

## 法治周刊

05-08版

责编:王玮  
电话:(010)67113382  
传真:(010)67113772  
E-mail:hjbslaw@sina.com

本期导读

## 环境宣传工作法治建设的新起点

6版·立法

富阳从五个方面入手迎接新环保法施行  
把好三个关口 布下天罗地网

7版·执法

六企业涉嫌倾倒废酸 环保组织索赔  
泰州“天价”环境污染赔偿案二审

8版·说法

■ 动态

限期治理不达标，  
关!

**本报讯** 湖南省宁乡县环保局执法人员日前来到双兔铺镇胜民造纸厂，当面向其送达《行政处罚告知书》。

据介绍，宁乡县环保局此前已两次向易胜明当面送达《行政处罚告知书》，易胜明均以各种借口逃避拒签。为稳妥起见，此次特别邀请公证人员与记者一并见证。

在生产车间，记者看到总排口污水明显呈乳白色，臭气难闻。由于企业法人易胜明避而不见，执法人员找到另一魏姓车间负责人，在公证人员见证下，执法人员当场宣读《行政处罚告知书》，并将文书张贴于厂区，魏姓车间负责人表示会向经营者转告。

宁乡县胜民造纸厂位于双兔铺镇江河村汾江南岸，年产1万吨再生卫生纸。近年来多次因违法超排废水被县环保局立案处罚并责令停产整治，但均无进展，遂对其作出限期治理决定。

然而，这个厂在限期治理期间又多次违法超标排放废水，对汾江水质造成污染，情节严重，县环保局对其作出限期治理验收不达标的决定。同时，依据《水污染防治法》第七十四条第二款“逾期未完成治理任务的，报经由审批权的人民政府批准，责令关闭”的规定，依法报请县人民政府批准，决定责令宁乡县胜民造纸厂关闭。

据了解，随着明年新《环保法》施行，今后将不再有“限期治理”，环保部门可以直接报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。而新《环保法》规定的限制生产、停产整治等措施也可以与按日计罚同时作出。换句话说，在责令限制生产、停产整治期间，也不能违法排污，如符合违法排污的情形，同样要以罚款、按日计罚，甚至行政拘留。 **文萍 邓建华 刘立平**

废水直排汉江，  
查!

**本报讯** 记者日前从湖北省环保厅获悉，武汉怡兴化工股份有限公司因废水不经处理直排汉江被群众投诉。目前，企业已经停产，东西湖区环保局已派工作人员前往企业驻守，防止其整改完成前再生产。

据了解，吕女士通过投诉电话向省环保厅反映，位于武汉市东西湖区吴家山武黄大道慈惠街11号的怡兴化工存在污染环境问题。吕女士称，这家企业每天几十吨废水不做处理从暗道排入汉江。湖北省环保厅随后会同武汉市环保局、东西湖区环保局，对怡兴化工进行突击现场检查。

记者跟随执法人员来到生产厂房，机器运作轰鸣不断，空气中弥漫着阵阵呛鼻的气味。通过仔细查看，执法人员找到了企业偷排的暗道，只见偷排管道排出的液体呈乳白色，现场进行PH值测试为强酸。

经查，武汉怡兴化工股份有限公司存在如下环境问题：一是非法生产，厂内二羟基二苯甲酮项目和二苯乙醇胺项目，未办理环评手续，未经环保部门许可分别于2010年和2012年擅自投入生产。二是生产废水超标排放，企业未建污染物治理设施，酸性高浓度生产废水未经处理直排环境。三是非法处置危险废物，每年产生大量废有机溶剂和精馏残渣未按环保要求规范处理，去向不明。

随后，省环保厅依法对其进行立案查处，对武汉市环保局下发督办通知，要求责令这家企业立即停止生产并进行整改，并跟踪督办，未经批准不得擅自恢复生产。同时，组织对辖区内化工企业进行一次全面排查。

省环境监察总队副队长张也俏说：“将严格按照今年7月1日开始实施的《湖北省水污染防治条例》对涉污企业依法查处，涉嫌刑事犯罪的一律移送公安机关。”他表示，省环保厅对环境违法实施“零容忍”行动，对任何违法排污企业将严格按照相关法律法规予以严惩。 **熊争妍 涂超**

## 地方立法权将扩至全国282个设区市

## 环境立法率先示范

本报记者霍桃

完善立法体制，对形成完备的法律法规体系，加强和改进立法工作，提高立法质量，发挥立法引领和推动作用意义重大。依法赋予设区的市地方立法权，作为完善立法体制的主要举措之一，地方期待已久。

