

绘好文物保护“最大同心圆”

编者按

文物承载灿烂文明,传承历史文化,维系民族精神,是弘扬中华优秀传统文化的珍贵财富。文物的保护利用离不开法治的保障。即将于3月1日起施行的新修订的文物保护法,为做好新时代文物工作提供了更加坚实的法治保障。如何推动法律全面有效落地实施,切实把中华文明瑰宝守护好、弘扬好、发展好,成为全社会高度关注的议题。本期“声音”版邀请相关领域专家、学者予以探讨,敬请关注。

大力推进文化遗产系统性保护

□ 王云霞

新修订的文物保护法为文物事业高质量发展提供了更坚实的法治保障,它的贯彻实施也将大力推进文化遗产的系统性保护。

文化遗产是历史见证,承载着民族记忆,是文化自信的坚实基础。文物是文化遗产的物质载体。我们国家高度重视文化遗产的保护与传承,先后制定了文物保护法和非物质文化遗产法等法律,以及《历史文化名城名镇名村保护条例》等一系列行政法规、部门规章和地方立法,对文物、非物质文化遗产和名城名镇名村的保护、利用、传承等行为进行规范,并设置不同的行政主管部门和工作机制加以管理。上述法律体系和管理制度为我国文化遗产事业发展提供了重要保障,发挥了关键作用。

随着文化遗产保护实践的不断深入,现行的法律体系和管理制度也暴露出一些问题。比如,保护对象之间存在交叉、重叠,可能使保护工作的标准不一、程序混乱;保护体制的条块分割、多头管理,可能使有限的保护力量得不到合理、科学、高效地使用;不同遗产类型从各自角度进行阐释、保护,对相关文化和环境关联性的整体性阐释和保护不够,从而弱

了文化遗产价值的发挥。

近年来,党和国家出台了一系列加强文化遗产保护传承的政策文件,将强化文化和自然遗产、非物质文化遗产的系统性保护列为文化建设的重要任务。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“推动文化遗产系统性保护和统一监管”,新修订的文物保护法,贯彻了党中央对新时代文化遗产保护传承工作的要求,回应了文物保护管理实践中存在的一些突出问题,在一定程度上体现了文物保护利用的整体性、系统性工作要求。比如,新增了文物的定义,将文物界定为“人类创造的或者与人类活动有关的,具有历史、艺术、科学价值的物质遗存”,从而将文物与物质文化遗产进一步关联起来;强调对文物价值的挖掘阐释和宣传教育,注重促进中华民族优秀历史文化遗产的传承,并健全社会参与机制,鼓励引导社会力量参与文化遗产保护,从而将文物保护利用与文化遗产的传承密切联系起来;新增了不可移动文物普查、调查制度和县级以上行政区域内不可移动文物保护规划制度,提升了文物本体和周边环境保护要求,体现了文物保护与城市发展以及文物周边环境风貌保护的整体性要求。

这些规定的严格执行,对于推进文化遗产的系统性保护具有重要作用。为充分实现系统性保护的价值诉求和目标任务,在新修订的文物保护法的实施过程中,还需强化文化遗产系统性保护的思维和意识,尤其应当重点关注以下问题:

一是进一步厘清文物与其他类型文化遗产的关系。文物与非物质文化遗产都是中华民族优秀历史文化遗产的构成要素。文物作为文化遗产的物质载体,折射着其形成时代的政治、经济发展状态和社会文化环境,蕴含着创造者的智慧、技艺和思想表达;而非物质文化遗产的各种表现形式也必然会有物质结晶,其传承也离不开相关的实物。因此,在文物的价值挖掘和阐释过程中,应当注重对其背后的非物质文化遗产的解读和提炼,以促进中华优秀传统文化遗产的传承。还应注意,文物只是物质文化遗产中比较重要的组成部分,在文物保护过程中,需要关注文物资源比较丰富的历史文化名城名镇名村和传统村落、人文与自然资源密切结合的文化景观,以及虽未纳入文物保护范畴,但与文物资源密切相关的历史建筑等物质遗存的保护和利用,并及时将符合文物标准的物质遗存认定、公布为文物加以保护。只有这样,才能确保文化遗产得到完整、有效的保护和传承。

