



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十六届会议

2020年5月21日，曼谷

临时议程* 项目3

最不发达国家、内陆发展中
国家和太平洋岛屿发展中
国家问题特别小组**《2020年亚太特需国家发展报告：利用海洋资源促进小
岛屿发展中国家的可持续发展》执行摘要**

秘书处的说明

摘要

《2020年亚太特需国家发展报告：利用海洋资源促进小岛屿发展中国家的可持续发展》表明，这些经济体尚未走上实现大部分可持续发展目标的轨道。冠状病毒病(COVID-19)大流行病很可能对这些经济体产生的影响是使它们离实现可持续发展目标更远，因此更加迫切需要加快行动，以便到2030年实现所有目标。

报告讨论了小岛屿发展中国家应如何充分利用其蓝色经济来促进发展，重点放在渔业和旅游业这两个部门，因为这两个部门对小岛屿发展中国家很重要，而且都依赖海洋资源。本文件载有加强渔业和旅游业的发展作用的相关政策建议。小岛屿发展中国家需要加大行动力度，以便在落实《2030年可持续发展议程》方面取得进展。要促进这一进展，一是必须实施国际框架、规范和标准，二是必须确保区域合作得到拓展。区域合作有助于保护渔业，使沿海渔业得以恢复。还可以通过打造太平洋次区域的共同品牌，并利用旅游业进一步促进可持续发展，将其与旅游业挂钩。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨讨论所建议的政策的各个方面，并向秘书处提供指导，以确定可提供何种针对性干预措施来支持这些政策的执行。

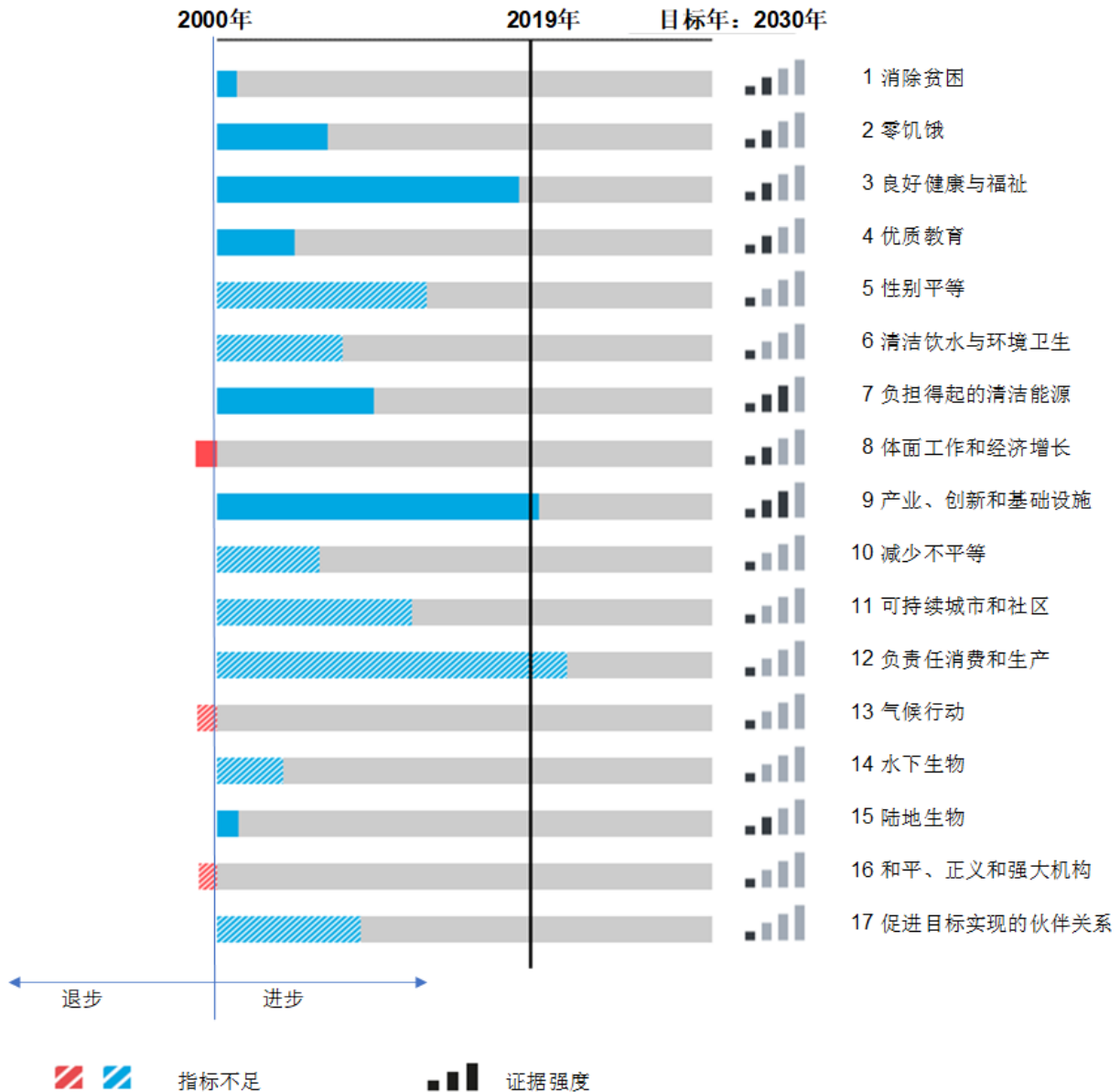
* ESCAP/76/L. 1/Rev. 1。

一. 导言

1. 亚太区域小岛屿发展中国家包括亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的 15 个成员国: 斐济、基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、新加坡、所罗门群岛、东帝汶、汤加、图瓦卢和瓦努阿图; 以及七个准成员: 美属萨摩亚、库克群岛、法属波利尼西亚、关岛、新喀里多尼亚、纽埃和北马里亚纳群岛联邦。尽管属于同一类别, 但这些国家和地区复杂多样, 除其他因素外, 在国民经济规模、陆地面积和人口以及发展水平等方面存在差异。

