

原载《中国旅游报》2006年12月1日、15日

## 欧盟旅游业：市场、管理与政策

中国社会科学院旅游研究中心 宋瑞

欧洲不仅是现代旅游业的发源地，也一直是全球最大的旅游目的地和客源地。旅游业在其经济和社会发展中占据举足轻重的地位。根据欧盟统计局（Eurostat）的数据，2004年，狭义旅游业占欧盟GDP的4%，相关就业占总就业人口的4%；广义旅游则占欧盟GDP的11%，所提供就业占总就业人口的12%。可以说，欧洲是全球旅游业的主角，而旅游业则是欧洲最大的产业之一，也是增长较快和最具有发展前景的产业之一。

### 一、市场状况

与全球旅游市场一样，近年来，欧盟旅游业也保持了持续增长（2003年除外）。2004年，欧盟25国的旅游花费为2234亿欧元，旅游收入为2225亿欧元，占全球旅游收入的52.4%，占欧盟出口的6.6%，国际服务贸易的30%；旅游接待人数45.12亿人次，占全球总量的54.4%<sup>[1]</sup>。

#### 1、市场特点

在一半以上的欧盟国家中，入境游客人次数超过国内游客，其中10个国家中，入境游客占总游客人次的2/3多（除比利时、卢森堡和奥地利外，其他7个国家都是新加入欧盟的国家），而在马耳他、卢森堡等国，入境游客更是占到了90%以上。不过对于法国、意大利来说，国内旅游则比入境旅游更为重要。丹麦、德国、波兰、芬兰、瑞典和英国也是如此。欧盟国家居民出境旅游的过夜次超过总过夜次的一半。根据11个国家所获得的数据显示，过夜超过4晚的旅行中，大部分是出境旅游，其中比例最高的卢森堡（99.3%）、比利时（78.8%）、斯洛文尼亚（73.0%）和爱尔兰（71.1%），而希腊、西班牙、法国、意大利、葡萄牙、匈牙利、波兰等国，则比例较低。

在旅游季节性方面，欧盟国家中，旺季一般都集中在第三个季度，而第一个季度则为淡季，意大利、奥地利、斯洛伐克和芬兰除外，这主要是大批游客要在年初前往上述国家的冬季体育运动度假村。就每月的情况而言，在17个国家中，8月份是旺季；在7个国家中7月是旺季；而只有在奥地利，旺季是在2月份。除芬兰的淡季在4月以外，其他所有国家的淡季都是1月、2月、11月或12月。

在目的地方面，可以把欧盟国家分为三种类型：一是被其他一些国家居民视为首选旅游目的地的国家；二是只被某一个国家居民视为首选目的地的国家；三是对其他任何国家的居民而言吸引力都不大的国家。西班牙、法国、德国和意大利属于第一类，捷克、希腊和斯洛文尼亚属于第二类。其中在第一类中，西班牙最突出：能收集到资料的23个国家中有9个国家的居民都把西班牙作为其主要的旅游目的地，当然各国比例有所不同，比例最高的是葡萄牙（有36%的葡萄牙游客

首选西班牙），比例最低的是丹麦（**12%**的丹麦人首选西班牙）。其次是法国，它是**4**个国家居民出境旅游的首选；再次是德国和意大利。对于第二种类型的国家来说，很有意思的是，这些国家都是其邻国居民出境旅游的首选，捷克和斯洛文尼亚除外，他们互为主要目的地。

在客源地方面，德国和英国是出境旅游最多的国家。**2004**年，在欧盟所有过夜超过**4**晚的出境游客中，德国和英国占**61%**。而一些小国，例如比利时、捷克、荷兰、奥地利和瑞典，出境游所占比例超过了西班牙。西班牙人更喜欢在他们自己的国家里度长假，意大利也是如此。所有其他国家都是出境旅游的平均逗留时间超过国内旅游。出境和国内旅游平均逗留时间差异最大的是立陶宛，相差**7.9**天，而英国是**4.5**天，芬兰是**3.9**天，德国是**3.5**天。

