

生态文明下环境法典刑事责任体系研究

王盛航

(山东大学法学院, 山东 青岛 266237)

摘要: 生态环境法典要对环境法律责任做出合理安排。比较环境刑事责任不同的立法模式, 通过案例分析当前环境刑事责任立法存在的不足, 在借鉴不同国家和地区环境法典刑事责任编纂形式的基础上, 提出在生态环境法典中设置环境刑事责任是践行生态文明思想的重要途径。

关键词: 生态环境法典; 环境刑事责任; “转致”条款; 独立性附属刑法

中图分类号: D912.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0566(2024)05-0090-11

Systematization of criminal liability in the ecological environment code under ecological civilization

WANG Shenghang

(School of Law, Shandong University, Qingdao 266237, China)

Abstract: The Ecological Environment Code should make reasonable arrangements for environmental legal liability. This article compares different legislative models of environmental criminal liability and analyzes the shortcomings of current environmental criminal liability legislation through case studies. Finally, drawing on the compilation formats of criminal liability in ecological environment codes from different countries and regions, it is argued that establishing environmental criminal liability within the ecological environment code is an important means of practicing ecological civilization.

Key words: Ecological Environment Code; environmental criminal liability; “transfer” clause; independent subsidiary criminal law

我国的环境保护法律一般采用“转致”条款的方式对刑事责任进行规定,即简单规定“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”。学界对于生态环境法典是否要涉及环境刑事责任意见尚未统一。刑法典立法下的“转致”条款在规定环境刑事责任的罪状、罪名和法定刑时不够清晰。导致环境犯罪认定困难,罪名适用存在问题,生态文明建设的目的不能完全满足。如果在《刑法》的框架下修改环境刑事责任,会破坏《刑法》的统一性。

党的二十大报告提出,加强重点领域、新兴领域的立法,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性^[1]。为了落实党的二十大精神,十四届全国人大常委会立法规划将生态环境法典的编纂列入第一类项目。生态环境法典编纂研究取得了一定的成果,但主要集中于编纂的方式、不同部门法规范之间关系的处理、环境法的内在体系^[2]等宏观方面。习近平总书记多次强调,推动生态文明建设,就要通过加强法治建设,建立责任追究机制^[3]。

收稿日期:2023-10-20 修回日期:2024-04-10

基金项目: 山东大学基本科研业务费资助项目“野生动物保护立法研究”(2020GN099);清华大学技术咨询项目“农业用地监管相关政策分析与咨询”(SK220527);清华大学技术咨询项目“农业资源管理与消耗相关咨询”(SK220528)。

作者简介: 王盛航(1992—),男,山东菏泽人,山东大学法学院助理研究员,法学博士,研究方向为环境法学。

为了满足生态环境法典实现规范的体系化目标^[4],生态环境法典就要对环境法律责任做出合理安排。在生态环境法典中设置生态环境责任制度,要以环境法律体系为基础,构建完善的权利保障体系^[5]。有不少国家在法典化的过程中通过环境法典系统规定了刑事责任,如《瑞典环境法典》《意大利环境法典》和《法国环境法典》等。《法国环境法典》中有专门的章节规定了刑事责任,主要包括违法行为的认定和处罚的方式,有的条款还规定了行政程序与刑事处罚的衔接。

建立现代化的法治体系是国家治理现代化和治理能力提升的重要方面,生态环境法典编纂的目的之一就是为了适应现代社会治理的需要,确保生态环境法律体系的科学性、完整性和有效性。生态环境法典要满足构建完备的法律规范体系的形式要求^[6],就不能回避生态环境保护领域的任何一个方面。在生态环境法典中规定刑事责任,可以起到平衡生态环境立法和刑事立法的作用。因此,生态环境法典可以具体规定罪状条款,体现环境犯罪构成的环境特性,要求犯罪分子承担一定的生态修复责任,满足生态文明建设的需求。本文比较了环境刑事责任不同的立法模式,并通过案例分析了当前环境刑事责任立法存在的不足,最后在借鉴不同国家和地区环境法典刑事责任编纂形式的基础上,认为在生态环境法典中设置环境刑事责任,是践行生态文明思想的重要途径。因此,生态环境法典中环境刑事责任的规定不应当设置简单的“转致”条款,而应当对当前立法模式有所突破。那么,在生态文明的背景下,能否由生态环境法典具体规定刑事责任的承担,通过何种方式具体规定刑事责任的承担,是本文研究的重点。

一、环境刑事责任的立法类型及演进

(一)环境刑事责任立法类型评析

环境刑事责任是指行为主体实施了危害生态环境的行为,导致或者可能导致生态破坏、环境污染或人身财产损害的后果,构成犯罪,应当承担不利刑事法律后果的法律责任^[7]。刑事责任的立法

类型主要涉及刑法典、单行刑法和附属刑法3种模式^[8]。刑法典的立法类型是指所有的刑事责任都规定在一部统一的刑法典中。单行刑法是指独立于刑法典但规定了特殊罪名及其刑事责任的立法。附属刑法是指某类行为的刑事责任规定于相应的部门法中。在我国法域之外,大多数大陆法系国家,如德国、日本等,多采取了以刑法典为核心,单行刑法与附属刑法为补充的“三元立法类型”^[9]。

