

臺灣觀光產業發展與中國大陸旅遊法因應策略

一、背景

從臺灣現代的觀光產業發展史來看，1950 年代因韓戰爆發後，隨著美軍協防臺灣，大批的美軍、顧問團等進駐臺灣，美軍眷屬及訪華西方人士的到訪逐漸開啟了臺灣的觀光產業發展契機。依據最早的統計資料顯示 1956 年來臺旅客為 14,974 人次，近 50 多年除 2003 年受到 SARS 影響來臺旅客數大幅衰退 24% 外，期間雖有政經因素而有小幅衰退，長期趨勢仍呈現成長的格局，尤其是近 6、7 年來臺的境外旅客大量的成長，至 2013 年來臺旅客已達 801.6 萬人次。分析近來境外旅客增加是來自於 2008 年 7 月 18 日政府正式開放第一類陸客來臺，陸客來臺人數從最早的每日 300 人次，2013 年平均每日已突破 7,800 人次，自 2008 至 2013 年累計來臺陸客達 1,050.5 萬人次，其中 2013 年來臺人數為 284.9 萬人次，占來臺總數的 35.1%，也較 2012 年成長 12.3%。

雖然陸客來臺人數逐年增加，然而就陸客來臺方式來看，受到中國大陸於 2013 年 10 月開始實施「旅遊法」影響，其中規定：「旅行社不得以不合理的低價組織旅遊活動，誘騙旅遊者，並通過安排購物或者另行付費旅遊項目獲取回扣等不正當利益。」改變以往低團費現象，使得陸客來臺團費上漲進而減少來臺意願，2013 年全年中國大陸團體旅客來臺計 168.8 萬人，較 2012 年衰退 4.7%。

另一方面，自 2011 年 6 月首批陸客自由行來臺後，自由行人數逐漸增長，截至 2014 年 7 月 31 日止，中國大陸旅客來臺自由行已有 135.8 萬人次，其中 2014 年 1-7 月累計約 61.5 萬人次，平均每日 2,872 人，分別較 2013 年 52.2 萬人次(平均每日 1,430 人)與 2012 年 19.1 萬人(平均每日 520 人)，成長 100.8% 及 452.3%，顯示陸客自由行已成為陸客來臺觀光的主流方式。因此，本文將從臺灣觀光產業政策及現況談起，分析我國現行政策及產業變化情形，另再就近來中國大陸「旅遊法」實施後對我國影響提出相關建議。

二、臺灣觀光產業政策演變與來臺觀光旅客變化趨勢

臺灣現代化觀光業雛型的產生，主要拜 1950 年韓戰爆發所賜¹，1951 年美援

¹ 中時 50 社慶特刊，網址：<http://forums.chinatimes.com/report/chinatimes50/html/activity/activity-right034a.htm>

的到來、1954 年臺美簽署「中美共同防禦條約」及 1955 年臺北成立美軍協防福爾摩沙司令部，隨著美軍駐臺及西方到訪人數的增加，省政府於 1956 年成立「臺灣省觀光事業委員會」²，透過正式官方組織主管臺灣觀光事業的發展；1959 年交通部成立「交通部觀光事業專案小組」³，針對加強發展觀光事業及財務、簡化入出境手續、改善投資環境充實設備、促進宣傳等案進行討論。1960 年交通部觀光事業專案小組在美援的奧援下改組為「交通部觀光事業小組」，再負責觀光事業之推廣等宜；1966 年政府再將「交通部觀光事業小組」改組為「交通部觀光事業委員會」，負責研究觀光法規及促進觀光事業之計劃等事宜⁴，同年，原「臺灣省觀光事業委員會」也改為「臺灣省觀光事業管理局」。1968 年再成立「行政院觀光政策審議小組」，其職掌為審議發展觀光事業之政策，協調中央跨部會共同推動觀光事業之重要措施。1970 年代，政府為避免觀光事業權責分歧，再將「交通部觀光事業委員會」與「臺灣省觀光事業管理局」組合併為「交通部觀光局」，綜攬全國觀光事業之發展、執行與管理。

在觀光產業政策演變方面，臺灣省觀光事業委員會在 1957 年擬訂「發展臺灣省觀光事業三年計劃綱要(1957-1959 年)」，其重點包括實施步驟先沿鐵路公路縱貫線各風景區及重要縣市著手，然後俟橫貫公路開闢完成，再擴展於橫貫公路各風景地區。縱貫線規劃則先從臺北—烏來、臺中—日月潭間道路的整修著手，臺北、臺中、高雄旅館的修建，以及風景、道路、旅館的管理及調查訓練辦法等，此為臺灣在光復後首度實施的觀光政策。

