

户外探险引发救援费用谁来埋单

专家建议立法明确有偿救援规范“驴友”任性脚步

法治前沿

□ 本报记者 蒲晓磊

□ 本报实习生 凌 依

6月2日,国家体育总局发文,要求从即日起,暂停山地越野、戈壁穿越、翼装飞行、超长距离跑等管理责任不清,规则不完善,安全防护标准不明确的新兴高危体育赛事活动。

尽管相关赛事已经停止,但民间自发形成的以登山、徒步、攀岩、野外探险等项目为代表的户外极限运动并未因此受限。

户外极限运动目前在我国已发展成为具有一定影响力的运动类别。与传统体育项目相比,户外极限运动追求“更高、更快、更强”,更强调人们在跨越身心障碍后获得的愉悦感和成就感。然而,户外极限运动危险系数颇高,未经过专业培训的人并不适合参与。近年来,户外极限运动时常发生伤亡事故。

多位专家近日接受《法治日报》记者采访时建议,在国家层面进行立法,推动企事业单位应急救援队伍、社会组织应急救援队伍、应急志愿者协同发展,对社会应急力量参与应急救援工作、合理收取救援费用等进行规范。

联合救援成为主要救援组织形式

“探险旅游是有门槛的,每个有意做‘驴友’的人都

故,其中,登山事故共发生217起,造成9人死亡,1人失踪,93人受伤;徒步穿越事故共发生57起,造成7人死亡、11人受伤。

由于部分户外运动者入行时间较短,技术装备和专业知识都比较缺乏,加上大多数人都是通过网站、论坛的方式进行组队,没有专业机构和人士进行指导,户外极限运动极易造成事故。

记者注意到,在户外极限运动事故救援中,由当地消防、公安、景区为代表的政府救援队伍和以商业救援、公益救援为代表的社会力量救援队伍所组成的联合救援,是主要的救援组织形式。

“以往遇到危险,我们都是向政府和蓝天救援队寻求帮助。因为这些运动大多是在户外探险,运动者经常会陷入迷路、食物补给困难等困境,只有具备专业能力的救援队才能在短时间内实现救援。”大山说。

在未开放区域遇险应交救援费用

对于购票进入景区开放范围进行游览的游客,如其遭遇危险,根据民法典的规定,景区需承担安全保障义务。但现实中,一些“驴友”喜欢去一些未经开发或者景区明确提示不得进入的地方进行所谓的“探险”,对于这类行为,政府是否需要承担救援责任呢?

中国政法大学副教授朱巍认为,由于这些“驴友”违反了景区安全须知中所告知的内容,进入未开放开发的区域,此时景区对其无需承担安全保障义务,但仍有救助义务,而旅游者在进入未经开发的地方遇险时,也有请求救助和保护的权利。

旅游法第八十二条规定,旅游者在人身、财产安全遇有危险时,有权请求旅游经营者、当地政府和相关机构进行及时救助。中国出境旅游者在境外陷于困境时,有权请求我国驻当地机构在其职责范围内给予协助和保护。旅游者接受相关组织或者机构的救助后,应当支付应由个人承担的费用。

“根据旅游法的规定,旅游者在人身、财产安全遇有危险时,有权请求旅游经营者、当地政府和相关机构进行及时救助。根据人民警察法的有关规定,警察的任务就是保护公民的人身安全、人身自由和合法财产。”朱巍说。

朱巍同时指出,面对突发事件,政府具有责无旁贷的救助义务,但要强调的是,遇险的“驴友”虽然有权利请求旅游经营者、当地政府、相关机构进行救援,但在接受救援之后,旅游者有一个必要的义务,即应当支付由个人承担的费用,而不是由公共资源埋单。

“政府需要把更多的资源和精力投放到其他公共领域,‘驴友’某些不负责任的行为可能导致公共资源无底线支出。如果‘驴友’盲目探险遇险后所有救援费用都由公共财政负担,更会助长‘驴友’任性不理智的探险行为。”中国政法大学民商经济法学院副教授王雷说。

