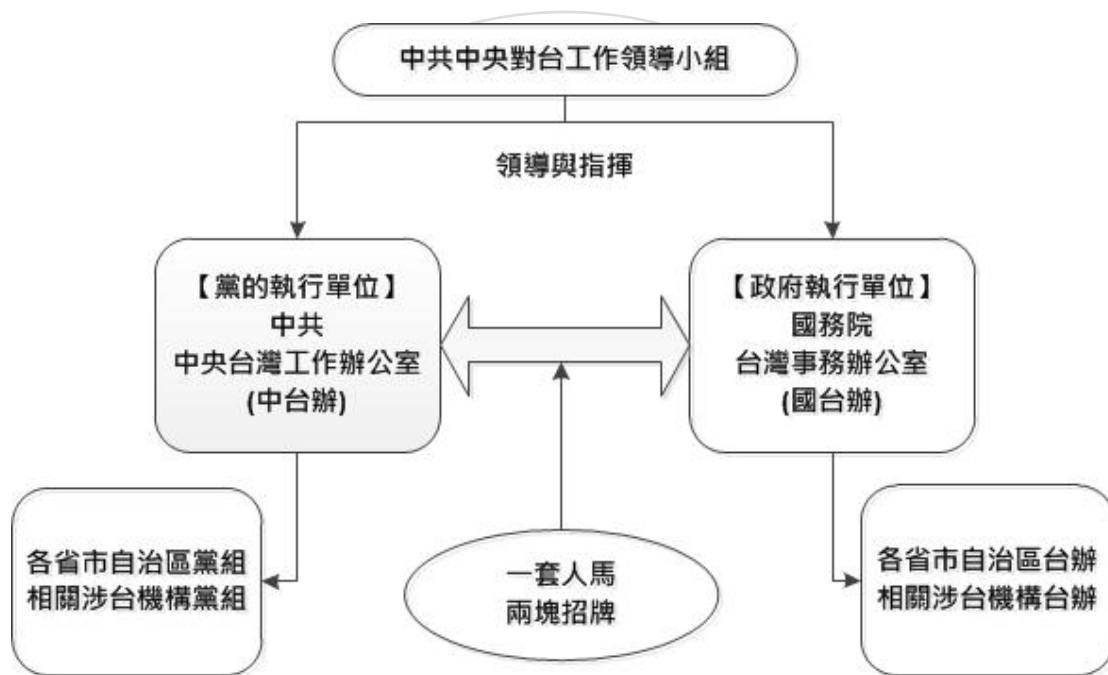


圖三：2012年大陸國務院組織簡圖  
資料來源：中共國務院網站，由筆者自行彙整

僅就「國臺辦」在「國務院」內設機構中的性質、定位而言，它是屬於「國務院辦事機構」。而「國務院辦事機構」的定義則是：根據《中華人民共和國國務院組織法》第十一條關於「國務院」可以根據工作需要和精簡的原則，設立若干辦事機構協助總理辦理專門事項的規定，它是由「國務院」設立協助總理辦理專門事項、不具有獨立的行政管理職能的工作機構。它的行政級別相當於「國務院」組成部門，但機構較精幹，其負責人也不是「國務院」組成人員。另據《中華人民共和國政務大辭典》詮釋，辦事機構是在政府系統中，協助政府首長辦理專門事項的機構。辦事機構屬於政府內部的組織機構，一般沒有獨立的行政管理職權，在名稱上冠以政府的名稱，通常稱為「辦公室」，如「國務院港澳辦公室」、「國務院僑務辦公室」等。辦事機構的主要職責，是負責某一方面事務的情況搜集、調查研究、政策分析、提供建議、組織聯繫、辦理手續以及承辦上級交辦的

有關事宜等。直接對所屬政府及政府首長負責，主要起助手作用。辦事機構的規格一般與同級政府其他部門相當，但規模較小，內部組織層次也較簡單。<sup>60</sup>

在 90 年代初期，「國臺辦」一度成為第一線的對臺談判組織，曾與海基會為對口單位進行協商與接觸，共同處理打擊海上犯罪問題。之後，中共基於政治性對等考量，於同年九月成立了「海協會」繼續「國臺辦」的任務，「國臺辦」則退居第二線，從事幕後指導與控制。<sup>61</sup>請參閱圖四。



圖四：中共中央對臺決策領導與指揮關係圖

資料來源：筆者自行彙整

「國臺辦」依其機構屬性，分為內設機構與直屬事業單位兩大部份，其工作的原則參考「國臺辦」網站整理約為下列七點：

1、研究、擬訂對臺工作方針政策;貫徹執行黨中央、國務院確定的對臺工作的方針政策。

<sup>60</sup> 富權，「陸委會調改方案能與國臺辦相對應嗎？」，兩岸觀察，<<http://www.waou.com.mo/see/2004/09/20040910d.htm>>。

<sup>61</sup> 沈建中，大陸海峽兩岸關係協會之研究(1991~1998年)(臺北：商鼎，1999年)，頁 220~226。



2、組織、指導、管理、協調「國務院」各部門和各省、自治區、直轄市的對臺工作;檢查瞭解各地區、各部門貫徹執行「黨中央」、「國務院」對臺方針政策情況。

3、研究臺灣形勢和兩岸關係發展動向;協調有關部門研究、草擬涉臺的法律、法規,統籌協調涉臺法律事務。

4、按照「國務院」的部署和授權,負責同臺灣當局及其授權社會團體談判及簽署協定檔的有關準備工作。

5、管理協調兩岸通郵、通航、通商事務;負責對臺宣傳、教育工作和有關臺灣工作的新聞發佈;處理涉臺的重大事件。

6、會同有關部門統籌協調和指導對臺經貿工作和兩岸金融、文化、學術、體育、科技、衛生等各個領域的交流與合作,以及兩岸人員往來、考察、研討等工作,國際會議的涉臺工作。

7、完成「國務院」交辦的其他任務。<sup>62</sup>

從上列「國臺辦」的工作內容可知,在涉臺事務上,「國臺辦」權力之大,可以協調、組織、管理與領導「國務院」各部門的對臺工作,亦可代表中共所有單位處理涉臺的重大事件,這也就不難想像為何「國臺辦」名義是上屬於「國務院」的政府單位,實際卻是由中共中央直接掌控的「中共中央臺灣工作辦公室」的同一批人馬所擔任職務的單位。

---

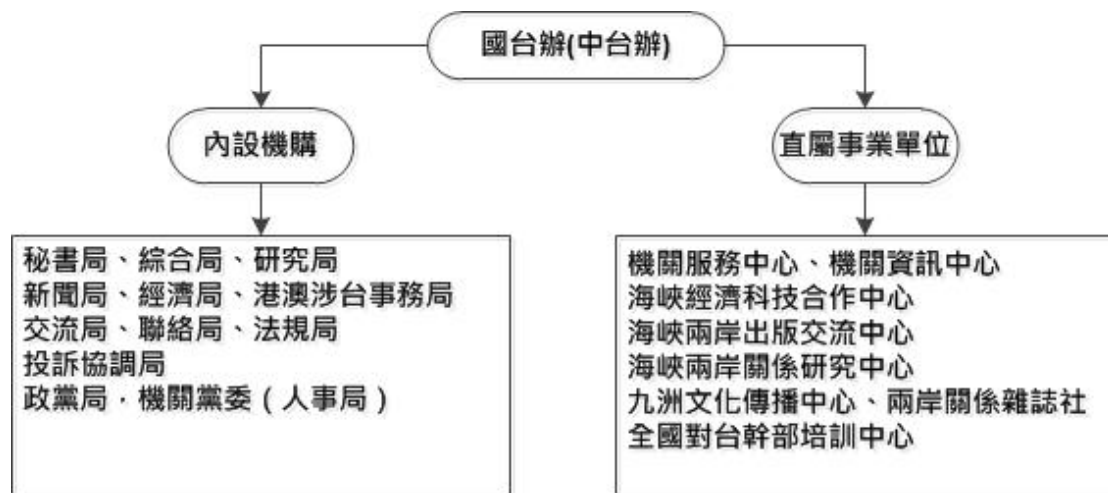
<sup>62</sup> 「國臺辦主要職責」,國務院臺灣事務辦公室,  
[http://www.gwytb.gov.cn/gtb/201101/t20110109\\_1685185.htm](http://www.gwytb.gov.cn/gtb/201101/t20110109_1685185.htm)。

以「國臺辦」內設機構的對臺工作權責來區分，「秘書局」是負責協調機關日常工作；承辦文電、秘書、會議、來信來訪、保密、通信、資訊工作；負責檔案、報刊、圖書、資料工作及後勤管理等工作。「人事局」負責機關人員的考核、任免、調配、勞資和所屬事業單位的機構、人員編制工作；組織指導本辦及全國對臺工作系統幹部的培訓、教育工作。「綜合局」負責承辦海峽兩岸關係協會的日常工作；協調有關部門處理涉臺的突發事件等有關問題；管理臺屬及臺胞捐贈工作。「研究局」負責研究臺灣局勢和兩岸關係形勢，提出形勢報告和工作建議，指導並協調中央和地方有關部門的對臺調研工作。「新聞局」負責協調對臺新聞宣傳工作，承辦涉臺新聞發佈的具體工作；協同有關部門對幹部、群眾進行中央對臺方針政策的宣傳教育。「經濟局」負責協調和指導對臺經濟工作；做好對臺資企業的相關管理與服務工作；負責受理臺資企業的經濟糾紛並提供服務。「港澳涉臺事務局」負責協同有關部門處理香港特別行政區、澳門特別行政區涉臺工作中有關事務。「交流局」負責審批並管理和協調兩岸文化、影視、學術、教育、衛生、體育、民族、出版、宗教等交流事宜；負責大陸人員因私赴臺管理工作。「法規局」負責研究擬定對臺法律政策，會同有關部門草擬法律規範，指導和協調涉臺法律事務工作。「投訴協調局」負責處理臺商重大投訴案件和臺胞、臺屬來信來訪工作。「機關黨委」負責機關黨的思想、組織、作風建設和紀律檢查工作，領導機關精神文明建設，以及工、青、婦等工作。<sup>63</sup>

茲將「國臺辦」的組織架構製成圖五，請參閱。

---

<sup>63</sup> 「國務院臺灣事務辦公室」，新華網，  
<[http://news.xinhuanet.com/tai\\_gang\\_ao/2006-04/03/content\\_4378219.htm](http://news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2006-04/03/content_4378219.htm)>(2006年4月3日)。



圖五：國臺辦組織圖

資料來源：筆者自行彙整

「國臺辦」的直屬事業單位則是以民間產業的身份進行兩岸交流的執行過程、學術研究、教育訓練或是傳媒與宣傳等需要長時間投注人力、物力的工作，「國臺辦」憑藉著這些民間企業實際參與兩岸的交流過程，一方面可以掌握兩岸各類合作的實際狀況，瞭解問題所在，另一方面可以藉由這些民間企業實際接待臺灣的重要人物或組織代表，或舉辦各類重要的交流活動，避免產生其他困擾。以「國臺辦」直屬事業機構之「海峽經濟科技合作中心」為例，該單位有幕僚單位如人事部、財務中心、事業發展部、策劃部等策劃單位，並與各省市臺辦協調工作進度與進行，該單位的事業單位則包括了貿易公司、房地產開發公司、旅行社、天然氣控股公司、廣告公司、並有在香港註冊的貿易公司，不僅可以承接「國臺辦」內各種研究調查的實際案例，給予第一線的數據資料，更可以用來與臺灣的重要單位實際接觸，例如該單位所屬的「海峽旅行社」就參予實際接待臺灣各政黨要人的大陸參訪行程，或重要的產業團體代表，透過「海峽旅行社」的接待，可以直接協調各省市自治區的臺辦進行參訪與其他行程的安排，不需要經由當地旅行社層層上報，「國臺辦」就可以直接掌握第一手參訪過程的狀況與資訊。請見圖六。



圖六：國臺辦直屬事業單位-海峽經濟科技合作中心組織圖

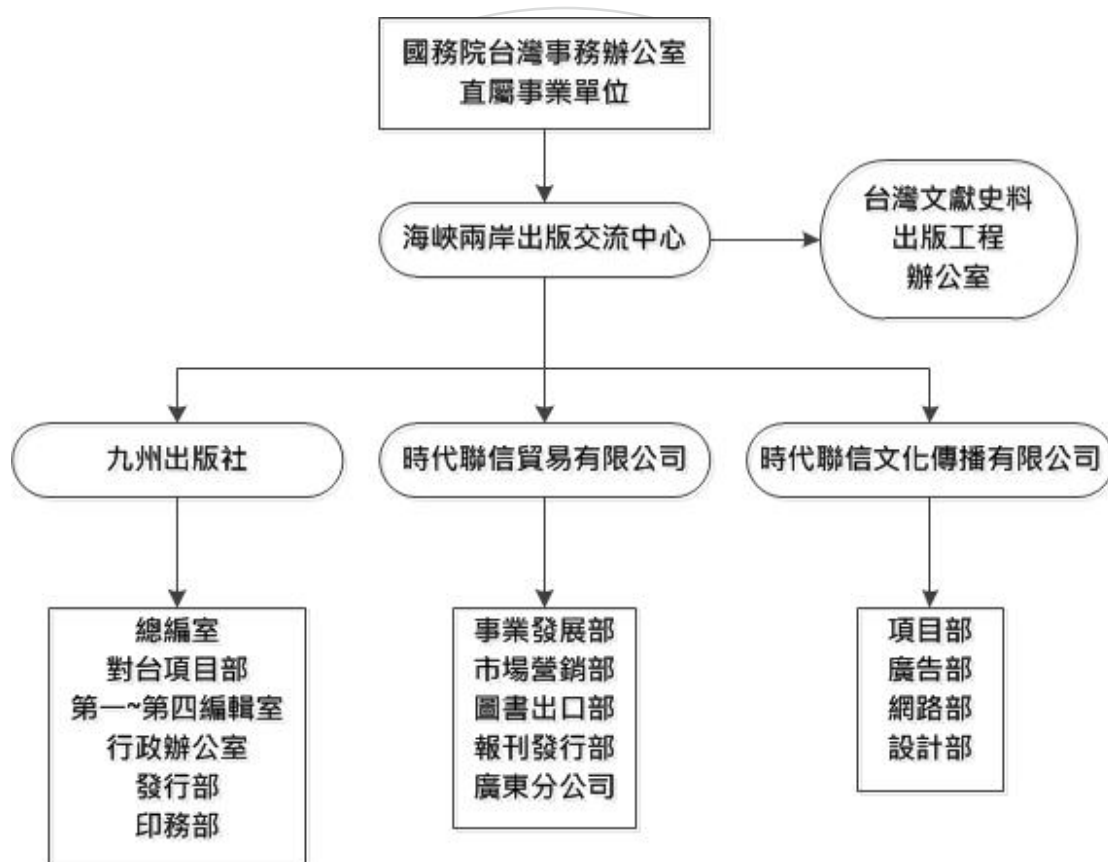
資料來源：筆者自行彙整

再以另一個「國臺辦」直屬事業機構「海峽兩岸出版交流中心」來看，該單位的設立是為兩岸出版界做為鋪路的橋樑，依照該單位網站介紹其成立宗旨為，用以加強兩岸出版資訊交流，促進兩岸版權貿易。以該中心與兩岸出版界、新聞界聯繫交流廣泛的優勢，提供兩岸優秀出版物資訊服務，推動兩岸優秀圖書版權交流與貿易。加強兩岸出版物市場行銷。通過中心所屬實體的市場運作，彙集兩岸優秀出版物，擴大雙向圖書的進出口業務。開發兩岸出版項目合作。整合兩岸出版資源，推動兩岸出版界形式多樣、規模更大、緊密聯繫的深度合作。增進兩岸出版界學術交流。通過舉辦研討會、專業論壇、組團互訪等形式，促進兩岸出版界相互交流，共同提高。為兩岸出版界提供相關服務。利用中心政策優勢，為兩岸出版界，尤其是臺灣出版界提供政策動態、法律解答、資訊諮詢等多方面的服務。<sup>64</sup>

「海峽兩岸出版交流中心」的設立其實是配合「江八點」的第六條以及「胡六點」的第三條，強調中華文化是維繫兩岸的精神扭帶，因此該單位有一個直屬辦公室稱為「臺灣文獻史料出版工程辦公室」，是整個中心的核心，中共「政協

<sup>64</sup> 「關於中心」，海峽兩岸出版交流中心，  
<http://www.jiuzhoupress.com/aboutus.asp?id=29&classy=8>。

主席」賈慶林曾在該辦公室的彙報會議時說，實施臺灣文獻史料出版工程，是開展臺灣問題研究的基礎性工作，不但具有重要的學術價值，而且具有重要的現實意義。全面、詳細、系統地整理出版臺灣文獻史料，有利於以翔實的史料雄辯地證明臺灣是中國不可分割的領土，有利於粉碎“臺獨”分裂勢力推進“漸進式臺獨”活動的圖謀，有利於增進兩岸同胞的相互理解，促進兩岸關係和平穩定發展。<sup>65</sup>可見該單位不僅具有兩岸文化交流的目的，更有藉著整合兩岸文化打擊「臺獨」或分裂主張思想的終極目標。請見圖七。

