

# 环境公益代表之环保组织 运行体制研究\*

陈泉生 秘明杰

**【提要】**我国现行法律规范缺乏可操作性的环境公益代表主体规定,环保组织以其非政府性、非营利性以及公益服务性,应该成为代表环境公共利益的首选主体。“政府指导、社会参与、独立运作”是环保组织改进的目标,要依法确认环保组织公益代表资格及维权活动的开展,建立科学有效的评价程序规则和评价监管体系,明确各类环保组织的性质和法律地位。环保组织的发起设立应当强化社会民众主动作用,以彰显环保组织的代表性、自律性和服务性。政府监管时应实行环保部门统一指导和民政部门分别监管相结合,环境维权时应遵守代表资格与成果归属相分离的原则。

**【关键词】**环境公益 环保组织 环境公益诉讼

**【中图分类号】**DF46 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000—2952 (2015) 01—0095—05

## 一、问题的提出

自然环境是一种公共资源,它不仅不能被任何人独占,而且为人类生存、生活、生产所必需,一旦受到破坏,必将危及公众权益,进而也必然损及个人私益。因此,环境公益的维护离不开公众的积极参与,其参与形式、参与能力、参与规模、参与程度都影响着环保目标的实现。然而,谁才是环境公益的代表主体,谁才有权追究环境致害者的法律责任,究竟又如何来追究,等等,都是环境公益能否得以有效维护的关键问题。

在法定环境公益代表主体缺位的当下,以维护环境公共利益为己任的实际代表主体却呈现出多元并存的格局。从代表主体的正当性和广泛性来看,环境公益代表首推环保组织,因

为它超越了自然人、单位、国家甚至地区联盟的利益狭隘性,能够站在公众的角度维护环境公共利益。环保组织以保护生态环境持续、稳定、协调发展为宗旨,为社会提供环境公益服务,具有非政府性、非营利性、专业性与合法性等特征。“环保社团提起环境公益诉讼,无论是在英美法系国家,还是在大陆法系国家,都是通例,在司法实践中,产生了较为积极的影响,并且效果良好”。<sup>①</sup>在中国司法实践中,以环

\* 本文系中国法学会2013年度部级法学研究课题“我国环境民事公益诉讼原告资格类型探究”(CLS(2013)D221)阶段性研究成果。

① 李义松、苏胜利:《环境公益诉讼的制度生成研究——以近年几起环境公益诉讼案为例展开》,《中国软科学》2011年第4期。

保为宗旨的各类环境组织，曾多次以公益代表的身份积极维护环境公共利益。

2013年新《民事诉讼法》的施行开启了有关组织以法定身份代表环境公益的序幕。环保组织以保护生态环境为宗旨，理应是出任环境公益的适格代表。然而，一年多以来中国环保组织发起的环境公益代表案件没有一件取得实质性进展，究其原因，是法律规定明确授权的欠缺。就立法规定来看，消费者公益代表的情况却大不相同，2014年开始施行的新《消费者权益保护法》，则以法律形式明文授予中国消费者协会与省级消费者协会以民事公益代表主体资格。就此，环保立法不妨仿效行事，推动全国人大及其常委会以法律形式明确有关环保组织公益代表的合法地位，以确保其践行维护环境公益的活动宗旨。总而言之，环保组织公益代表主体资格的确立仅有《民事诉讼法》规定尚且不够，仍需其他有关法律予以明确授权。

若要实现环保组织代表环境公益的合理性、有效性和可操作性，必须赋予其法律地位，强化其在申报、设立、审批、管理、维权（诉讼）等各个环节的合法性与合现实性。这就需要积极探索改革其申报设立模式，大力改进政府部门监管体制，有效保障其环境公益维权（诉讼）活动。

## 二、环保组织的召集、设立

### 1. 环保组织的现行设立方式

中国环保组织的存在形式大体分为环保社会团体、环保非营利性组织和环保基金会三类。业务主管单位与登记管理部门双重管理制度的施行，致使大量环保组织因无法通过登记注册而不具有合法地位。通过注册的大部分是政府部门发起设立的，这也是中国政府自上而下推动环保总体格局的体现。毕竟，中国环保社会基础较为薄弱，民众环保意识和权利意识尚待提升。发达国家那种民众自下而上推动政府环保的体制，在中国并不适用。从发起主体类型来看，中国环保组织包括四类：一是由政府部门发起成立的，如中华环保联合会、中华环保基金会、中国环境文化促进

