

# 旅游外交的形成、内涵和变化

项文惠

**【内容摘要】** 旅游外交是一种新的外交形态，正在国际关系尤其是国际政治事务中扮演重要角色。它具有借助旅游的渠道或工具实现国家利益、实施主体多元、表现形式多样、理论基础复杂等突出特征。从全球范围来看，旅游外交形成于第二次世界大战后，是大众旅游快速发展的结果，也是全球化时代国际社会相互依存度不断加深的产物，更是国家行为体与非国家行为体共同发挥作用的体现。未来五到十年，旅游外交的内涵和态势或将发生变化：在基本目标上，从国家利益的维护者转变为新型国际关系的推进者；在实施主体上，从由国家行为体主导扩展为由非国家行为体践行；在实践操作上，将探索基本目标、实施主体、表现形式、理论基础中尚未思考和有待深入思考的问题。中国的旅游外交形成于改革开放后，是“领域外交”的重要组成部分。中国首先提出这一概念，并提升到新时代国家战略的高度加以推进。这是中国把握自身和全球旅游发展及国内、国际形势变化做出的一项战略选择，不仅有助于中国特色大国外交布局的形成，也是对外交理论和实践的创新。当然，在对外交往活动中如何进一步实施旅游外交，仍面临一系列挑战。中国应坚持和平发展道路，努力经略新型国际关系，理性利用客源资源，打造中国特色的旅游外交模式，更好地服务于中国特色的大国外交。

**【关键词】** 全球化 旅游外交 旅游政治 中国外交

**【作者简介】** 项文惠，浙江工业大学之江学院教授（杭州 邮编 310024）

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2020)05-0102-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202005006

在全球化时代,有相当规模的人员因为各种原因进行着方式不同的跨国流动。其中,出入境旅游是相当常见的类型之一,但出境旅游和入境旅游两者蕴含的意义截然相反。对出境旅游客源地而言,很容易把游客当作筹码,重视其杠杆作用;或以开放旅游目的地来扩大合作伙伴,鼓励本国旅游主体“走出去”,并在当地进行旅游开发、旅游投资等;或以提醒旅游目的地安全状态来降温旅游,变相实施限制甚至制裁。对入境旅游目的地而言,游客以外汇支出的方式消费当地商品和服务,促进了当地的设施建设、经济发展以及居民就业,因此,许多国家采取包括外交手段在内的多项措施,保护和开拓入境旅游市场。“国际旅游已经成为一种全球现象与难以避免的国际事实,”<sup>①</sup> 出入境旅游早已不是单纯的经济或社会活动,而是日益卷入国际政治议程,逐渐成为一种新的外交形态,形成对传统外交的补充。

旅游与外交本来并无直接联系,两者的结合主要源于第二次世界大战后全球大众旅游的兴起及其地位和作用的日益彰显。这导致许多国家不得不从国际政治的层面去关注国际旅游活动,有意无意地赋予其外交的功能性或工具性特征,即借旅游渠道实现国家利益或以外交力量促进旅游发展。两者不断融为一体,既成为治国理政的选项之一,也丰富了外交的理论和实践。那么,“旅游外交”是如何形成的?其内涵及特征如何?已经或正在发生哪些变化?本文拟从国内外关于旅游外交的研究切入,回答这些问题。

## 一、关于旅游外交的研究

有关旅游与外交互动的研究至少可追溯到 20 世纪七八十年代,<sup>②</sup> 而且主要围绕旅游能否形成外交功能、旅游外交功能的表现、影响旅游的国际因素三大问题展开。

第一,旅游能否形成外交功能。旅游与外交作为两个不同的概念,本来不存在任何交集。这一度使人们对旅游能否形成外交功能难以达成共识。但

---

<sup>①</sup> Marie Françoise Lanfant, John B. Allcock, and Edward M. Bruner, *International Tourism: Identity and Change*, London: Sage, 1995, p. 25.

<sup>②</sup> Harry G. Matthews, *International Tourism: A Political and Social Analysis*, Cambridge: Schenkman, 1978.

随着出入境旅游的发展,国家理应把它当作对外交往中的权力资源已成为共识。霍尔(Hall)认为,旅游是外交、贸易、对外政策的一部分,是取得国际合法性、尊重威权制度的工具,是满足领土要求的手段以及实现和平的动力。<sup>①</sup>然而,仅从权力角度并不能完成旅游具有外交功能的阐述,还应基于民间外交、公共外交、多轨外交、大外交等多种非传统外交出现的背景,理解旅游纳入外交范畴是对非传统外交理论的丰富,符合建构新外交形态的时代要求。<sup>②</sup>旅游外交能否形成,既应思考旅游活动如何服务于国家利益,也不能忽视外交力量对旅游的支撑功能。

第二,旅游外交功能的表现。如果旅游能够形成外交功能,人们对其外交功能的认识表现在正、反两个方面。正面观点认为,旅游不仅有促进和平的可能,而且还可以成为愈合国家间裂痕的推动力;<sup>③</sup>旅游导致外来游客与当地居民彼此接触、相互理解与和平共处,能为世界带来和平。反面观点认为,旅游一旦开始服务于国家利益,则完全可能成为新殖民主义或外交报复的工具,<sup>④</sup>而且更是经济制裁和贸易限制的工具。<sup>⑤</sup>旅游外交的最终目标是通过连接客源地与目的地的媒介作用,减少国家间偏见,促进国家间形成共识,实现国际社会的合作共赢。

第三,影响国际旅游的外部因素。对旅游的激励或限制,通常是国家间政治关系的晴雨表及延伸,<sup>⑥</sup>它既是实现国家利益的工具,也是国家利益博弈的产物。乌伊萨尔(Uysal)等通过分析中国国际旅游政策,强调国家间友好关系对国际旅游发展的意义。<sup>⑦</sup>布雷克与辛克莱尔(Blake and Sinclair)

---

① Colin Michael Hall, *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*, New York: John Wiley & Sons, 1994, p. 62.

