



《中国商报·法治周刊》
官方微信平台

扫一扫 更精彩

中国商报

法治周刊

2018年6月14日 星期四 总第6858期 邮发代号1-18



《中国商报·法治周刊》
官方微信平台

扫一扫 更精彩

入驻式综合执法 + 公安机关主导 破解企业无赖环保无奈

探索设立环保警察 急需建立法律制度

本报记者 李海洋

“

截至6月5日,今年全国公安机关已侦破各类环境犯罪案件3700余起,抓获犯罪嫌疑人5730余名,公安部直接挂牌督办案件211起。在这组显眼的数字背后,有一部分属于公众并不太熟悉的环保警察的功劳。但在实践中,环保警察尚面临着法律依据不足的问题,相关立法亟须从国家层面进行顶层设计。

6月5日,世界环境日。当天,中央第五环境保护督察组正式进驻广东省,对广东省开展“回头看”督察。截至当天晚6点左右,督察组已接到70余个举报电话。这些举报电话既有反映整改未到位的,也有举报新问题的。

近年来,随着环保督察力度的不断加大,地方环保联动执法也在不断得到加强。来自公安部的信息显示,截至6月5日,今年全国公安机关已侦破各类环境犯罪案件3700余起,抓获犯罪嫌疑人5730余名,公安部直接挂牌督办案件211起。

事实上,在这组显眼的数字背后,有一部分属于公众并不太熟悉的环保警察的功劳。一直以来,他们默默为生态环境保护发挥着作用,为保护碧海蓝天、保护我们赖以生存的土地贡献着力量。生态环境部部长李干杰日前在中国环境与发展国际合作委员会2017年年会全体会议暨环境与发展高层论坛上透露,截至去年底,北京、陕西、河北等九个省(区、市)组建了环保警察队伍。

不过,尽管各地纷纷探索设立环保警察,但在全国范围内尚未建立起环保警察制度。在实践中,环保警察尚面临着法律依据不足的问题,相关立法亟须从国家层面进行顶层设计。

环保警察执法的两种模式

据有关资料显示,环保警察最早或诞生于河北省安平县。

2006年3月,河北省安平县公安局成立了全国首家“环保公安”——安平县环境保护派出所,设在县环保局。干警由县公安局派出,属于公安局编制序列,与环保局法规科合署办公,在环保执法时与民警同时出动。

安平县环保警察模式属于“入驻式综合执法”模式,这也是目前环保警察的两种执法模式之一:由公安局派员入驻环保局,联合执法。这种模式后来在试点地区被广泛采用。比如,2011年成立的湖北省大冶市(县级市)环保警察大队、2012年4月成立的河南省滑县环境警察大队、2012年8月挂牌的江苏省兴化市公安局驻环保局治安办公室、2014年重庆市忠县公安局



在进入案发现场后,环保部门负责污染物采样,环保警察则控制嫌疑人,双方联合进行现场勘验取证。
CNSPHOTO 提供

环保警务室等都采用了这种模式。

环保警察的另一种执法模式,是公安机关主导的模式,即在公安系统内建立环境警察专门队伍,使之成为一个独立警种,独立办案。

最早推出这种模式的是云南公安。2008年11月,全国首个公安环保分局——云南省昆明市公安局环保分局正式揭牌,该分局由60名环保警察组成。2010年9月,昆明公安环保分局与水务治安分局合并,更名为水上治安分局。

目前,此种模式在实践中已有广泛探索,比如2013年9月成立的湖北省黄石市公安局环境保护警察支队、2013年10月成立的河北省石家庄市公安局环境安全保卫支队、2013年12月成立的浙江省宁波市公安局环境犯罪侦查支队、2014年10月成立的广东省佛山市公安局经侦支队环境犯罪侦查大队等。

据报道,该模式在省级层面也有诸多实践。譬如,2012年8月,山东省公安厅组建了食品药品与环境犯罪侦查总队;2014年4月,贵州省公安厅生态环境安全保卫总队挂牌;2014年4月,辽宁省公安厅成立了环境安全保卫总队。