明确有偿救援减少违规探险行为

近年来,西藏、青海、四川等山地旅游资源较为丰富的省份就登山制定了登山管理条例、登山管理办法;甘肃省和酒泉市等地就户外运动制定了户外运动管理办法。然而,上述地方性法规并未对救援主体及其职责、救援费用所占比例及计算方式、追偿方式进行详细规定。

中国政法大学法治政府研究院教授、应急法研究中心主任林鸿潮认为,可以考虑制定应急救援队伍管

理法,比较系统地对社会应急救援队伍建设,救援费用收取等情况作出规范。

林鸿潮指出,在对户外极限运动进行救援的社会组织中,很多人员都具有专业的救援技术,但他们多为兼职,很少有专职人员,比较机动零散。因此为了方便管理,社会组织应急救援队伍应当在民政部门进行登记,必要时可以考虑建立社会组织应急救援队伍数据库。

林鸿潮认为,考虑到事故发生后,事故发生地的居民、村民也常常配合有关救援队伍进行救援,甚至有其他地方的志愿者也赶来救援,因此,应急救援队伍管理法也要考虑到这一情形,“应急志愿者并非没有资格限制,为了更好地参与救援,志愿者应当在志愿者组织进行注册登记,并且应当了解应急知识、具备一定的应急救援辅助能力,除此之外还应当服从有关部门的指挥”。

为了合理引导户外探险行为,一些地方通过立法的方式规定“驴友”自付救援费。例如,《安徽省旅游条例》规定,在禁止通行、没有道路通行的区域,任何单位或者个人不得违反规定开展风险性较高的旅游活动。违反前款规定发生旅游安全事故产生的救援费用,应当由旅游活动组织者及被救助人员相应承担。

王雷认为,“驴友”应该对自身安全承担更高的注意义务,“驴友”接受救援时须支付应由个人承担的相应费用,这符合民法权利、义务与责任相协调统一的法治原则,可以起到一定的震慑警示作用,减少违规探险行为。

“可以考虑在国家层面立法,对此作出原则性规定,地方以此为依据,可以根据自身实际情况进行立法,对具体救援费用分担比例和内容进行细化,包括什么样的情况下收费,收取费用的标准如何确定等等。”刘思敏说。

制图/李晓军

规划清 机构明 人员齐 档案新

河北立法勾勒长城精细化保护体系

□ 本报记者 周宵鹏

从燕山、太行山到坝上高原、华北平原,因山就势,地处偏远;从战国燕长城至明长城,年代久远,形制多样;从明长城的样板工程到兵家必争的军事重镇,魅力独特,价值极高……河北长城资源丰富,是长城国家文化公园重点建设区,现存长城总长2498.54千米,居全国第三位。

6月1日起,《河北省长城保护条例》(以下简称《条例》)施行,“《条例》的出台,是加强长城保护传承利用、依法推进长城国家文化公园建设的具体举措,也是阐释长城价值、弘扬长城精神的具体实践。”河北省人大常委会法工委副主任陈金霞对《法治日报》记者说。

立法回应现实问题

近年来,河北做了大量的长城保护工作,但长城保护法律制度体系建设和司法实践工作与新时代经济社会发展、民众总体需求相比,仍存在不匹配、不适应、不完善等突出问题。

《条例》共6章66条,包括总则、长城保护、长城利用、监督管理、法律责任和附则,按照保护好、利用好长城的总体要求,规范了完善保护责任、健全保护体制机制、发掘长城利用的文化价值和精神内涵、充实监管方式等方面的内容。

“《条例》奠定了长城国家文化公园建设的法制基础,为着力解决长城文化价值发掘和保护工作中存在的短板和弱项提供了有力法制支撑,将逐步解决长城保护中存在的保护管理力量薄弱、投入不足、人为破坏严重、社会力量参与长城保护程度不够等现实问题。”河北省文物局副局长韩立森说。

