

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163期)

## 本期要目

- 桂林漓江流域非法采石乱象调查
- 广东台山市旅游局，你有什么资格监管漂流旅游？
- 大众旅游时代，景区门票怎样改革
- 牛背山的“冒险之困”与“开发之忧”
- 建立健全风景名胜区生态保护补偿机制
- 气候变化对标志性世界遗产构成威胁
- 美国国家公园制度走过100年，只把一件事做到极致

2016年6月2日

(所载内容不代表本编辑部观点)

# 目 录

## 热点关注

- 桂林漓江流域非法采石乱象调查 -----3
- 广东台山市旅游局，你有什么资格监管漂流旅游？ -----6
- 从草原天路看景区应该怎样管理 -----9

## 新闻摘要

- 大众旅游时代，景区门票怎样改革 -----13
- “要救援 先打钱” 黑竹沟或学亚丁实行有偿救援 -----15

## 社会纵横

- 牛背山的“冒险之困”与“开发之忧” -----18

## 时事评论

- 建立健全风景名胜区生态保护补偿机制 -----21
- 全域格局中的景区之“变” -----24

## 世界遗产

- 气候变化对标志性世界遗产构成威胁 -----27

## 环球博览

- 美国国家公园制度走过100年，只把一件事做到极致 -----28
-

# 桂林漓江流域非法采石乱象调查

【新华视点2016年5月11日】桂林山水甲天下，作为桂林山水核心景观的漓江是国家重点风景名胜区和国家5A级景区。“新华视点”记者调查发现，尽管当地政府对保护漓江流域生态一直保持高压态势，但漓江沿岸非法采石挖矿等行为难以根治，秀美山水留下一块块难看的“疮疤”。

近日，桂林市政府再次加大打击力度，依法责令涉及漓江风景名胜区内的22家采石场全面停产并予以取缔。凡违反规定擅自审批采石场等建设项目的，将按相关法律法规严肃追究当事人责任。

## 22家采石场位于禁止开发的漓江风光“红线”范围内

“江似青罗带，山如碧玉簪”，以漓江风光和溶洞为代表的山水景观有山青、水秀、洞奇、石美“四绝”之誉。不久前，记者驱车沿着漓江，从桂林市到阳朔县走了100多公里，一路看到多处采石场，疯狂采石、挖石灰岩矿的场景触目惊心。这些采石场均分布于风景秀丽的漓江两岸，距漓江直线距离近的仅几公里，远的也不过十多公里。

据环保部的漓江流域卫星监测，在已确认的43家采石场中，有22家位于漓江风景名胜区的禁止开发“红线”范围内，全部位于桂林市区和阳朔县辖区，其中有2家位于漓江风景名胜区的核心区域，20家位于漓江风景名胜区的控制协调区。桂林市环保局一位负责人介绍，其余21家采石场位于“红线”范围外，但也属于漓江流域。

知情人士告诉记者，一些胆大妄为者直接将铲车开进了风景名胜区，更多的利欲熏心者则大打“擦边球”，以不在“红线”范围内为借口在漓江周边大肆挖山采石。

记者驱车从桂林市区向东南方向行驶不远，看到左侧一片山体突然不见了绿色，映入眼帘的是裸露的黄褐色。拐入一条沥青路往里走，道路被碾压得沟沟凹凹，一辆辆满载砂石的大卡车呼啸而过。爬上一个山头放眼望去，采石挖沙造成的坑坡此起彼伏。

“这里离漓江干流仅6公里，全镇共有11家采石场，仅这个村就有10家。”一位马姓村民告诉记者：“最早2002年就开始开采。过去每天早晨、中午和傍晚放炮，‘咣’的一声，连板凳都震得蹦起来，门窗晃动，我家墙上出现很多裂缝。灰尘大得很，风一刮满屋子都是灰。”

今年3月中旬，记者在阳朔县葡萄镇一家采石场看到，紧挨着的3个山头被采挖，一座小山即将被挖平。据工人介绍，去年一位广东老板与当地老板合伙投资2000多万元，将这个采石场转包过来，每天采石量1500立方米。一位负责人指着一个个山头数给记者看：“这5座山都是与村民签订了10年的租赁合同，相当于被我们买断了。”

阳朔县福利镇一家采石场，按照国土部门颁发的“采矿许可证”，年生产规模15万吨，而据一位员工透露，每天开采量1500吨，远超过审批开采量。

相关环保专家表示，漓江流域山体是典型的喀斯特地貌，土层稀薄、植被生长难，生态环境非常脆弱，一旦破坏很难恢复。桂林理工大学环境学院教授郭纯青说：“在这里采石挖山是掠夺性、毁灭性行为，加速了岩溶石漠化进程，破坏了沿岸江洲的蓄水能力。喀斯特地貌地下联网像人体毛细血管一样密集，污染源可能经过开采口和溶洞进入漓江，生态系统遭到污染和破坏的风险很大。”

#### **违法成本低 补偿机制不健全**

桂林漓江1982年获批国家重点风景名胜区，根据《风景名胜区条例》（国务院令474号）第二十六条规定：“在风景名胜区内禁止进行开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑等破坏景观、植被和地形地貌的活动。”

2012年广西颁布的《漓江流域生态环境保护条例》中也规定，禁止在漓江风景名胜区内从事开山、采石、开矿等破坏地形、地貌、植被和景观的活动。2015年，桂林市政府对六区两县范围内的64家采石场分别按关闭、停业整顿、限期整改三种类型进行分类治理，部分采石场经整改继续存活。

记者了解到，漓江流域非法采石开矿屡禁不绝，暴露出生态保护管理中存在的一些难题：

巨额暴利导致滥采乱挖。在漓江周边采石挖沙投入小、利润却很大。目前采石成本每方大约10元，而片石、碎石和石粉等平均市场价格每方40元，

利润大概为每方30元。

一位乡镇干部告诉记者：“一年山场租金只有几千元、上万元，矿主赚得盆满钵满。”

漓江周边一位村民说：“我们村有多家采石场，老板主要来自广东、浙江、福建等地，有村委会‘招’来的，也有自己找来的。签的合同最长的15年，最短的6年。”

监管体制不顺，违法成本低助长采挖行为。长期以来，对漓江流域采石场等矿山企业的管理涉及多个部门，同时县区与市直有关部门的关系也未理顺，多头管理，很难形成合力。

此外，桂林市一位干部反映说，采石采砂违反有关条例，但并不触犯刑法，处罚也不重。

### 注重景区整体保护，加强部门协同治理

“对全市采石场管理没有建立长效机制，没有编制完成全市采石场总体规划，没有重视规划的衔接，今年有关整治工作尚处于计划阶段，造成了漓江流域小采石场‘遍地开花’，偷采行为没有得到有效制止，早几年已经叫停的采石场也没有实施有效的复垦方案。”桂林市环保局一位官员向记者坦言。

郭纯青认为，保护好漓江除了要注重核心景区，也不能忽略与核心景区紧密相连的周边地区，否则“毛细血管”破坏了，其他治理也将治标不治本。应树立“大漓江”“大桂林”概念，上中下游齐步推进“大漓江”环保格局尽快形成。

记者了解到，早在2014年，“桂林漓江风景名胜区工作委员会、桂林漓江风景名胜区管理委员会”已经挂牌成立，被赋予对景区统一规划、统一管理等功能。桂林市有关部门一位干部表示，漓江风景名胜区有关管理部门本应牵头做好组织、管理、协调等工作，但实际上并未很好发挥作用，“不敢罚，仍然靠请示上级。”

5月4日，桂林市政府印发《关于加强风景名胜区和自然保护区采石场管理的紧急通知》，成立桂林市采石场清理整顿工作组，要求在一个月内彻底关停这22家非法采石场，同时研究生态修复方案。

（记者：任鹏飞、刘宏宇、何伟）

## 广东台山市旅游局，你有什么资格监管漂流旅游？

【腾讯微信2016年6月2日】5月28日下午，广东江门台山市端芬镇凤凰峡旅游区爆发山洪，数十名在景区内漂流的游客遇险。据江门市政府通报，截至5月30日，事故已造成8人死亡、10人受伤。经确认，死亡人员中，5人系来自深圳的旅游者，2人为台山本地人，1人为散客。

