

城市旅游资源的开发利用与管理

作者：邓伟志

一、城市与旅游资源的相关性

既然讲城市旅游资源，就必要弄清城市和旅游资源的关系，首先了解什么是城市。在原始人类时代是不存在城市的，城市是生产力发展的产物，生产力的发展促使剩余产品的出现，那些拥有大部分私有财产的达官贵族和奴隶主们为了保护自己的私有财产和防止外部部落的侵略，便建立了最初的城市。这样最初的城市便出现了。里一方面说，古代祖先筑城兴市除了发展城市的政权职能外，客观上对城乡人民发展商品交换，保护城内工商业起到了一定的作用，促使了城市人口群落的形成和发展，促进了生产力在城市的集聚和社会分工的发展。这不仅为城市的经济发展创造了有利条件，而且也为城市文化的发展创造了有利的条件，使城市逐步成为政治中心、经济中心和文化中心，成为先进生产力和文化的摇篮和载体。当然，在人类社会生产力发展的漫长过程中，城市的消亡和重建是历史留给城市的一个主要现象，玛雅古城淹没于莽莽森林、阿房宫消亡于熊熊烈火、楼兰古城也被滚滚黄沙所吞没，但是另一部分新的城市也同时重建起来。这些新建的城市里经历战火和历史的沧桑遗留了下来。多瑙河畔的世界名城维也纳，公元一世纪就是罗马帝国的重要港口和交通要塞，后来成为奥匈帝国的首都和奥地利的首都。多瑙河流贯市区。该市西郊山地森林葱郁，自然风光优美。加之，市内圣斯丹芬大教堂、贝尔凡德尔宫等古建筑相映耀辉。1801年又建成维也纳歌剧院，成为世界歌剧中心，音乐之乡。贝多芬等世界著名音乐家，就在这座美丽的城市获得熏陶，成为一代音乐宗师。我国的北京、南京、西安、杭州等城市，既是许多王朝的都城，又是风景优美的胜地。我市蓬莱仙岛既有蓬莱阁、刀鱼寨、戚继光故里等人文历史文化古迹，又有优美的海滨，还有脍炙人口的八仙传说，以此成为世界闻名的海滨小城。人类的智慧、文化和历史就在城市打下了一连串的印记，并随着时光的流逝，遗留至今，成为人类历史发展的宝贵遗产。这不仅具有考古的文物价值，而且，成为我们追寻祖先足迹的极珍贵的人文旅游资源。因此，从这个意义上说，人文旅游资源，是城市的孪生兄弟。

所以，认识城市与旅游资源的相关性，及其在当代演变特点，对我们自觉地进行我市规划建设、职能分工，合理地开发利用城市旅游资源，保护城市的生态环境等各个方面，都具有极其重要的意义。

二、城市旅游资源的合理开发利用

城市蕴藏的旅游资源，在当代是一份极其珍贵的经济资源。在自然经济的时代，由于生产力水平低下，

人们的消费需求还局限在吃、穿、住等追求温饱的阶段。对旅游资源的开发，主观上还缺乏迫切的要求，客观上也不具备人力、资金、技术等方面的条件。因此，许多宝贵的旅游资源沉睡千年。有的露宿荒野，甚至坍塌破坏。更有甚者，在愚昧的思潮影响下，还人为地将千百年的文物古迹当作“四旧”破除，酿成民族的悲剧。可见，城市旅游资源的合理开发利用，既受到思想认识的影响，又要受到生产力发展水平的制约。随着改革开放的深入，生产力的发展，经济的进步，旅游在我国可谓飞速发展，各地兴起了旅游开发热，用哲学的观点来说：开发与破坏是一对孪生姊妹，又开发就有破坏，我们不能因为开发而任其对旅游资源破坏，也不能因为破坏而不去开发旅游资源，我们所要做的就是怎么把旅游资源开发的孪生姊妹破坏控制在一个最合理的范围。这对以旅游产业作为支柱产业的我市显得尤为重要，从当前的情况看，我市旅游资源的合理开发管理，要注意以下几个问题。

