

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146期)

本期要目

- 南昌梅岭景区陷“过度开发”质疑
- 国家风景名胜区制度与国家公园体制之关联
- 建筑物不断蚕食 济南千佛山14年“缩水”三成多
- 旅游市场“三大错配”怎么破
- 做好景区限流是一项系统工程
- IUCN警告气候变化与建坝是自然遗产面临的双重压力
- 富士山困局：旅业保育两难全

2015年8月18日

(所载内容不代表本编辑部观点)

目 录

热点关注

- 南昌梅岭景区陷“过度开发”质疑 -----3
国家风景名胜区制度与国家公园体制之关联 -----5

新闻摘要

- 建筑物不断蚕食 济南千佛山14年“缩水”三成多 -----10
江西省出台法规规范风景名胜区申报 -----12

社会纵横

- 旅游市场“三大错配”怎么破 -----13

时事评论

- 做好景区限流是一项系统工程 -----18
为景区书写下美丽的封面 -----20
景区热衷影视合作不可盲目跟风 -----21

世界遗产

- IUCN警告气候变化与建坝是自然遗产面临的双重压力 -----22
申遗成功之后，警惕过度开发 -----23
瓦登海世界遗产地可持续旅游和保护案例 -----27

环球博览

- 富士山困局：旅业保育两难全 -----29
中国为肯尼亚修铁路 将建动物通道穿过内罗毕国家公园 -----30
台湾申遗为啥都没成 -----31
-

南昌梅岭景区陷“过度开发”质疑

【信息日报2015年8月12日】2011年湾里区打造樱花谷，2015年4月，梅岭四季花谷景区（即“樱花谷”）进行提升改造工程，工程开建涉及乌井村二组110户40余栋民房拆迁，但有部分村民因想就近还建方便耕作农田，仍未同意拆迁。

在四季花谷景区改造如火如荼进行时，12日，记者在梅岭风景区内看到几处施工烂尾项目，锈迹斑斑的建筑脚架被一簇簇野草包围。风景区内“一冷一热”两个极端，引发了人们对其开发合理性的质疑。

四季花谷施工火热 村民想就近还建

一辆橙色挖掘机在一堆乱石与黄泥交织的土坡中干劲十足铲挖地面。“隆隆”的轰鸣声，打破了乌井村二组往日的宁静。这里就是梅岭风景区内的乌井路，路面已经散落了许多施工泥土。路边立着一块蓝色指示牌：四季花谷改造工程指挥部。

距工程指挥部约500米处，一块醒目的巨大广告牌立于路旁，内容为四季花谷景区（二期）提升改造工程于2015年4月28日开工建设，景区于4月28日至10月30日闭园施工，落款是南昌市政公用旅游投资有限公司，建设工地内已经搭建了一排施工人员板房，顺着板房向东面远眺，一台台重型挖掘机在茂密的丛林中奋力工作。

乌井村二组村民的房子就在改造景区内，12日记者与村民吴军一同前往家中。沿路到处是拆迁后的断壁残垣，破碎砖块散落四处。吴军的老屋是由麻石砌垒而成，已经建成50多年。“夏天在屋子里睡觉，不开空调也不觉得热。”吴军说。

吴军告诉记者，乌井村二组的大部分村民是不愿意搬迁的，“以我家为例，我父亲这边的护林员，不愿意搬迁就把他工作停了。”吴军称，大部分村民不愿配合搬迁，其重要原因是无法就地或者就近安置。“我们在这里生活了几十年，把我们迁移到10多公里以外的地方，更何况这里还有耕地，我

们总不能跑那么远劳作吧。”

一位老农妇也告诉记者，她家的房子也在拆迁范围内，但目前她也没有同意搬离老屋。

四季花谷提升改造工程正如火如荼建设，而同在风光秀美梅岭景区的一些“烂尾工程”却被荒置数年。结束乌井村采访，记者来到洗药湖山顶的“天净湖”避暑山庄，一处已经“烂尾”5余年的景区工程。工程主体是一栋9层的白色大楼，外墙已经发灰且被一簇簇野草包围。大楼附近的施工脚手架还未完全拆除，留下深褐红色的铁锈。大楼旁，黑色垃圾袋、游客废弃用品杂乱地被随意丢弃一旁，久而久之聚集成一堆垃圾，几乎堵住了山庄的路口，仅留下一条可供行人进出的小道。踏着碎石泥路进入“山庄”，几栋复古式建筑，除了屋顶看似完工，其余屋体都是裸露的水泥和钢筋框架，风一吹扬起一片沙土。一些安装了玻璃的窗户，已破碎不堪。附近居民称，“天净湖”避暑山庄停工已经5年多了。

“天净湖”避暑山庄与经常客满的“洗药湖”山庄相隔仅数百米，一位路过此处的“驴友”表示，“天净湖”“烂尾”数年，就如一颗长在梅岭国家风景区的暗疮，大煞风景。而“暗疮”并非一颗。在前往太平镇的途中，一处名为“龙湾广场”的娱乐场所也被废置多年。据当地村民介绍，当年打造“龙湾广场”花了巨资，因为管理不善逐日衰败，“最后就不再营业，也不见景区予以管理。”当地居民和南昌户外运动爱好者称，梅岭景区已陷入“过度开发”的尴尬境地。

开发需分期进行 未来农田也会被征

14日，对于乌井村二组房屋原址的用途，负责四季花谷景区建设和开发的南昌市政公用旅游投资有限公司负责人黄经理称，“我们只是在栽树，具体怎么规划要问区里，现在我们还没考虑好。”

四季花谷景区村民用地的征用、拆迁以及拆迁补偿等事宜，由湾里招贤镇委员会、镇政府处理。招贤镇委员会副书记王仪吉表示，四季花谷是梅岭景区改造提升工程部分，主要是租用当地村民小面积土地用来修建游客旅游小道，并在未来打造一个供市民观赏、采风的旅游基地。据其介绍，四季花谷提升改造工程涉及到乌井村二组110多户家庭、40多栋民房，都是依照合法程序进行拆迁，大部分村民比较配合工作，现已拆30余栋。

10余栋还未拆迁的房屋该如何处置？拆迁后又该如何解决有耕地村民返回景区耕作的不便？王仪吉承认村民不同意拆迁的关键是希望就地安置。他告诉记者，对于这些村民，政府将逐步引导迁出景区。至于村民耕作不便，王仪吉表示，搬迁后，农民生活习俗的改变以及农民生活的不便只是短期的。长期来讲，其房屋附近农田用地还是会被征用，农民还是要搬迁，但景区开发要分期进行，很难一时间全部完成。

烂尾工程原因复杂 政府也不想看到

“天净湖”避暑山庄工程“烂尾”多年，究竟是什么原因？湾里区旅游局有关人士表示，烂尾也不是业主所想要的，更不是政府想要看到的，这个项目被叫停的过程和原因十分复杂。

梅岭风景区“烂尾工程”还有多少，“烂尾”的原因又是什么，还会不会一直“烂”下去，作为景区管理部门，摆在面前的问题还有很多。12日，在记者采访过程中，湾里区宣传部有关负责人已经把提问逐一记录，并承诺于近期给记者答复。

梅岭过度开发让人痛心

采访中，记者了解到四季花谷管理、经营方曾多次“易主”。而每次更换“主人”总意味着要大刀阔斧进行改造。而这些规划、提升、改造，为什么不能看得更长远？自然风景资源是唯一的，改造后再花代价使之复原的可能几乎不存在。有专家直言，现在梅岭的过度开发已让人痛心，当一个风景名胜越来越充斥商业气息，这座秀美山岭就会“变味”。

把梅岭打造成南昌“都市后花园”，是湾里区委、区政府的态度和决心。而一边景区内新项目不断建设改造，一边“烂尾工程”遥遥无期无法收尾，这无疑把当地政府部门推入尴尬的境地。在当地政府部门还未给记者答复前，我们只想问一句：梅岭，你怎么了？

（记者：李征、修杰淼 实习生：邹月华）

国家风景名胜区制度与国家公园体制之关联

【中国建设报2015年8月5日】《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立国家公园体制”重大改革任务，这是对我国自然文化

