

近年来，中国文物安全总体平稳，但打击防范文物犯罪任务依然艰巨，法人违法问题也依然突出。

2020年全国两会期间，全国政协委员张自成

提议：在国家层面通过公益诉讼来促进国有文物保护。张自成认为：目前文物行政部门在文物保护上处于“单打独斗、一家独唱”的局面，借助社会组织和司法力量形成合力，已势在必行。

### 降雨和洪水如何摧毁古建？

在缺乏专业防洪减灾措施下，文物建筑在遭受洪水袭击的时往往会受到毁灭性打击。这些破坏过程包括：

**冲击破坏：**洪水在水位差的影响下，产生水压形成水流直接冲击建筑和构筑物，破坏性极大。木结构、砖混结构就会发生严重的动力破坏。一般来说，洪水的流速越大，对文物建筑的危害较大。

**浸泡破坏：**长时间洪水浸泡，会造成对房屋主体建筑材料力学性能的劣化、地基承载力的扰动和不均匀沉降，从而引起古建筑的结构破坏或者失稳倒塌。有研究表明，土遗址遭受洪水浸泡24小时以上，即可出现毁灭性的损毁。

**波浪荷载破坏：**强风作用下波浪荷载也是造成古建筑损坏的重要因素，研究表明6至9级风力作用下，浸泡在水中的古建筑墙面单位面积的水压力能达到2-10千帕，此时古建筑物的门窗部位极易损坏。

**堆积淤埋破坏：**山洪泥石流灾害往往会夹杂大量的杂木、大块颗粒物等，这些杂质在沉积的过程中往往会掩埋山丘区的跨河桥梁、沿河古建筑等，进而导致文物建筑的淤埋破坏。

**摩擦破坏：**洪水中的细小颗粒物对运动过程中遇到的障碍物造成强烈的冲击和摩擦，长时间的摩擦侵蚀极易造成古建筑的结构受损，尤其是一些山区的古桥梁、河道上的古堰坝等。

# 各地依法保护世界遗产

郎玉苗 齐欣

## 检察公益诉讼案例增多 涉及社会公共利益多个领域

2018年3月，《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》发布。从那时起，检察公益诉讼案例明显增多，涉及领域不断扩展。

依照法律规定，人民检察院在履行职责中发现损害社会公共利益的行为，可向人民法院提起诉讼；同时，人民检察院对负有监督管理职责的行政机关，有违法行使职权或者不作为、致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当提出检察建议，直至提起诉讼。

在2018年两高发布司法解释时，人民检察院以公益诉讼起诉人身份提起公

益诉讼的涉及范围，可以概括为“4+1”：“4”指的是生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让，“1”则特指英烈权益。在后续实践中，检察机关则结合实际需求，逐步将办案范围拓展至安全生产、公共卫生、生物安全、妇女儿童及残疾人权益保护、网络侵害、扶贫以及文物和文化遗产保护。

在上述背景下，涉及“损害社会公共利益”的文物、文化遗产、自然遗产的检察公益诉讼案例明显增多。

在文化遗产和自然遗产领域，检察机关普遍应用民事、行政两类公益诉讼

方式。在重大诉讼案件中，一些地区已经开始尝试“提起刑事诉讼的同时附带提起民事公益诉讼”的方式；而以提出检察建议进行“督促”的诉前程序，则在行政公益诉讼中占了很大比例。

以文化遗产领域为例，涉及侵害文物或文化遗产的刑事责任，当事人应该

以故意损毁文物罪，故意损毁名胜古迹罪，过失损毁文物罪，盗掘古文化遗址、古墓葬罪等罪名被起诉；今后，随着公益诉讼检察制度逐步完善，在追究刑事责任同时，还可从事民事责任方面，要求当事人承担恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等侵权责任。

