

经济及社会理事会

Distr.: General
25 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

《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》的执行进展情况

秘书长的报告

增编

小岛屿发展中国家旅游业的可持续发展*

目录

段次 页次

一. 在执行小岛屿发展中国家可持续发展方面取得的进展.....	1 - 4	2
二. 旅游业可持续发展遇到的限制.....	5 - 9	2
三. 新出现的趋势、问题和不利影响.....	10 - 17	3
四. 展望未来:优先事项和政策需要.....	18 - 24	4

附件

一. 按地点分列的小岛屿发展中国家旅游业可持续发展的主要倡议.....	5
二. 按目标领域分列的小岛屿发展中国家旅游业可持续发展主要倡议.....	6
三. 小岛屿发展中国家旅游业的选定指标.....	7

* 本报告是联合国秘书处经济和社会事务部依照可持续发展机构间委员会议定的安排,在世界旅游组织和联合国环境规划署的协助下编写的;它是增订了 E/CN.17/1996/20/Add.3 文件,也是联合国各机构、关心此事的国家政府机构和多种其他机构及个人之间进行协商和资料交流的结果。

一. 在执行小岛屿发展中国家可持续发展方面取得的进展

1. 在小岛屿发展中国家,旅游业经常被认定为一个有希望的增长部门。它为极小岛屿的经济多样化提供了少数发展机会之一。旅游业与其他经济部门有许多联系,如果把部门间联系的适当规定纳入国家的发展计划,它可推动所有主要经济部门——农业(包括渔业)、工业和服务业(包括运输业)——与旅游业有关的所有活动的发展。目前,小岛屿发展中国家旅游业活动的范围在不同地理区域以及该区域不同国家之间有很大差异。同样,自旅游业获取的经济收益也有很大不同。在某些小岛屿发展中国家,国内生产总值(国内总产值)得力于旅游业,尽管在其他一些国家旅游业相对来说仍不发达。(见附件三)

2. 在区域一级上,在地中海,马耳他和塞浦路斯是旅游业极度发达的目的地,业已面临某种饱和状态。加勒比巴哈马、古巴、多米尼加共和国和牙买加也是如此。在后一区域,许多岛屿对今后的旅游部门战略进行反思,它们的旅游部门已趋成熟,并成为区域内经济的支柱之一,在许多国家中,贡献超过三分之二的国民生产总值(国产总值)。在亚洲及太平洋,斐济、瓦努阿图、巴布亚新几内亚、萨摩亚、库克群岛和马尔代夫等小岛屿国家的旅游业刚达到重要水平,但诸如基里巴斯、汤加和图瓦卢则正遇到发展难题。在非洲区域,塞舌尔和毛里求斯已订正它们的政策,以提高其旅游产品的质量,圣多美和普林西比、佛得角和科摩罗等其他岛屿则正在高潮加强它们本身的旅游业发展方案。

3. 促使旅游业成为一个增长部门的主要目的是加速国民收入、有报酬的就业、外汇收入和政府税收的增长。就这些参数而言,目前因数据不完整,以致对旅游业在小岛屿发展中国家的贡献无法进行全面评价。考虑到小岛屿发展中国家在竞争日趋激烈、迅速变化的国际经济领域促进货物出口方面面临各种限制,这些国家一般来说日益重视旅游业,把它作为提高外汇收入的方法。旅游直接给旅游业和为旅游业提供商品和服务的行业创造就业机会。不过,关于旅游业对小岛屿发展中国家的就业所作的全面贡献,未曾获得提供有关的数据。

4. 尽管遇到各种限制,许多小岛屿发展中国家已制定倡议,使旅游活动能与区域、国家和地方各级更广泛的经济、社会和环境目标取得平衡。特别是,主要的工作导致:(a) 在国际机构、私营部门和非政府组织的协助下,加强关于旅游业战略、标准和能力建设的区域合作,以及在人力和体制能力建设领域内的区域合作;(b) 增加采用向使用者收费办法,特别是为环境保护目的收费;(c) 拟订包括旅游业特别是其环境方面的综合国家行动计划、战略和政策;(d) 制订框架,使当地社区能够参与,并对当地旅游业发展拥有更大控制权。本报告附有按地点(附件一)和指标领域(附件二)分列的数个小岛屿发展中国家为实现旅游业部门可持续发展采取的主要倡议的摘要。