1960 年代，政府推行「獎勵投資條例」中，特將新投資設立之國際觀光旅

² 依據交通部觀光事業委員會編《觀光事業研究手冊》，指出 1956 年 3 月 31 日蔣介石於〈反共抗俄總動員運動會報〉第 36 次會報指示：「歐美與日本均多注意旅行觀光事業，以應外國人士來往之需要，兼於吸收外資，我國實有仿效之必要，臺灣省政府應即研究辦理。」，〈臺北：交通部觀光事業委員會〉，1969 年。

³ 依據交通部觀光局，《中華民國觀光事業紀實》，指出美援運用委員會建議臺灣設立專案小組從事推動觀光事業，以謀更多觀光客來臺，並提供共同安全法案四一六節要點：「美國對於受援國家，應各予研究設法鼓勵推動發展國際間旅行上之方便，加強共同利益」，經提報 1959 年 7 月 30 日中美會報第 11 次會議決議：「由交通部、財政部、臺灣省政府交通處、臺灣省觀光事業委員會、臺灣觀光協會、美國安全分署及美援運用委員會等單位成立專案小組，並請交通部召集。」該年 10 月 9 日交通部函復同意照辦，遂於同年成立。

⁴ 職掌：1. 觀光事業之統一規劃促進事項；2. 觀光事業配合經濟發展及文化建設事項；3. 觀光事業與運輸通訊設施之配合事項；4. 監督指導地方觀光機構及民間觀光社團之建議事項；5. 觀光事業有全國一致性事務之國內外聯繫事項；6. 觀光事業之國際宣傳事項；7. 觀光事業法規之研擬事項；8. 其他觀光事業之研擬促進事項。

館，均列為可申請選擇連續 5 年免徵營利事業所得稅或固定資產加速折舊的對象；1968 年行政院院會通過「加強發展觀光事業方案綱要」，依照綱要規定，設置行政院觀光政策審議小組，協調中央跨部會及省市政府，共同全面推動發展觀光事業之重要措施，如 1969 年發展觀光條例等。由於 1950 及 1960 年代臺灣觀光業屬於萌芽階段，依據我國最早旅客人數統計，1956 年來臺旅客數僅為 14,974 人次，近六成是來自美國，顯示我國發展觀光產業的初期以美國為主要客源，直至 1964 年，適逢日本開放國民海外旅遊及參加東京奧運觀光人潮，由於臺灣物價低廉及社會治安良好，吸引大量來自日本的觀光客，1967 年以後，日本觀光客首次超過美國，此後日本觀光客成為我國接待主要客源國。

1970 年代階段，政府依據綱要發布國家公園法(1972)，且在交通部觀光局成立後，推動「臺灣地區觀光事業綜合開發計畫」，訂定各觀光資源優先開發順序，並開放國民出國觀光(1979)，臺灣觀光產業也開始蓬勃發展，並帶動來臺人潮，由 1970 年來臺旅客 472,452 人次增加至 1979 年的 1,340,382 人次，正式突破百萬人次。

1980 年代階段，政府的觀光政策除重視國際宣傳推廣外，並由中央直接投入風景區開發之建設與管理，像 1984 年成立第 1 個國家公園(墾丁)及國家級風景區(東北角國家風景區)，而 1986 年解除戒嚴令，不僅縮減山地、海防及軍事管制區，增加觀光旅遊活動空間，來臺旅客由 1980 年的 1,393,254 人次增加至 1989 年 2,004,126 人次，年平均成長 4.2%。

1990 年代階段，由於受到新臺幣升值、物價高昂、觀光設施開發不足、國際線機位不足，以及遊程老化等因素影響，來臺觀光人數成長趨緩。於是為吸引外國旅客來臺旅遊，自 1994 年起針對紐澳、歐洲、美加、日本、新加坡等 20 餘國家實施免簽證措施(No Visa Entry)。另行政院院會亦於 1996 年成立「行政院觀光發展推動小組」，透過院層級整合跨部會之觀光資源，1998 年試辦隔周休二日，藉以提升觀光人潮。依統計顯示，來臺旅客由 1990 年 1,934,084 人次增加至 1999 年 2,411,248 人次，年平均成長 2.0%。

2000 年代階段，政府為打造臺灣成為觀光之島，推動「二十一世紀臺灣發展觀光新戰略」，其三大發展觀光策略：1、以「全民心中有觀光」「共同建設國際化」出發；2、法令突破、體系整合，開創觀光發展新格局；3、發展本土生態三度空間的優質觀光新環境。2001 年起全面實施周休二日，並訂定「國內旅遊發展方案」，2002 年「挑戰 2008：國家發展重點計畫」更將「觀光客倍增計畫」列為十項重點計畫之一，2004 年則訂定「觀光及運動休閒服務業發展綱領

