

以环保组织为原告的环境民事公益诉讼现状实证分析

◆林玟慧

(暨南大学法学院, 广东 广州 510630)

【摘要】随着环保理念的深入人心以及我国环境民事公益诉讼制度的不断发展与完善,环保组织的出色表现和突出贡献有目共睹,但同时也暴露出环保组织提起环境民事公益诉讼的起诉条件严格、财务公开不透明等问题。本文通过分析以环保组织为原告的环境民事公益诉讼的特点及其相关特点背后更深层次的原因,从适当降低环保组织限制要求、建立环保组织财务公开透明制度两个角度,对环保组织在环境民事公益领域所面临的实际问题提出针对性的建议,使得环保组织能够得到更好的发展。

【关键词】环境民事公益诉讼;环保组织;起诉资格;信息披露

一、问题的提出

2015年《中华人民共和国环境保护法》的修改赋予了环保组织提起环境民事公益诉讼的原告资格,历经7年的发展,环保组织在环境民事公益诉讼领域有着出色的表现。例如,江苏省泰州市环保联合会诉泰兴锦汇化工有限公司等污染民事公益诉讼案、中华环保联合会诉山东德州晶华集团振华有限公司大气污染责任民事公益诉讼案等,但环保组织在环境民事公益诉讼中的问题和不足也随之凸显出来。通过裁判文书网和北大法宝等网站对以环保组织为原告的环境

民事公益诉讼在2015—2021年的公开判决进行检索,可以得知以环保组织为原告的环境民事公益诉讼主要存在环保组织原告资格限制过严、环保组织财务公开不透明的问题。随着2015年史上最严环境保护法的实施,其对环保组织作为原告提起公益诉讼作出了资格限制,即《中华人民共和国环境保护法》第五十八条规定的两个条件,该限制使得很多环保组织无法作为原告提起公益诉讼,因此2015—2021年环保组织提起的公益诉讼得到的判决数量大致持平,公开判决分别为54份、71份、37份、55份、51份、64份、54份。

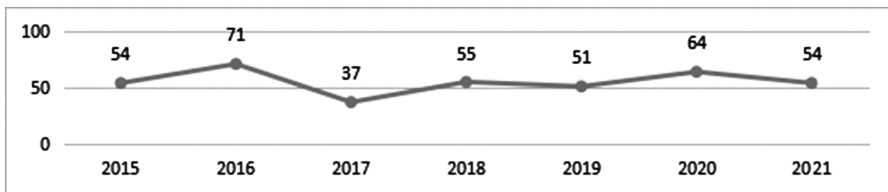


图1 2015—2021年间以环保组织为原告的公开判决数量统计

在进一步整理上述数据后得出,在7年间的近200份的公开判决中,以中国生物多样性保护与绿色发展基金会、中华环保联合会、北京市朝阳区自然之友环境研究所、北京市丰台区源头爱好者环境研究所、金华市绿色生态文化服务中心以及福建省绿家园环境友好中心这六家环保组织为原告的判决占近半数,分别提起诉讼31起、19起、13起、12起、9起、5起,这项数据结果存在一定问题。因此,本文拟在

上述数据基础上,针对我国共有多少环保组织,有多少家符合公益诉讼原告资格,又有多少家提起了环保诉讼这三个问题收集了相关数据。此外,并针对相关数据进行进一步分析,针对环保组织原告资格限制过严、环保组织提起环境民事公益诉讼成本过高以及环保组织财务公开不透明的问题,提出相应的解决措施。

