

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162期)

## 本期要目

- 景区最大承载量为何未能成为保障游客体验“红线”
- 看20分钟乐山大佛 路上花了5小时
- 城市型风景名胜区发展再探讨
- 草原天路中央设卡验票引发争议
- 国家公园 ≠ 旅游开发区
- “数字敦煌”正式开启
- 大堡礁濒危！93%珊瑚礁白化

2016年5月15日

(所载内容不代表本编辑部观点)

# 目 录

## 热点关注

- 景区最大承载量为何未能成为保障游客体验“红线” -----3
- 看20分钟乐山大佛 路上花了5小时 -----6
- “智慧旅游”下的热门景区 -----11

## 新闻摘要

- 城市型风景名胜区发展再探讨 -----15
- 湖南凤凰暂停“围城收费”能否实现景区提质增效? -----15

## 社会纵横

- 草原天路中央设卡验票引发争议 -----18
- 别让“黄牛”再给景区形象抹黑 -----24

## 时事评论

- 国家公园≠旅游开发区 -----25
- 治景区乱涂鸦要多管齐下 -----29

## 世界遗产

- “数字敦煌”正式开启 -----30

## 环球博览

- 大堡礁濒危！93%珊瑚礁白化 -----31



# 景区最大承载力为何未能成为保障游客体验“红线”

【新华视点2016年5月2日】泰山观“人山”、西湖看“人海”、北京八达岭长城密密麻麻全是人……“五一”小长假，“新华视点”记者在北京、安徽、浙江、山东等地景点采访发现，一些景区节假日多次超出游客最大承载力，一些景区接待游客量虽未超限，但游客反映拥挤不堪。旅游法规定“景区接待旅游者不得超过景区主管部门核定的最大承载力”，为何未能成为保障游客体验的“红线”？

## 有景区“超限”近一倍 有景区未“超限”仍人挤人

游客人数严重超负荷不利于保护景区风貌，也极易引发公共安全突发事件。记者在多地采访发现，小长假期间有的景区游客接待量超过了核定的最大承载力。

“让人有种想要逃离的冲动。”刚从天柱山风景区归来的旅游达人季涵说，这是一场不像登山、更像是散步的旅途。记者从安徽省天柱山风景区管委会获悉，小长假首日该景区接待游客6.6万人次，而该风景区核定的最大承载力为3.6万人次，“超限”近一倍。

安徽省旅游局统计信息显示，天柱山风景区单日接待游客量多次超出核定承载力。2016年春节黄金周第二天，接待游客量一度达到8.2万人次，超标128%。

记者调查发现，还有不少景区的游客接待量虽未超过最大承载力“红线”，但限流效果并不明显，游客体验难以保障。

为限制人流，故宫实行实名制购票，并严格按照最大承载力限额售票。小长假首日，中午12点10分，故宫当日的8万张票便售罄。1点左右，大量游客结束游览，从故宫北门出来。和朋友走散的王先生无奈地说：“人挤人！中轴线上的主要景点，只能单向行走。太和殿前里三层外三层都是人头，很难看清殿内细节。”

与故宫相比，西湖景区在假日期间的单日接待量虽很少达到79.75万人

次的最大承载量，但“断桥变人桥”的画面已经成为一种假日“常态”。1日14时，记者在北山路断桥出入口看到，游客早已是摩肩接踵。每当有游客驻足拍照时，行进的队伍便会发生间歇性拥堵。

“五一”小长假前夕，南锣鼓巷因客流量远超瞬时承载量主动取消了3A资质，且暂停接待旅行团队。居高不下的客流量是否因此有所缓解呢？记者在现场看到，虽然街面上看不到挥着小旗的导游和戴着旅行帽的游客，但不宽的街道仍到处都是人。从山西到北京旅游的方先生感慨地说：“我以为不接待旅行团人会少一点，没想到还是这么挤。”

### “靠经验”核算最大承载量 “靠假日挣够一年的钱”致“红线”虚设

旅游法规定，景区应当公布最大承载量、景区接待旅游者不得超过最大承载量，旅游者数量可能达到最大承载量时景区要提前公告并及时采取疏导、分流等措施。

在上海外滩2015跨年踩踏事件发生后不久，国家旅游局下发《景区最大承载量核定导则》明确，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。

游客最大接待量的“红线”十分明晰，为何一些景区“超而不限”？

天柱山风景区管委会相关负责人回应称，这是因为当初最大承载量核定与目前游客接待量统计的口径不同。“当时最大承载量是仅仅针对主峰计算的。随着越来越多的区域开放，当前游客数量统计包括主峰、三祖寺等景点。”安徽省潜山县旅游局负责假日信息统计的丁主任补充说，除了统计口径不同，由于景区索道、道路、停车场等基础设施改善，实际承载力也在随之增强。

记者调查发现，除了统计口径问题，景区“超载”的背后更多是追求最大利益的冲动。有景区负责人透露，在当前旅游景区收入结构单一的情况下，游客接待量越大就意味着越多门票钱。假日出游需求集中爆发，各大景区在追求业绩冲动下缺少严格执行最大承载量的动力，往往是“靠假日挣够一年的钱”。“出于利益追求，由景区自己统计、上报的接待数据真实性会打折扣。”

记者了解到，旅游法中明确规定，对于未及时采取疏导、分流等措施，

或者超过最大承载量接待旅游者的景区，由景区主管部门责令改正，情节严重的，责令停业整顿一个月至六个月。广东财经大学旅游管理与规划设计研究院院长张伟强教授直言，由于核定标准不一、违法举证难等实际困难，这一规定很难发挥作用。

事实的确如此。虽然西湖、天柱山、九华山等景区也均在假日出现过“超限”，但截至目前，全国范围内很少见因“超限”受罚或摘牌的案例。

中国未来研究会旅游分会副会长刘思敏分析说，在缺乏监管的情况下，最大承载量的核定与实施，是否科学很难作出判断。一般来说，景区会根据经验，在保障“不出事”的情况下，尽量满足游客游玩需求。

为什么一些景区并未“超限”还会拥挤不堪？中部一景区管委会规划科负责人解释，不少景区和我们一样，都是依靠经验核算的最大承载量，有不科学之处。出于利益追求冲动，有景区在核算最大承载量时趋向越高越好；而在统计上报接待游客数量时也有很大弹性空间。这就造成一些景区表面上没有“超限”，实际上游客体验差。

人群蜂拥，一些景区应急分流能力不足加剧了拥堵程度。“景区资源调配能力差，车辆供应能力与接待客流量不匹配，导致大批客人滞留山区。”正在河北白石山风景区游玩的倪欢欢说。

### 完善“超载”问责机制 精细调控景区“瞬时承载量”

专家认为，承载量直接影响游客体验与生命安全。一方面，在核定最大承载量时综合考虑空间、设施、生态、社会等因素，确保科学性和可信度；另一方面，尽快明确权责关系与问责机制，对“超载”景区进行处罚与问责，实行负面清单管理，保障最大承载量相关政策“不打折扣落实”。

中国社科院财经战略研究院副教授魏翔认为，一方面要理顺景区管理体制机制，根除政府利益驱动的诱因；另一方面需加快旅游业供给侧改革，通过扩大有效的景点供给、时间供给，加强景区间竞争，让游客有更多选择权，倒逼景区重视游客体验度。

安徽大学旅游系副主任李经龙分析说，景区管理部门不能心存侥幸，必须提高安全意识，重视游客拥挤问题。建议在智慧旅游建设中，加快通过大数据等方式实现限量售票、分时参观、优化路线，以智能化即时控制景区游客量。比如“将限额售票分散至每小时，当每小时售票人数超过一定限额，

便停止售票，并通过各个紧急疏散口进行分流。”“设计多条交集少、易分流的游览路线供游客选择。”

李经龙认为，为了避免游客“白跑一趟”的情况，还可以对热门景区探索实现网上分时段预约管理，将人群有效限流在旅游出发前。

据了解，目前，上海黄浦区内部分景区已经通过信息技术实现实时客流“上线”，游客可以通过手机实时查询各区域的游客数、拥挤程度与该景区的瞬时承载量，及时调整游玩路线。

（记者：张紫赟、陈尚营、吕昂、许晟）

## 看20分钟乐山大佛 路上花了5小时

**【华西都市报2016年5月3日】**不是堵在景区，就是堵在去景区的路上。这个五一小长假，不少在四川的游客都有过这样的遭遇。来自四川省旅游发展委员会的数据显示，截至5月2日下午3点，四川最火爆的景区为乐山大佛、九寨沟、青城山-都江堰和峨眉山景区。

