

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246期)

## 本期要目

- 明月山景区温泉度假村多栋别墅存违建
- 景区垃圾分类难在哪
- 中办、国办发文对国土空间规划控制线提出指导意见，自然资源部就相关问题进行解读
- 游客丧生景区“摇摆桥”，责任谁来承担？
- 寻找提升景区游客体验“金钥匙”
- 九寨沟景区对散客开放 单日游客最大限量2万人次
- 美德新日如何立法保护国家公园

---

2019年11月30日

(所载内容不代表本刊观点)

# 目 录

## 热点关注

- 明月山景区温泉度假村多栋别墅存违建 -----3
- 景区垃圾分类难在哪 -----6
- 国家公园如何树立“品牌” -----9

## 新闻摘要

- 中办、国办发文对国土空间规划控制线提出指导意见，自然资源部就相关问题进行解读 -----14
- 福建：加强文化和自然遗产保护利用 -----16

## 社会纵横

- 游客丧生景区“摇摆桥”，责任谁来承担？ -----17
- 三年“野蛮生长” 研学旅行亟须典型化标杆指引 -----20

## 时事评论

- 寻找提升景区游客体验“金钥匙” -----23
- 给文物防火安装好制度“消防栓” -----24

## 世界遗产

- 九寨沟景区对散客开放 单日游客最大限量2万人次 -----26

## 环球博览

- 美德新日如何立法保护国家公园 -----27
- 古村落复活！那是体验游的力量 -----31
-

# 明月山景区温泉度假村多栋别墅存违建

【新法制报2019年11月27日】近日，新法制报记者接到举报后，来到明月山天沐温泉谷小区看到，这里多栋别墅正在改扩建。据悉，该小区自2014年收房以来，不少业主就一直在违规改扩建。

明月山风景名胜区管委会城管局表示，管委会正在研究更加严厉的综合整治方案，方案确定后将联合多部门综合执法，对于别墅违规改扩建坚决予以拆除。

## 举报 别墅违规改扩建“愈演愈烈”

天沐温泉谷坐落于宜春市西南约16公里的明月山风景名胜区温汤镇内。网上公开资料显示，该小区占地127333平方米，总建筑面积76400平方米，开发商为天沐集团江西宜春明月山天工有限公司，建筑类型分为多层和别墅。

记者查询房屋中介网站得知，该小区多层公寓楼约50平方米的公寓售价为75万-100万元，联排别墅的售价为350万-500万元。

近日，读者阿龙（化名）举报，天沐温泉谷别墅区内，不少业主在未经相关部门批准，私自雇人挖掘地下室、改建扩建。

“从2014年交房开始，各种违建行为就不断出现，有的业主私自挖了地下室，有的业主在原有房屋基础上进行扩建，不但加高一层，面积也扩大一倍。”让阿龙更加无法理解的是，在多地严查违建别墅的背景下，坐落在明月山风景名胜区内天沐温泉谷，违建别墅不仅没有受到查处整治，反而愈演愈烈，一些别墅不仅大面积扩建房屋，还肆意圈占公共绿地、公共水面以及周边山林，甚至以各种名义挖山毁林，建起亭台楼阁，修起小木屋、游步道。

阿龙说，他几个月前就开始向小区物业反映情况。小区物业公司告知他，一些建筑公司在物业报备的是“室内装修”，随后开始偷着施工。小区物业没有执法权，只能将问题反映给属地的城管部门，并建议他也向城管部

门反映。

阿龙多次拍照取证，并拨打城管部门举报电话投诉。明月山城管执法队的队员来了多次，每次都责令施工人员停工。然而执法人员离开后，施工人员又返回施工。

就这样反反复复，城管队员来来回回多次，可是小区里的别墅违建却没有一点改善。

### 调查 搭起亭台楼阁建起“后花园” 施工未经相关部门许可

11月15日上午，记者来到天沐温泉谷别墅区，看到不少别墅四周被钢架和围挡圈起，现场工人正在忙着施工。

79栋别墅位于小区一侧环岛旁。该栋别墅外围遍布脚手架，四周还用篷布围挡了起来，别墅楼体已被改得面目全非，原本没有地下室的房子，地面以下直接被挖出近3米深、面积有100多平方米的地下室，四周还用钢筋和模板搭建好，就等着用混凝土对其浇灌出墙体。

78号别墅与79号相连，该别墅主体已建成。一段楼梯延伸到别墅地下一层。地下空间中部是一个大厅，大厅周边被水泥墙隔出了4间房。

现场施工的工作人员告诉记者，两栋别墅都是他们负责改建施工的，原本户型都只有90多平方米，现在改建后不包含地下室就已经近300平方米。

记者发现，53、52、51、50栋也是正在施工的别墅。其中，不少正在进行装修，虽然正面只能看到少量的改建，但走到后面便会发现扩建出来的房子真不少。不但多出了一排两层楼房，另一旁还搭建了通向后山体的阳光房，山体上的不少地方直接成了别墅的后花园。

据一名施工工人介绍，他们受雇于“天诚装饰公司”。记者随后以想要扩建别墅为由联系了这家公司。一名自称负责人的男子翁邵兵驱车赶来和记者商谈，他告诉记者，目前别墅区有好几个建筑公司在承包别墅扩建或重建业务，而他的公司已在小区承包扩建或重建业务多年，小区内多栋别墅都是该公司改建。

翁邵兵称，他们为业主建地下室或扩建别墅前未获得规划和建设部门许可，“其他公司也都是这么干的”。记者随后亮明身份，询问上述公司为何未经许可施工，且在城管部门要求停工时仍继续施工等问题。但翁邵兵拒绝回答提问，急匆匆驾车离开了现场。

## 业主 房子改扩建后就升值了

一名曾接到改建推销电话的小区业主告诉新法制记者，按照这些装修公司的报价，修建地下室挖土做地基铺设水泥等工作的收费是2000元/平方米，而主体结构建设要1000多元/平方米，一栋90平方米的联排别墅挖地下室和改建200多平方米收费至少要80多万元，这还不包括室内装修和铺设管道等费用。

“与购买别墅的两三百万元相比，再扩建或重建别墅只需花费几十万元，但是别墅经重建或扩建后，房子就升值了一两百万元。”一位不愿具名的业主称。

一名正在对房屋进行改建的业主表示，他从别人手中过户这栋别墅后，看到小区不少业主都私挖地下室或扩建，于是自己也想扩建。

该业主还称，他此前未考虑建筑公司是否获得相关部门许可，虽然知道这样的改建无法通过审批，但是装修公司确定了设计图纸后曾告诉他，可以包办一切并去协调相关部门的关系，并表示：“会把图纸送至物业和城管部门备案，备案后民不告官不究。”

该业主说，由于自己不去工地，并不知道城管部门责令工地停工的消息。当记者告知未经许可改建和扩建别墅属违法时，该业主说：“那怎么办，我也才知道啊，总不能把我们建好的拆除吧。”

## 相关部门 研究更严厉整治方案

记者就此事采访了明月山风景名胜区管委会城管局局长肖育彬，他明确表示，记者发现的挖地下室、改扩建都是违法行为。

为何违规改扩建屡禁不止？肖育彬称，部分属于2016年前的存量违建，属于历史遗留问题，已进行罚款暂不进行拆除；只有少部分违建是2016年以后的增量违建，此前曾多次进行查处并拆除了一部分。

不过，城管局始终无法提供前期查处的相关执法文书。

11月21日，肖育彬回应记者，初步调查了解，整个天沐温泉谷共有80栋别墅，存在违建的有47户，预估违建面积最小的几平方米，最大的一百多平方米。目前，明月山风景名胜区管委会正在研究更加严厉的综合整治方案，方案确定后将联合管委会等多部门综合执法，对于别墅违规改扩建坚决予以拆除。

11月25日，明月山管委会林业局回应称，天沐温泉谷部分业主在林地上建游步道、亭子属于业主的私自行为，并没有经过任何审批。对于天沐温泉谷存在的问题，明月山风景名胜区管委会已专门召开了会议，明确对违建坚决予以拆除。其中，对非法侵占林地的违建，林业局将联合城管部门进行拆除，并责令建设方及时对山体进行复绿。

