開放中國觀光客來台的國安衝擊

●徐永明／東吳大學政治系助理教授

一、前言

2008年7月4日，台灣開啟了與中國之間第一次包機直航與觀光客來台的合併行動，而且可預期地，這樣的包裹政策會成為長期而持續的互動行為，甚至在台灣對中國巨幅投資之外，另一個台中關係的重要內涵。這樣的交流管道的建立，對台灣而言是新的挑戰，範圍波及社會、經濟、文化，乃至於民心與菁英的組合，因為自1949年以來，台中關係的發展是在隔絕，或是管制中進行，甚至在九〇年代中國改革開放之後，台中關係的交往還是採取政經分離的策略，而在民間交流方面則是採台灣單方面的開放，證諸平均一年台灣有數百萬以上的民眾訪問或是長居中國，而中國則僅有不及十餘萬名的參訪團、漁工、非法移民等，顯示一個失衡的狀態。

「（台灣）單方面開放」與「交流失衡」可以說是前一階段台中關係的重要內涵，而產生的影響則是在風險管控之下來利用中國崛起的經濟機會，這與日前馬英九總統所說的：「極大化中國機會」的差別在於：風險的管控。因此，本文對於開放中國觀光客來台的國安衝擊分析，也是從風險管控的角度來分析，探討這樣的政策變化對於台灣在「短期社會與文化的衝擊」、「中期經濟依賴的形成」，以及「長期『親中』聯盟的建構」三個層次所造成的影響。簡言之，開放中國觀光客來台的國安效應，不只是在機場開放數目與航道截彎取直等軍事考量上，還有其短中長期的效應。

二、短期社會與文化的衝擊

7月4日的意義，在於中國觀光客「直接」且「大量」來台，所以短期的社會文化效應在於干擾台灣主體性的發展，尤其當馬政府決定以極大化中國機會作為施政的新思維時，中國觀光客來台將成為台灣社會文化上的重要景觀。

以外國的例子來看，中國觀光客帶來了消費力、帶來旅館住房率，但也同時夾帶了生活文化的落差，如吐痰、大聲喧嘩，以及安全上的非法移民與犯罪問題，而這些效應和副作用，在台灣將會受到前所未見的詳細檢視，效應也將隨之放大。因為中國對於台灣的是極特殊的存在，特殊性來自於台灣民眾的心目中存有兩種極端的意象拉扯，無論是「同胞與機會」或「敵國與威脅」論者，都想急於找尋證據來印證自己的假設。除了

在「是否獲得實質利益」上有共識外，這樣的「注視」除了讓持有兩種不同想像的台灣人民分頭找出自己與中國的同與不同，同時也可能使這兩批人的內部歧見更浮出水面，成為社會團結的風險來源。

三、中期經濟依賴的形成

短期而言，馬政府的關切重點是在承擔上述社會文化遭受衝擊的風險外，要看到中國觀光客對台灣的經濟產生實質幫助，但即便中國觀光客真的展現了消費力讓馬政府在這點上解套了，台灣仍要面臨第二層考驗，就是經濟依賴的形成。

台灣近年來的主要經濟課題是邁向知識經濟的產業轉型，無論是傳統產業提升附加價值，還是發展生科等高科技產業，都需要台灣產業的關注投資與耐心研發。未來如果真的藉由中國觀光客來台而改善了收入，讓錢突然變得好賺，則依照台灣人一窩蜂的投資習性，只怕向中國依賴的心態會比香港更為明顯，而香港目前的經濟現況正是呈現一種過度依賴中國的狀況。過去有人憂慮過「兩岸共同市場」並將此次中國觀光客來台視為共同市場的鋪路階段，事實上，在缺乏貨運直航的情況下，台灣產業並未獲得更靈活的設廠與外銷環境，現在可能面臨的條件可能比共同市場更不堪。

當民間與企業的注意力多放在如何從中國觀光客身上獲利時，對於產業轉型的排擠效用就會越大，使得未來的經濟發展更要依靠這筆觀光收入，如此一來，台灣經濟與產業自主性就會面臨極大的風險，尤其馬政府近來的諸多基本準備措施都被發現嚴重不足，卻只想儘快讓中國觀光客來台以轉移民眾對經濟問題的關注時，很難讓人相信，這樣的政府對於中、長期的產業衝擊已經做好因應策略的準備。