美景吸引全世界游客，景区游人如织本来是一件好事。然而，不少游客却纷纷向西华都市报反映，在这些热门的景区排队等候2至3小时已成常态，希望四川的旅游景区能够对服务信息进行实时动态发布，让游客可以及时调整出行计划。

小长假期间，华西都市报记者对这些游客反映的现象进行了深入调查，结果显示，五一小长假，四川省10个5A级景区无一在其官方网站、微博等网络平台上发布实时景区人数、等候时间、余票数量、停车泊位等信息。

### 囧途 大佛景区人山人海 上山排队两个多小时

“累！”小长假第一天，张先生在朋友圈就发了一个字，配图中，3岁的儿子正趴在他肩上呼呼大睡，汗湿的头发贴在小脸上，不远处，乐山大佛露出了一个头顶。

张先生告诉华西都市报记者，虽然五一小长假时间较紧，但是为看到仰慕已久的大佛，所以四川之行他们只安排了成都和乐山两个地方，忍痛放弃距离乐山不远的峨眉山。

“预料到小长假会出现出行高峰，所以4月30日早上7点，我们全家就从

成都出发了。”张先生说，尽管从成都到乐山车程还算顺利，但是到达景区时，眼前已是一片人山人海，在游览了凌云寺后，张先生一家人开始排队下栈道看大佛。

“这一排，就是2个多小时。”天气炎热，排队的小路只能进不能出，小朋友哭闹着要上厕所，自己的母亲又有点中暑，张先生简直就是手忙脚乱。一番折腾下来，终于看到乐山大佛，但因游人太多，他们呆了大约20分钟，就匆匆下山了。

整个旅程算下来，他们花费了大约5个小时，却只观赏到20分钟的风光。

### 期待 景区动态提前告知 让游客错峰安排游玩

根据乐山市假日办统计，4月30日至5月2日三天时间，乐山大佛景区接待外地游客共计6.87万人次。显然，景区管理人员对景区的火爆程度是非常清楚的。

“之前在官微上，我们只查到当天的天气和车辆限行状况，要是能知道即时的拥堵程度，我们应该会调整旅游路线的。”张先生悻悻道，在他看来，提早知道景区是否还有空余车位、即时拥堵情况，对于安排出游相当重要；他希望我们四川的景区能够早日实现服务信息实时发布。

和张先生有着同样“囧途”的游客不止一人。成都市民赵先生也向华西都市报记者讲述了自己曾经遭遇的旅游“囧途”。

赵先生倾慕洛阳龙门石窟已久，但洛阳之旅却成了他心中久久不能平复的遗憾。“由于不能了解景区的实时动态，去了连住的地方都找不到。”赵先生称，一大家子到了洛阳后，找住宿到凌晨两点，最后只能花200块钱在洗脚房睡了一觉。第二天一早，赵先生便带着家人前往龙门石窟。让他意想不到的是，在景区购票处，游客已排了几公里长的队，而景区内部，更是人山人海。“如果我们继续排队，可能要到下午才能进入景区。”遗憾之下，赵先生只好临时改道。“如果游客能提前知道景区动态，就会适时决定是否前往，而不会扎堆前往产生拥堵。”

在赵先生看来，不仅四川的旅游景区要早日实现服务信息实时发布，还应与国内外的热门景区实现信息共享，面向全球游客，及时发布服务信息。

### 调查 四川10个5A级景区 均未上网发布实时动态

和张先生、赵先生一样，今年小长假，不少游客都对景区的即时通报提出了需求，在他们看来，不管是景区官网、官方微博或者微信，都应该提供景区的即时路况、余票数量、等候时间、拥堵程度、剩余车位等信息，方便他们安排线路，错峰出行。

“发个微博、微信通知一下现状，应该不难做到，关键就看景区有没有这份心。”网友Misha的说法，得到了数百点赞。

目前，四川有10个5A级景区，它们分别是：九寨沟、青城山-都江堰、峨眉山、乐山大佛、黄龙、汶川、北川羌城、邓小平故里、阆中古城和剑门关景区。它们在五一小长假中，有没有发布实时动态提醒呢？

记者统计这些景区的官方微博、网站发现，10个景区中没有一个景区在网络上发布实时动态。作为今年五一小长假的“人气王”，乐山大佛景区除每日在微博中公布天气情况外，没有提供游客实时数据、等待情况、停车位数量等游客所需的基本服务。有网友直言，乐山大佛堪比春运，去了只能看见大佛的“脑门儿”。

不过，同在乐山境内的峨眉山景区情况就要好得多。记者看见，@峨眉山景区不仅提前告知游客当天的天气情况，还提醒网友进山需带羽绒服，以及徒步是最好的避堵方式。虽然它也没有主动发布景区游客实时数量、拥堵指数等数据，但只要有网友留言询问，它很快就会回复。

### 2个景区至今无微博，5个景区有微博，但假期没更新

截至5月2日下午3点，@青城山都江堰景区官方微博在这个小长假中，共发出微博37条，是发博数量最多的景区。记者翻看这些微博发现，其中并没有游客所关注的提示信息。有网友留言称，“排队的人都排到山坡了”，不过并没有得到景区的回复。

@九寨沟管理局是九寨沟风景名胜区的官方认证微博，这个有着“人间天堂”美誉的景区，其最近一条微博的更新时间，还停留在4月29日早晨10点11分。而在不远处的@黄龙景区，也没有公布实时旅游拥堵动态，其官方微博最后一次更新是在4月30日。

作为四川新晋的5A级景区，阿坝州汶川特别旅游区和绵阳市北川羌城旅游区近两年来得到旅客青睐。不过，记者并未在微博中找到汶川特别旅游区的官方微博。随后，记者又登录了汶川特别旅游区的官方网站，同样未找到



有实时更新的游客数据。而在@北川羌城旅游区的微博中，其最后一次更新还停留在4月28日。同样没有官方微博的，还有广安邓小平故里旅游区。

和上述景区相同，@阆中古城和@剑门关景区也未发布过游客的提示信息，其上一次更新时间分别为4月29日和4月26日。

### 专家说法

#### 智慧旅游系统四川早有布局，多数景区已具备自媒体实时播报的条件

四川师范大学旅游学院副院长陈乾康告诉华西都市报记者，对于四川境内的大多数景区来说，节假日期间，通过景区自媒体实时播报景区客流量，并不是一件难事。

“四川的智慧旅游系统做得非常好。”陈乾康告诉记者，四川省内多数景区都安装了智慧旅游系统，整个系统包括管理系统、营销系统、安全报警系统等等。“系统能根据景区进入人数、出去人数，统计现在人数，还能查出游客集中区域。此外，还有红外线检测系统，在危险地方游客越界了，就要报警。”

既然具有实时公布景区信息的条件，为何没有公布呢？“根据规定，游客数量没有超过景区最大承载量的百分之八十，就没有强制规定要公布游客数量。”陈乾康表示，这就是安全容量和舒适容量的问题。

“景区首先要保证的是游客的安全容量，只要人数没超过最大承载量的80%，就在安全容量内，但是现在，游客对舒适容量的要求也越来越高，这就对景区的实时公布人流量提出了要求。”陈乾康说，四川境内有些景点的游客数量是可以查到的，但是有些景点，在服务意识上还需要提高。

陈乾康说，景点有游客数据，但是因为是在安全容量内就没有发布，其实是忽视了游客对于舒适容量的需求。“景区在特殊的节假日通过自媒体公布情况，不会增加工作量。”