（记者：徐杰）

## 景区垃圾分类难在哪

【北京商报2019年11月20日】目前，中国237个地级及以上城市已启动垃圾分类。此外，全国30个城市已经出台垃圾分类地方性法规或规章，16个城市将垃圾分类列入立法计划。各省、市、自治区都在制定垃圾分类实施方案，其中浙江、福建、广东三省已出台地方法规，河北等13省地方法规进入立法程序。

在全国垃圾分类的大环境下，景区进行垃圾分类已经是必然趋势。

然而，垃圾问题从来都是让景区最头疼的问题之一。近年来，随着各地游客剧增，景区垃圾翻番，环卫工人工作量大幅增加。如今，如何进行景区垃圾分类，如何引导游客进行垃圾分类，成为景区面临的新挑战，景区垃圾处理等方面的压力可能会不断增大。

### 北京：未垃圾分类不能评A

对于北京市民来说，“垃圾分类”已成其茶余饭后谈论最多的话题之一。其实，除了居民的日常生活外，北京的酒店、景区等旅游相关业态，也将面临垃圾分类这一新课题。

文旅部12301公共服务官方微博转发消息称，在北京确定将于60家绿色酒店内试点不主动提供“6小件”的基础上，北京市文旅局将加强对A级景区的宣传教育引导和培训，督促落实好垃圾分类。在新评A级景区，以及存量A级景区复核中，凡未能按规定做到垃圾分类的，实施“一票否决”，即：非A级景区不能评定为A级景区；存量A级景区，要求其限期整改，限期整改不到位的，降低A级景区等级或取消景区A级资质。

“垃圾问题，从来都是让景区最头疼的问题。”某景区负责人如是说。

据统计，目前北京共有A级景区244家。此前，每逢旅游高峰期，部分景区内出现大量塑料袋、空瓶、食物残渣堆积的情况，确实一直困扰着景区管理者和卫生清洁人员。

但另一方面，个别景区对于游客垃圾收集设施的设置和管理机制的不完善，也一直备受各界诟病。就在今年7月，北京市消费者协会公布的“一日游”消费体验调查结果显示，本市仍有一些景区存在垃圾清理不及时的问题，例如，故宫垃圾桶有过满现象；世园会景区内的卫生间与垃圾箱没来得及清理；长城垃圾桶太满，清理不及时；动物园内个别动物排泄物清理不及时等。

此前，驴妈妈旅游网还公布了一份面向网友的调查问卷，结果显示，有81.8%的游客承认自己曾在景区随意丢弃过垃圾；超过一半的游客认为自己在景区乱丢垃圾的原因是景区垃圾箱布置太少或垃圾箱位置不明显。不过，在这份调查中，也有72.6%的游客赞成景区垃圾回收行为，其中近九成的人保证自己下次去景区游玩一定注意垃圾分类。

### 欢乐谷、天坛已实施

“在景区内垃圾分类的问题上，共有两大类社会责任主体，一类是景区，一类是游客。”北京旅游学会会长安金明表示，景区要按照相关标准落实垃圾分类政策，确实需要这两类主体形成合力才能顺利推行。

然而即便如此，在调查中，不少景区和游客均表示，景区内实施垃圾分类还需要跨过多道难关。据悉，目前北京市已有景区开始制定相关的解决方案，比如北京欢乐谷相关负责人就表示，7月园方就已初步确定了垃圾分类试行方案，并在逐步落实。北京天坛公园相关负责人也告诉北京商报记者，按照现行规定，天坛已经实施了对绿化垃圾、生活垃圾、厨余垃圾等进行分类处理的措施。

但与此同时，还有多个景区表示，垃圾分类落实在实操层面，仍然有不少难题待解。北京某景区负责人就表示，虽然园区内已经实现了一般化垃圾的分类，例如饮料瓶、纸壳、动植物产生的生物垃圾，厨余垃圾，游客的生活垃圾等，都能够实现基本的分类，但如果真的要严格实施垃圾分类的标准，还需要确定具体如何分类。此外，配套垃圾桶、垃圾袋的投入成倍增加如何解决；游客错投分拣环节由谁来负责；后续垃圾清运、处理环节能否跟

得上园区实施垃圾分类的进度等，也是亟待解决的问题。“垃圾收集后的运送和处理环节尤为重要，因为只有后方能做到分类处理，前端下大力气进行分类才有意义”。而上述天坛公园负责人也表示，对于景区来说，设置分类垃圾桶、对游客进行引导、教育等还只是第一步，关键在于后方垃圾处理配套环节能否跟得上。

### 游客认知不同

公开消息显示，目前，景区内的垃圾根据来源主要可划分为两类：其一是旅游者在旅游过程中产生的各类生活垃圾；其二是旅游经营开发单位和个人在开发经营过程中产生的垃圾，如建筑垃圾、“三废”垃圾等。

“不可否认，从长远的角度来看，景区内进行分类是必然的发展趋势。”北京第二外国语学院中国文化和旅游产业研究院副教授吴丽云表示，虽然目前具体实施方案还未披露，但如果启动初期分类标准就非常严格的话，确实需要给景区和游客留有一个适应的过程。

吴丽云直言，与居民实施日常生活垃圾分类不同，景区的游客来自全国甚至世界各地，他们对于垃圾分类的认知基础各有不同，不少游客自身可能并没有垃圾分类的习惯和知识，在此过程中，景区运营方就需要耗费较大的人力、物力对游客进行引导、教育。安金明还提出，在北京垃圾分类实施初期，可能还需要景区方单独聘请清洁人员对游客未正确分类的垃圾进行再处理。

由此，吴丽云建议，新政实施应该设置一个过渡期，在逐步推行、宣传这项制度的同时，让后端的垃圾分类清运、处理等环节都能跟上前端的分类需求，这样才能让垃圾分类充分地发挥效果。

另一方面，从游客的角度来说，多位到访过北京景区的网友向北京商报记者表示，在园内找不到有明确分类的垃圾桶等投放设施，是自己无法及时对垃圾进行分类的主要原因。还有消费者直言，如果个别游客不按照规定分类而随意乱扔也没人管的话，自己可能也就不那么注意垃圾分类了。

在业内看来，包括如何更加科学合理地规划垃圾分类设施、是否设置游客监督管理鼓励措施等，也都是北京景区在实施垃圾分类过程中需要着重解决的问题。

（记者：蒋梦惟）

## 国家公园如何树立“品牌”

【澎湃新闻2019年11月8日】“品牌”一直是商业用语。不难理解一家企业愿意投入大量的时间、精力和资金去打造自己的“品牌”，因为“品牌”可以带来丰厚的回报。那么，国家公园可以打造成品牌吗？它又能带来什么回报呢？

2011年，密歇根大学对美国国家公园做了一项经济调查。他们发现：2011年，美国国家公园创造的经济价值高达300亿美元，提供的工作岗位数达25.2万个。政府每往国家公园投入一美元，就能带来四美元的经济回报。

当然，这项调查只是从商业视角，略微窥探了国家公园的品牌价值。事实上，国家公园的品牌价值远高于此，因为国家公园保护的自然资源和历史遗址是珍贵无价的。

近几十年来，美国的国家公园体系在全世界获得了认可，国家公园被誉为“美国最妙的创意”。美国国家公园体系，组成单元数量多，类型千差万别，既有花岗岩纪念碑，又有壮丽的自然景观，还有大自然鬼斧神工创造的地质奇迹。国家公园体系各组成单元，纵然形有千般，却同属于“国家公园”这一品牌，如此统一的品牌形象又是怎样历时百年铸就而成的呢？

