打击环境犯罪还需硬手段

——两会代表委员建议设立环境警察

两会关注 LIANG HUI GUAN ZHU

◆本报记者童克难

“环保部门在执法过程中处于比较弱势的地位,建议修改现行的《人民警察法》或相关法律,增加对环境警察的规定,加强对环境污染的刑事打击。”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列玉带来了关于“设立环境警察加强对环境污染行为刑事打击”的建议。

●关注一

如何破除执法阻力?

事实上,近年来的全国两会上,代表委员们对于设立专门的环境警察的呼声并不在少数。其根本目的,是对环境违法行为形成更大的威慑,加大执法和处罚力度。

“《环境保护法》对环境污染行为主要以民事和行政责任为主,刑事责任为辅。”在朱列玉看来,相对刑事责任来说,民事与行政责任执法效力比较薄弱,而对污染环境行为的行政处罚居多,刑事处罚甚少,导致对污染者形成不了大的威慑力。

相比过去,从新环保法实施到“两高”司法解释的出台,对于环境违法行为的打击力度正在不断加大,环境污染案件“入刑”也不是一件“新鲜事儿”了。

但是在基层的环境执法过程中不难发现,由于环境管理部门与司法部门在调查取证方面的程序、认定结果等存在不同,导致在两部门案件移交和衔接过程中存在诸多问题。

今年年初,环境保护部会同公安部、最高检联合出台的《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》,对于环境保护部门移送涉嫌环境违法案件所需材料以及证据的收集和使用有了明确说明,这在一定程度上可以解决目前两部门之间的衔接问题。

打击环境违法行为的力度不断加大,相关法律法规也正在不断完善,在基层执法过程中过去对于环境污染行为“没有办法”的局面正在改变。

事实清楚、证据确凿的违法案件自不必多说,但是在现实的环境执法过程中,基层环境监察人员往往面临的是“小散乱污”企业的违法行为。以北京为例,2016年,北京市共立案3495起环境违法案件,其中80%以上的案件主体都是“小散乱污”企业,在执法过程中,还不时出现偷排污染以及抗拒执法等情况。

朱列玉认为,由于在权职设置方面法律只赋予了环保部门间接强制权,所以导致其存在一定的被动性,致使执法力度偏弱,执法效率偏低。

“建立环境警察制度,使得环境保护部门能够获得直接强制执行权,在执法过程中就不会处于被动地位。”朱列玉表示。

●关注二

如何让侦办更加专业?

基于我国国情,《刑事诉讼法》赋予了公安机关刑事侦查的权力,对于一些可能涉及污染环境构成犯罪的行为,环境保护行政部门由于没有侦查权,不能主动展开调查。

“首先要赋予环境警察以警察权。”朱列玉认为,增加环境警察的规定,首先要从法律上使环境警察在执法过程中能够做到有法可依。

但是,在朱列玉看来,设立环境警察并不是单单将目前的公安干警抽调出来执行环境违法案件的查处任务。因为在实际工作中,公安机关既要肩负起打击违法犯罪行为重任,又承担起环境保护职能,往往导致案件堆积,不能及时处理。同时环境污染具有复杂性、潜伏性、长期性和隐蔽性等特征,导致污染环境的犯罪案件证据采集困难,影响了环境犯罪的发现及案件移送。

设立环境警察制度,可以缓解公安机关事情多、人手不足的现状,同时也确保了办理环境犯罪案件所需的警力。

环境警察必备条件

环境领域涉及面广、知识相对专业的问题必须在环境警察设立时充分考虑。

知识结构:

朱列玉建议,环境警察除了自身要具备一般警察的业务技能之外,还要具备环境与资源保护法、环境科学、生态学等环境知识。

环境监测设备:

加大投入为环境警察配备先进的现代化仪器,使之能运用一些特殊的高科技手段来阻止和侦办环境污染行为,让侦办环境污染案件更加专业。

相关链接

北京“环保警察”正式上岗

今年1月,北京市公安局“环境食品药品和旅游安全保卫总队”(以下简称“环食药旅安保总队”)正式揭牌成立。成立当天,总队就与环保部门通力合作,破获了两起环境污染案件,抓获两名犯罪嫌疑人,成功打响第一枪。

