

刑事法律科学文库 (50)

◎ 卢永鸿 著

中国内地与香港环境犯罪的比较研究

ZHONGGUO NEIDI YU
XIANGGANG
HUANJING FANZUI DE
BIJIAO YANJIU

中国人民公安大学出版社

中国人民大学刑事法律科学研究中心

刑事法律科学文库(50)

中国内地与香港 环境犯罪的比较研究

卢永鸿 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国内地与香港环境犯罪的比较研究/卢永鸿著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2005.4

(刑事法律科学文库: 50)

ISBN 7-81109-056-2

I. 中… II. 卢… III. 破坏环境资源保护罪—对比研究—中国 IV. D924.364

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 028212 号

中国内地与香港环境犯罪的比较研究

ZHONGGUO NEIDI YU XIANGGANG HUANJING

FANZUI DE BIJIAO YANJIU

卢永鸿 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2005 年 4 月第 1 版

印 次: 2005 年 4 月第 1 次

印 张: 10.75

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 288 千字

印 数: 0001 ~ 2000 册

书 号: ISBN 7-81109-056-2/D·051

定 价: 23.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

刑事法律科学文库

总 序

现代化的国家是法治国家。现代文明进步的社会是法治社会。中国依法治国、建设社会主义法治国家之基本治国方略的确立及其贯彻，对中国社会的发展进步至关重要。毋庸置疑，现代刑事法治在现代化法治国家中仍扮演着重要的角色，因而刑事法律学科也相应地为国家所重视，成为公认的改革开放以来我国发展繁荣最为显著的主要法学学科领域之一，并被首批纳入建设国家重点研究基地之规划。在新世纪建设社会主义法治国家的进程中，刑事法学需要进一步发展完善，以更为充分地发挥其应有的作用。

中国人民大学刑事法律科学研究中心是以刑事法律学科为研究领域的国家重点学术研究机构，系1999年12月首批建立的15个教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地之一。中国人民大学刑事法律科学研究中心人员以中国人民大学法学院刑事法学学科的部分专家学者为专职研究人员，同时聘请国内外一些知名刑事法专家学者作为兼职研究人员。中心主任为著名中青年刑法学者赵秉志教授，中心执行主任为知名中青年刑法学者卢建平教授，中心副主任为知名中青年刑事法学者何家弘、甄贞、郑定、黄京平教授，中心顾问为著名刑法学家高铭暄教授暨中央政法机关几位专家型领导同志。在学术研究范围和布局上，中心以作为国家重点学科的刑法学科为龙头，涵盖

古今中外刑事法学之主要学科和研究领域。中心下设四个研究机构和研究方向：第一研究室以中国刑法为研究方向；第二研究室以刑事诉讼法暨刑事侦查、刑事物证技术为研究方向；第三研究室以中外刑事法律史为研究方向；国际刑法研究所以外国刑法与国际刑法为主要研究方向。刑事法学相关学科的有机结合和研究队伍的合理组合，乃是中心鲜明的优势互补之特色。按照教育部的要求，中心应该是具有明显科研优势和特色的国家级刑事法律科学重点研究基地，并经过努力使整体科研水平和参与重大决策的能力居于国内领先地位，在国际刑事法学学术界亦享有较高声誉。为达此目标和地位，中心要以学术研究为核心，深化科研体制改革，实行全面开放，注重高层次人才培养，加强学术交流，引导和促进刑事法律学科的发展与完善，努力建设全国一流的、名副其实的刑事法律科学领域的重点研究基地。

“刑事法律科学文库”是中国人民大学刑事法律科学研究中心的主要系列著作项目，计划出版国内外刑事法律与刑事法学方面（包括刑法、犯罪学、刑事执行法学、刑事诉讼法、刑事侦查、刑事物证技术、刑事法律史等领域）的有新意、有深度、有分量的著作与译作，著译者以本中心专职、兼职研究人员为主，并向国内外专家学者开放。旨在繁荣、深化和开拓刑事法学领域的学术研究，积累刑事法学法律的学术成果，为提高我国刑事法学的研究水平作出积极的贡献。

中国人民大学刑事法律科学研究中心
2000年5月

序

20 世纪 70 年代以来可以说是环境保护的年代，随着三个全球性的环境会议在 1972 年、1992 年及 2002 年的召开，并得到国际社会的支持和认同，保护环境和控制污染遂成为世界各国急切要解决的问题。这股绿色旋风对法学界的影响深远，主因是法律被广泛认为是环境管治的最重要而最有效的机制。环境法的诞生正是为法律界“绿化”提供了有力的见证。

