

引文格式: 谌杨, 闫钊, 叶战备. 论社会组织环境民事公益诉讼监督机制的构建 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2024, 25(5): 1-12.

# 论社会组织环境民事公益诉讼监督机制的构建

谌杨, 闫钊, 叶战备

**摘要:** 目前我国由社会组织提起的环境民事公益诉讼呈现出两极分化的现象: 一些全国性的大型环保组织提起了一批在全国范围内有较大影响力的环境民事公益诉讼案, 有力推动了环境民事公益诉讼制度的发展; 同时, 我国也有部分小型环保组织在利用环境民事公益诉讼牟利。我国的社会组织环境民事公益诉讼制度存在缺少针对社会组织诉讼行为的监督机制、社会组织是否利用公益诉讼牟利的判断标准不明确、社会组织利用公益诉讼牟利的法律后果不明确等问题。对此, 应当通过构建以检察监督为核心的监督体系、确立检察机关的强制支持起诉制度、明确社会组织是否利用公益诉讼牟利的判断标准、完善对非法牟利社会组织的处罚规则等途径予以应对。

**关键词:** 社会组织; 环境民事公益诉讼; 检察监督; 强制支持起诉

**作者简介:** 谌杨, 法学博士, 南京审计大学法学院讲师; 闫钊, 南京审计大学国家治理与国家审计研究院助理研究员; 叶战备, 南京审计大学国家治理与国家审计研究院教授、博士研究生导师。

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目“数据主权背景下的政务数据协同治理体系研究”(20BZZ090); 司法部法治建设与法学理论研究部级科研专项任务项目“生态环境损害赔偿责任的意思自治规则研究”(22SFB5063)。

**中图分类号:** D922.6 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2024.05.001

自2012年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称民事诉讼法)首次在法律层面确立环境民事公益诉讼制度以来, 历经十余年的发展, 环境民事公益诉讼已然在保障我国生态文明建设方面发挥了重要作用, 成为守护绿水青山和增进民生福祉的重要法治防线。根据原告(公益诉讼起诉人)的不同, 我国的环境民事公益诉讼可以分为由社会组织提起的环境民事公益诉讼以及由检察机关提起的环境民事公益诉讼两类, 其中由社会组织提起的环境民事公益诉讼更为直接地体现了人民群众对民主、法治、公平、正义等美好生活的向往, 而在国家环境治理体系中发挥着极为重要的作用<sup>[1]</sup>。近年来, 我国学界围绕社会组织环境民事公益诉讼制度的相关研究不断涌现。例如, 有学者将社会组织提起环境民事公益诉讼时面临的困境, 归纳为社会组织的技术与资金存在不足<sup>[2]</sup>、社会组织的调查取证工作存在困难<sup>[3]</sup>、社会组织提起公益诉讼所需的相关费用过高<sup>[4]</sup>等多个方面。亦有学者针对前述问题提出了相应的解决方案, 例如: 由行政机关向社会组织提供技术和资金支持<sup>[5]</sup>; 设立专门的环境民事公益诉讼基金, 帮助社会组织分担诉讼费用<sup>[6]</sup>; 改革环境民事公益诉讼的诉讼费收取方式, 由按标的额收取诉讼费改为按件收取诉讼费, 以降低社会组织的资金压力, 等等<sup>[7]</sup>。

总体而言,目前我国学界关于社会组织环境民事公益诉讼制度的相关研究,聚焦于探究如何减轻社会组织的诉讼负担以及构建相应的激励机制,以推动更多的社会组织提起环境民事公益诉讼。然而,对于社会组织环境民事公益诉讼制度存在的不足之处,学界的相关研究则较少,特别是对于实践中部分社会组织利用环境民事公益诉讼牟利的情形,虽然偶有学者在研究中涉及<sup>[8]</sup>,但该问题尚未在学界得到普遍重视,亦未有学者专门就该问题展开研究。

事实上,社会组织利用环境民事公益诉讼牟利并非偶发或个别现象。正如最高人民法院环境资源审判庭法官所言:“实践中确实存在某些社会组织以提起环境民事公益诉讼为借口,对企业进行敲诈勒索;亦有部分企业为实现打击竞争对手的目的,向一些社会组织支付金钱,指使这些社会组织以其竞争对手为被告提起环境民事公益诉讼。”<sup>[9]</sup>然而,由于目前我国相关立法中对于社会组织“牟利行为”的定义并不清晰,以及对于社会组织“是否存在牟利”的判断标准尚不明确,导致实践中一些社会组织的“疑似”牟利行为处于难以认定且难以处罚的“灰色”地带。但毋庸置疑,社会组织利用环境民事公益诉讼牟利之行为,既违反了《中华人民共和国环境保护法》(以下简称环境保护法)中“社会组织不得通过诉讼牟取经济利益”的法律规定,亦违背了公益诉讼制度的公益属性。如若不对该行为予以重点关注并及时纠正,显然不利于党的二十大提出的“完善公益诉讼制度”目标的实现。因此,本文拟针对部分社会组织在环境民事公益诉讼中存在的牟利行为展开研究,尝试为社会组织环境民事公益诉讼构建相应的监督机制,以期助力我国公益诉讼制度的良性发展。

## 一、我国社会组织环境民事公益诉讼的实践检视

### (一) 我国社会组织环境民事公益诉讼的两极分化

自我国正式确立环境民事公益诉讼制度以来,十余年里,我国各级人民法院受理了大量由社会组织提起的环境民事公益诉讼案件,作出了诸多具有较大社会影响力的公益诉讼判决,有力推动了环境民事公益诉讼制度的创新发展,有效维护了环境公共利益以及社会公众的环境权益。近年来,随着公益诉讼案件数量的不断增加,我国的社会组织环境民事公益诉讼逐渐呈现出两极分化的现象:

一方面,我国有一批全国性的大型环保组织在提起环境民事公益诉讼,其中最具代表性的如中国生物多样性保护与绿色发展基金会(中国绿发会)、中华环保联合会、自然之友等。这些大型环保组织的特征主要包括三个方面:一是社会影响力较大,这些大型环保组织先后提起了一批在全国范围内有较大影响力的环境民事公益诉讼案,如2016年腾格里沙漠污染环境民事公益诉讼案、2020年云南绿孔雀预防性环境民事公益诉讼案等,以实践推动环境民事公益诉讼制度的发展,也促使社会各界更加重视生态环境保护工作;二是资金相对充足,例如根据这些大型环保组织在其官方网站上公布的年度审计报告,2022年度,中国绿发会的收入为4051万元、中华环保联合会的收入为3739万元、自然之友的收入为5753万元,均能满足其日常业务活动需要;三是组织架构较为专业,例如中国绿发会设有法律工作委员会、中华环保联合会设有环境法律事业部、自然之友设有法律与政策倡导团队,均为专门负责开展环境民事公益诉讼的工作部门。

另一方面,目前我国也有一批规模较小的环保组织在提起环境民事公益诉讼,这些小型环保组织的特征主要包括三个方面:一是注册年限普遍较短,这些小型环保组织大多是2014年新环境保护法出台后“突击成立”,且在满足“专门从事环境保护公益活动连续五年以上”的起诉资

格条件后,即开始在全国范围内提起环境民事公益诉讼;二是资金较为紧张,这些小型环保组织的年度资金收入普遍在10万元以下,通常仅能够维持组织的正常运转,难以就环境民事公益诉讼给予专项资金保障;三是工作人员数量极少,这些小型环保组织的全职工作人员通常不超过3人,且缺少熟悉环境民事公益诉讼的专业法律人员<sup>[10]</sup>。

## (二) 小型环保组织提起环境民事公益诉讼时的选择性

与全国性的大型环保组织更倾向于提起具有较大社会影响力的环境民事公益诉讼案件不同的是,我国小型环保组织提起的环境民事公益诉讼案件的影响力通常较小,且小型环保组织在选择诉讼对象时存在明显的选择性,具体表现在以下两个方面:

一是案件来源的选择性。这些小型环保组织主要通过网络检索的方式,寻找部分地区在网上公示的环境行政处罚信息,依此提起环境民事公益诉讼。其原因在于这种通过网络检索案源的方式几乎不需要成本,且由于这些已经被生态环境主管部门公示处罚的企业的环境违法行为证据确凿,故其在环境民事公益诉讼中基本都会败诉,由此可以极大降低原告社会组织的诉讼风险。

二是诉讼对象的选择性。这些小型环保组织在选择起诉对象时,倾向于选择规模较小、实力不强的私营企业作为被告。而具有较大社会影响力的大型企业或国有企业,通常不会成为小型环保组织的起诉对象。这些小型环保组织喜欢选择规模较小的私营企业作为被告的原因同样在于降低诉讼风险。正如有学者研究所发现的:“地方政府的态度在环境民事公益诉讼中通常起着关键作用,如果环境民事公益诉讼的被告为中小型或落后产能企业,原告社会组织通常会得到政府的支持,但倘若被告为涉及地方财政的支柱产业或重要的利税单位,原告社会组织的诉讼就会颇为困难。”<sup>[11]</sup>事实上,如若公益诉讼的被告是规模较小的私营企业,则部分地方政府为了当地环境民事公益诉讼实现“零的突破”或宣扬其“环保政绩”,往往会支持社会组织胜诉;倘若公益诉讼的被告为当地的大型企业或国有企业,则出于维护投资者信心、促进当地经济发展、维护政企关系等多方因素的权衡考虑,掌握话语权的地方政府及相关部门可能不一定会支持原告社会组织胜诉。

不难发现,小型环保组织出于降低自身诉讼风险、提高胜诉概率等目的,会对环境民事公益诉讼的被告进行一定的选择,而这种优先考虑维护自身利益的诉讼行为,已然与环境民事公益诉讼制度的公益属性存在一定的矛盾。

## (三) 小型环保组织提起环境民事公益诉讼时的逐利性

如果将小型环保组织在环境民事公益诉讼中的选择性理解为其因自身诉讼能力有限而不得不采取的一种相对合理的诉讼策略,那么,部分小型环保组织寻求维护自身利益所衍生出的利用公益诉讼牟利行为,则难以合法。从实践来看,我国小型环保组织利用环境民事公益诉讼牟利的具体途径主要包括两种:

一是直接通过诉讼牟利。由于《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称环境民事公益诉讼司法解释)第二十二条<sup>①</sup>,允许公益诉讼原告要求被告承担其为诉讼支出的必要费用,部分环保组织基于该条款,在环境民事公益诉讼中要求被告支付较高数额的生态环境损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用。在这种情形下,原告环保

<sup>①</sup>《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020)第二十二条:“原告请求被告承担以下费用的,人民法院可以依法予以支持:(一)生态环境损害调查、鉴定评估等费用;(二)清除污染以及防止损害的发生和扩大所支出的合理费用;(三)合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用。”



组织往往与生态环境损害鉴定评估机构或律师事务所等存有私下约定,先由鉴定评估机构或律师事务所按照较高标准收取损害调查费、鉴定评估费或律师费,待环境民事公益诉讼获得胜诉后,再与鉴定评估机构或律师事务所对其收取的超出成本范围的相关费用进行分成。此外,亦有环保组织在环境民事公益诉讼中,以咨询专业问题或科学问题为由,向其较为熟悉的且具有一定社会影响力的专家学者或政界人士进行咨询,并向其支付高额的专家咨询费或劳务费,事后再通过评奖推优、关照提拔等途径获得其他形式的利益回报。

