

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152期)

## 本 期 要 目

- 如何管理中国最美丽的18%?
- 景区又到“冬眠”期，窘境如何破局?
- 自驾游：风景和故事都“在路上”
- 对建设中国特色国家公园体制的思考
- 印度凯奥拉德奥国家公园人与鸟的恩恩怨怨
- 澳土著居民抗议在国家公园油气开发

2015年11月30日

(所载内容不代表本编辑部观点)

# 目 录

## 热点关注

如何管理中国最美丽的18%? -----3

## 新闻摘要

景区又到“冬眠”期，窘境如何破局? -----14

## 社会纵横

自驾游：风景和故事都“在路上” -----15

太湖旅游让“农家”重新回归 -----19

## 时事评论

对建设中国特色国家公园体制的思考 -----22

## 世界遗产

印度凯奥拉德奥国家公园人与鸟的恩恩怨怨 -----28

## 环球博览

澳土著居民抗议在国家公园油气开发 -----32



### 如何管理中国最美丽的18%？

【财新周刊2015年11月2日】140多年后的2013年，中国决定，改革国内保护地制度，正式引入国家公园体制。“建立国家公园体制”八个字，最终出现在中共十八届三中全会的决定中。中国计划从2015年展开试点，2017年起全国陆续实施该体制。

这是一次巨大的改革。中国现有风景名胜区、自然保护区、森林公园、国家地质公园、水利风景区等各类保护地总面积达170万平方公里，占国土总面积的18%，是中国最美的国土。此次改革的实质，就是重建这18%国土的管理秩序。

一个多世纪前，美国创造了国家公园概念。1916年，美国在内政部下成立专门的国家公园管理局（National Park Service），并明确了国家公园的功能是：“在保护风景资源、自然和历史资源、野生动物资源，并在保证子孙后代能够欣赏不受损害的上述资源的前提下，提供（当代人）欣赏上述资源的机会。”

在财新记者采访时接触到的学者中，普遍认为中国保护地管理处于混乱之中。这些保护地由环保部、国土部、住建部、水利部、国家旅游局、国家林业局等十几个部委和各级地方政府管理，彼此制度不同，管理割裂，大多重发展轻保护。

在中国，保护地管理长期没有专门法律，自然保护区和风景名胜区虽都出台了相应条例，但执行力严重不足。

在如此管理体制下，中国的最美国土大部分成为过度发展的旅游区，自然资产被一再破坏。不少保护地一再为各种社会工程让道，一改再改。

2008年，中国科学院生态环境研究中心曾对中国535个自然保护区作了问卷调查，分析其管理有效性，结果显示，满分为100分，535个自然保护区的平均分数为51.95，分数低于60分的保护区占69.35%，其中2000年以后新建保护区平均分数仅为40.66分。

调查报告认为，中国自然保护区管理水平总体偏低，保护绩效不佳，而保护区建立时间越短，管理效果越糟糕。

中国保护地管理必须改革，这是共识，但改革知易行难。

少有人知的是，如今归口城市建设部门管理的风景名胜区，在1979年最初设立时借鉴的正是美国国家公园的管理制度。对外交流中，国家级风景名胜区的英文被译为“National Park of China”（中国国家公园）。

然而，最终国家级风景名胜区过度的旅游功能，显然与国际上认同的国家公园全然不符。

2008年至今，中国又兴起一轮“国家公园”改革热。当年，云南省在国家林业局的支持下成立普达措国家公园，黑龙江省在国家旅游局支持下成立汤旺河国家公园。随后，各地的“国家公园”陆续成立，迄今中国已有至少十几个自称“国家公园”的地方。

然而，学者普遍的看法是，这一轮“国家公园”热潮，无非是建立了一种叫“国家公园”的旅游区或保护地。

2015年开始试点的国家公园改革，会有什么样的不同？

### 最美国土乱象

按照世界自然保护联盟（IUCN）的定义，保护地是通过法律及其他有效方式，用以保护和维持生物多样性、自然及文化资源的土地或海洋。

受前苏联国家禁伐林的影响，中国在1949年后便开始设立以科学研究为目的的自然保护区。1956年10月，国家林业部草拟《天然禁伐区（自然保护区）划定草案》，并在广东鼎湖山建立了中国第一个自然保护区。

1956年到1978年期间，自然保护区的年增长量不到2个，与鼎湖山类似，主要保护的是野生生物和森林生态系统，科学家作为主要的建设推动力，政府没有专门的主管部门，也没有形成相关法律法规。

“文革”结束后，自然保护区设立工作慢慢得以恢复。1994年《自然保护区条例》颁布后，明确了政府的管理角色，中国自然保护区建设一下子进入“抢救型建设”阶段。自然保护区的新建数量和规模，被视为部门和地方政府政绩考核标准之一，自然保护区数量年增长量一度高达数百个。

2006年后，随着国家政策的调整，新设自然保护区的狂热出现急速降温，自然保护区才进入平稳发展的调整阶段。

1949年以来，中国官方已经建成各类自然保护地8000多处，自然保护地面积占国土面积超18%，数量和规模远高于发展中国家自然保护地的平均水平。

8000多处保护地中，2600余处为各类自然保护区，在面积上则占有所有保护地的绝大部分，达国土面积的15%。这些自然保护区由环保部门任综合管理部门，同时按照资源属性，分别交由林业、环保、农业、国土、海洋、水利、城建等十多个部门管理，其中林业部门主管的自然保护区无论在数量抑或面积上都占据绝对优势。

“环保和林业之于自然保护区的管理，就如联合国和美国之于国际事务上的影响力一样，虽然环保是所有自然保护区的综合管理部门，但林业无论是管理能力还是资金配置上，都比环保发挥着更大的作用。”国务院发展研究中心社会发展部研究员苏杨告诉财新记者。

为增强本部门的影响力，其他管理部门也并不甘心在自然保护地资源的跑马圈地中败下阵来。除自然保护区外，上世纪80年代以来，中国以部门为主导，新建了总共近十类保护地类型，如住建部门主管的风景区、城市湿地公园，林业部门主管的森林公园，国土部门的国家地质公园，水利部门的水利风景区，等等。

除自然保护区、风景名胜区由国务院直接审批并出台有相应条例外，其他保护地都是依部门规章甚至是在没有依据的情况下于近些年设立。

快速增加保护地数量和面积成了这些部门的主要追求，毕竟在短期内，或者说官员任期内，这两项指标可以在较低成本下实现直观的快增长，而保护地质量的改善需要长期过程，同时也难以以数字衡量比较。

因此，在保护地资源有限的情况下，不少地区出现“一地多牌”的现象。如四川九寨沟地区，就集结了国家级自然保护区、风景名胜区、国家森林公园、国家5A级旅游景区、国家地质公园等至少5块招牌。

这一结果的背后是“史上最严保护条例”的彻底失败。国务院于1994年颁布的《自然保护区条例》将自然保护区分为核心区、缓冲区、实验区，并规定核心区内禁止任何单位和个人进入，缓冲区只准进入从事科学研究观测活动，而实验区可以从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游等活动。

“1994年的《自然保护区条例》是一部不科学的条例。”苏杨说，中国

自然保护区的核心区内本身就有数百万人口，条例规定不得任何单位和个人进入，完全是不切实际的。正因为这些不切实际之处众所周知，加上条例本身法律效力不大，在具体实施时，各地都对它置若罔闻。

苏杨在一篇论文中指出，全国超过一半的保护区管理只维持在简单的看护水平，37%的自然保护区未建立管理机构，26%的保护区未配备管理人员、未能开展野外巡护。超过一半的保护区自行开展旅游经营，但其中仅有不到20%开展了科普活动，近一半的保护区却因旅游经营而造成污染。

更富争议的是，自然保护区的范围界限和功能区分常常为配合开发建设的需要而擅自变更。2001年时，为了油田开发需要，山东省黄河三角洲国家级自然保护区的核心区被迫多次搬迁，原核心区、缓冲区改为了实验区。因为2022年冬奥会的举行，北京小海坨松山自然保护区的范围调整则是其中最最新的一个案例。

中科院动物研究所副研究员解焱指出，现在中国自然保护地体系的另一个问题是零散、分割，没有联络。“自然保护区一般就几百平方公里，风景名胜更小。在保护生物多样性、生态完整上起不了作用。”

