

文物保护公益诉讼制度研究

◆常锦萌

(贵州民族大学, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】 在我国 的实践中,多数文物受损害导致社会与国家利益受损的案例都是由检察机关或者相关社会组织以“环境”之名,行“保护文物”之实,借道环境公益诉讼制度提起文物保护之诉。本文以梵净山金顶摩崖刻字案为例,对环境与文物从范畴和涉及公共利益两方面进行对比分析,得出应当建构独立的文物保护公益诉讼的结论。同时,要保障文物保护行政机关的行政优先权,发挥行政管理作用,实现文物有效救济。

【关键词】 文物保护;公益诉讼;环境公益诉讼;公共利益

2021 年陈某在梵净山游玩时使用登山手杖在省级文物保护单位“梵净山金顶摩崖”石壁处进行刻划,留字样。经鉴定,陈某平的刻划行为对上述文物及景观的价值造成不可挽回的破坏,并造成 5 万元以上的经济损失。经委托有关机构制定修复方案,维修费用和勘测设计费用共计 10 万元。贵州省江口县人民检察院提起生态破坏民事公益诉讼,请求判令陈某平承担修复费用、勘察设计费以及惩罚性赔偿金五万元并向公众赔礼道歉。

江口县人民法院一审认为,省级文物保护单位梵净山金顶摩崖是梵净山国家级自然保护区的一部分,陈某平的行为给文物带来不可挽回的破坏,对梵净山的整个生态环境也产生了不良影响,依法应当承担生态环境修复责任。同时,陈某平蓄意破坏生态环境,综合考虑专家意见,陈某平对自己的行为当庭道歉,已经受到行政处罚,不存在因破坏生态环境获利等情形,判决陈某平承担文物修复费用及勘察设计费,并在国家级新闻媒体上向社会公众赔礼道歉。二审维持原判。

一、问题的提出

(一)文物是否适用环境公益诉讼进行保护

文物并不属于民事公益诉讼的保护对象。案例中涉及的“梵净山金顶摩崖”属于不可移动文物,虽然物理状态上可以解释为“历史环境”,但其如果适用《环境保护法》的“环境”予以保护,未免模糊环境与文物的边界。其实早在 2015 年,郑州马固案作为首例将文物纳入环境公益诉讼的案件既出,就引起了学界质疑:借道环境公益诉讼保护文物,“环保法成了文物保护的救命稻草”。文物能否适用环境公益诉讼予以保护在学界仍有争议。

(二)文物保护行政机关的行政优先权是否应当保障

我国提倡“能动司法”,但“能动司法”应是有限度的,允许法院适度的能动,而不是任性的能动。司法权应是权利救济的最后一道防线,以行政权的充分行使为前提。

文物保护行政机关的行政权充分行使、监督管理职责充分履行后才可进入诉讼程序。

二、文物保护公益诉讼与环境公益诉讼的界分

文物与环境在人文遗迹范围之内存在交叉。根据法律规定,不可移动文物主要是指文物遗迹,如古建筑、石窟、古遗迹、古墓等。我国针对不可移动文物主要实施的是原址就地保护原则。2020 年 12 月 2 日最高人民检察院公布的 10 起文物和文化遗产保护公益诉讼案例所涉的文物,主要包括古遗迹、古墓、明长城、石窟、传统建筑以及传统村落。这些文物和文化遗产基本都属于不可移动文物范畴。同时,部分不可移动文物也可归为人文遗迹中。根据《环境法》规定,人文遗迹属于环境保护中“环境”范畴。文物保护公益诉讼与环境公益诉讼在人文遗迹的范围之内存在交叉,但不能因此将文物悉数涵盖于环境范畴之内,下面将对两者进行比较。

(一)范畴不同

生态环境是指影响人类生产生活的、天然的和经过人工改造的自然因素,主要包括大气资源、水资源、土地资源、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区等。按照文义解释,人文遗迹主要是指不可移动的文物。但文物包含种类丰富,发生侵害的也不仅仅是不可移动文物,对于其他可移动文物很显然使用任何一种解释方法都是不符合环境法规定。可移动文物主要包括石器、骨器、玉器、瓷器、青铜、书画、图书、织绣以及其他杂项等,根据二者范畴上的比较,文物的范畴与环境的范围并不完全重合。

