

云桂两地面向东盟跨境旅游合作区建设的现状、问题与突破路径

■ 张莉莉 桂林旅游学院

摘要:广西、云南两省份在面向东盟的跨境旅游合作区建设中取得了一定成就,基础设施建设、跨境旅游产品开发、合作机制等方面进展顺利。但也存在基础设施滞后、通关便利化程度低、合作机制不深化等现实障碍,同时地缘政治、非传统安全威胁带来的挑战依然存在。基于此,可以借鉴国际经验,按照云桂两地与越南、缅甸、老挝边境毗邻区域不同的人文、资源禀赋打造生态、商贸、乡村度假三类国际和平公园跨境旅游合作区,同时不断拓宽跨境游空间、推进旅游产品创新以及完善常态化合作机制,进而推进云桂两地面向东盟跨境旅游合作区的转型升级。

关键词:云桂;东盟;跨境旅游合作区;国际和平公园

2015年11月,国务院出台了《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》(下称《若干意见》),该意见是新时期我国沿边地区对外开放的总纲要。该意见明确指出,沿边地区要依托自身的资源、区域优势,加速同毗邻国家边境地区建立跨境旅游合作区,推进边境旅游服务的转型升级。按照当时国家旅游局的解释,跨境旅游合作区作为边境地区对外开放的新形式,指的是毗邻的两国在各自边境地区划定一块区域开展跨境旅游合作,通过在该区域实施特殊的旅游政策,发展区域内旅游产业的特殊区域。自从国务院提出跨境旅游合作区战略以来,云南、广西两省份作为面向东盟开放的门户,大力推进与周边的越南、老挝、缅甸三国边境区域跨境旅游合作建设,成果斐然。但在制度配套、产品开发、服务质量、通关便利等方面还存在较多的问题,因此亟待思维开

放,明确其突破路径与策略。

一、云桂两地面向东盟的跨境旅游合作区建设的现状

(一) 云南面向东盟跨境旅游合作区建设现状

云南是我国重要的旅游资源大省,2016年7月,基于《若干意见》的精神,云南省政府制定了《加快推进云南与东盟开展跨境旅游合作的发展规划》,明确提出要在“十三五”规划期间建设5个跨境旅游合作区,包括中国磨憨-老挝磨丁、中国瑞丽-缅甸木姐、中国腾冲-缅甸密支那、中国河口-越南老街、中国老街-越南河江。在规划出台后,云南省与周边三国边境地区政府之间加强了沟通,得到了三国边境地区政府的积极响应。截至到2019年底,中国瑞丽-缅甸木姐、中国磨憨-老挝磨丁、中国河口-越南老街三大跨境旅游

合作区基本建成。与之相配套的基础设施、产品开发、合作机制等方面的建设也取得了积极进展。首先,在基础设施建设上,中老高速公路中国段全面建成,昆曼大道全线贯通,泛亚铁路中老段开始铺轨,预计2021年底通车;2018年11月,我国交通运输部与缅甸铁路部签署了《木姐至曼德勒铁路项目建设协议》,泛亚铁路瑞丽至木姐段开始提上了建设日程;中越方向的河口旅游集散地原预计2020年7月完工,由于受防控疫情的影响,工期延迟,但其中国门处跨境旅游服务点和河口北站旅游中心已经建成并投入使用。其次,在旅游产品开发方面,瑞丽市、景洪市、蒙自市等边境城市均开通了边境跨境旅游通道,推出了跨境一日游、跨境自驾游、跨境徒步游等旅游产品。截至到2019年底,累计接待游客突破了35万人次。最后,在合作机制建设方面,中越两国政府在2017

[作者简介]张莉莉(1980—),女,桂林旅游学院讲师;研究方向:区域旅游管理、企业营销管理。

年12月率先签订了《中国河口和越南老街旅游合作协定》，对产品开发、线路选择、游客安全、市场监管等几个方面做出了明确规定，并建立了中越两国定期旅游会谈机制。2018年4月，云南省政府与缅甸掸邦自治邦政府签订了《中缅边境旅游合作开发协议》，明确了瑞丽-木姐跨境旅游合作区的线路开发、产品开发等具体问题；2018年10月，云南省政府与老挝旅游文化部签署了《中老跨境旅游合作开发协定书》，确定了双边定期会谈机制的实施方式与程序。

