

公益周刊

公益诉讼检察

2022年9月29日

第070期

本刊策划 肖荣 张国卫
编辑 李娜 美编 任梦媛
校对 何欣

联系电话 010-86423429
电子信箱 lina@jcrb.com

一周纪要

水利部：持续实施黄河流域深度节水控水行动

水利部近日召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展工作座谈会，要求针对黄河流域水资源短缺的最大矛盾，持续实施黄河流域深度节水控水行动。水利部部长李国英出席会议时表示，要聚焦洪水风险这个最大威胁，科学调控水沙关系，大力推进防洪骨干工程建设，补齐补强防洪短板弱项，加快构建抵御洪涝灾害防线。要把生态脆弱这个最大问题，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，以黄土高原多沙粗沙区，特别是粗泥沙集中来源区为重点，实施水土保持工程，持续开展流域排查整治，着力加强河湖保护治理修复。要着力完善“原型黄河”监测体系，大力推进“数字孪生黄河”建设，进一步强化“模型黄河”建设和运用。

天津实施特殊教育发展提升行动

近日，天津市人民政府办公厅印发《天津市“十四五”特殊教育发展提升行动实施方案》明确，到2025年，适龄残疾儿童义务教育入学率达到99%，随班就读比例达到50%，初步建立布局合理、学段衔接、普职融通的高质量特殊教育体系。该《方案》结合天津实际，提出8项主要任务、23条具体措施，包括持续提高残疾儿童义务教育普及水平，大力发展非义务教育阶段特殊教育，加强普通教育和特殊教育融合，推动职业教育和特殊教育融合，促进医疗康复、信息技术与特殊教育融合，改善特殊教育办学条件，巩固完善特殊教育经费投入机制，加强特殊教育教师队伍建设。

北京完成京津风沙源治理工程目标任务

近日北京市园林绿化局透露，北京已完成京津风沙源治理工程的全部规划目标任务，20余年治沙共完成营林造林922万亩。截至2021年底，北京山区森林覆盖率达到58.8%，比2000年增加19个百分点，昔日的五大风沙危害区得到彻底治理。京津风沙源一期工程于2002年正式实施，12年时间累计造林营林708万亩，植树1.5亿株。与此同时，京津风沙源工程助力绿岗就业人数达5万余人，人均收入由2002年的2000余元增加到2022年的2万余元，人均年收入增长近十倍。

（整理：李娜 来源：中新网、《人民日报》《中国环境报》）

今年8月6日晚，全国重点文物保护单位、国内现存最长的木拱廊桥——福建省屏南县万安桥突发大火，桥体烧毁坍塌。这样令人不胜唏嘘的传统村落里发生的火灾，并非第一次。

早在2021年2月14日，云南省沧源佤族自治县翁丁村发生大火，这个被《国家地理》杂志誉为“中国最后一个原始部落”的翁丁寨被烧毁房屋104间，毁于旦夕。

火灾，是传统村落最大的敌人之一，却不是唯一。文物遗迹、传统建筑、生态环境、少数民族文化……这些衍生在传统村落、寄托乡愁的实物和非物质文化遗产，也各自面临着不同的生存和发展问题。

1. 云朵上的千年羌寨

“羌笛何须怨杨柳，春风不度玉门关。”对四川省北川羌族自治县检察院检察长张萍的采访，是从这句诗开始的。她用温柔而坚定的语气说：“我们不能让没有毁于8级地震（备注：指2018年汶川大地震，北川属极重灾区）的羌寨，湮灭在历史长河里。”

北川，是现今中国唯一一个羌族自治县。

古羌族的历史可追溯至殷商，著名人类学家、民族学家费孝通先生言：“羌是一个向外输血的民族……”今天的羌、汉、藏、纳西、哈尼、傣、普米、景颇等族皆出自古羌。这大抵是为什么唐宋诗词里，羌笛是最常见的乐器，通常代表远行者的乡愁。

