

边境旅游面临的国家安全问题研究

田里¹

(云南大学工商管理与旅游管理学院, 云南 昆明 650091)

【摘要】: 作为我国边境地区的一种开发方式, 边境旅游发展在扩大对外开放、繁荣边境经济、助力扶贫解困的同时, 隐涵着诸多影响国家安全的因素。三十多年来, 我国边境旅游一直处在起伏波动的发展状态。从总体国家安全观视角看, 我国边境旅游经历了空间拓展期、动态调整期、领域拓展期三个阶段, 不同时期面临的国家安全问题呈现不同特征与重点; 在空间区域上, 东北边境地区、西部边境地区、西南边境地区分别呈现不同风险态势; 从安全风险类型上, 形成了认同型安全风险、流失型安全风险、入侵型安全风险三种类型安全问题。加强边境旅游国家安全治理, 需要建立促认同、阻流失、防入侵相结合的边境旅游综合治理体系, 以持续有效地管控我国边境旅游发展面临的国家安全问题。

【关键词】: 边境旅游 跨境旅游合作区 国家安全

【中图分类号】: F5 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1004-3160 (2022) 02-0066-12

引言

边境旅游(border tourism)是指在两个国家陆地边界口岸特定范围内开展的旅游活动^[1]。我国是世界上陆地边境线最长、邻国最多的国家, 边境旅游资源富集。^[2]在过去 30 多年中, 边境旅游在我国与周边国家交往中扮演着重要角色, 是次区域国际合作的重要内容, 也是“兴边富民”的重要战略性支柱产业。^[3]

在“一带一路”倡议背景下, 云南、广西、新疆、吉林、黑龙江等省区通过加强与邻国间的公路、铁路等交通基础设施建设, 大力发展边境贸易和边境旅游, 带动了边境地区社会经济的持续发展。^[4]例如, 云南瑞丽、新疆霍尔果斯、内蒙古满洲里等已成为著名的边境旅游城市^[5]。

2021 年 10 月 23 日, 《中华人民共和国陆地国界法》发布, 作为中国第一部全国性的边境管理法律, 其中明确提出“经与陆地邻国协商, 可在双方接壤地区设立跨境旅游合作区”, 并将旅游作为仅次于经济合作的重要合作领域, 由此可见, 边境旅游在我国边境地区发展中的重要地位。

文明冲突论(The Clash of Civilizations)认为, 文化之间的断裂带正在成为全球冲突的中心^[6]。边境是与国家边界直接相连的特殊区域, 既是陆地疆域的边缘, 也是走向外部的始端^[7], 处于不同文化之间的断裂带。边境旅游作为“橄榄枝”和“催化剂”, 在推动国家之间关系改善的同时, 也会加剧不同国家之间的冲突, 对国家安全造成威胁。

本文在回顾我国边境旅游发展阶段、梳理各个区域存在安全问题的基础上, 分析边境旅游面临的国家安全问题类型, 探讨完

作者简介: 田里, 男, 云南昆明人, 云南大学工商管理与旅游管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 旅游经济。

基金项目: 国家社科基金重点项目“边境旅游对国家安全影响及治理研究”(项目编号: 21AJY023);文化和旅游部智库项目“跨境旅游合作与国家文化安全研究”(项目编号: 18ZK02)

善边境旅游国家安全治理体系的途径，以期持续有效地管控边境旅游发展中的国家安全问题，推动我国边境地区的开发开放。

一、我国边境旅游的三个发展阶段及面临的国家安全问题

1987年11月4日，原国家旅游局与原对外经贸部联合发布《关于拟同意辽宁省试办丹东至新义州自费旅游事》，开通了辽宁丹东市至朝鲜新义州的边境一日游活动，边境旅游获得正式许可。^[3]

1997年10月，国家《边境旅游暂行管理办法》发布，将边境旅游定义为我国与相邻国家之间居民跨境旅游活动。关于边境旅游发展阶段划分，目前主要有纪光萌(2014)的两阶段论^[8]、葛全胜(2014)的四阶段论^[3]、明庆忠(2019)的四阶段论^[9]等观点，但这些划分未结合国家安全问题进行探讨。

根据国家安全学创始人刘跃进(2004)的解释，国家安全是指一个国家没有危险的客观状态^[10]，本文结合《中华人民共和国国家安全法》，可进一步将其完善为“国家安全是指国家未受安全威胁的状态以及保持未受安全威胁的能力”¹。从国家安全观视角，我国边境旅游发展可划分为三个阶段。

(一)空间拓展期(1985—1996年)

我国边境旅游从东北地区开始，逐步拓展到中国所有陆地沿边区域，面临的国家安全问题也由“点”拓展为“带”。1985年，在中朝双方协商下，丹东与新义州开展互访活动，打破了长期的封闭状态，开始了边境旅游试点。

