

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205期)

本期要目

- 组建自然资源部和生态环境部：推动美丽中国建设
- 降低门票价格 将倒逼景区转型升级
- 恢复开放 九寨沟试水门票改革
- 西湖没了阻隔，杭州就是西湖了
- 大理索道背后的经济学道理
- 登山者缴费不积极 富士山拟面向外国人设收费窗口
- 加拿大国家公园对18岁以下者永久性免费开放

2018年3月15日

(所载内容不代表本编辑部观点)

目 录

热点关注

组建自然资源部和生态环境部：推动美丽中国建设	-----3
降低门票价格 将倒逼景区转型升级	-----5

新闻摘要

恢复开放 九寨沟试水门票改革	-----10
贵州省级风景名胜区徽志及界桩设立统一品牌形象	-----12

社会纵横

西湖没了阻隔，杭州就是西湖了	-----13
老牌景区武夷山求新求变	-----15

时事评论

大理索道背后的经济学道理	-----17
如何界定国有重点景区，探降低门票价格	-----19

世界遗产

登山者缴费不积极 富士山拟面向外国人设收费窗口	-----24
社会变革背景下的世界遗产发展（上）	-----25

环球博览

加拿大国家公园对18岁以下者永久性免费开放	-----30
切利峡谷国家历史园区——美国最古老的普韦布洛民居之一	-----31

组建自然资源部和生态环境部：推动美丽中国建设

【21世纪经济报道2018年3月14日】在2018年的国务院机构改革方案（以下简称“改革方案”）中，涉及生态文明体制改革的内容引人关注。

根据改革方案，将组建自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局。不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局、环境保护部、国家林业局等部门。其中，国家林业和草原局加挂国家公园管理局牌子，由自然资源部管理。

对此，全国人大代表、中科院科技战略咨询研究院副院长王毅对21世纪经济报道表示，涉及生态文明体制的机构改革内容符合此前业内的预期，基本在十八届三中全会和十九大报告的改革框架之内，改革力度比较大，有利于推动美丽中国的建设。

此前十九大报告提出，加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，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，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。

清华大学公共管理学院院长薛澜对21世纪经济报道分析，这部分内容属于今年机构方案的一大亮点，体现了党中央和国务院建设美丽中国的坚强决心，不过这涉及多个部委之间相关职能的横向整合，仍需要时间进一步协调和适应。

统筹管理生态资源

改革方案提出，组建自然资源部。

国务委员王勇在做改革方案说明时指出，组建自然资源部的目的是为了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，着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。

为此，改革方案提出，将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的

组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合，组建自然资源部，作为国务院组成部门，自然资源部对外保留国家海洋局牌子。

对此，王毅解释，自然资源和生态保护职能按资源门类分散在国土、发改委、住建、水利、农业、林业等部门，虽然有利于根据资源属性进行专业管理，但也与生态系统的完整性有所冲突。自然资源部的设立，体现了生态资源的统筹管理。

王勇解释，自然资源部的主要职责是，对自然资源开发利用和保护进行监管，建立空间规划体系并监督实施，履行全民所有各类自然资源资产所有者职责，统一调查和确权登记，建立自然资源有偿使用制度，负责测绘和地质勘查行业管理等。

同时，自然资源部管理代管新组建的国家林业和草原局。王勇解释，为加大生态系统保护力度，统筹森林、草原、湿地监督管理，加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系，保障国家生态安全，方案提出，将国家林业局的职责，农业部的草原监督管理职责，以及国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责整合，组建国家林业和草原局。

据初步统计，到2011年底，以自然保护区、风景名胜区、地质公园和森林公园等为主体的各种保护地面积已接近我国陆地国土面积的20%。其中，自然保护区面积约占国土面积15.59%，为所有保护地的3/4以上；风景名胜区和森林公园约占3%；其他区域则面积很小。

各种保护地涉及的管理部门有林业、环保、住建、国土、农业、海洋、水利、科技、教育、旅游、中医药等十多个部门；管理层级通常有国家和地方两个级别，有些在地方级中还分设省、市（县）级，其中自然保护区的情况比较典型。

王勇解释，国家林业和草原局的主要职责是，监督管理森林、草原、湿地、荒漠和陆生野生动植物资源开发利用和保护，组织生态保护和修复，开展造林绿化工作，管理国家公园等各类自然保护地等。

对此，国务院发展研究中心研究员苏扬对21世纪经济报道分析，国家林业局虽然是一个副部级单位，但从国家直管的行业队伍来看，旗下有78个正司局级单位，人数规模远超过其他部委，大约有10万人左右。从国家林业局到国家林业和草原局，将会使国家林业局重新大调整。

加强环境污染治理

在自然资源部之外，另一个改革即组建生态环境部。

王勇解释，保护环境是我国的基本国策。组建生态环境部的目的是为了整合分散的生态环境保护职责，统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，加强环境污染治理，保障国家生态安全，建设美丽中国。

为此，方案提出，将环境保护部的职责，国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防止地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋环境保护职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责整合，组建生态环境部，作为国务院组成部门。生态环境部对外保留国家核安全局牌子。

王勇解释，生态环境部的主要职责是，制定并组织实施生态环境政策、规划和标准，统一负责生态环境监测和执法工作，监督管理污染防治、核与辐射安全，组织开展中央环境保护督察等。

“简而言之，环保部的职能就是生态保护、污染防治和核安全，这也符合环境保护的国际惯例。”王毅分析。

王毅认为，生态环境部涉及7个部委的相关职能整合，此前不同部门之间的协调问题，现在变为部门内部的协调问题，依然需要一个长期的磨合和适应过程；生态环境部与自然资源部在生态部分尚存在不少管理交叉的问题，这些问题也有待未来进一步解决。

（王尔德）

降低门票价格 将倒逼景区转型升级

【中国青年报2018年3月8日】3月5日十三届全国人大一次会议上，国务院总理李克强在作政府工作报告时提出，创建全域旅游示范区，降低重点国

有景区门票价格。

此消息一出，立刻成为网友关注的重点。近年来，旅游景区门票价格是舆论关注的焦点之一。近些年，我国部分景区门票价格高，有的甚至高于其他国家同等级景点的平均水平，更超出了普通家庭的承受能力。

门票降价对周边游带动作用明显

降低景区门票价格，让更多居民感受旅游发展带来的幸福，国内不少景区都有尝试，比如每到冬季，全国百余家景区执行淡季价格，包含黄山、莫高窟、故宫、布达拉宫、青海湖等5A级景区，少数降幅更高达50%。驴妈妈旅游网大数据显示，过去两年执行淡季价格的高级别景区，景区门票、景区门票+酒店组合线路同比预订人次增幅达30%，门票降价对周边游带动作用明显。

驴妈妈旅游网总裁方腾飞告诉中国青年报·中青在线记者，景区门票降价是趋势，对于游客、景区、旅游目的地、OTA等都是利好。以驴妈妈旅游网为例，近年来周边游预订增长迅速，今年春节，周边游人次同比增长1.6倍；而景区门票和度假酒店的打包产品最受消费者青睐。景区门票价格下降后，游客可以把节省下来的钱花在高品质酒店、当地特色演艺活动、美食餐饮等方面，提升出游幸福感，旅游目的地也将获得更丰厚的综合收益。

