

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261期)

## 本期要目

- 自然资源部、国家林业和草原局近期多次明确“风景名胜区体系整体保留”“风景名胜区不参与整合优化，名称、范围不变”
- 国家公园体制试点进入倒计时
- 擅入峨眉山未开放区 “驴友”为任性埋单
- 门票减免分类施策 有效带动二次消费
- 非法盗采还只吃“菜心”？祁连山经不起这样的伤害
- 加德满都谷地
- 美国计划出租北极自然保护区开采石油 动物家园恐遭破坏

2020年8月31日

(所载内容不代表本刊观点)

# 目 录

## 热点关注

- 自然资源部、国家林业和草原局近期多次明确“风景名胜区体系整体保留”“风景名胜区不参与整合优化，名称、范围不变” -----3
- 国家公园体制试点进入倒计时 -----6
- 摘下并蒂莲、推倒告示牌、乱划古城墙——景区里的“无敌破坏王”何其多 —10
- 景区不文明行为屡罚不止，折射法律制度“概括威慑力”不足 -----14

## 新闻摘要

- 擅入峨眉山未开放区 “驴友”为任性埋单 -----17
- 又出事故！“网红”玻璃栈道类旅游项目为何屡屡“惊心”？ -----18

## 社会纵横

- 门票减免分类施策 有效带动二次消费 -----21

## 时事评论

- 非法盗采还只吃“菜心”？祁连山经不起这样的伤害 -----25

## 世界遗产

- 加德满都谷地 -----27

## 环球博览

- 美国计划出租北极自然保护区开采石油 动物家园恐遭破坏 -----30
-

# 自然资源部、国家林业和草原局近期多次明确 “风景名胜区体系整体保留” “风景名胜区不参与整合优化，名称、范围不变”

【中国风景名胜区协会微信公众号2020年8月21日】8月20日，国家林业和草原局自然保护地管理司印发《关于加强和规范自然保护地整合优化预案数据上报工作的函》（林保区便函〔2020〕14号），向各省、自治区、直辖市林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团林业和草原主管部门明确：

“风景名胜区不参与整合优化，名称、范围不变。与之交叉重叠的自然保护地按71号函调整范围、整合归并。”

时值自然保护地整合优化的关键时期，主管部门严格落实《建立国家公园体制总体方案》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，经过较长一段时间的综合评价，为防止风景名胜区过度破碎化，决定整体保留风景名胜区体系、范围和名称，把对风景名胜区资源特征和功能定位的深入体认落实在自然保护地整合优化的行动指南中。

5月18日，自然资源部部长陆昊主持的“研究自然保护地整合优化相关问题”的专题会议决定，“风景名胜区可以继续保留”。8月20日，国家林草局副局长李春良在生态保护红线评估调整和自然保护地整合优化工作推进电视电话会议上强调，正确把握风景名胜区政策新要求，主要是“在省级预案中，风景名胜区体系整体保留，名称保留，范围不做调整”。

深入调研，反复研究，多次明确，足以管窥主管部门对风景名胜区的高度重视和认真对待。

### “要严格执行《风景名胜区条例》”

今年7月，国家林业和草原局自然保护地管理司向各级林草主管部门下发《关于切实加强风景名胜区监督管理工作的通知》（保监字〔2020〕41号）。通知开宗明义，“风景名胜区是我国自然保护地体系建设的重要组成部分，在保护和传承自然遗产、建设生态文明和美丽中国中发挥着重要作

用。”要求各级林草主管部门、风景名胜区管理机构提高政治站位、严格执行政策法规、全面开展排查、强化监督管理。

同时强调，“要严格执行《风景名胜区条例》，严格风景名胜区规划的编制、审批和实施，严禁在风景名胜区规划批准前进行各类建设活动，严禁破坏自然生态和自然人文景观，严禁不符合风景名胜区功能定位的开发建设，坚决防止新增违法违规案件。”

要求各国家级风景名胜区管理机构，“加强日常巡查、监测和监管，及时发现和制止违法违规的开发建设活动，对于重大破坏风景名胜区自然资源和生态环境的开发建设活动，要及时报告省级自然保护区主管部门和我司。”

这是2018年国务院机构改革以来，新的行业主管部门第一次以书面形式正式明确，风景名胜区是我国自然保护区体系的重要组成部分，《风景名胜区条例》为风景名胜区管理提供了法律依据，风景名胜管理机构履行对风景名胜区的管理职责。

事实上，国务院颁布的《风景名胜区条例》将风景名胜区的设立、规划、保护、利用和管理等各个环节都纳入了《条例》的规范中，业已形成一有机整体。

值得注意的是，风景名胜区和自然保护区都突出强调“保护第一”的原则，然而，由于资源性质不同，两者在设立目的、性质、功能、服务对象、管理方式以及保护管理的法规依据等方面存在差异。

《条例》明确指出，“风景名胜区是指具有观赏、文化或科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或进行科学、文化活动的区域。”

设立风景名胜区的主要目的，即在严格保护风景名胜资源的基础上，合理地开发利用，供社会公众游览、休憩或进行科学文化活动，满足人民群众日益增长的精神文化需求。

将风景名胜区的保护纳入到《条例》中，是为了依法依规处理好保护和利用的关系，处理好经济发展和生态环境保护的关系，处理好局部利益和整体利益的关系。

对风景名胜区的“利用和管理”，《条例》也作了明确规定，设立风景

名胜区就是为了规范风景名胜区的各项活动，将风景名胜区的利用和管理纳入法制化轨道。

所以，做好风景名胜区工作，各风景名胜区管理机构仍要继续贯彻执行好《风景名胜区条例》，履行好公共事务管理职能。

### “风景名胜区是最具中国特色的保护地”

风景名胜区集中了大量珍贵的自然和文化遗产，是自然史和文化史的天然博物馆，有别于世界上其他国家的任何类型保护地，是中国优秀传统文化的重要载体，是践行“绿水青山就是金山银山”思想的成功范例。

中国的风景名胜区凝结了大自然亿万年的神奇造化，承载着华夏文明五千年的丰厚积淀，是中华民族薪火相传的共同财富，是最具中国特色的一种保护地。

除具有与一般自然保护地相同的自然生态保护功能之外，中国的风景名胜区还孕育了极其丰富的山水文化、红色文化、宗教文化、书院文化、科技文化、民俗文化等，历史、宗教、民俗、名人、诗词、书画等早已融入景区的山山水水、一草一木，使之成为中华民族文化传承、审美启智的重要空间载体。风景名胜区的名称，具有精确的特征指代，它兼顾“风景”与“名胜”，即“自然”与“文化”的双重属性，协调了自然与文化综合管理功能与保护类型。

所以，风景名胜区无疑是自然保护地体系“中国特色”的重要组成部分，更是制度自信与文化自信的重要载体。

正如国家林业和草原局副局长李春良所说，“自然保护地整合优化是夯实自然保护地长远发展的大事，是一个历史性工程，极具艰巨性和复杂性”。中国风景名胜区协会坚决拥护自然资源部、国家林草局关于风景名胜区体系整体保留，名称和范围不变的决策。我们将在行业主管部门的领导下，团结全行业，秉持“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的原则，深入学习宣传贯彻习近平生态文明思想、重要讲话和重要论述，不折不扣落实好习近平总书记等中央领导对自然保护地的重要批示和指示精神，牢固树立绿水青山就是金山银山的发展理念，将我国风景名胜区建设成为最具中国特色的自然保护地类型，为世界自然保护地体系提供中国方案。

（赵霖云）

## 国家公园体制试点进入倒计时

【中国绿色时报8月17日、19日】记者8月15日从国家林业和草原局获悉，国家公园体制试点进展顺利，国家林业和草原局正在组织第三方对10个国家公园体制试点区任务完成情况开展评估验收，预计10月底前完成，年底将提出正式设立国家公园的建议名单。

建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务，是我国生态文明制度建设的重要内容。2015年，我国启动国家公园体制试点，目前正在开展东北虎豹、祁连山、大熊猫、三江源、海南热带雨林、武夷山、神农架、普达措、钱江源、南山共10处国家公园体制试点，试点区涉及12个省份，总面积超过22万平方公里，约占我国陆域国土面积2.3%。

