

# 乡村振兴下生态旅游发展的法治困境及对策

王诗雨

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年7月12日; 录用日期: 2023年7月24日; 发布日期: 2023年10月25日

## 摘要

乡村振兴背景下的生态旅游已成为当前的旅游热点。作为生态旅游经济生力军, 乡村生态旅游既有利于保护乡村原有生态环境, 也有利于新农村建设。当前我国高度重视乡村生态旅游, 已出台一系列相关法律政策助力其发展。然而, 在乡村生态旅游发展的过程中出现了资源浪费、环境污染等问题, 为乡村生态旅游管理带来了法律困境。对此, 我国应从立法体系、执法管理、监督机制、守法教育四方面出发, 探索乡村生态旅游持续健康发展的新对策, 从而更好发展生态旅游业, 推进乡村振兴。

## 关键词

生态旅游, 乡村振兴, 环境保护, 法治困境

# The Legal Dilemma and Countermeasures of Ecotourism Development under Rural Revitalization

Shiyu Wang

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jul. 12<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jul. 24<sup>th</sup>, 2023; published: Oct. 25<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In the context of rural revitalization, ecological tourism has become a current tourism hotspot. As a new force in the ecotourism economy, rural ecotourism is not only beneficial for environmental protection in rural areas, but also for the construction of new rural areas. Currently, China attaches great importance to rural ecotourism and has introduced a series of relevant laws and policies to assist its development. However, in the process of developing rural ecotourism, problems such as resource waste and environmental pollution have emerged, bringing legal difficulties to the

**management of rural ecotourism. In this regard, China should explore new strategies for the sustainable and healthy development of rural ecotourism from four aspects: Legislative system, law enforcement management, supervision mechanism, and law-abiding education, in order to better develop the ecotourism industry and promote rural revitalization.**

## Keywords

**Ecological Tourism, Rural Revitalization, Environmental Protection, Legal Difficulties**

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

随着人们物质生活水平的提高，人们对旅游的需求也变得多样化。乡村生态旅游市场在乡村振兴战略的背景下逐渐凸显，成为了旅游产业的一个新的经济增长点。对于乡村地区而言，“发展旅游产业逐渐成为加快当地经济发展步伐的有效渠道之一” [1]，乡村生态旅游也为当地创造了更大的经济效益和生态价值。为确保乡村生态旅游持续健康发展，我国已出台《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》等法律法规，在保护生态环境的同时改善农民居住环境、增加农村收入，让乡村生态旅游成为乡村振兴新的动力。然而，当前我国乡村生态旅游在发展过程中存在资源浪费、环境破坏、开发混乱等现实问题和法治困境，给乡村生态旅游的稳定和发展带来了挑战。为此，我国应高度重视生态旅游资源保护和循环利用，加强生态文明建设，健全法律保障体系，让严格科学的法律法规为乡村生态旅游可持续发展保驾护航。

## 2. 生态旅游和乡村生态旅游

### 2.1. 生态旅游的概念

生态旅游的思路最早在二十世纪七十年代提出，国际生态旅游协会将“生态旅游”定义为在自然区域中进行的一种保护环境并为当地居民谋福利的负责任的旅游方式。世界上各国对生态旅游的定义各不相同，我国旅游局在 2016 年提出生态旅游是“以可持续发展为理念，以实现人与自然和谐为准则，以保护生态环境为前提，依托良好的自然生态环境和与之共生的人文生态，开展生态体验、生态认知、生态教育并获得身心愉悦的旅游方式” [2]。一方面，生态旅游强调回归大自然，在观赏和旅行的过程中去享受、探索大自然，陶冶情操；另一方面注重生态环境的保护，倡导人与自然和谐相处。

### 2.2. 乡村生态旅游的概念及特征

乡村振兴背景下的生态旅游是在乡村地理空间范围内开展的生态旅游活动。拥有优美自然风光和独特人文景观的乡村成为了生态旅游的主要承载地，吸引了众多游客前来进行乡村生态游。乡村生态旅游具有以下几个特点：一是生态保护性。乡村生态旅游应将生态保护理念融入旅游发展全过程，重点展示乡村地区的自然风光和民风民俗等；二是地域性。乡村生态旅游发生在乡村地区，与乡村地区村民、生活保持密切联系；三是形式的多样性。乡村的自然环境、民俗文化、人文建筑、历史遗迹、乡村生活等都可以作为乡村生态旅游的表现形式，体现乡村的原生态。发展乡村生态旅游，不仅能有效提高城乡居民素质，促进乡村地区剩余劳动力的就业，也能促进乡村地区产业和经济的发展，拓展巩固脱贫攻坚成