## 2、短期和长期内影响发展的因素

从短期来看，近两年内，欧盟旅游业面临着一些有利和不利的因素。就**2005**年而言，有利的因素包括：欧盟扩大给新成员国所带来的好处、低成本航空延伸到东欧并在跨地区航空中发挥更加重要的作用、亚太市场恢复、中国成为一个新兴市场等。而不利的因素也不少，例如经济增长缺乏活力（**2005**年，欧元区的增长从**2%**降低到**1.2%**，德国从**1.6%**减低到**0.8%**，英国从**3.2%**降低到**1.9%**，法国从**2%**降低到**1.5%**）、欧元的强劲不利于远距离市场的增长等。从**2006**年来看，有利因素则相对更多一些，例如经济形势趋好（根据欧盟的预测，欧元区的增长可能从**1.2%**提高到**1.8%**，德国从**0.85**提高到**1.25**，英国从**1.9%**提高到**2.2%**）、低成本航空继续扩张、美国和日本等远距离市场持续恢复、中国、日本和俄罗斯等新兴市场越来越重要等。

从长期来看，有三个因素对欧盟旅游业的影响最大。一是人口结构和社会政策的影响。随着人口平均寿命的延长，老年旅游将更加普遍；而欧盟推行的社会旅游，打出了“为了所有人的旅游（**Tourism for All**）”的口号，政府资助那些有经济困难的家庭外出旅游的做法将更加普遍；随着基础设施的改善，残障人士出行更加便利。二是日渐加剧的地区竞争，特别是亚太地区强劲而持续增长使得欧盟旅游业面临极大的挑战。三是欧洲一体化进程。从某种程度上来说，欧盟的扩大，对于旅游业而言，既是机遇，也会带来新的挑战。

在这里，重点分析一下欧盟扩大给旅游业的影响。**2004**年，塞浦路斯、匈牙利、捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚等**10**个中东欧国家加入欧盟。这是欧盟历史上的第五次扩大，也是规模最大的一次扩大。此次扩大后的欧盟成员国从**15**个增加到**25**个。欧盟的扩大，会如何影响到旅游业的发展，成为业界思考的一个问题。很多研究者对此进行了专门研究。世界旅游组织还于**2006**年**3**月在立陶宛召开会议进行了讨论。从总体上来看，**10**个新成员国的社会经济条件差异较大，旅游发展水平也参差不齐。从目的地的角度可以将其分为两种类型：一是正在兴起的旅游目的地，如波罗的海国家、斯洛伐克、斯洛文尼亚等；二是传统的旅游目的地，包括地中海海滨旅游目的地（马耳他和塞浦路斯）和具有浓厚文化特色的中欧旅游目的地（匈牙利、捷克、波兰等）。要全面评估欧盟扩大对旅游业的影响，现在还较为早。不过总的来看，可以确定地说，对旅游的积极影响更大。从短期来看，至少有以下几个方面：一是由于媒体的报道，对新成员国的宣传增多，提高老成员国居民的兴趣，促进前者的旅游业发展；二是交通基础设施的改善、可进入性的提高、边境手续的简化、低成本航空的延伸，都将更加便利旅游者的流动；三是更多的旅游者能享受到作为欧盟消费者所拥有的保护，如医疗等。不过短期内也会给新老成员国带来一些负面影响，如由于劳动力的自由流动，可能会给新成员国带来负面影响；同时，由于新成员国的旅游价格相对较低，对老成员国也会造成威胁。从长期来看，新成员国将有机会参与到新的欧盟项目中，申请相关基金用以改善基础设施、支持

