

当代中国环境犯罪立法调控问题研究

赵秉志, 詹奇玮

摘 要: 构建完备、协调的环境刑法体系, 充分发挥刑法在环境治理中的应有作用, 需要树立科学的调控理念, 并进而划定适当的调控范围, 确定合理的调控标准。树立科学的调控理念, 应适当兼顾人类中心主义和生态中心主义两种理念, 确立“全面保护, 重点治理”的调控理念。在此基础上, 要进一步拓宽环境刑法的调控领域, 妥当界定具体个罪的规制范围。就环境犯罪的前置标准而言, 环境刑法虽应注意与环境行政法的充分衔接, 但也要坚持相对的行政从属性。就环境犯罪的后置标准而言, 虽不可一味降低犯罪成立标准, 但适当调整一些罪名的入罪门槛确有必要。

关键词: 环境犯罪; 调控理念; 调控范围; 调控标准

中图分类号: D924.360.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2018)04-0012-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.04.002

一、前 言

当今, 环境问题已成为社会各界普遍关注的热点问题。当代中国在取得经济长期快速增长、人民生活水平显著提高的发展成就之同时, 与之伴随的环境破坏、生态失衡和资源枯竭等问题也日益严峻。仅 2017 年一年, 我国就发生了华北地区大面积雾霾事件、甘肃祁连山系列污染事件、上海松江死猪事件、天津静海万亩坑塘污染事件、广西来宾“3·14”非法跨省倾倒危险废物系列事件、河南新乡污水灌溉麦田事件、山东青岛输油管道爆炸事件等一系列严重的环境污染事件。诸如此类事件所造成的生态环境问题, 不仅影响到国家的可持续发展, 也成为人民追求美好幸福生活的不利因素。因此, 妥善解决环境问题, 既能体现国家治理能力的现代化程度, 也决定着国家将面临怎样的未来。

晚近 20 余年来, 我国对生态环境的保护和治理愈加重视, 关于环境犯罪的刑法立法也呈现出较为活跃的态势。在整合 1979 年刑法典、单行刑法和附属刑法中涉及环境犯罪相关规定的基础上, 1997 年刑法典在分则第六章妨害社会管理秩序罪中设立了专节“破坏环境资源保护罪”, 并进一步增加了环境犯罪的单位犯罪主体, 扩大了环境犯罪的处罚范围、加大了对环境犯罪的处罚力度。此后, 《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(四)》增加了处罚走私液态废物和气态废物行为的规定, 扩大了第 344 条的保护范围, 取消了盗伐、滥伐林木行为构成犯罪在发生区域、主观目的方面的限制, 并增加了明知是盗伐、滥伐林木而“运输”的行为; 而《刑法修正案(八)》则将“重大环境污染事故罪”修改为“污染环境罪”,

作者简介: 赵秉志, 长江学者, 北京师范大学刑事法律科学研究院教授、博士生导师 (北京 100875); 詹奇玮, 北京师范大学刑事法律科学研究院博士研究生

并降低了非法采矿罪的入罪门槛。由此可见, 无论是对 1979 年刑法典作出全面修订的 1997 年刑法典, 还是之后的《刑法修正案(二)》、《刑法修正案(四)》和《刑法修正案(八)》, 均体现出全面从严惩治环境犯罪的立法态度。与此同时, 我国的环境刑法体系也呈现出立法形式趋向统一、立法规范趋向集中、立法内容趋向科学合理的演进特点^[1]。刑法治理作为现代社会治理的一种重要方式, 拥有刑罚这种最严厉的制裁手段, 可以为防制严重危害社会的行为提供有效的制度保障。然而, 我国治国理政的历史经验表明, “刑为盛世所不能废, 而亦盛世所不尚。”^① 而在当代, 过度依赖刑法解决社会问题的思维和做法, 不仅会导致国家权力资源分配失衡, 而且也会有过度干涉公民基本权利和自由之虞, 乃至动摇法治国家权力合法性之根基。科学、协调的环境刑法体系可以为惩治严重危害环境行为提供强有力的制度保障。因此, 以科学的立法调控理念指导环境刑法调控范围的划定和调控标准的确定, 在统一刑法典的体系框架内构建完备、协调的环境刑法体系, 才能充分发挥刑法在保护生态环境方面的积极作用。

二、环境犯罪的立法调控理念

环境犯罪的刑法调控理念, 即环境犯罪的刑法立法观, 是指在刑法立法中应以何种态度对待环境犯罪, 它是指导和支撑刑法惩治环境犯罪的观念支撑。树立怎样的调控理念, 在一定程度上决定了刑法对环境犯罪调控范围的划定和调控标准的确立。因此, 在环境犯罪的刑法治理中, 首先应当树立科学的立法调控理念。

树立怎样的环境刑法观, 取决于坚持以何种环境伦理观来指导处理人类与自然界的关係, 以及经济发展与环境保护的关系。在环境伦理学中, 以是否承认非人类存在物的内在价值为界限, 将环境伦理观划分为人类中心主义与生态中心主义两大基本立场^[2]。其中, 人类中心主义的基本立场在于: 人类居于生态系统的“中心”, 自然环境处于人类的“外围”, 对生态环境的保护必须置于人类利益之下^[3]。自工业革命以来, 人类认识世界和改造世界的能力大大提高, 主观能动性得以充分发挥, 同时在观念上也增强了人类的自我主体意识。人类中心主义认为, 在人与自然环境的关系中, 人是当然的主体, 一切应以人类的利益为中心和尺度, 自然存在物只有相对于人类的工具价值, 不具有自身的内在价值^[2]。但是, 批评者们认为, 人类中心主义是一种“唯我独尊”的狭隘意识, 这种观念驱使人类对自然界进行毫无节制的掠夺和破坏, 根本不能起到保护自然环境的作用。生态中心主义是在反思人类中心主义的基础上提出的环境伦理观, 这种观念承认自然环境本身具有独立的内在价值, 这种价值即使人类不予承认也是客观存在的^[2]。因此, 只有承认自然物具有自在价值, 才能将自然界及其要素与人类放置于平等的地位来处理二者之间的关系, 进而妥善解决生态环境问题。

