

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153期)

## 本期要目

- 大理拟向环洱海商户收费治污
- 景区违建屡禁不止为哪般
- 国家级风景名胜区资源价值丧失将被撤消
- 遗产保护与文化旅游可以并行
- 用做产业的格局来做景区+
- 我们拿什么保护世界遗产
- 东南亚世界遗产的美丽与哀愁

2015年12月15日

(所载内容不代表本编辑部观点)

# 目 录

## 热点关注

- 大理拟向环洱海商户收费治污 -----3
- 景区违建屡禁不止为哪般 -----9
- 世界自然保护联盟规则体系及其实践对我国建立国家公园体制的启示 -----12

## 新闻摘要

- 国家级风景名胜区资源价值丧失将被撤消 -----16
- 牵手景区，汽车营地更有“奔头” -----17

## 社会纵横

- 遗产保护与文化旅游可以并行 -----18

## 时事评论

- 用做产业的格局来做景区+ -----21

## 世界遗产

- 我们拿什么保护世界遗产 -----24

## 环球博览

- 东南亚世界遗产的美丽与哀愁 -----28
-

# 大理拟向环洱海商户收费治污

【北京青年报2015年12月10日】云南大理，守着四季如春的城市，在洱海边贩卖“苍山雪、洱海月”风景的客栈老板们，正迎来行业“寒冬”。11月下旬，网曝云南省物价局和大理市正在拟定新的洱海资源保护费（以下简称“保护费”）征收方案。

根据大理市政府主张的“方案一”，临海客栈收费最高标准为每间每月2000元，这意味着，一家有10间一线海景房的客栈，每年要交的“保护费”高达24万元，可能占到营业收入的10%左右，超出一年的纳税总和。而根据省物价局拟定的“方案二”，“保护费”标准为营业收入的2%。“方案二”因为“实现不了征收计划”和“挤压临海客栈利润空间”的目的，被大理市弃选。

草案曝光后，客栈经营者纷纷吐槽。有经营者认为，客栈与洱海的污染源之间并无必然联系，如果强行实施，最后或导致大批小微企业客栈倒闭。

## “保护费”来了

在双廊开客栈两年多的于立发现，投资客栈的本钱还没收回来，头上已悬了一把利剑。

11月22日，一条消息在大理的客栈圈流传：大理即将向环洱海的客栈和餐馆等商业场所征收“保护费”。两名客栈老板代表参加过政府的内部研讨会，因对收费标准不满，他们当场反对。

相关文件在会后泄露出来，分别是《大理洱海保护费调研问题（省物价局调研提纲）》、《洱海资源保护费提标扩面方案（省物价局拟定方案）》和大理市《关于洱海资源保护费提标扩面比选方案的报告》。

上述文件显示：大理市拟定的“方案一”，报上去之后被省物价局否决，后者拟定“方案二”。但大理市在比选之下仍坚持“方案一”。

“保护费”并非新鲜事物。早在2006年7月，大理市即开始征收“洱海风景名胜资源保护费”，由大理市洱海保护管理局根据游船实载乘客人数，

按每人每次30元的标准，向在洱海内从事旅游载客航运的经营者收取。该费后被更名为“洱海资源保护费”。而这一次，征收对象将扩大到洱海区、径流区范围内所有从事住宿、餐饮、娱乐、洗车、航运等行业的商户。

对住宿业的征收将成为“保护费”的最主要部分。“方案一”将客栈业的“保护费”分为三个档次，按照与洱海湖区的距离划分，包括离湖区100米范围内的区域临海一侧、离湖区100米范围内的区域非临海一侧、离湖区100米范围外的区域等。

按“方案一”标准，一线海景客栈每间客房每月最多收取2000元。这意味着，有10间海景房的客栈，一年要交24万元“保护费”。此外，二线和三线客栈收费标准为360元每间每月和90元每间每月。

相比之下，“方案二”更显宽容：对洱海湖区、径流区（不含大理古城重点保护区）范围内，从事住宿、餐饮、休闲、娱乐等经营者，一律按照其营业收入的2%收取。

于立算了一笔账，“方案一”和“方案二”的收费悬殊五六倍。

某客栈今年的税单显示：客栈全年总经营额为120万元，全年所缴税金为78000元，占6.5%。上述客栈共7间海景房。若“方案一”实施，按2000元每间每月的标准收费，该客栈一年12个月要交16.8万元“保护费”，相当于全年经营额的14%。

“这是典型的费比税重。”于立质疑“方案一”收费高得离谱：客栈原本已经合法纳税，但光是洱海保护费一笔费用，就是所有合法税金的两倍之多，依据何在？

### “挤压临海客栈利润空间”

据了解，两套方案，从今年9月比选至今仍无结论。

云南省物价局分析了“方案一”的利弊：“按污染程度和经营效益收取，体现了谁污染谁治理的原则。存在的问题：一是各类档次划分和经营场所面积的确定有一定难度；二是标准偏高；三是考虑客户入住率；四是操作有一定难度。”

这一观点得到客栈老板们的认可。以入住率为例，大理市地税局在核定税额时，参照的是今年1至8月份的平均入住率，原因是有些客栈去年没有数据。于立分析认为，今年1至8月份的入住率并非常态。

“首先是两部影视剧的影响。2014年9月，以大理为背景的电影《心花怒放》在全国上映，主题歌《去大理》在全国流行，随后，在大理拍摄的《后海不是海》在荧屏热播，来大理的游客量猛增。其次，今年有两家网络订房平台贴钱竞争，也导致入住率增高。”于立说。

据“去哪儿”网站的一组数据显示，103家环洱海客栈，平均房价为678元，客房最高价超过1000元的只有33家。

“每家客栈的经营能力不一样，房费标准不一样，入住率也不一样。”银桥镇的客栈老板刘宁说，今年9月过后（除了十一期间），客栈入住率下跌厉害，经常在20%到30%之间。

在比较两套方案后，云南省物价局认为，“方案二”更具合理性，收费在经营者承受范围内。若按“方案一”测算，一线、二线和三线客栈的保护费将占到营业额的6%、4.7%和7.6%，远超多数客栈的承受能力。

但大理市在《比选方案报告》中指出，“方案一”经过反复调研，并经州、市党委、政府审核同意，较为符合大理市实际，“方案二”也较为合理，但不能实现预征目标。

该报告认为：“方案一”能“充分利用价格杠杆作用，控制洱海周边客栈等的经营规模和经营密度，适当提高临海客栈征收标准，挤压临海客栈利润空间，实现对洱海湖区及周边区域的限制开发，合理配置资源的目的。”

### 从粗放增长到铁腕治污

北京青年报记者在大理采访获悉，“方案一”由大理市发改局、税务局等部门参与制定。洱海保护费的收费主体尚不明确，政府将把资金用于洱海的环保治污工程。

洱海被视为大理的母亲湖，地位举足轻重。洱海长约42.58公里，东西最大宽度9公里，湖面面积256.5平方公里。在云南九大高原湖泊中，洱海人口密度最大，洱海及流域居住着80多万人口。1996年和2003年，洱海两次大规模暴发蓝藻，大理白族自治州先后提出“像保护眼睛一样保护洱海”和“洱海清、大理兴”的治污口号。

有数据显示，自2006年以来，洱海水质连续9年总体稳定保持在Ⅲ类，其中49个月达到Ⅱ类。今年1至4月份，洱海达到Ⅱ类水质，5至10月份均为Ⅲ类水质。

据云南网报道，2011年至2013年，短短两年，双廊镇的餐饮企业、客栈已由70多家猛增至291家。而整个环洱海沿线共有餐饮企业、客栈459家，其中190家的污水收集处理不合格，42家存在向洱海、河道或附近区域直接排放污水的情况。

“早期地方政府采取的是粗放管理模式。”在双廊开客栈的王建说，2009年前后，镇领导已看出旅游经济有爆发的苗头，甚至用奖励措施鼓励客栈业和农家乐，但当时的基建和规划都跟不上，所有客栈和居民的生活污水都是直排洱海，直至2013年，环洱海的乡镇才铺设排污管道，此后建的所有客栈，化粪池标准都达到五格以上，也就是粪水要被过滤五次，之后进入排污管。

