

利用业余时间到风景名胜区度假游览,已越来越多地成为现代人们的生活方式。风景名胜区的开发、保护、利用和建设等,也都日益显示出其重要性和紧迫性。在5月26日召开的省政府常务会议上,《河北省风景名胜区条例(修订草案)》获得通过,省政府将报省人大常委会进行审议。如何加强我省风景名胜区管理,处理好风景名胜区保护与合理利用的关系,本刊今天予以关注。

## 燕赵美景期待更好保护

刘建辉



烟雨楼(资料图片)

### 资源大省的现状与困惑

我省历史悠久,风景名胜资源极其丰富,截至目前,全省共有10处国家级风景名胜区和38处省级风景名胜区,总面积7978.5平方公里,占全省国土总面积的4.24%。风景名胜区的建立和发展,无疑对保护风景资源,维护自然生态环境,提高景区知名度,带动旅游、文化等相关产业的发展,促进地方经济发展和老少边穷地区脱贫致富发挥了积极作用。

但是,风景名胜区是不可再生的资源,一旦遭到破坏,就很难再恢复。“现在的风景名胜区管理多多少少都存在着一些问题,影响着风景名胜区的保护和持续发展。”河北省风景园林与自然遗产管理中心主任朱卫荣列举了当前管理中存在的主要问题:管理机构缺乏权威性,行政管理不到位;风景名胜区权属界定不清,内部利益互相冲突,大部分风景名胜区内各种资源的所有权与管理权、经营权互相交错,政出多门,政令难以统一;风景名胜区经营权转让导致资源破坏和管理失控;因多头管理,多部门管理,造成执法交叉、执法空白现象较多,有的一个违章项目违反多个法律法规,多部门同时进行处罚,处罚标准也不尽一致;管理人员素质不高,往往摆不正

保护与开发、经营的关系,急功近利,忽视了资源保护和可持续发展,人为破坏时有发生,风景名胜区城市化、人工化、商业化倾向严重。

### 发展利用与保护的博弈

把风景名胜区纳入法制轨道与各方利益并不是完全一致的。省法制办经济法处处长孟相维分

析了几种情况,第一种是风景名胜区与城区重叠,比如贵州的赤水 and 秦皇岛北戴河。风景名胜区首要的任务是保护,城市建设的任务是发展,产业聚集和人口聚集都需要土地,需要建设,这样保护与发展的矛盾随着我国社会经济的发展越来越突出。为解决这个问题,按照新的规划法,各省在立法中普遍建立风景名胜区规划与区域规划冲突协调机制。比如我省要求名胜区规划编制后,就取代区内的城市、镇、乡村相应规划,这样从源头上就

杜绝了“规划打架”。第二种就是风景名胜区跨行政区域。一个风景名胜区,属于四、五个行政区划管理。这在我省立法中有所规范,就是跨行政区域的,其风景名胜区管理机构由上级政府设立。第三种就是风景名胜资源比较优秀,于是各个部门和单位占据最好的地点搞开发,圈地现象比较严重,无序建设比较突出。国家及各省立法均明确规定,在风景名胜区核心区域内不得建设宾馆、招待所、培训中心、疗养院以及与保护无关的建筑物。第四种就是社会资本“创造”的风景名胜资源,太行山沿线风景名胜资源比较集中和优秀,可是地方政府没有足够的财力去搞基础设施建设,就以“打包”的形式整体转让给社会资本了。这些地点和区域纳入到风景名胜区体系后,就涉及如何处理管理和资本的关系。风景名胜资源的性质是公益性的,既然有风景名胜资源,这些地点和区域就应该是公益属性。

