

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161期)

## 本期要目

- 庐山设市背后的千年分合
- 国家公园应该收费吗？
- 江苏建立省级风景名胜区警告和退出机制
- 还有多少“消化不良”的古街古巷
- 给“太累”的风景一点时间休息
- 威尼斯上榜欧洲最濒危文化遗产
- 肯尼亚在建铁路威胁野生动物

2016年4月30日

(所载内容不代表本编辑部观点)

# 目 录

## 热点关注

- 庐山设市背后的千年分合 -----3  
国家公园应该收费吗? -----10

## 新闻摘要

- 江苏建立省级风景名胜区警告和退出机制 -----13

## 社会纵横

- 还有多少“消化不良”的古街古巷 -----15  
社会综合效益才是凤凰古城发展的原动力 -----18

## 时事评论

- 给“太累”的风景一点时间休息 -----21  
景区宣传策划不能光有噱头 -----22  
从供给侧创新入手打造共享精品景区 -----23

## 世界遗产

- 威尼斯上榜欧洲最濒危文化遗产 -----26

## 环球博览

- 肯尼亚在建铁路威胁野生动物 -----27  
美国国家公园中的义工 -----31
-

# 庐山设市背后的千年分合

【澎湃新闻2016年4月28日】话说天下大势，分久必合，合久必分。这句《三国演义》卷首语中的话在庐山这座山的身上也得到了应验。

今年4月初，国务院同意设立县级庐山市的批复，让“分裂”千年的庐山有望再一次走向“统一”态势，而庐山多年来“一山多治”带来的种种积弊也有望在管理体制完善后得以缓解或根除。

从1984年设立庐山风景名胜区管理局后，江西省政府、学界和民间多个舆论场都在试图构建一个统一和完整的庐山，而这一努力在经历32年后，终于取得关键性成果：撤销星子县，以原星子县和庐山区牯岭镇的行政区域为庐山市的行政区域，市治设在原星子县人民政府驻地南康镇紫阳南路45号。

三十多年的思想大讨论和庐山周边县域旅游经济的发展，使得庐山管理体制这个顶层设计不得不改弦易张。在澎湃新闻记者于九江市十余天的采访过程中，不管是星子县还是庐山风景名胜区管理局，对于理顺庐山管理体制都是有共识的，因为他们都曾亲身体验过“一山多治”的切肤之痛。

## 一山一治到一山三治

庐山的管理体制自古以来就是变动不居。

早在宋朝以前，庐山的行政归属一直是一山一治。从宋朝初年开始至民国初年，近一千年左右，庐山为两府两县所分治，庐山北部属江州德化县（民国三年1914年德化县改称九江县），南部属南康府星子县。

1926年，民国政府将庐山警察署和清丈局（土地房产测绘单位）合并设立“庐山管理局”（县级），负责管理庐山风景名胜事宜，隶属九江市管辖。这也是庐山首次有自己的行政区划。当时庐山管理局的管辖范围基本在山上，和山下九江县、星子县的交界仍混淆难辨。为此，江西省政府还专门派员勘定范围。

1930年，九江市撤销，庐山管理局升格为厅级，改由江西省政府直辖，以九江、星子两县所属的庐山山地为管理局的辖区。庐山管理局设立之后，

庐山的管理格局是一山三治。现年84岁的庐山地方史专家王炳如在接受澎湃新闻新闻记者采访时说：“在国民政府时期，庐山的管理体制也一直没理顺，但当时庐山管理局的级别比较高，是地厅级，庐山管理局名义上是由江西省政府管辖，但其人事任命、经费调拨均是由行政院负责。”

《九江市（地区）政权系统组织史资料》显示，1949年7月成立庐山管理处。1950年4月，庐山管理处改称庐山管理局（厅级），9月又改称江西省人民政府庐山管理局。

南昌大学党委原书记郑克强等主编的《赣文化通典（地理与行政区划沿革卷）》称，新中国成立之初，江西省人民政府针对庐山管理工作中存在的问题，于1950年9月27日作出六项处理决定，其中有：划清辖区，明确责任。过去有大小庐山之分（以范围大小而言），现决定小庐山为管理局辖区，大庐山在九江者为九江辖区，在星子者为星子辖区。

1953年7月，江西省庐山特别区人民政府成立，由省人民政府委托九江专署领导。原江西省人民政府庐山管理局改称中南行政委员会庐山管理局（厅级），属于庐山行政管理机构，直接接受中南行政委员会领导。

1954年12月，江西省庐山特别区人民政府和中南行政委员会庐山管理局撤销，复设江西省人民政府庐山管理局。1955年2月改称江西省庐山管理局。

“文革”期间，庐山的隶属多变，时而隶属省，时而隶属九江地区，时而隶属九江市（县级）。

近一个世纪，庐山管理局的管辖权限基本在山上，即“小庐山”范围。直到1977年，江西省成立庐山管理局革命委员会，行政区域从原来山上的牯岭镇扩充到了山下的东风、威家、赛阳、高垅、红旗五个公社。

这一模式仅维持3年。1980年，庐山管理局成为九江市下属的庐山区，山下的东风、威家等五个公社划归九江市郊区，庐山继续被分割管辖。

### 一山六治到一山五治

上个世纪八十年代开始，中国又掀起新一轮的市管县体制改革浪潮。

1980年3月，国务院同意将九江行署领导的九江市改由省直接领导，九江市升格为省辖市；撤销庐山现行的行政区划建制，将庐山的行政区域包括牯岭镇和东风、高垅、红旗、赛阳、威家五个公社全部划归九江市管辖，并

改设为九江市的一个区级行政单位。

1980年5月，江西省人民政府批复同意撤销庐山现行行政区划建制，设立庐山区人民政府，与浔阳区、郊区并列。时属庐山管理局的红旗（现莲花镇）、赛阳、威家、东风（现海会镇）、高垅5个公社划归九江郊区管辖。

此外，创建于1957年12月的庐山垦殖场，在1980年5月山市（庐山、九江市）合并时，管理权限也由庐山管理局划归九江市管辖。

1983年11月，中共中央办公厅和国务院办公厅为制止庐山出现的某些乱建乱占破坏资源环境现象，发出《关于制止和清理在庐山风景名胜区建房的通知》，要求任何部门、单位不得在庐山搞新的建筑。为保护庐山风景名胜区和发展旅游事业必须搞的建设，要经江西省人民政府批准，并报城乡建设环境保护部备案。

与此同时，江西省委召开第67次常委会议，根据省政府党组《关于发展庐山风景名胜区旅游事业问题的报告》，研究解决庐山管理体制问题，决定撤销庐山区，成立庐山风景名胜区管理局，作为省政府直属工作机构，委托九江市政府领导。

1984年4月，经中央办公厅、国务院办公厅批复，同意设立江西省庐山风景名胜区管理局；同年5月，经省委批复撤销庐山区现行建制，成立江西省庐山风景名胜区管理局；同年8月，九江市郊区改为九江市庐山区。

江西省庐山风景名胜区管理局（一般对外简称“庐山管理局”），管理范围为庐山山体46.6平方公里核心景区，是省政府派出的副地级机构，委托九江市政府代管。1987年5月，经上级决定，撤销牯岭街道办事处，成立牯岭镇人民政府，划入九江市庐山区人民政府管辖。

《江西省庐山风景名胜区管理条例》所确定的区域范围以及《庐山风景名胜区总体规划》（2008~2025）的规划范围是330.4平方公里，庐山风景名胜区范围囊括了九江县、星子县、庐山区、庐山垦殖场、庐山自然保护区和庐山风景名胜区管理局，这些单位对辖区内的资源都有管辖权。

庐山风景名胜区管理局的管辖区域由300多平方公里缩小到仅限于海拔800米以上的牯岭镇，只管着山头上的46.6平方公里，仅占山体面积的14%；庐山自然保护区管理处是江西省林业厅在庐山的派出机构，对整个庐山的山林、山地都负有监管职责；庐山垦殖场管理着山腰部分，辖内10多万亩土地

和山林全部处于庐山风景名胜区的范围和庐山山体之内；而位于庐山山南、山北的九江市庐山区、星子县和九江县，也分别管辖着庐山的部分区域。至此，庐山“一山六治”的格局基本奠定。

2005年12月和2006年6月，九江市委市政府先后两次将庐山综合垦殖场、九江市庐山茶科所、九江市林科所、庐山水电厂以及含鄱口以下、太乙村以上区域划归庐山风景名胜区管理局管理，并将山门由山上迁往山下，庐山风景名胜区管理局的管辖范围扩大到100多平方公里，庐山也由“一山六治”变为“一山五治”。