2013年9月，洱海局部地区蓝藻大面积聚集，警钟敲响。当时大理白族自治州召开发布会，州有关部门分析，洱海水质恶化的原因，既有入湖水质尚未根本性好转、水体长时间没有循环置换、农业面源污染大、管理不到位等老问题，也有沿湖餐饮住宿的污水、垃圾剧增的新问题。

在那次发布会上，州政府秘书长马忠华说，近年来，以双廊为代表的环洱海旅游呈“井喷式”发展，这既是大理旅游的亮点，也是洱海保护的热点，但许多污水、垃圾未得到有效处理，排入洱海的现象时有发生。

今年1月20日，中共中央总书记、国家主席习近平在大理市湾桥镇古生村了解洱海生态保护情况，他同当地干部合影后说：“立此存照，过几年再来，希望水更干净清澈。”今年2月，大理白族自治州调整政府领导班子。新的领导班子提出“铁腕治污”口号，并于今年4月大力整治环洱海客栈业和餐饮业。

### 污染与客栈有多大关系？

政府的整风运动持续半年，目前，针对洱海流域的所有服务业，大理市政府正在重新审核2015年4月24日之前已处于经营状态的商户资质。

“所有审批都冻结了。很多客栈开了两三年，到现在没有拿到建设用地规划许可证和国有土地使用权证。”客栈老板刘宁说。

刘宁出具了一张审核表显示，这张表需要盖满村委会、镇、环保部门、国土、规划、工商、卫生等9个单位的公章。刘宁的表只盖了前3个章。“现在只有临时排污证、税证和临时营业执照可以办，其他需要走的流程都卡

着，等‘上面’通知。”

客栈老板们担心，怕这轮审核会成为强制他们接受“保护费”的砝码。

大理市“方案一”显示，制定该方案的原则是“谁污染，谁付费，多污染，多付费”。刘宁对此不服。“我觉得需要弄明白一件事是，合法经营的客栈尤其是临海的客栈，对洱海造成污染到底有多少？”

北青报记者了解到，在洱海水质的污染源中，牛粪的污染占比最高。据2010年洱海流域污染物入湖统计数据分析，流域农业面源污染占洱海流域污染物入湖量的七成以上，是洱海最主要的污染源。这其中，洱海流域的9万多头奶牛对洱海的污染“贡献”最大。

根据央视今年9月的报道引用的数据，畜禽粪便占洱海的污染源的40%，另外两大污染源中，生活垃圾污染占35%，农业方面的污染占20%。

大理的对策是：大力发展循环农业，由政府出钱，补贴环保企业用牛粪生产有机肥，农户既可以把牛粪卖给企业，也可以换回有机肥种地；生活垃圾统一回收后集中处理；客栈立下“军令状”，排放达标了才能营业；建设农田截污渠，污水处理后再入洱海。

从2014年开始，洱海周边客栈所有生活垃圾均由辖区统一清理，而一个7间海景房的客栈，2014年全年的垃圾费是7665元，而今年的垃圾费又涨了50%多。

### 压死骆驼的稻草和救命稻草

对于政府计划中的“保护费”，于立等人表示担心。“如果是客栈没做好，对洱海造成污染，我们可以承担责任。如果我们尽到责任了还要收费，就要协商一下。‘方案二’在大家承受范围内，如果按‘方案一’执行，肯定承受不起。很多老板花三四百万才把客栈盖起来，本钱都没收回。强行实施的话，费用最终可能转嫁到游客身上，吓跑游客。”

同样，开客栈的本地居民也对保护费有微议。双廊镇双廊村的白族居民老王家的客栈有10间客房，均为离海100米范围内的非海景房，旅游旺季时，房价为300元，北青报记者入住时逢淡季，房价100元，一共只有3个房客。

若按“方案一”实施，老王的客客栈要按二线标准交钱，每间每月交360元，10间客房全年为43200元。

老王说，家里已经没有地了，盖客栈他花了六七十万元，目前只经营了一年多，还欠着几十万的外债，提及洱海保护费，他表示交不起。“实在开不起客栈就只能关张，自己住。”他苦笑着说。

对于外地游客来讲，大理和洱海，意味着洁净的空气和蓝天，一种慵懒浪漫的生活状态，和某种蠢蠢欲动的自我放逐感。

在双廊，来自北京的旅客何先生和北青报记者谈起他对环洱海客栈的看法。“我旅行经验有20多年，给我的感觉是，所有连锁酒店都一样，没有特点。洱海的日出日落，给我的感觉很放松，这里的客栈，每一个都有自己的特点，有不同的人情味。如果客栈全变成高档酒店，我肯定不会再来。”

于立分析，政府“方案一”的意思，就是赶走中低端客栈，那势必造成一个局面，当地老百姓开的客栈，百分之七八十会倒闭，“环洱海能活下来的，只剩下均价1000以上的高端客栈，而这些都是土豪和有钱人住得起的，大量中低端客栈只有两个选择，要么倒闭，要么将保护费转嫁到客人身上。这样游客还会来吗？”

于立做了这样一种预测：最后，环洱海山地上的大型酒店集群将会坐收渔翁之利，后果就是大理逐步“三亚化”，背包客、文艺青年退出大理，大理最终变成一个纯商业度假的目的地，人文资源消失殆尽。

外地老板的压力还来自房东涨租。过去双廊人气还不旺时，客栈年租金3万元至9万元不等，租期15年到20年不等，双廊火起来后，房东坐地涨租的风气严重，有的涨到20万元一年还不满意。

刘宁说，丽江的客栈发生过遭房东泼粪驱逐的事件，他们担心类似事件在大理上演，更担心保护费变成压死骆驼的最后一根“稻草”。为了争取生存空间，客栈老板们通过客栈协会向政府递交过意见书，但最后并没有说服政府官员放弃“方案一”。

保护费争议引发社会关注后，云南省物价局收费管理处处长范惠声通过媒体作出回应：对于类似的行政事业性收费，论证程序复杂，收取洱海资源保护费尚处于讨论阶段。论证结束后，物价局根据论证内容修改方案，向社会公示五天后再上报省政府，经省政府批准方案才能施行。

于立专门翻出2014年6月国务院办公厅印发的《关于进一步加强涉企收费管理减轻企业负担的通知》。这份文件部署加强涉企收费管理工作，要求



进一步减轻企业负担，激发企业特别是小微企业的活力。

对于上述通知，财政部综合司副巡视员孙燕在做客中国政府网在线访谈时解释：“地方性法规和其他政策文件都不能作为涉企收费基金的设立依据，地方政府无权设立新的涉企行政事业性收费和政府性基金项目，审批的权限上收到中央一级。”

“洱海保护费的收取，其实和中央的精神是相悖的。”于立把这份《通知》视为拯救客栈一根“稻草”。

（记者：李显峰）

## 景区违建屡禁不止为哪般

**【法制日报2015年11月29日】**风光秀美的国家级风景名胜区内竟然建起大片别墅，其中过半已经售出——今年10月，河北省野三坡景区违规兴建别墅被曝光后，立即成为社会关注焦点。景区所在的保定市涞水县随后成立综合调查组进行调查核实，目前仍未就核查结果对外通报。

事实上，景区违建在河北并非只有野三坡一处，大到国家级风景区野三坡、省级风景区白洋淀，小到市级风景区，各种规模违建屡见不鲜，各地各部门不断整治的同时却始终无法清理殆尽。究其原因，除了相关法规不明确、操作性差之外，更多的是地方政府和部门缺乏彻底治理的决心。

“一些地方政府出于经济利益的考虑，睁只眼闭只眼，致使景区违建屡禁不止。”河北省人大法制委员会委员侯凤梅日前对《法制日报》记者说。

### 有景区的地方就有违建

今年4月，环保部就安新县白洋淀违建问题约谈保定市政府，要求保定市政府切实履行法定职责，对白洋淀已发现的违法建设项目依法从严处理并进行分类整治，6月底前全面整改到位，限期通过验收。

记者从保定市环保局了解到，此次约谈所涉及的大部分项目，不同程度地存在违规问题。对此，安新县现已对8个已办理环评手续尚未验收的项目共罚款38万元，对白洋淀文化苑、白洋淀异国风情园等10个环保手续不完善的项目已限期验收，对未批先建、违法经营的4个项目取缔关停，所涉及的20个建设项目已全部整治到位。

