



生态文明丛书 · 主编◎严耕 副主编◎林震 杨志华

欧盟为保护生态动刑 欧盟各国环境刑事执法报告

Oumeng Wei Baohu Shengtai Dongxing
Oumeng Geguo Huanjing Xingshi Zhifa Baogao

[荷兰] 迈克尔·福尔 [瑞士] 冈特·海因 / 主编
徐平 张浩 何茂桥 / 译



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press



生态文明丛书 · 主编◎严耕 副主编◎林震 杨志华

欧盟为保护生态动刑 欧盟各国环境刑事执法报告

Oumeng Wei Baohu Shengtai Dongxing
Oumeng Geguo Huanjing Xingshi Zhifa Baogao

[荷兰] 迈克尔·福尔 [瑞士] 冈特·海因 / 主编
徐平 张浩 何茂桥 / 译



中央编译出版社
CCTP Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

欧盟为保护生态动刑:欧盟各国环境刑事执法报告/(荷)福尔,
(瑞士)海因主编;徐平,张浩,何茂桥译.

—北京:中央编译出版社,2009.8

(生态文明丛书)

ISBN 978-7-80211-899-7

I. 欧…

II. ①福… ②海… ③徐… ④张… ⑤何…

III. 欧洲联盟-环境保护-刑法-执行(法律)-研究

IV. D950.26

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第134625号

欧盟为保护生态动刑:欧盟各国环境刑事执法报告

出版人 和 龔

责任编辑 朱 虹

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509405(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京溢漾印刷有限公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 250千字

印 张 16

版 次 2009年10月第1版第1次印刷

定 价 39.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

总序：引领生态文化，建设生态文明

吴 斌^①

历史总是在矛盾中辩证地发展。现代工业文明在带来进步的同时，随着社会历史条件的变化，也暴露出它固有的内在缺陷，突出表现为生态、环境和资源压力日渐增大，社会发展的可持续性问题日益突出。

为了实现可持续发展，满足人们日益增长的生产发展、生活富裕、生态美好的要求，全世界都需要反思现代工业文明的价值观念、生产方式、生活方式和体制结构，探索真正实现人与自然、人与社会和谐的、可持续发展的生态文明之路。

在党的十七大报告中，胡锦涛总书记把生态文明建设作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求之一，提出力争用十年左右的时间，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式和消费模式，到2020年全面小康实现之时，使我国成为生态环境良好的国家。这对我国转变发展方式、建设和谐社会、发展生态文明，具有重要指导意义，也为我国的发展提出了新的、更高的要求。当然，这也为学术界提出了一个新的重大课题，那

^① 北京林业大学党委书记，国家林业局生态文明研究中心主任，北京林业大学生态文明研究中心主任、教授。

就是要深入而全面地探讨生态文明的理论内涵和系统建构。

生态文明建设涉及的内容非常广泛，需要全社会的共同参与，既要改变思维方式，也要改变行为方式；既要改变生产方式，也要改变生活方式；既要改变道德和观念，也要改变法律和体制。必须充分认识到，生态文明建设不仅仅是生态恢复和环境治理，更是涉及物质文明、精神文明和政治文明的整个社会文明形态的变革。应该在生态危机的时代背景下，在反思现代工业文明模式所造成的人与自然对立的矛盾基础上，以生态学规律为基础，以生态价值观为指导，从物质、制度和精神观念三个层面进行改善，建立资源节约型和环境友好型社会，在全面提升人的生活品质的同时，实现人类社会与自然的和谐相处，促进经济、社会和文化的可持续发展。

北京林业大学作为教育部直属、教育部与国家林业局共建的全国重点大学，具有“崇尚自然、追求真理”的办学传统，以“知山知水、树木树人”为办学理念。传播生态文化、引领生态文明，是建校以来广大师生坚持不懈的追求。我们认识到，建设生态文明，决不限于发展科技，而是需要自然科学与人文社会科学的通力合作。2004年2月，学校决定将生态文化列为我校重点建设和发展的六大学科领域之一，加大了支持力度，深化了学科建设和科学研究。目前已经在全校开设了多门生态文化课程，培养出了有关专业的硕士和博士，广大师生围绕生态文明建设举办了多场研讨会和报告会，组织了一系列的宣传和实践活动，取得了一定成果。