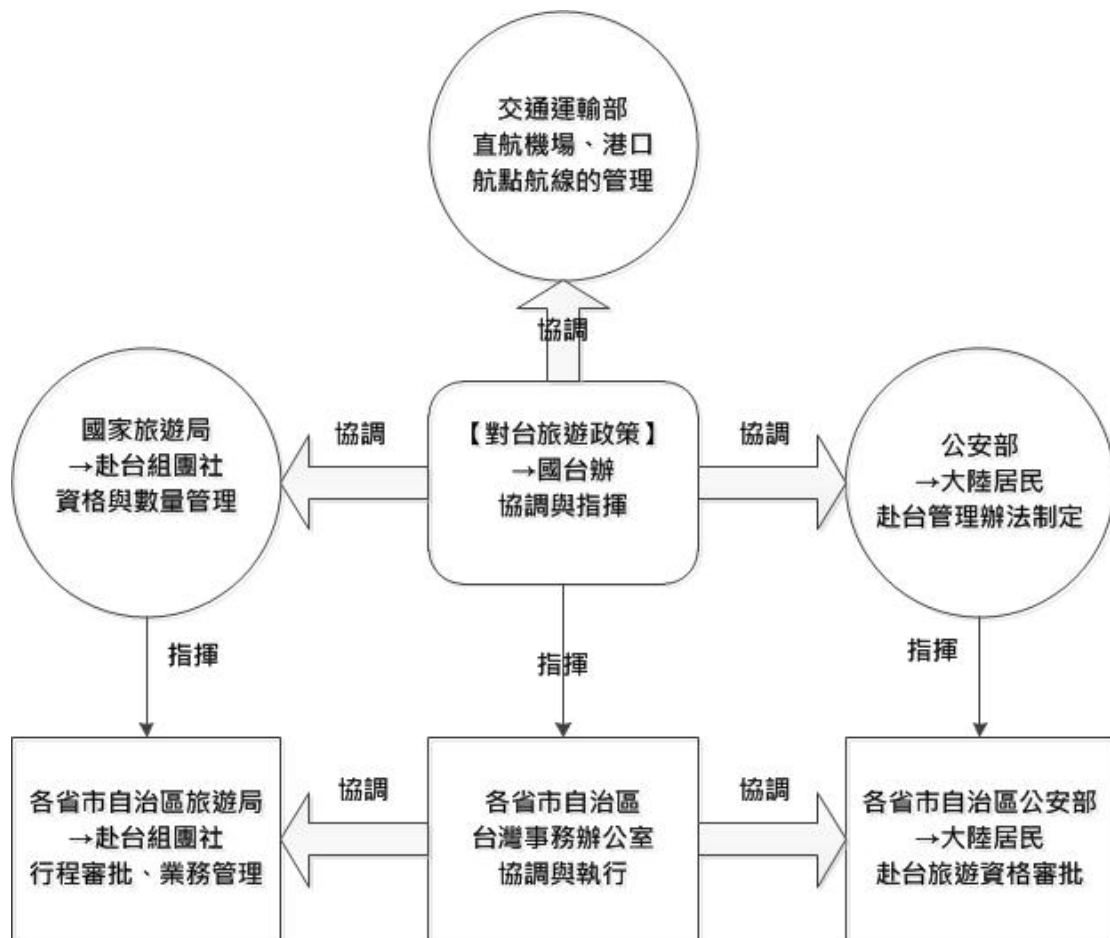


圖七：國臺辦直屬事業單位-海峽兩岸出版交流中心組織圖  
資料來源：筆者自行彙整

在執行中共對臺旅遊政策上，「國臺辦」的工作主要是協調、組織、管理、領導「國務院」底下各個相關單位，例如領導「國家旅遊局」對於準備開放赴臺

<sup>65</sup> 「大陸實施臺灣文獻史料出版工程 賈慶林稱具有重要現實意義」，國臺辦網站，  
[http://big5.gwytb.gov.cn/speech/speech/201101/t20110123\\_1723876.htm](http://big5.gwytb.gov.cn/speech/speech/201101/t20110123_1723876.htm) (2007年1月17日)。

的城市之管理，訂定篩選組團社資格與條件，制定各地組團社赴臺旅遊的審批程序，獎勵或懲罰組團社赴臺旅遊時所發生事件的標準，規劃赴臺旅遊行程的路線，與臺灣旅行社合作的規範等各種旅遊專業事項的規劃。也協調「公安部」制定大陸各地居民赴臺旅遊的審批標準與條件。也指揮各地臺灣事務辦公室與各地旅遊局和公安局的協調，瞭解整個過程的狀況，再由「國臺辦」與「國家旅遊局」或「公安部」解決有實際問題產生的個案或集體案例。請見圖八。



圖八：國臺辦與國務院各機構執行對臺政策關係圖  
資料來源：筆者自行彙整

#### 第四節 政府執行：國家旅遊局與公安部

## 一、國家旅遊局

「中華人民共和國國家旅遊局」(簡稱「國家旅遊局」)，是「國務院」主管旅遊工作的直屬機構。參考「國家旅遊局」網站，其主要職能為：

1、統籌協調旅遊業發展，制定發展政策、規劃和標準，起草相關法律法規草案和規章並監督實施，指導地方旅遊工作。

2、制定國內旅遊、入境旅遊和出境旅遊的市場開發戰略並組織實施，組織國家旅遊整體形象的對外宣傳和重大推廣活動。指導我國駐外旅遊辦事機構的工作。

3、組織旅遊資源的普查、規劃、開發和相關保護工作。指導重點旅遊區域、旅遊目的地和旅遊線路的規劃開發，引導休閒度假。監測旅遊經濟運行，負責旅遊統計及行業資訊發佈。協調和指導假日旅遊和紅色旅遊工作。

4、承擔規範旅遊市場秩序、監督管理服務品質、維護旅遊消費者和經營者合法權益的責任。規範旅遊企業和從業人員的經營和服務行為。組織擬訂旅遊區、旅遊設施、旅遊服務、旅遊產品等方面的標準並組織實施。負責旅遊安全的綜合協調和監督管理，指導應急救援工作。指導旅遊行業精神文明建設和誠信體系建設，指導行業組織的業務工作。

5、推動旅遊國際交流與合作，承擔與國際旅遊組織合作的相關事務。制定出國旅遊和邊境旅遊政策並組織實施。依法審批外國在我國境內設立的旅遊機構，審查外商投資旅行社市場准入資格，依法審批經營國際旅遊業務的旅行社，審批出國(境)旅遊、邊境旅遊。承擔特種旅遊的相關工作。

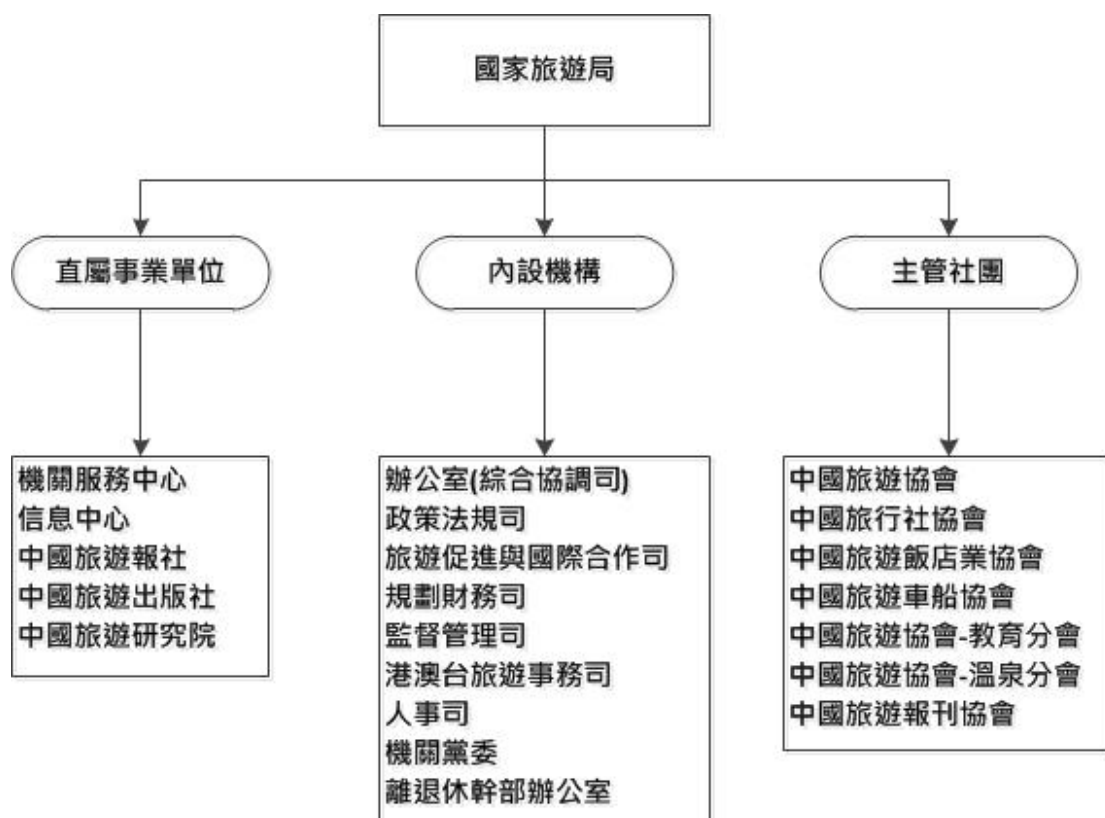
6、會同有關部門制定赴港澳臺旅遊政策並組織實施，指導對港澳臺旅遊市場推廣工作。按規定承擔大陸居民赴港澳臺旅遊的有關事務，依法審批港澳臺在內地設立的旅遊機構，審查港澳臺投資旅行社市場准入資格。

7、制定並組織實施旅遊人才規劃，指導旅遊培訓工作。會同有關部門制定旅遊從業人員的職業資格標準和等級標準並指導實施。

#### 8、承辦國務院交辦的其他事項

「國家旅遊局」的工作內容中，第六條為涉臺旅遊相關政策是會同有關單位制定並實施，可從此點了解「國家旅遊局」為第一線涉臺旅遊政策的戰術執行單位，而任何對臺旅遊政策必定要會「有關單位」來制定，再比較之前「國臺辦」工作內容的第二條與第五條，可以確定「有關單位」就是「國臺辦」，也就是「中臺辦」，由「黨中央」的執行單位來指揮中共「人民政府」的執行單位，可見中共的任何對臺旅遊政策的制定，均會以「黨中央」的戰略決策來做為依循的標準。茲將國家旅遊局組織圖製成圖九，請參閱。





圖九：國家旅遊局組織圖  
資料來源：筆者自行彙整

國家旅遊局的內設機構是以辦公室為核心，辦公室(綜合協調司)負責文電、會務、機要、檔案等機關日常運轉工作，承擔資訊、安全、保密、信訪、政務公開和新聞宣傳工作；承擔旅遊安全綜合協調工作，指導旅遊應急救援和保險工作；擬訂假日旅遊政策並組織實施。「政策法規司」則承擔相關法律法規草案的起草工作，擬訂規章並監督實施；研究旅遊經濟運行中的重大問題，承擔旅遊體制改革的有關工作；承擔機關有關規範性檔的合法性審核工作；承擔旅遊統計和國際旅遊支出統計工作。「旅遊促進與國際合作司」承擔國內、國際旅遊市場開發工作，組織開展重點旅遊區域、目的地和線路的宣傳推廣工作；承擔對外合作交流事務，推進中國公民出境旅遊目的地的有序開放；承擔外國在我國境內設立旅遊機構的審批事宜；指導駐外旅遊辦事機構的業務工作。「規劃財務司」擬訂旅遊發展規劃並組織實施；承擔旅遊資源的普查工作；指導重點旅遊區域、目的地和線路的規劃、開發和保護；引導旅遊業社會投資；承擔機關財務、國有資產管理

和內部審計工作；承擔紅色旅遊有關工作。「監督管理司」監督管理旅遊服務品質和市場秩序，指導旅遊精神文明建設和誠信體系建設；承擔旅遊標準的有關工作，擬訂各類旅遊景區景點、度假區及旅遊住宿、旅行社、車船的旅遊設施和服務標準並組織實施；指導旅遊行業組織的業務工作。「港澳臺旅遊事務司」擬訂赴港澳臺旅遊政策並組織實施；開展對港澳臺旅遊市場推廣工作；按規定承擔赴港澳臺旅遊的有關事務；依法審批港澳臺在內地設立的旅遊機構；指導駐港澳臺旅遊辦事機構的業務工作。「人事司」承擔機關和直屬單位的人事管理、機構編制工作；指導旅遊培訓工作；擬訂旅遊從業人員的職業資格標準、等級標準並指導實施；承擔旅遊人才援藏工作。「機關黨委」負責機關和在京直屬單位的黨群工作。「離退休幹部辦公室」負責機關離退休幹部工作，指導直屬單位的離退休幹部工作。

由「國家旅遊局」內設機構「港澳臺旅遊事務司」工作內容來看，可以知道中共對臺旅遊政策的戰鬥執行單位為「港澳臺旅遊事務司」，因其不但要達成由「中臺辦」所擬定的戰略目標，也要達到「國家旅遊局」所要求的戰術目的，因此在執行上，「港澳臺旅遊事務司」就必須擬定對臺旅遊策略的戰鬥方法，因此中共派駐在臺灣的「海旅會」，就是由「港澳臺事務司」直接指揮，並明訂於工作內容中，而現任的「海旅會」駐臺代表，則是由主導中共國際旅遊合作經驗豐富的「旅遊促進與國際合作司」司長劉克智擔任，其遺缺則由「港澳臺旅遊事務司」司長滿紅衛接任，<sup>66</sup>可見中共對於駐臺旅遊代表人選的重視程度，不但將駐臺人選定為現任司長級，而且其遺缺還由現任的對臺旅遊政策第一線司長接任。

---

<sup>66</sup> 「海旅會異動，劉克智接駐臺代表」，中央廣播電臺，  
<[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=282009](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=282009)>(2011年2月21日)。

## 二、公安部

「國家旅遊局」在中共對臺旅遊政策的角色是技術層次，也就是收到「黨中央」的命令，要開放哪些地方的旅客赴臺以後，就要著手規劃由哪些組團社來組織赴臺旅遊，這些組團社所依循的遊戲規則就是由「國家旅遊局」來制定，至於這些已開放赴臺旅遊地區是哪些人可以報名參加？要有什麼樣的限制條件？要有哪種的擔保？就要由「國務院」另一個單位「公安部」來訂定規範。「公安部」為主管全國公安工作的「國務院」組成部門，是全國公安工作的最高領導機關和指揮機關。

參考「公安部」網站有關「公安部」的職責，有下列十一項：

1、研究擬定公安工作的方針、政策，起草有關法律法規草案，指導、監督、檢查全國公安工作。

2、掌握影響穩定、危害國內安全和社會治安的情況；指導、監督地方公安機關依法查處危害社會治安秩序行為，依法管理戶口、居民身份證、槍支彈藥、危險物品和特種行業等工作。

3、組織指導偵查工作，協調處置重大案件、治安事故和騷亂，指揮防範、打擊恐怖活動。

4、依法管理國籍、口岸邊防檢查工作；指導、監督消防工作、道路交通安全、交通秩序以及機動車輛、駕駛員管理等工作。

5、指導、監督地方公安機關對國家機關、社會團體、企事業單位和重點建設工程的治安保衛工作以及群眾性治安保衛組織的治安防範工作和公共資訊網路的安全監察工作。

6、指導、監督地方公安機關依法承擔的執行刑罰和監督、考察工作；指導對看守所、拘留所、強制戒毒所等的管理工作。

7、組織實施對黨和國家領導人以及重要外賓的安全警衛工作。

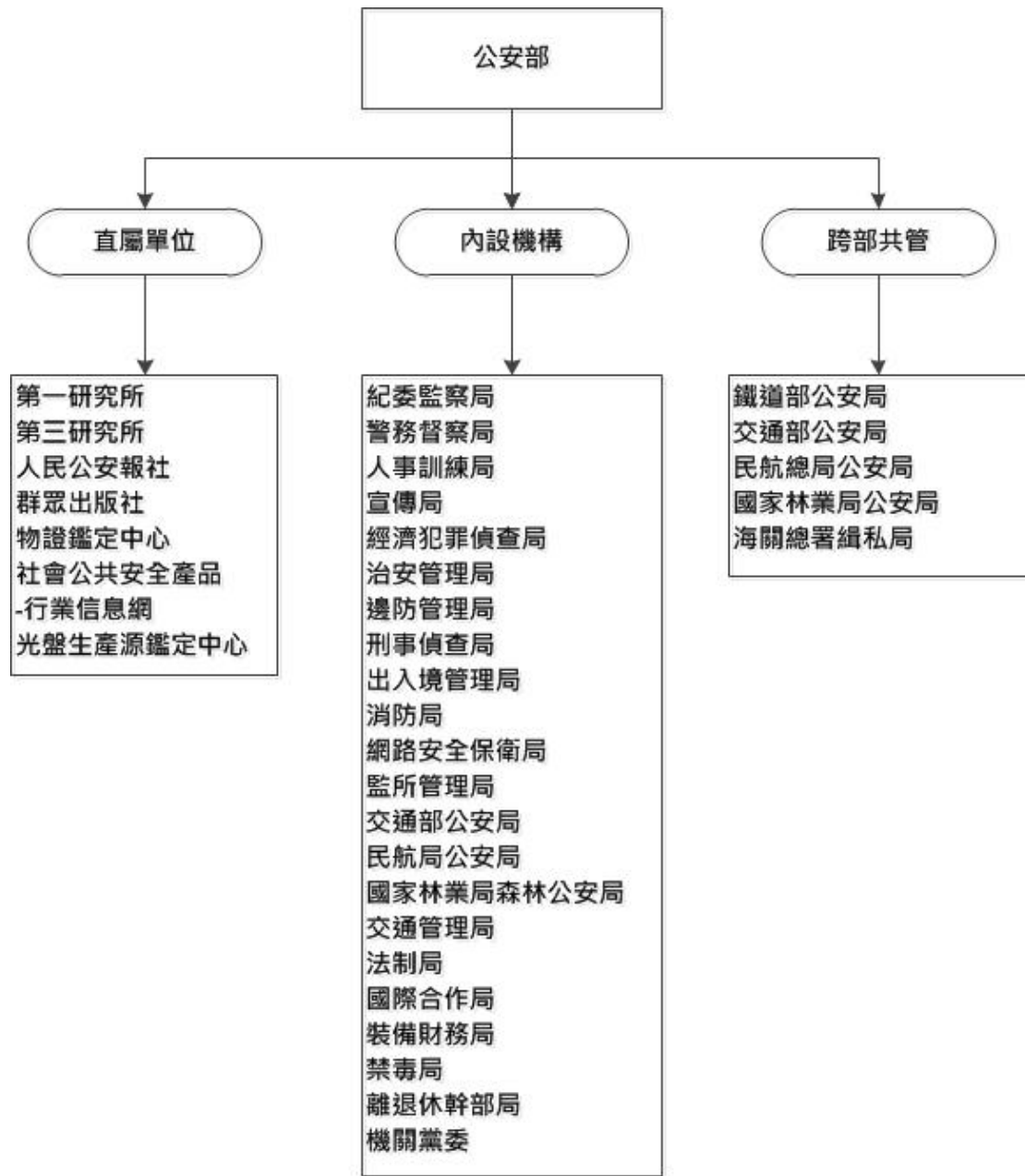
8、組織實施公安科學技術工作；規劃公安資訊技術、刑事技術建設。制定公安機關裝備、被裝配備和經費等警務保障標準和制度。

