

# 凉山州旅游资源开发与环境保护的法律对策

徐 隽

(中国人民大学 法学院,北京 100872)

**【摘要】**四川省凉山彝族自治州处于旅游业发展的起步阶段,研究其在旅游资源开发与环境保护中凸显的法律问题更具有现实借鉴意义。本文在实地考察、多方调研的基础上,对当地旅游资源开发利用与环境保护的现状作出描述、分析和评价,并提出相应的法律对策和建议。

**【关键词】**凉山;旅游开发;环境保护;法律对策

**【中图分类号】**F592.771 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2009)02-0071-04

## 一 引言

凉山彝族自治州(以下称凉山州)位于四川省西南部,总面积6.01万平方公里,是全国最大的彝族聚居区和四川省民族类别最多、少数民族人口最多的地区。由于各种先天和历史原因的限制,凉山州的旅游业尚处于发展的起步阶段,与其他老牌的旅游地区相比,开发利用的程度还比较低。当然,从另外一个角度说,景区被人为因素侵入以致破坏的程度也要小得多。因此,研究该地旅游资源开发利用与环境保护的法律问题就显得更有前瞻性、更有现实借鉴意义。本文在实地考察、多方调研的基础上,对当地旅游资源开发利用与环境保护的现状作出描述、分析和评价,并提出相应的法律对策和建议。

## 二 凉山州旅游景区环境保护的措施和成效

凉山州委州政府十分重视环境保护工作,对经济发展与环境保护的关系有着明确的认识,即“既不要失去了保护的毫无意义的发展,也不要失去了发展的纯粹保护主义。”这使凉山州近年来在保持经济高速发展的同时保证了环境质量的相对稳定和逐步改善。

### (一) 以立法为先导,加强民族地区环境保护自主立法

由于凉山州旅游业的全面起步比较迟,有利于发挥后发优势,避免走部分老旅游区破坏环境的不可持续的发展之路。因此,凉山州重视立法在旅游资源开发与环境保护中的作用。

在与凉山州人大常委会的座谈中,我们了解到,凉山州坚持“保护中开发、开发中发展、先立法后开发”的工作思路。针对邛海和泸沽湖两大湖泊水域,凉山州制定了相应的地方性法规。1997年《凉山彝族自治州邛海保护条例》实施,2004年《凉山彝族自治州泸沽湖风景名胜保护区保护条例》实施,

为保护邛海、泸沽湖,提供了法规依据。

同时,州人大定期联合相关政府职能部门进行专项检查,检查相关法律法规和政策的落实情况,以此督促立法在行政监督管理和执法过程中取得实际成效。

由于立法早,实施好,凉山州旅游景区环境状况大体良好。

### (二) 建立了相应的管理机构与联动机制

在管理机构上,凉山州汲取云南泸沽湖保护的教训,成立了凉山州泸沽湖旅游景区管理局,专职负责景区的各项管理服务。同时,四川和云南两省建立了省际间的环境保护联席会议制度,与云南省共同研究环境保护方案并具体开展执法工作。由于泸沽湖分属四川和云南两省,为严格贯彻“三同时”制度,提高环保执法的效率,四川、云南两省的相关单位常常进行联合现场执法,要求不合格的企业立即整改。同时在凉山州,也成立了由州委、州政府主要领导亲自负责,交通、规划建设、国土资源、环境保护、铁路、民航等相关职能部门组成的旅游产业发展领导小组,建立凉山州的环境保护联席会议制度。

### (三) 强化监督与管理

环保局在环境保护工作中发挥了很大的作用,值得一提的是“一票否决”制度和明查暗访措施。

“一票否决”制度,是指对于一切不能通过环境影响评估的工程项目,即可以环保局一票否决之,此举为确保从源头上杜绝污染的产生,发挥了重大作用。该项制度得到了政府及相关部门的支持,目前已有屠宰场、松香厂等建设项目被一票否决。

明查暗访是环保局执法过程中独具特色且行之有效的经验,“明查”即与其他部门展开公开联合执法行动,“暗访”即环保局通过分区设立秘密的联络员,暗中监督有关单位和个人是否有违反环境法

律法规、破坏生态环境的行为,联络员身份的保密程度很高,即使环保局内部也未必尽识全部联络员的真实身份和分布,这样便大大加强了监查力度,以“暗访”弥补了“明查”的疏漏。“明查”“暗访”相结合,有效地强化了环保监察的效果。

