

环境犯罪司法的行政从属性困境中处罚上的完善研究

戴宇宏

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年10月22日; 录用日期: 2025年12月1日; 发布日期: 2025年12月10日

摘要

近年来,随着科技的飞速发展与经济社会转型的深入,我国环境犯罪的形态正经历着深刻而复杂的变化,极大地增加了环境犯罪的发现与查处难度。然而,与此形成鲜明对比的是,当前我国对环境犯罪的处罚方式仍显单一,整体处罚力度偏轻,违法成本低、守法成本高的困境无法解决,导致法律威慑力较小,难以有效遏制环境违法犯罪行为。基于此背景,文章结合司法实际数据,研究将紧紧围绕处罚力度与处罚措施这两个方面展开。依据环境犯罪所具有的行政从属性特点,从而提出优化罚金刑适用以及引入恢复性司法理念完善生态修复责任落实与监督。从而真正实现恢复青山绿水的司法终极目标,为建设人与自然和谐共生的现代化提供坚实的法治保障。

关键词

环境犯罪, 行政从属性, 生态修复

Research on the Perfection of Punishment in the Dilemma of Administrative Subordination of Environmental Crime Judicature

Yuhong Dai

College of Humanities and Law, Zhejiang A&F University, Hangzhou Zhejiang

Received: October 22, 2025; accepted: December 1, 2025; published: December 10, 2025

Abstract

In recent years, with the rapid development of science and technology and the deepening of economic

and social transformation, the form of environmental crime in our country is undergoing profound and complex changes, which greatly increases the difficulty of discovering and investigating environmental crimes. However, in sharp contrast to this, the current punishment of environmental crimes in our country is still single, the overall punishment is too light, and the dilemma of low cost of illegality and high cost of law-abiding can not be solved, as a result, the deterrence of the law is relatively small, and it is difficult to effectively curb environmental crimes. Based on this background, combined with the actual judicial data, this study will focus on the intensity of punishment and punishment measures. According to the characteristics of administrative subordination of environmental crimes, it is proposed to optimize the application of fine punishment and introduce the concept of restorative justice to improve the implementation and supervision of ecological restoration responsibility. So as to truly achieve the ultimate goal of restoring the green hills and clear waters of justice, and provide a solid legal guarantee for the modernization of harmonious coexistence between man and nature.

Keywords

Environmental Crime, Administrative Subordination, Ecological Restoration

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 环境犯罪行政从属性的概念

在我国最先用环境刑法一词的学者郑昆山在其著作中对环境刑法行政从属性的定义是,“环境刑法的行政从属性,是指根据环境刑法条文的规定,其可罚性取决于环境行政法或者是根据环境行政法做出的行政处分”[1]。学者庄乾龙从三个方面总结刑法中行政犯的行政从属性,他认为行政犯的“行政从属性”的“要义在于刑法所保护的社会关系取决于行政法律规范规定,其本质是刑法与前置法(行政法)之间的关系。”[2]根据学者们对环境犯罪行政从属性概念的明晰,环境犯罪行政从属性是指环境犯罪的成立与刑事责任的认定对行政法规范的从属性特征,即环境犯罪行为的构成要件、违法性判断及危害后果评价需以违反特定行政法律规范为前提,其刑事可罚性依赖于行政法上的前置性规定。因此环境犯罪与环境行政法有着一定的关联,本文将对环境行政处罚措施与环境刑法处罚措施进行对比,分析其出现的问题,并提出对应的完善建议。

2. 环境犯罪司法现状

以浙江省为例,根据2023年浙江省高级人民法院发布的《浙江环境资源审判》和浙江省生态环境厅2021年~2023年度《法治政府建设工作情况的报告》,以及中国裁判文书网公布的相关文书进行类案分析。

浙江省生态环境厅在《法治政府建设工作情况的报告》报告了2021年全省共办理环境违法案件8478件,罚款7.7亿元¹、2022年全年共查处环境违法案件6577件,罚款6.06亿元²、2023年共查处环境违法案件6189件,罚款金额5亿元³。浙江省高级人民法院发布的《浙江环境资源审判》公布的数据是2018

