

政策简报：  
COVID-19 和  
旅游业转型

2020 年 8 月



联合国

# 执行摘要

---

旅游业为数百万人提供生计，并让数十亿人欣赏自己和不同的文化以及自然世界。对于一些国家来说，旅游业可占到其国内生产总值的 20% 以上，并且，总的来说，旅游业是全球经济的第三大出口部门。旅游业是受到 COVID-19 疫情影响最严重的部门之一，殃及各大洲的经济、民生、公共服务和机遇。虽然必须优先考虑帮助那些靠旅游业谋生的人维持生计，但重建旅游业同时是一个机会，可以借此机会，重点利用旅游业对目的地的影响并通过创新、数字化、可持续性和伙伴关系建立更具复原力的社区和企业，实现旅游业的转型。

---

## 经济影响

---

2019 年的数据显示，旅游业占全球贸易的 7%，为全球十分之一人口提供就业，并通过由相互关联的产业组成的复杂价值链，为发达国家和发展中国家数百万人提供生计。随着边境关闭、酒店停业和航空旅

行的急剧缩减，2020 年前 5 个月国际游客人次锐减 56%，旅游业出口损失 3 200 亿美元<sup>1</sup>——是 2009 年全球经济危机期间损失的三倍多。各国政府正在努力弥补损失的收入(需要这些收入为包括社会和环境保护在内的公共服务供资)，努力按期偿还债务。

旅游业的设想情况显示，2020 年国际游客人数可能会下降 58% 至 78%，意味着 2020 年游客消费额可能从 2019 年的 1.5 万亿美元下降到 3 100 亿至 5 700 亿之间。这将导致一亿多个旅游业直接就业岗位面临风险，<sup>2</sup> 其中许多岗位都来自妇女和年轻人占比很高的中小微企业。非正规劳动者最容易受到影响。

从旅游业占其国内生产总值 6% 的意大利到占全部出口近 90% 的帕劳，各国旅游业无一幸免。这场危机对发达经济体来说是一次重大冲击；对最脆弱的人口和发展中国家来说是一次紧急情况。对小岛屿发展中国家、最不发达国家和许多非洲国家的影响令人关切。2019 年，旅游业在非洲占所有出口的 10%。

---

<sup>1</sup> 世界旅游组织(世旅组织)，《世界旅游晴雨表》，第 18 卷，第 4 期，2020 年 6 月，马德里，可查阅：<https://doi.org/10.18111/wtobarometereng>。

<sup>2</sup> 世旅组织，《世界旅游晴雨表》，第 18 卷，第 3 期，2020 年 6 月，马德里，可查阅：<https://doi.org/10.18111/wtobarometereng>。

---

## 对民生和可持续发展目标的影响

---

COVID-19 对旅游业的影响可能加剧贫困(可持续发展目标 1)和不平等(可持续发展目标 10)，并逆转自然和文化保护工作。疫情也可能减缓实现可持续发展目标的进展。<sup>3</sup> 三个可持续发展目标直接提到了旅游业：即可可持续发展目标 8 “体面工作和经济增长”、可持续发展目标 12 “负责任的消费和生产”和可持续发展目标 14 “水下生物”。

对于妇女、农村社区、土著人民和历史上处于边缘地位的许多其他人口来说，旅游业一直是融合、赋权和创收的工具。旅游业推动偏远地区提供服务，支持农村地区经济增长，提供培训和就业机会，往往还使社区和社会文化和自然遗产所赋予的价值发生改变。

旅游业与社会其他许多领域之间的联系意味着，这场危机还危及旅游产业对其他可持续发展目标的贡献，如性别平等(可持续发展目标 5)或国家之间和国家内部的不平等(可持续发展目标 10)。

---

## 对环境和气候变化的影响

---

旅游业与自然和海洋息息相关，既是旅行的重要动因，又是收入来源。世界旅游组织(世旅组织)2015 年的一项调查确定，14 个非洲国家的保护区门票估计带来了 1.42 亿美元的收入。旅游活动的中止意味着许多保护区和生活保护区周围的社区数月没有收入，其中许多保护区和社区的生存高度依赖旅游业，并且没有社会安全网。旅游收入的损失进一步危及保护区和其他生物多样性养护区——大多数野生动植物旅游都在这些地方开展。如果没有其他机会，社区可能会为了自用或创收转向过度开发自然资源。

与此同时，旅游业会留下大量气候和环境足迹，能源和燃料消耗大，并对土地系统造成压力。近年来旅游业的发展危及《巴黎协定》目标的实现。据估计，旅游业与交通运输相关的温室气体排放量占所有人类排放量的 5%，如果旅游业的复苏与气候目标不一致，这一排放量可能会大幅反弹。<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> <http://tourism4sdgs.org>。

<sup>4</sup> 世旅组织，“旅游业与运输有关的二氧化碳排放”，可查阅：<https://www.unwto.org/sustainable-development/tourism-emissions-climate-change>。

---

## 文化影响

---

全球丰富的传统、文化和多样性是旅游的主要动因之一。COVID-19 对旅游业的影响给文化部门的遗产保护以及各社区的文化和社会结构特别是土著人民和族裔群体的文化和社会结构带来更大压力。例如，随着手工艺品、产品和其他商品市场的关闭，土著妇女的收入受到了特别大的影响。<sup>5</sup> 文化组织的收入也大幅下降。在危机期间，90%的国家完全或部分关闭了世界遗产遗址，约 85 000 个博物馆暂时闭馆。<sup>6</sup> 旅游业是一个建立在人与人之间互动基础上的部门，是促进文化和推进文化间对话和理解的主要工具之一。

---

## 转型机会

---

随着世界一些地区旅游的重启，连通不畅、消费者信心低迷、疫情变化扑朔迷离以及经济衰退的影响给旅游业带来了前所未有的挑战。加快恢复的关键是，要在旅游业数月停摆的情况下，为那些依赖旅游业的数百万人维持生计提供支持，并在确保东道社区、工作人员和游客安全的同时创造可持续和负责任的旅行体验。

这场危机也是改变旅游业与自然、气候和经济之间关系前所未有的机遇。现在时机已到，应该重新思考旅游业应如何借鉴现有可持续旅游业的工作推动改善全球自然资源和生态系统；研究旅游业与社会和其他经济部门的互动方式；加强对旅游业的计量和管理；确保公平分配旅游业收益，并推动向具有复原力的碳中和旅游经济转型。<sup>7</sup> 所有利益攸关方一同做出协调一致的反应，同时实施经济复苏一揽子计划并对绿色经济进行投资，可以刺激旅游业的转型。

**COVID-19 危机是一个分水岭，可以将靠旅游业谋生的努力与可持续发展目标协调一致，确保创建一个更具复原力和包容性并能够实现碳中和的资源节约型未来。**

利用创新和数字化，接受当地价值观，为所有人创造体面就业机会，特别是为青年、妇女和当今社会最脆弱群体<sup>8</sup> 创造体面就业机会，可作为旅游业复苏工作的首要任务。为此，旅游业需要进一步努力建立新的模式，从而促进伙伴关系，将东道国人民放在发展的核心位置，并推动制定循证政策和兴办有助于碳中和的投资和业务。

---

<sup>5</sup> 联合国，“联合国秘书长在国际日关注 COVID-19 疫情下土著人民的复原能力”，2020 年 8 月 9 日，可查阅：<https://news.un.org/en/story/2020/08/1069822>。

<sup>6</sup> 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，“世界各地博物馆应对 COVID-19 疫情”，2020 年，可查阅：<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373530>。

<sup>7</sup> 世旅组织，“旅游业 COVID-19 疫后复苏：技术援助复苏一揽子计划”，2020 年，可查阅：[https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/COVID-19-Tourism-Recovery-TA-Package\\_8%20May-2020.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/COVID-19-Tourism-Recovery-TA-Package_8%20May-2020.pdf)。

<sup>8</sup> 世旅组织，“为弱势群体采取包容性对策”，2020 年，可查阅：<https://www.unwto.org/covid-19-inclusive-response-vulnerable-groups>。

## 旅游业转型路线图须在五个优先领域提出对策：

1. 管理危机并减轻对民生的社会经济影响，特别是对妇女就业和经济保障的影响。必须实施循序渐进和协调一致的解决办法和对策：(一) 保护民生、就业、收入和企业；(二) 通过为所有旅游业务提供安全保障建立信心；(三) 通过优先重视包容性和减少不平等，加强伙伴关系，更加团结一致，以促进社会经济复苏。
2. 提升竞争力和建设复原力。支持整个旅游价值链的旅游基础设施建设和改善优质服务；为投资提供便利，为当地中小微企业营造有利的营商环境，实现产品 and 市场多样化，尽可能促进国内和区域旅游业的发展。
3. 推进旅游生态系统的创新和数字化。复苏一揽子计划和未来的旅游业发展可在旅游生态系统中最大限度地使用技术，促进数字化以制定创新解决方案，并投资于数字技能，特别是投资培养暂时失业的劳动者和求职者的数字技能。
4. 促进可持续发展和包容性绿色增长。旅游业必须根据《气候变化巴黎协定》和《2030年可持续发展议程》的目标和原则向一个具有复原力和竞争力并可实现碳中和的资源节约型部门转型。可抓住保护区、可再生能源、智能建筑和循环经济等机会定向开展促进复苏的绿色投资。政府对住宿业、邮轮业和航空业的财政和救助支持也可确保使不可持续的污染做法得到禁止。
5. 开展协调工作和建立伙伴关系以实现旅游业转型和可持续发展目标。为逐步实现具有复原力的

