

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229期)

本 期 要 目

- 两会代表建言自然保护地体系建设
- 我国自然保护地资金短缺困局加深
- 首提“发展壮大旅游产业”政府工作报告“点亮”出游
- 古道会成为自然生态保护之路吗？
- 未成年人购门票，按身高还是按年龄？
- 大峡谷国家公园100岁了，它的居民在持续评估人与自然的关系
- 冰岛宣布继续开展捕鲸行为，但旅游业不干了

2019年3月15日

(所载内容不代表本刊观点)

目 录

热点关注

两会代表建言自然保护地体系建设	-----3
我国自然保护地资金短缺困局加深	-----13

新闻摘要

首提“发展壮大旅游产业” 政府工作报告“点亮”出游	-----18
林业和草原局：国家公园、自然遗产地等禁止建风电	-----20

社会纵横

古道会成为自然生态保护之路吗？	-----21
加强智慧化建设 拥抱5G新时代	-----23

时事评论

未成年人购门票，按身高还是按年龄？	-----27
文旅融合，要探索政、产、资、学、研、用一体模式	-----28

世界遗产

大峡谷国家公园100岁了，它的居民在持续评估人与自然的关系	-----29
-------------------------------	---------

环球博览

冰岛宣布继续开展捕鲸行为，但旅游业不干了	-----31
----------------------	---------

两会代表建言自然保护地体系建设

【新华网、中国网、中国西藏网、中国绿色时报、人民政协报、法制日报 综合2019年3月7日-13日】自然保护地是我国自然生态系统最重要、最精华、最基本的部分，是建设生态文明和美丽中国的重要载体，在维护国家生态安全中居于首要地位。

今年的政府工作报告提出，深化国家公园体制改革。建立以国家公园为主体的自然保护地体系，是贯彻习近平生态文明思想、推进美丽中国建设的重大举措，是党的十九大提出的重大改革任务。两会期间，代表委员们纷纷为自然保护地体系建设建言献策。

全国人大代表、腾讯董事会主席兼首席执行官马化腾：深入开展国家公园体系建设

2018年，国家公园体制试点建设成为整个生态文明体制改革当中进展最快、成果最显著的综合性改革。但国家公园体制改革不是单纯的生态保护改革，而是涉及到自然资源产权、区域人和自然协同可持续发展的系统性改革。

马化腾在建议中提到，以国家公园为主体的自然保护地体系改革仍面临土地权属问题、缺乏海洋国家公园试点，以及互联网+国家公园程度不够的问题。为此，他提出三点具体建议：

一是，从政策层面加大相关法律制定，完善自然保护地产权制度，理顺自然保护地的土地产权问题。通过《国家公园法》《自然保护地法》《物权法》等立法及修订，明确自然保护地管理机构对保护地内土地和自然资源的管理权。推动《不动产登记条例》修订，为保护地自然资源确权登记提供法律支撑。

二是，从研究层面，加大对于海洋国家公园的投入，并开展海洋国家公园试点建设，争取在2020年设立的第一批国家公园中包含2-3个海洋国家公园。

三是，在技术层面，由自然保护地业务主管部门牵头建立国家公园大数据平台，开展实现数据交换共享和分析应用，提高生态信息资源效益，助力国家公园标准化建设。同时在全国国家公园大数据平台建设中还应多举措加强公众参与，增强社会大众的生态环保意识，促进生态自然教育以及公民科学的发展。

全国人大代表、云南省德宏傣族景颇族自治州州长卫岗：深化国家公园体制改革，探索绿色发展新路

长期在边疆一线工作，卫岗经常深入自然保护区调研。“深化国家公园建设的体制改革，关键是处理好生态文明建设中发展与保护的关系。但一些西部边疆地区地方经济社会发展滞后，与良好的自然生态环境形成鲜明对比，保护与发展的矛盾较为突出。”卫岗说。

比如，位于德宏州的云南铜壁关省级自然保护区是双角犀鸟、花冠皱盔犀鸟等五种犀鸟的栖息地。卫岗调研发现，由于地理区位特殊以及地形、地貌条件复杂，加之人类活动的影响，这个保护区多数区域生态脆弱，犀鸟种群及其他濒危物种存在灭绝的风险。

卫岗建议，围绕建立以国家公园为主体的自然保护地体系，从国家层面对西部欠发达地区给予政策、项目、资金支持，统筹考虑保护与利用，对相关自然保护地进行功能重组，建立以珍稀濒危物种为核心的生物多样性保护圈，保护和修复物种栖息地生态系统，并发挥国家公园在教育、科研、旅游等方面的功能，让良好生态成为最普惠的民生福祉。

致公党中央：多举措推进国家公园建设

针对国家公园建设，致公党中央提出，建立游憩管理机制，完善游客容量控制和安全应急机制，合理制定国家公园的游憩路线，在开发徒步、探险、户外运动、科研科考等生态旅游产品时严格把关。

致公党中央建议，一要科学分类，奠定国家公园体制建设发展的坚实基础。突出主体资源属性和主导生态功能，优化重组现有各类自然保护地。以建立国家公园体制为契机，梳理自然保护地分类；加快建立国家公园准入机制，制定国家公园设立标准、程序和办法，以重要物种的生境、关键生态系统、名山大川、江河源区、文化自然遗产、地理景观、海洋景观为重点设立国家公园，在科学评估基础上整合现有保护区，确保其他自然保护区、风景

名胜区、森林公园等保护地继续发挥作用。借鉴国际经验，构建有中国特色的自然保护地体系；结合我国的国情和区域特征，可以依据保护管理程度差异划分自然保护地类型，在保护类别上按管理严格程度划分为三类，即“严格保护类”可包含国家公园、自然保护区等，“一般保护类”可包括自然景观、自然遗迹、生物多样性热点地区等，“民间自然保护类”可包括自然保护区等，明确各类保护地的功能定位、保护对象、目标、等级和方式，建立起中国保护地与世界接轨的开放平台。

二要合理分区，实现国家公园保护、科研、教育、游憩等多重功能。实行分区科学规划，建立分区管理机制，协调好保护和利用。

三要明确分责，构建国家公园统一事权分级管理体制。坚持国家所有、国家规划、国家主导，实行管理者、经营者、监督者分开，建立全社会参与机制。

四要分步骤、分阶段解决关键问题，扎实推进国家公园建设。全面理顺管理体制，尽快推进确权工作，适时出台相关立法。重视加强人才培养，广泛吸引科研型、技术型等高素质人才参与国家公园建设。

全国政协常委、国家林业和草原局副局长刘东生：建议加快自然保护地立法

党的十八届三中全会提出，要建立国家公园体制。党的十九大进一步明确，要建立以国家公园为主体的自然保护地体系。其中，完备的法律体系是基础。

刘东生说，从当前看，自然保护地立法任重道远。一是缺乏一部具有纲领性的自然保护地法，来明确保护地的基本价值、功能、保护目标和原则，宣示国家对自然保护地的基本纲领和政策。二是针对不同类型自然保护地的专门性法律法规不完备。不同类型的自然保护地在自然属性、保护对象、利用价值、体制机制、政策措施、监管执法等方面各有特性，有的还没有法律规范，已有的也亟需修改完善。特别是国家公园，作为我国自然保护地最重要类型之一，亟待专门立法。三是现行《自然保护区条例》急需修改。《自然保护区条例》于1994年颁布实施，除了2011年、2017年打捆修改外，一直未作实质性修改。这部条例在管理体制、设立程序和保护管理基本制度等方面，特别是在处理保护与发展的关系上已有与实践显著脱节之处。

刘东生建议，把《自然保护地法》尽快列入全国人大常委会立法规划。将《自然保护地法》作为规范各类自然保护地行为的上位法，明确保护和管理的基本原则，各类自然保护地则在《自然保护地法》统领下制定修订相应法律法规，体现共性和特性要求。把《自然保护区条例》修改纳入国务院立法工作计划。鉴于现有自然保护区在管理和执法中面临的突出矛盾，在《自然保护地法》出台前，建议司法部门先行启动《自然保护区条例》修订工作。

