



传承文化遗产须构建大保护格局

法治观察

构建文化遗产大保护格局,是以更加系统的保护理念、更加协调的治理机制和更加完备的法治保障,守护中华文明的历史根脉

□ 易玲

文化遗产是老祖宗留下来的宝贵财富,要保护好、传承好。前不久,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《文化遗产保护传承“十五五”规划》(以下简称《规划》),对“十五五”时期文化遗产保护传承作出系统部署,其中明确提出,到2030年文化遗产大保护格局基本形成,并专门围绕“构建文化遗产大保护格局”提出具体要求。

文化遗产承载灿烂文明,传承历史文化,维系民族精神,是不可再生、不可替代的宝贵资源。当前,随着保护对象不断拓展,文化遗产之间以及遗产本体、历史环境、生产生活方式之间的联系日益受到重视。

法律人语

□ 刘为军

近日,公安部公布8起新型涉黑恶犯罪典型案例。这些案例涉及网络“套路贷”、软暴力催收、恶意索赔、强迫消费、网络暴力敛财等多种犯罪形态。这是全国公安机关开展深化扫黑除恶专项行动集中收网行动的成果呈现,彰显了公安机关依法严打涉黑恶犯罪的坚定决心,其意义不仅在于震慑犯罪,也向我们传递了一个清晰信号:随着涉黑恶犯罪的形态发生深刻变化,扫黑除恶斗争的治理逻辑在与时俱进,前瞻布局。

聚众斗殴、欺行霸市等传统黑恶行为多来自于盘踞一方的地缘、宗族势力,作案模式较为粗暴、痕迹明显,这8起典型案例则全方位展示了当下涉黑恶犯罪的演变新态势,即暴力色彩显著淡化,取而代之的是心理压迫。无论是以电话骚扰、短信轰炸实施的软暴力催收,还是以发布负面信息、网络暴力相要挟的舆情敲诈、裸聊敲诈,行为入都是利用被害人对他名誉损害、隐私曝光、监管处罚、诉讼缠身的恐惧,这种“不动拳脚”就能令被害人“屈服”的作案方式,大幅度降低了黑恶势力的准入门槛:即只需掌握引流技术、话术脚本和被害人的心理弱点,就可低成本、批量地攫取不利益。

更值得警惕的是,新型涉黑恶犯罪的组织形态与侵害对象的选择性,8起案例均呈现一定的产业化特征,犯罪嫌疑人采取注册空壳贷款中介公司,假冒记者、冒充单身女性,在食品中放置异物等方式作案,犯罪链条被切割为标准流程。从这个方面来看,涉黑恶犯罪正从危害某个自然人或单位利益,转向侵蚀抽象的制度信任:消费者投诉机制、舆论监督渠道、劳动争议解决途径,它们本是社会治理的良器,却被不法分子异化为敲诈勒索的工具。因而,新型涉黑恶犯罪看似没有激烈暴力冲突,较少出现人身伤亡结果,但借助网络传播、跨区域流窜作案,辐射范围更广,受害群体更多,其危害远不止于财产损失。为此,公安机关积极履职尽责,有力斩断了这些犯罪链条。

我国长期保持对黑恶势力的高压严打态势,通过专项斗争铲除一大批黑恶组织,积累了“打伞破网”“打财断血”“打早打小”等宝贵经验。反有组织犯罪法的施行,推动扫黑除恶斗争成果转化为稳定的制度规范。面对当下流窜于网络空间与灰色地带甚至披着合法外衣的“无形之黑”,持续优化黑恶势力治理思路、完善治理制度供给和提升综合治理效能可以说势在必行。

一方面,强化全链条治理。新型涉黑恶犯罪团伙善于利用平台监管的缝隙与行业规则的模糊地带,个案侦查可以揭开犯罪链条,但犯罪原因的消解,风险点的封堵,例如贷款中介公司的注册审核、招工App的信息核验、社交网络的引流行为、高速服务区商铺的经营监管,仅凭公安侦查力量难以实现全覆盖。为此,在制度层面,应当进一步健全行刑衔接与协同共治机制,推动公安机关与金融、市场监管、网信、人社、交通运输等多个行业主管部门建立常态化的线索双向移送机制,推动平台完善风控模型、企业修补管理漏洞,畅通被害人的救济渠道,做到是黑恶一个不漏,依法清除一切侵蚀社会肌体的毒瘤。

