

会员专供 注意保存

# 风景工作参考

主办单位：中国风景名胜区协会

(总第143期)

## 本期要目

- 大洪山：三地分治之惑
- “护城”拨款捉襟见肘 大理古城将征收维护费
- 广州白云山将建6条滑索引争议
- 散客时代“互联网+”让自由行轻松自在
- 景区限流重在信息公开
- 专家齐聚广西环江探讨地学遗产保护
- 写在德国易北河谷被剔除出世遗名录6周年之际

2015年6月15日

(所载内容不代表本编辑部观点)

# 目 录

## 热点关注

- 大洪山：三地分治之惑 -----3
- “护城”拨款捉襟见肘 大理古城将征收维护费 -----9
- 中美签国家公园合作协议：经济环境协调发展 -----13

## 新闻摘要

- 广州白云山将建6条滑索引争议 -----16
- 《福建省风景名胜区条例》8月1日起施行 -----18

## 社会纵横

- 散客时代“互联网+”让自由行轻松自在 -----19

## 时事评论

- 景区限流重在信息公开 -----22
- 要全面领会国家公园的深刻含义 -----23

## 世界遗产

- 专家齐聚广西环江探讨地学遗产保护 -----26

## 环球博览

- 写在德国易北河谷被剔除出世遗名录6周年之际 -----28
- 正在消失的世界遗产——菲律宾伊富高梯田 -----31
-

# 大洪山：三地分治之惑

【湖北日报2015年6月15日】26年前，第二批国家重点风景名胜区名单公布时，湖北大洪山、湖南武陵源、四川九寨沟并列其中。

如今，武陵源、九寨沟早已成为老牌的景区，大洪山却被分隔为3个景区。今年五一小长假，张家界的景区游客接待量为大洪山的4倍。

禀赋优越的大洪山，何日实现翻盘？

## 大洪山在哪？游客犯迷糊

5月以来，湖北名山——大洪山进入旅游黄金时节。

5月16日，星期六。京山绿林景区，鸳鸯溪漂流、绿林寨、美人谷等知名景点外，自驾游客的小车挤满停车场。

逛完3个景点的河南信阳游客张朋意犹未尽。他说，一家人玩了一天，很不错，还有一天时间，听说大洪山主峰宝珠峰新修了金顶，金碧辉煌，想去看看，可大洪山在哪呢？

宝珠峰，海拔1055米，为“楚北天空第一峰”，位于随州境内。从京山县绿林镇鸳鸯溪上游的祁家村到宝珠峰，其实仅17公里，但简易的砂石路只能摩托骑行，驾车只能绕行外围线路，需要2个小时。

游客的随口一问，恰恰问出了大洪山的尴尬：总面积330平方公里的大洪山，地跨随州长岗、钟祥客店、京山绿林三地，行政区划宛如一道无形的墙，阻隔了它的发展空间。

早在1988年8月，大洪山就被国务院批准为第二批国家重点风景名胜区。写在同一份文件上的，还有湖南张家界的武陵源、四川的九寨沟。

20多年过去了，武陵源、九寨沟早已成为老牌景区。大洪山呢？随州、钟祥、京山三地均成立了大洪山风景名胜区管理局（其中长岗管理局为正县级，客店、绿林为正科级），面积各约占三分之一。

下面这组数字清晰表明了大洪山的差距：今年五一小长假，张家界的景区共接待中外游客24万人；大洪山3家景区，游客总和不足6万。

大洪山若有知，肯定不会服气。

论底蕴，这里有新石器时期文化遗址——冷皮垭遗址，其历史地位可与仰韶文化媲美；这里爆发过西汉绿林起义、元末明玉珍起义；南宋时，岳飞在此抗过金；元末，朱元璋在此打过仗；李先念等老一辈无产阶级革命家也曾在此鏖战。

这里还是我国佛教重点丛林，自唐以后建寺达26处，历史上被尊为湖北佛教首山。其中灵峰寺（俗称洪山寺）距今已有1000多年，佛法远播日本、东南亚，在佛教界享有盛誉。

此外，大洪山号称“百湖之山”，拥有众多火山口湖，其中海拔840米的“空中瑶池”白龙天池，为全国四大火山口湖之一。火山喷发形成数百个溶洞，最著名的有黄仙洞、两王洞、筱泉洞等，蔚为壮观。

只是，坐拥丰富旅游资源的大洪山，却犹如健跑的兔子，总是原地打转。20多年来，在旅游业的竞赛中被远远甩在了后头。

### 三个景区，三种模式

三地分治的大洪山，三个景区各有一种运行模式：国资、民企、政府接管经营。

钟祥实行政府接管，是因为历史遗留问题。“神秘钟祥，旅游天堂”这句曾铺满武汉公交车身的广告，折射出黄仙洞曾经的辉煌。如今，记者来到这里，山谷间空旷的停车场长满荒草，羊群撒欢吃草，只有零星散客。

“去年10月，经武汉市江汉区人民法院判决，依法腾退东星旅游公司，黄仙洞景区资产全部移交钟祥市政府，暂由管理局代管。”钟祥市客店镇党委书记、大洪山风景名胜区客店管理局局长刘涛说。

东星旅游公司2003年入主黄仙洞，营销攻势凌厉，景区知名度很高，年门票收入达到1800万元。随着东星陨落，到2009年，景区投入和营销彻底停摆，这一蹉跎就是6年光阴。

刘涛说，政府接管后，投入100多万元，维修洞内灯光、环卫、游步道等设施，在黄仙洞天梯出口加装防护门，保护洞内环境。随着洞内湿度增大，断流的小溪开始流水，钟乳石恢复滴水。但管理局只是暂为接管，最终还是要找市场主体来经营。

京山绿林景区由民企经营，情况要好得多。

从黄仙洞到绿林约18公里，这条修建于10年前的盘山公路，已破损不堪，少有行人和车辆，记者小心翼翼驾驶近一个小时才到。“广信科教集团2004年接手绿林景区，经营一直平稳。”京山县旅游局副局长陈剑敏说，民企优势在营销，去年门票收入达3200万元，在三个景区中算是较好的。

随州，在大洪山旅游开发中一度显得沉寂。近年，国资的介入，将其推上发展快车道。

2012年，鄂西生态文化旅游圈投资有限公司（下称“鄂旅投”）全盘接手后，随州大洪山景区建设突飞猛进，投资1.5亿元的游客接待中心，可停放千台车辆，40台观光游览车直达各景点。宝珠峰顶，落成不久的洪山寺上院——大慈恩寺气势恢弘，金顶云遮雾罩，宛如仙境。

随州大洪山风景名胜区管理局党工委书记万明说：“鄂旅投拟投资10亿元开发核心景区。目前已投资4.5亿元，重建大洪山禅寺和大慈恩寺；完成白龙池等核心景点改造；新建高标准游客接待中心，使景区硬件和整体形象大幅提升。”同时，随州举全市之力配套基础设施建设，去年整合大洪山项目资金3600万元，今年达5000万元。

三种模式，孰优孰劣？陈剑敏说，国企资金雄厚、规划起点高，投入大。民企之长在于机制灵活，营销做得好。民企没找到盈亏平衡点时，会持续投入，一旦赚钱，就可能停止投入。如东星公司当年经营黄仙洞，如一台资金抽水机，源源不断将门票收入资金抽走他用，对景区后期的开发保护难以为继。

### 各弹各的调，难奏高山流水

“做旅游推介，京山只说绿林寨；钟祥只谈黄仙洞；说大洪山的，那肯定是随州人啦！”绿林镇党委书记、大洪山风景名胜区京山管理局局长李巍对记者说。

宣传推介各吹各的号，三大景区虽近在咫尺，举目可望，却隔绝如天涯，道路都不通达，何谈客源共享？

陈剑敏说，大洪山外部交通四通八达，汉十高速、随岳高速、武荆高速将其合围，但内部通达性太差，景区之间都要绕行2个小时。

管辖归属不一，市场主体不同，导致景区建设各自为政。三地都争打自己的资源牌，却忽视整体品牌输出。旅游宣传各弹各的调，大洪山巨大的资

源优势被化整为零，三地各自吆喝得越起劲，大洪山品牌吸引力和号召力就越分散，越模糊。“大洪山景区，随州有厚重的佛教文化；客店黄仙洞大气磅礴；绿林鸳鸯溪秀美灵动，山、水、林、泉、洞互补性很强。”鄂旅投随州大洪山旅游发展有限公司总经理谭平说，“如果加以整合，打造一个“三日两晚”旅游产品，大家都会受益。”