据中国旅游电子门票研究中心《中国旅游电子门票2017年度研究报告》显示，2017年，我国景区门票在线预订消费频次，较2015年和2016年的2次/人和3次/人，上升到3.6次/人，周边游整体呈现出高频化、轻奢化特点。景域旅游智慧经济研究院也认为，未来周边游的发展方向是全域旅游，而非景点旅游。此次政府工作报告提到降低重点国有景区门票价格，将引起大众对于景区门票价格的关注，使得游客更倾向于提前在线上对景区门票进行比价与预订，提前知晓景区人流情况等，有利于推动智慧景区、智慧旅游目的地建设。

过半5A级景区门票超过百元

重点国有景区是国有资产，具有公共属性。将之作为降低门票价格的试点，一方面是发挥其公共场所蕴含的“公益属性”，让更多群众愿意走进其中，品味祖国美好河山的同时，感受景区所特有的文化内涵、历史沉淀。

另一方面，发挥重点国有景区的示范带动作用，撬动旅游市场深化改

革，改善当前众多景区对门票经济的依赖，真正推动全域旅游发展“提速”，是多赢之举。

近年来，景区门票价格屡屡成为舆论关注的热点话题。为了增收，一些景点门票价格“高烧不退”，甚至在旺季违规涨价，而“高门票低服务”的问题，也让许多游客望洋兴叹或者败兴而归。

目前国内景区分为三种类型：一种是政府定价类景区，一种是政府指导价景区，还有市场定价景区。

对于政府工作报告中提到的“降低重点国有景区门票价格”，是指“占用国有资源”的政府定价类景区，比如九寨沟、武陵源、故宫等。这些囊括了世界文化遗产、世界自然遗产、国家级风景名胜区等重要资源的国有景区，在中国的旅游产业链中占据着举足轻重的地位。

业内人士表示，降价重点框定的范围，应该主要在价格偏高的5A级景区中。

中国社科院旅游研究中心发布的《中国5A级景区门票价格分析与国际比较（2015）》报告指出，截至2014年年底，我国186家5A级景区门票平均价格为112元。近一半景区门票价格在100-200元之间。

一些世界遗产类的国有景区100元以上甚至是200-300元的价格并不罕见，这个价格已经超出了部分国民，尤其是低收入群体所能承受的水平。

长久以来，景区“门票依赖症”痼疾难除。尽管近年来国内旅游景点收入中，门票收入占比总体保持下降，然而比重仍高，多数5A级景区门票收入占比超过40%，其中最高的超过80%。

为了经济利益，一些景区违规定价、未按规定执行门票优惠政策、捆绑销售和不合理联票等乱象时有发生。

2015年9月，甘肃莫高窟、麦积山景区违规涨价被国家发改委通报，其中麦积山门票价格从70元调整为110元，一次性调涨幅度达57%。

2015年10月9日，国家旅游资源规划开发质量评定委员会作出取消山海关景区5A级资质的处罚决定。国家旅游局公布的四条原因中，“老龙头景区擅自更改门票价格”排在首位。

另外，还有不少景区在改造升级或者由3A向4A、5A级景区升级的过程中，出现了“档次”上涨，门票价格也随之上涨的情况。

从门票经济到全域旅游

随着国内旅游和价格管理部门的严控，国内景区门票价格已经开始出现逐步下调。携程提供的大数据显示，2017年我国游客订购门票的平均价格达到107.3元，低于2016年的125元，下降15%。

如今，逢年过节景区门票大幅攀升的案例越来越少，取而代之的是平价门票或免费入场。还有越来越多的景区主动降价、打折促销或者免费开放，全国景区门票价格上涨势头得到抑制。

实际上，降低门票并不一定影响收入。减少对门票经济的依赖，不再单纯依靠以“拼门票”“高门票”的方式获取经济效益，相反能够倒逼这些景区转换经营思路，探索更多业态的旅游经营方式，比如旅游商品或者相关产业，寻找新的发展机遇。

以杭州西湖为例，2002年10月，西湖景区成为全国第一个免费开放的景区，彻底打破了以往仅依赖门票收入的旧模式。免费开放西湖，不但使得游客人数大幅增加，而且游客逗留时间也不断延长，综合花销持续增加，带动了景区乃至杭州市宾馆、餐饮、交通等行业的发展。杭州市审计局在早前发布的报告中也指出，自西湖实行免费开放与综合保护工程以来，杭州旅游产品的需求量持续扩大，旅游产业带来的经济效益更是以百亿计。

紧跟其后，济南大明湖景区也在日渐向“城中湖”发展。从算景区收费的“小账”，到算带动周边旅游经济发展的“大账”；从算收支“小账”，改为算城市旅游产业发展、经济增长的“大账”。

目前，广州除了白云山、广州动物园，其他市政园林、景点几乎全免门票。5A级旅游景区白云山，进山门票也只有5元。白云山、越秀公园、中山纪念堂、北京路文化景区、长隆旅游度假区、广州塔等串联起来形成的全域旅游的链条，又让周边的餐饮、酒店、购物等行业受益，促进了广州的全域旅游发展。

有私人景区通过把百元的门票降至几十元，得到了较好的市场回应。实践表明，降低门票带来的人流量，可以让景区通过摊位、房租、园区观光车租赁等其他方面来盈利。如今，越来越多的景区经营者开始转变运营思路，将门票经济向产业经济转型。降低景区门票价格看似是降低了景区的利润，实际上却有利于景区的长远发展。

数据表明，旅游产业链效益约为门票价值的7倍，包括食宿、交通、购物及间接创造的社会财富。面对旅游市场的井喷式发展，降低门票价格、提升其他配套服务、吸引流量才是第一要务。

《人民日报海外版》——不让高门票“扯后腿”

连续5年，政府工作报告中都提及旅游，内容涉及落实带薪休假制度、提升旅游休闲消费、规范旅游市场秩序、大力发展全域旅游等。今年政府工作报告则提出：“创建全域旅游示范区，降低重点国有景区门票价格。”这是对旅游业深化改革的新要求，也倒逼旅游业的转型提高。

民之所望，政之所向。近年来，旅游成为人们的基本生活方式。国家旅游局的统计数据显示，2017年，我国人均出游已达3.7次，旅游已经从过去的奢侈品变为人们生活的常态和刚需。然而，高票价带来的“游不起”长期为人们所诟病，降低景区门票价格已成众望。此次政府工作报告进一步加大了旅游改革的力度，这对旅游业自身发展、拉动消费、提升人们幸福感都将产生积极而深远的影响。

降低重点国有景区门票价格将发挥对“门票依赖症”的纠偏作用。长期以来，国内许多景区包括重点国有景区在内，依凭固有的资源禀赋，“靠山吃山”，经营模式单一，盈利能力僵化，导致游客的消费“忠诚度”不高。再加上虚高的门票价格，游客对许多景区“去了再不想去第二次”，或是以脚投票，转而选择性价比更高的出境游。

让景区门票价格回归正常区间，有利于促进国内游的健康发展。降低重点国有景区门票价格，对于国内景区的整体价格将产生示范带动作用，倒逼各景区积极谋划新出路，思索在门票单价下降的前提下，如何吸引游客，提高景区经营水平？杭州西湖免费开放，已为各景区提供了一个成功的范本。“天资+创新”是景区可持续发展的必由之路。

