

经济及社会理事会

Distr.: General
15 January 1999
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第七届会议

1999 年 4 月 19 日至 30 日

旅游和可持续发展

秘书长的报告

增编

旅游和可持续发展*

目录

	段次	页次
导言.....	1-3	2
一. 度量和旅游业和其他部门间的关联.....	4-10	2
二. 旅游业的经济挑战.....	11	5
三. 各国政府面临的经济政策挑战.....	12-23	5
四. 国际社会面临的经济政策挑战.....	24-36	8

* 本增编是世界旅游组织根据可持续发展机构间委员会同意的安排编写的;它是联合国各机构、国际组织、有关的政府机构和一系列其他的机构和个人间进行协商和交换信息之后的产物。

导言

1. 旅游于 1960 年代成为了一个全球性的现象。早年,旅游业具有促成经济发展的潜力被普遍认为是不言而喻的。各国政府都把旅游业当成是收放入的创造者、赚取外汇的手段、就业机会的来源、以及为除此之外经济潜力有限的区域带来广泛经济利益的工具。因此,在 1960 年代和 1970 年代全世界的旅游业大体上是在未受限制的情况下不断扩大的。各国设立了旅游当局来促进旅游业和确保从旅游业得到最大限度的经济利益。

2. 但随着世界旅游业的继续扩张,一系列令人不安的社会和环境影响开始出现。这些影响包括对土著文化的改变,娼妓和犯罪情况的增加,敏感的自然地区受到了污染,能源和水资源受到了过度的使用。到 1990 年代初,各国旅游当局普遍开始认识到,除非对旅游业进行适当的规划和管理,把将来繁荣所依赖的社会和环境资产明确考虑在内,旅游业是不可能带来长期的经济利益的。因此旅游业的既定政策目标——促进经济成长——被扩大了,其中必须包括以下条件,即任何此种发展就社会和环境而言必须是可持续的。换句话说,旅游业在经济发展方面的作用是很重要的,但不能在真空的情况下对此加以考虑。必须把发展旅游的社会和环境影响纳入发展政策之内。

3. 衡量旅游业在经济发展方面的重要性的一个方法是检验旅游业在国民收入、就业、出口收益和税收中所占的份额。在这一基础上,很少其他的贸易活动具有类似世界旅游业那样的经济重要性。旅游业目前占到世界国民生产总值(国产总值)的大约 1.5%,按价值结算,占世界商品出口的 8%略多,几乎占到世界劳务出口价值的 35%。旅游业还是一个重要的雇主,单单是旅馆住宿部门就在全世界雇用了大约 1130 万人。¹同时,世界旅游业的增长率仍然很强劲,在 1985 至 1995 年这段期间里,国际旅游收入的成长步伐超过了世界国产总值、世界商品出口贸易和世界劳务贸易的成长速率。预测显示,一直到 2020 年,世界旅游业的成长率将继续超过全球经济成长率。

一. 度量和旅游业和其他部门间的关联

4. 应该指出,这一广泛的图像掩盖了国家一级上相当大的差异,和区域一级上更大的差异。在若干发展中国家里,旅游业是最主要的经济活动,它已经超越了经济作物农业,或采矿业,成为了它们的国民收入、就业和出口收益的主要来源。例如,在肯尼亚,旅游业已经取代茶、咖啡和园艺产品成为了该国最主要的出口项目。同时,在区域一级上,旅游业的经济重要性也往往被提高了。几乎在所有的国家里,旅游活动都集中在某些区域里,一般是大城市或广泛的沿海地区。例如在西班牙就有这种情况,该国的南部沿海地区、岛屿领土和马德里等是该国主要的旅游活动地区。

5. 对旅游业的经济重要性进行这种广泛度量方面的另一项困难是,它们本身并不能很好地衡量出旅游业的经济影响。首先,它们衡量的是旅游业的全面影响,而通常重要的是旅游发展的增值影响,也就是说,能在目标经济体中为产生额外收入、就业和其他经济利益而进行额外旅游活动的的能力。其次,全国旅游统计数字会有若干度

量上的缺点,这些缺点可能会严重限制到利用它们来对旅游业的经济作用进行国际比较的价值。因此人们一般认为最好能以一系列关于旅游乘数的资料来补充这些关于旅游业经济重要性的广泛度量。