2. 虽然最近的冠状病毒病(COVID-19)大流行病导致许多活动暂时叫停, 其对亚太区域人民的经济和社会影响将是巨大的, 其严重程度尚未完全知晓, 然而, 衡量实现可持续发展目标进展情况的现有数据表明, 亚洲及太平洋小岛屿发展中国家正走在实现目标 9 和目标 12(见图)的正轨上。在实现目标 3 方面也取得了重大进展。这是令人鼓舞的。然而, 这些经济体在实现所有其他目标方面进展不足。令人关切的是, 在消除贫困(目标 1)方面取得的进展甚少。虽然对许多目标而言, 由于可用数据不足, 很难清晰地衡量进展情况, 但现有数据表明, 对小岛屿发展中国家非常重要的两个目标即关于气候行动的目标 13 和关于水下生物的目标 14 需要付出更多努力。显然, 要在 2030 年实现大多数目标, 就需要加快行动。考虑到 COVID-19 大流行病在 2020 年以及之后将对各经济体产生的负面影响, 这一点尤为重要。特别是, 这一流行病很可能会通过其经济和社会影响, 令多年的发展成果付诸东流。

2000–2019 年小岛屿发展中国家可持续发展目标进展概况



3. 令人担忧的是，亚太小岛屿发展中国家在为其人民提供生产性就业方面举步维艰。虽然本区域小岛屿发展中国家的平均增长率从 2000–2009 年期间的 4.3% 降至 2010–2019 年期间的 3.6% (相比之下，亚洲及太平洋所有发展中国家的同期增长率分别为 7.7% 和 6.0%)，但这些经济体实际上在实现旨在促进包容和可持续的经济增长、促进就业和人人获得体面工作的目标 8 方面出现了倒退。尽管 COVID-19 大流行病仍在发展，但已经越来越明显，其中许多经济体将在实现目标 8 的道路上进一步倒退。在这一目标方面取得进展非常重要，因为如果没有持续的增长并提供体面工作，各国将无法实现许多其他目标，例如消除贫困。

4. 造成这一趋势的原因有几个。例如，小岛屿发展中国家由于其地理特点，包括地域偏远、陆地面积小、人口少和经济规模小，因而面临着具体和

日益增加的挑战。因此，人口稀少使这些国家无法实现显著的规模经济。这也造成提供的教育或医疗保健等公共服务价格昂贵。与此同时，小岛屿发展中国家面临陆地资源基础薄弱和国内市场狭小的问题。这些国家的出口市场寥寥无几，且距离遥远，进口资源也是如此，国际交通运输流量偏低且不稳定。一些太平洋港口如瓦努阿图的维拉港大约每三天接待一艘集装箱船；在基里巴斯，仅有一家运营商提供定期班轮航运服务，每 10 天才有一艘船抵达。这些特点造成了能源、基础设施、交通运输和通信成本高昂。

5. 小岛屿发展中国家也在最易受气候变化影响的国家行列。他们经常遭受气旋等自然灾害的破坏性影响，往往需要付出相当大的重建和/或恢复努力。例如，热带气旋“温斯顿”造成的破坏和损失估计占斐济 2016 年国内生产总值的 31%，而 2015 年气旋“帕姆”在瓦努阿图造成的损失相当于其国内生产总值的 64%。

6. 小岛屿发展中国家的这些具体特点意味着财政波动性大，经常支出与资本支出之比高，因此落实《2030 年可持续发展议程》所需的大笔中长期投资的财政空间捉襟见肘。所有这些条件致使吸引实现可持续发展目标所需的投资成为一项重大挑战。此外，在太平洋区域，到 2030 年实现这些目标所需的、按气候变化调整后的投资估计占国内生产总值的 9.1%，大大高于亚太发展中国家 5% 的平均水平。这些因素交织在一起，使这些经济体在改善发展前景方面处于非常不利的地位。对于同时被划入最不发达国家的五个小岛屿发展中国家即基里巴斯、所罗门群岛、东帝汶、图瓦卢和瓦努阿图来说尤其如此。

7. 鉴于其具体国情和无数挑战，这些国家可以采取何种行动来缓解若干制约因素并改善实现可持续发展目标的前景？在这方面，值得重点指出的是，小岛屿发展中国家虽然面临陆地资源基础薄弱的问题，但确实拥有广阔的海洋资源。虽然其陆地面积可能很小，往往分布在几个甚至是数百个岛屿上，但这些国家有广袤的专属经济区。专属经济区的概念植根于《联合国海洋法公约》，它赋予各国在距其海岸最远 200 海里范围内勘探和使用海洋资源的专属权利。对于几个小岛屿发展中国家来说，这些区域的面积是陆地面积的几千倍。例如，对于人口不到 12 000 人的图瓦卢来说，这个专属经济区的面积是其陆地面积的 25 000 多倍，面积比法国本土还大。对于人口不到 12 万的基里巴斯来说，专属经济区的面积超过了印度的陆地面积。应更加有效地利用这些丰富的海洋资源，支持小岛屿发展中国家加快落实《2030 年议程》的行动。

8. 在专题研究《扬帆：加快亚洲及太平洋可持续海洋行动》中，两位作者审查了海洋垃圾和塑料污染、可持续海洋互联互通和可持续渔业对亚太区域的重要性，作为该专题研究的配套报告，《2020 年亚太特需国家发展报告：利用海洋资源促进小岛屿发展中国家的可持续发展》明确侧重于亚太小岛屿发展中国家。报告特别审查了小岛屿发展中国家如何才能更好地利用蓝色经济，特别是那些与其广阔的海洋资源密切相关并具有加快实现可持续发展目标进展潜力的部门，即渔业和旅游业。这两个部门对许多小岛屿发展中国家来说已经列入最重要的部门。

