

古树名木与不可移动文物共生形态下的公益保护困境与对策

□罗伟 黎琳

古树名木与不可移动文物承载着传承历史文化、保护生态环境等方面的公共利益,均属环境保护法所保护的环境或环境构成。2025年3月生效的新修订文物保护法增加了公益诉讼检察条款,为文物保护检察公益诉讼提供了直接、充分的依据。同月正式施行的《古树名木保护条例》,首次从国家行政法规的层面,明确了古树名木的行政监管主体和监管方式。在公益诉讼检察实践中,不难发现,目前幸存的古树除生长在交通不便、难以采伐的森林外,主要集中在古村落、古寺庙、古遗址内,呈现古树名木与不可移动文物相依相伴的情形。古树与文物,在历史、文化、生态价值上具有高度关联性。同时,随着树木的自然生长、文物的开发利用,出现了古树根系破坏不可移动文物结构,不可移动文物禁锢古树生长,或文物保护工程破坏古树生存环境等问题。如何在文物保护与古树保护间寻求平衡,成为当前高质效办理公益诉讼案件需要研究的课题。本文立足重庆市合川区检察院助力钓鱼城遗址保护的办案实践,参考各地解决同类问题经验,分析古树名木与不可移动文物共生的公益诉讼检察监督困境,并提出对策建议。

一、古树名木与不可移动文物的共生价值

一是历史文化共生价值。古树名木不仅是自然生长的树木,也是与寺庙、石窟石刻、造址墓葬等共同承载悠久历史传统、文化内涵和象征意义的“活文物”。例如,陕西省黄陵县轩辕庙内5000年树龄的黄帝手植柏、保生柏、老君柏,白水县仓颉庙里的仓颉手植柏,以及洛南县道教背景的洛南古柏,都承载了上古时代的人物故事。山西省运城市盐湖区常平关专庙崇宁殿前1800年树龄的“龙柏”和“虎柏”,也与三国魏晋时期的历史故事有深厚渊源。

二是存在年代印证价值。据国家林业和草原局专业人士介绍,由于木材取样可能会给古树带来损害,加之古树树干易中空,古树树龄测定难,实际工作中也会依靠文献资料、历史传说和民间访谈等综合判断古树树龄。因古人有“建庙先栽树”的传统,不可移动文物的相关历史文献资料,可能成为古树树龄的实物证明。

破解新业态食药安全检察公益诉讼办案难题

□牛玲玲

食品药品安全是法律最早授权检察机关开展公益诉讼的四大传统领域之一,也是检察机关履行公益诉讼检察职责,守护人民群众美好生活的主阵地和基本盘之一。近年来,互联网加持下的食品药品新业态蓬勃发展,食品药品安全问题呈现出新趋势新特点,对检察公益诉讼办案提出了新要求。基于此,最高人民检察院先后部署“公益诉讼守护美好生活”“食品药品安全冬季行动”“食药安全路行”等专项监督活动,将餐饮外卖、直播带货、社区团购等新业态食品药品安全作为重点监督内容,力抓成效。检察机关以公益诉讼检察服务保障新业态食品药品安全虽有一定成效,但办案实践中面临的难题也亟待回应和解决。

一、办案实践中存在的困难和问题

一是线索发现难。网络的隐蔽性、虚拟性以及食品药品新营销形态的不断涌现,增加了线索发现难度。比如,通过微信群私域直播、短视频分享等方式销售假冒伪劣产品、“三无”产品以及进行虚假宣传等问题,若无消费者反映,检察办案人员一般很难发现;无堂食外卖中原料采购、制作及配送环节的食品安全问题,往往是经媒体报道或舆情发酵后,检察机关才“被动”发现,大量的涉新业态食品药品安全问题处于公益诉讼检察监督的盲区。