2007年12月，我校在人文社会科学学院生态文化研究中心的基础上，成立了北京林业大学生态文明研究中心，目的是整合学科资源，发挥学科优势，大力加强生态文化学科群建设，深入开展生态文明各领域的研究，打造一流的生态文明研究基地，为我国的生态文明建设作出应有的贡献。

生态文明研究中心的成立，得到了各方面的大力支持。中国工程院原副院长、著名林学家沈国舫院士愉快地接受了担任中心学术委员会名誉主任的请求。中国社会科学院余谋昌教授、清华大学卢风教授、北京大学吴国盛教授、北京师范大学罗炳良教授、中国社会科学院杨通进研究员也以实际行动对我们中心给予支持，加入我们的研究队伍，成为第一批特聘专家。我们的行动也得到了国家林业局的大力支持，我校的中心也成为国家林业局生态文



明研究中心。

本丛书一共12本，既有早期学校资助的生态文化研究的成果，也有生态文明研究中心成立后的探索；既有初出茅庐的年轻才俊的锋芒小试，更有学界领军人物的思想总结。当然，我们的研究还是初步的，生态文明理论体系的完善还需要各界同仁贡献智慧。希望这套丛书能起到启发思想、促进学术研究的作用，让更多的人关注生态文明建设，让科学发展观的思想深入人心。

中文译本序

能向中国读者介绍我们的书——《欧盟各国环境刑事执法报告》的中文译本，我们感到无比的荣幸。

呈现在您面前的这本书是一个研究项目的成果，这个研究项目是由我们的研究所——马斯特里赫特大学跨国法律研究所和在欧盟起诉环境犯罪的专业检察官共同合作完成的。作为学者，我们很高兴能和欧盟各国起诉环境犯罪的检察官一起共事。

我们起草了一份详细的问卷，这份问卷很好的表明了欧洲不同国家在法律执行方式上的差异。除了国别报告之外，我们对所有问卷答复进行了评析并且对欧洲各国执行方式上的形式差异给与了关注。

北京林业大学的徐平教授和她的研究生张浩决定翻译此部著作，对此我们感到非常荣幸。我们同样很高兴本书的原出版商芬兰克鲁维尔法律国际出版社给予出版本书中文译本的授权。这本著作名为《欧盟各国环境刑事执法报告》，系“比较环境法与政策系列丛书”中的一部，由芬兰克鲁维尔法律国际出版社出版。

尽管我们意识到这本书仅仅探讨了欧洲的现状，这也许和中国的国情有很大的不同，但我们仍希望这本书能得到中国读者的关注。事实上，我们都很清楚地意识到这样一个问题，正如中国现任领导人在很多场合所强调的那样，与环境保护相协调的可持续发展的经济是中国现在面临的巨大挑战之一。的确，每一位来到这个伟大国度的人们都可以看到中国是如何努力地应对以下两个方

面的挑战：

一方面是经济的飞速发展；另一方面需要维持，特别是将工业排放控制在可接受的范围内。

我们在本书的国别报告中也指出刑法如何作为矫正环境污染的一项重要工具。当然，也应该认识到刑法是在其他法律工具，例如责任条款和行政法之外发挥着作用。此外，本书的很多方面也表明，只有在行政机制相对健全的情况下，刑事法律才能发挥其保护作用，这种机制应包括详细的条款和条例规定企业需要遵循的具体规范和标准。在不遵守规范的案件中，刑法可以作为一种随后适用的惩罚机制。

本书中各国的报告表明各国刑法的适用机制有所不同，一些国家采纳了法人的刑事责任规定，然而另一些国家并不认可；并且各国在执行结构和惩罚手段上也有所不同。一些国家更多依赖行政执法，而另一些国家更多运用刑法手段。中国也许可以从这些不同的体制中有所收获并探寻最适合中国国情的模式。