早在2013年8月26日，北川的青片乡上五村、马槽乡黑水村两个村寨被住房城乡建设部、文化部、财政部列入第二批中国传统村落名录。两个村寨皆被群山环抱，被称为“云朵上的羌寨”。寨内的碉楼、吊脚楼是羌民族建筑的典型代表，羌历新年、羌绣、羌笛、羌族嫁女歌……是羌羌文化传承的重要载体。

2021年5月，张萍刚到北川羌族自治县检察院履新，她在走访过程中发现，这两个传统村落里新旧建筑杂糅，凌乱的电线缠绕在吊脚楼上，消防设施陈旧落后，一些生活垃圾和建筑垃圾被随意丢弃在羌寨河道，树枝上悬挂的重物让几百年古树承受着不该承受之重。她意识到：检察履职迫在眉睫。

村子虽然不大，这些问题涉及的行政部门却不少。如何在履行公益诉讼职能的同时做到“双赢多赢共赢”？张萍首先向北川县委、县政府作了汇报，仔细讲明了公益诉讼的目的，阐释了通过保护传统村落来保护文化传承对于地方发展的重要性。县委书记、县长当即表态：“你们放手脚去做，一定督促落实！”

一系列紧锣密鼓的诉前检察建议准备工作之后，今年3月17日上午，一个关于“翁丁寨大火”的短片拉开了北川羌族自治县检察院一场听证会的序幕。短短几分钟的火灾画面触目惊心，千年古寨毁于一旦，给在场的北川县住房和城乡建设局、自然资源局、应急管理局、青片乡政

府、马槽乡政府敲响了警钟。

“本院在履行职责中发现，北川羌族自治县青片乡上五村、马槽乡黑水村作为中国传统村落，存在村落内随意堆放生活垃圾和建筑垃圾、对古树名木保护不到位、消防器材过期、电线搭建不规范、传统村落保护标志损坏严重等情况。”听证会主持人张萍开门见山。

“对于检察院的监督，我非常感谢。对于存在的问题，我表示完全认同和接受，我们将全面整改。”当事人、青片乡党委书记如是回应。

“检察院公益诉讼检察建议的形式是很好的，对于部门、乡镇‘出汗’‘红脸’也是很好的，有利于促进工作开展；检察院为保护传统村落履职尽责效果好，对于我们北川的经济发展有重大作用。”听证员代表、县政协委员蔡凯说。

五天之后的3月21日，为落实公开听证会所达成的意见，增强检察建议刚性监督和约束，北川羌族自治县检察院对传统村落保护诉前检察建议进行公开宣告送达。

送达并不是结束，而是公益诉讼检察保护羌寨和羌羌文化延绵的另一种开始。

检察建议发出后，北川县委、县政府高度重视，相关部门迅速行动起来，先后投入95万余元对村落内92户村民房屋进行线路改造，修建微型消防站2座、消防水池1座，及时消除了火灾隐患，同时督促应急管理局对原住民开展常态化的消防演练。



2. 诸葛村与长乐村里的历史美

如果说羌寨面临的更多问题是传承，那么浙江诸葛村和长乐村面对的最大问题则是发展。

近年来，“古镇游”“乡村游”热潮兴起，游客们流连在古村落的草一木前，从斑驳的历史印迹中感受岁月的变迁之美。千年古城浙江兰溪就是一个典型代表，这里保存着全国最完整的“古城古镇古村”体系，其中最负盛名的“诸葛村民居”是诸葛亮后裔最大的聚居地，是目前全国群体最大、建制最齐的古村落；“长乐村民居”是江南地区唯一的元明帝王文化景区，被誉为“明朝文化第一村”。

然而，大批游客的涌入，商业化开发与利用，甚至产权归属争议，都使得留住“历史美”并不是一件容易的事。2020年10月，兰溪市检察院在开展古村落保护专项活动中发现，诸葛、长乐古村落内共有有文物保护单位200余座，多处建筑存在结构损毁、墙面开裂、砖块脱落、屋顶漏水、梁体蛀蚀等严重的损毁情况，其中部分建筑已经摇摇欲坠，存在随时坍塌的可能。

