

关于设立三峡库区流域环保警察的构想

曾文革,陈娟丽

(重庆大学 法学院,重庆市 400045)

摘要:三峡库区作为三峡水利工程形成的新的流域,没有专门的环境执法机构,其环境执法存在着诸如执法法律不完善、执法体制不健全、执法人员不专业等问题。我国其他地方已有环保警察执法经验,值得借鉴。为改变库区环境执法的疲软状态,保护库区生态环境,有必要对三峡库区流域引入“环保警察”执法体制,构建三峡库区“环保警察”体制,以期改变库区环境执法的疲软状态,保护库区生态环境。

关键词:三峡库区;环境执法问题;环保警察;体制构想

中图分类号:D922.68 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2012)01-0154-06

由于环境问题的潜伏滞后性,三峡库区流域水环境问题随着三峡工程的投入运营而随之出现,且情况复杂。如何通过提高环境执法水平来改善库区水环境是法学领域特别关注的问题。在环境执法方面,引入环保警察制度具有重要意义。环保警察这一概念在我国还比较陌生,但在发达国家的环保执法领域已存在了几十年,比如俄罗斯的“生态警察”,法国的“绿色警察”,德国的“环保警察”,其管理的权限都很大。我国云南省首设公安机关下的“环保警察”,为保护生态环境迈出了突破性的一步。环保警察在环境执法上有着不同于行政执法的强制性国家权力,若能够结合三峡库区的执法现状,借鉴我国已有的经验设立环保警察,我国三峡库区流域环境执法问题可逐步得到解决。

一、三峡库区流域环境执法存在的问题

在科学发展观的指导下,近些年来三峡库区流域环境执法受到了重视,渝、鄂两地政府在生态环境保护监管方面,各级生态环境执法部门积极参与国家的综合决策,加强生态保护监管,创造性地开展工作,取得了很大成绩;在生态环境违法行为的惩处方面,联合执法行动有力地推动了执法工作。但是,随着我国经济的快速增长,大众维护环境权呼声的提高,三峡库区环境执法存在的不能适应中国经济快速发展和生态环境保护方面的问题也越来越突出。

(一)三峡库区流域环境法律体系不完善

《环境保护法》、《水污染防治法》、《水土保持法》等环保执法的基本法律,加上渝、鄂两地制定的地方性法规,应该说三峡库区环境执法有一定的法律基础。但在环境行政执法方面(如单行法规)还是空白,造成无法可依状态。同时有些法律法规规定不具体、不明确,制定年限已久,相互之间不协调,甚至相矛盾。此外,法律条文过于原则化、抽象化,对法律责任的规定过于笼统,对环境违法行为的处罚力度不够,罚款数额过低,导致环境行政执法具体操作起来难以落实。现有法律赋予环

* 收稿日期:2010-08-26

作者简介:曾文革,法学博士,重庆大学法学院,教授,博士生导师。

基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目“我国应对全球气候变化能力建设的法制保障”(08JA820046),项目负责人:曾文革;2009年司法部法治与法学理论研究项目“我国特殊经济功能区法律制度研究”(09SFB2049),项目负责人:曾文革。

境行政执法的权限不足,特别是环保部门没有行政强制权,对拒不履行环境行政处罚决定的行为,环保部门无权进行必要的查封、冻结、扣押、没收等行政强制手段,必须转而申请人民法院强制执行,导致经常出现当事人不配合,而环保部门又没有强制措施,对当事人无可奈何的情况,环境行政执法缺乏力度。这样的执法方式严重影响了其效率和权威,成了环境执法实质性的绊脚石。

(二)三峡库区流域环境执法体制不健全

三峡库区在总体上被归入长江水利委员会管理,三峡库区的生态环境保护和环境执法方面由当地政府中相应的部门分块管理,国土资源部、水利部、环境保护总局、长江水利委员会和长江流域水资源保护局等单位也对库区的资源管理与环境保护有一定的管理职能。^[1]也就是说,长江水利委员会和各级政府行政部门都对三峡库区流域环境执法有管理的权力。但长江水利委员会没有实质的执法权,只有统一协调的功能,对于违法行为很难做到有效的纠正和处罚(如无权纠正地方管理法规中的“越权”和相互矛盾的问题)。在流域内各行政区出现矛盾时,委员会也没有强制措施或法律依据保证协调的效果。