刑法学亦在这个法律绿色浪潮之中添上了一个崭新的课题：环境犯罪。以刑法惩处环境违法行为的进步观点，早在 1972 年联合国全球环境会议上就被提出来，为环境违法行为刑事化提供了初步的法学理据。环境刑法的思维于是成为以法治理环境的一个重要组成部分。由于各国政府面对日益严峻的环境问题，而在 20 世纪 80 年代开展大规模的环境刑事立法，环境犯罪的研究也随即备受关注而重要起来。1992 年地球高峰会迫切地提出以环保为中心的“可持续发展”模式，加强了各国落实以严刑峻法治理环境污染的决心。国际社会刑事惩处环境犯罪的大趋势遂告形成。

由于环境犯罪属于全新的刑事类别，对于其构成和应用存在不少争论。当中最根本的问题，是传统刑法的理论和实践对环境犯罪的适用性和指导性，更是环境刑法学能否自成一个独立法学理论及法律体系的关键所在。基于环境犯罪和环境刑法无论在理论上还是在实践上都仍处在探索阶段，还有待深入而总结性地研究，一系列的环境刑法的问题遂亟待解决。从最基本的环境犯罪概念开始，到

立法、执法和司法，当中极具争议的环境刑法问题包括：环境违法行为的刑事化程度，实体环境刑法的形式，环境刑事执法的机关，环境刑事司法的法律原则和程序，环境犯罪的起诉，环境犯罪适当的制裁策略，以及环境刑法效果的评估。这些问题的深入理解有助于建立一个充分的环境刑法制度和确立合适的司法实践。

如何对环境犯罪进行深入研究？如何使环境犯罪的研究对中国环境保护及刑法作出贡献？理论结合实际需要是我国刑法学者在当前开展环境犯罪研究方面的最大挑战。本书认真地探索环境犯罪，试图在研究环境刑法理论的同时兼顾法律实践。当中的创新就是在方法学上从比较刑法的角度以案例分析为实证基础，对中国内地和香港环境犯罪的立法和司法进行比较研究。中国内地和香港在以刑法管治环境方面既有相同亦有相异，为比较环境刑法的研究提供了合适的对象。中国内地和香港的相同之处在于两地在环境污染日益严重的情况下均已建立环境刑事制度，对污染者的污染罪行予以严刑惩处；而相异之处是彼此的法律制度截然不同使得环境刑事的立法和司法在构建和实践上不尽相同。这个比较研究的积极意义在于为两地在环境刑法方面提供相互借鉴的基础。相信此书对环境刑法及环境犯罪的研究有着一定的贡献。

高铭喧教授

中国人民大学法学院

2004年4月18日

摘 要

与所有超高经济增长的地区相同,20世纪70年代末期以来,中国内地和香港在实现可观的经济蓬勃发展的过程中,均蒙受环境质量的迅速恶化。两地政府采取以高增长为中心的发展策略,固然是促成两地经济成功的有效程式,但已经将环境保护的重要性毫无保留地置于经济发展之下。面对严重的环境污染的威胁和环境质量持续恶化的压力,中国内地及香港强调在追求经济繁荣的同时亟须给予污染控制和环境保护更大的考虑。由于中国内地和香港分别用以对付迅速的城市化及工业化所引起的环境污染问题的行政管制制度及市场调节机制并不奏效,近十多年来,两地政府重新整顿了各自的环境保护策略,进而采用极具进取性和威慑性的刑事手段,以加强打击严重的环境污染违法行为的力度,从而阻吓污染者做出污染违法行为。这一策略上的改变与它们公开肯定可持续发展比从前“先污染,后治理”的方式对长远的经济发展更为可取的替代方案是一致的。随着以刑法控制污染逐渐成为环境管治的重点策略,两地的政府均系统地着手进行环境刑事立法及加强它们的环境刑事制度。

本书主要是对中国内地和香港环境犯罪的刑事立法与刑事司法做一比较研究。由于研究的重点在环境刑事司法实践,所以环境刑事案例的分析是本书最重要的环节,以此作为比较中国内地和香港的环境刑事制度的事实根据。这次总共从两地收集了38个环境犯罪案件并做出深入的研究,其中中国内地的环境刑事案件有22个,香港的环境刑事案件有16个。以比较环境刑法为中心,本书主要的研究目的是:

- 回顾环境犯罪、比较刑法以及比较环境管治的书籍和文章,

从而构建一个用以比较、分析中国内地及香港环境刑事立法和司法的架构。

- 对中国内地和香港的环境管理及环境刑事制度做出深入的分析。
- 对中国内地和香港的环境刑事司法实践，以案例分析的方法做出深入的研究。
- 比较中国内地和香港的环境刑事立法。
- 比较中国内地和香港的环境刑事执法和司法。
- 对中国内地和香港的环境刑事法律制度的效果的评估。

在比较中国内地和香港的环境刑事立法方面，主要可以归纳为以下四点：

环境犯罪的概念：中国内地是人本环境刑事观，视环境犯罪为传统的刑事罪行，以公私财产及人身健康为侵犯的客体，而以造成重大经济损失或导致人命伤亡为犯罪定义。香港则是法本环境刑事观，视环境犯罪为违反成文法的刑事罪行，以污染管制条例为侵犯的客体，而以违反污染管制制度为犯罪定义。

环境刑事立法的目的和趋向：中国内地以惩处和重罚为立法重点，以惩处和阻吓环境犯罪为立法目的，以严刑峻法为立法趋向。香港则以污染管制为立法主题，全面地以刑事法律管制污染为立法目的，以明确定出污染管制的范畴为立法趋向。

环境刑事立法的形式：中国内地以传统刑法为中心，以环境法规为辅。香港则以独立的法律系统出现，其形式表现在污染类型的污染管制条例，并各自成为一个独立的环境刑事实体法律。

环境违法行为刑事化的程度：中国内地对环境违法行为的刑事化程度，由于倾向选择性较低，以导致的污染事故造成严重的经济损失或人命伤亡为刑事化准则。香港则是全面性的，举凡列入法律管制的污染行为，不管违法行为的严重性，一律刑事化。

在比较中国内地和香港的环境刑事执法和司法方面，以下是主

要的分析结果：

环境刑法的执法：中国内地环境刑法的执法过程是以人民检察院及公安部门为主导，以环保机关为辅，其执法方式是刑事对抗式。而香港则是各环保执法机关独立执法，其执法方式是协作式。

环境刑事的司法原则：由于中国内地以传统刑法的角度去处理环境刑事案件，而香港则是以触犯成文法的角度去理解环境犯罪，因此，两地的环境刑事司法的原则有以下异同之处：

- 犯罪意图原则：适用于中国内地；原则上不适用于香港。
- 严格责任原则：适用于中国内地及香港。
- 过失责任原则：适用于中国内地及香港。
- 法人刑事责任原则：适用于中国内地及香港。
- 替代责任原则：适用于中国内地；只是部分适用于香港。
- 政府机关的法律豁免权原则：不适用于中国内地；只适用于香港。
- 举证责任原则：在中国内地和香港的环境刑事司法中，被告负有举证责任。

至于对中国内地和香港的环境刑事法律制度的效果的评估，则做出了以下的论述：

环境刑事法律的完整性：中国内地和香港各有一套颇为完整的环境刑事法律去惩处环境犯罪。两地环境刑法覆盖了主要的污染类型，但香港的环境刑法在预防污染的范围上比中国内地只管制非法进口固体废物要广泛得多。因此，香港的环境刑事法律比中国内地的完整。

环境刑事执法的能力：中国内地和香港各自建立了一个环境刑事执法的制度。前者以公安机关为中心，由环保机关提供环境技术的支援，缺点在于公安机关非环境执法的专职机关。后者则以环境保护署为主导，所有执法机关独立行使执法权及检控权，优点在于彼此之间无须协调。严格来说，以环保专职机关为主要环境执法机关的香港，其环境执法能力和决心是优于中国内地的。

环境刑事司法的能力：中国内地和香港都是由传统的刑事法院审理环境刑事案件。两地的法院对环境司法并没有特别的专业知识，基本上都有能力对环境刑事案件做出适当的定罪和量刑。香港以刑法治理环境的传统远较内地悠久，法院处理环境犯罪案件的数目繁多，积累的经验较中国内地的人民法院丰富，因此，香港的环境刑事司法能力比内地的高。

环境刑事手段的阻吓和教育效果：在打击环境犯罪方面，究竟是中国内地的严刑峻法方法还是香港全面刑事化的模式较为有效？前者的效果并不理想，成效不显著，这可见于企业的污染情况未得到改善，整体污染问题仍然严重。后者也没有达到显著的成效，这可见于定罪数字上升，被定罪超过一次的违法者数目不少，而整体污染问题未见改善。

