

环境友好型社会与环境犯罪立法的完善

牛建平

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

摘要:人与自然的和谐是未来社会价值体系的核心概念,也是建设环境友好型社会的一个重要方面。虽然中国政府在环境友好型社会的建设中做了大量工作,但是中国的环境状况却继续呈恶化的趋势,特别是环境犯罪数量日益增多,危害不断扩大。作为破坏环境资源的极端形式,环境犯罪不仅是对中国生态环境的现实威胁,而且对可持续发展战略构成了巨大的障碍。预防和遏制该类犯罪是为建设环境友好型社会提供法制保障的重要一环。因此,有必要全面审视和清理中国现行的环境刑事立法,对环境犯罪的立法完善进行深入探讨,在此基础上进一步探索和完善环境犯罪的执法对策。

关键词:环境友好型社会;环境犯罪;完善立法

中图分类号:DF639

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)01-0129-05

“环境友好型社会”是指人与自然和谐发展的社会,就是经济建设、社会发展要建立在环境和资源能够承载的基础上,以遵循自然规律为准则,倡导环境文化和生态文明,建立人与环境良性互动的关系,体现社会发展的价值目标,以此构建经济社会与环境协调发展的社会体系。建设环境友好型社会是人类思想观念领域的深刻变革,是对传统工业文明和生活文明的重新检讨,是在更高层次上对自然法则的尊重与回归。

一、环境友好型社会的法制保障:从环境立法到环境刑事立法

科学发展观追求可持续发展的实质,在于维护经济增长的生态潜力,维护自然生态系统对经济社会发展持久的支撑能力,而建设环境友好型社会必然成为可持续发展的一个基本前提。环境友好价值理念的提倡在发达国家由来已久,一些国际法律文件也直接或间接地认可了这一思想。如1982年的《世界自然宪章》在导言中就指出:“人类与大自然和谐相处,才有最好的机会发挥创造力和得到休息与娱乐。”1992年的《里约环境与发展宣言》宣告:“人类……应享有以与自然相和谐的方式过健康而富有生产成果的生活的权利。”1992年以来,结合可持续发展的国际要求,各国根据自己的国情和国际环境保护的需要对环境立法进行了创新和完善^[1]。法律行动必须建立在意识和信仰的基础上,为此,世界上大多数国家开始通过立法来加强环境友好型的环境文化建设,如法国1993年《关于环境部长的职责的法令》第1条规定:“环境部长同时负责:支持创造性的行动,鼓励对群众进行环境知识的培训和宣传,并提倡一切有益于改善生活质

收稿日期:2009-06-03

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地2008年度重大项目(08JJD820167)

作者简介:牛建平(1964-),男,重庆开县人,重庆大学法学院副教授,硕士研究生导师,主要从事刑法学

量的行动。”^[2]虽然中国采取了大量措施,但从近几年的环境状况公报来看,粗放型的增长方式尚未得到根本转变,与国际先进水平相比,仍存在资源消耗高、浪费大、环境污染严重等问题。控制加命令的环境保护模式突出了被动性守法的色彩,缺乏主动性的鼓励守法与护法规定,以民为本的民权文化哲学^[3]还未在环境资源法中得到建立。从立法的目的来看,培养环境友好型的伦理价值观念和文化氛围,树立科学发展观,促进经济、社会和环境的可持续协调发展已成为世界各国环境法普遍追求的价值目标。但中国的许多环境法律规范,其创设目的还没有上升到这个高度。

就环境刑事立法而言,从20世纪70年代起,西方发达国家许多学者倡导“非犯罪化”、“非刑罚化”、“轻刑化”,但在针对环境犯罪问题上,却有“犯罪化”、“刑罚化”甚至“重刑化”的倾向,有的国家还规定了无过失责任、严格责任。西方许多国家例如德国、奥地利、日本等在刑法典、行政法规中规定或增设了刑事制裁条款,将那些严重危害环境的行为规定为犯罪并予以惩治,突显国家以刑罚手段惩治危害环境行为的立法趋向^[4]。法制的保障是建设环境友好型社会的重要一环,而刑法在保护环境资源中的功能和作用是最有效和最彻底的,刑法的功能在于通过刑罚的威慑及其实施以保护社会认可的重要价值。作为其他环境资源法律、法规实施的最有力保障,环境刑事立法是否完备,不仅关系到环境资源是否能够得到切实有效的保护,而且也关系到环境友好型社会的建设及可持续发展战略的实施。但由于认识上的滞后、立法经验的欠缺及其他方面的原因,中国现行环境刑事立法对环境犯罪的客体、犯罪形态规定以及对环境犯罪的罪名和刑罚设置都存在一些值得探讨的问题。在法治时代,环境友好型社会的建设应当依靠完备的法律体系和符合时代需要的法律制度来促进。由于环境犯罪对环境资源的破坏性极大,对可持续发展形成巨大障碍。因此,进一步完善环境犯罪的刑事立法,严密环境刑事法网,成为必须面对的现实。