理想中的中国国家公园体制建设，应该打破这种保护地的分割局面，形成面积达上万平方米的国家公园，对中国典型的生态系统和生物多样性作完整保护。

### 国家公园改革试点

2015年3月，中国涉及保护地管理的13个部门的相关负责人被国务院召至一处，共同商定试点改革方案。

国务院任命国家发改委牵头13个部门，选定北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海9省市开展国家公园体制试点，每个试点省市选取1个区域开展试点。目前已经确定的试点区，包括福建武夷山、浙江开化、湖北神农架、青海三江源玛多，其他省市试点区尚不明朗。

按要求，试点省市选择的具体试点区域，需满足代表性、典型性和可操作性，要确保通过试点取得的经验具有示范作用，可复制、可推广。保护地交叉重叠、多头管理、自然生态系统被人为切割、碎片化比较严重，保护问题比较突出的区域，可作为重点选择对象。

2015年6月8日，国家发改委和美国保尔森基金会签署《关于中国国家公

园体制建设合作的框架协议》，保尔森基金会将为由发改委牵头的为期三年的中国国家公园体制试点提供智力、技术等方面的支持。

保尔森基金会环保总监牛红卫对财新记者说：“我们希望通过国家公园这样一个没有争议的、富有建设性的议题，在中美两国间实现合作，扩大两国的共识，减少两国在一些议题上的分歧。中美作为两个最大的经济体，应该共同承担起保护好地球人类家园上，能够支撑人类可持续发展的最精华的部分。”

按照发改委2015年初下发的《建立国家公园体制试点2015年工作要点》要求，各试点省市于7月底前报送试点实施方案，9月底前，由13个部门相关领导组成的国家公园体制试点工作小组要完成实施方案的审查工作。

截至目前，具体实施方案仍未出台。10月23日，国家发改委与美国保尔森基金会在北京举办“国家公园体制研讨会”，此前数日，国家发改委派出团队赴云南考察国家公园试点。

财新记者今年8月上旬致电参与武夷山试点方案制定的有关人士，被告知武夷山试点实施方案仍未最终确定，一些争议点尚待解决，已经延迟报送日期。

国家发改委发言人对财新记者表示，目前试点方案进展不便对外公布，稍后将举办通气会，统一发布消息。

在一些专家看来，这次试点就是对未来中国保护地整体改革方向的试探。之所以方案出现难产，是因为地方制定方案也是摸石头过河，完全没有先例可考，在过程中才慢慢暴露出一些前所未有的问题。

“这次试点最主要的任务，是充分发现建立中国国家公园和保护地体系到底会遇到一些什么问题、困难，需要梳理哪些关系，这些问题、困难、关系现在的实际状况如何，体制机制究竟有哪些弊端，又有哪些固化利益的藩篱需要突破。”从事了多年保护地研究的清华大学建筑学院景观学系主任杨锐说。

在各方讨论中，对未来中国国家公园制度达成的共识是，中国的国家公园制度不可能以任何一个国家的国家公园模式为模版，要走自己的中国特色之路。

美国国家公园模式历史悠久，被认为是世界上最好的国家公园模式之

一，但美国荒野文明和中国农耕文明不同，美国在保护地土地和社区利益上不存在中国这么大的压力，两国在中央-地方政治上也有不同的关系诠释，因此中国不可全盘照搬。

## 两次改革

回顾一下中国保护地的两场改革，或许有利于真改革的上路。

第一场是试图按照国家公园管理的风景名胜区。

1979年，中国住建部门对照美国的国家公园管理局，设立了风景名胜区管理办公室，诸多随后设立的国家级风景名胜区的英文被译为“National Park of China”（中国国家公园）。

“目前的风景名胜区还算不上真正意义上的国家公园，因为后者的含义中，公益性是很重要的。但目前的风景名胜区一张门票动辄上百块，达不到这个要求。”杨锐对财新记者说。

建设部门相应的法规条例《风景名胜区条例》却在27年后才姗姗到来。风景名胜区内过度开发商业项目的情况已经相当严重，造成了污染甚至不可修复的破坏。不少国家级风景名胜区内甚至建起了别墅和高尔夫球场。条例生效后，这些行为也未能得到拨乱反正。

第二场是2008年至今出现的“国家公园”热潮。

2007年6月21日，普达措国家公园在云南香格里拉县正式挂牌，迪庆州政府称其为“中国大陆首个国家公园”，这惹来一片争议。

当年参与普达措国家公园筹建的专家对财新记者表示，出于一些经济、体制原因，普达措在不少方面达不到国际上国家公园的共性定义，但普达措依然是目前中国大陆上惟一个最接近国家公园的保护地，并在一定程度上在开发和保护的平衡间发挥了积极作用。

普达措最早确实也是在美国专家组的协作下，按照美国国家公园的模式去建的。1996年，丽江出生的牛红卫和美国大自然保护协会（The Nature Conservancy）的几名专家一道来到云南，主动为当地官员们介绍了国家公园概念。

2006年，云南省迪庆州政府在中美专家的协助指导下，通过自治州地方立法将碧塔海省级自然保护区和属都湖风景名胜区合并，成立普达措国家公园，并建立了正县级的“普达措国家公园管理局”。

西南林业大学生态旅游学院院长叶文告诉财新记者，迪庆州作为自治藏区，在操作上拥有较大自主空间，是普达措国家公园能够做起来的一个重要因素。但反对人士认为，地方政府没有权限批准国家公园，因此普达措公园不应被视为中国第一个官方的国家公园。

据知情人士透露，当年国家层面上，环保、旅游部门都在私底下支持云南进行国家公园试点，而林业是当时反对声最强的部门。

但剧情在2008年出现逆转。10月，国家林业局突然率先以国家部门的身份承认了普达措国家公园，并批准云南省作为国家公园试点省。这一举措让环保、旅游部门十分不满。

同年12月，环保部、国家旅游局召开新闻发布会，宣布在黑龙江成立汤旺河国家公园，欲与林业局支持的普达措争夺“中国大陆首个国家公园”的品牌。而按照权属，汤旺河一带的自然保护区、森林公园都是由林业部门管辖的保护地。

“国家林业局最后支持云南省搞国家公园，也并不是真的觉得这是一件好事，而是从部门利益出发的考虑。”上述人士表示，林业局挂牌后，原来在摸索中的国家公园模式又被重新纳入自然保护区模式，起草的国家公园技术规范，也和林业系统下自然保护区管理并无区别。普达措就此和真正的国家公园渐行渐远。

现实中，不论是否名副其实，国家公园在中国早已成为一块“金字招牌”。2006年至2007年云南省迪庆州普达措国家公园试运营期间，门票收入飞涨至1.2亿元，整体收入逾2亿元，而原来的碧塔海和属都湖景区一年总共只有五六百万元的收入。黑龙江汤旺河国家公园获环保、旅游部门批复当年，门票收入达到180万元，是前一年门票收入的3倍。

眼见如此高的利润，各地、各部门早已对“国家公园”招牌热切期待。各种形式的地方试点，从2006年起雨后春笋般冒出，包括陕西秦岭中央国家公园、四川红原大草原、汶川国家公园、贵州黄果树国家公园、新疆喀纳斯国家公园、青海坎布拉国家公园等。

专家们认为，简单地将原先的自然保护区、风景名胜区换上国家公园的招牌，称不上真正的国家公园，是挂羊头卖狗肉。

“国家公园，怎么能由省里挂牌？怎么能由某个部委挂牌？那明天是不

是我家门口也可以自己挂牌‘我家国家公园’？各地的试点非常混乱，泥沙俱下，国家这次总算统起来了。”苏杨说。

### 难平的部门利益

要改变“九龙治水”的格局，难免要触碰到每条“龙”的利益。部门与部门之间利益的博弈，让尚在探路阶段的国家公园制度建设变得更为错综复杂。

2014年10月，国家发改委牵头起草的国家公园体制建设方案和试点方案送交到国务院。当月下旬，与保护地相关的国家主管部门和学者，在“生态文明建设与国家公园体制论坛”上再度吵成了一锅粥。

四个月后，国家发改委下发《国家公园体制试点2015年工作要点》和《试点区试点实施方案大纲》两份文件的征求意见稿。28天后，国家发改委就定下了正式文件。知情人士透露，这是发改委硬着头皮做的，“再吵下去，国家公园试点的事情就遥遥无期了。”