各级政府环保执法方面,我国自1999年设立了环境监察机构作为环保行政主管部门的环境执法专门机构,于2003年改组发展成更加专业的环境监察局。但是,由于我国的环境监察机构起点较低,基层环境执法机构目前仍是事业单位,其执法权力来源于行政机构的委托,没有相应的处罚权,与执法职能不对等,监察机构的专门环境执法效果大打折扣。从纵向权限划分的角度来看,国家环境监察局与地方环境监察机构的关系是领导与被指导的关系,地方监察机构受到地方政府的制约,国家环境监察局难以形成对地方环境监察机构的有效监督。^[2]

(三)三峡库区流域执法人员工作缺乏专业性

环境执法的综合性较强,涉及面广,业务要求高。虽然近年三峡库区流域环境执法水平有了一定的提高,但环境执法人员的素质与当前的环境保护形势不相协调,还需要加强环保知识和执法经验的学习。各地的执法人员往往都是在原有的排污收费队伍基础上建立和发展起来的,相当一部分人缺乏法律知识和环保专业技术知识,缺乏环境管理实践经验。这些部门的环境行政执法,没有可以对违法者实行实质的惩罚措施,违法或犯罪往往以罚款代替,造成执法人员的观念偏离,环境执法为保护环境的目标被提高他们灰色收入的欲望替代,对于地方政府基于地方保护主义特别保护的重点企业不敢查,执法时不够果断,严重影响环境保护法律法规的权威性。

二、三峡库区设立环保警察的现实性分析

(一)我国设立环保警察的经验

公安机关下设的环保警察在我国首次出现在云南。2008年11月云南省昆明市与玉溪市交界处的阳宗海遭到严重的“砷污染”,促使昆明市公安局在11月下设了环保分局,起用“环保警察”。^[3]昆明市公安局、市中级人民法院、市环保局联合制定出台的《关于建立环境执法协调机制的实施意见》,详细划分了环境执法的权利,对涉及环境行政执法人员的不作为或乱作为行为的监督问题做了明确规定。玉溪市也于同年12月在市公安局下设了环保分局^[4],负责玉溪市辖区内的环境保护刑事、行政执法工作,执行国家及省、市制定的涉及环境保护的法律、法规、政策,协助环保、水利等部门做好环境保护的监督管理工作等,以改变当地政府环境执法能力薄弱、环境监管力度不够等问题。在2009年3月的两会上,人大代表赵林中提出议案设立环保警察。^[5]环保警察的设立已得到越来越多的重视。

我国云南省设立的环保警察虽在初级阶段,但在实际执法中发挥了重大作用。

第一,与环保部门的环境监察相比,环保警察队伍更能体现执法的权威性和司法的有效性。行政执法或人民法院判决强制执行遭遇阻力时,公安机关对这些违法行为的强制执行更具国家公权力的威慑力,比环保行政执法更加有效。环保警察的执法连接了环保行政执法和司法程序,完结了

环境监察与检察起诉或法院司法相分离的局面,因为法规明确规定了调查取证的结果可以直接作为起诉的证据进入司法程序,环保警察承担的不论是行政部门提请的执法检查,还是因涉嫌犯罪而由行政部门移交的调查执法职能,都能够加速涉及刑事责任的案件进入司法阶段,污染企业或个人不能再像从前一样,只要交足罚款就一了百了或以罚代刑的。不论从案件的立案审理、调查取证还是实际执行方面,环保警察都比环境监察向前迈进了一大步。

第二,从环保工作发展的角度看,环保警察是一种执法创新,它的出现推动了环保事业科学地稳步向前发展,是环保工作和谐发展的有力保障。环保警察突破常规,将环保执法与公安机关相结合,将公安机关的强制力职权纳入到环保执法体系中,开拓了环保执法的新局面,为环保执法队伍注入了新的血液,开辟了环保执法的新途径。有了创新才能有发展的空间,环保警察的设立有可能成为我国环保执法工作的突破点。

