

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156期)

本期要目

- 国家公园体制建设难点在哪儿？
- 景区如何做好限流与分流
- 发改委：景区门票价格检查工作已取得积极成效
- 自行车运动的旅游热潮
- 游客监督可有效遏制景区涨价
- 首例岩画遗产申报项目 花山岩画确认申遗
- 国家公园一百年

2016年1月31日

(所载内容不代表本编辑部观点)

目 录

热点关注

- 国家公园体制建设难点在哪儿? -----3
- 景区如何做好限流与分流 -----8
- 青海如何破解“旅长游短”困境 -----12

新闻摘要

- 发改委：景区门票价格检查工作已取得积极成效 -----16
- 山西撤销五台山风景区人民政府 成立管委会 -----18

社会纵横

- 自行车运动的旅游热潮 -----19
- 中国将转变景点主导的旅游发展模式 -----21

时事评论

- 游客监督可有效遏制景区涨价 -----23
- 生态旅游需坚守红线 -----25
- 景区发展须创新管理构架 -----26

世界遗产

- 首例岩画遗产申报项目 花山岩画确认申遗 -----28

环球博览

- 国家公园一百年 -----30
-

国家公园体制建设难点在哪儿？

【中国环境报2016年1月18日】《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》提出，整合设立一批国家公园。目前，我国已有青海三江源、湖北神农架和浙江开化3个国家公园体制试点区通过国家评审。我们想知道，国家公园这种保护地类型与自然保护区有什么区别？为什么要建立国家公园体制？体制建设的难点何在？体制建设的最终目标是什么？

对话人：国务院发展研究中心研究员苏杨

采访人：中国环境报记者郭婷

建立国家公园体制意义何在？

理顺保护地体系并加强管理，推动生态文明制度先行落地

中国环境报：环保工作者熟知的保护地类型是自然保护区。那么，国家公园这种保护地类型与自然保护区有什么区别？

苏杨：对于国家公园这个概念，世界各国对其内涵和外延的理解存在较大差异。尽管世界自然保护联盟（IUCN），在其自然保护地分类体系中将其第Ⅱ类命名为国家公园，但这其实属于名义借用，因为美国等多个国家早有了国家公园，IUCN直到19世纪90年代才在分类体系中使用了这个名词。在现实中，很难找到把IUCN对国家公园的界定照搬到实际管理中的国家。

以全世界建立最早、规模最大、管理最规范的美国家国家公园体系为例。在资源性质和主要功能上国家公园与中国政策语境中的自然保护区有所区别：第一，自然保护区强调整体严格保护；而国家公园强调保护利用兼顾，小面积利用、大面积保护。第二，自然保护区是发挥生态系统服务功能和保护生物多样性的平台，其景观价值不一定高；而国家公园通常具有国家级的景观价值，在大多数情况下会伴生较重要的生态服务功能和较重要的物种。除此之外，我国国家公园体制的成员单位还必须纳入文化遗产地这类重要资源。这是因为我国的自然遗产中大多分布有文化遗产，自然遗产、文化遗产

保护的理念和管理体制相同且可相互助力。例如，我国第一个自然保护区广东鼎湖山保护区在建区前，其自然资源能够保存下来，与坐落其中的岭南四大名刹之一庆云寺不无关系。事实上，美国的国家公园体系成员单位中也有70%左右以文化遗产地为主体。

中国环境报：我国为什么要建立国家公园体制？

苏杨：党的十八届三中全会审议通过的《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”。2015年1月国家发展改革委、环境保护部等13部委联合发布了《建立国家公园体制试点方案》，提出了建立统一、规范、高效的体制以实现保护为主、全民公益性优先的目标。

《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出，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。这是中央首次明确建立国家公园的目的是保护生态和自然文化遗产。

《生态文明体制改革总体方案》则将国家公园体制作为生态文明制度建设的重要组成部分。《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》提出，整合设立一批国家公园。这表明“十三五”期间，国家将正式设立国家公园。

从我个人对中央相关文件的理解看，其直接目标是以国家公园体制为龙头理顺我国的保护地体系，更准确地说是文化和自然遗产地管理体系，而建立国家公园体制的用意不仅是加强生态环境保护，也是将国家公园建设作为生态文明制度建设的重要内容和保护自然文化遗产的重要手段。由此可以认为，国家公园是生态文明建设的重要物质基础，是生态文明制度建设的先行先试区，其在制度设计、考核指标、奖惩措施、资源调配如土地等方面均应体现出特殊性，以期在加强保护的同时实现整个区域的绿色发展。

国家公园体制建设的终极目标是保护为主、全民公益性优先，为此，必须以建立统一、规范、高效的国家公园体制为基础。建立国家公园体制的政策目标可用3方面来概括：一是不仅考虑合理性，还要更多考虑可行性；二是不仅考虑国家公园体制试点区，还要考虑未来的国家公园建立和规划；三是不仅考虑单体国家公园建设和管理，还要考虑未来完整、全面、覆盖范围广泛的保护地和国家公园体系。而2015年这项工作的进展，可用4句话概括：按时发了文件，稳步开始落实，中央求同存异，地方八仙过海。中央求

同存异，重在体制，不在实体，谁的理解都有理。地方八仙过海，即在中央暂时没有专项支持的情况下，先把国家当我家，自身多种方式调动资源，因地制宜体现文件中的改革要求。

国家公园体制试点难在何处？

面临地、人这两个约束和钱、权这两个体制改革难点

中国环境报：国家公园体制试点将带来哪些变化？可能会遇到哪些改革难点？

苏杨：我国国家公园建设过程中将面临两个突出的约束：地、人。即土地权大多不属于政府，内部有大量原住民。与之相对应，带来两个体制建设难点：钱、权。即要使遗产地充分体现保护为主、全民公益性优先，其资金来源何在？相关土地权属问题如何解决？管理中的责任和权利如何划分？

地、人这两个约束和钱、权这两个体制改革难点，使具体的体制改革方案需要更多地考虑基础性制度，如自然资源产权制度，改革的先导性和国家公园体制改革的可行性，更多考虑地方政府在推进改革时的财政困难和既得利益结构，全面考虑相关部门在参与改革时的遗产地管辖空间范围、职责分工和部门利益。

中国环境报：您提到国家确定了9个国家公园试点单位。请问，国家公园体制试点工作如何进行？

苏杨：相关文件中明确了建立的是体制试点区，不是公园。这有两方面含义：一是全国9个试点区，可以分别对这些体制机制进行因地制宜的创新，只要符合统一、规范、高效3个改革方向即可；二是试点区不一定是未来的国家公园，未来国家公园的相关体制机制的呈现形式也不一定等同于试点区的体制机制。这样，一方面，可以让试点区放开手脚，在既定改革方向上进行分阶段创新；另一方面，也减少了试点过程的功利性，避免相关地方政府和部门把工作重点放在争牌子和争位子上。

目前，9个试点省的体制建设方案都已经完成了省内的初评。在各省将方案上报到国家发改委后，由国家发改委组织专家对各试点区方案进行评审。现在，青海三江源、湖北神农架和浙江开化3个国家公园体制试点区通过了国家评审。其中，三江源国家公园体制试点方案直接由中央全面深化改革领导小组第十九次会议通过，成为我国最早获批的国家公园体制试点区。

中国环境报：您认为，国家公园体制在试点过程中可能遇到的主要困难是什么？

苏杨：体制改革的难点集中在钱、权相关制度上。在中央暂时没有专项资金支持的情况下，让省级地方政府主导的改革直接一步到位体现全民公益性。地方政府不仅无心，也无力。这是许多省在中央的试点文件发布后参与热情不高的直接原因。

在中央没有专项资金支持和资源产权制度还难以进行较大调整的情况下，各级地方政府的支持显然是改革的基础。如果在改革初始阶段强调全民公益的同时，暂不涉及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。因此，试点文件中的体制机制更强调分阶段改革方案并选择改革重点，这个原则可以概括为：在保持既得利益结构的情况下选择性调整体制机制。

