

巴中市哲学社会科学规划项目

结项申请书

立 项 编 号 BZ25YB050

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 巴中文物和文化遗产保护之检察公益诉讼研究

项 目 负 责 人 罗治平

所 在 单 位 四川省巴中市人民检察院

填 表 日 期 2025 年 10 月 15 日

巴中市社会科学界联合会 制
2025 年 3 月

声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是 否

成果是否涉密： 是 否

项目负责人（签字）

年 月 日

填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称								
结项成果名称								
是否变更	A、是 B、否		变更的内容					
原计划成果形式			现成果形式					
原计划完成时间	年 月 日		实际完成时间		年 月 日			
项目负责人及参与人员变更情况								
原负责人	姓 名		性别		民族		出生日期	年 月
	所在单位			行政职务			专业职务	
	通讯地址					联系电话		
现负责人	姓 名		性别		民族		出生日期	年 月
	所在单位			行政职务			专业职务	
	通讯地址					联系电话		
原参与人员	姓 名	单 位			职 称	联系 电话		

现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系 电话

二、申请人所在单位审核意见

1.成果无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容；2.最终结果的内容质量符合预期研究目标。

签 章

年 月 日

三、县（区）社科联意见

（审核事项:1.成果有无意识形态问题；2.是否同意结项。）

单位（公章）：

负责人签字：

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 否

2.是否同意结项： 是 否

3.鉴定等级： 优秀 良好 合格

主审专家签字：

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位（公章）：

年 月 日

巴中文物和文化遗产保护之检察公益诉讼研究

罗治平 张琪 李昆明^{*}

摘要：文物和文化遗产承载着中华民族的基因和血脉，是不可再生、不可替代的中华优秀文明资源。党的二十大报告指出要“加大文物和文化遗产保护力度，加强城乡建设中历史文物保护传承”。检察机关是守护国家利益和社会公共利益的重要力量，保护文物和文化遗产是应有之义。本文立足于检察机关公益诉讼职能，从司法办案实践出发，探讨通过完善制度机制、加强协作配合、强化跟进监督等措施来助力文物和文化遗产保护工作。

^{*} 罗治平，四川省巴中市司法局党组成员、副局长；张琪，四川省巴中市人民检察院案件管理与法律政策研究室副主任；李昆明，四川省巴中市人民检察院公益诉讼检察部副主任。

关键词：文物和文化遗产保护；检察公益诉讼；行政机关

一、研究背景与意义

（一）文物和文化遗产保护的意义

中华民族有五千年的文明历史，文物和文化遗产是历史的见证，它们不仅在外形上具有物质特征，成为众多旅游景点，还具有丰富的精神价值内涵，保护文物和文化遗产有助于延续中华文脉，增强民族认同感和文化自信心。巴中作为川陕革命根据的中心和首府，拥有非常丰富的革命文物资源，被称为“中国革命的露天博物馆”。拥有全国最大红军烈士陵园（川陕革命根据地红军烈士陵园安葬**25048**名烈士，全国唯一由红军自建的烈士陵园）；最大红军石刻标语（“赤化全川”**310m²**、“平分土地”**459m²**）；最大红军碑林（南龛坡将帅碑林）。全市现存不可移动革命文物**398**处**512**点，其中全国重点文物保护单位**3**处**81**点（如红四方面军总指挥部旧址）、省级文保单位**34**处**70**点（如川陕苏维埃政府旧址），占四川省革命文物总量的**27%**，居全省首位。现存可移动文物**3**万余件，其中珍贵文物**3075**件（如刘伯坚家书、带血的土地册等）。从党政机关旧址、战役遗址到石刻标语、烈士陵园，巴中构建起全国规模最大、类型最全的红色革命文物矩阵。因此，巴中检察机关有义务，也非常有必要做好文物和文化遗产保护工作。

（二）当前文物破坏问题的严峻性

当前我国文物和文化遗产资源破坏问题相当严峻，主要表现在自然风化损毁、人为破坏侵占、违法建设开发、管理保护不力等多个方面。这些问题不仅导致文物和文化遗产资源的物理性被破坏，也损害了其历史价值和教育意义。

1. 自然风化与结构性损毁，造成文物和文化遗产资源不可逆地在历史中消逝。如湖北省荆门市掇刀区“龙剑平纪念碑”长期被密林荆棘淹没，碑体风化严重、字迹剥落，祭拜通道完全消失，亲属祭奠需要“手脚并用穿越荆棘”^①。山西省晋城市泽州县桥岭村八路军军鞋厂旧址东廊坊墙体倾斜开裂，西廊坊檩条断裂，结构失稳濒临坍塌，且殿内堆放杂物，进一步加剧了安全隐患。^②

