



## 贸易和发展理事会

## 贸易和发展委员会

## 旅游业对可持续发展的贡献问题专家会议

2013年3月14-15日，日内瓦

临时议程项目3

## 旅游业对可持续发展的贡献

## 可持续旅游业：对经济增长和可持续发展的贡献

## 贸发会议秘书处编写的问题说明

## 概要

许多发展中国家认为，旅游业对于经济进步和减贫十分重要。然而，亦十分清楚的是，旅游与经济增长和减贫之间的联系并不是自动的。这种联系在很大程度上取决于旅游是否创造就业机会，是否能特别是与农业和服务业建立联系，是否能通过建设公路、港口和机场设施和提供整体经济从中受益的金融服务刺激基础设施的发展。这种联系也取决于旅游业的发展是否有一项国家战略作为指导，该战略包括政策、法规和体制框架，并有鼓励发展国内市场供应能力的充分激励措施。同样重要的是：国家战略在何种程度上限制了国内经济的财政漏损，这似乎是许多发展中国家长期存在的一个问题；做出努力，尽量减少旅游业对环境和对文化遗产的不利影响。虽然旅游业在经济结构进步和可持续发展中的作用并非国际议程的一个新议题，但如何使旅游业更具可持续性并促进发展中国家的可持续发展目标却仍是一个亟需重视的挑战。

## 目录

	页次
导言 .....	3
一. 旅游业的规模和相对重要性 .....	3
A. 全球视角 .....	3
B. 国家视角 .....	6
二. 旅游业在经济增长和减贫中的潜在作用 .....	7
A. 联系 .....	7
B. 减贫 .....	11
三. 与旅游相关的关切与风险 .....	12
A. 弱联系意味着较大的财政漏损 .....	12
B. 社会文化关切 .....	14
C. 环境损害和对文化遗产的破坏 .....	14
四. 促进可持续旅游业 .....	15
A. 促进可持续旅游业的政策议程 .....	16
B. 集群化 .....	17
C. 与当地产品和服务供应商的联系 .....	17
D. 技能与人力资源开发 .....	18
E. 融资和投资途径 .....	18
F. 体制框架和将旅游业纳入国家政策的主流 .....	19
G. 推广和营销 .....	19
H. 保护和保存文化遗产 .....	20
五. 结论 .....	20

## 导言

1. 旅游部门的发展涉及多种不同行为方，包括各级政府(政府通过政策干预、基础设施开发和规制产生影响)和私营部门的关键行为方。这些行为方包括众多小型和大型地方和外国企业，它们提供物资和服务，例如酒店、餐馆、交通、当地导游和各种休闲娱乐服务。这种多样性带来了两难处境。一方面，它表明，与本质上自成一体的其他行业(例如采掘业)所不同的是，旅游业创造经济部门之间的联系，因此，更有可能促进经济多样化。另一方面，旅游业部门的行为方和活动的多样性加剧了创造可持续发展旅游业之挑战，因为它要求每个领域或活动都具有可持续性。为使所有旅游相关活动具有可持续性并促进可持续发展，需制定一系列政策和法规并进行广泛投资和培训。

2. 本文件旨在提出在考虑旅游业对可持续发展的贡献问题时应处理的关键问题。第一章将从全球和国家视角考察旅游业部门的规模和相对重要性。第二章评估旅游业对当地经济的直接和间接影响以及在减贫和包容性增长方面的潜在作用。第三章讨论旅游业部门带来的挑战，特别是对环境和文化遗产的潜在损害。第四章考察如何使旅游部门更具可持续性和如何提高旅游部门对可持续发展的贡献。

## 一. 旅游业的规模和相对重要性

### A. 全球视角

3. 随着全球化的日益发展和可支配收入的增加，旅游业<sup>1</sup> 在过去几十年中已成为规模最大、发展最快的产业之一。2011年，旅游业创造了5%的全球国内生产总值和6-7%的全球总工作岗位。<sup>2</sup> 由于新兴经济体家庭收入提高，预计需求将保持稳定。这促进了休闲活动并使国际贸易增加，从而促进了商务旅行。由于该部门规模很大，对于经济增长、多样化和经济结构转型而言，该部门有很大潜力。

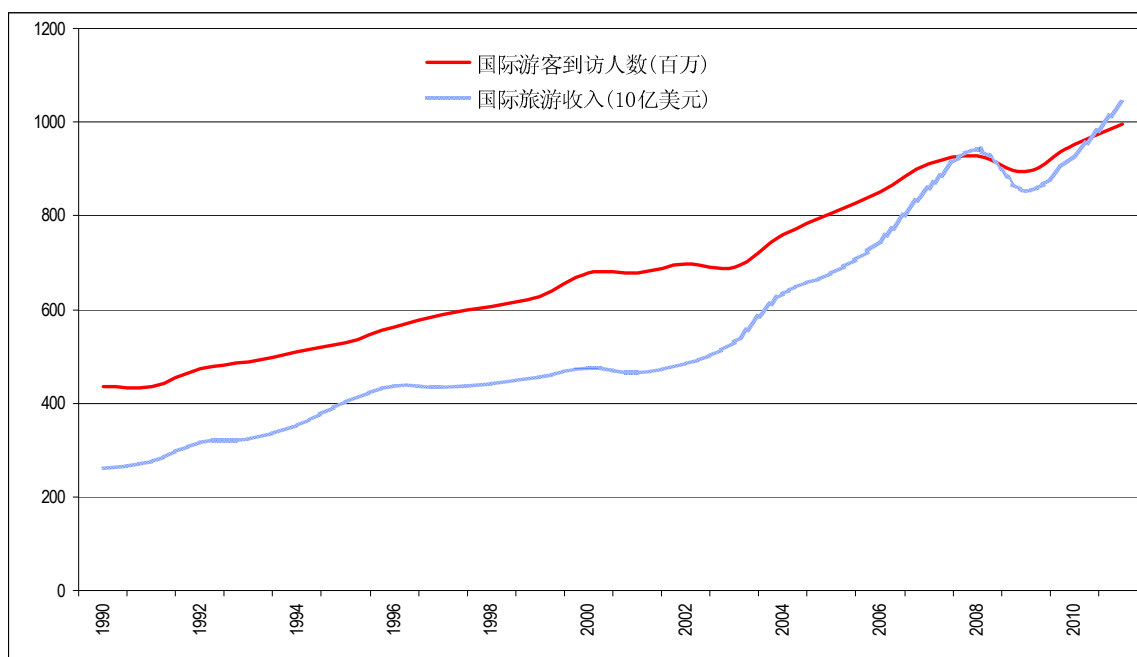
4. 国际旅游到访人数几乎未间断增长，从1950年的2500万上升至1990年的4.35亿人，2000年升至6.75亿人，2010年再升至9.4亿人(图1)。2012年，估计有10亿游客在国外旅游。仅在2008-2009年，旅游者人数出现较大下挫。旅游组织称，旅游部门是第一个显示出从最近的全球金融和经济危机中早期复苏迹象的部门。据估计，2012年，国际旅游到访人数增长率为3-4%，已得到证明的

