

生态治理现代化的刑事立法保障——以草原保护为视角

杨一凡 (东北师范大学政法学院, 吉林长春 130000)

摘要 生态兴则文明兴, 生态衰则文明衰。草原既是我国宝贵的自然资源, 又对经济发展具有战略性意义, 做好草原保护既是生态治理现代化的重要一环, 也是推进国家治理体系治理能力现代化的必要之举。在推进生态治理现代化过程中, 对于草原保护普遍存在法律保护缺位、具体针对性不强等问题, 因此, 刑法便责无旁贷地成为保护生态安全的最后一道防线。从草原保护视角, 分析现行刑法中对于草原保护的现存问题与缺陷, 提出相应的立法建议与解决对策, 以形成完善的法律规范体系, 推进生态治理体系和治理能力现代化。

关键词 刑法; 生态治理现代化; 草原法; 刑事立法; 罚金刑

中图分类号 X 321 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2022)14-0244-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2022.14.058

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



The Criminal Legislation Guarantee of Ecological Governance Modernization—From the Perspective of Grassland Protection

YANG Yi-fan (School of Political Science and Law, Northeast Normal University, Changchun, Jilin 130000)

Abstract Ecological prosperity means civilization prosperity, while ecological decline means civilization decline. Grassland is not only China's precious natural resources, but also has strategic significance for economic development and ecological sustainable construction. Grassland protection is not only an important part of the modernization of ecological governance, but also a necessary step to promote the modernization of the governance capacity of the national governance system. At present, in the process of continuously promoting the modernization of ecological governance, there are widespread problems such as the absence of legal protection and the lack of specific targeting of legal norms for grassland protection. Therefore, the most severe and mandatory criminal law is duty-bound to become the last line of defense to protect ecological security. This article from the perspective of grassland protection, existing problems and defects of the current criminal law for grassland protection were analyzed, the corresponding legislative suggestions and countermeasures were proposed, to form a perfect legal system for promoting the modernization of ecological management system and management ability.

Key words The criminal law; Modernization of ecological management; Grassland; Criminal legislation; Fine punishment

生态治理现代化要求在法律领域进一步推进立法支撑, 草原作为集生态价值、经济价值以及社会等多重价值于一体的战略资源, 在推进生态治理中的重要作用不可忽视。该研究基于生态治理现代化的要求, 探寻刑法中关于草原保护的不足之处, 结合司法实践与刑法理论给予相应的应对措施与立法建议, 为推进草原生态保护与生态治理现代化提供强有力的法律支撑。

1 推进生态治理现代化应加强刑法保护

生态治理现代化是当前我党和国家工作重要任务, 也是提高国家现代化能力与加快国家现代化进程的重要表征。我国拥有各类天然草原近 4 亿 hm^2 , 草原作为我国重要的生态环境资源, 是推进生态治理现代化的重要一环。目前, 我国草原保护仍然存在缺陷, 此时, 作为其他法律的“保障法”以及最后一道防线的刑法应当在推进草原保护中尽到不可替代的责任, 这既是推进草原保护的应有之义, 也是推进生态治理现代化的必由之路。

1.1 生态治理现代化对法律的需求 生态治理现代化是以创新生态治理主体体系和制度机制为基础, 同全面深化改革相协调, 积极推动生态治理理念、生态治理制度以及生态治理方式等一系列治理资源向现代化方向转型升级, 实现社会公正与生态公正以及生态环境的共治共享^[1]。推动生态文明建设在 2018 年正式入宪, 既是建设和谐美丽的现代化社会主义强国的重要一步, 也是加快实现美丽中国目标的重要保障。党的十九届四中全会提出进一步健全生态文明制度

体系, 为推进生态环境治理、建设美丽中国、实现中华民族永续发展提供了坚实的制度保障。生态现代化是提高国家现代化能力与加快国家现代化进程的重要表征, 其中, 推进生态治理体系和治理能力现代化是坚实支撑和必由之路。

推进生态治理现代化发展必须加强立法支撑。习近平总书记指出, 国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现, 推进生态治理现代化进一步要求完善社会主义法治。我国将环境保护以及生态保护纳入刑法规制经历了一个从抽象到具体, 从分散到集中的历史发展过程。“法者, 治之端也”, 宪法确立了生态治理的重要地位, 由于宪法所具有的概括性和宏观性, 通过具体的重点领域法律规范来践行和推动生态治理现代化发展便显得尤为重要。

1.2 草原生态保护对于法律的需求

首先, 草原对于推进生态治理现代化具有重要意义。草原对于我国经济发展以及生态可持续建设均具有战略性意义。草原是指天然草原和人工草地。我国拥有各类天然草原近 4 亿 hm^2 , 占全球草原面积的 13%, 占全国国土面积的 41.7%, 对我国经济以及世界经济做出了卓越贡献, 既是我国面积最大的陆地生态系统, 也是集生态价值、经济价值以及社会价值等多重价值于一体的战略资源^[2]。做好草原保护既是生态治理现代化的重要一环, 也是推进国家治理体系治理能力现代化的必要之举, 有利于草原地区人民生活趋向美好, 保障经济可持续发展, 创建生态文明。