二、完善与环境犯罪相关的行政法律法规

完善打击环境犯罪的法律体系是一个综合性的要求,首先必须完善与环境犯罪相关的行政法律法规。由于环境犯罪具有较强的行政从属性特征,刑法规定的环境犯罪均以违反一定的行政法律法规为前提和基础,因此,完善环境行政法律法规就显得格外重要。环境行政法律法规涉及环境资源保护的许多方面,当前,应当修订《水污染防治法》、《矿产资源法》、《森林法》等单行环境法律,并结合市场经济的需

要和环境保护的新形势对资源节约、循环经济、生态保护、废物控制做出特殊的规定。尽快制定与《清洁生产促进法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《水污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等立法相衔接的《循环经济促进法》、《资源节约与合理利用法》、《生态环境综合保护法》、《环境污染综合防治法》,把工业和农业、城市和农村、生产和消费有机结合起来,全面规定循环经济、资源节约、生态保护和污染防治的基本方针、指导思想、基本原则、具体制度和法律责任,为建设环境友好型社会创造必要的法律条件。环境友好型社会作为和谐社会的组成部分,应充分保障公民的环境知情权。作为保障公民环境知情权的重要制度性条件,有必要制定诸如《环境信息公开法》或者《环境信息公开条例》之类的法律法规。制定废旧物品回收利用、污水与固体废物集中处理、垃圾分类等专门的法律法规或者规章,完善资源节约、循环经济、生态保护和污染排放控制的标准体系,制定重点行业清洁生产评价指标体系和涉及循环经济的有关污染控制标准。只有不断完善与环境犯罪相关的行政法律法规,才可能为进一步完善环境犯罪的刑事立法提供基础的制度性条件。

三、注重环境犯罪附加刑和非刑罚措施的完善及适用

在国外,适用附加刑广泛存在于环境资源犯罪中,包括履行社区劳动、清除污染物、命令暂时停业、撤消从事某项活动的执照、公开其犯罪记录等^[5]。中国刑法中的附加刑主要包括罚金、没收财产、剥夺政治权利,其中,罚金、没收财产属于财产刑,剥夺政治权利属于资格刑。在环境犯罪中,以牟取非法利益为目的的犯罪和过失犯罪占有相当大的比例,从刑罚经济原则的角度看,对这种性质的犯罪适用“财产刑”会比适用“自由刑”收到更好的刑罚效果。罚金具有明显的经济制裁功能,现行刑法除渎职型环境犯罪(如环境监管失职罪)外,对其他形式的环境犯罪都规定了罚金刑,表明立法者对环境犯罪的刑罚设置已开始注意到刑罚的成本问题。以罚金刑代替自由刑,在一些国家有关环境犯罪立法中表现得尤为明显,这主要是因为环境犯罪中过失犯罪占绝大多数,而且法人犯罪突出,将无生命实体的法人作为接受刑罚的主体,惟罚金刑最为适宜^[6]。罚金刑的适用不仅有利于补偿因犯罪造成的现实环境危害,而且在客观上能起到遏制其进一步犯罪的作用。然而在实践中,出于各种复杂的原因,对环境犯罪人所处罚金在数额上常常远低于实施违法犯罪行为获得的不法收益,犯罪收益大于犯罪成本,必然会降低财产刑在适用上的实效。对环境犯罪财产刑的适

用,不应当局限于罚金,还要注重对没收财产的适用。而现行刑法规定的没收财产在环境犯罪的适用中范围太小,只有第341条第1款有适用没收财产的规定。此外,适用罚金还要注意罚金本身与环境行政处罚中罚款的衔接,对环境犯罪罚金刑的最低数额应当高于相对应的环境行政处罚中罚款的最高数额,以充分剥夺环境犯罪人通过危害环境所得的非法收益。

