

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197期)

本期要目

- 把自然还给自然
- 贵州发布风景名胜区整治提质三年方案
- 景区夜间经济应如何打造？
- “历史文化名城”就该有退出机制
- 世界遗产保护机制的发展与成长
- 还有不到两年，乌鲁鲁巨石将不再允许攀登

2017年11月15日

(所载内容不代表本编辑部观点)

目 录

热点关注

把自然还给自然 -----3

新闻摘要

贵州发布风景名胜区整治提质三年方案 -----13

黄山市为保护齐云山风景区立法 -----14

社会纵横

景区夜间经济应如何打造? -----15

时事评论

“历史文化名城”就该有退出机制 -----19

“故宫服务”不妨在全国景区推广 -----21

建立国家公园 不是为了大搞旅游 -----23

世界遗产

世界遗产保护机制的发展与成长 -----24

环球博览

还有不到两年，乌鲁鲁巨石将不再允许攀登 -----30

从纽恩威国家公园看卢旺达森林保护 -----31

把自然还给自然

【中青在线2017年11月1日】从西宁出发，沿着109国道向西南方向行驶70公里，日月山就到了。这里是黄土高原的最西缘，山北侧能看到成片的小麦和青稞，还有用黄土垒成的院墙。翻过山，海拔逐渐升高，农作物消失不见，换作绵延起伏的大片草场，黑色的牦牛和白色的绵羊在天地间格外显眼。草地再往上是黑色的山，石头裸露在外面，如刀劈一般。

如果从格尔木市向南行驶20公里，就能清晰地看到柴达木盆地的边界。平坦的戈壁滩上陡然升起一堵巨墙，昆仑山在此以近乎直的垂直角度矗立起来，穿过云层，连飞鸟都难以越过。继续向南穿过100多公里宽的山脉，从昆仑山口出来时，眼前就是一望无际的无人区可可西里，草是青黄的，小块裸露的土壤嵌在草地上，几乎见不到牲畜。

这两座城市和周边地区集中了青海省70%以上的人口，但他们很少有机会穿过这两座身边的大山，抵达青海的另一面。那里是青藏高原的腹地三江源地区——长江、黄河和澜沧江都发源于此。

虽然只有一山之隔，这里却有着完全不同的自然环境和生活方式：平均海拔在4000米以上，空气含氧量不足海平面的七成，年平均气温普遍在零摄氏度以下。生活在这里的大多都是牧民，人口密度极低。有时开车行驶上百公里，只能在草原上看到几顶毡房。

对大部分青海人甚至中国人来说，三江源仍然是一处秘境。哪怕是开往西藏列车上的旅客，三江源之于他们也不过是车窗外的匆匆一瞥。很少有人真正到达过这里，也很少有人真正理解这片土地的意义。

事实上，下游能通航10万吨级轮船的长江，总水量的四分之一来自于这片区域。黄河总水量的一半，澜沧江总水量的15%也都来源于此。这里是全国乃至亚洲重要的水源涵养地，虽然与内地距离遥远，又有山川阻隔，但这里的任何一丝变化，都会影响到下游的生态安全。

三江源是全球对气候变化和人类活动反应最敏感的区域之一。因为长期

的违规开矿和过度放牧，到本世纪初时，三江源几乎经历了千百年来最差的时期：草场退化，裸露出大片黑土滩；水土流失后，草地变成沙土地；湖泊面积缩小，冰川快速消融。

2005年，三江源成立了国家级自然保护区。在2015年的一项评估里，三江源经过10年左右的保护，生态恶化得以“初步遏制，局部好转”。但三江源的保护仍然令人堪忧。

十九大期间，中央财经领导小组办公室副主任杨伟民透露，习近平总书记亲自主持审定三江源等4个国家公园体制试点方案，“目的就是把总面积21.5万平方公里的国土还给自然”。

去年6月，三江源国家公园管理局在西宁挂牌成立。这是我国第一个国家公园体制试点，这场改革试图从根本上改变生态保护的现状。不管是生活在三江源地区的人们，还是这里的野生动物，甚至是下游的数亿人口，都不可避免地在这场改革联系在了一起。

牧民起起落落的日子

翻过日月山向南，穿过共和盆地，在靠近玛多县城时，公路两侧的草地开始向湿地过渡。

草原上遍布着蜿蜒的河流和大大小小的水洼，水面上倒映着白色的云彩。阳光照射下来，整片草原都泛着星星点点的光芒。阴天时，乌云几乎压在草原上。强光穿过，一缕缕的云雾像是从云层中漏下来一般，在空气中形成一道薄薄的帘子。

这里是三江源国家公园最北端的黄河源园区，占据了玛多县75%的面积。园区内的扎陵湖和鄂陵湖是黄河源头两个最大的湖泊，鄂陵湖水在它东段的一个出口无声流出，这条30米宽的小河自此才拥有一个响亮的名字——黄河。

玛多被称为“千湖之县”，县域内有大小湖泊4000多个。这些湖泊遍布在草原上，然后通过河流连接起来，使整个玛多县成为一个巨大的蓄水池。

黄河之所以能日夜不息奔腾而下，冲积出孕育华夏文明的河套平原和华北平原，都离不开这些湖泊湿地的蓄水功能。

可在2004年，鄂陵湖边那个有历史记载以来从没断流过的黄河出水口，第一次停歇了。

事实上，从上世纪90年代开始，玛多县的湖泊就开始陆续干涸。到2004年时，这个“千湖之县”内，面积大于0.06平方公里（相当于9个足球场大小）的湖泊只剩下200多个。同时，从1983年到2004年，玛多县70%的可利用草场已经沙化和退化，湿地面积减少了80%。在当时媒体的报道中，牧民抱怨草场上“老鼠洞多到数不过来”，野生动物也越来越难见到。

如此巨变，除了那几年降雨量偏低等自然原因，人们也在一片对财富的狂热追逐中，摧毁着自己的家园。

这是玛多县最伤痛的记忆之一。玛多县县长利加还记得，在上世纪80年代时，县里开始“牧业学大寨”，生产队铆足劲把每片草场上都放满牛羊，最高时整个县的牲畜达到了上百万头。

草皮之下，还有藏在沙土里的金子。

“朶手扶开上了玛多的金场里走，一路上的少年唱不完，不知不觉地翻过了日月山……”在一首青海人耳熟能详的“花儿”《沙娃泪》里，描述了当年各路人马蜂拥至玛多开采金矿的场景。

那时改革开放已经在全国铺开，人们的目光都集中在东南沿海。谁也不会想到，这个西部偏远的小县却攀上了全国“首富县”的位置——从1980年到1983年，玛多县年人均收入超过1500元，相当于当时一个普通城市职工3年的收入。

满山遍野的牛羊很快啃光了每一寸草皮，采金人散去后，留下一处处矿坑，原本新茬接旧茬的草场开始青黄不接。玛多人很快从首富的位置跌落，牛羊数量锐减，再次回到那个默默无闻的贫困县。

玛多花了十几年的时间，才等到伤口愈合。可很快，一次更彻底的灾难发生了。

三江源国家公园管理局副局长田俊量对这场悲剧记忆深刻。1996年玛多开始包产到户，每家牧民都尽可能增加牲畜量，最高时整个玛多县承载了160万头牲畜，“成为全国载畜量排名前10的县”。

“这就造成了局部的过牧，草原沙化比较严重。”田俊量停顿了一下说，“最后整个县都没一片完整的草场，有些牧民失去了基本的生产资料，只能流落他乡，要饭去了。”

这是本世纪初出现在青藏高原的“生态难民”，加上黄河源断流，草原

变荒漠，它让包括田俊量在内的很多三江源人看到了，在这片土地上，生态是如何支配着人们的生存。

比生态移民更合理的路？

改变是在黄河源断流一年后开始的。2005年，国务院批准了《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》（以下简称《规划》），三江源生态保护和建设一期工程（以下简称一期工程）快速上马。

一期工程里，除了人工增雨等措施外，对放牧活动的限制成为重中之重。玛多县作为整个三江源地区生态恶化程度最高的区域，也成了禁牧、退牧力度最大的地区。

按照《规划》，三江源自然保护区内设置了核心区和缓冲区，这两个区域完全禁止人类生产建设活动。原本生活在这两个区域的牧民卖掉自己的牛羊，下山搬到了政府的安置房，成了“生态移民”。

