

欧盟生态旅游政策及对中国的启示

李偲¹ 海米提·依米提²

(新疆大学旅游学院 乌鲁木齐 新疆 830046)

摘要: 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,很多国家和地区都将旅游业作为其支柱产业、优势产业来发展、培育。本文介绍了欧盟国家在发展生态旅游所遵循的指令、规章、决议等内容,以欧盟的生态旅游服务认证制度、旅游健康医疗和保险制度、生态环境保护政策和社区政策等相关政策为典型,结合我国生态旅游发展的现状和存在的问题,阐述了欧盟生态旅游发展的经验及其对中国的启示,借鉴欧盟经验,为实现我国生态旅游可持续发展提供对策。

关键词: 生态旅游; 政策; 启示

中图分类号: X3

文献标识码: A

引言

20世纪以来,人们日益认识到环境的宝贵,开始重视环境保护,提倡走可持续发展之路。生态旅游正是针对旅游业对环境的影响而产生和倡导的一种全新的旅游业。生态旅游作为旅游业可持续发展的一种实践形式,被认为是实现旅游业可持续发展的首要的、必然的选择,因而在世界范围内得到普遍重视和迅速发展,并将成为21世纪国际旅游的主流。欧盟各国的生态旅游也在蓬勃发展,2003年德国提出了“森林向全民开放”的口号,鼓励林区家庭经营森林旅游业;法国巴黎是开展城市森林旅游的典范,每年参加森林旅游的人数达1000万人次以上;瑞典北部土著萨米人的历史、文化和独特的生产、生存方式构成了巨大的生态旅游吸引力,当地政府为保护其旅游价值,采取严格的保护政策,限制其它现代产业的发展,将传统的驯鹿业与生态旅游业有机地结合起来。中国旅游业发展较为缓慢,如何将欧洲国家关于生态旅游开发与保护的先进经验借鉴过来,实现旅游业可持续发展,是本文要解决的问题。

1、旅游业在欧盟一体化进程中的地位

1.1 欧盟简介

欧盟是当今世界一体化程度最高的区域政治、经济集团组织,其总部设在比利时首都布鲁塞尔。欧盟原有15个成员国,分别为法国、德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡、丹麦、爱尔兰、英国、希腊、西班牙、葡萄牙、奥地利、芬兰、瑞典。现又新增10个成员国——波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、斯洛文尼亚、马耳他和塞浦路斯。

1.2 欧盟旅游地位的演变

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、欧洲议会、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《支持旅游发展行动计划》和1995年出版了《欧盟旅游绿皮书》^[4]。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）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。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。

1.3 欧洲一体化进程中的旅游业

在欧洲一体化进程中，旅游业是一个不容忽视的领域。2000—2006年间，欧盟投入了70亿欧元用于旅游发展，占一体化政策所有投资的3%。

欧盟对旅游相关事务在资金上的支持包括资助、贷款/担保/债券和其他的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；各国的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等，全国21所大学建立17个欧盟研究中心，“丝绸之路欧洲研究中心”——由西安交通大学、西北大学、兰州大学、新疆大学组成，共获取资金资助400余万元。其中新疆大学承担的课题为“生态文化旅游：丝绸之路复兴与欧盟经验”。

2、欧盟生态旅游政策

2.1 规范条例

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，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，也由此减少了行政管理的难度。完备的规范条例主要涉及指令、规章、决议三个方面，除此以外，还在很多方面提出了建议。

2.1.1 指令

欧盟关于旅游的指令共31个，分别涉及食品卫生、消费者利益保护、分时度假销售中的消费者权益、旅游统计信息搜集、野生动植物自然栖息地保护、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、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、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。

2.1.2 规章

欧盟委员会有2项规章就国际客运相关文件、航空服务的计算机预定系统合同予以规定；欧洲理事会有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相关问题的相关规定。

2.1.3 决议

欧盟委员会有2项关于旅游住宿设施的生态标准、旅游统计数据搜集程序的决议；欧洲理事会有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多项决议。

