

惩治环境犯罪的新利器

——刑法修正案(十一)关于环境犯罪的规定分析

别涛



刑法修正案

● 针对严重污染环境增加了刑罚档次

虽然“两高”先后发布和修订了多个关于惩治环境污染犯罪的司法解释,并联合生态环境部等部门通过印发“座谈会纪要”提出了更为具体的指导意见,但各地方、各方面普遍反映,现行刑法对污染环境犯罪的处罚“太轻”,有悖“过罚相当”精神。

随着党和国家对生态环保工作日益重视和社会公众环境意识日益提高,现行刑法对污染环境犯罪的处罚力度越来越不能适应生态环保工作的实际需要。党的十八大以来,习近平总书记反复要求用“最严格的制度最严密的法治”保护生态环境,并就“重典惩治”做过批示指示,中央巡视组在对生态环境部的巡视环节也提出了相关要求。为落实中央要求,生态环境部近两年来,认真研究,广泛征求地方生态环境部门和有关方面意见,在此基础上提出了增加刑事处罚情形和提高刑罚惩治档次的建议,并多次向全国人大常委会立法工作机关汇报沟通,提供参考资料,得到了人大立法机关的理解和大力支持。在刑刑修正案(十一)的形成和讨论过程中,立法机关根据中央大力推进生态文明建设和加强环境保护的决策部署精神,进一步修改完善了现行刑法关于污染环境犯罪的规定。

根据刑罚修正案(十一)第四十条,在刑法原第三百三十八条的基础上,立法机关对“污染环境罪”实际做了三点修改:一是增加了特别严重情形;二是相应增加了更高的刑罚;三是补充了法条竞合及从重处罚规则。因此,修改后的“污染环境罪”实际包含了五种情况:

1. 一般情形的污染环境罪。它是指违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,应当根据刑法第三百三十八条第一款的相应规定,处3年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。

2. 情节严重的污染环境罪。它是指违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,情节严重的,应当根据刑法第三百三十八条第一款的相应规定,处3年以上7年以下徒刑,并处罚金。

3. 增加在自然保护区非法开发建设犯罪及其刑罚

现行刑法

现行刑法第三百四十二条规定了“非法占用农用地罪”及其刑罚:“违反土地管理法规,非法占用耕地、林地等农用地,改变被占

刑法修正案

绿青山就是金山银山。但是,它应该是最普惠的民生福祉,决不应该成为少数人、少数公司私家的金山银山。针对祁连山保护区破坏案、秦岭违建别墅案等典型案件暴露出来的突出问题,为了杜绝此类破坏生态环境行为再次发生,立法机关在刑法修改过程中,精心设计了专门条款。

1. 明确规定了破坏自然保护区的犯罪。根据刑法修正案(十一)第四十二条,刑法第三百四十二条后增加一条,作为第三百四十二条之一:“违反自然保护区管理法规,在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物,造成严重后果或者有其他恶劣情节的,处5年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”

该罪为新增犯罪,具体罪名尚待统一规范,其犯罪行为特征主要表现为:一是行为的违法性,即行为违反自然保护区管理法规,包括自然保护

上7年以下徒刑,并处罚金。

3. 情节特别严重的污染环境罪。它是指违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,情节特别严重的,处7年以上徒刑,并处罚金。

所谓“情节特别严重”,包括四种具体情节:(一)在饮用水水源保护区、自然保护区核心区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的;(二)向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的;(三)致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的;(四)致使多人重伤、严重疾病,或者致人严重残疾、死亡的。

4. 法条竞合时的定罪量刑。它是指行为人实施了违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,构成污染环境罪,同时因其行为方式或者结果触犯刑法其他相关法条,又构成其他犯罪。

例如,行为人在饮用水水源保护区排放危险废物,或者向国家确定的重要江河、湖泊水域排放危险废物,可能其行为构成污染环境罪;而其行为之结果可能触犯刑法第一百一十四、一百一十五条关于“投毒”而危害公共安全的规定,构成“投放危险废物罪”,其刑罚最重为死刑。又如,行为人因实施排放危险废物行为,致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏,其行为可能构成污染环境罪;而其行为之结果还可能因造成农用地大量毁坏,因而触犯刑法第三百四十二条的规定,构成“非法占用农用地罪”,其刑罚最重为5年以下有期徒刑。