果,促进我国乡村旅游业和乡村经济的协调发展。

### 3. 乡村振兴下生态旅游面临的法治困境

#### 3.1. 法律体系不健全

我国目前已颁布《旅游法》《环境保护法》等相关法律法规,印发《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》等通知,对我国乡村生态旅游资源的保护和循环利用方面起到了一定作用,也引导和推动了我国乡村生态旅游业及相关产业的发展。但目前我国有关乡村生态旅游的法律体系并不健全,目前应用的相关法律法规目的是“加强生态旅游管理、促进旅游产业的健康有序发展”[3],关于生态旅游资源保护和循环利用方面的“基本法”和“专门法”较为薄弱,也并未涉及乡村旅游规划、乡村环境保护条例等方面,缺乏针对性和全面性。具体来说,首先是生态旅游立法理念迷失。乡村生态旅游在发展中出现了保护和开发、生态保护和经济发展之间的矛盾,重视经济利益而忽视了对乡村地区环境的保护。其次,《旅游法》方面主要涉及旅游管理部门对旅游企业在设立、经营和管理方面的规定,并未提及对生态环境保护的责任和义务,导致出现乡村生态旅游经营者乱排污水、卫生不达标、破坏当地环境等现象。最后,各项法规、条例对于生态旅游的规定较为分散,如《风景名胜区条例》《海洋环境保护法》《森林法》等根据生态旅游进行分别立法,过于原则化,并未涉及乡村生态旅游具体管理措施和方法,使得在实践中的部分决策出现人为性、随意性特点。

#### 3.2. 执法管理存在漏洞

发展乡村生态旅游业对于改进乡村布局、改善当地居住环境以及推动我国乡村生态文明建设有着重要意义。然而,当前乡村生态旅游在执法和管理方面仍存在一定问题。一是与其他传统旅游项目而言,乡村生态旅游整个旅游系统缺少系统有效的管理机制,缺乏策划和管理专业人才,现有的常规旅游业法律和管理条例并未对乡村生态旅游做出明确规定,导致执法不严、执法不力现象出现。二是并未设置专门执法机构、配备专业素养的执法人员,这就出现了开发商和经营者行为不规范问题,致使在现实中时常发生纷争,如出现农家游、农家乐等低层次重复建设,配套服务不到位,住宿卫生条件差,“所售农产品价格欺诈、特色农产品以次充好等现象”[4],不利于乡村生态旅游环境的稳定有序。三是乡村生态旅游的管理涉及多领域和多部门,管理部门和执法部门缺乏统一有效和集中执法管理,并未对各自职责划分明确,容易出现执法空白地带,导致乡村部分地区出现过度开发、私搭乱建等破坏自然景观以及浪费资源等现象,损害乡村居住环境和当地村民合法利益。

#### 3.3. 监管机制缺乏效力

乡村生态旅游作为广大乡村地区农民脱贫致富、推动乡村振兴的重要一部分,目前已卓有成效。我国早在2015年印发的《关于加快转变农业发展方式的意见》中就提到要提升休闲农业与乡村旅游示范创建水平,加大美丽乡村推介力度。此外,在《旅游法》《环境保护法》中都涉及对乡村生态旅游的法律保护,另有相关政策加大了对乡村生态旅游的扶持力度。但乡村生态旅游的管理监督涉及多个部门,各部门监管权限的设置不够明晰,易出现处理混乱、各自为政的局面,这大大影响了乡村生态旅游监管的效力,也不利于乡村生态经济体系的发展。

首先是我国采用属地管辖的原则,各旅游区的监管权被国家授权给地方政府,可能会出现同一旅游区分属于不同政府的情况,如门票定价不统一,这都会给游客造成不好体验,也不利于景区统一规划,导致监管权限出现混乱。其次,同一生态环境各类资源分属于不同管理部门,如森林、湖泊、人文建筑分别被林业部门、水利部门、建筑部门分管。各部门在同一区域内行使权力,容易出现权力重叠或无人

管辖的情况,不利于生态旅游资源和乡村人文景观的保护。最后,景区经营部门隶属于地方政府或与当地政府关系密切,工作人员兼任经营部门和监督部门,出现政企不分现象。这就导致经营部门与监督部门职责定位不清,监督部门无法公正有效进行监督,如对民俗、餐饮中的住宿卫生、食品安全、油污排放放松检查和监督,为实现旅游区最大化利益让路,忽视生态环境保护,损害游客利益。

