



第七十七届会议

临时议程\* 项目 22

消除贫困和其他发展问题

## 为消除贫困和保护环境促进包括生态旅游在内的可持续旅游业

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递世界旅游组织秘书长根据大会第 [75/229](#) 号决议提交的关于为消除贫困和保护环境促进包括生态旅游在内的可持续旅游业的报告。

\* [A/77/150](#)。



# 世界旅游组织秘书长关于为消除贫困和保护环境促进包括生态旅游在内的可持续旅游业的报告

## 一. 引言

1. 请秘书长与世界旅游组织(世旅组织)和联合国其他有关机构和方案合作,向大会第七十七届会议提交报告,说明关于为消除贫困和保护环境促进包括生态旅游在内的可持续旅游业的第 75/229 号决议的执行情况。世旅组织作为联合国系统内促进负责任、可持续和人人有机会享受的旅游业的专门机构,负有编写本报告的任务。

2. 本报告所述的进展反映了世旅组织 2022 年与成员国协商对各国旅游政策进行全球分析的结果,以及从其他联合国实体和国际组织收到的投入和世旅组织通过过去几年的工作在可持续旅游领域开展的研究。报告还借鉴大会主席于 2022 年 5 月与世旅组织合作召开的主题为“将可持续和有复原力的旅游业置于包容性复苏的核心”的旅游业高级别专题辩论的讨论和结论,<sup>1</sup> 全球的旅游部长、私营部门代表、学术机构、专家、联合国系统和民间社会组织都参与其中。

## 二. 疫情对旅游部门的影响

3. 旅游业一直是受冠状病毒病(COVID-19)大流行打击最严重的行业之一。对许多发展中国家、包括最不发达国家、小岛屿发展中国家、非洲国家和中等收入国家来说,旅游业是收入、外汇收入、税收和就业的主要来源。对一些小岛屿国家和发展中国家来说,旅游业占国内生产总值的 20%以上。<sup>2</sup> 旅游业也占大多数小岛屿发展中国家出口总额的 30%以上,有些国家甚至高达 80%。<sup>3</sup> 旅游部门在全世界提供了数百万个直接和间接的就业机会,特别是为妇女和青年人提供就业机会。据估计,2020 年有 1.2 亿个旅游业直接就业岗位危在旦夕。<sup>4</sup> 考虑到旅游部门每一个直接就业岗位都有许多间接相关的就业岗位,受疫情影响的旅游业相关就业岗位的实际估计数可能要高得多。

4. 2019 年,旅游业对世界经济的贡献达 3.5 万亿美元,按旅游业直接国内生产总值计算,占世界国内生产总值的 4%。<sup>5</sup> 2021 年,旅游业的经济贡献(旅游业直接国内生产总值)估计为 1.9 万亿美元,高于 2020 年的 1.6 万亿美元,但仍远低于

<sup>1</sup> 见 [www.un.org/pga/76/tourism](http://www.un.org/pga/76/tourism)。

<sup>2</sup> 世界旅游组织(世旅组织),“旅游业的经济贡献和 COVID-19 的影响”,2021 年 11 月。

<sup>3</sup> 世旅组织,“小岛屿发展中国家的旅游业: COVID-19 疫期维持民生的挑战”,世旅组织简报,旅游业与 COVID-19,第 2 号,2020 年 6 月。

<sup>4</sup> 世旅组织,“旅游业的经济贡献和 COVID-19 的影响”。

<sup>5</sup> 同上。

于疫情前的 3.5 万亿美元。这将意味着，疫情导致 2020-2021 年旅游业直接国内生产总值累计损失 3.5 万亿美元。

5. 2019 年，国际旅游业的出口总收入(包括客运收入)达到 1.7 万亿美元。2020 年，也就是疫情第一年，收入降至 6 490 亿美元(较 2019 年下降 63%)，2021 年降至 7 130 亿美元(较 2019 年下降 61%)。因此，2020 年和 2021 年旅游业收入的损失总额超过 2.1 万亿美元。旅游业在服务出口中的权重也有所下降，从 2019 年的 28% 下降到 2020 年的 13% 和 2021 年的 12%。尽管收入有所损失，但疫情期间，每次旅行的平均支出从 2019 年的 1 000 美元增加到 2020 年的 1 300 美元和 2021 年的 1 400 美元(按现值美元计算)，部分原因是停留时间更长。<sup>6</sup>

6. 2021 年，全球旅游业出现了 5% 的小幅回升，国际游客到访人次较 2020 年增加了 1 800 万人次，但 2019 年的水平仍比疫情前的到访人次低 71%。<sup>7</sup> 对病毒的更深入了解和疫苗接种率的提高使旅行限制得以放宽。这有助于释放 2021 年被抑制的需求。与 2020 年同期相比，2021 年 3 至 12 月期间，国际游客到访人次增长了 79%。<sup>8</sup> 尽管 2021 年 5 月有 163 个目的地对国际游客关闭(占全球所有目的地的 75%)，<sup>9</sup> 但截至 2021 年 11 月，只有 46 个目的地对国际游客关闭(占全球所有目的地的 21%)。<sup>10</sup>

7. 从疫情中复苏的趋势在 2022 年 1 月得以延续，与 2021 年年初相比表现更好。各目的地迎来了几乎是 2021 年同期三倍的国际游客到访人次，欧洲引领了这一反弹。尽管结果强劲，但 1 月份的复苏步伐受到了奥密克戎变异株和多个目的地重新实施旅行限制的影响。主要下行风险威胁着 2022 年旅游业的复苏，其中包括东欧地缘政治紧张局势加上充满挑战的经济环境。通货膨胀以及粮食和能源价格上涨威胁到本已缓慢和不平衡的复苏步伐，全球生产和服务中断，贫困加剧。

### 三. 全球可持续能力进展和挑战概览

8. 2021 年，应意大利在担任二十国集团主席期间提出的要求，世旅组织与二十国集团旅游工作组合作，制订了向绿色旅行和旅游经济过渡的建议，体现了为人类、地球和繁荣打造更好旅游业的共同愿景。二十国集团旅游部长在罗马会议上发表的公报指出，这些建议是推动世界主要经济体在绿色转型政策领域取得进展的关键资源。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> 世旅组织，《世界旅游晴雨表》，第 20 卷，第 3 号(2022 年 5 月)。

