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

“两高解释”施行以来,截至10月,刑事拘留占全国46.79%,移送公安占全国40.17%

打击环境犯罪,浙江为什么独占鳌头?

本报特约撰稿陈云娟

最高法前不久审议并原则通过《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称“两高解释”)。据了解,“两高解释”自2013年6月19日施行以来,浙江省在各级环保、公安、检察、法院等部门的共同努力下,案件办理数量大幅度提高,案件办理质量有效提升,一批大案要案得到查办。

截至2016年10月,全省刑事拘留占全国46.79%,向公安部门移送违法犯罪案件占全国40.17%。

截至2016年11月,全省向公安部门移交环境违法犯罪案件3752件,其中行政拘留2018人,刑事拘留3426人,有力震慑了违法排污者。

与此同时,全省环境质量持续好转。

2015年,全省221个地表水省控断面中,Ⅰ-Ⅲ类占72.9%,比2010年上升11.8%;劣Ⅴ类断面占6.8%,比2010年下降9.9%;县级以上集中式饮用水原地水质达标率为89.4%,比2010年上升1.2%。设区市日空气质量达标天数比例平均78.2%,$PM_{2.5}$平均浓度比2013年下降23%,灰霾发生频率明显下降。核与辐射安全得到切实保障。生态文明水平持续提高。

“行刑衔接”,历史有基础

▲ 严峻的环境形势需要增强执法刚性

前些年,随着浙江生态文明建设的不断推进和环境污染综合整治力度的持续加大,各类突出环境违法现象得到了有效遏制。但由于工业化、城市化快速发展带来的资源环境压力持续加大,一些社会反响强烈的突出环境问题尚未根本解决,一些新的环境问题又逐渐显现。

2011年以来,浙江曾接连发生多起血铅超标、饮用水水源污染以及因环境污染引发的涉稳事件等,给和谐社会和生态文明建设造成了很大的负面影响,违法成本过低、环境执法过软等现象亟待改变。

▲ 沉重的监管压力需要突破传统管理模式

浙江仅2400余名环境监察人员,每年面对数十万计的工业、三产和建筑工地,承担近10万件的信访调处,征收近10亿元的排污费,办理1万余件的行政处罚案件,还要处理环境应急事件等工作,执法人员严重不足。

“两高解释”施行以后,又增加了行刑衔接工作,但执法人员未明显增加,监管任务越来越繁重,执法压力越来越大。尽管在如此高压的执法态势下,环境违法行为仍时有发生。依靠单一的行政手段,环保部门单打独斗的方式再也无法满足环境监管工作的需要了。

▲ 良好的合作基础缔造部门协作格局

近几年来,浙江环保部门与司法机关在生态环境保护工作方面一直保持着较为紧密的衔接和合作。

2010年8月,浙江省环保厅与省检察院印发了《关于积极运用民事行政检察职能加强环境保护的意见》,两家探索建立长效协作机制,从6方面推进生态环保工作。

2011年,省法院出台《关于加强环保行政案件审理和执行工作保障生态文明建设的通知》,与省环保厅出台的《关于进一步加强环保行政诉讼应诉工作和非诉行政案件强制执行工作的通知》互为附件下发各自系统,力求解决非诉案件强制执行难题,破解执法难最后环节。

2012年4月,省环保厅、省公安厅印发了《关于建立环保公安环境执法联动协作机制的意见》,从省级层面正式建立环保、公安环境执法联动协作工作机制。

与司法机关一向浓厚的协作氛围,为“两高解释”合力实施奠定了扎实的基础。2015年新环保法的施行,助推了四部门协作机制的深度运行。

公检法配合,现实有沉淀

设立联络机构

2012年6月,浙江省政府组织召开全省环保公安环境执法联动工作电视电话会议。时任省委常委、省公安厅厅长刘力伟,时任省政府副省长陈加元出席会议并作重要讲话,为省公安厅驻省环保厅工作联络室授牌。

目前,浙江所有设区市、县(市、区)基本实现环保公安联络室(或警务室)的全覆盖,省、市、县、乡的四级“河道警长”已基本配置到位。此外,杭州、宁波、温州、湖州、嘉兴、绍兴等地公安局以及浦江、桐庐、海宁等县级公安局成立了打击环境犯罪的专门机构。