1988—1991年期间，《关于同意吉林省试办延吉至稳城自费旅游的函》《关于同意延伸中朝边境自费旅游路线的复函》《关于中苏边境地区开展自费旅游业务的暂行管理办法》《关于拟同意黑龙江省旅游局组织少量自费旅游实验团同苏联进行对等交换的请示》《关于同意黑龙江省绥芬河市与苏联波格拉尼奇内区开展边境一日游的函》《关于中苏达成互免团体旅游签证协议的通知》《关于开展中蒙边境一日游活动的批复》《关于同意集安市与朝鲜满浦市开展边境三日游活动的复函》等文件相继发布或批复，边境旅游从辽宁拓展到吉林、黑龙江和内蒙古等省区的部分边境城市。^[9]

1992年7月，原国家旅游局发布《关于扩大边境旅游、促进边境繁荣的意见》，批准了中俄、中朝、中蒙、中哈、中老、中缅22条边境旅游线路，实现边境旅游从东北一地试点拓展到整个边境地带。该阶段我国边境旅游人数逐年增长，但总体规模较小，面临的国家安全问题相对较少，国家出台的相关管理政策也较少。

(二)动态调整期(1997—2009年)

自1997年始，国家相继出台多个管理措施，边境旅游逐步实现由“放”到“管”，面临的国家安全问题经历了“先增再减”的变化。1997年10月，为规范边境旅游活动，国务院发布《边境旅游暂行管理办法》^[8]。1998年6月，原国家旅游局等四部门联合发布《中俄旅游暂行管理实施细则》，对中俄边境旅游进行规范。

2002年国务院通过了《中国公民出国旅游管理办法》，对中国公民出国旅游进行规范。这一管理办法对边境旅游有一定的指导作用。由于边境旅游的“过快”发展带来了一些问题，2004年我国有关部门下发《关于加强边境口岸、边民通道管理控制的通知》，严禁各地边境一日游异地办证业务^[11]。

2005年，为整治边境旅游乱象，原国家旅游局发布《关于出境旅游组团社及时报告游客在境外发生滞留不归问题的通知》和《关于禁止出境旅游团队参与境外赌博活动的规定》，口岸陆续关闭，边境旅游暂停。^[9]

直到 2009 年 3 月，公安部等三部门联合开展边境旅游异地办证试点工作，广西崇左市、辽宁丹东市、黑龙江黑河市和牡丹江市成为边境旅游重启的第一批试点城市。该阶段我国边境旅游得到较快发展，由于严重的安全问题而被迫中断了一段时间后又逐步恢复，相关管理制度也逐步健全。

(三) 领域拓展期(2010 年至今)

自 2010 年开始，我国边境旅游迎来新的发展阶段，逐步从跨境旅游合作拓展到旅游地合作，面临的国家安全问题也由“单”拓展到“多”。2010 年 6 月，中国明确提出建设广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等重点开发开放试验区^[3]。2013 年 7 月，公安部、原国家旅游局批准新增 18 个边境旅游异地办证地区，使边境旅游的地域范围进一步扩大了。^[11]

2015 年，为推动边境旅游发展，中越两国政府签署了《关于合作保护和开发德天一板约旅游资源的协定》，设立了德天(板约)瀑布景区，实现了从单一的旅游者跨境到旅游地跨境的尝试。^[12]2017 年，中国首个跨国马拉松赛——“瑞丽—缅甸木姐”国际马拉松赛在云南省德宏景颇族傣族自治州瑞丽市姐告文化广场举办，实现了旅游者跨境向旅游业跨境的尝试。

2017 年 5 月，国务院办公厅印发《“十三五”兴边富民行动规划(2015—2020 年)》，提出加快推进边境旅游建设。2018 年文化和旅游部等 10 个部门联合印发《关于印发内蒙古满洲里、广西防城港边境旅游试验区建设实施方案的通知》，极大推动了边境旅游的发展。

2021 年 6 月 2 日，文化和旅游部发布《“十四五”文化和旅游发展规划》，提出要在“十四五”期间建设一批边境旅游试验区、跨境旅游合作区。这一阶段，跨境旅游合作持续扩大，从单一的旅游者跨境旅游合作向以旅游者、旅游业、旅游地“三位一体”的跨境合作转变，人员交流增加，边境旅游资源开发加速，导致国家安全问题也呈现多样化态势。

二、我国边境旅游面临国家安全问题的区域划分

中国陆地边境地区包含辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、甘肃、新疆、西藏、云南、广西 9 个边境省区，涉及朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、不丹、缅甸、老挝、越南 14 个陆地邻国。

