

【新时代新征程新伟业·高质量发展调研行】

让生态旅游在法治轨道上运行

——解读《玉树藏族自治州国际生态旅游目的地建设促进条例》

视点

本报记者 于瑞荣

巍巍昆仑山，奔涌三江源。遍布全境的湿地、湖泊、草原、森林和野生动植物，构建起了青海丰富多彩的生态体系，也让青海肩负起了与众不同的时代使命。

2021年，习近平总书记参加十三届全国人大四次会议青海代表团审议和来青考察时赋予青海“打造国际生态旅游目的地”的重大任务和历史使命，为青海发展生态旅游提供了根本遵循。

法治是生态文明建设的坚实保障。青海不断探索加强生态和旅游立法，以法治护航国际生态旅游目的地建设，由玉树藏族自治州第十四届人大常委会第八次会议通过、青海省第十三届人大常委会第三十六次会议批准的《玉树藏族自治州国际生态旅游目的地建设促进条例》（以下简称《条例》），已于2023年1月1日起施行。

作为青海首部打造国际生态旅游目的地的地方性法规，出台背景是什么？有哪些可圈可点的亮点？为玉树打造国际生态旅游目的地首选区建设将提供哪些保障？对青海省其他地区又有着怎样的启发和借鉴作用？带着一系列问题，记者多方采访，以深度解读条例。

生态旅游立法“首选区”的“首探索”

青海之美，美在生态。生态是青海的根本，更是发展生态旅游的基石。

青海打造国际生态旅游目的地，既是“国之大者”“政治要件”，也是青海为全国发展生态旅游、走生态优先、绿色发展之路作出的积极探索。

以生态塑造旅游品质、以旅游彰显生态价值。瞄准打造国际生态旅游目的地目标，从部省共建的高位，制定出台《青海打造国际生态旅游目的地行动方案》。

着力打造以西宁为中心，格尔木、玉树为支点的东部、南部、西部、北部生态旅游精品环线，一批最美湖泊、最美花海成为热门打卡地，绘就了“诗和远方”新画卷。积极培育生态、文博、乡村、研学、康养、冰雪等文旅新业态，推进生态旅游特许经营试点，持续打造东部、南部、西部、北部生态旅游精品线路，完善“快进慢游”的生态旅游服务体系……

回望来路，梳理脉络，我们清晰看到，今日青海，坚守生态底线，以“三江之源、生态屏障、国家公园、资源能源”的亮丽名片，用优质宝贵的生态旅游资源塑造高品质高标准的“诗和远方”，努力打造具有高点站位、地域特色、时代特征的国际生态旅游目的地。

“全省首部关于打造国际生态旅游目的地的地方性法规的出台，正是我省聚焦生态旅游发展顶层设计，锚定‘打造国际生态旅游目的地’的重点任务，坚定不移为美丽中国坚守生态红线的范本。”省文化和旅游厅相关负责人表示，玉树出台国际生态旅游目的地建设促进条例，是打造国际生态旅游目的地的有益探索，必将为玉树州打造国际生态旅游目的地提供强有力的法治保障。

为什么首选在玉树出台这样一部地方性法规？玉树州政府副州长郭虎春表示，打造“国际生态旅游目的地”是习近平总书记为青海高质量发展擘画的产业“四地”建设之一，牢记习近平总书记嘱托，玉树州坚持把可持续发展作为根本遵循，提出打造国际生态旅游目的地首选区的目标。作为藏族文化（玉树）生态保护实验区、玉树历史文化积淀深厚，文化旅游产业土壤肥沃，聚集国际生态旅游目的地建设制定促进条例，正是玉树州贯彻党的二十大精神，实现地方立法从总结固化经验向科学前瞻引领促进玉树文旅高质量发展转变的具体实践。

三江之源、名山之宗、中华水塔、动物王国、牦牛之乡、歌舞之乡……大自然的馈赠造就了雄奇壮丽的玉树风光，辉煌灿烂的历史铸就了独特多彩的康巴文化。玉树地处世界第三极、青藏高原腹地，生态资源丰富、自然风光绝美、民族文化厚重、人文风情淳淳，自古享有“唐蕃古道、进藏咽喉”之美誉，“中国藏族马术之乡”“中国藏族卓舞之乡”“中国藏族山歌之乡”“中国藏族书法之乡”等佳誉先后落地玉树，有可可西里世界自然遗产、隆宝湖国际重要湿地的国际性名片，以及三江源国家公园、全国无废城市、国家级藏族文化（玉树）生态保护实验区等国字号品牌。