此外，关于生态旅游方面欧盟委员会和欧洲理事会提出了一些建议。欧盟委员会建议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；欧洲理事会的建议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。

2.2 典型政策

2.2.1 生态旅游服务认证制度

生态旅游认证就是通过一系列相应的规范与标准体系, 来对生态旅游经营者的表现进行评估, 并对达到标准要求的经营商给予一定形式的承诺, 以促进生态旅游的可持续发展。欧盟的环保机构和旅游组织期望通过严格的生态旅游服务认证制度, 来规范生态旅游的发展。

目前欧盟的各种旅游认证中, 以环境(生态)认证/标识居多。国际最著名的就是世界旅游及旅行理事会(WTTC)最先发起的绿色环球(Green Globe)。区域级的有欧洲环境教育基金组织的欧洲蓝旗(European Blue Flag)、欧洲保护区可持续旅游宪章等。在国家级中, 有奥地利旅游生态标识(Austrian Ecolabel for Tourism)、丹麦的绿钥匙(Green Key)、德国的绿色行李箱(Green Suitcase)和英国的大卫·拜拉米奖(David Bellamy Award)等。地方级有苏格兰的绿色旅游经营方案(the Green Tourism Business Scheme)等。

为了促进高质量的生态旅游在欧盟市场进一步推广, 欧洲生态旅游发展合作组织2001~2003年开展了一项叫“欧洲VISIT旅游生态标签”的计划, 其标准建立在ISO14024上, 列举了21条要求来评定旅游生态标签的颁发, 其中有一项规定就是审核单位必须对生态游荒野地设立具体的消费标准, 例如确立生态游中能源、水、废弃物消耗的监控管理标准, 以此来控制环境的承载在可负荷的范围内。此计划选出了10个旅游生态标签, 供生态旅游爱好者做参考。例如, “绿钥匙”(LaClefVerte)是1998年由法国推出的有关野外露营地的生态标签, 至今已有49个野营地因能有效保持当地的自然景观和物种多样性而获得“绿钥匙”; 北欧的“白天鹅”(NordicSwan)是对酒店推出的生态标签, 在瑞典和挪威已有32家酒店获得这一标签, 尽管酒店必须在房屋的环境化设计、降低水和能源的消耗量、减少垃圾和分类、购买绿色产品、使用绿色包装、为游客提供绿色交通工具等方面达标而投入大量的人力和物力, 但旅行社和环境意识较高的游客会对拥有“白天鹅”的酒店优先考虑, 从而提高了酒店的入住率; “蓝旗”(Blue Flag)是丹麦推出的海滨旅游生态标签, 合格的海滩必须通过水质、环境信息和教育、环境管理、安全和服务等4个方面共27项标准的考核, 当人们在海滩和码头看到蓝旗时, 就表示那里的水质, 安全性, 服务以及环境质量都达到了特定的要求, 可以放心的享用。全球目前有33个国家的3000多处景点被授予了蓝旗标示, 其中就包括26个欧洲国家。

2.2.2 旅游健康医疗和保险制度

欧盟每个成员国对公共医疗都有自己的规定。作为欧盟成员国的公民, 在任何一个欧盟国家以及冰岛、列支敦士登、挪威或瑞士旅游的途中突然生病或遭遇交通事故, 就可以获得免费或者费用降低的医疗保障。在有些国家治疗是免费的, 有些国家需要支付部分费用, 在另外一些国家要先支付全款之后再要求返款。

