

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145期)

## 本 期 要 目

- 黄河壶口瀑布生态危机，谁之过
- “一票制”再起争议 凤凰古城闹停业风波
- 国家级风景名胜区需划定三级保护区
- 景区治堵，仅有“最大承载量”还不够
- 世界遗产，别一入选就忙开发
- 大堡礁长期可持续计划获得国际遗产保护领域肯定
- 美国国家公园要涨价增加收入维护景区

2015年7月15日

(所载内容不代表本编辑部观点)

# 目 录

## 热点关注

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 黄河壶口瀑布生态危机，谁之过      | -----3  |
| “一票制”再起争议 凤凰古城闹停业风波 | -----5  |
| 第39届世界遗产大会闭幕        | -----11 |

## 新闻摘要

|                   |         |
|-------------------|---------|
| 国家级风景名胜区需划定三级保护区  | -----12 |
| 景区触网不等于风景、历史的简单堆砌 | -----12 |

## 社会纵横

|                   |         |
|-------------------|---------|
| 景区治堵，仅有“最大承载量”还不够 | -----14 |
| 山岳景区：机遇把握与挑战应对    | -----16 |

## 时事评论

|                  |         |
|------------------|---------|
| 世界遗产，别一入选就忙开发    | -----20 |
| 构建国家公园体系需面对的关键问题 | -----22 |
| 景区优惠不能“挑三拣四”     | -----25 |
| 从“优待券”中发现景区涨价的秘密 | -----26 |

## 世界遗产

|                        |         |
|------------------------|---------|
| 大堡礁长期可持续计划获得国际遗产保护领域肯定 | -----28 |
| 富士宫市为护富士山景观限太阳能发电      | -----29 |

## 环球博览

|                   |         |
|-------------------|---------|
| 美国国家公园要涨价增加收入维护景区 | -----30 |
| “万塔之城”整治违规建筑      | -----31 |

---

# 黄河壶口瀑布生态危机，谁之过

【央视网2015年7月15日】闻名中外的黄河壶口瀑布是国家级风景名胜区和国家地质公园。按照国家规定，壶口瀑布国家级风景名胜区禁止进行开山、采石等破坏植被和地貌的行为，然而现在的黄河壶口，却因为人为破坏，正遭遇生态危机。

黄河壶口瀑布地处晋陕大峡谷中段，占地178平方公里，西岸属陕西省延安市宜川县，东岸则是山西省临汾市吉县。根据知情人透露，在黄河壶口瀑布的东岸，一片人工景区正在建设。

## 壶口瀑布建“人工景区” 撕破生态屏障

记者沿309国道前行，一进入山西吉县壶口瀑布，就看见一台台挖掘机、钻孔机、盾构机正在开山作业，巨大的石块和厚厚的沙子就堆放在瀑布河道四周。原来就在瀑布的核心区，一个名叫“中市景区”的项目正在建设中。在壶口瀑布东岸的正上方，原本山坡上一百多亩树木已经被砍伐一空，取而代之的是一片巨大的观景平台，正下方就是著名的十里龙槽。正在这里干活的工人透露，这个工程已经进行两年多了。

据工人介绍，这里主要是两条道，一个是索道，一个是滑道。上面的广场可以看到下面的壶口瀑布还在建设开工，十月份才能完工，而且建筑材料都是就地取材，树都砍掉了。

与观景平台相连的，是正在修建的索道牵引平台。这座高高耸立的牵引平台所占据的山梁已被夷为了平地。透过牵引平台密密麻麻的钢筋架构，就可以看到下方的壶口瀑布。在这个人工景区之内，一些主题展览馆也拔地而起。

3D黄河风情园经营者对记者说，“挖掘机把土挖了才建起来这块地，主要还是依托这个山建起来的，是站在巨人的肩膀上。”

与其说是站在巨人的肩膀上，不如说是毁掉了这个“肩膀”的原始风貌。记者查阅了1998年国务院对黄河壶口国家级风景名胜区批复的文件，其

中明确规定，严格禁止在风景名胜区内滥伐林木、开山采石、毁坏文物古迹和乱建房屋等违法活动。而这个人工景区——“中市景区”的建设几乎都是在自然景区的核心，显然已经违反了相关规定。

在接下来的调查中，记者发现，不仅黄河壶口瀑布赖以生存的生态屏障山体和植被遭到破坏，连瀑布的水体和河道也面临着疯狂采砂的威胁。

### 疯狂采砂危及汛期安全

在壶口瀑布河道之内，七八艘采砂船正在轰隆隆地作业，挖掘出来的巨大沙丘就堆在河道之中。一旦汛期涨水，随时会威胁到河道安全，有可能造成涌坝和垮堤。来往运输砂石的车辆一辆接着一辆。由于长期的超重负荷，壶口瀑布的孟门大桥已经变成了一座危桥。

顺着这条运砂路，记者来到了下面的采砂场，这里的工人透露，在河道内采砂，也要学会和管理部门打交道。采砂场工人对记者说，等到有人查的时候，他们就停工，等检查的人走了，他们再偷着干。

### 黄河壶口瀑布生态危机，谁之过？

黄河、峡谷和山岭，是壶口瀑布的金字招牌，然而现在这块招牌却因人为破坏而陷入危机。当地主管部门对此又是什么态度？

吉县黄河壶口瀑布在属地管理上归吉县壶口镇管理，在瀑布的正上方建设一个人工建筑——“中市景区”，首先要拿到当地乡镇和村两委的征地许可证，那么征地许可证到底是怎么拿到的呢？中市村村委会主任张金荣表示曾签过8亩地的合同，但具体施工他们也没去看过。

签了8亩地，而实际上仅观景平台就已接近百亩。更令人吃惊的是，如此转让村集体土地也没有经过全体村民的同意。张金荣说，没有开过村民大会，但是开过村民代表大会。据记者所知，全村村民有1000多人，村民代表20余人。

按照中华人民共和国《村民委员会组织法》规定，涉及到征地拆迁等重大事项决议的时候，必须召开村民会议，应当由本村18周岁以上的村民的过半数参加，或者有本村三分之二以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人数的过半数通过。

中市村人口已经超过1000人，以20几人的意见代表1000多人，这就意味着征用集体土地搞开发，绝大多数村民都不知情或未表态。对此，中市村村

委会的上级管理部门吉县壶口镇人民政府又是什么态度呢？

山西吉县壶口镇政府王彦忠表示这个事是景区管理的，壶口风景名胜区是市级单位，不属于镇政府管。

镇政府说不归自己管，把皮球又踢给了正县级建制的吉县壶口管理委员会。记者辗转找到了这个管委会。按照规定，吉县壶口管理委员会负责严格保护壶口瀑布的自然景观，对违规建筑应予以取缔，那么大肆动工修建中市景区是否有相关的审批手续呢？山西吉县壶口管理委员会副主任吴吉民说，他们确实没有手续，会尽快尽量把手续办全。

而令人奇怪的是，主管部门明知没有经过审批就进行违规建设，却在施工的两年间没有进行惩处。

已经存在两年的违法建筑直到现在依然没有依法取缔，而当地管理部门对于壶口瀑布内的非法采砂这件事情的态度也如出一辙。

### 一年前要清理 如今采砂仍在进行

记者查阅了此前关于壶口瀑布采砂情况的报道，去年6月份，各媒体就曾经对壶口景区内非法采砂情况进行过报道，然而一年过去了，主管部门的态度仍和一年前一样表示会尽快清理，而采砂船却仍然遍布在景区的河道之上。我们希望看到一个行之有效的措施，彻底取缔破坏景区的所有行为，还壶口瀑布一个纯净的天地。

(<http://m.news.cntv.cn/2015/07/15/ARTI1436964864722442.shtml>)

## “一票制”再起争议 凤凰古城闹停业风波

【京华时报2015年7月14日】游览凤凰古城实行“一票制”已超过两年，但这张每人148元的门票带来的风波却仍未消除。7月4日开始，陆续有客栈关门停业，挂出“无法生存，客栈转让”的横幅，7月6日开始又陆续开始营业。