二是调查取证难。新业态食品药品安全公益诉讼检察调查取证面临新情况。比如,网络直播带货中,主播口播瞬时性强,

三是历史风貌构成价值。不可移动文物与古树名木融为一体,构成具有历史文化价值的自然景观、人文环境的整体面貌,有的已成为代表性、标志性景观,如安徽黄山“迎客松”。《历史文化名城名镇名村保护条例》明确规定,历史文化名城、名镇、名村应当整体保护,保持传统格局、历史风貌和空间尺度,不得改变与其相互依存的自然景观和环境。该条例的规定从侧面肯定了古树名木、文物都是历史文化遗产的重要组成部分。

二、文物与古树协同保护中的主要矛盾

一是古树与文物相互侵扰。文物是不可再生的珍贵文化资源,其损害后果具有不可逆性。而古树根系往往穿透不可移动文物的地基、墙体,对其造成直接破坏。如在重庆市合川区钓鱼城遗址,古城墙、古寺庙中都不同程度地存在树木根系致建筑立面倾斜、城墙石板崩裂、墙体错位等情况。生长在古城墙上的古黄桷树由于生存条件恶劣,其胸径明显低于当地同级古黄桷树的胸径。在湖南长沙,清代惜字塔尖上长着7米高的古树,古树的根须穿古城岩壁夹层扎入塔底,一旦古塔坍塌,古树亦难独活。

二是文物开发利用破坏古树生长环境。国家文物局发布的《大遗址保护利用“十四五”专项规划》提出“提升大遗址展示利用水平”“举办专题化、特色化、精品化文旅活动”等要求。已完成主体开发的古遗址往往同时被打造为自然风景区,古树与古遗址的结合形成独特的人文景观,兼具旅游与历史文化教育意义。然而,文化旅游开发、文物保护工程等均可能对古树生长环境造成严重破坏。

三是督促保护治理存在优先级冲突。针对钓鱼城遗址中一级古樹生长侵扰古寺庙的情形——古树根系已将寺庙内的石质围栏及地板顶至倾斜,古树的倾斜度和自重亦有可能将祠堂主体建筑整体撬动,有观点认为,因文物是不可再生资源,应以文物保护为重,对古黄桷树进行修根、修枝、修叶,对根际护栏在原位置进行加固和恢复。另有侧重植物保护的觀點认为,目前该古树周围的建筑范围不足以保障其生长环境,同时该树树龄老、树体巨大,已不具备移植条件,故应在祠堂建

筑上作出让步性调整。还有观点认为,尽管不可移动文物承载历史文化,但它们的自然消亡是必然的历史结局。因共生树木导致的文物消亡,也是自然消亡的一种,并非人为主动损害,行政力量不应介入。

四是多方监管和职权交叉导致精准监督难。其一,行政监管主体多。文物保护法规定,文物行政部门对本行政区域内的文物保护实施监督管理。因文物损害往往是多种因素叠加作用的结果,负有文物保护职责的,还包括住建、规划、公安、消防、环保等部门。《古树名木保护条例》规定古树名木保护管理工作由林业部门、住房城乡建设部门主要负责,该两个部门的管理职责划分主要依据古树是否生长在“城市建成区”来确定,但近年来城市不断扩大,原有的界限在多地变得模糊。其二,管护主体形态多样。不可移动文物在风景名胜区的,其日常文物管理、树木维护通常委托给景区管理公司。例如,根据重庆市公示备案的古树名木资料,除行政主管部门外,还有属地管理单位、责任单位、责任人、管护人、分别系文保单位、属地街道、景区管理公司及员工等不同身份的主体。其三,在景区管理形态下,无论是林业部门、住建部门还是文旅部门,进入由第三方公司管理的景区开展日常巡查、检查都可能存在不畅。

三、检察公益诉讼推动文物与古树协同保护的对策建议

一是结合问题主旨明晰监管对象和方式。检察机关应结合森林法、文物保护法以及《城市绿化条例》《古树名木保护条例》等法律法规,厘清相关部门职责范围,结合客观条件、问题的复杂性,立足“最直接最有效解决公益损害问题”这一目标,精确确定监督对象和监督方式,带动相关主体协同处置。除监督行政主管部门外,检察机关还要注重推动落实地方政府的文物保护主体责任,争取上级机关支持,解决权责、衔接过程中以及交叉地带可能出现的问题,防止出现推诿塞责现象,实现对不同公共利益的融合保护。

