開放中國觀光客來台與客機直航的成本效益分析

●王塗發／財團法人國家展望文教基金會董事長、台北大學經濟學系教授

一、前言

2008年3月台灣總統大選時，馬蕭配（馬英九與蕭萬長先生）就主張以「兩岸共同市場」（即「一中市場」）來提振台灣經濟。因此，在選前就承諾：當選後要在7月4日開放陸客來台觀光與客機直航，並將鬆綁台商對中國投資的上限（淨值的40％）。在馬蕭的眼中，「一中市場」不僅是振興台灣經濟的一劑仙丹妙藥，更是達成馬英九先生「終極統一」目標的最佳途徑。

為了兌現競選時所開出的支票，在3月22日馬英九先生勝選之後，中國國民黨即積極向中國示好，從江丙坤（中國國民黨副主席）、蕭萬長（時為副總統當選人）、連戰（前中國國民黨主席）、吳伯雄（中國國民黨主席）等爭先恐後地前往中國，卑躬屈膝地拜見中華人民共和國的胡錦濤主席，到6月11日至14日海基會（江丙坤先生為董事長）與中國海協會（陳雲林先生為會長）的兩會協商，都極力向中國輸誠交心。6月13日海基會與海協會在北京簽署中國觀光客來台灣與兩岸週末包機直航兩項協議。

馬政府宣稱，中國觀光客來台灣，自7月起從每天一千人增為三千人，將可透過其在台灣的消費支出，促進台灣經濟。顯然是將這兩項協議（主要是方便中國觀光客來台）視為是促進台灣經濟的特效藥。究竟這兩項協議能對台灣產生多大的經濟效益？是否會帶來不利的負面效果？都是值得我們深入分析探討的課題。本文的主要目的，乃是從社會成本效益的觀點，來評析開放中國觀光客來台與客機直航的淨經濟效益與可能帶來的外部成本。

二、開放中國觀光客來台的利弊分析

（一）利：經濟效益

中國觀光客來台人數每天增加二千人，對台灣產生的經濟效益主要是增加觀光收益。究竟增加的觀光收益會有多少？我們姑且以每天增加二千人（上限），一年增加七

十三萬人次來估算。依2006年觀光年報資料，各居住地來台旅客平均每人每日消費額為210.87美元，其中以來自日本的旅客264.83美元為最高，其次是來自韓國的旅客為195.83美元，而來自港、澳地區的旅客則僅為159.3美元；每一旅客平均在台停留日數為6.92日，平均消費金額為1,459.22美元。如以平均每位旅客每日消費額210.87美元（歷年來最高額）來估算，則一年可帶來約10.65億美元的觀光收益；如以港澳旅客平均每人每日消費額159.3美元來估算，則一年約可帶來8.05億美元的觀光收益。以2006年我國的觀光外匯收入為51.36億美元，約占當年國內生產毛額（GDP）3,644.22億美元的1.4％來評估，中國觀光客每天增加二千人，所可能帶來的觀光收益約占我國GDP的0.2％～0.3％。

然而，馬政府的觀光局副局長謝謂君則認為每年至少可帶來新台幣八百億元的觀光收益（以30.3比1的匯率換算，折合26.4億美元，約占2006年GDP的0.7％），顯然是過度膨脹。一年要帶來26.4億美元的觀光收益，每位中國觀光客平均每天消費額必須至少522.6美元，將是全球來台觀光客消費力最高的日本觀光客平均每日消費額264.83美元的兩倍。一個平均每人國民所得還不到三千美元（僅二千六百多美元）的開發中國家，其每人平均消費能力怎麼可能是一個平均每人國民所得高達近四萬美元的已開發國家的兩倍？這簡直是天方夜譚！更何況每天三千人乃是上限（比原上限增加二千人），不可能天天都能達到上限，而且中國政府還是有所管制，目前僅同意開放一千人。

