



立法任务繁重更需规范工作程序

自然资源部重点解决红头文件任性问题

立法解读

本报记者 都建荣

自然资源部组建后,首部部门规章——《自然资源部立法工作程序规定》(以下简称《程序规定》)已在今年1月1日起施行。

自然资源部法规司司长魏莉华指出,自然资源部组建后,仅列入十三届全国人大常委会立法规划、与自然资源部职责相关的法律就有11部之多。

据魏莉华介绍,《管理规定》则主要是集中解决“红头文件”任性问题。

11部法律列入人大常委会立法规划

“自然资源部组建后,涵盖土地、矿产、海洋、测绘、规划以及林业、草原、保护地等诸多领域,仅列入十三届全国人大常委会立法规划、与部职责相关的法律就有11部。”

在魏莉华看来,新组建的自然资源部立法任务繁重是明摆着的事实。

据魏莉华介绍,原国土资源部、原国家海洋局、原国家测绘地理信息局均建立了立法工作制度,形成了一些行之有效的做法。

“对于立法中涉及的重大问题,比如国内外普遍关注的热点难点问题,对社会公众有重要影响的重大资源利益调整事项,在公开征求意见前,应当报党组会议审定。”

魏莉华说,这些问题需通过严格的立法工作程序予以重点规范。

据介绍,《程序规定》内容涵盖年度立法工作计划编制、文本起草以及送审稿批、修订、解释以及立法协调等立法工作各个环节。

专利代理管理办法将修订 涉及注册资本登记制度改革

强化专利代理信用监管和社会共治

本报记者 张维

去年9月国务院常务会议审议通过《专利代理条例(修订草案)》,修订后的《专利代理条例》(以下简称《条例》)2019年3月1日起施行。

近日,于2003年颁布,并于2011年和2015年先后两次修订的《专利代理管理办法》,也进行了第三次修订,并形成《专利代理管理办法(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿)。

从征求意见稿来看,虽然只是针对性部分修改,但却涉及注册资本登记制度改革、年检、信息公示和加强监管等多个方面的重要内容。

建立年度报告公示制度

专利代理行业服务于知识产权创造、运用、保护的全链条,是知识产权事业发展不可或缺的重要一环。

据贺化介绍,截至2018年10月底,有42569人取得专利代理人资格,执业专利代理人达到18468人,专利代理机构达到2126家。

我国也在加速由知识产权大国向知识产权强国迈进,知识产权的重要性越来越得到社会的认可。

此前的《条例》修改,就在监管上加大了对于“黑代理”的治理。“黑代理”以谋利为目的,服务质量低下,给创新主体造成了不必要的损失。

整、公共利益以及影响群众切身利益,在起草阶段就要对有关行政措施预期效果和可能产生的影响进行预评估;此外,还要公开征求社会公众意见,必要时还应当进行听证。

现有红头文件逾700件很多没用

值得注意的是,与《程序规定》同步实施的还有《管理规定》。

魏莉华说,出台《管理规定》是自然资源部组建之后加强依法行政制度建设的重要举措之一,目的是集中解决“红头文件”任性问题。

那么,“红头文件”到底是指哪些文件呢?据介绍,法律、法规和规章以外不受立法法调整,却在行政管理实践中对公民权利和义务产生重大影响的规范性文件都是“红头文件”。

2015年,中共中央国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》要求加强规范性文件的监督管理,完善规范性文件制定程序。

“原国土资源部在国务院部门中率先实施了规范性文件合法性审核制度和规范性文件统一登记、统一编号、统一发布的‘三统一’制度,并承担了原国务院法制办组织的规范性文件合法性审核试点工作。”

魏莉华指出,尽管如此,实践中问题仍然不少。她说,数量繁多就是问题之一。据她介绍,仅在部级层面,现行有效的规范性文件就有700余件。

魏莉华说,“很多文件错也没错,用也没用”。魏莉华说,具有规范性文件性质的文件不仅有部(局)、厅(室)发文,还有大量的复函、明电等;同时,有的同类文件之间内容冲突。

