

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144期)

本 期 要 目

- 景区承载量背后的“猫腻”
- 多地景区违规涨价 部分“超标”幅度达40%
- 七嘴八舌说万峰林景区“封闭”
- 探索创新中找寻国家公园管理体制路径
- 破解景区价格难题关键在哪儿
- 外媒关注敦煌莫高窟拟建主题公园
- 美国国家公园路百年启示

2015年7月1日

(所载内容不代表本编辑部观点)

目 录

热点关注

景区承载量背后的“猫腻”	-----3
多地景区违规涨价 部分“超标”幅度达40%	-----6

新闻摘要

七嘴八舌说万峰林景区“封闭”	-----9
北京风景名胜区划上保护圈	-----12

社会纵横

探索创新中找寻国家公园管理体制路径	-----14
山东景区的“互联网+”冲动	-----17

时事评论

破解景区价格难题关键在哪儿	-----20
---------------	---------

世界遗产

外媒关注敦煌莫高窟拟建主题公园	-----23
-----------------	---------

环球博览

美国国家公园路百年启示	-----25
国家公园：保护>旅游	-----28

景区承载力背后的“猫腻”

【新华网2015年6月22日】端午小长假期间，国内多地景区再现逢节必“爆”的景象，引发了人们对于景区安全的担忧，一系列疑问也在小长假里持续发酵——景区最大容量到底多大？最大容量又是如何测算出来的？为什么鲜见景区公布自己的最大容量？达到最大容量后为何依然不限客？

景区“人海”是怎么生成的？

四川剑门关景区人气爆棚、青城后山拥堵；21日，新疆那拉提景区游客爆棚，人数较去年同期上涨89%；上海田子坊景区人流拥挤……节日期间，部分景区再度出现“人山人海”的景象。专家指出，旅游资源供需不平衡、线路规划科学性差和现行的景区承载力统计存在多重问题，是导致逢节必“爆”的三大原因。

国家旅游局统计数据显示，2014年国内旅游约36亿人次，是1984年的18倍多。接待入境游客从1978年的180.92万人次增长到2014年的1.28亿人次。

一些业内人士指出，这种快速的增长态势，是致使我国景区容量超载的主要原因。如不加以干预，未来这种态势还将进一步加剧，导致景区内外人满为患，不仅影响旅游者的体验满意度，还将对景区的生态、社会、文化造成大的威胁。

华东师范大学旅游系教授楼嘉军指出，我国不少景区的线路规划科学性有待提升。“2013年国庆长假，九寨沟在尚未超过最大承载力、也没有达到历史峰值的情况下，出现大批游客滞留。”

此外，一些专家指出，当前我国正处于大众旅游时期的发展阶段，散客化进程还将进一步加快。散客行为的随意性和旅游经验的不足，导致客流一味追求“名牌”，寻找“热点”，最终导致“热点过热、冷点过冷”的现象。

上海财经大学旅游管理系主任何建民指出，热门景区在自然、人文资源方面往往具有不可替代性。正是这种不可替代性，才导致在居民出游意愿集

中释放的时段里，热门景区出现“爆棚”的现象。

部分景区统计承载量的“猫腻”

今年1月，国家旅游局下发《景区最大承载量核定导则》，要求各大景区核算出游客最大承载量，并制定相关游客流量控制预案。截至目前，上海、云南、吉林等多地已经分批公布了部分A级旅游景区的最大承载量。但缺乏成熟的理论方法，许多景区最大、最佳承载量的测算、核定与公布方案迟迟未能落地。

记者调查发现，部分景区承载量统计存在一些“猫腻”：景区上报数据存偏差，旅游人次统计“政绩化”以及部分景区客流统计科学性欠缺等。

——为了后续发展空间，一些景区承载量申报“报高不报低”，甚至“超而不限”。

中国旅游研究院研究员战冬梅说，门票收入在很多景区都是收入的“大头”，一些难以延伸产业链条的景区，门票收入几乎是生存的唯一支柱。一旦景区最大承载量核定偏小，将会变成景区发展的“紧箍咒”，因而景区公布的最大承载量往往会“留有余地”。同时，实时游客数量都靠景区自己上报，监管部门难以对景区超负荷运营进行及时监控，也极少有游客会因景区内游人过多而投诉。她说，“这种‘利益驱使+监控乏力’的局面，最终导致景区的最大承载量存在‘虚高’或‘超而不限’的现象。”另外，我国景区存在“身份多重，管理混乱”的问题，导致景区难以确定最大承载量的主管部门。

——旅游人次在一些景区成为了只能升不能降的“政绩”，影响人数统计真实性。

中国旅游研究院院长戴斌说，一些地方的旅游统计数据存在偏差。比如，一个游客在三天里面到了四地游玩，每个地方就各算一个人次，在事实上却只有一个人次的旅游，统计出现夸大。

“人数统计只能增长不能减少”，一些景区还存在攀比心理。中部一家国有5A级景区负责人透露，当地官方发布的游客数量呈现逐年递增的态势，但事实上，这家景区的门票销售数量逐年大幅递减。“如果按照门票销售量来发布，数据太难看，所以官方发布的旅游人次是按在景区停留4小时就算1人次的计算方式。”

——人流统计科学性不高。丽江古城、大理古城等一些没有“拦门”收费的景区，在统计游客数方面存在困难，核算出数据相对比较模糊，难以掌握真实的旅游人数。

云南丽江古城保护管理局遗产监测中心某负责人告诉记者，统计古城准确的游客人数是长期困扰他们的难题。因为古城有40多处入口，游客人数一直是靠古城的工作人员在人流密集的10个主要路口人工统计，结合一定的技术监测统计得出的。“在节假日期间，往往会出现超过承载量的情况，由于不‘拦门’收费，很难得知具体的游客数量，也没有办法阻止游客的进一步涌入。”目前，丽江古城正在加强红外线热成像技术的建设，以期将来能取代人工统计的方式，提高准确性。

完善景区承载量统计 根治逢节必“爆”

业内人士指出，限定最大客流量的方式对于景区环境的保护和游客旅游体验的提升均有积极意义。然而，由于缺乏权威的指标体系和测算方法，这些数字多以历史最大安全接待量作为判断标准，科学性和有效性均有待提高。

战冬梅说，应从制度上明确景区承载量和游客人数的计算标准，在分类研究的基础上，双向构建景区最大承载量测算模型。其中，山岳型景区的最大承载量建议采用“线路容量法”进行核定，世界文化遗产地的最大承载量建议采用“面积容量法”进行核定，从而缓解当前这两类景区的游客量超载现象。同时，还应明确权责关系与问责机制，对于违反景区最大承载量的相关景区与负责人进行处罚与问责，保障相关工作的有力推进。

楼嘉军建议，借鉴2010年上海世界博览会时期疏导游客的经验，设计多条交集少、不对冲、易分流的游览线路，从而提升景区承载力的“含金量”。

何建民指出，在节假日期间，热门景区应当根据历年数据进行预判，及时通告游客，根据节前门票的预约情况倡导团队旅游分时段、分路线地进入景区，同时推行预订方式，游客提前预约门票，以便景区能够及时掌握客流情况。

目前，一些景区已经认识到，旅游者流量控制、科学管理和有效疏导，对于保障游客安全和景区资源环境的重要性，并开始对景区的客流量进行限

制。比如，“上海发布”微信在端午小长假期间，推出了“景区实时客流”的查询功能，居民可在微信公众账号上实时获得东方明珠等39家景区的实时客流，了解景区的人流量和舒适度；九寨沟以限制出票量的方法，并将进沟时间提前，实行分时分段错峰进沟游览；广东省博物馆采取预约登记的形式，每天控制的游客数量为5000人次。

（记者：程迪、周蕊）

多地景区违规涨价 部分“超标”幅度达40%

【新华视点2015年6月23日】端午小长假期间，外出旅游的人数增加，景区门票价格又一次受到关注。据不完全统计，今年以来，至少有7地超过20家景区纷纷表示涨价。其中不乏公开违规涨价，有景区为了规避监管则实行“打包加价”。

“新华视点”记者调查发现，在多地景区票价不断上涨的同时，一些地方的门票收入流向不够透明，有些并没有完全反哺于景区的维护和建设，有的被用于与景区没有直接关系的政府工程，甚至支付当地发展旅游业的广告费。