新的矿藏也不断在玛多被探明。一处黄金储量37吨，白银储量100多吨的金矿已经详勘了10年，但县长利加清楚，那里“一块石头都不能动”。

那些未被划进核心区和缓冲区的草场，也不再允许无节制地放牧。三江源自然保护区的管理部门根据草场的面积、质量以及地质特征，规定了单位面积草场的最高载畜量。在《规划》里，这项措施被称作“草畜平衡”。措施执行后，曾经拥有160万头牲畜的玛多县，在数年内，牲畜数量降到了如今的13万头。

工程效果十分显著，扎陵湖、鄂陵湖的水位不断上升，黄河源附近的水电站不得不开闸泄洪。原本已经变成沙土地的草原又重新绿了起来，野生动物开始频繁出现在草原上，甚至有人靠近时，它们不再惊慌逃散。

与生态环境一起改变的，还有玛多县上万名牧民的生活方式。牧民不再是牧民，他们从不通路、不通电的放牧生活中直接来到城镇。看起来他们拥抱了现代文明，但在以后的生活中，生出了众多让管理者始料未及的问题。

参与了这项工程的田俊量告诉中国青年报·中青在线记者，一期工程中三江源保护区共有5万多名“生态移民”下山，这些移民到城镇安家后，很多都找不到生活的门路。

“当地的条件比较差，市场和产业基础是非常单薄的。”田俊量说，“人下来了，但是没有工作机会。”

“移民”的日常生活主要靠国家补助来维持。

“每户每年草原奖补、草蓄平衡补助加一起，大概四五万元。”田俊量介绍，比起在山上，牧民的生活质量下降不少。

这个有着十多年生态保护经验的官员坦言，在三江源管理部门内部，“生态移民”工程被认为并没有取得预期的效果。而这次三江源国家公园试点改革启动前，国务院给青海定了三个“不”，其中一个，就是“不搞生态移民”。

“三江源不像其他地区，比如黄土高原，很多区域已经没有人类生存发展的条件了。三江源的大部分地区仍然可以合理利用，这么多年下来，大自然和当地的牧民已经形成了一种和谐的关系。”田俊量解释，现在三江源的核心区和缓冲区还有6000多名牧民，他们不必下山，“但只能保留口粮畜，不能扩大生产”。

国家公园试点成立后，改善园区内牧民的生活质量也被写进工作计划。为此，国家公园试点设置了生态保护公益岗位，让牧民做“生态管护员”，领取固定工资。

在玛多县的黄河源园区，2600多户牧民家庭里，已经有2100人上岗“生态管护员”。按照三江源国家公园的规划，未来几年内，公益岗位将达到户均一人。

“三江源地区的人口密度很低，要是纯靠技术手段，很难进行很好的生态保护，保护的主体还得靠当地的牧户。”在田俊量看来，公益岗位不仅改善了园区的民生，更重要的是提高了生态保护的覆盖面。

原本住在扎陵湖旁边的牧民索索，几年前处理掉了自己的60头牛羊。去年，他成了一个全职的生态管护员。现在他手里的马鞭换成了巡护日志，每天的工作就是骑着摩托车到40公里外的扎陵湖边，观察记录草场、水源和动物种群数量等的变化，然后捡起进入视野的每一处垃圾。

“之前放牧时，每年割羊毛挤羊奶的收入大概两万多块，现在做管护员差不多也是这个数目。”站在海拔4600多米的扎陵湖边，索索迎着寒风说。

只不过，这些收入放在县城，却要打上不少折扣。田俊量算过一笔账，一户牧民一年要吃4头牛、20多只羊，而这些都不能再像放牧时那样自给自足。

“在县城，一袋牛粪都要12块钱，这是他们的能源。”田俊量提高音量反问，“一袋牛粪能干什么？只能煮一大锅手抓肉。”

对索索来说，唯一值得庆幸的是，自己用牺牲的生活质量换来的，是年迈的父母生病时可以随时送进县城的医院，而不是在草原上求医无门；两个孩子也可以上县城的学校，让这家人多出了一分走出高原的可能。

“现在的大方向是老百姓的房子还是要盖，集中居住之后，教育、医疗都比较好解决。”在田俊量和一些政策制定者看来，这或许是条合适的出路：老人孩子留在城镇的房子里，家里的劳动力可以回到草原继续放牧。

在长江源园区涉及的治多县，现在全县人口的74%都在县城有房子。这些迁过来的牧民里，三分之一是三江源一期工程时的生态移民，剩下的三分之二是自愿迁到县城的。

“他们就是老人孩子留守县城，男人女人上山放牧。”田俊量说。

失去牛羊后，索索很难再回到放牧的生活了。“现在三江源国家公园管理局各类技能培训抓得很紧，都是针对一期工程时的生态移民的。”一位青海当地的官员说。

“太偏重生态保护，轻视了民生，现在就出现了棘手的问题。”田俊量说这是一期工程留下的经验教训。现在整个三江源国家公园系统内的同仁都已经明白，生态保护不是只解决如何保护的问题，而是如何处理人与环境的关系。

一度濒危的动物，现在又为它们“数量过多”发愁

退牧限牧后的三江源，家畜少了，野生动物就多了起来。

开车行驶在高原上，公路两侧经常能看到这样的景象：成群的牦牛占据着“自家草场”，藏野驴忽然结队出现在一旁，双方几乎没有试探，就开始在同一片草场上各自埋头吃草。在河边，这两种动物甚至会混杂在一起，排成一排喝水。

如果下车仔细观察，人们会发现旱獭是草原上最常见的动物之一。这种习惯被人称作“土拨鼠”的啮齿类动物喜欢站立不动，从远处看很像一块木头。它们的动作迅速，但间隔时间又长，行动起来就像一幕定格动画。

在可可西里，藏羚羊已经从上世纪90年代的1万多只，上升到了现在的7万多只。

食草类动物重新活跃在草原上后，食肉类动物也多了起来。

在治多县，仅今年上半年，已经有了几次雪豹“逛县城”的记录。牧民撞见棕熊的事情也越来越多。

野生动物保护是三江源国家公园的重要工作内容之一。在田俊量眼中，不论是拳头大小的鼠兔，还是体型和面包车相当的野牦牛，都是三江源生态链上的重要环节。

只不过，一些一度濒危的动物，现在又有人为它们“数量过多”发愁。

2012年时，藏野驴被列入《世界自然保护联盟》濒危物种红色名录，也是我国的一级保护动物。

这种看起来颇为温顺的动物，食量却大得惊人：一头藏野驴的食草量相当于4头牦牛，或者6只山羊。

“藏野驴奔跑速度很快，专挑牧草好的地方啃吃。”在一次采访中，一位玛多县农牧局干部感叹。这名干部估算，加上鹿、藏原羚，整个玛多县的大型食草动物大概有20多万只，“已经远远超过了全县的牲畜量”。

西北高原生物研究所副研究员李来兴介绍，根据牧民反映，近些年三江源地区的大型野生食草动物种群数量恢复迅速，“草地载畜压力不断加大”。

田俊量也注意到了这个问题：禁牧是为了保护草场，现在牧场空了出来，野生动物却不受限制地增长，最终可能又破坏了草场。

“去年青海省两会时就有人提过这个问题，甚至有人提议恢复狩猎。”田俊量笑笑说。“管理局的态度是先把事情搞清楚，不能看到一群野驴把草场吃坏了，就要杀野驴，这不合法，也不合理。”

他向记者透露，今年管理局在三江源国家公园做了“野生动物本底调查”。管理局会评估调查结果，然后再决定要不要进行种群干预，包括狩猎、节育等措施。

事实上，对那些破坏草场的动物，三江源的管理者已经做过干预。

一期工程时，为了治理草原上泛滥的鼠患，有些地区曾在鼠兔洞口投放剧毒。只不过，这个干预措施没有让鼠兔数量明显下降，它们的天敌老鹰反而越来越少。

现在的草原上，每隔一段距离就会竖起一根孤零零的“电线杆”，上面

没有电线。这是管理局为鹰和猎隼提供歇脚点的“鹰架”。效果立竿见影，鹰隼多了，鼠兔的数量也逐渐降了下来。

还有些干预，是以保护的名义进行的。

每年的六七月，藏羚羊都会从各个方向赶到可可西里的卓乃湖边产仔。藏羚羊保护站的巡山队员、狼群，或许还有隐藏在某处洼地里的盗猎分子，都会聚集在这片区域，注视着这一幕。