然而，一山多治、多头管理的矛盾并未就此解决。

### 庐山风景区门票各收

一山多治、多头管理导致弊端丛生，使整个庐山风景区化整为零。

庐山山体面积约282平方公里，其中星子占了近一半以上的山体面积和35%的景点，约占山体面积14%的庐山山顶部分，则由庐山风景名胜区管理局管辖，其余山体部分被山下的九江县、庐山区和庐山自然保护区等管理着，整个庐山景区变成了大大小小的“豆腐干”。

有“庐山第一奇观”之称的三叠泉是游客常去的胜地，但由于第三叠位于九江市庐山区海会镇辖区，不是庐山风景名胜区管理局管辖范围，游客到此游玩还需再买64元门票。

尽管在庐山“票中票”现象曝光后，九江市决定自2015年1月1日起，停收庐山至三叠泉第三叠的门票，门票所造成的损失分别由庐山风景名胜区管理局、庐山区、市本级财政按照“三个三分之一”的比例共同承担。当然，如果游客从山下的庐山区海会镇前往三叠泉，仍需购买64元的门票。

而归星子县管辖的大口瀑布至今仍需要游客再掏26元门票才能游览；虽然含鄱口与天合谷景区是一个整体，都在庐山的范围内，但山顶与山谷的管辖权却不一样，含鄱口属于庐山风景名胜区管理局管辖，而天合谷却属于庐山南麓的星子县管辖，含鄱口景点下几个台阶便是星子县天合谷景区的售票处，从含鄱口前往天合谷景区仍需购买38元门票。

上述庐山“票中票”现象的根源是一山多治的体制问题。

澎湃新闻记者采访了解到，含鄱口以下、太乙村以上是庐山风景名胜区管理局下属单位江西庐山林场的管辖区域，但由于星子县天合谷景点售票处

和太乙索道的上站都建在此区域，该片区的旅游收入仍归属星子县。

“庐山风景名胜区管理局只是管理着那片的卫生和森林防火工作，景点门票和税收都是星子县在收。”庐山风景名胜区管理局一位退休老干部称。

此外，庐山西南方向的石门涧景区也在另售门票，价格为50元/人。

一位来自该景区的刘姓投资人在接受澎湃新闻记者采访时透露，石门涧景区土地，最初是向庐山综合垦殖场租赁的，税收则交到庐山区。2005年底，庐山综合垦殖场划归庐山风景名胜区管理局，税收就归管理局收。

对于划归后的状况，这位刘姓投资人有些不满，庐山风景名胜区管理局在对外宣传、推荐景点的时候，很少提石门涧。相反，石门涧景区出去推荐的时候，首先都是提庐山。毕竟，没有庐山，游客也不可能到石门涧来。

她还坦言，景区现在经营很困难，负债一千多万。庐山风景名胜区管理局并没有给予实质性帮助。

### “内耗”拖累旅游经济

2001年，新华社《瞭望新闻周刊》曾报道称，欲识庐山真面目的游客，往往会被景点的宣传口号弄得不知所措。庐山山顶说“不到三叠泉，不算庐山客”；庐山山南的秀峰景区则称“庐山之美在山南，山南之美数秀峰”；星子县太乙景区则打出“登庐山不到太乙村，只算半个游山人”；还有的称“不到石门涧，难识庐山面”……这些相互矛盾的旅游宣传口号令游客如坠云雾，无所适从。

一位要求匿名的专家说，由于庐山管理体制是一山多治，各方发展都靠山吃山，都打庐山牌，导致旅游开发规划和营销宣传推广没法统一，甚至出现相互拆台的营销，使得外界“不识庐山真面目”，在体制没理顺前，大庐山通票制也是不可能实现的，庐山旅游业在内耗中发展迟缓。

1979年，九江（主要是庐山）接待国际游客2万人次，是当年黄山的10倍。1997年黄山接待国际游客10万余人次，是同期九江的4倍多。前后不到20年，两山的位置完全颠倒。

“2015年庐山风景区购票人数是100多万人，黄山风景区是300多万，黄山的游客购票人数是庐山的3倍。”庐山风景名胜区管理局一位不愿具名的处级干部称，庐山管理体制不顺，导致市场无序竞争，整体规划步履维艰。

“20世纪90年代，庐山风景名胜区管理局与外商合资兴建含鄱口至大口

瀑布索道，因下埠站在星子县境内，当地百般阻挠。而当星子引资兴建太乙村至含鄱口索道时，管理局伺机报复。僵持之下，这条不过800米长、仅需半年工期的索道前后建了4年，建设资金由预算的490万元飙升至2000万元，创造了我国索道建设之最。投资商苦不堪言，前后换了三茬。”现任南昌航空大学外国语学院党委书记郭代习曾在2002年发表的《庐山旅游经济开发的几点思考》论文中提到，由于体制不顺，各方在开发旅游资源时矛盾激烈，协调困难。

上述文章还提到，更为甚者，索道建成后，管理局只准拉游客上山，不许将山顶游客载下山，致使这条设计能力至少载客300万人的索道，一年载客量不到1万人，几乎处于半停运状态，损失惨重。庐山的优势也在内耗中渐渐消失。

澎湃新闻采访了解到，太乙索道项目最初的开发公司是九江庐山太乙索道有限公司，成立于1996年12月，注册资金300万元，法定代表人是唐欣年。不到两年后，太乙索道项目又归九江庐山漳龙太乙索道有限公司开发，该公司成立于1998年10月，注册资本300万元，法定代表人是陈震，三家股东分别是庐山山南旅游实业有限公司、江西庐山林场和福建漳龙旅游开发有限责任公司。

“太乙索道上站建在江西庐山林场，他们是以土地入股的，1998年公司注册，到2000年8月左右投入运营。”参股太乙索道的一位知情人称，有人说索道建了4年，可能是从1996年的最初开发公司起算的。

2001年8月，新华社一则《外资开发景区怎么成了政府接待处》的报道，也提到这条索道建成一年后经营惨淡的情况。“开放一年来，太乙景区只收到5万多元进山门票收入、索道售票收入40多万元。按进山门票每人15元、索道双程票40元计算，反映在帐面上的太乙景区年游客只有3300多人，乘坐索道的只有1万人。”

“太乙索道已经停运四五年了。”2016年4月26日，上述知情人向澎湃新闻记者透露，山下将军村景区建设跟不上，索道乘客逐年下降，结果入不敷出，形成了恶性循环，索道得不到应有的维护，各项安全管理措施不能到位，最终只能停业关闭。

近日，澎湃新闻记者实地探访了太乙索道，从含鄱口到售票处不到100

米的沿路，垃圾随处可见，护栏上晒满被褥，晾晒在路中的干菜将去路横腰拦断，尽管索道的主体建筑和设备仍在，但售票处却人去楼空，满眼尽是破败萧条。

含鄱口景点通往太乙索道有两三间小店铺，几平米小店铺墙面上张贴的一张大通告格外醒目。通告显示，“根据法院的民事判决，开发经营太乙村景区的庐山山南旅游事业有限公司依法解散，自2015年12月23日起，太乙村风景名胜区停止景区经营不接待游客参观，直至重新经营对外开放。”落款是星子县旅游局，2015年12月23日。

### 掠夺式开发时有发生

“从1949年至1999年，庐山管理体制先后作过13次调整，从1984年5月设立庐山风景名胜区管理局起，15年的运行结果表明，这种管理体制有适应的一面，也有不适应的一面。适应的一面是，庐山风景名胜区管理局能够对占庐山山体面积14%的山头实施有效的管理，但对整个山体的保护、规划、建设和管理，则力不从心。”江西省社科院原院长李国强曾在1999年的一次关于“江西旅游如何打好庐山牌学术研讨会”上称，在市场经济条件下，弊端就更为明显了，庐山风景名胜区管理局是副地级的行政机构，非一级法定政府，建制不合理，不能行使政府职能；“一山六治”导致管辖权分割，六家单位分属不同部门，多家分治，使规划和管理难以统一。

上述《瞭望新闻周刊》的报道还提到，庐山风景名胜区管理局只是省政府在庐山的一个派驻机构，而非一级政府。管理局的决定、说的话，对星子县、九江县政府并不是上级对下级政令，自然难收实效。比如，条例规定任何地方对庐山的资源开发必须报庐山风景名胜区管理局审批，但实际上，一些县、乡、村并不把管理局放在眼里，擅自搞起了庐山旅游开发。一些破坏庐山宝贵资源的行为难以制止，庐山风景名胜区管理局关于庐山总体旅游发展的规划也难以推进实施。因为不是一级政府，庐山风景名胜区管理局有房产使用权但没有房产发证权；有独立侦查权而没有审判权。