9. 例如，2018年，旅游业收入超过马尔代夫和帕劳国内生产总值的50%，相当于萨摩亚和瓦努阿图国内生产总值的30%左右。虽然因包括限制进入各国和停止国际旅行在内的遏制COVID-19大流行病措施而导致的旅游业崩溃将对这些国家2020年及以后的经济发展产生深远影响，但旅游业仍然是一个可以面向当地社区的部门，而且在许多国家中，旅游业处于环境保护的前沿，可以与小岛屿发展中国家的整个地方经济挂起钩来。2018年，在基里巴斯，鱼和鱼产品占总产值的比例高达16%。此外，由于各国地域与世隔绝且经济规模较小，大体上无法显著融入区域和全球价值链及生产网络，而这些部门可以帮助各国克服这些问题构成的障碍。在《2020年亚太特需国家发展报告》中，秘书处没有探讨深海采矿在促进小岛屿发展中国家可持续发展方面的潜力，原因在于深海采矿的环境影响存在不确定性，而且对深海环境缺乏了解。

10. 在重点关注小岛屿发展中国家的同时，报告得出的教训和经验也适用于亚洲及太平洋其他国家。例如，加强区域合作，提高渔业可持续性，对沿海最不发达国家也很重要。事实上，经社会在其第72/9号决议中重点指出需要开展区域合作，以推动亚洲及太平洋养护和可持续利用海洋和海洋资源，促进可持续发展。加强区域合作，例如通过共同打造区域品牌来促进旅游业，对中亚的内陆发展中国家也很重要，这些国家关口险峻、山川巍峨、沙漠广袤、草原丰美，文化灿烂，独具地域特色，吸引着八方游客。

二. 渔业是亚太小岛屿发展中国家可持续发展的驱动力

11. 渔业对小岛屿发展中国家极为宝贵。该部门是其海洋财富的主要来源，而各国间的海洋财富差异很大。对于各政府来说，渔业带来了迫切需要的公共收入。随着1982年200海里专属经济区的设立以及与之相关的谈判和收取捕捞准入费的机会，政府从渔业部门获得的收入大大增加。到目前为止，小岛屿发展中国家向在其专属经济区从事远洋捕捞活动的国家收取的许可费是这些政府公共收入的主要来源，例如占基里巴斯政府收入的75%。然而，COVID-19大流行病危机可能会因渔业发展放缓而危及这些收入流。

12. 对于家庭来说，渔业是食物和就业的重要来源，为亚太区域2亿多人提供食物和收入。这一部门对小岛屿发展中国家的重要性十分突出，原因是这些国家的人均水产品消费量是全球平均水平的两到三倍。此外，亚洲及太平洋与渔业相关的就业占全球渔业和水产养殖业人口的84%。除了政府和家庭，渔业的重要性还体现在这些经济体中水产品及其相关产品的份额上。例如，在马绍尔群岛，这些产品占国内生产总值的14%。

13. 一般而言，小岛屿发展中国家的渔业可分为近海渔业（外国渔业和本地渔业）、沿海渔业（商业渔业和自给渔业）、水产养殖和淡水渔业。太平洋近海渔业的渔获量遥遥领先，主要集中在金枪鱼（世界金枪鱼供应量的大约55%由这个次区域提供，其中大部分由远洋捕鱼国捕捞并从本区域出口）。另一方面，沿海渔业大多为国内渔业，为岛上居民提供了大部分食物和就业机会。亚洲及太平洋约90%的渔民和水产养殖户规模较小，这意味着自给性捕捞的份额很高，也说明了沿海渔业对沿海社区营养的重要性。小岛屿发展中国家的

水产养殖产量很小，但有一些例外，如汤加的巨蛤或所罗门群岛的海藻。同样，除巴布亚新几内亚外，大多数国家的淡水渔业数量可以忽略不计。

14. 渔业分部门之间的差异也延伸到其鱼类种群的健康领域。在近海，重点是金枪鱼。在太平洋，经评估，尽管所有主要的金枪鱼商业种群——大眼金枪鱼、鲣鱼、长鳍金枪鱼和黄鳍金枪鱼——都仍然得到管理并保持在可持续水平，但大多数种群的生物量持续下跌。在印度洋，黄鳍金枪鱼的种群估计接近或可能已经进入过度捕捞状态。在东南亚，过度捕捞被认为是对海洋生态系统的整体威胁：64%的渔业资源基础的过度捕捞风险为中至高。沿海渔业资源也经常显示出过度开发的迹象，特别是在靠近人口稠密中心的地区以及快速增长的亚洲经济体需要的渔业产品(例如海参)。因毁灭性捕捞法、城市化、采矿/伐木造成的沉积以及竞相利用沿海区造成的栖息地退化，也对沿海渔业造成了负面影响。由于沿海有鳍鱼的开发程度取决于距离城市市场的远近，其易腐性质对农村地区的捕捞压力发挥了一定的限制作用。相比之下，由于商业无脊椎动物捕捞的产品(例如甲壳类)大多不容易腐烂，即使在偏远地区，资源也严重枯竭。事实上，重要沿海资源的过度开发是本区域与渔业有关的最大问题之一。然而，如果 COVID-19 大流行病导致全球商业捕捞业放缓，可能会给种群恢复带来一个小窗口。最后，在控制较少、没有捕捞许可费的公海，种群的整体健康状况比专属经济区更差，只是由于观察员覆盖面较低，开发的实际程度如何在很大程度上不得而知。

