

东方昆仑公益之光

创刊号 2012-11-18

- 主编：陈冉（上海所）
- 搜集整理：朱洁、郭怡婷（上海所）
- 版面和编辑：郭怡婷
- 通讯员：章良琅（广州总所）、孙娜（北京所）
- 顾问：朱征夫（广州总所）



东方昆仑（上海）律师事务所

[主编按语和导读]

大体上讲，在这个世界上选择律师为职业的人比其他人对社会公平正义会多一分梦想，就如同选择医生这个职业的人比其他人会多一分悬壶济世的仁爱，选择做公益的人比其他人会多一分对弱者和边缘世界的仁慈一样。以汶川地震为发端，近 10 多年来，中国老百姓超越血缘和乡里的界限，对素不相识、处于困境之人寄予同情、给予帮助的热情空前迸发。有捐钱捐物的，有越来越多的人用一技之长、持续造血救济方式来帮助遇困者、服务于公众。这是国人公民意识觉醒的结果，是人文关怀精神的彰显，这是我们所关注的现代公益，即所有致力于公共利益的支持和保护，既包括济贫救困，也包括环境保护、消费者权益等一列公民生存和发展权利的支持和保护。

创立本刊的目的是为我们打开着一扇窗，让那束公益之光照亮着前路、温暖着身心，努力工作、辛勤耕耘，获得人应享有的幸福和尊严。

本期为创刊期，共有 7 个板块，如**【好文共赏】**是从各媒体或专业研究机构报告上摘选的具有启迪性的文章。**【公益前沿】**现代公益理念、公益事件、公益组织及法规动态。**【法规解读】**是法律专业人士撰写的、对相关法规的解析，本期刊登的是上海所律师写的社会组织的几种形式。**【我的公益】**是汇集我所在各地的公益工作和点滴。本期列举了广州所支持青海省玉树州治多县法援工作、上海所支持易妈妈沙漠植树等。**【本期人物】**登选的是对中国现代公益理念、未来发展模式具有深远影响，或在某一领域有特别成就的公益人物。本期人物是推动公益行业自律与透明、可持续发展、南都公益基金会理事长徐永光。**【热点聚焦】**是由某个热点事件、人物所引发的思考，本期聚焦的是企业家陈光标式的公益模式及争议。**【公益诉讼】**特指以保护公共利益为目的、以无利害关系当事人为原告提起的、对损害社会公共利益的行为提起的诉讼。“公益诉讼”源自于美国，60-70 年代社会变革运动中开始广泛使用的词语，依托于社会正义概念、已经发展为成熟的制度。他山之石 - 介绍了西方公益诉讼的起源和实践。今年 8 月我国新《民事诉讼法》修正案首次增加了“公益诉讼”条款，从法律上确立了公益诉讼的地位。本期摘选了对该项立法和适用有重要意义的案例和云南法院的司法探索，这一国内首例由草根环保组织提起并被受理的环境公益诉讼，直接推动了立法中公益诉讼主体的扩展，从“法律规定的机关和有关社会团体”改为“法律规定的机关和有关组织”，一词之差使得依法成立的“民非”和基金会也望包括进来。

在酝酿和编辑过程中，广州总所朱征夫律师的指导、上海所王守健、汪年俊和王志新律师认真出谋划策，使创刊号从形式到内容都更加完善和充实。

欢迎我所全体律师和员工积极参与！

2012-11-18

目录

一、【好文共赏】	4
什么样的人能做公益	4
二、【公益前沿】	5
(一) 公益的释义及公益的起源	5
(二) 传统 NGO 与新型 NGO 区别	5
(三) 公益法规、社会组织管理之立法和创新实践	6
1. 广东省政府下发《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》	7
2. 广州公益性团体也可开展募捐	7
3. 李连杰的“壹基金”落户深圳	7
4. 江苏出台我国首部地方性慈善法规	7
5. 《湖南省募捐条例》于 2011 年 5 月 1 日正式实施	7
6. 宁波公益类社会组织可直接登记	8
7. 慈善基金托管模式上海试水	8
(四) 财政税务	9
1. 关于我国现行公益性捐赠方面的税收政策汇总解析	9
2. 捐赠股权办理股权变更手续的涉税处理	9
三、【法规解读】	10
社会组织的三种形式和比较	10
四、【我的公益】	11
(一) 同心·法律服务团	11
(二) 广东东方昆仑受聘向青海省玉树州治多县提供法律服务	11
(三) 广东东方昆仑受聘为刘道玉教育基金会常年法律顾问单位	11
(四) 为公益事业加油！— 上海东方昆仑将于“绿色生命”合作	11
(五) 广东所部分律师被指定为少数民族法律服务团	12
五、【本期人物】	12
徐永光：孜孜不倦于行业成长	12
六、【热点聚焦】	13
陈光标式慈善	13
七、【公益诉讼】	14
(一) 新民诉法通过，公益诉讼须继续拓空间	14
(二) 案例和分析	14
案例 1： 2011 年的破冰之案，“自然之友”与“重庆绿联会”为铬渣污染事件 起诉云南省陆良化工公司	14
案例 2： 昆明法院检察院扫清公益诉讼路障	16
案例 3： 环境公益诉讼的标本案件“贵州定扒案”	17
(三) 他山之石— 欧美等国的公益法	18
1. 公益诉讼和公益律师	18
2. 公益诉讼	19



什么样的人能做公益

陈冉摘自 NGO 发展交流网 作者：冯永锋 时间：2012-10-29

公益情怀：你得爱这个世界

世界上所有的人都有公益梦，也有很多人偶然出手做过公益，但可以肯定的是，这个世界上 99% 的人都不太可能成为公益行业的工作人员。从这个角度来说，能成为公益行业从业人员的人，其实很少。这个“很少”就意味着，只有很少的幸运儿有机会进入这个行业，如果遇上了机会不抓住，可能终身就与其失之交臂。

人每天都在做出选择，选择适合自己的“动作”，行业也每天都在做出选择，选择适合自己的“对口精英”。

要当作家，当然得有作家的基本情怀，同样，要成为公益行业工作人员，确实需要一点公益情怀。这公益情怀说起来很简单，就是要热爱这个世界，要会感动，要在热爱和感动之后，“迷失于热爱和感动”中，由此付出一些必然要付出的代价。而在付出代价时，欣欣然不觉得这代价是在付出，而是在通过排除某种人生冗余而获得了新的增益。用最通俗的话说，你得有感觉，还要有行动。绝大部分的人都只会有感觉，但不会有行动，或者有偶然的行动，而无法有持续的行动。

公益情怀的内涵当然不仅仅包括这些。在我看来，公益情怀还有一个非常重要的品质就是“喜欢边缘”。公益在全世界永远都是边缘之事。那些幻想“全社会一起做公益”的人永远是在沉醉于幻想。边缘容易引发的一个词汇是“被社会边缘化”，其实这是一个误解，任何一个社会都有其边缘，任何一个社会都有适合或者说喜欢边缘的人。如果你是一个喜欢在主流社会、通俗社会里浸泡的人，那么你进入这个边缘部落一定会非常的不习惯。而如果你是一个天生不适合主流、通俗社会的人，那么，你可能最适合的地盘就是边缘。