<sup>1</sup> 2008年《旅游统计国际建议》载有旅游业定义。ST/ESA/STAT/SER.M/83/Rev.1.经济和社会事务部统计司。联合国出版物。出售品编号：E.08.XVII.28。联合国，2010年。纽约。

<sup>2</sup> 世界旅游组织(旅游组织)(2012年)。《世界旅游组织旅游纪要：2012年版》。联合国世界旅游组织。马德里。

是，对于经济不稳定性，国际旅游到访人数具有明显的抗御力但也具有敏感性。预计复苏会在较长时期内持续，国际到访人数的 4% 年增长率预计可持续到 2020 年，此时，将达到 16 亿人——比目前水平高出近 60%。预计，欧洲、东亚、太平洋和美洲是前三名接待地区，其次是非洲、中东和南亚。<sup>3</sup>

图 1  
入境旅游，1990-2011 年

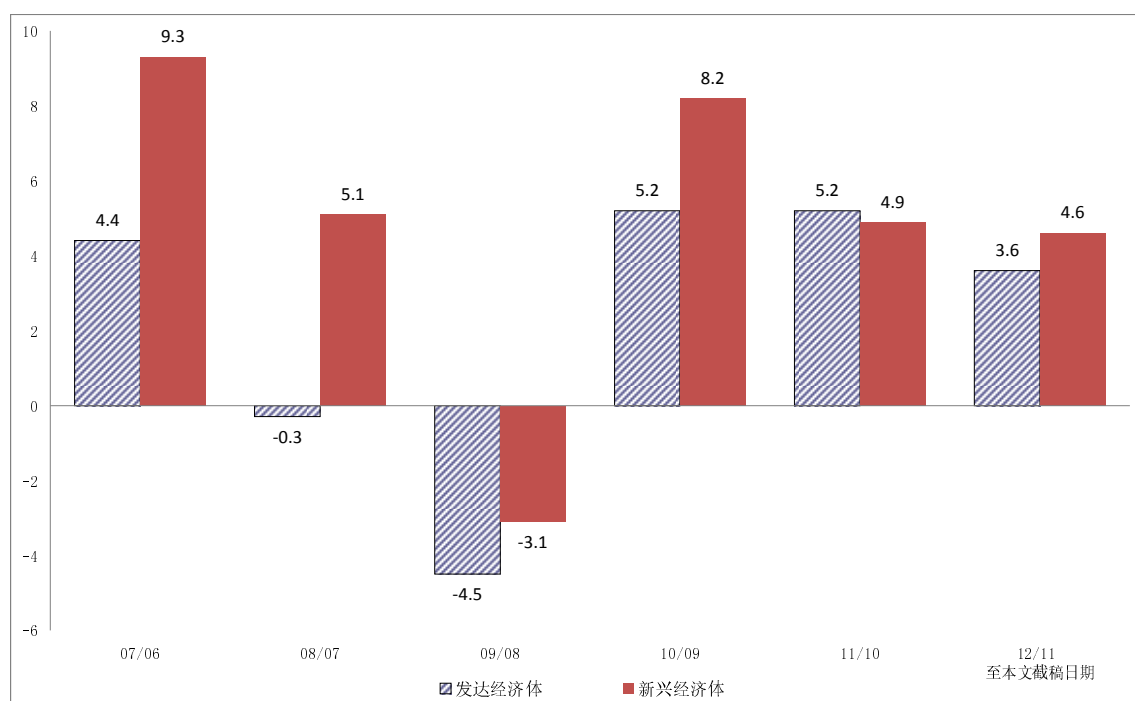


来源：旅游组织。

5. 虽然欧洲和北美仍是传统目的地，但新兴经济体市场份额大幅增加，从 1980 年的 30% 增加到 2010 年的 47%。由于新兴经济体目的地的增长速度高于发达经济体目的地，前者的市场份额将进一步扩大(图 2)。就客源市场而言，一般地，在全部国际游客中，大约四分之三来自发达国家。

<sup>3</sup> 同上。

图 2  
国际旅游到访人数，2006-2012 年，按经济体类型分列  
(百分比变化)



来源：旅游组织。

6. 此外，2008 年数字表明，大约 51%的所有国际入境旅游人次与休闲旅游相关；15%与商务旅行相关；27%与其他目的相关，包括探亲、宗教朝圣、卫生和教育；7%未指明。<sup>4</sup> 一半以上通过航空到达目的地(52%)，其余通过地面运输(48%)。

7. 与每年的国内游客人数相比(估计近 40 亿人)，国际入境旅游人数(大约 10 亿人)相对较少。国内旅游对于创造就业和国内价值链而言十分重要，尤其是在发达经济体。然而，旅游部门的经济发展潜力往往与国际旅游相关，因为国际旅游有能力创造外汇并为资本和知识转移提供机会。

8. 国际旅游是外汇的重要来源，因此，国际旅游是国际收支平衡和宏观经济稳定的重要贡献方，尤其是在发展中国家。如图 1 所示，2011 年，旅游出口(以国际旅游收入加以衡量)达到创纪录的 10,300 亿美元，也即大约每个国际旅游者 1,000 美元。如果加上国际旅客运输业的产值，2011 年，入境旅行和旅游所产生的总收入超过 1.2 万亿美元。

<sup>4</sup> 旅游组织(2009 年)。《旅游纪要：2009 年版》。旅游组织。马德里。

9. 2011 年，在全球出口方面，旅游部门排名第四，占世界商业服务出口的 30%，占出口总额的 6%。<sup>5</sup>

10. 旅游部门的另一个显著特点是，妇女占劳动力的 60-70%，一半工作人员的年龄为 25 岁或以下。<sup>6</sup> 对于移民工而言，进入旅游业劳动队伍也比较容易。对于许多发展中国家而言，在国外工作的本国国民提供的旅游服务带来大量汇款流入额。移民工的东道国也受益于移民工在东道国经济中的开支所产生的旅游和旅行服务出口。

11. 有很多关于该产业就业格局的关切，这些关切与以下情况相关：很多工作属于季节性和临时性，而且，非熟练和半熟练就业机会所占份额相对较高，在某些情况下，就业条件很差。国际劳工组织(劳工组织)和非政府组织正在做出努力，提高对恶劣工作条件的认识，使旅游业雇主和有关官员对于鼓励旅游部门的体面工作和体面工资的重要性产生敏感认知。

12. 劳工组织估计，就该部门的创造就业能力而言，核心旅游行业的每个工作岗位在旅游相关经济活动中创造大约 1.5 个额外或间接工作岗位。发展中国家特别是最不发达国家大多数与旅游相关的企业往往是小型、中型和微型企业，其中许多在非正规经济中运营。

