

俄罗斯旅游业的发展 及其对华旅游政策分析

张丽梅

【内容提要】 旅游合作是中俄战略协作的重要内容,在促进两国经贸合作、文化交流和民间往来等方面发挥重要作用。1991 年至今,俄罗斯的旅游业发展经历了转轨改制和蓬勃发展两个阶段,旅游管理机构在联邦和地方两个层次逐步建立健全。随着中俄战略协作伙伴关系的升级,两国将进一步加深在经贸和人文领域的合作与协同创新。在此背景下,旅游合作对于加强两国政治和经济关系具有深远意义。

【关键词】 俄罗斯 旅游业 旅游合作

【基金项目】 中国博士后科学基金项目《基于顾客参与和互动机制的旅行社电子商务逻辑与业务流程研究》(项目编号:20110490339)和黑龙江省哲学社会科学研究规划项目《体验经济视角下的冰雪旅游策划研究》(项目编号:12E044)。

【作者简介】 张丽梅,黑龙江大学历史文化旅游学院副教授、硕士生导师,黑龙江旅游产业发展研究中心研究人员。

一 俄罗斯旅游业的发展历程及其阶段性特征

1991 年 8 月 24 日,俄罗斯苏维埃联邦共和国宣布独立。在此以前,俄罗斯旅游业发展历程可分为五个阶段。

一是启蒙阶段(1890 年以前),其特征是:旅游活动以商贸、政治、求知和宗教活动为主,旅游群体以俄罗斯民主革命阶层和知识分子为主。

二是企业化阶段(1890 年至 20 世纪 20 年代初),其特征是:旅游产品以精选游、观光游和休闲游为主,旅游群体以富裕阶层和知识分子为主;在此阶

段,俄罗斯国内出现大量的旅游公司、旅游俱乐部和旅游协会等旅游供应商;但是,随着1914年第一次世界大战的爆发、1917年俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国(苏俄)的成立和1922年苏维埃社会主义共和国联盟(苏联)的成立,俄罗斯旅游业进入动荡和衰退期。

三是组织集约化阶段(1927年至20世纪60年代末),其特征是:旅游业以快速而粗放的方式实现规模扩大,垄断经营出现,旅游消费群体以无产阶级为主,旅游业的意识形态功能高于经济功能。

四是行政标准化阶段(1969~1989年),其特征是:旅游业产业规模在行政命令体制下迅速扩大,但是服务质量却落后于西方各国,以中央计划(如国家最高旅游机构制定的5~10年计划)推动旅游业发展的做法导致行业内的矛盾不断激化。

五是过渡阶段(1989~1991年),其特征是:国家旅游机构和相关部门对旅游行业管制从以行政命令为主转向以经济调控为主(如行政部门出台新法规以规范旅游市场),旅游消费需求发生结构性变化,旅游业经营从国有企业垄断转向多种所有制并存,旅游资源从依托自然资源转向依托建立在各种经济关系基础上的文化资源^①。

1991年至今,俄罗斯的旅游业发展基本上可以分为两个阶段。

一是转轨阶段(1991~2008年),在该阶段,俄罗斯旅游企业卷入私有化浪潮,大量企业转型改制。例如,原属于俄联邦财产的大饭店纷纷转为市政所有制企业,中小型旅馆和招待所均转为股份制企业、合作社制企业、私人企业或合资企业。在俄联邦独立初期,旅游市场缺乏管理,大型企业垄断经营和中小企业违章经营的现象比较严重。1996年,俄罗斯的入境旅游者只有549万人次^②。