¹浙江省生态环境厅。关于公开2021年度法治政府建设工作情况的报告[EB/OL]。

https://sthjt.zj.gov.cn/art/2022/1/18/art_1229503334_58931054.html2022-1-18

²浙江省生态环境厅。关于公开2022年度法治政府建设工作情况的报告[EB/OL]。

https://sthjt.zj.gov.cn/art/2023/2/6/art_1229263045_5061752.html2023-2-6

³浙江省生态环境厅。关于公开2023年度法治政府建设工作情况的报告[EB/OL]。

https://sthjt.zj.gov.cn/art/2024/1/26/art_1229263045_5257899.html2024-1-26

年1月到2023年5月间全省法院共受理环境资源一审刑事案件5015件, 审结4947件, 判处9736人, 判处三年以上有期徒刑5929人, 处罚金合计9708万元⁴。21~23年单独每一年的环境行政罚款罚款都远远高于18~23年5月这4年半环境刑事罚金数额。环境行政罚款与环境犯罪罚金数额差距巨大。

通过检索浙江省2021年~2023年间破坏环境资源保护罪的185个案件, 其中被处罚金106件, 占比57.3%, 被处罚金数额1万元以下的15件, 占比14.1%, 1~3万元的38件, 占比35.9%, 3万元-10万元的25件, 占比23.6%, 10万元以上28件, 占比26.4%。其中自然人被处罚金最高达30万, 单位被判处的罚金最高达160万。其中涉及生态修复的31件, 占比16.8%, 这些涉及生态修复案件中仅将生态修复当作量刑情节的为24件, 占比77.4%, 判决涉及行政生态修复的4件, 占比12.9%, 判决涉及附带民事的环境生态修复赔偿3件, 占比9.7%。生态修复占比少, 且没有将环境生态修复作为一项处罚措施进行判决。

3. 环境犯罪实体处罚中出现的问题

3.1. 惩罚力度上行政处罚与刑事处罚不协调

环境犯罪行政从属性导致环境犯罪处罚力度较低, 特别是在罚金刑中的罚金与行政处罚的罚款在额度设置上有不协调的情况。在《水污染防治法》中就对有关违法行为的罚款额度进行了规定最高可达一百万元, 《大气污染防治法》还有条文规定了按货值的一倍以上三倍以下进行罚款, 《土壤污染防治法》规定的罚款限额最高为两百万元。并且在2021年国务院发布的《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》, 在《通知》中第三部分关于依法规范行政处罚的设定, 强调了行政处罚中罚款额度范围的标准, 《通知》明确“在法律行政法规已经对罚款做出规定的, 按法律行政法规。尚未有法律行政法规规定的, 设定罚款最高不得超过10万元, 同时不得超过法律行政法规规定的相似违法行为的罚款数额设定, 涉及公民健康安全、金融安全且有危害后果的, 最高不得超过20万元, 超过的需要报国务院批准。”⁵这些行政法律法规上的种种规定, 可以看出我国在通过行政手段处理环境违法行为时, 对于行政处罚的罚款是采用的限额罚金制。而在《刑法》中则并未对罚金的是数额进行具体规定, 只是在《刑法》第五十二条中规定处罚金, 应当根据犯罪情节决定罚金数额。这表明刑法处罚中罚金刑是采取的无限额罚金制。而在这种罚金制下, 容易导致在司法实践中法官判处的罚金数额比行政处罚的罚款数额还低的情况[3]。这样将难以达到对环境犯罪的处罚效果。