保护刻不容缓。根据调查摸排的情况，兰溪市检察院列出五大问题清单，依法向相关文保单位发出诉前检察建议，督促其全面履行文物保护

指导和监管职责，对诸葛、长乐古村落建筑群及时进行指导修缮和监管。

收到检察建议后，有关部门立即组织人员对诸葛、长乐古村落的文物保护以及古村落整体保护工作进行行政执法排查，依据检察建议和行政执法排查情况制定了古村落修缮工程立项申报计划，在积极争取保护补助资金的同时，与属地乡镇签订《文物保护管理责任书》，实行市政府管理、牵头下的镇、村、户三级联动，共同开展古村落、古建筑的修缮工作。通过上述工作，已获批准国家保护资金1933万元，修缮古村落建筑近百处。

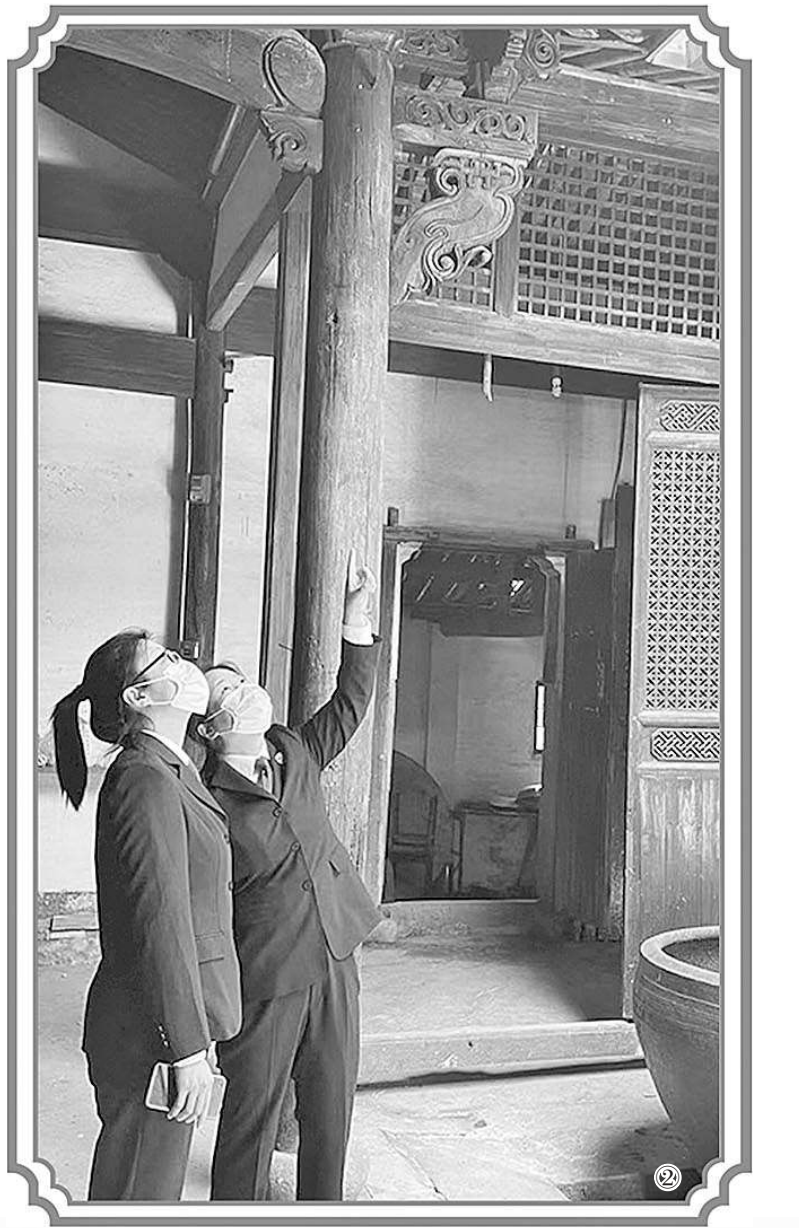
在督促检察建议落实的过程中，兰溪市检察院积极延伸办案职能，针对“如何在古村落保护和经济发展之间寻求平衡点，走好古村落保护与旅游开发、游客与古村落和谐共存的发展道路”，邀请文保专家、文保单位、所在地村干部等具备专业知识和实践经验的人员，会同主管部门召开圆桌会议，进一步明确诸葛、长乐古村落“保护为主，合理开发，有序利用”的保护原则。

