



► 国际劳工组织行业简报

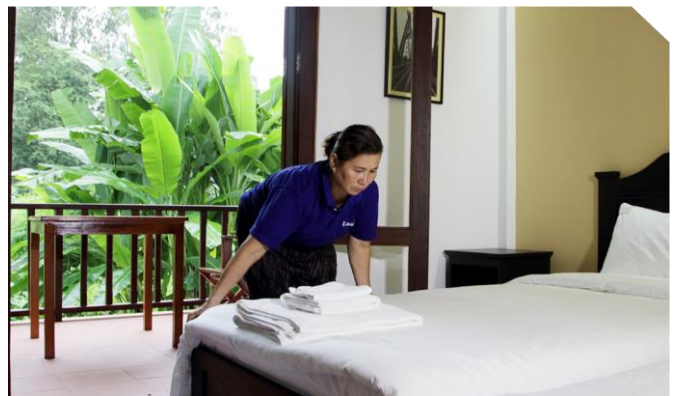
日期：2020年4月9日

2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情与旅游业

在过去的几十年里，旅游业已成为世界上最具活力和增长最快的经济部门之一。旅游业推动创造就业机会，促进当地经济发展，促进文化和产品传播，其重要性体现在若干可持续发展目标，尤其是目标 8、12 和 14 之中，它们提出了针对旅游业的具体目标。旅游业直接或间接促进创造就业机会，尤其是为妇女和青年创造就业机会。

“当务之急是通过大规模的公共支持确保旅游企业的生存，如果没有这种支持，旅游企业将在新冠病毒消失前消失。而且这种支持必须扩大到相关工人，否则他们将没有收入和社会保护。”

► **盖·莱德**，国际劳工组织总干事，
二十国集团旅游部长特别会议，
2020 年 4 月 24 日



© ILO Asia-Pacific

老挝人民民主共和国的酒店业

2019 年，旅游业在世界范围内(直接或间接)创造了约 3.3 亿个就业岗位，相当于全球就业总人数的 10.3%，全球每 10 个就业岗位就有 1 个来自该行业。¹ 每直接创建一个旅游业岗位，将间接创造或带动创造另外 1.5 个就业机会。仅劳动密集型的住宿和食品服务业就为全球 1.44 亿工人提供了就业机会。² 其中包括约 4,400 万自营工人和 700 万雇主。³ 大多数旅游企业是雇员不足 50 人的中小微企业。劳动力总数中约 30% 受雇于有 2-9 名员工的企业。这次疫情对旅游企业及其工人生计的影响是巨大的。

1 《世界旅行和旅游理事会 2019 年旅行和旅游经济影响报告 — 全球版》。世界旅行和旅游理事会为“旅行和旅游”建立数据估计和预测。根据其定义，旅行和旅游“是关于旅行者离开通常环境进行的为期少于 1 年的旅行活动”；对国内生产总值的总贡献是指“旅行和旅游部门直接、间接和发挥带动作用而产生的国内生产总值”；对国内生产总值的直接贡献是指“直接与游客打交道的行业所产生的国内生产总值，包括酒店、旅行社、航空公司和其他客运服务，以及直接与游客打交道的餐馆和休闲行业的活动。参见关键定义术语表。直接影响、间接影响和带动影响的总和等于一个部门对经济的总影响。根据世界旅行和旅游理事会，旅行和旅游对就业的总影响包括直接就业、间接就业和带动的就业。

2 《国际劳工组织监测第二版：2019 冠状病毒病与劳动世界》，2020 年 4 月 7 日。

3 《国际劳工组织监测第三版：2019 冠状病毒病与劳动世界》，2020 年 4 月 29 日。

► 1.COVID-19 疫情的影响

COVID-19 的爆发正对全球经济和就业造成毁灭性影响。为遏制疫情所采取的必要措施使得旅游业受到沉重打击，且该行业似乎无法在短期内恢复正常。即使在逐步取消遏制措施后，幸存的企业仍将面临复苏缓慢的挑战。国际劳工组织预计本次疫情可能造成相当于 3.05 亿就业岗位流失⁴，其中许多会发生在旅游行业。