并且通过对《刑法修正案(十一)》前后一些污染环境犯罪, 可以明显看出在修正案十一颁布后, 对于单位犯罪所判处的罚金变重, 但对于自然人犯罪被处罚金有所变轻, 但依旧是没有具体标准来指导罚金刑的数额[4]。刑法中有关环境犯罪的条文对于处罚规定也是只写了“并处罚金”、“单处罚金”、“并处或者单处罚金”和“选处罚金”这四种, 这样的规定并不能让审判人员很好的参考实行, 同时也不能让一般人对这类犯罪的罚金处罚产生明确认识。而《最高人民法院关于适用财产刑若干问题的规定》中第二条规定了审判人员在进行罚金刑裁判时应根据犯罪情节, 并综合考虑犯罪分子缴纳罚金的能力进行罚金数额的确定。但这个司法解释也并未有准确的参考。而从司法实践来看, 罚金刑的罚金数额更多的是依据法官的自由裁量权。

3.2. 处罚方式上行政措施与刑法措施不匹配

在处罚措施上, 《行政处罚法》在种类上规定了(一)警告、通报批评;(二)罚款、没收违法所得、没收非法财物;(三)暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件;(四)限制开展生产经营活动、责令

⁴浙江省高级人民法院. 浙江环境资源审判[EB/OL]. https://www.zjsfgkw.gov.cn/art/2023/8/23/art_57_28373.html. 2023-8-23

⁵国务院. 关于进一步贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的通知[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5661978.htm. 2021-11-15

停产停业、责令关闭、限制从业；(五) 行政拘留；(六) 法律、行政法规规定的其他行政处罚。六种措施，而在 2023 年公布的《生态环境行政处罚办法》则在《行政处罚法》的基础上增加了：一定时期内不得申请行政许可、责令停产整治、责令限期拆除三项措施。⁶而刑法中的刑罚仅包括了主刑和附加刑，并且附加刑中仅有罚金，剥夺政治权利和没收财产三项。在处罚措施上，行政处罚与刑法处罚并不匹配，行政处罚明显更加广泛全面。在环境违法案件中，行为人多以污染破坏环境而谋取一定的利益为主，而行政处罚中的多项措施与行为人利益的获得息息相关，特别是 2023 年公布的《生态环境行政处罚办法》中增加的三项措施，在一定程度上切中环境违法行为人的要害。反观刑法规定，主刑为自由刑，虽然限制人身自由的刑罚在处罚上很严厉，但对于环境犯罪的自然人或者法人来说，一些高额的经济利益的诱惑大于一定时期被剥夺自由的恐惧。

而且环境犯罪条文中并未明确一些非刑罚处罚措施，但是就环境犯罪的特殊性而言，仅仅通过自由刑和财产刑进行处罚并不能完全保证法益被全面保护。在环境行政违法处理中，已经进一步将生态修复责任纳入环境行政处理中。许多地方已经开始在办理环境违法案件时，通过主动与行为人进行沟通，引导其进行生态修复损害赔偿磋商，承担生态环境修复责任。在云南，昆明市东川区生态环境保护综合行政执法大队就在实际案件处理过程中很好的将行政处罚与生态修复结合适用^[5]。该案是露天煤灰原煤造成扬尘污染的环境违法案件。按照《大气污染防治法》第七十二条第一款的规定，对于这种情况，应进行一万元以上十万元以下的罚款。但在办案过程中，昆明市生态部门将生态损害赔偿与环境行政违法处罚相结合，与行为人沟通，宣传法律政策，引导其承担生态修复责任，后行为人马某某主动配合进行生态环境损害赔偿磋商，签订赔偿协议，采取措施消除其违法行为和对生态环境造成的影响。因此根据云南省有关生态环境行政处罚裁量权的相关规定，对马某某做出不予处罚的决定。而在刑法中仅在 2023 年最高人民法院和最高人民检察院联合发布的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的第六条“实施刑法第三百三十八条规定的行为，行为人认罪认罚，积极修复生态环境，有效合规整改的，可以从宽处罚；犯罪情节轻微的，可以不起诉或者免予刑事处罚；情节显著轻微危害不大的，不作为犯罪处理。”中将生态修复作为量刑情节进行认定，并未将生态修复责任纳入刑法中的处置措施。而对于环境犯罪中环境污染与破坏，环境资源遭受危害的情况，最需要的并不是犯罪人坐牢或者赔偿一定金额，而是需要及时的修复。并且对于犯罪人来说，通过自身去进行生态修复，更能让其明确环境保护的重要。