上述两种环境伦理观反映在刑法立法方面, 体现为应否运用刑法的手段对环境犯罪进行早期化治理的争论。一方面, 由于人类中心主义认为自然存在物只有相对于人类的工具价值, 所以刑法无需保护生态环境本身, 只有当人类的利益因环境破坏遭受到重大损害或者严重威胁时, 这种破坏环境的行为才具有刑事可罚性, 这是一种事后治理的观念; 另一方面, 生态中心主义主张, 生态环境及其要素与人类拥有相同意义的自在价值, 因而也具有专门保护的独立价值, 即使破坏生态环境的危害行为尚未对人类的利益造成重大损害或者严重威胁, 刑法也可以提前介入, 并且可以防患于未然。可以认为, 事后治理理念是坚持人类中心主义的必然产物, 预防性理念是坚持生态中心主义的当然结果。在我国刑法学界, 有观点认为, 传统的事后治理刑法理念无法预防重大环境事故的发生, 应确立以预防性理论和生态中心主义为基础的早期化治理理念, 其理论依据即在于积极预防思

^① 《四库全书·政法类·法令之属按语》。

想,实践依据则是基于国家任务作出的优先保护“青山绿水”价值抉择与积极关注民生和安全的社会治理需要^[4]。但是,也有反对观点认为环境犯罪刑事治理的早期化超越了我国刑法当前所处的发展阶段,“风险刑法”所具有的反法治属性、对积极一般预防的过度依赖以及生态中心主义环境法益的脱离现实,决定了以之为据的环境治理早期化欠缺合理性,对环境犯罪惩处的早期化会冲击刑法的谦抑性^[5]。

我们暂且不谈自然自在价值的哲学争论,而由人类中心主义到生态中心主义观念的演进,本身就反映出人类面对自然界的自觉醒悟和自我检讨;而且,上述二者均未否定人类的主体性,这其实表明人类对待自然万物的所思所为,都是以自己的立场和利益为出发点和落脚点。所以,关于环境伦理观争论的共同指向,在于帮助人类合理判断自己与自然界的联系,进而对自己在世界中的位置和角色拥有理性的认识。这种反思的成果使得人们更加重视对自然系统的维护,而且最终仍然有利于人类自身的生存和发展^[6]。人类时时刻刻生活在地球上,永远不可能脱离自然万物而独立生存。在这种人类与自然共生共存的关系中,既不应全面肯定其中一方而否定另外一方,也不应将环境的保护与人类社会的发展视为一种非此即彼的对立关系。对此,习近平总书记曾深刻而辩证地指出“我们宁要绿水青山,不要金山银山,绿水青山就是金山银山。”因此,环境伦理观的演进体现了人类自我认识的反思与深化,然而这种认识归根结底反映的是人类不同利益的价值评判与协调兼顾问题,即如何处理人类局部利益与整体利益的共时性问题,以及如何处理人类当前利益与长远利益的历时性问题。既然如此,树立科学的环境犯罪立法调控理念,就不宜片面强调上述两种环境伦理观之其中一端。申言之,如果仅坚持事后治理理念,就可能导致环境刑法对社会发展的整体利益与长远利益不够重视;而全面贯彻由生态中心主义所支撑的早期化刑事治理理念过于超前,不能充分考虑我国目前生产力发展水平仍然较低的基本国情,也忽略了其他法律部门在环境治理事业中的应有作用。我国《环境保护法》第5条中的“保护优先”原则和“预防为主”原则,都具有比较鲜明的早期化治理的理念色彩。但是,环境问题的早期化治理,并不意味着环境问题刑法治理的早期化,因为环境犯罪之刑法治理不仅要考虑环境问题的具体态势,同时也要兼顾刑法自身的严厉性、补充性和其“保护法”之特性。因此,较为可取的做法,应当是以人类中心主义环境伦理观为基础,对人类利益予以充分保护;与此同时,在不对人类现有的经济水平和生活水平造成显著消极影响的情况下,尽量兼顾生态中心主义的环境伦理观,充分尊重生态环境自身的独立价值。

基于上述所言,我们主张,我国的环境刑法在立法上应坚持“全面保护、重点治理”的调控理念,即在严密环境犯罪刑事法网的同时,突出对某些环境犯罪行为的重点治理。一方面,要以人类中心主义观念为支撑,保障环境犯罪事后治理的全面性,坚持法益保护的传统刑法理念,严密环境犯罪的刑事法网,将严重危害社会利益和公民权利破坏环境的行为纳入刑法的治理范围;另一方面,要积极借鉴生态中心主义之观念,结合我国当前环境犯罪的严峻形势以及整体社会现状,在不对当前社会发展水平和居民生活水平造成明显影响的前提下,对于高发频发易反复的破坏生态环境现象和造成难恢复、不可逆的严重污染的污染现象等突出问题,刑法应适当提前介入进行早期化治理。这种调控理念适当兼顾了人类中心主义和生态中心主义的合理因素,符合我国当前环境治理工作的总体态势,并且可以较好地指导对突出环境问题的刑事治理。