<sup>7</sup> 世旅组织，《世界旅游晴雨表》，第 20 卷，第 2 号，2022 年 3 月。

<sup>8</sup> 世旅组织，《世界旅游晴雨表》，第 20 卷，第 1 号，2022 年 1 月。

<sup>9</sup> 世旅组织，“COVID-19 相关旅行限制：全球旅游业回顾”，第 4 号，2020 年 5 月 29 日。

<sup>10</sup> 世旅组织，“COVID-19 相关旅行限制：全球旅游业回顾”，第 11 号，2021 年 11 月 26 日。

<sup>11</sup> 2021 年 5 月 4 日二十国集团旅游部长在罗马举行的会议上发表的公报。可查阅 [https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2022-06/G20-tourism-communicue.pdf?VersionId=o\\_6cPzpF15GuN9ixsli23n4POiBVq5GP](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2022-06/G20-tourism-communicue.pdf?VersionId=o_6cPzpF15GuN9ixsli23n4POiBVq5GP)。

9. 由于旅游业将人与自然联系在一起，可持续旅游业具有刺激环境责任和保护的独特能力。世旅组织定期协助生物多样性公约秘书处的工作，并参加联合国环境管理小组。世旅组织协助该小组编写 2021 年题为“支持全球生物多样性议程：联合国系统承诺采取行动，协助会员国落实 2020 年后全球生物多样性框架”的报告，以及其题为“推进生物多样性议程：联合国全系统的贡献”的报告和联合国生物多样性共同方法和基于自然的解决方案。<sup>12</sup>

10. 世旅组织继续与联合国环境规划署(环境署)合作，在法国和西班牙政府的共同牵头下，牵头实施一个地球可持续旅游业方案。<sup>13</sup> 它是《可持续消费和生产模式十年方案框架》的 6 个方案之一，大会 2021 年 12 月在第 76/202 号决议中延长了该框架的任务期限。该方案已被确定为新的全球可持续消费和生产战略中影响力最大的部门之一。

11. 2021 年《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议推出了《旅游业气候行动格拉斯哥宣言》，以提升旅游业利益相关方的气候雄心。世旅组织与旅游基金会在一个地球可持续旅游方案框架内合作实施的《宣言》已迎来 600 多个签署国，这些国家承诺支持到 2030 年将全球排放量减半，最迟到 2050 年实现净零排放。已开发一个工具和资源库，以支持签署国履行其承诺。<sup>14</sup> 2022 年 6 月，世旅组织执行理事会核准了《宣言》，将其作为加快旅游业气候行动的自愿承诺，并鼓励世旅组织所有成员国予以推动。<sup>15</sup>

12. 自 2020 年 1 月推出以来，环境署和世旅组织与埃伦·麦克阿瑟基金会合作牵头的全球旅游业塑料倡议作为向塑料循环经济过渡的框架不断获得认可，目前已有来自整个旅游业价值链的 120 个签署方。该倡议还管理一个数据库，以便利签署方获取资源和工具，<sup>16</sup> 并支持旅游部门为即将出台的具有法律约束力的国际协议做好准备，以终结塑料污染，并作为新塑料经济全球承诺的部门接口运作。2021 年 11 月，该倡议获得世旅组织执行理事会核准，执行理事会鼓励成员国在其中发挥积极作用。<sup>17</sup>

13. 2019 年以来，环境署与菲律宾旅游部和菲律宾环境保护和可持续发展中心合作开展了一项逐步淘汰有问题的一次性塑料的运动，在不到 3 年的时间里接触到超过 10 万个旅游利益攸关方。由环境署牵头的实现旅游业价值链转型项目<sup>18</sup>

<sup>12</sup> 见 <https://unsceb.org/un-common-approach-biodiversity>。

<sup>13</sup> 见 [www.oneplanetnetwork.org/programmes/sustainable-tourism](http://www.oneplanetnetwork.org/programmes/sustainable-tourism)。

<sup>14</sup> 见 [www.oneplanetnetwork.org/programmes/sustainable-tourism/glasgow-declaration/tools-resources](http://www.oneplanetnetwork.org/programmes/sustainable-tourism/glasgow-declaration/tools-resources)。

<sup>15</sup> 世旅组织，执行理事会文件 CE/116/DEC，“2022 年 6 月 7 日在沙特阿拉伯吉达举行的执行理事会第 116 届会议上作出的决定”。

<sup>16</sup> 见 [www.oneplanetnetwork.org/programmes/sustainable-tourism/global-tourism-plastics-initiative/tools-and-resources](http://www.oneplanetnetwork.org/programmes/sustainable-tourism/global-tourism-plastics-initiative/tools-and-resources)。

<sup>17</sup> 世旅组织，执行理事会文件 CE/114/DEC，“2021 年 12 月 1 日在西班牙马德里举行的执行理事会第 114 届会议上作出的决定”。

<sup>18</sup> 见 [www.oneplanetnetwork.org/value-chains/transforming-tourism](http://www.oneplanetnetwork.org/value-chains/transforming-tourism)。

采用科学方法制订了路线图和行动计划。该项目确定了旅游业价值链中的热点，并为多米尼加共和国、毛里求斯、菲律宾和圣卢西亚的住宿业制订了具体目标。一个配套工具正在帮助 100 多家企业衡量、报告和减少其主要环境影响。

14. 2020 年 9 月，联合国粮食及农业组织(粮农组织)与世旅组织签署了一份谅解备忘录，旨在促进可持续农业旅游和乡村旅游，以实现减贫和经济发展，同时维护农村地区的生物多样性和生态系统。该备忘录设想在粮农组织全球重要农业传统体系、<sup>19</sup> 脆弱生态系统联盟<sup>20</sup> 和绿色城市倡议<sup>21</sup> 以及促进创新和创业的其他倡议框架内开展合作活动，如 1 000 个村庄项目<sup>22</sup> 寻求在世界各地确定 1 000 个村庄，并将其转变为数字村庄。