4. 完善环境犯罪处罚规定

4.1. 优化环境犯罪刑罚处罚的罚金刑适用

为解决行政处罚方式与刑法处罚方式的不协调，尤其是对于其中的罚款和罚金刑，我们将从多个方面来优化环境犯罪罚金刑。首先，应当摒弃无限额罚金制在我国环境犯罪处罚中的适用。有学者称应当采用限额罚金制，“只有明确规定环境犯罪的罚金数额，使犯罪人所受的处罚与其对环境的损害程度相当，并超过其因此而获得的利益，才能使犯罪人预见到自己行为后果的无利可图性，从而降低环境犯罪的可能性。”^[6]并且将环境犯罪的罚金刑的额度设置高于环境行政违法处罚，以实现罚金与罚款之间的协调一致。而有学者对限额罚金制持反对态度，认为限额罚金刑对具体环境犯罪的罚金上限和下限进行确定，但因为关于财产刑的司法解释曾规定对于罚金刑的裁定要结合犯罪情节以及犯罪嫌疑人实际履行能力，因此对于环境犯罪的罚金就需要随着经济发展以及环境修复成本进行不断修改，这样对刑法的稳定性有较大影响^[7]。并且环境犯罪造成损害“其主要危害在于对环境利益本身所带来的短期或长期损害，以物质利益计算的违法所得等难以衡量环境利益的损失”^[8]。

⁶生态环境部。生态环境行政处罚办法[EB/OL]。 https://www.mee.gov.cn/gzkg/gz/202305/t20230516_1030105.shtml.2023-7-1

笔者认为摒弃无限额罚金制是优化环境犯罪罚金刑的一个重要方式。因为无限额罚金,会使得罚款不明确,对于刑法来说,明确的刑罚是对犯罪作出威慑力的重要方式,同时也是司法机关在作出处罚时应当遵循的标准。而至于是否采取限额罚金制,笔者认为不能作出过于绝对的认为不采用无限额罚金制就必须采用限额罚金制。现有的环境状况中,环境问题是随着社会不断发展而不断变化的,如果限定罚款数额,则很有可能在社会变化中无法及时对新型环境污染作出应对。

还有学者提出可提高罚金刑的数额同时增设日罚金制度。提高罚金刑的数额也是因为环境犯罪有明确的利益追逐性,因此通过提高罚金数额,打击犯罪行为人的逐利欲望,从而实现预防犯罪。而在增设日罚金制度,已经有国家采取了该项措施,即通过规定的日罚金数额乘以其实施违法行为的天数,来作为其应当被处以的总罚金[9]。在美国、澳大利亚的有关环境法案中均有该项处罚措施的规定,美国在其《资源保护和恢复法案》中规定了违法该法最高罚款是一天5万美元,在澳大利亚的《环境保护行动法》中规定了日罚金数额最高可达6万澳元[10]。

综上所述笔者认为由于环境犯罪的犯罪具有的持续性,因此更适合采取日罚金制,因为这种持续性的违法行为的伤害不仅会直接反应在生态环境之中,同时其带来的一些经济利益也会反馈在犯罪行为人身,因此设定日罚金制,违法行为持续越久,其最终被判处的罚金就会随着违法行为的持续时间而不断增加,由此可以督促环境犯罪行为人在制造违法行为后及时采取处置措施防止危害进一步扩大,同时提高环境犯罪刑罚措施的威慑力度。并且,这种罚金措施也方便司法人员进行操作。这种罚金制度在我国相关行政处罚中也有涉及,也同样适应了刑法具有的稳定性要求,避免了频繁改动标准带来的不确定性,另一方面还能对违法犯罪的行为人形成一定的威慑。