## 地方要求立法权呼声由来已久

从党的十八届三中全会提出“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”到十八届四中全会明确“依法赋予设区的市地方立法权”，30年间，那些曾在不断为争取“较大的市”，进而获得地方立法权的城市，终于可以松一口气了。

曙光其实早已显现。今年8月25日，立法法自颁布14年来首次修改，其亮点之一就是拟对过去49个“较大的市”才享有的地方立法权，扩至全部282个设区的市。这些设区的市可就城市管理、环境保护等方面的事项制定地方性法规。

目前，在全国282个设区的市中，享有地方性法规制定权的有49个，包括27个省会市、18个经国务院批准的较大的市（其中，重庆市在1997年经全国人大批准为直辖市）以及4个经济特区所在地的市，尚有233个没有地方立法权。

为获得地方立法权，广东省佛山市从2003年开始，申请成为“较大的市”，11年来，佛山GDP从1381亿元升至2013年的7010亿元，却始终未能如愿成为“较大的市”。

比佛山更早的是浙江省温州市，从1987年开始申报“较大的市”，27年间，众多改革探索在温州展开，温州GDP已从1987年的55亿元升至2013年的4004亿元。浙江省人民政府先后4次向国务院专题请示，温州市全国人大代表也不断向全国人民代表大会提交建议或议案，恳切要求将温州列为“较大的市”。

然而，因种种原因，1994年以后，国务院就暂停了“较大的市”审批工作。不过，这并未阻挡许多城市继续想成为“较大的市”的热情，每逢“两会”期间，都有不少人大代表提交相关议案。

全国人大常委会国家法室有关负责人表示，落实党中央精神，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性和积极性的原则，赋予设区的市均具有地方立法权是必要的。同时，考虑到设区的市数量较多，地区差异较大，这一工作需要本着积极稳妥的精神予以推进。

## 立法权对地方有多重要？

佛山异地务工人员融合、劳资纠纷、城市拆迁、市容改造、环境污染，村（居）集体经济问题日益凸显。

“过去对这些问题，有的通过信访调解，发挥地方组织力量，也有的是通过满足‘部分人’经济利益去解决。但有些问题，单纯通过信访，有可能出现以访代法的问题；单纯通过经济手段，可能会引起更多的纠纷、矛盾。解决基层社会矛盾，还是要回到法治的轨道，如何运用法治思维化解社会矛盾至关重要，而且要把矛盾的化解与建立完善制度结合起来，形成长效机制，才能根除顽疾、标本兼治。”佛山市依法治市领导小组有关负责人说，问题症结在于地方立法权上。

为铁腕治污，佛山近些年立足顶层设计，出台了一系列最严格的环境保护考核办法和责任追究办法，如《佛山市环境综合整治三年行动计划》、《佛山市开展严厉打击环境违法排污工作的实施意见》、《佛山市环境保护“一岗双责”责任制实施办法》等一系列制度，通过综合运用挂牌督办等刚性机制来督促约束行政官员，率先在广东省设立“环保警察”，全面启动42条重



点河涌的一河一策治理，推进截污治污、饮水工程等389项治污工程建设，还实行了重点河涌的涌长责任制。

但由于没有地方立法权，这些制度只能以“红头文件”的形式出现。一些行政层面的环保规章制度，如处理“黄标车”、“黑烟车”、泥头车和处罚违法排污企业等，不一定有地方法律的依据，但又必须大力推进，这也带来了行政处罚标准模糊、于法无据等弊端。为获得地方立法权，佛山争取多年，被当地人笑称为“十年追梦”。

有法学专家认为，地方立法权主要用于推动经济发展和城市管理，与刑事法律等关系不大，不能与国家法律和省级地方性法规等相抵触，不能修改刑事以及海关、税收、财政等法律，不能涉及国家制度，也不能改变民事诉讼制度。首先会提升环境质量、城市形象，由此还会派生出吸引人才和投资、加快经济发展、提升城市竞争力等好处。

就佛山而言，目前关于环境保护、产业升级等问题受到各界关注。如果佛山有地方立法权，就可以由市人大出台相关法规，如规定清洁生产条件标准，以提高高污染、高能耗企业进入门槛。”专家表示。

