环境信息公开立法的理论与实践

主编　胡静　　傅学良

监修　王灿发 沈帼英

中国法制出版社

序言

没有阳光，就没有真正的光明；没有信息公开，也不会有真正的民主、法治和公正。因此，现代各国民主政治发展的一个最重要的保障性措施，就是实行信息公开，建立信息公开制度。目前世界上已经有澳大利亚、加拿大、法国、德国、英国、韩国、日本、美国等 90 多个国家和地区制定了专门的信息公开法、信息自由法或者保障公众知情权的立法。除了一般性的信息公开立法外，一些国家还制定了专门的环境信息公开法。比如欧盟在 2000 年 6 月通过了《环境信息公开指令》，德国于 1994 年通过了《环境信息法》，英国在 2004 年颁布《环境保护信息自由法》，挪威在 2004 年通过《环境信息法》；美国则有《应急计划和社区知情权法》以及根据该法创制的《毒性物质排放清单》等专门规定环境信息公开的法律。环境信息公开，保障了公众的环境知情权，促进了公众对环境保护的参与，从而推动了各国乃至全球的环境保护。

我国 30 多年的改革开放，不仅使经济得到快速发展，而且民主化的进程也在不断推进。除了已经建立起一整套的适合中国国情特点的法律体系以外，很重要的一个方面就是国家开始建立和推进政府信息公开制度， 2007 年 4 月 5 日国务院公布的《政府信息公开条例》可以说是这一制度建立的法律基础。根据《政府信息公开条例》，原国家环保总局在不到一周的时间内就发布了《环境信息公开办法（试行）》，这是我国立法在保护公众环境知情权方面迈出的一大步。它有力地促进了环境保护的公众参与，为实现环境保护的社会和公众监督提供了法律基础，同时它也有利于促进政府依法行政，力行阳光政府理念，并促使企业自觉守法，努力消除社会矛盾，实现环境友好型社会的和谐发展。

然而，环境信息的全面公开和公众环境知情权的真正实现，并不是靠一两个法律文件的发布就能自动完成的。从政府和企业方面来说，他们需要有一个适应的过程，原来许多信息都是作为政府或者企业秘密的事项，现在要向社会公开和公布，难免会有种种担心和不安，政府及其有关部门需要根据法律的规定研究可以公开的信息范围和找出某些信息不公开的理由；企业也需要重新考虑划定哪些是自己的技术秘密和商业秘密，排放污染物的种类、数量以及排污口的设置还能

不能成为商业秘密。作为公众，哪些信息是依法可以了解的？自己想了解的信息，政府和企业不肯公开怎么办？申请信息公开要有哪些程序和手续？申请信息公开被拒绝怎么办？也不是每个人都明白的。对此，我们中国政法大学污染受害者法律帮助中心从 2008 年开始就对一些环境 NGOs 和志愿者进行环境信息公开的培训，让公众了解怎样依法获取环境信息。应该说，这种培训还是很有效果的。同时我们也曾对政府官员进行培训，让政府部门了解怎样依法进行环境信息公开，也取得了良好的效果。现在我们把平时向社会和公众提供环境信息公开法律咨询时涉及到的一些问题，包括一些环境信息公开的理论问题，加以条理化、系统化，力求从政府和公众两个维度提供环境信息公开的法律指导，将环境信息公开引向一个更高的层次和水平。

本书的完成和出版，应当感谢总部设在英国的国际第十九条组织的合作与支持，特别是应感谢沈帼英女士给予的指导和帮助。我期望，该书的出版能对致力于环境信息公开的各位读者有所裨益，并对我国环境信息的进一步公开能有所推动。

王灿发

中国政法大学污染受害者法律帮助中心 主任

2011 年 7 月 28 日

前言[①]

联合国大会在60多年前召开第一次会议时就这样声明:“信息自由是一项基本的人权，……是联合国奉为圭臬的所有自由的试金石。”（联合国决议 59（I））今时今日，许多政府、国际与地方法院以及其他机构已都广泛地认可信息自由权是民主社会的必要基础。在国际层面，《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》的第19条明确规定，公民寻求和获取信息的权利，作为言论自由不可或缺的一部分，应受到保护；在国家和地方层面，制定法律以保障信息公开的国家和地区（包括中国）在最近的15年有了显著的增加。

许多国家领导和公民社会已形成广泛的共识：即要达到可持续发展，在很大程度上公民群众就必须能掌握政府信息，以不断要求提升公共服务的素质并向相关单位问责。另外，一个信息自由流通，并拥有自由、独立和专业媒体及公民社会的环境，也能促进公众参与全球性对抗反贪腐和反贫穷的运动。

在中国，随着经济的加速增长，2007 年《政府信息公开条例》的通过是中国巩固其世界经济地位迈出的理所当然并必要的一步。条例要求政府机关主动公开信息并在收到公众的申请时提供获取信息的途径。在此基础上，环境保护部更进一步通过了《环境信息公开办法（试行）》，让中国人民享有知情权并能够参与监督环境行为和政策的工作。整体来说，这些新的法规或许意味着中国已开始转向更加透明和负责的治理文化。

地方社群需要得到环境信息才能作出各种决定来降低他们可能面对的环境风险。这在防止和减轻重大工业事故方面尤其关键。例如在1984年，联合碳化物(印度)有限公司在位于博帕尔市的杀虫剂工厂造成大规模的毒气泄露事件，导致数以十万计人死伤，对环境更造成难以补救的破坏。另外 1986 年发生在乌克兰的切尔诺贝利核电站事件经过多年仍旧让全球人民心有余悸。在中国，2005年吉林石化发生的爆炸事件导致六人死亡，至少70人受伤，和上万居民撤离。松花江被有毒害物质严重污染，但当时受影响的地区居民却几乎没有得到相关的信息。

[①]傅学良翻译，并感谢王婉琳、沈帼英的校订。

经过这些事件，中国正在逐步意识到公众有权知道周围环境所发生的变化并参与决策过程，因为他们的生计会直接受到环境污染物扩散的影响。通过环境信息公开，社区居民能够充分意识到他们面对的环境风险，并作出适当的调整来确保生活健康平安。另外环境信息的自由流通也可加强企业和政府的问责，提高化学品安全和公共卫生水平。

在这个中国环境治理的关键时刻，国际第十九条组织很高兴有机会与中国政法大学污染受害者法律帮助中心合作举办环境信息公开的项目。这本《环境信息公开立法的理论与实践》就是该项目的其中一项重要成果。此书汇集了环境信息公开的国内和国际法律框架和标准、政策模式，以及与环境信息公开相关的案例。我们出版这本书的目的是要与中国读者分享世界各地在环境信息公开方面的最佳实践和最新的国际动向。通过这次的国内外理论和实践经验交流，我们希望鼓励中国政府官员、环境保护工作者和公众共同携手推动信息的自由流通，为中国和世界创造一个更安全的环境。

艾格尼丝 · 卡拉马德（Agnes Callamard）

国际第十九条组织（ARTICLE 19）执行主任

2011 年 7 月 11 日于伦敦

FOREWORD

It has been more than 60 years since the United Nations General Assembly states at its very first session that: “Freedom of information is a fundamental human right and . . . the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated.” (Resolution 59(I)). Today, governments, international and regional courts and bodies worldwide recognise the right to information as an essential foundation for a democratic society. At the international level, the right to seek and receive information is protected as an integral part of freedom of expression under Article 19 of the Universal Declaration on Human Rights (UDHR), and Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). At the national and local levels, the last fifteen years have seen a rapid expansion of countries adopting laws on access to information, including China.

There is broad consensus among world leaders and civil societies that the achievement of sustainable development is largely dependent on the growth of an informed citizenry demanding public services and holding authorities to account. Furthermore, the free flow of information, which includes the existence of free, independent and professional media and civil society organisations, facilitates citizen participation in the global fight against poverty and corruption.

As China accelerates its economic growth, the adoption of the *Open Government Information Regulations* in 2007 is therefore a logical and necessary step towards solidifying China’s rank as a global economic power. The Regulations mandate governmental bodies to publish information and to provide access to information upon requests by the public. The further initiative taken by the Ministry of Environmental Protection in the form of the *Measures on Open Environmental Information (for Trial Implementation)* provides the Chinese people the right to know and enables them to monitor environmental behaviours and policies. Altogether, these new regulations may denote the beginning of a shift in Chinese governance culture towards greater transparency and accountability.

