
“一带一路”背景下云南边境旅游通关便利化研究

张洁¹

(云南财经大学 旅游与酒店管理学院, 云南 昆明 650221)

【摘要】:近年来旅游业快速发展,区域经济一体化程度也在不断提高,边境地区已成为许多国家旅游业发展的重要区域。从边境旅游通关便利化建设的必要性入手,分析了云南边境旅游通关便利化主要在口岸通行、通关配套设施、通关流程和制度、与邻国合作机制以及专业人才方面存在问题,在此基础上提出相应的对策,以期提升云南边境旅游通关便利化程度,给云南边境旅游发展提供有益借鉴。

【关键词】: 边境旅游 云南 通关便利化 区域旅游合作

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】:**A

随着中国—东盟自由贸易区(CAFTA)、大湄公河次区域经济合作(GMS)的不断推进,跨境旅游合作区和边境旅游试验区的设立,以及“一带一路”等重大国家战略的实施,标志着边境地区开放开发已上升为国家战略,云南由传统的边缘地带转变为中国对东南亚南亚开放的重要前沿。2016年国务院发布《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》,标志着国家高度重视旅游业在边疆发展中的作用。因此积极进行边境旅游研究,解决瓶颈问题,是助推云南深度参与“一带一路”、提高区域一体化进程的重要途径。

本文定义边境旅游为:相邻两国协商和约定开放指定的边境口岸,允许两国公民以及其他国家和地区的公民持相关证件从指定口岸出入边境,在双方协商的边境区域和时间开展跨境旅游。本文中边境旅游包含两个涵义:一是边境旅游是一种特殊的出境旅游;二是边境旅游活动范围是边境线周边地区,且旅游者实现了国境线的跨越。

1 云南边境旅游通关便利化建设的必要性

1.1 推动“一带一路”发展需要

云南在“一带一路”建设中承担了重要作用,被定位为建设“面向南亚、东南亚的辐射中心”。而旅游业是“一带一路”建设的突破口和先锋产业,云南和东南亚三国接壤,具有优越的区位优势,边境旅游的发展得到了国务院和云南省政府的重视。2015年国家发改委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,强调推进和扩大边境旅游规模,提升“一带一路”沿线各国通关便利化程度。因此,推动边境旅游快速发展,提升通关便利化程度,成为执行“一带一路”倡议的重要举措。

1.2 提升云南边境旅游竞争力需要

近年来,越来越多的国家以强化海外宣传促销、签证便利化、区域合作深化等多种方式全面深入参与国际客源市场争夺,便

¹作者简介:张洁(1975-),女,云南昭通人,硕士,讲师,研究方向为旅游资源开发与保护。

基金项目:2018年九三学社云南省委参政议政课题《“一带一路”背景下云南边境旅游通关便利化研究》。

便利化是影响游客选择旅游目的地的重要因素之一,便利化政策正在成为当前世界各国争取国际游客的重要手段。通关便利化程度直接影响到游客能否顺利通关,以及通关的效率和成本,我国边境旅游要想在激烈的国际竞争中获胜,提升通关便利化程度是关键。《“十三五”旅游业发展规划》明确指出,要推动边境旅游发展,改善边境旅游政策,推进边境旅游签证、通关便利化,研究制定边境旅游自驾游便利化政策。

云南作为边境口岸大省,近年来边境旅游取得了很大发展,但也出现了一些制约发展的因素。其中通关问题已成为云南边境旅游发展的瓶颈之一,无法满足边境游客快速增长的需要,给边境游客带来不满,严重影响了云南与东南亚南亚边境旅游合作。因此,完善和提升边境口岸通关便利化,使通关服务更便捷、高效、安全,是促进云南跨境旅游区域合作,提升云南边境旅游竞争力的重点。