试点实施方案和总体方案中对涉及的体制机制有明晰的规定，包括管理单位体制、资金机制等。但许多制度改革是联动的，资金机制更是如此。尤其涉及事权划分，中央和地方分别应该承担什么样的管理职责和出资义务，需要进行更明晰细致的分析。我认为，公益性较强、容易形成激励不相容的事务应以政府直接承担为宜，而市场介入的只能是餐饮、住宿、交通等消费弹性较大且不属于基本公共服务的内容，但必须采用特许经营方式且不能将所有这些服务整体打包给一个企业。然而，各地政府在这方面改革的积极性也不高，因为这方面改革必然同步调整经营机制，触及当前既得利益集团，需要改变地方各利益相关者的利益格局。

因此，相关制度调整需要技术路线创新，这可以地役权（easement）为例来说明。我国可能入选国家公园的遗产地并非无人区，即使核心保护区域也是如此。《自然保护区条例》中核心区严格禁止人进入的规定，既缺乏科学性也缺乏可行性。保护需求是可以细化的，对相当数量的物种和生态系统，其并不需要太大面积的严格禁止任何人类活动的区域，甚至有的与原住民的生产生活形成了近似“共生”关系，严格禁止人类活动反而会有损保护效果。

例如，依赖人工稻作系统才能生存的朱鹮，如果禁止了传统农耕生产，反而可能灭绝。这样，对这种区域的保护，只需要对原住民进行满足保护需

要的权利限制即可，而不用改变土地所有权，这就是地役权的科学基础。尽管出于保护目标的需要而不得不对土地的利用范围、方式、强度、时间进行限制，如对朱鹮的栖息地需要禁止的仅是在农业生产中滥用化肥、农药和随意调整种植结构，但这种局部限制远比土地赎买和整体移民成本低，且在某些情况下比封闭管理更合理，这种对土地利用的局部限制权就可以称为保护地役权。

所谓保护地役权，在不专指保护的情况下可表述为按合同利用他人不动产以提高自己不动产效能的权利。与地役权配套的制度主要包括两方面：一是地役权评估和中介制度，即由专门的政府机构评估地役权并撮合受役方和供役方的交易；二是地役权配套资金制度，即提供资金使地役权拥有者获得与其受限制权利相应的补偿资金或优惠措施。补偿资金可以根据因使用限制而导致的产出受损的部分进行的补偿，也可以对地方政府、原住民、保护机构等付出的劳务成本进行的补偿；而优惠措施则包括相关税收优惠或其他生产资源的优惠供给等。

国家公园体制工作当前需澄清哪些认识？

生态文明体制创新水平和落地方式是国家公园体制建设的考虑因素

中国环境报：国外对国家公园是怎样管理的？有哪些先进经验可供借鉴？

苏杨：国家公园这个名词广为人知，但世界各国的国家公园千差万别。一方面，这是资源禀赋的差异，比如从生物多样性角度看，瑞士就是生物多样性的荒漠，其国家公园基本不具有全球价值；另一方面，也有创办公园理念的核心差距，如英国的国家公园，基本上类似旅游景区，无论公益性还是社会力量参与都称不上亮点，IUCN也认为英国的国家公园属于其第V类保护地，即陆地景观保护区。如果以国家价值、民族意识、保护为主、全民公益为标准来衡量的话，目前世界上大多数国家所谓的国家公园还有伪国家公园之嫌。

但与大家的感觉相左，美国国家公园也非常看重其经济功能，主要体现在对周边社区的经济效益和产生的工作岗位上。这里所指的经济效益要与公园自身的经济效益相区别，这也是与我国旅游景区的经营的最大区别所在。美国的经验是在严格划分空间范围和业务范围的基础上，建立规范的特许

经营制度，并且注重让公园外的门庭社区（gateway community）受益。每年，美国国家公园管理局都会发布这方面的测算报告。2013年的报告指出，国家公园参观者在周边社区总共消费近146亿美元，产生了14.3万个就业岗位。

中国环境报：对于我国的国家公园体制建设工作，您认为当前需澄清哪些认识？

苏杨：未来的国家公园体制建设已经不是单纯的试点，“十三五”期间，中央要整合设立一批国家公园。但什么样的遗产地能当选为国家公园，这不仅要资源价值，也要看改革力度。例如，环境保护部2014年确定了浙江的开化和仙居两个试点，单从景观资源和物种资源看，仙居具有明显优势。但开化作为全国主体功能区的试点县，第一批取消了对县领导GDP的考核，在自然资源资产产权等生态文明基础制度方面采取了颇多改革举措。最终，中央确定的试点单位选择了开化。这说明须将国家公园体制试点区作为生态文明建设特区来看待，生态文明体制创新水平和落地方式也是国家公园体制建设的重要考虑因素。

但有些地方政府和部门，在中央深改办已经直接领导这项改革工作的情况下，仍然在我行我素。不顾试点工作文件的要求，自行挂牌各种名目的国家公园，不仅扰乱了视听，也对通过国家公园体制改革理顺保护地体系、推动生态文明制度建设产生了负面影响。我认为，那些没有被列为试点的省和重要的自然文化遗产地，只要比对中央的实施方案积极进行相关体制改革，而非盲目自行挂牌、自行其是，在“十三五”末期，国家正式设立国家公园时，仍然能够和已经确定的9个试点区站在一条竞争起跑线上。

（记者：郭婷）

景区如何做好限流与分流

【巅峰智业2016年1月28日】近三十年是我国景区蓬勃发展的三十年，游客出游数量呈几何级数增长。伴随景区经营收入大幅提升的同时，也存在着很多问题。尤其是国内相当一部分景区每到黄金周、暑假等旅游高峰时节，人满为患，动辄发生安全事故，反映出现阶段我国景区存在的软硬件建

设管控与旺盛的游客需求之间的矛盾。那么，应该如何做好景区游客的限流与分流工作呢？

景区限流的发展历程

一、基于文物保护的需要，国内特定景区实施游客限流：

2003年，西藏布达拉宫率先限流，每日接待850人，2008年每日接待2300人，2015年每日接待4000人；

2005年敦煌莫高窟限流，每日接待2000人；2013、2014年两次调整接待人数上限，分别为5800人和6000人。

二、基于旅游法和游客安全的考虑，多地实施限流：

2013年《中华人民共和国旅游法》发布实施，《旅游法》明确规定：“景区接待旅游者不得超过景区主管部门核定的最大承载量。景区应当公布景区主管部门核定的最大承载量，制定和实施旅游者流量控制方案”。

2015年7月中旬，国家旅游局首次公布全国31省市5A景区的接待游客最大承载量。

2015年国庆长假，北京故宫、四川九寨沟等16个知名景区首次按照最大承载量标准实施科学限流，这些景区通过限流措施，顺利度过了重大节假日的旅游高峰，接待服务均赢得了游客的好评。

景区游客限流重点工作

一、充分认识限流的积极意义，景区科学管理避免被经济效益左右。

实施景区限流，在短期内或特定节点，必然会影响景区收入。但从综合来看，限流是景区有效的保护手段之一，可以提升景区观光体验，促进景区经济良性发展。

首先，景区限流有效保护景区各类旅游资源和设备设施，有利于景区的合理运营管理。同时也要看到，超景区承载量的客流部分，除了会大幅度提升景区的管理成本，也会对景区资源造成额外的损耗乃至不可控的意外破坏，而很多宝贵的自然景观和文化遗产一经损坏，其后果是无法用金钱衡量的。

其次，景区流量超载会提高旅游过程中事故的发生几率。旅游事故虽然有偶然性，但偶然中有必然，一次的偶然所造成的伤害，恐怕不是超载游客的利益所能补偿的。

第三，景区限流为景区内的游客提供舒适愉悦的参观体验，提升游客的满意度，也增加了景区的品牌美誉度。这种美誉度，是广告营销效果所不能达到的，在为景区带来持续客流的同时，必然会为景区带来源源不断的收益。