三、环境犯罪的立法调控范围

刑法对环境犯罪的调控范围问题,也即环境犯罪犯罪圈的划定问题,主要涉及环境刑法的整体规制范围和具体罪名设置。我国刑法典分则第六章第六节对环境犯罪作出了集中规定,该节共设有15种具体罪名,具体可分为以下两类:(1)污染环境犯罪,具体包括污染环境罪(第338条)、非

法处置进口的固体废物罪(第339条第1款)和擅自进口固体废物罪(第339条第2款)等3种犯罪; (2) 破坏资源犯罪, 具体包括非法捕捞水产品罪(第340条), 非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪(第341条第1款), 非法收购、运输、出口珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪(第341条第1款), 非法狩猎罪(第341条第2款), 非法占用农用地罪(第342条), 非法采矿罪(第343条第1款), 破坏性采矿罪(第343条第2款), 非法采伐、毁坏国家重点保护植物罪(第344条), 非法收购、运输、加工、出售国家重点保护植物、国家重点保护植物制品罪(第344条), 盗伐林木罪(第345条第1款), 滥伐林木罪(第345条第2款)和非法收购、运输盗伐、滥伐林木罪(第345条第3款)等12种犯罪。我国刑法学界普遍认为, 上述罪名在性质上均属于典型的环境犯罪, 是我国环境刑法的主要组成部分。此外, 还存在一些涉及危害环境行为的罪名, 也可将其纳入环境刑法的范畴之中^①。这些罪名虽然分属刑法典分则的不同章节, 而且拥有各自的主要保护客体, 但是这些罪名所有包含的犯罪行为在现实中都有可能对生态环境造成不同程度的危害。对于此类犯罪, 可称之为“与环境犯罪相关的犯罪”, 并将其纳入到环境刑法的范畴之中。由此可见, 规定上述犯罪的刑法条文构成了我国目前已经颇具规模的环境刑法体系。即便如此, 还应注意, 我国的环境刑法体系仍存在罪名体系化程度不高、罪名针对性不强和罪名结构单一等问题。就总体调控范围而言, 环境刑法的保护范围还不够全面; 就具体个罪设置而言, 一些罪名的罪状设计有欠考虑, 造成罪名之间的规制范围细疏失当。我们认为, 在“全面保护, 重点治理”的调控理念指导下, 我国环境刑法仍需进一步严密法网, 将严重危害环境的行为全面纳入刑法的规制范围, 并在此基础上对其中的重点行为提前介入予以早期化治理。

(一) 完善环境刑法的调控范围

1. 将制造严重噪声污染的行为纳入环境刑法调控范围。噪声污染是一种物理性污染, 虽然不产生污染物质, 但具有危害人类环境的公害性。噪声污染不仅会对动物和建筑物构成危害, 造成财产利益的损失, 而且也会严重影响人类的生理健康和心理健康, 损害人们的人身权益。伴随着城市化和工业化进程的推进, 以及人口密度的增加, 我国在噪声污染方面的防治压力一直较大。为了防治环境噪声污染, 我国曾于1996年颁布了《环境噪声污染防治法》, 但是这部行政法律缺乏相应的刑法规定作为后盾, 而且监测数据表明我国大部分城市的噪音水平近十年来并无明显好转^②。由于噪声不属于有害物质, 噪声污染行为不能被纳入刑法典第338条污染环境罪之中。因此, 为了改善我国目前较为严重的噪声污染情况, 将造成严重噪声污染的危害行为纳入环境刑法的规制范围势在必行。

2. 进一步完善对土地资源的刑法保护。土地作为生态环境的基本要素, 同时具备自然和社会经济双重属性。土地资源是指已经被人类所利用的和可预见的将来能被人类利用的土地, 其在总量上具有有限性, 在方位上具有不可移动性, 在经济供给上具有稀缺性^[7]。我国国土面积虽然位列世界第三, 但是不可利用土地占有相当比重, 而且人均土地面积远远低于世界平均水平。我国官方的权威调查显示, 我国土壤环境质量总体不容乐观, 部分地区土壤污染较重, 耕地土壤环境质量堪忧, 工矿业废弃地土壤环境问题突出^③。此外, 一旦发生土壤污染, 仅靠切断相关的污染源并不能

^① 其中, 比较典型的有走私珍贵动物、珍贵动物制品罪、走私国家禁止进出口的货物、物品罪(内含走私珍稀植物、珍贵植物制品的行为)、走私废物罪、非法批准征用、占用土地罪、动植物检疫徇私舞弊罪、动植物检疫失职罪等罪名。

^② 《数据: 中国大城市夜间噪音问题待改善》, 载 FT 中文网 <http://www.ftchinese.com/story/001075837>, 发布时间: 2018年1月10日。

^③ 具体内容和调查数据参见环境保护部和国土资源部2014年4月联合发布的《全国土壤污染状况调查公报》, 载中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/17/content_2661765.htm, 发布时间: 2014年4月17日。