此外，根据《中国旅游大辞典》的解释，国有旅游景点指的是由一个国家的各级政府或国有企业控制和管理景点，其首要考虑的是资源和环境的保护，其次才是为人们提供教育、休闲、娱乐的功能。降低国有景区门票价格，最大限度让全体国民受益，将有助于此类景区回归公益属性。

降低重点国有景区门票价格将有助于拉动旅游消费，更好地发挥旅游业对经济的带动作用。旅游业的拉动效应明显，其不仅带动航空、餐饮、酒店

各行业蓬勃发展，对于制造业发展的影响也不容小觑。例如，新兴的邮轮旅游，对我国的造船工业形成驱动力，旅游消费与高铁的密切关系也让装备制造业更上一层楼。李克强总理在政府工作报告中指出，要增强消费对经济发展的基础性作用，推进消费升级，发展消费新业态新模式。当前，旅游业已经成为消费领域的重要产业，降低重点国有景区门票价格，拉动旅游消费，对国民经济的整体发展意义重大。

降低重点国有景区门票价格将真正体现旅游业作为“幸福产业”的属性。党的十九大报告指出：中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。顺应社会主要矛盾变化，把旅游业培育为最具影响力的幸福产业，实现旅游业高质量发展，成为新时代赋予旅游业发展的重要使命。旅游业作为幸福导向、健康导向、文明导向的产业，位列“五大幸福产业”之首。国家旅游局局长李金早表示，旅游业的发展能给人们带来美好的生活，旅游业的成绩即是人们美好生活的指标。降低重点国有景区门票价格，为全体人民创造更多的旅游机会，不再让高门票阻挡人们发现美、感受美的脚步，这将是旅游业成为幸福产业的重要一步。

（记者：鄢光哲 评论：尹婕）

新闻摘要

恢复开放 九寨沟试水门票改革

【北京商报2018年3月6日】即将重启的九寨沟景区或将在3月8日以全新面目示人。不仅在游客接待量、游客引导方式上发生重大变化，同时消费者最为敏感的门票价格也进行了大幅调整。一直以来，九寨沟震后的恢复工作备受业界关注，在震后恢复中，九寨沟边调整边融入新的运营机制也给业界一个新的启示。

重新开放

从2017年8月发生地震以来，九寨沟的恢复重建工作就备受各界关注。消息显示，在关闭近7个月后，九寨沟景区部分景观将恢复开放。

此次九寨沟景区开放的区域为九寨沟景区沟口至长海段沿途景观，实行专车专导、团队游览方式，全年游客接待限量为每天2000人。其中长海、五彩池、诺日朗瀑布、树正群海、双龙海5个景点为徒步游览。随着九寨沟开沟时间的临近，已有近300名游客报名参团九寨沟开沟游，这一数据符合目前九寨沟区域的安全需求，也符合九寨沟当前每天2000人限流的初衷。

对于将来到九寨沟的游客所关注的安全问题，阿坝州相关负责人表示，当地并不会仅仅做危险提示就贸然开放。事实上，目前九寨沟对地震诱发出来的近200处地质灾害点进行排危清理整治，同时增加道路的避让措施。通过研判确定九寨沟的总体安全性。并且进出九寨沟的道路、居民点、宾馆酒店周边等都是符合开放安全条件的。

另据了解，2018年九寨沟对接待能力的拓展被分为三个阶段，首先是从3-5月，这一阶段的目标是稳定已有的游客数量；5-9月的第二阶段将尝试增加一些景点以及体验性的项目；而到10月以后为第三阶段，一些规划中的新项目将正式推出，这些项目涵盖了非遗文化展示、商务度假区、户外徒步等受游客欢迎的项目。

门票下调

值得关注的是，本次九寨沟景区重新开放后，景区门票在原来的基础上进行了大幅下调。景区门票价格将不分淡旺季，全年为110元/张，观光车价格为90元/张。其中3月实行促销门票价格，门票为40元/张，观光车价格不变。

在1月举行的四川阿坝州旅游市场复苏工作座谈会上，九寨沟景区门票价格下调的消息已有体现。彼时阿坝州相关负责人表示，九寨沟景区将全面实行门票预约制，并且由相关部门对九寨沟的门票价格进行研究调整，随着灾后重建让九寨沟景区逐步回归到风景名胜区的公益属性。业内人士指出，九寨沟景区对门票政策的改革在国内景区中并不多见，一系列计划的推出不仅有益于景区的快速恢复，还对相关产业的扩大发展、扭转门票依赖有着积极意义。

对于门票价格下降的考量，阿坝州相关负责人表示，一方面因为目前景

区是部分开放，游览点位较此前有所减少；另一方面当前实行的门票价格也适应了九寨沟景区分步开放的节奏。因受到地震影响的沿线间接从业人员超过30万，这部分人的民生需求在考量范围之内，并且相关部门还关注到了因地震景区停业而带来的旅游人才外流问题，此时尽快帮助九寨沟景区的相关从业者恢复经营有着积极的现实意义。

联合引流

作为国内热门的旅游目的地，九寨沟的重建以及重新开放也让企业参与其中。携程在接受北京商报记者采访时表示，从携程跟团游、自由行等数据显示，暑期国内游目的地人气排行榜，九寨沟排名第三。而在地震后针对经历地震游客的一项调查显示，97%游客希望以后再来九寨沟。对此，携程第一时间启动“四川助力计划”，运用自身大数据实验室、用户分析模型、产品研发和线下门店优势，为九寨沟震后组织和输送首批游客。这也是携程继云南、东北三省之后，重点助力的第三个旅游助力计划。

不仅如此，对于九寨沟的旅游产品，携程进行了大力补贴，产品价格较地震前更加优惠，以此来吸引更多的游客前往九寨沟旅游。据悉，涉及九寨沟跟团游、当地游及环线产品也在陆续推出，涵盖北京、上海、广州、杭州、成都等国内近百个城市出发地。

业内人士表示，九寨沟景区的重新开放，给相关旅游经营者带来了信心，旅游经营者积极参与到九寨沟旅游线路中也能够推动九寨沟区域旅游产业的快速恢复。同时，此前九寨沟线路多为走马观花式的观光游产品，缺乏针对当地特色的深度开发项目。九寨沟景区的逐步开放配合新的景区产业规划，有助于旅游业者有针对性地挖掘景区价值。并且九寨沟此次重新开放更有益于解决曾经的旅游乱象，以新规则重塑九寨沟的旅游秩序。

（记者：关子辰、薛晨）

贵州省级风景名胜区徽志及界桩设立统一品牌形象

【贵州日报2018年2月24日】为进一步规范省级风景名胜区标识系统，近日，省住房和城乡建设厅印发了《贵州省省级风景名胜区徽志及界桩设置标准》，要求各省级风景名胜区按要求设立徽志及界桩、界碑等标识系统，

树立省级风景名胜区的统一品牌形象。

据介绍，贵州省省级风景名胜区徽志为圆形图案，以贵州风景名胜资源的山、水、田、民族村寨等具有代表性的特色景观为主要创意元素，并融入独特的地方人文景观，体现贵州良好的自然生态环境，人与自然和谐共生，社会和谐、生态和谐的发展理念。

《通知》要求省级风景名胜区主要入口的标志物上，必须镶嵌统一标准的省级风景名胜区徽志，标志物背面镌刻省级风景名胜区简介，内容包括风景名胜区的地理位置、历史沿革、四至界限、总面积、景区（景点）名称、风景名胜资源和周围环境概况等。

