违反环境保护法规的法律责任

马骧聪　程正康

环境保护法规和其他法规一样，具有国家强制性。因此，为了保证其实施，实现保护环境的目的，各国都规定要对危害环境的违法行为追究法律责任。违反环境保护法规的法律责任制度，是环境保护法的重要内容。

违反环境保护法规的法律责任，是指在违反环境保护法律规范时对违法者所产生的法律规定的后果。实施危害环境的违法行为，是产生这种法律责任的根据。而这种违法行为的主体，既可以是企业事业单位、机关、团体等组织，也可以是公民个人。

违反环境保护法规的法律责任制度，是由环境保护法律规范、民事法律规范、刑事法律规范、行政法律规范等有关法律规范组成的一个综合性的法律制度，它是一个国家的法律责任制度体系的组成部分。

违反环境保护法规的法律责任的种类及追究责任的程序

环境保护法调整的社会关系极为广泛。违反环境保护法规的行为多种多样，其对社会的危害程度和性质也各不相同。因此，对于不同的违反环境保护法规的行为，需要规定不同的法律责任。每个国家又有每个国家的特点，所以，各国的规定也不尽相同。

1973年的《罗马尼亚环境保护法》和苏联的有关法律，规定了纪律、物质、民事、行政和刑事五种责任。1967年的保加利亚《自然保护法》、1976年的匈牙利《人类环境保护法》和美国的环境保护法律，则规定了行政、民事和刑事三种责任。西德把危害环境的行为分为"违反法规行为"和"刑事犯罪行为"两种，对前者追究行政责任(罚款)，对后者追究刑事责任(监禁或处以罚金)。日本和南朝鲜等国对违反环境保护法规行为主要规定了民事责任和刑事责任。

一、民事责任。首先是指损害赔偿。即在因污染和破坏环境而对他人的人身、财产或对国家、集体的公共财产造成损害时，造成损害的单位或个人应对受害者赔偿损失。其次，民事责任还指环境的污染和损害者应负责清除他所造成的污染和损害，或者负担清除污染和损害的全部或部分费用。如匈牙利的《人类环境保护法》第43条规定，凡是由于其活动或疏忽而对人类环境造成污染或危害的人，有义务控制或清除他所造成的环境污染和损害。美国、日本等国也有类似的规定。这是"污染者负担费用"原则的一部分内容，是对传统的民事责任的补充。民事责任是所有国家都普遍采用的制裁措施。

二、纪律责任。即纪律处分或行政处分。它是根据法律或国家机关、企业事业单位的规章制度，由国家机关、企业事业单位的领导机关，按照隶属关系，给予犯有轻微违法失职行为或违反规章制度行为(即违反纪律行为)的人员的一种制裁。罗马尼亚、苏联等国规定，对于轻微违反环境保护法律法令和规章制度的行为，适用纪律处分。资本主义国家对国家公务人员也规定有纪律处分。如日本的《公务员处罚法》规定对违法失职的公务人员应给予降级、告诫、免职等处分。这也适用于环境保护方面。

三、行政责任。也叫行政处罚。它是根据法律规定，由特定的国家行政管理机关给予犯有轻微违法行为尚不构成犯罪的人的一种制裁。它的特点是必须根据法律规定，由法律授权的主管行政管理机关，按照法律规定的程序(即行政程序)执行。在环境保护方面，除了一般的行政管理机关(地方各级政府)外，主要是由各种环境保护管理机关执行。这种处罚(主要是罚款)是许多国家对违反环境保护法规行为广泛适用的一种制裁措施。罗马尼亚、西德、美国、瑞典、匈牙利、保加利亚、东德、苏联等国家，都有明确规定。

四、刑事责任。这是构成犯罪的行为所承担的刑事法律规定的责任。适用到环境保护领域，是对严重污染和破坏环境，给他人的生命、健康或大量公私物质财富造成严重危害的犯罪行为所采取的严厉制裁措施。这也是所有国家都普遍采用的制裁措施。各国的刑法和有关环境保护法规，都在不同程度上作了规定。

一般说来，承担民事责任，并不免除对违法者在必要时追究纪律、行政或刑事责任。

追究责任的程序因责任的种类不同而不同。在各国之间，又因其法律制度、传统、习惯的不同而不同。

在美国，行政罚款由环境保护行政管理机关和环境保护局长等官员执行；追究民事和刑事责任，则由法院分别按民事诉讼程序和刑事诉讼程序进行。环境方面的民事纠纷也可以通过双方协商解决。