② 李飞:《论旅游外交:层次、属性和功能》,《旅游学刊》2019年第3期,第113—124页。

③ Joan C. Henderson, "The Politics of Tourism in Myanmar," *Current Issues in Tourism*, No. 2, 2003, pp. 97-116.

④ Bob McKercher and Patrick L'Espoir Decosta, "The Lingering Effect of Colonialism on Tourist Movements," *Tourism Economics*, Vol. 13, No. 3, 2007, pp. 453-474; and Kevin D. Stringer, "Visa Diplomacy," *Diplomacy and Stagecraft*, Vol. 15, No. 4, 2004, pp. 655-682.

⑤ Samuel Seongseop Kim, Dallen J. Timothy, and Hag-Chin Han, "Tourism and Political Ideologies: A Case of Tourism in North Korea," *Tourism Management*, Vol. 28, No. 4, 2007, pp. 1031-1043.

⑥ Colin Michael Hall, *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*, p. 59.

⑦ M. Uysal, Lu Wei, and L. M. Reid, "Development of International Tourism in PR China,"

认为,国际危机事件是影响国际旅游的主要因素。国际危机事件首先表现为不稳定的政治因素,常见的有犯罪、暴乱、政变、恐怖活动、战争等,<sup>①</sup>也表现为国际金融危机以及地震、疾病等灾难性的不稳定因素。<sup>②</sup>此外,区域性或全球性的公共政策也会影响出入境旅游。如欧盟针对气候变化的相关立法,使本应流入欧盟的游客流向其他旅游目的地;<sup>③</sup>而欧盟与美国达成“开放航空区域”协议,则促进了美国进入欧盟的游客数量的增长。<sup>④</sup>由此可见,外交力量应成为旅游发展的前提条件。

## 二、旅游外交的形成及其条件

旅游尽管其本身历史悠久,但是成为一种外交形态的时间却并不遥远。从全球范围来看,旅游外交形成于二战后。

### (一) 旅游外交的形成

旅游作为一种最常见的人员流动类型,几乎与人类的文明一样久远。近代旅游一度以西方为中心,包括18世纪的大旅游(Grand Tour)、19世纪早期的温泉和海滨度假地以及托马斯·库克(Thomas Cook)建立的赢利性、商业化的旅行社。<sup>⑤</sup>到二战前,以吃、住、行、娱、游、购“六要素”构成的旅游开始成长为区域性的,具有一定经济、社会、文化意义的产业。国家也逐渐介入其中,如立法中出现带薪休假规定、设置旅游管理机构、在目的地传播客源地形象等。但此时旅游还没有进入大众旅游时代,并明显带有功能性或工具性烙印。

---

*Tourism Management*, Vol. 7, No. 2, 1986, pp. 113-119.

① Adam Blake and M. Thea Sinclair, “Tourism Crisis Management US Response to September 11,” *Annals of Tourism Research*, Vol. 30, No. 4, 2003, pp. 813-832.

② Yu-Shan Wang, “The Impact of Crisis Events and Macroeconomic Activity on Taiwan’s International Inbound Tourism Demand,” *Tourism Management*, Vol. 30, No. 1, 2009, pp. 75-82.

③ Karen Mayor and Richard S. J. Tol, “The Impact of European Climate Change Regulations on International Tourist Markets,” *Transportation Research*, Vol. 15, No. 1, January 2010, pp. 26-36.

④ Karen Mayor and Richard S. J. Tol, “The Impact of the EU-US Open Skies Agreement on International Travel and Carbon Dioxide Emissions,” pp. 1-7.

⑤ Towner John, “What is Tourism’s History,” *Tourism Management*, Vol. 16, No. 5, 1995, pp. 339-343.

随着二战后大众旅游的迅速兴起,以及旅游在经济、社会活动中地位和作用的明显上升,旅游与外交的互动开始显现。尤其是在全球化浪潮推动下,国际旅游作为一种连接全球各地的媒介,在国际政治中具有积极作用,很快成为许多国家关注的对象和利用的资源。为了体现应有的责、权、利,国际旅游被赋予越来越明显的外交功能。如发达国家会根据发展中国家对游客的依赖程度,用客源管控的手段,开放或封锁出境旅游市场;并通过旅游输出所谓“普世价值”,来实现国家政治和其他诉求。发展中国家或为抵御西方的“普世价值观”采取闭关锁国政策,或为提振经济采取促进入境旅游市场的政策。两者之间互动、相融,出现了旅游外交化或外交旅游化态势。一方面,旅游作为“一种政治的简单继续”的观念开始深入人心,<sup>①</sup>旅游是服务于国家利益的特殊工具,在国际关系中发挥越来越重要的作用。另一方面,旅游的经济、社会属性及其价值不断被自身实践所揭示,各国围绕游客权益维护、客源管控竞争、旅游市场开放、旅游交往合作、旅游资源开发保护、旅游公共政策制定、旅游负面影响治理等进行磋商、谈判。尤其是在客源的重要意义被普遍认知后,无论客源地还是目的地,都会利用客源进行外交谈判,围绕客源管控与反管控的博弈日趋激烈。自此,一直存在但未被足够重视的旅游进入了国际政治的视野,并被纳入一般国际关系或外交的范畴。<sup>②</sup>作为一种新的外交形态,旅游外交在全球范围内逐渐形成。