目前，全州已初步形成以三江源国家公园为统领，以自然保护区、风景名胜区、民俗风情体验区等为载体、多类型的生态旅游目的地体系。初步探明并列入规划的旅游资源有283处，已挖掘整理可供游览的旅游重点景区（点）50余处，全州国家4A级旅游景区2个，国家3A级旅游景区7个，2A级景区1个，国家级自然保护区3个。

在郭虎春看来，玉树州打造国际生态旅游目的地首选区，既有得天独厚的资源禀赋，也有新一轮西部大开发、中央第七次西藏工作座谈会、国家乡村振兴战略、对口支援帮扶、东西部协作、黄河流域高质量发展等政策支持，还有国家和省上对生态旅游业发展的制度支撑，颁布一部符合州情的地方性法规，规范、引领和推动玉树州国际生态旅游目的地首选区建设势在必行，《条例》的出台必将为推动玉树打造国际生态旅游目的

地首选区、文旅产业深度融合、文旅经济高质量发展提供强有力的法治支撑。

“这是首选区的首探索。”说起这部法规的出台背景，省人大教科文卫委办公室副主任赵磊形象地作了这样的比喻。

赵磊介绍，在《条例》制定过程中，省人大教科文卫委主动介入、全过程参与，在前期审查过程中，经充分研究后认为，加快玉树州旅游产业发展不仅仅是加强管理，从近些年全国各地旅游方面立法来看，大都以保障、促进和发展为重点，恰好玉树州在融入全省国际生态旅游目的地建设过程中，提出“打造国际生态旅游地地首选区”建设，为促进玉树更好融入全省国际生态旅游目的地建设，使《条例》与习近平总书记对青海工作重大要求、省委省政府决策部署、玉树州委州政府的改革发展目标紧密结合，省人大教科文卫委建议玉树州人大常委会坚持精细立法、特色立法，积极探索开展国际生态旅游立法，提出将立法计划中的“玉树藏族自治州旅游管理条例”更名为“玉树藏族自治州国际生态旅游目的地建设促进条例”的立法建议，建议对条例进行了更名并延期审查批准。

随后，省人大教科文卫委进一步加大指导力度，深度介入，先后5次参加玉树州组织的立法论证，提出修改意见70余条，全部吸收采纳。在委员会审查阶段，征求多方意见建议，并线上召开立法论证会，对条例进行了修改完善，确保了条例提前上报如期提请省人大常委会会议审查批准。

赵磊表示，作为全省第一部国际生态旅游目的地建设方面的地方性法规，为全面加强该领域地方立法工作进行了有益探索，省人大教科文卫委将进一步总结好经验，发挥好《条例》的借鉴作用，指导相关州市围绕国际生态旅游目的地建设加强立法保障。

讲好“青海话”充分体现地方特色

“《条例》立足玉树生态旅游资源禀赋，把握定位和优势，体现了小切口、有特色、精细化、可操作的地方立法特点，立法目的明确，内容精准，符合玉树州实际，也为青海国际生态旅游目的地的建设树立了法治标杆。”省人大教科文卫委员会主任委员左旭明充分肯定玉树在国际生态旅游目的地建设领域地方立法工作的积极探索。

“全国首创，开创多项立法先河。”全程参与整个立法过程的玉树州人大法制和监察司法委员会主任委员王永岬介绍，《条例》是全省乃至全国首部关于规范国际生态旅游目的地建设方面的地方性法规，属于创制性立法，具有一定的原创性、探索性、先行性和试验性。

同样，《条例》出台的背后经历了很多鲜为人知的过程。“从旅游管理条例到旅游条例再到国际生态旅游目的地建设促进条例，这部法规的名称经历了几次修改。”说起这部条例，王永岬感慨万千：“立法不易，从条例起草制定到出台，历时数月，数易其稿，多方征求意见，充分体现地方特色。”

王永岬介绍，在这一条例的制定过程中，在没有直接上位法的情况下，玉树州人大系统梳理现行旅游、生态环境保护等方面的法律法规和省委省政府、州委州政府发布的相关文件、政策，充分借鉴外省相关立法经验，按照“世界眼光、国际标准、国际视野、生态视野、文化视野、地域特色、问题导向、管用实用”的总体要求，精心谋划设计《条例》结构和内容，坚持科学立法、民主立法、依法立法和特色精细立法，践行全过程人民民主理念，广泛听取意见建议，反复打磨修改，着力提高立法质量。

