

内蒙古与俄蒙边境旅游协作机制研究

王公为

摘要：在“一带一路”倡议和中蒙俄经济走廊建设逐步推进的背景下，内蒙古与俄罗斯、蒙古的边境旅游发展迅速。本文基于边境旅游发展的产业实践和理论研究不足的现实矛盾，在剖析内蒙古与俄蒙边境旅游发展现状的基础上，提出内蒙古与俄蒙边境旅游的多重协作机制。研究结论对促进中俄蒙边境旅游的合作与发展具有一定的理论价值和借鉴意义。

关键词：中俄蒙 内蒙古 边境旅游 协作机制

一、引言

边境地区一直被视作敏感区域，也是地缘政治关注的热点地区，牵涉各国之间的商业贸易、文化旅游、和平冲突、竞争合作等多个方面。边境旅游是指旅游者通过边境口岸在指定区域和时限内所进行的边境或跨境旅游活动。因其具有的特殊区位、文化背景和政治氛围使得边境旅游成为一种复杂的旅游活动和产品类型。随着经济全球化和区域一体化的日益深化，边境旅游逐渐成为促进贸易发展、加强国际交流的重要手段，也已成为我国践行“一带一路”倡议、实施“旅游外交”战略以及共建人类命运共同体的重要举措。

内蒙古自治区位于中国北部边疆，与俄罗斯和蒙古国接壤，边境旗县（市）占自治区总面积的55.43%。地跨三北的区位优势

和丰富的旅游资源为内蒙古发展边境旅游提供了良好的资源基础和发展条件。“一带一路”倡议、“中蒙俄经济走廊”战略构想的推进，以及“万里茶道”国际旅游品牌建设构想的提出，为内蒙古旅游产业发展和产品建设提出了更明确的目标定位和战略导向，也使内蒙古与俄罗斯、蒙古的边境旅游获得了进一步整合提升的机会。此外，内蒙古与俄蒙接壤的边境地区环境复杂多变，加之旅游产业本身又涉及到众多部门，导致内蒙古边境旅游的发展亟需国家、地区、产业等不同层面的合作和协调，因此对内蒙古与俄罗斯和蒙古边境旅游协作机制的研究具有重要的理论价值和现实意义。

然而，与旅游产业实践发展不相符的是现有对内蒙古边境旅游的研究较为薄弱，数量较少、多为宏观层面的探讨，尚未出现

专门针对于内蒙古与俄蒙边境旅游的系统研究，对内蒙古边境旅游的发展现状、影响因素、协作机制等问题并未揭示，亟需加强理论研究。

有鉴于此，本文在对内蒙古与俄蒙边境旅游发展现状刻画分析的基础上，探索并构建了内蒙古与俄蒙边境旅游的协作机制，为内蒙古与俄蒙边境旅游发展和旅游地运营管理提供参考借鉴。

二、内蒙古与俄蒙边境旅游发展现状

（一）内蒙古与俄蒙边境旅游的发展历程

1. 地缘驱动阶段

内蒙古与俄蒙早期的边境旅游主要是边境居民在地脉相连、语言相通和民风相近等地缘驱动力影响下形成的自发性旅游购物活动。这些活动在空间上仅限于

基金项目：内蒙古自治区高等学校科学研究项目“一带一路”背景下内蒙古中俄蒙边境旅游协作机制研究(NJSY17019)。

双方边界的互市贸易点，合作层次比较低，规模较小。这一时期的内蒙古边境旅游的发展速度较慢，官方层面的旅游合作尚未真正形成。

2. 经贸驱动阶段

随着中俄蒙经贸往来的日益密切以及边境口岸的发展，内蒙古与俄蒙的边境旅游快速增长，并且明显地表现出与进出口贸易同步发展的现象。以满洲里为例，在2000-2016年期间满洲里的边境旅游和入境旅游接待人数的变化与同期的口岸进出口总额、满洲里市进出口总额表现一致，在2000-2008年、2009年、2010-2016年三个时段的波动均表现出同步性，见右图。由于内蒙古与俄蒙边境地区经济和旅游业发展的特点，使得经贸因素对内蒙古边境旅游发展具有较大的影响，并将在较长时间内成为推动内蒙古边境旅游发展的核心力量。

3. 旅游产业驱动阶段

随着内蒙古边境地区旅游产业的发展 and 要素体系的逐渐完善，国内游客边境旅游、跨境旅游需求日益高涨，国内旅游目的地对俄蒙潜在客源市场的旅游吸引力日渐增强。在这种背景下，内蒙古边境旅游逐步进入旅游产业驱动阶段，旅游吸引物和旅游产业日益成为推动边境旅游发展的重要力量。

