

2013年卷(上)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办



【环境法前沿问题研究】

《论环境司法与执法协同保障的完善》

【生态文明建设的司法保障】

《污染环境犯罪的司法困境及其解决》

《论商业银行在环境侵权中的贷款人责任》

【调查研究与案件判解】

《论我国流域管理中跨界水污染法律对策及完善》

《农村环境污染侵权救济机制浅析》

【域外环境法撷英】

《香港特区的环境法律制度》

2013年卷(上)

中国环境法治

The Environmental Rule of Law

中华环保联合会 主办

主 编	曾晓东	周 珂
副主编	吕克勤	曹明德
	谭柏平	魏晓娟
	马 勇	

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国环境法治. 2013 年卷. 上 / 曾晓东, 周珂主编.
—北京: 法律出版社, 2013. 8
ISBN 978-7-5118-5204-5

I. ①中… II. ①曾… ②周… III. ①环境保护法—
中国—文集 IV. ①D922.684-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 178933 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群	装帧设计/汪奇峰
出版/法律出版社	编辑统筹/法律应用出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京中科印刷有限公司	责任印制/翟国磊
开本/787 毫米×1092 毫米 1/16	印张/11 字数/200 千
版本/2013 年 8 月第 1 版	印次/2013 年 8 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636	
北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908	
书号:ISBN 978-7-5118-5204-5	定价:25.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《中国环境法治》是中华环保联合会主办、面向国内外公开发行的环境法学学术出版物,自 2006 年以来连续出版。自 2011 年起每年出版两期。本刊编辑部地址:北京市朝阳区青年沟东口华表大厦六层 611 室,邮编:100013,电话:010-51266665-513。

本刊宗旨在于及时传播环境法学领域的最新研究成果,全面反映国内外环境法治最新动态,为环境法学人和法律工作者之间沟通学术思想、探讨法治难题、评论法治建设搭建畅通的平台。热忱欢迎所有环境法学人、法律工作者及环保实务部门人士惠赐佳作。

本刊取舍稿件重在学术水平。对选题意义重大、内容富有创见、论证充分、语言规范及属于省部级以上基金项目的稿件优先刊用。在校研究生发稿需有高级职称教授推荐。文章字数一般在 6 千字以上 2 万字以下。

本刊已被北京万方数据股份有限公司、万方数据电子出版社、中国学术期刊网络出版总库及 CNKI 系列数据库收录,其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录,请在来稿时向本刊声明,本刊将做适当处理。

本刊刊稿版权属于《中国环境法治》编辑部,任何形式、媒介的转载、摘登、翻译或结集出版均需事先征得本刊编辑部书面许可。刊稿仅反映作者个人观点,不代表本刊编辑部或主办单位的立场。

为了提高效率、节约资源,本刊只接受电子投稿,所有来稿请发送至编辑部电子邮箱:environmentallaw@sohu.com。凡投稿三个月内未收到编辑部用稿通知者,可将来稿改投他刊。

The Environmental Rule of Law is a semi-annual publication sponsored by All-China Environment Federation and edited by Editorial Office of the publication.

The Environmental Rule of Law's aim is the timely dissemination of the latest research results environmental law, to fully reflect the latest domestic and overseas updates of environmental law, and to build a smooth platform for the communication between environmental law scholars and environmental law practitioners.

We warmly welcome all environmental law academics and environmental law practitioners' excellent work.

All contributors are required to submit the electronic version of your manuscripts through Email: environmentallaw@sohu.com.

All rights reserved to the Editorial Office of the publication. Written permission is needed for reproductions in any forms and by any means.