随州将琵琶湖等景区划转给鄂旅投公司，两年内，欲将大洪山核心景区打造成5A级，此外再打造3个4A景区，形成旅游集聚效应。同时，鄂旅投也将旅游公路分别修到与绿林、客店景区交界处。

面对大洪山三地分治现状，随州方面提议整合的呼声最高，近年政协多有议案。省级层面，由鄂西文化旅游圈办公室牵头，也会召集三地不定期召开碰头会。“大洪山风景名胜区，随州长岗是正县级，客店和绿林都是正科级，人家级别高，每次开会我们不好说什么。”李波说，三地景区私下也有接触，但限于体制原因，实在难有大的作为。

据知情人士透露，东星公司破产后，拍卖栢树湾大酒店，钟祥方面曾与鄂旅投接触，希望其接手，但鄂旅投希望将黄仙洞、明显陵一起打包，因此未能谈成。栢树湾酒店被上市企业三特公司耗资6000万元收购后，因没有景区资源，游客稀少，酒店一直处于闲置，只留几名看守人员，每年维护费甚巨。

至于经营绿林景区的广信科教集团，早在2010年就与鄂旅投有过接洽，但未能达成进一步合作。据悉，广信科教集团近期和一家央企达成初步合作协议，准备投资10亿元，打造集休闲度假养生于一体的绿林古镇。

### 擦亮“绿宝石”，尚需猛药良方

如何擦亮这块“鄂中绿宝石”，是大洪山所在的随州、荆门两市一直尝试破解的难题。省委、省政府提出建设鄂西生态文化旅游圈的战略构想，为破解这一难题提供了难得机遇。

在鄂西生态文化旅游圈布局中，大洪山无论从区位优势，还是资源特性，都是重要节点。它东与武汉城市圈连接，西接鄂西生态旅游圈，极适宜发展休闲、度假、养生等大众旅游新时尚。

目前，三个景区都是靠门票经济，景区附着价值少，消费链条不长，就像一个相貌俊秀的植物人，有体而无魂，这魂就是文化。而大洪山恰恰最

不缺文化，这里曾出过汉更始皇帝刘玄、汉光武帝刘秀、隋文帝杨坚、明嘉靖皇帝朱厚熜等，在中国的名山大川中极为罕见，这样厚重的汉文化、隋文化、明文化相叠加，欠缺的只是挖掘和宣扬。“佛教名山，养生天堂”，这是鄂旅投给大洪山的定位。“南朝武当，礼佛大洪山”，既然道教名山武当山能名扬海内外，佛教文化具有更深远的世界影响力，大洪山应该有大作为。

如何让大洪山旅游业“红”起来，记者采访多位业内人士，他们提出了很多真知灼见：

其一，首先解决三个景区之间道路互通。据了解，客店黄仙洞景区娘娘寨到随州洪山寺景点17公里旅游公路、绿林镇祁家村到随州大洪山景区绿水村的13公里旅游公路，均已列入省“十三五”规划。

谭冰说，景区互通解决后，通过市场纽带，几家经营主体应形成互动，比如宣传推介、外省市设立联络点、发行旅游一卡通等方面都可以合作，节省成本，提升景区影响力。

也有人认为，最优方案是通过一个大公司，如鄂旅投牵头，参股另外两个景区，重新整合资源，整体高标准打造大洪山景区，在完成满足游客游览观光的核心产品规划建设后，完善其基本产品、附加产品、潜在产品、期望产品等配套设施产品。

其二，科学规划开发，打造鄂西生态文化旅游圈战略支点。1993年，大洪山风景区总体规划在省建设厅牵头下完成，1996年获国家建设部批准，明年，总规将修编。李巍建议，由省旅游局牵头，先做大洪山风景名胜区旅游总规，再由省住建厅牵头，做大洪山风景名胜区总体规划。这样规划统一，设施共同建设，景区间既合作又竞争。

其三，打破景区资源分割的桎梏，形成统一管理的大格局。其实，早在1996年国家建设部对大洪山风景区总规批复时，就强调“湖北省及随州、钟祥、京山三市县要按照有关规定，建立有权威的管理机构，对风景名胜区实行统一规划和管理。”但这一批复至今仍停留在“建议”阶段。

业内人士提出，可将大洪山景区所在三镇合并成立大洪山旅游特区，由省政府直管或指定某一方管辖，以进行旅游为主的开发建设。只有在行政体制上彻底解决，全力推动全域旅游，迈入全国一线景区行列。

## 他山之石：地跨三县，张家界如何打造世界级景区

张家界独特的喀斯特与石英砂岩相结合的世界级自然景观自不待言。但抛开资源禀赋，大洪山能学到些什么？

对此，京山大洪山旅游开发有限公司总经理徐传宏颇有感受。此前，他在张家界景区做了20多年旅游营销策划，还参与过凤凰古城、四川康定情歌等成功策划。就在上月底，这位职业经理人被广信科教集团高薪挖来，希望他能嫁接张家界的成功经验。

徐传宏告诉记者，2012年，张家界年旅游人次突破400万，旅游人数登顶全国山岳型景区首位。此后，便牢牢占据第一位置。去年，张家界提出“双国际”目标，即建成“国际旅游目的地”和“城市国际化”。

张家界的旅游发展，是在周边地区没有历史名胜古迹帮衬下，独自苦撑开始的。30年间，从零开始，到旅游接待人次雄居全国之首，奥秘何在？

与大洪山一样，张家界的景区分属慈利、桑植、大庸三县，地处常德与湘西交界处，偏僻落后，除了旅游，没有任何路可走，这也逼迫张家界横下一条心：一心做旅游，做全域旅游。

1980年，湖南省建委、旅游局等10多个部门联合对原张家界林场实地考察，撰写张家界旅游风景区调查报告，呈报湖南省委，提出“以大庸为中心，以张家界为重点旅游风景区，一次规划，分期建设”，建议纳入省国民经济建设规划。

1988年，湖南省将大庸县升格为地级市，后更名张家界市。1989年，三县景区整合，正县级单位武陵源风景名胜区管理局成立，代表政府行使管理职能，理顺体制。

徐传宏说，张家界旅游走的是政府搭台、企业唱戏的经营路子。武陵源核心景区一类资源由政府专营，但景区内索道、观光电梯等服务设施和项目引入民企。核心景区外的二类资源，如黄龙洞、猛洞河，政府将所有权与经营权分离，交给企业来做，丰富旅游产品，延长游客滞留时间。“政府每年举办森林保护节，政府出资80%，剩下由企业摊分。”徐传宏说，政府和企业分担营销费用，不管哪个景区，都姓“张”，叫“家界”。大河有水小河满，张家界有了名气，大家才有客源。

“张家界是标准的3日游，凤凰古城是5日游，绿林则是1日游。游客出

游耐性一般为2至3天，如果大洪山景区资源整合好，打造一个3日游黄金线路，会非常棒。”他说。

（记者：杨富春 通讯员：端超、小勇、姚文、晓利）

## “护城”拨款捉襟见肘 大理古城将征收维护费

【每日经济新闻2015年6月1日】大理古城维护费争议近6年，在古城保护困局和游客接受度之间几经拉锯后，大理古城最终决定在今年“十一黄金周”前重启收费。

昨日（5月31日），《每日经济新闻》从大理市古城保护管理局官网获悉，根据2009年相关文件，大理古城将在今年9月1日启动征收维护费，对旅行社行业按游客每人每次30元收取；其他行业按营业收入的1%收取。从此次公布的方案来看，大理古城维护费征收对象由游客转向旅行社、客栈等商家。

古城维护费方案一经发布，立即引发舆论热议。早在2009年和2014年，云南省发改委、财政厅及大理市政府就已经发布了古城维护费征收标准和方案，但最终维护费在舆论的一片质疑声中不了了之。

事实上，去年，香格里拉独克宗古城大火就已暴露出，国内一些古城的旅游财政面临困局。记者了解到，大理古城2014年财政收入仅581万元且全部依赖拨款，除去必要的行政开支，古城维护项目支出仅有188万元。而与其比邻的丽江古城，仅消防投入就达数亿元。

### 今年9月1日起征收

5月30日，大理市古城保护管理局召开新闻发布会，高调宣布启动大理古城维护费征收。根据大理市古城保护管理局公告，从2015年9月1日起，在大理古城重点保护区（面积2.25平方公里）范围内，从事生产经营、旅游活动的单位和个人将征收古城维护费。