15. 在全球重要农业传统体系方案框架内，许多指定地点(22 个国家 65 个地点)一直在规划和推广可持续旅游业，如农业旅游、生态旅游、美食旅游和研究旅游。在此背景下，2021 年和 2022 年在世旅组织的参与下举办了多场网络研讨会，目的是学习农业旅游的良好做法，以及如何建立良好的环境做法以实现可持续旅游业。此外，2021 年 12 月，山区伙伴关系秘书处与世旅组织联合推出了题为“山区旅游业：走向更可持续的道路”的出版物，以凸显旅游业在山区可持续发展中的作用。

16. 2020 年，世旅组织推出其《旅游与农村发展建议：使旅游业成为促进农村发展的有效工具指南》，目的是以促进包容性、可持续和具有复原力的发展的方式支持各国政府、私营部门和国际社会在农村地区发展旅游业。世旅组织还启动了一个农村旅游方案，其中包括世旅组织倡议的最佳旅游村庄，这一认可旨在促进旅游业在重视和维护农村村庄的文化多样性、地方价值观和生物多样性以及农村旅游目的地旅游业总体可持续发展方面的作用。<sup>23</sup>

17. 促进旅游业竞争力和可持续发展的努力包括世界经济论坛旅行和旅游业发展指数，世旅组织作为负责修订和更新新指数的咨询委员会成员以及作为其中一些指标的数据伙伴为该指数作出了贡献。<sup>24</sup>

18. 在统计委员会的支持下，《衡量可持续旅游业统计框架》的制订工作由可持续旅游业衡量问题专家工作组<sup>25</sup> 牵头进行，该工作组是世旅组织统计委员会与统计司合作并与环境经济核算专家委员会协调设立的。随着该框架的发展，55 个国

<sup>19</sup> 见 [www.fao.org/giahs/en](http://www.fao.org/giahs/en)。

<sup>20</sup> 见 [www.fao.org/mountain-partnership/our-work/regionalcooperation/climate-change-and-mountain-forests/coalition-of-fragile-ecosystems-cofe/en](http://www.fao.org/mountain-partnership/our-work/regionalcooperation/climate-change-and-mountain-forests/coalition-of-fragile-ecosystems-cofe/en)。

<sup>21</sup> 见 [www.fao.org/green-cities-initiative/en](http://www.fao.org/green-cities-initiative/en)。

<sup>22</sup> 见 [www.fao.org/news/story/es/item/1310435/icode](http://www.fao.org/news/story/es/item/1310435/icode)。

<sup>23</sup> 见 [www.unwto.org/tourism-villages/en](http://www.unwto.org/tourism-villages/en)。

<sup>24</sup> 世界经济论坛，《2021 年旅行和旅游业发展指数：重建促进实现可持续和有复原力的未来》(2022 年 5 月，日内瓦)。

<sup>25</sup> 见 [www.unwto.org/standards/working-group-of-experts-on-mst](http://www.unwto.org/standards/working-group-of-experts-on-mst)。

家已实施、计划实施或表示有意开展衡量可持续旅游业试点。出版物《衡量可持续旅游业试点研究的经验：决策者概要》展示了一些早期的试点工作。《衡量可持续旅游业统计框架》将是各国更好地指导可持续旅游业决定和政策的宝贵工具。

19. 国际可持续旅游业观察站网络<sup>26</sup> 通过监测旅游业对目的地一级的经济、环境和社会影响等 11 个共同问题领域，努力支持不断提高旅游部门的可持续性。截至 2022 年 6 月，该网络在全球有 32 个旅游业观察站，坚定致力于定期监测旅游业，以更好地了解整个目的地的资源使用情况，并促进负责任的旅游业管理。

#### 四. 国家旅游政策中的旅游业和可持续性

20. 在编写本报告时，世旅组织收集了国家一级的旅游政策文件，包括将于 2021 年生效的政策、计划和战略。共确定并分析了来自 85 个成员国和 6 个领土的政策文件，这些文件主要涉及疫情前的旅游政策和战略以及目前的一些早期恢复对策。如下文所示，在许多方面取得了进展，但仍存在一些重大挑战。

##### A. 确保旅游业的恢复、持续性和就业

21. 在疫情期间和之后，保护、恢复和促进旅游业的经济效益和就业，使其具有高度的复原力和竞争力，是柬埔寨 2021 年恢复路线图中旅游业复苏的主要战略方向之一。该国还在促进利用技术和创新，优先发展人力资本，并制订 2017-2025 年人力资源开发战略计划，为青年毕业生创造长期就业机会，为员工创造技能发展机会，并增加旅游工作者的就业机会和流动性。

22. 人力资本发展是为确保旅游业的连续性和高质量就业以及促进消除贫穷而审查的许多战略的一个重要组成部分，如危地马拉 2015-2025 年可持续旅游业总计划、海地 2015-2035 年旅游部门发展战略、阿尔及利亚 2025 年旅游业发展总计划、布基纳法索 2018-2027 年国家文化和旅游战略、利比里亚 2020-2025 年旅游政策、洪都拉斯旅游业可持续发展国家战略和乌拉圭 2030 年可持续旅游业国家计划。

23. 哈萨克斯坦 2019-2021 年旅游业发展计划强调通过旅游业发展开展建设能力和创造优质就业和创业机会。奥地利在其旅游业总计划中，正优化培训质量，以创造旅游业领域有吸引力的就业机会，改善从学校到工作的过渡，并纳入改善工作条件的措施。对基里巴斯来说，高效的人力资源对旅游业的增长至关重要，该国正在努力使旅游业的技能需求与培训方案相匹配，并促进旅游业雇员的明确职业道路。通过持续的培训需求分析和行业评估收集数据也是加强基里巴斯旅游业人力资源的一个重要组成部分，详情见 2036 年可持续旅游业发展政策框架。

24. 牙买加可持续旅游业发展总计划将社区置于发展的核心。旅游业复苏和复原力是牙买加的核心。在 2022 年 5 月大会主席召集的高级别专题辩论期间，牙买加重点介绍了作为社区旅游业复苏战略一部分而采取的一些举措，包括旅游

<sup>26</sup> 见 <http://insto.unwto.org/>。

联动网络、社区旅游和旅游工作者养恤金办法。另一项举措是在住房开发中为旅游业工作者指定专用单元，以确保获得适足和无障碍的住房。克罗地亚可持续旅游业发展管理战略框架将通过即将于 2023 年通过的 2030 年可持续旅游业发展战略和 2027 年可持续旅游业发展国家计划来建立，上述两项战略旨在加强复原力和竞争力。<sup>27</sup>