1.3 加强区域经济一体化需要

云南地处西南边疆,与东南亚三国接壤,是中国接壤国家数量、国境线长度名列前茅的省份,拥有得天独厚的区位优势。在各级政府和部门的共同推进下,边境旅游已成为中国与南亚东南亚开展国际旅游合作的重要载体,成为促进区域经济一体化的重要途径。随着中国与南亚东南亚国家互惠措施不断出台,中国与南亚东南亚国家旅游合作前景值得看好。云南应与邻国建立跨国无障碍旅游合作机制,不断提升互联互通以及签证便利化,开放更便利的出入境管理制度,这些通关便利化措施将有力地促进云南与南亚、东南亚的旅游合作,提升云南对外开放水平,推进中国——东盟和大湄公河次区域经济一体化步伐。

2 云南边境旅游通关便利化存在的问题

随着国际通道的建成和边境旅游线路的开放,云南边境旅游迎来了发展高峰。但在口岸建设、通关方面仍存在许多困难和问题,与发达地区相比仍然存在较大差距和一些突出问题。

2.1 口岸通行方面的问题

口岸级别不对等。比如中缅 8 对对开口岸中,仅有 3 对为一类口岸(瑞丽-木姐、畹町-九谷和打洛-勐拉),其他口岸都有不对等的问题,如中国清水河口岸是一类口岸,缅方清水河口岸是二类口岸;中国南伞口岸是二类口岸,对口缅方果敢口岸是一类口岸。因为双方口岸不对等,《中缅边境管理协定》中“持护照等有效证件的中国游客或第三国公民及货物可通过”的条例就无法实施,严重阻碍了边境游客的通行。

交通不畅。云南不少陆路口岸目前只通二级公路,从临近城市至口岸路程超过 3 小时。此外和云南口岸对应的接壤国家边境公路等级更低,对口岸畅影响极大。如老挝境内没有高速公路,以弯多弯急、低限速的山路为主,黄金周因为大量自驾游车辆的到来,形成拥堵,影响口岸畅通。

2.2 通关配套设施存在的问题

口岸通关配套设施建设不足。云南省口岸建设起步晚,多数口岸处在经济落后地区,大部分口岸存在通关设施建设滞后,通关查验设施设备不足,通关效率低,过境时间长的问题。口岸的人员通道规模较小,常出现游客、车辆通关队伍排长队的情况。而大部分境外对应口岸通关设施更加落后,严重影响通关效率。

口岸智能化水平较低。相比东部沿海发达地区,云南电子口岸建设水平太低,严重阻碍通关效率。口岸通关没有完全实现电子申报、电子审单,书面文件形式依旧为主导。未建立完备的电子信息平台,难以实现信息共享与整合。大多数二类口岸还没有推广电子口岸建设,通关过程以人工处理为主导,效率低耗费时间长。而越南、老挝、缅甸三国电子通关改革起步较晚,目前通关

作业基本是人工审单, 通关速度更慢, 导致边境游客在邻国口岸花费太多时间。

2.3 通关流程和制度存在的问题

通关手续复杂, 耗时间长。出于国家安全以及游客安全考虑, 边境双方国家对出入境管理、交通工具和通关检查较为严格, 签证办理较为复杂, 在西双版纳磨憨口岸, 每年中国大假期间, 中国自驾车往往排成长龙等待通关已是常态。部分口岸尽管开通了边境旅游线路, 但出境手续需要提前申请, 且必须有持证导游陪同活动, 只能参加团队游, 自助游客不能通行。部分口岸只允许云南省居民参加边境旅游, 国内居民和持第三国护照者还不能通行。

通关制度不稳定。由于外交、政局等原因, 云南口岸边境旅游签证多年来处于时办时停的状态。云南与缅甸相对接口岸最多, 缅甸局势不稳定, 多次出现某些口岸因战事而紧急关闭, 影响了边境旅游的发展。部分国家或地区通关政策执行随意性大, 也给边境游客带来了诸多不便。如 2017 年云南西双版纳和老挝琅勃拉邦签订协议, 允许云南省的昆明玉溪等 8 个州市团队游客不需办理护照, 通过异地办理边境通行证就可从景洪口岸前往琅勃拉邦旅游, 可是不到一年的时间琅勃拉邦单方面取消了协议。