事实上，大理古城维护费的收费依据来自《云南省财政厅、云南省发展和改革委员会关于收取大理古城洱海资源保护费的通知》（云财综〔2008〕187号）和《云南省发展和改革委员会、云南省财政厅关于大理古城洱海资源保护费收费标准及有关问题的通知》（云发改收费〔2009〕864号）。

早在2009年，云南省就拟对进入大理古城的游客征收每人每次30元的古城

维护费，以筹集古城保护资金。由于舆论的质疑和当地商户的反对最终搁浅。彼时，大理白族自治州官员甚至对外宣布，两年内不收取大理古城维护费。

直到2014年，《大理市大理古城保护管理办法》（以下简称《办法》）出炉，这预示着搁浅5年之久的云南大理古城征收维护费的问题，再次被推上了前台。对于5年后重启的维护费，媒体几乎仍是一片反对。有媒体甚至对收费的合法合规性展开质疑，大理再次站在舆论的风口浪尖。

著名旅游专家、北京旅游学会副秘书长刘思敏曾对记者表示，国内已征收保护费的几个古城所在地政府的财力较弱，古城本身的承载力有限，压力也大，收取维护费有合理性，但法理性不足。在舆论一片质疑声中，大理古城维护费并未在去年启动。

大理古城周末发布的收费消息，让一些当地商家也感到惊讶。大理古城的多家商家均表示，目前还没有收到征收维护费的官方通知，并对按照营业收入征收的方式颇感疑惑。

还有商家还对记者表示，收费将加大古城内小商户的经营成本，而更大的问题是转向旅行社收费，旅行社应该会把这部分成本转嫁到旅客身上，这自然会影响游客心理感受。“收取的费用要专款专用，用于消防设施升级、古城道路改善等公共设施领域。”一位不愿具名的大理州政府官员曾对《每日经济新闻》记者表示，向谁收，收多少，需要严格论证。如果方式不合适，很有可能打击旅游者积极性，影响古城的旅游市场。

### 征收模式面临考验

备受热议的古城维护费似乎终成定局。而“怎么收”这个环节最不好办，涉及多方利益。从大理古城此前公布的方案来看，舆论关注的“何时收、如何收、向谁收、谁监管”等问题几乎每次都有调整。

从此次大理确定的方案来看，为了尽量减少对游客的直接影响，大理古城维护费征收对象主要转向对旅行社和客栈等商家。

对接待团客的旅行社来说，征收古城维护费影响最为直接。云南省旅行社协会会长赵先生告诉《每日经济新闻》记者，这样会在一定程度上加重旅行社负担，游客的消费成本也一定会上升。

对客栈等商家来说，按营业收入的1%征收最具考验。在刘思敏看来，这

样的收费办法在具体操作时可能会面临一定障碍。“对于个体经营者而言，很难准确知晓其真实营业收入，可能最终会演变为以定额收费方式来实现古维费收取。”

虽然古城维护费征收困难重重，但2014年初，独克宗古城的一场大火让古城保护问题备受关注。对财政收入匮乏的地方政府来说，古城维护费是古城保护重要的资金来源。记者从大理白族自治州官网获悉，2014年大理市古城保护管理局财政拨款收入仅581万元，其中用于城市路灯照明和公共设施维护等开支188万元。

大理市古城保护管理局的情况通报显示，2014年大理古城旅游人数超过500万人次，且大理古城面临电路老化、道路狭窄、消防设施落后、古民居院落逐步消失等问题，保护任务十分艰巨。

“地方财政负担很大，无法维持开销，这样征收古维费是可以理解的。”刘思敏表示，相比而言，大理收取古维费在一定程度上吸取了丽江、凤凰的经验教训。凤凰古城收取门票，类似于一票制，实际上是伤害了消费者的权益；而丽江古维费是捆绑式销售，侵害了部分不去古城旅游的消费者权益。

### **国内部分古城维护费主要收取方式**

**凤凰古城：**凰古城采取“一票制”模式，即把维护费掺入到门票中，进行收取。

**丽江：**丽江曾采取“捆绑式”模式收取，即旅客无论是进入丽江，还是进入玉龙雪山景区，除缴纳门票外，另需付古城维修费。

### **时评：大理的模式值得点赞**

大理古城维护费征收充分考虑古城发展的实际，以及舆论的接受度，也借鉴参考了凤凰古城、丽江古城的经验教训。

眼下，只要是涉及价格、收费，只要不是降价或者免费，就没有讨好公众和媒体的可能。不分青红皂白，反对涨价、反对收费，成了迎合公众、消费者屡试不爽的“态度正确”，却鲜有深入、客观、尊重法理的深入分析。

不管凤凰古城如今是否已经用“温水煮青蛙”的方式平息了众怒，还是丽江古城以其“掩人耳目之术”蒙混过了关，笔者迄今都坚持反对湖南凤凰古城收取大门票的所谓“新政”，也坚决反对云南丽江古城通过捆绑著名

观光景区收取古城维护费。但笔者支持大理市收取古城维护费以及收取的方式，为何？

笔者认为，不仅大理古城，包括凤凰古城、丽江古城、平遥古城等在内的古城、古镇、古村都有权收取门票或者古城维护费，因为古城、古镇、古村民居建筑的权利主体是当地民众，与外地游客“用脚投票”的权利是对等的。当然，明确了权利问题，收不收就是战略选择问题，怎么收、何时收等只是技术问题。

不管是凤凰、平遥，还是丽江、大理，原来基本上都是自给自足的农耕文明的区域中心，经济相对不发达，环境承载力有限。但近年来旅游行业飞速发展，游客量飙升，甚至超过当地居民数量，对城市运营和古城维护确实造成了很大的压力，单纯靠其自身的财力，保护全国人民乃至全人类的精神财富，难免力不从心，收取古城维护费本身有充分的合理性。

2013年4月10日，凤凰古城开始实施“门票新政”，向每一位到访的游客收取148元大门票。对凤凰古城收取门票的是凤凰古城旅游公司和凤凰县政府组建的凤凰古城景区管理服务公司。二者分别占51%和49%的股份，被舆论称为“公私合谋”的“占山为王”。

笔者反对凤凰古城围城收取大门票的理由有二：其一，政府或投资商不能未经社区型景区的民众也即各利益相关方授权而擅自收取门票，因为门票收取权属于当地民众，也可通过公众约法或契约授权的方式，地方政府或投资商获得人民授权，代行门票权，也即当地人可以把这种权利让渡给当地政府或者投资商，以期更有效、更便捷地获得更好、更多的收益，同时，利益分配与补偿机制必不可少。其二，大门票模式是损害古城镇等传统社区型景区长远利益的商业模式——破坏文化生态、干扰居民生活、扰乱利益格局、妨碍深度体验、制约多元业态……

丽江市自2001年以来，征收每位游客80元的丽江古城维护费，“以城养城”，成为以旅游业为主要支柱产业的丽江市保护世界文化遗产——丽江古城的主要经费来源。到2014年12月，已累计征收古城维护费24.2亿元，这些资金全部用于丽江古城保护管理。到目前为止，丽江市已累计投入30多亿元资金，有效保护了世界文化遗产丽江古城。丽江古城维护费的收取方式，与凤凰古城围城收门票完全不同，他们采取与玉龙雪山等著名观光景区捆绑挂

钩的方式，从技术上“巧妙”地实现了对观光游客的“定向收取”，而不至于“骚扰”到度假、休闲的散客。但这种“巧妙”毫无疑问侵害了对丽江古城没有兴趣，也没有前往古城观光的游客的权益。

凤凰古城大门票与丽江古城维护费虽然性质有些相似，收费数量也相近，但还是有很大不同。简单来说，门票是景观收益，除了成本，还可以包含利润，事实上这也是门票主体最感兴趣的部分，而古城维护费则只能是成本，也就只能专款专用于古城的维护，不能谋取利润或私利。因此，在能够有效实施监管的前提下，收取名副其实的古城维护费，对于游客乃至公众来说，公益性更大，公共价值更高。