单一刑法典的立法与成文法的演进过程息息相关。在这一过程中,随着社会的进步,司法经验的累积,法律习惯逐渐形成相对独立的体系,并通过成文法逐步固定,对整个社会形成普遍的约束力^[10]。刑法典的形成也经历了这个过程。这种立法下的刑法规范形式统一、内容完整、逻辑自洽,追求法治的形式理性和科学精神,有助于保持刑法的稳定性,维护刑法的权威。但是,单一的刑法典立法也存在一定的不足之处,部分规定老旧,体系不协调^[11]。一是刑法的稳定性可能导致刑法的固化封闭,不能适应新的犯罪形式的变化。特别是在社会转型时期,社会活动出现较大的变革,出现了新的社会矛盾和社会问题,一些领域的犯罪问题复杂性提高。虽然可以通过“修正案”的形式对这些问题进行补充,但起不到“根治”的效果。以环境刑事责任为例,环境犯罪行为多样,危害后果难以分辨,《刑法》虽然通过几次“修正案”对此进行补充,但并没有完全解决环境刑事责任存在的问题。二是形式统一的刑法典无法针对特殊领域的刑事责任设立单独的规制。按照刑法典的立法表达,刑法分为总则和分则部分,总则对制度性问题 and 一般性问题进行规定,分则规定罪状和法定刑。这样的立法不能针对特殊领域的犯罪行为做出针对性和系统性的设计。如果单独设计,就会打破刑法典统一的形式。可见,单一的刑法典立法在处理特殊领域、新兴领域的刑事责任时陷入了“进退两难”的境地。

单行刑法的出现可以从两个方面分析。一是当一个国家还没有制定成文的刑法典时,为了打

击某些犯罪行为,追究行为人的刑事责任,立法机关就该问题或者该领域专门制定了刑事法律规范。如在我国通过制定《妨害国家货币治罪暂行条例》《中华人民共和国惩治贪污条例》等单行刑法对相关犯罪问题进行规范。二是一个国家虽然颁布了统一的刑法典,但是该刑法典无法应对复杂多变的犯罪行为,就需要通过单行刑法的方式,对这些犯罪行为进行规制。如在我国 1979 年《刑法》颁布之后,立法机关又陆续制定了 25 部单行刑法^[12],通过这些单行刑法与刑法典互为补充、互相配合。因此,单行刑法出现的原因:一是应急,即解决刑法未能解决的急迫问题,其作用是应一时之需;二是补充,即对不宜或者不能在刑法中规定的刑事责任承担问题进行补充,其作用是备不时之需。单行刑法出现的原因和其作用表明单行刑法并不是解决问题的长久之计。

附属刑法的立法可以分为独立性附属刑法和依附性附属刑法。以德国为例,其附属刑法数量庞杂,基于立法技术、法益性质、规制对象等不同^[13],附属刑法的类型也不尽相同。独立性附属刑法是指在其他法律规范中明确规定罪名、罪状和法定刑,在追究刑事责任时可以直接适用。依附性附属刑法是指通过指引性规定适用刑法的相关罪名,其表述一般为“依法追究刑事责任”或“构成犯罪的,依法追究刑事责任”^[14]。两者的主要区别在于是否规定罪名、罪状和法定刑,学界对于附属刑法的争议也源于此。有学者认为独立性附属刑法会破坏刑法典的统一性和完整性,导致刑事责任规定附而不属。支持独立性附属刑法的学者认为,依附性附属刑法笼统模糊,特别是“依法追究刑事责任”的“指引性的规定”貌似指引,但实际并未明确指明应当适用刑法的哪种罪名。诚然,依附性附属刑法会导致部门法规中的刑事责任承担规定难以与刑法中的罪名有效衔接,这就会使依附性附属刑法形同虚设,给司法裁判带来不便。如果“动辄以构成犯罪的,依法追究刑事责任一类的威吓语句示人”^[15],显得立法不够细致深入。同时,独立性附属刑法反而可以保持刑法

的相对稳定性。刑法的稳定性并不是要求刑法规定一成不变、一家独大。“刑法规范依赖的时空条件仅具有相对的稳定性,随时可能呈现出新发展态势”^[16],在一些新兴的领域,要求各个法学部门通力配合、共同解决社会矛盾。矛盾的解决要符合该问题的客观规律和特殊之处,当刑法的传统理论不能解释这些问题时,应当允许相应的部门法有所突破,这才可以保持刑法规范的相对稳定。独立性附属刑法可以架起刑法规范与其他部门法规范之间的桥梁,一方面缓解刑法的负担,另一方面促进部门法体系的完善。

(二)我国环境刑事责任立法的演进

我国环境刑事责任的立法演进主要体现在立法形式和立法体例的转变上。一般而言,环境刑事责任的立法有 3 种类型:一是通过制定单行刑法的方式来规定环境刑事责任;二是通过一部统一的刑法典对环境刑事责任进行规定;三是通过环境法中的附属刑法条款确定刑事责任。我国的环境刑事责任立法形式经历了从分散到统一的过程,形成了现阶段的统一的刑法典形式^[17]。

在 1979 年《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)制定之际,我国环境问题还不突出,因此这部《刑法》并没有直接规定环境刑事责任,而是规定了可能造成环境污染的行为的刑事责任,如爆炸、放火、危害公共安全、妨碍社会管理秩序等。同时,随着环境立法的不断完善,相关的环境法律中出现了刑事责任的条款,如 1979 年通过的《中华人民共和国环境保护法(试行)》、1984 年通过的《中华人民共和国水污染防治法》、1995 年通过的《中华人民共和国大气污染防治法》等。但从具体的条款内容来看,这些条款或是简单规定“追究刑事责任”,或是通过“转致”的方式适用《刑法》规定。这样模糊分散的环境刑事责任立法模式导致《中华人民共和国大气污染防治法》在追究责任是缺乏力度,不能有效治理大气污染,其实施效果也并不理想^[18]。

1997 年《刑法》的修订,标志着我国环境刑事责任的立法模式由分散变为统一。1997 年《刑法》

特别在第6章第6节对“破坏环境资源保护罪”做出了规定,对污染环境、破坏自然资源的各种犯罪行为规定了相应的刑事责任。同时通过“修正案”的方式对环境刑事责任进行完善,形成了包括污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪和擅自进口固体废物罪、非法捕捞罪、危害珍贵濒危野生动物罪和非法猎捕、收购、运输、出售陆生野生动物罪、非法占用农用地罪和破坏自然保护地罪、非法采矿罪、危害国家重点保护植物罪和非法引进、释放、丢弃外来入侵物种罪、盗伐林木罪等罪名。但值得注意的是,在《刑法》其他章节中也规定了一些与环境有关的犯罪,如环境监管失职罪、走私废物罪等。这些派生罪名,使得想要统一规定环境刑事责任的《刑法》的内部关系又变得松散^[19]。

