

# 生态环境行政执法与刑事司法衔接制度研究

赵蕊

北京林业大学，北京市，100083；

**摘要：**随着生态破坏与环境污染案件数量的逐年递增，一系列制度被引入环境保护领域来更好地处理环境案件，行政执法与刑事司法衔接制度便是其一。目前，我国环境领域的两法衔接虽已出台相应的实施工作办法，但仍面临着案件移送难度大、证据衔接不畅以及监督机制滞后等种种困境。本文试从两法衔接制度本身出发，结合当下环境案件中行政执法与刑事司法的现实境况，逐步探索合适的解决和完善的路径，助推环境保护进程。

**关键词：**环境犯罪；行政执法；刑事司法；两法衔接

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.06.036

## 1 生态环境行政执法与刑事司法衔接制度的概述

行政执法与刑事司法衔接，指的是在行政执法过程中，行政机关认为相关违法行为已经超出行政法的管辖范围，涉嫌构成犯罪，进而依照法定程序将案件移送至公安机关，由公安机关对案件做进一步刑事侦查的衔接机制，主要包括移送程序、受理程序与监督程序等环节构成。

近年来，我国经济高速发展，随之而来的是日益突出的生态破坏和环境污染问题，环境案件数量逐年递增。2017 年，原环境保护部、公安部和最高人民法院联合研究制定了《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》（以下简称《工作办法》）具体规定了生态环境行政执法部门、公安机关、检察机关应当建立生态环境“两法衔接”的长效机制。2023 年 7 月，最高人民检察院印发《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》（以下简称《意见》），规定了在刑事检察部门作出不起诉决定后，向行政机关移送行政处罚线索以实现反向衔接明确由行政检察部门负责行刑反向衔接工作。近年来，学界与司法实践也不断致力于推动生态环境领域逐步实现行政执法与刑事司法的双向衔接通畅。

## 2 生态环境两法衔接制度的现实困境

### 2.1 案件移送问题

虽然随着惩治环境违法行为的力度不断加大，环境案件的数量逐年增长，但大部分情节较为严重的案件往往止步于行政处罚，案件移送率相对较低。这一现象并不意味着相关案件的情节较轻不足以涉嫌犯罪，反而暴露出生态破坏和环境污染严峻现状之下，阻碍违法行为

受到应有的刑罚的一系列桎梏。

#### 2.1.1 移送标准不明确

目前，能作为环境案件移送的明确依据的法律法规尚未出台，较具备权威性和普适性的仅有《工作办法》且规定较为宏观和概括。同时，由于现行刑事法律法规对于环境案件的立案标准以及犯罪要件的规定较为严苛，与行政机关处理案件的移送标准之间产生断层，从而导致环境案件移送难以顺利推进。

环境污染危害行为往往是呈现缓慢持续性推进的特征，除存在少数突发性环境污染损害情况外，大部分不易当即被察觉。除此以外，环境污染危害行为与其危害结果之间的因果关系往往具有长期性、潜伏性，专业性极强，需要一定的专业检测鉴定才能判定，这就使得判定环境安全案件是罪与非罪，是罚或送，难以把控。

除此以外，《工作办法》明确提出建立信息共享机制，推动相关部门积极建设并规范使用行政执法与刑事司法衔接信息共享平台，但不少单位建立和使用共享平台的活动逐渐流于形式，进而出现信息录入随意等现象。环保部门中，往往缺乏具备环境刑事犯罪等专业知识的工作人员。

#### 2.1.2 行政程序不规范

我国现行制度体系下，环保部门直接管辖区域内生态环境状况，首当其冲发现和處理环境污染问题。基于目前并无严格明确的案件移送标准，以及完备俱善的移送监督机制，这就给予了环保部门极大的操作空间。而对于管辖区域内的行政机关来说，环境保护或严或松与当地经济发展密不可分。例如重工业效益显著的同时带来严重污染，保护环境可能遏制经济命脉，引发地方保护主义，相关工作人员滥用职权不移交本该涉嫌犯罪的环境案件。

作为相应程序的实施者，环保部门中，往往缺乏具

备环境刑事犯罪等专业知识的工作人员。环境执法部门工作人员无法依据明确的移送标准,准确辨别相关案件是否构成刑事犯罪,极大程度上纵容了主观随意性的发挥,助长了怠于整理案卷并移送案件的不良风气。

## 2.2 证据转化问题

我国现行法律在行政执法和刑事司法两个领域分别建立了不同的证据规则体系。通过两相对比,不难看出,我国刑事证据的认定更为严苛。在环境案件中,许多资料仅仅符合行政执法关于证据收集、表现形式等方面的要求,但满足刑事证据规则的要求还存在距离,移送的案件证据需要经过转化才能被用于刑事审查。

