

不当使用公权力的环境类犯罪的实证分析

——以我国 25 起典型案例为例

杨忠玉

（湖南司法警官职业学院）

摘要：当前环境监管部门存在利用环境监管之便利牟取个人利益的现状，为了深入了解具体情况，本文以全国 25 起典型案例为样本，从犯罪主体、犯罪罪名、犯罪危害、刑罚处罚和犯罪趋势等五个方面予以分析，进而提出三点建议：强化典型案例的警示宣传，促使干部自我内省；及时公开违纪违法人员，增加违法犯罪成本；加大跨区域联合检查力度，促进监管无死角。

关键词：不当使用公权力；环境类犯罪；实证分析

引言

当前我国相当重视环境资源保护，国家许多大政方针均指出要坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生。此外，《刑法》中也对环境保护给予了专门章的设定。然现实中作为环境监管部门却存在一部分人不按照规定落实环境监管工作，甚至借监管之权牟取不当之利，甚至值得惩处和警告。

一、研究样本的基本数据

表 研究样本的典型案列

年份和省份	罪名	犯罪人基本信息			危害/经济损失	刑罚
		人数	年龄和性别	职业		
2005 山东省	滥用职权罪	2	男性	山东省野生动植物保护站副站长；山东省野生动植物保护站保护科科长。	越权、违法为企业核准出具 5 份出售运输证明，从中牟利，社会影响恶劣。	免于刑事处罚
2005 河北省	非法低价出让国有土地使用权、挪用公款罪	1	男性	县国土资源资产收购储备中心主任	违法办理手续，致使 113.64 亩国有土地使用权被无偿出让给刘科春。挪用公款 10 万元。	决定执行有期徒刑三年，缓刑五年
2006 新疆维吾尔自治区	玩忽职守罪	2	男性	新疆维吾尔自治区沙湾县林业局项目办原主任	未认真履行工作职责；造成农民进行了非法开垦，用于种植农作物。	以玩忽职守罪判处有期徒刑六个月，缓刑一年；以玩忽职守罪判处有期徒刑六个月，缓刑一年。
2006 贵州省	受贿罪、违法发放林木采伐许可证罪、巨额财产来源不明罪	1	男性	人大农业与农村委员会主任委员、省林业厅原厅长	违法发放林木采伐许可证、受贿，造成资源的严重破坏和巨大的经济损失。	判处有期徒刑十三年，并处没收个人财产人民币 50 万元；受贿赃款、巨额财产来源不明部分予以没收。

2006 吉林省	滥用职权罪和受贿罪	1	男性	吉林省国土资源厅矿产开发管理处原处长	为没有采矿权的矿山企业发放采矿许可证，给国家造成巨大损失。	滥用职权罪和受贿罪，判处有期徒刑 16 年，没收个人财产 15 万元，并追缴全部违法所得。
2006 贵州省	滥用职权、贪污罪	1	男性	遵义县毛石镇国土资源所所长	为该地公司非法运输铜镍矿提供帮助，放任滥采，使国家矿产资源遭到严重破坏，造成恶劣的社会影响。	犯滥用职权罪，判处有期徒刑一年；犯贪污罪，判处有期徒刑六个月。决定执行有期徒刑一年，缓刑二年。
2006 湖北省	非法低价出让国有土地使用权罪	1	男性	国土资源局副局长	非法低价出让国有土地使用权，造成国有资产流失价额 59 万元。	有期徒刑三年，缓刑三年。
2007 四川省	滥用职权罪	1	男性	四川省原环境保护局局长	安排和催促不具备条件的绿色公司颁发资质证书，给国家造成巨大损失，影响恶劣。	判处郭兴邦有期徒刑三年。
2007 福建省	环境监管失职罪和环境监管失职、贪污罪	2	男性	环保局局长、副局长	非法占有公款；利用职务之便索取或非法收受他人贿赂；	蓝某：环境监管失职罪和受贿罪判处有期徒刑九年，并处没收个人财产 1 万元；陈某安：环境监管失职罪、贪污罪、私分国有资产罪和受贿罪判处有期徒刑十九年六个月，并处罚金 1 万元，没