通过几年的努力，国家公园体制试点已取得阶段性成果。国家公园设立标准、监测指标与监测技术体系，以及国家公园生态保护和自然资源管理、生态保护监督等管理办法即将出台。国家林草局与相关省政府分别成立了东北虎豹、祁连山、大熊猫试点区协调工作领导小组，在青海省开展了以国家公园为主体的自然保护地体系示范省建设，12个试点省成立了省级领导牵头的试点工作领导小组。各试点区均组建了管理机构，编制实施总体规划，基本完成自然资源所有权边界划定和确权登记工作。

10个试点区牢固树立和认真践行绿水青山就是金山银山理念，把生态保护摆在第一位，将各级各类自然保护地整合划入国家公园试点区，实行统一管理、整体保护和系统修复，已经取得明显成效。东北虎豹试点区“天地空”一体化监测体系覆盖5000平方公里；武夷山试点区完成生态修复6500亩，整治违法违规茶山7300亩，拆除违规建设39处；大熊猫试点区实施生态修复和栖息地恢复工程，建设大熊猫野化放归基地，恢复大熊猫栖息地近4万亩；三江源、普达措矿权和水电等开发企业已全部退出，祁连山、大熊猫、南山等试点区退出数量超过50%；神农架试点区组建综合执法大队，实现园区内自然资源综合执法。

各试点区在全力保护自然生态系统原真性、完整性的同时，积极探索绿水青山就是金山银山的有效实现途径，建立社区协调发展和生态补偿制度，实现了生态受保护、百姓得实惠。三江源试点区创新设置“一户一岗”生态

管护公益岗位，17211名放牧员转变为管护员，户均年收入增加2.16万元。东北虎豹试点区实施“黄牛下山”项目，推动黄牛养殖产业转型发展。钱江源试点区全面完成集体林权地役权改革，制定实施了集体林地补偿政策。武夷山试点区实行景观资源有偿使用制度，引导园区居民参与资源保护，创造就业岗位1200多个。

国家林业和草原局相关负责人表示，我国大力推进国家公园体制试点，在理顺管理体制、创新运行机制、强化监督管理、推动协调发展等方面进行了有益探索。下一步，将全面完成试点任务，明确国家公园设立程序和空间布局，完善管理体制机制，推进国家公园立法，正式建设一批具有全球价值、国家象征、国民认同度高的国家公园，加快建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

### 延伸阅读：国家公园体制试点这一年

建立国家公园体制，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略决策。

2019年8月19日，习近平致信祝贺第一届国家公园论坛开幕，为中国实行国家公园体制、推进国家公园建设再次定调。

这一年，我国国家公园建设有哪些大事发生？取得了哪些令人关注的进展？

#### 1. 习近平致信祝贺第一届国家公园论坛开幕

2019年8月19日，国家林草局、青海省政府在西宁举办第一届国家公园论坛，习近平致信祝贺，指出：中国实行国家公园体制，目的是保持自然生态系统的原真性和完整性，保护生物多样性，保护生态安全屏障，给子孙后代留下珍贵的自然资产。

#### 2. 我国将于2020年完成国家公园体制试点

2019年10月17日，国家林草局召开新闻发布会，我国将于2020年完成国家公园体制试点工作。目前，我国开展了东北虎豹、祁连山、大熊猫、三江源、海南热带雨林、武夷山、神农架、普达措、钱江源、南山10个国家公园体制试点，总面积超过22万平方公里，涉及吉林、黑龙江、浙江、福建、湖北、湖南、海南、四川、云南、陕西、甘肃、青海12个省份。

#### 3. 祁连山国家公园发布并启用标识（Logo）

2019年10月17日，祁连山国家公园发布并启用标识（Logo），该标识将被广泛应用于祁连山国家公园视觉形象系统设计、对内宣传展示领域和对外合作交流。

#### 4. 国家公园和自然保护地标准化技术委员会成立

2019年10月24日，国家林草局发布公告，决定成立国家公园和自然保护地标准化技术委员会，主要负责国家公园和自然保护地领域标准制定修订工作。

#### 5. 十九届四中全会提出健全国家公园保护制度

2019年11月5日，新华社受权发布党的十九届四中全会《决定》。《决定》指出，加强对重要生态系统的保护和永续利用，构建以国家公园为主体的自然保护地体系，健全国家公园保护制度。

#### 6. 大熊猫国家公园陕西省管理局正式挂牌

2019年11月11日，大熊猫国家公园陕西省管理局正式挂牌，并向大熊猫国家公园太白山、长青、佛坪、周至、宁太管理分局授牌。这标志着陕西省大熊猫国家公园体制试点工作进入全新阶段。

#### 7. 东北虎豹国家公园与俄罗斯“豹之乡”签署合作计划

2019年11月17日，中国东北虎豹国家公园与俄罗斯豹之乡国家公园正式签署2019-2021年《东北虎豹国家公园管理局和俄罗斯联邦“雪松溪谷”国家自然生物圈保护区与豹之乡国家公园联合行政领导机构合作行动计划》。

#### 8. 武夷山国家公园发布并启用标识（Logo）

2019年11月18日，福建省政府新闻办在福州召开武夷山国家公园形象标识新闻发布会，正式启用武夷山国家公园形象标识。

#### 9. 国家林草局召开国家公园体制试点工作会议

2019年12月5日，国家林草局（国家公园管理局）在北京召开国家公园体制试点工作会议，深入贯彻落实中央关于建立国家公园体制相关部署要求，梳理试点工作进展及成效，总结交流工作经验，分析工作中面临的困难和问题，安排部署国家公园体制试点结束前的重点工作任务。

#### 10. 局省共同推动国家公园示范省建设

2019年12月27日，青海以国家公园为主体的自然保护地体系示范省建设工作领导小组第三次会议在北京召开，会议审议通过《青海以国家公园为主

体的自然保护地体系示范省建设白皮书（2019）》及2020年工作计划。国家林草局全面支持青海推进以国家公园为主体的自然保护地体系示范省建设。

#### 11.新森林法明确建立以国家公园为主体的自然保护地体系

2019年12月28日，十三届全国人大常委会第十五次会议表决通过新修订的《中华人民共和国森林法》。新森林法明确提出，国家在不同自然地带的典型森林生态地区、珍贵动物和植物生长繁殖的林区、天然热带雨林区和具有特殊保护价值的其他天然林区，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，加强保护管理。

#### 12.东北虎豹国家公园“天地空”一体化监测体系中试开通

2020年1月17日，东北虎豹国家公园“天地空”一体化监测体系中试开通，覆盖面积达5000平方公里，基本实现“看得见虎豹、管得住人”的保护目标，有力支撑了国家公园管理体系和能力现代化。

#### 13.国家公园三个林业行业标准正式颁布实施

2020年3月30日，国家林草局批准发布《国家公园总体规划技术规范》（LY/T 3188-2020）《国家公园资源调查与评价规范》（LY/T 3189-2020）《国家公园勘界立标规范》（LY/T 3190-2020）3个林业行业标准。

#### 14.国家公园建设咨询研究中心成立

2020年4月20日，经国家林草局党组研究同意，在局林产工业规划设计院加挂“国家林业和草原局国家公园建设咨询研究中心”牌子，实行“两块牌子、一套人马”管理体制，开展国家公园建设前期咨询决策的政策研究，构建科学研究和技术支撑体系。

#### 15.大熊猫国家公园发布大熊猫栖息地监测最新成果

2020年6月5日，大熊猫国家公园管理局对外发布野生大熊猫栖息地监测最新成果，近半年来，红外相机共拍摄大熊猫照片2586张，视频总长8817秒，拍摄率明显高于往年同期。

#### 16.国家公园体制试点第三方评估验收全面启动

2020年6月，国家林草局全面启动体制试点第三方评估验收工作。致函中央编办、国家发展改革委、司法部、财政部等相关部委，商请提供《建立国家公园体制总体方案》重点任务分工完成情况；致函10个国家公园管理局及所在省人民政府、林草主管部门对各试点单位提出具体工作要求。

