

经济及社会理事会

Distr.: General  
21 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

旅游业和可持续发展

秘书长的报告

增编

旅游业与社会发展\*

目录

段次 页次

一. 旅游业的社会方面.....	1 - 21	2
A. 旅游业的社会层面.....	4 - 13	2
B. 旅游业的文化层面.....	14 - 21	3
二. 对旅游业的社会政策挑战.....	22 - 26	3
三. 对各国政府的社会政策.....	27 - 39	4
四. 对国际社会的社会政策挑战.....	40 - 41	5

\* 本增编是由国际劳工组织按照可持续发展机构间委员会所同意的安排编写的;它是各联合国机构、各国际组织、各有关政府机构和一系列其他机构和个人进行协商和交换意见的成果。

## 一. 旅游业的社会方面

1. 旅游业对各国的社会冲击很大。它对东道社会的社会发展和现代化所产生的积极性冲击来自它的各种贡献,除其他外,包括创造就业、工人培训、中小型企业的发展。还有,地方社区不断增加参与旅游业发展有助于建设现代公共行政结构以及公共机构与私营部门分担共同责任。但是,发达国家和发展中国家的旅游业发展也能跟随同带来一些不良的社会冲击。结果,解决一系列范围广大的问题,诸如与保护当地文化、鼓励社区参加旅游业、设法比较公平地分配旅游业利益,阻止旅游业剥削妇女与儿童以及改善就业条件等问题,就成为全国政府的社会政策课题。

2. 旅游业迅速发展必然会促成东道社区和经济体发生变化,尤其是在到访旅客数目急剧增加的情况下,例如巴厘和印度尼西亚或者旅客对当地人口比例很高的情况,例如巴巴多斯。其他因素,例如东道社区都市化程度和当地文化和社会规范实力,也影响旅游业冲击一个地区的程度。旅游业活动增加妇女参加劳动力,扩大当地人口接触到作为旅游业发展部分内容的良好服务。向旅客表现东道文化的机会常常是一个社区相当引为自豪的时刻。

3. 目前与旅游业有关的许多社会问题,例如滥用药物和卖淫,不是新的问题,也不是任何一个国家特有的问题。这里比较新的是,国际社会逐渐认识到没有适当的行动,这些问题将加剧,进一步破坏旅游业是发展的有利力量的形象。被认为是不良的社会冲击需要制定管理战略,加以制止和减轻。

### A. 旅游业的社会层面

4. 旅游业发展所引起的社会冲击强度取决于一系列因素,例如旅游业类型和成长率,旅客与社区常驻人口数的比例,季度倾向和东道社区的社会文化复原能力。对旅游业社会冲击的分析另有一个困难是旅客的特性不同。同样,东道社区对旅客也有不同的期待与深植于本土文化而表现的不同行为模型。很明显可能出现紧张情况;国际旅客不是与地方社区同化而是对抗。旅游业的社会层面各国不同。旅游业最常见和普通的社会冲击是关于目的地的形象、剥削易受害的人、能力问题、当地的利益和代价与保健。

5. 销售是旅游业发展的核心,它设法表现一个目的地最有利、最诱人的形象。这种活动往往预算有限,因此,如果没有大多数情况下由旅客来源国旅游业的外国伙伴提供援助,国家旅游局是无能为力的。另一方面,私营部门伙伴培养自己的国际联系,包括它们本身服务和设施的宣传。国际合作既是一种机会也是一种危险。机会在于出自伙伴安排,可以分担费用并有更广泛的市场渗透与涵盖。危险在于,如果没有政府或国家旅游局(或双方)细心监测,旅游宣传可能塑造一个国家的不良形象。最简单地说来,宣传一个国家是“便宜的”目的地,不仅是有财务上而且有社会上的含意。政府的作用是向国家旅游局和私营部门提供政策准则,确保不致塑造错误和不良的形象。

