



一条“线”的法治之路

专访故宫博物院研究馆员徐斌

□ 本报记者 文丽娟

2026年，长城保护地方立法按下“加速键”：3月1日，《北京市长城保护条例》开始施行；7月5日，《山西省长城保护条例》开始施行；9月1日，《天津市长城保护条例》开始施行。至此，在长城分布的15个省(区、市)中，已有天津、山西、北京、河北、甘肃、山东、宁夏7个省(区、市)完成专门立法。

从2006年国务院颁布《长城保护条例》，到多地立法密集落地，围绕这道绵延两万余公里的“线性文化遗产”，正逐步构建起国家立法与地方立法相配套的完整法治保障体系。这一跨越意味着什么？对秦直道、蜀道等同样需要保护的线性文化遗产，又释放了什么信号？《法治日报》记者就此专访了长期关注线性文化遗产保护的故宫博物院研究馆员、故宫学研究院中外文化交流研究所副所长徐斌。

从“特例”成长为“范式”

记者：如今7省(区、市)针对长城保护进行立法，对整个线性文化遗产保护领域释放了什么信号？

徐斌：7省(区、市)立法，实现了长城保护法治体系从“破局”到“长治治理”的跨越，也让长城从文化遗产保护的“特例”，成长为大型线性文化遗产保护的“范式”。

2006年《长城保护条例》(以下简称《条例》)出台时确实是特例——它是我国第一部、也是长期以来唯一一部针对单项文化遗产的行政法规。此前，文物保护体系以“不可移动文物”等点状概念为核心，尚无“线性文化遗产”这一法律概念。《条例》第一次在制度层面承认这类长距离、体系化的文化遗产需要特殊治理规则。

但《条例》内容主要是定原则，划红线，明基本责任，无法兼顾不同区段的差异。同为长城，北京密云砖石长城与甘肃敦煌夯土长城，保存状态、管护难度存在较大差别。过去十几年，很多地方“有法可依，无细则可用”，省际边界管理、基层管护责任、日常养护标准等处于模糊地带。

这一轮地方立法密集落地，核心是把国家原则拆解成可执行、可考核、可追责的地方规则。一方面责任落地，细化成省、市、县、乡镇四级权责清单；另一方面整体性落地，京津冀三地同步立法，山西、甘肃明确省际协同制度要求，在法律上承认长城是一条完整的线，而不是被行政区划分割的几段。

这释放了三个信号：第一，“整体性保护”从学术共识变成制度要求；第二，“国家专项条例+地方配套立法”模式已经成熟，可复制于其他线性文化遗产保护；第三，文化遗产法治建设从“抢救式立法”转向“预防性、体系化立法”，从重事后处罚转向重日常养护与监测预警。

长城“解法”回应难题

记者：目前线性文化遗产保护面临哪些普遍性难题？长城7省(区、市)立法做了哪些层面的探索？

徐斌：线性文化遗产保护，本质上面临四个普遍性难题，这是它和单体点状文物最根本的区别。

第一，整体性与分段管理的矛盾，这也是最



核心的难点。线性文化遗产是连续的整体，管理却按行政区划切块，一条线被切成十几段、几十段，边界没人管，整体被割裂，完整文化线路变成一堆孤立的文物点。

第二，保护边界的模糊性。线性文化遗产的价值不仅在本体，还在沿线环境、景观、历史风貌，过去只保护墙体、路基，本体还在，但历史场景没了，价值折损大半。

第三，价值差异与“一刀切”的矛盾。绵延几百上千甚至上万公里的线性文化遗产，不同区段价值、保存状态天差地别，同一标准要么保护过度，要么保护不足。

第四，线长面广与管护力量不足。很多区段地处偏远山区、荒漠，靠文保部门巡查管护，力有不逮。

针对这四道难题，长城保护的地方立法实践做了针对性探索：建立跨区域协同机制，省

际、市际联席会议、联合巡查，信息共享有了制度依据；保护范围从“长城本体”扩大到“本体及周边环境”；推行分级分类保护，按时代、类型、保存状况差异化管理；建立四级管护体系，责任下沉到乡镇，配备保护员，打通“最后一公里”。