《通知》规定，省级风景名胜区核心景区界桩为三棱柱体，界桩可以根据当地特点，选择花岗岩、大理石等石质材料。同一风景名胜区内宜选择同一种材料。

省住建厅风景名胜区管理处负责人表示，省级风景名胜区徽志适用于省级风景名胜区主要入口标志物，省级风景名胜区管理机构使用的信笺、印刷品、宣传品、纪念品，省级风景名胜区会议及有关宣传活动用品等。此外，未经贵州省住房和城乡建设厅授权，任何组织和个人不得使用该徽志。

（记者：杨静）

社会纵横

西湖没了阻隔，杭州就是西湖了

【南方周末2018年3月15日】我以为，西湖对外界的阻隔拆除，不是西湖融入了城市，而是城市融入了西湖。

2002年10月，西湖景区实现24小时免费开放，成为全国第一个免费开放的5A级景区。他们通过外延式发展，旅游的收入非但没有减少，营利的结构更趋合理。如今回过头来看，这一举措的真正意义恐怕不只是局限在“小旅游”上，其对杭州这座城市发展全域旅游的贡献不可小觑。

1972年，美国总统尼克松访问中国。上海公报签署前，尼克松顺道去了杭州，由周恩来总理作陪游览了西湖和城市。离杭前，有记者问总统对杭州的印象，总统的评价是，美丽的西湖，破烂的城市。这句话是不是尼克松说的，一直争论不休。其实，当时中国的城市，有哪个不是百废待兴？能基本满足生活的功能性需求就已不错，何谈美丽？1980年代，我常去杭州，从街容街貌上看，说“破烂”过了头，但说破旧不为过。除了环绕西湖的湖滨路以及延安路和解放路外，很少有标志性建筑。后来数年，杭州城逐步走向现代，但依然和西湖不相匹配，因为西湖实在太美，如同丽人西子，稍逊一点的男子在她面前都会自惭形秽。直到西湖的封闭被打破，城市才真正美丽起来。从此，城市和西湖像是一对形影不离的恋人，珠联璧合。

我以为，西湖对外界的阻隔拆除，不是西湖融入了城市，而是城市融入了西湖。杭州城在后来的发展中，不是一味地去模仿别的城市，而是在模仿西湖，他们按照西湖的美学理念一点点地美化，精细地打造。短短数年，西湖之美便延伸到城市的每一个细节，每一个物质形态，每一处空间，让城市具有了西湖的风情。当这样的“西湖标准”从六十平方公里的景区放大至整个杭州，人们深切地感受到，杭州的好不仅在于美景和现代化，更在于这座城市以人为本的理念。一座“精致、和谐、大气、开放”的世界名城，正渐行渐近。这就是旅游的力量，正是李克强总理在2018年3月5日作政府工作报告中提出要大力发展全域旅游的根源所在。一定意义上说，没有西湖对这座城的美学推动，城市之美便很难做到。

旅游是实用美学、生活美学、行为美学的有力推动者和引领者。改革开放之初，旅游星级酒店业横空出世，北京的国际饭店、南京的金陵饭店彻底颠覆了人们对住宿业的认知，带动了全国所有招待所的转型，并将这种提升延伸到几乎所有的服务行业。2015年，旅游行业的“厕所革命”，中国的旅游厕所进入国际先进的行列，超过许多发达国家的标准。重要的是，不少地方干脆用旅游景区的厕所评定标准改造城乡公厕，软硬件快速提升。在2018年全国两会上，黑龙江代表团举行“媒体开放日”活动，黑龙江省委书记张庆伟说“要把旅游当作一个整体，旅游要搞好，反映一个地区文明等各方面，不是简单一件事。”“一个整体”，就是要按照发展旅游的理念建设地区的整体文明。全域旅游不是指未来要建更多的景点，而是要按照旅游的标

准来精细化地建设与发展，从只注重功能，进步为功能加美化，让整个城乡都景区化、旅游化。人们走到城乡的每一个角落，都景色宜人，享受迎面而来的多彩的人文之美、人性之美。

当下，游客的品位越来越高，不只是冲着景点而去，更希望深入地体验一个地方的生活品质，在一个陌生的地方感受到有呼吸的生活。到了厦门鼓浪屿，不只是去看海边的风景，更要在晚上聆听一座座窗户下飘出的琴声，在风和日丽的蓝天下去看艺术馆里新布置的展出，那些琴声和展览某种程度上比景点更能打动人。当我们徜徉在繁华的街道上，行走在乡间的田埂上，更喜欢看每家的阳台上那一株株盛开的鲜花。你在看着路上的风景，而你却已经成为别人的风景。这就是旅游的境界，会深深地打动每一个游客。

人们之所以喜欢旅游，有几个重要的因素。到一个陌生的地方去，感受那里不同于自己生活地的风情；希望那里的美是唯一的，不刻意，是一种自然的流露，这让我自在；那里的品质是高级的，不是表现为奢华，而是一种气度，一种精细，一种雅致。这些方面，杭州做到了，一个茶馆、一间幼儿园、一个老人护理院，都可以十分风雅，都可以让有这方面意趣的人找到自己心中最好的景点。

（作者：肖飞）

老牌景区武夷山求新求变

【新华网2018年3月3日】世界文化与自然双重遗产、首批国家级风景名胜區、首批5A级景区……福建武夷山以其得天独厚的自然和历史资源，在国内外享有盛誉。但武夷山旅游的“短板”也很明显。近年来，这个老牌景区求新求变，成效初显。

武夷山地处闽北山区，受气候影响，每年10到12月是旅游淡季。但2017年，这3个月旅游人数、旅游收入分别达到458万多人次和82亿多元，同比均增长20%以上。

“往年基本都是‘冷冬’，今年成‘暖冬’了。”武夷山市旅发委主任邓立俊说，这得益于武夷山在开拓冬季市场方面一系列的创新之举。

以武夷山主景区为例，2017年推出“武夷暖冬行，九九快乐送”淡季营

销活动，对年满50岁的游客门票优惠，吸引此年龄段游客20多万，同比增长两倍多。

针对气候寒冷潮湿问题，武夷山近年在宾馆、客栈推行地暖，解除游客住宿之忧。建成不久、带地暖的武夷山泓林大酒店300多个床位，春节期间基本客满。

“白天看景、晚上走人”，也是武夷山景区的“短板”。武夷山推出画舫夜游崇阳溪、夜下梅、夜武夷宫等“夜游”线路，并筹建酒吧一条街等娱乐项目，让游客晚上“留下来、住下来、还想来”。

武夷山云河漂流旅游有限公司总经理匡倩说，夜游崇阳溪除了可让游客饱览夜间武夷的原生态自然景观，还利用声光电高科技手段“点靓”两岸，制造出浪漫奇幻效果，实现武夷美景与文化的交融。

“看山看水”是武夷山传统旅游项目，但也造成旅游业态单一。为此，武夷山推动形成“旅游+”体系，举办体育、文化等各种赛事节会，培育体育旅游、研学旅游、康养旅游、文化旅游等新消费热点。

刚刚过去的2017年，武夷山就举办了“海峡两岸茶业博览会”“武夷山国际马拉松赛”“武夷山国际越野赛”“朱子文化节”“武夷山自然与文化研学旅行活动”“中国大红袍国际禅茶文化节”“第二届武夷山海上丝绸之路低碳旅游养生体验”等活动。