狼群等待着小羊的出生，然后叼走那些被遗弃或者走失的羊羔。

盗猎分子已经很久没出现过了，对巡山队员来说，现在的保护就是“赶走狼群，把落单的小藏羚羊抱回保护站喂养”。

“实在太可怜了，我们看不下去。”索南达杰保护站前站长才仁桑周皱了皱眉头说。

在田俊量看来，这样的故事虽然感人，但并不值得推崇。“保护藏羚羊也要顺其自然，狼吃老幼病残的藏羚羊，这是千百年来自然法则。”

“在可可西里，狼和雪豹的数量是整个生态系统健康的标志性数据。如果藏羚羊多了，而狼的数量没增多，这就说明整个生态系统还是不够健康。”田俊量说。

三江源的很多保护工作都被称作“生态修复”，对管理部门来说，他们的目标就是让这一地区尽可能地恢复到它原本的样子——生存在这里的人、动物和一草一木，共同在自然法则的支配下，达到一种内在的平衡。

“不能因为一纸行政命令就不顾生态后果”

不管是对草场，还是野生动物，三江源在保护技术上已经探索出了很多经验。但让田俊量感到无奈的是，在原有的生态保护体制下，再好的保护技术，有时也很难推行下去。

他面对的是一个尴尬的局面：自然保护区虽然是国家级的，但是分布在各州县境内，地方政府对自己境内的土地和自然资源拥有管辖权。保护区里的牛羊归牧业局管，水归水利局管，山归林业局管……保护区管理局与这些部门没有上下级关系，很多时候只能起到协调作用，身份上更像是一个“业务指导”。

因为权责不清，生态保护与地方利益冲突时，往往也只能妥协。

“今年8月中央环保督察组在青海时，发现自然保护区有不少违规的采

沙场、烧砖厂、修路之类的案件。”田俊量告诉中国青年报·中青在线记者，“哪些地方可以采沙，哪些地方可以盖房子，都是地方政府说了算。”

而在全中国，前三批中央环保督察组接到的违规案件中，67%都发生在自然保护区内。

“我们国家的保护区面积占森林总面积的比例已经超过发达国家，但我们的保护成效比起美国，甚至非洲都差很远。”田俊量对比研究过不少国外的案例，“有的地方，没搞保护区时生态非常好，搞了保护区后就开始大规模搞开发，搞旅游，生态反而变差了。”

2015年1月，国家发改委等13个部委联合通过了《建立国家公园体制试点方案》。去年6月，三江源国家公园管理局正式成立。这意味着，国内第一家国家公园已经划清边界，等待着即将到来的从里到外的改革。

三江源国家公园共涉及到青海的4个县，其中黄河源园区在果洛藏族自治州玛多县境内。长江源园区面积最大，包括玉树藏族自治州的治多和曲麻莱两个县的4个乡，以及可可西里自然保护区。澜沧江源园区在玉树的杂多县境内。

管理局在4个县分设管理处，实行垂直管理。管理处分为两个部分，一个是自然资源资产管理局，一个是生态资源执法局。

这两个新机构整合了国土、环保、林业、农牧等部门的相关职责和人员，“整建制地转移了过去”。

对这4个县来说，新机构的设立不只是岗位调动、编制调整，也是一场权力的再分配。

去年12月，中央深改组审议通过了《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》，三江源国家公园成为全国的3个试点之一。

事实上，三江源国家公园管理局成立以来，“三定”方案（定岗位、定编制、定职责）就一直排在工作日程的前列。现在管理局和各管理处的岗位和编制都已经确定下来，但“职责”却一直没能明确。

这个问题同样困扰着长江源园区曲麻莱管理处副主任韩建武。他坦言，管理处成立后，生态公益岗位、野生动物保护之类的工作很好推行，但只要是涉及到山水林草的，“还是有一定难度”。

“现在园区内哪一块地要怎么用，一些手续还是县上和州上国土部门的

审批。”这个身兼曲麻莱县常务副县长的官员没有想到，自己以管理处的名义跟州县的相关部门协调工作时，会出现不少麻烦。

“像我们这种偏远地区，地方政府手上有相应的权力，他们才能开展好工作。现在等于把他们的权力削弱了，肯定会触及他们的利益。”田俊量也深知改革的难度，但他也清楚，“管理权是保护工作的根子。”

今年10月，“三定”方案的最后一项“定职责”终于批复下来。

方案明确了，由三江源国家公园管理局一家机构，统一行使对园区内自然资源资产的所有权和管理权和国土空间用途管制职责。

这样的方案也在十九大报告中得到体现：设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，……建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

“因为自然资源属于全民所有，这个权力本来应该由国务院行使的，现在国务院委托青海省政府代管。”三江源国家公园管理局的工作人员解释道。“我们作为政府的派出机构来行使这个职责，但不能再做第二次委托，所以我们必须是垂直管理。”

与此对应的是，青海省的农牧厅、林业厅、水利厅、国土资源厅等部门，在园区范围内的有关管理职责，包括土地的审批权、矿业的审批权，全部划归到三江源国家公园管理局。

在县上，原有的农牧局、林业局等部门则会直接撤掉。

“县级政府以后只负责民生改善、市场管理等工作。”三江源国家公园管理局的工作人员说，以后县政府再没有权力规定这块草地该养多少只羊，那块草地能不能搞开发了。

今年8月，媒体曝光治多和曲麻莱两个县有几处已经被叫停的盗采矿点，一直没有修复。玉树州政府迅速回应，“马上整治”。但这一次，积极的州政府却被新成立的三江源国家公园管理局泼了一盆冷水。

“怎么恢复还需要评估，比如复土时，要到哪取土？不能因为整治这几个矿造成更大的生态破坏。”管理局的人告诉记者，是管理局拦下了这次行动。

同样在8月，中央环保督察组到玛多后，要求拆除一处建在黄河源上的

水电站。但是管理局却认为，拆除后鄂陵湖水位会下降2米左右，然后形成几十平方公里的裸露地，“容易破坏已经形成的生态系统”。

“放在以前说拆就拆了，既完成了行政命令，又能拿到项目款。”三江源国家公园管理局的工作人员笑了笑说，随后又恢复了严肃，“不能因为一纸行政命令就不顾生态后果”。

为了这座早就停止发电的水电站，管理局又特意找到环保部领导沟通。

按照计划，这座本该在10月份就要“拆除完毕”的水电站，如今一半已经在县政府的命令下拆成一片瓦砾，另外一半仍然牢牢守着鄂陵湖的出水口，像一座堡垒，保证着黄河源头的生态稳定。

（作者：杨海）

新闻摘要

贵州发布风景名胜区整治提质三年方案

【中国建设报2017年11月8日】为切实抓好贵州全省国家级、省级风景名胜区（以下简称“风景名胜区”）综合整治和提质升级，推动国家生态文明试验区建设，贵州省政府办公厅近日印发了《贵州省风景名胜区综合整治提质升级三年行动方案（2017-2019年）》（以下简称“方案”）。

方案指出，要坚持人与自然和谐共生，自觉践行“绿水青山就是金山银山”理念，决不能以牺牲风景名胜资源为代价换取一时利益，牢牢守住发展和生态两条底线，坚持“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”原则，扎实做好风景名胜区保护管理工作。从2017年起，用三年时间，进一步强化风景名胜区保护管理的生态保护意识、规划执行意识、依法管理意识，全面推进风景名胜区保护管理工作上一个新台阶，实现百姓富与生态美有机统一，推动风景名胜区成为践行生态文明理念的先行区、示范区。