明晰责任加强协作

“长城是中华民族的精神象征,保护长城是全社会的共同义务。”陈金霞坦陈,为实现长城保护有人管、管得好,必须明确部门职责,落实属地责任,加强沿线联合协调,开展联合执法巡查,形成长城保护合力,全面提升长城保护能力。

据介绍,结合河北实际,《条例》对各级政府、文

物部门、村(居)委会和社会力量承担的保护责任进行了层层分解、清晰界定,明确了落实主体责任、建立协作机制的相关规定。

《条例》压实了管理责任,规定长城所在地县级以上人民政府的主体责任和文物部门的监管责任,毗邻的政府部门要落实分段管理责任,做好管理衔接,确保长城点段巡查、看护、管理全覆盖。充分发挥基层群众自治组织的优势,规定长城沿线的村(居)委会要宣传普及长城保护知识,组织动员村(居)民开展长城保护活动。

《条例》还建立起沿线协调机制,明确河北省政府及其相关部门应当与北京、天津等长城沿线毗邻的省、自治区、直辖市人民政府及其相关部门共同建立长城保护协调机制,协商长城保护重大事项,开展联合执法巡查。

保护为先兼顾利用

《条例》明确长城保护实行预防为主、最小干预、整体保护的原则,以打造长城健康生态为最终目标,用19条的篇幅勾勒了“规划清、机构明、人员齐、档案新”的长城精细化保护体系。

在编制规划方面,《条例》明确,河北省人民政府组织编制省级长城保护规划,长城所在地县级以上人民政府组织编制国家级长城重点点段保护规划,并在制定本行政区域的国民经济和社会发展规划等相关专项规划时落实长城保护规划规定的保护措施,同时规定,不得在长城的保护范围和建设控制地带内进行工程建设或者可能影响长城安全及其环境的活动。

在保护机构方面,《条例》规定,省政府应当为本行政区域内的长城点段确定长城保护机构,保护机构建立工作日志,依法开展巡查、养护和监测,协助做好长城日常养护、抢险加固、修缮等保护维修工作,保证长城的结构安全,保护长城的历史风貌。

此外,《条例》增加了长城档案数字化建设和管理的规定,即省人民政府文物主管部门应当建立长城档案数据库,长城所在地县级以上人民政府及其文物主管部门应当推动建立长城资源与管理数字平台,并对保护、管理、展示、利用等长城档案信息及时补充完善。

《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》提

出,要实现长城的传承利用、文化教育、公共服务、旅游观光、休闲娱乐、科学研究功能。为此,《条例》增加了发挥长城多元化利用价值、发掘长城精神内涵的内容。

在依法推进长城国家文化公园建设方面,《条例》规范了长城国家文化公园建设规划,设立长城国家文化公园建设的协调机构,做好长城国家文化公园运行管理和鼓励社会资本参与等内容;加强对长城点段辟为参观游览区这一传统利用方式的管理,对基础设施设置和游客参观游览等行为进行了规范。

在弘扬长城文化方面,《条例》创新利用内容,鼓励以长城为主的文创开发,建立长城教育基地,支持设立长城博物馆展览馆和文化馆,鼓励长城文化元素进社区、进校园、进企业、不断拓展传播途径,挖掘传播深度、提升传播效能。

加强监管强化约束

河北长城多分布在崇山峻岭等人迹罕至地区,监管难度大,为确保长城安全,《条例》规定要充分利用现代科技手段,采取预警监测等多种方式加强监管,强化责任。

《条例》健全制度机制,规定了约谈制度,监督公示制度,公益诉讼制度,明确了省人民政府文物主管部门可以对不履行长城保护职责或者履行职责不到位造成恶劣社会影响的设区的市、县(市、区)人民政府进行约谈。