事故发生后，广东各级党委、政府高度重视，成立了事故调查小组，全力开展救援和善后处置工作。

在5月29日召开的新闻发布会上，当地旅游部门称，凤凰峡非A级景区，漂流项目由体育局发放执照。体育部门承认向涉事企业发放了执照，但坚称安全监管是旅游局的责任。

我们不禁要问，旅游局你有什么资格可以监管高危险性体育项目？

我们知道，行政机关履行法定职责的原则是：法无授权不可为、法定职责必须为。那么，旅游局对高危险性体育项目漂流有监督管理权吗？我们看看现行法律法规是如何规定的。

《旅游法》第四十七条规定：“经营高空、高速、水上、潜水、探险等高风险旅游项目，应当按照国家有关规定取得经营许可。”第八十五条规定：“县级以上人民政府旅游主管部门有权对下列事项实施监督检查：（一）经营旅行社业务以及从事导游、领队服务是否取得经营、执业许可；（二）旅行社的经营行为；（三）导游和领队等旅游从业人员的服务行为；（四）法律、法规规定的其他事项。”“旅游主管部门依照前款规定实施监督检查，可以对涉嫌违法的合同、票据、账簿以及其他资料进行查阅、复制。”

从旅游法的规定可知，旅游局对高危险性旅游项目无监督管理权。

现行的三部旅游行政法规《旅行社条例》、《中国公民出国旅游管理办法》和《导游人员管理条例》也无类似规定。

《全民健身条例》（国务院令第560号）第三十二条规定：“经营高危险性体育项目的，应当符合下列条件，并向县级以上人民政府体育主管部门提出申请：（一）相关体育设施符合国家标准；（二）具有达到规定数量的取得国家职业资格证书的社会体育指导人员和救助人员；（三）具有相应的

安全保障制度和措施。”“县级以上人民政府体育主管部门应当自收到申请之日起30日内进行实地核查，做出批准或者不予批准的决定。批准的，应当发给许可证；不予批准的，应当书面通知申请人并说明理由。”“申请经营高危险性体育项目的，应当持县级以上人民政府体育主管部门的批准文件，到工商行政管理部门依法办理相关登记手续。”“国务院体育主管部门应当会同有关部门制定、调整高危险性体育项目目录，经国务院批准后予以公布。”

国家体育总局、人力资源和社会保障部、国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家安全生产监督管理总局2013年5月1日联合颁布的《第一批高危险性体育项目目录公告》（公告第16号），虽然没有将漂流项目列入其中，但并不意味着第二批、第三批里也没有。

再看广东省地方性法规《广东省高危险性体育项目经营活动管理规定》（第66号）第三条规定：“本规定所称高危险性体育项目是指已制定国家标准或者地方标准中专业性强、技术性高、危险性大的体育项目。包括：游泳、潜水、漂流、攀岩、蹦极、射击、射箭、卡丁车、轮滑、滑翔伞、动力滑翔伞、热气球等。”“本规定实施后，新制定国家标准或者地方标准的体育项目中需要列入高危险性体育项目范围的，可由省人民政府审定列入，并报省人民代表大会常务委员会备案。”第四条规定：“县级以上人民政府体育行政部门负责本行政区域内高危险性体育项目经营活动的监督管理工作。”“公安、卫生、工商、质量技术监督等行政部门按照各自职责，协同做好高危险性体育项目经营活动以及场所的监督管理工作。”

你发现，这个地方性法规明确规定体育行政部门、公安、卫生、工商、质量技术监督等行政部门是其法定监管部门，旅游局的法定职责一目了然。

按照《安全生产法》第九条第二款规定：“国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。”第六十条规定：“负有安全生产监督管理职责的部门依照有关法律、法规的规定，对涉及安全生产的事项需要审查批准（包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等，下同）或者验收的，

必须严格依照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序进行审查；不符合有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的，不得批准或者验收通过。对未依法取得批准或者验收合格的单位擅自从事有关活动的，负责行政审批的部门发现或者接到举报后应当立即予以取缔，并依法予以处理。对已经依法取得批准的单位，负责行政审批的部门发现其不再具备安全生产条件的，应当撤销原批准。”第八十七条规定：“负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员，有下列行为之一的，给予降级或者撤职的处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：……”

请问旅游局，你是该高危险性体育项目的批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照的行政监管人吗？如果你不是，你为什么要在新闻发布会“说三道四”？

值得庆幸的是，这次生产安全事故有8人遇难，如果发生有30人遇难的特重大事故时，当国务院事故调查小组按照《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》（国务院令第302号）第二条第一款规定：“地方人民政府主要领导和政府有关部门正职负责人对下列特大安全事故的防范、发生，依照法律、行政法规和本规定的规定有失职、渎职情形或者负有领导责任的，依照本规定给予行政处分；构成玩忽职守罪或者其他罪的，依法追究刑事责任……”行政追责时，旅游局的相关领导是否愿意承担这种没有法定授权、但要为真正责任人背黑锅的责任呢？

台山市旅游局负责人说，由于凤凰峡景区不是国家A级景区，旅游局没有管理权限。那么，我要问，如果该景区是A级景区，旅游局是否就有法定监督管理权？旅游局是否就要承担所有的法律责任？

国家旅游局颁布的《旅游景区质量等级评定管理办法》（国家旅游局令第23号令）第四条规定：“凡在中华人民共和国境内，正式开业从事旅游经营业务一年以上的旅游景区，包括风景区、文博院馆、寺庙观堂、旅游度假区、自然保护区、主题公园、森林公园、地质公园、游乐园、动物园、植物园及工业、农业、经贸、科教、军事、体育、文化艺术等旅游景区，均可申请参加质量等级评定。”旅游局的领导一定要注意，这里规定的是“正式开业从事旅游经营业务一年以上的旅游景区”，含义是：旅游局为已经开业且

符合安全生产要求的景区进行等级评定，如果该景区存在安全生产隐患，旅游局还会为其评定A级景区吗？旅游局的评定应当是在景区符合安全要求且安全生产部门没有认定其有不符合安全的因素后才给予评定。

从这个角度看，旅游局给景区评A，相当于给景区这个法人戴了一顶帽子，一顶有利于景区营销、发展的帽子，我们不能认为一个人戴上帽子后就变成另外一个人。另外，一种现实情况是，有的星级酒店、景区不也主动将帽子交给旅游局吗？因此，景区是否评A，其安全生产责任与旅游局无直接关系。只有旅游局明知该景区存在安全生产隐患，还要强行戴帽，一旦发生安全生产事故，旅游局将“陪同”安全生产监管单位承担相应责任。值得注意的是，这个责任是旅游局自找的，不是法定的。

另外，当人们一说漂流就想到了国家旅游局1998年颁布的《漂流旅游安全管理暂行办法》，认为旅游局是漂流项目的行政监管部门，可大多数人不清楚的是，国家旅游局在2010年11月30日以《国家旅游局关于规章及规范性文件清理结果的公告》（国家旅游局公告2010年6号）的形式，废除了这个规范性文件，其一个主要原因就是没有法律依据，超出了国家旅游局立法权限范围。

当一切项目与旅游搭界时，如果你认为就与旅游局有关，这只是一种感性认识，旅游局是否有责任，首先要有义务，更应当赋予旅游局对应的权利。如果仅有义务以及因此义务衍生出的责任，那就是有关部门在耍流氓，让旅游局背黑锅。只有有权利，才能要求其履行义务，要求其承担相应法律责任。

广东台山市旅游局，你对这家漂流景区有哪些法定权利，你有没有资格对该景区“说三道四”，希望你能认真反思。还是那句话：法无授权不可为、法定职责必须为。

（李志轩）

## 从草原天路看景区应该怎样管理

【澎湃新闻2016年5月24日】5月1日，河北省张北县政府发布《张北县物价局关于草原天路风景名胜区门票价格的批复》（以下简称《批复》），

对草原天路收取每人每次50元的门票。草原天路有“中国66号公路”的美誉，收费通知出台以后，激起舆论的批评，包括新华社、光明网等官方媒体。

稍晚时候，张北县政府回应，草原天路收费获得省级政府批文，也是生态保护的无奈之举。但过了几天，最新的消息传来，据新华社报道：“为回应社会关切，方便游客来‘草原天路’风景名胜区旅游，张北县政府决定，从2016年5月23日起，取消‘草原天路’风景名胜区收费。”