### 景区回应

#### 乐山大佛景区：正研发实时数据系统

5月2日下午，记者致电乐山大佛景区相关负责人。该负责人表示，目前乐山大佛并没有公布景区实时数据，但景区已经在研发这一系统，今年内或将推出供游客使用。

他表示，该系统研发完成后，游客只要进入景区官网，或关注景区微

信，就能对景区内的客流量、停车泊位、等候时间、车流量等动态一网打尽。同时，也会根据景区最大环境承载量，来提示游客错峰出行。

## 他山之石

### 全国多个景区实时信息可指尖查询

如何利用景区官方平台，提供即时旅游信息？事实上，全国已经有多个景区，实现了让游客动动手指就查询到即时情况，以便安排行程，错峰出行。

### 华山：微博分时间段播报

今年小长假期间，华山景区在官方微博上为游客提供了旅游登山信息公示表，基本白天每间隔两小时发布一次。这一举措引来游客们叫好一片。

华西都市报记者梳理发现，登山信息公示表中除了包含有天气状况、登山人数、停车信息、索道流量、酒店床位、列车时刻表等多个方面的情况，还格外细致地提供了每天的日出日落时间。

网友“西西弗斯”在下面留言点赞道，“或许登山的人还是多，但是景区这么细致的做法，总让人觉得感动。”

据公示表显示，小长假首日，华山游客高峰出现在上午10时至12时，同时登山游客达到2794人，但是索道客流量较少无需等待。

景区的工作人员告诉华西都市报记者：“这也是为了方便游客出行，以后每年的节假日我们都会这么做。”

### 上海：景区实时客流查询

探索客流实时查询的还有上海，去年黄金周期间，上海“景区实时客流”查询功能正式上线，市民只需滑动手指，就能快速浏览上海数十家A级景区实时客流和舒适度指数，更好地安排错峰出游。

华西都市报记者了解到，上海的“景区实时客流”可查看上海各大A级景区实时信息，内容涵盖景区开闭园时间、当前客流、瞬时最大承载量等等。此外，景区还将根据实时在园（区）旅游者人数和旅游者体验，发布舒适、较舒适、一般、拥挤四级舒适度指数。

今年小长假，黄浦景区的微信公众号通过功能升级，实现点击微信就可以看到景区点位，瞬时承载量、游览舒适度等内容。目前，已经开放“外滩”、“豫园”、“田子坊”三大版块。

## 南京：微信发布视频监控

南京的多个景区，都实现了实时查看省内景点的客流量、景色，交通要道的拥堵情况等，以避免出门“人从众”的尴尬。

在官方微信平台上，游客能实时查看夫子庙、博爱坊、雨花台景区、秦淮河、高淳老街等热门旅游景点的监控视频，及时了解人流量和周边行车情况，让出行心中更有底。

（记者：殷航、杜江茜）

## “智慧旅游”下的热门景区

【央广网2016年5月2日】据中国之声《央广夜新闻》报道，这个五一小长假，全国多地多处景区如张家界、莫高窟等都选择实行“门票预约制”，一些核心景区还通过手机APP等网络手段实时公布其最大承载量，实现“智慧旅游”，提升旅游舒适度。这种通过以“门票预约”为代表的“智慧旅游”方式，实际状况如何？智慧旅游在多大程度上实现了？景区和游客实际感受如何？热门景区们变舒适了吗？对此，中国之声记者展开调查。

### 各地景区“智慧旅游”火热开展

五一小长假，作为中国湖泊旅游典范的浙江千岛湖再次吸引全国各地的游客纷至沓来，据了解，从2015年5月1号开始，千岛湖就已经开始着手门票预约制的尝试和“智慧旅游”的网格化建设，细化景区承载量、提升旅游舒适度。

据千岛湖景区管理处综合统计，4月30日千岛湖景区接待游客11844人，5月1日接待游客30192人，比去年同期略有增长，通过采用预约门票的“智慧旅游”形式，没有发生一例伤亡事故，实现游客零投诉，使旅游舒适度大大提高，景区游客双受益。“我们三月份之后加大宣传，今年单一个月就有7000多人选择了网上支付，线下取票，这样游客可以很便捷地在我们景区出游。”千岛湖景区综合管理处主任彭革东说。在“智慧旅游”的大背景下，千岛湖的各大星级宾馆酒店、餐饮企业近些年也逐渐推广网上及客户端提前预约办理，方便游客。中国名餐馆、国家五钻酒家千岛湖鱼味馆总经理余红盛表示：“我们从2013年就开始线上线下同步推广，实行网络预订，简单快

捷，省去了排队等候的麻烦。”

北京市在今年五一则首次公布核心景区最大承载量和九大景区周边的拥堵路况，每天四次发布游园舒适度，方便人们的出行游览。同时，游客可通过百度地图查询景区的门票价格、当前人流量和评价，通过携程等电子商务平台进行门票预订。有的景区还取消了取票的环节，游客可直接刷身份证进入。

为更好地服务游客，乌镇景区也不断推广智慧旅游。消费者不必通过购买纸质门票的方式，而是在乌镇旅游淘宝旗舰店上订购并支付成功后，系统自动向游客手机发送二维码电子票，或者通过自助售票机购票。游客进入景区游览时只需调出手机中收到的二维码电子票，通过终端设备验证后即可进入景区。客流量管理上，通过与高德地图合作，用户可在地图上清晰看到客流量热力图，获知哪里拥堵。另外乌镇已经配备882辆智慧自行车，外地游客不需要办卡，只需微信扫描二维码就可以直接借车，基本300米左右就设立一个服务网点。景区还构建了强大的网络销售平台，乌镇旅游预订网站自成立来，游客登陆可以了解景区住宿、票务、套餐、特产等一系列信息，电脑和手机均可实现网络订购。此外，乌镇已实现免费无线wifi全覆盖，只要打开手机wifi功能，找到有乌镇全拼的无线名字，点击后就能免费无线上网。“码上游”、“扫码支付”等新型支付方式，在乌镇景区也随处可见。

### 景区临时限流措施有效提高旅游质量

提前网络电话预约收集游客数据，预估游客浏览状况，当游客量超过景区承载量时，景区暂停预约和售票以进行景区限流，是现在景区经常采用的一项人流管制手段，对此，多数游客表示理解。

上海游客小马小长假选择去黄山玩，他告诉记者，这次来黄山旅游，一路上还比较顺畅。但是他也说，以前在其他地方旅游的时候就刚好碰到限流。“出来玩的话，订不到票，那就很揪心的。景区也有景区的考虑，可能对安全也有一定的影响，这方面可以理解的，他毕竟也是为游客着想，确实人太多的话，玩的也糟心，看的都是人，也看不到风景。”记者随即采访了不少游客，跟小马一样，绝大部分游客对景区限流的举措都能理解。温州游客詹珍丽就说：“对人身安全应该是好的，因为毕竟人太多的话比较危险，平时出来玩，最好是不要节假日出来，这样子太挤了。”虽然今年的五一小

长假期间，黄山风景区单日接待游客人数并没有出现需要发布高峰预警和限流的情况，但是去年十一黄山黄金周第三天，黄山风景区在中午十二点，发布了高峰预警，同时及时预警、科学调度，实现了单日最大承载量不超过5万人的客流调控目标。黄山风景区的这些及时预警、科学调度，保证游客的安全和体验度，都是依赖于智慧景区的建设。

的确，要想实现高效的管理，准确的数据分析是重要保证。河南洛阳是国家旅游局确定的全国首批智慧旅游试点城市之一，城市智慧旅游网络建设日臻完善，今年又有一批以政府主导的公共服务及管理项目也被纳入城市智能旅游服务网络。今年五一假期，洛阳市旅游指挥中心的LED显示屏上，全市所有4A级以上景区游客的实时情况一览无余。指挥中心工作人员薛国芳告诉记者：“通过在我市4A级以上所有景区架设这个摄像头，把景区的停车场、主要观赏点、还有危险路段等视频情况实时传上来，另外一个屏幕显示的是我们景区的客流的实时情况，可以实时地把景区的进门人数、出门人数、在园人数实时的传送上来，在景区接待量超多最大值的时候，系统可以实现自动预警。”正是依靠这样的智慧旅游系统，洛阳所有4A级以上景区在全国率先实现了实时公布景区最大承载量，在高峰期对客流实行有效分流。