如果说本书的报告中提及一个共同存在的威胁，毫无疑问，那就是在违反规范的案件中，若没有通过其惩罚手段让法律得到有效的实施并尊重法律本身，制定完善的旨在保护环境的法律规范是不够的。此外，经常强调的一个方面的重要性在于环境检察官最有可能起诉环境法律的违法者，并独立于公共权力机构的影响之外。这一点，无论是在欧洲还是在其他法律体系中，都是一个巨大的问题：我们知道环境法律法规的违法者并非传统意义上的刑事犯，而通常是那些在社会上被尊重的公民。他们拥有更多的经济和政治权力，在一个诉讼案件中，他们也毫无疑问地会试图使用这些权力去规避法律的制裁。只有当刑法能够承受这些压力并在违法者当中树立起法律的尊重，环境刑事法律的力度和质量才能显现。

我们对翻译这本书的译者表达最诚挚的感谢，同时我们也真诚地希望这本著作能为保护中国美丽的自然环境尽微薄之力。

迈克尔·福尔
冈特·海因

马斯特里赫特—伯尔尼
2008年6月

CONTENTS

目录

导 论	1
第一章 国别报告概要	4
第一节 法人环境犯罪的刑事责任	4
一、法人责任	4
二、其他措施及其弊端	5
三、董事/经理的刑事责任	6
第二节 执法主体和个人在环境犯罪中的作用	9
一、刑事起诉权	10
二、个人、执法主体、警方和公诉机关在调查环境犯罪案件中的角色分析	12
三、个人和执法主体对环境法立法和执法的贡献	12
第三节 刑事处罚	13
一、环境犯罪责任主体的刑事责任及其司法实践	14
二、具体处罚措施的使用频率	16
第四节 行政处罚	17
一、概论	17
二、行政处罚措施的内容、性质及其与刑事处罚的关系	19
三、执行和评价	21

第五节 旨在遏制个人实施类似行为的现行制度	22
一、概论	22
二、禁止令的内容、性质和体系	24
三、禁止令的执行、案例和特别问题	25
第六节 跨国污染事故	26
第七节 环境犯罪中公务员和政府机关的刑事责任问题	28
一、概论	28
二、刑事责任的内容、构成要件和其他责任体系	30
三、法律执行以及公务员和政府机关刑事责任体系中的问题	32
第八节 其他	33
 第二章 国别报告评析	 36
第一节 法人环境犯罪的刑事责任	36
一、法人刑事责任	36
二、董事/经理的刑事责任	38
第二节 执法主体和个人在环境犯罪中的角色分析	39
一、概论	39
二、个人、执法主体、警察和公诉机关在调查环境犯罪案件中的地位和作用	40
三、公民个人和非政府组织的角色分析	44
四、总结和国际视角	47
第三节 刑事处罚	48
一、环境立法中的处罚措施	48
二、司法实践中低额罚金趋势	50
三、可供选择的刑罚	51
四、司法实践中轻罚的原因	53
五、谁来实施刑事处罚?	55
六、国际视角	56

第四节 行政处罚	57
第五节 旨在遏制个人实施类似行为的现行制度	58
一、概论	58
二、具体问题	59
第六节 跨国污染事件	59
一、案例分析	59
二、“跨境”问题	60
三、现行条约的有效性	62
四、国际视角	63
第七节 环境犯罪中公务员和政府机关的刑事责任	64
一、概论	64
二、具体分析	66
三、刑法条款的重要性——效果	66
第八节 其他	67
一、作为一种威慑力量的行政处罚措施的有效性	67
二、对“技术性违法”的减免处罚措施	71
三、信息及情报服务的作用	74
第九节 结论	75
一、趋势：法人承担刑事责任	75
二、行政法或刑法？	77
三、走向一体的欧洲环境刑法？	78
 第三章 欧盟各国司法体制介绍	 81
第一节 奥地利	81
第二节 比利时	83
第三节 芬 兰	84
第四节 法 国	87
第五节 德 国	91

