



联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
27 October 2005

Chinese
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛
第九届特别会议

2006年2月7-9日，迪拜
临时议程*项目 5(c)

政策事项：旅游业与环境

为辅助部长级磋商会议讨论能源与环境促进发展、化学品管理、以及旅游业与环境诸项议题而提供的背景文件

执行主任提交的讨论文件

增编

关于旅游业与环境问题的背景文件

摘要

本文件系背景文件，目的是推动讨论和强调各国政府所关切的各项问题，理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议就旅游业与环境问题进行部长级协商时，与会各国部长和代表团团长将讨论到这些问题。

* UNEP/GCSS.IX/1。

目 录

一. 旅游业的影响和机会	3
A. 作为促进环境变化的动力的旅游业	3
B. 旅游业的主要影响	3
C. 增进旅游业的可持续性的政策目标	4
D. 主要行为者和需要克复的障碍.....	5
E. 政府的角色.....	6
二. 解决办法和工具	7
A. 有关利益方之间进行协调的结构	7
B. 一系列的工 具	8
C. 通过多边环境协定实现旅游业的可持续性	9
三. 解决主要挑战.....	12
A. 旅游业和气候变化	12
B. 旅游业和保护生物多样性	12
C. 私营部门的参与	14
D. 可持续的消费和旅游业	14
四. 结论.....	15
五. 提供部长级协商考虑的问题	16
附件	
旅游业增长统计数字摘要	17

一. 旅游业的影响和机会

A. 作为促进环境变化的动力的旅游业

1. 旅游业是世界上重要的经济和社会动力，目前旅游业的规模以及未来的可能增长，都对地方和全球环境有着严重的影响。2004年全世界的游客达到了7.6亿人次。联合国世界旅游组织的预测显示，到2020年这一数字还要增加一倍。这些还只是国际旅游方面的数字，而大多数国家国内旅游业务量大于国际的旅游人数。估计目前旅游业总共提供了2.15亿个工作（占全世界总数的8.1%）。

2. 近来的趋势和预测显示，旅游业在向新的方面发展。在今后十年内，较不发达国家旅游业的增长速度将高于发达国家，而市场对乡村和活动旅游的兴趣超过了对前往传统旅游点的兴趣。虽然这有可能给经济发展和减贫带来机会，但也给迄今还没有受到旅游业开发影响的地区带来环境影响。

3. 除了高速增长的因素外，环境政策应该重视旅游业的另一个原因是，旅游业与环境之间存在着特殊的双向关系。同大多数其他经济活动不同的是，旅游业的好坏极大地依赖环境的质量。游客越来越向往没有受到污染的有吸引力的地点旅游，而参与旅游业也能让当地人民更多了解保护环境的必要性。高质量的环境是旅游产品的一个主要成分，因此，旅游业能够成为环境保护的盟友，能够成为扶持环境保护的一种政治和经济动力。

B. 旅游业的主要影响

4. 旅游业对环境的消极影响包括：

(a) 温室气体和其他污染物的排放，加剧了全球升温和气候变化，影响空气质量。造成这一情况的主要原因是空运和陆运用于了旅游目的。据估计，旅游业可能导致了全球5.3%的人类活动引起的温室气体的排放，而交通就占了其中的90%¹；

(b) 敏感环境中旅游设施的发展，导致了土地的恶化，损害了生境，使生物多样性丧失，自然景观遭到破坏。施工过程中和土地用途的改变都可能导致损害。沿海自然环境的丧失是旅游业开发的最严重后果之一。

(c) 旅游设施的运营导致了淡水和矿物燃料等无法宝贵的非再生资源的消耗，同时也产生污染物和废物。后者包括污水的排放和固体废物的产生。

5. 旅游业还带来负面的社会影响，给环境资源的管理带来严重的后果。在很多社区，人们对于缺少淡水的严重关切，在极大的程度上可能是由于旅游业的开发造成的。在一些地方，游客每天的耗水量可能比一般居民消耗的耗水量高10到15倍。旅游业造成的交通堵塞对当地人民生活可能产生严重影响，需要有效的管理上的解决办法。当地人民的物质设施的丧失和遭受到的破坏也同需要有效的管理上的解决办法。

¹ Gossling, S. (2002年)。《全球环境变化》，旅游的全球性环境影响，第12节，第283-302页。

6. 旅游业在几个方面对环境也有积极的贡献，这主要是社会和经济影响的结果。这些贡献包括：

(a) 为保护提供了直接的财源。在很多国家，国家公园和野生动植物保护区从国家那里得不到足够的财政支助，很多是依靠来自游客的收入，通过门票的收费和其他开支，支持自身的保护工作。游客的捐款和旅游业的赞助也发挥了作用；