根据刑法原理,对这种法条竞合情形,应当按照“从一重论处”规则,对非同罪名,按照处罚较重的条文定罪处罚。刑法修正案(十一)修正后的刑法第三百三十八条第二款明确规定:“有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”

5. 污染环境“单位犯罪”的处罚。刑法第三百四十六条明确规定,单位犯第三百三十八条规定的污染环境罪的,应当实行“双罚制”,即对该单位判处罚金,同时还应对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照该条的规定处罚。

用土地用途,数量较大,造成耕地、林地等农用地大量毁坏的,处5年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”

近年来媒体报道了若干在自然保护区等特殊保护范围内非法从事开垦土地、开采矿产、修建别墅等案件(如甘肃省祁连山祁连山国家级自然保护区案、秦岭北麓西安段违建别墅案等),社会影响恶劣,中央高度关注,并公开查处通报。

区条例、风景名胜区管理条例以及国家新近提出的主体功能区规划、国土空间管控规划等相关法规规定;二是空间范围的限定性和环境敏感性,即行为人在国家公园、国家级自然保护区两类特殊保护区之内实施破坏行为;三是行为方式的特定性,即违规实施开垦、开发活动或者修建建筑物的行为;四是行为结果的严重性,即造成自然保护区功能受损等严重后果。至于刑罚,对该犯罪行为,应当处5年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。

2. 法条竞合时的定罪量刑。行为人在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物的过程中,还因其非法占用林地等农用地,可能同时构成第三百四十二条规定的“非法占用农用地罪”;行为人也可能在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物的过程中,还因其未取得采矿许可证擅自采矿,可能同时构成第三百四十三条规定的“非法采矿

罪”;行为人还可能在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物的过程中,还因其非法采伐、毁坏珍贵树木或者国家重点保护的其他植物,可能同时构成第三百四十四条规定的“非法采伐、毁坏国家重点保护植物罪”;行为人也可能在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物的过程中,还因其盗伐森林或者其他林木,可能同时构成第三百四十五条规定的盗伐林木罪。

新增非法引进外来物种罪

刑法修正案

1. 关于控制外来入侵物种的现有法规。外来入侵物种带来严重的生态环境影响,引起专家学者和管理部门的高度关注,应予高度警惕并严格管控。我国先后批准加入了《生物多样性公约》及其生物安全议定书。今年10月17日刚通过了《生物安全法》。该法第六十条规定:“任何单位和个人未经批准,不得擅自引进、释放或者丢弃外来物种。”第八十一条针对未经批准擅自引进、擅自释放或者丢弃外来物种的行为,规定了最高25万元以下的罚款。

2. 修正案新增定罪量刑的规定。由于外来入侵物种对于国家生物安全的特殊危害性,在实施行政监管的同时,还有必要明确刑事处罚。刑法修正

案(十一)对此做出了针对性的规定。根据刑法修正案第四十三条,在刑法第三百四十四条后增加一条,作为第三百四十四条之一:“违反国家规定,非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种,情节严重的,处3年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”至于罪名,就是“非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种罪”。

3. 关于“单位犯罪”的刑罚。根据刑法第三百四十六条的规定,单位犯第三百四十四条之一规定的非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种罪的,应当实行“双罚制”,即对该单位判处罚金,同时还应对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照该条的规定处罚。

刑法修正案(十一)无论其新增的规定,还是对原有规定所做的修改,都直接源于生态环境保护实际需要,具有很强的针对性和可执行性,对于严厉惩治污染环境犯罪,打击破坏自然保护区的行为,维护国家生态安全,提供了新的法律武器,各级生态环境部门应当熟练掌握,并善于在监管工作中灵活运用。

修正之后的刑法第三百四十二条之一明确规定:“有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”

3. 单位犯罪的刑罚。根据刑法第三百四十六条的规定,单位犯第三百四十二条之一规定的破坏自然保护区犯罪的,应当实行“双罚制”,即对该单位判处罚金,同时还应对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照该条的规定处罚。

案(十一)对此做出了针对性的规定。根据刑法修正案第四十三条,在刑法第三百四十四条之一:“违反国家规定,非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种,情节严重的,处3年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”至于罪名,就是“非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种罪”。