实际上，这已不是白洋淀第一次因违建问题被点名。早在2005年，河北省水利厅就开展了对白洋淀内非法建筑设施的整顿工作。相关资料显示，在安新县水利局监督下，白洋淀文化苑等景点于2007年完成了补救工程。而正是这个白洋淀文化苑旅游项目，在2014年5月被环保部公布为未依法办理环评手续的违建项目，责成河北省环保厅依法严查。

2014年6月，安新县政府成立综合执法组，对白洋淀文化苑予以关停。但事实证明，这个环保部已不同意为其补办环评手续的违建项目一直经营至今，并在今年的整改行动中完善了污染防治设施，由河北省环科院开展验收调查。

“从国家级的风景名胜区到普通景点，从大规模的别墅群到简单的私搭乱建，只要有经济利润，有景区的地方就一定会有违建，这是一个规律。”河北省旅游局一位工作人员告诉记者。

### 立法不明确违法成本低

进行项目建设需申请办理获得建设工程规划许可证。2006年国务院发布的《风景名胜区条例》对风景名胜区总体规划应当包括的内容进行了明确，并要求风景名胜区应当自设立之日起两年内编制完成总体规划，总体规划的规划期一般为20年。在这种情况下，很少能有景区后建项目满足规划条件而获得建设工程规划许可证。

由于风景名胜区多位于乡村地区，根据城乡规划法第六十五条规定，在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。目前，相关部门处理景区违建基本依据的就是城乡规划法和相关限制用地规定。

《风景名胜区条例》和《河北省风景名胜区条例》中规定，禁止在风景名胜区内设立各类开发区和在核心景区内建设宾馆、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物。但就“核心景区”尤其是省市级风景名胜区的核心景区划定，事实上难以操作。“‘核心景区’并非确切的法律概念，实践中对于核心景区的划定也有不同。将禁止兴建建筑物限定于核心景区，这在立法上是有问题的。”侯凤梅说。

对于在核心景区内违规建设的，《风景名胜区条例》和《河北省风景名

胜区条例》规定，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、恢复原状或者限期拆除，没收违法所得，并处50万元以上100万元以下的罚款。对于已建成的，《河北省风景名胜区条例》规定，按照风景名胜区规划逐步迁出。

按照这样的规定，即使按上限处罚，对于一栋别墅就百万起价的野三坡别墅群项目来说，违法成本仍然太低。由于大多景区违建都是在建成后才被检查发现，这样的处罚显然不能起到有效惩戒作用。

### 主观缺乏依法治理决心

对于野三坡别墅群违建问题，按照当地的说法，相关部门并非无动于衷。涞水县政府相关负责人表示，野三坡管委曾对该项目下达停工通知书，甚至执法部门还采取施工场所贴封条、施工机械上锁等措施，但施工单位屡次私自开封、开锁，继续施工，直至项目建成。当地负责人坦承，确实存在执法软弱情况，没能有效制止项目违规施工。

2012年，在没有任何手续的情况下，处在白洋淀中的保定市安新县安新镇郭里口村建起4栋7层的住宅楼，并出售给百余户居民。2014年8月，安新镇政府开始公开招标拆除这4栋违建。今年3月，一家拆迁公司中标，中标公告显示45天拆除完毕。然而，拆除方式从原来的爆破拆除变为保留性拆除，中标公司在拆除其中一栋楼的一层后，拆除工作就完全停工。

在中伦文德律师事务所律师陈江涛看来，政府部门对违建“执法软弱”的背后，实际是一些地方政府将旅游景区开发作为拉动地方经济的杠杆，将其错误定位为“地方经济支柱”，在主观上就没有依法治理的决心。同时，景区管理“多龙治水”政出多门，也是造成管理不到位的原因。

陈江涛认为，只要地方政府有决心整改，清理景区违建并不难。针对布满“草原天路”的违建，今年10月，张家口市用一个月的时间拆除违建127处，已开发的130多公里区域基本清理干净。2014年11月，西安市对在秦岭北麓违规建设的202栋私人别墅全部拆除或没收，并对110人给予党政纪处分，90人进行行政处理。

有专家认为，要解决当前景区体制不顺、地方政府短视的问题，根本在于找到一个实现旅游景区资源社会效益和经济效益双丰收的发展模式，在科学规划、严格执法的基础上，实行旅游景区分类管理，使资金机制、经营机制、监督机制等管理手段和管理目标相匹配。

（记者：周宵鹏）

# 世界自然保护联盟规则体系及其实践 对我国建立国家公园体制的启示

【中国经济周刊2015年11月30日】世界自然保护联盟（IUCN）成立于1948年10月，是历史最悠久、规模最大的全球环境组织，拥有超过1200个政府和非政府机构成员和近11000名分布于150个国家或地区的专家志愿者。IUCN的核心工作之一是保护地的建立、发展及保护，其在保护地和国家公园发展方面所提出的建议极具权威性、建设性。IUCN于1994年出版的《保护地分类管理应用指南》根据主要管理目标将保护地划分为6个类别，其中包括国家公园，并且于2008及2013年更新的指南也涵盖国家公园。目前IUCN的保护地体系已成为国际上保护区管理分类的通用标准，被联合国、生物多样性公约秘书处等多个国际组织所采纳。

根据IUCN的2013年指南的定义，“国家公园”是指“大面积的自然或接近自然的区域，设立的目的是为了保护大规模（大尺度）的生态过程，以及相关的物种和生态系统特性。这些保护区提供了环境和文化兼容的精神享受、科研、教育、娱乐和参观机会的基础”（Dudley, 2013）。也就是说，国家公园应在生态系统、自然生态价值方面具有独特性且面积具备一定规模；国家公园坚持保护优先，兼顾利用；国家公园的功能定位是向自然生态过程的持续进行提供大规模的保护空间。

## IUCN关于国家公园治理的实践

实践中，一些国家对国家公园的分类依据是IUCN其他不同的管理类型，虽然称之为国家公园，但其自然特征、保护对象和管理体制差异极大，分别属于不同的保护区类型。许多国家制定了区分不同类型的保护地的标准，有些与IUCN的分类一致，有些并不相同。对于后者，如果这些国家想要将他们的保护地列入世界保护地数据库（WDPA），就必须说明其分类体系与IUCN分类体系的关系。还有一些国家采用了IUCN的分类体系，但基于该国具体情况进行了改良。只要这个改良过程不违背保护区或特殊分类的基本原则，IUCN对此是鼓励的。对分类的选择有艺术也有科学的考虑，随着条件的变化而调整，因国家的不同而有别。

选择正确的类别之时，需要遵循“75%原则”，即主要管理目标应至少

适用于3/4的保护地，很多保护地可能有不超过25%的专门区域被允许做其他用途诸如游客的居舍和营地、村落等，并且这25%或以内的区域可以是移动的，如当地社区基于防止作物被过度开采而设立的专门移动的开采区域。

此外，科学、灵活应用保护地体系需要准确理解IUCN保护地体系与其他国际保护名称的关系。世界遗产地、国际重要湿地及Nature 2000保护地的划分并不以是否有IUCN的保护地类型为前提。生物圈保护区则要求必须具有一块被立法保护的核心地区，周边必须有缓冲区，缓冲区之外还必须有过渡区域（不属于IUCN保护地类型）。但在实践中，大部分世界自然遗产地同时也是保护地。根据目前的趋势来看，将这些遗产地指定为保护地通常是确保该地区价值得到长期保护的最好方式。

设定国家公园之前，需要明确主要管理目标，与其他保护地类别加以区别。前文指出，国家公园的主要目标是保护优先，兼顾利用。换言之，IUCN对国家公园管理目标的规定，在本质上是希望保护及利用两方面共赢，但保护是第一位的。

1974年出台的《世界各国国家公园及同类保护区名录》对于国家公园的设立标准进行了规定，要求：（1）面积在1000公顷以上，具有优美景观的特殊生态或地形区，有国家代表性且未经人类开采、聚居或开发的区域；（2）为长期保护自然、原野景观、原生动植物、特殊生态系统而设定的保护区；（3）由国家主管部门采取步骤，限制开发工业区、商业区及人口活动聚居区的面积，并禁止采伐、采矿、建立电厂、农耕、放牧、狩猎等行为，同时有效执行对生态、自然景观维护之区域；（4）维护原始自然状态，作为当代及未来世代的科学、教育、游憩、启智资产的区域（IUCN，1974）。