这场疫情以及全球为遏制疫情所做的努力可能导致国际旅游经济萎缩 45%至 70%。⁵ 国内旅游行业也正受到影响，预计全球约有半数人口受到遏制措施的限制。尽管如此，预计国内旅游业的复苏速度将超过国际旅游业。

酒店、餐馆、旅行社、航空公司和邮轮无限制暂停了运营。在住宿和餐饮服务业，5,100 万家企业面临着特别困难的商业环境，对就业机会产生重大影响。⁶ 随着经济活动急剧下降，劳动密集型旅游业工人正面临工作时间的毁灭性减少，以及可能的失业以及日益增加的体面劳动挑战。⁷

自营工人和微型企业一起占住宿和餐饮服务业的近 60%，反映了其在当前危机中高度的脆弱性。全球范围内的小企业在提供工作机会方面发挥着主要作用，尤其是在中低收入国家，但它们通常缺少信贷渠道，资产很少，并且如果没有定向支持，最不可能从经济刺激计划中受益。

巴西旅游业遭受了重大损失，这是因为约 80%住宿服务和所有公园及旅游景点关闭。由于 2020 年巴西入境人数可能下降 50%，如果没有公共支持，该行业可能遭受约 62 亿美元的损失。¹

3 月底，法国的封锁措施导致 7.5 万家餐馆、3,000 家俱乐部和 4 万个咖啡馆关停，造成 100 万员工技术性失业。²

据报道，在联合王国依赖旅游业的地区，约 80%的酒店和食品行业工人处于暂时下岗状态，从长远看约三分之一的工作岗位有丢失风险。³

在美国，预计 2020 年是自有记录以来酒店入住率最糟糕的一年，将造成惊人的就业岗位流失。自危机开始以来，已有近 160 万酒店工人被解雇或暂时下岗，由酒店支持的 390 万个岗位流失。⁴

全球航空公司和旅游企业正在调整员工配备水平，而许多公司已冻结所有招聘，一旦危机结束，其填补关键职位的能力可能会减弱。其他公司则让员工享有暂时性失业待遇，或与工会合作制定避免裁员的策略，而这通常需要减少工作时间。⁵

- 1 欧睿，"冠状病毒对巴西的影响：各行业前景不平衡"，2020 年 4 月 14 日。
- 2 法国信息台，"餐馆、咖啡馆和酒吧关闭：100 万员工忧心忡忡"，2020 年 3 月 15 日。
- 3 卫报，"英国旅游热点地区可能面临封锁时期最严重的工作岗位损失"，2020 年 4 月 27 日。
- 4 美国酒店和住宿协会，"COVID-19 对酒店业的影响"，2020 年 4 月 22 日。
- 5 CNN 财经频道，"随着旅行暴减，航空公司成千上万个就业岗位面临风险"，2020 年 3 月 6 日。

4 《国际劳工组织监测第三版：2019 冠状病毒病与劳动世界》，2020 年 4 月 29 日。

5 经合组织，[应对冠状病毒\(COVID-19\)：旅游业政策响应](#)，2020 年 4 月 15 日更新。

6 《国际劳工组织监测第三版：2019 冠状病毒病与劳动世界》，2020 年 4 月 29 日。

7 《国际劳工组织监测第三版：2019 冠状病毒病与劳动世界》，2020 年 4 月 29 日。根据国际劳工组织的即时预测模型，预计 2020 年第一季度全球工作时间比危机前(2019 年第四季度)的情况减少了 4.5%(假设每周工作 48 小时，相当于约 1.3 亿个全职工作岗位)。预计第二季度全球工作时间将比危机前最后季度减少 10.5%，相当于 3.05 亿个全职工作岗位，这比国际劳工组织先前估计的第二季度减少 1.95 亿个全职工作岗位差很多。这主要是因为遏制措施时间延长，范围扩大。

由于政府要求关闭所有非必要企业，许多公司别无选择而只能暂时尽可能降低其运营成本，因而目前处于特别脆弱的地位。对于小企业而言，由于经常资源有限且难以获得资本，危机所带来的成本可能要成比例地高得多。