9、組織開展同外國、國際刑警組織和香港、澳門特別行政區及臺灣地區警方的交往與業務合作，履行國際條約和合作協定。

10、統一領導公安邊防、消防、警衛部隊建設，對武警總部執行公安任務及相關業務建設實施領導和指揮。

11、制定公安機關人員培訓、教育及宣傳的方針和措施；按規定許可權管理幹部；指導公安機關法制工作；制定公安隊伍監督管理工作規章制度，指導公安機關督察工作；查處或督辦公安隊伍重大違紀事件，維護公安民警正常執法權益。

茲將大陸「公安部」組織架構製成圖十，請參閱。



圖十：大陸公安部組織圖  
資料來源：筆者自行彙整

其中第二條的依法管理戶口與第四條的口岸邊防檢查的業務，就牽涉到陸客來臺的出境審查，在中共統治下，大陸實行著嚴密的戶籍管理辦法，任何人要遷移戶籍都有非常嚴密的審查程序，不像我國憲法所列人民有居住遷徙的自由，因此「公安部」是依《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，於1992年5月1日實施）、《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦

法》(2006年4月16日「國家旅遊局」、「公安部」、「國務院臺灣事務辦公室」令第26號發佈)來實施大陸居民的赴臺審查權。

大陸居民赴臺旅遊，應先向「國家旅遊局」會同有關部門指定經營大陸居民赴臺旅遊業務的組團旅行社報名，交納所需費用後，憑組團社出具的收費票據，向公安機關出入境管理部門提出申請。大陸居民赴臺旅遊申請，由常住戶口所在地的縣、市公安機關出入境管理部門受理，直轄市、地(市)級公安機關出入境管理部門可直接受理本轄區常住居民的申請。因此，「公安部」的審查效率與標準，是可以直接影響大陸居民赴臺旅遊或其他因素來臺的數量，由於赴臺事務的指揮序列上，是由國臺辦(中臺辦)總指揮，因此「公安部」的審查效率與標準，是可以被控制的。

## 第五節 民間協商：海協會與海旅會

兩岸協商談判須有代理國家意志的機關或代理人，以遂行談判目的或達成國家偏好的政策目標，這是需要相適應的制度建構。自1987年11月臺灣開放前往大陸探親以來，兩岸交流所衍生的爭議、糾紛或有待協商的問題，是需藉由雙方的政府與公權力加以解決與規範的。相對的，中共為因應我方不進行官方接觸，亦於1991年9月，成立民間團體屬性的「海峽兩岸關係協會」。兩岸各自成立的「海基會」與「海協會」，除接受政府委託代為行使公權力外，還負有拓展兩岸事務與交流的責任。因此，自90年代以來，兩岸所展開的協商與談判方式，即是以「海基會」與「海協會」為主體的協商談判機制與模式。在兩岸相繼成立中介團體以後，「海協會」與「海基會」進行了包括「辜汪會談」等數十次事務性會談。<sup>67</sup>

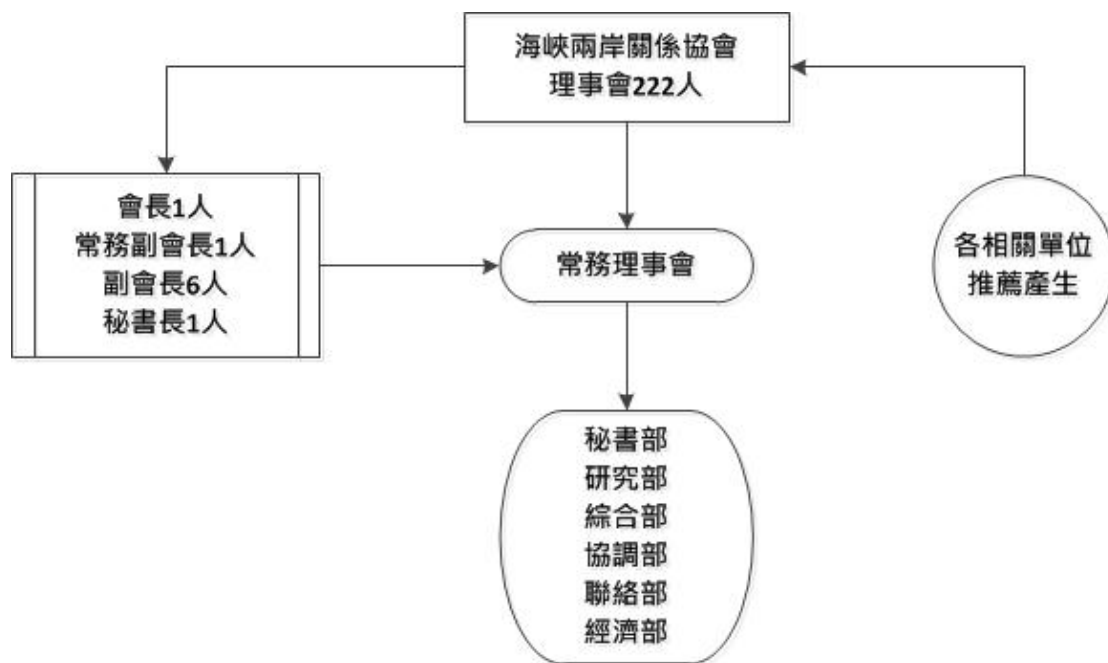
---

<sup>67</sup> 初國華，「兩岸談判機制與模式」，中共研究，42卷12期(2008年)，頁48。

## 一、海峽兩岸關係協會

「海峽兩岸關係協會」是於 1991 年 12 月 16 日在北京成立的社會團體法人。《海峽兩岸關係協會章程》規定，海協會以促進海峽兩岸交往，發展兩岸關係，實現祖國和平統一為宗旨。為實現上述宗旨，「海協會」致力於加強同贊成本會宗旨的社會團體和各界人士的聯繫與合作；協助有關方面促進海峽兩岸各項交往和交流；協助有關方面處理海峽兩岸同胞交往中的問題，維護兩岸同胞的正當權益；接受大陸有關方面委託，與臺灣有關部門和授權團體、人士商談海峽兩岸交往中的有關問題，並可簽訂協定性文件。

依「海協會」的章程可知，「海協會」最高權力機構為理事會，理事由社會各界和有關方面推薦、協商產生。理事任期三年，可連任。「海協會」設會長一人，常務副會長一人，副會長若干人，秘書長一人。「海協會」可聘請名譽會長和顧問。理事會每年舉行一次全體會議；會長、常務副會長認為必要或經三分之一以上理事提議，可以臨時召開理事會議。會長、常務副會長、副會長、秘書長組成常務理事會，作為理事會的常設執行機構。「海協會」辦事機構現設秘書部、研究部、綜合部、協調部、聯絡部、經濟部。請見圖十一。



圖十一：海協會組織圖  
資料來源：筆者自行彙整

「海協會」內部的談判層次劃分，所謂的談判層次是指「海協會」在遂行對臺談判時，其結構功能的配置與分工。若將「海協會」對臺談判區分為戰略、戰術與戰鬥三個層次，則會長居戰略層次。因「海協會」會長往例都是中共中央對臺工作領導小組的成員，負責對臺的談判政策，會長在談判層次上是從戰略角度切入，以指導「海協會」對臺談判的方向。其次，「海協會」的常務副會長與秘書長則居戰術層次，負責落實談判策略擬定，並運用新聞媒體作為對外聯絡管道。最後，「海協會」副秘書長與辦事機構則居戰鬥層次，負責實際的兩岸會談工作。

68

## 二、海峽兩岸旅遊交流協會

另一個牽涉執行中共對臺旅遊政策的民間協會是「海峽兩岸旅遊交流協會」，簡稱為「海旅會」，是由各省、自治區、直轄市旅遊行業有關社團組織、企事業

<sup>68</sup> 初國華，「兩岸談判機制與模式」，中共研究，42卷12期(2008年)，頁49。



單位和個人在平等自願的基礎上組成的，專門從事海峽兩岸旅遊交流的非盈利性社會團體，具有獨立的法人資格；協會遵守中共的憲法、法律、法規和有關政策，遵守社會道德風尚，代表和維護會員的合法權益，在政府主管部門的指導下，增進海峽兩岸旅遊業的溝通和瞭解，加強海峽兩岸旅遊業的交流與合作，推動兩岸旅遊業發展。<sup>69</sup>

「海旅會」雖然說是由民間自願人士組成，但是目前會長一職其實是由「國家旅遊局」局長邵琪偉擔任，執行會長一職也是由「國家旅遊局」副局長杜江擔任，民間人士或半官方人士頂多擔任到副會長一職，可以說「海旅會」就是由中共涉臺旅遊部門的官方所組織起來的「民間」協會。2008年「海協會」與「海基會」簽署了「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」一文，協議第一條文就明訂了「海旅會」在兩岸旅遊交流中所扮演的角色：<sup>70</sup>內文為：本協議議定事宜，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。

有關「海旅會」的業務範圍，參考「國家旅遊局」網站對「海旅會」的介紹如下。

- 1、 向政府主管部門反映會員的願望和要求，向會員宣傳政府的有關政策、法律、法規並協助貫徹執行。
- 2、 開展對臺灣旅遊市場的調研和預測，協助政府主管部門研究、制定對臺旅遊的政策、計畫和方案。

---

<sup>69</sup> 「海峽兩岸旅遊協會介紹」，國家旅遊局，

<<http://www.cnta.gov.cn/html/2011-5/2011-5-31-10-57-62918.html>>(2011年5月31日)。

<sup>70</sup> 「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」，行政院大陸委員會，<<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=48212&ctNode=6396&mp=1>>(2008年6月13日)。

3、經「國家旅遊局」和政府相關部門批准，公佈經營大陸居民赴臺旅遊業務的旅行社名單。

4、經「國家旅遊局」和政府相關部門確認，公佈臺灣地區接待大陸居民赴臺旅遊的旅行社名單。

5、與臺灣民間旅遊行業組織、團體建立關係，通過洽談會、研討會、專業性、技術性對口磋商等各種方式促進海峽兩岸旅遊業的交流與合作。

6、與臺灣民間旅遊行業組織、團體研究、磋商海峽兩岸旅遊交流中存在的相關問題。

7、協助政府處理海峽兩岸旅遊交流中產生的問題、糾紛和突發事件。

8、為從事海峽兩岸旅遊交流的組織、團體和個人提供諮詢和服務。

9、承辦政府主管部門授權的其他工作以及會員等委託的其他事務。

由「海旅會」第二點的工作內容可知，海旅會負責開展對臺灣旅遊市場的調研和預測，這是真正深入臺灣旅遊市場的中共觸角，加上第五點與第六點賦予海旅會的任務是接觸臺灣民間旅遊行業組織與團體，進行合作交流或研究問題，做為中共對臺旅遊政策的建議或參考來源，來完善整個中共對臺旅遊政策的全方位考量。

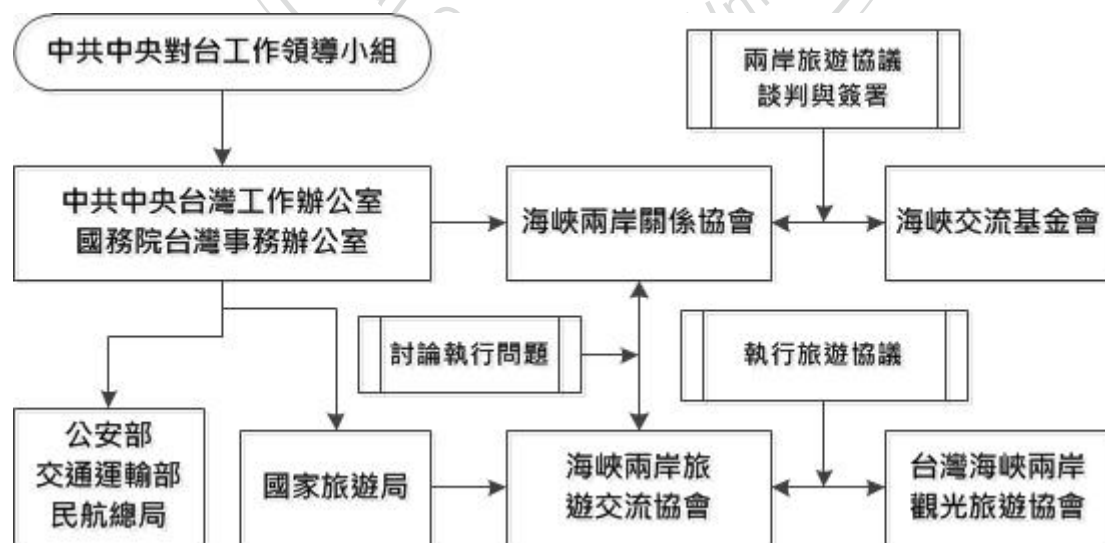
## 第六節 小結

中共對臺的政策來自於「中共中央對臺工作領導小組」的決策，這個小組的領導人物為中共「中央總書記」，核心人物均為中共的國家領導級人物，包括「國務院」總理、「政協」主席、「中央政治局」常委等，也會視臺海局勢增換小組成

員，在臺灣領導人提出兩國論後，就曾加入數名「中央軍委會」成員，讓軍方在對臺政策上提出建議與看法。

當決策完成後，中共的戰略目標已然清楚，就會交由「黨的執行單位」，也就是中共中央臺灣工作辦公室(國務院臺灣事務辦公室)執行，「國臺辦」根據「黨中央」的決策，先與「海協會」研商對策，再配合兩岸的談判機制，由「海協會」與「海基會」在對臺旅遊政策上得到雙方的共識並簽署協議後，就召集相關單位，例如「國家旅遊局」、「公安部」及相關各部門等單位來研商執行辦法，「國臺辦」的角色在這個政策中是居於指導地位，為了要貫徹黨中央的政策，「國務院」各有關單位必須擬定戰術目標，訂出各種規範，再去要求地方單位配合，開始執行各種對臺的旅遊政策，地區旅遊局、地區臺辦、地區公安局等協調陸客赴臺辦理過程，開始一步步的將陸客送到臺灣旅遊。

在臺灣的「海旅會」蒐集中共對臺旅遊政策施行後的民間反饋情報，與臺灣的旅遊產業等民間公協會交換意見後，再將中共對臺旅遊政策的執行成果匯報上級或相關單位，再由決策單位去做戰術目標的修正或戰略目的的擬定。請見圖十二。



圖十二：中共對臺旅遊政策執行圖  
資料來源：筆者自行彙整

## 第參章 中共對臺旅遊政策發展進程

### 第一節 兩岸直接通航前的回顧

#### 一、臺灣開放老兵回鄉探親

1945 年至 1949 年間，由於國共內戰關係，大批軍隊、平民百姓跟隨國民黨政府遷移來臺。在兩岸軍事對峙，臺灣實施戒嚴令的情況下，這些外省族群與家鄉斷了音訊往來。特別是有軍職在身的人們，思想受到嚴格管控，假若想家的思緒被察覺的話，會跟「思想不堅」劃上等號。於是，大多數的外省軍人將家鄉的回憶深深壓藏在心中。

1979 年 1 月 1 日中共發表「告臺灣同胞書」，宣佈解除了對金門的砲擊，希望能實現通航與通郵，也希望在臺灣的同胞能回大陸探望親人，這封公開信在兩岸分隔 30 年以後發佈，對於在臺灣的老兵內心中有著莫大的影響。但隨後不久，蔣經國總統即以「三不政策」——不接觸、不談判、不妥協來回應。1980 年代開始，臺灣人民教育程度普遍提升、受經濟起飛影響，中產階級逐步成為社會中堅，人們對臺灣社會改革開放有所期待，加以黨外運動蓬勃發展，時時挑戰戒嚴令下各式問題施政及過時法律。

1981 年 9 月 30 日，中共人大常委會委員長葉劍英向新華社記者發表了對臺工作九條建議，即後來被稱為「葉九條」。其中要點包括建議雙方共同為通郵、通商、通航、探親、旅遊以及開展學術、文化、體育交流提供方便，達成有關協議，這是中共第二次以公開信的方式對臺灣百姓招手，以三通加上探親及旅遊及交流的口號，延續鄧小平的更寄希望於臺灣人民的做法，擴大了範圍，除了動之以親情，更抓住了臺灣正在起飛的中產階級社會及製造黨外運動對國民黨政府戒

嚴令與三不政策挑戰的材料。

1986年5月3日，華航一架貨機降落在廣州白雲機場，機長王錫爵生在大陸，1949年國民黨撤退時，18歲的王錫爵隨國民黨遷往臺灣。先在國民黨空軍服役，當駕駛員；後轉業到中華航空公司，擔任飛行職務。從大陸到臺灣一晃37年！思家心切的王錫爵在一次曼谷飛往香港途中，駕機回到大陸，並從此在大陸定居，與家人團聚。<sup>1</sup>

由於臺灣堅持三不政策，不願直接在大陸談判，因此兩岸派代表在香港會談四次後，除了機長以外的人貨機全部都在香港交接領回，此事件亦對許多在臺老兵心中留下了深刻的影響。因此，在有心人的奔走之下，1987年4月的老兵返鄉探親運動正式展開，這個運動，以親情為號召，集結了老兵、黨外、學者及各界有聲望的人士。

