

◆本报记者李莹

国庆长假即将到来,我国又进入旅游高峰期。日前,重点节假日等旅游高峰期和热点景区不文明现象还较为突出。今年暑假期间,四川阿坝州九寨沟景区内几名游客脱鞋下水打卡拍视频,陕西一处丹霞地貌10天内两次被踩踏等不文明行为被媒体曝光……为何旅游不文明行为一再、再而三地发生?治理旅游不文明行为难点在哪里?如何从根本上减少旅游不文明行为?本报记者专访了中国社科院旅游研究中心特约研究员高舜礼。



高舜礼,中国社科院旅游研究中心特约研究员,中国旅游协会专家委员会专家团首批特聘专家,黄龙风景区管理局决策咨询委员会专家。曾任原国家旅游局政策法规司、综合协调司副司长,中国旅游报社社长、总编辑。

减少旅游不文明行为,该从何人手?

依靠法律武器对景区破坏行为进行惩治,与对各种轻微不文明行为的宣教相比,所占比例虽然不大,但每次都会起到很好的震慑和普法作用。

中国环境报:今年暑假期间,多个旅游景点出现踩踏丹霞地貌等不文明行为。有些人认为,这些不文明行为无伤大雅,您怎么看?

高舜礼:旅游不文明的现象涉及的多不是不体面、不文明但又司空见惯的日常现象。这些现象在社会上不时出现,只不过这里的“舞台”叫旅游景区。因此,说大很大,说小也算平常。

文明旅游与不文明旅游,话题的内涵是较宽泛的。其中相当一部分现象属于道德素养层面,在造成一定或较重影响以后,便可能触及法律的红线。这也就是“或大或小”的原因。譬如,《中国公民国内旅游文明行为公约》有8项要求,涉及景区保护的就有“不踩踏绿地,不摘折花木和果实,不追拍、投打、乱喂动物”;“不在文物古迹上涂刻,不攀爬触摸文物,拍照摄像遵守规定”。如果只是轻微地违反了,可能受到的只是批评教育;如果不文明旅游行为为较严重,如刻画受保护的古城墙、撬取溶洞景区内钟乳石、破坏景区公共设施、以弹弓打鸟、违规投喂动物等,那就超出了道德约束、舆论谴责的范畴,就会受到法律追究。

中国环境报:惩戒那些旅游不文明行为有哪些法律依据?具体实施的成效怎么样?

高舜礼:由于旅游领域很广,景区资源隶属于多个部门,有关景区监管的法律依据,需要从旅游、文物、风景区等领域去找。

例如,《旅游法》第十三条规定,旅游者在旅游活动中应当遵守社会公共秩序和社会公德,“爱护旅游资源,保护生态环境,遵守旅游文明行为规范”。《文物保护法》规定:“刻划、涂污或者损坏文物尚不严重的,或者损毁依照本法第十五条第一款规定设立的文物保护单位标志的,由公安机关或者文物所在单位给予警告,可以并处

旅游不文明行为的根本减少,取决于全社会文明程度的提升。但也要根据旅游行为的特点,因地制宜有所作为。

中国环境报:有如此严厉的惩处举措,为何不文明旅游现象还会不时出现?

高舜礼:总体来说,我国旅游文明程度在不断进步,这是与国家经济社会发展同步的。20世纪80年代后期,国内旅游普遍兴起,景区文明旅游问题被提上日程。20世纪90年代末以后,假日旅游蓬勃发展,出游人数呈井喷式增长,这类问题变得日益突出,最普遍的就是胡乱刻画,使很多文物古迹、景区建筑受到污损和破坏,翻墙越栏、折花摘果、捞鱼摸虾等现象也时有发生。进入21世纪,相关主管部门加强了监管,文物、旅游、风景区等纷纷立法,并颁布国内文明旅游公约,出境旅游文明行为指南。经过这么多年的文明旅游倡导,以及对损害景区不文明行为的整治乃至司法判决,应该说,对景区造成比较严重的实际损害的不文明行为有大量减少。今年暑假新闻中出现的旅游不文明现象,属于相对轻微的不文明行为,在旅游实践中还会出现,基本原因是公众文明意识和习惯素养还有待提升。

一方面,我国出游者基数很大,每年多达60亿人次,即使不文明旅游的比例很小,但表现出来也是不小的绝对量;另一方面,当前处于互联网时代,人人都是信息源和扩散者,传播速度快,覆盖面广,一旦“丑事”成为舆情焦点,很快便会家喻户晓。这也是一件好事。随着对这类事情的后续查处,也能起到相应的教育和震慑作用。

