



贸易和发展理事会

第六十四届会议

2017年9月11日至22日，日内瓦

议程项目6

非洲的经济发展：旅游业促进变革性和包容性增长

概述

内容提要

从旅游业对国内生产总值、就业和贸易的贡献看，这是许多非洲经济体的一个重要行业，其增长主要来自非洲大陆本身的游客驱动。然而，大多数非洲国家在开发旅游服务对贸易和经济发展的潜力时，仍面临重大挑战和制约因素。

《2017年非洲经济发展报告：旅游业促进变革性和包容性增长》探讨了旅游业在非洲发展进程中可发挥的作用。非洲大陆正在建设生产能力，深化区域一体化和追求经济多样化，非洲的旅游业同时也在继续增长。为了更好地利用旅游部门的潜力促进包容性增长、结构转型以及实现可持续发展目标，非洲应当采取加强跨部门联系、推动区域内旅游和促进和平的政策。



一. 引言

1. 联合国指定 2017 年为国际可持续旅游促进发展年。旅游业由于能够通过创造就业机会，吸引投资和促进创业来刺激经济增长而为人称道，同时如果利用得当，旅游也有助于维护生态系统和生物多样性，保护文化遗产和促进当地社区赋权。
2. 旅游可以成为包容性增长和可持续经济发展的引擎。自 20 世纪 90 年代以来，旅游业日益为非洲的增长、就业和贸易作出贡献。1995-2014 年期间，到达非洲的国际游客平均每年增长 6%，旅游出口收入每年增长 9%。旅游业对本地生产总值的平均总贡献从 1995-1998 年的 690 亿美元增加到 2011-2014 年的 1,660 亿美元，在非洲本地生产总值的占比从 6.8% 上升至 8.5%。此外，2011-2014 年旅游业平均创造了 2,100 多万个就业岗位，占非洲所有就业机会的 7.1%。这意味着在 2011-2014 年期间，每 14 个岗位中就有 1 个岗位在旅游业。另一方面，旅游业也与经济其他部门隔离，遭受很高的资金漏损，造成社会文化紧张和环境破坏。历史表明，各国不能单靠旅游作为摆脱贫困或实现经济可持续发展的途径。
3. 旅游业的潜力已在国家和国际层面得到政策制定者的认可，越来越多地反映在国家和国际政策框架中。在全球层面，可持续发展目标 8、12 和 14 强调了旅游业在创造就业、促进地方文化和经济发展方面的核心作用。然而，由于旅游业涉及若干领域，是一个跨领域的问题，旅游业的发展对许多可持续发展目标有影响，例如贫困、体面的工作、性别和基础设施发展。
4. 在大陆层面，非洲联盟《2063 年议程》和非洲发展新伙伴关系的《旅游行动计划》确认旅游业在以下方面的重要性：通过创造就业机会推动非洲社会经济发展和结构转型，促进其他生产部门的增长以及通过让妇女和青年参与该部门的活动促进包容性。
5. 在区域层面，若干区域经济共同体的政策框架都强调了旅游业在支持社会经济发展方面的重要性，包括南部非洲发展共同体的《1998 年旅游议定书》、东部和南部非洲共同市场的《可持续旅游发展框架》和政府间发展管理局的《2013-2023 年可持续旅游总体规划》。
6. 在国家层面，大多数非洲国家都制定了国家发展计划，概述一个国家未来的愿景，并确定了计划的政策和部门优先事项，强调了旅游业的重要性。
7. 《2017 年非洲经济发展报告：旅游业促进变革性和包容性增长》探讨了旅游业在非洲发展进程中可发挥的作用。报告认为，旅游业可以成为包容性增长和经济发展的引擎，可以补充政策范围内旨在促进经济多样化和结构转型的发展战略。报告并不侧重于气候变化或其融资方面，因为近期关于该部门的出版物对这些方面进行了详细的介绍。该报告的重点在于加强旅游业在社会经济发展、减贫、贸易、促进区域一体化和结构转型中的作用。为了实现这些目标，非洲必须解决旅游部门发展的主要障碍，例如薄弱的部门间联系。
8. 旅游业也可对经济发展作出重要贡献，有多个原因。具体而言：
 - (a) 旅游业能够对国内生产总值、就业和出口收入作出重大贡献。