					收个人财产16万元。
2007 安徽省	滥用职权 和受贿罪	1	男性	蚌埠市副市长	为公司减免人民币399.8215万元，将90445.05平方米土地违规转让，给国家造成6412.54045万元的经济损失。
2007 广东省	违法发放林木采伐许可证罪 和受贿罪	1	男性	广东省连州市林业局局长兼广东南岭国家级自然保护区管理局副局长	未遵守程序，滥发林木采伐许可证，造成滥伐林木85.84亩，林木蓄积达352.5116立方米。同时，收受贿赂226,000元，美金1,000元。
2007 广东省	滥用职权罪、受贿罪	1	男性	广东省江门市原副市长林崇中	受贿385万元进行卖地，致使国家损失近亿元。
2008 河北省	渎职罪	5	男性	武安市国土资源局矿山国土资源所所长、副所长等	武安市矿山镇西门村金信养猪场在盗采铁矿过程中发生特大爆炸事故，造成24人死亡。
2008 河北省	非法批准占用土地罪	1	男性	原沙河市副市长	殷解放非法批准征用占用土地400余亩，并充当黑社会性质组织保护伞。
2008 山西省	玩忽职守罪	19	男性	县煤炭局副局长、安监站站长和驻矿安全生产监督员等	擅离职守放弃监管职责，使得窑煤矿发生特大瓦斯爆炸事故，造成105名矿工遇难，18人受伤（其中重伤4人）。
2008 新疆省	玩忽职守罪	3	男性	巴楚县原副县长、巴楚县夏玛勒胡杨林场原场	国家重点公益林被毁林开垦24375亩，给国家

					长、副原场长及负责人	造成经济损失2.2亿元。
2009 云南	玩忽职守罪	1	男性	环境监察大队大队长		没有认真履行环境监督管理的职责
2010 海南省	滥用职权罪、受贿罪	4	男性	保亭县国土资源局原局长、副局长和地籍股原股长		收受贿赂，乱卖国有土地。手续不齐全便颁发国有土地使用权证。
2010 广西壮族自治区	环境监管失职罪	1	男性	河池市环保局副局长		未对工厂进行有效监管且对此不闻不问。
2010 广州	玩忽职守、受贿罪	1	男性	广州市公安局交通警察支队黄埔大队副大队长		不认真履行职务上的便利，多次收受他人的好处费共计人民币28.2万元。
2010 河南省	玩忽职守罪	1	男性	河南省中牟县雁鸣湖乡国土资源所原副所长		基本农田10余亩土壤被人挖损，致种植条件严重毁坏、环境资源严重破坏。
2011 山东省	受贿罪	1	男性	留庄镇渔政站原站长		收受他人贿赂，为非法采砂大开绿灯，使该区的生态环境遭到严重破坏。
2012 江西省	玩忽职守罪	1	男性	彭泽县林业局岭林业工作站站长		涉案山场被滥伐林木面积达121亩，蓄积超过106立方米。
2013 云南省	玩忽职守罪	1	男性	云南省昆明市东川区环境监察大队大队长		未能认真履行环境监督管理的职责
2015 甘肃省 宁夏回族自治区	渎职犯罪	4	男性	甘肃省武威市凉州区环保局局长林某述、副局长文某，宁		监管人员对工业园区有关企业排污行为监管不力，放任企

自治 区				夏回族自治区中卫市环保局环境监察支队原副支队长利某芳	业私设暗管、偷排污水,对腾格里沙漠生态环境造成严重危害	
---------	--	--	--	----------------------------	-----------------------------	--

