

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154期)

本 期 要 目

- 那些风景名胜区为何会走入濒危困境？
- 景区违建乱象：别墅现象普遍 边建边拆打擦边球
- 两部委下发通知要求：做好国家级风景名胜区
保护设施建设项目申报工作
- 云台山之困能否破解
- 《景区最大承载量核定导则》实施存在的问题及对策
- 濒危遗产名录：督促还是惩罚？
- 美国大峡谷如何管理景区内的偏僻地点

2015年12月31日

(所载内容不代表本编辑部观点)

目 录

热点关注

- 那些风景名胜区为何会走入濒危困境? -----3
- 景区违建乱象：别墅现象普遍 边建边拆打擦边球 -----8

新闻摘要

- 两部委下发通知要求：做好国家级风景名胜区保护设施建设项目申报工作 -----11

社会纵横

- 云台山之困能否破解 -----12

时事评论

- “风景区濒危名单”应成“问责清单” -----18
- 《景区最大承载量核定导则》实施存在的问题及对策 -----20
- 景区收回成本就该降价甚至免费吗? -----24
- 移动互联网下的景区新媒体营销怎么做? -----26

世界遗产

- 濒危遗产名录：督促还是惩罚? -----28

环球博览

- 美国大峡谷如何管理景区内的偏僻地点 -----31
-

那些风景名胜区为何会走入濒危困境？

【搜狐网2015年12月15日】12月11日，住建部在成都召开风景名胜区保护管理执法检查总结会，会上通报了全国11个濒危景区并亮出“黄牌”，要求列入严控名单的风景区在未来一年内限期整改，如果整改不力，住建部将提请国务院取消其国家级风景名胜区的称号。住建部对风景区管理亮出如此大批量、高要求严厉措施，这还是前所未有的。一方面，我们要为住建部强化风景名胜区资源保护的力度，为子孙后代保留尽可能多的“美丽中国风景”行为叫好，另一方面，我们也要仔细观察分析一下为何会出现这些问题背后的深层次的原因，这对今后住建部或未来新设立的国家公园管理机构的更科学的管理，也对各地风景区的具体管理机构的良性运转，都是迫在眉睫的需要。

濒危景区是怎样形成的？

根据住建部通报的名单，11个风景名胜区榜上有名，分别是吉林仙景台风景名胜区、江苏太湖（无锡片区）风景名胜区、福建海坛风景名胜区、山东博山风景名胜区、重庆缙云山风景名胜区、四川贡嘎山风景名胜区、四川剑门蜀道风景名胜区、贵州榕江苗山侗水风景名胜区、甘肃麦积山风景名胜区、西藏纳木错-念青唐古拉山风景名胜区、西藏土林-古格风景名胜区。

那么，这些濒危景区到底是怎样形成的？

一、没有按要求编制总体规划

我国在1982年才开始建立风景名胜区制度，在全球各地国家公园制度建设中属于后来者，经验不足。对于风景名胜区的范围边界、保护与利用、管理部门重叠关系协调，都已经遇到很多问题，引起学术界、行业管理和涉景企业的高度关注。住建部（通过国务院颁布）管理条例中要求凡是国家级风景区都要编制总体规划，这次被点名问责的风景区有不少获得国家级金字招牌已经很多年。一些景区虽然戴着国家级的帽子，却未能及时完成编制总体规划并上报住建部转请国务院核准工作。

二、没按要求进行保护和建设

一些风景名胜区还存在不遵守禁建区、限建区和适建区的要求，出现开发重于保护的现象，具体表现为违规用地、乱搭乱建、重大项目穿越景区。违规用地：有部分项目未批先建、边建边审批；乱搭乱建：违规建设酒店、温泉俱乐部，违规建设大型宣传招牌；重大项目穿越景区：在核心景区修建道路。

哪些因素造成景区违规？各地政府及其风景区管理机构受地方经济发展利益驱动，违规占用核心景区土地进行商业化开发；或者风景区内居住很多原住民、很多属于农村集体土地，当地居民为了扩大经营面积而盲目扩建。

除了这些明显的原因之外，是否还存在其他法规、技术本身的问题，值得我们思考。

一、风景名胜区未实施分类管理，导致不同类型景区一刀切管理矛盾

我国的风景名胜区在管理上存在一刀切的问题，未来要实现科学的分类管理，才能符合各地实际，并与国际接轨。在国际上，国家公园体系都坚持分类管理、分区规划的原则。

那么今后应该如何对国家级风景名胜区进行分类？我们的建议是按照风景区离开城市人口的距离（也就是面临的使用压力）进行分类，主要分为两类，一类是城市型，包括市区型（如杭州西湖）和城郊型（如无锡太湖之滨）两个子类型；另一类是自然型，远离城市人口密集地区（如九寨沟、张家界）。

根据上述城市型、自然型两分法，观察此次被黄牌警告的11个国家级风景名胜区，绝大多数属于第一类，城市型。11个景区中7个都是位于城市市区之内或位于城市近郊，面临的休闲、游憩需求巨大，如果不实行分区规划、分类管理的政策，今后这类事件还会不断发生。

根据分类管理、分区规划的原则，城市型风景名胜区可以在强化游憩保护、提供自然和文化景观的游赏之外，根据国民游憩、娱乐、休闲、度假需求，允许一定强度的住宿设施、文化设施开发，其中大多数应该作为公共产品和准公共产品经营，尽量减少商业性私人住宅的供给。实际上，设计独特、与环境相呼应的住宅建设，并不一定减少削弱风景区的魅力，由于土地制度私有，美国国家公园内也存在少量私人住宅，欧洲阿尔卑斯山国家公

园内有許多山地度假建筑本身成为吸引旅游者的风景。风景一词，本身就包括私人建筑和乡村、小镇景观。用一句流行的网络语，能不能建设不重要，“关键看气质”，设计、建造很精致用心、投资维护很讲究的建筑，可以成为非常重要的风景。对于远离城市的自然型风景名胜区，当然毫无疑问，一定要保持自然特色，弱化开发利用。

二、风景区（国家公园）需明确双重管理目标

由于历史原因，我国的国家公园体系在特殊的行政体系下形成了条块分割的管理格局，住建部、国土资源部、国家林业局、水利部、国家文物局、国家海洋局、国家旅游局各管一块，有的负责资源保护，有的负责开发利用，护用之间从立法到执法，从行政到经营，相互之间条块分割严重，老死不相往来，给整个国家公园体系建设造成了严重内耗。

仅就住建部门受托管理的风景名胜区来看，目前住建部主导起草、国务院颁布的《风景名胜区条例》（2006年9月6日国务院第149次常务会议通过），更偏重风景名胜区的资源保护和游赏功能提供，对于风景名胜区的分类管理、分区规划语焉不详，对观光之外的户外遗产教育、生态涵养、休闲度假等多种功能，基本上未加综合考虑。实际上，只要不同部门之间加强沟通，这些功能之间并不存在严格的排他关系，而是可以彼此兼容、彼此促进的。

现在的风景名胜区在历史上也是人与自然和谐相处的结果，是经过一代代人的保护和建设才形成今天的独特境域。未来风景名胜区仍旧要沿着历史的脉络寻找目标定位，仍旧要沿着历史的脉络选择发展路径。

一味的保护和一味的建设都是不符合风景名胜区历史脉络的，只有坚持人与自然的和谐相处，坚持保护与开发的科学融合才能够让风景名胜区事业步入可持续的轨道。

在风景名胜区发展过程中如果排斥多功能发展，特别是城市型风景区的可持续发展，属于一种被动的、消极的、不可持续的保护，这种保护也不符合风景名胜区发展的历史规律。

三、风景区应有当代精品建筑流传后世

观察国务院公布的225处国家级风景名胜区，大多数都是自然风景与文化建筑和谐共处、相映成趣的文明结晶。今天的风景名胜区，都是历代中国

人民、其中具体的执行者没有一个例外，都是集聚了大量财富、掌握了高度文化水平、具有创造性的设计能力的精英阶层缔造成立。

正是因为一代代人抱着精品意识，对其进行不断建设、不断塑造、不断积累的结果，任何风景区的建设都会对原有的自然环境和历史氛围带来一定程度的冲击与改变。风景名胜区的保护从来不意味着对历史传承一成不变的看守。保护与创新从来就没不曾停息过。否则，200年后，中国将不会再有文化建筑与历史景观。今日的风景区保护者和建设者应该摆脱封闭思想，以符合时代发展潮流的开放理念来参与到风景名胜区的保护与建设事业，让一百年后的人们，能够体验到今天的执政党、政府、投资者、设计师的创造性成果。让风景区焕发出时代的魅力。