收费是为了保护生态，不收费是为了方便旅游。看似都有道理。但就景区与公路之间的矛盾、风景名胜如何管理，此处应有更深入的辨析。我们以下就来复个盘。

### 将草原天路设立为风景名胜区是否合法？

首先我们来看合法性的问题。此前，张北县试图以风景名胜区之名来收费的行为，是否合法？根据公开资料，草原天路是由张北县政府出资按二级公路设计建设的公路、县道，旺季时每天有六七千辆车通过，符合二级公路的年平均日设计交通量（5000~15000辆）。

2008年国务院开征燃油税以后，政府出资建设的二级以下（含二级）公路不得收费，草原天路无法在现有收费公路的法律框架下收费。因此，张北县起先将草原天路的公路性质变更为风景名胜区，开展收费行为，是主观刻意所为，核心是想规避法律和行政法规要求的二级及以下级别公路不得收费的约束。

公路是必要的基础设施，《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”。现有的法律框架，也没有将道路变更为风景名胜区的许可，按行政行为“法无授权不可为”的原则，张北县将道路变更为风景名胜区，没有依据，是违法之举。实际上，是非法占用了公路。

也就是说，如果此先例一开，那些不允许收费的政府出资建设的二级以下公路，理论上全都可以采用变更为风景名胜区的方式绕开收费限制，2008年以来清理二级以下公路收费的努力，就会付之东流。

草原天路变更为风景名胜区的依据，也颇为可疑。河北省早在1996年就发布了《河北省风景名胜区条例》，依据当时的《风景名胜区暂行条例》，风景名胜区分为国家级、省级和市县三类，河北省也做了相同的分类。

但国务院2006年发布的行政法规《风景名胜区条例》，风景名胜区变为国家级和省级两种，河北省应该遵循国务院的规定，取消市级风景名胜区的做法。按《立法法》（2000年发布版本）第六十四条的要求，“在国家制定的法律或者行政法规生效后，地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止”。（2015年修订后的《立法法》在第七十三条做了同样的规定）

很遗憾，河北省2014年修订后的《河北省风景名胜区条例》没有遵循国务院行政法规的精神，依然保留了市级风景名胜区的分类。草原天路就是市级风景名胜区，由地级市张家口市政府批准。所以张北县将草原天路设立为风景名胜区的依据也是不合法的。

### 景区应当如何经营？

合法性只是草原天路从道路变更为风景名胜区的一个争议。现实来看，风景优美确实是草原天路的胜处，草原天路通行的车辆，很大一部分都是游客。据旅游资讯，草原天路横跨坝头东西，是连接崇礼滑雪温泉大区和张北草原风情大区的一条重要通道，沿线山高坡陡、沟壑纵深、景观奇峻，植被茂密，植物品种繁多，分布着古长城遗址、苏蒙联军烈士陵园、桦皮岭、岩片山、大圪塔石柱群等大量人文、生态和地质旅游资源。自2014年被游客在网上贴出公路美景，逐渐成为旅游景点。

但这种美的发现并不容易，草原天路在2012年通车，2014年网络大范围传播以后，游客才开始变多。2012年之前，草原天路所处地区没有高等级公路，也没有游客，美景藏于草原无人得知。草原天路可以看作美景开发的一部分，如果一开始就是收费的，舆论未必会有这么大的反弹——中国收费的景点那么多，哪来得及吐槽草原天路。

舆论反感的，应该是政府不受约束的收费行为，原本是所有人都能免费欣赏的公共资源，政府将景色圈起来、建个收费站，就想收钱。近几年以来，相似的案例还包括湖南凤凰古城的捆绑售票事件，原本免费进入的古城，游客需要购买148元门票才能进去，凤凰古城的收费也曾遭遇全国范围的批评。

风景名胜虽然大多依托先天因素，但开发和经营都需要钱。以草原天路为例，修路要钱，处理垃圾、维持秩序也都要钱。自20世纪90年代以来，中

国风景名胜类公共资源的经营管理模式一直都是热点议题，主要以“产权转移派”和“国家公园派”为代表。“产权转移派”主张将景点商业化经营，不仅可以带来现金流收入，还能刺激旅游经济产业的发展，“国家公园派”则建议学习美国国家公园体系，非营利性管理。

产权转移派相当于将景区的经营权特许经营，通过商业化经营或引入商业资本经营景区，以此扩大景区供给、提高服务能力。国家公园派相当于政府直接维护或向其它机构购买经营管理的服务，以成本价提供游览服务，让全体公民免费享受自然和文化资源背后的非经济价值。

表面上来看，产权转移派与国家公园派各有优势，前者适用于财力薄弱的地方政府，引用商业化资金，开发出更多的景点或者为游客提供更舒适的旅游服务，如乌镇和丽江古城；后者适用于财力雄厚的地方政府，游客负担低，借此来促进旅游对本地经济的贡献，如杭州西湖景区。

比较这两种模式，产权转移派将公共资源变现，而国家公园只有负担没有收益，这种对比使得中国绝大多数风景名胜都采用了产权转移模式经营。然而，恶劣之处在于，产权转移派可以产生现金流，把自然和文化资源背后的非经济价值变现，景点实际上变成商品，游客付费游景，景区也可以根据需求的弹性程度来调节门票价格，原本全民所有的公共资源，变成经营机构的利润。

据报道，草原天路热门以后，张北县政府曾规划“天路计划投资200亿元”、提出“倾力打造草原天路、海子洼国际旅游度假区等一批精品景区，建成中都草原、草原天路两个5A级景区，力争至少1家旅游企业成功上市。”

公共资源经营收益的分配不公，才是真正核心的问题。第一层“不公”是景区资源从公到私的过程，经营机构遴选没有严格的招标程序，门票价格、经营机构收入的高低对财政贡献很少，游客的门票更多进了私人口袋。

第二层“不公”是财政支出与民生关系很弱。现有的财税体制，政府征税、收费不受控制，普通老百姓也无法影响财政支出去向，政府收多少钱和老百姓的生活没有关系，收费最后只变成政府的收入，当地居民无法受益，游客也得不到好处。

回过头来看，景区当如何经营？关键在于明确景区利益相关方的权利与

义务，由适当的机构决定景区的设立和经营模式，显然各级人大是民意代表，应该由人大决定景区的设立和经营模式，然后再由政府负责具体经营或购买经营管理服务。

（聂日明）

## 新闻摘要

### 大众旅游时代，景区门票怎样改革

【江西日报2016年5月18日】大众旅游时代，旅游正向快和慢的两个极端发展。有的游客放慢脚步，享受景区的慢生活；有的游客喜欢加快脚步，希望在有限的时间欣赏多个景点。

当旅游方式改变时，人们发现手上的门票令人尴尬：它无法满足多日停留的需求，也无法给“走马观花”提供优惠，特别是当全域旅游越来越流行时，它又显得有点贵。

江西，作为全国7个景区门票价格管理改革试点省（市、区）之一，景区门票价格要如何改革，才能提高游客满意度？

#### 单个景区的改革：给游客更多的选择

观光旅游向休闲度假旅游的转变，门票似乎成为其中的桎梏。游客一想到几进几出景区要重复购票，只好压缩行程，匆匆而过。

游客多日游一个景区的需求早已存在，但这种需求迟迟没有得到满足，这其中景区不舍得“让利”的原因，也有景区无法应对门票管理的因素。龙虎山景区党委书记毛建华告诉记者：“游客多次进出景区，会给景区门票管理带来很多挑战。但不能因为自身麻烦，而停止门票改革的步伐，从而破坏了游客游玩兴致。”

以前，游客想多次进出龙虎山景区，需要到游客中心进行登记，这给游客增添了麻烦，也使景区出现逃票漏洞。4月以来，景区的门票上出现了一个二维码图像。通过扫二维码，景区新型电子验票闸机会拍下游客的正脸图

像，游客在接下来的两天时间里，行走于景区的各个通道，刷票时只要人像信息相符，就能顺利通行。

“慢游”，游客还需要景区项目的更多优惠。在龙虎山景区，核心资源与游船、竹筏票进行分开，游客可以根据游览节奏进行购票。如果游客购买《寻梦龙虎山》实景演出和景区门票的联票，可以享受到140元的门票优惠。毛建华告诉记者：“随着景区内项目逐渐增多，我们会推出多种实惠，给游客更多的选择。”