二是通过诉讼外途径牟利。部分环保组织以提起环境民事公益诉讼为“要挟”,要求潜在被告向其支付“环境合规咨询费”等灰色费用。亦有部分环保组织在环境民事公益诉讼立案后即与被告进行私下接触,直接要求被告向其进行利益输送,在相关要求得到满足后再以“客观情况发生变化”等较为模糊的理由申请撤诉。

总而言之,部分不法环保组织提起环境民事公益诉讼的目的并非维护环境公共利益,而是将环境民事公益诉讼作为其敛财或牟取不正当利益的工具,导致社会组织环境民事公益诉讼制度存在背离公共利益维护目的之风险。

## 二、我国社会组织环境民事公益诉讼制度存在的问题

### (一) 缺少针对社会组织诉讼行为的监督机制

基于我国的公益诉讼制度,对于社会组织环境民事公益诉讼具有监督权的主体包括人民法院、行政机关和检察机关等,但在目前的制度体系下,上述主体均难以实现对社会组织诉讼行为的有效监督,其原因包括以下几个方面:

#### 1. 由人民法院实施监督的可行性不足

依照环境民事公益诉讼司法解释中的相关规定,人民法院在审理社会组织环境民事公益诉讼时,可以通过“不予确认原告承认的对己方不利的事实和证据”<sup>①</sup>“不予准许当事人以达成和解协议为由申请撤诉”<sup>②</sup>等方式发挥审判纠偏作用,以对原告社会组织的诉讼行为进行一定的限制和监督。这体现了我国立法者意图通过制定司法解释为环境民事公益诉讼设置与一般民事诉讼不同的诉讼程序,以构建社会组织环境民事公益诉讼的法院监督模式。但在实践中,这一监督模式实际难以有效发挥作用。

以社会组织通过诉讼外途径牟取利益后申请撤诉为例,虽然依照环境民事公益诉讼司法解释第二十五条之规定,环境民事公益诉讼当事人自行达成和解协议后,人民法院应当审查和解协议的内容是否损害社会公共利益,且不允许当事人以达成和解协议为由申请撤诉。但在实践中,社会组织与被告私下进行的庭外和解行为,往往并不会被法院所知晓。倘若社会组织确实通过庭外和解牟取了利益,也并不会向法院坦言真实情况,而会选择以“客观情况发生变化”等较为模糊的其他理由申请撤诉,以规避“不得以达成和解协议为由申请撤诉”的规定。此时,如若没有知

<sup>①</sup>《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020)第十六条:“原告在诉讼过程中承认的对己方不利的事实和认可的证据,人民法院认为损害社会公共利益的,应当不予确认。”

<sup>②</sup>《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020)第二十五条:“环境民事公益诉讼当事人达成调解协议或者自行达成和解协议后,人民法院应当将协议内容公告,公告期间不少于三十日。公告期满后,人民法院审查认为调解协议或者和解协议的内容不损害社会公共利益的,应当出具调解书。当事人以达成和解协议为由申请撤诉的,不予准许。”

情者的主动举报,法院即使对社会组织的撤诉原因存有怀疑,也会因为缺少证据线索而无从认定,大多数情况下导致法院只能基于意思自治原则允许原告撤诉。因此,虽然环境民事公益诉讼司法解释设置了对当事人和解行为的监督机制,但实际上很难据此对社会组织通过诉讼外途径牟利的行为进行有效监督。

此外,人民法院作为地位居中的审判机关,在社会组织环境民事公益诉讼中理应保持中立的立场,以不偏不倚的态度平等对待双方当事人,辞听两造并居中裁判<sup>[12]</sup>。因此,由人民法院对属于一方诉讼当事人的社会组织进行监督,一定程度上违背了法院的中立原则,亦难以保持人民法院客观公正的形象。

## 2. 由行政机关实施监督的可行性不足

依照环境保护法第五十八条<sup>①</sup>之规定,有权提起环境民事公益诉讼的社会组织的登记主管部门是设区的市级以上人民政府的民政部门,但在实践中,民政部门并不具备对社会组织环境民事公益诉讼进行监督的客观条件,其原因包括两个方面:

首先,民政部门对社会组织的监督管理更多地体现为资格审查和形式审查,而极少对社会组织的业务活动进行实质审查。例如民政部门在对社会组织进行年度检查时,所采取的检查方式为要求社会组织自行填报相关材料,填报的内容主要包括“是否按章程规定召开理事会”“是否按章程规定按期换届”等程序性事项,虽然部分地区亦要求社会组织填报“是否依照章程开展业务活动”等涉及具体业务行为的事项,但通常也仅要求社会组织列明开展业务活动的基本情况,而并不要求社会组织详细说明每项业务活动的具体细节。民政部门则在社会组织自主申报的基础上,对提交材料的完备性进行形式审查,但并不对社会组织的业务活动进行实质审查<sup>[13]</sup>。

其次,即使通过立法要求民政部门对社会组织的业务活动进行实质审查,亦不具有可行性。这是因为目前我国社会组织的数量庞大且业务范围各异<sup>②</sup>,而民政部门的人员编制数量极为有限,客观上难以对涉及各行业的社会组织的各项业务行为均进行实质审查。特别是在环境民事公益诉讼领域,民政部门既不了解极为复杂的生态环境损害修复与赔偿中的各类科学问题,亦不熟悉高度专业化的公益诉讼的规则与流程,从而难以对社会组织的诉讼行为的合理性做出准确判断。因此,囿于民政部门的能力有限,由其对社会组织环境民事公益诉讼进行监督,客观上并不可行。

