

国外加强环境法实施和执法能力建设的努力

蔡守秋

(武汉大学 环境法研究所, 湖北 武汉 43072)

摘要: 在 20 世纪 60~70 年代, 多数国家把环境法制工作的重点放在立法上, 且只有美、日等少数国家环境法的权威较大, 在环境执法和环境诉讼方面更是如此。在许多国家, 特别是在发展中国家, 环境法常常给人一种“软法”的印象, 环保部门、法院等执法机关对环境法的实施很不得力。进入 20 世纪 80 年代以来, 环境法发展的一个重要特点是各国纷纷加强环境执法、环境法规的有效实施和遵守、环境法实施能力和执法效率的迅速提高。由于对环境执法的重视, 许多国家改变了环境法的“软法”、“软指标”和“花瓶”局面。

关键词: 环境法实施; 执法; 外国

中图分类号: D912.6 **文献标识码:** A

加强环境法的实施和环境执法能力建设, 不仅是我国环境法制建设的一个重要问题, 也是世界各国环境法制建设的主要领域。研究借鉴国外环境法实施的经验, 对于推动我国环境法制建设的深入发展, 具有重要意义。

1 国外加强环境法执法概述

在二十世纪 60、70 年代, 多数国家把环境法制工作的重点放在立法上, 且只有美、日等少数国家环境法的权威较大, 在环境执法和环境诉讼方面更是如此。在许多国家, 特别是在发展中国家, 环境法常常给人一种“软法”的印象, 环保部门、法院等执法机关对环境法的实施很不得力。进入二十世纪 80 年代以来, 环境法发展的一个重要特点是各国纷纷加强环境执法、环境法规的有效实施和遵守、环境法实施能力和执法效率的迅速提高。由于对环境执法的重视, 许多国家改变了环境法的“软法”、“软指标”和“花瓶”局面。

各国在加强环境法实施方面的努力, 主要表现在如下几个方面: 许多国家将环境执法和环境立法置于同等重要的位置, 一些国家开始将环境执法作为环境法制建设的重点; 加强环境法的宣传教育和人员培训, 普及环境法的知识, 提高全社会特别是政府官员和管理人员的环境法制观念; 强化国家环境监督管理体制的建设, 包括建立健全各级政府环境管理机构、提高环境管理机关的级别、加强环境管理和执法队伍的建设和培养; 国家环境管理机关的管理范围和管理权限在扩大, 政府各部门有关环境保护的职责越来越明确、加强, 环境行政执法和司法的能力在增强; 在现实生活中, 环境法律关系主体的权利和义务关系越来越明确, 污染源单位的责任和违反环境法的责任越来越明确、具体, 自觉遵守环境法的程度在提高; 环境法中的确定性、强制性规范增加, 禁止性、处罚性、奖励性措施增加; 环境保护措施的制度化加强, 环境法律规定、措施和制度的可操作性增强, 环境执法行为的规范化、程序化、制度化程度增强, 环境执法制度日益健全; 环境法制建设(包括环境立法和执法)和环境管理的有效协调加强, 对环境法的监督、检查加强; 成立环境警察、环境法庭, 切实保障公民和单位享有的提起环境诉讼的起诉资格, 积极开展环境法诉讼(包括环境行政诉讼、民事诉讼和刑事诉讼); 加强对环境纠纷的处理, 在处理环境民事损害赔偿纠纷时, 对污染、破坏环境的行为实行无过失责任原则、因果关系推定原则、举证责任转移原则, 并实行较长的诉讼时效; 在民事诉讼和行政诉讼中, 扩大诉讼权; 强化对环境的刑事法律保护, 明确规定在环境方面的法人犯罪, 严厉制裁危险犯, 加强对环境犯罪的打击; 对环境违

法犯罪行为的打击、处罚程度增强，对环境违法者实行双罚、多罚制；等等。

从总体上看，已经制定的环境法规得不到全面、有效的贯彻实施，是目前发展中国家普遍存在的一个突出而紧迫的问题。曾当过菲律宾环境管理署主任的德尔菲·J·加拿品（Delfin J. Ganapin）在 1991 年 2 月在香港召开的“环太平洋国家环境法会议”上提交的论文指出：“到目前为止，菲律宾已通过了许多环境法律。事实上，有些人认为环境法律已经足够甚至还太多了，可是，问题是执行太少了。”由于认识到法律的实施是加强环境法制和环境管理的最重要途径之一，菲律宾采取了一系列措施来加强环境法的实施，例如：(1) 环境自然资源部于 1990 年开始实施一项名为“污染 12”的计划，要求菲律宾现有的 14 个区域中的每一个区域在其管辖范围内确定并调查 12 家最大的污染企业，加强对它们的环境管理。该计划从菲律宾环境执法人力、物力、财力不足的现实出发，将有限的力量集中在最大的污染企业上，不仅制止了主要污染源的污染发展，而且造成了较大声势，带动了政府和公众对其它污染企业的监督。(2) 成立污染仲裁局。这是一个设在环境自然资源部下面的准司法机构，由环境资源部的官员（部长兼局长）和来自劳动、工业部门的代表各一名组成。该局对那些违反环境法和标准的企业，有权单方面做出中止和停止排污的命令，不服该局裁决，只能向总统提起上诉。(3) 组织有关政府行政机关的联合执法行动。如为了对付违法伐木，环境自然资源部与国防部、司法部签署了合作协定。(4) 在环境自然资源部内设立非政府服务处，将官方机构向非政府组织、环境利益团体及有关个人开放。非政府组织的观察员被邀请参加污染仲裁局、保护区和野生生物局、沿海资源管理委员会等举办的商讨会、听证会，将官方组织与民间组织的活动联系起来。(5) 将政府机关、企业、非政府组织、居民中的有关人员组成环境监督队伍，监督排污企业遵守环境法规。(6) 采取“棍棒加胡萝卜”、软硬兼施的执法办法，把允许企业花钱买“排污权”这种胡萝卜政策与责令污染企业停产停业这种棍棒政策结合起来。(7) 强化预防措施，要求企业设立污染控制员，建立自动环境监测设备，健全环境影响评价制度。(8) 增加执法资金投入，建立“环境担保基金”以解决污染控制资金来源问题。该基金将作为“环境清洁证书”的一个基本条件，凡对环境有影响的建设项目应交付担保金以支付今后可能出现的环境损害费用和环境监督费用。(9) 依靠公民支持、社会舆论支持，使那些经常帮助污染破坏环境者、对环境执法人员施加压力的政客们，在公众的反对声中灰溜溜地退隐。(10) 通过司法诉讼（包括民事诉讼、行政诉讼和刑事诉讼），促进环境法的贯彻实施。

在发达国家，目前美、日、欧盟成员国等国家已基本建成比较完善的环境法体系，制定新的环境法规的立法工作明显减少，在立法上主要是对已经制定的环境法规进行修改、补充，而把重点放在提高执法能力、强化环境执法方面。例如，瑞典在 1990 年成立了环境保护部，环境保护部下设国家环境保护局和国家化学药品局两个机构。瑞典全国国土面积 44 万平方公里，人口 700 万。但到 2000 年，瑞典 21 个省级政府，289 个区（地方）政府都有专门的环保工作部门；环保部有工作人员 160 人，国家环保局和化学药品管理局共有 630 人，省级环保部门有 700 多人，地方环保卫生委员会共有 1500 多人。为了保证环保法律的执行，瑞典在全国 5 个区域设立了环保法庭，同时还设立了国家环保最高法庭，专门审理环保案件，并鼓励公众参与环境保护。与广大发展中国家加强环境执法的一个重要方面是突出对重点污染源的控制不同，这些国家加强环境执法的一个重要方面是建立健全各种环境保护管理制度，依法行政或依法行政管理，例如：美国在建立源削减法律制度方面的努力；欧盟国家在建立清洁生产和环境标志制度方面的努力；日本自进入 90 年以来，针对产生污染的根源，一直在企业大力推行污染防治管理员制度，积极建立“清洁生产”、“绿色产品”、“生态标志”和“产品生命周期评价”（life cycle assessment）方面的制度，有力地促进了《关于在特定工厂建立污染防治组织的法律》等防治污染法律的实施。作为工业发达国家环境执法的一个代表，日本在加强环境立法的同时，十分重视执法工作。在日本，不仅有强有力的执法机构、行之有效的执法手段，还创造了一些富有特色的执法措施。例如：重视环境规划或计划的作用，日本的环境规划或计划不是一种政策宣言，而是一种类似城市规划

