整体保护理念下环境犯罪的立法调适

◆ 徐久生 师晓东

专家说法

山水林田湖草是生命共同体，要统筹兼顾、整体施策。刑法作为生态环境保护的重要手段，其对环境犯罪的规制理应契合整体保护的基本理念，才能彻底实现对生态环境保护的系统性与全面性。

近年来，刑法不断加大了对污染环境犯罪的打击力度，但同时刑法对破坏生态资源犯罪的重视程度略显不足。

问题：对破坏生态资源犯罪重视程度不足表现在三个方面

破坏生态资源犯罪规制碎片化

目前，针对破坏生态资源的行为，刑法规定为犯罪的主要包括：非法捕捞水产品、破坏野生动植物资源、非法占用农用地、破坏矿产资源和破坏林木资源等。按照山水林田湖系统保护的要求，刑法设置的罪名尚不全面，过于碎片化，没有形成系统性的生态保护。例如，对于破坏水体、湿地、滩涂、饮用水源地和自然保护区等生态空间的行为，刑法欠缺明确的规定。

相关罪名的立法表述需要改进

例如，非法采矿罪的行为对象仅限于矿产资源，适用范围过窄。本罪能否涵盖非法采砂行为曾经产生巨大争议，后来司法解释作了扩大解释方才平息争议，但是很难适用于非法取土、取水等行为。

又如，非法占用农用地罪的司法解释认为本罪包括非法毁坏耕地、林地和草地的行为，不过这似乎与一般民众对“占用”、“农用地”的文义理解存在一定差别，会导致刑法的一般预防效果打折扣。

缺少破坏生态资源“外围”规制

环境监管失职罪处罚的是负有环境保护监督管理职责的国家机关工作人员，因为不履行职责从而导致发生重大环境污染事故的行为。但是，该罪名明显没有考虑相关人员对破坏生态资源行为的监管失职问题。诚然可以适用玩忽职守罪予以解决，不过从这种外围规制上可以看出，刑法没有对破坏生态资源行为给予足够重视。

对策：刑法应作出相应调适，设立相关具体罪名

污染行为只是严重破坏生态环境的行为方式之一，除此之外的毁坏行为也会严重破坏生态环境资源，其危害性并不亚于环境污染行为。因此，刑法要作出相应的调适，设立相关具体罪名，从而有针对性地规制破坏生态资源的行为。

加强对破坏生态资源的系统规制

尤其是针对饮用水源地、自然保护区、重点生态功能区等生态空间的破坏行为。

上述特殊的生态空间对人的生活安全、环境改善和生态平衡等方面都具有重要意义，而且司法实践中破坏这些保护区的案件时有发生，刑法有必要予以单独规制。

域外国家或地区具有一些先进的做法值得借鉴。例如，《德国刑法典》第329条规定了侵害保护区犯罪。我国刑法未予设置相关罪名，大概和我国目前尚未制定《自然保护区法》有一定关系，如此来说，有必要加快推进《自然保护区法》的立法进程。

适度扩大环境犯罪的规制范围

修改环境犯罪时要注意罪名适用的范围，如此既有利于扩大环境刑法的保护范围，也有助于刑法规范的相对稳定性。例如，非法采矿罪的犯罪对象仅限于矿产资源，适用范围过窄。

相比而言，德国刑法的规定更为全面。

《德国刑法典》第329条规定：(1)在特别保护区违规污染空气和制造噪音的；(2)违反保护水或矿泉的法规，在水或矿泉保护区内为下列行为之一的：1.用工业设备储存、装载或转运对水有害的物品，2.用管道输送对水有害的物品，3.在工商企业周围开采鹅卵石、沙土、陶土或其他坚硬物质的；(3)侵害自然保护区、作为自然保护区临时加以保护的地面或国家公园的行为方式包括：1.开采矿藏或其他地下物质，2.挖沟或填土，3.获取、改变或去除水域，4.排放沼泽、池塘、泥沼或其他潮湿地区的水，5.开垦林地，6.猎杀、捕获受《联邦自然保护区法》保护的动物，毁坏或去除其幼子，7.毁坏或去除受《联邦自然保护区法》保护的植物，8.建造楼宇。