作为“环食药旅安保总队”重要组成部分,环境保护支队被称为北京的“环保警察”。据环境保护支队负责人介绍,支队满编一共50人,目前已全部到位,警员均为北京市公安局各单位的精英,具有丰富的办案经验。

据了解,北京市“环保警察”的职责任务是:负责环境保护领域重大敏感或跨区行政执法活动的执法保障、重大案件的现场处置和刑事案件侦查审理,并配合相关行政执法部门开展联合执法。

在装备方面,这位负责人表示,公安民警日常配备的手铐、强光手电、执法记录仪等装备,在环境保护支队均会配备,今后警方还将根据打击环境领域犯罪的需要,配备相应的专业设备。

除了环保部门,北京市“环保警察”的工作还将对接国土、水务等部门,对环境污染、非法采矿、非法占用农用地等违法犯罪行为进行打击。

海关缉私警察体制可供借鉴

在全国范围内,很多地方也在省一级层面成立了专司环境执法的警察队伍。朱列玉表示,我国设立环境警察可以效仿海关缉私警察的体制。

1999年1月5日,在正式成立海关总署走私犯罪侦查局的同时,我国正式组建了专司打击走私犯罪的执法队伍——海关缉私检查队伍。它受海关总署和公安部的双重领导,以海关总署领导为主。朱列玉表示,我国设立环境警察可以将其设置于国家环境保护部门的同时纳入公安系统,在执行与警务有关的活动方面受公安部的业务指导,在环境保护技术方面受国家环境保护部门的管理,做到行政执法与刑事执法的有效对接,增加行政执法的权威性,进而从环境保护监管体制和执法权力上解决原来存在的执法手段不足和刑事处罚力度不够等问题。

两会声音

严守生态环境底线

韩正
中共中央政治局委员、上海市委书记

我们把推进供给侧结构性改革作为经济工作的主线,牢牢守住人口规模、建设用地、生态环境和安全4条底线,疏解城市非核心功能,引导产业结构优化升级,坚持以经济体制改革为引领,努力降低企业税费负担、融资成本和制度性交易成本,推进科技成果转化应用,不断增强企业创新动力和活力,促进经济转型升级、提质增效。

决不违规新增一吨钢铁

张庆伟
全国人大代表、河北省省长

在去产能方面,2017年将会是最为较劲的一年。无论难度有多大,河北都要确保打赢这场收官战,严格排查核验,决不违规新增一吨钢铁。

生态补贴应增加

武维华
全国政协常委、中国科学院院士

近十年来,涉及生态环境问题的生态补偿类补贴占比最低,且有不增反降的趋势。应以绿色、生态为导向,加快农业补贴政策体系改革,安排资金管护好已退耕地,取消或削减部分与绿色理念不符的补贴政策,如渔用柴油补贴、化肥淡季商业储备制度等。

上接一版

以空气质量改善任务较重的京津冀地区为例,监测数据显示,2015年京津冀13个城市的$PM_{2.5}$年均浓度均值和PM_{10}年均浓度均值分别为我国《环境空气质量标准》限值的2.2倍和1.9倍,其中保定市$PM_{2.5}$年均浓度达到了标准限值的3倍以上。气态污染物情况稍好,2015年,全部13个城市的SO_2浓度均低于《环境空气质量标准》限值;CO浓度仅有石家庄、唐山、邢台、保定等4个城市超标,且超标幅度都在50%以内;京津冀城市普遍存在NOx浓度超标问题,除北部的张家口和承德两个城市外,其他11个城市均不同程度超标。O_3污染逐步显现,近年来京津冀城市的O_3浓度水平呈持续上升的趋势,其中北京市2015年O_3日最大8小时平均浓度的90百分位数已超过200微克/立方米,是全国O_3浓度最高的城市。

因此,为了实现京津冀区域空气质量稳定达标,需要使区域的SO_2浓度水平保持稳定,NO_2浓度水平下降20%左右,O_3浓度水平下降10%左右,$PM_{2.5}$和PM_{10}的浓度水平分别下降60%和50%左右。

