



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

论环境民主的多元化主体机制

<http://www.fristlight.cn> 2006-10-25

[作者] 刘芳

[单位] 武汉大学环境法研究所

[摘要] 本文认为, 环境保护中民主机制的建立是环境得到保护的基础, 而民主主体机制的健全又是民主机制建立的根本。环境民主包含了社会民主、政治民主和经济民主的内容。环境民主主体应是一个包括个体和团体的广泛的主体机制, 个体是实现环境民主的基础, 国家机关是实现环境民主的重要环节, 社会团体是保障环境民主实现的关键。本文从四个部分论述了环境民主的多元化主体机制, 分析了环境民主多元化、环境民主的外延、环境民主多元主体的结构和中国建立环境民主多元化主体机制的解析与治理。

[关键词] 环境民主;多元化主体;个体;团体

亚里士多德说过: 凡是属于最多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物。我国目前存在的大量的环境侵权事件中, 作为被侵权者的公民的权益很难得到很好的保护, 究其原因在于: 环境侵权原因的复杂性大大提高了受害公众的取证难度和不确定性以及信息搜寻成本, 使得任何一个或少数的受害者都难以承担这样的代价, 形成受害者的失语现象。环境问题的最大特点在于其高度的科技性, 许多环境危害行为或产品往往很长时间后才被发现。而且, 环境问题的因果关系复杂, 难以在科学上给予一个确定的结论作为认定责任的依据。环境品质的提高往往又依赖于科技水平的提高。凡此种种, 都提高了环境决策的风险, 难免造成决策的错误或偏差。另一方面, 我国目前保护受害者利益的组织力量的欠缺更加恶化了受害者的权益保障环境。用市场解决环境问题是重要的, 但凭此是不够的, 最严重的问题是制度的而非技术的。因此, 本文认为, 环境保护中民主机制的建立是环境得到保护的基础, 而民主主体机制的健全又是民主机制建立的根本。一、环境民主多元化分析民主本是一个政治概念, 用来表示一种政治思潮、政治制度、政治体制, 然而现在, 民主则意味着一个更为广阔的由所有公民参与社会力量的操作系统。民主是一种有效的社会组织方式, 是一种能够发掘人的潜力的最好手段, 其价值观具有鼓动自由和充分的交流, 通过达成共识以解决冲突, 尊重人的需求和特性等内容。环境民主原则是我国的各类环境法教科书公认的基本原则, 国外的一种观点认为: 所谓环境民主是指自然和社会的相互作用, 应该主要受行使管理权力的管理阶层和获得公共利益的公众的影响; 公众和国家权力机关应该联合起来共同做出那些影响环境质量的管理政策和措施; 公众应该和政府部门一起参加鉴定那些规定公共环境的目标和价值的过程; 公众应对已经形成并正在处理当代环境资源危机的国家行政管理做出合乎需要的选择; 公众在鉴定和争取公共环境利益方面应该有平等的自由和影响力。从这个意义上, 环境民主包含了政治民主、经济民主和社会民主的内容。要实现环境民主的目标, 就应当实现最大意义上的政治民主、经济民主和社会民主。根据环境民主原则, 一个社会的环境政策和环境法应该通过民主程序来制定。同时, 环境政策和环境法的执行只有在一个民主的机制中才能得以实现。多元化实际是民主的应有之意。从规范的观点来看, 民主社会的活力取决于这种社会治理存在着实质性的多中心因素。多中心允许个人决策者之间依据公共制定的法律规则自主治理。当代社会的多元化和国家与社会的相对分权, 以及全球一体化的发展, 权力出现了多元化和社会化的趋势。有国家权力、社会权力、超国家权力和国际社会权力等等多种。无论是什么样的权力, 势必都会形成多元化的主体。环境民主作为一个关系范畴, 其内容主要是通过多元主体参与自然和社会的相互运作过程时所反映和体现出来的, 而环境民主的最终承受者只能是各参与主体。环境民主只能从主体的角度来揭示才更具理论与实践意义。在我国的环境法律关系中, 主体包括了国家、国家机关、法人及其他组织、公民等; 从目前的理论上来看, 有人主张承认后代人的主体资格以及承认一些非人类存在物的有限主体资格。所以, 要运作环境保护的民主机制, 首先应建立完善的民主主体机制, 各主体之间应形成良好的互动, 尤其在环境法中, 纯粹的私人主体在环境保护和公民权益保护上已不能发挥最大的作用, 所以, 一个多元化的主体机制的建立是实现环境民主的关键。从法律上, 环境法律关系的主体一直是多元的, 国家、组织和个人都是环境法的合法主体, 国家作为特殊的民事主体和国际法主体, 在我国是自然资源的所有者和国际环境法律关系的主体。国家机关代表国家行使环境管理权力同时承担生态义务。企事业单位和社会团体的主体作用在于, 企事业单位主要通过开发利用生态环境和自然资源或者向环境排放各种污染物质从而成为生态法律关系的主体, 他们是生态法律关系的重要主体。同时, 社会团体尤其是一些生态组织在生态运动中日益发挥着重大作用。

