



深度

评论

# 蔡宏政：党国凝视下的台湾旅游

如何评估大陆叫停自由行下的台湾观光业及两岸政经形势？

2019-08-28



一群中国旅客在小金门的战史馆拍照。摄：陈焯辉/端传媒

陆客观光在台湾的媒体上一直都是以“救台湾经济”的形象出现。去年底高雄市长选举中，随著韩国瑜的竞选口号，“人进得来，货出得去，高雄发大财”，陆客观光更成为台湾“庶民经济”无限遐想的期待。不料，今年8月1日自由行却遭到中国政府无预警中断。本文首先论证，中国的出境旅游从来就是党国体制下经济民族主义的一环；其次，对台湾的旅游政策就是在这个经济民族主义下用商业做统战的实践；最后我们对中国政府此一手段进行了评估。

## 毛时代没有旅游经济

毛泽东本身虽然雅好舞会与女伴，但旅游则是在禁止之列的“资产阶级”行径。1964年成立的“中国旅行游览事业管理局”主要是在接待国外访客，属于外交工作的一环。当时中国是处于超英赶美的重工业化进口替代阶段，都市工业部门的资本积累必须来自于对农业部门生产剩余高强度的汲取，一切人力物力，用于革命超赶，何来休闲旅游？

中国并不是特例，一直到1970年代之前，重工业化的进口替代策略在大型农业国家如拉丁美洲、非洲、印度及部分东南亚国家都是主流思想，也曾获得某种程度的成功。著名的例子包括：巴西的制造业 GDP 从1950年到1978年扩大了10倍；墨西哥在1970年之前的经济增长率平均达到6.5%；印度的 GDP 在1951~56之间成长了18%，在前三个五年计划中，钢铁产量则增长了10倍。

就中国而言，其成就则更为突出。战后的投资增长率由战前的5%陡增到20%，是同时期印度的两倍，大约等同于1928年苏联在史达林时期的最高峰。在人口年增率为2.4%的情况下，中国国民所得在一五计划中依然达到8.9%的年平均成长率，其中农业产出与工业产出分别以3.8%与18.7%的速度增长，农民与城市工人实际收入分别提高了20%与30%。

但中国也跟其它社会主义国家一样，从此走向一个农业部门不断被加重剥削以喂养低效产出的重工业投资。一五计划的成功让国家制定了更高强度的农业剥削率。为了阻止农民往城市移动以逃避不断加重的国家剥削，户口制度被创造出来将农民绑在原生地。每个中国人能拥有的生存口粮、住房、医疗、教育机会、就业、现金所得、实物补助与人身自由都在国家的直接控制之下。大跃进造成乡村地区几千万人饿死，一方面是政府对农业剩余盲目地汲取，另一方面也是因为户口制度封锁了传统饥荒的逃难路线。



一名旅客在金门水头码头外的餐厅休息。摄：陈焯輝/端传媒



## 改革开放，旅游经济为资本积累

从一个东亚比较发展的观点而言，中国改革开放的发展逻辑并不特别。资本与技术由外而来，利用“廉价”农民工加工之后，出口到以美国欧盟这些核心国家的市场。“两头在外，大进大出”原本就是过去雁飞行（flying geese）发展秩序的本质。不管是毛时代的进口替代工业化，或改革后的出口导向工业化，中国作为一个社会主义国家都是在追求与资本主义国家一样的经济民族主义，以更高速的资本积累进行超赶发展，获取支配其他国家的权力。中国与其它国家的差异是，党国体制可以用更高的强度将其规训加诸公民社会之上，甚至于穿透家庭，直达个人的人身自由。

所以，旅游在经济改革之初的首要任务还是资本积累。1978年，人民大会开始标举“发展旅游创汇以帮助中国现代化”，宣布改善旅游基础建设，以及放宽外国人与华侨入境限制。1986年旅游业列入七五经济计划，国家旅游局宣布以入境旅客500万为标地，旅游创汇具体成为国家发展追求的政策目标。入境的国际旅客也从1991年170万人增加到2004年的1700万人。

与入境旅游相较之下，1983年虽然也开放有些人出国，但主要是政府官员公出、商业人士旅行，以及人数最多的探访亲友，其目的在强化海外华侨（香港、澳门与东南亚）与祖国的连结，同时探访花费大多依赖地主国亲友，消耗外汇有限，与入境旅游规模反差距大。