虽然根据《工作办法》的规定,环保部门在行政执法和查办案件过程中依法收集制作的物证、书证、视听资料、电子数据、监测报告、检验报告、认定意见、鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等证据材料,在刑事诉讼中依然可以作为证据使用,但证据的现实转化仍然存在困难。首先,《工作办法》规定鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等证据材料可以在刑事诉讼中作为证据使用,但此表述与《关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》和《公安机关办理刑事案件程序规定》都存在冲突。再者,行政执法中取得的证人证言、当事人陈述等言词证据极易被主观操控,因此不具有刑事证据资格且不能进入司法程序,需要刑事侦查部门履行取证手续重新收集,而重新调查和收集言辞证据也存在阻碍因素。

## 2.3 监督机制问题

生态环境两法衔接制度中,法律明确赋予人民检察院对移案和立案过程享有监督权。但在实践中,由于多种因素的掣肘,检察院的检察监督活动进行的却是步步维艰。

环境执法专业性与独立性皆较强。国家对于每一种不同的污染类型都有分别且详细的鉴定标准,同时鉴定的过程也需要具有鉴定资格的人员和仪器来操作。实践中存在有心人士故意包庇,在鉴定过程中作假致使鉴定结果偏移。案件审查的过程中,检察院及其工作人员虽然有权监督,但在不具备专业知识和掌握有限的案件资料的前提下,很难行监督之实。《工作办法》为了保障两法衔接制度的透明和效率,初步设立了检察监督制度,但概括性较强的条文就意味着较弱的可操作性。

## 3 生态环境两法衔接制度的发展前景

### 3.1 完善立法,统一标准

#### 3.1.1 明确案件移送标准

首先,在现有法条基础上,综合分析行政执法中关

于环境违规行为的规定和刑法中关于环境违法犯罪行为的规定,在两者之间寻求适当的平衡点,考量行为本身的人身危险性和其行为的社会危害性,明晰对案件事实严重程度的判断。同时,要注意对移送标准作出尽量明确、清晰的表述,避免使用有争议的概念和词语。如此使得案件移送有法可依,有据可引,才能最大程度上遏制相关移送人员的主观恶性,进而抑制实践中机关怠于履职,采取以罚代刑的现象。

#### 3.1.2 完备证据转化规则

行政执法向刑事司法的证据转化主要分为直接转化、经审查转化和重新收集类。行政执法过程中收集的物证、书证、视听资料、电子数据四类证据可以直接转化为刑事证据使用。其中值得注意的是,虽然《工作办法》规定了鉴定意见、勘验笔录、检查笔录可以直接转化,但面对法律规定内部存在的分歧,有学者主张,司法适用环节更应依照司法机关颁布的专门规定。换言之,鉴定意见、勘验笔录、检查笔录等证据材料也应当由公安、检察机关履行审查程序后方能作为刑事证据使用。鉴定意见作为科学实证意见,属于一种特殊的言辞证据,应当遵从刑事证据体系对言辞证据作出的关于主体、程序的严格规定。环境案件中,勘验笔录和检查笔录是对案件发生具体信息的客观载体,对于案件性质的认定起到至关重要的作用,其作为证据的转化过程也应当受到重视。而勘验笔录和检查笔录等笔录类证据,基于其与鉴定意见相似的言辞特质,也应当借鉴鉴定意见的转化方式,严格规范取证的主体和程序。

除此以外,行政执法过程中取得的证人证言、当事人陈述必须经刑事侦查部门重新履职取得,即向有关证人或当事人进行重新询问或讯问后,才能进入刑事程序。而重新询问或讯问的过程,明确需要行政机关予以相对协助,行政机关需主动配合侦查机关寻找和面见当事人,阻碍当事人或证人参与审查询问的,拖延案件正常办理的,行政机关及其工作人员应负相应责任。

### 3.2 坚持共享,明确责任

为了提高信息平台的使用效率,首先,信息录入的范围可以在现有规定的基础上做一定限缩,信息录入的范围应当切实有利于环保部门与公安机关的案件移送,有益于检察院对移送和立案的监督。同时,可以引入更为智能的扫描、识别等人工智能应用,提高信息录入及共享的高效性及准确性。应当建议环保部门、公安机关及检察院参照《工作办法》,结合其部门本身所处的衔接机制的阶段,综合考量各机关单位不同的工作机制,积极落实和制定出适合本单位的信息共享平台的运行办法。同时,各部门之间主动通过联席会议、座谈会等

方式, 交流信息共享工作的经验和方法, 求同存异, 逐步实现信息互通的规范化和长久发展。另外, 建立和落实平台运行和监管责任制是十分有必要的, 信息的整理和录入应当有专门的人员来负责。应当明确, 出现漏录、错录信息等现象时, 追究相关机关和人员的责任。