此外,由生态环境主管部门对社会组织环境民事公益诉讼进行监督亦不恰当。虽然,生态环境主管部门有能力应对环境民事公益诉讼所涉及的生态环境损害修复与赔偿等专业性问题的,但生态环境主管部门并非社会组织的登记主管部门,其对社会组织并不具有监管权和执法权,由生态环境主管部门对社会组织实施监督缺少法律依据。而倘若通过立法赋权,允许生态环境主管部门对社会组织进行监管,则会与民政部门已有的监督管理职权相冲突,这种权责不清晰的情形,实际更不利于行政机关开展对社会组织的监督管理工作。

## 3. 由检察机关实施监督的客观条件尚不足备

基于目前我国的环境民事公益诉讼制度体系,检察机关尚难以对社会组织的诉讼行为进行监督,其原因包括两个方面:首先,检察机关缺少主动介入环境民事公益诉讼并对社会组织进行监

①《中华人民共和国环境保护法》(2014)第五十八条第一款:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。”

②根据民政部发布的《2022年民政事业发展统计公报》,截至2022年年底,全国已有社会组织89.1万个。

督的法律依据。虽然依照民事诉讼法<sup>①</sup>、环境民事公益诉讼司法解释<sup>②</sup>等法律和司法解释的规定,社会组织在提起环境民事公益诉讼时可以申请人民检察院支持起诉,但相关法律和司法解释并未授权检察机关主动参与社会组织环境民事公益诉讼。因此,倘若社会组织不向检察机关申请支持起诉,则检察机关不得自行介入社会组织环境民事公益诉讼,遑论对社会组织的诉讼行为进行监督。其次,即使检察机关基于支持起诉制度介入社会组织环境民事公益诉讼,但依照相关法律和司法解释的规定,检察机关在社会组织环境民事公益诉讼中的作用是支持起诉人,属于“支持者”或“帮助者”的辅助角色,其对社会组织环境民事公益诉讼中的可为事项通常是向原告社会组织提供法律咨询、协助调查取证等,且依照《人民检察院公益诉讼办案规则》第一百零二、一百零三条<sup>③</sup>之规定,倘若检察机关发现原告社会组织的诉讼行为可能损害公共利益,则检察机关可以选择撤回支持起诉并另行立案,但通常并不会直接对社会组织的诉讼行为进行纠正。

## (二) 社会组织是否利用公益诉讼牟利的判断标准不明确

如前文所述,虽然我国环境保护法明确规定社会组织不得通过环境民事公益诉讼牟取经济利益,但环境民事公益诉讼司法解释亦不禁止社会组织在环境民事公益诉讼中诉求被告承担合理的损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用。换言之,倘若社会组织为环境民事公益诉讼所支出的各项事务性费用是合理的,即应当能够在诉讼中得到法院的支持。

但在目前的司法实践中,尚缺少判断社会组织所支出的各项事务性费用的合理性的可行方案。事实上,由于损害调查费、鉴定评估费、律师费等费用的计算均属于市场行为,其数额往往会根据地域、时间、市场等因素的不同而存在较大的浮动空间,本就不存在一个完全确定的统一标准<sup>[14]</sup>;例如在损害调查费和鉴定评估费方面,目前我国的生态环境损害鉴定评估技术标准为你推荐性标准而非强制性标准,导致不同鉴定机构对于不同生态环境损害所使用的鉴定方法各异,鉴定评估过程中所使用的仪器设备、药品试剂等也各不相同,导致产生的鉴定评估费用会存在一定的差异;而在律师费方面,由于社会组织可以与律师事务所自主约定价格,律师费同样存在较大的浮动空间。

此外,由于社会组织的信息公开度和透明度都不像行政机关、司法机关那样有保障,其在选择合作的生态环境损害调查与鉴定评估机构、律师事务所时,通常无须走招投标等公开流程,产生的损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用的明细也并不要求全部公示。这些情形均会

①《中华人民共和国民事诉讼法》(2023)第五十八条:“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”

②《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020)第十一条:“检察机关、负有环境资源保护监督管理职责的部门及其他机关、社会组织、企业事业单位依据民事诉讼法第十五条的规定,可以通过提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式支持社会组织依法提起环境民事公益诉讼。”

③《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021)第一百零二条第一款:“人民检察院在向人民法院提交支持起诉意见书后,发现有以下不适合支持起诉情形的,可以撤回支持起诉:(一)原告无正当理由变更、撤回部分诉讼请求,致使社会公共利益不能得到有效保护的;(二)原告撤回起诉或者与被告达成和解协议,致使社会公共利益不能得到有效保护的;(三)原告请求被告承担的律师费以及为诉讼支出的其他费用过高,对社会公共利益保护产生明显不利影响的;(四)其他不适合支持起诉的情形。”《人民检察院公益诉讼办案规则》(2021)第一百零三条:“人民检察院撤回支持起诉后,认为适格主体提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益,符合立案条件的,可以另行立案。”



导致司法实践中难以对社会组织诉求的事务性费用的合理性做出准确判断,进而难以准确认定社会组织是否通过公益诉讼牟利。

### (三) 社会组织利用公益诉讼牟利的法律后果不明确

在环境保护法第五十八条<sup>①</sup>原则性规定了社会组织不得通过公益诉讼牟利的基础上,环境民事公益诉讼司法解释第三十四条<sup>②</sup>进一步对社会组织利用公益诉讼牟利的违法行为设置了相应的处罚措施,并将处罚措施细分为由法院直接实施处罚以及由社会组织的登记管理机关(民政部门)实施处罚两种。然而,环境民事公益诉讼司法解释所规定的处罚措施的内容较为简单、处罚程序不明确且威慑力不足,难以有效遏制实践中社会组织利用公益诉讼牟利的行为,其原因如下:

首先,就法院直接实施处罚模式而言,该条款所规定的“依法收缴非法所得”“涉嫌犯罪的依法移送有关机关处理”是对所有违法犯罪行为均应当适用的一般性条款,其实质属于对违法行为的纠正,并不直接体现惩戒性。换言之,即使环境民事公益诉讼司法解释不作此两项规定,对于因利用公益诉讼非法牟利而涉嫌违法犯罪的社会组织,同样应当“依法收缴非法所得”以及“移送有关机关处理”。而该条款中对社会组织“予以罚款”的规定的威慑力则略显不足。从实践来看,对社会组织“予以罚款”的规定通常并不十分有效,这是因为多数社会组织特别是小型环保组织的财产经费本就较少,其自身有能力实际缴纳的罚款数额极为有限。由于目前我国并未明确规定,在社会组织自身的财产不足以缴纳罚款时应当由社会组织的负责人缴纳罚款,导致社会组织的负责人可以选择直接“放弃”受到罚款处罚的原社会组织,并在其他地区另行登记设立社会组织,继续开展环境民事公益诉讼,这就导致对违法牟利的社会组织处以罚款的实际意义不大。

其次,就民政部门实施处罚模式而言,该条款的可行性亦存疑。由于环境民事公益诉讼司法解释作为司法解释,不宜替代实体法而直接规定民政部门能够对非法牟利的社会组织实施何种处罚,故在该司法解释中仅明确由民政部门对其进行“依法处理”。然而,作为社会组织登记管理机关的民政部门,其对社会组织进行处罚仍须依据实体法中的相关规定,但目前我国在公益诉讼领域内尚未制定实体法,亦未有法律法规专门针对社会组织利用公益诉讼牟利行为设置相应的行政处罚。此外,社会组织在环境民事公益诉讼中要求被告支付较高数额的生态环境损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用,虽然属于事实上的牟利行为,但其外观却是通过诉讼途径提出“合理”诉求,故能否构成《社会团体登记管理条例》(以下简称条例)第三十条<sup>③</sup>中所列举的禁止社会组织“从事营利性的经营活动”“违反国家有关规定收取费用”等情形,尚存在一定的

①《中华人民共和国环境保护法》(2014)第五十八条:“提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

②《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(2020)第三十四条:“社会组织有通过诉讼违法收受财物等牟取经济利益行为的,人民法院可以根据情节轻重依法收缴其非法所得、予以罚款;涉嫌犯罪的,依法移送有关机关处理。社会组织通过诉讼牟取经济利益的,人民法院应当向登记管理机关或者有关机关发送司法建议,由其依法处理。”

③《社会团体登记管理条例》(2016)第三十条:“社会团体有下列情形之一的,由登记管理机关给予警告,责令改正,可以限期停止活动,并可以责令撤换直接负责的主管人员;情节严重的,予以撤销登记;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)涂改、出租、出借《社会团体法人登记证书》,或者出租、出借社会团体印章的;(二)超出章程规定的宗旨和业务范围进行活动的;(三)拒不接受或者不按照规定接受监督检查的;(四)不按照规定办理变更登记的;(五)违反规定设立分支机构、代表机构,或者对分支机构、代表机构疏于管理,造成严重后果的;(六)从事营利性的经营活动的;(七)侵占、私分、挪用社会团体资产或者所接受的捐赠、资助的;(八)违反国家有关规定收取费用、筹集资金或者接受、使用捐赠、资助的。”

疑问。因此,虽然环境民事公益诉讼司法解释规定了民政部门可以对社会组织牟利行为进行“依法处理”,但由于所依之法并不明确,因此实践中民政部门难以就社会组织在环境民事公益诉讼中的牟利行为实施处罚。

### 三、构建我国社会组织环境民事公益诉讼监督体系的路径

#### (一) 构建以检察监督为核心的监督体系

如前文所述,我国的小型环保组织在资金来源和人才储备等方面存在明显短板,其在面对较为复杂的环境民事公益诉讼时,普遍存在诉讼能力不足问题。依此情形,按照通常理解,小型环保组织理应充分利用支持起诉制度,在公益诉讼中积极寻求检察机关或其他组织机构的协助,以获取专业技术指导和资金支持,在一定程度上缓解其诉讼压力。然而极为“反常”的是,实践中几乎没有小型环保组织申请检察机关支持起诉的情形。不难发现,小型环保组织诉讼能力不足的客观情况与其有意“避开”检察机关的支持起诉之间存在矛盾。究其原因,除了因部分案件事实清楚、证据充分而确实不需要支持起诉外,亦很难排除部分社会组织因存在利用公益诉讼牟利之行为,而试图规避检察机关对其提起的环境民事公益诉讼的介入。而这正好可以从侧面证明,由检察机关对社会组织环境民事公益诉讼进行监督具有相应的合理性与可行性。