6. 政府(和东道国旅游业部门)可能想要呈现的形象与外国旅游经营者认为他们能够销售的形象之间可能产生冲突,能够经过谈判解决;商业动机绝不能作为呈现对社会有害而不能接受的形象的借口。如果这种宣传类型没有加以控制,可能引起吸引不良旅客,例如色情旅客。

7. 世界上富裕国家的许多国际旅客前往较不富裕的国家,实际上东道国就会受到不同文化、生活作风和收入水平的影响;它们所表现的生活水平一般都高于东道国。这种示范作用能够产生经济、社会和政治影响,而尤其不能忽视的是对所看到的外国人生活作风显然优越产生嫉妒心理。往往收入水平的差距使得他们提供的服务相当便宜,从而使当地人民感到被剥削。

8. 旅客的明显富裕情况吸引着提供不良服务的人,特别是毒贩和娼妓。一旦这类服务到处普遍起来,目的地就会得到一种形象或名声吸引不良类型的旅客。这种类型的生意增加,东道社区的剥削感也会增加,特别是那些从事这类服务的人。对社会最易受害阶层的人的剥削,加强对旅客和旅游业的反感,从而可能损害一个地方旅游业部门的长期可持续性。

9. 旅游业发展没有充分的社区参与,特别是在旅游业发展迅速和大规模的地方,剥削感会加强社会紧张并分化东道社区。

10. 旅游业成长也对现有资源增加压力。旅游业大量消耗自然资源,包括水和土地。凡是为了满足旅游业部门的要求而制订的优先事项,往往都是不利当地人民。有时候当地人民很难理解为什么旅客(和旅游业)得以享

受他们自己无法享受的设施和服务,例如,享用清洁水、供电、支助服务例如包括个人安全。凡是孤立模型为基础建立起来的旅游业发展,而且旅客和当地人民接触受限制的情况下,就会加强疏离感和贫穷感。最近,印度喀拉拉机场针对到来的旅客示威,反映出当地村民对据说因为旅馆业部门滥盖旅馆造成供水减少表示不满。

11. 由于过分拥挤,东道社区可能因为旅客而感到压力增加,从而可能改变社区生活作风的节奏。商店和交通可能拥挤,价格因为旅客到来而提高,对当地居民造成冲击作用。对旅客产生挫折感,可能造成住民因为旅游业造成不便而怀疑旅游业的总的益处。

12. 虽然旅游业给整个国家带来经济利益,例如外汇收益和政府收入,旅游业的扰乱作用,过分拥挤、造成资源紧张,但是旅游业对社区固有文化和相关要求造成的挑战,都由当地社区负担。除非当地旅游业活动带来的经济和财政利益不能全部起码一部分留在社区,则接待旅客的代价可能与收到的利益不成比例。出现这种情况时,不可避免地会造成对旅客不满和可能的敌对态度。

13. 由于国际旅客增加,因此越来越关心疾病的传染和适当供应保健服务水平的情况。大多数的旅客发源发达国家的适当机构都能向即将出门的旅客提供服务和医疗意见。也提供处理大多数医疗状况的设施。发展中国家的医疗服务和设备往往较不方便,有时是专为旅客提供的。举例来说,旅馆可提供旅馆内医疗服务。

## B. 旅游业的文化层面

14. 关于目的地的文化健康,旅游业能够产生正负两种影响。消极方面,例如文化差异造成文化退化和冲突,积极方面,例如文化交流以及传统工艺和节日的恢复。

15. 主要的消极影响是珍贵文化资产的衰退。同大多数社会变革一样,文化衰退不是一夜之间形成的,而是经过长期演变形成。变革可能经由社会示范作用形成,换句话说,模仿外国旅客的行为和衣食,但也可能出于经济因素的诱导。例如,旅游业妇女的就业一般认为是解放因素,但是,换个角度看,也可认为是破坏传统家庭结构和价值的手段。同样,旅游业需要轮班工作的就业,可能打乱传统的家庭生活和宗教仪式。