其次, 我国目前草原保护实践情况不容乐观。新中国成立以来, 我国草原遭到严重破坏, 并引发了生物多样性减少、沙尘暴频繁暴发、草地载畜量下降和草原生态系统服务价值降低等一系列生态问题, 这些问题已经成为制约社会经济可

作者简介 杨一凡(1998—), 女, 北京人, 硕士研究生, 研究方向: 民商法学、宪法与行政法学。

收稿日期 2021-09-25

持续发展的主要“瓶颈”^[3]。

因此,加强草原保护,必须以法律支撑为先行。“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,草原保护对于立法保护提出了更高的要求。目前,我国草原保护既需要依靠自然科学,利用专业的技术性手段予以保护,更需要通过社会科学机制进行规制,即通过相关法律规范对于危害草原生态行为以及触及犯罪层面行为严加规制,构筑完善的法律体系,增进草原立法与相关立法的合作关系。

1.3 刑法参与生态治理现代化以及草原保护的必要性 首先,刑法对于生态治理现代化发展建设具有重要保障作用。随着国家经济社会进一步高速发展,破坏生态环境等违法犯罪现象不断涌现,因此,我国现行刑法对破坏生态保护等环境违法犯罪打击力度仍需不断增强。在刑法中设立生态犯罪,将引导更多的守法者维护生态安全,威慑不稳定分子放弃危害生态安全的念头与行为。刑法的评价机能、引导作用和强大的威慑力是其他法律无可比拟的,使其责无旁贷地成为保护生态安全的最后一道防线^[4]。

其次,刑法对于推进草原生态保护具有战略性意义。2012年11月《最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》出台后,各级草原执法部门认真贯彻落实草原司法解释,加强草原行政执法与刑事司法的衔接,向司法机关移送涉嫌犯罪案件数量连续2年成倍增加,2014—2016年维持在每年600起左右的高位水平,到2017年移送涉嫌犯罪案件数量出现大幅下降,表明各地持续运用草原司法解释这件有力法律武器,打击破坏草原资源违法犯罪行为、震慑不法分子,取得明显成效(图1)。

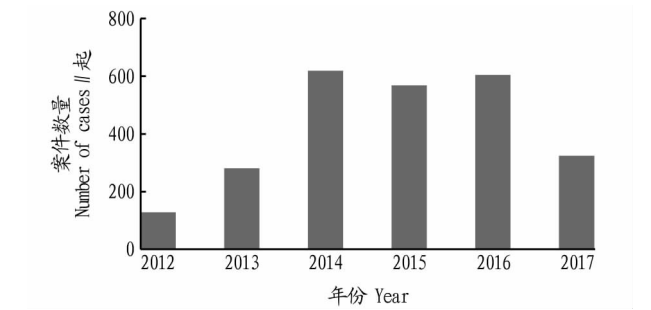


图1 2012—2017年移送涉嫌草原犯罪案件数量统计^[5]
Fig.1 Statistics on the number of suspected grassland crimes transferred from 2012 to 2017^[5]

最后,刑法目前对于生态治理现代化以及草原保护相关制度规范仍然存在缺陷与不足,普遍存在惩罚轻、对于危害草原行为的非刑罚措施缺失的现象、环境刑法惩罚方式单一等严峻问题,这不仅严重地弱化了刑法生态环境保护职能,也很大程度上影响了刑法对生态环境的有效保护^[6],因此在全面推进生态治理现代化的宏观框架下对于刑法方面的保护提出了更高的要求。

2 刑法对于草原保护的现存问题

在生态治理现代化框架内对于草原保护的进一步推进应先坚持立法先行,完善的草原立法是草原牧区生态文明建设的基础条件。现阶段的生态环境发展过程中,很多生态环

境违法犯罪行为大都是通过其他相关法律进行约束规制,刑法的参与力度明显不够。例如,我国现行《草原法》第八章规定了关于破坏草原生态法律责任,主要责任类型为民事和行政责任^[7]。但伴随着经济发展步伐加快,仅仅民事责任与行政责任在实践中很多情况下不足以规制违法犯罪行为或造成足够的震慑力,使得部分违法者具有侥幸心理,不利于草原保护的进一步推进和草原经济可持续发展的要求,对于生态治理现代化发展也构成了障碍性问题。

推进生态治理现代化,建设生态文明,落实科学发展观,必然要求法律责任设定彼此协调,和谐一致,相互对应^[2]。目前,我国刑法对于草原保护仍存在漏洞和不足之处,这些缺陷很大程度上限制了刑法在生态保护中充分发挥其机能。