制度层面，有两处突破最具意义。一是跨区域协同的法定化——这是线性文化遗产保护最核心的制度需求，也是过去一直未解决的问题；长城第一次把跨区域协同从工作层面合作上升为法律层面义务，对同类遗产都有示范意义。二是预防性保护的制度化——过去立法重心在“破坏了怎么罚”，是事后追责；这一轮地方立法转向日常保护、监测预警、风险排查，是保护理念的根本转变，也是大型线性文化遗产最经济、最有效的保护路径。

建立统一制度框架

记者：《北京市长城保护条例》明确“数字长

城建设”，《山西省长城保护条例》规定“建设全省长城资源数字化平台”。数字化从“技术手段”上升为“法律义务”意味着什么？

徐斌：线性文化遗产大多地处野外，自然风化、生产建设破坏持续发生，很多区段还未普查就已消失，所以第一步是抢救记录、保存信息。对正在消失的线性文化遗产分三步走：数字化优先，全面建档，用遥感、激光扫描、三维建模采集本体和环境数据；分级抢救、重点突破，把有限的资金用在价值高、损毁快的区段；下沉管护，早发现早处置。

数字化从“技术手段”上升为“法律义务”，是一次质的飞跃：它从“可做可不做的项目”变成“必须履行的法定职责”，意味着稳定的财政投入，明确的时间节点、统一的建设标准；保护从“被动抢救”转向“主动监测”，数字平台不只存档，更要监测墙体裂隙、路基沉降、周边建设活动，做到提前预警；保护标准得以真正统一，支撑跨区域协同保护。

记者：展望未来，线性文化遗产保护的制度建设该如何完善？

徐斌：从短期看，当务之急是推动重点线性文化遗产的单项立法，填补法律空白——现在除了长城、秦直道、茶马古道、太行八陉、蜀道等都还没有专门保护法规，可以参照长城模式：先有国家专项条例定原则，再推动重点省份立法细化。

中长期则要建立全国统一的线性文化遗产保护制度框架，统一线性文化遗产的法律概念，统一整体性保护、分级分类、跨区域协同等原则，统一数字化建设的标准，把单项立法整合成完整体系。

突破路径上，可先在国家层面建立跨部门、跨区域统筹协调机制——线性文化遗产涉及文物、交通、水利、自然资源、生态环境等多部门，又跨多个行政区，这样做能为后续的统一制度框架积累经验。

记者：如果要在长城之外推荐一处最迫切需要立法保护的线性文化遗产，您会选择哪里？

徐斌：蜀道。作为重要的西南文化廊道，它是存续两千余年的山地交通活态遗产，自先秦至明清不断拓展定型。蜀道横贯川、陕、甘、渝4省市，沿线有古道本体、栈道遗址、关隘、驿站、摩崖石刻、古村落等完整遗存序列。

但蜀道的保护形势十分严峻。遗存多深嵌于深山峡谷，受山洪、滑坡、落石、植被覆压等自然侵蚀，又叠加公路铁路叠压、城镇扩张、不规范旅游开发等因素影响，连续性被切割，风貌正在快速消解。仅陕西境内7条主线就达1300公里，四川境内覆盖7市30余个区县，大量区段长期处于监管空白状态。

当前蜀道没有国家层面的专项保护法规，也没有建立跨4省市的统一保护协调机制。虽然沿线省份已启动省级蜀道保护条例立法程序，但整体仍处于分省推进、分段治理的状态，各地保护标准不一、职责边界模糊、跨部门协同不畅。这些问题与长城立法前的状态高度契合，是移植长城保护经验的最佳试验场，也可以验证长城经验在山地型线性文化遗产中的普适性。

2024年8月，某州财政局发布的《关于印发〈某州资本市场发展专项资金管理办法〉的通知》规定，“对异地新三板挂牌企业注册地迁入某州，正常经营且依法在某州纳税，并书面承诺十年内不迁出的，州级财政奖励100万元”。

