

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

旅游业和可持续发展

秘书长的报告

增编

旅游业和环境保护*

目录

段次 页次

一. 旅游业和环境保护	1-9	2
A. 旅游业的环境影响	2-6	2
B. 旅游业受到的环境危险	7	3
C. 旅游业对环境保护的贡献	8-9	3
二. 旅游业的环境政策挑战	10-11	4
三. 各国政府的环境政策挑战	12-15	4
四. 非政府组织的环境政策挑战	16-17	5
五. 国际社会的环境政策挑战	18-23	6

* 本增编是由联合国环境规划署按照可持续发展机构间委员会议定的安排编写的;它是联合国各机构、国际组织、各有关政府机构和一些其他机构和个人协商与意见交流的结果。

一. 旅游业和环境保护

1. 旅游业和环境之间有复杂的关系。由于其规模和全球性,旅游业无可避免地有重要的环境影响。这些影响是关于旅游活动所产生的资源消耗以及污染和废料,包括同旅游有关的运输所造成的影响。同时,海滩和山岭、河流、森林和生物多样性,使得环境成为旅游业赖以生存和成长的一个基本来源,对环境的威胁也威胁到旅游业的生存。但是,在许多情况下,旅游业能够大有助于环境保护。

A. 旅游业的环境影响

2. 旅游业对环境的主要不利影响是在对自然资源的压力、对野生动物和生境的损害(以及生物多样性的连带损失)、制造污染和废料等方面,以及有关保护和可持续利用生物多样性的社会和文化压力。

自然资源

3. 受到威胁的主要自然资源是淡水、土地和景观、海洋资源、大气层以及地方资源如下:

(a) 淡水。旅游业过度使用重要的水资源以供旅馆、游泳池和高尔夫球场之用。这在例如地中海地区特别令人关切,那里的水资源匮乏,每个旅客每天消耗 200 公升以上;

(b) 土地和景观。旅游业发展能够导致沙土开采、海滩和沙丘的侵蚀、土壤侵蚀和都市化。道路和机场的建造能够导致土地退化、野生动物生境的丧失和景观的恶化;

(c) 海洋资源。旅游业和娱乐活动(潜水、潜游、钓鱼),能够导致对珊瑚礁的破坏和后来对海岸的保护和渔业造成影响;

(d) 大气层。对大气层的威胁是在旅游业设施的高度使用能源以及同旅游业有关的运输方面;

(e) 地方资源。旅游业能够对地方资源造成压力,例如能源、粮食、水源和其他可能供应不足的原料。

野生动物和生境

4. 对野生动物和生境的主要损害是发生在旅游活动破坏了生物资源,或者在生态脆弱地区作业的情况,如下:

(a) 生物资源。旅游业能够导致对野生动物生境的破坏、为旅游业发展而清除植物、由于贸易和打猎对濒危危险物种增加压力、对燃料的增加需求以及森林火灾;

(b) 生态脆弱地区,例如雨林、湿地、红树、珊瑚礁和海草床。如果自然旅游业没有加以适当计划和管理,这能够威胁到世界生态最脆弱的地区,包括公园和自然世界的遗址。

污染和废料

5. 旅游业所造成的污染和废料能够导致以下类型的污染:

(a) 固态废料和垃圾造成的土壤污染(一个旅游者平均每天制造大约一公斤的废料);

(b) 污水污染造成淡水污染;

(c) 由于粪便的流出所造成的海水和海岸地区污染、建造在地面上的旅馆码头造成的污染、同海洋运动和巡航船有关的废料和垃圾。例如 1995 年估计,单是加勒比地区的巡航船每年就制造 70 000 吨以上的废料;

(d) 地方上的旅客运输所造成的空气污染以及在全球上,特别是来自运输方面使用能源、旅客设施的空调和暖气等所造成的二氧化碳排放;

(e) 地面和空中运输产生的噪音。

框表 1

海岸地区和小岛屿发展中国家旅游业的环境影响

在岛屿和沿岸地区,主要类型的海岸水源污染是来自旅游业,包括粪便、污水、固态废料、营养物资、合成有机化学物、油和病原体。这些造成水体的营养化和水质的恶化,对海岸生态系统和生物资源造成不利影响,并且损害了它们供旅游业和其他使用的价值。在全世界都处于高危险的珊瑚礁,情况尤其如此。