的法律文件，有有效的法律途径保障其实施，执行计划的情况在日本政府编制的公司目录可以得到反映，凡是执行计划好的企业可以获得好的环境形象；重视“行政指导”的作用，日本环境法执行中的一个特点是通过“行政引导”的方式劝导违法者依法办事，行政机关常常向公众和企业散发书面传单形式的“行政指南”；重视运用私人污染防治协议，即通过地方当局与排污方签订私人污染防治协议，规定较法律更加严格的排放标准，这种协定既可以是依赖法院执行的民事合同，也可以是一种君子协议，这种协议配合公众压力对阻止工厂排污在实践中发挥了令人信服的作用；重视发挥政府在执法方面的主导作用，是日本政府的决心和重视导致了日本环境法的建立、完善和实施，日本政府还直接补偿由污染造成的人身伤害的补偿（虽然政府的补偿金依然来源于排污费），这与受害方直接向污染方寻求救济大不相同。与日本的作法相类似，美国《清洁空气法》规定的污染自我监测计划，《有毒物质控制法》（1976年，TSCA）规定的有毒物质生产者生产前的通知计划（PMN），即有毒物质的生产者必须向联邦环保局提交包括有关信息的新产品生产通知，有毒物质的生产者、加工者和进口者必须报告特定化学品的有关信息、数据，这些规定都强调、突出了污染者的自觉守法意识和自主守法行为。

为了增强环境法的权威和可操作性，许多国家通过环境法律的制定和修改，加强了环境责任制及对污染破坏环境的行为和环境违法行为的惩罚。在对污染破坏环境的责任的追究方面，一些国家的立法从过去只追究组织、单位的责任发展到同时追究政府官员、公司经理的个人责任；一些立法还对污染破坏环境的连带责任作了规定。例如，《朝鲜民主主义人民共和国环境保护法》（1986年）第52条规定：“任何企事业及组织严重危害、破坏或污染了国家的环境造成严重后果时，领导者或责任者都将被追究行政责任或刑事责任。”印度的《环境保护法》（1986年）规定：公司或私人协会如果违反了环境法，其主任、经理、秘书长、合伙人或其他有关成员将被追究责任，违反法律的政府部门的部长也将被追究个人责任。在巴林，对造成海洋环境污染和从船舶、陆地向领海倾倒废物的违法者可以处以高达13.2万美元的罚款，并可责令违法者在指定的时间内对污染区进行清理。在印度尼西亚，对故意损坏环境的人可以处以5万美元的罚款和10年的监禁。在泰国，根据1975年的《国家环境质量保护和改善法》，对不能达到环境标准的只能处以一个月的监禁和1000铢的罚款，而根据1992年修改的《国家环境质量保护和改善法》对相似违法行为则可以处以一年监禁和10万铢的罚款。在瑞典，环境法的实施体现在立法和执法的有机结合上，该国既有完善的法规体系，又有完善的执法系统，立法时就注意法律的可操作性和可实施性、注意对纠纷的处理程序和案件的处理，以保证法律的实施。例如，瑞典《矿产法》（1991年）有一半以上的法律条款是有关如何处理开采、勘探纠纷的规定，这样就便于所有的人都知道在发生纠纷时如何进行诉讼。

环境法的现实化突出表现在环境执法机构建设方面。建立一个权威大、效益高、执法能力强的环境监督管理机构成了各国特别是发展中国家环境法制建设中的首要问题。这是因为，政府环境管理机构是实施环境法的组织保证。在1972年联合国人类环境会议期间，只有11个国家有国家级的环境部或局，大多是西方工业发达国家。在本阶段形势发生了很大的变化，到1995年约有155个国家建立了国家级的环境机构，即各种名称的部、局和委员会；其中非洲已有30多个国家、亚洲已有20多个国家成立了环境部或局；大多数国家的环境机构是具有很大行政权力的、甚至准司法性质的环境行政管理机构；有些国家的环境机构直接由总统或总理来主管和监督；有不少国家成立了国家级的跨部门的协调、咨询机构或部间委员会。有关环境立法或授予这些环境机构全面负责环境事务的职责，或授权他们负责管理跨行业、跨部门的环境事务，或授予他们制定环境标准等权力。有的国家制定了专门的环境组织法，以建立环境行政管理机构、确立其权力、明确其管理范围。例如，突尼斯的《创建国家环境保护局法》（1988年）、尼日利亚的《联邦环境保护局法》（1988年）、加纳的《环境保护局法》（1994年）、卡塔尔的《关于建立常务委员会保护环境第4号法律》（1994年），都是全面规定环保局职责的环境保护组织法。在澳大利亚，环境法的实施主要由州级地方政府负责，这促使联邦和所有的州级地方政府都制定了环境

保护组织法,如:《全国环境保护委员会法》(1994年, National Environmental Protection Council Act, Commonwealth Legislation),《资源评价委员会法》(1989年, Resource Assessment Commission Act), 维多利亚州(1995年)、昆士兰州(1994年)、新南威尔士州(1995年)和塔斯马尼亚(1995年)等地方政府制定的《全国环境保护委员会法》(National Environmental Protection Council Act, such as Victorian Legislation)。波兰根据1987年修改的《环境保护管理法》(1980年制定)成立的环境与自然资源部(简称环境资源部),荷兰成立的住宅、规划和环境部,阿根廷于1991年成立的“自然资源和人类环境秘书处”,玻利维亚于1992年成立的“持续发展和环境部”,哥伦比亚于1993年成立的“环境部”,都是管理范围相当广泛的政府环境机构。阿曼在1991年将原有的“环境保护和污染控制委员会”与“环境部”合并为新的“地区市政和环境部”,也是一个管理范围相当广泛的政府环境机构。南韩于1990年1月成立环境部,被认为是该国十多年来环境保护政策的最大突破;同年6月,南韩国会修改、制定了《环境政策基本法》、《大气环境保护法》、《水环境保护法》、《噪声和震动控制法》、《有毒化学物质管理法》、《环境损害纠纷调解法》等6个法律,高级别的机构加上6个新法的实施(从1991年2月起生效),一下子提高了该国环境法的权威。南非《环境保护法》(1989年)宣布,环境事务部长可以决定有关环境保护的总政策、自然资源的可持续发展利用及生物多样性的保护等问题。在环境咨询、协调机构方面,泰国建立的国家环境委员会,最初只有就环境政策问题为内阁提供意见的权力,1992年通过的立法提高了它的地位;目前的国家环境委员会由国家首相任主任,许多政府部委的部长为其成员,还有4个委员职位留给公众代表。菲律宾政府成立了一个由几个部委的秘书长组成的、具有极高权力的“国家环境保护委员会”,它有权合理地协调有关环境事务的各政府部门的职能、颁布环境标准、提出新的环境立法议案。在赞比亚成立的环境委员会,是一个多学科部级机构,其成员不仅包括国家部委的代表,还有大学、商业组织、农业组织、非政府机构的代表和2名公众成员;该委员会可以就有关自然资源、环境管理和污染控制政策向政府提出建议并提出环境保护和管理的措施;《环境保护和污染控制法》(1990年)还赋予该环境委员会以“水资源的管理及保护,大气污染的防治,废物的管理,农药、有毒物质、电离放射的管理,自然资源的保护”等权力。为了更好地促进美国的可持续发展,克林顿总统成立了美国总统可持续发展委员会(PCSD),该委员会的成立被认为是体现了总统在环境领域的最重要的首创精神,克林顿想通过该委员会的工作,来改变美国制定环境 and 经济政策的方法,以便使美国从对抗走向合作、从停滞不前走向稳步发展、走向更富有希望和机会的未来。在探索和制定有关刺激经济发展、增加就业和保护自然文化遗产政策方面,该委员会被认为是一种创造性的合作,它由25位来自工业界、政府、环境、劳动和民权组织的代表组成,负责提出258项富有创造性的、协调经济和环境政策的新主张,在委员会的8个专题工作组有来自全国的400名专家在努力工作。

除了提升国家环境管理机关的级别和管理范围,许多国家的环境立法还增加政府在处理环境事务方面的权力,特别是增强环境法执行机关(包括中央机关和地方机关)的强制执行权限。例如,在菲律宾,控制污染的部门有权公布单方面的命令,停止和关闭有违反环境标准行为的企业的设施。在马来西亚,政府环境管理部门有权检查房屋和设备、监测、取样、拍照、检查账簿和记录。在墨西哥,环境秘书处、自然资源及渔业部有权命令没收污染材料或物资,强制暂时全部或部分关闭对环境和公众健康存在紧急危害的污染源;国家或地区政府对环境违法者有罚款、暂时或永久地全部或部分关闭污染源、行政拘留24小时以及吊销许可证、执照或特许权的行政制裁权。洪都拉斯的《环境普通法》(1993年)在国家环境部设立了一个秘书处,赋予其监督环境法的遵守和执行、制定和协调国家环境政策、协调与环境问题有关的国有单位和私营单位之间的关系等职责;该法还规定,法院对违反环境法律者不仅有权没收违法工具、设施,判处赔偿损失、罚款和监禁,责令把受到损害的环境恢复原状,还有权关闭或暂时中止全部或部分对环境有害的设施或行为,取消国家和地方政府赋予的权利或经济优惠。