遗产保护管理的重大决策部署和体制机制创新。根据改革工作部署，经中央批准，国家发展改革委、住房城乡建设部等13个部门于2015年1月联合印发《建立国家公园体制试点方案》，决定在北京等9省市开展为期3年的试点工作，选取国家级风景名胜区等区域先行先试，探索中国特色的国家公园体制建设经验和模式。因此，开展国家风景名胜区制度与建立国家公园体制比较分析，对落实中央改革要求、明确改革方向和重点、指导试点有序开展、加快国家公园体制建设具有积极的现实意义和重要的支撑作用。

国际对国家公园保护与利用并重之属性“趋一致”

国家公园起源于美国，以1872年黄石国家公园的建立为标志。国际上对国家公园尚无被普遍采用的定义或标准。目前，全球历史最长、规模最大的环保组织——世界自然保护联盟（IUCN），对保护地分类和国家公园的界定比较有代表性。IUCN按照保护严格程度、人类活动参与程度等因素将保护地大致划分为6大类，分别是严格自然保护区/荒野保护区、国家公园、自然历史遗迹或地貌、栖息地/物种管理区、陆地/海洋景观保护区、自然资源可持续利用保护区。其中，严格自然保护区/荒野保护区定位于最严格的保护，其余类型则定位于保护基础上的合理利用。

IUCN的保护地分类标准，对世界各国保护地体系建设具有一定的指导和借鉴意义。各国基于自身政治体制、自然生态本底、历史文化发展等方面的情况，在保护地体系建设上一定程度地借鉴了IUCN的分类标准。

综合多数国家的功能定位和管理策略看，国家公园作为保护地体系的一个类型，既不同于自然保护区和荒野保护区，也不同于一般意义的旅游景区。它承担着保护与游憩双重功能，以自然文化遗产整体保护和服务公众适度游憩利用为基本策略，通过较小范围的适度利用，实现更大范围的有效保护；既排除与保护目标相抵触的利用方式，达到保护遗产资源原真性、完整性的目的，又为公众提供旅游、科研、教育、娱乐的机会和场所。

在我国，法定保护地包括自然保护区、风景名胜区、文物保护单位和历史文化名城名镇名村三大类。研究认为，三大类法定保护地体系的制度设计科学合理，设立目的、保护重点、功能定位和管理要求各有侧重、相互补充。

一是自然保护区。设立依据是《自然保护区条例》，定位于最严格的保

护，侧重于濒危珍稀物种、典型自然生态系统等的强制性保护及科学研究，严格限制旅游活动和其他利用，基本对应于IUCN划分的最严格保护的保护地类型。

二是风景名胜区。设立依据是《风景名胜区条例》，定位于保护基础上适度利用和国民游憩，侧重于自然生态及典型自然人文景观在保护与利用上的协调和平衡，与国外国家公园的设立目的、功能定位比较一致，基本对应于IUCN划分的国家公园类型。

三是文物保护单位和历史文化名城名镇名村。设立依据是《文物保护法》和《历史文化名城名镇名村保护条例》，定位于文化类遗产保护和展示利用。

除此之外，还存在相关部门依据本部门规章或者规范性文件设立的各类保护地或旅游区域，如森林公园、湿地公园、沙漠公园、地质公园、水利风景区、考古遗址公园、海洋公园、A级旅游景区等。这些非法定类型体系与法定体系的交叉重合设立问题比较突出。

国家风景名胜区制度与国家公园体制“很接近”

我国的风景名胜区制度建立于20世纪80年代，以1982年国务院审定公布第一批44处国家级风景名胜区（原名为国家重点风景名胜区）为标志。在风景名胜区制度创设之初，借鉴了国外国家公园的理念、制度和经验，经过30多年的建设与发展，充分体现了作为中国特色国家公园的核心理念和基本特征。研究和实践表明，我国的风景名胜区体制与国外国家公园体制比较接近，特别是国务院批准设立的国家级风景名胜区在设立目的、资源代表性、保护目标、功能定位、管理制度与模式等方面与国外国家公园具有很多共性。

一是共同的国家代表性。国际上一般将国土范围内价值最高、具有观赏功能的自然遗产资源，由中央或联邦政府划定为国家公园，进行严格保护、利用和管理。我国国家级风景名胜区的设立由省级人民政府报国务院批准，既体现了国家代表性，又保障了设立的严肃性和权威性。国务院目前已批准设立的225处国家级风景名胜区，集中了国土范围内最珍贵的自然遗产资源，基本覆盖了国土空间各类自然地理区域和重要资源类型，是国土资源的精华和杰出代表，具有突出的国家代表性。我国现有47处世界遗产地，包含

了39处国家级风景名胜区。这些风景名胜区的资源具有全球突出普遍价值，是全球同类资源的杰出代表和最佳范例。

二是功能定位和目标比较接近。我国风景名胜区坚持“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的工作方针，强调保护与利用的协调平衡，即在严格保护的基础上，通过科学规划进行小范围的适度利用，既服务于遗产资源保护和科学研究，又服务于科普教育、文化展示、公众游览和休闲度假，与国外国家公园具有高度一致性。

三是保护管理制度比较一致。国务院《风景名胜区条例》确定的特许经营、资源有偿使用、区域内统一管理、规划管理体系、政企分开等制度，借鉴了国外国家公园的制度建设经验，与国外国家公园的制度设计基本一致。国家级风景名胜区依法建立了中央政府部门监管和地方政府属地统一管理相结合的管理体制，既符合我国国情，又借鉴了国外国家公园综合管理模式。黄山、泰山、武夷山、峨眉山、九寨沟、西湖、五台山、九华山等50余处国家级风景名胜区建立了具有综合管理职能的风景名胜区管委会，实现了统一管理，避免了资源分割、多头管理和规则不一，确保了目标的一致性和管理的有效性，完全符合国家公园体制建设的方向和要求。

四是中央政府均承担必要的保护监督责任。国外中央或联邦政府在国家公园保护管理方面发挥着主要作用，以体现国家保护责任。我国国家级风景名胜区在中央层面建立了强有力的监管体系，其总体规划由省级人民政府报国务院审批，并作为实施用途管制和空间管控的基本依据，同时还建立了定期监督检查和评估、年度报告、公众网上举报平台和遥感动态监测体系等监管手段。2002年以来，连续开展了5年环境综合整治督察、4年保护管理执法检查，并运用遥感、地理信息系统等技术手段开展了大范围短周期的动态监测，实现了225处国家级风景名胜区遥感监测全覆盖，累计监测面积达到12万平方公里，增强了中央政府主动监管能力，有效遏制和严肃查处了各类违规建设或破坏资源的行为，切实保护了珍贵的遗产资源。

五是广泛对等的国际交流合作。一直以来，国家级风景名胜区对外译名即为“National Park of China”，在国际交流合作中实际上承担着中国国家公园的角色。我国的风景区系统与联合国教科文组织（UNESCO）、IUCN、美国等多个国际组织、政府或机构开展了广泛交流合作，其作为中国

特色国家公园的定位和保护管理模式得到广泛认可。1998年，原建设部（现住房和城乡建设部）风景名胜区管理办公室与美国内政部国家公园管理局就国家级风景名胜区与国家公园的保护管理签订了合作谅解备忘录，建立了官方合作机制，并纳入中美战略与经济合作对话框架，持续开展合作。在谅解备忘录指导下，双方还建立了7对友好公园（黄山—约塞美地、云台山—大峡谷、九寨沟—约塞美地、南方喀斯特—猛犸洞、丹霞山—锡恩、泰山—红杉和国王大峡谷、五大连池—夏威夷火山）。

建立国家公园体制“五建议”

一是准确把握中央改革要求。《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出，“加强自然保护区建设与管理，对重要生态系统和物种资源实施强制性保护，切实保护珍稀濒危野生动植物、古树名木及自然生境。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。”这是对党的十八届三中全会关于“建立国家公园体制”改革任务的进一步部署，是建立国家公园体制应当遵循的基本方向、总体思路和工作要求，需要我们结合改革实际，认真研究和贯彻落实。

二是科学界定国家公园定位及与保护地体系的关系。按照中央改革要求，国家公园定位于保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。自然保护区定位于重要生态系统和物种资源的强制性保护。两者既有共性，又有差异。因此，需要科学界定和合理区分建立国家公园体制与加强自然保护区建设管理的不同内涵和互补关系。从美国等世界主要国家经验看，国家公园定位于保护与游憩双重功能，仅是保护地体系中的一个类型，除此之外还包括自然保护区等其他不同功能定位的保护地类型。