及行動計畫」，並宣示 2004 年「臺灣觀光年」，落實執行各項活動及國內、外宣傳推廣濟建設計畫」、「2015 經濟發展願景第一階段三年（2007-2009）衝刺計畫」與啟動「2008-2009 旅行臺灣年」、「觀光拔尖計畫(2009-2015 年)」及觀光拔尖領航方案(2009-2012 年)(2010)等政策如表 1 所示。

表 1 我國觀光政策及組織發展沿革

年代	觀光政策主要內容	主管單位
1950	「發展臺灣省觀光事業三年計畫」(1957-1959 年)。(1957)	臺灣省觀光事業委員會 (1956) 交通部觀光推動小組 (1959)
1960	◎72 小時免辦簽證(1960) ◎觀光遠東年(1961) ◎通過「觀光事業 4 年計畫」(1961-1964)，配合經濟建設 4 年計畫第 4、5、6 期之推行，觀光事業計畫施行 12 年(1964-1976) ◎臺灣風景區開發計畫綱要(1968)，分北中、南、東部 3 個觀光地區 ◎公布「發展觀光條例」(1969)	交通部觀光事業小組 (1960) 交通部觀光事業委員會 (1966) 臺灣省觀光事業管理局 (由臺灣省觀光事業委員會改組)(1966) 行政院觀光政策審議小組(1968)
1970	◎擬訂「公務員休假旅遊計劃」(1972) ◎國家公園法(1972) ◎加強發展觀光事業方案綱要：四年經濟建設計畫修改為「六年經濟建設計畫」，觀光事業發展計畫之重點具體修正為風景區開發、整建及管理，興建觀光旅館、國際觀光宣傳與推廣，以及觀光從業人員之訓練等四大項。(1976) ◎開放我國國人出國觀光(1978) ◎風景特定區管理規則(1979)	成立「交通部觀光局」 (1971)
1980	◎解嚴，開放國人透過中華民國紅十字會辦妥探親登記，取得出境證後尚需透過旅行社辦理香港的入出境證，及臺胞大陸旅行證。(1987) ◎開放中國大陸專業人士來臺，及開放公立學校教職員赴大陸探親。(1989)	
1990	◎開放基層公務人員赴大陸探親。(1990) ◎對 12 國(美、日、英、法、荷、比、盧等)實施 120 小時免簽證(1994) 免簽證 1 延長為 14 天，觀光局之「觀光旅遊資訊」上國際網際網路 (INTERNET)。(1995) ◎中華民國與中美洲五國觀光合作協定(1997) ◎實施隔週休 2 日 (1998)	
2000	◎二十一世紀臺灣發展觀光新戰略(2000)	

年代	觀光政策主要內容	主管單位
	<ul style="list-style-type: none"> ◎國內旅遊發展方案 ◎實施全面週休二日。 ◎「挑戰 2008：國家重點發展計畫—觀光客倍增計畫」，目標在 2008 年將臺灣打造成觀光之島，來臺旅客倍增至 500 萬人次。(2002) ◎發展臺灣為永續觀光的「綠色矽島」，達成 2008 年來臺旅客 500 萬人次之目標。(2003) ◎「觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動計畫」、「臺灣觀光年」，年度目標(來臺旅客 320 萬人次)(2004) ◎執行 Naruwan Campaign 國際宣傳行銷計畫，推動「旅館等級評鑑制度」，建立星級標識，以利旅館管理體制與國際接軌 (2005) ◎「臺灣暨各縣市觀光旗艦計畫」，建立臺灣觀光國際品牌形象，持續以"Taiwan,Touch your heart"為國際行銷的 Slogan。(2006) ◎行政院「2015 經濟發展願景第 1 階段 3 年(2007-2009)衝刺計畫」 ◎「2008-2009 旅行臺灣年」及「重要觀光景點建設中程計畫(2008-2011 年)」(2008) ◎「2009 旅行臺灣年」、「觀光拔尖計畫(2009-2015 年)」(2009) ◎觀光拔尖領航方案(2009-2014 年)(2010) ◎配合建國 100 年，規劃「旅行臺灣—感動一百」行動計畫(2011) ◎臺越簽署觀光合作(2012) ◎臺日觀光促進年(2012) ◎「旅行臺灣 就是現在」(美食、美景、美德)(2013) ◎「Time for Taiwan 旅行臺灣 就是現在」(2014) 	