二是科学评估开展个性化保护。检察机关发现古树与文物相互侵扰问题后,应当组织文物、林业等部门人员与生态专家共同实地考察,联合评估论

证,制定针对性措施,防止人为破坏和过度干预;将生态修复与文物修复相结合,在遗址保护工程中同步做好古树养护,如增设灌溉系统,改善土壤环境等。值得注意的是,当具体的文物与古树的共生矛盾经反复论证仍无法调和时,应当尊重植物生命周期及文物消亡等自然规律,不要强人所难。

三是探索开展预防性公益诉讼。环境保护法第5条确立了环境保护“预防为主”的原则。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》明确对“具有损害社会公共利益重大风险的行为”可提起诉讼。文物、古树保护类公益诉讼都应以预防性公益诉讼为主要抓手,针对尚未发生但具有高度现实威胁的文物与古树共生问题提前开展预防性监督。将检察职能由后端救济向前延伸至历史文化风貌损害风险的整体性事前预防,将潜在的矛盾风险隐患消灭在萌芽阶段。检察机关可以通过开展预防性公益诉讼,要求文物保护、考古发掘、环境整治等建设项目注意避让、保护古树名木,要求管护责任单位重点做好对文物相邻的古树的定期全面体检养护,督促相关部门在树木树龄尚小、移栽难度较小、成活率较高时,提前处置共生树木,以避免未来出现“两难”困境。

四是形成“文化—生态”协同保护模式。其一,重视检政协作。古树与文物协同保护是一项系统工程,应加强检察、行政的良性互动,实现督促纠正、协同平衡和弥补支持等功能。其二,注重文旅融合。应在文物的开发利用中高度重视对历史环境的整体协同保护,科学设计生态文化旅游线路,完善、丰富文物价值说明、古树介绍牌的内容,深化价值展示。其三,鼓励社会参与。可以培育一批具有文物、古树保护兴趣爱好或专业知识的“益心为公”志愿者,鼓励当地居民、志愿者参与日常巡查,协助提供问题线索。

总之,古遗址与古树名木的共生保护并非零和博弈,而是需要在法律保障、科学管理和社会参与的基础上寻求平衡。检察机关应充分发挥法律监督职能,推动多部门协作,探索科学、可行的保护路径,实现文化遗产与自然资源的和谐共生。

（作者单位：重庆市人民检察院第一分院）

白的情形,要在办案中进行全面、深入的溯源式调研,形成综合调研报告,层报上级机关或地方立法机关,助推出台法律、地方性法规或标准,完善制度供给。

四是注重一体履职,促进系统治理。为避免检察资源分散浪费,公益诉讼检察部门要加强与刑事检察、案管、控申检察等部门的联动,建立常态化线索移送交流机制,及时掌握食药领域刑事案件数据和具体案情,寻找公益诉讼履职着力点。上下级检察机关要一体推进食品药品安全领域案件办理。省、市级检察院针对本辖区内人民群众反映强烈的互联网新业态食品药品安全领域突出问题,要充分运用自办、督办、交办、领办等方式进行统筹部署、项目化推进;基层检察院要发挥办案主体作用,以“可诉性”标准精准规范办案。跨区划检察机关之间要强化线索移送、信息共享、协同取证,形成对违法商家和平台侵害公益的全环节追溯,实现新业态食品药品安全系统治理。

五是注重外部协同,凝聚共治合力。要加强与农业农村、市场监管、公安、网信、交通运输等部门和社会组织、行业协会的沟通协作,进一步畅通信息交流共享,建立长效协作配合机制,推动相关部门加强对食品生产、加工、运输、销售等全链条的监管,建立健全食品安全追溯体系,从源头上防控和化解食品安全风险。要加强与平台的协作,与平台建立在线数据互通、联通数据查询渠道,发挥平台在线索获取、证据收集等方面的资源优势,助力检察公益诉讼办案高效推进。