正如在全球金融危机后所见证的那样，由于 COVID-19 疫情后企业大规模倒闭，预计小企业的数量将下降。此外，由于复苏可能很慢，因此需要花相当长的时间恢复投资和企业运营。⁸

旅游业产生重要倍增效应的所有部门，包括民航、手工业、农业以及食品和饮料供应，都受到了深远影响。航班取消和机场关闭导致民航业 1,000 余万个工作被暂时搁置。

另一项挑战是旅游业中非正规工作安排的发生率很高，部分原因是旅游业的季节性强，加上监管、执法和工人组织薄弱。⁹ 诸如工作时间过长、工资低、缺乏社会保护和性别歧视等体面劳动赤字，在非正规经济中最为明显。移民工人、妇女和青年人更容易进入非正规就业或零散性就业。

促进向正规就业转型

《国际劳工组织关于体面劳动与对社会负责的旅游业准则》规定了共同的原则和政策框架，以指导采取行动促进旅游业中的体面工作，并特别强调促进向正规就业转型。该准则建议各国政府和社会伙伴应酌情努力：

- (a) 对旅游业中的非正规就业进行适当的评估和诊断，以指导旨在促进向正规就业转型的国家法律法规的制定和实施；
- (b) 根据 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)，采取适当措施，促进工人和经济单位从非正规经济向正规经济转型，同时尊重工人的权利并确保享有收入保障、谋生和创业机会；
- (c) 促进相关税收和基础设施政策以及支持旅游业的地方发展战略；
- (d) 在经济上赋能于容易受到体面劳动赤字最严重伤害的群体；
- (e) 提高对工人权利和正规就业好处的认识。

⁸ 《国际劳工组织监测第三版：2019 冠状病毒病与劳动世界》，2020 年 4 月 29 日。

⁹ 《国际劳工组织关于体面劳动与对社会负责的旅游业准则》，2017 年。

► 2. 三方成员和合作伙伴的政策响应

在不久的将来，用于支持旅游企业和保障就业及收入的措施对旅游业至关重要，对中小微企业而言尤其如此。以下示例旨在对各种不同的政策措施予以说明，但并未穷尽一切。

2020 年 4 月 24 日，沙特作为轮值主席国主持召开二十国集团旅游部长特别会议，会上通过了关于 COVID-19 的部长声明。旅游部长们致力于交流经验和良好实践，同时加强政府间的协调，以提供综合性的政策响应并支持危机后复苏。国际劳工组织总干事与联合国世界旅游组织(世界旅游组织)秘书长和经济合作与发展组织(经合组织)秘书长，以及世界旅行和旅游理事会主席兼首席执行官，共同参加了二十国集团旅游部长特别会议。

2.1 针对旅游业的共同方法

2.1.1 刺激经济和就业

财政刺激措施包括新型借贷便利，其中部分是针对具体行业的(例如葡萄牙、牙买加¹⁰、西班牙和南非¹¹)，但仍有许多是有此需要的中小微企业可以利用的。普遍的做法是通过担保、降低利率或使用固定利率，对现有信贷额度的借贷条件进行调整，使中小微企业得到更多优惠。澳大利亚针对旅游业的刺激措施，包括为旅游企业识寻替代出口市场或供应链，以及促进国内旅游的措施。¹²

2020 年 4 月 6 日，国际食品、农业、酒店、饭店、餐饮、烟草和相关产业工人协会联盟(国际食品劳联)向政府和酒店业的雇主发出呼吁，要求在遏制 COVID-19 蔓延的斗争中保护酒店工人。国际食品劳联是一家全球性工会联合会，由不同的产业工会组成，会员来自旅游业等不同行业。

2020 年 4 月 7 日，国际食品劳联呼吁二十国集团采取行动，保护因危机而被解雇的旅游行业工人，并要求二十国集团成员与工会和雇主合作制定计划以留住工人就业，出台短时工作计划以维持工人收入并提供培训。

在 2020 年 5 月 14 日举行的应对 COVID-19 酒店、饭店、餐饮和旅游业小组委员会特别会议上，¹ 国际食品劳联呼吁各国政府和雇主加强工人职业安全与卫生措施。在制定和实施有关卫生与安全措施，以及包括健康护理和病假在内的收入保障措施时，工会的声音应提供指导。