二是不仅应当关注文物本体的安全和保护,也应当关注文物本体周边环境风貌的保护,并将文物保护与城乡经济社会发展紧密结合起来,以文物保护利用促进城乡基础设施建设、人居环境改善和人民群众幸福生活指数的提升。这需要各级政府及其相关部门更加重视文物保护工作,将文物保护要求纳入相关规划,投入必要的人财物,协同配合,步调一致。与此同时,还需要各级政府及其相关部门能够调动一切社会力量积极参与文化遗产保护利用,并为其提供必要的政策支持和制度保障,让文化遗产保护成为全社会共同努力的事业,使文化遗产保护成果真正惠及于民。

三是需要认真考虑法律实施的协同性。文物保护法是文物保护领域的基础性法律,还需要有相关的法规、规章和规范性文件加以配套、细化,才能保证其得以切实贯彻实施。因此,该法的实施条例以及相关行政法规、部门规章和地方立法均需要做相应的修改、完善。此外,文物保护法主要是规范文物行政管理关系的法律,一些涉及相关领域的行政管理问题,以及公民的权利保障与规制等问题,还有赖于民法典、刑法、民事诉讼法、行政诉讼法、行政处罚法、行政许可法、公共文化服务保障法、城乡规划法等一系列相关法律、法规的有效适用。因此,在新修订的文物保护法实施过程中,需要高度关注配套立法建设以及相关法律、法规的协同适用。

(作者系中央民族大学特聘教授、中国人民大学法学院教授,联合国教科文组织文化遗产法教席主持人)

以检察公益诉讼助力文物保护

□ 刘家璞

检察公益诉讼是以法治思维和法治方式服务国家治理体系和治理能力现代化的重要制度设计。2017年7月1日全面实施以来,检察公益诉讼工作发展迅速,办案规模稳健增长,领域持续拓展,成效日益彰显,在助力依法行政、保护国家利益和社会公共利益、促进国家治理现代化方面发挥着不可替代的积极作用。

党的十九届四中全会明确提出拓展公益诉讼案件范围。2019年以来,检察机关根据《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》和全国人大同意开展文物和文化遗产保护公益诉讼的工作安排,23个省级人大及其常委会的专项决定或决议,通过履行法律赋予的检察公益诉讼职能,聚焦文物和文化遗产保护中的突出问题,依法办理公益诉讼案件2.1万余件,助力推动文物和文化遗产保护工作在法治轨道上行稳致远。针对重点文物保护,通过开展专项监督活动方式形成集群效应,如2024年最高人民法院部署长城沿线15个省市开展长城保护公益诉讼,推动整治长城点段“应保未保”、修缮保养不规范、巡查防控不到位等问题,办理长城保护公益诉讼案件675件,推动进一步加强长城保护利用工作。

检察公益诉讼具有开放性和独特性,办

案领域的不断拓展是由公共利益的广泛性和维护公益的全面性所决定的,这对法律供给提出新的更高需求。新修订的文物保护法增设了检察公益诉讼条款,为文物保护检察公益诉讼提供了直接充分的法律依据,有效解决了文物保护公益诉讼法律供给不足的问题,标志着文物保护领域明确成为检察公益诉讼法定领域。这既是对公益诉讼制度实践特别是检察公益诉讼工作的肯定,也是对完善公益诉讼制度、更多更好发挥公益诉讼作用的期许。

新修订的文物保护法在增加对特定种类文物的保护规定、完善文物保护管理制度、加强文物价值挖掘阐释、健全社会参与机制、完善法律责任等方面作了修改,这些内容都为今后一段时期检察公益诉讼履职明确了方向。