在當年的母親節，上萬老兵上街以「母親節遙祝母親」的名義在臺北國父紀念館舉行集會。老兵們身穿白色襯衣，正面印有鮮紅色「想家」，後面是「媽媽我好想你」，他們一起合唱歌曲《母親你在何方》：「雁陣兒飛來飛去，白雲裏；經過那萬里可能看仔細。雁兒呀，我想問你，我的母親在哪……」整個集會哭聲一片，令人動容。

自1987年4月起，至1987年12月政府正式公布命令，開放一般民眾返鄉探親為止，它是解嚴前後各式社會運動中，最短小、最尖銳的一根刺。它刺破了戒嚴令下、長期高壓控制的社會氣氛。於是，外省族群壓縮四十年的親情、

---

<sup>1</sup> 楊斯德，「1987年兩岸開放探親始末：臺灣老兵重歸長城」，你好臺灣，  
<[http://www.hellotw.com/zt1/ztfl/jlzt/dbldzghw/dbldzghwlt/200909/t20090927\\_496276.htm](http://www.hellotw.com/zt1/ztfl/jlzt/dbldzghw/dbldzghwlt/200909/t20090927_496276.htm)>(2009年9月27日)。

思念、以及對大陸長年以來的各式想像，全部一湧而出。<sup>2</sup>

1987年10月15日，蔣經國總統懷慈悲憫人之心，宣佈臺灣開放大陸探親，同時並表示以兩岸紅十字會為協商窗口，兩岸人民從此時開始，踏出兩岸破冰之旅的第一步。中共隨即於隔日宣佈《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。

## 二、金門協議

由於80年代臺灣的經濟建設發展得到重大成果，人民富足安居樂業，引起許多大陸同胞爭相偷渡前往臺灣打工賺錢，臺灣當局抓不勝抓，許多偷渡客關在宜蘭靖廬，常常人滿為患，因苦無遣返管道，因此一旦抓獲大陸違規入侵漁船，就將偷渡客塞進船艙鎖死艙門，再將漁船遣返，但這也牽涉到大陸漁民與偷渡客間的矛盾，漁民怕回大陸被中共當局找麻煩，或是因其他言語衝突等不確定因素，常有被丟下海<sup>3</sup>情形發生，或是乾脆連船都不要了，一走了之，造成偷渡客命喪海峽，慘不忍睹。

1990年7月22日，發生了“閩平漁5540號”事件，造成25大陸偷渡客死亡的慘劇，緊接著在8月13日，又發生了閩平漁5202號事件，又造成了21名大陸偷渡客人死亡，<sup>4</sup>兩起事件兩岸各說分由，大陸強烈譴責臺灣的不人道遣返偷渡客行為，臺灣則稱責任在大陸偷渡客自身，此事件引起臺灣社會譁然，監察院介入調查整起事件，國防部亦宣佈不再處理大陸偷渡客遣返事宜。

---

<sup>2</sup> 王佩芬，「一條漫長回家的路——老兵返鄉探親運動」，臺灣外省人生命記憶與敘事資料庫，<[ndweb.iis.sinica.edu.tw/TWM/Public/pdf/old\\_soldier.pdf](http://ndweb.iis.sinica.edu.tw/TWM/Public/pdf/old_soldier.pdf)>。

<sup>3</sup> 趙馨，「大陸女，偷渡臺灣跳進苦海」，中國網，<<http://big5.china.com.cn/chinese/TCC/haixia/397810.htm>>(2003年9月1日)。

<sup>4</sup> 樂美真，「兩岸簽訂《金門協議》臺前幕後：兩起慘案促會談」，中國網，<[http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/zh\\_cn/history4/62/20090521/15492492.html](http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/zh_cn/history4/62/20090521/15492492.html)>(2009年5月21日)。

這些事件讓兩岸不得不面對接觸問題，終於在 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》，避免了悲劇一再重演，也啟動了兩岸透過民間直接接觸的開端。

### 三、金馬地區與大陸福建的小額貿易興盛期

臺灣自從 1987 年臺灣開放民眾前往大陸探親以來，由於民眾生活水平提高，出國旅遊蔚為風潮，尤其對大陸這塊旅遊處女地更是趨之若鶩，政府當時除了對探親者要求向紅十字會申報以外，對於為數眾多無親可探，但卻經由第三地，如香港、澳門、曼谷、東京等地前往中國大陸地區旅遊者，並無採取強烈禁止手段，因此各種大陸旅行團在市場上蜂擁推出。為了讓兩岸民間有管道可以兩岸民間交流日益頻繁，也由此衍生出海上犯罪、偷渡走私、文書查（驗）證、財產繼承、婚姻關係、經貿糾紛等諸多問題。為解決上述因兩岸民間交流而衍生之問題、並兼顧兩岸情勢，由行政院主持民間各界成立海基會，以協助政府處理與中國大陸相關的事務。並以同年 12 月成立的大陸海協會為對口單位。

在 1990 年初期，基於當時兩岸仍在意識形態上有重大的分歧，三通的機會極微，但實際上兩岸居間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。這是由於「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）均只是相距咫尺的地方，在此進行小規模的「三通」是可以說是在當時的限制中，帶來有利於兩岸民間發展的辦法。

由於臺灣並未回應大陸的兩門與兩馬建議，但當時金馬居民與大陸沿海居民的小額貿易卻十分發達，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。

#### 四、小三通

2000年3月21日，我國立法院通過《離島建設條例》第18條，訂明「為促進離島（指澎金馬地區）發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航」（俗稱小三通條款），條例於同年4月5日實施。

2000年12月13日，中華民國行政院根據《離島建設條例》通過《試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法》，以作為小三通的管理依據。並於2001年1月1日開始實施，定點定時的貨客運通航。目前有「金門—廈門」、「馬祖—馬尾」、「金門—泉州」的小三通固定航班。

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。

## 五、陸客來臺

在 2001 年 12 月 10 日，內政部發布「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」（以下簡稱「大陸人民來臺觀光辦法」），成為正式開放大陸民眾來臺觀光之法規。根據該辦法第三條的規定，大陸地區人民符合下列情形的任何一項者，由經交通部觀光局核准之旅行業代為申請許可來臺從事旅遊活動，根據其身份與來臺的路線共劃分成三類：其中境內人士的身份若是經由港澳地區來臺旅遊者，被稱之為「第一類」；若是赴國外旅遊或商務考察而轉來臺灣旅遊者稱之為「第二類」；而境外人士則是屬於「第三類」。<sup>5</sup>

2002 年 1 月試辦時，開放的對象僅為「第三類」，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「大陸人民來臺觀光辦法」中，正式將「第二類」人士納入，並且於 5 月 10 日正式開放其來臺旅遊，此外也將「第三類」的範圍擴增為旅居港澳地區的大陸人士。

在兩岸直航之前，有第三國居留權的大陸觀光客一直依循這個模式來臺觀光，雖然人數有限，但畢竟開啟了大陸人民來臺觀光的契機，但在第二類陸客來臺觀光方面，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，<sup>6</sup>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，大陸因此施以手段，想藉此逼迫陳水扁政府上談判桌。

<sup>5</sup> 范世平，「當前開放大陸觀光客來臺發展之政治經濟分析」，《新形勢下的兩岸關係》學術研討會，頁 132。

<sup>6</sup> 王雪美，「第三地來臺觀光，中共嚴抓」，聯合報。

<<http://blog.sina.com.tw/awater/article.php?pbgid=20391&entryid=3063>>(2006 年 4 月 5 日)。

在 2008 年馬英九政府執政前，大陸是反對第二類陸客來臺的，雖然大陸政府時有取締這類組團社，但並不是非常積極，在重利驅使下，兩岸許多旅行社還是讓這類陸客年年成長，加上第三類陸客來臺，以 2006 年為最高峰，達到 9 萬 8 千多人，2007 年因臺灣大選將致，馬英九提出了兩岸直航的觀光政策，因此大陸組團社與三類陸客多持觀望態度，陸客來臺觀光減少了一些。

從 2002 年 1 月至 2008 年 6 月，此兩類陸客來臺讓我國政府在管理陸客旅遊上，學到了許多經驗，也讓旅遊產業慢慢摸索出陸客的習性，替 2008 年 7 月以後直航來臺的第一類陸客的管理與接待，奠定了良好的基礎。

## 六、春節包機

自我國政府開放探親以來，兩岸民間的航運需求大增。不過，由於臺灣和大陸沒有直接空運，旅客和臺商均須在第三地轉乘搭機，才能到達目的地。暨費時又費事，尤其是遇到重大節日或連續假，大批臺商無法回臺，非常不便。為解決問題，臺商發展促進協會理事長、立法委員章孝嚴首先於 2002 年 10 月 27 日提出「大陸臺商春節返鄉專案」，獲得臺灣各界呼應，工商航運界的關注和支持。

2003 年及 2005 年僅限於在中國大陸投資的臺商及其家眷，不包括在大陸求學的臺灣學生及以旅遊探親等為目的的臺灣居民，故此兩次包機稱為「臺商春節包機」。2006 年，臺灣居民包機正式將搭乘對象擴展至持「合法證件」的臺灣居民，稱為「臺灣居民包機」；同年 7 月起開放「專案貨運包機」，同年中秋開始，包機實現節日化，即在清明、端午、中秋、春節四個傳統節日期間進行。2007 年起擴及「緊急醫療包機」和貨運包機。2008 年汶川大地震之後，開辦「人道救援包機」，接返滯留四川的臺灣旅客並運送救援人員和物資到四川。

## 七、兩岸直航

2008年6月13日，兩岸經過協商後，決定開始兩岸週末包機，每週五到週一將有18個航次飛行。與先前的直航包機不同的是，兩岸所有合法旅客皆可乘機往返。大陸方面將開放北京首都國際機場、上海浦東國際機場、廣州白雲國際機場、廈門高崎國際機場和南京祿口國際機場與臺灣的臺灣桃園國際機場、臺北松山機場、臺中清泉崗機場、高雄國際機場、馬公機場、金門機場和臺東機場對飛。

2008年7月4日起，擴大為「週末包機」，不限臺灣居民搭乘，更開放讓中國及其他國家人士搭乘，同年12月15日，兩岸包機常態化，並「截彎取直」，實現真正直接直航，不過此次只開放了北方航路的直航，南方航路仍未開放，因此廣州、深圳等地至臺灣南部仍然是使用舊航路較為便捷。2009年8月31日起，兩岸包機改成兩岸定期班機。

第三次「江陳會」談提議將包機轉為定期航班，除此之外有以下進展：使用較佳航路、允許定期客機機腹載貨，航空公司從此增加了空運載貨收入的利多。兩岸定期航班已於2009年8月31日啟航，但相較於包機，定期航班的法律及技術談判，更難迴避統獨問題。

## 第二節 大陸31個省市自治區直航點的分析

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，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。

兩岸接著在 2008 年 11 月在臺北舉行第二次「江陳會」，本次由於遭到大批的在野黨人士示威包圍，最後釀成流血衝突事件收場，但還是簽署了《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。大陸並再開放成都、重慶、杭州、大連、桂林、深圳、武漢、福州、青島、長沙、海口、昆明、西安、瀋陽、天津、鄭州等 16 個機場做為兩岸包機的航點。<sup>7</sup>

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》，大陸在原有的 21 個直航機場之外，又新增合肥、哈爾濱、南昌、貴陽、寧波、濟南等 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，分別是太原、長春、南寧、煙臺四個機場，引起了軒然大波，在野黨與民間團體「兩岸協議監督聯盟」一致認為民航局此舉是逃避立法院監督，<sup>8</sup>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。2010 年 11 月，兩岸簽署海峽兩岸空運補充修正文件一，<sup>9</sup>增訂了上海虹橋機場與石家

---

<sup>7</sup> 「海峽兩岸空運協議全文」，民航局，<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/海峽兩岸空運協議.pdf>>。

<sup>8</sup> 蘇永耀，「未見正式協議 兩岸出現幽靈航點？」，自由時報，<<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/26/today-fo6.htm>>(2011 年 1 月 26 日)。

<sup>9</sup> 「兩岸空運補充協議修正文件一」，民航局，<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/991102空運補充協議修正文件一.pdf>>。

莊機場的直航點，並限定上海虹橋只能與臺北松山機場對飛，大陸已增至 33 個直航機場。

2011 年 3 月，兩岸再度簽署海峽兩岸空運補充協議二，<sup>10</sup> 新增了徐州、無錫、泉州及三亞等四個直航機場，使得大陸直航機場增為 37 個。在 2011 年 6 月又再次簽署了海峽兩岸空運補充協議修正文件三，<sup>11</sup> 臺灣增加了臺南機場，大陸則增加了鹽城、蘭州、溫州、黃山等四個直航客運航點，大陸直航臺灣的機場再增為 41 個，且兩岸每週共執行 558 個航班架次飛航。

海峽兩岸空運補充協議修正文件三是目前兩岸最新的空運協議依據，由於兩岸自簽署這份文件至今已有一年多，民航局長尹蓬承表示，將於 2012 年 7 月進行兩岸協商，增加航點與航班，<sup>12</sup> 並希望下次將嘉義機場列為增加航點的討論。目前大陸對臺分為七批總共開放了 41 個直航機場，在全部 31 個省市自治區中，已有 26 個可以直航赴臺，只剩下五個地區尚未開放直航臺灣，它們是「新疆維吾爾自治區」、「西藏自治區」、「寧夏回族自治區」、「內蒙古自治區」與「青海省」，這些省份是否列為下一波開放不得而知，但這五個地區均有一些共同特點，就是地處偏遠，人口分散，氣候條件不佳、少數民族眾多等共同條件，其中四個是屬於少數民族自治區，青海省雖非自治區，但是其中的各個少數民族人口總數接近一半，尤以藏族為大宗，地理上也是藏傳佛教的盛地，總共有六個藏族自治州。除了寧夏回族自治區以外，其他四個省份的少數民族眾多，人口密度分散，土地寬廣也是這五個尚未直航的省份的特色，包辦了全大陸最大面積的前四名，人口密度也包辦了最低的后四名，其中尤以西藏的總人口最少，人口密度也最低，

<sup>10</sup> 「兩岸空運補充協議修正文件二」，民航局，<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/100315海峽兩岸空運補充協議修正文件二.pdf>>。

<sup>11</sup> 「兩岸空運補充協議修正文件三」，民航局，<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/100621海峽兩岸空運補充協議修正文件三.pdf>>。

<sup>12</sup> 鍾錦隆，「兩岸民航局 7 月協商，增加航點航班」，中央廣播電臺，<<http://tw.news.yahoo.com//兩岸民航局7月協商-增加航點航班-112400231.html>>(2012 年 5 月 31 日)。

因此如以經濟條件來看，除了內蒙古以外，其他四個省份 2011 年的 GDP 產值在大陸的各省排名均在後段倒數的名次，因此當地居民的收入亦會相對低很多，如開放對臺直航的風險將會很大，航空公司的載客勢必要靠臺灣的旅客為主要對象，但這五個地區的氣候條件均不佳，不是沙漠就是高山，不是乾旱就是冰冷，一年能旅遊的季節沒有幾個月，因此這些省份是否會再下一次列入對臺直航機場，要再觀察。請見表八。

表八：大陸尚未直航兩岸的省份分析

省份名稱	行政中心	人口 密度 排名	大陸 面積 排名	少數 民族 比例	總人 口數 (萬人)	大陸 GDP 排名
內蒙古自治區	呼和浩特	30	3	21%	2400	15
寧夏回族自治區	銀川	27	27	33%	632	29
新疆維吾爾自治區	烏魯木齊	31	1	60%	2131	25
西藏自治區	拉薩	33	2	94%	287	31
青海省	西寧	32	4	46%	554	30

資料來源：筆者依據大陸地區 2010 年第六次人口普查與大陸各省份年鑑相比較結果製表。資料備註：大陸排名數量為 31 的省市區加港澳共 33 個。

在分析已開放大陸直航赴臺機場的部份，第一波的五個機場均有其重要因素，北京是大陸首都自不在話下。南京過去曾是中華民國首都，在講求對等談判的兩岸協議中，自不會去討論其現行經濟條件是否有必要第一波開放赴臺。上海是大陸四大直轄市之一，是商業最發達也最繁榮的城市，伴隨著附近一連串的衛星城市，就是進幾年臺商最愛投資的長三角地區。廈門為福建最大也最現代化的城市，是閩南最重要的地標城市，亦是直航前小三通階段的重要目的地，廣州則是廣東省的門戶，也是所有在廣東投資臺商的最重要商業重鎮，更是大陸在華南地區最重要的商業展覽會議中心，是珠三角的心臟，因此第一波開放直航城市可以說都是一時之選。

在第一波五大城市的直航開通後五個月，兩岸的直航規模漸行發展，大陸各大省級城市<sup>13</sup>無不躍躍欲試，因此在兩岸首次直航後五個月，第二批大陸開放赴臺的機場就多達 16 個，以行政級別來分析，包括另外兩個直轄市天津與重慶，另外有十個省級行政中心城市，及四個地級市，分別是大連、青島、深圳與桂林。以地區來分析，大陸東北開放兩個，分別是瀋陽與大連，華東沿海三個，分別是青島、杭州、福州，華南兩個，分別是深圳與海口，華中及西部地區五個，分別是長沙、武漢、西安、鄭州與成都，西南地區兩個，分別是昆明與桂林。由這十六個城市來看，配合第一次開放的五個城市，可以看出大陸將人口密度最高地區，經濟最發達地區，與各地地區兼顧的週延性都有考慮到。