根据我国宪法和环境保护法、自然资源法等法律的规定，公民是当然的权利义务主体。尽管我国法律关系主体呈现多元化的特点，但事实上，各主体之间的作用发挥确有天壤之别，呈现出事实中的单一主体格局，表现为公民个人的权利在受到损害时无力诉求，作为弱势群体，法律未提供充分的保护以使他们团结起来共同面对强势的政府机关和企事业单位。另一方面，政府在环境保护中发挥了主要的作用，包揽了一切的事务，但却往往导致管理力量分散，效率低下，结果无法很好的保护公民的环境权利。鉴于这种情况，在环境治理中，应形成环境法律主体多元化的格局，特别是发挥社会团体尤其是非政府组织在政府与公民个人之间桥梁作用，从而平衡环境保护中的力量失衡，真正实现环境治理的民主化。

二、环境民主的外延分析

1、环境民主与行政民主

环境民主首先来源于政治民主的最大程度的实现，没有政治民主，就没有环境民主。人们必须学会多元主义政治。环境民主中的政治民主的目的是使有关环境的公共政策的制定反映多数公民的利益和要求，其途径是平等的政治参与和利益表达上的多数原则。事实上，环境民主更多的体现为行政民主，而行政民主的实现有赖于政治民主制度的确立。环境保护行政因牵涉广泛的利益冲突以及频频决策于未知之中，在性质上必须藉公共参与来增强其决策的正当性(legitimacy)。环境行政民主要实现的目标是将社会力量置于基础性的地位，而不仅仅是实现“公民参与”。“参与”一词本身就表明公众是非主体性的，只是参与别人的事而已。政府控制的过分强大导致政府以外的其他主体的边缘化，他们的声音往往居于次要位置。环境行政民主的理论的核心是一切服从大多数人的意愿和要求，放松国家对社会的控制，要打破国家动员和配置资源的垄断地位。由于环境问题涉及到社会生活的方方面面，环境和生态系统的整体性、相关性要求进行统一、协调的管理活动。要实现环境行政的民主化，首先是环境行政管理机关内部及各行政机关之间须有一套相互制衡的协调机制。第二，实现政府决策的民主化，主要指政府行政的公开化，同时应加强政府公共政策对公民需求的回应性。第三，行政民主意味着政府权力的多中心化，即政策的执行主体的改变，地方自治水平的提高以及扩大社群权利。由于环境是分地区负责管理的，各地区首先要对本区域的环境质量负责。同时，各环境要素是流动的，各地区尤其是江河湖泊流域内的地区往往构成一个相对完整的生态系统，具有很强的生态相关性，需要区域之间的民主协调。所以，实现环境管理的区域性民主是至关重要的。

2、环境民主与经济民主

由于生态系统与经济利益相互依存现实，环境的改善需要人类致力于改变传统的经济生产方式，而经济民主则是实现这一改变的根本机制。所以，环境民主包含着经济民主的内容。非民主的经济导致了政治的非民主。但马克思和恩格斯认为真正的平等来自政治民主加经济民主的“复式民主”，而非来自只有经济民主的“单式民主”。经济民主是经济领域内的民主。当社会成员有权利选择他们所追求的经济目标及达到这些目标的经济手段时，就算有了经济民主。金泽良雄认为，“经济民主是谋求构成市场的事業者之间实现经济机会均等和经济平等。”经济民主是民主由政治领域向经济领域跨越的结果。经济竞争鼓励多元主义，经济民主是作为经济高度集中或者“经济转制”的对立物而存在的，其基本内涵是在充分尊重经济自由的基础上，通过公众平等参与、多数决定、保护少数的机制，在共同体内实现财富、机会、权利的均衡。经济市场化和社会民主化是两个相伴相随、相辅相成的过程，经济的发展一方面使得公民强烈希望参与社会问题的解决。另一方面使得大部分公民具有了参与社会活动的能力。社会民主化是一个公民逐渐参与社会问题的解决的过程。但是，公民要参与社会活动必须在有组织、有秩序的条件下参与社会问题的解决。而社团是公民参与社会活动的主要组织方式。