据了解，洛阳市智慧旅游城市建设的总体框架涉及四大平台、八个智慧旅游业态建设，网络触角不仅涵盖了旅游的吃住行游购娱各个环节，同时还把城市公共服务设施也纳入其中。洛阳市旅游发展委员会副主任路毅介绍：“一个是我们和公安局的住宿业管理系统，过夜人数、天数这个数据进行了整合对接，另外一个我们和运管部门旅游大巴的GPS定位，这个车辆管理系统实现了对接，第三个就是和国土资源部门的天地图我们也实现了对接，第四个就是我们交警部门主要路口的视频监控系统，主要是景区周边的交通路口实时的视频系统和交警部门实现了对接。”不仅如此，目前洛阳市旅游年票、旅游门户网站集群、12301旅游服务热线、手机二维码电子门票和电子优惠券、无线旅游平台的手机看牡丹和手机导游等项目都已经建成并投入使用。智慧旅游网络可以实时监控每一辆进入洛阳地域的旅游大巴，每5分钟上传一次最新的数据，动态显示每辆大巴的车辆信息、实时时速、行驶方向以及位置等，通过住宿业统计系统，则能够清晰地显示出游客的来源。

**加大宣传、创新营销是今后智慧旅游发展重点**

然而，由于“智慧旅游”对游客的宣传力度不足，使得服务信息不对称，很多游客表示不了解景区推出的服务和信息功能，网络信息技术对旅游营销特别是个性化旅游的开展还没有起到有力的推动作用。这也将是今后“智慧旅游”发展需要克服的一大问题，旅游行业的产品创新和营销创新将是今后智慧旅游发展的一大重点。

智慧旅游是黄山风景区智慧景区建设的重要方面，这几年，黄山风景区智慧景区建设取得了一定成绩。黄山风景区管委会办公室主任王国银说：“去年有一个统计，就是叫互联网周刊，他对全国所有的旅游景区智慧化发展，有一个抽样调查，出来了前100名，黄山位列第三名，在山岳型景区是位列第一名，这说明黄山的智慧景区发展在全国是名列前茅的。”

随着互联网+时代的到来，游客通过手机、电脑网上订票、订酒店等已经成为常态。为了方便广大游客，黄山风景区除了建立自己的电子商务公司，还加大与国内知名电商平台合作。王国银说：“在网上预订这方面，我们这些年应该说发展也挺快的，目前我们和六家像携程、驴妈妈、去哪儿这样大的电商公司都签订有协议，游客可以在我们途马电子商务公司预订门票、索道票，也可以到刚才说的六家大的公司预订门票、索道票。大家只要来之前预订一下门票，到了景区以后现场取票就可以了。”

为了缓解拥堵问题，黄山风景区则借助互联网，从2012年起就启用了智能分析保障系统，这个系统以景区的视频监控系统为基础，通过对交通要道和各个关键节点的人流客流信息进行实时数据分析，可以为合理调度人力、安排停车位、调配旅游资源提供准确的科学数据。

对于不少自助游的游客提出希望能够更加了解景区的需求，黄山风景区借助互联网开始建设语音导览系统，为游客提供“贴身导游服务”。王国银介绍：“这个系统我们叫他小路智旅，游客到了黄山以后，第一站在新国线集散中心，我们那里有一个服务窗口，游客可以扫一下二维码，进入景区以后，每到一个景点，都可以通过手机自动的向游客播放景点介绍，这个特别适合自助游的游客，他没有带导游，手机可以自动介绍，这个系统从去年年底投入建设以来，目前已经建设了45个点，也就是说黄山风景区有45个重要的景区、景点都可以自动地向游客介绍相关的情况。”

([http://china.cnr.cn/yxw/20160502/t20160502\\_522044413.shtml](http://china.cnr.cn/yxw/20160502/t20160502_522044413.shtml))

### 城市型风景名胜区发展再探讨

【中国建设报2016年4月27日】住房城乡建设部世界自然遗产保护研究中心（城乡规划管理中心）日前在江苏省扬州市召开城市型风景名胜区保护管理研讨会。来自全国50余处城市型风景名胜区管理机构和相关省住房城乡建设厅的领导参会。

会议研究了城市型风景名胜区当前面临的新问题，学习了相关专家在城市型风景名胜区保护管理研究方面的新成果，明确了下一阶段城市型风景名胜区发展的新方向。同时，以广泛交流的形式，分享了各风景名胜区在保护管理方面取得的各种宝贵经验。

会议同时针对《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发[2015]12号）、《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发[2016]6号）提出的关于开展城市生态修复、恢复城市自然生态等一系列新要求以及如何正确对待城市发展和风景名胜区保护的关系开展了广泛研讨。参会者畅所欲言、各抒己见，在城市型风景名胜区如何保护利用以及城市型风景名胜区保护管理工作当前面临的机遇和挑战等多方面进行了深入探讨并达成诸多共识。

此外，北京大学世界遗产中心、中国城市规划设计研究院和住房城乡建设部风景园林专家委员会等单位专家分别从各自研究领域进行了专题报告。

（安超）

### 湖南凤凰暂停“围城收费”能否实现景区提质增效？

【新华网2016年5月2日】今年五一是在凤凰古城暂停围城设卡验票方式后的首个小长假。记者在湖南凤凰县采访发现，城外各大酒店均已满客，在暂停“围城收费”后游客人数和旅游收入都大幅增加。凤凰古城在舍弃门票的“小利”后，换来了旅游经济发展的“大利”。

在全域旅游的大环境下，暂停“围城收费”的凤凰能否实现景区提质增效，成为继西湖之后又一升级样本？

### 暂停收费游客陡增，旅游收入不降反增

4月30日凤凰迎来了五一旅游小高峰，下午3点，来自各地的自驾游车辆把凤凰县虹桥东路和中路堵得水泄不通。的哥胡师傅告诉记者，与去年不同，今年4月29日下午就能明显感觉外地车辆多了起来，“尤其从29日下午5点开始，通往古城的几个主干道都在堵车，大部分是外地车辆。”

据统计，凤凰酒店宾馆、家庭客栈4月30日入住率达82%。沱江沿岸客栈和古城核心区的旅馆更是生意兴隆。记者随机走访了江边的几家客栈，除了几家价位较高的酒店还有房间外，其他大部分客栈在五一期间均已客满。

据统计，4月30日和5月1日凤凰共接待游客17.57万人次，旅游收入达12509.55万元，远超去年。凤凰县委副书记时荣芬告诉记者，相比去年，今年五一游客量大幅攀升。“去年我们没有启动城外免费接驳车，全县也没有启动黄金周模式。今年4月30日晚上，我们在古城外预留的4500个小车位就已全部停满。”

记者了解到，自从4月10日凤凰暂停“围城收费”后，游客陡增，旅游收入不断上涨。数据显示，2016年4月凤凰接待游客132.16万人次，旅游收入达10.89亿元，同比增长9.02%和5.32%。

“最明显的是，今年4月截至28日，到凤凰乡村游的购票人数就已达11.876万人次，门票收入有830.2721万元，比去年4月一整月的收入还多788.5721万元。”凤凰县旅文局副局长龙勇志说。

### 古城部分商户门庭冷落，开始探索转型升级

在凤凰游客量和旅游收入都大幅增长的同时，古城内不少商户却犯了愁。记者在古城内最繁华的地段沿江风光带看到，与被熙熙攘攘的游客占据的古街道形成鲜明对比的是，不少街边的商户门庭冷落。

“原以为暂停收费后游客增加，生意会好很多，其实并没有实质性改变。”位于沱江边的一家饭店老板赵红英告诉记者。

记者在古城内走访发现，对于那些不位于古城内主干道的其他经营者而言，游客数量的增加没有带来他们想象中的收益。

“商户的营业收入与游客人数的增加并不构成直接联系，古城内有很多



品质高、营销策略好的商户即便位置不好，在旅游淡季依旧不缺客人。”时荣芬说。

而古城中不少商户也意识到这个问题，正在努力探索转型升级。在古城中经营银饰品的左宇帆便是其中之一，他经营的“苗族银饰锻制技艺传习所”，尽管拥有国家级非物质文化遗产苗族银饰的锻制技艺，在早期也曾因为开发的产品不实用以及存在与古城内其他银饰品店同质化的情况而生意不佳。

“于是我尝试利用苗族特色图案和工艺手法制作项链、耳钉、吊坠还有碗筷等实用性佳又具有鲜明地方特色的产品。”左宇帆说，“古城收门票这几年，我的生意完全没有受到客流量的影响，营业额逐年攀升。”