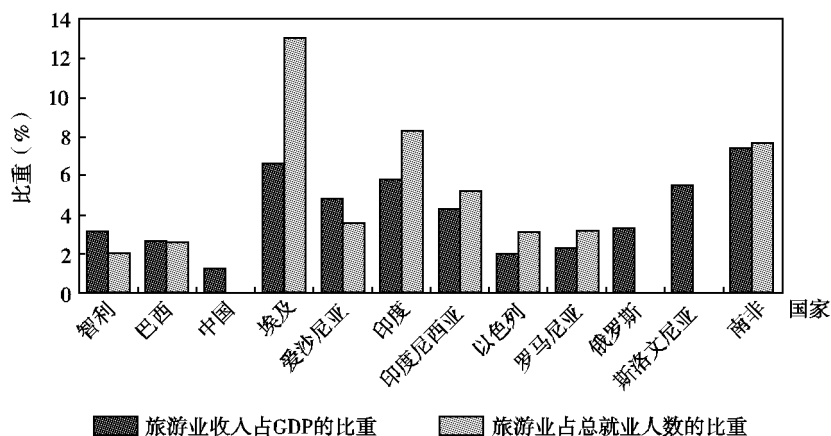
二是蓬勃发展阶段(2008年至今)。随着国家经济的复苏,俄旅游业迅速发展。2008年,俄罗斯旅游业直接创造的收入占GDP的3.3%,而旅游业带动相关产业所创造的总收入占GDP的6.9%。尽管遭受国际金融危机的冲击,2008年俄国内旅游人数为3030万人次,比2007年增长6%;入境旅游人数为450万人次,比2007年增长15%,其中商务旅游增长速度最快。与非经合组织的“金砖四国”相比,俄旅游收入占GDP的比重仅次于印度;与其他

^① 王鸿雁、林彬、陈红、杨慧玲:《俄罗斯旅游发展历史、现状及未来展望》,《学术交流》2008年第12期。

^② 俄罗斯国家统计局委员会:《俄罗斯数字》,1997年版。

国家相比,旅游收入比重居中。但是,俄罗斯旅游业在促进社会就业方面的贡献非常少^①。

图 1 2008 年经合组织非成员国旅游收入和就业所占比重



资料来源:经合组织数据库, <http://www.oecdilibrary.org>

2008 年,俄联邦体育、旅游和青年政策部正式成立。随着国家和地方层面各级旅游机构的职能分工更加明确,俄境内的区域旅游规划和旅游资源开发项目的资助渠道更加多元化。2008 年,来自国家预算的促进旅游发展款项高达 1.6 亿卢布(约合 364 万欧元);尽管经历国际金融危机,2009 年,该款项的国家预算仍增至 1.85 亿卢布(约合 420 万欧元)。

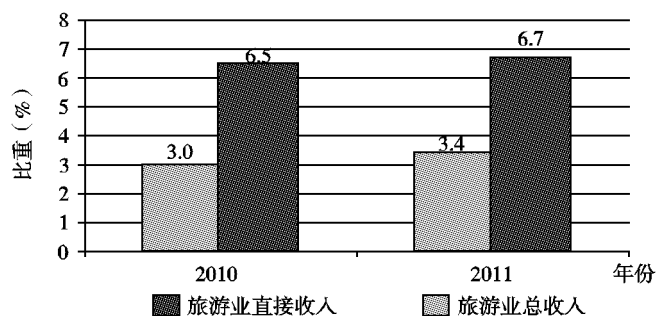
俄罗斯旅游业发展还可以从政府的专项资金中获益,如联邦专项计划和地区计划。其中,联邦专项计划规定了区域基础设施建设的准则,鼓励发展旅游业,并为之提供财政支持(如联邦专项计划《俄罗斯南部(2008 ~ 2012 年)》),后者可以得到地区行政机构和企业的联合资助。

国际金融危机爆发前,根据地方行政部门的统计数据,国内投资者感兴趣的与旅游相关的项目估计价值每年高达 321.2 亿卢布(约合 7.3 亿欧元)^②。2010 ~ 2011 年,旅游业直接创造的收入占 GDP 比重自 3.3% 升至 3.4%,旅游业总收入(包括直接收入和间接收入)占 GDP 比重自 6.5% 升至 6.7%(见图 2)。

^① OECD Tourism Committee: OECD Tourism Trends and Policies 2010. Paris: OECD Publishing, 2010:8, pp.326 - 329.