全国政协常委、社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅：统筹推进国家公园与自然保护地立法

缺乏国家战略和顶层设计，现有格局取决于各部门博弈；保护地类型、规模与数量较少，不能满足普遍保护与国民游憩双重需求；缺乏保护资金与能力建设，以开发代偿保护资金，以保护地经济创收为导向；违法违规行为普遍，纠纷不断，比如祁连山生态环境破坏案件，非常严重……吕忠梅指出，众多问题交织，导致自然生态系统不断遭受破坏而退化。

吕忠梅注意到，我国各种类型的保护地有着五花八门的名称，除国家公园外，还有自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园等。

“这些不同名称的背后，是保护地类型多样但法律性质不明、关系不清、多头管理严重。这些问题说明，目前的社会关系调整机制存在问题，或者是经济社会发展到一定程度产生了新的利益需求，新旧利益之间发生了剧烈的冲突，这实际上就是立法的直接动因。”吕忠梅说。

“理想的自然保护地立法应该是一个以宪法为基础、以自然保护地基本法为主干、以国家公园等不同类型的自然保护地法规规章为实施基础的立法体系。”吕忠梅接受记者采访时说。

然而，对于自然保护地立法工作的进展，却让吕忠梅感到不太乐观——十三届全国人大常委会已将国家公园法列为第二类立法项目，而自然保护地法没有进入立法计划。“这种情况需要引起高度重视，应及时采取有效措施解决好可能出现的立法重复及法律制度冲突问题。”吕忠梅说。

吕忠梅认为，立法应坚持问题导向，针对我国自然保护地遇到的多种问题，建议统筹考虑国家公园法与自然保护地法之间的关系，按照充分保障自然保护地体系中各类保护地协同发展，兼顾特殊性与一般性的原则，确定国

家公园法的制度内容。

在具体的制度设计上，可以分为三类：

具有国家公园特殊性，仅适用于国家公园的目标、原则、机制和制度，不必考虑与自然保护地法的衔接问题；

可以普遍适用于其它保护地类型的共性制度，应按照“一般与特殊”的原则，适当考虑与自然保护地法的区别，更多规定体现国家公园特征的制度，如特许经营制度、监管制度、生态修复制度、公众参与制度、责任追究制度，等等；

体现自然保护地体系基本方向和基本原则的制度，要考虑在自然保护地法缺位的情况下，充分发挥国家公园改革先行意义和价值，有力规制自然保护地其它类型，防止自然保护地改革变性变味，如生态系统原真性、完整性保护，全民公益性保护的原则、目标和相关制度，等等。

吕忠梅认为，按照“建设以国家公园为主体的自然保护地体系”的改革要求，按照“多项综合立法”的整体性思维，应尽快启动自然保护地立法研究工作，构建自然保护地法的立法目标、基本原则和制度体系。

吕忠梅建议，确立风险预防原则，根据资源环境承载能力、现有开发状况和保护目标，以提升、保障自然保护地生态服务功能为诉求，通过自然保护地法类型化各类行为准则，调整、规范一切与自然保护地相关的管理行为、保护行为与利用行为，建立负面清单，强化禁止性规定与责任追究，是自然保护地法能否取得实效的关键性举措。

“构建多维面向的制度体系，采取‘提取公因式’方式、提炼抽象可适用于不同类型保护地的普遍性制度，根据制度的不同适用范围，建立自然保护地共性制度、‘面上’制度和一般制度。”吕忠梅说。

吕忠梅还建议，按照生态文明制度改革的总体目标，结合自然保护地体系建设和管理需求，建立多规合一、生态红线（空间管控）、生态承载能力监测评估、生态补偿、自然资源有偿使用、跨部门衔接会商、利益相关方参与激励、信息公开、目标质量考核等核心制度。

全国政协委员、九三学社北京市委副主委、中科院地理资源所资源生态室主任闵庆文：国家公园不能“过度公园化” 要保障当地居民利益

身为“公园”却不能“过度公园化”，究竟该如何理解和建设国家公

园？

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。

闵庆文的这份提案以三江源国家公园为例，分析了其中存在的问题并提出了建议。

闵庆文认为，现在还存在对国家公园定位不够清晰的问题。从许多地方热衷于国家公园申报、编制的国家公园建设规划中过分强调旅游发展等，可以看出“过度公园化”倾向较为明显。

其次，对生态系统的原真性与完整性的科学性理解有偏差。对自然保护区设置只考虑保护对象而忽视从管理人的角度实现保护目标，过分强调移民搬迁措施，不仅在实践上难以操作，而且也不利于生态保护。

在这一点上，闵庆文认为三江源国家公园做得很好，17000多位牧民走上生态管护岗位，成为园区生态保护的重要力量。这说明了当地居民在国家公园建设中的特殊作用。

另外，现有国家公园体制试点区多建立在原有多类型自然保护区空间整合与统一管理基础上，推进中存在着国家公园与现有保护地管理上的模糊地带，试点结束后如何管理尚不明确。例如，三江源国家公园体制试点区规划范围纳入部分原国家级自然保护区，处于试点区内外的自然保护区在试点期间及试点期结束后如何管理不明朗。

还有一个问题是，国家级自然保护区进入统一管理时期，其他级别保护地尚不明确。自然资源部对各类自然资源进行统筹管理，将多类型保护地纳入管理体系，但原有行业部门垂直管理体系中的省级、县级保护地如何整合进入自然保护区体系，在地方层面统筹自然资源管理和保护地管理事权划分尚不清楚。

针对这些问题，闵庆文提出了五点建议：

一是重视保护地体系建设，逐步实现从自然保护区为主体向国家公园为主体的转变。从“生态保护第一、国家代表性、全民公益性”出发，以管理体制改革的改革为目标，将重点放在占据重要生态区（即拥有典型、完整生态系统，确保国土生态安全）、具有最高管理事权（即由中央政府直接行使管理

权)、保护管理最严格(保证生态系统结构、过程和功能完好)。

二是重视构架有中国特色的国家公园管理体制与管理模式。适当引进而不简单照搬国外经验,特别重视保障当地居民利益和保护优秀传统文化。国际上先进的自然保护思想与我国国情都决定了不能将人隔离于自然之外,对人的管理逐渐成为生态系统管理的一部分。

三是重视传统文化和农业文化遗产在自然保护中的特殊作用。例如,陕西洋县朱鹮国家级自然保护区,通过水稻有机生产达到对朱鹮有效保护,说明传统农业生产对于野生动物保护的重要意义。具有世界文化遗产、全球重要农业文化遗产、国家级文物保护单位、国家湿地公园等多重身份的云南红河哈尼梯田的保护与发展实践表明,加以本土化、多元化设计的生态保护效果将更加突出。

四是尽快明确原有各类保护地的定位和管理目标。风景名胜区是自然与文化价值并存的保护地类型,这种保护方式正在成为国际潮流;森林公园不少从原有林场转变而来,其显著特点是大众旅游;城市湿地公园等则以公益性服务为主导。这类差异影响其在自然保护地分类体系中重新定位,很难以“自然公园”而取代。

五是在国家公园体制改革中重视履行国际公约和国际义务。我国已经加入《保护世界文化与自然遗产公约》《生物多样性公约》《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》等,参加或主导了联合国教科文组织的世界地质公园、世界生物圈保护区和联合国粮农组织的全球重要农业文化遗产等涉及自然生态保护的倡议,应当重视相应国际义务的履行。

全国政协委员、四川省阿坝藏族羌族自治州政协副主席、州佛协会会长,达扎寺活佛达扎·尕让托布旦拉西降措:积极开展绿色资产评估,完善国家公园体制试点

目前大部分国家公园体制试点区处于生态环境脆弱、社会经济发展滞后地区,既要开展生态保护,又要促进社会经济发展。因此,如何平衡保护与发展之间的关系,成为国家公园体制试点面临的首要问题和共性问题。

绿色资产评估是生态补偿建设的先决条件和基础工程,摸清国家公园的“生态家底”“生态产出”,有利于保护和修复自然生态系统,构建中国生态安全战略屏障。明确国家公园生态建设对我国经济社会可持续发展的贡