很明显，此种规定将自然保护区看成一体化的生态系统予以整体保护，并且规制的行为较为全面细致，几乎可以涵盖所有破坏行为，这对我国环境犯罪的完善颇有参考价值。

完善环境监管失职罪的犯罪构成

一方面环境监管失职罪要求“发生重大环境污染事故，致使公私财产遭受重大损失或者造成人身伤亡的严重后果”，不难发现，这是和原来重大环境污染事故罪相匹配的，目前已经明显不合时宜。

另一方面应当明确规定因严重不负责任导致生态环境遭到破坏的也属于环境监管失职。因此，应当把环境监管失职罪的罪状修改为“负有环境保护监督管理职责的国家机关工作人员严重不负责任，导致生态环境遭到严重污染或者其他形式破坏的”。

徐久生：中国政法大学刑事司法学院教授，博士生导师

师晓东：中国政法大学刑事司法学院博士研究生

邯郸排查废矿物油处置不规范问题

检查413家维修厂，发现60家存在问题

本报记者张铭贤 通讯员冯涛 蒿文祥邯郸报道 河北省邯郸市生态环境局近日在全市范围内开展了机动车维修厂废矿物油排查整治行动，共排查维修厂413家，其中60家存在废矿物油处置不规范等问题。

机动车维修废矿物油属于危险废物，日常管理中要有专人负责，专用的危废间暂存，由有危险废物经营许可证的单位进行回收处置，运输过程中要有危废运输五连单。

邯郸市此次排查整治主要是对废矿物油机动车维修单位进行拉网式排查，全面摸清全市废矿物油产生、运输、收集、利用处置底数。通过专项整治，督促废矿物油产生单位规范建设贮存场所，规范建立危险废物产生及利用处置相关管理台账，产生的废矿物油全部由具有废矿物油收集、贮存、利用、处置资质的单位进行规范收集、转移、利用或处置。

经排查，60家维修厂存在的主要问题表现在：废矿物油现场管理、存放秩序混乱；部分维修单位负责人和工人环保意识较薄弱，对机动车维修废矿物油属于危险废物认识程度不到位，危险废物与一般固废杂乱堆放；危废间建设不标准，危废标识粘贴不规范，危废台账和管理制度不健全；此外，部分企业与资质单位签订危废处理协议，价格较高，普遍存在抵触情绪。

对存在问题的单位，邯郸市生态环境部门将组织维修单位进行培训，督促各机动车维修单位按照危险废物产生单位规范化管理各项指标要求，全面落实内部管理、申报登记、建立台账、源头分类、设置标识标志、应急预案备案、业务培训等各项管理制度。对行动缓慢和整改不到位的单位，邯郸市生态环境局将下发限期整改通知书，责令其按要求完成整改。

法治头条

“贵院《检察建议书》已收悉。浙江太钎机械设备制造有限公司已将生态环境损害赔偿金(7万元)全部汇入龙泉市财政账户，该款将用于对受损现场打井、采集土壤和地下水、取样检测并用于生态修复……”收到银行赔偿金汇款凭证后，浙江省丽水市生态环境局龙泉分局近日向龙泉市检察院致电回复。至此，丽水市首例生态环境损害赔偿磋商案正式落定。

丽水首例生态环境损害赔偿结案：企业缴纳7万元，不再提起公益诉讼

赔偿磋商 节约了司法资源

◆本报见习记者朱智翔 记者晏利扬 通讯员项松

2018年8月初，龙泉市环境执法人员在检查时发现，因员工违规操作，致使浙江太钎机械设备制造有限公司酸洗母液满溢，造成了环境污染，损害了社会公共利益，应承担相应的民事赔偿责任。

平等自愿原则下开展生态环境损害赔偿磋商

“环境有价，损害担责！”这起环境污染事件应该由谁追偿？又要如何开展追偿呢？为明确追偿责任人和追偿方式，龙泉市检察机关和环保部门沟通协作，多次探讨不同生态修复方案的可行性和操作性。