一山多治还导致各方对庐山资源呈掠夺式开发态势。

江西省政府发展研究中心陈新华、李四旺1999年撰写的《建设旅游产业的“世界级名牌”——关于庐山旅游的调查报告》直指庐山管理体制不顺的积弊：“庐山的规划形同虚设，资源开发呈万马奔腾之势，掠夺性开发时有

发生，如1982年规划座谈会上，国内许多著名专家都反对在山上修索道，现在不但管理局自己建成索道，星子县也在秀峰修索道，九江市教委则在五老峰修索道，还有高架车等；秀峰为建设‘南庐山’把原来的古色古香的河谷游步道改为水泥路面；在庐山的开发热中，目前对庐山原始森林的滥砍乱伐已到汉阳峰下，上山道路也有10条之多。庐山的自然韵味在混凝土的堆砌和钢铁机器的轰鸣中消失……”

而长期对旅游资源的掠夺性开发，导致作为世界地质公园的庐山在2013年被联合国教科文组织黄牌警告，一时轰动全国。

（记者：宋江云、李闻莺）

## 国家公园应该收费吗？

【光明日报2016年4月29日】中国提出建立国家公园体制已两年有余，其中，关于国家公园是否收费的问题成为公众关心的热点。有人主张，国家公园是全民所有的公共资源，应当充分体现其公益性，完全免费。也有人认为，国家公园是旅游的金字招牌，建设、运营和管理都有成本，应该收费。笔者以为，能否做到完全免费或者如何收费，需要从国家公园的公益性和整体功能讲起……

### 国家公园具有生态公益性

尽管对于国家公园，社会上有不同理解，但目前在国家层面的建设思路已经逐渐清晰——国家公园是国家所有、全民共享、世代传承的生态资源。

作为一个受特别保护的自然地理空间，国家公园旨在保护重要的生态系统和生态过程，保存生物多样性，发挥生态服务功能，为人民群众提供生态安全屏障。其公益性就如同阳光、空气和水，每个人都能直接或间接感受到，并拥有同等的参与体验机会。因此，国家公园并非一般意义上的公园，建立国家公园的目的不是旅游开发，不能以经济效益为主。

国家公园保存了典型的自然景观和文化资源，为人们欣赏和体验自然之美提供了机会，还可以培养人们的环境意识，增强爱国情怀，因此，在不损害自然生态系统的前提下，可以适度开展科研教育和自然观光活动。不过，一切应以保护为前提，当利用有可能损害保护功能的发挥时，要从属于保

护，降低其利用程度——也就是说，保护的目的是世代永续利用，而利用的方式是资源的非消耗性和环境的非损伤性。

国家公园多种功能的发挥是通过内部的功能分区和区别化的管理措施来实现的。严格保护区和生态保育区应实行严格的保护管理，谢绝访客进入，不存在收费问题；游憩展示区和传统利用区允许有限的人为活动，为人们提供体验自然的服务。故讨论国家公园收费与否的问题，只限定在游憩展示区和传统利用区。

### 国家公园收费是通行做法

虽然使用自然环境本身不需要付费，但维护环境却需要付出成本，特别是国家公园这样的优质自然生态环境。一些高福利的发达国家对国家公园完全免费，以国家财政和税收来保证投资和管理成本，这在大多数发展中国家难以实行。据笔者了解，国家公园收费是许多国家的通行做法，具有合理性，理由如下：

自然资源有价。自然资源不再是任人随意取用或是在毁损时不需赔偿的无主财产，而是公有财产的一部分，只有付出一定的代价才能使用，以避免“公地悲剧”。如此，既可以产生外部性的费用供给，也可以培养民众的责任感，抑制或减少公害。

使用者付费。对于国家公园这样以保护为主、有限利用的稀缺性资源，并非每个人都能获得。为了调节客流量以保护自然环境，减轻国民纳税负担，对直接使用者收取一定费用，是对没有使用公共资源的纳税人的一种补偿。

降低或消除碳足迹。国家公园游憩资源使用者在游览期间的衣食住行和“吃喝拉撒”会留下碳足迹；此外，处理废弃物也会增加碳足迹，这些都需要付出相应的碳交易成本来降低和抵消。按照“谁排放、谁买单”的原则，需要通过门票支付来体现。

鼓励社会资本投入。虽然国家公园的基本建设投入和保护管理支出由政府负担，但在传统利用区开展的经营性项目，政府不可能大包大揽，可以考虑让渡一部分权利，以特许经营的方式让社会资本进入，允许投资者以门票或其他方式获得经济收益，以此鼓励投资者，实现经济上的可持续性。

体现受益公平性。让没有享受游憩设施和服务的民众同样负担运营成本

显然不公平。直接的消费者和受益者支付服务成本，未直接受益者无须负担成本，这才彰显公平。

有效调节客流量。国家公园是生态敏感区，需要计算环境容量，控制访客数量，以调节季节性不平衡的客流量。除了采取预约排队等方式，收取和浮动门票价格也是有效的客流量调节措施。

### 如何应对收费产生的负面问题

允许国家公园收费后，有可能产生一些负面问题，例如一些经营者唯利是图，使国家公园沦为一般旅游风景区；有人认为付费后就可以“理直气壮”地为所欲为，导致破坏生态环境行为发生；形成使用门槛，一些人失去使用公共产品的权利……为此，需要采取一些应对措施。

合理、适度收费。收费要考虑经济可行性，更要保证资源和环境的可持续性。为此，必须将建设活动限制在最小范围，将收费额度控制在一定的财务回报范围内，禁止利用国家公共资源牟取暴利。

科学规划，加强教育。通过科学规划，降低建设强度和管理成本。充分发挥国家公园的环境教育功能，使访客在体验大自然的同时，培养、提高环境保护意识和生态文明修养，养成“为下一个使用者提供机会和便利”的理念。

对特定人群免费或优惠。对中国公民中的军人、残障人士、志愿者、相关科研人员等特定人群实行免费，对60岁以上老人、低保人员、普通学生等特殊人群实行优惠，使国家公园不至于成为部分高收入人群的专享“后花园”。

实行管理者和经营者分离的原则。国家公园的管理机构代表政府行使管理职责，不能直接开展经营活动，但可以通过特许经营方式以及PPP（公私合作）模式，让企业和社会资本参与投资经营活动。国家公园管理机构负责对经营者进行监管，以确保建设和收费行为的合理性。

收取低入门费和适度的服务费。访客进入国家公园游憩区体验，只要和环境容量范围内，可以实行低收费；但如果是享受型的服务项目，如住宿、餐饮、交通运输服务、导游解说等，则应按市场法则，自由选择消费并合理收费。

总之，对国家公园的游憩区和利用区实行收费，符合使用者付费原则，

可以抵消环境成本，提升经营管理绩效与服务水平，有效降低政府财政负担。只是具体收费标准和方式，需要从景观资源价值、区位、消费水平等多方面来研究，做到“一园一策”。

### 延伸阅读

国外的国家公园分为免费和收费两种情况。一些实行高福利政策的西方发达国家，如英国、德国、挪威、瑞典、澳大利亚、新西兰等，政府财政预算能够满足国家公园建设和运行费用，因此国家公园向公众免费开放；其他大部分国家则实行收费政策。

南非的国家公园自1991年起完全采取商业经营方式，以解决就业并取得资金收入，政府只在市场运营出现危机时进行调控。

巴西对国家公园实行收费政策。迪居卡国家公园（Tijuca Forest National Park）每年接待访客300余万人，门票收入约合人民币2亿元以上。伊瓜苏国家公园（Iguazu National Park）每年的门票收入也很可观。除了支付管理成本以外，其余的门票收入会纳入国家公园基金，统筹补偿给其他收益不好的国家公园，如亚马孙等地。

美国采取的是低收费政策。每年在国家公园领域的财政预算达30亿美元，能够保证其基本建设和运行费用。以黄石国家公园为例，每人收费12美元，每车收费25美元，商用车按座位收费。不过，对美国公民中的学生、军人、62岁以上老人、残障人士、志愿者等特定人群，则实行免票或者优惠票价。例如，老人只需购买10美元的长期票就可以终生使用；学校组织学生到国家公园参观，只需填写一张表格说明是教育目的，就可以免票。