因此，我国国家公园体制建设也不能简单地以国家公园一个类型去归并整合或者替代现有各个保护地类型，而应当以国家公园体制建设为契机，按照保护目标和功能定位（可以考虑按照最严格保护、保护与利用相结合、较高强度可持续利用等不同管理严格程度进行功能定位区分）的差异，改革和优化现有保护地类型，妥善处理国家公园与自然保护区、风景名胜区及其他非法定保护地类型的关系，推进构建分类科学、权责清晰、保障有力、法制完备的保护地体系。

三是抓好试点探索。建议加强9省市国家公园试点探索的指导，选取现

有基础条件较好的保护地类型进行试点，按照中央批准的《建立国家公园体制试点方案》关于“按照设立层级、保护目标等，对试点区内各类保护地的交叉重叠和碎片化区域进行清理规范和归并整合”的原则和要求，理顺管理体制机制，强化法定体系的主体地位和法定规划的主导作用，加强资源保护和监督管理，探索解决当前我国保护地设立与管理中存在的非法定体系设置不规范、一区多牌、多头管理、过度开发、保护投入不足、门票价格过高、公益性不突出等问题，为建立国家公园体制提供可复制、可推广的经验或模式。

四是强化规划管控在用途管制中的主导作用。按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》关于“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度”要求，坚持以规划为龙头，将规划作为国家公园保护、利用、建设、发展的基本依据，突出规划在国家公园用途管制、空间管控、资源保护、旅游利用等方面的主导作用。

五是推进顶层设计。目前，国家公园体制建设工作以地方试点为主，缺乏顶层设计的指导。下一步，应当结合试点工作开展，借鉴国际有益经验，并基于我国政治体制、所有权制度、土地制度、自然生态本底、历史文化特点和保护地类型体系现状等因素，研究建立国家公园体制总体方案，为全面推进建立统一、规范、特色、有效的国家公园体制提供根本保障。

（住房城乡建设部世界自然遗产保护研究中心）

新闻摘要

建筑物不断蚕食 济南千佛山14年“缩水”三成多

【齐鲁晚报2015年7月30日】“鱼翅皇宫和甲鱼馆要拆？”29日，济南市园林局发布的公告引发热议。记者采访了解到，自留地甲鱼馆负责人对此并不知情，不过对于不断被蚕食的景区，2012年编制的《千佛山风景名胜区

总体规划》中，就提出保护意见。由于总体规划滞后，要想解决历史遗留问题困难不小。

合同2022年到期 甲鱼馆老板不知要拆

近日，济南市园林局就加强千佛山景区周边环境整治发布通告，要求妥善处理鱼翅皇宫建筑群、鼎厨等严重影响山体风貌景观的建筑。

29日下午，记者来到旅游路沿线，从旅游路与千佛山南路交叉口向东，道路两侧都是绿树掩映，翠绿的山体包围着道路，让人心旷神怡。在接近旅游路与千佛山东路交叉口的时候，道路南侧出现了一些建筑物，有单位的办公楼，还有足浴店，到交叉口的位置就是皇宫大酒店（原名为鱼翅皇宫大酒店）和自留地甲鱼馆等饭店。这些饭店都以黄色、红色为主，在大山的一片绿色当中，十分扎眼。

对于甲鱼馆或将被拆迁，自留地甲鱼馆负责人荆女士表示，并不知道此事。据荆女士介绍，这家甲鱼馆大约2007年开始在这里经营，“当时我们是跟林场签订的合同，合同签了十五年，到2022年到期，每年的租金是20多万元。”

“我们在这里经营了这么多年，都已经有自己的客户了，而且当时我们光装修就花了100多万元，如果要拆的话怎么也得给我们个说法吧。”荆女士说。而对于28日的公告，济南市园林局暂时没有进一步的解释。

建筑物不断蚕食 2012年启动三级保护

2012年济南市园林局在编制《千佛山风景名胜区总体规划》时，就提出近年来千佛山风景名胜区规划范围几经变化，1998年时千佛山风景区的规划面积为18.2平方公里，而到2012年成为11.9平方公里，缩减面积达6.3平方公里。

“景区规划范围内现有建筑数量大、建筑面积增加速度惊人。”规划编制相关人员称，规划前的调研发现，2008年规划线内有52家单位，680处建筑（总建筑面积达360896m²，总占地面积为474707m²）；2005年至2008年，建筑增加了7.6万平方米，平均每年增加1.9万平方米；2008年至2010年，增加建筑2.51万平方米，平均每年增加0.83万平方米。

不断扩大的建筑面积导致景区规划内自然景观破坏严重，局部区域生态恶化。为了加强风景区内的人文资源和自然资源的保护，根据规划，千佛山

风景名胜区被分为三级保护和外围控制保护。《规划》指出，一级保护区占地0.59平方公里，安置必需的步行游赏道路和相关设施，严禁建设与风景区无关的设施；二级保护区占地3.12平方公里，可安排少量旅宿设施，但必须限制与风景游赏无关的建设；三级保护区占地8.19平方公里，有序控制各项建设与设施，与风景区环境相协调；外围保护控制区占地9.2平方公里，限制增加对风景区建设不利和对环境有破坏的项目。

总体规划滞后 历史遗留问题棘手

记者从规划设计图中看到，一级保护区集中在千佛山和佛慧山景区，控制保护范围北至经十路，东至二环东路，南至二环南路、西至舜耕路，面积为21.1平方公里。

按照规划要求，济南市园林局对千佛山风景名胜区明确地界，砸桩定线，确定用地性质，实行严格保护。但在此之前，由于缺乏必要的管理措施，景区内因开山采石造成的山体破损情况严重，局部地区未经规划的别墅开发规模也逐渐增大。

据相关人士介绍，金鸡岭等山体的现状很大程度上是历史原因造成的，总体规划滞后，部分土地权属存在异议，山体屡屡遭开发侵占。除此之外，对于拆除乱搭乱建的违章建筑困难不小。

日前，济南市园林局提出要积极协调相关部门，加快推进大千佛山周边环境整治工作，为景区申报国家级风景名胜区和5A级旅游景区创造条件。

（作者：唐园园、刘雅菲）

江西省出台法规规范风景名胜区申报

【江西网络广播电视台8月17日】为进一步规范全省风景名胜区申报、规划、建设和管理工作，江西省住房和城乡建设厅近期制订出台了相关办法及规定。新规要求，风景名胜区违规开发建设，将对直接责任人给予行政处分，并追究法律责任。

江西省住建厅近期出台的《江西省省级风景名胜区申报办法》规定，凡自然景观和人文景观能够反映重要自然变化过程和重大历史文化发展过程，基本处于自然状态或者保持历史原貌，具有区域代表性的，可以申请设立省

级风景名胜区。申报省级风景名胜区，由所在地县级以上人民政府提出申请，设区市风景名胜区主管部门初审，经设区市人民政府上报省人民政府。拟申请省级风景名胜区跨行政区域的由所在地县级以上人民政府联合提出申请。

上述办法还要求，申报省级风景名胜区面积一般不小于5平方公里，与自然保护区不得重合或者交叉。

《江西省风景名胜区详细规划编制报批暂行规定》则要求，省级风景名胜区详细规划，由所在地市或者县市人民政府组织风景名胜区管理机构编制，经设区市风景名胜区主管部门审查后，报省住房和城乡建设厅批准。

此外，风景名胜区未编制详细规划或者详细规划未经批准，一律不得进行任何开发和工程建设。无权、越权审批、违反规定擅自调整规划、违反规划批准使用土地和项目建设的行政行为除依法予以纠正外，还应当依法依规按照干部管理权限和有关规定对直接责任人给予行政处分，并追究法律责任。

（记者：陶望平 实习生：汪海燕）

社会纵横

旅游市场“三大错配”怎么破

【经济参考报2015年8月7日】逢假必堵、逢节必涨、低价团抢客源、黑导游屡禁不止……在我国旅游市场种种乱象背后，更深层的原因在于市场的“三大错配”——休假制度错配：假日一起扎堆，平时都没空儿；景区结构错配：传统景区拥堵，新兴景区滞后；消费供需错配：大路货过剩而青少年、银发消费供给不足。