1.要有一个正确的指导思想。旅游业在当代是一项极有发展前途的产业。据国际上一些著名的经济机构和权威人士预测，它将继石油工业、汽车工业之后，成为 21 世纪的第一大产业。我市发展旅游业，首先要认清本世纪世界产业结构变动的这个大趋势，提高认识，抓住机遇，加速发展。蓬莱具有丰富的旅游资源，无论人文资源还是自然资源相对于同等级的中小城市相比较都具有明显的优势，所以在 21 世纪的今天，把旅游业作为城市发展的支柱产业，对于蓬莱说是至关重要的。在对蓬莱旅游资源的开发上，不能仅仅把旅游业看成是经济事业，而忽视了它同时又是一项文化事业。旅游业体现了一个国家、一个地区的文明程度和风尚。例如，有的城市为了招徕旅游者，大肆宣传迷信甚至腐朽的东西，使沉渣再度泛起。这种只为赚钱，不注意精神文明建设的现象值得注意。还有的城市不顾对民族文化遗产的保护，短期行为严重，如此等等，都反映了在发展旅游业时，没有把丰富、健康的民族文化发扬光大，作为旅游业的生命。因此，在发展我市旅游业时，要汲取这样的教训。既要从产业的高度，使旅游业与城市经济协调发展；又要从提高民族素质的高度，注意保护、弘扬、发展民族的优秀文化遗产和传统。

2.要统筹规划，科学布局，形成特色。

统筹规划是国家从宏观上调控城市和旅游协调发展的一项带根本性的措施。它包括三个层面。第一，在上级（国家、大经济区或省区）综合发展规划指导下，搞好城市的综合发展规划。城市综合发展规划是城市发展的母规划。它包括经济、社会、科技、生态等各个方面。它从横向协调城市各类产业、各个行业的按比例发展。据有关资料统计，旅游业关联着 70 多个行业，是带动面最宽的产业，其发展本身也因此受到相关行业的制约。像旅游业的六大要素游、购、娱、吃、住、行。单单一个行业，也就是交通问题就可以决定某一地区旅游业的发展是否顺畅，像我市的旅游业的发展，为什么一直发展不起来，很大一部分原因

就是交通问题没有得到很好的解决，虽然说公路交通四通八达，但却没有铁路直通蓬莱，更不用说航空了，交通不便，游客的可进入性就差，事实证明蓬莱旅游经济的发展已经受到了交通不便这个瓶颈的阻碍，虽然说政府部门已经注意这个问题，但是对铁路建设的初步设想还不是那么尽如人意。因此说孤军发展旅游业是不能持久的，必须协调好它与相关产业的发展比例、规模和结构。这样才能提高城市的社会经济效益和生态效益，为旅游业的发展创造良好的环境。

第二，以市场为导向，搞好城市旅游发展总体规划。城市旅游发展总体规划是城市综合发展规划的子规划、部门规划。在综合规划的指导和制约下，要明确城市旅游发展的战略思路、方向、重点和特色，与综合规划上下衔接一体发展。制定城市旅游总体规划要注意摆脱传统的计划经济思想，避免纯技术性的静态规划，不可以政府说什么就是什么，旅游资源的开发和景区的建设要由市场经济思想来统帅。着重要解决好市场与特色的关系。发挥城市旅游资源的特色优势不能脱离市场，尤其是不能脱离国内旅游市场的需求。目前我国旅游事业起步时间还不长，大多数城市、尤其是内陆城市的旅游收入，还是以国内旅游市场为主要来源。随着国内经济的发展，国内居民的旅游将是一个巨大的市场。我们在相当时期规划城市旅游发展特色时，应该要考虑本国居民的消费水平、消费习惯、历史文化等因素，不能一味求洋，模仿国外的生活方式和消费习惯。这是问题的一个方面。另一方面，从市场出发，也要考虑和充分利用本地的旅游资源优势。现在许多城市开发旅游，一哄而上盲目雷同。一说搞民俗村，有的城市就搞上 10 多个民俗村景点；一说搞缩微景观，各地都模仿这种形式，形不成自己的特色，客源减少反而失去了市场。从这个意义上说，没有本地旅游特色，也不会有广阔的旅游市场。我们蓬莱的水城，它是明朝的水兵操练厂，人们所希望见到的就是过去的人们是怎样操练水兵的，是一种古老的气息而不是现在文明，这也就告诉我们在近期争取的水城开发上要妥善处理市场与特色的关系，把水城开发成真正具有历史文化气息的文化遗产。