纵观美国国家公园的发展历程，其品牌构建的关键在于始终坚持追求“统一管理”。具体表现为：（1）统一的易认标识。在美国，每个国家公园都有自己的园标。但是，标明其国家公园“身份”的关键象征物却永远只有一个，那就是尖盾形标识。在美国国家公园的访客中心、解说标牌、出版物、网站、员工制服、园区入口等处，看到的都是统一的尖盾形标识。只要看到这一标识，人们就知道这代表国家公园。（2）统一的主管机构。美国国家公园管理局拥有国家公园体系的全权管辖权。（3）统一的国家法律和政策。从国家层面，统一约束和指导国家公园决策，如确定国家公园内涵、组织管理形式、资源利用活动管理限制等。（4）统一的员工制服。国家公园工作人员和执法园警统一着装。（5）统一的业务培训。全局范围内普及国家公园的宗旨、政策、保护管理方法和理念。（6）统一的资金管理。大部分资金由国家公园管理局实施统筹分配。（7）统一的出版物设计风格。国家公园的所有出版物，含宣传手册，完全采用标准的设计风格。

美国国家公园管理局，从“七项统一”入手，于细微处着眼，在不额外耗费资金的情况下，全面培育国家公园品牌，处处彰显国家公园的统一形象。百余年来，美国的国家公园体系不断地发展壮大，靠实打实的保护业绩，呵护国家公园的品牌形象。为此，美国国家公园管理局注重抓好四项工作。

**一是重视国家公园规划。**国家公园等保护地离不开规划，犹如厨师离不开菜谱一样。规划就是确定国家公园资源状况、公众体验活动、组织结构、资金需求，以及依法循规更好地实现国家公园长远保护目标应实施的管理行动。规划就是从科学出发，依靠公众广泛参与，系统地梳理出保护行动的过程。保护地规划方法和做法，全球不计其数。规划体系创新也是层出不穷，绵延不断；规划类型、内容、格式、生命周期更是推陈出新，不断地与时俱进。

美国国家公园的规划是从宏观规划开始，逐级递进，不断地深入细化的。国家公园的规划，无一例外都是从基础说明文件（foundation statement）入手的。这一文件会写明国家公园的划建目的、重要性、重要资源价值、愿景和长期管理目标。此外，还会附有一张国家公园的功能分区图。基础说明文件，内容简短精炼，适用年限长，既是向社区、公众和国家公园工作人员介绍国家公园价值和目标的理想资料，又是拟定国家公园总规和各类详规的基础性参考资料。

全球各个国家在编制规划时，无一例外都面临着两大难题：确定规划流程和规划编制单位。相信中国也是如此。国家公园的规划类型、内容、公众参与度、审批应遵循统一的流程，以便于不同国家公园之间进行横向的比较。在美国，国家公园各类规划，事实上都是由国家公园管理局总部、区域办公室及各园区的专家自己完成的。在世界其他一些国家，包括中国往往把规划外包给其他机构来做。事实上，承接规划的机构，只要能依法依规，遵照规划指南编制规划，国家公园管理者同意负责落实规划中拟定的管理决策，这种做法同样可取。

**二是重视解说教育。**国家公园自出现以来就想方设法与公众建立有效的信息沟通渠道，让公众了解国家公园的资源，明白自己在国家公园什么能干，什么不能干。历经多年发展，解说作为信息沟通渠道，不光要能传递信

息，更应该能激发公众的情感共鸣才行。解说，说到底就是缔结人与国家公园关联，让人们从认知和情感上认同国家公园存在的价值和意义。人们身处国家公园时，好的解说不仅会让他们了解国家公园的价值，更会让他们离开后依然能持续地关注国家公园，关心自然资源保护。

好的解说，能将可触、可视的有形资源与无形资源完美地关联起来。例如，一块石头，当不知其“身世”时，人们可能只当它是一块毫不起眼、普普通通的岩石。当得知它是万里长城的一块石头后，人们就会把它视为是一块有故事的石头，一件蕴含人文意义的东西。无形资源的内核就是通常所说的“普世概念”，那些或多或少总能触动所有人的思想、价值观或情感体验，例如勇气、奉献、家庭、爱情、是非等。

中国有很多完美演绎解说精髓的实例。例如，在西双版纳野象谷，一块展板上写道：“小象死后，母象会流泪哭泣，情绪长时间低落、抑郁。”在丽江古城某游客中心，一块介绍滇金丝猴的展牌写着“长有人类一样的迷人红唇”。

中国日报网曾报道说，中国旅游市场正在不断壮大，高质量的游客体验是旅游业长期成功发展的基础。文中有两处提及到游客渴求高质量的解说，一是“游客在乎内心的激动与放松的愉悦”；二是“解决方法也很简单，那就是通过解说，提供高质量的旅游体验，建立有形的关系纽带，培养品牌情感依附，打造可信赖的旅游品牌”。这篇报道佐证了解说的重要作用。

笔者以为最好的解说就是面对面的解说，包括人为导览、讲座等。当然，非面对面的解说，如影片、视频、标牌、宣传册等，也是激发公众情感共鸣的有效手段。现在，人们还可以借助电子媒介，与国家公园建立出色的虚拟联系。这种做法现在益发流行，拓展了国家公园与公众互动的手段，为国家公园增进公众交流插上了“电子翅膀”。

**三是重视合理的资源使用。**自国家公园管理局1916年成立之日起，美国的国家公园即身兼两重使命，一是保护自然文化资源及其价值，二是供公众认识自然和亲近自然。国家公园曾一度被视为大众休闲场所，而不是自然与文化资源的保护地。为此，美国国会于1970年、1978年先后两次修订了1916年颁布的《国家公园组织法》，立法确认“国家公园应以资源保护为主”，禁止任何会导致国家公园的资源及其价值，永久性受损或减损的开发利用活

动。随后，美国国家公园管理局适时推出了“合理使用”的概念，规定“公众使用国家公园的资源，只要不悖于国家公园资源价值保护目标，均可视为“合理使用”，并制定相关政策，指导日常保护管理工作。

根据这一政策精神，美国国家公园禁止开展任何有损其资源价值保护的游憩休闲活动。现在美国的国家公园早已全面清理掉了此前他们批准许可的一些特许经营活动，如滑雪、滑冰等冬季冰雪运动，以杜绝由此衍生的度假村建设在园区周边大肆蔓延的现象。资源保护逐渐成为国家公园的首要任务，公众对国家公园资源的使用应与国家公园的资源保护目标相符，这种发展趋势很明显，并会持续下去。

中国现有各类保护地的划建，原由多家部门分管，不可避免地会陷入保护地类别繁杂，资源使用程度各不相同的境况。例如，自然保护区往往不向公众开放，即使开放，限制也较多。相反，风景名胜区则更多成为人们自然休闲的主要目的地。

前不久笔者在中国某自然保护区，看到一个大型露天圆形剧场，正好修建在该保护区自然景观最好的地方。突兀的人造景观，让自然景观风光不再，这也折射出这一保护地重经济收益轻资源保护的事实。我前一阵还去了趟三江源国家公园试点，了解到在批准和开发公众自然体验项目时，三江源国家公园谨慎为上，严格限控此类项目，以免出现贸然许可，却陷入“管不了，管不好”的被动局面。从三江源国家公园管理者的身上，我看到了他们对资源价值的尊重，对资源开发利用的克制，希望这种做法能制度化为国家政策，作为全国管理标杆。

**四是重视商业服务。**美国出台政策，允许国家公园向商业服务敞开大门，这极大地改变了国家公园体系的历史发展走向。在美国国家公园发展早期，政府和私营服务接待公司分工协作，共同为到访国家公园的公众提供便捷服务。其中，政府负责修建道路、访客中心、露营地、步道等；私营服务接待公司则负责修建和管理宾馆旅店、餐馆和礼品店等。这一协作模式，持续了很长一段时间。得益于此，国家公园深得民众喜爱，赢得了广泛的政治支持。

这一模式注定前行不易。私营公司必然是以扩大服务盈利空间为目的，国家公园管理者却以限制资源开发为天职，双方协作时不可避免地会产生冲

突。当时恰恰又没有相关的法律，能作为处理这类冲突的依据，结果导致各个国家公园都只能“孤军作战”，自行解决冲突，博弈结果往往又屈服于政治利益。

在这种情况下，美国国会于1965年颁布了《特许经营政策法》，并于1998年颁布了《国家公园特许经营管理改善法》，相继授权国家公园管理局，由其全权确定国家公园内私营公司可提供的商业服务类型、宾馆旅店选址位置和建设规模等。美国国家公园管理局随之适时推出了国家公园商业服务国家政策，规定国家公园内应且只应有“必要且适当”的商业服务，满足公众最低需要即可，绝不能不利于国家公园划建使命和保护目标。