(b) 该部门还可以为非洲社会经济发展的优先次序提供令人信服的案例。旅游业的就业机会相对较多，雇用的妇女和青年比例较高。全球范围内，妇女占旅游业劳动力的 60% 至 70%，50% 的旅游业雇员年龄为 25 岁或 25 岁以下。因此，旅游业有潜力促进更具包容性的增长。

(c) 随着可支配收入的增加，有更多的资源会用于休闲和旅游，同时全球化促进商务旅行，所以，对旅游业前景的预测是积极的。预计到 2030 年，到达非洲的国际旅客人数将继续强劲增长至 1.34 亿人(世界旅游组织(世旅组织)，2016 年)。

(d) 鉴于全球范围内大部分国际旅游是在旅行者本区域内进行，而随着非洲中产阶级的崛起，非洲大陆的可支配收入有可能增加，因此推动非洲大陆和区域内旅游的空间更大。

(e) 旅游业也能够产生和分配收入，并通过更强有力的联系对减贫产生强烈的溢出效应。强有力的联系可催生一种乘数效应，在国家层面产生广泛的经济效益，在地方层面创造就业机会并减贫。但是，在许多非洲国家，旅游业的联系仍然很薄弱且利用不足。因此，旅游部门的大部分增值都被外国投资者、国际旅游经营者和外国航空公司获取，而通常只有有限的利益仍然留在目的地国家并流向穷人。因此，更好的联系可以为社会中最脆弱群体、穷人、妇女和青年带来更多工作岗位。

(f) 促进和平、正义和强有力的体制是实现任何经济发展目标的先决条件。对与旅游业发展相关的目标而言，显然也是如此。

9. 然而，大多数非洲国家在开发旅游服务对贸易和经济发展的潜力时仍面临重大挑战和制约因素。《2017 年非洲经济发展报告》旨在查明主要障碍和阻碍，发挥非洲旅游业的潜力，帮助改变非洲大陆的经济结构，就如何解决这些障碍和阻碍提出政策建议。重点是以下四项挑战：(a) 加强部门间联系；(b) 加强旅游业的能力以促进更具包容性的增长；(c) 通过深化区域一体化挖掘区域内旅游业的潜力；以及 (d) 利用和平与稳定促进旅游。

二. 主旨和政策建议

10. 首先，非洲国家可以利用旅游部门的活力推动结构转型。一方面，由于可支配收入增加以及中产阶级崛起，对旅游服务的区域需求也在增加。更多的可支配收入、更好的交通和便利的签证程序将进一步加强这一趋势，并为非洲人提供出国旅行的途径。此外，旅游市场正在开发出新的领域，如医疗旅游，这可以推动加纳、毛里求斯和尼日利亚等国家医疗保健基础设施的发展和投资。非洲的旅游部门是动态的，主要由需求驱动，因此，如果该部门要更具竞争力且变得更发达，就需要政府支持与私营部门的合作。吸引私人投资与国家提供的资金合作以解决部门瓶颈、航空乘客通道便利化以及基础设施和熟练劳工的问题，需要将该部门纳入国家发展计划以及相关社区中。各国政府和地方行为者将发挥关键作用。

11. 政府首先可以简化签证程序，改善信息和通信技术、安全、欠发达的医疗保健、航空公司和运输基础设施。可以向经营酒店的当地私营部门提供长期支持，并与国内现有的国际连锁酒店竞争。可以鼓励当地企业和国际酒店经营者之

间创建合资企业，使本地和外国资本相结合进入酒店的所有权和经营管理。当地旅行社可以提供在线预订服务，以便游客直接从当地供应商购票以及购买目的地配套行程，而不是通过国际旅行社购买(这样就会将更多当地内容引入旅游价值链)。旅游部门为促进许多非洲国家的服务出口提供了有希望的途径，作为这些国家经济多元化战略的一部分。旅游相关基础设施的投资对就业有重要影响。酒店、机场、道路和更广泛的建筑项目通过直接的公共采购做法为更多劳动密集型活动提供机会。特别是在农村旅游很普遍且建筑活动使用当地材料的情况下，当地技术和当地小型企业有创造就业机会的更大潜力。同样，虽然废物管理是一项就业密集型活动，但也是另一个被忽视的(通常资金不足)但很关键的领域，特别是在考虑大众市场旅游或顾及生态的发展的地方。