未来和实现各项全球目标，需要有更加灵活的方法和结成联盟。世旅组织全球旅游危机委员会联合旅游业制定了全行业对策来应对 COVID-19 疫情这一前所未有的挑战。<sup>9</sup> 有效协调重启复苏计划和政策可以考虑以人为本，让政府、发展伙伴和国际金融机构参与进来，以便对经济和民生产生显著影响。

### 哪些方面存在严重风险？

旅游业 1 亿至 1.2 亿个  
直接就业岗位面临风险  
(世旅组织)

旅游业出口损失  
9 100 亿至 1.2 万亿美元——  
国际游客消费额  
(世旅组织)

全球国内生产总值  
损失 1.5% 至 2.8%  
(贸发会议)

小岛屿发展中国家、最不发达国家和  
许多非洲国家的生命线——  
旅游业占大多数小岛屿发展中国家  
出口的 30% 以上，在某些国家占 80%  
(世旅组织)

<sup>9</sup> 世旅组织，“重启旅游业”，可查阅：<https://www.unwto.org/restarting-tourism>。

# 一. 旅游业与 COVID-19—— 史无前例的经济冲击

2019 年, 国际游客达 15 亿人次, 比 2018 年增长了 4%, 保持住了旅游业增长快于整个世界经济的十年纪录。国内旅游增加了 88 亿人次。该部门创造了 1.5 万亿美元的出口额, 直接或间接雇用了十分之一的人口。<sup>10</sup>

2020 年 3 月中旬, 旅游业陷入停滞。今年头几个月, 国际游客人次下降 56%, 5 月下降 98%。这意味着出口损失近 3 200 亿美元, 是 2009 年全球经济危机全年损失的三倍多。<sup>11</sup> 对未来的设想显示, 根据疫情的控制速度、旅行限制的持续时间以及边境逐步重新开放的情况(现已开始开放, 但情况仍不确定), 全年国际旅游的游客人次和收入可能下降 58%至 78%。<sup>12</sup>

这一巨大冲击可能意味着国际游客减少 8.5 亿至 11 亿, 旅游业出口收入损失 9 100 亿至 1.2 万亿美元, 旅游业 1 亿至 1.2 亿个直接就业岗位面临风险。<sup>13</sup> 鉴于中小微企业占有所有旅游企业的大约 80%, 情况十分危急。

未来将面临相当大的挑战, 包括疫情变化扑朔迷离以及如何恢复消费者的信心。预计 2020 年全球经济将大幅缩水 4.9%, 尽管国际货币基金组织表示 2021 年有望回升。<sup>14</sup>

尽管各国和国际组织已采取一系列措施来减轻 COVID-19 疫情的社会经济影响和刺激旅游业复苏, 但危机十分严重, 需要做出更多努力和持续提供支持。<sup>15</sup>

<sup>10</sup> 世旅组织,《世界旅游晴雨表》,第 18 卷,第 3 期,2020 年 6 月,马德里,可查阅: <https://doi.org/10.18111/wtobarometereng>; 世旅组织在线数据看板,可查阅: <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>。

<sup>11</sup> 世界旅游组织,《世界旅游晴雨表》,第 18 卷,第 3 期,2020 年 6 月;世界旅游组织,《世界旅游晴雨表》,第 18 卷,第 2 期,2020 年 5 月,马德里,可查阅: <https://doi.org/10.18111/wtobarometereng>。

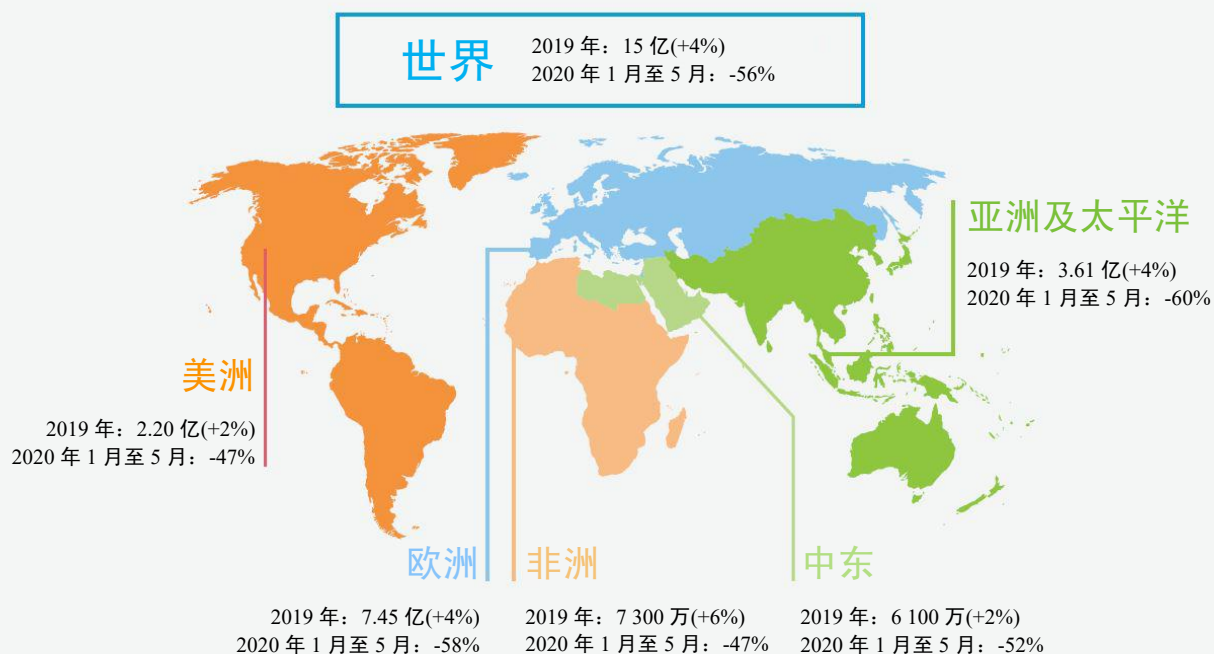
<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 国际货币基金组织,《世界经济展望》,2020 年 6 月。

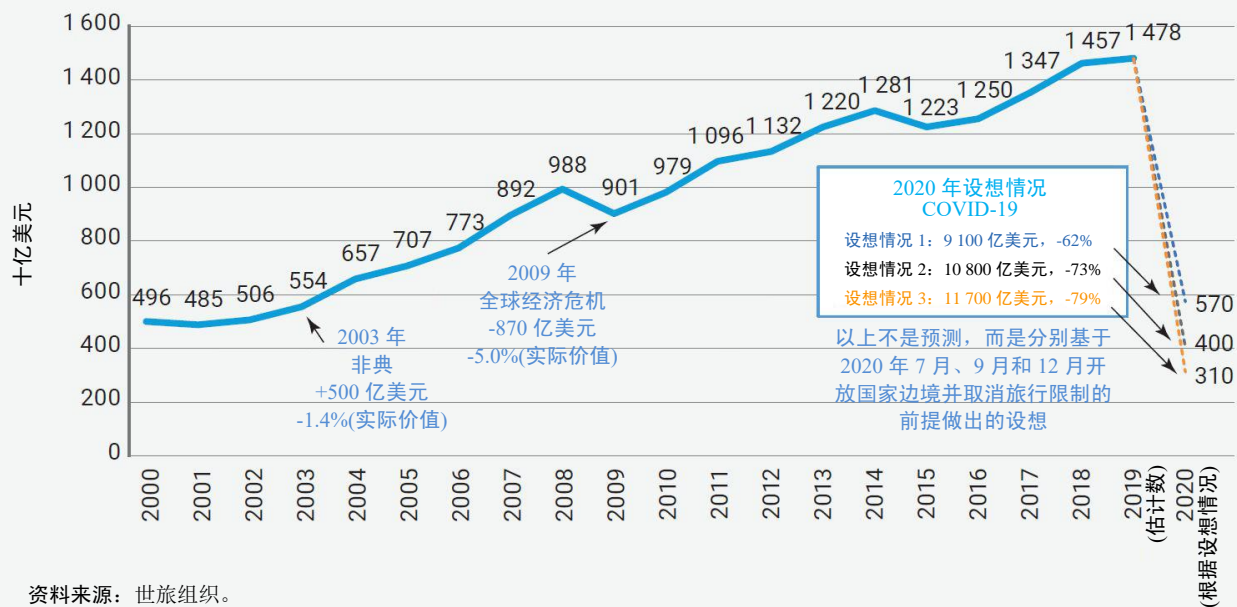
<sup>15</sup> 世旅组织,“简报——旅游业与 COVID-19, 第一期, 各国如何支持旅游业复苏?”, 2020 年 6 月, 可查阅: <https://doi.org/10.18111/9789284421893>。

图 1. 2020 年 1 至 5 月国际游客人次  
(变动百分比)



资料来源：世旅组织，2020 年 7 月。

图 2. 2000-2019 年国际旅游收入(出口)和 2020 年国际旅游收入(出口)设想



资料来源：世旅组织。



---

## 1.1 对整个经济的重大溢出效应

---

由于旅游业商品和服务供应链和强大的乘数效应，这场危机对发达国家和发展中国家的可持续发展构成威胁。

据估计，旅游业受到的冲击在最乐观的情况下(旅游业停顿 4 个月)可能导致全球国内生产总值减少 1.17 万亿美元，降幅 1.5%；如果停顿 8 个月的话，最多可减少 2.22 万亿美元，即国内生产总值的 2.8%。由于供应链的各个环节，COVID-19 疫情对经济的负面影响可能是旅游业收入所蒙受损失的三倍之多。一些国家的失业率可能会上升 20 个百分点以上。<sup>16</sup>