在具体管理措施上,针对泸沽湖,当地政府和群众主要采取了以下举措:通过人工修湖、植树等增加草海、湿地500余亩;禁止乱建农家乐,否则依法予以取缔;规划建设了垃圾填埋场、无害化处理公厕和宾馆的污水处理厂;实行“湖内游、湖外住”的发展模式;在二类水域不能新增排污口等等,多方面保证泸沽湖及其周边的环境质量。

针对邛海,根据《邛海保护条例》,当地政府有关部门整顿了湖面上的快艇、烧烤、农家乐、吊脚楼、网箱养鱼等等。现在,邛海周边的吊脚楼和网箱养鱼已经不见了踪影;农家乐、烧烤已纳入统一规划、统一管理;快艇只有当地水校和景区管理部门拥有,只能在重大节日和景区巡查执法、水校教学中方可行驶,并且须安装油污处理设备,平日湖面上只可通行手划木船。虽然仍然存在污染问题,但据有关部门介绍,比起立法整治之前,邛海周边的环境已经有了很大的改善。

#### (四) 重视普法宣传,引导公民守法

在《邛海保护条例》颁布后,相关部门开展了形式多样的普法活动,向邛海周边的每家每户发放《条例》宣传册,利用宣传车和新闻媒体,加强法制教育和环保教育,促使法律法规顺利有效的实施。《凉山日报》等媒体开设环保周刊,电视台开设专门的环保节目;在世界环境日开展环境保护知识竞赛,抓住与环境保护相关的纪念日,营造环保宣传的氛围;建立20余所环境绿色学校;增设中小学生的环保课程以及在党校培训和进修培训班中加开环保课程等等。

在对当地居民就凉山地区自然环境质量方面的调查中,全部受访者都对凉山地区的环境质量给出了优良的评价,说明当地居民对于自己的生活环境的满意度是很高的。此外,大部分的居民(70.59%)认为自身的生活环境在近几年内有了改善,而这些改善主要集中在水质的改善,固体废弃物污染的减少,植被改善和保持水土等几个方面。当地政府从2005年大力发展旅游业的同时,也加强了对当地环境的建设,特别是通过“一办三创”<sup>①</sup>让西昌向一个休闲旅游的城市过渡。这充分表明,优良的生态环境是凉山发展旅游的最大资源,合理地开发旅游资源应当有利于环境的保护和改善。也

正因为如此,100%的当地受访者都赞成凉山发展旅游业。

### 三 存在的问题

#### (一) 立法的不足

综观我国环境和旅游的立法,其不足主要表现在法律法规数量少、效力层级低、操作性不强、违法成本低、协调统一性差、立法水平滞后等几个方面。

就环境立法而言,《中华人民共和国环境保护法》及其他专项立法有规定过于笼统、操作性不强等缺点,而各地制定的法规存在着处罚力度太小的问题,使违法成本远低于守法成本,有诱使不法商家铤而走险、以身试法之弊。

关于规制旅游产业的立法更是缺位。目前只有国务院制定的行政法规而无全国人大或其常委会制定的法律规范,也就是说,缺乏效力层级较高、统一规范和指导作用较强的规范性法律文件,而各地的立法之间则存在着立法步调差距较大、立法水平参差不齐、处罚尺度大不相同、指导原则与内容不相一致的问题。因而科学、完善的旅游法律体系在我国尚未建立。而对于旅游活动可能对环境造成影响的行为更是没有一部相关的法律法规予以规制,“现行相关立法将旅游环境资源的保护和管理分散于众多的法律法规中,这就导致了众多法律规定缺乏协调统一性,容易产生冲突;这也导致了我国对旅游环境的法律保护缺乏必要的力度”<sup>[1]</sup>,从而给实际工作造成了很大的不便。

#### (二) 执法的困难

在凉山州旅游资源的开发利用中,存在着难以解决的历史问题。比较突出的是在早期招商引资的过程中,当地政府为了吸引资金,采取了对开发商过于优惠的政策,致使部分景区的一些经营权长期整体出让,而后却被商家低水平建设、重复开发,最重要的是,对资源环境严重破坏。目前政府正在考虑收回经营权,双方正在协商,但又涉及《物权法》的相关规定以及行政赔偿等问题。政府财力有限,无法进行所有赔偿,出现了目前的经营权回收难的困境。