6. 通过审查在某一目标地区内游客的额外开支,人们可以清楚地看到旅游业促进经济发展的能力,因为这一额外开支又能为东道国带来收入、就业机会和一系列其他的利益。旅游乘数试图以简单系数的形式简要地说明这些增值的影响。两个最常乘数是旅游收入乘数和旅游就业乘数。

7. 旅游收入乘数的概念基础是以下假设,即对一目标经济体直接注入的现金,例如通过国际旅客的开支,将使旅游服务的供应者的收入增加。这些收入被称为“直接收入”。这些额外收入的一部分将成为储蓄,而其余的部分将被花掉或用来补充存货或以工资的形式重新分配给旅游业的雇员。这些收入被称为“间接收入”。这些收入的一部分将又成为储蓄,而其余的则被用来购买消费品和服务,在更广泛的经济中产生了所谓的“诱发收入”。在每一个阶段上都有一部分的开支用于进口,导致当地经济的开支外漏。

8. 旅游收入乘数视不同的计算方法,存在若干不同的形式。重要的是,不要混肴不同类型的乘数。一个普通的计算方法是“凯因斯”乘数,它度量的是旅游开支的最初增长与其对收入的最后影响(包括所有直接、间接和诱发部分)之间的比。因此数值为 1.25 的凯因斯收入乘数意味着人们可以预期旅游开支每增加 100 万美元旅游目的地的最后收入将会增加 125 万美元。而另一方面,“比例”乘数计算的是直接影响和最后影响之间的比。因此数值为 1.5 的比例收入乘数意味着,直接收入每增加 100 万美元将会在目标经济里产生另外 50 万美元的间接和诱发收入,从而导致全部 150 万美元的收入增长。

9. 旅游就业乘数计算方法类似,它扼要表示的是在目标经济里的旅游开支总额每增加一个单位所产生的直接、间接和诱发就业机会,或是增加的直接就业机会同增加的全面就业机会之比。但不论以何种方式计算,乘数系数越高,旅游开支增加所产生的额外就业机会将越多。

10. 如表 1 和 2 所示,旅游乘数往往显示出国际之间有很大的差异。²原因是,乘数系数不仅取决于发生旅游活动的经济体的结构,而且也取决于这些开支接受者的花费形态。在刚开始发展旅游部门,旅游和经济其他部门之间还不存在太多经济联系的国家里,收入和就业乘数通常较低。这大部分是因为直接开支往往集中于购买国民经济之外的进口物品。小岛屿发展中国家这种情况尤其明显,它们往往无法由当地供应商满足与日俱增的旅游部门需求。通加就是一个例子,它由于制造和服务部门有限而不得不进口高达 85% 的旅游业某些部门所需的货物和服务。

表 1. 经挑选的某些国家的旅游收入乘数^a

基里巴斯	0.37	中国和香港特区 ^b	0.87-1.02
西萨摩亚	0.39-0.66	塞舌耳	0.88-1.03
通加	0.42	百慕大	1.03-1.09
瓦努阿图	0.56-0.80	塞浦路斯	1.14
英属维尔京群岛	0.58	多米尼加共和国	1.20
冰岛	0.64	埃及	1.23
开曼群岛	0.65	牙买加	1.23-1.27
斐济	0.69-0.72	斯里兰卡	1.59
巴哈马	0.78-0.79	爱尔兰	1.72
菲律宾	0.82	联合王国	1.73
安提瓜	0.88	土耳其	1.96
毛里求斯	0.96		

资料来源：B.Archer, “Tourism and island economies”, 《Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management》, vol.1(1989), 第 125-134 页; John E. Fletcher and H. Snee, “Tourism in the South Pacific Islands”, 《Progress in Tourism, Recreation and Hospitality Management》, vol.1(1989), 第 114-124 页; 世界旅游组织各份报告。

表 2. 某些经挑选的国家的旅游就业乘数

基里巴斯	游客每花费 10 000 澳元将带来 0.70 个标准工作
瓦努阿图	游客每花费 1000 万瓦图将带来 0.89 个全日性工作, 和 1.03 个全日性和非全日性工作
通加	游客每花费 10 000 邦加将带来 0.96 个标准工作

