



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

第二届会议

2010年5月3日至7日，日内瓦

临时议程项目5

## 旅游业对贸易和发展的贡献

### 贸发会议秘书处的说明

#### 内容提要

旅游业不仅对于经济进步，而且对于社会发展都已成为一种驱动力。旅游业在国民经济中扎根很深，在相关服务业、制造业及农业部门创造出经济效益和就业机会，从而有助于推动经济多元化，增强发展中国家的经济。旅游业通过提供新的就业机会，对减贫及赋予妇女、青年和移徙工人以力量可作出巨大贡献。旅游业还有助于复苏逐渐衰微的城区，开放并发展边远农村，以及促进对各国自然环境和文化遗产的保护。但是，发展中国家在争取尽可能扩大其国家旅游业收益的过程中面临重大的经济、社会和环境方面的挑战，包括需要加强部门间联系，并降低国民经济收入的过多流失。本说明先评述全球旅游业的显著趋势，然后提出所面临的主要挑战，并概述应对这些挑战的政策方针。

## 导言

1. 在第四十七届执行会议上(TD/B/EX(47)/4)，贸易和发展理事会决定由贸易和发展委员会讨论旅游业对贸易和发展的贡献这一议题。近几十年来，随着航空客运能力增强，成本下降，以及实际家庭收入的增加，全球旅游业逐步发展并形成多样化，已经成为增长最快的经济部门之一。许多发展中国家特别是最不发达国家，认识到旅游业带来的众多收益和挑战，都通过力求确保提供有利环境以及更积极地支持旅游业发展，争取实现旅游业收益的最大化。要取得成功，不仅需要应对当前的经济挑战，还需强化社会责任，促进向绿色经济的转型，以确保国家旅游业的长期可持续性。<sup>1</sup>

### 一. 全球旅游业趋势和发展中国家

2. 就全球而言，旅游业每日营业额高达 30 亿美元，处于各个发展水平的所有国家都有可能从中获益。全球旅游业的收入超过国内生产总值的 5%，其年营业额的增长速度也超过了国内生产总值的增长速度。随着越来越多的发展中国家参与进来，旅游业已经成为这些国家经济增长的主要贡献因素。全球范围内，旅游业作为出口类，继燃料、化学品和汽车产品之后排名第四。在超过 150 个国家，旅游业是排名前五的出口创汇收入来源；在 60 个国家，旅游业是排名第一的出口创汇收入来源。旅游业是三分之一的发展中国家以及半数最不发达国家的主要外汇来源，所创收入高达国内生产总值的 40%。

3. 国际游客数量持续增长，从 1950 年的 2,500 万人次涨至 2008 年的 9.22 亿人次；而旅游业收入也从 20 亿美元涨至 9,440 亿美元。在此期间，2003 年至 2007 年入境游客数量增长最快，但之后在 2008 年至 2009 年由于能源、金融和经济危机而有所回落。2008 年中，旅游业增长趋势突然转变，需求下降。从 2008 年中至 2009 年中，除非洲以外，所有区域的国际游客数量都有所下降。欧洲及中东地区所受影响尤为严重。在许多地方，尽管国内旅游业受危机影响较小，但仍不足以弥补国际游客需求下降所带来的损失。总体而言，2009 年国际游客数量降至 8.8 亿人次，较之 2008 年下降了 4%。

4. 世界旅游组织称旅游业已于 2009 年最后一季度开始恢复增长，并将于 2010 年保持此势头。这一复苏部分源于 70 多个国家为刺激经济及恢复增长而采取的各项措施，包括通过财政、货币及营销手段向旅游业提供支持。<sup>2</sup> 这些国家包括许多发展中国家，例如阿根廷、巴西、中国、埃及、印度、摩洛哥、尼泊尔以及越南。复苏的旅游业有望在较长时期内保持 4% 的年增长率，预计到 2020 年国际游

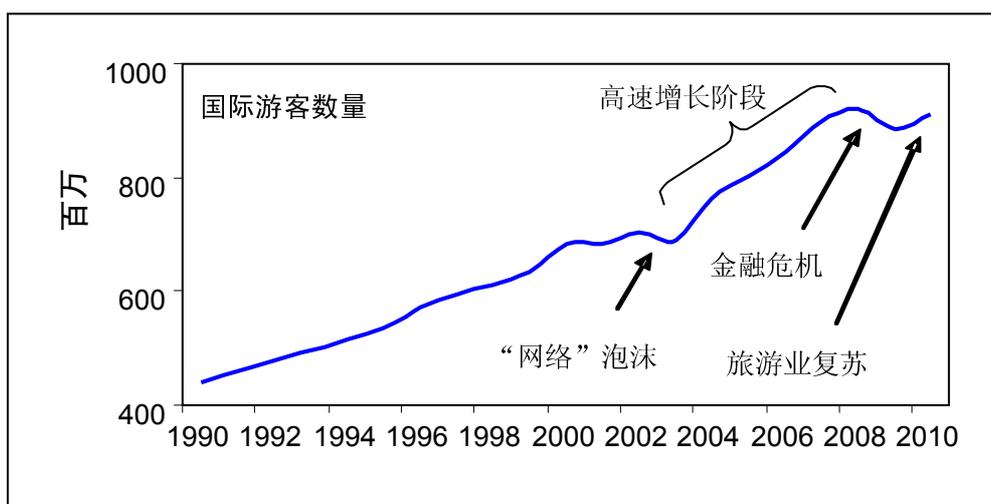
<sup>1</sup> 贸发会议(2007)，国际旅游业对发展中国家贸易和发展的影响，秘书处的说明；贸发会议(2008)，关于旅游业对发展中国家贸易和发展的影响的会议(TD/427)。

<sup>2</sup> 世界旅游组织(2009)，复苏路线图，秘书长的说明，A/18/8 号文件。

客数量将增至 16 亿人次，较目前水平增长近 70%。预计欧洲、东亚和太平洋区域、以及美洲将成为吸引游客数量排名前三位的区域，非洲、中东及南亚次之。预计亚洲和太平洋区域、中东及非洲的年增长率将超过 5%，而欧洲和美洲这样较成熟区域的年增长率将低于 4%。尽管欧洲仍将吸引最多的国际游客，但其市场份额将会继续下降，从 1995 年的 60% 降至 2020 年的 46%。