自然恢复,这也使得土壤污染的治理成本比较高昂,完全恢复需要较长的治理周期。从刑事治理的角度来看,我国环境刑法目前针对破坏、污染土地资源的危害行为,设置了非法占用农用地罪。根据刑法典第342条的规定,成立该罪要求违反土地管理法规,非法占用农用地,改变被占用土地用途,数量较大并且造成农用地大量毁坏。从行为方式上看,“占用”这种表述要求行为人在农用地上实施危害行为,或者行为人实施的危害行为直接作用于农用地;而土地是一个整体,土地的生态平衡是相互影响、相互作用的,对其他非农用土地的开采和滥用,同样会直接影响到农用地正常使用^[8]。此外,从保护对象上看,一些对生态环境的改善和维持具有独立价值的非农用土地资源也需要刑法的保护。例如,按照刑法和有关司法解释的规定,对严重破坏耕地资源、林地资源和草原资源的行为可以按照非法占用农用地罪定罪处罚^①。但是由于被誉为“地球之肾”的湿地不能为“农用地”所包涵,因此破坏湿地的行为仍然面临着刑法保护的空白。由此可见,我国的环境刑法在保护土地资源方面仍有进一步完善的空间。

3. 进一步完善对动物资源的刑法保护。我国环境刑法针对破坏动物资源的行为,设置了非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪、非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪和非法狩猎罪等三种罪名。其中,前两种罪名的保护对象限于“国家重点保护的珍贵、濒危野生动物(及其制品)”,并不包括普通野生动物和其他动物;而且在行为方式上限于猎捕、杀害、非法收购、运输和出售的行为,并不包括虐待、残害的行为和破坏生存条件的行为。此外,根据刑法典第342条第2款的规定,非法狩猎罪的成立要求行为人在违反狩猎法规的前提下,实施在禁猎区、禁猎期狩猎或者使用禁用的工具、方法进行狩猎,情节严重的行为。这就意味着,该罪的基本行为样态只有两种,即在禁猎区、禁猎期狩猎和使用禁用工具、禁用方法狩猎,而且“违反狩猎法规”是成立该罪的行政违法性前提。这种规定的缺陷在于:在《野生动物保护法》、《陆生野生动物保护实施条例》等狩猎法规中,除了“在禁猎区、禁猎期狩猎”和“使用禁用工具、禁用方法狩猎”以外,还有“未持有狩猎证狩猎”和“不按狩猎证规定的事项狩猎”等破坏野生动物资源的情形^[9]。但是,由于非法狩猎罪将客观方面仅限定上述两种行为样态,所以即使实施了“未持有狩猎证进行狩猎”或者“不按狩猎证规定事项狩猎”等其他违反狩猎法规的情形,也难以适用该罪名调控此类行为。因此,环境刑法需要对上述罪名的犯罪构成作出适当调整。具体而言,应将犯罪对象扩大至应予以保护的所有动物种类;扩张相关犯罪的行为方式,将情节恶劣的虐待、残害行为以及破坏野生动物生存条件的行为纳入其中;此外,对非法狩猎罪的处罚漏洞进行填补,使得本罪的规制范围在包括禁猎区、禁猎期狩猎、使用禁用工具、禁用方法狩猎等实质性的违法行为外,也可以涵盖未持有狩猎证狩猎、不按照狩猎证规定的事项狩猎等其他违反狩猎法规的形式性的违法行为。

4. 将抗拒环境监管的行为纳入环境刑法的调控范围。环境犯罪的成立,往往以违反行政法规为前提;而且,环境监管方面的法律法规中也存在相当数量的处罚规定。这些规定若能充分发挥其应有功能,不仅可以实现对环境污染的有效管控,也能减少对刑法的动用以弘扬其谦抑性。因此,刑法作为行政法等其他部门法律的“后盾法”和“保护法”,对严重危害生态环境行为定罪处刑的同时,更应将抗拒行政部门环境监管的行为纳入环境刑法的调控范围,对现实中逃避和藐视环保监管的行为形成有力震慑,保障环保监管的执行效果。事实上,环境刑法如果充分重视对违反环境行政法行为的规制,则会十分有利于杜绝违反环境行政法、环保强制性标准和环境监管部门行政

^① 根据最高人民法院《关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》(法释[2012]15号)第1条的规定,违反草原法等土地管理法规,非法占用草原,改变被占用草原用途,数量较大,造成草原大量毁坏的,依照刑法第342条的规定,以非法占用农用地罪定罪处罚。

命令等行为的发生, 从而防止灾难性的环境危害结果出现^[10]。就目前而言, 对于以暴力、威胁方法阻碍环境保护部门执法行为的, 可以依照刑法典第 277 条关于妨害公务罪的规定定罪处罚; 然而, 对于以暴力、威胁方法之外的方式抗拒环保部门监管的行为, 即使情节乃至后果严重, 也不属于环境刑法的调控范围之内。因此, 我们认为, 为了保障环境行政部门监管工作的开展, 保证监管部门的行政监管效果, 可以考虑将拒不执行环保部门整改命令、多次违反环保法规、环保强制性标准等情节严重的妨害环境监管行为纳入环境刑法的调控范围。

(二) 合理界定个罪的调控范围

我国环境刑法在罪名设置方面存在细疏失当的现象, 应当作出调整。就罪名数量而言, 刑法典分则第六章“破坏环境资源保护罪”的 15 种具体罪名中, 对于破坏动植物资源和土地、矿产资源的行爲, 均有一个甚至数个罪名进行规制; 但是, 污染环境类的罪名只有刑法典第 338 条的污染环境罪和第 399 条中的非法处置进口的固体废物罪和擅自进口固体废物罪等 3 种罪名。这样的立法安排, 总体上显然有失妥当, 而且在具体个罪设置方面也存在一些问题亟需解决。