此次“停业潮”的导火索，是政府不再允许客栈老板免费带人进入古城景区内看房，景区内客栈老板称此举影响到客栈生意；而古城景区外的北边街吊脚楼客栈则挂出“无法生存”的横幅，希望以此施压政府严格执行一人一票制，杜绝非法拉客现象。

对此，凤凰县委宣传部一名负责人称，他们理解商户现在的心情，此举虽然损害了部分客栈眼下的利益，但从长远来讲是规范整个凤凰古城旅游市场，打击非法拉客、不正当竞争的必经之路。

### 导火索 禁止客栈免费带人入景区

7月4日开始，网上出现多张凤凰古城家庭客栈贴出“客栈转让”告示的照片，还有多家临江的吊脚楼客栈打出“无法生存，客栈转让”的横幅，引起舆论关注。

邵先生是凤凰县沙湾社区居民，家在凤凰古城沱江北岸的老营哨这条街上。和许多邻居一样，他家在2008年前后开始做客栈生意。邵先生称，6月23日，沙湾社区工作人员到客栈下发通知，称该县旅游新政实施以来，“一票制”得到广大游客的接受认可，但由于门票的执收不公，以及由此滋生的种种乱象，严重影响了该县旅游市场秩序和社会稳定，要求古城内经营者自觉遵守规定，“不得以任何理由带游客进入凤凰古城”。

该通知触动了客栈老板们的敏感神经，他们对下发通知的工作人员表达反对意见。“但他们说自己不是当官的，有问题去找县领导，我们哪里知道要去找哪个领导？”邵先生称，他们曾找过凤凰古城风景名胜管理处主任两次，但一次都没见到。

多名客栈老板介绍，6月30日早上，凤凰县政府部门工作人员、派出所民警、行政执法人员，以及凤凰古城经营方公司工作人员集中出现在多个检票点，禁止客栈老板带人进入景区。

与此同时，客栈老板也在聚集。客栈老板孙先生称，当时有数十名老板来到这里，“我们跟他们讲理，我们的家就在这里，我们的房子也都有产权证，他们为什么要把我们的房子划进古城景区？为什么在我们家门前的路上设卡检票？游客看我们家的房子为什么还要收费？为什么现在不让我们带人进来看房了？”

据邵先生介绍，2012年前后，凤凰县通了高速公路，从长沙、重庆、贵阳、武汉等地来的游客也渐渐增多，客栈生意越来越火。但是在2013年4月10日，古城景区规定每名游客需交148元门票钱才能进景区，古城内的客栈老板认为此举会减少凤凰的客流量，进而影响到他们的生意，因此反对“一票制”，经协商，古城经营方允许他们免费带客人进入景区内看房，但看



完房之后仍需购买门票，“我们把游客带进来之后，也无法强求他们买门票”。

老板朱先生称，有了古城经营方给他们“开绿灯”，客栈的生意并没有受到太大影响。然而，他们没想到，两年后的今日，该政策会被取消。

### **实地探访 景区内客房入住率下滑**

京华时报记者在古城景区内随机走访20余个家庭客栈，老板均表示，6月30日开始禁止他们带客人进入开房以来，客房上客率严重下滑，平时经常满房，但那几天的入住率基本在20%左右，数十户客栈老板选择在7月4日至6日间停业。

古城内标营街附近的一家客栈有20间房，该客栈老板刘先生向记者出示的营业记录显示，今年7月2日、3日、4日仅有1间房入住，5日无人入住，6日入住4间、7日入住5间，而去年7月4日、6日、8日均满房，2日、3日、5日的入住率也在80%以上。另有4家客栈老板也向记者出示了营业记录，经营状况相似。

巷子深处的客栈经营状况更不容乐观。7月8日，标营街安乐巷里有两家客栈老板对记者表示，他们从6月30日起就未接到过客人入住，有一家已将客栈部分房间里的床铺掀起来，“没人来，床都不用铺，铺了也是浪费”。

就在7月7日，老营哨一家客栈老板在接受记者采访时，在15分钟内接到3个退房电话，对方均表示因需另交148元门票钱，决定退房。7月10日是周五，多个客栈老板反映，入住率有所回升。

### **收门票后拉客乱象增多**

古城内标营街附近一家客栈的老板孙先生称，目前政府不让客栈老板带游客进入景区的原因是有人非法拉客。“这种现象的确存在，2013年之前也有非法拉客现象，但收门票之后，非法拉客乱象越来越严重，许多没有收入来源的人成了职业拉客的，带一个客人进古城，能收三四十元，客人就省去了148元的门票。”

孙先生称，非法拉客人员还会给客栈带客人，他们从中提成20元到80元不等，“他们肯定对客人说他带的客栈环境比其他客栈环境好，这就是不正当竞争”。他介绍，很多从怀化、吉首、长沙过来的客车刚下高速，就有人上前拉客，同时还有人开着摩托车、私家车招揽散客，“收门票给他们带来

了机遇”。

拉客乱象招致景区外客栈对旅游市场管理者的强烈不满。北边街不在古城景区内，位于古城北城墙外的沱江岸边，是临江而建的一条集客栈、咖啡馆、商店的商业街，西端是古城景区入口。

据多名在北边街经营客栈的老板介绍，7月3日晚，北边街30余家客栈开始停业，并在当晚挂出“无法生存，客栈转让”的横幅。4日上午，凤凰县行政执法人员赶来将横幅撤掉，当晚客栈再次挂出横幅，5日上午再次被撤。多名老板称，他们被要求不要挂横幅，有政府人员做他们的工作，希望他们能尽快恢复营业。

北边街多名客栈老板在接受京华时报记者采访时表示，他们的诉求是希望政府能严格治理凤凰古城旅游市场，杜绝非法拉客现象。“有的当地人做的是无本生意，找游客说可以收每人三四十元带他们进古城，只要不出古城就不会遇到查票的，这会严重影响我们的生意。”

记者在7月7日抵达凤凰县城时，路上未遇到拉客人员。而7月8日，一名游客对记者表示，他是在街上找了一名当地人带进来的，“花了30块钱”。记者在8日、9日连续在古城景区外找了多名当地商贩，对方均表示目前查得太严，无法带人进入，“如果被抓住带客进去，要罚款1000元”。

### 频繁检票让人有点烦

凤凰古城本为开放式区域，边缘处还有不少居民区，有多条小路、便道能通向景区外，但这些小路、便道上也已设置检票口，有景区工作人员值班，时间为早7点至晚12点，游客每进一次景区，都会被工作人员拦下，要求刷身份证或出示购买门票的发票。购买148元的门票后，可以在48小时内游览凤凰古城9大景点，包括沈从文故居、熊希龄故居、杨家祠堂等；48小时之后，可凭购票发票在各检票点出入48小时。

检票对象为游客，本地人不需要检票，但也有穿着打扮像游客的本地人多次被要求检票，这招致不少游客及本地人的反感。凤凰居民拍摄的视频显示，也有游客因检票过于频繁而与检票人员发生肢体冲突。

京华时报记者在当地采访时也频繁遭遇检票。因检票口所在位置并非完全沿古城而设，在游览过程中不经意间多次走出景区，每次返回景区走到没有栏杆、只站了几名工作人员的检票点时，都会被工作人员拦下：“您好，



请出示您的门票。”

京华时报记者走访发现，像这样的检票点在凤凰古城周围存在至少12处。

7月7日下午，在老营哨西端的检票点，有当地居民与检票人员发生口角，居民对在自己家门口设置检票口表示不满。记者从该检票点出来约10分钟后，再次返回该检票点时，仍被要求检票，记者不得不掏出身份证刷卡验票，被确认有门票记录后方获准通行。仅在东门城楼处，就有两个检票点，分别设在交叉路口朝东、朝南的两个方向。在凤凰大桥下的沱江两岸，就有3个检票点。

有游客称自己在一小时之内已经被检票4次，“检票次数太多了，三步一岗五步一哨，弄得都没心情旅游了”。

多名当地人在接受京华时报记者采访时称，虽然自己是本地人，但还是经常被要求检票。“我在这里长大，现在却经常要被他们要求检票，搞得很烦！”