图 1  
金融危机后旅游业的复苏情况

1950 年至 2009 年的国际游客数量及对 2010 年的预测



资料来源：世界旅游组织。

5. 近年来旅游业表现强劲，其最突出特征之一是到发展中国家旅游的国际游客数量增长最快。1950 年，排名前十五位的旅游目的地吸引了 88% 的国际游客，而这个数字逐步降低至 2007 年的 57%，这反映了越来越多的发展中国家成为新的旅游目的地。今天，发展中国家吸引了全球游客中的 40%，其旅游业收入则占全球总量的 30%。消费者对休闲游及非传统目的地的兴趣不断增长，同时到发展中国家的商务旅行也因这些国家国民经济的全球化而不断增加，这两项因素共同作用，带动了发展中国家的旅游业出口。

6. 2008 年的数据表明，四分之三的国际游客来自发达国家，而发展中国家则成为三分之一以上国际游客的目的地。休闲游游客约占所有国际游客的 51%；其余游客中，15% 为商务旅行者，27% 是为其它目的，如探亲、宗教朝圣、保健及教育，还有 7% 原因不明。<sup>3</sup> 超过半数(52%) 的游客通过航空客运到达其目的地，其余游客(48%) 则使用海陆运输方式。

7. 旅游业中近 80% 是区域内的。非洲和中东的区域内旅游业所占份额超过 40%，而美洲和亚洲则超过 70%。在另一方面，尽管区域间旅游仅占国际旅游业

<sup>3</sup> 世界旅游组织(2009)，旅游亮点。

的 20%，但其增长速度却远超区域内旅游业，其年增长率为 3.1%，几乎是区域内旅游业年增长率(1.7%)的两倍。预计长途旅行至 2020 年将以超过 5%的年增长率更快增长，这主要归因于来往于欧洲、北美和东亚之间的商务旅行。

8. 南南区域内旅游将成为未来发展中国家旅游业增长和发展的重要渠道。需要进行进一步的研究，以揭示南南旅游将如何显著地促进经济增长，并评估主要发展中国家一体化集团内的贸易自由化是如何与区域内旅游的增长相关联的。

9. 发展中国家是世界市场中活跃的旅游业供应方。对这些国家来说，旅游业是其主要创收就业机会的来源和新的发展途径。旅游业占其货物和服务出口总量的 7%，商业服务出口的 45%，是发展中国家最大的服务出口部门。仅就最不发达国家而言，相应数据则更高，分别为 9%和 65%。这两组国家的旅游业出口均显示出高增长率——在 2003 年至 2008 年间，发展中国家增长率为 15%，而最不发达国家增长率为 21%。

10. 2008 年，到法国、美国和西班牙的游客占全球总量的 20%。到中国的游客数量排名第四，居发展中国家之首。土耳其和墨西哥的排名亦很高，分别居第八位和第十位。其他作为旅游目的地且每年接待超过 1,000 万游客的主要发展中国家包括马来西亚和泰国。此外，还有 20 多个发展中国家也跻身世界前五十位的旅游目的地之列，而且到这些国家旅游的国际游客增长率亦居世界前列。2008 年，柬埔寨接待了超过 200 万外国游客(较 2000 年增长了 5 倍)，居最不发达国家之首，紧随其后的是老挝人民民主共和国，于该年接待外国游客 130 万人。其他每年接待超过 50 万外国游客的最不发达国家包括尼泊尔、马拉维、塞内加尔、马尔代夫、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和赞比亚。

#### 框 1.

##### 国际旅游业与最不发达国家

对于 49 个最不发达国家中的 23 个国家来说，国际旅游业是排名前三的外汇收入来源，对于其中的 7 个国家来说，国际旅游业是其最主要的国民收入来源，带来显著的收入乘数效应以及国民收入的增长。旅游业提高了人均收入和人力资本，成为帮助佛得角、马尔代夫及萨摩亚等国摆脱最不发达国家地位的决定性因素。旅游业的增长也在很大程度上推动了另外两个小岛屿最不发达国家(图瓦卢和瓦努阿)的经济发展，使其也有可能摆脱最不发达国家的地位。

在这 23 个旅游业取得显著发展的最不发达国家中，有 8 个国家的发展速度是惊人的(仅用了不到 20 年时间)，而且一些国家是从几乎完全没有真正的旅游业经济的情况下起步的。在 1980 年代中期，坦桑尼亚联合共和国的旅游业总收入还不足其出口收入总额的 10%，而到本 10 年的中段，其旅游业收入已远超咖啡和棉花，成为该国出口创汇来源之首，占货物和服务出口总额的 35%以上。贝宁、马达加斯加和卢旺达也经历了类似的发展历程，其旅游业收入已超过了传统初级商品收入。

旅游业发展上的进一步成功能够推动千年发展目标，实现更显著的成果，并帮助至少 10 个最不发达国家在未来十年内达到退出门槛，且在未来 15 年内旅游业能够单独构成至少 3 个最不发达国家(包括瓦努阿图)的“退出因素”。2011 年第四次联合国最不发达国家问题会议将承认进一步推动该部门的重要性。

11. 发展中国家 2006 年至 2008 年的旅游业数据显示出在该部门增长方面存在着显著的区域和国家差异。尽管美洲的国际游客增幅平缓，但在非洲、亚洲及太平洋区域的增幅则持续超出预期。在亚洲和太平洋地区，柬埔寨、泰国、印度和菲律宾是增长最快的市场。而非洲的游客来访量增长速度是最快的，正以全球平均量两倍的速度递增。除了非洲最热门的旅游胜地——埃及、突尼斯、摩洛哥和南非——以外，许多撒哈拉以南国家的游客到访量亦有强劲增势。

12. 发展中国家日益提高的旅游业水平推动了旅游业供给能力的增长，增加了在基础设施、人力资本以及技术方面的投资水平，从而能够管理并更有效地提供旅游活动。外国直接投资特别是对基础设施服务的投资，能够支持和推动该部门的发展，对于国内资源有限的发展中国家来说尤其是如此。旅游业常常居于投资促进机构所推动的服务类别之首，而对外国直接投资新趋势的了解也有助于指导各国的旅游业投资政策。

