

全国人大常委会水污染防治法执法检查助力打赢碧水保卫战——

# 把依法保护水生态责任牢牢压实

经济日报·中国经济网记者 张雪

## 执法检查在行动

“检查发现，一些地方政府责任落实不到位，部分支流和小流域水质较差，跨界河流治理相对滞后，一些地区考核断面水质出现反弹。”

“水环境标准体系不完善，流域排放标准和地方排放标准制定工作滞后。”

“检查发现，城镇环境基础设施建设特别是污水处理配套管网建设欠账多、维护不力，资金缺口大。”

……

从全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国水污染防治法》实施情况的报告中列举出的这些问题，我们或许能对这次执法检查的分量略感一二。

继去年全国人大常委会开展大气污染防治法执法检查之后，今年再次将监督工作重点对准生态环境领域，向水污染“宣战”，开展水污染防治法执法检查，以实际行动助力打赢碧水保卫战。

这次执法检查，检查组深入到31个地市，实地检查和随机抽查了201个单位、农村和项目，召开27个座谈会，听取地方政府和有关部门的汇报，与五级人大代表、一线执法人员、专家学者、企业和农民代表深入交流。常规动作外，此次执法检查还做了一些探索创新，比如：首次委托中国工程院对水污染防治法实施情况进行第三方评估，为执法检查提供技术支撑和专业参考……