二. 旅游业可持续发展遇到的限制

5. 有效的立法体系。旅游业可持续发展的一个必要条件尽管在制定环境法律方面取得进展但法律的有效性仍因以下原因受到减损:实施法律的体制机构薄弱,法律缺乏统一标准以及法规条文模糊不清。

6. 那些较大的小岛屿发展中国家拥有人力资源潜力以支持若干经济部门,因而可从这些部门与旅游部门的联系中受益。然而,那些较小的小岛屿发展中国家并不具有这种潜力,因而不得不更加依赖进口商品来满足旅游部门的物质需求。在其他条件相同的情况下,较小的岛屿由旅游业产生的净收益即每一游客产生的当地增值相对较少。

7. 多数小岛屿国家都面临受过培训的人力供应长期不足的问题,在负责执行和监测旅游业的标准和环境规则的政府部门情况尤为突出。缺乏有技术的人力资源的问题,因某些国家把责任分散到几个政府机构而进一步复杂化。

8. 绝大部分小岛屿发展中国家都因缺乏当地资本作大规模投资,并在许多情况下,缺少有份量的当地企业家阶层而处于不利地位。因此,发展旅游部门所需的资金大部分要经外国投资获取。各小岛屿发展中国家政府作出了特殊努力以吸引外国资本,其办法有减税,提供免税期,给予建筑特许权和其他对外国投资者的鼓励措施。这使得所有这些小岛屿国家都损失了部分旅游业收入。

9. 发展旅游业所需的主要物质基础设施包括如下:有效的运输设施,包括机场和空中和(或)海上运输联系;相当好的道路网;通讯联系;可靠的能源供应系统;淡水供应系统;住宿供应设施;餐馆和娱乐场所。对许多小岛屿发展中国家而言,上述基础设施不足是其发展旅游业的障碍。

三. 新出现的趋势、问题和不利影响

10. 按照世界旅游组织(旅游组织)的估计,今后 21 年,亦即至 2020 年,预计游客人数可能增长 300%(平均年增长率 4.3%),预计国际旅游业收入所得可能增长 500%(参看 Pratz 提出的论文(1998 年))。根据 1995 年的数据,区域预测显示,小岛屿发展中国家也将从全球旅游业的增长获益。在大加勒比区域,预计一直到 2005 年,以实际价格计算,旅行和旅游业将按年均 3.6% 的增长速度发展,创造 270 万个就业机会。预计在亚洲和太平洋区域也会出现同样的趋势。整个区域预计一直到 2005 年将成为世界旅游业活动发展最快的地区。一直到 2005 年,该区域旅行和旅游业产出的平均实际年增长率估计为 8.0%。在非洲区域,毛里求斯和塞舌尔已计划进一步发展旅游业,但其选择的是发展适合高消费阶层的旅游业。在马耳他和塞浦路斯,游客近几年增长缓慢。第二种塑造小岛屿发展中国家在未来几年内旅游业发展情况的可以察觉的趋势,是人们对特种旅游的兴趣和需求日益增加。

11. 在小岛屿国家,旅游业突然兴起可造成严重的社会混乱。由于土地价格和食品及家用物品价格的上升,家庭和社区都感受到了压力。潜在的长期影响除其他以外可以有两点,一是降低了小岛人口中相当一部分人的生活水平,二是因他们缺少利用有限的土地资源的机会而产生一种疏远感。旅游业是劳力密集型行业,不需要高水平的专业技能,如能善加管理,或规模适当,可能对岛屿的其他经济体系发挥强烈的吸引力,包括维护诸如农业和渔业等某些传统活动,以及保存岛屿的文化遗产和自然资产。

12. 但是,如果旅游业未能配合当地特点,或超过其承受能力,便可能产生若干不利影响:岛屿经济体系的两极分化,有过度强调这个单一部门以致损害到其他战略性重要经济部门之虞;由于游客人数与居民人数之比不相称以及劳工向外移民导致人口不平衡和不同文化的矛盾;由于自然环境、当地资源、地面和海洋生物多样性遭到愈来愈多的人类压力,使环境恶化。

