

THEORY AND PRACTICE OF PEAK HOURS MANAGEMENT FOR SCENIC AREAS

景区游客高峰时段 管理理论与实践

陈云川 邱 萍 何文俊 著
王 瑜 冉 杰 马卓亚

中国旅游出版社

THEORY AND PRACTICE OF PEAK HOURS MANAGEMENT FOR SCENIC AREA

国家行业标准《景区游客高峰时段应对规范》(LB/T068-2017)研究成果

四川省科技厅项目“区域旅游农业产业创新研究”阶段性成果(项目编号:2017ZR0014)

景区游客高峰时段 管理理论与实践

陈云川 邱 萍 何文俊 著
王 瑜 冉 杰 马卓亚

中国旅游出版社

项目策划: 段向民
责任编辑: 王 颖
责任印制: 谢 雨
封面设计: 何 杰

图书在版编目(CIP)数据

景区游客高峰时段管理理论与实践 / 陈云川等著

— 北京: 中国旅游出版社, 2018. 10

ISBN 978-7-5032-6116-9

I. ①景… II. ①陈… III. ①旅游区—经济管理—研究 IV. ①F590.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第232864号

书 名: 景区游客高峰时段管理理论与实践

作 者: 陈云川等著

出版发行: 中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲9号 邮编: 100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@mct.gov.cn

营销中心电话: 010-85166503

排 版: 北京旅教文化传播有限公司

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 河北省三河市灵山芝兰印刷有限公司

版 次: 2018年10月第1版 2018年10月第1次印刷

开 本: 720毫米×970毫米 1/16

印 张: 17

字 数: 272千

定 价: 49.80元

ISBN 978-7-5032-6116-9

版权所有 翻印必究

如发现质量问题, 请直接与营销中心联系调换

前言



本书是国家旅游行业标准编制工作的研究成果，也是四川省科技厅项目“区域旅游农业产业创新研究”（项目编号：2017ZR0014）的中期成果。作者在对国内外文献广泛梳理和各类景区实地调研基础上，通过规范研究建立了景区游客高峰时段管理体系，并主持编制了《景区游客高峰时段应对规范》（LB/T068-2017）国家旅游行业标准。

改革开放以来，我国居民可支配收入逐年增加，国民的旅游消费热情日益高涨，至20世纪末，我国一些重点景区在节假日或某些特殊时段遭受日益严重的拥堵袭扰。伴随着“双休日”和“小长假”等休假制度的建立，旅游供给不足造成景区游客高峰时段拥堵问题更加突出，相关营运管理面临严峻挑战。在此背景下，2016年，国家旅游局发布了“景区高峰时段应对标准”招标项目，四川旅游学院中标并受托编制此标准，学院西部旅游发展研究中心与“区域旅游农业产业创新研究”课题组共同组成研究团队，完成了标准编写任务，并写了《景区游客高峰时段管理理论与实践》一书。

本书共分为七章，从景区游客高峰时段问题的提出、问题的成因、国内外相关研究成果的梳理开始，在研究景区游客高峰时段与景区容量的辩证关系、高峰时段调控的理论和手段基础上，提出了景区游客高峰时段管理体系，并将调研中的部分景区游客管理实践汇编成章。

在研究高峰时段现象时，分析了其发展过程、导致的问题和成因，阐述了高峰时段概念和主要特征，结合智慧旅游、休假制度、旅游者素质提升、景区分流疏导管理、多元联动应对等因素的发展，勾画了景区游客高峰时段现象的未来趋势。

基于编制标准需要，编著者们专门就景区拥挤（拥堵）和景区容量两个方

面的国内外研究情况进行了梳理,对景区拥堵的概念、具体成因、对旅游的影响、治理状况和景区容量与承载力的基本概念及分类等的研究成果进行了综述。

高峰时段带来的旅游问题本质在于游客数量与景区容量的矛盾,确定景区最大承载量是高峰时段应对的关键。在“游客高峰时段景区容量计算”一章中,阐明了各种环境容量的概念和特征,分别就景区规模、相对空间规模、功能空间规模、基础设施和服务设施规模等因素对景区容量的影响进行了分析。景区的基本空间标准是判断景区游客接待量状况的重要指标,书中不仅分析了获取该指标需采集的相关信息,还列出了不同类型的旅游景区的基本空间标准指标值。为满足运营管理实践需要,本书为读者提供了景区最大承载量核定方法和核定步骤,包括空间承载量、设施承载量和瞬时承载量、日承载量的具体核算公式。