## B. 对中小微型企业的奖励、措施和技术支持

25. 在危机最艰难的时刻，成员国建立了雄心勃勃的安全网，并采取了财政刺激措施，旨在为企业提供即时的财政救济，并为工人提供就业和收入保护，特别是为中小企业和该部门的非正规工人提供这种保护。疫情为成员国提供了一个机会，可以更好地制订和调整政策，以便应对长期存在的挑战，振兴旅游业，重点是建设复原力，特别是在依赖旅游业的国家。

26. 法国政府对旅游部门的支持包括建立一个特殊的紧急经济援助系统，如由国家担保的部分活动和贷款。法国政府制订了 2021 年法国旅游目的地计划，为未来 10 年的旅游业奠定了基础。四大支柱之一包括通过补充可持续旅游业基金和支持可持续基础设施发展，参与旅游部门的可持续数字化转型，支持微型、小型和中型企业的数字化，并创建旅游技术社群，支持旅游和活动部门初创企业的发展。

27. COVID-19 大流行对印度旅游部门产生了重大影响。2021 年国家旅游政策草案认为，疫情给旅游业带来的挑战为重新思考和重新设定旅游业的方向提供了机会，并强调该国已经拿出自力更生的决心。今后 10 年将侧重于数字旅游、绿色旅游、接待部门的培训和技能发展、目的地管理以及支持与旅游业相关的中小微型企业。

28. 正如 2030 年可持续旅游业战略一般准则所强调的，西班牙作为全球主要旅游目的地，继续将主要由中小企业主导的旅游业视为其发展和就业的一个主要因素。在高级别专题辩论期间，西班牙详细介绍了该国为保护旅游部门的公司和工人而建立的安全网，这有助于旅游业就业和酒店过夜住宿恢复到疫情前的水平。该国还率先在旅游部门实施社会可持续性计划。

## C. 通过旅游业采取参与性办法、包容、增强权能和减贫

29. 已审查的大多数旅游政策都强调该国的承诺、重点和努力，以确保其旅游部门立足于保护环境、养护和可持续性，包括保护旅游产品的文化和遗产，并加强社区参与。加拿大在“创造中产阶级就业岗位：联邦旅游业增长战略”中指出，旅游业正在成为土著社区的一个重要经济贡献者和就业岗位创造者。加拿大经验基金将帮助土著人民向世界展示其无形文化和现代价值，同时创造新的经济机会，支持加拿大土著旅游业的生长。

30. 旅游业是许多国家的优先经济部门之一。冈比亚 2022-2031 年国家旅游业政策和战略强调了旅游业作为该国主要增长引擎的重要性，对创造就业和减贫具有

<sup>27</sup> 见 <https://mint.gov.hr/UserDocsImages/NPOO/ANALIZA%20SCENARIJA.pdf>。

许多直接的乘数效应。其中指出，仅旅游业就贡献了该国国内生产总值的约 16%，支持 42 000 多个直接就业岗位和 40 000 个间接就业岗位，创造了约 8 500 万美元的外汇收入，使其成为该国最大的外汇收入来源，因此更加需要确保其可持续性和复原力。

31. 许多政策都强调需要进一步致力于旅游业的可持续发展。澳大利亚游客经济国家复苏战略“2030 年蓬勃发展：重新构想游客经济”强调，企业需要继续采取更可持续的做法，并加强正在进行的对话努力，以便社区和企业能够分享利益。包容性和公平增长是不丹旅游政策中可持续旅游业愿景的指导原则。该国受益于旅游部门的增长，但也面临游客量大幅增加带来的挑战。

32. 无障碍环境是任何包容性和可持续发展政策的核心要素，并正被逐步纳入国家旅游政策。实施信息性和互动性旅游标识，让残疾人或行动不便的人可以使用，并翻译成外文，这样也将改善对国际游客的服务，这是巴西 2018-2022 年国家旅游计划中规定的挑战之一。无障碍环境是巴西法律框架中的一项社会权利。

33. 在萨尔瓦多 2030 年国家旅游计划中，战略行动包括设计并执行一项关于让青年和妇女参与旅游部门创新项目的管理和筹资的计划，以便这些项目能够被宣布为国家旅游利益项目，并受益于旅游法为这些项目提供的财政激励。该国正在努力设计和建立对基础设施的激励措施和合规监测，使身体残疾者能够进入旅游景点。

34. 促进青年人的参与，让他们有能力表达自己对可持续旅游业发展的关切、需求和想法，这对该行业的未来至关重要。世旅组织与意大利旅游部和国家旅游局合作，于 2020 年 6 月 27 日至 7 月 3 日在意大利索伦托举行了第一届全球青年旅游峰会，会上通过了《索伦托行动呼吁：青年促进可持续旅游业》，<sup>28</sup> 这是朝着这个方向迈出的第一步。这一呼吁由来自 57 个国家的青年人制订，有三大支柱：人民、地球和繁荣。

#### D. 加强可持续性和绿色转型的必要性

35. 为本报告而审查的国家政策和计划强调了保护生物多样性和加强生物多样性养护以促进可持续旅游业的紧迫性。保护区和养护区有助于维护健康的生态系统，而生态系统是无数文化、自然和健康价值观的基础。自然和文化资产被视为可持续旅游业提供经济价值，反之亦然，而基于自然的解决方案越来越多地被用作解决生物多样性丧失问题的机制。

##### 关于生物多样性和基于自然的解决方案的倡议

36. 指导国家政策的许多战略和核心原则都强调旅游业有可能大大促进现有生态系统的养护、保护和恢复，因此倾向于采用综合的旅游业规划模式。海地 2015-2035 年旅游部门发展战略、斐济 2021 年旅游业发展计划、基里巴斯 2036 年可持续旅游业发展政策框架、埃塞俄比亚 2015-2025 年可持续旅游业总计划、莱索托国家旅游

<sup>28</sup> 见 <https://gyts.org/2022/07/08/sorrento-call-to-action-youth-to-play-an-active-role-in-tourisms-future>。