编辑委员会组成

编辑委员会顾问：

宋 健 原国务委员、全国政协副主席、两院院士，现为中华环保联合会主席

编辑委员会主任委员：

曾晓东 中华环保联合会副主席兼秘书长

编辑委员会副主任委员：

李庆瑞 环境保护部政策法规司司长

编辑委员会委员(排名不分先后)：

江 平 中国政法大学原校长，教授

孙佑海 最高人民法院理论办主任、最高人民法院应用法学所所长

王振江 国务院法制办农林城建环保法制司司长

陆新元 中华环保联合会秘书长顾问，环境保护部环境监察局原局长

别 涛 环境保护部政策法规司副司长

翟 勇 全国人大环境与资源保护委员会法案室主任

宋寒松 最高人民检察院渎职侵权检察厅副厅长

马 东 最高人民法院副局级高级法官

李国刚 中国环境监测总站副站长

吕忠梅 湖北经济学院院长，教授，中国环境资源法研究会副会长，湖北省政协副主席

陈德敏 重庆大学副校长，教授

曹凤中 环境保护部政策研究中心原副主任，研究员

胡占山 司法部司法鉴定管理局副局长

朱苏力	北京大学法学院原院长,教授
王利明	中国人民大学副校长
井文涌	清华大学环境工程设计院原院长,教授
王立	国家法官学院教授
蔡守秋	武汉大学环境法研究所原所长,教授,中国环境资源法研究会会长
周珂	中国人民大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,北京市环境资源法研究会会长
王灿发	中国政法大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境科学学会环境法分会会长
王曦	上海交通大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长
徐祥民	中国海洋大学法政学院院长,教授,中国环境资源法研究会副会长
李启家	武汉大学环境法研究所副所长,教授,中国环境资源法研究会秘书长
黄锡生	重庆大学法学院副院长,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
王霁红	中华全国律师协会环境与资源法专业委员会秘书长,国枫凯文律师事务所律师
田凤常	隆安律师事务所律师
杨海坤	全国政协中国行政法学会副会长、江苏省行政法学会总干事,苏州大学东吴比较法研究所所长
朱景文	中国人民大学教授、博士研究生导师,中国人民大学法律与全球化研究中心主任
汪劲	北京大学环境资源法研究中心主任,教授,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,中华全国律师协会环境与资源法专业委员会主任委员
肖乾刚	郑州大学法学院教授,中国环境资源法研究会顾问
戚道孟	南开大学法学院教授,中国环境资源法研究会学术委员会副主任委员
文伯屏	中国社会科学院法学研究所研究员,中国环境资源法研究会顾问
张梓太	复旦大学法学院教授
那力	吉林大学法学院教授
周玉华	东北林业大学教授
于敏	中国社会科学院法学研究所研究员
钱水苗	浙江大学法学院教授
王文革	上海政法学院经济法系主任,教授
刘国涛	山东师范大学环境资源法研究所所长,教授

- 王明远 清华大学环境资源能源法研究中心执行主任,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
- 常纪文 中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任,研究员,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任,国家特邀国土资源监察专员

名誉主编:

- 马骧聪 中国社会科学院法学研究所研究员,中国环境资源法研究会学术委员会主任,国家环境咨询委员会委员

主编:

- 曾晓东 中华环保联合会副主席兼秘书长
- 周珂 中国人民大学环境资源法研究所所长,教授,中国环境资源法研究会副会长,北京市法学会副会长、环境资源法研究会会长

副主编:

- 吕克勤 中华环保联合会秘书长顾问
- 曹明德 《中国政法大学学报》常务副主编,教授,中国环境资源法研究会副会长,中国环境科学学会环境法专业委员会副主任
- 谭柏平 北京工业大学人文学院法学系教师
- 魏晓娟 中华环保联合会环境法律服务中心综合部部长
- 马勇 中华环保联合会环境法律服务中心副主任兼督查诉讼部部长

主编助理:

- 李晴 中华环保联合会环境法律服务中心综合部

【环境法前沿问题研究】

论环境司法与执法协同保障的完善 钱水苗 孙海萍 / 1

【生态文明建设的司法保障】

污染环境犯罪的司法困境及其解决 焦艳鹏 / 21

论商业银行在环境侵权中的贷款人责任 李 虹 / 33

环境公害与刑事诉讼模式 杨继文 / 53

我国环境公益诉讼制度进程及其展望 陶 蕾 / 93

【调查研究与案件判解】

论我国流域管理中跨界水污染法律对策及完善 赵绘宇 张雅芳 / 111

农村环境污染侵权救济机制浅析 赵洪方 付坚强 / 125

破解我国基层政府环境监管之困局 晋 海 / 134

【域外环境法撷英】

香港特区的环境法律制度 彭 峰 / 143

【环境法学术动态】

环境公益诉讼高端研讨会综述 赵卫民 郭继光 / 153

“生态文明建设的司法保障研讨会”综述 张 颖 / 161

中国环境法治引证体例 / 166

环境法前沿问题研究

论环境司法与执法协同保障的完善

——以浙江省的实践为例

钱水苗 孙海萍*

内容提要:为促进生态文明建设司法保障的进一步发展完善,各地对环境司法与执法协同的探索与实践也逐步发展,在探索过程中存在诸多具有借鉴意义的经验,但同时也有可进一步提升的空间。笔者对浙江省的典型实践进行介绍及分析,认为可以通过优化公安驻环保机关联络机构的配置、完善环境行政执法机关内部的执法机制以促进公安机关与环境行政执法机关的协同工作;通过确立检察机关对行政执法的监督权及在环境公益诉讼的参与资格来加强检察机关与环境执法部门的协同;通过给予环境行政执法机关一定的强制执行权及严格把控司法审查批准的标准等来推动法院与环境执法部门之间的协同合作,使环境司法与执法协同工作顺利有据。

关键词:环境司法 环境执法 协同合作 浙江实践

引言

目前,环境保护形势愈发严峻,国家对生态环境保护也日益重视。党的十八大报

* 作者简介:钱水苗,浙江大学光华法学院教授,主要从事环境法研究;孙海萍,浙江大学光华法学院本科生。

告首次单篇论述生态文明,把“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标,把生态文明建设摆在总体布局的高度来论述。但是,实现“美丽中国”目标,建设生态文明,都离不开“环境保护”。而环境保护工作的落实,自然离不开法律,尤其是司法的支持。环境司法与执法的协同作为生态文明建设司法保障的重要组成部分,受到各地实务的重视,亦引起学界的一定关注。

全国多个地区的司法机关、行政机关进行了环境司法与环境执法协同的有益的实践探索,诸如云南昆明、广州东莞、浙江慈溪、贵州清镇、江苏无锡等地区形成了各自的独特经验,各有亮点,但亦存在进一步完善的空间。虽然实务上对两者协同的探索如火如荼,但是其具体包括哪些内容,各地做法不一致,学界亦无定论。更进一步而言,制度意义上的“环境司法与环境执法协同机制”并未形成,更多的是各地区根据本地实际情况而自发进行的零散的、对策性的实务操作探究,缺乏相应的理论基础,学界对此亦无深入的系统研究。理论基础薄弱、具体内涵不清、各地实践的形式、程度、广度不一等问题,长此以往将会对目前已有的部分有益探索成果造成不利影响,亦不符合法治的基本原则。

笔者以浙江省的实践为研究对象,对相关地区公安、检察、法院等司法机关与环境行政执法机关协同的典型实践探索分别进行介绍及分析,试图提出能够支撑环境司法与执法协同的理论依据,对在协同实践中出现的问题进行梳理,并提出相应的完善建议。

一、环境司法与执法协同的概念及意义

(一) 概念界定

环境司法是对与环境相关的司法活动的称谓,有广义及狭义之分。狭义的环境司法仅指环境诉讼,广义的环境司法则是指国家司法机关依照法定权限和程序对环境犯罪、环境纠纷案件进行案件移送、立案侦查、检察、起诉、审判、监督等的活动,具体而言,指的是“在国家现有的法律体系和法律结构框架之内,公安机关、人民检察院依据其法定职责,以案件移送、立案侦查、提起公诉的方式,以及民事诉讼和行政诉讼的原告、人民检察院以起诉和公益诉讼的方式,并通过人民法院的刑事诉讼审判、民

事诉讼审判、行政诉讼审判和受理、审查并执行行政强制执行申请的方式,使国家有关生态环境保护的法律得以及时、正确实施和实现的司法活动”。¹

环境执法是指“国家环境保护行政机关的执法机构以环境相关法律法规为依据,为保证实现环境保护目标、保护生态环境以及公众健康而实施的监督检查、行政处罚以及行政强制等一系列行政行为”。²

参考《现代汉语词典》对“协同”的定义,有两个不同的意思,一个是指“各方互相配合”,另一个是指“甲方协助乙方做某件事”,前者更多地侧重于双方基于一定条件而共同一致地完成某个目标,后者则更多地从协助的层面来解析“协同”,指从旁帮助或者辅助。笔者认为,虽然本文更多的是在生态环境的司法保障的语境下剖析“环境司法与执法的协同”这一概念,但是环境司法与执法的协同并非指某一方处于辅助的地位以协助另外一方开展工作,而是指两者基于某一共同基础而共同完成某一目标的过程。故在本文的语境下,采“各方互相配合”之义。