如何避免风景区滑向濒危境地？

十八届五中全会以来，生态文明建设成为顶层设计的重要价值观。国家十三五规划也将生态文明建设与国家公园制度建立，列入议事日程。这意味着中国国家公园体系也将在未来有一轮洗牌的动作，过去多头管理的格局有可能在短期内发生转变。

一、认清发展特征，制定多价值观风景区规划

风景区作为一类国家公园，其规划涉及到多个利益主体，涉及众多学科、多个政府部门、多种社会群体。这就导致了风景区规划的复杂性。如果仍然按照从前九龙治水、单一排他的规划与管理套路，就有可能失去融合发展的良机。融合多种价值观编制规划，按不同类型风景区进行不同分区的规划，制定相适应的管理政策，才会获得中央政府、地方政府、当地居民、外来访客的普遍支持。

二、根据分类管理原则解决好城市与景区发展的关系

城市规划与风景区规划、旅游功能区规划应该相互协调。

一方面，在过去30多年的城市化进程中，钢筋水泥铺天盖地，风景区也未能幸免。很多风景区存在大搞商业性楼堂馆所和人工化景观的无序开发乱象，这种乱象实际上是粗放式城镇化对风景名胜区的干扰。不仅破坏了景观、也污染了环境，更影响了风景区的文化遗产。

另一方面，对于位处城市市区和近郊的风景区，面临的城市休闲压力很大，需要制定针对性更强的管理和规划政策，允许风景区的多功能发展，但

对景区内的建筑要有精品意识，为后世留下这一代人的经典之作。

三、摆脱弱化景区门票经济依赖，更多提供公共产品属性

我国很多风景名胜区都跨越了行政区域，风景名胜区管理与跨行政体系之间出现的权力真空，也是风景名胜区产生疤痕的重要原因，因为权力真空的存在，就导致了责权不明确、不清晰，风景名胜区的“美白”任务自然也就无人问津。以剑门蜀道风景名胜区为例，该风景名胜区跨越四川、陕西两省，其中四川省内又跨越了德阳、绵阳、广元三市，这就导致了剑门蜀道风景名胜区管理机构在行使职能时底气不足、权力受限。

当风景区严重依赖门票经济时，要让各级地方政府放弃经济发展要求，是不现实的。只有当风景区变成公共产品，所在地方政府不再指望从中获得门票销售收入而需要承担保护管理、市场秩序、社会治安等责任时，地方政府才会从中脱离而去，而由单独成立运行的风景区管理机构按照护用并举的原则，在中央财政的支持下实现其可持续发展目标。

四、项目更新改造与景区发展节奏相一致

在风景名胜区中还有一类项目，它们在过去是符合风景名胜区发展要求的，但是，随着风景名胜区进入新的发展阶段，这些项目面临更新改造的问题。这时候，如果没有及时做好更新改造计划，那么，这些项目也会成为风景名胜区的疤痕。

风景名胜区的保护开发不是一个静态的过程，而是一个动态的过程，随着社会发展阶段的不同，风景名胜区保护和开发的目标与路径也需要做出及时调整，不断优化功能组合、提升运营效率。

以风景名胜区旅游接待设施为例，很多设施是90年代建设的，已经无法适应新形势需要，必须尽快改造升级，才能跟上时代发展节奏。

再以风景名胜区厕所为例，随着厕所革命全面铺开，风景名胜区厕所升级也成为具有时代特征的标志性事件。各地风景名胜区需要在厕所技术、厕所管理、厕所设计等方面做出因地制宜的升级计划并及时落地。

五、加强风景区人力资源建设提高保护与利用管理水平

我国风景名胜区管理存在顶层权力链条与基层权力链条的异质化现象。顶层权力链条上聚集了较为优质的行政资源，有着一个相对理性的行政生态。基层权力链条上则聚集了较为弱势的行政资源，其行政生态相对来说是

脆弱、粗放的。甚至可以说带有一点野蛮的色彩。

真正与基层风景名胜区管理者打过交道的人都知道，这些管理者基本上都是中国行政体系中最弱势的一群人，他们在学问深度上、思想高度上、审美层次上都是无法与顶层权力链条相比的。然而，恰恰是这样一群人在守护着代表国家精神气质、传承国家文明脉络的风景区。

更可怕的是，在风景区的管理链条中，顶层权力链条规模较小，而基层权力链条规模庞大。因此，当权力链条挥舞起来的时候，我们会发现，处于顶层链条的人都能够把事情做得相对到位和相对有序，但是，在权力链条的基层那一头，却出现了管理缺位和无序现象。这就是风景区事业发展中最大的悲哀所在。

要解决这个问题，就需要不断加强风景区人力资源建设，提高风景区的管理水平，实现资源保护与旅游发展的双重目标，让风景区管理过程更加顺畅、高效，让风景区管理结果更加科学、到位。

（吴必虎）

景区违建乱象：别墅现象普遍 边建边拆打擦边球

【中国纪检监察报2015年12月16日】风景区，是具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。国家对风景区实行科学规划、统一管理、严格保护、永续利用的原则。任何单位和个人都有保护风景名胜资源的义务，并有权制止、检举破坏风景名胜资源的行为。

然而，大到国家级风景区，小到省级、市级风景区，各种规模的违规建筑却经常见诸报道。为何景区违建屡禁不止？违建的背后有什么利益纠葛，如何破解？

景区里建别墅“非常普遍”

本该受到保护的风景被别墅、高尔夫球场等违规建筑划分得支离破碎，本该普惠百姓生活的古迹变成了某些人的私家花园，本该履行监管职责的机构与人员成了枉法者，甚至是违建者的帮凶。

作为野三坡旅游的招牌项目之一，河北省野三坡风景区的民族风情

园一片狼藉。昔日的吊脚楼所剩无几，服装道具堆成垃圾，风情园山脚下287幢别墅拔地而起。按照有关规定，风景名胜区严格禁止此类破坏性的建设活动，而属于国有资产的民族风情园是如何被转卖，并被允许建设别墅的呢？景区所在的保定市涞水县随后成立综合调查组，目前仍未就核查结果对外通报。

事实上，野三坡的违建事件并非个案。近年来，关于在风景名胜区开发建设别墅、高尔夫球场等报道不时见诸报端。山西省五台山风景区、浙江省金华双龙风景区、江西省新余市仙女湖风景名胜区等，都发生过违规建设别墅的问题……

“国内名胜景区里建别墅已非常普遍。”山东理工大学城市规划系主任杨光杰说。此前住房和城乡建设部发布的《中国风景名胜区事业发展公报》中明确指出，一些地方不顾风景名胜资源不可再生的特殊性，违章建设，错位开发，导致风景名胜区资源破坏严重。在住建部统一部署开展的国家级风景名胜区保护管理执法检查中，参与检查的住建部官员如是评价：“风景名胜区虽然取得了一定成绩，但存在的问题也触目惊心，尤其是景区违规建设方面。”

除了在景区内违建，还有的地方打起了擦边球。此前媒体报道的安徽省琅琊山风景名胜区边的“琅琊山冠景旅游度假中心”就涉嫌违建18洞高尔夫球场，100多栋别墅。尽管该项目不在景区范围之内，但是据销售人员声称，最近的地方距离景区仅200米。

“高尔夫球场违反规划的滥建，对于社会的公共利益，对于我们的生态、环境、资源、民生都有极为不利的影响。”中国人民大学法学院教授、北京市环境资源法学研究会会长周珂表示。

景区违建将公共空间变成了私人所有

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，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。但明令禁止无法阻止景区违规的步伐。

于是，各地不断上演“边建边拆”亡羊补牢式的戏码。广西壮族自治区南宁市青秀山管委会出动大型机械26台，清理拆除景区内违建面积约3.7万

平方米；浙江省乐清市雁荡山风景旅游管理委员会对景区内违建别墅进行整体拆除；福建省福州市对鼓岭风景名胜区的10余处违法建设别墅进行拆除；琅琊山高尔夫球场，虽已基本建成，但因涉及违规用地，目前处于停业状态，受高尔夫球场用地问题的影响，该旅游度假中心项目已全部停工。