具体而言,应当由检察机关对社会组织环境民事公益诉讼进行监督的理由主要包括以下三个方面:首先,从检察机关的职能定位来看,检察机关作为“公共利益代表”,具有维护公共利益的神圣职责<sup>[15]</sup>。基于环境民事公益诉讼的公益属性,其当然属于检察机关实施法律监督及维护公共利益的职责范围,故检察机关理应对社会组织在环境民事公益诉讼中的行为进行监督,以充分维护公共利益。其次,从程序性方面来看,依照环境民事公益诉讼司法解释的规定,人民法院在受理社会组织提起的环境民事公益诉讼后应当公告案件受理情况,而检察机关通常与人民法院联系密切,能够及时获知人民法院已经受理社会组织提起的环境民事公益诉讼,因而具备及时介入公益诉讼的便利条件<sup>[16]</sup>。最后,从实体性方面来看,检察机关作为环境民事公益诉讼的原告主体之一,本身即在大规模开展环境民事公益诉讼工作,目前全国范围内大多数环境民事公益诉讼案件是由人民检察院提起的<sup>[17]</sup>,检察机关既熟悉环境民事公益诉讼的基本流程,亦掌握诉讼中维护公共利益的若干关键点(如判断生态环境修复费用是否合理、诉讼请求是否足以保护公共利益等),因而由检察机关对社会组织环境民事公益诉讼进行监督,更具可行性和效率优势。

#### (二) 确立检察机关的强制支持起诉制度

检察机关支持起诉制度是指民事权益受到侵害的单位或者个人,具有通过起诉维护自身权利的意愿,但因诉讼能力偏弱不能或不敢提起诉讼的,检察机关可以支持其向人民法院提起民事诉讼<sup>[18]</sup>。在环境民事公益诉讼领域,支持起诉制度担纲着平衡多元诉权主体之间的内在关系,协助并提升社会组织的环境权益救济能力之重任<sup>[19]</sup>。

值得注意的是,在一般的民事诉讼中,检察机关的支持起诉应当遵循自愿原则,以尊重当事人的意思自治为前提<sup>[20]</sup>。检察机关在支持起诉时应当做到谦抑审慎,充分尊重当事人的处分权,既不能超越当事人独立的诉讼地位,也不可代为行使诉权<sup>[21]</sup>。但笔者认为,在环境民事公益诉讼中,检察机关的支持起诉不需要以尊重原告社会组织的意思自治为前提,其原因在于:在一般的民事诉讼中,原告起诉是为了维护私人权益,其可以自由处分其私权;但是在环境民事公益诉讼中,原告社会组织起诉是为了维护环境公共利益,且社会组织无权任意处分公共利益。由此可



见, 在一般民事诉讼与环境民事公益诉讼中, 原告可以实施意思自治的范围亦是存在明显区别的, 基于环境民事公益诉讼的公益属性, 原告社会组织不得在公益诉讼中任意进行意思自治。循此为进, 检察机关作为公共利益的代表, 对于社会组织在环境民事公益诉讼中做出的可能损害公共利益的变更、放弃诉讼请求等意思自治行为, 应当对其合理性做出独立判断, 并对社会组织的意思自治行为进行监督和纠正, 以避免公共利益受损。

因此, 与一般民事诉讼中检察机关支持起诉所处于的从属性地位不同, 在环境民事公益诉讼的支持起诉中, 检察机关除了可以通过提供法律咨询、协助调查取证等方式对社会组织进行协助之外, 还应当秉持“能动履职”理念, 主动对社会组织的诉讼行为进行监督。虽然检察机关的“主动出击”行为一定程度上突破了支持起诉制度所应当遵循的当事人自愿、有限介入及有限处分等原则<sup>[22]</sup>, 但充分契合了检察机关的维护公共利益职能, 客观上亦能有效避免环境公共利益受损。因此, 在环境民事公益诉讼领域内对检察机关支持起诉制度的功能进行适度扩展, 使其涵盖对社会组织诉讼行为的监督功能, 有其积极的现实意义。

循此为进, 如前文所述, 实践中部分社会组织为了避免检察机关对环境民事公益诉讼的介入, 不会主动申请检察机关支持起诉。因此, 为了确保检察机关能够通过支持起诉制度顺利介入社会组织环境民事公益诉讼, 并对社会组织的诉讼行为进行有效监督, 有必要确立检察机关的强制支持起诉制度。所谓强制支持起诉, 是指在社会组织环境民事公益诉讼中, 检察机关以支持起诉人的身份参与诉讼并不需要以当事人的申请为前提, 而是依职权直接介入诉讼。在强制支持起诉制度下, 检察机关在社会组织环境民事公益诉讼中实际承担双重角色: 既通过提供法律咨询、协助调查取证等方式支持社会组织起诉, 也对社会组织在诉讼中的各项行为进行监督。

强制支持起诉制度可以为检察机关全程参与社会组织环境民事公益诉讼创造有利条件, 具有“帮助社会组织进行诉讼”以及“监督社会组织的诉讼行为”双重功能价值。其中, 检察机关“帮助社会组织进行诉讼”的程序与方式, 在环境民事公益诉讼司法解释、《人民检察院公益诉讼办案规则》等司法解释中已有相对明确的规定。而在检察机关“监督社会组织的诉讼行为”方面, 则需要进一步细化其流程与内容。具体而言, 人民法院在受理社会组织提起的环境民事公益诉讼后, 即应当发函通知同级人民检察院, 由同级人民检察院作为支持起诉人参与公益诉讼的全过程, 对社会组织的诉讼行为进行监督。检察机关对社会组织的监督可以进一步分为诉讼中监督与诉讼外监督两个方面。就诉讼中监督而言, 检察机关应当监督社会组织的各项诉讼行为, 例如对于社会组织做出的变更、放弃诉讼请求或者申请撤诉等行为, 检察机关应当调查其真实原因, 并核查社会组织的行为是否损害公共利益。就诉讼外监督而言, 检察机关应当重点关注社会组织的庭外活动, 查证社会组织是否与被告私下接触、是否获得被告的利益输送等。同时, 检察机关还应当调查社会组织与其合作的生态环境损害调查与鉴定评估机构、律师事务所等有无不正当的利益往来, 以及调查社会组织是否从其咨询的专家学者或者政界人士处获得其他不正当利益等。