近些年来，美国国家公园周边地区的商业服务慢慢兴盛了起来。国家公园管理局见此趋势，又即时推出新政，规定：凡是国家公园园外能提供的服务，园内特许经营企业均不能再提供同类服务。这样一来，越来越多去国家公园的公众，会选择在国家公园周边地区住宿和消费，国家公园门户社区获得发展机会，迅速成长起来。

笔者注意到，中国保护地的商业服务发展，正重复演绎着美国国家公园以前走过的那些路。中国有些保护地，区内限制旅游开发，周边社区开始出现兴起的苗头。相反，某些保护地仍然在大规模地开发旅游。中国国家公园体制建设，目的之一就是出台强有力的国家法律和政策，遏制保护地内不必要、不合理的开发建设活动，鼓励国家公园周边乡镇及社区发展，让当地人成为旅游经济的真正受益者。

综上所述，国家公园品牌建设既需要坚持统一管理，更需要与时俱进，切实落实好保护管理工作，让卓越保护成效铸就杰出品牌。最后，笔者还想强调一点，品牌代表实力。对任何机构来说，领导力都是机构实力的重要组成要素。中国正处在国家公园体制建设的关键时期，从中央到地方，领导层能力强、有原则、勇于改革创新极为关键，好似环环相扣，缺一不可。在中国创建国家公园体制的进程中，我已经见证了这种领导力的力量。我同样也期待着，中国日后能涌现出更多卓越的国家公园领导人才，把中国的国家公园建设成世界一流的保护地，谱写中国国家公园品牌新华章。

(Douglas Morris, 作者为保尔森基金会专家, 桃花源基金会刘辉此文亦有贡献)

# 中办、国办发对国土空间规划控制线 提出指导意见，自然资源部就相关问题进行解读

【新京报2019年11月8日】近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（以下简称《意见》），提出按照生态功能划定生态保护红线，按照保质保量要求划定永久基本农田，按照集约适度、绿色发展要求划定城镇开发边界。《意见》要求，到2020年底，完成三条控制线划定和落地，形成一张底图，实现部门信息共享。到2035年，严守三条控制线，引导形成科学适度有序的国土空间布局体系。

11月7日，在自然资源部召开的新闻发布会上，自然资源部国土空间规划局相关负责人就《意见》内容进行了解读。

### 解读1 三条控制线今后如何划定？

#### 自然保护地核心区原则上禁止人为活动

自然资源部国土空间规划局局长刘国洪介绍，生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。

《意见》提出，优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域划入生态保护红线。

其他经评估目前虽不能确定但具有潜在重要生态价值的区域也划入生态保护红线。同时，对自然保护地进行调整优化，评估调整后的自然保护地应划入生态保护红线；自然保护地发生调整的，生态保护红线相应调整。

生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

据介绍，永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。《意见》提出，依据耕地现状分布，根据耕地质量、

粮食作物种植情况、土壤污染状况，在严守耕地红线基础上，按照一定比例，将达到质量要求的耕地依法划入。已经划定的永久基本农田中存在划定不实、违法占用、严重污染等问题的要全面梳理整改，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定。

城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。

《意见》提出，城镇开发边界划定以城镇开发建设现状为基础，综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力，框定总量，限定容量，防止城镇无序蔓延。科学预留一定比例的留白区，为未来发展留有开发空间。此外，城镇建设和发展不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。

### 解读2 三条控制线的划定现存哪些问题？

#### 范围不准、边界不清、交叉重叠等问题

刘国洪介绍，机构改革前，推进三条控制线划定工作，已经取得阶段性成果。但由于生态保护红线还停留在方案阶段，尚未真正落地；三条控制线分头划定，在划定规程、技术规范和管理规定上缺乏统一标准，划定工作统筹协调也不够，出现了交叉重叠难落地等情况。

自然资源部国土空间规划局副局长孙雪东介绍，目前在三条控制线的划定中，主要存在规则不明导致的矛盾冲突、底数底图不一致、自然保护地边界不清等问题。

孙雪东介绍，规则不明导致的矛盾，主要是指由于过去国家层面未出台生态保护红线管理办法，未明确红线内可开展的人为活动，导致各方对红线划定和后续管理的理解落实存在分歧。从31个省（区、市）现有生态保护红线方案看，有的生态保护红线中存在矿业权、镇村、基本农田、人工商品林等。

“按照要求，近20种各类保护地整体纳入红线。因此三线划定中，也延续了原来有的保护地存在的范围不准、边界不清、交叉重叠等问题。另外，原来在红线划定过程中，需对不同底数底图的规划进行衔接，影响了生态保护红线的科学性和合理性，出现了生态保护红线与永久基本农田、城镇开发边界之间的冲突。”孙雪东说。

### 解读3 如何处理控制线之间的矛盾冲突？

#### 坚持保护优先，明确调入调出规则

孙雪东介绍：“原来耕地、林地、草地、水域等不同部门的调查标准、时点、精度不一致，造成了矛盾冲突。以往生态保护红线划定对于划定过程中出现的大量生态保护红线与永久基本农田、村镇建设、矿业权、人工商品林之间的矛盾冲突，未提出解决方案。另外，三条控制线划定与交通、水利、能源、旅游等规划衔接不够，存在空间冲突，导致部分基础设施建设落地存在困难。”孙雪东表示，当三条控制线出现矛盾时，将强化底线约束，坚持保护优先，同时明确调入调出规则。

据介绍，坚持保护优先，即生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性，坚持应保尽保、应划尽划，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；永久基本农田要保证适度合理的规模和稳定性，确保数量不减少、质量不降低；城镇开发边界要避让重要生态功能，不占或少占永久基本农田。

“调入调出”规则，即目前已划入自然保护地核心保护区的永久基本农田、镇村、矿业权逐步有序退出；已划入自然保护地一般控制区的，根据对生态功能造成的影响确定是否退出，其中，造成明显影响的逐步有序退出，不造成明显影响的可采取依法依规相应调整一般控制区范围等措施妥善处理。

（记者：吴娇颖）

## 福建：加强文化和自然遗产保护利用

【中国文化报2019年11月29日】11月27日，福建省十三届人大常委会第十三次会议表决通过《福建省人民代表大会常务委员会关于加强文化和自然遗产保护利用工作的决议》（以下简称《决议》）。《决议》从切实加强制度保障、全面实施法律法规、推出系列重要举措、强化社会多元共治等方面部署，推动福建省遗产保护利用法治化、长效化、常态化，逐步走出一条依法依规、符合福建省情的文化和自然遗产保护利用之路。

《决议》要求，福建各级机关树立“保护文化和自然遗产也是政绩”的

观念，运用法治思维和法治方式推动文化和自然遗产保护利用工作。将文化和自然遗产保护利用作为地方立法的重点领域，加快制定和修改完善文物保护管理、红色文化保护等方面的地方性法规。支持鼓励设区市在文化和自然遗产保护利用领域先于省级进行立法。深入实施《中华人民共和国文物保护法》《福建省文物保护管理条例》《福建省历史文化名城名镇名村和传统村落保护条例》等相关法律法规。

《决议》明确，将文化和自然遗产保护利用纳入福建经济社会发展总体规划、考核评价体系、机关工作人员学习教育体系。建立健全本地区文化和自然遗产工作协调机制、监测评估机制和执法联动机制，严格落实文物保护责任评估机制和终身追究制，实行各级机关定期向本级人大常委会报告文物资源资产管理情况制度，探索历史文化名城名镇名村传统村落、历史建筑离任交接制度等。

《决议》提出，要通过切实加大财政资金支持力度、加强人才保障和队伍建设、完善土地利用政策措施，为福建文化和自然遗产保护利用提供有力支撑。将革命文物保护利用打造成福建文化的亮点和标杆工程，并深化涉台、“海丝”文化遗产保护利用创新。开展旅游、文创、展演、游学等，推动文化和自然遗产保护与互联网、大数据、区块链、人工智能等现代科技融合创新。拓宽社会力量参与渠道，完善多方参与和多元投入机制，建立健全专家咨询制度，培育文化和自然遗产保护社会组织，发挥志愿者作用。