从我国环境刑事责任的立法演进过程,可以大致总结我国环境刑事责任立法想要达成的目标。一是立法体例由分散走向统一。为了使得环境刑事责任的罪名、罪状和法定刑更加清晰,法律适用更加准确,将环境刑事责任的规定从散落于《刑法》和环境法律之中,统一至《刑法》集中规定。二是不断增强环境刑事责任的独立性。环境刑事责任立法模式上的转变和实质内容的不断修订,体现了环境刑事责任与其他刑事责任的特殊之处,使得环境刑事责任的范围更加清晰、逻辑更加顺畅、判断更加明确。

但是,一个完整的刑事责任规范应当包括罪状、罪名和法定刑3个部分。只有这3个部分明确清晰、逻辑顺畅、相互作用,才能保障司法裁判准确,起到打击犯罪的作用。梳理我国关于环境刑事责任的规定,长期采用“转致”条款的模式,其罪状一般采用“空白”罪状的立法模式,导致是否构成环境犯罪,是否承担刑事责任要根据环境行政法律确定。鉴于此,其犯罪构成不仅要满足刑法的一般犯罪构成理论,也要满足环境行政违法特殊的构成要件,这是区分环境犯罪与其他犯罪的基础。另外,环境刑事责任的承担具体是指受到何种刑罚,即环境犯罪的法定刑为何,一般而言,法定刑的种类规定于《刑法》总则之中,法官从中

选取一种或者几种适用。那么,环境刑事责任“转致”条款的规定,能否满足司法裁判的需求,即罪状是否明确、罪名适用是否合理、法定刑的种类是否满足生态环境保护的需求。

二、环境刑事责任“转致”条款立法的困境

(一) 罪状的“空白”不易区分罪与非罪

环境刑事责任的另一个典型特征就是行政从属性,即刑事责任的承担从属于违反行政法律法规^[20]。行政从属性的核心体现在双重违法性,即行政犯罪行为既具备行政违法性也具备刑事违法性^[21]。就环境犯罪而言,其行政从属性体现在环境刑事责任的承担是为了保障环境行政法的实施,即环境犯罪的可罚性以行政违法为基础。但在一般的刑法理论中,刑事责任的承担,只能由刑法来规定,体现“法律的专属性原则”^[22]。因此,行政从属性是环境刑事责任不同于其他刑事责任的特殊之处。我国《刑法》的立法结构,表明环境刑事责任具有行政从属性。“破坏环境资源保护罪”规定在“妨害社会管理秩序罪”之中,表明环境犯罪侵犯的法益是行政管理秩序,如果要追究环境破坏行为的法律责任,要判断该行为是否扰乱行政管理秩序,那么就要先判断该行为是否违反行政法律的规定。另外,一些派生罪名,虽然没有置于“破坏环境资源保护罪”之中,但从其条文表述上看,要求责任承担的前提是违反行政法规,如走私废物罪成立的前提是违反海关法规和国家关于固体废物、液态废物、气态废物管理的规定,逃避海关监管,将境外固体废物、液态废物、气态废物运输进境的行为。

行政从属性成为环境行政法与《刑法》的连接点,即后果严重的环境行政违法行为可以转化为环境犯罪行为。那么依据这样的制度设计,我国的环境行政执法和刑事司法应当可以衔接顺畅、密切配合,行政机关在行政执法过程中办理的案件涉嫌刑事违法时,应当会及时移送,进入司法程序^[23]。鉴于此,环境犯罪案件的数量应当与环境行政违法的案件数量和涉嫌犯罪移送数量相适应。但实际上,环境行政违法的案件数量、涉嫌犯

罪移送数量与环境犯罪案件的数量严重失衡。环境行政处罚案件数量远远多于涉嫌犯罪移送数量与环境犯罪案件的数量,大量的环境违法案件没有进入司法程序,一些违法犯罪分子没有承担相应的刑事责任,“以罚代刑”现象严重(见表 1)。

表 1 环境行政处罚与环境犯罪案件数量^①

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
下达行政处罚决定书数/万件	9.7	12.47	23.32	18.63	16.3	12.6	13.3	9.10
涉嫌犯罪移送数量/件	1 683	1 963	2 675	1 777	—	—	3 397	1 427
污染环境罪案件数量/件	1 285	1 520	1 827	1 967	2 297	1 735	614	71

“以罚代刑”的主要原因,是由于环境刑事责任的行政从属性导致的。我国《刑法》的立法技术从总体上看,使用了“空白罪状”的方法。所谓空白罪状,是指刑法条文并不直接规定禁止性事项,必须援引其他行政法规进行判断。“我国环境刑法空白罪状并非全然是立法者开出的空白支票,其名为空白罪状,实为融空白罪状与叙明罪状于一体的混合罪状……换言之,空白罪状只是将部分前置性的条件委任给行政立法,而犯罪的本质要件仍然由《刑法》加以规定^[24]”。环境犯罪中大部分条文的表述都包括“违法国家规定”等类似表述,体现了环境犯罪的判断要以违反行政法为前提。由于刑事立法与环境立法并没有对这些问题通盘考虑,导致行政违法与刑事违法的判断衔接不畅。另外,“国家规定”的宽泛性,导致环境犯罪的处罚范围模糊^[25]。在司法实践中,环境行政执法人员不能很好的理解《刑法》的精神与内涵,公安机关、司法机关在适用环境行政法时能力不足,这会导致环境行政违法与环境犯罪的界限不清。

(二)犯罪构成的“一般性”不易区分此罪与彼罪

环境刑事责任的独立性决定了环境刑事责任能不能剥离刑法的统一规范而单独存在。随着人们对生态破坏、环境污染的认识不断加深,环境刑事责任不同于其他刑事责任的特征逐渐显现,环境刑事责任的独立性日益增强。环境刑事责任的独立性是指环境刑事责任的承担有自己独立的评价体系,不受其他犯罪的制约,形式上表现为与其他犯罪并列^[26]。具体而言,其独立性主要体现为

