

# “一带一路”战略背景下的 粤港澳大湾区文商旅融合发展

黄晓慧, 邹开敏

**【摘要】**“21世纪海上丝绸之路”的战略构想蕴藏了无限的机遇,其发展需要抓手,需要基地,需要龙头。粤港澳大湾区商业文化鼎盛,三地共同培育大湾区国际都会圈旅游目的地既是文商旅融合发展的抓手,也是对接国家“一带一路”战略的龙头基地。国际都会圈的形成与旅游产业的发展具有非常高的相关度,对内地供给侧改革的顺利进行有强大的助推作用。应当充分利用国家政策、三地双边协议以及粤港澳政府间的合作框架协议的叠加优势,完善“一带一路”框架下的粤港澳大湾区文化、商业、旅游的融合发展机制,以市场运作为主导实施具体的文商旅项目,实现合作共赢。

**【关键词】**粤港澳大湾区 国际都会圈旅游目的地 政策叠加优势 文商旅融合发展

**【收稿日期】**2016-04-21

**【中图分类号】**F127; F592.7

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1000-5455(2016)04-0106-05

“一带一路”战略背景下,粤港澳经贸合作已上升为国家战略。随着CEPA协议的深入实施和广东自贸试验区的成立,尤其是《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》(以下简称《十三五规划纲要》)的出台,打造粤港澳大湾区国际都市圈的时机已成熟。进一步落实粤港澳间签署的各项双边协议,开启粤港澳更紧密合作,携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群,将有助率先形成南粤海疆最具发展空间和增长潜力的世界级新经济区域。鉴于国际都会圈的形成与旅游产业的发展具有非常高的相关度,充分利用各种国家政策及三地双边协议以及粤港澳政府间的合作框架协议的叠加优势,思考、研究和谋划“一带一路”框架下的粤港澳大湾区文化、商业、旅游的融合发展机制,提出具有可操作性的政策措施,是本文的立意与要旨。

## 一、培育大湾区国际都会圈旅游目的地意义重大

粤港澳大湾区商业文化鼎盛,旅游合作发展的重点是三地共同培育大湾区国际都会圈旅游目的地,即依托粤港澳三地毗邻的地理优势和发达的经济优势建立起来的,拥有特色鲜明的旅游吸引物,完备的公共基础设施和配套的“行游住食购娱”服务要素,能满足国际旅客休闲、商务和其他目的等

多种需求,具有吸引、招徕和接待各类旅游者的综合能力的城市群地域。

(一)发挥粤港澳大湾区文商旅产业集聚优势,对接“一带一路”战略

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设”。这不仅是出于发展经济的考虑,也是出于地缘政治稳定的考虑。具有悠远历史的海陆“丝绸之路”是贸易之路,也是“对话之路”,更是和平崛起之路。海陆“丝绸之路”蕴含丰富的文化旅游资源,且旅游业作为一项快速发展的服务型产业,其开放程度、创新程度及与国家的政治经济文化的关联程度都非常高。旅游合作能避开政治意识形态差异,克服地缘政治影响,更容易达成共识,有效促进互信与文化融合,不失为稳定区域社会政治经济的一剂柔性良方。

“21世纪海上丝绸之路”的战略构想蕴藏了无限的机遇。“一带一路”国家战略提出后,各省市积极响应,从历史文化研究、遗迹遗址申遗、基础设施合作、金融外贸合作等方面展开了诸多实践。海上丝绸之路建设具有文化、经济、政治多维度意义,其发展需要抓手,需要基地,需要龙头。就广东地理位置而言,“海上丝绸之路”蕴含着丰富的文化旅游资源,其独具特色的旅游产业“金矿”亟待发掘。

《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》<sup>①</sup>方案明确提出,要“充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴、福建平潭等开放合作区作用,深化与港澳台合作,打造粤港澳大湾区”。这为粤港澳合作提出了非常具体的目标。粤港澳大湾区商业文化鼎盛,三地共同培育大湾区国际都会圈旅游目的地既是文商旅融合发展的抓手,也是对接国家“一带一路”战略的龙头基地。从发达国家的经济发展看,美国纽约和日本东京等全球知名的国际都会圈,其旅游业无论是在国际游客的人数、占比、来源、消费能力,还是旅游产品、文化氛围、配套建设、旅游公共服务以及管理水平等,均处于世界旅游业的前沿,引领全球旅游的发展趋势。广东作为海上丝绸之路的排头兵,借此战略契机,通过与港澳共同构建国际都会圈世界旅游目的地,将旅游业打造成为广东建设“21 世纪海上丝绸之路”的先导产业,必将带动其他产业的发展,全方位实现与国家战略的有效对接。

