

业界评说

◆贺震

设立环境警察锻造环保新利器

我国的环境问题已证明,遏制环境违法、治理环境污染,仅靠环保部门的行政执法显然不行。设立环境警察,实现环保行政执法与刑事司法“两手硬”,才是解决环境问题的重要手段。

在全国两会上,十二届全国人大代表、广东国鼎律师事务所主任朱列玉向大会提交的“设立环境警察加强对环境污染行为刑事打击”的建议,在环境形势严峻的当下引起了强烈关注。

事实上,在近年各地的两会上,地方的代表、委员向大会提交设立专门环境警察的议案、提案不在少数。设立环境警察,是当前形势下保护生态环境、推进生态文明建设的形势所迫、现实所需,是加大环境执法力度、打击环境领域违法犯罪的大势所趋,必然选择。连同之前在法院系统内设立专门的“环境资源审判庭”一起,在公安部门内设独立的环境警察,将我国打击环境违法犯罪引入专业化的新阶段。

各地设立环境警察的探索与实践

1月7日,北京市委副书记、代市长蔡奇与市民座谈时表示,北京将采取组建环境警察队伍等诸多举措治理雾霾。1月18日,北京市公安局“环境食品药品和旅游安全保卫总队”正式揭牌成立,作为“环食药旅安保总队”的重要组成部分,满编50人、被称为北京“环境警察”的环境保护支队同日亮相。除市层面外,各区公安分局也将组建自己的环境警察队伍。

其实,设立环境警察并非北京首创。在此之前,不少地方为应对环境污染案件频发的势头,强化刑事问责,对此已作了探索实践。如2006年3月,河北省安平县公安局成立“环保公安”,在县环保局设环境保护派出所。又如,2012年8月,山东省公安厅组建食品药品与环境犯罪侦查总队。2013年9月,河北省公安厅成立环境安全保卫总队,同步在设区市公安局设环境安全保卫支队,在重点县公安局设环境安全保卫大队。2015年6月,江苏省公安厅设立食品药品和环境犯罪侦查总队。目前,全省13个设区市公安局全部设立了“食药环支队”。江苏省多地警方还派出警察进驻环保局,设立环保警务室,实行行政和刑事联合执法、联合办案。

纵观各地的探索实践,“环境警察”的运行模式主要有两种。一种是公安局将普通公安干警派驻环保局,与环保局内设的环境监察或法规部门合署办公,在环境执法时同时出动、联合执法。另一种是在公安局内部设立“环境警察”这一单独部门,日常工作侧重于针对刑法第三百三十八条规定的“污染环境罪”进行刑事执法、独立办案,有时参与环保部门

的联合执法行动。

其实,第一种情形系临时性的“环保+警察”,是环保部门与公安部门探索的协作、联合执法,并非真正意义上的“环境警察”。笔者认为,从长远发展来看,应在我国已设立的刑警、特警、户籍警、治安警察、交通警察、林业警察、海关缉私警察、铁路警察序列之外,单设“环境警察”,作为一个新的独立警种。可以借鉴林业警察和海关缉私警察的运行模式,由公安部门与环保部门双重领导,肩负刑事司法侦查和行政执法两种职能,深度融入环境执法监管。

设立环境警察的必要性

我国的环境问题已证明,遏制环境违法、治理环境污染,仅靠环保部门的行政执法显然不行。设立环境警察,实现环保行政执法与刑事司法“两手硬”,才是解决环境问题的重要手段。

设立环境警察,有利于减少环境执法阻力,提高威慑力,促进法律法规落实。我国拥有严格的环保法律法规和空气、水、土壤污染防治标准、制度。但多年来一些环保法律法规和标准制度落实得并不好,一些排污者总想方设法绕过它们。原因固然是多方面的,但长期以来环境执法人员没有全国统一着装、没有统一的执法车辆、没有必要的强制权,环境执法监管威慑力不够,企业老板“不怕”执法,护法的环保部门和环保人,是一个重要方面。面对肆无忌惮的环境违法行为,环保部门囿于有限的行政执法手段而无可奈何,客观上往往造成“企业无赖,环保无奈”的怪象。

如果警察与环境监管人员一同开展行政执法,情形则大为不同。环境监管加入了公安手段,“找不到”的老板现身了,原来苦口婆心讲的话没人听现在却认真落实了。环境警察成立后,首先带来的就是对环境违法犯罪行为的震慑,对环保法律法规落实的推动。