## B. 国家视角

13. 全球视角自然会掩盖国家间的重大差异性。该部门对国内生产总值、就业、收入和外汇收入的直接贡献在那些高度依赖旅游业的发展中国家例如许多小岛屿发展中国家最大。然而，从绝对数字来看，旅游业的经济影响在大型和多元化经济体(例如美利坚合众国、中国、日本、法国、巴西、西班牙和意大利)中最为显著。旅游组织估计，“在先进的、多样化经济体中，旅游业对国内生产总值的贡献范围为，对于旅游是较小部门国家而言，大约 2%；对于旅游是经济体重要支柱的国家而言，在 10%以上”。<sup>7</sup>

14. 过去二十年来，该行业在发展中国家的增长速度比发达经济体快很多，部分原因是，可支配收入增加了，而且，相对而言，旅行现在不那么昂贵了，并且更容易了。今天，发展中国家占世界旅游到访人数的 45%以上，占国际旅游收入的 35%以上。区域内旅游的增长趋势也促进了许多发展中国家旅游部门的增长。

15. 据世界旅行和旅游理事会估计，2011 年，旅行和旅游增长率最高的前 10 个国家都是发展中国家。它们是：乌干达(17.2%)、泰国(15.7%)、乌拉圭(15.1%)、

<sup>5</sup> 见脚注 2。

<sup>6</sup> Bolwell D 和 Weinz W(2008 年)。《旅游业的社会对话指南》。部门活动方案。第 265 号工作文件。国际劳工组织。日内瓦。10 月。

<sup>7</sup> 见脚注 2。

中国香港(14.4%)、纳米比亚(13.4%)、土耳其(13.4%)、老挝人民民主共和国(12.2%)、新加坡(11.6%)、汤加(11.5%)和马里(10.7%)。

16. 就对国内生产总值和就业的贡献而言，在小岛屿发展中国家(其中一些国家也是最不发达国家)，旅游业的作用尤为突出。在有些国家，旅游业占国内生产总值的 25%以上。事实上，在全世界 49 个最不发达国家中的 20 个国家，旅游业是出口收入的第 1 位或第 2 位来源。在其中 10 个国家，该部门是出口收入的主要来源。在发展中国家，总体而言，旅游业占出口总收入的 12-15%。

17. 在全球和国家两个层面，作为经济增长和就业来源，旅游部门的重要性已有很大增加。因此，政府越来越重视该部门的发展，期望有助于创造就业和更高收入，从而有助于减少贫困。

## 二. 旅游业在经济增长和减贫中的潜在作用

18. 旅游部门对经济增长、创造就业、国内能力建设和减贫的贡献取决于以下因素：

(a) 通过与其他部门的后向和前向联系以及与区域和全球价值链的整合，旅游部门在国民经济中的整合程度；

(b) 旅游业创造的收入，包括外汇，在何种程度上被用于资助基础设施发展，支持地方企业，特别是中小型企业，以及发展建立充满活力的地方经济所需要的技能和机制；

(c) 政府采取的政策和战略，以及它们是否鼓励增加对旅游的国内和外国投资、技术和专门知识转让；促进劳动力密集活动和以贫困人口生活和工作的地区为目标；

(d) 为确保可持续开展旅游活动和满足经济、社会和环境目标所做的国家努力。

### A. 联系

19. 旅游业的一个突出特点是，它具有创造多种强有力的后向和前向联系的潜力。实际上，Geloso 等人在印度、巴西和印度尼西亚进行的一项旅游部门研究发现，与大部分其他部门的联系力度相比，旅游部门的联系(后向和前向联系)特别强劲，确认了旅游业是一个能够促进广泛经济活动的部门。<sup>8</sup> 实际上，强有力的联系催生乘数效应，这种效应可在国家层面产生广泛的经济效益，在地方层面，在当地就业机会和减少贫穷方面也可产生广泛的经济效益。

<sup>8</sup> Geloso Grosso M, Leshner M 和 Pinali E (2007 年)。服务贸易自由化和旅游业发展。经合组织贸易政策工作文件第 57 号。JT03235678。经济合作与发展组织。巴黎

20. 如图 3 所示，旅游价值链可将许多部门纳入经济体。如欲促进旅游业，就需要通过后向联系建造并运营酒店、餐馆和其他旅游相关设施，并开发基本的基础设施服务，例如能源、电信和环境服务、农业、制造业和其他支持服务。该部门也可与提供游客消费服务的部门创建广泛的前向联系。这些服务包括金融、电信、零售、娱乐、文化、私人、接待、安保和保健服务。此外，希望加强旅游部门的国家需开发支持旅游业的其他基础设施，例如机场、适当道路、港口、医院和银行，这些基础设施十分关键，可提供高质量服务享用途并可打造一个有竞争力的旅游目的地。

21. 但是，打造联系需要有一个有效的国家战略，它包括，有针对性的政策、监管和体制框架以及充分的激励措施，以刺激私人投资和开发国内供给能力。制定国家战略十分关键，但政府积极参与开发基本的基础设施也同样重要。在旅游业发展方面最成功的发展中国家都设计了明确的公共和私营部门战略，藉以对关键的旅游业支持性基础设施进行投资和开发。

22. 然而，在许多发展中国家，旅游业联系仍很薄弱，未得到充分开发。因此，旅游部门的大部分附加值往往被外国投资者、国际旅游运营商和国外航空公司攫取，只有有限的利益流向穷人。例如，Mitchell 和 Ashley 认为，从直接收入和供应链中，穷人最多可获得游客在目的地总支出的五分之一到三分之一。<sup>9</sup> 因此，出现了如下文讨论的漏损关切。