15. 可持续管理渔业的挑战与海洋的可持续养护错综复杂地联系在一起。作为一种可耗尽的共同财产资源，渔业这一性质本身就构成了公域悲剧——这解释了沿海渔业和公海为何过度开发。人们日益感受到气候变化；其预期结果之一是主要金枪鱼种群向东朝着公海移动，凸显出气候变化对渔业的影响在受影响者和施加影响者之间并不对称。其他显著的挑战包括海洋污染，特别是与栖息地丧失和塑料垃圾相关的污染；助长过度捕捞的非法、未报告和无管制的捕捞问题；体制缺陷，例如延长对渔业的补贴；缺乏本可能有助于增进了解生态系统价值的数据和系统。每年分别约有 300 万吨和 530 万吨塑料微粒和大塑料颗粒丢弃到环境中。塑料微粒——小于 5mm 的纳米颗粒和微米颗粒——构成了越来越大的威胁，这些微塑料被海洋动物摄取并在动物体内蓄积，从而导致其健康状况恶化，并可能对食物链末端的人类造成伤害。鉴于小岛屿发展中国家渔业为食物和就业所作的贡献中沿海渔业占了大部分，必须实施措施恢复环境平衡，以实现更可持续的生态平衡。

16. 有助于确保渔业成为小岛屿发展中国家可持续发展驱动力的组件构成如下：(a)改善数据和效率；(b)渔业资源养护；(c)适当的法律框架和多方利益攸关方参与；(d)加强区域合作。

A. 数据和效率

17. 各国可以利用技术改进来养护其海洋资源并提高捕捞效率。除技术外，各国还在努力为小岛屿发展中国家的公民创造就业机会，可以利用现存资产来做到这一点。举例来说，当局已采取举措来促进金枪鱼渔船上的就业，要么提出本地船员最低人数要求，要么通过培训等方式为其提供就业便利。由于小岛屿发展中国家面临的结构性障碍，要实现这一点可能并不总是那么容

易，但这些国家也可以考虑从事渔业附加值更高的活动。我们可以从本区域内外汲取宝贵的经验教训。例如，冰岛以从鱼类中获得超高价值而著称。研究如何复制这些成功经验并发现鱼产品的更多用途可能是可行的，而区域合作可以减轻复制该研究的筹资负担。然而，缺乏真实、透明和统一的数据和信息是有效管理渔业的障碍。沿海渔业的数据特别稀缺，导致缺乏管理措施。在拥有漫长海岸线的国家，监测沿海渔业的费用通常很高，本区域的许多国家历来都负担不起监测沿海渔业的费用，只能提供基本的统计数字。例如，遥感技术、电子报告和电子监测的应用有可能为改进监测提供新的数据来源。近海渔业的数据也苦于缺乏透明度，原因在于，保密规则往往限制第三方读取跨境产业级渔业的数据。

B. 渔业资源养护

18. 需要养护项目以防止种群枯竭，并保护自然环境。养护需要有资源。虽然小岛屿发展中国家可能会考虑提高税收(例如增加转运费)以扩大其财政空间，但若不开展大规模的税制改革，增加税收的空间微乎其微。在这方面，“蓝色债券”和债务换养护等调动资源的创新工具似乎更合适，这些工具已经在塞舌尔等一些国家使用。另一种寻找财政空间的方式是重新分配支出。最有利于养护的措施将是取消渔业补贴，但并不是所有的补贴都是坏事，也不是所有的国家都平等地予以利用。太平洋小岛屿发展中国家已经大幅削减渔业补贴，这意味着进一步取消补贴不会在很大程度上增加其财政空间。相反，许多远洋捕鱼国的渔业补贴丰厚，导致了过度捕捞。因此，应努力就可采取行动和有时限的补贴核减计划达成国际共识。

C. 法律框架和多方利益攸关方参与

19. 根据可持续发展目标 14 具体目标 14.10，国际社会应支持有效、充分执行 1982 年《联合国海洋法公约》，该公约及其实施协议(1994 年《关于执行第十一部分的协定》和《1995 年鱼类种群协定》)确立了相关法律框架，所有海洋活动均须在此框架下开展。尽管这个法律框架很重要，但尚未完全执行。

20. 除此之外，国际社会仍在持续讨论采取何种措施帮助小岛屿发展中国家加快执行《2030 年议程》，例如放宽目前构成专属经济区的 200 海里限制，因为专属经济区是这些国家能够受益的自然资源财富的来源。这样做将有助于确保这些区域内鱼类种群更加可持续。事实上，国际社会正在努力根据《联合国海洋法公约》制定一项关于养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的、具有法律约束力的国际文书。¹

21. 要成功实施法律框架，就需要让所有海洋利益攸关方参与进来。因为当地利益攸关方往往率先发现非法、未报告和无管制的捕捞活动，这样做将使他们变成盟友，各国将从参与中受益。多方利益攸关方参与还将培养主人翁

¹ 大会在其第 72/249 号决议中决定召开一次政府间会议，审议大会第 69/292 号决议所设筹备委员会关于这些构成部分的建议，并拟订这样一份具有法律约束力的国际文书的案文。

感，使人们认识到海洋资源枯竭的恶果。然而，要正式实施这些方案，各国需要必要的体制框架，如相关立法、地方性管理地区的界定以及在明确界定的社区将此类安排正规化的适当能力。目前，大多数小岛屿发展中国家在这些领域存在重大差距。

