

试论西藏自治区生态旅游资源 立法保护问题

■ 施 芳

摘 要:党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央高度重视青藏高原的生态保护,为有效落实党的各项政策和要求,西藏自治区以前所未有的热情致力于筑牢“世界第三极”这一重要的生态安全屏障,旅游业也日益朝着绿色生态的方向发展。然而在旅游业发展的同时我们看到,一方面旅游业为西藏带来良好的经济收益,使当地居民、农牧民吃上了“旅游饭”;另一方面也正是由于旅游业的发展,时有发生对生态旅游资源开发不规范、保护力度不足以及部分游客不端行为等,对生态旅游资源造成一定的破坏、污染。西藏的生态旅游资源具有脆弱性和不可逆转性的特点,换言之,如果没有得到有效保护或遭到破坏,其结果是不可逆转的。有必要加强对西藏生态旅游资源的保护。从各国在该方面的经验来看,立法手段是必行的路径,也是最能从根本上和本质上解决生态旅游资源保护问题的方法。

关键词:西藏;生态旅游资源;立法保护

自1983年国际自然保护联盟特别顾问豪·谢贝洛斯·拉斯喀瑞(H.Ceballos-Lascurain)在其文章中使用了“生态旅游”一词,“生态旅游”这一概念便逐渐被用于强调不损害被观光对象以及在持续管理思想的指导下所进行的旅游活动。随着各国生态旅游业的兴起,2002年被世界旅游组织定为生态旅游年。在我国,2004年国家林业局主办了一场规格不大的“中国森林生态旅游博览会”,可算是我国生态旅游发展的起始,但在当时生态旅游的开发与保护并未受到国内各旅游机构的重视,直到《全国生态保护“十一五”规划》的发布,生态旅游的重要性及其发展目标才得到各方的认可。简而言之,生态旅游是以保护生态旅游资源(生态自然旅游资源和生态人文旅游资源)为前提,维护生物的多样性、资源利用的可持续性,进而实现旅游业的

可持续发展。从另一角度我们可以发现:一是生态旅游资源在生态旅游发展中的重要性,一国生态旅游的充分发展是以其具备相应的生态旅游资源为基础的;另一方面生态旅游资源能够为生态旅游的发展提供可持续的生态旅游综合效益。因此,作为生态旅游发展的最基本要素,生态旅游资源的重要性不言而喻。

一、西藏自治区生态旅游的发展现状及其相关立法情况

中央第六次西藏工作座谈会西藏全面建成小康社会提出了新的标准和新的要求,其中在生态文明建设方面提出,要确保西藏天蓝地绿水清,保护好“世界屋脊”。会议强调,在推进西藏跨越式发展过程中,要突出生态保护和建设的重要性,推进生态安全屏障建设,以实现西藏生态的全面改善。尽管西藏的生态文明建设得到了各方的关注,并卓有成效,但在生态旅游的实践开发、利用和保护过程中还有待提升。

(一)西藏生态旅游资源在实际开发、利用和保护中存在的问题

西藏“十二五”规划,确定了两个生态保护工程项目,制定了“两屏三带”的生态安全战略布局。“十三五”规划提出要保护和修复自然生态系统,筑牢屏障,坚持绿色可持续发展要求。从实践来看,西藏的生态旅游虽受到较多关注,但由于西藏生态旅游资源保护的法律法规体系还不完善或可说生态旅游资源保护的专门法规欠缺,使得西藏地区的生态旅游资源受到不同程度的破坏,影响着西藏生态可持续发展。

1.山体资源的破坏。通过对拉萨市多家旅行社进行走访调查,登山运动对山区资源的影响主要是对山体资源的破坏和对山体周边的生态环境的影响。游客的粪便和生活垃圾等造成的污染,对冰川、水质和土壤构成不同程度的威胁。调查可以发

现,首先,对于山体的管理有西藏自治区体育局、环保局、自然保护区等各级政府管理部门,又有西藏自治区登山队、登山协会,还有旅游部门、旅游公司等关系错综复杂,山体资源的管理责任不清、归属不清,造成的污染和破坏,则难以追责,也就影响着事后恢复工作的有效进行^[1]。其次,对山体的清理与保护方面,权责不对等,导致出现资源破坏现象无法及时进行保护与生态性补偿。如登山协会与旅游公司等具有开发营利的权利,而对山体资源的保护却是政府主要出资,权责不对等无法做到对资源的有效保护;再有,对山体的保护虽有相关登山管理条例,却在具体处罚中需按照地方其它有关规定进行处罚,这在实际操作中使实际操作中无法连贯而脱节,大大降低了执法力度。最后,对山体、水体等生态旅游资源的开发、保护过程中没有专门的监督部门进行有效的监督追责。