Local communities need access to information in order to make informed decisions to minimise environmental risks. This is crucial in preventing and mitigating the damages of industrial catastrophes, such as the devastating gas leak at the Union Carbide India Limited (UCIL) pesticide plant in Bhopal, Madhya Pradesh, India in 1984, which resulted in thousands of deaths and long term injuries, along with lasting damage to the local communities. The traumatic legacy of the 1986 Chernobyl nuclear accident in the Ukraine still haunts the international community. In China, the 2005 Jilin chemical plants explosion in China led to six deaths, at least 70 injuries and the evacuation of tens of thousands of residents. The Songhua River was

severely polluted with toxic pollutants, but at the time there was almost no information on the slick's effect on cities and counties in the region.

Learning from these lessons, China is increasingly recognising that members of the public have the right to know how their environment is being shaped and to take part in decision-making, for it is their livelihoods, which are directly affected by increased chemical and pollutant releases. With access to environmental information, communities are fully aware of the risks they face and can make appropriate adjustments to maintain healthy and robust standards of living. Furthermore, the free flow of environmental information provides the setting for industrial and governmental accountability and widespread improvements in chemical safety and public health.

At this important juncture of China's environmental governance, ARTICLE 19 is pleased to have the opportunity to collaborate with CLAPV on the Access to Environmental Information project. One of the outputs of the project is this book a collection of domestic and international legislative frameworks and standards, policy models, and case studies relating to the right to access environmental information. The purpose of this book is to share best practices from around the world and the latest international developments on access environmental information. We hope that through the exchange of ideas and experiences from within and outside the country, government officials, environmental practitioners and the general public in China can work together to promote the free flow of information and build a safer environment in China and the world at large.

Agnes Callamard
Executive Director, ARTICLE 19
11th July 2011, London

第一章 环境信息公开及其理论基础

第一节 环境信息公开的理论基础

人类社会从没有像今天这样高速发展过，然而这种高速进步和繁荣的背后却伴随着地球生态环境的不断恶化。环境问题是世界面临的共同问题，每个国家在发展的同时不得不面临生态环境保护与可持续发展的抉择，生态环境问题越来越为各国政府重视。而政府和公众在关切生态环境过程中迫切需要掌握的就是环境信息，因此环境信息公开已成为当前政府重视、人民关心的热点话题。

一、环境信息概述

（一）环境信息的界定

1、环境信息的定义

（1）公约及立法意义上的环境信息

《奥胡斯公约》中环境信息是指包括环境要素(如水、空气、土壤、动物、植物、土地和自然遗址等)、生物多样性(含转基因生物)的状况和对环境要素可能发生影响的因子(包括行政措施、环境协议、计划等)及用于环境决策的成本——效益和其它基于经济学的分析及假设在内的一切信息，这些信息以文本、图象、录音或数据库的形式表现。我国的《环境信息公开办法（试行）》对于政府环境信息的定义是：政府环境信息是指环保部门在在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。很显然，这一定义并没有涵盖《奥胡斯公约》中所列环境信息之情形，它仅仅是对环境信息的重要组成部分——政府环境信息的描述。实际上环境信息并不局限于政府环境信息，它还包括了企业的环境信息。《环境信息公开办法（试行）》认为企业环境信息是指企业以一定形式记录、保存的，与企业经营活动产生的环境影响和企业环境行为有关的信息。

（2）学理上对环境信息的解释

方如康主编的《环境学词典》将环境信息界定为，环境信息(environmental information)，是人类活动中产生的多种物质能量流进入环境系统之所引起的环境影响及后果的反馈性识别信号，为人们正确认识和解决环境问题所必需的认知手

段和共享资源。[①]王灿发教授认为环境信息是指反映环境方面的情报、数据、指令和信号等及其动态变化而又对接受者有用的各种情况。[②]马燕教授认为环境信息是指有关环境管理、保护、改善、使用等方面的信息。[③]王华教授等则认为环境信息是当今人们广泛使用的信息的一种，它是指反映环境科学的最新情报、数据、指令和信号及其诸多有关方面动态变化的信息；是表征环境问题及环境管理过程中各环境要素的数量、质量、分布、联系和规律等的数字、文字和图形等的总称；是经过加工的、能够被环境主管部门、企业及公众利用的数据，是人类环境保护实践中认识环境和解决环境问题所必需的一种共享资源。[④]综上可见，环境信息在理论上的含义较为一致，只是学者们在具体描述上有的列举详尽，有的较为概况而已。总的来说，环境信息也就是一种可以为人所知的有关环境问题的相关信息来源。环境信息不是单纯的环境数据，环境数据并不能体现出各种环境元素对人类、对整个生物圈的影响，环境信息应该是动态的、相互作用的。

2、政府信息的定义

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》，政府信息是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。可见法律意义上的政府信息是广泛的，它涵盖了政府各职能部门获取和掌握的所有信息。环境保护是政府的重要职能，因此，作为政府也将依职权制作和获取相关的环境信息。故政府信息可能包含了环境信息，而环境信息中也有政府环境信息。

3、环境信息与政府信息的关系

并不是所有的信息都是环境信息，实际上环境信息仅仅是信息的一种，政府信息与环境信息一样也是信息的分类方式，二者间存在重要的联系，但也不是同一的。

（二）环境信息存在的意义

信息广泛存在于自然界、生物界和人类社会（包括人制造的机器）中。物质(material)、能量(energy)、信息(information)是人类赖以生存的客观世界的三个基本资源和要素。[⑤]可见信息对当今人类发展的重要性。的确，在人类进入信息社

[①]方如康主编:《环境学词典》，科学出版社 2003 年版，第 535 页。
[②]王灿发、崔赟：《论环境信息公开范围的例外情况规定》,《环境保护》，2008 年第 17 期，第 56 页。
[③]马燕、焦跃辉：《论环境知情权》，载《当代法学》2003 年第 9 期，第 20 页。
[④]王华等著：《环境信息公开理念与实践》，中国环境科学出版社 2002 年版，第 26 页。
[⑤]黄明健著：《环境法制度论》，中国环境科学出版社 2004 年版，第 136 页。

会的今天，信息已成为最重要、最活跃的生产要素，没有信息就意味着没有发展的机遇。环境信息作为引导人们保护环境实现可持续发展的重要信息来源，对社会的发展具有举足轻重的作用。一方面作为环境管理者得政府需要通过环境信息的获得来实时监控社会发展的动态，调整国家发展战略，制定相应可行的经济政策，实现对社会经济各方面事务的调控和管理。没有环境信息的获得或没有掌握正确的环境信息，政府就有可能成为“睁眼瞎”，看不清可持续发展的路径，制定错误的经济发展政策，进而严重破坏环境、浪费自然资源，影响社会的持续进步和繁荣。另一方面，没有环境信息，企业就无法获知社会的需求，不能正确调整自身的发展策略以适应市场要求；同时，没有企业的环境信息政府也就无法调控企业的发展路径，进而影响整个社会的经济发展过程。再一方面，环境信息还是公众获得环境知识，以及积极参与环境保护，维护自身合法环境权益的重要信息源。环境信息获取的难易程度以及准确性决定了公众基本环境权益的实现能力。因此，环境信息的知情权已成为公众重要的权利需求，它也是公众参与环境保护的基本出发点。

（三）环境信息的种类

按照《环境信息公开办法（试行）》中所述，环境信息总得来说可以分为政府信息和企业信息两个大的部分。但是国家环保总局 2008 年发布的《环境信息与代码》中认为环境信息，特别是各级环境保护管理部门使用的环境管理信息，具有层次分明、隶属关系明确等特点，适宜采用线分类方法进行分类。对于一些特殊类别的环境信息，宜采用面分类方法。因此，《环境信息与代码》的分类采用以线分类法为主、面分类法为补充的混合分类法。 一级类目从自然环境到人类活动的系统过程考虑，以环境保护、管理、研究对象和活动为主线进行分类。下位类目则从环境要素、产业活动、制度设定、机构设置等角度分类。具体而言上位类目包括环境质量信息、生态环境信息（包括生态环境的基础数据及其整理、分析和评价的结果）、污染源信息等共九类；下位类目主要有三级，是对上位类目的分别细化。

在我国学界对环境信息还有其他分类。如马燕教授列举了环境信息的类别:(1)环境立法和环境政策信息；(2)环境管理信息，包括国家管理机构及管理程序方面的信息；(3)国家的环境指导；(4)环境状况信息，包括国家环境管理结果

和环境事故处理结果的信息；(5)环境知识，主要是环境科学和环保方法的信息；(6)环境生产生活信息。[①]但也有学者划分较为简要，认为环境信息分为三类:政府环境信息、企业环境信息和产品环境信息。[②]