对于我国边境区域划分，现有研究大多按照东北、西北、西南三个边境地区划分^[13,14]，从国家安全视角的考虑较少，在实证研究中常忽略甘肃和西藏两省区。王朋岗等(2020)依据边境地区自然环境、边境省区与接壤国家的经济发展水平、相邻国家社会稳定情况以及外交差异性，将我国陆地边境地区划分为东北、西部和西南三个边境区域(见表 1)^[15]，较好与国家安全问题相结合。故结合该观点，本文从东北、西部、西南三个边境区域对我国边境旅游面临的国家安全问题进行分析。

表 1 中国陆地边境区域划分

边境区域	边境省区	相邻国家
东北边境地区	辽宁、吉林、黑龙江、 内蒙古、甘肃	朝鲜、俄罗斯、蒙古
西部边境地区	新疆、西藏	蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、

		阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、不丹、缅甸
西南边境地区	云南、广西	缅甸、老挝、越南

(一) 东北边境地区

东北边境地区历来是中国陆地边境地区划分中最具争议的地区，主要争议点是内蒙古、甘肃的归属问题。辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古东北部是无争议的东北边境地区，但由于内蒙古区域范围较大，内蒙古西北部的归属存在一定争议。宁志中(2014)在对边境地区入境旅游进行计算时，由于区域划分难度较大，计算东北、西北片区时，均将内蒙古的数据纳入。^[13]

由此可以看出，该种划分法虽照顾到传统的地区划分，但对现实中的计算造成了很大困难，不利于具体考察各地区的实际情况。正因如此，游珍(2015)、王桀(2021)等再对边境地区进行划分时，均将内蒙古全部划分为东北边境地区^[5, 14]。但该种分法仍存在一个问题，即甘肃归属问题。

甘肃仅与蒙古相邻，其边境情况与内蒙古相近，却在具体划分中常被划归西北边境地区，造成划分与实际不符的情况。王朋岗等(2020)将甘肃以及新疆北部与蒙古相邻的区域均划归西北边境地区，以弥补这一缺陷^[15]。然而，该划分又将个别省区割裂。笔者认为，在结合我国实际情况基础上，东北边境地区应包括辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古、甘肃五省区，相邻国家有朝鲜、俄罗斯、蒙古3个国家。

在东北边境地区，边境旅游面临的国家安全问题主要是国民安全和生态安全问题。在国民安全方面，主要是朝鲜核试验的影响。2012年至今，朝鲜先后进行了5次地下核试验。由于朝鲜地域狭小，核试验场地选择有限，主要建在中朝边境地区。^[16]

其中，储有大量武器级钚的宁边距离中朝边境110千米，丰溪里核试验场距中朝边境约90多千米，建有巨大核设施的大馆山区距中朝边境不足40千米。正常核试验的放射性物质泄漏都可能飘到中国境内，而一旦试验不成功引发核泄露，将对中国东北境内100千米纵深造成核辐射威胁。

例如，2013年2月朝鲜第三次核试验引发的地震使中国延边部分地区震感强烈，此类问题很可能会导致长白山这座休眠中的活火山重新爆发，对国民安全造成极大威胁^[16]。在生态安全方面，主要是蒙古和俄罗斯的跨境生态问题。

受制于资源禀赋和发展水平，蒙古和俄罗斯对中国出口均以自然资源特别是农畜林矿产品为主，造成蒙古草场被破坏、水源断绝、荒漠化严重，俄罗斯大量垦荒，从而对我国的生态环境产生影响。^[17]例如，2021年3月13日，源自蒙古国的沙尘暴袭击我国北方地区，造成内蒙古中西部、甘肃河西、宁夏及陕西北部地区等出现中度或以上污染，并部分影响到京津冀以及周边地区²。

(二) 西部边境地区

西部边境地区常被划分为西北边境带，通常包括新疆、甘肃两省区，不包括西藏。由于甘肃在前文已做分析，故不再赘述。新疆比东北边境地区更为复杂，与多个国家相邻，故应属于西部或西北边境地区。西藏虽在传统认知中属于西南地区，应归属西南边境地区。

然而，西藏边境情况与新疆相似，安全情况较为复杂，与云南、广西两省区不相似，故在西南边境地区中常常容易被忽略。

例如，宁志中(2014)在对边境地区入境旅游进行计算时，就将西藏进行忽略分析。考虑到边境存在的实际情况，不应把西藏划归到西南边境地区，应与新疆划归在一起。

因此，西部边境地区包括新疆、西藏两省区，相邻国家有蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、不丹、缅甸 11 个国家，是中国三大边境地区中最为复杂的地区。

在西部边境地区，边境旅游面临的国家安全问题主要为国土安全和军事安全问题。国土安全问题主要是民族分裂势力、宗教极端主义和国际恐怖主义组成的“三股势力”对我国的影响。