2.1 对于草原犯罪的独立罪名缺失 现行刑法对于草原生态保护并无专属罪名。根据最高人民法院《关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》,违反草原法等土地管理法规,非法占用草原,改变被占用草原用途,数量较大,造成草原大量毁坏的,依照刑法第三百四十二条的规定,以非法占用农用地罪定罪处罚;同时,在其他几条司法解释中,还规定了以暴力、威胁方法阻碍草原监督检查人员依法执行职务等行为构成犯罪的,依照相关妨害公务类罪名进行处罚。

由此可见,刑法对于草原生态保护并未规定专属罪名,而是依附于其他罪名进行处罚。草原生态法益并没有成为任何一个具体犯罪直接保护的法益。与草原生态法益最为接近的就是“农地”“土地”“土地使用权”等刑法所直接保护的利益,使得草原生态的保护依附于其他罪名得以实现。草原作为重要的生态资源,其重要性并不亚于耕地林地等农用地,且草原同时具备经济属性,从此角度观之,草原在一定程度上更加应当被赋予密切的关注和严密的保护。但纵观我国刑法及司法解释中,并无草原犯罪的专属罪名,这既不利于刑法法益保护体系的完善发展,也不利于推进草原生态以及经济可持续发展、推动生态治理现代化的进程^[8]。

2.2 对于草原犯罪的罚金刑较笼统 2012年11月2日,最高法制定公布的《关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》,对非法占用草原的入罪标准作了明确规定,将破坏草原的犯罪行为纳入非法占用农用地罪的保护范围,为依法追究破坏草原资源行为刑事责任提供了重要依据。但在罚金数额确定方式方面,我国对于此类犯罪采用无限额罚金制,也就是说在刑事立法上没有具体数额的限制,导致了实务上操作性不强的结果,不利于发挥刑法推进生态保护的作用。无限额罚金刑实际上与无边无际的刑罚已经非常接近,难以限制公权力以保障私权利,因此无限额罚金刑与罪刑法定原则的基本价值理念是相背离的,而罪刑法定原则是现代刑法最基本、最重要的原则,因此无限额罚金刑在立法上是不足取的^[9]。

一方面,无限额罚金刑规定不利于保护草原生态。实践中,实施破坏与危害草原生态环境犯罪的往往是将经济利益作为犯罪动机,且许多草原犯罪裁判中考虑到行为人之后可能带来的经济效益,往往对其判处较为低的罚金刑,致使处

罚不到位,不能实现刑法的预防犯罪机能,甚至可能导致处罚后因经济利益驱使再度犯罪,陷入“违法犯罪—处罚不到位—被罚金额小于所获利益—再度违法犯罪”的恶性循环当中,实质上并未对草原生态形成有效的保护。例如 2020 年 7 月刚刚审结的“刘春波非法占用农用地罪”一案中,犯罪人于 2014 至 2017 年开垦草原共计 39.468 hm²,数量较大,造成草原大量毁坏,对于草原及其周边的生态环境造成了巨大的影响,但仅并处罚金人民币 4.5 万元(数据来源:中国裁判文书网《刘春波非法占用农用地罪二审刑事判决书》)。且以上案例并非个案,包括大量的企业实施的破坏草原的犯罪在内,实践中对于草原犯罪所判处的罚金均处于较低水平,实质上不足以弥补草原生态所收到的损失,使得被破坏的植被难以得到修复与补偿。

另一方面,无限额罚金刑可能致使法官的自由裁量权过于扩大化,不利于公正司法。对于破坏草原的犯罪行为未按规定罚金的具体数额限度,而是由人民法院依据刑法总则确定的原则——根据犯罪情节,自由裁量罚金的具体数额。此规定在刑法理论上实际属于“绝对不确定的法定刑”,为法官留下了巨大的自由裁量空间。法国著名哲学家孟德斯鸠曾经在其著作《论法的精神》一书中指出,“一切有权力的人都爱滥用权力,这是万古不变的经验。权力不受约束必然产生腐败”。一旦法院的权力失去控制,必然会导致司法恣意和擅断,那么重罪轻判、轻罪重判的现象就很有可能发生^[10]。

3 刑法关于草原保护的解决对策

3.1 对草原犯罪的独立罪名进行设立 我国刑法及司法解释中,并无草原犯罪的专属罪名,这既不利于刑法法益保护体系的完善发展,也不利于推进草原生态以及经济可持续发展,推动生态治理现代化的进程。目前,基于我国草原生态保护对于推进生态治理现代化的急迫要求与刑法现实立法缺陷,应当单独设立破坏草原罪名,例如破坏草原罪或破坏草原资源罪。