^② 同^①。

图2 2010~2011年俄罗斯旅游业收入占GDP比重



资料来源:2012年APEC旅游部长级会议报告, http://aimp.apec.org/Documents/2012/MM/TMM/12_tmm7_010

二 俄罗斯旅游组织机构和产业政策的演变

早在1917年苏俄成立初期,旅游的意识形态和社会功能就已列入布尔什维克党的纲领性文件。随着1928年无产阶级旅游协会的诞生,苏联政府采取一系列措施推动旅游业发展。其直接结果是:一方面,旅游业以快速、粗放的方式实现规模扩大;另一方面,旅游垄断经营普遍存在。当时的俄罗斯虽然成为世界上价格最低、规模最大的社会团体和个人旅游基地,却不能在保持低价位的同时满足全体国民的休闲需求,计划调节导致旅游业内的众多矛盾逐渐显露并激化^①。

此外,苏联时期的旅游业以接待国内各单位职工休养和疗养为主要任务,旅游市场以国内公民为主,旅游机构均为国家所有,各疗养机构均由各主管部门和工会管理。目前,俄境内仍有大量旅游基础设施是苏联时期建造,以山地疗养区、气候性疗养区、泥疗疗养区、治疗疗养区、海滨疗养区、森林和草原疗养区等特色疗养区为代表^②。

1991年俄联邦独立以后,在私有化大潮的冲击下,俄罗斯的旅游业迅速转型改制,旅游市场全面开放,原有的单位职工疗养制度逐渐取消。但是,处于经济阵痛时期的俄政府对旅游市场的监管非常宽松,只负责注册和发放经营许可证,导致旅游行业出现大量皮包公司,大型旅行社垄断经营现象也比

^① 王鸿雁、林彬、陈红、杨慧玲:《俄罗斯旅游发展历史、现状及未来展望》,《学术交流》2008年第12期。

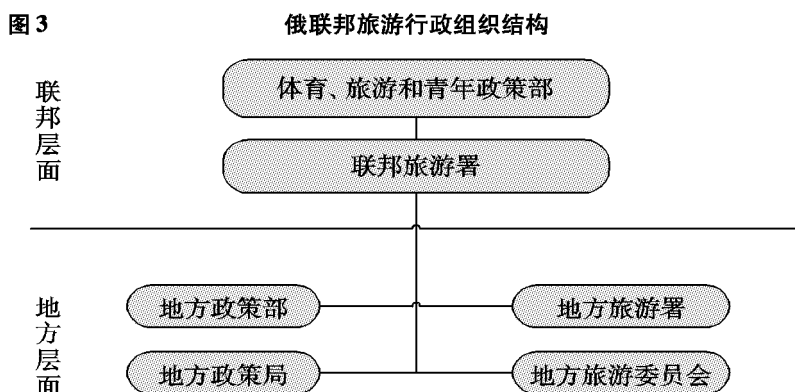
^② 潘德礼主编:《俄罗斯(列国志)》,社会科学文献出版社2010年版,第322~328页。

较突出,旅游市场比较混乱。

1996 年 12 月,俄联邦议会通过《俄联邦旅游活动基本法》。该法是第一
部规范俄罗斯旅游市场的法律,支持和发展国内旅游、入境旅游、社会团体旅
游和个人自由组合式旅游;禁止无照经营,并对各种旅游机构实行严格的登
记制度;明确规定了保护旅游者安全和健康的具体要求;大力开发疗养地的
供给潜力,大力发展家庭旅游和青少年旅游,不搞大规模的出境旅游^①。该
法对于规范旅游经营、维护市场秩序和促进产业发展起到积极作用。但是,
在市场经济条件下,政府的政策导向并不能扭转经济利益产生的强大驱动
力。随着经济状况的好转,越来越多的俄罗斯人选择出境旅游,旅游中介数
量激增。到 1998 年,俄已有约 1 万家旅游公司,其中 95% 都经营出境旅游,
但却不经营入境旅游和国内旅游。截至 2010 年,俄有 4 222 家注册旅游公
司,其中 1 814 家经营国内旅游业务,615 家经营入境旅游业务,1 793 家经营
出境旅游业务(约占 43%)^②。