破解企业无赖环保无奈

在四川省什邡市环保局二楼,环保警务室的牌子格外醒目。2016年7月,四川省首支县级环保警察队伍在什邡市环保局挂牌成立,这支队伍由曾庆勇等6名警察组成。

曾庆勇是什邡市公安局环保警察大队副教导员。办公室入驻环保局之后,时年42岁的曾庆勇拿起了新环保法,恶补“水十条”“气十条”,而隔壁市环境监察大队的办公室也成为他时不时去“串门”学习探讨业务的地方。

长期以来,环保部门的监管以行政执法为主。面对严重的环境污染行为,环保部门不能直接采取强制措施,导致了“企业无赖,环保无奈”的尴尬局面。此外,环境污染案件的证据不容易保留,时间一拖就很容易丧失。企业违法成本偏低,阻碍执法、抗拒执法的情况时有发生。

而什邡市环保警察队伍的建立则破解了环保行政执法的尴尬局面。什邡市环境监察执法大队大队长李志宏说:“环保警察的出现,让环境违法案件查处不再受环保部门行政执法权的限制。无论是证据搜集、案件认定还是违法人员抓捕、审查,都更加迅速和高效了。”

什邡市环保警察中队成立仅仅24天,即迎来了第一次“挑战”,一家电镀厂涉嫌非法排污。令人赞叹的是,环保警察打了一个漂亮仗:从案发到调查取证并完成移送,整个过程才12个小时。

据悉,成立至今,什邡环保警察中队共办理行政拘留案件26起、行政拘留34人;办理环境污染犯罪案件4起、刑事拘留11人,对污染企业起到了极大的震慑作用。

什邡市成立环保警察中队的做法取经于广东佛山。2014年10月8日,广东省佛山市公安局经侦支队环境犯罪侦查大队和顺德区公安局经侦大队环保中队同时揭牌成立,宣告广东省终于有了环保警察。佛山市环保局副调研员沈成兴认为,环保警察参与执法,有效震慑了环境犯罪行为,提高了对环境犯罪行为的侦办效率。“与环保监察人员相比,警察有刑事执法权,可以依法强制扣押、刑事拘留。可以说,有环保警察在场,我们的执法多了几分底气。”

佛山市环保局环境监察分局局长陈振华说,以前,一个环境犯罪案件从环保部门取样、到上报省级环保部门鉴定、再到移交公安部门大约要30天,容易造成犯罪嫌疑人逃匿或者销毁证据。而如今,在进入案发现场后,环保部门负责污染物采样,环保警察则控制嫌疑人,双方联合进行现场勘验取证,

行动迅速效果好。

编制紧张执法依据欠缺

近年来,尽管各地纷纷探索设立环保警察,但在全国范围内尚未建立起环境警察制度。目前,环保警察队伍建设主要有下设专班、加挂牌子、专设支队、专设总队四种模式。

中国人民公安大学教授李春雷认为,建立一支强有力、高素质、较稳定的专职警察队伍,是应对严峻的环境现实、有效控制和化解环境风险的需要。

中国人民公安大学教授邢捷指出,环保警察的设立多为地方自发进行,建立环保警察的法律依据依然不足,亟须从国家层面进行顶层设计。邢捷建议,应通过立法赋予各地环保警察应有的权限,明确环保警察可以将执法延伸到行政执法,使其师出有名、执法有据。

华侨大学法学院教授刘超认为,环保警察的性质定位、职权范围,有待于进一步深入论证,尤其是在机构设置和人员编制上,必须要进行正规化和程序化构建。刘超指出,环境警察队伍在组建之前,环保执法部门对构成刑事犯罪的案件一般会移交属地公安机关处置,这就增加了中间环节。而环保警察队伍的成立,可使公安机关提前介入,实现两个职能部门专业优势的合理配置,更有利于环保工作的开展。

此前,全国人大代表、广东国鼎律师事务所律师朱列玉也建议,我国应尽快建立环保警察制度,修改现行人民警察法或环境保护法,增加对环保警察的规定,加强对环境污染行为的刑事打击。

