

## 老挝旅游业应对新冠疫情举措与发展前景

李能斌

**摘要：**老挝丰富的自然资源、多样的文化遗产、独特的风土文化和“慢节奏”的生活方式吸引了众多外国游客。2020年新冠肺炎疫情暴发前，旅游业是推动老挝经济社会发展和创造外汇的重要行业之一，仅次于矿产出口（14亿美元）和电力出口（13亿美元），为老挝经济社会发展做出了重要贡献。疫情对老挝旅游业造成重创，为确保老挝在国际上仍是一个具有竞争力的旅游目的地，老挝政府通过制定应对政策和采取相关措施为旅游企业纾困解忧，加大投入，改善国内旅游基础设施，为疫情后的旅游业重启创造条件；老挝旅游企业通过升级服务水平和服务质量，为迎接外国游客积极做好做足准备。2022年1月1日，老挝政府宣布逐步开放国门迎接外国游客，旅游业开始重启；2022年5月9日，老挝正式开放全境迎接外国游客，后疫情时代的老挝旅游业发展机遇与挑战并存，旅游业将继续推动着老挝经济社会的发展。

**关键词：**老挝；旅游业；新冠肺炎疫情；挑战；展望

**收稿日期：**2022-05-10

**作者简介：**李能斌（1985—），云南民族大学南亚东南亚语言文化学院老挝语教研室主任、讲师，主要研究领域为老挝语言文化、中老经贸合作、中老关系等。

旅游业是推动老挝经济社会发展和创造外汇的重要行业之一，2018—2019年，老挝旅游业收入增长了15%，游客增长了14.4%，2019年旅游业收入约9.34亿美元，对GDP的直接贡献为5.1%，总贡献约9.1%，成为当年外汇收入的主要来源，旅游业收入仅次于矿产（14亿美元）和电力出口（13亿美元），为老挝经济社会发展做出了重要贡献。<sup>①</sup>老挝是“一带一路”倡议沿线重点国家，旅游业是中老两国开展合作的重要领域之一。中老旅游合作有“山水相连”的便利，有“资金与资源”“客源与市场”互补的优势等合作基础，还有“一带一路”“五通”建设的良好机遇，因此，两国旅游合作发展前景可期。<sup>②</sup>旅游合作有利于推动两国经济社会的发展，有利于

---

① 老挝新闻文化与旅游部：《老挝旅游业2021-2025发展规划》（老挝语），2021年7月21日，第1页。

② 于臻：《中老旅游合作关系的基础与前景》，《南亚东南亚研究》，2022年第1期，第93页。

促进两国民心相通。随着中老铁路的开通，将来大量的中老两国游客将互到彼此国家旅游，研究疫情对老挝旅游业的冲击和老挝政府制定的疫情后旅游发展规划能够让两国更有针对性地开展旅游合作，助力经济的复苏和社会的发展，为两国游客提供高质量旅游服务，具有一定的现实意义。

据老挝新闻文化与旅游部 2022 年 2 月 14 日统计，老挝目前共有旅游景点 1957 处，其中，自然旅游景点 1145 处，文化景点 534 处，历史景点 278 处，包括覆盖全国 17% 的 33 个国家保护区和 3 个联合国教科文组织世界遗产地。老挝旅游景点有三个分区域集群，北部集群（琅勃拉邦省、南塔省和波乔省）中的琅勃拉邦省是一个成熟的旅游目的地，据老挝新闻文化与旅游部数据，2019 年琅勃拉邦省共接待外国游客约 63.8 万人次，接待国内游客约 22.2 万人次，大部分外国游客来自东盟和亚洲及太平洋地区，其中 42% 以上的外国游客来自欧洲和美国；中部集群（首都万象市和万象省万荣县）中的万荣随着万象至万荣高速公路的开通，游客激增，成为背包客的新目的地，现在已经转变成一个适合家庭游玩的自然和冒险目的地，吸引了大量国内游客和国际高消费游客，2019 年有超过 100 万外国游客来到万荣；南部集群中的占巴色省，主要景点包括联合国教科文组织世界遗产瓦普寺（Vat Phou）、四千美岛（Siphandone）、世界上第三大瀑布（以水流速度计算）——孔帕平（Khone Phapheng）瀑布，占巴色的外国游客数量从 2014 年的约 53.5 万人增加到 2019 年的约 100 多万人，主要是泰国游客。位于老挝东北部川矿省省会的丰沙湾（Phonsavan）因有世界四大石器之谜<sup>①</sup>和世界文化遗产的石缸平原，每年吸引了不少外国游客到访。亚洲开发银行的调查发现，所有客源市场进入老挝的目的休闲占 81%，商务占 7.4%，约 63% 国家的游客对文化景点感兴趣，59% 的游客是为了体验大自然，44% 的游客对历史景点感兴趣，宗教朝圣是他们的另一个旅游动机，约 37% 的外国游客参观佛教寺庙和其他古迹，主要是每年 11 月至次年 4 月节日期间到访老挝。另外，每个集群吸引了不同类型的游客，游客的旅游动机和服务质量期望各不相同，琅勃拉邦倾向于吸引高消费独立旅行者，占巴色省吸引了大部分由地区旅游团和背包客组成的低消费市场，首都万象以较高的比例吸引所有市场，万荣已经能够吸引消费更高的国际和国内游客。