《条例》细化监测预警,规定了长城监测预警机制。长城所在地县级以上人民政府文物主管部门和其他行政执法机构应当制定长城执法检查工作方案,对长城文物本体、环境、管理等情况进行动态监管和全面巡查。对易遭受人为破坏或者面临自然灾害威胁的长城点段加强风险管控与应急预警。

《条例》强化科技支撑,明确长城所在地县级以上人民政府文物主管部门应当组织开展长城监测工作,鼓励利用遥感卫星、无人机等技术手段,对长城本体和整体环境进行监测,逐步实现技术监测与人工监测的有机结合。

《条例》还根据河北实际,增加了长城保护的禁止性规定,对应完善了各级人民政府及其工作人员不履行职责的法律责任,强化了刚性约束。

人大动态

山西省人大常委会开展乡村振兴立法工作调研

要求重点突出“小切口”立法

6月2日,山西省人大常委会副主任岳普煜就乡村振兴立法工作在武乡县调研。调研中,岳普煜听取了省市县三级人大代表,县有关部门负责同志和企业代表的意见建议。他指出,去年脱贫攻坚胜利收官,圆满解决了困扰中华民族几千年的绝对贫困问题,创造了人类社会发展史上的奇迹。在此基础上,党中央提出了“三农”工作的重心要转移到全面推进乡村振兴上来,要做好巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

他强调,要充分认识乡村振兴立法工作的重要性,将乡村振兴立法与经济社会改革发展结合起来、同步推进;要扎实开展调查研究,吃透省情,研究清楚山西省在乡村振兴方面存在的问题,认真总结基层在乡村振兴方面的好经验好做法,提出切实可行的立法建议项目;要重点突出“小切口”立法,科学谋划乡村振兴立法项目,拿出一份贯彻中央精神,符合实际、受到人民拥护、经得起历史检验的立法项目单,为全面推进乡村振兴提供有效的法治保障。

湖南省人大常委会开展“我为群众办实事”实践活动

推动解决残疾人出行难问题

6月4日,湖南省人大常委会副主任刘莲玉率队赴长沙市开展“我为群众办实事”实践活动。

无障碍出行丈量城市文明。刘莲玉牵头督办了由湖南省人大代表李丽、周明觉提出的“关于长沙市人行斑马线信号灯设置语音通行提示的建议”和“关于进一步完善长沙轨道交通无障碍设施的建议”,旨在推动解决广大残障人士出行难问题。

刘莲玉指出,要坚持问题导向,履行法定职

责,找准“我为群众办实事”的切入点,着力点,既立足眼前,解决群众“急难愁盼”的具体问题,又立足长远,完善解决问题的体制机制,要高质量办理代表建议,推动“我为群众办实事”走深走实,以人民为中心,牢记初心使命,把党史学习教育成效体现在用心用情用力办理建议、为群众办实事解难题上,让人民群众分享高质量发展成果,共享高品质生活。

四川省人大常委会创新开展党史学习教育主题活动

老同志年轻人同讲人大历史

老一辈人大工作者讲述革命斗争故事,新一代人大工作者讲述人大历史。在党史学习教育中,四川省人大常委会机关创新学习形式,于6月3日开展“我讲人大历史,传承前辈精神”主题活动。

93岁的四川省人大常委会离休干部李家寻应邀来到活动现场,讲述他年轻时从建立学生自治会到经历“四九血案”,从参加地下组织到加入中国共产党,从参加报社工作到投身人大建设的故事和经历,加深了机关干部职工对党史和人大历史的认识。

本报记者 张红兵 整理

苏州为太湖生态岛立法

专设“法治环境”一章

□ 本报记者 丁国锋

烟波浩渺的太湖,是长三角最为重要的水体,不仅蕴藏着丰富的生态资源,滋养着流域内星罗棋布的城乡发展,还是我国重要的历史文化宝库。其中,太湖最大的西山岛,面积约90平方公里,岛上不仅有太湖最高峰缥缈峰,还自古以来形成了石公山,林屋洞等名胜古迹,古村落遍布全岛。