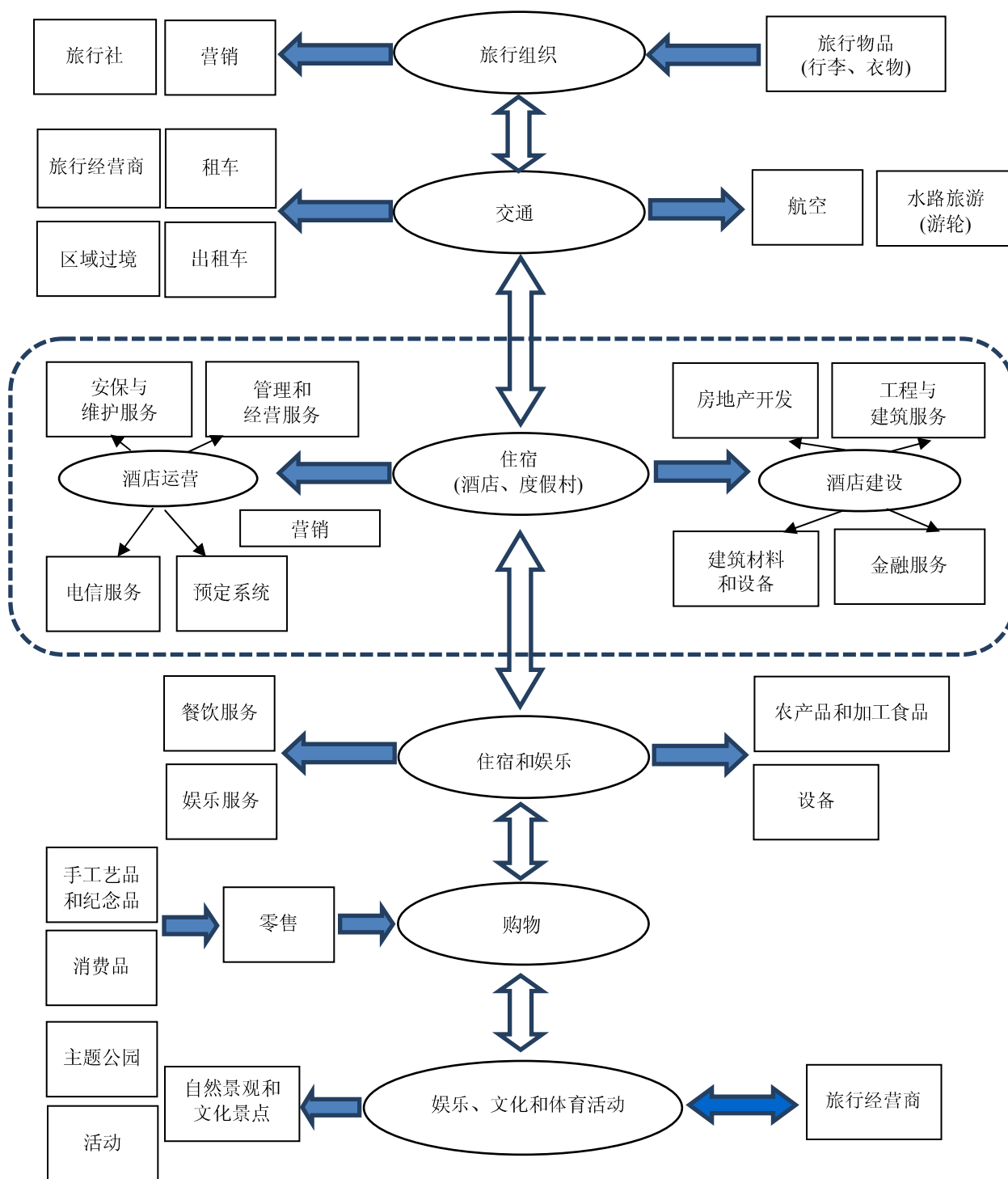
23. 因此，在设计可持续旅游战略时，政府需评估和确定经济体内的潜在联系或与旅游业相关的价值链。例如，农业是与旅游业有着强有力后向联系的重要部门，因为酒店和餐馆需要对食品和饮料的稳定和大量供应。Telfer 等人认为，在所有旅游开支中，大约三分之一用于食品项目。<sup>10</sup> 然而，在可靠性、数量和质量要求(例如，符合卫生和植物检疫标准)方面，向旅游业提供食品和饮料通常要求很严。促进地方生产商融入价值链的一种途径是，在生产商和酒店之间订立直接合同协议。这种合同向生产商提供了这样的机会：预先议定价格，规划生产，而且由于收入更加可靠，可对更好的技术进行投资。许多酒店还对促进延伸服务和技能升级进行投资，以促进提高产品质量。虽然这些举措使供应商受益，但酒店也可藉此对产量、质量和品种施加影响。此外，农产品需求增加对农村非农业活动产生溢出效应，例如刺激农产品加工业发展，促进对农村运输、仓储和贸易活动的需求。

<sup>9</sup> Mitchell J 和 Ashley C (2007 年)。“旅游可提供有利于穷人的繁荣路径吗？旅游业对贫困的影响证据审查”。简报文件第 22 号。海外发展研究所。6 月。<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/110.pdf>。

<sup>10</sup> Telfer DJ 和 Wall G (1996 年)。“旅游业与粮食生产之间的联系。”《旅游研究纪事》。23(3): 635-653。



图3  
旅游价值链



来源：拉加经委会，根据 Gollub J, Hosier A and Woo G (2003 年)。“使用基于集群的经济发展战略，使旅游业漏损最小化。”

注：虚线内的活动是该部门的核心活动。

24. 许多发展中国家，尤其是最不发达国家，仍会遇到在本地采购农产品的限制。其中一些制约(在供应品的质量、可靠性或交货方面不合格)人所共知，这些制约可由于差劣运输和供应商与购买方之间缺乏沟通和信息而恶化。需对以下因素给予更大重视：藉以克服这些问题的战略；发展中国家面临的实施挑战；国际组织在加强农业与旅游供应链之间联系方面的作用。以下插文是一个伙伴关系实例，它成功将小农户纳入旅游价值链。

#### “冈比亚：心旷神怡”

旅游业是冈比亚的一个重要收入来源。尽管在本地采购有利益，但酒店和餐馆经常进口水果和蔬菜，因为本地供应往往不可靠，质量不稳定，而且，在高峰期不充足。“冈比亚：心旷神怡”(GiG)伙伴关系是在英国政府国际发展部的商业联系挑战基金资助下创建的。该伙伴关系由“普遍关切组织”(一个国际非政府组织)、黑格夫有限公司(一家领先的英国园艺企业)和当地生产商组成。该伙伴关系向小农购买新鲜园艺产品并向旅游酒店和餐馆销售，从而替代了种植者与买方之间的中间人。GiG 提供营销支持和生产培训，并为中间品采购提供便利。更具体而言，GiG 将酒店、餐馆和超市的需要转化为种植者的详细生产计划，议定合理价格，建立种子商店和农产品分级制度，致力于灌溉系统和作物多样化，使全年都能生产。因此，农产品是向近 1,000 名种植者(90%是妇女)采购的。种植者平均每个旅游旺季月向 40 多个酒店和餐馆供应大约 20 吨农产品。

来源：贸发会议，基于网上现有信息。

25. 旅游部门在刺激和促进制造业、建筑业和运输部门的增长和发展方面的潜力问题，也是辩论很多的话题。该部门对制成品需求可产生巨大的直接影响，这些制成品既包括简单产品，例如床上用品、毛巾、肥皂和家具，也包括建筑业和运输业为提供高质量和有竞争力的旅游服务所需要的高科技或资本密集型制成品。该部门的扩张经常可提高以下两种需求：对旅游设施(例如酒店、港口、道路和现代化机场设施)建设的需求；向旅游景点提供车辆和其他运输工具的需求。这种需求扩张，反过来，在价值链上和以下多种不同部门中产生乘数效应：采矿、能源、供水和制造高知识含量产品，例如建筑业和运输业的中间品。此外，基础设施建设不仅有利于旅游业，也为贸易提供了便利。在旅游景点位于偏远地区的国家，建设运输网络可对农村发展产生有益影响。然而，由于许多发展中国家特别是最不发达国家工业发展水平很低，部门之间的生产结构薄弱，旅游业与农业、运输业和制造业等关键部门之间的联系通常最为薄弱。因此，建设基本的基础设施和促进旅游业所需要的很大一部分中间品经常是进口的。