## 一、新冠肺炎疫情对老挝旅游业的冲击

疫情前，老挝的入境外国游客数量从 2010 年的 250 万增至 2019 年的 480 万，旅游收入从 3.81 亿美元增至 9.34 亿美元，涨幅较大。2016 和 2017 年短期下滑后，2018 年政府宣布该年度为“老挝旅游年”，游客增长了 8.3%，达 420 万（中国游客约 80 万）；2019 年入境人数增至 480 万，这一年中国政府和老挝政府合作开展

<sup>①</sup> 老挝石缸阵与英国的巨石阵、智利的巨石人像和南美洲的石人圈被称为“世界四大石器之谜”。

了各类旅游推介项目，正式启动了“中老旅游年”活动，有近 100 万中国游客入境老挝旅游。

表 1 2010-2020 年老挝国际旅游收入和旅游业占 GDP 情况

年份	国际旅游收入 (亿美元)	GDP (亿美元)	国际旅游收入占GDP 比重(%)
2010	3.81	71.3	5.3
2011	4.06	87.5	4.6
2012	5.06	101.9	5.0
2013	5.96	119.4	5.0
2014	6.41	132.7	4.8
2015	7.25	143.9	5.0
2016	7.24	158.1	4.6
2017	6.48	168.5	3.8
2018	8.11	179.5	4.5
2019	9.34	182.5	5.1
2020	2.14	172.4	1.1

数据来源：根据老挝新闻文化与旅游部和世界银行统计数据计算得出。

2020 年 3 月 24 日老挝报告两例新冠确诊病例后，3 月 30 日，政府及时采取措施，实施全国封锁，除购买必需品外禁止居民离家，关闭所有国际入境口岸，暂停发放旅游签证，国内禁止跨省旅行，旅游业发展处于停滞状态。

(一) 老挝旅游业收入锐减

2020 年老挝疫情暴发后，旅游业收入平均减少了 65%，疫情期间政府采取措施限制国际和国内旅游，旅游行业暂停业务。2020 年入境老挝外国游客为 88.65 万人次，同比下降了 81.7%，旅游业收入仅 2.14 亿美元，同比下降了 77%；2021 年政府因疫情关闭国门，全年入境老挝外国游客为 0，导致国内旅游企业收入骤减，财政负担加重，债务上升，备用金消耗殆尽，国内 30% 的旅游公司被迫倒闭，旅游业直接收入减少约 14 亿美元，且不包括间接损失。<sup>①</sup>

表 2 2010-2020 年老挝国际游客入境变化情况

年份	入境人数变化(万)	增长率(%)
2010	250	25.5
2011	270	8.8
2012	330	22.0
2013	380	13.2
2014	420	10.1
2015	470	12.8

① 老挝《人民报》( ຮັດສະໝີ ດວງສັດຈະ: ລາວກຽມເປີດຮັບນັກທ່ອງທ່ຽວຕາມເຂດ-ເສັ້ນທາງສີຂຽວ ), 2021 年 12 月 24 日。

2016	420	-9.6
2017	390	-8.7
2018	420	8.3
2019	480	14.4
2020	88	-81.7
2021	0	0

数据来源：老挝新闻文化与旅游部的统计数据。

东南亚国家游客占老挝外国游客的 67%，其中，泰国是最大客源市场，每年平均接待约 220 万泰国游客。疫情后，入境老挝的泰国（占 45%）、中国（占 21.3%）、越南（占 19.3%）和韩国（占 4.2%）等亚洲主要国家游客大幅下滑。

表 3 2020 年与 2019 年主要客源国游客入老对比情况

老挝主要客源国市场	2018年 (游客占比, %)	2019年 (游客占比, %)	2019年1-9月 游客数量 (人)	2020年1-9月 游客数量 (人)	2020年1-9月对比 2019年1-9月游客 下降(%)
泰国	46	45.1	1519476	350098	-77
中国	19.2	21.3	259205	138457	-47
越南	20.7	19.3	701931	186174	-73
韩国	4.2	4.2	135191	40207	-70

数据来源：老挝新闻文化与旅游部，《2021—2025 年的老挝旅游》。

## （二）老挝旅游相关产业与从业者遭受重创

旅游经济学将旅游业归纳为资本密集型、资源密集型、文化密集型、人力密集型以及创意密集型的“五密”产业，是一个综合性、负责性、季节性、创意性超强的行业，与消费者的食、住、行、游、购、娱、康、养、学等需求紧密关联，与健康、体育、研学、娱乐、金融、农业、林业、通航、房地产、商业等密切相关。老挝旅游企业大多是中小微企业，在《老挝旅游法》中规定允许外国人 100% 拥有酒店、度假村和餐馆，因此外商在旅游业中占比较高。亚洲开发银行 2019 年调查的 366 家旅游企业中，84% 是住宿企业，其余是餐馆，首都万象的旅游企业密度最高，为 52%，其次是琅勃拉邦、占巴色和万荣；在住宿企业中，酒店占 55%，宾馆占 33%，12% 属于度假酒店；大多数企业（55%）是雇佣 6—20 名雇员的小型企业，2018 和 2019 年，全国 34%—36% 的酒店位于首都万象。