### 链接：

河北省检察院日前开展为期1年的长城保护公益诉讼检察专项活动。

据了解，此次专项活动将重点聚焦：对因风化、自然灾害以及植物生长等原因造成长城损毁的情形，有关单位不依法履行维护管理职责的；对长城本体被刻画、涂污或者擅自改变用途、擅自拆除后拒不履行修缮义务的违法行为，未依法采取监管措施的；对未经批准在长城保护范围内擅自进行工程建设或者爆破、钻探、挖掘、取土、取砖（石）作业等违法行为，未依法采取监管措施的；对未经批准，在长城保护范围内开发旅游项目、建设娱乐设施、对长城历史风貌造成破坏的违法行为，未依法采取监管措施的等。

（来源：最高人民检察院网站）

## 各地将文化和自然遗产保护 陆续纳入检察公益诉讼范围

2019年，重庆市检察机关共立案公益诉讼案件2144件，其中有32件涉及文物保护、公共安全、未成年人权利保护等领域。2020年4月9日，重庆市检察院发布《重庆市人民检察院关于拓展公益诉讼案件范围的指导意见（试行）》，明确在“4+1”之外，拓展

办理涉及公共安全，互联网公益保护，文化遗产和国家尊严保护，未成年人、妇女权利保护，消费者、投资者权利保护等领域的公益诉讼案件，进一步将“文化遗产和国家尊严保护”细化为文物保护、非物质文化遗产保护、历史文化资源保护、公序良俗及核心价值观保

护、国家尊严和英雄烈士权益保护等具体内容。

从全国范围来梳理，自2019年起，各地在打击涉及文物犯罪基础上，又纷纷将保护和自然遗产纳入到检察公益诉讼范围。2019年7月，湖北省第十三届人大常委会第十次会议通过了《关于加强检察公益诉讼工作的决定》，明确检察机关可以在安全生产、文物和文化遗产保护、电信互联网涉及公民个人信息保护等领域探索开展公益诉讼工作。同年9月，云南省将自然保护区、

风景名胜、湿地、林草资源、文物和文化遗产保护等领域中侵害国家利益和社会公共利益的行为，纳入检察机关公益诉讼范围；《内蒙古自治区人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》也明确指出文物保护领域的公益诉讼案件将会重点办理。

在今年全国两会期间，张自成委员还呼吁，应在文物保护法中确立文物保护公益诉讼制度，并且将文物保护公益诉讼的主体、被公益诉讼的客体都明确规定。

# 中国急需 文物防洪减灾方案

万金红

## 应尽快制定文物防洪减灾规划

针对2020年一些文物遭受洪涝灾害影响的现实，建议首先要开展汛期文物险情排查与风险评估。特别是可能存在脱落、倾倒等危险的古树名木、古桥、古塔、古建筑的墙体、结构险情等应给予重点排查和专项评估，必要时设立警示标志，确保人员和文物安全。对排查中发现已经出现险情的文物本体应及时采取有效的遮盖、加固、支顶、围挡、排水、防渗等措施，控制险情的发展。

针对我国缺乏文物保护单位防灾减灾专项规划的现状，文物部门应尽快启动有关规划的编制工作。首先，洪涝灾害往往具有流域性，开展文物建筑的防洪减灾规划编制工作要考虑空间尺度问题。在宏观层面要开展区域性（行政单元尺度）文物防洪减灾综合规划研究，解决宏观尺度下区域性洪涝特征与文物保护的保护与管理对策问题；中观层面要注重各个文物保护单位的保护管理保护规划中防洪减灾专题研究，解决文物保护单位范围内应急管理、应急抢险的协调与布置问题；微观层面要针对单个文物建筑本体的防灾减灾具体措施的选取，针对文物本体在洪涝灾害中可能出现的各种险情提出具体的应对措施，保证出险后第一时间可以进行本体的抢险修复或防止险情进一步发展。

