



切实守牢耕地保护红线

法治
观察

寸土寸金关乎国计，
一垄一亩承载民生，18亿亩耕地是红线也是底线，不容突破

□ 李英锋

近日，自然资源部公开通报了24个处理结果不准确且未整改到位问题和53宗新增乱占耕地建房典型案例，将发挥典型案例的警示教育作用，坚决遏制乱占耕地建房行为，牢牢守住耕地保护红线。

近年来，自然资源部每年都会通报一批乱占耕地建房的典型案例，已经形成了常态化曝光机制，也形成了常态化的警示教育效

应。这一次，自然资源部通报的案例中既有乱占耕地几十亩的“大宗”行为，也有不少占地零点几亩的轻微行为；既有企业、个人乱占耕地的行为，也有基层政府乱占耕地的行为；既有新发现的违法行为，也有对旧案的回头看，再监督，彰显了案例通报的深度和质量，体现了跟踪监督、力求彻底整改的力度，凸显了遏制乱占耕地建房行为、守护耕地保护红线的决心。通报对乱占耕地者以及潜在的乱占耕地者具有警示教育作用，对各级党委、政府和监管部门也有督促警示作用。

粮食安全是“国之大者”，而耕地安全是粮食安全的根基。耕地是我国最为宝贵的资源，然而，自然资源部通报的这些典型案例说明，有些部门、有些企业、有些人并没有深刻认识到我国人多地少的基本国情和耕地保护红线的重要性，没有看清乱占耕地建房行为的危害，没有形成守护耕地红线的责任意识，存有乱占耕地的投机心理，侥幸心理甚至是“合谋”心理。尤其要警惕的是一些乱占耕地行为已经案发，进入了监管部门的视野，但相关当事人依然我行我素，持续实施违法占地行为，这暴露出相关违法当事人对监管的怠慢和乱占耕地行为的顽固性，也暴露出涉案地政府以及监管部门治理的敷衍与低效。

自然资源部的典型案例通报是警钟，也体现了非常宝贵的“较真”精神，这种“较真”是落实耕地保护责任的精髓。寸土寸金关乎国计，一垄一亩承载民生，18亿亩耕地是红线也是底线，不容突破。我们必须以“较真”精神全面压实各级地方党委、政府以及监管部门的耕地保护责任，采取“长牙齿”的保护硬措施，落实最严格的保护制度，严格防范打击乱占耕地建房等违法行为，坚决遏制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”。

压实监管责任，需要地方党委、政府树立正确的发展观和耕地保护观，依法处理好耕地保护与发展建设的关系，把耕地保护纳入发展的大盘子，摒弃为了发展项目牺牲耕地的扭曲政绩观；需要创新监管机制，加大耕地执法监督力度，依托“卫片”执法、社会举报、现场核查等手段充分发挥乱占耕地违法线

索，做到发现一起，查处一起，整改一起，并定期通报整改进度和结果，接受社会监督；需要强化对地方党委、政府及监管部门的监督，不论哪个部门、哪个环节、哪个人出现办案案件或督导整改不力、履行耕地保护责任不到位、对乱占耕地行为“睁一只眼闭一只眼”，打掩护、纵容包庇或者弄虚作假、欺上瞒下等问题，都要严肃问责，让失职渎职者付出必要的代价，倒逼地方党委、政府和监管部门绷紧履职之弦，当好耕地保护红线的卫士；需要分类明确耕地用途，严格按用途使用耕地，不折不扣地实施“占优补优、占多少补多少”的耕地补偿制度。

万物土中生，有土斯有粮。尽管近些年来我国粮食连年丰收，但粮食供需一直处于紧平衡状态。加之当前国际环境比较复杂，进一步加剧了粮食安全风险，放大了粮食安全的不确定性。因此，我们必须把耕地保护摆在极为重要的地位，坚决摒弃弄虚作假、敷衍应付、履职不严等问题，用百分百、实打实的监管责任牢牢守住耕地保护红线。