在第三波大陸開放直航機場的名單中，新增合肥、哈爾濱、南昌、貴陽、寧波、濟南等六個機場，其中五個是省級行政中心城市，合肥與南昌的開放是讓華中與華東地區的航線更綿密，哈爾濱則可以與瀋陽、大連連成一個東北旅遊的直線三點，方便臺灣遊客在東北進出旅遊，濟南是與青島互相呼應於山東省內的東西兩邊，貴陽則是開通貴州與臺灣的直航旅遊，寧波則是緩解上海與杭州的壓力，讓浙北的旅客多一個地方選擇。第三波的開放機場，可以看出大陸開始在疏解兩岸航線上來臺人數較多的省份。

第四波開放有四個城市，分別是長春、煙臺、太原與南寧，長春是吉林省級行政中心，以地理位置來看位於哈爾濱與瀋陽之間，不但開通吉林省與臺灣的旅遊市場，更是讓臺灣的旅行團在大陸東北地區有四個進出點可選擇，也讓東北地區前往臺灣更加方便。山東煙臺則是緩解山東東北人口稠密區的來臺旅遊，煙臺一帶的腹地包括蓬萊、威海等大城。太原則是開通山西省來臺的旅遊。南寧則是廣西的省級行政中心，由於桂林位於廣西的東北邊，旅客大多是由臺灣前往大陸

---

<sup>13</sup> 我國稱為省會，大陸現稱為省級行政中心。

觀光旅遊，因此南寧的開通可以讓廣西人口眾多的西南一帶城市的陸客來臺旅遊。

第五波與第六波開放來臺直航機場相隔僅五個月不到，總計開放了六個，分別是石家莊、上海虹橋、徐州、無錫、三亞和泉州，其中只有河北石家莊是省級行政中心，可以看出這兩波是以開放二線城市為主，上海虹橋機場經過重新整建以後，一躍而成上海的熱門機場，因其距離市區近，機場整建後煥然一新，變成了前往上海旅客的新寵，上海虹橋在定位上不飛國際線，與臺北松山機場具有相同特質，又因兩個機場都是屬於市區機場，因此兩個機場開通對飛，而且上海虹橋只限臺北松山機場對飛。讓臺北地區與上海市的交通更加便利。江蘇徐州市是位在蘇北地區，也替蘇北地區開通了赴臺的通道，江蘇無錫市則位於蘇南上海與南京之間，它的開通也替上海及杭州擁擠的赴臺空中運輸再次緩解運量。海南三亞的開通，則是近年中共強力開發海南省為國際旅遊島，辦了許多國際選美與會議在三亞市，三亞也是俄羅斯遠東地區與大陸北方有錢人的避寒天堂，因此，開通三亞對吸引臺灣的觀光客前往旅遊是很重要的。

在 2011 年 6 月，大陸最後一波開放赴臺的機場有四個，分別是，鹽城、蘭州、溫州與黃山。除了蘭州是甘肅的省級行政中心外，其他三個城市都是地級市，江蘇鹽城市，是為於蘇北的江蘇最大省轄市，市內濕地面積廣大，大陸許多國際級野心珍禽保護區都在這裡，推廣生態保育與推廣蘇北地區旅遊應為直航的主要目的。浙江溫州市是浙南重要的城市，介於寧波與福州之間，開通溫州對於浙南的大陸旅客來臺觀光是非常方便的。安徽黃山是大陸五大名山之一，有每年許多的臺灣旅遊團專程前往黃山，但因交通不便，多需要由外省地區轉機拉車進去，因此在第七波開放名單中，大陸開放黃山機場，讓臺灣的旅行團前往旅遊確實方便很多。茲將大陸七波開放直航機場統計製成表九，請參閱。



表九：大陸分批開放直航機場統計表

省份	地級市	梯次	省份	行政中心	梯次	直轄市	梯次
福建	廈門	1	江蘇	南京	1	北京	1
山東	青島	2	廣東	廣州	1	上海浦東	1
廣西	桂林	2	四川	成都	2	天津	2
廣東	深圳	2	河南	鄭州	2	重慶	2
遼寧	大連	2	浙江	杭州	2	上海虹橋	5
浙江	寧波	3	海南	海口	2		
山東	煙臺	4	陝西	西安	2		
江蘇	徐州	6	湖北	武漢	2		
江蘇	無錫	6	湖南	長沙	2		
海南	三亞	6	雲南	昆明	2		
福建	泉州	6	福建	福州	2		
安徽	黃山	7	遼寧	瀋陽	2		
江蘇	鹽城	7	山東	濟南	3		
浙江	溫州	7	安徽	合肥	3		
			江西	南昌	3		
			貴州	貴陽	3		
			黑龍江	哈爾濱	3		
			山西	太原	4		
			吉林	長春	4		
			廣西	南寧	4		
			河北省	石家莊	5		
			甘肅	蘭州	7		

資料來源：筆者自行彙整

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、可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。

### 第三節 陸客來臺的旅遊現況

根據「海基會」與「海協會」在 2008 年簽署的「兩岸旅遊協議文」第二項，在旅遊安排方面，雙方同意赴臺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。又依「兩岸旅遊協議文」的附件一協定如後。

- 1、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。
- 2、旅遊團每團人數限十人以上，四十人以下。
- 3、旅遊團自入境次日起在臺停留期間不超過十天。
- 4、自七月十八日起正式實施赴臺旅遊，於七月四日啟動赴臺旅遊首發團。

上列的兩岸旅遊協議，已充分說明大陸旅行團來臺要以團進團出的方式進行，每天三千人次的配額，加上十人以上方可成團為必要條件。

2008 年 7 月剛開放初期，每日三千人額度是足夠的，三千人的計算方式是將每天 3000 人次乘以一年 365 天，再除以每年應上班日數，也就是 365 天減調 104 天(52 週休兩日)後，再減去政府法定休假日，因此每天約有四千多人次額度可以受理申請來臺。後來由於開放的大陸直航城市眾多，申請來臺人數破表，於是在 2010 年 12 月的第六次「江陳會」中，雙方協商後臺灣方面同意每天再增加一千人的配額，使得 2011 年開始陸客每天實際可申請的人次達到五千人以上。

至於十人以上為必要條件的限制，因各種原因，如檔次高級的團，或家族旅行不喜歡別人跟團等因素，在 2009 年 1 月我政府就發布修正為最低五人以上就可成團，最高限制還是訂於不得超過四十人，最高人數是配合遊覽車的坐位數而訂。

從 2008 年 7 月開放陸客來臺旅遊至今，大陸觀光客人數成長快速，甚至已超越未開放陸客來臺前的最大的來臺觀光國日本，依據交通部觀光局統計，大陸觀光客來臺在 2010 年超越日本，並連續在 2011 年持續超越，成為開放大陸直航幾年來最耀眼的成績。請見表十。

表十：主要觀光客地區來臺統計表

單位：萬人				
地區/年份	2011	2010	2009	2008
大陸	175	160	95	31
日本	129	107	99	108
港澳	72	70	63	54
東南亞	106	90	67	71

資料來源：筆者參考交通部觀光局觀光統計年報製表。

在 2011 年 6 月，「海基會」與「海協會」以換函方式協議《海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議修正文件一》在 6 月 28 日啟動陸客來臺自由行，第一波開放城市為北京、上海與廈門，每日配額五百人，停留入境為不可超過 15 天為限，兩岸正式進入陸客來臺個人旅遊年代。接著在 2012 年 4 月，兩岸在「海旅會」與「臺旅會」的積極協商下，再分批開放 10 個城市來臺自由行，因考量開放之均衡性與準備程度等因素，將分 2 階段啟動實施，第一階段於 4 月 28 日啟動，天津、重慶、南京、廣州、杭州、成都等 6 個城市的大陸居民，可申請來臺自由行；第二階段的濟南、西安、福州、深圳，則視情況儘早於年底前啟動。來臺人數並配合調整為每日一千人。

大陸旅行團在臺灣的消費方面，也每天慢慢升高並直追日本來臺旅客的平均消費金額，依據觀光局統計，大陸觀光客從 2008 年開始，就一路緊追日本觀光客的在臺平均消費金額，在 2010 年的來臺觀光消費上，已經達到了平均每天消費美金 245 元，以大陸的國民人均所得 GDP 比起日本，是差異非常大的，但以大陸觀光客在臺灣的消費力來看，一點都不遑多讓，以 2010 年為例，大陸觀光

客來臺約 160 萬人，以每人每天平均消費 245 美元來看，如以八天計算，就是 160 萬人乘以 8 再乘以 245，大約創造了 31 億 3600 萬美元的消費規模，約合新臺幣大約 900 多億元之譜。請見表十一。

表十一：大陸與日本觀光客來臺平均消費比較表

單位：美元 / 每日			
地區/年份	2010	2009	2008
大陸	245	234	231
日本	283	268	260

資料來源：筆者參考交通部觀光局觀光統計年報自製。

在來臺的目的上面，除了申請入臺觀光簽證的大陸觀光團，還有許多是以專業、會議、商務等各類不同方式申請入臺的大陸團，這些團體是不用受到大陸居民來臺觀光管理辦法所約束的，他們的行程，除了特定幾天為了來臺目的停留在特定地區以外，幾乎都是在環島旅遊或到指定觀光景區旅遊，例如 2012 年 2 月在花蓮因車速過快而翻車的北京京劇之友團，他們正在從事著環島觀光，或是來臺參加會議與展覽的各省參展團，也都在展覽或會議開幕完後就展開環島旅遊，真正從事來臺目的天數不到幾天，這些團與大陸來臺觀光團一樣，走一樣的路線，去一樣的餐廳，買一樣的東西，惟獨旅館可以住不一樣的民宿或具有強烈臺式風格的汽車旅館，而大陸的觀光團就只能住在觀光局有核備過的旅館。

#### 第四節 小結

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，兩岸距離其短，但路途其長，在亞洲僅剩南北韓還在對峙之中，兩岸的穩定是要靠智慧去協商談判，才能創造出今日的局面。

兩岸的直航的破冰，首要是打破政治疆局，放下政治議題，在九二共識之下，求同存異，不但是我政府的主張，也讓對岸接受這個對兩岸現況非常有幫助的做法，兩岸直航開啟雙方人民的交流，更希望為兩岸人民帶來經濟利益，臺灣開放了幾乎所有的有民航機起降的 9 個機場直航大陸，大陸則開放了包括 22 個省級行政中心與 4 個直轄市在內的共 41 個直航機場，並且兩岸雙方要在 2012 年 7 月份再度協商增加直航航點與航班，這顯示了兩岸將在經濟合作上有更一步的發展，讓臺灣與大陸各地區可以保持最有效率的交互往來。

陸客來臺從 2008 年剛開始的每日 3000 人，到 2011 年 12 月政府放寬為每日 5000 人，加上 2012 年增加自由行的開放城市後，每日自由行的旅客限額 1000 人，已達到每日可以來臺灣觀光的陸客總數達到了 6000 人配額，這還不包括大量的參訪團與商務團，以每年五月是大陸的旅遊旺季為例，平均以停留八天來算，在每年五月份，幾乎是每天有將近 5 萬名大陸旅客在臺灣從事旅遊或參訪。以 2011 年陸客來臺總數約 173 萬多人來看，這個配額其實是接近滿檔的。陸客團在臺的旅遊行程，大部份是以環島為主，少部份則是以局部地區旅遊，或者外島進出臺灣等方式做跳躍式的觀光，依據交通部觀光局調查統計，最吸引陸客的地點是近三年來均是太魯閣國家公園、阿里山與日月潭擠身前三名，對臺灣最好的印象則都是人民友善得到陸客的青睞，來臺滿意度高達九成。<sup>14</sup>

陸客旅行團大量入臺，在臺灣各地旅遊中夾雜著參訪團，商務團的旅遊行程與隨機出現的自由行客人，帶來大量商機，也讓各種旅遊產業應接不暇，臺灣有為數不少的業者看準商機，大量投資，準備分食這塊大餅，陸客團替許多國民旅遊的業者帶來希望，也為其他原本以出境旅遊或其他國家入境旅遊的旅行業者帶來轉型機會，更讓原本預算就不太充足的各地縣市政府看見財源來源，紛紛鼓勵

---

<sup>14</sup> 交通部觀光局，中華民國 99 年來臺旅客消費與動向調查報告(台北：交通部觀光局，2010 年)，頁 167-171。

當地各類產業轉型為觀光工廠或以休閒旅遊為目的之改繕與整修，不但整體提昇了臺灣的旅遊資源水準，也鼓勵了國民旅遊市場的增長，及外國來臺觀光客的旅遊動機。



## 第肆章 中共對臺旅遊政策對兩岸的影響

### 第一節 對大陸的影響

#### 一、臺灣的民主與自由

陸客對臺灣最好奇的就是選舉制度，他們無法明瞭要當總統的人居然要在電視上辯得你死我活，要在市場上，馬路上與人民握手拜託，他們更訝異地區縣市長與國家領導人的產生方式是這樣由人民一票一票累積選出來的，大陸觀光客對臺灣選舉興緻極高，甚至在觀光行程中遇到選舉場合也會忘情高喊“凍蒜”，<sup>1</sup>他們內心上渴望民主與自由制度，於是藉著來臺觀光時大聲發洩。他們看到臺灣的官員對百姓人民的態度是謙卑與客氣，看見警察執法時的兼顧人權，看見馬路上義警義交的辛苦付出，就算是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，軍車與政府用車優先使用路權，或是根本無視於交通規則，大家比車牌階級，比服務機關，再比官位或人際關係，然後才調整講話的態度，最可憐的就是一般平民百姓，完全處於最低層。因此，臺灣的民主與自由制度在這些大陸觀光客心中，必定建立了一定的位階，就等適當時機而爆發。

#### 二、臺灣民間的友善與熱情

另外一方面，觀光局近幾年對來臺大陸觀光團抽樣調查後，連續幾年都得到臺灣給他們的最佳印象穩坐第一的就是臺灣人民的友善度，大陸社會冷漠是出了名的，大部份對於需要幫忙的陌生人，是不太會伸出援手的，人與人之間仿佛是互相防範的，有人說這是文革 10 年的後遺症，<sup>2</sup>2011 年發生在廣東的 2 歲小妹

<sup>1</sup> 童清峰，「臺總統大選辯論陸客艷羨」，亞洲週刊，<<http://www.tangben.com/20113/twbianl.htm>>。(2011 年 12 月 18 日)。

<sup>2</sup> 明月城，「人情冷漠與冷酷是文革後遺症」，美國中文網，<<http://blog.sinovision.net/home.php?mod=space&uid=1843&do=blog&id=104914>>。(2011 年 10 月 16 日)。

妹被車輾過事件，錄像清楚的記錄了有十八個人經過現場視若無睹，<sup>3</sup>震驚全世界，雖然大陸也不時會有見義勇為，熱情相助的事件發生，但以比例來說太少了。但是陸客在臺灣的短短數天，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體驗，<sup>4</sup>臺灣人保留中華文化的根本基礎、友善熱情的個性，這些對臺灣人稀鬆平常的事，在大陸有錢也買不到。<sup>5</sup>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，也對大陸當局而言，是正面的影響。

### 三、臺灣的媒體運作與監督政府

受到思想與意識型態控制的大陸觀光客大量來臺後，由於語言上並未有嚴重的隔閡，在旅館內觀看臺灣的電視節目時，會發現其開放的程度超乎陸客的想像之外，在大陸，雖然電視臺眾多，但是永遠看不見任何一個節目是針對執政當局在批評的，至多只有建議，最多的是標榜中共統治當局在哪邊做得很好，得到人民的掌聲，給予老百姓正面的報導。但是在臺灣的政論節目中，好的政策與績效永遠浮不上檯面，政府稍微一不注意的細節卻會被放大到極點來報導，各種批評政府的道理不用去管行不行得通，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，往往會心有同感，對中共當局幾十年敢怒不敢言的怨氣，趁著在臺灣看著這些節目時一吐為快，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。<sup>6</sup>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

<sup>3</sup> 「冷血佛山車輾兩歲女，18 人見死不救」，蘋果日報，  
<<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20111017/15710250>>(2011 年 10 月 17 日)。

<sup>4</sup> 吳慧慧，「大陸來臺旅客對臺灣旅遊意象之探討」，國立東華大學觀光暨休憩管理研究所碩士論文(2008 年)，頁 106。

<sup>5</sup> 「陸客看臺灣／友善熱情是特產」，中央社，  
<<http://www.nownews.com/2011/05/26/10844-2715480.htm>>(2011 年 5 月 26 日)。

<sup>6</sup> 黃如萍、王銘義，「無所不罵，陸客瘋迷政論節目」，中時電子報，<<http://tw.news.yahoo.com/無所不罵-陸客瘋迷政論節目-21300031.html>>(2012 年 5 月 31 日)。



以後的宣傳與影響不容小覷。

#### 四、促成陸客來臺投資動機多樣化

大量陸客來臺觀光的商機，看在大陸觀光產業眼中，自然會有分食大餅的動機，由於陸資來臺投資受到經濟部投審會的控管，因此所開放的項目有限，經查大陸地區人民來臺投資業別項目，<sup>7</sup>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，尚未開放旅行業與遊覽車業。因此陸資進場臺灣買飯店的行動不斷，飯店具有不動產與營業雙收益的優勢，高雄市低迷的房價也因 ECFA 裡面的投資開放，而開始行情高漲，著名的飯店紛傳易主，<sup>8</sup>地標型的觀光主題遊樂區也被鎖定，<sup>9</sup>臺北市知名的百貨公司高級餐廳也由陸資進駐，<sup>10</sup>大量陸資接進場不但可掌握觀光商機，也可助台灣面對歐債風暴，<sup>11</sup>讓大陸的組團社企業集團得到更低的旅遊成本。

#### 五、增進兩岸民間的瞭解

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，增加了許多的就業資會，讓更多的臺灣民眾直接接觸陸客，士林夜市、高雄六合夜市與臺中逢甲夜市近幾天來分居陸客最喜歡的夜市前三名，陸客深入夜市層面與攤商、大量我國民眾第一線接觸，不但讓夜市裡的人潮更加擁擠，也讓商家們賺了不少陸客財，有些陸客是幾個人合買分食，雖有些報導與店