（作者：唐芳林）

## 新闻摘要

### 江苏建立省级风景名胜区警告和退出机制

【中国建设报2016年4月20日】住房城乡建设部去年末出台《国家级风

景名胜区管理评估和监督检查办法》，建立了“国家级风景名胜区黄牌警告和退出机制并实行濒危名单管理”制度，得到了社会舆论支持。而今，这一“示范”正在下沉并在省级层面得到呼应。

日前，笔者在苏州举办的江苏“全省风景名胜区保护暨城市园林绿化工作会议”上获悉，该省《关于加强风景名胜区保护和城市园林绿化工作的意见》（以下简称《意见》）已于日前下发，对于江苏省风景名胜区的保护、管理与发展指明了方向。

《意见》指出，风景名胜区和园林绿化是城乡生态空间的重要基底，承担着维护生态平衡、改善人居环境、传承历史文化等重要功能。“十二五”以来，江苏省全省风景园林事业实现了跨越式发展，但还存在一些问题和薄弱环节。“十三五”时期，新江苏的“环境美”覆盖面更广，生态文明建设的要求更高，全省风景名胜资源保护水平显著提高，惠民便民功能不断增强。

《意见》强调，根据分级保护要求严格控制风景名胜区内建设行为，禁止以任何名义和方式出让或变相出让风景名胜区资源及其景区土地。禁止违规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；禁止将规划、管理和监督等行政管理职能委托给企业或个人行使；禁止在风景名胜区和公园内设立私人会所等。

在加强对风景名胜区管理的评估督察方面，将研究制定《江苏省风景名胜区管理评估和监督检查实施办法》，每三年对风景名胜区管理情况进行评估，评估结果向社会通报，接受公众监督。建立省级风景名胜区黄牌警告和退出机制。加强既有绿地管理保护，依法严肃查处违法占绿毁绿行为；在生态修复过程中要求以自然恢复为主、人工修复为辅，推进破损山体、边坡陡坡等的植被生态修复，消减山体的安全隐患和地质灾害、水土流失，恢复山体生态；开展城市采煤塌陷地、工矿废弃地、产业废弃地等生态功能修复、景观环境重建，实现土地价值再生；杜绝挖山填河等不当人工造景行为；避免大水景大喷泉、滥用名贵植物和高档石材等过度建设现象，降低建设和养护成本；建设城市林荫道路。

（伟巍、新华）

# 还有多少“消化不良”的古街古巷

【新华社2016年4月30日】“五一”小长假来了，各地景区都早早做好准备迎客。然而，就在几天前北京南锣鼓巷却因“游客爆棚吃不消”主动申请取消AAA级景区资质，并决定暂停接待旅游团。

记者采访发现，伴随旅游业迅猛发展，不少古街、古镇等景区都面临类似烦恼。一边是景区超载游客云集，一边是想安居生活的原住民，他们之间的矛盾如何处理？记者就此展开调查。

## 无奈 南锣鼓巷自拆招牌“减负”

### 记者调查

几天前，因日益增长的游客数量严重超出南锣鼓巷主街承载能力，对街区风貌和当地居民造成极大影响，南锣鼓巷主动申请取消国家AAA级景区资质，并自4月25日起不再接待旅游团队。

4月30日上午，记者来到南锣鼓巷看到，这条全长不足800米的街区已经热闹起来。逛小店、买特产、尝美食的游客摩肩接踵；一些“网红”店铺门前，跟店铺招牌合影留念的游客俨然已经有要排队的趋势。

“一到节假日工作量就特别大，游客太多了。”南锣鼓巷一名卫生清洁员说，“我们只能不停地扫，一停下来垃圾就攒下来了。游客来的时候都是一波一波的，赶上一波，几分钟一个垃圾桶就满了。”

据北京市东城区旅游委介绍，南锣鼓巷于2010年5月正式挂牌为国家AAA级景区。按照相关标准，南锣鼓巷景区瞬时承载量为1.7万人。然而，目前南锣鼓巷游人天天“爆棚”，日均客流量超过3万人次，周末客流量超过5万人次，重要节假日客流量超过10万人次。

激增的游客人数严重超出了南锣鼓巷主街的承载能力，常常出现人满为患、寸步难行的情况。“南锣鼓巷成为景点后，长期超负荷地承载游客，游客体验差的同时更易造成安全隐患。”北京市旅游委主任宋宇说，作为历史文化保护区的南锣鼓巷目前历史风貌已经改变，很难起到传播胡同底蕴和文

化内涵的作用。

### 专家评点

东城区旅游景区质量等级评定委员会认为，超承载待客对当地的街区环境和居民生活造成影响，对街区风貌和设施造成了不同程度的损坏，也极易引发公共安全突发事件。因此，委员会依规取消了南锣鼓巷国家AAA级景区资质。

自拆3A招牌、暂停接团能否让南锣鼓巷“喘口气”？“放弃3A景区的名号，无形中会减少慕名而来的游客数量”。旅游经济专家、中国市场经济研究会理事李武武认为，南锣鼓巷的做法一定程度上可以改善景区游览舒适度，也给古城景区和古街景区的发展保护提供了一种借鉴方式。

### 烦恼 “超载”的景区苦不堪言

和南锣鼓巷一样，面临游客超载、原住民不胜烦扰的景区还有不少。

### 记者调查

在云南大理古城出名之前，居民生活非常清静、悠闲。而现在大理的人民路和“洋人街”上开满茶馆和酒吧，游客人满为患。“每到节假日，大理市内的交通就非常拥挤，自驾游、旅行团的车辆非常多。”市民张研超抱怨说，大理的市民正常出行很麻烦，不光在市区，很多时候从大理到昆明的高速路上也会非常拥堵。

据了解，2015年，大理州共接待海内外旅游者2928.51万人次，而大理全州人口仅约为340多万人。不少当地居民反映，客流量一大，游客乱扔垃圾、破坏环境等情况时有发生。随着洱海边客栈越来越多，一些小旅馆还存在将生活污水直接向洱海排放的情况，让居民心生不满。

在湖南凤凰古镇，记者采访了今年61岁的陈启伟，其认为旅游发展对他们有利有弊。

“凤凰本来就是旅游城市，游客多了才好发展。但游客多了肯定会存在环境污染和吵闹等问题，尤其是沱江边酒吧那块晚上比较吵。”

凤凰古城社区主任杨群告诉记者，考虑到古城的保护以及部分居民的现实需求，目前古城内有70%的居民都已经搬出去了。游客不仅挤占了居民的生活空间，也造成了物价的攀升。“我们凤凰的菜价和物价远远高于吉首。”原住民曾聿达说。

## 专家评点

业内专家表示，我国大部分风景名胜区有相当数量的居民存在，目前景区与原住民的关系大致表现为共生型、共存型和冲突型三种。随着景区开发、旅游活动的开展和游客人数的逐年增加，带来经济效益的同时，也带来了环境污染和景区经营管理等多种问题。

近年来，发生在景区与居民间的矛盾冲突也屡见报端。如江西婺源发生的当地居民因利益受损闭门谢客，关闭核心景区；凤凰古城以控制游客流量、规范市场秩序、加强保护建设为由收取三年门票，因引发居民、商户和游客不满，不久前暂停了“围城收费”……

### 支招 景区减负需要旅游“供给侧”改革

为了让超载景区能“喘口气”，缓解景区开发对原著居民生活的影响，不少地方纷纷出招。北京市旅游委委员赵广朝表示，北京一些景区、景点已经实行团队游客实名预约制，对减缓景区在旅游旺季游客集中参观时的承载压力有所帮助。

为减少景区对周边居民生活的影响，丽江古城保护管理局规定丽江大研古城内白天一律禁止播放音乐，并明确了晚上酒吧一条街音乐的关停时间和室外的噪音分贝，以及违反规定的相应处罚。

早在2013年，凤凰县就出台相关规定鼓励凤凰古城区内涉旅游行业外迁转移到凤凰古城区域外经营，外迁的涉旅游行业经营者2年内可享受房租定额补贴和相关奖励政策。

记者采访了解到，提前预约、控制游览时间、保证参观质量、平衡淡旺季，是很多著名景点的共同做法。然而，这些举措是否能将古街、古城等景区从“超载”惹民怨的怪圈中解救出来？专家认为，景点纷纷想招“减负”的背后，旅游市场还有不少课要补。

李武武表示，旅游市场的开发在一定程度上冲击了当地的人文环境，旅游开发者和当地政府相关部门，开发景区增加收入的同时，必须关注当地居民的人文感受和生活环境。

“利益均衡很重要，作为政府要创造良好的游览环境和居住环境，既要让游客玩得开心，也要让当地居民住得舒服。”他说，可以考虑对当地居民进入景点实行免票或者优惠政策，还可以将当年旅游收入拿出一部分给当地