(二) 发挥各种政策及双边协议的叠加优势,提升三地旅游合作层次

《十三五规划纲要》重申“支持港澳参与国家双向开放”“加大内地对港澳开放力度,推动内地与港澳关于建立更紧密经贸关系安排升级”“加深内地同港澳在社会、民生、文化、教育、环保等领域交流合作”“支持共建大珠三角优质生活圈,加快前海、南沙、横琴等粤港澳合作平台建设。支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用,推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设。”<sup>②</sup>广东自贸区就是以“先行先试”的政策“打造粤港澳深度合作示范区”。<sup>③</sup> 这些政策在实施中产生叠加优势,有助于进一步拓展粤港澳三地文商旅合作的广度和深度,提升区域旅游合作层次,实现区域旅游空间结构演变和区域旅游经济的协调发展。区域发展,旅游先行。广东“自贸试验区是在《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》框架下实施对港澳更深度开放”,<sup>④</sup>其政策红利是“在自贸试验区推动与粤港澳商贸、旅游、物流、信息等服务贸易自由化相适应的金融创新”。<sup>⑤</sup> 粤港澳合作培育国际都会圈世界旅游目的地,使之成为自贸区旅游业对外开放的新高地,有助充分发挥粤港澳三地的地理位置优势和旅游产业集聚优势,加快旅游基础设施的完善,提高旅游服务业供给、竞争能力,带动商贸、物流、信

息等与旅游密切相关领域的发展。同时,三地国际都市圈旅游资源的整合也有助于建立一个市场反应灵活的金融体系,紧密粤港澳三地之间的联系,并进一步推动服务贸易自由化。

后金融危机时代,全球旅游市场的重心逐渐向亚太地区转移,为粤港澳大湾区旅游产业的发展带来前所未有的机会。粤港澳大湾区地处中国南大门,毗邻东南亚,是中国经济最发达、最有活力的都市群,同时也是世界第三大都市群。在经济规模上,粤港澳大湾区都市圈相当于长三角的 1.2 倍,可望崛起成为辐射中国南方地区和东盟的亚太旅游中心,甚至媲美纽约和东京两大国际都会圈世界旅游目的地。广东在旅游总收入和接待游客人数方面常居第一,已形成珠三角甚至泛珠三角的旅游产业龙头。进一步发挥国家政策、三地双边协议以及粤港澳政府间的合作框架协议的叠加优势,借助港澳的国际知名度,整合粤港澳三地旅游资源,必将加速粤港澳大湾区国际都会圈的文商旅融合。在粤港澳区域经济一体化加速的背景下,粤港澳大湾区世界级旅游休闲度假地的雏形已经显现,亚太地区的旅游中心可以期待。

(三) 推动供给侧改革政策措施有效落地,促进广东省内经济均衡发展

广东经济增速从高速转为中高速,尤其是工业整体增速的降低,使得旅游业、文化服务业以及创意产业对消费的支配作用越来越明显。供给侧改革是从规模导向转向结构导向的改革,尽可能提高供给体系的质量和效果是改革的目标。在广东供给侧改革的过程中,集文旅商于一体的旅游产业可以发挥重要作用。总体而言,供给侧改革势必形成大批劳动力的释放,而旅游业是缓解就业的重要领域。供给侧改革、扶贫攻坚,扩大乡村消费,旅游是龙头,乡村旅游的发展势必成为下一步发展的重头

① 2015 年 3 月,经国务院授权,由国家发展改革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》。