另一方面,强化“长效常治”的过程建设。黑恶势力的再生性极强,一个作案团伙被打掉后,其作案模式仍有可能在利益驱动下被复制。在扫黑除恶专项斗争常态化的大背景下,一些团伙仍能多年连续作案,意味着单靠周期性集中收网难以根除。唯有将线索发现、行业整治、基层治理真正嵌入日常执法司法,使扫黑除恶从专项斗争转化为制度常态,方能铲除涉黑恶犯罪赖以滋生的土壤。而要实现长效常治,就必须发挥数据驱动下的主动治理的优势,针对新型涉黑恶犯罪的批量化、产业化特征,建立基于异常行为模式的监测预警模型,将打击节点从“被害人报案后”前移至“异常聚集时”,实现从被动处置到主动发现、苗头控制的转变。

依法严打涉黑恶犯罪,是维护社会公平正义、保障人民群众安居乐业的重要举措。当前,扫黑除恶已进入深挖细查、标本兼治的新阶段。唯有坚持综合治理,以法治化为根基、以常态化为形态、以协同化为路径、以智能化为支撑,才能将涉黑恶犯罪消解于萌芽,解决于无形,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

(作者系中国人民大学侦查学院教授)

历史文化街区、传统村落、文化生态保护区等综合性文化空间,不是单一遗产类型能够完整涵盖的。构建文化遗产大保护格局,并非简单扩大保护对象和范围,而是对保护理念、治理体系和传承机制进行系统优化,以更宽广的文明视野、更系统的治理思维和更坚实的制度支撑,统筹不同遗产类型、保护空间和治理主体,使保护对象更完整、部门协同更顺畅、保护责任更清晰,推动保护对象全类型化、保护空间整体化、保护过程全链条化、治理机制协同化、价值目标传承化。

近年来,我国构建文化遗产大保护格局已具备较好实践基础。第四次全国文物普查省域整体验收已经完成;2025年3月1日起施行的新修订的文物保护法将“先调查、后建设”“先考古、后出让”等地方改革上升为法律制度;国家文化公园、文化生态保护区以及历史文化名城、街区、村镇整体保护持续推进,文化遗产保护的统筹协调机制也不断健全。这些工作推动文化遗产保护从单体保护、分类保护进一步向系统性保护深化,也为《规划》构建大保护格局提供了现实基础。

《规划》对构建文化遗产大保护格局作出三项重点部署,每一项都具有明确的现实针对性。首先,构建大保护格局,要解决“保护什么”的基础问题。《规划》提出巩固第四次全国文物普查成果,开展第二次全国可移动文物普查、第二次全国非物质文化遗产

普查,建立全国文化遗产资源总目录,统合形成国家文化遗产资源大数据库。其意义不仅在于摸清资源数量,更在于形成较为完整、统一的文化遗产资源底账。只有保护对象清、空间位置清、保存状况清,文化遗产保护才能更好衔接国土空间规划、城乡建设和风险防控,让保护关口前移,也为部门共享信息、协同履职提供基础。

其次,构建大保护格局关键在于改变各自为战的治理方式。《规划》明确推动物质文化遗产和非物质文化遗产协同保护,促进文化遗产和自然遗产协同保护。这一制度安排回应了文化遗产本身的整体性和关联性。文物本体与历史环境、传统技艺与社区生活、传统村落与自然景观往往相互依存,任何一个环节被割裂,都可能影响遗产价值的完整延续。强化跨类型、跨部门、跨领域协同,有利于减少保护盲区和政策冲突,使分类保护建立在整体保护的框架之中。

最后,构建大保护格局还需要稳定有力的法治保障。《规划》提出推动制定文化遗产保护法,推动修订文物保护法实施条例、博物馆条例、历史文化名城名镇名村保护条例、非物质文化遗产法,并完善红色资源、传统村落、古籍保护相关制度。这有利于发挥综合性立法的统筹作用,加强其与专项制度的有效衔接,并促进各领域保护规范相互协调、有机统一,推动系统性保护由政策要求转化为法律内容,以回应文化遗