针对环境污染案件取证难、鉴定贵的实际情况，同时根据中央、省、市生态环境损害赔偿制度改革实施方案等相关规定，龙泉市检察机关和环保部门最终确定由原龙泉市环境保护局与赔偿义务人——浙江太钎机械设备制造有限公司在平等自愿原则下开展生态环境损害赔偿磋商。

龙泉市检察机关与环保部门联合制定了详细的方案，同时邀请专家开展生态环境损害评估，并就案件事实、法律依据、赔偿金额等情况向浙江太钎机械设备制造有限公司发函并进行了初步交涉。

经过近半年的磋商，2018年12月29日，原龙泉市环境保护局在龙泉市检察院的监证下，与浙江太钎机械设备制造有限公司经磋商达成生态环境损害赔偿协议：因其损害生态环境行为，浙江太钎机械设备制造有限公司向龙泉市人民政府赔偿7万元。

鉴于当事人赔偿履行到位，后期将不再提起民事公益诉讼

恢复性司法包括督促当事人主动修复破坏的生态环境、提起环境损害民事公益诉讼和建议行政机关与当事人就环境损害赔偿进行磋商。

将恢复性司法引入生态环境保护的价值主要体现在：一是有利于更好的实现刑罚功能。二是有利于提升打击破坏资源环境犯罪实效。

“此次磋商成功，是恢复性司法理念运用到生态环境司法保护实践的又一成功范例。鉴于当事人赔偿已履行到位，后期我院将不再提起民事公益诉讼。通过赔偿磋商，有效节约了司法资源，达到检察监督双赢共赢的结果，为丽水市生态环境损害案件办理提供了借鉴指导意义。”龙泉市检察院相关负责人表示，在此起案件中，通过生态环境部门和检察机关相互协作推动损害赔偿协议的达成，也进一步完善了龙泉市公检法环联合执法机制，走出了生态损害赔偿机制建设具有重要意义的一步。

■专家建议

一般犯罪行为都是犯罪人为了追求某一特定后果而实施，行为人主观上对于这样的行为和后果有着比较清醒认识和积极追求。而环境犯罪的行为人往往不是为了对环境施加影响，更不是有意对环境加以破坏，其真正动机是对经济利益的追求。

因此打击破坏资源犯罪案件不应再仅仅靠传统的“报应刑”观念进行重罪重刑，而应结合案件情况进行特殊预防，降低再犯率。

处罚生态犯罪时，只要该生态犯罪所造成的危害具有恢复、补救的现实可能性，就应当在适用刑罚的同时，辅之适用或单独适用补救性的行政惩罚方式。

特别是行为人自愿(或通过思想工作)通过行为、金钱赔偿等方式修复生态环境的，可以把修复情况作为刑事责任的酌定情节。

侦查机关、检察机关、审判机关在受理案件后，要有恢复性司法的理念，在调查取证的同时，应充分考虑环境恢复的可能性。

通过开展恢复性司法，统一环境案件办理理念，可以促使被损害的环境得到尽快回复，从而实现惩罚犯罪与保护生态环境的双重目的。

此外，恢复性司法最大程度的节省司法资源。

一方面对一些不需要侦查的，侦查机关可以自行处理解决(该罚款的罚款，该处罚的处罚，不需要再送到检察机关)，对送到检察机关的案件，由负责案件的公诉人员再继续经过审查，根据掌握情况，可以做出不起诉，或者撤诉处理的决定，不需要移送审判机关，对司法行政机关来言，减轻了很大的工作负担、工作强度和工作压力。

另一方面，由于不再需要过多的运用司法力量，又大大减少了司法成本的支出。

法治动态

东营出台生态环境赔偿制度改革方案

市政府作为损害赔偿权利人，可指定相关部门负责具体工作

本报记者王学鹏东营报道 山东省东营市日前印发《东营市生态环境赔偿制度改革实施方案》(以下简称《方案》)，按照“环境有价、损害担责，主动磋商、司法保障，信息共享、公众监督，依法推进、鼓励创新”的原则，在全市开展生态环境损害赔偿制度改革，到2020年，全面构建起责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度。

《方案》明确了四种应依法追究生态环境损害赔偿责任的情形，包括：发生较大及以上突发环境事件的；在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的；被依法追究刑事责任的生态环境资源类案件中，存在生态环境损害的；发生其他严重影响生态环境后果的。