在日本，追究刑事责任也须经过法院按刑事诉讼程序审判，但追究民事责任的程序则与美国不同。一方面，法律规定任何公民和法人在受到环境污染和破坏的损害时，都可以向法院提起请求赔偿损失的诉讼；另一方面，根据1970年颁布的《公害纠纷处理法》，在都道府县建立了公害审查会，负责处理本辖区的损害赔偿等公害纠纷。公害审查会由都道府县知事从社会各界人士中任命九至十五人组成，对于公害纠纷可以进行斡旋、调停、仲裁或裁定。对重大公害纠纷，是由1972年在日本内阁设置的公害等调查委员会处理。这种程序称为准司法程序。它具有花费小、解决问题快的优点。因此，大量的损害赔偿等公害纠纷是由公害审查会和公害等调查委员会处理的。此外，在日本，还可以通过双方当事人协商达成“污染纠纷协议”的办法解决损害赔偿等问题。

在苏联，又是另一种情况。对公民、集体农庄、跨集体农庄组织和企业的损害赔偿，由法院按民事诉讼程序处理；对其他机关、企业和组织的损害赔偿，由国家仲裁署按仲裁程序处理。行政处罚，根据不同的情况，分别由市、区、镇、村苏维埃执行委员会及其所属的行政委员会、专门的自然环境保护行政管理机关和内务机关裁决。纪律责任由当事人所在单位的领导机关决定。

罗马尼亚、匈牙利等东欧国家的办法，与苏联大体上类似。

违反环境保护法规的法律责任制度的发展趋势

无数事实说明，环境污染和破坏所带来的社会、经济后果是多方面的，极其严重的。它危害广大人民的生命和健康，不仅造成大批人员患病、死亡，而且通过遗传危害子孙后代。它对公私财产造成极大的损害，使社会、国家、集体和个人蒙受难以计算的物质损失。它破坏生态平衡，给国民经济、人民的生活和整个社会的发展造成无法弥补的损失。因此，污染和破坏环境的行为，对社会、国家和人民有着极大的危险性和危害性。随着对这种危险性和危害性的加深认识，各国都在对危害环境的违法行为加重追究法律责任。

一、在民事责任方面：不少国家法律规定，加害者不仅在故意或过失地造成污染损害的情况下应负赔偿责任，而且在一定的条件下即使没有过失也要负赔偿责任。日本的《大气污染控制法》、《水质污染防治法》等法律明确规定了无过失责任。即：工厂或企业由于企业活动而排放的有害于人体健康的物质造成生命或健康的损害，该工厂或企业应负赔偿责任。南朝鲜等国的环境保护法规也有类似的规定。

不仅如此，无过失责任现在已经适用到国际污染损害赔偿案件。

二、在行政责任方面的表现是：1.扩大它在环境保护领域的适用范围；2.增多行政处罚种类；3.加重处罚程度。按照苏联有关法律的规定，在环境保护方面适用的行政处罚即有警告、罚款以至提议撤销公职人员的职务等七种。按照西德的法律规定，对违反环境保护法规行为的罚款数额，近年来最高增加到了十万马克。

三、在刑事责任方面的主要表现有：1.扩大对违反环境保护法规行为给予刑事制裁的范围，增订危害环境罪的具体犯罪构成。过去，在环境保护方面列为犯罪行为的一般是严重违反森林保护法规、狩猎法规和保护饮用水法规等行为。现在，许多国家都把违反大气保护法规、水资源保护法规、矿产资源保护法规、防止噪声和振动的法规、有害化学品的管理法规、处理废弃物的法规等造成严重后果的行为，也列为犯罪行为。1907年开始生效的日本刑法典，除对污染公众饮用水源作了规定外，对危害环境罪几乎没有规定。对于因污染行为而危害生命、健康的实际案例，只是作为故意或过失杀人或伤害罪而予以惩罚。但是，近二、三十年制定或修订的《大气污染控制法》、《水质污染防治法》以及关于保护自然环境、保护鸟类、噪声控制等多种环境保护法律，都规定有刑事处罚。此外，日本还在1970年专门制定了一项《关于处罚有关人身健康的公害犯罪的法律》。德意志联邦共和国也在不断加强和完善对环境的刑事法律保护。在经过修订的许多环境保护法律中，以及各州的有关环境保护法律中，都有关于刑事制裁的规定。1978年9月联邦政府还向联邦议院提出了一项《刑法修正案》（即《环境犯罪惩治法案》），将各种危害环境的犯罪构成集中起来，形成七条，作为刑法典的专门一章。从世界范围来说，这是对危害环境罪加以系统化的最先尝试。但是它没有包括自然保护。苏联最高苏维埃六十年代末以来颁布的《土地立法纲要》、《水立法纲要》、《森林立法纲要》、《地下水资源立法纲要》都有追究刑事责任的原则规定。在它的各加盟共和国的刑法典里，一般都有八至十五条关于保护环境的规定。苏联学者还建议在刑法典中专设一章，叫"危害环境罪"。英国、美国等国家对于违反环境保护法规的刑事责任，也有广泛的规定。