多地景区违规涨价，有些“超标”幅度高达40%

根据国家发改委2007年发布的《关于进一步做好当前游览参观点门票价格管理工作的通知》，门票价格在50元以下的，一次提价幅度不得超过原票价的35%；50元至100元的，一次提价幅度不得超过原票价的30%；100元至200元的，一次提价幅度不得超过原票价的25%；200元以上的，一次提价幅度不得超过原票价的15%。

据“新华视点”记者不完全统计，今年以来，福建清源山、南京莫愁湖等7地近20家景区均提高了门票价格。根据甘肃省发改委近期做出的正式批复，从今年10月10日起，麦积山风景区的门票价格将从70元上调至旺季110元，上涨达57%。

除了直接超标涨价，有些景区通过“打包加价”等方式变相涨价。根据甘肃省发改委的批复，今年7月21日开始，莫高窟的旺季门票价格将从160元上涨为200元。然而记者调查发现，从5月8日起，原本游客可以自行选择的

门票价格为60元的“数字展示中心”游览项目，被“打包”进莫高窟统一门票，令实际门票价格上涨至220元。据景区客服人员介绍，7月21日起，莫高窟门票价格将进一步提高到260元。此外，一些地方性小景区的违规涨价也在频频发生。

除了违规涨价，有些地方的门票提价时间不按照国家相关规定。旅游法第44条规定，景区提高门票价格应当提前6个月公布。而秦皇岛市在今年3月召开听证会后，于4月1日起就“火速”提价，将原本旺季30元、淡季10元的长寿山和五佛山森林公园景区“打包”为旺季80元、淡季40元的长寿山·五佛山森林公园景区。

景区“成本压力说”成立吗？

近年来，每逢景区票价调涨，相关地方部门便往往以“成本压力”为由。但从公布门票业务的上市公司财务数据看，门票业务的收益十分可观。比如，2014年峨眉山A的游山门票业务毛利率达43%，以门票收入为主的大连圣亚的毛利率达到55%，同样以门票收入为主的宋城演艺旗下的杭州宋城景区毛利率更是超过了75%。

大笔的门票收入去哪儿了？据峨眉山A的年报披露，游山门票扣除各项税费后的50%左右要上缴峨眉山管委会，此外还需从门票总收入中提取1.5%和3.5%作为“景区新农村建设资金”和“景区专项资金”，其余的才计入景区门票收入。

专家介绍，我国还没有专门的就门票收入使用范围进行约定的法规性文件，只有少数地方性法规对此作了简单规定。比如，2011年颁布的《湖南省风景名胜区条例》规定，风景名胜区的门票收入和风景名胜资源有偿使用费应当专门用于风景名胜区保护管理以及对风景名胜区内财产的所有权人、使用权人造成的损失进行补偿。

那么，在实际中，门票收入是否主要用于风景名胜的保护和必要的损失补偿了呢？以湖南张家界景区公布的数据为例，在武陵源核心景区180元的门票中，除了36.5元的“资源有偿使用费”，市、区、国家森林公园管理处三级单位要提取共计51元的“基础设施建设费”，真正用于景区的“运营维护成本”仅71元，占比不到40%。此外，市区处三级单位还提取了8元的“价格调节基金”。总计交给政府部门的费用超过了票价的一半。

据记者了解，在安徽九华山风景区，九华乡和九华镇的民生工程建设资金也要从景区门票收入中“挤出来”。安徽某5A级景区相关负责人透露，作为自收自支的事业单位，“景区管委会每年需要多少经费便从下辖景区拿多少，有时并没有固定比例”。

除政府部门外，相关企业也会从门票当中“抽成”。比如，张家界旅游开发股份有限公司和峪园公路建设有限公司还要分别从张家界的门票中提取2.5元的索张公路建设费和7元的峪园公路建设费，这两条道路并非景区内部道路。省澧水公司还要抽走2元的“防洪水利建设费”。

以“发展旅游经济”为名，一些地方还将巨额广告费用摊到游客身上。广东省韶关市物价局发布的《关于调整丹霞山景区门票价格的听证报告》显示，自2010年成功申遗后，丹霞山景区共投入1551万元宣传经费，这笔宣传经费也成为调价的理由之一。

景区门票应“取之有理，用之有道”，多渠道晒账本

2014年8月发布的《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》指出，利用风景名胜区、自然保护区、文物保护单位等公共资源建设的景区门票等项目要实行政府定价或者政府指导价，体现公益性，严格控制价格上涨。而针对景区违规上调门票价格等行为，国家和地方发改委也曾多次发文规范并组织专项行动强化监管。

中国社会科学院旅游研究中心研究指出，我国大部分5A级景区都依托于自然和文化遗产，且由地方政府主导，这类景区作为准公共产品，却没有统一、明确、完善的价格管理制度，定价机制也不甚完善。记者调查发现，尽管不少景区在涨价前都举办“听证会”，却往往沦为“涨价会”，甚至多提议的涨价幅度就已经大幅超标。

北京联合大学教授窦群认为，多地景区频繁涨价甚至违规涨价的重要原因，在于掌握了景区定价权的地方政府的收入冲动。“在地方政府眼里，景区门票收入虽不算多，但却是真金白银。就像‘印钞机’，每天都有进账。”

在用友公司首席会计专家马靖昊看来，景区门票相当于公益性的“征税”，应当“取之有理，用之有道”。然而，一些地方政府将门票收入上收之后，却往往不再反哺景区建设，景区不得不通过持续涨价来弥补运营成

本。

中国社科院旅游研究中心主任宋瑞认为，我国景区门票价格构成信息缺失，涨价依据也不向公众公开，门票当中是否“打包”了灰色费用，外界不得而知。“未来应优化景区听证会机制，多渠道公开公益属性的景区账本，接受公众监督，保障消费者的知情权和决定权。”

专家建议，还亟须制定规范，明确景区门票收入的使用方式，避免公共景区沦为地方政府的“小金库”。中国旅游研究院研究员战冬梅认为，对于景区频繁违规涨价问题，地方价格监管部门还应切实承担起责任，严格依法办事，对于失职、渎职的监管部门也应进行相应的处罚。

（记者：罗政、周蕊、张紫赞）

新闻摘要

七嘴八舌说万峰林景区“封闭”

【中国黔西南网2015年6月16日】摘要：兴义市万峰林景区从6月1日起试运行封闭式管理，实施车辆管制以后，社会各界争议多多，市民与商家对封闭式管理带来的不便产生异议。万峰林景区为什么要实行封闭式管理，封闭式管理到底将带来什么？成为广大市民关心关注的问题。

封闭式管理，各方异议

“人流量减少，生意清淡。”在万峰林景区，一些在此开设特色小吃的商家认为，景区平时来到万峰林的游客以兴义市民为主，其余部分才是国内外和省内各地游客，一般都是开车过来，但实行车辆管制以后，驾车来万峰林景区的市民少了，小吃店的生意也随之下降。

“设置路障，走村串户不方便，孩子上学，老人生病更不方便。”对于车辆管制，下纳灰村的一些群众认为，封闭式管理，给生产生活带来不便。

“万峰林离家近，空气清新，周末开着车带上家人去玩一玩，吃小吃，是件很惬意的事，现在车辆不能进去了，坐公交车来回换车，很是麻烦。”

一些市民认为，万峰林景区是兴义市的后花园，平时带上家人和朋友去玩一玩，很方便，但车辆管制的做法太不便民。

对于万峰林景区实行的封闭式管理，部分商家、村民、市民都说出了自己的看法。

封闭式管理，事出原由

记者了解到，万峰林景区自开发以来，长期实行闲散式管理方式，但随着三届万峰林峰会的召开，万峰林景区游客量逐年上升，大量车辆涌入景区后，时常造成交通堵塞，同时，大量的汽车尾气排放，对当地生态也造成了一定影响。为此，经兴义市委、市政府研究决定，对万峰林景区的车辆进行管制。