因此，人脸信息属于法律保护

的敏感个人信息，必须防止人脸

识别被滥用。根据我国个人信息保护

法等相关规定，除法律、行政法规另

有规定外，处理个人信息应征得该

自然人或者其监护人同意，同时应

当遵循合法、正当、必要原则，可如

今，不管重不重要、紧不紧要，必不

必要，使用人脸识别技术似乎成为了

“时髦”。一些小区甚至将刷脸作

为唯一通行方式，这无疑违反了必

要原则。

2021年8月1日起实施的《最高人

民法院关于审理使用人脸识别技术

处理个人信息相关民事案件适用法

律若干问题的解释》明确规定，物

业服务企业或者其他建筑物管理人

以人脸识别作为业主或者物业使用

人出入物业服务区域的唯一验证方

式，不同意的业主或者物业使用人

请求其提供其他合理验证方式的，

人民法院依法予以支持。这也是此

案法院判决物业公司败诉的法律

依据之一。其他物业公司当以此为

训。

说一千道一万，运用人脸识别技

术，严守法律要求是关键。企业、

组织在收集人脸信息前，必须遵循

必要性审查、个人知情同意等原则；

在存储、使用人脸信息时，应严格

遵守个人信息保护的相关法律规定，

采取必要的加密措施，设置适当的

访问权限和操作权限等，以防止个

人信息被泄露、篡改、丢失。

针对当前人脸识别技术被滥用的

趋势，有关专家建议，应建立行业

标准和国家标准，乃至出台专项

管理制度或法规，规范人脸识别信

息的采集与运用程序、隐私边界，

比如明确哪些领域可运用人脸识别、

哪些不能运用，若有信息泄露如何

惩处与应对等；建立由政府部门

监管的全国统一的第三方人脸信息

数据库，严格要求所有进行人脸识

别的单位只能将采集数据存储于此

数据库等，这些都是值得探索的方

向。

法治民生

□ 何勇海

因将人脸识别作为进出小区的唯一通行验证方式，天津一物业公司被居民告上法庭。一审法院认为，相关证据不能证明被告侵犯其隐私权。近日，二审法院作出改判，法院要求物业公司删除原告人脸信息，并为其提供出入小区的其他通行验证方式。

这起官司让人不由想到我国“人脸识别第一案”。2019年，浙江理工大学副教授郭兵因不满杭州野生动物世界采用人脸识别方式入园，遂将其告上法庭。郭兵认为人脸信息属于高度敏感个人信息，要求对方删除，最终郭兵胜诉。此案入选了“人民法院2021年度十大案件”，还被写入今年全国两会的最高人民法院工作报告，是个人信息司法保护的典范。

在天津这起人脸识别案中，法院最终判定以刷脸作为唯一通行方式的物业公司违法，再次依法保护了当事人人脸信息享有的合法权益。然而，在现实生活中，尽管这类官司引发了社会广泛关注，但仍未能阻挡人脸识别技术在一些领域的滥用。

应该说，人脸识别技术有其积极价值：其识别度高，误识率较低，难以伪造，可大大提高重要场合的安全性；人脸识别方便快捷，具有非接触性，有助于防疫等场合的人员识别……正是基于这些优势，人脸识别技术已被用来解决诸多领域的个人身份识别问题。

不过，恰人脸信息具有唯一性，易获得性，且很难更改，因此，一旦泄露，几乎不可救济。更可怕的是，随着人脸识别技术的广泛运用，人脸信息一旦泄露，“丢”的不单是脸，还可能包括个人身份、财产等多个维度的信息，而这些信息如果被不法分子窃取利用，对人们来说，后果将是难以想象的。