边缘不是一成不变的，今天的边缘可能成为明天的主流，今天的主流可能成为明天的边缘。因此，身处边缘的人永远要随时检视自身的存在，看自己有没有主流化。一个天生边缘的行业，一旦主流化了，那么对这个行业的生机必然带来摧毁性的影响，要想振作和复苏，就需要重新奋起，极力向边缘探去。

自在心理：欣然于“中等收入”的生活

那些还没进入公益行业就认定公益行业“收入低”的人，显然犯了一个巨大的错误。公益行业收入当然不可能很高，但不可能很低。

公益行业不是一个占据、控制甚至掠夺资源的行业。因此，在中国，不可能像某些资源控制集团那样获得回扣、贿赂、提成、奖金、福利等各种收入。公益行业的人士对获得这些收益肯定是心抱鄙夷的。因此，不获得这些收入，恰恰是公益行业的立身之本。公益行业本身就是一个把所有的资源尽快公有化、公

民化、公共化的行动，任何一次试图从中获得控制资源的收益的想法，都必然违背其基本从业规范。

公益行业同样不像企业，存在着为了个人、公司的利益而努力经营，获取各种高额或者低额利润的可能。公益行业的进取心体现在花钱能力上，而企业的进取心却体现在挣钱能力上。要让企业挣更多的钱，当然要给参与者提供最好的激励，而全世界的企业，目前最通俗的激励方式就是给钱，给各种各样的钱。而公益行业存在的动力是花钱，是拼尽一切力量把钱花得最好，最高尚，最让边缘、弱势者有所收益。

但公益行业又是一个行业，需要健康发展，当然要给从业者相对过得去的待遇。从中国当前状态来说，公益行业从业者一个当地工资水平中等偏上左右的工资，比较符合公益行业的从业者要求。

有些公益组织不注重机构长远建设，一心只贪图维护现任领导人的利益，领导人可能缘自于相对小康以上的生活水平，其从公益机构领取的工资可能不高，但原单位、其单位可能给予的待遇不菲。更有些奇怪的公益领导人，居然声称“公益行业不需要职业工作者，只需要志愿者”，在他们的眼中，进入公益行业的人，天生就是不喜欢钱、不需要工资的人。这样的说法给他们尽情地违逆机构本性、率性发展提供了极好的理论基础，自然，也就给了这个机构的从业人员持续领取“志愿者津贴”做好最好的铺垫。

当然，社会也经常受一些怪异思想的蛊惑，不少捐赠人盲目追随“点到点的公益”，要求自己捐款的一分钱一定要一滴不漏地花到受益者身上。忘记了任何事业都需要职业工作者在从中助成，忘记了职业工作者的成本都该摊入各项公益业务中。

强大能力：穿透社会生态系统

一个人如果刚刚进入公益行业，有那么一小段时间拿自己的原有积蓄来做公益，是未尝不可的；但如果一个人终身只靠自己的积蓄来做公益，无论这个人的财富有多雄厚，都犯了一个最基本的病症：公益不公症。

任何公益事业，本性都是公。所谓的公，绝对不仅仅是目标面向公益受益群体，而是资源也来自于社会。说一个人懂得花钱，那么这个人一定要具备两个本领，一是知道把到账的钱花好，二是说服更多的人，把钱委托给他们来花用。

一个好的公益机构，完全是自信心爆棚的机构，他站在任何一个捐赠人或者潜在捐赠人面前，都有一个极好的气场，与捐赠人的关系是不卑不亢、协同助成的境界，他完全能让对方相信，这个世界上，除了他，没有几个人能帮助捐赠人把钱花好。

公益机构从业者不需要超常的能量，但确实需要一个基本的才能，就是对社会生态系统非常的熟悉。如果一个人连环保局与环卫集团都分不清楚，如果一个人连公安局检察院法院的各司啥责都搞不清，如果一个人把政府部门与事业单位都混为一谈，如果一个人发现的某个环保问题被水务局、环保局、林业局、农业局等部门互相推诿时居然就此罢休，那么，这样的人可能就不适合进入公益行业。

公益行业当然不是人生避难所，更不是逃避社会求知的小闭关站。以不了解社会为荣的人，厌恶与社会各种资源体尤其是政府和企业、媒体打交道的人，不可能成为一个合格的公益人。我们可以在打交道时，

以自己认定最健康纯洁理想高尚的方式、方法、理念、原则来进行，但拒绝与社会生态来往，等于就是加速让自己干涸和枯萎——那么你的公益信念，就是个虚假的信念。

由于公益行业处理的业务往往都有极致的边缘性，因此，要想把问题解决，需要携带、引导超能量的社会资源进入，需要对这些资源进行有效的调度、增持和引爆，才可能形成瞬间的突破。在此意义上说，穿透社会生态系统，进而对社会生态系统形成一定的引导和增持能力，是每个公益人士非常必要的才能。

从以上所有的说辞来看，不是你在选择公益行业，而是公益行业在选择你。在你认为公益行业没有资格成为你的人生选择时，公益行业可能更明确地宣布，你没有资格进入公益行业。不适合就不适合，因为自有适合的人会出现。只要有大批的人涌入这个行业，只要进入这个行业的人大量地进行公益实践，这个行业自然会成型，一彪人马会永远在边缘上行走下去。

公益前沿

（一）公益的释义及公益的起源

郭怡婷摘自法制网 2012-11-9

公益是指有关社会公众的福祉和利益。“公益”为后起词，五四运动后方才出现，其意是“公共利益”，“公益”是它的缩写。社会公益组织，一般是指那些非政府的、不把利润最大化当作首要目标，且以社会公益事业为主要追求目标的社会组织。早先的公益组织主要从事人道主义救援和贫民救济活动，很多公益组织起源于慈善机构。西方一些学者把公益组织统归于非政府组织，我国一些学者则把它称作第三部门或非营利机构（NGO 或 NPO），以区别于政府组织和企业组织等。关于社会公益组织的概念，目前较为普遍的看法是，社会公益组织是一种合法的、非政府的、非营利的、非党派性质的、非成员组织的、实行自主管理的民间志愿性的社会中介组织，其主要活动是致力于社会公益事业和解决各种社会性问题。

我国对公益事业法律意义上的定义来自于 1999 年颁布的《中华人民共和国公益事业捐赠法》。该法第三条规定：公益事业是指非营利的（一）救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动；（二）教育、科学、文化、卫生、体育事业；（三）环境保护、社会公共设施建设；（四）促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。

（二）传统 NGO 与新型 NGO 区别

朱洁摘自北京师范大学壹基金公益研究院《转型、变革与创新——2010 中国公益事业年度发展报告》2012-11-9

	传统 NGO	新型 NGO	具体内容
工作目标	发现社会问题并试图引起社会的关注	强调解决问题的实际能力与合作伙伴的构建	传统的 NGO 主要将工作聚焦在环境污染、贫困、疾病等社会问题的宣导和传播上，意在引起人们的关注与重视。新型的 NGO 则更加强调在解决问题中的作用，通过引入包括商业资源等多种方式寻找有效的解决方案。
组织结构	单一性，各自独立的机构	复合型，网络形态的机构	大部分传统 NGO 在组织结构上沿袭了旧的机构成长路径，依靠自身的力量组建机构，独立开展活动。新型 NGO 则更加偏向通过组织网络的建设来扩展自身业务范围，强调以网络优势所带来的组织互动和资源互补扩大机构规模。
筹资方式	情感导向之下的筹资策略	以能力建设为策略的筹资方式	几乎所有的传统 NGO 最初的筹资策略是依靠社会公众对该问题的关注诉诸以情感的方式来筹集资金。而新型 NGO 则更加需要通过证明其自身在项目执行上与众不同的能力来说服大众捐款。
责任承担	传统官僚化的问责体系，缺乏透明	强调机构内部治理结构和公信力	绝大多数传统 NGO 或者 GANGO，继承了政府体制下的监督管理机制，往往缺乏信息透明和公开。而新型 NGO 需要在筹资的同时对机构内部治理结构进行优化，提升其公信力和透明度。