4.2. 引入恢复性司法理念规范生态修复措施的适用与行刑机关的监督

这里的恢复性司法理念指的是运用于生态环境中的恢复性司法理念,其内涵是,在环境资源类案件中,当存在重大生态环境损害风险或损害已经发生时,司法主体秉持人类社会与生态环境命运共同体的理念,构建了一种整体性、全程性的司法模式。该模式在充分尊重违法者意愿、能力与合法权益的前提下,确保其承担与过错相当的法律后果,通过恢复性程序引导违法者主动参与生态修复和环保实践。同时,该模式还注重调动多方主体协同参与环境司法治理,综合运用各类生态环境恢复性措施,旨在实现生态环境保护的最大化、生态系统功能的全面恢复以及生态环境质量的整体提升[11]。将该理念引入对于环境犯罪的制裁方式中,即可体现为生态修复责任。

在实践中,现如今生态修复责任已经进入到行政执法处置中,在环境犯罪中,虽然也陆续有环境犯罪案件在判决中开始明确生态修复,并且对于生态修复责任明确纳入非刑罚处罚措施中还是仅就在量刑情节上做考虑仍然不太明确。根据前文所述,我们国家仅在2023年最高人民法院和最高人民检察院联合发布的《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的第六条中将生态修复作为量刑情节进行认定,并未将生态修复责任纳入刑法中的处置措施。并且在实践中,主要的生态修复方式有两种:一是间接修复,即缴纳生态环境修复费用;二是补植复绿,即通过实际的栽种植被来恢复生态环境,也是直接修复。但生态修复责任也如前述司法解释中体现的,在司法实践中作为量刑情节予以考虑,在洪某来、陆某龙等污染环境二审刑事判决中,对于陆某龙的判决,法院认为其在污染环境共同犯罪中地位作用相对较小,归案后认罪认罚,并在二审期间主动缴纳生态修复费用,因此对其可适用缓刑,适用社区矫正。⁷但笔者认为这种生态修复责任的要求并不能够满足环境犯罪造成的环境损害的现状和对环境犯

⁷裁判文书网。江苏省南京市中级人民法院(2020)苏01刑终939号刑事判决书[EB/OL]。

<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=6FkEWTGhxSjZh5jDy+xiv+OZXBDNiD58R0D2yk9P8eq8SBdsXnWQNvUKq3u+IEo4m0gP2h37nRHrd-BbzbtSTW2xZ/KXgreXiAFO+/H42tX1uo1c3Z+s6V4VMYhLumYetc+CkrmX8FFPiwIC4d+JZ2RXIlhp7Uv0QX.2021-01-31>

罪的打击力度。

因此,对于生态环境修复措施的适用要明确其法律地位和修复标准两方面进行[9]。首先,可以清楚知道,目前生态修复已经作为量刑情节适用。那么其是否能作为处罚方式的一种呢?笔者认为可以将其纳入到非刑罚处罚措施之中,不放在附加刑中是因为生态修复实际上并不具有刑罚那种严厉性,因此更适合放在非刑罚处罚措施中适用。我国目前刑法中对于非刑罚处罚措施的规定分为,经济性,教育性和行政性,虽然经济性非刑罚处罚措施中有赔偿损失的部分,教育性非刑罚处罚措施中有赔礼道歉的措施,可以和生态修复措施有一些关系,但认定不明确。笔者觉得应当将环境犯罪中生态修复责任于一些利用职务便利的犯罪中从业禁止措施一样,增加“违反环境保护的规定达到环境犯罪的,人民法院可根据犯罪情况和预防再犯罪的需要,对其进行生态修复的要求”的表述。这样一来,生态修复责任就不仅限于量刑环节作为量刑考量,而是作为一种制裁手段,强制要求犯罪行为人进行完成。这样也是法律对环境违法行为进行规制的重要目的,即保障生态环境。并且,明确了生态修复责任,并让犯罪行为人间接(出钱)或者直接(出力)去修复环境,也是一种教育手段,让其清楚知道环境保护的重要,从而作为预防再犯罪保障。