13. 贸发会议的分析表明，服务业是目前注入发展中国家的外国直接投资的主要目标。在这些国家，每年注入服务业部门的外国直接投资份额从 1990 年的 31% 攀升到 2007 年的 57%。<sup>4</sup> 尽管很难确定注入发展中国家广义旅游业部门的外国直接投资的规模，但注入“酒店和餐馆”部门的外国直接投资存量已增长超过 6 倍，从 1990 年的 47 亿美元涨至 2007 年的 292 亿美元，而注入“运输、仓储和通信”部门的外国直接投资存量则增长了近 20 倍，从 1990 年的 133 亿美元涨至 2463 亿美元。然而，尽管涨幅如此巨大，在发展中国家旅游业部门的外国直接投资存量相对而言仍十分有限。例如，注入“酒店和餐馆”的外国直接投资存量仅占服务业外国直接投资存量总额的 1%。

14. 普遍看法认为，旅游业是注入发展中国家的大部分外国直接投资的目标，且外国投资主导了这些国家的旅游产业，但这些看法大多没有根据。<sup>5</sup> 尽管从 2002 年至 2005 年期间 21% 与旅游相关的并购活动以发展中国家为目标，且这些国家还接收了 70% 与旅游相关的绿地投资，但注入其旅游业部门的外国直接投资仅占全球外国直接投资额的 10% 左右。在发展中国家日益增多的大型跨国酒店和餐馆多为特许专营或合同管理性质，并非为外国股本所有，这也体现了本国投资在旅游业部门的重要性。

<sup>4</sup> 贸发会议(2009)，2009 年世界投资报告：跨国公司、农业生产与发展，联合国出版物，出售品编号 E.09.II.D.15，纽约和日内瓦。

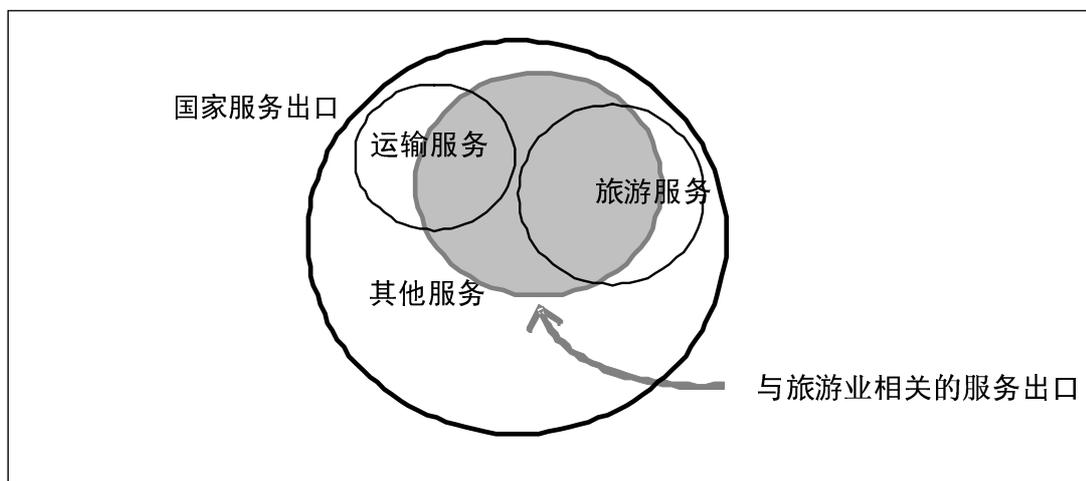
<sup>5</sup> 贸发会议(2007)，旅游业中的外国直接投资：发展层面。联合国出版物，出售品编号 E.07.II.D.17，纽约和日内瓦。

15. 世界旅游业的增长使其成为国际服务贸易的重要组成部分，在 2008 年占世界商业服务出口总额的 30%以上，占世界货物和服务出口总额的 11%。然而，在任一年份，旅游需求都可能因全球经济放缓、流行病(如 SARS、H1N1)、自然灾害及恐怖主义而下降，从而影响旅游业在国内生产总值和出口额中所占的份额。

16. 全面的旅游业数据对于希望强化其旅游业部门的发展中国家是必不可少的。记录在一国国际收支数据中的旅游服务出口额包括了外国人在酒店、餐馆、旅行社、旅游经营人及导游方面的支出。然而，与旅游相关的出口并不仅限于此，因为该部门在国民经济中有强大的后向和前向联系。因此，许多国家设立了国家旅游卫星账户，以更准确地衡量该国的旅游业出口情况。通过该账户还可估算外国游客购物的情况。

图 2

衡量与旅游业相关的服务贸易的程度及影响



17. 《旅游统计国际建议》提供了汇编旅游卫星账户数据的指导意见，该建议为收集和汇编旅游统计数据提供了全面的方法框架。

## 二. 发展中国家的旅游与发展

18. 一个充满活力的国家旅游部门可有助于实现经济多样化，创造社会和环境效益。然而，旅游并不能自动产生经济、社会和环境效益。如果管理不当，旅游业也会造成社会和环境代价。发展中国家的政府必须对旅游业进行积极管理，通过一些政策和行动，尽可能扩大旅游业对发展的有利影响。

### A. 旅游业能够创造就业

19. 旅游部门的的增长使其成为创造就业的主要部门。旅游和旅游辅助活动作为一种劳动力高度密集的活动，为不熟练和半熟练的工人，尤其是贫困工人、女工

和年轻工人创造了很多就业和职业发展机会。世界旅行和旅游理事会报告说，旅游业目前提供了 2.2 亿多个工作岗位，占就业的 8%和所有岗位的 1/12, 约占 GDP 的 10%。妇女占旅游部门劳动力的 70%，旅游工作者中有一半人的年龄在 25 岁或以下。随着经济的恢复，预计该部门的岗位会重新出现增长态势，到 2020 年将创造近 6,000 万个新的工作岗位。国际劳工组织(劳工组织)估计，经济危机导致的发达国家失业人数为 1,100 万至 1,700 万人，发展中国家为 1,900 万至 4,200 万人。旅游部门可成为安置其中许多失业工人就业的重要来源。

20. 全球旅游业的许多工人是移徙工人。许多发展中国家的国民在国外从事旅游服务，将赚取的收入大量汇到国内。移徙工人所在国也从他们在这些国家经济中的开支所创造的旅游和旅行服务出口中受益。通过多边、区域和双边贸易协定，减少对各种劳动力包括非熟练工人临时流动的限制，可为派出国和接受国创造双赢机会。