### 多个景区的串联：给游客更大的便利

不管是快节奏还是慢节拍，赏更多的风景是游客不变的追求。游客想去更多的地方，而各地的景区门票成为一道道壁垒。

三清山有秀美的山岳风光，婺源有淳朴的乡村风情，景德镇有悠久的陶瓷文化，三地资源互补明显，相互间车程一两个小时，包含3家5A级旅游景区，“清婺景”旅游线路为越来越多人所认可。但是，“清婺景”三地旅游人次均在百万人以上，各自为政“自有底气”。这条线路的串联需要很大的魄力。

2015年年初，“清婺景”旅游联盟机构正式成立。三地互相让利，将门票总价455元减至330元联票，游客在五天时间内，可以游玩三清山、景德镇古窑和包括江湾景区在内的婺源旅游股份有限公司的13家景区。来自南京的自驾游客汪成告诉记者：“联票非常适合自驾游，我们不仅享受了优惠，还能灵活安排时间。”

“清婺景”的联合，成为游客与三地景区的共赢。5月17日，记者从三清山景区获悉，今年1月至4月，三清山通过联票在东北市场吸引了超过1万人次的游客，这对于旅游淡季同时又是“冷门”的东北市场来说，成绩值得肯定。

### 全省景区的探索：门票如何才不贵

近日，江西省5A级景区门票均价全国最高的消息，引起全国热议。

江西景区门票真的很贵？5月17日，记者从江西财经大学江西旅游发展研究中心获取数据，江西省4A级景区门票均价不超过50元。5A级景区和4A级景区均价悬殊。

江西省是全国7个景区门票价格管理改革试点省（市、区）之一，选

择庐山、龙虎山、滕王阁等3家景区作为门票价格改革试点单位，景区门票价格管理改革工作稳步推进。2015年3月15日，庐山景区停止“美庐别墅”“庐山会议旧址——抗战博物馆”“老别墅的故事”三个景点门票收费，同时，大门票不调价、不涨价，这一举措获得了游客的好评。

“票中票”“园中园”被人深恶痛绝，但是细细想来，人们讨厌的是门票累加的昂贵和不透明的购票方式。游客右军告诉记者：“如果大门票价格下降，让游客在景区根据喜好购买小门票，我倒觉得票中票挺适合现代游客的需求。”

五年门票价格不涨价，是江西省门票价格管理改革的一项重要内容，这是对游客的承诺，是倒逼景区转型升级的重要举措。江西财经大学旅游与城市管理学院副教授曹国新告诉记者：“当全域旅游成为常态时，死守门票必然导致景区停滞发展。景区必须思考延长产业链、多样业态发展等问题。不然，等到被游客抛弃，才进行门票改革，就为时已晚。”

（记者：游静）

## “要救援 先打钱” 黑竹沟或学亚丁实行有偿救援

【华西都市报2016年5月27日】5月26日，江苏男子邹明（化名）假“失联”引发大规模搜救一事持续发酵。得知黑竹沟景区开出“罚单”和“追偿通知”，大多数网友持支持态度。

实际上，景区救援除“事后追偿”外，还有事先便告知的“有偿救援”模式。2014年10月，甘孜州稻城亚丁景区成为全国第一个“吃螃蟹者”。“效果非常明显，接到的险情减少了九成。”景区相关负责人表示，有偿救援模式施行以来，不仅有效减少了公共资源的浪费，也让违规探险者增强了安全意识。

“亚丁模式值得借鉴。”黑竹沟景区负责人表示，将结合自身实际仿效。而四姑娘山景区相关负责人亦表示，景区有偿救援方面的制度正在积极酝酿中。

### 哪些景区出事多？越难的风险越大

据中国登山协会登山户外运动事故研讨小组不完全统计，2015年共发生

189起登山户外运动事故，事故总人数为845人。其中，受伤事故54起，受伤人数63人；死亡事故38起，死亡人数44人。历年统计数据表明，河南、陕西、四川、浙江、北京是事故比较严重的省市，也是历年事故频发地。

作为山峰资源丰富的省份，四川哪些地方是事故易发区域呢？华西都市报记者梳理近年事故、险情，并综合多名业内人士意见发现，四姑娘山、黑竹沟、牛背山等地发生险情较多。以四姑娘山景区为例，2008年9月、2009年6月、2009年7月、2009年10月、2010年8月、2011年10月均分别发生险情和事故，造成7人遇难或失踪。

四姑娘山景区营销处负责人认为，险情和事故的发生几率与景区旅游产品的难易程度有关。四姑娘山四姐妹中，大峰、二峰面向一般游客开放，三峰为半专业人士登山胜地，四峰连专业人士都难以挑战，尽管采取了多种方式控制风险，但由于不可控因素太多，三峰、四峰仍偶有险情和事故发生。

#### 哪些人出事多？绝大多数是违规者

“景区的事故和险情，绝大多数当事人是违规游客。”黑竹沟景区管委会主任郭云城说，黑竹沟总面积达575平方公里，其中开发面积不到十分之一，开发区域内设施完善、标识清晰，游客的生命财产安全均有保障，近年来的事故和险情，均是因当事人无视禁令，违规进入未开发区域导致。比如，此次邹明“失联”事件中，邹明等5人5月4日无视劝返，从其他道路进入未开发区域，不久后便发生1人摔伤的事故。

而据中国登山协会公布的数据显示，2001年至2012年的山难事故，有85%以上是“偷登”所致。“偷登”行为，是指不遵守《中国登山户外运动管理办法》等相关法规的登山户外活动。具体来说，就是不按规定申报、注册、登记和缴纳国家规定的登山注册费。四姑娘山景区营销处负责人表示，该景区内近年的事故和险情中，当事人同样大多为“偷登”者。

在另一个事故多发地牛背山，出事的则全部为违规进入者。“牛背山尚未开发，我们三令五申禁入。”荣经县旅游局副局长郭科伟说，与四姑娘山、黑竹沟等景区以“搜”为主不同，牛背山的险情主要是“救”。近年来规模最大的一次，是2013年4月4日清明小长假期间，上千名旅游者违规登上牛背山，遭遇大风大雨大雪极端天气，荣经、泸定两县联手救援20多小时，才将滞留车辆和人员疏导下山。

## 亚丁实施有偿救援 险情减少了九成

多名景区人士在接受华西都市报记者采访时表示，因为此前相关法律法规缺失，由景区组织的救援，最后均由财政买单。直到2014年10月，稻城亚丁景区发布公告，宣布施行有偿救援制度，成为中国第一个实施有偿救援的景区。其救援对象为“保护区内，发生事故的非法登山、穿越等户外运动爱好者和私自进入未开发区域的游客”，救援费用因救援地点不同分为1.5万元起和2万元起。

稻城亚丁景区党政办主任吴晓峰表示，建立该制度主要有四方面的考虑，一是减少不必要的救援，二是节约公共资源，三是与国际惯例接轨，四是增强游客的安全意识。“其实有很多救援是不必要的。”吴晓峰说，以前有很多游客走不动了，就打电话报警求援，救援人员赶到现场，才发现对方只是累了，甚至有时候报警后，游客又去了其他地方，后来自己安全下了山，不知情的救援队还在搜救。

“有偿救援实施以后，效果非常明显。”吴晓峰表示，该制度实施一年多来，景区接到的险情减少了九成，以前每年接到求助约100起，2015年至今却只有10起。其中，有2人违规穿越后请求救援，景区按规定收取了搜救费；有3人购票进入景区后迷路，景区实施了免费救援；有1人购票进入景区后失联，景区免费搜救，但至今无果。此外，还有4人听说要付费，拒绝救援后自行下山。

## 四姑娘山黑竹沟将实施有偿救援

尽管收效显著，但亚丁景区的做法在当时曾引发争议。因其救援程序规定，需要救援的游客需先打电话，然后汇款至景区指定账户，到账后景区再赶往救援。这一规定引发了“先救人还是先收钱”的争议。“实际执行中，遇到重大危险时，肯定是先救人。”吴晓峰表示，景区接到救助时也会分轻重缓急，从未因为收费的事耽误过救援。