### 3.4. 国民法律意识和环保意识淡薄

乡村生态旅游的开发商、经营者、游客和当地村民的法律和环保意识都与乡村生态旅游的持续健康发展息息相关,但部分群体的法律和环保意识仍有待提高。首先,乡村生态旅游的经营者部分为当代村民,对生态环境的保护意识普遍不高,法律意识淡薄,服务水平有待加强。与此同时,经营者在利用当地生态旅游资源的过程中容易出现为获取经济利益而忽视生态环境的问题,造成了对当地自然环境的污染和破坏。其次,游客素质良莠不齐。在乡村生态旅游中,部分游客会做出乱扔垃圾、刻字破坏当地人文建筑、踩踏天然植被等不文明行为,导致后来者对当地生态旅游环境产生不良印象,不利于后续吸引更多游客。最后,乡村生态旅游项目开发区域内通常存在湖泊、河道等水域,开发人员为吸引游客会在水域周围设置旅游设施,景区内住宿、餐饮等经营者也多将生活废水排放进河道,造成乡村的水体污染,同时餐饮业排放的油烟也会造成大气污染,破坏当地自然环境。

## 4. 乡村振兴下生态旅游发展的法治化对策

### 4.1. 完善乡村生态旅游法律体系

乡村振兴是解决我国城乡发展不平衡问题、促进乡村地区经济社会发展的重要战略,目前生态旅游已成为促进乡村振兴的有效途径。习近平总书记提到“只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障”[5],因此需要完善生态旅游法律体系,从而“实现乡村地区景观资源开发与保护协调一致”[6],促进乡村地区产业、文化、生态的全面振兴。

一是明确可持续发展的立法理念。一旦国家片面注重经济利益,忽视人与自然之间的矛盾,肆意开发原生态旅游资源而不是基于可持续发展理念对当地乡村进行生态保护,那么不仅将导致生态环境的恶化,也不利于生态旅游的良性发展。因此,在生态旅游法律法规中必须重视经济、社会、资源和环境的可持续发展,寻求旅游业与资源、环境协调发展的旅游经济发展方式。二是实施生态旅游的专门立法。美国、日本、加拿大等发达国家已形成了一套较为完善的旅游资源保护法律体系,重视用法律手段来调整生态旅游中产生的社会关系以及对生态环境造成的问题。因此,我国要根据生态旅游现状和未来发展,在借鉴发达国家生态旅游法律体系的基础上,对生态旅游进行专门立法,尤其是对乡村生态旅游这一部分进行科学系统的法律规范。首先要对生态旅游的设计、规划、开发等做出科学严格的界定,颁布关于生态资源开发和管理、旅游区经营管理、评定等配套规章制度条例。其次要对旅游管理部门及从业人员的素质、职业道德和行为进行严格管理,严肃法纪。最后要根据社会发展和乡村振兴战略,对乡村地区旅游业发展的目标、规模和速度做出科学系统的评估。完善生态旅游法律体系,有利于“增强法律法规对于生态旅游的针对性和可操作性”[7],保障旅游从业者、游客和当地村民相关利益,使生态旅游有法可依,促进生态旅游业持续健康发展。

### 4.2. 加大乡村生态旅游执法管理力度

乡村生态旅游只有进行严格执法、科学管理,才能为其健康持续发展提供保障。首先要建立新型管理模式,优化管理结构。要在乡村地区成立统一管理权限、执法权限的生态旅游区管理机构,最大限度管理景区生态资源,注重经营、管理和安全问题。旅游、工商、交通、卫生等各部门需各司其职,加强

与当地村委的沟通对接,严防交通事故、人员踩踏等安全问题。其次要严格执法。在执法人员配备上,要从优选择懂法律政策、具有高度责任感且热心于旅游业的工作人员作为乡村生态旅游的执法人员,并经过严格考核和技能培训,组建一批高素质的执法队伍,促使生态旅游发展、精准扶贫政策和乡村振兴政策进行顺畅融合。在日常执法过程中,执法人员要对当地旅游区从业人员健康证过期、私拉电线、未设置垃圾分类的垃圾桶进行严格登记,提出限期整改意见。最后要结合政府和专家意见,对当地生态环境资源进行调查分析,合理规划乡村生态旅游未来发展,克服生态旅游发展中的各种困难和矛盾。地方政府要加强对当地生态旅游资源的政策引导,促使旅游重点项目制定适当倾斜的帮扶策略,“实现生态旅游、精准扶贫和乡村振兴的协同实施”[8]。同时政府要切实保障游客、当地村民和经营者的合法权益,扩宽村民创收渠道,提高村民对当地旅游开发的积极性和长久支持力度,促进村庄经营和乡村生态旅游的发展。

### 4.3. 健全乡村生态旅游监督机制

推动新农村建设,助力乡村生态旅游业持续健康发展,离不开对乡村生态旅游的监督。因此,必须要通过法律明晰各监督部门的监督范围、效力,统筹行政机关、司法机关和社会的监督权,增强各部门的协同合作能力,充分发挥监督效能。

