

法治周刊

05-08版

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

■ 动态

构建大环保、大监管、
大治理格局

广东首支“食药环” 侦查支队挂牌成立

本报记者钟奇振 通讯员李佳伟 江门报道 广东省江门市公安局食品药品与环境犯罪侦查支队(以下简称“食药环”犯罪侦查支队)日前正式挂牌成立,支队首批17名警力已正式到位,成为广东省首支将食品药品与环境犯罪整合在一起的专业执法队伍。

据江门市公安局统计,近3年来,江门共办理食品、药品、环境案件376宗,涉案金额超过2300万元,处理犯罪嫌疑人767人。

“当前,涉及食品药品和环境的违法行为日益突出,和犯罪集中高发的严峻形势相比,对食品药品和环境违法犯罪的打击力量显得有些薄弱。”江门市公安局党委副书记、副局长姚亮表示,成立“食药环”犯罪侦查支队,整合专门打击力量,是主动适应社会发展和监管执法新常态的积极举措,是公安机关从被动向主动打击犯罪的积极转变,有助于应对当前这类犯罪呈上升和集中高发的态势。

据姚亮介绍,“食药环”犯罪侦查支队主要承担贯彻执行有关食品药品和环境犯罪侦查工作的法律法规,研究、制定预防和打击食品药品环境犯罪的对策、方案,组织、协调、指导、监督江门市公安机关对食品药品和环境犯罪的侦查工作,依法履行涉及食品药品和环境保护方面的公安行政处罚等6类职能。

“以前环保部门对企业排污进行处罚时,发现有违法犯罪行为时再通知我们局经侦、治安支队去调查,可能会错过最佳调查时机,收集不到证据。现在‘食药环’犯罪侦查支队成立了,可以更主动地开展食药环违法案件案件的侦查,加大打击速度和力度。”江门市环保局相关负责人表示。

“食药环”犯罪侦查支队的成立,一方面公安部门主动提前介入执法,加快对环境犯罪案件的侦查、取证,及时控制犯罪嫌疑人,更好地对环境违法案件实施精准、高效打击;另一方面主动加强合力监管,与环保部门建立联动执法机制,充分用好新《环保法》赋予行政处罚执法手段,提高执法震慑力,保持打击环境违法行为高压态势,构建大环保、大监管、大治理的工作格局。相关负责人表示。

落实环境行政案件查处
和刑事犯罪侦查

十堰“食药环” 侦查大队应运而生

本报记者喻妙 通讯员叶相成 十堰报道 湖北省十堰市公安局治安支队食品药品与环境犯罪侦查大队日前正式成立,标志着十堰有了一支打击“食药环”违法犯罪的专业队伍。

十堰市环保局副局长袁劲松说,作为南水北调中线工程核心水源地,配合新环保法实施,成立食品药品与环境犯罪侦查大队对十堰保护生态环境,特别是确保一江清水永续北送意义十分重大。

据了解,十堰市食品药品与环境犯罪侦查大队主要负责涉及食品药品和环境资源保护犯罪案件的侦办。其中破坏环境资源保护犯罪主要包括污染环境、非法买卖土地使用权、非法占用农地、非法采矿、非法捕捞、盗伐滥伐林木、非法进口、处置、走私固体废物等犯罪行为。

新环保法加大了违法行为惩处力度,被喻为史上最严,其中包括按日计罚、行政拘留、查封扣押、限产停产等措施,十堰市公安局治安支队食品药品与环境犯罪侦查大队队长廖振江告诉记者,为了让环境行政案件查处及环境刑事犯罪侦查能够更快更好地落到实处,十堰食品药品与环境犯罪侦查大队应运而生。

借新环保法实施之机,广西壮族自治区政府将2015年作为“监管执法年”,以环境风险为导向,全力排查各类风险隐患,确保环境安全,并着力打造一支正规化、专业化、职业化的执法队伍,运用法治思维和法治方式,推进环境管理转型,切实保护广西优美的自然生态环境。



自治区环保厅执法人员正在对企业进行检查。

资料图片

严执法破解环境瓶颈

历史和现实要求广西借助新环保法之威,重新审视环境保护工作,重新定位经济发展方式。

改革开放以来,在“赶超跨越”战略牵引下,广西发展取得了许多历史性的辉煌。但是,在实现较快增长速度、壮大经济总量的同时,广西也逐步产生并累积起资源消耗高、结构不协调等诸多矛盾和问题。