資料來源：本研究自行整理。

在兩岸觀光交流方面，我國自解嚴後，即開放國人透過中華民國紅十字會辦理赴中國大陸探親，後來陸續開放中國大陸專業人士來臺，公立學校教職員及基層公務人員赴中國大陸探親。行政院於 2001 年 11 月通過「開放大陸地區人民來臺觀光推動方案」，並於 2002 年「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中，將「觀光客倍增」列為十項重點計畫之一，由於要達到 2008 年來臺觀光 500 萬人次目標，自 2002 年起開放第 3 類陸客人士、陸客自由行來臺觀光，其相關政策見表 2。

同樣地，中國大陸國家旅遊局也於 2005 年 5 月 20 日宣布願以春節包機模式與臺灣協商開放中國大陸人士來臺觀光；2006 年中國大陸公布「大陸人民赴臺

觀光旅遊管理辦法」，將臺灣列為可前往觀光旅遊的地區，不但使得陸客來臺旅遊有了法源依據，同時加強辦理赴臺觀光旅行社之管理，同年兩岸又分別設立「海峽兩岸旅遊交流協會」及「臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會」，作為處理兩岸旅遊事務的對口單位。在我國逐漸放寬中國大陸人士來臺政策的帶動下，來臺觀光的陸客人數呈現大幅成長，依據交通部觀光局統計，全體陸客來臺人數從 2008 年約 32.9 萬人次成長至 2013 年 287.5 萬人次，而 2014 年上半年來臺陸客約 196.2 萬人次更較去年同期成長 38.5%，其中來臺觀光的陸客約 168.3 萬人次亦成長 49.5%，平均每日來臺觀光的陸客人數從最早的不到 6 人次，到 2014 年已經突破 9,300 人次。

表 2 自 2008 年以來兩岸開放陸客來臺觀光之重大政策演變

年	臺灣	中國大陸
2008	<ul style="list-style-type: none"> ◎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」。(0613) ◎兩岸首航，陸客旅遊首發團抵臺。(0704) ◎正式開放大陸地區居民透過金門、馬祖來臺觀光，同時修正延長陸客停留澎湖期間。(0930) 	<ul style="list-style-type: none"> ◎正式開放陸客來臺觀光；計開放 13 省(區、市)，組團社 33 社。(0718) ◎開放福建的福州、廈門、漳州、泉州、莆田、三明、南平、龍岩、寧德等 9 個城市。(0930)
2009		<ul style="list-style-type: none"> ◎開放來臺觀光增至 25 省(區、市)，組團社 146 社。(0120) ◎臺旅會、海旅會(以下簡稱小兩會)舉辦第 1 屆海峽兩岸旅遊交流圓桌會議(兩岸旅遊定期磋商機制)(0718)
2010	<ul style="list-style-type: none"> ◎「臺旅會」北京辦事處成立。(0504) ◎2010 年兩岸觀光圓桌會議(新竹)(0814) 	<ul style="list-style-type: none"> ◎「海旅會」臺北辦事處成立。(0507) ◎開放來臺觀光擴大為 31 個省(區、市)，組團社增至 164 社。(0718)
2011	<ul style="list-style-type: none"> ◎擴大來臺觀光團體旅客人數，每日平均來臺人數配額增至 4,000 人次。(0101) ◎「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議修正文件一」生效。(0622) ◎福建居民赴金門、馬祖、澎湖地區個人旅遊完成換函通報，並於 7 月 29 日正式啟動。(0727) 	<ul style="list-style-type: none"> ◎第 1 批開放北京、上海、廈門為試點城市，首批自由行大陸旅客來臺。(0628) ◎2011 年海峽兩岸觀光交流圓桌會議(重慶)，討論旅遊品質及旅遊安全議題。(0717)
2012	<ul style="list-style-type: none"> ◎來臺人數配額上限由每日 500 人，配合本次開放調整為每日 1000 人。(0428) ◎第 4 屆海峽兩岸觀光交流圓桌會議(高雄)，議題包括郵輪、休閒農業旅遊及旅遊保險金融等。(0808) 	<ul style="list-style-type: none"> ◎陸客來臺自由行第 2 批 10 個試點城市，分 2 階段實施。第 1 階段試點城市天津、重慶、南京、廣州、杭州、成都等 6 個。(0428) ◎新增 52 家赴臺遊組團社。總計開放 31 省

