



编者按

在今年全国两会上,全国人大代表、广东国鼎律师事务所主任朱玉带来了关于设立环境警察,加强对环境污染行为刑事打击的建议。那么,我国在推进环境警察设立的过程中已进行过哪些尝试?国外环境警察又有哪些经验可供借鉴?本报今日刊登相关稿件,希望引发关注与思考。

# 国外环境警察有哪些经验可供借鉴?

## 探索推行环境警察创新执法模式

郑军

新《环境保护法》实施以来,我国环境执法力度不断加大。2015年,全国共有适用《环境保护法》配套办法案件10091件,移送适用行政拘留案件2079件,移送涉嫌环境污染犯罪案件1685件。2016年,全国移送适用行政拘留案件3968件,移送涉嫌环境污染犯罪案件1963件,同比分别上升91%、16%。

未来一段时期内,我国环境形势依旧严峻,发展与保护之间的矛盾依然突出,环境污染犯罪依然会

呈高发态势。然而,长期以来,我国基层环境执法力量相对薄弱,对违法排污行为的取证和惩处缺乏强有力的手段,调查过程中,往往容易发生犯罪嫌疑人逃匿和销毁证据等行为。

环保部门对环境违法行为采取的执法手段,基本上以行政执法为主,时常面临阻碍执法、抗拒执法等情况,有时甚至还存在对违法行为执法不严、以罚代刑等问题,这些都在一定程度上影响了对环境违法犯罪的打击效果。

各地要尽快补充完善相关法律和制度设计,成立的环境警察队伍,职责上要保证专司环境执法,人员和装备上要高度专业化,机构行政级别上要偏高,执法上要体现权威性和震慑力。

进一步强化环境警察与环保部门的分工配合,进一步配备相关专业力量,提升处理环境案件的专业能力,切实增强环保系统的环境执法能力。

### 国外环境警察经验值得借鉴

从国际层面来看,目前世界上已有不少国家设立了环境警察。环境警察或类似功能的警种在美国、德国、俄罗斯、澳大利亚等国已有多年发展历史。比如俄罗斯的生态警察、美国的环保警察、法国的绿色警察等,虽然称谓、隶属关系和组织形式上不尽相同,但在职责、执法特点以及效果上有一些共同的特点。

第一,各国环境警察的设立都有明确的法律规定,机构和职能都有法令和制度设计保障。比如,德国《基本法》规定了环境警察制度,而这一制度的具体依据是联邦及各州的《警察法》。

第二,各国环境警察普遍行政级别较高,可以有效避开行政管理部门的权力限制,保证执法独立高效。比如,德国将环境警察设在内政部的环境司。法国环境警察的编制也隶属于内政部,实际上是部局级独立执法机构。

第三,各国环境警察执法力度大,能有效打击暴力犯罪,极具权威性。比如,俄罗斯生态警察由内务部抽调警员组成,执法权限广泛且力度大,包括拆除违章建筑、监管工业污染和汽车尾气、保护水源地、防止融雪剂污染、打击滥伐林木、核查危险品处置等违法行为。澳大利亚环境警察人员众多,统一着装,佩戴臂章,专司环境执法,极具权威性。

第四,各国环境警察队伍的人员和装备均高度专业化,完全能够与生态环境现场执法、现场处置的复杂特点相适应。比如,法国的绿色警察局约为50人编制,由生物学家、医生、宪兵等专业人士构成,可以对由设备质量、技术水平、工艺流程等导致的环境破坏开展一系列专业性调查。

国外设立环境警察,打击环境违法犯罪的行为,加大生态环境保护

力度的做法,对我国改善环境有着重要启示。当前,我国提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,强调绿水青山就是金山银山,大力推进生态文明建设,以改善环境质量为核心,加快补齐生态环境突出短板。从现实意义来看,设立环境警察,加大环境保护执法力度,能够及时呼应百姓对生态环境的热切期盼,进一步表明政府在环境治理方面的决心。从制度设计考虑,刑事执法上的微小投入会极大震慑犯罪行为,树立执法机构的权威性,并为行政监督与民事处罚带来制度红利。