从一些地方的实践探索和国外多年的做法看,组建环境警察队伍,是严厉打击环境违法犯罪活动、促进环保法律法规落实的大势所趋。

设立环境警察,有利于对违法行为进行取证,提高环境执法效能。环境执法中对违法行为的取证,有一个及时性问题,许多污染场景稍纵即逝,环境污染案件的证据不易保留。环保部门由于没有强制权,在进行环境违法行为调查取证时,经常会遇上无法解决的难题。一些企业在被调查时,会采取各种办法拖延、阻挠执

法人员到现场检查,目的就是为销毁偷拍的证据赢得时间。一些实际上构成污染环境罪的情形,由于错过取证时机,无法追究刑事责任,导致企业违法成本偏低。

相比于环境监察人员,环境警察拥有刑事侦查执法权,可以依法采取强制措施、刑事拘留等措施,在侦破案件、固定证据方面具有明显优势。在设立环境警察前,一般是环保部门调查发现涉嫌犯罪才移送警方侦查,而如果由环境警察及时介入,刑事调查同步进行,取证工作就会容易得多。并且,无论是证据搜集、案件认定还是违法人员的抓捕、审查,都更为迅速、高效。环境警察的同步、直接介入,两者的密切配合,会大大缩短办案时间,节约行政执法与刑事侦查成本,回应社会打击环境犯罪的需求。

设立环境警察,有利于推进环境行政执法与刑事司法无缝对接。之前,环保部门曾探索过请公安机关到场配合,与公安部门往往是帮助维持秩序,并不直接参与调查取证中去。即使环保部门获得证据,将案件移送给公安部门时,时常会因为证据不足或证据无法采信而不予立案,或者要求补充证据。而由于时过境迁、证据灭失,环保部门无法重新取证,导致本应受到刑事处罚的环境犯罪止于行政处罚。

设立环境警察后,环境警察可以不再依赖环保行政部门“报案”,再去侦查取证。而可对各类破坏环境构成刑事犯罪的行为直接立案进行侦查。可以在环保部门的密切配合下,迅速高效地取得足以运用于刑事司法的环境犯罪证据、锁定和抓捕犯罪嫌疑人,保障顺利进入司法程序,使环境犯罪嫌疑人罪得其罪。这不仅大大提高了工作效率,也能够有效改变以往“以罚代法”、“以行代刑”的状况,加大执法力度、提高环境违法成本。

设立环境警察,让环保行政执法与刑事司法无缝衔接,良性互动,对彰显铁腕治污的决心、兑现对环境违法行为的零容忍,对补齐环境执法短板具有重要意义。

建立环境警察队伍应解决的问题

从国家层面对设立“环境警察”进行顶层设计。设立“环境警察”,是各地自发进行的。各地设立的时间、机构设置、人员编制、担负的职能任务、运行方式等不尽相同。作为一项环境监管体制的重大改革创新,在已有多地探索实践的基础上,国家有关部门防止以此进行广泛深入的调研,总结成熟的经验,从国家层面进行

制度设计,对相关问题进行统一规范。确保环境警察的设立不背离初衷,并在打击环境违法犯罪、保护生态环境中发挥应有的作用。

修改警察法,从法律层面对相关问题予以明确、规范。当前,各地对设立环境警察的探索缺乏法律依据。若没有立法保障,最终只能是权宜之计,难以持久发挥作用。若作为一项长期实行的制度,则需要通过修改《人民警察法》,对人民警察在环境保护上的基本职责等有关问题予以明确,以保障环境警察在具体执法过程中有法可依、依法办事。

从国外的情况看,有的国家在其警察法中对于环境警察的设立与职责做了明确规定,有的国家在其警察法的警察职责中有对环境与资源保护的规定。针对我国环境资源保护的现状,借鉴国外环境警察制度规定,结合未来发展,我国环境警察的职责应包括:预防破坏环境与资源的违法犯罪;侦办、查处破坏环境与资源的违法与犯罪行为;为环境保护行政机关及其工作人员的正常行使职权提供保障;对社会公众进行环境宣传教育;鼓励举报环境违法犯罪行为等。