② 参阅《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第五十四章第二节。

③ 参阅《中国(广东)自由贸易试验区建设实施方案》粤府(2015)68 号,第三(四)。

④ 《中国(广东)自由贸易试验区管理暂行办法》(粤府令第 213 号)第十九条。

⑤ 《中国(广东)自由贸易试验区管理暂行办法》(粤府令第 213 号)第二十二条第二款。

戏。供给侧改革、国际消费扩大、世界资源配置,旅游同样首当其冲。<sup>①</sup>

粤港澳共同培育大湾区国际都会圈旅游目的地,对广东供给侧改革有助推作用,主要体现在三方面:一是有助广东供给侧改革政策措施的有效落地;二是有助推进广东旅游业自身的供给侧改革;三是有助广东旅游业再创新优势、再上新台阶。粤港澳大湾区国际都会圈能将广东内地市场与海外国际市场很好地联系起来。例如,通过共同打造长短多条创意海陆国际精品“21世纪海上丝绸之路”旅游线路,对内可衔接广东省八条“海上绿道”,将旅游范围推广到广东的内陆纵深腹地,将粤东西北的各个景区纳入“海上丝绸之路”旅游线路中,形成“黄金旅游带”,有助推动粤东西北经济发展及广东振兴粤东西北战略的实施。对外可提高广东旅游的文化内涵、文化品位和文化形象,扩大广东沿海各个城市在国内外的影响,提升对外开放的水平,并可使广东近年来努力推行的邮轮旅游得到实质性发展,引领广东邮轮市场稳步走向国际市场。

## 二、共建大湾区国际都会圈旅游目的地尚有障碍

粤港澳地缘相近、人缘相亲、语言文化同源,合作历史悠久。就旅游产业而言,三地旅游资源优势互补,旅游合作基础稳固,关系良好,成绩有目共睹。但是,在旅游吸引力方面,粤港澳因各自为政,尚未形成拳头产品,与京津冀、长三角城市群相比仍有一定差距。由于体制方面的原因,粤港澳大湾区要成为国际都市圈亚太旅游中心,尚有一些障碍需要克服。

(一)“一国两制”下的刚性约束,形成三地旅游合作瓶颈,有效突破取决于制度层面的合作

内地与港澳地区是“一国两制”,实行两种社会制度。以法律的角度观之,港澳在国际法意义上具有相对的独立性,与内地分属三种不同的法律体系、三个独立的关税区。尽管港澳与内地达成了更紧密经贸关系的安排,但在协调三方利益关系时还是以国际经贸惯例准则处理。作为三个独立的市场体系,在经济制度、行政体制、财政体系、货币发行制度以及经济发展规划的制定等方面都完全独立,公民权利、生活方式、意识形态等方面也差异较大。反映到粤港澳区域旅游合作方面,首先三地间的出入境管制就是阻碍旅游者愉快、便利地流动的最大制约,更不用说其他的实质性合作。此外,近

年来内地自由行访港旅客激增,低价购物团的违规操作,导致生活方式、消费观念不同的三地居民之间摩擦和冲突事件时有发生。更因政治纷争,使旅游纠纷演变成社会矛盾,积怨未能及时疏缓,对立情绪日益加深,损害了三地旅游的良好合作和健康发展。

在制度建设层面,避开体制和社会意识形态上的差异,以广东自贸区的建设为突破口,借助自贸区自身体制机制和政策的创新,破除产业准入后的隐形壁垒和政策障碍,纵深拓展粤港澳旅游业合作范围。一是加快推进珠海横琴、广州南沙、中山翠亨和江门大广海湾经济区等重点合作平台建设;二是加快推进广珠城轨延长线、澳门至横琴轻轨及游艇自由行等跨境基础设施和重点项目建设。通过这五个地方的试点合作产生示范效应,“以点带面”提升粤港澳旅游合作水平。

(二)“一国两制”下的行政差异,导致三地旅游实质合作进展缓慢,有效突破取决于具体项目的实施

中国行政区划经济体制的痼疾是行政割据、条块分割、重复建设、恶性竞争。行政区划主导下的旅游管理使得“珠三角”区域自身的旅游合作进展缓慢,培育跨体制的粤港澳大湾区国际城市经济圈就更加困难。迄今为止,粤港澳三地的旅游合作框架协议签署了很多,但一些合作内容仍停留在纸面上,没有真正落地。粤港澳三地的旅游合作囿于地方偏域性思维,没有从国家战略的高度和层面全方位思维如何优化区域旅游合作的政策环境和服务环境。例如,探索开放部分航权,支持和鼓励增开国际航线以及简化签证手续,等等。此外,粤港澳三地的旅游合作协议制定的条款措施,内容零散不成体系,一些措施更是被动性应付,临时性色彩浓厚,缺乏长期性和稳定性。而且,就广东本身而言,各城市经济发展很不平衡,粤东、西两翼沿海和北部山区旅游资源虽然丰富,但开发不足。总体而言,粤港澳三地在旅游发展水平上存在较大差异,在互认优势互补上尚存分歧,如何平衡各自的市场经济利益,实现差异互补,是粤港澳旅游合作的一大难点。