表 4 疫情对老挝旅游行业的影响

行业	疫情影响(%)	时间
国际游客	-74	2020年1—9月
旅游收入	-41	2020年1—3月
住宿收入	-79	2020年1—3月
旅游公司收入	-79	2020年1—3月

旅游景点收入	-81	2020年1—3月
饭店和娱乐场所收入	-72	2020年1—3月
国内游客住宿收入	-33	2020年1—3月
国际游客住宿收入	-82	2020年1—3月
老挝航空旅客人数	-66.5	2020年1—6月
老挝航空收入	-66.3	2020年1—6月

数据来源：根据老挝新闻文化与旅游部《2021—2025年的老挝旅游》与联合国数据计算得出。

在交通运输业方面，2020年1—6月，老挝航空公司国际旅客同比下降66.5%，公司收入同比下降66.3%，老航给员工支付正常工资的30%，无裁员。老挝国内客车和出租车数量大幅下降，老挝客车行业协会给员工支付正常工资的50%—70%，部分员工在家待业无工资，部分出租车由于无法偿还银行贷款被没收。

疫情期间，老挝中小微旅游企业为支付银行贷款利息，通过采取裁员（62%）、降薪（36%）、缩短工作时间（37%）、减少水电费等日常开支等方式控制成本，部分旅游公司减少了旅游服务项目，同时旅游公司贷款增长了4.7%，大部分旅游公司需通过贷款或跟亲朋好友借款才能维持经营。旅游代理公司停止所有业务，员工在家待业无工资。截止至2020年11月，餐饮业收入同比下降60%，裁员75%以上；75%的旅馆辞退了70%的员工；酒店行业收入同比下降70%，只给员工支付正常工资的10%—20%，无裁员，同时具有资质的隔离酒店客房预订量增长了30%。<sup>①</sup>虽然首都万象还有部分旅游公司继续营业，但65%的公司减少了工作人员，30—60%的员工在家待业无工资，琅勃拉邦80%的旅游公司辞退了50%的员工。琅勃拉邦省、万象省万荣县和沙湾拉吉省作为酒店和餐厅农产品的主要供应地，农业收入下降了10%—30%；以旅游业为支柱产业和以外国游客为主的琅勃拉邦省和万象省万荣县是受影响最大的两个旅游地区，其中琅勃拉邦省旅游商业协会的酒店、餐饮、农业、织布、纪念品等会员单位收入同比下降70%—80%，2020年底有80%—90%的会员单位倒闭。

旅游产业被公认为劳动密集型产业，可以吸纳比其他产业更多的劳动者。世界旅游理事会（World Travel Tourism Council, WTTC）2019年的统计数据显示，旅游业在全球提供了高达3.34亿个就业岗位（占全球就业的10%），主要是在中小企业。老挝旅游业创造了34.87万个就业岗位（占总就业岗位的10.2%），涉及旅游、住宿和零售企业等。疫情期间，老挝旅游行业从业者失业率陡增，达13万，<sup>②</sup>其中，从事导游、文艺表演、休闲娱乐、餐饮等服务行业的女性失业人员最多，大部分失

① 老挝《人民报》（ບຸນອຸ້ມ: ກອງປະຊຸມກະກຽມແຜນເປີດປະເທດເພື່ອຕ້ອນຮັບນັກທ່ອງທ່ຽວ），2021年12月16日。

② 老挝《人民报》（ບຸນອຸ້ມ: ກອງປະຊຸມກະກຽມແຜນເປີດປະເທດເພື່ອຕ້ອນຮັບນັກທ່ອງທ່ຽວ），2021年12月16日。

业人员在家待业，无固定收入，而且多为弱势群体，这加大了家庭贫困的风险，家庭消费随之减少，导致国内消费需求不断下降。

## 二、老挝旅游业发展困境

2021年3月1日，世界旅游城市联合会在京发布了《世界旅游经济趋势报告（2021）》，报告指出，受新冠肺炎疫情影响，2020年全球旅游总人次（含国内旅游人次和国际旅游人次）降至72.78亿人次，同比下降40.8%；2020年全球旅游总收入下降至2.92万亿美元，相当于全球GDP的比例锐减至3.6%，为二战以来的最低水平。报告还指出，旅游业不仅受疫情冲击大，且恢复困难，可能需两至三年时间。老挝旅游业发展除受外部大环境影响之外，其内部还面临着客源国结构单一、旅游基础设施薄弱、旅游业与其他行业联系薄弱、缺乏旅游专业人才和旅游产品提质等挑战。