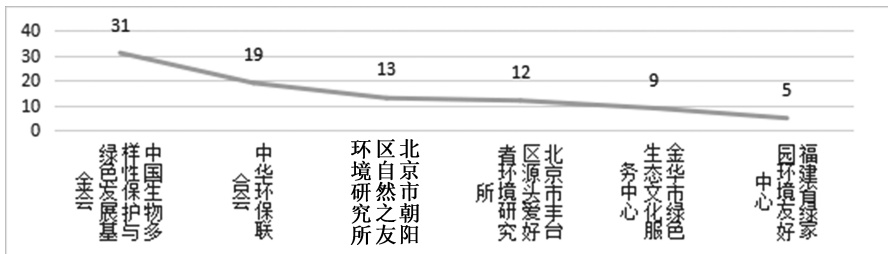


图2 提起较多环境民事公益诉讼的环保组织统计

二、放宽环保组织原告资格限制

上述所涉及的我国共有多少环保组织，有多少家符合公益诉讼原告资格，又有多少家提起了环保诉讼这三个问题的具体数据未能通过官方渠道获得，仅仅在《中国环境资源审判 2017—2018》白皮书以及湖南大学法学博士彭燕辉为毕业论文所设计的调查问卷中有所体现，具体而言：(1)《中国环境资源审判 2017—2018》白皮书中表述“经民政部认定的全国具备提起环境公益诉讼资格的社会组织有 700 余家，但自 2015 年至 2017 年 3 年间，全国只有 25 家社会组织提起过环境公益诉讼，并且多数都是几家社会组织作为共同原告起诉”；(2)湖南大学法学博士彭燕辉在 2020 年为其博士学位论文所设计的调查问卷共发出 161 份，在这 161 份调查问卷中，仅有 31 家环保组织提起过公益诉讼。调查问卷显示不具备原告资格的环保组织达到 91 家，占比高达 56.52%。而在这些不符合原告资格的环保组织中，绝大多数是因为不满足“专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录”这一条件，但该规则实质上是为环保组织的原告资格设置了两个要件，分别是连续五年专门从事环境保护公益活动以及连续五年无违法记录。

连续五年无违法记录的这一要求并不苛刻，为环保组织投身公益诉讼设下重重阻碍的关键在于连续五年专门从事环境保护这一要件。一方面，在 2015 年《环境保护法》修订出台后，要求环保组织有连续五年的环境保护工作经验这一要件遭到了争论。因当时许多专门从事环保公益活动的组织在 2015 年《环境保护法》前一直从事环境公益诉讼等环保活动，在该法出台后却失去了参与环境公益诉讼的资格，但时至今日，该要件已不再是阻拦专业的环保组织参与环境公益诉讼的关键因素。另一方面，专门从事环境保护公益的活动这一要件并非如字面意思一般容易。实践中存在着部分环保组织在满足成立五年以上且一直专门从事环境保护公益活动这一条件的情况下，仍不被人民法院认定为其系专门从事环境保护公益活动的组织，绝大部分都是因为其章程中对于该环保组织的活动宗旨和活动范围采用了概括性的规定。中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉宁夏瑞泰科技股份有限公司环境污染责任纠纷一案即可佐证该观点。中国生物多样性保护与绿色发展基金会系上述数据中提起公益诉讼最多的环保组织，但该组织也曾被认定为不具备环境公益诉讼原告资格的环保组织。

结合上述数据和案例可以得知，除去证据、诉讼成本等因素，环保组织想要提起一起公益诉讼并非易事，仅仅是原告资格这一规定就使环保组织“束手束脚”。对于中国生物多样性保护与绿色发展基金会这样尚有财力和时间的环保组织而言都较为困难，何况是余下的环保组织。虽有学者认为并不必限定民间环保组织注册登记的政府级别，以及不必

要求民间保护组织注册满 5 年或 2 年，应该忽略年限的要求，只要是依法登记的社会组织，就可以提起环境公益诉讼。但对于环保组织原告资格的限制不能完全抛弃，应当坚持适度原则。在环境民事公益诉讼不断完善的过程中，应当逐步放宽环保组织的原告资格限制，即专门从事环境保护公益活动这一要件。由绿发会一案可以看到，“专门从事环境保护公益活动”这一要件不宜作为判定社会组织是否具有原告资格的必要条件，只要是合法注册且活动满 5 年以上的社会组织都应当有资格提起环境民事公益诉讼，或者注册类型为环境类或者环保类的社会组织都可以提起环境公益诉讼。该项限制的取消，能够使得有资格提起环境民事公益诉讼的民间环保组织数量大幅增长。当资格限制降低，必然会在一定程度上促使民间环保组织参与环境民事公益诉讼的积极性增强，从而达到支持、鼓励民间环保组织参与环境民事公益诉讼的目的。

三、建立环保组织财务信息透明公开制度

环境保护部在《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》中，对于环保类非营利组织的发展作出了专门规定。该指导意见从内外两个角度出发：外部即环保部门对环保组织的行政监管；内部即环保组织信息披露制度的完善以及相关行为准则的制定，以达到加强行业内部约束的目的。民间环保组织既具有公益性，同时也具备独立性，具体而言：一方面，民间环保组织的章程和宗旨是从事环境保护活动，这决定了其不同于其他营利组织；另一方面，民间环保组织虽从事公益活动，但又不隶属于有关部门等，具有独立性。民间环保组织的资金大多数来源于财政拨款和社会捐赠，涉及的保密信息较少，理论上民间环保组织的信息披露工作，相较于政企在该方面的工作难度应当更低，工作效果应当更好，但实际并非如此。