(案例大部分来源于最高检每年公布的典型案例,如全面履行法律监督职能 严惩破坏生态环境犯罪¹,2014 年高检院发布 15 起生态环境领域犯罪典型案例;最高检发布典型案例 严厉打击破坏生态环境领域犯罪²)

二、样本研究之系统分析

(一)犯罪主体之系统分析

从犯罪人数来看,从以往的多人作案,到现在的一人作案。如四川环境监管失职为 3 人作案,山东滥用职权出具 5 份出售运输证明致使盗猎的金丝猴进行非法出售为 2 人作案,福建环保局局长涉嫌环境监管失职罪和环境监管失职、贪污罪为 2 人作案。此外 2008 年武安市国土资源局矿山国土资源所所长、副所长等人犯渎职罪有 5 人参与。但是 2010 到 2012 年利用公权力从事破坏环境类犯罪的国家公职人员基本为单人作案。

此外,从犯罪性别来看,基本为男性犯罪。从犯罪职务来看,有职务较高的厅级干部,也有一般的干事。一般为环境保护局或者国土资源局以及煤炭局国家公职人员从事渎职或贪污行为,此外非直管单位领导也渗透到该类犯罪中,职务较高的人从事犯罪一般为多人作案,并有其下属进行相应的帮助作案。

(二)犯罪罪名之系统分析

纵观各个案件可知,主要罪名为玩忽职守罪、违法发放林木采伐许可证罪、非法低价出让国有土地使用权罪、环境监管失职罪、巨额财产来源不明罪、帮助犯罪分子逃避处罚罪、挪用公款罪、贪污罪和滥用职权罪。不当使用公权力的环境类犯罪中玩忽职守罪、环境监管失职罪和滥用职权罪是最为常发生的案件,总共有案件数 18 起,占到所有样本数据总数的 72%。其中玩忽职守罪为罪名中发生案件最多的样本,共有 8 起,占到所有样本数据总数的 32%。

此外,破坏环境犯罪过程中往往还与其他类犯罪揉合一起,如行贿罪、非法经营罪和贪污罪等。一般而言,滥用职权的犯罪会与贪污罪混在一起发生,违法发放林木采伐许可证罪会与受贿罪掺杂在一起。

(三)犯罪之危害系统分析

对于该类犯罪,从造成的经济损失看,也是非常巨大的。如 2007 年安徽某公职人员滥用职权,违规转让国有土地,造成经济损失 6412 万元。除了经济损失,部分犯罪还造成了人员伤亡的严重后果,如 2008 年河北国土资源局的公职人员渎职案件,山西煤炭局、安监局的公职人员玩忽职守案件,造成了 24 人死亡,108 名矿工遇难,18 人受伤的严重后果。

不当使用公权力的环境犯罪案件,造成的经济损失难以估量,严重者还会造成人员伤亡的恶果。此类犯罪也严重地败坏了政府形象,恶化政府与民众关系,是造成社会不稳定的重要因素之一。因此,应高度重视环境渎职内犯罪行为,积极、正确履行环境监管、保护职责,才能为预防环境资源类犯罪的发生提供保障。

(四)刑罚处罚之系统分析

不当使用公权力的环境类犯罪中,共有样本 25 份,免于刑事处罚的 4 起,全部判处缓刑处罚的是 5 起,刑事处罚不详的占有 3 起,全部判处缓刑、刑事处罚不详或免于刑事处罚的判罚共有 12 起案件,占有样本总数的 48%,判处刑罚较重的多因为其贪污或受贿行为所致。免于刑事处罚的案件中有 3 起案件是因为玩忽职守罪予以判处,另一起则是在滥用职权中予以使用。此外,还有一个特点就是在数罪案件中都有附加刑的处罚,判处的附加刑多为罚金或没收财产等财产刑。