这一次国家公园的提出，难免不让人想起五年前《自然遗产保护法》难产背后的“暗战”。

2006年，为替代形同虚设的《自然保护条例》，全国人大环资委起草了《自然保护地法》（草案意见征求稿）和《自然保护区域法》（草案意见征求稿），期望其能够成为保护地领域的“宪法”。2010年，全国人大环资委主任换任后，又主持制定《自然遗产保护法》（草案意见征求稿），将自然遗产的说法替代了自然保护地、自然保护区域。但三部草案后来都没有下文。

苏杨对结果十分惋惜：“这部法律（《自然遗产保护法》）制定得已经相当合理，诸如‘动态保护’等先进理念都用进去了，但最后没有通过，让（自然保护区）条例仍然维持到了现在。”

有学者指出，从“自然保护区”到“自然保护地”再到“自然遗产”的文字游戏，背后决定的是立法后获益的部门到底是林业、环保还是住建。

类似的分歧、干预所形成的阻力，在国家公园体制试点工作中一样存在。识者认为，此次改革能否成功，关键是看能否走出利益格局，否则将沦为又一次利益争夺。

IUCN驻华代表朱春全对此表示担忧：“有一部分人，他们的动力和倾

向还是为牟取部门利益、个人利益，这个出发点是有问题的。对于他们来说，这就是一个重新洗牌、重新攻占地盘、重新把一些本来不属于他们管的地方再纳入自己部门管辖范围并固化下来的机会。”

做了多年国家公园保护地研究的杨锐，自嘲自己已从一个乐观主义者变成悲观主义者，但即便如此自己还要继续呼吁并推动大家去达成这件功在当代、利在千秋的事情。

“现在最难的是人们真正突破各种形式的部门利益、地区利益和个人利益，真正站在全民的角度，站在后代的角度，站在几千年的时间尺度，站在看似无声的山、水的角度，只有这样国家公园才能成功。”杨锐说。

### 改革的三条路

财新记者采访的多名专家，为中国式国家公园梳理了三种可能的路径。

一类是搁置自然保护地管理中的现状问题和矛盾，在现有的中国保护地体系上“床上叠床”，寻找符合资质的保护地，将之改成国家公园。这是相对简单的“捷径”，能够单独而快速地建立起大规模的国家公园，但遭到诸多学者的强烈反对。

杨锐认为，这只是换汤不换药，在名义上更换一下风景名胜区的招牌，或者是本来还处在严格保护下的自然保护区的招牌。后者的情况更值得担忧。“有些风景名胜区本来就已经过度开发、过度旅游了，换成国家公园，最多是原地踏步。我更担心那些确实应该严格保护的自然保护区，在大家对国家公园的曲解下，反而遭受不可恢复的破坏。”

IUCN驻华代表朱春全也认为，不能仅仅引入一种叫做国家公园的新保护地类型。“自然保护地本来就是一锅浑水了，你再丢进来一块‘国家公园’的泥，这是在没有解决问题的前提下，又引入了新的问题，越搅越浑。”

第二类路径就要求全面理顺自然保护地管理体制，建立“国家公园与自然保护地体制”。这意味着对中国全部170万平方公里保护地管理的一场彻底的改革，被视为“激进派”路线。

杨锐建议，在生态保护大部制背景下，在中央政府层面重组成立“中国国家公园和自然保护地管理局”，在省、县两级政府重组成立“自然保护地管理局”，赋予上述管理局规划编制权、保护项目和设施建设审批权和其他

相应的执法权。其中，设定国家公园数目60个至80个，由中央政府行使国家公园所有权，运作资金必须由中央建立长效财政机制来主导支持，体现“国家”和“公”益性。

还有一些学者考虑到了更多现实问题，认为应当走一条相对温和的改革路径。

苏杨认为，一些试点省在试点文件发布后参与热情不高，有的重要保护地甚至不愿被列为试点单位。而在资源产权制度还难以作较大调整的情况下，各级政府的支持才是改革的基础。基于这样的现实，他认为，要避免过分激进的改革方式，国家公园体制建设必须分阶段完成，前期只能抓大放小，保持既得利益结构的情况下选择性调整体制机制。

“考虑体制改革的方向是统一、规范、高效，而全民公益性是改革结果之一，如果在改革初始阶段不强调全民公益，尤其是不动地方政府的重要财源——景区门票，地方政府就会有参与的积极性，并在统一管理上进行更大的体制突破。”苏杨说。

对于全面梳理保护地体系，苏杨认为也不能操之过急。“国家公园是中国保护地体系中的龙头，要梳理保护地体系，先要抓好龙头。”

### 土地、原住民与钱

中国保护地改革，其难度称之为千头万绪也不为过。制度改革之外，三大现实问题也不容回避，分别是土地、原住民与钱。

不管走哪条路径，土地制度都是中国国家公园体制建设绕不过去的拦路虎。

拿自然保护区来说，截至2003年底的数据显示，80%以上的自然保护区存在着土地权属及相关问题，而有近五分之一的自然保护区没有关于土地所有权、使用权等产权方面的任何统计。

同时，由于中国保护地内本身就居住着大量居民，围绕土地权属问题，保护地和社区居民之间的矛盾存在已久。其中以严格保护的自然保护区为典型。自然保护区坚持“一草一木不能动”的政策，使得当地居民失去了生计，由此自然保护区与周边社区的关系尤为紧张。

2013年，海南省白沙县男子王某因非法侵占鹦哥岭省级自然保护区近10亩林地，用以种植玉米、花生等经济作物，白沙县人民法院以非法占用农用

地罪，对其判处有期徒刑8个月，并处罚金1000元。2014年，安徽省金寨县天堂寨镇某村生产队长叶某，因盗伐国家级自然保护区48株林木以在树桐上种植天麻而被批准逮捕。

类似的案子在多数保护区几乎都发生过，而在人口密度更大、以集体土地为主的中东部地区，这样的冲突更为频繁。自然保护区受经济发展的压力也更大。

“现在是中央政府出手，把国家最好的土地从农牧民手里赎回，归全民所有的最好时机了。”杨锐说。

杨锐算了一笔账：拿武夷山来说，60%的土地承包给了农民，要把土地权全部收回，可能要花5亿元。如果中国将来建立60余个国家公园，在土地上可能最多花300亿元。“这可能只是长江三峡大坝工程或者南水北调工程耗资的几分之一，却让这些土地能够真正做到全民共有，解决了13亿人和13亿人后代的问题。这实在是一笔划算的投资。”

但显然，土地制度问题历来是中国最难解决的问题之一，赎买土地说起来容易做起来难。

第二个问题是，未来划为国家公园的地域内的原住民要不要搬走？国际上有搬的，也有不搬的，没有统一模式。中国包产到户政策以及人口密度高的现实，加剧了这一难题。

美国国家公园管理局退休专家Doug Morris在武夷山考察时一再澄清，国家公园内的居民不需要搬走。虽然在美国国家公园早期，联邦政府也通过赎买土地，把一些原住民搬了出去。但美国土地买卖遵循自由交易原则，需要买卖双方自愿，优胜美地国家公园后来就有两个“钉子户”社区，就只能任由他们留在公园里了。但后来发现，通过合理的管理手段，社区和公园可以共存，甚至共荣。

在牛红卫看来，当地居民的生活生产方式，本身也是国家公园的保护对象之一。

“这对于中国来说，其实是一个好消息。”牛红卫说。从经济上来说，在一个人口密集的国家，搬迁老百姓的成本会很高。从政治上来说，如果强迫祖祖辈辈居住在一个地方的百姓外迁，也不符合以人为本的原则。

“至少我们保尔森中心认为，有中国特色的国家公园，肯定要在这方面

做出尝试，充分尊重当地老百姓的意愿。他们不愿意搬出，那么在划国家公园的时候，就要合理地区分。”牛红卫说。

改国家公园，从重旅游开发转向重生态保护，钱从哪来是最现实的问题。苏杨表示，中央政府的财政支付事权未能到位，是导致如今保护地进行违法商业开发的重要原因。

2005年数据显示，世界保护区委员会于上世纪90年代中期开展的调查显示，其时发达国家对自然保护地的年均投入就已达每平方公里2058美元，发展中国家的平均水平也在每平方公里157美元。而中国的投入甚至不及十年前世界平均水平的十二分之一。