### （一）旅游客源国结构单一，旅客以短期低消费群体为主

泰国和老挝由于语言文化相似、地域相近，加上东盟国家间签证政策的便利，泰国一直以来都是老挝最大的国际游客客源国。2019年老挝共接待国际游客480万人次，亚洲游客占67%，其中以泰国游客为主（45%）。2022年5月9日老挝正式宣布开放全境后，入老泰国游客较疫情前增长了40%—50%，除万象和万荣外，目前每天有近400—500名泰国游客乘坐中老铁路到老挝北部旅游。<sup>①</sup>客源国结构单一对老挝旅游业发展会带来潜在风险，如泰国政府出台刺激国内旅游的政策或泰国发生政治、经济等其他危机，会导致泰国赴老挝游客人数大量减少。如2020年8月，泰国为了振兴深受新冠肺炎疫情打击的旅游业，泰国旅游和体育部、财政部共同提出的“泰人游泰”计划，内阁批准了这项国内旅游刺激计划，预算为224亿泰铢（约合51亿元人民币），主要通过政府补贴的方式，鼓励本国民众进行国内跨府旅游，该计划于7月至10月实施，<sup>②</sup>类似因素将会对老挝旅游业带来严重影响。另外，亚洲开发银行的研究显示，在老挝的外国游客平均支出不到200美元（195.1美元），在东南亚国家中最低，明显低于亚洲和太平洋地区的1220美元基准。柬埔寨在吸引长期高消费外国游客的经验值得老挝借鉴，2019年柬埔寨共接待外国游客661万人次，其中，中国游客236.2万人次，越南游客90.88万人次，泰国游客46.65万人次，全年旅游收入高达49.19亿美元，旅游业对GDP的贡献率达12.5%。<sup>③</sup>2019年柬埔寨接待的外国游客比老挝多181万人次，旅游收入却是老挝的5倍多，这表明柬埔寨吸引了较多长期高消费的外国游客，尤其是中国游客。在中老铁路开通的大

① 老挝《人民报》（ຄຳນ້ອຍ: ທ່ອງທ່ຽວລາວເລີ່ມຄຶກຄື້ນ ນັກທ່ອງທ່ຽວໄທແຕ່ເດີນທາງທ່ອງທ່ຽວຫຼາຍຂຶ້ນ），2022年7月28日。

② 中国经济网，<http://www.ce.cn/>。

③ 中国驻柬埔寨王国大使馆经济商务处，<http://cb.mofcom.gov.cn/>，2020年3月3日。

背景下，老挝政府要制定更多吸引中国游客的政策，老挝旅游从业者要推出更多符合中国游客的旅游产品。

(二) 旅游基础设施薄弱，外国游客体验不佳

在世界经济论坛《全球旅游与旅游竞争力 2019 年报告》中，老挝在东南亚国家中各项旅游基础设施竞争力指标排名大都靠后。基础设施薄弱，加上旅游配套设施不全，制约了旅游业的发展，同时也降低了游客在老挝的旅游体验。

表 5 2019 年东南亚旅游竞争力各项指标情况

国家	基础设施			支持条件			
	航空运输	陆路运输	旅游服务	信息通信技术	环境可持续性	营商环境	人力资源与劳动力市场
文莱	54	51	74	43	96	46	69
柬埔寨	91	111	93	101	139	122	95
印尼	38	66	98	67	135	50	44
老挝	90	110	89	112	122	75	67
马来西亚	25	27	57	44	105	11	15
缅甸	—	—	—	—	—	—	—
菲律宾	59	93	85	82	103	80	37
新加坡	7	2	36	15	61	2	5
泰国	22	72	14	49	130	37	27
越南	50	84	106	83	121	67	47

注：排名区间为1-140，数字越小表示性能越好。“—”表示无数据。

数据来源：《世界经济论坛》，2019年12月。

从上表中可以看出，老挝信息通信技术在东盟国家中位列倒数第一，这表明老挝利用信息技术推销旅游服务的力度不够，政府和旅游企业网站内容不够丰富，比如老挝在猫途鹰（Tripadvisor）上列出的旅游路线还不到 550 条，远低于柬埔寨的 3475 条；在机场、车站、旅游景点等免费 Wi-Fi 覆盖率低，游客不能在第一时间分享在老挝的旅游体验，无法便捷地查询相关旅游景点和服务，特别是随着现在直播行业的兴起和发展，老挝更需要加大重点旅游景区免费 Wi-Fi 的覆盖率，通过游客的直播宣传老挝旅游。另外，老挝陆路基础设施排名倒数第二，由于公路里程数和数量不足，到达景点的可选择达标道路有限，老挝城市以外的景点大多路途较远，基础设施不够完善，加上旅游路线设置单一，导致游客的时间大都花费在往返路程上，“上车睡觉，下车拍照”“白天看庙，晚上无聊”，极大地影响了游客的旅游体验。

(三) 旅游业与其他行业关联度低，旅游收入再次分配不合理

旅游业被视为“绿色黄金”，因其可直接或间接创造大量就业岗位，增加民众收入，推动经济社会的发展。据统计，旅游每完成一次供给要直接涉及的行业有十

几个，间接涉及的行业有 70 个左右，关联度之高居现有各产业部门之首。亚洲开发银行 2017 年的报告指出，老挝旅游业创造的大量外汇“漏损”出了老挝经济，主要原因是老挝为了发展国际旅游业务，需要从国外进口所需要的原材料和物资设备，引进国外先进技术、管理人才和高档商品等，外国游客在老挝消费进口商品和服务，造成了旅游外汇收入的流失现象。报告指出，住宿和餐饮各占游客支出的 25%，其次是购物（15%）和交通（14%），剩余的 21% 属于短途旅行和娱乐等支出。因此，政府要出台相关措施鼓励国内旅游企业购买和使用老挝服务和制造，特别是加强与当地农业之间的联系。老挝地广人稀，独特的地理位置和气候有利于生产丰富多样的农产品，老挝农业行业雇用了超过 60% 的劳动力，支撑着农村家庭的生计，一些研究表明，如果旅游业和农业之间的联系薄弱，旅游业往往会增加对进口粮食的依赖，损害当地农业发展，影响外汇收入。虽然旅游业会增加生产成本，但劳动者和土地所有者往往会从增加的工资、更高的资源价值和基础设施中获益，从当地采购农产品对当地旅游业会产生积极和有益影响。<sup>①</sup> 老挝还应重视“食品旅游”，而不是从国外进口食品，旅游部门要推广老挝当地食品，食品已成为旅游体验的核心，这增加了外国游客在当地的体验，同时还能将旅游业发展红利分散到农村，增加当地农民的收入，加强旅游收入的再次分配，确保国内旅游产业链条的健康、可持续发展，关紧旅游外汇收入“漏损”的漏洞，让旅游业为老百姓脱贫和国家摆脱最不发达国家行列发挥实质性作用。