本书以《环境信息公开办法（试行）》为准认为，环境信息分为政府环境信息和企业环境信息。一方面有利于本书的理论探讨，另一方面有利于本书相关理论密切联系实际。

二、环境信息公开的法学定义

环境信息是政府和公众获取环境保护相关资料的重要来源，公开环境信息是社会的发展的需要。环境信息公开的定义如何？这关系到环境信息公开最终落实的方式和范围的确定，也关系到这一制度确立的基本前提。

（一）环境信息公开的界定

1、环境信息公开界定诸说

有学者从环境管理的角度认为环境信息公开就是继指令性控制手段和经济手段后一项新的环境管理方法。[③]有学者认为，环境信息公开是指公开主体依据法律的规定以适当的形式将其所有或控制的环境信息向公众公开的行为。[④]该观点实际上将环境信息公开易使人认为环境信息公开是一种主体主动而为的行为。也有学者认为，环境信息公开是指将与环境保护有关的各种显性和隐性的信息加以收集整理，并在一定范围内以适当形式公开，用以提供各种刺激与激励机制，从而改进环境行为，改善环境质量。通过环境信息发布，使环境管理部门、公众和各类企业都了解和共享环境信息，从而对环境破坏行为产生压力，促使破坏者控制污染，保护环境，使经济朝可持续方向发展。[⑤]该观点注重从环境信息公开的作用出发，把环境信息公开主要的意义归纳入定义，但是没有明确公开的主体，况且使用“显性”和“隐形”来划分信息这也较为模糊，并未从法律意义上完全解释环境信息公开的真正含义。

此外还有学者分别就政府环境信息公开以及企业环境信息公开分别下了有关定义，但是，此二者毕竟仅仅是环境信息公开的组成部分，并不能完整地窥知

[①] 马燕、焦跃辉著：《论环境知情权》，《当代法学》2003 年第 9 期，第 20 页。
[②] 王根命著：《环境信息公开法律制度研究》，兰州商学院硕士学位论文 2010 年，第 13 页。
[③] 李富贵、熊斌著：,《环境信息公开及在中国的实践》，载《中国人口·资源与环境》2005 年第 4 期，第 22 页。
[④] 邓旸著：《我国环境信息公开制度的立法构建》，中南林业科技大学硕士学位论文 2006 年。
[⑤] 胡涛著：《环境信息公开制度研究》，武汉大学硕士学位论文 2005 年。

环境信息公开的正确定义。

2、环境信息公开内涵分析

如果要得出环境信息公开的准确含义必须从分析环境信息公开的内涵入手，进而认识环境信息公开的本质。哲学上内涵是指一切事物的内在因素总和，分析环境信息公开的内涵就是要分析环境信息公开都包含了那些具体因素，对这些因素的总结就是环境信息公开的正确内涵。

首先，环境信息公开必须为特定主体而为。这是因为环境信息的获取和编辑制作都是一个较为专业和权威的过程。一方面环境信息只掌握于特定主体的手中，这些主体并不是普通公众，它包括了政府行政机关和企业这样的拥有一定职权和经济实力的组织。相对而言，普通公众难以达到这两个主体的专业程度；另一方面，环境信息的制作是科学和权威的过程，普通公众难以达到这种要求；再一方面，环境信息的公布也是一种严肃和权威的过程，没有公信力的组织或个人难以胜任，其公布的信息也难以服众。

其次，环境信息公开既是行为也是过程。就法律意义而言，环境信息公开成为一种法律制度必须具备一定的法律关系，而法律关系就是由法律调整下的人与人之间的社会行为相互作用而形成的，社会行为的存在是法律关系乃至法律制度存在的基本前提。那么为什么说环境信息公开既是行为也是过程呢？这是因为就公开的步骤而言，环境信息公开主要分为获取、制作、申请和公布等，这些环节都是由不同主体的行为形成的。而对于环境信息公开整体来说又是上述种种行为的集合，是由程序主控下的一个循序渐进的过程。环境信息公开程序的存在意味着环境信息公开是一个严肃且权威的过程。

再次，环境信息公开是权力，也是权利，更是义务。权力和权利在汉语中音近，但质有根本不同，一方面环境信息公开是行政机关所享有的当然权力，这种权力来源于国家的合法政权本身。行政机关之所以可以合法地进行环境信息的收集、整理和发布，不仅仅是因为行政权力，更主要的是其作为法律法规授权所具有的正当权力；另一方面，企业作为法律法规授权的另一主体也享有环境信息公开的权利。根据现有法规，行政机关的环境信息公开须依申请或主动公开，无论怎么样，行政机关的这种环境信息公开权力都具有法定的强制性。相比较而言，一定情形下企业的环境信息公开是自愿的。也就是说相对于行政机关的强制性来

说，一定情形下企业的环境信息公开权利是可自由选择的，也即所谓的权利可放弃。再一方面，环境信息公开中的权利和义务是多元的。既有主体的权利和义务，也有相对人的权利和义务。这一点《环境信息公开办法（试行）》均已详细列出，在这里无须赘述。

综上所述，抛开环境信息公开的法律意义，可见环境信息公开的一般内涵在于：由特定主体依法发布环境相关因素信息的行为和过程。其理由在于：首先，特定主体正如上面已有的分析，就是法律法规规定的两大主体，即政府和企业；其次，焦点在于环境相关因素信息是否过于笼统？其实，这是《环境信息公开办法（试行）》较为明确的内容。该办法在条文中相继列举的公开事由均可以用此语句予以概括，更明显的是企业在一定情形下是自愿公开环境信息的，这里的环境信息也未有强制性选项，任何相关的环境因素都可以公布。因此我们认为用环境相关因素再贴切不过了；最后，我们认为环境信息公开是行为更是过程，因此两者都应强调和兼备。

（二）环境信息公开的法律界定

这一界定必须参考上述内容，因为环境信息公开的一般界定是对其进行法律界定的基础。

首先，环境信息公开既然是指由特定主体依法发布环境相关因素信息的行为和过程，那么这里的特定主体在法律上如何确认？法律意义上的环境信息公开主体是区别于环境信息公开法律关系主体的，法律关系的主体包括了权利和义务主体，而环境信息公开的主体仅指权利主体，即有权和能够公开环境信息的主体。《环境信息公开办法（试行）》已经很明确将其限定为政府和企业，因此在法律意义上环境信息公开的特定主体就是政府和企业。但这里有必要限制其具体所指范围吗？我们认为没有这一必要，这是因为法律法规对于能够成为环境信息公开主体的政府和企业的限定是很明确的，对于政府即县级以上地方人民政府环保部门，包括环境保护部；对于企业而言，法条中并未明确阐明，但显而易见若企业愿意都可以成为这里的主体。

其次，环境信息公开既是法律行为也是法定过程，但归根结底是各种法律行为相互交织结合的过程。环境信息公开各种法律行为的存在是环境信息公开法律制度运作的基本形式，法定正当程序的存在则是使这些行为得以成为一个过程的

融合剂。因此法定正当程序是环境信息公开的最重要环节，也是环境信息公开法律制度完整性、有效性的根本保证。

再次，就权利义务关系而言，环境信息公开法律关系也是权利义务关系的构成体。对负责环境信息公开的行政机关和企业而言环境信息公开既是权利也是义务，而对于希望得到环境信息的主体而言环境信息公开的获得是其应然权利，但遵守法定程序和范围则是其义务。

综上所述，环境信息公开即是环境信息特定所有之主体，应环境信息需求主体之需要，通过法定程序而进行收集、整理、制作和发布环境信息等行为的过程。

三、环境信息公开的需求主体

环境信息公开既然是以希望得到环境信息主体之需要而进行的过程，那么谁应当成为环境信息之需要主体呢？显然环境信息的需求者是多元的。既包括环境管理者本身也包括了环境污染者，普通公民（包括环境污染受害者）、法人及其他组织。当然这里的环境污染者其本身就有可能包括了公民、法人和其他组织。也正因为如此，环境信息的需求主体则是来自不同利益群体的多元化主体。

虽然环境信息公开是主动公开与被动公开相结合的，但是不论是主动公开，还是被动公开都是应各种需求而为的结果。主动而为公开一方面应环境管理者管理国家环境，制定国家环境战略，协调发展社会经济的需要；另一方面则是其自身修正其环境发展政策和国家社会经济发展政策的必然需求。而被动公开就更应当是应需求而为的行为，因为没有申请就无所谓被动，只是在被动条件下的公开是应多方需求主体的需要而为罢了。