3 月 25 日，欧盟社会伙伴 — 欧洲食品、农业和旅游业工会联合会和欧洲食品和饮料雇主协会签署了一项联合声明，呼吁对该行业工人提供支持和保护。

2020 年 3 月 12 日，雅高投资和法国酒店业各工会(法民主工联、法高级职员工联、法总、法国工人力量下属农业食品工会)就暂时减少雅高投资集团所雇佣工人的工作时间达成一致，工人将获得其月薪的 90%。

¹ 国际食品劳联，项目草案 3：关于对政府和雇主的要求的提议和讨论，应对 COVID-19 酒店、饭店、餐饮和旅游业小组委员会特别会议，2020 年 5 月 14 日。

¹⁰ 国际劳工组织，“工人活动局分析：应对 COVID-19 的政府响应”，2020 年 4 月 6 日。

¹¹ 世界旅行和旅游理事会“高层赋能政策文档”，2020 年 4 月 23 日，可查阅 <https://wtcc.org/COVID-19/Government-Hub>。

¹² 经合组织，“应对冠状病毒 — 旅游业政策响应”，2020 年 4 月 15 日更新。

除这些措施外，葡萄牙、巴巴多斯、¹³ 新加坡和智利等国家¹⁴ 在封锁期间通过免费在线课程或提供补贴的在线课程，为旅游业工人提供培训和能力建设。智利初始组织管理体系计划为旅游企业提供商务和数字管理流程方面的技术援助，目前正在对该计划进行调整，以满足应对紧急情况及危机后重启过程的特殊挑战。¹⁵

部分国家正采取措施促进国内旅游，鼓励大家重新安排原本可能取消的行程。在马来西亚，¹⁶ 政府自 3 月起，对旅游费用提供所得税减免。法国¹⁷ 修改了取消旅行的条件，允许公司提供改期旅行券。在卢旺达，游客将在两年宽限期内无需额外付费即可推迟预订。¹⁸

2.1.2 对旅游企业、就业和收入提供支持

许多国家已在执行对旅游企业、就业和收入提供支持的政 策，方式包括暂缓缴纳税费和社保缴款，或提供补贴。一些国家将金融援助与留住员工相关联，为企业留住员工提供额外奖励。根据牙买加“企业雇员支持和现金转移支付 (BEST Cash) 计划”，目标行业里的小企业，如旅游业的小企业，每保住一个工人的岗位，即可每月两次获得政府的现金转账。一项补充计划为 2020 年 3 月 10 日至 6 月 30 日期间失业的个人提供相同的转账方案，这意味着既支持保住旅游部门的岗位，也对失业人员提供支持。¹⁹

收入支持措施包括临时工资补贴和税收和债务支付宽免。在意大利和巴哈马等许多国家，失业待遇已扩大到自雇、临时、兼职和季节性工人。²⁰ 这些措施通常并不针对特定行业，但由于旅游业普遍存在非标准工作安排，许多旅游业工人也从中受益。一些措施，如智利的收入支持津贴²¹ 和秘鲁的独立奖金，²² 针对的是非正规经济中的工人，包括旅游业中的许多工人。

2.1.3 保护工作场所的旅游业工人

这一支柱下的大多数政策措施，如带薪病假，旨在不针对具体行业，以覆盖尽可能多的工人。因此，旅游业工人同所有工人一样从中受益。本节讨论将旅游业作为国民经济重要组成部分且因此预计旅游业工人会受到影响的国家的政策。

重要措施包括为需要关闭营业场所的工人提供带薪假补贴，并为工作场所重新开放之前的清洁和消毒提供支持。大韩民国将旅游业指定为“特殊就业支持行业”，使得旅游企业有资格获得支持，为其提供高达 90% 的六个月休假补贴。²³ 在新加坡，新加坡旅游局将对向疑似和确诊感染病例提供住宿的酒店给予清洁和消毒费用支持。²⁴