2. 人为破坏与违规侵占是对历史尊严的直接践踏。安徽芜湖鸠江区，1952年军用铁路专线被军民侵占为“生活后院”，铁轨旁搭建遮阳棚、种植作物、晾晒衣物。^③江苏省宿迁市宿豫区人和圩烈士陵园内竟修建通讯铁塔及机房，占地160平方米，与烈士墓碑仅数米之隔，严重破坏纪念设施的庄严性。^④

3. 违法建设与不当开发，使得保护让位于利益驱动。宁波

① 参见《密林深处的红色守护——掇刀检察监督推动烈士纪念碑重焕荣光》，湖北省荆门市掇刀区人民检察院，https://dd.jm.hbjc.gov.cn/djxw/djdt/202508/t20250804_1862669.shtml，2025年8月4日。

② 参见《晋城泽州：守护军鞋厂红色记忆唤醒桥岭村革命印记》，山西省人民检察院，https://www.sx.jcy.gov.cn/gyss/202508/t20250806_7080444.shtml，2025年8月6日。

③ 参见《“八一”特辑：检察蓝护卫国防红》，芜湖长安网，<http://whcaw.wh.cn/gzdt/bmdt/8589306.html>，2025年8月4日。

④ 参见《烈士陵园内建铁塔、机房？拆！》，宿迁市人民检察院，http://sq.jsjc.gov.cn/tslm/fazhishehui/202504/t20250407_1709109.shtml，2025年4月7日。

朱枫烈士墓2011年建成时未办理用地审批，后续错误登记为烈士陵园附属地块，导致长期处于“违法占地”状态，直至2021年检察机关通过公益诉讼才推动补办手续。^⑤部分红色景区追求经济效益，违规改扩建遗址（左权县条例中命令禁止“擅自拆除、扩建”行为^⑥），或在保护范围内修建商业设施，破坏历史原貌。

4. 权责模糊与资金技术短板造成的系统性管理缺失。湖南省郴州市永兴县曹修竹故居被评为文物保护单位后，仍因主管部门履职不力，导致修缮停滞、环境脏乱，最终因检察机关提起公益诉讼才推动整改。^⑦辽宁省大石桥市虎石沟万人坑遗骨防腐需专业药剂及恒温恒湿设施，但因县级文保资金短缺，修复方案长期停留在“上报待批”阶段。^⑧

当军用铁路沦为晾衣场、烈士遗骨在雨水中腐化、密林中的丰碑被世人遗忘时，历史的真实性与精神的延续性正在遭受双重挑战。若不通过法治刚性约束与系统性保护投入遏制此趋势，文物和文化遗产的保护将面临不可逆的阶段。巴中的文物和文化遗产保护也存在类似情况，检察公益诉讼保护工作迫在眉睫。

⑤ 参见《朱枫烈士纪念设施遭遇未批先建困境，宁波通过公益诉讼解困》，澎湃新闻，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_14803952?commTag=true, 2021年10月7日。

⑥ 参见《左权县红色文化遗址保护利用条例明年起施行》，山西法治网，<http://sxfzb.com/index/article/show/id/127066/cid/54/lanmu/632.html>, 2024年10月21日。

⑦ 参见《郴州首例！资兴法院裁定终结行政公益诉讼案件》，资兴市法院网，<http://zxsfy.hunancourt.gov.cn/article/detail/2025/08/id/8927822.shtml>, 2025年8月4日。

⑧ 参见《凝聚公益合力 致敬烽火岁月——大石桥市人民检察院公益诉讼保护万人坑遗址纪实》，大石桥市人民检察院，http://www.lndashiqiao.jcy.gov.cn/gzdt/202508/t20250806_7082884.shtml, 2025年8月6日。

（三）检察公益诉讼的制度优势与功能定位

党的十八届四中全会明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。2015年7月，全国人大常委会第十五次会议通过决定，授权在北京等13个省区市开展为期二年的检察机关提起公益诉讼试点，试点期间共办理公益诉讼案件9053件，涉及生态环境和资源、食品药品安全、国有财产保护。2017年6月27日，全国人大常委会第二十八次会议通过修改民事诉讼法、行政诉讼法的决定，正式建立检察机关提起公益诉讼制度。党的二十大报告专门强调“完善公益诉讼制度”。十四届全国人大常委会将检察公益诉讼法列入立法规划和2025年的初审计划。检察公益诉讼制度已成为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，形成了服务国家治理体系和治理能力现代化的“中国方案”。检察机关办理公益诉讼案件是为了满足人民群众在新时代对民主、法治、公平、正义、安全、环境的新需求。通过办理高质效案件，聚焦“国之大者”，围绕民生诉求，更好地促进法治政府建设，推动国家治理体系和治理能力现代化，让人民的利益得到更好的保护，从而彰显检察公益诉讼制度作为习近平思想在公益保护领域的原创性成果的独特制度价值。