### 17.国家公园建设与管理中央与地方财政事权明确

2020年6月30日，经党中央、国务院同意，《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》印发。根据建立国家公园体制试点进展情况，将国家公园建设与管理的具体事务，分类确定为中央与地方财政事权，中央与地方分别承担相应的支出责任。

### 18.十个国家公园总体规划全部印发实施

2020年7月，《东北虎豹国家公园总体规划》《祁连山国家公园总体规划》《大熊猫国家公园总体规划》和《海南热带雨林国家公园总体规划》印发实施，至此，10个国家公园总体规划均已印发实施。

### 19.全国人大常委会、中央改革办听取国家公园立法进展汇报

2020年7月23日，全国人大常委会、中央改革办听取国家林草局关于国家公园立法工作进展情况汇报，要求相关部门加强沟通协调，加快推进国家公园立法。

### 20.中国第一批国家公园即将正式挂牌

根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》要求，到2020年，我国将完成国家公园体制试点。国家林草局将根据评估验收结果，向中央提出设立第一批国家公园建议名单，今年内将正式设立我国第一批国家公园。

（孙鹏、刘慎元）

## 摘下并蒂莲、推倒告示牌、乱划古城墙 ——景区里的“无敌破坏王”何其多

【南都周刊2020年8月21日】继“西溪荷塘并蒂莲开花一天就被折”“南京玄武湖首朵并蒂莲被摘”“游客强按孔雀拍照拔羽毛”等话题后，“女游客接二连三推倒公示牌”这一体现部分游客素质的话题于上周冲上微博热搜。

每到旅游旺季，发生在景区、公园内的各种游客破坏事件屡见不鲜，甚至连央视名嘴朱广权也发出呼吁：就算做不到泰戈尔的“天空没留下翅膀的痕迹，但我已飞过”，最起码，不能来时满面春风，走时寸草不生。文明出

行，您也是最美的风景！

“不就是一朵快败的花吗？”

7月26日，南京玄武湖公园“网红”并蒂莲被一名游客擅自采摘，当事人被找到后却理直气壮：“我们不违法，不就是一朵快败的花吗？”

据此前报道，并蒂莲的生长几率为10万分之一，非常罕见。

公开视频显示，8月13日，游客曲某独自一人于四川黄龙风景区游玩。游玩路上，曲某多次推倒景区告示牌和垃圾桶，后被警方带走调查。经景区工作人员了解，曲某推倒景区公共设施是因为家庭矛盾导致心情不佳。

只要细心观察，你会发现，从大小景区都随处可见的“xxx到此一游”，到近日的景区景观花被偷、公共设施被推倒，一到旅游旺季，这类的“游客素质”问题不断引发持续关注。

华南师范大学心理学院副教授迟毓凯分析：“基于出游的匿名性，部分游客的行为在一定程度上不会受到他人的关注、了解和干涉，所以容易出现破坏行为。”

他表示，处于公共场所的人们行为很容易受别人影响，部分游客存在的从众心理容易驱使他们去模仿某些不文明的行为。“无论是基于匿名心理还是从众心理做出的破坏行为，归根到底还是素质问题。”

### 高海拔地区的巡查

如果说普通地区的维护翻修工作尚且容易，那么在特殊环境和气候下，景区要采取保护措施就艰难得多：以高海拔、高风险地区的景区为例，因为交通不便、气候特殊等往往需要更严密高效的保护措施。

据《北京晚报》报道，7月中旬起，北京怀柔区对区内65.4公里长城及两侧10米范围内进行全线整治，主要包括清除乱写乱刻，勘察长城本体出现的险情等，涵盖敌楼、敌台、关口284座，清理乱写乱刻难度非常大。

笔者了解到，平均海拔在3300米左右的黄龙景区实行流动保洁分段包干制度。旺季时每100米配备一名环卫人员，一个厕所配备两个保洁员。曲某推倒景区公共设施的行为，不仅使自身受到了警察的教育批评和社会的指责，同时也给景区工作增添了额外的工作量。

据四川黄龙景区公众号“黄龙”快讯显示，由于黄龙景区钙景观的特殊性，景区内不能存放任何污浊物，景区内的垃圾均需工作人员收集，并徒

步搬运至转运站。为确保景区安全和景区环境的美观，工作人员需在1700—3700米海拔的参观范围内来回巡查告示牌的摆放情况。

不仅如此，面对“破坏王”们的无理行为，在一定程度上也影响了其他游客的游玩体验。在公开视频中，曲某质问制止其行为的游客：“你有什么权利管我？”对方回应：“有！我也是游客！”

### 谁要为你的情绪买单？

众多网友对曲某的行为表示不解，网友@老人家不需要坚强在评论区发问：凭什么要让别人为你的情绪买单？

除了增添景区工作负担、影响其他游客的游玩体验，数月以来，发生在景区内的不文明旅游行为也导致珍稀古迹和自然奇观被破坏：

4月，一男子故意刻画八达岭长城墙砖，损坏古城墙文物。

7月，村民及网友擅闯陕西靖边丹霞景区，肆意踩踏丹霞地貌。

7月，一男子翻越雷峰塔遗址拿走半块砖。

8月，杭州西湖景区内，一中年男子冲上铜雕马背拍照。

无论是古城墙还是丹霞地貌，都是无法复刻的珍稀资源，一旦破坏，便会造成历史文化与地理资源的双重损失。

在采访中，曾到厦门大学芙蓉隧道游玩的一君对不文明的旅游行为也有类似的疑惑。芙蓉隧道因为好看的涂鸦画被称为“中国最文艺的隧道”，慕名前往的一君却觉得有些失望。

“画是好看的，但是游客的乱涂乱画更刺眼。”她一边举着手机展示被格格不入的名字和字母破坏了美感的涂鸦画，一边表达内心的不快。

“凭什么要让作画的学生和别的游客为他们的一时兴起买单？”一君提出质疑，“那些在厦大的墙画上留下‘我要考上厦大’的人，光是素质这块儿，就配不上厦大。”

逸逸是一名重度旅行爱好者，她坦言，几乎在长城上见到的每一块墙砖都会被刻上字。“去年10月我在云冈石窟的时候看到，即使是在广播不停循环说‘不能开闪光灯拍照，容易损坏壁画’，也会有很多人这样做。”

中国旅游协会副会长王德刚认为，旅游不仅仅是个体的娱乐和享受，也是自身修养的展示过程。游客无论是出于何种心理推倒、破坏公共设施，同时也推倒了自身的素质之墙。

## 惩戒与自觉

其实有关部门和景区近年来也针对不文明的旅游行为采取了相应的惩戒措施。自2006年起，国家旅游局、国家文明办等部门连续发布了《中国公民国内旅游文明行为公约》《中国公民出境旅游文明行为指南》等，提出文明旅游的倡议。

2015年3月，国家旅游局办公室制定了《游客不文明行为记录管理暂行办法》，造成严重社会影响的不文明旅游行为，如破坏公共环境卫生、公共设施，损毁、破坏旅游目的地文物古迹等将被记录在案，信息保存期限1至5年。

声势不小，但收获甚微。根据《中国旅游报》2017年发布的中国游客文明调查数据显示，32.6%的受访者认为文明旅游对旅游体验影响一般，其基本不会对自身旅游中行为进行约束；仅22.7%的受访者知道《中国公民文明旅游公约》。可以看出，中国游客的旅游素质仍旧需要提升。

我们也看到，有关部门正在为这类“无敌破坏王”做出更严厉的评估和限制：

2020年4月6日起，八达岭长城特区办事处制定的《关于对破坏八达岭长城景区文物行为的惩戒办法》正式实施。依据规定，景区将4月6日刻划长城墙砖的男子及其同行掩护人列入了景区的“黑名单”，限制其购票参观的资格。

2020年5月18日，三清山巨蟒峰损毁案二审宣判：驳回被告人上诉，维持原判。2017年4月，3名被告以破坏性方式攀爬地质遗迹巨蟒峰，在花岗岩柱体钻孔打入26个岩钉，造成严重损毁，3名被告中2人获刑，3人连带赔偿环境资源损失600万元。

2020年8月4日，南京市文化旅游局决定对偷摘南京玄武湖并蒂莲的游客罚款200元，其行为纳入南京市旅游不文明行为记录，信息保存期限为2年。景区可拒绝为该旅客提供服务，航空铁路等部门可对其采取警示约束措施。