“有偿救援是行业方向。”郭云城表示，亚丁景区的探索值得借鉴，但每个地方具体情况不同，黑竹沟景区将结合自身实际，制定一套适合自己的有偿救援方向。四姑娘山景区营销处负责人表示，景区此前就关注过亚丁景区的做法，并已经在酝酿实施有偿救援制度，相关人员目前正在国外进行这方面的考察。郭科伟也认为，有偿救援值得推广，将建议牛背山景区投资

运营方实施。

四川大学法学院教授王建平表示，根据《旅游法》《体育法》的规定，有偿救援模式已经有法律上的支持。他建议，相关部门或者景区在制定实施细则时，要遵循“积极救援，事后分责”的原则。“具体情况具体分析，在暂时搞不清时，将求助视为必需。”王建平说，这样可以确保以人为本，事后分责既是按法办事，也能让游客树立“旅游是找乐子，不是找麻烦”的正确观念。

(丁伟)

## 社会纵横

### 牛背山的“冒险之困”与“开发之忧”

【中国旅游报2016年5月9日】五一小长假期间，一则发生在四川的“禁车却不能禁足，4000人冒险登牛背山”的新闻备受关注。网友就有疑问了：牛背山不是早就封山开发了吗？游客们是怎么进去的呢？去牛背山的路途究竟是怎么样的，是不是真的很危险呢？大伙儿相邀去登牛背山又是出于怎样的心理呢？

牛背山位于四川省雅安市荥经县和甘孜州泸定县境内，属二郎山分支，是青衣江、大渡河的分水岭，山顶海拔3660米，原名大矿山、野牛山。因山顶一面悬崖有巨石突出酷似牛头，山脊细长貌似牛背而得名，2009年末开始为人所知。此后牛背山取代大矿山，声名鹊起，八方摄友蜂拥而至。如今，在驴友界，四面环山、中间突起的独特地理位置，使牛背山尊享360度全方位“中国最大的观景平台”和绝佳摄影圣地的美称。

去年7月1日，雅安市荥经县和甘孜州泸定县联合发布了《关于对牛背山地区实行封闭开发的公告》，宣布为加强对牛背山地区自然资源的保护管理，全面加快牛背山地区旅游资源的开发进程，早日实现人民群众安全畅游牛背山的愿望，全面启动牛背山保护与开发工作，“封闭开发建设期间，禁

止一切车辆、人员进入牛背山地区……对拒不遵守规定的车辆和人员，将依法严肃处理”。

今年4月29日，泸定县召开了交通安全工作部署会，由县公安、交警、运管、旅游、安监及乡镇工作人员组成连环工作组，分别在冷喷镇和兴隆镇设置了两个游客劝返点。可实际情况是：劝返点禁得了车辆，却阻拦不了游客们的双脚。对于执意想要徒步上山的游客，相关部门的工作人员也表示很无奈，只能针对这种游客做一个登记，告知自行上山的游客们一些注意事项，譬如，最好不要单人上山，要结伴而行，不能晚间上山。

说好的“依法严肃处理”呢？为什么在客流面前只能“形同虚设”？

牛背山毕竟是有公路通达的公共区域。“联合封山令”只是县级地方政府的禁令，也没有给出明确的法律依据，其法律效力存疑。当地有关部门因此也只能无奈地劝阻游客。这就不可避免地形成了由于游客冒险上山给地方政府带来的管理困境，可谓“冒险之困”。

在“冒险之困”的背后，其实隐藏的是“开发之忧”。路况如此不好，又危险重重，为什么还是有那么多的游客冒险前往牛背山？非常有必要分析一下游客的动机。本质上是因为牛背山这种原始的未经开发的景点，对于充满好奇心、探求欲的驴友们来说更有吸引力，这是根本原因；而不少游客也担心未来经过开发之后的牛背山虽然会更方便，但景观会受到或多或少的影响，消费支出也会随之上升，这是促发诱因。这种情形，就是这些年全国不少地方旅游过度开发引发的“开发之忧”。

按正常的理解，旅游开发可以让政府、投资商、游客等多方受益，本是好事，那“忧”从何来？

北宋著名政治家、文学家王安石曾在《游褒禅山记》中写道：“夫夷以近，则游者众；险以远，则至者少。而世之奇伟、瑰怪，非常之观，常在于险远，而人之所罕至焉，故非有志者不能至也。”俗语也常说：“风景在远方。”但旅游的过度开发常常使这种原本“险远”之地变成不费吹灰之力就可抵达的坦途，使“非常之观”失去“野味”，自然之状，变成寻常之景。因此，每逢新的旅游“处女地”被发现，都会成为驴友界的盛事，往往迅速掀起前往探秘的热潮。而地方政府宣布进行开发大都意味着这种最具价值的原始风味探秘进入结束“倒计时”。

令相当一部分游客特别是驴友不爽的是，地方政府的旅游开发，必然是利润导向，在失去“野味”的同时，几乎必然导致门票高企，旅游消费支出大幅度增加。地方政府目前对游客的劝阻，甚至被视为着眼于为将来景区开业“蓄积”客源，从而更好地利益变现。

网上流传的旅游攻略这样描绘牛背山，令人无法不心驰神往：“浓密而均匀，壮阔而平缓，随处可见的瀑布云犹如阿凡达中‘哈利路雅山’一般让人感觉踏步于空中……蜀山之王贡嘎雪山矗立于最高点，泥巴山、娘娘山、瓦屋山、峨眉山、夹金山、四姑娘山和二郎山在前，大渡河大峡谷在后，几乎天府之国的所有名山峻岭在此时都变成了玲珑盆景……”

据了解，荣经县人民政府、泸定县人民政府和四川能源投资集团有限公司2015年签订了《牛背山景区及相关资源开发项目投资合同书》三方协议，由四川能投在11年内投资50亿元对牛背山进行打造。通过修建观景平台、索道、旅游小集镇等基础设施，成为名副其实的世界唯一“360度自然风光观景平台”。首期投资10亿元，建设项目已经启动。

问题是上天赐予的牛背山，真的需要这样大规模的开发吗？

20多年前，在特定的经济社会背景下，中央政府出台了地方政府、集体、个人等旅游开发“五个一起上”和“谁投资谁受益”的政策，掀起了全社会开发旅游景区的热潮，在极大地推进了旅游景区发展的同时，也带来了门票价格涨个不停的社会问题。在中央已经确定建立国家公园体制的今天，应该由谁来判定、选择在中国自然景区中如此独树一帜的牛背山的管理体制和开发模式？牛背山是否更适合作为未来的国家公园？如何兼顾资源保护与旅游开发？50亿元的投资是否会导致过度开发？如何抑制地方政府和企业单纯经济利益导向型的开发？如果牛背山具有成为国家公园的潜质，那么现在放任地方政府和企业的大规模开发，是否会成为牛背山未来实行国家公园体制的极大障碍、大幅度增加社会成本？

当然，归根结底，安全始终应该是放在第一位的头等大事。对于游客来说，为了安全不妨让美景等一等。而我们也希望，牛背山能不能成为我国自然景区开发的转折点、里程碑——在重金之下不要被过度开发，以最小的投入、最小的破坏，给游客一个性价比最高、完全融入大自然的观景大平台。

（刘思敏）

# 建立健全风景名胜区生态保护补偿机制

【中国建设报2016年5月23日】国务院办公厅日前发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》（以下简称《意见》），提出了健全生态保护补偿机制的总体部署和具体要求。其中，第十一条规定：建立稳定投入机制。……完善森林、草原、海洋、渔业、自然文化遗产等资源收费基金和各类资源有偿使用收入的征收管理办法，逐步扩大资源税征收范围，允许相关收入用于开展相关领域生态保护补偿。第十二条规定：完善重点生态区域补偿机制。继续推进生态保护补偿试点示范，统筹各类补偿资金，探索综合性补偿办法。划定并严守生态保护红线，研究制定相关生态保护补偿政策。健全国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园和国家地质公园等各类禁止开发区域的生态保护补偿政策。将青藏高原等重要生态屏障作为开展生态保护补偿的重点区域。将生态保护补偿作为建立国家公园体制试点的重要内容。