基于国内外开发的空气质量数值模拟模型分析表明,为实现上述污染物浓度下降幅度,京津冀地区主要大气污染物SO_2、NO_X、$PM_{2.5}$、VOCs和NH_3分别需要减排67%、75%、70%、46%和19%。

3.尽管不同研究机构目前较多地将2030年设定为全国空气质量达标的预期时段,但实际实现的时间将取决于我国社会经济发展和科学技术进步等进程的影响。

我国多项研究结果表明:要实现全国城市空气质量基本达标,大气污染物的排放量总体上要削减一半左右,其中空气质量较差的京津冀地区,削减比例甚至要超过70%。我国何时能够实现空气质量基本达标,取决于上述减排目标何时能够实现。能源革命推进、经济结构转型、生产和污染治理技术进步以及生活方式转变等的进程快慢,都可能推动上述目标提早或推迟实现。

只要我们深刻理解并践行绿色发展理念,进一步凝聚全社会的力量,持续推进大气污染防治工作,就能加快推动空气质量持续改善,使大家呼吸“清洁空气”的天数持续快速增加,并早日实现全年基本呼吸清洁空气的目标。

作者单位:清华大学

直通两会

全国人大代表蓝伶俐:

推动林业碳汇和森林碳汇交易

本报记者刘晓星北京报道 全国人大代表蓝伶俐建议,在设计碳交易市场机制时,应进一步提高林业碳汇在碳排放权交易中的比重,凸显林业在生态文明系统工程中的作用和地位。

当前,我国企业及个人对碳交易的认知程度较低,对碳交易产品知之甚少。林业碳汇进入碳交易的制度不完善,各交易所制度标准不统一。我国林业碳汇项目开发与管理中存在的操作流程复杂、开发成本和不确定性高、碳汇商品定价难、项目收益不易保障等问题,需要相关管理部门逐步研究解决。

蓝伶俐建议,加强林业碳汇和森林碳汇相关研究,明确林业碳汇和森林碳汇纳入碳排放交易的程序和范围,如将所有林业碳汇和10%的森林自然增汇纳入碳交易体系中,让森林自然增汇成为贫困山区林农收入的新增长点。加大对林业自愿减排项目的政策扶持力度,比如明确林业类自愿减排量在履约配额交易中的比重;实行差异化交易策略,适当提高林业项目减排量的交易价格;允许林业碳汇项目减排量通过科学计量审定后,把整个计入期内产生的减排量以期货形式提前交易。

此外,蓝伶俐提出,目前,碳排放交易管理条例及配套实施细则尚未正式出台,还没有形成完善的碳排放权交易法律法规体系。重点林区县和林业经营主体对林业碳汇储备、建设和交易等方面具体路径仍不清楚。国家层面应加快出台碳排放交易管理办法及相关实施细则,以解决碳汇交易操作流程、碳汇商品定价机制、林业碳汇产权保障等问题。

全国人大代表吴明兰:

加快矿区环境治理助推扶贫

本报记者刘晓星北京报道 全国人大代表吴明兰建议,将贵州省六盘水市纳入全国重点矿区环境综合治理示范区。

据统计,目前六盘水市因煤炭开采引发地质灾害416处,沉陷区影响面积达1600平方公里,占压破坏耕地面积达39.4平方公里,水源枯竭面积达968.1平方公里,损毁的交通道路达410公里。采矿诱发的矿区生态环境恶化,已严重制约当地经济社会可持续发展。

吴明兰建议,给予振兴老工业基地、矿山环境治理、采煤沉陷区治理、山水林田湖生态修复等政策、资金及项目的支持,帮助六盘水市解决矿山环境历史遗留问题,为长江、乌江上游提供良好生态保障,助推矿山地质环境影响区域内的农村贫困群众精准脱贫。

据悉,六盘水市近几年来也在积极实施矿区环境治理,做好源头管控,关闭矿山441个,组织编制了《六盘水市矿山环境综合治理工作方案》,计划投入资金概算66亿元,拟对全市15个集中连片矿区实施综合治理,目前资金缺口约50亿元。