2008 年,俄联邦体育、旅游和青年政策部成立。该部负责制定旅游业发
展的基本法律、法规和政策,其所辖的联邦旅游署及地方相应的旅游机构负
责旅游企业的经营与管理。

继 2007 年引进旅游企业财务资格认证制度(确保旅游者在紧急状况下
获得保险赔偿)之后,即 2009 年,俄联邦政府重新修订《俄联邦旅游活动基本
法》,实现了经营国内旅游业务和国际旅游业务的不同规模的旅游企业的财



资料来源:OECD Tourism Committee, OECD Tourism Trends and Policies 2010, No326.

① 潘德礼主编:《俄罗斯(列国志)》,社会科学文献出版社 2010 年版,第 322 ~ 328 页。

② Dr. Evgeny Pisarevsky (Deputy Head of Rostourism), Current and future prospects of Russian Tourism Law, Rome: 22nd IFFTA Conference, September 2nd, 2010:6.

务资格认证,修订了有关旅游服务供给的条例,重新界定旅游经营商和旅游代理商的不同职责。

早在2006年,俄联邦旅游署出台了《旅游发展行动计划》,虽然不是正式的国家旅游发展计划,却为后来正式文件的颁布奠定了基础。2010年7月,政府正式批准了《2011~2016年俄联邦发展旅游业(境内游和出境游)专项纲要构想(草案)》。该文件的法律依据是1996年《俄联邦旅游活动基本法(补充和修改版)》、2008年《2015年前俄联邦旅游发展战略》和2009年《俄联邦政府落实反危机纲要》。根据该文件,俄联邦发展旅游业的总体目标是:彻底改变俄罗斯旅游业的落后状况,力争在10年甚至更短的时间内使其跻身世界旅游十强国家的行列^①。2011年8月2日,时任总理普京签署第644号政府令,批准实施《俄联邦国内和入境游发展纲要(2011~2018年)》,表明俄政府的经济发展重点已从能源和金融领域转向社会领域和扩大内需上,包括发展国内旅游和入境旅游。《俄联邦政府落实反危机纲要》指出,发展旅游的目标是提升俄罗斯的旅游市场竞争力,实现该目标要从开发旅游和娱乐设施、提升产业服务质量、促销旅游产品三个方面着手。而且,由于各种政治和民族问题,俄联邦政府也非常重视旅游者安全问题,倡导提供更好的信息服务,促进旅游部门与联邦民防、紧急情况 and 消除自然灾害部以及保险企业之间的合作,加强对旅行社的管理^②。

三 俄罗斯出入境旅游及对华旅游政策分析

(一) 出境旅游市场及其政策

尽管俄联邦政府在1996年的《俄联邦旅游活动基本法》中已经明确表态“不搞大规模的出境旅游”,但是出境旅游消费增长的趋势难以阻挡,故而经营出境旅游业务的公司数量远远多于经营入境旅游业务的公司数量。2010年,俄罗斯出境旅游人数为3 932万人次,显著高于同年的国内旅游人数3 250万人次和入境旅游人数2 228万人次。由于传统文化中东正教和弥赛亚意识所体现的重视精神追求的特征,俄罗斯国民乐于为追求人文理想、终

^① 赵欣然:《俄罗斯2011~2016年发展旅游业联邦专项纲要构想浅析》,《西伯利亚研究》2011年第2期。

^② Tourism Industry in Russia: An Update, APEC 7th Tourism Ministerial Meeting, Khabarovsk, Russia, 2012, p. 1, p. 3, p. 5.