旅游业的发展促进了商品贸易投资和开放，因为旅游业及其相关部门需要各种商品和服务，而许多小经济体没有生产这些商品和服务的能力。所公布的 2015-2019 年绿地外国直接投资数据显示，仅在小岛屿发展中国家，旅行、旅游业和酒店业项目就占了所有新投资的一半以上，而在上一个五年期间，占比仅为 16%。

预计 COVID-19 危机将导致 2020 年和 2021 年外国直接投资大幅下降。预计 2020 年全球外国直接投资流量最多可从 2019 年的 1.54 万亿美元下降

40%。预计 2021 年外国直接投资将进一步减少 5% 至 10%。最新一期《世界投资报告》中的绿地外国直接投资数据显示，受到封锁直接影响的旅行、旅游业和酒店业项目受到的打击最严重，特别是食宿服务活动(-94%)。<sup>17</sup>

---

## 1.2 前所未有的空中和海上旅行危机

---

海陆空运输带来的连通性是旅游业的核心。在危机之前，每年跨境旅行的 15 亿游客中约有 58%乘坐飞机，39%选择陆地交通。<sup>18</sup>

航空业支持了旅游业近 3 700 万个工作岗位，一年大致为全球国内生产总值贡献 8 970 亿美元。<sup>19</sup> 然而，疫情导致全球人员和货物流动受到前所未有的限制，导致许多国家和地区陷入孤立状态。结果，航空业遭遇了该行业历史上最严重的危机。

国际民航组织的最新估计表明，2020 年航空公司的运营总收入可能损失 3 240 亿至 3 870 亿美元。2020 年第二季度，大约 90%的飞机停飞，航空需求接近于零，幅度已超过 2003 年非典爆发和 2001 年 911 事件时的下滑。<sup>20</sup> 与旅游业一样，COVID-19 对航空的影响取决于疫情的持续时间和规模、遏制措施、消费者信心水平和经济状况，较长期的影响尚未完全显现。

---

<sup>16</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，“COVID-19 与旅游业：评估经济后果”，2020 年。

<sup>17</sup> 贸发会议，《2020 年世界投资报告》，第 6 页和第 82 页，可查阅：<https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2769>。

<sup>18</sup> 世旅组织旅游数据看板，全球和区域旅游业绩，可查阅：<https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance>。

<sup>19</sup> 《2019 年航空业收益报告》，可查阅：<https://www.icao.int/sustainability/Documents/AVIATION-BENEFITS-2019-web.pdf>。

<sup>20</sup> 国际民用航空组织截至 2020 年 7 月航空运输统计，<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>。



COVID-19 疫情对海上旅客运输的影响也是巨大的，特别是因为一些国家建议不要乘船旅行。主要的邮轮公司已暂停运营。邮轮航运是旅游业的关键产业之一，对许多目的地的经济贡献巨大，尤其是小岛屿发展中国家。拥有 2 850 万名乘客的国际邮轮协会称，2018 年，邮轮旅游在全球经济中创造了约 1 500 亿美元的商品和服务总产值，并支持了 100 多万名雇员。

加上对就业的影响，截至 8 月初，约有 5 000 名海员仍在邮轮上等待返回，他们返回计划由于港口关闭和国家间的协调和支持不够到位而遭到延误。

### 1.3 对于非洲、最不发达国家和小岛屿发展中国家而言是紧急情况，对发达经济体而言是重大危机

疫情严重影响了发达国家和发展中国家的旅游业。但对发展中国家人民的影响最为明显，特别是在最不发达国家和小岛屿发展中国家。

旅游业直接贡献了二十国集团经济体国内生产总值的 3%、总出口的 6%和就业的 6%。在 2020 年

前 5 个月，二十国集团经济体的国际游客人次减少 55%。<sup>21</sup>

最不发达国家和小岛屿发展中国家由于旅游业在经济中所占的份额(国内生产总值和出口)、就业对旅游业的依赖及其准备就绪情况，受到的打击更为严重。

近年来，旅游业已成为最不发达国家日益增长的出口部门，占商品和服务出口的 7%(在最不发达非石油出口国为 10%)。<sup>22</sup> 2000 年至 2019 年，抵达最不发达国家的国际游客人次增长 9.7%，而全球增长率仅为 4.8%。<sup>23</sup> 虽然各国旅游业对发展所起的作用各不相同，但该产业在佛得角、马尔代夫和萨摩亚脱离最不发达国家类别的过程中发挥了重要作用。<sup>24</sup> 同样，旅游业对非洲来说也是一个欣欣向荣的产业，2019 年旅游业出口在所有出口中的比重从 80 年代中期的 5%增加到了 10%。<sup>25</sup>

在小岛屿发展中国家，旅游业对经济的贡献更大。在大多数小岛屿发展中国家，旅游业占总出口的 30%以上，有些甚至高达 80%。COVID-19 再次提醒人们，小岛屿发展中国家在全球冲击下是多么脆弱。<sup>26</sup>

<sup>21</sup> 世旅组织，2020 年。

<sup>22</sup> 世旅组织等，2017 年。

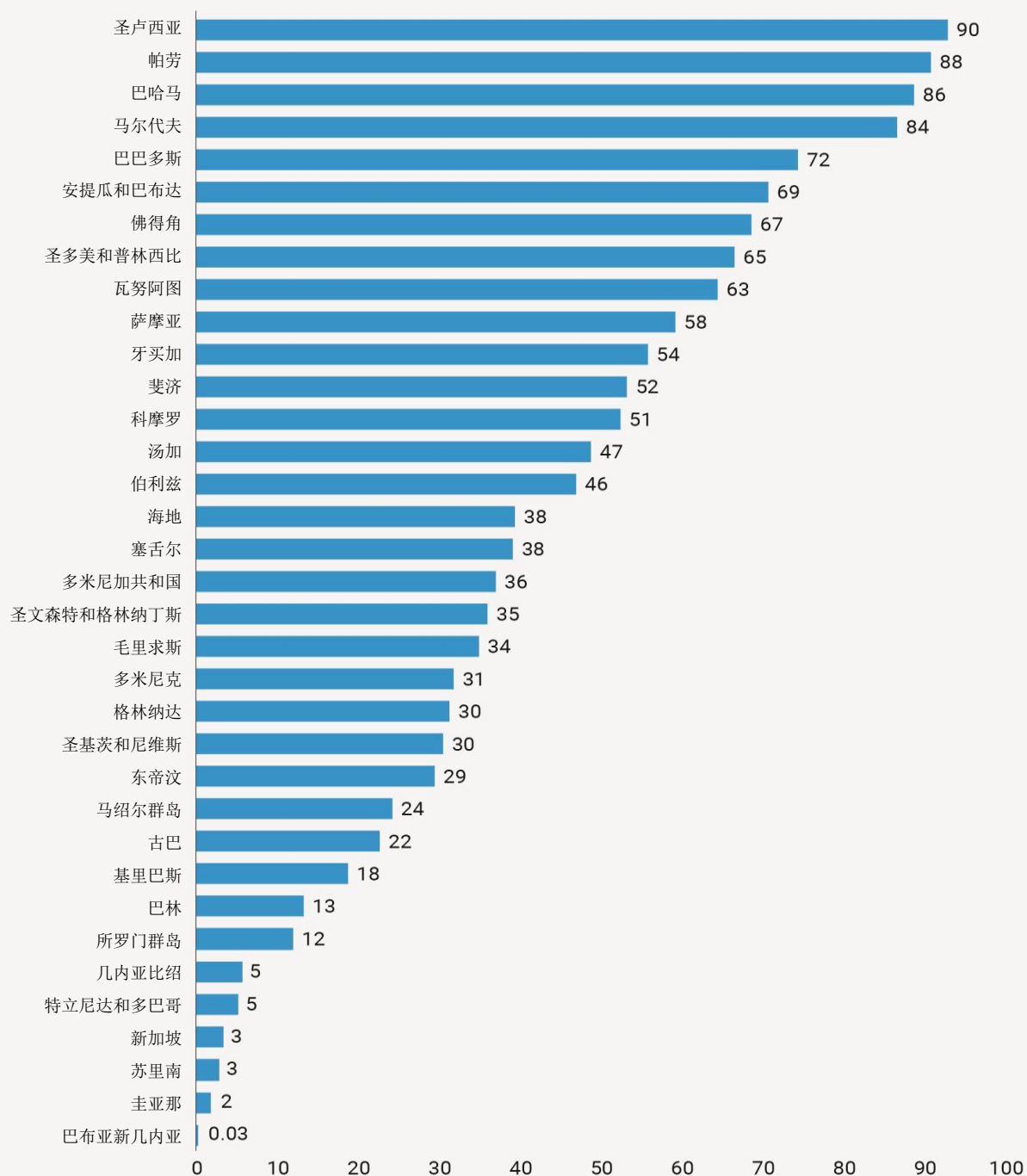
<sup>23</sup> 世旅组织，2020 年。

<sup>24</sup> 世旅组织等，2017 年。

<sup>25</sup> 世旅组织，2020 年。

<sup>26</sup> 世旅组织，“世旅组织简报——旅游业与 COVID-19，第二期，小岛屿发展中国家的旅游业——COVID-19 疫情维持民生的挑战”，2020 年 6 月，可查阅：<https://doi.org/10.18111/9789284421916>。

