

浅析国际著名海岛旅游开发与管理 对我国海岛的借鉴作用^{*}

黄 沛, 丰爱平, 吴桑云

(国家海洋局第一海洋研究所 青岛 266061)

摘 要: 以我国现阶段海岛旅游的开发利用现状及存在的问题为研究基础, 以国际上著名海岛旅游的开发与管理方式为案例分析, 研究得出海岛旅游可持续发展的关键是开发过程中加强对海岛旅游资源及其生态环境的保护, 目标是实现海岛旅游资源、环境、社会和经济四效益的统一, 并为我国海岛旅游的可持续开发利用与管理提供相关对策和建议。

关 键 词: 海岛; 旅游资源; 开发利用; 可持续发展

《联合国海洋法公约》规定: 海岛是指四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。海岛是海陆兼备的重要海上国土, 是海洋生态系统的重要组成部分, 是特殊的海洋资源和环境的复合体。按照海岛是否作为常住户口居住地, 将其分为有居民海岛和无居民海岛。我国拥有面积超过 500 m² 的海岛有 6 900 多个 (不含海南岛本岛和台湾、香港、澳门所属海岛), 海岛总面积有 8 万 km², 岛屿海岸线总长有 1.4 万 km, 其中无居民海岛约占 6 000 多个。这些海岛在我国经济建设和海洋权益确立及维护上占据重要地位, 并发挥着特殊作用。海岛的开发利用方式主要有海岛旅游、海水养殖、海洋能源开发、工业开发、设置航海标志和军事用地等^[1]。

目前, 我国已对一些旅游资源较丰富的海岛进行旅游项目开发, 取得了不少成绩, 但这种开发被专业人士评价为: 粗放型开发、盲目性较大、开发层次不高、经济效益低下。海岛旅游可持续发展是指以资源和生态环境承载能力为基础, 以符合当地特色和社会道德规范为标准, 实现旅游发展的资源效益、环境效益、社会效益和经济效益的统一, 既满足当代人的需要, 又不对后代人满足其自身需要的能力构成危害为目标的发展思想和发展道路^[2]。《中华人民共和国海岛保护法》2010 年 3 月 1 日公布

实施, 将对保护海岛及其周边海域生态系统, 规范无居民海岛使用秩序, 实现海岛资源的合理开发利用, 维护海洋权益, 促进海岛区域经济社会可持续发展具有重要意义。为了《中华人民共和国海岛保护法》的顺利实施, 笔者主要从我国海岛旅游的开发利用现状及存在的问题、国际著名海岛旅游的开发与管理方式和我国海岛旅游可持续开发利用与管理对策三个方面来开展海岛旅游可持续发展研究工作, 这对于实现我国海岛旅游资源、环境、社会和经济四效益的统一具有一定的参考价值。

1 我国海岛旅游的开发利用现状及存在的问题

1.1 开发利用现状

我国海岛旅游业起步较晚, 但海岛旅游资源丰富, 海岛旅游逐步受到人们的青睐, 海岛各景点多以山海为特色。近几年, 海岛旅游宣传促销力度有所增强, 不仅参加了各种旅游交易会, 而且在报纸和电视等大众媒体上做了大量的宣传报道, 加上游客对海岛旅游的认可, 游客数量不断上升, 旅游收入也不断增加, 旅游业逐渐成为沿海经济的主导产业。但是目前我国海岛旅游处于以观光功能为主的开发阶段,

^{*} 基金项目: 国家海洋局第一海洋研究所基本科研业务费专项 (GY02—2008G48); 国家海洋局青年海洋科学基金 (2010709); 海洋公益性行业科研专项 (200905004)。

