

论危害环境罪

●常纪文

摘要 危害环境方面的犯罪在我国犯罪中所占比例越来越大,而有关罪名少且零散,不统一,不适于与该类犯罪作斗争,不利于及时、准确地惩罚犯罪分子。为此,笔者在借鉴日本、英美、前联邦德国的立法经验的基础上,结合我国刑法典、有关刑事特别文件及环境保护单行法规的立法实践提出了我国建立危害环境罪的必要性,并论证了危害环境罪的犯罪构成、立法例证、具体罪名的表述及其惩罚形式。

引言

我们知道,危害环境的行为主要有两种:环境污染和环境破坏。两者的危害大、范围广,后果严重,因此保护环境的重要性已为世界各国所公认。实践证明,法律是保护环境的最有效的手段之一,而追究刑事责任则是其中最严厉的制裁,且又是其中最具强制性和威慑力的责任形式。正因为如此,世界各主要国家也都采用了刑法手段以保护环境,我国也不例外。在我国,对于借助刑法的强制力和威慑力来保护环境的必要性,虽然无人否认,但是有关危害环境的刑事责任的规定不仅零散,而且有关罪名的规定也不甚准确、合理(如一般罪名为渎职罪与重大责任事故罪或比照有关罪名),因此,为了维护立法、司法统一性,为了与国际危害环境罪之规定接轨(1994年国际刑法学协会第十五届年会对危害环境罪已通过学术决议^①),为了更好地打击危害环境的犯罪,深入细致地讨论危害环境罪是必要的。

危害环境罪概念的提出

1、关于环境权的问题。环境权是环境法的一个核心问题,是环境诉讼的基础,环境权有广义与狭义之分。狭义的环境权仅指公民有享受良好适宜的自然或人工环境的权利;广义的环境权则指一切法律关系的主体(自然人、法人、国家)在其生存的人工、自然环境方面所享有的权利和应承担的义务。^②我们提的环境权指广义的环境权,即它包括特殊主体(国家)以及法人和公民的环境权。我国在法律条文中虽未明确提出“环境权”这个名词,但在有关法律条文中已经隐含着环境权的含义。如我国宪法第10条第2款规定,“国家保护自然资源的合理利用,保护珍贵的野生动物和植物,禁止任何组织或个人利用任何手段侵占或破坏自然资源。”第26条规定“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其它公害,保障人体健康……”此外在其它有关环境单行法规中也有类似的条文。综合其内容,我国法律规定的“环境权”包含生存权、健康权、舒适权、安静权、通风权、眺望权、财产权、排放权等。

2、环境保护法(包括基本法与各单行法)中规定了对危害环境(即侵害国家、法人及其它组织、公民的环境权),造成严重后果的自然人、法人、非法人单位及其领导人和直接责任人员,要追究刑事责任。如《中华人民共和国海洋环境保护法》第44条之规定,《中华人民共和国大气污染防治法》第38条之规定。此外,其它许多单行环保法中也有相关的规定。

3、从1、2可以看出侵害环境权情节严重,造成严重后果的行为具有以下三个特征:a 严

重的社会危害性,即侵害了公民、法人及其它组织、国家的生存权、健康权、舒适权、安静权、财产权等权利;b 违法性;c 应受刑事处罚性。它们完全符合我国犯罪概念的三个特征。因此危害环境罪的提法从理论上讲在我国是成立的。

4、从国外立法与国际法之规定可以看出,环境权在各国宪法、国际条约、协定等中被充分肯定。如联邦德国的刑法典中第 28 章专门规定了危害环境罪,英国的《污染控制法》中规定引起水污染的,应判处不超过二年的监禁或罚金(或者同时判处),《日本刑法典》第 110 条规定:放火焚烧森林者处以一年以上、十年以下徒刑。在国际法中规定了一项国际罪行:毒化环境罪,即在战争中不得使用改变环境的手段、方法、武器。另外 1970 年 3 月的《东京决议》呼吁“将环境权作为一项基本人权原则在法律体系中确定下来。”^[3]1972 年的《人类环境宣言》,也实际上肯定了环境权的提法。^[4]

危害环境罪的犯罪构成

犯罪构成包括主体、客体、主观方面与客观方面,我们下面来一一论述危害环境罪的四个犯罪构成:

一、危害环境罪侵害的客体。犯罪客体通常指为刑法所保护而为犯罪行为所侵害的社会关系。在我国危害环境,情节严重的犯罪行为包括两个方面:造成环境严重污染与造成环境严重破坏的犯罪行为。前者所侵犯的是不特定多数人的生命、健康以及公私财产的安全;而后者直接侵害财产权,但并不直接侵害人们的生命健康,它是通过自然环境作媒介,进而间接地对人们的生命、健康起作用,同时又造成人们的财产损害(即又间接侵害财产权)。不论是直接或间接,两者均侵害了法律所赋予的社会关系,即人们开发、利用和保护环境的活动形成的为我国法律(含刑法)所确认、保护的社会关系,其内容是各种法律关系的主体的开发、利用(享受)和保护环境的权利、义务,这就是危害环境罪所侵害的客体,简而言之,即危害环境罪侵害了法律关系的主体在其生存的环境中所享有的某些权益,如生命权、健康权、财产权、通风采光权、舒适权等,即为我们前文所述的环境权。

二、在客观方面,危害环境罪表现为污染环境、破坏自然资源,从而严重地损害环境要素,危及人类健康和生命或损害公私财产的行为。该行为:(1)违法(刑法、环保法等);(2)损害环境中各种环境要素;(3)造成危害后果。诸如排放废气、废水、废渣等严重污染大气、水体、土壤等环境要素的行为,严重破坏自然资源的行为(如破坏森林、水生生物、野生动植物、矿产资源以及名胜古迹等)亦属于危害环境之犯罪行为。危害行为分作为与不作为两种:作为是犯罪人用积极的行动去实施污染或破坏环境的行为,不作为是犯罪人消极地不去实施自己应当实施的行为而使环境遭受污染和破坏。这里的不作为是以行为人负有某种特殊义务为前提的,这种特殊义务一般指根据行为人的职务和业务要求行为人所具有某种积极行为的义务,如某工厂在废渣场大量堆积废渣,应设围墙而不设,结果导致周围的农田、池塘大规模地被流走的废渣水污染,造成土壤严重酸化、颗粒无收、鱼虾死光、牲畜中毒等事故。在此案中,该工厂的行为即在客观方面表现为不作为。

三、危害环境罪的主体有一般主体与特殊主体,在此,因篇幅所限,不论特殊主体——国家,只论一般主体,一般主体一般认为可分为法人、其它经济组织与自然人三种,下面分述之:

1、法人。法人能否成为犯罪的主体,不仅在中国,而且在世界上都存在着不同的观点,争议颇大,但从总的趋势上来看(如从 94 国际刑法学协会大会与 94 中国刑法南宁大会上关于

法人能成为犯罪主体的看法就占绝大多数),法人能成为犯罪主体已为大多数国家所赞同。他们不仅在理论上,而且在立法上也采用了上述观点,其理由是:(1)法人犯罪是现实生活中存在的事实,并且具有很大的社会危害性,应当予以刑罚处罚;(2)法人虽然是依法成立的,但既然能够成为违法主体,也就能成为犯罪主体;(3)法人能够具有犯罪的主观要件,法人决策机关的决策就是法人意志的表现,持这种观点的人认为法人犯罪意识与意志的实现方式具有间接性。而法人决策机构不直接实施自己的犯罪意识与意志,而是通过法定代表人、主管人员或其它直接责任人员去实施,他们得到了法人决策机关的授意或批准,没有授意或批准的犯罪行为不能算法人的行为,即法人犯罪意识与意志。这正是与法人不能成为犯罪主体的观点最根本的分歧之所在。(4)承认法人作为犯罪主体,不违背我国刑法中的罪责自负的原则。(5)对犯罪的法人,虽然不能适用我国刑法中的主体,但可以适用附加刑中的罚金和没收财产。^⑤对于危害环境罪来讲,法人享有广泛的环境权利(如开发权、利用权、排污权等),对应地,它们应负有保护环境的义务,一旦严重地违反了这种义务,法人也应受到刑事制裁。