犯罪构成的特殊性。然而,《刑法》中环境犯罪的构成要件规定不能满足环境违法犯罪的特殊性要求,导致司法实践中不能明确区分环境犯罪与其他犯罪。

构成要件是判断一个行为是否构成犯罪的标准,也是刑事责任承担的基础。只要满足构成要件的要求,可以认为行为人构成犯罪,要承担相应的刑事责任。构成要件的组成要素一般包括主体、客体、主观方面、客观方面、因果关系等。我国《刑法》的相关规定来看,追究环境刑事责任的原因是对国家环境资源的管理制度或管理秩序被破坏,或者对人的身体健康、生命和公私财产的安全被损害^[27]。所以说,《刑法》中的环境刑事责任所保护的法益还是人的基本利益。这就导致司法实践中出现行为人污染环境的行为无法通过“污染环境”的罪名承担刑事责任,即在司法实践中无法根据所侵犯的法益类型对行为人进行定罪量刑,出现罪名竞合的情况。这给司法裁判带来两种困境。一是嫌疑人污染环境的行为无法以“污染环境”的罪名承担刑事责任(见表 2)。《两高关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》规定从事环境监测设施维护、运营的人员实施或者参与实施篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统行为的,以破坏计算机信息系统罪论处。2017 年,西安市中级人民法院公开审理了西安市环境保护局长安分局 5 名工作人员“棉纱堵采样器造假案”,相关人员按照破坏计算机信息系统罪定罪量刑。破坏计算机信息系统罪侵犯的客体是国家对计算机信息系统的管理秩序,而此案中几位被告人侵犯的客体实际上是环境利益,对采样器的干扰只是其手段与外壳。但由于我国的“污染环境罪”并不直接保护环境利益,所以只能借助其他罪名让“污染环境”的嫌疑人承担刑事责任。二是嫌疑人污染环境的行为既可以通过“污染环境”的罪名承担刑事责任,也可以通过其他罪名承担刑事责任。《两高关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释

① 环境行政处罚案件数量来源于《2015 中国环境状况公报》《2016—2021 年全国生态环境统计公报》;污染环境罪案件数量来源于中国裁判文书网,检索条件为“刑事案件”“一审”“判决书”和“污染环境罪”。

释》规定同时构成污染环境罪和投放危险物质罪的,择一重论处。在王某等人向黄河中倾倒废水的案件中,二审法院认为嫌疑人构成污染环境罪,从而撤销了一审法院“投放危险物质罪”的判决。污染环境罪和投放危险物质罪的犯罪构成并不相同,投放危险物质罪侵犯的法益是公共安全,而污染环境罪侵犯的法益应当是环境利益。王某等人的行为显然是侵犯了环境利益,一审法院却按照投放危险物质罪进行定罪量刑。这些司法案例表明,“转致”条款并不能把环境法律所保护的“环境利益”转为《刑法》中污染环境罪所保护的法益类型,给司法裁判的罪名适用带来困难。

表2 污染环境犯罪罪名竞合情况

竞合罪名	典型案例	案号	裁判结果
破坏计算机信息系统罪	西安“棉纱堵采样器造假案”	指导案例104号	破坏计算机信息系统罪
投放危险物质罪	王某等黄河倾倒废水案	(2013)荷刑一终字第74号	污染环境罪
非法经营罪	贾某收购危险废物案	(2020)晋0214刑初264号	非法经营罪
生产、销售伪劣产品罪	郑某使用含油污泥危险废物为原材料生产油毡纸防水卷材污染环境案	(2021)黑0603刑初108号	生产、销售伪劣产品罪

(三)法定刑不能满足生态环境保护的需要

法定刑是《刑法》对各种犯罪所规定的刑罚种类与幅度^[28],是行为人承担刑事责任的具体表现。根据我国《刑法》的规定,我国的法定刑分为两种:一是主刑,包括管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑;二是附加刑,包括罚金、剥夺政治权利和没收财产。刑罚的种类具体规定在《刑法》总则之中,《刑法》分则中的具体犯罪根据其危害程度等选择适用或者混合适用不同的刑罚。环境资源犯罪作为《刑法》分则中的具体罪名,也从上述刑罚中选择适用其法定刑。

环境刑事责任的承担,除了要达到惩治犯罪分子的目的,更要起到保护生态环境的目的,而我国环境刑事责任的承担主要是人身罚和财产罚,通过制裁犯罪分子间接地起到保护生态环境的作用。但是,随着我国生态环境立法的不断完善,对生态环境的直接保护,即及时修复受破坏的生态环境逐渐成为污染者承担其责任的主要方

式。刑事责任作为生态环境法律责任的重要组成部分,应当对此作出回应。虽然《刑法(修正案十一)》对破坏环境资源犯罪做出了较多的修改,但仍然对此没有回应。那么,是否因为司法实践中环境资源犯罪所破坏的生态环境已经通过其他方式得到了修复?笔者试图从相关的司法裁判中寻找答案。

以北大法宝司法案例库为样本库,采取抽样调查的方式,对浙江省2021年污染环境罪的案件进行检索,共检索到一审判判决书30份。这些判决书的裁判结果并未要求污染者承担生态环境修复的责任。为了考察判决书中的污染者是否已经承担相应的环境民事责任,以判决书中出现的污染者姓名、关键地名进行检索,并未发现相关的污染者被提起民事诉讼。换言之,30件污染环境罪案件中被破坏的生态环境并未通过其他司法途径得到修复。笔者又对浙江省2021年破坏环境资源保护犯罪进行检索,共有一审判判决书241份。在此基础上,对裁判结果进行研读分析,其中有10份判决书通过刑事附带检察民事公益诉讼的形式要求污染者承担生态环境修复的责任。以上司法实践可以看出,污染者在被追究刑事责任时,以人身罚和财产罚为主,审判机关根据《刑法》的规定追究污染者的刑事责任,这种模式虽然符合刑法的罪刑法定原则,但却与生态环境保护的目标相割裂。对污染者一罚了之,被破坏的生态环境不能及时得到修复,不利于生态环境的保护。因此,如果破坏环境资源犯罪的法定刑种类不能突破《刑法》中关于刑罚种类的规定,将不能满足生态环境保护的需求。