---

<sup>7</sup> 「大陸地區人民來臺投資業別項目」下載，經濟部投審會，  
<[http://www.moeaic.gov.tw/system\\_external/ctrl?PRO=LawsLoad&id=66](http://www.moeaic.gov.tw/system_external/ctrl?PRO=LawsLoad&id=66)>。

<sup>8</sup> 「陸客接不完，高雄飯店老來俏」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1016/1/2/2/101612260.html?coluid=7&kindid=0&docid=101612260>>(2011年2月27日)。

<sup>9</sup> 「阿里山概念股，外資鎖定」，經濟日報，<<http://www.cooloud.org.tw/node/42980>>(2009年7月7日)。

<sup>10</sup> 「首家純陸資餐廳臺北開幕，王金平：落實 ECFA」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/3/6/1/101436115.html?coluid=7&kindid=0&docid=101436115>>(2010年9月3日)。

<sup>11</sup> 「張五岳：開放陸資、觀光，助台因應歐債風暴」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1019/9/9/9/101999964.html?coluid=7&kindid=0&docid=101999964>>(2012年2月5日)。

家對此難以接受，但如以陸客在各地均只有停留一晚，加上剛吃完晚餐，如要品嚐夜市所有美食，實不可能每攤皆食一份完整的美食，應加以體會與諒解，才是完整的待客之道。

## 六、陸客繁榮臺灣地方觀光資源，造成磁吸效應

日本在 2011 年發生 311 大地震，加上福島核災，全國陷入一片愁雲慘霧，日本來臺旅遊市場驟降，但大陸觀光客還是維持穩定成長，雖然日本在下半年來臺觀光客已恢復正常，並較 2010 年還成長約 22 萬人，但大陸全年共有 175 萬觀光客來臺，比起日本的 129 萬人足足多了 45 萬以上，在其他市場方面，東南亞觀光客來臺在 2011 年成長了 16 萬人，港澳旅客來臺觀光成長了 2 萬人，所以可以由此判斷，大陸觀光客來臺並不影響日本與其他主要地區來臺觀光客的意願，並無發生任何排斥作用，反而對臺灣的國際來臺觀光產業帶來正面影響。

### 第二節 對臺灣的影響

#### 一、對旅遊產業的影響

對旅行社、對飯店、對購物店、對餐廳、對遊覽車、對導遊、對航空公司在經濟影響方面，大陸觀光團對臺灣的旅遊產業規模發生了重大的影響作用。從觀光景區的角度來看，政府與觀光旅遊產業的專家、學者們，應思索「規模」的上限在哪？臺灣是否適合以量取勝的「大眾旅遊」？否則，以 2009 年四、五月的情形分析，大陸觀光客前往各知名風景區，引發風景區交通擁擠、塞車、沒有停車位的亂象等，將會不斷的重演。<sup>12</sup>

從遊覽車業者的角度而言，面對突然開放這麼多的陸客來臺固然是一個好消息，但是車輛數目與司機是否能滿足又是一個大問題，遊覽車業者面對這個大商

<sup>12</sup> 施志宜，「大陸觀光客全面開放來臺週年的回顧與前瞻」，展望與探索，7 卷 7 期(2009 年)，頁 17。

機，無不卯足勁的添購遊覽車，一輛遊覽車動輒五六百萬元，依據交通部統計資料在 2010 年的遊覽車數量，比起剛開放的 2008 年多了將近 1500 輛，有將近新臺幣 90 億元的資金投入新車市場。

再從旅館規模來看，2008 年開放陸客來臺以後，臺灣的旅館數量在國際觀光旅館增加了 11 家，觀光旅館增加了 6 家，一般旅館增加了 30 家，總共增加了約 47 家，從業人員增加了 4000 多人，旅館總數為 2800 餘家，從業人員有 4 萬多人，這些是屬於在觀光局登記有案的旅館，請見表十二。在非法旅館與民宿數量上，臺灣約有 900 餘家，從業人員預估也有 1 萬 5 千人，這些非法旅館與民宿亦在接待陸客的參訪團，目前陸客的參訪團除了幾天的特殊目的外，幾乎都在執行觀光的業務，但卻不受任何觀光法規的管理。

在特產購物方面，從不知名的臺灣鳳梨酥賣陸客團賣到上櫃上市就是一例。<sup>13</sup>而臺灣專賣免稅品的店也因陸客蜂擁而入而不得不擇地另開店面，以解決人滿為患的擁塞與停放大量遊覽車的問題。<sup>14</sup>在日月潭以賣茶葉蛋聞名的攤商，甚至一天得準備 5、6 千顆茶葉蛋而被瘋狂報導。<sup>15</sup>而虧損多年的臺北 101 大樓，也因為是臺灣第一高樓也是臺北地標而受陸客青睞，不但開始轉虧為盈，還砸錢讓 300 多位員工去歐洲旅遊，<sup>16</sup>以每人團費約要 12 萬新臺幣來計算，也要花掉 4000 多萬元。陸客大量商機也促使香港商人進來國內搶食，在高雄打造了鑽石品牌故

---

<sup>13</sup> 「維格餅家年銷 4 億鳳梨酥，準備上市櫃」，財經部落，<http://tw.myblog.yahoo.com/imoney-imoney/article?mid=159&next=27&l=f&fid=11> (2011 年 4 月 18 日)。

<sup>14</sup> 李麗滿，「專為陸客昇恆昌開第 2 家市區免稅店」，工商時報，[http://tw.news.yahoo.com/專為陸客昇恆昌開第 2 家市區免稅店.html](http://tw.news.yahoo.com/專為陸客昇恆昌開第2家市區免稅店.html) (2010 年 10 月 23 日)。

<sup>15</sup> 「阿婆茶葉蛋，陸客也瘋狂」，今日新聞，<http://beauty.nownews.com/news/news.php?msg=n-5-9-4015> (2010 年 2 月 10 日)。

<sup>16</sup> 汪倩如，「3000 萬辦員工旅遊，101 賺飽人民幣」，TVBS，[http://www.tvbs.com.tw/news/news\\_list.asp?no=yehmin20110605192453](http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=yehmin20110605192453) (2011 年 6 月 5 日)。

事，在臺北打造了鐘錶品牌故事，這些港資購物店挾其龐大國際後勤補給系統，在臺灣大撈陸客財，影響國內業者生計，也已日趨嚴重。<sup>17</sup>

在旅行業方面，許多業者轉型成為專門接待陸客團的地接社，陸客接待部門成了許多業者的重要生產部門，連由於陸客團導遊的收入頗豐，連帶的許多優秀的國際領隊也改行擔任國內陸客團導遊，造成長程線優秀國際領隊人才短缺，許多接待陸客團的旅行業者為提高競爭力，紛紛跨行購買遊覽車，插股購物店，投資飯店等，從原來的服務組裝角色變成產業投資角色，不但造成資金運用上的困難，也蒙上跨行不專業投資的風險，更是兩岸政治情勢長期不穩定下的一顆經濟未爆彈，整個旅遊產業的生態也隨著陸客來臺而改變。

表十二：兩岸直航後，臺灣旅館數量統計表

年/月	國際觀光旅館	觀光旅館	一般旅館/總雇員
2008/8	59	31	2683/3.6 萬
2009/8	63	32	2675/3.7 萬
2010/8	68	34	2660/3.8 萬
2011/8	70	37	2684/3.9 萬
2012/5	70	37	2710/4.0 萬

資料來源：筆者依交通部觀光局觀光統計年報製表。

## 二、中共加深對臺政治影響力

陸客大量來臺產生了經濟動能，許多的旅遊產業都投入大量資金與人力擴充服務能量，惟兩岸情勢受兩岸政治互動影響頗深，在發生達賴喇與新疆獨立運動人士熱比婭受高雄市長陳菊邀請來臺事件後，大陸以實際行動表示對達賴訪臺的不滿，取消了许多兩岸定期航班的首航儀式，而原預定由「國臺辦」主任王毅主持的遼寧省丹東市第 8 屆「臺灣周」活動，也改由國臺辦主任助理李亞飛主持。

<sup>17</sup> 何祚德，「陸客搶買 你不知道的臺灣最夯名品」，財訊雙周刊 373 期，<<http://wealth.com.tw/index2.aspx?f=301&id=1703>>(2011 年 5 月 25 日)。

包括廈門、寧波、天津的首航儀式，以及新航點瀋陽、西安、長沙、鄭州等地的相關活動也臨時被中國官方取消。此外，臺灣方面也臨時接到大陸通知，原定由中國人民銀行副行長蘇寧率團到臺灣參加的「兩岸票券市場研討會」，由於「技術原因」必須順延一周舉行。<sup>18</sup> 另外高雄市的旅館業者，被大量取消訂房，經業者統計，當年 9 月高雄市觀光旅館公會八家國際級飯店退房數近五千間，並延續一段時間沒有陸客觀光團預訂入住，造成了業者龐大的損失，在高雄市旅遊產業各界極力呼籲奔走之下，陸團才漸漸回流高雄市。在臺南發生的「海協會」副會長張銘清被毆事件，大陸立即將臺南列為旅遊不安全地區，中共「國家旅遊局」局長邵琪偉率領四百多位大陸旅遊業者來臺灣考察時，唯獨跳過臺南，前往臺南旅遊的大陸團大為減少，只有不到全部陸團的五分之一，<sup>19</sup> 懲罰意味相當濃厚，臺南市旅遊業也因此損失許多商機，雖然臺南警方立即調整陸團在臺南的安全維護規格，但也是直到莫拉克颱風重創阿里山後，臺南成為南臺灣阿里山的替代行程後，陸團才漸漸前往臺南觀光。<sup>20</sup>

學者朱新民認為，前述兩事件只是大陸針對臺灣個別事件做出的「軟抵制」，<sup>21</sup> 有取消儀式、有降低參與規格、有停止前往，就已經在事件當地造成了旅遊業者的大量損失，未來的陸客市場只會越來越龐大，對全國各地所佔的觀光客比例與消費比例都會大幅度的升高，當這比例上升到達一定程度，如果大陸對未來發生的事件有再升高規格的反應，便能影響臺灣的執政當局，使之變成大陸對臺灣的另一項政治籌碼。

---

<sup>18</sup> 「不滿達賴訪台中國大陸取消兩岸多項活動」，美國之音，  
<<http://www.voanews.com/chinese/news/a-21-2009-09-01-voa35-60905877.html>>(2009 年 8 月 31 日)。

<sup>19</sup> 鄭德政，「大陸因張銘清事件，將臺南列為旅遊不安全區」，悠遊臺灣新聞網，  
<<http://uutw.com.tw/shownew.asp?id=1340&model=A&page=3>>(2009 年 3 月 3 日)。

<sup>20</sup> 趙家麟，「臺南十五個月的陸客特殊維安將結束」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/0/8/8/101208825.html?coluid=93&kindid=5672&docid=101208825>>(2010 年 1 月 26 日)。

<sup>21</sup> 陳如嬌，「達賴效應 商務觀光陸客多喊停」，蘋果日報，  
<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article//20090904/31915220>>(2009 年 9 月 4 日)。

### 三、中資漸漸控制臺灣旅遊資源

另一方面，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，準備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，加上原本已自由進入臺灣市場的港資業者，更是讓臺灣的本地業者在經營上非常辛苦，大陸業者未來將會直接收購各地旅館，<sup>22</sup>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，也就是臺灣的地接旅行社，而開始介入臺灣的旅行社經營，陸資目前還無法直接入臺開設旅行社，因此採用人頭或轉進香港，變身港資再入臺灣方式介入經營權，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，<sup>23</sup>目前來臺陸客團中，港資比例旅行社接單量接近 3 成，代表有三成的陸客在臺消費第一時間被港資拿走，匯回香港，他們正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。

### 四、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」至今只核准了 164 家組團社可以有資格組團來臺，<sup>24</sup>平均每個省市自治區只有約 3 至 6 家，而臺灣卻有 390 家以上的業者有資格來接待大陸團，<sup>25</sup>因此屬於買方的大陸的組團社是寡占市場，屬於賣方的臺灣地接社則是接近完全競爭市場，還沒開始談生意，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

<sup>22</sup> 「大陸游客帶動臺灣高雄飯店身價上漲」，中國時報，  
<<http://mypaper.pchome.com.tw/iron7760/post/1321396362>>(2010 年 9 月 7 日)。

<sup>23</sup> 姚舜，「港資木馬屠城，登臺搶陸客」，中時電子報，<<http://tw.news.yahoo.com/港資木馬屠城登台搶陸客-190636207.html>>(2011 年 6 月 21 日)。

<sup>24</sup> 葉臻瑜，「國家旅遊局：增遊臺旅行社量」，香港文匯報，  
<<http://paper.wenweipo.com/2012/06/18/TW1206180008.htm>>(2012 年 6 月 18 日)。

<sup>25</sup> 「臺灣接待旅行社名單」，觀光局行政資訊網，  
<<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=164>>。

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，開放陸客來台的美意，或說經濟或說統戰，恐怕未必能使兩岸民間社會因了解而友好，反而有可能因為偶發事件而激化衝突，<sup>26</sup>加上兩岸的法律協議遙遙無期，臺灣業者如要走法律訴訟耗力耗時，遇到惡意欠款只有自認倒楣，為了求自保，臺灣的業者寧願接低團費或零團費，也不願被大陸業者欠款賴帳。

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，<sup>27</sup>雖然交通部觀光局有規定陸團每人每天最少要求接待費用要達 60 美元，但因為大陸是寡占市場優勢，加上部份港資業者結合成一條龍形式經營，並與港資購物店的高額退佣當做成本減項綁在一起，臺灣業者除了跟低報價並結合購物店高額退佣降低成本，根本無法以每天 60 美元接單，低價接團者比比皆是，最後形成劣幣驅逐良幣，有其他市場實力又守法守規矩的優秀業者紛紛退出陸客市場，有些離不開陸團市場的業者只好硬著頭皮一起賭，法令形同具文，觀光局官員亦坦言我方受制於人，目前正研擬乾脆取消這一限制。<sup>28</sup>

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，<sup>29</sup>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

---

<sup>26</sup> 張登及，「超越兩岸的對立思維」，蘋果日報，  
<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20080521/30571068>>(2008 年 5 月 21 日)。

<sup>27</sup> 「港資入臺，搶大陸團生意」，聯合報，  
<[http://orientaldaily.on.cc/cnt/china\\_world/20110221/00178\\_011.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/china_world/20110221/00178_011.html)>(2011 年 2 月 21 日)。

<sup>28</sup> 曾鴻儒，「觀光局最快 9 月取消每日 60 美元下限」，自由電子報，  
<<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/21/today-life16.htm>>(2012 年 5 月 21 日)。

<sup>29</sup> 「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」，觀光局行政資訊網，  
<[http://admin.taiwan.net.tw/law/law\\_d.aspx?no=130&d=502](http://admin.taiwan.net.tw/law/law_d.aspx?no=130&d=502)>。

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，同一家餐廳吃飯，陸團的餐費條件卻要依照觀光局規定，而日本、韓國、東南亞團卻可依照行之有年的旅行業約定俗成方式，在購物方面，有購物店標章的店，陸團才准進，而其他國家的團則可以隨意進到臺灣任何商店購物，這些現象均有一個共同點，就是這些產業一樣都是政府發給執照的公司，一樣都是依法繳稅的公司，一樣都是接待國際觀光客的旅遊產業，要接陸客團卻被額外要求接單規定，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，因為就算沒有針對其他國際觀光客來臺的接待規定，其他國家來臺觀光客的滿意度也依然很高，顯示旅行業者並不需要額外的規定來特別針對某一國家或地區觀光客，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。

### 第三節 小結

在兩岸日漸頻密的交流中，陸客團是讓兩岸人民互相了解的一個重要渠道，隨著大量來臺的陸客，在短短的幾天中，感受了臺灣的民主與自由的制度，領悟了人與人之間的尊重，媒體與民意代表為民喉舌的力量，讓從小就生活在充斥著兩岸政治統戰思想洗鍊下的大陸人民開了眼界，他們不但深入臺灣各地基層，體驗臺灣人民的平日生活，也看到了充滿朝氣與和善的社會，這些正面的行為，相信必會影響他們未來的理想與做法，對兩岸人民的交流必定是更有助益的。大陸資金不斷注入臺灣的觀光產業，也讓臺灣專業的服務業優勢得以有更大的發揮空間，未來臺灣的旅館業優秀人才與管理系統在「ECFA」的平等互惠下亦可進軍大陸，可以在各個不同的客層旅館市場上發揮所能。



陸客來臺市場越大，對臺灣影響越深，當經濟力量足以影響政治力量之時，政府手上的籌碼就越少，兩岸和平是兩岸共同追求的，但是平衡的力量必需完備，萬一陸客來臺有變，那麼這個佔了臺灣將近百分之四十的來臺旅客空缺所使用的資源必須要有填補的備用能量。否則將是臺灣觀光產業的浩劫。

針對港資陸續進軍臺灣蠶食陸客來臺的市場，我們必須要清楚認知現在的香港已非昔日的香港，現在的香港是大陸的一個特區，對大陸各省是完全開放投資的，陸資在香港的房地產投資與股市資金數以百億計，陸資的企業大樓林立，對大陸企業來說，在香港開設公司毫無阻礙，換個身份再經由香港入臺，輕而易舉，而臺灣旅行業要用港資身份進入大陸，「國家旅遊局」以一紙行政命令港澳臺資金的旅行社不得經營港澳臺業務，<sup>30</sup>完全保護大陸業者的利益，相較之下，我國政府對於港資旅行社毫無設限的政策，是較符合自由市場的做法，但兩岸做法是否對等，應有討論空間。

---

<sup>30</sup> 「大陸頒布『旅行社條例』，外商可獨資設旅行社」，華誠法訊，  
<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NuVT9RZnj2WJ:www.lawnet.com.tw/asp/ePaperDetail.asp%3FepID%3D297+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>>(2009年3月4日)。