献，以生态保护优先的理念协调推进经济社会发展具有重大意义。

全国政协委员、电子科技大学副校长曾勇：给国家公园一个“自然资产负债表”

“国家公园主要以保护为建园基础，但这些区域也正是相对欠发达地区，是脱贫攻坚重点区域，保护与发展矛盾突出。”全国政协委员、电子科技大学副校长曾勇呼吁国家公园建设目标要“松油门”甚至“踩刹车”。

曾勇直言，划入区保护与发展矛盾突出、事权配置不统一、考核评价体系不适应、区划内现有产能转型困难等问题，不仅影响国家公园建设目标的有效实现，而且影响脱贫攻坚与乡村振兴目标的实现。为此，他建议统筹协调自然保护与乡村发展振兴的关系，使国家公园建设与划入区乡村发展振兴有效衔接并融合。同时还应统筹协调各级事权与具体事务之间的关系，做到事权与事务、政策和财政支付的协调与匹配。

曾勇提出，应由中央政府主导在国家公园涉及的市县建立“生态系统生产总值”（一定区域在一定时间内生态系统提供的最终产品和服务及其价值的总和）考核评价体系，建立起国家公园“自然资产负债表”和“生态系统服务功能价值损益表”，考量国家公园“绿水青山”保护的成果和国家公园建设的实际成效，并以此作为对划入区政策支持与财政支付的依据。

全国政协委员、银泰集团创始人兼董事长沈国军：积极鼓励公益机构参与自然保护地建设和管理

在沈国军看来，长期以来我国自然保护地基本上实行的是“抢救式保护”策略、缺乏顶层设计和科学系统的规划，注重数量和面积的扩张、忽视质量和提升能力的提升，造成保护地体系仍面临保护空缺、资金短缺、管理能力薄弱、保护与发展矛盾突出等问题，跟不上生态文明建设的步伐。

他建议，要解决这些问题，迫切需要探索新的保护地治理模式。十九大报告中提出，要“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。”而社会公益型保护地是一种能够填补现有保护地体系空缺，解决保护地面临的资金、技术和能力不足等问题，而探索出的一种国家或集体所有、公益机构管理、政府监管的新型保护地治理模式，在完善我国以国家公园为主体的自然保护地体系，建立政府主导、共同参与的保护机制方面极具前景。

他提出了五点建设社会公益型自然保护地的具体建议：

（一）将社会公益型自然保护地纳入国家官方的保护地体系。建议以建立国家公园为契机，推动我国自然保护地体系的重构与治理模式创新。建立健全政府主导、多元参与的保护地治理体系，除了政府治理外，将社会公益型治理作为重要的治理方式，纳入到官方认可的保护地治理体系框架，明确可采用社会公益型治理方式治理的保护地类型。

（二）强化立法保障，制定相关法律。建议将自然保护区、风景名胜区、森林公园等现有的各类保护地都纳入到同一个法律框架下，启动《自然保护地法》立法工作。明确公益组织参与自然保护地建设与管理的法律地位、权利、义务、参与方式和途径等。推动《土地管理法》《空间规划法》等相关法律和行政法规的制修订工作，为社会公益组织托管保护地提供法律支撑。

（三）建立公益组织参与保护地建设与管理的协议保护机制。建议探索多方参与的管理机制，在一些自然保护地探索实行所有权、管理权和监管权“三权”分置的协议保护机制。所有权归自然保护地的所有者，保障土地所有权人的基本权益；管理权归属于社会公益机构，为保护地的科学管理提供资金、技术和能力支撑，并开展日常管理和巡护工作；监管权归中央或地方政府，保障全民所有自然资源资产不流失，监督保护地的管理机构履行协议的执行情况。

（四）启动公益机构利用PPP模式参与自然保护试点。PPP模式在公共基础设施建设和运营中使用的很多，但是在自然保护等公益行业还没有扩展起来。国家可以在自然保护地建设和管理中推广PPP模式，启动公益机构利用PPP模式参与自然保护试点。通过试点，探索社会组织利用PPP模式参与自然保护地建设与管理的可行性，总结经验，分析面临的问题，为未来相关政策的制定提供支撑。

（五）建立社会公益组织参与自然保护地管护的激励机制。如出台税收减免政策，鼓励公益组织通过购买商业用地、有偿流转等手段获得集体土地，捐赠给保护地建设；出台补贴政策，对保护较好的公益保护地进行补贴；出台土地政策，鼓励公益组织等主体成为承包人承包土地实施保护项目，也可以以资助人身份资助他人承包具有重大生态价值的土地，按照协议

保护机制进行保护；出台人才政策，对积极参与自然保护建设与管理并做出突出贡献的公益性人才给予一定薪酬补贴和荣誉奖励等。

此外，沈国军还建议，构建保护地役权制度，在《物权法》中明确保护地役权的地位，在《土地管理法》《矿产资源法》《森林法》《国家公园法》等修改或制定过程中，明确保护地役权主体的权利义务、资金来源、地役权购买价格及地役权登记。鼓励土地所有者、承包经营权人、使用权人捐赠保护地役权。

链接：国家公园试点要解决各类保护地交叉重叠问题 非法工程已开始逐步退出

3月12日，国家林业和草原局局长张建龙在全国两会“部长通道”，就公众关注的国家公园体制试点工作等问题回答记者提问。

针对自然保护地管理和国家公园体制试点，张建龙说，去年党和国家机构改革新组建国家林业和草原局，加挂国家公园管理局牌子，其主要目的就是 from 体制机制上解决“九龙治水”问题，对各类自然保护地实现统筹管理，明确保护责任，加大保护力度。国家公园体制试点是生态文明体制改革的重要内容，是习近平生态文明思想的重要实践。2015年以来，中央深改委先后审议通过了三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山和热带雨林等5个国家公园体制试点方案。目前，国家公园体制试点数已达10个，共涉及12个省，面积超过20万平方公里。

通过几年的实践，国家公园体制试点取得了五方面的成效。

一是基本完成了顶层设计。中央出台了《建立国家公园体制总体方案》，审议通过了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》，起草了国家公园设立标准和空间布局方案，在顶层设计方面提供了遵循。

二是初步组建了机构。国家层面，在国家林业和草原局加挂了国家公园管理局牌子；省级层面，各相关省份管理机构也要挂牌。

三是进一步加大了国家公园的生态保护和修复力度。通过监管执法，建立监督监测体系，将国家公园范围内的违法违规及不合理工程项目逐步退出。目前，祁连山国家公园已停止了100多个矿产项目，并逐步退出。

四是强化了管理。在10个国家公园聘任了5万多名管护员，加大了管护

力度。各国家公园专项规划编制工作稳步开展，下一步还将完善制度建设，出台相关法律。

五是逐步改善了当地民生。建国家公园，要做到生态美、百姓富。通过生态效益补偿和项目支持，使国家公园里的百姓能够就地就业，并享受一定补贴。目前，三江源国家公园已聘任了近1.8万名管护员，每人每月工资1800元，不仅有效管护了资源，也推动了精准扶贫。

国家公园体制试点刚刚开始，今后，我们将按照中央批准的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》，进一步完善体制机制，研究进一步发挥中央和地方的积极性，确保区域内的原住民生活不受影响，并得到有效改善。

（蒲晓磊、王钰、王胜男、丁怡全、秦金月）

我国自然保护地资金短缺困局加深

【第一财经2019年3月3日】2018年机构改革的一项重要内容，就是将分散在各部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园的管理职责，全部纳入到国家林业和草原局。

统计数据显示，目前由国家林草局管理的各类自然保护地有1.18万个，自然保护小区近5万个，覆盖了我国18%的陆地面积，4.6%的领海面积。这些是我国自然保护的核心骨架和重要支撑。

但问题随之而来：钱从哪来？全国两会召开之际，自然保护地的资金问题成为两会代表委员们关注的焦点。十三届全国人大代表、山东省淄博市原山林场党委书记孙建博提交了《机构改革后自然保护地资金短缺困局加深，应加大中央财政投入》的建议。他对记者表示，机构改革后，长期困扰我国自然保护地建设和管理的资金短缺问题不但没有解决，而且愈发突出，严重制约自然保护地管理能力的提升。