2015年进驻古城的苗绣服饰品牌“山谷居民”，通过将苗绣与现代服饰品有机结合，同时发挥品牌效益，尽管店内的服饰和装饰品价格远高于古城内其他售卖苗绣用品的商户，依旧不乏客源。

“游客来凤凰古城就希望感受当地的苗族文化，我们将特色苗绣运用到现代服饰还有iPad包、帽子等日常用品上，既实用又美观，非常受游客喜爱。”山谷居民凤凰区域运营总监曾聿达说。

“我们正不断引导古城商户提高商品品质，引进一些具有湘西文化特色，产品附加值高的商品，同时让价格趋于理性，用产品来吸引客人，而不是光期望通过游客人数的增加来增加营业额。”时荣芬说。

### 免票后的凤凰能否成为西湖后的又一升级样本？

凤凰古城暂停“围城收费”后游客数量和旅游收入的不断攀升，可以看出凤凰在舍弃“门票经济”后，换来的是更大的商机和效益。

中国市场经济研究会理事李武武教授认为，凤凰古城暂停“围城收费”是关上一扇门打开了另一扇门。“这是景区管理方式的巨大转变，也是景区运营思路的调整，其进步意义不容小视。”

暂停围城收费后，凤凰在旅游景点提质增效上作了新的探索。湖南凤凰古城风景名胜区管理处主任姚文凯介绍，凤凰古城一直受到自驾游旅客的喜爱，为解决凤凰县长期以来停车难的问题，今年10月1日前将完成城北旅游停车场建设。

“我们会在今年内完成游客服务中心主体工程、民俗园停车场改造和古

城景区内闭路监控系统等项目建设，为提高旅游接待水平提供硬件基础。”姚文凯说。

暂停围城收费后，凤凰古城面临着游客“爆棚”的现状。

“我们在暂停收费前就预见到了这点，未来凤凰古城的旅游开发以古城为核心，向沱江上下游、南华山景区和乡村游延伸的思路布局，全力推进古城景区扩容提质，达到分流游客的目的，同时加快凤凰国际旅游休闲度假区的开发，提升全县旅游整体品质品牌，改善游客游览的舒适度。”时荣芬说。

“政府在探索旅游转型的同时，古城内的商户也在转变思想。许多商户表示，游客增加了，要加强自律，真诚服务，进一步完善自己的产品。让游客高兴而来，满意而归。”凤凰古城商会会长向云芳说。

（记者：张玉洁）

## 社会纵横

### 草原天路中央设卡验票引发争议

【新京报2016年5月11日】5月1日起，河北张家口张北县的“草原天路”成为收费公路，过往车辆收取每人50元的门票，此事经媒体报道后引发热议。

昨日，新京报记者来到邻近张石高速野狐岭出口的一处草原天路的入口，这里已将道路阻断，有工作人员在公路中央设卡验票。

张北县相关负责人对此回应称，草原天路风景名胜区的核心范围，是道路两侧一公里区域，收费不是针对道路，但为了保护道路两旁的环境，需要对道路进行限制，而收费能起到限制车流量的作用。但一位公路法专家表示，张北县虽称并非是对路收费，但验票设施就在道路中央，存在非法设卡的嫌疑。此外，“草原天路”作为一条县道，收取风景名胜区门票不符合《公路法》等法律法规，存在非法占用嫌疑。

## 探访

### 进天路先绕道买票 验票口设公路中央

从张石高速野狐岭出口出来，在距离草原天路约3公里处的一处道路旁，记者看到，有工作人员正在这里设置“草原天路风景名胜区旅游文明行为公约”。一位工作人员向记者介绍，他们是天路公司的，公司于去年成立，未来将负责“风景名胜区”的环境卫生方面的工作。

草原天路的入口已经被改造，按改造后的引流路径，车辆必须先通过服务中心才能进入草原天路。门口设立了“收费标准”的提示牌，除65岁以上老人和身高1.2米以下儿童，进入景区的游客需要交纳50元/人的门票。不过，持军官证、士兵证、残疾人证等也可以免票。

记者购买了一张门票看到，门票右侧的副券上写着“环境资源保护费50元/人”。在门票背面的“导览图”上，东起白龙洞、西至桦皮岭的这条草原天路上，共设置有6个验票口。

在服务中心的停车场，有一辆京字号牌的车辆准备“打道回府”。司机称，他们有两辆车共4个人来此旅游，但是，“公路怎么能收费？这跟抢劫有什么区别”。这位游客告诉记者，他曾经来过3次草原天路，这一次不准备买票进去了。

记者在服务中心看到，有穿着“天路执法大队”黑色制服的工作人员穿梭在服务中心四周。一位工作人员告诉记者，他们主要来自乡镇，负责环境卫生方面的监督检查。

从售票处驶离后，记者驾车准备进入草原天路。在入口处的道路中央，可滑动的铁栏杆形成了一道临时门，门外两侧站立着几名协警和服务人员，一名协警将记者的车拦下，验票后方可放行。

既然收费是针对“风景名胜区”，而这个区域又不包括公路，为何要在路中央设卡验票？当地旅游局官员解释，这是为了游客的方便，如果不在路上，而在别的地方，比如土路、草地上，既不方便，又破坏植被。

进入公路后，一段道路的两旁被铁栅栏围住，栅栏外有工作人员在捡垃圾。往来公路不时有警车列队穿梭。有工作人员介绍，2016年天路将进行环境整治，包括不能在路旁摆摊，随意建造板房，不得在风景名胜区内开山采石等。

**追问1：不对路收费为啥不交费不能过？**

**回应：为了保护道路两旁环境，需要对道路进行限制**

“草原天路尽管因路得名，但已成为功能比较完善的风景名胜区。”昨日，张北县旅游局负责人向记者出示了《张家口市政府关于同意建立草原天路市级风景名胜区的批复》。批复中说，草原天路景区资源完整、多样、典型、稀有，具有较高的科学、文化、保健、游憩价值。为科学保护、合理利用草原天路景区风景名胜资源，同意建立草原天路市级风景名胜区。

张北县旅游局负责人表示，草原天路两侧一公里范围大约264平方公里，申请成为张家口市级风景名胜区，收费是基于这个区域实施的，并不是针对道路收费。

虽然张北官方解释收费不针对道路，但事实上不交费就无从通过。相关负责人对此解释，垃圾遍地、草场植被严重破坏等，正是由于进入草原天路的车辆过多造成的。“2015年，全年旅游季节接待游客33万人次，最多一天达1.2万辆次。”这位负责人解释，为了保护道路两旁的环境，需要对道路进行限制，而收费能起到限制车流量的作用。

此外，这位负责人还解释，“景区”和“风景名胜区”有区别，景区的运行方式是商业运作，而风景区以保护当地自然生态环境为主。“我们并不是要人越多越好，门票收入越多越好，而是要限制车辆，有序地、保护性地开发。”

对此，国家行政学院教授汪玉凯表示，公路是公共出行的设施，具有公共属性，而景区收费带有市场属性。“把公路收费和景区收费混同，就混同了两种性质的收费，容易引起争议。”

**追问2：其他风景优美公路为啥不收费？**

**回应：如果其他公路有这么大客流，肯定也会采取措施**

汽车流量过大造成环境影响，只能靠限流来解决吗？张北县旅游局负责人表示，“草原天路分布着很多天然草场，草原生态很脆弱，土壤层很薄，恢复只能靠人工种植。现在裸露的土地很多，好几年都恢复不了。”

这位负责人介绍，堵车时，很多车辆就停放在草场上，搭帐篷、烧烤，对环境也产生了很大的影响。

有网友质疑，国内许多风景优美的海滨公路、山区公路都没有收费。为

什么张北草原天路就要收费？对此，这位负责人说，这是因为张北来的人太多了。“我相信如果别的地方遇到这么大的客流，肯定也会采取措施。”

收费真的起到了限流作用吗？这位负责人告诉记者，今年5月1日开始收费时，车流量跟去年基本持平，而2日是小长假的最后一天，因为当天坝上地区温度很低，受天气影响，游客相应减少。