16. 比较严重的文化衰退形式可能是历史遗迹和古建筑没有受到保护,传统的环境遭到改变或实际上消失。文化认识是旅游业发展的一项必要投入。当地社区在

保护文化方面可以起到显著作用,由它决定它愿意提供什么,如何呈现它的文化遗产,以及文化有哪些方面不对旅客开放。例如,瑞士每一年的处女节有一部分是不对旅客开放的,以保护节日的文化重要意义和地位。

17. 另一方面,现在常见目的地举办“文化之夜”,例如“苏格兰之夜”、“泰国之夜”和“印度之夜”,举行传统舞蹈、音乐和民俗,一般都附有地方风味菜。

18. 但是,跨文化接触也是社会不满的潜在原因,特别是由于语言障碍阻挡密切接触和文化探索。在东道社区面临数目众多的旅客时,这些问题都将深化,特别是在当地文化脆弱的情况下。容纳量概念必须全面到足以评价当地社区容纳旅客而不致于使当地文化淹没的能力。

19. 常见的问题是很多旅客对当地文化少有或全无认识。这种情况也常常反映在当地社区对外国旅客文化很少或全无了解的情况。这些问题会因为双方的语言障碍而激化。这些问题在一定程度上可以开展旅游社区认识运动而加以克服。现在旅游业发展规划一般都提倡这一措施。但是,如果旅游业的利益没有通过创造就业、企业机会和社会福利而为当地社区带来好处,这类运动可能无效。

20. 很多旅客旅行的部分动机是要经历不同的文化。欧洲到亚洲的长程旅游业增长就是这一趋势的实例。文化交流对双方有益,当然也能为东道社区带来经济和财政益处。有迹象显示,起码在欧洲,存在长程文化假期的趋势。<sup>1</sup> 如果这一倾向继续下去,那么就需要向旅客和东道社区提供一些文化差异认识的教育。这在一定程度上已经在斯里兰卡和西萨摩亚等国家开始进行,旅客到达机场之后,发给欢迎小册子,列出可接受和不可接受行为的实例。在长程班机上,航空公司有机会利用机上影象设备告诉乘客关于东道社区和国家的期望与敏感事项。例如,伊朗航空公司告诉女乘客该国得体的穿着模样。

21. 旅游业显著地促进传统工艺和节日的复兴。传统手工艺把大部分产品增值留在社区,为妇女提供就业机会。在主要以野生动物和生态旅游为旅游业内容的国家,农村社区发展因而获得益处。

## 二、对旅游业的社会政策挑战

22. 私营部门的一项重大的社会挑战是克服狭窄的部门利益,以利促进旅游业发展和增加利益水平。南非、

津巴布韦和赞比亚旅游业部门的各种组织组成总括组织(例如,津巴布韦旅游业理事会),作为旅游业的代表发言和政府联络的渠道。这些组织也作为讨论该部门一般重要问题的论坛。

23. 旅游业部门大体上被认为是工作条件普遍不良的部门,低工资、工作时间不方便又不规则以及兼职和季节性工作。这些特色反映在劳动力流动率高、低技能和服务水平差之上。世界各地旅游业雇用很多女人、年轻人、和常见的移民工人;所有这三类人从就业方面来说都是处于非常不利的地位。国际劳工组织组成三方(政府、雇主组织和工人组织)机制,通过保护工人权利的国际公约和建议。<sup>2</sup> 关于招待部门的国际劳工组织公约(关于旅馆、餐馆和类似场所工作条件的第 172 号公约(1991 年))要求制订改善旅馆、餐馆和类似场所工作条件的政策。具体来说,公约规定工作时数和加班补贴条例;每天和每星期休息期间;有带薪年假;经常给付基本报酬;禁止买卖就业。<sup>3</sup>

24. 旅馆、饮食和旅游业部门的新技术是 1997 年劳工组织所讨论的显著主题。<sup>4</sup> 由于技术继续促进旅游业的发展和业务,应当受到监测,以评价其对职业和工作条件的影响。生产力福利公平分配、新的管理作风、技能条件变化、培训和再培训要求、高流动率、促进小企业的发展、以及劳资关系变化等等,全是关心的领域。