旅游企业、开发新的技术、进行培训和旅游促销益；新成员国购买力的提高也将使这些国家前往其他欧盟国家的旅游人数增加；欧盟交通政策的实施，将改善旅游环境；整个欧盟的旅游业将在一个共同的、更有利于公平竞争的法律框架下运行（当然，为此需要协调一些竞争规则，如税收、质量标准、消费者保护等）。认识到中国、印度、俄罗斯等新兴市场的重要性，目前欧盟内部正在讨论一个重要问题，即如何统一签证政策，从而方便欧盟之外的游客访欧。

## 二、行业管理

欧盟（EU）包括其前身欧共体（EC）一直都受到指责，认为其不重视旅游业，缺乏一个清晰的、统一的、系统的旅游政策。世界旅游组织（WTO）几年前也公开批评了欧盟对旅游业的忽视。这都是不争的事实。时至今日，在欧盟的行政管理序列中，旅游还没有被单列出来，而是由企业总署旅游处负责的。不过也不能否认，自 20 世纪 80、90 年代起，特别是近几年，欧盟及其相关机构不断加强和改善了对其旅游的管理和支持。

### 1、历史演变

自 20 世纪 80 年代初开始，当时的欧共体（EC）开始认识到旅游业的重要性，并和欧洲理事会 [2]、欧洲议会 [3]、经济和社会委员会及其地区委员会一起为此而努力。1986 年，专门成立了旅游咨询委员会，其目的是为了促进旅游业的信息交流、协调和合作。随后，部长理事会 [4] 确定 1990 年为“欧洲旅游年”，希望借此来突出旅游业的重要性，并建立一个协调一致的政策框架。1992 年，制定了 3 年的《支持旅游发展行动计划》。1995 年《欧盟旅游绿皮书》出版，其目的在于促进有关欧盟在发展旅游中的作用的讨论。1996 年，欧盟委员会（EU） [5] 提议将旅游单列出来，但该提议没能在部长理事会的无记名决议中通过，但还是得到了欧洲议会、经济和社会委员会等部门的支持。如前所述，目前欧盟关于旅游的各种活动，都是结合就业项目，在企业总署旅游处的管理下完成的。2002 年 5 月，部长理事会首次通过了一个专门针对旅游业的决议，强调要更加关注欧盟法规对旅游业的影响，要对欧盟旅游目的地营销进行进一步的检查和分析，要邀请行业来支持欧盟及其成员国在发展旅游方面所作的努力。自 2002 年起，每年召开一次欧盟旅游论坛。2006 年出台了新的旅游政策。

### 2、欧洲一体化进程中的旅游业

近年来，欧盟加强了一体化政策的实施，其目的在于重视欠发达地区的发展，缩小地区间的差距，帮助所有国家和地区应对经济全球化带来的挑战，促进欧盟内的合作，以可持续的方式提高欧盟的整体竞争力。为此欧盟发挥各种基金的作用，如欧洲地区发展基金（ERDF）、欧洲社会基金（ESF）等，并投入大量资金。例如 2000-2006 年，该政策占欧盟预算的三分之一，共计花费 2350 亿欧元，占欧盟 GDP 的 0.45%。在欧盟一体化进程中，旅游业是一个不容忽视的领域，也从中获得了资金、政策等各方面的支持。例如，2000 年至 2006 年间，投入 70 亿欧元用于旅游发展（占一体化政策所有投资的 3%）。

### 3、资金支持

欧盟对旅游相关事务在资金上的支持包括三种形式：资助、贷款/担保/债券、其他支持（如鼓励风险投资、出资建立信息网络等）。欧盟目前共有六十多个资金或项目与旅游有关，支持以下十几个方面的工作：企业和企业间合作；市场营销和海外促销；结构基金；地区间合作；研究、开

发和信息技术；改善能源和环境管理；就业和培训；大学或教育机构间的合作；文化领域；投资；欧盟以外的事务。

#### 4、规范条例

完善的法规体系，为欧盟旅游企业提供了一个相对公正和平等的竞争环境中，也由此减少了行政管理的难度。从**20世纪70年代**至今，欧盟制定了一系列法令、决议来规范旅游业的发展，除此以外，还在很多方面提出建议，推荐先进的做法。具体来说，包括：