以2013年为例,广西高耗能行业能源消费占规模以上能源消费量比重达到94.1%,废水、废气和废物排放高于全国大多数省市。

坐拥丰富矿产资源的广西,在过去一段时间内私挖滥采、非法冶炼等现象十分严重,重金属污染风险也随之加大。因为疏于监管,广西曾经连续两年分别在龙江河和贺江发生重大环境污染事件,在全国范围内造成很大影响。

虽然事后广西多次组织拉网式风险隐患排查工作,重金属污染隐患得以减少,发展方式也由片面追求经济增长速度向“提质增效”战略转型,但经济发展与环境保护的矛盾依然突出。

大检查形成威慑力

“监管执法年”活动开展以来,广西已全面启动2015年环境保护大检查,严厉查处了一批环境违法行为。

按照环境保护部提出的“新环保法实施半年要有大的突破,全年要有重大进展”的工作目标,广西环保厅执法人员全部行动起来。

春节放假前,广西环境监察总队的工作人员基本上都下到各市开展大检查工作,春节放假后第一天上班也基本全员上岗。

广西环保厅环境监察总队总队长蒙美福介绍,2月9日至13日,4个督察组对柳州、百色、玉林等9个市的动员部署和开展排查整治情况,进行了督查,并现场抽查了一批企业。

新办法解决“老问题”

长了“牙齿”的新环保法需要一支作风过硬的环境监察队伍来执法。针对基层监察“人员少,装备差,素质低”的现状,广西壮族自治区政府在2014年印发《关于进一步加强基层环境监察能力建设的意见》,筹措资金2.09亿元,全力推进基层环保能力建设。

全区共增设机构22个,增加核定编制159名。25个市县环保局启用新业务大楼,举办环境监察、监测、应急、固体废物管理、核与辐射安全管理业务培训42期,培训6434人次,是近年来培训人员最多的一年。

乡镇企业多,中小企业散,执法难点在基层。针对治理难度大、监管水平低的县区、村镇,广西积极尝试,重点在管理体制创新上取得突破。

上林县结合乡镇企业机构改革,率先在全县完成了乡镇“国土资源、规划建设、环保环卫、安全监管”的“四所合一”机构整合。这是在2014年灵山县推行“四所合一”试点之后,上林县提前完成的自治区环保厅2015年全区每个市至少一个乡镇开展“四所合一”试点的工作目标。

上林县编办负责人向记者介绍,为

2011年11月召开的广西壮族自治区第十次党代会提出:到2020年,全区GDP突破4万亿元,比2010年翻两番。

按照测算,如果2020年要保持2000年的环境质量,那么资源生产率必须提高4~5倍,单位GDP环境影响要降到2000年的1/4;如果要求环境质量在现有基础上有明显改善,则资源生产率必须提高8~10倍,单位GDP的环境影响要降到2000年的1/10。

“人与自然矛盾的严重程度,资源衰减、枯竭的压力,生态环境恶化的压力,都将是广西历史上空前的。广西提高资源利用率和减少污染排放的任务异常艰巨。”广西环保厅副厅长蹇兴超说,如果环境保护滞后于经济社会发展的问题不能解决,将可能成为中国实现全面建成小康社会的关键性阻碍和风险。

而从目前看,广西双核驱动发展战略和产业布局的重点区域在沿海沿江,当前北部湾“两高一资”项目大量重复布局,西江经济带流域原有的落后产能短期内不可能全部完成转型升级,同时西江经济带新的布局马上开始,对资源的

压力和容量需求也不会降低。

“有的地方和区域环境承载力已达到或接近上线,重金属历史遗留问题突出,累计排放量已经突破控制目标。”广西环保厅厅长檀庆瑞表示。

污染物排放加剧态势也是广西处于工业化中期不可回避的问题。目前广西仍是“二·三·一”的产业结构,工业化累积性污染尚未消化,城镇化发展的新增性污染呈井喷趋势,特别是2012年以来,“两高一剩”项目投资额占千亿元产业项目投资总额的比例,连续3年突破70%,2014年高达74.8%,这些项目陆续投产,突出的环境影响就是污染物排放呈加剧态势,直接导致城市空气质量下降。