（二）广西面向东盟跨境旅游合作区建设现状

广西是最早提出建立跨境旅游合作区的省份，在2011年中越东兴跨境旅游合作研讨会上就正式提出了构建两东兴（中国东兴市和越南东兴县）跨境旅游合作示范区的初步构想，就中国东兴和越南芒街围绕界河打造跨境旅游合作区提出了具体建议。2015年11月，广西壮族自治区提出的建设中越德天-板约国际旅游合作区，2016年1月得到了国务院的批复，并于当年建成，是我国第一个跨境旅游合作区。2018年5月，国务院又批复广西壮族自治区提出的中国东兴-越南芒街跨境旅游合作区建设规划，该跨境旅游合作区正在建设之中。广西提出的跨境旅游合作区建设规划主要是围绕中越边境展开的，依托于两国陆海相连的口岸优势，合作区在基础设施、产品开发等方面取得了积极进展。在基础设施建设方面，中国东兴市至越南东兴县的铁路项目已于2018年4月开工，预计2021年底建成通车。总投资15亿元的中国东盟自驾游东兴基地正在建设之

中，原预计2020年底建成，但受防控疫情的影响目前尚未完工。在旅游产品开发方面，通过中越两国有关部门的通力合作，广西开通了北海市、防城港市至越南下龙湾的海上旅游航线、桂林-东兴-越南芒街-下龙湾-越南东兴的自驾游通道。在合作机制方面，广西区政府与越南高平省签订了《德天板约跨境旅游合作开发协议》，联手打造德天板约跨境瀑布游项目；2018年广西区政府与越南高平、凉山两省政府签订了跨境旅游合作开发协议，拟进一步推进广西靖西-越南茶岭、靖西-越南北坡跨境旅游合作区建设。

二、云桂两地面向东盟跨境旅游合作区建设存在的问题

（一）现实障碍

1. 跨境旅游服务设施建设较为滞后。跨境旅游合作离不开完善的基础设施及旅游服务设施。就我国而言，广西、云南两地边境县的经济水平本来就不高，部分县的交通、通讯、供水供电等设施尤为落后，酒店、文化娱乐等服务设施也不够健全，难以满足跨境游的需求。而毗邻的东南亚三国边境地区同样存在这方面的问题。如缅甸木姐等地的基础设施极为落后，与我国瑞丽市的公路相比相当于我国的二级公路水平；电力供应严重不足，平均每天停电3小时。老挝磨丁基础设施更加落后，通讯设施不完善，道路遇到洪汛经常被冲毁，每天晚上定时供电4小时。

2. 合作机制还不够深化。跨境旅游合作区作为两国毗邻的边境地区，是一种特殊的旅游目的地，

在政策、管理模式及方式上与一般旅游区域有较大差异，顺畅的合作机制是保障跨境旅游合作区得以运转的基础。当前云桂两地与周边毗邻三国边境地区签署的跨境旅游合作规划，多是停留在宏观机制构建方面，多数合作协议规定的宏观机制、实施原则和方式，对于一些具体问题尚未细化，如投资主体、市场监管、利益分配等问题还不够明确。因此要建立行之有效、沟通顺畅的合作机制还必须要求在中国与越南、缅甸、老挝三国政府之间签署相关协议，广西、云南两地政府负责细则落实。另外，云桂两地与毗邻三国边境地区地方政府部门之间的协调机制也不够完善，跨境旅游合作依然存在信息不共享、沟通不及时等问题。

3. 通关便利化水平比较低。跨境旅游合作区的构建就是要为游客提供一个无障碍的旅游通道，必须要在通关、出入境等方面最大限度降低对游客的限制，提升通关便利化程度，建立签证互认体系是解决这一问题的关键举措。但是，当前中越、中老、中缅三地边境通关管控比较严格，人员出入境方面还存在繁琐的通关手续。在团队游方面，我国与越南、缅甸、老挝三国实施了相互落地签，但对于自驾出游而言，人员和车辆的出入境手续比较繁琐，需要在双边的海关、交通、边防等多个部门办理通行证，而且审核时间较长；在第三方游客入境方面，因为我国与越南、老挝、缅甸并未实现签证互认体系，游客无论是从中国进入这三国，还是从三国进入中国，均需要重新办理签证服务。

4. 跨境旅游产品开发水平较低。跨境旅游产品始终是跨境旅游

合作区的核心竞争力。然而,云桂两地与越南、老挝、缅甸三国建成且正在运营的跨境旅游合作区,旅游产品比较单一,同质化较为严重,均是以观光旅游为主导产品,而且线路也不够丰富,未能结合各自的资源禀赋体现出跨境旅游应有的特色,加上基础设施建设不够完善,对游客吸引力不大。跨境旅游产品一般而言要么是依托现有的特色自然风光,要么是依托于现有的人文景观。云桂两地与东盟三国的跨境旅游合作区内,界山、界河等自然风光较有特色,人文景观历史渊源深厚,双边亟需对这些资源进行整合,确定不同的产品主题进行多样化的开发。