26. 为吸引越来越多的游客和保持竞争力，旅游部门应能使用可靠和高效率的公用设施，例如电力、清洁水和现代化卫生服务。当然，即使不是由于旅游业关切，各国也应为国民福利开发这些公用设施。然而，为促进旅游部门所做的政策努力可为这些基本服务的发展提供额外动力。当今旅游业为信息和通信技术(信

通技术)创造了额外需求,这种技术为深化联系提供了另一个机会。拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)最近的一项研究指出:

信息和通信技术的存在.....有助于使旅游业更具生产力和竞争力,并使潜在旅游者更易获得旅游服务,例如机票和酒店房间预订。互联网从根本上改变了国际旅游业:它缩短了旅游服务提供商与其客户之间的距离。这种转变有两个主要方面。首先,价值链任何位点上的各类公司,无论大小,现在都可直接与其最终客户沟通。第二,消费者以前处于价值链之外,而现在他们则处于价值链的中心位置。正如供应商可直接接触到消费者,客户也可直接联络供应方。<sup>11</sup>

27. 此外,信通技术基础设施的利益为旅游部门外部开辟了广阔机会。例如,电信联系(例如移动电话设施和互联网覆盖)可使穷人受益,因为这种技术提供或便利获取对其生计至关重要的信息(例如农作物价格)。

28. 该部门还有能力将大量地方企业家(例如手工艺者和当地导游)纳入其价值链。旅游现今开支中很大份额用于购买当地手工艺品和艺术品,这些支出通常是当地社区的直接收入。此外,旅游者与当地企业家之间的交流有利于目的地的正面形象。

29. 旅游业除了可以产生直接利益之外,还可提供另一种宝贵财富,即知识和技术转移。在顾客偏好往往各不相同的一个富有活力的产业中,获得某些无形知识——了解顾客需要、可使用预订系统、企业组织的品牌和形式——已成为关键的竞争优势,对于捕捉全球需求也是至关重要的。在这方面,通过外国直接投资或其他非股权形式投资,例如许可或特许经营(这是旅游业常见的进入形式),跨国公司在促进知识传播方面发挥着重要作用。<sup>12</sup> 在国内资源十分有限的发展中国家,吸引外国直接投资仍是旅游部门的一个关键的必要条件。投资需要涵盖酒店和娱乐设施等主要设施,也包括支持性物质基础设施和基本服务。然而,外国直接投资也可对试图获得更大份额旅游收入的国家构成挑战。下文讨论的漏损问题是发展中国家的一个主要关切,可严重损害旅游业对发展的积极影响。

## B. 减贫

30. 旅游业本身可能并非消除贫困的良方,但它可作出重大贡献。然而,旅游业对减贫的影响取决于许多因素。例如,它取决于旅游类型,尤其取决于是大型旅游还是专门或独特旅游。大型旅游很有可能创造更多就业,包括为半熟练工人创造就业,还可为穷人或小企业向游客直接销售商品和服务提供机会。然而,在

<sup>11</sup> 拉加经委会(2009年)。2008年拉丁美洲和加勒比地区的外国直接投资。联合国出版物。出售品编号:E.09.II.G.24。圣地亚哥。

<sup>12</sup> UNCTAD(2007、2012年)。《2007年世界投资报告:跨国公司、采掘业和发展》联合国出版物。出售品编号:E.07.II.D.9。纽约和日内瓦。《2012年世界投资报告:制定新一代投资政策》。联合国出版物。出售品编号:E.12.II.D.3。纽约和日内瓦。

对国内资源、环境和保护文化遗产造成压力方面，大型旅游也可产生自身问题，因此，需制定一项战略，藉以减轻任何可能的负面影响。

31. 旅游业的减贫影响也取决于在目的地发生或得到鼓励的现金开支水平。这一点很重要，因为与住宿、旅游承办商和国际旅行等大件项目相比，自主性支出的更高比例通常惠及穷人(往往通过非正规经济渠道)。海外发展研究所的一项研究表明，通过餐馆(尤其是本地采购供应品的餐馆)支出、购物(特别是工艺品)和当地交通和游览，旅游支出的 25-50%惠及穷人。<sup>13</sup>

32. 如上所述，与当地食品生产和供应方的联系也很重要。酒店和餐馆的工作岗位相比，旅游部门的农产品供应链经常为更多的贫困家庭维系生计。同样，工资水平决定旅游业所产生的惠及穷人的影响；在穷人有工作途径的情况下，工资水平越高，减贫力度越大。在旅游业的刺激下，对基础设施、公用事业、运输网络等方面的投资也可直接或通过其他部门的支持惠及穷人。

33. 因此，发展旅游业所产生的惠及穷人影响不仅是或不主要是一个规模问题(即旅游到访人数和旅游增长速度)，而且取决于如何将贫困人口纳入或使其成为旅游价值链的一部分。

34. 创造就业是减贫的关键。作为一种劳动密集型活动，旅游经济通常可为低熟练和半熟练工人、特别是为穷人、女性和年轻工人创造高比例就业和职业发展机会。旅游业为许多在金融危机期间失业或正在加入劳动力队伍的工人提供了一个主要就业来源。

### 三. 与旅游相关的关切和风险

35. 在发展旅游部门方面，各国尤其是低收入发展中国家面临多种挑战和制约。某些挑战和制约与外部因素有关，国内利害关系方或政府对其无法控制。例如，旅游量易受全球和区域当前经济条件(即增长和衰退期)和自然灾害、流行病、政治动荡和恐怖主义等不利事件的影响。这些因素可对旅游者的旅游决策产生重大影响。然而，除这些因素之外，还有源于国家政策或缺乏国家政策的挑战。这些挑战包括，缺乏激励商业联系的能力或未能激励此种联系，这种情况可导致财政漏损、社会文化紧张状况和由于旅游相关活动对环境造成损害。

#### A. 弱联系意味着较大的财政漏损

36. 旅游为地方经济和国际经济注入大量收入。如何获取更大收入份额，这是大多数依赖旅游业发展的最贫穷经济体所面临的一个长期挑战。未保留在地方经济中的份额(即漏损)限制了乘数效应，从而降低了该部门的积极经济影响和发展