根据公告，大理市将从9月1号开始，在大理古城面积2.25平方公里的重点保护区范围内，对从事生产经营、旅游活动的单位和个人征收古城维护费，其中对旅行社行业按游客每人每次30元收取，其他行业按营业收入的1%收取。需要强调的是，这个收费针对通过旅行社参团去大理玩的游客，并不针对散客。很显然，已经暂停多次、终于确定要重启的大理古城维护费征收，充分考虑大理古城发展的实际，以及舆论的接受度，也借鉴参考了凤凰古城、丽江古城的经验教训——与凤凰古城最大的不同是不围城收门票，而与丽江古城最大的不同是不与著名景区相捆绑，同时收费的额度也大大低于凤凰古城和丽江古城，这样就既不干扰当地居民的生活，破坏当地的文化生态和旅游生态，也不会侵害对大理古城不感兴趣的其他观光游客的权益。

（记者：岳琦、江然 评论：刘思敏）

## 中美签国家公园合作协议：经济环境协调发展

【第一财经日报2015年6月8日】6月8日，国家发展改革委和美国保尔森基金会举行《关于中国国家公园体制建设合作的框架协议》（以下简称《协议》）签署仪式。国家发展改革委主任徐绍史，美国前财政部长、保尔森基金会主席保尔森，以及社会发展司、国际合作司有关同志，保尔森基金会有关代表参加仪式。签署仪式前，徐绍史主任会见了保尔森先生，双方就建立中国国家公园体制的基本情况以及下一步合作方向、合作重点等进行了交流。

为科学推进中国国家公园体制建设，国家发展改革委与美国保尔森基金会共同合作，全面深入研究国际上其他国家建设国家公园体制的案例，借鉴成功经验，吸取失败教训，确保中国国家公园体制既符合中国国情，又与国际接轨。通过研究制定操作性强的技术指南和规程，提出政策建议，确保国家公园体制建设从具体试点到顶层设计都科学合理、有章可循。通过各种培训交流活动，提高相关政府部门决策者对国家公园体制的认识和了解，全面提升国家公园各级管理者的能力。通过建立国家公园体制，进一步完善中国的保护地体系，使分类更加科学、保护更加有力，实现自然生态系统和文化自然遗产资源的国家所有、全民共享、世代传承。

《框架协议》提出，双方将在国家公园试点技术指南、美国等国家的国家公园案例研究、试点地区国家公园管理体制和政策实证研究、国家公园与保护地体系研究以及机构能力建设等方面开展具体合作。国家发展改革委将主要提供政策指导，保证项目顺利实施；美国保尔森基金会将为合作提供智力、技术等方面的支持。

### 中国保护地面临管理困境

中国幅员辽阔，文化深厚，物种多样。如何完好保存生态系统、珍贵文化自然遗产资源及其服务功能，同时又能满足炎黄子孙的生存发展需求，成为摆在中国面前的一道难题。

目前，我国共有各种类型数千个保护地，包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等。保护地总面积约占中国陆地国土面积的18%，高于世界平均水平。

但这些保护地因法律、政策和管理等障碍，未能充分发挥其在保护中国生物多样性、生态系统和文化自然遗产资源方面等的作用。

环保部自然生态保护司副司长柏成寿此前向本报记者介绍，目前，各类自然保护地是按生态要素建立的，分属环保、林业、农业、国土、住建、水利、海洋、科学院等多个部门和单位管理，“不同的生态要素、不同的部门、不同的保护地、采取不同的措施，因此不论是在建设上还是在管理上，都人为地割裂了生态系统的完整性。”

“保护区的这些问题给实际管理工作带来了一些困难和矛盾，影响了中国保护区体系的整体保护成效。”国家林业局野生动植物保护与自然保护区

管理司司长张希武说，这也是十八届三中全会提出建立国家公园体制的原因所在。

2015年1月，我国出台了建立国家公园体制试点方案。国家公园体制有望完善和发展中国现有的保护地体系。对于目前存在的各部门间的利益纷争问题，国家发改委社会发展司副司长彭福伟此前称，应坚持“公众利益至上”的原则，合力推进建立国家公园体制。

保尔森在签约仪式上表示：“将帮助中国有选择地吸收和借鉴包括美国在内的世界其他国家成功的国家公园管理模式，破解中国国家公园体制建设面临的诸多挑战。”

保尔森对本报记者表示，在美国，国家公园是激发美国公众民族自豪感和文化认同感的一个重要源泉。国家公园被珍视为美国人民共同拥有的宝贵财富。“我们非常荣幸能帮助中国建立国家公园体制，使中国保护地体系分类更加科学，保护更加有力。”

### 国家公园模式实现保护与发展平衡

国家公园既不同于严格的自然保护区，也不同于一般的旅游景区。

世界自然保护联盟（IUCN）中国代表处驻华代表朱春全介绍，按照IUCN的定义，国家公园是指大面积的自然或接近自然的区域，设立目的是为了保护大尺度的生态过程，以及相关的物种和生态系统特征，给人们提供环境和文化兼容的精神享受、科研、教育、游憩和参观的机会。

保尔森基金会当日给记者提供的资料显示，早在100多年前，美国就创造了国家公园这一保护地模式。世界上第一个国家公园是1872年设立的美国黄石国家公园，在近9000平方公里的土地上，用1%的开发面积每年吸引世界各地的300万游客，带动了周边地区5亿美元的经济的发展，并促进了产业结构调整，矿产（含农牧业）和旅游休闲业收益所占的比重由原来的70%和30%，变为18%和82%。

近年来，国家公园在世界各国迅速发展，已成为全球公认的一类保护地典范。目前，在200多个国家和地区已建立了近10000个国家公园。

在回答本报记者有关国家公园这种模式何以能化解中国保护地的困境问题时，保尔森说，国家公园模式成功的关键在于，在保护自然资源和生态系统的同时，也让从事保护的人员受益。另外，国家公园模式也可以实现保护

与发展的平衡。

国家发改委也表示：“通过建立国家公园体制，进一步完善中国的保护地体系，使分类更加科学、保护更加有力，实现自然生态系统和文化自然遗产资源的国家所有、全民共享、世代传承。”

去年，中国科学院生态环境研究中心、国务院发展研究中心社会发展研究部、世界自然保护联盟、世界自然基金会共同发布的《促进国家公园体制建设工作的建议》提出，国家应尽快明确国家公园的宗旨、保护对象和功能定位，国家公园体制应立足于“保护”和“公益”两个核心价值，制定包括国家公园在内的所有保护地类型的划分标准，建立中国的保护地管理分类体系。

#### 链接：保尔森基金会

保尔森基金会成立于2011年，由美国原财政部长亨利·保尔森创办。基金会致力于促进中美两国的环境保护和可持续发展，同时推进双边经济关系和跨境投资。秉承的工作原则是只有中美两国互补协作，才能应对当今最紧迫的经济和环境挑战。

保尔森基金会总部设在芝加哥大学，并在华盛顿和北京均设有办事处。

在中国，保尔森基金会致力于应对气候变化和改善空气质量、推进生态保护并促进城镇化可持续发展。基金会的智库发表的论文涉及中国的宏观经济问题、能源战略以及中美两国关系等重大问题。

在美国，保尔森基金会致力于促进改善中美关系，创造可增加就业机会的双边跨境投资，并降低气候变化带来的经济风险。

（章轲）

## 新闻摘要

### 广州白云山将建6条滑索引争议

【广州日报2015年6月6日】白云山管理局规划建设广州首个大型滑索，

游客可以从山顶一直滑到山脚，长度可达1.5公里。起点位于摩星岭以北的荡胸亭，终点位于竹仔窿。工程总投资 1788.64 万元，建设工期约4个月。该项目的环评已经被市环保局受理，6月5日起进行公示。在有人为白云山要多一个刺激的游乐项目感到期待的同时，也有人对此担忧，认为建设这种项目会破坏白云山的生态环境。

### 环评称白云山仍有开发潜力

广州市白云山风景名胜区位于城市的中心，面积21.798平方公里，是广州市区最高峰，自古就有“羊城第一秀”之称。由于优越、方便的地理位置，深受广州市民以及各地游客的欢迎，每年的游客接待量在2000万人次以上。

众所周知，白云山“身兼多职”——白云山风景名胜区划分为生态保护区、自然景观保护区、史迹保护区、风景恢复区、风景游览区、发展控制区。

环评中透露，白云山仍有资源开发的潜力，目前已开发作为风景游赏、游览设施、交通工程的用地仅占风景名胜区总用地的6.87%。尤其是对占地少、建设投资少、建设周期短、娱乐性强的旅游项目，仍然大有可为。

据悉，白云山拟建的滑索采用无动力型直滑式，滑索线路水平长度约为1500米，高差约200米，共建设6条滑索。单道滑索两条承载索之间的距离为310毫米。项目起点位于荡胸亭，终点位于竹仔窿。项目主要划分为四大区域：滑索介绍区、滑索预备区、上站（高台区）和下站（低台区）。工程总投资1788.64万元，建设工期约4个月。

