

# 公益诉讼护航传统村落保护

近年来,全国检察机关每年办理公益诉讼案件总量均逾10万件。从修改后民事诉讼法、行政诉讼法规定的生态环境与资源保护等4个领域,到英雄烈士保护法、安全生产法等相关规定,检察公益诉讼的法定领域已达9个。这不仅是公益诉讼立法的发展和公益司法保护实践的精进,也为解决“公地悲剧”世界难题提供了中国智慧和方案。

值得一提的是,近年的全国“两会”期间,许多全国人大代表、全国政协委员专门就加强传统村落保护等领域公益诉讼提出建议、提案。为此,检察机关积极回应代表、委员关切,充分发挥协作机制作用,通过开展传统村落保护等领域公益诉讼,共同推动形成公益保护合力。

## 法律监督用心守护美丽乡村

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确提出:“积极稳妥推进公益诉讼检察。建立公益诉讼检察与行政执法信息共享机制,加大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和英烈权益保护、未成年人权益保护等重点领域公益诉讼案件办理力度。积极稳妥拓展公益诉讼案件范围,探索办理安全生产、公共卫生、妇女及残疾人权益保护、个人信息保护、文物和文化遗产保护等领域公益损害案件,总结实践经验,完善相关立法。”

检察公益诉讼,作为中国特色公益保护司法制度,其制度初衷是以法治思维和法治方式促进国家治理体系和治理能力现代化。在保护传统村落和乡村风貌的工作中,一方面,检察机关可以发挥行政公益诉讼职能,通过诉前磋商、圆桌会议、公开听证等方式,督促相关行政机关厘清职能,全面履职,解决“九龙治水”难题。另一方面,检察机关可以发挥民事公益诉讼职能作用,对破坏、损毁传统村落和乡村风貌的当事人或者单位提起民事公益诉讼或刑事附带民事公益诉讼,要求其承担相应的公益损害赔偿赔偿责任。

最初探索开展保护传统村落和乡村风貌公益诉讼工作时,存在法律供给不足难题:总体法律依据不完善,在监督范围、立案标准、调查取证、诉讼等环节缺乏有效的实体和程序法律依据,易产生分歧,影响办案效果;在民事公益诉讼中,传统村落和乡村风貌的损害认定、修复等缺乏科学评估方法或者可参照的标准,增加调查取证、确定诉讼请求、执行监督的难度;一些传统村落和乡村风貌保护涉及历史遗留民生问题,如何在经济建设、文物保护、民生保障等方面有效协同多部门执法整改,助力地方解决传统村落和乡村风貌保护工作中疑难杂症,需要更多检察智慧、监督智慧。

结合这几年全国“两会”期

间相关全国人大代表建议、全国政协委员提案的办理工作,检察机关注重加强立法研究,共同推动在修改文物保护法、城乡规划法、非物质文化遗产法和《历史文化名城名镇名村保护条例》等相关法律法规时,授权检察机关对妨害文物和文化遗产保护利用、损害国家利益和社会公共利益的行为,依法提起民事和行政公益诉讼。明确传统村落“属于非物质文化遗产组成部分的实物和场所”,适用文物保护法、非物质文化遗产法予以系统保护。会同相关职能部门制定、完善传统村落保护等领域的认定范围、申报条件和评价标准,探索建立长效保护机制。

如今,根据行政诉讼法、民事诉讼法、环境保护法、城乡规划法、文物保护法、非物质文化遗产法、英雄烈士保护法、安全生产法以及《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》和《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律法规相关规定,各地检察机关积极作为,将保护传统村落和乡村风貌纳入公益诉讼工作范畴,一些地方的检察机关先后成立保护传统村落公益诉讼工作专班,在当地部署开展传统村落保护专项行动,对有地方特色、有代表性的传统村落进行全覆盖调查,以期以点带面,抢救传统村落古建筑、古文物等。