**追问3：收费目的是限流为啥还开发？**

**回应：政府不以盈利为目的，只要保证管理成本就可以了**

按照张北县旅游局的说法，因为车辆过多，导致了风景区生态环境受到严重破坏，限流是收费的目的之一。但他同时也向记者表示，“景区”的开发今年还将加大力度。“去年我们修了3个游客服务中心，6个游客休息长廊，6个悬空栈道，还有8个观景平台，还有41个生态厕所，23个停车场。今年，准备再修建15个生态厕所和4个停车场，这样车位达到3400多个。”

在草原天路入口处，刻写有“草原天路景区规划”，其中提到景区将建设十三个景点，占地350亩，总投资5亿元，包括旅游观光、餐馆娱乐、购物、休闲度假、健身运动等，主要项目有滑草场、风电观光塔、观景台、生态采摘园、汽车营地、自行车俱乐部、户外运动基地、卡丁车广场、草原骑士乐园、木屋别墅、特色农家乐、古栈道、烧烤广场等。

既然最终是为了搞好旅游开发，吸引游客，为什么不直接投资景区环境改造，而要先行收费？这位负责人的解释是，张北县是国家级的贫困县，每年拿出这么大的管理成本和基础设施投资，承受不起。

同时，他也表示，政府不是以盈利为目的，只要保证了草原天路的管理成本就可以了。未来如果天路周边旅游建设得很完全、很丰富，降价也是可以考虑的。

**追问4：为啥票价50元/人 是否太贵？**

**回应：是核算管理维护成本后定的价；22人参加价格听证会**

门票由谁定价？张北县旅游局负责人向记者表示，按照《河北省价格听证目录》中第五项“利用公共资源建设景区门票价格及景区内交通运输价格”，明确听证组织部门为“省、设区市（含定州、辛集市）、扩权县（市）价格主管部门”。“张北县是扩权县，有权制定草原天路门票价格。”

他向记者介绍，50块是核算管理维护成本后定的价。“去年我们花在草原天路上的包括安全、交通、协管等人员的工资，基础设施建设和维护以及垃圾清运等费用为6435.98万元。”

对于社会广泛议论的按人头计算，50元票价过高的问题，该负责人表示，价格听证会有22人参加，包括经营者、消费者、人大代表、政协委员、专家、游客代表，最终制定的价格能体现广大群体的诉求。

记者买到的一张门票副券上显示“环境资源维护费”。既然是门票，为什么不注明？这位负责人表示，他们要表达的意思就是，风景名胜区的门票用于环境资源的维护与管理。

同时，记者发现，一般的景点门票正副券上都标有价格，而草原天路的门票，检票后撕去副券，价格就没了。对此，这位负责人表示将核实。

#### **追问5：道路收费 通勤车辆怎么办？**

#### **回应：修建该路是为了方便沿线群众，区域间通勤作用不大**

道路收费是否会影响通勤车辆？对此，张北县旅游局负责人表示，修建这条道路，最初是为了方便沿线群众出行，以及企业对风电机的维护管理车辆通行，不是为了区域间的通勤出行。

张北县旅游局负责人表示，张家口出发，如果去张北北边，可以直接过去；如果从张北出发去沽源直接走张承高速；如果从张家口出发，去西边的县，也不用走草原天路。

对于网友提出的，从崇礼县滑雪场去草原腹地，必须经过草原天路，这位负责人表示，崇礼过来走张承高速或张沽线都比这个要快。如果走草原天路，光路上就3个小时。

不过昨日有游客向记者表示，公路是公共设施，走哪条路是可以选择的。“我觉得这里风景好，通勤时即使时间花得多，偶尔也可以走一下，体验驾驶的乐趣。现在收费了，就是强制不让走了。”这位游客表示。

对此，张北县旅游局负责人说，驾驶的乐趣是跟周边的环境分不开的，假如周边的环境没保障，自然资源被破坏，驾驶的乐趣也就消失了。

#### **专家说法**

#### **封路卖票 涉嫌非法占用**

对于车辆想通过草原天路必须先交费，一位公路法专家昨日对新京报记

者表示，“草原天路”作为一条公路（县道X001），收取风景名胜区门票不符合《公路法》等法律法规的规定，存在非法占用嫌疑。

其介绍，《公路法》第七条规定：“公路受国家保护，任何单位和个人不得破坏、损坏或者非法占用公路、公路用地及公路附属设施”。《公路安全保护条例》第二条规定：“各级人民政府应当加强对公路保护工作的领导，依法履行公路保护职责”；第九条规定：“任何单位和个人不得破坏、损坏、非法占用或者非法利用公路、公路用地和公路附属设施”。因此将公路本身作为景区，并限制公众和车辆（未购票）通行，涉嫌非法占用或非法利用公路。

### **设卡验票 涉嫌非法设卡**

新京报记者实地探访发现，草原天路入口处的道路中央，设置了一道可滑动的铁栏杆，需验票后才放行。

对此，上述专家称，“从张北县官方的说法来看，似乎言之有理，收的是路外区域的风景名胜景区门票，并不是占用道路收费，但验票设施就在道路中央，就存在非法设卡嫌疑了。”

该名专家表示，《公路法》第九条规定：“禁止任何单位和个人在公路上非法设卡、收费、罚款和拦截车辆”。尽管“草原天路”的售票口设在路侧，但在公路主线上设置验票口仍然属于设卡，而《旅游法》、《风景名胜区条例》均未授予旅游部门在公路上设卡的法定权利，按照法无授权即禁止的原则，在公路上设置验票口涉嫌非法设卡和拦截车辆。

上述专家介绍，国务院关于禁止在公路上乱设站卡乱罚款乱收费的通知（国发〔1994〕41号）中也明确规定，“除公安、交通、林业以外，其他任何部门、单位、组织和个人，不得在公路上设置任何形式的检查站、收费站，也不得在公路上拦截车辆进行检查、罚款、收费。”

### **实施收费 审批程序不合规**

此外，记者了解到，“草原天路”如果作为风景名胜区实施收费，县级物价部门其实并没有票价的审批权限。

据专家介绍，《风景名胜区条例》第三十七条规定：“进入风景名胜区的门票，由风景名胜区管理机构负责出售。门票价格依照有关价格的法律、法规的规定执行”。《河北省风景名胜区条例》第35条规定：“风景名胜区

门票价格由省人民政府价格主管部门会同财政、住房城乡建设等有关部门制定”。

因此，上述专家表示，即便不考虑占用公路和在公路上设卡的问题，仅就景区票价的审批权限和审批程序上看也是不符合法规规定的，可以说是无效的。

（记者： 吴为、郭超）

## 别让“黄牛”再给景区形象抹黑

【光明日报2016年4月11日】近日有媒体报道，在不少景区都出现了“黄牛”。记者在北京、湖北、安徽、吉林等地旅游景点采访发现，一些景区的“黄牛”能够拿到低价真票，有的“黄牛”把价格炒高数倍获利，有的则带着游客逃票然后强制消费。以故宫为例，原价60元的故宫门票，在官方渠道当日售罄后，“黄牛”叫价达300元。

有观点认为，不必对景区“黄牛”作过于苛刻的道德审判，旅游并非关系生计的产品，替代性很强，“黄牛”只是在供求关系失衡的情况下起到价格杠杆的作用，甚至“黄牛”价格才更接近市场的真实价格，他们以一种更高成本的形式实现了更有效率的资源分配。这种看法是有一定道理的，比如上海迪士尼乐园的票价被炒高，这更多是商家和市场合意的结果，游乐园的市场也是开放的，高价格必然引来更多竞争者，价格也会随之调节。

但有些景区却与迪士尼乐园的情况不同。迪士尼乐园是投资、经营行为，但更多的景区则是公共资源，有限且唯一：我们不可能再造出一个庐山，或者即便我们能再造一个故宫，但是估计也没什么人去，这些景区不可替代。所以如果任由“黄牛”存在，其实是对公共资源的侵占。在难有新进入者的情况下，这样的市场，既不公平也无效率。

景区“黄牛”难管吗？不少景区都有针对性措施，至少看起来都是不错的，比如实名制购票，入口处现场验票等。只不过这种简单有效的办法，沦为纸上措施而已。有的景区或是责任意识不强，放任“黄牛”存在。有的甚至存在内外勾结的嫌疑：景区门票“黄牛”价比售票点还便宜；“黄牛”能免费带游客进景区，只是要在指定饭店消费等，这里面的猫腻，谁看不明