其次,凉山州旅游资源环境保护的执法力度仍有待加强。大部分受访居民给政府部门提出的意见都是执法力度不够,希望有关部门提高执法者的素质,依法行政,严格执法。在与环保局的座谈中我们得知,仍然存在一些企业违反环境法规、偷排废水的现象。在环境影响评价制度的实施中,也存在着先建后评的违法现象。执法权限过紧,对企业的关停需要政府决定而环保部门无权,人员编制有

限,人手不够;交通不便,执法检查的周期长;环保法相对滞后,处罚力度偏软,加上“一事不再罚”的原则要求,企业违法成本低;企业管理人员法律意识、环境意识、诚信意识淡薄;国家政策的制定过程中一刀切,没有考虑地区差异以及基层的实际情况等等,都是执法困难的原因。

综上,在执法中历史遗留问题、执行力度偏软、企业法律和环保意识低以及政府环保经费不足等是目前比较突出的问题。

### (三) 政府各机构间权限不清与分工混乱

在旅游资源开发利用以及环境保护的过程中,政府各部门之间的职能划分不明确,造成了体制不顺、分工不明,甚至出现职能倒置的严重问题。尽管中共凉山州委在2005年颁发的第23号文件已经对各个部门在旅游业发展中的职能划分作了进一步明确,但是在落实的过程中的确存在着一定的问题,而且规定体现的思路仍然没有突破管理分散多头的弊病。当然,这一问题已经引起了有关部门的重视,在各方面的共同努力下,这种情形正在逐步得到扭转。

首先,旅游资源开发建设的主管部门不明确,尤其是建设部门与旅游部门之间的权界不清较为严重。根据已被废止的《风景名胜区管理暂行条例》,明确规定各级建设行政主管部门是旅游资源开发建设的主管部门,但新的《风景名胜区条例》只明确规定了省级以上建设行政部门为旅游资源开发建设的主管部门,市县级主管部门不明确,而省一级的条例细则尚未颁行,造成工作上的不便。其中一个突出的问题是,县级政府进行旅游开发时,往往仅注意旅游部门的意见而忽视规划建设部门的意见。这造成旅游资源开发过程中急功近利、片面追求经济效益的后果。这种开发管理模式没有法律依据,因而最终还是要寻求规划建设部门的支持,但此时已经造成了一定的破坏和损失,为时已晚。这就是一种职能的倒置。目前,根据行政管理体制和相关文件,凉山州的规划建设部门对县级规划建设部门仅有业务指导的权限,无权进行必要的监督和纠正,因此不能有效地进行管理。

其次,《邛海保护条例》《泸沽湖保护条例》共同规定了风景区“统一管理”的方针。其具体内容是各景区设立了景区管理局,由管理局进行统一管理。但是一方面并非所有的国家级或省级风景名胜区都设置了专门的统一管理机构,不过景区的各项工作仍然分属多个部门分头主管,“统一管理”没有落到实处。

## 四 对策与建议

### (一) 切实加强环境执法力度,真正落实环境影响评价制度

在已有立法条件下加强执法力度是当前保护旅游资源与环境最务实的举措。环境影响评价制度是环境资源法的主要制度之一,2002年全国人大常委会通过了《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》),使该制度有了坚实的法律基础。环境影响评价制度是民主决策、科学决策的基础,是综合决策的前提,它能对旅游资源开发行为可能造成的环境作用破坏与环境污染进行预防,并为制定资源保护措施和环境污染防治措施提供依据和要求。因此,加强环境执法,首先就是贯彻落实《环境影响评价法》,对旅游规划和景区建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,进行跟踪监测,注重源头控制、清洁生产。对现阶段存在的不评就建、先建后评的行为根据《环境影响评价法》第四章的规定严格追究其法律责任,依法予以取缔和惩罚。