统一裁量基准推进依法治税

热点聚焦

□ 刘 权

近日,国家税务总局发布了《全国税务行政处罚裁量基准(2026年版)》(以下简称《裁量基准》),将于今年11月1日起施行。《裁量基准》把违法行为分为税务登记、账簿凭证、纳税申报、税款征收等9类66项,分别明确轻微、较轻、一般、较重、严重违法行为处的处罚适用条件与具体标准,进一步规范税务行政处罚裁量权行使,对于完善税收法治具有重要意义。

其一,实现税务行政处罚裁量基准全国范围统一。税收执法标准的统一性,是保障市场公平竞争、维护市场秩序的重要前提。执法标准不统一,不仅易发生“同案不同罚”的执法不平等现象,侵害纳税人缴费人的平等权,还会损害全国统一大市场建设。近年来,东北、西南、西北、中南、华北、华东等全国六大区域税务部门陆续统一了区域内统一的税务行政处罚裁量基准,在推进税收治理等方面发挥了积极作用。《裁量基准》在充分吸收各区域实践成果的基础上,从全国层面对税务行政处罚事项裁量阶次、适用条件、具体标准进行了全面统

一,规范税务执法行为,预防权力寻租。绝对的权力导致绝对的腐败,不受约束的自由裁量同样容易滋生腐败。为规范行政处罚裁量权,2021年修订的行政处罚法将“行政处罚裁量基准”写入法律之中。《裁量基准》通过法律预先规定的宽泛裁量幅度具体化,将执法标准客观化,可以优化税收营商环境,提高税收执法的确定性,减少徇私枉法行为。例如,发票管理办法规定虚开金额超过1万元的,由税务机关没收违法所得,并处5万元以上50万元以下的罚款。《裁量基准》将这一幅度较宽的法定罚则划分为一般、较重、严重三个裁量阶次,对应设置5万元—10万元、10万元—30万元、30万元—50万元三档处罚区间,这一细化规定,既降低了一线执法操作难度,也有效压缩了恣意裁量的空间,从源头上防范执法腐败。

其二,保障纳税人缴费人合法权益,彰显执法温度。《裁量基准》为执法人员实施从轻、减轻、不予处罚提供了更为清晰的规范依据,

产类型不断拓展,治理事项日益交叉带来的新问题。

规划的生命力在于实施。把“构建文化遗产保护大格局”的部署要求落到实处,需通过系列配套实践确保实际治理效能。就基础资源而言,要推动普查调查成果真正进入保护实践,加强资源总目录、数据库与国土空间规划、城乡建设等工作的衔接,及时将符合条件的对象纳入相应保护体系。就协同机制而言,要把协同保护落实为常态化工作机制,强化部门之间的信息互通、会商研判和任务衔接,避免统筹要求在具体执行中再次碎片化。就法治保障而言,要加快相关立法修法,落实文化遗产保护督察制度,强化执法监督和检察公益诉讼,并通过规划评估及时发现和纠正落实中的问题,形成从资源发现、保护管理到监督问责相互衔接的制度体系。

文化遗产是中华文明绵延赓续的重要载体,文化遗产保护功在当代、利在千秋。构建文化遗产大保护格局,是以更加系统的保护理念,更加协调的治理机制和更加完备的法治保障,守护中华文明的历史根脉。期待各地各部门推动《规划》落地落细,把资源基础夯实、协同机制理顺、法治保障筑牢,不断提升文化遗产保护传承的整体效能,让中华优秀传统文化赓续传承,为建设社会主义文化强国提供深厚支撑。

(作者系中南大学法学院教授、文化遗产研究院院长)

同时明确了“首违不罚”适用条件,涵盖税务登记、账簿凭证管理、发票管理等多个类型的轻微税收违法行为,体现了包容审慎的理念,有助于更好地实现执法力度与温度相统一。除从实体上保障纳税人缴费人合法权益外,《裁量基准》还明确,对情节复杂、争议较大、处罚较重、影响较大或者拟减轻处罚等税务行政处罚案件,应当经过集体审议决定;行使行政处罚裁量权时,应当依法履行告知义务,依法保障纳税人缴费人申请回避、陈述申辩、要求举行听证等权利。可以说,这些规定将切实保障纳税人缴费人的平等权和公正处罚权。

规范税务执法行为,优化税务执法方式是税务部门依法治税的重要内容。作为维护法治公平、强化合规管理的有力举措,《裁量基准》细化并量化税务行政处罚裁量权,推动违法行为事项划分更加合理、裁量尺度把握更加精确,裁量因素设置更加科学,有效防范过罚不当、重责轻罚、轻责重罚等情形,确保税务行政处罚宽严有据,公平公正。期待各地税务部门积极贯彻落实,将《裁量基准》转化为规范执法的实际成效,为经济高质量发展营造稳定公平透明的税收法治环境。