自驾车通关限制多。目前针对云南陆路口岸, 只有老挝和中国签订了《车辆出入境管理办法》, 可以允许边境游客从中国磨憨——越南磨丁口岸自驾进入老挝。目前尚不能从云南口岸自驾进入越南和缅甸。2014 年云南和缅甸曾协商推出了中缅自驾车旅游环线, 由云南瑞丽口岸出境, 自驾进入缅甸, 再从云南腾冲猴桥口岸或西双版纳勐腊口岸入境, 但由于缅甸内政原因 2016 年底缅甸关闭了通过瑞丽口岸进出的自驾车通道。

2.4 与邻国合作机制的问题

缺乏边境旅游合作机制。边境旅游合作机制尚未建立或完善, 全面沟通与协商机制尚未形成。云南边境地区与接壤国家, 尤其与缅甸, 只在某些方面如警务、卫生建立了会晤商谈机制, 其他方面合作中出现的问题, 通常采用临时协商的方式, 没有制定完善的合作机制。邻国方面除了贸易商人, 少有高级官员来访。如缅甸方面, 最近 5 年就未有省部级以上官员访问过云南临沧市。已经建立跨境旅游合作的口岸, 合作也仅仅在一两个方面展开, 合作方式单一, 进展缓慢。

缺少有效信息交流机制。信息交流是提升通关便利化水平的重要方面, 但至今云南与邻国仍缺乏有效的信息交流机制, 互联互通还有很多亟待完善的方面, 通关便利化措施上与邻国对接困难, 在通关政策、通关程序和通关技术等方面存在根本上的制度性差异。边境两国缺乏统一的通关标准, 如边检标准不一致、通关手续不统一, 有的甚至相互冲突, 对口岸通关便利化发展影响较大。边境两国缺乏有效的信息交流平台, 边境游客缺乏有效获取通关信息的便捷途径, 尤其是通过简单查询就能获取相关信息的多语种平台。

缺少制度保障。中国经过多方努力和邻国签订旅游合作协议, 但要落实和持久往往存在困难, 对邻国单方面不履行协议行为缺乏有效约束。我国与缅甸 1997 年签订《中缅边境管理与合作协定》, 约定八对协议口岸, 批准双方公民持边境通行证通关, 弄岛——南坎口岸是其中之一。之后按协议我国边检、海关等部门均到位, 但缅方相应机构一直未到位, 结果至今为止该口岸只能作为边境通道来使用, 没有发挥出应有价值。

2.5 专业人才缺乏的问题

专业人才匮乏, 口岸工作人员需要掌握两国语言, 需要两国双方联合培养, 在达成共识上有一定难度。如缅甸很多旅游企业总部设在仰光等南部城市, 靠近云南的北部边境地区中文人才较为匮乏, 通关过程中存在交流障碍。

3 推进云南边境旅游通关便利化的对策

3.1 完善口岸基础建设,提升口岸畅通性

提升双方口岸对等性。如缅甸果敢口岸为一级口岸,比对应的云南南伞口岸级别高,云南应大力争取将其升级为一类口岸,以达到口岸对等开放,便于边境游客持护照通行。再如云南清水河口岸为一级口岸,比对应的缅甸清水河口岸级别高,云南应和缅方积极协商,推动缅方清水河口岸建设成一类口岸,实现双方口岸级别对等,游客通关通畅。

改善口岸交通。促进云南重要口岸的交通建设,提高到各口岸公路的级别;加大与周边国家交通建设合作,采用合资合作、援建等方式支持邻国建设口岸主要公路通道。

3.2 推进通关设施建设,完善电子口岸平台

推进口岸通关配套设施建设。加强口岸硬件设施建设,增加和升级通关查验设施,扩大人员通道规模,设立团队游客绿色通道和自驾车专用通道,提升口岸通行条件。

推进电子口岸平台建设,加快口岸通关自助查验设备建设,利用指纹、面相等信息识别实现快速高效的自助通关。实现口岸管理部门的部分通关数据共享,建立和完善网上预约办证系统,实现游客网上自主预约通关、自主查询、支付和一键式办理。为旅游团推出网上预检、大型旅游团分流、登车验放等通关便利化措施,确保口岸的安全顺畅和通关便捷。采用合作、援建等方式支持邻国建设电子口岸平台。

