

专家认为「终身禁入」应当依法谨慎使用

旅游行为不文明，游客被景区列入黑名单

□ 本报记者 陈磊

6月9日，中国大熊猫保护研究中心发布不文明行为通报称，主播朱某某因长期利用民宿阳台等处对该中心神树坪基地非展区进行直播，被终身禁止进入该中心各基地参观。

而在不久前，5月3日，游客孙某某、张某某、杨某某因在该中心神树坪基地发生肢体冲突等行为，严重扰乱园区秩序，同样被终身禁止进入该中心各基地参观。

《法治日报》记者梳理发现，一段时间以来，国内多个景区都有将具有不文明行为的游客列入旅游不文明行为记录(即旅游黑名单)，甚至终身禁入的情形。

受访专家认为，景区将旅游违规者列入黑名单，或者对旅游严重违规者作出终身禁入或者永久禁入的决定，是推进诚信旅游、文明旅游和保护名胜古迹等景区景点公物的重要手段和路径选择。但对游客实行终身禁入需要有明确的法律法规依据。应当严格限制，依法谨慎使用。

为维护景区秩序 游客被列入黑名单

6月8日，中国大熊猫保护研究中心监测到主播朱某某在直播神树坪基地繁育园等非展区，相关方面随即派员上山劝阻。

该研究中心发现，在此之前，朱某某长期利用民宿阳台、基地周围高地等对神树坪基地隔离检疫区、办公科研楼、繁育园等非展区进行直播。

即使园区管理方两次发布不得进入大熊猫国家公园的大熊猫栖息地和潜在栖息地，不得对基地非展区进行直播的公告之后，朱某某依然继续进行直播。

该研究中心认为，鉴于朱某某长期以来的直播行为已经干扰了基地管理安全秩序，违反了《卧龙神树坪基地文明入园须知》有关规定，将其列入终身禁止到熊猫中心各基地参观名单。

根据公开信息，今年4月，因为向大熊猫身上吐矿泉水、向大熊猫室外活动场内投掷物品等不文明行为，6名游客被终身禁止再次进入四川省成都大熊猫繁育研究基地(含熊猫谷)参观。

近年来，国内多个景区都有将不文明行为的游客列入旅游黑名单，甚至终身禁入的情形。例如，2022年5月，中科院昆明植物研究所通告游客郑某终身不得再次进入昆明植物园，因其擅自打开温室窗户，盗挖价值12800元的珍稀植物。2023年4月，一名男子因在上海迪士尼度假区殴打他人，被永久禁止进入该度假区。

对此，中国人民大学法学院教授杨建顺分析认为，景区将旅游违规者列入旅游黑名单，或者对旅游严重违规者作出“终身禁入”的决定，是推进诚信旅游、文明旅游和保护名胜古迹等景区景点公物的重要手段和路径选择。

惩戒不文明行为 需明确法律依据

为惩戒游客不文明行为，《国家旅游局关于旅游不文明行为记录管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)将9种游客在境内外旅游过程中发生的违反法律法规、公序良俗，造成严重社会不良影响的行为，纳入旅游不文明行为记录，规定旅游不文明行为记录形成前须经旅游不文明行为记录评审委员会评审通过，记录信息保存期限为1年至5年，实行动态管理。

根据《暂行办法》，国务院旅游主管部门建立全国旅游不文明行为记录。省级旅游行政主管部门可设立本行政区域内的旅游不文明行为记录。

记者根据公开信息梳理发现，旅游行政主管部门发布的旅游不文明行为记录并不多，反而是各地的景区公布了不少旅游不文明行为记录。

对此，在调查过程中有不少人向记者提出疑惑：景区对旅游不文明行为，能否对游客进行像终身禁入这样严厉的惩戒？

广东广和律师事务所高级合伙人、广东省律师协会会展与旅游法律事务委员会主任尹玉认为，上海迪士尼度假区等景区并不具备政府职能，也不具备行政执法资格，其以景区名义将游客列入旅游黑名单的行为，应当归于合同行为。游客入园购票与景区成立平等合同关系，在合同关系存续期间双方需要履行义务，即游客具有文明游览参观的义务，景区具有提供游览服务、保障游客人身安全的义务，任何违反上述义务的行为，应当视为违约行为，而针对游客违约行为，景区采取限制入园或列入旅游黑名单的措施，属于民事主体履行合同的解除、终止的行为。