一方面，景区违建屡禁不止；一方面，各地各部门不断整治却始终无法清理殆尽，有的地方甚至在问题曝光后仍采取模棱两可的态度，睁一只眼闭一只眼。

“景区违规建别墅影响很恶劣，违建别墅在对山体和环境造成破坏的同时，还将原本属于老百姓的公共空间变成了私人所有。”陕西省社科院政治与法律研究所研究员刘世文说，“违建别墅助长了社会上的奢靡、享乐之风，导致许多人不顾国家法律和政府规定，不排除有些违建别墅的背后存在腐败问题。”

科学规划、严管严惩

建房子要办规划用地许可证，开工要办建筑施工许可证，卖房子要办销售许可证，景区里建设免不了环评……这么多环节，只要有一个拿不下，对开发商都是不小的障碍。那么，涉及景区违建的规划、土地、建设、环保等部门是否认真履行了审批和监管职责？答案不言而喻。

今年11月，住房和城乡建设部出台《国家级风景名胜区管理评估和监督检查办法》，强化对国家级风景名胜区的监督管理，规范日常管理评估和执法检查工作。专家表示，政府部门对违建执法软弱，实际是一些地方政府将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”，主观上就没有依法治理的决心。甚至有的地方政府在审批过程中为开发商开绿灯、搞变通。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。

而解决景区违建问题，釜底抽薪之策就是要尊重自然规律，坚持科学、绿色、协调发展，找到一个实现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。

对于违建项目如何处理？从已经曝光的情况看，有关部门对景区违建别墅的惩处失之于轻，有些违建别墅项目仅被叫停或拆迁，更有一些项目在缴

纳罚款之后就“合法转正”了。违法成本过低，正是一些开发商罔顾禁令，屡屡触碰高压线的重要原因。对此，有专家建议对景区的生态环境保护应更严格、更完备地纳入立法、执法、司法的轨道。“提高违法成本，加大处罚力度并严格执法，定期将处罚结果向社会公布，形成强大的威慑和警示作用。”

此外，要严查景区违建背后的人为因素，对于在审批、建设、执法过程中存在的利益输送、权钱交易等腐败现象，不管涉及谁，都要毫不留情，一查到底。

（通讯员：楠轩、叶康丰）

新闻摘要

两部委下发通知要求：做好国家级风景名胜区保护设施建设项目申报工作

【中国建设报2015年12月16日】为加强国家级风景名胜区保护设施建设，建立“十三五”期间国家级风景名胜区保护设施中央投资项目储备库，国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部日前发出通知，要求各省、自治区、直辖市、计划单列市的发展改革和住房城乡建设主管部门按照《国家级风景名胜区“十三五”保护设施建设项目中央投资申报工作指南》要求，抓紧组织辖区内国家级风景名胜区开展“十三五”保护设施项目的申报工作。

通知要求，申报过程要实事求是，精心筛选。各地要按照《国家级风景名胜区“十三五”保护设施建设项目中央投资申报工作指南》的要求，精心筛选进入“十三五”规划项目库的项目，确保国家专项资金得到有效利用。各地发展改革、住房城乡建设主管部门要加强沟通协商，加快工作进展，于本月20日前将申报文件及相关材料联合报送国家发展改革委社会发展司和住房城乡建设部城市建设司。

此外，“十三五”国家文化和自然遗产保护利用设施建设专项拟采用地

方申报、国家有关部门组织评审相结合的方式，建立中央预算内专项投资支持的项目储备库。入库项目将根据项目前期工作的完成情况和年度中央投资落实情况逐年安排，不具备建设条件的项目可不安排。

（记者：赵君利）

社会纵横

云台山之困能否破解

【发展导报2015年12月25日】11月底，山西省政协网上，一条“从晋豫云台山合作看中原经济区旅游大发展”的重要建言引发大家的关注，云台山旅游开发再次成为焦点。

云台山北起山西晋城陵川，南到河南焦作修武，因山岳高峻，常年云雾缭绕，故名云台山。

云台山属太行山系，山上是山西上云台景区，山下是河南云台山景区。长久以来，山水相连的晋豫“邻居”之间一直是习俗相近，人缘相亲。

然而从十多年前开始，随着旅游开发，因边界、开发权益等问题双方产生利益之争，给彼此都造成了巨大的损失：山西方面，上云台景区投入七八千万元的基础建设成了烂尾工程；景区群众守着丰富的旅游资源却生活困顿，没能实现靠旅游脱贫；河南方面，云台山景区坐拥多个国家和世界级头衔，每年游客达500万人次，人满为患，收入达四五亿元，却因地界、收益权、景区不完整性等问题导致迟迟无法上市，遭遇发展瓶颈。

“搁置争议、共同开发、合作共赢”早已在当地政府、相关专家、投资者、省政协委员和景区群众中形成共识。遗憾的是，十多年过去了，虽然各方强烈呼吁，但是大家希望的合作开发仍然遥遥无期，群众依然贫困、基础设施仍然荒废、旅游上市一再夭折，问题出在哪儿？

山村之困——勤泉村的旅游梦想与现实

上云台景区位于陵川县夺火乡勤泉村境内，因地势较高，坐落太行山之

上，故称上云台。和山下的云台山景区属同一座云台山。站在勤泉村就能看到山下的修武县岸上乡纸方沟村。双方是“邻居”，常来常往，娶妻嫁女，也知根知底。

正所谓，靠山吃山。从上世纪80年代开始，河南云台山率先开始开发旅游，旅游投入逐年加大。山西一方的上云台旅游开发却仅限于民间的小打小闹。从十多年前开始，原来生活水平相当的“邻居”之间差距越来越大。山下的“邻居”靠旅游早已发家致富，勤泉村却仍是远近闻名的贫困村，物质上的贫困开始蔓延影响到人们的心理和气质，“没钱觉得都比人家低一等，说话办事都没有底气！”勤泉村一位80多岁的李大爷直言。

勤泉村是一个只有80户人家，280多口人的行政村，却分为10多个自然村，散落在山坳之中。人口最多的庄上村，也只有20户人家，其次是甲掌沟10户，窑边8户，焦掌6户，知生掌4户，谷窑和石板掌各3户，大坝上2户，外荒1户，大掌目前已无人居住。

12月中旬，已过大雪节气，记者走进上云台景区。因前几日降雪，山间潮湿，山里更是雾气弥漫，树枝挂满冰凌，山体青黑苍茫，真是一片美极了的水墨世界。

车子顺着山腰新修的水泥山路蜿蜒前行，山路旁零零散散地分布着几户人家。路是前几年景区准备搞旅游开发时新修的，村民告诉我们，原来只有窄窄的、崎岖不平的山路，不通车，只能步行。

虽说冬天是云台山的旅游淡季，山上仍能见到不少自驾游的游客。外荒村附近的一处停车场就有六七辆河南牌照的轿车，有位五十多岁的郑州游客正从观景台俯瞰山下的云台山，望着云雾中的云台山景区，忍不住有感而发：“居高临下看云台，真是气势非凡啊！”

在焦掌、甲掌沟，记者又相继遇到了几位正在摄影的游客，他们都觉得：“上云台景区才是真正天然的云台山，山下的云台山虽然美，但是人工圈建的痕迹太浓了，要是两个景区能合二为一就完美了。”为他们担任向导的正是窑边村村民。他们在这位村民开的旅馆住宿，向导属于免费赠送的服务项目。

焦掌村村民老张就在自家院里开着一家“大自然旅馆”，包吃包住50元/天，管三顿饭。“我们上云台的空气好，景也好，每年夏秋季节，特别是

周末都有不少焦作、郑州的游客专程上山来住。他们都说山上的风景更自然，也更有气势。”说起上云台的风景，勤泉村的人总习惯要和山下的云台山比，一是上云台的风景确实有特色，二是他们也认为守着这么好的资源没开发好有些可惜。

其实，目前上云台的旅游开发基本是停滞的。景区曾在2010年试营业过一段时间，现在仍旧不收门票，免费开放。

虽然没有正式对外开放，村民们还是小打小闹吃上了“旅游饭”，比如农家乐。

在勤泉村，像老张一样开农家乐的有16户。“最好的一年能收入四五万元，大部分能收入两三万元。”勤泉村党支部书记张明发告诉我们，“这几乎占了村民们全年所有收入的九成以上。”