孟相维介绍说,风景名胜资源是珍贵的自然文化遗产,是生态环境的重要载体,是绿色崛起的有力支撑,因此各省市都十分重视对风景名胜资源的保护。其他省份立法的规格都比较高,都是以条例的形式出台。这样就吧风景名胜区保护、规划、建设及管理工作纳入了法制化轨道,对加强风景名胜区的保护,合理利用风景名胜资源,发挥了积极的作用。省政府常务会议通过《条例(修订草案)》后将提请省人大审议,我们共同期待它的出台将为建设山清水秀的秀美河北提供强有力的支撑。

### 新论语

## “高价打印”是“微腐败”的注脚

木须

刘先生与妻子去湖北省浠水县民政局办离婚手续,工作人员说他在网上下载的《自愿离婚协议书》格式不符合要求,要求他去民政局门口打印店打印。但一套离婚协议书要价160元。刘先生返回办证大厅索要离婚协议样式,工作人员不给,他只好到打印店“挨宰”。民政局旁边共有三家打印店,离婚协议书收费都是160元。(5月25日《楚天都市报》)

谈到天价打(复)印费,我们并不陌生,只不过可能想不到,浠水县民政局下手如此之狠——算下来,打印一张A4纸的价格是50多元;同时,行为更隐蔽,打印小店与离婚登记处“看起来”没有

利益瓜葛。

类似的问题都有两个共同特点:一是普遍性,需要提供复印件或规范文本的部门非常多;二是必要性,办事人不在(规定的打印店)打(复)印又不行。

医院、交警部门、民政部门等,提供的服务应具有便民、公益等属性。如此案中的离婚协议书,应有法定格式,为何刘先生自己下载的不行?即使在特殊条件下,需要获取人支付一定的成本,也绝不能变成要挟要价的筹码。

“天价打印费”是“微腐败”的注脚,与很多公

共服务部门“不给好处不办事”的思维如出一辙,属于变相“卡要”,其根源还在于公共服务机制中,对服务对象的权益缺少刚性保护——无论是严格规范明示的收费标准,还是违规收费后的投诉和问责处理,都缺少依据。

天价离婚协议打印费是公权力寻租的缩影,要破解不能局限于解决收费问题,而应该着眼于完善公共服务制度设计,尤其是监督制约、投诉问责方面,将公权力哪怕是服务过程中的“微权力”,也关进制度的牢笼。否则,类似的天价打印费只会成为“潜规则”,等着舆论推动来解决。

### 另一眼



买了一盒药,药品说明书上却写着“有效期:暂定36个月”。近日,有市民对买来的药品上有效期“暂定”的标注产生了质疑,“连有效期都不能确定,这药谁敢放心吃啊?”对此,北京市食品药品监督管理局相关负责人表示,药品有效期标注为暂定的情况确实存在,对于消费者来说,如果对药品的质量有疑问,可以通过国家食品药品监督管理局网站以及举报电话12331进行查询。

薛红伟 作

(李晓敏)

### 他山石

## 河南规定 替考者若考前交出准考证将不予追究

高考前,“替考者”只要主动交出准考证,退出考场,那么一律不予追究。近日,河南省教育厅向各高校和各普通高中发出紧急通知,要求加强高校在校生、高二在校生管理,严防在校生参与替考。

今年高考将于6月7日、8日举行,恰逢周六、周日。通知要求,为了严肃考试纪律,维护高考的公平与秩序,各高校要结合自身实际情况,调整教学安排,开展正常教学工作或安排集体活动。加强对学生的考勤管理,一般不允许请假。因特殊情况确需请假的,应核清原因,除常规审批程序外,

要经上一级主管领导审核把关。对无故未到校者,要逐人查清去向,对去向可疑者,要深入追究,直至查清。同时,各高校要加强校园环境检查,如发现组织替考、寻找“枪手”、售卖考试答案、作弊器材等线索,要清理、报告。

针对普通高中,通知要求,对于未安排作为高考考点的普通高中,高二年级应调整时间,正常上课。对于安排作为高考考点的普通高中,有条件的由学校统一安排高二年级学生活动。不具备集中活动条件的,应采取在每天考试期间(上午9:00—11:30,下午3:00—5:00)对高二学生点名核查等方