（三）公益法规、社会组织管理之立法和创新实践

1. 广东省政府下发《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》①

2012年4月25日，广东省政府下发《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》的通知，确立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，坚持培育发展和管理监督并重，重点培育、优先发展工商经济类、公益慈善类、社会服务类、群众生活类社会组织。建设性地提出“坚持去行政化、去垄断化的发展方向，加快推进民间化、自治化；坚持宽进严管”的管理方法。实现“到2015年，大部分社会组织能够承担政府转移、委托、授权的职能，能够提供相应的公共产品和公共服务的目标。”

2. 广州公益性团体也可开展募捐②

2011年11月26日，广州市人大常委会通过备受关注的《广州市募捐条例》③。除红十字会、慈善会、公募基金会以外，广州市公益性的社会团体、民办非企业单位和非营利的事业单位也将可以开展募捐活动。条例还删除了此前关于禁止自然人开展募捐活动的条款。

根据条例，为扶老、助残、救孤、济困或者赈灾目的而设立的公益性的社会团体、民办非企业单位和非营利性的事业单位经申请取得募捐许可后，可在许可的范围和期限内开展募捐活动。此前对新增三类募捐主体的行政许可问题曾引起广泛争议。

3. 李连杰的“壹基金”落户深圳④

“壹基金”作为中国最具标志性的民间公益组织一直备受关注。2007年，李连杰与中国红十字会合作，启动成立了“中国红十字会李连杰壹基金计划”，成为中国红十字总会架构下挂靠的一项慈善计划和专案。2009年7月20日，民政部与深圳市政府签订《民政部、深圳市人民政府推进民政事业综合配套改革合作协议》，作为民政部门倡导社会公益慈善创新的重要试点区，深圳市政府主动邀请“壹基金”到深圳落户。2011年1月11日，“深圳壹基金公益基金会”正式宣布成立，“壹基金”从此具备独立的法人身份，独立向公众募款、自主决定善款用途和运作。

4. 江苏出台我国首部地方性慈善法规⑤

2010年1月21日，《江苏省慈善事业促进条例》⑥（以下简称《条例》）在江苏省第十一届人大常委会第十三次会议上获通过，成为我国第一部地方性慈善法规，开创了慈善事业地方立法先河。《条例》主要规定了慈善组织、慈善捐赠和募捐、慈善救助和服务、扶持和奖励、慈善文化建设以及法律责任等内容。《条例》将于2010年5月1日起施行。

5. 《湖南省募捐条例》于2011年5月1日正式实施⑦

2010年11月27日经省人大审议通过，于2011年5月1日正式实施。这部地方性法规其作用对象不再限于扶贫济困等狭义慈善组织，而扩大到公益范畴，科教文卫体乃至环保等事务亦被纳入其中，标志着传统慈善开始向现代慈善（公益）转型。规定包括：募捐财产使用情况要公布明细；对“诺而不捐”应先公之于众再起诉；募捐财产是社会公共财产；个人有权调查募捐财产使用情况。

6. 宁波公益类社会组织可直接登记⑧

龚学明是宁波市第十二次党代会代表、2011 年度浙江骄傲人物、浙江慈善奖获得者，他靠四处设摊帮助了全国各地 5000 多名贫困生找到资助人。但他创办的公益性助学组织—蓝天下爱心工作室却因无法找到主管单位，一直不能在民政部门注册登记，无证运行 6 年。于 2011 年 11 月 9 日实施的《关于公益类社会组织直接登记的若干意见》⑨解决了龚学明的烦恼。他不用找主管单位就可以直接到民政部门注册登记了。宁波市是全省第一个出台公益类社会组织直接登记政策的城市。《意见》规定，除法规规定需前置审批外，社会公益类社会组织可直接向民政部门申请登记，同时对符合直接登记条件的慈善类社会组织降低了准入门槛，注册资金、住所场地一时无法达到法定要求条件的，可以申请减免。

7. 慈善基金托管模式上海试水⑩

商业银行推出善款托管业务，借助专业的力量推动慈善阳光化，这样的尝试正在上海悄然进行。2012 年 1 月，深圳壹基金与招商银行签署托管协议，开中国公益基金托管模式先河。此次浦发银行在公益慈善领域引入托管人制度，为多家公益慈善机构提供服务，可以说是为社会公益慈善事业有序健康发展探索的一个全新模式。

① 《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》 陈冉于 2012-11-15 选自中国长安网

http://www.chinapeace.org.cn/2012-06/24/content_4678671.htm

② 民间公益性团体也可开展募捐 郭怡婷于 2012-11-9 选自新华网

http://news.xinhuanet.com/politics/2011-10/27/c_122203523.htm

③ 《广州市募捐条例》郭怡婷于 2012-11-9 选自百度百科 <http://baike.baidu.com/view/8044885.htm>

④ 李连杰：“人人公益”路有多远？朱洁于 2012-11-9 选自新华网

http://news.xinhuanet.com/gongyi/2012-09/26/c_123765739.htm

⑤ 江苏出台我国首部地方性慈善法规 朱洁于 2012-11-9 选自网易新闻

<http://news.163.com/10/0211/04/5V7CDTD3000120GR.html>

⑥ 《江苏省慈善事业促进条例》朱洁于 2012-11-9 选自中国启东网

http://www.qidong.gov.cn/art/2010/5/18/art_161_50207.html

⑦ 《湖南省募捐条例》朱洁于 2012-11-9 选自湖南慈善网

<http://hunancs.mca.gov.cn/article/zcfg/201012/20101200123155.shtml>

⑧ 宁波公益类社会组织可直接登记 朱洁于 2012-11-9 选自中国公益慈善网

<http://www.charity.gov.cn/fsm/sites/newmain/preview1.jsp?ColumnID=273&TID=20121024095830509123527>

⑨ 《关于公益类社会组织直接登记的若干意见》朱洁于 2012-11-9 选自宁波民政网

<http://www.nbmz.gov.cn/Notice.aspx?id=3036&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

⑩ 慈善基金托管模式上海试水 朱洁于 2012-11-9 选自公益时报网 <http://www.gongyishibao.com/News/201210/146609.aspx>

（四）财政税务

1. 关于我国现行公益性捐赠方面的税收政策汇总解析①

为了鼓励纳税人进行公益、救济性捐赠，更好地为社会和国家减轻负担，我国出台了一系列税收优惠政策。为使广大纳税人进一步了解我国公益慈善捐赠方面的税收优惠政策，现将历年来我国出台的有关公益救济性捐赠税收优惠政策进行梳理。