物业强制『刷脸』败诉的警示意义

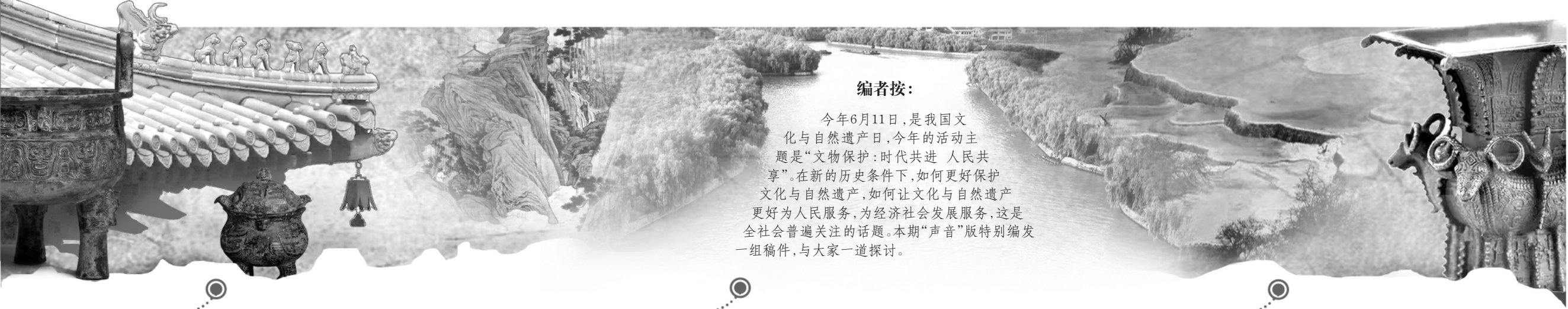
图说世象

近日，江苏苏州一企业财务室保险柜里的14万余元现金被换成了点钞券。当地警方调查发现会现计胡某有重大嫌疑。胡某在被抓后交代，自己因迷恋外汇投资亏损严重，于是便想从公司拿些钱出来再赌一赌，怕被发现，便用点钞券代替以掩人耳目。目前，胡某已被警方采取刑事强制措施。

点评：真的假不了，假的真不了，用狸猫换太子的手法实施偷盗行为，实属自欺欺人，岂能逃过恢恢法网？
文/常鸿儒



漫画/高岳



编者按：

今年6月11日，是我国文化与自然遗产日，今年的活动主题

是“文物保护：时代共进 人民共享”。在新的历史条件下，如何更好保护文化与自然遗产，如何让文化与自然遗产更好为人民服务，为经济社会发展服务，这是全社会普遍关注的话题。本期“声音”版特别编发一组稿件，与大家一道探讨。

让人民更好地共享文化遗产

□ 郭禾

文化遗产是人类文明发展的印迹，是先人留给我们的文化财富。然而，由于各种原因，我们并未能够将先人创造的全部文明保留下来，进而成为当下的文化遗产。不少古代的恢宏建筑、精致的器物、完美的艺术品，或毁于战火或踪迹全无。为了我们的后代不再有此遗憾，传承人类文明、保持文化的多样性已经成为全球共识。近百年来，有关国际机构制定了一系列规范性文件，很多国家也各自拥有的文化遗产或自然遗产采取了保护措施。

我国政府也一直注重文化遗产的传承。自新中国成立以来，我国政府颁布了一整套文物保护制度，认定了众多不同等级的文物及文物保护单位。1982年更颁布了文物保护法，为保留散布在中华大地并反映各民族文化和发展的文物给予了较为全面的保护，文物保护观念也逐渐为大众所接受。然而，保留、保存文物，使后人得以见证这些物品的存在并非文物保护的全部，其更进一步的目的是借鉴前人的理念以促成当今社会的进步。简言之，古为今用中的“用”字才是文物保护的最终目的，这也是文化遗产“人民共享”的题中应有之义。

这里的“用”包含两个层次：针对文物本身的利用，包括直接针对文物实体的复制、展示，以及对文物实体的研究、检测、考证等；以及基于文物所承载的信息进行二次创造。众所周知，文化遗产或文物是不可再生的文化资源。针对文物的利用自当服从我国文物保护法规定的“保护为主、抢救第一，合理利用、加强管理”的指导方针。我国幅员辽阔，文物保护工作的水平并不均衡，许多地方的文化遗产尚面临抢救性发掘。如果不能将文物保存下来，自然谈不上后续的利用问题。况且以往也曾出现过一些文物利用中的不规范事件，有的甚至对文物造成了不可补救的损失。因此，强调文物利用的合理性在今天是十分必要的。

近年来，随着国家经济的发展和国民素质的提高，“博物馆热”无疑提升了文物利用的需求程度。但在利用文物时，基于文物的不可再生性，必须优先满足保存或保留的条件。这种对利用的限制，在实践中可能表现为保存与利用之间的矛盾。如何实现“人民共享”这一目标？在当下，许多问题可以通过与“时代共进”的方式加以解决。

当今世界已经进入了信息化时代，信息技术的发展使文物利用的方式也在发生着转变。传统意义上的损耗性使用，即用必有损的利用方式正在逐渐被无损耗利用方式所取代。就公众而言，利用可移动文物的主要方式是感知文物的视觉信息。比如，一幅宋代名画或者一件殷商青铜器，公众希望得到的通常是栩栩如生形象化信息。以当下的信息技术水平再现相关文物的空间状态，并将其转化为人类视觉可感知信息并非难事。针对不可移动文物，也可以使用VR(虚拟现实)和AR(增强现实)的技术手段让公众在一定程度上获得身临其境的感受。这种无损利用方式是“时代共进”与“人民共享”相结合的典范，应当承认，由信息技术所营造的虚拟环境