记者了解到，佛山关于承接地方立法权的准备已部署落实，希望在“开闸”后成为第一批获得地方立法权的城市。

## 放开地方立法权条件已成熟？

在法学界看来，放开地方立法权早就具备了现实可行性。一些发达地区，人口都在百万以上规模，经济社会发展水平普遍较高，法制机构建设普遍较好，加之立法法已经形成了一套完整的地方立法体系，对地方立法权限、程序等都做出了十分明确的规定。与此同时，地方性法规、地方政府规章备案制度也在不断完善，放开地方立法权的条件已经比较成熟。

中国社会科学院法学研究所所长李林认为，设区的市全部赋予地方立

法的权力，更有利于公民直接参与立法，赋予地方立法权更有利于其行使权利。从完善人民代表大会制度来讲，人大有4项权利，但其中的立法权，在很多地方大都不太行使。立法权扩大，将对这一制度权利的具体化、实际的实施更有积极意义。同时，有利于推进法制建设，加大立法速度和数量，更重要的是地方可以从本市实际出发，通过行使立法权，更便于宪法、法律、上位法实施。

李林认为，规章的制定过程中，公民参与程度不一定很高，但是人大立法的时候，公众参与是法定程序，公众可以更充分地表达自己的意志。同时，规章在执行过程中，法院审判时不一定照此执行，但如果是地方性法规，法院就需要依此做出相应的判决。也有学者表示担忧。今年在分组审议立法法修正案草案期间，王毅委员表示，扩充立法主体是非常重要的，但扩充的同时应该注意权责一致，必须保证地方立法机关的立法质量。

王毅说，从目前地方立法情况看，地方立法的质量不高，以修改环境保护方面的法律为例，北京、湖北、贵州等地的大气污染防治、生态文明建设等相关立法都有不少硬伤，有的制定得太原则，究其原因，与地方立法机构能力不足及时间仓促有很大关系，应考虑制定配套的立法指导和提高地方立法能力的规定。此外，为确保地方立法质量，还应增加对地方立法的咨询程序和审查程序规定。

## 环境立法为何率先开放？

全国人大环境与资源保护委员会法案室副主任王凤春在接受记者采访时说：“在国际上，环境事务多属地方性事务，地方政府立法和行政管理权比较大，在我国，环境事务也多属央地共管和地方事权，加上有县级以上地方各级人民政府对本行政区域环境质量负责，并追究主要领导干部责任的法律规定，因此加大环境领域地方立法权是必要的。”

法学界有关专家认为，这主要是考虑到环境问题的特殊性和公益性。由于自然环境先天存在较大的差异，导致环境问题产生的原因和解决的方法、步骤有所不同，国家、区域、省（自治区）环境立法不能完全采用统一立法方式，对各地市具体的环境保护进行全面规范。国家制定的适用于全国范围的环境法，只能从宏观和普遍意义上，最大可能地为我国环境保护提供最基本的法律依据，而非具体的环境保护工作，则需要地方结合本地客观环境条件立法。

这方面，在省一级的立法探索中初见雏形，比如各地区由于受流经河流的不同，在坚持贯彻国家相关法律的同时，也制定了有各自地方特色的水污染防治条例，像湖北省制定的《汉江流域水污染防治条例》，山西省制定的《桃河流域水污染防治条例》，湖南省制定的《湘江流域水污染防治条例》等。

这些条例将国家法律的原则性和地方法规和规章的特殊性结合起来，从而使对环境的保护和污染的治理能做到因地制宜，更好地保护和推动可持续发展。

几十年以来，我国的环境立法虽然取得前所未有的发展，但和我国环境问题的现状及环境保护的要求相比还有一定的距离。

一些城市迫切需要解决的环境问题还不能找到法律依据，有些在特定城市迫切需要立法解决环境问题，却不具普遍性；有些有普遍性，但在解决方式上却对立法的需求程度不同；有些在特定城市效果优异的环境保护政策或管理制度，要上升为更大范围的有普遍约束力的法律也尚需一定的过程。

比如宁夏率先制订地方环境教育法规，将环境教育纳入立法，不仅有利于提高全民族对环境保护的认识，更有益于全社会树立可持续发展的新观念，自觉参与、共同承担保护环境、造福后代的责任与义务。

同时有专家指出，放开立法权也要考虑其可能产生的消极影响，诸如立法倾向明显，立法繁琐细密，重复现象明显，地方特色不足等。

最令人担忧的是在地方保护主义等因素作用下，出现法律冲突，一旦城市之间经济利益分化甚至互有冲突，地方立法权就易与地方保护主义相结合，使地方利益得以法制化，立法成了最优、最具正当性的地方利益保护手段，造成“地方政府经济圈”格局，产生严重的效率损失。