绍兴市公安局治安支队专门设立环境执法大队,作为市公安局派驻市环保局的环境执法机构,派出2名民警、3名协警开展环境执法;柯桥区设立环保警务室,区政府下拨30万元专项经费,配备1辆警务车,3名公安民警常驻环保警务室。

建立协作机制

2014年初,浙江省环保厅与省公安厅、省检察院、省法院联合下发《关于建立打击环境违法犯罪协作机制的意见》,要求四部门协作,共同加大生态环境保护力度,积极维护群众环境权益。

文件还进一步明确各部门在打击环境违法犯罪工作中的职责与任务分工,明确重点打击行为,建立健全部门间日常联络、案件会商、案件督办等制度,为全面推进浙江环境污染刑事责任追究工作奠定了协作基础。

强化行政执法

2012年6月,浙江省环保厅、省公安厅下发《关于印发2012年浙江省环保公安联合执法行动月工作方案的通知》;省公安厅还对各地公安机关配合开展环境执法提出了具体要求。

为全面贯彻落实省委、省政府“五水共治”重要决策部署,2014年3月,省公安厅会同省环保厅下发了《全省“打污染清江河”专项行动的工作方案》,将专项行动作为打击环境犯罪的重要抓手。几年来,浙江环保、公安部门多次开展专项执法行动。

此外,为促进公安机关护航“五水共治”工作,两部门多次召开新闻发布会,向中央、省级的数十家新闻媒体,通报环境犯罪的大案要案,调动媒体力量提供环境违法犯罪线索,借助媒体及公众积极推进环境执法。

加强培训宣传

“两高解释”颁布以来,浙江及时向各级环保和公安部门进行印发和宣传贯彻。2013年,邀请专家对各级环保和公安业务骨干解读“两高解释”。2014年,召开省首届环境执法技能大比武活动大会,邀请公安部门专家讲解如何办案。

此外,每年在全省环境监察人员岗位培训时,邀请公检法等专家授课;省环保厅还组织专家讲解办理环境犯罪案件业务知识。各地各部门利用业余时间,深入学习“两高解释”具体内容;并将此纳入“六五”普法内容,对重污染高风险企业以及公众进行广泛宣传。

解决办案难题

针对各地办案过程中遇到的具体问题,尤其对“两高解释”相关条款的理解,2014年5月,浙江公安、检察、法院、环保四部门率先出台了《关于办理环境污染刑事案件若干问题的会议纪要》,解决基层办案中检验鉴定、法律适用等问题。之后,4部门又7次召开联席会议,讨论具体办案问题,形成4份会议纪要下发各自系统。

针对环保部门向公安机关移送和通报涉嫌环境犯罪案件中存在的问题,以及调查取证不规范、办案质量不高等问题,2014年8月,省环保厅会同省公安厅制定了《浙江省涉嫌环境污染犯罪案件移送和线索通报工作规程》和《浙江省涉嫌环境污染违法案件调查取证工作规程》,进一步明确各自职责。

这些文件的下发,既凝聚了各系统力量,形成了合力;又加强了对基层工作的指导,彰显了区域执法公平。

夯实司法保障

司法保障是打击环境违法犯罪行为的最终环节。为依法服务和保障“五水共治”工作全面有序推进,2014年5月,浙江省法院出台《关于保障“五水共治”依法推进的意见》,提出准确把握涉“五水共治”相关刑事、民事、行政案件受理条件,严厉打击造成水环境严重污染的各类环保犯罪活动。

2014年12月,浙江省法院出台《关于依法审理、执行环境资源行政案件若干问题的纪要》。各级法院全面加强环境资源审判工作,从严控制缓刑适用,仅2015年审结污染环境犯罪案件564件,判处罪犯1157人,实刑率达69%。

为从民事责任上加大惩治力度,2015年5月,省法院、省检察院、省环保厅出台了《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》,有效建立三方协调合作机制。

目前,绍兴市率先在浙江省开展生态环境损害赔偿制度改革试点工作;绍兴市中级人民法院成立浙江首家环境资源审判庭,越城区、上虞区等法院也相继设立了环境资源审判庭,以实践推动生态环境损害赔偿制度的落实,这也大大提升了环境资源审判司法能力。