（一）环境管理者

那么谁是环境管理者呢？这里环境的管理者应当是政府。这是因为，首先，环境问题是国家发展中不可回避的现实社会问题，是国家履行社会发展中的环境保护职能的必然要求。其次，环境问题的解决必须发挥政府公权力的作用。管理环境问题必须要以政府为主导，发挥政府职能才能够完成现阶段中国的环境保护任务，也只有政府主导下的信息公开才符合我国环境信息公开的现实政治环境。最后，政府负有环境责任。这是现代政府的一种不可推卸的职责所在。

那么环境管理者为什么是环境信息公开的需求者呢？首先，环境信息也是政府制定各种社会、经济发展政策的重要参照标准。没有准确的环境信息政府就难

以调整相关政策，迷失发展的正确方向，难以适应国际社会普遍的发展规制。自1972 年中国派代表团参加联合国人类环境会议始，我国环境法治及环境政策建设经历了一个迅猛发展的时期，环境法制不断完善，许多相关单行的环境法规和政策被制定。这要归功于国家在制定发展规划的过程中需要对往年环境问题进行科学合理分析，每年的环境状况公报及相关环境信息的公布也成为国家制定相关法律和政策的基础。由此表明，国家政策的制定者们即环境管理者们离不开对环境信息的需求和分析。因此，环境管理者是环境信息公开的需求者之一。

（二）环境污染者

首先，环境污染是环境污染者未达环境义务要求而造成的，但污染者同样也是权利主体，一样需要法律保护。环境污染者在确定地承担环境义务的同时，需要确认其应当承担义务的程度和承担不利后果的依据。因此环境污染者需要知道其污染环境信息的准确情况和事实依据，也同样需要知道行政机关在决定让其承担不利后果的主要依据。所以公开相关环境信息是环境污染者本身保护基本权利的重要保障。

其次，污染者环境信息掌握的局限性难以全面支持其诉讼维权。环境污染者往往是行政相对人或被告的地位，在这种法律环境中，维权相对地处于不利境地。一方面行政相对人在接受处罚的同时应当享有对处罚事由和相关信息的知情权，例如在环境污染案件中，相对人需要知道行政机关之所以对其处罚所依据的环境监测指标，及作出监测的过程和法律依据等环境信息，这些信息往往又掌握在行政机关手中，如果不公布，环境污染者显然将处于不利地位。同样，环境污染者成为被告的同时也意味者其产生不利后果的可能性在加大。而环境侵权案件中举证责任是倒置的，环境污染者不了解相关环境信息将处于极其不利地位。正因为如此，环境污染者同样也是环境信息公开的需求者。

（三）公民（环境受害者）、法人及其他组织

对环境信息有兴趣了解的个人往往是公众尤其是那些受到环境污染的利害关系的人。具有环境保护意识的消费者通过环境信息对企业关涉环境保护的表现有所了解，产生对于环境友好企业以及其产品的支持、鼓励和眷顾，对污染严重企业和其产品的负面评价、疏远乃至惩戒，从而运用市场力量通过消费者行为引

导企业保护环境 。[①]利害关系人则可以通过环境信息收集到维权所需要的证据，对企业污染环境的行为进行指控。对环境信息有兴趣的单位往往是环境保护组织和同类型的企业或者与排污企业有业务往来的企业。环境保护组织以保护和改善生活环境和生态环境为宗旨，其可能对排污企业的严重污染向国家机关进行检举、揭发和控告，褒扬环境友好企业，对社会大众和消费者进行宣传，社会评价造成的压力自然也能引导企业改善环境行为。与排污企业同类型的企业则基于“同行是冤家”，对企业的不良环境信息肯定有兴趣，并形成强有力的监督。与排污企业有关的企业由于顾及社会形象，可能在选择业务伙伴时，考虑其在环境保护方面的表现，从而对业务伙伴产生引导。公民尤其是环境受害者，要求环境信息公开是他们维护自身权益的需求使然。这在后文会详细论述。

法人及其他组织需要环境信息公开这是其权利受侵害或承担的社会公益事实的表现。权利受侵害这里不赘述，这里着重点在于其他组织承担社会公益的问题。环保组织（NGO）参与环境保护，支持公益诉讼已成为当前各国公众参与环境保护的重要形式之一，而环境信息公开则是保障公众特别是参与环保，支持公益诉讼的环保组织知情权的重要步骤。知情权是环境权益的重要组成部分，是公众的基本环境权益，这在下文将专节论述。正因为知情权的存在决定了包括公民、法人和其他组织在内的公众要求环境信息公开的合理性和合法性。

四、环境信息公开的理论基础

环境信息公开的重要性不在于其权威性而在于环境信息公开对整个社会发展的方方面面起到的不可替代的重要作用。环境信息公开是政府环境责任的体现，也是其管理国家环境事务，进行相应立法和制定环境政策的必需；环境信息公开是企业承担社会环境责任的基本判断依据；环境信息公开是公众参与环境保护的前提。

（一）政府环境信息公开的理论基础

1、政府环境公共权力理论

政府公开环境信息是其公共权力使然，政府享有公共权力也是其公开环境信息的前提和权利来源。

政府环境公共权力理论是政府公开环境信息的重要理论基础之一。首先，政

[①] 李奇伟著：《环境信息公开法律制度研究》，湖南师范大学硕士学位论文 2005 年，第 9 页。

府环境公共权力理论认为现代社会，随着公民社会的崛起，公共权力主体多元化的趋势日趋明显，但由于“国家和社会各有自己的定位，领域和各自的权力”，[①]加之政府特殊地位的不可替代性，政府不仅仍是公共权力的主体，而且其法律地位是不可替代的。政府一直是环境保护的主要责任人。在一定时期内，政府是承担环境公共事务的唯一主体。[②]环境信息公开是环境公共事务的重要组成部分。这是因为，一方面环境信息是公共信息，不论从其来源来看还是关注主体来看，更或是其涉及的社会公共利益来看都如是说；另一方面环境问题本身就是社会公共问题，环境权益更是私权与公共权力的集合利益体，环境信息公开涉及的也不仅仅是私益，更是环境公益。况且，我国《环境保护法》第 7 条规定：“国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理”，《水污染防治法》和《大气污染防治法》均有类似规定。政府在履行国家管理职能的同时应履行其防止环境破坏，制止生态破坏，应对突发环境污染等职能，不但要求政府在面对环境问题时不能束手待毙，更要求政府能够从容应对。因此，政府在面对环境问题带来的复杂社会管理要求的过程中必须掌握环境问题及相关主体环境行为动态，这也就是环境信息对政府行政的重要意义之所在。环境信息公开是政府应对环境公共事务的一部分是环境公共权力展现不可分割的一部分。

其次，环境公共权力相对应的则是政府的环境义务。“国家权力的最终渊源是人的自然权利；国家权力实质上是一种义务，即执行契约和保障契约执行的义务；国家权力存在的根据是捍卫人的权利”[③]具体来说环境公共权力存在的根据在于捍卫人的环境权利，这也是政府环境公共权力的义务。政府环境公共权力具有明显的义务倾向，它是以主动性的利益形态表现出来的环境维护义务。政府环境公共的范围和边界与环境维护义务的范围和边界相同。[④]环境信息公开也是一种环境义务，因为它是以维护人的权利即环境权益为宗旨的，所以环境公共权力的存在要求政府必须履行环境信息公开的环境义务。

[①] 张静著：《法团主义》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 10 页。
[②] 赵俊著：《环境公共权力论》，法律出版社 2009 年第 1 版，第 33 页。
[③] 周叶中、司久贵著：《行政权的正当性及其法制保障》，载法苑精粹编辑委员会编：《中国行政法学精粹》（2003 年卷），机械工业出版社 2004 版，第 41 页。
[④] 赵俊著：《环境公共权力论》，法律出版社 2009 年第 1 版，第 42 页。

综上所述，环境公共权力的存在是政府履行环境信息公开职能的前提和基础。

2、政府环境责任理论

政府环境责任理论认为环境法的有效性存在不足，这是当前我国应加强政府环境责任的内在要求。环境法的有效性即环境法的实际效能，是指人们实际上按照法律规定的行为模式去行为，法律被人们实际遵守、执行或适用的状况。[①]自1972年中国派代表团参加联合国人类环境会议始，到2006年9月原国家环保总局和国家统计局联合发布第一份环境污染调整的GDP核算研究报告——《中国绿色国民经济核算研究报告 2004》止，中国环境立法体系不断完善环境法治不断加强。从现行法律法规涉及范围来看，20世纪80年代我国环境立法进入第一次高潮，一些重要的法律、法规相继颁布，范围涉及污染防治和自然保护等多个领域。继而20世纪90年代环境立法进入巩固、充实、创新和完善阶段，一些重要法律、法规如《水污染防治法（1996）》等得到修订。这些重要的修订填补了我国环境立法的一些空白。从现行环境立法的效力等级来看，我国环境立法体系完整：第一层级为宪法；第二层级为环境保护法律、其他法律中的环境保护条款、有关国际环保条约；第三层级为环境保护行政法规包括地方性环境法规；第四层级有环境保护行政规章以及地方性环境规章；第五层级是地方性环境规范性文件。[②]

