

法治周刊

05-08版

从32件到1691件

——《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》实施情况分析

本报特约撰稿喻海松 马剑

责编:王玮
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:hjbslaw@sina.com

作为“史上最严厉的环保司法解释”,《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》(法释〔2013〕15号,以下简称《解释》)自2013年6月19日起施行以来,受到了社会各方的广泛关注,对环境行政执

法和刑事司法产生了重大影响。

本文基于2013年7月至2015年12月间人民法院审理环境污染犯罪案件的情况,对《解释》的实施特点进行总结分析,并对下一步环境污染刑事司法提出完善建议。

《解释》带来了哪些新变化?



数说环境司法新常态

《解释》实施效果怎样?

各级人民法院、人民检察院、公安机关、环保部门以《解释》的公布施行为契机,继续保持对环境污染犯罪行为的高压态势,准确认定事实,正确适用法律,坚决依法惩处环境污染犯罪行为,取得了良好的社会效果。

2013年7月至2015年12月,全国法院新收污染环境、非法处置进口的固体废物、环境监管失职刑事案件3049件,审结2824件,生效判决人数4185人(在此期间,人民法院未审理过擅自进口固体废物刑事案件)。

其中,新收污染环境刑事案件2991件,审结2766件,生效判决人数4109人;新收非法处置进口的固体废物刑事案件10件,审结9件,生效判决人数13人;新收环境监管失职刑事案件48件,审结49件,生效判决人数63人。

哪些方面还需加强?

《解释》的实施成效十分明显,应当予以充分肯定。但是,从《解释》施行两年多的情况来看,还存在一些问题需要加以解决或者进一步加强。唯有如此,才能在打击环境污染犯罪、维护生态文明方面发挥更为重要的作用。

1.进一步统一环境污染犯罪的法律适用

《解释》的实施也暴露了一些法律适用难题,如非法排放、倾倒、处置危险废物未遂的处理,危险废物的认定,超过污染物排放标准三倍以上的认定,“公私财产损失”的范围,“重金属”的范围,监测数据的认可,污染环境罪结果加重情节的适用,监测数据造假的处理等。

在办案实践中,有关部门对这些问题存在不同认识,影响了对环境污染犯罪的打击实效。尤其需要指出的是,环境污染刑事案件的检验鉴定难问题尚未完全解决。环境污染犯罪,鉴定检验意见是决定案件性质至关重要的环节。

目前,我国鉴定检验面临诸多困境。一方面,机构缺乏,没有一个综合性的环境污染鉴定机构。以重金属鉴定为例,国内没有一个机构可以对国家名录中规定的重金属全部进行鉴定。另一方面,鉴定检验周期长、收费高,与有限的办案时限与办案经费形成矛盾,影响了案件办理的实效。

因此,作为适宜的抉择,可以考虑系统总结《解释》实施中存在的问题,适时修订《解释》,为有关部门办理环境污染刑事案件提供更为便利的依据,切实增强刑事震慑效果。

2.严格执行法律和司法解释的规定

《解释》发布后,严格执行是关键和难点。《解释》实施两年多来,对规模以上企业适用污染环境罪追究刑责的案件较少,少数地方案件量为零或偏少。

个中缘由复杂,但不可否认的是,这与环境污染违法犯罪的查处力度不无关系。

环境面前没有特权!

《解释》实施过程中应注意增强刑法适用的公平性,要通过对包括规模以上企业在内的主体一视同仁、严格执法来增强司法解释的公信力,进一步发挥《解释》在促进生态文明建设方面的积极作用。