二、选择顺畅的渠道发布信息公告，保证消费者的知情权。

限流方案必须更透明，通过官方公告、客户端、电子信息屏、短信、网络、纸媒、微信、微博等各种方式及时发布限流通知，保证游客有足够的时间对出行计划做出调整。

三、实行预约制，完善各种设施，充分利用网络及大数据合理调控客流。

预约制服务在我国很多领域都已开始实行，比如医疗领域、交通领域等。在旅游领域，2014年，西藏布达拉宫实行了网上购票；2014年9月，运行35年的莫高窟售票处停止售票，严格执行预约制，单日游客最大接待量控制在6000人；2015年9月20日起，北京故宫面向有资质的合法旅行社及散客试运行网上预售门票，每日网上预售总量限4万人，预售门票当日有效。

实行预售制，对景区的网络支付平台建设是一个考验，需要投入一定的人力物力。同时为了更好地满足游客需求，多种平台支付方式也需要更广泛运用到门票预售中。

四、分时限流与分地段限流相结合使用。

以西藏布达拉宫景区为例，网络订票全部限下午使用，就是充分体现了分时限流，而游客通过购票后电脑会自动分配一个参观时段，游客在该时段无需换票，即可凭身份证通过闸口，错过这个时段，门票自动作废。分摊单位时间内客流量，避免客流集中，减少对景区的破坏。

在实际操作中，有些景区为了控制人流，只能根据景区内瞬时游客量采取减慢售票速度的办法，如十个窗口售票改为六七个窗口售票，视游客出景区的情况再增加售票窗口。

国外的一些景区，售票排队时间很短，但进景区时排队时间比较长，一般是景区内的游客量保持不变，游客出去多少，就再进去多少人。这种办法在国内使用时可能会遇到一些问题，特别是游客的不理解。

分地段限流，无论是限流的景区还是不限流的景区，景区都可能存在瓶

瓶颈性景点——瓶颈性景点需要采取相关的设施和管理人员，保证游客总量不超过本景点瞬时最大接待量，最常用的措施有单向通行、九曲栏杆等。

五、使用价格杠杆，合理调整。

大部分景区都有淡季价格，也有极少数景区实行错时价格，有一些景区推出了下午四点以后入园的优惠票价。就有些景点来说还可以推出较早入园的优惠票，比如一般游客都在九点前入园，那么可以设定九点前的价格，这样就能分流一部分游客。

六、完善游客预测系统。

在“旅游+互联网”时代，大数据的支持非常重要。一些接待量较大的景区应积极引入互联网工作机制，依靠大数据对游客行为进行预测，随时掌握未来一段时间的旅游动态。保证在游客高峰到来时启动最大承载量预警机制，发布相应的信息，保证景区的游览秩序游客的安全。

景区旅游高峰的分流工作

有些景区一年内很少有几天达到最大承载量，不需要实行限流，但在节假日和暑假等旅游高峰，为了增强游客的旅游体验，保证景区的游览秩序和游客的安全，有必要进行适当的分流工作。

很多景区有多个入口，如北京故宫、安徽黄山、贵州龙宫、重庆黑山谷等景区，游客习惯上都会集中在一个入口。因此，在旅游高峰期，应通过交通引导等措施将游客分流到其他的入口处。

而只有一个入口，特别是通过交通车转运的景区，如九寨沟、云台山、武当山等景区应通过交通车停靠点来调整游客游览顺序，当然这些停靠点的选择是靠多年运营经验和科学调研模型下得出来的。

很多景区中，总是有那么一两个景点是游客必去的，在分流中需要充分考虑。如故宫的三大殿、九寨沟的诺日朗瀑布、黄山的迎客松等，景区的分流工作，要充分依靠智慧旅游、“互联网+”的科技手段。

传统的“下车拍照、上车睡觉，回家什么也不知道”的观光旅游方式已无法满足游客需求，这是旅游者成熟的表现，也是旅游产业升级的动因。高质量的旅游体验需求也决定了景区必须改进传统的管理方式，以游客限流分流为抓手提升景区服务品质。

（作者：朱同利）

青海如何破解“旅长游短”困境

【青海日报2016年1月19日】每个渴望来青海旅游的人都有一个理由，尽管他们的理由各不相同。蓝天、白云、雪山、湖泊、草原、花海、令人痴迷的少数民族风情，还有文明诞生地的辉煌和积淀……这些都深深吸引着每一个从未来过或多次来青海的人。青海是个好地方，这是境内外游客都首肯的事实。仅2015年前三季度，青海旅游总人次和旅游总收入已经分别突破2000万人次、200亿元，超出2014年全年人次和收入，数字更是说明了青海旅游业发展的上扬之势，折射出美丽青海的魅力。然而，每到青海最美的季节，纷至沓来的游客在不断加快聚集人气的同时，也明显暴露出青海旅游业一个个或明或暗的尴尬和隐忧。“上车睡觉、下车方便、景点拍照”，曾有一些游客戏称，这是到青海旅游的“三部曲”。虽是一句诙谐之语，却也直指青海旅游业的一大短板。

大部分时间花费在路上——“旅长游短”困扰青海旅游业已久

“在大美青海知名度和吸引力明显提升，以及生态美优势日益显现的今天，青海旅游业发展大有可为，我们完全可以自信地‘持续打造大美青海，努力建成旅游名省’。”副省长韩建华在谈及青海旅游业发展时说道。

青海大世界国际旅行社总经理尹海红在青海旅游圈已有十余年，这些年她接触的国内外游客无数。她说，很多外地游客在结束青海之旅后，说得最多的一句话就是，“大美青海确实很大很美，可惜时间太短了，要是能多玩几天就好了。”

与大美青海“相见恨短”的原因很多。

首先可说是青海大美魅力无边，深深地吸引人们的因素，但更有路途遥远，花费在路上的时间是在景区景点游玩时间的几倍、十几倍的原因。

显然，“旅长游短”，是青海旅游业无法回避的问题。

王洛宾一首《在那遥远的地方》脍炙人口，至今传唱不衰，但也让青海“遥远”的形象深入人心，至今给人以神秘之美，让人有了诸多想象和向往。

青海很多旅游企业负责人一致认为，因为“遥远”，来青游客的交通成本在旅游总成本中占了很大比重，尤其对东部地区来说，到青海旅游的交通

花费有时比前往东南亚的费用还高，因此青海常被大多数中低端游客列为候补旅游目的地。

从这一点审视，如果只停留在高中端旅游市场，青海旅游和中低端游客的心理距离将更加遥远。

到达青海之后，路途遥远的困境依然没有消除。

青海72万平方公里的面积，两个城市之间，或者两个景区之间，相隔几十公里是短途，几百公里也是正常的。

因为大，在青海，游客在旅途上花费了大量的时间，真正的游览时间被压缩了。

旅途漫长，交通成本大，使得来青海旅游必须要有一定的经济实力支撑，更需要有充裕的时间。

简言之，来青海旅游必须要具备两个条件，有钱和有闲。

因此，在内地游客看来，青海旅游属于高端市场。

既然青海旅游属于高端市场，按照常理来推，伴随着近几年旅游业的持续火热之势，青海旅游消费水平也应有大的提升，但令人费解的是，直到2014年，青海旅游人均消费水平才突破千元大关。据有关数字统计，2015年，青海旅游人均消费预期也仅是1024元。

让来青海的游客静下心来玩——破解难题青海在路上

“旅长游短”并不是青海旅游业特有之现象，当然也不是近两年才出现的症结。但“旅长游短”背后的供需结构矛盾，已引起了青海省委、省政府以及整个旅游业界的关注和重视。

站在新起点、新高点，省委、省政府高瞻远瞩，提出要通过努力把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业，把青海打造成中华民族特色文化旅游目的地、国家生态旅游目的地、国家丝绸之路战略支点上的黄金旅游目的地。

