

# 海岸带综合管理与旅游开发的互动关系研究

## ——以山东省东部海岸带为例

宋立杰 李平

沿海地区经济发达,聚集着丰富的旅游资源,旅游环境十分优越。从世界范围内来看,海洋旅游人数和旅游收入的份额日益增长,在旅游发展的过程中起着越来越重要的作用。海岸带作为海洋旅游的主要目的地,应该对其进行认真有效地综合管理,合理充分开发其旅游资源和环境,以保证海洋旅游健康和谐的发展。

### 一、海岸带综合管理的内涵

伴随着海洋经济的飞速发展,海洋环境问题也日趋严重。海洋污染、海岸侵蚀以及人为破坏等多种原因导致海洋资源环境质量日益下降,从而影响了海洋经济的持续健康的发展。为加强海岸带资源的保护,1972年美国制定《海岸带管理法》,标志着海岸带综合管理开始形成雏形,紧接着欧洲发达国家也开始实施,我国在20世纪80年代末期根据海洋发展实际,提出海洋综合管理概念,开始实施海洋综合管理。

海岸带综合管理成为世界各沿海国家广泛接受的管理理念和方法。美国海洋学家约

(上接13页)现,而且还直接与可持续发展的目标相悖。海洋行政主管部门必须强化社会管理职能,保护和治理海洋生态环境,同时要加快建立、健全各种海上突发事件应急机制,提高各级政府应对公共危机的能力。2000年新的《海洋环境保护法》和2002年《海域使用管理法》的实施,加大了海洋行政管理的实施力度,取得了良好的社会效益。但也应该看到,针对海上突发事件的各种应急机制虽然就涉海各部门来说相对完善,但各部门之间的联动机制在实际运转的过程中缺乏实效性和协调性,相互之间的配合需要在深度和广度上进一

步加强,因此针对海上突发事件的应急机制而建立、健全相应的联动机制是非常必要的。

翰·克拉克在其1996出版的《海岸带管理指南》中称,所谓海洋综合管理是指通过规划和项目开发,以及面向未来的资源分析,应用可持续概念检验每一个发展阶段,避免对沿海地区资源造成破坏。从旅游开发的角度来看,海岸带综合管理的目标就是实现海洋旅游的可持续发展。

### 二、山东省东部海岸带管理的现状分析

#### 1. 山东省东部海岸带旅游资源赋存

山东省东部海岸自山东半岛最东端的成山角至苏鲁交界处的绣针河口,为黄海南部西岸,是我国北方主要的基岩港湾海岸,岸线曲折,湾岛众多,集聚着各种各样的滨海旅游资源,资源分布密度比较高,并且相当多的旅游资源在国内外拥有较高的知名度和美誉度,适合开展诸如观光、度假、体育、健身、文化、娱乐等多种旅游活动。共有面积大于1km<sup>2</sup>的海湾37个,面积大于500km<sup>2</sup>的海岛142个。沙滩主要由中细砂组成,沙细坡缓,平展宽阔,海水清澈。东部海岸地

步加强,因此针对海上突发事件的应急机制而建立、健全相应的联动机制是非常必要的。

#### 4. 强化海洋信息的发布工作

为了更好地引导我国海洋经济的发展,作为国家海洋行政主管部门必须加大各种海洋信息的发布工作,尤其是准确的海洋环境基础信息对海洋资源和发展机会的评价。我们应该充分认识到海洋基础数据对于产业可持续发展和环境保护的重要性,加大海洋信息的收集、整理,并充分利用先进的信息网络作好信息发布工作。

(作者单位 中国海洋大学社科部)

貌类型以基岩港湾式海岸为主,海湾、潟湖、沙坝、滨海沼泽都有分布,尤其是海蚀崖、海蚀柱、海蚀穴、海蚀洞、海蚀平台等海蚀地貌更是独具特色;东部海岸分布有知名度较高的山岳类旅游资源,山岳海岛等资源历史文化沉淀浓厚,汇地文与人文于一体,旅游价值较高;滨海生态系统独特,长门岩岛的耐冬群落,荣成天鹅湖生态旅游价值较高;海洋海产资源丰富,刺参、皱纹盘鲍、对虾、扇贝等海珍品的捕捞和养殖都具有观光、科研多方面价值。

## 2. 海洋旅游开发现状分析及管理存在的问题

### (1) 过度开发

长期以来,人们一直认为旅游业是“低投入、高产出”、轻污染或无污染的“无烟产业”,忽视了旅游资源的社会价值和环境价值,因此在旅游开发上采取粗放式的而非集约式的开发模式。海洋旅游开发也是如此,在开发过程中,片面地向有限的海洋旅游资源进行索取,而没有对有限旅游资源的保护引起足够重视,资源破坏和污染情况十分严重。