(二) 地缘政治的挑战

1. 领土争端的影响。跨境旅游作为服务业,其比较容易受到外界环境的影响,特别是政治因素的影响,地缘政治的复杂性给跨境旅游合作区建设带来了考验。毗邻云桂的东南亚三国有被欧美国家殖民的历史,宗主国对其国内的经济政治体系具有较大的影响。云桂两地正积极推进与越南、老挝、缅甸三国边境地区建设跨境旅游合作区,在欧美国家看来,这是我国向周边邻国进行经济渗透及提升自身影响力的形式,在一定程度上触动了它们的利益。如果这些国家介入其中,必然会影响我国与东盟毗邻国的关系。更重要的是,我国与缅甸、越南两国存在领土纠纷及领海纠纷,政治互信基础不强,截至到2019年我国通过谈判解决了与越南、缅甸两国20余起领土争端,但依然有12起未能得到解决。在南海问题上,因为欧美大国的介入,局势更加复杂,这会影响到云桂两地与越南开展跨境旅游合

作的发展进程。

2. 舆论及政治风险。我国作为全球第二大经济体,在不断扩大对周边国家投资的同时,也引起了部分东盟国家的疑虑与警惕,“中国威胁论”在越南、缅甸等国还有很大市场。如越南2018年发生的排华事件就是例证。缅甸与云南陆路边境线较长,纷繁复杂的民族、领土及历史问题目前依然没有得到完全解决,在建设云南瑞丽-缅甸木姐跨境经济合作区时,缅甸国内反对声音较大,至今也没有完全停止。另外,缅甸、老挝国内政局不稳,在很大程度上会影响双边签署跨境旅游合作协定相关义务及承诺的履行。

(三) 非传统安全的威胁

随着跨境旅游合作区建设的推进,就意味着对外交往更加频繁,但也并不意味着人员及货物流动没有限制,此时更应该发挥“国门”的过滤作用,以更好地保障国家安全。如今,传统安全威胁正在减少,非传统安全的威胁成为各国更关切的问题,如流行病传播风险、非法越境活动等非传统安全威胁对跨境旅游的影响更为直接。当前我国与越南、缅甸、老挝的政治关系总体是稳定的,与这三国的经贸往来也日渐频繁。在跨境旅游合作区建设中,因为通关便利化的推进会加速人员、货物、资金的流动,导致贩毒、走私、非法移民、流行病等威胁因素会大大增加。而我国与老挝、缅甸、越南等国家正在大力推进的跨境旅游合作区,恰是非传统安全威胁比较突出的区域,如走私、贩毒、非法移民等问题比较突出,为跨境旅游合作区建设和开发带来了新的挑战。

三、云桂两地面向东盟的跨境旅游合作区建设的突破路径

(一) 建设模式:国际和平公园

国际和平公园(International Peace Park, IPP),即相邻国家划定一块相邻区域,由双方按照相同的标准共同建立旅游公园或旅游区。例如,德国、瑞士、奥地利三国的康斯坦湖公园、美加边境的国际和平公园、以色列和约旦边境的和平岛公园、非洲多国边境狩猎旅游公园等均属于IPP。国际经验表明,IPP模式对于提升跨境旅游的合作深度、促进边境地区和平稳定以及人员往来有重要作用。因此,该模式可以成为云桂两地与越南、缅甸、老挝三国打造跨境旅游合作区的基本模式。

1. 生态型IPP。此种跨境旅游合作区是以生态保护为基本理念,毗邻国家依托于各自的生态优势,按照共同确立的生态保护标准,设定合理的旅游线路,建设人与自然和平相处的生态旅游区。如我国的勐腊县周边是老挝的原始森林区,磨憨和老挝磨丁区域是澜沧次区域的水路通道,生态资源丰富,生态环境优越,将中老磨憨-磨丁打造成为生态型的国际和平公园,可以开展跨境水上游、跨境徒步游、科学考察游等项目,进而将其打造成为中国通往东南亚的生态旅游集散中心,通过不断扩大生态旅游圈,将其建设成为昆曼大道上最具特色的生态旅游节点区域。

2. 商贸型IPP。此种模式是要将跨境旅游合作区打造成为集合边贸、转口贸易、保税加工、边境购物游、跨境物流为一体化的“商贸+

旅游”区域。当前,广西龙邦-越南茶岭跨境旅游合作区正在向国际商贸物流中心转型。该项目投资45亿元,将园区分为转口贸易区、保税加工区、国际贸易区、跨境电商区、旅游服务区等五大区域,规划面积超过了500平方千米,建成后将成为中国通往东南亚最为便捷的商贸物流服务中心。云南瑞丽-缅甸木姐跨境旅游合作区也正向商贸型IPP转变,转口贸易区、综合保税区基本建成,边民贸易也日渐兴盛,由此带来了跨境旅游人数的增加。当然,在转型升级过程中,跨境旅游合作区原有的跨境文化交流、边境旅游、购物旅游等功能不能摒弃。