景区高峰时段调控应对是一个相当复杂的过程,旅游流集散控制、智慧景区、游览线路优化设计、景区时空分流导航管理等理论为景区游客高峰时段运营管理实践提供了重要的理论支撑,以这些理论为基础的各种现代技术手段更为景区管理者应对高峰时段问题提供了具体的技术支持。“景区游客高峰时段调控应对的相关理论与技术手段”一章,为读者展示了这些理论和技术的总体面貌。

在上述各章的铺垫下,编著者们提出了景区游客高峰时段应对管理的体系建设问题。高峰时段的应对管理不仅是一个复杂的过程,还是一个复杂的系统工程。实施高峰时段应对管理必须建设一套系统的应对管理体系,这也是编制相关行业标准要体现的原则。“景区游客高峰时段应对管理体系建设”是本书重要的核心章节,本章从游客高峰时段景区应对的任务和原则出发,提出了相应的管理体系建设理论与实践思考,涉及管理组织构建、管理制度构建和管理组织适时调整等方面的内容,涵盖了这些方面在管理实践中诸多具体问题,具有强烈的理论指导意义和实践操作价值。本章还具体分析了高峰时段的服务管理和危机事件的应对问题,基本观点和方法可以成为景区管理者的重要参考。为提高对景区游客高峰时段管理的认识,本章还对景区游客高峰时段管理的缘起、发展现状和未来趋势进行了理论性的分析。

在本书的最后一章中,将文献研究和实地调研获取的资料结合我们的研究

成果，总结整理成了案例性应用实践展示，对九华山、八达岭、都江堰、泰山、庐山、张家界等国内和部分国外风景名胜区的游客分流管理措施进行了整理汇总，对分流管理的现代方法和技术进行了必要的介绍，以飨读者。

作者花费了大量的精力开展国家行业标准编制的研究并取得的本书成果，是我们坚持实践—理论—再实践—再理论的工作范式的结果，我们从实践问题出发，通过梳理前人研究成果构建基本的理论分析框架，再通过实证性研究完成再实践过程，最终提出自己的创新管理体系并将其体现在《景区游客高峰时段应对规范》之中。行业标准属于行业管理的实践范畴，必须兼有科学性和操作性双重属性，我们的范式为此提供了基本保证。尽管我们做出了足够的努力，但不足甚至是错误仍可能存在，我们希望能得到读者的反馈和赐教，以便我们能在此领域做得更好。

陈云川

四川旅游学院副校长

2018年7月

第一章

景区游客高峰时段的概念与形成

第一节 景区游客高峰时段的定义

一、景区游客高峰时段的概念

进入 21 世纪以来,全球旅游业的格局发生了很大的变化,当今世界旅游经济的欧洲、亚太和美洲三足鼎立的格局已经真正确立。随着我国改革开放以来不断增长的国民经济生产总值,使得我国城乡居民的可支配收入与日俱增,1999 年 9 月 18 日,国务院颁布了《全国年节及纪念日放假办法》,决定根据实际情况和国民需要,增加我国公众法定假日,国民的旅游需求和消费冲动瞬间爆发,由此拉开了景区游客高峰时段的序幕。历时近 20 年的发展,虽然国家出台了相关政策和措施用以解决景区游客高峰时段面临的诸多问题,但效果并不明显。景区游客高峰时段主要体现在比较短的时间内旅游目的地集中了大量的旅游客流,对旅游业发展具有非常重要的影响作用,主要涉及旅游景区、游客、旅游交通等方面。

