

国际环境犯罪 及其立法状况的考察



· 刘仁文 ·

一、笼罩全球的环境危机

人类是环境的骄子，同时，人类在寻求自身发展的过程中，又无情地毁灭着其赖以生存的环境。从产业革命带来大规模的环境污染和破坏以来，人类就从来没有摆脱过这种尴尬的局面。时至今日，环境危机已经笼罩全球，成为一个世界性的问题。据世界环境与发展委员会估算，由于环境破坏严重，全世界每年有600万公顷的旱地变成沙漠，每年有1100多万公顷的森林被毁，世界自然灾害正以每十年增加一倍的速度锐增。而由于环境污染，不仅出现了全球性的并直接影响整个生物圈机制和平衡的三大问题，即被誉为“空中死神”的酸雨、二氧化碳的“温室效应”和臭氧层的破坏，而且导致了大量的公害事故的发生，如日本的熊本和新泻水俣病、富山骨痛病、四日烟害案件，英国伦敦的奇雾事件，美国洛杉矶的光化学烟雾事件和多诺拉烟雾事件，印度博帕尔的剧毒物外泄事件，前苏联切尔诺贝利核电站的核污染，雅典的“奈福斯”热浪事件，等等。这些公害事件危害极大，它们不仅对自然环境造成了严重污染，而且还直接或间接地伴随着大量的人员伤亡和巨大的财产损失。如1984年12月3日，美国在印度中央邦首府拥有75万人口的博帕尔市建立的联合碳化物工厂因设备年久失修，于凌晨漏出45吨液态毒气，致使1750人当即丧生，2万人终身残废，受毒气影响的人达50万之多，还有无数牛、羊家畜死亡，酿成有史以来世界上最大的一次化工泄毒事件。时隔数年之后，博帕尔市民仍没摆脱毒气的侵袭和危害，又有2100人死亡，几乎平均一天死一人，以后还不知有多少人会死亡。据印度医疗卫生部门的调查，当时受毒气影响的50万人中，现有30%的人患有眼病、呼吸系统和神经错乱；孕妇流产现象严重，而且生下来的婴儿许多都是畸形。一些医学专家认为，这些毒气所造成的后遗症在今后几年甚至几十年都难以消除。环境犯罪的危害之烈，后果之惨，由此可见一斑。难怪日本著名刑法学

家藤木英雄主张：“应该把公害看作是同杀人和伤害一样重大的犯罪行为。”^①

二、环境刑事立法的世界趋势

从本世纪六十年代以来，环境保护和环境立法突飞猛进，取得了长足进展。世界性的各种以保护环境为主题的会议频频召开，各种环境保护公约相继诞生，特别是比较发达的国家，环境的恶化迫使他们不得不在环境立法上启动更大的步伐。综观当前世界各国的环境立法，一个共同的趋势就是各国都程度不同地确立和加强了对环境的刑法保护。如日本国会在1970年制定了《关于危害人体健康的公害罪处治法》，全国确立了对危害环境行为的刑事制裁制度，随后，公害罪处治法的原则又在《大气污染防治法》、《水污染防治法》和《噪声污染防治法》等法规中更加具体化，在罚则中明文规定了对各种环境犯罪要分别科处不同的罚金和惩役。原西德联邦参议院于1974年通过决议，对严重危害环境的行为，由刑法典用新的犯罪构成予以严厉惩处。惩罚的严厉性表现在两个方面：一是推行抽象犯罪构成学说，即不论在何种情况下，凡违反环境法而对人的生命健康或大量财富造成威胁的行为即构成犯罪，二是刑法典对环境犯罪作了专章规定，且刑期较高。美国自80年代中期始，也大力加强了环境刑事立法与执法工作。这首先表现在美国国会把违反《清洁水法》、违反《自然资源保护与恢复法》等犯罪行为从轻罪划入重罪；其次还表现在美国国家环保局成立刑事执法办公室，司法部成立环境犯罪署，专门用来对待环境犯罪。正因为如此，美国在过去的几年里，每年一起诉到联邦法院的环境犯罪案件都逾100件，而在整个70年代，总共才有25件环境犯罪案件被起诉到联邦法院。^②

环境犯罪已经不仅仅是一个国内的问题，而是作为一种国际性的犯罪受到了联合国等国际组织的重视和关注。1978年8月在布达佩斯举行的第10届国际比较法大会和1979年9月在汉堡举行的国际刑法