项目预计每日实际经营时间约8小时，6条索道运行最大接待游客数量总共约为576人/日。环评还透露，根据对白云山游客群问卷调查分析显示，70%的被调查者（年龄在15-45岁）认同新潮的旅游项目（如已建成的高空弹跳蹦极、高山滑草、攀岩、滑道、旱地雪橇等娱乐项目）。在此目标群体中约有10%左右的人为潜在消费群体，估算滑索项目每年为白云山增加游客量约为2.74万人，平均每天约92人。

### 广外反对：或影响白云山生态

不过，正因为白云山还有重要的生态保护功能，并非每个人都看好滑索项目。环评中透露，环评公众参与发放了180份调查问卷，回收的162份问

卷中，表示赞成占 64.8%，无意见占31.5%，不赞成占3.7%。而调查的4家单位中，广东外语外贸大学明确表示反对。广外的反对理由是：白云山的山、水、树木一体的自然景色十分珍贵，若滑索建设后将影响白云山的整体景观；白云山植被种类丰富，绿化覆盖率达95%以上，可供近300万人正常呼吸之用，被称为广州的“市肺”，滑索项目建设将对原始植被造成破坏；白云山拥有丰富的鸟类资源，滑索项目将对鸟类栖息造成干扰，对整个白云山的生态环境造成影响。

### 环评：未占用核心保护区

不过，环评中透露，该项目上下站建设区域及滑索未占用生态核心保护区，其中上站与核心保护区隔一条道路，距离核心保护区边界约为20米，下站与距离核心保护区边界约10米。

据悉，项目永久占地面积仅435平方米，所占用的木荷林、木姜子灌丛在白云山分布广泛，朱缨花为常见绿化植物，在做好移植工作的情况下，项目建设对白云山植被类型影响不大。

而且，建设对白云山105种鸟类而言，不会占用重点保护鸟类栖息繁殖地，对重点保护鸟类数量无明显影响，其余鸟类在广州甚至广东省内广泛分布，因此项目建设对鸟类栖息、多样性影响不大，在控制噪声、禁止夜间施工情况下，可减缓或避免噪声污染、光污染对鸟类生理及行为的影响。

（记者：杜娟）

## 《福建省风景名胜区条例》8月1日起施行

【福建日报2015年5月29日】《福建省风景名胜区条例》28日获省人大常委会表决通过，将于8月1日起施行。条例将保护放在首位，对风景名胜区设立、规划、保护、利用和管理等作出规定。

条例树立规划的权威，规定“经批准的风景区规划应当向社会公布，不得擅自修改，确需修改的，应当依照法定程序报原批准机关批准”；“编制风景名胜区规划，应当进行听证，并广泛征求有关部门，当地乡镇、村及居民，社会公众和专家的意见”。

条例严格限制风景名胜区内建设，禁止在风景名胜区内设立各类开发

区、进行商品房开发以及在核心景区内建设宾馆、酒店、会所、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物。

对风景名胜区的门票经营，条例规定了由风景名胜区管理机构负责出售，禁止出让或变相出让风景名胜区门票专营权；风景名胜区的门票收入和风景名胜资源有偿使用费应专门用于风景名胜资源的保护和管理、改善风景名胜区游览条件以及风景名胜区内财产的所有权人、使用人损失的补偿。

（记者：郑昭）

## 社会纵横

### 散客时代“互联网+”让自由行轻松自在

【苏州商报2015年5月27日】动动手指，就可以在手机APP上预订景点门票。既省去了排队的烦恼，又可以享受优惠的价格，还可以选择“私人定制”的专属服务；扫扫二维码，景区内各景点的介绍就出现在手机里，不用花钱请导游，手机就是你最好的讲解员；节假日期间，通过网站微博微信，轻松查到苏城景区的舒适度指数，游客可以选择错峰出游，再不用去景点观人山人海……

随着“互联网+”时代的到来，苏州旅游在发生着各种改变。“+”的后面可以是各类个性化的旅游产品，“+”的前面则是一个大的概念，既可以是电脑和手机移动互联网，也可以是淘宝、微博、微信等平台。不管是哪种形式，都是在思考如何为游客提供更好的服务，都在给市民和来苏游客体验苏式生活带来极大便利。

#### “互联网+”景区每个景点都有二维码 手机一扫就变身“导游”

在刚刚过去的第二届中国周庄国际旅游节开幕式上，一股时尚科技的“互联网+”风吹来了旅游新创意。“一码游周庄”智慧旅游引领旅游新便捷时代，富安桥、古戏台、张厅、全福寺……几乎在周庄的每个景点都被赋予一个二维码，游客走过之时，只需要扫上一扫，就能全面清晰地了解到该

景点的特色，还有美食购物二维码，扫上一扫，周庄的美食特产就能打包寄送回家；全新打造的周庄线下体验基地“声音回廊”，游客体验一把主播的感觉，并把自己的声音涂鸦留在周庄，或者制作声音明信片寄送给亲人与朋友。同时，“4D周庄”系列产品首度惊艳亮相，游客只需要扫一扫门票上的周庄图案，周庄的四季美景都会以动画的特效感受到。

“扫码”游景区，手机当导游，这种旅游创意被越来越多地运用到苏州的景区里。其实，早在2013年初，苏州园林首个手机导游就在拙政园“上岗”了。游客只需在售票窗口或游客中心等处，扫描张贴的二维码，或者通过手机APP键入“拙政园”，就可以成功下载并安装“拙政园手机导游软件”，这样，游客就能享受包括语音导游服务在内的“一对一”个性化服务。

记者从拙政园管理处了解到，该软件启用两年多，得到游客的一致好评。游客可通过文字、图片、音像资料了解景区、发表评论和游记，获得“一机在握，智慧旅游”的全新体验。“拙政园手机导游软件”还具有“意见反馈”功能，能实时收集游客意见建议，帮助景区管理人员及时处理偶发事件，将游客投诉化解在一线。

盛产鲜美大闸蟹的阳澄湖景区，也通过“智慧旅游”平台，整合推广其他具有特色的地方特产及旅游资源，让游客对阳澄湖的认识不再局限于大闸蟹。阳澄湖景区“智慧旅游”平台自去年上线后，来阳澄湖度假区的游客可连接度假区免费的WiFi，登录度假区微网站或关注“阳澄湖度假区”微信公众号，即可实现度假区信息查询、景点票务在线购买并支付、景点GPS地图定位、渔家乐预订支付以及大闸蟹等产品在线购买。对阳澄湖风景区不了解的游客都不必担心，“智慧旅游”平台会向景区内的游客推送短信和微信，也会实时更新度假区微网站信息，方便游客随时掌握景区内的各项信息和动态。

### “互联网+”旅游平台网络平台能预订能展示 旅游变得更智慧更人性

“互联网+”时代，利用微信、微博等“微平台”推广旅游是苏州拓展智慧旅游的一条重要途径，相当于为游客在移动终端上打开了一扇立体的“苏式花窗”。关注微信公众号，“私人定制”旅游路线，吃住行游购娱，出游前一键搞定；揣着手机，就如“私人导游”陪伴左右，景区导览、景点

讲解全方位服务……微平台的完善，让市民游客真切感受到了旅游与科技的完美融合，苏州城市“智慧旅游服务链”为散客大军提供了便利。据悉，目前，苏州旅游官方微博、微信影响力在腾讯江苏微榜单旅游类微信中保持在前10名，微信月阅读量保持在30万以上。

打开苏州市旅游局官方微信公众号，高清实景、文风淳朴的图文推送马上抓住了记者的眼球。内容围绕“苏式生活”，或是旅游攻略，或是文化风俗，或是苏式佳肴，引导着游客们了解苏州的别样情调。古典与现代完美融合，真正做到了“让苏州人更懂苏州，游客爱上苏州”。

为了支撑“微平台”的流畅运行，苏州的两大景区——平江路和拙政园，已被列为苏州市智慧旅游建设启动区，目前2.8平方公里的启动区已实现WiFi全覆盖，游客可以轻松上网。

此外，身为全国首批智慧旅游试点城市的苏州，在2014年推出了面向散客的旅游一卡通“苏州漫游卡”。游客刷卡能快速进入景区，能在2000多家消费场所快捷支付并享优惠，还能以“市民价”使用公共自行车、乘坐轨交等。