在前所未有的发展机遇面前，青海旅游业需要“百尺竿头更进一步”，而“旅长游短”则是亟需破解的难题。

如何破题？

“这两年青海旅游发展势头强劲，旅游各项指标都有不同程度的增长，但客观地说，青海旅游业还处在发展的初级阶段，旅游人均消费水平还处在

全国平均水平以下。这就需要我们解放思想，树立大旅游大融合的意识，不断创新供给，整合资源，研究如何让来青游客静下心来，放松心情，放飞心灵。”副省长韩建华说。

为破“旅长游短”难题，在省委、省政府的安排部署下，全省各地推进高原旅游名省建设开始声势浩荡付诸行动。

交通方面，“十三五”期间，青海省将加快果洛、祁连等机场建设，规划建设青海湖、年保玉则（久治）、黄河源（玛多）等支线机场；加快格敦、格库铁路建设，尽快开工西成铁路，抓紧谋划西昆、格成铁路，规划建设门源到祁连地方旅游铁路；积极推进大通至张掖、武威，循化至临夏等出省通道建设，加快建设共和至玉树、德令哈至久治等一批高等级公路，改造、拓宽西宁通往青海湖、门源、坎布拉等重要景区公路，加快普通国省干线路网升级改造，打通国、省道、县乡道路与旅游景区的连接线路……

景区方面，从优化旅游布局出发，青海省将着力打造“一圈三线三廊道三板块”，构建以点带面、以线连片的旅游布局，并推动旅游业与信息咨询、文化创意等现代服务业互动发展，讲好青海故事，彰显青海旅游魅力。值得一提的是，去年以来，青海旅游不断加大“走出去”和“请进来”力度，已与内地多个省份积极联手，内地许多旅行社都和青海的旅行社签订合同，通过包机、专列的形式组团来青海，有效地降低赴青海旅游成本，节省旅途所花的时间。

面向世界打造大美青海大景区——破解难题还需头脑风暴

“一年365天，青海旅游只是在夏天两三个月较为火爆，其后就慢慢进入了漫长的淡季。能不能把季节性旅游转化成全景式全域化旅游，这对于青海旅游业今后的发展非常关键，需要我们在各方面很好地下功夫。”韩建华说。

青藏国际旅行社董事长窦洛则从另一个角度破解“旅长游短”。在他看来，青海旅游基础设施建设还应包括前往知名景区途中的景点建设，在沿途布局相应的驿站或养料补给站，将大景点进行分解，游客们“旅长游短”的感受可能就会减弱。

这是记者亲历的一件小事。

就在去年夏天，几个北京的朋友第一次来青海游玩。我们驱车赴海西蒙

古族藏族自治州时经过戈壁滩，我昏昏欲睡时，他们却拿着照相机冲下车去，一个劲儿地拍。

雇车司机是青海本地人，很奇怪地问他们，“这里都是戈壁滩，什么都没有，有什么好拍的？”他们则兴奋地回答，“这么大的地方，什么都没有，连根草都不长，太美了，太壮观了。”

差异化、陌生感是旅游的生命。

青海与内地大相径庭的自然景观、民族风情就是青海旅游的魅力所在。

对此，青海湖景区保护利用管理局旅游管理处副处长陈德辉也深有体会地说：“青海各景区之间的路途很远，很多旅游车都是一开四五个小时，其间除了让游客方便外，几乎不做逗留。”

“如果我们转换一下思路，让游客多看看沿路的风景，设置若干个可以体现青海风光的摄影点，让游客在去景区的路上得到更多的享受，那么青海‘旅长游短’的问题不是也得到了相应的改善吗？”陈德辉感言。

有很多业内人士认为，之所以出现“旅长游短”，主要还因为青海旅游业目前还存在诸多不足之处，以过境游、观光游为主的格局尚未根本改变。文化挖掘、品牌打造深度不够，市场主体少且不强，民族文化特色商品缺乏。

要破解难题，就要充分发挥旅游业的乘数效应，推动旅游业与信息咨询、文化创意等现代服务业互动发展，促进旅游业由“门票经济”向“吃住行游购娱”发力，向“商学养闲情奇”拓展……

基于这样的思路，要破解“旅长游短”，我们是否也可以把旅游资源的圈子划得更大一些，树立大旅游、大景区的意识，用更多的创意去整合、打包甚至捆绑自然景观、民族风情和文化底蕴，让游客的体验更为丰富和刺激呢？

当然，我们期待的是一场广泛而深刻的探讨，因为旅游业是一个充满想象力的产业。

我们也相信，在不断的探讨交流和实践中，集全域智慧，推全域旅游，青海旅游会永远鲜活，大美青海也会因此愈发美丽迷人。

短评：留住游客的心，才能留住游客的人

拥有丰富旅游资源的青海，有一个多年存在的尴尬，不缺游客，缺的却

是能留得住的游客。

之所以有这样的观点，主要是基于目前青海旅游人均消费水平相对较低的客观事实。

旅游的要素有很多，核心是消费。近两年来，青海游客人数持续增长，但直到2014年，青海旅游人均消费水平才突破千元大关，到2015年预期青海旅游人均消费也仅是1024元，还处在全国平均水平以下。

要让游客多住几天、多玩几天，当然要有留得住游客的产品，只有留住游客的心，才能留住游客的人。

如今，游客对青海的向往已不仅是走马观花拍照留念。尝一尝青海特色小吃、听一听青海故事、看一看青海民俗，了解青海的文化底蕴，感受真实的青海生活，成了越来越多游客将青海作为旅游目的地的原因。因此，立足生态美，打好组合牌，让旅游与其它产业融合发展，既有时尚创意，更能满足游客的多样化需求，这是努力的方向。

除此之外，这几年，来青的散客逐年增加，散客的增加更呼唤着旅游产品和服务的多样化。比如，与日俱增的80后、90后游客需要个性化、定制化等旅游产品。比如，成熟的游客需要高品质、全方位、一站式的旅游产品。而自驾游客，则会需要能提供露营、自驾游等特色线路的产品……根据这些需求，逐步完善旅游产业链，加强多业融合，这样才能留住越来越多游客的脚步。

（张海虎）

新闻摘要

发改委：景区门票价格检查工作已取得积极成效

【中新网2016年1月22日】发改委近期在全国范围内开展了景区门票价格检查工作，共检查景区200余家。各级价格主管部门对发现的违法行为进行严肃查处，并监督景区整改措施落实到位，规范景区门票价格秩序取得积

极成效。

发改委表示，为了落实国务院民生领域重点督查工作要求，国家发展改革委近期在全国范围内开展了景区门票价格检查工作，共检查景区200余家，其中5A级景区76家，要求景区严格遵守《中华人民共和国价格法》、《关于商品和服务实行明码标价的规定》等相关法律法规，不得以利用虚假的或者使人误解的价格手段，诱骗消费者或者其他经营者与其进行交易等不正当价格行为损害消费者合法权益。各级价格主管部门对发现的违法行为进行严肃查处，并监督景区整改措施落实到位，规范景区门票价格秩序取得积极成效。

首先，部分景区违规涨价、擅自设立收费项目、门票捆绑销售等价格违法行为得到了及时纠正。有的景区调整门票价格的期限和上调幅度违反有关规定，价格主管部门依法重新核定后，降幅在10%以上；有的景区取消了擅自设立的收费项目，违法所得也被依法罚没；还有的景区停止将门票和观光车票捆绑销售，开设专用通道，设置引导标识，使游客可自主选择是否乘坐观光车。

其次，被检查景区的门票优惠政策落实情况得到改善。未按规定对青少年、学生、老人、残疾人等特殊群体实行优惠政策的景区都按要求进行了整顿，重新制作符合规定的门票价格公示牌、印制了半价门票、取消优惠政策附加条件等。