## IUCN关于国家公园的规则体系及其实践对我国的启示

### ——依据国情，科学转化保护地体系

IUCN的保护地分类体系是基于世界保护地的实践而提出的，世界各国大多是基于IUCN的保护地分类，结合各自具体国情而建立起各有特色的保护地体系。

虽然IUCN保护地分类体系较为科学，但其也存在一些问题：（1）分类程序的有效性、准确性有待加强；（2）缺少分类体系如何被应用到国家层

面及具体的生物群落的理解和指导。我国一直未推行IUCN保护地体系，重要原因在于该体系的复杂性，其有六大类别，而这些类别又需要配合使用，即一个地点可能被分为几个类别。同时还要配合分区（核心区和缓冲区）来使用，因此显得十分复杂，有可能一个现有的自然保护区就要分成几种不同类型的保护地。正如IUCN曾指出，对分类体系最有效的使用在于面对不同国家或地区的情况时灵活适用。因此，将IUCN保护地体系在我国进行转化时，并非所有的保护地类型都需要引入，可以将某些类别进行合并或者细化，并依照我国的风土民情及拥有的资源现况，考虑如何与自然保护区、风景名胜等现存的保护地体系进行协调，以建立包括国家公园在内的保护地体系。

此外，还需理顺国家公园管理目标与现存国际保护名称之间的关系。将现有的世界遗产地、国际重要湿地、生物圈保护区等其他国际保护区域指定为保护地通常是确保该地区价值得到长期保护的最好方式，同时，亦可从中借鉴这些国际保护区域的管理方式，以进一步完善保护地的治理。

#### ——把握国家公园实质，明确管理目标及设立标准

IUCN的分类体系是按照主要管理目标划定的，在提高管理有效性方面卓有成效，因此有必要确定我国保护地体系的不同管理目标。命名为或者想要命名为“国家公园”的保护地并不意味着必须根据指南的第二类型来进行管理，而是应该采取最合适的管理体系。因此，不能仅从字面去界定国家公园。建立我国国家公园体制首要的任务是明确具体的设立标准，从设立标准、主要特征、管理方式等方面把握国家公园区别于其他类别的实质内涵及定位。其中，最能够明确定位国家公园的当属设立标准。一个全面、具体、可操作的设立标准对于国家公园的科学确立及稳健发展有着至关重要的作用。在这方面，IUCN提供了具有启发性的建议，不仅规定了国家公园应有的最小面积及主要目标，对其应有的生态系统及其自然价值亦提出要求，并且涉及到如何确定及确定后的后续维护步骤。总体而言，国家公园是介于严格的自然保护区与完全开放的旅游区之间。

#### ——设立国家公园的特殊保护区域

IUCN指南中的特殊区域主要包括森林保护区、海洋保护区、内陆水域保护区及自然圣地四个类型。我国设立森林保护区需要先确定森林是否在保

保护区内，然后计算出保护区内森林的范围，此外需注意将经济林等区别在保护林之外。设立海洋保护区需要注意海洋生态系统的特殊性。达到海洋环境保护这一目标并不需要对栖息地进行大量的管理工作，而是需要合理限制人类的利用活动。我国的内陆水域面积较大，其中的生态系统及生物物种类型又十分之丰富，因此对内陆水域的保护也应当考虑在保护地管理之内。而拥有宗教文化和自然生态双重价值的自然圣地，自然也应当成为包括国家公园在内的保护地的重要组成部分。

### ——设立国家公园应民主公开、产权明晰，以国有为主

具体哪块保护地设立为国家公园，最终应当由国家主管部门来决定，但确定的过程应当保证民主、公开，与利害相关者进行协商，同时应该设立申诉程序等。IUCN的这些建议值得我们在建立国家公园体制的过程中借鉴。

虽然IUCN提出任何的所有权结构都可以存在于任何类型中，但还是存在如下趋势：如国家公园等大型的生态系统保护地一般都是由国家所有，而由社区进行管控的保护地通常是不太严格的类型，当然如有些宗教自然景观也可能会有比较严格的人员控制。这对于我国建立国家公园体制非常有启示意义：国家公园内的土地应当以国有为主体，对于园内的集体土地应当通过赎买、置换等转化为国有，或进行长期租用，以稳定实施对国家公园的管理。

### ——多方参与、有效管理，完善治理模式

推动国家公园的发展，需要从原本单一的管理向多元化的治理进行转变。虽然目前我国的保护地管理主要是属地管理体制，但对国家公园的治理并不一定要由国家直接进行。国家公园的治理模式需要在我国目前保护地管理方式的基础上进行拓展，既有中央政府部门的参与，地方政府又有一定的自主权，且私营和民间机构也积极参与建设管理的综合治理型模式可资借鉴。可以参考IUCN对治理模式有效性的评估要素（合法性及发言权、辅助性原则、公平、不伤害、方向、表现、义务、透明度、人权等），对治理模式进行不断完善。

此外，应当颁布国家公园管理规划，根据不同物种的生态需求来确定国家公园的管理方式，因地制宜，加强对敏感物种的保护力度；国家、地方主管部门应当提出正式的分配及复查管理类别的程序，借助当地居民及社区的

力量实现管理目标；如果有助于总体的管理，可以在国家公园内设立其他不同管理目标的区域。

（作者：吴平）

## 新闻摘要

### 国家级风景名胜区资源价值丧失将被撤消

【中国建设报2015年12月1日】风景名胜资源价值丧失或者明显退化的国家级风景名胜区将被撤消。住房城乡建设部日前出台的《国家级风景名胜区管理评估和监督检查办法》规定，建立国家级风景名胜区黄牌警告和退出机制，实行濒危名单管理。

根据办法，国家级风景名胜区具有风景名胜资源和价值面临严重破坏或者濒临灭失风险的、所在地人民政府及有关部门保护管理明显不力的、存在重大违法违规行为不能有效查处或者拒不纠正等情形的，将被列入濒危名单，给予黄牌警告，并责令1年内限期整改。整改验收达标前，暂停风景名胜区内新增建设项目的审批。整改完成或者濒危整改期限届满，住房城乡建设部将组织专家进行综合评估。达到整改要求的，继续保留国家级风景名胜区资格，移出濒危名单；风景名胜资源价值丧失或者明显退化，不具备国家风景名胜区设立条件或标准的，报请国务院建议予以撤消。风景名胜资源价值未完全丧失，但保护管理明显不力、整改不到位或拒不整改的，住房城乡建设部将约谈风景名胜区所在地人民政府分管领导或者负责人，挂牌督办。

办法规定，具有以下情形之一的，可以认定风景名胜资源价值丧失或者明显退化，不再具备国家风景名胜区设立条件或标准——特级、一级景点（景源）遭到实质性破坏；自然景观和人文景观被人为干预或者破坏，丧失自然状态或者历史原貌；风景名胜区碎块化严重或违法违规建设活动侵入核心景区，不具备资源完整性要求。

（宗边）



## 牵手景区，汽车营地更有“奔头”

【第一旅游网2015年11月23日】旺季时景区自驾车数量多，自驾游客常常要为停车发愁；想多逗留几天，但周边一房难求；自搭帐篷露营，水电、垃圾处理、餐饮、医疗等基本服务都没有……随着自驾游日益火爆，上述问题也日益显露出来。有鉴于此，部分露营投资企业与景区合作，提出“景区+营地”发展方式，这种方式能否破解自驾游瓶颈呢？

“景区+营地”的优势在哪？北京宋致露营投资管理有限公司（以下简称宋致露营）总经理黄冠翔说，营地依托景区而建，可分流景区客流，实现精准营销；对景区来说，营地不仅缓解了接待压力，而且营地内完善的餐饮、住宿、娱乐等设施可以留住游客，让观光客变成度假客，游客多逗留一天，消费额可能翻倍。这是一种互利双赢的合作方式。

“目前国内营地发展方式大体分三种，一是先申请地块，建好营地后招揽房车、自驾车等入驻，但是建设用地指标有限；二是投资方购买房车后投入营地，招揽客人入住房车，投资较大；三是‘景区+营地’，与热门景区合作，共享客流，盈利较好。”黄冠翔说，宋致露营所采取的就是“景区+营地”的发展方式，目前，宋致露营已经签约近50家5A、4A级景区，预计2016年签约景区将达到300家。