以上措施均违反了《公平竞争审查条例》第十条和《公平竞争审查条例实施办法》第十九条的相关规定。目前上述四起案例涉及的文件、措施均已修订。

据悉，自2024年8月1日《公平竞争审查条例》实施以来，各级市场监管部门共对9.06万件拟由本级人民政府出台的政策措施开展公平竞争审查，对1.5万余件提出审查修改意见，并会同起草单位调整至符合规定，有力防止各地新增政策措施中含有妨碍统一市场和公平竞争的内容。

市场监管总局竞争政策协调司有关负责人表示，随着《公平竞争审查条例》及其实施办法深入实施，公平竞争审查制度未来将在更高法治水平、更广制度覆盖、更深治理维度上持续发力，市场监管总局将继续采取措施增强各级地方政府维护市场公平竞争秩序的思想自觉和行动自觉，有力推动全国统一大市场建设向前迈进。

2024年11月，某省文化和旅游厅发布的《打造万亿产业 推进文化创意旅游产业倍增若干措施》规定，“对于引进世界500强和中国旅游20强集团在某省投资项目，或在某省设立分公司，并符合相关条件，给予每家最高不超过500万元的一次性资金奖补”。

2024年8月，某州数据局发布的《关于加快推进某区数字产业发展的扶持办法》规定，“对进入本区规模以上软件和信息技术服务业企业库的企业，经认定，给予一次性20万元扶持”。

2024年8月，某示范区管理委员会发布的《关于印发某产城融合示范区柴油货车纯电动化推广应用实施方案的通知》规定，为某钢铁(集团)有限公司、某金铅集团有限责任公司、某某业有限公司等多家实施主体“对在用车辆纯电动更新进行奖补，按实际数量替代80%以上，约需700台车，每台车预计按75万元计，总投资约52500万元”。

2024年11月，某省文化和旅游厅发布的《打

□ 本报记者 赵丽

2026年9月4日，教育部举行新闻发布会，针对社会关注的“教师非教育教学负担重”“教师不敢管、有顾虑”等问题，教师工作司司长王磊系统阐述了让教师“手中有矩，心中有度，身后有盾”的工作方向，并明确将规范涉师争议投诉处理程序，畅通教师法律咨询和援助渠道，对涉及教师的不实举报及时澄清正名，对捏造事实、恶意诽谤教师的行为坚决“零容忍”。

王磊表示，尊师重教从来不能只是一个词语、一句口号，更应该成为一套系统坚实的制度保障。

《法治日报》就此采访专家学者，围绕如何破除教师“不敢管”的困境，安心开展教育惩戒展开探讨。

制度保障依法执教

王磊在新闻发布会上指出，教育部接下来将扎实为老师们做好三件事。第一件事，是让老师手中有“矩”。用制度标尺立起课堂规矩，守护育人温度。规矩不是束缚，是底气。要加快推进完善相关制度，出台操作指引，让教育惩戒有法可依、有界可控、有例可循，让每位老师清清楚楚地知道什么应该管、怎么管、管到什么程度。

第二件事，要让老师心中有“度”。要健全社会事务进校园准入机制，实施“白名单”管理，把不必要的检查、评比、填表真正减下来，把宁“静”还给校园，把时间还给老师，让老师把心安放在课堂，把爱倾注给孩子。

第三件事，要让老师身后有“盾”。将规范涉师争议投诉处理程序，畅通教师法律咨询和援助渠道，对涉及教师的不实举报，及时为老师澄清、正名；对捏造事实、恶意诽谤教师的行为，坚决“零容忍”，将联合相关部门依法严肃处理，追究相关人员责任。

首都师范大学教育学院首都教育政策与法律研究院副院长蔡海龙认为，制度保障最核心的支点，是建立依法履职受保护，越界失范必担责的权责对应机制，把教师教育管理学生由教师个人承担风险，真正还原为学校组织支持，制度保障和责任分担之下的专业履职行为。

在中国人民大学教育学院教授、教育法治与教育经济研究中心主任周洋看来，制度保障应贯穿教师“依法执教”全过程。在事前，教师需要知道自己的行为边界，有效利用必要的教育手段实施教育行为；在教育过程中，需要随时按照要求和边界履行教学职责；在事后遇到相关投诉时，有一整套切实可行的机制可以审查、评估，判断老师的行为是否合规、合法，从而有效保障教育教学行为的规范性，防止对教师正常教育教学行为的不当干预和影响。