国务院总理李克强7月28日主持召开国务院常务会议，确定促进旅游投资和消费的政策措施。国家旅游局副局长吴文学7月31日在国务院新闻办政策例行吹风会上说，要通过解决旅游供需错配，打造稳增长调结构惠民生新

支点。

在国家加快出台促进旅游投资和消费政策措施的大背景下，长期困扰我国旅游市场的“三大错配”开始破题。

“小短假”来了 带薪休假还会远吗

“节假日尤其是黄金周，到处人满为患，甚至大面积长时间拥堵，同时不少地方旺季淡季不均。这主要是节假日安排不够合理。”吴文学说。

媒体关于“官方鼓励周五下午+周末小短假”的报道，引发了公众的高度关注。有人为以后可以少上班多休假而欢呼，有人担心只有少数单位能享受这个福利，有人觉得这则新闻看上去像不靠谱的小道消息，预测很快会被有关部门辟谣……

事实上，“周五下午与周末时间相结合”是国家旅游局副局长吴文学7月31日在国务院政策例行吹风会上的表态。在被记者问及“国家旅游局下一步计划怎么样积极落实带薪休假制度”时，吴文学说了3点，第二点就是“要鼓励有条件的地方和单位，可以根据实际情况，在夏季灵活安排工作时间，为职工周五下午与周末时间相结合，实现小短假，创造有利条件”。

“周五下午+周末”小短假的新提法，或是进一步保障民众休假权益的新探索，而带薪休假制度的落实才是破解旅游市场休假制度错配的抓手。

“国家为此将优化休假安排，包括落实职工带薪休假制度、鼓励弹性作息、鼓励错峰休假三项内容……这些举措从破解旅游消费的制度障碍入手，鼓励错峰休假及全面推动带薪休假督查制度，目的是激发消费热情，释放旅游消费潜力，拉动经济发展。”吴文学说。

然而，带薪休假制度在实际操作中出现了“实施难、执行差”的局面。

人社部的一项调查显示，目前带薪休假落实率约为50%，而落实带薪休假比较好的单位，主要集中在党政机关、事业单位、大型国有企业、外资企业，像一些民营企业、中小企业落实的相对较差。其中，国家统计局公布的一份报告称，42.4%的职工“不休或未休完带薪休假”的原因是“担心休假影响前途”。

2007年，国务院法制办公布《职工带薪年休假条例》；2008年9月，人社部颁布《企业职工带薪年休假实施办法》；今年，从政府工作报告到国务院常务会议，中央已经5次公开强调要落实带薪休假。

吴文学表示，目前我国法定休假时间，人均已经达到了115天，即公共假期从政策角度已经实现了115天。如果落实带薪休假10天到15天，休假时间将会达到125天到130天。这对于广大公众而言实属必要。

据携程网发布的《2015中国游客旅游度假意愿调查报告》显示，八成游客希望选择带薪休假错峰旅游，只有少数选择在黄金周和春节期间出行。业内专家认为，在我国现有的假期制度下，带薪休假的落实不仅可以很大程度上拉动旅游消费，还可以有效缓解黄金周、小长假旅游景区拥挤的窘境。北京旅游学会副秘书长刘思敏认为，“黄金周”和带薪休假是解决长假缺失的两个路径，带薪休假这种分散长假的模式更理想，更能够满足民众的需要。

老景区逢节必“爆” 新景区热盼分流

“旅游基础设施投入不足、历史欠账多，跟不上旅游发展需要。”吴文学说，老景区容量有限，新景区开发不够，造成游人集中于一些著名景区。

北京故宫、长城、颐和园人满为患，游客超载；西安城墙成“人墙”；四川剑门关景区人气爆棚、青城后山拥堵……每到小长假、黄金周，热门景区往往会出现“人山人海”的景象。

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。

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。

与之形成鲜明对比的是，一些新兴景区由于开发不足，道路、交通、水电等配套跟不上，宣传投入少、营销手段落后等种种原因，造成客流不足，

冷冷清清，直至亏损甚至“烂尾”。

以2014年黄金周期间因“打包涨价”而引发公众质疑的广东丹霞山景区为例。未涨价前，丹霞核心景区、卧龙岗森林生态科考线和巴塞三大收费景区分别售票，其中丹霞核心景区平日100元/人次、节假日120元/人次，卧龙岗景区门票价格60元/人次。涨价后，打包在一起的丹霞和卧龙岗景区门票统一提高到200元/人次，原本最多花120元就能游玩的丹霞景区的“门槛”被提到了200元，门票额外花费最少提升66.7%。

之所以“打包涨价”，正是因为新景区亏钱要让老景区补。丹霞山旅游投资经营有限公司副总经理张文彬介绍，丹霞山景区近年来新规划建设了巴塞景区和卧龙岗森林生态科考线路，共计投入3717万元，其中国债1800万元，景区自筹资金1148万元。按照目前的客流量，巴塞和卧龙岗景区都在亏损运营，2013年1至10月，巴塞景区门票收入共计9.22万元，而经营成本是71.23万元；卧龙岗门票收入1.83万元，而经营成本是18.93万元。这也就意味着最受游客热衷的丹霞核心景区本身是赚钱的，只是新开发的景区和线路有亏损。

“旅游基础设施投入不足、历史欠账多，跟不上旅游发展需要。”吴文学说，老景区容量有限，新景区开发不够，造成游人集中于一些著名景区。道路、交通、水电等基础设施建设滞后，公共服务设施特别是旅游厕所、停车场、汽车营地、游客服务中心短缺。为此，国家将实施旅游基础设施提升计划，着力改善旅游消费软环境、完善城市旅游咨询中心和集散中心、加强景区道路和加快停车场建设、加强中西部支线机场建设、大力推进旅游厕所建设。

“银发游”何时不再是“累心游”

“针对青少年、老年人、自驾游等方面的供不应求，国家将实施旅游消费促进计划。包括丰富提升特色旅游商品、积极发展老年旅游、支持研学旅行发展、积极发展中医药健康旅游等。”吴文学说。

“旅行社跟赶鸭子似的，不如自己玩，想玩几天玩几天，想上哪儿上哪儿。”“老年人跟不上旅行团的速度，另外一个，看什么风景都是一下子的事，一身累也看着什么。”

记者在采访过程中发现，部分有跟团游经历的老年人对旅行的回忆似乎

并不美好，普遍认为时间紧张，身体吃不消，而且走马观花的赏景方式也不够尽兴。

老年旅游市场虽已起步了很长时间，但目前还是不尽如人意，主要表现在旅游市场供需不平衡、旅游产品缺乏针对性、旅游服务项目的专业性不强。目前，真正的老年游产品不多，老年旅游的专门化程度也不高。如何更多地为老年人量身定做旅游产品和服务已成为中国旅游业发展中一个值得研究的课题。

国家统计局的统计数据显示，截至2014年，中国60周岁及以上的人口数量达21242万，占总人口的15.5%，较2013年有所上升。

“目前，老龄化已经成为人口年龄结构变化过程中客观存在的现实，而这也是引发消费变化的重要内容。”北京大学社会学系教授夏学銮说。

玩得开心、玩得放心是每一位出游者的心理诉求，尤其是对于老年团体来说，舒适、安全才是重中之重。与此同时，和年轻人相比，老年旅游者对价格的敏感度较高。国内老年旅游市场已经到了需要“量身定制的时代”，旅行社要细分老年旅游市场，提升旅游品质。而老年旅游的安全保障、保险等措施更是亟待进一步改善和完善。

舒适、轻松、性价比高，针对老年人的这些旅游特点，旅游团的线路设计应有别于普通线路，应以老年休闲游、疗养游、纪念游、健身游、养生游等有老年特色的旅游线路为主。

老年团所选择的线路，应当是排除了危险和偏僻地区的城市或发达乡村，景区景点相对成熟，电话联络、当地医护救援都不成问题。旅游景区、景点的步道和娱乐设施也应兼顾老年人的游览需求。

“针对青少年、老年人、自驾游等方面的供不应求，国家将实施旅游消费促进计划。包括丰富提升特色旅游商品、积极发展老年旅游、支持研学旅行发展、积极发展中医药健康旅游等。”吴文学说，“这主要针对旅游新产品发展，从培育消费新热点角度，提出更有效可操作的支持政策，如实施旅游投资促进计划，开辟旅游消费市场，包括加快自驾车、房车营地建设、推进邮轮旅游产业发展、培育发展游艇旅游大众消费市场，积极推动‘互联网+旅游’等。”