21. 尽管旅游部门增加了就业机会并有可能创造更多的就业机会，但人们对有些国家旅游部门工人的就业条件较差感到关切。一些国家与劳工组织一起，努力提高旅游业雇主和工人对以下问题重要性的认识：鼓励在旅游部门创造体面工作；处理体面工作缺乏问题；促进该部门成为创造就业和企业的可行渠道，以及吸引并留住工人等。世旅组织的《全球旅游业道德守则》是改善旅游部门就业条件的一项重要国际举措。

## B. 将旅游业融入国民经济

22. 旅游部门与其他经济部门有着多样而深入的联系。例如，该部门需要通过与能源、电信和环境服务等基本基础设施服务以及农业、制造和建筑服务的后向联系，在建造和经营旅馆、餐馆及其他旅游相关设施方面获得支持。旅游部门还与提供游客消费服务如金融、电信、零售、娱乐、文化、私人、招待、安全和保健服务的部门有着广泛的前向联系。强有力的联系能够产生乘数效应，为国家带来广泛的经济效益，并在当地创造就业机会，减少贫困。没有强有力的旅游联系，这些效益就无法实现。

23. 在贸发会议 2007 年举行的贸易和发展对发展中国家国际旅游业影响问题高级别会议上，与会者强调了发展中国家加强联系的努力。在会上，许多国家——包括埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、毛里塔尼亚和斯威士兰——都提到了本国通过促进生态旅游和社区旅游，为加强联系而作出的努力。经济合作与发展组织(经合组织)提交了一份衡量 3 个发展中国家(巴西、印度和印度尼西亚)旅游联系的研究报告。该报告认为，相对于其他大多数部门的联系而言，旅游部门的联系尤为有力，从而证实旅游部门能够刺激广泛的经济活动。<sup>6</sup> 不过，旅游业的关联性也提出了一项基本挑战——其广泛联系使得很难在建立所有相关联系之前

<sup>6</sup> 经合组织(2006 年)，“服务贸易自由化与旅游业发展”，TD/TC/WP(2006)37/REV.2 号文件。

吸引投资。因此在许多资金来源稀缺的较低收入发展中国家，几乎不可能迅速建立一个充分运作的国家旅游网络，甚至不可能迅速开发一个旅游点。

24. 要建立联系，必须确保制定由政策、规章和体制框架组成的有效国家战略，以及刺激提高国内市场供应能力的充分的激励措施。拥有强有力联系的国家已经发展了旅游辅助基础设施(机场、港口、道路、医院和银行)，可以提供优质服务(金融、电信、水、能源、清洁卫生和保健服务)，并以有竞争力的价格提供旅游产品。

## 框 2.

### 中国的旅游政策

自 1970 年代后期以来，旅游业一直是中国经济的一个重要部门，其平均增长率约高出世界平均数 10 个百分点。该部门占 GDP 的 4% 以上，直接和间接雇用的人数有 6,000 万，占总就业的 7.8%。虽然金融危机导致国际游客人数下跌 3%，但 2009 年中国的旅游收入预计增加了 9%，达到 1,850 亿美元，这主要归功于中国通过扩大内需(包括在旅游部门)、为减少全球危机对国家经济的不良影响而作出的努力。

世旅组织预测，到 2020 年以前，中国将成为最大的入境旅游国和第四大出境旅游国。中国旅游业的发展部分在于其强劲的经济增长吸引了外国商务旅客(例如，2008 年，这些旅客占国际短期游客人数的 25%)，以及休闲旅游和国内旅游增加等。中国政府为改善基础设施作出的努力也取得了成效，为旅行提供了极大的便利。政府为发展旅游部门采取了具体措施。新战略的目标是到 2015 年将旅游业增加到占 GDP 的 4.5%，旅游年收入每年增长 12%。为实现这一目标，中国将：

- 深化旅游部门的改革开放，为私人投资者提供更多准入机会和公平竞争条件；
- 进一步改善旅游设施；
- 通过在全国实施“旅游服务质量提升(年)”方案，提高服务质量，并提高设施标准和对工人的资格要求；
- 建立根据游客评价改善旅游目的地条件的机制；
- 加强职业教育，并对旅游企业的所有中高层管理人员和导游进行全国性培训；
- 促进旅游部门的水和能源保护，在 5 年之内将星级宾馆的用水和能耗降低 20%；
- 严格执行旅游项目环境影响评价制度，加强水和土地保护；
- 通过改善旅行通知和警告，加强旅游安全和安保；
- 加大政府支持力度，将中央政府投资集中用于中西部旅游设施建设；
- 为旅游服务供应商获得资金和保险提供便利。

资料来源：中国国家旅游局

25. 处理反竞争商业做法也很重要，这些做法会增加在一国做生意的成本，降低当地货物和服务的质量，从而限制旅游部门的发展。缺乏竞争性的市场可能会严重妨碍发展与旅游部门的联系。例如，电信或能源部门的垄断可能会导致价格高、质量低和供应不稳定。金融服务部门缺乏竞争导致信贷成本很高，从而增加当地旅游服务供应商的投资成本。缺乏竞争性的航空部门或国内运输部门则导致机票和国内旅行费用增加。竞争主管机构、国家和经济部门应当相互协作，通过竞争法和竞争政策框架，解决与反竞争做法有关的限制，促进竞争。

### C. 抓住更大份额的游客支出

26. 收入大量流失可能会严重损害旅游业给发展带来的积极影响。收入流失系指旅游业创造的一部分外汇收入未能流入或留在游客接待国，而是被游客输出国或其他外国公司收入囊中。大多数发展中国家的平均流失量占旅游总收入的 40% 至 50%，发达国家和多样化程度高的发展中国家则为 10% 至 20%。<sup>7</sup>

27. 当目的地的国内公司无法向国家旅游部门提供适当质量或足够数量的货物和服务、从而导致必须从外国进口时，就会发生经济流失。此外，如果多国旅游公司在全球而不是当地市场采购投入，也会发生经济流失。净结果是失去了旅游部门成倍创造收入和就业的大量机会。

28. 结构性流失则是由旅游部门本身的结构所造成的。国际游客的来源国当然都是外国，他们在开始旅行之前要在这里购买基本旅游产品。这种购买一般通过中介机构——游客来源国的旅行社和旅游承办商——进行，客户旅游支出的相当一部分往往归其所有。即使强大的联动性能够减少经济流失，仍然可能会有大量的结构性流失，因为很大一部分国际旅游支出从未流入本国经济，而是留在了外国航空公司、旅游承办商、旅行社和旅馆链中。