由于只有一些欧盟成员国为病人全额支付医疗费用, 出外旅游购买旅行保险一定是必要

的。欧盟国家推行的旅行保险包括疾病、事故等多个方面，如此健全的医疗制度和保险制度，无疑为出门旅行的人们上了双保险。

2.2.3 生态环境保护政策

欧盟国家在开展生态旅游活动中极为重视保护自然生态环境。在生态旅游开发中，避免大兴土木等有损自然景观的做法，旅游交通以步行为主，旅游接待设施尽量简易，多为帐篷露营），尽一切可能将旅游对自然生态环境的影响降至最低。在生态旅游目的地设置大自然标牌，使生态旅游成为提高人们环境意识的天然大课堂。一些国家的生态旅游在发给游客的小册子上印着醒目的警句“加倍的小心和肃静，别惊扰了野生动物和植物”。还有些国家通过价格政策来控制游客的入境人数，有效地将游客的数量控制在可管理的水平上。许多国家还发起了到大自然徒步旅行和观察野生动植物的活动，有的生态旅游则安排游客与地方社会的联谊活动等，这些都为保护自然环境发挥了一定作用。另外，国家公园的法律法规健全，法律条文详细，可操作性强，而且普法工作做得也好。

2.2.4 社区政策

生态旅游区建设离不开当地社区和居民。欧盟国家的做法是当地社区和居民有权参与生态旅游区各项政策和规划的制订，并分享产生的收益，吸收当地居民作为服务人员参与生态旅游区的经营。对于那些不能在生态旅游区就业的当地居民，采取发展农林复合经营等替代产业或项目，并赋予其土地使用权，保证他们的食物和燃料等必需品。在一些欧盟国家，参与野生动物保护已经成为这些国家开展生态旅游的成功经验。为了禁止当地社区居民非法猎杀野生动物，成立一个野生生物管理机构，由当地的最高行政官员担任主席，这个机构将每年旅游收入的一部分拨给当地社区兴建学校、诊所和饮水工程等，村民们组织的巡逻队则有效地防止了非法捕猎。在德国，政府对国家公园推行“绝对保护”政策，严禁危害国家公园中的动物和一草一木。同时，为国家公园周边因此而遭受经济损失的居民发放补偿金，并吸收他们参与国家公园的经营管理工作。欧盟国家采取经济补偿方式，将当地社区的经济利益与生态环境的保护紧密地结合起来，取得了发展生态旅游和发展社区双赢效果。

2.2.5 消费者保护政策

欧盟为保护消费者权益成立了欧洲消费者中心。欧洲消费者中心除了提供具体的消费者权益信息以外，也会对相关的投诉以及纠纷的解决提供咨询和帮助。该中心遍布欧盟25个成员国，以及冰岛和挪威。欧盟执行统一法规，对食品的生产、加工、色素和添加剂的使用以及食品的出售等予以严格规定。对于食品标签必须提供有关食品的成分，包括转基因成分、使用的色素、防腐剂、增甜剂和其他化学添加剂的具体细节等。另外，欧盟有具体的法规规定什么是“有机”食物，化妆品必须注明在开启后多少天内使用等。

3、欧盟生态旅游政策对我国的启示

我国生态旅游还处在起步阶段，缺乏完善的法律规范体系和管理手段。从欧盟推行并执行实施的个案生态旅游政策来看，我国可从中学习若干，对我国生态旅游发展有一定借鉴意义。

3.1 旅游政策法规的逐步完善

在我国，生态旅游分别归林业、建设、环保、水利、农业等部门管理，行业管理为旅游部门，这种隶属关系不同，权属不同，投资建设经营主体不明确给旅游景点的经营管理造成

障碍。我国生态旅游的开发缺乏资金，过多依靠财政，资金到位较少，在经营项目上尚不能很好地融资，致使旅游景点建设速度缓慢，基础设施薄弱等。上述问题缘于我国至今还没有一部专门的有关生态旅游方面的法律法规，这给生态旅游的行业管理和规划造成了很大的不便，因此尽快出台和完善生态旅游相关政策与法规显的至关重要。

3.2 建立生态旅游认证体系

我国还没有一个独立的认证体系和行业标准，直接导致了旅游业发展出现杂、乱、散的现状，所以建立我国的生态旅游认证体系迫在眉睫。学习和借鉴欧盟的先进经验，制定符合我国国情的生态旅游标准，建立生态旅游认证组织，制定与生态旅游认证制度相关的鼓励政策、扩大资金来源和支持等用以指导和规范我国生态旅游的健康发展，将可持续发展原则落实到具体实践中。