“平等主体之间的民事合同行为与行政行为不同，公权力主体实施的行政行为，相对方如果认为不合法、不合理，有权利进行申辩，而民事合同行为，如合同相对方认为对方存在合同违约等，仅可以通过民事诉讼等予以救济。”尹玉说。

杨建顺认为，根据《暂行办法》的规定，并不能直接推导出景区有权将游客列入旅游不文明行为记录。但是，景区基于其管理权和相关征信规则而作出的管理行为，可以将游客列入旅游不文明行为记录。

杨建顺分析，《暂行办法》列举的旅游不文明行为中，有一项是“违反旅游场所规定，严重扰乱旅游秩序”，这意味着，作为旅游场所的景区，能够制定旅游场所规定，其所制定的旅游场所规定应当得到遵循，否则将构成旅游不文明行为。

“而终身禁入或者永久禁入等决定，与一般的暂时性限制不同，因为其违背公物之‘提供于公共之用’的主要目的，无法从公物管理规则制定权中推导出来，且由于其严厉的侵益性，需要有明确的法律法规依据。”杨建顺提醒。

构建正确惩戒观 动态调整黑名单

如何适用旅游不文明行为记录制度，治理游客的不文明行为？

在杨建顺看来，对于一些游客的旅游不文明行为，需要依法依规有效地予以制止、教育、惩戒，该罚款的罚款，该教育的教育，该适用治安管理处罚法的就依法予以治安管理处罚，该赔偿的就令其赔偿。应对个别游客的不文明行为和屡教不改者，可以考虑列入征信体系，采用将其列入旅游不文明行为记录的做法。但应当建立健全相关法律法规，健全相应的评审组织、程序和标准，以确保依法依规有效规制。

杨建顺说，对游客实行终身禁入，必须建立在严格的法律法规保留理论基础之上：对一般的景区等管理规则，应当进行更充分授权，让公物管理者充分发挥其优势。一旦该领域制定了相关法律法规，关于公物管理者制定公物管理规则的权限和该规则所规定的内容便应当被相关法律法规所吸收。比如，在旅游法以及公园等相关公物立法中，有必要对列入旅游黑名单等征信制度进行顶层设计，即便是法律法规，对终身禁入或者永久禁入之类的措施，亦应当坚持审慎的原则，尤其是应当尽可能设置动态调整机制，贯彻好“惩前毖后、治病救人”的正确惩戒观。

对外经济贸易大学法学院副教授孔祥认为，从目前实践来看，一些景区自行主导设置了旅游黑名单，规定本景区可以对特定游客实施限制购票、禁入等措施，这与前述由旅游主管部门认定的行政性旅游不文明行为记录制度不同，属于景区自我管理措施，即偏向于民事性质的私法行为。

“景区在采取这种管理手段时，需要考虑三个方面的问题：措施的必要性，尤其是部分景区在性质上属于公共设施，可能需要承担普遍性的缔约义务，对游客权利的限制需要有充分的依据和理由，同时也不宜轻易采取终身禁入等对影响过大的措施；程序的正当性，在采取这类措施时应当保证游客的陈述、申辩等救济权；如果游客存在其他违反文物保护、治安管理法律法规的行为的，景区应当及时通报有关部门进行处理。”孔祥说。

让我们地里的参人在成熟后正常收获，既保障了我们的参人利益，也没有违反国家规定。”

马玉国说，近年来参人行情有些低迷，主要与国内参产量过高有关，因此有计划地控制参人种植发展规模，为守好大国粮仓、端稳中国饭碗夯实了法治根基。

良法已立，重在施行。

“粮食安全关键在于耕地，但作为吉林特产的参人也要支持发展，我们检察机关在今后的履职过程中，要想办法处理好这两种关系，做到既不伤粮又不伤农，让粮食安全与参人产业实现‘双赢’。”

吴海峰说。

漫画/高岳

既不伤粮又不伤农 司法引导土地科学合理利用 吉林检察用智慧守好“一块地”

□ 本报记者 刘中全

5月31日，吉林省蛟河市新站镇天空的乌云压得很低，雨不紧不慢地下着。49岁的参农马玉国来到自家承包田。尽管人参长势喜人，预计到秋天可以卖个好价钱，几年来的辛勤付出终将有所回报，但面对《法治日报》记者的采访，他的脸上却难掩忧虑。

“蛟河市政府最近发了通告，禁止占用永久基本农田种植人参等‘非粮化’作物，我的这片承包田在今年收获人参后就要恢复粮食种植，而附近再也找不到这样合适的农田种参了，以后可怎么办呀……”马玉国说。