29. 在许多发展中国家——特别是最不发达国家和经济多样化有限的其他国家，包括小岛屿发展中国家——流失仍是有待解决的一大挑战。有些研究表明，发展中国家旅游部门的流失量很大。例如，对冈比亚和老挝人民民主共和国旅游业进行的研究发现，旅游支出的很大份额被国际旅游经营人、外国航空公司及外国拥有的旅馆和餐馆吸收，落到目的地区穷人手中的旅游支出只占总支出的 14% 至 27%。虽然即便是获得这些少量的旅游支出也会产生积极的扶贫影响，胜于没有旅游业，但是应当着重减少流失，从而增加收益。<sup>8</sup>

30. 国内市场上的反竞争商业做法可能会大量减少旅游带来的净经济收益。当旅游收入流失到国外(包括通过外国公司)而当地旅游产品中的进口成分又较多时，经济流失量可能很大。此外，无竞争力的当地私营部门可能会妨碍当地旅游

<sup>7</sup> 世界旅游组织(1995年)，*Políticas de Aviación y Turismo*。

<sup>8</sup> Mitchell J, Fall H (2008年)，“冈比亚的旅游价值链和扶贫旅游业的前景”，海外发展协会；Ashley C (2006年)，“穷人对琅勃拉邦旅游经济的参与”，海外发展协会。

价值链的扩大，降低旅游业的乘数效应。为了减少经济流失，目的地国需要提高当地投资和当地生产能力。

31. 结构性流失是国际一级的反竞争做法所造成的，例如国际卡特尔/联盟、垄断供应商滥用支配力或者在纵向一体化的关系中滥用购买力等。这种流失往往发生在旅游价值链的前端，即国际旅游经营人分销旅游服务和游客被运往目的地时。贸发会议和经合组织以前的研究都详细述及了这些做法。<sup>9</sup>

32. 充当一揽子度假旅游“批发商”的旅游经营人往往在有些来源国占有支配地位。虽然它们可以提高目的地的影响力，并给目的地带来游客，但有些旅游经营人利用其支配地位与“零售商”（旅行社和当地供应商）订立对其有利的合同安排，榨取下游利润。此种做法可能会导致当地旅游经营人和旅馆的利润减少，从而给目的地国造成更大的流失。

33. 虽然一定程度的流失与国际贸易交易有着内在联系，并且可能是经营旅游业的必要代价，但发展中国家可以采取行动减少这种流失。国家政府和其他利益攸关方可以加强旅游部门在国家经济中的后向和前向联系，大幅减少流失量，确保更多的旅游支出能够留在国内经济中。它们还可制定战略，提高小型或国有航空公司、旅游承办商和旅馆与外国大型旅游经营人和旅行社的谈判能力，从而减少结构性流失。还可加强来源国与目的地国竞争主管机构之间的协作，特别是在来源国和东道国这些机构的决定影响到对方国家消费者利益的领域。

#### D. 推动可持续性，以确保前景

34. 在许多旅游业颇具规模的发展中国家，大规模的大众旅游对保护文化和环境资源构成了越来越大的威胁。某些旅游目的地对土地和新旅游设施的需求不断增长，而且聚集了越来越多的旅游垃圾，达到了前所未有的程度。旅游业对水资源和能源的要求可能超过了当地可以维持的水平，占用了其他社会经济活动可使用的有限的水资源和能源。在生态系统脆弱的地区，旅游业对环境的负面影响可能不可逆转，突显了防止负面影响的必要性。

35. 政府和旅游业利益攸关方可以采取多种方式，使旅游业更加可持续地发展。旅游业增长的长期前景取决于能否建设充足的基础设施和供应链，能否加强政策和机构，以确保旅游活动可持续地进行，并符合经济、社会和环境目标。随着旅游业的成熟，适当的能力规划、划区、环境法规和文化保护举措变得越来越重要。可持续地发展旅游业的一些主要要求包括下列方面的改善提高：(a) 认识环境被破坏将如何削弱旅游目的地的吸引力；(b) 了解环境管理的原则和方法，包括节约能源和水资源的战略；(c) 帮助旅游业企业获得市场信息和资金；(d) 政府实体与私营部门的协调；(e) 边远旅游景点的基础设施。

<sup>9</sup> 贸发会议(2002年)，“竞争、竞争力和发展之间的关系”，TD/B/COM.2/CLP/30，5月23日，日内瓦；经合组织(2008年)，“经合组织国家2008年的旅游业：趋势和政策”。

36. 重新设计旅游产品本身也可以尽可能减少旅游业务和活动对环境资源的负面影响。因此，以小规模的社区旅游为基础的生态旅游是发展旅游业的一个好方法。通常被视为自然风景观光游的生态旅游，预计将占领国际旅游市场高达 20% 的份额。

37. 随着近年来的显著成功，生态旅游受到了政策制定者的关注。发展中国家拥有大量可用于发展生态旅游的自然资源。丰富的旅游产品及其与其他经济部门的联动可以帮助东道国发展经济并实现经济多样化，同时推动农村的发展，催生保护自然资源的盈利产业。

38. 国际组织和捐助者帮助发展中国家推动生态旅游。例如，贸发会议协助发展中国家开发社区型生态旅游，并为厄瓜多尔、秘鲁和哥伦比亚发展这种旅游提供支助。

39. 一些最不发达国家活跃在生态旅游市场上。2000 年，东部非洲的 150 万名游客中，大多数人都对观看野生动植物感兴趣。仅乌干达一国就创收 1.49 亿美元，大部分来自风光探险游和看大猩猩。5 月至 10 月是传统旅游业的淡季，冈比亚正在推动淡季的自然景观游(花鸟、蝴蝶)。在尼泊尔，每年有 100,000 多名游客前往尼泊尔奇旺国家森林公园观看野生动植物，另一些游客则选择在喜马拉雅山的众多国家公园中徒步旅行。

#### E. 应对气候变化的挑战

40. 一些旅游目的地的生存受到全球气候变化的负面影响。气候变化预计将逐步破坏旅游目的地的设施，从地势低洼的小岛屿国家到山区的度假胜地。在发展中国家和最不发达国家，例如孟加拉国、柬埔寨、马尔代夫和缅甸，沿海和河流三角洲的旅游活动可能会受到海平面上升的严重影响。在尼泊尔和不丹，气温上升已经开始造成冰川融化，对山区旅游业造成了不利影响。