第三，被检查景区经营者的守法意识进一步增强。在明码标价问题上，有的景区停业整顿直至合格。景区内商品摊点限期完成统一明码标价，整改不彻底的立即关停。

第四，相关景区管理部门对纠正价格违法行为的重视程度进一步提高。有的景区擅自更改门票价格被依法查处后，当地政府高度重视，在严厉追责的同时，全面整治辖区内旅游市场秩序，建立了旅游秩序综合整治联席会议制度，出台了《加强旅游秩序监督管理的实施办法》。

发改委还表示，为促进旅游行业健康持续发展，发改委将继续开展景区门票价格专项整顿工作，采取集中检查、随机抽查、暗访等形式，从严查处各类违法违规行为，并结合已经建立的景区门票价格检查档案，对景区价格行为实行动态监管，切实保护群众合法价格权益。同时试行景区质量等级评

定与价格诚信惩戒联动，对存在重大价格违法行为、屡查屡犯的景区，将向旅游主管部门通报。

(<http://www.chinanews.com/cj/2016/01-22/7727843.shtml>)

山西撤销五台山风景区人民政府 成立管委会

【山西晚报2016年1月22日】为保护、利用、管理好五台山风景名胜区，1月20日，山西省十二届人大常委会第二十四次会议表决通过废止《关于成立五台山风景名胜区人民政府的决定》，撤销五台山风景区人民政府，依法成立管委会。

五台山是我国四大佛教名山之首，1982年被国务院确定为国家重点风景名胜区，1992年被命名为国家森林公园，2005年被命名为国家地质公园，2007年被评定为国家5A级旅游景区，2009年被联合国教科文组织列入世界文化景观遗产名录。1988年11月19日，省人民政府向省人大常委会提请审议了《关于成立五台山风景名胜区人民政府的议案》，建议成立五台山风景名胜区人民政府，隶属五台县人民政府领导，负责管理五台山景区的各项工作，行使县级政府的若干权力，管辖范围包括台怀镇、金岗库乡，总面积约286平方公里。1988年11月30日，省七届人大常委会第六次会议审议通过了《关于成立五台山风景名胜区人民政府的决定》。

五台山风景名胜区人民政府成立以来，为五台山景区的保护和发展发挥了积极作用。但随着五台山各项事业的发展，五台山风景名胜区现行的以副县级景区政府为主导的管理体制和运行机制存在层级较低、赋权不够、职能交叉、多头管理等诸多弊端，已经不适应五台山的保护、利用和开发的要求。

为了切实促进五台山风景名胜区的保护利用和科学管理，2015年9月下旬，省委、省政府组织专门工作班子，深入五台山景区认真调查研究，并赴省外类似景区考察学习，形成了调整改革五台山景区管理体制的意见。2015年11月26日，忻州市政府向省政府提出成立五台山风景名胜区管理委员会的请示，经省政府第105次常务会认真研究，原则同意忻州市人民政府提出的关于成立五台山风景名胜区管理委员会、撤销五台山风景区人民政府的建

议。

山西省人大常委会废止《关于成立五台山风景名胜区人民政府的决定》后，省人民政府将责成忻州市人民政府依法成立五台山风景名胜区管理委员会，并确保实现两种管理体制的平稳过渡，推进五台山风景名胜区的严格保护、科学利用和有效管理。

（记者：李飞飞）

社会纵横

自行车运动的旅游热潮

【旅游圈2016年1月28日】在众多的旅游方式中，体育旅游越来越受到大众的喜爱。以往仅作为代步工具的自行车也开始了旅游角色的扮演。通常提到自行车，我们一直都以自行车大国自居，在谈到自行车旅游时也以拥有亿计的自行车人群来作为这种小众旅游发展的市场。然而我们在面对这样一个看似很有前景的市场分析时，却无从着手。

无论从以前的自行车大国还是到现在的汽车大国，我们看到的仅仅是人们对于出行的需要，只是把它当成一种代步工具来使用，我们有很多的自行车，但我们没有自行车的文化，我们有很多汽车，却没有汽车文化。这种文化应该是非必要的生活方式的一种延伸，人们生活态度的一种具体呈现方式。而自行车文化最好的呈现方式就应该是自行车旅游。

自行车旅游以小众的、健康的旅游方式区别于传统旅游。自行车旅游的目的地不在于它只是把自行车骑行当做景点到景点之间的交通方式，它让人们体验的是一种骑行的乐趣，一种锻炼身体或是挑战自己的健康旅游方式。骑行中能体验到当地的风土人情，能与当地的人事物切切实实地发生交集，在当地留下自己的印记。同时，作为一种新兴的旅游方式，它更能体现一个人的价值观与生活态度，并能使其价值观得到最大化的认同，生活态度得到最大化的满足。

但同时我们还应看到，作为一个小众化的旅行方式，它还基于人们生活水平的提高和精神需求的提升。可喜的是我们已经能够看到这种骑行文化在中国的快速发展，各地自行车俱乐部如雨后春笋般崛起，各大OTA也在积极探索户外主题旅游的蓝海。

国务院更是印发了《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》（以下简称《意见》），部署积极扩大体育产品和服务供给，推动体育产业成为经济转型升级的重要力量，促进群众体育与竞技体育全面发展，加快体育强国建设，不断满足人民群众日益增长的体育需求。《意见》把全民健身上升为国家战略，把增强人民体质、提高健康水平作为根本目标，把体育产业作为绿色产业、朝阳产业进行扶持，强调向改革要动力，向市场要活力，力争到2025年，体育产业总规模超过5万亿元，成为推动经济社会持续发展的重要力量。

相信在这样一个巨大的推手之下，体育旅游业也定将迎来它的春天。当然，自行车文化与骑行方式的发展，还要有一个可以发酵的市场作为基础，这个市场是应以自行车运动人群为市场，现在来看，这个市场也正在慢慢展开。

从自行车门户网站美骑网2015年度的赛事报道来看，全年国内举办职业赛事的天数是54天，业余赛事的天数是185天，再加上以捷安特、美利达和喜德盛为代表的自行车生产厂和以喜马诺为代表的零配件厂举办的大小自行车嘉年华，可以说全国每天都在上演着自行车比赛。

另外，据凯泰资本预测，目前国内自行车运动人口约600万，2025年国内自行车运动人口最高达全国人口6%，即约8400万人。中国自行车产业规模也有望由2014年的162亿元，爆发增长至2025年的4200亿元。

在资本运作方面，我们也能看到自行车运动将要在国内掀起的热潮。2015年，万达6.5亿美元并购世界铁人公司100%股权，世界铁人公司是世界最大的铁人三项赛事运营者和最著名铁人三项赛事品牌拥有者，占全球长距离铁人三项运动份额的91%，2016年万达定会将此品牌落地在国内，举办几场大规模的铁人三项赛事。

另外，2015年环法赛开赛前，乐视也与法国ASO传媒集团签署独家合作协议，将全程直播世界著名自行车赛事——环法赛，此次合作也是环法赛首

次携手中国大陆新媒体平台，这让我们有幸能直观欣赏到世界顶尖车手的风采以及这项古老赛事的魅力。同时，2015年的第十届海南“环岛赛”，央视进行了全赛段直播，开创了国内电视直播自行车环赛的先河。

以上这些从赛事规模、群众基础、资金投入和传媒平台等方面都显示出，自行车运动的热潮即将到来，而自行车旅游作为其延伸产业，也定将迎来它的发展。

本人在自行车旅游行业已有些年头，深深感受到自行车旅游方式的魅力。随停随走，深入当地，游览美景是其最基本的体现，重要的是让广大热爱健康、热爱旅游的人有了一个非常完美的旅游方式，人们在旅游过程中骑车看景，品茶喝咖，享受生活，身后的住宿、美食、行李、车辆维修等等繁琐的事务又有专人来处理，这种旅游方式相信是每一个懂得享受生活的人的理想选择。

（作者：Miller）

中国将转变景点主导的旅游发展模式

【中国日报2016年1月29日】未来一年，中国旅游业的发展将不再以“景点”为建设中心，而是将整个区域作为功能完整的旅游目的地来建设。

27岁的Seth Griffin是一名来自美国的游客。受中国的历史、文化、美景的吸引，他在过去的几年里游历了许多城市，包括北京、西安和厦门等旅游胜地。但最令他不解的是，他原本以为来中国会感受的自然风光、淳朴的民风 and 悠久的历史感，全都变了样。