极幸福而轻视物质财富^①,再加上计划经济体制下培育起来的国民休闲消费习惯,更使得日益富裕的俄罗斯人热衷于出境旅游。

在俄罗斯出境旅游市场上,由于与中国地理位置相近且两国经贸往来频繁,中国已经成为俄罗斯人主要的旅游目的地。近几年来,俄罗斯人来中国旅游呈现向内地纵深扩展的趋势,成为中国内地许多景点入境游的重要客源。根据世界旅游组织的统计数据,2010年,赴中国的俄罗斯游客达237万人次,约占其出境旅游市场的6.03%,排名第四位,低于乌克兰(790万人次)、土耳其(309万人次)和埃及(286万人次)。推动俄罗斯游客赴中国旅游的动力主要有两个:旅游及相关休闲配套服务的价格优势和经贸往来刺激下的商务旅游发展。俄罗斯政府对于其公民赴中国旅游,主要是顺应旅游市场的发展趋势,并没有给予特别的支持。这与《俄联邦旅游活动基本法》的规定基本一致。

值得注意的是,欧盟是中国不容小觑的竞争对手。2010年,赴欧俄罗斯游客高达408万人次。对于国民(特别是青年)赴欧盟国家旅游,俄联邦政府表现出高度的关注和重视。2008年,俄联邦体育、旅游和青年政策部与欧洲委员会的青年和体育理事会积极合作,开展对青年的教育和培养工作。双方在《2009~2012年青年政策合作框架》基础上制定了《2010年行动计划》。根据该文件,双方合作的目标是:支持俄联邦和各地区青年政策,帮助和关注非政府青年组织与政府机构和公共组织之间的互动。双方合作的原则是:在符合俄罗斯要求和倡议的基础上,双方就欧洲委员会拥有丰富经验的一些问题进行合作,支持对方与合作伙伴在相同领域的合作,优先实施长期项目和系统解决方案。双方的合作领域是:促进俄罗斯青年与欧盟国家青年之间的跨地域交流(主要是跨越思维壁垒、形成共同价值观),为青年工作者和青年领导培训系统的开发提供便利,支持那些促进俄语在欧洲普及、欧洲语言在俄罗斯普及的专门项目^②。

在中俄旅游合作进程中,俄体育、旅游和青年政策部也非常重视两国青年之间的交流,但是鼓励中国高校学生赴俄旅游的力度远远高于鼓励俄高校学生赴中国旅游的力度。

^① 李玮:《俄罗斯眼中的中国——影响在俄中国形象的文化因素分析》,《国外社会科学》2011年第9期。

^② Ministry of Sport, Tourism and Youth Policy of the Russian Federation. Directorate of Youth and Sport of the Council of Europe: Action Plan for 2010 upon the Implementation of the Framework Programme of Cooperation in the Sphere of Youth Policy for 2009 - 2012, 2009, pp. 1 - 5.

总体来看,俄罗斯国家旅游部门的设置与整合表明,俄联邦政府更重视从文化、教育和人才培养的视角来对待旅游业发展。针对中国,俄重视加强对中国青年的文化传播和渗透;对于欧盟,俄则重视俄罗斯文化与欧洲文化的相互传播和融合。尽管欧盟单个成员国在俄罗斯出境旅游市场中占据的份额有限,但其整体占据的市场份额却非常大;而俄罗斯对国民赴欧盟国家旅游的重视毋庸置疑——这种重视并非出于对经济利益的考虑,而是着眼于俄罗斯与欧盟国家之间的文化理解与认同。其目的在于依托青年,通过文化交流提升俄罗斯的国际形象和改善国际关系。

(二) 入境旅游市场及其政策

在苏联计划经济体制下,具有社会福利性质的旅游服务供给推动了国内旅游的蓬勃发展(而在特殊政治条件下,入境旅游却未能得到充分发展)。随着苏联的解体,俄罗斯与美国和欧盟的关系改善,入境旅游开始快速发展。尽管出于国家安全、民族矛盾和政局稳定的考虑,俄罗斯政府对入境旅游一直比较谨慎。但是,随着经济崛起和政权威信的增强,俄罗斯也开始重视入境旅游市场,并出台各种政策来加强行业管理和鼓励旅游投资。