首先,要持续做实文物保护公益诉讼高质效办案实践。检察机关要进一步加大办案力度,围绕服务保障长城、大运河、长征、黄河、长江五大国家文化公园建设目标,有序开展大运河沿线历史文化名城、名镇、名村保护等公益诉讼监督活动,重点针对拆真建假、保护不力等问题开展监督。注重以公益诉讼“可诉性”提升办案精准性和规范性,严格规范立案、调查取证、磋商、检察建议、提起诉讼等环节,提升办案质效,进一步提升文物保护监督效能。根据新修订的文物保护法,研究制定文物和文化遗产保护领域公益诉讼办案指引,为办案实践提供更具体、更具操作性的规范参考。

其次,要充分发挥行政公益诉讼职能作

用。检察机关要秉持公益诉讼督促之诉、协同之诉的功能定位,对文物保护领域负有法定监管职责的行政机关违法行使职权或者怠于履行职权的,通过磋商、检察建议、提起公益诉讼等递进式监督程序,督促其依法履职,有力促进依法行政、严格执法。根据新修订的文物保护法,落实“事前保护”预防性理念,防范“严重损害风险”,探索开展预防性公益诉讼;推动加强文物整体保护和活态传承,防止过度开发,以公益诉讼履职推动文物保护系统治理。

第三,要积极发挥民事公益诉讼独特价值。针对行政机关穷尽监管手段仍然无法实现公益保护目的,及时开展民事公益诉讼追究违法行为人的民事赔偿责任。针对文物本体完全毁坏,不得在原址重建之情形,探索运用模拟修复方式量化受损文物价值,要求违法行为人承担赔偿费用以实现文物的有效维护与补偿。

最后,要以公益诉讼促进各方协同共治。文物保护是一个系统工程,检察公益诉讼为相关责任主体协作保护文物提供了诉讼平台。检察机关要注重加强外部协作,推动与法院、行政机关、社会组织等各类主体之间协作机制构建,围绕文物保护的共同目标,深入开展监督活动,依法各司其职、协作联动,共同解决文物保护难题,推动构建文物保护大格局。同时深化综合履职,注重融合发挥公益诉讼检察与刑事检察作用,打好文物保护检察“组合拳”。

(作者系最高人民法院公益诉讼检察厅二级高级检察官)

在城市更新中切实保护好文物

□ 金磊

在城镇化高速发展的进程中,城市更新已成为城市提升品质、完善功能的关键举措。如何在城市更新的浪潮里保护好不可移动文物,成为社会各界关注的焦点。

城市更新对城市发展意义重大。许多城市旧城区住房条件恶劣,交通拥堵,基础设施严重不足,城市更新能够从根本上改善居民的居住环境,为城区注入新的活力。从长远看,城市更新是城市顺应时代发展、提升竞争力的必由之路。通过重新规划和改造,城市空间布局得以优化,新兴产业不断涌现,可以为城市发展开辟新的空间。

然而,城市更新也会给文物保护工作带来一些挑战。许多旧城中分布着丰富的文物遗迹,如古建筑、古桥梁等,这些不可移动文物在城市更新过程中可能面临毁灭的威胁,特别是大规模的建设活动,稍有疏忽,就可能对文物造成无法挽回的破坏。现实中,一些城市为追求经济效益最大化,对旧城区古建筑甚至近现代建筑大拆大建,使不可移动文物及其环境遭到破坏的现象时有发生。这些建筑承载着城市的记忆和民俗文化,一旦消失,城市的文化脉络就会出现难以弥补的断层。

数据显示,2024年,全国共实施城市更新项目6万余个,完成投资约2.9万亿元。城市更

新带来的成效逐步显现,同时不可移动文物的保护工作愈发重要。新修订的文物保护法强调各级政府必须重视文物保护,妥善处理好经济建设、社会发展与文物保护的关系,切实保障文物安全;明确基本建设、旅游发展必须将文物保护置于首位。特别是增加不可移动文物保护规划制度,包括将不可移动文物保护措施纳入相关规划,以及组织编制行政区域内不可移动文物保护规划。从严规定了未定级不可移动文物的保护措施,有力地加强了城乡建设中文物保护工作,增加了地下文物埋藏区和水下文物保护单位制度,最大限度保障城市开发建设中的文物安全。