“现在的中国景区有太多的人造景点，太多的纪念品商店，经常会让以为到了商场，而不是一处风景名胜。”

这一点，中国游客应该也认同。经常是搭进去大把的时间和金钱，看到的是一堆莫明其妙的“人造景点”，真正的景点却始终难见其“庐山真面目”。

“在我国旅游业发展的初级阶段，我们发展旅游，主要是建景点、景区、饭店、宾馆，这种发展方式实际上是一种景点旅游模式，”国家旅游局局长李金早在全国旅游工作会议上说。“各级党委、政府和企业为此做出了

巨大努力，并取得显著成绩。几代旅游人为之奋斗，克服重重困难，使旅游业从无到有，从小到大，作出了宝贵贡献。”

然而旅游业发展到现在，已经全民旅游和个人游、自驾游为主的全新阶段。“传统的以抓点方式为特征的景点旅游模式，已经不能满足现代大旅游发展的需要。现实要求我们必须从现在的景点旅游模式转变为全域旅游模式，”李金早强调。

何谓“全域旅游”？

过去我们居民建房子，没有考虑到旅游景观的需要。另一方面，我们搞景区开发，也没有考虑到当地居民的需求。

再比如，在景点旅游模式下，水利建设只是考虑防洪、排涝、抗旱，基本上不会顾及旅游用途与需求。

“在景点旅游的模式下，封闭的景点景区建设、经营与社会是割裂的、孤立的，有的甚至是冲突的，造成景点内外‘两重天’。而全域旅游就是要改变这种‘两重天’的格局，把一个区域整体作为功能完整的旅游目的地来建设，实现景区内一体化，做到人人都是旅游形象，处处都是旅游环境，”李金早说。

“八大转变”

要从景点旅游模式走向全域旅游模式，具体要实现八大转变：

一是从单一景点景区建设管理到综合目的地统筹发展转变，破除景点景区内外的体制壁垒和管理围墙，实现多规合一，实行公共服务一体化，旅游监管全覆盖，实现产品营销与目的地推广的有效结合。旅游基础设施和公共服务建设从景点景区拓展到全域。例如，要从景点景区和城市的旅游厕所革命拓展为景点景区内、城乡一体推进的全面厕所革命。

二是从门票经济向产业经济转变。实行分类改革，公益性景区要实行低价或免费开放，市场性投资开发的景区门票价格也要限高，坚决遏制景区门票上涨过快势头，打击乱涨价和价格欺诈行为，改变我国旅游过度依赖门票收入的局面。

三是从导游必须由旅行社委派的封闭式管理体制向导游自由有序流动的开放式管理转变，实现导游执业的自由化和法制化。

四是从粗放低效旅游向精细高效旅游转变，加大供给侧结构性改革，增

加有效供给，引导旅游需求，实现旅游供求的积极平衡。

五是从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”融合发展方式转变，加大旅游与农业、林业、工业、商贸、金融、文化、体育、医药等产业的融合力度，形成综合新产能。

六是从旅游企业单打独占到社会共建共享转变，充分调动各方发展旅游的积极性，以旅游为导向整合资源，强化企业社会责任，推动建立旅游发展共建共享机制。

七是从部门行为向党政统筹推进转变，形成综合产业综合抓的局面。

八是从仅是景点景区接待国际游客和狭窄的国际合作向全域接待国际游客、全方位国际交流合作转变。最终实现从小旅游格局向大旅游格局转变。

（苏舟）

时事评论

游客监督可有效遏制景区涨价

【中国旅游报2016年1月11日】北京市发改委此前印发通知，要求今年8月前，北京执行政府定价的景区一律不得上调门票价格。前不久，北京市发改委和旅游委联合发布《关于本市景区门票价格专项整治工作安排的通知》，将对景区门票价格开展专项整治。对实行政府定价、政府指导价的景区，降低不合理、虚高门票价格；并引导实行市场调节价的景区，适当降低偏高的门票价格。

景区门票虚高、门票随意调价、在景区内实行分点计票和额外收费等等，一直是备受游客诟病的行为，也是旅游行业广被质疑的乱象。这些现象的存在，不仅直接侵害了游客权益，增加了游客经济负担，影响了游客的旅游权益，而且还影响景区形象，成为一种不容忽视的乱收费和破坏旅游秩序、影响旅游文明的丑陋之举。从这个意义上看，价格主管部门出台禁令要求政府实行政府定价、政府指导价的景区一律不得上调门票价格，并引导实

行市场调节价的景区适当降低偏高的门票价格，这确实是积极而富有意义的旅游市场监管干预，其对于控制景区门票无序上涨、维护游客权益和旅游市场秩序而言，值得期待。

经过职能主管部门的禁令要求和专项执法整顿，相信景区门票会逐步出现向规范有序和稳中降低的转变，这些是毋庸置疑的。但关键是，事实上现实中对旅游市场的监管从来都不缺乏，但这些门票涨价或者变相涨价的行为却一而再再而三地上演，其背后的根源，并非一两次集中专项整治和一纸禁令能够解决的。

首先，对于执法监管部门而言，再集中和频繁的专项治理，也仅仅是治理而难以成为全覆盖、无缝隙的监管，在治理之后或者执法监管不到位的空间，只要有利益存在，景区借助门票乱涨价、乱定价、乱收费的现象就无法遏止。

其次，在景区门票乱涨价现象中，看得见的集中涨价容易得到投诉并得到治理，但对于隐形的涨价和变相的涨价，却难以发现。比如个别景区涨一次价换一种方式，这个月这个票涨价，下个月在景区内开设个“门内门”变相收费、整体涨价，或者干脆借助增加游玩工具、增添游玩项目等给门票额外加价，这些更是难以发现和避免。个别景区甚至出台极端对策，一听说要来价格执法检查或者近期风声紧了，干脆打出维修的旗号对个别景点实行封闭、停止营业等行为躲避风头，在暗中继续侵犯着游客的权益。在对于门票涨价方面，对于一些大幅度的涨价现象，执法部门操作起来比较容易，或惩处或勒令整改，但对于那些借助保险、维修基金、游览项目等名义增加的那部分较小的涨价行为，恐怕不仅难以监督，而且大多数游客也往往不愿斤斤计较，听之任之。而长此以往，就会助长一些景区钻空子、乱涨价的风气。

事实上，对于景区而言，“价格”问题不仅涉及门票，在其他衍生的乱收费和侵犯游客权益方面更需要关注和干预。对于这些收费行为，体会最深、最有发言权的是游客。不管是门票虚高、暗中乱收费也好，明目张胆设卡收费、出现“门中门”乱象也罢，能起到切实监督作用的唯有游客。更进一步而言，在遏制景区乱收费、门票虚高、门票乱涨价等行为中，如果单单是只靠执法部门的集中执法整治而规范市场的话，可以预见的是，必定收效甚微。因此，游客自觉监督、举报，才是实现“门票不涨价”的有效途径。

而要想调动游客监督的积极性，首先要打开“开门”管理景区的思路。景区管理公开、财务公开、门票价格等旅游消费信息公开等一旦实现信息透明化，游客知情权得到保障，那么群众雪亮的眼睛就会发挥作用；其次，建立健全游客监督信息处置快速通道，将切实保障游客的建议和意见能够得到重视。比如建立和公开旅游监督热线电话、邮箱、微信等公共监督渠道和载体，让游客的监督信息可以无障碍传达，发挥监督效力；其三，建立严格的追责机制。对游客监督反馈的信息，要实行科学的录入查处机制，坚持有诉必理，有理必果，对查证属实的乱涨价、门票价格虚高等行为，从严追责、绝不姑息。这样一来，景区门票价格问题便将会得到有效解决。