### (三) 明确社会组织是否利用公益诉讼牟利的判断标准

如前文所述, 由于环境民事公益诉讼中的损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用会根据时间、地域、市场等因素而存在一定的浮动空间, 导致难以准确判断社会组织支出相关费用的合理性。对此, 我国可以制定环境民事公益诉讼中的损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用的指导价格标准。根据所涉生态环境损害案件的性质、造成损害的大小, 以及根据鉴定评估机构、律师事务所的品牌规模、区域位置等因素, 明确不同类型生态环境损害案件所需的损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用的数额上限。倘若社会组织在环境民事公益诉讼中诉

求的事务性费用超出该数额上限的,可以认为社会组织存在利用公益诉讼牟利之嫌疑,应当在此基础上结合具体案件对社会组织的行为展开进一步调查<sup>①</sup>。

此外,虽然社会组织提起环境民事公益诉讼的主观动机通常难以准确判定,但可以根据社会组织对公益诉讼相关资金的使用情况,就社会组织是否意图利用环境民事公益诉讼牟利进行辅助判断。显然,一个合法的、非营利性质的社会组织应当具备透明的运作机制,并接受外部的监督和审计。从全国范围来看,目前并非所有地区的民政部门均要求社会组织在年度检查时提交审计报告<sup>②</sup>,虽然不强制性地要求社会组织进行年度审计可以在一定程度上降低其运营成本,但也不利于发现社会组织可能存在的经济问题。因此,我国应当明确曾提起环境民事公益诉讼的社会组织,必须接受第三方审计机构或指定的公共审计部门对其资金使用情况,进行年度审计。倘若审计发现社会组织将其通过诉讼获得的损害调查费、鉴定评估费、律师费等事务性费用,用于与生态环境保护无关的事项,甚至以奖励或绩效等方式分配给组织成员,或是社会组织从合作的损害调查与鉴定评估机构、律师事务所等处获得“回扣”或“返点”等不合理费用等,均可以认定社会组织存在利用环境民事公益诉讼牟利。

#### (四) 完善对利用公益诉讼牟利社会组织的处罚规则

如前文所述,对于社会组织利用公益诉讼牟利的行为,虽然环境民事公益诉讼司法解释设置了由法院直接实施处罚以及由社会组织的登记管理机关实施处罚两种模式,但所规定的处罚措施的可行性及有效性存疑,难以遏制社会组织的牟利行为。因此,有必要进一步完善对非法牟利社会组织的处罚规则,构建“检察机关实施监督+人民法院与民政部门实施处罚”的规则体系。

首先,就法院直接实施处罚模式而言,如前文所述,由于部分社会组织的财产、经费较少,有能力实际缴纳的罚款数额极为有限,因此其并不畏惧受到罚款处罚,故在此应当引入双罚制,即除了对非法牟利的社会组织处以罚款外,亦应当对非法牟利的社会组织的负责人及其他直接责任人员处以罚款。此外,待时机成熟时,可以将社会组织利用公益诉讼牟利这一损害国家利益、社会公共利益以及他人合法权益的行为,纳入民事诉讼法规定的妨害民事诉讼行为之范畴,并就该行为设置拘留的处罚措施,通过对非法牟利的社会组织的负责人及其他直接责任人员实施司法拘留,有效增强法院处罚措施的威慑力。

其次,就民政部门实施处罚模式而言,如前文所述,条例第三十条中的相关规定难以应对社会组织在环境民事公益诉讼中的各种较为“隐蔽”的牟利行为,因而有必要在该条所列的各项禁止性事项的基础上,明确增加民政部门对社会组织利用民事公益诉讼牟利的各类行为的处罚权。此外,亦可以通过公益诉讼专门立法的方式,制定针对社会组织非法牟利行为实施处罚的实体法规范,为民政部门实施处罚提供法律依据。在公益诉讼专门立法中,应当明确赋予民政部门对非法牟利社会组织的处罚权,并针对社会组织不同程度的牟利行为分别设置警告、罚款、限期停止活动、予以撤销登记或吊销登记证书等处罚措施。对于非法牟利程度尚不足以适用予以撤销登记或吊销登记证书处罚的社会组织,应当明确民政部门有权永久禁止该社会组织再次提起或参与环

<sup>①</sup>当然,在此基础上我国可以进一步建立公益性鉴定评估机构库、公益诉讼律师库等,并要求社会组织在提起环境民事公益诉讼时,在其中选择公益性鉴定评估机构和律师,从而避免社会组织利用环境民事公益诉讼牟利。

<sup>②</sup>以全国社会组织2022年度检查为例,河北省石家庄市、辽宁省沈阳市等城市要求在该市登记的社会组织于年度审查时提交审计报告,但江苏省南京市、江西省南昌市等城市并不要求在该市登记的社会组织(基金会除外)于年度审查时提交审计报告。

境民事公益诉讼。此外,在相关立法中亦应当引入双罚制,明确民政部门除了可以处罚非法牟利的社会组织,还可以对社会组织的负责人及其他直接责任人员实施罚款等行政处罚,并将违法信息记入其个人诚信档案进行信用惩戒,以及可以永久禁止相关责任人员参与环境民事公益诉讼,避免其通过重新登记设立环保组织等方式再利用环境民事公益诉讼牟利。

此外,人民法院和民政部门在对非法牟利的社会组织实施处罚之后,应当及时公开处罚依据和处罚结果等相关信息,如此,一方面可以充分利用社会公众的监督能力,督促违法牟利的社会组织进行整改,另一方面可以提高社会组织违法行为的曝光度,对部分正在利用公益诉讼牟利或意图利用公益诉讼牟利的社会组织形成有效威慑。