3. 乡村度假型IPP。云南、广西边境地区有良好的自然景观和丰富的气候条件,具备建立乡村度假跨境游的基础。而毗邻的越南、缅甸、老挝等边境地区同样也保持着完好的原生态自然景观,双边具备开展乡村度假型跨境旅游合作的条件。如云南河口与越南老街毗邻,在这里有水路、公路和铁路相连,交通十分便利,成为中国通往越南的重要门户和口岸,是海上“一带一路”的节点区域。越南沙巴已成为各国游客极为青睐的原生态乡村旅游度假胜地,中越边境的河口-老街跨境旅游合作区可以借鉴沙巴的经验,依托这两地独有的自然风光,开发度假小镇、庄园游、避暑胜地等产品。当前,云南省与越南老街省正在加紧打造中越河口-老街乡村度假跨境旅游区,建成后将成为跨境乡村度假游的示范区,目前该合作区内的乡村度假旅游已具有一定规模。

(二) 推进策略

1. 拓宽云桂两地与毗邻三国边境地区横跨边境线的旅游空间。IPP是横跨两国边境的旅游区域,云桂两地政府要与周边三国边境地区政府划定跨境旅游合作区的范围,建立共管机构和信息共享平台。首先要明确实际边境线和合作区边境线,在明确这两条界线基础上,尽量延伸跨境旅游的区域范围,强化与各自国内特色旅游区域的互动。其次,就围绕两条边境线打造特色旅游产品,突破国家边界的限制,共同打造一个来往自由的跨境旅游和商贸经济圈。

2. 开发体现双边边境特色的跨境旅游产品。任何跨境旅游合作区建设,其核心竞争力就是跨境旅游产品的创新。云南、广西两地政府要分别与周边三国边境地区政府加强沟通,就不同跨境旅游合作区建设成为不同类型的IPP进行规划、论证,强化开发与管理,共同推进旅游产品创新。云桂两地要依托各自边境地区不同区域的资源、人文禀赋开发多元化的跨境游线路。云南、广西两省份要与越南、缅甸、老挝边境地区政府共同挖掘跨境区域的自然、文化等资源,明确界山、界河、界湖在跨境旅游的定位,不断提升这些边境特色旅游载体的吸引力。同时要按照不同区域的特点及市场需求,制定双方认可的跨境游管理、服务标准,对旅游基础设施、接待服务设施进行升级,共同打造多元化、动态化、前瞻化的跨境旅游合作区。

3. 建立常态化合作管理机制。跨境旅游不同于一般的国内旅游,其涉及到不同利益主体的参与积极性和实际利益,因此必须要加强顶层制度设计,提升人员往来的便

利性,建立边检、签证、通关一体化模式。这就需要中国政府与越南、老挝、缅甸政府就签证、海关、运营、投资、服务等签订一揽子合作计划,云南、广西两地政府与上述三国边境政府签署合作机制建设的具体协定,明确合作的实施细则及具体方式,共同建立信息共享、多元开放的跨境旅游合作区管理机制。基于国际通行的经验,IPP区域应该实现游客免签,保证货物、车辆自由往来和通行,货币自由兑换,全面实现人员、货物、货币、车辆的“自由化”。因此,云南省要与越南的老街省、莱州省,缅甸的克钦邦、掸邦,老挝的南塔省;广西要与越南的高平省、谅山省按照“资源互享、信息共享、客源互送、市场共管、设施共建”的原则来建立常规化的合作机制,设立共同的管理机构及服务机构,明确利益分享模式,提升双边跨境旅游合作质量。▲

参考文献:

- [1] 张鑫. 中国—东盟次区域跨境旅游一体化合作研究[J]. 华北理工大学学报(社会科学版), 2019(5): 47-53.
- [2] 王桀, 贾晨昕, 吴信值. 中国面向东盟“两区”建设问题与突破路径探讨[J]. 亚太经济, 2019(2): 122-128.
- [3] 杨利元, 明庆忠, 宋徽, 等. 云南省边境口岸入境旅游和边境贸易互动关系研究[J]. 旅游研究, 2020(1): 34-44.
- [4] 黄爱莲. 资本流动对跨境旅游合作区空间生产的影响——以东兴口岸为例[J]. 社会科学家, 2020(1): 64-71.
- [5] 蒋露娟, 周忠惠. “一带一路”背景下凭祥边境旅游发展优势及策略研究[J]. 商业经济, 2020(1): 59-62.
- [6] 贺静. 中国与东盟跨境旅游合作的现状与推进新途径[J]. 对外经贸实务, 2018(4): 84-87.