即使经济迅速发展造成公民境外旅游的强大需求，但境外旅游一直要到1997年的亚洲金融风暴之后才开始获得官方认可。人民币在1994年的剧贬让它在97年的金融危机中成为中流砥柱，人民币相对升值就创造有利出境旅游的机会。从97年公布的“中国公民自费出国旅游管理暂行办法”，以及2002年制定的“中国公民出国旅游管理办法”，我们都可以清楚地看出一个党国体制凝视下的经济民族主义指导方针。

首先，“中国公民自费出国旅游必须有组织、有计划、有控制地发展”，哪些与多少公民可以出国、到哪些国家、进行甚么活动，都必须经过中央到省的层层审批。一开始是在一九九五年建立“核准旅游目的地国家”（approved destination status），进行小规模地开放试点，一直到2003年之后才大幅增加。

其次，哪些旅行社可以负责出境业务，必须“根据上年度全国入境旅游的业绩”。如果入境旅游被视为创汇重要来源，出境旅游自然是造成外汇的损失。也因此，中国政府会将开放对外旅游国家，以及开放旅游的人数，视为对对该国的让利。

第三，这就延伸出对该国旅游让利要符合最大投资报酬率的操作策略，也就是用最少的“旅游经援”达到相同的政治目的。1990年代开放东南亚、韩国、日本与澳大利亚，是为了建立“中国-东协自由贸易区”，强化当时“东协加三”的区域经济影响力；两千年开放土耳其为旅游景点是为了交换中国购自乌克兰的航空母舰得以顺利通过博斯普鲁斯海峡；2003年香港SARS爆发，为提振香港经济，开始自由行；2004年因为加拿大总理会晤达赖喇嘛，并拒绝将赖昌星引渡，与加拿大进入最终谈判的“中加双边旅游协议”被终止。如果说2016年外交部发言人还否认有所谓“禁韩令”来惩罚韩国部署萨德系统的话，那么国台办对现在全面禁止陆客来台自由行可就说得清楚明白了。

陆客进入台湾的整个过程与中国政府对台湾的政治操作紧密镶嵌，充分显示一个权力垄断的列宁式党国体制，以旅游这个服务贸易为手段，执行经济民族主义的策略。



一群中国旅客在金门的商场外乘搭旅游巴士。摄：陈焯輝/端传媒

## 寡占市场，灵活操控的政策工具

在2000～2008年台湾第一次政党轮替，由民进党执政。当时中国出境旅游人数已经由2000年的1100万人次稳定地增加到2008年的4800百万人次，同时2003年肩负挽救香港经济的自由行也已经开通。民进党政府在2001年11月23日行政院院会也通过《开放大陆地区人民来台观光推动方案》，希望开启陆客观光来挹注当时因为电子商务金融风暴造成的经济下滑。在供需两方面都存在的状况，以观光名义来台的陆客依然挂零，其中关键性原因就是中国政府不愿意把这个“利多”给民进党政府当政绩。

2004年民进党再度赢得总统大选，胡锦涛政府一方面在2005年3月通过《反分裂法》，另一方面则在4月邀请落败的国民党主席连战赴中，并在会后宣布开放中国民众来台旅游。2006年4月连战第二次访中，北京进一步发布《赴台旅游管理办法》。将旅游这项利多交由倾统的国民党发布。和战两手，“以商业模式做统战”的逻辑清楚明白。

2008年马英九政府上任，马政府的主要施政就是“经济让利交换政治让步”（也就是今天韩国瑜的“台湾安全，人民有钱”）。2003年肩负挽救香港经济的中国境外旅游再一次成为祖国统一的最佳手段。陆客由2007年的零开始，2008年上升到32万9千多人，2009年一下子跃升为97万2千多人，2010年更上升到160万人。

2011年之后加码开放自由行，首先是北京、上海与厦门，之后每年稳定开放一批约十个左右的都市，一直到2015年。自由行人数在2012年上升到19万多人，2013年遽增三倍，达到52万多人，2014年再增加一倍，到达118万多人，自由行人数仅仅在两年之内增加六倍！团客加上急速膨胀的自由行让陆客持续以一年60多万人的速度增加，在2015年达到418万多人的高峰，占每年来台观光人数40%以上，以超乎寻常的速度成台湾观光客最大来源，远远超过第二、三、四名的日本、港澳与东南亚。两阶段的加速开放让台湾的观光产业链严重地依赖陆客。