2008年俄接待的入境游客增长速度非常快,商务旅游成为增长最快的部门,超过度假和休闲旅游^①。

根据世界旅游组织数据库的数据,2008年俄入境游客为2 368万人次,同比增长3.36%;2010年为2 228万人次,同比增长4.42%。中国已经成为俄入境旅游市场主要客源国。2010年,俄罗斯接待中国游客74.76万人次,约占入境游客总数的3.36%,中国成为俄罗斯第七大客源国(低于乌克兰、芬兰和哈萨克斯坦等国)。出于对中俄战略协作伙伴关系的重视和经济利益的驱动,俄开始重视中国市场的开拓,并积极采取措施减少入境、通关和税收方面的种种障碍。例如,为使俄罗斯成为中国公民出国旅游主要目的地,自2005年8月25日起,中国公民赴俄旅游可通过中俄互免团体签证渠道。这为中俄旅游合作注入了新的动力。

在国际金融危机对世界经济造成巨大冲击的背景下,越来越多的国家开始重视入境旅游发展,纷纷制定国家层面的旅游战略和政策。对于俄罗斯而言,中国既是重要的旅游客源市场,又是开发旅游资源的重要投资方。2012年11月,在中国国家旅游局和俄联邦旅游署合办的“中俄旅游合作论坛”上,

^① 王鸿雁、林彬、陈红、杨慧玲:《俄罗斯旅游发展历史、现状及未来展望》,《学术交流》2008年第12期。

应俄方要求,双方讨论的主题确定为“投资促进产业合作”。在会议上,俄联邦各州政府官员诚挚表达合作的意愿。双方讨论的重点是鼓励中国企业投资开发俄罗斯旅游资源,以及如何开拓中国旅俄市场。在中俄战略协作伙伴关系的深化和旅游业发展的背景下,2012年,中俄双方签署了《中华人民共和国国家旅游局和俄罗斯联邦旅游署关于进一步扩大旅游合作的谅解备忘录》,时任中国国家主席胡锦涛和俄罗斯总统普京共同出席签字仪式。该备忘录的签署意味着中俄两国将在旅游信息和资源共享、旅游市场营销与推广、旅游技能发展与培训等方面进一步加强合作。2012~2013年中俄互办“旅游年”。2013年3月22日,中国国家主席习近平在莫斯科出席“中国旅游年”开幕式,充分表明人文合作在中俄全面战略协作伙伴关系中所占有的重要地位,两国将以互办“旅游年”为契机,把旅游合作培育为中俄战略合作的新亮点。

结 语

俄罗斯和中国在经济、政治、社会和文化等各方面存在诸多差异,其旅游业发展受各自国家政策、法规和管理体制的影响明显而深远。可以说,已有的中俄旅游合作是在经济合作框架内进行的。随着市场经营日益规范化和居民生活水平的提高,两国的旅游服务规模将会逐步扩大。联合营销、客源互送和实现共赢将成为中俄两国旅游合作的基础和目标。

目前,俄方对中国旅游市场的关注与日俱增。对于中国而言,中俄旅游合作的深层意义在于促进两国国民文化交往和价值观的认同。中国与苏联曾是重要的军事和政治伙伴,也是重要的经济伙伴,双方共同的价值观来自于对社会主义理论和事业的理解,双方国民的感情在共同反抗法西斯战争和社会主义建设过程中不断深化。但是,随着中国的改革开放和苏联的解体,当代中国和俄罗斯在社会、政治和经济发展方面都经历了重大变革。遗憾的是,在时代变革中,中俄青年一代对彼此的历史、文化、政治和科技等方面的认知生疏而感性。经济利益是影响国家关系的关键因素,而文化的相互吸引和认同则是促进民族了解的柔性力量,是国家关系稳定持久的保障。因此,只有在人文框架内发展中俄旅游合作,才能真正促进国民之间的相互认同、理解和信任,从而为两国政治和经济关系的稳定奠定坚实而深厚的基础。

(责任编辑:徐向梅)