## (二) 旅游外交形成的条件

旅游外交并非凭空产生,而是有其形成的动力机制。它既是大众旅游快速发展的结果,也是全球化时代国际社会相互依存不断加深的产物,更是国家行为体与非国家行为体共同发挥作用的表现。

第一,大众旅游快速发展是旅游外交形成的根本源泉。二战后大众旅游的兴起是导致旅游和外交互相结合起来的催化剂。这主要是基于外来游客与当地居民可能出现的接触,把旅游天生具有的“和平面孔”运用到国际关系的权力和对抗中,将其作为改变国家间原来交往方式和国际政治生态的润滑

<sup>①</sup> 唐志明:《国外旅游政治学研究述评》,《政治学研究》2006年第2期,第121页。

<sup>②</sup> 李锋:《国外旅游政策研究:进展、争论与展望》,《旅游科学》2015年第1期,第59页。

剂。<sup>①</sup> 甚至连意识形态激烈斗争、军事力量紧张对峙的美苏两国都签署了协议，试图通过旅游来减少隔阂，缓和冲突。1980年的《马尼拉世界旅游宣言》更期望旅游能解决全球性重大社会问题，如世界和平、新的国际经济秩序、生活水平提升等。冷战结束后，人员的跨国流动尤其是出入境旅游成为全球化最普遍的表现形式之一，<sup>②</sup> 旅游外交不仅朝着实施主体多元化、表现形式多样性方向发展，而且由侧重于国家之间交往，转变为集政治、经济、社会、文化等多项功能于一体，“不仅能促进商业繁荣，而且还能带来和平、安全与理解”<sup>③</sup>。由此，旅游外交为国际社会广泛而有效运用。

《旅游走向2030年》预测，2010—2030年，全球出入境游客将以每年平均3.3%的速度持续增长，在2030年有可能达18亿人次。20世纪50年代以来，全球大众旅游从起步到发展，旅游产业快速成长，逐渐成为许多国家国民经济的重要组成部分和新的经济增长点。2019年，全球旅游总收入5.8万亿美元，相当于全球GDP的6.7%，<sup>④</sup> 旅游就业岗位约占全球就业岗位的10%。<sup>⑤</sup> 国际旅游活动所涉及的海外利益安全、主权国家权力、对外战略、政治稳定、生态环境等，更与外交存在着千丝万缕的联系。通过旅游渠道实现国家利益已经水到渠成。旅游外交应运而生，并将在各国尤其是出入境游客规模较大国家的对外交往中占据更重要的地位。

第二，国际社会依存加深是旅游外交形成的重要条件。“国际游客本身就代表着全球化”<sup>⑥</sup>。在这个“无边界”或“去边界”的世界以及人类相互依存不断加深的时代，旅游除了依托性、敏感性、服务性等一般性特点外，其跨国性甚至全球性表现得愈发突出，以至于包括国家在内的行为主体再难

① 郑岩：《旅游外交：国家外交新领域新亮点》，《学习时报》2015年7月23日，第8版。

② Held David, Goldblatt David, Perraton Jonathan and McGrew Anthony, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, London: Polity Press, 1999, p. 283.

③ David L. Edgell, Sr., “Travel and Tourism, the Language of Peace,” *Journal of Hospitality & Tourism*, Vol. 12, No. 2, 2014, pp. 30-41.

④ 佚名：《盘点2019全球旅游竞争力前5强，窥探国际旅游的“诗和远方”》，腾讯网，2020年1月16日，<https://new.qq.com/omn/20200116/20200116A0Q2A700.html>。

⑤ 裴小阁：《世界旅游业理事会：旅游业持续强劲增长 超全球GDP》，中国经济网，2019年2月28日，[http://travel.ce.cn/gdtj/201902/28/t20190228\\_6726152.shtml](http://travel.ce.cn/gdtj/201902/28/t20190228_6726152.shtml)。

⑥ Cohen Robin and Kennedy Paul, *Global Sociology*, London: Macmillan Press Ltd., 2000, p. 216.