第三,从整个法治社会的角度看,环保警察这一直观的公职人员的出现,增强了公众的环保法制意识。环保警察的设立使人们认识到环境保护不仅仅是道德上的问题,还是建设法治社会、构建和谐社会的的基本要求,这样才能转变公众的环保认识水平,最大限度地遏制环境污染事件的发生,为环保执法工作创造出良好的社会环境。

(二)设立三峡库区环保警察的必要性

第一,三峡库区环境恶化现状亟待专门针对库区的执法机构来改变。人类作为生物系统中的一员,是个体,生态系统整体的协调与和谐发展才是人类进步的基础。^[6]因此我们要合理保护任何人类所赖以生存的生态系统。三峡库区作为区域生态系统,有其完整性,只依靠当前各级政府的环境监察机构的环境执法,将会造成各行政区域只顾门前环境的状况,违背了生态中心论的要求。因此需要将库区内 20 个县市的环境执法联合起来或建立新的统一的库区环境执法机构,整合力量,将行政部门的执法和检察机关或司法机关的司法程序相连接,提高执法效率,改善库区生态环境。设立库区统一的环保警察机构能从整体上管理库区环境,使人们认识到库区环境保护不是某个行政机构或某个地区孤军奋战就能达到的要求。从这个意义上说,环保警察还发挥了一定的宣传教育功能。

第二,三峡库区环境监察机构的行政低级别急需有实质执法权的环保警察。我国环境监察机构的法定身份是事业单位,其执法权力来自行政机构的授权,本身不具有处罚权,从根本上制约了环境执法的职能。同时各相关部门的分管职权进一步削弱了环境监察机构的执法职能。环保警察的设立会集中环境执法的职能,参照云南省环保警察的设置,三峡库区的环保警察将隶属于公安机关。这样做一方面提高了环境监察的层次,直接由警察权力进行环保执法,以国家公权力作保障;另一方面,公安机关有强制性的执法权,在环境执法时可以采用强制性的手段打击违反环境保护法的行为,使污染行为能在第一时间得到制止,防止生态环境的持续破坏,现场执法更加快速有效。在纵向结构上,公安机关的下级必须服从上级指挥,上级对下级的环境执法工作有义务进行监督。环保警察的设立避开了同级地方政府的牵制,能够形成三峡库区从省、直辖市到各乡、镇的环境执法一体化。库区环保执法能够保持整体的一致,符合生态环境区域保护的要求。

第三,三峡库区地方政府对环保执法的干预需要环保警察来应对。由于环境监察机构还是环保行政主管部门的一部分,环境执法工作目前还受各级当地政府的制约,当政府盲目地只顾发展当地经济、只顾眼前利益时,就有可能排挤环境保护的重要性,毕竟环境保护工作出效果需要较长时间,为了政绩选择环保作为重点,不是一条“捷径”。三峡库区拟设立的环保警察隶属于公安机关,公安机关在对环保违法行为进行侦查、进行现场执法时,其性质为司法机关。我国立法、司法、行政相互独立,互不干预,环保警察的环保执法将不会遭遇被政府行政权力制约的难题,甚至行政机关还要给环保警察的环境执法让路。

(三)设立三峡库区环保警察的可行性

三峡库区流域与云阳宗海都是涉及多个行政区划的水环境问题,同处于中国的行政结构下,

受到相同的环境法制理念的指导,因此云南环保警察的经验值得借鉴。从三峡库区目前的状况来看,只要解决以下障碍,就具备了设立环保警察的条件:

第一,法律依据。设立环保警察是对国家行政权力的调整,因此必须要有明确的法律依据,如《关于建立环境执法协调机制的实施意见》一样,使之有法可依。前文分析,为了避免两种权力产生冲突,就要分配好环保警察和监察执法人员的职责划分,并且确保环保警察的警察权力作为其他行政权力的重要保障。当然也要防止警察权力作为国家公权力的异化倾向,法律上的权力是基于人民的权利集合,需要人民权利的监督,因此其权责需要受到法律的严格控制。