在此,笔者有以下4点建议。一是各地结合实际,加快建设具有地方特色的环境警察队伍。尤其是环境问题突出,环境违法犯罪行为高发地区,可以结合自身实际,深入推行环境警察的执法模式,充分发挥公安+环保“1+1>2”的环境执法和打击环境违法犯罪的倍增效应。笔者预测,未来几年将有更多省市设立环境警察。根据国际上的做法,建议我国各地环境警察队伍的名称和组织形式可先不尽相同,但在职责、执法特点以及效果上要体现一些共同原则。具体来讲,各地要尽快补充完善相关法律和制度设计,成立的环境警察队伍,职责上要保证专司环境执法,人员和装备上要高度专业化,机构行政级别上要偏高,执法上要体现权威性和震慑力。

二是倡导各地继续深入开展创新实践。各地环保部门和公安部门要在重大案件会商、案件信息共享、紧急案件联合侦办、应急响应等方面探索建立长效机制。环境警察试点地区要加强相互交流和借鉴,从法律保障、运行机制、专业能力等方面不断探索

环境警察的执法新模式。进一步强化环境警察与环保部门的分工配合,进一步配备相关专业力量,提升处理环境案件的专业能力,切实增强环保系统的环境执法能力。

三是有关省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点省份,可先行推动普遍建立环境警察队伍。垂直管理制度改革的指导意见中提出,要规范和加强地方环保机构和队伍建设,试点省份结合综合行政执法改革,规范设置环境执法机构,重点充实一线环境执法力量。加强地方各级环保部门与有关部门和单位的联动执法、应急响应,协同推进环境保护工作。对此,垂直管理制度改革试点省份可加快推进环境警察队伍建设,率先建立健全环境警察管理体制,以促进环境监察执法队伍能力不足等问题的解决,从根本上扭转环保部门单打独斗的局面,规范和提升基层环境执法能力建设,加强基层环境执法的整体力量。

四是完善环境执法与司法衔接配合机制。环保部门要进一步加强与公安、检察院、法院等部门的交流合作,通过办理重大环境污染案件,建立并固化相关衔接配合的工作机制,尤其是要不断完善环境警察与环境监察监测的合作模式、职责分工和侦办流程。对于暂时难以设立环境警察的地方,可按《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》要求,建立环保部门与公安机关配合协同的执法机制,通过联合行动、联合办案、信息互通、资源共享,共同打击环境违法犯罪行为,确保我国环境质量持续改善。

作者单位:中国—东盟(上海合作组织)环境保护合作中心

### 相关链接

#### 国外环境警察设立情况

环境警察虽然在我国是一个新生事物,但在俄罗斯、德国、法国等发达国家的环境执法领域存在已久,并广为人知。俄罗斯、德国、法国等国家的环境警察拥有强制性国家权力,在环境执法中具有刚性优势。其管理权限很大,主要负责打击环境污染行为。

#### 俄罗斯

俄罗斯的环境警察机构是莫斯科预防生态违法警察管理局,这支队伍是由莫斯科市政府与俄罗斯内务部协定的,能够直接介入莫斯科市的环境执法工作。

莫斯科市政府每年给俄罗斯内务部拨款,内务部抽调警员组成莫斯科市生态警察。俄罗斯生态警察在人员构成上不仅要求高学历,还要求有专业相关度,这是生态警察与其他警种本质上的不同。

俄罗斯生态警察的职责主要有3个方面:预防生态犯罪和环境行政违法,这是最具有强制力的环境执法过程,警察携带的武器大多数用于履行这项职责;为环保机关及工作人员的正常活动和安全提供保障;对城市和其他自然保护区实行监管。