3、环境民主与社会民主

环境民主可以看作是一种社会民主，而社会民主的产生来自于政府与民间的制衡。分析环境民主的产生原因，首先表现为政府的失灵。从经济学的角度，政府作为一种实现帕雷托最优资源配置的机构，其存在会减少人数众多时获取个人关于公共物品和外部性的偏好的信息所需的交易成本和谈判成本。但是另一方面，政府的不恰当的干预行为有时反而使资源配置更加缺乏效率和不公平，称为政府失灵。政府失灵包括政策失灵和管理失灵。政策失灵是指那些造成环境与资源使用中私人成本扭曲的政策，包括税收、补贴、金融、收入和环境政策等。这些政策把原来可以正常工作的市场机制扭曲，或虽在其他方面获得成功却产生了外部不经济性。管理失灵是指导致政策实施效果不佳的各级政府组织中存在的问题，如部门之间协调不足，手段单一，主要是行政命令手段，造成环境政策实施成本较大，效率较低，不易与经济增长政策相协调。最具有环境意义的政策失灵是使资源利用的真实社会成本与使用者私人成本之间出现巨大差距的政策失灵，如目前在森林、土地、水资源、城市化和工业化等方面采用的税收、价格和补贴等政策甚至具有鼓励超出自由市场水平过渡地使用环境资源的作用。造成政府失灵的原因的一种直接解释是政府对于客观事物认知水平的局限、掌握信息程度的不充分和政治经济能力的不足等。公共选择学派认为，政府经常被一些代表特殊利益集团的政策制定者所操纵，由此滋生的种种经济和政治弊端是导致政府失灵的重要原因。由于国家不能充分认识到所有利益并将这些利益融合到它的政策中去，就需要公民社会的产生。随着现代国家向民主化和现代社会向多元化发展，以及经济的全球化，国家权力在不断的、逐渐的向社会让出地盘，由国家权力内部的分权，发展到国家向社会分权。同时，由于各种非政府组织的成长，社团组织成为现代社会的重要权利源。社会权利越来越多样化、分散化和强化。权利的多元化和权利本身的多元化，标志着民主的新世纪的到来。社会权利的出现和日益扩展，也标志着国家至

上、国家权力至上的神话走向解体，人类的权利开始逐渐复归于社会，还权于民。公民社会在一定程度上已经产生了自己的力量，他们以社会运动的形式引起人们对后物质主义（post-materialist）问题如生态和性别问题的关注。凡是公民社会比较发达的社会，民主化成功的可能性就要高得多。在环境的社会民主中，由于环境管理成本的高昂性，完全由政府来支付这笔成本过于沉重，所以，应当由政府与社会来一起分担环境管理成本。而社会力量发挥作用的优势领域在于以较小的代价化解环境冲突。另一方面，社会力量不同于国家机关的特点是他们的权利直接来自法律的规定而不是通过国家的授权，社会力量通过获得收益来行使其权利，这种收益是一种“环境权益”，它是社会力量进行环境保护行动的原因和保障，是一种特殊形式的产权，社会力量采取环境保护行动应该是出于追求自身利益的需要。在我国环境政策中，最常见的是通过环境宣传教育提高公众的环境意识，以激励公众参与环境保护，但这只是环境民主中极微小的一部分，由于环境污染破坏主要源于市场的利益驱动，治理环境要动用社会的力量进行环境监督，同样需要借助于利益驱动。