1. 应将污染环境罪进行细化和拆分。《刑法修正案(八)》第 46 条将刑法典第 338 条中的行为对象由“危险废物”修改为“有害物质”, 将危害后果由“造成重大环境污染事故, 致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果”修改为“严重污染环境”, 并且删除了“向土地、水体、大气”的表述。相比于先前的重大环境污染事故罪, 上述三处修正使得污染环境罪拥有更为广泛的规制范围, 而且在司法解释的配套下, 各地法院审理的污染环境案件数量呈现“井喷”之势, 在环境污染刑法治理方面发挥了较大作用^[11]。但是, 过于概括的污染环境罪也存在一些问题。我们认为, 从以下三个方面进行考虑, 应将污染环境罪分解为数个罪名。

第一, 从主观心态的角度看, 《刑法修正案(八)》通过之后, 刑法理论界和实务界一直对污染环境罪的主观心态存在很大分歧。有的观点主张该罪的主观方面为故意^{[12] (P1131)}; 也有观点认为该罪属于过失犯罪^{[13] (P582)}; 更有观点认为该罪的主观方面为复合罪过, 既包括故意也包括过失^[14]。相比于重大污染事故罪属于过失犯罪的理论共识, 这种局面在一定程度上提高了准确理解和适用该罪的难度。

第二, 从污染类型的角度看, 除非法处置进口的固体废物罪和擅自进口固体废物罪以外, 其他污染环境的犯罪行为均在污染环境罪的调控范围之内, 这使得该罪成为一项极具包容性的罪名。综观域外法制, 许多拥有较高环境治理水平的发达国家, 大多都在其环境刑法体系中将不同类型污染行为单独设立罪名。例如, 德国刑法典在“环境犯罪”一章中, 分别设立了对污染水域(第 324 条)、污染土地(第 324 条 a)、污染空气(第 325 条)和侵害保护区(第 329 条)等多种行为分别进行定罪处罚的规定^{[15] (P160-163)}。此外, 美国、日本、俄罗斯等国的环境刑法体系中也全面系统规定了针对各类污染的罪名^{[16] (P70-73)}。事实上, 不同类型污染的危害性质和危害程度各有不同, 过于概括的污染环境罪忽略了各种污染类型的个体差异, 使得配套司法解释不断扩张, 因而难以保持相对稳定, 内容也愈发庞杂; 而且, 这种模式难以体现该罪作为污染环境犯罪基本罪名之定位, 也不能与《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等环境行政法律充分衔接, 从而影响相应法律的实施效果。综上所述, 为了进一步完善环境刑法的调控体系、丰富环境刑法的调控内容, 应从污染环境罪中分解出针对不同类型污染的犯罪, 例如污染大气罪、污染土地罪、污染水体罪等罪名。

第三, 从犯罪成立的角度看, 成立该罪要求“严重污染环境”, 这既包括发生了造成财产损失或者人身伤亡的重大环境污染事故, 也包括虽未造成重大环境污染事故, 但长期违反国家规定, 超标排放、倾倒、处置有害物质, 已使环境受到严重污染或破坏的情形^[17]。相比于重大污染事故罪, 污染环境罪虽然降低了入罪门槛, 但仍然要求危害行为造成环境污染的后果。当然, 这种危害

后果范围的扩大化,不仅保护了人身利益和财产利益,也保护了生态环境本身,体现了“生态本位”与“人类本位”并重的理念,值得肯定。为了进一步明确污染环境罪的适用标准,提高该罪在司法实务中的可操作性,最高人民法院和最高人民检察院于2013年和2016年先后两次发布了办理环境污染刑事案件的司法解释^①。2013年《解释》第1条规定的14种“严重污染环境”情形,将污染环境罪由结果犯转变为行为犯与结果犯并存的局面,在现实中此类案件的数量也得以迅速增加^②。但是,有观点认为这种解释有违罪刑法定原则,而且案件的增量主要集中于“有毒有害物质超标排放三倍以上”、“偷排有毒有害物质”和“非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上”等三种“行为犯”情形,“结果犯”数量相比先前并无太大差异,这与行为犯的证明难度较低、结果犯的损害结果鉴定成本有密切关系,也造成此类案件“轻刑化”的现象比较突出,影响环境监管失职罪的充分适用^{[18][19]}。值得注意的是,2016年《解释》在2013年《解释》的基础上,进一步细化了超标排放重金属污染物的情形,并且增加了隐蔽排污、篡改、伪造自动监测数据排污、减少防污支出100万元以上和违法所得超过30万元以上等情形。这表明,行为犯构成“严重污染环境”的模式,在2016年《解释》中继续充分体现并得以进一步扩张,这显然无益于解决上述司法实践中存在的问题,而配套司法解释在偏离“结果犯”的道路上越走越远,其根本原因还是在于污染环境罪过于概括的认定标准,无法实现对不同类型和不同程度污染情形的充分评价。

2. 应对涉及废物相关罪名作出合理调整。在刑法典分则第六章第六节中,污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪和擅自进口固体废物罪都是涉及废物的罪名;另外,第三章“走私罪”一节中设有走私废物罪^③。对规定上述罪名的刑法条文进行分析,可以发现存在以下几个问题:第一,将走私废物罪放置于“走私罪”中,其目的是为了维护海关对进口此类物品的监管秩序,而

① 即最高人民法院、最高人民检察院2013年6月发布的《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,已失效)和最高人民法院、最高人民检察院2016年12月发布的《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[2016]29号)(本文将其分别简称为2013年《解释》和2016年《解释》)。