25. 仅仅政府是无法确保旅游部门作出所需要的社会改善,虽然它能够制订关于保健和工作安全、医疗保险和退休金、最低工资以及雇用女人和年轻人的法令。法令要实施才有效;三方的社会对话能够促进法令的实施。由于国际机构鼓励政府退出旅游业部门的直接经营作用,<sup>5</sup> 以便创造“有利的环境”,促进私营部门发展,但未来关于旅游部门工作条件的讨论,应当突出雇主和雇员代表之间加强对话。同样,由于对社区参与旅游业发展的支持日益增大,所有企业无论大小,其社会伙伴间的公开沟通、协商和谈判作用很可能加强。<sup>6</sup>

26. 集体协议可能需要涵盖灵活的工作安排和其他问题,例如采用新技术对就业的影响、技能、工资、职位安全和工人权利。这种协议可能特别有助于中小型企业,因为它们通过加强工人的技能和业绩,提高竞争能力。很多小公司还没有重视雇员培训和工作条件问题,虽然服务质量和劳动力适当积极性具有应该是重要的考虑因素。因此,筹措培训活动资金被认为是政府、工人组织和雇主组织之间三方对话的重要课题。

### 三. 对各国政府的社会政策挑战

27. 充分提高旅游业的利益而限制消极作用,还有很多事可以做。这种行动需要政府、私营部门、工人组织和雇主组织、非政府组织和国际机构采取协调的作法。政府可以在例如旅游业发展可持续性、旅游业部门本土化、提倡企业主动精神、社区参与旅游业发展规划和社区旅游业认识运动、保护本土文化、人力资源发展、妇女与儿童的参与以及旅游业法律框架方面,主动采取政策举措。

28. 旅游业可持续性具有社会重大意义。旅游业能够而且确实创造收入,改善地方社区能够分享的社会、文化和自然环境。现在即使在发达国家也成为常见的作法,就是博物馆和文娱设备收取入场费,充作维修费用。

29. 一个常见的长期社会发展目标是通过提倡旅游业部门在本国筹资、管理和拥有方法,将旅游业业务和旅游业所得利益本土化。鼓励本土化的一个方法是“保留”一些旅游业发展领域供当地投入资金。例如,在由中小型企业经营的旅游业领域,例如中小规模旅馆和出租汽车等领域,可以禁止外国投资人;或者如果允许外人参加,不要给予任何投资奖励办法。例如,赞比亚的狩猎小舍和打猎特许经营都是根据国际性招标经营的;但是,某些租约和打猎特许经营保留给国内投标,以便鼓励本土投资人和特别是本土企业家。另一方面,最近取消对外国投资的限制以及允许它们在直到最近一直被禁止的领域投资,也符合经济全球化的一般趋势。例如,洪都拉斯开放优美的海岸线供外国人拥有,以便吸引发展旅游业的投资。

30. 如果能够发展出更多本土的商业所有权,那么就会减少旅游业是由外国支配部门的形象。这项目标已经获得国际机构和一些政府的注意。还需要多做工作,特别是向可能的本土企业家提供教育、培训和鼓励。

31. 在许多发展中国家,旅游业往往被看为是提供给外国人并由外国人管理的行业。虽然有一点夸大,但有一定程度的真实性。在许多发展中国家,旅客享受的设备和水平不是大多数当地人民可以获得的。这可能造成对旅客的敌意,政治不满和加强贫穷感。社区旅游认识运动设法告诉社区,为什么开发旅游业,能够获得的潜在利益以及参加这一部门的机会。教育社区应当是一个持续不断的过程,应当是全国旅游局、私营部门协会和社区代表的责任。