在英美法中,实施法律(enforce)含有“强迫遵守”法律的意思,包括行政强制执行和司

法强制执行。行政强制执行是指经法律授权的联邦或州的行政机关依照行政程序对违法者采取的强迫其遵守法律并依法承担行政法律责任的法律行为。司法强制执行是指，对违反环境法律者，经法律授权的联邦或州的行政机关依法向法院提出，由法院依照司法程序对违反者采取强迫其遵守法律并追究其法律责任的强制行为。司法强制执行分为民事执行和刑事执行两种。其中民事执行包括：行政机关可以向法院申请对违法者发布强制令、给予民事制裁（主要是民事罚款）、强制执行行政罚款、对拖欠行政罚款的民事罚款等。刑事执行包括：对违法者处以罚金、监禁、监禁并罚金等。根据美国《资源保护回收法》（**Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)**），又称《固体废物处置法》，**Solid Waste Disposal Act**）等法律，美国环保局有权对任何违反有关环境法律规定义务者提起民事诉讼和刑事强制执行。根据美国的《清洁空气法》、《水污染防治法》、《固体废弃物处置法》等环境法律，美国环保局、商务部等政府机关享有行政执法权，行政执法行为的形式包括现场检查、调查、监测、取证、索取文件、下达守法令（**compliance order**）和处以罚款等。目前行政命令是美国环保局执法行为中采用的一种主要形式，在 1990 年环保局发布了 4000 多道行政命令，只有 360 件由环保局提起的民事诉讼案件。行政命令主要有 3 种：非正式警告（非正式通知，包括电话通知、现场检查、违法通知，内容是告知违法、予以警告、限定期限等）、行政守法令（内容详细而清楚，如制止停止违法行为、安装设备、采取措施、接受检查、暂停设施运转、清除污染等）和行政罚款。根据澳大利亚新南威尔士州的法律，环境保护通知是保障环境法律实施的一个主要行政工具，环境保护局有权对违法行为人发出消除污染通知（**clean-up notices**）、预防通知（**prevention notices**）、禁止通知（**prohibition notices**）和承担有关执行经费的通知（**compliance cost notices**），不执行上述通知属于犯罪行为。美国环境法中有一项特殊的民事诉讼制度（**civil suits**），即对比较严重的环境违法行为，环保局可以提起民事诉讼，请求法院判决纠正违法行为，迫使违法者交付民事罚款，以实施环境法律。例如：《联邦水污染控制法》（1948 年）规定，授权联邦环保局长对他有权发布执行的违法行为提起民事诉讼，以寻求包括临时性或永久性禁止令在内的适当的救济方式；《清洁水法》（1972 年）规定，对于违法行为，环保局除可以下达行政命令外，也可以申请法院给予违法者以民事制裁（对违反《清洁水法》而获得一定经济利益的违法者的民事制裁按天数计算，每天罚款 1 万美元）。在 1990 年，美国环保局提起的 360 件民事诉讼案件中，共取得 120 亿美元的民事罚款。为了追究环境污染民事责任，许多国家结合环境污染民事责任的特点制定了一些新的民事责任条款。根据法国民法典 1384 条的规定，如果某人控制下的物品或活动造成了损害，原告不需要证明占有者的过错，只需证明该物品或活动的存在以及是在被告的控制之下，则被告应承担责任。1985 年 7 月 25 日的欧盟指令（**EEC85/274**）建立了一项严格产品责任制度，规定产品的制造者对使用者所期望的安全负责；据此，法国也规定了一种严格责任制度。例如，对飞机产生的噪声、核事故或向海洋排放碳氢化合物，原告不必证明致害者有过失，而只需证明发生了损害。在法国，有关工作场所的事故的赔偿也实行无过错责任，雇员只需证明其在工作时间内在工作场所受到了伤害；一个工厂尽管遵守了所有行政上和法律上的规定，但如果对周围地区或邻居造成了烟尘污染或噪声污染，仍要承担责任，一个人可以对其邻近的工厂或邻居提起诉讼（相邻损害诉讼）。美国《综合环境反应、赔偿和责任法》（**CERCLA**），规定了超级基金和有关补救责任，确定了有关当事人的连带责任性的严格责任，其法律效力具有追溯力，是对传统法理观念的一种突破。

为了实施环境法中有关民事责任的条款，有些国家制定了专门的有关处理环境民事责任纠纷的法律，如日本的《公害纠纷处理法》和《公害健康受害补偿法》、韩国的《环境污染受害纠纷调整法》（1990 年 8 月 1 日）、德国的《环境责任法》（1990 年）、性质有所不同的美国《超级基金法》、瑞典的《环境损害赔偿法》（1986 年制定）等。德国《环境责任法》主要规定环境损害赔偿即私人之间的环境损害赔偿请求，根据该法：严格责任将取代过错责任，不管工厂的运营者是否有过错，只要其生产活动造成了损害，他就必须对其造成的环境损害承担责任；严格责任适应的具体行业，根据工厂运行的危险性确定；对现行法律的遵守并不免除工厂的严格责任；不再要求严格的因果关系证明，只要设施的运行可能产生某种损害，则推定该损害由其产生，该

设施的运营者可提出证据反驳上述推定；为了促进环境民事责任保险的发展，确定最高赔偿限额为 6 千万马克。在韩国，因环境污染发生的民事纠纷，过去大都通过法院判决解决。但通过法院解决环境污染民事纠纷存在着一些问题，为了解决这些问题，韩国于 1990 年 8 月 1 日制定了《环境污染受害纠纷调整法》。该法在环境部下设置了中央环境纠纷调整委员会作为调整纠纷的专门机构，在各个市、道设置了地方环境调整委员会负责调整环境纠纷。纠纷调整方式分为斡旋、调解和裁定，当事人可以向中央环境纠纷调整委员会或者管辖的地方环境调整委员会申请斡旋和调解，但是裁定由中央环境纠纷调整委员会专门负责。所要调整的案件有关当事人承诺的调整书具有跟审判中的和解书一样的效力，裁定只有在双方当事人收到裁定文件正文后 60 天以内没有提起诉讼或者取消诉讼时方开始生效。至今中央纠纷调整委员会处理较多的是裁定案件^[1-2]。

环境法的现实化不仅表现在国家层级上，而且表现在国际层级上。在十多年前，国际社会重视的是制定或签署国际环境条约，并且把许多已经签订的国际环境法律政策文件当作“软法”。近十几年来，国际社会谈论的更多的是国际环境条约的履行问题，如何履行国际环境条约已经成为国际环境外交和国际环境会议的主要议题。正如美国国际法协会主席伊迪斯·布朗·韦思教授（Edith Brown Weiss, the President of the American Society of International law）在联合国国际公法会议（1995 年，纽约）上，谈到国际环境法的最近发展趋势时所指出的：与过去相比，遵守国际环境条约的问题是一个越来越强调的领域；为了更好地实施国际环境条约，必须加强国际环境合作，增强国际环境管理能力、监测的中心作用和信息的流通^[3]。

2 依靠公众加强环境法的实施

国外依靠公众加强环境法的实施主要是抓两头：一是抓源头，通过保障公众的知情权促进环境法的实施；二是抓末端，通过公民诉讼促进环境法的实施。

2.1 通过保障公众的知情权促进环境法的实施

各国环境法制建设的实践证明，环境法的实施除了依靠政府之外，重要是要发动和依靠公众。公众参与环境法实施的前提是享有知情权即拥有信息，只有了解和掌握有关环境信息，才能真正拥有参与权、监督权。这就要求：一是政府向公众公布其掌握的有关环境信息；二是企业向公众公布有关其企业环境行为的信息；三、保障公民的知情权和获取信息的渠道畅通。目前不少国家已经通过环境法，建立了政府和企业向公众报告有关环境信息的制度，健全了公众获取信息的渠道。这些既是实现公众知情权的需要，也是实施环境法和加强环境法执法能力建设的需要。