车辆管制初步实行措施为：对万峰林景区内居民的机动车进行登记，并办理通行证，管制区域内的所有机动车以及电瓶车都要凭通行证出入。没有通行证的车辆，只能停放在万峰林景区的停车场内，可换乘景区内的绿色公交或观光摆渡车进入景区。

为保证市民和村民出行，景区开启绿色公交车专线，专供游客、村民和市民进出景区，同时，除绿色公交车专线外，景区还开通了观光摆渡车供游客乘坐。

诸多不便，为啥还要实施

“实施车辆管制，可以减少汽车尾气污染，减少交通阻塞，更重要的一点，就是合理开发、利用和保护旅游资源，让生活在景区的群众分享景区发展带来的红利。”

兴义市马岭河峡谷管理处副处长、兴义市万峰林旅游开发有限公司负责人徐忠华认为，万峰林景区实行封闭式管理，让旅游安全性得到大大提高，最关键的一点是通过封闭式管理，将给当地老百姓带来更大的红利。

徐忠华介绍，万峰林景区从2003年开发至今已有10余年，游客量从开发之初的每年5万余人，到现在也只不过10万余人，之所以游客量上不去，景区游客容纳量小是其中一个原因，目前万峰林景区每天最多容纳量2000余人。但更多的原因还是景区没能把游客留下，许多游客来了万峰林，只是坐上观光车，在观光道上看看山，照照相就走了，对万峰林优美的田园风光，民俗风情往往是一扫而过，更谈不上吃、购、住了。

封闭式管理，能留下游客吗

“显然，单单通过封闭式管理，就能把游客留下来是不可能的。”

徐忠华谈道，首先景区通过封闭式管理，对景区游览路线进一步优化，让旅客在饱眼福的同时，更能体验到布依族的民族风情，景区公交线路采用S型，在景区内的9个村寨都有停靠点，10分钟一班，节假日还将加密，这样一来不仅可以保证村民出行，而且村民出行与旅客、市民不相冲突。其次景区正积极对各景点进行提升，积极打造民族特色的观光、体验、吃、购、住，让游客从变走马观花到深度旅游，让游客近距离的观赏田园风光和了解少数民族风情，这样不仅让游客愿意留下来，还能让游客在享受到高品质的民族风情文化。

兴义市万峰林旅游开发有限公司副总经理魏彬则谈道：“纵观目前国内成功的景区，无不是实行封闭式管理模式，实行封闭管理之初，肯定会有一个‘阵痛’，不同程度会给商户、村民、市民带来诸多不便，但通过封闭式管理带来的效果将远远超过闲散式管理。”

魏彬告诉记者，为真正让游客进来，景区正积极向外开展营销，与周边各省（市）对接，拓宽旅游市场。目前，景区正与全州各旅行社沟通，探讨如何把外地旅客带进兴义，筹备黄果树景区延伸线到万峰林景区，到昆明与自驾游俱乐部、广西各旅行社进行积极对接等，进一步拓宽万峰林景区的市场，吸引更多的游客到万峰林。

与此同时，景区正加紧扩容，景区范围向耳寨村、科佐屯村延伸，各项配套设施正加紧完善，努力向日接待游客2万人目标迈进。进一步对景区内的各信誉度高、卫生条件好的商户，还将为其做好营销培训，加大宣传和推广，以推进景区内部环境质量，真正让游客能留下来，有去处。

封闭式管理，红利在哪里

“景区门票收入的45%，作为景区各村收入红利的同时，要让景区内村民成为真正的主人，景区建设的参与者，景区发展的最大受益者。”

徐忠华说，目前，景区正向正规化步伐迈进，实行车辆管制和优化机动车道、电瓶车道、人行步道、自行车道，逐步完善景区内的交通设施，将进一步增加游客舒适度和游览深度。同时，按照公司运营“三年突破100万旅游人次”目标，加之扩容升级，市场营销力度，这一系列措施的结果，

将会带来大量游客进入，到时，不仅是景区内村民受益良多，在景区投资的商家也随着景区的发展收到良好的效益。

那么，封闭式管理，如何便利于本地市民？徐忠华介绍，目前，针对市民反映进出难的问题，景区正筹备为景区内居民办理身份识别卡，州内市民可以办理健身卡、优惠卡，以方便本地村民、市民进出。同时，景区内还将建设医疗救助站，在景区内，无论是游客还村民、市民，只要有需要，景区将提供无偿的救助服务。

（记者：胡奎）

北京风景名胜区划上保护圈

【北京日报2015年6月26日】风景名胜区保护范围有多大？界桩来告诉您。记者从北京市园林绿化局了解到，本市风景名胜区的立桩定界工作于近日启动，八达岭—十三陵、慕田峪、云蒙山等5处国家级、市级风景名胜区将在景区边缘处设立界桩，明确保护范围。

据了解，这也是北京市首次大规模为风景名胜区划保护圈，界桩范围内开挖山体、私搭乱建、牛羊放牧等行为将被严格禁止。

石花洞率先立桩定界

房山石花洞国家级风景名胜区，界桩已率先设立完成。景区入门处，就能看到其中一块。高1.5米，花岗岩材质，上面刻着“石花洞国家级风景名胜区、国家地质公园”等字样。所在位置的经纬度、界桩编号等，也清晰可见。在石花洞景区84.6平方公里范围内，这样的界桩共设立了30处，有的在山坡上，有的在马路边，有的紧挨着村庄。

“界桩通常设在景区与镇村交界、有明显标志物或者比较显眼的位置。”石花洞景区规划科负责人李连华介绍，设立界桩的一个重要作用，是提示人们，这里属于保护区范围，一切破坏生态环境的行为都要被禁止。

除了界桩，石花洞景区还在其核心区范围内设立了10处界碑。界碑高1米，汉白玉材质，上面同样刻有经纬度、编号等信息。相比于界桩，界碑所圈定的保护范围，保护等级更高，管护措施也更为严格。

设界桩须牢固醒目

“现在看到的界桩，其实是一个升级版。”李连华介绍，早在2008年前后，景区就设立过一批界桩，“不起眼，30公分高的样子。”这些标明界限的石墩，很多设在了景区与道路的交界处，结果破坏严重，“有的是交通事故，被汽车撞坏了；有的是被附近村民破坏了，不知去向。”

升级版的界桩从矮小的石墩变成了高大的花岗岩石柱，牢固、醒目。整体的更换工作于去年下半年完成。

日前，市园林绿化局在石花洞召开现场会，对该景区立桩定界的具体做法进行推广。市园林绿化局公园风景区处处长张亚红介绍，本市有两家国家级风景名胜区、8家市级风景名胜区。按照国务院颁布的《风景名胜区条例》，市级以上风景名胜区，都应立桩定界，明确自己的保护范围。

据了解，立桩定界须在风景名胜区规划编制完成、获得审批的基础上进行。石花洞国家级风景名胜区立桩定界已经完成，八达岭—十三陵国家级风景名胜区总体规划于去年获得国务院审批，立桩定界工作正在紧锣密鼓进行。

本市8家市级风景名胜区中，龙庆峡—松山—古崖居、慕田峪、云蒙山3处风景名胜区总体规划已获得市政府审批。按照市园林绿化局的要求，这3处风景名胜区也将参照国家级风景名胜区管理要求，立桩定界。

景区有了“保护圈”

张亚红介绍，配合当前正在开展的生态红线和城市绿线的划定工作，今年10月底前，北京市各公园、风景区都要明确自己的“保护圈”。风景区中，石花洞这类总体规划已经完成并获得审批的，要进行实物立桩定界；未完成总体规划的，则按照风景区设立时的四至范围，在地理信息系统中划定。

“明确保护范围是做好保护工作的基础。”张亚红表示。立桩定界，相当于明确了保护区域。界桩范围内，开挖山体、私搭乱建、牛羊放牧等环境破坏行为将被严格禁止，景区生态资源有望得到更妥善的保护。

据介绍，随着本市其它市级风景名胜区规划编制完成，立桩定界工作也将进一步推进。另外，本市还有17处区县级风景名胜区，其景区规划由区县政府审批，立桩定界工作也将由各区县进行部署。

（记者：王海燕）

探索创新中找寻国家公园管理体制路径

【中国绿色时报2015年6月23日】党的十八届三中全会提出，建立国家公园体制。随着改革的不断深入，中央全面深化改革领导小组第二次会议明确将国家公园体制改革试点工作列入2014年必须完成的生态文明体制12项改革任务之一。