在实施层面,从具体旅游合作项目设计方面进

<sup>①</sup> 魏小安《从供给侧改革看旅游产业结构调整》,见《中国旅游报》,2015-12-28。

行突破,推动粤港澳旅游合作进入实质性发展阶段。一是将游艇邮轮等高端旅游作为合作的重要突破口。依托港澳地区成熟的游艇产业基础以及珠三角丰富的游艇旅游资源,加快游艇自由行的试点建设。同时,积极协调筹备跨区和跨国的“21世纪海上丝绸之路”精品邮轮旅游线路。二是针对广东省内旅游发展不平衡的问题,重点突破省内交通瓶颈,推进粤港澳大湾区旅游线路向省内纵深发展。同时,加大投资粤东西两翼沿海城市的邮轮母港建设,发展邮轮、游艇旅游。

### 三、对策建议

旅游产业自身的经济效益以及对国民经济的关联带动作用,使得跨区域的旅游合作与发展越来越受到重视。随着粤港澳合作被纳入国家战略以及三地一体化合作的纵深拓展,粤港澳合作培育国际都会圈世界旅游目的地行动计划迎来了天时地利人和的跨越式发展阶段。粤港澳三地应抛开体制等一切不利因素的影响,抓住国家“一带一路”战略的大契机,发挥优势,共同培育粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地。

(一) 阶段推进实现工作目标,创新品牌凸显滨海主题

粤港澳三地共同培育打造的“粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地”是一项跨法律制度、跨行政区域的系统工程,不可能一蹴而就,适宜阶段性推进六大具体工作目标:一是旅游产业国际领先;二是整体品牌影响力巨大;三是客源国际化特征明显;四是大旅游产业联动发展;五是区域内一体化融合发展;六是区域外产业辐射面广。根据由点及面、突出重点的原则,具体的分阶段发展目标可分为三个阶段。(1) 近期(2016—2020年),以重点项目(如珠海横琴、广州南沙国际旅游特别合作区)为突破点,快速启动粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游一体化工作;共建区域旅游企业集团,引进欢乐海岸主题城市综合体大型项目,推出“一程多站”的旅游线路。(2) 中期(2020—2025年),全力打造南中国顶级游艇会和国际邮轮码头等项目,加快推进南沙国际邮轮母港的配套商业综合体建设。这是将南沙自贸区打造成国际航运中心、旅游休闲中心,实现粤港澳共建优质生活圈的重要一环。在此基础上,打造“粤港澳大湾区国际都会圈”整体旅游品牌,在全球范围内,形成超越“新马泰”

的旅游品牌。(3) 远期(2025—2030年),区内真正实现旅游一体化融合,建成“粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地”,成为国际旅游合作和文化交流的重要平台。

具体而言,粤港澳可在主题乐园旅游、文化娱乐旅游、商务会展活动旅游、高端海洋旅游、海上丝绸之路旅游等方面开展强强联合,紧密合作,拓展整体旅游市场,合力打造具有世界影响力的国际旅游品牌,将粤港澳大湾区打造成为世界顶级海洋度假旅游休闲(商务)区。在产品方面,以滨海旅游产业园为龙头,带动周边和上下游,积极引进安曼、one & only、环球影城、六旗欢乐世界、乐高、Hello Kitty等特色品牌酒店和景区项目以及度假地产等。同时,通过发挥旅游客源地、侨乡资源大省的优势,提升珠三角旅游国际化水平,加强与福建、广西和海南的旅游合作,联动东盟海丝沿线国家,加强市场投资、项目招商政策扶持,简化出入境签证手续,通过“广东国际旅游文化节”“广东国际旅游博览会”等平台,共同打造“政府主导、市场运作”的广东—东盟“21世纪海上丝绸之路”国际旅游合作圈。

(二) 政府引导搭建合作平台,市场主导达成合作共赢

转变创新粤港澳的合作方式,由仅注重签订框架协议的纸面合作向将各项工作都落到实处的实质合作转变;由区域性的地方层面向国家战略层面的旅游区域合作转变;由原则、粗放、零散的条款措施式合作向整体性旅游系列政策推进的合作转变,为三地旅游合作开创新的局面。粤港澳三地政府可通过双边协议推出更有效的合作发展具体、详细的落地方案,积极主动改善旅游发展环境。一是推进粤港澳大湾区旅游的同域化,具体措施包括共同推进粤港澳大湾区旅游联票优惠、交通联程优惠、三地游艇驾照及拍照互认。二是推进粤港澳大湾区旅游管理的协同化,具体措施包括共同推进旅游市场联合监管、餐饮服务联合认证、从业人员资质互认和旅游公务员轮岗交流。此外,就广东而言,可考虑研究出台更加优惠的旅游产业扶持政策,在土地、金融、税收、营销、人才培养及资金支持上为旅游产业一体化发展量身打造一套扶持方案。如鼓励旅游性贯彻执行144便利签证,争取72小时免签政策以及港澳便利通关政策。出台政策鼓励引导粤港澳大湾区休闲度假旅游业集群的投资建设,