粮食事关国计民生，粮食安全是国家安全的重要基础。一方面人参产业是吉林特色产业需要支持发展，另一方面国家粮食安全底线不能突破，两难局面该如何破解？

近日，记者来到蛟河市人民检察院进行深入采访，寻找让人参产业与国家粮食安全实现“双赢”的检察智慧和力量。

独特天然优势

种参成农民致富重要渠道

蛟河市位于吉林省东部，长白山麓，这里四季分明，山清水秀，孕育了“八山一水一分田”的生态地貌。人参是一种对生长环境要求苛刻的植物，北纬40°独特的冷湿自然生态环境及肥沃深厚的腐殖黑土，造就了最适宜人参生长的自然环境。

5月30日，记者乘车前往蛟河市。进入蛟河市行政辖区，映入眼帘的是一幅绝美的山水画卷——远处的青山连绵不断，大小河流纵横交错，现代化高铁不时地飞速穿越村庄农田，平坦的公路两侧尽是肥沃的黑土地，整齐的地块上长满玉米、大豆等农作物幼苗，一片生机。而随着车辆行驶深入，在公路两侧的农田里开始出现了成片的黄色、蓝色或黑色大棚，下面生长着吉林特产——人参。

张明波今年43岁，是蛟河市新站镇富安村农民，除了妻子外，家里还有年逾六旬的父母以及3个上学的孩子。他曾用闲暇时间给参农打工，慢慢掌握了种参的技术，便开始在自家农田种参。他告诉记者，从事参种植后，一家7口的各项开支有了保障。

“最初种了三亩地，人参出手后发现挺挣钱的，有了经验和资金，慢慢地开始承包土地做成参床(人参种植的一种方式)，现在的身份依旧是农民，不仅种人参，也种地。”张明波说，他手里参地最多时高达300多亩，平时他们夫妻俩和父母都会到参地除草、打药，如果给其他参农打工，每人每天150元，全家一天收入就能有600元，他对现在的生活挺满意的。

正在大棚里辛勤劳作的马玉国向记者说，他种了二十多年人参，经济效益还是不错的。

“4亩地种一茬4年的人参能卖30多万元，如果这4亩地种的普通的玉米，总共也就只能卖3万多元。”马玉国介绍，除了种植人参本身收益高外，发展人参产业还有很多好处。参地租金比普通租金高，出租耕地的农民收入增加，人参加长期间需要雇用大量的工人，当地农民成为首选，这对当地农民来说也是一项可观的收入。

据了解，当地农民将土地出租给种地大户，如果种植玉米、大豆等常规农作物，每年333元/亩起价，地块好的农田最高可达800元/亩，而同样的土地，如果出租给参地承包人，价格几乎差不多翻一倍，最高可达1500元/亩，而且是四五年的租金一次性给齐，这对普通农民家庭来说，是一笔相当可观的收入。

新站镇党委书记刘皓向记者介绍，蛟河人参种植历史由来已久，20世纪六七十年代就有国营参场。2002年，根据吉林省人民政府申

请，国家将抚松县、靖宇县、蛟河市等14个县(市)所辖现行行政区划为吉林省长白山人参原产地域范围。近年来，一些农民将手中的基本农田承包出去后，经过土地平整、改良，制作成参床，又包给了参农，形成一条完整的产业链。

蛟河市农业农村局给记者提供的数据显示，截至2024年1月8日，蛟河市辖区近6年来累计新增人参种植面积923.45公顷，其中占用基本农田381.56公顷，一般耕地541.89公顷。从2018年新增1.0公顷到2023年新增186.75公顷，耕地种参逐年递增趋势十分明显，成了农民致富增收的一条重要渠道。

制发检察建议 为基本农田非粮化踩刹车

尽管近年来蛟河人参产业发展步入快车道，但“翻车”风险始终存在。

“种植人参不能重茬(在同一块地上连续几年种植同一种作物)，至少要相隔30年才行。”刘皓说，“为了追求更高的经济利益，蛟河市占用基本农田搭建的参棚越来越多。如果政府对参人种参不加规划干涉，任其自由发展，那蛟河市很快将面临几十年内没有合适种植人参土地的局面。而且由于种植人参会导致土地肥力降低甚至可能破坏耕土层，也给粮食安全带来极大考验，种参规模失控的后果不堪设想。”