（1）公益性捐赠的企业所得税税收优惠政策包括：一般性税收规定是按 12%比例税前扣除；特殊税收规定是允许 100%全额扣除。

（2）公益性捐赠的个人所得税税收优惠政策包括：一般性税收规定是按 30%比例税前扣除；特殊税收规定是允许 100%全额扣除。

2. 捐赠股权办理股权变更手续的涉税处理②

财政部下发《关于企业公益性捐赠股权有关财务问题的通知》③（财企〔2009〕213 号），与 2003 年 5 月 1 日实行的财政部《关于加强企业对外捐赠财务管理的通知》④（财企〔2003〕95 号）等相关法规相比，新政策在以下方面值得关注：1. 捐赠范围扩大到股权。2. 企业捐赠股权须经审议。3. 企业捐赠股权须办理股权变更手续，不再对已捐赠股权行使股东权利，并不得要求受赠单位予以经济回报。该规定的目的是规避假慈善、真避税的行为。4. 受赠对象是依法设立的公益性社会团体和公益性非营利的事业单位。5. 企业以持有的股权进行公益性捐赠，应当以不影响企业债务清偿能力为前提。

①关于我国现行公益性捐赠方面的税收政策汇总解析 朱洁于 2012-11-9 选自中华会计网校

http://www.chinaacc.com/new/253_402_201107/21wa164739796.shtml

②捐赠股权办理股权变更手续的涉税处理 朱洁于 2012-11-9 选自友商网

<http://www.youshang.com/content/2011/07/07/107306.html>

③《关于企业公益性捐赠股权有关财务问题的通知》朱洁于 2012-11-9 选自百度文库

<http://wenku.baidu.com/view/ba9b9c1f6bd97f192279e992.html>

④《关于加强企业对外捐赠财务管理的通知》朱洁于 2012-11-9 选自百度文库

<http://wenku.baidu.com/view/79eb196048d7c1c708a14590.html>

社会组织的三种形式和比较

作者：上海所 陈冉

一. 调整社会组织的主要法规和登记管理机关

近年来，社会组织为社会公共领域提供产品或服务、既非政府机构（公部门）、也非以盈利为目的企业（私部分）在我国的社会生活中发挥越来越重要的作用，被专家称为第三部门或非政府组织（NGO, NPO）。目前规范社会组织和登记管理的法规仍然是 1998 年左右出台的、一法三条，即《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》。国家民政部民间组织管理局是最高登记审批机关，各省、市、县民政局或社会组织管理局是下级的社会组织登记、日常管理部门。从 2010 年来，随着政府职能转变的深入和社会各界的推动，广东省、深圳、宁波等省市进行了社会组织管理的创新，朝着“去垄断化”、“去行政化”的方向，纷纷出台法规或下发文件，突破了以往实行的主管单位前置批准再 + 民政部门再做登记审查的“双审制”，开始朝着单一审批登记制度的方向迈进。

二. 社会组织和比较

社会组织主要分为基金会、社会团体和民办非企业三种。基金分又为公募基金和非公募基金，由于公募基金会（如中国红十字会、青少年发展基金会、中国妇女基金会等）有向社会募集资金的资格，属于政府审批和管理最为严苛的社会组织，加上注册基金动辄几百万，准入门槛高，所以民间成立基金会尤其是公募基金的较少。本文主要对民间力量兴办较多、在参与和管理社会公共事务各领域十分活跃的其他两种社会组织形式进行比较，也就是社会团体和民办非企业。知名社会团体有中华环保联合会，广东狮子会，知名的“民非”有自然之友、北京致诚农民工法律援助中心等。

1. 社会团体和民办非企业在登记注册、政府监管、资金筹集、财税政策等方面的比较

- 性质不同：社会团体是人的集合，实行会员制，组织机构比较松散，民非具有实体性，对外提供服务，组织机构比较紧密。
- 资产和经费来源不同：除了政府资助、社会捐助外，社会团体可以发展会员并收取会费。而民非不能收取会费，其经费主要来源靠举办者及社会捐赠（当然也可以包括政府资助），还有依法开展活动的收入。
- 机构设置方面：社会团体可以举办民非，而民非不能举办社会团体。社会团体可以设分支机构，民非不可以。
- 登记条件和审批程序和要求不同，社会团体审批更严格遵循“一业一会”的规定，具体包括：
 - （1）组成人员：社会团体有具体数量规定，如有 50 个以上的个人会员或者 30 个以上的单位会员；个人会员、单位会员混合组成的，会员总数不得少于 50 个，民非有出资人申请发起和举办即可，不需要会员。
 - （2）申请和审批程序：除了提供成立申请文件、人员场地等材料外，社会团体的成立要在主管单位同

意的基础上进行筹备申请（60 个工作日），筹备登记批准通过后（6 个月），再进行登记申请和审查（30 个工作日），最后核准登记发登记证。民非，经业务主管单位的同意，能出具符合规定的材料包括验资报告，登记机构进行审核（60 个工作日）通过后可发给登记证书而成立。

（3）注册资金：地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体要求有 3 万元以上活动资，全国性的社团要求 10 万以上。民非资金要求更多，如北京等地市一级的曾要求到 30-50 万。上海市民政部门要求民非不少于 10 万。

（4）社会团队申请登记的事项和章程内容要求更细致：比如除了名称住宗旨和业务范围等事项外，还要有限定“活动区域”，会员的资格和权力义务，负责人的条件等。而民非章程则所没有这些的规定。

- 财税方面，具有公益慈善性质的社会团体和民非在财税政策方面的待遇没有本质的区别，主要体现在营业税和所得税方面。

社会组织，不管是社会团体还是民非，取得的服务性收入应当缴纳营业税和附加。

部分社会组织的收入可以免营业税，如托儿、养老、医疗和学校等提供的养育和教育医疗服务。关于所得税：按有关规定，获得免税资格的社会团体和民非组织，符合条件的收入可以免所得税，包括 1）接受单位和个人捐赠的收入 2）政府补助收入，但不包括购买政府购买服务取得的收入 3）会费（社团）等。

✳ 我的公益

（一）同心•法律服务团



2011 年 5 月 30 日上午 10 时，我所执行合伙人朱征夫主任受邀出席并参加了由中央统战部与司法部牵头组成的同心•法律服务团成立大会暨签约仪式。会议的主要议程包括同心•法律服务团的成立以及各帮扶县于同心•法律服务团律师成员签订服务协议。

——通讯员章良琅于 2012-11-8 提供

（二）广东东方昆仑受聘向青海省玉树州治多县提供法律服务

经自愿选择与友好协商，我所与青海省玉树州治多县签订了法律服务协议。在协议约定的两年期限内，我所将协助治多县政府推进依法行政，维护社会和谐与稳定，帮助其提高法制建设水平和法律服务水平，为其培训法律人才，使当地政府与群众得到及时、有效的法律服务。2011 年 7 月 6 日我所由朱征夫主任带队，组织经验丰富的律师团队赶赴治多县开展援助工作。

——通讯员章良琅于 2012-11-8 提供

（三）广东东方昆仑受聘为刘道玉教育基金会常年法律顾问单位

原武汉大学校长刘道玉教授毕生从事教育工作，他创建的教育改革基金会于 2004 年经批准更名为湖北省刘道玉教育基金会。该基金会的宗旨：积极开展教育公益事业，推动创造教育的实施与普及，奖励富有创造性的优秀人才，推广研究教育改革的优秀成果。10 月恰逢刘校长 80 岁生日，朱征夫律师和其他武大校友向刘校长祝寿并向教育基金会积极捐赠。广州所也成为该基金会的常年法律顾问单位。