**指令：31个**，分别涉及电子签名、商品销售和相关担保、定期轮渡和快速交通、交通行业的雇员权利保护、消费者利益保护、客轮安全标准、广告宣传、异地合同中的消费者保护、数据库保护、旅游统计信息搜集、分时度假销售中的消费者权益、食品卫生、野生动植物自然栖息地保护、产品税、增值税、包价旅游、成员国间收入税的统一、洗澡水质量、自雇者的跨国活动等问题。

**规章：欧盟委员会有2个**，涉及到国际客运相关文件、航空服务的计算机预定系统合同；欧洲理事会有**20个**，分别涉及欧盟议会和欧洲社会基金问题、企业统计体系、国际公路运输、定期航班中航班晚点或取消时的赔偿问题、成员国内航空货运、欧盟内航空客运和海上客运中的行李问题、成员国间公路边界和水运航道问题、成员国间公路货运的固定税等问题。

**决议：欧盟委员会有2个**，涉及旅游住宿设施的生态标准、旅游统计数据搜集程序；欧洲理事会**10多个**，分别涉及休闲活动的信息系统、中小企业和社区发展、支持旅游的行动计划、建立内部信息服务市场、紧急呼救体系的统一、青年人的职业培训、旅游统计体系的建立、旅游领域的协商和合作程序等。

**建议：欧盟委员会有2个**，涉及负责消费者争议庭外解决的机构、远程销售中的消费者保护；欧洲理事会有**3个**，涉及有利于中小企业发展的行政简化政策、饭店的消防安全、饭店信息的标准化等。

### 三、产业政策

**2006年**，欧盟对其旅游政策予以修订，提出了“在欧盟旅游业建立更加紧密地伙伴关系”的口号。欧盟旅游新政策侧重以下几个方面。

#### 1、更好地规制

用欧盟委员会负责企业和产业的副主席 **Günter Verheugen** 的话说，所谓更好的规制就是：减少繁文缛节的行政干预；简化规则；实施并改善影响评估。他特别强调，除非非常必要，不会提出任何新的规范，而且还可能对原来的一些规定（如旅游企业增值税）进行重新评估。**2005年**，欧盟委员会就对其制定的**169个**新政策进行了监控和分析，从而确保其不会影响到旅游业的竞争力。欧盟还考虑对其现有的法规（包括《包价旅游指令》和《分时度假指令》等）进行简化。在减少行政干预和简化规则的同时，欧盟更加强调影响评估，要求各国家和地区对可能影响该领域的所有旅游相关项目、方案进行全面的评估。

#### 2、政策协调

旅游是一个关联性很强的产业，尽管欧盟委员会的大部分工作都是通过企业政策来实施的，但旅游业还受到其他各种因素的影响。例如恐怖主义成为旅游业的一大威胁，欧盟的安全政策就会有所作用。而电子商务、健康和消费者保护、信息、公正、贸易、内部市场、环境保护、发展、对外关系、就业、教育和培训、农业、竞争、文化、税收、能源、交通等方面的政策也都会影响到旅游业。欧盟委员会的工作就是把旅游业纳入这些政策之中，确保可能影响旅游业的各项政策都能很好地协调。为此，欧盟委员会每年都将对可能影响旅游的方案，包括欧盟委员会的工作安排进行一一确认，并将其过程和结果以及时、有效和透明的方式告知其旅游顾问委员会。同时也要要求国家到地区所有层面的公共行政部门定期将与旅游有关的方案告知其利益相关者。

