

长江经济带生态环保警察工作的 现状及发展策略¹

朱桂毅

【摘要】在简述课题研究的背景及意义的基础上，以黄石市、宜昌市和重庆市为例，分析了长江经济带生态环保警察机构建设的现状，认为存在的主要问题是环保警察设立尚无法律依据、职权不明、保障机制不健全，以及生态环境类案件立案、调查、取证难，提出了完善相关法律法规、明确环保警察的职责、完善环保警察工作制度的发展策略。

【关键词】生态环保警察；长江经济带；环保+警察；环境保护

【中图分类号】D922.68 **【文献标识码】**A **【文章编号】**CN61-1487-（2019）13-0036-03

长江经济带的发展离不开良好的生态环境，生态环保警察的出现，切实解决了一些难题，也暴露出了一些问题。如何整合长江经济带的环保警察力量，为长江经济带的可持续发展提供保障，是当下应该深入研究的现实课题。

一、研究背景及意义

（一）我国生态环境保护形势严峻

近年来，在我国经济高速发展的同时，以牺牲环境为代价换来的 GDP 增长问题不容忽视，生态环境保护形势严峻。对于那些作案潜伏期长、隐蔽性强、牵涉范围广的环境犯罪案件，传统环境行政执法部门职能作用发挥受限，存在执法不严、以罚代刑的问题，大多对涉事企业人员处以行政拘留或罚款，不能达到有效的教育、惩治、预防效果。

党中央、国务院对环境污染治理高度重视，习近平总书记在十九大报告中将“污染防治”列为三大攻坚战之一，从云南滇池的污染治理、长江流域的排污工厂治理到陕西秦岭的违规别墅查处，环境治理被提上重要议程。

（二）长江经济带环境污染问题不容忽视

2016 年 1 月，习近平总书记在重庆召开发展长江经济带座谈会时提出“要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发”的重大战略思想。2018 年 4 月，习近平总书记在武汉召开深入发展长江经济带座谈会，并强调推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。

时隔两年，习近平总书记两度造访长江流域，一盘长江经济带的大棋已悄然布下。从发展长江经济带，到深入发展长江经济带，凸显了长江经济带的重要战略地位。以污染治理为重点的环保工作也在有效推进，保障饮用水安全、非法采砂专项整治、“断腕”关停高风险工厂，应该说取得了阶段性成果。但由于环境污染问题成因复杂、治理难度大，环保面临的阻力也越来越大，

基金项目：2019 年中南财经政法大学校级大学生创新创业训练项目“长江经济带生态环保警察现状及发展策略的实证研究 ——以武汉市东湖、宜昌市三峡、重庆市长江流域为例”（XDC2019021）

原有的传统治理模式难以满足现实需求，需要创新环境污染治理模式，为长江经济带可持续发展保驾护航。

（三）各地环保警察机制尚无统一标准

目前，我国已有多省市实行了环保警察机制，其目的是创新环保执法模式，遏制、打击环境违法犯罪行为，但其在名称、职能、执法装备、联合执法机制等方面尚无统一标准，根本原因在于各地的实际情况各异，环保需求不同，全国没有建立起统一的环保警察制度。

表 1 各地环保警察成立时间、名称一览表

	成立时间	名称
云南省昆明市	2008 年	环境保护分局
河北省	2013 年	环境安全保卫总队
重庆市	2014 年	环境安全保卫总队
辽宁省	2014 年	环境安全保卫总队
广东省汕头市	2016 年	治安巡警支队环境保护侦查大队
北京市	2017 年	环境食品药品和旅游安全保卫总队
湖北省宜昌市	2017 年	环保警察支队

上表为笔者收集数据整理而成，从环保警察成立时间及名称中便可反映出各地的差异。昆明是我国最先成立环保警察机构的，首先探索“环保”+“警察”联合执法方式。随后，河北省成立了我国首支省级环境安全保卫总队。在北京市，环保警察有关总队还承担着食品药品犯罪侦查和旅游安全保卫的任务。而在湖北宜昌，环保警察支队的名称简单明了，任务清晰明确——切实维护好属地长江流域的生态环境。

（四）研究意义

一是法律意义。根据文献资料显示，部分发达国家在生态环保警察领域的研究已有很大进展，基本形成完整的法律体系，有助于将环保执法与刑事司法有效对接。早在上世纪九十年代初期，德国就已经将环境保护的内容写进《基本法》，为其建立生态环保警察提供了强有力的法律后盾。目前我国法律对“环保警察”的解释和界定存在含糊不清的现象，出现了环保行政部门和公安机关管辖权不明确的问题，影响着生态环保警察执法效力。探索“环保+公安”的未来发展策略，挖掘支撑环保警察执法的法律力量，对于健全环保执法机制有着重要的意义。