#### 德国

德国的环境警察设立在隶属于联邦内政部的环境司。在德国,环境保护被写进了《基本法》,德国环境警察的设立以《基本法》为依据。

德国联邦及各州的《警察法》及配套的细致法规,对环境警察机构的设立与变更、职责,包括各类警察职权交叉、管辖权冲突时该如何协调处理等,都作了明确而详细的规定。德国的环境警察从头到脚都有法律法规的全面“武装”。

同时,德国联邦和各州的刑事警察、水上警察、森林警察也具备环保职责,只要在其职责范围内,都有行使环境执法的权力。

德国的警察机构高度专业化,环境警察的多个专门机构根据业务不同而设立,在这些机构内部进一步分支出更加专业的下一级机构。在环境执法中,警察刑事侦查技术之专业、设备仪器之精密,世界领先。

#### 法国

法国的绿色警察全称是打击环境违法行为中心局,编制上隶属法国内政部。打击环境违法行为中心局由生物学家、医生、宪兵等较为专业的人员构成。

法国国民在环保方面的素质普遍较高,故意违法污染环境破坏资源的行为较少,大多为过失行为。绿色警察主要负责对这些过失导致的环境破坏行为进行调查。

文/贺震 图/禹天建



### 我国环境警察的设立主要存在两种模式

为遏制环境污染案件频发的势头,从2006年起,我国一些地方陆续开始探索环保公安联合执法模式,如河北省安平县公安局在县环保局设立了环境保护派出所,加大对环境违法犯罪的打击力度。2013年,《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》出台,大幅降低了环境犯罪入刑门槛。

同年,环境保护部联合公安部印发《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》,要求建立联合执法7项机制,运用刑事手段打击环境违法犯罪行为。

在此背景下,我国越来越多的地方开始了设立环境警察的尝试。据不完全统计,截至目前,我国共有河北、辽宁、内蒙古、江苏、贵州、山东、重庆、北京8省(自治区、市)在省级层面成立了专职的环境警察队伍,还有许多地市和区县结合实际也设立了环境警察,积累了大量有益的实践经验。据初步梳理,各地环境警察主要有两种模式。

一种是派驻环保部门工作型。在公安机关成立专职的环境警察队伍,使用公安机关编制,人、财、物主要由公安机关保障。但环境警察人驻环保部门,日常工作由环保部门安排,部分地方还规定由环保部门对其工作进行定期考核。这种模式主要应用在地市和县区政府。

例如,2016年6月,广东省汕头市公安局成立治安巡警支队环境保护侦查大队,民警使用公安局编制,派驻市环保局合署办公,业务上接受市环保局指导、指挥和调度,由市环保局对其工作履职情况进行定期考核。

另一种是公安机关内设警种主导办案型。在公安机关内部成立专职的环境警察队伍,使用公安机关编

制,在各级公安机关办公,人、财、物主要由公安机关保障,如有需要可联合环保部门开展联合执法。这种模式主要应用在省级和地市级政府。

例如,贵州省公安厅生态环境安全保卫总队、辽宁省公安厅环境安全保卫总队、山东省公安厅食品安全保卫总队、河北省公安厅环境安全保卫总队、云南省昆明市公安局环保分局等均采用这种模式。北京市公安局于2017年1月成立的环境食品药品和旅游安全保卫总队,目前来看也属于公安机关内设警种主导办案型。但有报道称,北京环境警察将入驻北京市环境监察总队,届时将有可能成为全国第一个在省级层面派驻公安干警到环保局工作的省级行政单位。

此外,我国大部分地区虽未普遍设立专职的环境警察队伍,但往往在公安机关治安管理等机构内部确定了专职或兼职人员,负责与环保部门进行衔接,建立落实部门执法协助机制,查处环境犯罪案件。

上述各地基于现状,积极探索设立环境警察创新执法模式的做法,对现阶段补齐环境执法短板、丰富环境执法手段、缩短办案时间、加大环境违法打击力度、解决执法过软和以罚代刑等问题具有重要的现实作用。环境警察与环保行政执法力量联合执法办案,加强了环境执法的整体力量。

