

中央督察组披露3省(区)破坏生态环境突出问题

默许纵容破坏环境 不严不实弄虚作假

● 时隔4年,中央生态环保督察组对江西省、广西壮族自治区、湖南省进行了第二轮督察,随着3省(区)督察情况反馈会的陆续召开,督察问题清单也随之曝光

● 3省(区)存在盲目上马“两高”项目,违法采石采矿,环境基础设施建设滞后,违规侵占湿地、违法污染排放、虚假敷衍整改等突出生态环境问题,以及不作为、慢作为,不担当、不碰硬,甚至敷衍应对、弄虚作假等形式主义、官僚主义问题

● 中央生态环保督察组要求3省(区)对存在的失职失责问题,要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,严肃、精准、有效问责

□ 本报记者 都建荣 文/图

江西宁都县为开采矿山,在仙桃山自然保护区森林植被完好情况下,谎称保护区失去生态保护价值,申请撤销保护区。

广西凤山县政府蓄意调整项目所在保护区等级为项目开发让路,多处原国家级、省级地质遗迹保护点被降级;

湖南省住建厅向督察组提供的省老旧污水管网改造数据与实际有明显出入,发布的长沙市生活污水集中收集率居然高达100.92%……

时隔4年,中央生态环保督察组(以下简称督察组)对江西省、广西壮族自治区、湖南省进行了第二轮督察,随着7月16日、17日3省(区)督察情况反馈会的陆续召开,督察问题清单也随之曝光。

督察组指出,3省(区)存在盲目上马“两高”项目,违法采石采矿,环境基础设施建设滞后,违规侵占湿地、违法污染排放,虚假敷衍整改等突出生态环境问题,以及不作为、慢作为,不担当、不碰硬,甚至敷衍应对、弄虚作假等形式主义、官僚主义问题。

据督察组介绍,截至6月底,3省(区)已约谈、问责领导干部853人。督察组要求3省(区)对存在的失职失责问题,要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,严肃、精准、有效问责。

督察进驻为期一月 发现生态破坏问题

同样模式,同样规格。今年4月底5月初,督察组对3省(区)分别进行了为期一个月的督察进驻。

督察组进驻广西期间,曾将广西北部湾国际港务集团违规施工致红树林大面积受损作为典型案例公开通报。在督察情况反馈会上,这一问题再次被提及。

2017年6月以来,国际港务集团铁山港东港区榄根作业区泊位工程,不顾管理部门多次责令停止违法行为的要求,持续野蛮施工,导致257.67亩红树林受损,死亡数量高达37988株,其中部分树龄达30年以上。钦南区犁头嘴海堤加固项目,钦州市茅尾海沙井项目施工造成83.19亩红树林死亡。

督察组还发现,2017年以来,广西陆续发生12起红树林破坏案件,造成红树林直接死亡239.85亩,退化

671.51亩。“红树林局部破坏问题突出,自然保护区以外5000多公顷红树林未得到有效保护。”督察组表示,广西红树林资源保护条例未得到有效贯彻落实。

生态破坏问题同样出现在湖南、江西。

督察组在湖南督察发现,湖南省全省各类废弃矿山达6950座,大部分未落实“谁开发、谁治理”要求,生态修复率不到45%,部分修复工程浮皮潦草。怀化市547座废弃矿山,70%未开展治理修复,大量酸性含重金属淋溶水直排。娄底市368座废弃矿山中超过三分之二未开展治理修复,其中79个矿洞排放强酸性废水。

此外,湖南省废弃矿山生态修复机制不够完善,后续恢复治理多由属地政府兜底埋单。

在江西,督察人员现场抽查江西新余、赣州等地13座矿山,均存在虚报整改进度问题,部分矿山甚至未进行任何修复。新余市关闭的55座矿山,仅9座开展生态修复,且修复工作打折扣;景德镇乐平市24座废弃采石矿山均未开展生态修复。同时,禁采区违规开采,景德镇擅自缩小禁采区范围,乐平市35座露天矿山中有12座处于江西省明确的禁采区。

统计数据虚假失真 保护区为项目让路

早在2016年至2017年第一轮督察及2018年“回头看”时,督察组就发现,一些地方政府为了上项目竟然违法调整保护区范围,让保护区为项目让路。第二轮督察发现,同样的问题仍然存在。