旅游业发展可能集中在海岸边,造成海岸生态系统的重大损害。例如西班牙和西里里之间的地中海海岸线四分之三的沙丘都已消失,主要是由于同旅游业发展相联系的都市化。

开发巡航船的新停泊地可能破坏宝贵的海洋环境。例如它们庞大的锚和链索在加勒比的一些地区会挖成三至五米深的窟窿。

由于岛屿的特征和有限的资源,旅游业对环境的不利影响可能造成比其他地方更立即的不利后果。1998年在加那利群岛的兰萨罗特举行的关于“小岛屿发展中国家和其他岛屿的可持续旅游业”专题的会议,已经强调了这个问题。

框表 2

山岭地区的旅游业

山岭地区和社区有脆弱的环境和社会经济关系,后者时常是环境管理方面的重要因素。同山岭地区旅游业相关的一些问题包括河流受到污水污染;建筑活动产生的粪便和排放;同山路和滑雪/机动雪车相关联的侵蚀和地滑;从溪流抽水供应别墅;在建筑和使用期间对生境的损害;道路和建筑造成生命区之间动物迁移的中断;山路上的垃圾堆积。

在北美洲,滑雪业内日益认识到该行业对山地环境的影响以及实施良好的环境管理措施。对于加拿大和美利坚合众国的联邦政府土地上的滑雪地区的环境管理,也帮助制订标准。

在许多山岭地区,人们越来越关切旅游业对自然环境、村庄经济和文化传统的不利影响。尼泊尔的安纳普尔纳保护区项目已经设立,要靠实施多重的土地使用资源管理方法,以及可持续的社区发展来解决这类问题。所有的活动都是在当地人民和社区的充分参与下进行的,使他们成为他们资源的保护者,并且目的是要确保当地人民从徒步旅游业和保护中得到好处。

社会和文化压力

6. 旅游业能够造成同维护和可持续使用生物多样性有关的社会和文化压力。由于其社会和文化影响,旅游业能够干扰当地生活方式和社会结构,并且能够不利地影响到有助于保存和可持续利用生物多样性的传统措施。旅游业能够对生计造成不利影响,而不会将旅游业的好处同在人和自然环境方面承受与旅游业相关的成本的那些人分享。旅游业能够引起使用资源方面的冲

突,例如旅游业和当地人民在使用有限的水资源、卫生和能源方面的竞争;也能够同传统的土地利用相竞争,特别是在使用很多的地区,例如海岸区。

B. 对旅游业的环境威胁

7. 旅游业的生态能够受到环境退化的威胁:

(a) 全球暖化所造成的海平面升高,能够威胁海岸地区和小岛屿发展中国家的旅游业。在滑雪胜地,下雪的情况可能变得较不可靠。对于娱乐和旅游业的重要资源还有许多其他的影响。例如最近 1998 年的米契飓风所造成的灾难影响到旅游业的程度和经济其他部门一样;1989 年,雨果飓风对旅游业的影响,单是在收入损失方面,估计就达到 80 亿美元;

(b) 同人类活动相关联的生物多样性的损失以及景观吸引力的损失,影响到一些旅游业地点。例如,在地中海,有 500 种植物受到绝种的威胁,旅游业在一些滥建地点也已经下降;

(c) 水源污染能够对许多地区的旅游地点造成损害,淡水供应的污染也是如此。淡水的缺乏将与日俱增地限制了旅游业的发展;

(d) 同都市拥挤相关联的地方空气污染,阻止游客走访一些地点。

C. 旅游业对环境保护的贡献

8. 旅游业能够大有助于环境保护、生物多样性的维护和自然资源的可持续利用。同时,旅游业也能够提供急需的资源提高对环境和文化资产价值的认识。特别是一些地区,例如公园、受保护区和文化与自然地点,都是旅游业发展的重要资产,旅游业能够通过经费的提供、环境基础结构的提供以及改善环境管理来帮助环境的维护。目前旅游业曾为少数一些倡议提供财政捐助,这个趋势应该进一步发展。旅游业也有助于提高当地人民对于自然和文化地点的财政价值的认识,使他们对这种遗产感到骄傲并且支持其维护。更广泛地说,地方社区参与旅游业的发展和作业,看来是维护和可持续利用生物多样性的一个重要条件。

9. 旅游业对环境保护的可能贡献是目前人们关切自然旅游业发展的一个原因。但是,为了可持续的旅游业,必须更好地了解不仅是旅游业的利益而且其成本。也

需要发展对于旅游业的直接和间接成本和利益的比较系统的分析,以及“绿色”统计方法。目前对于自然旅游业的强调不应该掩盖了使得大规模旅游业可持续发展的重大挑战。

二. 旅游业的环境政策挑战

10. 旅游业已经制订了一些自愿倡议来解决环境问题:

(a) 目前正在广泛促进旅游业设备的环境管理,特别是旅馆,并且已经有了进展,特别是较大型的旅馆,在减少废料的处理、管理和处置以及能源和水的消耗方面。这已经由主要的国际工业协会来推广。许多工业协会在区域和国家各级上也加以推广。联合国环境规划署(环境规划署)已经参与这些努力。少数旅游经营者也执行了环境方案并且提高它们顾客对环境认识;

(b) 旅游部门和一些行动计划(例如加勒比可持续旅游业行动计划)也已经制订了一些环境行为守则;¹

(c) 旅游业也与日俱增地关切生态标记作为促进其设备和地点的工具。²

但是,到目前为止的努力是集中在一些导致短期经济利益的措施上,仍然有许多重大的问题要解决,才能使旅游业走上可持续发展的道路。

框表 3

使用者付费以支助环境保护的例子

荷属安的列斯群岛上的博内尔海洋公园是加勒比最先的保护海洋区之一,通过对潜水人员收取入场费而能够在财政上自给自足。虽然博内尔的潜水业最初对于征收入场费感到不满,这套制度自从 1992 年 1 月开始实施以来,取得了绝对的成功,潜水人员立即给予全心全意的支持。费用支持持续的公园珊瑚礁、海草和红树生态系统的积极管理,以及对潜水人员的教育活动和讲习班,那些人是公园的最大使用团体。研究显示,教育潜水人员因而尽量减少他们对珊瑚礁的影响的努力是成功的。

印度洋中的塞舌尔群岛目前开始对进入该国的旅游者征收 90 美元的税。收入将用来维护环境和改善旅游设施。旅游者将得到一张卡片,让他们进入塞舌尔所有岛屿上的国家公园、植物园和国家遗址。

11. 旅游业所面临的其他主要挑战是:

(a) 促进较广泛地执行环境管理,特别是在构成旅游业主干的小型 and 中型企业上,并且将倡议传播到旅游业的所有部门;

(b) 更广泛地利用无害于环境的技术,特别是如国际协定所述,减少二氧化碳和其他温室气体以及耗损臭氧层的物质的排放;

(c) 解决决定建设地点的关键问题和更符合生态效率地设计旅游设施;

(d) 提高旅游业顾客对环境以及假日所涉及的社会问题的认识,以及对于他们的负责任行为的机会的认识;

(e) 在旅行地点方面同地方社区发展更好的对话,并且促进地方相关人员参与旅游业的发展;

(f) 同政府和其他有关人员合作,改善旅游地点的全面环境品质;

(g) 对环境情况公开报道。

为了让旅游业信守它对于可持续发展的承诺,必须解决上述问题。

三. 各国政府的环境政策和挑战

12. 世界所有地区的政府已经采取了一些倡议: (a) 制订旅游业可持续发展的国家战略或总计划; (b) 制订适当的管理机制和工具,例如环境评估和制订旅游业的建筑物规定和环境标准; (c) 建立领土和海洋保护区; (d) 支持旅游业的自愿倡议。但是,在许多国家,由于旅游业的发展,海岸线正受到过度建设。遗憾的是,目前正在重复同样的错误。经常又拖延到已经出现了收入损失和文化、和环境退化才采取行动。已造成的损失已经不能挽回。要实现可持续的旅游业,必须采取预防性方法。证据显示必须采取紧急行动来避免旅游业造成的无可挽回的损害,特别是在海岸地区和山区。

13. 政府需要进一步制订和执行可持续发展的法律和政策框架。特别是必须:

(a) 如果尚未批准,则要批准并且尽力有效执行国际和环境公约;

(b) 将旅游业的发展更充分地同可持续发展的全盘计划相结合,并且制订参与方法;

(c) 更广泛地制订土地使用计划,通过建筑限制来保护海岸线(例如,在法国、西班牙、丹麦和埃及的立法禁止在海岸的一个规定距离内建筑);

(d) 确认和通过最适当的规则和经济工具的混合;在有些情况下,制订经济工具来解决环境问题;

(e) 致力于有效执行规则 and 标准。

14. 政府必须提高认识、建设能力和促进可持续旅游业的有效行动。这需要他们尽力:

(a) 增进它们管辖地区的旅游业在环境、社会和经济方面的福利和负担的了解;

(b) 在它们各自的责任范围内,加强管理和控制旅游业的能力,并且建立和维持同邻近的权力机构和有关国家当局合作与协调的程序;

(c) 通过试验项目和能力发展方案,包括地方政府一级的能力发展,来提供援助;

(d) 确保受旅游业影响或者参与旅游业及其发展的所有相关人士,特别是本地和地方社区的参与;

(e) 确保旅游业能够对经济发展作出积极贡献,并且旅游业的经济利益得到公平分享;

(f) 鼓励和促进旅游业所有部门的可持续旅游业倡议,包括住宿、地上、空中和海上运输、旅游从业人员、旅游经纪人、风景点部门等;

(g) 促进游客来源国和旅游地点在消费行为上的改变,走向更加可持续的旅游业方式。

15. 政府也将需要制订走向可持续的旅游业进展的监测行动。必须制订一些活动来监测、管制和减轻旅游活动和发展可能引起的不利影响。

框表 4

地中海的可持续旅游业的例子

1998 年 9 月 17 日至 19 日,一群可持续旅游业专家,在地中海可持续发展委员会的框架内,在土耳其安

塔利亚举行会议,强调在该地区实现可持续旅游业的途径。会议讨论了公约、框架协议、程序和议定书;财政机制,例如征收环境税、旅游税、将利润的投资与旅游设施地区的要求、不遵守情况的罚款、对环境升级的补贴、发展农业旅游业以及不同地区的旅游业发展;技术援助和咨询;土地利用的规划和保护性法律。

会议注意到在区域各地目前在这类机制上所作的努力,并不足以配合广泛有效行动的需要,将地中海旅游业更好地同可持续发展相结合,需要在训练、提高认识、和交流经验以及更好地措施资料 and 安排当地居民的积极参与等方面,作出重大努力。也需要在以下方面采取行动:

(a) 建立财政机制,使得旅游部门能够有助于提升旅游地点的数字;

(b) 建立试验性项目网络以及为旅游地点和设施的环境数字建立一个“地中海生态标志”;

(c) 进行国家、区域和旅游地点的能力建设,成功地结合旅游业和可持续发展;

(d) 采取措施,支助地中海岛屿地区的旅游业。

四. 非政府组织的环境政策挑战

16. 许多非政府组织已经采取了重大步骤,改变消费者的偏好和行为,把敏感的问题公开并且强调一些问题领域,因而影响决定。它们已经增加了环境认识和教育水平,造成非常正面的成果。一个例子是欧洲的环境教育基金会所进行的“蓝旗”运动,有助于改善欧洲海滩和海洋的素质。

17. 非政府组织所命名的主要环境政策挑战是要:

(a) 更加具体地表达他们对于旅游政策和战略的看法;

(b) 帮助制订和执行旅游业的环境标准;

(c) 发展或参与提高对于自觉改善游客消费模式的认识和教育活动;

(d) 协助监测旅游活动和发展以及朝向更可持续的旅游业的进展。

五. 国际社会的环境政策挑战

18. 许多国际组织配合他们的任务和专门知识领域,已经制订了方案和活动来帮助促进旅游业走上可持续发展的道路。

19. 环境规划署通过其公约和环境中心并且同其伙伴,例如世界旅游组织(旅游组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)以及一些公约协会合作,已经出版了关于旅游业最佳做法的技术报告,并且安排了会议和讲习班来分享经验。³ 环境规划署已经通过区域海洋方案,特别是加勒比和地中海,在区域一级作出贡献。加勒比环境规划署,同美国国际开发计划署一起,发展了加勒比环境网络,通过训练、试验性研究等,来改善该地区旅游业的环境措施。地中海行动计划已经提供关于可持续旅游业的资料,并且在地中海可持续发展委员会的框架内,设立了关于这个专题的专家组。

20. 旅游组织也积极活动,特别集中在国家和地方各级的规划以及可持续旅游业的指数以及处理一些区域论坛上的可持续旅游业问题。⁴ 一些其它的国际组织已经发展了可持续旅游业的的活动;特别是教科文组织,除其它事项外,讨论了世界文化遗产的旅游和文化旅游。各个国际公约,特别是生物多样性公约的秘书处,已经提供它们领域中关于可持续旅游业的资料和推广行动。此外,许多区域组织,特别是各区域委员会,也已经制订了行动来支持他们区域内的可持续旅游业。

