

調 查 報 告

案由：據報載：為執行週末包機直航政策，在未有相關配套措施下即開放 8 機場直航，復因來臺中國觀光客遠低於預期，對於機場設備閒置與浪費情形未能有效改善，相關機關及人員有無違失，認有深入瞭解之必要乙案。

調查意見：

基於海峽兩岸經貿往來與文化交流日益密切，並期能加速吸引大陸旅客來臺觀光，減輕兩岸人民往來需繞經第三地間接通航所造成之時間及金錢成本的浪費與不便，並因應我國空運業者經營日益困難極待開拓營運空間之需求，避免遭到國際邊緣化，朝野執政期間均有意願推動兩岸直航政策，故政府早自 92 年初即開始試辦實施春節包機，95 年起進一步擴大為四項專案包機，包括節日包機機制化、專案貨運包機、緊急醫療包機與特定人道包機等均相繼開通，惟因前執政團隊政策未明致進展有限。迄自 97 年 5 月 20 日馬英九總統就任，開放兩岸直航與擴大吸引大陸旅客來臺觀光即已列為當前政府重要施政目標，並自同(97)年 7 月 4 日起優先實施兩岸周末包機直航，嗣於 12 月 15 日起擴大為平日包機直航，惟其政策立意雖佳，但因倉卒實施，致核定與執行過程失序，實施績效與預期目標差距甚大，允應檢討改進，謹將相關調查意見臚陳於后：

- 一、行政院及相關機關未將兩岸直航落實納入施政計畫並編列執行預算，尤以各通航機場所需海關、入出境及移民查驗、疾病防疫、動植物檢疫與安檢（CIQS）等設施及人力，仍未積極檢討適當配置，倉卒執行，顯欠週妥：

- (一)查 83 年 7 月 5 日大陸工作會議經濟分組議題六即有決議：兩岸通航涉及事項極多，均需詳予研議事先妥為準備。而準備之方式宜由各權責機關就主管事項進行研議並訂定工作方案，納入年度計畫中。其中有關政策層面，如國家安全、航線定位、直航實際帶來之利弊、旗證問題，以及彈性作法之策略等，由陸委會評估規劃；有關技術層面，……由交通部主辦。行政院游前院長錫堃嗣於 91 年 7 月 24 日行政院院會指示：主管部會應就「挑戰 2008：國家發展重點計畫研討會」所作結論，在一個月內研擬具體工作計畫及執行時程，並將三通議題之準備工作納入管考。
- (二)惟因以往執政團隊政策未明，政治面未取得和解與共識，雙方對通航之互信基礎不足及兩岸直航後臺灣空防作戰縱深及預警時間縮短，對國家安全影響衝擊甚大等因素未能克服，致進展有限，相關機關因兩岸直航政策未明，尚無時間表，致均未落實納入施政計畫並編列執行預算。嗣為落實馬總統於 520 就職演說所提有關兩岸直航政策之競選政見，爰將推動兩岸週末包機及大陸觀光客來臺列為新政府致力於兩岸經貿關係正常化協商的最優先政策目標。並於去(97)年 5 月 22 日行政院第 3093 次院會始通過交通部所提「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」，相關機關於接獲指示後，對於實施週末包機及大陸觀光客來臺觀光所需之軟硬體設施、人員、經費及其相關法制、安全管理作業，始積極進行規劃、演練與籌編，並迅於 7 月 4 日即進行兩岸週末包機首航，致作業不及，倉卒實施，尤以部分通航機場所需海關、入出境及移民查驗、疾病防疫、動植物檢疫與安檢 (CIQS) 等設施及人力，仍未