今年1月，国家发改委等13部委联合通过了《建立国家公园体制试点方案》。《方案》确定了北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海共9个国家公园体制试点省（市），要求每个试点省（市）选取1个区域开展试点。3月，国家发改委又发布了《建立国家公园体制试点2015年工作要点》及《国家公园体制试点区试点实施方案大纲》。

《方案》首次明确提出我国首批国家公园体制试点区域该如何选择、如何建立，这预示着国家公园体制的建立开始启动。《方案》关于试点内容强调5点：突出生态保护、统一规范管理、明晰资源权属、创新经营管理和促进社区发展。

始终将生态保护放在首位

《方案》强调，“试点省份要坚持生态保护第一原则，将自然生态系统和文化自然遗产保护放在首位，试点工作要最大限度服务和服务于保护”。

国家公园是生态系统和自然文化资源的管理模式，其首要任务是保护国家核心的自然生态系统和文化自然遗产。国家公园体制试点的实施应做到一切建设及经营活动都必须最大限度地服从于保护国家公园资源的原始性、自然性、完整性、丰富性及特异性的首要目标。

分析《方案》此处的内容，笔者以为，对于生态保护工作的开展，可以从4个方面具体实施：首先，在划定范围时，应严格遵循生态保护红线制度、全国主体功能区定位的要求，核心保护面积不能减少；其次，功能区划应严格控制利用面积，不得在原有自然保护区的核心区及缓冲区开展旅游和经营活动；第三，试点范围内的旅游及经营项目需按程序报批；第四，现有

不符合保护目标的各类设施需撤离，新增项目需设置在保护地范围外。

三条路径加速统一管理

《方案》提出，“试点省份要结合实际，对现有各类保护地的管理体制机制进行整合，明确管理机构”。

建立国家公园体制，实际上提出了“国家公园治理”的命题。由于我国各类保护地存在空间交叠、规章制度及管理条约等各不相同、管理责权不明晰等问题，故常产生因交叉管理而出现的各类矛盾。在建立国家公园体制试点区时，需改进以往实行的综合管理或分部门管理的办法，探索公共资源统一高效管理模式的新途径，消除由于分块管理造成的政策法规之间的矛盾或利益冲突。

《方案》同时明确，“实现一个保护地一块牌子、一个管理机构，由省级政府垂直管理”。要想真正实行统一高效的管理模式，不妨通过3条路径加以实施：应对试点范围内各类保护地的交叉和碎片部分进行整合；建立国家公园体制试点管理机构，整合归并现有其他资源管理机构；明确管理机构的权责利，构建相关部门的合作机制。

资源权属明晰保运营顺畅

《方案》提出，“探索将试点区内全民所有的自然资源资产委托由已经明确的管理机构负责保护和运营管理”。国家的公共资产是指价值化的资源，为人类提供生存、发展、享受的自然物质与自然条件。公共资产需要有高度的、科学且合理的管理，以达到资源可持续利用的目的。国家公园体制将是对我国公共自然资源管理体制的创新。

《方案》同时提出“合理分割并保护所有权、管理权、特许经营权等”。试点可通过建立公共资源的所有权归全民所有、管理权委托相关部门统一规范管理、经营权通过特许经营等方式进行公开招标三大基本路径，规范所有者、管理者及经营者职责，以此形成资源监管体制。

对于《方案》涉及的关于土地权属方面的内容，我们可以提出3个解决办法：一是对试点区内自然资源资产进行确权登记；二是确定全民所有和集体所有各自的产权结构，集体所有资源可通过征收、流转、出租、协议等方式进行调整；三是建立土地流转的经济补偿方案。

有效手段力促经营管理

作为生态系统管理单元，国家公园具有供给服务、调节服务、支持服务及文化服务等多种功能。为保障其生态系统服务更好地发挥作用，应依据资源的重要性、敏感性与适宜性，在符合环境容量测算的前提下合理安排游憩、科研教育等相关活动，同时配备一系列运营管理政策。对此，《方案》提出“根据环境容量等合理确定游客承载数量”“严格控制上调门票等公共服务类价格”“探索管理权和经营权分立，经营项目要实施特许经营”“实行收支两条线管理”“建立多渠道、多形式的资金投入机制”。

要想实现《方案》提出的目标，笔者以为，需要从建立游客管理机制，建立门票预约制度、价格机制，建立特许经营机制，建立资金管理机制和建立资金投入机制5个方面来加强经营管理。

保障社区发展权益是根本

《方案》提出，“妥善处理试点区与当地居民生产生活的关系”。国家公园体制试点区是一个复杂的“自然-社会生态系统”，存在着原生资源如何有效保护及合理利用、社区如何科学规划并实现共建等问题。应在综合分析试点区土地利用的基础上，构建长效的社区发展机制，采取生态补偿、协议保护等技术手段，增强社区居民的身份认同感，提高其自发保护生态环境的积极性与主动性。

据此，笔者认为可以从6个方面具体实施：明确试点区内居民点调控的规模及途径，经营项目优先考虑当地企业及周边居民，建立居民上岗培训机制，构建长效的生态补偿机制，构建社区及社会公众共同参与的社会监督机制和构建社会组织及志愿者的参与合作机制。

《方案》还首次明确了我国国家公园体制试点在未来3年内具体实施的指导思想及原则。但仔细研究，在实际操作过程中仍会存在一些难题。比如，国家公园的概念及国家公园体制与现有的自然保护区、森林公园等自然保护地的关系尚不明确；跨行政区试点管理指导的缺失。我国现有自然保护地采用属地管理模式，因行政区划的限制常导致生态系统被人为割裂的破碎化现象。在建设国家公园体制试点时应尽量规避此类问题，探索以生态系统完整性为前提和跨行政区界的自然文化资源管理模式；中央专项拨款力度尚无法明确。

《方案》仅提出“要建立多渠道、多形式的资金投入机制”，没有明示

政府拨款的力度。国家公园的首要任务是体现全民的公益性，但这种公益性的前提很大程度上是依赖于资金基础的。纵观国外诸多国家公园，其资金投入中，国家财政拨款是主要来源，以保障公园的建设及管理。若无法保证中央财政的支持力度，国家公园很有可能会陷入由于缺乏财政支持而导致地方趋利、高密度开发的恶性循环中。

目前，国家公园体制试点更多强调的是体制建设，未来3年的试点建设期，是在实践中一步步探索的过程。我们应重点选择矛盾突出的区域进行探索创新，为我国自然生态系统和文化自然遗产管理体制的改革积累宝贵经验。

（张婧雅、张玉钧）

山东景区的“互联网+”冲动

【山东商报2015年6月17日】随着旅游产业的转型升级，旅游信息的海量增长以及旅游大数据时代的到来，“互联网+旅游”成为旅游推广营销新常态，旅游电子商务已成为旅游市场营销的重要途径。在山东，“互联网+旅游”也在持续升温，无论景区、在线旅行社都在掘进“互联网+”，而政府开始着手为景区和旅行社提供服务，帮助山东旅游资源“触网”。

组团触网

今年4月21日，“山东旅游O2O泰山会盟”（简称“泰山会盟”）在泰安召开。会上，来自泰安、日照、临沂等9市组织的参会企业，与在线旅行社（简称“OTA”）达成签约或合作意向251个，其中线上签约或意向154个，线下签约或意向97个。

山东旅游信息中心主任闫向军告诉记者，泰山会盟是用新技术手段来整合资源的平台，在极短时间内把山东几千家旅游企业集中起来，按照互惠互利的原则，分别对接国内顶尖的线上旅行商和国内知名旅行社，提高市场谈判效率和合作效果。