（记者：黄国勇）

## 社会纵横

### 游客丧生景区“摇摆桥”，责任谁来承担？

【界面新闻2019年11月13日】据媒体报道，近日在湖南常德桃源县枫林花海景区，一位56岁的游客不慎从“网红摇摆桥”跌落到气垫上，几分钟后出现身体不适，抢救无效死亡。

该游客家属认为，景区网红桥没有安全评估报告，景区也欠缺专业的急救人员和急救能力，应当对游客的死负有责任。而景区开发有限公司的相关负责人认为，景区的摇摆桥项目已经有超过10万人游玩过，并且在醒目位置提醒了游玩的限制条件——承载人数10到15人，18岁以下、50岁以上不能上桥，有心脏病、高血压及饮酒的游客禁止上桥。出事游客已有56岁，按规定是不能上桥的。

景区相关工作人员称，网红摇摆桥运行以来，现场都有安全负责人员，并且景区内一直有工作人员对游客进行相关安全提醒，但无权强制性禁止游客上桥。

资料显示，枫林花海景区由桃源县属国有企业桃源县大美文化旅游发展有限责任公司全资子公司湖南枫林花海旅游开发有限公司投资、开发和运营，2014年被评为国家3A级旅游景区，2019年被确定为国家4A级旅游景区。

国家级旅游景区评定标准中规定，对3A级以上旅游景区，要求建立紧急救援机制，设立医务室，至少配备兼职医务人员；设有突发事件处理预案，应急处理能力强，事故处理及时、妥当，档案记录准确、齐全。

从事旅游业法律咨询的李志轩认为，在该案件中，如果游客家属以景区门票为凭证，要求景区承担合同的违约责任，若景区不能指出游客有过错，景区就要先行承担赔偿责任。

另一方面，游客家属也可依据侵权责任法，要求景区承担人身损害的侵权赔偿责任。这项法律归责原则为过错责任原则，景区有过错就承担责任，景区没有过错就不承担责任，如双方都有过错的，按照各自过错的大小分别承担相应的责任。

“还有个问题是，摇摆桥是否属于行政许可的项目。”李志轩对界面新闻分析指出，“如果属于行政许可的经营项目，景区没有获得经营许可而经营的话，那么景区有可能要承担全部责任。如果摇摆桥不需要行政许可，在该案件中，景区承担的责任会小一些。”据界面新闻了解，摇摆桥这类景区游玩项目，目前在安全监管上仍然存在盲区。

在枫林花海景区的事故中，出事游客家属认为，摇摆桥没有安全评估报告。

据潇湘晨报报道，湖南枫林花海景区的摇摆桥项目桥长27米，宽1.5

米，材料为油浸钢丝绳、防腐木板和软包，桥下气垫有七八十厘米高，桥面距离气垫半米左右。“这样的设备并不属于特种设备范畴，不需要进行特种设备和安检部门的审批，比较尴尬。”了解中国景区娱乐设施的中国旅游IP产业联盟理事汪千里告诉界面新闻。特种设备对高空项目的定义是离地高度超过2.6米。

“这类设备危险性较小，除非游客从桥上掉落再次被桥撞到。摇摆桥下可能是水，或者沙地、气垫。投资方便，建设成本低，缺乏监管，谁都可以经营，并且对摇摆桥的材料标准、建设标准、运营标准，都没有明文规定。”汪千里告诉界面新闻，之前曾有景区因为摇摆桥上人数太多，管理方没有干预，导致整个桥体落水。

在淘宝上搜索“摇摆桥”，就有大量游乐设备供应商厂家直销产品，便宜的只需几百元。

他表示，即便属于特种设备，国内也只有攀岩墙、滑索和蹦极项目有统一的行业标准，其他项目的标准还没有跟上。

“景区小型游乐设备的安全监管实际上是一个盲区。”一位景区管理人士告诉界面新闻，景区游乐设施的经营模式，一般是由景区给出一块地，对外进行招商，然后由对方团队提供设备、维保和运营，双方根据项目的不同，进行收益分成。

“景区会对项目供应商提供的设备进行审核，如果设备有国家标准，会审核相关文件，但设备本身的老化状况、维保频次、质量以及运营人员，景区不一定知道。另外，大部分这类设备没有国家标准和相关证件。出了问题，基本上就是扯皮。”上述景区管理人士称。

从玻璃滑道，到网红摇摆桥，再到各种射箭、骑马、轨道飞车，全国各地景区的游乐设施这么多，如何才能减少意外事故的发生？

“目前景区娱乐设施的安全问题由市场监督管理局监督，如果是特种设备，需要核查许可证以及不定期检查。不管是不是特种设备，应该秉持谁设计、谁建设、谁运营，谁负责的原则。”一位景区经营者告诉界面新闻。

北京联合大学副研究员杨彦锋认为，对于景区的小型游乐设备，景区和施工方应当有安全审核的义务和职责，而生产厂商应该对生产质量负责。

（记者：郑萃颖）

## 三年“野蛮生长” 研学旅行亟须典型化标杆指引

【中国青年报2019年11月26日】2016年11月，教育部、国家发展和改革委员会、原文化部等11个部门联合印发了《关于推进中小学生研学旅行的意见》（以下简称《意见》），提出将研学旅行纳入中小学教育教学计划、加强研学旅行基地建设、规范研学旅行组织管理等要求。3年来，学校、景区、旅行社、文旅机构等进行了广泛探索，研学旅行已成为热门词语。

“研学旅行是一个社会化、综合性的话题。”十三届全国政协社会与法制委员会副主任陈敏智建议，在研学旅行越来越热的发展过程中，各部门要继续通力合作，努力在出行安全体系、责任体系、工作机制、法律体系、学习机制、保障体系、网络安全体系7个方面的建设上取得进展，让孩子们能“学得透彻，游得尽兴”。

“随着行业进入洗牌期，规范我国青少年研学旅行发展将成为新要求。”人民文旅智库理事长首席研究员吴若山说。

中国教育学会原常务副会长郭永福说：“目前我国中小学生研学旅行呈现城市好于农村、名校好于普通学校、非毕业班好于毕业班、东部好于中西部、经济发达地区好于欠发达地区的特点。”

### 研学游中“小苗头”“小问题”长大变胖时，治理成本会很高

我国研学游目前依然处在起步阶段，郭永福说：“有些行程能给孩子带来独特的人生体验，但多数学校还是就近从简，没什么经验可谈。课程没有设计，只是出去走走。而安全的无限责任，成为研学旅行的‘拦路虎’。如果不和素质教育挂钩，也难得到家长的认可。收费是部分家长抵触的原因，而困难家庭如何补助还没有政策保障。这些原因限制了能力有限地区的学校开展研学旅行活动。”

教育部教育发展研究中心研学旅行研究所所长王晓燕认为，目前对研学旅行怎么定位，如何认识还不统一。“研学旅行应该是教育教学活动，而不应该是教育旅游。实践育人是教育部的初衷，是育人改革的一项措施。3年来，研学旅行虽然经过突飞猛进的发展，但依然在初级阶段，存在简单粗糙、夸大宣传等一系列问题。在地方推进中，教育与旅游两个部门各有主导，但这是教育方式的变革，不是旅游+教育”。

“比如博物馆，不少国家已经发展为教学场所，我们还在简单地参观。国内5000家博物馆每年接待大量学生，但是没有教室，只能参观，这样的走马观花不是教育。”王晓燕说，“我们还发现，有些景区不具备条件就成为研学基地。某著名5A级旅游景区接待研学团午餐的地方，墙上写着‘舌尖上的艳遇’。导游在进行景点讲解的时候，把山峰说成两个女人和一个男人的故事！参加研学旅行的都是中小學生，5A级景区尚且如此。令人担忧。”