2015年高铁的开通打破了武夷山旅游的交通瓶颈。武夷山北站站长喻新钢说，因为交通便利，游客呈井喷之势，不仅有省内游客，上海、合肥、南昌等地游客也慕名而来。

“交通已不成问题，游客也不成问题，怎样满足游客多元需求是个问题。”武夷山市中侨旅行社有限公司总经理彭公浩说。

近年来，中侨旅行社拓展游学、亲子等旅游项目，2017年比2016年接待游客增长28%左右，营业收入增长16%左右，“但武夷山旅游的体验、互动式娱乐项目还比较欠缺。”彭公浩说。

居安思危。武夷山市近年来主动适应旅游经济发展新常态，补齐市场短板，平衡淡旺季市场，促进旅游产业提质增效。武夷山副市长张贤军说，2017年武夷山市接待旅游总人数1283万多人次，同比增长17.3%，实现旅游收入超过240亿元，同比增长24.9%。

位于景区的“茶人之家”民宿老板告诉记者，客栈有19间房，初一到初六全满房。“悠悠美食店”老板说，春节期间，天天爆满，一天营业额高达1.8万多元。

2017年底，武夷山市出台新旅游产业扶持政策，将设立1000万元旅游产业扶持资金，设立1500万元节事赛事活动专项扶持资金，并拿出3800万元奖励旅行社，打造休闲、度假、养生旅游目的地。

武夷山的定位是“国际旅游度假城市”，目前正致力于发展全域旅游。当下旅游产业已进入深度调整和变革期，出游方式上散客化趋势日益明显，旅游核心竞争力正由景点竞争向旅游目的地综合竞争转向。

如何实现从“旅游景区”到“旅游城市”的飞跃，是地方政府面临的新课题。“现在武夷山只能算是破题。”张贤军说，“让武夷山不仅是一个景区的概念，而是一个城市的概念，我们正为此而努力。”

（记者：沈汝发）

时事评论

大理索道背后的经济学道理

【中国新闻周刊2018年3月6日】从腾冲北返，我的第二站是大理。大理的景色被归纳为一副对联：上关花，下关风，下关风吹上关花；苍山雪，洱海月，洱海月照苍山雪。登苍山而观洱海，算是游大理的“标配”，不容错过。

可我在游客中心咨询苍山的上山线路时，却把接待小妹问倒了：苍山半腰修了一条18公里的步道，叫“玉带路”，我想通过这条路尽可能多地欣赏沿途风景，怎么走最划算？

答：上苍山有三条索道，由南向北分别是感通索道、洗马潭索道和中和索道，但它们分属不同的私人公司，票不能通用，您可以走洗马潭索道往返。我说：但是洗马潭索道从正中穿过玉带路，我想要步行玉带路不就要往

返36公里了吗？可不可以从感通索道单程上山，走路到中和索道再单程下山呢？

她迟疑了。她并不知道如何售卖单程票。我一再坚持后，她给各个索道公司打了电话，结果有的说可以卖单程票，有的说不可以。最后，我只好买了感通索道的往返票，到玉带路后步行了一段，再徒步下山。这段路盘旋在山腰间，风景极佳，路况也好，但游人极少。我分析，除了没有单程票，宣传也存在误导——我步行了4.5公里，耗时1小时，指示牌上却将步行时间写为3小时，估计不少人望而却步。

政府花大价钱修了景观大道，但私人公司垄断了三条上山路径，且互不联通，结果降低了这条景观大道的利用率。这也是中国很多地方发展旅游的困境：私人企业的行为，最终影响了公共产品的使用。远有云南的黑心导游，近有雪乡的疯狂宰客。

表面上看，黑心导游和宰客商家都是个体行为，他们提供的只是餐饮、娱乐、交通、住宿之类的私人服务产品。但这些产品，也具有一种“外部性”。在经济学上，外部性是指一个经济主体（生产者或消费者）在自己的活动中对旁观者产生了有利或不利的影 响，却不对这种影响享受收益（有利）或负担成本（不利）。东北雪乡的宰客行为，是一种显而易见的负外部性，苍山这几条互不相融的索道，则是隐形的负外部性。这些负外部性成就了私人的短期利益，却损害了旅游地的整体商誉。

因此，凡是以旅游业为主要产业的地方政府，不光需要投资建设有形的设施，也要在减少负外部性上下功夫，通过制度安排，使经济主体在经济活动中所产生的社会收益或社会成本，转化为私人收益或私人成本。

具体到苍山的上山路径，经济学上有如下解决办法：

第一，由政府出面，收购全部索道，统一经营，互联互通，此上彼下，提高游玩效率。这个方案最为一劳永逸，但也有弊端：政府经营往往效率低下，一旦亏本需全体纳税人承担。

所以，可以考虑第二种办法：促成三家私人公司合营，按市场占有率确定彼此的股份比例。为激励合营意愿，可以制定一些优惠措施。苍山公园的门票（40元，非索道票）就是政府手里的一把利器，如能对愿意合营的公司减免门票，不愿合营的公司原价征收，那么不参与合作的索道公司的票价在

优惠面前将不再有竞争力，自然会增加合营的意愿。但这需要政府肯做出牺牲，让渡一部分门票收益。

第三种办法是设立区域联票，方便游客。这不需要各个公司合作经营，但各家公司可在内部设立相互结算价。我在德国或瑞士旅游时，就经常买这类区域性通票，涵盖巴士、铁路、游船甚至缆车。表面上是为游客方便，实质却促进了旅游的发展，也增加了各公司的收入。

把旅游当作一锤子买卖的时代已经过去了。如今的旅游业其实是政府和私人商家共同提供的“旅游服务”。它包括自然景观和人文遗迹，也包括餐饮、住宿和交通等内容，它们共同构成了一种无形的公共产品：商誉。政府的任何作为都应以提升商誉为前提，因为它不只关系到能否赚到游客当下的钱，还关系到能否赚到游客未来的钱。

（作者：沈凌）

如何界定国有重点景区，探降低门票价格

【中国发展网2018年3月14日】国务院总理李克强在政府工作报告中指出，今后将创建全域旅游示范区，降低重点国有景区门票价格。一石激起千层浪。

“降低重点国有景区门票价格”尤其备受舆论关注。景区门票价格是多年来社会舆论持续关注的焦点问题、热点问题，总理的表述是对此的积极回应，无疑值得点赞。

然而，“国有重点景区”并没有一个明确的概念和权威的界定，只能从“国有”和“重点”两个关键词去理解。目前国内景区分为三种类型：一种是政府定价类景区，一种是政府指导价景区，一种是市场定价景区。

而政府报告中的“国有重点景区”应该主要集中在占用国有资源、在全国知名度比较高、拥有国家级招牌、游客非常向往的政府定价类景区，比如九寨沟、张家界、黄山、故宫等。这次提出的重点只是针对“国有重点景区”，而没有波及所有景区，是比较慎重而科学的，因为全国数万家景区的情况非常复杂，不能一刀切。