其中，民族分裂势力是由指极端民族主义者坚持“民族自决”的原则，在多民族国家内部开展民族分裂、独立活动；宗教极端主义是指打着“宗教”旗号，从事极端主义活动；国际恐怖主义是指出于政治动机对平民实施暴力、绑架及社会破坏等恐怖活动。军事安全主要是边界军事冲突带来的安全问题。

印度在 1962 年中印自卫反击战之后，一直对中国怀恨在心，试图有朝一日报复中国。例如，2021 年 6 月 15 日，中印在加勒万河谷边境爆发冲突，印方一线边防部队打破双方军长级会晤达成的共识，再次跨越实控线蓄意挑衅，甚至暴力攻击中方前往现场交涉的官兵，进而引发激烈肢体冲突，造成人员伤亡³。

(三)西南边境地区

西南边境地区的划分争议较少，主要观点认为包括西藏、云南和广西三省区。前文已提，西藏与新疆情况相似，与云南、广西差异较大。如将西藏与云南、广西划分一起，通常会导致西藏被忽略，与实际情况大相径庭。此外，根据一般的中国地区划分观点，西南地区包括四川、贵州、云南、西藏、重庆五省区市，广西属于华南地区，不属于西南地区。

大多数学者所持的西南边境地区划分观点并不是严格遵循地区划分，而是根据边境地区实际情况，将广西划归西南边境地区。因此，将西藏划分为西部边境地区而不是西南边境地区，更符合实际情况。故本文采纳王朋岗等(2020)的观点，西南边境地区仅包括云南、广西两省区，相邻国家有缅甸、老挝、越南 3 个国家。

在西南边境地区，边境旅游面临的国家安全问题主要为社会安全和经济安全问题。社会安全主要体现在跨境人口非法流动、非法跨国婚姻、跨境毒品犯罪等方面。例如，中方一侧的人员常常因为跨境赌博、跨境贩毒、偷砍树木、境内犯罪等行为偷越边境，而缅方一侧为躲避战乱、跨境务工、短暂居留进入中方境内^[18]。

经济安全主要体现在走私等违反《中华人民共和国海关法》的经济犯罪。例如中缅边境走私活动猖獗，频繁走私一些不符合国家质检标准、违反检验检疫法规或国家禁止、限制出入境的物品，涉及国家文物、翡翠原石、冷链食品、成品油、电脑配件、大米、玉米、白糖等物品。^[18]

三、我国边境旅游涉及国家安全问题的主要类型

根据 2014 年 4 月习近平总书记提出的总体国家安全观，国家安全可划分为政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全 11 种安全。但对是否增加人民安全或国民安全，学者们存在一定争议。

针对该问题，刘跃进(2014)指出人民安全是一种中国特殊提法，应增加作为国际通行概念的国民安全，更为科学^[19]。靳海婷(2018)在从总体国家安全观视角分析国家情报工作时，提出从宏观、中观、微观三个层面分析国家安全建设路径^[20]。