（作者单位：山西省人民检察院）

□付勤 郑鑫华

最高人民检察院检察长应勇指出,检察公益诉讼制度是习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果。要健全公益诉讼检察办案规范体系,以“可诉性”提升精准性、规范性。作为区分检察公益诉讼制度和其他制度、区分公益诉讼检察建议和其他检察建议的重要依据,“可诉性”对于确保检察公益诉讼制度在法治轨道上行稳致远具有重要意义。本文重点围绕公益诉讼检察“可诉性”判断标准及办案实践中存在的问题,提出完善公益诉讼检察“可诉性”标准的对策及建议。

一、公益诉讼检察“可诉性”标准的判断问题

（一）从公益诉讼适格被告主体判定。在行政公益诉讼中,被告主体适格是公益诉讼“可诉性”最基本的要素,被告主体是否适格需要从三方面确定:一是明确行政机关是否具有监管职责,二是明确行政机关是否存在违法行为行使职权或不作为的具体情形,三是审前程序结束后公益仍受侵害,检察机关能否依法对其提起行政公益诉讼。《人民检察院公益诉讼办案规则》第七十一条对“行政机关不依法履行职责的行为”与“公益受到侵害”的关联性进行了明确,两个要素需同时具备,案件才能进入诉讼程序。但目前办案中,部分地区行政机关在机构改革后,存在监管机关和行政处罚机关不一致的情形,比如,部分市区内的环境保护监管分局、自然资源管理分局等虽然在各自辖区内负有监督管理职责,但如需对违法行为人进行行政处罚,是由相关分局对违法行为进行实质审查后报送市局,由市局进行形式审查后以市局名义进行行政处理。若检察机关仅从行政监管和起诉主体适格角度确认被告主体,不能从根本上解决问题。

（二）从公益诉讼检察建议内容判定。制发检察建议作为检察机关提起行政公益诉讼前的必经程序,是公益诉讼检察“可诉性”的关键一环。制发检察建议和提起诉讼既具有同一性、又具有差异性,二者最终目标都是督促行政机关及时采取有效措施,保护国家和社会公共利益。但相较于诉讼程序,起诉前程序更注重社会治理和预防功能,故而制发检察建议重点在于协同治理、及时挽损,给行政机关起到提醒警示作用,证据证明标准也相对较低。诉讼程序更多体现的是检察公益诉讼中的“督促之诉”定位,行政机关怠于履职程度更为严重。在起诉案件中,诉讼请求必须与检察建议内容保持逻辑一致性,调查和取证标准更高。但在具体办案中,部分检察建议存在精准性不够的问题,主要是有的检察机关受限于与行政机关之间的专业知识差异,检察建议内容过于宽泛、不具有针对性,导致后续无法判断行政机关是否依法积极履职尽责改,故对整改情况进行“回头看”。当检察建议未明确行政机关履职内容时,对检察建议未提及的内容,不能以行政机关未履职或履职不到位为由提起诉讼。若检察建议监督的实质监管机关与形式监管机关不一致,实质监管机关并不能以自身名义进行行政处理,案件不具有“可诉性”。

（三）从公益诉讼起诉前整改情况判定。2017年7月至2024年11月,全国检察机关共立案办理公益诉讼案件110.1万余件,向行政机关提出检察建议78.9万件,向法院提起诉讼6.1万件。办案体量较大,但需逐案跟进监督,故对整改情况进行“回头看”是公益诉讼检察办案的重点环节。根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第四十七条规定,行政机关整改期限届满后,检察机关审查起诉期限为一个月。在此期间内,检察机关判定行政机关是否依法全面履职以及公益损害是否消除存在以下难点:一是部分案件受季节性因素影响,或是因行政机关制定整改方案需要相关部门组织鉴定等存在整改迟缓问题,中止或恢复审查的标准不好掌握,导致整改时间过长。二是对于在两个月内整改落实的终结案件,“回头看”时发现问题反弹,如何处理不好把握。三是对于行政机关是否全面履职的判定可能有争议。比如,行政机关作出行政处罚后依法申请非诉执行,待执行程序全部完毕,公益仍处于受损状态,此情形是否可以判定行政机关依法全面履行职责,实践中有不同看法。

