

我国环境警察制度法律问题研究

孙巍¹ 李倩¹

(1. 东北林业大学文法学院, 黑龙江哈尔滨 150040)

摘要: 环境警察制度作为国家环境治理和环境监管的有机组成部分, 在实务过程中其作用尚未得以充分发挥。通过阐述国内外环境警察制度发展的基本概况, 分析当前影响我国环境警察制度运行所面临的法律问题, 即环境警察法律定位不清、环境执法衔接机制不畅、环境执法监督机制缺失、环境执法能力薄弱, 并针对性提出相应建议, 即厘清环境警察法律定位、优化环境执法协调机制、健全环境执法监督体系、提升环境执法能力。为深化环境保护执法、优化我国现代环境治理体系提出法律思考。

关键词: 警察权, 环境警察, 环境警察制度

孙巍, 李倩. 我国环境警察制度法律问题研究. 生物多样性保护与绿色发展. 第1卷, 2024年9月, 总第67期. ISSN2749-9065

在推动我国生态文明建设的进程中, 需要多主体参与其中。环境警察作为维护国家生态安全、环境管理秩序和人民环境权益的重要主体, 在生态环境保护领域也应发挥其作用。但现有研究成果鲜有从人民警察行使警察权, 对破坏生态环境的违法性犯罪予以防范和打击等进行基础性(原理性)、全面系统性的制度化研究, 而这一研究却恰恰是部分地方已先行开展的试验性生态环境警察制度实践所迫切需要的理论基础。^[1]

一、环境警察制度概述

(一) 环境警察制度内涵

环境警察制度是指环境警察机关及其人民警察在法定职责范围内, 运用警察权对在环境与资源保护领域内的违法行为实施制裁、对犯罪行

为进行侦查的一系列法律规范的总称。^[2]当前, 我国关于环境警察制度的理论和实务尚处于发展阶段, 关于该环境执法的警察群体称谓并未统一, 诸如“环境安全保卫”“环食药旅”等, 称谓的差异化也代表具体职责范围的不同, 并且在我国已有多地设有专门的警察队伍从事环境执法活动。

环境警察作为具有强制性质的行政与刑事执法力量, 在环境行政执法方面, 现行法律法规对环保部门的执法授权力度相对不足, 行政执法力量薄弱, 通过设立专门的环境警察执法队伍来保障环境行政执法的综合实效, 相对集中行使环境执法领域的行政拘留权; 在环境刑事执法方面, 通过设立环境警察, 相对统一行使环



境犯罪侦查权并直接衔接司法程序，实现环境犯罪案件相对集中的立案管辖，对环境犯罪的预防、惩治及威慑具有深远意义。

（二）国外环境警察制度发展概况

国外的环境警察制度发展较早，主要是在一些欧洲国家，诸如德国、俄罗斯及法国等，在国家环境每况愈下的情况下，积极探索生态环境保护的制度建设。经济高速发展的同时，也以过度消耗自然资源、环境质量下滑作为代价，在历经大气污染、土地退化、全球气候变暖等多重环境问题的裹挟下，使得国家和民众意识到保护环境安全的重要性。各国为提升环境犯罪惩治力度和环境治理实效，积极构建环境警察制度。

德国作为较早设立环境警察制度的国家之一，从上个世纪七十年代就开始着手构建环境警察队伍，环境警察隶属于德国联邦内政部的环境司，具有较为完善的法律法规且规定明确具体、可操作性强，其主要内容包括环境警察机构的运行、法定职权范畴及各类警察履行职权发生交叉时的解决机制等。每个管辖区域一般会有五到十名环境警察，每天巡逻了解区域内的环境状况，每位警员都需要进行长时间的专业训练，学习环境

法规及环保设施的应用，特别是现场执法能力的培养。

俄罗斯的环境警察队伍设立于1996年，采取莫斯科市政府出资和内务部出人的方式组建。其主要职责在于预防生态犯罪和行政违法、为环境保护机关及工作人员的正常活动安全提供保障、对城市和其他自然保护区实行监管及加强对公众的环境保护宣传等方面。^[3]俄罗斯的环境警察职权范畴较为广泛，其工作内容从检查食品卫生质量、保护森林到检测汽车尾气排放量、防止水污染等，并制定配套的相应实施细则、处罚措施和罚款额度，为环境警察执法活动提供具体依据。