对法人当然不能采用剥夺自由刑与生命刑、缓刑的刑罚与制度。一般来讲,对法人可适用双罚原则,即不仅要惩罚法人(手段为罚金、没收财产、剥夺荣誉称号等,当然也可采用责令关闭——即对法人的“死刑”、限期治理等手段),而且对于事故的直接责任人员与有关主管人员,也要惩罚(适用自由刑与财产刑等)。如1987年1月22日公布的《中华人民共和国海关法》第47条第4款规定:“企业事业单位、国家机关、社会团体犯走私罪的,由司法机关对其主管人员依法追究刑事责任,对单位判处罚金,判处没收私货、物品……”。

2、自然人能成为危害环境罪的主体现已无异议。自然人不仅能因自己单独地进行危害环境的犯罪而被处罚,而且也能因自己是法人犯该罪的直接责任者或主管人员而受处罚。

至于其它经济组织能否成为危害环境罪主体,笔者认为,对于不具法人资格的私营企业、农村承包经营户、个体工商户及合伙组织可以成为犯罪的主体,其可以在其权利能力和行为能力范围内承担刑事责任,而这些组织中的负责人、所有人及犯罪直接责任者要负刑事责任,所有合伙人要连带负财产赔偿或补偿责任。

四、在主观方面,自然人与法人及其他经济组织,两者均表现为故意或过失。无过错责任原则,只适用于民事责任,而一行为犯罪则必须要求主体有过错(包括故意与过失)。对于犯罪主体,如果能知其过错就好,如果不知,则采用推定过错的原则:只要犯罪主体能证明自己无过错就说明它无罪,如果不能证明,则推定其有过错。

另外,法人犯罪的危害行为要与危害结果间具有因果关系。在现实生活中,因果关系不易断定,因此也宜采用因果关系推定法。如某湖泊周围的居民最近患了一种怪病,而这种怪病早已在三年前被证明为某工厂排废水于湖水中所致,且这家工厂仍在排污,则可推定这种怪病的发生与这家工厂排污存在因果关系。综合以上,我们可以把危害环境罪定义为:行为主体故意或过失地污染、破坏环境及自然资源,严重损害环境要素,危及人体生命、健康、舒适度等环境权以及公私财产的行为。

国外主要国家有关危害环境犯罪的立法例考察

关于环境的刑法保护,各国采取了不同的立法例:既有统一于刑法典中的,也有直接规定于环境法规中的,也有兼采二者的等等。下面我们试对几个主要国家的立法例进行考察和分析:

一、日本、前联邦德国型。这两个国家同属成文法国家,且属于主要的资本主义国家,因

此可将它们的立法例归为一类,分别加以阐述:

1、日本的环境法规已具相当完整的体系,与这相适应,有关保护环境、惩罚公害的刑事罚则也形成了完备的体系,表现为以下各点:

首先,《日本刑法典》对环境的某些要素给予了刑法保护,并规定了严格的刑事责任,如第110条规定:放火焚烧森林者处以一年以上、十年以下徒刑。此外第118条、第142条与第143条等均有类似的规定。其次,日本在有关环境单行法规中也直接规定了刑事罚则。如1972年颁发的《自然环境保全法》第53—57条之规定,第53条规定:“……处一年以下徒刑或20万日元以下罚金。”再次,日本有关防治公害和控制污染的法规中也直接规定了刑事罚则。如1968年制订的《大气污染防治法》第33—37条之专章规定。

此外,日本还专门制定了比传统刑法相对新兴的所谓“公害刑法”,即专门对公害行为所规定的特别刑事法规范,这就是1970年的《关于危害人体健康的公害犯罪惩治法》,它明确规定:“……由于排放有害物质、致人伤害可处以不超过三年的徒刑或罚金。”^④它在日本环境法体系中占据相当突出的地位,引人注目。

2、对于前联邦德国,它采取了以下形式:

首先,1980年3月28日的18部“刑法修改法”规定在刑法典中增加一个新的章节即第28章——污染环境罪。主要包括水域污染、空气污染和噪音污染、环境中的垃圾处理、未经许可的核燃料交易等。第28章中直接规定了刑事罚则,这一点得到了许多国家的赏识。其次,前联邦德国的环保基本法《联邦污染控制法》也直接规定了刑事罚则,如该法第63—64条规定:“对违反本法规定,造成空气污染……可处不超过十年的监禁或罚金。”此外,在一系列单行环保法规中,也直接规定了刑事罚则,如《联邦水管理法》第38条、第39条之规定。^⑤