通过上述分析,我国环境法律一直通过“转致”条款规定刑事责任的承担。但是这种立法模式虽然保持了刑事立法和环境立法的相对独立性,却不利于环境违法犯罪活动的惩治,也跟不上生态环境保护立法的脚步,给司法实践带来了诸多不便。如果生态环境法典继续沿用“转致”条款的规定,要解决上述问题,势必要对《刑法》关于环境刑事责任的内容进行修订;如果生态环境法典不采取“转致”条款的规定,要解决上述问题,就要具体规定刑事责任的内容明确环境刑事责任的承担。

三、生态环境法典环境刑事责任立法的必要性

根据我国刑事立法的规律,总结域外主要国家环境法典刑事责任的编纂形式,环境刑事责任的立法形式主要包括 3 种类型。一是单行刑法,刑法典和生态环境法典均不涉及环境刑事责任;二是“转致”条款下的刑法典立法,通过《刑法》的修订完善环境刑事责任;三是独立型附属刑法,生态环境法典系统规定刑事责任。由于在第一种形式下,不存在生态环境法典如何规定刑事责任的问题,故本节着重讨论“转致”条款下《刑法》的修订和生态环境法典系统规定刑事责任能否解决环境刑事立法所面临的问题。

(一)“转致”条款下《刑法》修订挑战其统一性

要改变“转致”条款下环境刑事责任面临的罪状、罪名和法定刑的问题,就要对《刑法》进行修改。罪状条款的频繁修订会打破《刑法》的稳定性。环境刑事责任的行政从属性导致《刑法》的罪状条款要以生态环境法律为基础。由于《刑法》在制定环境犯罪罪状条款时,采用了“空白”罪状的立法技术,导致在司法实践中环境犯罪认定的困难,“以罚代刑”现象严重。如果生态环境法典继续采用“转致”条款,要解决该问题,势必就要对《刑法》关于环境犯罪的罪状条款进行修改。在《刑法》中不能简单规定“违反国家规定”,而是应当明确违反何种国家规定,即违反了生态环境法律的哪条规定。环境刑法究竟从属于哪些环境行政法规呢?对此,《刑法》第 96 条规定:“本法所称违反国家规定,是指违反全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律和决定,国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的决定和命令。”据此,“违反国家规定”中的“国家规定”仅包括生态环境保护法律和行政法规。如果《刑法》中的罪状条款明确规定了违反哪部生态环境法律法规的哪一条,只要生态环境法律法规修订一次,《刑法》也要随之修订一次。但是环境问题复杂多变,环境法律关系也不断随之改变,这也导致我国生态环境立法数量众多、修订频繁。这种做法就会导致《刑法》跟随其他法律的修订而修订,会导致《刑法》的稳定性遭到破坏,不利于维护《刑法》的尊

严,也会导致我国立法成本的提高。而在社会转型时期,社会活动出现较大的变革,出现了新的社会矛盾和社会问题,不仅环境领域的犯罪问题具有这种属性,其他领域的犯罪问题同样具有行政从属性。如果都要在《刑法》的框架下解决该问题,必将导致《刑法》结构的支离破碎。

环境刑事责任犯罪构成的特殊性,导致不易司法裁判中不易与其他犯罪区分。乍看起来,环境犯罪的构成要件与其他犯罪的构成要件并无差异。但实际上,环境犯罪构成要件的特殊性主要体现在犯罪客体的特殊性。犯罪客体是指犯罪所侵害的社会关系,或是环境犯罪所侵害的法益。根据不同的社会关系,可以区分不同的犯罪种类;社会关系被侵犯的严重程度,可以确定刑事责任承担的程度。

环境犯罪侵害的法益显然具有多层次性。首先,环境犯罪侵害了国家对环境的管理秩序;其次,环境犯罪侵害了人的身体健康、生命和财产的安全;最后,环境犯罪侵害了生态环境本身。所以,环境犯罪所侵害的客体(法益)包括国家对环境的管理秩序,人的身体健康、生命和财产安全以及人类赖以生存的生态环境。虽然《刑法》的修订在客体理论上有所突破,但仍然停留在前两个层次。如“破坏环境资源保护罪”规定在“妨害社会管理秩序罪”一章中,体现了《刑法》所保护的客体是国家对环境的管理秩序。从条文内容来看,只是借助了“环境”的外壳,并没有把“环境”当作独立的保护对象。这与惩治环境犯罪的现实要求和环境法律法规的规定存在一定的差距。那是否对《刑法》进行修订,让“破坏环境资源犯罪”脱离“妨害社会管理秩序罪”而单独成章呢?《刑法》分则的各个章节有其独立的逻辑体系,每一章的罪名有其保护的特定法益,如国家安全、公共安全、经济秩序、人身权利、社会秩序等。而“破坏环境资源保护罪”并不是只保护“环境利益”,而是一种多层次的法益,它与《刑法》分则中的其他章所保护的法益有一定的交叉和重叠。“破坏环境资源保护罪”所保护的法益特殊但不完全独立。如果只要保护法益特殊,就可以单独成章,那么《刑法》分则中有众多法益特殊的罪名,这就会打破《刑法》统一的罪名体系。

环境刑事责任的法定刑的扩张会突破《刑法》总则中刑罚种类的规定。《刑法》分则中各个罪名的法定刑来源于《刑法》总则的规定,总则中刑罚的种类采取列举的方式进行规定。如果要为破坏环境资源犯罪增加法定刑的种类,势必要在总则中额外列举“修复生态环境”。而修复被破坏的生态环境只是破坏环境资源犯罪的特殊需要,并不具有普遍性和共通性,也不适合其他种类犯罪刑事责任的承担。那么,在《刑法》中增加没有普遍适用性的刑罚种类也不利于维护《刑法》的统一。