许多国家还针对身体不适的工人或处于隔离中的工人实施了带薪病假规定。葡萄牙有一项措施，为处于医学隔

13 国际劳工组织，“工人活动局分析：应对 COVID-19 的政府响应”，2020 年 4 月 6 日。

14 世界旅行和旅游理事会“高层赋能政策文档”，2020 年 4 月 23 日，可查阅 <https://wtcc.org/COVID-19/Government-Hub>。

15 世界旅行和旅游理事会“高层赋能政策文档”，2020 年 4 月 23 日，可查阅 <https://wtcc.org/COVID-19/Government-Hub>。

16 国际劳工组织亚太分局，“COVID-19 和旅游业就业：亚太地区的影响和响应”，2020 年 4 月 24 日。

17 经合组织，“应对冠状病毒 — 旅游业政策响应”，2020 年 4 月 15 日更新。

18 The New Times，“卢旺达在冠状病毒威胁下消除游客疑虑”，2020 年 3 月 10 日。

19 牙买加政府旅游局，“COVID-19 疫情下向雇员分配资源项目”，2020 年 4 月 16 日。

20 国际劳工组织，“工人活动局分析：应对 COVID-19 的政府响应”，2020 年 4 月 6 日。

21 智利政府，“应对冠状病毒紧急经济计划和支持家庭收入”，2020 年 4 月 28 日查阅。

22 该计划第二轮近期已获批准：“Consulta online, segundo bono de 380 soles en Peru: cuándo y en qué bancos cobrar la segunda armada de apoyo económico del gobierno nacional”，2020 年 4 月 24 日。

23 大韩民国政府，“为应对 COVID-19 采取积极措施支持就业保障”，2020 年 2 月 28 日；经合组织，“应对冠状病毒 — 旅游业政策响应”，2020 年 4 月 15 日更新。

24 新加坡旅游局，“对旅游业相关场所的冠状病毒清洁支持”，2020 年 4 月 29 日查阅。

离中的工人以及那些照看处于医学隔离期的孩子或孙子的人提供 100% 的报酬。²⁵ 西班牙允许需要照顾家属的工人调整和减少多达 100% 的工作时间。²⁶

2.1.4 依靠社会对话寻求解决方案²⁷

各国正通过三方对话制定富有创意的政策，以减缓危机的影响。由于经济影响的范围广泛，社会对话机制，如下一节所列，包括来自旅游业等所有受影响严重的行业的代表。尽管机制本身并不针对特定行业，但旅游业雇主和工人组织仍参与了有关旅游业政策措施的讨论。

牙买加、卢旺达、印度尼西亚和缅甸正在促进社会对话，以寻求地方、区域和国家不同层面的解决方案，从而制定支持包括旅游业在内的受影响部门的综合政策。智利的三方组织“高级劳工理事会 (Consejo Superior Laboral)”建立了就业危机小组。该小组定期同“失业保险委员会 (Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía)”和“智利价值 (ChileValora)”举行会议，促进政府机构和民间社团在应对这场危机中的协调，并分析就业预测和政府支持政策的作用。新加坡的三方合作伙伴通过国家工资委员会，制定了一套新指南，对留住企业和保住工作及时提供指导。南非社会对话机构国家经济发展和劳工理事会，讨论了国家灾难法规，而雇主和工人提出特定行业的问题以落实共同承诺。他们同意就轮班、远程工作和其他工作安排等问题的管理进行合作。在西班牙，社会伙伴制定了两套经济措施初始方案，用

以保护家庭、工人、自雇工人和企业，并开设了专用的 COVID-19 信息网页，以提供指导和工具。政府和社会伙伴每周召开会议讨论将要实施的措施。

2.2 国别范例

本节列举了重要旅游目的地国家已经采取但尚未提及的一些政策示例。由于旅游业是这些国家的一个重要部门，因此一般政策措施，尤其是针对中小微企业的政策措施，可以视为与旅游业雇主和工人相关。本列表并非穷尽一切，但旨在补充上一节信息。²⁸