以置身于“涉旅”事务之外，相反会彼此受到影响。此类事例不胜枚举。美国对其公民赴古巴的限制，重创古巴旅游；“9·11”恐怖袭击事件对美国旅游市场造成重大冲击，进而影响到赴美游客的权益；“非典”给中国旅游经济带来惨重损失，并波及全球 80 多个国家和地区；新冠肺炎疫情给全球经济、社会活动以及民众生命、健康安全造成了巨大影响，对出入境旅游更造成沉重打击。

无论赋予旅游以外交功能，还是利用外交来促进旅游，都离不开各国相互依存度持续加深这一重要条件。各国也期望通过旅游外交来处理“涉旅”事务，这既是打造“和平旅游”“绿色旅游”的需要，更是为了维护国际社会的稳定、发展、合作、共赢。

第三，国家行为体与非国家行为体共同发挥作用是旅游外交形成的具体原因。主权国家之所以是国际关系中最重要行为体，源于国家的对外职能，而国际旅游所蕴含的权益维护、交往合作、促进和平、推动发展等意义，基本吻合于主权国家的对外职能，是主权国家得以在国际旅游中履行外交职能的源泉。但由于跨国经济、现代科技的发展，国家的绝对主权和外交垄断地位不断遭到挑战，需要国家行为体与非国家行为体共同发挥作用，才能应对和处理包括旅游在内的国际事务。一方面，旅游丰富了经济或社会活动的内容，并与之交织，内容日趋庞杂，地位和作用不断彰显，也由此影响到外交政策，<sup>①</sup>对出入境旅游的激励或限制成为国家间关系不可分割的重要组成部分，需要国家从战略层面予以高度重视。同时，旅游除了对客源地、目的地的正面影响外，其负面影响也在不断凸显，如“过度旅游”以及旅游资源开发过度、治理成本增加等，<sup>②</sup>已成为区域性或全球性问题，形成对国际旅游甚至全球经济、社会秩序的挑战。为了应对各种负面影响，需要主权国家开展旅游外交，进行合作治理。另一方面，“涉旅”事务的庞杂化和具体化，在一定程度上限制了主权国家有关对外职能的充分履行，仅依靠国家这个单

---

① 梅毅：《试析旅游业的和平外交性》，《江西社会科学》2006年第10期，第242—248页。

② 田颖、张毅荣：《综述：柏林国际旅游交易会关注过度旅游等问题》，新华网，2019年3月10日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-03/10/c\\_1124215724.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-03/10/c_1124215724.htm)。

一主体已经很难大包大揽，需要“涉旅”的非国家行为体尤其是外来游客与当地居民的参与。只有将国家行为体与非国家行为体结合起来，才能更好地处理“涉旅”事务。在外交转型及其社会化大潮当中，<sup>①</sup>非国家行为体对外交的积极参与，催生出与旅游相匹配的新型外交形态。

### 三、旅游外交的内涵及其特征

旅游外交的形成是外交社会化的表现，反映了国际社会对旅游的地位和作用的关注，但对旅游外交的研究才刚起步，甚至还存在是否有这一新外交形态的争议。那么，什么是旅游外交呢？

#### （一）旅游外交的内涵

逻辑学上的内涵，指概念中所包括可能事物的总和。就旅游外交而言，国外没有明确界定，而多从权力角度阐述旅游具有外交功能。中国提出了独立的概念，而且大致存在两种侧重点不同的提法。一种从外交等同于“谈判”“和平”的传统视角，把旅游外交界定为国家为维护自身的旅游权益，用和平方式处理“涉旅”事务的外交行为，恰如郑岩所言，“旨在通过促进国家间游客的往来、保护本国游客在他国的合法权益”不受损害。<sup>②</sup>这反映了旅游在外交中的延伸和拓展。另一种则基于功能主义的界定，突出旅游影响外交政策、促进和平的作用，认为旅游外交是国家在旅游中产生的行为，包括参加国际旅游组织和会议、互设旅游办事处或进行旅游合作交流，<sup>③</sup>尤其是外来游客与当地居民的接触及其程度。两种提法的侧重点不同，分别强调旅游外交的旅游特点和外交特点，也基本涉及概念所需的主体、对象、内容、形式等，但均没有充分认识到外交的内涵和外延已经发生深刻变化。

外交作为古老的政治工具和常设制度，是主权国家和平处理国际关系的

---

① 赵可金：《非传统外交：外交社会化及其后果》，《世界经济与政治》2013年第2期，第99—117页。

② 郑岩：《旅游外交：国家外交新领域新亮点》，《学习时报》2015年7月23日，第8版。

③ 金涛：《旅游外交的概念、作用及重点工作》，《中国旅游报》2017年5月16日，第3版。



活动。尤其在现代主权国家体系确立以来，“国家中心”“职业主义”“高度集权”更是外交的主要特点。但在全球化和信息化时代，外交转型势不可挡，外交更加公开化、民主化、社会化、虚拟化，<sup>①</sup>出现了与传统外交在目标、代理机构、价值原则、组织体制、运行机制等方面存在差异的非传统外交。<sup>②</sup>同时，国际形势正在发生深刻变化，庞杂的国际事务、复杂的安全问题导致传统外交广度扩大、深度延伸，需要围绕服务于国家利益的基本目标，在专业领域和相应部门实施丰富多样、各具特色的对外交往，“领域外交”由此兴起，<sup>③</sup>旅游外交就是其中的一种。在此背景下，审视全球化时代的旅游外交，应充分考虑这些特点，即在界定旅游外交的内涵时，既遵循逻辑学一般规则，考虑主体、对象、内容、形式等，更应将“涉旅”领域的特有属性纳入，凸显功能性或工具性的一面。本文将旅游外交的内涵界定为：旅游外交是服务于国家利益以及国际关系，在传统外交之外相关行为体围绕旅游权益维护、旅游作用发挥，运用多种形式或构建多种机制，从事“涉旅”政治、经济、社会、文化等外交活动的总和。