### 官方回应：整治市场秩序政府没做错

“客栈老板不能拉客，可能会在眼下对他们的生意造成影响，需要更长的时间才能收回他们投入的成本，我们都能理解，但我们整治旅游市场秩序也是为了凤凰古城能长期可持续发展，也希望商户能理解我们。”凤凰县委宣传部外宣办吴主任在接受京华时报记者采访时称，眼下凤凰古城正准备申报5A级景区，需进一步提升旅游品质。

吴主任向记者提供的数据显示，今年上半年凤凰古城共接待游客574.68万人次，旅游收入48.05万元，同比分别增长31.89%、43.05%。

她表示，今年7月1日至今的数据暂未统计。

吴主任称，近年来凤凰的旅游事业发展很快，但随之也产生了很多的旅游乱象。为了提升古城的旅游品质而出台了一系列方案，严加整治非法拉客、飞车拉客、照相市场强买强卖等不规范现象。“比如一走过去就有很多人拉着你拍照，还有之前曾被媒体曝光的天价停车场，一系列的旅游乱象都要整治。”

她称，部分反对禁止客栈免费带人进入景区看房的商户与非法拉客有一定关系，“非法拉客给他们带来客源，县里的整治工作损害了他们眼下的利

益”。此前允许客栈带人时，进去之后买票的游客不到3%，“基本上都不买票，有的客栈可能有10个床位，但他一天带20多个客人，扰乱了旅游市场。城外的客栈认为他们是不正当竞争，多次向县里反映，如果不加以整治，就全乱套了”。

“从商户的角度来讲，以前管理松散，他们可以通过带客来增加收入，现在管理严格，禁止他们拉客，利益会受损，我们能理解，但并不是说我们这样做错了。”吴主任说。

### 正研究方案优化检票系统

吴主任表示，北边街的商户通过悬挂横幅表达他们的诉求，希望引起政府的重视也能理解，但这违反了《湘西土家族苗族自治州凤凰历史文化名城保护条例》第二章第十六条规定：在凤凰古城内不得占道摆设摊点、乱放杂物、乱写乱画乱贴、运用音响设备叫卖；禁止设置与古城历史风貌不协调的广告、招牌。违反条例的，将根据第五章第三十六条，由执法局责令改正，可处以50元以上500元以下的罚款。因此，行政执法部门劝说商户拆除横幅，部分店中没人的客栈所挂横幅被行政执法人员拆除。

她称，在整治过程中，政府也安排了现场接访组听取客栈老板的意见，但是他们的意见无法全部满足，“比如有人说我们设置的检票口位置不合理，不应该设在这个地方，但这是从2013年开始收门票两年来经过检验确定的位置，如果设置在其他地方，也会有人站出来说不合理”。政府也已经注意到检票次数过多的问题，正在考虑研究方案以减少检票次数，优化检票系统。

围城对游客统一收取148元门票是否合理？吴主任称，该收费已按程序经过审批，不存在问题。据有关部门介绍，“近年来一直都有旅行社在推行‘零元游凤凰’，这给景区造成很大的压力。旅行团到门口就拆团，找人带进去逃票，如果不需要买门票，会造成大家蜂拥而至的局面，给古城客流量的控制及古城的保护、环境卫生造成很大的压力”。

吴主任称，严格门票管理制度、整顿旅游市场秩序是政府必须要做的事情，“不能只顾几十家客栈的眼下利益，不顾凤凰的长远发展、市场的公平竞争。如果乱下去，游客也会减少，希望商户们能理解”。

（记者：怀若谷）

## 第39届世界遗产大会闭幕

【新华网2015年7月9日】第39届联合国教科文组织世界遗产委员会会议（世界遗产大会）7月8日在德国波恩闭幕，下届会议将在土耳其伊斯坦布尔举行。

本届世遗大会于6月28日至7月8日举行。大会审议通过了24处新世界遗产，并扩充3处已有世界遗产。截至目前，世界遗产总数达到1031处，包括802处文化遗产、197处自然遗产以及32处自然与文化双遗产。

新增的24处世界遗产中，包括23处世界文化遗产和一处自然与文化双遗产。以湖南永顺老司城遗址、湖北唐崖土司城址和贵州播州海龙屯遗址为代表的中国土司遗址今年成功入选世界遗产名录，令生活在中国西南山区的土家族、苗族和仡佬族第一次拥有了自己的世界文化遗产。至此，中国世界遗产数达到48处，仅次于意大利，位列全球第二。

据悉，留存至今的土司城寨及官署建筑遗存，曾是中央委任、世袭管理当地族群的首领“土司”的行政和生活中心。世界遗产委员会评估报告中指出，中国土司遗址展现了中央政权与地方族群在民族文化遗产和国家认同方面的人类价值观交流，联合申遗的三处遗址是中国西南部地区土司管理制度的特殊见证。

仅有的一处自然与文化双遗产为牙买加的蓝山-约翰·克罗山脉，这也是这个加勒比海岛国迎来的首个世界遗产。同时，新加坡凭借始建于1859年的新加坡植物园获得其首处世界遗产。

由于受到战乱损害或威胁，伊拉克的哈特拉古城，也门的萨那老城和希巴姆古城被列为濒危世界遗产。哥伦比亚洛斯卡蒂奥斯国家公园则因管理“显著改善”，被委员会移出濒危世界遗产名录。目前，濒危世界遗产名录中共有48处遗产。

保护世界遗产免受极端组织破坏是本次会议的焦点。联合国教科文组织总干事博科娃在会议期间发起“为遗产联合起来”全球联盟行动，反对蓄意破坏文化遗产的行为。世界遗产委员会还通过了波恩宣言，谴责极端武装组织对文化遗产的破坏，建议将文化遗产保护酌情列入联合国维和行动之中。

世界遗产大会每年举行一次。本届大会8日闭幕时宣布，下届大会将于

2016年7月10日至7月20日在土耳其城市伊斯坦布尔举行。

新华社记者从中国代表团获悉，明年我国将有两个申遗项目接受审议，分别是广西左江花山岩画文化景观和湖北神农架。

（作者：郭洋、唐志强）

## 新闻摘要

### 国家级风景名胜区需划定三级保护区

【法制日报2015年7月5日】住房城乡建设部近日对外公布国家级风景名胜区总体规划大纲和编制，规划文本要求应当基于风景名胜区的资源特点与空间分布、功能结构和空间布局等分析，划定一级保护区（核心景区—严格禁止建设范围）、二级保护区（严格限制建设范围）、三级保护区（限制建设范围），提出相应保护规定。

住建部表示，依据《风景名胜区条例》等规定，我部研究制定的《国家级风景名胜区总体规划大纲（暂行）》和《国家级风景名胜区总体规划编制要求（暂行）》，已经国务院审定同意。原《关于规范国家级风景名胜区总体规划上报成果的规定（暂行）》（建城[2013]142号）同时废止。

总体规划文本大纲还规定，各地规划文本应当明确风景名胜区和核心景区的范围和面积，界定风景名胜区和核心景区范围重要拐点的经纬度坐标。此外，规划文本还应当提出风景名胜区的日游客容量、日极限游客容量及重要景区景点的日游客容量、日极限游客容量。

（记者：万静）

### 景区触网不等于风景、历史的简单堆砌

【国际先驱导报2015年7月8日】2015年，传统行业纷纷加快与互联网融合的进度，旅游业也在与互联网的碰撞中寻找机会。易观互联网+研究院资

深顾问杨君介绍，2014年全国在线旅游市场交易规模达到2798亿，增长率为28.3%。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。于是，“萌萌哒”的景区APP，也渐渐应运而生。

上海财经大学旅游管理系教授何健民评价，如果说携程、去哪儿等平台是景区的“大型商业超市”，那么景区推出的微信公众号、APP就更像是“旗舰店”“体验店”。

传统的OTA（在线旅行社）目前市场竞争残酷，“互联网+景区”如何更好地走下去？业内人士指出，景区借助“互联网+”，应进一步发力打造“旅游生态圈”。

中国旅游研究院产业所副研究员吴丽云认为，旅游生态圈应该是旅游活动的利益相关者相互作用形成的一个经济联合体，实现1+1>2的效果。

“与此同时，景区也要思考如何借助‘互联网+’创造更多的需求，毕竟OTA胜在规模经济，而没有规模经济，景区也会显得‘曲高和寡’。”何健民也认为，景区在通过“互联网+”的平台“深挖”旅游资源的同时，也应该做一些“平行”的开发：例如，围绕景区加大衣食住行相关信息的推广，开发更吸引游客的周边产品，从根本上改善当前景区对门票过度依赖的现状。