虽然我国立法有了如此成就,但是我国的环境总体形势依然严峻。以上述报告为例，其研究结果表明2004年全国因环境污染造成的经济损失为5118亿元，占当年GDP的3.05%。在环境政策上政府环境目标难以落实，如“十五”、“十一五”规划中规定的二氧化硫排放量不降反升，同时2006年上半年国内生产总值增长10.9%的过程中主要污染物排放量非但没有下降，反而继续呈上升趋势，重大环境事故屡屡发生。时间进入2011年，又是5年过去，2010年中国环境状况公报又再次表明“十二五”开局一年我国环境状况只能还用依然严峻概括，即使是我国局部地区环境状况有所好转。正如中国环境保护部副部长潘岳明确指出的那样：“我国环境立法虽多，但管用的少。在各部门中环保的法律是最多的，但是管用的极少”，环境法长期处于“软法”状态，政府“有法不依、执法不严、

[①] 张建伟著：《政府环境责任论》，中国环境科学出版社2008年第1版，第7页。
[②] 王灿发主编：《环境法学教程》，中国政法大学出版社1997年第1版，第39页。

违法不究”现象严重。[①]正因为存在上述种种环境法有效性不足的现象，我国环境信息公开立法也具有有效性不足的状况，不论是环境信息公开立法的体系，还是立法的级别乃至法规执行的状况都不是很有效。

环境法有效性不足直接导致的是政府环境责任的不完善，特别是环境信息公开责任的不完善。政府立法后,相关的法律、法规执行情况缺乏应有的评价和监督体系，行政机关或公众难以了解环境立法的执行和遵守情况，政府无法依据相应信息做出政策变更和法制修订。

那么之所以说环境信息公开是政府的环境责任主要因为，首先政府环境责任从宏观上来看包括制定环境与发展的综合决策，进行政府主导下的生态补偿和生态修复，进行环境信息公开，制定环境应急方案等等；其次，环境信息公开是政府环境责任的重要组成部分，也是政府环境责任承担的前提。不论是环境和发展综合政策的制定还是环境应急方案的出台都需要有环境信息的依据和支持。最后，环境信息的公开也是规制政府环境责任的依据和标准。阳光下的政府才是真正民主法治的现代政府，没有环境信息公开的阳光照耀，就没有自觉履行环境责任的政府。

3、环境保护的非对称信息理论

环境保护相关信息获取的均衡性是维持社会公平正义的重要方面。公众了解环境信息的程度高低和途径是否通畅往往决定了公众环境权益是否得到切实的维护。但是在实践中，环境信息往往掌握在少数人的手里，在多数时候是掌握在污染者的手中。在这种前提下，公众如果想维护自身利益必须从污染者手中获取相应的环境信息，这无异于“与虎谋皮”。这即是环境保护中的非对称信息存在的外在表现形式。从其产生的原因来看，主要有：“一方获取信息的能力有限，获取信息的成本过高，一方故意隐瞒对自己不利的信息，信息本身的不对称性等等。”[②]信息获取的不对称对公众环境权益的维护和环境保护事业的有序开展是有害的，通过政府的努力可以减少环境保护的非对称信息的存在。

首先，政府是环境的管理者。从这种意义上来说，政府有权获取其应当知道的环境信息，并且这种获取是有国家强制力保护的。相比较弱势群体而言，政府出面获取并发布相关环境信息具有现实可能性。这也可以弥补一方获取信息能力

[①] 张建伟著：《政府环境责任论》，中国环境科学出版社 2008 年第 1 版，第 1 页。
[②] 贾引狮、宋志国著：《环境资源法学的法经济学研究》，知识产权出版社 2008 年第 1 版，第 142 页。

的不足问题。

其次，政府是环境问题的治理者。从这种意义上来说，政府有权要求环境问题的制造者公开其环境信息。并且这种要求是在国家法制强制下保证实施的，对隐瞒环境信息的一方是一种监督甚至可以说是一种必要的警告。

再次，政府是环境的保护者。政府维护环境正义的职责要求其实现环境信息的公平公正获取。信息本身的不对称性是现代信息社会发展的必然结果，政府在适应现代信息社会发展的同时就应当具备处理环境信息不对称的职能和手段。

综上所述，政府无论在现代社会中扮演什么样的角色都必须适应信息社会发展的方式，而避免环境信息的不对称，掌握和公开环境信息就是对政府职能及其社会发展适应性的必然要求。

4、政府失灵理论

政府是环境的监管者，但现代政府存在政府失灵的可能性。政府失灵是相对于市场失灵而言的，也有人把它称作政府失败，并且认为政府失败的后果有时比市场失灵的后果更糟糕。政府失灵主要是由于政府干预不足、干预过度、干预失效以及政府干预的低效率等原因产生，而在环保领域由于资源的开发和利用是国家管制较严的领域，进入该产业发展可以带来诱人的垄断利润，所以会产生政府“权力寻租”的现象，这是政府干预失效的或者直接说是政府失灵的必然反映。而且一旦产生这种现象则会导致环境资源的开发和利用经常会偏离既定的政策目标，偏离环境保护的要求。[①]可见政府失灵对于环境保护是大大有害的。

避免政府失灵，尤其是在环境监管领域的失灵就要加强对政府本身的监管。如果政府的环境政策制定到实施，再到评估的每个环节都处于有效的监督之下，则政府权力寻租现象将大为减少。而公开环境信息是使政府处于社会监督之下的最好方式。一方面，政府环境信息的公开使的政府既定的环境决策和相关信息都被社会公众所知，使其减少因利而变的几率，来换取社会的信任和支持；另一方面，作为政府本身维护其权威也大有裨益；再一方面就是使政府的决策者们不偏离实现其环境保护职能的初衷。

（二）企业环境信息公开的理论基础

企业是环境问题产生的重要源体，企业作为人类生产力发展的代表集中体现

[①]贾引狮、宋志国著：《环境资源法学的法经济学研究》，知识产权出版社 2008 年第 1 版，第 142-147 页。

在对环境产生的正面和负面影响上。人类社会发展是以经济发展为基础的，而经济发展带来了企业这一重要的人类生产力组织形式，这一组织在实现自身经济利益最大化地同时不可避免的改造着原有的自然生态环境，使环境问题由此产生。从人类历史来看，单独的人类个体或少部分的人类群体的改造自然的活动，并没有使环境的承载力达到其极限。但自从资本主义产生，大大解放生产力，尤其是企业或公司力量的产生使得人类在获取飞速发展机遇，攫取极大经济利益的同时，人类所处的生态环境也在急速恶化。面对这一过程的产生和继续发展，不少学者提出了企业社会责任理论进而将企业的社会责任写进法律，使其成为一项重要的法律义务。

1、企业的生态机会主义及其环境激励规制理论

机会主义行为的命题,是威廉姆森交易成本理论的一个核心概念。机会主义行为就是一种损人利己的行为。新制度经济学家威廉姆森认为，人们在经济活动中总是尽最大能力保护和增加自己的利益。自私且不惜损人，只要有机会，就会损人利己。损人利己行为可分为两类：一类是在追求私利的时候，“附带地”损害了他人的利益，例如化工厂排出的废水污染了河流，另一类则纯粹是以损人利己为手段为自己谋利，如坑蒙拐骗、偷窃。机会主义行为使各种社会经济活动处于混乱无序状态，造成资源极大浪费，给社会带来难以估计的损失，阻碍了社会的发展。具体到管理活动中，机会主义行为会降低管理绩效，使管理目标难以达成。[①] 这里所要讨论的生态机会主义行为即属于第一类行为。

