

淮安不可移动文物环境公益诉讼获受理

文物保护能否借道环境公益诉讼?

本报记者刘晓星

编者按

为打造一个仿古街区商业项目,江苏省淮安市清河区政府拆除了已存在上百年的多座清代及民国时期的古老民居。中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称“绿发会”)就此提起了环境公益诉讼。近日,这起“破坏不可移动文物”案件在江苏省淮安市中级人民法院开庭审理,包括淮安市清河区人民政府、文化广电新闻出版局以及住房和城乡建设局在内的被告全部到场出庭。当天庭审持续了一个多小时后进入休庭,截至目前还未有任何审判结果。

文物是社会公共资源,具有典型的公共属性。通过公益诉讼保护文物,其本质就是保护公共利益。自修订后的《环境保护法》赋予社会组织提起环境公益诉讼的权利后,绿发会已经对“河南郑州上街区峡窝镇马固村7处文物5处被拆毁”、“大连东关街不可移动文物被破坏”等案件提起了公益诉讼。

绿发会提起公益诉讼,自然让公众对终结损毁文物之举有了更多期待。然而,文物保护公益诉讼为何以破坏生态环境为由提出?这是否符合相关的民事公益诉讼制度?记者进行了深入采访。



图为江苏省淮安市义顺巷古民居遭到拆迁。

资料图片

关注一 文物是不是政府想拆就能拆?

事情的起源是一则征收公告。2015年11月,淮安市清河区政府发出公告,将清河区漕运西路以北、人民路以西(不含河北西路边115号1幢楼及非住宅)划为政府征收区域。公告称,此次征收是为了建设“总理童年读书处周边特色街区一期”项目,征收人是清河区人民政府,征收部门为清河区住房和城乡建设局,征收实施单位为清河区房屋征收办公室。

义顺巷民居、泗阳公馆和西长西街清代民居也在征收范围之内。而早在2009年,上述3处建筑同周边5处建筑物(人民剧场、千霞旧书屋、三元巷古民居、程家巷民居、周氏祠堂)就被列入第三次全国文物普查不可移动文物名单,淮安市文物局发布的《关于公布第三次全国文物普查第一批城区(清河、清浦)不可移动文物名单的通知(淮文物[2009]18号)》中赫然在列。

如今,5处不可移动文物早已被拆除,具体拆除原因及时间无从考证。此次政府征收公告发布后,剩余3处建筑陆续被拆除。

记者了解到,西长西街清代民居在2016年1月被拆除,义顺巷民居西厢房屋顶及围墙被施工队毁坏,泗阳公馆也部分受到损伤。有知情人称,义顺巷民居西厢房和泗阳公馆因有相关部门及人士介入,才得以暂时保存。

本案中,绿发会认为,淮安市清河区住房和城乡建设局、淮安市清河区人民政府是征收部门和征收人,对征收实施单位的房屋征收过程负有监督管理的法定职责,并且淮安市清河区住房和城乡建设局实施了毁损“义顺巷民居”、拆除“西长西街清代民居”的行为。淮安市清河区人民政府是周恩来童年读书处旧址周边地块所在地的区级人民政府,负有保护文物的法定



根据《环境保护法》定义,人文遗迹是环境不可分割的组成部分

职责。淮安市清河区文化广电新闻出版局是淮安市清河区人民政府的文物管理部门,对淮安市清河区所辖范围内的文物负有监督管理的法定职责。淮安市清河区文化广电新闻出版局、淮安市清河区人民政府不履行法定职责,造成了周恩来童年读书处旧址周边地块不可移动文物被损毁的严重后果,为此应当承担相应的法律责任。

今年5月25日,江苏省淮安市中级人民法院正式予以立案。

据绿发会代理律师绳欣辉介绍,《环境保护法》规定了人文遗迹是环境不可分割的组成部分,本案中被告的不可移动文物是人文遗迹的一种。因此,不可移动文物的保护同样适用《环境保护法》的有关规定,绿发会依法对3个被告提起公益诉讼。

拆除文物是否违法?文物迁址重建是否违法?

中央民族大学的文物专家田艳教授表示,对于文物,政府只有责任保护,而无权利处置。“文物是不可再生的文化资源。文化资源是属于全体居民所享有的资源,毁坏文物使文化资源灭失,直接损害了社会公共利益。”田艳说。

中国政法大学副教授马燕称,对于不可移动文物来说,无论是所有权人,还是负有监管责任的行政机关,都无权处置。

关注二 文物被毁能否提起环境公益诉讼?