在江西,督察组发现,凤山县政府蓄意调整项目所在保护区等级为项目开发让路,多处原国家级、省级地质遗迹保护点被降级。

在湖南,督察组查出,为引进吉电长风光伏项目,邵阳市在项目尚未取得任何行政许可情况下,主动协调调整区域用地规划,默许企业毁林占地。永州市为开发湘江源森林公园旅游资源,申请降低湘九公路涉及保护区等级。

江西鄱阳县在鄱阳湖国家湿地公园违规审批建设酒店,长期默许纵容水产养殖。

3省(区)一些地方政府的做法显然是乱作为,从督察组公开的情况看,除了乱作为,一些地方政府及政府部门工作不严不实,甚至出现弄虚作假情况。

督察组指出,湖南省住建厅向督察组提供的省老旧污水管网改造数据与实际有明显出入,“对任务完成情况只调度、不核实,发布的长沙市生活污水集中收集率高达100.92%”。

此外,督察组还查出,湖南省住建厅对全省城镇生活垃圾处理能力底数不清,省农业农村厅对化肥减量工作仅2019年明确减量目标任务,省交通运输厅港口码头污染问题整改走过场,仅靠调度统计表来掌握情况。

湖南省未按要求完成“十三五”老旧污水管



图为2021年4月,中央第七生态环保督察组在广西贺州现场检查大理石矿山生态破坏及修复情况。

网改造任务。其中,株洲市3次报送的老旧污水管网改造数据前后出入较大,存在重复统计、一数两用问题,均与实际情况存在较大差距,明显作假。

常德市汉寿县临时编造测土配方施肥虚假台账应付督察组;益阳沅江市上报通过减少水稻、油菜等种植面积实现化肥减量,但现场检查发现,实际种植面积不降反增。“化肥减量数据统计部门和农业农村部门各有‘一本账’,且差异较大,数据虚假失真。”督察组说。

在农药化肥减量上,数据弄虚作假的还有广西和江西。督察组指出,广西化肥、农药统计数据造假,2016年至2019年,全区化肥销售量增长25.7%,而统计使用量却下降3.85%,增减趋势明显矛盾。江西上饶等测土配方施肥取样数据严重失真,明明仅完成国家要求的20%,却上报覆盖率超过90%。

盲目上马两高项目 现场检查视而不见

今年4月,督察组在督察进驻时就明确提出,这次将重点督察地方严格控制“两高”项目盲目上马,以及去产能“回头看”落实情况。但是,面对督察组的检查,可以说3省(区)都没有过关。

督察组指出,广西在未完成“十三五”碳排放强度控制目标,六大高耗能行业能源消费量占比、煤炭消费量占比持续增加的情况下,“十四五”上马“两高”项

目冲动依然强烈。水泥熟料等高耗能行业产能持续扩张,12个在建项目产能达1734万吨,是“十三五”增量的2.9倍。百色市“十三五”期间万元GDP能耗强度上升16.74%,碳排放强度上升21.4%,与下降19%、22%的任务目标背道而驰;但百色市仍在超规划目标的情况下,新增大量氧化铝产能。

“湖南在编制省‘十四五’能源发展规划时,未落实《关于全面推动矿业绿色发展的若干意见》中关于‘全面退出石煤开发’要求,仍允许怀化发电项目采用当地石煤作为燃料,环境风险隐患较大。”督察组说,至督察时,湖南一些不符合要求的“两高”项目坚持续建。其中,湘钢集团东安石灰石矿资源综合利用项目未进行能源评估就已开工建设。怀化市为引进日产8000吨熟料水泥生产线,在省内熟料产能过剩的情况下,依然接受其他省外出让熟料产能进行置换。

督察组直言,江西“两高”项目控制不力。“九江、上饶等地在未完成‘十三五’能耗控制目标情况下,仍然违规上马‘两高’项目。”督察组点名说,九江德安万年青水泥6600吨/日熟料生产线等9个项目未取得节能审查批复,擅自开工建设。相关地市发展改革部门履职不力,一直未制止企业违规建设,部分项目已建成投运。