再者,只有实施,但无监督,这样的处罚措施依旧无法发挥出它应有的作用。作为量刑情节的生态修复行为,它的认定一般是被告委托相关机构或者行政机关的有关专业人员对其修复情况进行鉴定,由此作为证据提交法院,而后在审判环节作为证据资料,此时行政机关的鉴定可以作为一种监督,法院对有关证据的认定也可以作为一种监督。但若生态修复作为非刑罚处罚措施时,这种监督就具有后置性了。法院通过判决,要求犯罪行为人进行生态修复。如若是间接的生态修复,缴纳生态修复费用,只要缴纳完毕即可。但若是由犯罪行为人直接进行修复,此时有关的环境行政机关应当不定期对修复情况进行检查并记录,若出现犯罪行为人怠于履行的情况,可以在职能范围内对其进行处罚也可以将相关执行情况交由检察院或者法院,由他们对此进行监督并做出处置怠履行行为的措施。这种监督尤其是对于犯罪情节轻微不需要判处刑罚而仅予以其一些非刑罚处罚措施的犯罪行为人而言,可以说是不可或缺,也是保障刑法威慑力和法律秩序的正常运转的重要环节。

5. 结论

环境犯罪的刑事处罚并不能完全覆盖对环境犯罪的全部惩处,其与行政处罚的有效衔接也是本文分析罚金以及生态修复的目的,因为在环境违法中的处罚措施比环境犯罪的处罚措施更加完善,因此要形成一个能够全面衔接的统一的法律体系,需要在环境犯罪的刑罚中,通过优化罚金刑的适用,大幅提高违法成本,使犯罪变得无利可图;同时,必须要健全环境修复的赔偿责任,让违法者不仅面临牢狱之灾,更必须为受损的生态环境买单。

同时对于环境犯罪的惩处还有民事赔偿如环境公益诉讼和企业合规制度来保障。一方面通过赔偿来保障环境修复和被害人的权益,另一方面对于企业来说,在企业合规考察中,在环境治理部分通过具体的情况来进行评判,出现环境问题的企业,不仅企业合规无法通过还会有一系列的连锁反应:对钱袋:巨额罚款、赔偿和业务损失。对自由:高管和相关责任人可能面临牢狱之灾。

对生命:企业本身可能被“判处死刑”——吊销执照。对未来:声誉扫地,失去市场和合作伙伴,发展前景黯淡。当然有处罚就有激励,对于积极处理环境问题的企业,特别的激励制度也将起到重要作用,对企业的积极回应作出合规不起诉与暂缓起诉,这为企业提供了一个“改过自新”的机会。

当然在如何从刑法,行政法,民法,商法等一系列法律中构筑起环境保障的法律屏障还需要综合各方面考虑,如何设计出一个“责任竞合”的处理制度是未来仍需要不断探索的。

参考文献

- [1] 郑昆山. 环境刑法之基础理论[M]. 1998: 179-180.
- [2] 庄乾龙. 环境刑法定性之行政从属性——兼评《两高关于污染环境犯罪解释》[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015, 15(4): 53-60.
- [3] 宋伟卫, 冯军. 环境犯罪治理中环境刑法与环境行政法的协调[J]. 广西社会科学, 2017(7): 98-102.
- [4] 高强. 污染环境罪定罪量刑实证研究[D]. [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2024.
- [5] 云南省生态环境厅. 抓实生态环境损害赔偿与行政处罚衔接实现“执法有温度”助力营商环境优化[EB/OL]. 2024-10-25. https://sthjt.yn.gov.cn/ywdt/xywrdjj/202410/t20241025_240323_wap.html, 2025-10-21.
- [6] 吴献萍. 罚金刑在环境犯罪中的适用[J]. 法学杂志, 2009, 30(7): 53-55.
- [7] 高铭喧, 郭玮. 论环境犯罪附加刑的目的、价值与完善[J]. 甘肃社会科学, 2021(1): 93-99.
- [8] 吕欣. 环境刑法之立法反思与完善[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 155.
- [9] 贾学胜. 刑事一体化视阈中的环境犯罪研究[M]. 广州: 暨南大学出版社, 2022: 222-224.
- [10] 帅清华. 我国环境刑事司法实践研究[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2021: 242-243.
- [11] 李景豹. 论恢复性司法在环境资源案件中的应用[D]. [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2022.