第三，要把旅游总体规划与城市建设规划结合起来。旅游发展的规划布局要与城市建设的规划布局结合起来，这是一个极其重要的问题。一方面，城市建设布局形成城市的面貌和特色，这本身就是一种旅游资源和人造环境，有利于发展城市旅游业。同时，在城市建设布局中，还要注意妥善保护古建筑、古树等旅游资源和生态环境。另一方面，旅游总体布局也要成为城市建设布局的一个有机部分，使景区和景点的建设纳入城市建设布局规划，浑然一体。这样，景区和景点的建设才能得到城市各方面建设的配合。在这方面许多古城、名城的建设，创造了可贵的经验。首都北京既是全国政治、经济中心，又是世界文化名城。近几年在城市建设中十分注意与旅游开发相结合。据报道整个北京的城市建设，就是以天安门、故宫为中轴线展开布局的，这样，使城市的现代化建设，保持了古都雍容典雅的京都气派和庄严风貌，在具体建设项目上，许多建筑物注意继承和保持京都宫殿式建筑艺术，十分注意保护文物古迹和自然生态。使北京的新老建筑浑然一体。既有现代化的伟大气魄，又保持和光大了中华民族古建筑的特色和风格。又如青岛市的建设也很有特色，城市建筑风格与其它城市迥然不同。科

学地吸取了国外建筑形式的精华，形成了我国海滨城市建筑的特色。整个城市的建筑布局、设计，与蔚蓝色大海的生态环境十分协调，使人感到青岛的每一处建筑物，在大海的映衬下，都是一处美好的景观，令人心旷神怡。还有西安唐代古城的恢复和建设，也极有古都长安的千年风韵。这些城市的旅游总体规划，与城市建设规划有机结合的经验，值得其它城市研究和重视。而我们蓬莱的城市建设相比较就有点差距，不说城市的建筑物和街道都有点小家子气，就说蓬莱阁吧，这是蓬莱经济收入的主要创造者，在它的前面是水城的渔民，他们使用着将要开发的刀鱼寨，一到天气转暖打鱼的渔船便穿梭其中，随之的垃圾、怪气便充盈其中，让人避而远之，登仙桥就架筑在其上，它是通往蓬莱阁的必经之路，作为蓬莱旅游资源主要宣传点之一的水城刀鱼寨变成了一个臭水沟，不能不让人感慨；再看保蓬莱阁紧紧围住的那些民居，实在是对旅游资源的一种浪费，去看看青岛海滨的开阔，厦门的环岛路。如果说迁居居民是一种很不好作的工作，那么厦门怎么可以未开发环岛路把一个海军基地都搬迁了。因此，旅游城市的建设与旅游开发相结合的问题，很值得深入研究，以期收到两全其美的效果。

3.深度开发，把旅游与经贸结合起来，把专项开发与综合开发结合起来。在市场经济条件下，旅游的合理开发利用，还不仅仅体现在自身的良性循环上，还要发挥旅游的功能，促进城市经济的发展。这在实际工作中，形成了“旅游搭台，经贸唱戏”的开发模式。在这方面，目前一些城市创造了许多好经验，面向世界，突出特色，起点高、效益好。湖南省近几年形成了“三节一会”，即岳阳市的国际龙舟节，张家界市的国际森林节，常德市桃花源的国际桃花节、衡阳市南岳的传统庙会。山东潍坊的国际风筝会，淄博陶瓷玻璃艺术节，国际孔子文化节，我市的和平颂都影响很大，在引进外资，发展外贸方面，作出了巨大的贡献，促进了城市的对外开放。目前，这种从城市旅游资源出发的深度开发，在旅游项目的设计开发方面，也有了新的发展。把专项开发与综合开发结合起来，并向弘扬民族文化的深层面发展，吸引了国内外广大游客。例如，继深圳市微缩景观“锦绣中华”的开发成功之后，最近，在北京又推出了“中华周易山庄”。有的名山推出富有神话色彩的“祭天文化旅游”。还有的城市和景区推出了科学考察旅游、探险旅游、漂流旅游、古文化旅游、修学旅游、书法旅游、烹饪旅游、中医康复旅游、农村生态旅游等等。体现了旅游向更高的精神文化消费层次发展的趋势。我市近几年着力于这种转型，目前市已从原来单纯的蓬莱阁等历史文化古迹和优美的海滨城市风光发展成为现在集观光、疗养、民族风情、民俗习惯、倡导和平为主的综合性旅游区。这种杂交式的综合开发，更有利于发挥旅游的深层次功能，促进人的内在素质的不断提高，值得提倡。