積極檢討適當配置，顯欠允當。

- (三)茲因兩岸週末包機飛航航點第一階段即開放國內 8 個機場，由於出入境原則需比照國際線通關方式辦理，其中桃園及高雄機場原即為國際機場，且已有數年飛航兩岸包機之經驗，CIQS 機制完備，尚無執行問題；花蓮、臺東、澎湖馬公及金門機場因包機飛航量甚少(詳附表 5)，採任務機動調配支援亦尚無不可。惟查臺中航空站 93 年 3 月 3 日以來，業已飛航 4,561 架次國際包機，載運旅客高達 42 萬餘人；復查松山機場雖於 97 年 7 月 2 日倉促完成兩岸週末包機通航準備，但近年因第 3 高速公路與臺灣高鐵陸續完成，運量急速下降，97 年松山航空站使用效率預估僅及原設計運量之 29%，週末包機直航之實施，雖可適度解決航站設施閒置並提升使用效率，惟入出境及移民查驗、疾病防疫、動植物檢疫與安檢等設施及人力機制均需新增配合建置，致人力設備調配問題造成甚大困擾。執行初期雖請相關機關自行調配因應，惟查週末包機階段，飛航松山機場班次計 405 航次，幾已與飛航桃園機場 437 航次接近，又 97 年 12 月 15 日第二階段平日包機通航以來，飛航松山機場班次更由每週 17 航次機增至 47 航次，按 CIQS 設施及人力，未積極檢討適當配置，機動調配已難因應，且因人員長期加班疲累與對場地不夠熟悉，易滋生危險及造成安全漏洞，允應儘速檢討改善。

二、兩岸週末包機對於臺商往返兩岸固有助益，惟對吸引陸客來臺，偏離預期目標人數甚鉅，成效不彰：

- (一)財團法人海峽交流基金會(下稱海基會)董事長江丙坤先生與海峽兩岸關係協會(下稱海協會)會長陳雲林先生於 97 年 6 月 13 日達成協議簽署「海峽

兩岸包機會談紀要」之同時，並簽訂「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」，依據上開協議第二條議定海峽兩岸旅遊具體安排，約定接待一方旅遊配額以平均每天三千人次為限，致中央與各地方政府及民間均引頸企盼能有效提升臺灣觀光產業。

- (二)惟依據「海峽兩岸包機會談紀要」第八項規定，申請程序。包機承運人按照各方規範逐月申請飛行班次，每次飛行前十五日提出申請。惟查兩階段直航包括 97 年 7 月 4 日周末包機首航與同年 12 月 15 日平日包機首航，因公告時實施時間緊湊作業不及，均未循規定程序辦理，應予改進。
- (三)復依內政部入出國及移民署提供之 97 年兩岸週末包機乘客來源統計(詳附表 4)資料顯示，經由兩岸週末包機入境大陸旅客人數僅 35,029 人，出境大陸旅客因有轉赴他地之原因致人數更少，僅為 33,274 人，分別僅占兩岸包機乘客總人數之 20.72% 與 18.94%，若以週末包機實施僅 24 週計 95 日平均計算，經由週末包機來臺之大陸客每日平均只有 369 人，僅略為超過原宣示陸客來臺人數之一成(12.3%)。
- (四)另據交通部觀光局初步分析，目前大陸觀光客來臺人數未符預期之可能原因計有：1. 大陸方面第一階段開放之省市及組團旅行社有限，僅有 13 省市，33 家旅行社。2. 大陸旅客申請來臺之手續繁瑣費時、作業急促。3. 週末包機機位每週僅有 18 班次往返，又大陸幅員廣濶卻僅開放 5 航點，且近 9 成機位為臺商及其眷屬所取得，剩餘機位不足以因應大陸觀光客之殷切需求。4. 適逢大陸北京舉辦奧運，短期影響旅客出國意願。5. 大陸方面初期核發之領隊證張數有限，影響業者出團量。6. 部分來臺旅客需

向大陸組團業者繳納高額保證金，已影響大陸旅客來臺人數。7. 部分業者傳言大陸官方介入指定我方接待旅行社，有所謂小名單及黑名單情事等。綜上，足見兩岸週末包機因倉卒實施，執行過程中雙方認知仍有相當差距，對於臺商往返兩地固有助益，惟對吸引陸客來臺人數則偏離預期目標甚鉅，成效不彰。

三、未審慎考量市場需求、臺商分布、機場運能、轉機便利性及旅遊景點等因素，即率爾一次開放 8 座機場，惟自 97 年 9 月起實際僅存桃園與松山兩機場尚有兩岸直航包機起降，第二階段實施迄今亦仍有 4 座機場尚無兩岸直航包機申請，對於原已存在之機場設備閒置與浪費情形仍未能藉兩岸週末包機直航有效改善，亦需檢討改進：