知情学者透露，目前的国家公园试点方案中，没有明确中央政府出钱支持。

（记者：张嫣）

## 新闻摘要

### 景区又到“冬眠”期，窘境如何破局？

【三湘都市报2015年11月20日】每到冬季，湖南省的景区就进入了“冬眠”期，由于地理位置居中，游客的出行出现了“北上赏雪”和“南下看海”的两极分化，省内大多数景区景点的人气都和季节一样，迎来了一个漫长的冬天。门票降价、组织主题活动，通过博眼球来获得关注，不少景区已经在摸索着自己的破局之路。

#### 半月接待量不如旺季一天

“整个景区游客身影也是稀稀拉拉的，安静得听得见鸟的叫声，和旺季时候的摩肩接踵真是天壤之别。”刚从平江石牛寨回来的长沙白领李彰在微信朋友圈如是写道。这其实正是湖南大多数景区景点冬季的写照。

一名不愿意透露姓名的省内景区负责人告诉三湘都市报记者，该景区七八月份时一天的接待量就接近2万人次，但本月截至18日的累计接待量都

还不到2万。“除了张家界和南岳衡山可能好点，其他的应该都差不多，确实是惨淡经营。”

### 主题活动成“吸睛大法”

随着淡季客流量的减少，不少景区景点都放低了价格门槛来吸引游客。记者了解到，衡阳南岳、浏阳大围山、张家界武陵源核心景区、张家界大峡谷景区、张家界大鲵科技馆等景区都纷纷执行淡季价格，降幅3到5成不等。

除了价格让步，有的景点则通过各种活动来吸引眼球。新宁崀山在“双11”就策划了系列光棍节狂欢活动，韩国当红偶像蔡妍热舞、环球国际小姐李淑婉岩壁婚纱速降征婚、还有“浪漫崀山，爱的穿越”户外徒步等活动。相关负责人透露，活动期间的客流量是平常淡季的数倍。

“其实宁乡和郴州的温泉比省外许多温泉水质条件好得多，在冬季是得天独厚的旅游资源。”湖南师范大学旅游系主任贺小荣惋惜地表示，省内以温泉资源为例的许多景区，在产品设计开发、对外的推广力度以及景区内环境和氛围的营造上，都十分欠缺，而旅游作为体验项目，环境和氛围的营造又是十分重要的因素，这点值得景区深思。

（记者：钟雅洁）

## 社会纵横

### 自驾游：风景和故事都“在路上”

【中国文化报2015年11月21日】截至2014年底，中国私家车的拥有量达到1.54亿辆，拥有驾照的人突破3亿，高速公路通车总里程超过11万公里。有车、有人、有路，还有众多自驾车旅游的利好政策，自驾游正在走向成熟。以往，目的地给旅游者提供的是一种经历，但现在需要更多地为旅游者、自驾车爱好者提供更好的体验。在自驾车旅游的发展过程中，在比景点更广泛的空间中如何做出好文章，正在挑战着旅游目的地。

“我们又该上路了。”在美国作家杰克·凯鲁亚克的代表作《在路上》

中，萨尔在美国东西海岸之间的公路上来往穿梭追梦，一次次踏上寻找某种精神和信仰的旅途。抛开社会、文学上的那些故事不说，这本书促使无数青年人踏上了漫游之路，“在路上”本身逐渐演变成一种精神和信仰。

随着时代的变化，“在路上”由小众“流浪”精神，逐渐演变成一种大众化的、“说走就走”的冲动出游方式。在当下中国，自驾游恰恰满足了人们自由旅行、说走就走的旅行需求，能够让游客的体验更深入，在旅行的过程中追求休闲生活的本质。

围绕自驾车、自驾房车，各地纷纷建设各种各样的自驾、房车露营地，为自驾车群体的出游提供更为适合的产品。除了营地之外，对于旅游目的地来说，又该如何根据自驾游自身的特点，为自驾车爱好者提供更好的体验呢？

### 从小众到大众

伴随着国民经济的不断增长，自驾游从小众体验走向大众“说走就走”，收获了大量拥趸。例如“十一”期间，由越野e族组织的第十届沙漠穿越英雄会在内蒙古阿拉善举行，3天时间就聚集了20万自驾车爱好者。

“2008年之前，提到自驾游，许多人都会说自驾川藏线、草原很酷。早期的自驾游群体大部分属于驴友，走边城，追求个性、个性张扬。如今，自驾游对于人们来说已经是很普通的事情，更多的人甚至走出国门，自驾美国、澳大利亚等。同时，自驾游的群体更为多元，自驾线路也从长线游为主，发展到短线、周边游为主，并结合自身喜好而选择一些特定的路线，市场正在走向细分。”游多多景区营销总监马志艳说。

“纵观现代旅游发展史，交通工具的改进往往带来旅游的飞跃发展。飞机性能和民航业的发展大大推动了洲际、国际和国内长途旅游，是近代旅游的第一次革命。高铁的建设大大缩短了国内中长途旅游时间，改变了旅游空间格局，带来了旅游的第二次革命。私家车保有量和休闲时间的增多，公共交通的完善带来了散客化、短途化、休闲化的出游方式，旅游的第三次革命正在爆发。”河北省科学院地理科学研究所旅游开发研究中心研究员刘娅说。

在同程旅游副总裁李志庄看来，全民旅游时代、移动互联时代和车轮驱动时代，给整个旅游产业的形态、旅游方式都带来了巨大变化，旅游群体的

年轻化趋势，也集中反映在自驾游领域。游客主体的需求、出行习惯、思维方式的变化，倒逼目的地开始思考，如何适应以“80后”为主体的自驾游群体的需求。

自驾游有哪些特点呢？刘娅认为，首先，自驾游自主性强，在旅游目的地的选择、出游时间以及食宿安排上都非常自由，可以说是说走就走的旅行。其次，自驾游具有区域性，自驾车旅游者首先尝试从居住地周边开始，逐渐向远处辐射。此外，相较于其他出游群体，自驾游爱好者更重视体验性，由于选择的余地大，自驾车旅游者倾向于选择体验感觉良好的服务和商品，旅游体验的程度更深。

### 服务上不来 景区进不去

自驾车旅游时代到来了，中国旅游业做好准备了吗？答案并不乐观。

被誉为“河北66号公路”的草原天路，连接崇礼温泉和张北草原，于2011年建成通车。这条草原天路正是一条以自驾游为标准、为目的专门设计打造的产品。然而，今年夏天，草原天路前后双向都堵满了车，堵在路上的游客看不见风景只能看车看人。

刘娅认为，国内自驾游面临着三大发展困境：配套和服务不足、信息渠道不通畅、整体环境比较差。“我国目前的自驾车营地数量还不到300家，且内容单一，管理不规范，景区停车难，以及加油站、服务站比较少的问题。不管是交通道路还是城乡景观，自驾整体环境较差，很难达到旅游的标准。”此外，信息渠道不通畅，缺乏权威的信息平台，交通临时管制，景区、景点的暂停接待等临时性、关键性的信息无法提供，造成了自驾的盲目性。

对此，北京第二外国语学院旅游管理学院院长厉新建表示认同。他说，在自驾车旅游发展过程中，更需要有感染力的环境，所以自驾游对目的地提出了更高的要求，以往为旅游者提供的是一个经历，但现在更多地需要给自驾车爱好者提供更好的体验。

“在自驾游发展过程中有很多协同创新的问题亟待解决。与景区相关的规划系统，与产品有关的产品、租车、公路、导航、后勤等系统，都需要在自驾游发展过程中得到完善。”厉新建说。

厉新建表示，自驾游生活圈内的很多服务信息需求，其实都是在路上随

机完成的。便利的核心正是服务，包括基于游客自驾体验的交通、租赁、信息、营地、线路的服务。在自驾过程中，这些服务能够跟上，自由就能够更好地体现出来。

他举例说，在美国自驾你会有很深的感受，景区自驾的开放性比国内高出很多，景区游客中心不仅是简单的卖票、休息，有些还会配备淋浴设施，景区内也会针对自驾游客专门设计相应的路线。在自驾空间方面，目前国内自驾游仍限制在线路上，局限在景区大门外。“自驾车不能进入景区，自驾游和跟团游、自由行在景区游览上就成了一样的产品，并没有根本的改变。目的地应该思考，如何设计出拥有自驾内涵的产品。”

