**刑法修正案(十一)修订污染环境罪的理解与适用**

作者：王秀梅 戴小强新闻来源：人民检察

刑法修正案(十一)第四十条对我国刑法第三百三十八条规定的污染环境罪作出了重要修订。本次修订强调了对特定区域生态环境的保护,如饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域,国家确定的重要江河、湖泊水域,以及基本农田区域的保护。同时,加重了对污染环境罪的打击力度,增加了“处七年以上有期徒刑,并处罚金”这一档法定刑。

　　一、污染环境罪的立法发展脉络及特征

　　(一)污染环境罪的立法脉络

　　从1997年至今,我国刑法对污染环境罪的规定经历了两次重要的修正。1997年刑法第三百三十八条对污染环境罪(当时罪名为重大环境污染事故罪)的规定为:“违反国家规定,向土地、水体、大气排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他危险废物,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。”由该条规定可知,1997年刑法将重大环境污染事故罪定位于结果犯,即只有在污染环境行为造成了重大环境污染事故并严重侵害财产或人身安全时,才可构成本罪。2011年刑法修正案(八)将“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”的表述修改为“严重污染环境”。由此,污染环境罪不再以造成严重后果为入罪条件,从而在整体上降低了污染环境罪的入罪门槛。刑法修正案(八)施行已近十年,在这十年间环境犯罪发生了巨大的变化,很多当时没有关注到或者尚不严重的问题突显出来,各种环境威胁使国民陷入深度的焦虑。为此,国家强调坚持以人民为中心,适应新时代人民群众日益增长的美好生活需要,围绕坚决打好“三大攻坚战”,加强保护人民群众生命财产安全。在保护生态安全和人民群众生命财产安全的思路引导下,刑法修正案(十一)第四十条对污染环境罪再次作出修改,以巩固与强化刑法对生态环境的保护效力。具体而言,刑法修正案(十一)对污染环境罪的修订包括以下几方面内容:

　　第一,将污染环境罪第二个罪刑单元中的“后果特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金”修改为“情节严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金”。

　　第二,在原来第二档法定刑后新增一档法定刑,即规定存在以下情形之一的,处七年以上有期徒刑,并处罚金:(1)在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、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,情节特别严重的;(2)向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、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,情节特别严重的;(3)致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的;(4)致使多人重伤、严重疾病,或者致人严重残疾、死亡的。

第三,规定了竞合犯的处理原则,即规定“有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚”。



　　(二)刑法修正案(十一)突显惩治污染环境罪的特征

　　从两个刑法修正案对污染环境罪的修订内容可见,污染环境罪的嬗变呈现出如下特征:

　　首先,法益保护前置化。所谓法益保护前置化,其要义是“**刑事立法对法益的保护并不在于创设一个新的法益,而是在于通过对现存法益通过侧面补强来加强其保护力度,即致力于法益保护的前阶段或周边的保护上,来阻止犯罪发生。**”在传统自由主义刑法中,通常是通过惩罚预备犯和未遂犯来实现法益的前置化保护。但在遍布风险的现代社会,仅仅依靠预备犯和未遂犯来提前保护法益已经显得力不从心。于是,立法者开始依赖危险犯或情节犯等立法技术来摆脱结果主义的捆绑,从而实现对法益的预防性保护。这是法益保护早期化的典型表现。诸多论者认为,刑法修正案(八)对刑法第三百三十八条的修改,明显表现出了法益保护前置化的思维。将刑法第三百三十八条原本规定的“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”这一构成要件修改为“严重污染环境”后,有学者认为,本罪由结果犯变成了情节犯,也有学者认为,本罪属于行为犯、准抽象危险犯。但不管将其理解为情节犯、行为犯还是准抽象危险犯,相对于结果犯而言,这一规定显然降低了污染环境罪的入罪门槛,明显表现出法益保护早期化特征。**在刑法修正案(十一)中,立法者将原来“后果特别严重”这一法定刑升格条件修改为“情节严重”,并另行规定两种“情节特别严重”的情形。这说明,构成上述条款规定的犯罪并不要求造成实害结果,行为人实施了刑法规定的行为或者造成了一定的危险就可以成立犯罪。**可见,刑法修正案(十一)沿袭了法益保护前置化的特色。