张支书家也开着农家乐。据他介绍，除了农家乐，村民收入主要靠种药材。一年差不多2000元的收入，种玉米还能收入两三百元。“发展旅游对勤泉村太重要了，没有旅游，没有农家乐，大家连吃面都成问题了。”

“搞旅游早就是勤泉村民的共识了。”最近中央刚刚提出“十三五”期间实施精准扶贫、精准脱贫，到2020年，我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。今年，我省出台了《山西省人民政府关于促进旅游业改革发展的意见》，明确到2020年扶持300个贫困村通过发展旅游脱贫。张明发认为，对于旅游资源丰富的勤泉村来说，要脱贫致富，摘掉贫困帽子，发展上云台旅游，是最有效的办法。

群众是最讲实惠的，也最相信自己的眼睛。十多年前，上云台景区的旅游曾经红火过。这是村民们亲眼见过的。

当时上云台旅游属于民间开发，河南云台山景区修建了观光缆车，可以从纸坊沟村直通勤泉村。两地村民各自经营、各收门票，互不干涉。当时村民还建起了不少小饭店，收入都不错。2001年至2003年，夺火乡政府曾专门派人经营上云台景区，收入更是三年三个台阶，分别为30万、50万、近百万元。

遗憾的是，2004年由于地界争议，双方景区发生冲突。河南方面停运缆车，禁止游客上山。由于上云台景区也主要依赖中原地区的游客，失去了游客，勤泉村的旅游被迫停了下来，直至现在。

这几年间，双方一直争执不下，官司甚至打到了国家有关部委，但问题一直没能解决。勤泉村历届村委、村干部都不断向有关部门反映情况，希望解决此事，但都石沉大海，没有下文。“每次去县里我都要去找领导反映此事，没人愿意管我也要找。”张明发无奈地说。

政协委员之谏——张慧霞4次撰写云台山提案

放眼当下，如何解决云台山旅游合作问题，已不单单关乎晋城市与焦作市的旅游业发展问题，更关乎晋豫两省乃至大中原经济区的旅游业发展问题。

九三学社中央经济委员会副主任、九三学社山西省委常委、山西财经大学区域经济研究所所长、旅游管理学院教授张慧霞，从专业角度非常关注晋豫云台山旅游合作问题，并通过实地调研，4次执笔撰写云台山提案：“关于晋豫合作开发云台山旅游的建议”在省政协十届五次会议上立案；“加快云台山共享旅游资源合作开发的再建议”在省政协十一届一次会议上立案；“对尽快解决晋豫云台山旅游资源开发矛盾纠纷的建议”在省政协十一届二次会议上立案，并被省政协作为有关做强做大我省旅游产业类重点提案进行了督办；“从晋豫云台山合作看中原经济区旅游大发展”在省政协十一届二次会议上立案，并挂在了山西省政协网“重要建言”一栏。

4次提案，张慧霞委员直指制约云台山旅游发展的因素和弊端——首先，云台山归属两省，缺乏统一规划，重复性建设十分严重，旅游产品严重同质化，完整性被破坏。

其次，1999年，山西省陵川县对云台山国家风景名胜区部分区域的管辖权提出异议。但是河南方面仍坚持自己的观点。此后，双方一直纠纷不断，到目前都没有找到一个合理的解决方案，导致双方在开发上各行其是、难以协调，旅游线路难以延续，给云台山的旅游发展带来了负面影响，也给山西与河南旅游合作蒙上了阴影。

再者，由于长期的对峙和冲突，整个云台山内部跨省交通缺乏连接，造成晋豫双方的景点在空间上严重隔离。从陵川县到修武县只有一条公路通行，行政区划导致双方缺乏有效的沟通，没有修筑统一的景区步道，河南方面只将步道修到自己景区管辖的省界处，导致修武方面的游客上不了山，陵川方面的游客也只能站在山上看山下的美景。以前景区的缆车架到了离山西

勤泉村不远的地方，便于游客上山游览，但是由于2004年冲突升级，修武方面关闭了缆车，限制了游客上山游览观光。

最后，云台山是自然风景名胜区，生态环境对云台山至关重要，但是由于分属两省，晋豫双方为了各自利益，破坏性开发的事情时有发生，对云台山整体生态环境造成了极大破坏。

因此，“从云台山旅游景区的完整性和可持续发展的角度，晋豫两省在解决云台山旅游资源开发的矛盾纠纷上应加速实施破冰之举，真正意义上让山西上云台景区与河南云台山景区实现无缝对接和有效合作。”张教授说。

如何对接？如何合作？

张慧霞教授给出了5点建议：其一，近年来，随着云台山景区的快速发展，旅游高峰客流量严重超载，景区可持续发展问题日益凸显，晋豫云台山两地政府都深刻认识到景区合作的重要性。在《中原经济区规划》明确指出：“建立中原经济区五省政府高层协调机制，统筹协调区域发展重大问题。”因此，晋豫两省政府须就云台山旅游合作这一区域发展重大问题进行专门协调，专题磋商，打破壁垒，从而推进实质性合作。“在上云台山旅游开发过程中，山西当地政府对其重视不够，也是造成晋豫云台山旅游纷争迟迟难以解决的一个重要原因。长期旅游纷争的负能量和上云台旅游景区发展的屏障等都迫使晋豫云台山旅游合作被提到议事日程。目前，晋豫云台山合作已进入磋商洽谈阶段，为有效加快推动晋豫云台山旅游合作，建议山西各级政府应高度重视。”这是其二。

其三，云台山景区合作双方要尽快从景区运营、景区建设、景区管理、合作模式等方面签署操作性极强的旅游合作框架协议。“云台山景区的争议归根到底是利益之争，利益分配实质上是指各参与者将合作中产生的利益按照一定标准进行分配和分割问题，只有通过制定合理的利益分配机制，合理协调各利益主体与整体利益之间的关系，才能使合作双方能够最大限度的发挥自身优势，从而降低旅游合作运营成本，实现景区整体的健康发展。”张教授直言不讳。

其四，云台山景区内部的交通障碍是限制云台山景区合作发展的一大屏障，在晋豫旅游合作框架协议制定的前提下，为实现云台山无障碍旅游合作，建议尽快拆除景区内的交通障碍。首先，拆除河南在山西境内的2个铁

栅栏门，恢复景区原有步道的通畅，方便当地村民和游客通行；其次，修复并开通老谭沟到云台天瀑观光缆车，为游客上下观瀑提供便利；再次，取消陵修路河南段岸上乡路段的关卡，恢复陵修路作为省道的功能。

最后，“从云台山景区申报世界自然遗产的角度，晋豫云台山合作已迫在眉睫，两省须尽快实现晋豫云台山的无缝对接，通过整合资源，开发新的旅游景点，延长云台山的旅游生命周期，实现大云台山旅游可持续发展。可以统一景区名称，重新打造大云台山旅游品牌；也可以让景区内的景点范围不受政区界线影响，保持自然美景的完整性。比如，潭瀑峡的旅游线路可以从老潭河向上延伸至瀑布源头，让游客从山上也能俯瞰到亚洲第一天瀑的壮丽景观；也可以开发旅游新景点，延长景区旅游线路。比如，在不破坏原有风貌的前提下整修‘寡妇栈道’，形成以‘寡妇栈道’为特色的徒步探险旅游新亮点；又或是在双头泉村、界碑村、勤泉村等村落发展乡村旅游，以丰富旅游产品，增强旅游吸引力；更可以依托云台山景区的品牌优势，成熟的营销模式，对大云台山旅游景区进行整体营销，打造大云台山旅游品牌，带动中原经济区旅游产业实现跨越发展。”张慧霞教授如是说。

上市之困——云台山10年上市马拉松

和则互利共赢，斗则两败俱伤。云台山的十年争斗，使晋豫双方都受到了伤害。不仅是山西的上云台景区遭遇困境，河南的云台山景区也有难题。只不过一个是生存之困，另一个是发展之困。