### 3.2 健全机制, 落实监督

#### 3.2.1 健全检察监督机制

基于解决环境案件的普遍紧急性, 应当建立和完善检察监督提前介入机制。具体而言, 检察机关对涉嫌环境犯罪的案件采取定向监督, 有条件的基础上指派专员负责, 对于简单案件可远程指导, 而遇到重大、疑难复杂案件应第一时间现场跟进。检察院内部指派如公益诉讼检察部门或其他部门, 专项负责生态环境领域两法衔接工作。该部门通过与环保部门、公安机关共同搭建沟通协调的桥梁, 确保重大案件案发后第一时间派员至现场、召开联席会议讨论, 尽早达成部门间共识, 旨在齐心协力推动案件顺利查办。检察院行使监督权必须重视限度原则, 确保检察机关主动介入环境污染案件的侦办控制在一定尺度内, 限定在法律框架下, 参与而不干预, 指导而不包办。

#### 3.2.2 建立群众监督机制

行政机关的活动自觉接受人民群众的监督, 才能更好地倾听和吸收群众的意见和建议, 知民意而顺民心。在环境案件中, 违法违规破坏环境等行为往往造成许多严重甚至不可逆的损害后果, 人民群众普遍才是这些损害的切实发现者和受害者。环保部门、检察院等各级机关更应该切实接受人民群众对环境污染和生态破坏现象的举报和监督, 线上、线下多措并举, 畅通群众反馈、反映通道。对于群众举报的情况予以严肃对待和处理, 力求从根源上杜绝违法犯罪案件滋生。

#### 3.2.3 推动行政机关自觉接受监督

除完善外部监督外, 行政机关也应当加强环境保护履职的责任感, 自觉接受检察院、监察机关及人民群众的监督。行政机关尤其是环保部门, 应当深刻认识到怠职、渎职而放任环境破坏的行为可谓饮鸩止渴而后患无穷。除此以外, 行政机关也可以通过建立环境案件的备案机制, 将有关案件的获悉途径、调查过程以及处罚结果等一一记录在册, 便于后续公安机关或检察院的审查和监督。

环境案件移送的过程中, 应当培养和挑选出真正熟悉和了解法律规定的刑事犯罪标准以及法定移送标准的专职人员, 逐渐取缔实际中“两套牌子一套人马”的乱象。针对违法事实重大、损害后果严重的案件, 必要时可以联合三方部门成立专案小组, 专项负责案件的审

查侦办, 真正提高对涉嫌环境犯罪的重视程度。

## 4 总结

环境保护是可持续发展的重中之重, 是人类进程的首要命题, 没有良好的生态环境供以存续, 人类的一切文明注定会付之一炬。行政执法与刑事司法衔接机制作为一系列环境制度中较为贯穿性和综合性的一项制度, 其发展和进步不可忽视。显而易见的是, 我国环境领域两法衔接制度建立的进程面临种种困境, 其背后暴露出的原因复杂且深刻。部门间的互通协作是改革的重点, 完善立法与加强监督是进步的抓手, 该制度的前景仍然任重且道远。

### 参考文献

- [1]清波:《环境行政执法与刑事司法衔接法律问题研究》, 山东大学2022年硕士学位论文;
- [2]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》, 载《中南林业科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期;
- [3]仝其宪:《环境安全“两法”有效衔接之构建》, 载《中南林业科技大学学报(社会科学版)》2018年第4期;
- [4]宋歌:《我国环境公益诉讼行刑衔接理论与实践完善研究》, 载《法学杂志》2021年第7期;
- [5]高灿、董莅:《环境污染案件在行政执法与刑事司法衔接中的证据体系及转化研究》, 载《法制与社会》2018年第2期;
- [6]刘梅:《环境行政执法与刑事司法衔接问题研究》, 南京师范大学2019年硕士学位论文;
- [7]单格宁:《环境行政执法与刑事司法衔接中的证据转化规则研究》, 中南财经政法大学2018年硕士学位论文;
- [8]张高榕、熊超、潘娟、冯耀理:《环境行政执法与刑事司法衔接的监督机制困境及突破——以检察监督为视角》, 载《环境污染与防治》2021年第11期;
- [9]王诗韵:《环境行政执法中刑事案件移送问题研究》, 中南林业科技大学2018年硕士学位论文;
- [10]寿樱、刘凤琪:《论完善环保领域“两法衔接”机制中的检察监督》, 载《中国检察官》2021年第15期;
- [11]刘艳红, 周佑勇:《行政刑法的一般理论》, 北京大学出版社2020年版。

作者简介: 赵蕊(2000.10-), 女, 汉族, 山东省, 硕士研究生在读, 北京林业大学, 法学理论