图 3. 小岛屿发展中国家国际旅游收入占出口总额的比重  
(百分比)



注：没有密克罗尼西亚联邦、图瓦卢或瑙鲁的数据。

资料来源：世旅组织。

---

## 1.4 1 亿个直接工作岗位和数百万靠旅游业维持生计的人面临风险

---

除了对公共健康的威胁外，COVID-19 疫情带来的经济和社会混乱也威胁到数百万人的长期生计和福祉。<sup>27</sup>

对于靠旅游业维持生计的人来说尤其如此。每个直接旅游业工作岗位可创造近 1.5 个间接或衍生就业。仅劳动密集型食宿服务业就可解决全球 1.44 亿劳动者的就业问题。这包括大约 4 400 万自营就业者和 700 万雇主。<sup>28</sup>

大多数旅游企业(约 80%)都是雇员 50 人以下的中小微企业。总劳动人数的大约 30%都就业于仅有 2 至 9 名员工的公司。中小微企业特别是在发展中国家和转型国家的中小微企业极易受到危机造成的经济后果的影响，这些国家的经济更为脆弱，政府对一揽子金融计划和社会保障的支持不够。在食宿服务的各个分部门，5 100 万家公司正面临极其困难的商业环境，给就业造成重大影响。

疫情对旅游企业及其从业者生计的影响巨大。<sup>29</sup>在葡属马德拉岛，7 月中旬，45%的就业人口要么失业，要么被临时解雇。在匈牙利，3 月至 4 月间，商业住宿和餐饮业损失了 41 500 个工作岗位，而这仅占裁员总数的不到 23%。<sup>30</sup>在牙买加，旅游业和其他部门之间的联系非常紧密，大约有 300 000 人在加勒比海全范围封锁(包括机场关闭)后失业。<sup>31</sup>

总体而言，各国政府迅速采取了措施，以减轻对旅游业的影响。一些国家在提供一揽子支持方面做出了表率。例如，厄瓜多尔和塞舌尔推迟向旅游部门征收特定税款。肯尼亚、南非、中国、立陶宛、葡萄牙、波兰或西班牙通过建立特别基金、采用旅行保障基金模式、对延期或取消的活动提供补贴或共同承担费用，向受疫情影响的企业提供资金。在瑞士，酒店信贷协会允许现有客户延期一年支付分期付款，并为过去两年中以现金流支付投资融资款的客户的投资提供资金。格鲁吉亚银行宣布对所有个人尤其是旅游公司进行债务重组。

---

<sup>27</sup> 劳工组织全球峰会：COVID-19 与劳动世界。2020 年 7 月 1-2 日和 7-9 日。虚拟会议，可查阅 <https://global-summit.ilo.org/>。

<sup>28</sup> 劳工组织，部门简报，《COVID-19 对旅游业的影响》，2020 年 5 月。

<sup>29</sup> 劳工组织监测：COVID-19 与劳动世界，第 3 版，2020 年 4 月 29 日，劳工组织以及劳工组织，部门简报，《COVID-19 对旅游业的影响》，2020 年 5 月。

<sup>30</sup> [https://bbj.hu/economy/tourism,%20catering%20and%20retail%20sectors%20shed%20most%20jobs%20during%20crisis\\_185302](https://bbj.hu/economy/tourism,%20catering%20and%20retail%20sectors%20shed%20most%20jobs%20during%20crisis_185302)。

<sup>31</sup> <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article241998336.html>。

## 1.5 妇女、青年和非正规劳动者受到的影响最大

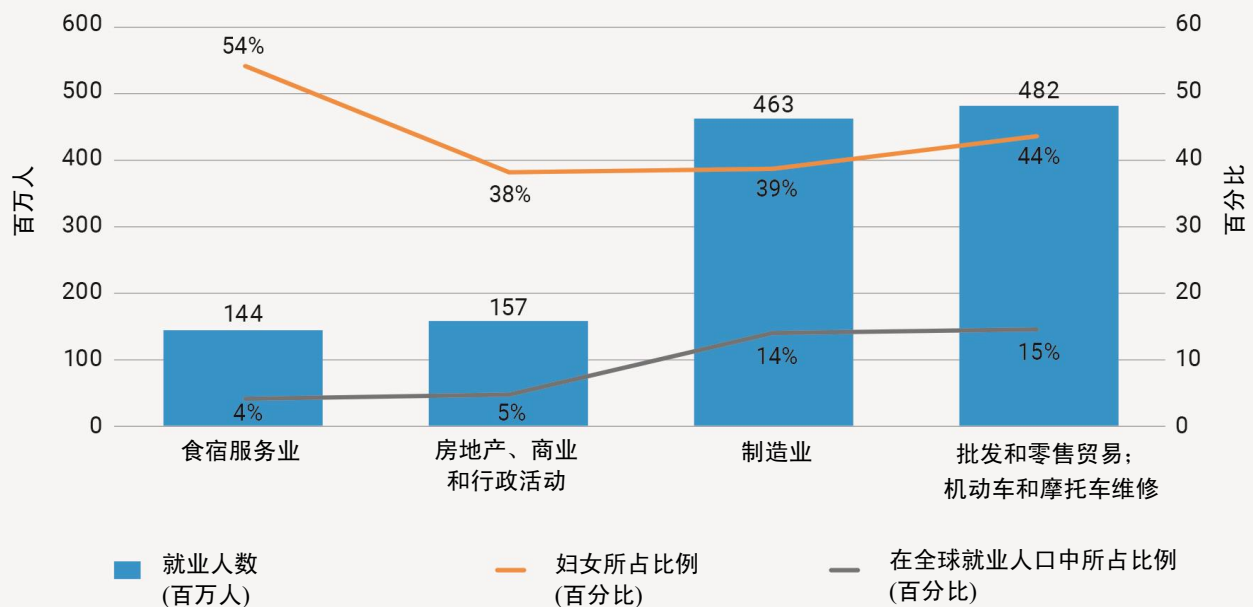
妇女(占旅游业劳动力的 54%)、<sup>32</sup> 青年和社会保障有限或没有社会保障的移民工人,在 COVID-19 疫情对旅游业造成的影响面前,是最弱势的群体。他们也更容易受到非正规就业或临时就业的影响。

关于 COVID-19 疫情影响的新证据表明,妇女的经济和生产生活将受到尤为严重的不同的影响。从全

球来看,妇女的收入和储蓄更少,工作更不稳定。由于妇女获得社会保障的机会较少且多数单亲家庭都由妇女支撑,妇女承受经济冲击的能力因此比男性更为有限。<sup>33</sup>

在旅游业的低工资部门,妇女占劳动力的大部分。使问题更加复杂的是,这一部门非正规工作安排发生率居高不下,部分原因是工作的季节性,再加上监管和执法不力,工会组织薄弱。<sup>34</sup>

图 4. 2018 年受影响最严重行业的就业情况



资料来源：世旅组织，基于劳工组织的数据。

<sup>32</sup> 劳工组织，“劳工组织监测：COVID-19 与劳动世界”，2020 年 6 月 30 日，可查阅 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_749399.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf)；世旅组织，《2010 年全球旅游业妇女报告》，第二版，2019 年，可参阅 <https://doi.org/10.18111/9789284420384>。

<sup>33</sup> 联合国，“政策简报：冠状病毒病对妇女的影响”，可参阅 [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy\\_brief\\_on\\_covid\\_impact\\_on\\_women\\_9\\_apr\\_2020\\_updated.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf)。

<sup>34</sup> 劳工组织，“体面工作和对社会负责任的旅游业”，2017 年。

旅游业危机对青年的影响令人担忧。在选定的经合组织国家，青年(15-24岁)占旅游业就业的近21%，而在整个经济中占9%。<sup>35</sup> 危机开始时，共有1.78亿青年劳动者(超过全球就业青年的十分之四)在遭受重创的行业(包括旅游业)就业。近77%(3.28亿)的青年劳动者从事非正规工作，而成年劳动者(25岁及以上)中这一比例约为60%。<sup>36</sup>

劳工组织估计，在20亿非正规劳动者中，有近16亿人受到封锁措施的严重影响，并(或)在受影响最严重的行业(如旅游业)工作。工作不够体面，如工作时间过长、工资低、缺乏社会保障和性别歧视等，是非正规经济部门的明显特征。大多数非正规劳动者受雇于自营就业者和小企业，这类人员和企业占食宿服务业分部门的60%。<sup>37</sup>

因此，刺激和援助一揽子计划必须确保非正规就业者有资格获得救济和受益于支助措施，从而避免对他们特别是女性劳动者造成不利影响。<sup>38</sup>

---

## 1.6 旅游业危机对全球造成威胁

---

### 1.6.1 环境和生物多样性养护岌岌可危

旅游部门会留下大量气候和环境足迹，能源和燃料消耗大，并对土地系统造成压力。近年来旅游业的增长危及《巴黎协定》目标的实现。据估计，旅游业产生的交通运输相关温室气体排放量占所有源自人类活动排放量的5%。<sup>39</sup>

旅游业除了对环境可持续性造成重大影响并增加全球温室气体排放外，也是生物多样性保护的重要收入来源。《绿色经济报告》<sup>40</sup> 突出阐明旅游业在保护生物多样性方面的巨大潜力。世界旅游业的7%与野生动物旅游有关，这一部分每年增长约3%。非洲14个国家的保护区门票收入总额估计为1.42亿美元。<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，“支持旅游业的高质量工作，经合组织旅游业报告”，2015年，可查阅：<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4rv0g7szr-en.pdf?expires=1596390375&id=id&accname=guest&checksum=D9EE6E516CBEE70A8F318161203F909C>。