► 刺激经济和就业

巴西²⁹：旅游部通过在通用旅游业基金(Fungetur)注册的 17 家金融机构，为中小微企业提供针对旅游业的信贷额度。

加拿大³⁰：商业信贷可用性计划允许加拿大商业发展银行和加拿大出口发展公司为旅游业等遭受重创部门的中小微企业提供针对性的支持。

埃及³¹：政府宣布了一项刺激计划，其中 500 亿埃镑专门用于旅游业，旨在危机期间保持酒店运营。

泰国³²：政府储蓄银行将向与旅游业相关的经营者提供软贷款。为促进国内旅游，将向 500 万当地旅行者提供旅行优惠券。政府还启动了自雇工人技能开发计划。

25 葡萄牙政府，"[葡萄牙应对 COVID-19：对工人的特殊措施](#)"，2020 年 4 月 29 日查阅。

26 西班牙政府，"[工人劳动权利和措施：维护工人利益](#)"，2020 年 4 月 29 日查阅。

27 国际劳工组织，"[国家政策响应\(COVID-19 与劳动世界\)](#)"，2020 年 4 月 23 日。

28 除非专门脚注中另有说明，2.2 节中所有信息均取自该国在“刺激经济和就业”小节中首次出现时所引用的来源。例如，与加拿大有关的所有信息均取自脚注 30 中的来源。

29 世界旅行和旅游理事会“高层赋能政策文档”，2020 年 4 月 23 日，可查阅 <https://wtcc.org/COVID-19/Government-Hub>。

30 加拿大政府，"[加拿大 COVID-19 经济响应计划](#)"，2020 年 3 月 26 日查阅。

31 开罗现场，"[新冠经济：埃及宣布 1000 亿埃镑一揽子刺激计划](#)"，2020 年 3 月 23 日查阅。

32 国际劳工组织亚太分局，"[COVID-19 和旅游部门的就业：对亚洲及太平洋的影响和应对](#)"，2020 年 4 月 24 日。

阿拉伯联合酋长国³³：哈伊马角旅游发展局为非政府所有的旅游企业创建了专门的金融刺激一揽子计划，包括高达四星级的酒店、旅游景点和高尔夫球场。

► 对企业、就业和收入提供支持

加拿大：工作共享计划向同意为应对危机而减少正常工作时间的工人提供补贴。向符合条件的小雇主提供为期三个月的工资补贴。

埃及：在国家控制的地标性景点，旅游和食品服务企业暂缓支付租金。

法国：劳工部正制定措施，对旅游业的中小微企业提供支持。该部强调了避免裁员的重要性，并宣布了有关部分失业的改革措施。³⁴

意大利：政府允许旅游和酒店业企业暂缓缴纳 3 月份的社会保障和强制性保险金和增值税。旅游业中因疫情而被迫终止工作的季节工人 3 月份获得了 600 欧元的补偿。³⁵

泰国：因疫情和疫情相关措施而失业的工人将获得工资补贴。旅游部将向在旅游部门注册的企业退还 14 亿泰铢押金。每家公司将获得 50-70% 押金退还。

阿拉伯联合酋长国：水电费暂时减少，旅馆和酒店式公寓享受六个月的水电费支付延期。此外，对所有旅游许可证和费用均给予六个月豁免。

► 保护工作场所的工人

巴西：政府已推动紧急状态下按比例减少工资和工作时间，以及推迟缴纳社会保障金。符合联邦政府社会计划

单一注册处(Cadastro Unico)标准的非正规就业工人和失业的微型企业家，有资格在三个月内每月获得 200 巴西雷亚尔紧急援助。

埃及：政府扩大了现有的现金转移支付计划，以覆盖另外 10 万个家庭。该计划使非正规工人包括旅游部门的许多工人从中受益。文物和旅游部长宣布将设立一部热线电话，供旅游部门的从业人员登记有关不公正解雇的投诉。³⁶

意大利：根据通过的"意大利库拉法令"，意大利政府已将"裁员(支持基金)"的适用范围扩大到所有经济部门。政府将支付雇员工资的 80%。此外，3 月和 4 月的育儿假已延长至 15 天，而那些照顾残疾家属的人则有权每月享受 12 天带薪假。³⁷