二是现实意义。目前，我国的生态环境问题不容忽视，其背后的原因更是复杂多样。城市化进程的速度日益加快固然是难以避免的客观因素，但某些非法企业追求高利润低成本而导致的环境污染，则是生态环境问题的根源所在。因此，要想有效遏制此类违法犯罪行为，成立生态环保警察机构则是势在必行，那么“如何设置”便成了值得研究的内容，分析生态环保警察机构设置及建设的可行性及其必要性，对于确保其职能作用正常发挥具有现实意义。

二、长江经济带生态环保警察的现状

公安部有关领导和长江经济带属地党委、政府对该区域生态环保问题高度重视，长江经济带率先开始探索生态环保警察机制，取得了一定的成效。笔者从中挑选黄石市、宜昌市和重庆市这三个典型，来分析长江经济带生态环保警察的现状。

（一）黄石市生态环保警察现状

黄石市环境保护警察支队于 2013 年正式成立，警力来源于公安机关刑事侦查、经济侦查、禁毒等一线办案部门。在黄石市机构编制委员会文件《关于成立环境保护警察支队的通知》中，明确环保警察支队为市公安局正科级内设机构，核定领导职数 1 正 1 副，支队长高配副县级，所需 10 名编制从市公安局政法专项编制总量内调控。环保警察支队受市公安局的直接领导，和市环保局是协作关系，关于案件中的鉴定工作，如提取、判定有毒物质等，均由环保局负责。

黄石市环保警察支队成立仅两个月，便破获刑事违法案件 4 起、行政违法案件 1 起，刑事拘留 14 人，行政拘留 1 人，依法逮捕犯罪嫌疑人 2 名，为长江经济带生态大保护做出了贡献。

（二）宜昌市生态环保警察现状

2017 年 8 月，湖北宜昌市成立环保警察支队，其队员大都是工作经验丰富的刑警。宜昌市公安局成立环境保护警察支队后，各县市区也相继成立环保警察大队。如宜昌市夷陵区成立的环境保护警察大队，明确大队行政编制 12 名，高配正科级大队长和教导员各一名。同时各乡镇派出所明确 1 名警察为环保警察，力求推动环境保护行政执法与刑事司法的有效衔接，以更好地保护长江环境，守护三峡生态屏障。

截止到 2018 年底，宜昌各县市区相继成立环保警察大队 9 个，共有专兼职环保警察 110 多人，侦办破坏环境资源类刑事案件 185 起，刑事打击处理犯罪嫌疑人 263 人，交上了一份漂亮的答卷。

（三）重庆市生态环保警察现状

重庆市在 2014 年设立环境安全保卫总队，下设办公室、政工监督室、情报信息支队、案件查处支队，成立了环境犯罪侦查实验室，配备了环境污染初查设备、无人机等装备。总队成立仅五年，便侦破有关环境犯罪案件近 3000 起，抓获 2300 余名犯罪嫌疑人。

此外，重庆市积极落实《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》，完善多部门之间线索通报、案件移送、资源共享和信息发布等工作机制，为环保警察开展工作保驾护航。

三、长江经济带生态环保警察面临的问题

长江经济带率先探索生态环保警察工作模式，对环保执法起到了积极作用，但各地设置的环保警察模式仍存在差异，现阶段尚无法在全国范围内推广，具体而言有以下几方面的问题。

（一）环保警察设立尚无法律依据

现行《人民警察法》和《环境保护法》中均无环保警察制度设立的明确依据，因此各地在环保警察的机构设置、人员编制、职能任务、运行方式等方面不尽相同，导致环保职能部门与公安部门部分职权重叠、政府的监管存在真空地带。

（二）环保警察职权不明

长江经济带环保警察主要有两种工作机制，一种是公安机关派驻环保部门工作型，即公安机关提供人、财、物，由当地环保部门统一管辖。另一种是公安机关内设警种主导型，即在公安系统抽调精兵强将成立专门机构，配备专业设施，拥有环境犯罪侦查权、应急处置权、行政处罚权以及实行强制措施权。但无论是以上哪种工作机制，环保警察在执法时均存在管理职责不清、权力内容不明确等问题，影响着执法力度与效率。

（三）环保警察保障机制不健全

在人员配置上,长江经济带的大部分地方没有为环保警察专门设置编制,而是在公安系统内部调整编制,这势必影响环保警察的专业化发展。此外,环保警察因其执法特殊性,需要熟练掌握法律法规、侦查技术手段、化学物质知识等,而现阶段长江经济带部分环保警察专业化程度有待提高,组建职业化、专业化的环保警察队伍具有一定的困难。

在装备保障上,一些地区的环保警察环保检测仪器配备不足,而有些环境问题复杂多变,不能仅仅凭主观感觉来判断污染程度,需要依靠专业的设备检测,例如自动监控、卫星遥感、无人机等先进设备和技术,需要利用这些来全面提升环保警察的专业执法能力。