据了解，在检察机关的推动下，在当地文保单位等有关部门的努力下，兰溪形成了“以古村落保护提升旅游品质，以旅游收入反哺古村落保护”的综合治理体系。

公益诉讼助力传统村落整体保护

□本报记者 张羽 通讯员 侯敏 毛凌飞

羌笛何须怨杨柳 诸葛村里道流年



图①：北川羌族自治县检察院检察长张萍参观党的二十大代表陈云珍的羌绣生活体验馆。
图②：兰溪市检察院公益诉讼部门干警回访诸葛村民德堂房屋修缮情况。
图③：北川羌族自治县检察院与羌族非遗文化传承人母广元共商羌羌文化保护。

3. 传统村落保护十年

中国传统村落保护的兴起与脱贫攻坚、乡村振兴等工作密不可分。

为贯彻落实党的十八大关于建设优秀传统文化传承体系、弘扬中华优秀传统文化的精神，促进传统村落的保护、传承和利用，2012年12月12日，住房城乡建设部、文化部、财政部共同发布《关于加强传统村落保护发展工作的指导意见》。几天后，三部门再发通知公示第一批中国传统村落名录。

近年来，党中央更是一再强调保护传统村落的重要性。2020年这项工作被列入第十四个五年规划和2035年远景目标，2021年、2022年的中央一号文件都提及“传统村落保护”话题。据记者统计，十年来，有关部门共发布五批中国传统村落名录，共计6823个村落入选。2022年7月，第六批名录的征集工作也已经启动。

这是在党中央的号召下，检察机关着眼服务大局、保障“三农”，以公益诉讼的形式，“积极、稳妥”地开展相关探索。

早在2018年3月，贵州省黔东南州检察机关部署开展传统村落保护专项行动。榕江县检察院在专项行动中发现，栽麻镇的宰羊、归柳两个侗寨的村民私自占用农田、河道、溪流新建住房，违规翻修旧房，严重破坏了传统村落的整体风貌，损害了国家利益和社会公共利益。由于公益诉讼诉前检察建议未得到落实，2018年12月，经贵州省检察院批准，

榕江县检察院依法向黎平县法院提起行政公益诉讼，法院判决支持了检察机关的全部诉讼请求。

这起案件入选最高人民检察院第二十九批指导性案例，其意义就在于指明传统村落属于环境保护法第二条中列明的“环境”范畴，加强传统村落保护是检察机关行政公益诉讼的法定职能范围。

近几年，四川、浙江、福建、广东等地检察机关围绕保护传统村落展开的公益诉讼，案件范围呈现出稳步拓展的趋势。据四川省检察院第八检察部副主任余晶晶介绍，传统村落保护公益诉讼通常包括生态环境保护、资源保护、消防安全、文物保护等问题，分别适用环境保护法、水污染防治法、森林法、矿产资源法、安全生产法、消防法、文物保护法等。

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确要求：“积极稳妥拓展公益诉讼案件范围，探索办理……文物和文化遗产保护等领域公益诉讼案件，总结实践经验，完善相关立法。”最高人民检察院第八检察厅主办检察官邱景辉解释：“我国尚未制定专门的传统村落保护法，最高检将传统村落纳入‘文物和文化遗产’这个新领域开展系统保护、专门保护，是因为传统村落具有文物和文化遗产的多重属性。”