（记者：钱春弦、徐海涛、鲁畅、张漫子、易艳刚、程迪、周蕊）

做好景区限流是一项系统工程

【第一旅游网2015年8月14日】“限客”目的是保障旅游质量和旅游安全，为让旅游给人带来更大的快乐。要把这个手段用好需要从国家、景区和社会等不同的角度进行综合设计。

为保障旅游质量和旅游安全，国家旅游局于2014年12月26日发布了《景区最大承载量核定导则》，自2015年4月1日起实施。7月17日，国家旅游局又向社会公布了全国31省市184家5A级旅游景区的日最大承载量和瞬时最大承载量。国家旅游局要求，景区管理机构必须严格控制游客流量，及时向社会公布景区客流量情况，并采取措施及时疏导被限游客。

旅游景区实施“限客”以来，全国主要旅游景区、特别是已由国家旅游局公布了最大承载量的5A级景区，基本都能够按照要求实施客流控制，无论是五一假期、还是已经过半的暑假，全国各大热点旅游景区基本都平稳运行，未发生重大的游客滞留、游览空间拥挤、旅游交通堵塞等旅游安全事故。但未发生旅游安全事故并不能完全反应景区“限客”的实际效果和相关影响。“限客”是为了保障旅游质量和旅游安全，但从旅游管理的角度来说，并不能“一限了之”，我们既要对游客的游览质量、人身安全和旅游资源的安全负责，同时也要对被限的游客负责；更要采取措施预防被限情况发生。

笔者注意到，著名的5A级旅游景区九寨沟，自8月以来，景区接待量不断攀高，直逼国家旅游局公布的最高限量，已分别在8月2日、5日向社会发布了“限客”公告，宣布当日游客量达到景区最大承载量4.1万人次时将停止售票。

九寨沟已经形成了一套较为完整的景区管理和服务体系，自国家旅游局发布景区“限客”要求以来，积极响应，并能够采取措施向社会公布景区接待信息，疏导游客。但从实际效果和延伸影响看，“限客”的目标的确是达到了，但给游客带来的感受却是复杂的。首先是让旅游变成了“受累”，许

多游客为了能够拿到景区门票，不得不在凌晨四五点就到景区售票厅排队，天刚蒙蒙亮时，景区门口已经排起了上万人的购票长队，而售票厅电子屏上的显示内容更让排队的游客心理焦虑。8月7日早晨8点30分，电子屏上显示：已售出门票40954张，剩余46张。而此时仍有大批游客还排在购票的队伍上。其次是被限的游客怎么办，到8点50分时，4.1万张门票全部售完，景区停止售票，而此时仍滞留在门口的游客，有的沮丧，有的愤怒，有的正在跟没拿到票的旅行社导游争吵……

九寨沟景区的“限客”行为本身是积极的，采取的措施也基本正确。而且，作为全国具有代表性的景区，其“限客”的相关措施也带有探索性和实验性，暴露出的问题更具有普遍性。因此，从九寨沟景区“限客”所反映出的问题出发，去探索科学、系统、有效的景区“限客”方案，更具有示范意义。

旅游原本是给人带来快乐的事，我们的工作宗旨和工作方案也应该本着这样的原则去设定。“限客”是一种手段，是为了保障旅游质量和旅游安全，让旅游给人带来更大的快乐。要把这个手段用好则是一项系统工程，需从国家、景区和社会等不同的角度进行综合设计。

首先，从国家角度，应从制度到技术层面进行系统设计，国家旅游局发布《导则》、公布5A级景区最大承载量，是从制度层面上对景区提出的原则和要求。同时，有必要进一步进行技术层面的保障性支持，如能否像铁路系统那样建立全国统一的景区门票销售平台，为景区经营者和游客提供更方便、更人性化、更有保障的统一网上服务系统。

其次，景区经营者要实实在在从方便游客的角度来进行客流管理。一要科学设计售票方式、分配数量。门票的销售方式到底是采用全部网上预售、还是预售与现场销售相结合，需要进行科学论证。九寨沟管理部门每天现场售票2万张，初衷是为散客考虑而预留，但可能就是这2万张的现场售票使很多人心存侥幸，才造成了很多游客到了景区却“被限”门外的现象；二是要做好预报、预警，客观、准确、有效地向社会发布客流信息，让游客提前了解景区情况；三要科学设计门票销售时间，如像九寨沟这样区位和交通条件特殊、游客抵达时间受限的热点景区，现场售票能否改为头一天下午预售，避免让游客半夜排队购票。

最后，当地政府和主管部门要做好协调，疏导和分流游客。当地旅游主管部门已经采取了很多措施，如在松潘县川主寺镇、九寨沟县双河乡设立远端分流点，建议当日“被限”游客到神仙池景区、黄龙景区、牟尼沟景区、红军长征纪念碑园及大草原等地观光游览；同时在甘海子、张家湾两处设立旅游咨询服务点。这些措施对分流游客的确能够起到一定作用，但许多游客是直奔主景区而来，因此我们要实实在在地从游客的角度来考虑分流方案到底如何做得更人性化、更贴近游客需求。

九寨沟所反映出的问题未必是其他景区存在问题的全部，因此，我们还需对景区的“限客”行为进行更加细致、全面的调查研究，制定更加科学、系统的解决方案，让景区“限客”成为我国旅游管理水平提升的一项标志性成果。

（评论员：王德刚）

为景区书写下美丽的封面

【乐山日报2015年8月2日】一个城市有一个城市的面容，文明、时尚，古老，亦或充满活力，当你走进这个城市，无论是标志性建筑上的巨幅图画，还是公交站台上滚动的广告，都在向你传递着它的所有嗜好。同理，一个风景区也应该有自己的封面，然而，仅仅通过一本旅游指南或者入口处的景区介绍，就能满足旅游者的好奇，让人“身虽未至，而心已至”了吗？

风景区不缺风景，缺的是内涵和文化。环顾时下旅游业，代表不同地域不同文化的旅游商品呼啸而来，他们以装饰性、便于携带性占据着旅游商品市场的半壁江山。作为旅游商品最重要的载体和表述者，与景区相关的图书这些年却躲到背后，暗自神伤。

当然，景区也不缺文化代言人。随便走进一个风景旅游区的小店，或许都能看到一小本薄薄的旅游指南，虽然不一定叫“指南”，但所呈现的内容却一定具备这样的功能。老实说，互联网时下如此发达，百度地图轻轻一点，即实现了想哪到哪的目的，小小的景区指南，可以说是多此一举。拾起景区文化，为其撰写美丽的封面，绝不是鼓捣一本旅游指南那么简单，而是通过文字和图像，实现旅游者和景区心灵上的对话。

时下，随着国内一些景区的火爆，带火了一批图书。如描写丽江的《丽江的柔软时光》《丽江慢生活》，描写乌镇让人身临其境的《书乡乌镇》《叙说乌镇》等。我们不难发现，很多图书也是在景区火爆之后才走红的，对于时下正处于发展瓶颈期的一些景区而言，如能在软实力上先行一步，做好宣传和文化公关，或许才是一条便捷之路。当然，除了通过书籍传递风景之美、文化之深，一些景区还依托自身文化特点，近年来通过诗歌节、戏剧节等形式呐喊吆喝，赚足了旅游者的眼球。

为景区制作一张精致有内涵的封面，是引导游客步入旅游目的地的另一张“指南”。只有做足了“面子”，才会在遥远的地方，让远行客们“身未至，而心已至”，进而远隔千山，寻声未来。

（若琿）

景区热衷影视合作不可盲目跟风

【中国文明网2015年7月24日】不知道从什么时候开始，人们对景区的关注不仅仅局限在景区的传统宣传上，而是靠热门影视剧的带动效应。《泰囧》带火了泰国旅游，《来自星星的你》引发众观众赴韩旅游的热潮，《爸爸去哪儿》、《奔跑吧，兄弟》等热门综艺节目的节目拍摄地也火了一把。这些看似配角的拍摄地，却在节目之后迅速地火了起来，前来旅游的游客也络绎不绝。不少景区的旅游人数直线上升，景区收益也有了很大的提升。而其他景区看到影视剧在旅游宣传中的巨大潜力后，也纷纷与热门影视剧合作，或者投资电影达到旅游开发的目的，从而让更多的游客前来旅游。