### 一个清晰定位 一个鲜明标签

不过，“互联网+”“旅游+”时代，为自驾游发展打开新空间创造了条件，利用这一趋势，搭建平台、促进共享、提升品质，自驾游或将迎来更为便利化的时代。

自驾游的公共服务一直广为诟病。厉新建认为，在国外，很多公共服务已经市场化，极大地减少了政府提供公共服务的压力。政府提供公共服务的核心并不在于提供服务本身，而是要做好公共服务供给的平台，为公共服务供给提供空间。公共服务供给的最终考核机制不仅仅是服务的好坏，还在于服务的可持续性，而纯粹公益性的服务供给的可持续机制很难有保障，需要探索用商业模式来提供公共服务的可行性。

“形象塑造、营地体系、自驾线路、自驾空间、服务平台、计费系统这六大公共服务平台亟待建立。”厉新建举例说，在规划过程中，除了传统的产品、景区规划之外，需要有更多的景区自驾线路本身的规划，甚至上升到国家风景道、风景小道的规划系统中来。此外，高速公路服务区也应不仅作为服务区来对待，而是把它作为平台化的服务中心来打造。把服务区作为各种自驾相关的旅游休闲信息的供给路口，提供独特的、具有吸引力的产品，让服务区的公共性能有更多商业价值上的发挥。

“其实，不单是自驾游，旅游产品同质化已经是普遍问题，许多目的地旅游资源大同小异，很难做到独一无二。在这种情况下，目的地应该做好两点：定位和标签。在移动互联网趋势下，这已经不是旅游资源每个人都适配的时代，目的地不能再抱着产品适合每个人、卖给每个人的理念，必须有一

个清晰的定位。其次，对于在线自驾游产品，标签应非常鲜明，且不能打上太多标签引起混乱，丧失定位。”泡泡海旅游网创始人、CEO李蓉认为，产品包装上的用心，更能引起自驾游群体的认同。

“自驾游绝不仅是简单的出游方式的变化，而是汽车文化和旅游结合的产物。针对自驾游的产品，不管是线上、线下，更应该注重参与性和体验性。”中国旅游车船协会秘书长刘汉奇表示，全国现有车友俱乐部接近3万家，单纯组织自驾游的俱乐部也超过2000家，自驾游产品要出新，把旅游和汽车文化相结合，是一个很好的突破点。

（记者：鲁娜）

## 太湖旅游让“农家”重新回归

【姑苏晚报2015年11月30日】闻闻稻花香、听听青蛙声、品品农家菜……乡村旅游如今在全国各地农村遍地开花。以苏州市吴中区为例，来自该区的数据显示，从2010年到2014年的5年间，这里的农家乐从46家猛增到172家。然而，乡村旅游是否应该仅仅等同于“吃个农家菜+去田间地头走一圈”？其实，在这些硬件设备提升的表象之下，发展乡村旅游是一篇立意更为深远的“农”字头大文章。

江苏省人民政府办公厅日前发布了《江苏省乡村旅游发展三年行动计划（2016-2018年）》，在这份计划中，环太湖流域乡村旅游发展市场化运作新模式首度被提出，并将在全省范围内探索推广。吴中太湖旅游到底有怎样的魅力，得以成为省内乡村旅游的模板？记者对此进行了深入调查。

### 环太湖游“短板”被拉长，驿站体系成省内首创

“风光无限好，只是配套有点少。”家住越溪的大学生朱寅章是名骑行爱好者，平时经常在各个景区“畅游”，他曾用这句话描述过几年前的吴中太湖，而这，也正是吴中太湖景区曾经的尴尬：坐拥太湖近五分之三水域，自然风光秀丽旖旎，却面临旅游配套设施不足的短板，餐饮、住宿、服务设施匮乏，导致太湖边的旅游成为一日游式的走马观花。

但在近两年，包括小朱在内的许多游客惊喜地发现，太湖边正在悄然发生着喜人变化。小朱说，这几年江浙沪一带的车友都很喜欢来太湖边骑车：

“骑友的各项要求这里都符合，尤其是配套设施。你发现了吗，这里一年要办好几次骑行比赛。”小朱口中的“配套设施”指的是环太湖驿站体系，相较于国内观光团队熟悉的游客中心体系而言，驿站体系服务对象更多的是针对散客、自驾游、骑行游等社会化游客群体，记者从业内了解到，目前吴中太湖是首个采取这一模式的旅游区。驿站在古代是供传递官府“文书和军事情报的人或来往官员途中住宿、补给、换马的场所，驿有停靠、停留的意思。建立驿站体系，是希望通过驿站、驿馆的设施建设，提供和完善旅游公共服务，增加游客停留时间，让游客的太湖之旅慢下来。”太湖旅游发展集团有限公司董事长周菊坤告诉记者，驿站体系的建立，开启了太湖旅游步入慢时代的系统工程。

小小的驿站，撬动了太湖“慢旅游”的大文章。乘着摇橹船听一曲吴侬小调、“雕刻时光”咖啡馆里品一杯咖啡、吃一顿苏式腔调十足的午饭……上周六，来自园区的刘先生一家在太湖边的东山游客中心度过了充实的一天。“慢下来，才能感悟到太湖的美。”刘先生对近两年太湖边的转变十分欣喜，如今只要有朋友来，他都乐意带大家来这里感受不一样的太湖。记者通过《苏州环太湖驿站总体规划》了解到，长达152.5公里的吴中环太湖风景路规划共建36个驿站，其依据体量和功能分为三级：以太湖游客中心为一级服务的总站，以驿馆为二级服务分站，以驿站、驿亭为三级服务小站，同时，与各个景点的游客中心进行联动，构建起一个统一调度、资源共享、统分结合的环太湖旅游服务网络。

去年，太湖驿站（一期）在东山的东山驿站、岱松驿站、沙滩山驿站、长圻驿站正式运营，今年7月，二期在西山岛建设的九个驿站（驿亭）也先后投入运营。与传统游客服务中心相比，驿站体系更接地气、更灵活：每个驿馆、驿站、驿亭根据其地理位置、人流量、周边景点业态的不同，能够灵活地在其服务功能上进行相应调整。苏州最高的山，最古老的村落，诸多文物古建、古村落……驿站体系就像一根主线，串起了散落在太湖边的“珍珠”。

### 消费新需求层出不穷，3.0版驿站能否打动游客？

“环太湖景区配套设施提升之后，人气越来越足。现在每逢周末，我们都喜欢去太湖边吃一顿新鲜的农家饭菜。”市民邹女士的话也代表了许多苏

州市民的心声。而对于周菊坤和他的团队来说，这还远远不够：“如果说东山和西山的驿站体系分别是1.0版本和2.0版本的话，正在施工的临湖板块则是3.0版本驿站，这里将加入更多功能性产品，打造成水陆空全方位发展的新业态。”

乡村旅游=吃农家菜？这样的误区似乎在不少景区都存在。记者从上月举行的江苏省“十三五”旅游业发展规划编制会议上了解到，从“十二五”期间开始发力的休闲度假游目前已经在空间资源建设上取得了重大突破，而在“十三五”期间，将从深度、广度上进一步推动休闲度假的发展，其中，引导低空飞行、游轮游艇、房车露营、特色民宿等新业态将是今后五年的发展重点。

何为旅游产品的创新？吴中太湖边的范例比比皆是。例如，天池花山景区是一处历史人文底蕴深厚的景点，许多游客都把这里作为登山徒步的目的地，在人气持续升温、基础配套设施基本完善之后，景区将目光投向资源的创新挖掘，于是，崆雷“泉茶”、“菩萨面”、“摩崖拓片”等一批饱含文化气息的旅游资源被再度发现，并推出抄经祈福、放生礼佛、茶道研修、养生素斋等产品和线路，让大家耳目一新。

休闲、体验、自助，这将是休闲度假旅游时代的关键词，传统景点仅靠门票收入已难以适应发展的需求，创新的产品和路线才有可能打动游客的心。行走于吴中太湖，有心的游客不难看到，这里已经跳出了“门票经济”圈圈，以驿站体系为依托组建起一条全新的产业链：升级旅游产品，深挖景区文化、融入文化体验，推出了一批极具太湖特色的路线，如“太湖游客中心+太湖游船+陆巷/启园/雕花楼”、“太湖游客中心+木渎古镇+穹窿山”“、东山旅游小镇综合体验”等线路产品；民宿产品不仅是卖客房，更要兜售产品线路和体验型生活方式，为此，环太湖地区出现了卡通主题、自行车主题、昆虫记主题等各类特色民宿；在西山岛骑游，不但可以带着自己的自行车前来，还可以在驿站通过扫描二维码的方式租借自行车……除了现有产品资源的再挖掘外，向更广的空间拓展也是创新产品的手段之一。记者了解到，临湖板块上的3.0版本驿站体系中，除了既有的自行车和游船服务设施外，还将加入电动汽车、游艇和直升飞机等配套设施，“届时，太湖边将会呈现水陆空全方位发展的新业态。”