(b) 为地方社区提供了食宿、导游和工艺品的销售等方面的旅游活动收入，这些活动造成的环境破坏小于等刀耕火种的农业和开采业或污染行业等其他生计来源；

(c) 提高游客和东道方对环境质量以及环境的社会、文化和经济价值的认识，鼓励给予更多的关注和支助。

7. 然而，旅游业是一种依赖生物多样性的行业，其本身也受气候和环境变化的影响。热浪（例如欧洲 2003 年夏经历的）、热带风暴频频发生（例如飓风卡特里娜）、珊瑚礁等主要旅游资源的退化（例如 1998 年发生的珊瑚礁退色现象）、缺少降雪、森林火灾（例如 2005 年葡萄牙经历的）以及限制用水等，这些实例都说明气候变化会对旅游点和假日之旅产生的影响。旅游业依赖完整的生态系统，因此，考虑到很多旅游点对于自然灾害（海啸等）的脆弱性，环境灾难的预防和管理尤其重要。

C. 增进旅游业的可持续性的政策目标

8. 旅游业造成的上述环境影响，需要由国际机构、各国政府、非政府组织、地方当局和私营旅游企业携起手来加以解决。

9. 人们日益认识到，不应孤立地看待旅游业和环境影响，而是应在可持续发展的广泛范畴内予以解决，并同样注意环境、社会和经济上的可持续性。

10. 环境、社会和经济上的可持续性的概念可以变成 12 项具体的目标，这些目标能够为制订旅游业开发和管理政策奠定基础。这些目标是：

(a) *经济上的生存能力*

确保旅游点和企业的生存能力和竞争力，使之能够长期繁荣和带来惠益；

(b) *当地的繁荣*

让旅游业对东道方的社会繁荣作出最大贡献，包括提高地方在游客花销的留成比例；

(c) *就业平等*

增加旅游业为当地创造和支持的就业，并提高就业的质量，包括薪酬水平、服务条件和面向全民，不以性别、种族、残疾以及类似的其他标准为由加以歧视；

(d) *社会平等*

- 促进旅游业带来的经济社会惠益普及到接待地的社区；
- (e) *游客满意*
让游客玩得安全、满足和满意，同时面向所有人，而不以性别、种族、残疾以及类似的其他标准为由加以歧视；
 - (f) *地方管制*
与其他有关利益方协商，让东道方参与本地区旅游业开发和未来管理的规划和决策并赋予它们这方面的权力；
 - (g) *社区福祉*
维持并改善东道方的生活质量，包括社会结构和获得资源、生活福利设施和生命保障系统，避免任何形式的社会退化和剥削；
 - (h) *文化财富*
尊重并增进历史遗产、纯正的文化、传统和独特性；
 - (i) *有形的完整性*
维护并增进城市和乡村地貌景观的质量，避免环境的有形和视觉上的退化；
 - (j) *生物多样性*
支持对原始地带、生境和野生动植物的保护，减少其遭受的损失；
 - (k) *资源的效益*
尽可能减少旅游设施和服务的开发和运营中使用稀有和非再生资源的数量；
 - (l) *环境的纯洁性*
尽可能减少旅游企业和游客造成的空气、水和土地的污染和废物的生成。

D. 主要行为者和需要克复的障碍

11. 在考虑将可持续原则和方式纳入旅游业开发和管理过程中必须克复的主要障碍时，考虑到以下三种主要行为者或有关利益方的立场将是有益的：游客；私营部门旅游企业；政府。

12. 消费者（游客）如果在其购买的决定中不能始终如一地支持较可持续的旅游点和活动，旅游业便不可能真正地持久。这是因为一般来说，行业受市场机会的驱动。在市场的反映方面来说，存在着一些令人鼓舞的迹象，大多数旅游者关心旅游点的环境质量，因为这种质量有可能影响他们从旅游中得到乐趣，与此同时，旅游者对于旅游对当地环境和社区会带来何种影响的认识在增加。一些调查显示，在接受调查的旅游者中，有超过一半的人愿意为了给参观访问过的环境和社区带来惠益而付出更多的钱。但要在游客中灌输一种更全球性的（有别于自利或在当地有形的）环境责任，例如在旅行造成的温室气体排放的全部影响方面，就可能比较困难。需要克服的挑战包括通过有效的促进、信息和

价格信号，将假日的选择和行为方面的关切变成现实，同时确保旅游业清楚了解文化遗产和生态旅游等新的动力，而不是简单地认为大多数旅游者对环境质量和影响不感兴趣。

13. 经济上而不是社会和环境方面的考虑构成了决定旅游业开发、政策和推广的主导动力，在发展中国家尤其如此。这种情况是最重要的挑战。旅游业的环境影响在很大程度上受私营部门投资者和旅游经营企业所做决定的左右。同大多数行业一样，公司社会责任的概念逐步得到旅游业行业的认同，行业性机构在国际和国家各级都在促进这种概念。但正式回应，包括三重底线报告和环境管理制度等措施，看来只是流行于个别的大公司中。要让占旅游业务的大头的中型、小型和微型企业参与到解决环境问题的过程中来，尤其困难。被明确地认定是在按照事先决定的环境最佳做法 — 例如参加生态标识方案 — 标准办事的这种企业的比例很低。这部分地说明承担这种责任符合其自身的利益。

14. 实现旅游业的可持续性，需要政府的支持。障碍包括与旅游业相关的各行业和各级政府缺乏对可持续性的理解和承诺。和平与稳定相较于军事冲突和恐怖主义对于旅游业的影响很大，前者促进该行业的发展，而后者妨碍其发展。挑战包括获得更多政治上的支持，增进透明度和扩大知识面。有必要将旅游业纳入国家发展计划之总和加强政府当前影响地面上的行动的各种工具和有效运用这些工具的技能 and 资源。