绳欣辉说,此次开庭只是法庭进行程序性的审查,未进行实体审理,法院仅审查案件是否属于环境民事公益诉讼的范畴。

这个说法也得到法院方面的证实。绳欣辉说,当天庭审的结果是法庭宣布休庭,理由是“部分被告提出本案不是公益诉讼”。

值得注意的是,本案并非绿发会针对不可移动文物发起的首例诉讼。

2015年9月,因河南省郑州市上街区峡窝镇马固村7处文物5处被拆毁,绿发会发起了国内首例保护不可移动文物环境公益诉讼,将马固村村委会、上街区人民政府、上街区峡窝镇人民政府和郑州市上街区文化广电新闻出版局告上法庭。这是国内首起人文遗迹(文物)保护公益诉讼,也是人文遗迹(文物)首次被纳入环境公益诉讼的范围。目前这起案件正在受理中。

虽然“马固村案”尚未落槌,但一个不容忽视的事实是,今年3月29日,河南省高级人民法院环境资源审判庭正式成立。当日,在河南省高院召开的新闻发布会上,河南省高院副院长刘晓云曾专门谈到此案,并称这是河南省环境公益诉讼的“破冰之举”。

“城市化发展对各地文物保护形成了很大的压力。许多地方为了新建开发区,不惜拆掉文物遗址。我们希望能从法律角度推进文物保护,把文物保护归为环境公益诉讼,这对文物保护、环境保护都有深远的影响。”绿发会副秘书长马勇说。

马燕认为,我国目前的环境公益诉讼主要针对水污染、大气污染等问题,但是由于我国的自然资源归国家所有,使得有些地方存在监管不足的问题,很多地方的资源破坏问题没有人提起诉讼,严重危害社会公共利益。“如果本案能够有让人满意的结果,对公益诉讼范围也是新的突破,进而推进对《文物保护法》的修订,有望将文物保护公益诉讼纳入法治轨道”。

这起非典型环境公益诉讼案,引起了环境法专家的广泛关注。中国人民大学法学院教授周珂在接受记者采访时表示,《环境保护法》第二条规定,人文遗迹是环境不可分割的组成部分,本案中被告的不可移动文物是人文遗迹的一种。据此,不可移动文物的保护同样适用《环境保护法》的有关规定。

新闻链接

大连东关街旧城改造:拆的是危房还是文物?

本报综合报道 中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称“绿发会”)近日向辽宁省大连市中级人民法院提起一起不可移动文物环境公益诉讼。本案已于11月14日被法院正式立案。据了解,这是辽宁省首例不可移动文物环境公益诉讼。

绿发会法律中心主任王文勇介绍说,今年10月10日,大连市西岗区人民政府以“因公共利益需要,对危旧房集中、基础设施落后地段进行旧城改造”为由,发布《2016年大连市西岗区东关街旧城改造房屋征收决定公告及补偿方案》,对包括东关街范围内的街区房屋进行征收。10月下旬开始,东关街范围内的部分老建筑相继被拆毁。

而早在2009年7月,东关街近代



一般的环境污染案件有具体的诉讼效果,而本案因涉及文物保护,造成的后果是不可逆的

作为环境公益诉讼,其主要法律依据是《环境保护法》第58条的规定。绿发会之所以提起诉讼,是认为“破坏不可移动文物就是破坏生态环境”。

北京孙中伟律师事务所主任孙中伟在接受记者采访时表示,不可移动文物是生态系统中不可或缺的非生物因素,这在生态学中是一个常识性的结论,破坏不可移动文物就是破坏生态环境。保护文物,也在保护环境之内。因此,马固村案和淮安清河区案是典型的环境公益诉讼,适用《行政诉讼法》《民事诉讼法》的相关规定。

周珂表示,本案的特殊之处在于将3个行政机关告上法庭,其中包括实施者和监管者。他认为,此次将主管部门告上法庭具有一定的必要性。一般的环境污染案件提起诉讼后可以消除后果、赔偿实际损失,有具体的诉讼效果,而本案因涉及文物保护,造成的后果是不可逆的,因此主管单位必须作为被告,这样才能满足文物保护的要求。“政府部门如果不下令拆除在文物遗址上的现代建筑,即使案件胜诉了,也不能对文物进行保护”。

马燕认为,我国目前的环境公益诉讼主要针对水污染、大气污染等问题,但是由于我国的自然资源归国家所有,使得有些地方存在监管不足的问题,很多地方的资源破坏问题没有人提起诉讼,严重危害社会公共利益。“如果本案能够有让人满意的结果,对公益诉讼范围也是新的突破,进而推进对《文物保护法》的修订,有望将文物保护公益诉讼纳入法治轨道”。