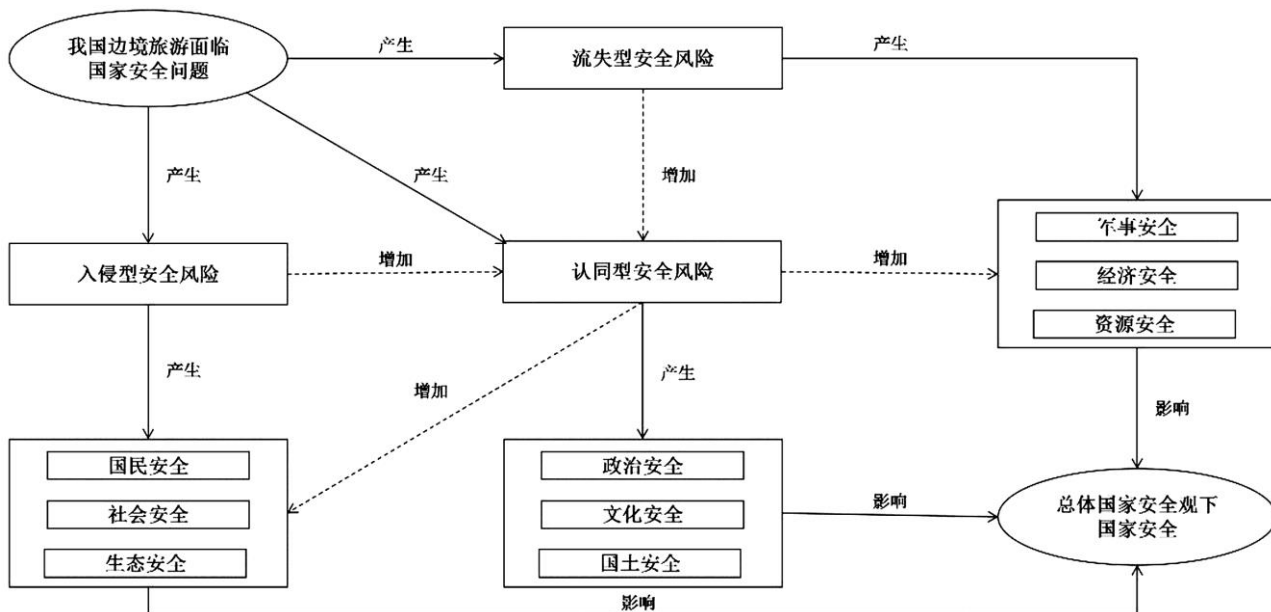


图1 我国边境旅游面临国家安全问题的主要类型

结合该认识，本文从微观、中观、宏观三个层面对我国边境旅游面临的国家安全问题类型进行分析(如图1所示)。

(一)认同型安全风险

微观层面，从公民与国家关系来看，边境旅游面临的国家安全问题主要是认同型风险。边境旅游将对边境地区居民的意识形态、民族文化、国家文化等认同产生异化现象，主要涉及的安全问题包括政治安全、文化安全、国土安全等。

1. 政治安全

政治安全是指“国家主权不受侵犯、基本政治制度稳定、政权有效运行的状态”，包括主权、制度、政权三个维度^[21]。边境旅游对政治安全的影响主要通过影响政治认同来实现，是认同层面的安全，主要表现为政治制度安全。边境旅游促进了不同政治制度下的国民交流，但同时也会引起不同政治制度的碰撞，影响边境国民、旅游者对不同政治制度的认同程度。

在政治制度认同程度偏低情况下，由于经济利益驱动，旅游者很容易被国外情报机构或组织收买利用，充当国家秘密的泄密者和外国政治制度的传播者，甚至演化为意识形态的颠覆者，从而危及政治制度安全。例如发生在许多国家的“颜色革命”，即是在外国相关机构的教唆和指挥下发生的政权危机。

2. 文化安全

文化安全是指“文化生存和发展免于威胁或危险的状态”，包括语言文字、风俗习惯、价值观念、生活方式等方面的安全^[22]。边境旅游对文化安全的影响是通过影响文化认同来实现，是认同层面的安全，主要表现为价值观念安全。正如杜勒斯所言：“如果我们教会苏联的年轻人唱我们的歌曲并随之舞蹈，那我们迟早将教会他们按照我们所需要他们采取的方法思考问题”^[23]。

由于边境旅游发展，边境地区传统文化可能遭到破坏，从而影响对国家和民族的认同。例如西藏、新疆的分裂分子利用传统文化，通过文化渗透，强化民族认同和宗教认同，弱化国家认同，从而产生文化安全问题；云南、广西边境地区在边境旅游发展

背景下，“黄赌毒”文化泛滥，影响国家认同和民族认同。

3. 国土安全

国土安全通常是指“保持国家的统一与领土的完整，基于合理的条件维持与世界的经济联系，并严格控制边界的能力”^[24]，最具代表性的是国家领土的完整性。国家领土完整不仅是国家团结统一的象征，还是国家主权权威性和尊严的直接体现^[25]。边境旅游对国土安全的影响是通过模糊我国领土来实现，表现为领土认同感降低。

由于边境旅游发展，边境管理逐步放松，与我国接壤的某些国家，常常越界生产作业、偷挪和损坏界标，影响国家之间的具体界限认同。另外，由于跨境旅游合作区建设，边境旅游景区跨越了国家之间的边界，容易造成国家之间界限模糊，从而影响居民对领土的认同感。

(二) 流失型安全风险

从中观层面来看，边境旅游面临的国家安全问题主要是流失型风险。边境旅游将增加边境地区军事利益、经济利益、资源利益等的流失风险，主要涉及的安全问题包括军事安全、经济安全、资源安全等。

1. 军事安全

军事安全是指“一个国家处于不受军事威胁和侵略的状态”^[26]，包括军事工程、军事设施、军事行动等方面的安全。边境旅游面临的军事安全问题主要是军事秘密外泄，是一种流失型安全风险。

根据 2021 年最新修订的《中华人民共和国军事设施保护法》，军事设施是指国家直接用于军事目的的建筑、场地和设备，军事禁区、军事管理区禁止非法摄影、摄像、录音、勘察、测量、定位、描绘和记述等。

为确保国界安全、捍卫国家领土主权完整、警戒外来入侵或挑衅、维持边境秩序，边境地区通常在主要战略要地建有边防部队，分布着一些军事设施，存在一些军事禁区和军事管理区。^[26]然而，在开展边境旅游活动的情况下，旅游者在军事设施附近的打卡行为会有意或无意对军事设施、军事秘密带来风险。