3.3 简化通关手续和流程,建立快速通关模式

进一步简化出入境手续。解决签证和通过程的繁琐与复杂,争取将办证权限和团队出境游审批权限下放到地方,放宽非边境地区居民参加边境旅游的限制条件。允许游客持边境通行证,在双方协商区域内自助游。根据欧美通关便利化经验,尝试在云南与接壤国家边境地区实行“一证通”互免签证,建设无障碍边境旅游圈,实现24小时通关。对第三国公民采取“单一签证”制度,第三国游客持护照及其中一国的签证即可在另一国出入境。

稳定口岸签证和通关政策。应加强与邻国相关部门的交流与合作,共同制定长期有效、稳定的口岸签证和通关政策,包括旅游团队签证、旅游者口岸签证、异地通行证办理和互免签证政策,以及持何种证件可以允许跨境的政策,以使边境游客掌握正确信息,做出正确决策。

促进自驾车通关便利化。在出入境车辆管理方面,积极促进和落实云南与接壤三国间车辆运输的协定,达成双方自驾车旅游者在协商范围内的跨境通行;简化跨境手续,降低跨境费用,允许自驾游客凭双方认可的证件便捷通关,尤其是昆曼公路沿线城市间自驾游团队的互免签证政策,实现双方跨境无障碍自驾旅游。为自驾车旅游团提供“一站式”通关服务,提高通关效率。

3.4 完善跨境旅游合作机制

完善与邻国边境旅游的交流合作与会晤磋商机制,建立常态化的互访交流机制,共商口岸通关中出现的新情况、新问题,协商制定解决办法。由于东南亚形势政策复杂多变,鼓励边境市县主管旅游的领导定期出访考察协商;培养一批熟悉邻国事务的地方专家,以协助妥善解决问题。

完善信息交流机制。完善与邻国的互联互通,逐渐在通关程序、通关政策和通关技术标准上达成一致,统一边检标准、通关手续。搭建跨境网络旅游信息服务平台,利用“互联网+”模式对口岸传统信息服务设施进行升级改造,供给游客便捷的多语种通关信息查询平台,解决两国口岸信息不对称的问题。与邻国建立稳定的旅游联合执法机制,及时协调和处理跨境旅游合作中不履

行合约、协议的行为。

3.5 加强人才培养

与邻国积极开展多种形式的口岸通关人才培养的交流合作。积极为邻国中文人才培养提供帮助,互送工作人员到对方进行学习培训,或互派师资到对方进行教学,共同提高口岸通关工作人员的业务素质和语言能力,提升通关服务水平和效率。

参考文献:

- [1]张广瑞. 中国边境旅游发展的战略选择[M]. 北京:经济管理出版社, 1997.
- [2]罗明义. 国际旅游发展导论[M]. 天津:南开大学出版社, 2002.
- [3]刘小蓓. 广西边境旅游发展研究——以广西东兴市为例[D]. 成都:四川大学, 2004.
- [4]冯颖. 贯彻“一带一路”战略,旅游便利化需先行[N]. 中国旅游报, 2016-6-24(B01).
- [5]黎鹏. CAFTA 背景下中国西南边境跨国区域的合作开发研究[D]. 长春:东北师范大学, 2011.
- [6]徐潇剑. 云南省国家级陆路口岸通关便利化问题研究[D]. 昆明:云南财经大学, 2017.
- [7]李晨阳, 朱文龙. 通关便利化建设与中国—东盟自由贸易区的深入推进——以云南省为例[J]. 东南亚纵横, 2010, (11):37-43.
- [8]肖朝霞. 基于“桥头堡”战略的云南边境地区与南亚区域旅游合作的分析——以保山市为例[J]. 商业经济, 2011, (4):50-52.
- [9]李芳. “一带一路”倡议背景下云南边境旅游发展策略研究[J]. 湖北农业科学 2017, 56(11):2195-2200.