年	臺灣	中國大陸
	<p>◎「臺旅會」上海辦事處成立。(1115)</p>	<p>(區、市)，組團社 216 社。(0731)</p> <p>◎啟動陸客來臺自由行第 2 批第 2 階段濟南、西安、福州、深圳 4 個試點城市。(0828)</p> <p>◎中國大陸居民赴金馬澎地區「小三通」自由行，除原開放福建(福州、廈門、漳州、泉州、莆田、三明、南平、龍岩、寧德)9 個城市外，再增開浙江(溫州、麗水、衢州)、廣東(梅州、潮州、汕頭、揭陽)；以及江西(上饒、鷹潭、撫州、贛州)等 11 個城市，擴及 4 個省 20 個城市居民可赴金馬澎地區「小三通」自由行。(0828)</p>
2013	<p>◎陸客團申請團體配額由每日 4000 人次調整至 5000 人次；個人遊配額由每日 1,000 人次調整為 2,000 人次。(0401)</p> <p>◎第 5 屆海峽兩岸觀光交流圓桌會議(臺北圓山)，我方強調自 5 月推動優質行程措施，規範團體行程安排須達一定接待品質，並建議陸方增加赴臺旅遊組團社及擴大辦理來臺自由行之通路，以逐步平衡市場發展。(0719)</p> <p>◎建立「海峽兩岸旅遊安全突發事件合作處理共識」，強化雙方應急處置、互相通報、協調救護機制，以提升旅遊安全(0719)</p> <p>◎為挑戰來臺旅客 800 萬人次歷史新高，擴大陸客來臺自由行規模，每日配額上限由 2,000 人調整至 3,000 人。(1201)。</p>	<p>◎臺旅會與海旅會同意開放第 3 批 13 個試點城市，分 2 階段啟動。(0616)</p> <p>◎啟動第 3 批第 1 階段陸客來臺自由行 6 個試點城市(瀋陽、鄭州、武漢、蘇州、寧波、青島)(0628)。</p> <p>◎第 5 批指定經營中國大陸居民赴臺旅遊組團社新增 47 家。至此，共開放 31 省(區、市)，組團社 216 社。(0806)</p> <p>◎啟動第 3 批第 2 階段陸客來臺自由行 7 個試點城市(石家莊、長春、合肥、長沙、南寧、昆明、泉州)。(0828)</p> <p>◎實施旅遊新法，適用於整體旅遊市場(包括赴世界各國及其國內旅遊均適用)，其重點包括對行程安排、購物行程及佣金、自費行程等有嚴格規範。(1001)</p>
2014	<p>◎陸客來臺自由行每日配額上限由 3,000 人調整至 4,000 人，並自 103 年 4 月 16 日起實施。(0416)</p>	<p>◎發布 2014 年版《大陸居民赴臺灣地區旅遊合同(示範文本)》，以貫徹落實《旅遊法》之重要舉措，重點：1.對安排購物、另行付費旅遊項目設定約束性條款；2.根據旅遊法全面修改了合同解除的內容，明確了旅遊法規定“必要費用”的計算方式；3.增加懲罰性賠償責任。(0417)</p> <p>◎「海旅會」高雄辦事分處成立(0702)</p> <p>◎第 6 屆海峽兩岸觀光交流圓桌會議，提出 1.整頓市場秩序，優化旅遊品質；2 推動</p>

年	臺灣	中國大陸
		兩岸郵輪旅遊發展；3.擴大赴臺自由行市場規模；4.強化旅遊安全工作等 4 項未來工作重點。(0718) ◎啟動第 4 批陸客來臺自由行 10 個試點城市(哈爾濱、太原、南昌、貴陽、大連、無錫、溫州、中山、煙臺、漳州)，合計開放陸客來臺自由行城市已達 36 個城市。(0818)

資料來源：本研究整理。

三、中國大陸觀光政策之演進

中國大陸的觀光政策發展，由於 1949 年建政至文化大革命結束之前，主要以政治層面的思維看待觀光業的發展，對外採行宣傳悠久歷史、龐大文物等象徵文化大國，像 1964 年成立「中國旅行遊覽事業管理局」，就明確以「擴大對外政治影響」及「為國家吸取自由外匯」作為發展旅遊事業的方針。觀光旅遊基本上是配合政治掛帥的外事接待服務目的。加上當時中國大陸以發展重工業帶動整體經濟發展，對觀光產業的投資不足，發展有限。

隨著 1977 年中國大陸改革開放，由於人民生活水平與經濟能力提升，加上 1979 年鄧小平指示「旅遊事業大有文章可做，要突出地搞、加速快搞」，讓旅遊業成為中國大陸最早開放的行業和最早同國際接軌的行業，發展初期以入境旅遊為主，就其創造外匯來看，1980 年中國大陸在全球排名第 34 名，而入境過夜觀光客人數則排名全球第 18 名。