作者系浙江省环保厅政策法规处副处长

分享三点体会

陈云娟

浙江打击环境污染犯罪之所以能取得一些成绩,概括起来主要有三方面因素:

一是政治支撑上,要赢得党委政府大力支持

党委、政府对生态环保工作的重视程度,直接决定了相关部门对环境污染违法犯罪行为的打击力度。

浙江省委、省政府于2013年提出了“五水共治”的重大决策,各地各部门迅速掀起了“治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水”的工作高潮。“治污水”作为首要的任务,为浙江开展环保、公安部门执法联动提供了难得的契机和平台。

两部门迅速转变工作理念,从被动执法变为主动出击,全面强化协作配合;检察院、法院也立足检察和审判职能,全力支持生态环保工作,实现对打击环境污染犯罪行为的无缝对接。

二是机制运行上,要促进相关部门深度融合

环境执法是一项科学系统的工作,不仅涉及环境保护和法律,还涉及众多领域,需要各方积极参与,因此,部门间配合尤为重要。在建立相关协作机制基础上,还必须保持信息互通、资源共享、措施互补、行动互助。

2012年以来,浙江公、检、法和环保等部门在信息上互通有无,在工作上相互配合,在业务上互相学习,根本的出发点就是为了办好环境违法犯罪案件,共同维护社会秩序、环境秩序,守护浙江的蓝天碧水。

三是工作定力上,要精准发力一抓到底

目标一旦确立,就要凝心聚力,持之以恒抓落实,坚持不懈抓到位。

浙江之所以在打击环境违法犯罪工作上取得良好成果,就在于始终未忘严管高压的初衷,推进执法效率的最优化和打击成果最大化;始终坚持合力打击,始终保持“零容忍”态度,始终遵循“四不放过”原则,努力打造环境执法最严省份。

■ 相关链接

《解释》这几条,可否修一修?

项有雷

“两高解释”的颁布实施,大幅度降低了环境污染入罪门槛,犹如一把打击环境犯罪的利器,给各类严重环境违法行为给予了有力的打击。但是,由于一些规定还过于笼统、不易操作,再有,公、检、法与环保的专业知识差异及法律条文的认知不同,造成执法过程中的意见分歧。根据浙江省温州市近几年的办案实践,特提出以下修改建议,供修法参考。

建议一:
取消监测数据认定环节

《解释》第十一条“县级以上环境保护部门及其所属监测机构出具的监测数据,经省级以上环境保护部门认可的,可以作为证据使用”的要求,给基层环境污染刑事案件办理带来时间、人力及财力上的“学杂费”。基层环境监测机构已具备相关部门认定的监测资质,本来就应该对环境监测结果负责,省环保厅的认可也只是形式上的审查,没有实质意义,建议取消认定环节。

建议二:
简化危险废物鉴定程序

《国家危险废物名录》中的物质种类繁多,而鉴定机构严重缺乏,且鉴定物质为非危险废物容易,鉴定物质确认为危险废物难。建议对列入《国家危险废物名录》或《医疗废物分类名录》的废物,只要根据其生产工艺或来源已足够证明其符合相关危险废物认定标准的,应该取消鉴定环节,改由环保部门直接出具认定意见。就像已使用过的一次性塑料注射器、输液管等,即使已明知其已使用过,也无法鉴定其为危险废物。

建议三:
非法买卖危废应列入犯罪

非法买卖危险废物是大部分非法排放、倾倒、处置危险废物的源头,如果将非法买卖等同于非法排放、倾倒、处置危险废物的行为,会使全部危险废物纳入正规处置渠道,可以使危废污染“隐患于未然”。

建议四:
规范污染物取样及备份

环境执法中的污染物取样点位、封存及启封没有统一的规范,经常成为法庭辩论的焦点,建议规范取样至监测的统一标准,并规定备份样品的储存期限,预防执法人员营私舞弊嫌疑,确保环境监测数据的权威性。