保护地的“四道坎”

在吉林省延边朝鲜族自治州东部的中、俄、朝三国交界地带，有一个珲春东北虎国家级自然保护区。这里是虎豹向中国内陆区域扩散的最重要通道，也是东北虎豹国家公园的核心区。主要保护对象为国际濒危物种、国家

I 级重点保护野生动物东北虎、豹栖息地。

2018年，生态环境部等部门联合开展的“绿盾2018”自然保护区监督检查专项行动发现，该保护区存在边界未落地，矿山开采、养殖、人参基地等人为干扰突出，保护区整体保护效果差等问题。珲春东北虎保护区随即被公开点名批评。

在接受第一财经记者采访时，该保护区管理局副局长李志刚表示，“保护区政企不分、投入不足，存在诸多薄弱环节。”

李志刚介绍，由于森林被过度采伐，食物缺乏，加上人类活动的侵扰，到上世纪90年代末，东北虎豹出现了濒危情况，在我国境内杳无踪迹。依据虎豹的活动规律和范围，出于抢救性保护的紧迫性，国家规划建设了东北虎豹保护区，但保护区界线区划不够科学合理，将原有的自然村屯、居民生产生活设施、厂矿企业等一并划入了保护区。

李志刚说，珲春东北虎保护区设立后，一直存在难以逾越的“四道坎”：

第一道“坎”是人员机构编制。保护区管理局人员定编为156人。但实际上，保护区管理局隶属延边州林管局管理（长白山森工集团），局长由珲春林业局局长兼任，一套人马两块牌子，保护区管理局工作人员与珲春林业局在册职工调剂使用。保护区管理局实际上为企业性质，工作人员为森工企业职工，未落实行政事业编制。

第二道“坎”是经费来源。珲春东北虎保护区管理局按照企业化运行，地方财政不能落实保护局经费预算。为确保虎豹保护事业正常开展，一直由珲春林业局投入企业自有资金保证保护区的各项工作运转，实际上是森工企业承担着虎豹保护和管理等行政职能。截至目前，珲春林业局已支付保护局人员工资、福利、奖金、养老保险及各项管理费用共4900多万元。

第三道“坎”是执法资格。珲春林业局作为国有森工企业，只有经营权，没有管理权，因隶属于延边州林管局，在其授权下履行森林资源管理职能和开展林业行政执法监管，无行政执法主体资格和行政强制权。在森林资源管理和生态资源环境保护中，由于企业性质的林业局和保护局，不具备行政强制权，对国有林区内和保护区内的各类涉及证照、手续、批文的违法违规建设项目、经营行为，很难有效履职监管到位。

第四道“坎”是管理体制。保护区内国有和集体林地交错。目前，保护区内存在6个乡镇19个自然村屯，原住民2200多户6600余人，采石场、煤矿、砖厂等厂矿企业25个。由于保护区成立时间晚，区划时原有的厂矿、企业、居民点没有搬出，也没有迁出规划和资金支撑，历史遗留问题和厂矿企业、原住民生产生活导致的各类破坏保护区生态环境现象一直存在，又无法从根本上解决。

“我们期望能理顺保护区历史遗留问题，但很难。”李志刚说。

五句形象的成语

“自然保护地是国家的公共资源，其事业是公益事业，经费的保障是履行中央政府对自然保护地管理职责的必然要求。”孙建博说。但实际上，我国仅对原来林业系统管理的国家级自然保护区有少量经费投入，中央财政每年仅有3亿元保护区基本建设经费和3亿元能力建设经费，只能满足三分之一的保护区的需求，保护资金严重不足。

机构改革新转隶到林业管理大批自然保护区，中央财政投入却未能及时增长，更加剧了保护区资金不足问题。相比保护区资金不足的情况，风景名胜区、海洋特别保护区、地质公园发展更是举步维艰。

原来住建部管理的风景名胜区依靠原管理部门住建部的城市建设资金维系，海洋特别保护区依靠原管理部门海洋局的海洋环境资金兼顾，地质公园则长期依赖原管理部门国土资源部的地质调查和灾害管理资金运转，资金数量本就捉襟见肘。

在机构改革后，这些寄生在其他资金渠道上的保护地瞬间面临“集体断粮”的危险局面。

孙建博用五句成语形象地概括了我国自然保护地的管理困境：

基层管理力量“羸弱不堪”。因缺少国家投入，一些自然保护地机构虚设，职能薄弱；有的自然保护区、地质公园根本没有机构，或有机构编制、有编制无人员等现象十分普遍。国家的保护管理政策在基层因缺少必要的人员而大打折扣。

执法监督“有心无力”。由于缺少必要资金投入，保护管理手段落后，技术支撑严重不足。目前我国各类保护地还普遍停留在“宣传靠嘴、巡护靠腿、执法靠怵”的原始阶段。如海洋保护区和海洋公园转隶到林业和草原部

门管理后，原来借助海警、渔政船只出海的条件丧失，现在针对保护区域内的违法捕捞、旅游等行为，只能望洋兴叹。

保护方向“南辕北辙”。在中央财政和地方财政严重不足的情况下，不少地方将风景名胜区、地质公园等保护区域直接承包给旅游公司，导致保护区域变成单纯的旅游开发场所，从根本上背离设立保护地的初衷。

基础设施建设资金“杯水车薪”。全国474处国家级自然保护区中央财政每年投入仅6亿元，平均每个保护区仅126万元。中央财政每年用于244处国家级风景名胜区的管理资金仅200万元，平均每个国家级风景名胜区每年不到1万元。而地质公园、海洋公园等根本没有中央财政投入。一些风景名胜区、地质公园、海洋保护区连界桩、界牌、管理站、巡护站等设施都没钱建。

国际交流和履约能力“捉襟见肘”。我国是世界自然遗产和双遗产最多的国家，也是世界地质公园最多的国家。但由于缺乏人才培养和对外交流资金支持，在联合国教科文组织工作的2100多名国际人员中，仅有10个中国人，这与我国世界遗产大国的地位极不相称。

“加大中央财政支持是解决保护地管理问题的基本条件。”孙建博对记者表示，建立自然保护地体系是实现生态文明建设的国家意志的重要措施之一，应当是以中央事权为主的公益事业，有必要尽快加大中央财政投入力度，解决自然保护地管理能力不足等诸多长期积累的历史问题。

守住生态安全底线

那么，保护好这些自然保护地，守住我国的生态安全底线，每年到底需要投入多少钱？

中国科学院动物研究所副研究员、自然保护立法研究组总协调员解焱带领的课题组此前曾做过测算，给出的答案是260亿元。

“这样微不足道的投入就可以使我国17.48%的陆地和10%的海洋得到有效保护，就可以保护我国的生态安全底线。”解焱对第一财经记者说。

自然保护立法研究组由50多位从事自然保护领域相关工作的专家组成，前些年，其主要任务是推动我国《自然保护地法》尽早出台。

解焱介绍，经测算，260亿元中约200亿元用于自然保护地的常规保护管理，30亿元用于综合管理，30亿元用于非常规管理。用这些钱可以建立起布

局合理的自然保护地网络，实施有效保护管理，保护我国的重要生物多样性和生态系统服务功能。

同时，这些投入也可以为大众娱乐休闲服务，为当地社区可持续发展作贡献，减轻自然灾害，确保清洁水源；还将为偏远落后地区提供21万人次以上的工作机会，对增加社会稳定、缓解贫困、保护边境、巩固国防都将发挥极为重要的作用。

专家们在调查中发现，我国不少自然保护地管理水平较低，保护地内各种人类活动无法得到有效控制，甚至修路、筑坝等大型破坏性活动在国家级自然保护区等保护地的核心区也时有发生，在这些本应得到严格保护的区域，放牧、采菜、采药、偷猎等活动更是司空见惯。

“我国的自然保护地虽然数量与年俱增，但不断被经济开发和工程建设项目调整、瘦身以至瓦解，有效性不断降低，保护价值和科学价值正在丧失，一些重要的国家级自然保护区面临解体的危机。”中国人与生物圈国家委员会委员、国家林业局高级工程师沈孝辉说。

