



长长的商业街 一些项目另收费 不加管制的拉客

景区过度商业化着实让人烦

□ 本报见习记者 张守坤
□ 本报记者 陈磊

“进入古镇，到处都是红柳烤肉、臭豆腐、大鱿鱼、奶茶、工艺品铺子，招牌都差不多，建筑样式也大致相同，不同的可能只有明信片上面的地址。”来自浙江绍兴的邹先生吐槽道。

邹先生刚刚结束了一场古镇之旅，但他对这次旅行体验感较差，因为古镇的商业化氛围太浓厚了——本想静静地感受历史文化，耳边却不断传来叫卖声。

和邹先生有同样感受的人不在少数。《法治日报》记者近日在一些社交平台搜索发现，今年暑期有很多旅客投诉景区过度商业化的问题，包括景区内购物场所数量较多、面积较大、经营秩序欠佳；商业街过长，景观质量差，普遍存在不明码标价、服务质量差等经营不规范问题；广告较多，影响景区旅游品质……

多名接受记者采访的专家指出，目前一些地方虽然在整改景区过度商业化问题，但主要是取缔商业区和广告，并未触及问题核心。一些地方景区过度商业化的根源，主要在于旅游开发体制机制混乱。因此，整改的最终目的，应该是理顺旅游开发体制机制，激发旅游高质量发展的动力和活力。

景区收费名目繁多 游客失望纷纷吐槽

来自河南郑州的刘伊前不久自驾去广西某4A级景区玩了几天，她对这次旅行大失所望，也是因为这个景区太过商业化。

“景区门票80元，如果开车进景区，还要另交停车费；如果坐景区直通车，则需交50元车费。在这里，只能去客栈吃饭，老板会一直推荐特色菜，如果不点推荐菜，就会给我们脸色看。一份土鸡160元，一份竹筒饭20元，量很少，不够一个人吃。”刘伊说。

有博主在社交平台分享了自己去青海某景区的经历：私家车不能直接开到景区大门口，游客必须花30元购买景区交通车车票，车票钱不包含在景区套票中。

“景区内的网红小火车乘坐体验糟糕，收费50元，本来一排3个人的座位非要塞4个人；虽然工作人员说15分钟一班，实际上人不坐满不会开。小火车回程的终点离景区还有一段距离，不想走回去就得花5元钱坐电瓶车。景区内还有一个观光塔，离湖边几公里，只有4层，收费20元。”该博主写道。

在这条博主的下方，有不少网友评论称“景区过度商业化破坏了游客的体验感”，但也有网友提出“景区如果不商业化，游客的饮食出行也会不方便”。

那么，景区究竟需不需要进行商业化？在中国科学院地理资源所旅游研究中心主任助理齐晓波看来，景区商业化有其必要性。

“随着当前消费者对高品质旅游产品、特色休闲服务的需求增加，景区相应地需要增加多元化商业元素。从这个层面来说，景区在发展过程

中确实需要商业化元素作为服务配套和特色体验产品。”齐晓波说，此外，旅游休闲本身就是一个商业化服务，所以景区离不开商业元素的植入，这可以增加景区收入，追求景区的最大经济效益。同时，很多景区通过增加商业化元素，延长游客停留时间，能够提供商业化空间和平台，助力农特产品销售，增加当地用工，辐射周边旅游服务等，从而带动周边百姓和区域共同发展，实现景区的社会带动效益。然而，景区在商业化过程中，切不可过度。

只重利益过度开发 影响景区长远发展

记者梳理了一些网友关于景区过度商业化的评价，发现很多游客在意的其实并不是商业化本身，而是千篇一律的店铺、只为挣钱的项目，不加管制的拉客、商品质量不过关等，影响了人们的出行体验。

今年8月去贵州旅游的胡女士在社交平台吐槽道，景区拍照用的服装只有数量没有质量，全是一模一样的服装和道具，摄影师、化妆师技术水平参差不齐。本想感受这里的原生态生活方式，结果从观景台下来，看到的几乎都是酒店，只有零星几栋老房子。

文化和旅游部法治专家委员会委员、北京第二外国语学院旅游政策法规中心副主任王天星向记者介绍，一些景区增设的很多购物商店对商品质量没有严格把关，假冒伪劣产品居多，有的还使用有毒或者废弃的材料来制作所谓的特色食品。有的地方还会增设一些所谓的博物馆，里面没有像样的展品，只是为了增加游客停留时间，诱导游客进一步购买门票，有些博物馆实际上就是换了名字的特产商店。