- (一) 依據上開「海峽兩岸包機會談紀要」中明列，兩岸週末包機自 97 年 7 月 4 日起正式開始實施，我方有 8 個航點（臺北松山、桃園、臺中清泉崗、高雄小港、花蓮、臺東、澎湖馬公、金門尚義等機場），中國大陸有 5 個航點（北京首都、上海浦東、廣州白雲、廈門高崎、南京祿口等機場），雙方直接對飛，每週五至次周一各有 18 個往返班次，合計 36 班次。
- (二) 再據交通部民航局提供之 97 年 7 月 4 日至 12 月 14 日第一階段兩岸週末包機我國航點載客統計（詳附表 3），桃園機場共飛航 269 班次，松山機場共飛 142 航次，高雄機場僅飛 11 航次，且自同年 9 月份起即無往返包機，臺中（1 航次）、花蓮（2 航次）、馬公（3 航次）等 3 機場自 8 月份起亦無往返包機，臺東及金門機場則自始即無航空公司申請週末包機。復分析 97 年 12 月 15 日起第二階段平日包機航班時刻表，

除桃園及松山仍甚為熱門外，高雄及臺中每週分別僅有 3 班次與 2 班次往返兩岸包機，花蓮、臺東、澎湖、金門等 4 座機場仍無兩岸平日包機起降，足見，政府開放兩岸週末包機之初，未能審慎考量市場需求、臺商分布、機場運能、轉機便利性及旅遊景點等因素，即率爾一次開放 8 座機場，自 9 月起實際僅存桃園與松山兩機場尚有兩岸直航包機起降，第二階段實施迄今(98 年 1)月亦仍有花蓮、臺東、澎湖與金門 4 座機場尚無兩岸直航包機申請，其中花蓮、臺東、澎湖等 3 座機場 97 年使用效率分別僅及規劃運量的 12%、43% 與 40%，高雄機場亦僅有規劃運量的 41%，松山機場更因高鐵通車以致西部航線幾已全面停航，縱然加上 97 年下半年周末包機直航之利多，使用效率亦僅及原設計容量之 29% (詳附表 2)，對於原已存在之機場設備閒置與浪費情形仍未能有效改善，允應檢討改進。

四、松山機場多年來存廢未定，外觀老舊，設施機能不足，且未充分考量缺乏海關、移民、安檢、防疫與動植物檢疫等配合機制 (CIQS)，倉卒執行，旅客迭有怨言，有損國家形象，亦有未當：

查松山機場自 68 年桃園國際機場啟用後，原有之國際航線業已全部遷移至桃園機場作業，近 30 年來僅經營國內線航線，且因是否遷出臺北市中心問題爭議多時，致航站多年未曾大幅整修，包括證照查驗、安全檢查、海關查驗、疾病檢疫、動植物檢疫、退稅服務及外幣兌換等通關動線及出入境服務流程相關設施均付之闕如，重要聯外交通之捷運線亦需至 98 年始能通車，兩岸週末包機通航之始，整個航空站猶如一個大工地，動線不良，設施不周，旅客怨聲載道，忝有首都機場之稱號，猶且不如大陸地區新建之地

方機場，實有損國家形象，亦有未當。

五、兩岸直航政策立意雖佳，短期內兩岸週末包機亦為大多數民眾所接受，惟倉卒實施中對於衍生之國防安全、治安維護、防疫檢疫、走私取締、飛安事故調查權責，以及對於臺灣經貿發展及社會文化交流之衝擊等問題仍無暇深入研究，本院 97 年 12 月 24 日赴行政院進行中央巡查過程中已進行初步分析說明(請詳附錄)，本報告不再贅述，茲為因應今後擴大全面直航之需求，行政院允應落實評估影響層面，並及早妥為研擬對策，俾在有尊嚴、有秩序與有安全之前提下凝聚朝野共識，維護臺灣人民之最大利益，並期能創造兩岸雙贏之局面。

處理辦法：

- 一、檢送調查意見函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、茲因兩岸空運直航政策之成效與發展向為全民所關注，本報告案由、調查意見、處理辦法及附表與附錄擬全文上網於網際網路對外公布。
- 三、檢附派查函及相關附表，送請交通與採購委員會、內政與少數民族委員會、財政及經濟委員會、國防及情報委員會聯席會議處理。