日前，水污染防治法执法检查报告提交全国人大常委会会议审议，全国人大常委会召开联组会议，审议了报告并进行专题询问。

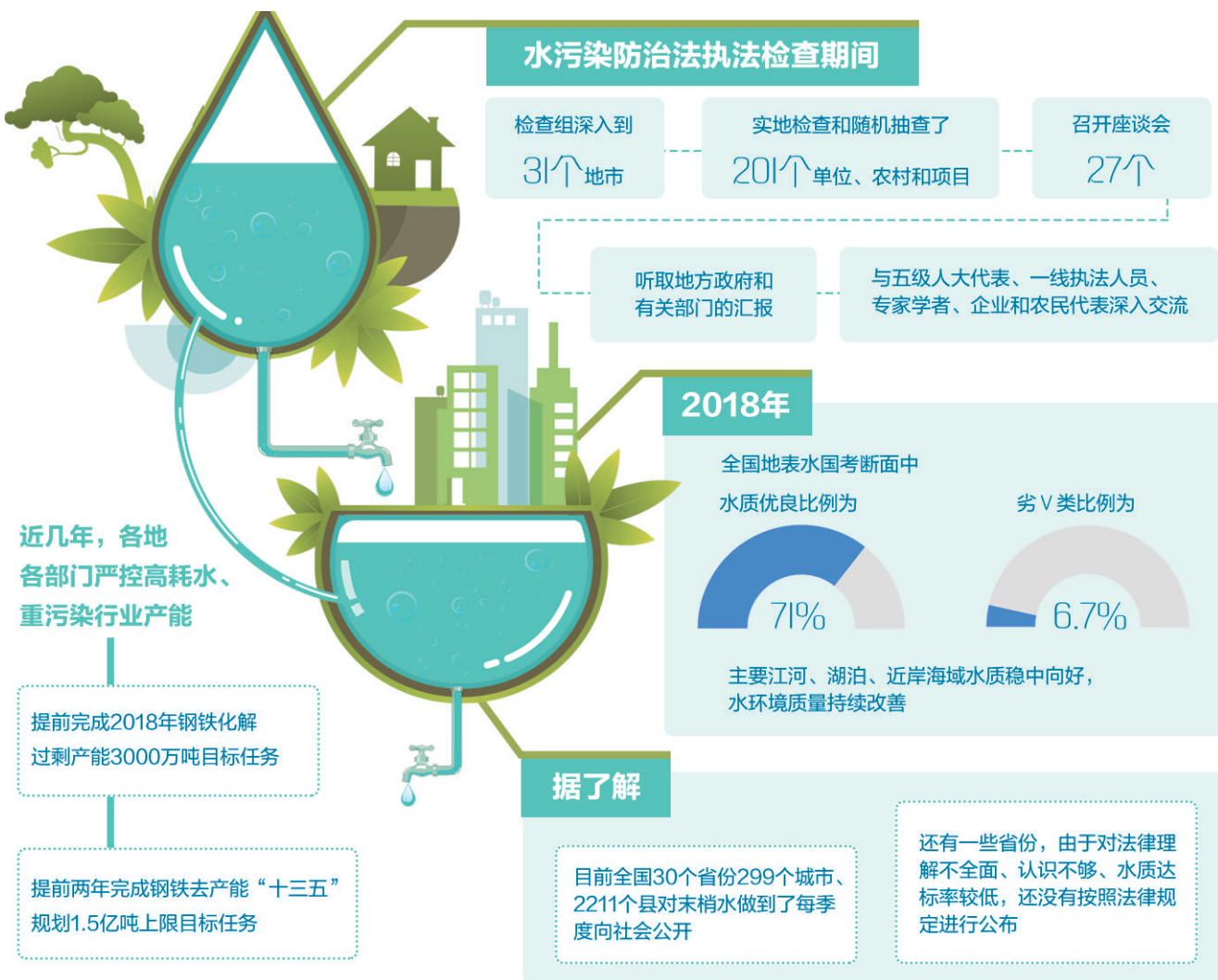
### 压实各方责任

“2018年，全国地表水国考断面中，水质优良比例为71%，劣V类比例为6.7%，主要江河、湖泊、近岸海域水质稳中向好，水环境质量持续改善，取得的成绩是明显的、巨大的。”报告对这些年水体质量和水生态环境发生的积极变化作出整体肯定。

和成绩相比，报告将更大篇幅留给执法检查中发现的问题。“对于存在问题的地方和单位，报告毫不客气的点名，点了27个省市区的相关问题。整个报告不到24页，问题几乎占了二分之一篇幅。”全国人大常委会委员杜黎明在分组审议时说，报告对问题没有遮遮掩掩，没有避而不谈。

水污染防治法明确规定，地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责，应当及时采取措施防治水污染。报告指出，一些地方存在政府责任落实不到位的问题。全国人大常委会委员王金南也在专题询问时直言，执法检查发现，一些地方和流域水环境质量差、水生态受损严重、风险隐患突出等问题依然存在，其中一个重要原因是政府责任不落实，部门监管责任不到位。对此，他直接发问，“政府部门将采取哪些措施，进一步压实各方责任，依法防治水污染，保护水生态，还老百姓清水绿岸？”

国务委员王勇回答这一问题时表示，国务院及有关部门将在落实水污染防治法职责上狠下功夫，坚决打好碧水保卫战。“深入开展第二轮中央生态环境保护督察，着力健全考核问责机制，层层传导压实地方和部门责任。力



争到2020年底，消除地级及以上城市建成区90%以上黑臭水体，基本消除长江流域和环渤海入海河流劣V类国控断面。”除此以外，还要在健全水污染防治监督管理制度上狠下功夫，加快完善相关法规政策标准体系。“抓紧出台排污许可管理条例，修订发布2019年版分类管理名录。健全排污许可申请与核发技术规范体系，到2020年完成固定污染源排污许可证核发全覆盖。加快制修订造纸、焦化等重点行业水污染物排放标准，确保按时完成25项排放标准制修订任务，并注重提高针对性与适应性。”

### 从水源入手

饮用水安全涉及人民健康和社会稳定，水污染防治法在多个方面对饮用水安全问题作了规定。不过，此次报告指出，我国饮用水安全保障依然有待加强，有城市集中式饮用水水源存在风险隐患，农村饮用水水源保护存在短板，城市供水水质监测和信息公开制度落实不力等问题。

分组审议中，全国人大常委会组成人员对饮用水安全问题格外关注。全国人大常委会副委员长王东明表示，一些地方饮用水水源易受周边环境及上游来水影响，特别是沿江沿河布局的一些石油化工等高风险污染企业，给水源安全带来较大隐患，还有一些城市没有应急水源，几百万人甚至更多人口的城市没有第二水源。全国人大常委会委员李钺锋非常关注农村饮用水安全问题，“水污染防治法第63条明确将饮用水水源保护区分为一级保护区和二级保护区，但在实际工作中，由于农村饮用水水源较为分散，多数未纳入保护区，存在保护短板。”