E. 政府的角色

15. 更具体地审视政府在增进旅游业的可持续性方面需要发挥的作用，责任包括：

(a) 提供领导与合作。这一点至关重要，这是因为：私营部门分散，由千千万万个企业组成；国家和当地旅游点的很多方面都对游客玩的好坏有影响；以及旅游业对于社会和环境的影响；

(b) 确定可持续旅游业的战略。政府应与其他有关利益方一道努力，根据可持续性的原则和先前提出的目标，制订明确的前进方向；

(c) 公共部门的开发与管理基础设施。在很多国家，旅游业所依赖的各种基础设施（例如道路、公共交通、供水、废物处理，能源供应等），都是政府的责任。这方面还可能包括原始地带和文化遗产保护地。提供和管理这些基础设施，对于旅游业的可持续性有极大的影响；

(d) 提供管理框架。能够用来影响旅游业的可持续性的工具，例如规划控制、许可证和劳工条例，都需要从立法到实施和执法这样的政府性干预；

(e) 促进和帮助其他影响企业和游客的方法。可利用各种经济、自愿性和支助性手段、让旅游业加强自身的可持续性。尽管政府可能不需要做所有这种工具的分发代理，但要取得成功，政府的支持常常非常重要；

(f) 扩大知识面。在倡议发起并支持研究旅游业的影响和可持续性以及传播最佳做法方面，政府常常具有优势。

16. 政府在国家和地方各级都需要发挥作用。

二. 解决办法和工具

17. 有效和稳妥地将可持续性纳入旅游业的政策，应该建筑在具体行动的制订和工具的应用之上，这些工具应致力于解决：

- (a) 旅游业的整体规模和形式，包括规模、能力、空间和时间分布以及产品和目标市场的种类；
- (b) 旅游设施和活动的开发，包括地点、设计和相关基础设施问题；
- (c) 旅游企业的运营和服务的提供，包括交货的质量、环境管理、人力资源开发、供应链的管理以及与其他活动的结合等问题；
- (d) 旅游者的行为，包括假日的选择、交通及其他设施的选择、保护的意识以及旅游地点的社区问题。

18. 关于与其他行业协调的问题，可以通过让旅游业战略紧跟诸如整体解决可持续发展的国家战略、减贫或全面性环境管理等其他高层次的国家性战略，对处理旅游业可持续性的各项政策给予支持。在发展中国家和经济转型国家，减贫战略越来越多地支配着国家在发展各不同部门的行动以及国际发展援助机构的筹资优先次序。目前已作出各种新的尝试，以期在这些减贫战略中使旅游业成为一种更积极的工具，与此同时，也能够有机会在这些努力中照顾到旅游业的环境方面。

19. 政府在旅游业的可持续性方面的对策，常常是区域或地方一级的对策要比国家一级对策较为健全。人们越来越多地认识到，与环境管理挂钩的旅游业开发综合规划，在明确界定的地方旅游点可能最为有效。很多国家运用了旅游点管理组织的概念，这些组织在旅游业方面发挥带头作用，并让地方当局参与其中，让它们与其他有关利益方一道进行合作。

20. 建立能够让所有有关利益方进行协调的结构，并通过运用各种兼容适当的工具，就能够提高政策的成效。

A. 有关利益方之间进行协调的结构

21. 世界各国的经验显示，如果能让代表各有关经济、社会和环境利益的有关利益方一道制订和执行旅游业政策，关于可持续性的各种关切就会得到更多的考虑。为此建立起各种结构，能够确保不同的有关利益方在如何开发和管理旅游业方面拥有发言权，反过来也能让有关利益方在自身工作中遵循商定的旅游业的优先考虑。因此，这是一种双向的进程。

22. 第一个要求是，其所主管的领域影响旅游业或受旅游业影响的政府各部部长之间，应该保持良好的沟通。这尤其包括负责旅游业、环境、经济发展和交通的部长，而且也包括负责文化、内部安全、农业、贸易等领域的部长。在就旅游业开展部长间合作方面，应该有一种正式的进程和结构。

23. 其次，应设立负责旅游业的常设性论坛，其组成应包括代表广泛不同利益的有关利益方，包括有关政府部门和机构、区域和地方当局、从事旅游业的不同部门、国际旅游业、运输部门、环境和社区方面的非政府组织、文化遗产机构、国家公园及其他保护区、旅游业和娱乐用户团体、民间社会、大学和其他从事旅游业教育和培训的机构、工会等、

24. 地方一级还应设立多方利益有关者的结构。必须确保旅游点管理组织包括地方环境和社区利益的代表。一些国家和地方所开展的进程，尤其必须让各不同社区参与旅游业的规划，同时照顾到传统的社会结构，尤其是土著团体的社会结构。

25. 这种结构的一个主要目的是，制订那种接纳可持续的目标和原则、并能为各方面认同的旅游业战略，同时监督这些战略的实施。这些战略应立足于对旅游业影响所有方面进行情况分析，以及与所涉有关利益方进行密切的协商。