综合以上关键词的定义探讨,笔者认为,环境司法与执法协同是司法机关³与环境行政执法机关⁴之间就涉及环境保护的相关工作进行相互协调和配合的一系列机制及实践的总和。正如引言所述,在具体实践中,各地区就此进行的探索内容也不尽一致,故笔者以浙江省的特色实践为例,认为可以以环保部门与不同司法机关之间的协同为分类标准⁵,包括三个主要方面:公安机关与环境行政执法机关之间加强环境执法力度的协同探索,检察机关与环境行政执法机关之间就运用民事行政检察等

1 此概念定义出自刘锡秋:《生态环境司法保护的概念和规律刍议》,《时代主人》2012年第9期,第15页。刘文对于生态环境司法保护的定义严谨详细,是从更为宽阔的角度去论述环境司法的,其所涉主体更广。本文所指的广义上的环境司法的内涵,除主体外,与刘文基本一致。笔者认为,本文着重于对环境司法与环境执法协同实践的研究,若对“环境司法”与“环境执法”都赋予过宽涵义,则会引起不必要的概念混淆,因此,需要对“环境执法”与“环境司法”作尽可能明确的区分。而传统意义上,“环境司法”的相应主体不包括行政机关,行政机关更多的是作为环境执法的主体出现的,故笔者在引用刘文对“生态环境司法保护”的定义时将“行政机关”删去。

2 林光洙:《环境法与环境执法》,中国环境科学出版社2002年版,第1页。

3 司法机关具体所指的机关因概念严格或宽松而有较大不同。严格意义上而言,司法机关即指法院,我国一般认为司法机关是指法院及检察院,而公安机关、司法局以及国家安全机关则可以被包含在最广义的司法机关之中。本文中指公安、检察及法院三个司法机关。

4 根据我国《环境保护法》、《野生动物保护法》、《海洋环境保护法》等相关法律的规定,我国对环境保护实施监督管理的行政机关,除县级以上人民政府环境保护行政主管部门之外,还包括渔业行政主管部门、海事行政主管部门在内的依照有关法律规定行使环境污染防治或者自然资源保护监督管理权的15个部门。笔者以环保主管部门为例展开讨论,主要基于两点,一是由于目前在实务中,环保主管部门与司法机关的协同实践最为丰富也最为成熟;二是由于环保工作由环保主管部门统一协调管理,疏通其与司法机关协同的关系是最关键的。

5 当然,这个分类也并非能圆满地包含就此方面展开的所有实践。毕竟每个逻辑体系都有其自身所能辐射的范围,也存在其自身所无法涵盖的内容,能从最大程度上减少无法涉及的内容范围,相对而言便是科学的。就浙江省的实践而言,笔者认为可以以此为标准进行探讨。

职能加强对环境行政执法的监督及参与环境公益诉讼的协同探索,以及法院与环境行政执法机关之间就应对环保非诉强制执行的协同探索。

(二) 理论及现实意义

1. 践行能动司法的理念

能动司法理念于 2009 年开始在我国兴起,主要是由最高人民法院王胜俊院长提出并倡导的,其已经成为各级法院奉行的司法理念,检察院等其他司法机关在其工作中也逐步将能动司法理念引入。

虽然能动司法并未形成系统的理论,但其有确定的理念核心——发挥司法机关公职人员在司法工作中的主观能动性,即“通过法律手段的灵活应用促进和维护社会发展”¹ 环境司法与执法协同的探索与实践,尤其是对环境公益诉讼的探索,是对这一核心理念的践行。

2. 体现对公共利益的共同追求

公共利益概念本身具有不确定性,现代学者对公共利益的争论大多集中在其是否具有独立性上,对公共利益的公共性并无异议。公共性在行政管理实践中体现的是政府维护和实现公共利益的职责及维护公共利益的特殊公共权力;在司法实践中体现的是司法机关在宪法和法律的框架下,在检察监督、司法审判等活动中,对合法权益和社会秩序的追求。