会等；二是由民间自发组成的，如“自然之友”、“北京地球村”、“绿家园”等；三是学生环保社团及其联合体；四是国际环保民间组织驻中国办事机构。这其中很大一部分是民间自发设立而未在民政部门登记注册的。

### 2. 环保组织设立方式的改进

环保组织代表不特定多数人的环境公共利益，其诉求和目的在于将受损环境恢复到生态良好状态。公众作为发起者更能代表不特定多数人的环境公益，公众谋求的是社会公共利益。从环保组织与公众的关系来看，“公众以捐款或志愿服务的方式参与社会组织的运作，同时又作为社会组织的服务对象存在，因而公众本身与社会组织的联系更为紧密，也有动力对其行为进行监督”。<sup>①</sup>随着中国服务型政府改革的推进，政企分开、政资分开、政事分开、政社分开的行政体制正在逐步形成。政社分开、权责明确、依法治国的现代社会组织体制，要求环保组织的发起设立应当弱化政府主导作用，强化社会民众主动作用，以大力彰显环保组织的代表性、自律性和服务性。

## 三、民政与环保部门 审批、管理

### 1. 环保组织双重监管新动向

从中国现行管理制度来看，环保组织实行民政登记和行业主管的双重监管体制，又被称为“双重审批”或“双重许可”。其规范性文件主要包括《社会团体登记管理条例》（1998年）、《民办非企业登记管理暂行条例》（1998年）、《基金会管理条例》（2004年）。以中国最早在民政部门注册的民间环保组织——“自然之友”为例，该组织成立于1994年，其登记机关是北京市朝阳区民政局，而业务主管单位是北京市朝阳区科学技术委员会。

总体来说，中国环保类型的团体组织所占比重较少，加之双重管理模式的高门槛制约，使许多已经开展活动的草根环保组织根本无法

① 郑琦：《社会组织监管：美国的经验与启示》，《社会主义研究》2013年第2期。

取得合法身份，这大大限制了其环保公益活动的开展，有的甚至发生转向。

随着经济社会的日益发展和人民群众物质文化水平的不断提高，某些地方政府通过与民政部签署“部市合作协议”，尝试对部分社会组织实行直接登记管理，取消工商经济类、社会福利类、公益慈善类社会组织登记时须有业务主管单位的限制，积极探索登记管理和业务主管的职能一体化。现在，包括深圳在内，“广东、北京、上海、成都等省、市也先后建立起类似制度，对以商业、福利、慈善、服务等为主旨的社会组织放开管理。截至2012年3月，已有17个省市与民政部签订了合作协议”。<sup>①</sup> 藉此，许多草根环保组织取得了合法地位，如广东的“绿色珠江”、北京的“（动物保护）它基金”、浙江的“绿色浙江”等。

## 2. 环保组织监管制度的创新

中国环保组织管理正朝着“政府指导、社会参与、独立运作”的目标在发展。许多地方政府，如深圳、广州、成都等地，通过多种渠道变通了现行的“双重审批”限制体制。但中国社会组织管理条例修订之前，该做法具有很强的政策变动性。而且地方政府下位法突破国务院上位法的限制，亦有违反依法行政之嫌。为此，借鉴地方实践探索经验，可以特定形式放宽环保组织登记注册限制，即由环保部门会商民政部门统一政策，联合出台环保公益组织专门法规，规定各级环保部门作为统一的业务主管单位，并成立专门部门、配备专职人员。同时，还应大力推进国务院修订管理条例，明确环保部门和民政部门间的职责分工，改由民政部门登记注册、环保部门监督管理。必要时，可由国家环保部门积极探索环保组织管理办法，以制度形式明确环保组织设立条件、地域范围、权限设置、奖惩措施等，降低设立门槛、召开听证会和论证会、细化日常管理事项以及明晰违规法律责任。

为实现管理的可控性和可操作性，还应建立科学有效的评价程序规则和评价监管体系，明确各类环保组织的性质和法律地位，“进行区分登记和备案，对符合条件的非政府组织进行登记，对不符合条件，但政治上没有问题的非

政府组织进行备案，赋予其进行社会活动的合法身份”。<sup>②</sup> 科学的评估指标应以分值形式细化、量化环保组织考核指标，并据此对其予以评价，实行分级区别管理，设定不同级别环保组织的活动权限和范围。分地区、分级别、分类型、分部门审批设立环保组织，将之登记造册列入管理信息数据库，在各级、各地、各部门之间实行环保组织信息联网共享。以年度或季度积分形式对环保组织实行动态监管，确立环保组织活动的奖励机制、惩罚机制以及淘汰取缔机制。