第二,组织机构。三峡库区是被水淹没的并有移民任务的20个县(市),涉及重庆市和湖北省,其水环境管理的方式还没有明确的规定,目前有的只是对三峡库区整体流域管理方式。主要有三种主张:一是由重庆市和湖北省分别负责;二是中央成立一个机构统管;三是把库区划为单独的经济开发区、行政区。^[1]根据我国《水污染防治法》的规定:“防治水污染应当按流域或者按区域进行统一规划。”因此,为了适应生态环境整体性的特征,三峡库区水环境执法应依法统一管理,采取跨行政区的综合管理和协调。在组织机构上需要打破行政区划的分割,协调分散的行政执法权,整合各部分的警察力量和专长,避免人力财力资源浪费和各行政区互相推诿、职责不清的局面。

第三,利益博弈。经济增长和环境保护是一对矛盾体,我国是发展中国家,两者的关系仍旧非常紧张。三峡库区流域包含了环保、水利、交通、规划、资源等等各部门的利益,设立环保警察进行环保强制执行,必将对这些部门的既得利益造成威胁,这些部门将会明推暗阻,表面上大呼坚持科学发展观,暗中却设立重重障碍。另外,三峡库区所涉地方的地方利益与三峡工程作为国家级规划工程的整体环境目标不协调,也会成为众多利益博弈的焦点问题。地方政府行政权力干预环保警察的可能性会很大,只顾短期利益、局部利益的思想必然会影响到环保警察执法的社会环境,势必导致环保警察执法效果大打折扣。这两方面关于利益的障碍将是设立环保警察最难解决的障碍,要想使环保警察在三峡库区流域得以成熟完善还会有很长一段路要走。

三、三峡库区设立环保警察的制度构想

(一)三峡库区环保警察与环境监察机构

环保警察与环境监察有着紧密联系。两者执法目的相同,都为了保护三峡库区生态环境;两者有互相交叉的法律依据,如《中华人民共和国环境保护法》、《水污染防治法》等。最重要的是,两者的地位虽然平行,但环保警察的职责有延续并扩充发展环境监察机构职责的趋势。在此基础上,环保警察的强制执行权以及更先进的环保执法工具的配置将带给三峡库区环保执法新的面貌。环境监察机构的职责被概括为“三查、两调、一收费”。“三查”是指:对各种污染源和各类污染物的排放情况进行巡查和监督;对污染治理设施的运转情况进行检查;对新建项目“三同时”制度执行情况和限期治理项目的完成情况进行检查和监督。“两调”是指:对环境污染事故进行现场调查;对环境污染纠纷进行现场调查。“一收费”是指:征收排污费和超标准排污费。^[7]三峡库区环保警察的职责根据公安机关的性质和三峡库区生态环境保护的需要,将对“三查”和“两调”进一步发展,“一收费”将继续保留为环境监察机构的职责。

(二)三峡库区环保警察环境执法的法律依据

环保警察执法必须有法可依。我国的《环境保护法》、各单项法律以及渝、鄂两地相关的地方法规都是环保警察执法的法律依据。另外,下设在各级公安机关的环保警察的执法依据还有我国的《中华人民共和国警察法》相关规定。笔者认为,为保证库区环保警察执法的独立性和执法内容步骤有法可依,应结合库区渝、鄂两地20个县(市)的实际,参照《渤海生物资源养护规定》的经验,由国务院制定《三峡库区流域生态环境保护法规》,其中专列一章规制环保警察,具体规定法规适用范围、库区环保警察的组织体系、环保警察的职责、跨行政区域执法的协调、执法程序、对环保警察

执法的监督等内容,且内容一定要详细,法规条文要具备较强的可操作性,保证环保警察执法的顺利进行。另外,还可参照云南环境保护行政执法协调机制的设置,出台《协调机制的意见》,协调好库区各地法院、检察院、公安机关和环保执法机关的职责,使环保警察执法可行度更高。

(三)三峡库区流域环保警察的组织体系

三峡库区主要的环境问题是水体污染的问题。根据我国《水污染防治法》的规定,为适应生态环境整体性的特征,在三峡库区流域设立环保警察不能按地区分割,应建立跨行政区的统一执法部门,建立跨渝、鄂两地的,包括20个县(市)在内的统一环保警察执法体系。