但是，光靠相关部门层层围堵的惩戒措施，真的能让游客们乖乖遵守“游客礼仪”吗？

在采访中，逸逸和家人都很支持将不文明行为记录在案的惩戒条例。她表示：“相较于新加坡在景区随地吐痰至少就会罚款1000新元（约为5068元

人民币)的惩罚,记录在案的处罚会在日常的限制中给受罚者施压,使其更多地去反思自己的行为。”

资深驴友刘媛认为,对文明旅游风气的引导比严格的惩戒措施更为重要。“虽然(惩戒措施)会有一定的警示作用,但只有培养良好的旅游风气才能从根本上减少这种破坏行为的发生。”刘媛说。

迟毓凯表示,相对严厉的惩戒措施与适度的媒体曝光度相结合,可以对素质较低游客产生一定的心理震慑作用,从而减少不文明旅游行为的发生。

在本月,《人民日报》刊文提出了“文明旅行十大倡议”,以鼓励和教育游客文明出行。

王德刚强调:“只有在整体上提高人们的素质和修养,真正认识到旅游不仅仅是个体的娱乐和享受,而是自身修养的展示过程,文明旅游才能够成为所有游客内化于心、外化于行的自觉行动。”

但愿,我们见到的不再是泡在药水里的并蒂莲标本。

(陈冬艳)

## 景区不文明行为屡罚不止, 折射法律制度“概括威慑力”不足

**【法治周末2020年8月13日】**近日,有网友举报游客随意在洱海一级保护区内清洗宠物狗,之前还发生“洗车”等危害水质行为。这些行为违反《洱海保护管理条例》,被洱海保护管理机构处以罚款。

但处罚多发生于举报之后说明了什么?景区不文明行为为何屡罚不止?景区治理保护应当沿袭何种思路?

### 从处罚中看到三大问题

行政机关有时候是在执法检查 and 监督中主动发现破坏景区环境的行为,有时候则是因为举报者提供的线索而被动查处违法行为,后者经常见于各种报端,从这种现象中可发现:

一是,举报景区违法的人越来越多,民众对破坏环境的行为关注度越来越高、容忍度越来越低、更多人参与到环境保护中。频发的举报有效弥补了基层生态环境执法监管、旅游者和原住民不文明行为监管的短板和盲区,切

实解决了一些突出的生态环境和生态文明问题。

二是，授权洱海保护管理机构综合执法更迅捷、更专业。《洱海保护管理条例》授权洱海保护管理机构按照批准的权限在一二级保护区相对集中行使水政、渔政、林政、生态环境保护、自然保护区和风景名胜区管理等方面的部分行政处罚权。采用授权管理机构进行属地管辖、综合执法，大大减少发现问题推诿的可能，提高执法效率。

三是，众多的被动执法显示出景区监管还无法达到日常无死角，举报作为执法的“金矿”还需要充分挖掘。可喜的是，生态环境部2020年4月印发了《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》，指导各地建立实施生态环境违法行为举报奖励制度，并要求2020年6月底前，省级生态环境部门建立并实施举报奖励制度，2020年年底前，设区的市级生态环境部门建立并实施举报奖励制度。充分发挥群众的监督力量，强化信息收集，才能发现执法线索，才能更快还给景区美丽的生态环境。

### 景区不文明行为缘何屡罚不止

洱海保护管理机构对在洱海内“洗狗”“洗车”等污染行为进行了及时处置和严厉处罚，但却屡罚不止。

造成“守法难”这一现象的原因之一，在于公众对现有环境保护缺少法治认同，“制礼定法非难，遵礼守法为难”。旅游者追求美景、亲近自然、享受美好生活，忘不了自己的爱车爱犬，希望共享；亲临绿水青山、涤荡心灵，也想洗涤一下爱车爱犬的身体；在自己的家乡或者在小时候，河边洗洗车、洗洗狗没什么大不了，但是旅游者这些美好愿望、生活经验与景区环境保护的目标制度背道而驰。

追根溯源，部分人更重视个人体验，对个人行为对环境破坏性认识不足或者无所谓；部分人更习惯遵循自己利益最大化以及自己生活伦理准则，不知晓法律、不认可法律、不服从法律。

旅游者认可法律、尊重和信任法律是一个过程，当前旅游者旅游新习惯还需要培养，虽然“普法和守法并不是单一的因果推导关系”，但是“普法”以及“景区必要的提示”非常重要，只有逐步以现代法治规则取代传统经验，移风易俗、重塑伦理才能真正解决惯性思维与法律制度之间的冲突。

造成“屡罚不止”这一现象也反映了法律制度“概括威慑力不足”。惩

罚特定违法者的目的是让特定违法者承担责任，以后不再实施同样的违法行为，实现了“特定威慑力”；但这不是最佳威慑力，执法更为重要的目标是阻吓潜在的违法者（不特定的群体）实施违法行为，即具有足够的“概括威慑力”。

波斯纳的威慑理论指出：威慑力等于查处概率与惩罚严厉程度的乘积，那么现在屡罚不止到底是惩罚的严厉程度不够还是查处的概率较低？从景区执法人员的数量、景区监控视频的密度、双随意抽查公布的结果等可供查到的信息看，发现和查处的概率还是较低的，这是影响概括威慑力的主要原因；从罚款的数额而言，严厉程度适中，但是从行为造成的污染治理费用、对环境的整体影响来说，有些罚则的严厉程度还是偏低的。

### 景区治理和保护需要多管齐下

景区治理和保护不仅依赖立法机关、行政机关制定规范，也依赖对规范的实施和执行，更重要的是非政府主体、公民等的遵从。遵从规范原动力有的源于“知晓规范”，有的源于“受到威慑”，也有的源于“内心信服”。

通过宣传教育、指导示范等柔性预防措施让更多对景区规定不熟悉的旅游者“知晓规范”。从各种处罚案件看，不知晓规范的违法者占有一定比例，毕竟景区特定环境中，有些外来陌生人并不知晓特殊环境的法律规范要求，特别是当这些特殊规范与自己的日常生活常识有差异的时候，警示机制就尤为重要。柔性宣传不但能够让公众和旅游者“知晓规范”，也能潜移默化地改变传统观念和生活经验，提升公众对于景区保护的理解和认同，可以弥补和衔接立法、执法等强制性的手段。

通过科技手段、举报机制弥补较低的检查与发现概率，增加对具有侥幸心理旅游者的概括威慑力。惩罚的严厉性、确定性、公开性、频次等因素，综合影响到景区保护措施最佳威慑的实现，以洗狗、洗车罚款为例，提高罚款额度，但是如果存在较低的违法发现率，严厉性仍然发挥不了什么作用；违法行为快速发现以及快速惩罚也是提升威慑力的重要因素，能有效、及时制止违法行为的发生。同时规则不能过度规定，例如，洗手都要处罚，那么可能导致选择性执法。我国目前现状是行政资源有限，结果影响了检查、发现违法的概率，单纯依靠增加执法人员方式不足以改变现状，而且维持成本极度高昂，科技手段、举报机制的重要性就需要充分重视。

“内心信服”是遵从法律的高级阶段，提升社会公众对于景区治理法律制度的法治认同和内心信服至关重要。正如学者所言，“公民对法律的支持和政府对于现存法律的执行同等重要。”一是从法律规范的内容上下功夫。以行政处罚中的罚款为例，我国主要存在定额罚款、倍比罚款、定额罚款与倍比罚款相结合三种方式，但是有些国家的罚则详细确定罚款基数、违法次数考量、支付能力，将罚款金额与违法行为、补救措施等予以了高度关联，进而产生了极强的信服效果，也减少了执法难度。二是从法律规范的制定程序上办实事。立法阶段征求意见程序非常重要，因为不但是单纯发表自己的意见，其间可能发生很多有价值的争论，这些争论如果真正实现充分对话，并及时全面公开，对提高公众对法律价值的接受程度、对违法行为形态的认知程度、对惩罚的信服程度都至关重要，这也是实现自觉遵从，杜绝“结果可能便是法治的意义尽失而徒具形式”的重要途径。