对全国人大常委会组成人员关注的饮用水安全保障方面存在的问题，生态

环境部部长李干杰在专题询问中率先作出回应。他表示，水源地保护是污染防治攻坚战七大标志性战役之一，下一步，最重要的是把县级以上城市2804个水源地问题整改到位。“第一，我们将会同水利部从今年开始，把农村千吨万人级水源地摸排清楚，从目前掌握的情况来看，在10500个左右，今年摸排清楚之后，明年把相关问题整改到位。第二，鼓励支持更多地方建立相应横向的生态补偿机制，协同保护跨界、临水源地环境安全。第三，继续完善做好饮用水水源地水质监测信息公开工作。”

“按照水污染防治法规定，县级以上地方人民政府有关部门应当至少每季度向社会公开一次饮用水安全状况信息。据了解，目前全国30个省份299个城市、2211个县对末梢水做到了每季度向社会公开。还有一些省份，由于对法律理解不全面、认识不够、水质达标率较低，还没有按照法律规定进行公布。”卫生健康委主任马晓伟表示，下一步，我们将继续加强部门协作，加强区域性监测网络建设，把监测工作进一步落地落实，提升水样监测风险评估和研判能力。同时，完善健全水质信息通报制度，加强信息公开督导检查，特别是推进末梢水水质信息公开，保障群众饮水安全。

### 严控污染行业

水污染防治法第46条规定“国家对严重污染水环境的落后工艺和设备实行淘汰制度”。近几年，各地各部门严控高耗水、重污染行业产能，提前完成2018年钢铁化解过剩产能3000万吨目标任务，提前两年完成钢铁去产能“十三五”规划1.5亿吨上限目标任务。

尽管如此，这次执法检查依然发现不少工业污染方面的问题。全国人大常委会委员朱明春表示，一方面，企业恶

意违法排污问题屡禁不绝，应该坚决用强有力手段禁止。另一方面，工业集聚区的污水处理设施建设和运行问题突出。

全国人大常委会委员程立峰参加了执法检查的随机抽查。“在抽查中发现，一些工业园区污水集中处理设施不能正常运行，有的企业废水预处理不到位，更为严重的是发现个别园区存在偷排偷放行为，比如广东虎门镇电镀印染基地大量有毒有害电镀废水从雨水口排出，形成的13公顷废水坑触目惊心。”他表示，虽然当地政府立行立改，对涉嫌环境违法犯罪行为开展刑事责任追究，但这依然反映出地方一些执法部门日常监管缺失，执法宽松软。“我想了解，将采取哪些措施来加快调整工业结构和布局、淘汰落后和不符合产业政策的企业，严格对偷排超排企业的监管和处罚，以实观源头减污？”

工业和信息化部部长苗圩坦言，程立峰委员谈到的情况确实存在。“这些年，我们推进高耗水特别是高排放企业进工业园区发展，现在全国一共有380多个新型工业化示范基地，大部分都是原有工业园区基础上达到一定标准，能够把废水集中处理，再进行回用。”但他也承认，现在企业进了园区，可没有按照规范把废水集中处理，甚至偷排偷放的情况肯定存在。“下一步，我们还要进一步推动工业企业进园区发展，同时按照产业链来进行产业集聚，争取能够吃干榨净，减少新水的使用量，减少废水的排放量，通过中水回用提高水资源的利用效率。”

苗圩坦言，对企业来说，这势必要增加成本，在现有压力下，有些不法企业铤而走险，偷排偷放，对这种行为要坚决打击。“另一方面，我们要制定一些优惠政策，鼓励企业在取得社会效益的同时，在企业经济效益上也能够有所补偿。”