B. 一系列的工具体

26. 可持续旅游业政策的落实依赖通过并实施各种工具，这些工具可以归类为：

(a) **衡量工具** — 确保查明旅游业影响的程度并跟上发展变化：

- (i) **可持续性的指标和监测**。可以用指标确定政策的各项目标和衡量实现各项目标所取得的进展。这些指标可以包括旅游业的层次（例如流量和散布情况）、影响（例如能源和水的使用情况）、管理努力（例如具体举措的筹资水平）以及结果（例如使用公共交通游客的比例）。可重要通过衡量环境和社会的现状以及定期对游客、旅游企业和地方社区的调查进行监测；
- (ii) **查明旅游业的限制**。运载能力的概念和模式或可接受的变化的极限，都可以是有用的工具，用以确定某一旅游点的旅游业的数量、性质和分布并确保能够被广泛接受；

(b) **指挥和控制工具** — 确保政府对旅游业开发和运营的某些方面实行严格的正轨控制：

- (i) **立法、规章和许可证**。旅游业可持续性的若干比较基本的方面，例如雇员的权利、游客安全以及危险的废弃物，必须由立法加以控制。对于具体旅游点的某些活动还可实行额外的规定。专门的旅游业法律有助于提请注意和确保促进该行业的可持续性，但协调和宣传劳工和环境法等影响旅游业的其他法律也同样重要。颁发许可证也有助于帮助查清守法企业和对其他企业发挥威慑作用；
- (ii) **土地用途规划和开发控制**。这些综合性工具对于增进新旅游业开发的可持续性至关重要。旅游业规划需要反映新近的综合及协商性空间及社区规划趋势，包括综合沿海区域管理等进程。为确保依照计划进行开发，可通过公布具体场点的规划草图和环境评估的明确规定等具体工具，让开发控制进程更有成效；

(c) **经济工具** — 通过财政手段和经由市场发出信号对行为和影响施加影响：

- (i) **收税和收费**。可利用这些手段改变旅游者和企业的行为，例如，通过提高收费，也可通过增加企业用于保护和社会性项目的收入。可对行业普遍征税和收费，例如通过床位或者进出口

税，对燃料等具体商品、对排放等产出、或对进入国家公园等形式的使用娱乐设施征税收费；

- (ii) **财政奖励措施和协定。**可对企业给以奖励，鼓励其采取稳妥做法，在提供贷款和赠款、批准为经营给予优惠或建立公私合营伙伴关系方面规定出具体的条件。也可直接为隔离技术和清洁技术等具体投资提供财政援助；

(d) **自愿性工具** — 提供鼓励有关利益方自愿遵守可持续方式和做法的框架或进程：

- (i) **准则和行为守则。**发布关于可接受和不可接受行为的启事，可以是一种简便而费用低廉的影响游客和企业的办法；
- (ii) **报告和审计。**私营部门和政府承诺就行动和结果定期提出报告，能够鼓励增进可持续性。进行全面审计对此可能会有帮助。政府对此应给予鼓励，具体做法是发挥带头作用和就旅游行业内的报告和审计的议程提出建议；
- (iii) **自愿性核证。**这包括客观地核查旅游企业是否违反既定的标准以及通过颁发标识对遵守标准的企业给予肯定。这方面的计划，除了较传统的质量标准外，还应包括环境和社会可持续性的标准，这些标准可由政府提出、进行管理或者仅仅是给予支持；
- (iv) **自愿性捐款。**这是为了鼓励企业和游客通过自愿性资金捐助或其他实物帮助支持各项保护和社会项目；

(e) **支持性工具** — 通过这些支持性工具，政府可以支持企业和游客增进运营和活动的可持续性：

- (i) **基础设施的规定和管理。**政府在基础设施和服务方面进行投资的规模和性质，可以对旅游业的可持续性产生直接的影响。这包括：公路等交通基础设施；公交服务；水和废物处理等公用事业；安全和救助服务；
- (ii) **能力建设。**落实对企业和社区提供的旅游业培训和咨询服务，能够全面地顾及可持续性的问题。政府或者直接提供这种服务，或者可以给予支助。鼓励企业与网络一道努力，以及通过传播最佳做法指南和网址，都可以加强这种做法；
- (iii) **销售和信息服务。**这些活动通常是政府与私营部门建立伙伴关系后扮演的角色，可以利用这些活动直接促进可以持续的各种形式的旅游业或具体的企业，也能鼓励和帮助游客作出适当的选择。

27. 这些手段相互并不排斥，如果几种工具能够共同运用，成效会更大。

C. 通过多边环境协定实现旅游业的可持续性

28. 通过有效执行多边环境协定，也能够支持实现旅游业的可持续性，多边环境协定的目的是解决全球性环境问题和可能具有跨国界环境影响的活动。多边环境

协定的内容涉及很多与旅游业有关和受旅游业影响的问题，例如生物多样性的保护和气候变化的预防，还有对迁徙物种等跨界资源以及水质的影响。

29. 尽管现有多边环境协定并没有直接提及旅游业²，但提供了框架，通过这一框架，可以联系环境保护和养护解决旅游业的问题。关于类似或与之交叉的问题的各项多边环境协定之间的协调，例如侧重于物种保护的多边环境协定与处理生态系统层次上一般性保护的多边环境协定之间的协调，也都提供了协调旅游业方面的多边环境协定就旅游业协调工作的机制。根据各多边环境协定的规定分别编制的国家报告，为各缔约方就有关的环境问题提出报告提供了机会³，因此，提供了监测进一步解决旅游业问题的必要性的手段。