## （二）旅游外交的特征

作为一种新的外交形态，旅游外交除了外交的一般特点外，还有自身特有的“涉旅”属性。具体而言，旅游外交具有四个突出特征。

第一，旅游外交的落脚点在于旅游，以借助旅游实现国家利益为目标。一方面，旅游外交的中心问题和核心内容是处理旅游中的纷争与合作。这既包括游客权益、客源管控、旅游影响等方面的纷争与治理，也包括旅游领域的市场开放、对外交往、公共政策等方面的谈判与合作。另一方面，外交的主要目的是确保国家目标得以实现，<sup>④</sup>而国家利益优先又是国家对外战略的出发点和归宿，由此决定了国家应介入旅游，而且除了处理旅游中的纷争和推进合作之外，更应将旅游作为实现国家利益的一种工具。事实上，旅游的功能性或工具性特征总是存在于国家之间的事务以及国际关系之中，尤其在

---

① 鲁毅、黄金祺等：《外交学概论》，世界知识出版社1995年版，第6页。

② 赵可金：《非传统外交：外交社会化及其后果》，第111页。

③ 张历历：《新时期中国外交决策领域的新变化》，《当代世界》2015年第9期，第49页。

④ Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Houndmills: Palgrave, 2002, p. 1.

一些敏感问题上具有独特的作用。<sup>①</sup>因此,旅游外交的基本目标必然服务于国家利益,即为了实现国家利益,借助并充分运用旅游这一渠道。

第二,旅游外交实施主体的多元化。全球化推动了国际行为体的多元化,国际组织、民间团体、企业甚至个人等非国家行为体因为具有调动外交资源及其积极性的潜力,渐成国际关系的活跃因素。尽管国家仍然是旅游外交的主体,但实施者已包括各种各样的非国家行为体。<sup>②</sup>这些非国家行为体为旅游外交构建了多边对话平台和协商机制,是实施旅游外交不可或缺的主体。至于“第二轨道”“第三轨道”的旅游外交,前者具有非官方或半官方的性质,包括旅游团体、旅游企业、官方临时组织或派遣的交流团组等;<sup>③</sup>后者指纯民间的出入境旅游,使团队和散客在与当地居民的接触中,形成对目的地的感知,同时获得当地居民对自己及客源地的感知。这种感知会加深、改变甚至颠覆原来的认知,最终可能影响彼此的印象与交往。这是其他外交形态所无法替代的特征。

第三,旅游外交表现形式的多样性。本文所说的表现形式的多样性指在实施旅游外交时,不会也不可能局限于某种特定的路径,相反是交织、重叠、并存、兼容的。它既可以是促进和平的,也不排除闭关排外的;既可以借助经济、贸易的方式,也不排除运用文化、形象的手段;既可以是单轨的,也不排除多轨的;既可以是个体的,也不排除群体的;既可以是双边的,也不排除多边的;这些都是旅游外交的表现形式和实施手段。但无论运用一种或几种形式,都可以归之于激励、限制、合作三种。前者表现在市场开放、友好访问、公共政策制定、负面影响治理等,特点是温和的,彼此释放善意。中者表现在安全提醒、核发签证、客源管控、市场封锁等,特点是强硬的,互相施加压力。后者主要有博览会、旅游年、战略协议、跨境合作区、边界

---

① 如菲律宾前总统马科斯(Marcos)有意识地发展国际旅游,希望获得国际社会对其政权的认同。

② 如世界旅游组织(UNWTO)、太平洋亚洲旅游协会(PATA)、世界旅行社协会联合会(UFTAA)等国际性旅游组织以及20国集团旅游部长会议、亚太经合组织旅游部长会议等国际性旅游峰会。

③ 如在韩朝政府支持下,韩国现代集团参与的金刚山旅游项目,一度象征了两国和解、合作、统一的进程;2014年,日本自民党领导人率领“旅游文化交流团”访华,对改善中日关系具有积极意义。

和平公园等，是旅游外交的主流形式，特点是互利的，目的在于实现国家之间以及国际社会的共赢，如2017年世界旅游组织第22届大会发布的《“一带一路”旅游合作成都倡议》，不仅有效提高了沿线国家和地区旅游目的地的影响力，巩固合作基础，也有利于推动“一带一路”倡议的实施。<sup>①</sup>

第四，旅游外交理论的复杂性。旅游外交主要受现实主义、自由主义、建构主义的理论影响，极具复杂性。因服务于国家利益的基本目标一时不会发生变化，现实主义在其中仍占主导地位。但许多旅游外交的个案，不仅揭示出隐藏在背后的不平等话语和权力关系，<sup>②</sup>而且会带来负面影响，实际上损害了彼此的利益，现实主义面临挑战，由此形成了自由主义所寻求的互利、合作的背景。建构主义对文化、观念和身份的认同，又为旅游外交的努力方向提供了理论支撑和知识源泉。旅游外交理论的复杂性对旅游外交的实施提出了更高的挑战和要求。

#### 四、旅游外交的变化

旅游外交服务于国家利益，更受国家对外战略的指引。许多国家以及相关行为体也非常重视这一新的外交形态，但全球化决定了旅游外交不会一成不变。未来五到十年，其内涵和态势或将发生如下变化。

