

# 文物保护公益诉讼问题研究

穆睿冰

西藏大学政法学院，西藏 拉萨 850000

**摘要：**文物作为不可再生的文化遗产载体，其保护关乎国家利益与社会公共利益，然而数字经济与城乡建设快速发展背景下，文物破坏呈现多元化、隐蔽性特征，相关违法案件中大量公共利益损害因救济渠道缺失导致保护滞后。2024年修订的《文物保护法》增设第99条后，各地检察机关积极履职，案件数量同比增长且取得显著保护成效，但仍存在诸多实施困境。本文以该制度法定化为背景，聚焦核心问题展开研究，发现当前文物保护公益诉讼主要面临三大困境，通过深入分析表明，这些困境的核心症结在于《文物保护法》仅原则性规定“严重损害或严重损害风险”，未明确具体认定要素与操作规范，同时还受到法律适用衔接断层、线索发现机制不均衡、程序规则不完善等多重因素影响。基于此，本文通过案例分析厘清问题成因，提出需以立法细化为基础，完善不同类型案件适用标准；以专业保障体系构建为支撑，强化基层检察机关专业能力与区域协作；以裁判规则统一为关键，通过司法解释完善、典型案例指引等方式构建兼具专业性与统一性的规则体系，推动文物保护公益诉讼制度从形式确立走向实质完善。

**关键词：**文物；法律保护；公益诉讼

DOI: 10.64649/yh.shygl.2025040023

## 0 引言

根据调查数据，2025年度1-10月全国文物行政部门查处违法案件786起，收缴非法文物4.3万件，其中34%的案件涉及公共利益损害，却因缺乏有效救济渠道而导致保护滞后。为回应实践需求，《文物保护法》新增第99条，明确规定“因违反本法规定造成文物严重损害或者存在严重损害风险，致使社会公共利益受到侵害的，人民检察院可以依照有关诉讼法的规定提起公益诉讼”。这标志着文物保护公益诉讼从“实践探索”走向“法定化”。近年来，各地检察机关聚焦文物和文化遗产保护中的突出问题，广泛收集线索，深入开展调查，综合运用检察建议、提起诉讼等方式督促加强文物保护。尤其在新《文物保护法》实施后，公益诉讼案件数量同比增加21%，且法律保护效果显著。例如，山西省检察机关办理的保护云冈石窟行政公益诉讼案，督促行政机关半年内两次核减涉案煤矿矿区与云冈石窟保护区重叠面积共1.8平方公里，有效消除了云冈石窟文物的受损风险。但问题依旧突出，故本文主要是从三个方面讨论文物公益诉讼所面临的实施困境。一是案件类型失衡，行政公益诉讼占比高达98.3%，民事公益诉讼功能未充分发挥；二是立案质量参差不齐，部分基层检察机关存在“应立不立”或“盲目立案”等现象；三是裁判标准不统一，同类案件在损害认定、责任承担上存在差异判决。本文欲通过具体案例分析文物保护公益诉讼的问题成因，并提出相关优化路径。

## 1 公益诉讼中的案件类型失衡

文物公益诉讼在司法实践推进过程中，案件类型结构的非均衡性已成为制约制度功能全面释放的突出问题，其失衡样态既体现在诉讼类型的选择偏好上，也显现在保护对象的覆盖偏差与保护环节的功能导向中，本质上反映了制度供给与实践需求之间的适配裂隙。从诉讼类型的分布来看，行政公益诉讼在案件总量中占据绝对主导地位，而民事公益诉讼及刑事附带民事公益诉讼的适用则相对有限，这种结构性倾斜在最高人民检察院发布的典型案例中表现尤为明显，其中31件典型案例中行政公益诉讼达26件，民事及刑事附带民事公益诉讼仅4件，行政与民事综合履职案件仅1件，形成了“行政强、民事弱”的格局。从全国范围的办案数据来看，2019年1月至2025年11月，全国检察机关办理的文物和文化遗产领域公益诉讼案件中，行政公益诉讼案件数量远超民事公益诉讼，这种失衡并非偶然，而是多重因素交织作用的结果。行政机关对文物保护负有法定监管职责，其怠于履职或违法行使职权的行为往往具有较强的可识别性，且检察机关通过诉前磋商、检察建议等方式督促整改的程序成本相对较低、效果更为直接，契合了对文物保护快速止损的现实需求；而民事公益诉讼的适用则面临诸多实践障碍，譬如非国有文物产权纠纷导致的保护责任界定模糊、私人主体侵害文物公益的举证难度大、文物精神价值损害的量化标