二、完善公益诉讼检察“可诉性”标准的建议

（一）明晰行政机关监管职责,确保公益诉讼被告主体适格。一是针对行政机关职责交叉问题,可以从立法层面和政府授权的三定方案出发,明确界定各行政机关的监管职责,制定各行政监管部门职责清单并通过政府信息公开方式对外统一进行公布,减少职能交叉模糊地带。对因地方行政职能部门权限不同导致的职能交叉和权责不清等问题,必要时可通过向立法机关提出立法建议的方式确定行政机关职责。二是要解决部分区级行政机关不能单独行使执法权的问题,可通过立法或地方性文件对区一级环保部门、自然资源部门等的监管职责进行授权,赋予区级执法部门一定的行政执法权,让区级执法机关实质审查和形式审查相统一。需由市级行政机关进行行政处理的案件,也可以通过授权的方式,由承担具体监管职责的区级机关作为行政公益诉讼适格主体,有效节约司法资源。

（二）精准规范制发检察建议,确保起诉前程序和诉讼程序有效衔接。制发检察建议必须综合考虑行政机关违法性、公益损害事实以及二者之间的因果关系,结合行政机关履职情况提出有针对性、可操作性的建议内容。要避免公益诉讼检察建议与社会治理检察建议的混同。公益诉讼检察建议具有明确的履职内容,如果行政机关不能依法履职且未达到消除公益损害的效果,检察机关应当提起诉讼;社会治理检察建议主要是针对同类问题存在的制度管理漏洞,提出具有目标性和建设性的建议,推动完善制度,堵塞漏洞。社会治理检察建议不以行政机关存在违法行为和公益损害事实为前提,不符合行政公益诉讼“可诉性”判断标准,后续不宜提起行政公益诉讼。公益诉讼检察建议不能仅模糊提出“加强监管”等内容,要保证建议内容和后续诉讼请求内容的一致性。

（三）加大案件跟进监督力度,提升公益诉讼“可诉性”监督水平。制发公益诉讼检察建议后,检察机关要对建议的落实情况持续跟进监督。一是对行政机关因季节性因素、需要对受损公益鉴定等无法及时进行整改的案件,检察机关要建立案件流程监控机制,督促行政机关填报中止审查的事由及时间节点,确保在客观因素消除后第一时间保护受损公益。对行政机关因客观原因久拖不决,不整改或未能按期及时整改的案件,检察机关应坚决提起行政公益诉讼,及时对受损公益进行救济。二是在案件办结后发现同一问题出现反弹的,可以按照相关规定精神重新制发检察建议,对于整改不到位直接提起行政公益诉讼。三是行政机关作出行政处理后,检察机关应结合行政机关是否督促违法行为人及时维护受损公益、是否依法履行或申请非诉执行等方面综合判断行政机关是否依法履职,对行政机关未能依法履职的,应提起行政公益诉讼。行政机关申请非诉执行后,由于自身原因导致法院驳回非诉执行申请的,检察机关可以认定为行政机关未能及时依法全面履职,依法提起行政公益诉讼。法院依法裁定执行的案件,即使公益仍存在一定受损情形,也视为行政机关已穷尽救济手段,不宜再提起行政公益诉讼,应另行对执行情况依法进行监督。行政机关未依法履行执行裁定的,检察机关可通过公益诉讼另行监督,防止公益损害问题久拖不决。

（作者单位：吉林省吉林市人民检察院）

完善公益诉讼检察“可诉性”判断标准研究

见。

（三）强化整改效果评估。一是构建公益修复量化指标体系。检察机关可以推动行政主管部门构建涵盖经济修复、制度修复和社会治理的三维量化指标体系,通过对接医疗数据平台实现智能评估,并建立预警机制,实现从被动受理到主动发现、从专项治理到常态化监督的转变。二是创新公益修复方式。针对过度诊疗案件中难以量化的经济损失和患者的健康损害,可以推行“替代性修复”,责成涉事医院承担相应的公共卫生服务,并建立“专项修复基金”,设立患者健康关爱基金。三是探索建立“考核—监测—治理”三位一体监管模式。检察机关可以促进医疗机构主管部门取消直接经济指标考核,增设“合理诊疗达标率”核心指标,开发“医疗行为合规监测系统”,成立“检察+医保+卫健+审计”四部门联动的“过度诊疗治理委员会”,开展医疗行为回溯审查,随机抽查出院病例。