### (二) 完善立法体系,促进旅游资源开发利用与环境保护的专项立法

许多国家十分重视运用法律手段调整因旅游活动而产生的各种社会关系,已经形成了较为完备的、科学的旅游资源保护法律体系。如日本,自其于1963年制定《旅游基本法》以来,已经“逐步形成了一套以旅游基本法为基础、以多项旅游专项法规为主体、以大量相关法规为补充的相对完整的旅游法规体系”,<sup>[9]</sup>其中旅游基本法确立旅游业发展的基本方针以及旅游基础设施的建设、旅游资源的管理、保护与开发的基本原则和基本制度;旅游专门法规针对有关领域的行业范围、经营活动、行为准则等做出严格具体的规定,其中有专门的法律法规来保护旅游资源有序、合理地开发利用;基于旅游业发展具有较强的综合性和关联带动作用,旅游相关法规是从不同角度对与旅游业发展有关的领域做出的规定。同时,在法律法规制定颁行之后,通过制定相应的施行规则和施行令等实施细则,增强法律法规的可操作性。

因此,基于我国相关领域立法的滞后性和相互冲突的现状以及旅游资源环境保护的迫切需要,我们需要一部由全国人大或其常委会制定的旅游资源环境保护的专门立法,全面、统一的对全国旅游业发展中的资源开发与环境保护问题作出基础性的规定,并逐步配套、完善相应的法律法规体系,结

束现今旅游业发展管理权责不明、交叉混乱以及资源环境破坏严重的局面。

**(三) 调整景区环境管理模式,合理配置行政资源**

1. 加快建立和完善统一的景区管理机构。有人认为,由于“一事不再罚”的原则,使得许多污染破坏生态环境的违法行为得不到应有的惩罚,这是造成执法力度不够的原因之一。其实问题不在“一事不再罚”原则本身,而在于目前景区管理体制之不善。政出多门,互不衔接,导致执法混乱、随意,才会出现环保局同志眼中的重复执法、冲突行政现象。依据有关法律法规,应赋予景区管委会县级人民政府职权:成立景区综合执法局,将公安、工商、物价、税务、城建、交通、路政、林业、环保、质检等职能由综合执法局统一行使,实施综合执法,既可以精简机构,又符合景区管理的特点,与发达国家的国际通行做法相一致,是与国际接轨的做法。现在凉山州在这方面工作已经起步,但一方面建设未完成,一方面落实度不够,没能真正做到统一管理,所以仍任重道远。

2. 应该明确规划建设行政主管部门和旅游行政主管部门之间的权界,使其分工保持地方与中央的一致。根据环境保护同经济、社会持续发展相协调的原则,我国《环境保护法》第4条规定:“关于国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展计划,国家采取有利于环境保护的经济技术政策和措施,使环境保护工作同经济建设和社会发展相协调。”在中央,负责这部门规划职能的专职部门是建设部。在地方,却出现了在本文上一部分提到的景区规划建设由旅游局越俎代庖的现象,可谓职能倒置。所以当务之急在于正本清源,更正地方规划建设局和旅游局的职能定位,各司其职,分工合作,共同将旅游开发和环境保护工作做好。通过分析《泸沽湖保护条例》的第7条(“风景区应当按照总体规划的要求”)也可以看出,必须先有规划建设部门作出风景名胜区的建设规划,才有该风景名胜区的旅游事业发展,而旅游市场中的政府调控职能则由旅游局来承担,这是正常的职能分配,符合法律的规定,也符合中央的做法,似值得认真考虑。

**注释及参考文献:**

- ①“一办”指2006年12月,西昌市举办第二届四川省旅游发展大会。“三创”指西昌市创建“中国优秀旅游城市”、创建一大批国家4A级景区、创建“四川省环境保护模范城市”。
- [1]王枢. 旅游环境保护立法初探[J]. 云南地理环境研究, 2005, 4.
- [2]廖柏明. 日本旅游资源环境法律政策研究——以日本熊本县区域为例[A]. 2006年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集.

## The Legislative Advice and Approach of Tourism Resource Exploitation and Environmental Protection in Liangshan

XU Jun

(Law School, Renmin University of China, Beijing 100872)

**Abstract:** Liangshan Yi people autonomous prefecture in Sichuan province is in the primary phase of tourism development. It is pragmatically meaningful to study the problems concerning laws which expose on the exploitation of tourism resource and the protection of environment in this place. This report provides demonstration, analysis and evaluation on the tourism resource exploitation place and environmental preservation in this area under local investigation and multiple researches. Furthermore, this report supplies relevant legislative advice and approaches.

**Key words:** Liangshan; Exploitation of Tourism; Environmental Protection; Legislative Advice

(责任编辑:李 进)