生态机会主义行为是机会主义行为在环境保护法律领域的一种具体体现。应当从如下两个方面定义生态机会主义行为。一方面，从经济学对机会主义行为的定义来说。包括企业在内的行为主体，破坏环境的行为是机会主义行为在环境保护领域的最重要体现之一。生态环境的恶化归根结底是人类追求私利的结果。而人类在谋取此类私利的过程中是以生态环境利益的损害为代价的。尤其是企业在发展自身经济的同时利用自身掌握的信息和技术优势对生态环境进行改造，以致其受到破坏。生态环境破坏的后果也正是对他人环境利益的减损，这正是所谓的机会主义行为的集中表现之一。也正因为这种机会主义行为以生态环境的破坏为代价来达到牟取私利的目的，而且也最终造成的是社会公众生态环境利益损失的

[①] 百度百科，http://baike.baidu.com/view/1431933.htm，2010 年 11 月 8 日。

后果，所以姑且将这种损害生态环境的机会主义行为简称为生态机会主义行为。另一方面，从机会主义行为产生的原因来说。首先，个人对私利的追求，这是人的逐利本性，人们在谋求自身生存发展的同时，必然会对周围的生态环境产生一定影响，当这种影响达到环境保护法律意义上的生态环境破坏程度的时候，这种追求私利的行为就产生了所谓的生态机会主义行为。其次，环境信息的不对称给生态机会主义的存在提供了活动空间。新制度经济学认为人是有限理性的。因此，环境信息的公开与否往往取决于行为主体的意识。人不可能对复杂和不确定的环境一览无余,不可能获得关于环境现在和将来变化的所有信息，也就不可能对其进行全面有效的监控。所以，一些人就可能利用如环境信息不对称等有利的信息条件,向环境保护部门或其他人隐瞒相关的环境信息，从而逃避环境保护部门的监管，欺骗其他人而获得私利。综上所述，这种基于牟取私利，利用环境信息不对称，行为人不诚信，以生态环境破坏为代价，并切实产生生态环境利益减损后果的行为就是法律意义上的生态机会主义行为。

那么对于这种生态机会主义行为应当如何予以规制呢？目前有效的治理模式有处罚和激励两种。处罚既是以法治手段予以规制，这是目前环境法对于企业生态机会主义行为的主要规制手段，但是效果并不明显，反而愈演愈烈。以 2011 年 6 月份的中海油漏油事件为例，中海油 7 月 1 日证实，其渤海油田泄漏已半月，目前渗漏点已得到有效控制。传此次漏油事件公布前曾有人发微博公布，但网上传播消息已被删除。中海油时隔半月才对漏油事件作出回应遭到质疑。松花江污染如鲠在喉，大连油污事件历目如昨，这些企业对环境造成的破坏如此发人深省。但时至今日仍有不少企业还是故意隐瞒环境信息，或者迟报环境信息，我国相关法律、法规被当做儿戏。近日，就在建党 90 周年之际，仍有此类事件发生并被披露于媒体，不得不令法治天下志远者为之心寒。企业环境信息不被披露或者说不被及时披露，这是法制致伤也是法治之伤，更是环境法律制度之殇。企业之所以一而再，再而三敢于为之则是伤重之态。之所以会出现这种状况原因是多方面的，但忽视企业生态机会主义行为的环境激励规制是一个重要原因。激励机制包括负的激励和正的激励两种形式。负的激励包括了对企业社会评价的降低，正的激励则是对企业进行相应奖励。目前对污染企业社会评价关键在于对企业环境信息的掌握。这就是说企业的生态机会主义行为负的激励规制的前提是公开企业环

境信息。首先，从政府层面来说，政府要掌握企业的环境信息才能够对企业维护环境的表现以及企业守法情况作出综合的评价。公开的企业环境信息使政府知道企业是否按照国家法制要求从事影响环境的行为，对这些行为政府才能够合理地予以监督和管理。一旦企业违反了法定义务，对环境产生破坏，政府才能够依据企业公开的环境信息处理相应的环境问题，并对企业的责任予以追究，然后才能够对公众有所交代。因此政府在鼓励企业自觉公开环境信息的同时应然状态是建立相应的“黑白名单”，遵纪守法的企业进入白名单给予奖励，而对于黑名单中那些不愿意公开、少公开、不准确及时公开环境信息的企业应当予以较低评价，使其在其他需要通过政府才能完成的事务中被给予“不公正待遇”。这是负的激励在政府层面的理想状态，但这个状态我国还做得不够好。其次，从公众的角度来看，公众特别是消费者对于企业的信誉是较为看重的。不论是“三鹿事件”还是“哈药事件”都折射出公众在丧失对企业信任的情况下表现出的应有的愤怒和消费选择。因此公开企业的环境信息，将环境信息公开作为企业信誉的重要分值，有利于公众监督和了解自己所选择的企业的正直程度。这样才有利于公众作出消费的理性选择从而迫使企业改进生产和管理水平，提高整体生产效率，淘汰落后技术和设备，更好地促进企业自觉履行环境保护的义务。

2、企业的环境责任理论

企业的社会责任理论最早缘起于西方，一般认为最早提出企业社会责任理念的是亚当•斯密,他在《国富论》中即提出企业的社会责任就是向社会提供产品和劳务，并在这个过程中使企业的利润最大化，即企业的社会责任就是在追逐利润最大化的驱动下自发生成的。[①]但这种理论在社会经济迅速发展的过程中逐渐失去了其科学性。企业的发展带来的是极端地无休止地利润追求，忽视了普遍的社会公共道德和环境利益。因此也有学者修正了该企业社会责任理论，现代意义上的企业社会责任概念一般认为始于英国学者谢尔顿（Oliver Sheldon），他于 1923 年对美国企业进行考察时提出了企业社会责任的概念。谢尔顿把企业的社会责任与公司的经营者满足产业内外各种人类需要的责任联系起来，并认为企业的社会责任包含道德因素。此后，1953 年霍华德•鲍恩（H.Bowen）在其著作《商人的社会责任》中正式提出了企业及其经营者必须承担社会责任的观点，由此开拓了

[①] 王红著：《企业的环境责任研究》，经济管理出版社 2009 年第 1 版，第 15 页

现代企业社会责任研究领域。此后国内外学者研究中并没有对企业的社会责任下一个较为妥当的定义，这主要是由于各国经济发展阶段和各国国情不同造成的。正如是说，“虽然企业社会责任发源于西方，但是在东方儒家思想中也不乏社会责任思想的火花，将儒家文化与企业社会责任相联系，对于指导中国企业的社会责任理念和实践具有很重要的意义。”[①]就我国而言，企业的社会责任包含道德因素这确是我国传统社会习惯和观念使然的。这种道德因素充分得体现出我国传统天人合一思想文化底蕴，更强调人与自然的和谐发展。中国传统儒家思想的和谐理念决定了企业在我国社会中不可缺少的社会责任——环境责任。

那么我国企业为什么要承担环境责任呢？首先，企业履行环境责任是我国经济社会发展到一定阶段的必然要求。经济建设一度成为我国社会经济发展的最主要着力点，这种强调经济的政策和思想使企业在追求最大利润的同时，企业丧失了对其承担社会责任，尤其是承担环境责任的关注度。当三鹿奶粉粉碎了无数家庭的梦想，当紫金矿业的流毒贻害无辜，当大连油污彻底扯碎国企那最后一块遮羞的碎布，当煤矿塌陷区千百万生灵被迫离开自己的家园，当新安江上漂着现代企业的毒液，当哈药被迫脱下救死扶伤的羊皮，我们的企业就再也难以回避社会的谴责和人们愤怒的责问。社会忽视企业环境责任的恶果在慢慢显现，企业已不再仅仅是国家建设的功臣，它们在一些时候更成为我们赖以生存的环境的最大杀手。我国政府通过立法、执法手段迫使企业更多得承担应尽的环境责任；消费者通过“拒绝购买”作为手段迫使企业为了市场份额而尊崇消费者的环保价值取向。因此，企业承担环境责任是我国政府法治发展，经济社会发展以及公众环境保护意识觉醒的必然要求。

其次，企业承担环境责任是我国传统道德和习惯共同约束的结果。我国传统道德崇尚天人合一的责任理念,舍利取义是我国传统道德价值理念，此处之义便是社会公共利益。一方面企业在生产活动中必须照顾到其他企业继续发展的权利和环境资源承载力；另一方面企业的发展不能危及社会公共环境利益。这是我国企业环境责任的核心价值取向。虽然企业是以追逐利润最大化为基础的，但是中国企业存在于中国社会环境之中，必须接受中国传统道德和价值取向的约束。