笔者认为,首先应在20个县(市)范围内设立三峡库区管理委员会作为统一管理协调机构,该委员会应直接隶属于国务院,这是设立库区环保警察执法体制独立性的根本保证。在该管理委员会下设专门负责三峡库区流域环保执法办公室,可设在管辖库区绝大多数市县的重庆市,将20个县级公安机关联合,设立环保警察队伍。具体的组织方式是:从渝、鄂两省级公安部门到20个各县级和基层公安机关抽调一定数量高素质的警员——包括治安警、刑警、交警,对其进行专业培训,同时吸收环保、法律等方面的专家,以及各地政府主管环保的部门,构成专业执法队伍。环保部门和专家负责专业指导,环保警察负责直接执法。

环保警察的执法管辖权以行政区划为界限,跨区域的环境执法由各区域的共同上级公安机关管辖,各区域协助。所有的环保警察除了特定的环保执法外,平时还要负责正常的警务。抽调公安机关的警员一是符合改善环境行政执法的疲软状况的要求,因为警察有不同于行政执法部门的强制权;二是大大减少人员编制,若设立专职的环保警察队伍只负责环保执法,在警察制度和经费保障上没有过渡期不好把握;三是避免专职的环保警察在设立初期与其他警种职权可能产生的重叠交叉。比如环境刑事犯罪的案件由环保警察负责还是由刑事警察负责?由兼任环保警察的刑警负责则是最好的执法方式。

(四)三峡库区流域环保警察的职权

既然环保警察采用将各级公安机关联合的方式产生,环保警察首先当然地享有1995年实行的《中华人民共和国警察法》第二章详细规定的警察的职权,包括:行政强制措施权,行政处罚权,盘查、留置权,使用武器权,使用警械权,刑事强制措施权,优先权,保护性约束措施权,交通管制权,技术侦察权,现场管制权。

除了这些职权外,根据环保警察的特殊要求,应在《三峡库区流域生态环境保护法规》中详细规定环保警察的职权,可参考国外环保警察的权限设置^[8],如保护三峡库区流域水环境不被污染、受污染水质的取样、检查库区范围内工厂的环保措施和设备、核查有害化工品的存放、防止化学毒素外泄、检测汽车尾气排放、监督垃圾的处理等,基本上凡是有损三峡库区流域生态环境和人民健康的行为,都包含在该范围内。如果三峡库区环保警察的职权与昆明市环保警察的职权相同,即没有直接的调查监督的权力,会使他们的环保执法效率大大降低,环保警察职能等待环境监察先行调查却无法继续时,才能参与其中,那时虽然污染责任问题能够解决,但对生态环境的破坏却已无法恢复。因此,环境监察部门的“三查”、“两调”职权应赋予环保警察,并应有所发展。

关于环境监察部门的“三查”、“两调”职权赋予环保警察后,可能在两者之间产生职权冲突的问题。笔者认为,可以通过两条途径明确:一是环境监察进行“三查”、“两调”,如果是环境监察发现涉嫌犯罪或需要强制措施时,及时请求公安机关环保警察协助;二是当环保警察进行“三查”、“两调”时,发现问题直接处理。这样双管齐下,一方面提高环保警察的执法主动性、积极性,另一方面及时快速地解决环境污染问题。

在规定详细职权的法规中,还要明确当三峡库区流域环保警察的职权与其他类别警察或相关行政部门(如渔业部门、水利部门)的职权有交叉或冲突时,如何协调的问题,应多鼓励各部门的积极合作。鉴于环境执法的及时性很强,也可以直接规定有交叉时环保警察执法优先,确保环境执法

的有效性。

(五)三峡库区流域环保警察的执法程序

国外的环保警察执法程序大都是处在第一线的处理环境污染的执法方式^[9],类似于我国交通警察的现场执法;昆明市环保警察执法程序侧重于将环保警察作为环保执法的第二线保障地位。笔者认为,应将两种方式充分结合,既突出环保警察的环保执法重要地位,又结合我国目前仍将环境监察作为主要途径的现状,发展出三峡库区环保警察特有的执法程序。