13. 小岛屿国家脆弱的生态环境以及它们采用任选的发展策略一般没有多少余地,这些都使人们极为关注旅游业对环境的影响,特别是因为许多小岛屿发展中国家都把这个部门视为社会和经济发展的捷径,而这个部门又几乎完全依赖自然环境。小岛屿发展中国家面临的与旅游业有关的主要环境问题有以下几个方面。旅游业对环境的影响可归因于发展旅游业基础设施和其他设施以及游客活动的影响。建筑用地价格的不断上升,增加了在农业用地和森林覆盖地上建造的压力。砍伐森林和密集或不可持续地使用土地,造成生物多样性受损和丧失。

14. 因把未经处理的流出物排放至附近地区和海洋而造成损害的事例有很多。内陆稀罕的淡水资源遭受污染便是此类事例之一。宝贵的海洋生物受到损失,珊瑚礁遭到破坏,沿岸海滩被淤积和受侵蚀则是其他一些事例,而所有这些环境都是小岛屿旅游业所高度依赖的。船只产生的废物造成的污染也是小岛屿发展中国家关注的一个主要问题。处理和处置废物和废水场在逐渐成为至关重要的问题,由于产生的废物数量日增,却没有足够的土地可用来设置适当的处理设施。不适当的处理对各类经济部门,特别是渔业和旅游业产生重大影响。

15. 旅游业作为沿海区的主要发展部门已对小岛屿发展中国家产生一些不利影响。在毛里求斯、塞舌尔、马耳他、塞浦路斯和加勒比区域的几个岛屿,先前未经检查沿其海岸线建造起来的旅游设施,损害了这些地区大部分的原始自然景观;并使渔业、珊瑚礁、红树林、海床和沙丘体系等形式的丰富沿海资源退化。

16. 另一个严重的问题是供水不足。地势低洼的珊瑚礁几乎没有可能汇聚和储存地表水,因而此一问题最为严重。在许多小岛屿发展中国家,淡水供应相对于农业、工业和家庭日益增长的需求来说,正在成为一个严重的问题。旅游业是个用水极为集中的行业,旅游业竞相使用有限淡水资源,使这个问题益加严重。

17. 科学家们愈来愈有一种共识,即是全球气候有变暖的趋势。在小岛屿和一般沿海地区,这将导致沿海和某些内陆地区被淹没,因海水渗入地下水位危及环境卫生系统和淡水供应,结果可能会给岛屿旅游业造成灾难。

四. 展望未来: 优先事项和政策需要

18. 经验显示,将国际旅游业发展同岛屿可持续发展整合起来需要有能力在短期和中期使以下因素起作用:(a) 一种吸引国际游客的社会气氛和文化旅游资源;(b) 目标旅游部门在距离、时间、价格和适当的运输工具方面,对国际/区域都便利;(c) 基础设施的承受能力服务和住宿质量能支持适当扩充传统或新设旅游中心的旅游活动;(d) 获供可用于岛屿旅游业发展的投资资金;(e) 人力资源(商人、专业人员、劳工);(f) 岛屿国家政府方面作好支持旅游业的政治和运作准备。

19. 在过去 30 年之间,许多传统模式的旅游业已变陈旧,不仅是因为从开始到结束的内在限制以及中期经济效率低,也是因为它们对文化特性和岛屿社会生活品质的影响。在综合性的具有环境和文化意识的旅游业规划下,旅游业与养护主要生态系统和保存历史文化遗产可并行不悖。社区愈来愈多参与决策对实现社会和环境目标是至关重要的。此外,必需确保有可供使用的资金。资金的取得可经由政府的直接政策、与地方私人倡议的合资企业、以及来自区域和国际公私银行的外国投资等途径。