在呼伦贝尔学院讲师张婧看来，景区过度商业化会破坏游客的体验感，给景区造成负面评价，这些负面评价容易使景区丧失潜在的游客，影响景区的可持续发展。

“超负荷的过度商业化运营模式很可能会造成景区生态环境上的不可持续，而这种伤害往往是很难修复的。景区过度商业化会使景区丧失独特性，也会使景区当地的居民和文化受到负面影响和破坏，景区在过度商业化过程中丧失比较优势的同时又破坏了原有的文化传承，这样景区很难再进一步发展而陷入恶性循环。”张婧说。

华东政法大学副教授李婧提出，景区商业化可增加收入，让一些濒临消失的文化遗产因维修资金注入而得以保存，但如果经营者在经济利益的诱惑下，对景区资源进行过度开发，反而可能破坏景区内文化遗产的真实性。

“在旅游景区过度商业化的进程中，民间艺术形式、民族特色等珍贵的文化遗产被断章取义地包装成各种旅游产品，破坏了文化遗产的完整性。”李婧说。

理委员会发布公告，称根据广大游客诉求及景区存在的堵点问题，自2022年7月12日起，一律取消茶卡游客集散中心旅游环保观光车30元乘车费用，同时，让进入茶卡盐湖的17座以上的旅游大巴直接驶入景区停车场。

受访专家认为，景区是旅游业发展的核心，景区服务好，更多游客才愿意旅游消费。对景区进行大整改，有助于促进旅游业大发展。但长期以来，对于景区过度商业化，整改主要是取缔商业区和广告，并没有触及问题核心。一些地方景区过度商业化的根源，主要在于旅游开发体制机制混乱，因此，亟须理顺旅游开发体制机制，激发旅游高质量发展的动力和活力。

“我国现有的文化资源保护制度相对较少，管理体系尚不健全，对于景区过度商业化的惩处力度较弱，这些综合因素导致一些地方的景区管理秩序混乱。”李婧说。

李婧建议，完善相关法律法规，建立中央、地方政府和游客三位一体的旅游监督机制，提高景区的整体质量与服务水平，促进景区可持续发展。

张婧认为，景区管理者要具备旅游文化创新的理念，从游客需求角度出发，通过与文化创新团队合作，开发个性化的文化旅游项目。

“比如，苏州吴中区东山镇的‘青蛙村’，因当地盛产61种青蛙，该村以此作为文化特色设计了青蛙IP，将整个村子打造成青蛙主题的童话小镇，带给游客独特新奇体验的同时也大幅提升了经济收益。旅游的内核是文化，景区在开发旅游产品时不能盲目照搬其他旅游景区的做法，而应注意挖掘自身的文化特色，注重文化特色产业与旅游的创新融合发展，才能打造出自己独特的比较优势。”张婧说。

在齐晓波看来，景区在布置商业元素时，应坚持以人为本的理念，既要满足游客的商业服务需求，又要充分考虑游客游览体验的舒适性、安全性，从精细处、特色处体现人文关怀和商业价值，而不是粗制滥造，随处可见的商业围堵。

“政府相关部门也应严格把好招商准入、特许经营等门槛，通过规划审核、规模控制、服务质量监管、时间管理、空间管制等措施，还游客一个原真纯粹、舒服适度的游览休闲空间。”齐晓波说。



漫画/高岳

文化和旅游部印发通知严查私设“景点”问题 专家建议

把符合条件的网红打卡地依法“转正”

□ 本报记者 陈磊

近年来，一些地方未经相关部门许可私设“景点”，违规为游客提供游览服务，违规开展旅游经营活动，人民群众反映强烈。

文化和旅游部近日印发通知，要求各地今年9月至11月开展私设“景点”问题专项整治工作。

私设“景点”为何存在？如何从根源上依法整治私设“景点”？围绕这些问题，《法治日报》记者近日采访了中国社会科学院法学研究所研究员支振锋，北京市律师协会文旅专业委员会副主任、北京德和衡律师事务所高级合伙人马丽红。

对话

记者：您认为文化和旅游部开展私设“景点”问题专项整治工作的原因是什么？

支振锋：根据旅游法规定，旅游发展规划应当包括旅游业发展的总体要求和发展目标、旅游资源保护和利用的要求和措施。私设“景点”没有考虑土地利用规划、城乡规划和生态环境保护规划，不一定符合资源、生态保护和文物安全等要求，特别是建设旅游设施，接待众多游客，提供旅游服务，甚至可能会破坏资源、生态保护和文物安全，违反旅游法、环境保护法等法律法规。