## 重塑城乡关系回归“农家”，柔软“乡愁”有望成新卖点

当景区配套设施日趋完善、旅游产品丰富多彩、景点人气提升，这是否意味着乡村旅游发展就成功了？答案当然是否定的。

“未来五年吴中区的旅游发展，应当是全域休闲度假的方式，以打造长三角湖滨度假与乡村休闲度假核心区域为阶段目标。”吴中区旅游局副局长蒋红萍在接受记者采访时这样说，“具体到乡村旅游来说，我们期待能够重塑城乡关系，实现城乡回归，让城市更像城市，让乡村更像乡村。”蒋红萍解释，发展城乡旅游，将突显乡村在空间、形象、功能、产业的独特价值。

对此，太旅集团早已把“回归农家”纳入将于明年启动的太湖驿站4.0版本的光福板块规划中。真正的乡村旅游不只是民宿和农家乐，它更是体验农家生活、感悟乡愁“文化的一种过程。”周菊坤对记者说。发展生态旅游不能没有人文灵魂，而对于乡村旅游来说，它的文化核心就是“乡愁”，“旅游理念要现代，但题材和商品要回归。游客来到吴中太湖边，应该有乡愁萦绕的感触，在这里，你可以感受当地人的生活方式、民风民俗，甚至了解地产蔬菜和水稻的种植方法。”

在4.0版本的驿站规划上，记者看到，太湖畔的渔俗文化和稻作文化被投以关注。以稻作文化为例，今后去稻田旅游，游客不仅可以拍照、吃饭、住宿，还能承包一小片土地，田里的大米和菜籽油等产品都将是劳动回馈，甚至可以邀请朋友来“自留地”参观、旅游，届时，农事劳作的整个过程都将深化为旅游产品。

（记者：周伟蔚）

## 时事评论

### 对建设中国特色国家公园体制的思考

【中国旅游报2015年11月25日】《“十三五”建议》明确提出，要在“十三五”时期“整合设立一批国家公园”。国家公园体制的建立，意味着

我国依托公共资源设立的大部分高等级景区将从“准公共产品”逐步过渡到“纯公共产品”。从试点开始，循序渐进，以点带区，连区成片，合片成体，是中国国家公园体制创建的必由之路。

西方世界关于国家公园的思潮和理念传入我国始于上世纪初，至今已有近百年的时间。从1931年中华民国南京政府计划以太湖为基地，仿效日本创建国立公园的最初尝试，到2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制”的郑重发声，中国数十年间不断探索着国家公园制度的落地实现。2015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》，标志着我国国家公园体制创建进入实质性推进阶段。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（以下简称《“十三五”建议》）明确提出，要在“十三五”时期“整合设立一批国家公园”。与此同时，国内学术界对于中国国家公园体制“怎么建”“谁来管”的问题亦已有了数十年的讨论与争论，成果丰硕。如今，在政府高层强力推动与社会各界热切关注的双轮驱动下，中国国家公园体制创建话题再次被推到风口浪尖。一个全新的中国特色国家公园体制呼之欲出，成为“十三五”期间引人注目的改革焦点之一。

### 三个原则：从国际经验看国家公园体制创建

自美国于1872年建立第一个国家公园——黄石国家公园后，加拿大、欧洲、澳大利亚及亚洲等一些国家和地区先后仿效其做法建立了大量的国家公园。截至2014年，全世界已有超过150个国家建立了至少5000处符合世界自然保护联盟（IUCN）标准的国家公园。由此可见，创建国家公园体制已经成为国际上对自然与文化遗产资源进行保护与利用的通行做法。纵览国家公园开发的国际经验，概括而言，国家公园体制的建立有三大原则：以人为本、国家主导、因地制宜。

“以人为本”是国家公园最基本的原则和属性。IUCN将国家公园定义为“提高精神、科学、教育、娱乐及参观的基地，用于生态系统保护及娱乐活动的保护地”，其设立是为了“保护一部分有独特自然文化价值的地区，排除更多的人为干扰，满足当代人欣赏、了解自然文化价值的需要，并且为子孙后代尽可能留下一份未被人为改变的遗产资源”。保障最广大人民群众

的游憩权利，实现宝贵自然文化资源的永续利用，显然是各国设立国家公园的主要目的。这一理念与《“十三五”建议》中关于“坚持人民主体地位”的表述不谋而合，即“人民是推动发展的根本力量，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的。”国家公园体制的建立，意味着我国依托公共资源设立的大部分高等级景区将从“准公共产品”逐步过渡到“纯公共产品”，其饱受诟病的多头管理体制与高额票价等顽疾将受到直接的挑战。可以预见，中国国家公园体制创建不仅会使中国公民的旅游休闲权益得到极大增进，还将对中国的经济与社会发展产生深远影响。

“国家主导”主要体现在国家公园统一的命名体系和管理体制之上。美国专门成立了从属于内政部的国家公园管理局来对国家公园管理体制进行监管。在该体制中，实际上存有20种名称不一的公园单位，如国家战场、国家历史公园、国家保留地等，同时配套有强力而完备的法律保障。这种国家主导下的统一管理主要有两个好处：一方面带来了品牌的集聚与放大效应。如今，美国的国家公园真正成为了其国家形象的一部分，黄石、大峡谷等国家公园更成长为世界级的旅游目的地，在国际上享有盛誉；另一方面，国民游憩权得到国家的尊重与保障，辅以国家公园内爱国主义教育体验环节的设计，极大地增强了民众的自豪感与归属感，同时也成为对外输出本国文化的重要窗口。事实上，强化国家认同和文化自信本就是世界各国国家公园体制建设的主要目的之一，而这也成为了一个自然而普遍的结果。

国家公园制度虽然发端于美国，但在世界各国的学习与实践中形成了不同的管理模式，这体现了国家公园的“因地制宜”原则。根据上海交大周武忠等的研究，目前共存在四类国家公园的管理模式：一、以美国为代表的中央政府管理模式。该模式以树立国家认同为核心，将国家公园视为树立国家自信和民族认同的重要载体，以强大的中央财力和完善的制度设计来保障公园体制的存在、运行与完善。二、以自然游憩娱乐为驱动的协作共治共管模式。该模式以英国为代表，中央政府多扮演协调的角色，调动多方利益相关者来对国家公园进行管理并实现利益的共享。三、以自然保护运动为发端的属地自治管理模式。澳大利亚是此类模式的代表，与其行政体制和立法结构相关。国家确立“保护自然”的总体原则，在不违背本原则的前提下，各州可发挥自主权力选择国家公园的具体管理模式。四、以自然生态旅游为导向

的可持续发展管理模式。本模式的代表国家有日本和芬兰，在尊重自然属性的前提下，侧重于挖掘国家公园为公民游憩提供生态服务的价值。

## 两大问题：国家公园体制的中国化

用国家公园创建的三大原则观照中国实际，不难发现中国创建国家公园体制面临的两大难题。

问题一，要坚持“以人为本”，也要警惕中国式“公地的悲剧”。

“公地的悲剧”概念源于1968年美国生物学教授哈定发表在《科学》期刊上的一篇文章。文中谈到英国曾有的一项土地制度——封建主在自家领地中划出一片尚未耕种的土地作为牧场（即“公地”），向牧民无偿开放。这本来是一件发愿良善、造福于民的好事，但由于是无偿放牧，每个牧民都养尽可能多的牛羊。随着牛羊数量无节制地增加，公地牧场最终因“超载”而成为不毛之地，牧民的牛羊最终全部饿死。