司法机关与行政机关都有对公共利益目标的追求,“都不分彼此地享受着公共利益之形成与实现所带来的好处,同时对公益之形成与实现也承担着不可推卸的责任”。² 环境司法与执法的协同探索是通过加强彼此的联动协作、将司法权与行政权有效介入到环保领域、共同加大环保的执法力度、严惩环境违法行为的途径来更好地实现对公共利益的维护与追求。

3. 破解环境司法与执法的“双难”困境

近年来,环境司法与环境执法都出现了诸多问题。环境司法存在民事案件不受

1 李斌:《检查工作中“能动司法”的引入》,《国家检察官学院学报》2012 年第 3 期,第 82 页。

2 陈亮,吴晓明:《对抗还是合作?——环境公益诉讼背景下环境司法与环境执法相互关系研究》,环境司法研究中心网站, <http://www.hjsfyj.com/information/InformationDisplay.asp?NewsID=37>, 最后访问时间:2013 年 4 月 23 日。

理、刑事案件不移送、行政处罚不执行等诸多方面的缺陷¹,而环境执法也存在诸多不足——环保体制不顺,行政执法力度不足;执法形式单一,缺乏必要的强制执行办法等。² 这些问题大部分与环境司法与环境执法缺少必要的良性互动有关。由于环境司法与执法之间的协同渠道不畅通、机制不完善,加上司法机关与行政机关性质不同,互不隶属,往往形成司法与行政各行其是的局面,以致出现对部分环境案件进行处理时互相推诿、以罚代刑、甚至是集体失声的现象。

对环境司法与执法的协同的探索实践,有利于破解各行其是、集体失声的困境,具有重要的现实意义。

4. 实现环境执法与司法的优势互补

环保行政机关不管是在人员、设施等配置的专业性上,还是在对环境信息的掌握层面,抑或是在环境损害评估等专业鉴定方面,都具有司法机关所不具备的资源、信息、技术等突出优势。但针对环境违法行为的查处及处罚、行政强制执行的审查及执行、提起环境公益诉讼尤其是行政公益诉讼方面,司法机关则拥有更多优势。

而环境司法与执法协同的实践探索,在一定程度上能够促进环境行政机关与司法机关之间的优势互补,促成“环境司法以职能保障依法行政,环境行政先行监管又为司法夯实基础”³的良好局面,推动环境司法与执法工作的完善与发展。

二、浙江省的实践现状

近年来,浙江省在强化环境保护司法保障机制方面进行了有益的探索。自2010年起,公检法与浙江省环保厅全面实行联动协作,并取得了实效。

2010年,省环保厅与省检察院联合出台了《关于积极运用民事行政检察职能加强环境保护的意见》,建立了运用民事行政检察职能加强环境保护的长效协作机制。为了破解环保非诉案件强制执行难问题,2011年,省法院、省环保厅分别制定、出台了

1 张晏:《中国环境司法的现状与未来》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2009年第5期,第22~23页。

2 田成有:《联动与能动:环境保护的必由之路》,《中国环境法治》2011年第1期,第221~220页。

3 参见重庆市万州区人民法院副院长杨超于2013年1月在重庆万州“美丽中国 司法在行动”环境司法论坛上所作的《环境司法与行政执法良性互动路径探索》的报告,网络文稿地址:中国法院网 <http://www.chinacourt.org/article/detail/2013/01/id/815518.shtml>,最后访问时间:2012年4月23日。

《浙江省高级人民法院关于加强环保行政案件审理和执行工作保障生态文明建设的通知》和浙江省环境保护厅《关于进一步加强环保行政诉讼应诉工作和非诉行政案件强制执行工作的通知》,两个文件以互为附件的形式下发,形成良性互动,高度强调了环保非诉案件行政强制执行工作的重要性。2012年,省环保厅会同省公安厅联合下发了《关于建立环保公安部门环境执法联动协作机制的意见》,要求各市、县(市、区)环保部门与公安机关加快建立健全环境执法联动协作机制,设立公安驻环保工作联络室,全面加大对违法排污企业责任人员的司法责任追究力度。具体实践如下:

(一) 公安与环保部门联动协作,强化环境执法力度

1. 实践概况

2011年,浙江省通过加强公安环保案件移送工作,全面加大了对违法排污企业相关责任人的责任追究力度,全省共行政拘留230人,刑事拘留30人,有力打击了环境违法行为。