江苏省十三届人大常委会第二十三次会议近日批准了《苏州市太湖生态岛条例》(以下简称《条例》),成为这座我国淡水湖泊中最大岛屿保护和发展的里程碑。

苏州市吴中区金庭镇目前不仅拥有包含80.87平

方公里太湖风景名胜区用地,6000公顷国家森林公园,7万亩国家生态公益林,还有148平方公里的太湖水域。为了高标准打造“太湖生态岛”,《条例》将适用范围规定为金庭镇区域范围内的西山岛等二十七个太湖岛屿和水域,并明确要严守生态保护红线,严格实行生态空间管控,将太湖生态岛建设成为低碳、美丽、富裕、文明、和谐的生态示范岛。

“这一规定彰显了生态立岛原则,有利于进一步凝聚太湖生态岛生态保护的共识,认知更加清晰、态度更加刚性、行动更加自觉。”苏州市人大常委会法工委主任陈巧生介绍。

为了对太湖生态岛进行长远谋划和统筹安排,

《条例》第七条对发展规划、国土空间规划、详细规划、村庄规划和有关专项规划之间的关系作出规定,并规定了有关规划的编制主体。

同时还明确新建、改建、扩建的应当按照法定规划控制高度、其体量、色彩、形式、空间尺度等要素,应当与环境 and 自然景观相协调,体现江南文化特色和水乡韵味。“以有限的开发让位自然,避免对高层建筑的盲目崇拜。”陈巧生介绍说。

自然资源、生态环境和水环境是太湖生态岛实现可持续发展的物质载体。因此,《条例》规定了动态监测制度,及时预警生态风险,加强生物多样性保护,防止外来物种入侵,保护珍稀野生动植物资源,地方特

色种质资源、野生动物栖息地,全域禁止猎捕等。

西山岛具有丰富的历史文化遗产,包括林屋山、摩崖石刻等省级文保单位6处,石公山等市级文保单位29处,明月湾古码头等控保建筑17处,还拥有1项国家级非遗项目,4项区级非遗项目,成为太湖旅游的重要目的地。

据此,《条例》对物质文化遗产、非物质文化遗产保护和传承进行了详细规定,对文物保护单位、古建筑、历史建筑、传统民居、古树名木建立记录档案、设置保护标志、制定保护措施。

“《条例》特意在加强古村落、传统村落保护中,明确了进行梳理传统街巷空间结构,恢复水系功能,延续原始脉络肌理,组织村落保护性修缮等。”陈巧生说,这些举措都有利于推进乡村振兴战略,进一步改善农村人居环境。

值得关注的是,《条例》并没有按照传统立法体例规定“法律责任”一章,而是参照《江苏省优化营商环境条例》《昆山深化两岸产业合作试验区条例》的体

例,设置了“法治环境”一章。

陈巧生说,其主要原因在于,金庭镇位于太湖流域,国家、省和市在生态保护、水气土壤污染防治、山水林田湖草保护、规划、历史文化遗产保护等方面已经有了几十部法律、法规、规章以及规范性文件进行制约,禁止行为的规定已经十分详尽,不规定禁止行为的法律后果不会造成太湖生态岛处罚依据的缺失。

“相反,如果列举不当或者不全面反而有立法放水的嫌疑。”陈巧生介绍说,通过设置指引性条款,为与即将生效的行政处罚法有关规定及正在进行的行政执法权下放改革相衔接,让“看得见的管得住”,同时按照权责一致原则,规定对造成生态环境和资源严重破坏的,实行终身追责,并明确人民法院、人民检察院严惩各类破坏生态环境的违法犯罪行为,依法开展生态环境和资源保护领域公益诉讼,为太湖生态岛建设提供司法保障。