② 根据2013年《解释》第1条的规定,实施刑法典第338条规定的行为,具有下列情形之一的,应当认定为“严重污染环境”:(1)在饮用水水源一级保护区、自然保护区核心区排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的;(2)非法排放、倾倒、处置危险废物3吨以上的;(3)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3倍以上的;(4)私设暗管或者利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞等排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的;(5)两年内曾因违反国家规定,排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质受过两次以上行政处罚,又实施前列行为的;(6)致使乡镇以上集中式饮用水水源取水中断12小时以上的;(7)致使基本农田、防护林地、特种用途林地5亩以上,其他农用地10亩以上,其他土地20亩以上基本功能丧失或者遭受永久性破坏的;(8)致使森林或者其他林木死亡50立方米以上,或者幼树死亡2500株以上的;(9)致使公私财产损失30万元以上的;(10)致使疏散、转移群众5000人以上的;(11)致使30人以上中毒的;(12)致使3人以上轻伤、轻度残疾或者器官组织损伤导致一般功能障碍的;(13)致使1人以上重伤、中度残疾或者器官组织损伤导致严重功能障碍的;(14)其他严重污染环境的情形。

③ 刑法典第152条第2款规定“逃避海关监管将境外固体废物、液态废物和气态废物运输进境,情节严重的,处五年以下有期徒刑,并处或者单处罚金;情节特别严重的,处五年以上有期徒刑,并处罚金。”第338条规定“违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金;后果特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。”第339条第1款规定“违反国家规定,将境外的固体废物进境倾倒、堆放、处置的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;造成重大环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康的,处五年以上十年以下有期徒刑,并处罚金;后果特别严重的,处十年以上有期徒刑,并处罚金。”第339条第2款规定“未经国务院有关主管部门许可,擅自进口固体废物用作原料,造成重大环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;后果特别严重的,处五年以上十年以下有期徒刑,并处罚金。”第339条第3款规定“以原料利用为名,进口不能用作原料的固体废物、液态废物和气态废物的,依照本法第一百五十二条第二款、第三款的规定定罪处罚。”

且前文所提到的司法解释中的规定也体现了这种考虑。但是, 这种考虑并未真实揭示走私废物的社会危害性。正如有观点所指出的, 如果说在改革开放之初基于发展经济的考虑作出这种立法安排尚可理解, 那么在已经充分重视环境保护的今天, 打击走私废物行为的真正目的, 就是在于控制废物越境转移, 防止“洋垃圾”危害我国的生态环境^[19]。第二, 从本质上讲, 如果擅自进口固体废物罪中“进口固体废物用作原料”的行为, 尚且属于一种为了生产活动的“国际贸易”, 相应的违法违规行为的确会妨碍到关税的征收和海关的监管秩序; 那么, 刑法典第 399 条第 3 款中“以原料利用为名, 进口不能用作原料的固体废物、液态废物和气态废物”的行为, 则纯属一种置生态环境于不顾, 接受境外废物借以牟利的行为。因此, 将这种行为也纳入走私废物罪的规制范围内显然不妥。第三, 从基本行为样态来看, 走私废物罪表现为运输固体、液体、气体废物进境, 擅自进口固体废物罪表现为进口用作原料的固体废物, 非法处置进口的固体废物罪表现为倾倒、堆放、处置进境的固体废物, 污染环境罪表现为排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体、有毒物质或者其他有害物质。由此不难发现, 由于任何走私废物进境的行为都要经过进境“倾倒、堆放、处置”的过程, 走私废物罪与擅自进口固体废物罪的行为方式和行为对象存在高度重合^[19]; 此外, 非法处置进口的固体废物罪与污染环境罪的调控范围也存在重合之处。综上所述, 基于维护环境刑法体系的统一性和协调性之考虑, 应将走私废物纳入环境刑法的调控范围, 并对涉及废物的环境犯罪罪名作出调整。

四、环境犯罪的立法调控标准

结合环境犯罪的自身特点, 可将环境刑法的调控标准分为前置标准与后置标准。其中, 前置调控标准涉及关于环境刑法行政从属性的探讨, 而后置标准涉及关于具体个罪犯罪形态的探讨。如果说对环境刑法调控范围的讨论是立足于严密环境治理的刑事法网, 从而实现对严重危害环境行为的全面规制; 那么关于环境刑法调控标准的讨论, 则应着眼于体现环境刑法重点调控之侧面, 从而贯彻宽严相济的刑事政策。

(一) 前置调控标准: 坚持相对的行政从属性

刑法学界普遍认为, 环境犯罪具有鲜明的行政从属性。“所谓环境刑法的行政从属性, 是指依据环境刑法条文规定, 其可罚性的依赖性, 取决于环境行政法或基于该法所发布的行政处分而言。”^{[20] (P179)} 具体而言, 环境犯罪的构成, 往往以违反环境行政法律为前提, 而且对一些环境犯罪构成要素的解释与认定, 也需要借助行政法律规范予以明确化。对此, 有论者指出, 环境刑法行政依附性的积极现实意义在于: (1) 基于环境刑法的行政从属性的存在, 环境刑法的制定与实施有了一定的基础; (2) 有利于刑法与行政法的合理分工, 促进司法资源的合理分配; (3) 环境刑法的行政从属性体现了司法权与行政权分离的法治精神; (4) 有利于在环境刑法与环境行政法之间产生一定的共济效应, 在环保事业中发挥各自的长处^[21]。