为着力强化司法保障,严厉打击环境违法犯罪行为,维护环境安全,保障社会和谐稳定,2012年3月,浙江省环保厅会同省公安厅联合下发了《关于建立环保公安部门环境执法联动协作机制的意见》,指导全省各级环保、公安部门加强环境执法联动协作机制建设。该文件要求各市、县(市、区)环保部门与公安机关加快建立健全环境执法联动协作各项工作机制,进一步加强联系沟通,建立联席会议制度;建立重大环境违法犯罪案件处置会商制度;设立公安驻环保联络室或警务室;各级环保、公安部门强化部门联动执法,积极开展统一行动,全面加大对违法企业责任人员的司法责任追究力度。其中,“设立公安驻环保联络室或警务室”在全国实属首创,也是浙江省在这方面的实践特色。

以绍兴县、慈溪市、台州市为代表的省内多个地区进行了各自的实践探索。至目前,浙江省环保厅和全省11个设区市环保局均与公安部门联手设立公安驻环保机构,全省80%以上的县(市、区)设立了公安驻环保联络室或警务室。公安驻环保机构的设置使公安机关与环保部门之间的联合执法检查更加通畅便捷。自2012年7月环保公安联合执法行政月至今,全省各级环保、公安部门开展了418次联合执法检查,检查企业2753家,查处环境违法案件398起,移送公安机关94件,共行政拘留74人,刑事拘留5人,极大地震慑了环境违法行为。

鉴于绍兴县在这方面的探索时间最长,实践也较为成熟,下文将对该地区的公安驻环保警务室的功能及运行进行阐述。

2. 绍兴县公安驻环保办公室的实践

(1) 功能职责

在《关于建立环保公安部门环境执法联动协作机制的意见》的指导下,绍兴县委、县政府专门出台了《关于进一步强化环保严管严控,全力推进生态文明建设的实施意见》,明确提出建立环保警务室,深入探索环保、公安、纪检、司法联动机制的建设要求。环保警务室有3位民警入驻县环保局。绍兴县政府还专门为环保警务室下拨了30万元专项经费,配备一辆警务车,为环保联动执法提供了人力、财力、物力保障。

环保警务室的主要职责有六项,即依法查处环境保护部门移送的由公安机关管辖的治安、刑事案件,配合环境保护部门开展执法检查,保障环境保护部门依法进行行政执法活动,及时查处妨碍环境保护部门依法执行公务的违法犯罪行为,协助环保部门加强基层基础。

(2) 运行机制

在考核机制方面,警务室民警与环境监察大队执法人员同出警、同执法、同考核。环保、公安在各自的职责范围内依法加大对重大环境违法犯罪案件的综合惩处力度,将警务室的考核与环境监察大队的考核进行捆绑,确定定性和定量的考核内容,要求环保警务室全年力争办理环境违法犯罪案件2起、治安拘留10人以上。

在部门联系方面,为确保环保警务室正常运作,最大限度发挥效能,警务室成立后,着力构建案件会商制度、联合办案制度、信息通报制度等“三大”工作机制,加强协调和联系,确保警务室各项工作有序进行,合力打击环境违法行为;县环保局与县公安局每月初召开一次联席会议,环境监察大队与环保警务室每周召开一次例会,分析当前环境执法的热点、难点问题,研究部署联合执法工作;县环保局五个环境监察中队20个监管网格与20个镇(街道)派出所一一对应,每个派出所相对固定1名公安干警作为环保执法联络员,配合查处环境违法案件。

在具体执行¹方面,首先,环保局与环保警务室进行联合巡查,增强环保执法的威慑性。县环保、公安执法人员紧密联手、随时出击,全面排查区域环境隐患,发现问题

¹ 参见《绍兴县大力推进环保公安执法联动机制建设》,浙江省环保厅网站, http://www.zjepb.gov.cn/root14/hbt/bgs/201211/t20121112_240231.html, 最后访问时间:2013年4月23日。

及时联合查处。其次,公安民警提前介入,加快环保办案的时效性。在环保、公安开展联合执法检查中,公安民警提前介入,发现环境违法案件后及时移交,公安机关迅速调查取证,对可能追究治安和刑事责任的案件,依法立案查处,从而加快了环保案件处理的速度和联动执法机制的刚性。最后,分类施策以增强环保监管的主动性。环保警务室借鉴公安部门执法排查的经验,建立“无缝隙”排查工作机制,为环境事故发生后排查违法企业奠定基础。对环境管理存在问题的企业,由环保执法人员和警务室民警一起对企业负责人实行告诫谈话,做到教育与处罚相结合,进而推动企业从“被动环保”向“主动环保”转变。