“公地悲剧”的担忧不无道理。首先，价格是把双刃剑。虽然中国某些遗产型景区（如张家界武陵源景区、安徽黄山景区等）的票价居高不下，损害了社会福利，但根据经济学基本原理，价格对于游客量确有一定的控制与分流的作用，某种程度上维护了景区的生态景观。一旦票价大幅降低甚至归零，优质景区必将人满为患，这给景区的维护与管理带来了挑战。其次，“以人为本”意味着对游客的信任与授权，在国外大多数国家公园内，游客所受的限制都是极少的，目的是还原最原始的自然与文化体验给访客。那么问题来了，我国目前的国民素质能承担得起这样的责任与考验吗？考虑近年来国人旅游时频发的不文明行为，此项实在令人存疑。最后，中国大部分景区的上下游产业链与周边服务配套设施尚不成熟，依靠门票经济存活的景区不在少数，一旦将景区完全变成“公地”，将门票收入拿掉，势必引发短期甚至更长一段时间内地方经济收入的向下波动。对于以旅游为支柱产业的地方政府而言，如何对其官员进行考核，如何保持他们对景区管理工作的热情，以及如何引入市场机制来保障优质旅游休闲产品的持续供给，都是需要考虑的问题。

问题二，“国家主导”与“因地制宜”均需要大量而长期的研究与实践。

中国幅员辽阔，人口众多，作为基尼系数逼近0.5的世界第二大经济

体，其各区域的经济发展水平、地域文化、民俗习惯等都有着巨大的差异。同时，作为世界上最大的社会主义发展中国家，中国既不能照搬美英等发达国家的发展模式，也与有着国家公园成功创建经验的发展中国家有着较大的差异。例如，中国西部荒野化程度较高，地广人稀，可能较为契合美国的开发模式，而中部和东部的各景区发展相对成熟，更符合英国国家公园发展实际。对于有过前期探索经验，相关管理体制较为成熟的省份（如云南，黑龙江等），可以参考澳洲国家公园的发展模式，而对于服务业较为成熟，旅游发展诉求较高的省份或地区，日本与芬兰的发展模式可能更有借鉴价值。总而言之，必须仔细研究，探求一条中国特色的国家公园体制发展道路。

事实上，中国现已形成一个庞大的国家级公园体系，共分为10大类国家级公园，具体包括（以下括号内为主管部门）：国家级自然保护区（环保部）、国家级风景名胜区（住建部）、国家重点公园（住建部）、国家城市湿地公园（住建部）、国家湿地公园（国家林业局）、国家森林公园（国家林业局）、国家地质公园（国土资源部）、国家矿山公园（国土资源部）、国家水利风景区（水利部）、国家考古遗址公园（国家文物局）。此外，未来的国家公园体制还有可能涉及各级各类A级景区、历史文化名城名镇名村、文物保护单位等。由于从属于不同部门，互有交叉，多头管理，政出多门，长期以来效率低下，但已然形成一套相对固定的法令、规则与制度。建立统一的国家公园体制，将涉及中央政府与地方政府、长期利益与短期利益、部门之间、地方之间的复杂博弈和既得利益的重新分配，这无疑将是一个长期而艰难的过程。

### 一条可能的路径：“万众参与”共建“生态共同体”

1832年，国家公园理念的首倡者——美国艺术家乔治·卡特林为美国西部大开发对印第安文明、原生荒野和野生动植物的冲击感到十分忧虑，他于是呼吁：“它们可以被保护起来，只要政府通过一些保护政策设立一个大公园……其中有人也有野兽，所有的一切都处于原生状态，体现着自然之美”。180多年过去了，这样的理想在许多国家成为了现实，并形成了各自成熟而科学的国家公园理论与制度。对于当下转型中的中国而言，国家公园好比一个美丽而曾经遥远的梦，随着中国国力的日渐强盛，国家战略目标的调整和人民主体地位的提升，这个梦想已经如此的接近。

历史上多次西方理念和制度的引入均表明，完全的“拿来主义”在中国行不通。国家公园制度也一样，需要有一个中国化的过程。从试点开始，循序推进，以点带区，连区成片，合片成体，是中国国家公园体制创建的必由之路。在此过程中，不仅需要学者与有识之士的鼓与呼，建立与完善中国国家公园体制的理论体系，也需要各级政府精心的顶层制度设计，完成政策与制度层面的破与立。同时，《建立国家公园体制试点方案》还提出，必须重视社区发展，要“妥善处理试点区域当地居民生产生活的关系”，“建立合理的补偿机制”，“积极吸收社区居民参与，接受社会监督”。然而，在笔者看来，建立中国国家公园体制，仅到“社区参与”层面远远不够，而是需要每一位中国人的共同参与，以期最终将中国国家公园建成国家统管、全民共享的“生态共同体”。

“生态共同体”体现了一种人与自然平等共处、互惠互利、命运与共的发展理念。国家公园保障每一位公民的公平游憩权，为访客提供娱乐、学习、休闲、旅游的机会，其设立的目标和原则与“生态共同体”的理念高度契合。中国国家公园体制的建立，将意味着生态红利、教育红利、健康红利、休闲红利等的巨大释放，每一位中国公民及来到中国的外国游客都将因此受益，换言之，每一个人都是这项伟大“供给侧”改革的利益相关者。身处这次改革浪潮中的中国人都应当关注国家公园，了解国家公园，为中国国家公园体制的创建添一把力，加一把油，而不是置身事外。在“互联互通、共享共治”的互联网时代，“万众参与”并不难实现。高度发达的移动互联网所创造的亿万连接已使其成为可能，各主流媒体与社交网络可以成为极佳的宣传窗口与互动平台，人民群众可以通过线上线下多种渠道参与有关于国家公园建设的建言献策、志愿服务、生态体验等各项活动。

为什么要“万众参与”？因为对于当下的中国，建立国家公园体制是一个太过于庞杂的工程，仅靠政府与学者的力量来推动，哪怕有“壮士断腕”的决心和勇气，仍会相当艰难。这些困难及对策已在大量的论文、会议上反复被提及，但实质进展依然缓慢。然而，如果我们能够激发最广大人民群众参与的热情，运用他们的创新智慧，同时唤醒每个人对祖国河山的热爱与主人翁意识，就会有事半功倍的效果。因为这样一来，中国民众就不仅是国家公园的服务对象和获益者，更成为它的缔造者和见证人。每个参与其中的人

都会深知中国国家公园体制的来之不易，就会从心底去爱护与珍惜我们共有的国家公园，彼此建立起“命运”的连接。由此，中国国家公园诞生的过程，也是一个开民智、汇民智的过程。可以预见，有了最广大人民群众参与、监督与支持，不仅中国式“公地的悲剧”将不复存在，其他许多难题或许都会迎刃而解。

美国是世界上建成国家公园时间最早、数量最多、管理最完备的国家，但时至今日，美国的国家公园管理体制还在不断地调整和完善。“十三五”只是中国国家公园体制建设的起步时期，我们要做好打攻坚战和持久战的准备。今日中国的国家公园体制好比一张白纸，太多东西等待着我们去描绘；然而，也正因为它是白纸，我们才可以自由作画，画出国际的水准，画出中国的特色，画出时代的色彩，画出人民的智慧。这个伟大的创造创新的过程，每一个中国人都不应错过。《“十三五”建议》指出：“必须坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，维护社会公平正义，保障人民平等参与、平等发展权利，充分调动人民积极性、主动性、创造性。”未来的中国国家公园体制，必定是一个“万众参与”的结果。它以“中国”命名，象征着国家的精神，代表着人民的利益，联系着民族的血脉，浸润着万众的智慧。它是“美丽中国”不可或缺的组成部分，是属于整个中华民族的“生态共同体”。

（邓昭明、陈耿）

## 世界遗产

### 印度凯奥拉德奥国家公园人与鸟的恩恩怨怨

【世界遗产2015年11月刊】尘土飞扬的公路，再往西不远就是拉贾斯坦邦的沙漠，路边却又一片绿意葱茏，水气氤氲的胜地，在干燥的荒漠中如同海市蜃楼，这是一个小巧的国家公园，只有29平方千米，在印度旅行指南书

上只是简单带过，甚至连它的世界自然遗产身份也未提及，但它的生物多样性和在非洲—欧亚大陆候鸟迁徙线路上的重要位置却使得它跻身世界遗产名录。

### 人类造就的世界自然遗产

凯奥拉德奥国家公园位于印度拉贾斯坦邦的巴拉特普尔，前身是巴拉特普尔鸟类保护区，以冬季时数以万计的鸟类栖息于此而享有盛名，已知有375种鸟以这里为家。这里也是一处重要旅游景点和观鸟胜地，冬季时有众多鸟类爱好者云集。