河南云台山景区从2003年接待游客首次突破100万人次，达到148.86万人次，到2006年接待游客225万人次，2009年接待游客326.55万人次，2012年接待游客506万人次，再到2014年，云台山景区连续三年接待游客超过500万人次并保持增长态势。

对于云台山景区来说，旅游已到达了一个全新的高度。作为一家志在做大做强的旅游企业，上市也势在必然。

今年7月，河南证监局发布消息，焦作云台山旅游（集团）股份有限公司已经进行了辅导备案，正接受上市辅导。还传出消息“云台山上市将在今年完成申报工作，并争取2016年上半年在A股市场实现IPO上市。”

省内一位长期关注着云台山上市情况的专家表示：“如今不是10年20年前了，瞒着别人就能把共有的资源单独申报成自己的了，现在国家对企业上

市是有硬指标的，抛开对云台山景区的各种经营指标不说，单地界之争，景区收益权之争就无法解决。”

我们注意到，影响云台山集团上市的诸多因素中，的确有一条：由于云台山景区同时地跨河南、山西两省，导致的晋豫两省的地界之争、景区收益权之争依然存在。相关专家也分析，“对景区这块资产来说，它是有争议的，有纠纷的。对于有纠纷，有争议的资产，同样会在一定程度上影响其上市，因此云台山风景区的开发和发展，乃至今后的上市，能否跨越豫晋省界，实现两地政府共识、企业共赢、群众共富，上市后能否确保股民利益，同样值得深思。”

这或许也是云台山10年来一直在努力，却始终没有成功上市的原因吧。

早在2004年，焦作市政府就成立了“云台山上市筹备领导小组”，并提出了“力争2005年年底实现云台山境外上市”的目标。2009年12月26日，焦作云台山旅游（集团）股份有限公司正式宣告成立，云台山集团上市计划再次提出。2011年，云台山旅游被河南省列入后备上市企业名单。2013年，河南省金融办确定并公布了新一批的省重点上市后备企业，云台山旅游榜上有名。

“或许，上市对于促进上下云台山的合作是个好机会。我也希望借此机会把问题解决好，共同开发，合作共赢。”郑书文表示会继续向有关方面和焦作云台山传递上云台的合作诚意。“因为不管是缺少上云台还是下云台，云台山都不完整。不要总盯着分歧，要讲合作，共同打造一座美丽完整的云台山，这应该是所有云台山人的心愿。”他说。

（记者：裴云锋、郑娜）

时事评论

“风景区濒危名单”应成“问责清单”

【光明网2015年12月15日】近日，住建部发布消息，将西藏纳木错-念

青唐古拉山、江苏太湖（无锡片区）等11处国家级风景名胜区纳入濒危名单，并给予黄牌警告；住建部将责令其限期整改并重点督办。住建部建立濒危名单管理制度，对连续两年执法检查中不达标的景区，给予黄牌警告并责令其限期整改，整改期满，经评估仍不达标的会请国务院予以撤销其风景名胜区资格。（12月14日《北方新报》）

这是我国自1982年设立国家级风景名胜区以来，首次对国家级风景名胜区建立黄牌警告和退出机制，实行濒危名单管理。目的在于，警告风景名胜资源和价值面临严重破坏或濒临灭失风险的国家级风景名胜区，挂牌督办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国家级风景名胜区，报请撤销风景名胜资源价值丧失或明显退化，不具备设立条件或标准的国家级风景名胜区。

实行濒危名单管理有着深刻的现实需求。国家级风景名胜区是对风景区的最高肯定，不仅因为它们是由国务院批的，地位很高，还因为它们是由自然景观、人文景观集中，环境优美，具有很高的观赏、文化或科学价值。此番被纳入濒危名单的西藏纳木错-念青唐古拉山风景区，是世界屋脊上最大的宗教圣地，西藏土林-古格景区保留大量古格王国的遗迹，对西藏历史研究有重要意义。

然而，随着国内不少景区以利为重，存在管理滞后、开发无序等诸多问题，本应在保护风景名胜资源价值、坚守旅游品质等方面，起带头示范作用的国家级风景名胜区也不淡定了，它们不仅保护管理明显不力，且违背“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”原则，大搞违规开发建设，似乎将国家级风景名胜区当作“一景万利”的“无烟工业”来对待，从而使得风景名胜资源和价值大大丧失。

比如，此番被纳入濒危名单的国家级风景名胜区，有的在景区甚至是核心景区违规出让土地建别墅；有的景区大肆违规建设温泉项目、主题酒店、矿泉水厂等；有的景区让当地一些重大项目如公路、桥梁、隧道穿越景区，对景观资源造成了不可逆转的破坏；一些景区不按国务院要求编制总体规划，不按照总体规划的要求进行保护和开发建设……风景区的绿水青山似乎变成了管理者的“金山银山”。

对这类国家级风景名胜区，就应该建立黄牌警告和退出机制，实行濒危

名单管理，对累“警”不改者，也应适时“红牌罚下”，撤销其国家级名头。

风景名胜区是自然和祖先赐给我们的公共资源，极为有限，且不可再生，过度进行逐利开发，将公共资源当成“摇钱树”，一味追求创收，将公共资源当成提升GDP的生力军，无疑是饮鸩止渴，透支风景名胜区的未来和地方旅游业的前景，也愧对大自然和祖先。

当然，要让被纳入濒危名单的风景区“洗心革面”，落实整改行动，还得有人担责——对濒危风景区的管理者追究管理责任，对濒危风景区存在重大违法违规行为却不予以有效查处的地方部门或工作人员，也应追究其不为之责。据说某省一官员因本省有两家国家级风景名胜区被纳入濒危名单，觉得“脸上无光”。岂能只让他们觉得“脸上无光”？“风景区濒危名单”应成一份“问责清单”。

（何勇海）

《景区最大承载量核定导则》实施存在的问题及对策

【旅游圈2015年12月3日】景区最大承载量，是指在一定时间条件下，在保障景区内每个景点旅游者人身安全和旅游资源环境安全的前提下，景区能够容纳的最大旅游者数量。国家旅游局制定的《景区最大承载量核定导则》自2015年4月1日正式实施，根据该导则，按属性来分，最大承载量包括空间承载量、设施承载量、生态承载量、心理承载量、社会承载量等五种类型；按时间节点来分，包括瞬时承载量、日承载量等两种类型。

景区最大承载量的颁布与实施，其目的在于保障旅游者的人身安全、合理利用和分配景区资源、协调好游客活动与自然生态环境保护关系，在一定程度上增强了游客的满意度、加强了景区的资源保护，对景区的可持续发展起到了积极的推动作用。

但是，在实际实施过程中，景区最大承载量的作用并没有得到有效发挥，同时还存在一系列问题。笔者认为，设立景区最佳承载量、控制好瞬时承载量并严格落实，是实施《景区最大承载量核定导则》的关键。

实施景区最大承载量存在的问题

一是最大承载量核定不够严谨。景区最大承载量的核定，是一项系统而又严谨的工作，需以景区资源属性、有效游览面积、景区生态环境、单位游览时间、甚至天气情况等多个因素为基础，由旅游主管部门或组织专业的人员，在参考景区以往运行接待数据的基础上，经科学的计算和分析，才能分项核定。

但是，在实际核定过程中，因为景区管理人员重视度不够、节约成本、对《景区最大承载量核定导则》标准的解读不一致等多种原因，大多数的景区最大承载量，均是景区内部自行核定，且在核定时更多的是考虑景区自我收益最大化的需要，以至于核定的各项最大承载量数值，与景区实际情况严重不符合，远远超过景区接待能力。比如，国内一些中小型景区，仅仅数平方公里的总面积，而核定的日承载量竟高达十几万人次，远远超过如黄山、故宫等大型成熟景区的承载标准，让人难以想像。

二是最大承载量落实不到位。中国旅游起步时间短，国家对旅游基础设施投入还不足，绝大多数的景区运营和持续发展，都需要景区自我的“造血”功能来实现；加之当前旅游产业体系发展不健全，“门票经济”现象十分突出，对景区而言，多一个游客，就意味着多一份门票收入。于是乎，受景区自我收益最大化的驱动，景区最大承载量在具体执行中，也就成为一个有名无实的摆设。