方案要求，到2017年底，完成2012年以来住房城乡建设部对本省国家级风景名胜区执法检查问题的整改验收。风景名胜区结合各自实际制定综合

整治提质升级工作方案，全面清查梳理有关法律规章、“两违”建筑等。到2018年底，全省风景名胜区保护管理能力进一步提升，风景名胜区管理机构的统一管理职能进一步落实，风景名胜区总体规划全面完成、详细规划覆盖面大幅提高，规划管控更加有力，风景名胜区内建设项目及经营活动等全面得到整治，规划、选址、建设程序规范有效，标识系统建设全部完成。到2019年底，全省风景名胜区保护投入进一步加大，保护和游览服务设施进一步完善，在保护珍贵风景名胜资源、推动旅游产业发展、助推农村脱贫攻坚等方面的作用得到充分发挥，成为公众生态文明教育、旅游休闲度假的重要载体，为全省推动全域旅游奠定坚实基础。

方案提出六项重点任务。一是推动依法行政，整治“两违”建筑。二是科学编制规划，严格规划实施。三是规范标识系统，提升整体形象。四是加强设施建设，提升服务功能。五是推动全域旅游，助推脱贫攻坚。六是健全管理机构，完善体制机制。

方案要求，住房城乡建设部门作为风景名胜区主管部门，要切实履行好各项任务。各地各级政府以及有关部门要密切配合，积极推动风景名胜区各项工作开展，通过强化组织领导、强化技术支撑、强化资金保障、强化监督问责和强化宣传引导五项“强化”，保证任务落地。

（赵君利）

黄山市为保护齐云山风景区立法

【中安在线2017年11月2日】据新安晚报报道，11月1日，黄山市人大常委会等在休宁县齐云山脚下召开新闻发布会，称该市地方立法的《齐云山风景名胜区保护管理条例》将于2018年1月1日起正式施行。此前，该《条例》已经黄山市六届人大常委会第二十三次会议通过，省人大常委会第四十次会议批准。

该《条例》共28条，对资源与环境保护、规划与建设、管理与服务、法律责任等方面内容做出了规定。

根据《条例》，在齐云山进行影视摄制、举办大型群众性活动及拓印碑刻石刻等需要得到管委会审核及有关部门批准；在核心景区室外吸烟应当在

规定地点进行，防火期内未经批准核心景区禁止野外用火，森林高火险期风景区内禁止一切野外用火。在核心景区内禁止猎捕野生动物，在景物和设施刻划涂污，燃放烟花爆竹、乱倒垃圾乱堆杂物等行为。月华街禁止随意放养家犬等行为。

游客或其他人员擅自进入未开发开放区域游览、探险、攀岩等活动且拒不改正的将处以1000元到3000元罚款，因违反规定发生旅游安全事故产生的救援费用由旅游活动组织者及被救助者相应承担。

对于违反《条例》的行为，将按规定处以罚款、责令纠正或补救，没收违法所得等处罚，构成犯罪的依法追究刑事责任。管委会因管理不善造成风景区资源、环境破坏的，由黄山市政府责令限期整改；情节严重的依法给予直接负责的主管人员和其他直接责任人员行政处分；构成犯罪的依法追究刑事责任。

齐云山风景区面积63.97平方公里，范围涉及休宁县齐云山镇、渭桥乡以及黟县渔亭镇。核心景区面积13.56平方公里，规划为月华街、楼上楼、云岩湖、横江、南山等五片区。

齐云山是国内四大道教名山之一，国家4A级景区，国家森林公园和国家地质公园，齐云山摩崖石刻被列为国家重点文物保护单位，齐云山道乐列入国家非物质文化遗产。

（作者：吴永泉）

社会纵横

景区夜间经济应如何打造？

【环球旅讯2017年11月13日】过夜率关系着旅游夜间经济的兴旺。目的地城市和景区都在通过增加夜间项目和增强夜间吸引力来留客，但单单一台演出能让更多人留下来吗？

根据居民消费习惯的一项调研发现，60%的消费发生在夜间，有的商场

甚至接近全天销售份额的50%。不管从消费者习惯还是数据分析的结果来看，夜间无疑是旅游者最有价值的消费时段。

过夜率关系着旅游夜间经济的兴旺。目的地城市和景区都在通过增加夜间项目和增强夜间吸引力来留客，但单单一台演出能让更多人留下来吗？夜间经济是一个系统：项目体系、设施体系和服务体系缺一不可。即便是项目，除了演艺之外，也还有夜游、美食、节事、夜市、电影等众多形式。

夜游是景区最现实的利益增长点

——在各景区竞争激烈的当下，优质景区如何更好地丰富游客体验、提升游客客单价，一般景区如何在竞争中获得优势，吸引游客到访，增加游客停留时间？

随着越来越多新兴群体观念影响，不少游客的旅游作息时间发生了明显的变化，夜晚时段成为最具休闲消费潜力的时段，特别是把旅游作为重点放松途径的青年白领群体，“上午睡觉、下午溜达、晚上疯玩”的模式已不在少数，例如丽江、乌镇这类潮流目的地，可能是市场的风向标。

无论针对本地市民休闲还是外来游客，有条件的景区抢先开拓“夜游”这片蓝海，将成为在休闲旅游大潮中脱颖而出的快捷手段和时代机遇。

——夜游有最大的现实市场机会。

旅游已然成为国内最具规模和潜力的大众消费和生活方式。既然旅游休闲是一种生活方式，怎么可以只管白天的生活，忽略夜间呢？

关注日间的常规旅游，是以往传统的延续，在人们生活作息时间发生改变的现在，夜间是商业服务业最具消费能力和机会的黄金时段，旅游业同样不例外。但是目前多数旅游服务提供商普遍将注意力集中在日间时段，投入巨大物力财力招徕游客，但往往却留不住游客，滞留时间短、客单消费低，导致营销成本效率低、设施设备与人员闲置多，特别是很多北方经营期较短的景区，不有效利用夜间时段，更是既可惜又浪费。

根据部分带有居住功能的复合型景区的统计，夜间时段的旅游收入占到全部收入的1/2-1/3左右，日间往往就是游览型消费为主，包含中餐也往往相对简单，但夜间活动则非常不同，可能包含晚餐、夜宵、酒吧、文化演出、购物，如能住下来，消费则会延伸至第二天。

哪些景区适宜开发夜游

目的地型景区——目的地景区普遍因知名度影响力的原因，具有稳定增长的市场规模，同时，目的地景区普遍基础设施和配套服务相对完善，具备在此基础上开展开发夜游的前提条件。

特别是很多大型的综合旅游目的地，本身即非一日游景区，过夜游客较多，大多数过夜需求被相对分散的酒店、宾馆、客栈、农家乐消化，吃饭、打牌成为多数人主要的夜间活动项目，产生了一些大排档、夜市等低端消费形态，长此以往不仅可能影响目的地与周边民众的关系，而且对景区品质、游客体验会产生负面作用。

这类景区的过夜游客对夜游活动项目有着旺盛甚至饥渴的需求，加之如果景区能够在竞争中通过夜游吸纳一部分游客转化为过夜客，则具有更加直接而深远的价值。

有一定游客量和设施基础的观光型景区——观光型景区是目前国内景区的主流形态，大众观光也是国内旅游长期的主体，但对于单个景区而言，观光型游客普遍客单价偏低，营销投入产出比低，如果受制于旅行社的话，则更是苦不堪言。

对于有一定游客量，基础设施有一定条件的这类观光型景区，可以在旅游旺季先行探索将夜游与景区自身观光内容进行结合，开辟具有自身特色的夜游观光与体验活动项目，盘活景区存量，延伸游客游览时间，增加相关旅游收入。

同时，这类景区可将夜游活动与新兴的自驾车房车露营旅游、营地建设进行结合，带动景区发展具有时尚住宿特征的新型业态，从简单观光走向现代休闲。

传统型公园类景区——大多数城市传统型公园类景区已步入免费时代，同时也已然成为周边居民锻炼活动的场所。但这类公园普遍是地方文化的代表性区域，不应只服务于周边居民的活动健身，也应是地方文化的重要窗口与载体。

在特定的节假日期间（春节、中秋、暑假），这类传统型的公园非常有条件承办一些地方文化活动，也可以在划定的特定区域内开展若干文化经营性项目，例如北京朝阳公园的索尼探梦、海洋沙滩节，西安遗址公园主题音乐节等，这些都是城市文化休闲生活的重要组成部分，而夜游，往往是这部