（蒋冰晶）

## 新闻摘要

### 擅入峨眉山未开放区 “驴友”为任性埋单

【中国旅游报2020年8月18日】8月14日18时，四川省峨眉山后山，两名擅自进入未开放区域探险的“驴友”被救援人员发现并得到救援。之后，二人也为自己的“任性”付出了代价——承担2万余元搜救费用。

8月12日下午，四川省峨眉山市公安局接到外地群众报警称，其朋友孙某与另一朋友结伴自驾游，至峨眉山市高桥镇张沟村徒步上山，失去联系。此时，距离二人进入峨眉山后山已经两天。接警后，峨眉山市立即组织峨眉山市公安局与乐山山岳救援队等多部门共50余人全力开展搜救工作。

由于峨眉山后山属于未开放的原始森林区域，环境特别复杂，野生动物物种较多，手机全程无信号，悬崖峭壁林立、高差几百至上千米，加之汛期连续下雨和大雾，两名失联“驴友”食物、体力都有可能耗尽，或有生命危

险，救援刻不容缓。根据前期收集的信息，搜救人员按照指挥部制定的搜救路线，运用轨迹追踪、野外导航、疑似物品搜索对比分析等方式沿途搜寻，最终成功追踪到失联人员探险轨迹。

8月14日12时36分，搜救人员在峨眉山后山成功确定失联人员被困的大致方向。又经历了数小时，搜救人员跨越3段纵深百米的悬崖峭壁，最终在18时许成功找到两名失联“驴友”。在救援人员的帮助下，两名“驴友”于8月15日0时40分安全到达位于峨眉山市高桥镇张沟村的搜救工作前方指挥部，并被迅速送往峨眉山市人民医院。经医务人员检查，两名“驴友”除较为虚弱外，身体无大碍，生命体征平稳。

峨眉山景区管委会工作人员介绍，由于两人违反了《峨眉山世界文化和自然遗产保护条例》，擅自进入峨眉山景区未开放区域，管委会对其进行了批评教育，依法责令其改正并作出了罚款处理。目前，两人已履行罚款义务，承担了2万余元搜救费用。

近年来，不少人热衷于参与探险旅游、极限运动等高风险活动，因违规探险导致的突发事件频发。今年公布的《中华人民共和国民法典》明确提出，自愿参加具有一定风险的文体活动，因其他参加者的行为受到损害的，受害人不得请求其他参加者承担侵权责任；但是，其他参加者对损害的发生有故意或者重大过失的除外。业界人士建议，广大游客只能选择正规开放的探险项目开展探险活动，并严格遵守当地的管理规定。私自前往未开放区域进行盲目探险，将面临各种不可预料的安全风险甚至生命危险，对自己、对家人、对社会都是一种极不负责任的行为。

（记者：白骅）

## 又出事故！“网红”玻璃栈道类旅游项目 为何屡屡“惊心”？

【新华社“新华视点”2020年8月25日】8月19日，辽宁省本溪市桓仁满族自治县虎谷峡景区一处玻璃滑道发生事故，造成1人死亡，多人受伤。目前，桓仁县相关调查组正在对事故原因做进一步调查。

近年来，玻璃栈道滑道成为多地旅游“网红”项目，有业内人士统计，

全国玻璃栈道滑道、吊桥、观景平台的数量有1000多个。“新华视点”记者调查发现，由于缺乏建设标准、管理不善，相关伤亡事故频频发生。

### “网红”旅游项目伤亡事故不断

据了解，虎谷峡景区的最大卖点，是修建了横亘在峡谷中的玻璃大桥和山崖边的玻璃栈道、观景台。19日下午，部分游客乘坐下山玻璃滑道时，因突降暴雨、滑速过快，导致人员碰撞发生伤亡。

根据景区资料介绍，乘坐玻璃滑道要换上特殊裤子，裤子的屁股位置是加厚的。另外，滑道是全封闭的，就算刹不住，也不用担心会飞出去，最多发生连环相撞或追尾。

但一名受伤游客的家属说，本来玻璃就滑，下完雨就更滑了，事故发生时下滑速度特别快，难以控制。

玻璃栈道类旅游项目虽已成为各地“网红”，但近年来游客伤亡事故不断：

2019年，青岛水准零点景区玻璃栈道整修，有孩子差点掉进海里；2018年，吉林长春一处玻璃栈道因维修导致儿童坠落受伤；2017年，湖北木兰胜天景区玻璃栈道发生事故，造成1死3伤；2016年，张家界天门山玻璃栈道游客被落石砸伤……

其实早在2017年、2018年，国务院办公厅、文旅部等部门曾多次提出加强对玻璃栈道等高风险项目的准入、运营安全管理。在文旅部的要求下，各地开展了一系列摸底调查，一些项目被责令停业或整改。

虽然事故频发，但不断激增的游客数量仍吸引更多商家加入这一市场。有业内人士统计，目前，全国玻璃栈道滑道、吊桥、观景平台的数量有1000多个，类似项目不断刷新“更高、更长、更新奇、更惊险”的纪录，有些还加入“5D仿真”“瞬间炸裂”等体验噱头。

中国招标采购导航网显示，近一年来，中标的“玻璃栈道”及“玻璃桥”项目至少有数十个。在途牛网，与玻璃栈道相关的旅游项目信息有500余条；去哪儿网与玻璃栈道、玻璃桥相关的产品信息约600条。

### 背后深层问题：标准滞后、管理不规范、监管不明确

为什么玻璃栈道类项目近年来频频出现安全事故？

曾在全国多地承建100余个相关项目的某滑道承建公司工作人员坦言，

目前玻璃滑道项目没有国家标准，只有企业标准。据他了解，全国索道与游乐设施标准化技术委员会组织制订的一项行业标准仍在推进中。

“这类项目刚出来时大家都叫玻璃桥，什么是玻璃桥，没有统一规范，也没有行业技术规范的标准。”中国建筑第六工程局有限公司江西分公司副总经理郭坤说。

中部某景区负责人说，目前很多玻璃栈道滑道类项目是根据经验施工，如滑道坡度不超过32度等。

中国旅游研究院副院长李仲广说，有些县区的景观栈道是当地没有特种设备资质的小型建设公司在生产和运营，质量明显不过关，存在风险隐患。

郭坤说，建设完成后，有的企业并未做相关破坏性实验测试桥梁稳定性，没有抗风、减震等装置，稳定系数得不到保障，存在一定安全隐患。在一些小景区，一些玻璃项目甚至仅用钢杆进行连接。

石家庄铁道大学土木工程学院教授李运生表示，很多事故原因在于运营管理不规范。“在什么天气条件下、超过多少人时应该限流或停止开放，都应有明确规定，以避免此类悲剧的重演。”

“景区的警示标志、标语是否到位，下雨下雪时是否有防滑鞋套，雨雪清扫是否及时，定期玻璃除霉是否进行，安全保护措施是否到位，这都是后期维护措施中需要注意的。”郭坤说。

此外，谁来监管也是令人困扰的问题。记者了解到，玻璃栈道、滑道、吊桥等高风险旅游类项目，是否属于技术、安全标准较高的特种设备，由哪一部门监管，目前仍不明确。

业内人士表示，文旅部门负责宏观上的旅游安全管理指导，只能涵盖A级景区，且无法采取强制措施，对出了问题的景区，只能做降级或摘牌处理。此外，目前很多地方市县乃至乡村存在自己铺设的玻璃栈道，并不在其监管范围内。

### **尽快实施标准，加强日常维护管理**

多位受访对象表示，由于缺乏统一标准和事前预防，一些地方只能“一刀切”地在事故发生后直接封停。

记者了解到，国家市场监督管理总局（标准委）近期批准发布了国家标准《悬空地板、踏步、步道及栈道玻璃》，标准将于2021年4月实施。中国建

筑科学研究院也在制定相应检测和技术标准。

河北省旅游品质促进会会长邸明慧建议，尽快统一国家标准和管理办法，同时明确监管部门。李仲广表示，地方政府、住建、地质、市场监管、文旅、协会要多方协同跟进，加强日常监管，对厂家生产和商家使用情况采取综合安全检查。事前、事后都要杜绝安全隐患，不能出了事故再调查，或简单地一关了事。