2.1.1 政府报告环境资源信息

早在 1787 年 1 月 16 日，美国独立宣言起草人托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）在写给友人的一封信中曾指出：“我们政府的基础源于民意。因此，首先应该做的就是要使民意正确。为免使人民失误，有必要通过新闻，向人民提供有关政府活动的充分情报。”美国开国元勋詹姆斯·麦迪逊（James Madison）指出：“想要当家作主的民众必须用知识的力量将自己武装起来。一个民选政府若无大众化的信息或无获此信息的途径，那就不过是一场闹剧或一场悲剧的序幕，亦或两者兼而有之的序幕。”^[4] 1798 年法国人权宣言第 15 条规定：“社会有权要求全体公务人员报告其工作。”在政府报告制度方面，目前已经有许多国家通过立法规定政府报告制度。1966 年美国国会制定了人类历史上第一部《信息公开法》（又译为《信息自由法》，Freedom of Information Act），明确规定了行政机关应当向公众公开哪些信息，如何公开这些应当公开的信息，公民应当如何索取政府信息。根据该法规定，行政机关信息公开是原则，不公开的只是例外；行政机关决定不公开某项信息，必须向国会说明原因和理由；公众有权接触政府档案，试图拒绝提供信息的政府官员负有举证责任；法庭可作出落实公众的这项权利的裁决。该法的要点是将行政行为的结果（如行政决定、行政案件结果等）公开。1974 年美国制定了《个人隐私法》（The Federal Privacy Act），这是与《信息公开法》配套的一部法律，规定政府机关通过法定程序收

集和保存的涉及个人隐私的档案信息向当事人公开的原则，即政府机关掌握的个人信息档案资料应对个人开放。1976 年美国制定了《阳光下的政府法》（又译为《公开会议法》，**Government Under Sunshine Act or Open Meetings Act**）规定一切行政会议（指联邦政府中由二人以上组成的采用委员制而不是首长制的行政机关会议），除法定的例外，一律公开举行，会议至少前一周向公众公开发出会议通知，会议召开时公民可以旁听，会议结束时公开会议纪录，不得在会议外决策（某些情况除外）。该法的要点是将行政行为的过程公开。上述法律基本形成了美国的信息公开制度。其他工业发达国家也是如此，如澳大利亚于 1982 年、韩国于 1998 年、日本于 1999 年、英国于 2000 年分别制定了《信息公开法》。加拿大《环境保护法》（1999 年修订）第 2 条规定，加拿大政府应当“向加拿大人民提供加拿大环境状况的信息”。

在环境资源信息方面，美国《资源保护和回收法》明确规定：美国国家环境保护局必须提供、鼓励、协助公众参与法规的制订、修改、实施和执法。由于有害废弃物对公众健康或生态环境造成潜在威胁，所以该法中的公众参与主要集中在对经营有害废弃物处理、储存和处置的许可证的审批过程中。经营有害废弃物处理、储存和处置的公司（申请人）在申请前必须召开一次非正式的公众会议，要以登报、广播、张贴等方式通知当地社区包括团体和个人有关会议召开的时间和地点，该通知距开会的时间不得少于 30 天。审批部门结束对申请的审阅后必须作出通过或者否决的初步决定，该决定必须以登报、广播或邮寄的方式通知公众和其他相关部门，使公众有不少于 45 天的时间对审批部门的决定发表意见。根据美国法律：美国环保局提出的条例草案，必须在广泛发行的《联邦公告》或《联邦登记簿》上公布，且允许有 30 天的公开评论；在条例草案公布后的 90 天内，公民可以就该条例上诉到美国上诉法院；公众可以参与环保局主持的任何有关颁发许可证和罚款的行政听证会。美国在《清洁空气法》、《清洁水法》、《应急计划和社区知情权法》（EPCRA）等环境立法中，规定了环境信息对公众公开等内容，明确了公众的知情权，建立了环境信息对公众公开的法律制度，为公众参与环境保护奠定了基础。《美国清洁水法》（1972 年）规定：联邦环保局必须吸收公众参与“对任何禁止排污的法律的完善、修订和执行”工作（第 101 条）。

政府向公众报告环境资源信息可以通过各种方式和渠道，包括但不限于通过报纸、广播、电视、各种听证会、各种报告会（如新闻发布会）、各种报告书（如各种绿皮书、红皮书、蓝皮书）等。

2.1.2 企业报告环境资源信息

工业企业环境行为信息公开化是新形势下环境法实施的必然要求，是调整政府环境行政管理人与管理相对人（企业）之间关系的不可替代的手段。工业企业环境行为信息公开化，是政府环境行为、企业环境行为和公众环境行为之间的纽带。企业公开环境行为信息，有利于政府环境资源行政主管部门与企业建立新型的关系（合作关系、亲善关系），有助于加强公众对企业环境行为是否合法、守法的监督；它的实施为环境法的实施开辟了新的领域。企业事业单位，特别是直接从事环境资源开发利用的单位，报告环境信息的机制主要有：企业事业单位环境信息（情报、资料）报告制度；企业事业单位环境信息（情报、资料）申报登记制度；环境资源产品广告、说明书制度。

为了保障公司提供环保报告，一些国家已经制定法规，将公司提供环保报告的自愿报告机制上升为公司提供环保报告的法律机制。例如，美国在《1980 年综合环境反应补偿与责任法》（一般称为《超级基金法》）^[5]、《有毒物质控制法》、《资源保护与恢复法》、《超级基金修正及再授权法》等法律中，已经规定企业环境报告制度。例如，国会于 1986 年年底通过了对超级基金法的修正，该修正法的第三章（**Title III of the Superfund amendments**）创造了环境法的一次较大的扩展。该法中的“知情权”条款（**The right-to-know provisions**）要求有关公司就排放的化学品种设立一个数据库以便为公众提供信息，公开有关信息这种作法促使公司在公众要求之前自觉开始

削减污染物。有关“知情权”的立法立即对私营生产产生（private sector conduct）了广泛的影响，就像《国家环境政策法》对联邦机关行为（federal agency behavior）所产生的类似影响一样。

据荷兰阿姆斯特丹大学环境管理中心的副教授 Ans Kolk 提供的资料，环境管理中心联合会计公司 KPMG 在 2000 年的研究发现，在全球 250 所最大的公司中有 35% 出版了环保报告，“这个突出的转变只是这十年间的事情，在十年前，很难找到公司会向公众披露其环保表现的详细资料”。调查北美、欧洲等地公司环保报告的研究显示，北美和欧洲有 50% 的公司出版独立的环保报告，“这是因为股东、消费者、投资者、雇员、债权人、社会大众及其他利益相关者愈来愈重视有关公司环保表现的资料，公司需要满足他们对这类资料的诉求。换言之，所有的利益相关者都愈来愈关注环保问题。”在香港，1997 年只有 10% 的恒生指数上市公司（21 所）有些环保资料发表，到 1998 年数目增至 30 所即 14%。有越来越多的国际公司在签署合作协议前，要求对方提供公司的环保报告，先评估合作伙伴的环保表现。公司环保报告的内容主要包括：公司的环保规划，环保目标，环保产品，环境成本，产品价格，资本（环保）投资，环境审计和评价，排污状况，废物管理等。许多专家认为，像财务报告一样，公司应该每年应该出版环保报告，让公司经理和投资者综合全局，以便了解公司有没有污染破坏环境和潜在的风险。不少公司认为，编制环保报告对企业有利，向公众披露环保资料可以迫使公司注重本身的环保表现，从而减轻环境风险；环保报告给读者一个公司正在向环保目标努力的印象，有助于改善公司在公众和社会的环境形象，有利于招揽人才和吸收投资；环保报告是一种管理工具，便于公司采取有效的方法去处理外界人士的评价，有助于公司加强环境管理、赶上全球环境标准，可以促进公司检查其所有的业务细节，让管理阶层找出节省成本的地方甚至发现新的商机。调查表明，那些公布环境报告和环境资源计划的公司不公布的公司，他们的资本结构没有两样，但前者所赚取的利润明显高于后者；这与优质管理理论完全一致，因为公司越对社会和环境负责，越可显示公司管理素质优良。在美国，“道琼斯可持续类别指数”由“道琼斯全球指数”中最支持可持续发展原则的那一些公司组成，这些公司在各自待业中是最符合环保、经济和社会标准的公司。所有可持续类别指数的公司每年都要接受称为“公司可持续评估”的全面检查，公司环保报告是用作分析评估的重要文件。^[6]