与真实空间中实体文物给人带来的感受，还是存在很大差异的。但考虑到文物的不可再生性和目前文物保护技术的水平，合理限制损耗性利用也是必要的。

回顾当今世界，文物的二次创造即文物衍生品开发已经成为各大博物馆的一大经济增长点，且满足衍生品市场需求同样是“人民共享”的一种实现方式。故宫博物院的文创产品风靡全国就是一个例证。对照前述两个层次的利用方式，这是对文物实体所承载信息的利用。这种利用方式是应当大力提倡的。只是在这里所利用的是文化遗产上的信息，故而该创造物已经不再是文化遗产本身。如果该创造物满足相关知识产权法所规定的条件，那么可受到知识产权法的保护，比如作为外观设计、商标、作品等受到法律保护。

总体而言，尽管保存文物的终极目的是为了利用，但对于文物的损耗性利用还是应当合理限制，因为我国目前的文物保存、发掘、利用等多方面技术都还有力不从心之处。所以，应当全面考量满足人民群众物质文化生活需求和我国现阶段文物保护技术发展水平，合理地利用文化遗产。

(作者系中国人民大学法学院教授)

用法治助力国家文化公园建设

□ 周刚志

文化是一个民族的血脉，也是一个国家人民的精神家园。推动中华优秀传统文化同社会主义社会相适应，展示中华民族的独特精神标识，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，是实现文化强国的需要，也是实现中华民族伟大复兴的需要。

2017年初，中办、国办明确提出要规划建设一批国家文化公园，使之成为中华文化重要标识。然则，如何通过国家文化公园建设展示中华民族的独特精神标识，更好地构筑中国精神、中国价值、中国力量？2019年中办、国办印发的《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》明确指出，国家文化公园属于重大文化工程与公共文化载体，同时规定了国家文化公园建设的指导思想、基本原则、目标与主要任务、保障措施等内容，提出要推动保护传承利用协调推进理念入法入规。

当前，我国已经明确要建设五大国家文化公园：作为中华民族“母亲河”的黄河与长江，作为中国古代伟大工程的大运河与长城，以及生动反映中国共产党及其领导的人民军队革命风范、集中展示中华民族自强不息的民族品格、体现以爱国主义为核心的民族精神的长征国家文化公园。可以说，五大国家文化公园作为跨省区的特殊文化线路，拥有非常丰富的文化和自然遗产资源，承载着塑造国家文化标识、促进文化和旅游融合发展等重要功能，负有培育中华民族共同体意识、促进乡村振兴等重要使命。

国家文化公园作为我国提出的重大文化工程与文化遗产载体，也深刻体现了世界范围内文化遗产理念与功能的转型。自19世纪末期以后，在工业化、全球化等潮流驱动下，文化遗产存续遭遇空前未有之危机，遗产保护成为时代潮流。然而，欧美诸国在历经一百多年的遗产保护实践之后，到20世纪晚期已经形成遗产爆炸或者遗产过量的格局。当今时代，文化遗产的重要价值已经不止于考古等历史价值，更在于塑造历史记忆，“让历史在今天与未来仍具生命力”。文化遗产作为塑造民族(国家)共同体意识的政治、文化、经济等多层价值备受瞩目。

为了适应文化遗产保护和利用的需要，我国文化遗产法制的理念也正在由发掘抢救为主走向保护利用兼顾，由单体传承保护转向区域整体保护。譬如，我国文物保护法主要是区分不可移动文物、馆藏文物、民间收藏文物等不同类别加强保护，非物质文化遗产法则从非物质文化遗产代表性项目与非物质文化遗产代表性传承人促进非遗传承。但是，2018年文化和旅游部发布的《国家級文化生态保护区管理办法》则提出要加强非物质文化遗产区域性整体保护。在这一转型过程中，引人关注的便是我国提出的国家文化公园理念及相关建设规划的制定与实施。

依据国家文化公园建设的相关规划，当前我国国家文化公园的建设主要是对公园区域内的文化遗产进行有效管控保护，同时积极实施主题展示，促进文旅融合和数字再现等重点基础工程建设。2021年8月，国家文化公园建设工作领导小组分别印发长城、大运河与长征等三大“国家文化公园建设的保护规划”，各省市以此为基础分别制定和实施“分段规划”。国家文化公园建设工作正在进入规划实施的关键时期。黄河、长江国家文化公园建设亦于2021年、2022年正式启动，相关保护规划的编制工作正在积极推进中。