环境刑事制度的补救作用：中国内地的环境刑事司法制度比起香港的环境司法制度来，更能为自然环境的破坏和受害一方的损失提供补救的能力。中国内地在这方面主要通过附带民事诉讼索偿的法律机制。香港则只有 2 条污染管制条例中有对自然环境的破坏进行补救的机制。

在这个比较研究中，笔者发现中国内地与香港都采取了积极的步骤，以刑事手段去管制和惩处污染类型的环境违法罪行。其中包括系统性的环境立法，使得有法可依；加强环境刑事执法，以图实现执法必严；按刑事司法程序审理环境刑事案件，达到违法必究的目的。虽然表面上看来中国内地和香港在高经济增长的发展进程中对日益严峻的环境污染问题，前者因为行政管制环境污染效力有限，后者因为市场力量不足以调控环境污染，均顺应世界环保大趋势以刑事调控环境污染，将环境污染的违法行为刑事化，从而加大打击环境污染犯罪的力度，以及加强法律对污染犯罪的阻吓力，以达到有效管制环境污染的目的。但是，彼此的环境刑法制度相同之

处多流于表面，而两个制度有实质相异之处。事实上，中国内地与香港的环境刑事制度表现出不同刑事调控环境污染罪行的形式。以传统刑事犯罪（truly criminal offences）概念为中心的内地制度，在立法方面以严重的环境污染罪行为惩处对象，执法上以公安机关为主导，以跨部门方式进行刑事对抗式的执法，而司法上则以严刑峻法为审理环境犯罪案件的原则。相对来说，以成文刑事犯罪（statutory criminal offences）概念为中心的香港制度，在立法方面将环境污染行为全面刑事化，执法上以环境保护署为主的独立方式进行协作式的执法，而司法上则以严格遵守既定的司法程序为审理环境犯罪案件的原则。

在评估两个环境刑事制度的效果和表现，本书的比较分析显示出中国内地及香港的环境刑事制度所获得的效果同样有限，虽然对违法的污染犯罪者都能做出惩罚，却未足以有效地控制和阻吓环境污染的罪行。总体来说，香港的制度是优于中国内地的制度，此乃由于香港有着一个较中国内地更为深厚的以刑法管制环境污染的法律传统。首先，香港的环境刑事法律体系比中国内地的较为完整。其次，香港以环境保护署为专职执法机关，比起内地以公安部门为兼职执法机构来，更加投入、专业和有效率。再次，香港的司法机关对审理环境刑事案件的经验亦比中国内地司法机关丰富得多。

Abstract

As with all hyper-growth economies in the world, the Mainland China and Hong Kong have suffered rapid environmental degradation in the course of undergoing a spectacular economic boom since the turn of the 1970s. The pro-growth strategies adopted by the governments of these two jurisdictions have indiscriminately subordinated environmental protection to economic development. In recent years, in confronting the serious threat of environmental pollution and continuing environmental deterioration, these two governments are increasingly stressing the urgent need to accord greater consideration to pollution control and environmental protection in the pursuit of economic prosperity. As the regulatory controls and market mechanism employed by the mainland China and Hong Kong, respectively, have shown limited effectiveness in controlling environmental pollution originating from rapid urbanization and industrialization, in the last decade both have redefined their own environmental protection strategies. This has led to the adoption of criminal sanctions, commonly regarded as the most aggressive and threatening instruments, to deter illegal acts of pollution. This strategic change was indeed consistent with the open endorsement by these two governments of sustainable development as a preferable alternative to long-term economic advancement than the former approach of "pollution first, remedy second". With criminal control of pollution emerging as the main approach to environmental governance, Hong Kong and mainland China are making systematic efforts to formulate environmental criminal legislation and strengthen their respective environmental criminal systems.

This book endeavors to compare criminal legislation and criminal justice in dealing with environmental crimes between the mainland China and Hong Kong. As the practice of environmental criminal justice is the focus of this study, the major part of this book is composed of an analysis of environmental criminal cases, which provides the empirical basis for comparing the environmental criminal systems of these two jurisdictions. A total of 38 environmental criminal cases have been collected in these two places for an in-depth analysis: 22 cases from the mainland China and 16 cases from Hong Kong. The objectives of this book are as follows:

- To review the body of literature on environmental crime, comparative criminal law and comparative environmental governance in order to formulate an adequate framework for the comparative analysis of environmental criminal legislation and criminal justice between the mainland China and Hong Kong.
- To conduct an in-depth study of the environmental criminal systems of these two places.
- To examine the practice of environmental criminal justice between these two places through an analysis of environmental criminal cases.
- To compare environmental criminal legislation between the mainland China and Hong Kong.
- To compare environmental criminal justice between the mainland China and Hong Kong.
- To evaluate the effectiveness of the environmental criminal systems of these two jurisdictions.