20. 为使旅游业和岛屿发展朝向可持续性进行,必须制订和执行新的标准、文书和行动方针,同时考虑到旅游业的承受能力。应该寻求在旅游业与环境、社会文化与经济因素之间的积极互动,这需要综合长期战略。如果推迟采用促进可持续旅游业的政策,直至出现经济问题和文化或环境退化情形,那时便可能极难采取纠正行动了。

21. 增进旅游业经济利益的具体政策和措施包括:(a) 使旅游业产品多样化,提高质量,以及更加以游客市场的高消费阶层为对象;(b) 加强其他经济部门与旅游业的联系,使它们能尽可能满足游客对国内消费品的需求;(c) 促使国民更多地参与旅游业部门,采用的方式是鼓励国内投资,必要时与外国投资者从事合资企业,使外国投资者将其在旅游业部门赚取的利润汇到外国的比例减至最低限度;(d) 鼓励在渡假胜地建筑工程中尽量使用当地材料,以减少进口建筑材料;(e) 增加对培训旅游业当地人员的投资,以减少依赖外国实体,特别是在旅游业事务的海外宣传和推销、地勤和国内业务方面,(f) 尽量减少对外国投资者的资金鼓励办法,以减少国家风险。

22. 为因应旅游业的负面社会和文化影响,采取的措施包括:(a) 通过使旅游业产品和游客市场适当地多样化的办法,努力把游客人数与当地人口之比保持在可接受的水平,特别是如果过去长时期推动大规模旅游业;(b) 有效的教育方案,提高当地人口对旅游业好坏方面的认识;(c) 采取有效的取缔犯罪和毒品的全国安全措施,特别是在游客最常驻足的地区。

23. 为因应环境影响采取的措施包括:(a) 考虑到预期的旅游业发展的累积影响,制订一个严格审查旅游业发展提案的多学科办法,并制订核可项目的环境标准;(b) 适当审查和订正现有的征税和津贴,以确保它们事实上有助于可持续发展,并制订其他经济文书,使环境费用更好地内部化;(c) 对使用国家陆地、海洋公园和保护区的人收取适当使用费,并指定把收益用于改善和管理敏感地区用途;(d) 通过收取适当使用费的方式,让旅游业负担其所使用淡水的全部费用,并对处理固体废物和清洁海滩作出适当捐献;(e) 与参与旅游业的所有伙伴合作,执行一项可持续推销战略;(f) 鼓励商业界自愿倡议,并遵守行为守则。

24. 上述国家措施应辅以区域一级的措施,其中包括:(a) 执行区域一级的可持续推销战略;(b) 在区域一级上采取一致的鼓励办法,以减少小岛屿发展中国家间为吸引外国资金进行竞争。国家和区域措施应辅以国际措施,其中包括:(a) 向小岛屿发展中国家,尤其是其中最不发达的国家提供发展诸如机场和港口、公路、电信系统和淡水系统等基本实际基础设施的国际援助;(b) 向区域旅游业组织提供援助,以提高它们的效力;(c) 在政府间级别上拟订、批准和实施一项全球性或至少是区域的旅游业部门行为守则。

参考书目

F.Pratz(1998 年)。岛屿旅游业、环境和可持续发展:供辩论的 15 项构想和 9 个案例。在一次关于小岛屿发展中国家和其他岛屿旅游业可持续发展的国际会议上提出的论文,加纳利群岛兰萨罗特岛,1998 年 10 月。

联合国(1996 年)。《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》的执行进展情况:

小岛屿发展中国家旅游业的可持续发展。2 月 29 日 E/CN.17/1996/20/Add.3 号文件。环境规划署(1998 年)。提供本报告的稿件。旅游组织(1998 年)。提供本报告的稿件。