## 第五章 研究結論與研究建議

### 第一節 研究發現

#### 一、中共對臺政策的特性

##### (一)、對臺政策延展歷任中共領導人的對臺思維

在政治議題上，中共從鄧小平至胡錦濤主政階段，對臺灣的政策從鄧六條的國共談判回歸祖國到九二共識的一個中國各自表述，可以看出中共對兩岸統一原本堅持統一在「中華人民共和國」國名之下，經過江澤民的一個中國原則，但也強調反對「兩個中國」、「一中一臺」，再轉變成胡錦濤任內通過反制臺獨的「反分裂國家法」，但亦接受臺灣所提的九二共識，也就是「一個中國、個自表述」，不再堅持臺灣一定要同意接受「中華人民共和國」，而臺灣所說的中國就是「中華民國」，大陸基本上也不去碰觸，這些巧妙的轉變並未脫離「一個中國」的最高原則，並限制了「臺灣獨立」的空間，卻可解決兩岸對國名的政治爭議。

在行政議題上，從鄧小平希望國共展開統一會談，並對臺灣的行政制度給予尊重，表明臺灣在統一後可以維持當時的社會制度，包括軍隊。過渡到江澤民時期的「一國兩制」，同樣希望兩岸展開和平統一談判，並同時強調要加速三通與民間交流。再到胡錦濤時期成立的民間協會，強調專業對專業，民間對民間，讓兩岸政治、經濟、文化、科技展開全面交流，可以看出後期領導人對前任領導人的對臺政策上，該堅持的就堅持與該發展的就發展，將對臺政策鎖在一個被限制的空間中，再慢慢從中去調整出符合當時兩岸情勢下的政策。

##### (二)、對臺政策是經由靈活的指揮系統制定與執行

中共對臺的政策來自於「中共中央對臺工作領導小組」的決策，這個小組的

領導人物為中共「中央總書記」，核心人物均為中共的國家領導級人物，包括「國務院」總理、「政協」主席、「中央政治局」常委等，也會視臺海局勢增換小組成員。臺海局勢緊張時，就可能加入軍方高階將領參與，和平發展時期亦會加入具商貿專長的中共高階領導。

當決策制定後，就會交由「黨的執行單位」，也就是中共中央臺灣工作辦公室(國務院臺灣事務辦公室)執行，「國臺辦」根據「黨中央」的決策，組織與召集各相關單位，製定工作流程後實行對臺政策的執行與反饋，並將反饋進一步修正後再執行，以期達成最高對臺戰略目標。

## 二、「九二共識」對兩岸和平發展的重要性

### (一)、臺灣提出，中共追隨的「九二共識」，成功的讓兩岸擱置爭議

在鄧小平時期的兩岸，對政治與制度上是毫無共識的，因此在鄧小平時期，兩岸的各類交流是單向的，例如臺灣先單方面開放老兵回鄉探親，大陸則被動公布了「關於臺灣同胞來大陸探親與旅遊接待辦法」，而大陸在辦法名稱中添加加了旅遊，臺灣則不是很嚴格的取締經由港澳第三地轉進大陸旅遊的一般臺灣旅遊團，造成了大量的臺灣旅行團經由港澳第三地前進大陸觀光，兩岸對臺灣老兵的探親共識，促成了兩岸人民第一波的交流。到了江澤民時期，「海基會」與「海協會」在香港舉行的 1992 年會談，與在新加坡舉行的「辜汪會談」和北京舉行的「焦唐會談」，逐漸在在國名的爭議上取得擱置爭議共識，臺灣並於江澤民時期開放臺商小三通並通過「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」，兩岸人民正式進入互相觀光交流的年代。在胡錦濤時期，兩岸以「九二共識」為政治爭議解決的方式，擱置政治爭議不談以後，兩岸的經濟、文化、民間交流等才能在無政治障礙之下展開，現今每年均以一百多萬大陸居民來臺交流，可以歸功於兩岸有共識，兩岸經貿才有交流的橋樑。

## (二)、兩岸的破冰直航，讓許多大陸人民對臺灣留下深刻印象

以觀光局對 2011 年陸客來臺總數約 173 萬多人的抽樣調查來看，陸客除了帶來龐大的觀光消費商機以外，對臺灣最好的印象則是人民友善，並對臺灣的民主制度與人民的言論自由印象最深刻，來臺滿意度高達九成。

陸客旅行團大量入臺，在臺灣各地旅遊中夾雜著參訪團，商務團的旅遊行程與隨機出現的自由行客人，帶來大量商機，也讓各種旅遊產業應接不暇，臺灣有為數不少的業者看準商機，大量投資，準備分食這塊大餅，陸客團替許多國民旅遊的業者帶來希望，也為其他原本以出境旅遊或其他國家入境旅遊的旅行業者帶來轉型機會，更讓原本預算就不太充足的各地縣市政府看見財源來源，紛紛鼓勵當地各類產業轉型為觀光工廠或以休閒旅遊為目的之改繕與整修，不但整體提昇了臺灣的旅遊資源水準，也鼓勵了國民旅遊市場的增長，及外國來臺觀光客的旅遊動機。

## 二、中共對臺旅遊政策的細緻化

### (一)、對臺旅遊政策依附於對臺統戰策略之下，可隨時收放

中共對臺旅遊政策具有細膩與靈活的特性，從其開放赴臺的時機宣布，與政治事件脫勾或掛勾，均有其特殊考量，在 1994 年第一次「焦唐會」時，大陸就公布了「關於對臺灣地區的小額貿易管理辦法」，這是對金馬等外島地區人民跟福建沿海居民的小額貿易正常化的管理，也就是除罪化，免得背上走私的罪名，而臺灣也在 2001 年同樣將小額貿易除罪化。在 2003 年初，胡錦濤甫接任中共中央總書記與國家主席後，立即同意開放臺商春節包機，不但兩岸媒體爭相報導，也在國際間引起注意，許多國家均對臺海兩岸情勢表示樂觀。中共在 2004 年面對陳水扁總統在貝里斯的談話與游錫堃院長的飛彈反擊說，中共不但沒有激烈反應，反而宣佈將開放「福建省」居民前往金馬旅遊。在 2005 年連胡首會後，中

共立即宣佈開放大陸人民赴臺旅遊，並在 2006 年連胡三會後，核准了第一批赴臺旅遊組團社名單。

## **(二)、以操控組團社方式，靈活應付臺灣的政治事件**

在開放直航臺灣的機場，中共也有計劃性的依照由大而小，由富而均，由近而遠的方式開放，讓各省市地區的大陸居民能全面來臺交流。經過組團社的操控，嚴密控制著來臺旅遊的進程，遇有臺灣地方性的事件，如高雄的熱比婭事件與臺南張銘欽事件，立即以長期繞道或公布為旅遊不安全區的方式不進當地旅遊。在其他民間產業上，更是組織了許多的協會，與臺灣的各地公協會對接，以專業交流的名義來臺為主，並安排旅遊行程為輔，加深對臺灣旅遊產業影響的力道。加上許多的港資來臺，介入臺灣旅遊產業，或以一條龍方式操作，或以超低價接陸客團，造成臺灣開放，香港賺錢的奇怪現象。

## **第二節 研究建議**

### **一、對政府的建議**

#### **(一)、應正視大陸寡占對臺灣自由競爭市場產生的問題，**

由於兩岸的社會經濟制度不同，屬於寡占的買方市場佔有相對於自由競爭市場賣方的優勢，從而造成了低團費與拖欠團費等奇怪問題，如能在制度上以寡占對寡占，或是自由競爭對自由競爭，相信雙方業者都會篩選品牌優良，口碑良好的合作對象，這樣就能由良幣驅逐裂幣，讓陸客來臺的市場有著服務良好的品質與口碑，雙方人民的觀光交流也會順暢，讓他們是真正來觀光，而非來購買一大堆不是屬於臺灣本地的昂貴商品。

#### **(二)、應正視港資來臺掌控臺灣產業的問題**

另一方面，港資雖是我國合法的外資來臺投資的地區，但是事實上香港已回

歸大陸，但香港就算是大陸的一個特區，大陸卻不准港資的業者在大陸做港澳臺的旅遊生意，為何我國卻對港資入臺控制購物店後，大肆砍低價接陸團這種行為視而不見，陸客在各地港資購物店花大錢消費，雖然地點在臺灣，但社會上是否毫無感覺？應該是一個值得探討的問題。

### **(三)、兩岸法律未簽協議前，應有專責單位協助陸客處理問題**

由於陸客每年來臺均有一百多萬人，相信再過不久就能突破每年 200 萬人，眾多的陸客團在臺灣旅遊，難免會碰上法律相關問題，兩岸每年人民來往交流頻頻，在大陸有發生問題的臺灣遊客，會有各地臺辦協助，而在臺灣碰上問題的大陸遊客，例如 2012 年 2 月在花蓮翻車導致兩死的大陸參訪團，卻只有旅行業與海基會這類民間團體協助，缺乏一個政府專責單位協助，對於一個每年來臺觀光人數最多的地區而言，應該提升對陸客團的政府服務。

### **(四)、應重視陸客參訪團的觀光行程納入旅行專業管理**

陸客團來臺不論臺灣或大陸，雙方政府均有對其觀光行為的規範，而大陸來臺灣的許多專業參訪團，大部份在參訪完畢後卻以在臺多數時間執行觀光活動，其行為規範完全不受陸客觀光團的限制，導致從隨團導遊、遊覽車、住宿與餐食等品質與服務均無人監督，上述之花蓮翻車陸團，就是一個參訪團，因在臺東耽誤了行程，而飛車要趕到花蓮晚餐，以致在花蓮與臺東交界處翻車，造成兩位陸客死亡與十幾位陸客重傷，由於是參訪團，因此主管觀光業務的觀光局認為應由參訪目的主管機關教育部來處理善後，而教育部卻無這方面的處理經驗，導致陸客家屬在花蓮無所適從，最後因為許多家屬不耐官方無作為，要把事情鬧大，陸委會才緊急委託中華民國旅行公會全國聯合會接手處理，旅行公會在海基會、觀光局、花蓮縣政府、慈濟等官方與民間單位協助下，派出公會人員與志工，採一對一的方式，誠懇面對家屬的不滿與生氣，才把事情處理完畢。整件事突顯了非

以觀光來臺的陸客觀光團整套行程無專業的旅行業管理，從事的行為卻與一般觀光團無異，未來勢必還會繼續發生其他問題而無人要解決，這也不是一個大有為政府對待來臺客人之道，無論其是否用觀光簽證入臺。

## 二、對產業的建議

### (一)、對旅館業的建議

應平衡各國來臺旅客市場或各類不同旅客市場，陸客團開放近幾年大量來臺，造成許多一般等級的旅館如雨後春筍般的蓋起或買舊大樓重新裝潢，由於目前陸客團大多是低團費，因此房價無法拉高，而且晚進早出，且無旅館其他設施上的消費，因此這類旅館房間多是裝潢簡單，服務人員不多，旅館也沒有額外設施，這些都是接陸客團旅館的特色。而這種旅館，臺灣的國民旅遊市場是否能接受？亦或其他國家的來臺旅遊市場是否能接受？或是國際商務客與自由行客人能否接受？是否有替代市場？這些將所有的生意都壓在陸客團的旅館，在風險上是否要謹慎評估，畢竟兩岸目前是處於交流蜜月期，而旅館不動產的投資卻動輒上億，旅館的興建成本需要多年的營收才能平衡，還有貸款壓力，是不小的風險。

### (二)、對旅行業的建議

目前兩岸的組團與接團制度，造成低團費或零團費的陸客來臺市場，以至所有的收入都要靠購物，帶團導遊的重點只能放在購物店業績上，一切旅行團在臺產生的費用成本均要擲節，品質自然無法提升，當一個旅行社做慣了這類低價團或零團費買人頭的生意，自然就淘汰了其他的專業旅遊產品與行程，公司未來面對市場風險時，轉型就會產生困難，經營風險就會變高，這對業者是非常危險的。因此建議業者如要承接陸客團，應該分攤公司接團能量的比率，平衡兼顧各國旅遊地區的旅遊市場，才能分散風險。

### (三)、對遊覽車業的建議

陸客來臺目前一天開放五千人，平均每日約需 200 輛遊覽車，加上平均停留八天七夜，因此在臺灣平均每日約有一千五百輛遊覽車搭載陸客，早期剛開放時由於政府有規定接陸團車子的年限，因此車價水漲船高，最高達到每日一萬六千多元現金價，造成遊覽車業大量投資購買新車承接陸團，而遊覽車造價所費不貲，臺灣的遊覽車業大多要用貸款方式購車，一輛遊覽車也要開上數年才能還本，加上司機其缺，因政府制度需在考上大客車駕照以後三年才能開遊覽車，造成買車快，卻沒司機的窘境，建議遊覽車業者在擴充新車數量時，應考量到司機的供應市場，並設定承接旅遊團能量，才能穩建的面對這個突然爆增的市場，如因缺乏司機而找無遊覽車駕照的司機，貪圖一時的接團利潤，當旅行團發生意外時，可能會讓遊覽車公司不堪巨額民事賠償而倒閉。

## 三、對未來研究的建議

### (一)、政治影響經濟的結果

兩岸交流在九二共識的基礎下，不分產業並且是全面性的來往，對於其他產業的中共對臺政策，是單純的對兩岸產生經濟影響，或是發生政治意涵的影響，均需要深入去探討，兩岸的政治動向未來如有發生變化，影響經濟的層面會到達何種層次，對兩岸人民的生活將是非常重要的。如果兩岸不再有九二共識的基礎，那麼現行的陸客來臺是否會產生變化，對臺灣的觀光產業會產生何種影響，應是有必要先去探討的方向。

### (二)、兩岸旅遊法規的整理

每年大量的大陸觀光客來臺旅遊，所產生的事件必然會捲進法律問題，從近幾年的陸團在臺發生意外後，大陸家屬面對臺灣法律完全無法適從，兩岸的立法基礎與概念差異甚大，家屬面對意外事件的處理時亦要面對複雜的法律賠償與責



任歸屬問題，臺灣關係到旅遊的法律與保險有旅遊契約、消費者保護法、旅遊責任保險、民法、航空器飛安保險、遊覽車與船舶等運輸保險、旅館住宿保險、公共運輸工具保險、政府對於兩岸人民來往的特定法規與多種保險等，非常繁瑣，加上大陸對旅遊保險與契約的規範，是一個有必要專門去研究的方向，以便對產業及大陸旅客有所助益。

### (三)、政府的干預與市場失靈

太多與太少的政府干預，必將導致市場失靈，進入一個失控的狀況，陸客來臺觀光，是對觀光產業有著極大的助益，臺灣的觀光產業在政府的規範與領導下，對全世界來臺的國際觀光客均以非常專業與誠懇的態度去接待，創造出了日本、韓國、港澳與東南亞各國旅客來臺年年增長，但對於陸客來臺，政府卻對要接待陸客團的旅行社、旅館、遊覽車均作出新的規範，變成合法業者必須要再去申請一次才能接陸客團，合法業者如不再去做一次資格審查則只能接其他國家的觀光旅遊團，以比例原則來看，顯得相當不合理，陸客未來前，日本來臺旅客佔了來臺觀光客總量的多數比例，政府亦無限定旅行社、旅館與遊覽車接待日本客的額外規格，臺灣的國民旅遊一年有一億人次以上，政府亦未限定旅行社、旅館與遊覽車要另外申請額外規格才能接待國旅客人，因此如能對政府干預陸客這個市場做出研究，必將能讓政府與民間產業瞭解是否該如此做的原因，也能讓大陸觀光客與其他國際觀光客受到較平等的規範。

## 參考書目

### 一、中文部分

#### (一)專書

1. 中國共產黨大辭典(北京：中國國際廣播出版社，1991年5月)，頁123。
2. 交通部民用航空局，民航統計年報(交通部民航局，2010年)。頁131。
3. 交通部觀光局，中華民國國民出國觀光統計(台北：交通部觀光局，2010年)，頁23。
4. 吳新興，海峽兩岸交流(臺北：國立編譯館，1998年5月)，頁2。
5. 李廉水，中國製造業發展研究報告(北京：科學出版社，2009年)，頁279。
6. 沈建中，大陸海峽兩岸關係協會之研究(1991~1998年)(臺北：商鼎，1999年)，頁220~226。
7. 交通部觀光局，中華民國99年來臺旅客消費與動向調查報告(台北：交通部觀光局，2010年)，頁167-171。

(二)期刊

1. 余明澈，「中共改革開放以來歷屆中央全會概況之研究」，中共研究，43卷4期(2009年)，頁43。
2. 李銘義，「中國崛起與兩岸關係發展」，第二屆中山學術與社會科學學術研討會(專論)，頁8。
3. 李銘義與潘啟生，「中國對臺政策研析」，東亞論壇季刊，第449期(2005年)，頁30。
4. 初國華，「兩岸談判機制與模式」，中共研究，42卷12期(2008年)，頁48-49。
5. 施志宜，「大陸觀光客全面開放來臺週年的回顧與前瞻」，展望與探索，7卷7期(2009年)，頁17。
6. 范世平，「從大陸觀光客來臺看中共對臺政策變遷的政治意涵」，東亞研究，第41卷第2期(2010年)，第28頁。
7. 范世平，「當前開放大陸觀光客來臺發展之政治經濟分析」，《新形勢下的兩岸關係》學術研討會，頁132。
8. 陳健民、范世平，「從大陸擴大開放民眾來金旅遊看胡錦濤對臺政策之嬗變」，中共研究，2006年6月，頁77，85。