中国社会组织登记管理体制创新也宜在部分领域推进直接登记管理方式，由民政部门审批设立环节应综合考虑环保组织的区域分布、种类形式、级别管理等的协调平衡。“当然，放开社会组织登记注册还需要进行建立相应的配套措施，需要进一步提高民政部门的管理能力，改变之前‘重登记、轻管理’这一格局”，<sup>③</sup> 包括环保组织的活动申报、审查和备案制度。而且，应当明确部门间的管理权限和职责，积极探索民政、环保、财政、发展改革等部门之间的协同联动机制，优化完善现行行政管理体制，为环保组织设立与公共利益维护创造有利条件。

## 四、环保组织公益代表资格确认及维权活动开展

### 1. 环保组织公益代表资格确认

如前所述，以环境保护为宗旨的环保组织能够超越自身利益狭隘性，代表社会公众追究环境致害主体的法律责任。然而，针对环境的多样性、复杂性、系统性，加之为数众多的全国各地、各级环保部门和民政部门，依法注册的环保组织必然不在少数。谁才是适格的公益代表呢？以环境公益诉讼个案为例，何种环境案件、何样环境公益、何地环境组织、依

① 滑璇：《社会组织登记“开闸”》，《中国新闻周刊》2013年第9期。

② 何静：《国外非政府组织的管理模式及对中国的启示》，《学术探索》2013年第6期。

③ 章高荣：《放松社会组织登记是大势所趋》，《社会与公益》2013年第2期。

据何种程序、提起何等诉讼请求,等等,都将关系到环境公益能否切实实现。

首先,环保组织的代表主体资格应仅限于民政部门登记在册者。否则,法院可因其不具备主体资格而不受理其诉讼,以此来避免滥诉造成的讼累。环保组织法律主体资格的确立,有助于其环境公益职能和作用的发挥以及法律责任的承担。依法注册登记的环保组织,其行为活动同时受到环保部门业务监管和民政部门行政监管的双重监督。此外,还有来自社会各界的外部监督。

其次,环保组织代表的是不特定、多数人的环境公益。维权案件可依靠环保志愿者主动发现,也可接受环境侵害受害人举报,还可来自相关部门的建议。无论如何,环保组织所考虑的都是对环境本身的保护或修复,而并非是以环境为介质的他人人身或财产损失。前者属于环境公益,一旦环境受损,所有人都将可能成为受害者,且受损的环境公益往往存在代表主体缺位的情形。后者则属于环境私益,其权利主体是特定的、具体的、明确的,一旦遭受侵犯,受害人有权依法追究致害人的法律责任。

最后,环保组织出任环境公益代表应当遵守一定的程序规则,以免发生争相维权或相互推诿现象。为此,制度上有必要设立公告前置程序,一旦涉及环境公益维权事项,有意担当环境公益代表的环保组织应当向有权部门提出申请,然后由该部门向社会发出公告,催促其他有同样意向者进行申报。之后,受理申报的部门应依据一定的规则,最终确定环境公益的代表主体并向社会发布。

对于多个环保组织争相代表环境公益的情形,受理申报部门如认为确有必要,还应组织听证程序,并将听证过程和听证结论向社会公示,以确保环境公益代表主体资格的适当性、合理性和广泛性。倘若没有任何环保组织提出申请,那么可由其他相关主体(如行政机关、检察机关)通过特定程序出任环境公益代表。对此,笔者将另文论述。

结合上述制度设计,仍以诉讼为例,目前中国环境公益诉讼仅有新《民事诉讼法》第55条一款条文予以规范。除此之外,全国人大常

委会抑或最高人民法院、最高人民检察院并未就该条文中的“法律规定的……有关组织”,做出进一步立法解释或者司法解释。这无疑各地环境公益诉讼司法实践难以推开的重要原因。仅凭民事诉讼法律条文的概括性规定,司法实务部门根本难以判定谁才有资格代表环境公益。就此,检察机关的作用不容忽视,毕竟它是中国的法律监督机关,负责监督立法、执法和司法活动依法进行。在有关法律解释出台之前,检察机关可依职权对环境公益代表资格做出认定或建议。具体到个案,有意向的环保组织可以向涉案地检察机关(以环境案件影响程度确定由哪一级别的检察机关负责)提出申请,并由其向社会发布公告,履行前置程序,以确定环境公益代表主体。为保障公益维权活动的顺利展开,环境公益代表确定之后,检察机关还应以检察公告和检察建议的形式向社会、有关单位和部门发出通告。