12. 第二，通过促进经济多样化，各国可以减少旅游部门的漏损。发展强有力的部门间联系对于确保吸引游客的更多支出而言至关重要，游客支出是促进经济利益从该部门向当地社区转移的关键决定因素，来自就业和商业机会的收入有助于改善生计并减贫。非洲国家显然有空间可以利用旅游业的部门间联系来支持发展可行的上游行业，不仅在服务业内，而且在农业和一些制造业部门。鉴于部门之间存在不同程度的差异性，旅游业的部门间联系需要考虑到国家和部门层面的情况。虽然价值链的投入产出结构会影响与旅游业的部门间联系，但有利的政策框架对于促进经济多样化、地方采购和促进地方增值而言仍然至关重要。这样的政策框架将侧重于现有国家战略(关于贸易、金融、投资、技术和创造就业机会)在促进经济增长方面的有效性，这在部分程度上依赖于多部门投资和国家层面的技术升级。生产性投资对推动增长、创造就业机会、创新和贸易而言也至关重要。正如贸发会议(2016a)所强调的那样，非常需要资金为企业提供发展所需的资本，并促进基础设施、工厂和设备的私人投资和公共投资，以提高竞争力。贸发会议指出，达到实现可持续发展目标和实现非洲大陆普遍商定的《2063 年议程》长期目标所需的发展水平将要求所有发展伙伴齐心协力，在得以重振的可持续发展全球伙伴关系之下采取行动(贸发会议，2016b)。

13. 第三，如果适当的政策框架到位，旅游业可以促进更具包容性的增长。应对贫困问题需要在正规和非正规经济中促进体面劳动。旅游业可以为穷人提供重要的机会，因为这是一个劳力密集型部门，其中的资本支出更有可能流向穷人。此外，集中了大多数贫困社区的农村地区在吸引旅游方面具有比较优势，当地人能够很好地提供音乐、手工艺品和巡演等受欢迎的旅游产品。必须加强当地社区和供应商之间的联系，以更好地帮助穷人融入旅游价值链。

14. 非洲人口大部分很年轻，青年失业也是一个令人严重关切的问题。旅游业正在发挥重要作用，为青年人创造就业机会，但该部门面临的一个主要挑战是让年轻人的教育和技能与就业机会相匹配。努力强化旅游和酒店学校的教育将使年轻人更容易达到受雇条件，同时对通常承担员工培训成本的旅游业雇主而言是一个积极的正面效应。促进更多职业技能培训的额外措施(例如非正式学徒计划)将强化这些措施。

15. 妇女往往过多从事最易受冲击和薪酬最低的有偿活动，并面临纵向隔离、薪酬不平等和歧视的挑战，而且获得资金和教育的机会较少。然而，在旅游业活跃的妇女似乎比任何其他部门的妇女有更好的机会。反过来，妇女为旅游业本身带来巨大利益，积极鼓励女性参与旅游业可以改善旅游产品多样化并保护当地文化和环境。通过提供培训以增加妇女的就业选择和晋升机会，通过改善工作条件

以提高职位较低妇女的福利，这样可以提升女性的参与度。还应鼓励妇女创业，以更好地利用她们的技能，促进该部门的创新和增长。

16. 第四，非洲领导人应着重加强非洲大陆和区域内旅游业的发展。非洲的区域内旅游业正在增长，如果其潜力在区域经济共同体和国家层面得到承认，则会为经济和出口多元化提供机会。如果非洲国家在人员自由流动和航空运输服务自由化方面取得进一步进展，它们将会受益。这将使进入旅游目的地的过程更加便利，并提高目的地的竞争力。旅游业的这个分领域还要求区域经济共同体和各国进行全面规划。随着建立商品和服务大陆自由贸易区的谈判取得进展，各国政府应确保特别关注旅游业，因为它在非洲服务贸易出口中占了很大份额。根据《2063 年议程》的设想，如果旅游业有助于提高非洲在全球货物和服务贸易中所占份额，就需要制定区域一体化旅游政策，以便在各区域经济共同体以协调一致的方式落实，还需要一个大陆旅游平台以制定服务标准并协调各地区之间的支持框架，以确保提高非洲在全球旅游业务中的竞争力。这还可包括专门针对非洲市场开发新的产品。^{*} 总体而言，这将需要转移重点，更加侧重非洲游客及其品味的重要性。