### 3、更好地发挥欧盟各种资金渠道的作用

欧盟有各种各样的基金和项目，为旅游业提供了大量的资金支持。仅以其中一个基金——机构基金为例，2000到2006年，它在纯旅游项目中的投资就超过70亿欧元。如果再加上基础设施和其他与旅游有关的投资，数目会更大。2007-2013年，该基金还将对旅游企业、服务和基础设施提供更多的资金支持。另外，欧盟委员会还将通过欧洲地区开发基金（ERDF）对可持续旅游项目提供资金支持；通过一体化基金对环境和交通基础设施提供资金支持；通过欧洲社会基金（ESF）解决旅游就业，特别是小企业的就业问题；乡村旅游在过去十年里有了很大的发展，对于那些新的成员国来说这是个重要的机遇，因此支持农村发展的欧洲农业基金（EAFRD）通过鼓励开展旅游活动从而使农业经济的目标多样化。

欧盟委员会还要求各成员国、地区和地方当局及各层次的行业都要齐心合作，从而使旅游业能够最大程度地利用欧盟的资助和基金工具。

### 4、促进旅游可持续发展

2004年，欧盟委员会专门成立了旅游可持续发展小组（TSG），成员由来自行业协会、目的地、社会团体、成员国政府及国际组织（如世界旅游组织）等的代表组成。欧盟委员会认识到，欧洲旅游业21世纪议程的实施是一个长期的任务，在此过程中，欧盟委员会计划采取专门措施促进旅游业的环境和社会可持续发展：在国家和国际层面采取措施来支持旅游相关中小企业，并建立一个成功经验交流项目；对“社会旅游”的成功经验进行交流；研究海滨旅游和海洋旅游活动中的就业趋势；提高旅游基础设施的可进入性，特别是对残障人士而言的可进入性；支持企业各种有社会责任感的活动等。

### 5、促进对旅游业的认识

为了促进人们对旅游业的了解，欧盟委员会将对旅游数据信息收集的规定进行修订并提高其可比性、准确性和及时性。欧盟委员会还将和成员国、国家统计局和其他利益相关者一起促进旅游卫星帐户的协调和实施，从而更加准确地了解旅游业的实际规模和价值。实际上，2002-2006年资助的前期项目已经积累了很多经验。欧洲统计局出版对行业和行政管理部门有用的特刊和出版物。

自2002年始，每年一次的欧洲旅游论坛由不同成员国主办，近年来，该论坛在几个新的成员国举办（2004年在匈牙利、2005年在马耳他、2006年在塞浦路斯），使得这个论坛更有意义。另外还组织了旅游部长会议、专门会议等。

## 6、加强欧洲旅游目的地促销

欧盟委员会提供资金，于 2006 年建立了一个网站——“欧洲旅游目的地通道”（the European Tourist Destination Porta），提供一些实用信息，如旅行计划（交通、天气、日程等），推荐旅游活动和旅游目的地，并实现与各个国家官方旅游网站的链接等。与此同时，欧洲很多城市和地区还主办各种文化活动（如欧洲文化之都等）和体育活动，将其作为促销的重要手段。另外，欧盟委员会还将和成员国合作，通过“欧洲最佳旅游目的地奖”来奖励那些在促进旅游可持续发展方面取得成功的国家，并对其经验进行推广。

[1] 本文所有数据均来自世界旅游组织相关出版物和欧盟统计局出版的《旅游手册》（Pocketbook on Tourism）和《旅游概览》（Panorama on Tourism）。

[2] 欧洲理事会（European Council），即首脑会议，由成员国国家元首或政府首脑及欧盟委员会主席组成；负责讨论欧洲联盟的内部建设、重要的对外关系及重大的国际问题。

[3] 欧洲议会（European Parliament），是欧洲联盟的执行监督、咨询机构，在某些领域有立法职能，并有部分预算决定权，并可以三分之二多数弹劾欧盟委员会，迫其集体辞职。

[4] 部长理事会（Council of Ministers），即欧盟理事会，主席由各成员国轮流担任，任期半年。

[5] 欧盟委员会（Commission of European Union），是欧洲联盟的常设机构和执行机构，负责实施欧洲联盟条约和欧盟理事会作出的决定，向理事会和欧洲议会提出报告和立法动议，处理联盟的日常事务，代表欧盟对外联系和进行贸易等方面的谈判等