从“对手”到盟友

在泰山会盟上，不少山东知名旅游景区负责人都表现出拥抱互联网的热情，网上售票也将由此前的对手变为将来的“盟友”。其中，曲阜市文物

局局长孔德平表示，拥抱互联网是旅游产业的大势所趋，并称今年曲阜“三孔”景区门票将首次向电商放开。

据了解，尽管每年“五一”、“十一”期间，“三孔”景区客流都处于高位，但在淡季或非周末或节假日，客流量很多时候尚不及最大承载量的2成。据了解，出现类似现象的不独“三孔”，有统计显示，山东省内现有的9家5A级景区，全年最淡时段客流量甚至不到高峰时8%。“如果‘三孔’不在电商卖票，崂山、蓬莱阁等也会在电商卖票，时间久了，‘三孔’也会被市场边缘化。”孔德平表示，为积极融入互联网这一新兴业态，“三孔”景区决定成立网络销售部，改变以往单靠景区门口售票的模式。

据介绍，考虑到门票政策受多级政府部门重点监控，曲阜“三孔”短期内将尝试以“三孔”带曲阜市其他收费景点的办法，这实际上等于向电商、能组织起较大客源旅行社等客户，加大“三孔”团队门票打折力度。

对于“互联网+”对游客带来的利好，临沂蒙山管委会主任解东表示，目前景区门票过高已经制约了山东旅游业的发展，通过电商加入鼓励游客“用脚投票”，就会在不依靠行政手段的情况下，促使景区过高的票价逐步降下来。

解东进而表示，随着旅游景区价格在电商平台透明化，传统旅行社失去赚取门票差价的空间，则会促其回到提高服务质量这个“本分”上来。

而青岛崂山风景区管理局副局长李作钦则坦言，握有网络优势的旅游电商具有信息发布和技术推广等方面的巨大优势，景区若不能抓住，就会在竞争中落伍。“相对于直接掌握旅游产品的景区或传统旅行社，旅游电商只是一个建立在网上的‘大旅游超市’，本身不掌握多少旅游资源，与景区之间属于‘互有所需’。”李作钦说。

上门“抢活”

今年“五一”小长假期间，阿里巴巴旗下的在线旅行社阿里旅行，选择青岛崂山作为山东第一家试点景区推广“马上游”活动，在这项活动中，游客只要用手机支付宝扫一下易拉宝上的二维码，通过支付宝扫码购票，就可以享受每张票10元的优惠。

据崂山游客服务中心提供的数据显示，5月1日当天，该景区游客量为1.3万人，通过“马上游”活动购票的游客为2080人，占到了1/6，另外还

有260名游客通过同程网、去哪儿网、途牛网、驴妈妈网等其他OTA订购，OTA出票量占到景区总出票量的近1/5。

除阿里巴巴在崂山脚下“扎营”吸引游客扫码支付外，在游客服务中心大厅里，由同程网开设的旅游体验店也吸引了不少游客驻足。这家名为“同程驿站”的体验店像一个小咖啡馆，摆放着多张方桌、摇椅供游客免费休息，店里还有摆满图书的书架，贴着游客真心话便签的签到墙，如果想喝东西，还可以买到两元一杯的速溶咖啡。

崂山旅游集团电子商务公司总经理李建考告诉记者，“互联网对传统产业具有颠覆意义，但旅游产业比较特殊，它提供的产品主要是人文景观或者自然景观，这两者电商无法提供，但电商却可以改变旅游服务的模式，比如借助电商平台，越来越多的人摆脱了传统旅行社的线路安排，可以自己DIY。”

据了解，2014年1-4月份，崂山景区网上售票量，仅占总售票量的5%，而2015年前4个月，已达到20%。李建考用“惊人的增长”来形容这种变化，“前几年我们看电影时，还是从前台买票或者换团购券，但今年每个影院都摆着一排电商的自动取票机，这就是趋势。”

“倒逼效应”

旅游行业是触网较早的行业之一，主要发力在机票+酒店的线上销售上，通过供应端的快速整合给用户提供便宜的产品和便捷的服务。在线旅游市场已经迈入高速发展阶段，从平台模式到垂直细分领域的开拓，都有标杆企业涌现。”谈及“互联网+旅游”，易观互联网+研究院资深顾问杨君表示。

杨君介绍，2014年全国在线旅游市场交易规模达到2798亿，增长率为28.3%。而随着一波波IPO，资本化的变现，在线旅游市场已经进入红海市场。其预计，2017年在线旅游市场交易规模将达5000亿元，市场将逐步走向成熟。

在大趋势面前，崂山风景区市场处处长刘洪涛认为，随着“旅游景区+电商”的“潘多拉魔盒”打开，今后将会带来不可小觑的“倒逼”效应—逼迫景区或旅游目的地采取适应市场需要的企业化、市场管理机制，重视对游客的服务。

而记者了解到，对于“互联网+旅游”时代的来临，山东省也正在做出应对。据《大众日报》消息，目前山东省旅游主管部门对于“互联网+旅游”的推动主要着眼于搭建基本框架。该报消息称，山东省旅游产业运行监测管理服务平台已于4月上线，可对目的地数字旅游服务系统、旅游电子政务、涉旅相关部门三个渠道的数据进行汇总分析；县一级旅游目的地移动营销平台也搭建完毕。

（记者：张冠超）

时事评论

破解景区价格难题关键在哪儿

【中国旅游报2015年7月1日】在关乎各方利益相关者的景区价格上，无论涨价还是降价，在一方或几方得利的情况下，都会伤害另一方或另几方的利益。

随着旅游成为国民惯常的休闲方式，人们出去的多了，自然就有了比较，因此发现很多景区的门票价格不断上涨，有些已经高达几百元。于是，有专家开始对每年门票价格进行比较，得出普遍涨价的结论；也有专家对比国外景区的价格，证明中国的景区价格超高。然而，景区门票价格并未因各方的质疑而停止上涨，在刚刚过去的端午节中，景区价格问题又引起了人们的关注。那么景区门票价格上涨的内在根源在哪？

笔者认为，供求关系是造成门票价格一涨再涨的关键因素。2014年我国国内旅游总人数已经达到36亿人次，而我国的A级景区总量不过6604家，50万人次才拥有1家A级景区。这个供求关系是门票涨价的关键因素。在这种供求关系下，很多难题应运而生，而特殊的管理方式等又使得问题变得更加复杂。

首先，面对如潮的游客和相对严重不足的景区供给，显然必须采取限制措施，而任何措施都必然是不完备的，一项措施在解决一些问题的同时，也

会伤害另一方利益。比如：通过网上预订的方式解决游人过多问题，必然排挤掉不会用网络的老年人，这背后或多或少有技能歧视；通过临时限流的方式，又使得很多长途奔波而来的旅游者因不能进入景区，从而将景区容量问题转化成为社会问题。相对来讲，用价格的方式限制旅游者是一种大家普遍接受的方式，也是一种不得已的选择。

为解决供求严重失衡的矛盾，很多景区采取票中票方式。拿故宫来说，为限制钟表馆和珍宝馆的人数，同时不影响广大旅游者游览，对这两处采取票中票。还有颐和园中的佛香阁和德和园，北海中的永安寺和静心斋等，这种做法同样饱受争议。

其次，景区类型多种多样，很难用一种价值观去衡量。有的景区属于自然和文化人类遗产，从本质上讲应属于全社会，原则上应免费或以较低的价格满足广大旅游者的需要；有的人造景区是投资人的资产，是一种商业行为，原则上应随行就市。有的景区人满为患，必须通过一定的措施限制游人，价格杠杆调节成为合理的选择；有些景区本身门可罗雀，就不应跟风涨价。同时，还应看到景区构成的复杂性，不能简单依据拿来主义错误类比。如有些人简单对比美国国家公园的价格管理方式，不顾中国旅游景区不足的现实，指责中国景区的高价格；同样一些人用国外部分人造景区价格来对比中国的其他类型景区。

再次，景区收入与地方经济发展关系复杂。中国经济发展的地区差异极大，有些地区早已经跨越了门票经济的发展阶段，杭州这些城市甚至用取消门票的方式发展旅游业。然而，对很多相对落后地区来讲，景区门票依然是地方财政收入的重要来源。尽管这些地区的景区大都是自然或文化遗产，按照普世价值观应该理解为全人类的文化遗产，本身就应免费。但发展旅游业促进地方经济发展，依然是景区开发的重要出发点。否则，地方无论如何也没有积极性把养在深闺人未识的资源开发成为旅游景区。对于这些地区是否开发景区的判断标准就是能带来多少经济效益，如果涨价后，游人不减，还能增加收入，这就是涨价的唯一理由。在这种情况下，只有两种选择：或者选择高额的门票价格，或者选择不开放景区，没有第三条路，两害相权取其轻，我们也只有接受高门票的现实。