分里面最闪亮的构成。

城市公共休闲区域——城市公共休闲区域是现代城市休闲活动的聚集区和城市景观的窗口，特别是夜晚，这里更是自然而然的汇聚了大量的夜生活，是极好的休闲商业空间。

无论从文化或者景观角度看，一个“更有特点、更加迷幻、更具风情”的夜晚，不仅是对商业经营的重要促进，更是地方特色的吸引力塑造的一部分，环境的亮化只是大背景，而如何做到以上的“三个更”，就是此类区域夜游建设的目标与任务。

旅游小镇及特色街市——国内的旅游小镇，大多是传统地方建筑与现代时尚休闲的混搭空间，这种极具对比反差的复合型业态有着强大的文化旅游吸引力，对于游客而言，小镇所营造的生活方式是体验的重点。

夜游是以旅游产业为核心小镇与街市生活方式吸引力的重要载体，在夜晚所营造的氛围下感受传统与时尚的交融，基于小镇与街市而形成的丰富的人文体验与休闲商业活动，如传统灯会、戏曲演出、多媒体灯光秀、酒吧夜市、中秋游园、派对狂欢等。

所有小镇、古镇及街市类旅游，夜晚都会比白天更迷人。

夜间旅游究竟该怎么做

从理论方法上讲：策划夜间吸引力、规划夜游系统、设计夜游内容、完善夜游配套。而其中，最重要、最核心的就是塑造夜间吸引力。举几个非典型的夜游主导型景区的案例。

千古情系列——核心产品组合：夜间演艺+主题街区

熟悉的人都知道，宋城千古情系列是夜游主导型景区的经典案例，杭州、三亚、丽江千古情核心演出是下午和晚上，九寨千古情只有晚上，与当地的核心旅游产品形成时间错位，紧抓夜间经济。千古情做夜游的核心手法是重金打造一场大型演艺，但又不止于演出。

秀丽东方——核心产品组合：灯光秀+夜间美食

这两年全国搞灯会和灯光节的很多，但多是短期活动性质，成都秀丽东方景区，硬是把灯光节做成了常年性。在1250亩的生态公园内，做出了各种梦幻般的灯光秀场景。白天去是普通公园，晚上如梦如幻。秀丽东方的核心手法是灯光秀，不像传统灯会人挤人，而是把灯光秀置于大的生态环境中，

游赏过程很自在，再加上夜间丰富的地方美食和游园活动，常年开放也人气爆棚。

拈花湾——核心产品组合：禅行活动+街区休闲

拈花湾的文化特点是禅，但产品设计重点却是夜游产品设计。拈花湾最主要的体验活动都是在晚上，人气最旺的也是下午和晚上，其中演艺活动，每个时间在10分钟左右，每半小时循环演出。最主要的目的当然是吸引人住下来体验，才能带动民宿和主题商业业态，形成白天游灵山、晚上住拈花湾的组合。拈花湾做夜游的核心手法是做整体氛围，每个演出时间不长、规模也不大，但比较精致，配合整个街区的夜景设计，非常有品味、有格调。

小结

除了这些明里暗里以夜游为主导的旅游项目，从大型主题公园欢乐谷到传统景区苏州园林也都在开放夜游，以图延长游客停留时间、挖掘游客的夜间消费，夜游将成为旅游消费升级的重要利器。无论针对本地市民休闲还是外来游客，抢先开拓“夜游”这片蓝海，将成为在休闲旅游大潮中脱颖而出的快捷手段和时代机遇。

(<http://www.traveldaily.cn/article/118500>)

时事评论

“历史文化名城”就该有退出机制

【光明网2017年10月28日】住房城乡建设部和国家文物局近日印发《关于开展国家历史文化名城和中国历史文化名镇名村保护工作评估检查的通知》，将对历史城区评估是否存在拆真建假、大肆修建仿古街区等行为；对历史文化街区评估是否出现大规模突击式整治改造或过度商业开发等行为。

在上个月，住房城乡建设部就曾下发通知，要求各地加强对历史建筑的严格保护，严禁随意拆除和破坏已确定为历史建筑的老房子、近现代建筑和

工业遗产，做到不拆真遗存，不建假古董。这次住房城乡建设部和国家文物局联合启动对全国132座国家历史文化名城、252个中国历史文化名镇和276个中国历史文化名村保护工作的评估检查，可视为对上述通知要求的针对性落实和回应。

被评为国家历史文化名城、历史文化名镇和历史文化名村，既代表着某个城市和地方的历史文化价值，同时也是对于当地在历史建筑和文化保护上的肯定。但囿于这种称号的外部价值，也不排除一些地方为了成功摘得“历史文化名X”的头衔而采取一些急功近利的做法。前些年就有媒体报道，借着文化产业要成为国民经济支柱产业的政策东风，一些地方修建和复建历史文化名街的热潮急速涌动，导致出现重修建而轻保护的苗头，甚至个别地方还诞生了“仿古一条街”。这显然有违“历史文化名X”的评选初衷。

“历史文化名X”拥有大量的历史文化资源，这本是难得的财富。可一些地方往往过于看重头衔，而在实质性的保护层面“捡了芝麻丢了西瓜”。这从此次评估的两个重要标准就可以看出端倪——是否存在拆真建假、大肆修建仿古街区等行为；是否出现大规模突击式整治改造或过度商业开发等行为。两者所指向的恰恰就是“不拆真遗存，不建假古董”的历史建筑保护原则是否得到真正的落实。

确定为“历史文化名X”，只是意味着一个地方在历史文化资源保护上的一个新开始，也是一种压力，而非终点。比如这次评估的第一个方面就是要检查名城和名镇名村保护范围、不可移动文物、历史文化街区和历史建筑数量，并评估保护范围的变化情况和变化原因。而近年来，历史保护建筑遭遇人为破坏的现象时有发生，所折射的正是一些地方和相关部门在后续保护上的投入偏差和松懈，希望这次评估能够倒逼管理者的责任意识。而在制度方面，还需要进一步落实历史建筑的确定、挂牌和建档工作，让每一座历史建筑的保护都“有章可循”。

相较于单一的历史建筑保护，历史名城、名镇、名村保护的难度和复杂之处更在于，它要求从整体上保存一个地方的历史风貌。这就不仅需要对具体历史建筑的“点”给予严格保护，更要将历史保护理念融入城、镇、村的规划、产业布局、发展定位等“面”上去，做到建筑风格统一，不突兀不违和，体现整体的历史感。这方面，更考验地方管理者的长远发展观和对地方

文化、文脉的尊重程度。

顾名思义，“历史文化名城”，自然要求在历史文化的保护上，树立榜样，走在社会前列。而这种严格要求，必须建立在可监督的基础之上，不能让评选变成“一劳永逸”。对此，这次评估通知要求，对保护工作开展不到位、地方政府监管不力、历史文化遗产价值受到破坏的，要通报批评，限期整改；对评估检查发现问题逾期不改或被认定为已不具备条件的名镇名村，将其列入濒危名单或撤销称号；对评估检查发现问题逾期不改或被认定为已不具备条件的国家历史文化名城，将建议国务院列入濒危名单或者撤销称号。“有进有退”才有足够的保护压力和动力，希望借此评估契机，相关部门对于“历史文化名城”能逐步建立适当的退出机制。

（光明网评论员）

“故宫服务”不妨在全国景区推广

【北京青年报2017年10月18日】今年起，以故宫博物院命名的“故宫服务”将在北京所有景区推广。16日，这套涵盖了20个专题的服务体系汇编成册，发放给各区旅游委和部分景区代表。北京市旅游委相关负责人直言：“这或许是全国第一份有关大型参观目的地旅游公共服务的总结，值得大多数景区与博物馆参考、借鉴。”

在探讨“故宫服务”之前，笔者先说说自己今年国庆长假期间在国内景区的旅游体验：很多景区都存在女性如厕难问题，某些景区派专人维持如厕秩序也挡不住争吵；游客在景区席地而坐的现象非常普遍，离开后则是垃圾遍地；游客进入景区如同进入迷宫，互相问路现象很常见……恐怕大多数游客都有类似感受。