白？

国内旅游乱象已经被“吐槽”得够多了，价格疯涨、天价消费、黑导黑团、强买强卖等。旅游乱象，看似都是小问题，其实折射了一些部门对公共资源的管理能力。景区乱象，看似乱，但逻辑清晰：缺乏监督，治理无力，权力越界，把公共资源当成圈子利益等。旅游乱象持续了几十年，经历了无数批评、打击之后，依然在反复，甚至花样翻新，也该值得我们好好反思了。

我们的旅游业面临的问题不少，其实没有多少空间供“仔细研究对策”。出境旅游越来越多，国人在国外疯狂购物；而国内许多景点还停留在“门票经济”上，期待改变的呼声高涨；经济新常态下，国家在大力提倡发展第三产业、提升消费能力。面对诸多背景，国内景区不能甘愿成为节假日在媒体上被吐槽的对象，应该痛定思痛，努力改变自身形象，不断提高硬件和软件水平，吸引国内外游客。至少对于景区“黄牛”现象，我们应该迅速彻底地予以打击。

（作者：王子墨）

## 时事评论

### 国家公园 ≠ 旅游开发区

【人民日报海外版2016年5月3日】今年4月13日下午，青海省委省政府召开动员大会，正式启动三江源国家公园体制试点。备受瞩目的国家公园体制正式进入中国百姓的视野。

国家公园体制与中国现有的九大类自然和文化遗产地管理体系有何不同？未来的运营中将怎样处理保护与开发的关系，广大游客最关心的旅游功能又将如何体现？

#### 从保护地治理到国家公园体制创新

中华民族在漫长的历史进程中与自然和谐相处，留下了宝贵的自然文化

遗产。为了保护这些珍贵的自然文化遗产，中国政府于1956年在广东先行建立了第一个自然保护区，此后，伴随着自然保护区数量的逐年增多，政府各部门根据自身的业务分工和行业特点又相继建立了风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、水利风景区、海洋特别保护区（含海洋公园）、沙漠公园等不同类型的自然保护地。

截至2014年底，中国已建立各种类型、不同级别的自然保护地8900多处，总面积约占陆地面积的18%。其中，国家级自然保护地已达2992处。上述这些各级各类自然保护地的遴选过程和准入标准在一定程度上代表了相应的生态系统类型，也基本反映了其生态系统特征。从宏观层面看，中国已初步形成了具有一定规模和本土特色的自然保护地体系。

当前，中国自然保护地在管理体制上仍然采取综合管理与分部门管理相结合的办法。然而，现实的情况是，虽然政府各部门都在尽力履行本部门的管理职能，并极力维护本部门的管理权益，但就最终的管理成效而言，自然保护地的管理在现实中却出现了一些问题。

主要表现在以下几个方面：第一，体系的建立缺乏对生态本底和生态功能的通盘考虑。第二，类型重复指定，管理交叉重叠。第三，资源权属不清，各个利益相关方地位不平等。第四，资金投入不足，公益性缺失。

综合分析上述问题，究其原因是中国保护地管理体系缺乏顶层设计。保护地治理，需要寻找到一种统一、规范和高效的管理模式，为此必须重新构建适合中国国情的自然保护地管理体系。

建立国家公园体制就是解决一系列问题的一把钥匙。

国家公园的理念源自美国，黄石公园作为世界上第一个被法律认可的国家公园，其意义和功能比较完美地体现了美国国家公园的核心理念，“为了公众的利益和享受，将成为一个公园、一处令人愉悦的场所”。世界自然保护联盟认为，“国家公园是大面积的自然或接近自然的区域，重点是保护大面积完整的自然生态系统，同时提供在环境上和文化上相容的，精神的、科学的、教育的、娱乐的游览机会”。

中国自2013年提出“建立国家公园体制”以来，已相继发布多个关于自然保护和国家公园体制建设的重要政策指导文件。其中2015年9月中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》中清晰指出，“建立国家公园体

制。加强对重要生态系统的保护和永续利用，改革各部门分头设置自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产、地质公园、森林公园等的体制，对上述保护地进行功能重组，合理界定国家公园范围。国家公园实行更加严格保护，除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光科研教育旅游外，禁止其他开发建设，保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性”。可以看出，中国借开展国家公园试点的契机，最终目的是重组自然保护地体系，理顺自然资源资产的管理体制。

建立国家公园体制，整合设立一批国家公园，其现实意义已经不言自明。除了维护国土空间的生态安全以及丰富生态文明的建设内容之外，通过公众的享用和理解，提高国民的幸福感和国家认同感。通过多方协调统一管理和对典型资源进行可持续保护，实现周边社区的传统继承与发展。

中国已选定北京、吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、云南、青海等9省市开展国家公园体制试点，试点时间为3年。从历史背景和现阶段发展状况来看，中国的国家公园体制建设注定是一个漫长的过程——美国建立第一个黄石国家公园经历了30年，最终形成国家公园体系又用了将近100年，目前中国通过开展国家公园试点，整合设立一批国家公园，这仅仅是中国国家公园体制建设的开端。

### 首次上升到国家层面

“与之前的尝试最大的不同在于，此次国家公园体制试点上升到了国家层面。”著名旅游专家、中国未来研究会旅游分会副会长刘思敏指出，目前我国自然和文化遗产地的管理权限，分散于相关部门和地方政府，缺乏统一的管理机构。例如，风景名胜区和国家城市湿地公园由住建部管理；国家森林公园和国家湿地公园由国家林业局管理；文物保护单位由国家文物局管理；国家地质公园由国土资源部管理；水利风景区由水利部管理；A级旅游景区由国家旅游局管理。

### 保护与开发需平衡

刘思敏指出，此次进行国家公园体制试点，可以说是国家发展到一定阶段的产物，包括经济发展水平和人们的思想观念。“建立国家公园体制需要遵循环境保护、资源保护、代际公平这几个原则。”刘思敏说，所谓代际公平，就是既能让当代人体验，又能给子孙后代留下东西，因而，既不能过度

开发，也不能一味保护。

在这一点上，北京大学旅游研究与规划中心主任吴必虎教授持同样观点。“害怕过度开发，不是回避旅游的借口。国家公园的性质决定其既要严格保护，也要好好利用。”吴必虎说。

全国政协委员解振华在两会期间接受记者采访时指出：“要建国家公园的体制，它的目的主要是保护我们国家的生物多样性，保护珍稀物种，为我们子孙后代、为经济社会可持续发展来保存下一批珍贵的物种资源和良好的生态环境。”

去年6月，在生态文明贵阳国际论坛上，国家林业局动植物保护与自然保护司司长张希武发言时中强调，建立国家公园体制必须把握正确方向，如果以旅游开发为主要目的将严重背离中央决定精神，导致对自然生态系统和野生动植物的干扰和破坏。

“中国现有的‘国家公园’更多的是一种品牌管理，更多的是考虑这块‘招牌’对于发展旅游业的推动作用。”刘思敏说，而国家公园体制一定不是以旅游开发为目的的。张希武也引用保尔森基金会的说法指出，在中国目前的条件下，一个国家公园的建设变成了旅游开发区，那将是灾难。

### 面临的难点

刘思敏指出，未来有些著名景区也有可能纳入国家公园体制建设，对于这样一批在“谁投资、谁受益”政策下，由地方政府、国有企业或是民营企业等投资建设起来的景区，如何顺利转型为国家公园，是一大难点。

刘思敏指出，纳入国家公园管理体制之后，这些景区本身的经济功能要被剥离。“这些景区已经成为地方旅游经济的火车头，在转型过程中将会涉及很大的利益调整。投资主体的利益如何保证，不论是回购还是赎买，都将是很大的投入，谁来承担？”

为此，刘思敏提出可以建立国家公园预备清单制度。所谓预备，即成为真正国家公园的一个过渡阶段。例如，日本的自然公园系统就是由国家公园、准国家公园和都道府县自然公园共同组成的。