三、城市旅游资源的保护

旅游资源是一种不能再生资源。尤其是城市人文旅游资源，有的价值连城，甚至为无价之宝，一旦破

坏将不复拥有。近几年旅游业大发展，由于我们忽视了对旅游资源的保护，掠夺性经营，在景区乱搭乱建，大量的旅游资源被破坏。有关资料指出，吉林长白山自然保护区山顶是我国仅有的冻原地带，由于游客猛增，缺乏保护，已遭破坏。泉城济南，过去是“家家泉水，户户垂柳。”一派家乡美好景象，现在已不复存在，甚至连著名的趵突泉、珍珠泉已濒临无水、污染严重。山水甲天下的桂林，人间天堂的苏杭，都人满为患，美丽的山光水色也遭到污染。再如许多古墓被盗，如此现象相当普遍。这时状况，促使人们对旅游资源的利用与保护问题进行反省。如不再正确处理旅游资源的利用与保护问题，只顾眼前利益，不顾长远利益，我国的许多珍贵的旅游资源将毁于一旦。为了保护我国的旅游资源得以继续利用，许多有识之士大声疾呼：保护重于开发。旅游资源的保护，当前要切实抓好下述三个方面，尤其是要重视对生态环境的保护。

1.景观、景点的保护。这是对旅游资源的直接保护，容易为人们所接受。这方面存在的主要问题是只顾景观、景点的承受能力，掠夺性开发，它直接破坏了旅游资源。我感觉在这方面可采取的保护措施有两方面，一是对景观和景点加强维护和维修。尤其是对人文旅游资源，要加强保护。目前还有许多珍贵的人文资源没有受到应有的重视和保护。例如，有的城市，内的古建筑物年久失修，将要倒塌，还有许多古迹在城市建筑中被拆除或淹没，实在令人可惜。蓬莱的三仙门不知什么原因拆了，取而代之八仙巨石像不伦不类的躺在那里，如果说代表蓬莱的标志是蓬莱阁，那么躺在蓬莱阁东侧的八仙石像则有点不知所以然；如果说代表蓬莱旅游文化的是八仙文化，这座石像也应在八仙渡海口，不知道突兀在蓬莱阁与八仙渡海口的八仙石像是否有点尴尬与自己的存在。二是要坚决执行国务院制定的《风景名胜区管理条例》，并在此基础上，及时制定相应的保护景观、景点的规章制度，加强执法监督，杜绝破坏景观、景点的恶性事件的发生。

2.旅游城市和景区的生态保护。这是对旅游资源的间接保护，容易为人们所忽视。我们知道，生态系统是特定区域中全部生物和物理环境相互作用的统一体。在这个统一体中，生物与非生物进行着物质的交换，使生态系统成为一个稳定的系统。就人类自身来说，就是这个生态系统中的一种生物群落。生态环境亦是人类赖以生存和发展的自然环境和地球空间。因此，人类在向自然索取的同时，也同时受到自然界的约束。自然规律并不因人类的存在而失去作用。我们在改造自然时，必须注意遵循自然规律，注意保护生态平衡。否则，我们将自食恶果，受到自然界的无情报复。一般地说，发展旅游业如同发展工业一样，造成资源耗费量和污染物排放量的增加，对生态环境直接造成了损害。问题是我们要将这种损害，控制在生态环境能够同化和自净的能力限度之内，使生态系统尚能保持稳定的状态。否则，任凭无计划的掠夺性经营和过度

开发，将会造成生态环境的退化。最终使得我们向自然索取的利益，远远无法弥补我们将要付出的代价。特别是生态环境，本身就是旅游资源的一个有机组成部分，使其遭到破坏，无异于“旅游自杀”。上述长白山自然保护区山顶冻原地带的破坏，济南泉水的枯竭二例，就是破坏了生态环境遭到自然惩罚的实例。对旅游城市和景区生态保护要从以下方面着手。