在日常管理和维护方面，专家建议借助智慧系统及时监测桥体参数、运营状况；加强对桥体核心运营设备的检查；规范游客行为；极端恶劣天气下封闭桥梁等。

沈阳建筑大学交通工程学院道桥系主任王占飞建议，景区在运营管理中，要密切关注隐藏问题，加强对人员的管理、限流，强化保护举措。

（记者：舒静、余俊杰、阮周围、高博、王莹）

## 社会纵横

### 门票减免分类施策 有效带动二次消费

【中国旅游新闻网2020年8月21日】为了加快促进旅游业复苏，拉动居民旅游消费，7月以来，山东、山西、陕西、湖北、贵州等地500多家景区推出门票减免政策。在具体推进过程中，绝大部分景区能够按照相关政策规定减免门票，但也有小部分景区因实际经营压力而陷入两难境地。

7月27日，国家发展改革委办公厅印发《关于持续推进完善国有景区门票价格形成机制的通知》，要求各地不断完善门票价格形成机制，继续推动景区门票降价。针对景区面临的困境，通知中特别提到，各地在落实过程中，要综合考虑各地区经济发展水平及景区规模等级差异、充分考虑新冠肺炎疫情影响合理制定门票价格，既要有利于推动旅游业发展，又能保障景区正常运转。

落实减免政策 效果初步显现

为加速行业复苏，拉动居民旅游消费，山东省决定自7月23日起降低全省国有景区门票价格。降价景区包括81个国有景区，其中，5A级9个，4A级35个，3A级16个。9家5A级景区除法定节假日外，全部执行不低于原定价的5折；其余72家国有景区在工作日执行2折票价，周末及法定节假日执行5折票价；鼓励全省各类景区根据经营实际制定更多形式、更加灵活、更大幅度的减免优惠措施。

今年3月29日至7月15日，山东曲阜三孔景区实施门票半价政策，共接待60.49万人次，是去年同期的30.5%；收入941.66万元，是去年同期的16.0%。7月16日至7月31日恢复原价后，三孔景区共接待13.29万人次，是去年同期的39.7%；共收入330.61万元，是去年同期的29.5%。自8月1日起至12月31日止，三孔景区继续实施门票半价政策，8月1日到9日，三孔景区继续实施门票半价政策，共接待13.26万人次，是去年同期的57.3%，高于此前恢复原价时的游客接待量。

按照陕西省西安市文化和旅游局相关要求，华清池景区于今年3月份针对全国游客免费，并出台了“三免六免政策”，即到12月31日前，对全国医护人员免景区门票、免同行1名亲属景区门票，免景区停车费；对陕西援鄂医护人员免景区门票、免同行2名亲属景区门票、免本人一次《长恨歌》演出门票、免本人一次《12·12》西安事变演出门票、免景区观光车票、免景区停车费。

山西五台山景区自7月15日开始实行工作日减免门票优惠，近1个月时间日客流量基本达到最大承载量3.5万人次的上限，有效带动了餐饮、住宿、商店等经营单位的收入，宾馆入住率达到70%以上。

贵州三特梵净山旅业发展有限公司相关负责人表示，今年以来，梵净山景区积极落实相关政策，分两个阶段实行了门票优惠政策。第一阶段是2月28日至7月31日，景区实行免票；第二阶段是8月1日起至年底，实行五折优惠。门票优惠后景区客流量明显增多，还带动了景区二次消费、周边消费。

“现在正值避暑旅游旺季，酒店尤其是星级酒店的房间价格一直在上涨，但还是供不应求。目前餐馆就餐和酒店住宿、手工商品和特产店的销售都在慢慢回暖，景区门票降价起到了‘催化剂’的作用，景区营收正在扭亏为盈。”该负责人说。

今年以来，贵阳市青岩古镇已实行两次门票减免政策。第一阶段从4月底至7月底，景区门票免费；第二阶段从8月1日起至年底，通过“一码游贵州”购票可享4折优惠。

青岩古镇景区管理有限公司工作人员唐莹介绍，门票减免促使游客量明显增多，收入也相应增加。

### 积极开展自救 实行动态调整

三孔景区相关负责人表示，三孔景区一直积极配合相关规定减免门票，取得了一定的成效，但此次疫情对景区打击沉重，三孔景区在努力自救的同时也希望上级有关部门在政策拨款、宣传促销等方面给予重点扶持，帮助景区缓解压力。

在市场复苏的特殊阶段，对游客减免门票是加速行业复苏的重要手段，也是借机助力景区转型升级的重要举措，政府有针对性的扶持政策无疑是景区发展的强有力保障。在这方面，目前已有部分省市采取了措施。

7月2日，山西省出台《关于加快促进服务业恢复稳定增长若干措施》，提出2020年下半年山西国有A级以上景区工作日期间对全国游客免首道门票，门票减免收入由省级财政补贴20%、市级财政结合当地实际补贴不低于20%。鼓励省内民营A级以上景区参照执行，参与减免首道门票的景区与国有企业享受同等补贴政策。至7月17日，全省共有126家A级以上景区响应号召，执行相关规定。

山西洪洞大槐树景区总经理王宏健说：“减免门票对游客而言无疑是一项看得见摸得着的利好政策，目前洪洞大槐树景区游客接待量、综合收入均迎来不同程度的增长，也带动了周边餐饮、住宿行业的整体消费增长。”

今年3月初，西安市出台了《西安市推动文化旅游产业快速发展工作方案》，推出22条资金奖补扶持政策，缓解了景区的燃眉之急。华清宫景区相关负责人介绍，西安市对荣获省级以上奖项的文艺精品，对创立国家标准、创新知识产权的精品旅游演艺进行奖励和奖补，其中就包括华清宫景区的舞剧《长恨歌》。此外，当地还对景区实施的各类旅游基础设施建设、智慧旅游建设工程给予奖补，例如华清宫景区正在实施的门禁系统2期提升工程就享受到了奖补政策。

对于无法享受政策帮扶，或者暂时无力承担门票减免带来的损失的民营

景区来说，根据市场动态调整价格、稳住当前的门票收益，更具有现实意义。

山东临沂竹泉村·红石寨景区策划部总监王峰表示，为游客提供舒心的服务和更好的体验是景区服务的宗旨，但民营景区需要自负盈亏，所以应该遵循市场规律来定价。“民营景区现在处境艰难，压力巨大，考虑到实际情况，我们没有减免门票价格，不会为了降价而降价。”

曲江艺术博物馆毗邻大雁塔和大唐不夜城，地理位置十分优越，虽然西安市政府对景区的扶持力度很大，但曲江博物馆不在奖补范围内，无法享受帮扶政策。曲江艺术博物馆副馆长林少萍介绍，作为民营博物馆，我们考虑到运营成本和游览体验，暂未实行免费游览，但门票价格略有下调。他表示，由于票价较之前有所优惠，今年5月至今游客接待量有所增加。此外，博物馆通过举办“梵高互动展”，吸引了不少亲子家庭参观，7月1日至8月10日期间门票收入已经比去年同期增长了21.8%。

### 拓宽营收渠道 刺激游客消费

数据显示，门票减免政策实施以来，三孔景区综合收入暂无大幅增加。7月16日到7月31日执行原票价时，收入占比是去年同期的29.5%，8月1日-9日，门票半价期间游客接待量是去年同期的57.3%，门票收入是去年同期的29.9%，与此前收入相比几乎没有变化。景区相关负责人表示，游客出游会考虑吃住行等总体花销，不会因为某个景区门票降价了就“不远万里”去旅游。另外，景区的核心吸引力、口碑效应、服务等，也都是重要的参考标准，门票价格不是决定性因素。从目前数据来看，跨省团队旅游的比例非常低，省内游旅游团队占比还不到10%，仍然以周边自驾游为主，门票降价带来的效益尚不明显。

为了提升景区综合收入，三孔景区在二次消费项目方面下足了功夫。疫情期间，三孔景区推出小商品“论语棒棒糖”，棒棒糖中录入了50句孔子名句，其外包装为孔子动漫形象，游客在咬糖果时声音会从嘴巴传到大脑，体验十分新奇，销量特别好；“曲阜住酒店，免费游景区”活动涵盖“2家景区+21家酒店”，不仅让旅游企业优势互补、抱团取暖，还为游客提供了便利，活动推出后反响也很不错。