专家表示，国内景区的可持续发展最根本还是要让中国传统文化在旅游及“互联网+”的平台上不断发光。

故宫博物院院长单霁翔举例称，2014年，故宫累计开发6700多种文创产品。故宫博物院还计划用3年时间，初步搭建一个以故宫博物院官方网站为核心和主入口，由网站群、APP应用、多媒体数据资源等各种信息构成，线上、线下互通互联的一站式聚合平台，为观众提供便捷、全面的博物馆数字资讯，并具有在线讨论、分享、沟通等功能的“数字社区服务”。

这些数字产品具有鲜明的故宫特色，蕴藏着深厚的故宫文化，更以生动精彩的形式展示现代数字科技让文化“活起来”的魅力。单霁翔坦言，故宫作为非营利的博物馆，研发文化产品的动力不是追逐经济效益，而是要满足公众对于文化的需求，传播故宫文化，研发出公众喜闻乐见的文创产品。让观众可以随时随地使用移动设备品鉴故宫展览、“漫游”紫禁城，更加便捷、轻松地学习历史文化知识，感受故宫博物院的文化氛围。

楼嘉军也指出，“互联网+景区”的特色正是在于对文化、知识等信息的精准提供，但这也是景区未来的挑战。景区触网并不等于对风景图片、对历史介绍的简单堆砌，而是能通过信息的分享，让游客了解其背后特定的时代、特定的民俗的故事，把中国博大精深的文化传承下去。

（作者：陈爱平、许晓青）

## 社会纵横

### 景区治堵，仅有“最大承载量”还不够

【大众日报2015年6月22日】端午假期，不少景点人山人海，不仅降低旅游舒适度，还易酿成安全隐患。5月19日山东省发布重点旅游景区最大承载量公告，通过给景区设定客流上限“治堵”。

“紧箍咒”试行一个月，端午节是公告试行以来首个小长假。一纸“最大承载量”能治堵吗？

#### 试行一月没有景区“破上限”

小长假第一天，天气晴好，适宜出游。记者在济南天下第一泉景区看到，趵突泉公园内客流熙熙攘攘，比平时明显增多。当天下午时，景区公布数据显示，端午节首日趵突泉共接待游客1.3万人次，远未达到景区核定的最大承载量6.87万。

截至目前，公告已发布一个月，记者先后采访了泰山、曲阜“三孔”、济南天下第一泉、蓬莱阁等“易爆棚”景区，一个月以来各景区游客接待量均未触及最大承载量。

今年1月份，国家旅游局下发景区最大承载量核定导则，要求景区重新核算最大承载量。5月19日，山东省近200家重点景区向社会承诺了“日最大承载量”和“瞬时承载量”。

“最大承载量数据由景区自身或景区邀请相关专家协助，按照导则要求进行测算后，交由景区主管部门审核后发布。”省旅游局规划处处长蒋卫



东说，“此次发布的不仅有日最大承载量，还首次引入了‘瞬时承载量’概念，即在某一时间点，景区不能超过能够容纳的最大旅游者数量。”

核定并公布最大承载量景区普遍表示欢迎。济南天下第一泉景区相关负责人称，“瞬时承载量”要求景区实时掌握客流情况，相关管理需更细致，为景区科学管理提供了契机。曲阜市文物局副局长韩凤举说，最大承载量实时公开，利于引导游客错峰出游。

### 应完善对景区的监督和监管

业界在肯定公布最大承载量积极意义的同时，也有声音称最大承载量数据“虚高”。

记者从公告中看到，泰山、蓬莱阁的日最大承载量分别为114000人、57150人。相关记录显示，泰山游客接待量历史最高日出现在2012年国庆节，为9.2万人；蓬莱阁景区历史最大日流量为33300人。两者最大承载量均高于历史记录。

记者注意到，很多景区公布的最大承载量数据均超过或约等于景区接待量历史最高点。济南金象山景区最大承载量为1.8万人，景区相关负责人在接受记者采访时坦陈“上报数据时参考了以往最高接待量”，而该景区历史上日最高接待量也没超过2万人。

“最大承载量制度对景区客流能起到约束作用，尤其是到了‘五一’‘十一’几个爆观点，景区必须注意进山总人次和瞬时人次。”济南九如山风景区市场服务部经理田莹莹说，由于景区的最大承载量数据“虚高”，使得景区往往只需在几个节假日绷紧最大承载量这根弦。

最大承载量制度除了日最高接待量外，还有“瞬时承载量”。然而，山东省只有极少数景区具备监测景区瞬时客流数据的能力。记者发现，能够监测瞬时客流量的多是5A级景区，很多4A级景区虽然公布了瞬时承载量，然而并不能瞬时监测并公布其瞬时承载量数据，使得这一制度如同“一纸空文”。

山东大学旅游管理系副教授王晨光在采访中表示，公布“最大承载量”举措体现了景区主管部门强化景区管理、提升景区服务质量和游客旅游舒适度的初衷，但他对该举措的实际效果并不乐观。

“最大承载量标准基本上是景区自己主导测算的，并不是由独立的第三

方测算，甚至景区每天的数据核算和公布也是景区自己完成，这对于那些追求经济利益最大化的景区来说，最大承载力公信力难免要打折扣，甚至还会成为一些景区规避风险的手段。”王晨光说，“除了要完善对景区的监督和监管工作外，景区还应强化服务价值观的培养，树立以游客为本、服务质量为主要内容的景区文化和价值认同。”

一旦达到最大承载力，景区该怎么办？记者了解到，各景区尤其是知名5A级景区，随着最大承载力的核算完毕，都同时出台了一整套应对客流高峰应急预案。如增加应急人员、现场疏导分流；在售票厅及检票口及时张贴公告或通过景区LED显示屏实时公布景区接待人数或暂缓售票并通过短信微博及新闻媒体对外通报客流情况，引导游客错峰出游。

除了公布最大承载力“限流”外，国家旅游局出台的导则提到“景区应逐步推广门票预约预售”。记者了解到，北京故宫博物院从6月13日起，试行限流8万人次，全面推行实名制售票，旅行社团队全部实行网络预订门票，提倡散客通过网络预订门票，试行首日，故宫网络预售门票数量达到7506人次，是平日预约数量的7倍多。

业界普遍认为，从发达国家景区“治堵”经验看，门票预约制是控制人流、优化管理的有效途径。目前，山东省还没有景区建起门票预约制度，从全国范围看，门票预约制景区也屈指可数。

记者了解到，目前“三孔”景区正酝酿建立门票预约制度。曲阜文物局相关负责人表示，曲阜财政局正与相关商家洽谈，建立完善景区门票订票系统，推行门票预约项目实施。泰山景区也大力发展电子商务，游客可通过泰山官方网站、携程网等电子商务平台实时门票预订和在线支付，虽未彻底实行“门票预约”，但景区通过分析网上售票量，可科学预知某一时段的客流量的增减情况，为假日分流和安全保障提供基础数据。

（记者：高晓雷）

## 山岳景区：机遇把握与挑战应对

【搜狐网2015年7月4日】山岳景区作为观光型产品的代表，在旅游产业新常态下面临诸多机遇和挑战，需要辩证认识与适当应对。

其一，利好因素综合叠加，旅游市场发育蓬勃。

收入。2014年全国人均GDP7485美元，在全球排位90，北京、上海、天津、广东等7省市人均GDP超过1万美元，进一步壮大旅游消费需求。

闲暇。现在国民全年节假日115天，职工另有5-15天正在逐步落实的带薪休假，达到了中等发达国家居民闲暇水平。

导向。2011年国家批准设立“中国旅游日”，2013年出台《旅游法》、《国民旅游休闲纲要》，主要目的之一是倡导国民旅游，培育国民旅游意识。

有钱、有闲、有意识，是决定国民旅游快速发育的三大条件。当前，旅游利好因素综合叠加，旅游市场蓬勃发育。

其二，交通条件加速改善，目的地吸引力明显放大。

高速公路。2014年底，全国通车里程11.2万公里，已超过美国，居世界第一。50万以上人口的大城市几乎全部通联高速路，大多数知名景区临近高速公路。

高速铁路。2015年底，全国高铁将达1.8万公里，加上快速铁路将超过4万公里，形成全国几横几竖的网络格局，通车里程约占全世界50%，居全球第一。昔日“朝发夕至”的动车，现变成了几小时可达的高铁，构筑了快速运输大通道。