三峡库区环保警察执法的程序启动有两条途径:一是环保行政执法机关,如环保部门、水利部门、渔业部门、林业部门等,对重大环境违法案件查处或者在进行执法检查时遇到紧急情况,认为确有必要需要公安机关予以配合的,可以向公安机关提出,公安机关指派环保干警配合环保行政执法机关工作;发现违反环境法律法规规定造成公私财产重大损失、人身伤亡和危害人体健康、走私废物造成环境破坏及其他危害后果等涉嫌犯罪,依法需要追究刑事责任的,应当在案件调查报告审定后移送有管辖权的公安机关;发现排污单位违反国家规定,向水体排放、倾倒毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质,构成非法处置危险物质,可以适用行政拘留处罚的,应当在案件调查报告审定后移送有管辖权的公安机关。

二是环保警察在发现违法行为或接到公民的举报时,可现场根据其违法事实依据相应法律法规条文给予行政处罚。情节轻微的可以给予当场处罚,由警察当场开具收据,当事人将罚款交到银行;情节严重,触犯刑律的可由环保警察直接实施强制措施,将当事人强行带离现场、依法予以拘留;遇到拒捕等暴力反抗的恶性行为的,环保警察作为公安机关工作人员,依法可以使用武器和警械;在环保警察履行职责时的紧急需要,经出示证件,可以优先使用交通工具、优先通行、实施交通管制等。如果行为人的行为触犯刑事法律,则由环保警察结束侦查工作后,移交人民检察院,由人民检察院对行为人向人民法院提出公诉。当事人对行政处罚不服的可以申请行政复议,或直接向法院提出起诉。当事人的权利确实受到损害时,还可依据《国家赔偿法》的相关规定主张自己的权利。

(六)对环保警察的执法监督

监督环保警察的执法工作可以参照《中华人民共和国警察法》第六章“执法监督”的规定,由人民检察院、行政监察机关进行执法监督,同时下级警察机关接受其上级监督,上级警察机关发现下级做出的处理或者决定有错误的,应当予以撤销或者变更。环保警察还应主动接受社会和公民的监督,可以通过三峡库区环境恶化现状亟待专门针对库区的执法机构来改变,公布环保警察的执法内容、执法依据、处罚权限、罚款数额及投诉程序和电话等,公民或者组织对人民警察的违法、违纪行为,有权向人民警察机关或者人民检察院、行政监察机关检举、控告。公安机关建立的督察制度,也可达到有效监督警察执行法律、法规、遵守纪律情况的目的。

参考文献:

- [1] 何大伟,陈静生. 三峡库区资源与环境一体化管理的机构、法律、制度初探[J]. 长江流域资源与环境,2000(2):182-188.
- [2] 张黎黎. 美国环境执法机构设置及其启示[J]. 广州环境科学,2008(4):43-47.
- [3] 保旭. 昆明首创环保警察队伍 完善环保执法新机制[EB/OL]. 新华网,http://news.xinhuanet.com/local/2008-11/26/content_10412630.htm/2009-03-25.
- [4] 周皓,任维东. 玉溪高原湖泊有了环保警察[N]. 光明日报,2008-12-10(6).
- [5] 柴燕菲. 人大代表建议征收环保税 设环保警察[EB/OL]. 搜狐网,http://green.sohu.com/20090306/n262641533.shtml/2009-03-25.
- [6] 左媚柳,赵修渝. 三峡工程中突显出的环境伦理问题[J]. 西南大学学报:社会科学版,2008(4):78-81.
- [7] 成都市环境监察支队[EB/OL]. 中国环保网,http://www.chinaenvironment.com/view/ViewOrgan.aspx?k=19740101100816296/2009-04-24.
- [8] 刘向东. 俄罗斯生态警察建设及经验教训[J]. 全球科技经济瞭望,2004(11):59-62.
- [9] 王萍. 德国的环境保护及其对我国的启示[J]. 世界经济与政治论坛,2006(2):114-116.