但是，我国国家文化公园建设涉及文化和旅游、文物、发展与改革、自然资源、城乡建设等多个部门的职权，更涉及区域内各级政府在水文化遗产保护、开发和利用等方面的行政协作。依据2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，“全国性重大通道”“全国性战略性自然资源使用和保护”等基本公共服务应当确定或上划为中央的财政事权，需要积极配合推动制订或修改相关法律、行政法规中关于财政事权和支出责任划分的规定。国家文化公园建设的诸多事项多属于中央事权，尤其需要积极推进国家专门立法。因此，我国需要积极推进国家文化公园相关立法，使之与我国原有的文化遗产立法之间形成良性互动、协调运转的关系。

(作者系湖南师范大学特聘教授、文化和旅游部法治专家委员会委员)

补强自然遗产保护法治短板

□ 杨朝霞

自然遗产是自然演化形成的具有生态价值、科学价值、美学价值和经济价值的宝贵财富，包括自然生态系统、物种栖息地、自然遗迹地和自然景观、人文景观比较集中地等多种形态类型。截至2021年，我国已拥有张家界风景名胜区、九寨沟风景名胜区等14项世界自然遗产，泰山、黄山等4项自然和文化双遗产，两者数量均位列世界第一。

通常而言，自然遗产不可再生、难以复制，随着人类对自然资源开发利用活动的加剧，正变得日益稀缺、愈加珍贵，务必加强保护。我国向来重视对自然遗产的法律保护。在国际法方面，1985年中国加入了《保护世界文化和自然遗产公约》，1992年签署了《生物多样性公约》，在国内法层面，我国制定颁布了环境保护法、《风景名胜区条例》等一系列法律法规，很多省市也颁布了保护自然遗产的地方性法规。此外，宪法、民法、刑法、诉讼法等传统部门法的法律生态工作也是亮点纷呈，不仅民法典规定了绿色原则、生态环境损害赔偿制度等30多个绿色条款，刑法新设了破坏自然保护区罪，而且民事诉讼法、行政诉讼法规定了环境公益诉讼诉讼制度等。可以说，我国基本上已形成了较为健全完善的自然遗产保护立法体系。

法律的生命在于实施。我国除了重视自然遗产的立法外，在法律的实施方面也取得了重大进展。其中，监管体制改革是最大的亮点。2018年3月，中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》将国土资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业部、国家海洋局等部门的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责交由新组建的国家林业和草原局统一管理，极大地缓解了自然遗产的部门管理体制、分散化保护弊端。

2019年6月，中办、国办印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，要求逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统，给子孙后代留下宝贵自然遗产。特别值得一提的是，该指导意见还规定，国家公园是我国自然生态系统中最重要、自然禀赋最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分。经过长期的努力，我国已建立各级各类自然保护地1.18万多个，保护面积覆盖我国陆域面积的18%、领海的4.6%，这些自然保护地在维护国家生态安全、保护生物多样性、保存自然遗产和改善生态环境质量等方面发挥了重要作用。

近年来，环境司法在保护生态环境、为国家生态文明建设保驾护航方面发挥着日益重要的作用。除了出台《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》等司法解释外，在司法实践中也涌现了诸如江西三清山巨蟒峰公益诉讼案等一批具有代表性的自然遗产保护典型案例，彰显了司法机关严格依法保护人类共同自然财富的环境司法导向。

世界自然保护联盟对全球世界遗产保护状况的权威评估报告《2020年世界遗产展望》显示，世界自然遗产和双遗产中，全球整体状况处于“好”和“较好”的比例为63%，中国的比例则达到了89%；全球处于危急状况的比例为7%，中国为0，中国18处世界自然遗产和双遗产总体保护状况良好，无濒危状态遗产地。这显示，中国对自然遗产的整体保护状况明显优于国际平均水平。

当然，受各方面因素影响，我国对自然遗产的法律保护还有诸多不足，建议尽快补强自然遗产保护的法治短板。首先，加快自然保护区地的研究制定，对自然遗产保护问题作出全面规定。其次，加强自然遗产的执法和司法保护，着力改变“重环境，轻生态”的不利格局。最后，加强宣传和教育，提升全社会的自然遗产保护意识。比如，今后在“文化和自然遗产日”主题的确定和具体活动的开展上，也应当增设自然遗产的有关内容，引导全社会既重视文化遗产，也珍视自然遗产，把建设生态文明和保护自然遗产切实变为全体人民的自觉行动。

(作者系北京林业大学生态法研究中心主任、教授)