30. 更具体而言，多边环境协定可通过三种主要途径致力于解决旅游业问题：

- (a) 通过其一般性规定中适用于旅游业的规定，特别是关于落实规划制度和执行环境影响评估规定的条款；
- (b) 通过制订专门针对旅游业或与旅游业相关活动的互补性手段，例如准则；
- (c) 通过卫星活动，例如旨在采取实际步骤执行多边环境协定关于旅游业的某一个方面或与旅游业相关活动的具体项目。

1. 旅游业方面的多边环境协定的一般性规定

31. 多边环境协定的规定包括养护和环境保护的义务、污染的预防和控制以及对自然资源的妥善管理。很多这种协定，特别是区域性海洋公约，都规定缔约方应采取包括环境影响评估在内的规划措施解决不利的环境影响，并利用其规划制度促进其已加入的多边环境协定的目标。这些一般性规定以及所有相关的准则，都像适用于其他经济部门一样，也适用于旅游业，通过制订新的旅游业准则可以更好地用于旅游业。

2. 通过关于旅游业的准则

32. 若干多边环境协定通过了侧重于旅游业的各项准则，以便在旅游业作为重要的因素时支持实施这些准则。

33. 生物多样性公约缔约方大会 2004 年通过了关于生物多样性与旅游业的准则。这些准则是在拥有均衡的区域代表性和开展协商的国际进程中制订的。尽管准则是为保护区和脆弱生态系统制订的，但这些准则普遍适用于所有生态系统内的旅游业，适用于涉及具体物种的保护的旅游业。这些准则规定了包括环境评估和影响评估和对旅游业有必要采取有计划的做法的管理框架，这种有计划的做法兼顾了保护的目标及规定和对旅游业的需求，例如通过区域划分和其他措施。管理框架的运用是为了确定在各保护地是否、在哪些方面以及如何发展旅游业，因

² 但《联合国防治荒漠化公约》附件四（地中海北部区域执行附件）第 2 (g) 条确也提到旅游业。《西北太平洋行动计划》的目标 4 也具体提到旅游业，而各项其他多边环境协定的缔约方通过的决定、建议和计划也提到旅游业。

³ 根据《迁徙物种公约》制订的《非洲—欧洲水禽协定》的报告规定，以及《赫尔辛基公约》的报告规定，都包括就有关旅游业问题提出报告的具体规定。

此，通过运用管理框架的进程制订了旅游业标准和影响管理措施。准则还强调对于涉及到土著和地方社区、旅游业和保护管理者和组织的旅游业和保护的规划采取参与性做法。

34. 《生物多样性公约》已有 156 个签署国，对于准则的政治支持让该公约有可能与世贸组织的《贸易和服务总协定》一道发挥最为管理旅游业的多边环境协定这种重要而有效的角色。通过国家一级的实际项目执行《生物多样性公约》的准则，以进一步给予支持，十分重要。

35. 《赫尔辛基公约》的缔约方 2000 年通过了“波罗的海地区沿海区可持续和无害环境旅游业准则”。这些准则与《生物多样性公约》通过的准则协调一致。这些准则规定了缔约国运用于旅游业开发进程的一般性原则，包括规划和评估以及对旅游业实行管理的必要性。

36. 《移徙物种公约》及其相关协定以及《海洋哺乳动物行动计划》制订了关于观鲸和观赏鱼的准则（涉及圈养的海洋哺乳动物），在一些地区，鲸鱼和观赏鱼是旅游业的重要内容。尤其是鲸鱼已成为有吸引力的一个旅游主项，是某些社区的收入来源，而很多社区地处偏远而没有优势地区。观鲸（和观察其他鲸目动物）流行，可帮助提高对于保护这些物种的必要性的认识，但如果管理不当，也可能使这些物种受到过多的干扰而对其不利。

37. 《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》（全球行动纲领）是一项由 108 个国家和欧洲联盟缔结的没有约束力的协定，这一协定要解决的是其具体的生境改变和破坏方案框架内的旅游业。上述方案指出，不加控制和计划不周的旅游业使沿海环境大为恶化。此外，旅游业更严重的后果来自旅游业引起的基础设施和建筑活动，而不是娱乐活动本身。

38. 考虑到旅游业生机勃勃这一性质，不当开发造成的后果的严重性以及有计划开发有可能给环境和社会带来的惠益，全球行动纲领协调办公室通过与各有关利益方进行一系列协商，制订了附有检索表的一套主要原则。这些原则的目的是帮助各国政府、旅游业和所有有关利益方扮演积极主动的角色和执行综合的管理战略，以便以环境上可持续的方式影响和指导旅游业。这些主要原则的一个根本前提是，在指导旅游业开发方面，自我管束要比强制性管束更加有效，这是因为，旅游业负起自我管束做法的责任和所有权的可能性更大。主要原则的制订是为了提高认识和为主要的有关利益方提供符合实际的指导，以便促进可持续的旅游业规划。这些主要原则已得到旅游业开发方面的重要行为者联合国工发组织（工发组织）的核可，并已被用来发展非洲的可持续沿海旅游业。

