

国办发鼓励支持社会资本参与生态保护修复

公益机构参与空间巨大

■ 本报记者 皮磊

日前,国务院办公厅发布了《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》(以下简称《意见》)。《意见》指出,生态保护修复是守住自然生态安全边界、促进自然生态系统质量整体改善的重要保障。长期以来,我国一些地区生态系统受损退化问题突出、历史欠账较多,生态保护修复任务量大面广,需要动员全社会力量参与。

《意见》要求,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平生态文明思想,认真落实党中央、国务院决策部署,牢固树立绿水青山就是金山银山理念,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,聚焦重点领域,激发市场活力,推动生态保护修复高质量发展,增加优质生态产品供给,维护国家生态安全,构建生态文明体系,推动美丽中国建设。

大力保护生态保护、实现人与自然和谐发展,已成为全社会的共识。在这一过程中,广大公益机构有着充分的参与空间和专业优势。目前,全国范围内社会组织数量约为89万家,其中不乏专业的生态环保、自然教育、科普及相关机构。此次出台的《意见》中也提及要充分发挥社会公益力量、引导社会捐赠参与相关保护活动。

《意见》在“参与方式”条款中提到了三种模式,包括自主投资模式、与政府合作模式及公益参与模式。其中,“公益参与模式”即鼓励公益组织、个人等与政府及其部门合作,参与

生态保护修复,共同建设生态文明。

在这方面已有不少案例。例如,今年7月,科大讯飞与安徽省宣城市泾县签订生态环保和乡村振兴捐赠协议,专项捐赠1000万元用于泾县蔡村镇小康村,重点扶持该村毛竹生态保护和“林下”产业发展,保护生态环境,助力乡村振兴。除了现金捐赠,科大讯飞还将提供自身智力和产业资源等支持当地生态保护。

《意见》还列举了社会资本可参与的生态保护修复的六个重点领域,其中在“自然生态系统保护修复”阐释中提到,“科学评估界定自然保护地保护和建设范围,引导当地居民和公益组织等参与科普宣教、自然体验、科学实验等活动和特许经营项目。”

在具体实践中,开展科普宣教及自然体验活动等,也是个人及众多公益机构参与最多最为普遍的项目。目前,我国很多环保公益机构都在上述领域不断发力,且取得了显著社会效果。

《意见》还明确了一些支持政策。在“支持政策”条款,产权激励被重点提及。《意见》指出,要“建立健全自然、农田、城镇等生态系统保护修复激励机制。研究制定生态系统碳汇项目参与全国碳排放权交易相关规则,逐步提高生态系统碳汇交易量。健全以社会捐赠方式参与生态保护修复的制度,鼓励参与自然保护地等生态保护修复……”

事实上,随着全社会生态环保意识不断增强,通过捐赠方式参与支持生态保护修复,已成为一种最为直接的表现方式。



例如,2017年1月,卓尔控股发起并出资设立卓尔公益基金会,搭建专业公益平台,联合长江生态保护基金会、阿拉善SEE湖北项目中心等专业生态环保公益机构,开展了多个物种保护项目,通过开展科学研究、物种调查监测、帮助长江渔民转产转业、建立巡护体系、引导企业绿色转型等,推动湖北省及长江流域环保事业的发展。五年来,该企业在环保公益领域直接捐赠金额超千万元。

由北京易善信用管理有限公司、北京市企业家环保基金会(SEE基金会)等机构发布的

《中国生物多样性公益资助白皮书(2021)》显示,生物多样性保护是我国环境公益捐赠中占比最大、增长速度最快的领域。

在过去五年中,我国环境公益捐赠总额达25.23亿元人民币,其中17.57亿元用于生物多样性相关的资助,占比达69%,远高于污染防治、能源与气候变化领域的资助。生物多样性保护的公益捐赠也保持较快的增长速度,从2016年-2020年,增长率分别达到21%、35%、43%和29%。

该报告显示,在生物多样性保护公益资助领域,用于生态修

复和保护的捐赠资金规模最大,占比达66%。而以物种保护为首要目的的捐赠占比23%,民间资金主要集中在江豚保护、雪豹保护和滨海鸟类保护上,另有超过6000万元捐赠用于国家公园和自然保护地领域。