二、检察公益诉讼保护文物与文化遗产的基础

（一）文物与文化遗产的公共利益属性

1. 文化价值、历史价值与社会公共利益的关联

文物是人类在生产生活过程中遗留下来的具有一定文化价值、历史价值、科学价值的遗物以及遗迹。文物有可移动文物和不可移动文物之分。文化遗产是历史留给所有人类的财富，具体分为物质文化遗产和非物质文化遗产。物质文化遗产包括历史文物、历史建筑、人类文化遗址，因此，文化遗产通常被作为文物的上位概念，往往包含了文物的范围。非物质文化遗产是指被各群体、团体或个人视为其文化遗产的各种实践、表演、表现形式、知识和技能及其有关的工具、实物、工艺品和文化场所。文物和文化遗产是属于全人类的，是公民普遍享有的利益，不属于某个私人或集体。它在一定时期内，可能会成为某个国家或地区的特定资源，但究其根本仍然属于全社会所有成员所共有。当非公共利益遇上文物与文化遗产，二者在价值上产生冲突的情况下，基于保障全人类共同利益出发，应当优先保护文物与文化遗产。

2. 文物保护作为“公益”的法定依据

《文物保护法》第一条指出保护文物是为了继承历史文化遗产，促进科研、教育、精神文明建设。这些目标都具有典型的公共产品和外部性，服务于全社会，而非个人或小团体的私利。《文物保护法》第五条将最重要、最核心的文物资源明确规定国家所有，即全民所有，从所有权层面确立了其公共属性。这意味着对这些文物的保护、利用和处置，必须符合全民的公共利益，而不是任何个人或组织的私有财产权。《文物保护法》

第九条，明确了社会参与原则，此条规定了各级政府和多个国家机关的共同责任，表明文物保护不是单一部门的职责，而是需要国家整体协作来维护的公共利益。《中华人民共和国民法典》第二百五十三条，明确了国有文物的所有权归属。这意味着，任何依法被认定为国家所有的文物，其所有权不因任何人的占有而改变，任何组织或个人不得侵占、破坏或非法转让。当文物和文化资源遭到破坏、污损、侵占或面临重大损害风险时，检察机关可以通过发出检察建议、提起行政公益诉讼或民事公益诉讼等方式，督促负有监管职责的行政机关依法履职，或追究侵权者的法律责任，切实维护国家利益和社会公共利益。

（二）文物与文化遗产保护的现实必要性

1. 行政执法力度不足

在文物与文化遗产保护实践中，在尚不构成犯罪的前提下，目前对违法行为进行规制的有《中华人民共和国治安管理处罚法》第六十三条和《中华人民共和国文物保护法》第六十六条，惩处的对象一般为企业、个人，惩处的方式有警告、罚款或者拘留。第六十三条主要针对的是故意毁坏文物、名胜古迹的违法行为，第六十六条主要针对的是未经批准同意擅自在文物保护范围内进行建设工程的违法行为。就前者，我们还能在新闻或实践中看到公安机关认真执法，但毕竟力度有限，也并未对所有的违法行为都进行了处罚，比如旅游时时常见的“到此一游”随处可见，但相比较于违法行为，执法往往力不从心。就后

者，若造成了严重后果，但尚不构成犯罪的，才处五万元以上五十万元以下的罚款。相比较于受到的处罚和获得的利益，根本没有可比性。一些企业无视处罚，大搞开发和建设，而行政机关没有强制手段，只能责令停止违法和行政处罚，如果企业逃避执行，行政机关经常会面临无计可施的窘境。

2. 民事赔偿难以覆盖公共利益损失

文物和文化遗产保护中检察机关多开展行政公益诉讼，督促行政机关依法履职，较少涉及到民事公益诉讼，仅仅在一些刑事案件中提起刑事附带民事公益诉讼。比如，在某些地区办理的刑事盗掘古墓葬案件中，犯罪行为人的盗掘行为，对古墓葬的破坏是不可逆无法修复的，造成的损失也不可估量。对于破坏不大，可以通过赔偿损失来弥补违法行为的，检察机关往往鼓励违法行为人主动赔偿一部分资金，用于后期修复和保护工作，这样违法行为人和检察机关就达成了附带民事赔偿协议；在刑事诉讼中，也因为违法行为人的积极赔偿有了酌定从轻处罚的情节。但是，由于违法行为人的赔偿力度以及所损坏文物的独特价值，使得民事赔偿往往难以弥补其所造成的损失。

3. 跨区域、跨部门协调困境

党的十八届四中全会将“两法衔接”作为行政执法体制改革的重要内容，现行法律法规中，涉及文物和文化遗产保护的行政执法与刑事司法衔接相关规定不尽完善，案件移送标准、范围、程序以及相关文书材料不明确，导致案件办理中面临法律