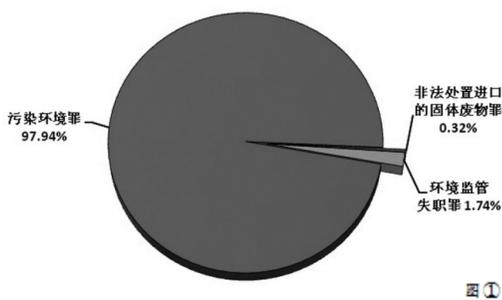
3.建立健全环境污染防范的长效机制

“刑期于无刑。”《解释》的真正目的在于充分发挥刑法的威慑和教育功能,减少和防范环境污染犯罪的发生。

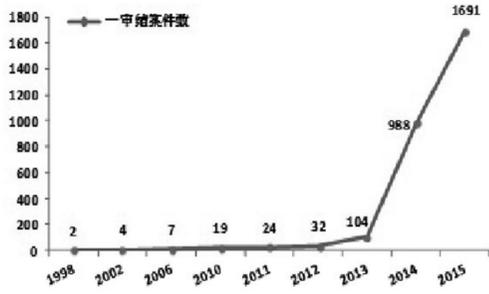
因此,要继续加大《解释》的宣传力度,进一步营造“污染环境会坐牢”的舆论氛围;要加大普法力度,使社会各界、特别是重点环保企业真正了解《解释》的规定和价值取向,在日常经营中有效避免环境污染刑事风险。

同时,也要避免运动式执法,避免扩大化,确保宽严相济刑事政策在环境污染刑事司法领域得到切实贯彻。

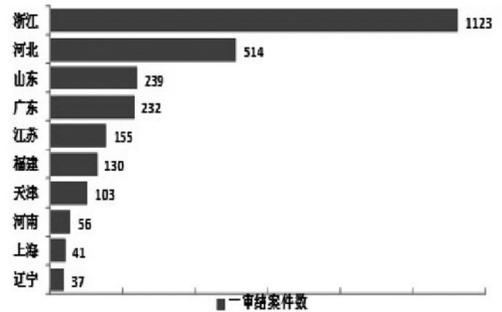
2013年7月至2015年12月环境污染犯罪的构成



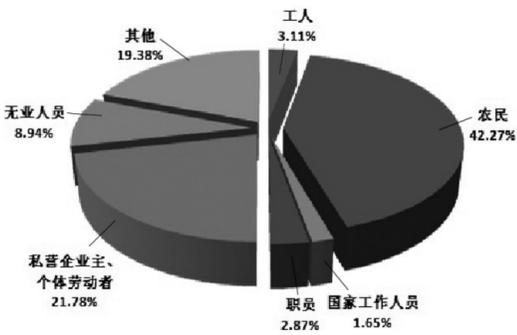
污染环境刑事案件增长变化



污染环境刑事案件的主要地域分布情况



污染环境刑事案件罪犯的身份情况



(作者喻海松为最高人民法院研究室刑事处处长,法学博士;作者马剑为最高人民法院研究室统计办干部,法学硕士。)

1.污染环境刑事案件激增

《解释》实施后,污染环境犯罪刑事案件数量上升十分明显。

综观1997年刑法施行以来的情况,适用刑法第三百三十八条的结案数(1997年刑法第三百三十八条的罪名确定为“重大环境污染事故罪”;2011年5月1日施行的《刑法修正案(八)》对刑法第三百三十八条作了修改,罪名也调整为“污染环境罪”),可以说历经了从一位数逐步迈向四位数的发展历程。

大体而言,2006年之前,相关案件数不超过10件,可以称之为一位数;2007年~2012年,相关案件数基本徘徊在20件左右,可以称之为两位数;2013年,相关案件数达到104件,首次达到三位数;2014年,相关案件数达到988件,逼近四位数;2015年,相关案件数

达到1691件,达到四位数。

污染环境刑事案件激增,归根到底是社会各方对于环境污染的容忍态度发生了根本性变化,加大对环境污染犯罪的惩治力度,切实扭转经济发展轻环境保护的局面,成为社会共识。

就其具体原因而言,可以归结为如下几点:

其一,《解释》对污染环境罪的定罪量刑标准作了明确,有针对性地解决了实践中存在的取证难、鉴定难、认定难问题,为查处、移送和审理污染环境刑事案件提供了有效法律武器。特别是,《解释》第一条第一项至第五项根据污染物排放地点、排放量、超标程度、排放方式