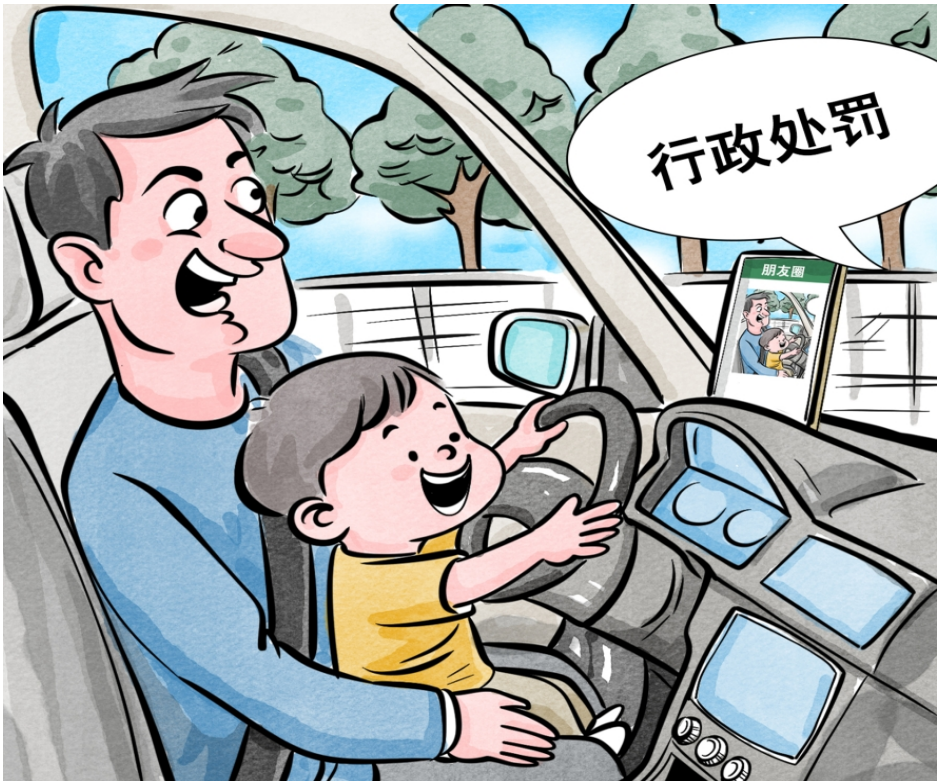
(作者系中央财经大学法学院副院长、纪检监察研究院副院长,教授)

图说世象

据媒体近日报道,福建一男子在驾车时,将两岁的孩子放置在主驾驶位操控车辆并现场拍摄视频发布至朋友圈,被网友举报。民警调查后确认该行为属于驾车时有其他妨碍安全驾驶的违法行为,对该男子依法作出相关行政处罚,并对其进行交通安全警示教育。

点评:交通安全没有儿戏,绝不能把马路当成晒娃的舞台,否则既是对自身生命健康安全的不负责,又会违反道路交通安全法法规,危及公共安全。

文/孜然



漫画/高岳

努力实现“示范一案 化解一片”

基层调研

□ 张云均

类型化纠纷,是指基于同一事实或同类法律关系引发、当事人众多而争议焦点高度重合的批量案件。实践中,一个楼盘的逾期交房、一批业主的物业争议、一家企业的大欠薪,往往牵动数十个乃至数百个家庭。这类纠纷化解得如何,关系群众对公平正义的直观感受,也是检验多元解纷机制成色的试金石。近年来,重庆市石柱土家族自治县人民法院以“示范性诉讼+批量化调解”改革为主线,积极探索实践,为类型化纠纷的系统性化解提供基层样本。

在审判实践中,类型化纠纷之所以成为“硬骨头”,根源在于几重矛盾:案件批量涌入与审判资源不足之间的矛盾,逐案开庭、逐案判决,有限的审判力量

被大量重复劳动所消耗;逐案裁判的程序性与实质解纷的效率要求之间的矛盾,个案判决难以自动辐射同类纠纷,案结不等于事了;调解的灵活性需求与类案规则供给不足之间的矛盾,缺少明确的裁判参照,调解就容易“和稀泥”或久调不决。面对这些难题,破题的关键在于把个案裁判转化为规则供给。