41. 私营部门正努力将旅游业转变为绿色经济，以应对气候变化。能源和运输业碳排放量的减少为企业减少旅游业的碳排放足迹提供了机会。越来越多的旅馆采用了提高能效的方案，以限制游客住宿导致的二氧化碳排放量。一些航空公司向乘客提供了抵消旅行所致二氧化碳排放的计划。

#### F. 实现旅游产品多样化

42. 虽然基于本国的文化和自然条件，每个国家的旅游产品有其独特的卖点，但是对医疗、教育、房地产、会展及奖励旅游等相关旅游附属产品的潜在需求越来越得到认可。这些新旅游产品都加强了国民经济各部门之间的联动，增加了外汇收入，不过，健康游产品则具有为每名游客度身定制短期旅行的优势。发达国家的人越来越多地去发展中国家治病，以远低于本国的价格获得高质量的医疗服务。许多发展中国家(特别是印度、约旦、泰国、马来西亚和突尼斯)的医疗和健

康游发展起来。例如，到泰国就医的游客从 2001 年的 50 万人上升到 2007 年的 140 万人，为泰国创收 10 亿美元。

### G. 达到国际标准

43. 旅游业的增长加大了对制定国际标准的需求。国际标准化组织于 2005 年设立了一个旅游业及相关服务业技术委员会，使成员制定行业标准成为可能。迄今为止，该委员会的工作仅限于为与旅游业有关的专门活动制定标准，例如探险游和水肺潜水。国际标准化组织成员仍然没有就是否应当为广义的旅游业制定国际质量标准达成一致。不过，国际标准化组织已有一些一般标准——例如许多旅游业企业都在努力达到的 ISO9000 质量管理标准和 ISO14000 环境管理标准。

44. 过去 10 年，生态游、探险游和社区游等具体的细分市场涌现出大量自愿标准和相关认证计划。可持续旅游业的自愿标准，特别是“绿色环球 21”，对旅游设施的环境和社会绩效进行认证。国际环保组织雨林联盟正在尝试协调各项认证方案，力求建立一个国际认证机构。

### H. 遏制旅行警告过多的情况

45. 旅行警告，特别是针对自然灾害、卫生危机或恐怖主义发布的旅行警告，可能会对旅游业造成巨大灾难。不准确和过多的旅行警告可能对相关国家的旅游收入造成重大负面影响。一项研究称，每次针对非洲国家发布这类警告都会导致旅游相关行业收入迅速下降至少 70%。<sup>10</sup> 2005 年，世界旅游组织通过了《旅游忠告指导方针》，涉及制定和执行旅行警告的程序，强调了透明和准确的必要性等。<sup>11</sup>

## 三. 制定国内旅游业战略和政策

46. 许多发展中国家在不断开放旅游业的过程中面临挑战，即，发展现代基础设施服务和旅游设施，以便向游客运送、供应和提供辅助服务。需要应对包括探索如何(a) 吸引国内外投资，发展基础设施和基础设施服务，同时让当地企业参与基础设施服务的发展；(b) 加强国内监管和全国性的培训设施；(c) 培养企业家文化，从而确认联系，并在上游和下游产品及服务之间建立业务联系；以及 (d) 重要的是，宣传对全球开放的新旅游目的地，包括非传统市场中的目的地，并加强认识。

47. 旅游业发展最成功的发展中国家制定了机构和国家旅游业战略。其中，贝宁、柬埔寨、马尔代夫、尼泊尔和坦桑尼亚共和国等最不发达国家近年来详细制

<sup>10</sup> Okumu W (2007 年)，安全警告及其对非洲的影响，《非洲安全评论》第 16 卷第 3 期。

<sup>11</sup> 2005 年塞内加尔达喀尔举行的世界旅游组织第十六届大会通过的 A/RES/508(十六)号决议。

定了国家旅游业战略。促进投资是许多国家战略的主要内容，大多数战略还包括以下内容：**(a)** 改进国内政策、法规和贸易政策；**(b)** 引入鼓励投资的措施；**(c)** 通过加强对旅游业企业和员工的制度支持，提高竞争力；以及**(d)** 增强对区域和全球市场中的国内旅游资产的意识。

48. 监管是政府促进旅游业可持续发展的直接方式。包括激励措施在内的全面监管，可创造竞争性的商业环境，制定旅游业企业应满足的国家质量和安全标准，帮助确保该行业提供体面的就业机会，推动对自然、环境和文化资源的保护。此外，还可以改组和加强国家机构，为开放旅游相关产业和达到质量标准提供技术援助。

### 框 3.

#### 吉尔吉斯斯坦和尼泊尔的国家旅游业战略概述

发展旅游业为转型期经济体和最不发达国家提出了重大挑战。在贸发会议技术援助的帮助下，吉尔吉斯斯坦和尼泊尔最近完成了《全国服务业政策评估》，以明确如何进一步加强旅游业对发展的贡献，并概括推进全国旅游业发展的行动计划。通过国家小组的研究以及与全国旅游业利益攸关方的磋商，《全国服务业政策评估》指出了如何**(a)** 加大旅游业对人类发展、就业和国内生产总值的贡献；**(b)** 加强与其他经济部门的联系；以及**(c)** 提高全国旅游产品的质量，加大其需求量。

吉尔吉斯斯坦的利益攸关方建议：

- (a) 通过加强法律框架，推动旅游业的体制发展；
- (b) 让全世界进一步认识到吉尔吉斯斯坦是一个文化和休闲游胜地；
- (c) 制定国家方案，实现旅游业基础设施的现代化；
- (d) 提高国家培训机构的能力和数量，以增加旅游业合格从业人员的人数；
- (e) 创造有利的条件，发展旅游业相关产业，例如交通、银行和手工业；
- (f) 在农村地区制定区域旅游业发展方案；以及
- (g) 启动新旅游设施的环保计划，以确保环境可持续性；

尼泊尔的利益攸关方建议：

- (a) 将旅游业的重点放在社区一级，以提高旅游业对减贫和乡村/社区旅游业的贡献；
- (b) 增加来自徒步旅行和登山旅游业的收入；
- (c) 推动宗教和文化游；
- (d) 引进健康和养生游；
- (e) 重点开展某些方案，以增加来自北美和印度的旅游收入；

- (f) 在全国数据汇总中引入旅游卫星帐户；
- (g) 明确并应对缺乏人力资源、技术和质量标准导致的供应紧张；以及
- (h) 修订贸易政策，以提高旅游业的外国直接投资流入量。