景区采取与影视剧合作的方式本没有错。“酒香不怕巷子深”的年代早已经过去，敢于利用身边的媒体勇敢宣传自己的产品，其实是一件值得称赞的事情。但靠影视剧带火的旅游景点到底能持续火多久，这是一个值得思考的问题。事实上，大多数靠热门影视剧带火的旅游景点更多是“无心插柳”，是观众在观看节目的同时发现的“意外之美”，并愿意掏钱前往拍摄地旅游，亲身感受景区的人文景观和生态景观。而对于那些刻意与影视剧合作的景区，推销景区的目的性太强，更像是“有心栽花”，生硬的植入广告，观众反而可能会反感。

其实景区应该充分考虑自身景区的实际情况。的确，影视剧能够在短时间内带动景区的旅游业发展。但说到底，影视剧只能在短时间内将观众吸引到“到哪儿去”的目标上，可当地相关旅游服务能不能跟上则值得考量。如果该景区并没有做到让游客满意，差评太多反而会影响该景区的旅游业发展。同时，短期内大量的游客蜂拥而至景区，会对景区各方面能力进行考验。景区的人员配置，及景区的承载力都会达到饱和状态，这种饱和状态虽然能给景区带来丰厚的金钱，但对景区的原生态环境的伤害也是不可估量的。《神雕侠侣》播出后，不少观众被九寨沟美丽的风景吸引，大量的游客慕名前来。而不久后却曝出“神雕侠侣剧组被指破坏九寨沟景观”等新闻，不少游客表示，“如果九寨沟再这样下去，美丽的风景就要被毁了。”

一部电影或者一部电视剧带来的旅游效应新鲜感终将逝去，但景区因过度开发生态资源而给景区带来的“后遗症”则不可估量。景区与影视剧合作不可盲目跟风，冷静对待更理智，长远效应往往更重要。

（麦诺）

世界遗产

IUCN警告气候变化与建坝是自然遗产面临的双重压力

【中国绿色时报2015年7月8日】联合国教科文组织世界遗产委员会官方咨询机构世界自然保护联盟（IUCN）日前警告，气候变化和大坝建设项目正在将世界自然遗产地推向毁灭边缘。

今年是世界遗产委员会多年来首次将气候变化作为世界自然遗产地主要威胁加以重视。根据世界自然保护联盟世界自然遗产展望的评估，目前已经证实，在世界自然遗产名录中的228个自然遗产地中，有35个的自然价值受到气候变化的影响，而且这种影响可能会进一步扩大。

世界自然保护联盟总干事安德森说：“很少有人意识到气候变化的危害未来影响到底有多大，其中包括对我们这颗地球上最壮观的自然景观的影

响。我们必须立即行动起来，在地区和全球范围内应对这种威胁。今年晚些时候在巴黎召开的关于气候谈判的政府会议有望达成一个雄心勃勃的协议，这将有助于保障我们珍贵的世界自然遗产。我们面对的风险之高，容不得我们错失这个最后的机会。”

世界自然保护联盟认为，只有联合全球的力量才能应对气候变化的威胁，因此通过将其他压力降到最低以增加受威胁自然遗产地的适应能力，尤为重要。

由于海平面上升、海水酸化、极端天气频率和强度增加，海洋和沿海地区面临着特别严峻的挑战。在世界自然遗产名录中被列为“危险”等级的所罗门群岛东伦内尔岛，由于采伐以及海平面上升，导致特加诺湖含盐量增加，目前淡水供应减少和食物短缺已威胁到当地社区生计。

世界自然保护联盟表示，大坝建设也是世界自然遗产所面临的日益严重的压力。今年，有11个受到大坝项目威胁的世界自然遗产地将纳入讨论议程。世界自然保护联盟呼吁对这些大坝项目开展环境影响评估，以将大坝对世界自然遗产的影响降到最低。

世界自然保护联盟世界自然遗产项目主任蒂姆·巴德曼说：“大坝会对世界自然遗产产生严重影响，减少珍贵的天然湿地的面积，改变河道，并影响当地社区。在可能的情况下避免建设大坝而选择其他更好的项目，同时在大坝建设前正确评估大坝建设可能造成的影响，非常重要。”

（作者：丁洪美）

申遗成功之后，警惕过度开发

【小康2015年8月14日】继2014年6月22日中哈吉联合申遗丝绸之路成功之后，“土司遗址”再次取得“全球认证”。这对中国来说又是一个振奋人心的时刻。凭借源远流长的历史文化和丰富的自然遗产，中国成功入选世界遗产的项目越来越多，国家层面也对世界遗产的保护力度不断加大。

“申遗”的成功，给旅游等行业带来新的发展点，也引发了人们对于世界遗产保护的重视与思考。中国世界遗产研究委员会高级顾问林源祥教授形象比喻，世界遗产地的生态平衡就好比弹簧，“一旦用力过度，弹簧变形后

就难恢复了”。如何真正做到保护为主、适当开发、做好传承，还有许多的工作要做。

金字招牌促地方经济腾飞

中国的文化遗产，随着中国改革开放的洪流而现身世界。1994年，得到我国政府同意后，联合国教科文组织委派专家小组来中国，对我国1987年首批列入《世界遗产名录》的万里长城、北京故宫、周口店北京猿人遗址、秦始皇兵马俑、敦煌莫高窟等五项世界遗产进行了实地监测考察。30年的发展，中国世界遗产地发展现状如何？

《小康》记者梳理发现，每一次“申遗”成功之后，最直接的影响是带来了经济利益与申遗地知名度的双丰收。云南师范大学教授邹建达接受《小康》记者采访时表示，在中国，进入世界遗产名录意味着将给当地旅游业带来不可估量的丰厚收入，申遗地不但可以得到联合国的资助，而且对地方的经济、旅游等产业也都会相应起到促进作用。

公开资料显示，2007年，开平碉楼与村落成为广东省首个世界文化遗产，共耗资1.36亿。在申遗成功第一年，开平碉楼与村落的游客量就出现了暴增。2010年，开平碉楼旅游发展有限公司正式挂牌运作，投资建成了开平碉楼与村落文化展示区，进行市场营销。2011年实现营业收入3506万元，同比增长146%，经济利益回报可观。安徽黄山在“申遗”成功后，旅游收入由每年数百万元增至两亿元。洛阳龙门石窟“申遗”前每年门票收入1000万元，列入“世遗”后第二年就达到2700万元。

过度开发引人堪忧

在飞速发展的现代社会，世界遗产怎样保护才算有效？怎样发展才算创新？国际古迹遗址理事会前副主席、中国古迹遗址保护协会副理事长兼秘书长郭旃指出，在看到中国文化遗产保护事业取得巨大成就的同时，也不可忽视所面临的挑战。“重申报，不重管理”是中国遗产保护领域必须正视的问题。事实上，在我国的不少世界遗产地，确实出现了在遗产地周边实施掠夺性开发、破坏性建设；有的紧邻景区建星级宾馆、饭店、修缆车、索道等现代设施，遗产的原真性和完整性都遭受到严重破坏。

早在2007年举行的第三十一届世界遗产大会上，丽江古城就受到世界遗产委员会的关注和询问，北京故宫、天坛、颐和园以及布达拉宫等享誉中外

的世界遗产，均曾因各种问题被要求整改。因世界遗产保护不利而被直接亮红牌从《世界遗产名录》中除名的阿曼“阿拉伯羚羊保护区”，实际上是向世界所有申遗成功的项目发出的一项警告：被列入《世界遗产名录》，并不等于进了“保险箱”！

国家文物局副局长童明康在接受媒体采访时表示，对于中国，申遗成功并不是终点，而是履行保护责任的新起点。但部分申遗地在新起点所肩负起的责任，却因为过度开发出现失衡。敦煌莫高窟壁画，因旅游人数增加，呼出二氧化碳增多加速了壁画氧化；武陵源曾因为滥建旅游设施，游人过多，导致植被和自然环境遭到破坏，被形容为一个“城郊的凌乱的植物园”；泰山景区因增加观光缆车也曾一度引起诸多争议。童明康认为应把遗产带来的经济效益回馈遗产保护，或通过促进就业让遗产地民众直接受益，这样才有助于提高民众保护遗产的积极性，保护、利用与传承，三者必须紧密结合在一起。