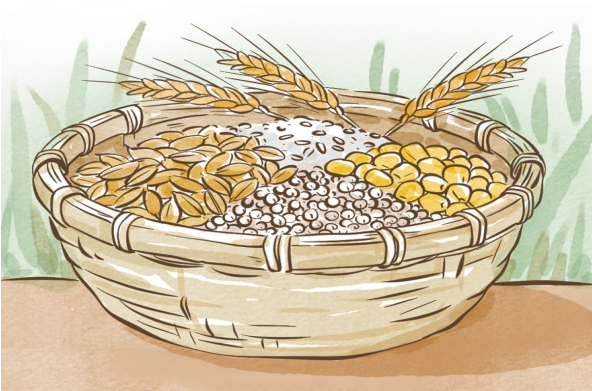
法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》明确提出,探索建立类型化纠纷“示范性诉讼+批量化调解”工作机制。近年来,重庆法院依托“人民法院老马工作室”,探索构建“自主分流分量”矛盾纠纷多元化解体系。石柱法院的探索,是这条改革主线在基层落细落实的具体实践,把“示范性诉讼+批量化调解”的工作要求,转化为前段精准识别、中段示范诉讼、后段批量化解的解纷标准流程。

前段的关键在于“选准”。我们成立类型化纠纷识别小组与示范诉讼审核小组,类型化纠纷识别小组以

案件数量、案由、当事人、争议焦点为标签进行预警筛查,示范诉讼审核小组再按“代表性、典型性、成熟性”标准审定示范案件。我们从识别出的2507件类型化案件中,评议审定19件示范案件,对应不同的纠纷类型。这种“优中选优”的做法,是对规则严肃性的尊重。

中段的关键在于“判精”。示范案件的价值不在于结了多少案,而在于能否把法律适用规则、事实认定标准、计算方法讲清楚,并提炼出可供复制的《类案裁判指引》。示范裁判生效后,审理团队主动向平行案件当事人送达示范判决摘要和风险提示告知书,帮助其理性评估诉讼风险与诉讼成本。进一步来看,当事人之所以愿意接受调解,往往不是因为被反复劝说,而是因为看到了“照此办理”的稳定预期。

后段的关键在于“化开”。我们依托县综治中心,联动住建、人社、行业协会、人民调解组织等多方主体,建立批量化调解中转站,对照《类案裁判指引》制定标准化调解方案,统一计算标准与履行方式,调解



制图/高岳

法治民生

□ 李 敏

粮食既是关系国计民生和国家经济安全的重要战略物资,也是人民群众最基本的生活资料。10月16日是世界粮食日。世界粮食日所在周为我国粮食安全宣传周,今年宣传周的主题是“实施全谷物行动计划 促进节粮减损和营养健康”。这一主题背后,体现的是粮食安全从“吃得饱”迈向“吃得好、吃得健康”的“大命题”。

所谓全谷物,就是谷物仅去除外壳等不可食用的部分后保留的完整颖果籽粒,并不等同于大众认知中的杂粮、粗粮。常见的全谷物包括糙米、燕麦、全麦粉、玉米、荞麦等。当前,我国谷物消费正处于从“精米白面”向包括全谷物在内的健康膳食转型的阶段。如何更科学、更合理地食用谷物,成为越来越多人关心的话题。《扩大消费“十五五”规划》明确提出,实施国家全谷物行动计划。

实施全谷物行动,是盘活粮食资源、筑牢粮食安全屏障的重要抓手,更是深耕“无形粮田”,实现节粮减损的有效路径。节粮减损本质上就是隐性增产。全谷物保留谷物完整营养结构,在加工过程中能够大幅减少资源损耗,最大限度提升粮食可食用利用率,既能倒逼粮食加工产业摆脱粗放模式、实现品质化转型升级,也能全方位夯实粮食安全保障根基。从消费现状看,我国全谷物推广有广阔空间:部分发达国家全谷物消费占比达20%至35%,而我国这一比例不足1%。消费结构的失衡,直接导致居民膳食纤维摄入量不足,国民“隐性饥饿”问题凸显。由此可见,常态化、规模化推广全谷物,既是补齐国民营养短板、增进民生福祉的民生工程,也是优化粮食供给结构、提升粮食资源利用效率的战略工程,有利于提升粮食安全保障和人民健康水平。