——朱洁于 2012-11-9 提供

（四）为公益事业加油！— 上海东方昆仑将与“绿色生命”合作

11月初，东方昆仑上海所接待了曾获中国慈善领域最高政府奖项“中华慈善奖”、“百名优秀母亲”等称号的易解放、易妈妈，并将与“绿色生命”合作，免费为“绿色生命”担任常年法律顾问单位。

——摘自昆仑所官网 2012-11-5

（五）广东东方昆仑部分律师被指定为少数民族法律服务团

针对少数民族工作，广东省司法局法援处近期依托包括昆仑所等3家律师事务所设立了少数民族法律援助工作站，遴选出少数民族律师70余人，无偿为少数民族群众提供法律咨询服务，为符合法律援助条件的少数民族群众免费提供仲裁（诉讼）代理、非诉讼调解、刑事辩护。

——郭怡婷于 2012-11-9 提供



本期人物

徐永光：孜孜不倦于行业成长①



入选理由

他一直以来为推公益行业发展孜孜不倦，致力于推动行业自律与发展，2010年他发起的中国基金会中心网成立，标志着行业自律与透明进入了一个新的阶段。2010年他所在的南都公益基金会联合其他机构共同发布了《中国公益人才发展现状及需求调研报告》，将公益人才扶持再一次提到了议事日程，同时设立的银杏伙伴成长计划则标志着我国未来公益人才扶持的一种趋势。2010年，他同样为公益组织资产保值增值的免税问题所努力，也进而撬动着公益行业的良性竞争。

人物简介

徐永光，1949年出生于浙江温州，法学硕士，南都公益基金会理事长，中国青少年发展基金会副理事长，第九、第十届全国政协委员。1986年任团中央组织部部长；1989年3月任中国青少年发展基金会秘书长并创建希望工程；2005年任中华慈善总会副会长、2007年5月任南都公益基金会副理事长兼秘书长，2010年底转任南都公益基金会理事长。潜心中国NGO事业20年，在非营利组织管理和研究领域有重要建树，主编《中国第三部门研究丛书》，著有《叩问天人之际—徐永光说希望工程》。南都公益基金会以“支持民间公益”为宗旨，关注转型期的中国社会问题，其实施的旨在改善农民工子女成长环境的新公民计划，被誉为徐永光的第二个希望工程。

①徐永光：孜孜不倦于行业成长 朱洁于 2012-11-9 选自北京师范大学壹基金公益研究院《转型、变革与创新 —2010 中国公益事业年度发展报告》

陈光标式慈善①

1. 事件回顾

(1) 2010年1月22日，在中国工商银行江苏分行会议厅里，陈光标将10万元捆为一块“钱砖”后码成墙，一共330块砖，陈光标站在“钱墙”的后面，双臂展开平行，面带微笑，这面墙共计人民币3300万元。这些钱由全国513名企业家和爱心人士共同捐赠，并在春节前被装入八万个红包，送到新疆、西藏、云南、贵州等地区特困户手中。

(2) 2011年年初，陈光标率团赴台湾向遭受莫拉克台风之灾的同胞以及部分地区贫困户、特困户发放春节“红包”。红包每个从1万元到5万元新台币不等，总额将达5亿元新台币。据报道，此次到台湾发红包，他也参考了在内地的捐赠模式，坚持当面发放，只是考虑到各方感受，会将现金堆成的“钱墙”改成“红包墙”。

2. 各方观点

“陈光标的做法是对于现代慈善的否定，他的这种慈善方式之所以在大陆还有市场，因为我们现在的慈善总体比较落后。实际上，陈光标式的慈善是在养懒，慈善的钱应该用在帮助提高受赠者的能力，让受赠者有能力去改变自己的命运。他是个好人，但是慈善的方式很有问题。我不赞成陈的做法。如果以丧失受赠人的尊严来获得自己的某种满足，这是一种慈善的暴力行为。”

——徐永光 南都公益基金会理事长

“一些基金会和慈善家认为，根本不需要专业的公益组织，直接是拿着现金放到受助人手上，对他们来说，这就是他们最直接的爱心表达。但是，稍微有点公益常识的人都知道，这种对弱势者的慈善，不但很难改变他们的命运，反而会进一步加剧社会的不平等，这样的不平等将不仅仅是物质上，而且还是心理上的。”

——朱健刚教授 中山大学公民社会研究中心主任

慈善不应以数字作为衡量标准。企业是社会的一部分，除了要为股东创造价值外，更要尽好各种社会责任。

——马云 阿里巴巴集团主席

①**陈光标式慈善** 朱洁于2012-11-9选自北京师范大学壹基金公益研究院《转型、变革与创新——2010中国公益事业年度发展报告》；



公益诉讼

（一）新民法通过 公益诉讼须继续拓空间①

十一届全国人大常委会第二十八次会议 31 日闭幕，表决通过了关于修改民事诉讼法的决定。修改后的民诉法新增“公益诉讼”条款，规定“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。

“公益诉讼”条款终被写入民事诉讼法，是值得肯定的立法进步——为公共利益而战，将结束数十年来在法律上没有名分的窘况。虽然遗憾的是，公民个体最终被排除在提起公益诉讼的主体之外，而最终获得通过的正式文本，对公益诉讼的适格主体采用了“法律规定的机关和**有关组织**”这一措辞，“有关组织”较此前“社会团体”在范围上有较大扩展，为数不少民办非企业单位和基金会，得以有望获得公益诉讼资格，这是个进步。而在此之前的草案中，曾有“法律规定的机关和有关社会团体”等表述，其核心争议点在对“社会团体”和“组织”的定义和范畴划定。2011 年在民政部门登记的社会组织是 46 万多个，其中 25 万左右是“社会团体”，还有 20 万是“民非”。如果按照《社团登记管理条例》的狭义定义，绝大部分以“民非”身份获得民政部门注册的民间公益组织，将被排除在外。（加注：比如国内著名公益环保组织“自然之友”“达尔问自然求知社”、“绿家园”等）

同时亦须看到，目前这种仍较为模糊的定义，让提起公益诉讼的主体范围，存在诸种不确定性，民间公益组织的此种担忧并未冰释。按照全国人大常委会法工委的说法，“哪些组织适宜提起民事诉讼，可以在制订相关法律时进一步明确规定，还可以在司法实践中逐步探索”。需格外注意的是，对提起公益诉讼的“有关组织”的资质，将有待制订相关法律时“进一步明确规定”。而有权为此“划个杠杠”的有关部门，对民间组织提起公益诉讼，是拓空间、还是使绊子，可能会于此处产生方向性的大不同。

公益诉讼的立法破冰，值得肯定，更有理由期待。

（二）案例和分析

案例 1：2011 年的破冰之案，“自然之友”与“重庆绿联会”为铬渣污染事件起诉云南省陆良化工公司②



2011年8月14日，云南省曲靖市陆良县发生铬渣污染，工人为脚下28万多吨铬渣“盖房”。 青扬 摄

靠偏方生吃臭虫治疗肺癌的王建有，最终离开了人世。57 岁的王建有是“铬渣污染事件”发生地云南省陆良县小百户镇兴隆村的一位普通村民。兴隆村，这个曾经的优质稻米之乡，如今成为远近闻名的“癌症村”，当地人“闻铬色变”。