## 名村保护协同之诉以点带面

公益诉讼是督促之诉、协同之诉,不是追责之诉。公益诉讼是以诉的形式履行法律监督本职,讲究系统性、整体性、协同性,体现双赢多赢共赢理念。守护乡愁的公益诉讼亦然。

在传统村落保护公益诉讼领域,多彩贵州可谓一枝独秀。

贵州省累计列入《中国传统村落名录》的村寨数量,位居全国第一。纳入《中国传统村落名录》的传统村落属于环境保护法第二条中列明的“环境”范畴,是影响人类生存和发展的人文遗迹。传统村落具有丰富的历史、文化、科学、艺术、社会、经济价值和独特的民族地域特色,是国家利益和社会公共利益的重要组成部分。地方政府及其相关职能部门对传统村落保护未依法履行监管、保护职责的,检察机关可以发挥行政公益诉讼职能督促其依法履职。对具有一定普遍性的问题,可以结合办案促进相关政策转化和地方立法完善,真正做好公益诉讼的“后半篇文章”。



贵州榕江传统村落宰荡侗寨

在贵州省黔东南苗族侗族自治州,有409个村入选《中国传统村落名录》,包括榕江县栽麻镇宰荡侗寨、归柳侗寨。2018年3月,黔东南州检察机关部署开展传统村落保护专项行动,榕江县人民检察院在专项行动中发现,栽麻镇宰荡、归柳两个侗寨存在有效保护不力问题。

2018年5月,榕江县人民检察院向榕江县栽麻镇人民政府发出诉前检察建议。2018年12月,榕江县人民检察院根据行政诉讼集中管辖的规定,向黎平县人民法院提起行政公益诉讼,请求确认榕江县栽麻镇人民政府对中国传统村落宰荡侗寨和归柳侗寨不依法履行监管职责的行为违法;判令榕江县栽麻镇人民政府对破坏中国传统村落宰荡侗寨、归柳侗寨整体风貌的违法行为依法履行监管职责。2019年2月,黎平县人民法院公开审理此案后当庭判决,支持检察机关全部诉讼请求。得到法院裁判支持后,促成有关职能部门开展联合整治,拆除多处违章建筑。

此案先后获评最高人民检察院发布的检察公益诉讼全面实施两周年典型案例和第二批指导性案例。检察机关持续深化推进办案效果,为政策转化和地方立法完善提供了实证。榕江县人民检察院与县自然资源、住建、规划等部门沟通,邀请专家论证,推动制定《侗族民居修缮与建设导引》。同时,指导两村委会将传统村落保护纳入村规民约。榕江县人民检察院还对全县16个传统村落逐一走访并形成调研报告,得到县委、人大、政府、政协的重视支持,监督中,榕江县人民政府发布《榕江县传统村落保护管理办法(试行)》。

黔东南州人民检察院则就专项行动向州人大专题报告,并提出地方立法完善建议。2020年4月,《黔东南苗族侗族自治州民族文化村寨保护条例》修订审议通过,确立分级分类保护原则,进一步明确各相关部门职责,并增设规定:“检察机关针对行政机关违法行使职权或行政不作为,破坏传统村落、损害国家利益或社会公共利益的,可以依法提起行政公益诉讼”,探索出一条从实践办案到推动立法完善

的公益保护路径。

在贵州省天柱县,县人民检察院针对当地8个纳入《中国传统村落名录》的苗族侗族村寨消防基础设施改造工程建设滞后问题,依法向当地行政机关发出诉前检察建议,并持续开展“回头看”,督促完成相关消防设施改造工程的立项、招投标、施工规划设计等工作。

在贵州省雷山县、镇宁布依族苗族自治县、紫云苗族布依族自治县,检察机关同样担当作为,用公益诉讼护航传统村落保护,为美丽家园守住乡愁。

## 检察建议督促保护特色民居

公益诉讼检察工作全面推开以来,各地检察机关依法履职、积极作为,在传统村落保护等领域积极稳妥探索实践,成效可谓立竿见影。

在彩云之南,为留住美丽乡村,检察机关同样在路上。2018年以来,云南省丽江市、保山市及临沧市3个地区检察机关先后办理多起古城古村落保护公益诉讼案件。保山市检察机关开展“美丽乡村”公益诉讼专项监督活动,涉及“一水两污”“传统村落补助资金”等项目;临沧市检察机关开展“留住乡愁——国有文物保护和传统村落保护”公益诉讼专项监督活动;丽江市检察机关针对辖区内古城传统建筑受破坏、新增建筑影响古城整体风貌等问题,主动走访、约谈相关职能部门,推动古城传统民居和水资源等保护工作。