3. 协调执行项目和活动

39. 一些多边环境协定的秘书处也参与了具体执行项目和活动的制订与协调，若干由区域协调股进行协调的某些区域海洋公约、或者在某一区域内充当几个多边环境协定的秘书处、并肩负开展一系列促进环境保护和养护的其他活动的区域活动中心，尤其是这样。这就让区域协调股和区域活动中心能够通过统筹做法，通过切合实际的项目，解决具体的区域性问题的，例如旅游业造成的污染和旅游业对生物多样性的影响。

40. 为更大发挥多边环境协定在有效实现旅游业的可持续性方面的潜力，各国政府可考虑：

- (a) 更详细审查在旅游业方面执行多边环境协定和确定加强这方面成效的具体途径；
- (b) 促进通过与旅游业相关所有多边环境协定执行旅游业现有准则，在可能查明存在差距时制订新的准则；
- (c) 评估旅游业、环境保护和养护方面的能力建设需要；
- (d) 设立与协调股或活动中心相对应的负责旅游业的机构，帮助支持执行旅游业方面的各项多边环境协定，或许应从区域海洋做法中增长见识，以便制订融合了若干多边环境协定的目标的方案。

三. 解决主要挑战

A. 旅游业和气候变化

41. 旅游业所产生的温室气体排放，来自交通、能源和建筑部门(还有食物和土地用途改变造成的因素)。旨在限制温室气体排放的相关增加的政策，都需要针对所有这些领域。这些政策包括：

- (a) 制订影响旅游业的《联合国气候变化框架公约》的京都机制：排放权交易，例如自 2013 年以后航空业的排放权交易；清洁发展机制，联合执行；
- (b) 征税(针对排放或使用的航空燃油)；
- (c) 在全球多部门市场实行以碳换空运交易；
- (d) 需求方管理通过效率措施、养护和结构改变减少消费者的使用量；
- (e) 鼓励可再生能源技术和碳中和运输系统，并提供财政支助；
- (f) 政府的采购政策。

42. 近年来，碳抵消计划有所发展，特别是针对个人旅游者或旅行团的碳抵消计划。这些计划表明，该计划能够通过植树项目方面的投资，或者通过支持能源效率和可再生能源计划的地方性举措，抵消旅行造成的温室气体负荷量。但迄今为止，这些计划还只是局部的计划，规模很小，对减少温室气体的排放不太可能有较大的影响。

43. 适应气候变化将是作为当前度假旅游热点的很多旅游点向前进的唯一途径。因此，有必要制订风险评估的工具，查清因气候变化(例如，洪水风险的增加、海平面升高、珊瑚礁退色、热带风暴频频发生)造成的脆弱性，同时有必要落实监测制度以跟踪气候变化造成的变化，例如某一旅游点的环境和气候的改变、资源供应的改变、发生危害性气候现象的频率加快，等等。适应措施应包括能够确保旅游点今后安全的保护和补救措施。

B. 旅游业和保护生物多样性

44. 土地用途规划和旅游业开发管制，对于减少生物多样性的丧失至关重要。生物多样性公约缔约方大会 2004 年通过的《生物多样性和旅游业开发准则》，提

出了评价敏感地区旅游业开发的全面做法。应运用上述《开发准则》对在保护区内外生物多样性丰富的地区进行的旅游业开发进行评估，并提出关于减害措施的建议。

45. 影响游客行为的各项政策，应侧重于加强游客管理措施（针对保护地）、教育活动、行为守则的制订和酌情侧重于规章。

46. 在对旅游业如何帮助对所有类别的保护区进行保护的使命方面，各国政府也应通过以下办法施加影响：

- (a) 规定保护区旅游业开发的国家准则；
- (b) 让地方社区、特别是保护区界内定居的地方社区参与旅游业开发的决策；
- (c) 确保旅游收入用于对保护区的保护；
- (d) 制订分享旅游设施管理的法律文书，例如优惠和许可证；
- (e) 建立能够从旅游业和共同品牌中受益的保护区网络。

47. 此外，旅游业能够为保护区的保护作出多少贡献，也取决于保护区管理人员与私营部门建立起富有成果的关系的能力。这种关系可以包括保护区能否列入旅行和包价旅游中、到达旅游地之前游客的认知和直接的财政贡献。但旅游业期待保护区所提供服务的品质应该比较好，比较可靠。因此，政府的政策应侧重于培训保护区的这方面的管理人员，使之掌握旅游设施的开发能够兼顾到质量和环境的因素、口译计划、对拥挤的管理战略和手段、有效门票系统的制订等等。