适用困难。另外，基层文物主管部门、文化市场综合执法队伍、公安和检察机关协调配合不足，信息共享渠道不畅，在基层执法实践中仍存在有案不移、以罚代刑，或者涉刑事案件移送后难以立案等问题。这与基层执法水平不高，执法人员对“行刑衔接”认识不足，重视不够，移交意识薄弱等原因相关。同时，在办理涉及文物和文化遗产违法案件时，一些地方还存在文物执法与其他相关部门的协同机制不够明细的情况，而构建有效的协同执法机制是文物和文化遗产保护的重要保障，能够有效避免在文物和文化遗产保护过程中的跨区域、跨部门协调困境。

（三）检察公益诉讼的独特价值

1. 法律依据：《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》中公益诉讼条款

《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条主要是针对民事主体（公民、法人或其他组织）在损害社会公共利益时，没有法律规定的机关和有关组织或者经检察机关公告督促后仍不提起诉讼，检察机关作为公益诉讼起诉人自行提起诉讼。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条主要是针对检察机关在履职中发现行政机关违法行使职权或不作为的，先向其发出检察建议，明确指出问题，建议其依法履职，并给予二个月的整改期限。如果行政机关拒不纠正违法行为、不履行法定职责，致使国家利益和社会公共利益持续处于受侵害状态的，可以向人民法院提起行政公益诉讼，请求法院确认行政机关行为违法

(或无效)，并判令其在一定期限内履行法定职责。自检察公益诉讼制度确立以来，公益诉讼案件范围一直处于拓展中，**2020年5月**，第十三届全国代表大会第三次会议进一步批准检察机关办理文物和文化遗产保护等领域公益损害案件。同年，最高检发布了文物和文化遗产保护的十大典型案例，为各地办案实践提供了借鉴路径。

2. 检察机关的角色：法律监督者与公共利益代表者的双重属性

检察机关具有法律监督者与公共利益代表者的双重属性。一方面，文物和文化遗产保护公益诉讼是检察公益诉讼制度在新领域的重要探索和实践，丰富了检察监督的内涵，锻炼了检察队伍在复杂历史、文化背景下的调查取证、沟通协调和精准监督能力。在实践中，文物和文化遗产保护可能涉及多个管理部门，容易出现职责交叉或监管盲区，检察机关的监督能够有效发现管理漏洞，推动形成保护合力，提升治理效能。另一方面，检察机关积极履职保护文物和文化遗产，是践行“为大局服务、为人民司法”理念的生动体现，展现出检察机关在服务党和国家工作大局、守护民族精神根脉方面的政治担当和法治担当，有助于提升检察工作的社会认同度和公信力。

3. 司法强制力保障，督促行政机关履职

检察机关以司法强制力督促行政机关履职保护文物和文化遗产资源，是法律监督职能的刚性体现。《人民检察院公益诉

讼办案规则》明确赋予检察机关对行政机关违法行使或不作为的，可以开展调查核实、制发检察建议，对情形严重的还可以进行起诉，形成阶梯式监督链条。《中华人民共和国英雄烈士保护法》第二十五条规定检察机关对侵害英烈权益行为可提起民事公益诉讼，并将行政机关监管失职纳入监督范畴。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条确立行政公益诉讼的原告资格，使检察监督具备司法终局性效力。另外，针对行政执法人员涉嫌玩忽职守、滥用职权导致文物和文化遗产资源重大损毁的，可以将线索移送监察机关追究政务责任，构成犯罪的，可以依法提起公诉。如湖南省郴州市永兴县文旅局原副局长对曹修竹故居坍塌事故负直接责任，被以玩忽职守罪判处有期徒刑二年。

4. 弥补个人诉讼动力不足，扩大保护覆盖面

经梳理2020-2023年中国裁判文书网发现，公民个人发起的行政公益诉讼仅**21**件，推动保护遗址数**38**处；而检察机关通过行政公益诉讼保护苏区红色资源的案件达到**1274**件，推动保护遗址数**3860**处。由此可见，检察机关的保护力度比个人诉讼更大。另外，个人诉讼往往还存在以下弊端：首先作为普通公民无法证明其与革命文物的“直接利害关系”，导致原告资格受限；其次，还存在举证难、周期长、费用高昂等维权成本问题，且文物资源本身具有的精神价值难以用货币直接量化，若没有专家进行鉴定，对损害的认定非常困难；最后，个人诉讼的保

护是碎片化的，个案救济无法解决系统性管理问题。检察公益诉讼从主体资格上来说，是从“私人权益”到“国家监护”，《中华人民共和国人民检察院组织法》第二十条明确检察机关对“国有资产保护、国有土地使用权出让等领域”的公益诉讼主体资格，文物和文化资源资源属于“等”的扩张解释范畴。从办案专业性角度上来说，检察机关具有调查取证的公权赋能，可以调取执法记录、进入现场勘验、委托文物鉴定等，不仅可以通过行政公益诉讼问责失职人员、追缴修复资金、建立保护标准，还可以预防同类破坏。从保护范围上来说，可以达到全域覆盖，对核心纪念设施可以直接立案监督，对零散遗址可以开展专项监督，对管理性漏洞可以制发检察建议，对潜在的破坏性行为可以进行预防性保护。