《意见》涉及风景名胜区的政策，最核心的是两个方面：一是建立健全资源收费基金和资源有偿使用收入征收管理制度；二是推进生态保护补偿试点示范，统筹各类补偿资金，探索综合性补偿办法，健全生态保护补偿政策。这两项主要政策的实施，为探索建立国家级风景名胜区生态保护补偿机制提供了重要的方向和保障。

## 建立风景名胜区保护补偿制度意义重大

风景名胜区是根据国务院《风景名胜区条例》依法设立的自然和人文景观综合保护区域，也是《全国主体功能区规划》确定的禁止开发区。截至目前，我国已设立各级风景名胜区962处，总面积为19.37万平方公里，其中国家级风景名胜区225处，总面积为10.02万平方公里，占国土总面积的1.03%。风景名胜区保存了我国最具代表性、最为完好的自然和人文景观，包括森林、山岳、湿地、草地、湖泊、名胜、历史遗迹等10多种类型，栖息着各种珍稀野生动植物，是我国自然资源禀赋和景观价值最高、最为集中的

自然资产，也是我国自然保护体系中十分重要的组成部分。

风景名胜区具有十分重要的生态服务价值，所提供的外部性生态服务功能包括水源涵养、生物多样性保护、水土保持、固碳、大气净化以及城市绿化等多个方面。风景名胜区的生态价值，不仅体现在维持自然生态系统和生物多样性产生的生态效益，也体现了对城市发展、人居环境维持的重要的社会和环境效益。建立风景名胜区综合性生态保护补偿机制，是平衡保护与发展的关系、促进公平与区域和谐发展、提高保护管理能力水平的关键举措，也是全面推进生态文明建设和“美丽中国”的重要保障制度。

### 风景名胜区保护补偿实践

在国务院生态保护补偿政策出台之前，风景名胜区有关主管部门和各地政府在生态保护补偿方面也作了很多有积极意义的尝试，为落实国家风景名胜区生态保护补偿政策奠定了良好的基础。

一是逐步建立了资源有偿使用收费制度。《意见》指出，要建立健全各类自然资源有偿使用收费制度，其收入可用于开展相关领域生态保护补偿。目前看来，对自然保护地而言，风景名胜区实施最早，也积累了一些经验。早在2006年，《风景名胜区条例》就已经明确规定，对风景名胜区内的交通、服务等项目（如索道、缆车、饭店等），由风景名胜区管理机构依法采用招标等公平竞争的方式确定经营者，并向经营者缴纳风景名胜资源有偿使用费。一直以来，各地（如江苏、重庆、新疆）相继出台了风景名胜资源有偿使用的收费管理办法，有些地方还对风景名胜区项目实施特许经营。一些学者也从资源价值评估、收费范围及管理方式、资金支出范围等进行了专题研究。据了解，有关主管部门也在积极开展政策研究和调研，为下一步加快推进风景名胜区资源有偿使用管理办法奠定了良好的基础。

二是各地相继设立了各类综合性补助资金。如浙江省建立了风景名胜区保护专项资金，专门用于风景名胜区内保护性基础设施建设和规划编制实施；四川省设立了“禁止开发区补助资金”，贵州省设立了“世界遗产地保护管理资金”，专门用于地方政府及当地社区保护补偿等。

三是一些风景名胜区通过保护性项目建设对当地居民进行了补偿。如云南石林风景名胜区多年实施“以旅补农”政策，每年拿出1000万元用于当地社区因保护导致发展受限的补偿，贵州荔波樟江实现核心景区居民搬迁工程

等。

### 完善国家级风景名胜区生态保护补偿机制的措施

建立健全风景名胜区生态保护补偿制度，对风景名胜区行业健康持续发展具有十分重要的意义。下一步，应当紧紧围绕党的十八届三中全会对自然资源的使用和补偿的要求，根据国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》，结合落实《风景名胜区条例》的有关规定，坚持“使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费”原则以及谁受益、谁补偿原则，完善对风景名胜区的生态补偿机制，强化政府管理、多方参与、社会监督，建立权责明确、主体明晰、补偿规范、途径多元化、监督有力的示范性补偿制度。建议主要采取以下措施：

明确综合性补偿的主客体，科学规范确定补偿标准。根据谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，将风景名胜区生态补偿主体界定为国家、地方政府或相关部门，以及开发企业或个人。生态补偿对象应该是在生态保护过程中利益受到损失、发展受到限制的个人、机构与地区。根据风景名胜区的性质特点，根据生态补偿载体生态系统的土地所有者、因建设风景名胜区而利益受损者、生态补偿实施成本最低、易于确定补偿对象的责任以便考核补偿效果等原则，确定风景名胜区内主要的生态补偿对象。同时强化第三方以及媒体、社会公众对补偿政策和实施的外部监督。

生态补偿标准确定的方法可以从价值理论、市场理论和半市场理论中分析得出，根据云南、贵州、四川、新疆等地的风景名胜区的调研结果以及参考个别地区已经试行的补偿标准及方式，风景名胜区生态补偿标准可采用直接机会成本法、地租法以及间接机会成本法、调查意愿法等方法确定。

完善风景名胜区资源有偿使用费征收制度。风景名胜资源有偿使用费征收制度是一种特殊的生态补偿方式。应当严格依法落实国务院《风景名胜区条例》及国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》关于资源有偿使用费征收的有关规定，尽快出台《风景名胜区门票和资源有偿使用管理办法》，规范风景名胜区门票收支管理，对依托风景名胜资源开展经营活动单位或个人采取招标等方式通过特许经营确定，并由风景名胜区管理机构向经营者征收有偿使用费，明确经营年限、征收标准、收取方式、费用管理等内容。

在云南、贵州、四川、新疆四地建立试点。根据目前调研的情况，西部地区生态保护补偿的需求较大，也极为迫切。根据风景名胜区分布特点和补偿现状，应以云南、贵州、四川、新疆等分布广、经济欠发达省（区）的风景区作为试点，研究建立生态补偿机制，从而向中部及全国范围推广实施。

建立多样化补偿途径。生态补偿实施的主体和运作机制是决定生态补偿方式本质特征的核心内容，补偿方式选择的合适与否，将直接影响生态补偿实施的效果。结合不同区域的特征、风景名胜区保护与发展的基本情况，建立资金补偿、财政转移支付、实物补偿、智力补偿等多样化的生态补偿途径，从而达到提高生态补偿成效的目的。建立多渠道生态补偿融资机制是风景名胜区开展综合性生态保护补偿的关键。当前需要构建生态补偿融资的理论框架研究；分析现行生态补偿融资机制和政策的成效、经验及存在的问题，厘清现行生态补偿融资机制与政策存在的瓶颈与障碍；预测国家级风景名胜区生态补偿资金需求，探索建立国家级风景名胜区生态补偿基金、资源税、生态转移支付、生态补偿绿色金融政策等多渠道生态补偿融资机制。

（中国科学院生态环境研究中心）

## 全域格局中的景区之“变”

**【第一旅游网2016年5月30日】**近年来，每逢节假日，道路交通的“堵、堵、堵”和热门景区的“挤、挤、挤”都会成为媒体关注的焦点和人们的热门话题。这一方面反映了大众旅游时代人们对旅游的刚性需求，也让我们看到加快从“景区旅游”模式向“全域旅游”模式转变的重要性。

开创“全域旅游”的新格局，本质要义就是适应大众旅游时代旅游消费蓬勃而持续增长的需求，适应大众旅游时代旅游消费需求的全新而巨大的变化，以新的旅游资源观和发展观为指导，把一个城市和区域整体作为一个环境优美、业态丰富、功能完备、服务配套的旅游目的地来建设，创造更多更大更美的旅游生活空间，以增加旅游产业的有效供给，提升旅游发展的整体水平。这是旅游发展理念的创新，旅游发展模式的变革，也是旅游发展格局的突破。