周洋认为，对捏造事实、恶意诽谤教师的行为“零容忍”，这是教师管理和教育教学领域法治化内涵发展的重要体现，是重视程序规范的重要表现，也是强调教师职业权威性、切实保障教师权利的重要宣誓。要强化程序规范，增强涉教师处理、调查的程序性要求，要让对教师职业和教师个体的尊重体现在制度建设之上，通过平等、公正的程序，让教师拥有获得感，也能够依法有效打击捏造事实、恶意诽谤等不良风气。

惩戒操作边界模糊

实践中，不少教师“不敢管、管时有顾虑”，一个重要原因在于教育惩戒的操作尺度边界模糊。

北京外国语大学法学院教授金菊告诉记者，《中小学教育惩戒规则(试行)》(以下简称《规则》)已经对教育惩戒的概念、适用情形、措施类型、禁止事项和救济途径作出系统规定，并建立了一般惩戒、较重惩戒和严重惩戒的三级分类体系。这一框架为教师实施教育惩戒提供了基本依据。

受访专家表示，《规则》对于惩戒的本质定义是明确清晰的，将其确定作为一种“教育行为”，适当、科学的惩戒是有效、必要的教学手段和方法。但落地实践中，教育惩戒操作存在诸多难题。

“比如《规则》对‘扰乱课堂秩序’‘行为失范’‘情节较重’‘影响恶劣’等概念缺乏细化标准，对罚站时长、补充作业数量、暂时收存物品等具体措施也未设定明确阈值。教师只能依赖个人经验判断，容易引发争议。”姚金菊举例说。

在姚金菊看来，目前教育惩戒争议往往集中在教师个人身上，学校在事实调查、家校沟通、舆情回应和争议处理中的责任尚未充分显现。教师一旦遭遇投诉或网络舆情，可能需要独自证明惩戒行为的合法性、合理性及教育目的。学校多数时候并非舆论关注焦点，也缺乏有效的责任分配机制来确定学校层面的责任。教育惩戒在制度层面已经获得确认，但在操作层面仍存在边界模糊、程序不清和责任不明等问题。这些问题需要通过细化实施指引、完善校内规则和健全争议处理机制加以解决。

完善争议处理机制

在受访专家看来，随着教育法治建设不断推进，教育惩戒面临的核心议题已经由权力确认逐步转向权力规范，未来要进一步构建权责明晰的教育惩戒法治保障体系。

蔡海龙认为，下一阶段的重要工作就是通过实体规则，正当程序和责任机制规范惩戒权行使。具体而言，首先，要进一步把抽象规范转化为场景化、可操作的规则，使得教师能够判断什么情形可以处理，由教师处理还是应当交由学校处理，可以处理到什么程度。其次，要建立与惩戒强度相匹配的分级程序机制。越是对学生受教育权、人格权益和在校身份产生重大影响的处理，程序就应越严格。再次，要把比例原则真正嵌入教育惩戒。惩戒的目的在于促使学生认识错误、恢复教育秩序。因此，应当考量学生行为的性质、主观状态、造成的后果、年龄和身心发展状况、是否初犯以及此前教育效果等因素，选择对学生权益影响最小但足以实现教育目的的措施。

“最后，必须建立与规范惩戒相配套的教师履职保障机制。”蔡海龙说，《规则》已经明确要求学校支持教师正当履职，教师无过错的不得给予不利处理。近期，教育部又明确提出规范涉师争议投诉处理程序，畅通教师法律咨询和援助渠道，对不实举报及时澄清正名。接下来的重点，是将上述要求落地转化为基层学校可执行的制度。

蔡海龙还提到，要建立专业化的涉师投诉和教育纠纷调解机制，依法保护教师的合法权益。对于家长的投诉行为，首先应当建立规范的投诉受理和事实调查程序，正确区分正常投诉、事实认识分歧、不实投诉和恶意诬告；其次，学校应当积极承担支持和保障教师依法履职的责任。

