

我国生态旅游发展的法律思考

杨 阳

甘肃省武威市凉州区人民法院 甘肃武威 733000

摘要: 所谓生态旅游,是指在某一自然区域,以具有特色的、人与自然和谐共生的生态环境为旅游对象,使游客了解某个地方的文化历史知识、自然风土人情,在旅游过程中,既能满足游客的精神需求,同时也不会破坏当地的自然生态环境的一种新兴旅游活动,这种活动同时兼具了生态保护与经济的双重功能,是发展环境友好型社会、低碳经济的重要途径。通过对生态环境的保护性利用,使游客、当地居民以及旅游经营者都受益,在不改变生态系统完整性的基础上,发挥出自然资源的多重效益,是生态建设与旅游发展深度融合的产物。

关键词: 生态旅游; 法律

一、我国生态旅游发展之现状

随着社会经济的发展,人民生活水平的提高,广大民众已经不满足于传统的旅游模式,生态旅游因为其与国家所倡导的绿色环保、可持续发展等理念相契合,而越来越受到大众的欢迎。近些年来,随着我国自然保护区数量的不断增加,生态旅游在这一形势下也得到了快速发展,在自然保护区资源的基础上,生态旅游也向着系统化的方向发展,形成了集自然资源、风土人情、宗教民俗、旅游纪念品等文化产品于一体的体系。

但是不可否认的是,生态旅游作为一个新兴发展的事物,人们对其认识程度还不够深入,加之国家在立法层面也没有完备的法律制度保障其中涉及到的利益关系,导致个别主体太过于注重旅游开发带来的经济效益,部分地区的生态环境反而出现恶化。由于生态旅游是经济发展、社会进步、环境价值的综合体现,是一种可持续的旅游模式,因此不能以单纯的享受放松为目的,也不能以单纯获得经济利益为追求。而目前来说,现阶段我国仍旧存在部分自然资源景区盲目开发、植被破坏、水体污染、珍稀动植物减少、环境破坏的现象。由于生态旅游项目的部分经营者过度追求经济利益,忽视对环境的保护,造成项目规划不合理,后续运营不规范,造成了对生态旅游资源的破坏。再者,由于缺少保护意识,部分旅游者随性而为,不遵守旅游景区的规定,垃圾乱扔、乱刻乱画、随意攀爬等不文明行为时有发生,阻碍了生态旅游的良性发展。例如,经联合国教科文组织世界遗产委员会批准,被正式列入《世界遗产名录》的张掖丹霞地貌,就不止一次的遭到过游人的破坏。2018年,一名女性游客不听工作人员劝阻,翻越护栏踩进七彩丹霞景区内部,还不以为然地说:“多大点事儿至于唠唠叨叨吗?”同年,4名游客肆无忌惮地行走在原始地貌上,公然破坏原始地貌不说,还沾沾自喜地拍摄视频,更嚣张地配上文字说踩一脚需要用60年时间恢复,他们几个

不知道踩了多少脚了。但此种恶劣的行为的处理结果仅仅使接受了当地公安局的批评教育。此外,生态旅游管理工作粗放,造成生态旅游区承载游客数量过大,也造成生态旅游区自然环境资源的破坏。

因此,为了生态旅游健康、可持续发展,处理好生态保护与旅游发展之间的关系,找准二者之间的平衡点,显着十分必要。近些年来,党和国家一直在生态文明建设方面进行着不懈努力,提出绿色发展、可持续发展理念。生态旅游的发展也应顺应国家战略的要求,开发旅游资源时要加大保护力度,实现循环可持续发展。而可持续发展要求行动的加持,这需要加强对生态旅游资源的循环利用,需要加大对生态旅游资源保护力度,更需要相关生态旅游法律制度的完善,这既为旅游产业健康发展提供了依据与准绳,也是我国生态文明建设的重要内容。

二、我国生态旅游法律、监管问题之简析

值得一提的是,随着国家对生态环境保护重视程度的不断提高,不少涉及生态旅游资源保护某一层面的法律规范,上至国务院及下辖各部委颁布的规章制度、全国人民代表大会及常务委员会出台的法律规范,下至各地方政府制定的地方性行政制度等都有涉及生态环境保护方面的规定,这些法律规范为地方生态旅游的和谐发展起到了制度上的支撑。但不得不面对的是,当涉及到国家层面,虽然国家在立法上有涉及到生态旅游的原则性规定,但是由于生态旅游毕竟在我国发展时间不长,国家现如今还没有完备、系统的法律制度保障生态旅游发展。具体而言,有以下欠缺:

首先,目前所有的涉及到生态旅游方面的法律规定,大多是在其他相关法律规定当中,或环境、或旅游的单方面规定,如2018年6月中共中央、国务院印发的《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》,再如2019年《土壤污染防治法》的出台,2018年

《中华人民共和国旅游法》的修正，其中都涉及到了生态保护、旅游发展。但是二者结合起来的生态旅游相关法律却未见系统性制定。这种以单方面的规定涉及到生态旅游的法律制度显然不够健全，虽然在其他法律中有相关生态旅游的法律规定，但是如此零散的规定给法律适用增加了难度和不可操作性。

