

文物保护公益诉讼制度的发展困境与路径分析

◆张依霖

(江西理工大学, 江西 赣州 341099)

【摘要】生态环境是人们赖以生存发展的根基,包含自然生态环境的同时也囊括人文生态环境。而文化遗产遗迹作为人文生态场域的内生性写照,具备破坏不可逆和损害难以修复的资源特性。文物与生俱来的不可复制性决定了对其保护务必涵盖于生态法治视阈之下,故借助于“公益诉讼”实行“文物保护”的措施势在必行。本文以公益诉讼为切入点,论述“文物保护公益诉讼”内嵌“公益诉讼”的必要性,聚焦当前文物保护司法困境,继而探讨实践路径的可行性,以期解决公益诉讼之于文物保护的现实难题。

【关键词】生态法治;文物保护公益诉讼制度;司法困境

充分挖掘文物公益诉讼与公益诉讼的内在机理,建立健全的文物保护机制,对寄寓全社会共同出力文物保护具有重要现实意义。在生态法治视阈下紧扣公益诉讼特点,将文物保护引入公益诉讼架构体系,以此作为文物保护工作的前提,平衡理论视域下文物保护的“生存空间”与法治实践下文物保护的“发展空间”,是完善我国文物保护公益诉讼制度的最优解。

一、公益诉讼与文物保护公益诉讼

公益诉讼起源于古罗马时期,伴随着时代的发展,公益诉讼内涵不断深化。“革新化”公益诉讼可适用范围逐步扩展。与此同时,文物保护公益诉讼随之而生。将文物保护公益诉讼纳入公益诉讼研究体系,打破公益诉讼“圈层化”模式,找寻文物保护公益诉讼与公益诉讼的内驱联结,是打破公益诉讼发展障碍的必由之路。

(一)从“0”到“1”的突破

2012年民事公益诉讼制度在我国正式明确。根据《民事诉讼法》的规定,生态环境保护和消费者合法权益等社会公共利益作为民事公益诉讼受案范围已成为不争之实。该规定为构建独立的文物保护民事公益诉讼制度提供了基础性依据。

2020年最高检针对全国各地文化遗产保护典型案例进行了筛选,以10起具有代表性的典型案例为依据,在案例论述中明确表示文化遗产保护行政公益诉讼将作为检察机关未来工作中的重点领域,为各地检察机关积极保护文化遗产提供了路径。

(二)从“公益维系”到“公益预防”的变化

1.内在使命:维护社会公共利益

公益诉讼制度旨在维护社会公益。以“公共利益”显性特征为展示:第一,“公共利益”受益对象范围较广,且大多为社会性成员。第二,“公共利益”受众对象对世性较

强。公共利益一旦被提供,全体社会成员对其享有平等的使用权和收益权,而并不存在竞争与排他的关系。在此种情况下,可以认定文物社会公益的属性。文物保护的受益对象为不特定的多数人,针对文物的使用和收益并不存在有较大的排他性,其利用与欣赏被全体社会成员所共享,可归纳入社会公共产品的范围内,符合公益性的特性。

2.外在引擎:预防保护文物资产

文物具有公益性,无明确而具体的利害关系人。传统的《民事诉讼法》对公益诉讼的起诉条件作出了严格限制。仅仅依赖公益诉讼难以让文物保护工作发挥最大功效。强调文物的及时性和预防性保护,是基于文物保护公益诉讼制度与公益诉讼制度两者之间的同质化特征,通过有效的“文物保护公益诉讼制度”的调控进行干预,抑制各种“公益诉讼”对“文物保护”的不利因素,使文物处于一个“稳定、洁净”的生存环境,达到保护文物的真正目的。

二、文物保护公益诉讼的司法困境

目前而言,文物保护公益诉讼依旧处于探索、完善的阶段。近年来,“两高”也在探索将文物保护引入公益诉讼范围,文物保护重点依托的是自然环境和资源环境保护、国有财产维护、英烈保护领域,但这三类保护方式缺乏针对性与系统性,难以满足当前文物保护传承的司法需求。

(一)适格主体界定模糊

根据相关法律法规,我国社会公益诉讼案件的原告主要是法律规定的机关和有关组织,但当涉及文物保护后,根据国家文物的法律规定,能否把适格原告主体明确下来还未可知。

1.社会团体资格不明

如果基于环境保护与对消费者权利的公益诉求的立法逻辑,即满足一定要求的文物保护类社会团体就理应成为适格原告主体。可在实务中,尤以立法保障尚未被明确的前提

下,以社会团体作为原告来进行文物保护的公益起诉是否合乎法理逻辑,如何才能获得法院保障,是否能被法院所受理。这些都要依据法官的自由裁量权,给司法裁判带来了较大的不确定性,因此在很大程度上损害了司法公信力,为后期文物保护公益诉讼的向上发展带来困扰。