　　其次,惩罚的严厉化。**惩罚的严厉化主要表现在刑法修正案(十一)为污染环境罪新增设的第三档法定刑,即规定具有四种法定情形之一的,则处以七年以上有期徒刑,并处罚金。**实际上,这四种情形并不全是新的环境污染行为,有些行为或后果在以往的司法解释中已经有了明确的规定。比如,该条第(三)项规定,“致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的”,就是来源于2016年最高人民法院、最高人民检察院《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》。该解释第三条第(三)项明确规定,“致使基本农田、防护林地、特种用途林地十五亩以上,其他农用地三十亩以上,其他土地六十亩以上基本功能丧失或者遭受永久性破坏的”,应当认定为本条规定的“后果特别严重”,对此,只能处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。同样根据该解释第三条第(十)项和第(十二)项,污染环境行为“致使多人重伤、严重疾病,或者致人严重残疾、死亡的”,在修法前即便顶格判处也只能是七年有期徒刑。但在此次修法后,上述两种情形却至少应当判七年有期徒刑,至多判十五年有期徒刑。对相同的污染行为和结果,法定最高刑由七年提升到十五年,增幅达一倍多,而且原来的法定最高刑在修法后变成了这一档的最低刑,这种修改不可谓不严厉。



　　二、污染环境罪立法修订的正当性基础

　　国家在环境领域实行法益保护早期化以及惩罚严厉化,有较为坚实的正当性基础作为支撑。

　　(一)宪法和环境政策基础

　　强化刑法对生态环境的保护是刑法呼应宪法和环境政策的要求。我国宪法第九条第二款规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或个人用任何手段侵占和破坏自然资源。”第二十六条第一款规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”上述规定是我国环境国策的宪法表述。这两项规定实际上包含了“应当”的价值判断,意味着保护生态环境是宪法给国家设定的义务。由此,立法者通过刑法强化对生态环境的保护具有坚实的宪法基础,而且这也是国家履行宪法义务的方式。根据这一宪法精神,国家总结和吸取了以往忽视环境保护发展模式的经验教训,提出了科学发展观、人与自然和谐的生态文明观等旨在强化生态保护、促进人与自然和谐共处的环境理念和环境政策。而环境政策又成为环境刑事政策的渊源。当前,我国已经确立了严厉打击环境犯罪的刑事政策。在这一刑事政策的指导下,环境刑事立法选择扩大环境犯罪圈,降低环境犯罪的入罪门槛,显然与我国宪法和环境国策相契合。

　　(二)环境破坏产生的集体性焦虑的现实基础

　　环境领域法益保护早期化举措是立法者关注国民重大关切的结果。在经济发展满足国民基本物质需求后,人们开始追求在舒适惬意的环境中实现和发展自己的价值。但是,当前的生态环境质量却远远无法满足国民的期待。在当今所处的风险社会,环境污染和资源破坏已成为风险社会的典型体现,生态环境破坏的风险使人们陷入集体性焦虑,人们越来越重视其所享有的生态环境利益。而“在公众确认生活利益的重要性以后,立法者也会‘情同此心’,以刑法典的形式固定、确保这些利益,这就是刑法的法益保护机能。”据此,我国刑法加强对生态环境的保护,既是对风险社会下生态环境遭受严重破坏的法律应对,也是对公众眼中的重要生活利益的确认。