第六节 荷 兰	95
第七节 葡萄牙	97
第八节 西班牙	99
第九节 瑞 典	102
第十节 英 国	106
 附录 1 调查问卷	 111
 附录 2 国别报告	 115
一、奥地利	115
二、比利时	117
三、丹 麦	123
四、芬 兰	129
五、法 国	132
六、德 国	139
七、意大利	145
八、荷 兰	154
九、葡萄牙	158
十、西班牙	160
十一、瑞 典	164
十二、英 国	168
 附录 3 通过刑法保护环境的公约	 179
 附录 4 第 15 届国际刑法大会的决议	 189
 附录 5 联合国关于犯罪和公共安全问题的宣言	 194

附录 6 联合国打击跨国有组织犯罪公约	198
附录 7 关于犯罪与司法迎接 21 世纪的挑战的维也纳宣言	226
附录 8 破坏环境罪国内法的推荐文本波特兰草案	231
译者说明	237

导 论

为了给工作组成员提供把握实践中环境案件刑事诉讼的制度和办法，刑事诉讼问题研究特别推进工作组委托马斯特里赫特大学跨国法律研究所起草一份报告，旨在使这些已然洞悉的经验惠及各个成员国。

该报告及研究项目亦为马斯特里赫特大学跨国法律研究所早先应荷兰公共政策部之邀所做的一个项目的继续，该部为刑事诉讼问题研究工作组网络的参与者。1997年，马斯特里赫特大学跨国法律研究所起草了一个名为《欧盟环境刑法》的报告，介绍了欧盟各成员国的环境法律体制，特别是涉及其中的刑法的作用和角色。该报告提供了对于环境法最重要的条款和环境刑法适用的基本法律框架的总的看法。^①本书基于的研究项目更进了一步，旨在提供各个成员国实践中刑事执法的基本情况。因此，第一个报告关注理论，此项目更加关心环境刑事执法的实践。选择这一方法进行研究显然已经获得一些结果。

本书建立在有关环境刑法特别题目的综合性问卷基础之上。该问卷已经由刑事诉讼问题研究工作组编制完成。根据问卷，下列成员国已经提供了国别报告：奥地利、比利时、丹麦、芬兰、德国、意大利、荷兰、葡萄牙、西班牙和英国。而因为涉及英国，我们应该指出由于卷入不同法系而面临困难，也就是一方面是英格兰和威尔士，一方面是苏格兰。另外，瑞典代表提供了一些问卷

^① 第一个报告的结果已经公布。参见 Faure, M. and Heine, G., *Environmental criminal law in the European Union, Documentation of the main provisions with introductions*, Freiburg im Breisgau, Max Plank Institute for foreign and international criminal law, 2000。

并未涉及的信息。还有，这个问卷被完成后，主编决定法国的相关信息应该被包括在该报告之内，又延请马塞尔·贝尔教授提供了法国的信息。

由此本书主要是根据建立在问卷基础上的国别报告而写成，因而问卷和国别报告两者都被包含在这个报告的附录之中。

本书中现有的比较报告的目的在于，一方面提供有关问卷回答的概述，并且讨论各成员国在环境刑法实践中的不同与相同之处，另一方面，批评性地评估这些回答。因此，本书第一章提供了对于各种回答的概述，接下来的第二章是对于这些回答的更有价值的分析。这个评估将运用比较法的方法来进行，并指出国际趋势。在这点上，要特别关注欧洲议会起草的关于通过刑法保护环境的公约，即使不关心欧洲议会的公约和国际刑法大会的决议，读者也会知道如下的事实，就是同样有许多其他的组织已经就环境刑法方面采取了行动。