机场与航线。我国现有机场202个，年航空运量近4亿人次，虽与过去相比增长迅速，一些著名景区周边都开通了机场，但我国人均年乘飞机仅0.28次，要达到美国现有机场1.97万个，年运量8亿多人次的水平，增长空间和潜力都很巨大。

客源市场对空间距离的依赖程度降低，旅游目的地吸引力明显放大，积极拓展中远程客源成为各类景区的共识。

其三，山岳型资源相对升值，休闲需求加剧市场竞争。

在过去的30多年，受偏重观光思路的影响，山岳型景观得到空前开发，达到了“应开尽开”、“能开尽开”。所剩山岳型资源只有两种：其一，多数属于旅游观赏品位不高资源；其二，极少数高品位资源尚不具备开发条件。待开发的山岳型资源空间不大。由于观光览胜是国内游客的长期性和基础性需求，故老牌知名山岳景区在旅游市场将是升值的。

全行业倡导旅游产品开发转型已有多年，从单一观光向观光+度假+休闲+专项产品转变已经深入人心，其他类型的旅游产品对山岳型观光产品的竞争将是明显的。全国实施旅游景区质量等级评定16年来，在已评出的3A以上景区5000多家中，山岳型的约占1/4-1/5，剩余的为其他自然资源型旅游产品、人文旅游产品和社会生活类的旅游产品。就所占比例来说，观光产品地位应是逐步下降的，这反映了旅游市场的需求的竞争。

其四，游客消费期望攀升，景区服务改善压力增大。

舒适度。社会舆论和游客都对景区人满为患极其不满，强烈呼吁实行景区游客流量控制。这类要求已写入《旅游法》，政府相关部门都在积极落实，各级人大不定期进行执法检查。景区那种希望以旺补淡、以峰填谷的传统做法，已不适应现实发展需要。

公共服务。旅游景区作为一个公共活动场所，应该具备游憩、舒适、安全的条件，如厕所、排椅、餐饮、急救、服务都应该提供，并应达到相应的A级服务标准。年初国家旅游局强调，今后要强化景区A级服务“退出机制”，并通报一批景区被摘牌、被严重警告、被警告的情况，说明强化景区公共服务已是大势所趋。

环境与生态。景区必须保持良好的环境与生态，不能搞“园中园”、会所、餐馆，不能搞污染环境的烧烤，不能搞噪声污染的项目等。

随着经济社会发展水平的提高，旅游者对景区服务的要求也不断攀升，过去修通道路、拦个大门就收费的状况，已严重不适应景区管理的新要求，景区服务改善和改进管理的压力在不断增大。

其五，旅游“新常态”影响深入，山岳景区需要发展转型“去行政化”。

各大山岳型景区都有一定级别，管理与经营都曾不时露出“行政”底色。如有的向旅行社推行带有强制色彩的A线或B线；推行景区服务的套票；联手主管部门提价等。在日益市场化形势下，这些手段越来越不好用。

“门票经济”。过上几年就提高门票，似乎成了一些景区的“铁律”。如今门票涨价难度在增加，一是公众舆论不赞同涨价，二是公共性资源景区都在逐步免票，三是不少景区进行降价促销，四是政府部门对门票涨价监管的戒律越来越多。单从门票上做文章，已没有太宽的出路。

“留客难”。交通的普遍快捷，既缩短游客行程，也压缩了停留时间，原来两三天的行程，现在只要1天或半天，游客无须住宿，甚至无须用餐，成了普遍现象，游客成了“过路财神”。

“互联网+”。在网络化、智能化广泛进入的形势下，部分景区的宣传加大了，但被迫打折销售门票成为常态，部分景区正在向空心化发展。

在当前形势下，山岳型景区如何主动作为，把握机遇，应对挑战，争取主动，显得极为迫切和必要。仅提出以下初步建议：

一是千方百计开拓客源，保持景区较大而均衡的客流量。

要抓住高铁、高速路、机场开通或一些重大节事活动等机遇，加强旅游宣传促销，提高景区知名度，努力吸引外地游客。以黄山为例，以前途经列车仅分配了数十张座票和铺位，如今合福高铁开通后，仅直达高铁每天就有2趟，尚不包括很多停靠列车。要研究推出一些新产品、新项目、新玩法、新的游览区域，增加对回头客的吸引力；可研究开办夜场、早场，或者专场，满足度假休闲游客的需求；可研究改革门票类别，一票可连续游玩几天，多种方式的奖励，更为灵活的票价等。

二是加强景区周边协作，尝试做好“观光+”的旅游大文章。

就景区自身而言，推动山岳观光旅游产品向观光、休闲、度假并重转变，是有相当工作难度的。较为现实的是跳出景区做文章，重点是做好景区周边的投资开发，加强景区与其他旅游产业要素的组合，通过必要的旅游投资或紧密型合作，拉长旅游产业服务和供应链条。例如，有的景区在周边旅游集散中心建造了宾馆饭店，有的景区组织开发了旅游演艺，有的景区投资入股了其他景区，做出了“观光+度假+休闲+专项产品”的大文章。

三是主动开展协作营销，共同营造区域性旅游热点。

旅游属于眼球经济和体验经济，必须持续不断地营造热点，保持对客源的吸引力。2008年北京奥运会、2010年上海世博会的举办，对举办城市及其周边形成了空前的客源吸引。对于很多地方来说，则可通过加强旅游协作，举办或赞助一些区域性活动，营造近距离的关注热点。就目前交通状况而言，距离在一两百公里范围内，对有可能前来景区游览的各类团队都可给予优惠，或对各类办班、开会、节庆、活动等给予赞助。

四是把握“互联网+”机遇，推动景区发展、服务与管理现代化。



我国已处在了互联网时代。互联网影响已经广泛深入地进入到旅游业的各方面，如旅游出行、产品设计、机票预订、旅游购物、城市出租车等。对互联网来说，这个“+”就是运用互联网对传统景区资源进行整合；对景区来说，就是充分运用互联网所提供的游客大数据，为促进发展、改善服务、加强管理提供有力支撑。

目前，“互联网+”对不同行业和企业的影响是有明显差异的，运用得好可以推动产业升级，处处被动则可能深受其累。游客网上预订的增多，就是对旅行社传统业务的侵蚀；网上书店以4.5折为出版社代售新书，就是对传统书商的打压。今春，山东举行了O2O泰山会盟，探讨了互联网时代如何统筹和协调线上线下企业；6月25日，在黄山发起成立的（中国）山岳旅游联盟，发表声明要“顺应‘互联网+’潮流，依托联盟平台，推动各类务实高效、互惠互利的区域旅游合作实体建设”，都是对旅游领域“互联网+”的有益探索，期望能够把握要旨、优势互补，在推动山岳景区的发展、服务与管理现代化上，迈出新步伐，取得新成绩。

（高舜礼）

## 时事评论

### 世界遗产，别一入选就忙开发

【解放日报2015年7月7日】日前，在德国召开的联合国教科文组织第39届世界遗产委员会会议上，中国“土司遗址”通过审议，成功列入《世界遗产名录》。至此，中国的世界遗产总数已达48项，稳居世界第2位。

中国是幅员辽阔、历史悠久的文明古国，许多自然和文化遗产都具有全球价值，是全人类共有的宝贵财富。被列入世界遗产名录，其价值就获得了“全球认证”，相关的旅游区就有望成为世界级的名胜。适当开发利用世界遗产的优势资源去发展旅游经济，这是世界遗产所在地普遍采取的做法。国内外游客的纷至沓来，能够使世界遗产的精神内涵得到更广泛传播。同