居民“分红”，在一定程度上缓解景区开发和影响原住民生活之间的矛盾。

还有一些业内人士认为，目前旅游方面的法律法规主要侧重于景区的保护、利用及管理，而较少关注景区原住民权益的保障。随着景区与原住民矛盾日益凸现，现有法规条例中需要增加、细化针对原住民与景区互利互存、协调统一发展的条款。

北京旅游学会副秘书长刘思敏则认为，为景区“减负”，长远之计还得靠“旅游供给侧改革”。根据市场变化、游客需求增加同类旅游产品的供给。“类似于南锣鼓巷这样体验一种生活方式的旅游景区，既然受到市场的追捧，供给侧改革就应该增大这种景区的供应。”刘思敏说。

（采写记者：任玮、鲁畅、张玉洁、丁怡全）

## 社会综合效益才是凤凰古城发展的原动力

【中国旅游报2016年4月4日】近些年，随着旅游成为中国民众重要的生活方式，景区门票问题俨然成了一个重要的社会热点问题。日前，湖南省凤凰县人民政府宣布其与凤凰古城旅游开发公司等签署的为期三年的《凤凰县景区整合经营协议》即将到期，几经磋商仍无法达成合作协议，因此做出“4月10日起，凤凰古城暂停景区验票，保留景点验票”的决定。这意味着备受外界关注的凤凰古城“大门票制”行将取消，恢复到三年前的景点管理模式。

虽然也有希望凤凰古城就此取消所有景点的门票、彻底走出“门票经济”的呼声，但社会舆论对凤凰古城此举总体上还是持肯定态度。

三年前，凤凰县政府曾表示，凤凰古城的管理与保护面临极大人力、财力困境，充斥零负团费、环境脏乱、欺客宰客等现象。实施“一票制”等管理服务新体系的目的，一是有效控制景区内客流量，提升旅游体验；二是规范市场秩序，改善古城内部的旅游环境；三是依靠部分门票收入，加强古城保护和基础设施建设。

三年后，预期目标实现了吗？据县政府提供的材料显示，前两项目标基本实现。对于预期目标之三，“收支账本”呈现的情况似乎不太理想：2013年至2015年，凤凰县共实现门票收入6.5亿元，其中州、县两级按政策可收

取1.19亿元，而这三年县委、县政府共投入古城建设资金6.96亿元。

此外，官方宣布2013年到2015年，凤凰全县共接待游客2998万人次。如果用三年门票总收入和门票单价倒推，进古城购票总人数大约439万人次，即使假设有一半游客享受到了5折票价，进古城旅游购票总人数也不过658万人次，平均购票率不足22%。因此不妨如此推断：凤凰县虽然门票收入较三年前有所增长，但未真正达到预期经济目标，而且给当地居民生活带来极大困扰，也制约了观光、度假综合型旅游目的地特别是度假休闲业态的发育，影响了旅游者的体验，加之持续存在的旅游业者和当地居民的民意反对，特别是在国家旅游局推出“全域旅游”理念的背景下，凤凰县政府终于因势利导、转变了发展思路。

尽管如此，我们也应该为凤凰古城喝彩！凤凰古城改变“围城验票”的“大门票模式”可谓迷途知返，这才是真正从凤凰古城旅游的长远发展出发的纠错。那么，为什么凤凰古城需要做出这种改变呢？

其一，凤凰古城属于社区型景区，应有效避免古城文化生态被割裂。凤凰古城作为社区型景区，主要是由私有产权性质的民居聚合而成的人文景观，少量“公共资源”和当地居民的大量“私有资源”夹杂在一起，很难简单地参照“利用公共资源建设的景区”来管理。县政府、凤凰古城公司、乡村旅游公司等联合收取大门票制度很难平衡各方利益。“古城开放式管理+居民参与”的发展模式将极大地提高居民对于旅游开发的积极性和正面影响，从而提高游客的体验性和满意度。凤凰古城处于县城之中，很多游客去凤凰主要是为了欣赏古城风貌，体验最接近古代生活和商业的氛围。文化是旅游的灵魂和生命力，若将文化与旅游割裂开来，文化将成为无本之木。门票经济使凤凰古城变成了常规的旅游景区，使古城的文化产生割裂。像古城这种传统社区型的景区最大价值以及核心价值在于古风古貌，以及古城所特有的氛围。封闭收取大门票模式是损害古城镇等传统社区型景区长远利益的商业模式——破坏文化生态、干扰居民生活、扰乱利益格局、妨碍深度体验、制约多元业态。

其二，开放式休闲环境迎合休闲度假旅游需求。现在的游客主要还是分为两种，一种是走马观花式，去收取大门票的乌镇、周庄游览的游客便属于此类；还有一种是休闲度假式，去丽江晒太阳、坐酒吧，收取大门票特别是

频繁验票肯定会对这种业态造成沉重打击。周庄、西递、宏村等古镇、古村则因规模远小于县城，管理难度较小，利益分配比较容易，加之早就收取大门票而被舆论“放过”。“大门票模式”会使古城的客源结构发生变化，观光游客增加，度假人数减少，度假休闲业态发育受到影响。旅游也只能在最基础的观光层次徘徊，难以形成深度文化体验和休闲度假体验，只有将凤凰古城旅游赋予开放式的休闲环境，最大限度协调保护、传承与宣传当地的人文的关系，满足游客多元化需求才能促进旅游的良性循环，使文化旅游发展相得益彰，让古城赢得长久的生命力。

其三，谋求经济效益、生态效益、文化效益和社会效益持久共赢。公众对所谓“西湖模式”或多或少都存在误读，三年前的凤凰古城其实才是真正意义上的“西湖模式”，也就是古城如同西湖，作为城市的核心吸引部分开放式管理，重点发展度假休闲业态，但同时保留一些收费景点（如西湖景区内的三潭印月、雷峰塔），这样就既能从大多数首次来旅游的游客中获得门票收益，又促进了度假休闲产业的发展，即使一部分观光游客不买景点门票，也会留下餐饮、住宿等消费，综合效益大幅度提升。杭州西湖因此带来的旅游人气猛增，周边的商业网点和服务设施的租金非常可观，还带动了淡季旅游，优化了旅游产业的结构，促动了杭州旅游业向“观光、休闲、会展”三轮驱动的供给侧结构提档升级。社会综合效益才是凤凰古城发展的原动力。凤凰古城结束大门票已经得到凤凰古城原住民和国内外游客充分肯定，将带动凤凰大旅游产业的发展，增强了凤凰县综合竞争力。

结束“大门票”对于凤凰古城提高文化价值和旅游品牌的影响更是深远的，凤凰县政府着眼长远，改弦更张，恢复了凤凰古城传统社区型景区发展正道，对于我国同类旅游目的地也具有较强的示范作用。在全域旅游方兴未艾的新形势下，凤凰古城这样的社区型景区，毕竟跟普通的景区有本质不同，一般的普通景区依赖门票的状况恐怕在短期内是难以改变的，但旅游目的地要想长期健康持续发展，地方政府就不能只把眼睛盯在门票上，必须跨越“门票经济”的发展阶段，把旅游产业链做长，把旅游产业做大，通过优化游客情景体验，延长游客停留时间，从中获取更大的整体效益，从而真正摆脱“门票经济”依赖，实现旅游经济的转型升级。

（刘思敏）

### 给“太累”的风景一点时间休息

【北京晨报2016年4月18日】今年3月底，黄山著名景点西海大峡谷和天都峰结束封闭轮休期重新对游人开放。在黄山景区园林技术人员的引导下，记者日前登上天都峰看到，游道两侧的地被植物长势喜人，部分游人践踏裸露区域已被植物密集覆盖，黄山松偏黄的梢头和针叶已经变成浓绿，灯笼树梢头也有明显增长。（4月17日新华社）

作为拥有世界自然与文化双遗产和世界地质公园等桂冠的景区，黄山草木葱茏，怪石嶙峋，古迹多多，是人们游览观赏的好去处。然而，随着接待总量逐年攀升，景区、景点处于长期超负荷运行中。天都峰、始信峰等几大景区、景点相继出现不同程度的“疲劳”现象：植被减少、水土流失、岩石沙化，一些黄山松根部受到侵害，立地条件恶化，导致针叶枯黄、免疫力下降、次生性病虫害时有发生。显然，如果再不给予风景“休息”的时间，风景也会“累倒”，乃至风景不再。尤其是作为世界遗产和世界地质公园这样不可再生的资源，将是无可挽回、无法补救的损失。