可见,在“转致”条款下对《刑法》进行修改,可能会破坏刑法典的稳定性和统一性。同时,这种立法仍然不能解决环境立法与刑事立法不协调的问题。

(二) 生态环境法典系统规定刑事责任

在《生态环境法典》内单独规定环境刑事法律责任,可以起到“独立型附属刑法”作用。同时,促进生态环境法律规范的体系化,使生态环境法律规范逻辑严谨、整齐有序,为司法裁判提供规范解决方案^[29]。

生态环境法典的刑事责任条款规定罪状的具体指引,既可以解决行政责任向刑事责任转化不顺畅的问题,又不会给立法修法带来额外负担,使《刑法》保持一定的稳定性。如前文所述,环境刑事责任的承担以行政违法为前提,那么罪状条款指引的是环境行政法律法规。如果生态环境法典编纂完成,那么刑事责任的罪状条款指引的便是生态环境法典的具体条文。这种立法模式可以从生态环境法律体系内部理顺行政责任与刑事责任的关系,使相应的责任承担有的放矢。另外,如果生态环境行政法规有所改变,也只需要在生态环境法典内部进行修订,不会引发《刑法》的修改,使《刑法》的稳定性得以保持。因此,也有不少国家在生态环境法典中规定了刑事责任的罪状。如《瑞典环境法典》第六编“处罚”第二十九章“处罚规定和没收”就是刑事责任的相关规定。其中第8条规定:“任何人,无论故意还是过失,触犯下列任何一项规定,应当处罚金或两年以下监禁:1. 根据第一章第5条发布的全面防卫的目的制定的规则,对存在克减条款的法定规定的违反应当予以惩罚的;2. 根据第七章第5条第2款或第3款,在自然

保护区或文化保护区所作决定中列举的对土地使用权的限制性规定;3. 第七章第11条列举的禁止在栖息地保护区内从事的活动或采取的措施……”^[30]从条文内容来看,《瑞典环境法典》采用了“独立”的编纂模式,即明确规定环境犯罪罪名、罪状和法定刑。其罪状明确指引至该法其他章节的行政违法内容。

生态环境法典的刑事责任条款也可以规定特殊的犯罪构成和相应的法定刑,这样可以明确承担刑事责任的罪名和刑事责任承担的内容。如英国环境法就详细规定了水污染罪的犯罪构成。根据附表16第30F条的规定,水污染罪的主观方面是故意,客观方面既包括排放的行为,也包括排放造成的结果,客体是水环境。该条款明确水污染罪侵犯的客体是水环境,并且行为人的行为属于该条所列举的行为,或者其他行为导致了水环境的污染,都构成水污染罪,这就会使司法审判是,对行为人的罪名适用明晰准确。另外,多数国家的生态环境法典也都规定了相应的法定刑。《意大利环境法典》也明确规定了刑事责任法定刑。例如第137条第1款规定,任何人在未经许可的情况下开展或实施工业废水排放,或者在许可被暂停或撤销后忍让继续实施或维持上述排污的,处以2个月~2年的拘役或1500~10000欧元的罚金^[31]。《法国环境法典》的第五卷第二编第一章“化学品管制”的第四节规定了刑事处罚,第L521-21条规定,“有以下行为的,处以2年监禁和7.5万欧元罚金:(1)故意提供不准确信息,可能导致对相关化学物质或者含有化学物质的混合物、物品、产品或设备的规范要求比通常应适用的规范要求更为宽松的,或者隐瞒已知信息的;……”^[32]。虽然上述生态环境法典刑罚的种类并未对刑法的规定有所突破,但生态环境法律规定法定刑并不违背立法的原则与规律。

四、生态环境法典刑事责任立法的展开

有学者从“适度法典化”的角度解释了生态环境法典的编纂不必触及刑事责任。但需要指出的是,“适度法典化”的核心在于“适度”,这表明生态环境保护的相关问题既不能全盘纳入,也不能“一票否决”,生态环境法典的编纂不能回避其他部门法中的环境问题。我国环境刑事责任立法主要面

临的问题是犯罪构成模糊、罪状指引不清晰,导致刑事立法与环境立法的“神离”。有学者指出,当前我国环境刑事责任立法的主要任务是进一步完善犯罪构成要件和法定刑设置^[33]。吕忠梅教授^[34]认为,生态环境法律责任的编纂,要以融贯的方式实现环境法律责任与其他部门法中法律责任的有机衔接。那么生态环境法典采用“独立性环境附属刑法”的编纂方式,可以对刑事责任条款具体编纂。一方面,“独立性环境附属刑法”的编纂方式,将行政责任与刑事责任统一的规定在一部法典之中,能理顺责任承担的逻辑体系,改变“空白罪状”的立法方法,明确行政违法性的指引,理顺环境刑事责任与环境行政责任的内部关系。另一方面,生态环境法典的刑事责任条款,可以突破传统刑法犯罪构成的限制,更多地体现“生态性”,通过这种模式明确环境刑事责任的犯罪构成,特别是其所保护的法益,可以区别环境犯罪与其他犯罪,理顺环境刑事责任的外部关系。生态环境法典在设置刑事责任的法定刑时可以有所突破,体现生态环境保护的目的。在这种模式下,环境刑事责任的设置既可以满足生态环境法典体系化的需要,也能够促进司法适用的精准^[35]。

(一) 清晰罪状的指引性

根据《刑法》的规定,环境刑事责任的承担以行政违法为前提,即“违反国家规定”。由于刑事立法和环境行政立法的分离状态,导致“违反国家规定”的含义模糊,进一步导致我国行政责任向刑事责任转化存在一定的障碍,出现了“以罚代刑”的现象。因为有必要明确“违反国家规定”的含义,理顺环境行政责任与刑事责任之间的关系。