华清宫景区相关负责人表示，目前门票收入不再是景区主要营收项目，

演艺、酒店、文创、管理输出等正在成为重要收入来源。近年来，舞剧《长恨歌》、西安事变实景影画《12·12》等经营效益明显，华清宫景区先后与国内十余家旅游企业、旅游管理部门合作，华清文创、华清演艺、华清管理、华清旅游等管理体系不断输出，创收效果也十分显著。

王峰表示，竹泉村目前刺激游客消费的主要方法是“夜经济”，在竹泉村丽水商街品尝地道美食、购买民俗产品、观看特色巡街表演等夜间项目受到游客的喜爱和追捧。此外，竹泉村山泉水泼水节、竹泉村夏日优惠等互动体验活动，也成为吸引游客消费的热门项目。

五台山党工委书记、管委会副主任赵永强说，门票减免对景区来说不一定是必选项，但旅游是受疫情压抑之后人民群众身心释放的必然选择。从五台山景区的情况来看，除了立足景区本身资源，还通过举办中国（五台山）国际文化用品及工艺品展览会、“又见五台山”大型实景演出及佛事民俗文化活动等，吸引游客来访，刺激游客消费。

（采访组：任丽、郑艳艳、阮文鑫、王艳、李娇、王文华 执笔：王新兵）

## 时事评论

### 非法盗采还只吃“菜心”？祁连山经不起这样的伤害

【南方都市报2020年8月5日】祁连山生态环境保护问题3年前被中央通报，由此开启了祁连山史上最大规模的生态保卫战。不过，青山似乎并没有被守住。

据《经济参考报》记者持续两年多的跟踪调查发现，祁连山生态保护虽然总体取得成效，但南麓腹地的青海省木里煤田聚乎更矿区非法开采并未根绝。大规模、破坏性的煤矿露天非法开采，正给这片原生态的高寒草原湿地增加新的巨大创伤，黄河上游源头、青海湖和祁连山水源涵养地局部生态面临破坏。

“‘开膛破肚’式采挖形成的巨型凹陷采场，自东南向西北方向蜿蜒5

公里，形成一条宽约1公里、深达300米到500米的沟壑，犹如在高原湿地上劈出一道巨大伤口。”“远处是碧草如茵的自然湿地、珍珠般洒落的羊群和白雪点缀的山峰，近处则是一片狼藉的煤堆、渣堆和触目惊心的巨坑，对比之下像是绿色的高原草甸被遽然撕裂，黑色煤炭和渣土如伤口处外翻的血肉，令人不忍直视……”

如此大规模的生态破坏行为发生在今天的祁连山，不仅触目惊心，更让人十分诧异。

2017年7月，中办国办在一份通报中对地处甘肃、青海交界的祁连山的生态价值作了这样的论述，“祁连山不仅是中国西部重要生态安全屏障，而且是黄河流域重要水源产流地，更是中国生物多样性保护优先区域。”而就是这份通报，掀起了一场震动全国的问责风暴：由于祁连山自然保护区生态破坏严重，地方政府在立法层面为破坏生态行为“放水”，监管层层失守、整改落实不力，甘肃省副省长杨子兴受党内严重警告处分；甘肃省委常委、兰州市委书记李荣灿和甘肃省人大常委会党组书记、副主任罗笑虎由中央纪委对其进行约谈；负有主要领导责任的8名责任人被中央纪委监察部严肃问责……

在这样的背景下，为什么还有人敢于乱采乱挖顶风而上？

媒体调查证实，制造这一生态灾难的，是一家名为青海省兴青工贸工程集团有限公司的私营企业，14年来盘踞矿区，获利超百亿元。据报道，这家公司不仅涉嫌无证非法开采，更恶劣的是其性质属于掠夺式开采。为了追求效益最大化，兴青公司开采只吃“白菜心”，仅采特厚煤层这一层，薄煤层、地质构造比较复杂的煤层基本上弃之不采，回采率不足15%。此举导致优质煤炭资源在兴青公司挑肥拣瘦的开采过程中，被白白扔掉80%。

这种疯狂的掠夺式开采行为，让多位专家痛心疾首。中国科学院院士张宏福表示，大规模无序探矿采矿将使成千上万年形成的冻土层被剥离，水源涵养功能减弱或消失殆尽，将使地表大面积发生不可逆转的干旱化。对生态的破坏性后果“不可逆转”，问题的严峻性可见一斑。

在声势浩大的祁连山生态保卫战中，兴青公司如何避开监管？从媒体报道来看，其主要手段无非有二：一是以修复的名义开采，“白天修复整理弃渣，夜间照旧采掘、出煤”，这样即使是在整治风声最紧的时期，兴青公

司采煤也超过了100万吨；二是和监管“躲猫猫”，据兴青公司内部人士透露，经常是白天迎接检查、夜间组织开采，或者上级领导、执法人员前脚刚离开、后脚就恢复生产。即使是中央环保督察组下沉督察，兴青公司也只停了3天，而在督察组离开的第二天即又恢复了开采。

坦率地说，这样的手段并不高明。而让这样并不高明的手段发生规避监管的效果，绝非一家私营公司能够独立实现的。原因很简单，大规模的非法定采仅靠白天不作业如何能够掩饰得住？每次都能预判上级部门前来检查，这难道是巧合？连开采资质都不具备的兴青公司，又怎么能够参与到生态修复工作中？据公司董事长自述，他们的生态修复不仅得到了省政府肯定，还被作为生态恢复治理样板，这是不是真的？

目前这一事件已受到了各方重视。8月4日，《新京报》从青海省生态环境厅督察办获悉，督察办相关负责人已前往木里煤田聚乎更矿区进行核查。希望核查能够得出有说服力的结论。

这些年来，习近平总书记高度重视祁连山生态破坏问题，多次作出重要批示，要求“抓紧解决突出问题，抓好环境违法整治，推进祁连山环境保护与修复”。2019年8月20日，习近平总书记在实地察看、听取祁连山生态修复工作时指出，“我们发展到这个阶段，不能踩着西瓜皮往下溜”。保护祁连山生态不能半途而废，谁破坏生态环境谁就站在了公众利益的对立面，谁庇护破坏生态环境者谁就应该付出代价。只有继续爬坡过坎，实现高质量发展，绿水青山才可能成为金山银山。祁连山经不起这样的伤害。

（南都社论）

## 世界遗产

### 加德满都谷地

【人民日报海外版2020年8月17日】喜马拉雅山南麓的尼泊尔，作为释迦牟尼的诞生地，素有“雪山佛国”之称。加德满都谷地的城市聚落沿着印

度至中国的贸易路线逐步发展起来。在来自印度洋季风的润泽下，多种文明交织在一起，孕育出独特的文化遗产面貌。

### 《世界遗产名录》上的“世外天堂”

1850年至1863年间，一名英国医生亨利·奥德菲尔德（Henry Ambrose Oldfield）在尼泊尔绘制了许多风景画。这引起了外部世界对这个被“雪藏”在喜马拉雅山南麓的“世外天堂”的兴趣。

1965年春天，奥地利建筑师卡尔·普施（Carl Pruscha）受联合国派遣来到尼泊尔。他的工作是为当地未来发展规划城市构架，但很快却被这里的文化古迹深深吸引住了。在联合国开发计划署的支持下，他组织开展了面向加德满都谷地自然环境与文化遗产的调研，范围涵盖尼泊尔80%的文化遗产项目，包括888处单体建筑、34处遗产区（宗教建筑群）、32处保护区（村庄及城镇）以及24处自然保护区。

在20世纪70年代，当地的社会生活还相对闭塞。当卡尔最终想把调研报告打印出来的时候，在整个加德满都谷地甚至很难找到打印店。几经周折，才在加尔各答找到了当时英国殖民时代留下的打印机。1975年，卡尔出版了《加德满都谷地-环境和文化遗产保护档案》（《Kathmandu Valley-The preservation of physical environment and cultural heritage-a protective inventory》）。