2.1.3 建立申报登记、标志、标识制度

目前，不少国家通过立法已经建立环境方面的申报登记、标志、标识制度。由于产品、产地、排污口等会对环境产生影响，一些环境法律规定了标志、标识制度，包括产品标志、特定区域标志和排污口标志等各种标志、标识，目的是为了向公众显示有关人与自然关系的信息。最典型的是各种危险品、危险废物、放射性物质的标识或标志，还有各种自然保护区、生态功能区和其他特定保护区的标志。环境标志在国外也称生态标签、绿色标志、环境选择等，经 ISO 组织统一称为环境标志。环境标志是一种张贴在产品或其包装上的图形，表明该产品不但质量符合标准，而且在生产、使用、消费和处置等过程中也符合规定的环境保护要求，对生态环境和人体健康没有损害。1978 年西德首先使用环境标志，称“蓝天使”（Blue Angel）计划。到 1990 年，德国已授予 3600 多种商品以环境标志。加拿大、日本、美国、法国、瑞士、芬兰、澳大利亚等国也已开始实施环境标志制度。美国农业部于 2002 年颁布了有机食品标签规定。根据该规定，凡是有机程度达到或超过 95% 的食品，都可以贴上一个专门的新标记；有机程度在 70~95% 之间的食品，虽不能享受贴专门标记的待遇，但可在标签上注明本产品“包含有机成分”。食品是否具备贴上有机食品标签的资格，需经美国农业部批准的专门机构认证。^[7] 有机食品标签的推行，使人们了解了在农业生产领域中人与自然关系的状况。实践证明，无论是环境标志还是食品标签，都向人们显示了人与自然的关系状况。

2.1.4 建立公众查询和获取环境资源信息的制度

环境法是面向公众的法律，法律要实现其保护环境的任务，就必须让公众获得有关环境资源的信息；政府和企业有向公众公布环境信息的义务，公众有获得环境信息的权利（又称信息权或知情权，即了解、获取环境信息的权利），这既是公众参与环境管理的权利的前提条件，又是公众参与权和民主程序的一个重要特征，也是法律得以遵守和实施的前提。在环境民主的社会，公众有了解、被告知政府在做什么和为什么这样做的基本权利；公众要有意地参与环境管理的进程，就必须知情。1992年6月联合国环境与发展会议通过的《关于环境发展的里约宣言》明确提出，“环境问题最好是在全体有关市民的参与下，在有关级别上加以处理。在国家一级，每一个人都应能适当地获得公共当局所有的关于环境的资料，包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料，并应有机会参与各项决策进程。”乌克兰共和国的《自然环境保护法》第9条规定：“公民有权依法定程序获得关于自然环境状况及其对居民健康的影响等方面的确实可靠的全部信息。”俄罗斯《联邦环境保护法》（1991年12月19日制定，1992年3月3日公布）的第二部分规定，公民有权要求获取有关环境的完整可靠信息。奥地利制定的《环境信息法》，从法律上保障了公民获取政府的环境信息和资料的权利即“知情权”。智利的环境法规定：环境影响评价研究必须对公众公开，除非那些被认为是商业和工业秘密必须保留的信息；个人或公民组织可以对必须由国家环境委员会或地区委员会审查的环境影响评价报告提出意见；如果他们的意见未得到及时考虑，可以提起上诉。

一些国家的实践证明，由知情权所确立的一套制度是保障法律实施的重要机制。目前已经有法律规定，公民可以通过多种途径查询并获取环境信息及人与自然关系状况的信息。依法保护和建立的环境资源信息库（包括各种环境资源图书馆、资料中心）、环境资源因特网等，为公民查询环境资源信息及人与自然关系状况的信息，提供了保障。网络与媒体革命，以及随后建立的数字地球和数字环保系统，为人们查询人与自然关系的资料提供了方便。当代因特网是21世纪最重要的民主工具，它的发展为公民知情权创造了条件。在互联网产生后，1996年美国国会制定了《电子化信息公开法》（Electronic Freedom of Information Act），要求各行政机关采用最新技术，特别是互联网技术向公众公开行政信息。到1999年底，美国已有8300万人与因特网联接。因特网使老百姓获得了权力，使政府和上流社会丧失了特权。有了因特网，老百姓可以设立个人网站与传媒巨头一争高下；任何一个人只要一按按键，就可以得到有关政府、社会和经济的消息。

2.2 通过公民诉讼促进环境法的实施

当代环境法发展的重要实践之一是诉讼实践，发展环境诉讼是实施环境法的一个重要方面。

自二十世纪70年代以来，环境诉讼一直在发展，70年代在工业发达国家表现得较为明显，80年代末以来已在广大发展中国家呈上升趋势。在美、日等国，构成环境法的大多数著名案例是在法院形成的。在美国，法院在实施环境法方面一直起着十分重要的作用，在美国现代环境法发展的第三个十年即1980年至1990年，联邦法院越来越注意环境法的贯彻和实施。在缺乏环境专门成文法律的早期，美国法院特别是地方法院也可以处理环境污染问题，这时法院判案的主要根据是普通法的侵权原则（如使用自己的财产不得对他人财产造成损失；河岸权理论，河流合理使用原则即“河流沿岸人必须合理使用河水，不得损害其他沿岸人的利益”，河流自然流动原则即“河流下游沿岸人有权要求上游沿岸人不得任意改变河流的自然流向、流量和水质”等），方式是判决损害赔偿或下达停止侵害命令。目前，美国法院可以依法受理环境民事案件、环境刑事案件、环境司法审查案件；根据美国《资源保护回收法》（Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)，又称《固体废物处置法》，Solid Waste Disposal Act）等法律，美国环保局有权对任何违反有关环境法律规定义务者提起民事诉讼和刑事强制执行。仅仅在十多年的时间内，美国就形成了5000个联邦法院决定，大大地丰富了美国的案例法。对寻求需要咨询的当事人的律师而言，这些法院决定与数千个行政决定一样重要。

在法治历史比较悠久的西方工业发达国家，一直把公民环境诉讼的活跃程度和法院适用环境

法判决案件的多少作为判断环境法实施程度的标志。美国在《清洁空气法》、《清洁水法》等主要环境立法中规定了公民诉讼条款及返还诉讼费等措施。为了鼓励公民环境诉讼,美国《清洁水法》规定,起诉人胜诉后,败诉方承担起诉方花费的全部费用,国家再对其给予奖励;美国《垃圾法》规定,对环境违法人提起诉讼的起诉人可得罚金的一部分。在审理民事案件中,美国法院可以处以民事罚款,责令企业暂时或永久性停业、关闭,采取紧急强制措施。根据对 2 千多件联邦法院判决的调查研究,联邦法院对环保局的政策和行政管理已经产生重大影响,这些判决可以产生如下结果:判决改变或撤销环保局的决定或条例,导致环保局改变政策或管理;法院支持环保局,提高环保局政策和管理的权威;对环保局现行政策和管理没有什么影响或维持原有影响。美国环境法的发展史说明,是法院支持通过公民诉讼来实施国家法律。一些美国环境保护运动领导人在回顾近 20 年的历史时得出结论,最重要的一个进展是为公民原告提起的环境诉讼打开了法院的大门。色拉俱乐部法律保护基金的第一任执行主任、后来担任卡特政府的助理总检察长的詹姆斯·莫尔门(James Moorman)认为,环境诉讼“使管理者与被管理者这种双极系统变成了三极,即:管理者、被管理者和公众”^[8] 公民环境诉讼解决了环境保护成员关注的许多重要矛盾。提起环境诉讼这一威胁避免了许多可能发生的问题。值得特别提起的是,通过一系列公民环境诉讼,美国人民和公民组织获得了法定的诉讼权以及对非正式的机关决定得以司法审查的权利(the right of standing and the right to gain review of informal agency decisions)。美国最高法院在 1971 年的“卡尔沃特·克里夫协调委员会诉美国原子能委员会”一案中,明确宣布联邦法院拥有监督行政部门执行环境法规的权力。在“保护奥佛顿公园的公民诉沃尔伯”(Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe)一案中,最高法院确立:根据行政程序法,非正式的机关行为(informal agency actions)服从司法审查。由于行政机关的不当行为导致牧场的持续破坏,在 the Monongahela case^[9] 一案中,法院使用 1897 年《有机物法》的语言,禁止工业伐木活动;森林服务署被迫请求国会重新起草基本的森林服务职责。这些法院判决之所以特别重要是因为:市场经济体制下的环境保护主要靠政府加强环境管理,如果政府自身行为对环境不利而且没有强有力的监督审查机制,那是搞不好环境保护的;像森林计划、高速公路选址计划等所有资源管理中的基本活动都是非正式的机关行为,这些政府活动对环境资源的影响很大,这些行为不当会造成严重的环境问题,只有由公民或公民团体对这些不当政府行为提起行政诉讼,并由法院这一独立审判机关予以司法审查,才能放心走“环保靠政府”之路。另外,在印度、哥伦比亚、哥斯达黎加、菲律宾等国家,法院已受理直接基于宪法规定的环境权所提起的环境诉讼案件,一些国家最高法院的判决已肯定、执行和维护宪法有关环境权利和义务的规定。许多迹象表明,加强法院司法、推动公民诉讼,正在逐步演变成为当代环境法发展的一个重要趋势^[10]。