► 依靠社会对话寻求解决方案

阿根廷：阿根廷工业联合会、阿根廷商业和服务工会与阿根廷工人总工会之间的三方社会对话于 4 月 7 日举行，分析逐步取消隔离和社交距离规则。阿根廷"工会运动"将所有医疗设施和酒店提供给政府机构，以应对危机。³⁸ 政府还成立了横跨旅游和体育部、卫生部以及私营部门商会的特别工作组。³⁹

巴西：采取的紧急措施通常会照顾社会对话和集体谈判以及雇主与工人之间的个别谈判。政府制定了"反失业计划"，以避免疫情期间大规模裁员，其目的是促进劳资谈判，以减少用工成本并保持就业联系。⁴⁰

33 世界旅行和旅游理事会"高层赋能政策文档"，2020 年 4 月 23 日，可查阅 <https://wtcc.org/COVID-19/Government-Hub>。

34 全国独立酒店餐饮集团，"COVID-19 危机：支持酒店、咖啡馆、餐馆、迪斯科舞厅和餐饮服务商以及接待机构的新措施"，2020 年 3 月 16 日。

35 意大利共和国官方公报，2020 年 3 月 17 日法令，第 18 号，2020 年 3 月 17 日；经合组织，"应对冠状病毒 — 旅游业政策响应"，2020 年 4 月 15 日更新。

36 Scoop Empire，"COVID-19：埃及为遏制病毒蔓延正在做什么？"，2020 年 4 月 2 日。

37 世界旅行和旅游理事会，"政府 COVID-19 中心"，2020 年 4 月 3 日查阅。

38 国际劳工组织，"国家政策响应(COVID-19 与劳动世界)"，2020 年 4 月 23 日。

39 世界旅行和旅游理事会"高层赋能政策文档"，2020 年 4 月 23 日，可查阅 <https://wtcc.org/COVID-19/Government-Hub>。

40 世界旅行和旅游理事会"高层赋能政策文档"，2020 年 4 月 23 日，可查阅 <https://wtcc.org/COVID-19/Government-Hub>。

佛得角：与 COVID-19 有关的"社会对话理事会"特别会议于 3 月 24 日举行，以通过一项关于减轻对就业、收入和企业影响的措施的协议。来自旅游业等所有部门的代表参加了这些谈判，为旅游业制定了针对性的经济刺激措施。⁴¹

欧盟委员会协调统一了欧盟共同应对措施，采取步骤加强包括旅游业在内的关键部门，并减轻疫情的社会经济影响。措施包括对疫情采取[全面的经济应对措施](#)，其中包括一项 370 亿欧元的冠状病毒应对投资倡议，旨在为中小企业和医疗保健部门提供流动资金。在 2020 年 3 月 24 日的信中，⁴² 欧洲议会旅游业特别工作组呼吁"制定一项旅游业救助行动计划，并采取具体的短期和中期措施"。此外，大多数欧盟成员国正在制定一揽子经济援助计划，为其运输业和旅游业提供支持。除工资补贴、贷款和工人担保外，措施还包括暂停税收和延长社会保障缴款期限。数个国家已对遭受冠状病毒疫情打击特别严重的公司重新实现国有化。⁴³

5 月 13 日，欧盟发布关于安全恢复旅行并重启 2020 年和之后的欧洲旅游业的指南。该指南包括旅游业复苏[总体战略](#)、解除内部边境限制的[欧盟通用方法](#)和具体[框架](#)，以及关于安全恢复旅行和旅游服务(包括[卫生指南](#))的[建议](#)和标准。对旅游业而言，重要措施包括在国家援助法规方面增加灵活性，以允许成员国支持诸如代金券担保计划之类的措施。这些措施有助于对彻底取消的[行程进行重新安排](#)，并促进当地旅游优惠，对旅行者和旅游企业而言都至关重要。此外，[紧急状态下减轻失业风险援助\(SURE\)计划](#)为短时和季节性工作计划提供财务支持，使得公司能够保留工作岗位。

欧盟还重申了其根据《欧洲绿色协议》促进可持续旅游业的承诺，并承诺与欧盟机构、行业利益攸关方、地区和城市举办一次旅游大会，共同制定"欧洲旅游业 2050 年议程"。⁴⁴