些试点文件没有明确试点期限,引发大量矛盾和纠纷。”在魏莉华看来,自然资源部建部伊始就制定实施《管理规定》,目的是将自然资源规范性文件的管理纳入法治轨道。

规范性文件“终身制”将被打破

据《法制日报》记者了解,《管理规定》主要是对县级以上自然资源主管部门发布的“红头文件”全流程管理作出规定,以实现规范性文件全程管控;同时,《管理规定》还细化了规范性文件全面公开征求意见,合法性审核,统一登记、统一编号、统一发布,评估及定期清理等重要制度。

魏莉华说,《管理规定》对规范性文件的起草、征求意见、合法性审核、审议、发布、解读、备案、解释、评估、编纂、清理等各个环节都进行了全面规范,目的是确保规范性文件管理的所有环节都有制度可依。

魏莉华说,《管理规定》明确,起草机构应当对制定规范性文件的必要性、合理性、合法性和可行性进行全面论证、评估;要求充分、公开、广泛听取意见,必要时应当召开听证会、论证会听取意见。

按照《管理规定》要求,自然资源部规范性文件要实行统一登记,统一编号,统一发布制度。魏莉华说,原国土资源部自2015年5月实施规范性文件“三统一”制度起,大大减少了规范性文件数量。

魏莉华指出,探索规范性文件的有效期制度,主要目的是强化监督制约,打破规范性文件的“终身制”,实现规范性文件的动态清理,避免立、改、废的随意性。

魏莉华说,《管理规定》在总结多年来实施规范性文件有效期制度的基础上,经广泛征求意见,明确“起草规范性文件应当注明有

效期。规范性文件的有效期不得超过五年,地方性法规或者地方政府规章另有规定的,从其规定”。

“需要特别指出的是,在《管理规定》实施之前出台的自然资源规范性文件,很大部分没有有效期。这部分文件的有效性将通过公布有效规范性文件目录的方式予以确认。”

魏莉华透露,自然资源部将对部本级规范性文件进行全面清理,精减规范性文件数量。她说,清理完成后,将及时公布继续有效的规范性文件目录,以方便公众查询,接受社会监督;未在目录范围内的,不得作为管理行政相对人的依据。



环保在行动

本报记者 都建荣

尽管早在供暖季到来之前,权威监测部门曾发布预警说,今年冬天大气污染形势特别是京津冀及周边区域,其严峻程度将远远大于去年。

1月6日,生态环境部通报说,2018年,全国338个地级及以上城市优良天数比例同比提高1.3个百分点,细颗粒物(PM2.5)浓度同比下降9.3%。

空气质量改善的同时,水环境质量也没有掉队。同一天,生态环境部透露,2018年,生态环境部完成了地表水监测权上收,1940个国家地表水评价考核断面中,水质优良(I至III类)断面比例为71.0%,同比提高3.1个百分点;劣V类断面比例为6.7%,同比降低1.6个百分点。

进入2019年,京津冀及周边区域“2+26”城市大气污染强化督查也已进入第三个年头。从京津冀“2+26”城市及汾渭平原大气污染防治强化督查到地表水监测权上收到黑臭水体整治、全国饮用水源违法项目清理,毋庸置疑,大气和水环境状况持续改善的背后是一系列执法行动的持续发力。

1月8日,生态环境部部长李干杰指出,“生态环境部要确保实现没有‘水分’的生态环境质量改善。”李干杰所提出的这一要求正在一步一步地变为现实。

好天好水增多完成约束性指标

生态环境部的数据显示,与2017年相比,2018年京津冀三省(市)PM2.5年均浓度同比分别下降12.1%、16.1%、14%。

事实上,根据生态环境部1月7日发布的环境空气质量状况显示,PM2.5浓度下降不仅仅是京津冀三省(市)。2018年1至12月,全国338个地级及以上城市平均优良天数比例为79.3%,同比上升1.3个百分点。