## 如何构建文物灾害风险管理框架？

在制定防洪减灾规划时，也亟待开展文物洪涝灾害风险刻画研究，制定针对性的应急预案。开展文物风险专题调查，评估文物本体的鲁棒性与易损性，分析洪涝灾害本体损害的危险性，形成文物本体风险区划；与此同时，了解洪涝灾害过程中区域尺度、文本保护单位尺度、文本本体尺度下文物损害的敏感性程度，全面分析文本本体抵御洪涝灾害的能力，科学评估洪涝灾害对文物本体的影响，明确监测预警、指挥调度、文物抢救、人员救援、事故处置等应急处置措施，形成有针对性的文物建筑防汛应急预案。

开发文物灾害风险综合平台系统，能提升文物风险管理效能。充分利用现代信息技术，借助互联网、云计算、区块链、地理信息系统和大数据分析等技术手段，搭建文物灾害风险线上线下监测系统，形成不可移动文物灾害风险专题数据库，开发文物灾害风险专题评估系统和专家诊断系统，建立在线风险诊断云支持平台，进而整体提升文物灾害风险管控水平。

在制定规划的同时，还需按照“谁主管、谁使用、谁负责”的原则，明确文物保护单位产权人或者管理使用人为文物安全第一责任人，夯实文物度汛安全主体责任。在系统总结历年文物防汛救灾工作经验教训的基础上，加强对影响本地区文物安全主要因素、重点地区、重要节点等的分析，高度关注气象和地质灾害预报，准确把握文物安全形势，有针对性的强化各项安全措施。同时，主动与当地气象、国土、公安、消防、交通等部门联系与沟通，实现信息共享、应急联动。此外，建立文物抢险培训演练制度，可以有效提高文物管理部门的风险管理效能，提升文管部门及时报告、快速响应、有效应对、妥善处置效率，将灾害损失降到最低。

万金红 中国水利水电科学研究院高级工程师，主要从事防洪减灾、水利文化、遗产保护等研究。为“十三五”国家重点研发项目“不可移动文物自然灾变风险评估与应急处置研究”洪涝灾害专题负责人。

## 看·世界遗产



### 延伸阅读：“大足”有了“文化遗产检察官”

7月8日，重庆大足区人民检察院与大足石刻研究院设立“文化遗产检察官”和“特邀检察官助理”工作机制，双方将通过建立对口联系、会议交流、信息通报、线索移送、联合巡查、双出现场、调查取证、人员协作、专业支持、学习培训和联合宣传等11项机制，加大对全区文化遗产的保护力度。大足区检察院确立4名业务骨干为“文化遗产检察官”，在文物和文化遗产保护领域履行公益诉讼等检察职能。

目前，检察官通过走访大足石刻研究院、区公安局等相关部门摸排文物保护公益诉讼线索，并针对辖区发生的一起盗掘古墓葬案，拟启动刑事附带民事公益诉讼，在依法追究犯罪分子刑事责任的同时，追究其破坏文物财产和文物资源的侵权责任。

图为大足石刻研究院院长黎方银（右）为文化遗产检察官办公室授牌。（陈静摄）

## 侵害三清山自然遗产 以“故意损毁名胜古迹”入刑

三清山是国家级风景名胜区、世界地质公园、国家5A级旅游景区、国家绿色旅游示范基地。巨蟒峰地质遗迹点位于其核心景区，是具有世界级地质地貌意义的珍贵遗迹，也是景区标志性景观。

更重要的是，江西三清山还是世界自然遗产。

2017年4月15日，3名攀岩爱好者将20多枚岩钉打入巨蟒峰进行攀爬。在攀爬过程中，打入的膨胀螺栓会形成新的裂痕，同时也破坏了花岗岩柱体。公安机关以涉嫌故意损毁名胜古迹罪对3人立案侦查。但检察机关认为：张某某3人的行为，仅提起刑事附带民事诉讼不足以弥补其对公共利益造成的损害，遂以涉嫌破坏生态环境、损害社