4. 从治标走向治本

然而，司法实践中依然存在一些问题。余晶晶告诉记者：“一是地理位置较为偏僻的传统村落保护亟须进一步加强，特色民族传统村落面临民族文化元素逐渐减少的问题；二是传统村落保护涉及多个不同行政机关的职责，有时存在职能交叉、权责不清的问题；三是传统村落保护和修复缺乏科

学评估标准或者可参照的标准，导致不同地区的保护修复情况不同。”

如何解决这些问题？

长期关注传统村落保护问题的著名作家冯骥才曾在《人民日报》撰文指出：“它（传统村落）兼有物质与非物质文化遗产特性，而且在村落里这两类遗产互相融合，互相依存，同属一个文化与审美的基因，是一个独特的整体。过去，我们曾经片面地把一些传统村落归入物质文化遗产范畴，这样造成的后果是只注重保护乡土建筑和历史景观，忽略了村落灵魂性的精神文化内涵，徒具躯壳，形存实亡。传统村落的遗产保护必须是整体保护。”

从物质走向精神，从实体走向文化，正是传统村落保护工作的最新发展趋势。

“很多的非物质文化遗产，特别是一些边疆少数民族地区的文化遗产，必须有传统村落作为载体，否则没办法留存下来，更谈不上‘活起来’。”在邱景辉看来，传统村落保护不能局限于整治环境、规划红线、防火防洪，更重要的是在强化保护责任的同时，挖掘背后的文化价值，然后因地制宜文旅结合，活化利用。“这才是我们希望的遗产保护，真正实现标本兼治、溯源治理。”

浙江省检察院第八检察部副主任胡卫丽告诉记者：“保护传承好历史文化遗产对延续历史文脉、坚定文化自信具有重要意义。我们应该充分发挥检察公益诉讼制度优势，强化‘公益之诉、督促之诉、协同之诉’，在个案办理基础上协同促进综合治理，提升文物和文化遗产整体保护水平。”

“下一步，我们的重点是非遗文化。从有载体的物质，转向承载历史印迹的非物质文化。让羌族的美源远流长。”张萍说。

6月21日上午，北川羌族自治县检察院“拒达蜜纳”公益诉讼团队走进云珍羌绣生活体验馆，与党的二十大代表、羌绣传统刺绣工艺省级代表性传承人陈云珍，共话羌绣的知识产权保护。陈云珍是北川县青片乡土生土长的羌族人，她对检察机关通过履行检察职能加强羌羌文化保护，特别是对青片乡上五村、马槽乡黑水村两个“国”字号传统村落加强司法保护给予了充分肯定和感谢。她表示，当前从事传统文化研究的优秀人才越来越少，对老祖宗留下的宝贵财富重视程度也不够，希望检察院继续发挥职能职责，为北川羌羌文化传承发扬作出贡献。

用科技支撑“历史美”，或许也是一条寻求生存与发展平衡的新道路。在胡卫丽看来，兰溪市检察机关对传统村落保护的突出特色就是牢固树立数字化思维。“他们利用大数据发现案件线索，并推动相关部门采用数字化手段对古村落进行有效保护，实现了古建筑全流程闭环管理和文化信息的全场景生动呈现，及时消除各类安全隐患500多处，真正发挥以数字化方式‘治未病’的效能，实现保护中的发展。”

传统村落之美，就在于人与环境的良性共生，在于群体与文化的岁月沉淀。邱景辉介绍，下一步，检察机关将以贯彻落实全国文物工作会议会议精神为抓手，着力加强传统村落的整体保护，推动采用微改造“绣花”手段，注重文明传承、文化延续，让人们记住乡愁。“每一个传统村落，都是承载当地历史人文、经济发展、共同富裕的纽带，如果你真正把它做好，那就是一件功德无量的事情。”