鼓励港澳有条件的旅游企业到广东投资,对于国有旅游企业加快整合步伐,组建若干个旅游集团,打造世界知名的旅游品牌。

粤港澳三地可以建设粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地为契机,加快旅游合作机制平台建设。一是成立粤港澳大湾区旅游发展联盟,加强三地旅游机构联系,吸纳三地旅游企业、组织加入,承担行业自律和行业间交流职能,减少政府对旅游市场经营主体的直接干预。二是建立一个整合多方资源、聚集跨界人才的专家智库,为政府、旅游企业等各类参与主体搭建协同发展平台。三是共建国际都会圈旅游专业人才培养体系,为区域内各种层次的旅游从业者提供高水平、系统化、特色化的人才培训服务。具体细节方面,三地可联合制定粤港澳大湾区都会圈世界旅游目的地旅游宣传推广方案,联合举行粤港澳大湾区国际都会圈旅游大型说明会,共同推介粤港澳大湾区串线旅游产品。轮流举办粤港澳大湾区国际都会圈旅游发展大会,统一旅游发展认识,整合区域内部旅游资源,推动区域内部基础设施建设,改善生态环境,提高接待服务质量,提升粤港澳大湾区国际都会圈旅游整体影响力。三地可联合拍摄“粤港澳大湾区国际都会圈”旅游宣传片,发布“粤港澳大湾区国际都会圈”旅游发展白皮书,定期发布区域旅游发展的行业数据和发展计划,扩大区域旅游的整体影响力,树立专业领先的旅游业旗舰形象。

(三) 市场运作整合旅游资源,错位发展打造创意精品

粤港澳三地旅游资源的整合需要以资源区划为着眼点,以文化因素为主线,以交通环境为纽带,重新组合与调整现有的旅游资源格局,研究旅游资源的内部联系,创新旅游产品,形成产业聚集。三地各有自身旅游优势,适宜采取错位发展的战略,形成良性竞争。香港继续发挥“世界购物中心”的

优势,吸引全球游客前往进行购物休闲旅游;澳门在转型中应以建设世界级旅游度假地为核心,将自身打造成为休闲娱乐博彩购物为一体的世界顶级度假胜地;广东则利用自身的山水自然生态优势和历史文化优势,积极发展生态休闲旅游、航空立体旅游、海洋海岛旅游、地方特色文化旅游以及温泉旅游等,与港澳错位发展、形成差异化互补,丰富整个粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地的旅游产品体系。

具体融合措施有三个方面。一是广东应加快建设东西向的汕头—湛江高速公路,尽早通车广州—湛江高铁,增加广州—潮汕高铁直达车次,加快直通梅州高铁建设,早日贯通港珠澳大桥。大力发展支线机场,开辟国内外大城市经停广州和深圳抵达湛江、梅州、揭阳机场的航空线路。完善广东轨道交通,提高国内外游客在广东旅游的可达性与便利性。二是加强游艇邮轮消费者的行为研究,实行游艇邮轮消费人群市场细分,培育如美国和加拿大那样的休闲消费度假旅游业群,形成游艇邮轮主题产业集群比较优势。在推动粤港澳大湾区游艇双向自由行的同时,融合游艇建设和海岛高端酒店建设,大量推出“非观光”性质的海洋旅游体验活动,共建一批如欧美的“一站多程”式海洋文化体验旅游基地,打造具南粤特色的世界级海岛旅游度假胜地。三是加快邮轮母港建设,延长传统的从港澳出发的邮轮线路,筹备从广州、深圳、汕头、惠州、湛江等地出发的“新丝绸之路”或“重走郑和下西洋”等跨区和跨国线路的远洋旅游产品。

(作者简介:黄晓慧,广东东莞人,广东省社会科学院法学研究所研究员;邹开敏,重庆市人,广东省社会科学院旅游研究所副研究员。)

【责任编辑:于尚艳】