附表 1 兩岸週末包機直航重要時點大事紀

日期	項 目
97 年 5 月 20 日	馬英九先生於中華民國第 12 任總統就職演說中重我們已經做好協商的準備。希望七月即將開始的週末包機直航與大陸觀光客來臺，能讓兩岸關係跨入一個嶄新的時代。
97 年 5 月 21 日	行政院大陸委員會召開「研商兩岸包機我方新增航點相關事宜」會議
97 年 5 月 22 日	行政院 3093 次院會通過交通部所提「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」
97 年 5 月 23 日	交通部邀集 CIQS 相關單位召開「松山機場因應兩岸直航包機有關旅客動線及 CIQS 設施事宜會議」
97 年 5 月 27 日	交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」(法制作業及安全維護)工作事項第 1 次跨部會協商會議
97 年 5 月 30 日	行政院大陸委員會舉辦「兩岸包機準備工作相關事宜」會議，指示各相關機關應確實依「兩岸包機準備工作分工及執行時程表」所訂各項應辦工作辦理。
97 年 6 月 3 日	交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」(設施整備及行政配合)工作事項第 1 次跨部會協商會議，並修正確認作業時程檢核表及及聯絡窗口名冊
97 年 6 月 5 日	交通部民航局完成金門航空站機場設備及包機運作測試及演練。
97 年 6 月 5 日	交通部民航局完成臺中航空站機場設

	備及包機運作測試及演練。
97年6月10日	1. 國家安全局召開「研商兩岸週末包機安全維護工作有關事宜」會議 2. 交通部民航局完成馬公航空站機場設備及包機運作測試及演練。
97年6月11日	交通部民航局完成臺東航空站機場設備及包機運作測試及演練。
97年6月12日	1. 交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」(法制作業及安全維護)工作事項第2次跨部會協商會議，因故取消。 2. 交通部民航局完成花蓮航空站機場設備及包機運作測試及演練。
97年6月13日	財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤先生與海峽兩岸關係協會會長陳雲林先生簽署「海峽兩岸包機會談紀要」，做為後續雙方執行週末客運包機之依據。
97年6月16日	行政院大陸委員會舉辦第2次「兩岸包機準備工作相關事宜」會議，指示各相關機關應確實依「兩岸包機準備工作分工及執行時程表」所訂各項應辦工作辦理。
97年6月19日	1. 行政院第3097次院會決議依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第5條第2項規定核定財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會簽署之「海峽兩岸包機會談紀要」與「海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議」。 2. 交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」(設施整備及行政配

	合)工作事項第2次跨部會協商會議
97年6月20日	交通部函頒「國籍航空公司申請飛航兩岸週末客運包機作業程序」及「大陸籍航空公司申請飛航兩岸週末客運包機作業程序」。內政部入出國及移民署同日修訂發布「大陸地區人民來臺從事觀光活動許可辦法」、「大陸地區人民來臺觀光送件須知」、「大陸航空公司機組員、先期作業人員、機場維修人員及駐點人員入出境許可須知」
97年6月25日	交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」(法制作業及安全維護)工作事項第3次跨部會協商會議
97年7月1日	交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」(設施整備及行政配合)工作事項第1次跨部會協商會議
97年7月2日	交通部民用航空局完成「松山機場因應兩岸週末包機之測試及演練」
97年7月4日	完成兩岸週末包機首航
97年7月15日	交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」(法制作業及安全維護)工作事項第4次跨部會協商會議
97年8月8日	交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」後續專案管理第1次工作會議
97年9月16日	交通部召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案」後續專案管理第2次工作會議
97年9月17日	行政院人事行政局召開「兩岸週末包機及大陸觀光客來臺方案所涉及航空站之海關、入出境、通關、及檢疫服務等相關機關人力配置及運用評鑑結

	論報告(初稿)」會議
97年10月	臺北市政府文化局將松山機場「第一航站大廈正面外牆」列屬歷史記憶之文化資產，機場航廈外觀不能隨意更新。
97年11月6日	馬英九總統針對「第二次江陳會談」舉行記者會中亦指出：以包機直航來講，民進黨做的是春節包機，前進到節日包機，我們從節日包機再前進到週末包機，這一次江陳會把週末包機再往前推進到平日包機，未來再把平日包機變成平日班機，一步一步往前走。……這一個由民進黨開頭，國民黨收尾的措施，基本上是以臺灣為主。
97年12月15日	兩岸包機直航正式啟動