## 四、结语

确保社会组织环境民事公益诉讼制度健康发展,既是党的二十大报告提出的“完善公益诉讼制度”的必然要求,也是充分维护环境公共利益的重要内容。在目前我国学界普遍关注如何激励和帮助社会组织作为原告提起环境民事公益诉讼的背景下,亦不应当忽视实践中部分社会组织利用环境民事公益诉讼牟利的不法行为。对此,我国应当构建以检察监督为核心的监督体系,在社会组织环境民事公益诉讼中引入并确立检察机关的强制支持起诉制度,由检察机关对社会组织的诉讼行为进行监督。在不断完善我国的环境民事公益诉讼制度的基础上,帮助社会组织更为有序地开展环境民事公益诉讼,有效发挥社会组织在参与社会治理方面的重要作用。

### 参考文献:

- [1] 佟丽华. 更好发挥社会组织在民事公益诉讼中的作用 [N]. 检察日报, 2022-04-28 (7).
- [2] 徐忠麟, 夏虹. 生态环境损害赔偿与环境民事公益诉讼的冲突与协调 [J]. 江西社会科学, 2021, 41 (7): 145-156.
- [3] 陈晓春, 彭燕辉. 环保组织提起民事公益诉讼: 现实困境及完善路径 [J]. 湖湘论坛, 2021, 34 (3): 85-94.
- [4] 高俊虹. 社会组织提起环境民事公益诉讼的反思与革新 [J]. 江西社会科学, 2022, 42 (3): 160-168.
- [5] 李琳. 论环境民事公益诉讼之原告主体资格及顺位再调整 [J]. 政法论坛, 2020, 38 (1): 162-169.
- [6] 梁平. 环境公益诉讼的理论分析、司法运行与具体完善: 基于《民事诉讼法》第 55 条而展开 [J]. 山东社会科学, 2019 (1): 108-114.
- [7] 郭雪慧. 社会组织提起环境民事公益诉讼研究: 以激励机制为视角 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2019, 49 (3): 214-226.
- [8] 黄锡生, 余晓龙. 社会组织提起环境公益诉讼的综合激励机制重构 [J]. 法学论坛, 2021, 36 (1): 93-102.
- [9] 最高人民法院环境资源审判庭. 最高人民法院环境民事公益诉讼案件司法解释理解与适用 [M]. 修订版. 北京: 人民法院出版社, 2023: 401.
- [10] 王琳琳. 环保公益: 在变化中寻找新机遇 [N]. 中国环境报, 2024-01-08 (8).
- [11] 栗楠. 环保组织发展困境与对策研究: 以环境民事公益诉讼为视角 [J]. 河南大学学报 (社会科学版), 2017, 57 (2): 60-66.
- [12] 牟治伟. 论法官的中立品性 [N]. 人民法院报, 2019-01-04 (6).
- [13] 苏曦凌, 黄婷. 社会组织失范行为的发生机理及其治理逻辑转换: 基于委托代理理论的行为分析 [J]. 上海行政学院学报, 2022, 23 (2): 89-98.
- [14] 谌杨. 论生态环境损害赔偿责任的复合构造及规范适用 [J]. 环境保护, 2023, 51 (20): 41-46.
- [15] 张昊. 履行“公共利益代表”神圣职责答好时代答卷: 检察公益诉讼回应公益司法保护之需人民之盼 [N]. 法治日报, 2023-10-31 (1).
- [16] 白彦. 民事公益诉讼主体的理论扩张与制度构建 [J]. 法律适用, 2020 (21): 113-122.



- [17] 吕忠梅. 促进环境公益诉讼制度不断成熟定型 [N]. 人民法院报, 2023-03-04 (4).
- [18] 冯小光, 戴哲宇. 加强民事检察理论研究 推动新时代民事检察工作高质量发展: 2022 年民事检察研究综述 [J]. 人民检察, 2023 (1): 32-37.
- [19] 秦天宝. 论环境民事公益诉讼中的支持起诉 [J]. 行政法学研究, 2020 (6): 25-36.
- [20] 刘博瑜, 周维强. 把握三方面原则 规范开展民事支持起诉工作 [N]. 检察日报, 2023-12-20 (7).
- [21] 赵煜亮. 开展支持起诉工作应处理好三对关系 [N]. 检察日报, 2022-08-10 (7).
- [22] 姜昕, 李浩, 肖建国, 等. 检察机关能动履职支持起诉的价值考量及法理内涵 [J]. 人民检察, 2022 (4): 29-34.

# On the Construction of Supervision Mechanism for Environmental Civil Public Interest Litigation by Social Organizations

Chen Yang, Yan Zhao, Ye Zhanbei

**Abstract:** At present, the environmental civil public interest litigation filed by social organizations in China presents a polarizing phenomenon: some large national environmental protection organizations have filed a number of environmental civil public interest litigation cases with great nationwide influence, which has effectively promoted the development of environmental civil public interest litigation system. Meanwhile, some small-scale environmental protection organizations in China are also using environmental civil public interest litigation for profit. China's system of environmental civil public interest litigation by social organizations has some problems, such as lack of supervision mechanism for social organizations' litigation behavior, unclear judgment criteria for whether social organizations use public interest litigation for profit, and unclear legal consequences for social organizations using public interest litigation for profit. In response to these issues, it is necessary to construct a supervision system with procuratorial supervision at its core, establish a mandatory support for prosecution system of procuratorial organs, clarify the criteria for determining whether social organizations are using public interest litigation for profit, and improve the penalty rules for social organizations engaging in illegal profit-making activities.

**Keywords:** social organizations; environmental civil public interest litigation; procuratorial supervision; mandatory support for prosecution

(收稿日期: 2024-03-28; 责任编辑: 晏小敏)