<sup>13</sup> 海外发展研究所(2007年)。“旅游收入惠及穷人途径之评估”。简报文件第 21 号。海外发展研究所。伦敦。6 月，[http://www.sarpn.org/documents/d0002767/odi\\_tourism\\_briefing-paper\\_jun2007.pdf](http://www.sarpn.org/documents/d0002767/odi_tourism_briefing-paper_jun2007.pdf)。

潜力。在需从国外采购旅游相关商品和服务时，即产生漏损。漏损可呈以下形式：向境外国际旅游运营商支付利润和收入；进口商品和服务的成本；债务利息偿付。大多数发展中国家的平均漏损为旅游总收入的 40-50%；发达国家和多样化程度更高的发展中国家的平均漏损为 10-20%。

37. 在经济多样化程度有限的发展中国家，特别是在低收入国家，漏损仍是一个巨大挑战。若干研究表明，从直接收入和供应链中，穷人最多可获得游客在目的地总支出的五分之一到三分之一。虽然获得旅游支出的即使很小份额可能也会产生惠及穷人的影响，而且，优于无旅游业的情况，但重点应放在减少漏损，以增加利益。然而，此处的关键并不是说，所有商品和服务都应在国内采购；<sup>14</sup>相反，这是一个通过以下途径最大限度地减少漏损的问题：加强当地联系和改进旅游价值链(特别是通过打造国内能力)；促进外国投资者与国内企业之间的联系。漏损程度可能与发展水平相关。Geloso 等人指出，“在发展的初期阶段，此时，正在进行基础设施和服务投资，漏损可能很高。其后，随着国家自行满足投资、服务和商品需要的能力提高，而且，通过制定适当政策加强当地能力，漏损可能会下降”。<sup>15</sup>

38. 跨国公司进入旅游部门，再加上外国直接投资的流入，导致财政漏损。虽然这些外国直接投资提供了大量资本，但跨国公司汇回利润，它们往往与当地经济之外的供应商纵向一体化，往往会带来占据管理职位的高技能国际职员。这种情况引起了关切，因为它可妨碍资本积累潜力、与本地供应商的一体化、技术和知识转让、本地员工提高技能和承担高附加值工作的能力。根据贸发会议最近的一份出版物，“在很多情况下，从旅游业投资中可望获得的最大利益不在于资本投资的规模，而在于对培训的影响、管理流程的升级和与国际价值链的联系”。<sup>16</sup>

39. 漏损问题的解决办法是，促进上文讨论的旅游业与其他部门之间的有力联系。如前所述，建立联系要求确保有一个有效的国家战略。

40. 同样重要的是，着手处理反竞争商业行为。通过增加国内经商成本和损害当地商品和经济的质量，这些商业行为限制了旅游部门的发展。竞争市场缺失可极大阻碍发展与旅游部门的联系。例如，电信或能源部门存在的垄断可导致价格高、质量差、交货不稳定。金融服务部门缺乏竞争可导致昂贵信贷，增加地方旅游服务提供商的投资成本。缺乏有竞争力的航空部门或国内运输部门可使航空票价和国内旅行费用增加。应在竞争主管机构、国家和经济部门之间的合作下，通过竞争法和竞争政策框架，处理与反竞争行为相关的制约因素，以促进竞争。

<sup>14</sup> 如果缺乏竞争优势，国际供应更有效率(例如，受益于国际声誉的品牌，如香槟)。

<sup>15</sup> 见脚注 8。

<sup>16</sup> 贸发会议(2010 年)。“促进旅游业外国投资。”投资咨询系列。A 系列，第 5 期。UNCTAD/DIAE/PCB/2009/16。纽约和日内瓦。

## B. 社会文化关切

41. 旅游为国民带来不同价值观、文化、收入水平和生活方式，它们相互产生接触。这种交流在某些方面可能很有价值，但也可导致摩擦或威胁既有价值观和文化。一些观察家甚至论称，这种交流可导致目的地国某些群体、特别是妇女和弱势土著人民的文化退化或中断，以及当地居民对外国游客的愤恨以至拒绝。

42. 联合国环境计划署最近的一份报告指出：

有这样的实例：由于旅游缺乏规划和管理，社区被大量游客造访，传统被商业化，文化生存也受到威胁。有时，在土著或传统社区视为已有的地区，外部人员建造了旅游目的地(通常得到政府的批准)，在这些地区发展旅游业既不可取也未得到当地人的认可……这种情况可导致冲突，使合作和互利几乎不可能实现，并可灌输仇恨，对当地社区和旅游目的地产生不利影响。在资源有限、社会群体易受外部冲击影响的国家，文化问题可能与环境关切和与获取水资源、沿海资源和野生动物相关的问题交错重叠，甚至被这些关切和问题加剧。<sup>17</sup>

## C. 环境损害和对文化遗产的破坏

43. 旅游业带来的最紧迫的负面影响可能是对环境产生的影响。由于旅游业消耗能源和水，产生大量废物，吸引大量人群造访景点，从而对文化遗产产生影响，因此，旅游业可造成相当大的环境和文化遗产损害。

44. 上文提到的环境署研究报告警告说，“该部门的能源消费日益增长(特别是在旅行和住宿方面)以及它对化石燃料的依赖，对全球温室气体排放量、气候变化和未来业务增长有重要影响。”助长能源消费日益增加的因素是，国际和国内旅游到访人数不断增加，对能源密集的交通的偏好和在较短时间内到更多地方旅行的趋势。环境署估计，旅游业制造温室气体总排放量的 5%左右，主要来自旅游交通(75%)和住宿(21%)。

45. 在许多旅游目的地，水是日渐稀缺的资源。虽然旅游用水远低于(例如)农业用水，但在某些地区，旅游用水可成为水消费的主要因素。有多个不同实例表明，这种情况导致游客与邻近社区之间的水资源不公平，危害了当地社区的生存需要。Gössling 和 Hall 认为，在一个东非岛屿上的豪华度假村，每位游客每天使用多达 2,000 升水，几乎比当地居民平均每日家庭消费量多 70 倍。<sup>18</sup>

<sup>17</sup> 环境署(2011 年)。《迈向绿色经济：实现可持续发展和消除贫困的各种途径——为政策制定者编写的综合资料》。UNEP. [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy)。

<sup>18</sup> Gössling S 和 Hall C M(编)。(2006 年)。《旅游与全球环境变化：生态、社会和政治相互关系》。劳特利奇出版社。伦敦。

46. 废物产生与废物管理系统，或这种管理系统的缺乏，是产生环境不利影响的另一个因素。首先，旅游产生较高废物量。其次，污水管理往往令人沮丧，酒店将未经处理的污水直接排入海中。据估计，在欧洲地中海，只有 30%沿海城镇市政污水在排放前得到处理。<sup>19</sup>