解焱介绍，我国用于自然保护地的自然保护管理经费占国家GDP的比例比发展中国家还低许多，更低于发达国家的水平。

大自然保护协会保护科学与策略专家梅根·克拉姆（Megan Kram）此前对记者表示，在美国，每年用于保护区的资金约占当年美国GDP的0.02%，而在中国，这一数字只有0.002%。

大自然保护协会等机构几年前的研究结果显示，中国保护地每平方公里的保护投入在337-718元人民币，而发展中国家的平均水平为997元人民币，发达国家高达13068元人民币。

今年1月23日，中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》，并强调按照山水林田湖草是一个生命共同体的理念，创新自然保护地管理体制机制，实施自然保护地统一设置、分级管理、分区管控，把具有国家代表性的重要自然生态系统纳入国家公园体系，实行严格保护，形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地管理体系。

中共中央办公厅、国务院办公厅2017年印发的《建立国家公园体制总体方案》确定，立足国家公园的公益属性，确定中央与地方事权划分，保障国

家公园的保护、运行和管理。中央政府直接行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园支出由中央政府出资保障。委托省级政府代理行使全民所有自然资源资产所有权的国家公园支出由中央和省级政府根据事权划分分别出资保障。同时，在确保国家公园生态保护和公益属性的前提下，探索多渠道多元化的投融资模式。

（章轲）

新闻摘要

首提“发展壮大旅游产业” 政府工作报告“点亮”出游

【人民网2019年3月6日】3月5日上午，十三届全国人大二次会议在人民大会堂开幕，国务院总理李克强作政府工作报告。其中，在旅游领域，政府工作报告中明确提出“发展壮大旅游产业”，同时，政府工作报告中关于深化中外人文交流、深化国家公园体制改革、推进“厕所革命”、建设美丽乡村等内容都为旅游产业的发展指明了方向。

亮点一：发展壮大旅游产业

政府工作报告中提出“发展壮大旅游产业”。据记者梳理，对旅游行业来说，往年的政府工作报告中也提到过发展全域旅游、降低门票价格等相关政策，但全面完整地将“旅游产业”写入政府工作报告尚属首次。

南开大学教授石培华对此表示，政府工作报告的相关内容释放了旅游业进一步提升发展质量、进一步优化服务体系和更加注重持续发展、推进改革创新信号，完整提出“发展壮大旅游产业”在政府工作报告中是首次。

南开大学教授马晓龙认为，发展壮大旅游产业是国家长期以来对旅游工作关心并寄予厚望的必然结果，“旅游业作为稳增长的重要新引擎、惠民生的重要抓手、生态文明建设的重要支撑的地位，正不断得到体现和加强。可以预见的是，旅游产业必将迎来新一轮的大发展。”

据中国旅游研究院预计，2019年国内旅游人数将达60.6亿人次，国内旅

游收入5.6万亿元，分别比上年增长9.5%和10%。对此，旅游企业纷纷表示，政府对旅游产业越来越重视，将为企业发展提供新空间。凯撒旅游总裁陈小兵说：“随着旅游与文化的深度融合，旅游成为国民生活的重要组成部分，‘发展壮大旅游产业’更为我们旅游企业增添了信心。”

亮点二：因地制宜开展农村人居环境整治，推进“厕所革命”、垃圾污水治理，建设美丽乡村

2018年是实施《全国旅游厕所建设管理新三年行动计划（2018-2020）》的开局之年。根据统计，2018年中西部地区建成旅游厕所约1.5万座，约占全国总数的70%。而在今年的政府工作报告中则明确提出“因地制宜开展农村人居环境整治，推进‘厕所革命’、垃圾污水治理，建设美丽乡村。”

北京外国语大学文创产业研究中心旅游研究所所长刘思敏对此表示，目前国内的人居环境和欧美发达国家相比，从城市的角度看差别不明显，而农村地区却有着不小的差距，能否成为美丽乡村，环境是试金石。石培华认为，这将全面优化乡村旅游发展的环境，系统破除瓶颈，提升乡村旅游品质。

此外，马晓龙透露：“无论是人居环境整治、厕所革命、垃圾污水处理还是美丽乡村建设等内容，都是文化和旅游部持续关注的工作内容，也完全体现在文化和旅游部正在推进的国家全域旅游示范区创建的验收细则中。随着这部分内容被写入政府工作报告，相信国家全域旅游示范区创建工作将全面提速，并在国家社会综合治理体系中发挥更大作用。”

亮点三：深化国家公园体制改革

国家公园体制是2017年政府工作报告12个新词之一，2018年政府工作报告中提出要“深化国家公园体制改革试点”，今年的政府工作报告中则提出“深化国家公园体制改革”。记者了解到，目前三江源、东北虎豹、大熊猫、祁连山、武夷山、神农架、南山、钱江源、香格里拉普达措九个试点区都已成立国家公园管理局或者管委会，北京长城国家公园试点区的管理机构正在组建，三江源、祁连山两个国家公园正在试点建设中。

马晓龙对此表示，国家公园体制改革的目的是统一管理和有效使用国土资源，通过深化国家公园体制改革既能够解决我国旅游业发展过程中长期以

来形成的多头管理、效率低下等问题，又能够更加清晰地明确旅游业在国家公园体系中的“身份”和地位，旅游系统应该以深化国家公园体制改革为契机，进一步发挥和放大产业在国家战略体系中的作用。

亮点四：深化中外人文交流

中国旅游研究院的数据显示，2018年中国游客的足迹覆盖了157个国家。同时，中国也在积极扩大对外开放，为入境游客提供便利，以签证政策为例，京津冀、江浙沪等地区先后实施了外国人144小时过境免签政策，以便外国人来华旅行。而在今年的政府工作报告中则明确提出要“深化中外人文交流”。

对此，刘思敏认为，旅游是民间外交，它不仅仅是一个市场消费行为，对于推动中外人文交流来说，旅游是非常好的一个载体。陈小兵则表示，“深化中外人文交流”将带动出境游、入境游发展，助力中国文化影响力的提升。众信旅游集团董事长冯滨认为，“一带一路”建设为中国旅游连通世界带来巨大机遇，为深化中外人文交流提供了更宽阔的舞台，也为中国旅游企业开辟了更大的发展空间。此外，马晓龙表示，近年来我国通过与各国举办“旅游年”等活动，旅游合作持续深化，可以预见，旅游业将对“深化中外人文交流”起到更大作用，也会借此大大提升我国的国际地位和形象。

（田虎）

林业和草原局：国家公园、自然遗产地等禁止建风电场

【中新网2019年3月1日】近日，国家林业和草原局在官网发布《关于规范风电场项目建设使用林地的通知》（以下简称《通知》）。《通知》指出，自然遗产地、国家公园、自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园、风景名胜區、鸟类主要迁徙通道和迁徙地等区域以及沿海基干林带和消浪林带，为风电场项目禁止建设区域。《通知》自发布之日起施行，有效期至2024年2月28日。

《通知》称，风电场建设应当节约集约使用林地。风机基础、施工和检修道路、升压站、集电线路等，禁止占用天然乔木林（竹林）地、年降雨量400毫米以下区域的有林地、一级国家级公益林地和二级国家级公益林中的

有林地。本《通知》下发之前已经核准但未取得使用林地手续的风电场项目，要重新合理优化选址和建设方案，加强生态影响分析和评估，不得占用年降雨量400毫米以下区域的有林地和一级国家级公益林地，避让二级国家级公益林中有林地集中区域。

《通知》表示，风电场施工和检修道路，应尽可能利用现有森林防火道路、林区道路、乡村道路等道路，在其基础上扩建的风电场道路原则上不得改变现有道路性质。风电场新建配套道路应与风电场一同办理使用林地手续，风电场配套道路要严格控制道路宽度，提高标准，合理建设排水沟、过水涵洞、挡土墙等设施；严格按照设计规范施工，禁止强推强挖式放坡施工，防止废弃砂石任意放置和随意滚落，同步实施水土保持和恢复林业生产条件的措施。吊装平台、施工道路、弃渣场、集电线路等临时占用林地的，应在临时占用林地期满后一年内恢复林业生产条件，并及时恢复植被。