据了解，目前国内营地与景区的合作形式主要有两种，一是向景区租赁土地，支付租金；二是景区提供土地，参与营地经营分成。

“与景区的合作有效降低了营地建设成本。”黄冠翔说，以宋致露营在景区建设的营地为例，一辆车一晚价格在300到500元，人均只有100元左右，但是可以提供超市、自助厨房、农业观光、儿童乐园等服务项目。这个“性价比”，相对于每晚千元的房车住宿或者缺乏基本服务的自搭帐篷来说，有很强的竞争力。

“连锁化也是汽车营地的发展方向之一。”黄冠翔说，“随着营地连锁体系的形成，不仅可以更好地满足游客需求，而且可以降低经营管理成本。”

对于“景区+营地”的未来前景，黄冠翔表示充满信心。他说，不久前国务院发布的《国务院办公厅关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》

指出，到2020年，鼓励引导社会资本建设自驾车房车营地1000个左右。这些都是“景区+营地”模式发展的利好消息。

（记者：李志刚）

## 社会纵横

### 遗产保护与文化旅游可以并行

【苏州商报2015年11月25日】苏州是著名的世界遗产城市，目前共有2项、16处世界物质文化遗产以及6项人类非物质文化遗产代表作。

11月23日至24日，世界遗产保护与文化旅游发展论坛在苏举行。来自全国各地的近百位各领域专家学者前往平江路、木渎、西山、虎丘等地，实地了解苏州世界遗产保护与利用情况，并以“世界遗产保护与文化旅游如何协调发展”为中心议题，就如何实现世界遗产的活态保护与利用，怎样防止世界遗产过度开发，怎样把苏州这座“世界遗产城市”建设得更好等话题进行交流。

#### 让遗产成为生活的常态组成部分 和游客零距离接触

“世界遗产如何在保护的前提下，打开它的大门，让更多的游客能进入遗产的殿堂去发现古老的文化，让遗产真正为老百姓服务。”华东师范大学商学院旅游系教授、博士生导师楼嘉军表示，遗产在当今的旅游社会中起到非常大的作用，许多游客到各地去旅游，就是冲着世界遗产去的。“当然从另外一个角度我们也发现，在许多旅游城市，我们到世界遗产地去参观的时候，由于文物保护单位特有的保护，造成了许多制约。”楼嘉军说，过度保护，会限制游客和遗产近距离的接触。

“遗产的真正作用，是能够让人们在体验和感受中不断提升自己素养。”楼嘉军认为，在文化遗产保护的观念和手段上还可以提高。

生活在上海的楼嘉军对于苏州并不陌生，此次再次参观考察苏州后，对平江路印象深刻。楼嘉军说，平江路做了很好的一些开发，成为近年来苏州

现代旅游的一个地标，到了苏州不到平江路走走，会有很多遗憾。对于平江路上一些古宅的处理方式，楼嘉军觉得在文物保护的前提下，可以让人们在几百年历史的古宅里喝茶发呆，体验一种与古人交往的场景，是一种很好的利用文物，利用遗产，开发旅游产业的好做法。

说到要加强的地方，楼嘉军建议，现在的遗产和历史街区，通常是利用一种产品、一种方式、一种理念面对所有人。面对多元化的市场，产品应该根据不同的客源的需求，小孩的、青年的、中年的、老人的，不同的文化需求，不同的背景，应该把产品多元化地设计，多元化地装，多元化地体验，使得不同的人，能够在历史街区获得不同的感受。苏州在这个方面还可以做得更好，使得我们的遗产能够成为当地居民休闲生活的重要组成部分，也可以成为外来游客一个旅游生活的重要组成部分。

### **遗产城市和创意城市结合使古城和现代文明交相辉映**

联合国教科文组织亚太世界遗产培训与研究中心副秘书长李昕告诉记者，苏州古城从80年代初保护到现在，已经成为中国古城保护的标杆。苏州市姑苏区被授予“国家古城旅游示范区”称号，成为全国首个古城旅游示范区，这是一个官方的认可。下一步，我们还有很多的挑战。

李昕认为，未来可以在目前的文化遗产、古城保护的基础上，更好地考虑发展。苏州作为全球创意城市网络、手工艺和民间艺术之都，把古城保护和创意城市的发展以及创意城市的建设结合起来，是未来发展的大趋势。

“把遗产城市和创意城市结合，打造一个古城和现代文明交相辉映的城市，符合苏州未来发展的趋势。”

古镇方面，李昕表示，中国水乡古镇面临的最大问题就是同质化发展。“这和当时80年代初期起步的时候，起点比较低有很大的关系。现在实现大的转型，想要有大的超越很难，但有一点不能忽略的是和互联网+的结合，可以把资源重整。”李昕说，这样虽然硬件不变，但可以和外围的有关人群、活动者结合起来，用这些外部力量来激活古镇，这样可能起到两个作用，一方面把外部的需求和古镇对接，另一方面把古镇历史文化进行深入的挖掘，进行私人的高端定制化服务，和原来的大众消费需求相互平衡，从而带来一个模式的颠覆。

### **重视遗产保护的同时认识文化旅游是其重要动力**

亚太世遗中心古建筑保护联盟副主席周苏宁表示，文化旅游本身已经成为一个日益复杂的现象，纵横政治、经济、文化、生态、社会、民俗等各个领域。“在重视遗产保护的同时，认识文化旅游是遗产地保护的重要动力这一价值取向，同等重要。”

周苏宁说，文化旅游包括认知价值、传播价值、实践价值和经济价值，这些特征，决定了遗产地旅游不是一般意义上的现代化休闲活动，而是一种具有多元化、多功能价值的中高端文化旅游，一个相辅相成、相得益彰的互动互赢关系。这就要把握好两者关系的三个节点，即遗产文化旅游市场巨大、遗产文化旅游具有两面性和遗产文化旅游须科学掌控。

此外，对于不同遗产地文化旅游的路径选择也不相同，在实践中要坚持分类指导、合作发展、社区参与、责任担当等。“遗产地的类型丰富，大小不一，不同的文化差异，构成了不同的人文景观，就必须结合当地文化以及这个地区特有的地理和空间环境，制定与之相一致的政策、规划，才能创造出多姿多彩、个性鲜明的文化旅游，从而避免落入曾经出现的‘千城一面’的俗套。”周苏宁说。

### 从园林景点走向遗产社区 完美诠释苏式生活

“人们对民风的兴趣远胜于那些搬空了的建筑。” 邦城规划顾问（苏州工业园区）有限公司总规划师邱晓翔说，苏州古城的慢生活、苏州生活、原汁原味的当地风土人情与文化都值得游客细细体验。邱晓翔希望将过去重视遗产观光的世界遗产公园引向园林遗产公园，再从园林景点走向遗产社区，最终完美诠释苏式生活。

邱晓翔说，苏州古城的保护应该是活态的保护。旅游特别是社区旅游的理念植入，可以从点到面地对古城保护与发展起到积极的作用。社区旅游是对本源文化的强化，且不再是单纯的观光游览，符合旅游业发展趋势；社区旅游提升古城文化素养，通过非遗文化的植入，百姓能感受到历史文化的精髓，游客通过当地百姓深刻感受苏式生活的美丽，是一种“双向”的有益互动；社区旅游涉及产权改革，是体制创新的有效尝试，是社区增权。百姓获利共融的突破口。古城的魅力不仅是园林，它“是一个集合，是一个2500年悠久古城的全部。”

（记者：贾茹）

### 用做产业的格局来做景区+

【旅游圈2015年11月20日】景区是一个点，逃避常态、享受生活的点；景区是一个梦，说走就走的旅行梦。再优质的景区，都很难保证重游率，单纯的景区经营只能聚集人气，但财气的聚集就需要一个经典的“+”了。现在各景区在发展过程中都开始了景区“+”的模式，如景区交通（索道、巴士等）、景区演艺（剧场演艺、实景演艺等）、景区休闲（住宿、餐饮等）、景区地产（房屋销售、物业、酒店等）、景区商品（旅游纪念品、地方特产等）。任何一个加项，都是景区利润的增长点，越发展、越完善，但现在的“+”，还没有脱离景区自身，要想大发展就必须用做产业的格局玩转景区“+”。