就以上问题而言，故宫的做法值得赞赏。比如针对女性如厕难，故宫通过问卷调查发现女卫生间数量应该是男卫的2.6倍，为此会在旺季临时调整男女洗手间比例。再如，针对游客席地而坐，故宫增加不少椅子，让游客有尊严地休息。又如，故宫花3年时间升级450块标识牌以解决游客找不到北的尴尬。

北京有关方面之所以在全市推广“故宫服务”，既是因为其他景区存在

某些服务问题，故宫经验可供参考借鉴，也是因为故宫服务树立了新理念、新标准，值得其他景区向故宫看齐。拿“故宫领导带头与750名员工搬出紫禁城腾出空间给游客”这个例子来说，就以实际行动诠释了以游客利益为核心的服务理念。

总结“故宫服务”不难发现有几个特点：一是改进服务以观众调查为前提，以具体问题为导向，那么这种服务升级就有针对性、有效性；二是既重视细节又重视全面——《故宫服务》的20个专题囊括了景区服务的方方面面；三是故宫服务创新意识很强；四是“委屈自己成全游客”，这一点不是每个景区都能做到的。

在笔者看来，“故宫服务”不仅对北京其他景区有借鉴价值，对全国其他地方景区同样也有启示意义。国家有关方面不妨向全国景区推广这种服务体系，以提升我国景区整体服务质量，让广大游客有更好的旅游体验，同时这也有利于做大我国旅游经济“蛋糕”，因为景区服务质量升级后，可以吸引更多国内外游客。

如果向全国推广，操作办法有很多，既可以通过文件形式介绍故宫服务的成功经验，也可以鼓励各地旅游管理部门和景区管理者到故宫现场体验，还可以在我国景区等级评定标准中借鉴故宫的某些经验。虽说我国对景区等级评定也有详细而严格的标准，但从实践来看，即便是很多5A级景区也存在各种服务问题。

尽管很多地方的景区也在积极探索供给侧改革，但相比而言，“故宫服务”是经过实践检验的比较成熟完善的服务体系，如果其他景区参考借鉴，显然有利于快速提升自身服务质量。当然，借鉴“故宫服务”也不易，对其他景区来说，既需要转变传统经营观念，也需要增加相应资金投入，还需要自我革命精神。

目前，由于很多景区管理者继承了自然的或历史的遗产，这种遗产具有独特性，所以景区不缺游客，管理者自我感觉良好。但从长远来说，唯有像故宫一样持续全面提升服务质量，才能在市场更有竞争力。再说，景区服务质量不仅关乎景区形象，也关系一个地方的形象。所以，改进服务是各地景区管理者的共同使命。

（张海英）

建立国家公园 不是为了大搞旅游

【解放日报2017年10月31日】日前，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》。业内人士分析，形成国家公园体制总体方案后，我国第一个真正意义上的国家公园应该很快会现身。

国家公园并不是一个新名词。1872年，美国国会批准设立了世界上最早的国家公园——黄石国家公园。此后，全世界已有100多个国家设立了上千处规模不等的国家公园。

就中国的来说，我们的国家公园应该坚持什么样的定位？此前，中央深改组会议强调，要“坚持生态保护第一、国家代表性、全民公益性的国家公园理念”。可见，“国家代表性”和“全民公益性”表明了国家公园的公共产品特征。应依据“划定生态保护红线、实行资源有偿使用制度和生态补偿制度”，对以国家公园功能为核心职能的主体功能区，建立系统匹配的国土空间开发保护制度，构建以中央级政府财政为主的筹资机制，完善区域生态补偿机制，进而实现国家公园的资金机制创新，确保其公益性。

事实上，从已有的国家公园体制试点情况来看，创新性、公益性特征尚显不足。国家公园体制试点的目的是理顺国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家湿地公园、国家地质公园等各类保护地交叉重叠、多头管理的碎片化问题，形成统一、规范、高效的管理体制和运行机制，形成可复制、可推广的保护管理模式。目前，我国已有三江源、神农架、武夷山、钱江源、南山、长城、香格里拉普达措、大熊猫和东北虎豹9个国家公园体制试点区，涉及青海、湖北、福建、浙江、湖南、北京、云南、四川、陕西、甘肃、吉林和黑龙江等12个省份。但是，其中绝大多数以各种方式挂牌“国家公园”的遗产地，仍然沿袭现有其他类遗产地管理体系的体制机制，有的地方不当经营现象比较严重，试点情况既不规范也不公益，没能有效缓解和处理保护、服务与经营之间的矛盾。

需要看到，建立国家公园体制不单是建立一些国家公园实体，而是以整合建立国家公园为改革抓手，完善自然保护管理体制，在突出公益性的前提下进行统一、规范、公益的管理。为此，有必要对国家公园试点区内各类保护地的交叉重叠和碎片化区域进行清理规范、归并整合，对现有各类保护

地的管理机构进行整合，实现“一个牌子、一个管理机构”的管理模式。同时，积极探索跨行政区保护管理的有效途径。国家公园宜作为自然资源产权独立单元由国土部门登记，资源管理部门实施管理，综合部门实施监督。

在国家公园体制中，最核心的问题是如何处理好开发与保护之间的关系。国家公园的主体目标是保护自然生态系统的原真性和完整性，而非大搞旅游等开发活动。当然，除了具备自然保护的主体功能外，大多数国家公园也兼有科学研究、游憩展示、环境教育和社区发展等辅助功能。由于国家公园大多数处于欠发达地区、发展需求较高，这就需要在发挥好保护主体功能的同时，适度开展资源非消耗性利用、非损伤性获取利益，以发挥国家公园的多功能复合效益。但务必牢记的是，国家公园的保护功能具有最高优先级，当其他功能的发挥影响到保护功能的实现时，就要服从、服务于“保护”这个根本目标。

与此同时，强调“保护第一”并非是要“绝对的保护”，更不是打造无人区式的国家公园。在满足国家公园生态效益的前提下，我们不能把国家公园完全封闭起来。国家公园的核心区和生态保育区严格禁止人为活动；在不影响保护的前提下，可以考虑拿出一定比例的面积作为游憩展示区，进行最低限度的必要设施建设，并通过规范的管理引导民众进入，使游客能够感受自然之美、接受环境教育、培养爱国情怀。就此而言，国家公园的建设，需要坚持适度开发与保护。

（许夏伟、包存宽）

世界遗产

世界遗产保护机制的发展与成长

【光明日报2017年11月15日】今年是《世界遗产公约》诞生45周年，而中国的可可西里和鼓浪屿也在今年的世界遗产大会上申遗成功，这无疑进一步增强了中国人的民族自尊心和国家荣誉感。1972年11月16日，在为期超过

一个月的联合国教科文组织第16届大会上，与会国家通过了《保护世界文化和自然遗产公约》，表达了各国对于把具有世界性价值的文化财产和自然资源作为人类共同的遗产进行保护的共识。

人类社会在这45年中经历了巨大的变革，世界遗产同样也在这些巨大变革中调整着自己的价值取向，并积极融入变革之中。世界遗产自身的发展变化，对于理解世界遗产保护带给人类社会的积极意义，对于认识世界遗产对于今天可持续发展的作用，对于我们更广义地思考文明互鉴，理解遗产保护与可持续发展的积极关系具有重要的价值。

世界遗产概念的由来

1954年，基于对战争给人类文化财富带来的巨大破坏的反思，联合国教科文组织通过了《在武装冲突情况下保护文化财产公约》。这一公约反映了重要文化财产是人类共有财富观念的形成。此后，国际社会先后进行了包括抢救埃及努比亚重要历史遗存、拯救威尼斯、保护巴基斯坦曼加罗什考古遗址、修复印度尼西亚婆罗浮屠等重要文化财富的行动。这些行动进一步促进了世界各国在遗产保护领域的合作，促进了人类共同遗产概念的形成和发展。这些国际文化财产保护行动促进了建立文化财产保护国际原则的进程，促进了1964年《保护和修复纪念物和遗址的国际宪章》即《威尼斯宪章》的形成，这一宪章得到了当时国际文物保护界的支持，并成为1965年建立的世界最重要的非政府文物保护专家组织——国际古迹遗址理事会接受的基本文件。