### (2) 开发不足

在海洋资源过度开发的同时,海洋资源开发不足的现象也屡见不鲜,海洋旅游资源开发的广度和深度不够。目前山东省滨海旅游资源的开发大多数仅限于对海水、阳光和沙滩等资源的直接利用,缺乏水上和水底娱乐活动,空间布局上仅限于对近岸水域和沙滩的利用,只对少部分沙滩进行了开发利用,远离城镇的沙滩大多处于轻度开发或尚未开发状态,忽视了海洋岛屿与陆域腹地的开发;许多海洋旅游资源处于低水平、低效率、低层次的开发利用状态,综合资源低下;由于对资源开发利用不充分,使得夏季游客过于集中于海滩而形成人满为患的局面,对海滨旅游环境造成极大的压力,这也给海洋旅游管理工作带来相当大的难度。

### (3) 产业矛盾

海洋资源是有限的,分别为渔业、盐

业、环保、旅游等多种部门管理,由于部门的利益冲突,在海洋利用的过程中,无疑会产生用海矛盾。综合协调这些部门的矛盾不是一件容易的事情,旅游开发在资源利用方面受到其他部门的制约和阻碍;其他产业部门的活动(比如废物排放)在很大程度上会影响旅游资源环境质量,进而影响到旅游业的可持续发展;大规模地滥采海砂,一些滨海工程的修建缺乏科学论证,导致沙滩后退,礁石裸露,海岸沙丘被侵蚀,海洋旅游资源遭到严重破坏。

### (4) 引导不当(基础设施建设的风险)

海岸带基础设施的建设是政府引导开发的最强有力的手段之一。基础设施的发展不仅对环境产生广泛的影响,而且也是左右产业及城市布局的主导因素。不当的道路、管道基础设施的建设,往往导致海岸带的破坏性开发。山东东部海岸带基础设施的建设,存在由于引导不当诱发的风险。比如青岛海滨大道胶南段的建设初衷为建设成为海滨观光大道,而如今却成为实际的“海滨过境大道”,已经对部分海滨旅游资源造成破坏,为旅游开发带来不利后果。

## 三、存在问题的原因分析

对于上述管理和开发中出现的问题,其原因可以从图1中得到答案。目前,海洋旅

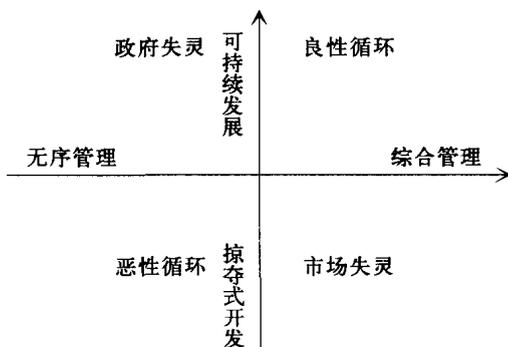


图1 旅游管理与开发状态分类图

游开发和管理过程中出现的问题主要集中在

第二、三、四象限。在第二象限中,由于政府管理失灵,导致海洋管理出现无序状态;在第四象限中,市场对资源环境分配调节失灵的存在引起旅游资源的掠夺式开发;在第三象限中,政府、市场双失灵,引发管理无序和掠夺式旅游开发,两者相互作用,导致资源环境管理和开发的恶性循环。在第二、四象限中,如果政府的无序管理或旅游开发者的掠夺式开发处于主导地位,都会导致这两个象限向第三象限的状态转化;反之,如果政府的综合管理或旅游开发者的可持续旅游开发行为处于主导地位,这两个象限都会倾向于向第一象限的状态转化,即实现旅游管理与开发的良性循环。

#### 1. 市场失灵

从经济学的角度来看,旅游资源的最优利用应该达到帕累托最佳状态,此时边际社会成本=边际社会收益。但是对于某些公共物品来说,边际社会成本往往高于边际私人成本,存在外部性问题。通常来讲,产生外部性问题源于以下两个基本因素:①该资源具有公共产权;②该资源具有集体消费的特征。海洋旅游资源恰好具备这两个特征:一方面海洋旅游资源名义上属于当地政府,但是其所有权归属国家。因而作为一种公共产权,具有非排他性。另一方面,海洋旅游资源是一种共享资源,具有公共物品的性质和社会共享性。又由于我国市场体制不完善,因此市场对其调节失灵,海洋旅游资源既没有所有权也没有价格,导致人们在开发中不是通过更有效的利用资源,通过技术革新的集约化方式来增加利益,而是采取过度的使用不属于自己的资源这种粗放式开发模式,把本应由自己支付的成本转嫁给社会和他入,在资源开发过程中,缺乏统一的开发利用规划,多自发进行,缺少科学依据。