地表水状况又是如何呢?2018年,生态环境部在完成国家地表水监测权上收的同时,完成了上收2000个国家地表水自动监测站水质监测的采测分离,监测权上收、采测分离,不仅让监测数据回归真实,更重要的是,生态环境部实现了对大江大河大湖水质的全面掌控。

1月7日,生态环境部发布2018年全年全国地表水环境质量状况。数据显示,全国地表水优良(I至III类)水质断面比例继续上升,劣V类断面比例继续下降;1940个国家地表水评价考核断面中,水质优良(I至III类)断面比例为71.0%,同比提高3.1个百分点。

生态环境部指出,无论是338个地级及以上城市还是1940个国家地表水评价考核断面所考核的约束性指标均达到序时进度和年度目标要求。

蓝天保卫战向地方交办问题逾两万个

从2017年4月开始至今(期间间隔两个月),每天通报蓝天保卫战发现涉气环境问题,生态环境部已经整整持续近两年时间。其中,2017年4月到2018年4月,原环保部派出5600余名(后增加到7000人)执法人员在京津冀及周边区域“2+26”城市持续一年开展了大气污染防治强化督查。

李干杰说,截至目前,蓝天保卫战重点区域强化督查,向地方交办涉气环境问题两万余个。

“各个工作组将当天发现的问题汇总后会交办地方政府,并要求地方政府依法进行调查处理。”据《法制日报》记者从生态环境部了解,交办问题后,生态环境部视地方的查处整改情况还会向地方政府下发督办函,限期、限时要求地方政府对其交办问题进行整改。

《法制日报》记者从生态环境部获悉,针对强化督查中发现的问题,2018年12月13日,生态环境部向京津冀及汾渭平原的渭南、铜川、淄博、天津、唐山等市政府下发40封督办函,而这只是强化督查启动以来,生态环境部下发的数百封督办函中的一部分。

“现场督查、公开问题清单、曝光典型案例、移交问题、下发督办函、地方公开整改结果。”如此一环紧扣一环的执法模式在从根本上遏制环境违法的同时,对于“2+26”城市、汾渭平原甚至全国大气质量改善所起到的作用,从生态环境部1月6日公开的数据中可见一斑。

2050个地表水监测站上交环境部

2018年7月底前,各地须完成2050个地表水国家站的建设并上交生态环境部。尽管面临无数困难,但是这项工作最終於如期保质完成。

地表水国家站建设以及监测权上收,根本目的在于生态环境部要全面掌控大江大河水质,“特别是生态环境部通过引入第三方机构开展水质采样监测和水质自动监测站运维,但监测数据要由生态环境部统一发布。”

按照《水十条》要求,到2018年底,直辖市、省会城市、计划单列市建成区黑臭水体消除比例高于90%。《水十条》这一要求涉及36个城市。为此,2018年4月,生态环境部与住建部一起对36个城市开展督查后,又在去年10月开展了巡查。

生态环境部这位负责人说,督查与巡查直接推动了36个城市黑臭水体的整治。同时,2018年,生态环境部还在全国地级以下城市、长江经济带县级以下城市开展了饮用水源地违法项目清理整治。李干杰说,全国集中式饮用水源地环境整治,圆满完成1577个水源地6242个问题整治。

“2019年,生态环境部将落实《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,继续推进散煤治理,深入推进钢铁等行业超低排放改造,“散乱污”企业及集群综合整治等重点工作;同时,着力打好碧水保卫战,全面实施水源地保护、黑臭水体治理、长江保护修复、渤海综合治理、农业农村污染治理等攻坚战行动计划或实施方案。”

全国生态环境状况明显好转

Infographic showing environmental improvements: Air quality improved, water quality improved, strengthened public supervision, and整治黑臭水体. Includes statistics on PM2.5, water quality, and public supervision.

没有‘水分’的生态环境质量改善正在变为现实 京津冀大气污染督查进入第三个年头