在广西2014年年度空气质量考核的14市中,仅有3市达标。

提高资源利用率,减少污染物排放强度,除了调整生产方式和产业结构,严格执法是最有效的环境管理手段。

新环保法实施之际,广西全面启动“监管执法年”活动,力争用严格执法破解环境瓶颈,还历史欠账,努力不欠新账。

针对重金属污染隐患,贺州市组织开展了非法采矿专项整治行动,全市取缔非法选矿点20个,非法采砂点26个,拆除简易厂棚16个,捣毁一批非法采砂设备,断电停产整顿企业3家。

大检查的实施,对广西的环境违法行为形成了震慑力。

完善乡镇环境监管网络,上林县将“四所合一”纳入乡镇机构改革体系中,县政府将其他部门的编制整合后与在编人员“整体打包”,由乡政府统一管理,4个业务部门进行指导。通过“四所合一”的工作创新,上林县11个乡镇的环境保护工作人员,由原来的51人,增加到目前的146人,意在解决乡镇在这4个方面日常工作各自为政、能力不足的现状。

南宁市环保局创新“四项机制”,积极适应环境执法从旧常态,制定了《南宁市环境监察“定责、履责、问责”暂行规定》、《南宁市环境违法行为失信惩戒暂行办法》、《南宁市环境监察巡查制度》、《环境监察部门之间跨区域联防联控合作机制》等4项新机制,使环境监管执法进一步细化,做到有法可依、有章可循。

为弥补现有环境监管力量不足,广西还积极推进环境污染有奖举报,鼓励公众监督与参与。2013年的3月15日,广西环保厅于印发《广西壮族自治区环境保护厅环境违法行为有奖举报暂行办法》,并在试行一年的基础上,于2014年4月15日正式颁布实施,办法对私设暗管非法偷排、危险废物处置和涉辐射污

新法发威还有哪些障碍?

本报记者童克难 梁雅丽

被称为“长了牙齿”的新环保法,已实施近4个月,记者日前在广西采访时发现,基层执法能力不足及动力欠缺,是目前“牙齿”还不够“锋利”的主要障碍。

“缺衣少食”是基层执法普遍问题

“无人、无车、无设备”是广西很多基层执法部门面临的窘境。为扭转这一局面,广西将2014年作为“环境监管能力建设年”,经过不断努力,无论是人员编制、素质还是执法装备、监测设备上,广西都有了一定程度的提升。

但是,环境监察队伍能力无法适应当前监管需要的现象仍广泛存在。“要钱容易,要装备容易,但是如果人,就难上加难。”对于环境执法能力建设问题,广西环保厅环境监察总队总队长蒙美福最深的体会就是基层环境监察人员编制严重不足。

从整个广西自治区层面来看,全区包括聘用人员在内一共拥有环境监察人员1226人,这个数字在全国排倒数第四。相较于全国排名前十的人口和排名15~18位的GDP总量,广西执法力量的薄弱显露无疑。

这在市县两级环保部门中,体现得更加明显。南宁市本级拥有全广西最强的环境监察力量,也只有40多人,却要负责6个城区及几个开发区上百个建设项目的监管,同时还肩负着区县两级的业务指导工作。

而作为广西的养殖大市,玉林市环境监察支队的26名监察人员要负责369家规模化养殖企业以及774家

“不会查、不敢查”影响执法效果

“环保部门的权力已在法律上予以确定,如果再监管不到位,再打击不了违法排污行为,对违法排污问题再视而不见、见而不管,就是失职。”广西环保厅厅长檀庆瑞说,一季度,广西各市仅查封扣押1起,移送行政处罚2起。案件的数量及环境影响程度与其他省市相比有较大差距。

“这并不说明我区没有或很少有环境违法行为,而是环境监察执法‘不敢担当、怕担责、怕麻烦’以及‘不会查不敢查’的现象依然存在。”檀庆瑞说。

按照2014广西环保厅“环境监管能力建设年”要求,监察总队对全区1000多名执法人员业务水平进行摸底调查,结果并不乐观。蒙美福介绍,仅仅以能够按照现场执法基本要求填写完成现场执法记录为标准,摸底人员中也有57%左右的环境监察人员合格。