第一，在基本目标上，旅游外交将从国家利益的维护者转变为新型国际关系的推进者。不可否认，旅游外交的形成固然丰富了外交的理论和实践，并在国家之间以及国际事务中发挥着重要作用，有时甚至可能还会影响国家政治或国际关系的格局，但旅游外交的母体是外交。外交的本质在于国家间为实现国家利益而进行的博弈，在于确保国家目标得以实现。<sup>③</sup>旅游外交服务于国家利益的基本目标，正是从外交的母体中孕育、萌发的。尤其在现实主义者眼里，旅游外交虽多以“和平面孔”出现，但不会也不可能完全改变

---

① 张超群、李力可：《世界旅游组织大会发布〈“一带一路”旅游合作成都倡议〉》，新华网，2017年9月13日，[http://www.xinhuanet.com/2017-09/13/c\\_1121658871.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-09/13/c_1121658871.htm)。

② 刘俊、陈品宇：《批判性旅游研究范式转型的回顾与反思》，《旅游学刊》2019年第8期，第118—127页。

③ Geoff R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Houndmills: Palgrave, 2002, p. 1.

外交固有的一些特征。

然而，在全球化时代，随着人类复合依存度日益深化、社会信息化不断提高，旅游外交在服务于国家利益的同时，除了仍带有外交和解与对抗的两面性之外，越来越多地兼顾人类共同利益，并以推进国际社会的合作共赢为努力方向。一方面，以构建人类命运共同体为目标模式的新型国际关系正在不断推进，合作共赢为其核心理念。合作是实现国家利益的主要方式，还是国家处理对外关系的重要目标和价值观，通过合作实现国家利益的共增共赢是外交的重要任务。<sup>①</sup> 对于旅游外交来说，旅游所特有的沟通与连接特点，体现并发挥在外交的合作中，有助于国家利益的实现与共赢。另一方面，诸如游客权益、客源管控、旅游影响、市场开放、对外交往、公共政策等诸多“涉旅”事务是国际社会面临的共同问题，国际社会理应团结一致，共同应对。为此，世界旅游组织秘书长瑞法依（Taleb Rifai）“希望全球各国联合起来，采取更加统一、更有成效的行动，来破解发展对环境造成的伤害、应对全球安全挑战，使旅游更好地促进人们的心灵相通。”<sup>②</sup> 显然，在实施旅游外交时，摒弃画地为牢、各自为政的思维，坚持“涉旅”事务也是人类共同利益的理念，以合作促发展，以发展谋共赢，是其未来的目标。

第二，在实施主体上，旅游外交将从由国家行为体主导转变为由非国家行为体践行。在全球化时代，随着现代主权体系不断受到挑战，国家不再是旅游外交唯一的行为主体；相反，各种各样的非国家行为体对“涉旅”事务的影响越来越明显，已经成为国际社会在处理旅游纷争和合作时必须考虑的因素，这类行为体不仅被视为旅游外交的主体，而且因其重要性增加而被特别重视，甚至把旅游外交完全等同于公共外交。<sup>③</sup> 今后，随着国际行为体多元化趋势更加明显，非国家行为体的成长环境会更好，地位也会趋于上升。这一情形反映在旅游外交中，将表现为“第一轨道”作用下降，“第二轨道”尤其是“第三轨道”作用上升的趋势。

---

① 刘建飞：《新型国际关系基本特征初探》，《国际问题研究》2018年第2期，第27页。

② 张宏平、刘星、程文雯：《联合国世界旅游组织第22届全体大会在成都开幕》，《四川日报》2017年9月14日，第1版。

③ 李飞：《论旅游外交：层次、属性和功能》，第115页。

在理论上,无论国家的实力地位以及国际影响力如何强大,都无法从根本上左右旅游这一经济或社会活动的格局,故而不得不把国际组织、民间团体、企业甚至个人等非国家行为体纳入旅游外交的范畴。另一方面,旅游可简化为游客,游客是旅游的主体。<sup>①</sup>考虑到全球化时代旅游的客源规模大、有规律的跨国流动以及沟通性和互动性的特点,游客在旅游外交中发挥越来越大的作用是大势所趋,也是外交继续转型与社会化的需要。同时,大众旅游的普及性降低了“第三轨道”旅游外交的门槛,越来越多的普通游客直接参与旅游外交,肩负外交使命。

第三,在实践操作上,旅游外交将继续探索基本目标、实施主体、表现形式、理论基础中尚未思考和有待深入思考的问题。在基本目标上,虽然旅游外交服务于国家利益的战略定位十分明确,但应研究的是如何协调其维护国家利益与推进新型国际关系的统一。在实施主体上,主体多元、重心下移已是大势所趋,但国家仍然是旅游外交关键的行为主体。应研究如何发挥国家主体的作用,如何引导非国家行为体参与,如何从法律、制度、政策等层面对非国家行为体进行引导、规范、管理、监督、约束。在表现形式上,旅游外交可以归之于激励、限制、合作三种模式。三种模式中,合作模式最符合构建合作共赢的新型国际关系,但在实际操作中,每种模式作用如何,在什么情况下选择哪一种模式,并不十分明确。在理论上,现实主义、自由主义、建构主义固然为旅游外交提供了支撑,但其支撑路径是什么、如何在体制和机制层面安排、如何丰富外交的理论和实践等,回应却乏善可陈,理应重新发现。毫无疑问,随着未来旅游外交的深入,这些内容将是摆在国际社会面前的难题。