在我们对业者的访谈中，2016年上半年，中国政府就屡次放出消息，蔡英文当选后，陆客将会紧缩。蔡英文政府上台之后，团客开始从2015年的192万多人下降到2016年的137万多人，再急剧下降到2018年的75万人。在今年7月底达到57万人之后，中国政府8月1日无



预警全面禁止自由行，等于回到2008～09年的水准。如果说“禁韩令”因为涉及到另一个主权独立的国家，所以中国外交部刻意否认，那么对“领土内”的台湾同胞就无须顾忌。国台办发言人说得清楚明白：“民进党当局不断推进台独活动，不断煽动对大陆的敌意，挑动两岸对立，严重破坏了大陆居民赴台个人旅游试点的基础和条件。”

权力垄断与规训对台湾的陆客观光样态造成根本的制约。《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》明白规定，有资格办理来台业务的旅行社都必须是审批通过的特许事业，以中国国际、中国国旅、中青旅三大国营系统为主，它们基本上就是从事政治目的的对外接待。旅游权下放之后，除了原来的三大系统，其他办理旅游业务的单位也是由党与国营事业单位下的旅游部门，以及少数的大型企业集团升格而来。目前这块区域除了少数关系良好的台商可以挂靠外，依然完全不准外资碰触。因此对台旅游基本上就是一个由国家刻意主导的寡占市场，以作为一个灵活操控的政策工具。

由于是买方垄断的市场，中国组团社可以挑选台湾的地接社，在全台湾3千多家的旅行社里面只有5%（170家）“有关系”的旅行社可以接到陆客团。这些组团社自然成为中国政府的在地协力者，“这些团体在2016年的总统选举中都是支持国民党在办餐会，只是因为当时强弱之势非常明显，他们也不敢太明目张胆。那我们也会去疏通啦！”一位当时小英竞选阵营的核心幕僚这样说。

同时，组团社还可以压低团费到零团费的程度。台湾旅行社自然就必须依靠陆客的购物退佣来弥补损失。在我们对业者的访谈中，团客从抵达台湾开始，真的就被装进一个“套装”行程之中。旅行社为了保存陆客的消费力，住宿地点通常选在人烟稀少的郊外，以免他们很容易就外出购买到所需。

另外，旅程中导游也会全程严密注视，不让陆客有机会与在地人有太多接触，以免泄露了陆客必须在购物站用十倍价格购买凤梨酥，甚至于根本就是诈骗行为的“高档”钻石、红珊瑚、大理石、茶叶。

第三，为了迎合陆客心态，旅行社在挑选导游也会尽量以偏统的军公教人员为主，在导览时展演陆客的消费如何帮助了统一大业。笔者就不止一次地在不同的购物站听到不同的导览员吹嘘同一件故事，他们的一对瓷器高190公分，加上2公分垫片，192公分代表“一个中