粮食安全作为国家安全体系的重要组成部分,其核心是确保全体国民能够稳定获取充足、营养且经济可承受的食品,这既需要产量和储备作支撑,也需要制度和规则来稳定预期、约束行为、划清边界。推动全谷物行动计划落地生根,不仅需要有力的消费引导与产业调整,更需要健全的法治体系固本强基。近年来,我国不断完善粮食领域法治建设,构建起源头保产能、过程提效率、终端优品质的全链条治理闭环,不仅夯实了国家粮食安全的法治屏障,提升了粮食全链条风险防控能力,而且为包括全谷物产业在内的粮食产业发展、全民健康膳食普及筑牢制度根基。

具体到全谷物产业,现行法律已从多个环节提供了支撑。粮食安全保障法将防止过度加工、提高成品粮出品率确立为法定要求,同时明确燕麦、荞麦、青稞、大麦等杂粮属于法定粮食范畴,厘清了全谷物杂粮种植不属于耕地“非粮化”的法律边界,为各地优化粮食种植结构、扩大全谷物种植规模提供了有力法治保障。不久前通过的耕地保护和质量提升法,坚持数量、质量、生态一体保护,严守耕地红线、夯实耕地地力,从源头守住全谷物产业发展的产能底线。新修订的农业法确立大农业观、大食物观,提出全链条节粮减损与改善国民营养结构等要求,为扶持营养导向型农业、开展膳食引导提供了坚实的上位法支撑。

良法善治贵在落实。笔者认为,推动全谷物行动计划实施,促进节粮减损和营养健康,需从三个维度精准发力。一要强化多法协同。统筹粮食安全保障法、耕地保护和质量提升法、农业法等法律法规的实施,把耕地质量提升、加工技术升级和消费引导贯穿起来,推动全谷物原料基地与高标准农田建设有机衔接,引导企业进行适度加工技术改造,落实产地烘干、冷藏保鲜等产后减损措施。二要健全标准与加强监管。针对“挂名全谷物”概念炒作等乱象,加快全谷物术语、分类、含量、标示等国家标准修订,明确标识规则;严格落实食品安全法、反食品浪费法的相关规定,对虚假标注、夸大宣传等行为依法查处,发挥食品安全领域检察公益诉讼作用,探索建立“耕地质量—原粮品质—产品标识”全链条追溯,让监管有标可依、有责可究。三要源头多元共治。积极发挥学校、社区等各类主体的示范作用,针对儿童、老年人等人群提供科学膳食指导,常态化开展节粮与营养科普,坚持引导激励为主,支持行业协会制定团体标准,让食用全谷物逐步成为公众的自觉选择。

仓廪实而知礼节,衣食足而知荣辱。端牢中国人的饭碗,既要守住产量底线,也要提升粮食品质,促进居民营养健康消费。各地各部门要以粮食安全宣传周为契机,不断强化法治思维,贯彻落实粮食安全相关法律法规,推动全谷物走进百姓餐桌,让百姓碗中的粮食更优质、更营养,在更高层次、更高水平上保障国家粮食安全,促进全民健康。

(作者系河北农业大学人文社会科学学院副教授)

成功后集中司法确认,赋予调解协议强制执行力;对明确拒绝调解或调解失败的案件,则及时移送裁团队,参照示范裁判结果快审快结。这一“分流加兜底”的设计,既能避免“以调判判”“久调不决”,也守住了立案登记制的底线。当事人进入出路,虽有托底,解纷的预期才能真正稳定下来。

这项改革推行以来,我们运用该机制审结案件1808件,占全院审结民商事案件的24%;批量化解纠纷2170件,调解成功率同比上升18.25%;妥善处置黄水度假区2722户水表安装系列纠纷,这组数据背后是审判资源的集约释放,更意味着成百上千个家庭免于诉累。

解纷的成色,不只在于解决了多少案件,更在于是否真正实现了案结事了人、通过探索实践,我们深切体会到,以规则之治为核心,以系统思维为方法,以多元共治为路径,就能啃下类型化纠纷这块“硬骨头”,为推进基层治理体系和治理能力现代化注入坚实的司法力量。

(作者系重庆市石柱土家族自治县人民法院党组书记、院长)