(二) 检察机关与环保部门联动协作,积极推动环境公益诉讼及执法检察监督

1. 实践概况

2010 年,浙江省环保厅与省检察院联合出台了《关于积极运用民事行政检察职能加强环境保护的意见》,要求建立运用民事行政检察职能加强环境保护的长效协作机制,其主要内容为完善立案调查机制、建立支持起诉机制、完善督促起诉机制、建立环境执法检察监督机制、建立环境诉讼申诉案件优先办理机制以及探索环境公益诉讼制度等六项机制。浙江省检察机关与环保部门在探索环境公益诉讼及对环境行政执法进行检察监督两方面的协同实践较有特色,下文对此进行介绍。

2. 嘉兴地区环境公益诉讼层面的协同实践

(1) 规范依据

2010 年,浙江省嘉兴市检察院和嘉兴市环保局联合制定的《关于环境保护公益诉讼的若干意见》出台,标志着该市的环境保护公益诉讼制度正式启动,这在浙江省内尚属首次。依据该意见,嘉兴市检察机关对环境污染案件,可按照检察机关办理民事督促起诉的相关规定,根据不同的情形支持起诉、督促起诉和提起环境公益诉讼。

第一,支持起诉。对涉及侵害环境公益的民事案件,只要符合当事人的财产权或者人身权受到环境污染行为侵害、受害者因证据收集或者诉讼能力缺乏等原因尚未起诉以及受害人有起诉意愿的,嘉兴市两级检察院就可以支持相关单位、诉讼代表人或者个人进行起诉。

第二,督促起诉。市检察院对涉及侵害环境公益的民事案件,经审查认为市环保

局对侵害环境公益的违法行为已经依法进行过行政处罚,但侵害行为造成的损害后果尚未处理的,可以督促市环境保护行政主管部门或者其他依法负有环境监督职责的部门起诉,将《民事督促起诉书》送达被督促单位,并附上市检察院调查取得的证据材料。

第三,提起环境公益诉讼。该意见规定,市检察院对涉及侵害环境公益的民事案件,经审查符合下列其中一种情况的,可以向人民法院提起环境民事公益诉讼:环境污染后,相关单位在法定的期限内未采取行动的;不提起公益诉讼可能会导致环境公益遭受进一步损害的;不特定群体的财产权或者人身权受到环境污染行为侵害的;其他情形。

(2) 案件实践

近年来,嘉兴市两级检察机关一直在探索并实践环境保护公益诉讼。据初步统计,近五年来,嘉兴检察机关办理了 10 多起环保公益类诉讼案件。笔者对两起典型案件的案情进行简要介绍。

案例一:检察机关作为原告参与模式。2011 年 11 月 3 日,由省检察院直接指导、嘉兴市检察院协调的全省首例环境保护公益案件,由平湖市人民检察院向平湖市人民法院依法提起诉讼。检察机关首次以公益诉讼原告的身份,请求法院判令嘉兴市绿谊环保服务有限公司等五名被告赔偿因环境污染造成的直接经济损失共计 54 万余元。同年 11 月 30 日,本案在平湖市法院开庭审理。12 月 16 日,平湖市检察院与五名被告达成和解协议:嘉兴绿谊环保服务有限公司支付因环境污染造成的直接经济损失 54 万余元并承担案件诉讼费。至此,全省首例环保公益诉讼案以调解审结。

案例二:检察机关支持公民起诉模式。2009 年 12 月,南湖区环保局将某家居公司造成严重环境污染的案件移送至南湖区检察院。南湖区检察院受理此案后,立即进行调查,根据案件的实际情况与法律规定,决定支持相关居民对该厂提起诉讼。2012 年 2 月,南湖区检察院支持相关居民对该公司提起环境污染诉讼。在检察院调查取证的过程中,该公司出具保证书,承诺拆除所有生产设备,搬离现在的厂址,分批遣散员工和清理场地。南湖区检察院后向朱某送达了终止审查的告知函,使长达 3 年之久的纠纷因检察机关的介入而圆满解决。