2.污染环境刑事案件地域分布不均

《解释》施行以来,除青海、西藏、新疆外,其他各省、直辖市、自治区均审理了该类案件。但是,案件分布也明显存在地域相对集中的特点。其中,浙江的收案量和结案量居首位,新收1181件,占全国收案总数的39.49%;审结1122件,占全国结案总数的40.56%。而且,全国八成以上的污染环境刑事案件集中在浙江、河北、山东、广东、江苏,该五省市收案2417件,占全国收案总数的80.81%;审结2234件,占全国审结总数的80.77%。

可喜的是,污染环境刑事案件地域相对集中的局面有所缓解。以浙江为例,2014年,共收案579件、结案529件,占全国收案总数的

48.74%,结案总数的53.54。2015年,浙江省收案量和结案量仍然居全国首位,但占比明显下降:收案569件,占全国收案总数的33.65%;结案572件,占全国结案总数的33.83%。

污染环境刑事案件地域分布不均,原因十分复杂。但是,案件量多寡与当地的环境污染程度并无必然联系,却与当地对环境污染问题的重视程度密切相关。浙江之所以审理的污染环境刑事案件较多,主要是因为当地重视,浙江省委、省政府提出了“五水共治”的大政方针。在这一方针指引下,浙江环保部门

3.污染环境刑事案件适用《解释》条文集中

就浙江省2014年审结的污染环境刑事案件而言,除个别案件外,全部是适用《解释》第一条第一项至第五项的规定进行定罪量刑。而就这五项规定而言,第三项“非法排放含重金属、持久性有机污染物等严重危害环境、损害人体健康的污染物超过国家污染物排放标准或者

省、自治区、直辖市人民政府根据法律授权制定的污染物排放标准三倍以上的”规定适用最为集中。

从浙江省审结的污染环境案件来看,大部分案件系电镀加工企业的生产经营人员排放废水中重金属超过排放标

以及行为人的前科等,增加规定了几项认定“严重污染环境”的具体标准,实现了对污染环境的“行为入罪”。这几项入罪标准对案件量的增长发挥了关键作用。

其二,环保部门对污染环境犯罪案件的查处和移送力度空前。例如,2014年各级环保部门向公安机关移送污染环境刑事案件2080件,是过去十年总和的两倍。

其三,公安机关对污染环境犯罪的打击力度空前。例如,2014年,全国公安机关共破获环境污染刑事案件4500余起,抓获犯罪嫌疑人8400余人。

和公安部门加大了对污染环境,特别是污染水体犯罪的查处力度,导致法院受理此类案件量增长明显。

以浙江温州为例,《解释》施行一周年(2013年7月至2014年6月),环保系统共向公安机关移送环境涉刑案件240件,公安机关刑拘391人。而河北污染环境刑事案件量多,与河北严查环境污染违法犯罪案件密切相关,特别是,河北在全国率先成立了环境安全保卫总队,对于打击污染环境犯罪发挥了重要作用。

4.环境污染入罪的主体相对集中

无论是基于全国,还是个别案件大省的情况,环境污染刑事案件的主体主要为小微企业的业主和从业人员,而规模以上企业成为本罪主体的情况较为少见。从《解释》实施以来全国的情况看,污染环境罪生效判决罪犯为1104人中,私营企业主、个体劳动者282人,占25.54%,农民、农民工496人,占44.93%。

而从浙江审理的污染环境刑事案件的情

况来看,被告人基本上都是从个体经营的业主和无业人员。究其原因,2014年6月,浙江高院刑一庭庭长陈光多在浙江法院保障“五水共治”依法推进、建设“两美浙江”新闻通气会上说,“这里面虽然有大企业、大公司环保经费,污染处理设备保障能力强的因素,也有浙江经济本身以民营经济为绝对主体,企业形式以中小、小微企业为

准三倍以上,构成污染环境罪。例如,2013年10月~2014年9月,浙江宁波法院共审理了46件以污染环境罪判罚的刑事案件,其中有42件为电镀小作坊排放污水中重金属超标三倍以上,1件为公司排放污水重金属超标。