根据《刑法》规定:“本法所称违反国家规定,是指违反全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律和决定,国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的决定和命令。”由此可以推论,国家规定只是法律和行政法规。那么就出现一个问题,我国法律和行政法规数量众多,违反何种法律和行政法规,情节或后果严重才需要承担刑事责任呢?答案是显而易见的,即只有违反环境保护法律法规才是承担环境刑事责任的前提。生态环境法典在编纂过程中对环境保护法律法规作了系统的梳理和适当的编纂,这为刑事责任的承担奠

定的良好的基础。

环境刑事责任的条款在罪状撰写时,可以摒弃笼统、模糊的撰写方法,之间指明违反生态环境法典的何种规定,便于行政责任向刑事责任的转化。以“污染环境罪”为例,条款可以表述为“违反本法污染防治编的规定,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……”。再以“非法处置进口的固体废物罪”为例,其条款可以表述为“违反本法第 X 条规定,将境外的固体废物进境倾倒、堆放、处置的……”。这样的表述表明,只要行为人违反了生态环境法典的规定,情节严重的,都要追究其刑事责任,明确了罪与非罪的判断标准。同时,与生态环境法典的其他部分共同编织打击污染环境、破坏生态的严密法网。

(二) 明确犯罪构成的特殊性

想要走出污染环境犯罪与其他犯罪竞合的困境,理顺环境刑事责任的外部关系,就要根据环境法律的理念与规则,明确环境刑事责任的犯罪构成,特别是明确环境犯罪所侵犯的法益。想象竞合犯的实质是一个行为侵犯了多个法益,但根据罪刑法定原则和罪责刑相适应原则,只能按照一个罪名定罪量刑。不论是污染环境罪与投放危险物质罪的竞合,还是与破坏计算机信息系统罪的竞合,都表明行为人的一种行为可能同时侵犯了两种法益,那么法官在进行裁判的时候就要考虑应当适用那种罪名让行为人承担相应的刑事责任。由于《刑法》中环境刑事责任的罪名并不是独立存在,没有体现环境法律的特征,法官在司法裁判时就容易与破坏国家管理秩序和公共秩序的罪名相混淆。

环境犯罪的客体实质上是人们追求良好环境的新型法益即环境利益^[36]。在生态环境法典中具体规定刑事责任的内容,能高度体现环境刑事责任与其他刑事责任的独立性,帮助法官在司法裁判时明确污染环境、破坏生态的行为所侵犯的最终法益就是环境利益,在选择罪名时适用环境犯罪的相关罪名,确定行为人应当承担的刑事责任,体现罪责刑相适应原则。具体而言,生态环境法典的刑事责任罪名的设置应当与生态环境法典各编的设置前后呼应。当前的生态环境法典(专家

建议稿)除设置总则外,还设置了污染防治编、自然生态保护编、绿色低碳发展编等。由于绿色低碳发展多为促进性、鼓励性条款,涉及刑事责任承担的内容较少,所以污染防治编与自然生态保护编与刑事责任的承担息息相关。因此,环境刑事责任的承担也应当分为破坏生态的刑事责任和污染环境的刑事责任。污染环境的刑事责任是指通过“排放”的方式向环境当中释放外来有害物质而应当承担相应的刑事责任,其主要罪名包括污染环境罪、非法处置进口的固体废物罪、擅自进口固体废物罪和非法引进、释放、丢弃外来入侵物种罪。破坏生态的刑事责任是指通过“利用”的方式对环境资源过度掠夺,导致生态结构的改变或生态服务功能的丧失而应当承担相应的刑事责任,其主要罪名包括非法捕捞罪、危害珍贵濒危野生动物罪和非法猎捕、收购、运输、出售陆生野生动物罪、非法占用农用地罪和破坏自然保护地罪、非法采矿罪、危害国家重点保护植物罪和盗伐林木罪等。这样的罪名设置体现了环境刑事责任承担的核心法益是生态环境利益,只要是行为人有污染环境、破坏生态的行为,或是造成污染环境、破坏生态的后果,都应当从以上罪名中选择合适的罪名承担相应的刑事责任,从而可以清楚的区分环境刑事责任与其他刑事责任,体现环境刑事责任的独立性。

(三)扩大法定刑的种类

刑事责任的承担除了达到阻止生态环境污染的目的,也要达到恢复已经被破坏的生态环境的目的。而从我国当前环境刑事责任的规定来看,其刑罚的种类并不能起到生态恢复的作用。让环境刑事责任的承担方式多元化,兼顾惩罚与生态修复,才是环境司法的最终落脚点^[37]。那么,是否可以通过扩大法定刑的种类达到此目的呢?根据我国《刑法》的规定,刑罚的种类规定在第3章第1节之中,包括主刑、附加刑和其他措施。由于罪刑法定原则,罪犯刑事责任的承担不能突破《刑法》的规定,这似乎限制了生态环境法典在立法时扩大法定刑种类的可能。但是,《刑法》除了规定主刑和附加刑以外,还规定了一些其他措施,那么生态环境法典在选择刑事责任的法定刑时,目光不应仅仅局限于主刑和附加刑。

根据《刑法》第三十六条规定,由于犯罪行为而使被害人遭受经济损失的,对犯罪分子除依法给予刑事处罚外,并应根据情况判处赔偿经济损失。在环境犯罪的案件中,生态环境的破坏往往会给被害人带来因生态环境而不能继续利用其生态服务功能。如果被害人想继续利用该生态环境,势必要对其服务功能进行恢复,那么就会产生一定的费用。该费用是由于犯罪行为而导致的被害人的额外费用。《生态环境损害赔偿规定》第12条第3款规定,原告请求被告赔偿生态环境受到损害至修复完成期间服务功能损失的,人民法院根据具体案情予以判决。另外,根据《民法典》第1235条的规定,污染者应当赔偿生态环境修复的费用。可见,生态环境修复的费用可以解释成被害人的一种经济损失。但在我国的司法实践中,只有少部分案件采用刑事附带检察公益诉讼的方式要求犯罪分子承担生态修复的费用,因而大多数犯罪分子没有承担其应当承担的责任。因此,生态环境法典在编纂刑事责任的承担时可以增加生态环境修复责任。当受损的生态环境可以由犯罪分子直接修复时,可以让其直接修复^[38];当犯罪分子没有能力修复时,可以让其承担修复生态环境所产生的费用。