三、环境民主多元主体的结构分析

1、作为基础的个体民主归根结蒂，民主所要实现的是个人福利的最大满足，任何的体制的最终保障都应个人。环境民主主体的基础单位是个人，它是其他主体存在的基础，也是民主制度得以实现的最终目标。因为环境破坏的直接受害者是个人，环境福利的最终承受者仍然是个人，环境个体民主首先表现为个体能够充分表达自身的意愿、要求和行动指向，获得自主权；第二是个体能平等的分享环境利益，在现代市场经济中，利益分配机制包括市场配置和政府配制两种层次，这两种配制机制都应以个体能够平等地享有利益为目标，且建立个体之间相互合作的机制。“民主意味着一个更为广阔的由所有公民参与社会力量操作的系统。”进入20世纪以后，人们的观念从个人本位转向社会本位，实现个体民主的方式发生变化。由于环境问题的复杂性，单独的个人力量有限而分散，已无法完全实现生态保护和人类整体生存的要求。而环境民主则是追求生态系统的整体保存的民主，是代际范围内的民主，是可治理的民主。因此，新的团体民主成为实现个体民主的主要方式。

2、作为支柱的团体民主建立社会资本的任务总是以现存社会结构为中介的。在没有首先注意到构成社会的制度的情况下，要引导个人相互合作或相互尊重是不可能的。民主制度要允许不同社会集团利益的多元化，一个能代表广泛社会力量的、由各种独立的社会团体和利益集团组成的公民社会，是民主制度扎根的根本保证。团体存在的优势在于它可以节约交易成本。环境民主应表现为组织化的团体民主，环保需要集体行为。实质上，团体民主是个人民主最终实现的一种形式，这里的团体包括政府组织和非政府组织，这里的政府组织在国内法的范畴是指行政管理机构，在国际法的意义上是指政府间的组织。环境保护的非政府组织则是环境民主的另一个重要主体。

(1) 国家行政机关是实现环境民主的重要环节。作为管理国家事务的机关，政府机关处于国家的民主体制之下，它行使国家法律赋予的环境管理职责，因此，行政机关是环境团体民主的一部分，如前所述，行政机关本身要实现行政民主，作为一个团体组织，行政机关既要实现内部民主又要具备外部民主，内部民主是指行政机关内部的机构设置以及工作程序应遵循民主原则，如定期或及时发布国家环境资源状况公报，及时通报有关环境情况，公开有关环境决策和管理的信息和程序；召开环境事务审议会、听证会；在有关环境问题的政府管理机构、决策机构给公众代表提供席位等。外部民主是指法律应规定公民参与国家环境管理的权利。如公民参与进行环境影响评价活动等。

(2) 社会团体是保证环境民主实现的关键。社团属于非政府组织，在民主体制下，它根据法律的规定而设立，在理论上与行政机关有平等的地位。社会开始产生多种自发的民主形式，如环境保护、消费者保护等领域。这些活动的特点为：a通常以体制外的方式进行，b他们体现了公共价值性，即并不反映特定人群的价值，c表现出不稳定性，即没有长期固定的参与人群。由于这些特点，如果国家对他们的产生以及活动都很消极，表现出排斥的倾向，也没有法律上的制度化的保障措施，那么就无疑扼杀这种善意的民间力量。而从当今政府的社会管理来说，他需要社会成员的智慧 and 参与。因此政府支持总体上有益于国家制度的民间组织的发展，而环保组织恰恰由于它的公益性，很容易在目标上与政府的环保目标契合。环保社团也称民间环境保护组织，是相对于政府环境保护组织而言的，它是非政府组织的一种，非政府组织在英文中称Non-Governmental Organizations，简称NGOs。是指除政府和企业以外的第三种社会组织，是依法建立的、非政府的、非营利性的、非党派性质的，并具有一定志愿性质的、致力于解决各种社会性问题的社会组织。除了非政府组织这一措词外，还有一系列措辞也用以描述世界上出现的类似民间社会组织运动：如独立部门、第三部门、第三种类型组织、自治组织、有社会兴趣的民间组织、社会基层组织、民间志愿组织、跨国社会运动组织、以及非国家部门等。非政府组织在广泛的领域里存在着，环境保护只是其中的一种，因此，环保社团也就是关于环境保护的非政府组织，它是围绕着生态环境的保护开展活动的环境保护团体。环保社团的主要特征是：a是非政府的、自主管理的社会组织。b应是合法的社会组织。具有法律认可的资格。c环保社团不是宗教团体，也不是种族团体。d是非政党性质的、不谋取政治权力的社会组织。e是非营利的社会组织。环保社团的活动或他们所提供的产品与服务，不是利润取向的。它的经费来源有多种渠道，可来自于本国政府、外国政府、各国际组织、其他非政府组织、民间企业以及社会捐助等。虽然环保社团一般是非营利性质的，但有些组织为了能长期生存下去，也通过经营一些商业性活动聚集资金，如商店、百货店以及邮递传送等。f组织的活动目标是社会公益性的。环保社团不是特定的利益集团，他们的活动主要不是为本组织成员服务，而是致力于一些