出境旅遊方面，因改革開放的力度增強，民眾出境觀光的需求也大為增加，1984 年中國大陸國務院批准開放中國大陸人民赴港澳地區的探親旅遊，並由指定的旅行社負責「港澳探親遊」相關業務，前提是境外的親友支付所有旅遊費用做為先決條件。1989 年發布「關於組織我國公民赴東南亞三國旅遊的暫行管理辦法」，規定中國大陸人民必須經由海外親友付費與擔保的方式，逐漸開放赴新加坡、馬來西亞與泰國等地的探親旅遊。而 1997 年全面開放人民自費出境旅遊，則由國家旅遊局與公安部共同制訂「中國公民自費出國旅遊管理暫行辦法」。

2000 年以後，中國大陸為了配合加入 WTO，不斷放寬居民出國觀光的限制，甚至積極鼓勵民眾出國旅遊，中國大陸觀光客的龐大數量與驚人的消費能力已經引起全球觀光市場的重視。中國大陸自開放出境旅遊，不僅出境人數及消費金額

快速成長，也成為許多國家觀光產業的重要收入來源國，依據聯合國旅遊組織(United Nations World Tourism Organization, UNWTO)中國大陸旅客 2012 年境外消費 1,020 億美元，較 2011 年成長 37%，大幅超越德國(838 億美元)及美國(835 億美元)，成為全球第一大境外旅遊消費國。

由於中國大陸已處於一個全民出遊爆發式的成長階段，其國內時有所聞零、負團費、黑導拿回扣、強迫購物、旅遊公共服務不足等問題，在國外，依據張明偉(2012)⁵研究指出，2008 年 7 月首次開放陸客觀光團來臺，開放廣東、北京、浙江、福建等 13 省市；2010 年 7 月 18 日又全面開放中國大陸各省市地區。團費從原本的每人每天 60 美元降至 20 美元，甚至傳出具有零團費的促銷手法，最終導致國內旅遊品質滑落的狀況，故陸客來臺觀光旅遊市場已經亮起紅燈，前景令人堪慮。導遊柯添龍：「原本公司 1 個月至少交 3 個陸客團給他帶領，自 5 月份帶 1 個月只剩下 1 團，華語導遊們收入大幅減少。」，顯見原帶動每年一、兩萬人的考照熱潮，反而會變成流浪導遊，此種現象不僅說明陸客旅遊品質低劣，進而也影響到我國觀光產業的發展。

因此，中國大陸官方為進一步完善旅遊市場規則，將以往頒行的《旅行社條例》、《導遊人員管理條例》、《大陸公民出國旅遊管理辦法》無法為旅遊經營者設定的規範，透過「全國人大」常委員會審議通過，具國家效力的《旅遊法》。由於《旅遊法》適用於整體旅遊市場，包括赴世界各國及其國內旅遊均適用，其重點如表 3 所示，如規定旅行社不得以不合理的低價組團獲取不正當利益；旅行社組織、接待旅遊者，不得指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊項目。(但是，經雙方協商一致或者旅遊者要求，且不影響其他旅遊者行程安排的除外)以及相關罰責等。與過去的旅遊主要不同有 4 項，包括以自由活動取代購物行程、小費包含在團費中、自費項目全部取消以及因不可抗力的損失，由雙方共同承擔等。

表 3 中國大陸旅遊法對赴臺旅遊有所影響之條文

條文	主要內容	重點
第 35 條	1.旅行社不得以不合理的低價組織旅遊活動，誘騙旅遊者，並通過安排購物或者另行付費旅遊項目獲取回扣等不正當利益。 2.旅行社組織、接待旅遊者，不得指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊項目。但經雙方協商一致或者旅遊者要求，且不影響其他旅遊者行程安排的除外。	嚴禁旅行社以不合理低價組團，獲取不當利益

⁵ 張明偉(2012)，〈陸客來臺對臺灣觀光發展影響之研究〉，第 4 章。

條文	主要內容	重點
	3.發生違反前兩款規定情形，旅遊者有權在行程結束後 30 日內，要求旅行社為其辦理退貨並先行墊付貨款，或者退還另行付費旅遊項目的費用。	
第 36 條	旅行社組織團隊出境旅遊或者組織、接待團入境旅遊，應當按照規定安排領隊或者導遊全程陪同。	旅行社需依規定全程安排領隊或導遊
第 41 條	1.導遊和領隊從事業務活動，應當配戴導遊證、領隊證，遵守職業道德，尊重旅遊者的風俗習慣和宗教信仰，應當向旅遊者告知和解釋旅遊文明行為規範，引導旅遊者健康、文明旅遊，勸阻旅遊者違反社會公德的行為。 2.導遊和領隊應當嚴格執行旅程安排，不得擅自變更旅遊行程或者中止服務活動，不得向旅遊者索取小費，不得誘導、欺騙、強迫或者變相強迫旅遊者購物或者參加另行付費旅遊項目。	導遊服務費或小費
第 98 條	旅行社違反本法第35條規定，由旅遊主管部門責令改正，沒收違法所得，責令停業整頓，並處3萬元以上30萬元以下罰款；違法所得30萬元以上者，並處違法所得1倍以上5倍以下罰款；情節嚴重者，吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，沒收違法所得，處2千元以上2萬元以下罰款，並暫扣或者吊銷導遊證、領隊證。	違反旅遊法第 35 條祭出罰責