2.对危害环境的犯罪，规定越来越严厉的刑罚。西德有关法律规定，在特别严重的情况下，可以判处十年监禁。日本的《森林法》规定的最高惩罚是十年惩役。匈牙利的《人类环境保护法》规定可以判处五年剥夺自由。许多国家规定的罚金也相当高。

3.规定刑事制裁不仅在环境和人已经受到损害时适用，而且在实施孕育着危险的行为时也适用。西德司法部长格·伊·福格尔对此论述道："给环境造成的损害，常常是一系列导致环境污染的行为的结果，即积累的结果。因此，刑法在造成损害后才去干预就晚了，要证明某些人参与了造成损害也将会遇到困难。刑法对环境的保护应当预防有害行为，预防对环境造成损害。因此，确立所谓孕育着危险的行为的抽象犯罪构成，是适当的"。①

四、在追究责任的程序方面也出现了一些情况，说明在对危害环境的行为加紧追究责任：

① 格·伊·福格尔：《关于德意志联邦共和国对环境保护的法律调查》（苏联《苏维埃国家和法》杂志1980第6期，第115页）。

首先，法律赋予公民在环境保护方面享有相当广泛的起诉权。如美国《联邦水污染控制法》和《联邦大气净化法》等法律都规定，除个别例外情况外，任何公民都可以就违反环境保护法规的问题，对任何人、企业、美国政府及其机构，向法院提起民事诉讼。日本也是这样。应当顺便指出，个别国家，如英国，有所谓行政法对诉讼权的限制，规定在修建公路、铁路、机场等方面，对于"行政机关允许的合法危害"，受害人不得提起损害赔偿诉讼，而只能得到补偿，说这是为了公用事业。但是，这种作法和说法受到了日本等国学者的批评，他们指出，不能以"公用事业"为借口而破坏环境，保护环境才是最重要的公用事业。

其次，减轻原告的举证责任，举证责任转移到被告身上。如美国密执安州 1970 年的环境保护法规定；原告只须提出表面证据，表明污染者已有污染行为或很可能有污染行为，则举证责任即转移到被告身上。这种规定适用到刑事诉讼中，就使外国长期以来通行的"无罪推定"原则发生了动摇。日本关于处罚有关人身健康的公害犯罪的法律明确规定："如果有人伴随工厂或车间的企业活动排放出损害人身健康的物质，仅仅由于这种排放即能致使公众生命、健康发行危险，在这种情况下，在因该排出而产生上述危险的地区，由于同类物质使公众生命、健康发生危险时，该危险推定为由此人排出的物质引起。"西德的最新法律规定也已经不要求原告提供造成具体损害或具体危险的证据。这种与传统的原则和规定相反的重大变化，是因为污染案件涉及到许多科学技术问题，由污染造成的损害往往是长期积累的结果，因而行为和后果的因果关系很复杂，常常很难证明，特别是不可能由原告个人证明。因此，如果在这类案件中也要坚持由原告提出确凿证据的规定和"无罪推定"原则，必然会使原告处于十分不利的地位。这不仅不利于保护受害者的利益，而且也不利于防治污染、保护环境的事业。

第三，不仅在法律明文规定的情况下可以追究肇事人的法律责任，即使没有明文规定，只要对环境造成了危害，也可以根据保护环境的一般法律要求追究肇事人的责任。从刑法和刑事诉讼法的角度看，这是对传统的"法无明文规定不为罪，不得处罚"的"罪刑法定主义"的修正。