此外,江西省工信厅没有对问题突出的有色金属冶炼行业组织开展排查和淘汰工作。吉安永丰县龙天勇有色金属公司先后违法建设11台国家明令淘汰的燃

煤反炉,市县两级工信部门多次现场检查却视而不见,未提出淘汰要求。赣州大余县工信局不作为,明发矿业公司落后产能鼓风机炼铅工艺长期违法使用。

约谈问责领导干部 提出明确整改要求

据督察组介绍,在3省(区)督察中还发现其他一些突出问题。

督察组指出,广西钦州、防城港、北海市市人河海口水质超标,2020年钦州市海水水质总体评价为“差”,近岸海域环境功能区达标率仅为70.6%,防城港市茅岭镇直排尾海面的11个排水口水质重度污染。

在江西,督察组还发现一些地方政府干扰行政执法。永丰县政府担心企业受行政处罚而不能享受退税政策,相关部门只检查、不处罚,县循环经济产业园多家企业违法行为长期不整改。大余县政府不仅不履行属地监管责任,反而为明发矿业公司违法生产说情开脱;2019年以来,明发矿业公司非法处置危险废物7000余吨。

“湖南省工业园区环保水平较低。”督察组说,2019年以来,湖南省10余家产业园区因环境问题被省级及以上生态环境部门挂牌督办。株洲市、衡阳市先后因督察整改不力被国家有关部门公开约谈。

对3省(区)存在的问题,督察组提出了明确的整改要求。

督察组要求,广西要坚决遏制“两高”项目盲目发展;严守生态环境保护红线,着力保持山水生态的原真性和完整性。湖南要统筹推进尾矿废渣、矿涌水等生态环境治理;系统推进长江保护修复,持续开展“一湖四水”生态环境综合整治;加强农村人居环境整治,因地制宜建设污水处理设施。江西要严格控制“两高”项目盲目上马,坚决淘汰落后产能;推进长江保护修复,加快补齐生态环境基础设施短板;严守生态环境保护红线,加强工业园区、矿产资源开发监管,加大农业面源污染防治力度。

督察组提出,3省(区)对需要开展生态环境损害赔偿或需要提起公益诉讼的,要按有关规定办理。对于督察中发现的问题,3省(区)进行了边督边改,立行立改,一批群众身边的生态环境得到解决。

截至6月底,督察组交办湖南的3321件群众举报问题已办结或阶段办结3091件,其中责令整改1862家;立案处罚419家,罚款2251.82万元;立案侦查56件,拘留48人;约谈194人,问责217人。交办江西的3435件群众举报问题已基本办结,其中责令整改4079家;立案处罚497家,罚款3277.18万元;立案侦查41件,拘留20人;约谈325人,问责28人。交办广西的3917件群众举报问题已基本办结,其中责令整改4868家;立案处罚349家,罚款6302.2万元;立案侦查50件,拘留21人;约谈79人,问责10人。

制图/李晓军

暑期旅游持续升温 各种跟团游眼花缭乱 专家提醒

“零团游”“低价游”存在诸多合同陷阱

□ 本报记者 韩丹东
□ 本报实习生 陈琪琪

这几天,北京大二学生小刘正和同学计划去云南丽江旅游。刚开始,他们觉得跟团游是最省心的方式,但上网一查,眼花缭乱的跟团游产品,不仅价格差别很大,哪怕是同类型的跟团游,不同旅行社的报价也是千差万别。究竟怎么选?小刘和同学犯了难。

连日来,随着学校陆续放假,暑期旅游正在升温。据公开报道,今年暑期跟团游和自由行订单较2020年同期增长10倍以上。各大旅行社也是铆足了劲加大宣传力度,类似“省心、省钱、车接车送,玩的景点很值,还会有专业的讲解”的广告随处可见。

《法治日报》记者调查发现,如此种类繁多、琳琅满目的跟团游,虽然满足了不同人群的需求,但也让游客们难以选择,甚至还容易落入旅行社或导游设计好的“圈套”中。

参团价格不尽相同 服务质量大打折扣

“我去三亚旅游时,特意报了高价团,5888元4天,但是我后来问同行的团友,才发现自己被骗了,她们在别的地区报名才2888元。”游客李艳说。

《法治日报》记者调查发现,在不同地区报名参团费不同的现象并非偶然,而是旅行社经过考量后的有意为之。

前不久,游客方芳去云南跟团游时,也发现了从不同省份报名的游客参团价不一样。“直到最后两天,我才偶然从导游的话中发现,原来旅行社对不同地区的游客是按照购买能力区分的。由于我自购购买能力的某南方省份,甚至还被赠送了西双版纳的行程,其实就是旅行社希望能‘买买买’。”方芳说。