#### 景区+交通

景区+交通是目前国内各大景区的重要盈利点，在长白山、黄山等知名大景区的经济收入占比中更是有着举足轻重的地位。目前的景区交通方式主要是观光车、索道、人力抬轿、滑道、游船、自行车等。在这几类交通项目上以观光车、缆车、游船为常态交通，经营回报率也是最高的。

景区交通是旅游过程中的必要服务项目，将交通服务精细化、特色化，不仅可以让景区游客运输便捷化，更能演变成一个独立的旅游项目，促进营业额增收，提升景区旅游核心吸引力。因此在景区打造过程中，应该把景区交通放在一个核心项目的高度来考量、打造、布局。

#### 景区+演艺

演艺本身是独立存在的，但经过时间的相融，演艺和景区渐渐地走到了一起，创造出了印象系列、千古情系列、鼎盛王朝等各类景区演艺大作，掀起了一场又一场的旅游演艺高潮，“宋城演艺”更是因为演艺而大放异彩。

演艺和景区的融合的确创造了辉煌，但任何一场景区演艺都是在景区和旅游目的地庞大的客源市场的基础上才得以快速发展的。脱离了庞大的游客基数支撑，景区演艺还能活多久值得深思。而景区演艺又是否能够独立支撑

起一个旅游品牌的打造过程？景区演艺锦上添花的案例比比皆是，但景区演艺雪中送炭的案例又有哪个呢？

景区演艺现在主要有实景演艺、舞台演艺、场景演艺、巡游演艺几类，前三类演艺只能作为游客的欣赏亮点，提升经济收入，而巡游演艺则能够带来景区整体旅游氛围的提升，增强游客互动性，提高游客的体验度。游客喜欢玩，但不一定会玩，这就需要景区工作人员教游客如何玩，最直接的方式就是带着游客一起玩。以往的巡游演艺主要集中在主题公园类景区内，其实其它类型的景区也可以因地制宜开展“巡游演艺”，这样可以更好地提升旅游氛围，把“巡游演艺”打造成与客人一起玩的互动性活动，带领游客以最佳的方式游览、体验景区。

### 景区+休闲

休闲是延长游客停留时间、促进消费的有效方式。常规的休闲产品打造包括酒店住宿、特色餐饮、垂钓、高尔夫、滑雪等。优美的外界环境加上完善的附属娱乐设施，让游客花更多的时间留在景区，与此同时，景区收获了经济效益。

休闲不仅仅是要留住客人，更要留住人心。完善的基础设施只是一个硬件保障，核心是服务，是精细化的服务质量。目前国内没有哪一个景区的休闲旅游做得特别出色，而是一些古城、古镇、古村落等区域化旅游目的地做得极具水准，这源于一种心境和一种文化氛围，这些都是金钱无法打造出来的。因此景区休闲产品的打造要先融于地方，再衍生产品，做到休闲产品与地方民俗以及文化氛围的无缝对接。

### 景区+地产

景区和地产的结合成就了旅游地产，可惜却没有几家真正意义上的盈利，原因是一大批进入者根本不明白真正意义上的旅游地产，把重点放在了地产上，而忽略了旅游的打造。旅游地产的发展是一个递进式发展模式，只有景区火了，人气旺了，地产才能凸显其价值。重视地产，忽略景区发展本身就是一个错误模式。

在当前房地产不景气的大形势下，很多投资人开始了生态养生、养老地产、产权公寓的转型，无论何种转型，都要把景区的打造和市场的推进放在核心位置，因为没有人气，任凭地产项目多么优质也只能成为摆设。

景区+地产这条路，一定要先景区后地产，不可被急切的利益迷失双眼，产品+人气永远是旅游地产通向成功的必备。

### 景区+商品

旅游商品是目前国内旅游发展的一个短板，同质化严重，缺少地域性、文化性、排他性，和景区本身缺少融合点，几乎所有的景区旅游商品都是一样的，更有甚者，把一系列产品打包装箱、装袋，上面印上某某地特产，就变成了这个地方的旅游商品，这种自欺欺人的旅游商品开发模式，无疑难以带来令人满意的经济效益。但在如今的旅游过程中，购物是一个大项，因为缺失所以潜力巨大。

旅游商品的局域化、特色化、精细化，可能是每一个旅游从业者都清楚的事情，但真正开发自己景区专属旅游商品的却少有人为之。好的专属旅游产品，不仅有助于景区品牌化的打造和传播，还能够为景区带来可观的经济效益，这一点通过迪士尼的旅游产品开发和经营可见一斑。景区为了深化经营效益，这个领域还是值得关注和下功夫来细心研究的。都明白的道理，就差执行。

### 景区+服务

服务是景区发展的灵魂，但却是现在国内景区最大的缺失，景区有了美丽的山水、完善的基础设施就开门迎客，一心谋利，却忽略了本应重视的服务。服务的缺失在无形中缩短了景区的寿命，没有了服务，也就没有了品牌和口碑，都认为服务的高成本投入，无法有相对应的高效产出，但服务的价值和景区投资一样，是一个长线投资，时间可以证明价值，越久价值越大。

景区投资开发最大的投入不是金钱，而是服务，这是心血和时间的奉献与坚持，而且是短时间内无法复制的，这也是景区发展最大的根基之本，也是景区不老神丹的必备药引。景区+服务，虽然是看不到的利益增长，但却是所有“+”的根基保证，做好景区，必须做好服务。

景区是聚集人气的所在，而“+”则聚集财气，但万法归宗，一切都不能脱离高品质的景区产品和服务而单独存在。

总之，景区“+”不是一种方式方法，更多的是一个思路、一个格局的突破，景区的发展，不一定要围绕景区而存在，本位思想太强，会让景区发展永远跳不出景区自己的圈，要大发展，就要大格局、大思想、大融合，做

的不仅仅是一个景区，而是一个产业，突破自我，天空更阔，也许更多的机会就在这一片新的蓝天下。

（作者：韩吉飞）

## 世界遗产

### 我们拿什么保护世界遗产

【青年参考2015年12月9日】30年前，中国加入《保护世界文化与自然遗产公约》（以下简称《世界遗产公约》）；30年后，中国已拥有世界遗产48项，总数位居全球第二。1972年诞生的《世界遗产公约》，目前有191个缔约国，已经成为联合国教科文组织最为重要的国际公约之一。

11月25日，“联合国教科文组织成立70周年暨中国加入《世界遗产公约》30周年成果发布会”在故宫博物院举办。发布会同期，中国世界遗产图片展也在故宫建福宫花园举办，极具视觉冲击力的摄影作品不仅描绘了世界遗产的壮美，也直观展现了我国世界遗产30年来取得的成就。

#### 《世界遗产资源手册》中文译本发布

“联合国教科文组织成立70周年暨中国加入《世界遗产公约》30周年成果发布会”上，联合国教科文组织驻华代表处文化项目主管古榕女士宣布，由联合国教科文组织撰写的4本《世界遗产资源手册》的中文译本首次出版。

古榕介绍，《世界遗产资源手册》英文版出版于2011年至2013年，旨在对缔约国遗产保护部门、当地政府、遗产地管理人员等提出指导意见，让列入名录的世界遗产得到有效保护和妥善管理。

古榕说：“手册的英文版早已出版，但一直没有相应的中文译本。在中国住房和城乡建设部、国家文物局和中国古迹遗址保护协会联合翻译后，汉语读者能够接触这些指导文件，有效理解世界遗产的概念，并将其运用到实践中。”



住房和城乡建设部世界遗产与风景名胜管理处处长左小平发布了《中国世界自然遗产发展公报（1985-2015）》，该公报从中国世界自然遗产的管理机制、生态文明和文化遗产、社会经济贡献、国际交流合作等8个方面，系统阐述了中国在自然遗产方面的工作和成就。

左小平说：“中国自古以来有天人合一的理念，不但保存了鬼斧神工的自然景观，也创造了以自然为载体的历史文化，这些都是国家不可再生的公共资源，也是世界遗产重要的来源。中国世界遗产类型齐全，囊括自然遗产、双遗产和文化景观等全部遗产类型。从数量看，中国现有18项世界自然遗产、双遗产和文化景观遗产，在世界上数一数二。这些遗产涉及国家级风景名胜区29处、省级31处。世界自然遗产已经成为中国保护自然生态的标杆，是展示国家形象的窗口，促进国际合作的桥梁。”