五、有些国家规定了"两罚制度"。日本的有关环境保护法律，是在刑罚部分作为这样规定的。如《大气污染控制法》第 36 条规定，除惩罚行为人外，对被代表或代理的法人或个人也应科处各该条所规定的罚金。南朝鲜的《环境保护法》也有类似的规定。波兰也有"两罚制度"规定，但适用在行政纪律责任方面。波兰部长会议 1967 年 9 月 26 日《关于对排放烟尘超过许可标准的企业确定罚款金额的原则问题》的命令规定：在对企业裁定罚款时，应同时对企业中当事的自然人追究行政纪律责任。苏联则泛泛地规定既要追究单位领导人的责任，又要追究公民的责任。《苏俄自然保护法》第 20 条规定："对非法毁灭或损害自然财富的行为，应依法定程序，追究机关、企业和团体的领导人以及造成上述损害的其他直接负责人的责任。"紧接着又在第 21 条规定："对于非法利用或损坏自然财富的公民，得依法定程序，追究行政责任或刑事责任，并责令其赔偿损失。"上述关于"两罚制度"的规定，是为了加强对环境的法律保护，是从环境问题的特点出发的。

我国关于违反环境保护法规的法律责任的规定

为了保护环境和自然资源，防治污染和其他公害，《中华人民共和国环境保护法(试行)》、《中华人民共和国森林法(试行)》，以及《水产资源繁殖保护条例》等环境保护法规，都对违法行为的责任作了一些规定。《中华人民共和国刑法》等法律法令，也包含了若干具体的制裁措施。总的来说，我国的有关法律法令已经规定：污染和破坏环境的单位要负责赔偿损失和承担行

政责任;污染和破坏环境的个人要承担纪律责任、行政责任、刑事责任和民事责任。

一、对环境的污染和损害，主要是由工矿企业和有关事业单位不合理地利用自然资源和任意排放废弃物造成的。因此,法律首先规定,污染和损害环境的单位应负责对受害者赔偿损失。因环境污染和破坏受到损害的公民和单位，有权对造成环境污染和破坏的单位提出赔偿损失的请求。

解决赔偿纠纷的程序有四种：1.由双方当事人协商自行解决;2.由地方人民政府、环境保护机关等行政管理部门调解或裁决(即责令赔偿损失);3.通过仲裁程序解决;4.通过法院按照民事诉讼程序解决。

近一年多来,地方各级人民政府和人民法院积极处理污染损害赔偿纠纷,维护了受害者的合法利益,促进了环境污染的治理。例如，1980年山东省淄博市人民政府,对该市几家工厂任意向附近农田排放有毒有害废水、使三万多亩小麦绝产或减产的案件，作了严肃处理，责成有关工厂向社队赔偿经济损失，并限期治理或停产解决污染问题。青岛市中级人民法院关于王娟请求赔偿损失案的处理，可以说是"无过失责任"原则在我国司法实践中的贯彻。1978年7月1日晚,青岛化工厂因电器设备遭雷击,造成大量氯气外溢事故。青岛市房产局机具厂女工王娟因吸入大量氯气中毒致病。化工厂不仅将王娟送入医院治疗,承担了一切费用,而且经青岛市中级人民法院调查后，对王娟出院后继续治疗过敏性支气管哮喘(认定由氯气中毒所致)期间的工资费用等,还赔偿了五百元。法院这样维护污染受害者的利益是完全正确的。

污染和危害环境的单位不仅应负责赔偿损失,还应承担行政责任,即环境保护机关或地方人民政府可以对污染和危害环境的单位给予批评、警告、罚款、责令停产治理等处罚。近一年多来，已有二十多个省、自治区、直辖市根据《环境保护法》第32条的规定，制定了对污染和危害环境的单位实行罚款的具体规定。罚款范围主要包括排放废水、废气、废渣、粉尘、烟尘及噪声等方面。目前,行政罚款这种制裁措施,已在全国各地广泛适用。

罚款是行政处罚的主要形式。但在实践中其他形式的行政处罚也有适用。如北京市人民政府曾对密云水库管理处擅自砍伐内湖林区洋槐一百亩发出通报,予以严肃批评。

二、关于危害环境的公民个人的法律责任,我国也有一些具体的规定。

1.关于纪律责任，应当特别指出的是全国人民代表大会常务委员会1957年批准的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》。该项文件规定的纪律处分有警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除留用察看、开除八种。该文件现在仍然有效。我们认为,它在环境保护方面也完全适用。各级国家行政机关的领导应当重视利用这项规定，对国家行政机关工作人员在环境保护方面的违法失职行为，予以严肃处理，保证环境保护法律、法令和规章制度的实施。对于该项规定适用范围外的职工,在没有其他规章时也应参照该规定处理。