为了加强公民诉讼,一些国家从环境立法和司法诉讼实践这两个方面放宽了对公民提起环境诉讼资格的限制。例如,根据澳大利亚新南威尔士州的《环境计划与评价法》(1979 年)和《环境犯罪和惩罚法》(1989 年)的规定,对于违反本法的,“任何人可以向法院提起诉讼,请求法院颁布救济令或制止违法令,不管该人的权利是否已经受到或可能受到该违法行为或该违法行为的后果的侵害”;1996 年公布的《环境保护行动计划法案》(一个供公开征求意见的草案),明确规定第三者(third parties)对违反环境保护法的行为有向法院提起诉讼的权利,以制止违法行为。在美国和英国的一些环境法律中,也规定任何人都可以向违反环境法律者提起诉讼。

为了从司法诉讼方面加强环境法的实施,及时处理日益增多的环境纠纷、提高处理环境资源纠纷的效率,一些国家成立了专门的环境资源法庭,包括但不限于环境法庭、资源法庭、土地法庭、森林法庭、水事法庭、矿业法庭。例如,澳大利亚新南威尔士州的土地和环境法庭的工作就十分卓有成效,他们出色地处理、审理了不少环境资源纠纷^[11]。

3 加强对环境犯罪的刑事制裁

加强环境法的实施的一个重要方面,是加强刑法对环境的保护和加强对环境犯罪的打击。在这方面,各国主要采取了如下办法:

3.1 修订刑法典以增设环境犯罪条款

二十世纪 70 年代初，奥地利率先于 1974 年刑法修改时，增设了公害罪^[12]。1981 年的瑞典刑法增加了有关破坏环境罪的规定，对破坏环境罪规定了 6 个月到 6 年的有期徒刑。原西德在 1987 年《刑法典》的修订中，进一步明确了 7 个“危害环境罪”罪名（包括污染水域罪、污染空气和噪声罪、有毒废物危害环境罪、非法从事核设施罪、非法处置核燃料罪、破坏特别保护区罪、严重危害环境罪）和相应的刑事法律责任；对一般污染破坏环境罪的处罚通常为 5 年以下自由刑和罚金，对严重危害环境罪的处罚较重。例如，新修订的《刑法典》第 330 条规定：“严重污染水域、有毒废物危害环境、严重非法从事核设施、严重非法处置核燃料，以及严重破坏特别保护区的，处十年以下自由刑。”这种修改，不仅使追究环境犯罪人的刑事责任有了权威的刑法依据，也使得对环境犯罪的定罪量刑增强了可操作性。俄罗斯联邦议会于 1996 年通过的《俄罗斯联邦刑法典》，被认为是进入 90 年代以来较为完备的环境刑事立法。其特点除了修订刑法典增设环境犯罪外，在具体罪名和刑种上也较多，扩大了刑法在环境保护中的作用，体现了环境保护刑事立法的生态化、国际化趋势。该法除了在第 2 条规定刑法典的任务包括环境保护之外，还在第 9 编“危害公共安全和秩序的犯罪”中，设立了“生态犯罪”的专章。该章共 17 条，分别规定了进行工程建设违反环境保护规则罪（第 246 条），违反关于有害生态的物质和废物管理规则罪（第 247 条），在利用和处置微生物和其他生物制品及有毒物质时违反安全规则罪（第 248 条），违反兽医规则和植物病虫害防治规则罪（第 249 条），污染水罪（第 250 条），污染大气罪（第 251 条），污染海洋环境罪（第 252 条），违反俄罗斯联邦关于大陆架和专属经济区的法规罪（第 253 条），毁坏土地罪（第 254 条），违反保护和利用地下资源的规则罪（第 255 条），非法捕捞野生动植物罪（第 256 条），违反渔业资源保护规则罪（第 257 条），非法狩猎罪（第 258 条），毁灭列入《俄罗斯联邦红皮书》的生物和危及栖息地罪（第 259 条），非法砍伐树木和灌木罪（第 260 条），毁灭和破坏森林罪（第 261 条），违反特别保护的天然地区和自然客体的制度罪（第 262 条）等罪。此外，该刑法典还在第 12 编第 34 章“破坏人类和平安全的犯罪”中，规定了生态灭绝罪（第 358 条）。对上述各罪，该法规定了相应的刑罚，包括：3 年以上 8 年以下剥夺自由，3 年以下限制自由，2 年以下劳动改造，6 个月以下拘役，劳动报酬 500 倍以下或 5 个月以下工资其他收入的罚金，剥夺 5 年以下期限的担任一定职务或从事某种活动的权利，强制性工作 180 小时至 240 小时。对犯有生态灭绝罪者，即大规模毁灭植物或者动物、毒化大气或者水资源，以及实施了其他可能引起生态破坏行为的，可处以 12 年以上 20 年以下的剥夺自由。

3.2 在环境资源法律中设置刑事条款（又称制定附属刑法）

自二十世纪 60 年代以来，美国国会、政府和司法部门开始重视用刑事法律手段遏止和惩治环境犯罪。国会通过《清洁水法》、《清洁空气法》、《有毒物质控制法》等环境立法，使环境刑事法律条款逐步得以全面规定并在实践中得以完善。为了打击环境犯罪，美国环境法律大都有环境犯罪的规定，并且详细规定引起刑事责任的环境犯罪形式，以及相应的刑事制裁。世界许多国家的环境法律都有制裁环境犯罪的刑事法律条款。瑞典于 1981 年修改的《环境保护法》加强了有关环境刑事责任的条款，对因故意或过失而犯罪者可以判决罚款和 2 年以下有期徒刑。

3.3 制定特别刑法

日本于 1970 年制定的《公害罪法》，是专门规定有关环境污染犯罪及其刑罚的单行刑法（又称特别刑法），开创了环境犯罪单行刑法的立法体例，在环境刑法领域具有重要的意义和影响。为了严厉打击因非法排放污染物质引起威胁公众的生命或身体的事件或导致人身伤亡的人或破坏自然生态系统的人，从而达到预防环境犯罪的目的，韩国于 1991 年 5 月 31 日颁布了《关于环境犯罪处罚的特别处置法》。为了指导法官对不同类别环境犯罪案件的审理，由美国国会根据《综合犯罪控制法》创立的判决委员会（USCC），已在其起草的《判决指南》中规定了水体污

染、大气污染、有毒废物处置等 7 个方面的环境犯罪的等级及其刑事责任。根据该指南,对过失违法者(如过失倾倒在有害污染物),可以处以每天 2 万 5 千美元的罚金,最高是违法一天判一年监禁,对再次违法者将加重处罚。对故意违法者(一般指违法者在掌握有关环境法律知识的情况下实施了违法行为),每天罚金是 5 千至 5 万美元,最高处罚是违法一天判 3 年监禁;如果被告明知会造成巨大危险或严重人身伤亡而实施违法行为,对个人可处以 15 年监禁和高达 25 万美元的罚金,对企业可处以 1 百万美元的罚金。澳大利亚等国也制定了环境特别刑法。在加强刑法对环境的保护和对环境犯罪行为的惩罚方面,澳大利亚新南威尔士州的立法是一个很好的例子。该州于 1989 年制定了《环境犯罪和惩罚法》(The Environmental Offences and Penalties Act, 1989, New South Wales);之后,该州结合执法情况,多次对该法进行了修改。在介绍该法的有关情况之前,笔者首先对澳大利亚法律中的两个术语 Offences 和 Penalties 稍作说明。Offences 本文译为犯罪,但这里的犯罪不等同于我国刑法中的犯罪,它不仅包括我国刑法中的犯罪,还包括一些公共错误行为、违法行为、犯法行为。Penalties 本文译为惩罚,它不仅包括我国刑法中的刑罚,还包括其他惩罚和处罚。该法规定了如下 3 种犯罪:第一种是最严重的环境犯罪,主要适用于非经授权处置废物的犯罪行为。第二种是中等程度的犯罪,主要由《清洁空气法》(1961 年)、《清洁水法》(1970 年)、《噪声控制法》(1975 年)和《污染控制法》(1970 年)以及《地方政府法》(1919 年制定,1993 年修改)规定,乱丢废物和不遵守“清理环境”的通知也属于这种犯罪。第三种是轻微的犯罪,该法为处理轻微的环境法律实施问题规定了一种“现场”侵权通知(“on-the-spot” infringement notices)。第一种环境犯罪,主要指:以损害或可能损害环境的方式,故意或者过失地处置废物,造成物质溢出、渗漏或逸出,将破坏臭氧层的物质排放入大气。企图、密谋、帮助、教唆或者引诱他人犯上述罪行的也被认为是犯罪。一旦一个人(指企业的工作人员)被认定有罪,其所有者(owner)承担无过错责任。对这种犯罪,对法人可以判处 100 万澳元的罚金,对自然人可判处 25 万元罚金,对直接犯罪人可判处高达 7 年的有期徒刑。对第一和第二种犯罪,法院有权命令被认定犯罪的被告,采取行动或特别措施防治、控制、减少、减轻由于其犯罪活动所造成的环境损害,或者防止继续犯罪、重复犯罪,可以判处犯罪者承担恢复环境的费用或对其征收履约保证金。有关环境犯罪的法律都强调“以损害或可能损害环境的方式”(in a manner which harms or is likely to harm the environment)这一环境犯罪的特征。根据有关环境法律,对“环境的损害”被定义为“任何引起环境退化的、直接或间接的环境改变,包括但不限于任何导致大气污染、水污染的作为或不作为”;“污染”被定义为“改变空气、水等环境要素的物理、化学或生态条件的所有行为”;“环境”也有一个非常广泛、综合的定义。