3. 关于“单位犯罪”的刑罚。根据刑法第三百四十六条的规定,单位犯第三百四十四条之一规定的非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种罪的,应当实行“双罚制”,即对该单位判处罚金,同时还应对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照该条的规定处罚。

刑法修正案(十一)无论其新增的规定,还是对原有规定所做的修改,都直接源于生态环境保护实际需要,具有很强的针对性和可执行性,对于严厉惩治污染环境犯罪,打击破坏自然保护区的行为,维护国家生态安全,提供了新的法律武器,各级生态环境部门应当熟练掌握,并善于在监管工作中灵活运用。

作者系生态环境部法规与标准司司长

中华人民共和国刑法修正案(十一)生态环境保护条款摘录

二十五、将刑法第二百二十九条修改为:“承担资产评估、验资、验证、会计、审计、法律服务、保荐、安全评价、环境影响评价、环境监测等职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件,情节严重的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;有下列情形之一的,处五年以上十年以下有期徒刑,并处罚金:

(一)提供与证券发行相关的虚假的资产评估、会计、审计、法律服务、保荐等证明文件,情节特别严重的;

(二)提供与重大资产交易相关的虚假的资产评估、会计、审计等证明文件,情节特别严重的;

(三)在涉及公共安全的重大工程、项目中提供虚假的安全评价、环境影响评价等证明文件,致使公共财产、国家和人民利益遭受特别重大损失的。

有前款行为,同时索取他人财物或者非法收受他人财物构成犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

“第一款规定的人员,严重不负责任,出具的证明文件有重大失实,造成严重后果的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”

四十、将刑法第三百三十八条修改为:“违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金;情节严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金:

(一)在饮用水水源保护区、自然保护地核心区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的;

(二)向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质,情节特别严重的;

(三)致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的;

(四)致使多人重伤、严重疾病,或者致人严重残疾、死亡的。”

“有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”

四十二、在刑法第三百四十二条后增加一条,作为第三百四十二条之一:“违反自然保护区管理法规,在国家公园、国家级自然保护区进行开垦、开发活动或者修建建筑物,造成严重后果或者有其他恶劣情节的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。

“有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”

四十三、在刑法第三百四十四条后增加一条,作为第三百四十四条之一:“违反国家规定,非法引进、释放或者丢弃外来入侵物种,情节严重的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。”

现行刑法

● 关于中介组织犯罪的相关规定

现行刑法第二百二十九条规定了“提供虚假证明文件罪”。其核心表述为:承担资产评估、验资、验证、会计、审计、法律服务等职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件,情节严重的,

刑法修正案

● 将环评机构、监测机构的造假行为定罪量刑

近年来发生的天津港2015年“7·15”重大爆炸案、江苏省响水县2019年“3·21”特大爆炸案,相继曝出了安全评价等中介组织弄虚作假的丑闻。2017年6月,西安市两个区县大气质量监测数据造假案宣判,监测人员等7人获刑。2018年5月,临汾市环境监测造假案涉案16人被法院作出有罪判决并判刑。不久前,河北邢台化工项目环评造假、广东深圳港航项目环评造假案,影响恶劣,应予严惩。

针对这些新情况,刑法修正案(十一)在现行六类中介组织(即资产评估、验资、验证、会计、审计、法律服务组织)之外,将近年来频繁出现重大造假丑闻的四类中介组织(即上市保荐、安全评价、环境影响评价、环境监测)纳入刑事制裁范围。该修正案生效后,作为中介组织的环评机构、监测机构,在接受委托提供环评文件、监测报告的过程中,如果弄虚作假,将承担严厉的刑事制裁。

根据刑法修正案(十一)第二十五条规定,环评机构、监测机构实际将面临五类刑事责任:

1. 一般情形的“故意提供虚假证明文件罪”。它是指承担环境影响评价、环境监测职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件,情节严重的,应当根据刑法第二百二十九条第一款,处5年以下徒刑或者拘役,并处罚金。

2. 特殊情形的“故意提供虚假证明文件罪”。它是指承担环境影响评价、环境监测职责的中介组织的人员,“在涉及公共安全的重大工程、项目中,提供虚假的环境影响评价证明文件,致使公共财产、国家和人民利益遭受特别重大损失的”,应加重处罚,根据刑法第二百二十九条第一款,处5年以上10年以下徒刑,并处罚金。