紧接着，联合国教科文组织和联合国开发计划署就在1976年派遣专家，着手准备《加德满都谷地文化与自然遗产保护总体规划》并提名了7处文化遗产点。1979年，这7处文化遗产点皆被列入《世界遗产名录》。

然而，从列入《世界遗产名录》之初，加德满都谷地就面临多方面的困境。

尼泊尔位于亚欧板块与印度洋板块交界处，地壳活跃，在历史上屡遭地震侵袭。据学者描述，1934年的大地震曾造成8万间房屋倒塌和8000人死亡。在震后重建的过程中，混凝土、钢筋、大理石等新型材料大量替换了砖、石、木材等当地传统的“纽瓦丽”建筑材料。这种“换血”过程潜移默化地改变了城市的形态与肌理。此外，缺少规划的城市化发展和旅游业的兴起也日渐威胁着谷地的遗产。

所以，就在“加德满都谷地”列入世界遗产的同一年，联合国教科文组

织就发起了“加德满都谷地保护国际行动”（International Campaign for the Safeguarding of the Kathmandu Valley），号召各国为保护尼泊尔的文化遗产作出贡献。从那时起，各国政府和国际组织就一直对“加德满都谷地”文化遗产提供援助并持续至今。

### 多次面临列入濒危名录

2003年，在巴黎召开的第27届世界遗产大会上，因保护管理状况逐步恶化，“加德满都谷地”文化遗产被列入了《濒危世界遗产名录》。

尼泊尔政府在2003年提交给世界遗产大会的报告中，将遗产遭到破坏的主要原因解释为“高速发展的城市化以及农村经济向城市经济转变的过程中产生了对建筑、城市与环境遗产的侵蚀”。尼方为此重新制定了整体管理计划，规定了遗产核心区和缓冲区的边界，努力改善遗产的保护状况。2007年4月，联合国教科文组织和ICOMOS（国际古迹遗址理事会）专家考察了加德满都谷地，认为当事国一直致力于整体管理系统的建设，积极协调文化遗产保护修复工作，在处理社会、政治和经济的复杂挑战的表现，在多个方面具有示范性。根据委员会建议，在同年举行的第31届世界遗产大会上，加德满都谷地遗产从《濒危世界遗产名录》中移除。

2015年4月25日，尼泊尔发生8.1级地震，震后一个月内又发生多次4级以上余震，造成境内多处文化遗产遭到巨大破坏。联合国教科文组织立即派出专家组调查尼泊尔世界遗产受损情况。同年7月，第39届世界遗产大会在德国波恩举行。世界遗产委员会再次提议将加德满都谷地遗产列入《濒危世界遗产名录》，遭到了尼泊尔政府的坚决反对。在此后连续3年的世界遗产大会期间，围绕这一议题各方争执不下，场面甚至很激烈。

在2019年的大会上，来自阿塞拜疆的大会主席罕见地动用了主席权力，要求在决议里明确：2020年是加德满都的最后机会，如果再没有实质措施，就必须列入濒危。

### 延伸阅读：寻求国际社会帮助

截至2019年，加德满都谷地已连续4届在世界遗产大会上被ICOMOS建议“列濒”，然而尼泊尔方面坚决反对的态度也从未动摇并通过积极寻求国际支持来加快修复。此外，2020年2月，尼泊尔向世界遗产中心提交的最新版震后加德满都谷地遗产保护报告显示，尼方还将通过成立一个国际科学委

员会（International Scientific Committee）的方式建立协调机制，协调在尼泊尔开展援助工作的各国际组织与机构。

尼泊尔为何坚决反对将加德满都谷地列入濒危世遗名录？据清源文化遗产分析，理由有三：一是尼泊尔遭受的地震是天灾而非人祸，应该以激励态度为主；二是灾后恢复时间有限，应多给尼泊尔一些时间再讨论；三是列入《濒危世界遗产名录》也不能解决实际问题，比如缔约国实际需要的技术、经济援助等。

### 链接

加德满都谷地遗产包括：加德满都、帕坦和巴德岗三杜巴广场、斯瓦扬布纳特寺、博达哈佛塔、帕舒帕蒂寺以及昌古·纳拉扬寺。

联合国教科文组织认为：“该项遗产的真实性借由古迹的独特形式、设计、材料和实物得以保持，展现了先进的传统工艺，并处在传统城市或自然环境之中。虽然加德满都谷地经历过大规模城市化，但这些历史建筑群和边界内很大一部分的传统城市肌理的真实性得以保持。”

（袁濛茜）

## 环球博览

### 美国计划出租北极自然保护区开采石油 动物家园恐遭破坏

【央视新闻客户端、红星新闻2020年8月20日】美国阿拉斯加北极国家野生动物保护区拥有丰富的矿产资源，同时也是许多动物的家园。近期，美国政府宣布将出租保护区的部分区域，用于石油和天然气开发。专家担忧此举将破坏保护区环境，威胁野生动物生存。

#### “60年保护措施被推翻”

17日，美国内政部部长大卫·伯恩哈特宣布阿拉斯加北极国家野生动物保护区（以下简称北极动物保护区）的租赁计划，保护区中约有150万英亩

的沿海平原将被出租，用于石油和天然气开发。

北极动物保护区占地约1900万英亩，位于美国阿拉斯加州北部，1960年成为联邦保护区。是否开发北极动物保护区的争议在美国已经持续几十年，自70年代开始，美国国会议员曾多次提出保护区石油钻探计划，均因遭到反对而搁浅。

2017年，白宫通过减税与就业法案，这一法案授权美国内政部制定租赁计划并评估影响。在去年9月发布的评估报告中，美国自然资源保护委员会指出石油开采活动可能会威胁到保护区的荒原，这片荒原在许多动物赖以生存的家园。但是在17日，美国内政部依然公布了租赁计划。

《经济学人》杂志表示，“在动物保护区开采石油，不管是经济上还是生态上都毫无意义”。《纽约时报》报道称这一举措“推翻了长达60年的保护措施”，还指出特朗普一直把增加北极动物保护区的石油钻探作为他确保美国“能源独立”的政绩。

荒野保护协会的阿拉斯加州负责人卡林·依恰克发表声明称，美国政府的这一举动“无视科学，在公共程序上走捷径，不负责任地帮助石油公司获得沿海平原的开采租约”。

### 这些动物都可能受到影响

北极国家野生动物保护占地约770万公顷，包括起伏的苔原、参差不齐的山脉和北方森林，为270多种物种群提供了家园，包括了豪猪、驯鹿、雪雁、世界上仅存的南波弗特海北极熊和250头麝牛。尽管国会在1980年批准了在沿海平原上的勘探活动，但反对者几十年来一直致力于阻止该地区的能源开发。

美国生物多样性中心的克里斯汀·蒙塞尔在接受英国广播公司采访时表示，石油钻探计划可能导致噪音污染、栖息地破坏、石油泄漏、气候变化等一系列问题，野生动物赖以生存的家园可能被摧毁。

据蒙赛尔介绍，一旦发生石油泄漏，北极熊将深受危害。北极熊的皮毛非常容易吸油，很难清理。油污会刺激皮肤、损伤皮毛，还有可能影响到内脏器官，最终导致北极熊死亡。

此外，钻探活动产生的噪音会对保护区内的动物繁衍造成影响。狼保护中心的执行主任马吉·豪厄尔指出，沿海平原地区是北美驯鹿的产犊之路，

鹿群每年都要向北迁徙到此分娩，钻探活动将极大地干扰它们的生活。

豪厄尔还表示：“如果在动物保护区都不安全，动物们还能去哪里生活？离开栖息地，哪里才能满足它们的生存需求？”

据环球网报道，阿拉斯加荒野联盟执行董事亚当·科尔顿在一份声明中表示：“我们的气候正处于危机之中，油价暴跌，各大银行纷纷退出对北极地区的融资。然而，特朗普政府仍在加紧拍卖我们国家最后的大荒野，将原住民和赖以生存的标志性野生动物置于危险之中。”

“我们将继续在每一个地方，在法庭、国会和公司董事会上，与之斗争。任何寻求在ANWR进行钻探的石油公司，都将面临巨大的声誉、法律和财务风险。”科尔顿还补充道。

（记者：王雅林、徐缓）

---

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)