《通知》强调，各级林业和草原主管部门要与本地区能源主管部门做好风电开发建设规划和核准工作的衔接，提前介入测风选址工作，指导建设单位避让生态脆弱区和生态敏感区；定期检查，依法严厉打击风电场项目未批先占、少批多占、拆分报批、以其他名义骗取使用林地行政许可等违法违规行为；对野蛮施工破坏林地、林木，未及时恢复林业生产条件及弄虚作假骗取使用林地行政许可的风电场项目，要依法追责。

（编辑：刘美）

社会纵横

古道会成为自然生态保护之路吗？

【中国绿色时报副刊2019年3月1日】提及古道，人们或许因“古”字而首先想到其历史文化价值。“古道保护开发合作团队”负责人吴涛则在近日呼吁，应发现、关注古道的自然生态价值，将古道打造成自然生态保护之路。

吴涛等专家在开发推广古道旅游线路时发现，近年来，随着户外运动的迅速发展，随意进入大自然甚至无人区的人群日益增多，部分人群缺乏必要的自然生态保护意识，导致古道及其周边的自然生态环境和野生动植物遭到不同程度的破坏。

行走古道，应自觉保护自然生态

为更好保护我国自然遗产和文化遗产，以及户外运动资源，使徒步古道等户外运动得以健康发展，2015年，“古道保护开发合作团队”提出了《国际古道环保公约》（以下简称《公约》），并按照《公约》严格规范自己的行为，同时面向社会进行宣传和引导。

《公约》主要包括10方面内容：

户外活动的准备工作应包括了解前往地点的自然生态现状及相关保护要求。

尽量在现存步道、古道的中间行走。没有明显路径时，选择耐踩踏的地方。将营区设在土壤坚硬、寸草不生的地点，而不要设置在受过轻微冲击的地方。

户外运动结束后，不要将任何食物或物品留在营地，以免干扰野生动物的自然行为。垃圾处理要符合环保要求。

将全部排遗和相关物品带走。

应爱护沿途的野生动物，不要随意干扰、喂食。禁止破坏树木。

火的使用慎之又慎。捡拾柴火时，不应折损树枝或枯枝。

爱护户外环境和古道，不要留下任何损毁痕迹。

除非生命出现巨大危机，否则不采摘、挖掘野生植物，不惊扰、伤害野生动物。任何时候不购买、不食用国家禁捕的野生动植物。

在野外发现野生动物猎套时，如果熟悉其结构特点，可对其进行拆除，如不了解，则避免接触，小心拍摄做好标记，及时反映给有关部门。发现受伤的野生动物不要贸然施救，应与相关部门联系，由专业人员对其进行安全救护。了解活动所在地可能出现的野生动物及其习性，避免互相伤害。

勇于制止他人破坏自然生态的行为。对他人故意破坏自然生态环境，伤害或买卖野生动植物的行为，应向有关部门反映。发现他人已对自然生态环境造成破坏后，在条件允许的情况下，尽量补救，不能及时处理的可拍摄记

录，以待后续解决。

带一颗爱路上路，让古道行与自然交融

“在古道保护建设过程中，一定要将当地野生动植物的生存问题纳入考量范围，否则人们的活动很可能变成破坏自然生态的行为。如果放任这些破坏行为的发生，终将给自然生态造成不可补救的损失。”吴涛说。

2018年10月14日，《国际古道价值评定体系》（即SCUCS体系，以下简称《体系》）由国际古道网、北京文明之路徒步运动中心等推出。

《体系》将古道的特征指标划分为运动性、文化性、独特性、便利性、保障性五大方面，涵盖长度、古迹、风景、交通等20个项目，并对具体指标的衡量标准和评估权重给出了具体翔实的指导意见。

根据《体系》划分，在古道独特性方面，应衡量和评估古道及其周边的自然风光、地质特点、气候影响、生态资源，如当地的动植物资源及多样性保护力度等。

据吴涛介绍，《体系》为全球首套古道评估标准，对于古道资源的研究、保护具有重要意义，也奠定了华人在全球线性文化遗产的发掘、保护、应用等方面的领先地位。

解救过中毒候鸟，阻止过盗猎分子，遇到过一些因人类无知无聊而被无辜戕害的小生命……“古道保护开发合作团队”和多家专业媒体因此决定，从今年起，重点打造、推介一批自然生态古道及古道精品研学路线。这些古道旅行线路，包括跨越天山南北的车师古道，水草丰美、令人遐思无限的大运河和黄河故道，穿行于神农架林区的川盐古道，通往浙西天池的吴越古道，被史学家誉为中国“第一条高速路”，穿越平原、山地、草原和沙漠的秦直道等。

吴涛认为，时刻心怀敬畏自然之心，关爱生灵之意，人们的古道之行，也便是认识自然、享受自然、回馈自然的生态保护之路。

（张一诺）

加强智慧化建设 拥抱5G新时代

【中国旅游报2019年3月11日】5G时代近在眼前，各大景区纷纷抢滩。

目前，山东三孔、山西皇城相府、河南红旗渠和云台山、陕西大雁塔和兵马俑、四川都江堰和九寨沟、浙江雁荡山、江西龙虎山等10家景区启动5G基站项目建设。

相较4G而言，5G拥有高速度、泛在网、低功耗、超低时延、万物互联、重构安全等特点。插上5G的翅膀，景区智慧化建设必将更上一层楼。近日，笔者采访了多家景区，对景区智慧化建设、拥抱5G时代等情况进行了解。

体验升级

5G时代，以VR为引领的智慧导览将更加顺畅。据报道，皇城相府、云台山、龙虎山、都江堰、雁荡山、红旗渠都在尝试5G+VR。

龙虎山计划在特制竹筏上布设5G全景摄像头，游客通过VR眼镜，可以在千里之外的家中体验竹筏漂流，感受秀美如画的泸溪河。

在河南红旗渠著名景点青年洞和“铁姑娘打钎”旧址，参观者佩戴VR眼镜可通过5G随时随地体验当年修渠的感人场景。红旗渠景区内的多个景点布设摄像无人机，画面通过5G清晰回传，游客坐在室内也可尽情观赏美景。

青岛崂山公共服务中心主任邵先国介绍，语音讲解是重要内容，目前，崂山景区建设了在线二维码导游导览系统，游客通过扫描二维码，即可获取图像、四国语言文字介绍及语音讲解。

三孔景区营销中心主任董亚军说，5G投入应用之后，语音讲解对游客来说会更方便、更稳定。

去年，泰山启用16路全景高清直播，游客足不出户即可观赏泰山美景。该直播平台架设在海康萤石云端，通过色彩及画面比例调整，直播画面更为流畅、视觉效果更加出色。

龙虎山与红旗渠景区通过一款5G高清视频游记助手应用软件，帮助游客自动编写游记，根据游客拍摄的照片和视频，生成720° VR交互式视频和8K高清视频的全景游记。在董亚军看来，5G时代，游记、直播等都会发生质的改变。

红旗渠景区还引进5G网络和语音交互技术，智能机器人可以跟游客主动打招呼，提供场内引导、景区介绍、专业咨询、聊天等服务，并能根据人脸识别结果，迅速做出服务响应。

山东省文化和旅游厅负责旅游数据和信息化的副主任迟钰争表示，5G为

景区智慧化带来更多憧憬，如VR和AR体验等，但要变为现实，还需要5G网络和5G终端的普及。

服务升级

泰山景区信息中心主任宋磊介绍，随着景区智慧化建设的推进，购票入园越来越便捷，游客已渐渐习惯使用微信或支付宝等网络渠道购票，刷身份证入园。去年泰山网络售票120万张，占总售票量的3成。“对于二次入园的游客来说，今年到山东泰山、三孔、崂山、蓬莱阁等景区都有可能‘刷脸入园’”。宋磊介绍，刷脸入园，主要用于多次入园的游客，景区为售票系统增加人脸识别功能，在游客第一次入园过闸机时自动采集人脸信息，入园之后进行人脸比对。5G网络下，游客画面采集速度、数量都会提升，游客身份识别将会更快速、更精准。