据国家文物局文物保护与考古司副司长陆琼介绍，今年5月，国家文物局委托清华大学、国家遗产中心和北京国文琰文化遗产保护中心，开展中国世界文化遗产30周年发展历程回顾及相关专题的研究工作。

在以往研究的基础上，这支研究团队采访了十多位世界文化遗产专家，赴多个世界文化遗产地考察，获得长城、明清故宫建筑群等遗产地提供的相关材料支持。

全书包括中国加入《世界遗产公约》30年来的发展情况综述、申请申报机制、保护管理状况、世界对中国的影响等6个部分。终稿已经于11月中旬交付排版，预计年内正式出版。

### **旅游业挑战世界遗产保护管理**

联合国教科文组织驻华代表处文化项目专员卢叶表示，近年来，中国在世界遗产保护管理中面临的一个主要挑战是旅游业的发展。

目前，中国已经成为全球旅游业排名第四的国家，据2014年不完全统计，国内旅游人数达到36.1亿人次，在2013年，仅涉及国家级风景名胜区的世界遗产地的门票收入就超过100亿元。联合国预测，2020年中国将成为世界第一大旅游目的地。

“一方面，旅游给遗产地带来很多益处，发展中国家可以增加就业、减轻贫困；但另一方面，很多遗产地没有资源和经验来管理可持续发展的旅游。”卢叶说，

据他介绍，以可持续发展为原则的旅游管理方式分为三个方面：首先，对遗产本体进行保护，由专业的世界遗产保护管理机构进行监测评估；其次，监测遗产地旅游对遗产地利益相关者，特别是遗产地社区居民的影响；再次，在此基础上，制定世界遗产地旅游可持续发展监测的工作框架，并将这个结果进行汇总分析和发布，对遗产保护管理机构提供相关工作建议。

对此，卢叶提供了一个设想，从2016年开始在中国开展世界遗产地特色运动会，把遗产保护与体育旅游相结合，作为全面展示遗产地自然和文化、物质和非物质文化遗产的窗口。

中山大学旅游学院教授张朝枝介绍，学院从事可持续旅游的研究工作，涉及黄山、张家界、龙门石窟、都江堰等几处世界遗产地。

“我们发现，其实遗产地的本地监测和旅游监测不太一样：旅游监测是对旅游本身的可持续发展，遗产监测则强调旅游的发展是否影响到遗产本身的目标。”

张朝枝解释，比如，遗产目标的第一点是促进遗产本体的保护，第二是促进价值的传播，第三是促进遗产当地居民得到好处，这与旅游的目标不尽相同。

那么，能否通过旅游合作来加强遗产价值的传播？张朝枝团队最近的研究发现，旅游对新一代的年轻人而言，真的能促进他们对遗产价值的理解；但对本地老百姓来说，反而因为旅游发展，使他们更在乎经济价值。

联合国教科文组织亚太地区世界遗产培训与研究中心北京分中心教授李迪华认为，应该支持中国的世界遗产地旅游从简单的观光旅游向生态旅游、修学旅游、乡村旅游等转型，避免或者限制金融资本过度介入遗产地的旅游开发。

“未来我们一定要把遗产地的保护与可持续利用的效益还给当地人，还给当地社区，真正实现世界遗产地的全民共享、全球共享。”李迪华说。

### “保护古国文明，保护世界遗产”

中国住房和城乡建设部城市建设司副司长章林伟认为，在世界遗产未来的发展中，应该重点加强5个方面的工作。

一是要坚持保护优先、适度利用，不能因为短期利益牺牲长期利益，不能因为当代人的利益损害世代代长远利益；二是要建立健全保护的管理制

度，完善立法执法体系；三是坚持世界遗产的公益性，促进服务的均等化；四是与社区协同发展，建立完善社区利益和分享机制，促进建立和完善社会监督机制，引导社会公众共同关注和参与世界遗产的保护；五是要加强科学研究的能力建设，加强基础性和相关方面的国际学术交流。

李迪华教授认为，长城、大运河都涉及中国多个区域，丝绸之路更涉及多个国家，加强世界遗产跨区域、跨国界的整体性研究、利用和保护非常重要。

卢叶也表示，希望推动中外文化交流来保护非物质文化遗产。“我们认识到，世界遗产的文化和自然价值不可分，物质和非物质文化的价值也不可分，我们希望能够借文化推动可持续发展。这一点可以在2005年第33届联合国教科文组织大会高票通过的《文化多样性公约》，以及联合国今年9月25日正式通过的《2015年后发展议程》中得以体现。同时，文化也是中国“‘十三五规划’中非常重要的领域。”

在这样的背景下，联合国教科文组织驻华代表处希望能组织一系列的中外文化交流，以一些已经列入名录的遗产为载体，如昆曲等，鼓励对话和相互学习。

联合国教科文组织还建立了“创意城市网络”，中国有8个城市被列入该网络。“我们希望通过这样的机制，和咱们中国特有的非物质文化遗产来开展文化交流。”卢叶说。

故宫博物院院长单霁翔不久前去了阿富汗，一下飞机就被要求穿上防弹衣。当他问怎么去阿富汗的那些世界遗产地时，陪同人员摇摇头，“那些地方都很难去”。

“今天的世界很不太平。那些让人非常敬仰的考古遗址遭到蓄意破坏，却没有唤起人类社会对这样行为的共同的强烈谴责。”单霁翔说，“不久前召开G20会议，发达国家的首脑聚在一起探讨世界的未来。我觉得仅仅靠经济不能拯救世界，拯救世界还要有文化的力量。本国的文明、他国的文明都应该受到尊敬。我们有很多文明古国，中华文明、印度文明、埃及文明、两河文明、玛雅文明，还包括欧洲的希腊、意大利……应该由联合国教科文组织展开一场行动保护古国文明，保护人类共同的文化遗产。”

（记者：蒋肖斌）

# 东南亚世界遗产的美丽与哀愁

【联合早报2015年11月22日】拥有156年历史的新加坡植物园今年7月4日被列入联合国教科文组织（UNESCO）世界文化遗产，成为全世界首个获此殊荣的热带园林，也是第三个被列入世界遗产名录的花园。免费开放的植物园入遗后，将进行园内改善计划，访客预计五年内将从每年440万增至600万人次。

新加坡入遗，使东南亚世界遗产总数达到37处，仅剩文莱尚未入遗。最近面世的新书合集《东南亚的联合国教科文组织世界遗产比较研究》（UNESCO in Southeast Asia: World Heritage Sites in Comparative Perspective）主编维克多·金（Victor T.King）教授，在接受本报电邮访问时说：“新加坡是亚洲最后一个签署联合国1972年通过的《保护世界文化和自然遗产公约》的。成为成员国（成员国才可申遗），三年内即成功入遗，工作真的迅速，非常恭喜。”

他说，植物园是亚洲掌控与管理得最好的世界遗产之一。植物园具有历史意义，持续与国际组织合作，赞助与展开热带花卉的科学研究。植物园在入遗之前已是国内外受欢迎的景点，游客量有效掌控，尽管入遗会增加访问量，但植物园负责人有着丰富的管理经验，不会影响公园的正常运作。

旅居文莱的维克多·金教授指出，反观文莱，比新加坡早一年成为成员国，但没感觉到该国政府对申遗的急迫性，现仍处于准备暂定申遗清单的阶段，进展非常缓慢。

### 全球世遗1031处

世界遗产是一项由联合国支持、联合国教科文组织负责执行的国际公约建制，以保存对全世界人类都具有杰出普遍性价值的自然或文化处所为目的。世遗分为自然遗产（Natural Heritage，指由地质和生物结构组成的自然面貌、濒危动植物物种生态区及天然名胜）；文化遗产（Cultural Heritage，指世上具有历史、艺术、科学等意义的历史文物、历史建筑群和人类文化遗

址，属于有形文化遗产）和结合自然与文化的混合遗产（Mixed Cultural and Natural Heritage）三大类。自1978年颁布以来，目前全世界世遗有1031处，其中802处为文化遗产，197处为自然遗产，32处为混合遗产。