47. 旅游业对生物多样性的影响已很严重。有许多实例表明，大型旅游对生物多样性(包括珊瑚礁、沿海湿地、雨林、干旱和半干旱生态系统和山区)有不利影响。<sup>20</sup> 根据环境署，“未将生物多样性关切纳入目的地规划和投资，会对自然环境产生有害影响，增加与当地社区的冲突，并导致目的地和投资者创造产值潜力的下降(尤其是，在世界各地，对自然景观为主的旅游业的兴趣正在快速增长)。<sup>21</sup> 然而，也应提及的是，在一些国家，旅游提高了人们对保护生物多样性价值观和必要性的认识。

#### 四. 实现可持续旅游业

48. 前两章讨论了旅游业发展的两难困境：一方面，旅游业提供许多机会，可藉以建立后向和前向经济联系，创造外汇收入，进行经济多样化，增加收入，创造就业和减少贫困。另一方面，旅游业可对保护文化和环境资源造成威胁，而文化和环境资源是吸引游客的重要娱乐要素。这两种截然不同的动态能够调和吗？换言之，是否可使该部门具有可持续性，使其有助于经济发展、就业和减贫，而不摧毁文化和破坏环境？一个日益增长的共识是，可持续旅游业是可能的。但是，需要有一个将经济、环境、社会和文化因素纳入考量的战略。根据旅游组织，此种战略应确保以下几点：<sup>22</sup>

(a) 优化使用构成旅游发展关键要素的环境资源，同时，保持生态平衡并致力于保护自然遗产和生物多样性；

(b) 尊重东道社区的社会文化本真性，保护其物质和非物质文化遗产及传统价值观，并促进跨文化理解和宽容；

(c) 确保经济活动的可行性和长期性，向所有利害攸关方提供并公平分配社会经济利益(包括向东道社区提供稳定就业、创收机会和社会服务)，并促进减贫。

49. 鉴于旅游业的潜在消极影响，需促进可持续旅游业，以确保未来利益并尽可能减少对环境和文化的不良影响，这种需要更加迫切了。这种情况进而提高了

<sup>19</sup> 见脚注 17。

<sup>20</sup> 旅游组织(2010 年)。《旅游业和生物多样性：实现可持续性共同目标》。旅游组织。马德里。

<sup>21</sup> 见脚注 17。

<sup>22</sup> 多个机构和作者对可持续旅游业作了定义。虽然其所提出的定义在侧重点或细致程度不同，但这些定义都认为，该概念包括经济、环境、社会和文化考量。

政策制定者、旅游者和旅游业经营者对于保护目的地独特的自然、社会和文化财产的必要性与其价值的认识。游客对目的地的环境质量要求越来越高。同样，旅游目的地保护和改善环境，不仅有利于自身，而且有利于创造价值。<sup>23</sup>事实上，可持续性和创造有利于穷人和具有环保意识的旅游业已成为重要的营销工具，并可为旅游服务提供商带来竞争优势。

#### A. 促进可持续旅游业的政策议程

50. 政府和私营部门有多种途径可使旅游业更具可持续性。如前所述，该部门增长的长期前景取决于建设适当的基础设施和供应链，加强政策和机制，以确保以可持续方式开展旅游活动，实现经济、社会和环境目标。随着该部门日益成熟，国家层面的规划、环境规制和文化保护举措也将越来越重要。然而，在短期内，开展可持续旅游业的某些主要要求包括以下内容：

- (a) 提高对于环境损害可减少目的地吸引力的认识；
- (b) 促进对于环境管理原则和方法包括能源和水资源保护战略的了解；
- (c) 向旅游企业提供获得市场信息和财政资源的途径；
- (d) 加强负责旅游业和环境问题的政府部门与旅游部门私人投资者之间的协调；
- (e) 对私营部门投资不大可能进入的偏远旅游景点基础设施进行升级改造。

51. 目前，在国家和国际层面，正在开展努力，落实其中某些基本要求或原则。在国际层面，在旅游组织的倡议下，设立了联合国旅游发展指导委员会，汇集了 9 个国际机构和方案的旅游专门经验和知识。<sup>24</sup> 指导委员会的主要目标是，打造协同作用，以更加协调、更具实效和更高效率的方式向发展中国家提供旅游相关技术援助。

52. 也涉及私营部门的另一项举措是全球可持续旅游委员会。该委员会已提出藉以跟踪和监测旅游业务和酒店、旅游运营商和目的地管理情况的一套指标，以评估其可持续性。为四个领域确定了指标：即，可持续管理和社会经济、文化和环境影响(包括资源消耗、减少污染、保护生物多样性和景观)。该框架旨在促进提高对于可持续旅游做法的认识和理解，促进采用可持续旅游业普遍原则和打造可持续旅游需求。

53. 预计，日益提高的环境意识将带来对可持续目的地的更大需求，并进而为改造该部门以实现更大可持续性创造动力。一些政府、国际组织、消费者团体和

<sup>23</sup> 见脚注 16。

<sup>24</sup> 国际劳工组织、国际贸易中心、贸发会议、联合国开发计划署、环境署、联合国教育、科学及文化组织、联合国工业发展组织、旅游组织、世界贸易组织。



环保组织已提出要求，原材料的环境质量和可持续性应是公共政策和公司优先事项的内在组成部分。

54. 对气候变化及其负面影响的更多认识，进一步推动了对环境友好程度更高的产品和服务的投资意愿。然而，气候变化认识的提高可能是一把双刃剑。一方面，它可鼓励开发新的低碳旅游产品。另一方面，它可对某些目的地的游客流量产生负面影响——如果，例如，对长途航班征收碳税并导致更高票价。

55. 关于公共政策，有必要设计和实施税收和补贴政策，这种政策鼓励对可持续旅游活动的投资并阻遏不可持续旅游业。在政府对保护区、文化资产、水资源和废物管理等进行投资时，就会向私人投资者发出信号并可起到激励作用，鼓励促进更加环保结果的投资决定。

56. 促进可持续旅游业具有深远影响，需采取广泛行动，包括适应新技术和新做法，以获得能源、水和废物系统的效率提高，以及实施恢复生物多样性的各项政策。这尤其可促成交通和住宿方面的能源效率增益，减少健康风险或提升目的地的吸引力。为使利害攸关方转向更具可持续性的旅游业，必须具备或必须考虑多种要素。这些要素包括：

- (a) 集群化；
- (b) 与当地商品和服务供应商的联系；
- (c) 技能和人力资源开发；
- (d) 融资和投资途径；
- (e) 体制框架和将旅游业纳入国家政策的主流；
- (f) 促进和营销；
- (g) 保护和保存文化遗产。

## B. 集群化

57. 环境质量不仅是当地社区的一个重要关切，而且也是旅游目的地最有价值的资产，旅游目的地的竞争点就是自然风光和吸引力。因此，在保护和保存环境方面，政府、公司和社区组织有共同利益。通过群集化，利害攸关方可更有效地倡导妥善环境管理(例如，设计和执行规范条例)，受益于规模经济(例如，道路升级成本分摊)，让社区受益(例如，建立废物管理系统)。这将加强整个集群的竞争地位。