在大量调研的基础上，受“海洋休渔期”和“封山育林”的启发，黄山的资源保护专家们于1987年10月首创景点“轮休”制度，每个轮休期3至5年。近30年来已先后对莲花峰、狮子峰、丹霞峰、天都峰、始信峰等多处景点实行封闭“轮休”。“轮休”并不是一封了之，而是定期“体检”。园林部门要对景区植物和林间环境进行严格的清理和养护。“轮休”期满，还要邀请专家评估，植物恢复健康，水土流失得到综合治理，野生动物恢复到一定水平，旅游设施没有安全隐患，几项标准齐备后才能重新对游人开放。

自然环境无语，却有感应。黄山让景点“轮休”等遵循可持续发展理念的做法也得到了丰厚的回报。目前，黄山风景区的森林覆盖率已由上世纪70年代的56%提升到98.29%，植被覆盖率达到98.53%，景区的空气质量标准、地表水环境质量指标、区域环境噪声质量指标均达到或优于国家一级标准。“轮休”制度可谓是“磨刀不误砍柴工”。

值得一提的是，考虑到游客的观光需要，黄山风景区在规划“轮休”方案时，尽量不让游客因“轮休”而有游览缺憾。比如光明顶以南的天都峰、莲花峰相互“轮休”，光明顶以北的始信峰、狮子峰等有计划“轮休”，同时加大对新景区景点的开发。也因此，风景尽管在“轮休”，却依然实现了价值的最大化。

风景是大自然给予人类的馈赠。但风景也需要人类的呵护，才能“永葆青春”，“轮休”其实是生态保护意识和理念的体现，难能可贵的是，黄山从30年前就已经重视生态环境的保护，而与黄山相比，许多风景名胜，在生态保护已成共识的今天，却依然在对风景实行掠夺式的开发、“竭泽而渔”式的掠取，许多风景长期超负荷运行，劳累不堪，却没有片刻的休息，更遑论于植物本来必不可少的封闭保养。景区虽然因此赚得了眼前的效益，但如此急功近利，终将会遭受大自然的报复，砸了风景这一“饭碗”。显然，实现自然与人类的“双赢”，景区“轮休”值得推广，也势在必行。

（钱凤伟）

## 景区宣传策划不能光有噱头

【南方日报2016年4月13日】前不久，一则卖空气的新闻让连山壮瑶自治县的山民“网红”了一把。报道称，因珠三角雾霾，市民纷纷前往周边来个“避霾游”。而在连山壮瑶自治县，一些山民也突发奇想，边卖山货边做起了“空气生意”：“来自海拔1400米、没有任何工业污染的空气，大袋30元，小袋10元。”新闻一出，引来全国媒体争相报道，北京青年报、人民日报微博、安徽卫视……从平面到电视，从传统媒体到新媒体，着实让连山火了一把。

从新闻图片上可以看到，穿着传统民族服饰的山民在一片开满花的树林中摆摊卖山货，其中装着空气的空袋子引人注目，一些年轻的游客正好奇地咨询着些什么。雾霾已经成为人们的一条敏感神经，当这样一条新闻与雾霾挂钩，轻易地拨动了人们心中绷紧的那根弦，大家害怕这样的现象会成为我们的未来——洁净的空气和干净的水成为奢侈品。

据笔者了解，“山民卖空气”这条新闻实为一次景区宣传策划，向公众

“兜售”连山金子山空气质量好、环境优美的概念。近年来，景区为吸引游客，提高品牌知名度，纷纷在宣传策划上苦下功夫。这种宣传分为几类：一是策划新闻事件，借机兜售景区概念；二是策划节庆活动，比如桃花节等，吸引市民参加；三是策划营销事件，例如“1元门票”等。在宣传策划中，“噱头”必不可少，否则难以吸引人们关注，然而必须注意到，“噱头”的形式是必须和景区定位相匹配，否则很可能起到反效果。

“山民卖空气”这一策划是一个正面案例，向公众“兜售”出连山金子山空气质量好、环境优美的概念。而作为山岳型景区，要达到这一公众心理预期并不困难，这个噱头与景区定位完全相符，还是很成功的。然而也有不少反面案例，比如2014年张家界传出一组“裸体婚纱”照片，以及某个有亲子设施的景区举办“人体盛宴”。这种噱头可能令人心生反感，在不知觉中赶走了一批潜在顾客。

找到好的噱头，做出成功的宣传，其实只是景区迈出的第一步。将顾客吸引到景区后，最终能让顾客留下深刻印象、愿意掏出钱来消费的，仍然是优质的景观资源、旅游服务和旅游产品。如果达不到这点，看重噱头只是本末倒置。珠海某地去年曾有一条关于樱花的微信传播广泛，而微信中使用的樱花图片并非实地照片。火爆的传播导致当地交通堵塞，而游客也没能看到想象中的樱花场景，使这一景区被不少游客划入了“黑名单”。

认清旅游产品和优质服务的重要性，对于中小景区而言尤其重要，中小景区一般都面临景观资源单一的窘境，而且其市场半径短，意味着多数只能依靠周边游客生存。以广州、清远、惠州等地的中小景区为例，其七成以上游客都来自于珠三角地区，而非本地游客或者外省游客。在市场目标群体有限的情况下，一个景区想要生存下去必须依赖于游客的反复光临和消费，要做到这点，只有依靠景区优质服务和特别的旅游商品，给游客留下最好的旅游体验。

（张婧）

## 从供给侧创新入手打造共享精品景区

【第一旅游网2016年3月29日】党的十八届五中全会提出的“创新、协

调、绿色、开放、共享”五大发展理念是新时期指导旅游业发展的总原则。对于景区行业来说，要从供给侧创新入手，打造共享精品景区的灵魂。在五大理念中，创新是统领、是动力，协调是方法，绿色是主题，开放是手段，共享是目的。景区开发建设只有坚持五大理念才能带动地方经济发展，更好地保护环境，共享高品质生活。景区只有满足国内外游客的需求才有价值，共享才能实现。景区管理人员要以打造共享精品景区为目标，找准问题、研究方法、提升价值，满足不断升级的市场需求。

打造共享精品景区需要找准问题。多年来，很多景区在开发建设上存在着哄而上多，独立创新少；雷同产品多，特色产品少；注重门票收入多，注重综合效益少；一般化服务多，个性化服务少；粗制滥造多，精雕细琢少等问题。有些景区国内游客不感兴趣，国外游客不愿进来。大部分景区存在的问题中多数源于创新意识不强。因此，景区需研究游客想要什么，景区缺少什么，从而不断完善设备，补齐短板，不断提升服务质量。只有找准问题、创新方法，向市场提供能满足不同游客需求的精品景区，才能实现共享目标。

江西三清山景区在激烈的竞争中，未雨绸缪，主动出击，用国际旅游的大视野对景区进行审视，立足于打造全国一流，全球知名的旅游精品，认真查找问题和不足。从体制机制、管理水平、竞争意识、持续发展、绿色环保等方面实行全面改革创新。用两年多时间，三清山再一次实现华丽转身，受到各级领导、旅游专家、周边百姓、海内外游客的一致好评，经济效益大幅提升，成为旅游行业的过硬标杆。三清山的经验说明，了解市场、找准问题、精心打造，就能向不断升级的市场提供内涵丰富、品质高雅、人见人爱的旅游精品。

打造共享精品景区，需要有严格的产品标准。在激烈的市场竞争中，要让大部分游客满意就必须依照国家相关管理部门制定的相关标准，参照标杆景区，严格细化，再经过精雕细琢，不断提升，形成精品。同时，在严格执行相关部门制定的标准的同时，还要满足广大游客心中认定的标准。因为景区建设得好不好，最终的评判者是游客。要通过游客的消费实现景区经济效益和社会效益的最大化。同时游客中蕴藏着无穷的智慧，他们对景区建设最有发言权。在大众创业、万众创新的社会氛围中，依靠游客打造景区已经成

为景区建设新常态。景区管理者应通过各种途径广泛听取和采纳游客的妙计良策，让游客的意见在景区建设中能够得到体现。随着旅游业的发展和市场需求变化，要向创新理念要标准，通过形式和内容的不断创新，提升旅游产品质量。