学协会第12届大会,都曾以此为主题,对刑法在环境保护方面的作用进行了认真探讨。1990年,联合国第8届“预防犯罪和罪犯处遇大会”作出了“关于用刑法保护环境的决议”;1991年,国际法起草委员会在为联合国大会起草的国际刑法草案中,将危害环境的犯罪行为作为一种国际犯罪,正式写入“危害人类和平与安全的犯罪”之中;1992年,第15届国际刑法学大会区域性预备会议又在加拿大以“危害环境罪的刑法适用”为中心议题,就国际社会关于危害环境犯罪的理论与实践进行了广泛的磋商和讨论,提出了一份题为“对‘危害环境罪’适用刑法的建议案”,拟提交给1994年第15届国际刑法学大会。所有这一切都表明,世界性的环境刑事法制时代已经到来。

三、国外环境犯罪的立法特点

1.立法形态不一

从各国的立法体系来看,环境犯罪的立法形态包括三种情况:一是专门制定有关环境犯罪及其处罚的单行刑事法律,并将实体法与程序法合二为一,如日本的《关于危害人体健康的公害罪处治法》;二是在环境立法中规定刑事条款,如《匈牙利环境保护法》第47条、原西德《废物处理法》第16条等有关规定;三是通过修正普通刑法来规定环境犯罪,如奥地利修正刑法(1974年)第180条、181条,原东德修正刑法(1977年)第191条第1、2款等。就三者的关系而言,修正普通刑法是当代各国环境刑事立法的主流。对于环境犯罪,传统刑法一般缺少直接规定,所以往往首先出现单独规定某一种或某几种严重危害环境的行为为犯罪并予以惩处,此时依特别法优于普通法的运用原则。但当刑法典修正时,却往往又将这些分散的规定系统化,纳入到新的刑法典中。这一过程,也反映出在法律发展中,多元化的分散调整向法典化的集中调整过渡的一般规律。

2.刑事保护的环境范围不断扩大

70年代以前,各国只对破坏森林、野生动物和饮用水源等具有经济价值和直接影响人类生存的环境要素的行为予以刑事制裁。70年代以后,环保事业迅速发展,受保护的逐渐扩大为包括大气乃至外层空间、土地、各类水体、一切生物资源、矿藏和娱乐环境在内的全部人类环境,这样,危害环境的犯罪行为及其罪责内容也相应地得到扩大。不过,由于各国的社会发展水平差距悬殊,因而在环境犯罪的立法进程上也是很不平衡的,从目

前的情况看,发达国家的环境刑事立法要比发展中国家完善得多,对环境要素的刑事保护范围也要周全得多,这一方面是因为发达国家的环境破坏要比发展中国家严重得多,另一方面也是因为许多发展中国家为了摆脱贫困、发展经济,常常有意无意地忽视了对环境的刑法保护。但总的来说,鉴于环境的恶化及其对经济发展的负作用,人类已对打击环境犯罪形成了普遍共识,因而各国对环境的刑事保护都在不断地加强和扩大。

3.广泛适用财产刑

以财产刑代替自由刑,是现代刑法转换机制的一个方面。这一点在有关环境犯罪的立法中表现尤为明显。各国在制订综合性环境刑事法、个别环境刑事法和修改普通刑法时,都纷纷将财产刑尤其是罚金刑上升为主刑规定下来。如日本《公害罪处治法》第2—3条,罗马尼亚《环境保护法》第77—78条,《苏俄刑法典》第176条、第223条等规定。究其原因,主要是因为:①环境犯罪多属贪利性犯罪,不从经济上予以制裁难以预防其再犯;②在环境犯罪中过失犯占相当一部分,而对过失犯判处财产刑比判处自由刑会收到更好的效果;③环境犯罪中法人犯罪突出,而罚金被认为是惩治法人犯罪的最佳手段;④环境犯罪的处罚措施虽然日趋严厉,但在立法上又表现出一定的审慎性。值得注意的是,当前国外在对危害环境的法人判处罚金时,还出现了可以缓刑的立法例,即对判处一定罚金的犯罪法人规定一个考验期限,如在此期限内该法人没有再犯新罪,原判罚金就不再执行。③笔者认为这一立法思路是值得借鉴的。

4.处罚法人

法人能否成为犯罪主体,在理论界迄今还是一个有争议的问题,但现实却早已突破了这种争议。在危害环境的犯罪行为中,大量的都系法人所为,因而在国外环境刑事立法中,不仅英美法系早已确立了“处罚法人”的原则,而且越来越多的大陆法系国家乃至社会主义国家也开始接受并在其立法中规定了法人犯罪。如日本《公害罪处治法》第4条规定:法人的代表或者法人的代理人、雇员以及其他工作人员,因法人的业务活动而违法时,除处罚行为人为人外,对该法人也要处以本法规定的罚金刑。罗马尼亚1973年颁布的《环境保护法》第5章(罚则)规定:“罚则也适用于法人。”在对法人实行处罚时,除了通用的财产刑,一些西方国家还创制了一些新的刑种,如在报纸上公告法院判决、责令