自觉履行公约 加强遗产保护

面对珍贵文化遗产和自然遗产在保护与开发利用之间的矛盾，多年来在不同部门或地区总有些不尽一致的见解。国家9部委发出的《关于加强和改善世界遗产保护管理工作的意见》对此有了明确说法：一切开发、利用和管理工作的，首先必须把遗产的保护和保存放在第一位，都应以遗产的保护和保存为前提，都要以有利于遗产的保护和保存为根本。

2006年，文化部颁布了《世界文化遗产保护管理办法》，其中提到中国开始对世界文化遗产和列入《中国世界文化遗产预备名单》的文物保护单位实行监测巡视制度，因保护不善，致使价值、真实性和完整性受到威胁的世界文化遗产，将由国家文物局列入《中国世界文化遗产警示名单》予以公布。同年12月，国家文物局颁布了《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》，明确了世界文化遗产的监测程序、职责和内容，规范了监测行为。

为规范和加强对世界遗产的保护，四川省也制定了专门的保护条例，该条例成为我国关于世界遗产保护的第一个地方性法规。此前，由国家投资3.3亿元进行的西藏萨迦寺、布达拉宫和罗布林卡壁画修复三大工程保护修复工作成效显著；山西云冈石窟防水保护工程已完工；苏州市在多处古典园林申报遗产成功以后，继续开展周边环境整治，修复、新建公园、绿地和园

林小景总面积达531.97公顷；福建武夷山实施封闭管理，只许环保电瓶车在景区公路通行，迁出400多户居民；泰安市投入大笔资金，继抢救、维修了岱庙宋天贶殿、万仙楼等古迹后，又抢救、维修了红门宫元君殿、弥勒殿、岱庙遥参亭等古迹，丰富了泰山的人文内涵。

地方区域性合作也在积极开展。敦煌研究院与故宫博物院战略性合作，使得双方依托各自资源优势，在平等互利的基础上，着重在文物数字化、保护修复研究、教育培训、开放管理和知识产权管理等方面开展合作。

国外是如何对待世界遗产的？

那么国外在对待世界遗产时都采取了哪些保护措施？早在19世纪，雅典卫城的修缮就陆续开展，修缮工程主要遵守两个原则：一是修缮的可逆性原则。修缮中采取的措施都是可逆的，使之回到原本的状态；二是尽可能的保留建筑构件的原有构造及其功能，以确保这些古建筑得到充分的保护。希腊共有14处遗产地被联合国教科文组织列入世界文化遗产名录，两处被列入文化和自然遗产名录。这些世界遗产均得到了有效的保护和开发。希腊雅典卫城的遗产保护工作还获得2013年度欧洲文化遗产联盟颁发的文化保护奖。

美国法律明确规定，严格禁止在所有国家公园和历史文化遗产地修建索道。公园内除了按公路美学的原则修建必要的公路外，严格限制其他机动交通。英国湖区国家公园被列入“世界遗产”名录后，当地政府没有因为这个金字招牌而试图搞房地产开发以带动经济利益。

长期以来，俄罗斯在文化遗产保护方面虽有法可依，但在违法行为的惩处方面显得力不从心。2013年，俄罗斯总统普京签署的《俄罗斯联邦行政违法法典》修正案，大幅提高了毁坏历史文化遗产的罚金数额，这也成为了史上最出台的最严厉修正案，这一修正案的出台将震慑损毁文化古迹的行为，将保护历史文化遗产的国家政策得到进一步贯彻落实。同时，该修正案对失职、渎职行为的处罚也是极其严厉的，官员失职、渎职导致文化古迹被损毁将处以10万卢布至60万卢布罚金。

中国该如何肩负起世界遗产保护的责任，履行好对48项民族DNA的保护与传承？在飞速发展的现代社会，中国世界遗产的发展之路依旧任重道远。
(记者：韩静)

瓦登海世界遗产地可持续旅游和保护案例

【世界遗产2015年7月刊】瓦登海在荷兰、德国和丹麦的北海沿岸绵延500千米，其地质、生态和生物多样性价值突出。这里天地合二为一，几乎整片瓦登海都在一个自然保护体制的管理之下。自1978年以来，上述三国一直成功开展合作，按《联合宣言》规定以生态实体的形式保护瓦登海，涉及三方的《瓦登海计划》和《三方监测和评估方案》为政策、管理、监测、研究、宣传和教育提供了框架。2009年，瓦登海被列入世界遗产名录。此举肯定了过去几代人的联合保护行动，同样也重申了保护瓦登海、造福当代和子孙后代的共同责任。

统一平台，联合保护

瓦登海是一处重要的旅游胜地，因而对区域经济有着深刻的影响，当地许多地区完全依赖旅游业。每年，数千万游客慕名来到瓦登海，欣赏自然奇观。具体来说，每年过夜宾客达5000万人，不过夜的宾客达3000万至4000万人。旅游业已成为该地区主要的收入来源中之一，每年创汇50亿欧元。此外，其年均游客量远远高于其他世界遗产地，如黄石公园（360万）和大堡礁（200万）。

自然保护和休闲娱乐在瓦登海得到了完美融合。这主要归功于长期政策、全面保护和管理模式，如20世纪80年代中期在三国建立的自然保护区和国家公园。然而，由于该地区多年来都是著名的旅游胜地，因而增长的旅游业很可能造成负面影响，并损害世界遗产的环境保护和生态建设。

为应对上述挑战，由欧盟经由地区间四期B项北海项目（Interreg IV B North Sea Program）出资，成立了跨国工程“PROWAD”。该工程在促成和推动抵消战略方面发挥着重要角色。它在本地、地区、国家和跨国层面综合运用知识和信息工具、程序建议和实际支持、能力建设和培训等方法，加强各方的跨部门合作。主要包括：打造一个强劲的瓦登海世界遗产目的地，帮助地区和当地旅游品牌通过内在的营销策略提升国内和国际关注度；建设一个统一平台，促进推广以及可持续交通和基础设施的更好宣传；为可持续的课堂考察提供便捷的指导，包括计划指南以及教师和自然体验的教育资源；为连贯的培训和资格证明提供一个跨国框架。

在PROWAD框架内，来自旅游业、各国部委、自然保护机构、国家公园和绿色非政府组织的利益方首次就瓦登海世界遗产可持续旅游背景下各工作领域的跨国愿景、共同战略目标和行动计划达成共识。策略和行动计划并非纸上谈兵，各方须扮演各自的角色，履行各自的职责。世界遗产会议的基本理念是“认识人与自然互动的方式以及维持二者平衡的基本需要”。

会议作出的决定和采取的行动应当彰显这一任务。为此，PROWRD提供了有用的工具，促进该任务的执行，从而为参观者、游客、合作伙伴、利益各方以及瓦登海世界遗产地带来长期收益。

在瓦登海世界遗产地推广可持续旅游业并非易事。为支持那些推广和宣传这一品牌的人开展活动，提升保护世界遗产的意识以及在整个遗产地确保一致的、高质量的宣传，PROWAD提供了宣传和营销的重要工具：品牌推广策略、瓦登海世界遗产工具包、“全球本土化”宣传单。

统一方法，共担责任

对瓦登海而言，世界遗产的地位强调其必须以生态实体的形式得到保护和管理。在2010年于叙尔特岛举办的第11届政府间瓦登海会议上，各国部长同意在整个瓦登海地区制定“可持续旅游发展战略”，这满足了世界遗产委员会对策略的要求，即“完全考虑世界遗产地的完整性和生态需求，为遗产地的旅游运作提供一致的方法。”该策略包含一个创新性方法，它分析了旅游产业如何从世界遗产的地位中获益，以及如何同时促进世界遗产的保护。

方法的创新之处在于，它涉及多层次的参与，即通过不同部门（如旅游和私营企业、部委、自然保护机构、国家公园和绿色非政府组织）的合作打造有效的解决办法。因此，重点不仅在地区层面，也在跨国层面。方法的精简之处在于，它试图通过支持和保护瓦登海世界遗产的“突出普遍价值”，使得所有各方都能获取社会、经济和环境收益。

经过2012年春和2013年冬两轮大范围的磋商，来自荷兰、德国和丹麦的1000多名代表最终敲定了旅游策略。他们建立了一个强劲的网络，夯实各地区间和各部门间的合作，以维护和保护突出普遍价值，造福当地及子孙后代。