社会公益性事业，是为他人谋利益的。一般属于非成员组织而不是成员组织。即对加入组织的成员资格没有严格的限制，组织的使命不是优先为本组织成员谋利益而是致力于某些社会公益事业的社会组织。成员组织对组织的成员资格有所限制，只有具有特定资格的人才能加入该组织，而且组织成员的利益一般是该组织使命中优先考虑的内容。如工会、妇联等。g具有一定的志愿性质。环保社团的组成带有志愿性质，其成员中有相当部分的志愿人员。当然，社团的地位取决于它所发挥的作用，社团至少起到如下几个方面的作用：(1) 社团应该在决定权、选拔领导和重要的经济和管理资源的控制方面独立于国家。(2) 对于社团成员来说，必须要有一套程序机制可以控制领导者对自己的决定和行为负责。(3) 公开录用是一种民主机制。排他性和封闭的社团可能有不民主的倾向。(4) 除非社团在自己内部的治理中尊重和重视民主价值观，否则社会资本对于民主将不会起什么作用。所以，从微观社团层次上制度化了的机制和规范是环保社团发挥作用的关键。

四、中国建立环境民主多元化主体机制的制度解析与治理环境民主的关键是实现环境的公民治理，在我国，要真正实现环境民主，就要落实公民的权利，包括政治经济和社会权利，而就目前的现状来说，我国的整个国家的宪政体制、地方自治、司法制度等方面的不上轨道都是背景原因。