(五)此类犯罪之趋势分析

数据基本来源于最高检公布的典型案例,通过统计发现。此类犯罪主要集中在 2012 年之前,占据了大部分的典型犯罪案例。党的十八大之后因为惩罚力度加大以及相应的环保理念提升,导致此类犯罪有明显减少的趋势。此外,犯罪趋势中犯罪人的职务级别由厅处级向科级干部转移,即犯罪趋势集中于基层公职人员中。

三、不当使用公权力的环境类犯罪的理性思考

通观环境资源渎职犯罪的刑罚处罚,有些内容值得我们思考。我国刑法对渎职犯罪的法定刑在刑法中予以规定,如刑法第 397 条规定出现滥用职权或者玩忽职守行为,构成犯罪的,处三年以下有期徒刑或者拘役;情节特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑³;刑法第 408 条环境监管失职罪处三年以下有期徒刑或者拘役。法条的量刑幅度存在一定的空间是罪责刑相适应原则的要求,但是将大部分案件以法定刑幅度的最低点去定罪量刑确实值得我们研究和反思⁴。毕竟环境资源类的犯罪潜伏期长、受案面广以及恢复性成本高昂等特点,使得我们需要将重心放在前期的预防上面。若想实现犯罪预防的效果,刑罚的威慑力不能忽略。25 起案件中有 3 起玩忽职守导致破坏环境犯罪的犯罪人居然免于刑事处罚,或多或少也给司法在破坏环境资源类犯罪的威慑力方面打了个问号。

(一)强化典型案例的警示宣传,促使干部自我内省

对于不当使用公权力的环境类犯罪,需要加大对相应公职人员的警示作用,不言而喻的是鲜活的身边案例就是最后的警示教育素材。在教育过程中需要警钟长鸣,加大对上级公布的典型反面素材予以入脑入心的学习和反思,促进此类公职人员的自我内省,进而强化公职人员的履职意识。

(二)及时公开违纪违法人员,增加违法犯罪成本

相关部门对违纪人员的公开要做到不保留不遮掩,增加违法人员的违法成本,增加违法犯罪的自我威慑作用。从统计数据来看,还存在需要案件未能及时公开,相关新闻报道后续跟进滞后的现状。作为环境监督的执法机关,需要让其意识到违法犯罪的后果严重性,时刻警觉到落马后的媒体的监督与曝光、自我人身自由受限以及落马后的亲朋好友疏离的危害。通过系列的公开手段,提升违法犯罪成本,促使环境监管的执法人员不敢不想和不能犯的态势形成。

(三)加大跨区域联合检查力度,促进监管无死角

从当前的环境犯罪发展趋势来看,许多犯罪出现了跨越区域的环境犯罪态势。如腾格里沙漠生态环境破坏案,就是跨省现状的存在,即甘肃省和宁夏回族自治区的跨区域。跨越区域容易滋生监管人员不想管或推脱的现状,故而在易出现跨区域环境犯罪的地域,多部门多区域间需要形成联动机制,构建体制机制,促进联合检查督促作者简介:杨忠玉,男,硕士研究生,湖南司法警官职业学院系副主任,研究方向:刑事法学查的落实,进而督促彼此均按照各自职责打击环境犯罪。

参考文献:

[1]徐日丹,贾阳.全面履行法律监督职能 严惩破坏生态环境犯罪[N].检察日报,2014-06-13(002).DOI:10.28407/n.cnki.njcrb.2014.002749.
[2]央广网:最高检发布典型案例 严厉打击破坏生态环境领域犯罪
http://china.cnr.cn/gdgg/20150616/t20150616_518861114.shtml
[3]高国其.重新认识滥用职权和玩忽职守的关系——兼论《刑法》第 397 条的结构与罪名[J].刑法论丛,2016,46(02):339-357.
[4]周峨春.环境犯罪立法研究[D].中国海洋大学,2015.
作者简介:杨忠玉,男,硕士研究生,湖南司法警官职业学院系副主任,研究方向:刑事法学
课题资助:2017 年湖南省教育厅科学研究项目:“一带一路”战略下环境犯罪防治难题与对策研究。