企业环境信息公开是企业承担环境责任的基础。首先，企业环境信息是政府

[①] 陈英主编：《企业社会责任理论与实践》，经济管理出版社 2009 年第 1 版,第 4-6 页。

监督企业承担起环境责任的前提。一方面当今的社会是信息的社会，政府实现对经济的调控就是通过信息掌握为依据实现对企业发展的掌控。企业环境信息为政府所掌握可以使政府作出正确的政策选择，淘汰落后产能以及环境严重污染产业，进而达到调控国家环境和资源承载力以配合国家经济和社会发展的目的。另一方面企业的环境责任的落实离不开政府的监督和管理，更离不开国家法制的调控。政府通过掌握企业环境信息以调整法律、法规和相关法制建设的方向，以使政府的法制权威和政策导向不落空、不偏离正确的方向。其次，公众要获取企业环境信息才能更好地维护自身的环境权益，才能跟好地监督企业履行其环境义务实现其环境责任。一方面公众要知道企业的环境信息才能了解自身权益受损状况和侵害自身权益的具体对象。另一方面企业公开了环境信息才能使公众的监督落到实处。再次，一方面企业公开环境信息与其商业秘密保护并不矛盾。我国法律法规明确了信息公开的例外，这里就有对企业环境信息公开例外的相关规定。另一方面企业环境信息公开是企业的最好的免费广告。纵观世界 500 强企业，绝大多数是具有信息公开相关章程，也是这样行动的。这对于树立企业绿色形象，扩大企业民众支持和欢迎基础都是有良好作用的。干净的商家总有干净的买卖，才能赢得更多得消费者。因此环境信息公开不是暴露企业的缺点，而恰恰是在为企业宣传，扩大企业的社会认同感和企业的道德归属感。可以看到，我国企业，特别是国有企业一遇到污染首先想到的是消息封锁，危机公关和删帖。这是多么得不明智，从紫金矿业到松花江污染再到最近的中海油石油污染，这些垄断寡头们在污染事件发生的初期无不想到的是把事情捂住，但哪一个不备受社会嘲弄呢？因此聪明不需要掩饰，愚蠢更是不需要掩饰的，这些现象也决不是社会环境法治和环境民主发展的正常状态和主流。只有勇于承担环境责任，特别是打开门做生意——公开环境信息的企业才能为社会所容。

综上所述，环境信息公开不仅是企业环境责任的基本要求，也是其作为现代社会一份子应达到的社会道德底线，更是完善的环境法治的重要标准。

（三）环境知情权与环境信息公开的关系

公民是环境利益的直接受益方，环境的好坏直接关系着公民生命健康以及财产安全。因此公民是环境信息的最强需求者。

1、环境信息的知情权是公民的基本环境权益

人权是现代公民享有的最基本权利，人权包括了发展权和生存权，也是人权中最为基本的权利。人活在自然中就必然受到环境等自然因素的影响，但争取正的影响则是人类社会发展的主流。人权的意义就在于为普通的人争取这一正的影响。环境权益的维护则成为人的生存权与发展权在这一正影响下的集中代表。因此也可以说公民的生存权和发展权是实现环境权益最高目标。理论中环境权益往往被理解为环境权，或者说被概括为环境权，这里姑且不评论这种论证或说理的正确性。我们认为环境权难以概括所有的人为生存和发展而具有的与环境相关之权益，环境权益则可以为概括。环境正义的前提是以人的基本权利为基础的，环境法作为环境正义的维护者，在确立环境法治的过程中则应始终围绕人的基本权利为中心。而人的基本权利包括了人身权和财产权，但是“即使环境权被确认为法律保护的权利也只能说明在有人生活其间的环境受损的情形下对危害环境活动进行强制的理由，而对造成人身权和财产权损害以及仅仅造成无人生活其间的环境损害的行为实施强制不能得到论证。”因此“人身权和财产权的损失不能通过环境权来获得救济是不争的事实。”[①]所以环境权难以概括人基于环境而为的基本权利，宜使用环境权益较为妥当。

那么环境信息的获得为什么又是公民的基本环境权益呢？这是因为知情权是公民基本环境权益之一，而知情权的实现前提就是环境信息在法治条件下的自由获取。知情权是现代民主社会发展的必然要求，是国际法下的国际社会普遍共识。知情权将在第二节详细论述，在这里就不展开了。为保证知情权的获得，公民就必须获得环境信息，这是公民基本环境权益的要求。

2、环境信息公开是公众参与环境保护的需要

公众参与是现代政府实现民主科学管理的重要手段。结合我国国情来看，公众参与是我国党和国家政治制度建设和实现国家管理和谐的重要制度建设项。人民民主是我国社会主义法治建设始终不渝的价值取向。没有人民民主社会主义法治尤其是环境法治将会失去其真正意义。公众参与则是人民民主的具体体现，因此公众参与不论是对国家管理还是环境法治建设都具有及其重要的意义。在庆祝中国共产党建党 90 周年的大会上胡锦涛总书记又一次强调了公众参与国家管理和民主法治建设的重要性。他说：“要加强和创新社会管理，完善党委领导、政

[①] 胡静著：《环境法的正当性与制度选择》，知识产权出版社 2009 年第 1 版，第 28 页。

府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，建设中国特色社会主义社会管理体系，全面提高社会管理科学化水平，确保人民安居乐业、社会和谐稳定。”显然党中央是把公众参与作为全面提高社会管理科学化水平和确保人民安居乐业、社会和谐稳定的前提来认真对待的，公众参与已经与完善党的领导摆着了同等重要的地位的。因此公众参与特别是公众参与环境保护应当成为我国环境法治建设的重要内容，是必须予以完善的。而环境信息公开则是公众参与的重要前提。

蔡定剑先生指出“不管信息是通过什么方式提供给公众的都无关紧要，其核心意旨是将信息告诉给公众，以使公众对相关议题有所了解。以你，它要求所提供的信息必须准确、中立且是及时更新的。”[①]也就是说公众要参与有关议题，特别是环境相关议题的评议就必须了解他们所要讨论的东西是什么。而且必须保证公众得到的信息是“准确、中立且是及时更新的”，而环境信息在这方面的要求则更加显著，这是由环境问题的特征所决定的。环境问题是一个涉及社会各个领域的现实问题，它具有实时性和隐性、显性共存的特点。环境问题的实时性要求环境信息必须是准确且是被及时更新的，而环境问题涉及范围的广泛性则决定了它必须是中立的。一方面，如何保证环境信息的准确和及时这是环境信息能够为公众参与环境所用的重要前提。过时的和漏洞百出的信息无法为公众所信服，也就失去了其应有的意义。因此环境信息必须被公布，以使其能够为公众及时查知和定性其准确性；另一方面环境问题涉及各个方面的利益诉求，而利益各个方面又都是相对平等的，所以相对公正的方式就是将环境信息不加任何修饰地公开。社会自有公论，环境问题的解决才能保证其公平和公正。因此公众参与环境保护的前提是环境信息的公开。

[①] 蔡定剑主编：《公众参与欧洲的制度和经验》，法律出版社 2009 年第 1 版，第 15 页。

第二节 知情权与环境治理[①]

环境信息公开是以人为本、促进社会可持续发展的重要力量，不仅是民主的关键支柱之一（它被ARTICLE 19组织形容为“民主的氧气”），也是有效参与决策的关键性因素。各方的广泛参与，有助于确保受影响社区关心的事项都能纳入考虑范围，从而形成更好的政策和发展方式。它还能促进当地对政策和项目的接受、认同，甚至衷心拥护，使政策和项目得到更好实施。公开对于良好和可以问责的政府管理具有根本重要意义。如果政府在秘密状态下运行，公民不知道自己的公共资源正得到怎样处置，问责就无从谈起。透明也是应对腐败的重要方式之一，这一点如今同样得到普遍公认。

所有这些都在良好的公共环境管理中占据中心位置。许多发展项目对环境产生影响，参与是确保在各方相互竞争的利益之间取得适当平衡的关键。比如，若某些具有特定环境关切的利害关系人被挡在政策过程以外，这可能给一部分人带来短期收获，但在中长期造成毁灭性的环境影响，给许多人带来负面影响。

受影响社区的认同对政策成功往往至关重要，比如当开发自然资源仅限于保护这些资源时。在这样的情况下，磋商能够带来环境危害较小的收获替代方案，防止那些受影响的人士违反（甚至积极破坏）规则。灾难应对可能需要受影响人士的信任，比如为了防止疾病传播而必须大范围宰杀牲畜。

在政策的采纳和实施两个阶段都实行问责制，是保护环境的关键。的确，许多国家面对的最严重问题之一是，它们根本没有实施一套良好的法律和政策框架。与此密切相关的是腐败对环境的影响，无论这是通过不平等的政策以谋取私利，向实行不良行为的公司发放补助，还是未能严格应用已经批准的规则，或者放任项目实施中不遵守规则的行为。