（孔之见）

生态旅游需坚守红线

【中国建设报2016年1月13日】不久前，浙江舟山一座无人居住的小岛突然在网络上走红。由于岛上村落荒芜已久，许多废弃的房屋逐渐被大自然侵蚀，布满了爬墙虎，宛如绿色童话世界一般美丽而梦幻，被称为“最美荒岛”。一时间，游客纷至沓来，争相领略“绿野仙踪”奇观，荒岛竟意外地成为热门旅游景点。相比之下，有些投重金开发的风景名胜区却游客寥寥，不能不引起人们思考。

荒岛之美，美就美在其原始、自然、野性、神秘，美在其“清水出芙蓉，天然去雕饰”，令久居城市钢筋水泥森林中的都市人心生向往。事实上，大自然的鬼斧神工，即使在科技高度发达的今天，也是人力所难以企及的。荒岛的“成功”启示我们，发展生态旅游，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，始终坚守生态保护红线，着力解决资源开发与经济社会发展、生态环境保护之间的平衡、协调关系，这样才能形成一种保护带动发展、发展反哺保护的良性循环。否则，只能是短期既得利益，长远得不偿失。

近年来，从北极冰川到热带雨林，以自然环境为主题的生态旅游日益成为观光热点，然反其道行之者仍存。有些地方决策者，认为“生态旅游”就是制造自然，通过种树、铺草、造水、建景观大道等方式人工打造所谓“自

然生态景观”，但其实这是“伪生态”。一些地方打着生态文明建设的旗号，今天植草坪、明天改花园、后天栽大树，这种生态折腾不但没有产生多大价值，而且成本巨大，显然与生态文明建设的初衷背道而驰。有些地方为了打造所谓的旅游景点，要么大建楼堂馆所、过度开发，把好好的山水搞得不伦不类，充斥大量粗制滥造、品位低劣的景观；要么以旅游开发的名义，抛开各种规划和“条例”，在景区盲目复古，把原本有着厚重历史沧桑感的古建筑、古民居、古文物推倒重建，使之变成了廉价的现代仿品，完全丧失了历史风貌和独特韵味……诸如此类做法，都有悖于生态文明理念。

守望青山绿水，构筑生态屏障。发展生态旅游是建设生态文明和美丽中国的重要载体，其重点在“生态保护”，功夫在“文明和谐”。我国许多地方资源丰富，有发展生态旅游业的资源优势，但在开发前，应严格遵守国家相关法律规定，遵循科学规划理念，进行周密的可行性研究，在景区建设和管理中树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，始终坚守生态保护红线，着力解决好资源开发与经济社会发展、生态环境保护之间的平衡、协调关系。

当下，旅游业正从过去“走马观花”式的观光游逐渐向休闲度假游转变，越来越多的人渴望回归大自然，到大自然怀抱中感受清风明月的美好，体验和谐相处的乐趣。世上万物皆相连，山水林田湖是生命共同体。只有人与自然和谐相处，生态环境才能处于良性循环中，自然界才能生动有趣，生态旅游业才能实现可持续发展。

（刘国信）

景区发展须创新管理构架

【第一旅游网2016年1月20日】近日，国内有关媒体就嵩山少林寺景区经营管理出现的许多问题进行了报道，这已经是嵩山景区近年来多次面对类似报道。梳理这些问题，不外乎是景区经营管理中通常存在的两个难题：一是景区整体和景区内部核心景点的利益关系，二是景区经营管理中各利益主体之间的相互关系。

首先，关于景区整体和核心景点的关系，还需要澄清嵩山和少林寺的概

念，这不仅是个学术问题，实际上关系到包括少林寺在内的“大嵩山”景区的长远发展。天下名山嵩山作为我国“五岳”之中的中岳，是一个方圆几百平方公里的综合性大型景区。2010年，景区内的古建筑群打包以“天地之中”为名列入世界遗产，少林寺正是其中的一组建筑群，构成了一个相对独立的核心景区。另外，嵩山作为世界地质公园、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家5A级旅游景区，除了少林寺所体现的宗教文化外，嵩山在地质奇观、山水生态等许多方面都美不胜收，更有著名的嵩阳书院、中岳庙等历史文化厚重的景区，是我国屈指可数的集自然风光与历史文化于一体的旅游资源。

由于《少林寺》等影视作品的助推，少林寺景区迅速得到海内外的广泛关注，加上少林功夫又是中国功夫的代表之一，更增加了吸引力，游客纷至沓来，少林寺成为嵩山当之无愧的龙头景区。同时，在一部分游客当中也产生了一些误解，片面地以为到嵩山就是看少林寺，也把嵩山景区简单地称呼和理解为嵩山少林寺，这从一个侧面反映了少林寺在嵩山景区中的突出地位。于是，围绕少林寺景区与嵩山整体景区之间的关系和利益分配自然成为焦点问题。

解决这个问题，一方面少林寺作为相对独立的景区，需要认识到局部和整体的关系和唇亡齿寒的道理，作为景区的核心景区，应当主动为嵩山景区的发展积极献策并付诸行动；另一方面，作为公共利益的代表，嵩山景区的管理者需要有更开阔的视野，树立“大嵩山”的整体和长远发展理念，摆脱对现有具体利益的过细纠缠，除了继续支持少林寺稳步发展外，还要努力发挥嵩山景区的整体资源优势，特别是通过完善交通和公共服务设施，努力促进嵩阳景区、中岳景区等其他核心景区的发展，并通过嵩山景区发展带动周边区域旅游的整体发展。这样不仅可以缓解少林寺景区由于旅游旺季带来的人满为患以及不利于旅游安全和文物保护的问题，还可以更加有效发挥嵩山的旅游资源综合优势，让游客能够领略嵩山及其周边更加绚丽多彩的风景和文化。

其次，关于嵩山景区引入外来投资商所产生的新的利益格局问题。国内许多著名景区从促进发展的角度，限于自身财力和经营管理经验不足，引入战略合作伙伴的案例很多，有的景区达到了预期的“双赢”目标，在更高层

次迈入良性循环；也有为数不少的景区与外来投资商经过短暂的蜜月期，因为各种复杂的原因没有达到双方共赢的初衷，很快分手。嵩山景区引入外来投资商，也是出于盘活“大嵩山”景区旅游资源的综合优势的目的，希望把蛋糕做大，由景区带动旅游相关产业链的发展，形成嵩山旅游目的地的发展格局，并带动登封市经济社会的发展。

由于嵩山管理机构和外来投资商在合作初期即响亮地打出了着眼公司上市的目标，而世界遗产景区关于资源保护的有关要求似乎又排斥上市的做法，当时有关媒体就此进行了大量报道，使得嵩山景区改制的进程出师不利。再加上合作双方都认为景区发展的进程与当年合作协议的预期落差太大，无法兑现合作协议的承诺，甚至原有的利益还受到侵害，在这种情况下，嵩山景区近年来一直处于新闻的风口浪尖上，特别是作为5A级景区受到警告处分，从整体上影响了景区的声誉和长远发展。如果蛋糕不能做大甚至变小，涉及嵩山景区的任何利益一方都不可能独善其身、成为赢家。

笔者认为，作为一个方圆几百平方公里、集多个国家级品牌于一山的大型景区，嵩山景区应把已经开始试点的国家公园模式作为理顺错综复杂的矛盾并浴火重生的一把金钥匙。

嵩山景区的问题在全国其他地方同样存在，有关方面要积极探索解决问题的办法，认真梳理景区发展的现实问题，在充分研究和最大限度整合各方利益的前提下，对景区的整体经营管理构架进行更加科学的调整甚至重构，尽管这可能是一个非常艰苦的过程，但确属非做不可的事情。