3.4 针对环境犯罪的特点,制定富有特色的环境刑事条款,发展富有特色的环境刑法理论

国外环境刑事法律的特点如下:处罚危险犯(包括对违反法定义务的行为,无论有无危害后果发生,均处以刑罚,即处罚行为犯)、过失犯(甚至实行严格责任制,不以行为人的主观过错为犯罪构成要件,即无过错犯)、未遂犯(指故意罪的未遂犯);举证责任转移、加重处罚、扩大罚金刑的适用范围;实行“两罚”制(既处罚自然人又处罚法人)、代罚制(将实际从事业务活动而犯罪者所应负的刑事责任转由其法人代表承担);实体法和程序法相结合等。例如,根据韩国《关于环境犯罪处罚的特别处置法》(1991 年 5 月 31 日颁布),对单位犯罪,除对单位判处罚金外,可同时对其主管人员和其他直接责任人员给予处罚(第 2 条、第 3 条);如果一个企业或单位造成严重污染,实际上发生的是威胁公众生命和人体危险的行为,但排放污染物质的行为与其后果之间存在相当的盖然性,法院应当推定其后果是由排放污染物质的企业造成,应该处理该案件。结合美国环境犯罪的特点,美国逐步形成了一些不同于传统刑法理论的环境刑事法律理论,主要表现在如下几个方面:1、美国环境法律中的环境犯罪,从刑法理论上讲属于行为犯,突破了传统实害犯的理论束缚。根据美国环境法律,被告人只要实施了违反环境法律的犯罪行为,不管是否造成实际损害,都可以认定为环境犯罪行为。例如,根据《资源保护和回收法》的规定,任何人故意运输或导致运输该法列举的危险废物到没有许可证的设施的行为,则构成环境犯罪行

为；在相关判例中，法院充分肯定这种理论。2、对环境犯罪行为实行双罚制度、代罚制度，既惩罚实施犯罪的自然人、又惩罚实施犯罪行为的法人、还惩罚负有管理下级人员责任的公司官员或雇主。美国刑事惩罚的对象包括个人、公司、合作人、社会组织、以及州和州以下政府的任何机关或部门及其所属官员、代理人 and 雇员。美国诉道特维奇（Dotterweich）和美国诉帕克（Park）等判例已经确立公司官员的责任。3、环境刑事法律中严格责任的运用和举证责任的变化。在 19 世纪以前的英美普通法中，故意、明知、轻率或者过失是构成犯罪的必要的心理状态；从 19 世纪末开始，美国在刑法实践中，对于社会公共利益和公众健康领域的犯罪行为，开始纳入严格责任犯罪的概念，即刑事责任的承担不以行为人的主观过错为构成要件。近年来，严格责任在环境刑事法律中的拓展，表现为举证责任制度的变化。例如，在过去的环境犯罪案件中，法院在审判时往往要求政府提出被告人在具备法律知识的情况下有故意违法的证据（如被告是否已经实际上了解许可证的具体要求）；但是，而今却发生了重大变化，法院认为无需证明从事危险作业的被告已经了解许可证的具体要求，即可推断被告了解许可证的要求。

3.5 加强环境刑法的实施

自 20 世纪 60 年代以来，美国国会、政府和司法部门逐步重视用刑事法律手段遏止和惩治环境犯罪。在环境刑事法律的执行方面，美国联邦司法部（DOJ）、联邦环保局（EPA）、联邦调查局（FBI）等部门的调查和起诉环境犯罪案件的职能的确立和逐步改进，保证了环境刑事法律的施行。在美国环保局成立的初期，环保局的主要职能限定在民事执行和行政处罚方面，环境刑事案件由环保局提交给具有代表美国起诉犯罪案件权力的美国司法部起诉；美国环保局向法院提起的民事或刑事诉讼案件，均提交美国司法部审查并实施，司法部设有环境与自然资源处，处下面设有环境执法科、辩护和起诉科，他们作为环保局的律师在所有民事和刑事案件中出庭。在一个相当长的时期内，美国环保局没有传统法律规定的刑事案件调查执行权，环保局缺乏环境刑事执行职能，环境犯罪案件的认定也未形成任何法律标准；到 80 年代初期，环保局雇员中的犯罪调查人员总共才有 6 人；在这种情况下，美国司法部往往不接受缺乏足够证据材料的环境刑事案件。当时美国联邦调查局是唯一的具有环境犯罪调查职能的法律执行机构，环保局要获得执行搜查令，必须得到联邦调查局等传统法律执行部门的批准，而联邦调查局也不愿意将精力花在往往是轻微罪行的环境犯罪案件上。在这种情况下，由环保局提交给联邦调查局的案件中，联邦调查局进行调查的案件还不到三分之一。进入 80 年代以后，随着环境刑事案件的增多，司法部作为传统的法律执行机构，开始加强对环境刑事执行的重视，1980 年在其土地和自然资源局内设置了环境法执行处，1982 年在该处设立了专门的环境犯罪小组，其雇用的律师从开始的 4 人发展到 1992 年的 25 人。根据美国联邦司法部环境犯罪小组的调查资料，从 1982 年 10 月至 1992 年 3 月，已有 226 家公司和 450 个人被联邦一级法院判决施行了环境犯罪行为，这些判决涉及的罚金总额超过 332,000,000 美元，被告人共被判决了 190 年的监禁。在美国现代环境法发展的第三个十年即 1980 年至 1990 年，联邦法院越来越注意对环境犯罪的打击。在 1881 年至 1981 年这一个世纪中，只有 15 个环境犯罪被起诉。这些案件仅涉及至轻微的犯罪（misdemeanors），因为没有联邦法律规定重的刑事制裁。而自 1982 年 10 月至 1992 年 3 月，检察官已经得到 598 个起诉书以及 455 个抗诉书和判决书^[13]，已有 226 家公司和 450 个人被联邦一级法院判决施行了环境犯罪行为，这些判决涉及的罚金总额超过 332,000,000 美元，被告人共被判决了 190 年的监禁。与此同时，环保局开始采用一系列措施改善其环境刑事执行能力，成立了环境刑事执行办公室，招聘律师负责环境犯罪调查，1982 年开始将环境犯罪调查列入其财政预算，并积极向国会和司法部寻求环境犯罪的调查执行权。1984 年根据《综合犯罪控制法》创设了判决委员会，该判决委员会起草了判决指南，规定了 7 个方面的环境犯罪，用以指导法院对不同类别的环境犯罪案件的判决。该判决指南反映了美国政府政策的选择和变化，表明美国国会尝试以重刑来对付环境犯罪。同年，司法部批准授权环保局代表司法部对环境犯罪实行调查执行权。1988 年，由环保局要求、司法部提议，国会通过法律授予环保局以全面、永久的法律调

查执行权。1990 年 11 月，作为全面提高环保局法律执行能力的标志的《污染起诉法》（PPA）获得通过，该法规定：到 1995 年，美国环保局必须把对刑事案件的调查从每年 70 件增加到 200 件，必须增加 3 倍的经费，其中包括建立一个国家刑法执行培训机构（NETI），以提高对联邦、州、地方人员的培训，提高刑事法律的执行能力；到 1995 年环保局的犯罪调查部门将雇用 66 名犯罪调查员。近年来，联邦环保局在地区办公室已经设立刑事调查部。