20世纪60、70年代，随着工业化的发展，环境和资源问题日益凸显，环境保护的呼声越来越强烈，IUCN等国际组织不断推动环境保护观念的觉醒，逐渐在世界范围内开始形成环境保护运动。环境保护运动强调对自然资源和环境的保护，在美国，这种保护行为成为建立国家公园的基础。

美国国家公园体系涵盖了自然遗产和文物古迹的保护，在此实践基础上，美国在1965提出了建立“世界遗产信托”的建议，并在1967年的斯德哥尔摩“自然和人类大会”上，正式提出建立“世界遗产信托”的概念（包含了文化和自然遗产两个方面）。1972年，联合国人类环境发展会议要求联合国秘书长、教科文组织等有关联合国机构支持联合国成员国政府通过有关文化和自然遗产保护的公约，并明确提出“世界遗产”的概念。同年11月教科

文组织在成员国大会上通过了《保护世界文化与自然遗产的国际公约》。

回顾《世界遗产公约》诞生的大环境，自然、文化遗产在那个时代所受到各种破坏的威胁，《世界遗产公约》立场鲜明地强调了对那些具有突出世界性价值的文化和自然遗产的保护，而《威尼斯宪章》则成为保护工作的基本原则。

历史城市保护引发的新问题

随着缔约国的增加，1976年在《世界遗产公约》的框架下成立了世界遗产委员会，1977年通过了《实施世界遗产公约的操作指南》，1978年通过了第一批世界遗产名录，其中包括了厄瓜多尔的著名历史城市和首都基多以及波兰的古城克拉科夫。在此之后又连续有多个历史城市或历史城区被列入世界遗产名录。

这些历史城市都依然延续着原有的城市功能，保持着当代生活的活力。它们的保护与已失去原有功能的历史纪念物或古代建筑、考古遗址不同，在保护那些反映世界遗产所应具有突出的世界性价值的同时，还需要考虑改善城市中居民的生活条件，保持城市的活力，它们的保护需要面对更为复杂的对象，解决更为复杂的问题。

对历史城镇保护问题的研究，导致了国际古迹遗址理事会在1987年通过了保护历史城镇的《华盛顿宪章》。《华盛顿宪章》提出，居民参与是历史古城保护的重要部分，强调了对历史古城的保护要适应现代生活以及相关房屋的改进，界定了新建建筑与原有环境的关系标准，这体现了对社会参与文化遗产保护的新的保护思想。值得注意的是，1976年联合国教科文组织在第19届大会上就通过了一个《关于历史地区（城区）保护及当代作用的建议（内罗毕建议）》。把人类活动和现代城镇生活与文化遗产的保护密切的联系在一起，这无疑为之后世界遗产保护、管理的发展奠定了重要的基础。

1979年，澳大利亚的《巴拉宪章》提出保护对象应是具有文化重要性的场所，这种文化重要性涵盖了历史、审美、情感等相关价值。《巴拉宪章》产生了广泛的影响。它反映了人们对于历史、艺术、科学价值为框架的文化遗产保护体系的反思，促进了人们对于世界遗产如何反映不同历史、文化所创造和遗留的物质遗存的遗产特征和价值多样性的思考，也促进人们对于是否能够建立一种跨文化的遗产标准的思考。

文化多样性语境下的世界遗产

20世纪80年代之后，冷战的结束深刻地影响了世界的发展。经济全球化成为20世纪末的主要潮流，也对文化多样性产生巨大的威胁。教科文组织针对这种状况在1988年发起了“文化十年”的项目，其中就包括后来直接导致丝绸之路申遗的“再次发现丝绸之路”活动。

“文化十年”项目提出了四个目标：认识发展的文化维度；认识和丰富文化认同；拓展文化参与；促进国际文化合作。这一项目强调促进对物质遗产和非物质遗产的保护，反映了从联合国教科文组织的角度开始形成了包括物质和非物质两个方面的对文化遗产的整体认识，形成了保护文化多样性的理念。

与此同时，随着《世界遗产公约》缔约国的增加和世界遗产名录的不断扩大，到90年代上半期，在已有的世界遗产评价体系下而产生的世界遗产名录，开始表现出在文化遗产与自然遗产数量上的不平衡，遗产在地区分布上的不平衡，遗产类型上的不平衡，保护能力的不平衡等问题，这些问题开始影响世界遗产保护和管理的发展。教科文组织和世界遗产委员会都注意到这些问题给世界遗产带来的影响，并组织了一系列的专家会议对当时世界遗产发展存在的问题进行评估和分析。

1994年根据世界遗产委员会形成的《关于真实性的奈良文件》把真实性放到了文化多样性的背景下来考虑，“文化遗产的多样性存在于时间和空间之中，需要对其他文化及其信仰系统的各个方面予以尊重。在文化价值出现冲突的情况下，对文化多样性的尊重则意味着需要认可所有各方的文化价值的合理性”，这提出了一种基于文化相对主义的观点。奈良会议对于真实性的评价标准进行了重新定义，将之前规定的真实性的四个基本方面（设计的真实性、材料的真实性、工艺的真实性和地点的真实性）扩展到“形式与设计、材料与物质、用途与功能、传统与技术、地点与背景、精神与情感以及其他内在或外在因素”。

《关于真实性的奈良文件》体现了从绝对的物质真实性到文化多样性背景下，并且同时涵盖物质与非物质遗产方面的真实性观念的深刻变化。在这样的思想基础上，世界遗产委员会在1994年取得了一项重要的成果：提出“文化景观”这一新的文化遗产类型。在审查世界遗产的申报过程中，世界

遗产委员会发现一些重要的自然遗产，同时也具有文化的价值，有一些甚至是传统的圣山或圣地，仅仅把它们作为自然遗产进行保护，并不能充分保护其所具有的价值，甚至还可能造成一些重要文化价值的损失。文化景观的明确定义在1994年最终出现在修订的《实施世界遗产公约的操作指南》当中。

文化景观类型的提出对于不发达国家辨识自己的遗产价值提供了有力的支撑，它使得传统的圣山、圣地、种植业景观以及特定的文化环境具有了以文化景观的类型申报世界遗产的可能性。更重要的是文化景观概念的提出促进了人们对遗产在文化多样性方面价值的思考。文化景观概念的建立是对原有世界遗产架构的一项具有深远意义的改进和调整。

新千年的世界遗产与可持续发展

进入新千年之后，经济全球化时代积累的矛盾和冲突不断激化，文化和文明的对峙进一步加剧了包括武装冲突在内的国家、民族之间的纷争，严重地威胁了人类的可持续发展。这些冲突促使联合国教科文组织坚持通过文化间的对话，促进文明间的相互尊重，建设和平，推动人类可持续发展的基本精神，更紧密地把对遗产的保护与人类可持续发展联系在一起。

在保护文化多样性的框架下，联合国教科文组织在2003和2005年先后通过了《保护非物质文化遗产公约》和《保护文化多样性的表达方式的公约》，这两个公约的意义在于与之前的《世界遗产公约》一起，形成了一个保护世界文化的多样性，并把遗产的保护和世界的可持续发展紧密地联系在一起新的遗产保护与人类发展的系统。

世界遗产保护体系自身也在不断变化当中。在专业层面，可以看到从1977年第一次《实施世界遗产公约的操作指南》发布到2005年的近30年间，《实施世界遗产公约的操作指南》中关于文化遗产的评价标准发生了巨大的变化。强调遗产保护与当地民众和社区的关系也是世界遗产促进可持续发展的一个重要方面。2007年在新西兰召开的第31届世界遗产大会上，特别强调了社区在世界遗产保护、管理当中的作用。

促进文化间对话，促进各缔约国在遗产保护方面的合作也是教科文组织表达出的强烈意愿，这种意愿通过对跨国联合申报的鼓励得到了清晰地反映。新千年之后，在世界遗产名录已经出现多个多国联合申报的遗产项目，其中包括了中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦三国联合申报的“丝绸之