资料来源：世界旅游组织各份报告。

^a “凯因斯”乘数而不是“比例”乘数。

^b 特别行政区。

二. 旅游业的经济挑战

11. 私营部门的旅游公司在执行可持续的旅游的必要工作方面将可发挥关键性的作用。旅游商业通过改变它们提供的产品和生产它们所使用的方法将可以对旅游活动的性质直接产生影响。维持目标地区的环境和社会文化资源是符合它们的既得利益的,因为那是它们的核心商业资产。私营部门的挑战因此是:

(a) 确认可持续性并不是某些小型特殊市场(例如生态旅游)的内在属性,而是所有旅游企业的一项挑战,不论它们的规模大小或市场方向为何;

(b) 将环境管理制度和程序纳入公司活动的所有各方面,包括应用环境和社会审计办法、进行生命周期评估、和向工作人员提供可持续管理的原则和做法方面的培训;

(c) 在业务一级采取适当措施,尽量减少所有形式的废物,养护能源和淡水资源,和控制有害排放物进入一切环境媒介;

(d) 划和管理它们的业务,以期尽量减少可能的环境、社会和文化影响,尽可能利用当地材料和应用适合当地条件的技术;

(e) 让所有利害攸关者参与决策,包括顾客、工作人员、贸易伙伴和东道社区;

(f) 同东道社区、政府和它们的机构、其他私营部门公司和国际组织发展伙伴关系,以期扩大实现可持续的旅游发展的前景。

三. 各国政府面临的经济政策挑战

12. 虽然私营部门的旅游公司有很好的理由确保它们的做法是可持续的,包括在某些市场部门内的消费者压力等因素,但单单是市场力量并不能保证旅游业将能达到可持续的目标。各国政府因此必须担负起全面责任,确保对旅游业进行适当规划和管理,以期尽量减少对目标地区的环境和社会结构产生不利的影响。而这又将有助于扩大旅游业在将来对东道地区带来经济利益的前景。

13. 可持续旅游业的目标应该是在不损害或破坏旅游业最终依赖的资源的情况下获得旅游业的经济利益。但人们往往把旅游业看作是某一地区的现有经济活动之上的附加活动。因此规划过程中,旅游业不是被忽略就是得不到优先重视。因此对国家和区域规划当局而言,一项重要的挑战是确保在它们的发展规划中适当地注意到旅游业并给予它适当的优先地位。这将需要规划当局:

(a) 查明和监测目标地区的旅游活动,特别是非正式的旅游活动,那些活动虽然较不明显,但可能是该地区内旅游活动的一个重要部分;

(b) 度量和评价旅游活动对目标地区的基础结构和资源的影响,包括为评估旅游业的可持续性制订适当的指标;

(c) 将旅游业充分纳入区域和国家发展计划,以期使旅游业的发展能同目标地区其他形式的社会和经济发展和谐一致;

(d) 同东道社区广泛协商,以期确保将尽可能广泛的意见纳入发展规划过程。

14. 同时,国家一级的政府将可以发挥重要的作用,将发展旅游业的政府目标同其他政府政策的目标互相调和。经济部门内的不可持续做法将会使旅游业成为可持续的可能性受到限制。同样地,旅游业方面的可持续性绝不应妨碍到经济其他部门的可持续性。这就需要国家政府:

(a) 确保在整个旅游部门内适用所有的环境条例和环境政策,不论商业的规模或有关旅游活动的类型;

(b) 在受到保护的地区内,例如在国家公园内对旅游业进行管理,其中适当地注意到它们在不会受到损害或破坏的情况下配合旅游活动的有限能力;

(c) 对其他经济活动(例如农业或矿物开采)制定发展计划,以确保它们不会耗损或破坏对旅游部门而言十分重要的资源;

(d) 保证主要基础结构的发展,例如建立公路网或供水系统不仅将配合旅游部门的需要,还将配合地区内其他工业的需要,以及整个地方社区的需要;

(e) 采取步骤,在十分依赖旅游业的目标地区内发展淡季就业机会以减少旅游活动的季节形态;

(f) 拟定战略,以有效率的,公平的,有利于旅游业可持续发展的方式对旅游活动征税;

(g) 确保东道人口能广泛地分享到旅游活动的经济利益,从而使当地人民对保护旅游环境和文化资源基础具有强烈的动机。

15. 实现可持续旅游将需要所有参与旅游部门的人都有所改变。国家政府首要的挑战因此必然是拟定使这些改变能够实现并鼓励这些改变的政策架构。这将需要各国政府:

(a) 确保可持续性不仅是小型特殊市场部门,例如生态旅游的特性,而是旅游业所有部门,不论大小,不论私营还是公营部门的主要目标;

(b) 通过推广自愿行为守则和环境管理计划,以鼓励负责任的做法;

(c) 配合特定旅游活动实施一系列环境条例和管理措施,并对那些条例和措施进行监测,以确保人们广泛了解到它们的重要性;

(d) 以适当的财政鼓励机制,例如征收使用费和旅游税等办法来补充那些条例和措施:这将有助于确保旅游业者和它们的顾客知道他们活动的真正费用;

(e) 适用污染者付清理费原则,以确保能尽可能公平地分担管理的费用;

(f) 对拟定旨在促进旅游业的可持续发展的政策方面防备性做法:这意味着采取积极行动,即使在确实证明因果关系之前。

16. 旅游基本是一种“以人为中心”的活动,包括向离开了他们通常的居住地的顾客提供一系列服务。但是,就如本报告已经指出的,旅游部门的就业机会似乎以低技能的、非全日性的、临时性的和季节性的工作为主。旅游部门的工作性质可能会成为推行可持续旅游业的阻力,因为 (a) 旅游业就业机会不稳定可能使人们不愿意取得可持续地推行旅游业方面的训练和教育;和(b) 旅游业内工作人员的轮换率似乎

很高,因此即使雇员接受了所需的技能的培训和教育,他们也可能很快会离开该部门。

17. 国家政府及其机构因此面临以下挑战:

(a) 确保将可持续的问题充分纳入各学校、进一步教育的学院和高等教育机构所开的旅游课程;

(b) 同各公司共同努力,拟定培训计划和设立网络,交换有关旅游部门的可持续问题的培训材料;

(c) 协调参与旅游活动的各政府部门和机构间的努力,以减少旅游部门内就业机会的不稳定状况;

(d) 鼓励旅游业者雇用当地人,以使东道社区能分享到旅游业带来的经济利益;而这又有助于加强东道社区和旅游部门所使用的文化和环境资产之间的关联;

(e) 鼓励旅游业者训练和促进当地人员,以便能把当地的视角更好地纳入各公司的管理精神和做法。

18. 发达世界主宰了国际旅游流动形态,全世界 90% 的游客来自发达国家。但现有的资料显示出,发达国家内的旅游的需求现在已经达到了一个“顶点”,因为可以在旅游方面的时间和经费都已经达到了一个最高水平。¹

19. 如果要使全世界更广泛地分享到旅游所带来的经济利益,那就必须寻找到提高对国际旅游的参与的方法,特别是就生活在发展中国家里的人们而言。这可能涉及到应设法减少或甚至取消 (a) 对国际旅游设立的类似关税的壁垒,例如对居民或游客征收不同的出境税,这会产生有阻止居民到国外旅游的作用; (b) 对国际旅游设立的非关税壁垒,例如旅游费限制,这不仅会对国外旅游造成妨碍而且还限制了居民在外国时的花费潜力。同时,人们必须确认到,国际旅行和旅游业的任何进一步成长必须是在可持续的限制范围之内的实现的。不然的话,国际旅游的增长所带来的利益将会是十分短暂的。

20. 我们需要提出沿海的旅游目的地加以特别注意。那些地区往往依赖旅游作为它们主要的收入来源,但现在它们发现它们原有的市场正在严重衰退。造成这种情况的一个原因往往是,一个目的地的吸引力往往因为以往对旅游发展的不当规划和管理而受到了损害。在这方面沿海的旅游是特别容易受到损害的,因为一般沿海旅游区的情况是,大量的游客集中是某些世界上最脆弱的生态地区里。譬如曾有人指出,欧洲联盟就生态而言最丰富和最敏感的地区有 50% 是沿海地区。

21. 即使一个沿海地区的旅游部门的经济状况仍然十分良好,旅游活动的形态也往往具有高度的季节性的,使得在淡季的月份里出现资源利用不足的情况,而在旺季月份里则出现利用过度的情况。

22. 国家政府因此面临以下挑战:

(a) 查明能使旅游活动更均匀地分配到全年各个月份的方法,从而减少沿海地区旅游活动的季节性;

(b) 鼓励发展可以补充和帮助支持沿海地区旅游业的经济活动,特别是那些可以在主要旅游季节以外的时间进行的经济活动;

(c) 帮助各类旅游组织对不断变化的国际旅游需求的性质进行评估并作出反应,譬如通过发展不同形式的旅游。

23. 就如前面指出的,旅游业对大部分小岛屿发展中国家的经济发挥了具有关键性但十分不稳定的作用。这对那些国家的政府带来了若干特殊的挑战,包括:

(a) 查明旅游部门在不对目标地区的环境和文化结构造成进一步的重大损害的情况下继续保持其竞争力和继续成长的方法;

(b) 在旅游活动对岛屿地区的当地资源造成的更大的需求和其他经济和东道社区对那些资源的需求之间取得平衡;

(c) 防止开支的漏洞,包括促进旅游业同目标地区的其他经济形成反向联系,以及发展能够使当地社区分享到更多利益的旅游形式;

(d) 仔细管理外国对旅游部门的参与程度,其中不仅包括跨国公司对旅游业的参与,还包括旅游经济中雇用外籍劳工的程度;

(e) 使国民经济多样化,以期减少依赖旅游业作为收入、就业和外汇收益来源的程度。

四. 国际社会面临的经济政策挑战

24. 国际社会可以发挥重要作用,扩大可持续议程的范围、为发展可持续旅游基础结构项目提供必要的经费、沟通国家旅游政策和鼓励旅游业可持续规划和管理的良好做法。

25. 以下是为什么关于可持续旅游方面的辩论往往以发展中国家为焦点的某些原因。首先,那些国家的自然和社会文化环境受到的破坏往往较少,同工业化社会相比,它们处于更原始的状态,因而是发展旅游方面一个更大资源。因此在那里发展更具有可持续性的旅游业要比旅游业已经高度发展的国家容易得多。

26. 其次,发展中国家一般觉得很难在世界市场上同发达国家的旅游目的地竞争。在曾试图发展大规模旅游市场的发展中国家里,它们发现,为了进行有效竞争,它们必须对它们的基本基础结构进行大量投资。而这往往牵涉到建造西方式的旅游设施。但越来越清楚的是,发展中国家里大规模旅游业的迅速发展已经使东道目的地付出了严重的环境和社会代价。

27. 有些发展中国家曾急急忙忙地试图利用它们的相对优势,对小规模的特殊旅游形式进行投资,例如生态旅游和文化旅游,以期迅速得到经济回收;然而在此种情况下仍然产生了令人不安的类似影响。这方面的经验是,这些“软性”的旅游形式与大规模旅游一样具有破坏力,如果没有以可持续的方式对它们进行规划、发展和管理,从而确保它们不会对自然环境或当地的社会文化结构造成不利的影响,以及确保当地社区参与发展和管理的各个阶段。

28. 国际社会的挑战因此必须是帮助各国政府,特别是发展中国家的政府找到方法,使它们的旅游业在世界市场上更有竞争力,同时不损坏到它们的环境和文化的资产基础。这将涉及到:

- (a) 帮助拟定可行的技术和架构,以评估旅游活动在国家、区域和地方各级上的环境和社会影响;
- (b) 就如何通过利用综合环境管理和社会责任方案以执行可持续旅游活动向旅游业提出实际可行的意见;
- (c) 同所有各级政府共同努力,制定一系列有意义和有效的,旨在实现可持续旅游的规划准则、良好做法守则、管制架构和政策规定;
- (d) 推展受到国家承认的旅游质量保证制度,和帮助使现有的制度修改使它们能适用于旅游管理的情况;
- (e) 促进资料、经验和技术技能的国际交流,特别是在发达国家和发展中国家之间;
- (f) 建立网络,提高人们对于旅游的所有各方面都必须达到可持续性的认识,以及为那些在旅游业内工作的人提供关于可持续问题方面的训练,尤其是在发展中国家的范围内;
- (g) 鼓励社区更广泛地参与旅游活动的规划、作业和消费。