3. 基于过失的“出具证明文件重大失实罪”。它是指承担环境影响评价、环境监测职责的中介组织的人员,严重不负责任,出具的证明文件有重大失实,造成严重后果的,应当根据刑法第二百二十九条第三款,处3年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。经过对比不难发现,故意提供虚假环评文件或者监测报告,行为人的主观恶意大于过失犯罪,因此其刑罚也明显重于出具证明文件重大失实的责任。

提高了“污染环境罪”的刑罚档次

现行刑法

● 关于污染环境罪的规定及其局限性

现行刑法第三百三十八条是关于污染环境罪的规定:“违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,处3年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金;后果特别严重的,处3年以上7年以下徒刑,并处罚金。”

自1997年颁布以来,现行刑法在打击环境污染犯罪方面发挥了积极作用。但是,该条在实际适用中面临许多具体问题。如“有毒物质”“其他有害物质”的具体范围如何确定?“严重污染环境”的认定情形如何把握?“排放、倾

处5年以下徒刑或者拘役,并处罚金。前述中介组织的人员严重不负责任,出具的证明文件有重大失实,造成严重后果的,处3年以下徒刑或者拘役,并处或者单处罚金。

根据最高人民法院、最高人民检察院联合发布的《关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的规定》,刑法该条实际上确定了两个具体罪名:一是“故意提供虚假证明文件罪”,二是“出具证明文件重大失实罪”。

4. 法条竞合时的定罪量刑。它是指承担环境影响评价、环境监测职责的中介组织的人员,在故意提供虚假证明文件的过程中,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。这就是法条竞合,即行为人实施一个犯罪行为时,其行为之方式或者结果等情节同时触犯其他罪名,应当按照“从一重论处”规则,对其按照处罚较重的条文定罪处罚。修正后的刑法第二百二十九条第二款明确规定:“有前款行为,同时索取他人财物或者非法收受他人财物构成犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”

例如,环评人员、监测人员故意提供虚假环评文件或者监测报告,同时索取委托单位或者个人的财物或者非法收受他人的财物,构成“受贿罪”的,应当根据受贿所得数额及情节,按照刑法第三百八十三条处罚;具有主动索贿情节的,从重处罚。

根据第三百八十三条规定,处罚情形实际有四个档次:一是数额较大或者有其他较重情节的,处3年以下徒刑或者拘役,并处罚金;二是数额巨大或者有其他严重情节的,处3年以上10年以下徒刑,并处罚金或者没收财产;三是数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,处10年以上徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产;四是数额特别巨大,并使国家和人民利益遭受特别重大损失的,处无期徒刑或者死刑,并处没收财产。

对比可见,第三档、第四档的处罚,远远重于一般情形“故意提供虚假证明文件罪”的处罚(5年以下徒刑)和特殊情形“故意提供虚假证明文件罪”的处罚(10年以下徒刑)。

因此,环评人员、监测人员实施故意提供虚假环评文件、监测报告的行为,构成“故意提供虚假证明文件罪”,但因其同时索取他人财物或者非法收受他人财物,又构成“受贿罪”,依法应当按照两罪之中处罚更重的规定定罪处罚。如果其受贿的数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,将被处10年以上有期徒刑、无期徒刑,乃至死刑。

5. 环评机构、监测机构构成“单位犯罪”的处罚。根据刑法第三百三十一条,如果环评机构、监测机构作为“单位”,因提供虚假环评文件、监测报告,构成第二百二十九条规定的“故意提供虚假证明文件罪”或者“出具证明文件重大失实罪”之罪的,应当实行“双罚制”,即在对该单位判处罚金之外,同时对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照第二百二十九条的规定处罚。

或者处置”污染物的不同位置具有不同环境功能,如何区别对待?

为了指导各地生态环境部门和检察机关办理环境污染犯罪案件,规范刑法第三百三十八条的适用,在原环境保护部、公安部的配合支持下,最高人民法院、最高人民检察院于2013年6月制定了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释(法释〔2013〕15号)》。在实施三年多的基础上,“两高”于2016年12月修订后发布了新的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释(法释〔2016〕29号)》。针对该解释在实际适用中遇到的相关具体问题,“两高”会同公安部、司法部、生态环境部,在深入调研和讨论的基础上,于2019年2月5家联合印发了《关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》,对相关具体问题提出了明确的指导意见。