根据《方案》，市政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人，管辖行政区域内的生态环境损害赔偿工作，可指定相关部门或机构负责生态环境损害赔偿具体工作。赔偿权利人根据生态环境损害鉴定评估报告，就损害事实和程度、修复启动时间和期限等具体事宜与赔偿义务人进行磋商，磋商一致的，双方签订赔偿协议；未达成一致的，市政府及其指定的部门或机构应当及时提起生态环境损害赔偿民事诉讼。赔偿权利人及其指定的部门或机构应对磋商或诉讼后的生态环境修复效果进行评估，确保生态环境得到及时有效修复。生态环境损害赔偿款项使用情况、生态环境修复效果要向社会公开，接受公众监督。

此外《方案》还对规范生态环境损害鉴定评估、加强生态环境损害赔偿资金管理等方面内容进行了明确，并对财政、国土、住建、水利、林业等相关部门单位的职责分工作了规定。同时，提出了落实改革责任、加强部门协作、建立监督机制等6项保障措施。

法治动态

乐平市开展“双随机”抽查

减少人为干扰执法和自由裁量权

本报讯 按照江西省环保厅对环境保护日常监管工作中实行“双随机”抽查制度的文件指示精神，乐平市环保局在日常监管领域认真推广并执行“双随机”抽查制度。

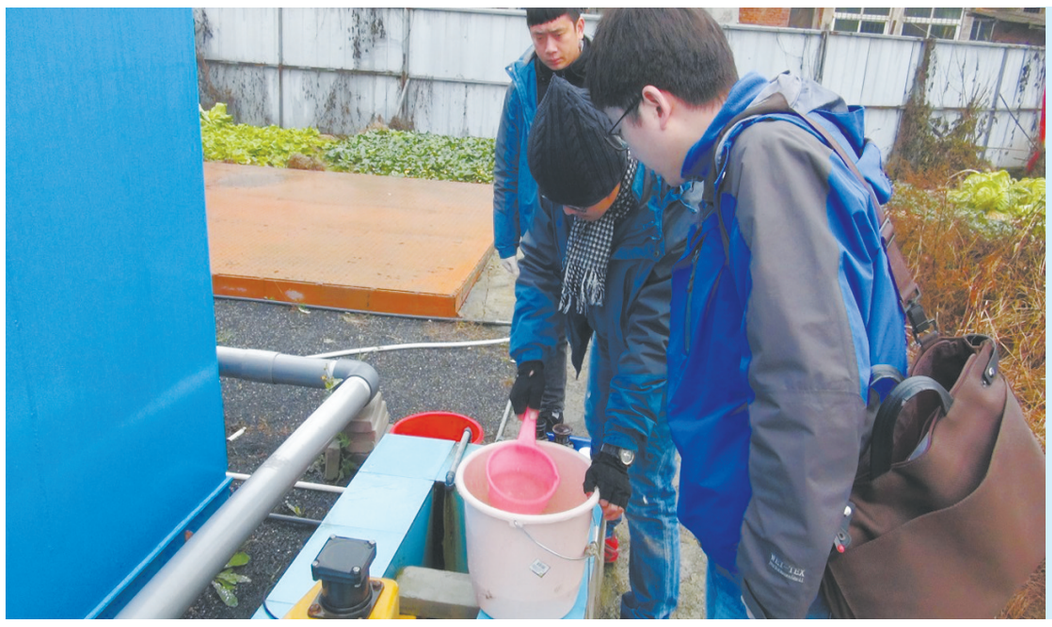
在抽查工作中，执法人员通过省污染源日常监管随机抽查系统随机抽取了2018年第二季度的重点污染源企业、一般污染源企业企业名单；随机抽取相关执法人员并开展抽查活动。

在开展“双随机”执法过程中，执法人员现场制作《污染源现场监察记录表》，并根据抽查结果填报污染源日常监管动态信息库。对随机抽查发现的环境违法行为，依法从严查处，并将随机抽查情况和查处结果及时公开。

