

生态环境综合行政执法与刑事司法衔接问题探究

——以 A 省为例

◆常 婷

(南京森林警察学院治安学院, 江苏 南京 210023)

【摘要】目前, A 省生态环境部门和公检法机关在生态环境综合行政执法与刑事司法衔接(简称“两法衔接”)中, 已经取得了一些成效。在衔接制度层面, 建立了联席会议制度、重点环境问题联合调查处理机制、联合督办制度等; 在实践层面, 采取了联合指导地方工作、重要信息共享等一些好的措施, 但在衔接程序、考评方式等方面, A 省“两法衔接”工作仍然存在短板。根据 A 省的实际情况, 同时参考国内其他地区在生态环境保护“两法衔接”工作中的有益尝试, A 省在衔接程序、人员队伍建设、考评方式等方面还需进一步优化。

【关键词】生态环境; 行政执法; 刑事司法; 衔接

近年来, A 省发生了一些影响较大的生态环境污染事件。例如, 2018 年 B 市固废填埋案、2019 年 C 市某公司污染长江事件等。严重破坏生态环境事件的发生原因有多方面, 但违法代价不高是重要原因之一。“两法衔接”工作有短板, 就会削弱对环境违法犯罪行为的打击力度。健全生态环境综合行政执法与刑事司法衔接机制, 使两者无缝衔接, 既可以提高刑事司法机关追究环境犯罪的效率, 也可以有效威慑生态环境违法犯罪行为。为此, 必须要建立高效的生态环境综合行政执法与刑事司法衔接机制。本文主要以 A 省为例, 梳理生态环境综合行政执法与刑事司法衔接的现状, 找出存在的问题、分析可能的原因, 并根据 A 省实际情况提出改进建议。

一、生态环境综合行政执法与刑事司法衔接问题的提出

生态环境综合行政执法与刑事司法衔接是指生态环境部门将执法过程中发现的不属于行政执法范畴的案件依法交由司法机关处理, 双方相互协作、相互配合以解决涉嫌环境犯罪案件刑事责任的工作方式。“两法衔接”的成效, 需要生态环境综合行政执法部门严格执法、及时移交来保障, 也需要刑事司法机关及时承接、依法办理来保障。“两法衔接”工作不仅在理论研究成果方面较突出, 在实践层面, 不少地方生态环境部门和司法机关也积极进行有益尝试。

(一)“两法衔接”工作已有的理论研究成果

主要有胡露薇的《彭州市行政执法与刑事司法衔接情况调查研究》(2018)、蒋云飞的《环境行政执法与刑事司法衔接的检察监督——基于检察机关提前介入视角》(2019); 北京市人民检察院编制的《行政执法与刑事司法衔接办案指引》(2021)等。

(二)A 省“两法衔接”工作实践层面的探索

在实践探索层面, 为促进生态环境综合行政执法部门与司法部门的衔接, 2013 年 A 省环境保护厅与公检法机关联合印发了《关于建立实施环境资源司法执法联动工作机制的意见(试行)》, 初步构建了分工明确、相互协调、联动互动的生态环境执法新机制。同时, A 省不断完善相关政策和法律法规, 例如, 2017 年出台了《关于进一步规范全省环境污染犯罪案件危险废物认定工作的通知》, 为 A 省环境污染案件危险废物认定工作提供了指导。2018 年, A 省生态环境厅联合公检法机关印发了《A 省生态环境综合行政执法与刑事司法衔接工作实施细则(试行)》, 该实施细则从五个方面构建了整体框架, 使联动机制得到进一步完善。随着联动工作的深入, 对各类环境违法行为给予了沉重打击。2016—2018 年, A 省公安、环境保护部门合力侦办环境污染犯罪案件分别为 245 件、568 件、537 件, 分别抓获犯罪嫌疑人 514 人、935 人、1575 人。这些实践层面的探索, 为推进 A 省“两法衔接”工作提供了有力保障。

二、A 省生态环境综合行政执法与刑事司法衔接现状及存在的问题

(一)A 省生态环境行政执法与刑事司法“两法衔接”现状

通过调查, 了解到目前 A 省“两法衔接”工作已取得明显成效, 不仅建立了“两法衔接”制度, 同时还开展了许多“两法衔接”相关的工作。具体体现在以下几个方面。

1. 建立联席会议制度

为探讨法律适用问题, 商定协作中需要明确的事项, 定期召开联席会议, 暂定每年一次, 并形成会议纪要, 各部门共同遵守。为应对突发情况, 明确了八种需紧急磋商的情形、五种应当立即通报其他部门请求支持和协助的情形、五