对此,北京第二外国语学院文化和旅游政策法规中心副主任王天星表示:“这种现象在旅游业非常

见,也很难说其不合理。因为不同地区的旅行社,在采购同一旅游线路或旅游产品时,由于采购的时间和数量不同,所获取的回佣、得到的价格也不尽相同。因此,只要有正当理由,都属于市场行为,监管部门不会介入。”

“不同地区同一旅游项目的参团费相差较大,这是市场竞争造成的不确定性。旅游行业适用的是市场经济的游戏法则,因此在市场经济的同行竞争下,一些旅行社为了增加竞争优势,可能会调整价格标准。”北京市京师律师事务所主任张星水说,不排除一些旅行社为了竞价压低成本支出,从而未按照行业惯例收取正常费用,这必然会导致服务质量下降的后果。长远看来,还会造成恶性竞争,导致劣币驱逐良币。

与此同时,《法治日报》记者调查了解到,从食宿行到游玩项目,不论是数量还是质量,旅行社都经常擅自降低服务标准。

“去泰国跟团一周游,说是住四星级酒店,其实跟200多元钱一晚的宾馆没什么差别。”游客祁佳佳说。

“去张家界专门报的高价团,说好的无购物,结果去了两个购物店;说好的免费餐突然没了;说好的6个索道和1个空中巴士,结果只坐了4个索道,还有10座的面包车实载了15人,导游竟然给我们准备了小板凳。”游客张文倩说。

明明白纸黑字签署了合同,为何大多数游客旅游后却觉得“合同就是个摆设”呢?对此,王天星认为:不同的人对同样的服务会有不同的感受和评价;同时,旅游服务具有无形性,这导致服务质量很难量化,因此给了旅行社和导游很大的操作空间。此外,旅行社为了弥补不合理的超低价旅游项目造成的亏损,也存在被迫采取这种下策的情况。

张星水分析说,现今的旅游市场鱼龙混杂,一些相对劣质的旅行社过于急功近利,服务意识较差,

只想节省开支增加收益,所以尽管双方签订了包价合同,也还是极易出现不诚信的违约行为。另外,旅行社的履约能力、履约资质也会对其服务质量造成影响。

导游推销软硬兼施 学生老人最易受骗

李佳慧大学毕业后在旅行社工作过两个月,她告诉《法治日报》记者:“所有的低价团去的景点几乎都免费,如果需要收费,旅行社社会和景点对接,拿到很低的价格,这就导致跟团过程中一定会有购物活动,游客必须在店里待够一个半小时或两个小时。”

低价团购物点多,隐形消费高,其实早已是众所周知。也正因此,为了提高旅游体验,游客更倾向于选择高价团或纯玩团,然而很多游客在实际跟团的过程中却发现,购物仍是在所难免。

李艳说:“我们合同上标明了无购物店,但是旅行社把购物店换了个名字,就蒙混过去了。”

她举例说,旅行社将购物店写在行程中,但名字通常很像一个景点,游客很难辨认,而且标注有游览时间,这样带游客去购物的时候就“有理有据”。

王天星认为,对于该问题应该一分为二地看待。如果是到国家批准的购物型旅游景区参观,就不能认为是旅行社偷换概念。如果是将纯粹的购物点包装成所谓的旅游纪念品博物馆、旅游商品生产基地、某某产品展览馆等,其实质或者主要功能还是购物,那就是典型的偷换概念,属于违约。

不过,导游花样百出的推销技巧极易让游客卸下防备,从而无意识地落入他们设好的“买买买陷阱”中,尤其是学生和老年群体。

“我妈妈和姨妈舅妈退休后经常跟团旅游,每次回来都会带各种旅游特产,小到麻花、糖果、酱料,大到玉石、银镯、乳胶床垫……”李艳说。

“我爷爷婆婆跟团去广西,被导游忽悠花了3000多元买各种项链和镯子,但那条项链一看就是地摊货。”方芳说。

对于老年人容易成为上当受骗的主力军,张星水认为:“大多数老年人都退休已久,对社会的戒备心降低,防范能力较弱,外出时心态就比较放松,另外原则

性也不强,所以很容易落入诱导型消费的圈套。”