国，九二共识”，以2300万元卖出，现在摆在人民大会堂内，然后开始推销他们“打折”后的复制纪念品。

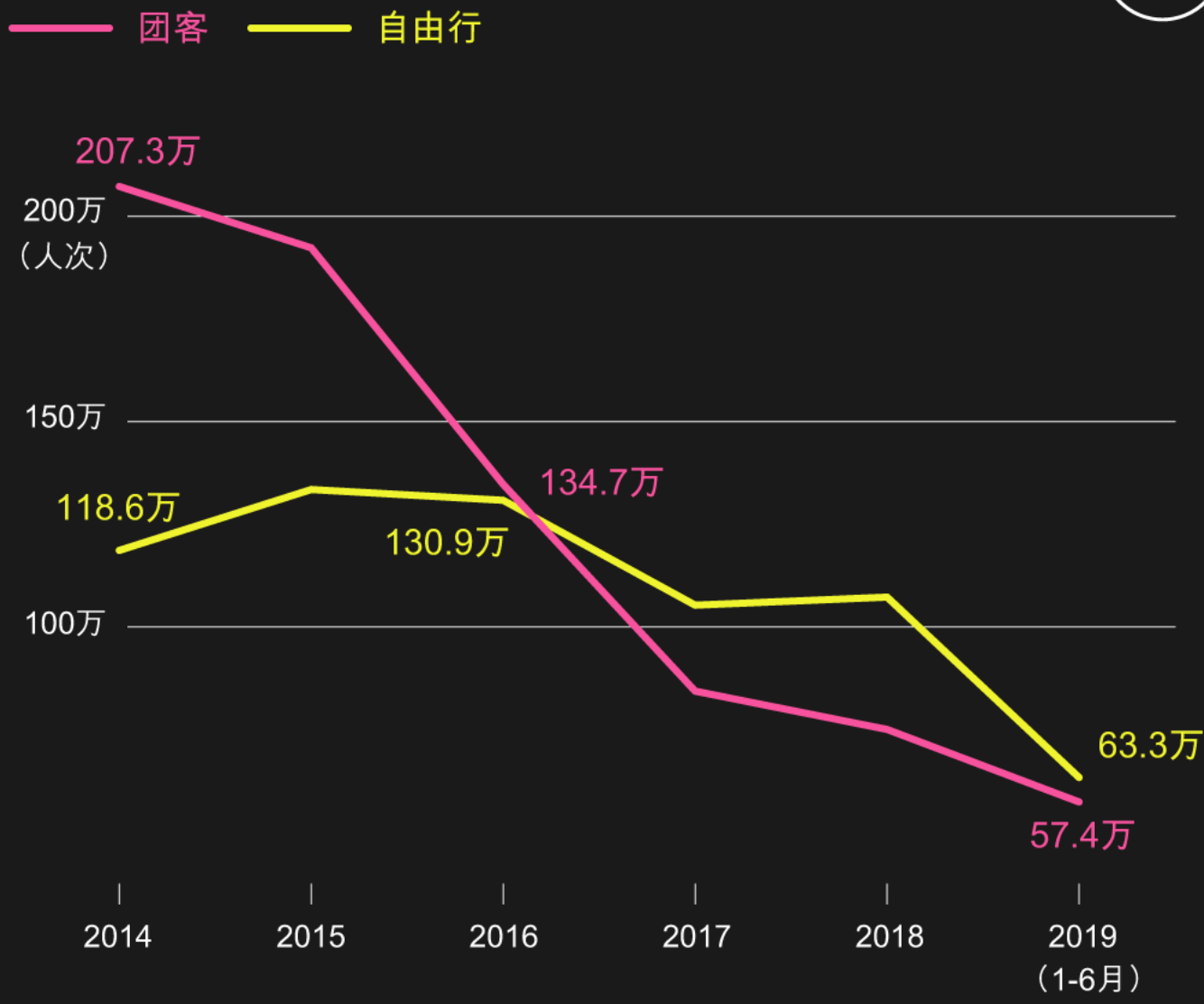
这样的操作逻辑发展到最后，就是垂直整合的一条龙模式，尽可能肥水不落外人田，并且在观光旅游中到处展演宝岛人民的祖国情怀。团客模式在经济上可以用最少的金额将台湾观光产业导向依赖陆客：在政治上，它可以让观光旅游成为中国政府惩罚台湾的工具；在意识形态上，它强化了“两岸一家亲”、“中国崛起，宝岛回归”的“观光凝视（tourist gaze）”。

## **大陆自由行不来，台湾能如何突破？**

团客易于操作，但组团不易，有基本人数、同一省份、签证条件等门槛。2011年之后自由行人次的急剧增加，除了来台条件比较容易外，业内还有个公开的秘密，就是许多旅客其实是“化零为整”，以自由行名义申请，然后来台后再由旅行社组团。不管是哪一种模式，相较于团客，自由行其实对陆客与台湾是比较有利的做法。