在这个以数据论英雄的时代，景区都唯恐自己的景区游客过少而被不能引发关注，都希望自己能通过媒体报道游客数量“超高”的方式形成“聚焦”效应。

对景区最大承载量的认真执行，行业主管部门目前还缺失有效监管和处理办法，因此对景区而言，游客越多，其收益越高，主管部门也没有什么处罚措施，由此，只有好处而没有任何坏处，那为何要认真执行呢？

三是较少关注瞬时承载量。即使在一些制定并在一定程度上执行景区最大承载量的景区，人们也会更多的关注其日承载量是否超标而较少关注瞬时承载量。实际上，与景区运行更相关的却是瞬时承载量，景区的设施设备、生态环境、人员安排等各种承受力和压力，均会在此刻体现，若能落实好瞬时承载量这一景区运行的关键所在，则一切承载量问题将迎刃而解。

众所周知，受景区游览时间、游客到达时间等诸多因素的影响，在每天

的运营中，景区游客量将呈现为一定弧度的曲线，其实在相当部分的开放时间里，游客数量并没有达到饱和，在有效开放时间段内，任何时段基本保持相当数量游客量的景区几乎是不存在的。

例如，九寨沟景区的游客，更多的集中在景区开放时起到上午时间段选择进沟游览，选择中午或下午进沟的游客，数量较少，景区的瞬时承载量，将出现在从开放时起到上午之间；而一般游览周期为2至3小时的景区，通常会出现上午和下午两个游客到达高峰期，景区的瞬时承载量，将出现在上午或下午的高峰时刻。因此，在关注景区最大承载量时，我们应该更多的关注景区瞬时承载量。

落实景区最大承载量的对策

一是科学制定最大承载量。地方旅游主管部门和景区管理者要正确树立景区“可持续发展”和“安全为根本”的意识，从安全、有序、生态、保护、游客满意度等多方面综合考虑，结合景区实际运营情况，科学、严谨的制定景区最大承载量的各项指标。

同时，在日常运营中，景区管理者应主动公示景区最大承载量，并通过景区网站、广播系统、LED大屏幕等方式显示实时游客数量情况，加强信息的透明度，并自行严格执行景区最大承载量的相关要求。其次，国家旅游局应积极制定并出台相关景区最大承载量实施管理办法，加大落实与考核力度，用制度来约束、规范各景区对最大承载量的执行和遵守。

二是设立最佳承载量。所谓最佳承载量，笔者认为，是指在一定时间阶段和空间范围条件下，在不影响游客游览舒适度并不降低游览满意度的前提下，景区能够容纳的最大旅游者数量，建议在《景区最大承载量核定导则》中，高度重视游客的舒适度和满意度，增设最佳承载量这一项指标。这也要求景区管理者要树立“以人为本”的服务理念，正确处理好景区增收与保障游览质量的矛盾，从游客游览的舒适度和满意度出发，当旅游者数量达到设立的最佳承载量后，要通过多种方式作好相关限流措施。

三是控制好瞬时承载量。景区瞬时承载量的出现，对景区来说是巨大的压力，为保障达到瞬时承载量时的正常运行，景区通常需要投入大量的人力、物力、财力，这会导致对景区运行成本的浪费，因为投入的这些大量成本，在日常的运行中，更多是处于闲置状态。因此，控制好景区的瞬时承载

量在景区日常运营中显得尤其重要。

首先，景区应充分利用“互联网+”新时代的技术和手段，通过大数据分析等智慧旅游的应用，对景区瞬时承载量等相关信息进行提前的分析、预测和判断，结合景区以往运行经验，制定详细的高峰期游客分流方案和各项应急预案并加强演练。其次，鼓励采用技术性手段来尽量消除瞬时承载量现象的发生。如：门票提前预定、电子门票、优化购检票流程、分时段价格杠杆引导、瞬时超量暂停售票等多种方式手段，尽量让游客量保持在相对比较平稳的状态。第三，在游客高峰期，应认真研究游客游览趋势与特征，优化景区路线结构、交通组织方式、增设应急出入口等方式，加快人流周转，减少游客停留时间。第四、加强与交通、媒体、气象及周边景区等机构的协调与合作，提前发布相关景区接待、交通、气象等信息并及时更新，在到达景区之前就开展对游客的引导、分流工作。

四是促进景区的平衡化发展。景区的平衡化，一是在于尽可能实现景区日常、周末与大型节假日之间的人流量平衡化。“黄金周”是中国特有的旅游经济现象，其设立之初的目的在于通过旅游拉动当时的消费，促进经济发展，应该具有它的时效性。而如今，“黄金周”之所以成为“黄金粥”，充分反映出游客休闲出游时间的严重不足，从长远来看，带薪休假制度的及早落实，将是解决这一矛盾的根本办法，也是解决景区人流量平衡化的重要手段和措施。

景区的平衡化，二是在于促进各景区之间的共同发展，重点是提高大多数对游客吸引力不强的景区的发展，实现游客的主动分流。据不完全统计，全国现有各级各类景区两万多家，而其中能让人耳熟能详者，能有几何？即使在最拥挤的“黄金周”，也有为数不少的景区，客流稀少。毕竟，品牌知名度高、对游客吸引力强的景区总体数量不多，比例不高，当巨大的客流，涌向数量有限的景区范围，自然会造成各种最大承载量现象的发生。

因此，唯有加快数量更多的普通景区的发展，通过策划并提升景区产品的吸引力，加强宣传并提高景区知名度，才能吸引更多的游客，这也将在一定程度上分流客流量，对缓解客流高峰、消除各种最大承载量现象的发生，将产生积极的推动作用。

（作者：张定春）

景区收回成本就该降价甚至免费吗？

【第一旅游网2015年12月21日】近年来，旅游景区价格上涨倍遭诟病，严格控制旅游景区价格上涨成为人们关注的焦点。12月4日，江苏省人大常委会第十九次会议正式表决通过了《江苏省旅游条例》（以下简称《条例》），将于2016年3月1日起施行。《条例》涉及景区门票的内容主要有两处：在依规定实行政府定价或政府指导价基础上，增加了“严格控制价格上涨”一条；针对游客频频投诉的旅游景区收费只涨不降现象，《条例》明确利用公共资源建设的旅游景区的门票、游览场所等另行收费项目“已收回投资成本的，应当相应降低价格或者取消收费。”这两条在草案阶段就引起广泛关注，叫好不绝。

笔者却对此不以为然，尽管江苏省属于全国的先进地区，经济实力比较雄厚，完全具备率先实施“省立公园制度”的条件，但笼统地、一刀切式“严格控制价格上涨”或勒令“已收回投资成本的，应当相应降低价格或者取消收费”，未必具有充分的法理基础，难免显得武断。

当然，需要肯定的是，《条例》对需要管控的对象——景区并没有一刀切，而是设定了“利用公共资源建设的”这样一个条件限制，也就是所谓公益型或者具有公益性质的景区。

然而，问题是除了主要是市民参与的城市公园和游客稀少的博物馆类景区，公益型景区在我国目前基本上是不存在的。不管是否属于“利用公共资源建设的旅游景区”，事实上几乎绝大部分游客众多的景区，都不是公益型的，盈利是其主要诉求。

探究造成这个现状的根本原因有二，一方面就我国现阶段的国情来说，旅游是基本权利，但还无法成为基本福利，旅游活动体现为富裕群体的消费行为，为享受买单天经地义；另一方面，在旅游业兴起的过程中，特别是发展初期，正是改革开放的初期，百废待兴，国力并不雄厚，中央政府没有实力来从事旅游产业投资，但鉴于经济发展的迫切需要，因而确立了鼓励国家、集体、地方、个人等“五个一起上”和“谁投资谁受益”的旅游产业发展政策，从而调动了各方投资旅游业的积极性，出现了社会多元化投资建设景区的热潮，其中，从发展地方经济、增加财政收入的动机出发，地方政

府在其中扮演了重要角色，也不乏集体和各种投资商。但不管是哪一类景区投资者，都应该受到法律的保护，即便是“利用公共资源建设的旅游景区”，如果当初的投资开发协议中没有“已收回投资成本的，应当相应降低价格或者取消收费”的条款，在投资方正在开始享受投资受益的时候，地方人大在没有建立任何补偿机制的前提下，直接立法剥夺投资方的收益权，是不是合理合法，这显然是一个问号。