我们从以上可以看出:在日本,最突出的优点是在大量的平行环境法规中直接规定刑事罚则;而在前联邦德国,一个明显的趋向,就是采取了修改、补充刑法典的作法,以加强对环境的刑法保护。

二、英、美型。这两个国家属于普通法系,同属判例法国家,因此我们将它们的立法例作为同一类型来阐述。

首先看英国的立法例。由于英国不具有成文法规,不存在统一的刑法典,因而,用刑法典保护环境也就无从谈起。但是自战后以来,英国也制定了大量的成文法规范,其中也包括许多专门保护环境、防治污染的法规,在这些平行法规中,也直接规定了刑事罚则,如1972年的《污染控制法》第31节第7章规定:任何人引起有毒、有害物质进入水体,引起水污染的,应判处不超过二年的监禁或罚金,或二者兼有。^⑥

而美国作为一个联邦制国家,有关环保的立法又具有自己的特色:因为联邦和各州均有自己相应的立法权,因而也存在着两级环保法体制。首先看联邦一级的立法:由于美国有一部统一的刑法典,其中规定对破坏环境、危害公共卫生的行为给予刑罚制裁。美国也有一部环保基本法,即《国家环境政策法》,但未规定刑事罚则。而单行联邦环保立法中则直接规定了刑事罚则。如《联邦水污染控制法修正案》第311节第7条规定:未能履行违禁排放报告义务者,得处以不超过一年的监禁或罚金,或两者兼有。再看州一级的立法。多数州也有自己的刑法典,对环境也给予了一定的刑法保护,纽约州刑法有关条文规定:实施违法行为,故意危害公众健康,可处以三个月以下的监禁或缓刑一年。同样各州也有自己的环境法规,并且也规定了刑罚罚则。如亚拉巴马州关于水域污染防治法的刑事责任部分[SS₁₁₀(12d.)]规定:

任何人故意或因重大疏忽而违反这些条款者,可处以不超过二年的监禁或罚金,或者二者兼有。^⑩

而且,作为普通法系的国家,英美都有一个共同的特点,即判例制度,承认判决的法律效力和法官的立法权,反映在环境方面的诉讼也是如此。

三、前罗马尼亚型。作为前社会主义国家,罗马尼亚的环境立法代表着一个类型,因此有加以研究的必要。

首先看看前罗马尼亚刑法典的规定。它对环境的主要要素给予了刑法保护。例如刑法第 248 条、第 249 条规定:“凡违反法律规定,污染大气、水体者,得处以徒刑或罚金。”其次,1973 年的《环境保护法》的第五章罚则部分直接规定了几种主要的环境犯罪的刑事责任,如第 77—78 条之规定。^⑪再次,前罗马尼亚在有关环保行政法规中也直接规定了刑事罚则。如 1979 年制定的《罗马尼亚社会主义共和国水法》第六章第 57—60 条直接规定了刑事责任。^⑫

另外,经研究,可以发现一个值得注意的特点,即前罗马尼亚的环境立法与刑事立法紧密配合,互相协调,即两者互相补充,宽严适度,罪刑相当。

四、前苏联的立法例。在社会主义法制体系中,前苏联的立法包括环保立法,对我国的立法有着举足轻重的影响,因此研究其环境的刑法保护的立法例也有必要。

从 1970 年的《水立法纲要》第 76 条、1960 年的《苏俄自然保护法》第 21 条等规定可以看出前苏联的环境立法中,对严重危害环境、需要追究刑事责任的行为都只作了原则性的规定,即“依照法律追究刑事责任。”而这些环境法规本身并未直接规定具体的刑罚罚则,作出刑罚罚则的是《苏俄刑法典》。在前苏联,已经将环境的所有要素(包括大气、水、土地、森林、动物、矿藏等)都交付刑法保护,但是对这些要素的刑法保护因被侵害的社会关系的不同内容(如财产权、社会管理秩序、不特定人的生命、健康权等)而分别列入侵犯财产罪或经济犯罪、破坏社会管理秩序罪、危害公共安全和人民健康罪等。^⑬