在八闽大地,福建省泉州市检察机关以助力“泉州:宋元中国的世界海洋商贸中心”申遗为契机和抓手,部署开展“古城文物保护”检察公益诉讼专项监督活动和“活态古城 生态泉州”公益诉讼检察活动,将文物和文化遗产保护、生态环境和资源保护、国有财产保护、安全生产等新领域拓展探索有机结合,并配套相关衔接协作机制。福建省福州市检察机关围绕福州举办第44届世界遗产大会的中心工作,出台《关于开展“福州古厝”暨不可移动文物保护公益诉讼专项实施方案》,细化服务保障措施。

赣南客家围屋是赣南客家

人聚族而居建设的特色民居,系“中国五大特色民居建筑”之一。2020年,江西省龙南县撤县改市。但在撤县改市前的2019年5月,龙南县人民检察院就以贯彻落实《赣南客家围屋保护条例》为契机,针对地方人大代表交办的“里仁镇渔仔潭围和沙坝围无人管理,有安全隐患,希望检察院加强公益保护”线索,对客家围屋保护公益诉讼立案调查。2019年7月,龙南县人民检察院向龙南县文化广电新闻出版旅游局发出行政公益诉讼诉前检察建议,并以公开宣告的方式送达,建议其依法履行赣南客家围屋保护监管职责。随后,该院还督促协同有关部门共同推动客家围屋保护措施落到实处。2020年12月,该案入选最高人民法院发布的10起文物和文化遗产保护公益诉讼典型案例。

无独有偶。湖北省恩施市人民检察院办理的“督促保护崔家坝镇鸭鹊水村滚龙坝组传统村落行政公益诉讼案”,同样入选2020年12月最高人民法院发布的10起文物和文化遗产保护公益诉讼典型案例,而且该案同样也是公开送达诉前检察建议。

崔家坝镇原滚龙坝村(现为鸭鹊水村滚龙坝组)以古建筑群、古墓葬闻名遐迩。该村2007年被住建部、国家文物局公布为历史文化名村,2012年被列入住房和城乡建设部、文化部、财政部公布的第一批《中国传统村落名录》。滚龙坝古建筑群还被列为省级文物保护单位。近年,该传统村落民居遭受不同程度损坏,古墓葬群被多次非法盗掘,养殖污染破坏生态环境。恩施市人民检察院接到村民举报后,遂于2020年5月立案调查,并于当月以公开送达的方式向崔家坝镇政府、恩施市住房和城乡建设局、恩施市文化和旅游局发出诉前检察建议,督促在各自的职责范围内依法履职,保护好历史文化名村。

“倚墙结村落,荻苇满溪生。”这句诗一语道尽浙江省湖州市南浔区和孚镇荻港村小桥流水人家的江南风情。素有宋风遗韵的荻港村,不仅入选第一批《中国传统村落名录》,跻身历史文化名村行列,2017年其“桑基鱼塘系统”还被联合国粮农组织列入“全球重要农业文化遗产保护名录”。近年,因日常监管保护不力,荻港村传统村落遭受不同程度侵害。湖州市南浔区人民检察院依法履职成立办案小组,根据《历史文化名城名镇名村保护条例》规定,于2021年2月向南浔区住房和城乡建设局发出诉前检察建议,促进行政机关全面整治破坏古村落历史风貌问题,让村落留得住乡韵,让人们记得住乡愁。

公益诉讼,成为助力乡村生态振兴、服务高水平建设社会主义现代化共同富裕示范样本的重要一环……(据《农民日报》)