#### （四）旅游专业人才缺乏，旅游产品匮乏

根据老挝教育与体育部 2018 年的统计，每年国内各高校和各旅游专业院校约有 2000 名旅游和酒店业毕业生进入劳动力市场，这表明短期内劳动力供应充足，但持有旅游相关资质的人员比例仅为 3.1%，接受过正规培训的人员比例仅为 12.6%，而且大部分导游缺乏基本的英语和汉语沟通能力。世界经济论坛《全球旅游业竞争力 2019 年报告》显示，老挝旅游人力资源竞争力指数得分偏中，为 4.6 分（最高 5.8 分，最低 2.5 分）。柬埔寨瞄准了有增长潜力的中国市场，加强与中方开展旅游合作，积极培养本国旅游专业人才，吸引更多中国游客赴柬旅游。如 2021 年 11 月 2 日，由中国文化和旅游部、柬埔寨旅游部、中国驻柬埔寨大使馆共同主办的“2021 柬埔寨中文导游培训班”开班仪式线上举办，中国文化和旅游部副部长、柬埔寨旅游部部长、中国驻柬埔寨大使以视频方式出席仪式并致辞，本次培训班围绕中文语言强化、专业技能提升、历史文化讲解、突发事件处置等内容，对柬埔寨约 300 名专业导游和近 1000 名旅游从业者进行了为期 30 天的培训。<sup>②</sup> 继柬埔寨与中国加强旅游

<sup>①</sup> 亚洲开发银行：《发展农业与旅游业，促进老挝民主共和国包容性增长》（*Developing agriculture and tourism for inclusive growth in the Lao people's democratic republic*），2021 年 9 月，第 47 页。

<sup>②</sup> 中国旅游新闻网，[http://www.ctnews.com.cn/news/content/2021-11/05/content\\_114562.html](http://www.ctnews.com.cn/news/content/2021-11/05/content_114562.html)。

合作后，2022年5月，中国—东盟中心与老挝新闻文化旅游部共同举办“东盟中文导游与旅游从业能力建设培训班”，来自老挝全国各地的近百位中文导游、旅游相关从业者、旅游院校师生在线参加培训，本次培训班课程内容涵盖导游服务标准与技巧、中国传统文化与旅游接待、中国旅游的数字化转型等，受到老方学员欢迎。老挝新闻文化旅游部副部长温敦·考潘表示，老挝已于2022年年初打开国门，并于近期全面重新开放边境，面向国际游客推出多种便利措施，老挝高度重视此次国境重新开放，希望疫情过后吸引更多中国游客到访。当外国旅游者好奇地来到老挝，如何更好地进行旅游活动，了解当地的风土人情、名胜古迹，如何安排食宿，如何增强与当地居民的交流等问题，都要依靠导游才能更好地解决。因此，老挝的旅游从业人员（导游）应该熟悉不同旅游者的文化背景，观察他们在不同旅游阶段的心理特征，因人、因时、因地制宜，灵活机动地为旅游者提供更好的服务。这也表明培养高质量的旅游专业人才对老挝旅游业的发展至关重要。此外，《东盟旅游专业人才互认协议》，为提高区域旅游服务质量提供了一个标准。

老挝的旅游产品相对匮乏，各种旅游纪念品、工艺品及日用消费品的生产和销售都不能形成规模，更不用说融合商业、轻工业发展旅游业了。很多具有地方特色的手工艺品与土特产没有得到开发，使得旅游业对地方经济的贡献不能完全体现出来，游客在旅游中的体验也未能获得更大的享受与满足，地方特色经济、旅游与游客三者之间并未实现良性循环与利益最大化。老挝要利用好本国农业优势，开发更多旅游食品和“伴手礼”产品供游客购买，不能靠传统的以资源为依托，以门票为盈利的发展模式。

### 三、老挝政府发展旅游业的新举措

为缓解疫情对老挝旅游业的冲击，最大限度降低旅游业损失，老挝政府在结合全球疫情发展态势和周边某些国家重新开放旅游业的做法以及联合国、世界银行、亚洲开发银行、世界旅游理事会和老挝国内旅游行业的意见和建议基础上，从本国实际出发应对疫情对旅游业的冲击。