环保部门可充分利用环境科学技术优势,发挥专业和技术支撑作用,公安部门则利用强制手段及时控制有关嫌疑人员,使违法证据得到固定保全。“环保+警察”的执法模式,在加快涉嫌环境犯罪案件移送、保障环境执法监察公正有效、严厉打击暴力犯法等方面,均起到倍增效果的作用。

## 美国环境警察什么样?

### ◆蓝艳 解然 陈刚

环境警察作为环境执法取证的专业化队伍,是加大环境执法力度不可或缺的重要力量。

美国环境执法成效显著,且是世界上最早成立环境警察队伍的国家之一。经过逾30年的发展,美国建立了一支职业、稳定的环境警察队伍,为环境刑事执法提供了有力保障。

在美国的社会制度和法律制度下,在联邦层面设置了联邦环境执法探员,各州设置了环境警察。联邦环境执法探员和环境警察,是各级环境执法机构充分授权执行美国环境法律的执法人员。

#### 联邦环境执法探员的设立与执法情况

1982年美国司法部成立了环境调查特别小组,以加强对环境违法行为的刑事制裁,同时,联邦环保局也成立了刑事调查机构并设立刑事执法项目,1988年国会授予其充分的执法权。刑事执法的对象是有意或故意的严重违法行为,范围包括但不限于:污染控制措施缺失或不充分造成的有毒大气污染物排放,向地表水和市政污水系统非法排放,有害废物的非法处理及运输,海洋倾倒,

造成海岸、近岸海洋生物及其他敏感生态环境破坏的石油泄漏行为,非法挖掘及填埋湿地,受管制破坏臭氧层化学物质的跨境走私等。

刑事执法手段主要包括刑事罚款和监禁。其中,刑事罚款指联邦、州或地方政府依据法庭判决对违法者处以罚款。除刑事处罚外,被告也可能被要求向其违法行为危害的对象支付赔偿金。

美国环保局负责刑事执法的主要机构是环境执法与守法办公室下设的刑事执法、司法鉴证与培训处(OCEFT)。目前,OCEFT拥有200名全职的联邦环境执法探员,在国家执法调查中心工作的70名鉴证专家与技术人员以及精通环境刑事执法的45名律师。

其中,OCEFT下设的刑事调查科是查处环境刑事犯罪的主要机构,负责调查违反美国环境法令及相关附属法令的犯罪行为,协助美国司法部及州检察官起诉环境犯罪,并在诉讼阶段提供调

查支持。刑事调查科的刑事调查员称为特别探员,即联邦环境执法探员。

刑事调查科总部人员主要集中在华盛顿特区,部分负有特别支持任务(如人员培训、计算机取证)的总部人员分布于联邦执法训练中心等。此外,与美国环保局10个大区办相对应,刑事调查科在美国设有10个地区办公室,并在距离地区办公室较远、环境罪案频发的31个城市设有驻地特派办公室,每个驻地特派办公室配备2名~5名联邦环境执法探员。

地区办公室和驻地特派办公室的设立,成为联邦刑事执法网络的重要节点,也成为监督企业、制约地方的重要力量。统计数据显,刑事调查科于某一地区建立驻地办公室后,当地的环境犯罪调查及诉讼的数量均会出现明显增长。

联邦执法探员一般通过与环境专家、公诉人及其他部门执法人员合作,共同完成环境案件的

调查执法。

在执法过程中,经举报等渠道搜集到的犯罪线索,一般由联邦环境执法探员主管及一名专职探员负责评估,在45天内给出是否立案的意见。

评估过程将参考涉案公司或个人的犯罪历史记录,考察行为是否造成实际或潜在伤害以及各种法律、技术因素。区域犯罪执法顾问以及来自国家执法调查中心的技术协调人员,也可能参与对犯罪线索的最初评估。完成一件环境罪案的全部程序可能会花费数年。一般而言,美国环保局的调查阶段会在1年~2年完成。