种应当实行联合督办的情形。2019年建立了公检法机关驻生态环境部门联络员制度,该制度有力促进了部门协作,使日常交流、信息反馈和相互咨询更加便捷,让环境违法犯罪行为受到及时有效的打击。

2.联合查办违法案件

A省生态环境部门会同公安部门侦办了多起严重的环境违法案件。例如,Y市某公司违法排污案:针对该公司违法排污问题,通过A省生态环境厅、公安等部门的联合调查及驻点督查,共对相关企业处以罚款639万元;包括该公司董事长在内的26名涉案人员被采取刑事强制措施。2021年,A省生态环境厅开展了一系列专项执法行动,共作出处罚决定1.59万件,罚款金额14.6亿元,协助侦办污染环境犯罪案件423件,抓获犯罪嫌疑人1482人,同比分别上升了29%、49%、21%、57%,有力震慑了违法分子。

3.联合督办环境犯罪案件

A省生态环境厅与公安厅密切配合,联合督办各市办好办实环境违法案件。为解决市、区查不动、查不清、查不实的问题,A省生态环境部门和公安厅首次联合开展了异地执法检查——沿江城市交叉互查专项行动。两部门联合发布检查情况通报,要求相关城市对照问题清单,逐一调查核实、深挖到底,依法查处。经沿江生态环境部门深入调查,共向公安机关移交了66件案件,其中有12件涉刑。

4.联合指导各地开展工作

A省生态环境厅与公检法部门不断加强交流培训。受A省生态环境厅邀请,公检法部门专家定期对环境执法人员培训,培训内容包括证据收集、移送流程、具体案例分析等,使环境执法人员的联合工作和办案能力有了较大提升。A省生态环境厅环境专家也会受邀定期去公检法部门开展培训。

5.实现重要信息共享

近年来,危险废物相关的环境犯罪案件占涉刑的环境犯罪案件比例较大,为实现对危险废物的有效监管,A省生态环境厅建设了较为完善的危险废物信息化管理系统。目前,该系统已将A省各类危险废物相关单位纳入监管范围,包括危险废物的产生、贮存、转移、处置等信息,实现了对危险废物的全过程监控。目前,该系统已与A省公安厅共享,可协助公安机关及时高效地发现企业相关的违法行为。

(二)A省生态环境综合行政执法与刑事司法衔接存在的问题

1.生态环境保护“两法衔接”工作程序还需完善

在实际操作过程中,“两法衔接”程序还不太畅通,主要表现为案件处理不连贯、衔接工作缺少强有力的协调部门。导致案件处理不连贯的原因是移送承接程序有障碍,生态环境部门鉴于人力、物力不充足,在执法过程中容易忽

视对相关证据的进一步固定和收集,案件移送时,证据往往不充分,使得公安机关难以立案,而若公安机关不能准确告知生态环境部门需要补充哪些证据,案件移送可能会中断。由于生态环境部门行使的是行政权,刑事司法机关行使的是司法权,“两法衔接”本质上是一种事权的移交,而现阶段两者并没有一个共同的上级机构来协调,这就容易降低案件移送的效率。

2.生态环境保护“两法衔接”考评方式有待优化

对可能涉嫌刑事犯罪的环境违法案件,生态环境部门与公安机关、检察机关的考评方式并不完全一致。从公安机关角度来看,由于涉刑的环境违法案件数量总体较少,而很多公安机关对办案数量有考核要求,为实现考核目标,公安机关对办理涉刑环境违法案件比较积极。而站在生态环境部门的角度,向刑事司法机关移送的环境违法犯罪案件的数量越多,就意味着生态环境部门自身在日常监管工作中的效果越差。尤其近年来,各级纪律检查委员会对生态环境部门的问责力度逐年加大。生态环境部门一方面要高强度工作,以完成逐年提高的生态环境考核目标;另一方面还要面临问责风险,为维护本部门利益,生态环境部门移送涉嫌环境犯罪案件的积极性较低。由于两部门考核方式不同,使得“两法衔接”的价值难以充分地发挥出来。