不过,生态保护修复是一个系统性工程,需要可持续且专业的投入才能达到理想效果。对此,《意见》提出,要“鼓励开展生态保护修复理论和方法等基础研究、关键技术研发和集成示范推广,探索导向明确、路径清晰、投入持久、回报稳定的资源导向型可持续发展模式”。

应将社会组织纳入环保公益诉讼主体范围

随着生态环保理念的深入人心,越来越多的环保公益诉讼进入司法环节。但检察机关作为提起行政公益诉讼的唯一主体,却囿于线索来源有限、专业知识不足等困境,难以充分发挥监督作用。因此,应将社会组织纳入提起行政公益诉讼的主体范围,对检察行政公益诉讼进行有效的补充。

从法律规定来看,我国环境保护法赋予了社会组织对行政机关不依法履行职责的行为进行举报和提起环境公益诉讼的权利,允许社会组织提起行政公益诉讼是保障社会组织依法行使监督权和环境公益诉权的应有之义。

社会组织提起行政公益诉讼具有可行性。一方面,社会组

织成员对环境保护充满热情且具备专业知识,能够率先了解环境被破坏的信息。另一方面,人民法院不会因社会组织提起行政公益诉讼而增加负荷。将社会组织纳入提起行政公益诉讼的主体范围,并将此类案件统一交由人民法院环保法庭进行审理,可以形成优势互补,加强对行政机关的监督合力。同时还有利于充分发挥社会组织的积极能动作用,推动形成党的领导、政府治理、社会调节和司法审判良性互动的局面,进而完善社会治理体系,形成多元治理的良好格局。

在环境保护方面将社会组织纳入提起行政公益诉讼的主体范围,需要构建合理完善的配套制度,以指导社会组织更好地

开展行政公益诉讼。对此提出以下建议:

一是建议对起诉主体进行限制并对诉讼客体进行扩张。在起诉主体上,法院可以通过对社会组织的登记注册地区、是否因从事业务活动受到过处罚、提起诉讼是否符合其章程及目的进行严格审核,来确定主体资格是否合法,以防止滥诉。在客体上,社会组织相比检察机关更具有专业性、专注度与敏感度,不仅可以在公共利益受到破坏时进行保护,更能够在公共利益面临威胁时及时作出反应。因此,可建立预防性诉讼制度,将行政机关不依法履行职责导致公共利益受到侵害也纳入行政公益诉讼的起诉条件。

二是建议将发送社会治理

意见书作为前置程序,督促行政机关依法履职。环保组织在诉前程序中可以发挥其专业性强、经验丰富、研究有深度的优势,在“社会治理建议书”中可以强化说理,准确写明公共利益受损的表现,提出合理有效的整改措施或意见。行政机关应当自收到“社会治理建议书”之日起的一定期限内纠正违法行为,并将结果书面反馈,若未依法履行职责的,社会组织有权直接以行政公益诉讼起诉人的身份提起诉讼。

在社会组织提起行政公益诉讼及诉前程序时,可以申请检察机关支持起诉,检察机关予以支持的,可以通过协助调查取证、委托鉴定、搭建沟通机制,或直接通过出具《支持起诉意见书》、派员出庭等方式支持起诉;

也可以作为共同公益诉讼起诉人一起参加诉讼,享有独立的诉讼权利,这样就能将社会组织的专业性、独立性、积极性与检察机关的地位优势、诉讼能力有效结合。

三是建议建立庭前会议制度,督促行政机关自觉履职。引入庭前会议制度,通知当事人、行政相对人、利害关系人、鉴定人、专家学者、人大代表或政协委员参加并提出意见,不仅可以解决相关程序性问题,还能发挥调解作用,将矛盾化解在庭前,敦促行政机关自觉履职。同时,建议采取设立公益诉讼基金、健全专家参与制度、完善法律援助制度、缓交鉴定费激励形式,为社会组织提起行政公益诉讼注入强心剂。(据《法制日报》)