会公共利益为由，提起民事公益诉讼。上饶市中级人民法院判决被告在判决生效后10日内在全国性媒体上刊登公告，向社会公众赔礼道歉；连带赔偿环境资源损失计人民币600万元，用于公共生态环境保护和修复；赔偿民事公益诉讼起诉人上饶市人民检察院支付的专家费15万元。

此外，上饶市中级人民法院以故意损毁名胜古迹罪判处张某某有期徒刑1年，并处罚金人民币10万元；被告人毛某某有期徒刑6个月，缓刑1年，并处罚金人民币5万元；被告人张某某免于刑事处罚。

2020年5月，江西省高级人民法院对该生态破坏环境民事公益诉讼一案驳回被告人上诉，维持原判。

## 生态环境和自然资源保护 已有先行经验可供“移植”

自然资源是建立国家公园的基础，也多涵括着自然遗产涉及的自然景观、地质地貌、生态和生物多样性。在环境与生态保护领域，司法检察机关已积累了多年实践经验。自2018年至今，各地检察公益诉讼中也出现了一些同时叠加了环保、自然资源、自然遗产等多重要素的案例。

6月，浙江省检察院出台了全国首个规范公益诉讼重大案件、特大案件标准的规定。其中，“在省级以上自然保护区、地质公园、湿地公园、水土流失重点防治区、海洋保护区、世界文化和自然遗产地等范围发生环境污染、生态破坏，情节严重或者造成经济损失5万元以上的”，即具备列入“公益诉讼重大案件”条件。

值得注意的是，在此之前，检察

机关已在环保领域开始与行政主管部门共同探索加强协调、完善顶层设计并积累了一些实践经验。2019年1月，最高人民检察院与生态环境部等9部委联合印发《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》。近年来，生态环境部与最高检协作日益密切，在国家层面力求实现“无缝对接”。比如，双方共同完善环境污染犯罪司法解释，推进检察机关提起环境公益诉讼；互派人员加强业务协作。生态环境部为检察机关提供大量案件线索同时，也为生态环境司法鉴定提供保障；检察机关实际办案中，不再片面追求办案数量规模和办案效果统计数据……这些先行经验，很快就在在文化遗产、自然遗产保护中被借鉴、应用开来。

## 实行跨行业、跨区域合作 成为世界遗产公益诉讼新特点

进入6月，四川省乐山市人民检察院、重庆市大足区人民检察院、重庆市武隆区人民检察院共同宣布：在文物、文化和自然遗产保护领域公益诉讼检察工作实行跨区域合作。三地检察机关通过建立联席会议、日常联络、联络员等机制，涵盖了信息共享、资源共享、案例分享、办案合作、观摩学习、联合调研、人才交流与总结提炼等具体工作流程。“重庆与四川山水相依、历史同脉、文化同源。乐山、大足、武隆在资源禀赋、

生态环境等方面颇为相似，乐山大佛一峨眉山、大足石刻、武隆喀斯特同为世界文化遗产或自然遗产。通过我们共同实践，一定能够推动两地司法资源共享、优势互补、依法履行文物、文化和自然遗产保护法定职责。”乐山市检察院检察长李鹏飞这样阐释。

7月8日，大足区人民检察院又与大足石刻研究院设立文化遗产检察官办公室，由“文化遗产检察官”和“特邀检察官助理”具体实现公益诉讼与文物保护协作。

### 链接：

## 陕西靖边又发生网红进入丹霞地貌区事件

近日，一位网红旅游博主发布一则于5月录制的“探险”视频，引发关注。该博主同其伙伴，以“探险”为由钻过陕西省靖边丹霞自然风景区封闭围栏，并在丹霞地貌上随意行走。

丹霞地貌属于不可再生资源，需要上亿年时间形成而且极为脆弱，游客的脚印可能需要60年以上时间才可消失。陕西省靖边县内的丹霞自然景观是由红砂岩、红砂石、红砂岩组成的一种红砂岩地貌，因岩砂上的纹路像波浪而被称为中国波浪谷。



图为靖边丹霞自然风景区景观。（图片来源：靖边县新闻中心）