(二)所涉公共利益不同

根据《环境法》第十一条的规定,文物属于不可再生的文化资源,在《文物保护法》第四条、第五条中也规定文物归国家、集体和个人所有,其中文物保护包括财产资源。因此在资源利益的角度来考虑,文物资源利益主要分为文化资源、财产资源、环境资源。

学界对于环境资源的性质有不同看法,徐祥民教授认为,环境资源利益可以体现在包括人身、财产与环境方面。人身与财产利益主要表现为私人利益,环境利益是属于环境资源价值的核心利益,环境公共价值是其主要体现,它不仅是包含环境自身价值,还与周围有价值的东西密切相连。文物资源利益中的环境资源主要是指不可移动文物,他们于环境中产生、于环境中生存、受环境保护,在环境中产生价值,与周围的环境相关联形成一个完整的生态环境链条。

从利益内容来看,文物公益诉讼制度主要是围绕着给文物造成损害而致使国家利益、社会利益受损害的行为,主要为文化资源公共利益;而环境公益诉讼制度主要是围绕着行为人对环境实施的污染、破坏行为而致使国家利益、社会利益受损害,主要为环境公共利益。可见文物公益诉讼与环境公益诉讼所涉公共利益方面存在不同。

目前,借道环境公益诉讼对文物进行保护不失为一种权宜之计,但环境与文物内涵不同。环境与文物仅在“人文遗迹”方面存在交叉,但文物不仅仅只限于人文遗迹,如果通过目的解释、扩大解释等方法对文物进行保护,会加重环境诉讼的压力,同时不符合法律规定。此时需要构建独立完整的文物保护公益诉讼制度对文物进行保护。

三、建构文物保护公益诉讼制度探讨

(一)建构文物保护民事公益诉讼制度

根据《民事诉讼法》第五十五条规定,民事公益诉讼制度主要是为了对生态环境、消费者合法权益等损害社会公共利益的行为进行保护。从立法目的来理解,文物保护应纳入民事公益诉讼的范围内,应通过《文物保护法》《民事诉讼法》修改,明确文物保护作为民事公益诉讼的独立类型。

1.明确文物保护民事诉讼原告主体范围

第一,检察机关。无论是在理论界还是实践界,检察机关作为文物保护公益诉讼的提出主体,呼声是最高的,大多数都认为检察院具有得天独厚的优势。虽然赋予检察机关以原告的主体资格,但根据民诉法的规定,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。

第二,社会组织。因文物的特殊性,赋予社会组织原告资格,对社会组织的相关规定也应参照环境保护相关规定进行限制。首先,该社会组织必须专门从事文物保护活动,且连续五年以上没有违法犯罪情况记录;其次,该社会组织必须经过依法登记而设立;最后,该社会组织必须具有专业人才以及资金、技术支持。

2.明确文物保护对象

我国对于文物并没有一个明确的界定,一般的文物是与历史的朝代更迭直接相关的,岩石、古树等并没有直接被纳入文物的范围。我国历史悠久,文物种类较多,不单单仅

包含一般意义上的文物,具有人文价值的古树、岩石、以及一些瓷器、花瓶、经过自然风蚀产生的丹霞地貌等现在都应该被列入文物保护的范围。确立明确的文物保护公益诉讼制度,首先必须扩大文物的范围,将具有一定历史人文情怀的物品纳入文物保护的范围。

3.明确文物责任承担方式

第一,一般责任承担方式。就公共利益而言,在生态环境或者文物遭受损害之后,恢复原状是治理环境损害以及文物受损的最终救济目的,以此重新恢复其能力、价值,实现自身的最大价值。赔偿性责任承担方式主要是赔偿损失,赔偿损失的主要表现为损害赔偿金。在司法实践中,针对文物损害的赔偿需要进行相应的评估鉴定。对于文物进行损害赔偿,应当参照环境受破坏的现象进行赔付,不单单需要赔付受损害的文物,而且还要对后期修复费用以及潜在损害等进行赔付。

第二,惩罚性赔偿。《民法典》对环境损害规定了惩罚性赔偿制度。文物损害与生态环境一样具有特殊性,根据生态环境损害惩罚性赔偿相关规定,文物损害也应适用惩罚性赔偿制度,通过让具有恶意侵害心理的侵权人承担超出实际损害的数额,对受害人进行救济。