犯罪法人承担某项公益事业或提供社区服务、停业整顿、解散法人等。

5. 处罚危险犯

危险犯，原指行为人对法律所保护的客体或利益造成间接的、可能导致严重的危害结果发生的作为或不作为。环境刑法中的危险犯是指行为人实施了环境污染和破坏行为，对环境、财产造成了间接危害，或对公众生命与健康构成了威胁，并可能造成严重的后果。由于危害环境的行为与其危害后果之间，较之其他犯罪行为与其结果的发生，表面联系不甚密切，需要时间较长，加之严重危害环境的行为一旦产生危害后果，则会对公共安全和环境质量产生巨大的非经济价值所能衡量的损失。因此，各国环境刑法规定，不仅要污染和破坏环境并已造成了严重后果的行为进行制裁，还应制裁那些孕育着危险的行为。如日本《公害罪处治法》第2条规定：由于企业的业务活动而排放有害于人体健康的物质并对公众生命和健康造成危险者，处3年以上有期徒刑或300万元以下的罚款。又如原西德1976年通过的《水法》第39条规定：污染源对他人健康或生命造成危险或损害的，处5年以下监禁或罚金。

6. 对某些环境犯罪采用“无过错责任”

所谓“无过错责任”，是指行为人只要实施了法律所禁止的某种行为，或造成了法律所禁止的某种结果，即使其主观上没有过错，也应对此承担刑事责任。在这种情况下，由于法律不要求证实其行为与现实或潜在危害之间的因果关系，因而因果关系的推定也就没有任何意义。目前，在国外尤其是英美法系国家的环境刑事立法中，正越来越多地采用该种责任形式。如美国《废料法》规定：只要行为人的行为导致任何废料倾入江河或港口，则不论其主观上有无过错，均为刑事犯罪。该国的《环境恢复、保护与责任法》也规定：凡法人成员释放危险物或在未经许可的场所处理危险物而未报告有关主管机关的，不论该法人领导是否知道，均要追究其刑事责任。又如新加坡《海洋污染防治法》第10条规定：任何未按规定携带有关油类记录簿的船舶，其船主、船长或船舶代理人都应对此行为负罪责，偿付5000元以下的罚款。之所以要这样规定，按西方刑法学者的观点，主要是因为“从实践看，证明这些犯罪的主观罪过要比证明犯罪本身更加困难”，在这种情况下，如仍恪守“无罪过即无犯罪”这一传统刑法原则，就会使罪犯逃脱法律制裁，不利于保护公共利益。^④

四、结束语

保护自然资源和生态平衡，防止环境破坏和环境污染，利在当代，功盖后世。我国是一个拥有11亿多人口、960多万平方公里国土的大国，又是一个正在大力发展经济、加速工业化和城市化的发展中国家，因而在保护环境、根治污染这项伟大而艰巨的系统工程中，不仅起着十分重要的作用，而且也肩负着不可推卸的责任。毋庸讳言，我国当前的环境污染和生态破坏是相当严重的。据有关部门统计，我国的可用土地正以每年数百万亩的速度锐减，曾被誉为中华民族摇篮的黄河，目前正以每年7400万亩的速度把绿草吞噬，而滚滚长江也因空气污染和生态破坏，每年造成的直接经济损失就达200多亿元；对此，李鹏总理在第三次全国环保工作会议的讲话中已经严肃指出：“如果我们不在控制污染、保护生态方面给予足够的重视，不付出极大的努力，那么多年来经济发展所取得的成果，很可能被日益恶化的环境污染所抵销。”国外学者也提醒我们：“中国现在面临着西方世界在五六十年代实行工业化时所遇到的那种严重的环境问题。但是，中国政府和国家比保护环境问题更重视经济发展问题，所以，中国必须大力采取某种环境对策。”^⑤因此，无论从哪个角度来讲，加强对我国环境的刑法保护，尽快健全有关环境刑事立法，已成为当务之急。如前所述，国外尤其是西方发达国家的环境刑事立法要比我们起步早得多，体系也更加完备，很多地方值得我们借鉴。我们要在立足于我国经济发展和社会现实的基础之上，积极借鉴和吸收国外的先进经验，从而把我国的环境刑事法制推上一个新的高度，这便是本文写作的初衷。

注释：

①（日）藤木英雄著，丛选功等译：《公害犯罪》第2页

②③④参见（美）马克A·科恩：《环境犯罪与刑罚》（《刑法与犯罪学杂志》1992年第4期）（英文版）

⑤（韩国）赵弘燮：《公害笼罩中国大陆》（《新东亚》1992年第11期）

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）