附件一

按地点分列的小岛屿发展中国家旅游业可持续发展的主要倡议

地点	目标	有利的关键因素	遇到的问题	采取的措施	成功的结果
毛里求斯	加强经济发展、社会和文化改革及岛屿生态之间的一致性	岛屿自然和文化资源 空中交通便捷 立刻可获提出的资金 发达的基础设施和建筑群	严峻的环境影响 (主要沿海岸)	设立一个环境和生活品质部 旨在加强经济各部门间凝聚力的倡议 确保可持续性的旅游业总计划 为养护旅游业地区环境的立法措施	密集的旅游发展 岛屿经济的多样化
马尔代夫	快速旅游业发展:实际工厂的规划、外国资金投资、鼓励办法以及减少环境影响	孤立的旅游业“飞地”模式 空中交通便捷 促进部门发展的长期外国投资	旅游业与岛屿其余经济之间没有结合 岛屿人口在此部门的就业不足 严峻的环境影响	游客住宿部分延期付款 加强规则 制定环境保护和养护法 进行环境影响研究,并着手关于发展指标的工作 采取措施保护珊瑚礁和沿岸系统,以及养护生态系统	外国文化产生影响 该部门快速发展 对经济的贡献:占政府收入的30%、占工作的11%、占移民就业的33%
多米尼加共和国	促进该岛屿的旅游发展	人类、自然和文化资产 旅游业悠久传统和旅游业设施资金筹措	基础设施不足 社会不平衡和移民 不利的环境影响和景观退化 未规划移民点的扩散	在滨海区建造旅馆 私人在未开发地点购买大批廉价土地,由私营部门负责建造通路,以及当地运输基础设施 征用160公顷土地,由世界银行筹措资金和进行基础设施开发,随后将土地售给开发商	增加游客人数 社会经济蓬勃发展(占外汇的48%) 直接和间接创造大量就业机会
南太平洋岛屿小国家	承诺采取任选的旅游业可持续发展方式,控制这个部门的扩展	大规模旅游业模式的任选新办法 标准:适应当地实际情况,养护自然和文化遗产	与出入岛屿有关的困难 岛屿的环境有限性和脆弱性 易发生自然灾害	维持原来住民活动和自给自足的家庭农业 鼓励参与当地商业和与岛屿其余经济结合的办法 控制部门发展的成长使其与岛屿的基础设施、价值和文化相平衡的战略	缓慢、控制下的成长 对经济的贡献:1998年占收入的6%;占就业的10-15%
荷属博奈尔(安的列斯)	在不超过岛屿的承受能力的情形下宣传旅游业	妥善维持自然景观 全年气候适宜 生活环境不拥挤 当地社区天性好客	沿海岸显明的环境影响	旅游业总计划 保护岛屿自然系统的措施 宣传提供游客市场的措施 新的建筑物可采用七年分期付款支付方式 使现有设施现代化的鼓励方法 鼓励使用当地资源 关于维护族裔文化的资料 法律、体制和组织改革	环境影响减至最低限度 旅游部门蓬勃发展

资料来源: F. Pratz, “岛屿旅游业、环境和可持续发展: 供辩论的15项构想和9个案例”。在一次关于小岛屿发展中国家和其他岛屿旅游业可持续发展的国际会议上提出的报告,加纳利群岛兰萨罗特岛,1998年10月。