“通过一年多的培训指导,‘手把手’地教,以及对全区8个重点行业企业典型案例的理论和现场指导,可以说环境监察人员的业务水平

地方政府有待真正进入角色

从新环保法实施情况看,广西部分地方政府认识高度不够,也是执法工作落实不到位的一个原因。

以环境保护大检查工作方案为例,自治区1月印发了大检查方案,但一些地方方案截止3月底仍未印发。檀庆瑞表示,现在仍然有部分地方政府及环保部门为污染企业“遮羞”,“说情打招呼”,企业经营者更是想方设法“拉关系”逃脱应尽的处罚。

“一个企业可能是一个镇的全部财政收入,新法实施后,压力和干扰虽然比之前少了,但还是会存在。”采访中,一些基层环保工作人员说。

除了地方政府,相关职能部门在适应新法方面也需要进一步加强。尽管在一季度处理的3起环境违法案件中,广西有两件移送当地公安部门,但是在实际工作中,行政执法与刑事司法的衔接并不顺畅。

以南宁钻达工业燃料油有限公司非法处置危险废物环境违法案

工业企业的的环境监管工作。

环境监管主要是现场执法,越是到基层工作任务越重,而目前环境监察队伍的建设却呈倒金字塔结构。据了解,有些县级环境监察大队往往要一个人负责几十个甚至更多的企业。

因为人员编制少,监管范围大,执法人员很难对企业进行严格监管,但是一旦发生污染事件,监察人员却被首先问责。

几年前,广西某县的环境监察大队队长因为企业污染问题被问责。现实情况是,整个大队只有一名队长负责现场执法工作,因为没有执法车辆,她只能骑电动自行车进行现场执法。

压力大,任务重,有些人开始试图“远离”这个岗位。据蒙美福介绍,仅2014年全区就有十几名环境监察支队负责人申请调离岗位,聘用人员也因其工作压力流动性更大,这些都不利于基层环境监察工作的开展。

此外,还面临着执法车辆少的困难。以上林县26名环境监察人员为例,仅配备3台执法用车,距离每3名执法人员一部执法用车的标准化建设要求相差甚远。即使是这样,仅有的执法用车还面临公车改革清理问题,原因是环境监察队伍不属于公务员编制,执法用车也没有被列入国家执法用车序列。

有了比较明显的提高,但是距离要求还有差距。”蒙美福介绍,总队将在今年继续加强对环境监察人员的业务培训,挑选业务骨干,对于新环保法的执行进行专门学习。

“摸着石头过河,随身带着法律读本,逐条对照法律条文执法”,成了基层环境执法人员的常态。采访中,不少环境监察人员向记者坦言,由于还不适应,执法过程中“心里没底”的情况经常出现。

新环保法实施,对违法企业是一个很好的威慑,在这个过程中,不仅是环境管理部门的工作人员积极学习法律,企业同样在认真学习。“这就要求工作人员在执法过程中要严格按照法律程序办事,避免出现执法人员被企业反诉的情况。”南宁市环保局局长韦好鹏说。

另一个制约新环保法实施的原因是,执法人员在处理环境违法案件时担心自己被问责。新环保法规定了严厉的行政问责措施,环境监察队伍的追责压力空前巨大,反过来也制约了“新武器”的执行率。

件为例,虽然案件已经移交公安部门进行处理,但是由于公安部门的司法取证要求与环境执法要求不同,南宁市环保局还在根据公安部门要求补充和完善相关证据。

相比南宁市公安局,有些地区的公安和司法部门的态度并不积极,一位基层环保工作人员介绍,公安部门就曾经以证据不足将移交的案件直接退回,但是需要哪些证据和程序,公安部门并没有说明。

“可以说,目前地方政府和有关部门的环保意识还没有根本改变,下一步我们要严格执行新法,用新法查处一批典型案件,真正起到威慑作用,倒逼地方政府和有关部门的环境保护工作。”蒙美福表示。

此外,不少基层环保部门呼吁,应从国家层面进一步明确环境监察机构的地位,建议执法服装统一、车辆颜色标识统一、执法证件统一、执法标准统一。