D. 区域合作

22. 鉴于渔业作为共同财产资源的性质，区域合作尤为重要。区域合作可以极大地提高一些政策的效力，例如各国之间用于监测非法、未报告和无管制的捕捞活动的现行协定，这些协定在《联合国海洋法公约》中得到明确的认可，并在几个区域渔业机构中得到反映。区域合作带来的两项举措对渔业特别有效：“外国渔船进入渔场的统一最低条款和条件”，其中规定了整个区域协调一致的条件，以及《关于涉及共同利益的渔业管理合作的瑙鲁协定》，根据该协定，2011年推行了“休渔期计划”。休渔期计划重新设计了向太平洋从事金枪鱼渔业的远洋捕鱼国出售捕捞许可证的谈判程序，抱团进行协调，使金枪鱼捕捞更加可持续。《瑙鲁协定》缔约方根据有关金枪鱼种群状况的科学数据，事先决定全年有限的捕捞天数，这些天数按国家分配并出售给出价最高者。因此，太平洋小岛屿发展中国家得以大幅增加政府收入，捕捞许可费从2012年的2.2亿美元增加到2017年的4.7亿美元，达到了基里巴斯等国政府收入的75%。展望未来，各国政府可以在这些经验的基础上再接再厉，在其他细分市场(例如金枪鱼延绳钓)或产品(例如海参)上复制这些成功的协议。探索这些选择的一些努力已经在进行中。例如，现正推行延绳钓休渔期计划(这一安排与大获成功的休渔期计划颇为相似)，并正设计环保认证和加生态标签的措施。

23. 无论是过去、现在和将来，渔业对亚洲及太平洋区域都至关重要，对小岛屿发展中国家尤为重要。政策制定者意识到了这一点，增加渔业效益的不懈努力也证明了这一点。从概念上说，可以通过加大捕捞量、更加公平地分享租用费或者提高捕捞水产品的附加值来增加渔业效益。这三条渠道过去都曾尝试过，取得的成功参差不齐。在这一阶段，考虑到目前鱼类种群的健康状况，至关重要的是保留渔业的部分效益，特别是许多国家中这些效益受到威胁的沿海渔业。要使渔业更可持续，需要采取几项行动，包括上述行动。重要的是，健康的渔业部门、特别是沿海渔业部门可以产生积极的外溢效应，例如吸引更多游客，这将使小岛屿发展中国家许多人从自给自足的渔业转向更为综合的经济，以便获得更多就业机会。

三. 旅游业是亚太小岛屿发展中国家可持续发展的驱动力之一

24. 由于地理上与世隔绝，经济规模较小，小岛屿发展中国家往往无法融入区域和全球价值链和生产网络。因此，以优势产品和高端、环境可持续的旅游服务为目标的结构转型可能是解决其发展挑战以及在某些情况下解决持续贫困的一个办法。幸运的是，尽管近期爆发了COVID-19，由于亚洲发展中国家新兴中产阶级和环太平洋发达国家老龄化社会的需求日益增长，长期的全球背景总体上支持太平洋小岛屿发展中国家旅游业的发展。此外，新的旅行者怀有强烈的环境和文化责任感，对旅行目的地和当地社区的回馈意愿日益

增强。如果以可持续的方式发展旅游业，可能会大幅增加收入，进而有望加快实现可持续发展目标的进程。

25. 旅游业通常被认为是经济增长的良好驱动力；它可以增加经济活动，创造和维持就业机会，吸引投资，促进国际收支平衡，有助于保持当地企业存续，重振和调整产业陷入衰退的经济体，并减轻贫困。如果旅游业为东道社区带来资源，并且不损害子孙后代满足自身需要的能力，也就是如果以可持续的方式推动旅游业的话，那么它可以成为实现可持续发展目标的驱动力之一。提及旅游业的可持续发展目标有：目标 8，具体目标 8.9，推广可持续旅游，以创造就业机会，促进地方文化和产品；目标 12，具体目标 12.b，监测发展对可持续旅游的影响；目标 14，具体目标 14.7，小岛屿发展中国家通过可持续利用海洋资源、包括通过旅游业增加经济收益。

26. 对于亚太小岛屿发展中国家来说，旅游业是经济上最具可行性的部门之一。旅游业已经成为库克群岛、斐济、马尔代夫、帕劳和瓦努阿图最大的经济部门。2018 年，抵达亚太小岛屿发展中国家(不包括亚太经社会准成员)的国际游客达到 360 万人次，比 2008 年增加 160 万人次。这标志着增长了 82%，大大高于 2008 年至 2018 年期间拉丁美洲和加勒比小岛屿发展中国家(增长 40%)和增长 25%的世界平均水平。亚洲及太平洋 14 个小岛屿发展中国家 2018 年的国际旅游接待收入总值为 54 亿美元，相当于国内生产总值总量的 13%。马尔代夫在这一指标中排名第一，约占收入的一半，斐济紧随其后。

27. COVID-19 大流行病的规模如何尚未知晓，但如果当前疫情持续下去，且财政和货币政策措施无法为旅游部门内受影响的当地企业和受雇于此部门的当地居民提供支助，那么疫情带来的影响可能会导致旅游活动继续大幅萎缩。不过，从中期来看，亚太小岛屿发展中国家有几个进一步发展旅游业部门的契机，特别是在增加亚洲及太平洋日益壮大的中产阶级的可支配收入方面。例如，中国出境旅游人数从 2000 年的 450 万人次增加到 2018 年的 1.5 亿人次。然而，前往亚太小岛屿发展中国家的中国游客仅占中国出境游客总数的 0.28%；不过，考虑到长期趋势，这个数字可能会增加。另一个契机是亚太发达国家的人口老龄化，这可能会刺激对温暖天气的户外活动和室内文化活动及景点的需求，如海洋旅游、游轮旅游和文化旅游。这些类型的旅游附加值相对较高，但游轮旅游除外。依靠丰富的自然环境、土著文化和现有的游轮基础设施，亚太小岛屿发展中国家也比其他潜在的竞争对手具有更大的优势。