<sup>36</sup> 劳工组织，“劳工组织监测：COVID-19和就业。第四版”，2020年5月，可查阅：[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745963.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf)。

<sup>37</sup> 劳工组织，“劳工组织监测：COVID-19和就业。第三版”，2020年4月29日，可查阅：[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743146.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf)；劳工组织，“COVID-19危机与非正规经济：紧急应对与政策挑战”，2020年5月5日。

<sup>38</sup> 世旅组织，“政策简报：COVID-19和弱势群体”。

<sup>39</sup> 世旅组织，“旅游业交通运输相关的二氧化碳排放”，可查阅：<https://www.unwto.org/sustainable-development/tourism-emissions-climate-change>。

<sup>40</sup> 联合国环境署，《迈向绿色经济：可持续发展和消除贫困之路》，2011年，可查阅：[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER\\_synthesis\\_en.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf)。

<sup>41</sup> 世旅组织，《迈向衡量非洲野生动物观赏旅游业的经济价值》，2015年。

疫情和随之而来的自然保护区关闭对野生动物及其保护社区产生了破坏性影响。最近在一些保护公园和地区，偷猎和抢劫现象有所增加，部分原因是游客和工作人员减少。例如，在肯尼亚的马拉纳贝斯克保护区，旅游收入完全枯竭，40名保护人员的工资无着落，与旅游业相关的当地企业关闭，使600多个马赛人家庭失去了就业和生计。<sup>42</sup>

国际养护组织报告称，这场危机导致非洲野味消费增加，亚洲、非洲和拉丁美洲的森林砍伐增加。<sup>43</sup> 野生动物保护协会报告称，今年2月至5月，乌干达野生动物管理局报告的偷猎事件数量是2019年的两倍；而在柬埔寨，旅游业需求崩塌后，3只极度濒危的巨型朱鹭于4月初被捕杀作为肉食。<sup>44</sup> 如果不能恢复养护工作，当前的生物多样性危机可能会进一步恶化。

小岛屿发展中国家、最不发达国家和非洲国家的海洋和陆地自然资源受到的影响尤为严重。野生动物是非洲最吸引游客的亮点，每年来非洲的游客80%以上都是为了观看野生动物或感受与之相关的经历。保护区和其他保护景区是野生动物和其他生物多样性资源的重要储藏地，也是非洲大陆自然旅游的核心。

在塞舌尔，旅游业约占所有出口的40%，自然保护区非政府组织面临巨大的收入损失，很可能不得不关闭其业务。在肯尼亚，肯尼亚野生动物管理局70%的预算来自旅游业。没有这笔资金，国家公园的运营就岌岌可危。津巴布韦的对应单位津巴布韦公园管理局的运营预算完全依赖于旅游收入。自然保护联盟<sup>45</sup> 强调，旅游收入减少和公园运营预算削减，对私人保护区和社区保护区来说，构成尤为巨大的挑战。

## 1.6.2 文化遗产和创意产业举步维艰

疫情对旅游业的影响给文化部门的遗产保护以及社区文化和社会结构带来更大压力，特别是对土著人民和族裔群体而言。例如，随着手工艺、产品和其他物品市场的关闭，土著妇女的收入尤其受到影响。<sup>46</sup> 许多非物质文化遗产活动，如传统节日和集会等，也被叫停或推迟，这对各地社区的社会和文化生活产生了严重影响。包括当地社区和土著群体在内的从事表演艺术的演员和传统手工艺工匠主要在非正规部门工作，他们受到的打击尤其严重。

<sup>42</sup> 国际自然保护联盟，“危急时刻的自然保护：保护区和COVID-19”，2020年5月25日，可查阅：<https://www.iucn.org/news/world-commission-protected-areas/202005/conserving-nature-a-time-crisis-protected-areas-and-covid-19>。

<sup>43</sup> 国际养护组织，“COVID-19对自然的影响”，可查阅：<https://www.conservation.org/stories/impact-of-covid-19-on-nature>。

<sup>44</sup> Patrick Greenfield 和 Peter Muiruri，“Conservation in crisis: ecotourism collapse threatens communities and wildlife”，卫报，2020年5月5日，可查阅：<https://www.theguardian.com/environment/2020/may/05/conservation-in-crisis-covid-19-coronavirus-ecotourism-collapse-threatens-communities-and-wildlife-aoe>。

<sup>45</sup> 国际自然保护联盟，“危急时刻的自然保护”，2020年5月25日。

<sup>46</sup> 联合国，“在国际日，联合国主管强调土著人民抵御 COVID-19 大流行病的能力”，2020年8月9日，可查阅：<https://news.un.org/en/story/2020/08/1069822>。



世界文化遗产场址和博物馆也高度依赖旅游收入来进行仪器监测、保护和考古工作。游客的减少对这些业务预算产生了直接负面影响。

90%的国家为应对疫情关闭了世界遗产场址，这对依赖旅游收入的社区产生了巨大的社会经济影响。同样，90%的博物馆在危机期间关闭，13%的博物馆可能永远不会重新开放。<sup>47</sup> 据欧洲博物馆组织网估计，

欧洲旅游区内的博物馆收入损失 75-80%。<sup>48</sup> 随着世界遗产场址和文化机构按照新的健康和安全行为规范重新开放，许多场址和机构都面临游客数量锐减的问题。在游客人数充分增加之前，这可能会对管理产生长期影响。

在 COVID-19 危机之前，文化和创意产业每年全球收入 22 500 亿美元，出口额超过 2 500 亿美元。<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> 教科文组织，“COVID-19：教科文组织和国际博物馆理事会对全世界博物馆处境的忧虑”，2020年5月18日，<https://en.unesco.org/news/covid-19-unesco-and-icom-concerned-about-situation-faced-worlds-museums>。

<sup>48</sup> 欧洲博物馆组织网，“关于 COVID-19 疫情对欧洲博物馆的影响的调查：最后报告”，2020，可查阅：<https://www.nemo.org/advocacy/our-advocacy-work/museums-during-covid-19.html>。

<sup>49</sup> 教科文组织，“投资于创造力”，可查阅：[https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/info-kit\\_brochure-final-en-web.pdf](https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/info-kit_brochure-final-en-web.pdf)。

## 二. 迈向更具可持续和更包容旅游业路线图

旅游业在过去表现出适应、创新和从逆境中恢复的强大能力。然而，现在的情况前所未有的，需要新的方法和强有力的多层次应对措施和伙伴关系。欧洲最近的趋势表明，重开边境、恢复旅游活动并非没有风险，一些地方的感染率因此持续上升，使政府不得不采取新的局部限制措施。<sup>50</sup> 在应对 COVID-19 对旅游业造成的巨大社会经济影响和加快复苏以保护数百万人生计的同时，这场危机也给旅游部门的转型带来了机遇，可借机实现转型并变得更具有复原力、包容性和可持续性。

这种转型意味着将人的福祉置于旅游业发展的核心，让政府、私营部门、公民和国际社会结成强大伙伴关系，从而更好地规划和管理旅游业，建立计量系统评估旅游部门对经济、社会和环境的影响，并对政策和业务活动给予充分指导。

### 迈向更具可持续和更包容的旅游业路线图

管理危机和减轻对民生的社会经济影响

提高竞争力，建立复原力

促进创新和旅游生态系统建设数字化

促进可持续和包容绿色增长

加强协调、伙伴关系和团结一致，  
促进社会经济复苏

<sup>50</sup> Geir Moulson 和 Elaine Kurtenbach, “European tourism faces turbulence only weeks after restart”, 美联社, 2020 年 7 月 27 日, 可查阅: <https://apnews.com/e6509475a558831774f3697faf7396bc>。

---

## 2.1 管理危机并减少对人民生计的社会经济影响

---

作为化解危机的直接对策，各国政府必须在发展伙伴的支持下，考虑重点消除旅游业对全世界数百万人生计和就业机会的影响，这一点至关重要。劳动者权利必须得到保护，还必须尽一切努力保护他们的就业岗位。

必须以协调一致的方式逐步实施解决方案和应对措施，以便：

### 2.1.1 保护就业、收入和企业

COVID-19 疫情对旅游业的影响巨大，需要有实质性措施来保证企业的生存和维持就业。这对中小微企业和自营职业者尤为重要。例如，可以考虑在短期和中期暂时免除或重新安排税收和其他付款，实行特

别就业支助计划，为旅游业量身定制信贷条件，从而保护民生，防止企业破产。

弱势群体，包括妇女、非正规经济部门劳动者和靠自然旅游维持生计的人，尤其需要短期和中期直接财政援助。可以通过微小额赠款、保护自然就业计划、提供额外奖金、补贴和儿童保育券来促进妇女重返工作岗位，或提供定向资金支持，促进女性创业和扶持妇女领导或拥有的中小微企业。<sup>51</sup> 目前已经部署了一些资金来源，例如 Lion's Share Fund 基金的野生动物社区复原力赠款<sup>52</sup> 和其他机制。

在这个过程中，社会对话将是制定创造性解决方案的关键。<sup>53</sup> 国际劳工标准包含对保护体面工作的具体指导，是危机应对中一个有用的“体面工作指南”。<sup>54</sup> 必须保护空运和海运部门工作人员的健康并提供保障，以应对剩余机组人员回国所带来的前所未有的挑战，并在以后轮班的时间安排问题上遵守体面工作标准。