3.3 社区生态旅游的建设

在我国，生态旅游资源丰富地区通常地处偏远贫困山区，当地居民迫切希望通过发展旅游致富。生态旅游开发不仅带来直接的经济利益，带动相关行业的发展，改善了社区的基础设施和投资环境，还给当地社区带来了科学知识、信息和技术，开拓社会居民的视野。但要注意社区不能被动地参与到生态旅游中去，应该在旅游统一规划和指导下积极、主动参与。在生态旅游发展初期要争取外来资金，获取培训机会，更新观念；在生态旅游发展较好时要建立社区生态旅游发展基金，保护脆弱的生态环境，为生态旅游的可持续发展提供保证。

4、结语

由于世界上各个国家在政治、经济、文化等方面存在较大差异，因此寻求一种适合自己国家发展的生态旅游道路是十分重要的。中国在生态旅游发展上有得天独厚的生态旅游资源优势，生态旅游的市场十分广阔。因此，大力倡导和促进生态旅游产品的开发既符合国际旅游发展潮流，也符合中国环境保护国策，有利于旅游业的可持续发展。

我国生态旅游的发展，目前正面临着诸多有利和受制的现实。这就要求我们选择正确的道路，抓住生态旅游热潮机遇，不断探索、创新，发展健康的生态旅游。

参考文献:

- [1] (加) 芬内尔 (Fennel, D.A.)，(澳) 道林 (Dowling, R.K.) 著. 张广瑞等译. 生态旅游政策与规划 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2005, 7-11.
- [2] (澳) 巴克利. 杨桂华等译. 生态旅游案例研究 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2004, 39-40.
- [3] 李忠东. 生态旅游热全球. 中国环境报 [N]. 2001-11-08, 第5 版.
- [4] 宋瑞. 欧盟旅游业: 市场、管理与政策, 中国旅游报 [J], 2006-12-1、2006-12-15.
- [5] 甄翌. 国外生态旅游认证体系对我国的启示 [J]. 郑州航空工业管理学院学报 (社会科学版) 2006, 25 (4): 5-6.
- [6] 钟林生, 郑群明, 石强. 中国实施生态旅游认证的机遇与挑战 [J]. 中国人口资源与环境, 2005, 15 (2): 112-116 .

- [7] 李天元. 旅游学概论[M]. 天津: 南开大学出版社, 2000, 78-80.
- [8] 卢云亭 王建军. 生态旅游学[M]. 北京: 旅游教育出版社, 2001, 25-28.
- [9] 于法稳, 尚杰. 实施生态旅游认证的紧迫性[J]. 生态经济, 2002, (6): 48—50.

Policy of European Union Ecology-culture Tourism and Inspiration to China

Licai¹, H amit Imit²

(Tourism Institute Xinjiang university, Urumq, Xinjiang 830046)

Abstract: Europe is not only the birthplace of modern tourism, but it also has long been the world's largest tourism destination and source region. Tourism takes the important role in its economic and social development to occupy a pivotal position. Many countries and regions take tourism as its pillar industries and competitive industries. This paper introduces the instructions, regulations, resolutions that the EU countries follow in developing eco-tourism, take EU eco-tourism services authentication system, the tourism and health care insurance system, Eco-environmental policy, community policies, and other related policies as a model, and combining ecological tourism development in the current situation and existing problems, elaborated on the experience of EU eco-tourism development to achieving sustainable development of eco-tourism.

Key words: ecological tourism; Policy; Inspiration

收稿日期: 2007-07-02

作者简介: 李偲(1977-), 女, 汉族, 新疆大学旅游学院, 硕士学位, 讲师, 新疆大学资源与环境科学学院在读博士, 研究方向: 资源与环境

海米提·依米提(1960-), 男, 维吾尔族, 教授, 理学博士, 自然地理学博导, 研究方向: 资源与环境