而环境保护由于其非竞争性、非排他性的公益特征，相关立法能较好地规避法律冲突，因此成为率先开放、侧重的领域。

■ 热点

无视法律违规生产  
海安开环保处罚  
先予执行先例

**本报讯** 江苏省南通市海安县人民法院，近日向江苏祥鑫环保科技有限公司（以下简称“祥鑫环保”）送达了停止生产的公告。

记者从海安县环保局了解到，这是海安县先予执行的首例。

据了解，祥鑫环保位于海安县海安镇海南路28号，2013年9月开工建设，在卫生防护距离内村民未拆迁到位的情况下，今年9月进行设备调试并投入试生产，生产时产生的噪声、粉尘对周边村民正常生活生产诸多影响，引发群众多次举报、上访。

海安县环保局经实地勘查证实，祥鑫环保因未经环保审批，没有采取防尘、防爆措施，擅自从事矿渣生产，违反《环境保护法》第二十六条、《建设项目环境保护条例》第九条、第十条规定。海安县环保局于今年10月29日做出行政处罚决定书，责令被申请人立即停止矿粉生产加工，并处以罚款人民币8万元，并将这一决定书同日送达。但是，祥鑫环保仍然无视环保法律法规继续生产。为此，海安县环保局申请县人民法院先予执行。

海安县人民法院在11月17日受理此案件后，于11月24日作出强制执行行政裁定书，责令祥鑫环保11月30日前停止矿粉的生产加工。这一行政裁定书于28日正式送达。

徐泽余 崔恒荣 李苑

## 新闻链接

先予执行，是指人民法院在终局判决之前，为解决权利人生活或生产经营的急需，裁定义务人预先履行将来生效判决中所确定义务的一种措施。2013年7月1日，江苏南通中院在全省率先出台涉环保行政处罚、行政命令先予执行的实施意见。意见明确，涉环保行政处罚、行政命令先予执行，是指环保行政机关作出涉及停产、停业、关闭的行政处罚、行政命令，人民法院为了公共利益和人民群众的生活造成严重影响的；因环境污染问题，中央、省级部门的文件明令关停的项目；因环境污染问题，人民群众反映强烈，出现集体信访的；污染行为可能严重危害环境资源安全、导致环境资源难以恢复的；其他可能给国家利益、公共利益或者他人合法权益造成不可弥补损失的行为等。

## 猎捕二级保护动物领角鸮

## 琼海捕鸟老翁被拘

**本报讯** 海南省琼海市一7旬老翁梁某，近日非法布设捕鸟网捕，抓国家二级重点保护野生动物领角鸮，被琼海市森林公安局刑事拘留。

据悉，琼海市森林公安局近日接群众举报，反映龙江镇滨滩村委会第七村有人猎捕野生动物，并拿到石壁镇农贸市场出售。接报后，琼海市森林公安局立即组织民警展开调查。

经走访了解，琼海市森林公安局联合琼海市森林公安局石壁派出所，将正在石壁镇农贸市场出售野生动物的梁某抓获，当场查获其准备出售的疑似猫头鹰等野生动物。被查获的野生鸟类于当天放生。

经查实，梁某出于牟利目的，在未经林业主管部门批准办理《特许猎捕证》情况下，擅自到第七村靠近万泉河滨滩线上的小树林中布设捕鸟网，捕捉栖息此地的野生鸟类。经国家林业局森林公安局野生动物物证鉴定中心鉴定，梁某猎捕的疑似猫头鹰鸟类为领角鸮，属国家二级重点保护野生动物。

经审讯，犯罪嫌疑人梁某对其犯罪事实供认不讳。目前，案件正在进一步办理中。

据介绍，自今年10月10日海南省森林公安机关“2014利剑行动”开展以来，琼海市森林公安局针对破坏森林和野生动植物资源违法犯罪行为，在全市范围内组织了专项打击，同时广泛发动群众积极举报违法犯罪线索，共同保护琼海森林和野生动植物资源安全。 **李拉**

批准批次	批准时间	城市
第一批	1984年12月15日	唐山市
		大同市
		包头市
		大连市
		鞍山市
第二批	1988年3月5日	吉林市
		齐齐哈尔市
		无锡市
第三批	1992年7月25日	邯郸市
		淄博市
第四批	1993年4月22日	宁波市
		苏州市
		徐州市
		重庆市(1997年3月升为直辖市)

18个经国务院批准的“较大的市”一览表