时，旅游业促进当地经济发展，提高当地人的生活水平，也使世界遗产的保护和研究，获得更好的外部环境。此次联合申报的湖南永顺老司城遗址、湖北恩施唐崖土司城址和贵州遵义海龙屯，是“土司”的行政与生活中心聚落遗存。相对而言，这些地区的经济文化发展比较滞后。落后的经济社会发展水平不利于世界遗产的保护，如果通过发展旅游业，改善当地的经济社会面貌，对于世界遗产的保护和研究，无疑是十分有利的。

当然，设立世界遗产名录的目的，首先是保护那些珍贵的、具有全球价值的自然遗产和文化遗产，通过挖掘研究，使蕴含其中的珍贵价值得到传播和传承，为人类文明的发展服务。发展旅游业，挖掘世界遗产的商业价值，都不能损害这个首要目的。也就是说，对于宝贵的世界遗产，既要开发，更要保护。然而，在商业开发上，大多数地方都不遗余力，但在保护工作上，有些地方的做法却不尽如人意，甚至出现开发过度、保护不够的局面。个别世界遗产项目还因为过度商业开发破坏文物价值，被相关组织“黄牌警告”。

申报世界遗产，从一开始就要摆正心态，着眼于世界遗产的保护、研究和传承。此次“土司遗址”申报，就是为了让更多人了解历史上西南地区少数民族的生活状况、生产力水平和管理体系，了解中国国家和民族的历史发展脉络。更重要的是，土司遗址展现了中央政权与地方族群在民族文化遗产和国家认同方面的人类价值观交流。在历史和文化层面上，这些遗址都具有宝贵的价值。

然而，与重要的历史文化价值相比较，一些人对于土司遗址蕴含的商业价值以及市场开发前景显然抱有更为浓厚的兴趣。但问题在于，土司遗址是发掘出来的土遗址，非常脆弱，不易保护。申遗成功之后，立即大干快上，吸引大批游客来发展旅游业并不现实。如果没有严格的监测管理，那么，巨大的游客规模、过度的商业开发，将不可避免地破坏遗址原貌，甚至有可能加快遗址的实物的消失。这样的后果，无疑与申报世界遗产的初衷背道而驰。

中国列入《世界遗产名录》的世界遗产越来越多，这一方面代表着历史悠久的中华文明越来越被国际社会所认可，另一方面，也意味着中华文明对世界文明承担着越来越重要的责任。对于这些具有世界意义的自然遗产和文

化遗产，加强保护、适度开发，有助于为人类文明守住根基、增添财富。

（封寿炎）

## 构建国家公园体系需面对的关键问题

【中国旅游报2015年7月1日】十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》已经明确提出要建立国家公园，2015年1月20日国家发改委联合12个部门发布《建立国家公园体制试点方案》，标志着这项工作已经启动。但是，中国的国家公园体制究竟应当是怎样的，仍需广泛深入讨论。

国家公园问世已经140多年，但对中国而言依然是新事物。中国国情不同于外国，现已存在近十种貌似国家公园的国家级“公园”“风景名胜区”“保护区（单位）”。

要建设国家公园，就意味着对自然文化资源保护和利用进行新的战略部署，对原有管理体系和既有利益格局改革和调整。显然，这是一项涉及面广而复杂的系统工程。工程上马之前一定要做好顶层设计，也就是制订一个尽可能完备的《国家公园条例》，作为建设国家公园体系的依据与章程。条例一定要立足中国国情，借鉴别国的成功经验，设计出中国特色鲜明的国家公园体制。制度设计时首当其冲的是对下列八个关键问题做出科学而合理的回应。

### 中国国家公园的定义、性质与宗旨

设立国家公园，首先要明确国家公园究竟是什么？设立它的宗旨是什么？目标和意义又在哪里？

就国家公园的定义而言，在关照国际通用概念的基础上要根据中国国情给出更清晰的定义，可以这样表述：中国国家公园是中国政府为了特殊保护、有效管理、合理利用珍贵自然生态与历史文化资源而专门设立的有明确界限的自然地理区域。国家公园的所有权属国家所有，由属地政府管理，其性质是社会公益性的，其宗旨是保护具有特殊价值的自然和文化生态资源，满足人们休闲旅游、科学研究和环境教育的需要，其目标是实现生态环境有效保护与资源合理开发利用的双赢，实现可持续发展。

## 成为国家公园应具备的条件

国家公园必须设立明确的准入条件，而且门槛要高，条件要严。

首要的条件是自然与文化生态资源必须具有特殊保护与利用价值和综合功能，必须是高品质稀缺资源的聚集；第二是生态环境具有典型性、代表性，而且便于大众旅游利用；第三是地域面积要达到一定的规模，不能太小，但也不能过大；第四是公园范围内最理想的状态是没有原住民居住，便于保护与管理。与现行的各类国家级“公园”“风景名胜区”“保护区（单位）”相比，国家公园的准入条件要更高、更严，要强调资源与功能的多样性与综合性，淡化专业性与专门性，突出大众利用性。国家公园的数量要严格控制在一定范围，不宜过多，不必刻意照顾地区均衡，宁缺毋滥。

## 国家公园的管理与经费

管理体制是国家公园建立与可持续发展的关键。要借鉴国外的成功经验，针对目前我国一处“公园”多头管理的弊端，设计统一管理新模式。考虑到国家公园分布在各省、区、市，为了调动地方办好国家公园的积极性并落实属地保护责任，宜实行中央与省（区、市）两级管理体制，在国家和省级层面分别成立专门的国家公园管理局，全权行使对全国和分省（区、市）国家公园的统一管理。每一处国家公园成立专门的管理机构，由省级国家公园管理局负责配备包括专业研究人员在内的管理队伍，行使直接管理职能。管理机构不宜复杂，管理人员不宜太多。同时建立国家公园志愿者组织，充分吸纳社会人士以志愿者身份义务参与公园的管理与服务。

国家公园的资金应由国家财政拨款保障，不能“只戴帽子，不给票子”，杜绝“自收自支”。同时建立国家公园公益基金，接受社会捐赠，拓宽资金来源渠道。所有国家公园必须实行低价或免费门票制度，充分体现公益性。考虑到因低票价或免费可能引发的节假日游客暴增，国家公园要采取游客容量控制、预约进入的管理方式。

## 国家公园的经营与服务

国家公园的管理与经营要分离。公园管理机构主要负责国家公园的保护、规划、建设与管理，面向广大游客的服务与经营项目由社会力量承担。

公园以政府采购的方式向社会公开招标服务项目，授予中标者特许经营权，在公园管理机构的监管下为游客提供必要的餐饮、购物、游乐、交通、

住宿等设施与服务。为了保证国家公园旅游服务的高品质并保持适中价位，鼓励信誉好的连锁企业进驻国家公园，提供标准化品牌服务，要给特许经营商提供一定经营优惠，比如免除其营业税和所得税，同时按免除总额的一定比例作为特许经营费上缴公园管理部门，作为公园管理经费的补充，实现公园、经营商与游客的三方互利共赢。

### 国家公园系统

我国现行各类“公园”“风景名胜区”“保护区（单位）”大多实行多层级体系，分为国家级、省级乃至市县级不同级别，这样做有其道理，但事实上弊端不少。由于数量太多，那些低层级的“实体”基本上空有其名而没有实际意义。

国家公园要接受先前的经验教训，不宜再分等级，只设“国家公园”，不再设省级及以下的同名公园。此外，国家公园也不必再分类，按照统一标准评定，不再设分类标准。每个国家公园尽管都有各自的资源特色，但不出现XX类型国家公园的概念，如自然类国家公园、人文类国家公园等。这样，国家公园既没有纵向等级差别，也没有横向类型区别，有利于保证国家公园标准与品质的一致性，以免概念和问题的复杂化与公园数量的失控。

### 国家公园与现行各类国家“公园”的关系

国家公园必须超越现行资源条块分割管理的状况，高于任何一类现有国家级“公园”“风景名胜区”“保护区（单位）”，不必对应其中的任何一种。在国家公园初创时期，现有各类资源管理体制暂时不变，各类国家级“公园”“风景名胜区”“保护区（单位）”以及其他环境优良、多种优质资源汇集的区域，均可比照国家公园的条件与标准提出报告，申请成为国家公园。国家公园管理局遵照程序和章程予以受理。一旦进入国家公园行列，原有国家级“公园”“风景名胜区”“保护区（单位）”等单项头衔自然终止，杜绝“一地多牌”现象，同时做好角色与身份转换过渡的一系列相关工作，不留后遗症。