景区是以自身的旅游资源为依托形成具有相应吸引力的区域，是一个可供人们进行旅游活动的相对完整的空间环境。长期以来，景区一直担当着人们旅游活动的“主要吸引物”和“首选目的地”角色。建设景区、营销景区、管理景区始终是旅游发展和增长的主要模式。毫无疑问，在“全域旅游”的新格局中，景区仍然是“主角”。从“景区旅游”模式走向“全域旅游”模式，不是“无景区旅游”，也不是“景区的叠加”，而是在更广阔的空间里整合一切可以整合的资源，创新旅游发展模式和格局，进而全区域、全产业、全时空地创建旅游休闲度假目的地。创建“全域旅游”新格局，必然要求景区的“角色”转变，呼唤着景区的建管从单一单点向综合统筹转型升级，使景区成为人们旅游休闲度假生活的新空间。笔者认为，这种转变主要体现在以下几方面：

一是从相对单一的观光型向业态更加丰富的复合型转变，让景区走向旅游休闲综合体。无论是生态资源类，还是文化资源类，或是主题公园类，我国大多数景区基本上是相对单一的观光型。在大众旅游时代，观光旅游需求仍会长期持续。但人们的旅游消费需求已发生了巨大的变化，休闲度假、深度体验和个性化需求日益增长。景区必须应“变”而“变”，即从自身的资源特质、功能特色和市场定位出发，提升观光产品品质，增加休闲元素，开发体验性的产品，提供小众化的服务。尤其是充分利用景区的资源，开拓旅游休闲的新时空。现在景区的不少资源是闲置的，比如优越的生态环境如何与自驾旅游、房车露营、户外运动等结合起来，开发新的休闲空间；针对“旺季吃不了，淡季吃不饱”的状况，开发四季旅游休闲产品，实现“全时旅游”等等。综合统筹发展，重要的一点就是整合资源、深耕景区、创新业态，提升景区的复合型功能。

二是从长期依赖“门票经济”向综合发展的“产业经济”转变，使景区走向旅游产业集聚区。“一张门票定乾坤”，依赖门票涨价增效益，这是长期以来传统景区建管的主要模式。在“全域旅游”新格局中，“门票经济”必然遇到挑战。因为会有更多的旅游休闲生活空间供人们选择，也要求部分景区降低门票价格，甚至免收门票。所以，景区必须改变自身的增长方式。“有限的景区，无限的产业”，延伸景区产业链，培育新的增长点，丰富旅游业态，拉动综合消费；即实现“景区+”，如“景区+地方美食”“景区+

文创产业”“景区+特色购物”“景区+亲子旅游”“景区+健康养生”“景区+节事活动”“景区+婚庆产业”等等。实现景区的综合统筹发展，就是要走产业经济之路。

三是从封闭经营的“单点式”向区域发展的“一体化”转变，推动景区加快走向旅游度假目的地的步伐。“全域旅游”就是要把一个城市或区域建设成为旅游目的地。当然，首先要求景区依然担当好目的地角色，但也对景区的建管提出了新的要求，即发挥景区的核心吸引力功能，实现与周边旅游资源协调整合发展。实现向统筹综合发展的转变，就是要改变景区的建管模式，推倒景区的“围墙”，推进景区与周边旅游度假资源的一体化，与周边的都市休闲、乡村旅游、度假酒店、商业街区 and 休闲地产等资源协同整合建管、营销和发展，整体打造新型的旅游度假目的地，进而共建特色鲜明、功能完备的旅游度假区，乃至旅居生活目的地。实现景区建管从单一单点向综合统筹的转变，就是要从点状发展走向区域一体发展，实质上就是从“小旅游”走向“大旅游”，从传统旅游走向现代旅游。

四是从建管景区走向打造精品，把景区建设成为“全域旅游示范地”。长期以来，我国旅游景区的标准化和规范化建设卓有成效，旅游服务质量日益提升，而且培养和集聚了一批优秀的旅游经营和管理人才，特别是景区交通便捷度、生活舒适度、游客满意度的理念和实践，让景区的品质不断提升。这些正是“全域旅游”的本质需要和发展目标。在“全域旅游”的新格局中，发挥景区的引领效应，显得十分必要。引导和促进从建管景区走向打造精品，培育精品景区，发挥景区的引领作用和带动效应，使品质景区成为“全域旅游”先导区和示范地，正是综合统筹发展新格局的题中之义。

诚然，在“全域旅游”的新格局中，实现景区转型，发展导向、发展体制和管理机制尤为重要，必须依靠创新驱动。在发展导向上要更加注重景区的生态、社会、经济三个效益的同步提高；更加注重把景区建成当地市民和外地游客共享的旅游休闲生活空间；更加注重资源的整合，推进景区的集聚发展、特色发展、协调发展，实现“不是建设更多的新景区，而是创造更大的新空间”。

在投资和运营体制上，要践行开放带动，破除景区内外的体制壁垒，推进景区所有制和管理机制的改革，引入多元投资主体和经营主体，激发景区

建管的活力，加快全域旅游的进程。

在管理机制上，要改变“一个标准管天下”的现状，根据景区转型升级发展的实际，修订景区等级标准，实现标准化和个性化的统一，引导和鼓励景区向个性化、特色化、主题型、综合型发展；对景区进行分类管理，建立新的景区门票价格体系；把景区的公共服务与“全域旅游”的公共服务融为一体，实现景区旅游基础设施和公共服务资源与“全域旅游”共享共建；把景区的市场监管纳入“全域旅游”的综合管理体系，向机制创新要管理效率，进而让景区在“全域旅游”的新格局中“华丽转身”。

（王洁平）

## 世界遗产

### 气候变化对标志性世界遗产构成威胁

【中国社会科学2016年5月29日】据联合国教科文组织中文网消息，5月26日，联合国教科文组织、联合国环境规划署以及忧思科学家联盟（UCS）在巴黎联合发布题为“气候变化下的世界遗产与旅游业”的报告。

报告显示，气候变化已经成为威胁世界遗产最重要的因素之一。联合国教科文组织世界遗产中心主任Mechtild Ressler表示：“在全球层面，我们需要更好地了解、监控以及应对环境变化对世界遗产构成的威胁。正如报告所强调，实现巴黎气候峰会提出的目标，将全球气温每年升高的幅度控制在2摄氏度以内，将对为我们和后代保护世界遗产起到至关重要的作用。”

新报告列出了位于29个国家的31处濒危世界自然和文化遗产，它们大多由于气温上升、冰川融化、海平面上升、多发气象灾害、日益严重的干旱现象以及更长的野火季而变得脆弱。报告记录了气候变化对标志性旅游景点的影响，如威尼斯、美国史前巨石柱、加拉帕哥斯群岛以及其他一些诸如南非的弗洛勒角、哥伦比亚的港口城市喀他赫纳以及位于日本的知床国立公园等世界遗产地。

报告主要撰稿人、忧思科学家联盟气候与能源项目副主任Adam Markham说：“目前气候变化对世界遗产的影响是全球性的。一些复活节岛上的塑像正因海岸侵蚀而面临被海水淹没的危险。由于气候的变化，很多世界上重要的珊瑚礁，包括那些在西太平洋的新喀里多尼亚海岛在内的珊瑚礁，都面临着史无前例的珊瑚白化威胁。气候变化甚至会逐渐让一些世界遗产失去价值。”

因为世界遗产必须具备“突出的普遍价值”，因此报告建议，世界遗产委员会在将遗产列入世界遗产名录之前，应该认真考量气候变化是否会对入选景点产生潜在威胁这一因素。

（记者：唐红丽）

## 环球博览

### 美国国家公园制度走过100年，只把一件事做到极致

【今日头条2016年5月30日】1864年，美国南北战争，局势纷乱，林肯总统却在此期间签署了一个法令，将Yosemite谷（中文译“优胜美地”）和美国加州红杉树丛划归加利福尼亚州管理。规定这块60多平方英里的土地被永远作为民众公共旅游和消遣的地方，不得它用。

1872年，世界第一个国家公园——黄石国家公园成立。

不过，最开始，游客在黄石公园里乱扔垃圾、在树木和石头上刻字留念，甚至偷猎等情况也是屡屡出现，和中国现在的情况很像吧？更有甚者，还有人打赌往间歇喷泉的嘴里倒洗衣水试图让喷泉爆发。

1914年的夏天，一个叫斯蒂芬·马瑟的百万富翁，游览了优胜美地国家公园和红杉国家公园之后，被公园的状况震惊：破乱的道路加上杂乱无章的动植物管理，投机者甚至想要砍伐雄伟壮丽的红杉树……