在王建有离去后的 2011 年 10 月 19 日，一场由公益环保组织提起的环境公益诉讼，获得在云南省中级人民法院立案。

这起环境公益诉讼，原告方为“无直接利害关系”的环保“草根组织”自然之友与重庆市绿色志愿者联合会(以下简称重庆绿联会)，被告方为因铬渣污染而被聚焦的云南省陆良化工实业有限公司与其关联企业云南省陆良和平科技有限公司。

这场被法律界与环保界人士赋予破冰价值的公益诉讼，亦被誉为是中国环境公益诉讼的“历史性突破”。

公益诉讼，“黑马”突围

2011 年 8 月，北京盈科律师事务所合伙人曾祥斌律师就开始关注云南铬渣污染事件。曾祥斌的另一个身份是自然之友武汉小组组长。8 月 15 日上午，曾祥斌将他的想法跟自然之友北京总部沟通，很快，自然之友三次组织公益律师团赶赴曲靖铬渣污染现场取证。

2011 年 6 月，云南省陆良化工实业有限公司 5000 多吨剧毒工业废料铬渣，被非法丢弃在当地水库中，对附近居民生命财产安全造成严重威胁，珠江源头南盘江水质也存在被铬渣污染的危险。除此之外，在陆良化工实业有限公司后门外，还有一处总量达 28.84 万吨的露天铬渣堆被发现，距离盘江仅一条土路之隔。经媒体关注后，云南铬渣污染事件方被披露。

此后，在云南曲靖现场取证期间，公益律师团一波三折，他们一行的相机、录音笔等物遭到陆良和平化工厂保安的围抢。对于这些小插曲，对环境公益诉讼极为熟悉的曾祥斌自称都已有“思想准备”。

9 月 20 日，自然之友、重庆绿联会两家民间环保组织作为共同原告，向曲靖市中级人民法院提交了诉讼材料。这份由曾祥斌亲自起草、公益律师团集体修订的环境公益民事起诉状，最初是将云南省陆良化工实业有限公司与其关联企业云南省陆良和平科技有限公司列为被告，将曲靖市环保局列为第三人，要求被告赔偿因铬渣污染造成的环境损失(暂定为人民币 1000 万元，具体金额以司法鉴定评估报告为准)；同时，应停止并消除铬渣对环境造成的污染危害，其采取的消除污染损害措施，应当委托第三方机构依法评估。

9 月底，曲靖市中院就致电自然之友方面，表示建议将曲靖市环保局列为共同原告。“这是我们事先没有想到的。”近期，自然之友总干事李波告诉本刊记者。

曲靖市中院提出上述建议，理由不外乎：首先，非本地的民间环保组织对于曲靖当地的环境污染事件在举证方面不容易拿到相关证据，而曲靖市环保局取证较为容易；其次，该案需要邀请有资质的机构做环境损害评估，而该笔费用金额不菲，“曲靖市中院的意思是，有曲靖市环保局作为共同原告参与，在环境损害评估经费方面，可能拿到一些政府渠道的经费或有减免等等”——而这恰为两家环保组织所需。其后，这两家环保组织采纳了曲靖市中院的说法，修改了他们最终的诉状。

10月19日，曲靖市中院非常顺利地办好了该案的立案手续。此时，李波与曾祥斌的心，才稍微安定下来。这天晚上，他们把酒言欢，共庆这个里程碑式的胜利——这是国内首例由草根环保组织提起的环境公益诉讼，也将是云南法院受理的首例由民间环保组织主导的公益诉讼。此前，只有一例环保社团作为原告提出的公益诉讼得到受理并胜诉，那起案件原告带有官方性质，是环保部主管的中华环保联合会。

中国政法大学污染受害者法律帮助中心主任王灿发评价，云南铬渣污染事件环境公益诉讼立案是我国环境公益诉讼的历史性突破，也是我国无利益相关者提起公益诉讼的一个良好开端，“这次诉讼的受理和审理的实践，必将对我国正在修订的《民事诉讼法》和《行政诉讼法》产生深刻影响。”

案例 2： 昆明法院检察院扫清公益诉讼路障 ③

云南省昆明市积极探索，昆明市中级人民法院与昆明市人民检察院于近期联合制订、即日执行的《关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见(试行)》(以下简称《意见》)正式向社会公布。据悉，文件中的部分规定在全国尚属首创。

实际操作中有何难题？

据了解，昆明市辖区内的环境民事公益诉讼案件由昆明市中级人民法院受理。自2008年12月昆明市中级人民法院环保法庭成立以来，受理了各类环保案件近30起，但环境公益诉讼案件仅1起。

此次制定出台《意见》，坚持的原则是“突出特点，便于操作，立足现有，有所创新”：一是《民事诉讼法》有规定的，不重复规定；二是《民事诉讼法》有规定，但需特别强调的，予以规定。如当事人诉讼权利平等原则、人民检察院对环境民事公益诉讼的法律监督、举证责任的分配等问题；三是《民事诉讼法》有规定，但需细化的，予以细化。如人民检察院出庭支持起诉等问题；四是《民事诉讼法》规定不明确的，根据法律精神及环境民事公益诉讼的特点有所创新。如禁止令、判决赔偿款项的支付等问题。

哪些人可以起诉？

《意见》中将提起环境民事公益诉讼的人规定为“公益诉讼人”，并明确规定：“人民检察院、环保机构、环保社团组织可以作为环境民事公益诉讼的公益诉讼人；人民检察院可以督促、支持环保机构或者支持环保社团组织向人民法院提起环境民事公益诉讼。必要时，也可以直接向人民法院提起环境民事公益诉讼；其他公民、法人和组织对损毁、侵占自然资源，破坏生态、生活环境的侵权行为，有权向环保机构、人民检察院检举、控告，也可以申请环保社团组织向人民法院提起环境民事公益诉讼。”

《意见》同时增加了检察机关督促起诉、支持起诉的相关规定，特别是对检察机关支持起诉的操作程序、支持起诉的内容做了相应的规定，这是一个创新。

法院如何制止环境侵权？

证据问题是环境公益诉讼的难点问题。在证据问题上如果不进行创新和突破，环境民事公益诉讼就难以推进。对此，《意见》从9个方面对证据进行了明确规定。

此外,《意见》紧扣环境民事公益诉讼特有的及时制止环境侵权行为的诉讼目的,创造性地规定了禁止令制度,明确指出,因情况紧急,具有以下3种情形之一的,即被告的行为可能严重危及环境安全的、被告的行为可能造成环境难以恢复的、被告的行为加重对环境破坏的,公益诉讼人可以申请禁止令。人民法院经审查认为确有必要的,可以做出禁止令,责令被告立即停止相应行为。

据了解,禁止令是一项全新的司法实践,目前在全国尚属首创。

诉讼成本谁来垫付?