而年轻游客由于拒绝诱导消费和强制消费的意识强烈,导致产品推销难度增大,一些导游为了提高收入,甚至对游客恶语相向。

游客王俊杰去云南旅游时特意预订了精品团,和旅行社反复询问后,对方表示绝不强制消费。“结果到了云南后每天都被拉去购物,导游软硬兼施,非让你买,难听话一堆,说不买就是不要脸,占便宜。”王俊杰说。

同样是去云南跟团旅游的张帅说:“一上车导游就给我买惨,并暗示旅行社有游客的个人信息,让我们多买点东西,就当是扶贫了。”

张星水认为,这反映出当前旅游服务门槛较低,从业人员培训不够严格和规范的问题。“一些没有经过系统训练的从业人员混进旅游市场,并做出了违背职业伦理的行为。针对这种情况,应对导游资质加强职业教育、行业培训和监督管理,提高行业准入门槛,扩大游客对导游提出批评和建议的渠道,从而让导游职业实现专业化和规范化,只有这样,欺行霸市、欺压游客的现象才会减少。”

王天星说:“这个行业混乱的真正根源不是旅行社和导游,而是无良的购物店,通过出售低质、高价且无标准的所谓特产、茶叶、金银饰品、玉器、药材等,借助高额回扣和高额返点,让旅行社以超低价吸引游客上钩,再通过与地方相关部门勾结,形成利益共同体。由此,购物引发的问题,不能完全由导游和旅行社承担,这是整个旅游市场的问题,各个环节都有责任。”

各个环节齐抓共管 推动行业健康发展

对于旅行团存在的乱象,王天星分析称,从世界范围来看,旅行社多数是小型企业。所谓的大型旅行社,是因为包含景区业务、酒店业务、地产业务、会展业务。就纯粹的旅行社业务而言,这个行业的主体就是中小型旅行社。“小型、微型旅行社由于人员少,成本低,导致在业务开展中底线也更低,更难兼顾长远。”

“所谓的‘零团游’‘低价游’,表面上看降低了游客的出行成本,提供了价廉物美的服务,实际存在许

多合同陷阱,最后还是羊毛出在羊身上,游客的支出只会变相增加。”张星水说。

因此对于旅行社的挑选,王天星建议,要注重旅行社品牌,注重口碑,注意不要参加不合理的低价旅游团。尤其是签合同,应该注意合同条款要明确,双方的权利义务要对等,要看合同条款是否符合国家法律法规和国家政策,是否遵循社会公序良俗,是否包括终止合同、违约责任和解决纠纷的方式等内容,以避免受害者有过失缔约责任。签约之前,建议找专业人士或律师、旅行社的导游咨询一下,看合同是否公平合理。

“就从机构而言,旅行社应制定合理的报价体系,既兼顾消费者的利益,又考虑到从业机构能够可持续发展的基础,从而达到一种综合的平衡。”张星水说。

行业内部自律固然是改善当前旅游乱象的重要手段,但法律是自律的制度基础,行业自律离不开良好而严谨的制度和监督体系。

2013年,为保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场秩序,保护和合理利用旅游资源,促进旅游业持续健康发展,第十二届全国人大常委会第二次会议通过了旅游法,并于2018年进行了第二次修正。

“现阶段其实是有法可依的,也是有明确的执法部门的,关键问题是如何做到有法必依,防止投机取巧的现象不断发生。”张星水说。

王天星认为:“今后,对于旅行社的监管必须加强,但是旅行社自己是无法控制整个链条的。整个链条中的关键环节不是旅行社,而是购物店和自费项目经营者,相应的监管机构也不仅是文化和旅游部门,还有市场监管部门。一旦发现存在违法犯罪行为,司法机关应严格执法、公正司法,这样才能还旅游市场一份安宁。”

“整体而言,为了这个行业的长治久安,健康发展和良性运作,必须加强规范管理的执法力度,提高执法标准,另外公众也可以从行业整顿的角度向非执法部门、政府立法机构等建言献策。”张星水说,“中国旅游乱象虽然是老生常谈的话题,但我认为在当前的法律制度下,政府有标本兼治的能力和路径。”