（作者单位：贵州省纳雍县人民检察院）

□刘翼

过度诊疗行政公益诉讼案件的办理,是公益诉讼检察工作中涉及医疗健康领域的重难点问题。这类案件涉及专业性较强,证据标准较高、监管职责交叉等多重复杂因素。如何充分发挥公益诉讼检察职能,督促行政主管部门依法履职,建立长效监管机制,切实维护医疗领域公共利益,亟须深入研究。

一、过度诊疗中常见的违法行为与危害

一是欺诈性诊疗,主要表现为虚构病情(如将正常体检指标夸大为需治疗),诱导不必要的治疗项目(如无指征手术),严重违背医疗伦理并侵害患者权益。二是违规收费,主要表现为分解收费(如单次检查拆分为多次计费)、超标准收费(如普通CT按增强CT收费),牟取不当利益。三是滥用医疗,主要表现为伪造诊疗记录套取医保基金、“挂床住院”等骗保行为,严重侵蚀医保基金安全。四是过度医疗,主要表现为药物滥用(如

超时使用抗生素、不当使用激素和辅助用药)和耗材滥用(如不必要的心脏支架、高价骨科内固定以及重复使用一次性耗材),这些行为既增加患者负担又危害医疗安全。

二、过度诊疗行政公益诉讼案件的办理困境

一是线索获取渠道狭窄。医疗机构全面掌控电子病历、检查报告、用药记录等核心诊疗数据,医患信息不对称导致患者难以识别过度诊疗。即便识别出过度诊疗行为,患者也会因顾虑后续就医待遇、维权成本高昂及取证困难等,举报积极性普遍较低。当前,线索获取仍主要依赖于患者的主动投诉和偶发的内部举报,这种单一、被动的线索发现路径严重制约了公益诉讼检察监督效能。

二是事实证明困难。临床诊疗指南存在

弹性空间,诊疗行为具有高度专业性,非医学专业人士难以准确判断是否符合临床指南,特别是患者个体差异导致诊疗方案可比性降低,疾病自然进程与诊疗干预效果难以明确区分,多学科会诊等复杂诊疗情形增加了判断难度,缺乏统一的过度诊疗认定标准和量化指标。加之电子病历系统具有封闭性,关键诊疗数据由医疗机构单方掌控,外部取证面临技术壁垒,证明国家利益和社会公共利益受到侵害的难度较大。

三是监督整改效果欠佳。过度诊疗侵害国家利益和社会公共利益,如医保基金流失,但在司法实践中,过度诊疗的经济损失难以准确量化,公益受损恢复效果不佳。过度诊疗与医疗机构创收机制、绩效考核等深层次问题相关,行政机关存在多头监管与职责交叉情形,针对个案虽可短期内集中整治

治,但缺乏有效的常态化监管措施,行业痼疾难以根治。

三、过度诊疗行政公益诉讼案件办理的策略建议

（一）拓宽线索发现渠道。一是充分运用大数据赋能。构建过度诊疗公益诉讼检察监督模型,运用大数据分析技术开发临床路径偏离度分析算法,自动识别异常诊疗线索,可有效破解传统人工核查发现难、效率低的难题。二是设立有奖举报专项通道。检察机关可会同地方财政部门建立举报平台,实行“举报人信息加密+奖金电子支付”有奖举报方式,充分调动群众参与公益诉讼检察工作的主动性与积极性。三是发挥“益心为公”志愿者作用。可吸纳退休医师、医保审核专家加入“益心为公”志愿者团队,组建医疗观察员队

过度诊疗行政公益诉讼办案思考