三、完善A省生态环境综合行政执法与刑事司法衔接的建议

2017年,环境保护部、公安部、最高人民检察院联合制定了《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》,该文件指导生态环境保护“两法衔接”工作的有序开展,各省相继建立了详细的工作制度。2022年,上海市生态环境局和公检法机关联合发布《上海市生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作规定》,提出开展联合培训,并逐步研究建立涵盖污染防治、环境案件侦办等方面的联合专家库。2022年,广西壮族自治区发布了《关于加强生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作的意见》,提出要建立检察院与生态环境部门互派干部挂职交流制度、奖惩制度。通过借鉴两地的经验,为进一步完善A省生态环境保护“两法衔接”机制,有必要采取以下措施。

(一)完善生态环境综合行政执法与刑事司法衔接程序

1.畅通案件移送过程

相关部门应加强生态环境部门的行政执法力度,提供充足的人力和物力支持,以便于其在调查环境违法案件时,有能力去深入调查取证,有条件去收集更多的证据材料,进而提高案件移送的质量。刑事司法机关在收到生态环境部门移送的涉嫌环境犯罪的案件时,应及时立案,需要补充材料的要及时通知生态环境部门。

2.建立“两法衔接”协调部门

环境行政权和刑事司法权是两种不同的权利,两种权利在衔接过程中难免会遇到一些问题或摩擦,如果能设立一个强有力的协调部门,就能有效解决衔接过程中存在的问题。A省现有的法律问题协调机关的协调职能目前仅限于公检法内部,倘若赋予其协调行政机关和刑事司法机关的职能,就能有效解决“两法衔接”过程中存在的问题。

(二)完善环境保护“两法衔接”的考评方式

1.公安机关对办理涉嫌环境污染犯罪的考核方式应进一步优化

建议强化对办案质量的考核,逐渐弱化对办案数量的考核。应充分发挥已办案件的警示教育作用,通过典型案例告诫更多的企业、公民不去破坏生态环境,让他们清楚地知道,如果有损害生态环境的行为,公安机关将会用严厉的手段给予惩罚。

2.相关部门对生态环境部门的考核应更具包容性

随着环境保护要求、污染物排放标准不断提高,生态环境部门的工作压力也逐渐增加,他们工作中会遇到大量的环境违法案件,其中有一部分可能还会涉嫌环境污染犯罪。建议对于由生态环境部门首先发现的环境污染犯罪案件,应免于问责,对于由其他部门首先发现的涉嫌环境污染犯罪案件,应根据具体情况来分析,是因为主观不作为、不认真,还是因为能力有限、技术水平有限,不可“一刀切”似的问责。只有如此,才能消除生态环境部门移送涉嫌环境污染犯罪案件时的顾虑,提高生态环境部门移送案件的积极性。

四、结束语

本文剖析了A省生态环境综合行政执法与刑事司法衔接的现状、存在的不足,并对问题产生的原因进行了分析,

通过学习其他地区好的做法,结合A省实际,对A省“两法衔接”工作提出改善建议。近十年,虽然A省生态环境质量明显改善,但公众对环境质量的要求也越来越高,为满足公众需求,行政执法和刑事司法缺一不可。A省应结合“两法衔接”工作的现状,重点从衔接程序、考评方式等方面着手,将A省生态环境综合行政执法与刑事司法有效衔接,整合各方力量,合力打造让人们越来越满意的生态环境。

参考文献:

- [1]蒋云飞.生态环境保护行政执法与刑事司法衔接机制实证研究[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2021,15(02):53-62.
- [2]刘帅.行政执法与刑事司法衔接中的环境犯罪制度探析[J].法制博览,2022(04):115-117.
- [3]刘娜.宁夏环境行政执法与刑事司法衔接的实证研究[D].银川:宁夏大学,2016.
- [4]赵旭光.“两法衔接”中的有效监督机制——从环境犯罪行政执法与刑事司法切入[J].政法论坛,2015,33(06):146-157.

基金项目:

中央高校基本科研业务费专项资金项目,项目名称:“环境法治”背景下环境行政执法与刑事司法衔接程序研究,项目编号:RW-YB202204。

作者简介:

常婷(1985—),女,汉族,河南商丘人,硕士,讲师,研究方向:治安治理、侦查学。