法国的环境警察队伍起步相对较晚，近些年又积极进行制度改革，致力于在国家层面上通过环境警察制度统筹推进环境保护在执法过程中的实现，使环境警察的行动范围得到扩展并统一环境犯罪的刑法规定。在法国，环境警察并不单单指一个职业，更多的是指具有保卫环境职责的机关和人员，依据领域划分管辖职能和范围，将专家团队和工程师纳入环境执法群体，保障环境执法的专业度。法国环境警务的发展，实际上也是在面对气候问题、生物多样性丧失等全球性问题而作出的一种积极的国家



实践回应，法国深知只有在国家层面加强管理才能保证每个人都尊重全社会的普遍利益。^[4]

国外环境警察制度运行的特点主要集中在三方面：第一，有明确的法律规定。法律条文明确具体、可操作性强。其主要内容涉及环境警察机构的设立、撤销及变更，法定职权范围及各类警察履行职权交叉发生冲突时的解决机制。第二，部门归属级别较高，执法相对独立。使得环境警察在充分履行其自身职权过程中能够尽可能的避免其他部门不当干涉。第三，注重专业型人才培养。警员在进入环境警察队伍时，要求其具备一定的专业资质或背景，并配备专业的环境监测设备以保证环境执法效果。

（三）我国环境警察制度发展概况

2006年3月20日，我国成立首个县级环保派出所——安平县环境保护派出所，设立在县环保局，隶属于公安队伍，在环境执法中与环保机关联合办案。安平县作为有名的“丝网之乡”，在带来当地经济利益的同时，周边环境质量也颇受影响，环保人员履行职权却面临着人身安全的威胁。因此，该派出所成立之初，主要解决的就是“执法难”问题，保障行政部门执法实效以及执法工作人员的安全。随着环境违法犯罪案件的上升以

及国家对环境质量的高度重视，环境警察队伍建制规模也在逐渐扩大，在省级公安机关内设环境警察总队的主要有山东省、云南省、湖南省、河北省、吉林省、陕西省、贵州省、江苏省、辽宁省、广州市、北京市、重庆市等十几个省、直辖市。

2019年，公安部开展“昆仑行动”，主要执法内容为六大板块：打击危害食品安全犯罪、危害药品安全犯罪、侵犯知识产权和伪劣商品犯罪、污染环境犯罪、涉野生动物犯罪、破坏生态环境和生物安全犯罪活动。据公安部政府信息公开显示：其成绩斐然，目前“昆仑行动”仍在稳步进行中。2022年，生态环境部、最高人民检察院和公安部组织开展深入打击危险废物环境违法犯罪和重点排污单位自动监测数据弄虚作假违法犯罪专项行动。^[5]“运动式”执法带来的执法效果是直接、高效的，但要想更好的确保环境警察执法效果，也要注重对辖区环境的长效管理机制。通过不断完善我国环境警察制度，充分运用警察权来保障环境权，确保惩治环境违法犯罪的每个环节都有具体执法主体并能够及时跟进。



二、我国环境警察制度存在的法律问题

(一) 环境警察法律定位模糊

我国最早的环境警察队伍距今已成立近二十年,规范环境警察的规范性文件,以在环境与资源保护领域规定公安机关履行职权的形式予以体现。从环境法的立法研究来看,其中11^①部环境相关法增设了公安机关介入环境执法的规定,但与环境保护领域的其他交叉法律法规并未增加相关设定,依旧存在理论适用情形与实务操作之间张力大的问题且法律法规之间存在不衔接的状况。^[6]环境警察队伍逐渐在地方设立之初,对环境警察的归属部门也存在差异,主要以隶属于环保部门、公安机关或两者共同管理这三种模式予以运行。2019年5月,公安部设立食品药品犯罪侦查总局,在中央层面统一领导环境犯罪侦查;同年12月,森林公安转隶公安部,属于公安队伍序列,为环境警察队伍建制指明了方向。

各地依循国家环境发展战略部署,针对当地环境治理不力状况,先行进行地方性环境警察制度探索,重

点侧重于环境执法衔接机制中环境警察的履职行为。但对于如何更好地发挥环境警察队伍自身优势,如何更好地惩治环境违法犯罪行为的法律规制研究尚待加强。而且,我国虽已在多地建立了专门的环境警察执法队伍,其发展样态、职权范围及运行模式各有千秋。