## C. 与当地产品和服务供应商的联系

58. 如第二章所述，旅游有很大潜力，可在国民经济中创建强有力的后向和前向联系。为确保旅游业务的可持续性，可持续性政策不能仅限于旅游业本身，而

必须包括与该产业有联系各个层级的可持续性考量。例如，在农业方面，这可能意味着，政策应鼓励使用有适当排水设施的灌溉系统或可避免对土壤质量产生长期损害的做法。可创造就业机会、收入和促进提升技能的强有力联系有助于长期可行的经济运行和减贫。

59. 越来越多的发展中国家(例如在印度和牙买加)已建立了专门的旅游联系方案，提出了为扩大联系所需采取的行动。为加强最不发达国家和小岛屿发展中国家的联系，需制定类似方案。贸发会议提出的一些促进当地供应链的行动包括以下内容：

- (a) 加强农业部门生产率及其与旅游业的联系；
- (b) 向小型企业提供启动资金、教育、培训和低息贷款，促进中小型企业发展；
- (c) 实行激励措施，鼓励酒店和餐馆在本地采购原料；
- (d) 放松区划和许可要求，使小型企业可参与下游旅游价值链。

#### D. 技能与人力资源开发

60. 虽然旅游业雇用较高比例的非熟练和半熟练工人，它也需要有特定技能的专业人员。为扩大旅游市场，越来越需要进行专业化培训，包括管理和领导培训、信息技术和外语。如欲采用更具环境友好性的技术和以其符合可持续性标准的方式管理旅游设施，技能库必需符合可持续发展目标。这就要求对人力资源开发进行投资，使人们能够获得这些技能并可从事高附加值活动。

#### E. 融资和投资途径

61. 旅游基础设施的质量高度依赖于可使用融资渠道，进行公共和私人投资。在许多发展中国家，贷款途径之代价极其高昂，而且，用于基础设施建设和升级的公共开支往往十分有限。因此，政策应促进获得信贷的途径，特别是为中小型企业，因为它们是旅游业骨干。这就要求银行重新考虑如何评价无害环境投资。虽然这种投资有其代价，但其回收期相对较短，从而可节约成本，使其具有经济可行性和吸引力。

62. 此外，政策应鼓励在外资参与(跨国公司/外国直接投资、发展援助和三角合作)的同时进行国内投资。如上所述，外国投资的利益远不止资金注入。重要的是，一些国家的经验表明，政府可与跨国公司谈判其参与本国经济的条件，从而使跨国公司与国家政策相配合，例如，使投资者致力于基础设施融资和服务运

营。<sup>25</sup> 此外，通过与外国投资者和旅游经营商共享信息和协调谈判，国内旅游企业可为国产旅游商品和服务获得更高销量和利润。

## F. 体制框架和将旅游业纳入国家政策的主流

63. 作为一个相互关联程度较高的产业，如欲最大限度地挖掘旅游业的潜力，就需制定连贯一致和综合全面的政策框架。这种政策框架需确保将可持续旅游业纳入国家的总体经济、社会和环境政策之中。整合多个政策领域和行为方需具备高度的体制能力。还需要可与其他政府机构和地方当局、私营部门和非政府组织等利害攸关方进行协调的强有力的旅游机构。这是一项挑战，因为该行业有众多企业，尤其是小型、中型和微型企业，各自为政。

64. 可能有所助益的是，政策制定者和企业备有指南，向其建议为促进可持续旅游业可采取的行动。贸发会议提出了一系列指南，藉以进行可加强旅游业积极影响的经济、社会和环境考虑。<sup>26</sup>

(a) 经济指南—在发展旅游业之前评估经济影响，通过促进联系和减少漏损使地方经济利益最大化，确保社区参与并受益于旅游，协助地方营销和产品开发，促进公平经营和支付公平价格；

(b) 社会指南—使当地社区参与规划和决策，评估旅游活动的社会影响，尊重社会和文化多样性，虑及东道国文化；

(c) 环境指南—减少发展旅游业对环境的负面影响，以可持续方式利用自然资源，维持生物多样性。

## G. 推广和营销

65. 旅游目的地的推广和营销需要采取一项与私营部门共同制定的协调方针。投资促进机构可在以下方面发挥重要作用：联络外国投资者，引导他们专注可持续发展并为具有经济、社会和环境可持续性的项目寻找外国投资者。

66. 在企业层面，一些主要酒店集团已制定了可持续旅游和环境保护章程，并将其作为促销和质量控制工具。

<sup>25</sup> 欲了解更多信息，请参阅 UNCTAD(2012 年)。《促进可持续发展投资政策框架》。UNCTAD/DIAE/PCB/2012/5。联合国。纽约和日内瓦。[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2012d6\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2012d6_en.pdf)。

<sup>26</sup> 见脚注 16。

## H. 保护和保存文化遗产

67. 文化遗产是旅游业的一个主要驱动力，但大量游客涌入可对保护这些景点带来严重风险。在开发文化遗址景点方面，十分关键的是，与当地社区建立伙伴关系，以便对旅游对其社区的影响进行评估和管理。

68. 旅游业发展有助于提高人们对自然和文化遗产的认识，也有助于划拨更多资源用于保护和保存这些遗产。旅游业发展甚至可促进传统的延续、复兴和加强。然而，当地社区可能受到该部门的负面影响。在项目仍在向前推进之时，十分重要的是，应考虑采取经济措施，弥补和抵消不可避免的影响。

## 五. 结论

69. 旅游具有促进经济增长和减少贫困的潜力，特别是在低收入发展中国家。由于后向和前向联系，该部门有能力创造就业和收入，因而，对于经济多样化和经济增长而言，该部门十分重要。然而，同时，该部门对环境和文化的负面影响不容忽视。为确保旅游业在长期提供就业和收入机会并促进可持续发展，其业务活动，包括与其相关的活动，必须具有可持续性。在本问题说明中已阐明，这要求制定有雄心的战略和政策议程。

70. 在这方面，专家会议提供了一个机会，可藉此机会探讨旅游业对经济增长和可持续发展的贡献方面的关键问题。这些关键问题如下：

(a) 旅游业有哪些具体特点，从而有利于国内能力建设和经济发展并尤其与减贫相关？

(b) 旅游业有哪些消极方面，政策制定者在制定旅游业发展政策和战略时需给予特别重视？

(c) 政府如何吸引充足投资，以提高供给能力，打造旅游业与其他不同部门之间的有效联系，并同时处理旅游业的经济漏损问题和反竞争做法？

(d) 考虑到旅游相关活动依赖基础设施开发、环境和文化遗产景点的保护、能源和水供应及其他因素，如何使旅游业作为一项经济活动具有可持续性？

(e) 为促进可持续旅游业并确保旅游业有助于可持续发展，政府需要实行哪些政策和战略？