29. 世界旅游组织已受到指示,在它同联合国开发计划署(开发计划署)合作,作为其旅游领域的执行机构的 20 年里,向各国政府提供这类技术援助。以特定的国家或次区域项目、技术研讨会、讲习班、会议、为政府官员和地方当局举办的培训课程和许多出版物和手册等形式提供了这方面的援助。

30. 但还有更多的工作需要做,以帮助发展中国家面对可持续旅游方面的挑战,而世界旅游组织有能力同其他机构和捐助者合作,加倍展开它的技术支助活动。

31. 国际社会已经在发展旅游方面起到了重要作用,它向同旅游有关的基础结构项目提供了经费。主要供资者包括世界银行的各附属机构、若干联合国组织(例如开发计划署)、联合管理的全球环境基金、许多国家的发展援助部门、和一系列其他的国际金融组织。其他的国家组织,例如世界旅游组织往往是作为提供技术援助的执行机构来进行参与的。

32. 所有这些机构面临的挑战必然是确保它们资助的项目确实有助于旅游业的可持续发展,而且符合世界旅游组织在这方面的提出的一般的和特定的建议,或符合许多国家往往在世界旅游组织的支持下建立的旅游发展总计划。这方面包括:

- (a) 在评价同旅游有关的基础结构投资提案时利用环境和社会影响评估方法;
- (b) 采用社会成本效益分析法和非市场环境评价技术来评估旅游基础结构项目;
- (c) 鼓励各国政府和地方规划当局更广泛地利用环境和社会影响技术、社会成本效益分析法和非市场环境评价技术;
- (d) 发展综合基础结构发展计划,其中不仅考虑到旅游部门的需要,而且还考虑到其他经济活动和整个当地社区的需要;

(e) 确保经费不只是集中用来发展新的、不同形式的旅游,也用来帮助使大规模的旅游更具有可持续性。

33. 在世界旅游业内存在若干规模很大的强大跨国公司已使得人们关切到,各国的管制能力已经被大公司的能力超越了。但人们普遍认识到,不能单单依靠市场来促成可持续的发展。国际社会可以帮助各国政府解决这个越来越不平衡的现象,方法是:

(a) 同各国政府共同努力,确定管制条例、以鼓励为基础的措施和自愿遵守计划的最佳组合,以确保跨国公司的投资做法充分符合可持续旅游的原则;

(b) 鼓励对外国直接投资的影响进行环境和社会评估,就良好做法提供意见和暴露不良的做法;

(c) 坚持跨国公司必须向东道国转让适当的技术、技术技能、培训和环境教育;

(d) 鼓励跨国公司雇用当地工作人员,特别是在管理一级上,以及发展有效的机制,让劳动力和更广泛的东道社区都能参与公司的决策过程。

34. 已经有人强调,全世界的人却应该更多地参与国外旅游,特别是发展中国家的人,以期能更广泛的分享旅游的利益。国际社会的作用因此将是:

(a) 展开工作,按照服务业贸易总协定³的规定,消除旅游贸易方面的人为壁垒;

(b) 在服务业贸易总协定的基础上进一步促进多边旅游贸易的自由化;

(c) 支持和鼓励发展地方和区域间的旅游,这将可以对东道目的地产生比较大的经济影响,因为这种活动的开支外漏的程度较低。

35. 但世界旅行和旅游的进一步成长必须是在可持续的基础上实现的。没有理由促进旅游,如果它所包括的活动是不可持续的。就旅游业和整个社会的长期的利益而言,这只会产生反效果。

36. 实现可持续旅游需要所有参与旅游业的人都作出改变。国际社会的作用必须是鼓励和支持对可持续旅游的挑战作出富有想像力的反应。这方面除了别的以外包括:

(a) 促进更广泛的利用以债务换自然的办法,这包括由非政府组织以某种折扣向债权银行购买发展中国家的债务,同时债务国作为交换同意以类似数额的当地货币投资于环境保护项目;

(b) 在制定只包括旅游的经济成本和利益的“旅游附属帐户”中把环境和社会帐目包括在内。

注

¹ 世界旅游组织,2020年的旅游业前景(1998年,马德里)。

² 注意,该乘数是“凯因斯”乘数而不是“比例”乘数。

³ 见《体现多边贸易谈判乌拉圭回合各项结果的法律文书,1994年4月15日,马拉喀什》(总协定秘书处出版物,销售品编号GATT/1994-7)。