其次，我国现有的相关于生态旅游方面的国家层面的立法过于原则化，缺乏明确具体的指导性标准或规范，在涉及到具体问题时，因为不够系统而出现法律漏洞，生态旅游保护的某些方面可能得不到涉及，各相关利益主体之间的权利义务关系不明确，找不到可以针对性适用的法律规定，这显然不利于生态旅游发展过程中相关矛盾的解决。再者，由于缺乏系统性生态旅游法律的规定，不同主体制定法律规范时必然是从自身角度出发，与其他部门缺少有效、及时的沟通，由此制定的法律规范往往因为缺乏协调性而出现互相矛盾的情况，最终会影响所制定的法律规范的实施效力。由于缺乏国家层面的针对性的法律规定，影响生态旅游健康发展，这违背了人们进行生态旅游是为了得到精神享受初衷，同时也可能造成自然环境的破坏，更不要说使生态旅游可持续发展。

第三，监管体系不完善，管理体制较为混乱。我国生态旅游监管权限部分目前存在着各自为政、设置混乱的情况，使得生态旅游监管部门的监管效力不足。我国有着丰富的旅游资源，具有特色的生态旅游景区不计其数，散布在祖国的大江南北，不同地区、不同省份都有着丰富的生态旅游资源，这些地区的旅游监管部门也都遵循着本地区的生态旅游管理法规，对本地的生态旅游资源进行管理。但是不得不承认，这种地区各自的监管必定会从自身更有利的角度出发，很有可能与其他地区的监管存在出入，而这种“各自为政”的现象影响到了生态旅游监管部门的整体监管效力。而对于同一生态旅游资源来说，它可能不仅仅只涉及到一个监管部门，而是与多个监管部门与联系，这种不同监管部门共同行使职权难免会出现监管重复的情况，而这种监管混乱的现象，阻碍生态旅游发展。此外，与不同部门重复、过度监管相对的另一个层面的问题——监管缺失，这种情况也时有发生，由于缺乏系统的监管方面的法律规定，可能存在的生态问题没有相关部门对此负责，缺少问责制度而使监管部门履职不到位、怠于对生态旅游问题进行处理，不利于生态旅游的健康、持续、长远发展。

三、我国生态旅游长远发展之法律思考

首先，制定系统性的、完备性的法律法规是促进生态旅游可持续发展的长远大计。制定一套全国范围内能够统一适用的生态旅游法规，在已经有的法律、制度、条例的基础上，对相关内容进行梳理、查漏补缺，避免出现不同法律规定之间相矛盾的情况，避免中央和地方

在生态旅游政策上冲突的发生。在法律的制定上要广泛听取各方面的意见，协调各方利益，加强中央与地方各级立法主体之间的沟通，避免不同层级法律法规不相协调的情况出现。需要重视的是，由于我国幅员辽阔，各地的生态旅游资源不尽相同，生态旅游发展状况也存在较大的差异，如果搞所谓的“一刀切”，反而不利于发展，这就为全国制定系统性的生态旅游法律规定提出了较高的要求，既要级别高，又要针对性强，辐射面广，此种立法难度之大不言而喻。因此在法律的制定上，也要符合国情，避免过于仓促而使法律适用性不强的现象出现。

其次，虽然我国缺乏国家层面的系统完备性生态旅游立法，但是于此相关的地方性法律规范却种类繁多，不同地区的法律、规范不胜枚举，不同部门也制定了种类繁多的条例、办法。当然也存在漏洞的情况，互相重叠的法规和涉及不到的领域使得执法部门在遇到生态旅游问题时，往往单打独斗亦或者找不到执法依据。因此，除了制定系统完备的法律以外，在法律层面将不同层级、不同部门的监管工作协同显得十分必要。在法律的制定上，要将不同部门的管理权限和责任划分进行明确的规定，加大不同部门的配合力度，形成相互协调同时又相互制约的机制，避免因为过度管理或者监管不到位而造成生态环境的破坏，成为生态旅游健康发展的阻力。

再次，加强对生态旅游经营者的正确引导，增强其环保意识，生态环境可持续发展理念，在具体项目的规划上，以循环利用可持续发展为指引，避免盲目追求经济增长的现象出现。对参与生态旅游的游客进行宣传教育，普及生态环境保护意识。将教育引导和法律处罚结合起来，适当增加违法成本。在新闻媒体蓬勃发展的今天，利用互联网、新闻媒体等曝光破坏生态环境的行为，使其迫于舆论的压力使损害生态环境的不法、不健康行为有所收敛，也使一种不错的选择。

总而言之，制定一部系统完备的法律制动重要性不言而喻，但目前我国东西部经济发展水平不同，南北之间地理环境差异明显，盲目制定一部适用于各个地区，放之四海而皆准的法规条件还不成熟，生态旅游法律规则的制定，需要有步骤地进行，要权衡立法层级、不同部门、不同区域的实际情况，我们还有很长的一段路要走。

参考文献：

- [1]张梓太.环境与资源保护法学[M].北京：北京大学出版社，2007.
- [2]吴为.实施“史上最严”新环境保护法[N].新京报，2019-09-29.
- [3]张天嘉.生态旅游法律制度研究[D].河北大学，2020.
- [4]黄松.生态旅游对自然保护区生态环境的影响及对策[J].环境资源，2020(37)：111-113.