(一) 国外与景区高峰时段相关的研究

国外的景区游客高峰时段主要体现^①在旅游季节性,国外最早研究旅游季节性现象的学者是 Baron,此后大量的文章和研究报告开始涉足旅游季节性的各个方面,主要集中在对这种季节性现象的概念及原因、旅游季节性的表现形式和影响、旅游季节性的测算方法、旅游季节性的空间差异、应对旅游季节性的对策等。在旅游季节性定义方面,目前国际上并没有形成一个广为接受的概念,其中被引用较多的是 Butler (1994) 给出的定义:旅游季节性是在旅游业发展过程中出现的一种短暂不平衡现象,这一现象可通过游客接待人数、旅游收入、游客人均花费及旅游就业等一些关键性指标得以体现。

在国际上,学者们普遍认为旅游季节性所带来的影响具有两面性,从积极

^① 徐克帅,朱海森.国外旅游季节性现象研究述评[J].人文地理,2010(1):12-17.

的一面来看, Grant (1997) 等提出虽然旅游季节性在一定程度上会给旅游业带来经济上的损失, 但同时也会诱发一些积极效应的产生, 如旅游景区或度假区内的基础设施或其他建筑物的修缮维护就为建筑工、水电工等提供了淡季就业的机会; 在生态和社会文化方面, Hartmann (1986) 认为传统经济意义上的“死亡”季节, 正好也是旅游地生态和社会文化得以修整的良机; 但总体上来看, 旅游季节性对旅游业产生的负面影响更大, 在早期, Manning 和 Powers (1984) 就认为旅游需求的剧烈波动是困扰旅游活动及户外休闲的最大难题, 这一现象往往导致旅游资源使用低效、生态和社会承载力紧张及经营管理安排困难等一系列难题; Cuccia 和 Rizzo (2011) 也认为, 对旅游投资商来说, 如果投资仅仅被限定于旺季, 而在平季或淡季期间处于很高的固定成本和很低的资源利用水平上, 那么旅游企业的总体投资回报率将会很低, 同时, 在旅游旺季还可能使得犯罪率有所增加。

针对旅游旺季游客数量激增对环境造成破坏的现象, 一些专家学者试图探讨景区高峰时段景区容量的研究。比利时著名的生物学家弗胡思特 (P.E.Forest) 根据马尔萨斯人口论于 1838 年最早提出了容量的概念, 他认为自然环境中的生物种群存在最大极限值, 相应地该种群个体在数量上不可能无限增加, 这就是生态学领域的“环境容量”。这一概念开始并没有应用于旅游研究, 旅游环境容量的提法源于美国公园管理部门呼吁研究国家公园的承载力和游客饱和点。1963 年, 莱佩奇 (Lapage) 率先将旅游和容量结合起来研究, 并尝试提出旅游容量的概念, 他认为旅游地所接待的游客数量在一定时间内应该有一个限度, 这样才能保证游客具有较高的满意度, 这一思想很有指导意义。随后, 美国著名学者韦格在专著中正式对旅游环境容量进行了概念界定, 指出旅游环境容量是旅游地能够长期维持旅游品质的游客使用量。

(二) 国内与景区高峰时段相关研究与概念形成

国内景区游客高峰时段是指在旅游活动中, 因车流、人流过度集中, 其他事故等原因而导致景区产生通行、游览不畅的拥挤、堵塞现象。高峰时段给旅游活动带来诸多不便和不良后果: 停车困难、如厕困难 (交通、景区)、踩踏事件、人 (物) 走丢 (丢失)、扰乱既定的旅游计划、看不全风景、看不到风景、服务质量下降、服务等资源排他性挤占等, 而每一种都会在不同程度上影