据悉，乐平市环保局为了提高行政工作效率，优化服务水平，多措并举，在强化制度保障，提高执法人员素质的同时，坚持将社会和群众关注的热点问题放在首位，切实把群众关心的环境问题作为工作重点，合理规划抽查工作的领域、范围和频次，以机动灵活的工作状态代替以往按部就班的模式，提升了环境监察行政执法的工作效率，更好的发挥了政府服务人民的职能，取得了良好的社会效果。对存在环境违法行为和环境管理问题、信访突出问题，或者较大环境安全隐患的污染源实施重点监管。对多次随机抽查未抽中的企业，直接确定为下次检查对象。

通过“双随机”抽查工作，污染源日常监管不断规范，减少了人为干扰执法和人为自由裁量权，环境监察能力显著提高。

应清华



实施飞行检测 启动驻点执法

湖北省黄石市环境监察支队近日组织对全市16家城镇和工业园污水处理厂实施了飞行检测。此举标志着黄石今年第一轮环保驻点执法行动正式启动。

余桃晶 刘莉娅供图

环保公安联合执法 拉出清单逐项检查

新沂整治废铅酸蓄电池行业

本报讯 为加大废铅酸蓄电池产生和利用处置行业的环境监管力度，提升企业的环境守法意识，江苏省新沂市环保与公安联合，在全市范围集中开展为期6个月(2019年1月～6月)的废铅酸蓄电池行业专项整治工作，这也是新沂市首次环保与公安联合开展废铅酸蓄电池行业专项整治。

新沂市整治范围包括废铅酸蓄电池产生企业(包括机动车和电动车铅酸电池销售企业，汽车维修厂、4S店、汽车拆解点、汽配销售服务集中区、电动车维修点等企业)、集中收集和利用处置企业，废铅酸蓄电池非法收集、利用处置黑窝点。

废铅酸蓄电池产生企业检查重点

产生情况，对照环评检查废铅酸蓄电池产生情况，是否存在经营台账不全、数量不实等情况)。

贮存情况，是否符合《危险废物贮存污染控制标准》要求，是否存在危废露天堆放、贮存场所三防措施不到位等问题。

利用处置情况，是否按要求建立危废管理台账、是否落实申报登记及转移联单制度，是否交有资质单位利用处置，自行处置是否符合环评与环境监管要求。是否存在台账不健全、申报不实、擅自拆解倾倒废液等。

废铅酸蓄电池集中收集企业检查重点

经营许可情况，是否具有环保部门核发的废铅酸蓄电池集中收集经营许可证、是否按许可证要求从事经营活动，是否存在许可证出借、挂靠、超范围经营等情况。

贮存情况，是否符合《危险废物贮存污染控制标准》要求，是否存在危废露天堆放、贮存场所三防措施不到位及厂外设立临时贮存点等情况。

利用处置情况，是否按要求建立危废管理台账、是否落实申报登记及转移联单制度、是否交有资质单位利用处置。是否存在台账不健全、申报不实、擅自拆解倾倒废液等。

废铅酸蓄电池利用处置企业检查重点

经营许可情况，是否具有环保部门核发的废铅酸蓄电池经营许可证、是否按许可证要求从事经营活动。是否存在危废管理台账不健全，收集、贮存、利用处置不规范等情况。接收的废铅蓄电池是否严格执行转移联单，是否非法接收倒酸电池、再生粗铅、铅膏铅板。

污染防治情况，是否按照环评及《再生铅行业规范条件(2015版)》《废铅酸蓄电池处理污染控制技术规范》(HJ519-2009)、《危险废物贮存污染控制标准》(GB18597-2001)等文件要求落实污染防治措施。是否存在污染防治设施运行不正常、超标排放等情况。

次生危废情况，次生危废是否落实申报登记及转移联单制度、是否交有资质单位利用处置。是否存在申报不实、利用处置不规范等情况。

此外，废铅酸蓄电池非法收集处置黑窝点检查重点包括通过日常环境监管、各类环保督查、政府热线、12369信访举报等多种渠道，全面排查废铅酸蓄电池非法收集、利用处置黑窝点。

专项行动分为动员部署、排查整治、全面总结三个阶段，并从加强组织领导、强化部门联动、严格整改要求、建立长效机制等四个方面提出整治要求。

蒋绍辉