### 国家公园工作推进次序

国家公园体系建立是一项系统工程，需要充分考虑各方面的因素，根据轻重缓急与逻辑关系，妥善安排工作次序，保证其有条不紊地推进。以下几个先后次序一定要遵循：一是先订条例后行设立。国家公园体制的建立必须

有据可依，考虑到《国家公园法》的立法需要有充分的相关社会实践为基础，现在制订的时机尚不成熟，那就要先行制订《国家公园条例》，从制度上加以设计和规范，国家公园及其管理机构以此为依据设立并运行。

二是先试点再推开。建立国家公园是一项全新的事物，我们没有经验，只能在探索中推进，所以开始阶段不宜大面积实施，应该按照《条例》先搞少数几个试点，在实践中不断积累管理与经营方面的经验，时机成熟后，再行推开。

三是先入清单再进名录。成为国家公园当然有一套严格的申请、考察、评定标准与程序，可以参照世界遗产申报的做法分两步走，对申报者严格考评，基本够条件的先进入国家公园预备名单，再从预备名单中优中选优最终产生进入国家公园者，包括试点的选择也应当如此。

### 考评警示与退出机制

中国的国家公园体制要在设立之初就考虑引入退出机制。退出机制建立在考评的基础上。

进入国家公园名录既是一种荣誉又是一种责任，地方政府有责任保证国家公园在运行过程中资源环境得到有效保护，经营与服务活动正常进行。

为了防止“重加入，轻保护”“重经营，轻管理”的不良倾向，国家公园要建立考评机制，对每一处国家公园的运行状况都要对照标准与要求，进行不定期的明察暗访，发现问题及时反馈，问题严重者提出黄牌警告，限期整改，整改不力或再度发生重大事故者，可以责令其暂时退出国家公园行列，而且在一定时间内不允许重新申报。

考评与退出机制是一种监督手段，是对国家公园资源环境保护以及经营管理的鞭策，也是对广大游客利益的维护。

（张世满）

## 景区优惠不能“挑三拣四”

【新华网2015年6月22日】安徽省天柱山风景区日前宣布开展名为“皖人游皖山”的系列优惠措施，对全省15个地级市的居民分期免费，唯独缺了黄山风景区所在的黄山市。不管如此“挑三拣四”“区别对待”的动机何



在，都有损部分消费者权益，有违市场公平竞争的精神，同类型景区竞争不应出此下策，而应在资源共享中求创新谋发展，实现“真优惠”。

针对公众质疑，天柱山景区公开回应称，经多年尝试和市场调查，来自黄山游客较少，所以决定放弃这块市场。但是，天柱山、黄山景区同属山岳型景区，此次优惠活动撇开黄山市的行为，难免让人生疑。

尚不知黄山风景区在以后优惠活动中是否会撇开天柱山景区所在的安庆市，不过一旦这种“看人下菜碟儿”的思维在各地景区蔓延，受影响的最终是广大消费者的权益。

近年来，各地像天柱山景区此次限时、限人群的优惠措施不少，然而其中不少优惠时间短、折扣不给力，看起来更像是以节日为噱头来促销，似乎缺少诚意。尤其是由于能享受优惠的群体往往是被选定的特殊群体，一定程度上对其他消费者造成不公，有违市场精神。

事实上，有关部门早已明确规定，游览参观点不得以各种理由区别本地与外地游客、境内与境外游客，设置不同门票价格或给予不同优惠政策。因此，景区优惠“挑三拣四”，本质是对市场的不公平和越位干预，亟须整改。

当下，各地景区开发步伐日益加快，一些景区不可避免地陷入同质化竞争的“恐慌心理”，但绝不能剑走偏锋搞不正当竞争。如何在公平竞争中开拓市场、惠及百姓，是考验各地景区市场化程度以及管理服务水平的试金石。

（记者：张紫赞）

## 从“优待券”中发现景区涨价的秘密

**【光明网2015年7月14日】**7月1日起，北京市昌平十三陵景区全面取消优待券，所有游客均需购票参观。据披露，优待券在十三陵景区已经存在了二十多年的时间。最初，每年开出的优待券数也就几千张。之后逐年增加，从两万张、三万张、五万张，到去年居然一下子开出近九万张。保守估算，去年景区门票损失也有500多万元。

仅仅一个十三陵景区，一年光景就送出去500多万元的门票，实在令人



惊讶。这一次，十三陵特区办下决心砍掉“优待券”，所有游客一体购票，是规范旅游管理、肃清旅游环境的正本清源之举。

即如管理部门所言，“优待券”产生的初衷，可能确实是正当的公务接待。然而，在实践中却一再“扩面”，从早先定位还算精准的“国内外政府代表团”，到区里一般单位的公务接待，直至完全失控，沦为“隐性福利”，或者黄牛党手中的“奇货”。可以说，“优待券”发放的范围一再扩大，与“三公消费”的泛滥呈一种正相关关系。

也就是说，“特权旅游”的不正之风，不过是其中的一个原因，根本上看，仍在于当地权力约束的失控，以及旅游管理的松弛、放任。

这种失控体现在两个层面，一是内部管理，如果景区任何一个基层单位、科室都可以“靠山吃山”，拿门票作为交换，则只能出现滥发“优待券”的现象；再就是对外关系，十三陵去年发放的9万张“优待券”中，究竟有多少属于区里、特区办的“正常接待”，报道中并无披露，但显然也不是小数。可以断言，这样一部分“正常接待”，想必不会因为取消优待券而被卡掉，被卡掉的只是被“内部人”随意扩面的那一部分。

由此可见，时下一些景区，特别是仍由政府部门管理的“公家”景区，相当一部分门票属于“空转”，被频繁的公务接待、疯狂的内部福利吞噬掉了。而这显然是不正常的。

一方面，巨量优待券的发放，不仅助长了“特权旅游”，浪费了公共资源，连带着，也增加了景区所在地的其他关联性公务接待，比如，公款吃喝等等。一张小小的优待券，背后有着权力滥用的浓厚背景，理应迅速厘清。

另一方面，景区一边滥发优待券，一边却又不遗余力地提高门票价格，这也不能不让人产生某种联想。比如，涨上去的门票价格，是不是用来填补送出去的免费票亏空？被涨价的游客是不是分担了部分特权游客的旅游支出？这样的联想尽管没有实例证明，却也令人不免沮丧。换言之，即便二者没有直接联系，但景区每年送出500多万元的免费票，也有损公平公正。

说到底，门票问题不是一个小问题，每每能牵动公众敏感的神经。当下之计，景区除了下决心砍掉不合理的、甚至容易滋生腐败的“优待券”，还应该进一步加强监管，杜绝不必要的公务接待。特别是，在提出涨价的时候，应该公开门票的去向以及门票价格构成的相关信息，接受公众监督，保

障消费者的知情权和决定权。

(胡印斌)

## 世界遗产

### 大堡礁长期可持续计划获得国际遗产保护领域肯定

【清远文化遗产2015年7月2日】大堡礁（Great Barrier Reef）是地球上最为壮丽的海洋和大陆景观之一，也是最著名的自然保护区和旅游胜地。其拥有的多样化的物种和栖息地，以及表现出的地理和物种群落之间密切联系，使之成为地球上最为丰富且最为复杂的自然生态系统之一，也是最为重要的生物多样性保护实例。

自1981年列入世界遗产名录以来，大堡礁的保护和管理在很长一段时间都被认为是亚太地区自然遗产保护的最佳实践案例。但从2011年开始，一系列位于大堡礁保护区内或附近的大型工业、港口设施项目被批准实施，这严重影响了大堡礁的水质、生物多样性和生态平衡。2014年，在多哈举行的第38届世界遗产大会上，咨询机构和委员会都表达了对大堡礁保护状况的担忧，认为其OUV面临严重的威胁，遗产地整体处于非常脆弱的状态，要求缔约国做出积极的应对。