与一般想象中人迹罕至的自然遗产地不同，凯奥拉德奥是一处完全因为人类活动而形成的自然遗产，坐落于人烟稠密、农牧业兴盛之地，与北印度的几个重要城市相隔甚近。它便利地坐落在阿格拉往拉贾斯坦邦首府斋普尔的公路旁，距离泰姬陵所在的阿格拉仅56公里，距离新德里也就184公里，距拉贾斯坦邦的首府斋普尔176公里，火车、公路都很方便。然而也正因为如此，200多年来，它的兴衰与周边的人类活动休戚相关。近十多年来，更是由于气候变化和人类活动，使得这里危机频现，面临着被从世界遗产名录上除名的困境。

凯奥拉德奥保护区形成于250年前，以里面的一所凯奥拉德奥（湿婆）神庙命名。这里原本是一个天然池塘，1726年至1763年间巴拉特普尔土邦的统治者苏拉马尔王公下令修建阿贾恩围堰后，大片土地被淹没。围堰修筑于附近的甘比尔河和邦根加河交汇点上。1850年后，此处园林成为巴拉特普尔王公贵族们的狩猎嬉戏之所，一年一度向英国总督致敬的猎鸭会也形成了传统。

印度独立后，土邦的统治者的狩猎权一直延续到1972年。1976年3月12日，该区域被划为鸟类保护区。1981年10月，成为《湿地公约》下拉姆萨尔国际重要湿地中的一员。1982年，被确立为国家公园后，政府下令禁止在园区内放牧，从而引发了当地农民和以种植为生的古贾人与政府间的激烈对抗。1985年，公园被列入世界遗产名录。

### 鸟类的天堂

湿地生态系统占据了公园面积的三分之一，树林、土丘、堤坝、开放水域，沉水植物和挺水植物共同构成了丰富多样的微环境。高地部分则一派稀

树草原风光，草长没人，散布着片片树林和灌木丛。公园中还有一些生长着狗牙根、双花草等矮种草的地带，以及零星几块巨大的卡拉姆树林。公园中的植物种类丰富多样，仅开花植物就有379种，其中96种属于湿地植物。这片湿地也是大恒河平原的一部分。

多条堤坝将湿地划分为十块，每一片区都修有一组用来控制水位的水闸。雨季（7-9月份）期间水深1-2米，10月至翌年1月间，水位逐渐下降。2月，旱季来临，5月和6月，整个地区陷入干旱，只留下一些浅浅的水塘。雨季和旱季的交替维持沼泽的生态，让它成为水禽和留居水鸟的理想家园。在极端干旱的年份，公园还会从地下管井中抽水补充水塘中的水量，以拯救植物种籽、孢子和其他水生动植物。

凯奥拉德奥被称为鸟类天堂，这里是亚洲中部候鸟迁徙线上候鸟的重要越冬和繁育地，全球仅存数百只的西伯利亚鹤是这个天堂里的稀世珍宝。公园内的哺乳动物种类也同样丰富，经确认的共27种。公园水系中共有43个品种鱼类，其中36种来自阿贾恩围堰，另有6个养殖种类。这些鱼是许多鸟类的食物来源。拉贾斯坦邦所有的10种龟类里，有7种生活在这里。此外园中还有5种蜥蜴、13种蛇和7种两栖动物。

### 遗产地面临水危机

1985年，邦根加河干涸，凯奥拉德奥的水源地只剩下甘比尔河一处。

水危机开始于2001年。当年，拉贾斯坦邦在甘比尔河上修建了潘查那大坝。和大坝配套的水渠向大约30个村庄供水，其中大部分都是在拉贾斯坦邦位高权重的密那部落的人。而居住在下游400多个村庄里的古贾尔和贾特部落则被忽略。2002年，由于大坝向密那部落村庄输水，公园开始缺水。2003年，西伯利亚鹤没有光临。2004年，瓦桑德哈拉·拉吉领导的拉贾斯坦邦政府命令潘查那放水，向下游的古贾尔村庄和公园输水，密那部落的领袖发起了激烈的反抗。年末，在当地农民的压力下，政府又下令大幅减少向保护区供水。保护区内的供水量急遽减少到51万立方米，引发区内生态灾难，泽国干涸，土地荒芜。大批水鸟迁至北方邦恒河上的加尔赫穆克泰斯赫瓦尔栖息繁育。邦政府的这一举措遭到了环境保护主义者的严厉批评，并面临公共利益诉讼。2006年，面临严重水危机的古贾尔部落发动暴乱，拒绝由潘查那大坝向密那部落村庄输水。僵局一直持续，大坝里的水未能放出，最终干涸，

使得公园的缺水危机进一步恶化。

2007年，由于严重干旱和园中栖息的鸟类中途弃巢离去，该公园面临被移除出拉姆萨尔国际重要湿地和世界遗产名录的严峻危机。供水问题是这个国家公园的生存关键，此处拉姆萨尔湿地在之前几年中一路面临严峻的供水匮乏问题。除了降雨，公园的供水都来自一处修建的临时水库阿贾恩围堰，经达坎运河输入公园。但阿贾恩围堰的供水并不稳定，无论是降水还是水库输水都严重不足。2008年雨水充沛，凯奥拉德奥公园终于得以恢复昔日生机。但整个2009年，两个部族之间争夺水的战争一直都在持续，公园也因此遭受不利影响。

2010年9月，当地政府从潘查那大坝向公园输水约780万立方米。但只有不到600万立方米水到达了公园。公园管理部门称，这个数字对公园来说杯水车薪，远远无法满足需求。他们还需要大量的水来冲刷走土壤中的盐分，以保证园内植被的健康生长。

作为一处拉姆萨尔湿地，一处世界自然遗产地，一处享有国际盛誉的水鸟天堂，由于缺乏流动水，凯奥拉德奥面临着持续的生存危险。公园管理人员说，“总面积为29平方千米的公园里有多达8-10平方千米的区域需要保有0.9-1.2米深的水位，才能在雨季过后维持正常的水生生态，而这种情况已经有十多年没能出现了。”要维持凯奥拉德奥的湿地生态，理想中在7月到10月间需要大约1.5亿立方米水，因为此时正逢大多数鸟类的繁育季。

由于无法恢复充足的供水，已经严重影响到此处遗产地内的鸟类数量，而这正是凯奥拉德奥被列入世界遗产名录的立足之本。世界遗产中心和世界自然保护联盟考虑，如果上述水利基础设施无法竣工，这一遗产地将很快被列入濒危世界遗产名录。

这座人类造就的鸟类天堂的命运将何去何从？目前的情况并不容乐观。人类的活动和发展促成凯奥拉德奥的形成和兴盛，又给它带来致命的威胁。印度是一个高速发展中的国家，我们仍有理由期待，随着社会的发展和基础设施的完善，此处天堂可以在相当一段时间内与周边环境和人类活动达成平衡，为迁徙候鸟保留此处栖息家园。毕竟，凯奥拉德奥是一个人类送给自然的天堂。

（刘颖）

## 澳土著居民抗议在国家公园油气开发

【国际在线2015年11月25日】据英国《每日邮报》11月24日报道：澳大利亚北领地上的瓦塔卡（Watarrka）国家公园的国王峡谷是中澳大利亚最重要的旅游胜地，每年可吸引23万游客到来。而对传统土著人来说，这所国家公园具有重要的文化意义，那里保存着他们许多传统风俗习惯，也是600多种植物和无数本土动物的家园。可是，土著人的传统生活方式正受到石油和天然气开采的威胁。

采矿公司Palatine Energy已经向北领地政府递交申请，希望在瓦塔卡国家公园进行非常规性石油和天然气勘探，其他鲜为人知的小型能源公司也递交申请，要求勘探石油和天然气，如被批准，这将会危及当地的水源供应。

此举受到当地土著人的强烈反对，他们甚至前往堪培拉，要求联邦环境部长格雷格·亨特（Greg Hunt）采取紧急措施，将瓦塔卡国家公园列入遗产名录。

环境维权办公室驻北领地首席律师大卫·莫里斯（David Morris）已经证实，目前北领地矿产与能源部长大卫·托尔纳（David Tollner）已经拒绝了Palatine Energy公司的钻探申请。

（沈姝华）

---

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

---