最后，中国景区管理体制的复杂性，也是造成价格复杂性的重要原因。

由于历史原因，中国的景区分属不同的政府部门管理，如：风景名胜区属住建部、地质公园属国土部、森林公园属国家林业局、文物景点属国家文物局，还有大量地方政府管理的景区等等。由于分属不同的部门，管理方式不同，有些景区可从政府获得大量的资金，有些却很难获得足够的资金，而不得不采取门票的方式筹集资金。景区分属不同的主管部门，景区的管理方式、运作模式、定价机制也都各具特色。在景区门票价格问题上，根据价格法第23条规定：制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格，自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价时，应当建立听证会制度，由政府价格主管部门主持，征求消费者、经营者和有关方面的意见，论证其必要性、可行性。但由于景区在管理方式、运作模式等方面差异极大，听证会这种不得已的方式并不能彻底解决问题，往往是听证会后争论更多。

总之，中国的景区无论是旅游者的拥挤程度、景区与地方经济的关系、景区归属单位、管理方式、运作模式、投资主体、定价机制等等千差万别，因此对景区价格问题必须细致分析，不应一概而论。景区的复杂性，决定了其价格的复杂性，决定了破解价格难题的复杂性，但决不应因其复杂而逃避责任，采取简单粗暴的方式解决之。

最近国内某景区面对游人过多的压力，不是增加开放时间，而是简单地采取限制游人的做法，就非常不可取，这是比涨价还让人难以忍受的管理方式。

在各类景区的价格管理上，各地因地制宜采取了很多值得称道的办法，如针对我国博物馆较多，但旅游者并不多的现实，采取了普遍免费的做法；针对旅游热点景区淡季还有相当容量的现实，采取的淡旺季门票办法；再如针对景区中的核心景点人员过于集中的问题，采取票中票的办法；针对相对落后地区依赖经济的情况，采取中央财政补贴的方式等等。

在关乎各方利益相关者的景区价格上，无论涨价还是降价，在一方或几方得利的情况下，都会伤害另一方或另几方的利益。研究者以公众代言人的形象，简单指责门票上涨容易，往往只是吸引眼球的噱头，还会在社会上引起不良反应；抽丝剥茧分析景区门票价格的复杂性，在这个基础上，权衡各方利益，提出破解门票价格谜题难度很大，却是研究人员不可推卸的责任。

（戴学锋）

外媒关注敦煌莫高窟拟建主题公园

【中国日报2015年6月18日】《纽约时报》Edward Wong 6月16日报道称，甘肃政府正规划将佛教艺术瑰宝莫高窟和一处观光乐园连起来，在中间建起假寺庙、民俗村和纪念品商店。学者担心项目将吸引更多游客到来，令本已不堪重负的洞窟面临崩溃。

在莫高窟建主题公园将毁掉文物？

敦煌所在的甘肃省政府和一家北京公司已经在规划建设一个巨大的主题公园，将敦煌石窟和另一片沙丘连起来，形成一个观光乐园（提供沙漠越野车和骆驼骑行之类的项目）。中间相连的狭长沙漠地带内将会建起假寺庙、民俗村和纪念品商店。

“我希望它不要变成现实，”76岁的樊锦诗说到，她被称为“敦煌的女儿”，自1963年就开始在敦煌研究院工作，担任该院长17年，直到今年三月退休。“莫高窟无可替代，一旦破坏也不可恢复。我们不仅要保护洞窟本身，还要保护其周边环境。周边环境也是这个整体的一部分。”

非盈利保护机构北京文化遗产保护中心发起人何成中，今年三月在中国外交部主管的《世界遗产》杂志发表了一篇文章，也表达了这方面的担忧。

“过去20年，这个城市一直在利用洞窟敛财，”何成中在一次接受采访时说到。“这个项目会毁掉洞窟的环境。”

应甘肃省官员的要求，在全国参与多个商业旅游景区开发的博雅方略咨询集团已经在去年十月完成了这个项目的策划。这份策划书已经在甘肃官员手上和敦煌研究院里传阅，但还没有对外公布。

《纽约时报》获得的一份策划书复印件显示，博雅公司在其中列举了在莫高窟周边建景区的各种弊端，包括缺少配套酒店、娱乐设施、大型购物区和大巴停车场。

策划书建议在周边建立旅行拖车公园、带汽车影院的露营地、一个葡萄园和酒窖，以及在沙丘和洞窟之间建一个有配套酒店、购物中心、博物馆、

表演场所、餐厅、酒吧和影院的“丝绸之路村”。

据策划者估算，这个商业项目的潜在收入将非常可观。策划书中写道，2017年主旅游区每年将会吸引213万游客，创造4.96亿人民币（或8000万美元）的营收。至2020年，收入将增至1.23亿美元。

“这个旅游区的概念是省政府在成立了一个旅游产业领导小组之后提出的，目标是在甘肃省内建起20个这样的景区，”博雅方略创始人、北京大学经济学者窦文章说。

敦煌市旅游局姜建宏表示，“对于何时开始建设这个旅游区，我们还没有具体的时间表。”他还说，“洞窟的保护是最重要的。”

最让敦煌研究院担心的恐怕是，该计划需要省政府建立专门委员会来监督旅游业发展，这可能会部分削弱或完全剥夺研究院的权力。而窦文章表示政府会保留研究院的很多权力，他们对景区旅游的管理权也会尊重。

播放3D影像等控制游客计划开始实施

在樊锦诗和她的同事看来，文物保护的重要性一定要高于旅游开发。单是大量游客到来已经让他们倍感焦虑。1979年敦煌莫高窟对外开放后，每年有一两万人到访。最近几年，旅游旺季一天的游客人数就能达到这个量，去年的游客总数已经达到81万。

樊锦诗和同事们为一项控制游客数量的计划努力了多年，最近刚刚开始实施。研究院在洞窟北面10英里（约合16公里）处新建了一座游客中心。游客在那里换乘班车前往景区前，需观看两段时长20分钟的影像资料。其中一段是3D影像，可以让游客立体观看六座洞窟内的景象。景区日接待游客总量控制在6000人内，旅游向导每次带25人入窟，一两小时内观看完八个洞窟。

“这样做的目的是让游客不必进入洞窟就可以观赏洞窟艺术，”樊锦诗说。“这里是全中国第一个尝试用这种方法的地方。”

80%的洞窟面积不到85平方英尺（约合8平方米），无法容纳太多游客，而最近一天就有1187人购买了门票。这些人哪怕什么也不做，只是出现在洞窟里，也会带来危害，他们会增加窟内温度、二氧化碳浓度和湿度。窟内安装的感应器会向研究院的控制室发送检测数据。如果数据超过了一定范围，研究院就会暂时关闭洞窟。

“游客数量过多，情况会比现在的更糟，”樊锦诗说。“如果只追求旅

游开发，而牺牲文物保护，这种利润很快就会耗尽。”

(http://world.chinadaily.com.cn/2015-06/18/content_21038664.htm)

环球博览

美国国家公园路百年启示

【第一旅游网2015年6月12日】2013年11月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》提出建立国家公园体制。2014年8月9日国务院出台的《关于促进旅游业改革发展的若干意见》则更明确地提出了“稳步推进建立国家公园体制，实现对国家自然和文化遗产地更有效的保护和利用”。今年初，我国出台建立国家公园体制试点方案。5月发布的《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设意见》提出“建立国家公园体制，实行分级、统一管理，保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。”今年6月，选定北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海等9省市开展国家公园体制试点，试点时间为3年。6月8日，国家发展改革委和美国保尔森基金会签署框架协议，启动为期3年的中国国家公园体制建设合作。

国家公园是100多年前美国始创的一种保护地模式，目前已成为全球公认的保护地典范。在中国国家公园体制建设上升为国家战略并积极试点的今天，美国国家公园路百年发展史给我们什么样的启示？