1、我国行政民主主体机制分析与治理

尽管行政机关是环境保护中的重要主体，但是由于行政主体制的不健全，导致我国环境行政管理的低效率。首先表现在环境行政决策主体的单一性。由于国家环境管理在环境执法中起着决定性的作用，就我国的现实而言，即使是环境资源立法亦贯穿着行政主导的思想，法律规范的安排与实施都是围绕着政府供给与行政分配而进行。在政府与社会对环境政策的贡献力度上，政府占据了绝大部分比例，无论从宏观政策的制定和微观环境监督，基本上都由政府直接操作，社会力量发挥作用的空间极其有限。此外在我国，政府在实施环境政策中采用的手段也主要采取直接的行政控制手段，即使是利用经济手段，也是政府直接操作的管理方式，必须由政府投入相当的力量才能运行，因此，经济手段可以说是行政手段的一部分，是一种以收费、罚款等经济价值来调控的行政管理手段。我国的政治体制强调权力的集中行使，但是，政府的组织具有规模不经济效应，如果中国这样的大国只有中央政府，那么政府的官僚机构就会极其庞大并且难以操纵，用各种不同的方法处理公共政策问题的试验范围也会受到制约。从经济角度来看，任何组织功能如果能够用分散组织行使，就能够避免畸形庞大的规模不经济问题，所以，分权是必要的。在环境行政中，长期以来形成了几乎由政府包办一切环境保护事务的格局。在我国，各种具体政策措施，特别是各项环境管理制度，大部分由政府直接操作，并作为一种行政行为而通过政府体制进行实施。但这一切已经暴露出弊端。从经济角度分析，政府承担的环境政策成本过高，首先表现为制定和实施环境政策的成本非常高且过于集中，使政府不容易承受。如组建机构、增加人员、购买装备、召开会议、执行制度、检查工作、联络协调，进行检测交涉和法律诉讼等费用大部分由各级环保部门承担。但由于各级环保部门的规模和经费十分有限，特别是人员有限，面对日益增加的市场主体的环境管理变得力不从心，很多环境法规得不到落实。只要提到加强“环境管理”，就伴随着“机构不全、人手不足、条件缺乏、资金太少”的欲求，而环境管理越深入，在这种体制下需追加的成本也就越多。所以，我国在环境行政管理上首要的改变是实现环境行政管理的民主化。与传统的统一集中管理制度的高成本相比，在属于公共利益的环境保全过程中，中央一级在行使环境行政权的各部门之间应当实现权力的相对集中。提升环境保护部门的现有地位，扩大其职权。在高级别一级设立咨询协调机构，以避免分管各环境因子的部门之间的相互扯皮和各自为政，为国家整体环境规划、重大环境决策提供咨询意见，建立定期会议制度以及加强各部门之间的协调，实现环境的预防治理。与此同时，区域性管理机构是在中央之下地方之上的一级机构，是针对专门的区域性环境保全而设立的，它可以有效的协调和仲裁地区之间的环境纠纷，为此，应当赋予区域性环境保全机构以执法权。这种以环境保全为中心的机构设置是实现环境行政民主的具体步骤。也是真正实现环境民主制度的必要条件。环境法规应考虑到环境的地域性特点，将地方的给地方，中央政府与地方政府在环境行政中应当适度分权，实现环境的区域自治。这方面的制度可以借鉴日本的做法。在日本，地方公共团体是环境行政中重要的环节，明治宪法下的地方公共团体，是国家行政组织的下层机构，具有依据法律的规定或者在法律许可的范围内，以向区域居民提供公共性服务为主的所谓事业团体的性质。日本宪法保障了地方自治，同时保障了“居民自治”中的地方自治。要求再把地方公共团体作为完全的自治体，涉及地方利害的行政，原则上作为地方公共团体的事务，排除国家机关的干涉，依靠地方居民的创意和责任自主的进行处理。即只要涉及地方居民利害的事项，特别是涉及到维持地方公共秩序，维持和提高居民的安全、健康和福利的事务，地方公共团体都应该本着地方自治的宗旨予以处理。日本宪法承认公共团体作为一种统治集体的地位，赋予它广泛的自治立法权和自治行政权。结果致使地方公共团体具备了为保护区域居民不受侵害并提高他们的福利，基于自己的判断自主的制定条例，进行各种限制，并依据它发动行政权力限制居民自由的权能。今天日本的公共团体，拥有全面的权限，具有所谓地方政府的性质。从性质上来分析，日本的地方公共团体属于国家内部的一个组织，作为区域的统治集团被给予了广泛的行政权能，其固有的自治事务是“维持地方公共秩序，保持居民及暂住者的安全、健康和福利”。地方公共团体比国家行政机关更了解区域性事务的实情，能够与区域居民密切接触，容易吸收民意。所以在日本，理论上认

地方公共团体最适合承担环境行政的第一性责任。要实现地方的环境自治,必须在中央与地方之间有必要分权,关于各级政府之间的集权与分权关系,是政治与经济均衡的进程,在这个意义上它是中央政府政治能力与经济能力不相匹配的产物,中央政府政治能力强于其经济能力,因此经济需要由市场来处理,而为市场经济服务的许多公共事务则需要地方政府代劳。从经济角度来看,各级政府的权力配置应该符合集权与分权均衡的原则,为了实现集权与分权的均衡,必须遵守分权优先的原则。因为中央政府的垄断权力比地方政府要大,中央政府的规模不经济往往限制政府组织效率的提高,即使存在外部效应的场合,也只有在地方法政府处理外部效应问题方面交易成本明显高于中央政府管理成本时,才考虑集权的必要性。所以,对我国来说,实现环境行政的民主化在于将地方作为环境治理的基础部分,由中央作统一协调的工作。

2、我国社团民主主体机制分析与治理我国法律在保护环保社团方面存在以下不足:

(1) 设立方面。一般来说,由于公益法人从事的事业事关公共利益,各国均对其设立规定了较严格的准入条件,采取许可主义,除须符合法律规定的要件,还须由政府机关对其设立进行审核批准。根据我国现行法律的规定,成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意,并依照社团管理条例的规定进行登记。国务院民政部门和县级以上地方各级人民政府民政部门是本级人民政府的社会团体登记管理机关(以下简称登记管理机关)。国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府授权的组织,是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位(以下简称业务主管单位)。从这些规定可以看出,我国对社会团体的设立采取许可主义。由于长期的行业行政管理的习惯,且由于在单一的公有制下,我国所有的社团经费基本上都来自于国家拨款,我国法律在社团设立的法规中依然规定设立社团需要有业务主管单位,但是,随着我国政府体制的改革,大量的行业主管部门被精简,且很多行业行政管理部门并不愿意过多的为新成立的组织担保,这种情况下,很多的社团申请者因为找不到“婆家”而不得不放弃设立申请,对于那些执著的,则有可能采取变通的办法,如前所述设立成公司。而这对于一个实际上属于社团的组织来说,它并不是一个合法运作的公司。所以,要求社团申请者必须找到业务主管单位的条件成为一个严格而不合理的障碍,将很多的社团拒之门外。另一方面,多元化的市场体制产生了环保社团发展的土壤,环保社团可以不依赖政府提供经费而成长,他们可以通过多种途径筹集活动资金,因此,如果法律继续要求成立社团要挂靠业务主管单位,这势将严重阻碍中国环保社团的发展,滞后中国的环境保护进程和可持续发展。

(2) 事业目的方面。我国《社团管理条例》规定,社会团体不得从事营利性经营活动。这是对社会团体从事营利性活动的绝对禁止性规定,而环保社团的特点决定了它虽然不以营利为目的,但为了能长期生存下去,也为了能改变目前筹集资金困难的现状,一些环保社团都从事有限的营利性活动,如拍摄纪录片等,以补充经费不足。但严格来说,这些活动都是法律严格禁止的。从这个意义上来说,现行法律显然不能适应现实的发展。

(3) 筹集活动经费方面。环保社团的活动经费可以来源于多种途径,有政府资助、民间捐助,成员缴纳会费等方式,成员缴纳会费是一个基本途径,但这个途径受制于成员人数的多寡,如果该组织规模很大,则成员缴纳的会费就相应会多,如美国“自然资源保护协会”,拥有50万会员,每年的会费收入将近2000万美元。如果该组织规模较小,只有上千人,那收缴来的经费显然很难开展多方面的活动。如中国的“自然之友”,其会员是1000多人,一年会费收入5万多元,只够发简报等简单的活动。此外,我国与民间捐助有关的基金法律也需要健全,希望工程是我国目前最大的基金组织,但专门的环境保护基金还未见到,这也使得环保社团法制化的道路困难重重。

(4) 享有的环境权利不足。尽管我国的一些环境法规已规定了公民参与某方面环境决策等的权利,但是我国并没有规定普遍的环境权利,作为环境法主体的环保社团在行使环境决策权、环境知情权、尤其是环境诉讼权方面找不到充足的法律依据。针对我国现行法律的不足,本文提出如下几点建议:

(1) 在环保社团的设立登记上规定统一的业务主管机关。在理论上,环保社团是一个自治性的组织,社团登记管理机关应当是环保社团的唯一管理机关,不应在法律上再为其规定一个业务主管机关。但由于我国的政治文化传统强调权力的集中性,政府的管理职能要比西方社会政府的管理职能大的多,所以,我国的环保社团不可能分担过多的政府职能,它目前只能主要处于政府的附属位置协助政府做一些工作,这也是我国社团的现状。在目前的立法实践中,鉴于环保社团的环境保护的特点,应统一规定环保社团的业务主管机关,而不是让组织的申请者去盲目找寻业务主管机关。

(2) 应放松对环保社团营利活动的限制。从当今世界上环保社团的发展来看,要想筹集到更多的资金投入环保活动中,环保社团往往会从事一些营利性活动,所以我国应修改目前的有关社团分类的规定。将社会团体分为社团法人和基金捐助法人,并分别对他们加以规定,对基金捐助法人,应规定不得从事营利性活动。对公益性社团法人,应将现在的禁止从事营利性活动的条款改为“应以公益性活动为目的”。给环保社团留一个相对宽松的空间。

(3) 明确赋予环保社团等环境主体以环境权。法律应明确规定环保社团享有的具体的环境权,主要包括环境知情权、环境决策参与权、环境诉讼权。这些权利的享有是环保社团开展活动的法律前提。

(4) 完善环保社团资金筹集渠道的法律。除了我国1988年颁布的《基金会管理条例》规定了一种环保社团即环保基金会的筹资和管理外,我国目前对公民直接捐赠给非基金会的环保社团的情况,并无法律规定;同时,还应对环保社团从事营利性活动给予税收等方面的优惠。并且也应对政府资助环保社团的情况做出法律规定。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