根据这些职责,环境警察应依据人民警察法享有侦查权、行政强制权等权力,并配备警械、枪支、手铐等警用基本装备和便携式环保检测仪器;对导致环境严重污染或者暴力抗法的人员依法行政拘留;对构成环境犯罪的嫌疑人,采取刑事强制措施并移送起诉,追究刑事责任。在执法程序上,环境警察应遵守人民警察法办案的程序规定。但由于环境案件的特殊性,如环境污染与破坏危害结果出现的滞后性,特别是在取证上,专业技术性强、难度大,有些情况下取证延续时间长等,需要在相关部门的密切配合下,迅速高效地取得足以运用于刑事司法的环境犯罪证据、锁定和抓捕犯罪嫌疑人,保障顺利进入司法程序,使环境犯罪嫌疑人罪得其罪。这不仅大大提高了工作效率,也能够有效改变以往“以罚代法”、“以行代刑”的状况,加大执法力度、提高环境违法成本。

建立环境警察队伍应解决的问题

从国家层面对设立“环境警察”进行顶层设计。设立“环境警察”,是各地自发进行的。各地设立的时间、机构设置、人员编制、担负的职能任务、运行方式等不尽相同。作为一项环境监管体制的重大改革创新,在已有多地探索实践的基础上,国家有关部门防止以此进行广泛深入的调研,总结成熟的经验,从国家层面进行

环境热评

◆李国军

李克强总理在今年全国两会政府工作报告时,明确提出“坚决打好蓝天保卫战”。其中,放在第一位的重点任务就是加快解决燃煤污染问题。

燃煤污染一直以来都是大气污染的主要来源,也是雾霾灾害频发的重要成因。煤炭资源在我国能源结构中占有特殊地位,短期内以煤炭为主的能源结构不会有太大改变。近几年,各级政府强力治霾,采取超低排放改造、清洁能源替代、清洁高效利用等多种手段治理燃煤污染,取得了较为明显的成效。但随着工业化、城镇化的进程加快,以及能源结构的持续升级,大气污染治理依然形势严峻、任务艰巨。

燃煤结构不合理是燃煤污染加重的主要原因,优化能源结构是大气污染治理的重要途径。今年是“大气十条”第一阶段的决战之年,燃煤污染治理也进入关键阶段。可以说,容易解决的问题都已经解决了,剩下的问题都是“硬骨头”。因此,笔者认为,打好蓝天保卫战、治理燃煤污染需要精准发力。

首先,要精准判断。重点是通过细致的排查和定量的测算,摸清底数,掌握实情。因资源禀赋的差异,各地区之间在煤炭利用的比重上有所不同。有的是地区性差异,如北方地区冬季取暖大量使用燃煤;有的是行业分布的差异,如燃煤电厂集中地区也要大量使用燃煤。这些差异决定了一个地方煤炭占能源消费的比重就相对高一些。但是不论处于什么地区,都需要在前期治理的基础上,对目前的燃煤使用、分布等状况进一步进行摸底排查,做到了然于胸。重点需要搞好“两个摸清”。一个是摸清本地

今年是“大气十条”第一阶段的决战之年,燃煤污染治理也进入关键阶段。可以说,容易解决的问题都已经解决了,剩下的问题都是“硬骨头”。因此,笔者认为,打好蓝天保卫战、治理燃煤污染需要精准发力。

区煤炭企业、用煤单位、民用散煤情况,使用燃煤的煤质情况,建立煤炭贮存、销售、生产企业清单和燃煤污染单位清单。另一个是摸清非集中供热居民采暖方式,劣质煤的使用区域分布,特别是城乡接合部、偏远农村地区需要作为重点进行排查,从而准确把握集中燃煤煤质情况,为全面、系统地开展燃煤污染治理奠定基础。

其次,要精准施策。各地区应对症下药,防止“一刀切”。今年的政府工作报告中明确市建成区要全面取缔燃煤小锅炉。目前,从各地大气污染防治的情况看,各地正在按照《国家“十三五”节能减排总体工作方案》要求,大力推进燃煤电厂超低排放改造,淘汰燃煤小锅炉,开展清洁能源替代。这些都是方案里明确的硬举措,是约束性指标,不完成不行。比如,市建成区35蒸吨、郊区10蒸吨以下的燃煤锅炉今年都要“清零”,完成煤改气、煤改电也要达到一定的用户数等。但每个地区之间的具体情况并不相同,一定要因地制宜,结合本地区燃煤使用的实际特点,制定具有针对性的落实措施和实施步骤。