2.水污染加剧。西藏的水资源相当丰富,如数不清大大小小的湖泊和湿地,但是,这些水体资源也随着游客的增多而受到影响,如水质受污染和水位及水域面积退缩等问题。特别是西藏著名的旅游景区藏东巴松错湖和藏北纳木错湖,由于游客遗留的生活垃圾等,使得西藏纯天然的水资源正在遭受污染^[2];另据当地一些居民反映,游客带来的生活垃圾污染已成为该县污染问题的一个重要原因;还有一些游客乱捕、随意放生的不端行为,一是影响鱼类资源的种类,二是在数量也有所减少,三是随意放生对水质、水里生物有所影响;再如羊卓雍措湖的水位正逐年下降,一些研究表明该湖未来仍将不断萎缩,这其中与游客人数逐年增加有一定的关系^[3],而缺乏相应的生态旅游资源保护法可能会使情况继续恶化。

3.野生动植物物种减少。西藏有着丰富的野生动植物资源,如那曲地区的冬虫夏草、山南地区的天麻、阿里地区的藏牦牛、高山动物代表藏雪鸡等,对这些野生植物进行乱采、乱挖,一些不法者甚至捕杀一些珍稀野生动物,致使部分名贵动植物资源遭到一定的破坏。

4.景区的不当开发。景区内开山炸石,砍树毁林建造不相衬的娱乐设施、旅游客栈等,严重破坏了当地景观原有的本土特色。部分开发商不考虑西藏旅游资源的生态性和脆弱性、不以保护为前提的原始型开发方式,影响甚至破坏了许多珍稀濒危野生动植物的生存环境。又如,在景区的开发中将大部分原住民搬迁至其他地方,使景区开发成专为旅游者服务的景点,或为保护景区而将原住民迁

出,使景区失去了千百年来传承的原生态人文景观,这也是对生态人文旅游资源保护不够重视的一种表现。生态旅游的发展其实质要求是在开发利用这些生态旅游资源时应更多的注重对其的保护和预防问题,只有这样才能使其发展、生态旅游资源的利用等始终沿着可持续发展方向进行。

(二)西藏自治区生态旅游资源立法现状研究

《西藏的发展与进步》中指出,截至2013年10月22日,西藏自治区自成立以来,先后制定和颁布了300多部地方性法规和具有法规性质的规范性文件 and 实施办法。其中同生态旅游资源相关的法规、规范性文件有:一是自治区层级的主要有:《西藏自治区环境保护条例》(1992)、《西藏自治区登山条例》(1994)、《西藏自治区旅游管理条例》(2002)、《西藏自治区湿地保护条例》(2010)等;其它主要是针对特定对象的实施办法,如《西藏自治区实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》(1992)、《西藏自治区实施〈中华人民共和国草原法〉办法》(1994)、《西藏自治区实施〈中华人民共和国森林法〉办法》(2006)、《西藏自治区实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》(1992)、《西藏自治区生态环境保护监督管理办法》(2013)等。二是拉萨市人大及其常委会也相继出台了个别自然资源能起到较有效保护的法规,如《拉萨市湿地保护管理办法》、《拉萨市水资源条例》、《拉萨市拉鲁湿地自然保护区管理条例》、《拉萨市古树名木保护办法》、《拉萨市野生鱼类保护办法》等规范性文件对拉萨市水资源、湿地保护区以及空气保护的实践中是重要的法律依据。三是关于生态人文旅游资源相关规范。为保护和发展西藏传统文化,自治区先后出台《西藏自治区文物保护条例》于2007年进行了第二次修改、《西藏自治区布达拉宫保护办法》于2009年颁布、《拉萨市老城区保护条例》于2013年颁布等,促进了西藏自治区民族文化发展的法治化进程。

二、西藏自治区生态旅游资源法律保障体系评析

尽管西藏已颁布了一些生态旅游资源相关法律法规,但都针对西藏生态旅游资源的立法数量少、立法层级也多限于实施办法,且相对滞后,并没有制定针对西藏生态旅游资源保护的专门性法律。整体上,西藏生态旅游资源保护相关法律主要存在以下几个方面的问题:

(一)缺乏《生态旅游资源保护法》的统一规范。从上面看西藏相关生态旅游资源保护法律法

规可以看出阶段西藏自治区关于生态旅游资源的相关立法是较零散且片面的,没有专门针对生态旅游资源保护的统一规范和管理。目前,我国还没有《生态旅游资源保护法》,2013年颁布的《旅游法》的虽有提到制定本法的目的是保护和合理利用旅游资源,以促进旅游业持续健康发展,但纵观该法,其重心还是为了保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场秩序;而针对生态旅游资源相关的规定只是散见于第一条、第十七条以及第十八条,并且没有确切地涉及到生态旅游资源保护的问题。与此同时,西藏现有的法律法规对生态旅游资源的保护较零散,散见于相关的专项法律规范中,如西藏自治区关于自然保护区实施办法、西藏自治区关于野生动物保护实施办法、拉萨市水资源条例、西藏自治区湿地保护条例等,根本无法满足现阶段西藏蓬勃发展的生态旅游业的急切需求,更无从为西藏脆弱的生态旅游资源提供必要的保护。

(二)生态旅游资源法律保护规范性文件少、立法层次低且滞后。西藏在生态旅游资源保护领域的法律制定方面多体现为景区管理条例、地方各级政府工作部门制定的规范性文件、地方政府规章等较低级别的法律规范,致使相关法规的权威性和稳定性较弱,不利于执法工作。前文提到,截至2015年7月,西藏自治区人大及其常委会制定和批准的地方法律规范性文件有300多件,但其中关于生态旅游资源保护方面却很少。再有,如上文可以看到,西藏地区许多规范性文件都比较滞后了,无法满足现实生态旅游资源保护的需求,如旨在防治水害,实现水资源的可持续利用的《拉萨市水资源条例》(2011),但目前就在拉萨河附近有徒步旅行走乱搭帐篷、挖坑野营等现象,以及乱放生我国内地寻常龟种巴西龟等并无相关规定,条例的滞后性使得对水资源的补偿规定、污染后恢复资金来源、放生行为等规定无法改进。

(三)相关立法缺乏可操作性和缺少监督机制。如《西藏自治区旅游条例》第76条的规定,虽然该法条中规定了可以进行举报,但如何举报,向谁举报,条例还要求收到举报的机关应当及时处理。但对于“及时”的规定缺乏具体的可操作性,对此,可鼓励全民参与,以实现公民的监督权,可规定相应的奖励措施等;再有该条文提到收到举报的机关应及时处理,但其中对及时是多久,以及如何处理等都没有做具体的规定,致使该法规在实际操作中弹性过大,大大降低了执行效果。再

如,关于珠峰的保护有《西藏自治区对外国人来藏登山管理条例》和《西藏自治区国内人员来藏登山管理办法》,但其中的处罚又需依据《西藏自治区环境保护条例》等地方有关规定,这样在实际出现资源与环境破坏问题时,不是直接依据《登山管理条例》进行处罚的。也就是说一个不端行为需要依据三个不同的法律依据,这使得在执行时缺乏直接的处罚依据,大大降低了执法力度。

总之,从西藏地区生态旅游资源自身特点以及立法现状来看,西藏地区在生态旅游、生态旅游资源保护等方面的规范性文件不足、现存法规条例中主要是针对个别资源的规范以及立法层次较低、缺少直接针对生态旅游资源的法律法规、监督制度不完善等现实,一定程度上影响着生态旅游资源的保护工作。

三、西藏自治区生态旅游资源保护的立法建议

生态旅游资源的保护需要以相关法律为保证,在依法治藏的背景下,随着中央第六次西藏工作座谈会的落实,西藏生态旅游发展进入新阶段,西藏生态旅游资源保护的地方立法面临新任务,只有不断完善地方立法,不断加强生态旅游资源法律保护制度的建设,才能适应新要求,为西藏生态旅游资源的可持续发展提供有力保障。

(一)制定专门的法律法规。我国目前还没有颁布《生态旅游法》,而2013年颁布的《旅游法》主要是对旅游业及旅游资源起理论和原则性的指导作用,其中并未提到对生态旅游资源的专门性描述与保护。同样,西藏也没有专门的法规对生态旅游资源予以保护,这将不可避免地导致西藏生态旅游在经营和管理方面,生态旅游资源在开发利用和保护等方面没有直接的法律依据。因此,西藏的生态旅游资源地方法规应尽快提上议程。再则,从法理学来说,立法的层级越高也就决定了该法律规范的权威性和稳定性越高。而现阶段西藏有关生态旅游资源相关法律法规的层次是比较低的。虽有《西藏自治区环境保护条例》为西藏环境保护事业指明了发展方向,但条例的宗旨仍是以污染防治为核心的传统型环境法体系。另外,环境保护不仅包括对已有污染的治理,还包括对现有环境的保护,同理,对生态旅游资源也应如此。

基于以上现实,应由西藏自治区的人民代表大会制定《西藏自治区生态旅游资源保护条例》,将诸如生态旅游资源开发、经营、管理与保护的一些重要问题,如政府在规范生态旅游市场和维护