資料來源：本研究整理，引自〈中華人民共和國旅遊法〉。

四、中國大陸旅遊法實施對臺灣之影響

中國大陸《旅遊法》於 2013 年 10 月實行，主要要消弭零、負團費、行程達到一價全包，即使含有購物行程，也要符合市場售價及不得有不當回扣等情事，因此其可能對臺灣現行陸客觀光行程產生的負面影響，包括因團費提高影響陸客觀光意願，再者團量減少，造成導遊少團可帶，住房率、運輸利用率下降，進而使餐飲業銷售減少，再加上限制的購物行程，造成相關批發零售業，甚至週邊相關產業銷售營運。

另在正面可能效益方面，將迫使臺灣旅遊業者及相關產業改變經營策略，如

增加中高價位旅遊產品、客群人次與商機等，甚至讓臺灣的觀光市場更加開放及產品更多元化。面對中國大陸《旅遊法》，政府也開始進行相關政策的調整，由 2013 年 5 月推動優質行程措施，規範團體行程安排須達一定接待品質，並將陸客團申請團體配額由每日 4,000 人次調整至 5,000 人次；個人遊配額由 2013 年 4 月每日調整為 2,000 人次，12 月再調整至 3,000 人，今年 4 月 16 日再增至 4,000 人。

其實國內學者亦有對中國大陸《旅遊法》實施後可能影響進行評估，依據中華財經策略協會(2014)⁶研究顯示，中國大陸實施《旅遊法》對國內影響，若以情境 A 假設，造成中國大陸團旅客來臺減少 1 成估算，在 2013 年基期之下，將會使 2013 年臺灣 GDP 年增率由基準情境的 2.11% 降至 2.05%，國內失業率將由基準情境的 4.19% 略升至 4.21%；若實施後造成來臺陸客觀光團旅客減少 3 成(約 50 萬人次)的情境 B 的結果顯示，臺灣 GDP 會降至 1.91%，國內失業率再上升至 4.23%。

然中國大陸實施《旅遊法》迄今約 10 個月，觀察陸客來臺觀光人次確實在短期有受到影響，如 2013 年 10 月及 11 月年增率分別衰退 1.7% 及 2.9%，且有顯著朝兩個方向發展，包括廉價旅行團的銳減和高價旅行團的成長⁷，與自由行人數的增加。根據交通部觀光局統計，2013 年 10 月 1~6 日期間來臺的陸團客為 17,777 人次，較 2012 年同期減少 30.6%，顯示 2013 年十一長假的團客旅遊數量明顯減少，留下來絕大多是高價旅行團，團費中將有更多成本會花費在更優質的住宿服務，反而有助臺灣住宿業營收的提升⁸。

後者，由於我國政府已針對受《旅遊法》影響程度較小的自由行陸客開放，從交通部觀光局統計，2013 年 10 月 1~6 日期間，以自由行來臺人數達 22,612 人次，每日平均 3,768 人次，較 2012 年同期每日平均的 1,380 人次，增加了 1.7 倍，十一當天入境臺灣的自由行陸客更多達 9,387 人，讓十一黃金週來臺陸客總人數成長 15%，據報載，連高檔觀光飯店之一的日月潭涵碧樓在 2013 年十一長假中，陸客訂房數與 2012 年增加 3 成，而墾丁福華飯店光十一長假 5 天陸客訂房超過 300 間，比 2012 年大幅成長，顯示《旅遊法》排擠廉價旅行團市場，催生高價旅行團，而不願參加高價旅行團陸客、想自行支配預算的陸客會選擇改用

⁶ 中華財經策略協會(2014)，〈大陸觀光團發展走向研究〉，頁 9-10。

⁷ 中華民國觀光旅館公會理事長賴正鎰表示，因旅遊法明令禁止購物行程，旅行社紛紛調高團費因應，以同樣的行程來說，過去來臺 8 天的團費由新臺幣 2 萬元調高為 4 萬元，直接影響中國民眾參加旅行團行程意願。

