

## 游客被景区纳入黑名单

### 专家:“终身禁入”应依法慎用

日前,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、杨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。

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。



#### 构建正确惩戒观

#### 动态调整黑名单

#### 惩戒不文明行为

#### 需明确法律依据

#### 为维护景区秩序

#### 游客被列入黑名单

日前,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。

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因违反境内外法律法规、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合同义务,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,景区采取限制入内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。

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,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,可以考虑引入征信体系,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稳认为,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、治安管理相关法律法规的行为的,景区应当及时通报有关部门进行处理。”孔祥稳说。

来源:光明网