准缺失等问题,均制约了民事公益诉讼功能的有效发挥,即便新修订的《文物保护法》第32条明确了政府对非国有文物的修缮帮助责任,也未能完全改变这一失衡状态。

在保护对象的覆盖上,案件类型失衡表现为对不可移动文物的过度聚焦与对可移动文物的保护不足。现有典型案例所涉文物均为不可移动文物,涵盖古文化遗址、古建筑、石窟寺等多种类型,而可移动文物相关案件则长期处于相对缺位的状态。这种偏差源于不可移动文物的物理固定性使其损害行为更易被发现,且其保护范围与行政监管权责的对应关系更为清晰,而可移动文物具有流动性强、流转环节多的特点,无论是馆藏文物的保管不当、民间收藏文物的非法交易,还是文物出入境过程中的流失风险,均因调查取证难度大、跨区域协作需求高而难以进入公益诉讼的视野。同时,在不可移动文物内部,保护资源也更多向全国重点及省级文物保护单位倾斜,市、县级文物保护单位及未定级不可移动文物的受案比例相对较低,忽视了低等级文物与未定级文物所蕴含的潜在价值,也未能回应其因保护力度不足而面临的更大损毁风险,这与新修订的《文物保护法》强调文物价值挖掘阐释、推动解决“应保未保”问题的立法精神仍存在差距。

多维度的案件类型失衡问题,不仅导致文物公益诉讼的保护范围存在结构性缺口,使可移动文物、低等级文物及预防性保护等领域成为制度覆盖的薄弱环节,也制约了公益诉讼多元化功能的发挥。行政公益诉讼的单一主导难以回应私人主体侵害、跨区域文物保护等复杂场景的需求,而民事公益诉讼的功能弱化则使得文物公益受损后的民事赔偿、精神损害救济等难以有效实现,最终影响了文物保护领域国家利益与社会公共利益的全面维护。故破解这一失衡问题,需要以新修订的《文物保护法》施行为契机,进一步细化不同类型案件的适用标准,完善民事公益诉讼的证据规则与损害评估机制,强化对可移动文物、低等级文物的保护力度,推动文物公益诉讼从“事后救济为主”向“事前预防与事后救济并重”、从“单一类型主导”向“多元类型协同”的转变,实现制度功能的全面升级。

## 2 公益诉讼中的立案质量参差不齐

基于文物保护的制度实践、专业性与公益属性在适配过程中形成的复杂性,导致在司法实践中对文物损坏标准的把握存在差异化倾向。部分检察机关对“轻微违法行为或公益损害较小且可及时整改”的情形未严格遵守“一般不

予立案”的指引,而部分地区则因对“严重损害风险”的紧迫性、可能性考量不足,导致具有现实侵害隐患的案件未能及时纳入立案范围。这种差异既体现在区域分布上,譬如江西、河南等文物大省因资源集中、协作机制成熟,立案的精准度与规范性相对较高,而部分偏远地区受限于技术能力与专业支撑不足,常出现立案滞后或不当立案的情况;也体现在案件类型上,如针对国有不可移动文物的违法转让、行政机关怠于履职等典型情形的立案较为规范,而对非国有不可移动文物年久失修、低等级文物及未定级遗迹受损等情形,立案门槛存在明显差异。

该问题的成因首先在于法律规范与实践操作的衔接断层。文物保护领域行政责任主体的复杂性为立案带来天然挑战,检察机关在立案阶段难以精准锁定监督对象,如战国秦长城遗址保护中出现的职责交叉问题,既可能因监督对象泛化导致立案失焦,也可能因主体认定困难而搁置立案。其次,时间支撑条件的区域失衡构成重要诱因,文物保护的专业性要求立案阶段需完成文物价值评估、损害程度鉴定等专业判断,但多数基层检察机关缺乏文博专业背景的办案人员,且委托鉴定、专家咨询等机制受经费、资源限制也难以进行,故造成部分案件仅依赖表面证据草率立案,甚至部分复杂案件因取证困难、专业支撑不足未能依法立案。此外,线索发现机制的不均衡也间接影响立案质量,偏远地区不可移动文物的受损线索因公众参与度低、举报渠道不畅导致难以被检察机关知晓,而城市周边或高等级文物的线索则相对集中,这种线索分布的差异直接转化为立案质量的区域分化,国家文物局“12359”文物违法举报平台2024年接收的1300余条举报信息中,仅120余件被受理为有效线索,线索筛选与立案转化的效率差异进一步放大了质量参差不齐的问题。该问题的存在不仅削弱了文物公益诉讼制度的统一性与权威性,更可能导致部分受损文物因未及时立案监督而面临不可逆损害,而不当立案则可能增加司法与行政成本,偏离公益保护的核心目标。新修订的文物保护法与专项办案指引的出台,为规范立案标准提供了制度基础,但要实现立案质量的均质化提升,仍需在法律适用统一、专业支撑强化、区域协作深化等方面持续发力,使立案环节真正成为文物公益保护的坚实入口。