（二）弊：排擠效應與外部成本

1. 排擠效應

開放中國觀光客來台，每天三千人，每年將可達一百萬人次。若以平均停留台灣七天計算，則未來同一天可能有二萬一千名中國觀光客在台灣，未來知名觀光景點可能擠滿人潮。加上中國旅客平均素質偏低，如隨地吐痰、大聲喧鬧等，台灣整體觀光品質勢必下滑，恐將造成對旅遊品質要求較高的日本與歐美旅客不滿，而產生「劣幣驅逐良幣」的排擠效應；據業界估計，日本旅客一年恐將減少一成以上。如以2007年日本來台旅客1,166,380人次的一成計算，僅日本觀光客減少的觀光收益損失將達2.14億美元。若排擠效應擴及歐美及其他國家，亦以一成估計，則按2006年扣除來自中國觀光客的觀光外匯收入部分，損失將在4.65億美元左右。

如果開放中國觀光客來台會導致台灣整體觀光品質下滑，而產生對歐、美、日等觀光客的排擠效應，則同樣也會排擠到國人的國內旅遊，使部分國人選擇以國外旅遊來取代國內旅遊。保守假設國內旅遊排擠效應僅為排擠外國觀光客效應的一半，則以2006年國內旅遊總支出為68.85億美元的5％計算，損失將達3.44億美元。

因此，如果開放中國觀光客來台，對國內、國外遊客的排擠效應分別達5％與10％，則觀光收益損失將達約8.1億美元。換言之，開放中國觀光客來台的淨經濟效益將為零或最多不到2.6億美元，對我國GDP的貢獻還不到千分之一。這樣的一帖藥方，如何能有效提振台灣經濟？

2. 外部成本

上述淨經濟效益係僅就觀光客之排擠效應來估算，如進一步考慮大量中國觀光客可能帶來的傳染疫病、對生態環境的衝擊、非法滯留、非法打工、犯罪、社會治安與國家安全問題，以及人民幣在台流通的問題等外部成本，則淨社會效益將為負數，即社會成本將遠大於上述淨經濟效益。

首先，就傳染疫病而言，例如2003年由中國傳出的嚴重急性呼吸道症候群（SARS），對台灣就造成相當慘重的傷害。根據國內外各研究機構於2003年第二季所作的預測估計，SARS對台灣經濟的衝擊，不僅旅遊業、空運業、旅館服務業、餐飲業等直接受害，連陸上運輸業（含計程車）、百貨業、娛樂服務業、以及電子資訊業等也都間接遭殃，致我國當年的經濟成長率至少減少了0.6個百分點（台灣經濟研究院預估減少0.6個百分點，行政院主計處預估減少0.8個百分點；亞洲開發銀行預估減少0.9個百分點；德意志銀行預估減少1.3個百分點）。而為了防制SARS，在2003年5月23日，立法院特別三讀通過「SARS防制紓困特別預算」500億元。這筆特別預算就遠超過每天增加二千名中國觀光客來台一年所能帶來的8億至10.65億美元（折合新台幣240億至330億元）。如今為了迎接中國觀光客，一下子開放八個機場，防檢疫的漏洞必然百出，屆時要付出的傳染疫病之社會成本勢必非常高昂。

其次，中國觀光客跳機、非法滯留、非法打工、犯罪，造成社會治安問題，在世界各國已經惡名昭彰。在香港，中國旅客在2001年至2004年間，平均每年犯下約二千件的大小罪案；在2003年、2004年被逮捕的非法勞工一年平均超過五千人。在日本，根據國土交通省「平成十六年版觀光白書」：2004年中國訪日旅客616,009人，刑法犯檢舉件數11,340件，占中國訪日旅客人數的1.84％，占總外籍人士刑法犯檢舉數32,087件的35.2％，嚴重影響日本治安問題。在韓國，於1996年至2004年間，中國訪客平均每年有84,000多人滯留，其中以2002年為最高，入境的中國旅客472,639人，有149,346人滯留，比例高達31.5％。（民進黨政策委員會資料）

在台灣，2001年至2005年間，平均每年逮捕的中國偷渡犯平均一千七百多人；每年編列上億元的預算作為收容中國偷渡客之管理，平均對每位中國偷渡客，台灣每年要付出約八萬元的成本。（2003年編列一億三千八百零四萬元預算。）除了偷渡來台外，還有更多是以假探親或假結婚的方式來台非法工作。在2001年假探親結婚有2,867件，2004年增加到4,973件，對我國勞工的就業形成相當大的威脅。