现行刑法的资格刑内容主要是剥夺政治权利,且环境犯罪的刑罚设置中没有规定附加剥夺政治权利。为有效惩治并预防环境犯罪,可结合环境犯罪多数情况下所具有的贪利动机和“行业”特点,扩展资格刑的内涵,考虑增设下列资格刑:(1)“禁止从事某种生产经营”的资格刑,即“剥夺从业资格”。如对从事矿业生产、加工的从业人员,犯有“非法采矿罪”或“破坏性采矿罪”的,在量刑时,可考虑判处剥夺一定期限从事相关生产经营的资格刑,通过对职业活动的限制,达到预防并遏制犯罪发生的目的。特别是对单位犯罪主体适用“禁止从事某种生产经营”的资格刑,由于资格包含着自由,因此其行刑效果相当于对自然人适用自由刑。(2)剥夺担任某种职务的权利。这主要适用于实施环境犯罪的单位中的直接责任人员和直接负责的主管人员。单位环境犯罪,往往是由直接负责的主管人员和其他直接责任人员具体实施,或由他们授意、指导实施,通过剥夺其职务权利,也能达到预防犯罪的目的。“剥夺担任一定职务或从事某种活动的权利”的资格刑,在1997年1月1日生效的《俄罗斯联邦刑法典》第26章有关环境犯罪及处罚的规定中已正式使用,这为我们扩展环境犯罪资格刑的内涵提供了可资借鉴的依据。

在环境犯罪的刑罚体系中,非刑罚措施是刑罚必要的替代和补充。适用非刑罚措施,既能有效预防环境犯罪,还可以把对犯罪人的制裁和对受破坏的环境的恢复与整治有机结合起来,从而使环境刑事立法始终以环境保护作为其出发点和归宿,最大限度地发挥非刑罚措施保护环境资源的功能。现行刑法尽管规定了非刑罚措施,但针对环境犯罪,有必要进一步完善,重点是增加行政性非刑罚措施,如责令关闭、停业,责令禁止使用、销毁有害于环境的设备或装置,责令重新安装使用防止污染的设施,责令恢复环境(即限期治理)等。特别值得一提的是“责令恢复环境”这一非刑罚措施,即法院以有罪判决形式,责令行为人对被自己污染或破坏的环境,采取必要的除污、恢复、重建等措施,防止危害后果蔓延。

《俄罗斯联邦刑法典》第250条对“污染水体罪”和

第254条对“毁坏土地罪”的处罚中,都规定了类似于责令恢复环境这种不剥夺自由的“劳动改造”,其实质就是责令犯罪人用自己的劳动去恢复被损害的环境。

总之,刑法应针对环境犯罪的特点,对那些因过失导致环境犯罪,或部分故意环境犯罪但主观认罪态度好、人身危险性小的犯罪人,考虑适用相应的附加刑或非刑罚措施,同时减少或减轻主刑的适用。

四、对环境犯罪应当规定“危险犯”

现代社会的环境危机此起彼伏,生态状况持续恶化,那种在环境刑事立法中只规定惩罚以出现严重“实害后果”为犯罪构成要件的做法,显得消极、被动,无法更好地保护人类赖以生存和发展而又非常脆弱的生态环境系统。为了满足打击与预防并举的要求,从保护环境并实现社会防卫的目的出发,有必要将部分破坏环境资源的犯罪规定为危险犯,就是说,为了保护社会公共利益,无须等危害环境的实害发生,法律就应把这种足以造成环境污染和破坏的行为定为犯罪^[7],即对环境犯罪“危险犯”予以刑罚制裁。因为某些污染型、破坏型危害环境的行为,一旦实施,往往很难恢复,而确认由其造成的现实危险性在环境科学上又有章可循,立法将这样的行为规定为危险犯,有充分的理论依据和现实依据。如果这些行为不仅对人身、财产和环境构成了现实危险,还造成了实际损害,则可以作为结果加重罪认定和处理。从环境刑事立法的发展来看,将环境犯罪规定为“危险犯”已是世界性趋势,如日本、奥地利、加拿大以及中国澳门地区都规定环境犯罪是“危险犯”,日本的《公害罪法》第2条第1款规定:“凡伴随工厂或事业单位的活动而排放有损于人体健康的物质,给公众的生命或身体带来危险者应处3年以下有期徒刑或300万日元以下的罚金。”

建设环境友好型社会需要不断完善环境资源立法,而健全的环境犯罪刑事立法更有利于对环境资源的深度保护。因此,立法规定环境犯罪“危险犯”,应是一种既具现实性又富有前瞻性的理性选择。首先,对环境犯罪危险犯的规定,有利于充分发挥刑法的预测、指引作用,使人们能够预知自己的行为可能在刑法上产生的后果,由此在生产、生活中更为谨慎地对待身边的生态环境。其次,对环境犯罪危险犯的规定,能够把环境犯罪可能造成的重大危害制止在危险的萌芽状态,使生态环境得到及时保护。最后,对环境犯罪危险犯的规定,既可弥补行为犯打击面过宽的不足,又可防止结果犯保护的滞后。但立法规定环境犯罪的危险犯,并不等于不问具体情况,对环境犯罪既遂形态采用一刀切的做法。因为环境