美国国家公园路是国家公园的重要组成部分，也是国家公园体验的部分。它展示了突出的景观和充满想象的工程线形，也展示了在保护无价的自然和文化资源的同时如何提供众多不同的游憩机会。其践行的“道路轻柔的坐落在土地上”的哲学规划理念，很好地实现了环境保护与游客公众之间的平衡，体现了美国百年来社会、哲学、技术、美学、游憩等发展的成就，也见证了国家公园运动的百年发展变迁。

国家公园路有狭义与广义之分。狭义是仅指国家公园内的园区道路；广义是指国家公园内的园区道路，国家公园之间的连接道路，以及连接多个区

域、景点之间的国家景观道路。

国家公园路的功能除基本的交通功能外，还具有突出的保护、游憩和美学功能。国家公园路主要穿越公园、生态保护区、游憩区、度假区等，在国家公园路上的驾驶体验成为国家公园的体验。与此同时，更加柔和、优美的道路线形，使得国家公园路本身就是一道迷人的、美学性突出的风景线。

国家公园路的发展与美国社会经济发展、国家公园运动、国家公路建设、汽车文明，以及民众户外游憩需求等紧密相关，它们相互影响，相互作用，相互交织，共同推动着国家公园路的进步与繁荣。

美国国家公园路的发展主要经过以下几个阶段：

萌芽阶段（1870年至1900年初）。19世纪中后叶，美国国家公园运动兴起，催生了国家公园路的产生。美国国家公园运动发端于美国西部，而西部地区的地形多山地，工程技术的限制和资金的不足成为国家公园路建设面临的主要问题。为此，国家公园路在设计理念上突出强调了道路的通行性和连通性。此阶段，产生了以黄石国家公园大环路和火山口湖国家公园路为代表的杰出公园路。1883年到1905年间，美国陆军工程兵部队在崎岖的峡谷、陡峭的山道、麻烦的沼泽和不稳定的温泉构造环境条件下，修建了黄石国家公园内的几百公里长的大环路，大环路将黄石公园壮美的景观串联起来，让人们感受到了黄石国家公园的非凡魅力。

起步发展阶段（1900年初至1920年初）。这一时期汽车开始普及，促使公园路开始向机动化发展。但由于在许多国家公园内，公园路存在数量不足和质量安全隐患等问题，需要对道路进行提升和改造。为此，1916年成立的国家公园管理局对公园路建设与管理加强了规范，制定了“景观保护为主，适度旅游开发”的发展理念：取消机动车进入禁令；鼓励在国家公园内发展旅游公交；更新提升国家公园路系统以适应机动车驾驶等措施，促进了国家公园路的发展。在这一时期，出现了许多杰出的公园路，如雷尼尔山国家公园路等。1907年雷尼尔山国家公园率先取消机动车进入禁令，向机动车开放，对已有的收费道路进行了更新升级。与此同时，还开创了为游客提供游览观光旅游公共交通服务的先例。

黄金发展阶段（1920年初至1940年中期）。此阶段也被誉为“国家公园道路修建的黄金时期”。这一时期，国家公路大建设、汽车文明、国家公园

运动东扩及体系扩大，共同推进了国家公园路的发展。结合早期公园路的建设经验，逐渐形成了道路“轻柔地坐落在土地上”的哲学规划理念。

这一时期，为加强公园路体系建设，首先是强化顶层制度设计。构建了以国家公园管理局为主导，将工程、技术、景观、文化等多学科融为一体的管理技术团队，强调多学科融合以及道路的灵活性设计。其次是寻求多元化的资金来源，以解决公园路建设的最大障碍。在寻求国会资金支持的同时，积极引入民间和私人资金。再次是在建设方案上，突出强调了“公园路”美学，将公园路建设发展带来的负面影响最小化，同时确保一切改善都与周围环境相和谐、相协调。这一美学思想对后来的国家公园路建设影响深远。如今美国游客体验的大多数高品质的国家公园路都是在这一时期修建完成的，涌现的一大批优秀公园路，如蓝岭公园路、追日大道和天际线驾车道等，成了世界道路的典范，它们对世界各地公园路的建设一直产生着深远而巨大的影响。

蓝岭公园路是这一时期最重要的成就之一。蓝岭公园路蜿蜒于阿巴拉契亚山脊间，将仙纳度和大雾山国家公园连接起来，公园路沿线的乡土栏杆设施、乡村小木屋和乡土风貌的服务设施，展示了阿巴拉契亚乡村文化景观，蓝岭公园路成为“美国最受喜爱的一条乡村驾车道”。

恢复发展阶段（1940年中后期至1960年中后期）。第二次世界大战中断了国家公园路建设，造成供给缺失，并与战后迅速恢复和增加的旅游消费需求之间产生了矛盾，而大众化自驾车时代的到来，户外旅游的强劲发展以及国家公园设施更新改造的迫切需求，再次促进了公园路的繁荣发展。为此，国家公园管理局推出的66号计划，提出了“改善、提高、拓展国家公园路，以推动和适应汽车旅游发展需要”。许多国家公园通过道路线形直化，增加道路宽度，铺设现代路面，更新道路结构，增加路侧游憩服务设施等措施，建设、提升和改造了大量的公园路。这一时期，优胜美地国家公园路成为典范。优胜美地公园路在拥堵的峡谷区域，建设了可替换的交通体系，以努力确保公园路既具有吸引力又具有环境敏感性，同时，还强调在保障自驾车旅行者安全的前提下，最大化的观赏到优胜美地峡谷的壮美景观。

转型发展阶段（1960年中后期至今）。国家公园体系二次扩张，以及户外游憩活动的全面兴起，促进了国家公园路的改造与提升。由于国家公园

运动对生态、历史文化教育理念的重新重视，使公园路建设理念也非常强调“重视道路建设与生态环境的和谐”，并在建设实践中积极践行此理念，如：放弃了公园路的主干道对公园进行平分的道路设计方案；对进入公园内的公园路规模和数量进行限制；强调构建以国家公园管理局主导，联邦公路管理局提供技术支持和设计指导，景观师、工程师等专家提供技术方案的合理而高效的管理体制；重视替换交通方式的运用等。到20世纪90年代，随着国家风景道体系的建立，众多的国家公园路被纳入美国国家风景道体系，进一步推动着国家公园路朝着法制化、规范化方向发展。如蓝岭公园路二段分别于1996年和2005年因其突出的“阿巴拉契亚文化、历史、景观和游憩”内在品质而被认定为“泛美风景道”。

美国国家公园路百年史折射了公园路发展与国家公园运动、国家道路建设、汽车文明、户外游憩需求以及社会思想理念变化紧密相关，也折射了如何在环境保护与开发建设之间取得平衡。国家公园路建设注重游客体验，强调从公园路的物理特征、设计战略、建设实践等方面来塑造游客体验，强调工程和景观、建筑、历史等多学科融合，强调道路灵活性设计。百余年来，涌现出的很多杰出的国家公园路已成为世界道路发展的典范，也成为哲学、技术、美学、游憩等多学科跨界与融合的典范。

美国国家公园路百年发展还给我们如下启示：在中国国家公园体系建设中，应重视国家公园路的建设，它既是国家公园体验的部分，也是实现国家公园平衡发展的一个纽带，有助于正确处理保护与利用的关系，以及公园中的访客体验和资源环境保护之间的关系。

（余青、韩淼）

国家公园：保护>旅游

【国际先驱导报2015年6月24日】最近，英国《金融时报》刊文称，中国计划建立国家公园体制，此举或将有助于解决一些管理问题，这些问题阻碍了中国对所剩不多的原生态地区的保护。中国目前的保护区大多位于偏远地区，它们激发了新的中产阶级有车族欣赏野外自然风光的热情。不过，这家媒体也指出，中国缺乏立法或管理体制，不利于在保护自然环境和促进旅

游业之间维持平衡。

事实上，在美国、澳大利亚等国家，建立国家公园早已成为保护自然环境的方式之一，而在平衡运营成本与生态保护上，这些国家的经验或许值得我们借鉴。

美国：控制园内商家数量

美国是世界上最早成立国家公园的国家。黄石公园是美国也是世界上第一个国家公园，于1872年3月1日建立。此后美国国家公园系统不断发展，目前拥有407个公园和文化遗址，平均每两年国会都会批准成立4到5个新的公园单位。