28. 然而，亚太小岛屿发展中国家面临着世界性和区域性的竞争。原始的自然环境并非他们独有，加勒比群岛等其他的旅游目的地岛屿也有很好的禀赋，可以成为直接的竞争对手。本区域的岛屿彼此之间也可能成为直接竞争对手。本区域旅游业的竞争性显而易见，在旅游市场规模方面存在明显差距，斐济、马尔代夫、新喀里多尼亚和瓦努阿图等竞争力强的国家吸引了本区域的大部分游客；基里巴斯、马绍尔群岛和图瓦卢等国家吸引的游客较少。

29. 此外，还存在几个与亚太小岛屿发展中国家旅游业部门的可持续性有关的挑战。首先，就经济可持续性而言，最相关的结构性问题之一是旅游业与地方经济之间联系薄弱。小岛屿发展中国家的旅游业往往具有飞地性质，旅

游企业大多归外资所有，当地缺乏满足游客对商品和服务需求的能力。这限制了就业岗位创造以及当地文化和产品的推广，进而威胁到旅游业的长期可持续性。此外，缺少财政资源建设新的大型旅游基础设施以及翻新和提升各种设施。

30. 亚太小岛屿发展中国家的经济效益取决于经济体中经济漏损的程度(即游客支出中有多大比例离开该经济体)以及以旅游为导向的部门与其他部门之间的部门间联系的强度。可以通过当地企业和人口发挥的特定部门作用来审视旅游部门与当地经济之间的联系，也可以通过发展具有浓郁当地风情的整个旅游部门来审视。后者应被视为确保当地居民拥有旅游业并在该行业中公平分享的更有效方式。

31. 第二个挑战是对环境可持续性的担忧与日俱增。旅游业过度开发是对亚太小岛屿发展中国家脆弱生态系统的严重威胁。此外，气候变化和极端天气事件对旅游业产生了不利影响，原因是旅游业严重依赖沿海地区，而这些地区特别受到海平面上升、气旋和台风的威胁。

32. 为了解决这些关切，几个小岛屿发展中国家已采取绿色税收举措，以提高每名旅客贡献的收入。例如，帕劳政府向每位入境游客收取 100 美元的环保促进费，而马尔代夫政府向度假村和酒店征收每人每天 6 美元的绿色税，向入住家庭旅馆的游客征收每人每天 3 美元的绿色税。斐济政府征收环境和气候适应税，这是对某些服务、项目和收入征收的联合税，目的是为保护自然环境、减少碳足迹和发展基础设施的项目提供资金，以减少气候变化对社区的影响。虽然亚太小岛屿发展中国家已经在以酒店税、离境税和服务税的形式征收与旅游有关的税，但绿色税收倡议可以产生额外的财政资源，以促进环境的可持续性，并管理游客流动，特别是前往生态系统脆弱和濒危物种居住的地区。这在瞄准高端旅游市场方面也可能是有效的。

33. 第三个挑战是社会文化的可持续性，特别是对太平洋小岛屿发展中国家而言，这些国家人口稀少的独特土著文化的多样性正受到威胁。随着全球化和文化同质化的发展，旅游业、特别是过度旅游有可能对文化产生负面影响。

34. 促进基于海洋的旅游、游轮旅游业(在严格的标准和条件下)和文化旅游，可以应对与亚太小岛屿发展中国家旅游业部门可持续性有关的挑战。海洋旅游业是与当地经济建立有效联系的一个重要领域，也是一些亚太小岛屿发展中国家具有关键比较优势的领域。例如，一些国家已经存在并可在亚太小岛屿发展中国家进一步发展的海洋旅游类型有：观鲸、观海豚、海钓、水肺潜水(包括潜水观鲨)以及滑翔伞、冲浪、帆板冲浪或风筝冲浪等。潜水观鲨可能会对野生动物保护产生重要影响。例如，在帕劳，礁鲨对旅游业的经济价值比对渔业的经济价值高出许多倍。此外，可以发展对当地社区具有重要牵头作用的潜水、观鲸和观鲨旅游。

35. 游轮旅游业在亚太小岛屿发展中国家的市场不断扩大。事实上，2018 年抵达 11 个太平洋岛屿国家的游轮达到 100 万人次。然而，虽然游轮在一些太平洋国家创造了可观的经济收入，但产生的资源很少流向草根阶层，结果显而易见，游轮旅游业的长期遗产甚少。COVID-19 大流行病令游轮受害尤甚，

也带来了额外的重大风险，并着重指出了突发需求冲击的高风险。然而，该部门有潜力以可持续的方式进一步扩大，以产生更好的发展影响。如果加强后向联系，可以为当地经济带来商机。这将要求当地社区建设长期能力，以稳定地供应符合国际标准的商品和服务，以缓解未得到满足的消费机会。还需要大幅扩张基础设施，并防止对环境造成负面影响。

36. 促进文化旅游是解决社会文化可持续性问题的重要途径，同时也有助于建立与当地经济的特殊联系。亚太小岛屿发展中国家拥有独特的文化。可以通过以活动为基础的文化节进一步发扬这些文化，文化节可能会吸引普通国际游客以及海外游子归国参加这些文化活动。太平洋艺术文化节就是一个例子。这是世界上最大的太平洋土著岛民庆典。事实上，一些亚太小岛屿发展中国家将其旅游发展重点放在与当地社区的文化联系上。例如，萨摩亚的旅游业发展战略以可持续发展概念为中心，如促进以社区为基础的文化遗产旅游、非物质文化遗产(例如舞蹈、手工艺制作和表演)和物质文化遗产(例如古迹和考古遗址)。以社区为基础的文化遗产旅游可以保护和养护社区文化，使当地居民直接受益，并有助于应对与就业、教育和医疗需求有关的挑战。这也是太平洋岛屿帮助提升太平洋文化共同品牌的方式，这些文化在不同国家之间既有相似之处，也有不同之处。