业总计划、纳米比亚 2016-2026 年国家可持续旅游业增长和发展战略以及阿塞拜疆 2023 年旅游业战略及其 2020 年重点项目等都体现了这一点。作为克罗地亚国家恢复和复原力计划中概述的长期改革措施的一部分，该国将建立一个旅游业可持续性卫星账户，不仅衡量旅游业对克罗地亚经济的直接和间接贡献，而且衡量旅游业对环境、自然和文化遗产以及居民生活质量的成本和负面影响。<sup>29</sup>

37. 许多旅游政策中提出了养护战略，以指导国家森林、保护区、公园和其他发展干预措施的管理。确定了优先保护区，并改进了保护区管理做法，特别是在生物多样性高的地区。在加拿大联邦旅游业增长战略中，除了为该国 46 个国家公园的基础设施和管理改善拨款数百万加元外，趋势是增加保护区的数目。同样，哥斯达黎加 2017-2021 年国家旅游业发展计划指出，国家公园和同等保护区(包括私人保护区)以及海洋陆地带占该国受特别立法保护的旅游空间的很大一部分，并指出正在对国家公园进行新的公共投资。

38. 保护区在巴巴多斯 2014-2023 年旅游业总计划中发挥着旅游业发展的战略作用，这是巴巴多斯将环境管理纳入主流的战略要务之一。在阿根廷可持续旅游业联邦战略计划中，旅游业被视为增长、发展和保护区养护的驱动力。在墨西哥 2020-2024 年旅游部门方案中，优先目标之一是通过在自然保护区促进可持续的社区自然旅游项目，支持可持续旅游业。哥伦比亚在其 2018-2022 年旅游部门计划中，寻求以可持续方式发展自然旅游，重点是保护区和具有战略生态系统的地区，如亚马逊，以便为那些依赖其生态系统质量促进发展的领土提供经济和生产替代方案。

39. 巴拿马 2020-2025 年可持续旅游业总计划重新启动了该国 20 多年前实施的旅游、保护和研究战略，根据该战略，一个目的地的自然和文化景点的质量决定了其竞争实力，主要是因为这些景点非常难以复制，因此将该国的保护和可持续发展工作放在首位。秘鲁 2025 年国家旅游业战略计划提倡保护和可持续利用自然资源和生物多样性，并采取行动加强旅游业的环境管理。2019 年，安哥拉开始实施 *Apostar no Aviturismo* 项目和乡村旅游村发展和推广方案这两项举措，对实现可持续发展目标产生了积极影响，但实施工作受到 COVID-19 大流行的重大影响。

40. 帮助保护生物多样性和相关生态系统服务的现有办法包括生态旅游，这反映在塔吉克斯坦 2030 年旅游业发展战略中，其中旅游部分是主要旅游产品之一。阿尔巴尼亚 2019-2023 年可持续旅游业发展国家战略强调了该国拥有丰富生物多样性的公园和众多自然保护区，2018 年接待了 240 多万游客。正如尼泊尔非营利组织国家自然保护信托基金的经验所示，实现成功和可持续旅游业的途径涉及对生物多样性和生态系统进行整体和综合管理，促进地方监护。如该国 2014-2023 年国家旅游战略所述，该信托基金成功实施了 200 多个关于自然保护、生物多样性和生态旅游的大小项目。

<sup>29</sup> 见 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/recovery\\_and\\_resilience\\_plan\\_for\\_croatia\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/recovery_and_resilience_plan_for_croatia_hr.pdf)。

### 重新思考旅游部门和是否需要进行变革以降低未来发生大流行病的风险

41. 疫情促使人们更加认识到人类活动对自然的影响以及人类健康与生物多样性之间的联系，使人们更加认识到健康的环境作为未来大流行病的自然屏障的重要性，特别是在野生动物传染给人的畜共患病溢出的情况下，这种传染病在大多数情况下源于对自然的不可持续利用。<sup>30</sup> 疫情还突出表明迫切需要降低灾害和未来大流行病爆发的经济、社会和环境风险，其中许多影响因生物多样性丧失、偷猎、非法使用和交易野生动植物及野生动植物产品的规模扩大。

42. 生物多样性公约缔约方大会关于生物多样性与健康的第 XII/21 号决定确认了“同一健康”方针作为一种与基于生态系统的办法相一致的综合办法在解决生物多样性与人类健康这一贯穿各领域的问题方面的价值，基于生态系统的办法将人类、微生物、动物、植物、农业、野生生物和环境之间的复杂关系融为一体。<sup>31</sup> 大流行病风险与生物多样性之间的联系表明，需要采取包容性、跨学科和跨部门的“同一健康”方针。

43. 因此，需要采取战略性整体方法，通过多学科、多部门的方法来拟订战略和行动计划，包括 COVID-19 恢复计划，以实现可持续和有复原力的旅游业。这就要求所有行为体参与设计和执行可持续旅游业战略和模式，不仅要重振旅游业，实现经济复苏，而且要利用旅游业的强大力量，推动变革，并引导旅游业防止环境进一步退化，特别强调保护区的保护和养护，从而减少进一步暴发人畜共患病的风险，并通过提高可持续性和包容性建立复原力。

### 加快旅游业的气候行动

44. 通过提高旅游业利益攸关方的气候雄心来加强旅游业的可持续性和复原力，这对于旅游业按照国际气候目标、特别是《巴黎协定》中规定的目标前进至关重要。

45. 《巴黎协定》非常强调披露进展的透明度，以此作为有效实施的手段。在签署《协定》时，要求各国通过国家自主贡献或气候行动计划来传达其减排雄心，这是《协定》和实现其长期目标的核心。2021 年，世旅组织分析了所有 191 个国家的国家自主贡献，发现 46%(88 个目的地)提到了旅游业。这比 2019 年提交的 185 份国家自主贡献中的 42%(77 个目的地)有所增加。在这 185 个国家中，42% 明确提到旅游业，49% 将旅游业界定为一个重要部门，51% 将其称为特别易受气候变化影响的部门，17% 强调其对气候变化的责任，64% 强调其为应对气候变化作出积极贡献的潜力。

46. 国家自主贡献与《2030 年可持续发展议程》及其 17 项可持续发展目标具有很强的协同效应。2019 年，47 个国家提交了旨在支持更有效地执行《2030 年议程》的自愿国别评估，其中 76% 的国家确认其应对气候变化的承诺和倡议。《2030