第一，提高对旅游城市和景区生态保护的认识。要对全民进行教育和宣传，更新陈旧观念，提高生态保护的自觉性。例如，要改变长期以来，认为旅游业是“无烟工业”，忽视旅游污染的思想观念。一般地说，旅游者所消耗的能量和物质，产生的废物污染，比当地居民要多。旅游业的发展，带来了骤增的人流，且集中在旅游城市和景区，产生了对生态环境的一些要素，如大气、水、地表等污染。这种污染，不亚于工业的“有烟”污染。我国许多旅游城市存在的脏、乱、差就是一个佐证。就是对旅游资源来说，由于生态环境的恶化，景观退化、甚至产生物理化学变化。例如，我国许多旅游开发的溶洞，由于游客太多，排放出来的二氧化碳超过了景区或景点的自净能力，溶洞内原来洁白的钟乳石都变黑了。这些对旅游资源的污染损坏情况，比起治理工业“三废”代价更高。另外，认为旅游资源是可再生资源的观念，也是有碍于保护生态的错误观念。旅游资源除人造景点、景观外，一般是不可再生的资源，只不过它的耗损一时不易为人们所察觉而已。自然风光破坏后，不复存在，人文资源破坏后，不可复得。虽说某些古建筑和文物可以复建或复制，但其文物价值已经丧失。例如，江西的滕王阁虽已复建，但已不是千年的古楼，没有文物价值了，不要让我们的蓬莱阁在重蹈覆辙。因此，我们要以爱国主义精神，对后代的高度责任感，千方百计地保护城市美丽的生态环境和人文旅游资源，使之代代相传，永续利用，为人民造福。

第二、防重于治，开发旅游项目时，要认真进行环境效应评估。保护旅游城市和景区生态环境，关键在于把住旅游项目开发关，禁止对生态破坏严重的旅游项目的开发。这比造成污染后再来治理环境更为重要。“防”的主要措施，是认真开展旅游项目的环境效应评估。所谓环境效应评估，就是用科学的方法和程序，对开发项目给自然环境带来的生物和物理方面的影响，进行预测和评估。评估内容包括开发项目对自然环境和人造环境各个方面造成的正负效应及其程度，并据以形成科学的评估结论，作为有关部门决策时的重要依据。通过环境效应评估，对环境污染和破坏轻微的项目，要及早采取措施进行预防和治理；对环境污染和破坏严重的项目，要禁止开发或实施。这样，从源头把住保护生态环境关，杜绝污染源的产生，以保证开发利用风景名胜的合理性，使旅游资源的开发，既有利于促进经济的发展，又有利于生态环境的保护。例如，我们在旅游城市，就应多开发一些绿色工程和污染少的工业，要禁止兴办污染严重破坏生态的工业项目。在景区中心不要兴办工业。对不同性质的景区的旅游项目，要选择不同的开发方向和规模，控制不

同的人流总量，以保护生态环境和自然景观。即将开发的渤海大油田，从经济上来讲是不可非议的，但是在开发时将给我们城市的环境带来诸多不利的因素却是不可不注意的。

第三，采取综合措施，保护生态环境。一是要加强对旅游城市和景区生态环境的监测，及时治理污染源。要建立和健全旅游城市和景区的生态管理和监测机构，制定科学的生态保护指标体系，培养和提高生态保护的专业技术队伍，运用先进的技术手段进行监测和治理。二是建立保护生态环境基金。除由国家从旅游收入中适当拨款外，主要由游客和旅游经营单位缴纳，以弥补生态环境资源的耗费。生态环境基金也要建立有偿使用机制，使之不断增值。三是依法保护生态环境。目前国务院已颁布《风景名胜区管理暂行条例》、《环境保护法》、《森林保护法》、《海洋保护法》等 10 个有关保护生态的法规，并酝酿制定《旅游法》。各地政府和旅游管理部门应根据有关法规，结合本地的实际情况，制定有关旅游开发和生态环境保护方面的地方性法规和条例，并逐步组建一支生态执法队伍，宣传生态法制，严肃处理破坏生态的案件，培养公民的生态法制观念，促使生态保护走上法制的轨道，蔚为风气，成为社会精神文明建设的一个重要方面。这样，我国城市旅游资源的开发和生态环境的保护，就能够实现良性循环。