近日，太和旅行社旗下的苏州太和旅游专营店在阿里旅行·去啊正式上线。太和旅游专营店上线两月内店铺访客数就达到13万，浏览量达20万以上，其中苏州太湖2天1晚自由行中的“山林禅修 花山隐居”游上线仅三天时间就销售了285个。初步试水“互联网+旅游”，太和旅游专营店就颇有收获。

### **“互联网+”服务景区动态实时公布 哪里人多一查就清楚**

随着“互联网+”不断深入苏州旅游，市场也在不断探索，全力开拓富有个性的苏州“私人定制”线路，按照每个人的习惯喜好量身定做，变得更加精确有针对性，充分迎合当今市场各旅游人群的需求。

去年，古典园林拙政园推出了“私人定制”特色游园服务。作为传统景区尝试推出的个性化产品，拙政园“私人定制”得到游客的青睐。想要参加的游客可通过拙政园和市旅游局官方微信报名，每天仅限16名游客，成功报名的游客可以在清晨6点半进园，此时距离开园还有一个小时，整个园子只有这16名游客以及拙政园专业讲解员。避开嘈杂人群，“体验拙政园清晨的鸟语花香。除了“私人定制”特色服务外，面向大众的旅游智慧服务升级，

也在不断提高游客游览的品质。

每当节假日来临，景区都会迎来客流高峰。2014年“五一”小长假，苏州拙政园、留园、虎丘、金鸡湖、常熟虞山尚湖、沙家浜3家5A级景区6个景点先期试运行实时公布景区在园人数和游览舒适度。每天从9点30分到15点30分，每2小时发布一次，全天共公布4次。市民和游客可通过网站、微博微信在苏州旅游政务网、苏州旅游资讯网、苏州旅游局微博、苏州旅游局微信等查询。各景区也将在售票窗口、检票口及主要出口处通过电子显示屏及时告知景区人流情况，并及时在各自官方网站和微博、微信平台发布客流预警信息，引导外地游客错峰游览，倡导本地居民错峰出游。

从去年中秋小长假开始，苏州市6家5A级景区11个景点（拙政园、留园、虎丘、金鸡湖、常熟虞山尚湖、沙家浜、同里古镇、周庄古镇、穹窿山景区、东山景区、旺山景区）全部纳入全省的流量监测和游览舒适度指数发布序列。今年“五一”小长假期间，记者在采访中发现，不少游客提前网上查询，选择错峰出游，提高舒适度。

（记者：贾茹）

## 时事评论

### 景区限流重在信息公开

**【法制日报2015年6月15日】**6月13日起，故宫启动单日接待游客不超过8万人次的限流方案，同时全面推行实名制售票，现场散客需持身份证才能购票，旅行社团队则要全部网络预订门票。

随着旅游业的高速发展，故宫及其他优质景区在旅游旺季出现爆棚现象的事例不在少数。此次故宫尝试限流措施，对保护文化遗产、提升服务质量、维护游客权益均是一次有利的探索。如果有关部门在实施过程中能找到平衡好各方利益的办法，并在此基础上推广至其他景区，对旅游业的健康发展不无益处。

任何景区的承载能力都是有限的，超出承载极限接纳游客，是对景区资源、服务质量和游客体验的极大损害。尤其是一些位于大山大河间的自然景观，囿于地理条件限制，景区服务和应急处置能力难以短时间内大幅提高。超出承载极限后，一旦发生游客滞留等紧急情况，游客的人身安全可能受到威胁。之前发生在九寨沟、华山、云台山等地的游客滞留事件就是很好的警示。为此，有关法律也做了规定，根据旅游法，旅游者对国家应对重大突发事件暂时限制旅游活动的措施以及有关部门、机构或者旅游经营者采取的安全防范和应急处置措施，应当予以配合，不予配合的，依法承担相应责任。实施限流政策，显然属于有法可依的安全防范和应急处置措施。

但初衷很好的限流政策，必须考虑到消费者的知情权和自主选择权。需要限流的景点多是国内或世界知名景区，面对着不特定的来自五湖四海的消费群体，限流时如果未做好信息公开等配套措施，很可能让远道而来的消费者吃闭门羹，侵害其知情权和自主选择权，导致其承担超出预期的旅游支出。故宫在限流过程中，以8万人极限日接待量的80%及6.4万人作为预警临界点，即一旦故宫客流量超过8万人的80%，也就是6.4万人时，就启动预警，提示观众人数将达临界点，提前疏散客流，同时实施网络预售票和实名制购票。目前来看，这些做法均是值得点赞的有益探索，但还需要在实践中根据遇到的新问题不断出台新对策予以完善，形成科学、可行、有效并值得推广的限流机制。

就如今而言，限流方案必须做到范围更广、更透明的预警及信息公开机制。如启动预警机制后，可以同时采取短信、网络公告、电子提示牌等多种方式发布信息，充分保证游客的自主选择权和知情权，同时做好游客分流措施，避免远道而来、处于信息盲区的游客因无法购票而滞留不归。网络预售票中，则应限制一定比例并严格落实实名购票制，以免“黄牛党”大规模屯票后转售给现场购票的散客，增加其旅游成本。

（史洪举）

## 要全面领会国家公园的深刻含义

【中国旅游报2015年6月15日】简单地讲，国家公园的要义有两点：

一是“公”，属性是公。指导思想是公益、公共，不是盈利、私有。二是“园”，属于旅游景点，对社会开放，不是接近封闭的保护区。现在关于国家公园概念有很多言论，有几个错误的倾向需要澄清：一是只谈保护。似乎只谈保护就是正确。国家公园不是自然保护区，如果是自然保护区，就没有必要再搞“国家公园”这个名称和体系。二是国家公园的公益性、低门票被故意忽视，保持高门票不变甚至借助国家公园名号提高门票。三是中国国情复杂，要搞“中国特色”。世界上已经有众多国家“先行先试”，为什么我们不向最成功的学习？非要搞个妥协打折的四不像的东西出来？

国家公园需要整合遗产管理体制。国家公园有两个特点：一是对象是遗产，不是纯粹为旅游而建设的设施，如主题公园、游乐园、高尔夫球场。二是涵盖了各类资源和生态系统，包括人文资源，不能等于风景名胜区。相当一批国家重点文物保护单位如北京故宫、天坛、颐和园应当属于国家级的国家公园，但是他们目前都不是风景名胜区。

现有的景点类9套管理体系（自然保护区、风景名胜区、国家森林公园、文物保护单位、国家地质公园、国家湿地公园、国家城市湿地公园、水利风景区、A级旅游景区），任何一个都没有能力取代国家公园。相反，国家公园应该统领现有的9套体系。各个部门都在争抢国家公园的话语权。从国家公园的类型来说，林业、水利、国土、海洋等部门不能主导国家公园的管理。从国家公园的指导思想来说，环保部门也不能主导国家公园的管理。比较而言，旅游与住建两个部门比较合适。更合适的是，成立专门的国家公园管理局。

如果国家公园还是相似于以前的部门管理制度，不是一种颠覆性的改变，那就是叠床架屋，没有必要。众多景区只是多挂了一个牌子在门口，帮助市场营销而已。这样的一个层次，是明显低估了国家把国家公园这项工作专门提出来的意义，低估了国家对于这项工作寄予的期望和决心。

我国之所以高调地提出建立国家公园体制，是因为中国两万多个旅游景区存在着众多需要解决的问题。比较突出的主要有三个问题：资源的公共属性问题与地方政府私有化问题，利益导向和高门票的问题，景区与周边社区群众关系问题。国家公园是对于现有旅游景区存在的矛盾的一揽子解决方案。

目前的旅游景区分为三类，一是事业单位或国企管理经营遗产，如孙中山故居、黄山、九寨沟。二是民营企业开发经营遗产，如安徽宏村。三是民营企业开发游乐景点。前面两个类型涉及国家公园，属于本次需要调整的范畴。目前事业单位的景区机构最高级别是厅级，大部分是副厅长级、副处级，地方景点往往是科级、副科级，人财物被所在市、县政府管辖，景区的“国有”其实变成了地方所有。国家公园将只分为国家和省两个层级，实行垂直管理，可以有效避免县、市两级地方政府将资源和景区地方化。