对于上述两案，北京知产法院均驳回了原告诉讼请求。此外，其他相关案件因涉案专利权被宣告无效，北京知产法院裁定准许原告撤回起诉或裁定驳回原告的起诉。

文/于中谷

## 司法改革在行动

强化源头把控，规范审核程序和范围，加强规范性文件备案审查监督力度……日前，司法部召开全面推行行政规范性文件合法性审核机制工作推进会。司法部有关负责人表示，要从源头上防止违法文件出台，切实保障公民、法人和其他组织合法权益，全面提升行政规范性文件法治化水平。

### 依法行政严防乱发文件

行政规范性文件，一般俗称“红头文件”，是行政机关开展行政执法活动的重要依据。同时，它也是依法保障人民合法权益的制度规定。从源头治理“奇葩文件”，防止乱发文、滥发文、违法文件出台，严格依法行政、健全制度规范是必要环节。

2019年5月29日，山东省邹城市政府办公室出台了《邹城市职工长期护理保险实施细则（试行）》。很多失能职工家庭对这一保险十分关注，希望借此减轻一点家庭负担，提高生活质量。

“此前的送审稿中提出，‘定点长护机构提供居家护理服务，服务路径里程一般不超过5公里；超过5公里的，经护理机构与参保人员协商一致，可对超出服务路径里程适当加收服务费’，这一条没有法律依据，看似合理，但是相对增加了参保人员的负担。”邹城市司法局执法监督科相关工作人员介绍，经司法局审核建议，最终删除了此条规定，更加保障了相对人的权利义务。

推进落实合法性审核机制的指导意见是今年加快推进法治政府建设的一项重要任务。司法部副部长刘振宇介绍，目前，大多数地区和部门都结合实际，制定了具体实施意见，明确责任分工和时间进度要求，细化具体措施，进一步修订完善现有工作制度。

### 规范程序确保文件合法有效

通过聚焦“谁来审”“审什么”“怎么审”三个重点问题，近年来各地各部门进行了有效探索和实践。

“我们建立以政策法规部门为主的行政规范性文件合法性审核机制，将税务机关制定的行政规范性文件以及其他机关与税务机关联合制定的行政规范性文件全部纳入合法性审核范围。”税务总局政策法规司副司长王世宇说，2010年以来，税务总局发布662件行政规范性文件，合法性审核机制逐步成熟完善，税务行政规范性文件质量显著提高。

针对认定规范性文件标准不一和规范性文件质量参差不齐的情况，内蒙古自治区办公厅制定了《内蒙古自治区政府法制办公室关于认定规范性文件的指导意见》，给认定规范性文件提供参考依据。同时，制定《内蒙古自治区规范性文件制定技术规范（试行）》，为全区的规范性文件提供统一的技术标准。

有不少地方和部门反映，虽然国务院文件已对“规范性文件”作出界定，但在实践中由于文件内容繁杂、涉及面广，对于规范性文件的认定标准还不够统一，造成一些文件应审未审或者扩大合法性审核范围。对此，刘振宇表示，要通过加强机制建设，进一步明确本地区本部门的审核范围、确定审核主体、规范审核程序、明确审核职责、严格审核标准、强化督察考核，切实提高审核时效。

### 加强备案审查纠正违法文件

规范性文件一旦出错，其危害远甚于一事一案出错。此次会议明确要求，地方政府各级备案审查部门要加大备案审查力度，做到有件必备、有备必审、有错必纠，及时处理违法文件。

上海市在全面推行合法性审核机制过程中，特别注重文件审查衔接机制建设。2018年1月，上海市法治政府建设工作领导小组办公室、上海市高级人民法院、上海市人民检察院共同签署了《关于本市建立行政规范性文件审查衔接工作机制的指导意见》，在全国率先建立了行政机关、法院、检察院三方共同参与的规范性文件审查衔接工作机制。

山东省司法厅搭建了山东省规章和规范性文件电子监督平台，建立省、市、县三级备案审查数据库，并在平台设置便民查询窗口，实现了所有规范性文件的主动公开。据介绍，2017年，山东省印发《规范性文件备案审查程序规定》，将备案审查程序制度化、规范化。2018年和2019年上半年，共对630件规范性文件进行了备案审查，对12件公民、法人和其他组织提出的规范性文件建议审查作出了处理。