　　(三)生态伦理思想合力的哲学基础

　　人时刻处在自然当中,人在与自然的交往中不断反思,凝结成了深刻的哲学思想。这些思想为我国生态文明建设提供了指导,也为我国构建环境刑法机制提供了哲学根基。

　　首先,天人合一的哲学观念。天人合一是我国古代提出的一个重要哲学命题。尽管“天”在中国古代思想中具有不同的隐喻意义。但不容否认的是,其中一个最基本的意义即为自然,这一观念蕴含着丰富的生态保护思想。在精神层面,天人合一意指人应敬畏自然。汉代哲学家董仲舒提出“天人之际,合而为一”,认为人与“天”命运同体,因而应当维护天道,维护人与自然的和谐。宋代儒学家程颢进一步发展了董仲舒的思想,提出:“人与天地一物也,而人特自小之,何哉?”根据这一观点,人与自然处于一个整体中,人相对于自然来说是一种渺小的存在,因此,人应当保护、敬畏自然。在生活实践层面。天人合一要求百姓的耕作合乎自然规律。这主要表现在古代政治家提出的“时禁”制度上。譬如《礼记·祭义》曾言:“树木以时伐焉,禽兽以时杀焉。”就是要求百姓合理利用自然资源,注重让自然休养生息,保障自然的永续发展。不难发现,我国刑法第三百四十条非法捕捞水产品罪的立法目的与这一思想是一脉相承的。该条禁止在禁渔区、禁渔期或者使用禁用的工具、方法捕捞水产品,也是为了确保水产品有充足的时间和空间生长,从而使水产品资源得以合理利用。由此可见,天人合一思想不仅把人的命运与自然的命运联系、交织在一起,而且据此还发展出一套保护自然资源的行为规范。我国刑法不断加强对环境的保护,显然也从古代智慧中汲取了营养。

　　其次,人本主义为主,兼顾自然本位主义的伦理观。传统的人本主义(人类中心主义)伦理观把自然视为客体,作为主体的人可以根据需要改造自然。但是,人类中心主义容易导致征服、主宰自然的人类沙文主义。随着环保意识的增强,西方伦理学家提出了生态中心主义(自然本位主义)概念。该伦理观将价值赋予整体生态系统。换言之,在该伦理观下,人与自然不再是传统的主体与客体二元关系,两者是平等的,且处在同一个整体当中。每一个生命个体都具有独立的价值和权利,人的价值并不高于其他生命,每一个生命都值得人类尊重和保护。应当说,人本主义与自然本位主义都揭示了一种狭隘、极端的本位思想,它们割裂了人与自然之间必然而复杂的联系。从更高的视角看,人类仅是自然界生命的组成部分之一,人与自然是一个相互依存的整体。从这种整体观念出发,在立法思想上,环境刑法价值应摆脱那种片面的人本位或自然本位的理念。但是,这也并不是说应当把自然摆在与人类完全同等重要的位置——认为人与动物应当受到同等程度的保护,或者人类即使面临饿死、灭亡的威胁,也不能牺牲生态环境——而是说在关注和发展人的价值时,不应仅将自然视为工具,而应注重自然本身的可持续发展性。

　　三、污染环境罪侵害法益的复合性

　　我们认为,污染环境罪保护的法益不仅仅是生态环境,还包括人与自然之间生态关系受到破坏所反映的社会关系,其中包括国家的环境保护制度、对不特定多数人的人身、财产的危害。这也应该是本次修订刑法第三百三十八条的初衷之一。比如,在重点保护区域排放、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,就对生态环境和公共安全同时构成了威胁,有时甚至会造成严重后果。可见,生态环境和公共安全法益之间是相互结合、相互渗透的关系。以下对此具体说明。

　　首先,污染环境罪是法定犯,构成该罪必须满足“违反国家规定”的条件。因此,毋庸置疑,任何构成污染环境罪的行为都侵犯了国家的环境保护制度。换言之,国家的环境保护制度是污染环境罪的保护法益。

　　其次,污染环境罪侵犯了公共安全,即不特定多数人(国家)的财产权、生命健康权。一方面,虽然我国现行刑法和司法解释没有将污染环境而致使濒危野生动物、珍稀植物死伤的行为规定为污染环境罪,但将来不能排除有这种可能性。而且,最高人民法院、最高人民检察院《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条第(十三)项将“致使森林或者其他林木死亡五十立方米以上,或者幼树死亡两千五百株以上的”情形规定为该罪,也可认为该项规定保护的是国家对林木资源的所有权。因为根据我国宪法第九条规定,自然资源所有权分国家所有(即全民所有)和集体所有两种形式。对于归集体所有的情形,比如集体所有的农用地,破坏自然资源无疑侵害了集体中的公民的财产权。对国家所有的情形也是如此。行为人对矿藏、林木、珍贵稀有物种等具有价值的自然资源进行破坏,则侵犯了国家或者说全民的财产所有权。因此,可以认为,对于破坏自然资源的污染环境罪,保护的是国家对自然资源的所有权。