(二) 环境执法衔接机制不畅

我国环境管理主体呈现多元化,主要体现为环境保护行政主管部门、检察院及公安机关等。各主体在其管辖范围和履行职权上存在重叠或真空地带,在执法过程中难免会出现“都想管”或“都不管”的局面,如何在环境执法过程中加强各主体间的协调合作,也是生态环境执法体制改革的重点内容。

环境警察对环保部门移送的涉嫌环境犯罪案件的侦办,受案初查之是否有管辖权,不属于环境警察的管辖范围,应退回移送案件的环保部门;不属于本机关管辖案件,应移送有管辖权的公安机关,针对目前存在案件移交的对接主体及流程仍存在规定不清的状况,相关部门对案件的管辖和处理等权限上存在分歧,会导致一些移送案件被搁置。而且,环境行刑衔接机制效力层级低,其内容更侧重于原则性规定,对违法行为的处罚范

^① 即《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国煤炭法》《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》。



围和处罚力度较小,致使其在行刑衔接过程中并未充分发挥其应有作用。

(三) 环境执法监督机制缺失

环境案件的发生大多基于行为人过多追求经济目的的结果,对环境的损害,在主观上也多属于间接故意的范围。环境案件具有违法成本低、治理成本高且环境犯罪入罪门槛较高的特点,针对一般环境案件的惩治方式也多以经济制裁的方式予以实施,例如“罚款”、“没收违法所得”、“按日计罚”等方式“以罚代刑”,具有轻刑化的倾向,会削弱环境警察的强制执行力和威慑力。把握环境警察履职的权力尺度,尤其是在环境行政处罚方面,要预防以权谋私、徇私枉法,亟须进行环境警察制度的监督机制建设。

环境警察负责对环境案件进行侦查、拘留、执行逮捕及预审,拥有一定范围的量刑建议权,对这部分权利的行使,须规范自由裁量权的适用幅度,公权力与私权利的力量对比悬殊,需谨慎处理环境案件,尤其是环境刑事案件,要始终以保障和维护环境权益为出发点和落脚点。而且,环境案件有时没有具体的受害人且案件调查和检验周期较长,因果关系证明较为复杂,通过对环境警察履行职

权的监管,使环境权益以看得见的方式予以保护。

(四) 环境执法能力较为薄弱

近年来,环境问题层出不穷,环境案件数量激增,环境警察队伍警力不足的问题日益凸显。以笔者实习的某区公安局食药环大队为例,共有警员九人,队长、副队长、指导员三位;内勤一位;普通办案人员五位。管辖领域涉及该区域有关生产销售伪劣商品、侵犯知识产权、危害公共卫生以及破坏环境资源保护四大板块,内容繁杂且认定标准不一,其办案压力和警员人数形成鲜明对比。

此外,警员专业素养有待提升,尤其是针对环境案件的专业性问题,主要体现在相关环境专业知识的匮乏和配套环境监测设施的不足。首先,环境警察队伍较其他警种而言成立较晚,环境执法理论和实务发展存在较大上升空间,熟知环境法且拥有环境专业背景的警员更为少数,初分配到环境警察队伍的警员,无论是老警察还是新警员,在环境执法领域经验不足,日常工作中也缺乏有关环境执法专业知识的系统培训。其次,警察作为侦办案件的首要主体,需要在执法过程中对所保护的法益是否受到损害、损害程度以及是否需要追究法律责任等内容作出初步判断。根据环



境污染法律解释^②，针对案件所涉的环境案件专门性问题难以确定时，需要通过相应证据结合监测报告，用以界定罪与非罪、此罪与彼罪，以确定案件性质及罪名。

三、完善我国环境警察制度的发展路径

(一) 厘清环境警察法律定位

警察权具有强制性，在遏制日益严重的环境破坏与资源保护违法犯罪、国家安全保卫、公民环境权维护等方面有着其他环境监管主体和公权力不可替代的作用。^[7]通过厘清环境警察法律定位，为其法定职责及管辖范围奠定了坚实的理论基础。环境警察的法律定位主要表现为对环境行政执法权和环境刑事司法权的履职，即行政执法层面维护环境管理秩序、民事执法层面环境纠纷的解决及刑事司法层面环境案件侦办。环境警察的职权内容应体现为三方面：第一，办理环境违法犯罪案件，以环境污染和资源破坏为主，追究犯罪人法律责任，弥补公私财产损失，保护生态环境及资源的可持续利用；第二，办理环境行政违法案件，化解环境冲突，维护环境管理秩序，保障环境行政执