与此同时, 也存在严厉批评环境刑法行政从属性的观点。在论者看来, 环境犯罪在客观上所具有的行政前置评价特征, 并不等同于环境犯罪对环境行政执法和行政管理的附属性。进而言之, 论者认为, 环境犯罪具有行政从属性的观点容易形成环境刑法的存在是为了维护国家环境行政管理秩序的误解, 给人以环境行政执法和行政管理是环境刑事司法必要前置程序的错误印象, 从而造成环境行政执法和行政管理的强势地位。在实践中, 这种心理倾向膨胀的直接体现, 就是许多应受刑事处罚的犯罪行为都被以行政处罚了事^[22]。

我们认为, 考虑到刑法自身的特性与环境治理的现实需求, 在环境刑法前置调控标准方面, 应坚持相对的行政从属性。一方面, 应当承认在环境刑法中坚持行政从属性具有必然性。刑法作为法

律体系的重要组成部分,由于拥有最为严厉的制裁手段,所以其他部门法所保护和调整的事项也往往需要借助刑法的调控,此所谓刑法的最后性与“保护法”之特性。就此意义而言,与其说刑法具有行政从属性,倒不如说刑法与行政法本来就是一种相互配合、紧密衔接的关系,这种关系并非仅局限于环境保护领域,但是由于环境保护领域所具有复杂性与专业性,使得刑法与行政法之间的密切联系在此领域更显突出。毕竟,环境保护是一项“全民参与,政府主导”的长期事业,环保部门的行政监管仍是最基本、最直接、最广泛的治理手段,相比较而言,环境行政法能够更为经济、迅速地处理环境违法行为,在对环境违法责任追究的程序启动、责任证明等方面,环境行政法也都具有一定的优势^[23]。所以,承认并坚持环境刑法的行政从属性,既是由刑法自身特性所决定的,也是刑法与行政法之间的关系所决定的,更是充分实现生态环境良好治理的现实必要性所决定的。

另一方面,还应注意保持环境刑法一定的独立性,此所谓相对的行政依附性中“相对”之要求所在。有学者指出,环境刑法如果处处都以环境行政法为依据,就不利于环境刑法功能的动态发挥^[21]。从质的方面来看,赋予环境刑法一定的独立性,可以有效避免环境行政执法中由于依据滞后而出现的处罚漏洞;从量的方面来看,赋予环境刑法一定的独立性就意味着,环境犯罪的构成在定量因素上拥有独立的判断标准,并进而明确划定刑事处罚与行政处罚之间的界限,有利于环境刑法和环境行政法在各自规制范围内充分发挥作用,从而避免出现行政监管中“以罚代刑”的现象,也可以彰显刑法的谦抑性。

(二) 后置调控标准:适当降低部分入罪门槛

环境犯罪的后置标准,是指环境刑法具体个罪的成立标准,而成立标准的高低,在一定程度上直接决定了刑法介入环境治理的程度。在刑法学界,有不少论者主张进一步扩大环境犯罪的处罚范围,例如通过增设环境犯罪的抽象危险犯和过失危险犯,引入无过错责任原则和责任推定的规定,以降低环境犯罪的入罪门槛,全面实现环境犯罪的早期化治理^[24]。在环境问题日益突出并广受社会关注的情况下,我国环境刑法的确必要对个别犯罪的入罪标准进行调整,但是也不能“一刀切”,而是应当结合环境犯罪的类型分别设定。

立足于刑法典的规定和环境治理的现实需要,对于污染环境类的环境犯罪,可以考虑将已有的结果犯下降为危险犯,即将刑法典第339条第2款的擅自进口固体废物罪的成立标准由“造成重大环境污染事故”调整为“足以造成重大环境污染事故”。在进口环节加强管控,有利于从源头上减少固体废物进境,可以避免此后“非法处置进口固体废物”行为的发生。对于损害资源类的环境犯罪,可以考虑将已有的结果犯下降为情节犯,这主要涉及刑法典第342条的非法占用农用地罪、第343条的非法采矿罪和破坏性采矿罪。上述几种犯罪的发生不仅会导致自然资源遭受损失,通常也会造成周围的生态环境被破坏。因此,从强化环境保护的角度出发,可以考虑将其调整为情节犯,即只要非法占用农用地、非法采矿、破坏性采矿的行为达到“情节严重”程度即可构成犯罪。而且,对上述两类犯罪作出这种调整,可在解决其入罪标准问题的同时,解决长期困扰环境犯罪实务的因果关系问题^[1]。

还需注意的是,降低环境监管失职罪的入罪门槛亦具有相当的现实必要性。根据刑法典第408条的规定,环境监管失职罪是指负有环保监管职责的国家机关工作人员严重不负责任,导致发生重大环境污染事故,致使公私财产发生重大损失或者造成人身伤亡的严重后果的行为。由此可见,构成环境监管失职罪要求必须发生特定的实害结果,这就意味着如果失职行为没有导致实害结果的发生,就不能对行为人追究刑事责任。我们认为,在《刑法修正案(八)》下调污染环境罪入罪门槛的情况下,也需适当降低环境监管失职罪的入罪门槛。这是因为,某些类型的环境污染所造成的结果,往往具有潜伏性、长期性、持续性,如果在日常行政监管过程中对环境污染的危险状态持放任

不管的态度, 只要不发生事故就不予高度重视, 其实在一定程度上“助长”了重大环境污染事故的发生。因此, 为了保证环境监管行政部门的执法力度和执法效果, 尽可能地避免重大污染事故的发生, 可以考虑将该罪的入罪标准由结果犯调整为情节犯。