响旅游者的体验。

旅游高峰时段给旅游活动带来的不良影响,往往是由于游客数量远远超过景区的容量造成的。一般说来,旅游容量是指某一旅游空间内,在某一段时间内所能容纳的、合理的游人数量(刘振礼、王兵,1996)。这是一个高度概括的定义,在这样一个总定义的基础上,根据研究角度的不同可对“合理”做出不同的理论解释,从而进一步区分不同容量的概念。如保继刚等(1999)认为旅游容量作为一个概念体系,可分为基本容量和非基本容量两大类,其中基本容量有5种,分别是旅游心理容量、旅游资源容量、旅游生态容量、旅游经济发展容量和旅游地域社会容量。在这5种基本容量中,旅游经济发展容量和旅游地域社会容量一般不成为瓶颈容量,因而在实践中考虑较少;旅游生态容量针对自然生态环境敏感区域,其容量值主要取决于自然净化能力和人工净化能力;本书主要考虑前面两种容量,对现行容量计算方法提出质疑,并发展新的计算方法。旅游心理容量和旅游资源容量的量测公式经过简单变换后在形式上是一致的,二者的区别只在于基本空间标准的取值不同而已,或取合理值,或取最大值(保继刚等,1999)。规划或管理者的任务则是要采取一系列措施,使实际接待量在容量范围之内。因此容量问题的实质也就是超载问题。对于旅游环境的超载,从空间上可分为整体性超载和景点超载,从时间上可分为季节性超载(如旺季)、周期性超载(如周末)、偶发性超载(如公共假日及特殊节庆)、经常性超载和高峰时刻超载。事实表明,以“山水”为依托的著名风景区经常客满为患,高峰时段面临着非常大的旅游压力。同样的情况下,旅游者在游览人文景观时心理容量较大,在游览的同时能够接受更多其他旅游者,而在自然景观旅游区,游客有渴望融于自然的心理需求,旅游空间需求大,容易产生拥挤感。自然生态系统遭受破坏后恢复起来难度大、耗时长,个别传统自然景区旅游环境容量问题突出,管理部门应该及时采取有效措施。

国内旅游环境容量研究取得了许多有价值的成果,首先,研究者们由最开始单纯计算旅游空间的环境容量,发展到计算旅游环境的经济容量、社会容量、心理容量和管理容量等。其次,旅游环境容量是包含社会、经济、自然环境的综合体系,计算时要遵循“木桶原理”。最后,学者们在研究旅游环境容量时不拘泥于某一学科,而是将系统动力学、地理学、统计学等相关理论融入

研究,完善旅游环境容量评价指标体系和评价方法。

这就引出本节要探讨的内容:高峰时段超载问题。也许有人会认为我们可以通过分流、引导、疏散等措施解决高峰时段的超载问题,这当然很有道理,也是景区应该采取的措施。但问题是不管采取什么措施,游客量的高峰时段也不可能完全避免。比如,交通住宿条件可能决定大多数人只能在某段时间内进入景区。再如,景区游览时间较长也必然造成某些时段游客量比其他时间更大。对于一些景区来说,游客量的高峰时段不可能完全避免,而高峰时段超载又会带来损失,这样就很有必要将高峰时段人数限制在容量范围以内。但问题是直接控制高峰时段的游客量是很困难的,在实践中一般采用日容量指标进行控制。

现在的日容量指标计算存在人为拉平客流量的问题,因此采用这种日容量指标进行控制,并不能保证高峰时段不超载。旅游容量计算的一个关键在于控制高峰时段的游客人数,遵循这一思路,提出一种新的容量计算方法,即峰值指标法。所谓峰值指标是指旅游空间高峰游客人数占日接待总量的比例,设峰值指标为 K , 高峰游客人数为 r , 日接待总量为 R , 则有 $K=r/R$ 。运用峰值指标对旅游空间容量进行计算的前提是:在一定时间范围内,特定旅游空间的峰值指标具有稳定性,也就是说,峰值指标大致不变。在一些假设条件下,我们可以对这个前提做出理论证明。