2023年10月，蛟河市政府开始对人参种植采取限制措施。

“我们种植人参违反了哪条法律？”整改初期，当相关部门工作人员劝导参农禁止大面积种参时，面对参农的质疑，工作人员不知如何答复。

蛟河市检察院检察长吴海峰说，治理之初检察机关介入时，对检察智慧和依法治理能力水平提出了严峻考验。通过一系列有效工作，检察机关为蛟河市基本农田“非粮化”紧急踩刹车。

“如何做到既不伤粮，又不伤农？我们充分发挥公益诉讼检察职能，依托府院联动机制，综合运用‘公开听证+调研报告+大数据赋能+检察建议+跟进调查’方式，督促行政机关依法全面履职，建立长效机制，春耕期间全程跟进监督，有效推进基本农田‘非粮化’治理。”吴海峰说。

一场整治耕地“非粮化”行动迅速铺开。2024年2月1日，蛟河市检察院向蛟河市人民政府发出社会治理类检察建议——建议政府依法全面协调履职，及时采取有效的管控措施，遏制利用基本农田种植人参等经济作物的“非粮化”问题继续扩大，尽快建立和落实科学有效的经济作物产业规划，实施有序退出机制，引导人参等经济作物种植产业科学、合理、有序发展，加强“非粮化”法治宣传和政策引导，落实粮食安全责任制，积极发挥基层政府和村委会的政策宣传和监管作用，引导土地科学合理利用。

同时，检察机关还向市农业农村局、新站镇、白石山镇、乌林朝鲜族乡制发了诉前检察建议，建议市农业农村局依法履行监管职责，将

2024年春季作为关键时间节点，采取有效管控措施，坚决杜绝改变土地用途种植非粮作物，并引导参农在5年内逐步退出。

对此，蛟河市政府明确了时间表。

蛟河市委副书记滕慧阳向记者介绍，首先政府出台了《关于严禁耕地“非粮化”行为的通告》，明确禁止占用基本农田种植人参等非粮作物，现有存量有序退出。针对后续推进整治工作，进行台账式管理，确保5年内有非法占用耕地全部退出，实现复耕。同时多次召开政策宣讲会，检察院的领导干部到会为参农解读政策，相关的执法部门与参地经纪人进行约谈。

“其次，我们分类施策，不搞‘一刀切’。对于已经种植了人参的参地，考虑到人参种植投入大，不能让参农蒙受损失，所以政府决定采取老办法——全面排查，建立档案，明确地块，明确种植时间，明确退出时间，明确责任人，使现有参地逐渐有序退出，同时坚决遏制参地新增。”

滕慧阳说，政府对适合种植人参的地块进行调查，把这种地块挑出来，引导参农利用园田地种植人参，对园田地不够的，可以把一般耕地当中符合种参条件的地块挑出来，按照土地“进出平衡”原则，保证适合种参地块有序进入，还要求自然资源部门主动落实好政策，依法依规办理。

就在蛟河市开展整治“非粮化”工作如火如荼时，也有参农因不了解政策，在田里继续整备参地。4月19日，新站镇在巡查中发现张某在大利村黄泥屯屯东位置整备参地35.36亩，经查，该地块为永久基本农田。

“我们找到张某，向其发放了告知单，并现场宣讲基本农田保护政策，张某当场在停止开垦参地承诺书上签了字，并表示春耕前恢复粮食作物种植。”新站镇镇长隋艳说。

5月31日，记者在黄泥屯屯看到，张某的地块上已经不见参床、参棚等设施，取而代之的是平整的黑土地和整齐的庄稼幼苗。

推动良法善治 粮食安全与人参产业双赢

“眼前的这些参地今年秋天到期了，明年就能恢复耕种，我们在参地调查统计表上都有详细记载。”在富安村委会，50岁的富安村党支部书记王喜财指着不远处的参棚告诉记者。

随后他拿出一本富安村参地调查统计表，记者看到，上面详细登记了原地主人，开参地人，参农，开地时间，种植面积，种植时间，采收时间以及耕地性质、地块位置等信息。

“什么时间种植的人参，什么时间采收人参，地块什么时间恢复耕种，都一目了然。”王喜财说，最初参农和参地经纪人都持观望态度，以为政府不能有这么大的力度和决心，如今多个部门上下齐心，大家的心态也平和很多，对市政府的通告都能给予理解。

对于和马玉国、张明波一样的参农来说，他们在结束基本农田种植人参后，仍能够在当地继续申请人参种植，只是所用田地不再是基本农田，种参规模有所缩减。

“感谢政府和检察机关采取的一系列举措，