⁴¹ 佛得角政府，"[社会对话协议](#)"，2020 年 3 月 24 日。

⁴² 旅游业特别工作组，致欧盟委员会的信，可查阅：drive.google.com/file/d/1qrh9f399iLafOd60aNCalt9SgrUeL_R/view。

⁴³ 意大利已拥有意大利航空公司的全部所有权，联合国对铁路进行了部分国有化，法国对取消旅行预订的条件进行了修改，瑞典为航空公司提供信用担保。

⁴⁴ 欧盟委员会，"[旅游和交通：委员会关于安全恢复旅行并重启 2020 年和之后的欧洲旅游业的指南](#)"，2020 年 5 月 13 日。

► 3. 劳工组织的工具和对策

应及时采取大规模和协调一致的政策措施，并建立机制减轻 COVID-19 对旅游业的影响。应根据国际劳工组织 COVID-19 疫情应对框架，制定短期、中期和长期政策应对措施。该框架由上述四个相互联系的支柱组成：

- 刺激经济和就业；
- 对企业、就业和收入提供支持；
- 保护工作场所的工人；
- 依靠社会对话寻求解决方案。

2017 年通过的国际劳工组织 [《体面劳动与社会责任的旅游业准则》](#) 应围绕以上四大支柱，为制定旅游业干预措施提供指导。这些准则提出了关于实现以下目标的建议：

- 促进充分和生产性就业；
- 促进可持续旅游企业；
- 投资于人力资源开发；
- 实施国际劳工标准并加强遵守法律法规；
- 加强劳动保护。

准则中关于促进妇女和青年人获得体面工作的建议在危机形势下特别重要，因为这些群体在疫情的经济影响中受到的打击尤其严重。应与政府、雇主代表和工人代表协商并在考虑国际劳工组织有关公约和建议书的情况下，采取协调一致的行动应对危机。这些公约和建议书包括 1991 年《(旅馆和餐馆)工作条件公约》(第 172 号)、1991 年《(旅馆和餐馆)工作条件建议书》(第 179 号)和 2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)。

在应对危机形势下，[国际劳工标准](#) 是有益的“体面劳动指南针”。国际劳工组织有关就业、社会保护、工资保护、中小企业促进或工作场所合作的广泛劳工标准，均包含

关于政策措施的具体指南。这些政策措施鼓励采取以人为本的方式，应对危机和行业复苏。根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》(1998 年)，国际劳工组织所有成员国都有义务促进和实现工作中的基本原则和权利。根据 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)，组织权和集体谈判权是赋能性人权，使得快速应对紧急危机情况以及促进民主、健全的劳动力市场治理、体面工作条件和固定工作收入成为可能。

2019 年通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》提出了应采取的关键步骤，以确保成功、持久和可持续地应对包括 COVID-19 在内的所有疫情。《宣言》指出“安全健康的工作条件是体面劳动的基础”，这对今天而言更为重要，因为以社会对话为基础的职业安全卫生措施对疫情管理、复工能力和旅游业的可持续复苏必不可少。关于实施国际劳工标准应对冠状病毒危机的[国际劳工组织报告](#)、世界卫生组织-国际劳工组织关于在公共卫生突发事件中保护医护人员和应急救援者的[防护指南](#)，以及[世界卫生组织关于住宿行业管理 COVID-19 的操作考虑](#)中，也包含相关指导。

旅游业即便摆脱 COVID-19 危机后，也会有余震。但该行业以其应对经济下滑和危机的韧性而著称，就像 2003 年严重急性呼吸道综合症(SARS)疫情和 2008-2009 年全球金融危机之后的情况那样。⁴⁵ 因此，一旦危机结束，该行业有望在振兴全球经济中发挥关键作用。后疫情时期“重建得更好”计划，可使旅游业与可持续发展目标更紧密地结合在一起，并造就一个更绿色、更具包容性和韧性的产业，为旅游业所有工人提供体面的工作。

⁴⁵ 世界旅游组织，“COVID-19 疫情对国际旅游业的影响评估”，2020 年 5 月更新的评估。

联系信息

International Labour Organization

4, Route des Morillons

CH-1211 Geneva 22 – Switzerland

Sectoral Policies Department

电子邮箱: covidresponsesector@ilo.org