2. 经济安全

经济安全是指抵御外来风险冲击和保障经济在面临外在因素冲击时能够继续稳定运行、健康发展的能力，强调的是“过程的经济安全”^[27]。边境旅游面临的经济安全问题主要是经济利益安全，具体为边境走私和跨境赌博，是一种流失型安全风险。在一些跨越边界相对容易的地区，边境走私尤为猖獗，边境旅游业的发展，为跨境旅游者逃避关税和边检提供了更为便利的条件。

一方面，边境走私会影响我国关税收入，造成经济利益流失；另一方面，边境走私也会影响正常的经济秩序，可能产生“劣币驱逐良币”的情况。在跨境赌博方面，由于国外法律一般没有对外国人赌博的限制，相邻国家在中国边境地区建立了边境赌博带，吸引中国游客前去赌博，造成大量资金通过赌博流失到其他国家或地区。

3. 资源安全

资源安全是指“一个国家或地区可以稳定、及时和经济地获取自然资源并使自然资源基础和生态环境处于免受毁灭性破坏的状态”^[28]。边境旅游面临的资源安全问题主要是边境资源流失，是一种流失型安全风险，具体表现为自然资源盗窃、自然资源

损坏。

在沿边地区开发开放背景下，中国与周边国家的交流日益增加，强流动性对重要资源的安全带来隐患，存在非法占用、非法掠取的风险，例如盗挖野生植物、偷猎野生动物。另外，边境旅游活动的开展也会增加边境地区自然资源破坏风险，游客不安全行为很可能导致边境地区森林资源、草原资源、水资源等的安全问题。

(三) 入侵型安全风险

从宏观层面来看，边境旅游面临的国家安全问题主要是入侵型风险。边境旅游将对边境地区的人身安全、社会状态、生态环境等产生入侵风险，主要涉及的安全问题包括国民安全、社会安全、生态安全等。

1. 国民安全

国民安全是指人的安全问题。自古以来国民安全就是国家安全中不可或缺的内容和要素^[19]。边境旅游对国民安全的影响主要是通过入侵的形式来实现，表现形式为流动性安全。流动性安全是由于人口流动带来的安全问题，包括公共卫生安全、恐怖主义风险等。

我国陆地相邻国家多为欠发达国家，应急管理普遍较弱，对公共卫生安全、恐怖主义等突发事件应对能力普遍较差。在公共卫生安全方面，边境旅游将加快疫情等公共卫生风险的传播，对我国边境地区人民生命安全和财产安全造成冲击^[25]。边境旅游可能会助推恐怖主义势力的入侵，从而影响国民的人身安全。

2. 社会安全

社会安全是指“社会系统保持良好运行和协调发展、社会各个群体能够得到安全保障的能力和机制”，是客观的安全性、主观的安全感和过程的安全化的统一。^[29]边境旅游对社会安全的影响主要通过入侵形式来实现，是入侵层面的安全，表现为社会公共安全。

社会公共安全包括很多类型，边境地区主要表现为非法移民等。例如，欧洲的跨境旅游合作推动了国家之间交往的便利化，也降低了边境跨越的难度，从而为非法移民创造了条件，影响社会安全。非法移民的不断聚集形成流动人口社区，可能会在未来向当地政府提出利益诉求，甚至是政治诉求^[25]。

亨廷顿曾经提出深刻的警示，“当今世界，对社会安全最大的威胁来自移民。”^[30]由于与周边国家的经济差异，中国未来将会面临一定的非法移民压力，而边境旅游会放大这种压力。

3. 生态安全

生态安全是指人类在生产、生活与健康等方面不受生态破坏与环境污染的状态，包括生态环境、食物、空气质量安全等方面^[31]。边境旅游面临的生态安全问题主要是生态入侵问题，是一种入侵型安全风险，包括外部生态对内部生态的入侵、人类对生态环境的入侵。

外部生态对内部生态的入侵是不同生态系统之间的安全问题，在边境旅游发展过程中存在有意或无意将外来生物带入国内的情况，从而产生生物入侵，破坏原有的生态系统；人类对生态环境的入侵是指由于边境旅游的开发对边境地区脆弱的生态环境产生的影响，是在外部旅游活动的作用下产生的生态安全问题。

四、我国边境旅游面临国家安全问题的治理策略

我国边境旅游面临的国家安全问题需要构建以政府为主导的多元治理体系。边境旅游对国家安全的影响主要体现在认同、流失、入侵三个方面的风险，治理应从三个方面开展：一是解决认同问题；二是阻止流失问题；三是防止入侵问题。以此防范和化解边境旅游安全风险，确保边境和国家安全稳定。^[25]