2. 检察机关资格不清

检察机关身为法律公权部门,在我国当前的文物公益诉讼体系中地位并未确定,但文物又强调了检察院参与文物保护工作的必要性。在现实生活中,不少文物涉及历史问题与民生问题,这亟需检察机关的出面与文物部门的衔接配合。若不确定检察机关的主体资格,容易在司法实践中导致跨部门的职责划分不清,从而扩大文物毁损程度,导致损害进一步扩张。

(二) 法律法规存在滞后性

1. 文物保护的法律存在不足

我国的《民事诉讼法》第五十五条确定民事公益起诉,《行政诉讼法》第二十五条确定行政公益起诉,但都没有关于申请《文物保护法》的可实施公益诉讼的手续规定。《文物保护法》本身也未提及公益性诉讼程序。易言之,《文物保护法》中尚未建立文物保护公益性诉讼机制,只能借助于《环境保护法》。

2. 现行法涵摄范围较为狭窄

依照目前现行法,公益诉讼内容一般包括自然环境和自然资源环境保护、食品药品安全等方面,但范围一般较窄。根据目前的公益诉讼情况分析,许多社会团体在进行文物的公益诉讼中,仅依照了《环境保护法》第二款和第二十九款的规定,以损害自然生态环境为由,诉请追究不切实履行维护文物责任的当地有关职能部门的法律责任。文物与文化遗产保护领域公益案件由于缺少有效的法律实体与程序法理基础,以致在监督范围、受案标准、调查取证、起诉等环节都缺少合理的司法基础,易产生分歧,从而影响办案成效。

(三) 协作机制缺位

1. 地方检察机关协调力不强

鉴于我国部分地方对文物公益诉讼的具体管理机制仍然不明。如在文物公益诉讼活动中,由于连接较多专业领域,在具体流程上,地方检察机关往往因专业人才的欠缺,而要求当地有关主管部门以及大专院校、科研机构的工作人员积极参与,使得在公益诉讼中出现了一些困难或开展迟缓的现象。

2. 文物保护行政机构不积极履行职责

行政机构的干涉也体现在对诉讼进程的拖延方面。例如,文物保护等行政机构本身负有相关监督责任,其不积极履行职责、不作为等造成文物毁损破坏的,往往会担心检察机关提起公益诉讼使其认定为被告,在进入相关公益诉讼过

程中消极应诉,或以行政机构无相关法律义务出庭庭审为由推诿,阻碍司法进程。

三、完善文物保护公益诉讼制度的举措

面对当前文物保护公益性诉讼中所遇到的司法难题和社会实际问题,同时,为了公益性案件诉诸文物保护目的的有效实现,本文通过对文物保护制度的简要研究提出了以下发展建议。

(一) 确定适格主体范围

第一,明确社会组织范围。在《民事诉讼法》的规定中,具备一定资质的社会组织可以向人民法院提起公益诉讼。因文物的特殊性,赋予了社会组织原告资格,对社会组织的相关规定也可参照环境保护相关方面的规定进行限制。

第二,明确检察机关资格。目前,我国司法程序虽然赋予了检察机关以原告的主体资格,但根据《民事诉讼法》的规定,检察机关是属于后顺位主体。只有在符合条件的社会组织未提起诉讼的情况下,检察机关才可以提起诉讼。检察机关作为主体,可以有效节约司法资源,处理检察机关所面临的“案多人少”的情况。

第三,明确文物保护主管机关资格。针对不可移动文物受到损害行为时,文物保护机关应履行文物保护行政执法职责,依法组织相关部门对文物违法的重大案件进行查处,同时也应具有并加强文物行政执法督察的职责,这对于文物的保护具有重要的作用。

(二) 填补相关立法空白

可以出台相关的《文物保护公益诉讼范围界定标准》,同时在修订《文物保护法》《非物质文化遗产法》等相关法律时添加公益起诉规定,并授权检察院对妨碍出土文物和危害国家相关权益以及社会公共利益的活动提起诉讼,也可以授权文物保护管理机关向侵权人的获利进行损害。

《人民检察院组织法》可以针对检察院在行政公益诉讼中的地位以及履职保障等作出规定,充分保障人民检察院监督权的同时,推进行政公益诉讼制度的建设。就我国《监察法》的制定而言,检察院在行政公益诉讼中的不少工作都需要同监察机关衔接,《监察法》若能够对行政公益诉讼中行政机构的违法行为与检察机关做出协调规定,则有利于形成一种合力监督。