诉讼成本费的来源和判决赔偿金如何管理使用,一直是困扰环境公益诉讼的老大难。为此,昆明市政府颁布了《昆明市环境公益诉讼救济资金管理办法》,对诉讼成本及诉讼利益归属进行了规定。

针对这一问题,《意见》对诉讼费用进行了明确,即“公益诉讼人提起环境民事公益诉讼可以缓缴诉讼费,公益诉讼人败诉的,免缴诉讼费;被告败诉的,由被告缴纳诉讼费。”

《意见》还规定,公益诉讼人因提起诉讼产生的差旅费、调查取证费、评估鉴定费、律师代理费等诉讼费用,由败诉的被告承担。上述费用由“昆明市环境民事公益诉讼救济资金专户”垫支的,人民法院判决败诉的被告向“昆明市环境民事公益诉讼救济资金专户”支付。

袁学红说,环境民事公益诉讼与传统环境侵权诉讼的最大区别在于侵权行为侵害的法益不同,环境民事公益诉讼侵害的法益是社会公共环境利益,而传统环境侵权诉讼侵害的法益是人身权和公、私财产权。因此,环境民事公益诉讼中公益诉讼人的诉讼利益归属于社会,诉讼成本也应当由社会承担。

案例3: 环境公益诉讼的标本案件“贵州定扒案”④

环保法修正案草案仍在讨论之中。就环境公益诉讼,北京大学教授、著名环境法学家汪劲近日在接受《法制日报》记者采访时表示,目前,我国环境公益诉讼可以作为标本的案件并不多。所以,以中华环保联合会诉贵州省贵阳市乌当区定扒造纸厂环境污染案,“从诉讼程序的角度看,‘定扒案件’具有标志性意义。”

汪劲认为,“定扒案件”是一个完整的司法判例。“之所以说它完整,是因为这一案件从提起诉讼到证据保全再到请求法院先予执行,以及开庭审理并最终赢得胜诉等过程,走完了全部审判程序。”他说,像这样走完了全部法律程序的公益诉讼并不多,包括中华环保联合会所提起的其他环境公益诉讼案件。

他说,这个案件的标志性意义还在于,法院认同了社会组织作为环境公益诉讼原告的主体资格。另一个值得称道的做法是,中华环保联合会在起诉定扒造纸厂时联合了当地另一家社团组织,即贵阳公众环境教育中心作为共同原告。“这一做法明确了提起公益诉讼的主体与诉讼利益的关系,与民事诉讼法理非常契合。”汪劲说。

汪劲进一步分析,对于企业故意违法排污的行为,首先应当由环保部门予以查处而不应直接适用环境公益诉讼,否则会出现既放纵了环保部门不作为、又替代了环保执法职权的现象。这类公益诉讼案件的背

后，实际上都隐含着当地环保部门不作为或渎职的问题。

新修改的民事诉讼法规定“法律规定的机关和有关组织”可以作为公益诉讼原告，为此“在环保领域针对这类企业故意违法、而环保部门又不作为的案件提起环境公益诉讼，最好是由公民或者环保团体向检察机关举报，由检察机关作为原告从公益保护和维持环境质量的角度请求法院责令该污染企业承担清污和恢复原状的费用。与此同时，检察机关还应当依法追究环保部门工作人员不作为、甚至渎职犯罪的法律责任。”

（三）他山之石 - 欧美等国的公益法与公益诉讼 ⑤

1. 公益法和公益律师

公益法与公益诉讼是于二十世纪六十年代，美国在经历剧烈的社会变革后广泛使用的术语。当时的众多社会制度均面临挑战，因而出现了各种尝试改革的方案，设立了众多的公益法律机构及类似的倡导制度，它们都是为了环境、消费者、女性、有色人种、未成年人等利益而展开活动。在这方面，其代表人物是路易斯·布兰代斯。在一次演讲中，布兰代斯指责“能干的律师在很大程度上把他们自己变成了大公司的附属，因而忽略他们应尽的义务，即为保护人民而使用他们的权力。”布兰代斯在担任美国最高法院大法官之前，首创了将大众利益纳入其辩护实务。布兰代斯的辩论摘要不仅包含法律辩论和引证，而且包含与案件相关的社会及经济方面的信息与数据。他在 *Muller v. Oregon* 一案中，首次向美国最高法院提交了这类包含公众利益的辩论摘要，从而说服法院维持关于规定妇女一日最多的工作时间为 10 小时的制定法。

但是，公益法并不是一个法律部门或法律领域，使用这一术语旨在描述公益律师所服务的对象。与布兰代斯所称的作为强大经济利益代表的传统律师不同，公益律师选择代理那些无人代理的个人或团体。由此产生的一个重大结果是，法律援助制度的建立。当然，公益法这一术语本身也是在不断发展变化的，它包含了一个宽泛的律师和非律师们的活动领域，涉及民权、民事自由、妇女权利、消费者权利、环境保护等等。但是，通常关于公益律师仍然保留了为弱势人而战的含义，即代理无人代理的和易受伤害的社会部分。

六十年代兴起的公益法运动造就了为社会正义而奋斗的新一代律师。在此期间，成百上千的律师、法学院的学生和法律工作者们到美国南部作为自愿者为非洲裔美国人提供法律帮助，帮助那些为了要求获得与白人平等的权利而被监禁被殴打的非裔美国人。此后，言论自由运动在伯克利展开，学生们抗议越战，在六十年代后期和七十年代，很多美国的法学院毕业生开始寻求在他们的工作中创造出对社会问题具有影响力的价值，他们把自己命名为公益律师，以示与布兰代斯所称的“公司的附属”的区别。这些新型的公益律师是那些为社会变革而工作的人们。在水门事件中政府官员的权力滥用也促动了新一代律师的成长，他们是“另类律师”，是具有社会良知的律师。

自七十年代后，在美国和欧洲都有一个显著的动向，就是筹备一些官方或民办的机构来保护消费者、环境保护主义者或者以前没有给予权利主张机会的其他团体的利益，包括为贫困者谋求整体利益。如公共辩护人项目、法律援助制度。

八十年代和九十年代，公益法这一术语在很多其他国家中得到了使用。南非有着强大的公益法团体，他们构成了反对种族隔离运动的一部分。在世界各地都有很多公益法中心、社群、网络，遍布英国、印度、

斯里兰卡、菲律宾、澳大利亚、智利和阿根廷。虽然其名称、背景各异，但是，公益法有与布兰代斯的倡导相一致的一整套原则体系，价值和目标。它依托于社会正义的概念，以及视法律为社会变革工具的意愿。

今天，在美国，公益法这一概念已经通过公益诉讼和公益律师得以制度化。在美国，那些为促进和保护人权而工作的非政府组织，为环境保护而奋战，为维护消费者利益而努力的组织都称自己为公共利益组织。也有相当多的律师从事公益实务，包括免费的法律帮助，为法学院的学生提供实践法律的机会，处理涉及复杂的公共利益问题，诸如妇女权利，反歧视法，宪法权利和环境保护等。

在大陆法国家，公益法的概念立基于哈贝马斯所说的“公共领域”这一前设，或者由黑格尔所使用的“市民社会”这一概念，指社会包括了广泛的正式和非正式的、内在联系的、自我组织的社团，他们在某种程度与私人 and 公共领域相关，私人组织应当在公共话题中承担积极角色。

2. 公益诉讼

公益诉讼包括了战略诉讼和为贫困者提供的法律援助，其特点是超越个人利益的代表，倡导寻求法律的改变或者适用，从而影响全社会。著名的公益律师，同时也是哥伦比亚大学的法学教授，杰克·格林博格这样解释公益诉讼对于法律制度所具有的两个作用。首先，公益诉讼敦促法院解释法律，为了纠正社会中存在的不法行为，并帮助那些因此而受损的人们，公益诉讼促使法院将存在于宪法、各项法律中的权利实质化，或者重新确定这些权利。其次，公益诉讼影响法院适用现存的、有利的规则或者法律，否则这些规则或法律将被忽略或不发挥作用。