<sup>30</sup> 生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台，《生物多样性平台生物多样性与大流行病讲习班：讲习班报告》(2020 年，波恩)。

<sup>31</sup> 见 [www.cbd.int/decision/cop/?id=13384](http://www.cbd.int/decision/cop/?id=13384)。

年可持续发展议程》和《巴黎协定》是两个相辅相成、具有普遍性的议程，这两方面的共同努力正推动全球在有效落实上述两个议程方面取得积极进展。

## 五. 在大流行病危机背景下提高旅游业复原力的旅游业对策和恢复举措

47. 2020年5月，世旅组织发布了旅游业恢复一揽子技术援助，为成员国应对疫情提供指导意见，并一直作为更广泛的联合国应对措施的一部分开展工作，强调旅游业在保护发展中国家和社会最弱势成员免受危机最严重影响方面可以发挥作用。世旅组织还在疫情期间为印度、印度尼西亚、约旦、老挝人民民主共和国、马尔代夫、马耳他、毛里求斯、纳米比亚、南非、东帝汶和坦桑尼亚联合共和国提供了支持，为此审查了 COVID-19 规程、就政策和恢复战略提供咨询以及就当前旅游业趋势提供咨询。

48. “COVID-19 相关的旅行限制：全球旅游业审查”系列报告<sup>32</sup> 概述和分析了影响国际旅游业的大流行病相关的旅行限制。这些报告定期更新，以支持旅游部门的缓解和恢复努力。一项有关目的地评估的类似分析是根据目的地在环境绩效指数中的得分进行的，该指数反映了一个目的地的可持续发展状况。与得分较高的目的地相比，得分较低的目的地倾向于保持更封闭的边界。

49. 在 2021 年国际妇女节，为推进因疫情而受阻的性别赋权，世旅组织发布了第 3 号(旅游业女性方面)《世旅组织包容性恢复指南：COVID-19 的社会文化影响》。世旅组织与马来西亚旅游、艺术和文化部于 2021 年 11 月共同举办了世旅组织亚太地区旅游业妇女赋权区域会议。<sup>33</sup> 2021 年 12 月，世旅组织发布了《中东旅游业女性区域报告》，介绍疫情前女性参与旅游业的情况。该报告汇编了沙特阿拉伯担任 2020 年二十国集团主席国期间的良好做法，并为利益攸关方提供了促进该区域增强妇女权能所需的具体工具。

50. 2022 年初，世旅组织在德国联邦经济发展部、德国国际合作机构和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，制订了新的指导准则——旅游企业的性别包容战略<sup>34</sup> 和旅游业公共部门性别平等主流化准则，<sup>35</sup> 以帮助各国政府和私营部门解决妇女在旅游部门的需求，确保具有复原力的恢复。世旅组织 2022 年为各国政府、私营部门和民间社会举办了一系列讲习班，以推动实施不同的方法来衡量旅游业就业情况并获取按性别分列的数据。<sup>36</sup> 这些讲习班还讨论了

<sup>32</sup> 见 [www.unwto.org/covid-19-travel-restrictions](http://www.unwto.org/covid-19-travel-restrictions)。

<sup>33</sup> 见 <https://www.unwto.org/news/unwto-in-kuala-lumpur-first-regional-conference-on-women-empowerment-in-tourism>。

<sup>34</sup> 世旅组织，“旅游企业的性别包容战略”，2022 年 2 月。

<sup>35</sup> 世旅组织，“旅游业公共部门性别平等主流化准则”，2022 年 2 月。

<sup>36</sup> 见 [www.unwto.org/events/workshop-women-employment-data-tourism](http://www.unwto.org/events/workshop-women-employment-data-tourism)。

如何实施适应旅游业私营部门的增强妇女权能原则，以及针对旅游管理部门的快速性别平等评估的实用入门培训。

51. 自疫情开始以来，世旅组织及其残疾人组织伙伴推出了两套针对国家旅游管理部门、旅游目的地和旅游业的恢复指南，以便在不对残疾游客造成不必要障碍的情况下重新开放旅游业。基本建议载于《为残疾旅行者重新开放旅游业：如何在不制造非必要障碍的同时提供安全》，而在第 1 号(残疾人方面)《世旅组织包容性恢复指南：COVID-19 的社会文化影响》中，则呼吁旅游部门为旅行者制订疫情期间的援助规程。

52. 2021 年，世旅组织与联合国教育、科学及文化组织合作，编写了第 2 号(文化旅游方面)《世旅组织包容性恢复指南：COVID-19 的社会文化影响》。此外，世旅组织与世界本土旅游联盟和经济合作与发展组织一道编写了第 4 号(土著社区方面)《世旅组织包容性恢复指南：COVID-19 的社会文化影响》，其中坚持从“协助”向“扶持”土著创业转变，加强技能，培养旅游企业的数字素养，以及目的地当局和旅游业确认土著人民及其文化资本的相关性。

53. 2021 年 6 和 7 月，环境署开展了一项调查，以了解疫情对泛欧地区旅游业的影响。由此产生题为“泛欧地区旅游业转型，建立一个具有复原力和可持续的后疫情世界”的报告旨在介绍疫情给旅游部门带来的变化，以及将可持续旅游业纳入主流的机遇、挑战和建议措施。报告侧重于与旅游业变化相关的对环境、气候、废物和水的影响，并为今后十年提出了 10 项政策措施，以转变旅游业发展，建立一个具有复原力、包容性、净零排放和资源高效的部门。

54. 在 2021 年 3 月举行的第 341 届会议上，国际劳工组织(劳工组织)理事会核可了关于 COVID-19 与旅游业可持续恢复的技术会议，<sup>37</sup> 会议讨论了疫情背景下当前和新出现的问题，特别关注安全和可持续恢复方面的政策、战略和良好做法，并推动旅游部门的体面和可持续工作。劳工组织编写的题为“旅游部门工作的未来：COVID-19 大流行背景下的可持续和安全恢复及体面工作”的报告成为会议讨论的基础。2021 年 6 月举行了拉丁美洲和加勒比地区旅游部门工作的未来和可持续恢复虚拟区域会议，<sup>38</sup> 劳工组织为此编写了一份技术说明，题为“努力实现拉丁美洲和加勒比旅游部门就业的可持续恢复”，作为会议的背景文件。