此外,未来旅游与外交的互动应体现出“法制”和“合作”的特征,用公平的规则、明确的机制来增强彼此互动。但是目前仅取得阶段性成果。《马尼拉世界旅游宣言》具有里程碑意义,明确提出“发展旅游的根本目的是提高生活质量并为所有的人创造更好的生活”。这固然是人类参与以及发展旅游的行为准则,但都聚焦在旅游本身尤其是可持续发展问题上,而对如何凸

---

<sup>①</sup> 项文惠:《杭州旅游及其近代命运》,浙江大学出版社2018年版,第167页。

显旅游在政治、经济、社会、文化中的作用并没有详细阐述。实施者虽然包括国家以及各种非国家行为体，但是缺乏顶层设计，尚难以借助既有的合作平台解决旅游外交问题，双边、多边合作机制也有待强化。未来如何创设系统性的法律制度、合作机制，用来协调国家之间在“涉旅”事务中的责、权、利，仍然任重而道远。

## 五、中国旅游外交的地位及其运用

中国在 20 世纪 90 年代就已经有“旅游外交”的提法，<sup>①</sup> 而 2015 年国家旅游局在全国旅游工作会议报告中提出的旅游行业要“主动作为，主动发声，服务国家整体外交”，<sup>②</sup> 被公认为首次被明晰的官方概念。2016 年国务院发布《“十三五”旅游业发展规划》，提出新时代要全面实施旅游外交战略，<sup>③</sup> 标志着对它的定位已由旅游部门的事务上升为国家战略。旅游从外交边缘走向外交前沿，开始作为对外交往的重要组成部分加以实施，这是中国把握本国及全球旅游发展和国内外形势变化做出的一项战略抉择。在经历前些年的调整变化后，中国的旅游外交如今处在怎样一种状态，如何运用好这一服务于国家利益的工具，是新时代中国国际问题研究面临的课题之一。

### （一）中国旅游外交的地位

中国的旅游是在改革开放后发展起来的，对旅游的理解则经历了两次重要转变。改革开放以前，旅游工作先由国务院直管，再归外交部领导，充当着外事接待的角色，被看作是外交的延伸和补充，<sup>④</sup> 具有一定的政治色彩。1978 年以后，邓小平同志多次对发展旅游事业发表重要讲话，强调“旅游业要变成综合性的行业”“旅游事业大有文章可做”等，<sup>⑤</sup> 肯定了旅游对经

---

① 杨公素：《回忆“文革”时期的旅游外交》，《国际政治研究》1994 年第 3 期，第 50—55 页。

② 叶欣：《10 大行动 52 项举措 权威解读 2015 全国旅游工作会议》，人民网，2015 年 1 月 15 日，<http://travel.people.com.cn/n/2015/0115/c41570-26392736.html>。

③ 《国务院印发〈“十三五”旅游业发展规划〉》，中国政府网，2016 年 12 月 26 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/26/content\\_5153088.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/26/content_5153088.htm)。

④ 高舜礼：《中国旅游业对外开放战略研究》，中国旅游出版社 2004 版，第 2 页。

⑤ 魏小安、曾博伟：《中国旅游风云四十年对话录》，中国旅游出版社 2018 年版，第

济的促进作用。1979 年召开的全国旅游工作会议提出，旅游应从“政治接待型”转变为“经济创汇型”，这是第一次重要转变的标志，重点在将旅游作为关乎国计民生的一项不可缺少的综合性经济事业，定义为国民经济的组成部分。其中，创汇、利用外资、发展入境旅游又是重中之重。第二次重要转变主要源自中国加入世界贸易组织后出境旅游的迅速发展，尤其是出境游客在 2014 年首次突破 1 亿人次，并在 2018 年超过入境游客。这两次重要转变，在确立旅游是战略性支柱产业地位的同时，不断赋予旅游以外交的功能，使之具有了旅游外交的意义，并体现出鲜明的中国特色。

第一，旅游外交作为一个概念，由中国首先提出，并经过不断升华，已上升为新时代的国家战略，成为“领域外交”的又一重要载体。这不仅有助于中国全方位、多层次、立体化特色大国外交布局的形成，而且丰富了旅游外交的理论和实践，是对传统外交的补充和创新，具有引领世界潮流的意义。

第二，中国奉行独立自主的和平外交政策，也将这一外交政策写在旅游外交的实施中。理论上，中国的旅游外交注重旅游的和平意义。正如习近平主席所指出，“旅游是传播文明、交流文化、增进友谊的桥梁……是增强人们亲近感的最好方式。”<sup>①</sup> 在 2016 年首届世界旅游发展大会上，李克强总理发表了题为《让旅游成为世界和平发展之舟》的主旨演讲，再次向全世界传递了“旅游是人与人最直接、最自然的交流方式，是开放的窗口、友谊的纽带、和平的使者”的信息。<sup>②</sup> 在实践中，因服务于国家利益，中国曾采取过安全提醒、客源管控等旅游外交的限制手段，但更多是让其承担和平发展使命，看重激励尤其是合作模式（如与许多国家举办旅游年活动等），为高层次合作对话提供广阔平台，是推进中国与相关国家合作共赢的重要手段。