#### 2. 政府失灵(寻租行为)

从经济学意义上讲,租金是指一种生产要素所有者获得的收入中超过这种要素机会成本的剩余。在海洋管理过程中,由于政府可以依据环境容量的大小向开发者发放排污

权和资源使用权,对发放排污权和使用权拥有垄断地位,而这种垄断权力是一种稀缺资源,政府管理者通过利用这种资源而获得的额外收入就是一种租金。开发者如果发现通过寻求垄断特权的竞争能够获得较高的回报率时,他们就会寻租,会通过各种方式接触政府管理人员,以获取更多的资源使用权和排污权,从而获得较大利润。

政府管理人员从本质上说也是经纪人,他们也有不同于公共利益的私人利益,在有可能的情况下,他们会寻求自身利益的最大化;政府要对经济活动进行有效管理,必须掌握有关经济、市场、环境等多方面的全面准确的信息,但是很多政府人员缺乏相应的专业知识,工作效率低下,政府内部缺乏激励机制,大多数的管理决策都是在不完全信息的前提下进行的;另外,政府对经济活动的干预是需要成本的,而且成本非常昂贵,只有当干预的收益高于其成本时才是合理的。所有这一切都会导致政府在管理过程中出现失灵现象,导致资源和环境的破坏。

#### 四、山东省东部海岸带综合管理与旅游开发互动关系分析

管理和开发本质上是一对相辅相成的矛盾。管理不当,会引起开发无度;管理过度,则又会限制开发。海岸带综合管理和旅游开发的互动关系可以用图2来表示。海岸带管理无序,必然为资源环境的掠夺式开发提供了温床,资源的浪费和破坏对这种无序的管理不会起到任何正面的作用,只会加剧管理的无序程度。为了对资源进行保护利用,实现旅游的可持续发展,必然要对海岸带进行综合管理,而海洋旅游的可持续发展,又会在资源、环境、资金等方面为海岸带的综合管理提供支持。海岸带综合管理和旅游开发在资源保护利用方面达到统一。

深入来看,海岸带综合管理是一个用综合观点和综合方法对海岸带资源、生态、环境的开发和保护进行管理的过程。这种综合

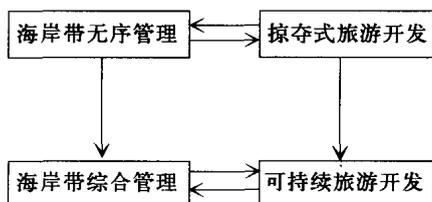


图2 海岸带综合管理和旅游开发互动关系图

包括部门的综合、上下级政府间的综合、海陆区域的综合、科学的综合、资源开发和保护的綜合等。综合管理可以为旅游开发提供良好的内外部环境，并且为旅游开发提供洁净的资源和产品。上下级政府的综合通过基础设施和制度建设可以为旅游开发营造安全良好的大环境，创造稳定的旅游市场秩序，各部门之间的综合使得各方利益达到协调，在一定程度上减少了旅游开发的阻力，海陆区域间的综合会在旅游开发过程中，综合考虑海陆资源及其空间配置关系，充分挖潜现有资源的潜力，科学的综合是运用科学的方法和手段对旅游资源进行管理，以达到最有效的利用；资源开发和保护的綜合则在开发过程注重对资源进行保护，以期实现旅游的可持续发展。

同样地，旅游开发对于海岸带的综合管理也具有重要的意义。海岸带旅游开发实质上是综合管理的一个重要组成部分，旅游开发和综合管理在资源保护上达到一致，由于旅游行业的特殊性，在旅游开发过程中渗入可持续发展思想，可影响到其他部门对资源的利用方式和程度；可通过海岸带的旅游开发为海岸带的综合管理提供大量的资金支持；旅游开发交流过程中所引进的先进的管理经验和技術可以为海岸带综合管理提供借鉴。

## 五、结语

山东省东部海岸带的综合管理和旅游开发中出现的问题已经在相当大的程度上影响了旅游的可持续发展，针对出现这些问题的原因，必须尽快采取各种措施，消除这些问题可能导致的后果。加强宣传教育，提高全民族的海洋意识，在旅游开发和综合管理过程中贯彻“大旅游、大管理”思想，健全有一定高度的管理效力层次和较强管理权威的海洋综合管理体制，加强海洋法制建设，依法治海，依法治旅，加强立法和执法队伍建设，依靠科技进步，加强多学科、多专业知识的复合型人才的培养，提高海洋综合管理水平；加强政府的宏观调控力度，并且提高政府各种制度的透明度，减少失灵行为。

## 参考文献

- 1 中国城市规划设计研究院. 山东半岛海岸带规划工作框架研究. 2003
- 2 许纯祯. 西方经济学. 北京: 高等教育出版社, 2002.3
- 3 张振克. 胶东半岛海滩旅游资源可持续发展利用的探讨. 海洋科学, 2002(11)

(作者单位 山东师范大学旅游系)