式,严防在校生参与替考。

此外,省教育厅再次强调,各高校、各普通高中,要加强对学生的纪律教育和法制教育,使广大学生明白参与高考作弊对社会、对自身的严重危害性和高度危险性。对已违规报考、试图参与作弊、预备充当“枪手”的,要加强教育引导,只要在高考前主动交出准考证,退出考场的,一律不予追究。

按照规定,对代替他人或者由他人代替参加国家教育考试,是在校生的,由所在学校按规定严肃处理,直至开除学籍。

(李晓敏)

### 复议案例

## 未被告知申请复议期限能否延长

### 【案情】

李某与张某就土地问题发生争议,由当地镇政府进行裁决。镇政府2008年10月14日作出《处理意见》,将土地权属确定给张某,但是该《处理意见》中未告知李某申请复议的权利和期限。李某不服该《处理意见》于2010年12月向法院起诉,法院受理并判决维持该《处理意见》。李某不服上诉,二审法院2011年7月19日作出终审判决,以复议前置为由撤销一审判决、驳回原告李某的起诉。而后李某于2011年8月19日向复议机关递交复议申请,复议机关经审查认定已过申请复议期限,驳回李某的复议申请。

对此案,有二种意见,第一种意见认为,《行政复议法》设定申请时效的目的,在于促使行政相对人尽快行使复议申请权,而非剥夺行政相对人的复议申请权。李某2010年向法院起诉表明了原告并非怠于行使复议申请权,而是由于不知道如何维护自身的权利,错误地向有关法院提起诉讼,李某应属于因正当理由耽误申请行政复议的期限。

第二种意见认为,镇政府未告知正确的救济方式和期限,导致李某无法正常行使申请复议的权利。但是李某对该处理意见第一次采取的救济措施(向法院提起诉讼)的时间为2010年12月,距知道《处理意见》的内容已超过2年,应当认定李某怠于行使救济权。为保证行

政机关所作具体行政行为的确定力,故而李某在向法院起诉前就应当认定为已经超过了申请复议的期限,其向法院起诉并不能构成《行政复议法》所规定耽误法定申请期限的正当事由。

### 【评析】

笔者同意第一种意见,李某耽误法定申请期限并非因自身过错,而是基于镇政府未告知其中申请复议的权利及期限,应当属于《行政复议法》第九条第二款规定的“因正当理由耽误法定申请期限”,理由如下:

首先,李某与张某的土地争议属于行政复议的范畴,相对人享有60天的复议期限。其次,非因自身原因耽误申请期

限,其中申请期限的计算应当中止。按照规定行政机关的必须履行复议告知义务。如未履行告知复议告知义务,很可能导致当事人因此耽误法定申请期限。《中华人民共和国行政复议法》第九条第二款规定“因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的,申请期限自障碍消除之日起继续计算。”当积极行使权利的行政机关相对人因不可归责于自己的事由发生导致耽误法定申请期限的,中止申请行政复议期限的计算,保障行政相对人的复议权,这才是《行政复议法》第九条第二款规定的目的。

其中关于“其他正当理由的”的解释,2004年8月12日国务院法制办公室对《甘肃省人民政府法制办公室关于

《中华人民共和国行政复议法》第九条有关问题的请示》的复函(国法函[2004]296号文件)中表明“由于作出具体行政行为的行政机关没有向申请人依法告知行政复议权利及行政复议机关名称,致使申请人在法定期限内向无权受理的行政机关提出行政复议申请,接到行政复议申请的机关又没有及时将该案移送,申请人申请行政复议期限因此被耽误的,属于行政复议法第九条规定的‘其他正当理由’情形。”

为此,当事人李某在起诉之前不知道其享有行政复议的权利,其中申请复议期限应当中止,并自李某知道申请复议的权利及期限起计算,其起算应当自二审判决后开始。(士心)