32. 还需做很多事加强社区参与。应当允许社区就发展提案发表意见,并可能参与提案的执行。这一问题最好由筹资机构坚持在项目提案纳入此种要求,作出进展。

33. 社区参与必须同社区利益联系。世界上最大的土木工程项目,莱索托高原水项目,是这种倡议的一个实例。这一项目用泵抽水,从莱索托引到南非。一个由世界银行资助的项目对出口的每一加仑水都征收小额出口税。现在这项数目巨大而且日益增长的基金用于补偿被迫离开的农人,刺激小规模商业,例如骑马旅行、手工艺品和有关的旅游设备。这个项目的经济和财务副产品是各国的一个典型。津巴布韦本土资源共同区域管理方案项目和赞比亚狩猎管理区行政管理设计项目,是财务上有利于参加社区的其他两个社区参与——反偷猎活动——的实例。

34. 个别地点的适当旅游业发展类型和规模应由全国政府决定。它们应当敏锐认识文化规范和传统,并且在必要和适当时进行干预,防止文化衰退。为了刺激文化意识,它们应当同社区和私营部门密切合作,确保切实有效地利用所拥有的资金。

35. 文化的一些重大压力来自来访旅客增长太快和出入文化脆弱区域不受限制。全国政府能够干预,确保旅游业发展符合适当的规模,地点满足社区的社会容纳量。在瓦努阿图,政府决定只容许在三个指定岛屿开发旅游业,以便保护偏远地点免受旅游业入侵。在塞舌尔,政府严格控制旅客住宿的扩大和可能出现任何新发展的地方。这不仅保护塞舌尔文化免于过分暴露,而且限制环境冲击,从而容许塞舌尔宣传该国拥有原始的旅游环境,维持相应的高价格。不丹利用签证管制限制旅客人数,以便保持其文化特质。百慕大利用许可证限制每天进港游轮数目。这种对数目的全面控制加上发展白天游船旅客的具体设施,减轻对当地居民的压力。在巴厘塔纳洛特,总督干预阻止建造旅馆,一座传统庙的出入和景观才没有被阻挡。

36. 虽然旅游业是一项国际性行业,但是营业必须努力向本国提供机会。发展中国家旅游业有关的一项社会问题是缺少本地高级管理人员。这项缺点加强旅游业是外国人行业的印象。如果旅游业要吸引高质量的工作人员以满足服务水平日益全球化要求,这种印象必须改变。政府在实现这项目标方面可以起到重大作用。但是,同旅游业部门许多其他方面的情况一样,政策

必须同私营部门协商制定,并获得专门的国际机构继续支持。

37. 虽然一方面可以说女人受到旅游业的剥削和滥用,另一方面也可以说旅游业提供了很多机会让她们参加这一部门的生产。很多国家都有女人作为企业家非常活动,并为她们自己创造了新的经济和社会机会。应尽全力通过肯定行动方案,培训和教育以及适当的支助措施,鼓励这项趋势。过去十年内,这一领域大有成就,但可以作的还很多。国家和国际一级已有很广泛的一系列组织存在,开展为妇女制定的具体议程。旅游业部门的利害攸关者应当承认女人对旅游业已作的和未来能够作出的贡献。

38. 旅游业部门另一脆弱的工作人群是年轻人和小孩。旅游业部门的童工问题远不止于旅客对儿童的性虐待,这是迄今为止政府、非政府组织和国际机构集中精力的问题所在。所有的旅游活动都可以发现有工作儿童帮助,但主要在隐蔽的地方,例如厨房。他们出现在食宿和娱乐场所,容易成为性虐待的受害者。正是儿童从事“正规”工作和他们被指使提供性服务之间的联系是旅游业童工的特性。<sup>7</sup> 但是,按照关于允许就业最低年纪的劳工组织第 138 号公约(1973 年)规定,童工本身在许多国家是禁止的。<sup>8</sup>

39. 政府应确保制定适当的法律框架,管理和控制旅游业部门。这种框架是防止资源和人受到剥削以及阻止色情旅游和滥用儿童所必需的。但是,徒有法令是不够的:政府需要作出承诺,执行法令,并确保获得国际合作追查并起诉犯法的人。