此外,加大对违法行为的处罚力度。比如,对于涉及文物保护单位保护范围和建设控制地带的违法建设、擅自拆除不可移动文物等情节恶劣的违法行为,最高罚款额由原来50万元大幅提高到1000万元,同时责令行为人承担文物修复复原费用,极大地增强了法律威慑力。这些规定为不可移动文物撑起了坚实的“保护伞”,使城市更新的数量更加科学全面,促使建设者在施工过程中更加谨慎地对待不可移动文物,避免因盲目追求进度而造成不可挽回的损失。

法律的生命力在于实施。做好城市更新与文物保护,需要各相关方面共同努力。有关部门要制定好全面且细致的规划。在城市更新项目启动前,充分开展文物资源调查,

切实将文物保护纳入城市更新的整体规划之中;强化公众参与,通过公众咨询、听证会等形式,广泛征求居民的意见和建议,让公众参与到城市更新和文物保护的决策过程中;加大监管力度,对城市更新中违反文物保护法律规定的行为依法依规严肃处理。新闻媒体要积极参与舆论监督作用,对在文物保护范围内的违法建设、过度开发旅游等情况,深入调查,及时曝光,推动问题解决;对一些成功的文物保护案例进行宣传报道,为其他地区 and 项目提供借鉴和参考。建设单位要切实增强法治意识,依法严格管理设计与施工,尽可能避开不可移动文物,保护好文物周边环境。

(作者系中国文物学会20世纪建筑遗产委员会副会长、秘书长,文字整理:本报记者林楠特)

制图/高岳

完善文物保护相关配套规定

□ 李袁姝

新修订的文物保护法在总结过往实践经验、适应时代发展需求的基础上,从多方面完善了文物保护的法律制度。由于该法对制定相关配套规定提出了具体要求,因此,为进一步提高文物工作法治化水平,完善相关配套规定成为当务之急。

在完善行政法规方面,根据急用先立的原则,首先需要修订文物保护法实施条例。现行文物保护法实施条例是根据2002年第一次修订的文物保护法制定的配套行政法规。为此,本次修订工作需要贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神,弘扬社会主义核心价值观,体现全面深化改革开放精神;同时需要在增强法治思维,正确理解、精准把握、严格落实新修订的文物保护法的基础上,以备而不繁,逻辑严密,条文明确、具体,用语准确、简洁和具有可操作性为目标,科学规范行政行为。

其次,新修订的文物保护法明确规定文物认定的主体、标准和程序由国务院规定并公布,意味着在对2009年10月1日起施行的《文物认定管理暂行办法》这一规章进行立法评估的基础上,需要尽快出台文物认定管理条例。文物认定是文物行政部门将具有历史、艺术、科学价值的文化资源确认为文物的行政行为,因而是文物保护的基础性工作,其紧迫性和重要性毋庸置疑。为此,在制定过程中,应根据新修订的文物保护法中文物的法定定义进一步明确文物认定的范围,并根据新修订的文物保护法对文物普查特别是目前正在开展的第四次全国文物普查中发现的文物及时予以认定的具体程序。此外,为体现新修订文物保护法关于公平对待国有和非国有文物收藏单位的新规,亦应当进一步明确建立民间收藏文物认定的主体、程序,并将行政复议作为解决文物认定和定级争议的主渠道,有效发挥行政复议制度在实质性化解行政争议方面的效能。

再次,应根据新修订的文物保护法的相关新规,尽快启动《长城保护条例》和《中华人民共和国考古涉外工作管理办法》的修订工作,完成《历史文化名城名镇名村保护条例》的修订工作。

在文物保护地方法规修订方面,特别需要注意应坚持在不与宪法、新修订的文物保护法及其实施条例相抵触的前提下,完善准确全面贯彻上位法的立法精神,并结合本行政区域文物保护的具体情况和实际需要,以提高立法质量和效率、降低立法风险为原则开展修订工作。

在规章的修订方面,需要统筹考虑《文物保护工程管理办法》《文物行政处罚程序暂行规定》《古人类化石和古脊椎动物化石保护管理办法》《世界文化遗产保护管理办法》《文化市场综合行政执法管理办法》和《大运河遗产保护管理办法》6个规章的修订工作。这些规章中,需要制定行政法规的,例如大运河文化遗产保护、文化市场综合行政执法管理等应尽快研究论证,其他需修订的规章,则应以问题为导向,根据实践需要,陆续启动修订工作。