生态旅游资源的职责和权利等,当地生态旅游区居民的参与、监督与管理,生态旅游资源保护宣传教育法制化等方面都应在相关条例中做出明确规定。

(二)对重点领域进行先行立法。如前文分析,由于西藏旅游人数的增加造成水体资源一定程度的污染等现象。因此,在《西藏自治区生态旅游资源保护条例》专门性地方法规还会出台之前,可以针对重点领域进行先行立法,如针对山体资源破坏、水体污染现象等,由西藏自治区人大及其常委会先行制定山体生态旅游资源、水体生态旅游资源保护条例等。

(三)明确民众监督权。如前文所述,对于西藏地区山体资源的保护所投入的财力主要是由政府拨款,投入的人力资源则主要来自西藏登山队和登山学校的学生志愿者,那么这些登山队和志愿者是否具备足够的生态旅游资源保护知识以及保护任务是否能执行到位。此外,旅游公司对生态旅游资源进行开发利用,它们即从中盈利,而对资源进行保护时又是有偿的,不符合生态补偿的要求。因此,除了在生态旅游资源保护条例中有明确规定生态旅游资源监督部门职责外,还应建立民众参与机制,充分发挥群众对各方行为的事前、事中以及事后的监督。当地群众是与生态旅游资源关系最为密切的群体,他们是人文生态旅游资源的直接创造者,而且,使生态旅游地居民受益是生态旅游发展的核心内容之一,因此,应该积极吸收当地群众参与到生态旅游资源保护的监督工作中,使其成为生态资源保护的重要力量。为此,笔者建议,在进行西藏地区生态旅游资源保护立法的同时,应建立和完善当地群众参与机制,如设置专职的群众参与管理机构。同时,为了提高当地群众的积极性,使当地群众参与到生态旅游资源的开发与经营中,这样既能给当地群众带来经济利益,又能使其更加主动地加入到保护当地生态旅游资源的队伍中来。

(四)注重生态旅游资源保护的法制宣传教育和培训。重视对生态旅游资源保护的法制宣传教育工作,对提高生态旅游资源管理者、经营者、游客及景区居民在生态旅游资源资源的保护与监督具有积极的作用。在我国社会主义法律体系下,依法治藏就是其重要内容之一,这就要求西藏政府应加强法制宣传教育工作,强化民众生态旅游资源法律保护意识,赋予并维护西藏人民的监督权。因此,将生态旅游资源保护法制宣传教育工作纳入立法活

动中,有助于增强民众对西藏当地生态旅游资源保护的使命感和责任感,有利于提高生态旅游资源管理者的管理和执法水平,有助于生态旅游经营者意识到对生态旅游资源开发中的生态意义远大于经济意义。最终有助于使生态旅游资源保护意识深入人心,加快西藏地区的生态文明建设历程。虽然在生态旅游资源保护条例中要明确规定生态旅游资源监督部门的职责,但生态旅游资源的保护是专业性和技术性较强的工作,政府还应对相关工作人员进行上岗前的专门培训或聘请高校教师定期对相关工作人员进行培训,邀请其它在保护生态旅游资源方面做的好的省份来西藏进行宣讲分享经验。

西藏生态旅游资源的可持续利用和保护,是具体落实十九大报告提出的加快生态文明体制改革,建设美丽中国的重要内容。当然,生态旅游资源法律保护事业是一个循序渐进漫长过程,在这个过程中会遇到许多困难与障碍,道路是曲折的,但是笔者相信,随着西藏生态旅游资源立法工作的不断开展、西藏地方法制建设的不断深入,西藏生态旅游资源保护事业会逐见成效,其前景是光明的。

参考文献:

- [1]雷欢欢.《西藏登山运动与环境保护关系的研究》,陕西师范大学,2011年。
- [2]潘娇娇.《西藏生态旅游发展现状及治理对策分析——以羊卓雍错为例》,西藏大学,2015年4月。
- [3]同上。
- [4]耿丽辉.《论我国生态旅游资源法律制度的构建》,经济与法,2015年12月。
- [5]西藏自治区人大法制委员会(编),《西藏自治区地方性法规》,2017年版。
- [6]西藏日报.《林芝市市长旺堆:打造林芝旅游升级版》,2017年3月。
- [7]《中华人民共和国旅游法(2016年修正)》,中国法制出版社,2017年12月。
- [8]国务院新闻办公室.《西藏的发展与进步》,人民出版社,2013年10月。

作者单位:中共西藏自治区委员会党校
政法教研部

责任编辑:罗勇