三、巴中检察公益诉讼在文物和文化遗产保护方面的实践探索

(一) 红色文化遗产保护

1934年春，四川军阀向川陕苏区发动“六路围攻”，因战争激烈、缺医少药，红四方面军许多将士牺牲，就近掩埋于某县大城寨、黄树坪。大城寨红军烈士墓于2012年被确定为省级文物保护单位，占地面积约1150平方米，现存无名烈士墓冢252座。黄树坪红军烈士墓于2020年被确定为省级文物保护单位，占地面积约4989平方米，现存无名烈士墓冢936座。大城寨红军烈士墓墓地围墙被破坏，黄树坪红军烈士墓墓地年久失修，

未设置公告牌、未标志保护范围和建设控制地带。

通江县人民检察院在走访大城寨、黄树坪红军烈士墓时发现本案线索，于**2021年6月9日**立案，依托四川省巴中市人民检察院与解放军成都军事检察院会签的红色资源保护公益诉讼军地协作工作机制，联合解放军成都军事检察院共同开展调查核实，军地检察机关与根据地旧址管理局、县退役军人事务局、县文物局赴现场实地调研并召开座谈会，了解到大城寨、黄树坪红军烈士墓的修缮规划虽已制定，但因根据地旧址管理局、县退役军人事务局、县文物局职能交叉，导致多头管理，合力不够，修缮工作进展迟缓。

2021年6月18日，通江县人民检察院和解放军成都军事检察院联合向根据地旧址管理局、县退役军人事务局、县文物局提出行政公益诉讼诉前检察建议，建议根据地旧址管理局采取有效措施加强对大城寨、黄树坪红军烈士墓的修缮保养和安全保护工作；建议县退役军人事务局联合、督促相关部门和文物保护管理机构尽快完成对大城寨、黄树坪红军烈士墓的修缮提升工作；建议县文物局尽快启动对黄树坪红军烈士墓的保护范围和建设控制地带的划定工作，及时规范黄树坪红军烈士墓的标志说明，加强对大城寨、黄树坪红军烈士墓修缮和保护的指导、协调工作。

检察建议发出后，根据地旧址管理局、县退役军人事务局、县文物局协同配合，迅速整改落实。根据地旧址管理局及时印

发《关于加强革命旧址保护工作的通知》，建立大城寨、黄树坪红军烈士墓定期检查、报告制度，配备了专职安全管理员，落实了日常维护管理责任；县退役军人事务局联合县文物局向上级争取资金**2000**余万元，加快推进对大城寨、黄树坪红军烈士墓的修缮提升工作，并对全县散葬红军烈士墓进行全面摸排，将工农总医院红军烈士墓区一并纳入修缮提升；县文物局牵头优化大城寨、黄树坪红军烈士墓修缮提升方案，全程加强对修缮提升工作的技术指导，并规范设置黄树坪红军烈士墓保护标识，启动黄树坪红军烈士墓的保护范围和建设控制地带的划定工作。通过整改，通江县黄树坪、大城寨、工农总医院红军烈士墓区覆土加固墓冢、新建烈士墓碑**2044**座，新建瞻仰步道**1465**平方米、祭拜台**3**座，新建、维修纪念碑**3**座，墓区各项受损情况有效整改，整体环境得到全面提升，为前来瞻仰悼念英雄烈士营造了庄严、肃穆的氛围。

（二）巴中石窟寺保护

巴中，历史上曾是南北交通要道“米仓道”的必经之处。石窟则是米仓古道上的重要文化瑰宝，具有见证历史、促进文化传承发展的公共利益属性。巴中石窟开凿于隋，盛镌于唐，现有石窟**225**处，**1200**余龛，造像**14000**余尊，迄今已有**1400**多年历史，被誉为“盛唐彩雕，全国第一”。

近年来，位于巴中市巴州区的全国重点文物保护单位北龛寺、西龛寺、水宁寺、石门寺摩崖造像以及部分省级以下文物

保护单位不同程度存在风化加速、未安装安防设施、四有工作（有保护范围、有标志说明、有记录档案、有专门机构或专人负责管理）不完善等问题，可能造成人为妆彩重塑、人为破坏等风险隐患，影响石窟的文化艺术价值和科研价值，损害公共利益。