历史建筑群就被列入大连市第一批不可移动文物保护单位名录,是大连移民城市的象征,是中国近代城市发展的重要节点和见证。于是,绿发会提出停止损毁、修复文物、实施原址保护等5项诉讼请求,并提出了禁止继续损毁的申请。

根据大连市西岗区城区改造办公室发布的《大连市西岗区东关街旧城改造房屋征收实施单位及拆除服务采购项目中标公告》,大连建安房屋拆迁有限公司、大连茂盛房屋拆迁有限公司具体实施房屋征收及拆除工作。

王文勇表示,以上两家公司在实施搬迁、拆除工作中,造成东关街部分不可移动文物损毁。与上述两家公司同列被告的还有大连市西岗区文化体育局和大连市西岗区人民政府。

动态

河北破获133起野生动物案

专项行动打击乱捕滥猎和非法经营

本报见习记者张铭贤 通讯员姚伟 强报道 记者从河北省林业厅获悉,自即日起至11月30日,河北将在全省范围内组织开展“清网”专项行动,严厉打击乱捕滥猎和非法经营鸟类等野生动物违法犯罪。

据介绍,此次行动重点打击6类犯罪行为:一是野生动物集中栖息和繁衍地、候鸟迁飞停歇的重点区域和重点路线乱捕滥猎野生动物的违法犯罪行为;二是城乡农贸市场、花鸟市场、各城乡接合部的野味餐厅等重点场所非法出售、购买、利用珍贵濒危野生动物及其制品的违法犯罪行为;三是利用互联网、宠物店、“黑市”等非法收购、出售珍贵濒危野生动物及其制品的违法犯罪行为;四是利用汽车、飞机、火车、邮寄快递等流通渠道,非法运输珍贵濒危野生动物及其制品的行为;五是非法制作和销售鸟网、猎套等捕猎野生动物工具的违法犯罪行为;六是其他破坏鸟类等野生动物资源的违法犯罪行为。

记者了解到,今年以来,河北省连续开展了以打击乱捕滥猎野生动物、网络非法买卖野生动物及其制品行为的

“金网”“净网”等专项行动。截至10月底,河北省森林公安共办理破坏野生动物资源案件133起,其中刑事案件101起,行政案件32起,抓获犯罪嫌疑人75人,处理违法行为人30人。

入冬后,各类候鸟开始大规模迁徙和集群活动,乱捕、滥猎、滥食和非法经营鸟类等案件进入高发期。为有效遏制违法犯罪,保障候鸟安全迁徙,维护生态系统安全,河北省将进一步做好野生动物保护工作。

有关负责人介绍,一是进一步扩大保护领域,开展全方位的保护工作。二是组织力量对重点区域、重点线路进行常态化巡查和彻查,做好清网和救护工作。三是进一步加大执法力度,河北林业部门将强化与公安、工商、环保等部门的会商协同机制,加强野生动物执法信息通报交流。四是加强保护体系建设,尽快建立区域联防联控机制,并积极发挥志愿者、民间团体和社会力量作用。五是积极回应媒体、舆论的关切,主动接受舆论和群众监督,对破坏野生动植物和自然生态资源的违法行为及早发现并采取处理措施。

分宜侦破跨境非法处置危废案

公安机关抓获两名犯罪嫌疑人

本报讯 江西省分宜县日前破获一起跨境非法处置危险废物案,涉案的两名犯罪嫌疑人被抓获,已移送检察机关。

据悉,这起横跨湖南、江西两省的环境污染案由公安部督办,随着在分宜境内倾倒危险废物的犯罪嫌疑人落网,历时半年的追查工作终于水落石出。

2016年3月15日,分宜县环保局接到杨桥镇观光村村民投诉称,有人在深山一煤矿场地焚烧大量垃圾,气味十分呛人。接到电话后,环境执法人员立刻赶赴现场,经现场勘查发现,被焚烧的不明固体废物数量较大,刺激性气味已经蔓延到了附近的村庄、山林。

鉴于案情特殊,分宜县环保部门立即上报,分宜县应急办责成当地公安机关协同参与,负责立案侦破。公安机关经调查,将两名钟姓杨桥镇观光村村民控制。

经审讯,这两人对焚烧不明固体废物的犯罪事实供认不讳,但谈到固体废物的性质、种类、危害及来源地等,二人一问三不知。随着审讯的继续,二人终于供出不明固体废物是由江西上高一客商中介运过来的,共3车,约70吨,由他二人分3次焚烧,非法获利1.8万元。公安交警核查后发现,犯罪嫌疑人供述的联系电话、运输车辆号牌均不存在,系套牌车辆。