(二) 内蒙古与俄蒙边境旅游发展特征

1. 内蒙古与俄蒙边境旅游需

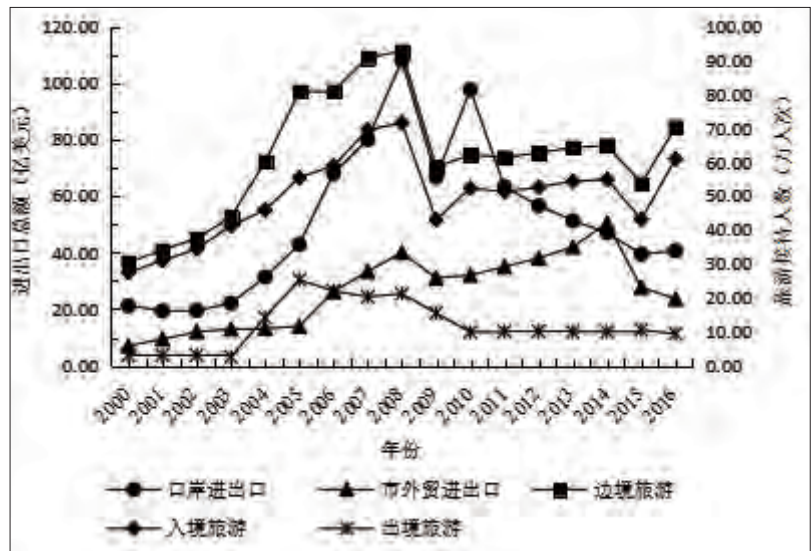


图 满洲里进出口贸易与边境旅游之间的关系 2000-2016

求不平衡。由于经济发展和旅游产业发展水平的差异，内蒙古与俄罗斯、蒙古两国对边境旅游需求的强度存在较大差异。内蒙古居民以及中国国内旅游者对边境旅游和跨境旅游的需求相对较强。但俄罗斯和蒙古居民的边境旅游需求相对较弱，且主要受经济动机驱动，出于商务或贸易的动机进入内蒙古边境地区。

2. 内蒙古各地边境旅游发展不均衡。由于区位条件、资源禀赋和产业发展水平的差异，内蒙古各地的边境旅游发展也存在较大差异性。旅游资源禀赋、旅游产业发展水平较好的边境地区，例如：满洲里、二连浩特、额济纳旗等地基础设施比较完备，边境旅游产品和服务逐渐完善，孕育了较强的边境和跨境旅游需求；对于旅游资源不占优势、旅游产业发展水平较为薄弱的地区，边境旅游发展相对滞后，旅

游产品仍处于概念提出阶段，并未形成实际性的旅游产品和线路，例如：阿日哈沙特口岸、珠恩嘎达布其公路口岸等。

三、内蒙古与俄蒙的边境旅游协作机制构建

内蒙古与俄蒙边境旅游的发展受到国家间历史联结、外交关系、经济体制、旅游资源、文化习俗、宗教信仰等多种因素的影响，其发展要求相邻各方的积极配合与协作，探索和构建切实有效的协作机制。

(一) 协作主体

内蒙古边境旅游和跨境旅游的发展涉及到中俄蒙三方的利益，难以通过单一主体来完成，需整合国家层面、省级层面、边境地区和产业层面等不同层次的利益相关者以推进边境旅游的有序发展。

1. 国家层面。在国家层面，在中蒙俄经济走廊和中俄蒙三国五地旅游联席会议机制基础上，设置中俄蒙三国旅游部长级会议，统筹制定中俄蒙边境旅游的发展规划，构建区域统一旅游政策体系。通过定期举行会晤，协调中俄蒙边境旅游国家层面的事务。在此基础上，支持内蒙古边境地区地方政府与俄蒙口岸城市的地方政府共同成立跨境旅游合作区管理机构，负责合作区的经营开发和日常管理工作，以推动内蒙古与俄蒙地区边境旅游的快速有序发展。

2. 区域层面。在省级层面，设置内蒙古自治区边境旅游建设发展委员会，并作为常设机构负责与俄罗斯赤塔州、蒙古国东戈壁省、南戈壁省、东方省、苏赫巴托省等地的地方政府进行沟通协调。在各边境地区，依据具体发展情况设置边境旅游建设执行委员会，负责各地边境旅游具体项目的实施。同时，依托内蒙古、俄罗斯、蒙古国等大学和研究机构，定期举办国际旅游论坛，探讨中俄、中蒙边境旅游合作事宜，为决策者制定边境旅游发展的政策和行动计划提供智力支持。

3. 产业层面。鼓励内蒙古与俄蒙边境地区的旅游行业协会、旅游企业建立常设的合作机构，定期会晤、协商企业间的合作事宜，建立合资旅游企业、跨国旅游企业，有效推进边境、跨境旅