資料來源：監察院依據行政院大陸委員會及交通部民用航空局資料彙編而成。

附表 2 週末包機直航之我國 8 座機場規劃容量與使用效率統計

航空站	客運容量 (人次/年)	運量(人次/年)				使用效率(%)			
		94 年	95 年	96 年	97 年	94 年	95 年	96 年	97 年
桃園站	29,000,000	21,700,702	22,857,445	23,425,794	20,313,399	75%	79%	81%	76%
台北站	11,000,000	7,596,578	6,728,709	4,470,859	2,898,185	69%	61%	41%	29%
高雄站	10,290,000	7,374,217	7,130,321	5,717,242	3,895,391	72%	69%	56%	41%
馬公站	4,400,000	1,800,714	1,749,535	1,692,045	1,600,222	41%	40%	38%	40%
花蓮站	3,640,000	915,308	704,580	565,550	386,671	25%	19%	16%	12%
台中站	1,510,000	692,356	693,378	781,388	1,025,884	46%	46%	52%	74%
台東站	860,000	598,690	484,632	457,007	342,847	70%	56%	53%	43%
金門站	1,000,000	1,447,989	1,435,153	1,466,235	1,587,440	145%	144%	147%	159%

註:1. 97 年運量統計至 11 月底止。

2. 使用效率係以截至 11 月底之運量推估全年運量後計算。

3. 資料來源：交通部民用航空局

附表 3 97 年兩岸周末包機我國航點載客統計表

航點	飛航班次	國籍航空公司			大陸籍航空公司			載客率 (%)	合計			
		提供座位數	載客數	載客率 (%)	飛航班次	提供座位數	載客數		飛航班次	提供座位數	載客數	載客率 (%)
桃園	269	182,706	158,726	86.9%	168	62,560	52,242	83.5%	437	245,266	210,968	86.0%
松山	142	48,160	43,034	89.4%	263	95,334	77,989	81.8%	405	143,494	121,023	84.3%
臺中	1	336	332	98.8%	0	0	0	0.0%	1	336	332	98.8%
高雄	11	3,356	2,696	80.3%	0	0	0	0.0%	11	3,356	2,696	80.3%
花蓮	2	720	370	51.4%	0	0	0	0.0%	2	720	370	51.4%
臺東	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
馬公	3	1,056	882	83.5%	0	0	0	0.0%	3	1,056	882	83.5%
金門	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	428	236,334	206,040	87.2%	431	157,894	130,231	82.5%	859	394,228	336,271	85.3%

資料期間：97 年 7 月 4 日至 97 年 12 月 14 日

資料來源：交通部民用航空局

附表 4 兩岸週末包機直航乘客來源統計表

機 場	入 境					出 境				
	國人	大陸	台無戶籍	外人	小計	國人	大陸	台無戶籍	外人	小計
合 計	125324	35029	363	8316	169032	134161	33274	341	7902	175678
百分比%	74.14%	20.72%	0.22%	4.9%	100%	76.37%	18.94%	0.19%	4.50%	100%
桃園機場	77443	20274	217	5420	103354	85269	19195	212	5337	110013
松山機場	46299	14381	144	2891	63715	46927	13706	122	2558	63313
高雄機場	1045	112	2	4	1163	1448	111	3	6	1568
花蓮機場	192	0	0	1	193	176	0	0	1	177
馬公機場	179	262	0	0	441	179	262	0	0	441
台中機場	166	0	0	0	166	162	0	4	0	166

資料期間：97年7月4日至97年12月14日

資料來源：內政部入出國及移民署

附表 5 國內機場飛航國際包機統計表

航空站別	開放時間	至 97 年 11 月底飛 航國際包機架次
花蓮航空站	90.4.27	232
馬公航空站	92.1.10	32
臺中航空站	93.3.3	4,561
金門航空站	93.3.19	10
臺東航空站	92.8.21	7

資料來源：交通部民用航空局

註：桃園國際航空站與高雄國際航空站因有定期班機飛航故未統計於內。

附 錄

案由：政府自 91 年實施「小三通」，至今年「擴大小三通」，於二次江陳會後，更簽訂了空運、海運、郵件與食品安全四項議題，雖有助於解決兩岸交流之問題，但面臨臺灣與大陸兩岸全面開放，人貨往來密集，將無可避免地衍生國防安全、治安維護、防疫與走私取締等問題，行政院如何預為評估影響層面及研擬因應對策？