一部法规的出台，要反映一定时代的客观需求，同时要经得起历史的检验，符合地方实际。

“既要讲好‘普通话’，又要讲好‘青海话’，更要讲好‘玉树话’。”参与条例起草制定过程的省



澜沧江源网状水系。

玉树州人民政府供图

人大立法智库专家庞顺泽，用形象的比喻阐述了这一点。

“国家立法解决的是全国普遍性问题，而地方立法解决的则是本地的特殊性问题。”庞顺泽表示，作为地方立法，应当深入研究地方立法的基本定位和规律，坚持问题导向，确保立法质量。在法定立法权限内，把着眼点放在解决本地的特殊性问题，提出符合当地实际、特色特点鲜明、能够解决本地具体问题的措施。

庞顺泽从多方面解读了这部《条例》的地方特色：

——属于创制性立法，就促进国际生态旅游目的地建设而言，站位高、视野广、立意深，是通过地方立法深入贯彻党和国家重大工作部署的有益探索，具有明显的创新性、先行性，对青海省其他领域的立法具有引领、借鉴、示范作用，有助于推动青海省地方立法向高质量高水平发展。

——具有明显特色特点，体现了地方立法的使命和作用，具有鲜明的地方特色、民族特点和很强的适应性和操作性，能够推进解决本地国际生态旅游业发展的实际问题。

——突出生态旅游建设，结合州情，明确提出生态旅游与文物保护、非物质文化遗产活化利用、优秀传统文化保护传承、乡村振兴、康养产业、体育运动等融合发展，体现了协调发展和可持续发展的理念，体现了不同领域融合并形成合力的发展思路。

——重视交流合作与宣传推广，明确提出加强与国际旅游组织、“一带一路”沿线国家、友好城市等的沟通合作，加强与周边地区、长江黄河澜沧江流域等地区的合作交流，打造“三江之源·中华水塔”“可可西里·世界遗产”“生态旅游净地”等世界级生态旅游资源品牌，树立“大美青海·江源玉树”生态旅游资源地域特色品牌和各县（市）生态旅游资源地域特色品牌，推进生态旅游品牌化、特色化。既体现了立法的广阔视野，又展示了与玉树得天独厚自然资源禀赋有机结合的法治思维。

“立法既要与时俱进，又要坚持问题导向，解决实际问题。”王永岬介绍，《条例》的制定过程充分考虑了多重因素，特别是针对当地特点和实际情况，为解决问题而立法。比如针对高原旅游有发生高原反应的风险，为了体现以人为本和人文关怀，制定过程中，将条例中原本提供医疗服务保障的倡导性条款修改为必要性条款。

打造国际生态旅游目的地让“颜值”更有“价值”

“玉树重磅发布文化旅游高质量发展惠企惠民50条措施。”清晨，这样一条新闻推送到了玉树州杂多县昂赛乡然绕果村牧民才改的手机上，让这个十分关注生态旅游发展的康巴汉子兴奋不已：“前几天，我关注到玉树出台了国际生态旅游目的地建设促进条例，紧接着又出台配套惠民措

施，这对我们守护三江源头的特许经营户来说都是利好的消息。”

才改的家在三江源国家公园澜沧江源园区内，这里也是高原野生动物的天堂。2018年，昂赛乡成为三江源国家公园内首个开展生态体验特许经营活动的试点。才改说，自成为向导以来，他陆续接待过来自美国、法国、英国等世界各地的访客，不少人不远万里来到这里，就是为了看到雪豹这种神秘的高山动物。

玉树有着得天独厚的生态旅游资源，源远流长的历史人文禀赋，聚焦打造国际生态旅游目的地，玉树在保护自然生态系统真实性、完整性的前提下，通过特许经营等方式积极推进澜沧江和通天河流域漂流自然体验、昂赛大峡谷徒步自然体验、昂赛雪豹野生动物自然观察、索加藏野驴自然观察、曲麻河野牦牛自然观察等预约、定制、限量式自然体验项目。

“《条例》的实施，对特许经营从法律层面作了约束，对我们和游客来说都有了制度规范。”才改说。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。如何推动法规更好地实施，正是这部地方性法规出台的关键一点。

“我们发布文化旅游高质量发展惠企惠民50条措施正是贯彻《条例》的具体举措。”郭虎春表示，《条例》从法治层面为各项措施的落实提供了保障，明确了各级政府和部门单位的职责。接下来还要继续从规划编制、财政投入、金融促进、建立评估机制、出台各项激励扶持措施、落实用地等要素保障、支持市场主体发展、旅游人才培养、基础设施补短板等方面持续发力，推动打造国际生态旅游目的地建设，把潜在的生态价值有效转化为现实的发展优势，让绿水青山出“颜值”，金山银山有“价值”，文旅品牌可“增值”。