#### （一）旅游业发展规划和促进旅游业发展的优惠政策

旅游经济发展规划是基于旅游业发展的现状，对旅游经济相关资源进行整合与优化配置，并对旅游相关产业系统安排，合理发展进行结构性筹划过程。为恢复和重启旅游业，老挝政府制定了《老挝旅游业2021—2025发展规划》，促进绿色、可持续、高质量的自然和文化旅游；《新冠肺炎疫情下老挝2021—2025旅游业复苏路线》，明确了老挝旅游业短期（2021年1至3月）、中期（2021年7月至2022年3月）和长期（2022年7月至2025年12月）复苏计划；制定了《老挝旅游景点排名标准》《老挝旅游可持续发展手册》《全国旅游景点优先投资名录》等推动旅游业发展。

此外政府还新成立了“老挝旅游业促进会”；与旅游行业相关部门多次召开座谈会，听取意见和建议；为旅游部门发放防疫物资，组织防疫培训班；为旅游企业减免税收、提供低息贷款和延长贷款还款期限等方式为企业纾困解忧。

## （二）“老挝人游老挝”项目

2020年9月14日，联合国世界旅游组织（UNWTO）发布简报《了解国内旅游并抓住机遇》，简报称：“随着全球旅行限制的放宽，世界范围内各目的地国内旅游复苏速度远超国际旅游，联合国世界旅游组织鼓励各国积极开展国内旅游，助推经济复苏”。在此大背景下，老挝政府推出了“老挝人游老挝”项目，以此刺激国内旅游，旅游企业将目标转向国内旅游市场。项目实施后，国内游客数量有所增加，旅游企业借此升级服务水平和服务质量，同时让旅游企业有了一定的收入用于支付相关开支，此外尽管旅游从业人员收入不如疫情前，但在一定程度帮助旅游企业留住了高素质旅游专业人才，“老挝人游老挝”项目在在一定程度上帮助旅游企业渡过最困难时期。由于老挝前期国内旅游基础薄弱，人口基数小，国内游客数量有限，总体消费不高，项目总体效果有限。

## （三）LAO-SAFE 项目

为加强外国游客对老挝旅游业的信心，提升老挝旅游业服务水平和质量，老挝政府推出了 LAO-SAFE 项目，该项目由老挝政府、卢森堡发展合作署和瑞士出资，老挝教育体育部、卢森堡发展合作署执行，由老挝卫生部和新闻文化与旅游部制定旅游行业安全、健康和卫生标准，为酒店和旅馆经营者、餐饮企业、航空、导游和司机等旅游行业人员提供培训并给予评估认证。2022年2月28日，政府首次向18位培训师和评估师颁发了聘任证书，向22家旅游企业颁发了 LAO-SAFE 认证。<sup>①</sup>

## （四）完善旅游基础设施建设

疫情期间，各省不断完善旅游景点基础设施，为迎接外国游客做好准备。如乌多姆赛省和琅勃拉邦省完善了景点道路基础设施，进一步收集整理各景点数据；乌多姆赛省修建了长度为56公里的新路；琅勃拉邦省按东盟卫生间标准化要求完善了景点卫生间设施，加固了景点内游客下到湄公河边的台阶；万象省升级了进入南俄1水库道路，完善了水库水面游船等旅游项目以及景点停车场、餐饮、住宿等基础设施；万荣县新修了至瀑布景点的6公里柏油路，修建了长80米、宽11米的跨南松河大桥；在亚洲开发银行促进老挝旅游业复苏项目一期和二期项目资金资助下，万荣县改扩建了垃圾场，乌多姆塞省对省内21处景点进行了升级改造。<sup>②</sup>

## （五）重视美食节等传统活动

老挝政府高度重视美食节等传统活动对旅游业复苏的辅助作用，政府高层亲

① 老挝《人民报》（ບຸນຕອມ: ຫົວໜ່ວຍທຸລະກິດໃນຂະແໜງການທ່ອງທ່ຽວໄດ້ຮັບການຍັງຢືນລາວເຊັ່ນ），2022年3月1日。

② 老挝《人民报》（ກອງແກ້ວມະນີວົງ: ຂະແໜງທ່ອງທ່ຽວໄດ້ມີການພັດທະນາດີຂຶ້ນເປັນກ້າວໆ），2022年2月14日。

自出席并支持各类活动。2022年1月25—29日，老挝年度美食节在万象举行，老挝国家主席夫人、总理夫人和新闻文化与旅游部部长等出席开幕仪式，来自全国近120家单位参展，包括107家老挝饮食展位和13家手工艺品展位；2022年2月17日，占巴色省举办波罗芬高原咖啡和茶叶展销会并宣布新开两处国家公园（Xepian National Park 和 Dong hua Sao National Park），老挝副总理兼国防部长、国家主席夫人、农林部部长、占巴色省等南部各省省长出席开幕式；2022年2月19—28日，2022老挝制造（Made In Laos 2022）展销会在万象举行（主题：“老挝人游老挝，在新生活模式下使用和消费老挝产品”），老挝总理、工贸部部长和老挝国家工商会主席等出席开幕式，来自全国17个省的127家公司参展，共计201个展位，展品涵盖了老挝本土制造的所有产品。上述传统活动旨在宣传老挝本土制造，呼吁保护老挝传统手艺，鼓励国内民众使用老挝产品，这有利于增加人民收入，改善人民生活水平。同时让国内外游客身临其境地体验老挝手工艺文化和饮食文化，助力老挝旅游业的快速复苏。此外，各省也结合本地实际情况和特色，举办各类展会和活动，吸引国内外游客。