另外,近年来在某些条例中规定的、并在实践中得到运用的对违法失职的领导人和直接责任人员扣发部分工资、扣发奖金等处分,也是纪律处分,应当按照有关规定执行。

2.关于行政处罚，需要特别强调的是，早在1957年10月22日全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国治安管理处罚条例》里，关于保护环境的行政制裁措施就有一些很好的规定。例如,对于污损名胜古迹或者有政治纪念意义的建筑物的;在禁止渔猎的地区捕鱼、打猎,不听劝阻的;在城市任意发放高大声响,不听制止的;储存、运输、使用爆炸物品、化学易燃品，制造、购买、保管、使用剧性毒物，不符合安全规定的;未经当地政府许可，烧山、烧荒，尚未造成灾害的,私自砍伐竹林树木的,损坏苗圃中的树苗的;污秽公众饮用的井水、泉水或其

他水源的；在城市内任意堆置、晾晒、熬煎发恶臭物品的；在街道上倾倒垃圾、秽物、抛弃动物尸体或者随地便溺的；故意损害公园和街道两旁的花草树木的，等等，均分别根据情节轻重，规定了警告、罚款、拘留等不同处罚。虽然在1957年我国还没有明确提出环境保护的概念，但不能不承认，上述各项规定是非常得当的。遗憾的是，长期以来，直至今天，没有引起广泛的重视。1980年已经重新公布这项条例，重申它的法律效力。我们认为，应当充分认识这项法令对保护环境的重要意义，并积极利用这一武器，对上述危害环境的行政违法行为给予行政制裁，保护环境不受污染和破坏。

近年来制定的环境保护法规关于罚款的规定，《森林法》关于毁坏城镇和村旁、路旁、水旁、宅旁树木的，毁坏一株要栽活三株的规定，《水产资源繁殖保护条例》规定的没收渔获、没收渔具，等等，也是有效的行政制裁方式，可以说是对上述条例的补充，应当认真执行。

3. 关于刑事责任，《环境保护法》、《森林法》等法规另作了《依法追究刑事责任》的原则规定。《中华人民共和国刑法》包含有十条与环境保护有关的规定。其中直接有关的是：关于用危险方法破坏河流、水源、森林等危害公共安全的第105条；关于用危险方法致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的第106条；关于违反爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的管理规定的第115条；关于违反保护森林法规的第128条；关于违反保护水产资源法规的第129条；关于违反狩猎法规的第130条；关于故意破坏国家保护的珍贵文物、名胜古迹的第174条。可以适用到环境保护方面的有：关于不服管理、违反规章制度或者强令工人违章冒险作业，因而发生重大伤亡事故的第114条；关于国家工作人员由于玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的第187条。此外，在特殊必要的情况下，还可以根据第79条的规定，适用类推的原则。

根据以上规定，司法机关已经开始对危害环境的犯罪行为追究刑事责任。1979年10月27日，苏州市中级人民法院，对擅离工作岗位，造成二十八吨氰化钠溶液跑出，严重污染附近水域，致使三十六人中毒和鱼、贝大批死亡的苏州人民化工厂工人张长林判处有期徒刑二年，在对严重污染环境的罪行给予刑事制裁方面迈出了第一步。1980年7月1日，陕西省洋县人民法院在岳坝自然保护区的华阳，对打死大熊猫的笋凤荣、叶建庆进行了公开审判，分别判处二犯有期徒刑一年半和六十元罚金。1981年2月3日，北京市海淀区人民法院根据该区人民检察院提起的公诉，对在玉渊潭公园打死野生白天鹅的赵永明，判处了拘役三个月，并没收其枪支和子弹。这些是运用刑法保护野生珍贵动物的最初案例。在用刑法保护风景区方面，可以举出北京市延庆县人民法院1980年6月10日，对多次偷砍国有林木、偷拆长城砖石，破坏八达岭风景区的王禹阳和王富宽的审判，结果判处王富宽有期徒刑一年、王禹阳有期徒刑六个月。至于说违反森林保护法规的案件，一年多来，司法机关向一千多人追究了刑事责任。实践证明，刑法对保护环境有着重要的作用。

4. 违反环境保护法规的公民，也要按照民法的一般规定承担民事责任。

总之，我国现行立法对于违反环境保护法规的法律责任，已经作了一些规定，能够在一定程度上发挥保护环境的作用，但是很不完备。主要问题是各种责任的界限不清楚，制裁措施不统一，处理纠纷的程序不明确，在许多方面存在着空白点，法律尚未加以规定。所以，我们认为应当加强对这一课题的研究，总结实践经验，制定和补充修改相应的法律法令，建立起一套对违反环境保护法规的行为追究法律责任的制度，积极开展环境保护方面的司法工作，切实健全环境保护领域的法制，保证在现代化建设中为人民创造清洁、安静、舒适、优美的生活和劳动环境。