针对编制不足等问题,朱列玉认为,可仿效缉私警察和森林公安的运作模式,在编制上保障环保警察的警力,在执行与警务有关的活动时受公安部的业务指导,在环境技术保护方面受国家环境保护部门的管理。

受访的代表委员认为,应进一步健全环境保护行政执法与刑事司法衔接工作机制,切实加强环保、公安和检察机关的合作,严惩环境犯罪行为。环保警察作为环境执法的有力手段,应尽快对其职责、工作方式、人员构成等在法律上进一步明确,同时也为可能出现的“以罚代刑”等问题扎紧制度的笼子。

纵深 >>>

环保问责须打好组合拳

6月6日,中央第五环境保护督察组进驻广西,开展为期一个月的“回头看”督察活动。6月7日上午,相关工作动员会在南宁召开。

至此,第一轮中央环保督察“回头看”共派出了六个督察组,涉及到十个省区,分别是:河北、河南、内蒙古、宁夏、黑龙江、江苏、江西、广东、广西、云南。

自党的十八大以来,党中央高度重视生态环境保护,打出了一套保护、监管和惩处的“组合拳”。一方面部署开展环保督察,另一方面加大了环境司法保护力度。

通过环保督察,地方上许多环保问题的盖子被一一揭开。据悉,这一轮中央环保督察组“回头看”已向黑龙江省移交了222件信访问题线索,向江西移交了197件信访问题线索。而在6月5日入驻广东“回头看”当天,中央督察组就接到了70余个举报电话。

近几年来,为了更加严格保护生态环境,针对环境污染等行为的法网越织越密。最高人民法院会同最高人民法院先后出台了《关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》等多个和环境相关的司法解释,进一步明确了相关犯罪的法律适用。

6月4日,最高人民法院召开新闻发布会,发布了《最高人民法院关于深入贯彻习近平生态文明思想 为新时代生态环境保护提供司法服务和保障的意见》,就进一步健全完善环境资源审判体制机制做出了部署。

据了解,2017年,全国法院共受理各类环境资源刑事一审案件21241件,审结20602件,生效判决涉及人数17965人;受理各类环境资源民事一审案件207552件,审结190125件;受理各类环境资源一审行政案件134791件,结案127481件。

据报道,自2015年7月检察机关提起公益诉讼试点启动以来,各级检察机关生态环境司法保护力度不断加大,截至今年4月,全国检察机关共办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件17715件,恢复被破坏的林地、耕地、草地、湿地238.29万亩。

尽管“组合拳”效果显著,但也应该看到,实践中还存在“上冷下热”的现象,有的地方和单位领导干部在生态价值和经济效益的选择上总是犯短视病,罔顾生态环境资源的承载力,盲目上项目、建工程;一些环境监管部门工作被动、滞后,对于破坏生态环境的行为未能及时制止、进行惩处……

要破除这种局面,就必须用最严厉的问责,对履职不力、作风不实、不担当的领导干部严肃追责、终身追责,及时、精准地把问责的“板子”打下去、打到位,形成压力传导效应。

用好“组合拳”,打好“组合拳”,绿水青山就是金山银山的愿景就会成真。



环保警察如何做到师出有名执法有据

- 中国人民公安大学教授邢捷建议,应通过立法赋予各地环保警察应有的权限,明确环保警察可以将执法延伸到行政执法,使其师出有名、执法有据。
- 华侨大学法学院教授刘超认为,环保警察的性质定位、职权范围,有待于进一步深入论证,尤其是在机构设置和人员编制上,必须要进行正规化和程序化构建。
- 全国人大代表、广东国鼎律师事务所律师朱列玉认为,可仿效缉私警察和森林公安的运作模式,在编制上保障环保警察的警力,在执行与警务有关的活动时受公安部的业务指导,在环境技术保护方面受国家环境保护部门的管理。



为便于戒毒出所人员回归社会,山西省女子强制隔离戒毒所积极为所内人员提供了多种职业技能教育培训,为彻底戒除毒瘾提供长期的生存保障。图为山西省女子强制隔离戒毒所内人员在学习晋绣技艺。
王建军/摄