陕西省咸阳市武功县在贯彻落实习五大理念的过程中，从供给侧创新入手，改造升级千年古会——河滩会，取得了巨大效应。武功县武功镇是古都咸阳向西古官道的第一关口，也是古丝绸之路的必经之地。兴盛于此的古河滩会是早秦先民为纪念农耕文明的始祖后稷自发形成的农贸集市，历经四千多年从未间断。每年农历十一月初七至十七的河滩会期间，吸引来自中西部地区数以百万计的商贾和民众参加，对地区的经济发展和社会进步发挥了极大的推动作用。为了让河滩会在经济换挡升级发展中有更大的作为，武功县在充分调查研究的基础上，反复征求包括游客商贾在内的多方意见，本着“优化平台、提升品质、增进友谊、共享共赢”的指导思想，采取多项措施，对河滩会进行创新升级改造，让千年古会焕发生机，成为面向丝路沿线、面向未来、面向城乡经济的交流大平台，使河滩会既是景区，又是商场，也是乐园，走上了高品质、大格局、上档次的发展层面。升级改造后的河滩会具备“中外并举、古今兼容、动静结合、雅俗共赏”的多重特点。如今，让游客走进河滩会如赶科技大集，可赏百家演艺，能品各地名吃，可购全球商品。这一方案刚一出台，就受到了广大商户、企业、游客、周边百姓的普遍欢迎，展示了绿色、开放、共享的美好前景。

打造共享精品景区，需要管理人员素质和服务功能双提升。实践证明，只有一流的员工才能有一流的产品。要面向未来、面向海内外市场提供深受欢迎的旅游产品，就必须首先提升景区管理者的素质。因为旅游产品就像待嫁新娘，颜值高低，要靠管理者认真装扮。“打铁先得自身硬”。管理人员的素质和水平越高，向市场提供的产品就越过硬。景区应通过各种方式和渠道，培训提升从业者的业务素质。焦作旅游被游客看好，不仅是山水好，更因为服务质量高，创新意识强。一块“世界杰出旅游服务品牌”，让焦作山水陡然增值，其根本原因是焦作培养了一支业务过硬的旅游从业者队伍。

随着游客消费水平的提升，景区内服务设施的信息化、智能化、便利化水平也应做到水涨船高。只有硬件软件两个核心元素同时提升，旅游产品才

会受欢迎。不仅要满足当前消费者的需求，还应把握好发展趋势，研判好未来市场走向，抢先提供新颖、有特色、生命力旺盛的旅游产品，逐步从迎合需求走向引领消费需求，才是从供给侧入手、打造共享精品的重要法则。

从供给侧创新入手，不断向海内外市场提供广受欢迎的旅游精品是旅游从业者的责任。有顶层设计展示出的宏伟蓝图，有理论研究者的理论引领，有旅游一线人员的精心打造，有业界内外的上下呼应，旅游业发展会更加协调，绿色主题会更加突出，对外开放的道路会越来越宽，旅游共享共赢的局面会早日实现。

（许长仁）

## 世界遗产

### 威尼斯上榜欧洲最濒危文化遗产

【中国文化报2016年3月28日】3月16日，欧洲文化遗产组织“欧洲诺斯特拉”宣布威尼斯为欧洲最濒危的文化遗址。

“威尼斯生于水中，泻湖不仅仅代表了这座城市的来源与历史，它还是一个鲜活的有机体，让这个城市呼吸。因此，泻湖是保障威尼斯未来的不可分割的一部分。‘欧洲诺斯特拉’来到威尼斯，是为了敲响警钟，提醒世界威尼斯在失去泻湖的情况下将无法生存。”“欧洲诺斯特拉”主席、西班牙男高音歌唱家普拉西多·多明戈表示。

联合国教科文组织文化助理总干事弗朗切斯科·班达林在一份回应该决定的声明中表示，联合国教科文组织正在准备把一份关于威尼斯的情况报告递交给世界遗产委员会。委员会将在7月作出决定及建议。

在2015年12月发布的一份名为《7大濒危文化遗址》的报告中，威尼斯就已经被列为欧洲目前最濒危的遗产之一。报告指出，日益繁忙的航道交通以及为此而进行的运河深挖工作，导致海床受损，对1987年被列入联合国教科文组织世界遗产名录的威尼斯以及临近的泻湖造成了威胁。（刘传）

# 肯尼亚在建铁路威胁野生动物

【国家地理2016年4月22日】在肯尼亚沃伊市，工人们在建造新的标准轨距铁路，这条铁路起于蒙巴萨市，终到肯尼亚首都内罗毕。该铁路的部分路段经过一些保护区，如内罗毕国家公园和西察沃国家公园。

这里是肯尼亚的西察沃国家公园。如果在直升机上向大象投射麻醉剂，然后在它的大脖子上戴上沉重的GPS追踪项圈，“这会带来很多麻烦，” David Daballen说道。“大象可能胸部着地，想象下一头6吨重的动物胸部着地会怎样——其肺部有可能被压碎。”

黎明时分，拯救大象组织（Save the Elephants）的Daballen带着几十人组成的队伍为大象戴项圈，这些人包括9个肯尼亚野生动物服务局的骑警，他们穿着迷彩服，带着步枪。这支队伍装备着一架直升机、一架塞斯纳飞行器以及丰田陆地巡洋舰和其它SUV组成的车队。

该团队计划一周之内为10头大象安装追踪项圈。随着一条新建的铁路把大象的栖息地一分为二，该团队希望通过这种方式研究12000头普通非洲象如何穿越铁路。拯救大象组织认为，这是历史上首次有人通过给大象带项圈的方式专门研究它们如何与人类的基础设施相互影响。

在西察沃国家公园里，已经有一条建造于殖民时代的铁路和双车道公路穿过，铁路和公路都起于肯尼亚首都内罗毕，止于海滨城市蒙巴萨。与旧铁路和公路不同的是，新铁路建造于陡峭的人造路堤之上，大象无法穿越。铁路沿线只建造了数个桥梁，大象和长颈鹿能从桥下穿过，而在其它地方它们就不得不从修建的地下通道穿越。

不久之后，另一个障碍物也可能阻挡动物的迁徙线路。肯尼亚正考虑在铁路沿线建一条六车道公路。拯救大象组织、察沃基金会以及肯尼亚野生动物服务局等机构的环保人士希望获取公园中大象的活动数据，进而对肯尼亚政府施压，促使他们未来建设新公路时在合适的地点建造天桥，以便不会进一步影响动物活动。

环保人士担忧的是，随着肯尼亚为满足中产阶级工业经济发展的需要，不断加速其基础设施的现代化建设，其作为野生动物保护堡垒的声誉将会受到影响。目前，这个造价38亿美元的铁路项目深陷腐败指控的泥潭，而且已经把察沃的大象弄得晕头转向。本次的大象项圈研究将会帮助研究者更深刻的了解铁路的破坏力。

内罗毕国家公园是肯尼亚境内游览人数第二多的公园，也是唯一一座位于首都的野生动物国家公园，目前新建的铁路已经在该公园内施工。新建的铁路将会把公园内一片狭长的土地一分为二。去年泄漏的计划表明，肯尼亚准备在混凝土柱上修建新铁路，同时计划将铁路从公园中穿过。肯尼亚铁路集团试图与该计划撇清关系，不过还未公开表示彻底放弃。

Paula Kahumbu是非营利组织野生生物信息的执行理事，也是肯尼亚最著名的野生动物保护人士，她认为肯尼亚应该声明国家公园中不允许建造新的铁路。“我们看到的是这些保护区有迎来重大改变的趋势，”她说道。

肯尼亚野生动物服务局的发言人Paul Gathitu留着小胡子，和蔼可亲，非常有耐心，他笑着描述了两只狮子溜出内罗毕国家公园并进入一个拥挤的社区的过程。3月，又有一头狮子走出内罗毕国家公园。这头狮子袭击了包围它的一个旁观者后，一个骑警将其射杀。这些事件充分说明了野生动物公园与一个有着300多万人的繁华都市之间不可避免的冲突。

Gathitu在内罗毕国家公园和察沃国家公园之间的尼耶里镇长大，小学时就开始学习动物保护的知识。在一次野外旅行过程中，他在一个湖边看到了成千上万只火烈鸟，激动不已，于是中学的时候便做了一个野生动物俱乐部的主席。不久之后，他就开始组织游客到桑布鲁、内罗毕和察沃国家公园游览观光。

自从做了野生动物管理员，Gathitu经常在不同的公园任职。他说自己的妻子和3个孩子喜欢这种生活。有时候，在西察沃国家公园，“我儿子会坐在车里观看周围的大象。在大象眼里，车里有个孩子，它们可能还会担忧。大象可能会想，‘哪个不负责任的人把自己的孩子独自留在这里？’”如今遭受铁路威胁的就是那些大象。