同时，正规景区开放应当有必要的旅游配套服务和辅助设施、有必要的安全设施及制度、有必要的环境保护设施和生态保护措施等，然后才能经价格部门审批后进行收费，这是一种规范的旅游市场秩序。而私设“景点”可能并不具备正规景区的这些条件，或因为提供的旅游服务不规范引发纠纷，或因为旅游安全设施有瑕疵造成游客发生人身伤害事件，破坏了我国旅游市场秩序。

文化和旅游部因此印发私设“景点”问题专

项整治工作方案，以进一步规范旅游市场秩序、保护生态环境，维护游客权益。

记者：当下私设“景点”现象为何泛滥？

马丽红：一是市场逐利行为。我国旅游资源丰富，人口众多，随着人民生活水平不断提高，旅游业蓬勃发展，因此一些人通过私设“景点”以期捞快钱牟取利益。二是现有景点数量不足，旺季时人满为患，门票价格高，景点及周边食宿价格也会飙升，不仅降低了旅游舒适度，也提升了消费者的旅游成本。三是现有景点未能满足消费升级的需要，各景点同质化严重，旅游项目缺乏创新，旅游体验差，对资深游客吸引力不足。

支振锋：私设“景点”的存在，与现有景区数量过少、景区价格过高、景区服务难以满足旅游需要有关。特别是近年来随着人们生活水平的提高，人民群众越来越追求多元化、个性化的旅游体验，比如自由行看路上的风景，夜晚在野外搭帐篷看星星，但现有的景区服务难以满足这种旅游需求。旅游主管部门和有关部门对旅游市场监督管理不力，没有对这些私设“景点”进行及时有效的查处。

另外，根据旅游法规定，我国的旅游业被界定为旅游事业，旅游业发展应当遵循社会效益、经济效益和生态效益相统一的原则。国家鼓励各类市场主体在有效保护旅游资源的前提下，依法合理利用旅游资源。利用公共资源建设的游览场所应当体现公益性质，但在旅游实践中，旅游业更多表现为一个旅游产业，偏离了旅游业原本的“事业”属性，其公共性和公益性大受限制，由此导致的结果是，旅游事业产业化，个别地方把原本应该公益性开放的大好河山圈成旅游景区，景区价格过高、景区服务还不行，客观上催生了私设“景点”现象。

记者：私设“景点”的走红，也与网络社交媒体的推广有关，该怎样看待在线旅游平台的宣传推介？

马丽红：互联网时代，通过网络进行广告推介宣传已经成为常态，一些游客通过网络便捷性、即时性、多样性获取各种信息，而这些广告信息也会间接影响游客的行为选择。平台虽然不是广告信息的发布者，但是也应对所发布的广告信息尽到“审慎的审查义务”，这种审查义务介于完全的形式审查和实质审查之间，属于高度的注意义务，即要求平台按照专业人而非普通人的标准审查广告。

简单而言，平台的审查义务主要包括：对相关信息进行检查，比如信息发布人的身份证明文件、有效联系方式等；对广告信息内容进行合规审查，如所发布信息是否有违反法律、行政法规、违背公序良俗、侵犯他人知识产权等内容；对于被投诉、举报的不实信息，平台应当及时调查核实，必要时应予以删除。

记者：如何从根源上治理私设“景点”问题？

支振锋：要把旅游当成真正的事业，而不能仅仅窄化为旅游产业。一些地方不能不动就把大好河山圈起来开发建设成景区收费，这不应该是旅游事业发展的全部，旅游事业的公共属性和公益属性应该得到体现。

从不断满足人民群众对美好生活的需要出发，不断完善旅游基础设施和公共服务，吸引各地游客饱览祖国大好河山，体验不同地方的文化风俗，增长阅历，增长见识，同样需要强调旅游的公共属性和公益属性，而不是必须消费旅游产品和服务。因此，各地需要提供更多的旅游服务和游览设施，吸引更多的游客参观游览，满足旅游多元化、个性化需求。

开展私设“景点”问题专项整治工作非常有必要，但是专项整治工作不能“一刀切”，更不能对私设“景点”一关了之，而应该分类施策。对于一些设施和服务完善的私设“景点”（包括网红打卡地），比如满足生态保护和安全设施条件，进行

规划和环境评估的，通过法定程序开发建设成为正规景区。对于一些不符合正规景区要求的私设“景点”，比如不能满足基本安全需要的、破坏生态的，依法严厉取缔，依法追责相关责任人。