五、结语

随着我国经济回升向好,高质量发展扎实推进,由此带来众多法律问题迫切需要解决。必须把坚持高质量发展作为时代的硬道理,全面提升生态环境法典编纂的质量。生态环境法典编纂的目的是对生态法益的全方位保护,跨法典的构造是一个重点研究的领域^[39]。而实现这一目标需要将治理现代化的理念融入其中,借鉴国际先进经验,确立科学合理的法律制度框架,以应对复杂多变的生态环境挑战,提高环境治理的效率和协同性。环境刑事责任作为生态环境法典与刑法的链接,立法应当考虑其双重属性,即刑事法律属性和环境法律属性。生态环境法典的编纂如何对刑事责任做出制度安排,是法典编纂不能回避的问题。推动生态环境立法的一体化,形成完备的环境法律责任体系,也是加强中外立法交流的重要方式,更为世界环境法治体系贡献中国智慧。本文在“转致”条款的基础上,分析现行的环境刑事责任

所存在的问题,尝试跨越刑事立法与环境立法的“界限”,希望为生态环境法典的刑事责任编纂提供更多的思路。当然,哪种立法更适合生态环境法典的编纂,需要更多更深入的研究提供支撑。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2022-10-25) [2022-12-15]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [2] 竺效. 环境法典编纂结构模式之比较研究[J]. 当代法学, 2021(6): 31-44.
- [3] 吕忠梅. 新时代环境法学研究思考[J]. 中国政法大学报, 2018(4): 5-14.
- [4] 曹伟. 论环境法典化的方法论自觉[J]. 中国人民大学学报, 2019(2): 39-51.
- [5] 吕忠梅. 中国环境法典的编纂条件及基本定位[J]. 当代法学, 2021(6): 3-17.
- [6] 张忠民, 冀鹏飞. 习近平法治思想和生态文明思想的自足与互助:以环境法典为中心[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(5): 183-196.
- [7] 竺效. 环境法入门笔记[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 280.
- [8] 赵秉志. 改革开放 40 年我国刑法立法的发展及其完善[J]. 法学评论, 2019(2): 20-27.
- [9] 李晓明. 再论我国刑法的“三元立法模式”[J]. 政法论丛, 2020(3): 23-36.
- [10] 柳忠卫. 刑法立法模式的刑事政策考察[J]. 现代法学, 2010(3): 48-55.
- [11] 刘仁文. 再法典化背景下我国刑法犯罪法律后果体系的完善[J]. 法学研究, 2023(5): 171-188.
- [12] 李晓明. 再论我国刑法的“三元立法模式”[J]. 政法论丛, 2020(3): 23-25.
- [13] 柏浪涛. 德国附属刑法的立法述评与启示[J]. 比较法研究, 2022(4): 101-115.
- [14] 程红, 牙韩选. 环境犯罪“独立型附属刑法”立法模式之合理证成[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2020(2): 181-188.
- [15] 孟庆华. 附属刑法的立法模式问题探讨[J]. 法学论坛, 2010(3): 76-81.
- [16] 姜涛. 刑法解释的价值判断[J]. 中国社会科学, 2023(7): 138-160.
- [17] 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): 122-126.
- [18] 王波, 郜峰. 雾霾环境责任立法创新研究: 基于现代环境责任的视角[J]. 中国软科学, 2015(3): 1-3.
- [19] 付立庆. 中国《刑法》中的环境犯罪: 梳理、评价与展望[J]. 法学杂志, 2018(4): 54-57.
- [20] 庄乾龙. 环境刑法定性之行政从属性: 兼评《两高关于污染环境犯罪解释》[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015(4): 53-60.
- [21] 田宏杰. 行政犯的法律属性及其责任: 兼及定罪机制的重构[J]. 法学家, 2013(3): 51-62.
- [22] 帕多瓦尼. 意大利刑法学原理(注评版)[M]. 陈忠林, 译评. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 21.
- [23] 周兆进. 环境行政执法与刑事司法衔接的法律省思[J]. 法学论坛, 2020(1): 135-142.
- [24] 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): 71-74.
- [25] 房慧颖. 污染环境罪预防型规制模式的省察与革新[J]. 宁夏社会科学, 2022(4): 92-99.
- [26] 苏永生. 环境犯罪的独立性和体系性建构[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018(5): 23-33.
- [27] 焦艳鹏. 生态文明保障的刑法机制[J]. 中国社会科学, 2017(11): 80-86.
- [28] 张建军. 论我国法定刑立法的改进与完善: 以明确性原则为视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2014(2): 53-58.
- [29] 杜健勋. 中国环境法治: 体系、教义与法典化[J]. 学术论坛, 2022(2): 42-56.
- [30] 竺效. 瑞典环境法典[M]. 北京: 法律出版社, 2018: 143-152.
- [31] 李钧. 意大利环境法典[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 157-159.
- [32] 莫菲. 法国环境法典[M]. 北京: 法律出版社, 2020: 168-169.
- [33] 侯艳芳. 环境权利之刑事立法批判功能的实现[J]. 政法论丛, 2022(3): 141-150.
- [34] 吕忠梅. 环境法典编纂论纲[J]. 中国法学, 2023(2): 25-47.
- [35] 焦艳鹏. 领域型法典编纂中法律责任的设定: 以生态环境法典为例[J]. 法制与社会发展, 2023(1): 112-126.
- [36] 焦艳鹏. 生态环境犯罪中的拟制财产权[J]. 中国法学, 2023(6): 243-262.
- [37] 王强军. 环境犯罪转型时期惩罚范围的扩张及其限制研究[J]. 法学, 2023(8): 59-71.
- [38] 杨雅妮. 生态环境修复责任: 性质界定与司法适用: 以环境刑事附带民事公益诉讼为分析对象[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022(1): 50-61.
- [39] 何江. 环境法律责任的法典化比较研究[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023(3): 37-50.

(本文责编: 辛 城)