吉尔吉斯斯坦和尼泊尔将在今后 3 年中实施旅游业利益攸关方广泛参与制定的国家行动计划，以落实上述建议。

资料来源：贸发会议(2010年)。吉尔吉斯斯坦和尼泊尔的《全国服务业政策评估》。

49. 在国内资源有限的国家，吸引外国直接投资仍然是发展旅游业的一项重要要求。投资需求涵盖旅馆、餐馆和娱乐设施等基本设施，以及辅助性基础设施和基本服务。为了吸引对旅游设施的原始投资，旅游开发项目必须满足私人投资者的若干标准。首先，项目必须设在“正确的”地点。目的地必须具备(a) 国际需求以及游客和旅游基础设施的“临界规模”；(b) 潜在游客可乘坐的定期、频繁的低成本航班；(c) 旅游经营人有兴趣制定并向大众市场推销旅游套餐；以及(d) 下游服务的充分可获得性和深度。

50. 有效的机构应当为鼓励私人投资旅游业发挥重要作用。全国性的旅行社就是一个显著的例子。它们围绕国家旅游业发展战略，帮助计划和协调公共和私人投资，随着时间的推移，这些战略沿着旅游业价值链逐步增加供给能力。它们与国家投资促进机构一起，帮助创造和推动有利于私人投资旅游业及相关产业的环境。

51. 虽然国内外私人投资是旅游设施的主要资金来源，但是支助性基础设施通常得到政府大力支持，可能还有国际发展合作伙伴和一些国内外投资者的支持。旅游业中的跨国公司很少投资基础设施建设。因此，国家规划必须确保提高对旅游业支助性基础设施的要求，包括通过旅游业中的公私合营提高要求，以支持旅游业战略。

52. 政府刺激旅游业投资的一套激励措施往往被用来吸引投资，这些措施通常包括税收和进口关税减免，进口便利化措施，促进援助的措施，以及补贴和担保。然而，贸发会议最近的一份研究表明，对许多外国投资者而言，有利于旅游业取得成功的环境，包括高质量的基础设施、教育和培训政策可能比激励措施更加重要。<sup>12</sup> 研究还表明，虽然许多发展中国家都将吸引旅游业的外国直接投资作为优先事项，并辅之以一系列投资促进政策，但是几乎都未实施经济政策，以便从中充分受益。

53. 除了获得投资，发展中国家的另一个重要目标是减少(收入)流失，从而使入境游的利益最大化。国家旅游业战略应当探索国内企业可以如何通过国内机构和

<sup>12</sup> 贸发会议(2007年)，《旅游业的外国直接投资：发展层面》，联合国出版物，出售品编号E.07.II.D.17，纽约和日内瓦。

联盟共同努力，减少结构性流失。通过与外国旅游经营人分享信息和协调磋商，旅游业企业可以确保国内的旅游产品和服务达到更高的数量和利润。另一方面，只有通过加强联动才能减少经济利益流失。政府及其他利益攸关方必须认真确认旅游业与其他产业现有和潜在的联动，并制定加强联动的政策和举措，将重点放在确保具有扶贫作用的收益上。

54. 目前，越来越多的发展中国家确立了专门的“旅游业联动方案”，阐述加大联动必需采取的行动。印度的活动利用旅游业对社区就业和消除贫困的直接效应和乘数效应。牙买加将重点放在加强农业与旅游业的联动发展上。还做出具体努力，包括(a) 鼓励旅游业的国内所有权；(b) 增加旅游业的国内就业，特别是较高技术层面的就业；以及(c) 推动产品和服务的国内供应，从而通过最不发达国家和小岛屿发展中国家的国家发展计划，加强主要的联动。

55. 政府行动可以通过(a) 提高农业部门的生产力并加强农业与旅游业的联动；(b) 为小企业提供启动资金、教育和培训，以及低息贷款，以激励中小型企业的发展；(c) 鼓励旅馆和餐馆在当地采购；以及(d) 放松分区和许可证发放要求，从而使小企业可以进入旅游业价值链的下游。

56. 国际贸易为各国通过外资发展旅游业以及扩大旅游业及其相关行业出口提供了大量机会。国家战略可以研究如何利用贸易和移民政策，减少旅游贸易的障碍。国家政策可以确保外国投资者和企业对国内旅游市场的有益参与，并更多吸引来自区域和全球市场的游客人数。

#### 四. 通过贸易和合作协定推动旅游业的发展

57. 多边层面上的《服务贸易总协定》和涵盖区域一级服务的《区域贸易协定》打开了旅游市场。国家在这些协定下的承诺可以为推动旅游业，包括发展中国家的区域内旅游业发挥重要作用。通过减少贸易壁垒，这些协定可以增加旅游贸易收入对国民经济的贡献，并增加旅游业企业和员工的收入。

##### A. 《服务贸易总协定》下的旅游部门

58. 《服务贸易总协定》将旅游业划分在旅游及旅游相关服务业类别下，具体包括(a) 旅馆和餐馆；(b) 旅行社和旅游经营人；(c) 导游；以及(d) 其他服务。许多与旅游业密切相关的服务业被划分在商业、金融和休闲服务等不同部门下。

59. 截至 2009 年 5 月，133 个世界贸易组织成员，包括 29 个最不发达国家，在《服务贸易总协定》下，就旅游及旅游相关服务业做出了承诺。就“旅馆和餐馆”做出承诺的成员最多，就“旅行社和旅游经营人”做出承诺的成员较少。只有一半成员就“导游”服务做出了承诺。

60. 各种方式的承诺情况存在差异。不限制市场准入的成员中，对方式 2(国外消费)的承诺比例最高，其次是方式 1(跨境提供)和方式 3(商业存在)。对方式

4(自然人的临时流动)的承诺最少。对方式 1 未作承诺(“不受时间表限制”)的比例远远高于其他方式,对旅行社和旅游经营人通过电子商务提供服务造成了困难,而这本是发展中国家的一个重要出口机遇。

61. 《服务贸易总协定》下就“旅馆和餐馆”做出的承诺多,一是因为许多做出这类承诺的国家在旅游业方面有比较优势,二是因为准入条件在世界范围内相对灵活。相反,旅行社和导游等敏感领域则通常为国民保留。