就这方面而言，例如，可能涉及已经纳入欧盟框架的各种动议权，比如，经济与社会理事会关于在保护环境方面刑法的作用与地位的 1993/28 决议（1993 年 7 月 27 日）。这些文件，比起欧盟理事会的《通过刑法保护环境的公约》或《国际刑法大会决议》，不是特别具体的，但我们应该关注它们。还有，自从我们完成了报告的第一稿后，欧洲的水准又发生了诸多的变化。在 2001 年，欧洲议会率先提出制订一个通过刑法保护环境指导文件的建议，2003 年 1 月 27 日该议会又正式通过了一个同名的决议。此刻，鉴于委员会在欧洲法院面前挑战了议会决议的合法性，这些文件的情形不太明朗。议会决议文字上基本拷贝了欧洲议会公约，它再次简单明了地证明欧洲议会公约的正确，因为它对应该如何建立环境刑法提出了一个有意思的观点。

显然，读者应该知道如下事实，煞费苦心的环境刑法的法律规范已经被制定出来，当然它没有被包含在此报告之内，不过它的一些文献被列入参考文献中。

此报告由迈克尔·福尔和冈特·海因起草。迈克尔·福尔是马斯特里赫特大学跨国法律研究所（METRO）的学术指导，马斯特里赫特大学法律系比较法和国际环境法教授。冈特·海因是伯尔尼大学法律系刑法学教授和弗赖堡麦克斯普郎克外国及国际刑法研究所（Freiburger Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law）的“通过刑法保护环境”项目的协调人。

至于涉及的工作方法，我们还应该提到，初稿在 1998 年 4 月 1 日提供给了诉讼特别工作小组的成员们。冈特·海因在 1998 年 4 月 20—21 日亲临赫尔辛基现场参加初稿的讨论。讨论期间的所有评论以及会后收到的书面意见都被汇总一起。我们对所有那些就早前的初稿作出评论因而对此报告有所贡献的人们充满感激之情。

至于涉及的方法论，我们也应该尽可能地提到，我们已经致力于在第二部分就国别报告中陈述的事实进行客观概述。在有些情况下，我们自己提供遗失的信息。第三部分，作出规范的分析，这些分析是立足于法条和法律文件的立场。

报告一稿完成之后，作者又被要求重新修订各国提供的原始资料，并把内容扩展到 2003 年，而且加进来一个有关法国情况的报告。因此，虽然不是全部，但大部分国别报告都反映了直到 2003 年的情况。我们随后也对国别报告概述和规范分析进行了最新修订。在规范分析的最新进展中，例如，像欧洲标准的动议权显然已经引起我们的重视了。

本书包括如下内容：在这个导论之后提供一个问卷回答的概述（第一章），随后就每个问题的回答进行批判性的分析（第二章），报告得出几个结论，并包含了几个附录。附录包括问卷（附录 1），国别报告（附录 2），欧盟理事会关于通过刑法保护环境的公约（附录 3），以及国际刑法大会关于环境刑法的决议（附录 4）。

我们感谢国别报告作者提供的充分和及时的问卷答案，以及刑事诉讼问题研究工作组秘书处的配合。还有，我们感谢安克·霍杰布姆提供的研究帮助和玛丽娜·诺多涅提供的文秘支持。

迈克尔·福尔，冈特·海因

2003 年 10 月

于马斯特里赫特—伯尔尼

第一章 国别报告概要

第一节 法人环境犯罪的刑事责任

问卷中的这一部分问题^①探讨有关环境犯罪中法人的刑事责任和法人董事/经理的责任，其进一步的考虑是构建司法实践中的法人刑事责任体系。特别值得注意的是相对于自然人的刑事责任，法人是否可以承担相应的刑事责任。在没有规定法人刑事责任的司法体系中，对法人的其他处罚措施也会得到检验和评估，在此种情况下，潜在的弊端需要说明。表格 1（本书第 7 页）将这些问题分类总结为五个部分：法人刑事责任、构成要件、处罚法人的其他措施、现有体系的弊端和董事/经理的责任。

首先论述的是法人刑事责任及其构成的结论，然后考虑其他措施和弊端，最后讨论董事/经理的责任。

一、法人责任

丹麦、法国、芬兰、荷兰和英国都有法人刑事责任的条款，比利时从 1999 年起采纳有关法人刑事责任的司法体系。有些国家法人刑事责任的历史

① 这一部分问题参见附录 1 问卷中的第一部分。