王晓燕认为，要思考改变学生的什么，发现并解决问题才是教育。研学旅行需要设计课程目标，统一价值观念。“目前，市场上的产品存在单一性、同质化、没标准等问题。老师的能力没有认定，导游的准入没有标准。因为没有衡量标准，所以低质量产品才能进入市场。顶层设计需要完善，不能教育、旅游两个体系，多个标准。研学需要课程化、导师专业化、行程规范化，必须强调教育的第一属性。”

“当前许多对研学旅行乱象的认识，存在流于表面不够深入的情况。如大家比较容易发现研学旅行中导游词不准的乱象，却不能发现背后缺少规范与质量监管的本质；比较容易发现‘游’大于‘学’的乱象，却不能及时指出‘学’挤压‘游’的倾向；比较容易指责旅行社出现的问题，却不能发现教育培训机构缺少保险、课程设计偏向课堂的短板。”吴若山提醒，在起步阶段，有关部门和学者应该加强对研学旅行乱象本质的研究和质量监管。如果不能未雨绸缪，提前做好功课，当前只抓表面乱象，而不抓住本质，那么等到“小苗头”“小问题”长大变胖时，相关治理的行政成本会很高。

### 标准缺失导致野蛮生长

中国旅游研究院战略所所长吴普说：“目前，解决研学旅行产品‘游’大于‘学’的问题，是共识。但怎么解决？没有方案。假期中家长带孩子旅行的比例非常高，家长对研学旅行产品的需求很大。学校也有开展研学旅行的意愿，可怎么干？没政策。现在缺乏正向评价来引导，制定研学旅行的量化考核标准变得很重要。”

“旅行也是教育的有效方式。开展研学旅行时，我们不能谈游色变。”吴若山提醒，研学旅行是教育与旅游的跨界融合，它既不是将学生搬到旅行中去，也不是将课堂搬到校外。如何把握“研学”与“旅行”的度，需要有关主管部门与研究学者摆脱一孔之见，以广阔的视野来审视这一新生事物。

如果在研学旅行中一味挤压旅行的时间与份额，那么研学旅行就丧失了走出课堂的初衷，背离了政策的本意。

已经成功运营了69期研学旅行的从业者、亲子猫（北京）国际教育科技有限公司CEO魏巴德表示，从业界角度看，当前研学旅行处于初级阶段，冷热不均、良莠不齐。“体制内冷、体制外热；教育冷、文旅热；实践多、理论少。”魏巴德说，“当前研学旅行的课程设计、教师准入门槛、安全标准等还不明确，大家都还在摸着石头过河。建议主管部门尽快加强标准建设”。

清华大学社会学学院副教授何晓斌说：“在中国知网搜索研学旅行的文献，2016年以前只有40篇，3年后已经增长到450多篇，说明研学旅行的热度在这3年里增长很快。如何让学生在旅行中获取知识，需要在教育理论和教育方法上创新。”

何晓斌认为，研学旅行对基础教育提出了一个前瞻性的要求。在基础教育阶段，学生主要是接收，到研究生阶段才要创造新的知识，“在旅游中获得知识，需要的独立思考能力对中小學生来说很难。对学生的社会交往能力、表达观点的能力要求也很高。高校有这样的培养模式，但对中小学教师要求有点高。”

### 树立行业标杆很必要

文化和旅游部产业司原二级巡视员蔡家成表示，如果研学旅行只能由学校组织，授权机构参与，就把整个行业限制死了，还是应该多样化。

吴若山也认为：“研学旅行的公益性原则存在僵化执行，没有配套政策和资金的情况下，僵化强调公益性是和企业的营利性相矛盾的。而且，减免贫困生费用的主体需要明确。”

国家市场监督管理总局标准创新司行业和地方管理处处长宋国建提出，在研学旅行标准制定和实施过程中，要充分发挥市场的主体作用，注重企业主体、协（学）会在实践和理论研究中的作用。

“未来标准化的方向是，企业的团体标准是优秀线，国家标准是及格线，这样才能引导市场向健康方向发展。研学的评价量化体系可以先由行业协会建立自律体系，树立行业标杆。政府制定的标准是红线，用来淘汰不合格的企业”。

“研学旅行要注重推行典范引领。”中华儿童文化艺术促进会研学旅行委员会会长劳立江建议，可以从各地找典范、从实践企业中找样板、从示范学校中找范例。同时，转型而来的旅行社、教育机构、景区可以围绕研学旅行工作展开交流，从而培养研学导师、开发特色研学课程；各地高校，尤其是有旅游管理专业的学校，应该加强对研学旅行的研究，为业界和主管部门提供更多参考。

（记者：鄢光哲）

## 时事评论

### 寻找提升景区游客体验“金钥匙”

【经济日报2019年11月14日】近年来，随着我国旅游人数高速增长，一些景区投诉案例却居高不下，游客抱怨并且投诉景区霸王条款、欺客宰客、过度商业化、物价过高、服务态度恶劣以及安全保障不足等现象时有发生。景区如何抓住旅游需求爆发式增长契机，实现自身转型升级和高质量发展，围绕发现、重视和满足游客根本需求，树立用户思维，管理、保障和提升景区“体验”是关键。

首先，促进旅游产业从资源依赖向体验制造转变。从开发理念和模式来看，当前旅游产业具有高度的资源依赖性。因此，提升景区游客体验需要重新审视旅游资源当前过度单一的开发经营模式，跳出当前景区千篇一律的简单卖“资源”，即单纯提供观光产品的套路，实现从卖“资源”的“初级产品思维”向卖“体验”的“高端产品思维”转变；在开发模式上，要从资源掠夺性开发向深度旅游体验制造转变，通过提供更优质的体验提升景区旅游产业附加值，培育景区发展转型新动能。

从经营实践来看，要大力推进景区从门票经济向体验经济转型。摆脱门票“依赖症”，重点是要通过降低门票价格倒逼景区深入挖掘“体验经济”，激励景区根据自身资源禀赋特色，找准并围绕体验主题，探索融入自

然、历史、科技、娱乐等元素，强化创意开发和体验营造，并以体验差异为突破口培育独家特色和竞争优势。

其次，探索景区体验售前可视化和售后保障机制化。推进景区体验售前可视化，解决景区信息不对称问题。比如，可采用类似“体验地图”等工具为游客在售前提供全面、准确、详尽的信息服务，涵盖如景区种类、价格水平、旅游项目、交通线路、娱乐设施、历史文化、生态人文等。与此同时，可借助多媒体、虚拟现实等数字信息技术提供虚拟可视化“预先体验”，高质量且充分的景区产品信息能帮助游客根据自身偏好，提前做出最优化的旅行决策和规划，事先形成相对准确的“体验预期”，防范因信息不对称导致的“体验落差”，提高景区与游客体验的耦合度以及由此带来的游客“体验剩余”。

应当看到，旅游消费具有特殊性，一方面其消费模式通常为先付费后消费，导致游客在与景区的博弈中处于明显弱势地位，因此游客体验保障十分必要；另一方面景区观光或体验服务通常是非实物形态的旅游服务，售后处理难度大，不少游客面对景区体验争议纠纷往往选择忍气吞声。保障游客体验应积极探索建立常态化旅游服务体验缺陷售后鉴定机制，以及旅游服务体验缺陷修复或赔付机制。

最后，应进一步强化景区的有效监管，积极发挥行业自律组织等第三方在旅游纠纷处理中的作用，提升游客体验。应充分发挥旅游协会等行业自律组织的作用，承担与各级旅游行政主管部门相互配合的衔接补充职责；此外，针对目前景区门票网络交易量较大的特点，发挥网络交易平台等第三方对景区服务纠纷的监督协调作用，比如推出中介平台、景区、游客三方参与的产品交易合同，以增强对景区服务体验质量的管控。

（张小乙）

## 给文物防火安装好制度“消防栓”

【中国旅游报2019年11月22日】火灾是危害文物安全的主要风险，消防安全是文物安全工作的重中之重。近日，国家文物局、应急管理部发布《关于进一步加强文物消防安全工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），