司法部要求，各级司法行政机关在做好统筹工作外，要带头作出表率，承担好本级政府明确赋予的政府规范性文件合法性审核工作职责和机关自身发布的规范性文件制定和管理工作，确保本级政府和司法行政机关制发的规范性文件不出法律问题，经得起历史检验和人民群众的监督。

### 铁路公安部门：

## “铁鹰”小分队保群众出行安全

本报讯 2019年8月31日，暑运落下帷幕。近日，从公安部铁路公安局获悉，暑运期间，全国铁路公安机关共破获各类治安案件3万余起，查处违法人员2.9万余人，其中查处霸座、醉酒滋事、阻挡车门、动车吸烟案件676起。查获网上在逃人员11775人，破获“盗抢骗”刑事案件3031起，抓获犯罪嫌疑人1171人；破获倒票案件172起，缴获倒卖的车票及假票2.1万余张；查获各类易燃易爆危险品25万余起。

为保证旅客财产安全，暑运期间，全国铁路公安机关全力开展“平安车站路、金盾护你行”专项行动，严厉打击扰乱站车秩序、侵害旅客权益的各类违法犯罪活动，确保了铁路治安平稳有序。各地铁路警方组织“铁鹰”小分队深入到重点车站、重点列车持续打击“盗抢骗”等违法活动。广大民警立足岗位，严格落实“警情通报”制度，迅速处置各类报警，挽回旅客损失。

## 司法部全面推行行政规范性文件合法性审核机制——从源头治理“奇葩文件”

本报记者 李万祥

### 百度诉搜狗专利侵权系列案件审结——

## “输入文本时跳出表情”不侵权

### 法庭内外

我们在使用手机聊天软件时，输入法自动弹出“小黄脸”是不是专利？百度与搜狗之间的输入法领域专利纠纷见分晓。日前，北京知识产权法院一审审结百度诉搜狗专利侵权系列案件。其中，涉及“一种用于表情输入的方法、装置与系统”专利案件中，北京知产法院认定被告侵权的搜狗输入法未落入原告主张的涉案专利权利要求的保护范围，驳回了原告的诉讼请求。

据了解，涉案专利涉及在手机或PC端进行表情输入的方法，当输入文本中包括表情短语时，会出现对应的表情，使输入更加方便、活泼。

原告百度在线网络技术(北京)有限公司是涉案专利的专利权人，原告百度时代网络技术(北京)有限公司是涉案专利的被许可人。原告以二被告北京搜狗

科技发展有限公司、北京搜狗信息服务有限公司侵权系列案件的搜狗输入法落入了原告专利权的保护范围为由，诉至北京知产法院，请求判令二被告立即停止侵权并赔偿原告经济损失和合理支出共计1000万元。二被告认为搜狗输入法没有落入涉案专利权的保护范围，搜狗输入法实施的是现有技术，不构成侵权，且原告的索赔数额于法无据。

该案经过庭前质证、谈话及开庭等环节，双方当事人围绕涉案专利权利要求的解释、侵权技术比对、现有技术抗辩以及损害赔偿数额计算等方面充分发表了意见。

根据相关法律规定，人民法院判定被告侵权技术方案是否落入专利权的保护范围，应当审查权利人主张的权利要求所记载的全部技术特征。被告侵权技

术方案包含与权利要求记载的全部技术特征相同或者等同的技术特征的，人民法院应当认定其落入专利权的保护范围；被告侵权技术方案的技术特征与权利要求记载的全部技术特征相比，缺少权利要求记载的一个以上的技术特征，或者有一个以上技术特征不相同也不等同的，人民法院应当认定其没有落入专利权的保护范围。

经审理，北京知产法院认为，相关表情是用户输入拼音后出现的，与涉案专利权利要求描述后关联提供表情不同。通过对其他特征进行比对，法院最终认定搜狗输入法不包含涉案专利权利要求特征，未落入涉案专利权的保护范围，不构成侵权，驳回了原告的诉讼请求。

据悉，百度诉搜狗专利侵权系列案