1.全面调查，摸清摸透石窟受损现状。2023年4月，巴中市巴州区人民检察院通过“益心为公”志愿者平台收到石窟受损线索后，邀请具有石窟保护专业知识的“益心为公”志愿者开展线索初核工作，经共同走访调查并与巴中市巴州区文物保护研究中心（以下简称“巴州区文保中心”）磋商，初步查明线索属实，如不及时采取有效措施，石窟文物的文化价值可能进一步降低，公共利益将持续受损。2023年6月15日，经层报四川省人民检察院批准后，巴中市巴州区人民检察院启动行政公益诉讼立案调查程序，在巴中市人民检察院的统筹下整合全市检察技术人员力量，集中对北龛寺、西龛寺、石门寺摩崖造像等文物保护单位现场勘验取证，在广泛走访周边群众、调取行政机关职责依据及文物保护资料后，进一步查明全区共3处全国重点保护石窟以及1处省级重点保护石窟存在保护不到位问题。

2.共同履职，全面加强石窟综合保护。2023年7月28日，巴中市巴州区人民检察院邀请人大代表、政协委员以及社区群众、石窟爱好者召开案件座谈会，通报了前期调查取证情况，并就案件下一步检察监督工作达成共识。同年8月2日，巴中市

巴州区人民检察院依法向巴中市巴州区文化广播电视体育和旅游局（以下简称“巴州区文广旅局”）发出检察建议，建议其依法履行石窟保护监督管理职责。同时，组织巴州区文广旅局、石窟所在地乡镇（街道）以及自然资源和规划局、住房和城乡建设局等部门召开联席会议，就石窟保护工作进一步压实责任、凝聚合力。巴州区文广旅局收到检察建议后，牵头制定了整改方案，逐一明确整改措施。目前，已全面完成西龛寺、北龛寺以及水宁寺石窟安防工程建设，安装监控设备**127**台，新增消防设施5个，完善标志牌**16**个；对石窟寺内生产、生活情形限期搬离整改，落实专人进行守护；投资**50**余万元为严重风化石窟建设窟檐；对**10**处市、县级文物保护单位全面排危排险，对保护范围内构筑物、杂物进行拆除和清理，增设围栏围墙和日常巡护步道等基础设施。

3.完善机制，法治护航“四龛福城”文旅品牌。为持续深入做好文物和文化遗产保护传承利用工作，**2024**年3月，巴中市巴州区人民检察院与巴中市巴州区文保中心建立文物和文化遗产保护议事协调机制，双方聚焦文物保护突出问题开展实地调研、召开座谈会等**10**余场次，成功摸排公益诉讼线索3起，立案**2**件。同时，该院与巴州区文广旅局签署《关于加强文物和文化遗产保护检察公益诉讼工作协作机制（试行）》，致力于在石窟传承保护、研究利用等领域深化协作，助力北龛石窟修缮一新后于**2024**年**10**月对外免费开放，推动加快区域内石窟文

物的数字化保护利用，促进文物本体更快更好转化为高质量文旅资源，为巴中“四龛福城”文旅品牌增添动力、注入活力，服务市域经济社会高质量发展。

（三）对传统古镇村落的保护

巴中市恩阳区检察院充分发挥公益诉讼检察职能，推动“米仓古道第一镇”恩阳古镇消防安全隐患问题和文物保护牌标志说明整改，构建文物和文化遗产保护合力，为守护文物和文化遗产贡献检察力量。

1.治理消防隐患顽疾，筑牢文物“安全线”。针对恩阳古镇存在部分居民私拉乱接电线和燃气管线、部分文物保护单位消防设施不齐全、消防预案未制定等较多消防安全隐患问题，恩阳区检察院组织行政主管部门、街道办事处在恩阳古镇内召开公开听证会，并发出加强消防设施管理、健全消防安全制度、依法整治安全隐患等检察建议2份，推动整改消防隐患问题11个，切实维护古镇文物和文化遗产安全。

2.整改文物保护标志，擦亮文物“身份证”。恩阳古镇内5个省级、1个市级、1个县级文物保护单位文物保护标志牌说明将川陕省英译为“Sichuan-shanxi province”，陕西省官方英译应为“Shaanxi”。文物保护牌标志说明有误，不利于文物和历史文化遗产继承与保护，巴中市恩阳区检察院依法向行政主管部门发出更正标志牌说明的检察建议，最终11处文物保护单位保护牌标志说明得到整改。

3. 建立协作配合机制，构建文物“保护盾”。与巴中市恩阳区文广体旅局会签《关于加强恩阳古镇文物和历史文化遗产保护公益诉讼协作机制的意见》，重点明确信息共享与沟通协调、线索双向移送、联合检查监督机制、专业咨询制度、强化宣传等内容，切实加强文物保护领域行政执法与检察公益诉讼的协作配合，确保执法司法良性互动，共同推进恩阳古镇的文物和历史文化遗产保护。