如何才能公平合理地降低重点国有景区门票价格呢？

当然，首先是清晰界定并筛选出“国有重点景区”。其中，类似故宫这样由中央政府直接管理的“国有重点景区”相对比较简单，由中央政府直接降低票价即可。然而，对于目前占据绝对份额的地方政府建设、管理的“国有重点景区”来说，由于游客的外部性，简单地依靠行政命令降低门票价格恐怕就有违公平合理的原则，同时也不能体现现有景区门票形成机制的历史渊源。

改革开放初期，我国旅游业快速发展，但中央政府没有能力大规模投入旅游景区建设，因此出台了鼓励国家、地方、集体、个人、外资“五个一起上”和“谁投资谁受益”的旅游景区发展政策，与我国公路建设中的“借贷修路，收费还贷”的模式如出一辙。因此，占据旅游景区开发主体的地方政府大多数都是出于发展地方经济的盈利目的开发、管理、经营“国有重点景区”的。如果没有相应的景区门票补偿机制，就有“朝令夕改”、显失公平之嫌。毕竟旅游只是权利，而不是福利，地方政府没有对外地游客“请客”的义务。

实现“国有重点景区”门票降价最有效的办法就是借鉴欧美国家的成功经验，实行国家公园体制，让中央政府对“国有重点景区”的开发、建设、管理、维护的成本兜底买单。

问题是国家公园体制对于我国来说是新鲜事物。

去年9月，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》。《方案》指出。国家公园是指由国家批准设立并主导管理，边界清晰，以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的，实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域。因此，我国目前探索的国家公园体制，一是不涉及文化保护区，二是暂时不涉及存量部分。因此，依靠国家公园体制来解决当前“国有重点景区”的景区门票降价问题可能不太现实。

笔者建议：

在对全国景区进行科学分类管理的基础上建立健全国家公园、省立公园、城市公园“三级公益景区体系”，特别是率先、重点建设好一批省立公园，满足公众对旅游景区的基本需求，实现景区对自身的全面定位，进而形成彼此交融、互为补充的景区纵横管理模式，最终促进我国旅游业的健康有

序发展，提升广大民众的福利与幸福感。

旅游景区是我国旅游业发展的重要基础，也是旅游业持续发展的重要载体。近年来，我国旅游景区在全国旅游业蓬勃发展的总体形势推动下，无论是开发建设方面，还是保护利用方面都取得了令人瞩目的成就，但仍存在政出多门、体制混乱的宏观格局，相当一部分景区存在发展理念滞后、管理能力欠缺、服务水平不高等问题。

这与我国建设“世界旅游强国”的战略目标不相适应，与旅游业实现跨越式发展的要求不相适应，与旅游者越来越高的旅游需求也不相适应。

针对上述问题，面对社会舆论对于景区问题的混乱认识和非理性的诉求，笔者一直主张对景区实行分类管理，即将全国的景区分为公益型、市场型、混合型三种类型，简要阐释如下。

公益型景区——公益型景区指具有极大的、明显的社会公益价值的“优中选优”的景区，如故宫、黄山、九寨沟、张家界、峨眉山、三峡大坝等，其旅游资源具有很强的不可替代性，是自然垄断产品，也是全国人民乃至全世界人民共同所有的财富。

这类景区应免费或少收费，力争让全民都能够公平共享，避免垄断利润，避免对低收入人群不公正，同时门票方案要向未成年人、学生、学校等重点受教育人群和组织倾斜，以达到最大的社会公益效果。

市场型景区——市场型景区指不依托所在地传统的旅游资源，依靠开发商投入资本、土地、文化创意等旅游发展要素，产生市场价值的“无中生有”的景区，如欢乐谷、迪士尼、环球影城等，其中人造景观、人造娱乐型景区占较大比例。

这类景区的旅游资源具有很强的可替代性和较大的风险性，是纯市场化产品，门票价格决策完全是市场行为，就像美国好莱坞大片一样，让游客“用脚来投票”，门票采用“谁来就向谁收费”的方式，政府不承担额外责任。

混合型景区——混合型景区指依托所在地的森林、一般人文古迹等国有资源，同时也依靠开发商投入资本、土地、文化创意等旅游发展要素，产生市场价值的“平中见奇”的景区。这类景区占中国全部1.5万多个景区中的大多数，其中四川的碧峰峡等景区最为典型。

这类景区兼具公益性和市场性，在从旅游资源转化成为旅游产品的过程中，需要地方政府或投资商高成本投入，因此门票定价必须部分考虑公众的利益，同时又要面对供求关系的影响，政府又不能过度干预，一定幅度的价格升降属于正常现象，应实行政府指导价或最高限价管理。

以上所言，都是从资源属性、开发建设、成本投入等因素出发，对景区进行的横向分类，有利于形成产权安排清晰、责任归属合理的科学的景区门票价格机制。

那么，在纵向上，要想对景区，尤其是利用公共资源建设、管理主体相对复杂的公益型景区实现科学管理，则不能搞“一刀切”，全部设为国家公园永远不可能成为现实。

对此，笔者主张明确各级政府的责任，逐步建立由国家公园、省立公园和城市公园组成的三级公益景区体系，就像“俄罗斯套娃”，一级套一级，共同组成公益景区体系，共同发挥积极作用，增强对自然景观和文化景观的保护，满足群众日益增长的物质文化需求。

首先要逐步建立国家公园体制，打破目前着重于自然生态保护的局限。

由全国人大或国务院，确定推行国家公园体制试点期和过渡期，时间上同步，国家公园试点和国家公园预备清单两种方式并行。

简单来说，就是变那些具有不可替代价值、产权为全民所有，未来由中央政府全额或差额补贴并统一管理，实行免票或者低门票价格的景区中，选取几个作为国家公园试点，摸索相关的路径和经验，如四川九寨沟、湖南张家界、安徽黄山、北京长城、山东曲阜的三孔（孔府、孔庙、孔林）等。

在过渡期内，选取试点之外的100个左右的同类景区，实行“国家公园预备清单”制度，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。

待时机成熟，最终还是需要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。

其次要着重发展省立公园。

省立公园借鉴欧美国家的州立公园的理念，实际上是国家公园的缩小

版、省级版，通常由地方政府为了保护自然生态、历史古迹或方便人民休闲娱乐而建立，其层次高于城市公园、低于国家公园。其实对于国家公园和省立公园，国外都已有很多成功的样板可供借鉴。

举个例子，比如美国的国家公园和州立公园分工就很明确，国家公园以保护国家自然文化遗产，并在保护的前提下提供全体国民观光机会为目的；而州立公园则主要是为当地居民提供休闲度假场所，允许建设较多的旅游服务设施。州立公园体系的建立既缓解了美国国家公园面临的巨大旅游压力，又满足了地方政府发展旅游、增加财政收入的需要。

再比如，澳大利亚有超过500座国家公园，同时也有另一种形式的自然保护区——州立公园和州立森林。这些保护区拥有权属于州政府，区内的规定比国家公园少，多是带有露营地、步行小径和有标志的林间车道的休闲场所。

应该说，目前我国建立省级公园的条件已经具备，比国家公园的条件更为成熟，但由于地区发展不平衡，还不可能全国统一、全面铺开，可以先选择一些完成工业化的地区来推行，如在江苏、浙江、广东等地区，除去那些对全国人民有重大影响的景区，选取一些对全省人民有重要价值的旅游景区进行试点。省立公园既可缓解国家公园面临的巨大旅游压力，又能满足地方政府发展旅游、增加财政收入的需要。