55. 2022 年 4 月，关于 COVID-19 与旅游部门可持续恢复的技术会议强调了旅游部门向正规化公平过渡、促进体面工作和可持续企业、确保充分保护所有工人的措施以及改善该部门对未来危机的准备的重要性，并强调了进一步实施 2017 年发布的国际劳工组织关于体面工作和对社会负责的旅游业的准则<sup>39</sup> 以及支持与相关多边组织合作的重要性。会议最后通过了一系列结论，将提交给劳工组织理事会 2022 年 11 月第 346 届会议通过。

<sup>37</sup> 见 [www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS\\_824066/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS_824066/lang--en/index.htm)。

<sup>38</sup> 见 [www.ilo.org/americas/eventos-y-reuniones/WCMS\\_808968/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/eventos-y-reuniones/WCMS_808968/lang--es/index.htm)。

<sup>39</sup> 见 [www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS\\_546337/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS_546337/lang--en/index.htm)。

56. 加快旅游部门经济复苏的举措包括 2022 年 5 月启动的《世旅组织中小企业数字未来方案》。<sup>40</sup> 投资可以加快旅游部门的绿色转型；世旅组织与国际金融公司合作，促进绿色融资机制，通过提供综合咨询和技术支持及资本，为绿色改造建立新市场。作为其中的一部分，TechEmerge 项目专注于可持续的制冷解决方案，以服务于印度的酒店业。<sup>41</sup> 世旅组织还一直与目的地资本等私募股权公司一起推动私人举措，将绿色酒店债券作为绿色融资机制，并发布了关于旅行和旅游技术初创生态系统和投资前景的第一份报告<sup>42</sup> 以及有关 100 家顶级旅游业初创企业和创新者的目录，<sup>43</sup> 以引导利益攸关方了解许许多多的创新解决方案。

## 六. 其他可持续性努力

57. 强调旅游业是创造就业和创业的重要驱动力，数字技术可以开拓新的消费者市场，提高对可持续旅游业选择的认识，并为包括妇女和农村社区在内的当地旅游业行为体提供新的机会和额外的收入来源。然而，国际电信联盟(国际电联)的研究显示，仍有 29 亿人仍无法上网，其中 96%在发展中国家。<sup>44</sup>

58. 强调旅游业是保护工作的一个重要收入来源，保护自然环境是确保目的地对野生生物旅游业保持吸引力的关键。随着世界野生生物面临前所未有的威胁，数字技术正被用于以创新的方式保护动物及其栖息地。从监测种群和提高公众意识到追踪非法野生生物贸易，信息和通信技术(信通技术)可以帮助维持健康的生态系统，使物种得以生存和繁荣。

59. 信息社会世界峰会论坛是世界上最大的发展界信通技术年度聚会，在此背景下，国际电联一直在提请注意探讨数字技术对野生生物保护和生物多样性养护的积极影响。在线会议将利益相关方聚集在一起，分享利用数字技术保护野生生物的最佳实践，包括允许公民科学家分享野生生物观察数据的在线同业交流群、识别物种的计算机视觉和深度学习模型以及追踪濒于灭绝的物种和干预遏制贩运的监测系统。在“连通的一代”全球青年峰会上，国际电联还提请注意公民和青年人如何利用数字和地理空间技术推动气候行动解决方案。这次会议将极地科学家汇集在一起，他们让游客和极地导游参与进来，利用实地观测和卫星观测了解极地海洋和浮游植物的动态。<sup>45</sup>

60. 回顾大会第 75/229 号决议吁请联合国系统各实体支持利用有地理参照坐标的空间构件增强现有数据的努力，以便更加精确和及时地生成旅游业信息，国际

<sup>40</sup> 见 [www.unwto.org/digitalfutures](http://www.unwto.org/digitalfutures)。

<sup>41</sup> 见 [www.techemerge.org/news/ifcs-techemerge-and-ihcl-to-pilot-sustainable-cooling-innovations-in-indian-hotels](http://www.techemerge.org/news/ifcs-techemerge-and-ihcl-to-pilot-sustainable-cooling-innovations-in-indian-hotels) 错误!超链接引用无效。。

<sup>42</sup> 见 [www.unwto.org/travel-and-tourism-tech-startup-ecosystem-and-investment-landscape](http://www.unwto.org/travel-and-tourism-tech-startup-ecosystem-and-investment-landscape)。

<sup>43</sup> 见 <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-06/top-100-tourismstartups.pdf> 错误!超链接引用无效。。

<sup>44</sup> 见 [www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/internet-use](http://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2021/11/15/internet-use)。

<sup>45</sup> 见 <https://fjordphyto.ucsd.edu>。

电联正在协调射电频谱的全球共享使用，促进在指定卫星轨道方面的国际合作。卫星系统的测量结果和拍摄的图像可用于气候变化建模、天气监测和预测以及跟踪人类和动物种群的分布情况。此外，国际电联、世界气象组织和数字公共产品联盟最近发出呼吁，要求采取行动，开放和免费提供天气、气候和水文数据集。通过联合国的一项全球性倡议“共建可持续智慧城市”，<sup>46</sup> 国际电联正与世旅组织和其他 16 个联合国实体合作，出版一份题为“智能旅游：通往更安全和更有复原力的目的地之路”的重要资源，这将有助于支持城市和社区。

## 七. 从疫情中吸取的经验教训

61. COVID-19 大流行严重阻碍了社会和经济的发展，并强调了旅游部门在全球经济中的重要性。事实证明，采取措施支持生计和企业，特别是占旅游部门大多数的中小企业，并保障就业和收入，这对旅游部门的生存至关重要。妇女和青年人首当其冲地感受到对就业的影响，特别是在低收入国家，这些国家的非正规部门也很严重。

62. 在疫情造成混乱之后重建旅游业是一个转型的机会，可以借此机会，重点利用旅游业对目的地的影响，通过创新和公私伙伴关系促进基于社区的模式，建设更可持续、更具复原力和包容性的社区和企业，以促进对可持续旅游和基础设施、有针对性的培训和人力资源开发的投资。