从国际实践看，国家公园体制将对高价值生态系统和人文资源实行高效统一的利用。一是统一规划：国家公园管理机构成立规划中心，专门负责编制各个国家公园的规划设计，解决目前各个规划设计单位水平良莠不齐的问题，解决委托单位、主管部门各种私心杂念的问题。二是统一管理、人员直管：实施垂直管理，可以解决经费问题，实现公益化，避免利益导向、企业化、地方化的问题。三是土地国有：对园内土地征用，原则上实行居民外迁，避免地方居民以生存、耕作等名义在景区内开展一些破坏行为。企业蚕食景区用地的情况将被杜绝。

国家公园制度的建立，可以不夸张地说，是对现有景区和遗产管理体制的一次革命。目前地方政府远远没有认识到这一点。一旦国家公园法或者相关制度细则出台，利益博弈不可避免，抵制也可能出现。矛盾集中在四个相关利益主体：

一是市县政府：失去一个甚至多个“聚宝盆”景区的控制权，直接财政收入受到影响。一部分景区将不愿意申报为国家公园。一些地方政府将阻挠辖区内的景区成为国家公园。

二是相关部门：目前很多景区同时挂多个牌子，如既是风景名胜区又是森林公园，又是地质公园，同时接受多个部门的行业管理。今后，对于两级国家公园的景区，国家公园管理机构在管理上更强势，因为人财物是其统一直属管理。原先授牌的部门影响力下降。

三是相关企业：一些已经投资、正在经营的企业是否退出？如何退出？例如中坤集团投资的安徽宏村。

四是公园内部居民：山内吃山，变成山外吃山。居民被请出国家公园的范围，肯定心不甘情不愿。补偿机制如何建立？九寨沟、武夷山、庐山已经

或正在经历这一阶段，它们的经验教训可供参考。

对于中国旅游业、对于游客，国家公园制度的建立是一大利好。景区普遍高门票的时代有望结束。旅游将从高消费时代回归社会公益属性，旅游成为全民共同的生活享受。旅游景区将形成两个系列：一是低门票、公益性的国家级和省级国家公园，以及受此影响的一批地方政府财政投资的景区。二是高门票的企业投资型景区，如主题公园、游乐园等。国家公园的人流量可能大大上升，需要通过门票预订等策略控制客流量。周边地区的消费趋旺，对于地方经济会从直接效益转向溢出效益，地方政府受益不会有明显的下降。

总之，国家公园管理制度正在进行顶层设计，其专门法规也将出台。我们要深刻领会党中央和国务院决定建立国家公园制度蕴含的深远含义，期待人员制度、土地所有权、票价等各方面开展的试点实践，期待国家公园体制的建设给中国旅游业带来全新的局面。

（陈南江）

## 世界遗产

### 专家齐聚广西环江探讨地学遗产保护

【中新网2015年6月4日】首届国际地学遗产大会4日在广西河池市环江毛南族自治县召开。来自澳大利亚、加拿大、也门、美国、英国、韩国、中国等国家的300名著名专家学者就地学遗产的保护、管理和可持续发展进行深入探讨。

本次大会由世界自然保护联盟保护地地学遗产专家委员会、中国住房和城乡建设部世界自然遗产保护研究中心、环江毛南族自治县自然遗产管理局联合主办。除开展为期两天的地学遗产学术讲座和学术交流外，与会人员还将到世界自然遗产地广西环江喀斯特进行实地考察。

世界自然保护联盟保护地地学遗产专家委员会主席、国际洞穴协会主席

禹卿植在会上作报告称，世界自然遗产的保护和可持续发展，需要建立科学的管理和监控体系。该组织未来计划组织全球专家开发或定制最佳实践纲要来指导地质多样化，从理论、技术、实践应用等方面为全球地学遗产保护作出更多实际而有效的工作。

中国工程院院士卢耀如在会上呼吁，要建立保护遗产地世代流传的理念。“今日申请世界遗产地，不是只为当今短期的目的，而是为了世代代得以永久保护遗产地的目的。”

“中国南方喀斯特”是中国政府向联合国教科文组织世界遗产委员会提出分批次申报的世界自然遗产项目。第一期由石林喀斯特（云南）、荔波喀斯特（贵州）和武隆喀斯特（重庆）组成，在2007年第31届世界遗产大会上列入世界遗产名录。桂林喀斯特（广西）、施秉喀斯特（贵州）、金佛山喀斯特（重庆）和环江喀斯特（广西）组成“中国南方喀斯特二期”，作为“中国南方喀斯特”的拓展项目于2014年申报成功。

中国国家喀斯特石漠化防治工程技术研究中心主任熊康宁在发表演讲称，中国南方喀斯特第一期和与第二期遗产地，在地质演化、地貌类型和自然景观方面相互补充，构成了完整的中国南方喀斯特自然演化故事，是地球演化和喀斯特发育的杰出范例，具有重要的全球价值。但南方喀斯特正被石漠化“包围”，是“石漠化汪洋大海中的绿岛”，迫切需要加大保护力度。他提出基于生物多样性恢复的石漠化生态修复技术模式进行治理。

环江是中国唯一的毛南族自治县。中共环江县委书记黄荣彪介绍，环江喀斯特世界自然遗产地总面积11,559公顷，地处中国云贵高原东南边缘向广西低山丘陵过渡的山原斜坡地带，是典型的中亚热带锥状喀斯特区域，这里几乎不受人为活动影响且覆盖了十分原始的亚热带季雨林。

黄荣彪表示，环江县将坚定不移地实施“生态立县”发展战略，严格按照《世界遗产公约》要求，强化保护意识，健全保护机制，举全县之力、像爱护自己眼睛那样爱护这一世界自然遗产，促进人与自然、人与生物圈和谐发展。同时，借鉴其他世界自然遗产地发展旅游业、实现经济社会迅猛发展的成功经验，合理利用环江喀斯特旅游资源实施“旅游兴县”战略，建设生态宜居、休闲养生、文化绚丽的区域性国际旅游目的地。

（记者：黄艳梅、杨志雄）

# 写在德国易北河谷被剔除出世遗名录6周年之际

【新民晚报2015年6月13日】这两天，德国各大报纸纷纷登出了有关易北河谷的消息，因为又快到6月25日了。6年前的这一天，德国的易北河谷被世界遗产名录除名。对于素以严谨、细致、认真和品质闻名于世的德国而言，这无疑是个不小的打击。

对于生活在易北河谷周围的人而言，回想起6年前这片文化与自然交融的宝地从世界遗产名录被除名，依然还能想起当时的震惊和遗憾。联合国教科文组织在2006年将包括德累斯顿在内的易北河谷列入世界文化遗产名录，可是，2009年就被除名了，原因是当地政府不顾该组织的警告，在河谷修建瓦肖罗辛大桥。大桥很现代很漂亮，也给当地居民带来了便利，然而就是这个现代化大桥，让易北河谷只享用了“世界遗产”头衔3年。

被撤下世遗名单时，当时的评委们认为它不再具有“杰出而普遍的价值”了。虽然很多人问：作为一座依然生机勃勃向前进步的城市，今人的营建都必须因为“世遗”而停顿吗？更何况，易北河谷正是因为营造的不断累加，才有今日的被列入“世遗”的结果，为什么要让城市的发展定格呢？其实这也是世界上很多国家同样面临的困扰：是让文化遗产保留原汁原味，还是为城市建设发展让步？

易北河是一条发源于捷克、波兰两国边境的克尔科诺谢山南麓，流经捷克和德国，全长1165千米、流域面积超过14万平方千米的大河，孕育了德累斯顿、汉堡等大城市。德累斯顿是德国东部的重要城市，18世纪以来逐步进入辉煌。蜿蜒于易北河谷的景观纵深有18公里长，它主要由古老的牧场、宫殿、纪念碑、公园、郊区别墅及花园组成。老老的钢桥、老老的铁路、老老的造船厂和更加古老的渡口、葡萄园让两岸风光怎一个“旖旎”了得！

虽然，1945年的大轰炸曾把德累斯顿的老城夷为平地，就连标志性建筑——圣母教堂也未能幸免。美国人库尔特·冯尼格以饱受创伤的城市为背景写了荒诞小说《第五号屠场》，说：在隆隆的炮火中，这座二战中遭受毁

灭的城市从时空隧道里逃逸了，变成人类命运的诡异象征。可是，认真的德国人却硬是把萨克森选帝侯腓特烈·奥古斯特时期以来的老建筑、老物件修得让全世界咋舌不已，当大家看到深浅不一的墙砖、新老参差的构件，感叹：“假的也修复得这么真！”