# 过去五年大陆自由行游客与团客人数对比



资料来源：中华民国内政部移民署

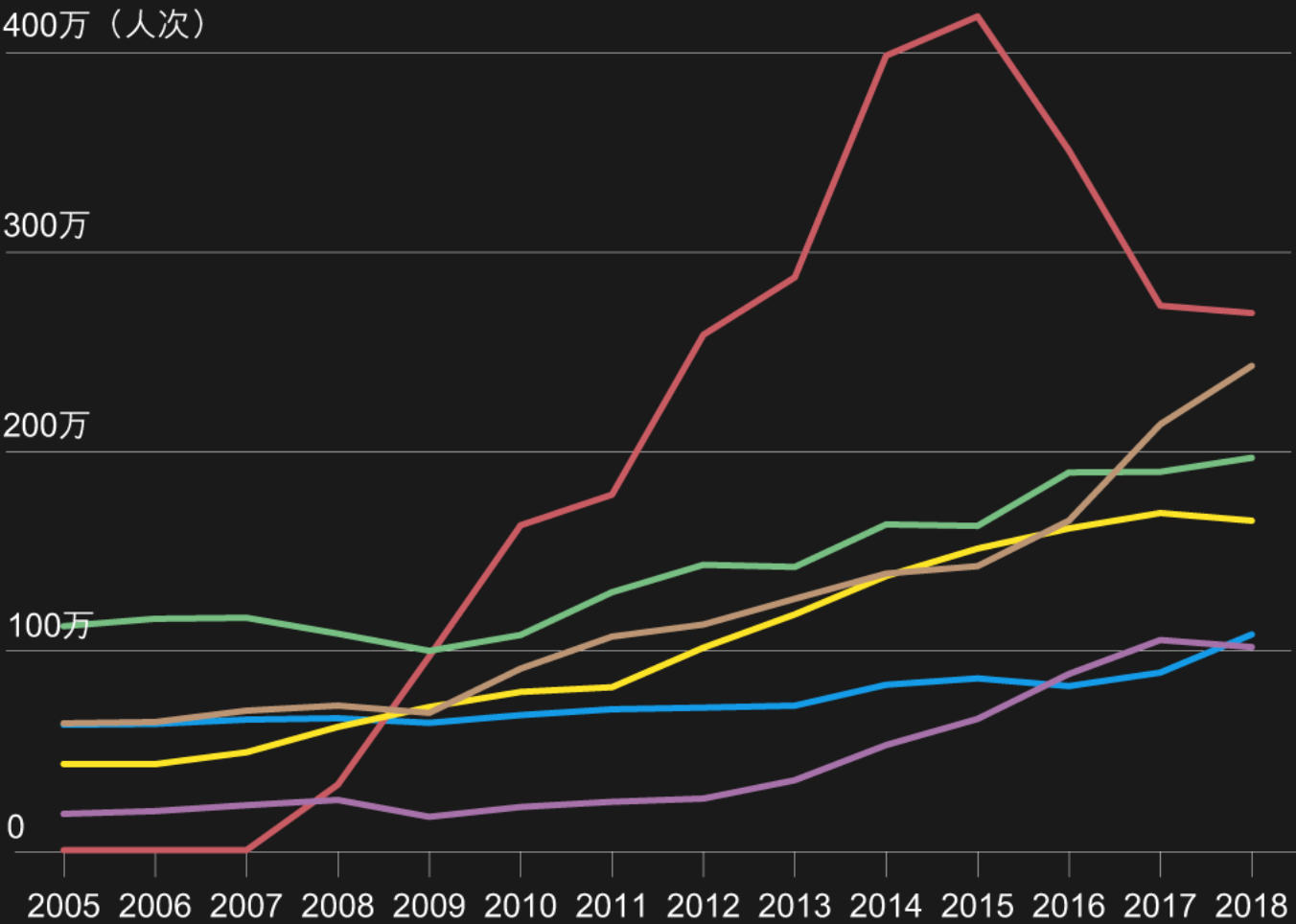
图：端传媒设计组

自由行陆客无需处在一个以宰客为目的的“观光泡泡（tourist bubble）”，可以真正对在地经济有所帮助。同时，陆客也可以比较深入地接触台湾社会各个层面的日常生活，对台湾人的政治认同、社会规范与文化价值的形成与运作有第一手的接触，对两岸人民彼此的认识交流其实才是健康的。事实上日、韩、港澳及星马国家旅客来台，自由行比例都超过70%。马来西亚去年甚至于高达95%，新加坡旅客则是93%。

## 近十年台湾主要客源国旅客成长趋势



— 中国大陆 — 日本 — 东南亚  
— 美洲及欧洲 — 港澳 — 韩国



资料来源：台湾交通部观光局

图：端传媒设计组

地缘上与人口规模上的差异，陆客自由行在台湾产生了不同于香港的效果。一位决策官员就表示，“那些说陆客不来最好的论调不可取啦，我们还是要低调争取陆客，也跟旅游业者沟通（虽然他们还是支持蓝的）。除了经济因素外，就长远而言，（自由行）陆客来台对台湾的理解将产生友台影响力，是台湾无形的国安力量。”

不论是否能理解到台湾官员这个战略性观点的深意，中国政府在8月1日选择了全数禁止自由行陆客。但是减少陆客借以惩罚台湾是七伤拳，2016年蔡英文政府上台之后就操练过一次。在这场团客大减逾60%的战役中，行政院召开跨部会会议，对内而言，针对受损害的观光产业包括旅行业、导游业、游览车业、旅馆业、民宿业、观光精品业与游乐区业者，以及“灾情”惨重的地区，一一作出纾困与转型的安排。对外而言，则增加东南亚国家的免签措施，以及强化日韩游客的设计。其结果是东南亚国家、日、韩与港澳旅客的增加完全替代了减少的150万陆客。这使得原先占台湾旅客40%的陆客退回24%，呈现四分天下的局面，失去了过去主导性优势。