在Gathitu的指引下，我们朝着内罗毕的市中心天际线看去。公园周围到处都在开发，不远处的摩天大楼若隐若现。“你看，在这里过去唯一能看到

的建筑就是肯雅塔国家医院，但现在能看到的建筑不计其数。”

一架小型飞机打破了宁静。内罗毕国家公园几乎连接着内罗毕市内的两个机场。“这会对公园造成影响。飞行员在学习开飞机的过程中可能会坠机。每年这里平均会发生2起坠机事故。” Gathitu说道。

当我们来到新铁路施工的地点后，Gathitu用手指了指周围的环境。“因为靠近首都，建造铁路是无法避免的事情。内罗毕国家公园所处的地理位置为自己带来了诸多麻烦。”他说道。

轰隆的自动倾卸卡车从我们身边驶过。说到保护公园的野生动物不受铁路的影响，“最令人担忧的就是施工期间，噪音太大了。”所有进入公园的建筑材料都必须经过检验，哪怕是泥土。“我们不想让外来物种进入公园，”Gathitu说道。

Gathitu说，多年前，在肯尼亚中部地区，筑路工人有时会猎杀羚羊。对于这个铁路项目，公园管理员会全程监督建筑工人。整个施工地区甚至铺设了一个很高的铁丝网，以便让动物远离。

Gathitu指了指远处的一个悬崖，暗示需要将路基垫高才能铺设轨道，这样一来像长颈鹿这样高大的动物才能从下面通过。不过，他指出，“动物还需要一段时间适应。”

旧铁路需要改造是毫无疑问的。“这就像一条乡村小道与公路的差别，”土木工程师Eric Gross说道，他代表肯尼亚的一个环境组织对新铁路的一些设计进行研究考察。“旧铁路是100年前的修建的，速度很慢，每小时最快不超过50-60公里。”事实上，这条铁路上的大多数货运专线速度远低于50-60公里/小时。

不过，2013年世界银行的一项研究发现，建造一条全新的标准轨距铁路非常昂贵，而且没有必要，将旧铁路翻新其实是更好的选择，而且能够将每年的运力增加到6亿吨。目前运营的旧铁路年运力不足400万吨，世界银行估计到2030年肯尼亚的载货量需求也不会超过1.5亿吨。“根据这些假设，从经济或金融角度讲，建设一条全新的铁路完全没有必要，”该研究总结道。尽管如此，2013年肯尼亚还是选择建造一条新铁路，世界银行估计其造价可能是升级旧铁路的6倍。

在西察沃国家公园长大的Gross说道，他父亲曾在上世纪70年代做过公

园的管理员。“现在这条铁路要把公园一分为二了，过去野生动物能越过铁路，现在根本不可能。”

Gross表示，目前建造的地下通道会令动物感到害怕，这与天桥不同，因为天桥可以用泥土、草和灌木丛掩盖上，表面看起来就像一座小山丘。当然，这样的天桥造价不菲。“相较环境方面的考虑，政策制定者将工程方面的考虑放在了优先位置，”Gross说。

现在，Gross担心内罗毕国家公园也会发生同样的事情。有高架桥的地方，长颈鹿和其它动物能从下面穿越，但如果是在地面上建造铁路，动物将无法跨越。

内罗毕公园境内的铁路只有12公里长，影响的公园范围不足其总面积的1%。即便如此，对于热爱公园的肯尼亚人来说，“这就像是铺设一条穿过开罗金字塔的铁路一样。”

内罗毕国家公园是东非地区最古老的公园，自1946年建立以来，每年接纳的游客多达15万人。这里还是长颈鹿、非洲水牛、数百种鸟类和几十种狮子的家园。

Gross表示，垫高路基修建新铁路，同时让铁路从公园中间穿过，这种方案就相当于“让迪士尼乐园的单轨铁路从国家公园穿过。”尽管该计划能否最终施行还不得而知，“令人担忧的是一旦肯尼亚政府决定这么做，剩下的就是走程序了。”

肯尼亚铁路集团的官员不接受国家地理的采访。不过，肯尼亚总统认为这条铁路对国家经济发展是十分必要的，还表示新铁路将会加快货运速度，从长远来看最终可减少成本。

穿过察沃的新铁路令一些环保人士紧张不安，因为它预示着不好的开始。“这条铁路仅仅是个开始，内罗毕和蒙巴萨之间的双车道公路变成现代化的铁路是早晚的事，这也是追踪公园里的大象如此重要的原因。如果能监测出大象如何穿越铁路下面的通道，我们就可以计划在公路上方建造天桥，虽然天桥的造价也十分昂贵。”拯救大象组织的首席运营官Frank Pope说道。

大象非常重要，不仅是因为它们是很威严的动物。“大象可为其他动物挖掘水井，同时还能传播种子。不管在什么地方，只要大象数量减少，就会

有严重的后果发生。” Pope说道。

在这周的工作结束之前，Pope就能知道至少有3头戴项圈的大象找到了新铁路下面的地下通道，并最终从中穿了过去。“它们非常聪明，如果它们想去什么地方，它们就一定能到达。”

Robert Obrien是毗邻的西察沃国家公园和东察沃国家公园的副主管，他表示公园中的动物会慢慢适应新建的铁路。

Obrien指出，一段很长的输油管已经紧挨着铁路在地面上放置了几个月，在等待肯尼亚国家管道公司将其埋入地下的这段时间里，雌象必须带着幼崽跨越输油管。现在，他担心的是小象可能跌入铁路沿线2米深的壕沟中。“一头小象一旦跌入，就再也出不来了。”

（撰文：Jacob Kushner）

## 美国国家公园中的义工

**【美国参考2016年3月30日】**今年是美国国家公园管理局成立100周年大庆，国家公园管理局正在开展各项活动，4月16日到24日是每年一度的“国家公园周”，国家公园周期间所有国家公园全部免费开放，游客可以在黄石公园、大峡谷、优胜美地、拱门公园、大烟山等众多国家公园内饱览自然风光、野生动植物和历史遗迹。

国家公园既是风景区，也是大面积的自然保护区，对于热爱自然、关心环保的人来说，能够参与国家公园的管理，到国家公园当义工是一件令人兴奋的事；而对于国家公园管理局来说，离开了义工的参与则是无法想象的事，国家公园管理局现有员工2.2万人，而义工则有22.1万人，义工人数是员工的10倍。

国家公园管理局管理着59个国家公园以及约350处历史公园、历史遗址、纪念碑、保护区等，总面积约34万平方公里（8400万英亩），在众多的国家公园内，义工担负着诸如向导、解说员、营地管理者、环保技术志愿者、徒步小径巡逻员等不同的工作。国家公园管理局属下的各个公园以及场所，都会通过义工网站（<https://www.volunteer.gov/>）不时登出所需义工的情况，供有兴趣者参考。

在义工网站上，可以按地区寻找所需信息，也可以根据自己的兴趣寻找。以加州为例，目前有123项义工信息，其中不少是户外营地义务管理员，时间大多在5月至10月中旬，因为这段时间是旅游高峰期，许多游客喜欢自驾，也有不少人开着露营车（RV）到处玩，因此到公园户外营地野营的人特别多，营地管理需求量也大增。国家公园管理局会根据义工的职责以及担负的工作内容，对义工加以培训，其要求与正式员工一样。

国家公园管理局的义工不但对美国人开放，也对外国公民开放，国家公园管理局有一个经过国务院许可的“国际义工公园项目”（International Volunteers-in-Parks Program），国际义工在公园中担负诸如搜寻及救援、自然文化资源管理、环境教育、野生动物管理、历史保护、入侵物种管理、全球定位系统制图、博物馆管理、公共教育、荒野管理等工作，并得到相应的训练。每年约有百名外国义工在国家公园工作，全球许多国家，包括中国都有人自愿到美国国家公园当义工。

“国际义工公园项目”向所有外国人开放，尤其适合在校学习公园管理、环境科学、林业、生物学、生态学、历史、考古、历史保护等领域的学生以及野生动物管理人员、社会科学家、博物馆管理人员、科学家、教师、历史学家、建筑师、园林规划师等人。义工的要求是年满18岁、有资金支付所有的差旅费及在美逗留期间的其他费用（许多国家公园可能提供免费住宿及食物）、获得签证、有在美期间的医疗保险并同意义工项目结束后回国。

需要指出的是，获得绿卡、在美定居的外国公民可以与美国公民一样直接申请国内义工项目，不必通过“国际义工公园项目”。

(<http://blogs.america.gov/mgck/page/3/>)

---

**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

---