我们首先注意到:如果一个旅游空间基本特征(如资源类型、区位交通、规模组合和开放时间等)不变或变动不大,则对于正常的游客量变动范围,游客进入或退出该空间的时刻呈现出一定规律性,旅游空间游客人数达到高峰的时刻也呈现出一定规律性。接下来我们用随机变量模拟前一规律。我们将单个游客进入某旅游空间的时刻 ε 视为随机变量,该游客在 x 时刻之前进入该旅游空间的概率为 $f_1(x)$, 即

$$f_1(x) = P(x < \varepsilon)$$

$f_1(x)$ 是随机变量 ε 的分布函数。我们假设一天接待的全部 R 个游客进入该旅游空间的时刻均服从同一分布,它们之间是相互独立的,则当 R 足够大时,根据贝努里大数定律,我们可近似认为在 x 时刻之前进入该旅游空间的游客人数为 $R \cdot f_1(x)$ 。类似地,我们也可近似地认为在 x 时刻之前退出该旅游空间的游客人数为 $R \cdot f_2(x)$ 。这样我们就可得到 x 时刻该旅游空间的游客人

数为

$$R^{\circ} f_1(x) - R^{\circ} f_2(x) = R^{\circ} [f_1(x) - f_2(x)]$$

计算一下 x 时刻该旅游空间的游客人数占日接待总量 r_x 的比例 K_x , 则有

$$K_x = r_x / R = R^{\circ} [f_1(x) - f_2(x)] / R = f_1(x) - f_2(x)$$

在 R 的一定变动范围内, 我们可以认为游客进入与退出该旅游空间的时刻服从的分布规律不变, 高峰时刻也大致在同一时刻, 则有峰值指标 K 保持稳定。

有了峰值指标的假设, 我们就可以利用它来计算旅游空间的容量。为避免峰值带来的拥挤状况, 我们将虚拟的高峰时刻游客人数限定为旅游空间时点容量 $C_0(t)$; 然后我们就可以采用公式 $C_0(t) = \frac{C_0(t)}{k}$ 计算旅游空间日容量。

如果旅游空间由若干基本旅游空间和若干基本旅游通道构成, 则首先将各基本空间或通道的时点容量进行加总, 得到整个旅游空间的时点容量, 用公式表述, 即

$$C_0(t) = \sum_{i=1}^m C(t)_i + \sum_{j=1}^n E(t)_j$$

$C(t)$ 、 $E(t)$ 分别指构成旅游空间的基本旅游空间和通道的时点容量, m 、 n 分别指构成旅游空间的基本旅游空间和通道的数目。显然上述算法得出的日容量可以保证旅游空间在高峰时刻也不至于超载^①。

综上所述, 本书对于游客高峰时段 (peak hours) 定义主要从以下三个方面考虑: 一是从游客日承载量和瞬时承载量两个维度界定, 因为这两个指标都会造成游客高峰情况; 二是本标准将高峰时段定义为日承载量和瞬时承载量的 80%, 主要由实际情况调研得出; 三是当日承载量和瞬时承载量其中一个达到就表示到达高峰时段。最后将景区游客高峰时段定义为景区内游客数量达到或超过景区主管部门核定的日最大承载量 80% 的时段 (中华人民共和国旅游行业标准《景区游客高峰时段应对规范》LB/T 068—2017 3.2)。

① 宋子千. 峰值指标: 旅游空间容量估算的一种新方法 [J]. 北京第二外国语学院学报, 2003 (5): 1-3.

二、景区游客高峰时段的主要特征

2007年12月,根据我国黄金周假日制度实施后出现的新问题和新情况,国家对原有的黄金周计划进行了调整。根据国家旅游局和国家统计局2008年5月,在第一个调整后的劳动节小黄金周实施后联合发布的《我国2008年五一黄金周旅游统计报告》显示,这次五一节小黄金周我国各景区景点日均游客接待量与上年同比增长9.35%,单日最高峰出现在5月2日,同口径相比与上年接待最高峰的5月3日相比有8%左右的增长。就上述的直观数据来看,我国黄金周的调整并未对整个旅游市场有较大幅度的影响,居民出游热情还是居高不下,景区游客高峰时段依然存在,这也是我国假日经济特有的一种“中国式旅游”,具有明显的中国特色。