(二)建构文物保护行政公益诉讼制度

“生态环境保护、资源利益保护、食品药品卫生安全、国有财产以及国有土地等”属于行政公益诉讼的受案范围,主要针对的对象为行政机关的不作为行为。从立法目的来看,文物保护属于此范围内,应当纳入行政公益诉讼范围内。

1.明确检察机关主体地位

根据法律规定,人民检察院是行政公益诉讼的法定主体。人民检察院具有追诉犯罪,维护国家、社会公共利益的职责。检察机关作为原告对文物受损的行为进行保护,也会加强文物主管机关内部机构运作,通过提出检察建议,规避了文物损害的扩大,减轻法院诉讼压力。《行政诉讼法》规定人民检察院针对文物保护等问题,先向有关行政机关提出检察建议,给行政机关纠错机会。行政机关采取必要措施来履行职责,对文物进行修复,减少文物的损害。若行政机关没有履行维护、修整文物的职责,检察院才能提起行政公益诉讼。

2.行政机关行政行为的认定

首先,针对行政机关的破坏文物的行为进行认定,不应以造成损害为前提。将造成现实危害结果作为承担责任的前提,与公益诉讼制度相背离。所以此时针对行政机关损害行为的认定以造成一定的危害结果或潜在的损害危险为标准与文物的属性相匹配。其次,关于因行政机关不作为行为造成文物损失扩大的问题,实践中检察机关在审查行政机



关履行职责时,更关注行政行为本身,而对于该行政行为所造成的结果却予以忽视。最后,行政公益诉讼以提起诉前检察建议为条件,但一些检察院在发出诉前检察建议之前,更加注重结果标准,未对行政机关是否履职进行调查,仅以其负有监督管理职责为条件做出行政处理。对于行政机关不依法履行职责要建立行为与结果双标准,检察院起诉过程中,不仅要关注行政机关的行为,还要关注文物受损的情况以及文物后续的恢复情况。

(三)保障行政文物保护机关行政优先权

文物保护行政机关首要任务是依法履行职能,对破坏文物的行为要优先行使行政执法权,纠正违法行为。有关部门需要优先行使监督管理职责,如果仅仅以“不知情、不了解”等理由搪塞,而直接选择用诉讼方式寻求救济,那行政作为的义务则如同一纸空文般毫无用武之地。

文物保护行政机关优先行使行政执法权,意味着文物保护行政机关在文物公益诉讼提起之前,应当已经穷尽了行政手段去实现文物救济。此时,文物能够及时通过非诉的途径得到救济,而且即便赔偿义务人在达成赔偿协议后违约,文物保护机关在后续也可以申请法院对达成的赔偿协议进行强制执行。

四、结束语

总结起来,公益诉讼在文物保护方面发挥着重要的作用。通过公益诉讼,可以追究破坏文物的责任人,维护文物的完整性和传承价值。当然,公益诉讼在文物保护方面也面临一些挑战,需要相关部门和社会组织共同努力,不断完善和提高公益诉讼的质量和效果。只有这样,才能更好地保护和传承文物,让文化遗产得到更好的传承和发展。

参考文献:

- [1]杨晓萍,阿依提江.乡村文物与文化遗产保护的思考——以最高检发布的10起文物与文化遗产保护公益诉讼典型案例为视角[J].科学咨询,2022(15):7-9.
- [2]张辉.环境行政权与司法权的协调与衔接——基于责任承担方式的视角[J].法学论坛,2019,34(04):143-151.
- [3]杨朝霞.环境公益诉讼制度的诉因检视:从解释论到立法论——以“生态”与“环境”的辨析为中心[J].中国政法大学学报,2021(05):52-64.
- [4]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.
- [5]徐祥民,朱雯.环境利益的本质特征[J].法学论坛,2014,29(06):45-52.
- [6]杨雅妮,雷晓媛.文物保护检察公益诉讼的困局与出路——基于甘肃等部分地区调查数据的分析[J].甘肃理论学刊,2021(06):104-112,2.
- [7]竺效,梁晓敏.文物保护行政公益诉讼的类型化——以江西省龙南县检察院办理的客家围屋保护公益诉讼案为例[J].人民检察,2020(18):50-52.

基金项目:

2022年贵州民族大学校级课题项目,项目名称:文物检察公益诉讼案例研究,项目编号:2022JYB005。

作者简介:

常锦萌(1997—),女,汉族,山西临汾人,硕士研究生,研究方向:法律。