四、检察实践中发现的突出问题

（一）文物和文化遗产分布范围广

就巴中各县区烈士墓来说，大量散葬烈士墓地处偏远且极为分散。巴中市恩阳区范围内共计有**28处942名**散葬烈士墓，分布在**8个镇（办事处）**，其中尹家镇**3处安葬10名**烈士，司城街道办事处**7处安葬10名**烈士，九镇**4处安葬4名**烈士，渔溪镇**1处安葬1名**烈士，玉山镇**3处安葬3名**烈士，下八庙镇**1处安葬1名**烈士，兴隆镇**1处安葬1名**烈士，雪山镇**8处安葬912名**烈士。除雪山镇**3处**规模性墓群保护较好，立有碑文和凭吊设施外，其余散葬烈士墓不同程度存在管护不力现象。一方面是由于管理半径过大，一名负责巡查保护的人员要负责多处遗址，且巡查人员不具有专业知识，不可能面面俱到；另一方面，保护标准碎片化，虽然管护单位尽到一定的维护义务，但应当以什么为标准？是否真的达到了维护标准？谁来界定？

（二）法律依据模糊

虽然有《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国民法典》对文物和文化遗产保护相关内容进行了规定，《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》也明确检察机关可以提起公益诉讼，但并未在法律条文中提出检察机关可以对文物和文化遗产提起公益诉讼，现阶段检察机关开展的系列工作，均是在上级机关的指导下进行的“等”外领域探索，因此检察机关在文物和文化遗产保护活动中缺少法律的明确授权。同时，理论与实务中，有学者将文物和文化遗产保护纳入到环境保护的范畴中，《中华人民共和国环境保护法》第二条规定“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。”人文遗迹、风景名胜区与文物和文化遗产存在交叉重叠的部分，是否可以将文物和文化遗产保护全部纳入到环境公益诉讼中也存有争议。

（三）检察机关调查取证难

一是红色文物隐蔽性强，通常情况下，红色资源远离闹市，而深山遗址容易遭盗挖，如果是标语则容易风化，一般情况下人工巡查难以及时发现；二是缺乏专业鉴定，对于革命文物的真伪、遗址年代的判定，仅仅靠检察机关办案人员是无法确认破坏程度及法律责任的；三是损害溯源复杂，对于文物到底是

自然风化还是人为破坏抑或是二者皆有，往往难以确定责任主体；四是复原历史原貌，对于革命文物被破坏、改建、拆除前的状态不一定知晓，因此赔偿标准和修复方案缺乏依据。

（四）协作机制不健全

川陕苏区作为中华苏维埃共和国的第二大区域，其红色资源分布在四川、陕西、重庆三省（市）的多个县区。在开展红色文物保护公益诉讼检察工作时，各地检察机关工作没有形成统一步调，存在信息共享困难、证据收集困难、跨区域协作难度大等问题。在跨部门协作方面，红色资源保护涉及宣传、文物、退役军人事务、党史、档案、发展改革、教育等多个部门。各部门职责分散，缺乏统筹协调机制，导致保护工作难以形成合力。

部分烈士墓同时具有文物属性，监管部门与管护部门职能分离。如通江县黄树坪、大城寨红军烈士墓区系省级文物保护单位，从文物保护角度，其监督管理部门应为通江县文化广播电视台和旅游局；从英雄烈士保护角度，其监督管理部门为通江县退役军人事务局；同时，其日常管护责任单位又系川陕革命根据地旧址（巴中）管理局。而川陕革命根据地旧址（巴中）管理局为巴中市人民政府直属副县级事业单位，不承担行政职能，监管主体与监督管理对象职级不对等。这样在实践中，如果要提起行政公益诉讼，被告资格难以确定。

（五）经费保障不足

以南江县为例，南江县文物局负责全县文物管理工作，核定编制**6**名，南江县在册的不可移动文物保护单位共计**827**处，分布在**32**个镇（街道），管护力量不足。同时，文物修缮专业性极强、费用极高，若不注重日常保护，后期将花费高额成本修复。如，通江县太平红军粉壁墨书的保护和修缮花费资金**400**万元左右。在烈士陵园管护方面，同样存在经费不足问题。川陕革命根据地红军烈士陵园管理局和川陕革命根据地红军烈士陵园纪念馆全年下达补助资金**285**万元，其中中央免费开放补助资金**20**万元，省级免费开放补助资金**220**万元，县级财政**45**万元。若严格按照社会保险法律规定，以园区现有保洁、保安等编外人员**78**人计算，上述资金尚不足以支付日常维护人员工资。

（六）社会参与度不高，保护意识淡泊

究其原因主要在于：一是传统宣传方式吸引力不足，说教式宣传导致青少年兴趣缺失，利用新兴数字技术手段不足，历史呈现缺乏沉浸感与互动性。二是参与渠道单一，公众仅能被被动参观遗址，群众获得感弱；三是情感联结薄弱，价值感知模糊。没有将革命精神转化为解决生活问题的智慧，文创产品开发不足，难以建立情感共鸣；四是保障的长效机制缺位，可持续性差。社会资本引入不足，如零散遗址修缮主要依赖财政拨款，众筹机制未普及。