此外，自2002年開放第二類（自第三地轉赴台灣）和第三類（於國外留學與具有國外永久居留權，包括港澳地區）的中國人士來台旅遊迄今，違規脫團及滯留的中國旅客總共140人，目前已經緝獲112人，還有28人尚未查獲。現在開放中國一般民眾來台，比過去要以偷渡方式冒險來台方便許多，風險、成本也都低得多，未來違規脫團、滯留台灣的人數必然大幅增加。如以馬政府估計的一年來台一百零九萬五千人的10％（僅約為

滯留韓國比例的三分之一）估算，則一年將有約109,500人滯留台灣，不但對我國勞工的就業構成嚴重威脅，而且也會帶來層出不窮的社會治安問題與嚴重的國家安全問題。

不僅如此，為了歡迎中國旅客來台，交通部觀光局的簡體網站甚至刪除我國國名與國旗，且將台北市由首都降格為最大都市。這種自我拋棄主權的行徑，簡直就是喪權辱國。

同時，為了方便中國旅客，更在中國尚未與我簽訂「雙邊貨幣清算協定」前就開放人民幣在銀行、銀樓、旅行社等兌換新台幣。開放人民幣合法兌換，將會面臨相當嚴重的問題，如人民幣偽鈔擾亂國內金融體系、人民幣在台灣大量流通作為交易的媒介等。更有甚者，中國當局將更不可能與我政府簽訂「雙邊貨幣清算協定」，且未來可能會指定台灣與中國之雙邊貿易須以人民幣為計價單位。而台灣目前對中國的出口依賴度又是全世界最高、超過40％，此舉將對台灣未來的經濟發展造成莫大的影響。中國清華大學公共管理學院研究員陳林於2004年6月24日發表於「國際先驅導報」的一篇文章，就建議要以人民幣結匯方式「統一」台灣。他認為在不對稱貿易的前提下，人民幣更有條件採取強勢地位，深入台灣經濟。人民幣既可以深入人們的腰包，更可以深入人們的心房。在這個意義上，人民幣的力量也許有甚於導彈。這可說得夠明白了吧！

一國境內流通該國發行的貨幣，可視為該國「主權」的表徵。如果中國發行的人民幣可以合法在台灣兌換、流通，甚至取代新台幣成為交易媒介，將會被誤認為中國的主權已及於台灣。觀諸於歐盟的統合就是由經濟的統合與貨幣（歐元）的統一開始，此時開放人民幣兌換，實無異是為「統一」鋪路！這與出賣主權、出賣台灣何異？

三、開放客機直航的利弊分析

馬政府依賴「一中市場」來提振台灣經濟的第一帖特效藥是開放中國觀光客來台，為了方便中國觀光客來台，乃一口氣開放八個機場供客機直航。根據行政院各有關機關在2003年8月25日，所發布的兩岸「直航」之影響評估，此一開放政策顯然弊大於利。茲就其利弊分析如下：

（一）利：經濟效益

開放客機直航最主要的效益乃是節省旅客旅行成本與旅行時間。依行政院各有關機關在2003年的評估，以多航點「直航」估計，每年可節省旅客（國人）旅行成本約新台幣132億元（折合美金約4.36億美元），節省旅行時間八百六十萬小時。至於以節省旅客旅行成本與旅行時間來吸引中國觀光客來台，所能產生的淨經濟效益，已如上一節所述，不再贅述。

（二）弊：經濟損失與外部成本

1. 經濟損失

開放客機直航可能造成的經濟損失，可從國人增加赴中國旅遊與台商擴大赴中國投資兩方面來分析。開放客機直航最主要的效益既然是節省旅客旅行成本與旅行時間，就不僅有利於吸引中國觀光客來台，同樣會促使更多的台灣觀光客赴中國旅遊。根據行政院陸委會的統計資料，除了2003年因受到SARS疫情的影響之外，國人赴中國旅遊自1995年的1,532,309人次，逐年增加到2007年的4,627,881人次，平均年增率高達16.8％。假設開放客機直航後年增率會提高十個百分點，則以2007年的4,627,881人次來計算，國人赴中國旅遊一年將多出462,788人次。根據2006年觀光年報的統計資料，國人出國旅遊平均每人次消費額為1,421美元，依此計算，則因開放客機直航致國人赴中國旅遊增加，一年將對中國多支出約6.58億美元。而台灣人民擴大赴中國旅遊、消費，又會造成內需的減少。