五、综合分析和评论。按照各国立法例的共同性和特殊性,可以将其归纳为六种形式:

第一种形式,由刑法典对主要环境要素直接规定,以进行刑法保护。这已为世界上多数国家所采用。但由于环境因素的多样化与环境问题的复杂性,各国刑法往往不能包罗万象,留下许多空白点,因此有的国家提出对刑法典进行修改和补充以完善对环境的刑法保护。如前苏联与前联邦德国就采用了这一形式。

第二种形式,在环境法规中直接规定刑事罚则,由于它便于根据不同的环境犯罪规定相应的具体的刑罚,因此也是当前世界上多数国家都在采用的一种立法例,不论英或美、前联邦德国或日本,还是前罗马尼亚,均采用了这种形式。

第三种形式,在环境法规中规定“依照”刑法有关条款定罪处刑。这种立法形式与前一种形式有相似之处,但又并不直接规定具体的刑种刑期,通常它是指明或者列出有关刑法条文。这样既有利于准确适用刑法条款,又尊重了刑法典的统一性。前罗马尼亚就兼采了这种立法形式。

第四种形式,在环境法规中只是原则上规定依照刑法追究刑事责任。这样实际上出现了两种情况:其一,当刑法典对其中某种具体的环境犯罪已有明确的处罚规定时,定罪量刑自然不会存在问题;其二,当刑法典对于危害环境某些要素的犯罪规定不全面或不具体时,这样适用刑法往往无所适从,有时甚至无法可依。如前苏联与我国采用了这种立法形式,不过我国采用了比照类推的方法基本上解决了这个问题。

第五种形式,国家颁布对环境犯罪进行处罚的特别刑事法规,亦即所谓的“公害刑法”,如日本的“公害惩治法”。

第六种形式,就是英美实行的判例制度加上成文法形式,即法官立法与联邦及州的立法相结合。

关于完善我国“危害环境罪”立法的有关问题

一、我国应当采用怎样的立法例。

之所以花很大的篇幅来研究国外立法例,是因为它们不仅对我国环保刑事立法的产生具有相当大的影响(如前苏联的有关环保刑事立法),而且对完善我国当今之环保刑事立法来说,也有许多值得借鉴的地方。

在我国,有关危害环境罪的立法体系究竟采取怎样的形式才科学呢?法学界主要存在以下两派传统观点。

其一是刑法学派。他们主张:一个国家的刑法体系应该保持统一,刑事处罚必须由刑法典集中规定,因而,持这种观点的人反对在刑法典以外的其它平行法规中直接规定刑事罚则,否则势必会影响、破坏刑法体系的完整性,从而使之分散。^⑧这种观点相当于上述六种立法形式中的第三、第四种和第六种形式。

其二是环境法派,其主要观点是:环境保护的重要性和环境破坏的危害性,客观上要求在环境法规中直接规定刑事处罚条款;同时,环境客体的多样性和环境犯罪的复杂性也使得刑法典难于对其作出十分详尽的规定。因而这派学者极力主张在单行的环境法规中直接规定刑事罚则。目前这派学者的观点得到了更多人的支持。^⑨这种主张相当于上述六种立法形式的第二种。

不过,我们认为,上述观点都只强调了问题的某些方面:刑法学派虽然强调了保护刑法统一的重要性,但未充分考虑到由于现行刑法关于环境保护规定的过于抽象与不全面,给司法带来很大困难;同样环境法派虽然强调了环境犯罪的复杂性以及由此决定在环境法规中明确规定刑事罚则的必要性,但未全面考虑我国的法律传统与立法习惯。我们必须全面考虑各种因素,既要缜密研究我国的环境问题和立法实际,还要适当参考外国的立法体例,有所借鉴,又有所创新,从而采用适合我国具体国情的立法例,形成具有中国特色的保护环境的刑法立法形式。为此,提出个人的观点与认识。首先,我们必须明确两个指导思想:

(一)立法形式必须要以刑法典与刑事特别法为主导。也就是说,对各种环境犯罪行为的刑事处罚只能由《中华人民共和国刑法》及其它刑事特别法或刑事特别文件统一规定。

(二)环境法规必须与刑法密切配合,互相协调。也就是说,在环境法规中虽不直接规定刑事罚则,却又必须指明具体适用刑法或刑事特别文件第几条第几款,同时又可借鉴前罗马尼亚的方法,如写上“违反本条(或本款)的,从重判处”或“违反本条(或本款),情节较轻的,从轻惩处”等。