在美国，早期的公益诉讼始于为取消学校种族隔离而展开的诉讼。全国有色人种协会的律师和其法律辩护基金早在 30 年代就开始了此项运动。

正义之盟的创建人，南·艾伦将公益诉讼的结果分为以下四种：

——执行法律，人权诉讼通常旨在迫使政府履行其对于个人和社区的职责，环境和消费者权益案件纠正日常争议，诸如监督公共卫生健康机构，防止欺诈的经营做法。这些案件对于公共政策和立法游说的成功至关重要。

——适用和解释法律

——改革公共机构

——激发社会和政治变革

在欧洲，并没有美国式的公益法运动或公益律师事务所，但是德国、法国的消费者团体诉讼等做法起到了同样的作用，同样被称为公益诉讼。

在我们生活的社会中，法律制度都承认环境保护、市场公平交易等利益，承认环境方面的权利、消费者的权利等，证券法律、保护消费者权益，保护言论自由、环境保护、通信自由、实现公正劳动待遇、安全标准等法律，公益诉讼在于把社会中的争议通过司法解决，实现司法能动主义。不仅包括对于正当性问题的关注，对程序公正的关注，也不只是想帮助贫困者和未受到救助的团体，而是那些实体性的愿望，更为具体的是，法院的作用在于扩展权利、形成政策决定、实现立法活动所不能达到的社会性变革。

除法律援助外，公益诉讼的主要形式体现为以下三种：

（1）集团诉讼

在欧洲，类似于美国的集团诉讼是团体诉讼，通过团体提起诉讼来保护社会利益是近年来欧盟国家的一个显著趋向。在这些国家中都成立了多种弱者团体以及代表其利益的社会组织，由团体通过诉讼倡导积极的、持续的社会改良行动。这些团体包括对消费者、公害受害者、外籍劳工等的多种保护组织，从形式上看，既包括官方的机构，也包括 NGO。在这方面，德国、法国的消费者团体现在已经充分地利用反不正当竞争法，针对有欺诈广告或违反其他诚实交易惯例的行为的人提起诉讼。但是，在在欧盟国家进行的这类诉讼中，最经常面临的问题是，团体的起诉权资格。

在美国，团体诉讼是通过集团诉讼的机制完成，在美国，集团诉讼已成为一个使缺乏政治影响力的团体获得社会关注的途径。美国的集团诉讼能够得到充分的利用，与律师在经济上的动因是分不开的，因为集团诉讼很可能是唯一使案件充分具有经济上的利益从而诱惑能干的律师提起诉讼的情形。

（2）告发人诉讼

告发人诉讼是在英美法国家实行的一种诉讼形式。这是一类允许个人或实体代表政府起诉不法行为人的诉讼。在提起告发人诉讼后，如果胜诉，则该私人告发人可获得对赔偿额的分配。

在英国的告发人诉讼，是私人以总检察长的名义提起诉讼，目的在于对诸如下列情况作出宣告或禁止：

- （1）危害公共利益者；
- （2）法人超越法律授予的合法权利，有可能损害公共利益，而必须加以遏制者；
- （3）为防止某一法定罪行重复触犯，而必须发出告诫者。

在美国，告发人诉讼自 1776 年实行，但是，直到 1986 年以前都很少使用。1986 年，国会修订了《错误索赔法》，将告发人的分配份额提高，规定最高为 30%，同时，增加了告发人在起诉方面的权力，也增加了向被告施加的损害赔偿和惩罚的力度。对于告发人来说，最重要的是，1986 修正案规定，即使政府加入诉讼，并且“对于进行诉讼具有主要责任”，该告发人仍有权继续作为当事人诉讼。并且，政府先前对于指控的认知并不自动阻止告发人提起告发诉讼。这样的修改，使得公民有充分的动力提起告发诉讼。

现在，在美国，告发人诉讼大多涉及在卫生保健领域的联邦项目。在告发人诉讼中，依据《联邦错误索赔法》，私人原告（被称为告发人）代表联邦政府提起诉讼。在政府调查了该诉讼请求后，无论政府可能决定加入或不加入该告发人的诉讼，该私人原告可以继续诉讼。最典型的告发人诉讼是由那些在卫生健康领域工作的人们提起的，他们因为看到那些公共服务机构、保险公司、医师、医院、药店和/其他医疗服务提供者的不法行为，欺骗联邦医疗保险制度，通过夸大所提供的服务，或者就从来没有提供过的服务申请联邦医疗资金等提起一个告发人诉讼。

为保护告发人的利益，法律规定，任何雇员因提交、调查或者提起一个告发诉讼而被解雇、降职、停职或者骚扰，都有权获得救济。救济的方式为：复职，双倍支付欠薪外加利息，再加所发生的特别损害赔偿。

如果胜诉，则告发人可以获得诉讼费用和律师费，告发人还可获得 15-30% 的全部赔偿额。如果政府介入诉讼，则告发人可获得 15-25%，但是如果政府没有继续诉讼，告发人自己诉讼并获得判决，则告发人可

获得 25-30%的赔偿额。

自 1986 年修改了关于告发人诉讼的规定后，在美国，告发人诉讼有了迅猛的增长，现在已经成为最有效、最成功的对付欺诈的手段，通过告发诉讼收回的金额已经超过了 10 亿。

（3）实验案件

实验案件是当事人为确定一项重要的法律原则、法律权利或法律的合宪性而提起的诉讼。实验案件也是通过私人诉讼实现社会利益的一种方式。这种案件形式在普通法国家和大陆法国家都有。较之前两种形式，在实现社会利益方面，实验案件最大的优势是，它不存在律师的利益冲突。在实验案件中，当事人的利益即使是被作非常限定性的解释时，也可能通过实验而得到最好的法律服务。由于实验案件本身较少涉及经济利益，因此，是否代理实验案件可以说完全取决于律师对于社会公益的意愿。之所以在此特别强调律师是否具有利益冲突，是因为实验案件作为直接要求对法律原则、权利或法律合宪性的确定，如果没有律师代理，是无法达到实验的目的，也无法获得实验的效果。

由于大多涉及对现有法律的突破，因此，无论是在欧盟国家还是在美国，实验案件的诉讼期限都特别长，而且它的目标非常明确，即获得全社会的关注，从而以审判来促进社会改革。在美国，某些有计划的法律改革甚至是通过实验案件来进行的。

在现代国家的发展过程中，市民社会起着非常重要的作用，它实现了以经济自由化为依托的社会自主化的进程，但长久以来，市民的作用在司法中并未得到重视，不过如今，这一现象已发生了根本的转变，为实现公共利益可作的努力可以很多，但是，诉讼，仍然是使社会获得系统化变革的最强有力的工具，通过引入司法治理的方式推动公共利益的实现，以法治的方式推进法治，倡导并实现司法能动主义是我们的信条，战略诉讼、实验案件将使司法获得社会变革中的力量。

①陈冉摘编自南方都市报及中国新闻网时间：2012-09-03，2012-8-31

②陈冉摘编自新浪新闻 发布者：新民周刊 贺莉丹 时间：2011-11-04

③陈冉摘自公益时报 发布者：蒋朝晖 中国环境报 时间：2010-12-17

④陈冉摘自法制网 发布者：郗建荣 时间：2012-10-26

⑤陈冉摘自公益律师网 发布者：中科院法律研究所研究员徐卉 时间：2007-12-20