从长远来看,特别是北方地区,推进冬季清洁取暖,逐步取缔散煤使用是必然趋势。但当前推进清洁能源替代,千万不能脱离实际,生搬硬套,不顾当地实际情况强行推进。在基础设施相对完善地区,能配套

的要加快推进清洁能源改造,宜气则气,宜电则电。同时,要简化手续,压缩时间。在基础设施不配套的地区,短期内又不具备配套条件的,应在优先保障居民生活的前提下,多措并举,有步骤、多形式地推进落实。

第三,要精准落实。有了好政策,关键是要落实好,落实到位。当前,大气污染防治进入攻坚阶段,遗留的“硬骨头”仅有政策而没有强有力的推动落实,是“啃”不下来的。精准落实,就是要求在政策落实到位的同时,配套措施和相关保障也要同步到位,所有问题要同步解决,不留尾巴,不留死角。

目前,相对于电煤、集中供热和原料用煤,更要关注燃煤小锅炉和农村散煤的治理。燃煤小锅炉的使用者大部分都为民营企业,具有一定的代表性;农村散煤用户绝大部分是农民,具有一定的普遍性。所以,在强力治理的同时,要有具体可行,并得到居民认可的配套保障措施同步跟上,如资金补贴支持、基础设施同步配套等。比如,实行煤改电、煤改气,要考虑农村电网、配套燃气管网等基础设施建设情况;考虑时段供需矛盾问题,冬季集中供暖气不够,电网的容量不够等等。

总之,要切实采取有效措施,积极调动政府以外的各类主体特别是企业和民众主动参与的意愿,共同把燃煤污染治理好,让蓝天一年比一年多。

在线监测技术需不断完善

◆胡恒平 潘海婷 邓荣

今年全国两会的政府工作报告提出,要加大工业污染源治理力度,对排污企业全面实行在线监测。江苏省无锡等地迅速行动,已将80%以上的污染排放纳入实时监控,并有计划地检查其运行状况和数据质量。可以预计,对污染源的在线监测会在最近几年内快速发展。

在线监测为什么受到青睐?其优势在于能准确反映污染物在不同环境介质中的时空变化情况。然而,对在线监测的质疑也不少见,突出表现在分析方法的单一,与现行有效的实验室国标方法有出入。尤其是在在线监测不能区别进样的性质,用一个方式完成对所有样品的分析,结果与人工分析可能比不对上。此外,一般的

扰大,要确保在线监测数据的准确,难度很大。因此,如何完善污染源在线监测技术是当前亟待解决的难题。

依笔者之见,鉴于确保污染源在线监测绝对值准确的挑战较大,宜优先考虑其指示功能。运行在线监测设备,有两点是确定无疑的:一是治污设备不运行,就没有在线监测数据产生,藉此可判断企业生产还是停产状态;二是如果治污设备运行不稳定,那么在线监测数据会相应波动,尤其高浓度排放时会出现峰值,这对值班员是一种提醒,应立即启动检修机制。根据污染源在线监测数据的这两个特点,跟踪浓度曲线变化就能判断治污设施是否正常运行,以及运行是否稳定,这种指示作用的可靠性较高。

如果要量化超标排放浓度,则应优先研发留样复测装置,其生产成本远低于整机重

构,设备制造商应理性决策。按在线监测设备预警、留样复测论证超标的思路,就能很好地将自动和人工监测各自的优势充分发挥。

在线监测不是万能的,不能认为只要装了在线监测设备就万事大吉。在复杂、恶劣的运行环境下,污染源在线监测尤其脆弱。一方面,仪器本身存在缺陷;另一方面,不利的运行环境加速了仪器的老化、故障。在线监测需要精心维护才能较稳定地发挥辅助决策作用。而在当前的管理模式下,如果漫不经心甚至不按规定使用维护,则在线监测更不能像交通电子监视器那样清晰地显示违章。有鉴于此,要相应调整在线监测策略,对具备条件的点位,应依靠在线监测设备准确监测;对周围环境恶劣的点位,应发挥在线监测的指示作用,结合手工监测准确判断超标情况,通过技术改造服务监测方向的调整。

推行河长制应完善哪些机制?