采用以上立法思想,第一点类似于前苏联的作法,但是却比它规定得更具体,便于法院适用刑法条款;在第二点上,它类似于前罗马尼亚型,却又有主次之分,因而更符合我国的立法传统。至于英、美的判例制度,均不宜取。日、德主要由环境法规规定刑事罚则,按照我国的立法传统,为了保持法规间的协调性,这种作法也不宜取。

其次,关于环境的刑法保护,我国宜采取如下的立法例:

1、从发展的观点来看,惩罚各种环境犯罪的刑事罚则由《中华人民共和国刑法》统一规

定,各环境单行法规中不直接作出规定,在适当的时候,在条件成熟时,可在刑法典中适当的章节中列入专章《危害环境罪》,如前所述,也应当根据危害的情节、后果,规定相应的从重、从轻等条款。这种条款可均在刑法典与环保法中加以规定。

但是在目前,把《危害环境罪》纳入刑法典中第几章以及怎样与其它章节协调的问题,刑法学界争论很大,目前很难达成共识,过渡的良策是根据我国的立法习惯,可以制定一部刑事特别文件——《关于惩治危害环境罪的决定》。

2、在将要制定、正在制定,或正在修改的单行环境法规中,对严重危害环境,应受刑事处罚的行为,根据实际情况,作出不同规定:

第一,如果《刑法》或刑事特别文件中有明文规定的可以直接引用的,立法时可以作这样的表述:“依照刑法(或某刑事特别文件)第×条第×款(第×项)之规定,追究刑事责任。”

第二,如果《刑法》或刑事特别文件中无明文规定的,但有相近条款可以援引,立法时可作这样的表述:“比照刑法(或某刑事特别文件)第×条第×款(第×项)之规定,追究刑事责任。”

而且,为了群众方便查阅和法院适用,还应当在有关环境法规附则中附上引用的刑法(或某刑事特别文件)有关条款。

二、“危害环境罪”的具体罪名及惩罚形式。

前联邦德国的刑法典第 28 章——污染环境罪——中有有关具体罪名的规定(已述),但从我国情况来看,不可照搬,要尊重历史,尊重现实,且着眼未来。从我国传统的认识习惯与立法、司法实践来看,具体罪名可根据危害对象的不同而分为以下几种:污染空气罪;污染水域罪;破坏土壤罪;破坏矿藏罪;破坏林木罪;破坏草原罪;滥捕、滥杀、滥采野生动植物罪、乱倒垃圾罪;破坏名胜古迹罪;破坏水产资源罪;破坏自然保护区罪;破坏风景名胜罪;^⑤非法不按规程启动核设施污染环境罪等。^⑥适用刑罚要分别规定:对以法人和有关经济组织为主体的犯罪要在其权利能力行为能力范围内处以罚金或没收财产或二者并处,另外要增加一些附加刑,如剥夺荣誉称号(因为现行刑法中该项只适用于军人)、停止生产、责令关闭(要与行政处罚的手段分开)等。对于致人死亡或损害后果严重、民愤较大者要采用双罚原则,即还要对单位的领导或直接责任人员给予适当的刑罚处罚。对于自然人犯危害环境罪的,可适用刑法中的主刑与附加刑;对情节相当恶劣、后果相当严重的可依法处以死刑。

①《国际刑法学协会第十五届大会评介》,载于《中外法学》1995 年第 1 期。

②蔡守秋著,《环境权初探》载于《环境保护法法规与论文选编》1989 年 4 月第 1 版,第 664—665 页。

③④⑤胡晓琳著,《论危害环境罪》载于《环境保护法法规与论文选编》1989 年 4 月第 1 版,第 691 页,第 695 页。

⑤高铭喧、马克昌主编《中国刑法学》1989 年 4 月第 1 版,第 111 页。

⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭胡晓林著《环境的刑法保护之比较研究》载于 1986 年《环境法》第 3 期。

⑮徐久生译,《德意志联邦共和国刑法典》1991 年 4 月第 1 版,第 147 页。

【责任编辑:李 平】