建议五:
扩大执法人员的执法区域权限

环境污染刑事案件存在流动性和跨区域性,但环境执法人员的执法证都有执法区域限制,在异地没有执法取证权限,影响办案效率。建议根据案件管辖权限增加环境执法人员取证权限。

建议六:
建立信息共享和协作配合机制

环保、公安、检察院和法院应当建立环境污染案件信息共享平台,实现网上移送和网络通报制度。建立定期联席会议制度,通报案件办理进度情况,及时研究解决重大问题。环保、公安在环境涉刑案件办理期间要建立线索通报和联合办案制度,充分发挥各自的专业特长,协作配合开展案件调查。

作者单位:浙江省温州市环保局

连云港赣榆区招募“环保群众”

9~11月中旬,案件查处率同比上升130%

◆本报见习记者韩东良
通讯员徐璐 王从帅

江苏省连云港市赣榆区环保局特别注重信息搜集工作,今年来,共招募1500余名“环保群众”,为精准打击环境违法行为奠定了坚实基础。据统计,9~11月中旬,赣榆查处违法案件数与去年同期相比提升130%。

“保护环境人人有责,环境保护更需要人人参与。”赣榆区环保局局长张雷远说,基层环保人少工作面大是不争的事实,要想实施精准打击,就得多渠道掌握信息。实现这一目的,需要依靠日常的细致巡查以及一线的准确信息。

“环保群众”超过1500人

自今年开始招募“环保群众”以来,截至10月,赣榆已建立了一支拥有1500余名“环保群众”组成的信息队伍。据了解,这其中有500余名是公开的环保网格巡查员,主要由乡镇工作人员、村干部、“快递小哥”和环保志愿者组成。

另有近千名隐身的“环保群众”,则是通过工作和依靠赣榆环保片警协助,在区属各地各企业重点位置,有针对性组织发展的一批“环保特勤人员”。为保证这些人员安全,赣榆环保局指定专门工作人员分别对应管理,实行单线联系,且互不交流,遇事直接向一把手局长汇报。

“自组建‘环保群众’以来,我们已多次组织他们分批轮训学习环保方面的知识,提高他们鉴别环境违法行为的能力。”赣榆区环保局法宣科负责人说,面上的学习主要针对公开的环保网格巡查员开展的,而对那些“环保特勤人员”,则通过编辑培训教学微信视频,点对点发送给每一个人员学习。

“环保群众”还有奖励

在今年开展的环保大练兵中,赣榆环保有了这支信息队伍,可谓如虎添翼。

今年9月,赣榆环保局接“环保群众”线索,在区河西村有一家非法生产且污染严重的小火纸厂(生产冥币的加工点)。根据线索,赣榆区环保局立即组织精干力量,实施突袭夜查。

经查,这家小火纸加工点既没有通过环保部门审批和验收,也没有建设相配套的废水、废气处理设施,产生的废水未经处理直接排放外环境。目前该加工点已被勒令停产,环保部门将依法对其进行处罚。

这起案件的查处过程及经审核向提供线索者兑现的奖励数额,很快被制作成微信小简报,点对点的推送给每一个在档的“环保群众”。

据介绍,“环保群众”在举报被查实后,赣榆将根据制度,奖励举报人200~3000元不等的现金奖励。目前已兑现举报奖励16600元。

枣庄实行异地交叉互查

每季度公布一次结果,并纳入年终综合考核

本报记者王学鹏 通讯员王加丞 枣庄报道 为解决边界地区执法难题,山东省枣庄市日前建立全市环境执法异地交叉互查制度。

据了解,交叉互查按照“双随机”方式,在信息库中随机抽取一定比例的工业污染点源,并随机补充突出环境问题,重点就工业企业治污设施运行、污染点源治理及达标排放情况和土小企业清理取缔情况等进行检查。

执法人员则由具备执法资格的业务骨干异地交叉编组,由市环保局人员带队互查,抽取样本数量按照公开公平公正、切实可行原则确定。

互查活动根据全市环保重点工作,分行业、分专题进行,原则上每季度一次。同时,视阶段性工作开展情况加密检查频次。每次活动具体开展时间随机确定。检查后,根据各区(市)查出的环境违法行为计算合格率,按照由高到低顺序排名,每季度公布一次,结果纳入年终综合考核。