危害行为往往是伴随社会生产、生活而产生的附属行为,对于一些与社会生产、生活联系紧密,危害程度较轻,不容易确认现实危险的行为可以规定为结果犯,如不适当利用环境资源的行为、噪声污染的行为等。

五、专章规定环境犯罪并增设罪名以严密环境刑事法网

作为环境犯罪客体的“环境权”既非单纯的人身权,又非单纯的财产权,因此,侵犯环境权的犯罪行为为不同于一般的“妨害社会管理秩序”。为了突出环境犯罪的本质特征,使之与其他妨害社会管理秩序的犯罪相区别,应在刑法中设专章规定环境犯罪,这样才能体现出犯罪客体的特殊性和社会危害的严重性。此外,现行刑法对环境犯罪的罪名设置存在许多疏漏,很多客观存在并时有发生的严重危害环境的行为都没有犯罪化规定。增设罪名以严密法网,符合环境资源刑法保护的价值取向。从目前中国面临的环境犯罪的严峻形势看,增设环境犯罪罪名时既要考虑现实性和可行性,同时又应当具有一定的前瞻性。

(一) 增设破坏草原植被的犯罪

2003年3月1日实施的修订《草原法》第61条至63条规定,草原行政主管部门和其他有关国家机关工作人员在草原管理方面应追究刑事责任的情形,但按照现行刑法定什么罪名无法确定。而述人员以外的其他人具有大面积破坏草原植被、使草原沙漠化、加重水土流失以及其他严重破坏草原的行为也无相应的犯罪化立法措施。为此,可考虑增加“草原监管失职罪”、“非法占用、毁坏草原罪”或“破坏草原罪”之类的罪名,以利于对草原生态植被的有效保护。

(二) 增设罪名以扩大土地保护范围

现行刑法对破坏土地资源犯罪的立法规定仅限于“非法占用耕地罪”,2001年8月31日通过的《刑法修正案(二)》,将“非法占用耕地罪”修改为“非法占用农用地罪”。刑法修正案虽然扩大了土地资源的保护范围,同时将其罪状特征之一的“改作他用”调整为“改变被占用土地用途”,然而,“农用地”仍然不包括荒地、滩涂等,如果对这些“非农用地”不加以特殊保护,随意开采、滥用,同样会造成土地沙化、水土流失,影响土地的正常使用。扩大土地保护范围,对不合理开垦、挖沙、破坏植被造成水土流失与致土壤沙化的行为予以犯罪化,将有利于对土地资源的全面保护。

(三) 增设故意提供虚假环境影响评估报告书罪

建设工程的环境影响评估报告书是环境影响评

价制度的核心内容,而环境影响评价制度是贯彻“预防为主”原则,防止出现新污染源的一种重要法律制度。故意提供虚假的环境影响评估报告书的行为虽然不直接导致环境污染事故,但存在环境污染事故的危险。因此,这种行为同样具有严重的社会危害性,有必要将其行为犯罪化。

(四) 将严重的噪音污染行为犯罪化

现代工业和交通运输业的发展所带来的噪音污染日益严重,对人们学习、生活和其他正常活动的影响越来越大,甚至严重危害人体健康。因此,可以考虑借鉴西方一些国家的立法经验,将排放噪音超过国家规定标准,因噪音危及人身健康并造成严重后果的行为规定为犯罪。

除考虑增设以上罪名外,对于合理利用核能,但因故意或过失造成大面积核污染,危及人身健康或有危及人身健康危险的行为,可增设“核污染罪”;对从事海洋或内河航运业,以及从事捕鱼业的单位或个人,针对其行为对内河或海洋可能存在的重大污染危险行为,可增设“水域污染罪”。总之,进一步从环境刑事立法上严密法网,必然有助于预防和遏制环境犯罪的发生。

六、不断探索并完善环境犯罪的执法对策

作为建设环境友好型社会法制保障的一个重要方面,仅有完善的环境犯罪刑事立法是不够的,为了有效预防和遏制该类犯罪,还需要不断探索并完善环境犯罪的执法对策。卡多佐曾这样描述“法律的成长”,他认为法律在立法者制定出来时还只不过是一株幼苗,它的形状长成何样,它的枝头伸向何方,还得看执法者这一园丁如何栽培^[8]。环境资源犯罪立法时,从以下几方面来保证法律的健康成长很有必要。