首先,从犯罪客体方面,单独设立破坏草原罪名将破坏草原资源的行为分离出成为独立客体,在犯罪对象方面,将草原资源分离出成为独立的单一的犯罪对象,使草原生态的保护不再依附于其他罪名(非法占用农用地罪)进行,使得草原生态法益在刑法保护对象中终“谋一席之地”。

其次,在犯罪客观方面,应对于破坏草原行为中附带的或相关的妨害公务行为在条文中一并进行体现,使得草原保护真正与农用地等保护提升到相同地位,在刑法中得到相应体现,严厉打击破坏草原资源犯罪,实现刑法对草原资源的有力保护。

最后,应当坚持非刑罚措施与刑罚措施并用原则。因生态犯罪有别于传统犯罪(一般不发生破坏生态环境的情形)的主要特征,因此,若与传统犯罪一样,只对生态犯罪的自然人处以刑罚,难以收到特殊预防的效果,而且生态环境受到的损害也没有得以补救^[11]。因此,应当坚持刑罚措施与非刑罚措施并行,注重在追究刑事责任的同时强调生态环境的修复,有助于在根本上保护草原生态。

3.2 对草原犯罪的罚金刑进一步完善 刑法规范的明确性是刑法规范得以获取广大民意基础与各方认可的应有之义,也是刑法规范以及法院裁判被实际有效执行的必要举措。刑法的明确性要求进一步摒弃笼统罚金刑的规定,通过设定罚金刑区间、根据犯罪情节设定不同的罚金刑以进一步推进罚金刑的明确性,使其更好地适应实践,发挥刑法在草原生态保护中应有的重要作用,通过法律警示潜在违法犯罪者,充分发挥刑法的机能,推动草原生态良好发展,构筑生态治理现代化大好格局。

一方面,通过犯罪情节轻重程度细化罚金刑,以避免处罚金额过低可能带来的不利影响。可以采取倍比罚金制,即同时以犯罪金额的比例和倍数决定罚金的数额^[12]。倍比罚金制既能对于草原已经受到的生态环境破坏起到一定程度的补偿作用,维护草原生态环境,弥补草原生态所受到的损失,使得被破坏的植被得到修复与补偿;也能在一定程度上对于潜在的违法犯罪者起到威慑和震慑作用,预防其实施犯罪行为,发挥刑法的惩治犯罪作用与预防作用。当然,法院在具体实践中确定罚金刑时应考虑到罚金刑的执行问题,不能不酌情考虑犯罪人的经济状况,否则将会加重实践中的“执行难”状况。

另一方面,通过设定罚金刑区间以规避自由裁量权过大可能带来的不利后果。可以采取限额罚金制来细化不同犯罪情节所对应的罚金刑档次,即指刑法分则规定罚金数额的下限和上限,人民法院只需要在规定的数额幅度内裁量罚金即可。具体在草原犯罪中,可以根据破坏草原行为方式、造成损害的植被面积、生态方面的损害后果以及生态可修复性的可能性大小以及犯罪人的客观行为与主观心态作为考量因素,以确定不同的罚金刑幅度,通过此举对于法院的自由裁量权予以限制,既有利于“将权力关进制度的笼子里”,避免重案轻判或轻案重判等罪刑不均的情形发生;也有利于增强法院裁判的认可度,以不断完善罚金刑在草原保护方面所起到的积极作用。

参考文献

- [1] 张夺.生态治理现代化体系创新的价值遵循与基本要义[J].岭南学刊, 2020(2): 22-29.
- [2] 董琦,刘晓莉.草原牧区生态文明建设的法制保障[J].长春师范大学学报, 2016, 35(7): 40-42.
- [3] 刘晓莉,贾国发.草原保护的刑法立法研究[J].政治与法律, 2008(1): 94-99.
- [4] 刘晓莉,贾国发.生态犯罪立法论要[J].东北师大学报, 2006(2): 26-31.
- [5] 农业部草原监理中心.2017 全国草原违法案件统计分析报告[J].中国畜牧业, 2018(7): 58-62.
- [6] 薛新红.论生态环境刑法保护体系的重新构建[J].法制与社会, 2020(24): 187-188.
- [7] 于雪婷,许彤昕.我国草原生态现状背景下加强刑法保护的必要性研究[J].净月学刊, 2017, 32(4): 85-89.
- [8] 项斌,吴外信.应当尽快完善草原资源刑事立法[J].人民检察, 2015(14): 59-60.
- [9] 刘晓莉.无限额罚金刑的司法适用及其未来展望:以生产、销售假药罪为视角[J].当代法学, 2013, 27(5): 80-87.
- [10] 何军兵.我国环境犯罪罚金刑立法配置协调性研究[J].法制与社会, 2020(13): 16-17.
- [11] 刘晓莉.生态犯罪立法研究[M].长春:吉林大学出版社, 2006.
- [12] 黄小宁.企业环境刑事责任研究[D].长沙:中南林业科技大学, 2011.