---

<sup>51</sup> 联合国，“政策简报：COVID-19 对妇女的影响”，可查阅：[https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy\\_brief\\_on\\_covid\\_impact\\_on\\_women\\_9\\_apr\\_2020\\_updated.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf)。

<sup>52</sup> The Lion's Share, “Call for Proposals: COVID-19 Response Resilience in Wildlife Community Small Grants”, 2020 年 4 月 16 日，可查阅：<https://www.thelionssharefund.com/content/thelionssharefund/en/home/news/COVID-19-response-call-for-proposals>。

<sup>53</sup> 劳工组织，“应对 COVID-19 危机经济社会影响政策框架”，2020 年 5 月 20 日，可查阅：<https://reliefweb.int/report/world/policy-framework-tackling-economic-and-social-impact-covid-19-crisis>。

<sup>54</sup> 见劳工组织，“与演变中的 COVID-19 暴发有关的国际劳工标准关键条款”，2020 年 5 月 29 日；劳工组织，“安全复工：COVID-19 防治雇主指南”，2020 年 5 月 7 日。

## 支持企业和就业措施示例

### 延期缴纳税款、租金或保险费等应缴款项

埃及推迟了所有旅游业和酒店应缴款项的缴纳期限，并宣布位于考古遗址的所有集市和自助餐厅免交租金，直到旅游业安全恢复。

在保加利亚，政府帮助企业(酒店、旅行社和旅游经营者、餐馆和快餐店等)支付雇主所欠的保险费。

意大利也批准暂停旅游部门支付税款、社会保障和福利缴款，并将这项措施扩大到文化企业。

在毛里求斯，对旅游业经营者的培训收费将暂时从 1% 降至 0.5%。

### 对公司的直接援助

塞尔维亚、斯洛文尼亚和斯洛伐克宣布，直接向因疫情而被迫关闭的公司发钱(或一定比例的工资)。

牙买加宣布，向中小型旅游企业提供来自多边伙伴和国际机构的资金，用于疫情应对和恢复。这包括提供贷款，使小型旅游企业正规化、获得许可并达到防疫要求以及捐赠保护包。

### 特别贷款条件

埃及中央银行为旅游设施提供低息贷款，特别是用于支付员工工资，并发起支持旅游业的融资倡议。除降低利率外，各银行还可以提供最长

两年还款期的信贷以及从贷款发放之日起六个月的宽限期。

黎巴嫩允许经济机构发放五年期无息贷款，以帮助企业支付工资。黑山宣布将向创业者和中小旅游企业提供赠款，用于支付 4 月和 5 月的工资(旅游公司申请后将获得工资支付补贴)。<sup>55</sup>

### 为劳动者提供支持

在希腊，劳动合同暂时中止的工作人员将获得补偿，国家将支付他们的社会保险和健康保险费。

阿根廷、科威特、摩洛哥、蒙古、萨摩亚和匈牙利等国家在社会保障缴款方面也实行了类似的灵活做法，取消了雇主的全部缴款责任，国家将承担三个月工资损失的 70% 以上，以支持兼职工人。

在加蓬，技术性失业的雇员将获得相当于其工资毛额 50% 至 70% 的津贴。博茨瓦纳和大韩民国也采取了类似的举措。

柬埔寨为下岗人员提供了再培训和提高技能方案，并宣布计划支付酒店、宾馆、餐馆和旅行社雇员最低工资的 20%。劳动者在接受政府支持之前，必须参加由旅游部提供的短期课程。纳米比亚宣布向受影响最严重的部门提供工资补贴。政府将提供工资补贴，帮助旅游、酒店、旅行、航空和建筑部门的企业保留就业岗位。

<sup>55</sup> 世旅组织，“COVID-19：支持旅行和旅游业措施”，可查阅：<https://www.unwto.org/covid-19-measures-to-support-travel-tourism>。

## 2.1.2 在所有旅游业务中通过卫生和安全规程建立信心

在旅行各个环节实施和宣传适当的卫生和安全规程，<sup>56</sup> 是重建信心，同时确保旅行者、工作人员和东道社区安全保障的关键。在这方面，各国之间的协作与合作至关重要。

例如，卢旺达在 6 月重新开放旅游业，并计划在 8 月开放商业航班。在筹备过程中，制定了一系列导则，包括旅游活动的一般导则和国家公园具体导则。在阿尔巴尼亚，旅游和环境部与卫生和社会保障部合作，起草了《2020 年旅游季节 COVID-19 防治措施议定书》，以指导和规范旅游公司满足重启旅游季节及保护雇员和游客所必要的先决条件。另一个例子是，保加利亚制定了住宿机构导则和游客特别声明。

随着旅游业的重启，复工政策可以借鉴以人为本的做法，将权利、国际劳工标准和劳动者心理健康置于经济、社会和环境复苏战略的核心。社会对话对于创造安全复工所需有效政策和建立信任至关重要。劳工组织的《安全复工：预防 COVID-19 雇主指南》提供了一套由相关卫生和劳动主管部门发布的详细行

动和建议。工作人员，包括航空和海运旅行部门的工作人员，可以了解 COVID-19<sup>57</sup> 的情况并接受有关培训；可以在国家职业安全和健康制度中纳入政策指导。

应避免给残疾旅行者和老年人设置不必要的障碍，并调整安全措施。新的现实情况不应给这些群体造成更多的障碍。《为残疾旅行者重新开放旅游业》<sup>58</sup> 为这一领域提高包容性提供了相关指导。

数字化和创新解决方案<sup>59</sup> 提供了一个独特的机会，可以扩大运营程序，使旅行安全无虞，无缝衔接，还可减轻新规对增加废物生成、用水和耗能方面可能产生的影响。酒店电子入住手续、无接触边境控制和航空登机，可以提高安全性并最大限度地减少浪费。

此外，必要的卫生和安全规程也会导致更多的浪费，包括口罩、手套、外套、食品包装和其他一次性防护设备。用水量也可能增加，使缺水问题更为严峻，并给废物管理带来更大压力。因此，将可持续消费和生产模式及循环利用纳入旅游设计、运营和供应链的核心，对于确保提高资源利用、食品生产和供应及耗材使用效率以及妥善管理能源、水和废物至关重要。<sup>60</sup>

<sup>56</sup> 《世卫组织住宿导则》，2019 年 5 月，<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331638/WHO-2019-nCoV-Hotels-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>；世旅组织，“复苏的优先事项”，2020 年，可查阅：<https://webun-wto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Priorities-for-Global-Tourism-Recovery.pdf>。

<sup>57</sup> 劳工组织，《安全复工：预防 COVID-19 雇主指南》，2020 年 5 月 7 日。

<sup>58</sup> 世旅组织、欧洲无障碍旅游网络和 ONCE 基金会，《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》，2020 年 8 月，可查阅：<https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-08/REOPENING.pdf>。

<sup>59</sup> 世旅组织，《应对旅游业挑战的复原解决方案》，2019 年 4 月，可查阅：<https://www.unwto.org/healing-solutions-tourism-challenge>。

<sup>60</sup> 一个地球网络，“COVID-19 Responsible Recovery”，2019 年 6 月，可查阅：<https://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-tourism/covid-19-responsible-recovery-tourism>。

### 2.1.3 加强协调、伙伴关系和团结， 促进社会经济复苏

为了促进商业复苏和旅行者的信心，可以通过强有力的国家和国际合作与协调、整体政府办法、公共/私营部门伙伴关系和社区参与，制定并实施社会经济复苏方案和旅行规程。

在消费者保护政策和旅行限制方面与卫生当局充分协调和开展国际合作，在旅游业重启时对于促进旅行安全、建立信心和加快复苏至关重要。

在取消或实施旅行限制方面，各国应充分协调，确保旅游业安全重启。有效的重新开放和复苏计划与政策需要有更加机动灵活的结构，允许所有利益攸关方(包括不同部委和公共管理当局)之间更好地协调，

以便推进安全保障，应对市场行为和变化，并转向更可持续的消费和生产行为。在恢复阶段，应特别关注最敏感/最脆弱的目的地。

例如，厄瓜多尔为振兴旅游业设立了五个工作委员会。阿尔及利亚设立了一个由旅游总局局长主持的专门针对旅游业的监测单位，负责与包括雇主联合会和工会在内的经营者和专业人士协商，对情况进行监测。孟加拉国成立了旅游业危机管理委员会负责应对危机。马来西亚成立了旅游复苏行动理事会。

在游轮方面，欧洲海事安全局和欧洲疾病预防和控制中心联合编写了一份欧洲联盟邮轮规程和最佳做法综合报告，由国际海事组织(海事组织)分发给成员国。<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> The Maritime Executive, “IMO Circulates EU Guidance for Safe Cruise Ship Operations”, 2020 年 8 月 6 日，可查阅：<https://www.maritime-executive.com/article/imo-circulates-eu-guidance-for-safe-cruise-ship-operations>。



## 在此空前困难时期联合全行业共渡时艰

世旅组织旅游业危机全球委员会<sup>62</sup> 作为联合国旅游专门机构发挥引领作用，联合旅游部门共同制定全行业对策，应对 COVID-19 疫情带来的前所未有的挑战。该委员会成员包括会员国和私营部门以及世卫组织、民航组织、劳工组织、海事组织、世界银行集团、经合组织、国际机场协会、国际游船公司协会、国际航空运输协会及世界旅行和旅游理事会的代表。

该委员会于 3 月成立，已发布第一套通过旅游业支持就业和经济的全球建议。<sup>63</sup> 2020 年 5 月，该委员会批准世旅组织《重启旅游业全球导则》，<sup>64</sup> 该行动计划着重落实旅游业复苏优先事项，<sup>65</sup> 支持公共和私营部门采取以下行动：