1920年时美国国家公园有100万游客，1940年升至1700万，1960年有7900万，1980年代有1.98亿，2000年有2.86亿，2014年达到将近3亿。可见，随着汽车和航空旅行的普及化，美国国家公园也拥有越来越多的游客。因此，美国人很早就认识到，国家公园需要统一的管理，于是在1916年8月25日，美国国会通过法案，正式成立了管理这一庞大系统的联邦行政机构——国家公园管理局，直接隶属美国内务部。

美国国家公园的主要门票收入来自128个收费的公园，门票为5到25美元不等，老年人只需10美元，16岁以下儿童和残疾人免费，还可以买80美元的年票，所有的公园都可以使用，费用低廉。另外，美国人热衷于露营，国家公园里有大量的露营场地，配备了各种设施包括洗澡间、烧烤炉、粪便处理、WIFI等，帐篷露营和休闲车露营皆可。这些设施也会收费，一些人甚至长期住在这些公园的休闲车里，可见收费很低。

美国国家公园还发放“联邦娱乐许可证”，对使用公园场所的私人进行收费。可是上述这些收入每年只有区区数千万美元，美国国家公园每年高达26亿美元的预算开支，主要还是来自国家拨款，其中每年数以万计的志愿者以及各种慈善组织为国家公园捐款、投入时间等大约占了5000万美元。此外，国家公园的募捐机构——国家公园基金会也在过去7年时间里筹集了大概1.2亿美元的私人捐款。

到过美国国家公园的人们都能注意到，大多数美国国家公园内并没有像某些国家的游乐景点那样，到处都是商家，这并非因为美国人不懂靠山吃山、靠水吃水，而是因为美国政府对于在园内设立商家比较谨慎，需要征得

纳税人的同意。美国国家公园管理局的宣传资料称，其宗旨为“保护国家公园系统内的自然与文化资源及其价值，并以此娱乐、教育和激励民众及子孙后代”。可见，国家公园并非是为了商业目的而存在。况且，人们到此游玩就是想看不受现代文明污染的自然景观，过多的商业活动会大煞风景。

目前，美国国家公园管理局在100多个公园单位中与500多个租赁经营者签署了租赁合同。这些租赁经营者的规模从小型家庭企业到大型的连锁企业都有。租赁经营者为游人提供住宿、交通、饮食、商店及其它服务；这些企业雇佣大约2.5万名员工；它们的总收入大约每年为13亿美元。另外，有71家与国家公园合作的协会组织通过其设在公园内的商店，提供各种和公园有关的零售商品，帮助游人学习和理解相关的公园主题。每年这些协会的商店给国家公园贡献大约7500万美元。

日本：政府列专项预算维护生态

在日本，类似国家公园的景点可以说是遍地开花，观察日本地图，就会发现无论是内陆还是海岸，到处都有各种国立公园、国定公园。

截至2015年3月31日，日本的国立公园达到32处，总面积约达2.1万平方公里，占国土总面积5.592%；国定公园56处，总面积约达1.4万平方公里，占国土总面积约3.6%；都道府县自然公园313处，总面积约达2万平方公里，约占国土面积5.2%。在国土面积约37万平方公里的日本，约有14.4%的面积属于自然公园，应该说密度是非常高的。

如此多的自然公园，为国民提供了充足的休闲度假的景点，也避免了出现游客扎堆在少数几个景点的现象。不过，国立公园虽然往往被认为是观光地，但是国立公园的前提是保护当地的自然和景观，因此从定义上来说并非观光地。为了尽量不给自然生态带来负荷，一些国立公园设立了海中瞭望塔，使游客不必深入公园内部就能眺望公园的景观。

举例而言。伊豆半岛是日本著名旅游胜地。由于当地属于富士箱根伊豆国立公园，道路的建设受到严格限制，一直没有修高速路。比起旅游的便利，当地重视的依然是保护自然环境。

值得注意的是，日本的自然公园是不收门票的，因此没有围墙，没有大门。虽然不收门票，但公园内的旅游设施非常完善。不仅道路畅通、标识清晰，还普遍设立了观景台方便游客欣赏美景。观景台无一例外地会设置景点

解说牌，甚至设有望远镜。而在一些湿地和沼泽，公园则会在上面特意架起游步道，方便游客观光。

这些著名景点建设完善的旅游服务设施，提供贴心到位的管理服务，需要很大的成本投入。因此，各级政府专门为此列出预算，为纳税人提供优质的服务，也算取之于民，用之于民。而大批游客的到来，也为那些位于自然公园内的民间商业设施和住宿设施提供了大量商机，可以说是让富于民。

为保护文物，自然公园内的一些古迹需要购买门票，不过其价格相对于日本人的收入来说，可算是极其低廉。比如日光国立公园内的东照宫，作为世界文化遗产，成人仅收1300日元门票，中小學生更是仅450日元，而同样是世界文化遗产的轮王寺大猷院也仅收500日元。

自然公园根据当地自然环境的实际情况，要制定如何保护和利用的计划，称为“公园计划”。根据公园计划，为了保护和利用自然公园，管理方将其划分为以下地区进行管理，包括“特别地区”（分为一至三种）、特别保护地区、海域公园地区、普通地区等，以便对各种人类活动进行不同级别的严格限定。

澳大利亚：“旅游环境影响最小化”

澳大利亚的国家公园是人们周末最喜爱去的地方，无论露营、钓鱼、晒太阳、游泳，都其乐无比。

作为世界上建立国家公园较早的国家之一，目前，澳大利亚拥有516个国家公园，其覆盖面积逾2800万公顷，占了澳大利亚陆地面积的1/4。有2700多个指定的保护区分布在全澳各地，均受到联邦和州、领地的法律保障。根据澳大利亚宪法的规定，各州政府、领地政府对建立和管理国家公园以及其他自然保护区承担责任，但有6个国家公园和13个海洋公园是由联邦政府直接进行管理。

澳大利亚从国家到各州、领地都有完善的立法和制度对自然资源和生态环境进行保护，而且这些立法和制度都会得到严格执行。如昆士兰州政府为摩尔顿湾国家海洋公园就制定了细致严格的保护措施，定期组织专业研究机构对公园内的景观资源健康性及其在化学、物理和生态领域的变迁作适当的评估，并据评估来制定相应的保护发展策略。

值得注意的是，澳大利亚重视树立可持续旅游发展理念，1994年时推行

了国家生态旅游战略，是世界上最早制定和实施该战略的国家。制定、实施国家生态旅游战略和自然与生态旅游认定计划，重视旅游区建设与经营过程中的生态环境保护，注重保护旅游地居民的利益以及发挥非政府、非营利性组织的作用。

在运营经费方面，国家公园保护被纳入社会范畴，每年国家都要投入大量资金建设国家公园。公园内一切设施，包括道路、野营地、健步行道和游客中心都由政府投资建设。国家公园采取了所有权与经营权相分离的经营方式，不会出现承包商为了收回投资而肆意开发的状况。

在澳大利亚，维护国家公园人人有责，游客也被要求必须注意保护动物的栖息环境。澳大利亚可持续旅游遵循的基本原则是“旅游环境影响最小化”原则。在人与自然、发展与环境保护之间的关系上，澳大利亚的国家公园管理实现了动物与人和睦共处；整体保护、局部开发、建筑与自然环境协调；植物群落构成绿色环境，形成良好的视觉生态景观。澳大利亚在建设自然旅游区的时候，特别注意在细节上保护生态环境。

澳大利亚的国家公园和各类保护区都要依靠当地百姓和私有林主来参与保护，政府支持他们因地制宜发展旅游业，基本形成了社区共管、专业公司与原著居民共同开发的经营管理格局。

澳大利亚还专门为环保志愿者和背包旅行者设立了一个大型非营利性组织，通过志愿者每年参与的项目来实现其环境保护的目标。这些项目包括树木种植、对侵蚀和盐化的控制、采集当地植物的种子、建造和维修灌木丛中的小路、恢复历史建筑、考察濒危动植物、栖息地的保存及杂草的去除等。志愿者、环保组织的行动对社区居民和游客都发挥了良好的带动作用。

（青帝、蓝建中、匡林）

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

E-mail：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