同时，由于利益主体相对简单，不用像国家公园那样需要更多考虑地区间平衡等问题，省立公园更加便于操作，也能为国家公园从另外一个路径提供有益经验，因此可以作为重点，率先推行。而省立公园从理论到实践，都落后于国家公园，这是值得反思的问题。

最后要继续完善城市公园的配置。

显然，城市公园是现代城市建设的主要内容之一，是城市生态系统、城市景观的重要组成部分，是满足城市居民的休闲需要，提供休息、游览、锻炼、交往，以及举办各种集体文化活动的场所。

随着经济社会的快速发展，各个城市的财政状况显著改善和经营城市的商业模式（客观上也包括土地财政的驱使）成熟，从2002年城市公园免费元年开始，城市公园在我国已经发展得比较成熟，尤其是对于北京、天津、上海等大城市来讲，城市公园在社会文化、经济、环境以及城市的可持续发展

等方面都具有非常重要的作用。

鉴于此，有关部门在未来完全可以在这些既有成效的基础上继续推广免费或低价的“城市公园”，以进一步满足不同城市居民日益增长的、日常必需的休闲、文化、运动、交往等方面的需求。

（刘思敏）

世界遗产

登山者缴费不积极 富士山拟面向外国人设收费窗口

【中国侨网2018年3月12日】据日本《中文导报》报道，因外国人登山者缴费意愿不高，日本富士山拟增设面向外国人登山者的收费窗口。

富士山作为日本最高峰，是重要的旅游景点，常年吸引着大量游客聚集。富士山于2013年被评为世界遗产后，开始在开山季节实施征收登山费，原则上要求登山者自愿缴纳1000日元登山费，费用主要用于富士山的环境保护以及登山者的安全对策等领域。但因为鼓励自愿缴纳，许多外国人登山者缴费意愿不高，甚至很多人都不知道。去年7月至9月的开山日登山人数约28.5万人，比上年增加约3.9万人，增加约16%，但自觉缴纳登山费的人数约15.23万人，仅增加4%，总体征收率为53%，比上年还下降了6%。

为此，山梨县议会总务委员会2018年3月8日表明，拟增设面向外国人登山者的收费窗口。

据了解，因为游客增多，随之而来的垃圾问题也成为富士山的一大困扰。据山梨县统计，富士山开山季所回收的垃圾量3年来连续增加，2017年与上年同期相比增加了近40%。

为保护富士山环境，由山梨县方面自治体等成立的协议会协同吉田口登山道的登山休息处等，一起参与了回收登山者和游客丢弃的罐子、塑料瓶及衣服等垃圾的活动。2017年7月至10月末期间回收垃圾重量约达1.6吨。

（孙辉）

社会变革背景下的世界遗产发展（上）

【中国文化遗产2018年第1期】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》（以下简称《世界遗产公约》），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。这一共识建立在人们对于文化财产受到各种自然损害和人类不当行为的破坏的反思及保护实践的基础上，也受到了当时普遍兴起的环境保护运动的推动。

从1972年到今天，《世界遗产公约》经历了45年的发展。在这45年中，人类社会经历了巨大的变革：从意识形态的对立，到冷战结束后的经济全球化浪潮，再到21世纪人类社会的可持续发展，以及近年不断发展的文化对立和反全球化力量的崛起。这些社会变革与世界遗产的发展交织在一起，不仅不断地影响着世界遗产的发展方向，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，更为积极地融入这种社会变革中，面对人类社会发展的挑战，做出积极的回应，发挥促进文化间对话、建设和平、推动可持续发展的作用。

今天回顾《世界遗产公约》诞生45年来，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。

一、世界遗产的缘起

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《武装冲突情况下保护文化财产公约》（《海牙公约》）。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，正如公约中表述的那样：“确信对任何民族文化财产的损害亦即对全人类文化遗产的损害，因为每一民族对世界文化皆有其贡献；考虑到文化遗产的保存对于世界各地民族具有重大意义，该遗产获得国际保护至为重要”。在此之后，在教科文组织的主导下，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《关于古遗址保护与修复的国际宪章》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（ICOMOS）接受的基本文件。

20世纪六七十年代，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，世界自然保护联盟（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。由于美国国家公园体系涵盖了自然遗产和文物古迹的保护，在“国家公园”的实践基础上，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”正式提出建立“世界遗产信托”概念的动议，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《保护世界文化和自然遗产公约》。

回顾《世界遗产公约》诞生的大环境，自然、文化遗产在当时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的世界性价值的文化和自然遗产的保护。突出对遗产的保护无疑是《世界遗产公约》形成初期最基本和清晰的目标。在文化遗产保护的方面，《威尼斯宪章》成为保护工作的基本原则。

二、历史城市保护引发的新问题与《华盛顿宪章》的诞生

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〈保护世界文化和自然遗产公约〉的操作指南》（以下简称《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著名的历史城市和首都——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》。仅在1979年列入《世界遗产名录》的历史城市和城区就有：埃及的开罗老城、克罗地亚的杜布罗夫尼克古城、挪威的卑尔根码头区和叙利亚的大

马士革古城。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，需要考虑改善城市中居民的生活条件，保持城市的活力，因而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与城区的《华盛顿宪章》。

《华盛顿宪章》提出：“本宪章涉及历史城区，不论大小，其中包括城市、城镇以及历史中心或居住区，也包括其自然的和人造的环境。除了它们的历史文献作用之外，这些地区体现着传统的城市文化的价值”。《华盛顿宪章》在《威尼斯宪章》的基础上，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，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）保护及其当代作用的建议（内罗毕建议）》。教科文组织在这一建议中指出：“每一历史地区及其周围环境应从整体上视为一个相互联系的统一体，其协调及特性取决于它的各组成部分的联合，这些组成部分包括人类活动、建筑物、空间结构及周围环境。因此一切有效的组成部分，包括人类活动，无论多么微不足道，都对整体具有不可忽视的意义”“建筑师和城市规划者应谨慎从事，以确保古迹和历史地区的景色不致遭到破坏，并确保历史地区与当代生活和谐一致”“当存在建筑技术和建筑形式的日益普遍化可能造成整个世界的环境单一化的危险时，保护历史地区能对维护和发展每个国家的文化和社会价值做出突出的贡献”。把人类活动和现代城镇生活与文化遗产的保护密切地联系在一起，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。

各国发展历史不同，决定了各国自身遗产的独特特征，这些特征也必然影响人们对于遗产价值的理解。1979年，ICOMOS澳大利亚委员会通过了一个针对澳大利亚文化遗产基本状况的《巴拉宪章》，提出了保护对象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。

三、文化多样性语境下的世界遗产

1980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；促进国际间文化合作。这一项目强调促进对物质遗产和非物质文化遗产的保护，反映了从教科文组织的角度开始形成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1990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，在教科文组织总部召开的关于“全球战略和世界遗产代表性的主题研究”的专家会议，对世界遗产的发展进行了评估，对存在的问题做了深入的分析。会议最终文件指出：