笔者一直强调明确各级政府的责任，对景区按照公益型、市场型和混合型来实行分类管理，同时主张通过逐步建立由国家公园、省立公园和城市公园构成的三级公益景区体系来满足公众对于公益景区的基本需求。就像“俄罗斯套娃”，一级套一级，共同组成公益景区体系，共同发挥积极作用，增强对自然景观和文化景观的保护，满足群众日益增长的物质文化需求。

城市公园是城市建设的主要内容之一，是城市生态系统、城市景观的重要组成部分，是满足城市居民的休闲需要，提供休息、游览、锻炼、交往，以及举办各种集体文化活动的场所。随着经济发展，各个城市的财政状况显著改善和经营城市的商业模式（客观上也包括土地财政的驱使）成熟，从2002年城市公园免费元年开始，城市公园在我国已经发展得比较成熟，尤其是对于北京、天津、上海等大城市来讲，城市公园无论在社会文化、经济、环境以及城市的可持续发展等方面都具有非常重要的作用。鉴于此，可以继续推广免费或低价的“城市公园”，满足不同城市居民日益增长的、日常必需的休闲、文化、运动、交往等各方面的需求。

而实施国家公园体制也已经是大势所趋，即在那些具有不可替代价值、产权为全民所有，未来由中央政府全额或差额补贴并统一管理的景区中，实行免票或者低门票价格。江苏省内未来要成为“国家公园”的景区，必然不是通过“已收回投资成本的”就“相应降低价格或者取消收费”的路径来实现，相反中央政府的回购或者赎买才是合理的。

介于两者之间，尚未引起政府和公众重视的是省立公园。在笔者看来，省立公园应该借鉴欧美国家的州立公园的理念，实际上是国家公园的缩小版、省级版，通常由省级地方政府为了保护自然生态、历史古迹或方便人民休闲娱乐而建立。其实对于国家公园和省立公园，国外都已有很多成功的样板可供借鉴。例如：美国的国家公园和州立公园分工明确，国家公园以保护

国家自然文化遗产，并在保护的前提下提供全体国民观光机会为目的；而州立公园则主要是为当地居民提供休闲度假场所，允许建设较多的旅游服务设施。州立公园体系的建立既缓解了美国国家公园面临的巨大旅游压力，又满足了地方政府发展旅游、增加财政收入的需要。

有鉴于此，作为我国最早实现工业化、最早进入后工业社会的省份，江苏要做的，不是机械地回应旅游者对于景区门票价格的诉求，而是应该根据旅游发展和经济社会发展的形势，审时度势，明确立法，依托省级财政，通过从现有投资者手中（包括作为景区投资方的市、县两极政府）回购、赎买或实行其他补偿机制的方式，率先在全国建立省立公园体制，建设一批江苏省立公园。果真如此的话，才能真正造福旅游者和市民，善莫大焉。

（刘思敏）

移动互联网下的景区新媒体营销怎么做？

【界面2015年12月30日】越来越多的用户选择使用移动互联网来知道旅游景区，了解旅游攻略，订购景区门票和相关旅游服务，这其中的移动互联网包括微信、微博等社交软件，也包括今日头条、搜狐新闻、凤凰新闻等新闻资讯聚合类APP，更包括携程、去哪儿、阿里旅行等在线旅游平台，当然，也少不了面包旅行、航旅纵横、蚂蜂窝等细分、个性化的旅游APP。

当用户的出游习惯被这些移动互联网的应用碎片化的时候，旅游景区又该作何选择，移动互联网下的旅游景区新媒体营销怎么做？

景区的自媒体运营仍然是重中之重

移动互联网给营销带来最大的变革就是，将自媒体运营权最大可能地交给了旅游景区，除了传统的官方网站之外，将自有新浪微博、微信运营好，仍然是一切营销的基础，也是用户的归口和将来进行大数据分析的保证。很难想象，一个连自媒体都没有运营好的景区，会是一个口碑积极，市场反馈良好的景区。

从日前中国旅游报公布的旅游景区新媒体排行榜可以看出，排名前10位的欢乐长隆、五台山、江西龙虎山景区、避暑山庄等景区，并不见得都是响当当的旅游景区，相反，正因为借助新媒体运营的成功，类似于“武汉灵泉

寺”这样不太为人所知的地方，反而异军突起，引人关注。

旅游景区占据在线旅游平台的入口是引流关键

数据显示，移动端产品预订正在成为越来越多用户出行选择方式，80后、90后也成为使用移动端产品预订的出游人群主力军。中国在线旅游移动端市场规模随之扩大，2014年交易规模达到1247.3亿元人民币，占中国在线旅游市场整体规模（2798.2亿元）的44.6%。其中，旅游交通预订在移动端市场规模中占比最大，达到70.4%。尤其值得注意的是，今年以来，移动端的订单已经远远超过PC（电脑）端和电话端的总和。

在此背景下，一个旅游景区如果在在线旅游平台特别是移动端都还没有任何作为的话，失去占据主流用户的入口，那肯定是落伍的。调查显示，携程、去哪儿、同程、艺龙、途牛等APP成为排名前列的旅游类APP，相信这样一份榜单也能给旅游景区的经营者们一份清晰的答案。

景区品牌宣传别忘了还有新闻和游记、攻略类APP

和以往的单纯发布新闻不同，移动互联网客户端的阅读更加碎片化，时间也更加短频化，这就对旅游景区对于品牌营销、新闻策划、内容推送提出了更高的要求，如果不能在第一时间吸引用户的关注，营销费用也就打了水漂。而这其中，今日头条、搜狐新闻、凤凰新闻等新闻资讯聚合类APP，以及蚂蜂窝等细分、个性化的旅游APP就成为用户了解旅游景区品牌信息的各个入口。

在新浪微博风火的年代，江西省旅游局就曾经策划了一个“博动江西风景独好”的主题活动，活动20天累计了276万多条内容，同时吸引了很多线下媒体的宣传报道，关于这个活动的专题一共有44个，直接参与活动的原创微博内容有两万多条。直接给江西省旅游带来的旅游人次和旅游总收入相比同期增量超过35%，活动进行到三分之二的时候进入五一黄金周，整个增量最多超过70%。“江西风景独好”成为江西旅游新名片，这是移动互联网时代下一个最典型的营销案例。

景区整合和互补式营销也将成为趋势

单一旅游景区的宣传越来越显得单薄和声音渺小，而同区域的其他景区一起优势互补，打包整合，将是旅游景区营销的可行之路。比如滑雪加温泉，景区加酒店加农家乐，小镇加购物加特产，包括线上资源的整合打包推

广，而这样的整合，政府部门发挥的作用不可或缺，尤其是在大的资源整合打包以及整体推广上。

日前，由四川省旅游局、四川省旅游协会主办的“四川旅游K计划——境外游客最喜爱的四川旅游线路产品”推出，“四川旅游K计划”是一个多功能、多维度、多层次、多空间、国际化的新型旅游营销平台，是境内外游客参与的一项大型综合旅游营销平台。K计划活动从2014年7月份启动至2016年4月，利用1千天时间，发布K条线路，通过K中营销形式，针对国内外游客各种旅游需求，通过旅游主管部门引导，带动广大游客互动体验。

四川旅游的“K计划”通过整合资源的方式，让参与的旅游景区多重受益，更让游客眼前一亮，吸引参与。

移动互联网风云变幻莫测，发展良机稍纵即逝，抓住移动互联网，旅游景区也就抓住了营销的命门，而错过这次机会，就只能是惋惜了。

(<http://www.jiemian.com/article/489910.html>)

世界遗产

濒危遗产名录：督促还是惩罚？

【清源文化遗产2015年12月18日】在2015年7月召开的第39届世界遗产大会上，关于濒危遗产名录发生了一次有意思的探讨：刚刚发生地震的尼泊尔努力使加德满都不被列入濒危，而也门代表则想尽各种办法游说委员会同意将自己的遗产地列入濒危。

事实上，本届大会上共有3处世界遗产地经过讨论最终被列入世界遗产濒危名录，分别是伊拉克的哈拉克古城遗址、也门的希巴姆古城和萨那古城。

这3处遗产地中，除了哈拉克的列入是咨询机构建议、委员会通过的“正常”程序，也门希巴姆和萨那古城的列入都显得与众不同——ICOMOS在本届大会中并未建议将其立刻列入濒危，而是希望根据要求在2016年2月1

