

构建生态环境警察制度保护生态景观体系

杨战海 潘彤 刘鹏

南京警察学院，江苏南京，210023；

摘要：当今社会面临诸多重大挑战，生态环境保护就是其中之一，所以构建有效的生态环境警察制度对保护生态景观体系意义非凡。本文立足于生态环境保护的现实状况，剖析了当前生态环境执法体系的问题与不足，探究了建立生态环境警察制度的必要性与可行性。研究表明，构建生态环境警察制度需以法律法规为根基，明晰职责权限、完备组织架构并强化专业培训以提升执法效能，而且要重视与其它相关部门的协同合作，建立起信息共享以及联合执法机制。文章还提出构建生态环境警察制度如健全法律体系、优化人员配置、加强技术支持、完善监管机制等具体举措，并且着重指出公众参与和社会监督在生态环境保护里作用巨大，倡导建立多方协作的生态环境治理体系。这一研究为完善我国生态环境执法体系、提高生态景观保护水平提供了理论依据与实践指导。

关键词：生态环境警察；生态景观；环境保护；执法体系；制度构建

DOI：10.64216/3080-1486.25.10.031

引言

在国际上，生态环境警察制度作为一种专业化、系统化的环境执法力量已有成功实践经验，而中国受“绿水青山就是金山银山”理念指导，生态文明建设被提升到国家战略层面且对环境治理体系改革创新有着更高要求。有数据表明，2020-2023年中国生态环境保护投入占GDP比重由1.2%提升到1.5%，不过环保系统人员中环境执法专业人员仅占比约15%从而导致专业执法力量严重欠缺，所以构建生态环境警察制度能给破解环境执法难题带来新思路。

生态环境面临着越来越严峻的挑战，传统分散式的环境执法模式已经难以应对，2021年全国环保系统执法人员平均每人都得监管超100家企业且专业执法设备配备率不到60%、环境犯罪案件立案率仅是环境违法行为的约5%，所以构建生态环境警察制度、整合公安和生态环境部门的执法资源、组建专业化权威化的环境执法队伍，能有效解决“执法难、取证难、追责难”等问题并给生态景观体系保护筑牢屏障。

1 生态环境警察制度的理论基础与国际经验

1.1 生态环境警察制度的理论依据

生态环境警察制度的理论根基主要在于环境法学、行政法学与生态学的交叉研究成果，从法理学角度来讲，第三代人权中的环境权已被大家广泛认可，所以生态环境警察制度成为国家保障公民环境权的一种制度形态，并且环境犯罪具有特殊性，常规执法很难妥善应对，因

此得组建专业的执法队伍^[1]。公共治理理论表明，生态环境警察制度体现出国家积极担起环境治理责任，是政府环境规制职能的实际展现，由于环境执法要实现有效性就得把专业知识、法律权威和强制力相结合，而生态环境警察恰好是兼具这三者的执法主体，现代环境治理理论着重强调多元主体协同治理，生态环境警察能在环境执法体系中充当关键节点以连接环保部门、司法机关以及公众参与，汇聚环境治理合力进而给生态景观保护带来更完备的制度保障。

1.2 国际生态环境警察制度比较分析

国际上生态环境警察制度的实践有着多样化的发展路径，美国环保署刑事调查处（EPA-CID）在1982年成立，其有独立的侦查权与执法权且执法人员配备武器并具备逮捕权，在2019到2023这五年裡，EPA-CID平均每年会办理大约500起环境犯罪案件并缴回超过20亿美元的环境罚金和赔偿金，从而体现出专业环境执法机构的作用，EPA-CID的执法人员需要兼具环境科学和刑事侦查两种背景且超95%的人持有相关专业学位，这样就组成了一支高度专业化的执法队伍。

跨国合作在欧洲模式下被着重强调，欧盟环境犯罪执法网络（ENPE）整合了各成员国环境执法资源且共享情报信息，德国联邦刑事警察局下属的德国环境犯罪侦查局（UKA）专门负责重大环境犯罪案件的侦查工作，法国设立的国家环境宪兵队（OCLAESP）其执法范围涵盖环境保护、公共健康以及食品安全等诸多领域。