游产品的开发和旅游目的地建设。

（二）协作原则

1. 多方合作、内外联动的原则。推动内蒙古与俄蒙的边境旅游发展，既需要中俄蒙三国国家层面的顶层设计与制度支持，也需要三国地方政府、旅游产业部门的密切配合和务实推进。边境旅游的发展需要各方从全局出发，精心谋划，合作沟通，积极互动，应调动各国推动边境旅游的积极性，建立旅游友好合作的交流会晤机制，不断完善、优化内蒙古与俄蒙边境旅游合作的方式与机制。

2. 责任明确、分工负责的原则。在“一带一路”倡议的背景下，积极争取国家层面对俄罗斯、蒙古经济贸易和旅游发展方面的政策支持，制定的相关配套政策措施，推进内蒙古与俄蒙边境旅游的发展；内蒙古自治区文化和旅游局及地方政府应加强与俄蒙边境地区的地方政府或旅游行政部门开展前期洽谈，在合作

内容、协调机制、管理模式以及相关政策等方面进行磋商，推进旅游合作。

3. 先行先试、突出特色的原则。在内蒙古选择发展条件好的边境旅游目的地，如二连浩特、满洲里、额济纳旗等地进行试点，探索适合当地条件、具有本地特色的边境旅游合作方式和机制，并适当加以推广。

4. 规划先行、规范运作的原则。内蒙古应适时组织专业力量，在深入实地考察、广泛调查访谈的基础上，基于“一带一路”倡议、口岸空间分布、各地发展基础、邻国边境地区等实际情况，编制内蒙古边境旅游发展总体规划，为内蒙古边境旅游发展和边境旅游协作提供全局性指导。

（三）协作机制

内蒙古与俄蒙的边境旅游发展应以政府牵头、政策互惠、产业运作、定点试验为主要发展模式，构建国家—地方—产业不同层面的边境旅游合作机制，有效

推进内蒙古边境旅游的持续健康发展。

1. 国家层面宏观调控机制

(1) 定期会议机制。在“一带一路”倡议和“万里茶道”合作联盟的框架下，建立中俄蒙三国旅游部长级会议机制，积极探索中俄蒙边境旅游多层次、多渠道的合作方式。在此基础上，中俄蒙三国应共同协商构建边境地区的旅游资源开发机制、旅游信息共享机制、旅游市场共同维护机制、安全保障机制、旅游人才培养机制等，完善边境地区的政策体系和协调机制，在国家层面为内蒙古边境旅游发展提供机制保障。

(2) 通关便利化机制。优化出入境管理制度，积极探索通关便利化机制。继续推动降低出入境门槛、简化手续、缩短办理时间等便利化措施，积极探索非团队旅游免签的可能性。强化与俄蒙出入境管理和边防检查等领域合作，推动出入境人员车辆往来查验结果互认，提高口岸通关效率。进一步完善中俄、中蒙双边出入境自驾车(八座以下)管理措施，允许自驾游游客凭双方认可的国际旅行证件便捷通关，促进自驾游旅游往来便利化。

2. 区域层面组织协调机制

(1) 信息交流机制。内蒙古应加强与俄、蒙边境地区的网络互联互通工程，在旅游目的地网站形成中文、俄文、蒙文、英文等多种网页版本，在旅游产品营

销中树立独特的内蒙古边境旅游的区域旅游产品形象，使潜在客户市场更多地了解内蒙古边境地区和跨境旅游目的地的真实信息，以提高信息交流和旅游营销的效率。此外，地方政府层面应积极为中俄蒙旅游企业提供信息，为合作牵线搭桥，对优质项目给予相当的资金补贴，进一步深化旅游合作。

(2) 沟通协调机制。在省级层面，内蒙古政府应探索与俄蒙边境省份的多种合作模式和协调方式，例如筹建边境旅游建设发展委员会，作为常设机构对边境旅游发展中的问题进行沟通协调。在常设机构的推动下，进一步举办会晤商谈和旅游合作论坛，加强旅游企业间合作，促进旅游人才培养，规范旅游市场秩序，协调处理区域内重大旅游事件和旅游投诉，通过加强沟通协调推动中俄蒙边境旅游的发展。

(3) 合作执法机制。尝试建立边境地区旅游执法合作联席会议机制，定期研判周边国家和地区安全形势，及时警示和应对边境地区的旅游安全风险。在旅游安全保障上，及时交换旅游危机管理和应急信息，向游客发布旅行安全警示，为游客提供更加充分的安全保障。加强旅游执法合作，强化旅游市场监管，为内蒙古与俄蒙边境、跨境旅游的发展提供有力的法律保障。