在旅游旺季，热门景区往往人山人海，一旦有游客走散，找起来如同大海捞针，而泰山景区通过人脸识别系统解决了这一难题。宋磊介绍，泰山景区在国内景区率先布设51路脸谱智能摄像机，输入游客照片可迅速比对跟踪，自动生成游客进山游览轨迹和出现时间，快速锁定游客位置。自人脸识别系统运行以来，泰山已查找走失游客50多次，深受游客好评。

此外，泰山还建立了客流预判机制，基于网络大数据、公安大数据、历史客流数据，科学预测假日客流。去年五一，节前预判游客量为13.7万人次，实际进山13.8万人次，预判准确率高达99%。去年十一，节前预判游客量为28.8万人次，实际进山28.1万人次，预判准确率高达97%。同时，景区与企业合作，率先研发热力图指挥系统，通过在各景点布设的智能AI摄像机，实时统计景区内各景点游客量，生成景区客流热力图，便于景区及时采取分流疏导措施。此外，最新科技鹰眼AR也引入泰山，该技术可全景监控景区，实现区域立体联防联控。

由于5G可满足4K高清视频传输、快速精细导航、大量人群高速上网等需求，红旗渠景区建立了智慧鹰眼系统，通过人脸识别技术，自动识别人员身份，实现精细化管理，提高景区安全治理水平。同时，充分利用中国联通大数据平台，通过对数据的采集、分析，对旅行者进行精准画像，变数据为旅游价值。

安全升级

对很多山岳景区或古建筑较多的景区来说，防火是头等大事。这方面的智慧化建设也是重中之重。

蓬莱阁引进了热成像摄像机，可对景区山体林木进行切片扫描监测，及时发现热源、杜绝火灾。

泰山拥有452平方公里景区高分辨率影像地图和三维地理数据，自建300公里光缆覆盖全景区，以万兆核心网络搭建起信息传输高速公路，构筑了“空天地”立体化防控网络。在空中利用无人机对偏远山区实施护林防火巡查，既能空中鸟瞰森林全貌，又能高精度放大细节，洞察违规进山人员。地面上，对景区护林员实施卫星定位，对巡更路线进行实时测绘跟踪，确保防火巡查无盲区全覆盖。

为了严防火种进山，景区沿环山路一线建设375个自动语音报警点、250个监控探头，自动探测进山人员，对于突发情况会录像取证，并语音警示；建设高清防火瞭望监控58个，实现景区森林防火监控全覆盖；引进美国双光谱火灾自动探测系统，建设4个报警监测点；实现3公里半径火灾第一时间自动报警建设DMR数字通信系统，建设联网基站12座，数字对讲机300部；实现景区数字通信信号全覆盖，为火灾救援提供可靠通信保障；配备北斗定位终端26部，实现无盲区覆盖。

泰山景区还联合山东农业大学，研发林火蔓延趋势数学模型，结合风力、风向、坡度、林下可燃物等影响因子，预判火情，预测火势发展方向及半小时、1小时过火面积。系统自动研判启动泰山森林火灾应急救援预案，调配区域范围内突击队员，提示蓄水池和灭火物资情况，自动生成最便捷救援路线；通过北斗卫星、无人机实时跟踪位置和现场火情图像，实现火灾扑救全程智能化、可视化。同时为古树名木生长数据采集建档，实现智慧化监测和管护。

在交通安全方面，泰山景区在天外村路、桃花峪路全程覆盖智能测速卡口22处，所有进山车辆实施区间测速和定点测速。为景区的200辆旅游车安装GPS定位和高清监控，通过无线网络，实现所有车辆运行中动态监测，安全监管无盲区全覆盖，还引进海康威视最新研发成果，安装68路全彩夜视相机，彻底解决夜间视频图像质量不高的问题。

（郭旗）

未成年人购门票，按身高还是按年龄？

【中国旅游新闻网2019年3月4日】2月18日，广东消委会就广州长隆集团多个场所存在以身高作为未成年人优惠票标准的问题，代表消费者向广州市中级人民法院提起消费民事公益诉讼。

广东消委会认为，依据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国价格法》等有关法律规定，所有未满18岁的公民在动物园、公园等场所及参与旅游活动中有权平等享受票价优惠，不应受身高影响。

2月26日，有媒体发布消息称，诉讼案以广东消委会撤诉结束。此后广州长隆集团有限公司做出修改，将旗下长隆野生动物世界、长隆欢乐世界和长隆飞鸟乐园等主题公园原“学生票”调整为“青少年/学生”票，身高达到1.5米及以上的未成年人可购买相关优惠票，并凭本人学生证件或居民身份证验票入园，明确了对全体未成年人的门票优惠。

这起全国第一宗针对未成年消费者权益问题提出的公益诉讼，瞬间引起国内众多媒体的关注。

长期以来，国内旅游业以身高作为未成年人优惠票标准的现象较为普遍，在旅游景点、交通运输等领域，普遍存在以身高作为未成年人享受优惠的标准，标准上限设置大部分在1.4米，少数提高到1.5米。笔者了解到，以身高作为未成年人优惠票标准的缘由是2004年我国《居民身份证法》实施前，未成年人不能办理身份证，难以证明其年龄，因此许多行业采取了以身高为未成年人优惠票标准的简便做法。2004年我国《居民身份证法》实施后，公民一出生便可以办理身份证，但许多行业并没有更新这项规定，还一直沿用以身高为未成年人优惠票标准的做法。

衡量未成年人的标准是什么？是看身高还是年龄？《中华人民共和国未成年人保护法》明确规定了未成年人的年龄标准。有关部门数据显示，2012

年全国6岁城市男童平均身高已达到1.2米，12岁未成年人平均身高已超过1.5米，以身高作为未成年人标准、作为未成年人优惠票标准的做法已经既不合理也不合法了。

笔者认为，此次广东消委会提起的这一公益诉讼，对景区而言意义重大。2018年6月，国家发改委发布《关于完善国有景区门票价格形成机制降低重点国有景区门票价格的指导意见》，要求国有景区门票降价以还利于民。虽然主题公园门票不在此列，但体现公益性、实现社会效益应该是所有景区的共识。广东省消委会提起的这一公益诉讼通过司法判例形成鲜明导向，虽最终撤诉，但还是一定程度引起了行业对未成年消费者合法权益问题的重视，有利于推动侵害未成年人权益的行业潜规则逐步纠正整改。

同时，此举也给旅游景区和企业以警示：不论什么类型、投资主体是谁的景区，都应该依法给予全部未成年消费者应有的门票优惠；在国有景区门票纷纷降价以体现公益性的大背景下，各类景区也理应顺势而为，并且通过打造优质品牌、提供多种服务，促进景区可持续发展，真正做到还利于民。

（魏晓霞）

文旅融合，要探索政、产、资、学、研、用一体模式

【中国文化报2019年3月9日】尽管我国文化资源与旅游资源极其丰富，但近年来因开发不当而屡屡遭到媒体的曝光，很多旅游项目存在有复制、有传说、无价值，有史记、有说头、无看头，有遗存、无建筑，有历史、无延续等问题，项目的核心价值、魅力焦点、潜在影响力等都模糊不清。其根源就在于产业发展的过程中存在产业链不够和产业价值链低端化的严重问题。对文旅融合的内涵及发展规律，存在理解不透、定位不准、盲目开发的问题。

联合国世界旅游组织指出，全世界旅游活动中约有37%涉及文化因素，文化旅游者以每年15%的幅度增长。文旅融合是推动旅游高质量发展与实现文化高效能传播的必然要求，更是景区发展的迫切需求。

文化和旅游的融合，需探索研创出政、产、资、学、研、用一体化的创新模式，要开发出市场认可的文旅产品。一要符合现行政策法规；二要得

到游客及行业内的大多数人认可；三要具有较好的经营收益。要符合这些要求，需做到以下几点：

一是健全融合管理体制，促进文旅融合发展。制约文旅融合发展的障碍首先就是体制问题。从部分市县级的情况来看，文旅融合体制改革尚未到位，文化和旅游资源在发展中各自独舞的情况还大量存在。