#### （六）逐步开放国门迎接外国游客

2021年12月7日总理府第135号总理决定同意成立“开放国门迎接外国游客管理委员会”，从2022年1月1日起逐步放开管控开放国门迎接外国旅客，从旅游资源丰富的省份开始试行；2022年5月7日总理府第627号文件同意开放全境允许符合条件的外国游客入老旅游，5月9日起正式执行。2021年老挝国内旅游基本处于停滞状态，入境国际游客为0；据老挝新闻文化与旅游部数据，2022年1—9月，老挝共接待国内外游客约160多万人次，其中国际游客约6.5万人次，国内游客约100万人次，老挝旅游业正在缓慢复苏。

### 四、后疫情时代的老挝旅游业发展前景

美国心理学家马斯洛曾把人的需求分为生理需要、安全需要、社会需要、自尊需要和自我实现需要。旅游消费是无限性消费，老挝应充分利用自身优势，加大旅游产业开发。随着疫情后国际旅游市场复苏，旅游消费仍是老挝重要的国民收入来源。

#### （一）国际旅游需求释放将重启老挝旅游业发展

一旦疫情得到控制，国际和国内旅游业将反弹，国际旅游业的竞争力将会进一步增强，旅游业将迎来“井喷式”增长。世界各地的人们都在准备着旅行，期待着到访异国他乡，体验异域文化，探索和感受自然奇观，品味当地的美食。老挝位于大湄公河次区域(GMS)六国人口稠密的中心战略位置，不断完善的旅游基础设施(中老铁路等)和对特定市场开放签证政策，将为外国游客到访老挝提供便利，最重要

的是老挝人民在安全、轻松的自然环境中提供亲切好客的声誉是很难匹敌的，根据世界权威旅游指南《易行指南》（*Rough Guides*）2017年发布的全球最友善国家排名，老挝位列第三。此外，2021年老挝国内疫苗接种率为50%以上，2022年老挝政府制定了80%的接种目标，根据老方最新调查数据，旅游绿区民众疫苗接种率已达99.67%，<sup>①</sup>这在一定程度上为重启旅游业创造了条件。

## （二）中老铁路将为老挝旅游业发展带来巨大收益

2019年，中国出境游客达1.55亿人次，在境外消费了1338亿美元，是世界上最大的国际游客供应国。<sup>②</sup>据泰国媒体The Thaiger报道，预计中国放开后，每年将有超300万中国游客乘坐中老铁路列车前往老挝旅游。由于文化和语言的相似性，大多数老挝旅游企业对泰国和国内游客的偏好都有很好的了解，但对于庞大、多样化、相对较新的中国市场了解却很低。老挝旅游企业应该研究和了解中国游客的兴趣和购买习惯，比如在互联网上发布精心设计的中文数字营销材料，培训员工讲普通话，提供银联、支付宝和微信支付服务；导游不间断或在旅游大巴上提供免费Wi-Fi，让游客可以直接从目的地轻松分享体验；提供国际快递服务（购买当地产品后邮寄给游客）等。2022年1月11日，中国文化和旅游部、老挝新闻文化与旅游部和中国驻老挝大使馆共同举办了“2022年中国—老挝旅游投资与发展论坛”，论坛的主题是“中老铁路开通与中老文化和旅游产业投资新机遇”，双方就旅游投资与合作的重点领域进行了深入交流与研讨。老挝新闻文化与旅游部宣传司司长介绍、解读了老挝旅游产业投资政策，并强调“老挝政府已将旅游产业列为重点优先发展产业，呼吁中国企业来老挝投资，共谋发展”。后疫情时代中老铁路将为老挝带来巨大的中国客源和投资商，同时，老挝当地旅游公司和外国旅游公司应提前布局，做足准备，放眼整个东南亚旅游市场，因为大部分中国游客的旅游目的地不会只限于老挝，老挝可能只是第一站或最后一站，因此，旅游公司不能局限于老挝国内市场，应推出老缅泰、老柬越、老新马等旅游路线供游客选择。老挝还应尽快借鉴柬埔寨推出“China ready”白皮书计划，制定政策和措施吸引中国游客赴老挝旅游，推动当地接受人民币支付、增加中文标识、增加中文服务人员、提供中文旅游咨询宣传品等。另外，在老外国旅游企业要遵守老挝相关法律法规，实现可持续发展。如《老挝劳动法》规定：雇主必须优先雇用老挝公民，每年由劳动与社会福利部批准外国工人的配额。作为广义体力劳动者的外国人与老挝雇员的比例不得超过15%，技术专家/管理人员的比例不得超过25%；再如《老挝旅游法》规定：禁止外国人在老挝担任导游等。

## （三）旅游资源富集且品质高能够吸引国际游客

美国《国家地理》杂志公布的2023年世界25处最佳旅游目的地榜单中，老挝

① 老挝《人民报》（ບຸນອຸ້ມ: ອັດຕາການສັກວັກຊີນໃນພື້ນທີ່ທ່ອງທ່ຽວສີຂຽວສູງເຖິງ99.67%），2022年5月4日。

