

观“人山”看“人海”

景区最大承载量为何未能成为保障游客体验“红线”

阅读提示 泰山观“人山”、西湖看“人海”、北京八达岭长城密密麻麻全是人……“五一”小长假，“新华视点”记者在北京、安徽、浙江、山东等地旅游景点采访发现，一些景区节假日多次超出游客最大承载量，一些景区接待游客量虽未超限，但游客反映拥挤不堪。旅游法规定“景区接待旅游者不得超过景区主管部门核定的最大承载量”，为何未能成为保障游客体验的“红线”？

5月2日，在北京八达岭长城，许多游客冒雨登长城游览。



有景区“超限”近一倍
有景区未“超限”仍人挤人

有不少景区的游客接待量虽未超过最大承载量“红线”，但限流效果并不明显，游客体验难以保障。

游客人数严重超负荷不利于保护景区风貌，也极易引发公共安全突发事件。记者在多地采访发现，小长假期间有的景区游客接待量超过了核定的最大承载量。

“让人有种想要逃离的冲动。”刚从天柱山风景区归来的旅游达人季涵说，这是一场不像登山、更像是散步的旅途。记者从安徽省天柱山风景区管委会获悉，小长假首日该景区接待游客6.6万人次，而该风景区核定的最大承载量为3.6万人次，“超限”近一倍。

安徽省旅游局统计信息显示，天柱山风景区单日接待游客量多次超出核定承载量。今年春节黄金周第二天，接待游客量一度达到8.2万人次，超标128%。

记者调查发现，有不少景区的游客接待量虽未超过最大承载量“红线”，但限流效果并不明显，游客体验难以保障。

为限制人流，故宫实行实名制购票，并严格按照最大承载量限额售票。小长假首日，中午12点10分，故宫当日的8万张票便售罄。下午1点左右，大量游客结束游览，从故宫北门出来。和朋友走散后的王先生无奈地说：“人挤人！中轴线上的主要景点，只能单向行走。太和殿前三层外三层都是人头，很难看清殿内细节。”

与故宫相比，西湖景区在假日期间的单日接待量虽很少达到79.75万人次的最大承载量，但“断桥变人桥”的画面已经成为一种假日“常态”。1日14时，记者在北山路断桥出入口看到，游客早已是摩肩接踵。每当有游客驻足拍照时，行进的队伍便会发生间歇性拥堵。

“五一”小长假前夕，南锣鼓巷因客流量远超瞬时承载量主动取消了3A资质，且暂停接待旅行团队。居高不下的客流量是否因此有所缓解呢？记者在现场看到，虽然街面上看不到挥着小旗的导游和戴着旅行帽的游客，但不宽的街道仍到处都是人。从山西到北京旅游的方先生感慨地说：“我以为不接待旅行团人会少一点，没想到还是这么挤。”

“靠经验”核算最大承载量，“靠假日挣够一年的钱”致“红线”虚设

在当前旅游景区收入结构单一的情况下，游客接待量越大就意味着越多的门票钱。假日出游需求集中爆发，各大景区在追求业绩冲动下缺少严格执行最大承载量的动力，往往是“靠假日挣够一年的钱”。

旅游法规定，景区应当公布最大承载量，景区接待旅游者不得超过最大承载量，旅游者数量可能达到最大承载量时景区要提前公告并及时采取疏导、分流等措施。

在上海外滩2015跨年踩踏事件发生后不久，国家旅游局下发《景区最大承载量核定导则》明确，最大承载量是指在一定时间条件下，在保障景区内每个景点旅游者人身安全和旅游资源环境安全的前提下，景区能够容纳的最大旅游者数量。

游客最大接待量的“红线”十分明晰，为何一些景区“超而不限”？

天柱山风景区管委会相关负责人回应称，这是因为当初最大承载量核定与目前游客接待量统计的口径不同。“当时最大承载量是仅仅针对主峰计算的。随着越来越多区域开放，当前游客数量统计包括主峰、三祖寺等景点。”安徽省潜山县旅游局负责假日信息统计的丁主任说，除了统计口径不同，由于景区索道、道路、停车场等基础设施改善，实际承载力增强了。

记者了解到，旅游法中明确规定，对于未及时采取疏导、分流等措施，或者超过最大承载量接待旅游者的景区，由景区主管部门责令改正，情节严重的，责令停业整顿一个月至六个月。广东财经大学旅游管理与规划设计研究院院长张伟强教授直言，由于核定标准不一、违法举证难等实际困难，这一规定很难发挥作用。

事实的确如此。虽然西湖、天柱山、九华山等景区也均在假日出现过“超限”，

但截至目前，全国范围内很少见因“超限”受罚或摘牌的案例。

中国未来研究会旅游分会副会长刘思敏分析说，在缺乏监管的情况下，最大承载量的核定与实施，是否科学很难作出判断。景区会根据经验，在保障“不出事”的情况下，尽量满足游客游玩需求。为什么一些景区并未“超限”还会拥挤不堪？中部一景区管委会规划科负责人解释，“不少景区和我们一样，都是依靠经验核算的最大承载量，有不科学之处”。出于利益追求冲动，有景区在核算最大承载量时趋向越高越好；而在统计上报接待游客数量时也有很大弹性空间。这就造成一些景区表面上没有“超限”，实际上游客体验差。

人群蜂拥，一些景区应急分流能力不足加剧了拥堵程度。“景区资源调配能力差，车辆供应能力与接待客流量不匹配，导致大批客人滞留山区。”正在河北白石山风景区游玩的倪欢欢说。

事实的确如此。虽然西湖、天柱山、九华山等景区也均在假日出现过“超限”，

完善“超载”问责机制，精细调控景区“瞬时承载量”

为了避免游客“白跑一趟”的情况，还可以对热门景区探索实现网上分时段预约管理，将人群有效限流在旅游出发前。

专家认为，承载量直接影响游客体验与生命安全。一方面，在核定最大承载量时综合考虑空间、设施、生态、社会等因素，确保科学性和可信度；另一方面，尽快明确权责关系与问责机制，对“超载”景区进行处罚与问责，实行负面清单管理，保障最大承载量相关政策“不打折扣落实”。

中国社科院财经战略研究院副教授魏翔认为，一方面要理顺景区管理体制机制，根除政府利益驱动下的诱因；另一方面需加快旅游业供给侧改革，通过扩大有效

的景点供给、时间供给，加强景区间竞争，让游客有更多选择权，倒逼景区重视游客体验度。

安徽大学旅游系副主任李经龙分析说，景区管理部门不能心存侥幸，必须提高安全意识，重视游客拥挤问题。建议在智慧旅游建设中，加快通过大数据等方式实现限量售票、分时参观、优化路线，以智能化即时控制景区游客量。比如“将限额售票分散至每小时，当每小时售票人数超过一定限额，便停止售票，并通过各个紧

急疏散口进行分流”，“设计多条交集少、易分流的游览路线供游客选择”。

李经龙认为，为了避免游客“白跑一趟”的情况，还可以对热门景区探索实现网上分时段预约管理，将人群有效限流在旅游出发前。

据了解，目前，上海黄浦区内部分景区已经通过信息技术实现实时客流“上线”，游客可以通过手机实时查询各区域的游客数、拥挤程度与该景区的瞬时承载量，及时调整游玩路线。据新华社