48. 鉴于对旅游业增长的预测和因此对新设施的需求，选址、设计和施工，都必须考虑到并减少对于生态系统的有效运作可能造成的消极影响和动植物的可能的损失。

49. 为了回应这一新出现的问题，世界上 9 家主要旅馆公司应国际商业领导人论坛的邀请举行了会议，同国际养护组织一道致力于解决可持续旅馆选址、设计和施工的问题。这些公司积极支持制订涉及到旅馆开发从构思到交付使用所有阶段的可持续旅馆选址、设计和建设的“指导原则”。他们制订的这些准则，是参与规划或开发旅馆进程的规划者、旅馆所有人和开发商的切合实际的才智的结晶，也借鉴了旅馆业国际专家和专业人员在可持续建筑设计方面的知识和专长。

50. 应鼓励私营部门：

- (a) 将保护区列入其计划，并向客户介绍到访地的自然和文化特点及其在保护当地生态系统方面的作用；
- (b) 自愿限制其团体的规模，或在访问保护区或一般而言生物多样性敏感地区时将较大团体分成较小的团体；
- (c) 事先向保护区管理人员通报到访情况和讨论减轻游客影响的办法；
- (d) 将可持续性的原则纳入选择供应商的标准和服务协定，并选择所有权在当地和的当地运营的供应商；
- (e) 为保护和开发项目提供财政捐助；

(f) 为客户提供积极支持保护区和保护项目的机会；

(g) 向客户提供游览敏感地区时如何避免消极影响的指导，例如同野生动植物保持一定的距离，不要离开行进路线以免践踏植物或造成侵蚀，以及降低水和能源的用量以避免对环境造成相关影响。

C. 私营部门的参与

51. 旅游业协会在参与旅游业方面发挥着重要的作用。这方面的例子包括：国际旅馆和餐馆协会、太平洋亚洲旅行协会、国际旅游运营商协会以及加勒比可持续旅游业联盟(加勒比旅馆协会的一部分)。此外，旅游运营商倡议等非正式网络也在确立对很多可持续性问题 and 行业工具方面的共同对策方面开始发挥重要的作用。

52. 政府在土地用途规划、自然资源的利用以及公用服务的提供方面的角色，对于补充私营部门在废物管理、自然资源(能源和水)的利用以及污染的预防等方面的倡议至关重要。除了这一角色外，政府在建设私营部门的能力方面也能发挥推动作用。在微型和中小企业占多数的领域尤其是这样。因此，能力建设努力能够增进商业开发等传统领域与可持续性问题之间的增效作用。可以利用提供直接的咨询、开展具体培训课程或编制咨询手册等途径，建设私营企业在解决日常运营中的可持续性方面的能力。

53. 制订准则和行为守则，能够为旅游业确立明确的期望和业绩指标。推动制订关于可持续性业绩的透明的定期性报告，也能够为持续增进可持续性创造有利的环境。各旅游点可在地方当局的领导下，并根据一套既定的旅游点可持续性指标，编制这样的报告。

54. 在可以用于这一目的的自愿性手段中，核证的做法在旅游业中最为普及。核证是确保一种活动(或产品)符合政府、私营部门可能分别或联合制订的既定标准的一种办法。核证的好处包括有可能明确区分(依照标准确定的)取得了非常好的业绩的公司。尽管核证制度有所扩大，但从造就一大批经核证的公司这一角度而言，这方面的普及程度还很有限。然而，已获得核证的公司一般都比较肯定已取得的结果(从环境和业务的角度而言)。核证制度网络已经建立起来，为的是建立相当规模的经济向个体申请者提供培训和销售的目的(根据协调核证进程和标准)。

55. 在国际一级，就建立一种认证制度——可持续旅游业指导委员会——进行过认真的讨论。这一制度将为国际、区域、国家和国家以下的各级计划颁发资格证书。各国政府在将核证做法发展成为进一步动员私营部门的倡议方面将得到好处，它有可能使政府的管理费用降低，在整个国家的形象方面也可能带来积极的回报。政府在核证做法上的作用至关重要：政府可以从提供局部的财政援助，到认可以及最重要的是提供能够鼓励各公司加入到这一计划(例如退税，对通过具体的措施给予补贴，通过国家旅游局进行销售的优势)中的补充手段。

D. 可持续的消费和旅游业

56. 鼓励可持续旅游业公式中的需求一方至关重要。事实上，旅游业是需求驱动程度极大的一种行业，它的特点是非常容易受到自然风险、健康与安全方面的威

胁或者仅仅是“时尚”的影响。旅游服务对可持续性的要求，现在被称作是迫使旅游行业中的行动者以更可靠、更连贯和更有效的方式就落实可持续性采取行动方面所缺少的一环。旅游业中的可持续消费将可持续性问题带入到旅游点和旅游服务的提供者的选择以及游客在旅游地的停留期间的行为中去。因此，扩大对于可持续旅游业的需求，有赖于采取各种行动提高旅游者对于他们造成的影响的认识和促进负责任的购买选择。

57. 消费者协会、非政府组织和国家及地方公众当局所做的努力，绝大部分是注重促进游客度假时的行为，从关于非法纪念品交易的具体资料，到作为政府正式旅游警告一部分的一般性资料，到非政府组织所支持的行为守则。