中国环境报:我们一直在大力倡导文明旅游,又有相应的监

罚款。”《风景名胜区管理条例》第四十四条规定:“刻划、涂污或者以其他方式故意损坏国家保护的文物、名胜古迹的,按照治安管理处罚法的有关规定予以处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

此外,2015年原国家旅游局印发《关于游客不文明行为记录管理暂行办法》的部门规章,对游客因不文明行为受到行政处罚、法院判决承担责任的,或造成严重社会不良影响的,纳入旅游部门的“游客不文明行为记录”;“规定”必要的时候,将向公安、海关、边检、交通、人民银行征信机构等部门通报”。

依靠这些法律武器对景区破坏行为进行惩治,与对各种轻微不文明行为的宣教相比,所占比例虽然不大,但每次都会起到很好的震慑和普法作用。例如,2022年3月贵州省铜仁市江口县人民法院开庭审理的前一年陈某在省级文保“梵净山金顶摩崖”刻画损害一案,判决支付文物修复费等共计12.4万元,并在国家级媒体向社会公众赔礼道歉。这些案例的产生,直接后果就是宣告这类胡乱刻画的恶习是一种违法犯罪行为,就要付出令违法者丢脸又丢钱的惨重代价。

几年前江西上饶法院对3名私自攀爬三清山巨蟒峰一案的审判,两人被判处有期徒刑并处罚金1人免于刑事处罚;另判处连带赔偿环境资源损失费600万元以及支付专家鉴定费15万元,还要在全国媒体向社会公众赔礼道歉,对提升公众保护景区资源的意识起到了很好的普法和警示作用。

此外,被业内俗称为不文明游客“黑名单”的办法,也具有很强烈的震慑作用。例如,2023年5月,成都大熊猫基地对14起不文明行为进行公告禁令,5人一年内在基地,两人终身禁止入基地;北京八达岭长城对一名在城墙刻字者予以行政拘留和罚款后,宣布将其列入“黑名单”,延庆区12家A级景区不予接待。这一结果一旦通报给相关部门,便可能被纳入有关行业法律法规、部门规章、管理办法的“兜底性”惩处条款,可能会影响出境、银行信贷等。

便容易出现问题。

中国环境报:您认为如何从根本上减少旅游不文明行为?

高舜礼:旅游不文明行为的根本减少,取决于全社会文明程度的提升。当然,也要根据旅游行为的特点,因地制宜有所作为。

一是大力养成文明素养。要加强公民文明习惯的养成,从幼儿园、小学生抓起,学会如何对待公物、如何在公共场所表现,在日常生活和工作,中,就学会遵制素养的提升也需要一个过程。在日常生活中,如果有的人没有规矩意识、不讲社会公德,在旅游行程中也容易出现不文明行为。二是与明哲保身的处事方式有关。不少人秉持一种“各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜”的处世哲学,这种氛围放任了极少数人随心所欲、为所欲为。假如大家都爱管闲事,纠正你不能踩踏草坪、不能插队、不大声喧哗,违规者的处境就会非常尴尬。

三是做好智慧化监控。这些年各地在智慧旅游上花了不少钱,景区的电子眼设置更普遍化,对轻微的不文明行为,大多是以批评教育为主。若比照新加坡的处罚力度,可谓天壤之别,如在公共场合光膀子的,罚款2000元新币;对在非指定区域吸烟的,罚款200-1000元新币。新加坡的旅游不文明行为远少于我国,或许说明“严刑峻法”对养成良好修养也很有益。

四是有些景区面积比较大,景区一线管理人员不可能很多,若再遇上旅游旺季,游人必定非常拥挤,管理上会应接不暇。如果没有其他游客的监督和举报,

环境热评

自然资源部日前通报2023年督察执法发现的56个违法违规重大典型问题,违法侵占耕地和绿色通道问题;2021年通报的45个重大典型问题中,涉及侵占耕地挖湖造景问题17起;2020年通报的耕地保护重大典型问题中,包括违法占用耕地和永久基本农田挖湖造景问题28个,涉及21个省(自治区、直辖市)。而自然资源部在通报2019年耕地保护督察有关情况时更指出:“2017年以来,有1368个城市景观公园、沿河沿湖绿化带、湖泊湿地公园、城

市绿化隔离带等人工工程未办审批手续。”

虽然中央三令五申,要采取“长牙齿”的硬措施,全面压实各级地方党委和政府耕地保护责任,签订“军令状”,严格考核、终身追责,但仍有部分地方顶风作案。

事实上,近年来,各地对建公园这件事的热情一直高涨,从湿地公园、森林公园,到街边的口袋公园,老百姓休闲的地方越来越多。尤其是很多昔日的臭水沟、摆荒地、废弃矿坑等成功变身景观公园,不仅解决了棘手的环境问题,也提供了新的游憩之地,赢得周边群众的交口称赞。