四、長期「親中」聯盟的建構

我們不會去討論台灣對美日的經濟依賴，也不會特別關注為數可觀的日本觀光客，就在於其他國家對於牢牢掌握台灣沒有這麼大的興趣。而台灣除了都想從中國觀光客身上獲取利益之外，另一個共識就是對於中國統戰心態的認知，無論是機會或威脅論者，都不會樂見中國輕易掌控台灣的政治與社會，而很遺憾地，中國觀光客來台的長期風險就在這裡。

從7月4日之前的包機安排就可以發現，雖然馬政府不斷對中國釋出善意，並宣傳這是兩會協商的結果，實際上主導權仍是在中國的手上。即便台灣單方面地開放了每天三千人，透過八個機場入境，中國一聲令下就變成了每天一千人。換句話說，如果中國觀光客真的成為馬政府的經濟救命仙丹，這個救命丹將掌握在中國的手上。

另外一項值得觀察與憂慮的是，中國對於這樣的控制能夠細緻到什麼程度。最近已經出現中國來台設立旅行社的消息，對於「團進團出」的中國觀光客來說，要住什麼飯店、搭哪一家的遊覽車、到哪個景點和紀念品中心消費，規劃權統統抓在旅行社手上。

如果中國觀光客真的帶來龐大利益，這個規劃權所牽涉的人事物將非常廣泛，而這些人很可能為了維持利益分配，成為台灣島內最忠實的中國擁護者。

換句話說，中國所嫻熟的以商圍政手法，將從隔著一條海峽的台商，直接搬到台灣上演。並透過新的利益同盟，直接影響台灣人民的政治與認同傾向。除了同盟內既得利益者將忠實擁護外，在同盟外的也難保不會加倍展現對中國的忠誠，來換取瓜分利益的權利，而這樣的情況將深入台灣的各縣市，不再是一海之隔的上海、廈門，也不再侷限於幾個大企業首腦的親中發言，而是在各位的身邊發酵，輕則讓訴求台灣主體性的聲音沈默，重則使這些聲音轉向。

至此，馬政府無論是基於經濟需求，還是選票考量，都必須與中國充分配合，上至中國移民門檻的開放，下至縣市長的提名人選，只要中國願意，都能對馬政府產生極大的影響力。而當這些劇本一一實現時，也再無「國安」考量的必要，而僅剩下維持治安的考量了。

五、初步結論

上述的風險要成立，大抵有兩個前提，第一個是台灣政府的讓步，這部分目前已有明顯跡象，第二個是中國觀光客帶來的經濟效益，而站在民間的立場，既然開放了就是要賺到錢，這方面的動能將持續存在，尤其是在馬政府對於當前經濟問題缺乏正確認識與有限解決方案時。換句話說，面臨上述風險台灣人無法心存僥倖，必須確確實實地做好各種準備。

在經濟上，我們仍要繼續提醒政府與產業，必須牢牢緊握經濟的自主性。相較於其他先進國家，中國並非態度友善且經濟穩定的大國，各種因為中國觀光客而生的獲利條件，都具有極大的變數，而且並非操之在我。當中國未來要解決各種國內問題，如失業與貧窮、經濟泡沫崩潰等重大危機時，我們沒有理由相信中國會優先考慮台灣的利益，而在不犧牲台灣的前提下持續餵養觀光效益。台灣的產業條件也並非差到非靠中國不可，如果政府的產業發展方向正確，協助各企業研發或轉型，那才是對台灣經濟的實質保障。

更重要的是，開放與接觸成為不可逆轉的發展時，必須找到適切的台灣人自我定位，畢竟從隔離到接觸發展轉換仍過於倉促，其中最難調適同時也給予中國最大操作空間的，就是台灣人的心理準備。在此「和而不同」或許可以作為一種新的詮釋方式，即中國當然可以合作，但台灣依然不是中國，這樣平和但堅定的主體意識，將是台灣國安的最重要的一條防線。

無論各位想要的兩岸終局安排為何，台灣的主體性越高，籌碼就越多。相反地，當台灣人對於身旁林立的五星旗沒有特別感覺時，中國也將不必特意談「統一台灣」的課題，而這很可能是各位在想盡各種辦法從中國觀光客身上賺錢時所始料未及的。◆