## B. 世贸组织多哈工作方案下的谈判

62. 由于各部门和各方式中一直存在大量市场准入障碍,因此许多世贸组织成员在多哈工作方案下寻求更加灵活的承诺。提到的障碍包括(a) 从事方式 1 旅游业贸易对商业存在的要求;(b) 外资门槛的限制;(c) 对外国特许经营商的歧视;(d) 是否发放许可取决于所在地、国籍或公司是否在当地成立;(e) 经济需要的衡量标准不透明;(f) 寻求政府批准时遇到延误;(g) 不提供不予批准的原因;(h) 缺乏分区情况介绍;以及(i) 缺乏方便技术工人临时进入的途径。其中一些措施是旅游服务贸易的障碍,而另一些措施则有助于实现合理的国内发展目标,例如促进技术转让和提高当地供应能力。

63. 2001 年,玻利维亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等一些成员提出了关于旅游业的附件草案,旨在减少不利于竞争的做法,更好地利用旅游部门的信息。该附件草案提议采取措施,防止(a) 滥用市场主导地位;(b) 歧视性地使用信息网络;以及(c) 误导性或歧视性地使用信息,以打击不利于竞争的做法。附件草案还呼吁国际合作机制确保旅游部门在获取和使用信息方面提供有利于竞争的环境。

64. 2004 年,一些发展中国家(巴西、哥伦比亚、多米尼加共和国、萨尔瓦多、印度、印度尼西亚、尼加拉瓜、菲律宾和泰国)为评估具有商业意义的市场准入程度和旅游业方面的国民待遇承诺,提出了若干标准:(a) 提供旅游服务的自然人流动的便利化,以及对其资历的认可;(b) 废除不利于竞争的做法和不公平竞争;(c) 废除商业存在要求;以及(d) 废除国籍和居住地要求。

65. 2007 年,哥伦比亚、毛里求斯、摩洛哥、巴拿马、泰国、厄瓜多尔和秘鲁向世贸组织的 15 个高收入发达及发展中成员国发出了一份关于旅游业的多边要求。该要求呼吁增加约束性承诺,以反映旅游业相关自由化的现状,并取消市场准入、国民待遇和最惠国待遇方面仍然存在的限制,以及更好地提供旅游业及旅游相关服务业的所有供应方式。还要求目标国就制定和执行旅行警告所用的程序,资质要求和程序,防止不利于竞争的做法,以及介绍自然人流动相关程序做出承诺。该要求还重申了给予发展中国家灵活性,强调应当考虑成员的国家政策目标,以及成员在做出承诺时的发展水平。

66. 在多哈回合中，目前正在就最不发达国家是否可以不执行最惠国待遇原则进行谈判，旨在为世贸组织成员提供一个依据，以便通过包括方式 4 等途径给予最不发达国家的服务和提供者优惠市场准入。这可能最终使最不发达国家的旅游业受益。

#### 框 4.

##### 旅游部门中的方式 4

虽然许多国家在世贸组织《服务贸易总协定》下的承诺通过方式 4 实现公司内部人员调动，为管理工作提供了便利，但是旅游业其他从业人员的临时流动仍然受到限制。许多发展中成员国表示，希望通过双边请求、对方式 4 的多边请求、关于旅游业的多边请求，以及最不发达国家整体对方式 4 的请求，为其旅游提供者及其他相关服务提供者寻求更加宽松的市场准入。鉴于旅游业对于为发展中国家提供贸易机会的重要性，就《服务贸易总协定》方式 4 做出的具有商业意义的承诺至关重要。

### C. 区域一级的合作和自由化

67. 越来越多的区域贸易协定都帮助激励了服务贸易的发展。自由化和合作通常都是区域方针的内容。市场准入的区域方针，特别是南北协议中的这类方针，往往比《服务贸易总协定》的影响更深远。一些区域一体化举措具体涉及旅游业的合作。这些举措包括(a) 进行监管合作，以推动方式 4 类型的流动；(b) (相互) 承认资格；以及(c) 开展基础设施建设和提高监管及机构能力的合作，以打击不利于竞争的做法，加强旅游业与其他行业的联动，以及推动旅游业的可持续发展。

68. 1998 年，南部非洲发展共同体通过了《发展旅游业议定书》。该议定书旨在(a) 通过联合发展基础设施，优化资源利用；(b) 让小企业和微型企业、当地社区、妇女及年轻人参与旅游业；以及(c) 通过减少签证限制为出行提供方便。该议定书还规定设立一个区域机构，将南部非洲发展共同体整体作为一个旅游目的地进行宣传。

69. 东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)旅游业战略提出了一项整体和协调的旅游业区域推广和营销方针。该方针鼓励成员取消对游客出行的限制，推动区域旅游圈的发展，协调旅游政策。区域旅游政策促进地方与外国建立合资企业，促进环保以确保环境的可持续性，并推动与交通和通讯等部门的联动，以开发全套旅游产品。

70. 东南亚国家联盟(东盟)成员国正在进行合作，将该区域整体作为一个旅游目的地进行推广，并推动东盟内部的旅游和更加自由的旅游服务贸易。旅游业及旅游相关服务业(例如：商务服务、海运、电信、信息和通信技术服务)工作组正在探索加强区域内旅游业联系的方式。

71. 上述区域举措，以及许多其他区域举措，为国家之间的合作提供了区域平台，可帮助发展中国家加强发展区域旅游业的能力，制定互利的国家旅游政策，推动区域旅游圈的发展。

## 五. 结论

72. 旅游业仍然是世界经济中最有活力的一个部门，提供了许多发展机遇。由于具有强劲的后向前向经济联系，旅游业可刺激总体经济增长，带来丰厚的发展收益，包括增加收入、外汇收入、经济多样化和就业。然而，旅游业也可能导致环境退化、当地社区迁移和脆弱的雇用条件。因此，需要有效的旅游业战略、政策、规章和执法机制，不仅要创造经济效益，而且要有助于防止对环境和社会的消极影响。

73. 对于许多发展中国家而言，当务之急是增强旅游业的供应能力、激励创业和吸引投资。许多发展中国家制订了全面的国家旅游业战略，将旅游业纳入国家发展和经济政策制订的主流，从而成功推动了旅游业的发展。这涉及为基础设施、就业、贸易、投资、教育、质量标准和文化及环境保护制订有效的部门政策，以实现相互支持的部门政策，可持续发展，以及扶贫成果。此外，必须认真制订贸易政策，以方便全球和区域投资者和游客进入国内旅游市场。

---