第三，中国出入境旅游发展迅猛。其中，出境游客自 2014 年突破 1 亿人次以来，连年递增；2019 年达 1.55 亿人次，保持世界第一大出境游客

---

5 页。

① 习近平：《在俄罗斯中国旅游年开幕式上的致辞》，中国政府网，2013 年 3 月 23 日，[http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/23/content\\_2360500.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/23/content_2360500.htm)。

② 李克强：《让旅游成为世界和平发展之舟——在首届世界旅游发展大会开幕式上的致辞》，人民网，2016 年 5 月 20 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0520/c1024-28364740.html>。

源国地位。另据世界旅游组织数据显示,全球出境消费的 1/5 源自中国游客出境旅游消费。<sup>①</sup> 出境客流和消费能力共同构筑了中国旅游外交的强大基础和不竭源泉,使中国旅游外交的独立性、自主性增强,并使中国实施“客源外交”有了可能。

## (二) 中国旅游外交的运用

适应全球旅游外交内涵和态势的变化,中国新时代的旅游外交应从以下几个方面加以推进。

第一,坚持和平发展道路。当今世界,民族主义、民粹主义、逆全球化思潮不断有新的表现,一些国家之间的矛盾摩擦处于相对紧张状态,但和平发展依然是时代的主题。旅游外交不仅“吹来了和平的种子”,使用着“和平的语言”,<sup>②</sup> 又具有发展经济、改善民生的作用,从而为和平发展的时代主题增添了新的注脚。中国不仅要丰富和完善对旅游外交的认知和思维,积极抓住和用好这一服务于国家利益的工具,而且更应有意识地放大和创造其促和平、强经济、惠民生的效果。在将旅游外交作为中国特色大国外交重要路径的同时,应慎重选择旅游外交的模式,尤其是适度使用限制模式。

第二,经营新型国际关系。中国加速崛起的现实和趋势,让国际社会对中国的认知发生了变化,一些本来很正常的旅游投资和项目,却被一些特定国际势力视为“新殖民主义变体”<sup>③</sup>。如中国在冰岛的旅游开发,被污蔑为只保证了中国在北极地区的利益。但是这些指责忽视了以相互尊重、平等互利、合作共赢为特点的旅游外交与“新殖民主义”有着根本区别的事实。发展新型国际关系,确保国家之间和平共处、相互尊重、合作共赢,是实施旅游外交最有效的保障。中国在实施旅游外交时,应更加自觉地坚持和平发展、开放包容、互利互惠、合作共赢,充分展示旅游的柔性、亲切、尊重、双赢的一面,力争旅游资源和成果的共建、共享,凝聚相关国家以及国际社会的

---

① 《中国游客出境消费额占全球出境消费的五分之一》,人民网网,2018年2月23日, <http://world.people.com.cn/n1/2018/0223/c1002-29830780.html>。

② Stephen W. Litvin, “Tourism: The World’s Peace Industry,” *Journal of Travel Research*, Vol. 37, No. 1, 1998, pp. 63-66.

③ Edward H. Huijbens and Dominic Alessio, “Arctic ‘Concessions’ and Icebreaker Diplomacy? Chinese Tourism Development in Iceland,” *Current Issues in Tourism*, Vol. 18, No. 5, 2015, pp. 433-449.



共识, 打造长期、稳定、可持续的双边和多边合作机制, 形成旅游外交的命运共同体。

第三, 理性利用客源资源。游客是旅游外交尤其是“客源外交”的现实基础, 被预测为有可能从阶段性的外交手段转变为长期性的经贸工具,<sup>①</sup> 甚至有人提出应把签证作为客源管控的有效工具。<sup>②</sup> 中国曾多次进行客源管控或开放, 如授予一些国家被批准的旅游目的地国家 (approved destination status, ADS) 地位; 或限制, 如为反对韩国部署萨德系统, 中国发布赴韩旅游警示, 各旅行商下架赴韩旅游产品。中国加入世界贸易组织以来, 出境游客大规模上升引发某些国家的强烈担忧; 有人公开指责中国采取人海战术, 将游客当作武器和战略资源, 令周边地区无可奈何。<sup>③</sup> 中国应适应这一变化, 冷静面对形势发展, 通过换位思考来调整战略思维和政策选择, 适当让利, 积极妥善地化解矛盾。当然, 中国经济实力已经位居全球第二并在继续提升, 综合实力也一路攀升, 对此也不必过于低调谨慎, 应充分发挥客源优势, 通过旅游合作强化利益共享, 理性实施客源外交。

[责任编辑: 樊文光]

---

① 项文惠:《赴美旅游客源与美对华反倾销相关性研究》,《浙江工业大学学报(社会科学版)》2014年第4期,第375—380页。

② 刘云刚、宋宗员:《旅游地缘政治研究进展与展望》,《热带地理》2019年第6期,第937页。

③ 洪宋多:《美媒:中国的游客成为战略资源,令周边地区无可奈何》,环球网,2016年12月10日, <http://oversea.huanqiu.com/article/2016-12/9796439.html?agt=15417>。