（四）生态环境类案件立案、调查、取证难

在环境污染案件的立案上,根据我国的法律规定和司法实践,刑事立案的材料来源主要有刑事被害人报案或控告、单位或个人的报案或举报、其他行政执法机关移送的案件以及侦查机关自行发现的犯罪事实或者获得的犯罪线索等。但环境污染案件大多没有直接具体的被害人、群众的举报积极性不高、有的地方政府为追求经济发展而偏袒污染企业等,再加上环境污染隐蔽性强、犯罪手段多样化,侦查机关不易发现,导致连刑事诉讼的第一步立案都困难重重。

在环境污染案件的调查取证上,作案人犯罪手法隐蔽、作案地点偏僻、作案时间不确定,环保警察很难第一时间赶到现场获取排污的直接证据,即使及时赶到现场,有些犯罪证据因其特殊性,无法有效收集、固定、提取。环保警察机构应规范调查取证过程,切实破解生态环境类案件立案、调查、取证难题。

五、长江经济带生态环保警察的发展策略

（一）完善相关的法律法规

一方面,要明确生态环保警察的地位、权限和义务,使其在法律的轨道上运行,另一方面,要增删有关法条,加大对环境犯罪的追责范围、惩处力度,确保执法的公正严明。笔者认为,单纯地修改《环境保护法》和《人民警察法》,恐难以彻底解决环保警察面临的法律困境。在适当的时候,可以制定《环保警察法》,对环保警察的体制模式和职责范围进行系统性的规定。

（二）明确环保警察的职责

首先,要明确环保警察承担环境刑事案件侦查的职责,如湖北宜昌市环保警察支队的职责为“负责侦办全市范围内环境保护领域的犯罪案件,分析、研究环境犯罪特点和规律,制定预防、打击对策”。环保警察根据《刑法》《刑事诉讼法》《环境保护法》行使侦查权来打击环境领域的犯罪行为,鼓励主动出击寻找案源,发挥强制执行力的作用。

其次,环保警察要承担环保行政执法的职责,根据相关法律法规对违法的单位或个人进行行政处罚。例如工厂违规排放废气污水、居民违规倾倒生活垃圾等,环保警察均可依法介入,以保护当地环境。在环境行政执法与刑事处罚的衔接上,有关部门要严格遵守《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》,完善“环保+公安”联动机制,推进信息共享平台建设,提升环保警察综合执法效能。

最后,环保警察还要承担日常行政监管的职责,对重点场所进行日常监管,体现环境保护预防为主的原则。习近平总书记曾强调要全面提升防范应对各类风险挑战的水平,增强工作预见性,提高对各种矛盾问题的预测、预警、预防能力。在环境风险防范问题上,环保警察可以运用特殊侦查手段,构建完善环境风险预警机制和行政监管机制。此外,环保警察还要配合相关行政执

法部门开展联合执法活动，形成污染防治的合力。

（三）完善环保警察工作制度

一是完善领导工作制度。明确各地党政一把手为生态环保第一负责人，成立专项工作领导小组，如长江经济带环保领导小组、环保警察执法领导小组，充分发挥出其职能作用。

二是建立人员保障制度。当前社会分工越来越精细化，专业化、科技化、职业化是环保警察的发展方向。环保警察不仅要具备扎实的法学专业知识，还要掌握环境科学等工程科学知识。相关部门要组织人员到高校参加专业学习，大力培养既懂环保又懂办案的复合型执法人员。从长远来看，可由公安政法院校开设环保警察专业和相关课程，培训专业人才，做好人才储备工作，为提高环保警察执法队伍的质量和素质奠定基础。

三要建立装备保障制度。随着现代科技的发展，环境犯罪新手段层出不穷，在一些复杂、棘手的案件中，仅仅依靠传统的警务设备很难及时破案。政府应投入资金用于环保警察专业设备的配备，以便执法人员能及时准确取证、调查、执法。

四要完善信息公开与监督制度。环保警察拥有一定的执法权力，也必然要受到相应的约束。环保警察不仅要增强守法、守规的责任和意识，也要自觉接受媒体和群众的监督，让权力在监督的阳光下运行，努力做到权用于民、情系于民、利谋于民。

参考文献：

- [1] 李文青. 王成. 刘海滨. 国内外环保警察制度现状及启示 [J], 环境保护. 2014 (10).
- [2] 孙磊. 我国环境警察制度构建研究 [D] 哈尔滨: 黑龙江大学. 2010.
- [3] 陈娴. 国外环保警察的特点及对我国环保执法的启示 [J]. 决策探索. 2018 (11).
- [4] 张学永. 我国环境犯罪防治的难点及对策 [J], 环境经济. 2019 (2).