　　另一方面,人类的生存和发展时刻依托着生态环境,土壤、水源、空气、阳光等环境要素的质量与每个人的生命健康都休戚相关,一旦这些环境要素遭受破坏,则意味着人类的“底座安全”受到侵害甚至摧毁。因此,污染环境罪对人们的人身安全发挥着重要保护作用。比如,刑法修正案(十一)规定排放、倾倒、处置有放射性废物、含传染病病原体废物与有毒物质对特定保护区域造成污染的情形。这三类具有高度危害性的物质在特定区域排放后极易继续流动,污染后果也会随着污染物的流动而加重,并呈现出危害的不确定性和公共性的特点。这显然会危害不特定多数人的生命、身体健康。此外,破坏自然资源行为也有可能对公共安全造成威胁,比如因污染造成大量林木死亡有可能引发泥石流、山体滑坡,这显然也可能造成危害不特定多数人的人身安全的结果。

　　最后,污染环境罪会对生态环境造成侵害。不管是将污染环境罪规定为行为犯还是结果犯,只要是构成污染环境罪的行为,必然会对生态环境造成污染的后果。而且,造成他人伤亡、自然资源遭受破坏等实害结果是通过污染环境行为导致的,作为手段的污染环境行为对环境自身造成破坏的结果,在发生的时间上通常要早于实害结果。概言之,污染环境罪会侵犯生态环境的利益,生态环境本身也是污染环境罪的保护法益。

　　可见,污染环境犯罪行为是通过污染生态环境的行为侵犯国家的环境保护制度,并对人体健康、公私财产造成危害的行为,污染环境罪的保护法益为生态环境、国家的环境保护制度与公共安全。

　　四、污染环境罪修改后的理解和适用

　　为正确理解和适用修改后的污染环境罪,提出以下意见:

　　第一,污染环境罪修订后,不仅加重了自然人的刑罚,而且加重了单位的刑罚。根据刑法第三百四十六条的规定,单位犯污染环境罪的,对单位判处罚金并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照刑法第三百三十八条的规定处罚。如前所述,刑法修正案(十一)特别对四类情形配置了第三档法定刑,自由刑由原来的三年以上七年以下有期徒刑提升至七年以上有期徒刑。因此,在单位实施这四种污染环境行为或者造成特定危害后果时,对于直接负责的主管人员和其他直接责任人员,显然要承担比原来更重的惩罚。此外,在罚金刑方面,虽然刑法修正案(十一)在加重情形中依然保留着“并处罚金”的规定,但本次修法之所以将四类情形特别加以规定,就是为了加重对这四类情形的处罚。所以,在对单位处以罚金时,修法后所处的数额应当高于修法前的数额。

　　第二,应正确理解“严重污染环境”“情节严重”“情节特别严重”的关系。这三者应当是层层递进的关系,即对于任何特别严重的情节,应当有对应的严重情节和严重污染环境的情节,否则,就会出现不合理的处罚或者处罚上的漏洞。比如,刑法修正案(十一)第四十条规定了“在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、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,情节特别严重的”情形。但是,《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》对这类行为只规定“严重污染环境”的情形,而没有规定“后果特别严重”的情形。假如将来对污染环境罪“情节严重”的情形作出的司法解释沿用上述解释关于“后果特别严重”的规定,即对该行为没有规定情节严重的情形,那么,对于实施这一行为并且情节严重的,就只能依照“严重污染环境”的情形处理,这样显然不够妥当。鉴于此,将来的司法解释应当分别对“严重污染环境”“情节严重”“情节特别严重”“在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区域排放、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”行为进行具体规定。同样,对于“向国家确定的重要江河、湖泊水域排放、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,情节特别严重的”情形,也应当分别对该行为的“严重污染环境”“情节严重”“情节特别严重”的情形具体规定。