依行政院陸委會2003年的調查，開放直航不但不會減少對中國投資，反而會加速台灣的「香港化」與「邊陲化」。行政院各有關機關在2003年的評估報告中亦指出，開放直航後，台商擴大赴中國投資，將造成資金向中國進一步傾斜，並加速產業技術及高科技人才流向中國，進而排擠國內投資及減緩產業升級。另依全國工業總會「2005年台商大陸投資意見調查」結果，在開放兩岸直航對兩岸投資影響方面，表示政府若完全開放兩岸直航會「增加」對中國投資者占52.3％，將「減少」者只占0.8％。這份調查結果顯然印證了：「開放直航後，台商會擴大赴中國投資，將造成資金向中國進一步傾斜。」而去年一年台商對中國投資就已高達99.7億美元，未來因開放客機直航而增加對中國投資，每年將以數十億美元計算。這兩項經濟損失合計，顯然遠超過節省旅行成本4.36億美元的經濟效益。

2. 外部成本：國家安全問題

開放客機直航對台灣可能造成的最大衝擊，不在於上述經濟損失，而在於中國民航機可長驅直入我重要機場，對我國家安全造成嚴重的威脅。根據報載，中國軍方與中國民用航空局，於6月18日在河北石家莊機場進行有史以來首次「航空應急投送演練」，徵用八架民航機演練特種作戰部隊載運、特種作戰行動控制機場等；中國網友還形容，「台灣的回歸露出曙光！」（見2008年6月30日自由時報社論）中國在7月4日兩岸直航前夕，首度舉行民航機投送部隊的演練，很明顯是針對直航的台灣機場而來。而事實上，民航機運送部隊發動奇襲，在歷史上已有慘痛的教訓。例如，1968年捷克發生「布拉格之春」民主運動，前蘇聯的民航機載運特種部隊，迅速攻占首都機場，成功地瓦解捷克民主運動；1979年，前蘇聯利用民航機載運特別行動隊，攻占阿富汗首都喀布爾機場，阿富汗領導人遇害。（見2008年6月30日自由時報社論）

馬政府一口氣開放八個包機直航機場，其中開放花蓮、台東、松山與清泉崗等四個軍民兩用機場，都構成極大的國家安全威脅，無異於讓台灣坐等「木馬屠城」。特別是特種作戰部隊，在五分鐘內即可從松山機場攻到總統府，執行「斬首計畫」！為了乞求中國觀光客來台灣，竟然置國家安全於不顧到如此地步，這樣的外部成本豈是任何經濟效益所能抵得過？！

四、結論

為了兌現馬英九先生在競選時所開出的支票，要在7月4日開放陸客來台觀光與客機直航，6月13日海基會與海協會在北京簽署中國觀光客來台灣與兩岸週末包機直航兩項協議。馬政府將引進中國觀光客來台，視為是促進台灣經濟的特效藥。為了方便中國觀光客來台，馬政府一口氣開放八個包機直航機場，其中包括花蓮、台東、松山與清泉崗等四個軍民兩用機場。

透過客觀的量化評析，我們發現，開放中國觀光客來台的淨經濟效益相當有限，將為零或一年最多不到2.6億美元，對我國GDP的貢獻還不到千分之一。但同時會帶來巨大的外部成本，包括傳染疫病、對生態環境的衝擊、非法滯留、非法打工（排擠國內勞工的就業）、犯罪、社會治安與國家安全問題、人民幣在台流通問題，以及拋棄主權的問題等。大量開放中國觀光客來台，實無異於「引狼入室」！

而開放客機直航的經濟效益則更小，且經濟損失遠大於經濟效益。不過，開放客機直航對台灣可能造成的最大衝擊，則在於中國民航機可長驅直入我重要機場，對我國家安全造成嚴重的威脅。特別是開放花蓮、台東、松山與清泉崗等四個軍民兩用機場，實無異於讓台灣坐等「木馬屠城」。為了乞求中國觀光客來台灣，竟然置國家安全於不顧到如此地步，真是不可思議！◆