1916年，马瑟不断地通过组织各种公众运动呼吁建立公园独立管理机构，最终，美国国会通过了《国家公园组织构成法》，于8月25日在联邦内

政部建立了国家公园管理局。斯蒂芬·马瑟成为新机构的第一任局长。

2016年8月25日，美国国家公园管理局即将迎来100岁的生日。

有人会说，国家公园不就是美国版的5A级旅游景区吗？恰恰相反，美国的国家公园是淡化旅游概念的，美国体育学院休闲旅游专家董二为说：“美国国家公园管理体制首先是以自然资源为主题，文化、历史、休闲和旅游为辅的运营模式。以保护、休闲、教育为目的，最后才强调旅游的促销方法。”

作家和历史学家华莱士·斯特格纳曾说：国家公园是美国有史以来最好的构想。

为什么呢？美国国家公园其实是一种理念，一个精神，这个体系的建立者以及继任者们认为“后代人的权利远比当代人的欲望更重要”——这样的自然以及背后的历史与故事，是不该属于某些个人的，甚至不该只属于一个时代。它属于大家，属于当下和未来的永恒。

国家公园，是美国人一项影响深远的发明。

作为这项发明坚定的落地执行者，看看美国国家公园管理局的权限有多大吧：

谁管它：美国联邦政府内政部；

局长谁任命：美国总统；

雇员：2万余人；

下设机构：阿拉斯加、山际、中西部、首都地区、东北、西太平洋和东南七个地区管理办公室，各个地区的管理办公室不受地方的约束。预算、管理、雇佣由国家公园管理局直接领导；

它都管谁：掌管着59个国家公园（national park）和其他包括纪念碑、战争纪念公园、自然保护区、海岸线、休闲地区等352个单位甚至连白宫也包括在内。

美国国家公园做为人类保护地球环境一种最成功的机制，被225个国家和地区所参照移植，建立了国家公园和保护区30350个，总面积相当中国和印度的面积之和，占地球面积8.83%。

### 保护和守望

保护和守望，美国国家公园管理局100年就干了这么一件事。

### 一、公园不是“私园”

美国的国家公园始终确立的是高度单一的管理主体：美国国家公园管理局，并且美国国家公园规划设计，由国家公园管理局下设的丹佛设计中心独家垄断，全权统一负责规划的组织实施。规划设计中心汇集了各方专家。由丹佛设计中心提出的规划设计，往往都是从社会及人类历史发展的角度来量身定做，并确保在100年至200年内不会有较大的改动或变动。在规划设计上报以前，必须先向当地及州的国民广泛征求意见，否则参议院不予讨论。

即便是总统亲自提出的国家公园的建设，也必须严格规划和按程序办理。

### 二、门票花费人均每年40美分，公园基本靠国家养

美国国家级公园，每年游客量大约在2.5亿至3亿之间，但门票收入却不到1亿美元，也就是说每人每年仅花费40美分，约合人民币3元2角。美国国家公园管理费，要由国会拨款维持正常运转，公园管理局绝不准许下达创收指标，这充分体现了国家公园的社会公益性。

大部分票价的购买单位是一车而不是一人。

对国家公园门票的收费标准，国会有专门的立法，确定了哪些地方不能收费，收费的地方应遵循什么样的原则，有的还确定了最高限额，因此，国家公园管理局根据立法确立的原则制定门票定价指南。

在美国，联邦政府每年对国家公园的拨款占整个公园运作资金的70%。

这一运作方式也为世界上其他国家效仿，在澳大利亚，每年都由政府投入大量的资金用于国家公园的建设，公园经营不以赢利为目的。而加拿大国家公园的门票大约平均8.8加币，七天之内可以往返出入；日本的国家公园实行免票制度。

### 三、不扑灭天然火灾也是一种保护

美国国家公园非常注意对自然环境的保护，有很好的环境保护措施及意识。在一些公园里，人们可以骑自行车，骑马等进行游园。有的公园面积很大，也只准修建少量小型的、朴素的、环保型的、分散的、隐蔽的宾馆和饭店，但要求其内部设施必须达到环保标准。

公园内森林失火时，公园管理处不是首先灭火，而是首先确定失火原因。如果人为引起的火灾，就马上扑灭；如果是天然火灾，则由其自燃自

灭；对于森林火灾后的现场，不去做人为的改动，通常保持其原状，让大自然自我控制，从而达到新的生态平衡。

同时注意，游人不得喂食野生动物。

1964年，美国《荒原法》出台，这部法律从原则和细节层面上规定——任何个人或集团，不得以国家、发展、开发的名义，做损害荒原自然面貌的事情。自然就让它保持它的野性。

#### 四、智慧的特许经营制度

运营这么庞大的国家公园体系，资金始终是一个问题。美国国会在1965年通过了《特许经营法》，允许私营机构采用竞标的方式，缴纳一定数目的特许经营费，以获得在公园内开发餐饮、住宿、河流运营、纪念品商店等旅游配套服务的权利。

1985年，里根总统在任期间进一步加大了特许经营的力度。私营企业参与国家公园经营管理的途径主要有两种：一是参与特许经营项目，二是参与公益捐款，两者均通过国家公园基金会的渠道进行，形成公私结合的机制。

目前，全美58个国家公园内约有630个特许经营项目，许多著名企业（如佳能、福特等）都是特许经营项目的运营商。特许经营权的收入为国家公园提供了20%左右的运营经费。另外，企业的直接或间接公益捐款——例如通过非政府组织——也为国家公园的运营提供了可观的资金支持。

美国国家公园保护的不仅仅是一块又一块的景观，而是其背后的历史、人文、故事，在捐款的各种企业、慈善机构甚至富豪看来，这些都是美国之所以成为美国的重要物证。

#### 中国学得会吗？

董二为介绍说，日本国家公园法立法于1931年；三年后，濑户内海、云以天草和雾岛屋久成为日本第一批设立的三个国家公园。而韩国第一个国家公园智异山则设立于1967年，韩国国家公园署成立于1987年，对韩国国家公园进行专业管理。而我国显然远落后于日本和韩国。

曾任美国财政部长，高盛首席执行官小亨利·M·保尔森接受《纽约时报》采访时曾说：“在中国开展项目的难点在于如何让公众分享自然宝藏的同时，对其予以保护。环境保护始于对大自然的热爱，你得珍视某项东西才会想要去保护它。”

而董二为则认为，国家公园管理体制发展的阻力主要在于国家公园定位与立法，是否可以除去或摆脱旅游局这个紧箍咒的束缚。另外，国家公园需要淡化旅游的概念。“美国没有国家旅游局，所以没有旅游局管理国家公园这一说。也就是从休闲和教育角度先出发，淡化了旅游的概念。这是为了促进了国家公园的保护和发展，也不断提高全民休闲的意识。”

除此之外，我国的景区管理可以说是“九龙治水”，住建部、文物管理局，林业局、农业部门等等都能在公园管理上插一脚。而国家旅游局实际上是发放牌照，评定A级景区，做旅游政策上的工作，管理实权有多少真不好说。

去年，39.5万平方公里的三江源地区获得审议通过了《中国三江源国家公园体制试点方案》，今年开始正式实施。横断山研究会首席科学家杨勇认为这是一个积极的信号，在三江源进行国家公园体制试点，“可以说牵涉到的利益纠葛最少，因为目前三江源只有一块‘国家自然保护区’的牌子，几乎没有任何景区。”越少有利益纠葛的地方，体制试点的工作也许更好开展。之前也有专家学者提出在国家层面成立国家公园管理处，但是在局部试点时，发挥地方政府和原住民的参与积极性更加现实。

“让这片伟大的自然奇观永远保持现有的样子，让它保持原样。你们不可能让它变得更美，漫长的岁月塑造了这里，而人类只会损毁它。你们能做的就是为了你们的孩子、孩子的孩子、为我们的后代保护好这里。”——美国第26任总统西奥多·罗斯福，他在任期间创建了5个国家公园，51个联邦鸟类保护区，4个国家动物保护区，18个国家文化遗迹保护区，并开辟了多于1亿英亩的国家森林保护区。

(<http://toutiao.com/i6290485370354139650/>)

---

**编辑：**中国风景名胜区协会《中国风景名胜》编辑部

**网址：**www.china-npa.org                      **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

---