度假旅游和生态旅游体现得较少。另外,有不少海岛出于国防考虑,只对国内开放,不对国外开放,这些因素在一定程度上都限制了海岛旅游业的可持续发展。

中国首个由无居民海岛开发成的国家AAAA级旅游区是火烧屿,该岛是厦门第二大无居民海岛,坐落在厦门西海域,是海沧大桥西锚锭所在地。火烧屿水陆面积27 hm²,南北长900 m,东西宽400 m,海拔34.7 m,从南角高处向北错落递降,形成3个岬角。往西看俨如隶书的“山”字,从西往东望,颇像英文字母“M”。岛上地质构造奇特,岩石色彩斑斓,且具有“海中有岛,岛中有湖”的独特地质景观,被誉为“天然地学博物馆”。2002年,火烧屿被评为国家AAAA级旅游景区,火烧屿风景区的开发曾被誉为海岛开发与保护“双赢”的开发。岛上基础设施基本完备,并拥有拓展培训基地、木屋山庄、水幕电影、曲水烧烤营和地质景观长廊等旅游设施。

1.2 存在的问题

在我国海岛旅游开发利用过程中,以下这些问题的存在都可能在一定程度上影响海岛旅游业今后的可持续、健康发展。①旅游开发利用缺乏统一规划,旅游景点开发不充分。②生态环境保护意识淡薄。旅游旺季游客人数严重超过生态负荷,使得旅游区的生态环境严重恶化。③旅游产品结构单一,文化内涵发挥不足,产品缺乏深度吸引力。④基础设施不足,服务水平较低。旅游餐饮、旅游商品、旅游文化娱乐方面的开发配套都极为不够,开发利用率很有限,造成了旅游效益低下。⑤人才、资金、技术匮乏。⑥旅游市场的无序竞争。⑦旅游市场营销观念的陈旧落后。

2 国际著名海岛旅游的开发与管理方式研究

从海岛开发力度和知名度来讲,国际上一些海岛旅游业的发展,已经取得了巨大的成功。如,马尔代夫、印度尼西亚的巴厘岛和夏威夷群岛等已成为世界著名的旅游胜地,旅游业已成为当地支柱产业和外汇收入的重要来源。下

面对马尔代夫海岛和巴厘岛旅游的开发与管理方式进行研究,以期对我国海岛旅游可持续发展利用和管理产生启示作用。

2.1 马尔代夫海岛^[3-4]

马尔代夫有大小海岛1 192个,其中有居民海岛199个,无居民海岛993个。马尔代夫海岛开发已有30余年的历史。海岛开发之初,马尔代夫年接待游客能力仅有1 000余人次,到2003年,马尔代夫已开发87个海岛度假胜地,年接待游客达到563 593人次,而且以每年7.5%的速度增长。马尔代夫海岛开发的成功经验和做法被誉为“马尔代夫模式”,其特点如下。

2.1.1 海岛发展规划超前,突出以人为本,追求人与环境和谐

马尔代夫海岛旅游业的成功,首先得益于其有完善的发展规划。马尔代夫在海岛开发过程中特别重视海岛规划,规划是政府的职能,规划的设计充分考虑单一岛屿的整体性及与其他海岛的关联性,以规划指导开发,总体规划,分步实施,使得一岛一风格。

2.1.2 开发与保护并重,突出生态开发

马尔代夫政府在决定具体海岛是否开发时,就已充分考虑生态环境保护的要求。海岛开发的规划、旅游区承载力的确定都要服从于环境保护的需要。在马尔代夫,无论是政府官员还是普通民众,都具有强烈的环保意识。无论对投资经营海岛者还是来海岛旅游的客人,马尔代夫方面都有环境的要求。马尔代夫著名的“三低一高”的开发原则(即低层建筑、低密度开发、低容量利用和高绿化率),就是为了保持原有的地貌特征,确保岛上旅游资源和生态系统不会遭到破坏,使游客能够感受到大自然的亲切,体会到休闲的享受。

2.1.3 特色开发

马尔代夫通过整体出让海岛,差异化发展等策略发展海岛旅游,根据不同岛屿的情况拟订不同的政策措施和相应的开发时间、开发规模、开发方式。马尔代夫在开发海岛的过程中,始终采取“四个一”的模式,即一座海岛及周边海域只允许一个投资开发公司租赁使用;一座海岛只建设一个酒店(或度假村);一座海岛