首先要进一步健全乡村生态旅游行政执法的监督机制,引导监督部门重视日常执法检查 and 监督管理工作,通过多渠道多手段加强对乡村生态旅游中住宿、交通、购物、饮食等全方位的监管,对开发者和经营者的行为进行规范,避免重检查轻管理、检查工作“表面化”等行为。其次要加强司法机构对乡村生态旅游中出现的法律问题的监督。要完善司法审查制度,加大对行政管理部门失职或渎职行为的监督力度,此外还要确保司法独立,避免出现干扰执法办案的行为。再次要进行动态监控,及时对节假日等旅游周期的人流量和车流量进行预估判断,指导当地完善应急处置预案,控制景区最大环境承载力。最后要引导当地村民积极参与对外来游客、经营者、导游的舆论监督,自发维护乡村生态旅游市场秩序,提升乡村生态旅游服务质量,从而减少对乡村环境的污染和破坏,积极开展乡风文明建设。

### 4.4. 加强生态保护法制宣传教育

乡村生态旅游存在很多利益相关者,如政府、开发商、游客、当地村民等,公众的生态环保意识和法律意识对乡村生态旅游的可持续健康发展起到了重要作用。因此,公众必须树立尊重自然保护自然的理念,遵守相关法律法规,共同为生态旅游的长远发展出力。

从政府角度来说,政府要加强宏观调控,发挥自身的约束职能,对当地乡村的生态旅游开发进行长期、总体规划,保障旅游开发和生态保护两者的共赢。政府还要深入贯彻习近平生态文明思想,坚守法律法规,加强生态环境保护宣传力度,对开发商、游客、村民等进行法制宣传教育。从开发商角度来说,开发商要在政府的组织和宣传下积极学习旅游、环境保护相关方面的法律法规,借鉴发达国家先进的生态旅游理念,对乡村的生态旅游资源进行科学合理的规划和开发,突出当地乡村文化内涵。开发商还要完善当地基础设施,设置污水处理系统,积极使用绿色环保建材,保护原汁原味的乡村特色,最大程度降低对环境的污染和对原生态的破坏。此外,开发和规划人员要在节假日等旅游高峰期对游客人流量加以限制,使得景区人流量在环境资源的最大承受限度之内,并对导游进行生态环保等方面的培训,为游客带来更优质的服务。从游客角度来说,游客要在日常旅游过程中遵守法律法规、养成绿色低碳理念、提高出行素质,减少随手丢弃垃圾、破坏人文建筑等不文明观光行为。从当地村民角度来说,乡村农民一方面要积极提高对本民族、本地区传统文化、人文景观的认同感和自豪感,培养对当地生态环境的保护意识和法律意识。另一方面,村民要顺应不断变化的市场需要进行不断学习,提升自身业务能力,如

方言、英语口语等，并培加强一定水平的市场敏感性、观察能力，树立更加现代化、人性化的服务意识[9]，积极建设乡村生态旅游。

## 5. 结语

作为一种新兴的绿色旅游消费方式，乡村生态旅游在乡村振兴的背景下得到了迅速发展，对农村经济发展和农民生活水平的提高起到了重要作用。推进乡村振兴背景下的生态旅游法治建设需要全社会、各领域的共同努力。面对当前我国乡村生态旅游出现的各类问题，我国从完善立法、加强执法管理、健全监督机制、宣传守法意识四方面入手，积极维护生态保护和经济效益的协调共赢，促进乡村生态旅游的可持续发展，加强我国国民的生态保护意识，让法治建设和生态文明建设助力乡村振兴。

## 参考文献

- [1] 郝美梅. 全域旅游背景下山西乡村生态旅游景观建筑发展研究[J]. 建筑科学, 2022, 38(9): 199-200.
- [2] 国家发展和改革委员会. 国家旅游局关于印发《全国生态旅游发展规划(2016~2025年)》的通知[EB/OL]. [https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201609/t20160906\\_962192\\_ext.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201609/t20160906_962192_ext.html), 2016-08-22.
- [3] 张红显. 绿色发展观指引下生态旅游资源循环与保护的法律问题[J]. 社会科学家, 2020(12): 43-48.
- [4] 马勇. 新农村建设中乡村生态旅游的法律保障问题探析[J]. 农业经济, 2016(6): 53-54.
- [5] 习近平谈治国理政(第三卷) [M]. 北京: 外文出版社, 2020: 10.
- [6] 孙志远. 生态旅游视角下的乡村景观开发与保护研究——以广西为例[J]. 中国农业资源与区划, 2017, 38(8): 209-213.
- [7] 王燕. 论我国生态旅游的法制保障[J]. 前沿, 2008(10): 138-141.
- [8] 朱珈莹, 张克荣. 少数民族地区生态旅游扶贫与乡村振兴实现路径[J]. 社会科学家, 2020(10): 59-64.
- [9] 周少卿. 新时期乡村生态旅游发展创新实践探索[J]. 核农学报, 2021, 35(12): 2950-2951.