不仅如此，人们还在德累斯顿的老城里发现了更多。圣母教堂倒塌后，躲过浩劫的德国人立即开始收集、整理教堂的残片，并一一编号然后集中归置一处。后来，这座教堂成为了古建修复的样本。古建筑废墟体积在战后德累斯顿有近2000万立方米，德国人硬是一块一块、一片一片地挑拣、编号、归类，有条不紊地存放起来以待来日，即使当时的苏联到来也未停下这项工作：德国人似乎已经预见到它们能够穿越时空，神奇“复位”。

即使不修复，易北河谷的古风古貌也很惊艳。18公里长的景观从城市近郊一直延伸到皮尔尼茨宫。皮尔尼茨宫是奥古斯特二世的作品，在距德累斯顿约15公里的皮尔尼茨镇。城堡被改建成东方色彩浓郁的休闲宫殿，用来举办庆典。河边宫殿与上层宫殿中间的大庭院，称为皮尔尼茨宫公园，当中是巴洛克式水池，配上大喷泉，被长满鲜花的大花园包围着。宫殿闻名欧洲。看着这些精美的建筑和环境，让人惊叹德国人将视觉艺术和科学携手得天衣无缝，惊叹该国集艺术家和工程师于一身的品格。这座宫殿在二战中未遭受轰炸侵扰。

加入现代化元素无疑是城市发展的必然，但在已经申遗成功的地方建造现代化大桥，是否破坏了那里的古朴？值得所有人思考。

### 市民怎会反对申遗

易北河谷下世遗名单，不是因为管理不善，不是因为玩命地卖门票，更不是因为失修，而是因为增修了一座桥，破坏了专家们心目中的“那时景观”。

修建一座桥以方便德累斯顿的市民来往方便早在1996年就进入当地政府的议事日程。瓦肖罗辛桥是1996年市议会立项的旨在缓解交通的建设项目。后来，申遗工作也进入该市议事日程。该市两件大事并行不悖。

2004年，因为河道景观与城市生活的完美结合，联合国教科文组织于2004年将易北河谷以文化景观类型列入世界遗产名录。但同时世界遗产组织也警告大桥的建设将影响景观，要求该市重新考虑修桥计划。

随后2005年的全民公决，选票上只有一项——“你是否支持修建大桥”，公决票被68%的人选择了“支持”。这次公投，后来被认为是“社区意愿”的体现，也是“市民反对世界遗产”的最重要依据。

现在来看，这张公决票的内容至少应该列为何修建大桥、修桥与世遗的利害关系、除了修桥还有无其他选项等等。不说背景，不说前因后果，只列出一个带有明显诱导倾向的问题，显然不妥。

结果，“公投”一年后的2006年，易北河谷就被列入世界遗产濒危名录。市民发觉后开始频繁组织游行，反对大桥修建。德累斯顿市收到联合国教科文组织的警告之后，立刻组织亚琛大学的专家对新桥进行了考察，并得出结论：新建的大桥将破坏易北河谷文化景观。

依据这次调查的结果，以及教科文组织的警告，德累斯顿市积极采取措施，试图中止建设项目的进行，提出修建一条地下隧道，即能解决交通问题，又不影响景观。

最终，桥还是修了，因为德累斯顿的上级政府——萨克森州认为“民意”不可违。

易北河谷下世遗留给我们的警示很多。很重要的一条就是：必须先让百姓有充分的知情权，然后才能充分尊重百姓的选择权，真正让百姓参与城市的文化保护。

### 旧的未必一定换新

下名单之前，易北河谷已经有了七座桥，但第八座——出问题了。七座老桥中，距离现在最近的一座桥修建于1935-1936年，假设当年世界遗产已经存在，那这座桥是否也破坏了彼时的景观呢？换过来说，如果再过30年世界遗产组织才建立，那今天修建的第八座桥或许也成为整个易北河谷文化景观的一部分，被予以高度评价了呢？

一切假设都是徒劳的。易北河谷在被列为世界遗产的那一刻，历史就被定格了，任何新的变动只会被判定为一种破坏，而不是延续。易北河谷的故事告诉我们：必须尊重世遗组织的游戏规则，必须在保护与开发问题上慎之又慎，切不可拿到金牌之后我想干啥就干啥，任性不得，乱来不得。

或许这样的规则显得有些严苛，但在世遗问题上，旧的总比新的好。越能保持旧貌，自然越能让文化遗产的完整性得以体现，这一点是肯定的。毕

竟文化遗产具有不可逆性，一旦被破坏，就无可挽回，慎重点也好。

（平一亮、李哲武、刘艳丽）

## 正在消失的世界遗产——菲律宾伊富高梯田

【国际在线2015年6月2日】位于菲律宾吕宋岛北部伊富高省的巴拿威梯田是菲律宾古代文化的代表，1995年被列入了联合国教科文组织的世界遗产名录，但是近年来伊富高梯田的保护却受到了各种挑战，梯田的整体保护环境恶化是一个不争的事实。

伊富高梯田是2000多年前菲律宾伊富高民族在海拔1500米以上的山腰用石块修建的水稻梯田。梯田外壁最高约达4米，最低的不到2米。梯田面积大小不一，最大的为1/4公顷，最小的仅4平方米。至今梯田的水利系统依然保持良好运转，还有大量的伊富高人依靠梯田种植水稻谋生。

据联合国教科文组织的估计，目前仍然有大约10万人生活在伊富高梯田的周围。千百年来生活在这片土地上的伊富高人，始终同当地的环境和谐相处。他们坚持使用药草而不是杀虫剂，绝不使用化肥，以显示他们对于大自然有限资源的尊重。他们的灌溉系统，也是使用来自山巅的天然泉水，利用大自然的条件，让人与自然充分共享水资源。每年到了种植水稻的季节，当地人都要举行盛大的节日庆典，祈求获得丰收。

但目前伊富高梯田面临的挑战也让人忧心忡忡。最直接的挑战是城镇化对环境造成的污染和破坏。菲律宾国家文化和艺术委员会世界遗产处的负责人爱迪生·莫拉尼达表示，这片美丽的土地正在朝着一片都市丛林转变。她表示，建设的速度太快了，但是管理的速度跟不上。最近，菲律宾公共建设和道路委员会叫停了在伊富高省的道路扩建计划，因为这项计划有可能威胁到梯田的安全。另外，梯田周围的村庄因为贫困不得不使用廉价的混凝土和废弃的铁质垃圾来建造房屋，用高污染的燃油来提供能源。这在不知不觉中也对环境造成了污染。

更大的威胁是人们观念的转变。现代文明传播给伊富高地区的人们带来了新的知识，也改变了他们对梯田的重视程度，减少了对传统农业种植的动力，这一点对于年轻人的影响尤其明显。现代化的生活方式对村民有着巨大

的吸引力，有些年轻人到外面的世界寻找机会。

莫拉尼达表示，这种放弃传统生活和劳作方式的风气，是对于梯田这种宝贵的伊富高文化遗产最大的威胁。

政府的“失职”也使伊富高梯田每况愈下。政府显然没能吸引年轻人继续留在这片土地上继承他们祖辈的遗产，而年纪大的农民又不得不依靠现代化的工具才能够完成整个梯田的播种和收割工作，从而破坏了原始的耕种方法。但在这方面，政府提供的帮助却又寥寥无几。菲律宾环境部门的官员曾呼吁总统阿基诺加大对于梯田保护的补贴，用来雇佣农民继续在梯田耕作，以替代那些放弃当地生活到外省份谋生的农民。

事实上，菲律宾历届政府对于保护梯田的思路也不完全一致。伊富高梯田1995年被联合国教科文组织纳入世界遗产名录时，当时拉莫斯政府的思路是发展旅游业，而不是保护当地的农业生态环境。在埃斯特拉达执政期间，成立了一个国家级的保护工作部门，主要工作是维护和复原当地的原始风貌。阿罗约当政时期则解散了这一部门，而把保护工作交给了伊富高省政府。

一方面是现代化带来的种种好处，另一方面是对于环境保护带来的压力。对于正在消失的世界遗产——伊富高梯田，菲律宾这个发展中国家显得很无奈。

（记者：王化雨）

---

编辑：中国风景名胜区协会《中国风景名胜》编辑部

网址：[www.fengjing.com](http://www.fengjing.com) E-mail：[china\\_fjms@163.net](mailto:china_fjms@163.net)

电话：010-88315330 88315324 传真：010-88315325（F）

地址：北京市海淀区三里河路7号新疆大厦B座11层

联系人：张立 陈晨 邮编：100044

---