日前提交报告的具体情况，在40届大会上再行探讨列入濒危的可能性。这两项建议本也得到了委员会的一致通过。然而在7月2日上午的议程结束后，也门代表通过黎巴嫩代表发言，要求重新审议这两项决议，并主动提出希望委员会同意将其列入濒危名录。这种主动要求将遗产地列入濒危名录的行为在遗产大会上并不多见，而也门代表认为，鉴于也门面临的威胁，列入濒危有助于引发国际社会关注，有利于更好地保护OUV。最终，委员会通过了这一决议。

希巴姆古城和萨那古城分别于1982年以标准（iii）（iv）（v），1986年以标准（iv）（v）（vi）列入世界文化遗产名录，近几年，二者均处于军事冲突环境中，加上洪水（希巴姆）、住宅建造（萨那）等其他因素，对遗产地安全造成了负面影响。也门政府希望借助濒危遗产名录这一工具，获得国际社会更多的关注和援助。而同在7月2日讨论的另一个案例——尼泊尔加德满都谷地却和也门古城形成了戏剧性的对比。

尼泊尔加德满都谷地于1979年以标准（iii），标准（iv）和标准（vi）列入世界遗产名录。该遗产地坐落在喜马拉雅山山麓，分为7个纪念区域。这些纪念区域包括王宫广场或中心城市和他们的宫殿，寺庙，以及三个加德满都城市公共空间（哈努曼多卡宫），帕坦和巴德冈斯瓦扬布宗教密集区域。斯瓦扬布宗教区域包括尼泊尔最古老的佛教纪念碑（塔）、尼泊尔最大的佛塔，以及拥有自5世纪以来最早的山谷石刻的的印度教寺庙，全面反映了加德满都谷地闻名于世的历史和艺术成就。

2015年4月25日，尼泊尔东北发生7.9级地震，这次突发灾害造成巨大的人员、财产损失，同时也对加德满都谷地遗产地造成了不可挽回的破坏，大量纪念物和历史建筑倒塌，一些甚至被完全摧毁。根据由UNESCO专家、尼泊尔考古部门工作人员组成小组第一时间的评估，帕坦王宫广场（Durbar Squares of Patan），加德满都哈努曼多卡宫（Hanuman Dhoka）和巴德冈（Bhaktapur）损毁最为严重，谷地中七片区域的所有结构都受到影响，许多建筑塌毁。鉴于此，根据37届大会决议，尼泊尔政府于2015年1月25日提交的保存状况报告也失去了评估意义，并未纳入本次审议范围。

遗产中心和ICOMOS、ICCROM对地震造成的损失表示了遗憾和同情，同时认为，尼泊尔加德满都谷地因严重的地震威胁，面临城市肌理缺失、发

展不受控制、管理机制缺乏、潜在大型新项目等威胁，威胁遗产地OUV，应将其列入濒危遗产名录；另一方面，咨询机构也对缔约国进行中的工作表示了肯定，建议缔约国政府启动紧急行动计划（Emergency Action Plan）详细评估损失、明确震后抢救保护措施，在DSOCR项目的帮助下尽快行动，也呼吁其他缔约国、国际组织等积极为尼泊尔提供援助，共同探讨如何重建并保护OUV。目前，包括中国、印度、荷兰、韩国等国在的缔约国、UNESCO等国际组织已经协助尼泊尔展开了震后救援。

然而，在委员会讨论中，列入濒危的决议草案却引发了争议。印度代表首先发言，认为在列入濒危名录之前，ICOMOS应首先出台一个反应性监测计划（Reactive Monitoring Mission）协助缔约国政府进行积极、有效的重建行动，给予缔约国一年的时间，明年根据情况再审议是否列入濒危。继而，韩国、菲律宾、德国、芬兰、牙买加等纷纷表示了对印度发言的支持，认为评估详细损失、确定下一步行动是首要目标，而列入濒危应推迟至明年考量。阿尔及利亚、哥伦比亚、哈萨克斯坦、塞内加尔等也在表示遗憾的同时，支持印度提议，认为自然灾害的发生无法避免，这并不是列入濒危的理由，我们更应该考虑该如何去行动。委员会中只有黎巴嫩和葡萄牙提出不同意见，黎巴嫩代表认为，全世界都知道加德满都遗产地已经处于威胁中，列入濒危不是惩罚，而是一种更好的帮助、督促手段，行动计划当然重要，但列入濒危、派遣专家小组也是十分必要的。葡萄牙代表随后表示了对上述发言的支持，认为紧急行动计划的启动与列入濒危并不矛盾。最终，因为绝大多数委员会的反对，加德满都并未列入濒危名录，该建议将在明年重新审议。

从上述案例中，我们不难看到其反映出对濒危遗产名录认知态度上的截然不同。事实上，近些年来，越来越多的缔约国在面对遗产地被建议列入濒危遗产名录时，表现出抗拒和紧张，认为这是一种负面的信号，不仅无利于遗产保护，且容易引发国内舆论不满和其他社会发展矛盾，从而想尽办法修改决议。因此，也门政府主动要求列入的行为才显得与众不同。

那么，濒危遗产名录究竟意义何在？遗产地列入濒危是负面的惩罚还是积极的督促？事实上，自濒危名录建立以来，已有若干遗产地通过列入-国际援助-移出的程序有效地解决了遗产地面临的威胁。因此，世界遗产濒危

名录固然不是嘉奖，但也不应该逃避。从保护的角度出发，真正考虑遗产地面临的问题和解决策略，才应该是每一个缔约国应有的正确态度。

（吕宁）

环球博览

美国大峡谷如何管理景区内的偏僻地点

【劲旅网2015年12月14日】在每年参观美国科罗拉多大峡谷的几百万游客中，大多数的人都会沿着峡谷边缘按照铺成的小路吃点东西或坐班车到景区眺望。

但是越来越多的像是攀岩、峡谷漂流、长距离徒步旅行等体力运动吸引着更多的游客进入峡谷公园深处。

现在，大峡谷的工作人员正在探索如何管理这些冒险进入峡谷、去到更崎岖地形的人们，保证他们不会破坏峡谷的资源。下面就一起来看看他们对那些景区内偏僻地区管理的考虑以及这样考虑的原因。

偏僻地区有什么

任何大峡谷的边缘下方被认为是偏僻地区。

自1980年以来，科罗拉多大峡谷这110万英亩（约合4451.5平方千米）的大部分区域一直被当作荒野地区管理。这意味着机动车出行和用电钻把螺栓插入岩石（攀岩活动需要的工具）都是被禁止的。

这块偏僻的地方共分为四个区域，包括已经开发的住宿露营区、洗漱区以及维护良好的便利设施区和天然水源区。在峡谷内过夜需要获得边远地区许可证。

噪音、交通拥堵

据大峡谷管理人员称，每年有30,000至35,000游客来到这片偏僻的地域过夜，许多人通过峡谷边缘的一条小路来到这里。

那些背包客和去到南部和北部边缘之间的其他远足者已经面临着紧张的

资源。远足者经常抱怨噪音、巴士沿途的弃置垃圾和排长队的厕所。

大峡谷的管理者希望得到一个准确的远足游客可承载量数字，并希望监控最新开展的活动，如：南北全景游览、峡谷漂流、攀岩以及河流辅助背包旅行等。

峡谷漂流和攀岩

在1988年规划整个科罗拉多大峡谷景区时是没有考虑到这些活动的，如攀岩或峡谷漂流，以及承载探险队在峡谷内、溶洞等偏远地区进行长期活动。

因此景区并没有关于固定绳索的规定，而边远地区许可证上也未列出这项栏目。景区希望设置一些路线的单日可进入门票，如有需要，还要限制游客的数量。

付费一日远足

徒步旅行者可以走三个最流行的小路：光明天使（Bright Angel）、南凯巴布（South Kaibab）和北凯巴布（North Kaibab）。

这三个关于偏僻区域的管理计划提案将建立一个日常使用许可证，提供给那些远足超过5英里（约8千米）的游客，许可证至少要花费5美金（约合人民币32元）。

大峡谷国家公园官员表示，这样做的目的在于减少拥挤、提高远足游客的体验。另外，该公园将保留团体规模限制和设定每日上限的权利。

(<http://travel.sohu.com/20151214/n431226531.shtml>)

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