在上述提起环境诉讼较多的环保组织中，有三家环保组织公布了其 2020 年度的财务报表，报表上中分别显示：(1)中国生物多样性保护与绿色发展基金会 2020 年总收入约 4580 万，支出业务活动费用约 2884 万，占总收入 62.9%；(2)北京市朝阳区自然之友环境研究所 2020 年总收入约 1452 万，支出法律与政策倡导费用约 607 万，占总收入 41%；(3)福建省绿家园环境友好中心 2020 年总收入约 82 万，支出环境公益诉讼费用支出约 15 万，占总收入 18%。应诉成本过高、环保组织自身的筹款造血能力较弱等问题一直以来都是导致环保组织对于环境民事公益诉讼应诉积极性不高的主要原因，但归根到底，环保组织的财务公开不透明或许才是更深层次的原因。环保组织的收入主要依靠财政拨款和社会捐赠，环保组织将收入的钱用于何处、支出多少，在财务报表上并不能十分明确地表现出来，仅仅是含糊概括，且并非所有环保组织都对外公开其财务报表。这样

的情况使环保组织的资金来源及使用情况不明,一定程度上加大了相关部门和社会对环保组织的不信任,从而使得相关部门和社会不愿出资和捐款帮助环保组织。

环保组织财务不透明一直存在争议,实践中也多缺乏对环保组织的财务报表强制公开的要求。为此,应当建立环保组织财务信息透明公开制度。一方面,建立统一的民间环保组织财务信息公开平台。目前我国针对民间环保组织财务信息披露的法规,甚至是针对社会组织的财务信息披露法规仍存在较大的空白,相关部门可以参照民政部制定的相关法规规章制定有关民间环保组织财务信息披露的相关规章,以此提供法律基础。另一方面,建立统一而有区别的财务信息披露模板。统一的财务信息披露模板是指所有民间环保组织都应依照此模板进行财务信息披露工作。有区别的财务信息模板是指民间环保组织可依照其资金使用情况,将其分为大小两种规模的民间环保组织,并就此规模建立统一而有区别的财务信息披露模板,从而能够对民间环保组织财务信息披露进行更好的管理。大型民间环保组织参与的环保活动较多,活动范围更广,资金使用情况也相较于小规模环保组织更为复杂,因此可以对大型民间环保组织的财务信息披露提出较为严格的要求;而对于小型民间环保组织而言,将其财务信息披露要求降低可以减轻其压力,从而达到激活其活力的目的。

此外,在建立统一的信息披露模板时,还应保证披露内容的充分性,要保证民间环保组织提交的信息披露报告中包含信息需求者需要的完整的信息,便于信息需求者信息的获取。在保证披露信息内容的完整性时,也要保证信息公开渠道的多样化,建立一个有层次、重点突出的信息披露体系。另外,在财务报表的附注中详细公开组织业务活动中的花销、收入等资金使用情况,动态展示项目活动的全过程信息,方便随时接受社会公众的监督,尤其是环境公益诉讼

支出费用。环境公益诉讼虽并非环保组织的主要职责,也并非其主要支出,但环境公益诉讼涉及公共利益,社会有权知晓环境公益诉讼的费用支出及诉讼进展,这在一定程度上也能增强社会对环保组织的信任,从而更愿意为环保贡献一份力量。

环境公益诉讼制度发展至今已有较为成熟的制度体系,但当中涉及的诸多问题仍未得到解决。环保组织原告资格限制过早有争议,限制环保组织提起环境公益诉讼的主要是专门从事环境保护公益活动这一条件,为此应当考虑取消该条件的限制,允许合法注册5年以上的社会组织或者注册类型为环境类或者环保类的社会组织有资格提起环境民事公益诉讼。环保组织财务不透明是其应诉积极性不高的深层原因,建立环保组织财务透明制度有助于环保组织接受社会大众的监督,增强社会大众对环保组织的信心,帮助环保组织得到更好的发展。

参考文献:

- [1]赵先飞.我国环境公益诉讼面临的困境及破解——基于50起典型案例的实证分析[J].浙江树人大学学报(人文社会科学),2018,18(02):100-105.
- [2]张翠梅,张亚萍.我国民间环保组织信息披露问题研究[J].中国管理信息化,2021,24(19):174-176.
- [3]黄成.环境民事公益诉讼十年回顾、反思与建议——基于2008—2017年典型案例的实证分析[J].环境法评论,2019(00):259-300.
- [4]陆晨晨.我国民事环境公益诉讼主体资格研究[J].西部学刊,2021(22):62-64.

作者简介:

林玟慧(1998—),女,汉族,广东珠海人,硕士研究生,研究方向:民商法学。