值得一提的是，已经并正在开展各种形式并基于三国现有模式的地区研讨会，与会方包括政府机构、顾问委员会、旅游和营销组织、现有的世界遗

产协调机构，以及作为独立三方论坛的“瓦登海论坛”。策略和行动计划方面的工作由“瓦登海共同秘书处（CWSS）”协调，该秘书处负责协调和促进三方合作的所有活动。

由CWSS支持的三边任务小组将协调策略的贯彻。多数情况下，行动计划基于地区或国家层面现有的和计划中的活动，从而为整个瓦登海世界遗产目的地创造协同作用以及一套一致的方法。在活动执行前，将与相关方合作拟定详细的工程方案，期间应考虑已经取得的成就，并确定具体目标、工作计划、预算和责任。通过牢记这些步骤，瓦登海世界遗产地正“行驶”在正确的轨道，它将为有关各方提供机会，真正践行工程的标语“保护和繁荣”——保护瓦登海世界遗产，实现当代和子孙后代的繁荣。

整个瓦登海区域拥有成功的本地、地区、国家和三边倡议。策略通过创造协同作用、构建新型伙伴关系实现增值，从而促进了利益各方的合作和承诺。但是，各方也需为策略和行动计划中的联合活动作出贡献、承担责任，使其生机勃勃。世界遗产的性质在三国起到了互联的作用、提升地区的国家和国际知名度的共同目标。我们相信，齐心协力强于孤军奋战。

（Harald Marencic 瓦登海遗产地秘书处）

环球博览

富士山困局：旅业保育两难全

【文汇报2015年7月6日】横跨静冈县和山梨县的富士山前年获联合国教科文组织（UNESCO）列为世界文化遗产，联合国要求有关地方政府在明年2月前提交报告，订明富士山的保育措施，包括要求限制登山人数。然而两县官员表示，日本政府近年致力推动旅游业，造成登山人数急增，坦言难以在保育及发展旅业之间取得平衡。

每年7至8月是富士山官方登山季，山梨县为控制登山人数，去年把登山季时限由前年的31天增至53天，同时限制驶入富士山通道的车辆数目，成功

把登山人数减至24.3万，较前年同期减少超过两成。不过富士山山顶仍然人满为患，主要是登山客都赶往看日出所致。虽然县政府计划今年实行相同的管制措施，但却遭到负责旅游业的地方官员投诉，批评有关限制阻碍推广旅游业。据报两县正考虑向每名登山客征收1,000日元（约63港元）登山费，但预料未必能有效减少登山人数。

UNESCO辖下古迹遗址国际理事会（ICOMOS）今年1月就富士山保育列出数项要点，提到除了交通管制，还需要其他保育措施，包括控制发展以免破坏景观及控制访客人等，又建议两县参考京都西芳寺的预约系统，不过山梨县官员认为建议不切合富士山实际环境。

(<http://paper.wenweipo.com/2015/07/06/GJ1507060017.htm>)

中国为肯尼亚修铁路 将建动物通道穿过内罗毕国家公园

【环球时报2015年8月5日】据美国“石英”网3日报道，在经过数月谈判之后，肯尼亚官方近日同意蒙巴萨-内罗毕铁路（简称蒙内铁路）穿过内罗毕国家公园。这条铁路由中国路桥工程有限责任公司承建，被称为肯尼亚独立以来最大的基础设施项目。

英国《卫报》称，这个投资138亿美元的项目于去年12月动工，最终将延伸至乌干达。路线原本要穿越工业和住宅区。野生动物保护区吸引着来自全球各地的游客，但政府表示那不能阻止该国建设基础设施以加快经济发展。同在人口稠密区建铁路相比，穿过国家公园的线路能节省资金。肯尼亚野生动物保护官员最终同政府达成协议。

据英国路透社报道，根据协议，铁路将不会改变117平方公里的内罗毕国家公园边界，并将建造围墙保护动物免受影响，而且还将为动物和游客建造一条地下通道。肯尼亚野生动物服务局主席里查将这称作是“一个国家所需的务实选择”。他说，不能为保护野生动物，让居民们在“严重堵车”中过完一生。“石英”网说，此前这个项目引起环保人士担忧。今年5月的一份环境评估报告称，铁路穿过内罗毕国家公园可能导致偷猎者增加。

《环球时报》在采访中得知，为保护动物正常迁徙，中国公司为蒙内铁路设计了很多动物的穿越通道，架设的桥梁高达7米，以便长颈鹿也可以通

过。沿线取土和施工必须在白天，以防惊扰动物休息。取土不能挖坑太深，以防动物溺死。沿线封闭的护栏电量不能伤害到动物。此外，铁路在施工过程中也确保铁路沿线景观、河流、水质、植被及动物得到有效保护。为此，蒙内铁路项目还聘请当地专业的环评公司作为咨询公司，指导各个项目经理部开展环评工作：如取土要黄土不见天，所有都要用绿植保护，沿线取土和破坏的植被需要按时回填和复原等。按照中国路桥的施工标准，蒙内铁路将建设成为一条资源节约型、环境友好型铁路。

（记者：倪涛、刘德）

台湾申遗为啥都没成

【人民日报海外版2015年8月18日】据《联合晚报》16日报道，台“审计部”日前公布2014年“政府审计年报”称，台“文化部”以“申请登录世界遗产突破台湾外交困境”等理由，耗资近7000万元（新台币，下同）预算，推动台湾18个景点申请登录世界遗产，现在预算悉数用尽，多年来却连遗产确认步骤都未办理。对此台湾舆论尤其社交网站上嘘声一片。

申遗逾十载 预算全耗尽

台“文化部”为申请登录世界遗产，分别于2003年与2009年评选出台湾世界遗产潜力点18处，由文化资产局自2009年至2013年编列预算6897万余元，主要用于委托印制各种宣传材料、组织宣传报道、培育人才、办理特展、核定辅助当地政府、补助民间团体及专家学者出境参与国际会议等。

十余年已过，“文化部”申遗预算悉数耗尽，却鲜有进展。台“审计部”表示，“文化部”辅助各地推动申遗多年，还未办理遗产确认步骤，不利于遗产保护、管理与监测等工作。另未集中资源辅导可能性较高的潜力景点。“审计部”要求文化资产局检讨改善。

根据世界遗产的申报程序，申请国首先须成为《保护世界文化和自然遗产公约》的缔约国，将世界遗产提名项目报送世界遗产中心，经专业国际机构实地考察评估，并由世界遗产委员会在评估报告的基础上做出最终决定。景点如能列入世界遗产名录，影响巨大，世界各地都积极申报。

无缘自申报 联手或有望

台湾世界遗产潜力景点分别为：大屯山火山群、太鲁阁国家公园、玉山国家公园、台铁旧山线、阿里山森林铁路、水金九矿业遗址、金门战地文化、马祖战地文化、卑南遗址与都兰山、淡水红毛城及其周围历史建筑群、栖兰山桧木林、澎湖玄武岩自然保留区、兰屿聚落与自然景观、排湾及鲁凯石板屋聚落、桃园台地陂塘、乌山头水库及嘉南大圳、乐生疗养院、澎湖石沪群。

台湾不是联合国成员，无缘参与世界遗产的相关工作与活动，同样无法自行申遗。

2013年底台“文化部长”龙应台曾在“立法院”提出希望与大陆合作，联合申请世界遗产，同时强调，文化遗产无关政治。国台办对合作建议予以正面回应，表示凡是有利于两岸交流合作、共同弘扬中华文化的意见建议，都可以探讨。

两岸民间此前有过合作申遗的积极探索。2009年，两岸宗教人士联手推动中国的“妈祖信俗”入选《世界人类非物质文化遗产代表作名录》。2010年，台湾希望申报甲骨文为世界文化遗产，两岸专家提出甲骨文相关资料遗产多在大陆保存，台湾应与大陆合作申报才有望成功。

两岸四地间，当前大陆与澳门特区均已有“世界遗产”项目入选。有专家指出，通过“合作申报”，把“澎湖玄武岩”地质景观与香港东海岸的玄武岩景观、大陆漳州的玄武岩景观捆绑申报，或可使台湾地区和香港特区不再有世界遗产空白。

(俞晓)

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