“《世界遗产名录》是基于一个几乎完全‘不朽’的概念的文化遗产，而事实上，不只是科学知识，而且知识对文化遗产概念的影响和人类社会的历史认识感知，在过去二十年已显著发展。甚至不同社会看待自己的方式——他们的价值观、历史和他们与其他社会保持的关系——都有了显著的发展。1972年，文化遗产的观念在很大程度上体现在建筑古迹之中。然而从那时起，艺术和建筑，历史考古学、人类学、民族学不再仅仅局限在孤立的古迹，而是考虑文化团体复杂的、多维的、表现在空间上的社会结构、生活方式、信仰、知识体系及在整个世界的文化表述。因此，每个单独的证据都不应孤立地考虑，而应在其整体文脉中加以考虑，并理解其与物质和非物质环境的多重的相互关系。”

1994年根据世界遗产委员会决议召开的关于真实性的评价标准专家会议形成的《奈良真实性文件》也是这种讨论和对世界遗产存在的问题反思的结果。《奈良真实性文件》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”，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《操作指南》中一直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”。相对于之前的《威尼斯宪章》和《操作指南》，《奈良真实性文件》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，甚至还有可能造成一些重要文化价值的损失。1987年新西兰汤加里罗国家公园申报世界遗产，世界遗产委员会认为这一项目符合自然遗产的第二条和第三条标准，但希望新西兰政府能够完善保护管理规划，在管理规划中要包括更好地反映毛利文化价值的内容，委员会决定推迟对这一申报的审查。1990年这一项目以符合自然遗产的第二、第三条标准、以自然遗产的类型列入《世界遗产名录》，但在委员会的决议中再次强调了文化价值的问题。1991年《世界遗产公约》的专业咨询机构国际古迹遗址理事会（ICOMOS）和世界自然保护联盟（IUCN）组织了专家会议对文化景观的相关内容进行了讨论。在1992年的世界遗产大会上，世界遗产委员会也再次通过关于文化景观的讨论。1993年汤加里罗国家公园最终又以符合文化遗产的第四条标准，即与“具有突出的世界范围的重要性的事件、观念或信仰具有直接或物质的联系”，成为同时符合自然遗产标准，又符合文化遗产标准的文化与自然混合遗产。汤加里罗国家公园的申报成为文化景

观概念深化的重要成功案例。文化景观的明确定义在1994年最终出现在修订的《操作指南》当中，认为文化景观体现了《世界遗产公约》第一条中关于“自然与人联合工程”的内容。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。（未完待续）

（吕舟）

环球博览

加拿大国家公园对18岁以下者永久性免费开放

【海外网2018年3月1日】2018年2月27日，加拿大政府宣布，所有的国家公园对年龄未满18周岁的人群免费开放。

为了庆祝加拿大建国150周年，联邦政府在2017年免费开放了全国所有的国家公园、国家海洋保护区和国家历史文化遗址，联邦财政部长Bill Morneau表示，自由党的这项免费开放举措深受民众欢迎，在过去的2017年，由于太多加拿大人及家庭涌向国家公园，导致有的公园不得不采取限制人流的措施。为了让加拿大家庭尤其孩子们玩得开心，玩得尽兴，政府决定对18岁以下的人士延长这项免费福利，不仅仅是在2018年让他们继续享受，而且今后都是永久性的。

情况确实如此，从2016年12月1日起，加拿大人开始在网上登记注册，申请名为“发现卡”的通行证（Discovery Pass），以便控制游客流量。没想到开放登记首日，登记者就挤爆了注册网站，短短两周内就有900万人注册，申请免费参观国家公园。

联邦财长莫奈的讲话实现了自由党在两年前的承诺，当时承诺，国家公

园对18岁及以下的孩子们免费开放，并在2018年实现，联邦政府为此专门拨款8330万。而且，关于公园和户外活动，联邦政府计划在未来5年进行重大投资，总额达到13亿，用于保护生物多样性及濒危物种，其中的5亿将用于在私营部门帮助下建一个全国性的“自然基金”（Nature Fund），同时，政府希望个人及私人企业也能够参与其中，以便“自然基金”的数额可以扩张至10亿元之巨，来用于对私有土地及物种保护工作的支持。

（赵婷）

切利峡谷国家历史园区——美国最古老的普韦布洛民居之一

【连线美国2018年3月15日】在美国的土地上散布着很多印第安人的定居点，有的时间可以追溯到5000年前。当年西班牙人来到这里，在一些依山傍水的地方见到许多土著居民的聚落，就把它叫做Pueblo（汉语发音普韦布洛，意为村落城镇）。后来这些地区并入美国，就沿用了这一称呼，把这些不同的印第安部落的聚居地都冠以普韦布洛。

切利峡谷（Canyon de Chelly）普韦布洛民居就是其中之一。切利峡谷位于亚利桑那州西北地区讲霍皮语（Hopi）的印第安人保留地，在著名的大峡谷国家公园以西，车程大约三小时。它在1931年被命名为国家历史园区。该园区完全位于印第安保留地之中，因此它由联邦政府和土著居民共同管理。

切利峡谷国家历史园区由两个主要峡谷组成：即切利峡谷及其分支石碑峡谷（Monument Canyon），德尔马托峡谷（Canyon del Muerto）及其分支黑石峡谷（Black Rock Canyon）。园区内及其周围居住着纳瓦霍（Navajo）印第安人，他们在峡谷底下，凭借山岩凹进去的岩笼，用石块构筑居所，至今发现了700多处遗址。

在这里被定为国家历史园区之后，国内资源部和霍皮印第安部落采取了许多措施，在向公众开放的同时，尽可能地保留历史原貌。在这数百处遗址当中，只对17处规模较大、具有特色的普韦布洛民居采取了加固保护措施，在不损坏原始面貌的前提下，增强其稳定性，避免进一步的风化降解。其中包括著名的白房子遗址（Whitehouse Ruin）、滑梯岩遗址（Sliding Rock

Ruin)、羚羊屋 (Antelope House) 和直立洞穴遗址 (Standing Cave Ruin) 等, 其他的景点, 例如木乃伊洞穴 (Mummy Cave) 和杀戮洞穴 (Massacre Cave) 等也都在保护之列。

特别值得一提的是, 为了尽量不破坏该遗址的历史面貌, 又要接待越来越多的游客, 国内资源部的专家们和原住民当年考虑再三, 决定不在峡谷下面修路, 只在峡谷外面的高处铺设简易道路, 而且要尽可能远离峡谷边缘, 避免干扰峡谷内印第安人的生活。然后在可以几个看到著名景点的地方, 开通支路和修建观景护栏, 让游人们可以远眺峡谷风光和原始住民的遗址。

这个遗址公园免费开放, 但是要进入峡谷内部, 必须由园区的导游带领, 在特定时间沿着规定路线徒步游览。也可以经过获得认证的原住民导览公司, 或骑马或乘坐越野车, 游览那些著名的遗址。乘坐越野车游览的费用比较高, 而且需要预定。不同导览公司的价格差异不大, 通常是每人70到80美元 (现金价, 刷卡会稍微贵一点), 时间3小时 (超时要额外付费), 沿着峡谷底下的沙土小径, 走访那些在险峻岩笼里的民居遗址, 观赏印第安先民在陡峭的石壁上刻绘的岩画, 还有高耸的蜘蛛岩石柱 (Spider Rock), 纳瓦霍人的玉米地, 季节合适的时候还可以看到金黄璀璨的棉白杨树等, 与从峡谷外缘从上往下看到的完全是一种不同的体验。

海外来美国旅游的人们, 有不少采取自驾游的方式, 这是到切利峡谷国家纪念园区参观的最好办法。

(Jianan)

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