由于今年上半年陆客较去年同期增加36.4万，足以弥平9到12月预估损失的37万人次，因此这个“惩罚”在年底是无法成为冲击蔡英文的选举议题。事实上，台湾本身是存在著极大的观光赤字，2018年台湾人出国旅游人次是1664万多人，业者只要能多留一成人次，就足以完全取代陆客。台人赴日，趋之若鹜，去年达482万人，消费逆差达到千亿台币。台湾观光旅游的品质如果能接近日本，自然近悦远来。若舍此不由，而独沽一味，其中寓意，岂非了然？

（蔡宏政，国立中山大学社会学系教授，《吊灯里的巨蟒》章节作者）



如果你喜歡  
就分享給更多人吧



---

## 热门头条

---

1. 独家专访：那位下跪挡在警察枪口前的传道人
2. “你是香港人来买滤毒罐？”台湾防毒面具相关产品销量上升
3. 818集会：民阵称逾170万人参与，警方数字为12万8千人，示威者最后和平散去
4. 早报：Twitter、Facebook 关停大量来自中国政府、诋毁香港运动的水军帐号
5. “香港之路”：港铁三线市民手拉手成人链 黑夜中照亮狮子山
6. 揭仲：解放军进香港“维稳治乱”的设想和代价
7. 揽炒、新冷战与颜色革命：历史十字路口的香港与北京
8. 澳门反警暴集会不获批，发起人：让更多人知道澳门已经是一个被灭声的地方
9. 梁文道：狼来了——外国势力真的来了
10. 专访朱凯迪：利用黑社会成为镇压机器会成为香港常态吗？

---

## 编辑推荐

---

1. 在加拿大开跑车“炸街”的大陆留学生，为什么反对撑港游行？
2. 一个勇武年轻人的自白：你解决了问题，这帮人就不会出现
3. 帝国容不下温和派？百年前的爱尔兰自治运动如何走向激进
4. 蔡宏政：党国凝视下的台湾旅游
5. 独家专访：那位下跪挡在警察枪口前的传道人
6. 得票98%的一人特首选举：澳门人为何要关心，为何漠不关心？
7. 专访朱凯迪：利用黑社会成为镇压机器会成为香港常态吗？
8. 饭圈政治学：国家成为爱豆之后，重新叙述的民族主义

9. 大坂G20会议饮食：国宴是宣传执政理念的一种方式

10. 教育游戏如何更好玩，一个未来老师的脑洞

---

## 延伸阅读

---

### 詹顺贵：蔡英文应检讨她的观光政策

中国政府将大陆游客来台观光人数95%，是当头棒喝，蔡英文应趁此台阶，重新检讨调整自己的观光产业政策。

### 读者来函：台湾为何与中国大陆渐行渐远

大陆已经给台湾这么多好处，为什么台湾人仍然不买账？答案其实很简单，大陆人给的不是台湾人真正最在意的。

### 数据看两岸30年：在台湾，和大陆交流的面貌是什么？

两岸在1987年开放探亲，在这个交流的“三十而立”之年，双边情势却进入“冷和”。透过数字，我们看见跌宕起伏，以及交流产生的各种故事。

### 谁在制造低价港澳游？起底陆港黑色旅游产业链

大陆赴港旅行团八成是零团价、甚至负团价，但强迫消费却动辄数十万。苗春起涉嫌被强迫购物，在香港意外死亡，店铺出事三天后，便又挤满了大陆游客。

### 陆客赴台自由行突于明日起停签，各大城市涌现排队人潮

根据《端传媒》在各大城市实测结果，截至7/31下午1500为止，北京、广州、武汉等地在通知下发以前，就已在出入境业务网站上取消“个人旅游”的申请选项。青岛、深圳等地仍保有网上预约申请的栏位。

### 大陆游客成为中国对外“政治惩罚”利器？

中国游客锐减，韩国中文导游纷纷转行，甚至去建筑工地打工。旅游人口输出大国能够全然操控游客流向吗？

### 【书摘】蔡宏政：陆客观光的政治与利益

台湾讨论陆客观光，主要会涉及两个相互纠结的问题：第一、陆客来台是否带给台湾经济利益？第二，陆客观光是否会对台湾造成以商围政的冲击？