地方政府应该在旅游事业发展上算好“大小账”。圈地建景区买票能够拉动经济，但这其实是“小账”，在发展旅游产业的同时，更应该通过良好的基础设施、高水平的公共服务，吸引全国甚至全世界更多的游客到访，把旅游当作公共事业、公共服务来抓，对于拉动本地经济，促进社会文化多元、满足人民群众精神文明需要，作用可能更大。而且，这样的地方，对人才的吸引力也会增强，更有利于招才引智，为地方发展提供更丰富的“第一资源”，这才是“大账”。

马丽红：根据文化和旅游部发布的《私设“景点”问题专项整治工作方案》在对私设“景点”进行严格执法惩处的同时，也要建立长效机制。

实际上，私设“景点”问题频发，与治理监管难度大也不无关系。通常，景点在报相关部门批准时，可能涉及住房建设、生态环境、文化旅游、工商管理、城管执法等多个部门，相关手续办理程序烦琐复杂，甚至部门之间还会互设前置。如果要提升监管和治理效率，正如《方案》中提到的，需要各地文化和旅游行政部门、文化市场综合执法机构联合自然资源、生态环境、市场监管等相关部门，落实执法责任。有关部门可以采用“联席会议”制度，各部门统一认识、联合办公、联合执法，各个环节无缝衔接，方能起到良好的治理效果。

考虑到消费者不断提升的旅游体验要求，建议提升现有旅游景点服务能力，开发更多优质旅游资源，以满足市场的需求。

各地文旅部门可以挖掘一些户外旅游资源，既不过度开发，保持其原生态特点，又有必要引导和安全保护措施，以满足户外旅游者的个性化需求。

□ 本报记者 罗莎莎
□ 本报通讯员 沙广超 陈苏燕

从“搭伙”其他单位办公室分设办公点，两个人奔走“打游击”的“散装司法所”，到500余平方米的独立办公区域，9名专职工作人员……提起江苏省张家港市司法局锦丰司法所的变化，所长赵铮有一肚子话：“我在司法所工作了10年，现在的司法所变化太大了！”

2000年，锦丰司法所成立。2020年，该所搬迁至新大楼独立办公，其中有高度现代化的镇级公共法律服务中心，互联网服务区、社区矫正宣告室、法律援助室、调解室、心理咨询室等，功能分区一应俱全，“一站式”服务窗口初步形成。2021年3月，该所正式路人“苏州市标杆司法所”行列，10月获评全国模范司法所。

锦丰司法所的蝶变是苏州市探索开展司法所分类建设、定级管理，推动全市司法行政基层基础建设质量整体跃升的一个缩影。苏州市司法局副局长倪云开近日接受《法治日报》记者采访时说，自2021年开展司法所分类建设工作以来，全市已建成标杆司法所27家，标杆司法所19家，司法所逐渐成为全市推进基层法治建设的一支主力军。

分类+定级 坚持“一张蓝图绘到底”

司法所是司法行政系统的最基层单位，是推进基层法治建设的重要力量，但发展过程中欠账较多、资源不均偏也是实践中切实存在的问题。

“早在2016年，苏州就出台了《苏州市司法所所务管理规定（试行）》，通过加强所务管理，推进司法所规范化建设。”苏州市司法局人民参与和促进法治处处长陆红英告诉《法治日报》记者，初步打牢基础后，苏州确定了分类建设、定级管理的思路，坚持“一张蓝图绘到底”。

从印发《关于推进标杆司法所建设的通知》，对先行试点的司法所实施重点提档升级；到编制《苏州市司法所分类建设标准》《苏州市标杆司法所建设指导标准》，因所施策，提档升级；再到印发《关于司法所实行分类建设定级管理的通知》，建立司法所分类建设质量评价新机制……苏州逐渐蹚出一条司法所建设的新路经。

记者了解到，按照全省统一部署，苏州根据乡镇（街道）常住人口、辖区面积、经济发展状况、法治需求等因素，将司法所划分为大型、中型、小型三个类型，以“建强大型所，建优中型所，建精小型所”的原则，合理布局，错位发展，高标准落实司法所分类建设的“规定动作”。

同时，苏州还因地制宜做好司法所定级管理的“自选动作”，将司法所建设层次区分为“非标杆”“标准所”“高标准”“标杆所”四个等级进行评价，高质量抓好各项重点措施的落地落细，着力打造一批“名、特、优”司法所，发挥辐射带动作用。