#### 四. 对国际社会的社会政策挑战

40. 过去四年内已召开过三次重要的国际会议,讨论全世界各地、包括发展中国家的工人权利和就业问题。1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议通过了社会发展问题世界首脑会议行动纲领,<sup>9</sup> 内中除其他外,宣布承认工人的“基本权利”。世界首脑会议宣布各项具体承诺,除其他外,承诺禁止强迫劳动和童工;结社自由;组织和集体谈判权;同工同酬;消除就业歧视。1996 年在新加坡举行的世界贸易组织第一次部长级会议上,看到有关国家重申它们对哥本哈根协定的承诺。1998 年在日内瓦召开的劳工组织国际劳工会议通过了工作基本原则和权利宣言。这项宣言接受国际劳工组织公约的各项主题:(a) 结社自由和确实承认集体谈判权利;(b) 消除所有形式的强迫劳动或强制劳动;(c)

切实禁止童工;和(d) 消除就业和职业上的歧视。会议宣布,劳工组织全体成员,即使是没有批准有关公约的成员,都有义务尊重、促进和实现作为各项公约主题的基本权利的各项原则。<sup>2</sup>

41. 旅游业与对儿童的色情剥削的联系,在 1996 年在斯德哥尔摩由瑞典政府、联合国儿童基金会(儿童基金会)、根除亚洲旅游业中儿童卖淫行为组织、儿童权利公约非政府组织小组举办的禁止对儿童商业色情剥削世界大会上受到特别注意。世界旅游组织采取后续行动,召开旅游业与儿童卖淫监视工作队会议,以期调动国际舆论,说服各国政府采取行动阻止这类色情剥削。后来,1997 年在马尼拉召开的世界旅游组织世界领导人旅游业社会影响问题会议拟订《马尼拉宣言》,<sup>10</sup> 由 77 个国家和领土的代表签字,答应扫除色情旅游业。最近,菲律宾、泰国和其他国家,包括发送旅客的国家,都采取行动取缔恋童癖者,就是为消除这种作法而作出的努力。

#### 注

<sup>1</sup> P.Aderhold, 《The European Holiday Market for Developing Countries》(1995 年哥本哈根 Dr Peter Aderhold Institute of Tourism Research Planning)。

<sup>2</sup> 见国际劳工组织,《1998 年 6 月 18 日日内瓦国际劳工组织大会第八十六届会议通过的工作基本原则和权利宣言以及其后续行动》(1998 年,日内瓦)。

<sup>3</sup> 见国际劳工组织,《1977-1995 年国际劳工公约和建议》,第三册第一部分,《公约》(1996 年,日内瓦国际劳工局)。

<sup>4</sup> 国际劳工组织,《旅馆、餐饮和旅游部门的新技术和工作条件》(1997 年,日内瓦)。

<sup>5</sup> C. L. Jenkins, “Tourism in developing countries-the privatisation issue”,载于 A.V.Seaton 编《Tourism:the State of the Art》(1994 年,联合王国奇切斯特,John Wiley & Sons)内。

<sup>6</sup> 国际劳工组织《会议记录说明:新技术对旅馆、餐饮和旅游部门就业和工作条件的影响》(1997 年,日内瓦)。

<sup>7</sup> M. Black 《昏暗区:旅馆、旅游业和餐饮业的童工》(1995 年,日内瓦,国际劳工局)。

<sup>8</sup> 见国际劳工组织,《1952-1976 年国际劳工公约和建议》,第二册第一部分,《公约》(1996 年,日内瓦国际劳工局)。

<sup>9</sup> 《1995 年 3 月 6 日至 12 日,哥本哈根,社会发展问题世界首脑会议》(联合国出版物,出售品编号:E.96.IV.8),第一章,决议 1,附件二。

<sup>10</sup> 世界旅游组织,《关于旅游业的社会冲击的马尼拉宣言》(1997 年,马德里)。