根据美国《资源保护回收法》（Resource Conservation and Recovery Act（RCRA），又称《固体废物处置法》，Solid Waste Disposal Act）等法律，美国环保局有权对任何违反有关环境法律规定义务者提起刑事强制执行。目前，美国环保局设有专司侦查、调查、起诉职能的机构，如联邦执法调查中心、监察长办公室，采取的执法措施大都由执行处（the Office of Enforcement）和遵守规章监视处（又译为守法监测办公室，the Office of Compliance Monitoring）负责具体实施。执行处具体负责应用刑事执行程序，对环境违法、犯罪案件进行侦查和起诉；该处的刑事特别侦查官负责所有的环境刑事犯罪案件，根据法律授权，执法者有佩带枪支、进行现场搜查、逮捕等刑事执行权。与中国不同，美国环保局对环境犯罪行为可以向法院提起诉讼，美国环保局和州政府经常提起刑事诉讼来制裁环境犯罪行为。在 1989 年，美国环保局打赢了 71 起对公民个人和公司的刑事诉讼，处罚累计达 222 个月的监禁和大约 550 万美元的罚金。1990 年，美国环保局赢得了 95% 的诉讼案件，其中对 50% 的违法者个人判了刑。1993 年 7 月，在美国环保局公布的因违反《资源保护回收法》、非法处理有害废物而受到惩处的案件中，使用民事强制执行权的有 32 例，使用刑事强制执行权的有 11 例；这些案件的罚金总额超过了 1000 万美元，所处罚的对象包括大中小型企业、政府和民营的各类处理有害废物的专门设施。例如，圣安德尼·斯特某空军基地由于未经许可、在未采取任何防范措施的条件下多次燃烧废物、给附近饮用水造成污染，被课取了 633,000 美元的罚金。在上述 11 起刑事强制执行案件中，除了对法人处以高额罚金外，环保局还将受到刑事告发的 11 家法人的名称、地址、代表人名称等详细情况向全国作了公布。根据美国《有毒物质控制法》（Toxic Substances Control Act, TSCA），联邦环保局有权对有关的化学品进行检验，有取证和传唤证人的权利，有权向法院申请紧急的司法救济（包括民事和刑事处罚、罚金、司法强制、司法审查等手段）以阻止紧急事件的发生。为实施该法，经联邦环保局提出了一个美国有史以来处罚金额最高的环保诉讼案例，即对总部设在休斯顿的天然气管道公司判处总计为 1570 万美元的罚金。该案例的概况如下：根据环保局长达 18 个月的深入调查取证，总部设在休斯顿的天然气管道公司，在埋设长达 1600 英里的输气管道的 5 个州的 26 个地段内，10 年来一直非法掩埋大量被有毒物质多氯联苯 PCB 所污染的润滑油，致使从得克萨斯到新罕布什尔的横跨 5 个州的广大地域，都受到了不同程度的 PCB 污染；根据环保局提起的诉讼，法院于 1992 年 1 月对这 26 起非法处置 PCB 案件，每件各罚款 60 万美元；同时，由于该公司 26 次违反了应当在完全封闭状态下使用 PCB 这一法定义务，每次各被判处 3000 美元的罚金。在美国，州的环境法律一般比联邦法律更加严格。新泽西州、宾夕法尼亚州、纽约州等工业化程度高、人口密集的州在环境法方面有严格的传统。例如，新泽西州的《环境净化责任法》（Environmental Clean-up Responsibilites Act）就是一个对废物管制非常严格的法律；宾夕法尼亚州就是一个对环境违法、犯罪打击最为严厉的州。在宾夕法尼亚州，除规定环境资源局行使进行民事诉讼的民事执行权外，还设有行使刑事执行权的“环境犯罪处”（Environmental Crimes Section）。该处由州司法部和州环境资源局共同领导，有起诉的职责，专门负责与环境有关的犯罪的侦查起诉工作；该处的特别检察官由州司法部配备，有持枪、侦查、逮捕的权力。根据该州的《固体废物管理法》等环境法律，该处对违法者行使搜查、逮捕、监视居所等刑事执行权，负责侦查在有害废物的产生、运输、贮藏、投弃等活动中是否有违反州法律的行为。

其他国家也加强了对环境犯罪的打击。例如，德国已设立环境警察（又称水警察，water policy）专门负责处理环境犯罪和污染案件；这些警察拥有船舶、飞机等现代化执法设备，以及抓捕环境罪犯等权力。

3.6 重视国际刑法对环境的保护

重视国际刑法对环境的保护,是加强环境法实施的一个重要领域。在国际环境刑事保护方面:欧共体在 1973 年的行动纲领中要求加强对环境的刑事保护;欧洲议会曾做出 77(28)号关于“应用刑法保护环境”的议案和 88(18)号关于“公司危害环境的责任”的议案;1978 年第 10 届国际比较法会议、第 12 届国际刑法学预备会议和 1979 年第 12 届国际刑法学会议,讨论了对环境的刑事保护问题;1990 年联合国第 8 届预防犯罪和罪犯处理大会做出了“用刑法保护环境”的决议。这些建议、议案将促进各国环境保护刑法的发展和环境法的实施。1979 年联合国国际法委员会拟订的《关于国家责任的条文草案》的第 3 章第 19 条,规定大规模污染大气层或海洋的行为,属于侵犯国际安全和秩序的国际犯罪。为了增强国际环境条约的权威和可实施性,联合国国际法委员会在 1991 年编纂的《危害人类和平与安全罪法典草案》中,已将严重地致使自然环境受到广泛、长期、严重损害的行为包括在危害人类和平与安全的犯罪之中。在 1992 年举行的第 15 届国际刑法学协会预备会议和正式会议上,专家们已提出《危害环境犯罪适用刑法的建议案》,用以指导各国政府关于环境犯罪的刑事立法。在一些国际环境条约中,已有加强条约实施和环境犯罪的条款。例如,《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》第 4 条规定:“各缔约国认为,危险废物或其他废物的非法运输为犯罪行为”;“各缔约国应采取适当的法律、行政和其他措施,以期实施本公约的各项规定,包括采取措施以防止和惩办违反本公约的行为”。事实证明,国际环境法的实施和国内环境法的实施密切相关;国际环境法的全面实施必然带动有关国内环境法的实施,国内环境法的全面实施也必然会促进相关国际环境法的实施。

参考文献

- [1] 参看韩国环境政策评价研究院编. 韩国环境政策的发展, 1995.
- [2] 赵显权著. 韩国的环境法令. 韩国环境公务员教育院, 1997.
- [3] Edith Brown Weiss. New Directions in International environmental Law[J]. United Nations Congress on Public International law, New York, 15 March 1995.
- [4] [美]托马斯·萨斯曼(Thomas M.Susmas). 好的、坏的、丑的: 电子政府与人民的知情权[J]. 交流, 2002, (3): 54.
- [5] The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 (42 U.S.C. 9601-9657), commonly known as "superfund", consist of Public Law 96-510 (Dec. 11, 1980) and the amendments made by subsequent enactments. CERCLA.
- [6] Marinilka B.Kimbro 博士. 绿色情报, 物有所归 (Green Intelligence Pays) [J]. 一个地球 (香港地球之友出版), 2001, 春季卷 (47).
- [7] 毛磊. 美有机食品标签制度正式生效[N]. 中国环境报, 2002-10-28.
- [8] that litigation "made the bipolar system of regulator and regulated tripolar: regulator, regulated, and the public." Quoted in T. Turner, The Legal Eagles, in Crossroads 53 (P. Borelli, ed., 1988).
- [9] West Virginia Div. of the Izaak Walton League of America, Inc. v. Butz; 522 F.2d 945, 5 ELR 20,573 (4th Cir.1975).
- [10] Celia Campbell-Mohn, Barry Breen, and J. William Futrell. SUSTAINABLE ENVIRONMENTAL LAW[M]. Environmental Law Institute. Copyright (c) by West Publishing Co. 1993.
- [11] Paul Stein. The Role of the New South Wales Land and Environmental Court in the Emergence of Public Interest Environmental law[J]. Environmental and Planning Law Journal, 1996, 13: 179.

[12] 邱聪智. 公害法原理[M]. 辅仁大学法学丛书编辑委员会编辑. 395.

[13] F. Friedman. A Practical Guide to Environmental Management[Z]. 1988, 3-14 (evolution of corporate management strategies).

Effects Made in Foreign Countries to Improve the Enforcement of Environmental Law

CAI Shouqiu

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA, Wuhan 430072, China)

Abstract: Since 1980s, many countries have made a lot of effects to improve the enforcement of the environmental law. Consequently, the enforcement ability and efficiency of the environmental law are both upgraded quickly. The environmental law is no longer a soft law or soft index.

Key words: enforcement of environmental law; enforcement; foreign countries

收稿日期: 2003-5-15;

作者简介: 蔡守秋 (1944-), 男, 湖南东安人, 武汉大学教授、博士生导师, 教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所学术委员会委员, 中国法学会环境资源法学研究会副会长、秘书长。