建立国家公园预备清单，意味着是过渡期内的一种与国家公园试点并行的特殊的景区管理制度。在正式实行国家公园制度的过渡期内，在完成预备清单筛选的基础上，明晰入选景区的产权，正式授权地方政府托管，明晰责

权利，执行以“合理成本+合理利润”为原则的门票定价机制，并仿效上市公司按年度公布经过第三方审核的财务数据，将其经济运行情况置于全社会监督之下，兼顾游客、管理者和地方政府等多方利益，最终，在国家公园成功试点的基础上，在过渡期结束后，让预备清单中的景区一次性或分批升级为真正意义上的国家公园，由中央政府承担国家公园的开发与管理的责任。

（记者：尹婕）

## 治景区乱涂鸦要多管齐下

【南方日报2016年5月11日】2013年5月，埃及尼罗河畔卢克索神庙浮雕上的中文“丁锦昊到此一游”，一度引发舆论轩然大波。如果说把涂鸦写到半个地球之外的非洲国家已足够远的话，那么在海拔5200米的珠峰大本营景区纪念碑上“签字留名”，应该算是足够高了。从5月开始，珠峰大本营景区将迎来旅游旺季，尽管按以往只有日均550人的客流量，但其所在地西藏定日县旅游局负责人却抱怨，沿途的加乌拉山珠峰观景台纪念碑、珠峰大本营纪念碑上这几年涂鸦近乎成灾，“往往是刚处理过，很快就又被乱涂乱画，实在防不胜防”。

有人考证，古今中外都有人涂鸦，且把魏晋唐宋的题壁斗诗都归入此列，但像今天这般动辄在景区古迹、建筑乃至植物上刻上歪歪扭扭的“到此一游”，不仅不符合现代文明礼仪，而且构成了破坏文物和公共财物，恐怕拿古人当挡箭牌也无法开脱。综观这两年有关“游客不文明行为”的各种评点，涂鸦几乎百分之百入选，这既使人尴尬又必须正视。

按照国家旅游局去年4月颁布的《游客不文明行为记录管理暂行办法》，“破坏公共环境卫生、公共设施”“损毁、破坏旅游目的地文物古迹”本就是明确的游客不文明行为。既然有规定，就要用起来。建议在符合法律规定的前提下，不仅要在媒体上曝光，还可以在纪念碑这样的景区涂鸦“重灾区”或重要景点旁边立牌曝光，以警示后来者。

也许有人会说，眼下的游客不文明黑名单只是一种软约束，会让故意无视者不痛不痒，因此除了景区管理部门要加强管理外，加大法律的惩处力度才是根本。特别是一些涂鸦如果涉及破坏公共财物或文物古迹的违法行为，

不应该过分迁就，而是要执法必严、违法必究。说到这里，不能不说“丁锦昊”是幸运的，之前有报道提到，根据埃及的古迹保护法案，破坏神庙、古雕像等古迹以及在古迹周围建造房屋者，最高可以罚款10万美元，并判处无期徒刑；另外，墨西哥、日本等国，相关的处罚也非常严厉，新加坡则不仅会被判监禁，还可能有鞭刑伺候。相比之下，我国现有法律规定不仅惩罚力度偏低，同时因文物所在的单位没有行政处罚权，导致事后难以第一时间进行追究，客观上纵容了一些游客。

从卢克索神庙浮雕到珠峰大本营景区的纪念碑，有关部门应该意识到，除了呼吁加强公民道德教育外，更重要的是从管理上下功夫，多管齐下加大不文明和违法行为的成本，让侥幸心理无可施展。

（张东锋）

## 世界遗产

### “数字敦煌”正式开启

【中国新闻网2016年5月1日】“期待了很久，今天第一次点进网站，背景音乐响起的瞬间，热泪盈眶，希望‘数字敦煌’越来越好。”内地网友“流觞一曲梦千年”感慨，在他看来，这是近年国内文物数字化、互联网共享以来，最令人激动和振奋的成果了。

5月1日，被誉为“20世纪最有价值文化发现”的敦煌石窟，正式开启全球共享模式：持续多年的项目“数字敦煌”资源库上线，这意味着全球民众通过互联网，可尽情畅游石窟。

据敦煌研究院对“数字敦煌”资源库平台用户浏览及点击率的数据分析，“数字敦煌”资源库上线10个小时后，页面访问量已逾6万人次，平均每人浏览4.76个洞窟数据。全部用户来源为：中国、美国、日本、德国、荷兰、加拿大。目前上线的有30个经典石窟，跨越了北魏、西魏、北周、隋、唐等10个朝代。

通过“数字敦煌”资源库平台，用户可高速浏览超大分辨率的图像，进行图像、视讯、音频、三维数据和文献数据的智能关联、基于敦煌学词汇的高效检索，实现大数据分析 with 数据价值挖掘，也可在计算机上进行720度全景漫游。以4至14世纪的艺术和文献遗存闻名于世的敦煌石窟，由于自然因素、人类活动等多种原因，集珍贵性与脆弱性于一身。针对其不可避免的衰老退化，敦煌研究院自20世纪90年代开始数字化技术的探索与研究，希望为这处古老遗产“延年益寿”。

“经过20多年的数字化进程，‘数字敦煌’资源库的上线具有重大里程碑的意义。”敦煌研究院院长王旭东向中新社记者透露，需要完成图像采集、处理、拼接等一系列繁琐过程的这项工作，正以“每年20个洞窟的速度”推进。

之前，地处甘肃河西走廊最西端的敦煌被科考认定为“中国最干旱的地方”，四面被沙漠围困导致的交通不畅，成为与外界沟通的障碍。随着“数字敦煌”资源库的上线，将使这里与世界“仅有网速的距离”，平日里不对游客开放的一批珍贵洞窟亦将“飞入寻常百姓家”。

中新社记者梳理发现，敦煌石窟数字化成果近年还通过“数字展”、“网络体验”、“手机APP”等途径频频“走出敦煌”，一大批栩栩如生的“数字敦煌”产品相继在香港、杭州、上海、兰州等多个城市加速“动起来”。此外，一批敦煌艺术精品还将在近期在美国首次集中展示。

“对文化遗产的保护，不是要把它藏在硬盘或是陈列馆里，而是要通过数字技术和网络技术与全球民众共享，让更多人了解。”王旭东表示。

（记者：冯志军）

## 环球博览

### 大堡礁濒危！93%珊瑚礁白化

【国家地理2016年4月25日】澳大利亚国家珊瑚白化特别团队（National

Coral Bleaching Taskforce) 发布了大堡礁白化珊瑚的第一张全面地图。地图显示，大堡礁中一大部分的珊瑚都经受了不同程度的破坏，从轻微到严重。

大堡礁位于澳大利亚东北沿海附近，是一串长约2300公里的珊瑚礁。科学家们通过广泛的潜水调查和飞行调查，绘制了大堡礁在最近几个月里遭受破坏的图景。

大堡礁由2900个小型珊瑚礁组成。研究人员调查了911个珊瑚礁，其中有93%，即843个珊瑚礁都经历了某种形式的白化。不仅如此，316座珊瑚礁上有60%至100%的珊瑚都出现了白化，其中许多珊瑚礁还位于大堡礁北部偏远、原始的区域。

事到如今，珊瑚礁白化造成的后果已然十分惊人。大堡礁中生活着1500多种鱼类、世界7种海龟中的6种，以及30种鲸和海豚。此外，作为联合国教科文组织世界遗产地，它还是一个旅游重地，提供70000个工作岗位，每年能为澳大利亚贡献50多亿美元经济收入。

美国国家海洋和大气管理局珊瑚礁守望项目的Mark Eakin称：“这个状况真的让人极度失望。如此大的区域内遭白化病影响得如此严重，尤其是在最北端受当地人类影响最小的区域，真的是让人十分困扰。”

最令人焦虑的是，大堡礁目前的遭遇只是更大范围地区传染病的一小部分：从2014年年中至今，太平洋里的珊瑚就一直在不断白化，原因则是从美属萨摩亚到基里巴斯和法属玻里尼西亚之间的温暖海水攻击了珊瑚礁。

Eakin说：“我们真的需要将增温幅度控制在1.5摄氏度以下。若按照我们目前这个发展轨迹，珊瑚礁撑不了多久。”

(撰文: Michael Greshko)

---

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

---