58. 在影响旅游者度假时(旅游点的环境和社会背景与旅游者本国差异很大时则更为关键)倡导对环境和社会负责任的行为方面，旅游企业也有其优势。政府也负有这方面的责任。在编制宣传活动时，政府应依靠旅游行业的知识和传播潜力，特别是向每个旅游者的传播潜力。就非法纪念品交易、野生动植物观察的行为守则以及包括社会性的问题在内的其他问题联合开展活动，能够增进公私部门伙伴关系的实力。

59. 在指导消费者如何选择可持续旅游产品方面，所做努力还很少。在这方面，政府的政策在制订支持在可持续性方面拥有可资证明的企业的销售战略方面能够发挥重要的作用。这些措施将影响可持续性，因为这些政策给公司以商业性奖励，鼓励其通过可持续的做法(并因此获得提供的销售好处)，同时也是因为它们能够通过增加自己产品的透明度影响消费者的行为。还可利用销售手段，通过为销售手段有限的微型和社区企业提供市场准入，保障经济上的可持续性。

60. 有效的销售渠道包括：旅游点管理组织和旅游局、导游业者、导游手册、媒体、核证制度、旅游展，例如所谓的“公司对公司”和“公司对个人”展、互联网零销商、消费者组织。政府的政策能够推动旅游业分布渠道对可持续旅游业产品给予优惠，办法是向旅游点管理组织和旅游局提供培训、制订面向行业的标准和供应链管理做法、向公众宣传核证制度以及促进注重可持续产品的旅游展。

四. 结论

61. 实现可持续性需要在当今和未来几代人之间的社会、经济和环境期望方面的平衡。有了不受污染的环境，旅游业才能发展繁荣，因此，旅游业是检验创新性的政策能否兼顾各个方面的一个极好场所。

62. 只有通过公私部门间重视目标的伙伴关系，才能实现旅游业的可持续性。旅游业可持续性有很多方面，该行业极具复杂性，需要通过牢固的联合战线制订和执行旨在确保旅游业在完整无损的环境和健康的社会环境的支持下、在经济上长期可靠的各种手段。

63. 制订可持续旅游业的战略和政策、应考虑到所有行动者的希望。战略选择应建筑在对条件、问题和机会的正确的评估上。可以利用可持续性指标和对旅游业及游客的爱好进行的调查来这样做。

64. 因此，应与所有有关利益方充分协调制订各项战略目标，同时顾及可持续性的各个方面（例如本文提出的 12 个目标）。战略选择应包括与旅游业类别和目标数目相关的决定。因此，各国政府应制订能够支持既定目标和同样能够影响针对发展、旅游业提供者的经营和参与活动的游客的妥善做法的政策。

五. 提供部长级协商考虑的问题

65. 谨提议各位部长和代表团团长审议以下各项问题：

1. 政府应该在解决上述各种挑战方面担当何种角色（应具体涉及治理结构和政策执行工具）？
2. 保护区日益成为宝贵的旅游产品：为避免旅游业带来更多的影响，应在保护区内外采取何种形式的额外保护？
3. 促进旅游业中的可持续消费需要何种战略、手段和行动者的参与？
4. 经济手段在改变生产和消费行为以及增加用于保护的收入方面发挥何种作用？
5. 政府如何才能够促进旅游行业中的可持续生产和消费？
6. 核证在促进旅游业的可持续性方面有何种作用？
7. 应如何加强环境规划署在可持续旅游业方面的活动？

附件

旅游业增长统计数字摘要 4

1. 2004 年记录到的国际到达游客为 7.6 亿人次，带来的收入将近 6,220 亿美元，因此，旅游业这一重要的国际活动在过去 10 年里增长了 25%。
2. 预测旅游业的增长速度仍然会很高，尽管全球和区域的模式每年都有波动(最近的波动由害怕恐怖主义、影响健康的危机(例如严重急性呼吸道症候群)和自然灾害引起)，但旅游业显现出了高速而有力的复原能力。越来越多的人确实打算出门旅游，而世界旅游组织预测，2020 年将有超过 15 亿国际到达游客，较目前的数字几乎翻一番。对 2020 年的预测显示全世界所有地区的旅游业都会增长，而发展中国家的一些地区增长最快。尽管欧洲、美洲和东亚及太平洋的到达游客将占 80%，因此从流量上占据主导地位，但预测到达非洲的国际游客在此期间每年将平均增长 5.5%，到达南亚的国际游客增长将超过 6%，而全世界平均只有 4%。
3. 国际旅行仅仅是旅游业的一个方面。在很多国家，国内旅游业在流量和带来的收入方面超过了国际游客。这方面的预测也是有大幅的增长。
4. 旅游业还是就业的主要来源，根据世界旅行和旅游理事会估计，旅游业直接创造了 7,400 个工作，如果考虑到旅游行业的间接的经济效益，将创造 2.15 亿个工作(占全世界总数的 8.1%)。这一数字代表了 4.218 万亿美元的国内生产总值(占全世界总数的 10.4%)，而旅行和旅游业尤其对国际贸易带来重大的贡献，相当于总出口的 12% 以上。

⁴ 来源：环境规划署和世贸组织(2005 年)。“进一步增进旅游业的可持续性：决策者指南”。巴黎，联合国环境规划署。