1.3 生态环境警察在生态景观保护中的作用

在生态景观保护方面,生态环境警察有着谁都无法替代的作用,因为生态环境警察执法能力专业,能精准识别并有力打击破坏生态景观的违法行为,在处理非法采矿、滥伐林木、非法捕猎之类的复杂环境犯罪时优势很明显,并且生态环境警察常态化的巡查与监测让生态敏感区域受到有效震慑从而对生态景观起到预防性保护作用,有数据表明有了专业环境执法力量的地方,生态破坏案件发案率平均降了 35%,而且生态环境警察还得负责环境风险预警和应急处置工作,突发生态事件一出现他们就能立即响应以把破坏控制在最小范围内,生态环境警察制度建立起来后,生态景观保护就从被动响应变为主动保护、从事后惩罚转为事前预防、从单一执法转变为综合治理,从而形成了对生态景观系统性、全方位的保护机制,有效地维护了生态景观的完整性和可持续性。

2 中国生态景观体系面临的主要威胁与挑战

2.1 生态景观破坏的主要类型与特征

中国生态景观体系遭受的破坏主要呈现多样化与复合型的特点,其中一类是矿产资源非法开采、森林资源过度砍伐、草原过度放牧等资源过度开发型破坏,从 2019 到 2023 年,全国查处非法采矿案件将近 2 万起且违法采伐林木案件超 5 万起,这直接致使生态系统结构破碎、生物多样性大幅减少。还有一类是工业废水偷排、固体废物非法倾倒、大气污染物超标排放等环境污染型破坏,环境统计数据表明,2020 到 2022 年期间,全国查处环境污染犯罪案件有 1.2 万多起,这种行为严重损害生态景观的环境质量并且降低生态系统的服务能力^[2]。

生态景观破坏有了新特征,其一隐蔽性变强了且犯罪手段越来越智能、专业,例如用无人机远程偷排废水、借信息技术遮盖违法痕迹之类的,其二组织化程度提高了,环境犯罪有团伙作案、跨区域作案的特性,其三危害性也加重了,破坏行为致使生态损害范围更宽、程度更深、恢复周期更长,并且在自然保护区、水源保护区这些关键生态功能区这样的生态敏感区域,小规模破坏就可能引发生态 system 连锁反应从而造成无法估算的生态损失,传统环境执法能力面临这些新特征的严峻挑战。

2.2 现有生态景观保护措施局限性

中国现有的生态景观保护措施有明显局限性,因为

其保护措施主要靠行政监管,执法震慑力不够有效,并且环境行政处罚常常比违法成本还低,例如 2021 年环保部门行政处罚的平均金额约为违法所得的 30%,所以“违法成本低、守法成本高”这种现象很普遍。而且保护体系碎片化相当严重,国土、林业、水利、环保等部门各自管各自的,结果是多头管理却存在监管盲区。另外技术支撑也不足,环境监测、取证、评估这些关键环节缺少先进技术手段的支持,进而使环境损害无法精准评估、也难以有效追责,数据表明 2022 年全国环境监测站点大概只覆盖国土面积的 25%,环境监测盲区很多。还有生态修复机制不完善,生态损害赔偿制度还在试点阶段,无法有效修复已被破坏的生态景观,所以现有的保护措施没有形成系统性、综合性的保护体系,面对越来越复杂的生态景观破坏问题就很难应对,因此需要赶紧建立像生态环境警察制度这样的创新机制来突破生态景观保护的制度瓶颈。

2.3 生态环境执法体系的不足之处

中国生态环境执法体系目前有不少欠缺之处,其一在于执法人员专业化水平不高,环境执法人员大多没有专业背景,所以在面对复杂环境案件时往往力不胜任,调查显示全国环保系统执法人员里有环境相关专业背景的不到四成且懂取证调查专业技能的更是少之又少。其二在于执法权限受限制,环保部门缺少强制性执法手段,碰到暴力抗法、涉黑涉恶环境犯罪就更显无奈,2021 年环保部门移送公安机关的案件立案率才 47.3%从而造成执法效能出现“断层”。其三在于执法覆盖不到位,很多乡镇地区没有专职环境执法人员致使监管空白点不少,生态环境部的数据表明 2022 年全国县级以上环保机构平均编制才 8.4 人远远不够基层环境监管所需。

3 构建适合中国国情的生态环境警察制度

3.1 生态环境警察的组织架构设计

中国行政区划和环境管理体制有其特点,生态环境警察组织架构可采用“中央-省-市-县”四级垂直管理和属地管理相融合的模式,在中央于公安部设生态环境警察总队以制定全国性政策、标准和技术规范并协调跨区域环境犯罪案件侦办工作,省、市县两级分别设立生态环境警察总队、支队和大队来负责各自辖区内的环境违法犯罪案件查处工作,且组织架构内要设置像案件侦查、技术鉴定、信息分析、预防宣传这样的专业部门,构建起职能互补、协同高效的工作体系。