明确文物建筑上不得直接安装灯具搞“亮化工程”，在文物建筑外安装灯具的要保持安全距离。

文物是人类在历史发展过程中遗留下来的遗物、遗迹，它是人类宝贵的历史文化遗产。一座城市的文物和文化遗址奠定了它的文化基调，彰显的是一个地方的文明厚度。做好文物保护工作，对历史文化的传承、传播具有重大意义，能够更好地促进文化事业、文化产业和旅游业的发展。明令禁止文物建筑上不得直接安装灯具搞“亮化工程”，切实保护历史建筑的安全，着实值得一赞。

人们不能忘记今年4月15日傍晚的那场大火——巴黎圣母院的塔尖轰然倒塌在熊熊烈火之中。大批法国民众站在塞纳河对岸目睹了此情此景，有人表情凝重，有人泪流满面。正如一家媒体评论分析所说：“每一次遗产受灾、文物历劫都给予我们警示。时代在前进，观念和技术在进步，面对文物的脆弱性和不可再生性，我们对于人类文化遗产的保护意识应警钟长鸣，保护机制更应与时俱进，呼唤更先进的手段、更专业的技术、更智慧的途径。”

诚然，这种不利于文物建筑安全的“亮化工程”应该禁止。保护文物，功在当下，利在千秋。文物安全是我们每一个社会个体、地方政府部门不可推卸的责任。据第三次全国文物普查统计，近30年来，全国消失了4万多处不可移动文物，这些登记在册、受到法律保护的文物，有一半以上毁于各类建设活动。

毋庸讳言，一些地方出于政绩、经济效益等方面考虑，对于开发利用文物不遗余力，但在保护上却“睁一只眼闭一只眼”。有时打着保护利用并重、管理开发并举的旗号，实则是徒有其名，在一定程度上造成文物难以弥补的伤害。

有法可依，更得执法必严。事后惩戒不如防微杜渐。《文物法》规定，我国公民有保护文物的责任和义务。每个人都应该成为文物的自觉保护者和监督者，遇到破坏文物的现象，每个人都应主动举报和劝阻。

为此，《指导意见》明确文物建筑上不得直接安装灯具搞“亮化工程”关键在于“落实”二字。一是加大宣传力度，让人人知晓；二是提高违规惩罚力度，规避“雷声大雨点小”“雨过地皮湿”。唯此，才能筑起一道文物

保护的坚固防线。

文物是典型的不可再生资源，为文物防火安装好制度“消防栓”尤为必要。相信，只要从严格执法入手，从健全完善法律法规着手，强化对违规行为的追责和约束，各级党委和政府增强对历史文物的敬畏之心，树立保护文物也是政绩的科学理念，再辅以相关监督，提高违法成本，定能让所有人敬畏法律，尊重历史，力行保护，共同筑牢保护文物安全的屏障。

（作者：余志勇）

## 世界遗产

### 九寨沟景区对散客开放 单日游客最大限量2万人次

【新华网2019年11月29日】九寨沟风景名胜区管理局发布消息称，11月28日起，景区对散客开放，单日游客接待最大限量由之前的8000人次调整至2万人次。

该消息称，这一调整是根据九寨沟景区灾后恢复重建推进和试运行情况做出的。景区开放区域、游览时间及方式、接待对象、门（车）票价格、购票方式等相关事宜，仍按九寨沟管理局9月23日在景区官网发布的《九寨沟景区关于部分区域恢复开放（试运行）的公告》内容执行。

九寨沟景区历经两年灾后重建，超过85%的区域已恢复开放，游客在景区可采取乘车和步行相结合的方式，游览扎如沟扎如寺、树正沟（火花海除外）、日则沟（诺日朗至五花海段景点）、则查洼沟等区域景点。

据九寨沟管理局介绍，九寨沟开放景区的游览时间为每日8时30分至17时，景区在2020年3月31日前实行每张80元的淡季票价，所有游客需提前在指定网站实名制预约购票，景区现场不设购票窗口。

针对此次上调单日游客接待最大限量并开放散客预定，北京第二外国语学院中国文化和旅游产业研究院副教授吴丽云表示，从地震至今已过去两年，而对九寨沟景区来说，两年的时间，经过了修整准备期，开始试探着逐

步提高游客承载量，这也意味着九寨沟景区的内部设施和环境承载力在稳步提升。经过三个月的“试探期后”，在旅游淡季将最大限制人数从8000人次扩大至2万人次，基本达到了灾前的日流量人数。购买保险的要求也体现了九寨沟景区的风险意识在不断增强。

同时，吴丽云也表示，虽然提升了人数限制，但对处于旅游淡季的九寨沟景区来说，游客日流量较难达到这个数字。“放开对于景区来说更像一个双方适应的过程，景区适应增加游客量，而游客也要再次消化接受景区。”吴丽云还表示，“对于多年依靠旅游拉动经济的周边城镇及政府来说，尽快恢复灾前游客量，也是发展经济的迫切要求。”

（记者：张超群）

## 环球博览

### 美德新日如何立法保护国家公园

【中国绿色时报2019年11月20日】国家公园依法管理已成为广泛的国际共识和成功经验。美国、德国、新西兰、日本等国，均形成了位阶较高的国家公园核心法律和配套法律体系。相关法律均明确规定了国家公园设立、管理、保护和利用的基本原则、标准、职责权限、权利义务、法律责任等内容，在自然资源管理和有偿使用、国土空间用途管制、特许经营、责任追究制度等方面也进行了约束和规范。

结合国外经验，我国在国家公园法制定过程中，应建立高层次的法律法规体系，明晰自然资源权属，推进国土空间用途管制，明确特许经营等资源有偿使用制度，妥善处理《国家公园法》与现行法律和拟出台法律（《自然保护地法》）的关系，稳步推进“一园一法”等。

#### 美国——立法早、立法层次高、体系完备、实施程度高

美国国家公园立法体系可分为国家公园管理局组织法、授权法、单行法和部门规章4个层次。1916年，国家公园体系中最基本也是最重要的法律

《国家公园管理局组织法》规定了美国国家公园管理局的基本职责。美国国家公园体系中的部门规章立法权限来源于该法。

1872年，美国国会授权、格兰特总统签署颁布了《黄石公园法》，这是美国的第一部授权法。授权性立法文件是美国国家公园体系中数量最多的法律文件，每个国家公园都有相应的授权立法文件，这些立法文件对该国家公园单位的边界、重要性和其他适用于该国家公园单位的内容予以规定。

美国国家公园的单行法在某些领域的地位十分重要，填补了美国国家公园法律体系的立法空白。于1964年通过的《原野法》赋权美国国会，使其有权命名联邦公有土地成为国家原野保护体系的一部分。1968年开始实施的《原生自然与风景河流法》旨在建立一个系统，以保护著名的风景、休憩、地质、历史、文化、野生动物以及相似价值的河流，保持其自然状况。1968年通过的《国家风景与历史游路法》，旨在形成国家风景游路网络。

美国国家公园系统的管理亦受许多管理程序、要求和保护资源、环境等方面的法律约束。国会不仅有针对国家公园体系整体的立法，各州和各国家公园均有相关的法律文件，基本实现了“一园一法”。另外，美国国家公园管理局制定了关于自然资源、土地资源和历史资源保护以及土地使用特许权转让等明确的管理方针。

美国国家公园立法有4个鲜明的特点：立法早、立法层次高、体系完备（即形成了联邦法和“一园一法”的结构）、实施程度高。《国家公园管理局组织法》立法层次仅低于宪法。

美国国家公园的核心立法主要是《国家公园管理局组织法》及“一园一法”的授权法。《国家公园管理局组织法》规定，在内政部设立管理国家公园的专门机构——国家公园管理局，授权该局局长“负责监督、管理和控制现存的下辖于内政部的国家公园、国家纪念地、阿肯色州热泉保护区以及此后由国会设立的其他国家公园和与之类似的保护区”。该法同时规定，管理局的基本职责——美国国家公园管理局应该根据如下基本目标，来改善和管制国家公园、国家纪念地和其他保护地区的利用：在保护风景资源、自然和历史资源、野生动物资源，并在保证子孙后代能够不受损害地欣赏上述资源的前提下，提供（当代人）欣赏上述资源的机会。