”

当然,随着《解释》施行后各地对环境污染违法犯罪打击的不断推进,规模以上企业触犯污染环境罪的案件在各地开始出现并逐渐上升,特别是在危险废物犯罪领域。

5.危险废物犯罪的惩治向纵深推进

危险废物犯罪的深层次原因存在于危险废物生产企业牟取暴利。

据浙江方面介绍,工业生产中的危险废物等污染物,如果按照环保要求处理,其正常处理费用在2800元至3200元/吨,但这些企业委托他人非法处置的价格在60元~120元/吨,如果企业直接排放,则近乎零成本处置污染物,获利更是惊人。

实践中,不少企业为降低危险废物处置费用,在明知他人未取得经营许可证或者超出经营许可证范围的情况下,向他人提供或者委托他人收集、贮存、利用、处置危险废物的现象十分普遍。该他人接收危险废物后,由于实际不具备相应的处置能力,往往将危险废物直接倾倒在土壤、河流中,严重污染环境。从支付费用看,有关单位对这一行为往往心知肚明,对严重污染环境的结果实际持放任心态。

然而,《解释》施行前,由于在认定企业的共同犯罪故意方面存在疑难,鲜见有企业被以重大环境污染事故罪(后改为污染环境罪)追究刑事责任案件。

针对这一情况,《解释》第七条专门规定:“行为人明知他人无经营许可证或者超出经营许可证范围,向其提供或者委托其收集、贮存、利用、处置危险废物,严重污染环境的,以污染环境罪的共同犯罪论处。”

从实践来看,《解释》第七条发挥了充分

作用,适用效果十分明显。依据这一规定,各地对危险废物犯罪深挖细查,重点打源头、追幕后,取得了良好成效。号称“浙江环保第一案”的浙江汇德隆化工有限公司污染环境案就是例证。

汇德隆公司通过没有危险废物处置资质的公司及个体工商户,非法排放、处置、倾倒的危险废物达到2.3万余吨。2014年6月30日,绍兴市上虞区人民法院一审以污染环境罪对汇德隆公司判处罚金2000万元,并对11名被告人判处有期徒刑四年六个月至拘役六个月不等的刑罚。

而“桐庐金帆达公司污染环境系列案”可谓污染环境特大犯罪案件。为降低成本,提高效率,2012年上半年,金帆达公司将生产农药过程中产生的危险废物以每吨60元至120元的价格,交给为其提供原料的衢州新禾生产资料有限公司等(均无处理资质)。

新禾公司又将废液的运输倾倒转包给了不具备危废处置能力的槽罐车老板,从中赚取差价,从而形成了包括农药化工生产企业、物流企业以及槽罐车驾驶员、押运员、企业高管等整个化工废液产生和处理的黑色利益链条。

据统计,至2013年5月案发,金帆达公司通过新禾公司等4家公司在浙江省内的

衢州、萧山、富阳、德清等地,非法倾倒在城市窰井、农田、溪沟和运河内,造成衢工运河、农田严重污染,倾倒数量高达3.5万余吨,致使环境受到严重污染。

2015年6月,浙江省龙游县人民法院一审宣判,被告单位浙江金帆达生化股份有限公司和衢州市新禾农业资料有限公司和衢州市新禾农业资料有限公司分别被判处有期徒刑7500万元和400万元,杜某某、严某某等18名被告人分别被判处六年至一年零五个月不等的有期徒刑,各并处罚金100万元至1万元不等。

需要特别提及的是,危险废物处置企业污染环境犯罪案件开始显现。当前个别具有危险废物处置资质的企业唯利是图,为赚取正规处置和非正规处置间的巨额利差,将本应自行处置的危险废物转包给无处理资质的单位和个人,造成巨大安全隐患。

浙江省湖州市工业和医疗废物处置中心有限公司污染环境案和四川省中明环境治理有限公司污染环境案即是适例。较之于无资质企业和个人非法处置危险废物的行为,此类行为的社会危害性更为突出,需加大刑事惩治力度。

下转六版