但是,也有一些地方在建公园这件事上跑偏,进而引发了新的问题。悠悠万事,吃饭为大。无论到什么时候,粮食安全都容不得半点马虎。然而,前面提到的大肆占用耕地挖湖造景,置耕地保护责任于不顾,问题被发现后,又不得不进行整改,变成了劳民伤财的“折腾工程”。

又如,有的地方打着治污、灌溉、美丽乡村的旗号搞建设,挖渠引水,配套亭台楼阁。前不久,云南省剑川县因违法征地建

确保农村黑臭水体治一条清一条

◆李刚

在各地各部门的共同努力下,县级以上城市黑臭水体治理取得显著成效,各地正将黑臭水体的治理工作逐步向农村延伸。记者了解到,由于农村的黑臭水体分布比较散乱,同时存在管理协调难度大、治理手段单一、地方财政压力大等原因,其治理依然存在一些亟待解决的问题。

比如,治理重点不突出,大小沟河水塘都纳入整治,专项资金使用不合理,出现撒胡椒面现象。治理手段单一,清淤方式比较普遍,由于资金紧张,清淤后护坡不到位,一个雨期冲刷后面目全非。维护措施落实不到位,管护人员欠缺,导致水质变化返黑后预报不及时,造成重复投入重复治理,增加治理成本。还有一些农村,治理后的黑臭水体由于没有活水流入,沟塘干枯,种植的挺水植物早死。

县级人民政府是农村黑臭水体治理的责任主体,对实施效果负责。同时也要发挥村民

主体地位,调动广大农民积极性。为杜绝新增黑臭水体及“返黑”现象发生,笔者认为要重点做好以下工作。

突出重点,分期治理。筛选出重点治理的沟渠水塘,对于排查上报的农村黑臭水体清单进行分类筛选,制定分期治理计划,切忌把摊子铺得过大、流于形式,地方配套资金也要相应地有所侧重。

鼓励群众参与,接受社会监督。对于已完成治理的农村黑臭水体,规范设置“农村黑臭水体治理项目公示牌”,标明水体名称、起终点位置、管护主体和责任人员、监督电话。充分发动群众参与农村黑臭水体治理的积极性,引导群众通过监督电话或“随手拍”方式参与身边黑臭水体的监督管理,构建群防群治的基层防线。

加强管护,落实属地责任。县级政府要明确要求镇、村两级组建农村黑臭水体日常管护队伍,配备精干高效、责任心强、管护人员,对整治过的农村黑臭水体进行统一管理,定期清理沟渠水塘内的垃圾、浮萍以及

水体周边堆放的柴草杂物等,制止随意倾倒生活垃圾、排放生活污水或畜禽粪污等不良行为。

开展定期监测,掌握纳入整治清单的水体动态。对于已完成治理的农村黑臭水体,按照地域气候条件分别在枯水期、平水期、丰水期开展一次水质监测。对于日常巡查和群众反映的疑似农村黑臭水体,要及时开展水质监测,达到农村黑臭水体指标标准的,按新增黑臭水体及时上报,县生态环境部门并纳入动态监管清单。对于复黑返臭或新发现的农村黑臭水体,要认真分析问题原因,制定整治方案,按期推进整治。同时建议由基层生态环境部门牵头每年开展一次评估,并将评估打分情况纳入县级对乡镇政府高质量发展的实绩考核。

加大农村黑臭水体治理力度是持续推进农村生态环境整治的重要举措。各地要坚持分区分级治理、分期推进的工作思路,充分调动农民群众的积极性、主动性,补齐农村水生态环境保护突出短板,确保农村黑臭水体治一条清一条。

随着生态文明建设的深入,各地在生态环境保护方面下了很大力气,但也有些地方误解了生态建设的含义,打着生态建设的旗号,实际却在破坏生态。公园、绿道是人民群众对优美生态环境的需求之一,但生态环境保护是一项复杂的系统工程,不是简单的植树种草。有的地方

如何开展岛屿水资源管理?