9. 楊開煌，「中共新領導班子的對臺政策之展望」，國家政策論壇，第1卷第10期(2001年)。
10. 楊開煌，「對臺政策30年：從和平統一而和平發展」，海峽評論，217期(2009年)，頁30。
11. 楊雁，「開放大陸遊客赴臺旅遊政治因素分析」，東亞論壇季刊，第459期(2008年)，頁3，11。
12. 劉紅，「從開放大陸民眾赴臺旅遊說起」，兩岸關係，2008年9月，頁6。
13. 蔣海明，「從全球化趨勢觀點《開放大陸觀光客直接赴臺觀光》之影響」，觀光旅遊研究學刊，第4卷第2期(2009年)，頁9。
14. 鄧曉平，「二〇〇三年中共對台工作」，中共研究，38卷2期(2004年)，頁63。
15. 蕭治華，「天涯成咫尺—由包機成行談兩岸關係改善前景」，中共研究，40卷7期(2006年)，頁17，20。
16. 藍文，「大陸居民赴臺遊—為重振臺灣經濟開出一劑良藥」，兩岸關係，2008年9月，頁30。
17. 陳健民、范世平，「從大陸擴大開放民眾來金旅遊看胡錦濤對臺政策之嬗變」，中共研究，2006年6月，頁79。
18. 初國華，「不對稱權力結構下的兩岸談判：辜汪會談個案分析」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文(2006年)，頁41。

### (三)學位論文

1. 余成浩，「『國臺辦』兩岸關係言說之語藝分析，以圖門論辯理論為研究取徑」，政治作戰學校新聞研究所碩士論文(2004年)，頁27，30，35。
2. 吳慧蕙，「大陸來臺旅客對臺灣旅遊意象之探討」，國立東華大學觀光暨休憩管理研究所碩士論文(2008年)，頁106。
3. 張自英，「改革前後中國大陸經濟成長的比較研究」，國立東華大學碩士論文(2001)，頁35。

4. 潘玉菁，「中國對外直資之影響評析」，國立政治大學碩士論文(2010)，頁121。

(四)報紙

1. 中國時報，2002年2月26日，版11。
2. 中國時報A2版、聯合報A1版，2006年6月15日。
3. 經濟日報，2006年6月3日，第A6版。
4. 聯合報，2004年10月27日，第A13版。
5. 聯合報，2005年3月5日，A1、A3版。

(五)網站資料

1. 楊立杰，「中華人民共和國和美利堅合眾國聯合公報（八·一七公報）（1982年8月17日）」，新華網，

<[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content\\_257069.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_257069.htm)>(2002年1月28日)。

2. 「臺灣問題與中國的統一」，人民網，  
<<http://www.people.com.cn/BIG5/channel2/10/20000905/218194.html>>(2000年9月5日)。

3. 「1979年告臺灣同胞」，中國評論網，  
<http://www.zhgp1.com/doc/1008/4/4/2/100844253.html?coluid=7&kindid=0&docid=100844253>。

4. 「APEC 連胡會，重申九二共識」，中央通訊社，  
<<http://tw.news.yahoo.com/apec連胡會-重申九二共識-011108888.html>>(2011年11月12日)。

5. 「大陸地區人民來臺投資業別項目」下載，經濟部投審會，  
<[http://www.moeaic.gov.tw/system\\_external/ctrl?PRO=LawsLoad&id=66](http://www.moeaic.gov.tw/system_external/ctrl?PRO=LawsLoad&id=66)>。

6. 「大陸頒布『旅行社條例』，外商可獨資設旅行社」，華誠法訊，  
<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NuVT9RZnj2wJ:ww>

w.lawnet.com.tw/asp/ePaperDetail.asp%3FepID%3D297+&cd=1&hl=zh-TW&ct=c  
lnk&gl=tw>(2009年3月4日)。

7. 「大陸實施臺灣文獻史料出版工程 賈慶林稱具有重要現實意義」，國臺辦網  
站，

<[http://big5.gwytb.gov.cn/speech/speech/201101/t20110123\\_1723876.htm](http://big5.gwytb.gov.cn/speech/speech/201101/t20110123_1723876.htm)>  
(2007年1月17日)。

8. 「不滿達賴訪台中國大陸取消兩岸多項活動」，美國之音，

<[http://www.voanews.com/chinese/news/a-21-2009-09-01-voa35-60905877.h  
tml](http://www.voanews.com/chinese/news/a-21-2009-09-01-voa35-60905877.html)>(2009年8月31日)。

9. 「中國共產黨章程第二十二條」，新華網，<

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11  
/18/content\\_633225\\_4.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/18/content_633225_4.htm)>(2002年)。

10. 「中華人民共和國國務院」，《新華網》，

<[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content\\_253773.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/25/content_253773.htm)>(2002  
年1月25日)。

11. 「民航總局宣佈五項措施」，中國臺灣網，

<[http://big5l.chinataiwan.org/jm/jmfg/dl\\_jmfg/200704/t20070429\\_369791.  
htm](http://big5l.chinataiwan.org/jm/jmfg/dl_jmfg/200704/t20070429_369791.htm)>(2007年4月29日)。

12. 「江宜樺：拒絕熱比婭來臺，府院支持」，中國評論網，

<[http://www.zhgp1.com/doc/1010/8/6/9/101086901.html?coluid=7&kindid=0  
&docid=101086901](http://www.zhgp1.com/doc/1010/8/6/9/101086901.html?coluid=7&kindid=0&docid=101086901)>(2009年9月25日)。

13. 「冷血佛山車輾兩歲女，18人見死不救」，蘋果日報，

<<http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20111017/15710250>>(2  
011年10月17日)。

14. 「兩岸空運補充協議修正文件一」，民航局，  
<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/991102> 空運補充協議修正文件一.pdf>。
15. 「兩岸空運補充協議修正文件二」，民航局，  
<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/100315> 海峽兩岸空運補充協議修正文件二.pdf>。
16. 「兩岸空運補充協議修正文件三」，民航局，  
<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/100621> 海峽兩岸空運補充協議修正文件三.pdf>。
17. 「阿里山概念股，外資鎖定」，經濟日報，  
<<http://www.cooloud.org.tw/node/42980>>(2009年7月7日)。
18. 「阿婆茶葉蛋，陸客也瘋狂」，今日新聞，  
<<http://beauty.nownews.com/news/news.php?msg=n-5-9-4015>>(2010年2月10日)。
19. 「首家純陸資餐廳臺北開幕，王金平：落實 ECFA」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/3/6/1/101436115.html?coluid=7&kindid=0&docid=101436115>>(2010年9月3日)。
20. 「海峽兩岸空運協議全文」，民航局，  
<<http://www.caa.gov.tw/big5/download/atd/海峽兩岸空運協議.pdf>>。
21. 「海峽兩岸旅遊協會介紹」，國家旅遊局，  
<<http://www.cnta.gov.cn/html/2011-5/2011-5-31-10-57-62918.html>>(2011年5月31日)。
22. 「海旅會異動，劉克智接駐臺代表」，中央廣播電臺，  
<[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=282009](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=282009)>(2011年2月21日)。

23. 「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」，行政院大陸委員會，  
<<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=48212&ctNode=6396&mp=1>>(2008年6月13日)。
24. 「國務院臺辦新聞發布會實錄(2000-11-30)」，新華網，<[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-07/02/content\\_950283.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-07/02/content_950283.htm)>。(2003年7月2日)。
25. 「國務院臺灣事務辦公室」，新華網，  
<[http://news.xinhuanet.com/tai\\_gang\\_ao/2006-04/03/content\\_4378219.htm](http://news.xinhuanet.com/tai_gang_ao/2006-04/03/content_4378219.htm)>(2006年4月3日)。
26. 「國臺辦主要職責」，國務院臺灣事務辦公室，  
[http://www.gwytb.gov.cn/gtb/201101/t20110109\\_1685185.htm](http://www.gwytb.gov.cn/gtb/201101/t20110109_1685185.htm)。
27. 「張五岳：開放陸資、觀光，助台因應歐債風暴」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1019/9/9/9/101999964.html?coluid=7&kindid=0&docid=101999964>>(2012年2月5日)。
28. 「陸客看臺灣／友善熱情是特產」，中央社，  
<<http://www.nownews.com/2011/05/26/10844-2715480.htm>>(2011年5月26日)。
29. 「陸客接不完，高雄飯店老來俏」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1016/1/2/2/101612260.html?coluid=7&kindid=0&docid=101612260>>(2011年2月27日)。
30. 「維格餅家年銷4億鳳梨酥，準備上市櫃」，財經部落，  
<<http://tw.myblog.yahoo.com/imoney-imoney/article?mid=159&next=27&l=f&fid=11>>(2011年4月18日)。

31. 「臺灣接待旅行社名單」，觀光局行政資訊網，  
<<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=164>>。
32. 「賴幸媛：海基海協最快6月可復談」，美國之音，<  
<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/articleprintview/1104300.html>>(2008年5月23日)。
33. 「關於中心」，海峽兩岸出版交流中心，  
<http://www.jiuzhoupress.com/aboutus.asp?id=29&classy=8>。
34. 「黨和國家領導人重要講話」，中共中央臺灣工作辦公室網站，  
<<http://www.gwytb.gov.cn/speech/>>。
35. 中央社，「福建將積極推動沿海居民與澎湖直接往來」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=3&kindid=12&docid=100024453&mdate=0911123624>>(2005年8月5日)。
36. 方擘雲，「告台灣同胞書」(1979.01.01)」，人民網，  
<<http://tw.people.com.cn/BIG5/83207/227858/15331936.html>>(2011年8月4日)。
37. 王佩芬，「一條漫長回家的路——老兵返鄉探親運動」，臺灣外省人生命記憶與敘事資料庫，<[ndweb.iis.sinica.edu.tw/TWM/Public/pdf/old\\_soldier.pdf](http://ndweb.iis.sinica.edu.tw/TWM/Public/pdf/old_soldier.pdf)>。
38. 王雪美，「第三地來臺觀光，中共嚴抓」，聯合報。  
<<http://blog.sina.com.tw/awater/article.php?pbid=20391&entryid=3063>>  
(2006年4月5日)。
39. 北京晚報，「大陸赴港自由行9年旅客近1.5億，創收逾萬億港幣」，搜狐新聞，<<http://news.sohu.com/20120226/n335928927.shtml>>(2012年2月26日)。



40. 江迅，「梁振英：700 萬人的香港是一家」。財富堂，  
<<http://www.52cft.com/texie/2012-03-07/1128.html>>(2012 年 3 月 7 日)。
41. 何祚德，「陸客搶買 你不知道的臺灣最夯名品」，財訊雙周刊 373 期，  
<<http://wealth.com.tw/index2.aspx?f=301&id=1703>>(2011 年 5 月 25 日)。
42. 李麗滿，「專為陸客昇恆昌開第 2 家市區免稅店」，工商時報，  
<[http://tw.news.yahoo.com/專為陸客昇恆昌開第 2 家市區免稅店.html](http://tw.news.yahoo.com/專為陸客昇恆昌開第2家市區免稅店.html)>(2010 年 10 月 23 日)。
43. 汪倩如，「3000 萬辦員工旅遊，101 賺飽人民幣」，TVBS，  
<[http://www.tvbs.com.tw/news/news\\_list.asp?no=yehmin20110605192453](http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=yehmin20110605192453)>(2011 年 6 月 5 日)。
44. 明月城，「人情冷漠與冷酷是文革後遺症」，美國中文網，  
<<http://blog.sinovision.net/home.php?mod=space&uid=1843&do=blog&id=104914>>。(2011 年 10 月 16 日)。
45. 姚舜，「港資木馬屠城，登臺搶陸客」，中時電子報，  
<<http://tw.news.yahoo.com/港資木馬屠城登台搶陸客-190636207.html>>(2011 年 6 月 21 日)。
46. 政治中心，「陸客不進高雄？國台辦：解鈴還須繫鈴人」，今日新聞，  
<<http://www.nownews.com/2009/10/14/162-2519429.htm>>(2009 年 10 月 14 日)。
47. 美國僑報，「“517 聲明”：權威而及時的嚴正預警」，人民網，  
<<http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14873/2535162.html>>(2004 年 5 月 31 日)。
48. 倪國炎，「福建宣佈將盡快開放居民赴金門馬祖旅遊」，大紀元，  
<<http://www.epochtimes.com/b5/4/9/24/n670704p.htm>>(2004 年 9 月 24 日)。

49. 張五岳，「臺灣總統大選與中共對臺政策」，今日新聞，  
<<http://www.nownews.com/2004/02/16/844-1587142.htm>>(2004年2月16日)。
50. 張方翼，「胡錦濤”三個只要是”：對臺胞的莊嚴承諾」，中國人民網，  
<[http://www.chinataiwan.org/tsfwzx/qybh/bw/200710/t20071031\\_476908.html](http://www.chinataiwan.org/tsfwzx/qybh/bw/200710/t20071031_476908.html)>(2007年10月31日)。
51. 張登及，「超越兩岸的對立思維」，蘋果日報，<  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20080521/30571068>>(2008年5月21日)。
52. 陳如嬌，「達賴效應 商務觀光陸客多喊停」，蘋果日報，  
<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article//20090904/31915220>>(2009年9月4日)。
53. 陳思豪，「國臺辦：兩岸同屬一個中國更為清晰」，今日新聞，  
<<http://www.nownews.com/2012/03/28/162-2798982.htm>>(2012年3月28日)。
54. 富權，「胡錦濤集中事權後，對臺工作也應有新思維」，新華澳報，  
<<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=3726>>(2004年)。
55. 富權，「陸委會調改方案能與國臺辦相對應嗎？」，兩岸觀察，<  
<http://www.waou.com.mo/see/2004/09/20040910d.htm>>。
56. 彭顯均，「吳李會，兩人互稱先生」，自由時報，  
<<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/apr/2/today-pl.htm>>(2012年4月2日)。
57. 曾鴻儒，「觀光局最快9月取消每日60美元下限」，自由電子報，  
<<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/may/21/today-lifel6.htm>>(2012年5月21日)。

58. 童清峰，「臺總統大選辯論陸客艷羨」，亞洲週刊，  
<<http://www.tangben.com/20113/twbianl.htm>>。(2011年12月18日)。
59. 黃如萍、王銘義，「無所不罵，陸客瘋迷政論節目」，中時電子報，  
<<http://tw.news.yahoo.com/無所不罵-陸客瘋迷政論節目-213000031.html>>(2012年5月31日)。
60. 楊斯德，「1987年兩岸開放探親始末：臺灣老兵重歸長城」，你好臺灣，  
<[http://www.hellotw.com/ztl/ztf1/jlzt/dbldzghw/dbldzghwt/200909/t20090927\\_496276.htm](http://www.hellotw.com/ztl/ztf1/jlzt/dbldzghw/dbldzghwt/200909/t20090927_496276.htm)>(2009年9月27日)。
61. 溫家寶，「各國對分裂都不手軟」，人民網，  
<<http://www.people.com.cn/BIG5/paper68/10760/977866.html>>(2003年11月28日)。
62. 葉臻瑜，「國家旅遊局：增遊臺旅行社量」，香港文匯報，  
<<http://paper.wenweipo.com/2012/06/18/TW1206180008.htm>>(2012年6月18日)。
63. 趙家麟，「臺南十五個月的陸客特殊維安將結束」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/0/8/8/101208825.html?coluid=93&kindid=5672&docid=101208825>>(2010年1月26日)。
64. 趙馨，「大陸女，偷渡臺灣跳進苦海」，中國網，  
<<http://big5.china.com.cn/chinese/TCC/haixia/397810.htm>>(2003年9月1日)。
65. 樂美真，「兩岸簽訂《金門協議》臺前幕後：兩起慘案促會談」，中國網，  
<[http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/zh\\_cn/history4/62/20090521/15492492.html](http://big5.china.com/gate/big5/military.china.com/zh_cn/history4/62/20090521/15492492.html)>(2009年5月21日)。

66. 鄭德政,「大陸因張銘清事件,將臺南列為旅遊不安全區」,悠遊臺灣新聞網,  
<<http://uutw.com.tw/shownew.asp?id=1340&model=A&page=3>>(2009年3月3日)。
67. 聯合新聞網,「大陸擬漸開放,居民赴金馬澎旅遊」,臺灣海外網,  
<<http://www.taiwanus.net/news/news/2005/200809120000161135.htm>>(2005年3月4日)。
68. 鍾錦隆,「兩岸民航局7月協商,增加航點航班」,中央廣播電臺,  
<<http://tw.news.yahoo.com//兩岸民航局7月協商-增加航點航班-112400231.html>>(2012年5月31日)。
69. 譚傳毅,「解構中共中央對臺工作領導小組」,今日新聞,  
<<http://www.nownews.com/2011/12/21/142-2768816.htm>>(2011年12月21日)。
70. 蘇永耀,「未見正式協議 兩岸出現幽靈航點?」,自由時報,  
<<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/26/today-fo6.htm>>(2011年1月26日)。
71. 「大陸游客帶動臺灣高雄飯店身價上漲」,中國時報,  
<<http://mypaper.pchome.com.tw/iron7760/post/1321396362>>(2010年9月7日)。
72. 「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」,觀光局行政資訊網,  
<[http://admin.taiwan.net.tw/law/law\\_d.aspx?no=130&d=502](http://admin.taiwan.net.tw/law/law_d.aspx?no=130&d=502)>。
73. 「港資入臺,搶大陸團生意」,聯合報,  
<[http://orientaldaily.on.cc/cnt/china\\_world/20110221/00178\\_011.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/china_world/20110221/00178_011.html)>(2011年2月21日)。

74. 「周恩來的一網四目」，人民網，  
<<http://tw.people.com.cn/BIG5/14864/14918/3064448.html>>(2004年12月19日)。
75. 「從葉九條到鄧六條」，新華網，  
<[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content\\_705095.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/24/content_705095.htm)>。
76. 「紀念江八點發表十周年」，南方網，  
<<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/hktwma/zhuanti/jiangbd/>>(2006年6月2日)。
77. 「胡六點的觀察、分析與啟示」，中國評論新聞網，  
<<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/0/3/8/100903867.html?coluid=33&kindid=4371&docid=100903867>>(2009年3月4日)。

## 二、英文文獻

1. Carl Fredrick, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics* (New York: McGraw Hill, 1963), p. 79.
2. Harold Lasswell & Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1950), p. 71.
3. James Anderson, *Public Policy – Making* (New York: CBS College Publishing, 1984), p. 3.
4. Yun - han Chu, "Power Transition and the Making of Beijing's Policy towards Taiwan", *The China Quarterly*, December (2003), p. 960.