37. 可持续性问题还可以通过体育旅游来解决。斐济、萨摩亚和汤加已经建立了对橄榄球的良好品牌联想。可以从太平洋区域占主导地位的体育项目开始，建立卓越体育中心，以吸引运动队。体育比赛和节日等大型活动提高了目的地的知名度，从而改变了其形象。例如，2019年，太平洋运动会推动萨摩亚的游客数量比前一年增长了28.1%。

38. 总之，为了利用旅游业促进亚太小岛屿发展中国家的可持续发展，必须利用与当代趋势有关的机会，解决现有的障碍、瓶颈和挑战，从而增加旅游业对发展的积极影响。

39. 第一，要加强当地人口与旅游部门的联系，让当地社区更多地受益于亚太小岛屿发展中国家丰富的海洋资源。例如，可以通过提供更多的绿色和蓝色旅游以及更多以社区为基础的旅游活动来实现这一点。另一种选择是提供培训方案，以提高当地工人在旅游业以及农业和其他服务业的就业能力，从而加强与旅游业的前向联系。这种以社区为基础的方法不仅有助于增强社会文化的可持续性，而且还有助于加强旅游业与其他经济部门之间的生产联系，并提供更多体面、稳定的就业机会，从而增强经济的可持续性。

40. 第二，亚太小岛屿国家可以考虑通过引入绿色税费和其他特别机制来创造额外收入，其明确目标是支持环境保护以及当地人口的可持续生计。对于寻求增加旅游收入或努力解决旅游部门过度开发风险的国家和地区，这些税费可能是有益的。那些已经通过离境税或服务税从旅游业中收取了足够费用的国家，可以考虑将资金重新分配给加强环境可持续性的项目和活动，或纠正旅游业造成的外部因素，从而使其税收制度绿色化。这需要有透明和包容的利益攸关方参与设计和实施这类举措的过程，并建立强有力的保护基金及相关的管理规则和制度。

41. 最后,就太平洋小岛屿发展中国家而言,可以加强区域合作,以促进共同的太平洋品牌,提高全球影响。远道而来的游客倾向于在一次太平洋之旅中参观几个目的地。部分原因还在于不同国家提供不同的旅游景点,例如斐济的潜水观鲨、汤加的观鲸、所罗门群岛的沉船潜水、瓦努阿图的火山徒步旅行以及巴布亚新几内亚的文化和自然徒步旅行。打造共同品牌,如太平洋旅游组织的“不分你我”品牌,并制定明确的营销战略,将太平洋文化作为一个整体来推广,可以提高太平洋作为一个拥有多姿多彩景点的地方具有的吸引力。太平洋小岛屿发展中国家还可利用单一太平洋品牌的营销和宣传获得议价能力,分享最佳做法和市场研究。例如,各国可与过境国进行集体谈判,为来往于太平洋小岛屿发展中国家的过境旅客提供免签证待遇。还可以探讨对入境游客、特别是游轮游客征收全太平洋统一可持续发展费的可能性和可行性,因为这些游客对当地经济的积极影响有限。这样做可以减少对税收竞争的担忧。鉴于太平洋小岛屿发展中国家地域偏远,彼此之间相隔遥远,必须有效地解决互联互通问题,而密切的区域合作可有助于加强旅游业可持续发展的前景。

42. 区域合作应不限于太平洋次区域的范围,并以整个亚太区域更紧密的合作为基础。亚太新兴经济体拥有促进亚太小岛屿发展中国家旅游部门进一步发展的所有要素:人口众多,而且对国际旅游感兴趣的公民越来越富裕。亚太小岛屿发展中国家可以利用现有的趋势,从新的潜在游客浪潮中受益。

43. 政策必须根据各国的具体国情来制定,并包含一系列广泛的备选方案,例如上文所讨论的方案,包括新的收费和创收机制,使旅游类型多样化,确保与当地经济建立有效联系,以创造新的就业岗位,并加强区域合作,以整合资源应对挑战。最重要的是,为了使旅游业成为可持续发展的有效驱动力,发展新的旅游部门并由亚太小岛屿发展中国家的居民在其中发挥主导作用,这一点至关重要。

四. 结论

44. 亚太小岛屿发展中国家需要加快行动落实《2030年议程》。要做到这一点,就要以可持续的方式充分利用其蓝色经济。这就需要确保目前被过度开发或有可能被过度捕捞的现有海洋资源的可持续性,并发展能够提供生产性就业并与当地经济和当地居民建立密切联系的其他部门(如海洋旅游和文化旅游)。解决这些问题有可能与其他部门、特别是沿海渔业和海洋旅游业之间产生宝贵的协同作用,未来可期。

A. 数据与渔业可持续管理

45. 这些政府在更可持续地管理渔业方面面临的挑战之一是缺乏真实、透明和统一的数据。尽管渔业对小岛屿发展中国家的经济和社区的社会福利十分重要,但数据方面仍然存在巨大的差距。要充分了解鱼类种群状况和渔业做法并有效管理这一部门,必须有官方、统一和广泛共享的数据。因此,特别是在小岛屿发展中国家统计能力有限的情况下,需要更有力地推动投资于编制相关数据,以监测新出现的趋势,及时制定应对措施并评估其有效性。

46. 此外，虽然确实存在一些与海洋有关的数据来源，但它们通常是零散、缺乏协调和/或各自为政。因此，数据持有者、包括私营和公共部门的数据共享仍然是一个挑战。如果不对国家法律和激励措施进行重大修改，在近期内不可能实现现有保密数据的开放获取。然而，统一的国家统计系统将有助于确保渔业数据的一致和健全。国家统计系统、如太平洋的国家统计系统面临着要收集的数据范围增加和现有能力有限的复合挑战。