法活动；第三，预防环境违法犯罪行为发生，通过定期检查、不定期抽查及开设专线报警电话等方式监管重点行业或区域，熟悉辖区环境状况。

在国家层面上，对环境警察制度进行顶层设计，为环境警察制度运行在机制上扫除执法障碍。在推动环境警察制度完善的进程中，应考量以下因素：第一，法律保留原则，环境法以列举的形式规定公安机关介入环境执法的情形，对限制公民人身自由的强制措施和处罚事项应根据法律规定细化警察行使环境行政拘留标准、流程及情形，避免重复处罚。第二，比例原则，当个人利益与公共利益发生冲突时，大多数情况下个人利益都不得不出让让步；比例原则要求执法者应时刻铭记最小侵害的标准，在目的明确和目的限制的基础上，尽量减少个人利益的牺牲，防止个人权利受到不当克减。^[8]第三，提升环境警察执法依据的法律效力，更好地保障环境权益的实现，保障环境警察执法地位的相对独立，避免其他执法部门的不当干涉，便于各部门间的协调合作。

此外，建立健全环境警察队伍从省级到县级、从大队到支队的完整环境警察制度运行结构。通过加强环境法与其他部门法之间的协同合作，搭

^② 《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第16条：对案件所涉的环境污染专门性问题难以确定的，依据司法鉴定机构出具的鉴定报告，或者国务院环境保护主管部门、公安部门指定的机构出具的报告，结合其他证据作出认定。



建法律部门间的沟通与协调机制,并鼓励有条件的地方在环境治理领域先于国家进行立法,预留地方法规一定的规制空间,在环境治理体系中发挥地方性法治特点,为环境警察制度运行提供更多法律依据。

(二) 优化环境执法衔接机制

生态环境执法体制改革是国家生态文明治理领域的深刻变革,把人民群众关于生态环境的美好需求在法治轨道上转化为依法治国、依法行政的具体实践,根据治理形势的判断,动态调整生态环境执法理念及执法体制。^[9]环境执法衔接机制作为生态环境执法体制改革的重点内容,环境警察应加强与其他部门间、区域间的环境保护协同合作机制,针对重大环境问题,统筹制定合作机制,建立健全打击跨区域破坏生态环境违法犯罪工作机制。

妥善处理行政部门移送的涉嫌环境犯罪案件,针对不属于本机关管辖需要进行移送的环境案件,应明确移送对象、标准及流程,环境警察应通报移送犯罪案件的办理情况^③,启动针对对应立案不立案或应移送不移送现象的监督程序。完善环境行刑衔接机制内容,基于原则性指引,细化

实施内容的可操作性,提升环境行刑衔接机制的效力层级,调整对环境违法犯罪行为的处罚范围和力度,以严惩环境违法犯罪行为,助推环保部门、环境警察以及检察院三方的协同合作。环保部门针对复杂疑难案件,可主动商请环境警察提前介入调查,协助环境警察做好前期调查取证、监测鉴定等工作。根据需要在环境警察总队设立环境犯罪侦查实验室,加强环保部门与环境警察在证据标准的衔接,以满足刑事案件证据标准。

(三) 健全环境执法监督机制

《公安机关组织管理条例》(2006)规定,公安机关人民警察违法违纪的,应当根据国家规定给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。环境执法监督内容的重点在于环境警察履职行为的合法性和环境警察队伍的廉洁建设,以规范引导环境警察队伍的发展。

首先,引入环境警察监督主体,除公安机关内部上下级监督及专门机关监督外,还应积极引入外部监督体制,通过搭建环境执法成果共享平台,打通公众监督环境执法质量的路径,提升公众参与度,保障公民环境执法的知情权、参与权和监督权,使环境权益的保护以公众看得见的方式予以保障。其次,界定环境行政处

^③ 包括移送、受理、立案、撤案、立案监督、批捕、起诉、审判、强制执行等。



罚“金钱罚”或者“自由罚”的界限及适用情况,尤其是大额度的行政处罚款,缩小“以钱谋权”的权力操作空间。最后,完善环境警察专项考核标准,在考核过程中,不定期开展环境执法情况审查,针对执法效果的评估涉及专业问题可以听取专家意见作为参考,构建长效环境执法效果反馈机制。针对滥用或怠于行使职权的行为,明确法律责任,依规定降低、取消警衔并承担相应的法律责任。