② 《中国出境旅游发展报告2020》，中国旅游研究院。

是东盟国家里唯一一个被列入的，该杂志评价写到：“这里（老挝）有着沉淀千年的美感和未被时代浪潮冲击的传统生活方式，原生态的生活里蕴藏着信仰的力量，能唤起人们对古老文化、佛教文化和浪漫情怀的向往。”2021年全球自然资源指数（Natural Capital Index 2021）<sup>①</sup>报告显示，老挝自然资源指数位居世界第一，这份报告衡量了世界各国的自然资源成本，老挝高居榜首，足以说明老挝自然资源的丰富性。英国杂志《旅行爱好者》（Wanderlust）2020年全球“最美乡村奖”<sup>②</sup>评选中，老挝名列第三（纳米比亚第一，秘鲁第二），这是老挝首次入选“最美乡村奖”前三，老挝新闻文化与旅游部旅游市场司司长表示，此次获奖大大提高了老挝在全球的知名度，让更多人了解老挝美丽的乡村风光，对老挝旅游业发展具有积极作用。<sup>③</sup>此外，2022年1月16—22日在柬埔寨召开的东盟旅游论坛上，老挝获得了4大类标准奖中的17个奖项：五项东盟绿色标准酒店奖、三项东盟旅游卫生城市标准奖（琅勃拉邦市、巴色市和万赛县）、七项东盟会议举办场地标准奖、两项东盟可持续旅游奖（琅勃拉邦 Kuang Si 瀑布和占巴色省 Tad Yuang 瀑布）。老挝此次获得多个奖项表明了东盟对老挝旅游相关行业的认可，四大类标准奖有效期2年，到期后重新评估，评估标准包括7项大指标和28项小指标。上述表彰将增强外国游客赴老挝旅游的信心和兴趣，有利于老挝旅游业的国际宣传和高质量发展。

#### （四）便利的入境政策可促进国际旅游复苏

有利的政策和优质的门户基础设施使东南亚成为世界上链接最好的旅游目的地之一，如《东南亚国家联盟（东盟）全面开放客运服务多边协定》的逐步实施，使预订航空座位容量从2008年的2亿个座位增加到2018年近5.3亿个座位。<sup>④</sup>联合国世界旅游组织（UNWTO）通过了《东盟免签证框架协议》，将东南亚列为旅游签证要求最开放的国家，允许东盟国家公民免签证前往其他东盟成员国，老挝是框架协议的签署国，该协议允许东盟国家公民持护照免签入境老挝14—30天，持有日本、卢森堡、韩国、俄罗斯和瑞士护照的游客可以在15天免签证入境，超过180个国家的游客可在入境口岸办理30天旅游签证或落地签证。但为吸引更多更高消费的游客，老挝应该将免签政策扩大到出境旅游消费高的国家，中国作为2019年游客消费规模最大的客源市场，如果对中国免签，可能会有更多的中国游客选择前往老挝旅游。

---

① 自然资源指数旨在衡量一个国家的自然资源，是一个国家（可持续）竞争力的五大支柱之一。一个国家的自然资本是指该国的自然环境和气候条件，以及自然资源和充足水资源的可用性和完整性。一个国家的自然资本反映了其现在和未来维持人民生计和健康以及经济的能力。自然资本指数由相关国际组织提供的28个定量数据指标计算得出。

② 此奖是该杂志8500名读者基于2018年12月至2019年11月的旅游体验在网上投票评选，老挝获得96.25的高分。老挝曾多次获评该杂志“最佳城市奖”，自2006年以来，琅勃拉邦8次入选“最佳城市奖”前十。

③ 中国驻琅勃拉邦总领事馆，2020年2月24日。

④ 亚洲开发银行：《发展农业与旅游业，促进老挝民主共和国包容性增长》（*Developing agriculture and tourism for inclusive growth in the Lao people's democratic republic*），2021年9月，第57页。

根据联合国世界旅游组织和世界旅游理事会的数据和案例分析，与电子签证或落地签证相比，免签证增加了抵达人数，取消签证要求后，入境人数增长了 5.3%。

## 五、结语

对于老挝而言，国际旅游收入是外来经济对本国经济的“注入”，具体表现为老挝社会价值总量的增加。这也就等同于老挝对外输出旅游产品，以一种特殊形式而进行的对外贸易，体现着旅游客源国与老挝之间的国际经济关系。同时，国际旅游收入的增加能够帮助老挝有效应对国家目前面临的经济和金融困难。

世界经济论坛《全球旅游业竞争力 2019 年报告》显示，老挝旅游业竞争力位列 140 个国家中的第 96 位，老挝拥有自身独特的旅游优势，旅游业发展潜力大。根据亚洲开发银行的预测，老挝旅游业如果保持 14%~15% 的增长，在未来几年内将超过电力和矿产出口，成为老挝第一大创汇经济行业。<sup>①</sup>

老挝旅游业因疫情受重创，疫情期间老挝政府从本国实际出发，采取措施积极应对，较好地渡过了最困难时期。后疫情时代的老挝旅游业正在逐步复苏，复苏初期必定会困难重重，挑战不断，但待疫情得到控制后，老挝旅游业将逐步健康、持续发展。

[责任编辑：李丽]

---

<sup>①</sup> 老挝新闻文化与旅游部：《老挝旅游业 2021—2025 发展规划》，2021 年 7 月 21 日，第 8 页。