突出一种建筑风格和文化内涵;一座海岛配套一系列功能齐备的休闲娱乐及后勤服务等设施,从而使马尔代夫海岛旅游形成了一个独立、封闭、完整的度假区。

2.1.4 制定优惠政策与措施,提高服务水平

度假区实施封闭式的管理,岛上除旅游服务人员外,岛上人员全部为游客,既节约了经营管理的成本,同时也使游客处于一个相对安全、宁静、宽松的环境之中。

2.1.5 政府服务职能

马尔代夫政府在海岛开发中主要承担的管理职能如下:完善政策,鼓励外来投资,海岛开发实行国际招标;加强海岛旅游的宣传;加强海岛基础设施建设;加强从业人员培训。

2.1.6 海岛旅游监督管理制度

通过制定海岛法等管理法规和标准,对海岛环境资源保护、交通运输和旅游质量安全等做出明确规定。同时,马尔代夫海岛开发也实行了极为严格的审查制度,旅游部门每年组织两次对海岛旅游的监督检查,对不达标、违反有关规范的行为进行重罚,以维护良好的海岛旅游信誉和秩序。

2.2 巴厘岛^[2,5]

巴厘岛被世人称为旅游度假的“天堂岛”,是印度尼西亚最著名的旅游胜地。自20世纪70年代开发旅游业以来,巴厘岛每年接待国外游客数以百万计。许多外国人像候鸟一样,每年定期在巴厘岛逗留。无论从国际知名度看,还是从旅游业发展的规模与效益看,巴厘岛发展海岛国际旅游业都是比较成功的,其得以成功开发的主要经验有以下几点。

2.2.1 旅游规划编制起点高、执行严格

巴厘岛旅游规划对巴厘岛旅游业的稳健、快速发展作出了巨大贡献。20世纪70年代开始发展旅游的时候,巴厘省政府就邀请欧美专家做了长达30年的旅游发展规划。80年代,鉴于旅游业发展形势很快,政府又组织力量对规划进行了修编。在规划实施过程中,政府和企业基本上都尊重了规划的严肃性。由于严格按照规划进行旅游开发,他们的旅游度假区开发一个成功一个,30年上了3个台阶,保持了持续

的发展能力。

2.2.2 高度重视生态环境的保护

巴厘岛限制全岛的旅游建筑不能超过椰子树的高度,规定不能发展“冒烟”工业。

2.2.3 开发措施

根据度假旅游业的要求,制定了一系列与国际接轨的旅游法规。开辟特别旅游区,允许外国人直接投资经营,给予优惠的土地使用政策。

2.2.4 旅游开发处处以人为本

旅游区合理布局,成片开发,可持续发展,营造了安全、文明、好客的社会环境。旅游配套设施适应国际旅游发展的需求,在旅游酒店管理方面,巴厘岛大量引进国际酒店集团管理本岛酒店业,通过引进大量高层次的酒店经营管理人才,既引进了成熟的国际旅游业管理经验,又可迅速快捷地得到国际旅游市场信息。

2.2.5 大力发挥政府部门的作用

大力引进西方投资和管理,提高开发力度和经营管理水平;重视旅游地的宣传促销。在巴厘岛的旅游业发展中,印度尼西亚及巴厘省政府都扮演了举足轻重的角色。例如,政府对旅游业的态度、宏观规划、产业开放政策、投资导向、法律法规、各部门管理权限和税收政策等方面,都对旅游业发展有深刻的影响。

2.3 类比总结

通过对国际著名海岛马尔代夫海岛和巴厘岛的开发与管理方式研究分析,发现它们在旅游业发展中存在一些共同之处:①海岛旅游开发前都要编制高水平的海岛发展规划,并严格按照规划进行旅游开发;②要高度重视生态环境的保护,发展生态旅游;③根据海岛各自的特点进行特色开发,并重视与本地文化的结合;④海岛旅游开发应提供人性化服务;⑤大力发挥政府部门的主导作用和管理作用;⑥对海岛旅游进行严格的监督管理。