說明：

一、國防安全問題：

- (一) 中共航機、商船可能進行偵蒐、滲透、突襲等：兩岸「直航」後，中共可利用民航機及商船合法穿越台海上空及進入我領海及機場、港口，進行偵蒐、滲透乃至突襲，影響空防、海防及地面安全之維護。
- (二) 識別監控困難：由於台海縱深短淺，不利於機、船之識別監控，尤其中共軍機以偽裝、欺騙方式對我奇襲，則我可獲得預警的時間更顯不足，應變愈趨困難。
- (三) 國安漏洞：截至本(97)年止，大陸文教專業人士較去年同時略為增加 14.9%(累計 16,850 人次)，移民署在 8 月初「行政院治安會報」裡說明，自開放中國專業人士來台交流，發現有現任或曾任如人大、政協等黨政軍職務人士來台，卻未據實填報。邀請單位也出現有故意或漏填情事，這說明政府機關橫向或縱向聯繫出現嚴重漏洞。
- (四) 空運直航導致禁航區破功：據 10 月 7 日媒體報

導，軍方堅持新航線不得直接切進海峽中線原則，但又得配合政府截彎取直節省飛航時間要求下，未來兩岸直航的北方航線，將以台北往北的B576航線，在通過海峽中線北端端點附近空域後，即轉西飛往上海，將可大幅縮短兩岸飛航往來時間，但由於是繞過海峽中線的北端起點，再轉向飛往上海，過去被列為禁航區長達五十年之久，位在海峽中線北端的軍方R8禁航區，因失去防衛意義，恐將因此被迫取消，我國空軍訓練空域也將因此進行調整。

二、國際地位暨戰略形勢改變：

- (一) 中共可能藉兩岸「直航」定位為特殊管理的國內運輸，因此，須預防中共藉凸顯兩岸「直航」係「國內事務」而進一步壓縮我國國際地位，影響各國對台政策。
- (二) 另兩岸「直航」可能讓各國認為是大陸區域影響力的進一步擴張，並進而調整其區域戰略部署，同時也可能影響臺灣作為防堵中共擴張政經影響力的橋頭堡地位，對此皆必需未雨綢繆，預為防患。

三、對社會及治安的衝擊：

- (一) 對國內治安構成負面影響：包括大陸人民非法偷渡來台(89年至97年10月經查獲非法偷渡人數近3萬9千人)、在台非法打工、逾期滯留，以及走私(尤其是毒品、槍枝、農漁畜產品走私)、組織犯罪等治安問題。推動「直航」及全面「三通」，若未經協商及建立完整配套，可能加劇上述治安的問題。甚至有中國旅遊團一下飛機，

就被人蛇集團接走案例，

- (二) 人口及就業政策須調整：「直航」及「三通」將加速兩岸社會之融合，衍生通婚、大陸人民來台定居、工作等問題。尤其，兩岸通婚目前已近二十萬對，且每年增加約三萬對，因大陸配偶多屬經濟依賴人口，且其中不少與臺灣配偶年齡差距甚大，未來勢必影響人口結構。另外，大陸技術人員及基層勞力若來台工作，對國內就業體系亦將構成衝擊。
- (三) 社會福利負擔增加：大陸配偶增多及大陸人民來台定居、工作等，若無適當的政策配套，可能使經濟弱勢人口持續增加，形成我社會福利的長期負擔。
- (四) 教育政策問題：兩岸往來頻密後，大陸台商子女教育及返台後如何適應，以及兩岸通婚第二代如何融入臺灣社會等問題，都有賴政府教育政策作出因應調整。

四、防疫與走私取締問題：

- (一) 大陸為多種惡性動物及植物傳染病疫區，惟大陸向不主動向外界公布其疫情與防治資訊，致相關疫情資訊及防治措施不明，因此兩岸人員、動植物密切往來之後，勢必將面臨更大之疫病蟲害入侵風險，加上兩岸距離很近，只需 40 分鐘就可以抵達，而一般疫病的潛伏期達數小時甚或數週之久，必須有完善的疫病防治機制，並投入更多的人力與資源，才能確保國民的健康。
- (二) 入出境旅客防疫部分：

行政院衛生署疾病管制局雖於 7 月 4 日~10

月 13 日針對入境旅客體溫異常 34 人次已完成追蹤，且所有個案皆已痊癒或經醫師診察為非法定傳染病（醫師診察結果以感冒、喉嚨發炎為主，採檢 28 人次登革熱、瘧疾分別採檢 16、12 支檢體；檢驗結果皆無異常，惟查該局面臨檢疫人力不足之窘境，對此應積極檢討並規劃、調度人力配置，以資因應