17. 第五，关于应对危机的区域合作对旅游部门的增长和维护和平至关重要。为了应对与政治动荡有关的风险，各国应制定综合的多利益攸关方规划和危机管理程序(例如，在旅游区周边实施严密的安全措施，为游客提供安全庇护)。同样，如果在危机之后振兴该部门的举措(例如通过基础设施融资和新的营销举措)取得成功，国家就需要通过适当的国家和区域制度将旅游纳入国家灾害管理计划。有理由加强区域努力实现和平，因为政治动荡对旅游业的影响可能会越过边境，特别是在一个国家被视为整体行程的一部分以及游客需要改换目的地国家的情况下。

18. 第六，如果要想实现《2063 年议程》之下非洲旅游战略的目标，非洲就应继续提高对旅游部门的投资水平。非洲联盟和非洲发展新伙伴关系认为旅游业是经济转型的重点领域。2004 年，非洲通过了“非洲发展新伙伴关系旅游行动计划”，这是促进非洲大陆可持续旅游业的一个框架。随后，“2014-2023 年实施《2063 年议程》的第一个十年计划”设想全面实施非洲旅游战略并设立一个非洲旅游组织，目标是在 2014 年至 2023 年期间使旅游业对本地生产总值的贡献至少提高一倍。鉴于旅游业对本地生产总值的贡献从 1995 年的 6.1% 提高到 2015 年的 8.3%，2007 年达到 9.9% 的峰值，所以，到 2023 年要达到目标是有难度的。按照这个速度，旅游部门的增长速度要比本地生产总值快得多，而且要比自全球金融危机以来的增速更快。本报告中概述的建议旨在促进实现《2063 年议程》之下非洲旅游战略的目标。

19. 最后，迫切需要解决缺乏旅游资料的问题。这可以作为持续改进宏观经济数据收集工作的一部分。非洲各国政府与发展伙伴合作，需要制定和执行收集旅游数据的有效方法，以准确评估该部门对社会和经济发展的贡献。但是，目前许多国家都面临旅游基本统计资料严重短缺的问题。几乎没有资料说明旅游部门的不同组成部分对总体影响的贡献、这种影响的分布或如何增加这些影响。考虑到用于评估供需关系总量需要大量数据，要根据游客类型、旅游类型或行业结构有

^{*} 见《2017 年非洲经济发展报告：旅游业促进变革性和包容性增长》，第 2 章和第 4 章。

效分列可用数据以评估经济影响，仍然是一个挑战。缺乏关于按性别分类的旅游活动可用数据，对非洲大陆跨境贸易商(商业游客的子类别)的流量测量也不一致。部分程度上，对旅游政策分析效果的准确衡量也受到阻碍，因为旅游部门在经济核算标准中未被指定为一个行业。这突出表明政府需要得到改进的数据用以加强对该部门的量化和经济政策分析。

三. 参考资料

Intervistas Consulting(2014 年)。《改变非洲空域互通：实施亚穆苏克罗决定的经济效益》。大不列颠及北爱尔兰联合王国，巴斯。

贸发会议(2016a)。《2016 年非洲经济发展报告：非洲的债务动态与发展融资》。联合国出版物。出售品编号: E.16.II.D.3。纽约和日内瓦。

贸发会议(2016b)。《内罗毕共识》。“从决定到行动：走向包容性和公平的全球经济环境，促进贸易和发展”。TD/519/Add.2., 9月5日。

世旅组织(2016 年)。《全球旅游报告》。马德里。可查阅 <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418145>(2017 年 3 月 17 日检索)。