21. 为了帮助促进适当行动,环境规划署最近提议了“执行可持续旅游业的原则”。目前正在设计这些原则,为许多公约(例如生物多样性和气候变化公约)所要编写的一些比较具体的方针;区域海洋行动计划、和已经讨论或者将要讨论旅游问题的其它国际协定,提供一个连贯性的框架。这些原则也打算帮助各国政府、政府间、私营部门和其它组织在实际上运作可持续旅游业的一般性概念。

22. 国际社会面临的其它主要挑战为:

(a) 协助和支持各国政府制订可持续的旅游业发展的国家战略或总计划,以及制订环境的土地使用和建立旅游业的标准;

(b) 提供关于可持续的旅游业的最佳做法的资料,提高所有有关人士的认识和能力建设;

(c) 鼓励私营部门制订和运用守则和方针,以及环境管理制度,促进旅游业各部门的公司发展关于旅游业报道的使用;

(d) 协助解决旅游业部门许多支部现有的自愿倡议的环境效用,并且由此提出建议;

(e) 促进转移适用于旅游业部门的无害于环境技术、措施和管理工具,并且将无害于环境技术的资料传播给各国政府和旅游业;

(f) 同其他有关人士合作,制订和分发关于可持续旅游业的最佳措施项目的课程;

(g) 通过提供信息和能力发展方案,特别是关于旅游业发展的成本和效益、利用经济透因来促进可持续旅游业、以及关于地点管理,来提供资助;

(h) 协助建立对于可持续旅游业进展情况的监测。

23. 关于旅游业和环境保护有一些重要的新问题。它们包括:

(a) 发展伙伴。对于可持续旅游业,所有相关人士的参与和承诺都是极为重要的。但是,公共、私人和学术部门的伙伴关系仍然发展不足,因此需要加以鼓励;

(b) 银行和保险部门的参与。银行和保险部门能够靠把环境和社会标准列入贷款、投资和保险的评估程序内,来大为加速可持续旅游业的进展。它们能够帮助筹措无害于环境技术的资金,并且为可持续旅游业提供透因。这个方法在其它方面已经有良好表现。应该设法使得银行和保险部门广泛地参与;

(c) 利用经济手段。旅游业日益消耗稀少的自然资源。特别是能源和水的成本计算能够大为加速旅游业的生态效率并且从改善这些资源的管理而增加收入。各国政府应该考虑发展和广泛使用可持续旅游业的经济手段;

(d) 旅游业委员会的参与。销售战略和信息往往不能配合可持续旅游业的原则。有需要更好地使旅游业委员会参与可持续旅游业的努力;

(e) 地方政府的能力建设。在许多国家,地方政府对于旅游业发展负有重要责任。应该执行能力建设方案,帮助它们了解这些责任,制订综合与参与方法,并且确定和执行可持续旅游业的政策;

(f) 更加集中注意运输问题。长程旅行正在持续发展。应该制订经济、技术和管理方法,以减少旅游业运输方面的排放、废料和污染。也应该考虑改变消耗方式;

(g) 新类型的旅游业。旅游业正在迅速多样化。新的旅游方式也应该按照可持续性标准来发展。目前,巡航船的增加以及目前走向超级巨轮的趋势,要求巡航船业制订一套在社会和环境上负责任的方法;

(h) 改善监测行动。对于影响和结果的谨慎监测,以及采取纠正措施,是可持续旅游业的条件。因此,所有各级的有关人士都应该制订监测行动。如前所述,私营部门应该制订对其活动的监测和公开报道。地方和中央政府应该制订监测工具,例如指数,并且应该将结果列入它们的决策过程。应该斟酌情况,采取参与的方法。监测行动目前并不普遍,应该使它变成一个优先事项。

注

¹ 参看环境规划署,旅游业行为守则(1995 年,巴黎);以及环境规划署、国际旅馆协会和国际旅馆环境倡议,《旅馆的环境行动计划》(1995 年,巴黎)。

² 参看环境规划署,《旅游业的生态标志》(1998 年,巴黎)。

³ 例如参看环境规划署和国际旅馆协会,《旅馆方面的环境优良措施:个案研究》(1997 年,巴黎)。

⁴ 例如参看旅游组织,《制订和使用可持续的旅游业指数的实用指南》(1995 年,马德里);和旅游组织,《可持续的旅游业发展:地方规划人员指南》(1993 年,马德里)。