(一) 集中性

节假日的假期给消费者外出旅游提供了一个良好的闲暇时间,但同时也造成了旅游在时间上的集中性。特别是近年来在“五一”“十一”黄金周表现明显。而且由于我国还处于大众化旅游的早期阶段,旅游者不够成熟,大多数游客旅游目的单纯,只是在大众的心理下游览自然风光、参观历史文物。而旅行社在宣传时也着重考虑的是经济利益,这样一来就造成了游客集中的现象,导致了旅游接待部门服务质量的下降,使旅游者们的抱怨声不断。虽然近年来意识到了这一点而做出了一些策略上的改进,但收效甚微。

时间上高度集中,空间上多集中于重点风景名胜区和旅游城市,尤其是春节“黄金周”主要集中于一些著名旅游城市和旅游景区。2017年中国国内旅游发展年度报告显示:2016年七大节假日期间,全国共接待游客总量14.08亿人次,约占全国国内旅游市场的32%,仅春节、国庆和清明三大节日,旅游收入就达到了8863亿元人民币,占了全年收入的22.5%。但时空扩展的迹象也十分明显,主要表现于旅游旺季向“黄金周”两头延伸,逐步形成“黄金月”。因为不少游客变得越来越有理性,往往采取避开“黄金周”旅游高峰,将出行时间提前或推迟。

(二) 盲目性

很多旅游者还不了解情况或者是受媒体宣传影响,就跟着他人或商家盲目旅游。大家出游的目的也就是凑热闹、赶时髦而加入拥挤的假日旅游团队,于

是在节假日路上车船超载、行人拥挤,景点前也是人山人海,外出旅游没看成景,而看了人,根本达不到旅游本来的目的,让人扫兴而归。除此之外,商家为了谋取更多的利益,大肆地宣传、进行价格战或者非正当手段以求赢得更多的游客。但是在这个过程中,商家的这种做法是普遍做法,这样盲目跟风,导致供过于求,而且因为服务质量下降也不能给游客兑现承诺,既浪费人力、物力,也使游客利益受损。

(三) 无序性

热点景区一到节假日就游客数量猛增,旅行社面对这么大的利益团体更是措手不及,于是旅游市场就变得异常紧张。大多数商家在这时候为了谋取利益便趁机降低价格吸引游客,但却在景区里强迫购物,并通过提高旅游设施的价格和临时增加自费项目欺骗游客。游客人数激增,服务质量下降,原本轻松愉快的旅游变成了花钱找罪受^①。

(四) 大众性

首先,在出游方式上,我国的高峰时段的国内游都具有广泛的群众参与性,家庭出游和与朋友结伴游是其主体。中国公民的出境旅游中这类旅游方式占有绝对地位。

其次,从消费水平看,由于现阶段的中国,大多数工薪阶层仍处于小康生活阶段,以工薪阶层为主体构成的游客也就多选择经济实惠的火车、汽车等经济型的交通工具;大多数的游客就餐时多为小吃和普通饭菜;住宿以中低档为主,因而高峰时段旅游者人均花费都不高,整体消费带有明显的大众化特征。

最后,从消费市场看,长假制实施初期,由于人们的旅游活动比较盲目,从众心理较强,多局限于游山玩水的观光旅游。随着人们生活水平的逐步提高,居民的消费结构开始由满足基本生存需要逐步转为对更高生活质量的追求,加上长假时间的制度化和休闲度假旅游的发展,目前已形成观光和度假两个市场,而且游客选择的规律性很强。观光旅游表现在长线游多、到著名景点多、旅行计划确定早、参团出游比例高;休闲度假的旅游者快速增长,以汽车为主要交通工具的城市周边游增长幅度大,城郊旅游设施的利用率明显提高。此外,专项旅游、特种旅游近期也有很大发展,高峰时段的旅游的消费市场正在逐步走向多元化。

^① 杨琦.丽江假日旅游研究[J].旅游管理研究,2013(12):91.