附件二

按目标领域分列的小岛屿发展中国家旅游业可持续发展主要倡议

目标领域	国家/地理地区/组织	已计划/已采取的行动	实现的/预期的成果
区域合作	加勒比区域	大加勒比区域卡塔赫纳公约定稿	预防、减少和控制陆上来源和活动造成的海洋污染
	东加勒比国家组织/东加勒比	1998 年创设一个关于旅游业可持续发展的技术委员会	发展加勒比可持续旅游业战略和行动计划
	加勒比岛屿	制订一项预防来自小型船只污染行为守则	遵守(73/78)国际防止船舶污染公约的规定
	博奈尔海洋公园(荷属安的列斯)	对配带呼吸套具潜水者征收入场费	创造收入,以支持持续积极管理公园自然生态系统,以及对潜水者的教育活动;将暗礁受到的影响减至最低限度
使用经济文书	塞舌尔	采用对旅客收取 90 美元税款计划	创造收入,以养护环境和改善旅游业设施
	亚洲及太平洋区域(亚洲及太平洋经济社会委员会)	设立亚洲——太平洋旅游业教育和训练研究所	通过对配带呼吸套具潜水者征收入场费方式自筹经费;以此款项支持持续积极管理公园自然生态系统,以及对潜水者的教育活动
能力建设	加勒比(环境规划署)	由加勒比大学自然资源管理联合会制订加勒比环境网络	对公务员和私营企业提供关于管理沿岸地区的主要科学原则的特别培训
	牙买加(美援署资金)	由牙买加旅馆协会执行可持续旅游业环境审计	增进旅馆部门的环境意识,以及牙买加人执行审计的技术性技能
	塞浦路斯	制订一项新的旅游业政策(1990)以及 1995 年的进一步措施	旅游业产品的控制下的发展、多样化和内容丰富,保护和加强自然、社会和文化环境
国家一级上的政策和战略	圣卢西亚	拟订旅游业产品政策;一项五年战略和千禧年行动计划	成功地将圣卢西亚推销为一个旅游目的地;对旅游业提供有效指导,包括旅游业为保护环境采取的优先行动
	所罗门群岛/马鲁武环珊瑚社区	该社区设立的生态旅游协会	集中发展诸如生态旅游小旅馆和可持续渔业企业等当地企业
当地社区参与	圣卢西亚	一个设在当地的非政府组织参与管理苏弗里耶尔海洋管理地区	进行一项研究,参照导致制订管理圣卢西亚的沿岸区全面立法基础,此一国家进程,指认和拟订适当管制文书
	牙买加/布卢和约翰·克劳国家公园	通过当地咨询委员会使当地社区参与指导公园管理员	逐渐发展公园旅游业,作为公园通过此种方法可创造收入的手段之一

资料来源：环境规划署数据。

附件三

小岛屿发展中国家旅游业的选定指标

国家或地区	1996 年接待的 游客/人口 (美元)	1995 年接待的游客 在货物出口和服务 中所占百分比	1995 年接待的游客 在国内总产值中 所占百分比	1993-1997 年接待的 游客:平均年增长率 (百分比)
非洲				
佛得角	26	12	2.5	2.67
科摩罗	420	46	8.3	5.74
毛里求斯	441	18	13.2	10.85
圣多美和普林西比	15	..	3.6	0.00
塞舌尔	1 338	36	22.3	1.27
加勒比				
安提瓜和巴布达	3 671	..	62.8	-1.57
阿鲁巴	6 913	26	..	5.11
巴哈马	5 179	76	38.2	3.73
巴巴多斯	2 537	58	39.8	7.95
古巴	111	..	7.2	20.43
多米尼加	514	..	19.1	6.28
多米尼加共和国	232	28	18.1	14.02
格林纳达	667	..	27.5	6.17
海地	11	42	3.8	0.63
牙买加	430	34	24.0	4.68
荷属安的列斯				
圣基茨和尼维斯	1 675	..	164.4	0.72
圣卢西亚	1 681	..	68.0	5.13
圣文森特	582	37	23.3	10.25
特立尼达和多巴哥	823	3	1.3	7.46
美属维尔京群岛	66 800	..	..	-9.65
地中海				
塞浦路斯	2 257	43	25.7	3.68
马耳他	1 717	22	22.2	1.57
亚洲/太平洋				
巴林	437	5	5.6	4.03

国家或地区	1996 年接待的 游客/人口 (美元)	1995 年接待的游客 在货物出口和服务 中所占百分比	1995 年接待的游客 在国内总产值中 所占百分比	1993-1997 年接待的 游客:平均年增长率 (百分比)
库克群岛	2 500	..	64.3	10.95
斐济	3 738	26	17.0	8.17
基里巴斯	13	..	2.4	18.92
马尔代夫	985	66	4.0	18.41
马绍尔群岛	50	..	4.2	7.46
密克罗尼西亚联邦				
瑙鲁	..	..	..	..
纽埃	100	..	..	..
帕劳	..	..	..	..
巴布亚新几内亚	155	2	1.3	12.47
萨摩亚	229	56	19.4	17.48
新加坡	2 627	6	15.2	6.16
所罗门群岛	33	..	2.6	21.32
特克劳	..	..	..	..
汤加	130	..	8.2	8.78
图瓦卢	30	..	..	..
瓦努阿图	294	53	32.8	-1.87

资料来源: 世界旅游业组织。

注: 两点(..)表示没有数据,或者不单独报告数据。