（一）“育引结合”促认同

在我国边境地区，“认同危机”是威胁安全的内生性、实质性因素^[32]。边境地区解决边境旅游带来的认同问题，应坚持“育引结合”，在开展相关教育的同时，引导广大人民群众自觉参与，从思想、制度、政策三个层面强化认同。

第一，思想宣教促认同。坚持马克思主义在意识形态领域的主导地位，牢牢把握住思想宣教阵地，培育边民国民意识。边民是国家公民中的特殊群体，不仅具有居住在边境地区的自然属性，还应有守土固边的社会属性和政治属性。应强化边民的国民意识，使其认识到守边的价值、责任。

第二，制度宣教促认同。严格按照相关法律法规的要求，惩处危害国家安全的行为，并对相关案例进行宣传，使旅游者和边民认识到危害国家安全的法律风险，从而达到减少国家安全风险的目的。

第三，政策引导促认同。很多边民做出危害国家安全的行为，根本原因在于边境地区发展不充分不平衡问题：一是民族文化不能获取经济利益；二是经济发展水平相对较差；三是守边固边没有得到相应回报。相关部门应加大对抵边村庄的产业、交通、物流、网络等方面的建设，改善边民生活条件。

（二）“五位一体”阻流失

边境流失风险治理是一个系统性工程，需要多元主体共同参与。针对我国实际情况，应建立党政军警民“五位一体”的边境流失型风险治理体系。

第一，“党”应管总。各级党委应在总体国家安全观指导下，按照相关法律法规要求，对流失风险承担总揽全局、协调各方的职责，及时协调各方阻止流失。

第二，“政”应主责。各级政府包括边境省区、州市、县域三级政府所涵盖的人大、监察、司法、政协等部门，应按法律规定，严格履行自身职责，并及时补上边境管理的漏洞。

第三，“军”应主防。中国人民解放军在专司边境安全防卫的同时，应与警方沟通，按照法律法规对导致国家利益流失的人员进行惩处。

第四，“警”应主治。边防警察应加强边境社会治安管控、社会矛盾调处、出入境边防检查、边境巡逻执法、打击跨境犯罪等职责，加大对犯罪分子的惩处力度。

第五，“民”应主察。由于对边境地区及邻国自然地理、人文风俗、社会关系较为熟悉，边民可为边境治理提供有效情报，因此，应鼓励边民参与边境治理，建立由人民群众组成的群防工程。

（三）“协作管控”防入侵

边境安全是相互依赖的,防止入侵问题也应该坚持与陆地邻国的协作管控。协作管控强调边境的整体性、互利性、共生型和多元性,在关注自身利益的前提下适当关注另一侧的合理诉求,从而形成有效且联动的管控模式^[33]。从协作防入侵角度,主要包括边防、治安、口岸的协作。

第一,边防协作。单方面边防不仅会增加边防成本,同时也会降低边防效率。应加强边界两侧的防卫合作,推进与陆地邻国相关法律法规对接,在一线开放情况下,加强对边界界标的保护和管理,以确保在发展边境旅游的同时,避免对国家安全造成威胁。

第二,治安协作。边境地区犯罪活动通常涉及跨国执法问题,由于国家法律不同,不同国家对犯罪的认定和量刑各有不同,从而增大跨境执法的困难。伴随边境旅游合作发展,跨境犯罪发生的可能性提升,应推动犯罪属地认定和跨境追踪权的合作,给予警察跨境追踪犯罪人员的权力,以提升执法效率,提高对跨境犯罪的打击力度。

第三,口岸协作。在边境地区,对过境人员、车辆、货物的识别、筛查、防疫进行管控,是避免边境地区入侵的重要环节。在推动口岸便利化的同时,应加大对口岸边检的投入,加强人员筛查、货物筛查、检验检疫等,避免恐怖分子、外部生物的入侵。

五、结语

我国边境旅游面临的国家安全问题正处于领域拓展期,需要针对不同的安全问题采取不同的安全对策。我国边境旅游面临的国家安全问题可以划分为空间拓展期(1985—1996年)、动态调整期(1997—2009年)、领域拓展期(2010年至今)三个阶段,从地域看,可划分为东北边境地区、西部边境地区、西南边境地区三个区域,包含认同型安全风险、流失型安全风险、入侵型安全风险三种类型风险。其中,认同型安全风险包括政治安全、文化安全、国土安全;流失型安全风险包括军事安全、经济安全、资源安全;入侵型安全风险包括国民安全、社会安全、生态安全。为治理我国边境旅游面临的国家安全问题,应采取“育引结合”促认同、“五位一体”阻流失、“协作管控”防入侵的应对措施。

参考文献:

- [1]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(1):123-127+38.
- [2]张生瑞,王英杰,鞠洪润,等.中国陆地边境旅游发展区域差异及其影响因素[J].地理研究,2020(2):414-429.
- [3]葛全胜,席建超,王首琨.中国边境旅游:阶段、格局与若干关键战略问题及对策[J].资源科学,2014(6):1099-1106.
- [4]王桀,张琴悦,李雪松.边境旅游系统空间耦合特征及其演化——以中缅边境瑞丽市为例[J].地域研究与开发,2021(3):86-92.
- [5]王桀,张琴悦.“一带一路”倡议对中国边境旅游经济空间的影响研究[J].资源开发与市场,2021(6):761-768.
- [6]邴正.现代文化矛盾与全球化理论批判[J].学习与探索,2007(6):24-28.
- [7]夏文贵.边境安全问题及其治理[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2017(6):64-70.
- [8]纪光萌.国内边境旅游文献综述[J].武汉商学院学报,2014(6):11-14.

-
- [9]王丽丽.我国边境旅游政策演进的特征与机制研究[D].昆明:云南财经大学,2019.
- [10]刘跃进.国家安全学[M].北京:中国政法大学出版社,2004:51.
- [11]景婧.“一带一路”倡议下中越跨境旅游合作帕累托效率分析[D].昆明:云南财经大学,2016.
- [12]余海燕.中越跨境旅游合作面临的挑战及升级路径[J].对外经贸实务,2017(9):80-83.
- [13]宁志中,杨蕾蕾,钟林生.中国陆地边境地区入境旅游市场的时空特征研究[J].资源科学,2014(6):1125-1132.
- [14]游珍,封志明,雷涯邻,等.中国边境地区人口分布的地域特征与国别差异[J].人口研究,2015(5):87-99.
- [15]王朋岗,王力,朱贺.基于分类视角的中国陆地边境地区人口发展状况及其对策[J].西北人口,2020(3):69-78+91.
- [16]杨辉.朝核危机对中国安全的影响及前景[J].东疆学刊,2017(2):68-74.
- [17]冯玉军.生态安全应成为中国资源进口全球布局的重要考量[J].世界知识,2021(9):73.
- [18]赖足兰.中缅智慧边境管控体系构建研究[D].昆明:云南师范大学,2021.
- [19]刘跃进.总体国家安全观视野下的传统国家安全问题[J].当代世界与社会主义,2014(6):10-15.
- [20]靳海婷.论总体国家安全观下国家情报法机制构建——以“三层次”和“三状态”为框架[J].情报杂志,2018(11):10-15+68.
- [21]王丹彤,何增科.国家政治安全的新维度:不安全状态及其原因探析[J].河南社会科学,2021(9):34-43.
- [22]郑淑芬,闫明明.基于网络信息化时代的国家文化安全研究[J].理论探讨,2014(6):156-158.
- [23]韩源.中国国家文化安全形势评析[J].当代世界与社会主义,2004(4):103-107.
- [24]蔡士林.美国国土安全事务中的情报融合[J].情报杂志,2019(1):8-12+8.
- [25]方盛举,张增勇.总体国家安全观视角下的边境安全及其治理[J].云南社会科学,2021(2):100-108+88.
- [26]张帅,顾海兵.中国经济安全研究:误区再反思[J].学术研究,2020(3):80-87+177.
- [27]顾海兵,沈继楼,周智高,等.中国经济安全分析:内涵与特征[J].中国人民大学学报,2007(2):79-85.
- [28]姚子龙,谷树忠.资源安全机理及其经济学解释[J].资源科学,2002(5):46-51.
- [29]王龙,霍国庆.社会安全的本源影响因素及其作用机理实证研究[J].管理评论,2019(11):255-266.

[30]Huntington S P. Who Are We? The Challenges to America' s National Identity[M]. New York: Simon & Schuster, 2004: 181.

[31]肖笃宁, 陈文波, 郭福良. 论生态安全的基本概念和研究内容[J]. 应用生态学报, 2002(3):354-358.

[32]余潇枫, 徐黎丽, 李正元. 边疆安全学引论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013:23.

[33]刘一. 西方边境安全治理研究: 现有方式、问题与可能路径[J]. 东北亚论坛, 2021:1-16.

注释:

1 资料来源:《中华人民共和国国家安全法》, 具体见中国人大网: <http://www.npc.gov.cn/npc/c10134/201507/5232f27b80084e1e869500b57ecc35d6.shtml>。

2 资料来源: 新闻报道《十年来最强!这场“进口”自蒙古国的沙尘暴让中国有点防不胜防》, 具体网址: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1694293042953239402&wfr=spider&for=pc>。

3 资料来源: 新闻报道《赵立坚详细介绍中印加勒万河谷冲突事件来龙去脉》, 具体网址: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1669938626585893225&wfr=spider&for=pc>。