每一年，联合国教科文组织世界遗产委员会根据《保护世界文化和自然遗产公约》，对申报遗产项目进行考核审批，开会投票。之前委员会委托有关专家对各国申遗项目进行实地考察并提出评估报告。

### 入遗振兴旅游业

世界各地政府申遗不断，是入遗后，世遗将成为旅游业金字招牌，吸引大量游客，从而刺激、振兴当地旅游业吗？维克多·金教授认为，当然旅游业是动力之一，遗产旅游、环保旅游与文化旅游是旅游业内增长快速的领域。不过，对政府来说，成功入遗也大大提升了遗产所在地的国际知名度。新加坡植物园入遗，他估计访问量不会大增，但其国际知名度将大为提升，政府也可借此传达即使在如此都市化与现代化的新加坡，新加坡人仍然关注与保护大自然。

维克多·金教授指出，尤其是文化遗产，更是塑造国家身份认同的重要构成。泰国中部的大城府王国（Ayutthaya, 1350-1767）与泰国北部的素可泰王朝（Sukhothai Kingdom, 1238-1349）就是明显的例子，历史上对泰国文化、语言与认同的发展举足轻重，皇家的血统与泰国的文化遗产可追溯至这两个王朝旧都，为1782年泰国却克里王朝（Chakri Dynasty）在曼谷建都提供了皇家合法性。马六甲在塑造马来西亚回教徒国家认同方面也扮演类似角色，前首相马哈迪说过：“马六甲是一切的开始……国家的诞生”，可见世遗的政治功能。

也有一些政府诚意保护国内一些重要的名胜景点与国家公园，希望通过世遗地位获得世界遗产基金。这位英国利兹大学东南亚学荣誉教授说，世遗基金本身不多，但可借此吸引其他保护与发展基金。以柬埔寨的吴哥窟（Angkor Wat）为例，1992年入遗后，就获得来自日本、法国和印度的大量遗产保护资金与技术支援。

### 遭受自然与人为破坏

尽管东南亚自1991年至今，世遗总数已达37处，但这方面的研究甚少。维克多·金教授说，好在东南亚世遗并不处于像叙利亚与伊拉克的战事地区

（这些国家的世遗被列入濒危名录，全世界共有48处），唯一可能因为武装冲突而遭受破坏的遗址是介于泰柬之间的瓦普庙（Wat Phou）。当然还有古都占婆美山国遗址群在越战时受损。

东南亚与其他地区一样，对世遗主要威胁来自于自然灾害。比如印度尼西亚与菲律宾的火山爆发与地震，印尼中爪哇省的婆罗浮屠（Borobudur）饱受火山爆发与地震的双重祸害，最大的印度教建筑物普兰巴南（Prambanan）最近也因地震而毁坏。泰国大城府不久前也被水灾连累。

此外，东南亚的一些世遗也得承受人为的压力——侵蚀、伐木、建路、人为火患、动物偷猎。印尼苏门答腊热带雨林2004年成为世界遗产，因上述原因在2011被列入濒危名录。维克多·金指出，印尼人口的增加与发展的压力对自然遗产构成一定的威胁，政府去中心化的决策与管理，使遗产管理的问题更加严重，与不同团体（如保育分子、保护与研究单位、致力发展与经济发展机构）之间缺乏协调沟通。

越南的丰茅国家公园（Phong Nha-Ke Bang），面临着非法伐木、建路、采石和游客量控制的压力，这显示出公园管理不善、缺乏监督。距离曼谷数小时车程的泰国第二大国家公园考艾（Khao Yai）周围，也承受与旅游业相关发展工程的压力，以及贯穿公园的主要道路建设的压力，环境被侵蚀，难以监督与巡查。

而菲律宾的伊富高巴纳韦水稻梯田曾被列入濒危名录，后因政府、志愿者组织、遗产保护人士和当地社区的努力，针对稻田的侵蚀恶化、旅游业带来的建设问题对症下药，才得以从濒危名录中移除。

维克多·金教授指出，很多遗址，尤其靠近人口中心，或容易通往的景点名胜，面对游客人数的激增，以及旅游业带来的相关设施（如住宿、交通、餐饮、消闲）的压力而苦苦挣扎。印尼巴厘岛嘉帝路维（Jatiluwih）绵延七公里的梯田入遗数月后，大量游客涌入，留下了垃圾与不恰当的休闲活动。

有些世界遗产，特别是自然遗产，因为难以到达多少能避免人为破坏，但仍难以完全“免疫”。被视为“金母鸡”的游客，成为沉重的负担。以菲律宾巴拉望（Palawan）地下河为例，因为从马尼拉前往巴拉望短程船游的游客过量而造成的污染，影响了石灰岩溶洞与蝙蝠群的生态。

维克多·金指出，世界遗产名牌的其中一个优势是：至少外在势力能够施压当地政府，积极面对这样的困境。他说：“这是世遗地位的主要矛盾之处：世界遗产通常会引发更多的兴趣，面对更大的游客量压力。管理机构大多不愿限制参观人数，因为越多的游客就意味着越多的经济收入。然而，为了保住世界遗产这块名牌，管理者会更加积极地对游览路线、游客量等实施掌控。”

### 当地人利益被剥夺

另一个世遗的中心矛盾是：一旦入遗，遗产立刻变成国家与国际性产业。国家与国际组织成为利益相关者，对该产业感兴趣，而他们的利益并不一定与住在遗址内的或周边的社区利益一致。维克多·金指出，比如吴哥窟，当地社区被排除在自然或文化遗产之外。此外，其他新兴利益群体也会加入其中。维克多·金说：“世遗会为当地居民带来一些就业机会，如文化表演者、导游、手工艺品摊贩、民宿经营者、在遗址担任导游与公园管理员等。可是经常发生的情况是，商业与就业机会往往被更具技术与资金的外来者剥夺。”

有些时候，世遗面对的不是旅游业，而是遗址周围工业发展的问题无法解决，比如印尼的占碑（Jambi）遗址周围是棕榈油、木材加工与三合板工厂，还有煤炭库存的煤矿中心。

### 若管理不当将遭除名

世遗若管理不当，违背宗旨，将被除名。阿曼的阿拉伯大羚羊保护区在1994年入遗，后因阿曼缩减保护区九成面积，导致大羚羊数量从1996年的450头锐减至65头，2007年成为第一个被除名的世界遗产。德国的德勒斯登易北河谷（Dresden Elbe Valley）2006年入遗，后因在河谷搭建桥梁破坏景观，2009年被除名。

### 马六甲与槟城入遗后

马六甲在1980年代末申遗未果，直至与槟城联合，在2008年成功入遗。入遗前，马六甲已是国内外著名的名胜古迹，1982年游客人次约66万，1995年近133万，2005年460万，2009年890万，2013年1350万，2014年达1500万。当今马六甲的国内生产总值（GDP）有四分之三依赖旅游及相关服务业，取代了之前的海上贸易与传统行业。

维克多·金教授指出，马六甲面对的主要难题是游客带来的交通、噪音与污染问题，因为街道过窄，无法承受巨大的人流量。历史人文区的人行道未与车道区分开，造成交通混乱，减了旅游的兴致。另外，在遗址历史核心区周围进行的填土，阻断了历史核心区与港口的纽带。并且从圣保罗山俯瞰，四处可见高楼大厦逐渐“侵入”马六甲版图。

至于槟城，情况更复杂。维克多·金教授说，联合国教科文组织获悉在乔治市历史核心区周围拟建的高楼大厦计划后，强烈建议专家团前往调查考察，如果兴建计划落实，可能会采取制裁行动，将槟城列入濒危名录，甚至取消其世遗地位。而当地房租管制法的废除，迫使大量居民迁出历史核心区，使得该区不再多元化，削弱了人文气息。加上该区店铺高档化的趋势，导致部分店屋空置。好在该市有强大的保护古迹运动，有助于改善不恰当的发展。

与槟城情况类似，越南的会安也面临着游客量过高，都市发展过速，交通噪音与污染等愈发严峻的问题。

东南亚世遗相对成功的例子是菲律宾吕宋西岸的维甘（Vigan），可能与它距离马尼拉较远，交通比较不便，游客压力较少有关，不过，狭窄街道的交通噪音仍是需要解决的问题。

（黄向京）

---

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

---