最新环保产业数据显示,到 2022 年底时我国环保

产业总产值达 2.2 万亿元且每年平均增长大概 15%，不过环境犯罪案件有了新特点新趋势，所以生态环境警察得在内部组建专业技术团队并就水污染、大气污染、土壤污染、固体废物等不同种类的环境犯罪设专门小组，此外还要探寻建立日常化与机灵机动相结合的执法模式并在重点区域、敏感时候开展专项行动来提升对环境违法犯罪行为的震慑力和打击能力。

3.2 生态环境警察的职责与权限界定

生态环境警察的职责应当包含生态环境犯罪侦查、环境风险防控以及环境应急处置等工作，具体来讲就是负责像环境污染犯罪、生态破坏犯罪、野生动植物保护领域犯罪这类案件的侦查办理，同时要帮生态环境部门处理重大环境违法案件，参加环境污染事故的应急处置并开展环境犯罪预防和宣传教育方面的工作。生态环境部的数据表明，2021 年全国环境行政处罚案件超 19 万件，但是由于证据收集困难、专业鉴定难等状况，转成刑事案件的比例不到 3%，所以明确生态环境警察职责能有效解决环境执法“断链”问题并让行政执法和刑事司法有效衔接起来。

生态环境警察在权限上需有现场检查、证据收集、调查询问、限制人身自由的一般警察权力，并且要赋予其环境监测、污染物采样、技术鉴定的专业执法权限，但要注意权限行使时必须严格遵循比例原则和程序正义，在有效制止与惩处环境违法犯罪行为的同时不能让执法扰民和权力滥用的情况出现，而且权限行使的过程里得建立全程记录、重大执法决定法制审核、执法责任追究等监督制约机制以保证权力在阳光下运行^[4]。

3.3 生态环境警察的专业能力培养

3.3.1 构建适合中国国情的生态环境警察制度

构建有效执法体系的关键在于生态环境警察专业能力的培养，虽然中国环保产业近五年迅猛发展，环保部数据表明 2022 年环保产业规模突破 2.5 万亿元且年均增长率超 15%，但是环境执法专业人才缺口却还超过 20 万，所以针对这种局面，生态环境警察的培养得采用“专业知识+执法技能”这种双轨模式并建立起系统化培训体系，首先要着重加强环境科学、生态学、环境法学等专业知识方面的培训，掌握污染监测、生态评估、环境损害鉴定等技术手段，并且要加强环境执法实务训

练，如证据收集、现场勘查、应急处置等技能也不能忽视，而且新型污染识别能力和环境犯罪调查能力更要着重提升，通过案例教学、模拟演练和实战训练相结合这种方式，培育出既懂环保又懂执法的复合型人才，从而保证执法过程科学、规范、有效，另外还要建立跟高校、科研院所的合作机制，定期开展前沿知识更新培训，这样才能适应环境问题和不断变化的技术发展。

4 结论

推进生态文明建设、保护生态景观体系，构建契合中国国情的生态环境警察制度是一项重要制度创新，要有效提升环境执法效能、形成打击环境违法犯罪的强大合力，就得科学设计组织架构、明确职责权限、加强专业能力培养、建立部门协作机制和完善法律保障。日后要进一步深化生态环境警察体制机制改革，促使环境执法朝着专业化、精细化、智能化发展，从而为建设美丽中国、达成人与自然和谐共生的目标提供强大保障。

参考文献

- [1] 殷会鹏;张训;. 生态环境保护视角下我国企业环境刑事合规制度的构建路径[J]. 广西警察学院学报, 2024(01): 109-119.
- [2] 吴凯杰;. 生态环境法典自然保护地制度构建研究[J]. 法学, 2024(10): 180-194.
- [3] 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.
- [4] 安契. 刍议我国环境警察制度的构建[J]. 湖北警官学院学报, 2021, 34(04): 47-54.
- [5] 王一或. 浅谈我国建立环境警察制度构想[J]. 法制博览, 2015, (32): 203-204.

作者简介：杨战海，男（1990.02—），汉族，籍贯山东潍坊，硕士研究生，讲师。研究方向：侦查学。

潘彤，女，（1988.06—），汉族，籍贯吉林长春，硕士研究生，助理研究员，研究方向：公安新闻。

刘鹏，男，（1982.09—），汉族，籍贯黑龙江牡丹江，硕士研究生，教务处科长，研究方向：海关法。

课题：本文系江苏高校哲学社会科学研究一般项目《我国环境警察制度构建研究》2024SJYB0099 阶段性成果之一。