◆黎琳琛

发展海洋经济,保护海洋生态环境是促进区域协调发展、建设海洋强国的题中应有之义,而加强岛屿的生态环境保护和水资源管理利用是其中的重要方面。

岛屿形态各异,所处地理位置不同,水资源情况有所不同。必须对岛屿水资源进行充分普查勘探和动态监测,了解掌握岛屿水资源环境容量底情况,针对岛屿实际情况进行规划设计,对水资源进行科学管理和综合利用。

最重要的是解决供水。岛屿用水包括饮用、生活、工作等方面。饮用水水源主要来自船运水和雨水净化水,必须保证饮用水安全健康。船运水要做好运输、输送、储存和供给等保障,根据岛屿实际需求,建设一定规模的输送设施、储存设施和净化消毒设备设施等。雨水净化水要做好收集、净化处理和供给等保障,根据岛屿现有条件,合理建设收集设施,确保水库容量充足。生活用水和工作用水规模较大,大部分来源于海水淡化,而小部分来源于中水利用。根据岛屿实际需求,要建设规模合理的海水淡化设施,确保岛屿人员的正常生活和工作,同时对中水进行充分利用,可用于绿化、道路消尘和消防等。

保护岛屿生态环境,加强污水治理势在必行。应根据岛屿实际情况,规划设计一套科学合理、可循环利用的污水处理设施,配套建设污水管网,对住宿区和作业区的污水应收尽收,集中汇聚,全面处理,确保生态环境良好,实现岛屿可持续发展。优化净化岛屿区域海水,保护海洋生态环境,是长期工作任务之一。在岛屿上合理建设入海排海口,规范严格日常管理,对近岸海漂垃圾及时打捞清理,确保海水水质优良,环境优美。

此外还要抓好节水。岛屿水资源特别缺乏,特别珍贵。在岛屿各用水点安装各类计量水表及设备,对岛屿水资源进行科学精细管理。同时利用年度节水周、六五环境日、海洋日等时间节点,对岛屿工作人员和居民进行节水宣传教育,强化节水意识,充分做好岛屿节水工作,为建设生态岛屿、绿色岛屿、美丽岛屿开创新局面。

作者系海南省三亚市生态环境局副局长

加强学习提升本领 推动执法工作有力有效

◆张国栋 李阳

全国生态环境保护大会对外部约束和内生动力之间的关系进行了深刻阐明,提出要始终坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境,保持常态化外部压力,同时要激发起全社会共同努力,共同守护生态环境的内生动力。生态环境执法队伍作为在一线冲锋的生态环境保护者,要深刻领会大会要求,坚定不移保持生态环境执法的基调不动摇的基础上,紧密结合基层执法实际,以更高站位、更新手段、更优服务、更严纪律谋划和推进生态环境执法工作。

加强理论学习,提高思想认识。生态环境执法人员要不断学习领会习近平生态文明思想的内涵,充分认识到当前生态环境保护工作应更具系统性、整体性、协同性,美丽中国建设要统筹各领域资源、汇聚各方面力量,打好法治、市场、科技、政策“组合拳”。为此,要以更宽的视野进一步找准生态环境执法定位,通过严格执法,以保障制度的刚性,加强协同执法,以持续提升污染治理水平,创新执法体制机制以激发

守法内生动力,让守法者真正得到实惠,从而不断推动建设美丽中国转化为全体人民的自觉行动。

提高执法能力本领,积极创新执法手段。最严格法治能否落地见效,关键在于生态环境执法人员是否具备扎实本领,能否精准发现环境违法行为。因此,执法人员除在工作一线长期坚守、多方历练,熟练掌握生态环境法律法规,练就一双“火眼金睛”外,还要更加精准高效开展执法。要不断创新执法手段,充分利用无人机航拍、在线监控、用能监控等新技术手段精准识别问题线索,采取突击检查和夜查等方式加强环境监测。将科技手段应用到生态环境执法的全过程各环节,使生态环境执法实现“人防为主”转向“技防优先”,既精准发现问题,又减少对企业的干扰,促进企业自觉守法。

提升执法温度,做好服务企业的“店小二”。生态环境执法既是提醒也是服务,处罚不是目的,更不能一罚了之。执法人员既要讲“谁执法谁普法”原则落到实处,讲清事理、讲透法理、讲明道理、讲通情理,也

要努力做好服务企业的“店小二”,想方设法为企业做好服务,拉近与企业的距离。比如,定期提供环保体检,主动协助企业申报环保改造专项资金扶持,及时上门提供环保信用修复服务,既坚守了责任,又体现了执法者温情的一面。“执法为公、服务为民”的良好面貌,也将大力促进企业守法的自觉性。

保持清正廉洁作风,心存敬畏、知规守矩。君子为政之道,以修身为本。廉洁自律是执政的基石,律己足以服人,量宽足以得人,身正足以率人。执法队伍是企业直接打交道最多的队伍,执法队伍的形象直接影响社会公众对整个生态环境系统的认知。执法人员必须强化作风、严明纪律、公正执法、公正执法,认真践行“严真细实快”工作作风,对企业执法时使其信服,为其提供服务时使其信赖,推动企业自觉守法时使其信任。

躬身争流,奋楫争先。生态环境执法队伍要以更大的力度、更新的手段推动深入打好污染防治攻坚战,守护好蓝天碧水净土,以实际行动书写生态环保铁军的使命与担当。