1. 提供流动性，保护就业。
2. 提供安全保障，促进恢复信心。
3. 公私合作促进有效重启。
4. 负责任地开放边界。
5. 统一、协调做法和程序。
6. 采用新技术，创造增值就业岗位。
7. 把创新和可持续性作为新常态。

## 航空业重启和复苏

民航组织理事会成立理事会航空业复苏工作组，就如何最好地帮助统一、协调世界各地正在实施的众多卫生和安全应对和恢复办法，进行协调指导。通过包容性进程，确定了支持各国和航空业安全、可靠、可持续重启及支持航空业复苏的战略优先事项和政策。

“起飞”导则概述了以协调方式重启和恢复航空业的 10 项关键原则。<sup>66</sup> 该导则还包括一套与航空安全、航空公共卫生、便利化和航空保安有关的全球统一、相互接受的风险缓解措施，以及经济和金融措施。

目前正在通过一揽子实施举措落实理事会航空业复苏工作组的报告和“起飞”导则，这包括指导材料、培训(包括以课堂、在线或虚拟形式进行标准化能力培训)、工具(包括数据驱动的应用程序、在线报告系统、电子管理系统或问卷/调查)、专家支持(包括派专家支持各国开展活动)、采购指南(如适用)。

<sup>62</sup> 世旅组织，“重启旅游业”，可查阅：<https://www.unwto.org/restarting-tourism>。

<sup>63</sup> 世旅组织，“通过旅行和旅游业支持就业和经济：关于减少 COVID-19 的社会经济影响和加速复苏的行动呼吁”，2020 年 3 月，可查阅：[https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-04/COVID19\\_Recommendations\\_English\\_1.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-04/COVID19_Recommendations_English_1.pdf)。

<sup>64</sup> 世旅组织，“旅游业重启全球导则”，2020 年 5 月，可查阅：<https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Global-Guidelines-to-Restart-Tourism.pdf>。

<sup>65</sup> 世旅组织，“旅游业复苏的优先事项”，2020 年 5 月，可查阅：<https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO-Priorities-for-Global-Tourism-Recovery.pdf>。

<sup>66</sup> 国际民航组织，“理事会航空业复苏工作组报告”和“理事会航空业复苏工作组‘起飞’导则”，可查阅：<https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx>。

---

## 2.2 提高竞争力，增强复原力

---

这场危机表明，有必要重新思考旅游经济的结构，提高竞争力，增强复原力。为此，旅游部门可以采取以下行动：

- 采用新的更有利于建立健全弹性商业环境的政策框架；
- 支持发展旅游基础设施和优质服务，促进其他相关部门的发展，促进对地方中小微企业的投资；
- 为靠旅游业维持生计的社区提供替代收入来源，建立危机抵御能力；
- 投资所有领域的教育和技能发展(包括妇女的教育和技能发展)以促进增值就业和提高复原力，如语言技能发展；
- 建立包容性模式——在旅游业和其他经济部门(特别是运输和贸易部门)之间通过各种商品和服务建立生产性联系；
- 实现市场和产品多样化，解决季节性问题，促进全年需求；
- 改善增强的交通运输互联互通和旅游业之间的相互联系，强化有弹性、可持续的交通运输基础

设施，以此引导旅游业走上更可持续、更具包容性的道路：

- 通过新的体验，包括文化遗产、表现形式及创意产业，改善游客体验；<sup>67</sup>
- 尽可能促进国内和区域旅游；
- 调整技能和能力用途，使之多样化而不仅仅局限于旅游业；在旅游业已成为唯一经济活动的地方建立“智能产业集群”；
- 提高中小微企业的整体竞争力，推进产业正规化；
- 在公司和目的地风险评估基础上，建立旅游业预警系统。

这场危机还要求建立更强有力的框架计量旅游业的全面影响，<sup>68</sup> 并制定有据可依的政策。旅游业可以加强数据情报系统、基于科学的方法和基于明确指标和目标的评估机制，例如，旨在通过计量旅游业三方面可持续性(经济、社会文化和环境)的《可持续旅游业计量倡议》<sup>69</sup> 的当前进程，以及世旅组织的可持续旅游业网络全球观察站。<sup>70</sup>

支持发展中国家提高统计能力和大力部署数字技术和其他新兴技术以及监测和报告工具，对于旅游业的可持续规划和管理至关重要。

---

<sup>67</sup> 世旅组织，“文化旅游和 COVID-19”，2020 年，可查阅：<https://www.unwto.org/cultural-tourism-covid-19>。

<sup>68</sup> 《世旅组织旅游业数据看板》，可查阅：<https://www.unwto.org/unwto-tourism-dashboard>。

<sup>69</sup> 更多详情请参考：<https://www.unwto.org/Measuring-Sustainability-Tourism> (26-06-2020)。

<sup>70</sup> 更多详情请参考可持续旅游业网络全球观察站网站：<http://insto.unwto.org>。

---

## 2.3 促进创新和旅游业生态系统数字化

---

旅游目的地和旅游公司的恢复完全取决于它们能否利用技术更好地理解 and 监测旅行者的需求和趋势，创造和营销创新经验，利用数字平台提高中小微企业发展客户的竞争力和灵活性、<sup>71</sup> 提供增值工作岗位以及实施有效的卫生规程。人工智能和大数据可以帮助管理游客流量，保护社区和资源。

一揽子复苏计划可以特别注重最大限度地利用技术，推进中小微企业的数字化，促进网络进程以创造创新解决方案，并投资于数字技能，特别是暂时无业者和求职者(包括妇女和青年)的数字技能。

例如，在荷兰，初创企业和成长企业可以申请 5 万到 200 万欧元的“COVID-19 纾困贷款”。5 月 20 日，政府宣布再次提供 1.5 亿欧元，帮助创新型公司(初创企业和成长企业)改善流动性。

其他国家也批准了特别资金，用于支持初创企业。例如，葡萄牙的 COVID-19 初创企业“夹层”融资资金(包括旅游业初创企业)，通过可转为股本的债务工具，为(已经投资的)公司注入流动性。

建设旅游创新和创业生态系统有助于推进数字化转型。创新可以侧重于采用数字模式管理旅游业，创造新的就业机会，创造新的可持续产品和体验，将

旅行者与自然和创意产业联系起来，增强社区权能，并通过技术促进旅行安全。

数字技术(如无人驾驶飞机或远程和卫星技术)也可以用来支持环境规划和监测，保护旅游业所依赖的自然资产。

此外，这场危机加速了数字化进程，凸显数字鸿沟对包括妇女在内的特定社会群体的影响。需要为旅游工作者，特别是女性和青年旅游工作者提供自由职业找工服务和数字扫盲培训，以提高他们使用数字工具和在线资源的能力，简化业务，提供灵活性，同时为未来工作做好准备。

---

## 2.4 促进可持续性和包容性绿色增长

---

这场危机使我们有了空前的机会来改变旅游业与自然之间的关系，从而更充分地促进可持续发展目标<sup>72</sup> 和《巴黎气候变化协定》。加强可持续区域旅游业发展可以带来巨大收益，从减少依赖旅游业的区域面对经济威胁的脆弱性到提高资源使用的可持续性、创造绿色就业机会和加强交通运输互联互通等不一而足。旅游业应在现有努力基础上，转变为一个具有复原力、高效使用资源、实现碳中和的部门，包括与一个地球网络可持续旅游方案保持一致。<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> 国际贸易中心，“行动计划：在 COVID-19 危机期间及未来支持小企业”，可查阅：<http://www.intracen.org/covid19/15-Points-Action-Plan>。

<sup>72</sup> <http://tourism4sdgs.org>。

<sup>73</sup> 一个地球网络，<https://www.oneplanetnetwork.org>。

应对气候变化的行动以及对低碳基础设施和研发的投资，可以带来广泛的经济增长，并创造数百万个新的就业机会——到 2050 年，仅可再生能源就可以创造 4 200 万个就业机会。<sup>74</sup> 旅游业绿色经济模型表明，提高资源效率潜力最大的领域首先是二氧化碳排放，预计比“一切照旧”情景提高 52%，其次是能源消耗(44%)、用水量(18%)和废物净处置(17%)。

这种转变符合不断变化的消费需求。山区旅游、自然、遗产、文化和探险旅游预计将在未来 20 年迅速增长。据瑞典旅游协会报告，人们对步行和徒步旅行活动的兴趣增加了 300%。<sup>75</sup> 据估计，全球生态旅游支出的增长率将高于整个行业的平均增长率。<sup>76</sup> 然而，如果没有良好的规划和适当的管理，对敏感环境和遗址的压力就会增加。

正如世界旅游道德委员会所提倡的那样，旅游业也可以培养更负责任的旅游行为。<sup>77</sup>

经济复苏一揽子方案、投资和复苏计划(尤其是扶持中小微企业的)包括通过多边开发银行和金融机构实施的方案、投资和计划，可以对旅游业的发展产生积极影响，支持可持续旅游基础设施建设与改造，以实现长期碳中和和提高复原力。

促进疫后复苏的财政支持计划可以投资于绿色经济。例如，对保护区投资可以支持当地社区的就业和生计。这有助于应对气候变化和生物多样性丧失，保护自然生态系统服务，如清洁水、作物授粉、害虫控制等，也有助于降低有可能成为大流行病的新型人畜共患疾病出现的风险，从而抵御未来的经济风险。推动旅游业向绿色投资跳跃发展的机会还包括可再生能源、智能建筑和循环经济。<sup>78</sup>