◆周长征

今年全国两会期间,一些全国人大代表和政协委员围绕如何推进河长制长效化,提出了很多建议和对策。推行河长制是改善环境质量、消除水环境隐患的需要,是建设生态文明的重大举措。笔者认为,要把水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等职责落到实处,在全面推行河长制过程中,需完善以下机制。

一是责任范围的划分机制。河湖管理保护是一项复杂的系统工程。在划分、确定河长职责范围的过程中,要充分遵循河湖自然生态系统的规律,忌一河多策;要把握河流整体性与水体流向,忌多头管理。要注重河流的整体属性,遵循河流的生态系统性及其自然规律。制定流域环境保护开发利用、调节与湖泊休养生息规划,合理分配流经区域地方政府的用水消耗量和污染物排放量,实现发展与保护的内在统一。要合理设置断面点位。目前河长职责范围的确定以断面点位

为依据,而断面点位的设置、划定基本是以各行政区域的交界区划分的。这种划分方式对上下游、左右岸管辖问题考虑较多,对水流变化等原因则考虑较少。笔者认为,断面点位设置要在统筹流域水系的基础上,充分考虑水污染变化和流域工农发展实际,合理划分河长们的职责范围。

二是治理目标的细化机制。在强化河长问责的同时,要细化治理目标,根据不同河湖、不同河段存在的问题,逐年确定分流域、分区域的年度目标,制定差别化的水污染防治计划,建立差异化的评价考核体系。各地要对辖区内的工业、城镇生活、农业、移动污染源等各类污染源开展调查,通过污染物统计监测,核实区域污染物排放总量,摸清水污染底数。要根据“水十条”对区域内各类水体水质开展生态监测,逐一排查达标情况。对江河湖库生态环境开展安全评估,对沿江河湖库工业企业、工业集聚区环境和健康风险进行评估。要开展水环境专项整治,在严厉打击环境违法行为的同时,深入调查辖区入河排

污口情况,全面统计、清理非法或设置不合理的排污口。要对水环境管理实行统一监测、统一执法。在对河河流域管理中,要通过开展联合监测,统一检测方法等方式,确保河长们履职考核的公平性。要对黑臭河状况调查摸底,分析形成原因,找出污染源头,制定对策。

三是资金使用的管理机制。黑臭河整治、污水处理设施建设、水生态修复等水环境治理工程势必投入大量资金。因此在资金分配使用上,要建立严格的管理制度,确保资金安全。要建立水环境治理的专项资金账户,建立资金报批制度,建立资金规范运作制度,建立资金使用监管制度。财政部门应及时将专项资金使用、考核、验收等情况,在政府网站和公示栏予以公示,便于公众监督。

四是协调沟通的联席机制。各级河长办公室要建立完善的信息交流、沟通、协调机制。对上级河长,要定期报告河湖管理、水环境治理目标任务进度等情况,落实上级政府水资源保护各项调控

政策,执行水污染防治统一组织开展的各项专项行动;对下级河长,要定期督察水环境治理目标任务落实情况,督促河长履职尽职,做好行政区域与行政区域之间、河段与河段之间无缝对接,及时消除同级河长间的“真空地带”、“三不管地区”;本级河长办公室要根据辖区的水环境污染状况,研究、制定整治方案,落实治理任务,组织开展水污染防治联合执法行动,切实改善区域环境质量。

五是生态资金的横向补偿机制。国家提出全面推行河长制,就是把生态自然资源利用过程中产生的社会成本,用行政手段实现内部化。通过行政权力分割,通过考核问责,解决上下游、左右岸的水环境治理成本外部性问题。笔者认为,在强化河长责任考核的同时,还需完善生态资金补偿机制。一个是纵向补偿,对那些为了保护生态环境而丧失许多发展机会、付出机会成本的地区,提供自上而下的财政纵向生态补偿资金,确保区域环境基础设施建设。另一个是横向补偿,即根据“谁污染,谁治理”、“谁受益谁补偿,谁污染谁付费”的原则,对上游水质劣于下游水质的地区,通过排污权交易或提取一定比例排污费,纳入生态建设保护资金,补偿下游地区改善水环境质量。



杨良义制图