二是遵循文旅产业的发展规律。实现文旅融合离不开以项目建设为先导的支撑引领，当前国内文化产业发展较慢，具有市场竞争力和国内外影响力的文化企业较少，缺乏参与市场化运营的主动性。发展资金不足、投融资渠道单一、拓展不足、创新不够、高层次复合型人才不足等因素导致文旅融合发展内生力不够，限制着文旅融合进程。

三是树立文旅融合的典型，扩大文旅融合范围。文旅融合已成为一个热门话题，树立文旅融合的正面典型，发挥必要的市场引导作用，如文创领域、演艺领域、旅游产品开发领域。

四是加大文化创意产业的发掘。增加文化的底色和特色，让人们在旅游中有更多的文化获得感。

当前景区的简单复制模仿已成通病，而文旅融合是打破景点同质化竞争僵局的首要选择。坚持在景区建设中植入文化，在旅游业态中融入文化，增加文化创意，在旅游宣传中融合文化，打造文旅融合产品，这将成为景区可持续发展之路。

（王衍用）

世界遗产

大峡谷国家公园100岁了， 它的居民在持续评估人与自然的关系

【好奇心日报2019年3月13日】今年2月26日，美国大峡谷国家公园迎来了自己的百年纪念。当然，峡谷本身的历史要远远超过公园的成立时长：它

在科罗拉多河的冲蚀下形成于600多百万年前，约4000年前至今，它一直都是11个原住民部族的居住地。1869年，美国自然学家John Wesley Powell组建了第一支峡谷科考队，绘制了第一批可靠的科罗拉多河流域地图，也同时赋予了该地沿用至今的名字——大峡谷。

1903年，造访了大峡谷的罗斯福总统称，“这是每个美国人都该亲眼见过的奇景……要保留这个伟大的自然奇迹”。他在五年后宣布大峡谷成为“国家纪念地”，为它提供了首个联邦保护。1919年，大峡谷国家公园开放，迎来了44000名游客。现在公园的第一个世纪过去了，一位51岁的公园首席巡逻员Matthew Vandzura向《时代》回忆了过去、现在和未来，运营/保护公园的人如何持续地评估他们与自然、与峡谷居民的关系，以实现当初成立公园的目标。

国家公园服务系统（NPS）立足的核心准则，便是1916年成立时国会通过的《NPS有机法案》，其首要任务是保护地区的生态系统和历史遗产，同时要公众能够使用和享受这些资源。“我们的职责是保护公园，让大家可以好好欣赏它，同时还要为后代考虑。大家都知道美国有多爱国家公园，我们的文化就是喜欢广阔开放的天地。”

大峡谷在2018年的游客人数达到了历史最高的638万，如何在游客蜂拥而至的情况下让自然风光不受影响成了当前的挑战之一。工作人员发现自己的任务越来越多和人相关，这包括将公园系统现代化，组织安全徒步的教育课程以减少搜救任务，设计智能停车场（这个村庄以前只会停放马车）等等。Vandzura还希望和原住民社区加强联系，鼓励游客去原住民保留区消费。他们还在开发一款信息类应用。

Vandzura说，在最终限制游客数量之前，公园在尽可能完成更多的任务。但他们确实有考虑限制游客，毕竟一到每年8月，停车场水泄不通，很多游客茫然地开车转圈。

这些只是公园面临的微观层面的问题，下一个100年的宏大挑战并不少，从铀矿开采到管理科罗拉多河上的大坝。科学家们还预言，气候变化施与大峡谷的影响要比美国其他地区严重很多。而随着美国西南部面临着频繁的缺水，如何在保护科罗拉多河的同时将它利用起来，将变成越来越紧迫的问题。

人们需要认识到两个看似有点矛盾的事实：大峡谷存在已久，人类几乎无法靠一己之力改变它；大峡谷也存在于当下，人类所做的决策将影响到它的未来。

拿铀矿举例。1950年代的冷战期间，人们在国家公园内发现了铀矿，开采了13年，给峡谷内自然景观造成巨大的破坏，直到1962年国会通过法案停止公园内一切采矿行动，实际的采矿也到7年后才终止。1987年，联邦政府取得了土地所有权，大部分地表的采矿设备陆续被拆除，使周边地区逐渐恢复自然状态。

但是矿业人士并不死心，数百个围绕峡谷边界的大小铀矿开采仍在继续。2012年，奥巴马政府对环绕公园边界的100多万亩公共用地下达了20年开采禁令，让科学家有时间研究开采对地下水源、动植物种群和原住民居住地的影响。虽然如此，在离公园稍远的地方，仍有800多个活跃铀矿持续运转。

国家矿业协会在2017年试图上诉巡回法庭，辩称开采对大峡谷无影响，希望法庭判决奥巴马禁令无效，遭到驳回后又诉至最高法院。最高法在一年后维持原判，原住民和其他环保主义者取得了一次重要的胜利。但是禁令期限到了之后又会如何，是人类需要作出的关键决策。

而对于Vandzura而言，这份工作的另一面也和其他任何工作一样，具备所有行业的通病。一份2016年的报告揭示了河区工作人员遭到的欺凌和其他不端行为，迫使NPS修订了自己的反骚扰政策。“我们的人比我们的资源更重要，如果你要做决定，你必须先照顾好人，才能负责好自己的任务”。

约有3000多人居住在南缘和附近的Tusayan小镇之间，NPS相当于此地唯一的政府，首席巡逻员类似小镇警长的职位。这个社区面对的问题和美国其他小城相似，但因为被峡谷隔绝，而缺少正式的官方援助。这点在最近一次美国政府关门中清晰地体现了出来——公园保持开放，但是2/3的雇员都在家，厕纸堆积，科考工作停滞，维护工作落后。这也是其他国家公园面临的问题。

在问题太多、工作压力太大的时候，Vandzura至少可以休息一会儿欣赏美景。不出意料的是，大峡谷的壮丽景色，让人的问题显得格外渺小。

（顾天鹏）

冰岛宣布继续开展捕鲸行为，但旅游业不干了

【澎湃新闻网2019年2月24日】继日本在2018年底宣布退出国际捕鲸委员会（IWC）后，冰岛政府放宽捕鲸配额，允许该国在五年内捕杀2130头鲸鱼。

据美国有线电视新闻网（CNN）2月22日报道，到2025年，冰岛捕鲸者每年最多可捕杀209头长须鲸和217头小须鲸。2018年，冰岛长须鲸的捕鲸配额为191头，由于利润下降，政府在捕鲸旺季7月暂停了小须鲸的捕杀。

冰岛渔业部认为，最新的捕鲸配额是“科学、可持续的”并“符合国际法”。冰岛官方数据显示曾经濒临灭绝的长须鲸数量正在恢复。

但环保人士指出，捕鲸不仅违反了国际法，而且经济效益也不高。冰岛大学的一份报告显示，赏鲸为冰岛经济贡献了1340万美元，而捕鲸效益仅为840万美元；而且从事赏鲸工作的人比从事捕鲸工作的人多，但捕鲸工作的工资要更高。

一些商业人士担心捕鲸行为可能会给冰岛蒸蒸日上的旅游业带来冲击。冰岛旅游行业联盟22日发表声明指责冰岛政府伤害国家利益和名声，“消费鲸鱼肉的市场仅限日本、挪威和帕劳，但旅游业的市场是全世界。”

旨在保护世界各地鲸鱼的鲸鱼和海豚保护组织（WDC）认为，冰岛须听取世界各国关于停止捕鲸的呼吁，而不是依靠自己所谓的科学依据。

（记者：南博一）

编辑：中国风景名胜区协会 编译中心

联系人：陈 晨 张 宇 李简西

地 址：北京市海淀区三里河路7号新疆大厦B座11层，100044

电 话：010-88315330 88315308

传 真：010-88315325

微信公众号

网 址：www.china-npa.org

E-mail：china_fjms@163.net