B. 执行加快行动的国际框架、规范和标准

47. 亚太小岛屿发展中国家面临的许多与海洋有关的挑战并不局限于个别国家；特别是对鱼类资源的过度开发已经蔓延到了国界之外。因此，各立标准，行动缺乏协调，不足以应对海洋的跨境性质和相互关联。已经制定了许多国际文书，为保护和可持续利用海洋资源制定雄心勃勃的目标并集聚必要数量，例如《负责任渔业行为守则》和随后的《港口国措施协定》，其中规定了在处理非法、未报告和无管制的捕捞问题上具有约束力的原则和标准，以及《联合国海洋法公约》。然而，要将这些原则和标准转化为实际成果，取决于各国政府是否有能力以国家监管框架为基础，将其转化为有效的行动、可实施的规则和有时限的目标。小岛屿发展中国家在制定和执行符合国际规范和标准的国家行动方面的现有能力存在重大差距，特别是一些面临着与体制限制有关的严重挑战的国家和领土。要解决这些问题，各国之间的支持将是确保在跨境保护海洋和海洋资源方面不存在任何漏洞的关键。

48. 解决机构能力薄弱的的一个不可或缺的办法是让所有利益攸关方参与进来，从国际组织到地方社区和个人都要参与进来。这反映了人们对海洋的关注度越来越高，并扩大了保护海洋的伙伴关系的效果。例如，若地方社区参与了伙伴关系的做法，个人从事非法、未报告和无管制活动的可能性更小，实际上更有可能向公共当局报告，从而有效地提高国家的能力。在旅游部门的发展中，让当地社区参与进来同样重要。要使旅游业继续成为可持续发展的动力，就必须加强该部门与地方社区之间的联系。这一政策不能仅限于加强后向和前向联系以及允许某些部门创造就业以满足旅游业的需要（例如纪念品制作和餐馆），而必须明确有针对性地发展具有广泛地方特色的新型旅游业。这种旅游体现了蓝色经济和绿色经济的理念，例如海洋旅游、文化旅游和体育旅游。毋庸多说，其中一些旅游业可与沿海渔业有效地联系在一起。

C. 扩大海洋行动的规模

49. 已经有一些正在进行的倡议，包括关于珊瑚礁、渔业和粮食安全的珊瑚三角区倡议等多国伙伴关系，以监测对海洋生态系统、渔业活动和鱼类种群的保护情况，并促进旅游业。要建立有意义的伙伴关系，首先要开展雄心勃勃、包容各方和注重行动的对话。已经存在一些有价值的区域平台，包括亚太海洋日，这些平台有提高区域和协作行动标准的潜力。这些平台不仅可以利用海洋数据方面现有的伙伴关系，如全球海洋账户伙伴关系，共同支持编制与可持续发展目标 14 有关的统一数据；还可以为公共和私营部门提供一个场所，让他们参与进来，交流经验教训，并为解决共同关切的问题制定新的前进道路。例如，旅游业可以制定共同的品牌计划，共同努力克服挑战。同

样，如果旅游业要成功地成为长期可持续发展的驱动力，那么区域合作至关重要。考虑到其偏远的地理位置和旅游景点的多样性，亚太小岛屿发展中国家可以共同采取行动，通过规模经济及改善空中和海上互联互通吸引游客，利用其自然资产，并获得集体议价能力和其他好处。为此，应振兴这些区域平台，使小岛屿发展中国家能够加以利用，更好地实现可持续发展。

D. 应对冠状病毒病大流行病

50. 在短期内，必须优先考虑处理 COVID-19 大流行病的后果。大多数亚太小岛屿发展中国家已经采取了应对措施，例如，实施旅行限制并隔离 COVID-19 疑似病例等。由于导致 COVID-19 的病毒的传播速度相对较快，而且亚太小岛屿发展中国家的医疗保健系统能力有限，因此需要采取这些行动。

51. 短期内必须采取定向财政和货币支助措施，以支持遭受影响的企业，如与旅游相关的服务和渔业的企业，特别是为当地居民提供就业的当地中小微型企业。据估计，一些依赖旅游业的国家需要相当于其国内生产总值至少 10% 的财政刺激措施。虽然典型的刺激方案包括直接现金转移、向企业提供工资补贴和向中小微型企业提供廉价融资，但也应考虑向大型非正规部门的雇员，包括向旅游部门供货的许多农民和渔民，提供一揽子补偿方案。许多小岛屿发展中国家的政府没有财政空间来应对这种经济下挫，因为这些国家的预算捉襟见肘或基本处于赤字状态，进入外债市场的机会有限。虽然这些国家可以考虑与多边开发银行接触，以获得优惠预算支助贷款或紧急融资机制的帮助，但应鼓励发展伙伴，包括双边捐助方，扭转官方发展援助特别是对最不发达国家的官方发展援助下降的趋势。此外，债权人应考虑立即暂停那些要求延期偿债的国家的债务。

52. COVID-19 大流行病使人们清楚地认识到卫生系统、社会保障和公共服务薄弱所付出的代价。它凸显并加剧了不平等，特别是性别不平等，暴露了正规经济是如何依靠无形和无酬的照护劳动的牺牲来维持的。然而，疫情也提供了一个历史性的机会，可以倡导变革，倡导作出有利于穷人和以人民权利为中心的宏观经济选择，加大对公共服务的投资，并采取遏制不平等的财政政策和其他措施。如果它能刺激在建立一个更具包容性和可持续的未来的全球路线图方面取得进展，就可以为更好地应对今后的危机提供机会。

五. 供经社会审议的问题

53. 《2020 年亚太特需国家发展报告》更详细地审查了上面概述的问题和政策。经社会不妨审议报告中所载的调查结果和建议的政策。经社会还不妨向秘书处提供指导，以便秘书处根据亚太区域小岛屿发展中国家的不同国情和经验，确定可支持执行此类政策的针对性干预措施。