路——天山，长安廊道”。南美阿根廷、玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁六国联合申报的“安第斯道路系统”。2005年列入世界遗产名录的“大地弧”测绘系统包括10个国家，2017年扩展后的“喀尔巴阡山脉和欧洲其他地区的古代和原始山毛榉森林”更是包括了12个国家；“勒·柯布西耶建筑作品对现代运动的杰出贡献”项目包括了7个国家，横跨了南美、欧、亚三大洲。跨国申遗项目有效地促进了国家之间的对话和合作。

世界遗产保护的发展与展望

世界遗产的保护源于人类保存自己的文化，保护自身生存的环境的意愿。从《世界遗产公约》诞生到今天，尽管只有短短的45年，但显然世界遗产保护的观念随着时代的变化，也在不断调整，今天已经与可持续发展密切地结合在一起。世界遗产的保护是社会发展的需要，在对世界遗产的保护和管理当中，社会需要的影响也越来越明显，这使得世界遗产的保护状况的讨论、新的世界遗产申报的评审也越来越多地表现出从专业的评估向社会认知方面的转变。

2012年庆祝世界遗产公约诞生40周年的纪念活动中，评选了世界遗产保护最佳实践，并将这一殊荣授予了菲律宾的维甘古城。维甘古城遗产保护实践最核心的内容是市民、社区积极参与保护和管理活动。在庆祝活动中发布的关于世界遗产保护实践的新著《世界遗产：超越边界的利益》同样强调了社区在遗产保护中的参与和获得的利益。2012年在庆祝世界遗产公约诞生40周年的纪念活动中通过的《京都愿景》再次强调了以人为核心的世界遗产保护，强调了社会各阶层、各方面，特别是社区参与遗产的保护和管理，强调了遗产保护与可持续发展的关系。

世界遗产的保护作为一个重要的全球实践，也深刻地影响到世界各国对自身遗产的认知和保护。在中国的实践中，如何使遗产的保护能够深入到每一个国民的心中，能够通过遗产认知与保护唤醒人们的文化自觉和自信，是遗产的保护从专业研究和技术保护的领域跨向凝聚社会，造福社区，促进可持续发展的广阔天地既是中国遗产保护面临的挑战，更是肩负的责任。世界遗产的保护实践促进践行“让收藏在禁宫里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来”，让遗产真正有效地促进社会的可持续发展。

（作者：吕舟）

还有不到两年，乌鲁鲁巨石将不再允许攀登

【国家地理2017年11月6日】近日，澳大利亚国家公园委员会通过匿名投票，决定向攀岩者关闭乌鲁鲁（艾尔斯）巨石。这块巨大的岩石位于澳大利亚北领地的世界遗产地——乌鲁鲁卡达族塔（Uluru Kata Tjuta）国家公园。当地的原住民阿南格族人认为这座巨石是他们的圣山。

这一禁令将于两年后，即2019年10月26日正式生效。这一日期还有一层意义，那就是政府将乌鲁鲁巨石的所有权归还阿南格族34周年的纪念日。

几十年来，当地人都一直要求游客克制攀岩活动，因此对这个绝对也是期盼已久。巨石脚下的标示牌上礼貌地写着：“请勿攀登”。巨石的保管者阿南格族长期以来都很担心频繁的攀爬会破坏巨石。

“那是一个极为重要的地方，不是游乐场或者迪士尼之类的主题公园。”澳大利亚国家公园委员会主席Sammy Wilson说道。

据乌鲁鲁卡达族塔国家公园2010-2020管理规划，当攀爬巨石的游客不到20%时，或者当委员会决定有其它景点供游客参观时，攀爬活动将永久停止。

过去几年，攀爬这座348米巨石的游客比例已经有所下降，从2011年至今，已经降到不足17%。每年来参观巨石的游客有25万人，每年攀岩的游客则有4万多人。上世纪90年代，攀岩的游客比例高达74%，2010年降到了约38%，且近年来又出现了大幅下降。

据澳大利亚公园管理局称，考古证据显示，原住民在澳大利亚中部已经生活了至少3万年。直到19世纪70年代，欧洲探险家威廉·高斯以时任南澳布政司的亨利·艾尔斯，将这块巨石命名为艾尔斯巨石。不过，它原来的名字“乌鲁鲁”也被人们熟知。

撇开乌鲁鲁巨石的文化意义不谈，攀登巨石本身还有可能致命。澳大利亚国家公园管理局的网站上，原住民们写下了一段话：“太多人因试图攀登乌鲁鲁而丧命，还有许多人是在攀登时受伤。每当有人在我们的土地上离世或

受伤，我们都感到无比悲痛。”从20世纪50年代至今，已有至少35人因攀岩而死。

北领地的首席部长亚当·贾尔斯（Adam Giles）对这项禁令表示反对。他曾经称，颁布禁令的想法很“荒唐”。他支持在严格的安全条件、促进精神尊重的规则之下，修建一条攀登线路，并坚称，允许游客攀岩，会给当地原住民带来“巨大的经济收益”。

澳大利亚中部旅游管理局曾声明他们支持委员会做出的决定，但也指出公众仍然能够善意地进入该国家公园的大部分地方。游客们可以参加的活动包括徒步、在巨石周围骑自行车、乘坐直升机在巨石上方盘旋，或者骑骆驼穿越公园。游客也可以在该国家公园的文化中心了解当地原住民的文化，并欣赏艺术品。

（撰文：Austa Somvichian-Clausen）

从纽恩威国家公园看卢旺达森林保护

【新华网2017年10月24日】卢旺达6号国道穿过位于西南部的纽恩威国家公园，道路两旁的森林郁郁葱葱，有时会有猴子从茂密的枝叶中蹿出，走到路边甚至路中央。

卢旺达发展署资料显示，面积达1000多平方公里的纽恩威国家公园海拔1600米至2950米，是非洲最大的山地雨林保护区。这里有200多种树、140多种兰花和约310种鸟类，还生活着13种灵长类动物，其中包括非洲规模最大的安哥拉疣猴群，数量超过300只，以及世界上为数不多的尤氏长尾猴和约500头黑猩猩。

公园向导说，纽恩威森林原本面积更大，但由于人类活动而缩小，并被分割成一些小片的独立森林。距公园主园区约25公里的希亚穆东戈森林曾与主园区森林相连。如今，希亚穆东戈被村庄、茶园和人工林等包围，成为一座天然森林“孤岛”。幸运的是，包括黑猩猩等灵长类动物继续在这里栖息。

卢旺达旅游和环境保护专家格雷格·巴库恩齐接受新华社记者采访时说，森林对于保护生物多样性、减缓气候变化以及创造旅游收入等具有重要

作用。然而，被称为“卢旺达生物多样性保护最重要地方”的纽恩威森林在2005年成为国家公园并受到必要保护之前，正在一点点消失。

据介绍，在过去数百年里，人口增加和人类活动使纽恩威森林遭到严重破坏：金矿营地砍伐大量树木作为柴火和建筑材料，许多大型动物因偷猎而消失，采蜜人为驱赶蜂群采集蜂蜜而烧毁林木……纽恩威森林的遭遇是卢旺达森林的缩影。在纽恩威国家公园访客中心可以看到，1850年卢旺达的森林覆盖率达到75%，1990年仅为13%。卢旺达环境管理局认为，国内大片森林因为人类活动侵蚀而面临与日俱增的压力。

巴库恩齐告诉记者，卢旺达政府正采取多种措施保护森林，并以可持续的方式积极发展旅游业。

卢旺达发展署环境保护和旅游高级分析员托尼·穆达基夸博士告诉记者，纽恩威国家公园已就森林保护实施日常报告和年度评估制度。包括纽恩威在内的每个国家公园都设有专职的护林和研究团队。

穆达基夸说，卢旺达政府对于执行生态保护规划态度坚决，在保护国家公园生态完整、建设执法队伍、推动当地居民参与、分配旅游收入、解决人类和野生动植物冲突等方面均采取了相应举措。

2016年卢旺达在位于西北部的两处森林设立国家公园，以确保这些天然林得到充分保护。卢旺达自然资源部2016年1月宣布，全国森林覆盖率已达29.2%。按照政府计划，到2020年将森林覆盖率提高至30%。为此，卢旺达政府正通过保护现有森林，恢复生态系统及合理使用森林资源等措施，努力增加森林覆盖率。

（记者：吕天然）

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