姚金菊建议从四个方面推动教育惩戒规范化、程序化、法治化运行。第一，完善分层分类的实体规则。教育行政主管部门可在《规则》基础上制定更具操作性的实施指引，围绕学生行为、学生年龄、危害后果、主观过错，既往教育情况和措施必要性等因素，建立教育惩戒的判断框架。

第二，建立与惩戒层级相适应的程序。教育惩戒程序应当体现“轻微惩戒即时处理，较重惩戒审慎处理，严重惩戒严格处理”的基本思路。

第三，完善争议处理和教师保护机制。学校应当建立相对独立的教育惩戒争议处理机制，避免投诉直接转化为对教师的单方面问责。

第四，推动家校社会形成教育共识。对于争议较大的案件，可以引入法治副校长、心理教师、教育行政管理部门工作人员、家长代表和法律专业人士参与调解，形成相对中立的第三方处理机制。

让教师手中有『矩』心中有『度』身后有『盾』

专家：构建权责明晰的教育惩戒法治保障体系

市场监管总局公布第一批公平竞争审查抽查整改典型案例

□ 本报记者 辛红

为落实《公平竞争审查条例》有关规定，坚决纠治各类不当干预市场竞争行为，国家市场监督管理总局分别于2024年和2025年开展公平竞争审查抽查，并督促有关地方对抽查发现违反公平竞争审查标准的政策措施进行整改。2026年8月26日，市场监管总局公布了第一批抽查整改典型案例。

限制或者变相限制市场准入和退出

本次公布的典型案例中，涉及限制或者变相限制市场准入和退出的案例共三起，包括限定使用特定经营者提供的服务，对市场准入负面清单以外的业务设置审批程序、对企业自主迁移设置障碍。

2025年2月，某省商务厅发布的《关于印发〈某省2025年电动自行车以旧换新实施细则〉的通知》规定，“某银行股份有限公司某省分行(某行某省分行微银行公众号小程序)为我省统一电动自行车以旧换新信息化平台”。

2024年7月，某承接产业转移开发区管理委员会发布的《某承接产业转移开发区化工园区企业(项目)准入及退出机制(试行)》规定，“入驻企业转让或对外租赁自有资产时，需向园区管委会报告备案，否则相关部门不予办理资产过户等手续”。

2024年4月，某经济开发区管委会发布的《某

限制商品要素自由流动

典型案例中，限制商品、要素自由流动的共三起，包括对企业自主迁移设置障碍、变相强制外地经营者在本地设立分支机构、对外地商品、要素设置歧视性补贴。限制商品、要素自由流动。

2024年12月，某市住房和城乡建设局发布的《关于加快建筑业高质量发展的十条措施财政奖补资金实施细则》关于申报材料规定，“1.鼓励企业晋升资质等级。财政奖补资金申报表，企业10年内工商注册地不外迁书面承诺等证明材料。2.引进市外优质建筑业企业。财政奖补资金申报表，企业10年内工商注册地不外迁书面承诺等证明材料”。

2024年7月，某市生态环境局发布的《某市入河排污口规范化建设项目(二期)代理机构抽选公告》规定，“外地来本市的代理机构，须在本市内注册有分支机构(须提供分公司营业执照)，且在本市有办公场所”。

影响生产经营成本

此次公布的典型案例中，影响生产经营成本的共四起，皆是没有法律、行政法规依据且未经国务院批准，给予特定经营者选择性、差异化的财政奖补的情形。

2024年12月，某区数据局发布的《关于加快推进某区数字产业发展的扶持办法》规定，“对进入本区规模以上软件和信息技术服务业企业库的企业，经认定，给予一次性20万元扶持”。

2024年8月，某示范区管理委员会发布的《关于印发某产城融合示范区柴油货车纯电动化推广应用实施方案的通知》规定，为某钢铁(集团)有限公司、某金铅集团有限责任公司、某某业有限公司等多家实施主体“对在用车辆纯电动更新进行奖补，按实际数量替代80%以上，约需700台车，每台车预计按75万元计，总投资约52500万元”。

2024年11月，某省文化和旅游厅发布的《打