3. 旅游产业层面务实合作机制

(1) 互为市场机制。由于受

旅游资源特点和客源市场的经济发展水平等因素的影响，俄罗斯、蒙古国入境中国游主要是以商贸、边贸旅游为主。因此，应在现行边境旅游的基础上，在更广、更深的范围开展合作，一方面针对俄蒙旅游市场需求，积极开发俄、蒙的入境观光、度假、购物等旅游市场，另一方面探索和开发国内游客对俄蒙自驾车、探险、冰雪、避暑、狩猎、研学、红色旅游等细分市场。

(2) 市场——产品共享机制。在旅游市场和产品开发上，应以效益最大化为合作目标，从传统上单方开发为主，向双方(多方)资源整合、资源共享转变。内蒙古与俄蒙边境地区应共享跨境旅游资源、旅游产品以及主要客源市场，共同开发“万里茶道”等跨国旅游线路和旅游产品，共同打造满洲里、二连浩特等跨境旅游目的地，向中国国内的远距离市场和国际市场合力推出独具特色的边境旅游产品。

(3) 要素协同机制。针对内蒙古与俄蒙边境地区旅游业发展存在的问题，例如：资本投入不足、人力资源缺乏、信息化水平滞后等问题，应在互利互惠的基础上，探索发展PPP等多种融资模式，加强对俄蒙边境地区旅游基础设施投资。优化旅游交通网络布局，支持开通内蒙古至俄蒙毗邻地区跨境旅游列车，增开国内及俄蒙城市航线。注重人力资源在边境旅游发展中支撑作用，



建立旅游人才发展共享计划, 加强旅游从业人员的交流与培训, 通过要素协同、要素共享推进边境旅游发展。

(4) 营销合作机制。内蒙古的边境旅游发展应整合中俄蒙三国的边境旅游资源, 树立共同的品牌形象, 筹划建立中俄蒙三国营销合作联盟, 继续推进万里茶道、蓝色之旅、和平之旅、三湖之旅(呼伦湖、贝加尔湖、库苏古尔湖)、红色之旅、探寻之旅等旅游品牌, 并不断开发新的旅游产品和线路。

(5) 资源换基础设施机制。积极鼓励外来和本地企业通过多种形式参与边境旅游目的地建设, 加快旅游基础设施、休闲街区以及购物场所等多种旅游产品业态的开发。探索建立以“资源换基础设施”的边境旅游合作机制, 即由中国企业为俄蒙提供旅游基础设施, 俄蒙以自然资源作为交换条件, 以促进内蒙古与俄蒙接壤地区的道路、口岸等基础

设施建设, 提升旅游服务接待设施的品质。

四、结论

本文从内蒙古边境旅游发展的产业实践和理论研究不足的现实矛盾出发, 在剖析内蒙古与俄蒙边境旅游发展现状的基础上, 提出内蒙古与俄蒙边境旅游协作应以国家、区域以及旅游产业等多重利益相关者为主体, 依据多方合作、分工负责、突出特色和规划先行等协作原则, 通过构建国家层面的宏观调控机制、区域层面的组织协调机制以及旅游产业层面的务实合作机制推进内蒙古与俄蒙的边境旅游协作和发展。研究结论为边疆地区边境旅游的发展提供了理论框架和发展思路, 对民族旅游和边境旅游发展具有较为一定的理论价值和现实意义。■

参考文献:

[1] 刘宏芳, 明庆忠, 娄思元. 边

境旅游试验区建设的战略思维 [J]. 云南社会科学, 2017, (6).

[2] 杨效忠, 彭敏. 边境旅游研究综述及展望 [J]. 人文地理, 2012, (4).

[3] 王桀, 田里, 吴信值. 边境旅游系统空间结构与集散模式研究 [J]. 资源开发与市场, 2018, 34, (1).

[4] 王公为, 乌铁红. 内蒙古入境旅游流流量与流质的时空分布研究 [J]. 干旱区资源与环境, 2016, 30, (12).

[5] 王公为. “万里茶道”内蒙古段旅游产品开发策略研究 [J]. 北方经济, 2019, (1).

[6] 王公为, 乌铁红. 内蒙古入境旅游与进出口贸易关系的区域差异——基于 12 个盟市面板数据的实证检验 [J]. 干旱区资源与环境, 2017, 31, (2).

[7] 李加洞. 满洲里口岸旅游业定位的思考 [J]. 边疆经济与文化, 2013, (3).

[8] 张燕茹. 内蒙古关于边境旅游试验区和跨境旅游合作区建设的思考 [J]. 北方经济, 2016, (8).

[9] 王公为. “万里茶道”中国段沿线 8 省区入境旅游流时空演化研究 [J]. 前沿, 2018, (12).

(作者单位: 内蒙古大学历史与旅游文化学院)

责任编辑: 康伟