63. 疫情强调了加强旅游部门复原力的必要性，突出了自然环境的脆弱性和保护自然环境的必要性，以及旅游经济、社会、卫生和环境之间的交叉关系，并表明需要推动采取多学科、多部门的办法来处理可持续旅游业的发展和规划，以便采取综合、全面和基于数据的对策，特别是侧重于使旅游部门更具复原力，尤其是对依赖旅游业的国家而言更是如此。

64. 疫情导致整个旅游业价值链的数字化转型和技术采用的加速，影响了该部门的就业和技能。公私利益攸关方都将创新作为适应和应对这些影响的一种手段。尽管如此，目的地接受变化的意愿仍需得到推动，以加快迈向数字化程度更高的世界的步伐，这表明迫切需要弥合数字鸿沟，并利用信通技术作为发展政策工具的潜力。善治、可持续融资机制和数字化可以建立旅游部门的复原力，以恢复其创造和维持数百万个就业岗位并促进包容性和机会的能力。

65. 由于限制措施和需求减少使国际旅行几乎完全停顿，疫情导致旅游相关排放量显著减少。尽管如此，随着旅游业的恢复，排放量正在反弹，这突出表明迫切需要采取气候行动，加快旅游部门向包容性和净零排放未来转变，并实现旅游业的脱碳，同时需要在整个旅游业价值链上进行转型和创新。

<sup>46</sup> 见 <https://u4ssc.itu.int>。

## 八. 结论和建议

66. 自 2020 年通过第 75/229 号决议以来，各国为消除贫困和保护环境促进可持续旅游业作出了重大努力，COVID-19 大流行暴发在不同时间、以不同方式对各国造成不同程度的影响，这反映在各国的旅游政策和战略中。尽管如此，疫情强调了旅游部门变得更可持续和更具复原力的重要性。

67. 疫情造成的混乱以及相关的卫生和旅行限制对旅游业、生计、经济和社会产生了严重影响。加强保健和个人卫生措施，以提高旅行者的安全和信心，并加强跨界旅行，这仍然具有现实意义。重建旅游业是一个转型的机会，重点是利用旅游业对目的地的影响，促进基于社区的模式，建设更具可持续性、复原力和包容性的社区和企业。

68. 旅游业是受疫情打击最严重的部门之一，但它一直是恢复的可靠和具有复原力的驱动力，其产生的广泛利益超越旅游部门，反映了其基础广泛的经济价值链和深刻的社会足迹。发达国家和发展中国家的会员国都在制定恢复旅游业的路线图和战略计划，以及重建旅游业所需的互补政策，呼吁需要加强公众对旅游业对国家可持续发展的关键作用的认识以及对促进可持续旅游业采取多学科、多部门办法的重要性的认识。

69. 受疫情打击最严重的国家面临的紧迫任务是，解决人们对旅游业长期可持续性的关切，同时确保为支持复苏而采取的政策和措施也有助于实现可持续发展目标和《2030 年议程》。如通过参与性整体方法，在民间社会、地方社区和土著人民的充分参与下制订旅游政策，就能促进发展。

70. 各国政府在应对疫情的影响时，必须考虑到恢复行动必须与人民、地球和繁荣的需要相一致，以便加快向可持续、低碳和具有社会包容性的旅游业道路转型。能否成功地过渡到更具可持续性和复原力的旅游业模式，将在很大程度上取决于公私协作和伙伴关系。因此，加强旅游业价值链各主要利益攸关方之间在国际上和目的地一级的协作至关重要。

71. 从疫情期间制订的国家计划中可以看出，旅游业成功恢复和复原力的一些战略方向包括：在 COVID-19 危机期间和之后，为保护和促进旅游部门的经济效率和就业采取支持性财政措施；为可持续旅游业投资和融资；加强治理和行政能力；利用数字技术；促进培训和人力建设。

72. 为本报告审查的旅游政策强调了制止生物多样性丧失的紧迫性，以及旅游业对现有生态系统的养护、保护和恢复作出重大贡献的潜力。旅游业是一个关键部门，必须采取必要的行动，可持续地利用生物多样性，加强建立复原力的工作，加紧政策对话和公众参与，以更好地规划和实施，特别是结合生物多样性公约缔约方大会于 2022 年通过 2020 年后全球生物多样性框架。

73. 所审查的旅游政策突出了国家的承诺、重点和努力，以确保旅游部门围绕环境保护、养护和可持续性而建立，包括保护旅游产品的文化和遗产。旅游部门是许多国家的优先经济部门，有助于创造就业机会，特别是在农村地区，改善生计，

增进社区参与和机会，促进妇女、青年和残疾人更广泛地参与，无障碍环境正被逐步纳入国家旅游政策。

74. 从疫情中吸取的经验教训突出表明，健康的环境不仅对旅游部门的竞争力十分重要，而且也是防止今后发生疫情的天然屏障。健康的环境也与旅游部门的竞争力直接相关，因为许多目的地的保护工作在很大程度上取决于旅游收入。因此，鼓励采取战略性整体方法，通过对可持续和有复原力的旅游业采取多学科、多部门的办法，在制订战略和行动计划(包括 COVID-19 恢复计划)时考虑到“同一健康”方针。

75. 国际可持续旅游业观察站网络的工作是基于世旅组织的长期承诺，即通过衡量和监测实现旅游部门的可持续和具复原力的增长，支持旅游业的循证管理。必须努力加强能力，以监测旅游部门的影响，建立循证旅游业发展办法，并衡量该部门在实现可持续性方面取得的进展。

76. 《关于旅游业气候行动的格拉斯哥宣言》有助于提高旅游业利益攸关方的气候雄心。全球旅游业塑料倡议为解决塑料污染的根源、推动旅游业走向塑料循环经济提供全球行动框架。在整个旅游业价值链上融入循环性并进一步推进转型和创新，是旅游部门走上持续、可持续和具有复原力的经济增长道路的契机。鼓励会员国参与并确保承诺得到履行。

77. 2022 年 5 月大会主席与世旅组织合作召开的旅游问题高级别专题辩论，是世旅组织及其成员国与联合国系统在最高级别努力达成协调一致做法的重要里程碑，为重新思考和转变旅游业提供了一个独特的机会，最大限度地扩大其对可持续性议程的贡献，确保将其作为可持续和绿色复苏的关键驱动因素予以适当考虑，并强调举行这种会议作为联合国系统内旅游问题法定协商的一项经常性内容的重要性。