(四) 提升环境执法能力

我国警察适用国家行政编制专项管理,依据法定程序和工作需求,适当增加该警种的招录人数及辅警数量,提升环境警察的环境保护执法理念。随着环境警察队伍建制规模的扩大,加强省际警务区域合作,打破地域、区域带来的执法障碍,强化警务信息共享和资源优化配置,提升环境警察的合作力。健全环境执法的线索通报反馈和信息共享机制,鼓励各地区环境警察积极交流办案心得和经验体会,建立环境执法的动态资料库,推动以案释法、交流借鉴。搭建第三方辅助执法平台,协助环境警察开展污染源排查、环境犯罪案件调查以及后期整改措施跟踪等工作。

环境警察作为维护环境安全的重要力量,通过物资采购申请流程,

购入专业的环境监测设备,并培训警员具备一定的环境监测能力。在日常培训中,加强对环境法的学习,重视案件调查取证、移送办理、法律适用等方面培训和现场执法技能训练。在日常工作中,各辖区环境警察应加强对管辖区域内重点排污单位监管,通过定期检查和不定期抽查的方式,实时动态关注区域内存在的环境问题。针对环境犯罪案件监测成本过高情况,加强执法资金保障,将其纳入年度工作预算并申请专项基金予以财政支持。环境执法的展开需要科技的支持,例如运用遥感监测环境变化、大数据分析环境状况及环境监测风险预警等技术手段,既要加强事后惩治又要做好事前预防。

我国环境治理体系与治理能力也较为薄弱,环境警察对辖区内存在的环境问题也缺乏系统性监管,危害结果的发生是有一个或长或短的过程,通过对重点环境问题或区域的实时动态性监管,及时发现环境问题,防患于未然。另外,环境警察在环境执法中应重视普法的重要性,通过举办活动等各种方式积极宣传,线上线下同步进行,与民众形成有效互动,提升民众对环境警察制度运行的认可度。保护环境从来都不是一个人的事,它需要我们中的每一个人都参与其中,守卫绿水青山和碧海蓝天。



四、结语

我国环境警察制度研究既涉及全局性的国家生态安全治理,也涉及地方性经济社会高质量发展的协调。本文通过描述现行环境警察制度的发展概况,揭示了影响环境警察制度运行的主要因素及解决路径。环境警察应当依法履行职权,但也要把握好行使权力的界限。亟须对环境警察制度的理论和实务作出更全面的优化,特别是每一环节的实际执行需要精细化研究和制度设计,以保障环境警察能够更好的担负起自身职责。

作者简介: 孙巍(1971-),女,黑龙江省哈尔滨人,东北林业大学文法学院副教授,硕士生导师,研究方向环境与资源保护法;李倩(1995-),女,山东省菏泽人,东北林业大学法学硕士在读,研究方向环境与资源保护法。

参考文献

- [1] 张莉. 警察权介入我国生态环境保护的路径研究 [J]. 广西警察学院学报, 2022, 35 (04)41-48.
- [2] 邢捷. 现代环境警察制度研究[D]. 武汉大学, 2015:29.
- [3] 曾文革,陈娟丽. 国外环保警察及启示 [J]. 环境保护, 2010, (21)64.
- [4] 付琴雯. 法国的环境警务与环境警察 [J]. 现代世界警察, 2022, (02)67.
- [5] 生态环境部办公厅、最高人民检察院办公厅、公安部办公厅联合通报表扬“两打”专项行动中表现突出的集体和个人 [J]. 中国环境监察, 2023, (05)27-35.
- [6] 刘鲁豫. 生态环境执法中警察权规制研究 [J]. 安阳师范学院学报, 2023, (06)64.
- [7] 刘子宜,邢捷. 环境警察权的逻辑与边界 [J]. 贵州社会科学, 2021, (12)10.
- [8] 郑文阳. 论个人生物识别信息保护中个体权利与公共利益的平衡 [J/OL]. 法律科学(西北政法大学学报), 2024, (02)167[2024-03-21].
- [9] 杜辉. 生态环境执法体制改革的法理与进阶 [J]. 江西社会科学, 2022, 42 (08)131-140+208.