“一系列‘给力’举措抓住了司法所建设发展的‘牛鼻子’，通过‘强筋健骨’，全市司法所建设工作实现跨越式发展。”倪云开介绍，不到3年，全市92家基层司法所办公面积增加8300平方米，新增68名工作人员，投入经费6965万元，硬件设施和服务能力大幅提升，12家司法所获司法部、省司法厅表彰，为苏州司法行政高质量发展筑牢了根基。

盆景变风景 “三步走”提升整体质量

“司法所是全面依法治国的基础平台，是推进基层法治建设的重要力量，提升司法所建设的整体水平，打通法治建设的‘最后一公里’至关重要。”倪云开说。

既要打造试点的“精致盆景”，更要营造普及的“美丽风景”。做实司法所建设这篇文章，为基层法治建设注入新动能，苏州实施了“三步走”决策部署，制定建设标准，试点先行。召开工作推进会，编制实施方案，建设标准等配套指引，适时调整优化，确保创建标准科学合理；突出典型示范，梯次推进；围绕“力量多元化、业务系统化、运行智能化、管理规范化、保障科学化”的建设标准，分批从全市各板块选择若干家司法所实施重点提档升级，串点成链，锻造司法所建设优势链；强化跟踪指导，确保质量，严格评价通报，落实跟踪动态管理，做到“成熟一家评定一家”“退步一家摘牌一家”，不定数量、不定比例。

“在首批15家苏州市标杆司法所授牌后的首月内，又有20多家司法所向我们申报创建标杆司法所。”陆红英说，以先建引领后建，发挥示范引领辐射作用，“标杆所”的示范作用带动了全市司法所建设新热潮。

在全面推进司法所高质量发展过程中，苏州各地因地制宜，不断创新机制。太仓市探索打造政治、法治、智治、文治、综治“五治融合”现代化司法所；昆山市司法局主要领导和分管领导下沉司法所担任党建指导员，推进司法所党建和业务两融合、双促进；吴中区将基层司法行政考核情况纳入区委区政府对街镇高质量考核指标体系，推动司法所建设不断提质增效；姑苏区把司法所建设分批纳入区政府民生实事工程，每年重点对两家司法所进行提档升级；吴江区、相城区、高新区积极推介宣传试点司法所的经验做法，组织现场参观学习，以点带面推动全市司法所建设均衡发展。

各司法所立足实际，精心打磨，打造出了常熟市司法局支塘司法所和董浜司法所“支法董法”，相城区司法局元和司法所“法润元和”，姑苏区司法局双塔街道司法所“小巷评理”等一批具有鲜明时代特征和区域特色的司法所品牌，并在全市形成了比学赶超的良好氛围，有效带动了司法所建设和履职服务能力的全面提升。

小所大作用 当好基层政府法治参谋

以前，司法所的主要工作是人民调解、法治宣传和社区矫正等；近年来，司法所的责任更重大、领域更宽广、职能更优化，由原来的“打辅助”逐渐变成“唱主角”。

这个身份的转变，让太仓市司法局娄东司法所所长宋怡婷的担子一天天重了起来，她也逐渐练就了“十八般武艺”。去年以来，宋怡婷已列席街道班子会议10余次，参与重大行政决策合法性审查，起草审核协议文件，提供法律咨询及走访服务等60余次件。

除了成为基层党委政府的“左膀右臂”，基层司法所更是成为基层社区提升三治水平进程中不可或缺的一部分。如今，在姑苏区沧浪街道画景坊小区，法律顾问参与小区自管小组法治论证程序已成为常态。

“针对小区选择何种自治方式，如何组织居民投票形成决议等成立小区自治管理组织的每个步骤，由司法所建立法治论证机制，明确小区物业管理不明之处可由法律顾问提供法治论证意见，分析法律风险点，开展合法性审查，通过论证后方可公示流程并组织实施。”姑苏区司法局沧浪街道司法所所长史春明亲历了该小区建立自管小组的整个过程，对小区自治管理的蝶变，他看在眼里，乐在心里。

在画景坊小区社区党委书记贾贵银看来，司法所加入后，让法治思维、法治方式、法治规则融入小区自管过程中，才有了现在这番景象。

“小阵地”释放“大能量”。近年来，苏州市紧扣助力高质量发展的主题，以全面加强司法所建设为抓手，推动各地司法所在当好基层政府法治参谋、不断优化公共法律服务、全力维护社会和谐稳定等方面聚焦发力，进一步展现新时代司法所新担当新作为。

苏州探索开展司法所分类建设定级管理 小阵地大能量，为基层法治建设注入新动能