新修订的文物保护法还明确规定,国有文物收藏单位不再收藏的文物退出馆藏的办法、国家禁止出境的文物的具体范围由国务院文物行政部门规定并公布,从而对规范性文件制定和修订方面也提出了新要求。因此,需要统一部署,制定并及时公布文物退出馆藏办法,同时在已公布三批禁止出境(境)展览文物目录的基础上,不断完善目录内容及及时公布。此外,还应制定地下文物埋藏区划定管理办法、国家革命文物协同研究中心管理办法、文物市场信用监管办法、流失文物追索返还工作办法、文物行政执法与刑事司法双向衔接办法等,适时修订《文物进出境审核管理办法》《国有文物资源资产管理暂行办法》等规范性文件。

在推进上述法规规章规范性文件制定和修订过程中,应随时关注历史文化遗产保护法、红色资源保护传承条例、历史街区与古老建筑保护条例、传统村落保护条例的立法进程,做好宏观政策取向的一致性评估,并同步高质量完成法规规章规范性文件的清理工作,从而使我国文物保护法律体系更加科学完备、协调统一,为依法推动文化遗产系统性保护、以最严密法治保护文化遗产奠定坚实的法律基础。

(作者系故宫博物院研究馆员,中国文物学会理事兼法律专业委员会主任委员)

编辑/林楠特
美编/高岳
校对/郭海鹏

法史微评

一准乎礼

□ 黎明

据1973年吐鲁番地区出土的《唐宝应元年六月康失芬行车伤人案卷》记载,公元762年6月,唐朝高昌城内,居民史拂的8岁儿子金儿和曹没冒的8岁女儿想子在一店铺前玩耍,某特人新横奴的雇工康失芬驾牛车从城外返回时,牛突然狂奔,冲入人群,将两个孩子碾过致伤。高昌县的官员“舒”负责审理此案,对肇事者康失芬进行了三次审问,并适用保辜制度,同意某特商人在50天内对两个孩子进行救治。保辜制度是指官方处理伤害案件时,允许加害人在一定期限内对被害人进行救治,根据被害人的伤情变化来确定加害人的刑事责任。保辜制度注重通过修复被损害的社会关系实现社会秩序的和谐,既保护了被害人的权益,也为加害人提供了减轻刑罚的机会,而不是惩罚报复,体现了儒家慎刑恤刑和“无法”思想。这一法律制度在唐朝时更为完善,尽管由于案卷残缺,该案最终判决结果我们不得而知,但可以推测,它表明唐朝的法律与德礼深度融合,唐律在边疆地区和化外人群中得到统一有效的实施,唐朝依靠唐律构建的礼法秩序深入边域,无远弗届。

清代《四库全书总目提要·唐律疏议》中对唐律进行了高度评价,认为“唐律一准乎礼,以为出入,得古今之平”。大意是说:唐律的制定、解释与实施均以儒家的“礼”为基本遵循,将法律与道德伦理有机结合,既符合古代法律文化传统,又适应当时社会现实需要,追求宽严有度、量刑适中,法平如水,成为后世立法的典范。中国古代的礼法关系经历了从含混、分治到融合的漫长历史进程。周公制礼后,总体上讲,礼具备了国家意志性、规范性和强制性等法的一般特征,礼则正面引导,刑是反面惩罚,出礼入刑,二者相互配合,共同维护统治阶级的利益。春秋战国时期礼崩乐坏,礼法冲突逐渐显现,儒家主张恢复周礼,法家则主张以法治国。秦朝统一后,法家思想成为主导,法律被高度强化。汉朝建立后,汲取秦亡教训,继承西周“明德慎罚”思想,确立“德主刑辅”思想,逐渐将儒家思想引入法律体系。历经魏晋南北朝礼法融合的发展,至唐代完成“礼法合一”。《唐律疏议》开宗明义讲“德礼为政教之本,刑罚为政教之用”,形成了以礼率律,律外有礼的礼法体系,达到了中国古代法制发展的巅峰。“一准乎礼”不仅是唐代法律的基本特征,为王朝的长治久安奠定了礼法秩序,而且塑造了中华法制文明礼法融合这一独特形态,标志着中华法系的成熟,为中国古代社会提供了稳定有效的治理框架。