（窦群）

世界遗产

首例岩画遗产申报项目 花山岩画确认申遗

【人民日报海外版2016年1月29日】享有“世界的花山，人类的遗产，中国的奇迹，民族的瑰宝”美誉的广西左江花山岩画文化景观，被正式确认

为2016年中国申报世界文化遗产唯一项目。这不仅是我国第一例岩画遗产申报项目，也是亚洲地区代表性的岩画遗产申报项目。今年6至7月间，世界遗产委员会大会将进行终审表决。花山岩画申遗项目一旦成功，将实现广西没有世界文化遗产的“零”突破，也将填补中国没有岩画类世界遗产的空白。

花山儿女岩画情

花山岩画位于广西南明县，是全国重点文物保护单位。整幅岩画宽约172米，高50米，面积达8600平方米，可数图像1900余个，包括人、马、狗、刀、剑、铜鼓等，是世界单幅体量最大的一处岩画，距今已有2500多年历史。它至今还有许多无法解开的谜：岩画所表达的内容是什么？这些图像是怎么画上高耸陡峭的岩壁上的？

“早在1988年，宁明县就已着手修建了花山岩画保护站，正式拉开了花山岩画保护序幕。”与花山岩画保护工作打了25年交道的宁明县文物管理所所长朱秋平说。

这些年，宁明县备加珍视花山岩画这一文化瑰宝，通过举办花山国际文化节、三月三骆越王节、九月九骆越感恩节、全国摄影大赛等活动，让世界了解花山。2015年以来，宁明县成立花山申遗青年志愿服务队，组织文艺队到花山岩画申遗区各村屯巡回演出，激发广大群众支持参与花山申遗。

甘敏是“花山拳”的传承人。“花山拳”拳术起源于春秋战国至东汉时期，原先是宁明县明江流域壮族先民用于狩猎、抗击入侵的搏击术，如今加入了花山岩画元素改编而成。在甘敏的带动下，全县有4000多人练习“花山拳”，助推花山岩画申遗。

宁明县人社局退休干部、山地自行车爱好者赵小强带领的4人组合团，连续3年先后骑行到湖北、海南、贵州等地，宣传花山岩画保护。

宁明县退休干部、县山歌协会主席甘绍耿带领山歌协会会员们创作了1800多首花山民族文化山歌，编写山歌专集，组织山歌手参加花山岩画申遗山歌比赛。

凝心聚力为申遗

早在1999年，宁明县投入200万元资金启动了花山岩画申遗工作。2004年11月，花山岩画被国家建设部列入《中国申报世界文化遗产预备清单》；2006年12月，进入国家文物局《中国世界文化遗产预备名单》重设目录；

2009年12月，花山岩画保护工程正式开工；2012年11月，左江花山岩画文化景观再次入榜国家文物局更新的《中国世界文化遗产预备名单》；2015年1月，被确认为2016年中国申报世界文化遗产唯一项目。

广西先后出台有关文件和通知，使花山岩画获得了法律保护。现在，花山岩画已开展了16个保护工程项目和课题研究项目，并探索出了一条岩画抢救性保护和长期治理相结合的新路子。遗产申报区配套项目建设，已经完成了花山岩画第三期保护工程并通过了文化遗产研究院的评审验收；建设观景平台和花山岩画观测站，加固驳岸并恢复植被，建设江滨申遗公园，完成花山岩画博物馆项目立项、环评登记、土地预审、社会稳定风险评估、项目选址等……目前，宁明花山岩画保护和申遗工作累计投入经费1.5亿元。

（庞革平、周贻刚）

环球博览

国家公园一百年

【中国科技网2016年1月18日】100年前，在1916年的最初几个月，美国人正深深沉迷于一个崇高、远大，但是略为杂乱且非常初步的构想中，那个构想就是国家公园。它们将会是美国人民的公园，而不是王公贵族的游乐场所或私人狩猎保留区；它们是开放共享的公园，对象甚至包括来自世界各地的访客。

当时美国已经有14座国家公园，其中成立最久的是1872年以联邦法划定、并且成为全世界第一座国家公园的黄石公园。其他呈现出多样壮丽风貌的美国国家公园，位置都在密西西比河以西，包括加州的优胜美地（原本是州立公园，1890年收归国有）、南达科塔州的风穴国家公园（1903年）、蒙大拿州的冰川国家公园（1910年），以及科罗拉多州的洛矶山国家公园（1915年）。另外还有21处国家纪念地——这种保护状态比较容易取得，因为可以依照1906年通过的《文物法》透过总统令指定；西奥多·罗斯福在总

统任内的最后三年即善加利用了这个制度。那些早年被指定为国家纪念地的地方包括魔鬼塔、查科峡谷、缪尔红木森林，以及大峡谷。

1916年时，美国人对于国家公园究竟是什么、或应该是什么，还没有清楚明白的定义，但是他们已经意识到这样的定义有其必要，而国家公园应该由单一的机构支持。那年8月，美国国会通过一项法案并由威尔逊总统签署，在内政部辖下设置了国家公园管理局。因为贩售硼砂而致富，但是对保育议题深切关注的加州人史蒂芬·马瑟成了国家公园管理局的首任局长。他的助理兼好友是个一文不名的年轻律师，名叫何瑞斯·欧布莱特；这名采矿工程师之子从1919年开始担任黄石公园管理处处长，最后接任马瑟成为国家公园管理局局长。这两位关键人物和他们的众多盟友争取到各界对国家公园体系、以及对成立更多新公园的支持，但是定义国家公园本质的任务，并没有随着他们卸任而结束。

美国西部那些早期的国家公园之所以设立，主要是为了保护秀丽的奇景，像是宏伟巨岩、奔腾流水和终年不化的冰雪等壮观景色，这些险峻环境都提供不了什么经济开发前景。国家公园被视为缺乏商机，将这类公园宣扬为与旧欧洲教堂和遗迹相对的美国天然“殿堂”所创造出的爱国意味，都让设立国家公园在当时比后来容易。另一个因素则是尼加拉瀑布这个反例。那里最好的俯瞰地点都被私人企业收购且围起，将一个国家象征变成了俗气和供人付费观赏的对象。这种事情绝不能发生在老忠实喷泉或优胜美地谷。保护生物——黄石公园的美洲野牛、后来被称为红杉的高山红木——也成了国家公园定义的一部分。但是直到1947年，美国才有了主要为保护野生生物而设立的国家公园——艾弗格雷兹国家公园。这座公园是佛罗里达州的一片广大湿地，既无高山也无峡谷，但到处都是鸟类和美洲鳄。

从那时起，美国的国家公园就逐渐承担起一项崇高使命，那就是保存自然界的多样性——原生动植物、生态进程、自由流动的水、最原始有力的地质样貌——为地球万物复杂的相互作用留下范例，而不只是拥有美景的人间仙境。现在，国家公园不但能娱乐大众，也能教育大众。它们能引起被动的赞叹，也能激发主动的好奇心。它们能帮助大众想像美国的景观和以此为家的生物在铁路、汽车及汽车旅馆出现前的样貌。它们让今日的人们得以瞥见过去，而且——如果人们能够坚持决心，用智慧战胜愚念——还能让未来的

人们也可以看见过去。

这条路是一段跌跌撞撞、一点一滴前进的历程，充满了政治角力、经济权衡与理念冲突，带着美国走到了今日的局面。国家公园从最初的一个美好而远大的构想，随着时间变得愈来愈完善、愈来愈宏大。现在，这个体制包含的不仅仅有正式的国家公园及国家纪念地，还有被认可为国家历史地标的战场、堡垒、海岸、风景优美的河流、墓地和其他重要地点（有些仍为私人所有），以及在景观和历史上具有重大意义的路线，比如阿拉巴马州的“塞尔马到蒙哥马利国家历史步道”。

现任国家公园管理局局长强·贾维斯说，国家公园的目的是诉说美国的故事，而不仅仅是保护一片片景观。“舍我其谁？这是我们的工作。”在庆祝美国国家公园100周年之际，美国人也应该牢记，虽然国会通过再加上总统签名，就能让地图上多出一座国家公园，但是保存这些地方及其历史的工作落在了每一个身为国民及国家主人的美国人民肩上，而且不会有完成的一天。

(David Quammen)

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