第二节 景区游客高峰时段发展历程及形成原因

一、景区游客高峰时段发展历程

(一) 1991—2000 年

20 世纪 90 年代中期,受国际经济形势的影响,我国大部分产品出现了供大于求的局面,物价水平持续走低,居民储蓄存款不断增加,经济出现了通货紧缩和有效需求不足,人们消费热情不高。政府为了扩大内需,寻求新的消费热点,三番五次降低了利率,刺激居民将一些存款用于购物、旅游、娱乐等消费。假日经济就是在我国市场需求不足,经济不景气的背景下产生的。

1999 年 9 月,国家在经过一段时间的双休日的试行后,决定增加广大劳动者的休闲时间,颁布了《全国年节及纪念日放假办法》,通过上移下借,将春节、“五一”“十一”这三个中国人民生活中最重要的节日的休息时间延长为 7 天。1999 年的国庆成为第一个旅游“黄金周”,长假 7 天为旅游带来的收益就达到 141 亿元。延长节假日休假时间成为发挥国民消费潜能的突破口,以观光旅游、购物为主要特征的假日经济出现终于成为我国经济新一轮发展的增长点。然而,井喷式的人口流动也造成各地旅游资源和交通设施出现短期性过度紧张,安全隐患加大。很多数据已表明,高峰时段里的游客数量呈倍数增长,航空、铁路、公路、船舶运输全面紧张,各旅游景点则人满为患,旅馆、饮食服务不堪重负。

(二) 2001—2010 年

随着我国经济持续快速发展,尤其是 2008 年北京奥运会和 2010 年上海世博会的召开,极大地扩大了我国旅游业在世界上的影响力。我国成为全球最大的国内旅游市场之一、第四大入境旅游目的地国家和亚洲最大的出境旅游客源国,各级政府和社会各界发展旅游业的积极性极为高涨。一方面,随着国内居民可支配收入稳步增加,旅游休闲日益成为我国居民生活的重要内容之一,但由于我国人口众多,加之休假时间比较集中,近年来每逢节假日景区旅游都会

出现“井喷”现象，尤其是传统的热门景区。另一方面，随着我国经济不断发展，我国对外开放程度也不断得到深化，尤其是在北京奥运会和上海世博会的影响下，入境旅游人数也是逐年递增，但与之相关的旅游配套基础设施还相对发展滞后，也给旅游高峰时段创造了更多不利因素，反映了我国旅游总体供给不足以及应急管理滞后等深层次矛盾。

（三）2011 年以后

2013 年 10 月 1 日，国家正式施行《中华人民共和国旅游法》，对景区“最大承载量”做出了明确约束，但由于缺少硬件设施，能够真正执行的景区并不多。不少景区还没有门禁票务系统或是景区一卡通联动系统，景区实时监控系统等流量监测手段也是严重不足，有些还停留在原始的人工计数的阶段。部分景区只能做到入园人数的统计，无法统计在园人数。此外，一些景区为追求利益最大化，“不想”也“不愿”限制游客进入景区。种种因素导致集中节假日期间景区爆满、拥挤的场面出现，严重影响景区的对外形象和社会效益。

二、景区游客高峰时段产生的突出问题

（一）高峰时段会带来严重的公共安全隐患

景区内游客过多，会导致景区道路拥堵，特别在一些地势比较险要的景区，会大大增加游客遇险的概率。另外，景区严重拥堵，也会造成游客情绪的急躁与失控，导致治安事件的发生。事实证明，2012 年黄金周的景区拥堵现象已导致了一些公共安全事故，如华山景区的游客被捅伤事件以及其他一些景区的游客因为排队问题引发斗殴等事件，严重危及到游客的人身安全。

（二）景区严重拥堵会破坏景区的自然环境和人文环境

首先，大量游客的涌入，会严重破坏景区的自然环境，如正常的游览通道被挤满时，一些游客就会从草坪或其他观赏物上踏过。而在一些拥有独特地质景观的景区，如在一些喀斯特地貌景区，如果钙华池表面被踩破，将会改变景区的整个河流系统，从而对地质景观造成不可挽回的损失。其次，过量的游客也会破坏景区的人文环境，如在一些拥有岩洞壁画的景区，超量的游客排放出的二氧化碳气体与水汽结合生成酸性物质，会使壁画褪色；而空气中的水汽和岩体中的盐分结合，反复膨胀收缩则是造成壁画酥咸病害的重要原因。