青海大学财经学院旅游与工商管理系主任何梅青表示，《条例》的颁布是加强党和政府对国际生态旅游目的地建设工作集中统一领导的法律保障。“当前青海正在聚力推进国际生态旅游目的地建设，应进一步加强顶层设计，科学编制规划，推进条例法规的颁布实施，提升基础设施建设水平，加强旅游中心城市建设，合作建立旅游人才培养高地，创新复合型人才培养模式，为青海文旅产业高质量发展提供强有力支撑。”何梅青说。

“《条例》既展示了青海省生态旅游发展顶层设计的独特性和原创性，又为全省其他区域打造国际生态旅游目的地地拓宽文旅产业发展思路，盘活优质生态旅游资源法治须先行提供了很好的借鉴。”省委党校经济学部副主任马桂芳认为，青海打造国际生态旅游目的地的本质在于深化青海旅游业供给侧结构性改革，要从经济基础相对薄弱、旅游产业链不够完善、旅游产品创新不够、旅游人才缺乏等问题入手寻求解决之道，实现生态旅游高质量发展，为打造青海生态文明高地奠定基础，向世界展示生态文明高地的自然风光。

手记

本报记者 于瑞荣

打造“国际生态旅游目的地”，是习近平总书记亲自为青海高质量发展擘画的产业“四地”之一，是省委、省政府紧紧抓住国际国内生态旅游产业发展机遇，推动产业高质量发展的战略抉择。

近年来，全省上下坚守生态底线，用优质宝贵的生态旅游资源塑造高品质高标准的“诗和远方”，青海高质量发展的前行步伐扎实稳健，国际生态旅游目的地建设铿锵有力。

此次玉树率先在全省出台打造国际生态旅游目的地的地方性法规，为青海国际生态旅游目的地建设树立了法治标杆，是全省开展国际生态旅游目的地建设领域地方立法工作进行有益探索。

玉树地处青藏高原腹地、三江源的核心区，境内自然景观、历史文化、民族风情等资源丰富，生态系统的真实性、完整性保护完好，可观性、可利用性强，形成具有独特的区域整体性、文化代表性和地域特殊性的生态旅游资源“富矿区”，生态旅游资源优势得天独厚，发展潜力巨大。

然而，长期以来，产业结构不尽合理、旅游资源缺乏有效整合、优势资源未得到充分利用、文旅产业融合度不高、通达性较差、旅游基础设施薄弱、生态旅游产品少、文旅市场主体培育滞后、旅游经营者少且不专业、旅游人才严重不足、应对高原反应风险能力不足……成为制约玉树生态旅游业发展的瓶颈。

放眼青海，当前，生态旅游已逐步成为新的经济增长点和幸福产业、优势产业、富民产业，在保护生态环境、促进民族团结、传播优秀文化、推动乡村振兴等方面发挥着重要作用。青海旅游的优势主要是多元化、独特性、惟一性，潜力主要是原生态、区位性、后发性，但也存在海拔高、气候差、人才缺的短板，精品少、配套弱、链条短的不足，成为影响生态旅游发展的重要因素。

如何让诗和远方相得益彰？玉树进行了大胆探索，迈出关键一步——在历经多轮征求意见建议、反复研究论证、数易其稿修改打磨后，全省首部关于打造国际生态旅游目的地的地方性法规“出胎问世”。

“针对问题立法，立解决问题的法。”采访中，立法专家不约而同说到了这个关键词，这也成为这部地方性法规的鲜明特色。

我们看到，《条例》坚持为解决问题而立法，在坚持生态保护优先的基础上，立足玉树生态旅游资源禀赋，对玉树州生态保护、利用和相关法律责任进行明确的细化规范，特别是突出补短板，坚持问题导向，强化项目、投资、数据、技术、人才等要素保障，打基础、补短板、强弱项。同时，充分体现地方特色，在规划建设、融合发展、合作交流等多个方面极具鲜明的玉树特色，突出小切口、有特色、精细化、可操作的地方立法特点。

良法是善治之前提。保护旅游资源必须坚持立法定规先行，盘活优质旅游资源，同样需要法治先行。打造国际生态旅游目的地，促进生态保护与旅游发展协调推进、相得益彰，需要我们进一步加强法治建设，以法治助力打造“大美青海”品牌，保护好生态环境，守护好“中华水塔”和高原的生灵草木、万水千山，以国际生态旅游目的地建设彰显大美青海生态价值。

法治护航，让诗和远方更美好！