巅峰过后,往往走向反面。“一准乎礼”的实质是维护封建等级特权和宗法关系,内含对平等原则的侵蚀,与“法律面前人人平等”的法治精神不符。随着时代的发展,过度强调宗法伦理,就会压抑个体自由,制约社会进步。唐律的“一准乎礼”,在两家继续发展,到明清时期就走向了极端,演变为“存天理灭人欲”“礼教杀人”亦非虚言。沈家本在主持清末修律时,对此有比较清醒的认识,对唐律进行了批判性继承,既反对“一准乎礼”的绝对化,又肯定唐律“情理法兼顾”,强调“法律须合国情”。

社情观察

用更务实举措整治高额彩礼

□ 沈峰

2月23日,2025年中央一号文件发布,其中明确提出推进农村高额彩礼问题综合治理,发挥妇联、共青团等组织作用,加强对农村适婚群体的公益性婚恋服务与关心关爱。

彩礼作为我国古代婚姻风俗“六礼”之一,蕴含着男女双方及其家庭对婚姻的美好期许。但现实中,部分农村地区彩礼在不到30年的时间里翻了几百倍,令人震惊。去年央视《焦点访谈》曾披露,某地农村高额彩礼在28万元至35万元之间,最高达38万元。这种将彩礼当作婚姻“筹码”甚至明码标价的行为,给当地适婚青年及其父母带来沉重经济负担。

高额彩礼现象日益成为严重的社会问题,从传统民俗演变成排场比、拼面子的陋习,成为众多青年成婚路上的“拦路虎”,不仅损害家庭经济利益,还影响乡村文明良好风气。

治理高额彩礼,事关公序良俗与社会文明。我国民法典明确禁止借婚姻索取财物。近年来,国家层面多次发文整治“高额彩礼”等不正之风,国家和地方也开展了一系列治理行动,推出诸多举措,对推动移风易俗、婚俗改革起到积极作用。今年中央一号文件再次提出农村高额彩礼问题,凸显了整治这一问题的重要性、必要性和紧迫性,这既是对民众内心期盼的回应,也是推动乡村振兴、构建文明乡风的有益举措。

治理高额彩礼并非一蹴而就,需综合施策、稳步推进。落实相关文件精神,应重点从以下几方面着力:一是加强宣传教育,通过典型示范等方式,引导群众更新观念、抵制陋习。让农民群众明白,高额彩礼并非婚姻必需,真正的幸福建立在相互尊重、理解与支持之上。二是将移风易俗纳入乡村治理体系,发挥妇联、共青团等组织作用,加强对农村适婚群体的公益性婚恋服务与关心关爱。提供婚恋咨询、辅导等服务,帮助农村青年树立正确婚恋观与家庭观,从源头上减少高额彩礼现象。三是发挥村规民约作用,引导群众自治。各地农村应结合实际,制定完善村规民约,将抵制高额彩礼、倡导婚事简办等内容纳入其中,通过村民自治约束违规行为,表彰奖励遵守规定、文明婚嫁的家庭,形成良好社会风尚。

此外,要关注一些家庭的难点痛点,大力发展农村经济、拓宽农民增收渠道,解决他们的后顾之忧。只有农民经济条件改善,才会更多关注婚姻质量而非彩礼金额。

乡村振兴离不开精神文明的滋养。遏制高额彩礼是精神文明建设的重要内容,也是长期艰巨的工程,需拿出更多务实举措,促进观念更新。各地要因地制宜,抓住关键,让抵制高额彩礼成为常态。全社会也需共同关注,形成合力,除陋习、树新风,让抵制高额彩礼成为自觉行动,让婚姻始于爱,彩礼归于礼,推动文明新风落地生根。