最近一年，澳大利亚和昆士兰州政府、国际组织、NGO、本地社区就大堡礁问题通力合作，讨论多时的《大堡礁2050长期可持续计划》终于出台。通过实施该计划，过去18个月中负面影响巨大的5项大型工业项目和大堡礁附近进行的港口挖掘计划被叫停，有关部门出台了关于非法捕鱼的新法律，修订了相关管理规划，并将本地社区、管理者和土著居民均纳入其中。同时，充足的资金也是该计划有效实施的重要保障。根据长期计划，将有超过20亿澳元的资金被投入到对大堡礁的保护与管理中，仅去年一年就投入了约4.85亿美元。

在今年的世界遗产大会上，WHC、IUCN和委员会均对澳大利亚

在大堡礁保护上所作出的努力表达了赞扬和祝贺。葡萄牙代表感叹于大堡礁从去年最批判性的项目之一成为了今年最值得称道的项目；越南、马来西亚等国则对包括澳大利亚政府、NGO、国际组织等众多利益相关者在内的所有人员的努力表示了赞扬，并感谢他们所分享的宝贵的工作经验；牙买加、波兰、印度、克罗地亚等国则纷纷表达了对该长期可持续计划实施效果的期待。

正如参与保护的NGO、WWF组织代表所说，大堡礁是在国际社会的广泛关注下获得新生的，我们手拉手一起为保护大堡礁而做出了努力。“《世界遗产公约》由此展示出其在保护全人类共同遗产方面的积极的、强有力的力量。”

（吕宁）

## 富士宫市为护富士山景观限太阳能发电

**【联合早报2015年7月12日】**位于富士山西侧的日本静冈县富士宫市，本月1日起实行限制新设大规模太阳能发电站的条例。因地理位置优越，不少企业想在此建设发电站，但担心发电站的建设会破坏能够眺望世界遗产富士山的景观，富士宫市下决心进行限制。对此，大力推进太阳能等可再生资源利用的环境省也表示了理解，推动了条例顺利出台。

日本共同社报道，富士宫市以“富士箱根伊豆国立公园”的朝雾高原为中心拥有大面积朝南的缓坡，日照时间长，适合太阳能发电。现在，市内已有6处太阳能电池板超过1000平米的发电站。

2012年7月起，日本实施的新制度规定，电力公司必须按照国家规定的价格加价收购可再生能源所发的电力。其后，有意在当地设厂的咨询数激增。同一时期，富士山被列入世界遗产名录，富士宫市方面开始担忧新设电站会不会破坏景观等问题。

3年间有意设厂的咨询数多达500件。富士宫市反复向他们解释称：“同样也是世界遗产的金阁寺内不可能设置太阳能发电站吧。与此相同，富士山麓也应有所限制。”但是，日本为推进太阳能电池板的普及，将其认定为“制作品”，而非建筑基准法规定的建筑物。因而，各地方政府不拥有对其

进行行政指导的权力。

“如放任不管的话，一个接一个建起来的太阳能发电站会像黑色的罩布蔓延开来。”考虑到这一点，富士宫市开始制定相关限制条例。

富士宫市在征求意见时，环境省也表示赞同。今年6月，环境省修订了《自然公园法》的施行规则，要求在国立公园内设置太阳能发电站之时必须进行申报，以支持富士宫市的做法。这项措施针对过度推进可再生能源的普及，而对景观欠缺考虑的风潮起一定刹车作用。

富士山虽然在2013年6月份被列入世界遗产，但同时被要求必须在明年2月份向“国际古迹遗址理事会”（ICOMOS）提交一份景观保全方案。

山梨县在2014年3月设立限制规定，设置总面积超过1万平米的太阳能电池板之时，需要同县方进行磋商。

富士宫市的条例则更为严格，新设置面积超过1000平米太阳能电池板，以及高度超过10米的风力发电设备之时，都需要向市方提出申请。另外，富士宫市已划定占全市面积四分之三、约290平方公里内为限制区域，并明确标记原则上市长不会同意在该区域设置太阳能发电站。但是，限制区域之外多为市区用地，想要确保整块用地很难。实际上，在富士宫市内设置太阳能发电站已基本不可能。

富士宫市市长须藤秀忠强调，“保全富士山的景观是地方政府的责任。可再生能源必须同美丽的景色共存。”

（编辑：孙伟伦）

## 环球博览

### 美国国家公园要涨价增加收入维护景区

【中国建设报2015年7月15日】据德新社报道，美国国家公园管理局最近在奥兰多举办的一个旅游展上确认，多家国家公园将在今后几个月上调门票价格，但未说明会有多少公园涨价。

有些公园已经涨价，如位于加州的约塞米蒂国家公园已将门票价格从20美元（约合124元人民币）上调到30美元（186元人民币）。亚利桑那州旅游局确认，大峡谷门票价格将由25美元（155元人民币）涨到30美元。

美国国家公园管理局给出的调价理由包括，大部分国家公园和名胜古迹的门票价格自上世纪90年代以来一直未变，另外，需要增加收入以投资基础设施并维护景区。美国目前只有大约四分之一国家公园收门票。

（欧飒）

## “万塔之城” 整治违规建筑

【光明日报2015年6月8日】缅甸蒲甘是著名的旅游胜地和佛教文化遗址，被誉为“万塔之城”。日前缅甸正在申请将蒲甘文化遗址列入联合国教科文组织的《世界遗产名录》，而整治文物保护区内的违规建筑则是申遗之路上不得不触碰的敏感区域。据《缅甸时报》报道，缅文化部已决定对在蒲甘古城和佛塔群中非法建造的酒店采取法律措施。

蒲甘分为古城和新城。据报道，尽管缅甸早在1998年就曾立法禁止在蒲甘古城修建酒店，然而一些有背景的商人还是获准在古城修建了几家豪华酒店。近年来，缅政府为了保护文物，对在古城建酒店进行了严格限制，只允许商家在距离古城较远的新城修建酒店。

此次缅文化部下决心整治的主要是位于蒲甘古城的违规酒店。一支由国际古迹遗址理事会和缅甸考古协会组成的专家团队正在对蒲甘古城内的酒店进行评估和审查，并已发现有些酒店的存在确实对文物古迹造成了影响。缅文化部考古局副局长登伦说，专家组得出的结论将上报给文化部，后者将对其核查，如这些酒店确实违反了法律，文化部将对其严惩不贷。

缅甸曾在十几年前提出为蒲甘申遗，但由于不符合条件被拒之门外。登伦表示，当前缅甸正与联合国教科文组织的专家为申遗工作制定管理规划，上述对酒店的审查评估即是整体规划的一部分。缅甸希望能在2017年成功实现对蒲甘申遗的目标，对此次申遗相当重视。缅甸副总统年吞领衔的国家旅游中央委员会直接领导对蒲甘古城酒店的调查工作，该委员会已经与个别酒店的负责人进行了谈话，称酒店如果建在古建筑周围，将会被拆除。如今已

经有两家酒店的部分结构因违规而被拆除。

随着到访蒲甘游客数量的猛增，去年10月缅文化部会同联合国教科文组织与国际专家在蒲甘举行会议，商讨如何在游客数量上涨的情况下更好地保护好蒲甘古城。会后，缅文化部官员认为，严格实施相关文化遗产保护的法律法规被认为是重要举措。据蒲甘考古局的一名官员表示，该部门将在获得批准后将大约10家违规酒店提起诉讼。然而，在现实中执行法律却有很大难度，特别是对于如何处罚那些有深厚背景的酒店，人们正拭目以待。

缅文化部退休局长山温先生说，当社会对文物保护的必要性缺乏认知时，法律很难得到执行。根据当前的法律，对于违规企业的处罚力度明显偏轻，例如对于建在古城保护区内的酒店，如果酒店所有人没有按照规定移除建筑，每日面临的罚金不过1万缅币（约合9美元），这对于酒店来说是微不足道的。

近期缅文化部为加强对文化遗产的保护专门出台了两部法律，包括较以往严厉的处罚措施，比如任何人一旦被发现损毁、移除或破坏遗产建筑将被判处3年至7年徒刑，这些处罚措施将帮助该部门在蒲甘执行法律规定。

（记者：汤先营）

---

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

---