国家公园的种类随其体系的不断扩大而日趋多样化。最初只有国家公

园和国家纪念地两种类型，后来发展到20个类型。后加入的国家公园单位（Park Units）所取得的许多授权与1916年国家公园管理局基本法的精神相抵牾。因此，1970年，美国国会修改了《国家公园管理局组织法》。1978年，美国国会再次对基本法予以修改。

### 德国——基本形成国家和地方两级法律结构

德国目前有14个国家公园，总面积超过1万公顷。从法律层级来看，德国国家公园立法体系基本形成了国家和地方两级结构，以联邦法律为基础，实现了“一区（州）一法”，并得到有力实施。

国家层面最重要的国家公园法律是《联邦自然保护法》。该法内容丰富，较为详尽地列出了自然保护和景观管理的宗旨、原则、保护地划分类型以及各部门和州府自然保护与景观管理领域所要履行的义务和承担的职责。该法明确设立国家公园的目的是保护生态环境和野生生物、对民众宣传教育、开发旅游但不以营利为主要目的。此外，联邦层面的法律起到了辅助管理国家公园的作用，主要包括《联邦森林法》《联邦环境保护法》《联邦土壤保护法》《联邦狩猎法》等。

依照《联邦自然保护法》，各州根据自己的实际情况制定了国家公园建设和管理的法律，每州的国家公园法律都对各自国家公园的性质、功能、建立目的、管理机构、管理规模等有着具体的说明。

《联邦自然保护法》第三条提出了一个新词汇：以保障本土动植物及其种群以及其栖息地、生物群落的可持续性，并保存、修复和发展生态机能的相互关系的“群落生境网络”。第六条规定了行政机关的职责：确定了由自然保护和景观管理主管机关负责该法及属于该法框架和以该法为基础的法律条款的实施；在涉及或可能对自然保护与景观管理利益产生影响的公共规划或措施的筹备阶段，主管机关具有优先权；联邦承担制定规则来要求教育、培训及媒体告知受众自然与景观的意义、自然保护的任务等。

### 新西兰——建立较完整的国家公园法律体系

目前，新西兰已经建立了包括《保护法》《国家公园法》《资源管理法》《野生动物控制法》《海洋保护区法》《野生动物法》《保护区法》等法律法规在内的一个较为完整的国家公园保护和管理法律体系。其中，位阶最高的是《保护法》，规定了保护所处的地位、保护部职能和部长权限、新

西兰保护局和保护委员会的职能、政策与规划制定过程等。其他自然保护相关的法律《国家公园法》《保护区法》均服从于《保护法》。如国家公园与庇护区域有重合，则《国家公园法》（包括所有国家公园专门法）与《保护法》要同时适用。

《保护法》(1987)：划分了5类保护区域——特别保护区、边缘地带、管护区、保护区、行政管理区；设立了垂钓竞技委员会，负责管理、加强、维护钓鱼比赛和娱乐性猎鸟活动，并代表垂钓者与猎鸟人的利益。委员会的职责根据国家公园相关法律规定可延伸至公园内行使。此外，公园内机动飞行器的起飞、盘旋、降落也需要遵守《保护法》的规定。

《国家公园法》(1980)立法宗旨包括：尽量维持国家公园原有自然状态，保护所有的本土动植物，保存历史文化遗迹，维护土壤、水、森林及其他受保护的区域；免费向公众开放，允许公众全方位地感受山川、森林、海岸、湖泊、河流和其他自然景观带来的种种益处，启迪心灵、宴飨美景、愉悦身心。该法规定了几个重要的制度，如分区利用、特许经营等。

### 日本——构成较完善的国家公园法律体系

日本内阁环境省所确定的日本自然保护地域包括以下3类：国立公园、国定公园、都道府县自然公园。日本的国家公园是由自然公园中的国立公园和国定公园两部分构成。

《自然公园法》(2003年修订)和《自然公园法实施细则》，从国民保健、休养及教育的立场对风景地的保护和合理利用进行了严格管控。《自然环境保护法》以保护优美的自然环境为立法目的，对指定地域的开发利用行为予以一定的控制，着重于保护现有的已形成良好环境的地域。《都市绿地保全法》《首都近郊绿地保全法》《关于整備近畿圏保全区域的法律》《生产绿地法》对自然保护地领域的绿地开展的必要的自然保全活动进行了规定。《关于鸟兽保护及狩猎法》和《控制特殊鸟类转让法》以野生鸟兽为保护对象，保护其繁殖和生物多样性的延续。其他诸如《森林法》《关于古都风土保存的特别措施法》《文化财产保护法》对国家公园中的森林、文化遗产、遗迹等的保护提供法律支撑。

日本的国家公园立法已形成以《自然公园法》为基本法，以《自然环境保护法》及施行令和施行规则为核心，以《野生生物保护及狩猎控制法》

《濒危野生动植物保存法》《自然恢复促进法》《自然再生推进法》《景观法》《生态旅游促进法》《规范遗传基因重组方面的生物多样性保护法》《鸟兽保护及狩猎合理化法》等法律为辅助，并颁布《自然环境保全基本方针》《国内特定物种事业中报相关部委令》《国际特定物种事业中报相关部委令》《特定未来物种生态系统危害防止相关法》《景观保护条例》《自然环境保护条例》等多项施行令和施行规则，构成了较完善的国家公园法律体系。

在国际法层面，日本签署了《生物多样性公约》《世界遗产公约》《湿地公约》等多项与国家公园治理有关的国际公约。从国际、国内两个层面对国家公园的自然生态保护与游憩等主要管理目标进行严格、细致的立法规范，为国家公园管理体制的运行和自然资源的保护提供了明确、严密的法律保障。

（作者：李想、陈雅如、赵金成、王砚时）

## 古村落复活！那是体验游的力量

【环球旅游周刊2019年11月29日】近年来，意大利旅游胜地威尼斯持续遭受气候变化和过度旅游的困扰，罗马和佛罗伦萨等城市也陷入人山人海。有先见之明的旅游业开发者们正在将意大利古老的小山村作为新的“替代品”，为那些想要突破常规景点、感受当地生活的旅行者提供新的体验。

已开始走红的“分散酒店”（Alberghi diffusi）正是古村落复兴的一种独特的模式，分布在村落中的废弃建筑物经重建后变身为酒店，分布在村落中，游客得以徜徉于整个村落中体验风土人情。例如位于弗留得-威尼斯朱利亚东北地区的Comeglians酒店客房由以前的农场和石质谷仓组成，而接待区则是曾经的乳制品店。在马泰拉（Matera），Sextanito洞穴酒店则将18间卧室设置在曾经的洞穴庇护所中。

1980年代，分散酒店的概念还未成型。酒店营销顾问吉安卡洛·达拉意识到建造新酒店并不是古村落复兴的正确打开方式：“在村庄的狭小空间建造新的酒店会对社区产生巨大影响。”前往日本参加国际博览会期间，达拉根据日式酒店的概念，认识到每个国家都可以根据文化的根源建立一个区域

接待系统。在他看来，对社区的保护大于建设，所有酒店必须至少拥有7间客房，提供传统酒店的服务和舒适感，且必须与当地居民同住以感受真实的村庄生活方式。

意大利企业家基尔格伦同样是古村落复兴的先行者，在他看来，许多意大利中世纪乡村具有高度的文化艺术价值，需要经济与企业家精神的加持。他在塞塞尼奥的圣斯蒂芬村庄的分散酒店项目花费了近500万欧元，修复过程非常细致，仅使用赤陶砖等本地材料，同时力求历史的准确性。

基尔格伦认为项目成功的一部分原因就在于其真实性，以及“不制造任何新东西”的原则，即“inedificabilità”的概念，通过社区买入的方式保留其原始性，一些在该镇长大的年轻人也开始返乡。“一旦当地人了解旅游业可以提供就业机会，便会开始组织旅游业相关业务，从而使古村落重获新生。”

(<http://www.globaltraveler.cn>)

---

编 辑：中国风景名胜区协会 编译中心

联系人：陈 晨 张 宇

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：010-88315308

传 真：010-88315325

微信公众号

网 址：[www.china-npa.org](http://www.china-npa.org)

E-mail：[china\\_fjms@163.net](mailto:china_fjms@163.net)