在全国政协十二届五次会议小组讨论中,全国政协委员、环境保护部南京环科所所长高吉喜持续深入关注环境问题。他指出,在中央环保督察和问责力度如此之大的情况下,还是能看到有一些企业存在违法生产和非法排污等现象。改善环境质量各级政府责无旁贷,同时企业、公众的环境意识和参与度也至关重要。

本报记者王亚京摄/童克难文

蓝天白云终可期

上接一版

钟勤建告诉记者,为了回应人民群众对环境质量的要求,四川省近期还是要打好攻坚战,要采取坚决的措施把污染物排放总量降下来,力争空气质量在今年有所好转。

“政府工作报告提出了三条总的要求,在科学治理方面,我认为主要是两个方面,一个是精准治理,现在很多地方都感到采取了很多措施,但是效果不是很明显,因此,需要找准症结,突出重点,讲究实效。精准治理也是科学治理一个最主要的方面。二是协同治理,我理解主要包括3个方面的协同,部门的协同、区域的协同、大气多项污染物的协同治理。在标本兼治方面,治理大气污染要从产业结构、布局来进行调整,推动城市和企业转型,转变生产、生活方式,需要顶层设计。”钟勤建说。

孙贵宝认为,在大气污染防治方面应加大监察的力度,有些环境问题仅仅通过地方管理部门依法检查监督很难发现。

“中央环保督察在宁夏的工作组给我留下了很深印象,发现了和解决了一批地方存在的环境问题。我认为,从国家角度建立一个治理大气污染的平台,措施将更有效。”他说。

“总体来说,要通过压减工业企业的排放,来抵消群众冬季采暖用煤排放的刚性需求。在这个问题上,今年是可期盼的。我相信,通过重点部署、要求和强有力的措施,我们国家对大气污染的治理会比其他国家要快,蓝天不但可期盼,而且会一年比一年多起来。”刘炳江说。

矿涌水跨境污染河流水库

湖南省环保厅直接过问解决问题

本报见习记者文萍报道 3月5日上午,随着挖土机的开进,湖南省邵东县界岭镇矿涌水分级沉淀池建设项目正式开工。这是湖南省环保厅直接过问、加大跨境污染和群众长期反映问题督查力度的结果。

位于邵东县界岭镇的上旗岭煤矿和团山镇的利民煤矿都已于2014年被县政府依法关闭,但由于地下水丰富,造成矿涌水流出,污染了沿线河流和双峰曲江坝水库水质,影响了周边群众生产、生活用水和农田灌溉用水。

3月2日,湖南省环保厅党组书记、厅长王一鸥前往双峰县青树坪镇业稼村了解这个镇辖区内侧石河水质污染情况,并赶往邵东县界岭乡现场查看已关闭的上旗岭煤矿矿井废水出口情况,走访了当地农户,查看了当地饮用水情况。

3月3日上午,王一鸥回到长沙后立即召开省环保厅紧急会议。会议要求相关处室和部门成立工作组,尽快调查并解决邵东、双峰两县跨界水污染问题,并形成调查报告及时向省政府汇报。

3月3日~5日,湖南省环保厅组织监察、监测和应急等相关部门赶赴邵东县和双峰县,调查处理闭井煤矿矿涌水跨界污染问题。

湖南省环保厅调查组仔细查看矿涌水出水口和勘察各支流汇入点,确定了煤矿矿涌水、农田灌溉渠、纳入水库和农户饮用水井等十多个水质监测点位,针对铁、锌、锰、镍、硫化物、氨氧化物、色度、pH值等项目进行采样监测。

调查期间,工作组召集邵东、双峰两县县政府和环保、水利、农业、卫计、国土、安监等相关职能部门,听取有关情况介绍,部署污染防治和安全饮水等相关工作。

邵东县连夜召开了县委常委会专题研究部署应急处置工作,界岭镇已落实3亩田地建设两个近1万立方米的沉淀池,目前正在开挖;团山镇落实两亩地建设两个6000立方米左右的沉淀池,准备开挖。同时,委托专业治理公司做治理工程设计,计划采取长期、系统的治理措施。双峰县也在加快提交饮用水资源分布、使用,污染影响范围和集中式饮用水水源检测、农田受损、侧石河水检测等资料。