五、文物和文化遗产保护完善路径探索

（一）完善制度机制，健全立法体系与政策衔接

文物和文化遗产保护应当在国家层面建立统一立法，明晰文物和文化遗产保护属于检察机关公益诉讼的立案范围。首先，检察机关实践中，对文物和文化遗产资源的保护多依据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》等条文，需要完善增加专门对诸如红色资源保护类行政公益诉讼的具体内容。其次，现有法规对文物和文化遗产保护范围没有明确界定，要明确相关资源的类型，以便采取针对性保护措施。最后，部分地区已出台涉及红色资源保护的规范性文件，顶层立法设计要吸纳指引地方立法，充分考虑各红色资源地区的资源、财政、交通、地域、分布等差异，确保在共性中保留个性，促进红色资源协调、规范、有序发展。^⑨

（二）充分发挥乡镇人民政府基层治理职能作用

乡镇人民政府和街道办事处位于社会治理的最前沿，在文物和文化遗产保护方面具有资讯及时、管护便利的优势。《巴中市红军文物保护条例》规定，乡（镇）人民政府、街道办事处负责本行政区域内红军文物的日常巡查和新发现红军文物的现场保护等职责。文物修缮难度大、费用高，更应当贯彻保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针，充分发挥乡镇人民政府和街道办事处在红军文物日常巡查方面的职能作用，

^⑨ 参见赖鑫達、毛丕梁、赵未然：《红色资源保护行政公益诉讼的问题及完善路径》，重庆人大，https://www.cqrld.gov.cn/web/article/1382746074571534336/web/content_1382746074571534336.html，2025年6月12日。

形成巡查与保护有效衔接。

（三）建立一体化保护工作机制

文物和文化遗产保护仅仅靠基层治理是达不到理想效果的，必须统筹协调各方力量。其一，加大区域统筹协调力度，发挥联席会议与信息共享平台作用。如巴中通江县检察院联合重庆城口、四川旺苍、营山、仪陇、万源、宣汉及陕西南郑、镇巴三省市九县（区）和成都军事检察院等10家检察机关，会签《关于建立川陕苏区红色文物保护公益诉讼检察跨区域协作机制的意见》，明确线索移送、调查取证协查、军地联合办案、联席会议、信息共享五大机制，进一步推动川陕苏区红色文物和文化遗产保护优势互补、联防共治。其二，细化行政机关责任清单。相关部门要加强文物和文化遗产保护中的协作配合，实行相关部门与属地管理相结合的原则，明确权属关系和责任主体。对于行政机关未按期整改的，检察机关可以将检察建议同步抄送同级政府、人大，纳入政绩考核。其三，构建公益诉讼线索举报奖励制度，用政策激励群众积极参与到文物和文化遗产保护中。

（四）加大资金投入

一方面，申请国家专项资金，专款专用。借助上级多部门联合开展的保护英烈纪念设施等专项行动，集中摸排全市文物和文化遗产分布情况，按照“应迁尽迁、集中管护”的原则，将散葬烈士墓集中到烈士陵园或集中管护点安葬，通过统一迁建

烈士陵园，全面掀起川陕苏区崇尚英烈的爱国热潮，推动建设“全国爱国主义教育和红色文化传承基地”。另一方面，构建可持续性参与生态，采取“公益+市场”双轨模式进行筹资。有条件的地区可设立文物保护基金，将文旅收益纳入其中，如对于研学收入提取一定比例，还可以采取企业或个人认养遗址的模式，加大资金投入。

（五）积极争创国家级历史文化名城、名镇（乡）

《中华人民共和国文物保护法》规定，保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城市，可以由国务院核定公布为历史文化名称；保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村庄，可以由省人民政府核定公布为历史文化街区、村镇。当前，我省范围内的国家历史文化名城共**8**个市县，巴中为省级历史文化名城。全省**31**个国家历史文化名镇中巴中**3**个乡镇在列，分别为恩阳镇、白衣镇、毛浴镇。争创国家级历史文化名城、乡镇有利于擦亮巴中革命老区金字招牌，推动“国家全域旅游示范市”建设。

（六）创新宣传形式，提升社会参与度

推广沉浸式体验，如开发“红色剧本杀”，还原长征场景，增强参与代入感。借鉴江苏省盐城市“展板进楼”做法，在居民楼道设置微型红色故事展区，让历史融入生活空间。同时，鼓励群众用脱口秀、短视频等新形势讲述历史。对于打造的红色旅游景点，要开发多种文创产品融入生活，如河南信阳的“奋斗

小夜灯”“初心笔记本”，既贴近生活具有实用性又富含了精神寓意。还可以打造地方特色品牌，设计相关动漫形象，与国潮品牌联名推出服饰、文具等。