3 我国海岛旅游可持续开发与管理对策研究

3.1 科学规划、环保优先

3.1.1 科学编制海岛旅游发展规划

海岛旅游开发要有计划按步骤地进行,

强调规划先行,拥有完善的规划,将有利于海岛旅游业的快速、高效发展。要根据海岛资源状况,在做好海岛开发规划的同时加强海岛开发的科学论证,明确可开发海岛的开发规模、方式、期限以及生态环境保护措施等。

3.1.2 增强生态环境保护意识,发展生态旅游

海岛的开发利用必须建立在保护生态环境的基础上,海岛旅游业发展必须严格按照其生态承载力和环境容量来进行合理控制,游客人数不可超过环境容量标准,避免对资源的过度利用和对生物资源的破坏,实现海岛资源的可持续利用。要正确处理开发与保护的关系,通过海岛旅游开发带动相关行业和地区的发展。

3.2 合理开发、永续利用

3.2.1 因岛制宜,突出资源优势,进行特色开发

在开发海岛旅游资源的同时,应充分挖掘海岛旅游资源的本底特色与形象元素,以特色塑造出海岛整体旅游形象,这对于创造海岛旅游世界知名度具有重要作用。例如,根据海岛旅游资源条件的差异,可开展拓展训练、狩猎野味、海上婚礼、科研基地、休闲度假、水上浮宫、海钓、游艇及水上娱乐等特色旅游项目。

3.2.2 联合开发

进行区域旅游合作是现代旅游业发展的一个基本特征。将分散的海岛,按照地域性规律,组合成若干个功能齐全、特色各异的海岛旅游区。因此海岛旅游发展应站在区域旅游整体发展的高度来确定自己的定位,按照优势互补、客源互送、资源共享、信息联动、共同发展的原则,积极开展区域旅游合作。

3.2.3 人性化开发

海岛旅游区合理布局,营造安全、文明、好客的社会环境。旅游配套设施适应国际旅游发展的需求,为游客提供舒适的衣食住行条件。

3.3 监督管理、对策措施

3.3.1 强调政府职能,完善海岛开发政策措施,形成以政府为主导的开发体系和管理体系

制定政策措施鼓励国内外资本投资海岛,明确政府在海岛开发上的职责,加强对海岛开发的规范和管理。同时,根据海岛开发的自身特点,积极探索海岛开发行政管理和经营管理模式,并要有积极的宣传意识。要把海岛旅游业做大、做强,提高海岛旅游核心竞争力,宣传必不可少,世界上很多著名的海岛旅游胜地都是通过精心的策划和积极的宣传为世人所知的。因此,各旅游区可通过旅游手册、旅游宣传栏或多媒体等方式向国内外广泛宣传其旅游资源,以达到扩大客源规模和吸引投资的目的。

3.3.2 科学的监督管理体制

为了促进海岛旅游业有序合理的开发,应建立科学的监督管理体制和监管系统,并注重政府在海岛旅游业发展中扮演的重要角色。强化旅游部门的行业综合管理协调和监督能力,健全我国海岛旅游发展的管理体制,提高政府管理和服务水平。

3.3.3 依法规范海岛开发行为

严格实施《中华人民共和国海岛保护法》,实现海岛旅游资源的合理开发利用,规范海岛旅游开发行为,完善海岛旅游开发的制度措施,促进海岛区域经济社会可持续发展。

参考文献

- [1] 虞丰权,金国跃.浅谈岱山县无居民海岛开发与管
理[J].中国水产,2004(5):28-29.
- [2] 张文萍.长岛县旅游可持续发展研究[D].青岛:
青岛大学,2005.
- [3] 邢晓军.马尔代夫海岛开发考察[J].海岛管理,
2005(2):41-43.
- [4] 杨洁,李悦铮.国外海岛旅游开发经验对我国海岛
旅游开发的启示[J].海洋开发与管理,2009,26
(1):38-43.
- [5] 马斌.巴厘岛的启示[J].今日海南,2005(9):40.