(一) 注重提高执法质量

适用刑罚的目的不在于单纯地惩罚犯罪,通过惩罚犯罪达到预防犯罪才是刑罚的最终目的。而要实现刑罚的这一目的,提高执法质量尤其重要。执法者绝对不能在打击犯罪中夹杂创收、报复等不正当动机,也不能受地方保护主义和部门保护主义的干扰。在执法资源有限的情况下,抓主要矛盾,如针对特殊区域、特定季节对相关的环境犯罪进行重点防治。提高执法质量的关键所在便是要保证执法过程的公开、公正和平等,同时还应当针对执法中发现的犯罪原因和一些深层次的问题,及时向有关单位提出司法建议。

(二) 加强环境资源保护执法中的部门协作

尽管国务院曾在2001年7月颁布过一个《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,但由于一些环

环境保护部门对涉及环境犯罪的刑事法律知识缺乏应有的了解,或是与本部门利益存在密切关系等原因,实践中客观存在环保机关“以罚代刑”的错误做法。为了有效遏制涉及环境资源的违法犯罪,加强环保行政执法部门和司法机关的协作极其重要。针对环境资源犯罪案件所具有的专业特点,有关司法机关和司法工作人员应当尽快掌握必要的专业知识,并建立与环境保护部门的协作联动机制,其目的就是为了确保环境犯罪案件的成功侦破、起诉和审判,通过打击犯罪达到预防犯罪的目的。

(三)作好司法解释工作,以保证环境执法的准确性和可操作性

刑法有关环境资源犯罪的条文中,有许多诸如“因重大环境污染事故导致“公私财产遭受重大损失”、“人身伤亡的严重后果”、“严重危害人体健康”等模糊用语,这显然对司法实践形成了无形的障碍。作为建设环境友好型社会法制保障之一的环境刑事立法,针对环境违法犯罪可能造成的后果,在具体适用法律时,司法机关应该作出明确的司法解释,并公之于众,既指导和统一司法,又能让相关的单位和个人知道行为的尺度,从而具备法治社会的“可预期性”。最高人民法院、最高人民检察院关于“盗伐林木罪”的司法解释,只从经济价值上对盗伐林木罪的构成做出了解释,而未从经济价值和生态价值两者统一的高度上把握森林的生态价值。因此,对这样的解释有待于进一步完善。

The Environmental-Friendly Society and the Legislation Perfection of the Environment Crime

NIU Jian-ping

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The harmony between man and nature is a core concept in the social value system of the future, it is also an important aspect in the construction of the amicable society in environment. The environmental situation in China continues presenting the worsening trend although a large amount of jobs have been done by government in the construction of the amicable society in environment. Especially, the quantity of the environment crimes increases gradually, the damage expands unceasingly. As an extreme form in destroying environment resource, the environment crime is not only a realistic threat to ecological environment but also a gigantic obstacle to our strategy in continuable development. Preventing and controlling such crimes are helpful to provide legal guarantee for the construction of the amicable society in environment. Therefore, it is necessary to scan and clean up the actual criminal legislation about the environment crime in the round, then we should discuss the legislation perfection of the environment crime thoroughly. And it is helpful to probe into and perfect the executive countermeasures against the environment crime.

Keywords: environmental-friendly society; environment crime; legislation perfection

值得欣慰的是,2006年7月21日最高人民法院公布了《关于审理环境污染刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,其中对“公私财产”的损失范围、人员伤亡的认定标准,采用列举和概括相结合的界定方法,使环境犯罪的司法认定不仅具有科学、统一的客观标准,而且具有相当程度的可操作性,从另一个层面加强了刑法打击环境污染犯罪的功能,有利于促进环境友好型社会与和谐社会的建设。

参考文献:

- [1] 蔡守秋,常纪文. 国际环境法学[M]. 北京:法律出版社, 2004:69.
- [2] 王姝华. 法国环境法典[K]. 北京:国际文化出版公司, 1996:7.
- [3] 夏勇. 中国民权哲学[M]. 北京:三联书店,2004:2-3.
- [4] 贾宇,舒洪水. 西部环境问题的刑法对策思考[J]. 江西公安专科学校学报,2002(2):5-9.
- [5] 郑昆山. 环境刑法之基础理论[M]. 台北:台湾五南图书出版公司,1998:68.
- [6] 陈赛. 对环境犯罪控制对策的经济分析[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版),2000(4):10-13.
- [7] 戚道孟. 有关环境犯罪刑事立法几个问题的思考[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2000(6):10-13,27.
- [8] 本杰明·内森·卡多佐. 法律的成长—法律科学的悖论[M]. 董炯,彭冰,译. 北京:中国法制出版社,2002:29.