In comparing environmental criminal legislation between the mainland China and Hong Kong, this book has reached the following observations:

The concept of environmental crime: The mainland has adopted an anthropocentric perspective towards environmental crimes, viewing them as traditional criminal offences. Objects of infringement include public and private property as well as public health, and criminal acts are defined in terms of economic losses and human casualties. Hong Kong has adopted a legal perspective, viewing environmental crimes as statutory criminal offences. Pollution control ordinances are the objects of violation, and crimes are defined in terms of the breaching of pollution control systems.

The objectives and orientations of environmental criminal legislation: The mainland system focuses on criminal sanctions with heavy punishment. The objective of legislation in the mainland China is to punish and deter environmental crime, while the orientation is to adopt tough laws with heavy penalties. On the other hand, the main theme of environmental legislation in the Hong Kong system is pollution control. The objective in Hong Kong is to conduct the criminal control of pollution in a comprehensive manner, while the orientation is to define clearly the domains of pollution control.

The forms of environmental criminal legislation: The mainland takes traditional criminal law as the core to be supplemented by environmental laws and regulations. Hong Kong takes a separate body of law in the form of pollution control ordinances for different types of pollution, each with a substantive, stand-alone environmental criminal code.

The degree of criminalizing environmental violations: The degree to which environmental violations are criminalized in the mainland tends to be lower because a selective approach has been adopted. The criteria for criminalization include serious economic losses and human casualties caused by incidents of environmental pollution. Hong Kong has adopted a comprehensive approach and criminalizes all acts of pollution, placing them under the jurisdiction of pollution control ordinances.

In comparing the criminal enforcement of environmental violations and the practice of criminal justice between the mainland China and Hong Kong, this book has come up with the following analyses:

Criminal enforcement of environmental violations: The process of enforcement in China is dominated by public security organs and procuratorates with environmental protection agencies playing a supporting role. The style of enforcement is confrontational. In Hong Kong, on the other hand, the enforcement agencies exercise enforcement power independently, adopting a collaborative style of enforcement.

Judicial principles in dispensing environmental criminal justice: The mainland handles environmental criminal cases in the same manner as it handles traditional criminal cases, whereas Hong Kong views environmental crimes as acts that breach statutory provisions. Still, in dispensing environmental criminal justice, the two jurisdictions have adopted the following judicial principles:

- The principle of mens rea offences: applicable in the mainland; not applicable in principle in Hong Kong.
- The principle of strict liability: applicable in both places.
- The principle of negligence: applicable in both places.
- The principle of corporate criminal liability: applicable in both places.
- The principle of vicarious liability: applicable in the mainland, limited application in Hong Kong.
- Legal immunity for government agencies: not applicable in the mainland, applicable in Hong Kong.
- The burden of proof: the accused bears the burden of proof in both places.

In evaluating the effectiveness of the two environmental criminal legal systems, this book has drawn the following conclusions:

The completeness of environmental criminal law: Both the mainland and Hong Kong have developed a relatively complete set of environmental criminal laws to sanction environmental crimes. These laws cover all major types of pollution in both places. However, the environmental criminal laws in Hong Kong have provided greater coverage of the preventive regime of pollution than those of the mainland, which are limited to the restriction of any unlawful import of solid waste. As a result, the body of environmental criminal laws in Hong Kong is more complete than that of the mainland.

The capacity for environmental criminal enforcement: Both the mainland and Hong Kong have established their own systems of enforcement. The mainland system is built on organs of public security, with technological support from environmental protection agencies. The flaw in this system rests on the fact that the criminal enforcement of environmental regulations is not a core task of public security organs. In the Hong Kong system, the Environmental Protection Department is the major agency assigned with the special task of the criminal enforcement of environmental regulations. The Environmental Protection Department, together with some other government agencies, exercises the power of enforcement and prosecution independently. The merit of this system is that there is no need for any inter-agency coordination. Strictly speaking, the Hong Kong system, with a more capable and committed EPD as the special enforcement agency, possesses a greater capacity for enforcement than the mainland system.

The capacity for dispensing environmental criminal justice: In both the mainland and Hong Kong, environmental criminal cases are heard in traditional criminal courts. Although the courts in both places are not fully equipped with green knowledge, they display basic competency in dispensing