（三）動植物防疫檢疫部分：

據報載兩岸開放直航，國內各機場班次變多，但全台機場防疫犬只有 23 隻，根本不夠，以檢疫犬數量最多的桃園機場來看，1 天至少有 200 個飛機架次，15 隻防疫犬，每隻每天最多檢查 8 個班次，還有 65% 的班次就無能為力，而小港只有 4 隻，台中機場 1 隻也沒有，讓人擔心防疫會出現漏洞。另據悉動植物檢疫人員，由於兩岸週末包機後新增業務，亦與衛生署疾病管制局相同，皆面臨調派人力不足吃緊之問題。

五、經濟衝擊（負面影響）

- （一）邊陲化的風險：「直航」及全面「三通」，將造成國內產業發展及整體經濟結構的根本變化，全面加速兩岸經濟結合的深度及廣度，若不能強化臺灣經濟自主性及活力並透過完整協商建立配套措施，則臺灣經濟有被磁吸及遭到「邊陲化」的風險。
- （二）根據經濟部統計，截至 97 年 9 月底，核准台商赴大陸投資佔對外投資比重達 55.3%，大陸已成我國對外投資最多的地區，對大陸市場的依賴度

升高，削弱我反經濟制裁能力。

- (三) 產業空洞化及失業等問題：「直航」及全面「三通」後，可能造成關廠、產業外移、內需減少及失業擴大等問題，必須有配套措施來緩和可能的衝擊。
- (四) 金融風險增加：「直航」及「三通」造成兩岸經濟連動性升高，國內金融市場特別是股市及房地產市場，也將容易受到大陸經濟及金融的影響，整體金融風險必然升高。
- (五) 核心技術流失：「直航」將使台商擴大在大陸的投資，在兩岸產業技術差距日益縮小的狀況下，臺灣核心技術及高級技術人力流向大陸的可能性也將提高。

六、人力配置不足問題：

- (一) 目前航警局約有 1600 名警力，擴大直航後，可能需要再補近 500 名警力，由於無法立即補足，航警局初步重點在安檢工作，故將先調派航警局保安隊警力支援安檢隊，同時，警政署也會派保一總隊支援航警局，再逐年增加人手。
- (二) 除了警調人力外，海關部分，如果直航旅客的貨物檢查要做得確實，海關人員最少要增加 600 人。報載官員說，本月有一批去年報到、現已結訓的人員可以投入運作，另外，本月又將招收 600 名新進人員，未來將有部分分發至稽核單位，因此人員應該沒有問題。
- (三) 除了警政署和海關，在機場把關的單位中，農委會防檢局也扮演重要角色。因應陸客來台，農委會防檢局也必須增派人力，在機場進行農畜產品

檢疫工作。目前最小的檢疫站有 15 人，陸客來台，各防檢局檢疫站需增加人力，全國總共估計需再增加 71 名人力，正呈報行政院爭取人力中。此外，也將增加檢疫犬數量。

七、其他整合連繫協調問題：

- (一) 兩岸週末包機自 97 年 7 月 4 日起執行以來，至 97 年 10 月 13 日止雙方航空公司總計飛航 540 班，提供約 24 萬 6 千座位數，載運約 20 萬 9 千人次，平均載客率 85%，為因應兩岸擴大直航以及大陸觀光客來台作業，旅客往來服務逐漸增加之趨勢，目前國內各機場相關軟硬體設施及旅客之動線規劃及配套相關作業，是否能配合達成任務，不無疑義？各主管單位應預為規劃檢討，以提升服務品質，俾因應未來之需求。
- (二) 自 7 月 4 日週末包機直航與陸客開放觀光後，經統計至 11 月底，搭機來往的 8、9 成都是臺灣人，不到 2 成為大陸客，與原來設想大陸客一天 3 千人次，一年 110 萬人次，可帶來 6 百億商機，增加臺灣 4 萬多個就業人口，失業率可降低 1% 之原設想，有甚大之落差，目前主管單位有無任何配套措施促進兩岸交流平衡，不無疑問？

(資料來源：監察院內政及少數民族委員會 97 年巡察行政院專案檢討議題一)