为查明这些固体废物的危害,确定污染治理方案,分宜县环保局委托江西省核工业地质局测试研究中心对不明固体废物焚烧场取样的检测,鉴定结果显示,pH值为0.50,超出《危险废物鉴别标准腐蚀性鉴别》允许限值范围,属农药化学生产行业的固体废物,可初步认为具有腐蚀性危险特性。

正当分宜县环保、公安部门追查案情断线,请求上级援助时,接公安部全国督办“3·09”湖南危险废物跨境非法处置案的函告,湖南两家农药生产企业为了节省处置费用,非法将200多吨危险废物液(均为生产农药中间体的化工厂废液)交给个人进行处置。中间人通过大货车分十几次运送这些危险废物,并联系系多人将这些危险废物进行直接焚烧,严重污染环境。专案组已抓捕涉案犯罪嫌疑人17名,正在追捕再逃二人。经核实,分宜公安机关刚抓获的两名钟姓犯罪嫌疑人涉案。目前此案已移送分宜县检察院。 孙子龙 张林霞

远安查处非法变卖危废案

违法企业被罚20万元,责任人被移送公安

本报讯 湖北省远安县近日对宜昌东圣磷肥有限责任公司(以下简称“东圣公司”)下达了《行政处罚事先告知书》,对其非法变卖危险废物(催化剂五氧化钒)56.86吨的违法行为给予20万元罚款的处罚,相关责任人因涉嫌污染环境罪,已按程序移送公安机关处理。

据了解,本案经过为期4天的立案侦查,由湖北省、远安县环保部门联合当地公安机关破获。在调查过程中,环保部门准确把握工作难点和突破口,先从企业环保手续、日常环境管理等人

手,对东圣公司相关责任人进行了详细询问,通过一步步排查,逐步向危险废物各个管理细节深入,最终锁定了企业违法处置危险废物的证据。

根据调查掌握的线索,省、县两级环保部门及公安机关相关人员先后到崇阳县、枣阳市追查危险废物下落,最终在枣阳市一废弃的工厂内查找到了被非法变卖的危险废物。

为进一步强化危险废物监管职责,宜昌市、远安县环保部门对负有日常监管职责的相关责任人进行了问责。 熊妍妍 曾华



贵州省习水县环保局日前联合习水县公安局,对习水县寨坝镇一养鸡场负责人实施了行政拘留7日的处罚。

习水县琪鑫农业发展有限公司(主要从事鸭子饲养)未配套建设污染防治设施,且未办理排污许可证,自2015年7月以来,将养殖废水直接外排,引发泥坝乡八字桥村村民多次投诉。习水县环保局多次责令公司整改,但这家养鸡场无动于衷,并继续对环境造成污染。日前,习水县环保局将案件移送习水县公安局,由公安机关对公司负责人穆某某执行行政拘留7日。

图为养鸡场将畜禽粪便和尿液直接外排至河沟。

石磊摄

采访札记

环境公益诉讼为何成了文物的“救命稻草”?

◆ 刘晓星

回顾目前仍然处于诉讼程序中的马固村破坏不可移动文物案和淮安清河区破坏不可移动文物案,政府部门作为公共利益的维护者,不仅不对文物履行法定保护职责,反而实施不当的行政行为,对环境公益进行破坏,不仅在情感上让人难以接受,也僭越了法律底线。

尽管两起案件都将破坏不可移动文物纳入环境公益诉讼范畴,并且得到了当地法院的立案受理,但不得不承认的是,在文物保护公益诉讼没有明确法律依据的情况下,文物保护借道环境公益诉讼,是无奈之举,似乎“环保法成了文物保护的救命稻草”。在现有法律体系下,《文物保护法》难以施展拳脚,却让人打起了《环境保护法》的主意,这是法律

体系不健全的体现。

记者了解到,《文物保护法》虽然对一些破坏文物和影响文物安全的行为规定了行政处罚条款,但对于建设项目的巨额收入而言,只是九牛一毛。

从《民事诉讼法》第55条来看,毁损文物应为损害社会公共利益的行为之一,这为建立文物保护公益诉讼制度留下了空间。但根据《立法法》的规定,确定哪些“法律规定的机关和有关组织”具有提起文物保护公益诉讼的主体资格,则需通过修改《文物保护法》来确定。因此,要使文物保护公益诉讼制度化、常态化,修改《文物保护法》已势在必行。

今年初,《文物保护法修订草案(送审稿)》正式出炉。我们期待新法能进一步强化政府责任,加大执法督查和违法处罚力度,明确文物保护补偿机制和公益诉讼制度。