　　第三,应合理把握第三百三十八条第(一)项、第(二)项与第(三)项、第(四)项的关系。本条中的四项行为或结果配置的是相同的法定刑,因此可以认为,这四种行为与对应的结果整体而言具有相同的不法内涵。第(三)项、第(四)项规定的是“致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的”与“致使多人重伤、严重疾病,或者致人严重残疾、死亡的”情形,这两项只规定了结果而没有规定特殊的场所、所使用的污染物等其他要素。而在第(一)项、第(二)项中,在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区、国家确定的重要江河、湖泊等区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的行为,本身就具有较重的不法内涵,即使不造成实害结果,本身也足以构成犯罪。鉴于此,本条第(一)项、第(二)项规定的特别严重情节,其不法内涵可以适当轻于该条第(三)项、第(四)项规定的后果。比如,在造成他人伤亡的场合,“情节特别严重”所指的伤亡,应当适当小于第(四)项中所指的伤亡。

　　第四,应明确情节所应参考的因素。我们认为,除了刑法修正案(十一)第四十条第(三)项、第(四)项明确列举的严重后果之外,还应(可)考虑:(1)污染行为的实施地域,如在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区,国家确定的重要江河、湖泊水域等。(2)结合民法典第一千二百三十一条所强调的“污染物的种类、浓度、排放量,破坏生态的方式、范围、程度”。(3)应考量生态环境损害是可修复性的,还是永久性的损害。(4)可结合2003年最高人民法院、最高人民检察院《关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第十三条的规定:“违反传染病防治法等国家有关规定,向土地、水体、大气排放、倾倒或者处置含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他危险废物,造成突发传染病传播等重大环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果的。”(5)可参照《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条列举的18类应认定为“严重污染环境”的情形,以及第三条列举的13类应认定为“后果特别严重”的情形。在新的司法解释出台以前,上述内容可作为当前司法实践的参考。

　　第五,应强化刑法与其他部门法的有效、顺畅衔接。首先,应加强刑法与环境保护法、传染病防治法等行政法的有效衔接。比如,环境保护法第四十二条明确规定:“排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者,应当采取措施,防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、医疗废物、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、光辐射、电磁辐射等对环境的污染和危害。”对于在生产建设等活动中产生废气、废水、废渣、医疗废物、粉尘、恶臭气体、放射性物质并严重污染环境的行为,认定为污染环境罪不存在任何障碍。但是,对于制造噪声、振动、光辐射、电磁辐射造成严重环境污染的行为应(能)否认定为污染环境罪,就是一个值得考虑的问题。在现实生活中,光电、噪声污染虽然一般不会直接对人身、财产造成现实损害,但却经常对人的精神健康造成严重危害。因此,就社会危害性而言,这些污染行为在某些情况下确实具有被刑法规制的必要性。但是,将这些行为认定为污染环境罪必须接受罪刑法定原则的检验。因为根据刑法第三百三十八条规定,造成污染的必须是“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”,而噪声、光、电、磁能否理解为这里的“物质”,则是一个需要谨慎论证的问题。其次,应强化刑法与民法典的有效衔接。民法典第七编第七章对环境污染和生态破坏责任作了明确的规定。其中第一千二百三十四条规定,“违反国家规定造成生态环境损害,生态环境能够修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任”。这是民法典关于环境公益诉讼的规定。很显然,污染环境罪必然会对生态环境造成破坏,而且在很多情形下,环境破坏是可以修复的。对于这种环境污染案件,生态公益诉讼可以单独提起。但是,根据2018年最高人民法院、最高人民检察院《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第五条规定,单独的民事公益诉讼案件只能由市级法院管辖,而根据第二十条规定,刑事附带民事公益诉讼案件可以由法院同一审判组织审理。这说明,刑事附带民事公益诉讼案件可以直接由基层法院审理,而不需要对民刑事实分开审理。如此,可以显著提升司法效率、节约司法资源,而且可以及时对生态环境实行有效的保护。概言之,将来应尽量推动环境刑事附带民事公益诉讼机制的有效运行,这既是践行民法典绿色原则以及落实民法典生态责任条款提升环境案件办案质效的重要路径,也是实现刑法加强生态环境保护目的的有效选择。

(请参见《人民检察》2021年第7期或请关注人民检察微信公众号)