五、结 语

为了充分发挥刑法在环境治理中的应有作用, 需要树立科学的立法调控理念。虽然在环境伦理学中存在人类中心主义和生态中心主义的立场冲突, 但是刑法应该借鉴二者各自合理之处, 确立“全面保护, 重点治理”的调控理念, 并在此基础上合理划定环境刑法的调控范围。虽然我国环境刑法已初具规模, 但仍面临“保护范围存在漏洞”和“罪名设置细疏失当”两个问题。对此, 应考虑将制造严重噪声污染和抗拒环境监管的行为纳入环境刑法调控范围, 进一步完善对土地资源和动物资源的刑法保护。基于环境刑法在罪名设置方面存在的细疏失当现象, 应将污染环境罪进行细化和拆分, 整合涉及废物的相关罪名。与此同时, 在调控标准方面, 既要努力实现环境刑法与环境行政法的充分衔接, 同时也要环境刑法自身也要保证一定的相对独立性。立足于刑法典的规定和环境治理的现实需要, 对于污染环境类的环境犯罪, 可以考虑将已有的结果犯下降为危险犯, 降低环境监管失职罪的入罪门槛亦具有相当的现实必要性。当然, 关于环境刑法的探讨绝不仅仅局限于上述问题, 充分发挥环境刑法的应有作用, 还需要科学合理、轻缓有序的刑罚制度予以保障。而且, 构建协调、完备的环境刑法体系, 还需要赋予环境刑法一定的独立性, 所以将环境犯罪在我国刑法典中单独成章亦十分必要。最后, 从更宏观的视角来看, 推进“美丽中国”的建设, 不仅需要环境刑法与其他部门法相互配合, 更需要法律与其他治理手段共同发力。

参考文献

- [1] 赵秉志. 中国环境犯罪的立法演进及其思考[J]. 江海学刊 2017(1).
- [2] 赵星. 论环境刑法的环境观[J]. 法学论坛 2011(5).
- [3] 帅清华. 环境伦理的嬗变与环境刑法的法益[J]. 西南政法大学学报 2015(2).
- [4] 李梁. 环境犯罪刑法治理早期化之理论与实践[J]. 法学杂志 2017(12).
- [5] 刘艳红. 环境犯罪刑事治理早期化之反对[J]. 政治与法律 2015(7).
- [6] 陆树程, 崔昆. 关于自然内在价值的哲学反思[J]. 社会科学 2006(2).
- [7] 江伟钰, 陈方林. 国土资源实用词典[M]. 武汉: 中国地质大学出版社 2011.
- [8] 赵秉志, 陈璐. 当代中国环境犯罪刑法立法及其完善研究[J]. 现代法学 2011(6).
- [9] 吴鹏. 略论非法狩猎罪的立法缺陷[J]. 森林公安 2010(4).
- [10] 张旭, 高玥. 环境犯罪行为比较研究——以刑事立法为视角[J]. 吉林大学社会科学学报 2010(1).
- [11] 喻海松, 马剑. 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[N]. 中国环境报 2016-04-06(5).
- [12] 张明楷. 刑法学[M]. 北京: 法律出版社 2016.
- [13] 高铭暄, 马克昌. 刑法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社 2016.
- [14] 汪维才. 污染环境罪主客观要件问题研究——以《中华人民共和国刑法修正案(八)》为视角[J]. 法学杂志 2011(8).
- [15] 德国刑法典[M]. 徐久生, 庄敬华, 译. 北京: 中国方正出版社 2005.
- [16] 赵秉志. 环境犯罪及其立法完善研究——从比较法的角度[M]. 北京: 北京师范大学出版社 2010.
- [17] 黄太云. 《刑法修正案(八)》解读(二)[J]. 人民检察 2011(7).
- [18] 严厚福. 污染环境罪: 结果犯还是行为犯——以 2015 年 1 322 份“污染环境罪”一审判决书为参照[J]. 中

国地质大学学报(社会科学版) 2017(4) .

- [19] 牛忠志 张霞. 非法进口废物犯罪的立法完善研究[J]. 山东社会科学 2016(1) .
[20] 郑昆山. 环境刑法之基础理论[M]. 台北: 五南图书出版公司, 1998.
[21] 董邦俊. 环境法与环境刑法衔接问题思考[J]. 法学论坛 2014(2) .
[22] 赵星. 环境犯罪的行政从属性之批判[J]. 法学论坛 2012(5) .
[23] 陈梅. 在从属性与独立性之间: 论环境刑法的定位[J]. 上海政法学院学报 2018(1) .
[24] 邓琳君 吴大华. 风险社会语境下环境犯罪的立法思考[J]. 中国社会科学院研究生学报 2013(6) .

Study on Regulation and Control of Environmental Crime in Contemporary China

ZHAO Bing-zhi , ZHAN Qi-wei

Abstract: It is essential to adopt a scientific concept , delineate an appropriate scope and then lay down reasonable standards of regulation and control in order to establish a complete and coordinative environmental criminal law system and make full use of criminal law in environment administration. The establishment of a scientific concept of regulation and control shall take into consideration both anthropocentrism and egocentrism and adhere to the ideology of highlighting the focuses while promoting overall protection. On this basis , it is necessary to further broaden the regulation scope of environmental criminal law and define ranges of specific individual crimes. As for the pre-criteria of environmental crimes , although environmental criminal law should coordinate fully with environmental administrative law , it should also adhere to the stance of relative administrative subordination. As for the post-criteria of environmental crime , although excessive lowering of punishment standard is unreasonable , it is indeed necessary to adjust conviction thresholds of certain crimes.

Key words: Environmental crime; Ideology of administration; Scope of administration; Standard of administration

(责任编辑 周振新)