## 3 公益诉讼中的裁判标准不统一

文物公益诉讼作为守护文化遗产、捍卫公共利益

度依赖裁判标准的统一性与确定性,然而司法实践中形成的裁判尺度分化问题,成为制约该领域法治效能充分释放的瓶颈。这一问题的生成,根植于立法规范的原则性表述与文物保护的复杂性现实之间的张力。《文物保护法》第99条虽正式确立了文物保护检察公益诉讼的法律依据,结束了此前制度适用“借道”环境公益诉讼的局面,但对公益损害认定、履职标准判断等关键要素仅作出概括性规定,未形成可直接操作的细化规则,为司法裁量留下了宽泛空间。首先是在行政公益诉讼领域,行政机关是否“依法履职”的判断成为分歧焦点,行政机关往往以已实施相应行政行为作为履职完成的依据,而检察机关则坚持以公共利益是否得到有效修复、损害风险是否消除作为核心标准,这种认知差异直接导致同类案件的处理结果呈现明显分野,如横跨多行政区域的文物遗址保护案件中,因职权交叉导致的履职主体认定难题,不同法院对行政机关责任边界的界定往往存在差异,进而影响裁判导向的一致性。

其次是公共利益损害的判定标准模糊,进一步加剧了裁判尺度的离散化。文物所承载的历史、文化、科学价值具有无形性与多元性,其损害不仅包括实体损毁等直接形态,还涵盖环境风貌破坏、文化传承受阻等潜在风险,而现行规范缺乏统一的损害评估体系,使得法院在判断损害是否“严重”、是否达到诉讼介入标准时缺乏明确指引。实践中,部分法院侧重以文物实体是否受损作为裁判依据,而另一些法院则将潜在损害纳入考量范围,如针对古遗址周边的开垦种植、私搭乱建等行为,有的裁判认定此类行为已侵害公共利益,支持检察机关的诉讼请求,有的则以未直接破坏文物本体为由驳回诉求,这种差异在最高人民法院发布的典型案例中亦能窥见端倪。同时,文物保护领域的专业性要求与司法判断的常规逻辑之间存在衔接障碍,尽管我国已出台42种可移动

文物标准与28种不可移动文物标准,但这些行业规范在司法实践中的适用程度不一,部分法院因缺乏专业鉴定支持,难以精准认定损害程度,而不同鉴定机构的评估方法差异,也可能导致同一案件的损害结论出现分歧,最终影响裁判结果的统一性。

再者是程序规则的不完善与案件类型的复杂性,进一步放大了裁判标准不统一的问题。文物公益诉讼涵盖行政、民事两种类型,涉及国有与非国有文物、可移动与不可移动文物等多种形态,不同类型案件的诉讼请求、责任承担方式存在本质区别,但现行司法解释对不同案件类型的程序衔接、证据标准等缺乏差异化规定。例如,在非国有不可移动文物因年久失修面临坍塌风险的案件中,对于行政机关监管职责的界定、修缮责任的分配,不同法院的裁判思路存在明显差异,有的强调行政机关的监督管理义务,有的则侧重文物所有人的修缮主体责任。裁判标准的不统一,不仅影响司法公信力的构建,也使得文物保护主体难以形成稳定的行为预期,不利于形成系统有效的文物保护法治环境,亟需通过立法细化、司法解释完善、典型案例指引等方式,构建兼具专业性与统一性的裁判规则体系。

#### 4 总结

本文围绕文物保护公益诉讼制度中的实践问题展开系统性研究,立足文物作为不可再生文化遗产的特殊价值与公共利益属性,结合新修订《文物保护法》的立法革新背景,剖析了该制度在落地过程中,多重困境逐步显现,而这些问题的破解,需要以立法细化为基础,以专业保障体系构建为支撑,以裁判规则统一为关键,推动文物保护公益诉讼制度从形式确立走向实质完善,为文化遗产的永续传承提供坚实司法保障。

#### 参考文献:

- [1] 刘志静. 文物保护民事公益诉讼制度研究 [D]. 河南财经政法大学, 2024.
- [2] 孙常景. 文物保护公益诉讼制度研究 [D]. 云南财经大学, 2024.
- [3] 关军华. 文物保护民事公益诉讼若干问题研究 [D]. 贵州民族大学, 2024.
- [4] 常锦萌. 文物保护公益诉讼问题研究 [D]. 贵州民族大学, 2024.
- [5] 徐乾坤. 文物保护民事公益诉讼问题研究 [D]. 上海师范大学, 2025.

**作者简介:** 穆睿冰 (1998.09—), 女, 汉族, 山东省淄博市, 西藏大学政法学院 2023 级民族法学专业硕士研究生, 研究方向为民族法学。