尽管美国环保局是环境犯罪在联邦层面的调查机构,但国会并未授予其提起刑事诉讼权。OCEFT确定环境违法行为的刑事犯罪性质后,需向美国司法部(或美国环保局在州和地方的诉讼合作方)寻求诉讼援助。案件最终是进入起诉程序,还是撤诉协商或撤诉,取决于美国司法部

的裁决。

决定是否提起诉讼的重要因素包括这一行为实际或潜在危害的严重程度,是否可证明违法者存在一定程度的犯罪意图,是否存在共犯,是否存在违法先例等。

美国环保局发布的《执法与守法年度报告》显示,1996年~2014年,美国环保局启动刑事诉讼程序的案件数量为7873件,年均414.3件,且总体呈现下降趋势,已由1996年的548件下降为2014年的271件;被告总人数为5282人,年均278人;罚金与赔偿总额达到28.5亿美元,年均1.5亿美元。

#### 州环境警察的设立与执法情况

美国一些州和地方设有环境警察,不受联邦环境执法探员的领导和约束,执行本州法律。州环境警察同样接受严格的训练,具有逮捕、调查和查封权。

纽约州于1983年率先成立

了环境警察队伍,州立法部门同时修订了《刑事诉讼法》,增加了环境警察执法的相关内容。1999年,环境警察的管辖范围扩大到纽约市的5个区。2004年,纽约州最高法院和纽约州上诉法院正式将环境警察作为纽约州的警种之一。

以纽约市为例,市环保局设有警察与安全局,内设环境警察处、应急响应和技术评估处、安全处、安全系统工程处4个处。环境警察处的主要任务是保护供水和主要基础设施免受恐怖袭击、环境污染犯罪等危害,管辖范围包括纽约北部2000平方英里的流域面积和布鲁克斯的主要基础设施。

纽约市的环境警察每年要调查超过4000起有关环境污染的投诉,其中约500起涉及环境犯罪,如危险废物的运输、储存和非法处置等。纽约州2002年开设了环境警察学院,学员需要接受为期31周的综合培训。

马萨诸塞州于1985年成立环境警察局,内设环境犯罪局、内陆执法局、沿海执法局、海事盗窃管理局、船只和休闲车辆安全局、注册局6个分局,主要负责海洋渔业管理、渔业和野生动物资源管理、危险固体废物管理等。

其中,环境犯罪局是马萨诸塞州唯一的跨部门调查组织——环境犯罪打击部队的组成部分。

环境犯罪打击部队由州总检察长和能源环境事务秘书处直接领导,由马萨诸塞州环境部门的科学家和工程师、环境警察和检察官组成。环境犯罪打击部队负责空气污染、水污染、固体废物、非法使用农药等严重影响公众健康和环境的环境犯罪,通过调查取证,对这些违法行为予以提起公诉。

宾夕法尼亚州设有环境犯罪局,负责与环境有关的犯罪侦查起诉工作。环境犯罪局负责侦查在有害废物的产生、运输、贮藏、投弃等过程中,是否有违反州环境法的行为。环境犯罪局还具有起诉的职能。根据州议会授权,环境犯罪局负责对违反州法律的违法者行使搜查、逮捕、监视居所等刑事执法权。环境犯罪局的特别搜查官由州司法部的刑事搜查局配属,他们有持枪、侦查、逮捕的权力。

总体而言,联邦环境执法探员和州环境警察队伍具有队伍年轻、数量稳定、培训系统、分布广泛等普遍特点,并具有调查、持枪、执行搜查令、逮捕等权力。环境执法具有跨部门跨学科的显著特征,即使是经过专业培训的环境执法探员和环境警察,在执法过程中也需要司法机关和科学家的配合。

作者单位:中国—东盟(上海合作组织)环境保护合作中心