⁸ 林淑燕(2013.10.17)，〈旅遊法效應 陸客自由行人數增〉，旺報。

自由行的方式旅行。⁹。

再就自由行額度動用率來觀察，2013 年 10 月動用率為 98% (日均 1,968 名自由行陸客/每日上限額度 2,000 名)，分別較 2011 及 2012 年同期成長 34% 與 52%，若以同為自由行第 3 階段開放 (2013 年 6 月起算) 為基準，10 月的 98% 動用率，仍遠遠高於 6~10 月的平均動用率 85%¹⁰，再者，2014 年 4 月 16 日起政府將自由行每日上限調至 4,000 名，單 7 月動用率高達 92%，顯示自由行措施反而彌補部分因《旅遊法》流失的團客人數，讓來臺觀光陸客人數呈現穩健增加，累計今年上半年來臺觀光陸客達 168.3 萬人次，較去年同期成長 49.5%，對臺灣總體經濟及觀光產業有正面的助益。

五、結論與建議

根據聯合國世界觀光組織 (UNWTO) 2014 年 1 月出刊的「世界觀光調查報告」 (The UNWTO World Tourism Barometer)，全球旅客在 2012 年已突破 10 億人次，創歷史新高，全年觀光營收也達到史上新高的 1 兆美元，預估 2030 年全球旅客將達到 18 億人次、每年以 3.3% 成長。其中 2013 年亞洲觀光市場表現最佳，並預測 2014 年亞太地區國際旅客數將持續成長 5%-6%。在國際觀光消費方面，中國大陸在 2012 年已成為國際觀光市場最大的收入來源，2013 年中國大陸旅客出國消費亦較 2012 年成長 28%，而開發中國家的金磚四國中，除印度外，其餘各國之國際觀光消費皆會出現兩位數增幅。此外，報告中亦指出 2013 年有 15 個地點的觀光收入會出現兩位數成長，臺灣便是其中之一 (較 2012 年成長約 12%)，¹¹ 並指出隨著兩岸簽署相關新協議，預期臺灣在 2014 年將再增加 100 萬來臺旅客人次。

由於觀光產業是一連串的產業鏈，包括自然資源、文化資產、休閒及娛樂等，必須仰賴許多產業的結合，如旅行業、交通運輸業、旅館業、餐飲業、批發零售業、休閒、表演藝術及觀光宣傳推廣等，吸引著許多異業與觀光產業進行跨業的合作，各產業也能藉由觀光產業成長而雨露均霑地快速發展，甚至因地域特性而提升其區域經濟的發展。因此，臺灣必須珍惜陸客觀光市場對我觀光產業發展的助益。

⁹ 同註 8。

¹⁰ 林芷如 (2014)，〈中國旅遊法實施後對臺灣國際觀光旅館產業的影響-以高雄為例〉，臺經月刊第 37 卷第 2 期。

¹¹ 蔡和穎 (2014.2.11)，〈聯合國報告來臺旅客將增百萬〉，中央社。

然依據統計，今年上半年來臺觀光人數已達 348.6 萬人次，較去年同期成長 36.2%，其中陸客(含港澳)占全體來臺觀光旅客的 64.6%，也較 2013 年 49.6% 高出 15 個百分點，顯示陸客來臺與否對我觀光產業發展的影響程度日益深遠。為避免客源過度集中的現象，今年觀光局訂出搶灘東南亞、韓國和穆斯林新興市場，並鞏固中國大陸、日本和港澳等三大訴求，惟目前的作法上，主要仍是透過組團參加國際旅展模式進行宣導行銷，因此，政府宜有多面向的思惟與作法，如運用國內 NGO 等民間資源，或透過科技化網路行銷等模式，協助擴展各種觀光消費客群透過不同旅遊型態來臺從事觀光旅遊活動。

而在陸客來臺觀光方面，政府宜於中國大陸實施《旅遊法》之際，掃除現存的旅遊的亂象，持續整合觀光相關資源，增進與豐富旅遊的涵量，讓原有觀光旅遊產業能趁此機會，進行體質的調整，往精緻化及深度化的高附加價值的提升，以建立臺灣觀光旅遊市場的品牌聲譽與品質。在爭取消費能力高的頂級商務客及自由行客群方面，服務的品質及行程等配套規劃向來是吸引他們一而再，再而三來臺觀光的誘因，建議政府應協助業者建構相關的旅遊方案，由過去「單點」觀光活動，擴及成「線」的行程規劃，甚至發展成系列型態全面性旅遊體驗。此外，政府亦可援引過去獎勵投資條例或促進產業升級條例等鼓勵觀光相關產業發展之經驗，以輔導、租稅優惠或者是鼓勵跨界合作等作法，協助業者加速轉型。

<許碧書>