## 2. 环保组织公益维权行为限制

在环境公益诉讼中,环保组织只是环境公益的代表主体,并非归属(享有)主体。为此,还有学者指出“环境公益诉讼本质上是一种受害人之外的‘第三者’诉讼”。<sup>①</sup>所谓“第三者”是相对于致害方和受害方而言的,它不同于私益诉讼的原告。在某种意义上,其原告资格只是形式意义上而非实体意义上的。其诉讼请求和诉讼目的在于,诉请法院判令致害方采取一定措施修复或治理环境,而不是让致害方向自己承担什么责任。这正是环境公益诉讼的特点所在,“这类诉讼的发动者本身与案件没有直接的法律上的利害关系,而是完全从维护环境公益的角度出发,以维护环境公益为唯一目的”。<sup>②</sup>从一般做法来看,环保组织往往要求致害方承担恢复生态环境的费用,如设立环境损害赔偿基金,或者将环境损害赔偿款直接注入环境保护基金。该基金以一定方式独立运作的,接受

<sup>①</sup> 吕忠梅:《环境公益诉讼辨析》,《法商研究》2008年第6期。

<sup>②</sup> 邓小云:《确定环境诉讼原告资格不宜适用利益关联原则》,《甘肃社会科学》2010年第3期。

民政部门的行政监管，但并不受环保组织支配。

环保组织虽以特定程序为环境公益代言，然而，它只不过是形式意义上的代表主体，社会公众才是实质意义上的归属主体，是良好生态环境的享有者和受益者。因此，环保组织的环境公益维权活动仅限于救济维护，无权对之做出实体性处分，除非它以法定形式获得社会公众的明确授权。上述行为为限制事宜，应以条款形式列于环保组织活动章程之中。凡违反章程规定实施禁止行为者，环保部门、民政部门以及人民法院均得以其不具有相应权利能力为由，对其行为活动不予支持，甚至依法追究其法律责任。

## 结 语

“环境是一种公共物品，它既具有资源经济功能，又具有生态环境功能。前者通过制度设计中的资源权属规范体现为某种确定的私益，而后者因为其整体联系性和不可分割性体现为一种环境公益，所有生命体都是公共环境的参与者、享有者、受益者和维护者，其最显著的特点是所有权主体模糊、容易受侵害和法律救

济不充分”。<sup>①</sup>环保组织负有特殊使命，是良好生态环境的维护者。当生态环境因人类开发利用活动遭受损害之时，环保组织应当仁不让地负起保护的责任。但是，它却不能超越所有生命体的意志而对环境公益做出处置，比如，以某种交易形式许可污染行为人或生态破坏者的开发利用活动，或者在公益维权过程中擅自免除、减轻对方当事人的法律责任。否则，环保组织的功能作用将适得其反，并极有可能最终沦为环境公益致害者寻租的对象。

本文作者：陈泉生是福州大学法学院教授，博士生导师；秘明杰是福州大学法学院环境与资源保护法学专业博士研究生，山东科技大学文法学院讲师

责任编辑：赵 俊

① 秘明杰：《我国环保团体之环境诉讼主体资格探析》，张卫平主编：《民事程序法研究》第6辑，厦门大学出版社2011年版，第109页。

## On the Operation System of Environmental Protection Organization on Behalf of Environmental Public Interest

*Chen Quansheng Bi Mingjie*

**Abstract:** There is no clause about the representatives of environmental public welfare in Chinese Environmental Protection Law. Civil Procedure Law and other regulatory documents should be specific, explicit and operable. Environment protection organizations are more suitable to represent the environmental public interests than others, because of its non-government, non-profit and public welfare service nature. In the double management system, it is very hard for environmental protection organizations to get legal status. It is necessary for us to do something to protect environmental public interests timely, fully and effectively. Environmental protection organizations should have the capability and widely publicize it. Government agencies should have a clear division between environment department and civil affairs department. The representative qualification of environmental protection organizations should be separated from the owner of the environmental public interest during environmental protection activities.

**Key words:** environmental public interest; environmental protection organization; environmental public interest litigation