(三) 构建文物保护多元格局

检察机关要与文物、文化与旅游、住建等部门有关单位和各行业专家学者形成文物公益案件合作关系,实现数据资源共享、联合督办的部门联动机制。

1. 地方检察机关主动为维护公共利益牵头

检察机关应该为保护文物做好国家公共利益“看护人”的角色。检察机关享有与当事人相同的权利和义务,并且

相关的诉讼结果得到法院认同后,可以将相关结果公布给相关类似案件审理的其他机构,使其判例实效得到更多人的认可和影响。

2. 扩大文物保护单位职责

值得注意的是,文物保护过程中,还是应该让行政机构作为文物保护的主力,检察机关起到的应该仅仅是辅助作用,不能因为检察机关的监督特性,削弱文物主管部门本身的行政职能,专业的事交给专业的人来管,实现效率与实绩相结合。检察机关在文物公益诉讼中,要发挥检察建议的作用和适用范围。检察机关是法律监督机关,在文物管理行政部门违法的情况下,检察机关应该有相适应的督促措施,进而增加行政机构的违法成本,这样双管齐下,才能对文物保护进行有效、及时和准确的监督、救济和保护。

四、结束语

本文结合我国实际,在对我国相关案件的司法实践进行总结后,借以不断明确我国法律对文物保护公益诉讼制度的界定,为构建符合我国实际的文物保护公益诉讼制度提出了切实建议。虽然本文对于该制度的完善路径进行了较为全面的分析,但是对于域外的经验与启示并未有过多的探讨与研究,笔者在此期待未来相关论文的补充与说明。

参考文献:

- [1]陈冬.文物保护公益诉讼与环境公益诉讼之辨析——以公共利益为中心[J].政法论丛,2021(02):129-139.
- [2]邓可祝.论环境行政公益诉讼的谦抑性——以检察机关提起环境行政公益诉讼为限[J].重庆大学学报(社会科学版),2021,27(05):217-229.
- [3]胡云红.比较法视野下的域外公益诉讼制度研究[J].中国政法大学学报,2017(04):16-40,158.
- [4]黄学贤,李凌云.论行政公益诉讼受案范围的拓展[J].江苏社会科学,2020(05):129-140.
- [5]李伟,林仙芝.对行政公益诉讼的若干思考——以公益诉讼司法解释第26条的理解为视角[J].人民司法(应用),2018(22):107-111.
- [6]李响.公众参与文化遗产保护的公益诉讼进路研究[J].中国高校社会科学,2019(06):80-90,156.
- [7]梁君瑜.论行政纠纷可诉性[J].北方法学,2019,13(06):80-93.
- [8]林仪明.我国行政公益诉讼立法难题与司法应对[J].东方法学,2018(02):151-160.
- [9]岳小花.中国自然与人文遗迹保护立法的现状、反思与完善路径[J].河北法学,2020,38(01):165-182.
- [10]王春业.行政公益诉讼“诉前程序”检视[J].社会科学,2018(06):94-103.
- [11]刘康磊,高加怡.行政公益诉讼诉前程序与行政争议实质化解决[J].西南政法大学学报,2021,23(02):62-76.
- [12]张强,赵凌峰.行政公益诉讼中行政机关全面履职的司法审查模型[J].人民司法,2020(22):102-107.
- [13]刘建新.论检察环境公益诉讼的职能定位及程序优化[J].中国地质大学学报(社会科学版),2021,21(04):28-40.
- [14]彭智刚,牟慧.行政公益诉讼受案范围之实践考察与制度完善[J].人民检察,2019(02):69-72.
- [15]齐崇文.论文化遗产保护中检察权的运用[J].中国文化产业评论,2017,25(02):133-150.
- [16]秦鹏,何建祥.检察环境行政公益诉讼受案范围的实证分析[J].浙江工商大学学报,2018(04):6-18.
- [17]秦前红,底高扬.合宪性审查在中国的四十年[J].学术界,2019(04):47-63.
- [18]秦前红.检察机关参与行政公益诉讼理论与实践的若干问题探讨[J].政治与法律,2016(11):83-92.
- [19]陈凯明.检察机关提起行政公益诉讼的难题与对策研究——以全国首例检察机关环境行政公益诉讼为例[J].盐城工学院学报(社会科学版),2016,29(02):16-20.
- [20]孙洪坤.环境公益诉讼立法模式之批判与重构[J].东方法学,2017(01):61-78.
- [21]王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016(01):49-68.
- [22]章剑生.行政诉讼原告资格中“利害关系”的判断结构[J].中国法学,2019(04):244-264.
- [23]赵军,高旭.少数民族地区检察机关提起“非遗”公益诉讼思考[J].人民检察,2015(16):60-62.

作者简介:

张依霖(1998—),女,苗族,贵州黔南人,硕士研究生,研究方向:法律、法学。