通过创新和引导可持续投资和金融，旅游部门可以利用其成功经验，增强在金融机构的战略定位。这些办法将更有力地支持采取转型行动，提高旅游发展项目的资源效率，促进绿色投资。

政府对住宿业、游轮业和航空业的财政和救助支持，可以确保禁止不可持续的污染行为，防止在已取得的成绩上倒退，并激励这些行业根据《巴黎协定》的目标重启。尤其在航空业，绝不能以这场危机为借口放弃脱碳目标，即在 2050 年前燃料效率每年提高 2%，从 2020 年起实现碳中和增长。例如，可以对财政和救助支持计划附加以下条件：对可持续航空燃料进行投资，为航班设定基于科学的废物削减目标(包括食品废物和一次性塑料)，减少机上所用肉类产品。

<sup>74</sup> 国际可再生能源机构，《全球可再生能源展望：2050 年能源转型，2020 版》，2020 年，可查阅：[https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Apr/IRENA\\_Global\\_Renewables\\_Outlook\\_2020.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Apr/IRENA_Global_Renewables_Outlook_2020.pdf)。

<sup>75</sup> 瑞典广播电台，“Kraftigt ökat intresse för vandring”，2020 年 4 月 21 日，可查阅：<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7457258>。

<sup>76</sup> 全球可持续旅游委员会，“The Case for Responsible Travel: Trends and Statistics 2019 by CREST”，2019 年，可查阅：<https://www.gstcouncil.org/case-responsible-travel-trends-statistics-2019>。

<sup>77</sup> 世旅组织，“如何成为一个负责任的旅行者”，2020 年，可查阅：<https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-07/Tips-for-Responsible-Traveller-WCTE-EN.pdf>。

<sup>78</sup> 世旅组织和环境署，《关于将可持续消费和生产模式纳入旅游业政策的基线报告》，2019 年，可查阅：<https://doi.org/10.18111/9789284420605>。

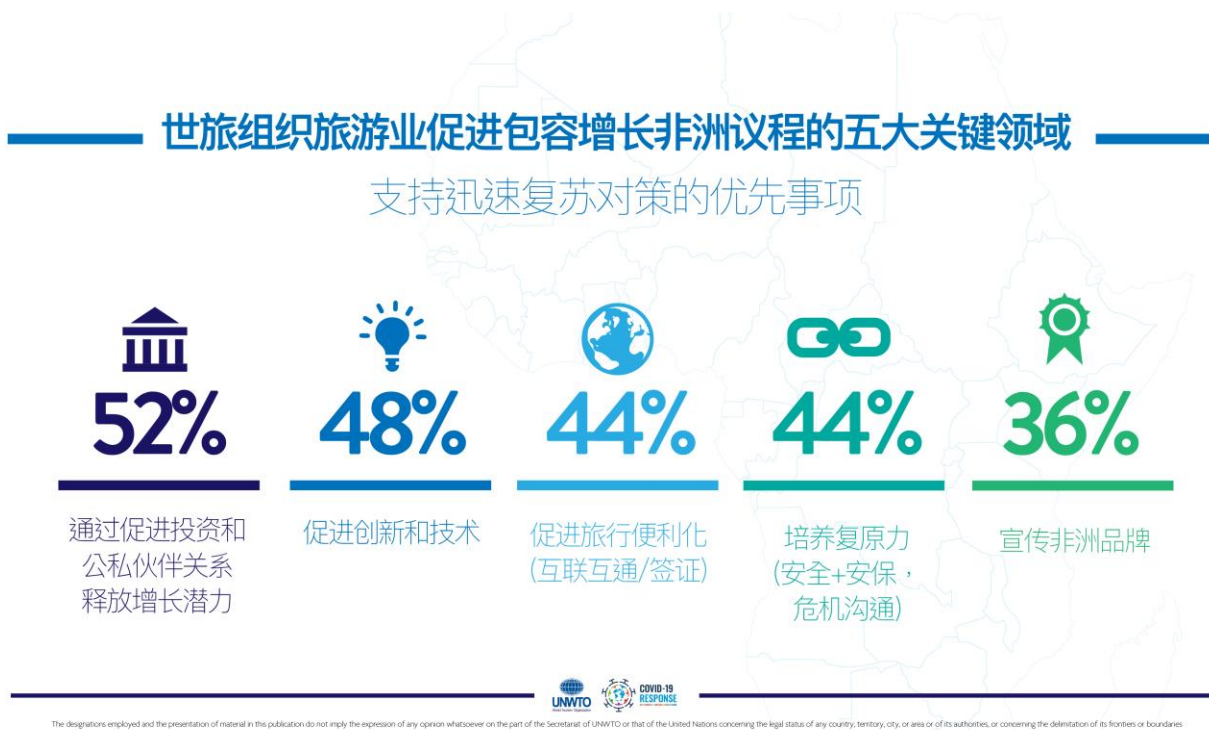
例如，在法国，对法航-荷航的 108 亿美元纾困计划的条款包括，法航必须终止与铁路竞争的短途航线。火车旅行排放的温室气体远远少于短途飞行。2050 年该航空公司每位乘客的排放量必须要比 2005 年减少一半。

## 2.5 加强协调和伙伴关系，促进旅游业转型，实现可持续发展目标

正如世旅组织-开发署题为“旅游与可持续发展目标，迈向 2030 年之旅”的报告<sup>79</sup>所强调的那样，

旅游部门可以为所有 17 个可持续发展目标做出贡献。更重要的是，旅游公司都认识到，业务目标与可持续发展目标保持一致可以提高竞争力，也有助于实现可持续性，提高社会对其经营活动的认可。

然而，要实现这些目标，旅游业的未来取决于在各个层面建立伙伴关系——采取稳妥的整体政府做法；国家和地方当局持续开展纵向协调；加强支持旅游业的各个部门(如海陆空运输、贸易、环境、文化和就业)之间的协调、以及强大的公私伙伴关系——并将东道社区的福祉置于旅游政策和管理的中心。<sup>80</sup>



<sup>79</sup> 世旅组织和环境署，《旅游业和可持续发展目标——通向 2030 年之旅》，2017 年。

<sup>80</sup> 同上。



## 促进非洲复苏和提高复原力行动伙伴关系

世旅组织 49 个非洲成员国提出了有效应对 COVID-19 疫情对旅游业的影响和加快复苏的愿景。在《世旅组织旅游业促进包容增长非洲议程》<sup>81</sup> 基础上确定了优先事项。该议程是非洲旅游业的路线图，为未来充满挑战的几个月设定了明确的优先事项：释放增长潜力和放手投资、促进创新和技术、旅行便利化、培养复原力、打造非洲品牌。

## 结论

旅游业是我们这个时代最具活力、就业最密集的行业之一，也是受当前危机打击最严重的行业之一。

数百万人的生计岌岌可危，需要得到支持。

随着各国逐步取消旅行限制，旅游业在世界许多地方慢慢重启，健康必须继续成为优先事项，保护工作人员、社区和旅行者、同时支持公司和工作人员的协调一致的卫生规程必须落实到位。

需要加强国际合作，特别是在旅行限制和边境管理方面加强合作，确保发扬团结精神，负责任地支持人民生计和经济发展。在疫情暴发仅几周后，世界银行集团(世行)、亚洲开发银行(亚行)、欧洲复兴开发银行和世旅组织等各方就开始采取行动促进旅游业复苏，<sup>82</sup> 同时实施了 COVID-19 疫后旅游业复苏技术援助一揽子计划的三大支柱，<sup>83</sup> 着重保护人力资本、适应变化和包容性。这类努力必须坚持不懈并扩大规模。

这场危机也为我们提供了机会，可以重新思考旅游业及其如何对可持续发展目标、自然和关于气候变化的《巴黎协定》作出贡献。这也是一个努力提高旅游业可持续性、包容性和复原力的机会。

只有通过集体行动和国际合作，我们才能改变旅游业，推进旅游业为《2030 年议程》作出贡献，推动旅游业向包容性和碳中和产业转型，从而利用创新和数字化，接受地方价值观和包容各个社区，为所有人创造体面就业机会，不让任何一个人掉队。

<sup>81</sup> 世旅组织 2019 年大会，“一般工作方案的执行情况”，可查阅：[https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2019-10/a23\\_5\\_a\\_implementation\\_general\\_programme\\_of\\_work\\_final\\_rev.2\\_en.pdf](https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2019-10/a23_5_a_implementation_general_programme_of_work_final_rev.2_en.pdf)。

<sup>82</sup> Olga Aristeidou，“EBRD and UNWTO boost tourism recovery”，欧洲复兴开发银行，2020 年 6 月 26 日，可查阅：<https://www.ebrd.com/news/2020/ebrd-and-unwto-boost-tourism-recovery.html>。

<sup>83</sup> 世旅组织，“世旅组织发布 COVID-19 疫情期间促进旅游业复苏技术援助一揽子计划”，2020 年 5 月 12 日，可查阅：<https://www.unwto.org/news/unwto-releases-a-covid-19-technical-assistance-package-for-tourism-recovery>。



# 缩写

---

亚航：亚洲开发银行

民航组织：国际民用航空组织

劳工组织：国际劳工组织

海事组织：国际海事组织

IUCN：国际自然保护联盟

经合组织：经济合作与发展组织

开发署：联合国开发计划署

世旅组织：世界旅游组织

世行：世界银行集团

世卫组织：世界卫生组织