在涉及环境的事务上，公开的另一个好处是显而易见的，那就是有利于公众自己采取措施，保护自己免受可能的负面环境影响。只有在人们恰当得到有关风险的信息的情况下，他们才能从自己的资源与情况出发，采取明智的措施以求减轻风险。

[①] 此文部分取自国际第十九条组织与马来西亚独立新闻中心于 2007 年联合出版的《A Haze of Secrecy: Access to Environmental Information in Malaysia》。

一、获得环境信息的重要性

（一）知情权与良好治理

知情权是一项基本人权，这一点得到联合国、世界上许多国家和无数重要的人权思想家的认可。尊重知情权，是民主制度的一个根本组成部分。它有助于促进问责、减少腐败，是良好治理的关键支柱之一，也是世界各地减贫的一个关键因素。[①]信息获取被形容为“阳光”，“帮助社会让政府和各类公职官员对自己的行动负责”。[②]南非宪法法院法官凯特·奥里根(Kate O’Regan)表示，知情权在两个关键方面对于南非宪法中民主概念的形成具有根本重要意义：一是帮助公民了解政府的活动，从而让他们能够在掌握充分信息的情况下作出选择；二是确保公共权力得到合法及公平的行使。[③]

即使奥里根法官的声明是针对南非的情况，但它有关知情权在一个正常运行的民主社会中的重要性这一中心思想，是普遍适用的。获取信息对于通过公众参与实现政治问责，对于确保健全的发展方式都极为重要。除非公民能够了解到政府在做什么，以及政府在怎样支出他们的资金，否则政府就没有什么动力来改善其表现、兑现其承诺，甚至提供足够水平的基本服务。获取对自己的生计直接相关的信息，有助于公民实现自己的生命权。这样的信息包括：农作物的市场价格、替代种植或害虫防治选择、政府协助或训练计划的存在、或者为环保产品（从当地工艺品到生态旅游）开发新产品或市场的机遇。[④]

就促进更好的发展和生计而言，公民社会已经在无数场合展现了信息的力量。比如在印度班加罗尔，公民团体针对市政府的表现展开调查，然后利用这些信息创建各项服务（如水务、交通运输、电力以及警察）的“成绩单”，并推动改革。在印度拉贾斯坦，公民获取有关政府支出和雇用名册的努力，导致当地的腐败曝光，并启动纠正行动，还帮助推动出台一部有关知情权的全国性法律。在阿

---

① 在联合国阐述的《千年发展目标中》，透明和问责，加上参与和赋权，在基于人权的方式中扮演关键角色。

② 《信息自由：良好治理的关键支柱》(Freedom of Information – Key Pillar of Good Governance)，2005年4月1日，网址:
http://www.developmentgateway.org/governance/highlights/viewHighlight.do~activeHighlightId=109001?activeHighlightId=109001

③ O’Regan, Kate，《南非宪法中的民主与获取信息：一些思索》(Democracy and access to information in the South African Constitution: Some reflections)，《获取信息的宪法权利研讨会报告》(The Constitutional Right of Access to Information Seminar Report) 2001年第5卷，第11页。网址:
http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_4936_2.pdf

④ 同上.

根廷，公民可以登录一个由15个非政府组织组成的联盟审计的网站，找到有关各项政府计划的易于理解的公共开支信息。[①]

（二）信息和参与环境保护

数十年来，公民社会在环境保护和促进可持续发展方面一直扮演着积极角色。比如在斯里兰卡，公民社会一直活跃于保护辛哈拉加森林（这是斯里兰卡西南湿区的一处森林，具有高度的生物多样性，已被联合国列为世界遗产），他们对政府施压，要求政府制止从上世纪70年代中期起就明令禁止的非法砍伐，还开展活动反对在亭可马里建设可能损害该区环境的热电厂。[②] 在印度，“拯救纳尔默达运动”(Narmada Bachao Andolan)凝聚了分散的抗议声音，反对在纳尔默达河上建设大坝，在印度乃至国际上提高了人们的认知，即建设这样一座大坝，将对贫穷及受到边缘化的社区（多数是贱民和部落）产生怎样的影响。[③] 在太平洋地区，当地社区、公民团体和日本政府合作，与重大污染者进行谈判，其结果是，数家公司在污染控制方面采取了自愿行动，确立了比国家要求更严格的标准。

就环境保护和可持续发展而言，社区的角色已得到各国政府和国际组织的承认。新西兰法律要求政府在制定其10年政策和计划时，与包括毛利人在内的社区利益相关者和利益团体广泛磋商。[④]1997年泰国宪法第57条承认，人民有权利参与自然资源和环境的保护。

联合国长期提倡公众参与可持续发展，这一点体现于该组织的许多宣言和计划。例如，2002年约翰内斯堡可持续发展世界峰会宣言的第26条声明，可持续发展要求具备长远视野，以及社会各界广泛参与政策形成、决策和实施。[⑤]

显然，只有在公众能够获取相关信息的情况下，有意义的参与（这意味着不仅就已经规划的项目征求公众意见，还要在政策制定、执行进度和监督正在进行

---

① Narayan, D, ed，《赋权与减贫：原始资料书》(Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook) （华盛顿：世界银行，2002 年）。网址: http://siteresources.worldbank.org/INTEMPOWERMENT/Resources/486312-1095094954594/draft.pdf 援引于《2005 年世界资源》(The World Resources 2005)第 3 章，网址: http://www.grida.no/wrr/025.htm

② 参看《斯里兰卡政府放弃Trinco燃煤电厂项目》(Sri Lanka’s govt. abandons coal power plant project)，TamilNet，2003年5月17日。网址: http://www.tamilnet.com/art.html?catid=13&artid=9002

③ 有关公民社会运动反对在纳尔默达河建设大坝的进一步信息，可参看“纳尔默达之友”(Friends of Narmada)网站: http://www.narmada.org/index.html

④ 《2000 年全球环境展望》(Global Environmental Outlook 2000)。网址: http://www.unep.org/GEO2000/english/0164.htm

⑤ 查询《宣言》全文，请登录: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm

的项目/环境问题方面与公众积极接触）才有可能实现。获取环境信息也被普遍承认是保障环境保护和可持续发展的重要工具。

公众参与和获取信息之间的联系，由1992年《里约环境与发展宣言》(Rio Declaration on Environment and Development)第10条原则明确肯定。《宣言》得到178个国家的通过。

人们还日益承认，知情权对于实现和保护其他人权（包括社会经济和环境权利）是不可或缺的。[①]

（三）获取环境信息与生命权

“伴随自由、平等和必要生活条件等基本权利，还有对环境的权利……对健康环境的权利，不能与人的生命权和健康权分离。事实上，对环境有害的因素，对人体也会造成无法弥补的损害。既然如此，我们可以宣示，对环境的权利是对人类的存在至关重要的一项权利。”（援引自哥伦比亚一审法院1993年在*Antonio Mauricio Monroy Cespedes*一案中的判词）。[②]

从前一节可以得出结论认为，获取信息以开展公众参与，是实现环境保护和可持续发展的关键。的确，对世界各地的数亿穷人（尤其是农村地区的穷人）来说，获取环境信息的意义不仅是实现他们的民主权利，也是实现他们对生计乃至生命的权利。[③]穷人特别脆弱，因为他们倾向于严重依赖自然资源和他们的环境，通过小规模的农业活动维持生计。不幸的是，穷人和少数群体最有可能被拒绝得到环境信息，并有更小的机会参与决策。

比如，有关即将发生的干旱或水灾的信息、或者气候变化在总体上的威胁，对于农民和渔民都是十分必要的。[④]对农民来说，降雨规律的变化，可能意味着他们的作物不能成熟，社区挨饿。1997/1998年度亚洲发生的与厄尔尼诺现象有关的干旱，在这方面提供了一个很好的实例。干旱在中国破坏了600万公顷的农

[①]有关获得信息的权利与其他权利的联系的进一步读物，请参看 Jagwanth, Saras，《获得信息的权利作为一种杠杆权利》(The Right to Information as a Leverage Right)，取自 Richard Calland 和 Allison Tilley (ed)，《知情权、生命权》(The Right to Know, The Right to Live) (Cape Town: ODAC, 2002)，第 3-17 页。作者在文中形容，获得信息的权利为其他权利提供了杠杆。

[②] Fabra、Adriana 和 Arnal, Ava，背景论文第 6 号，《拉丁美洲人权与环境法理学综述》(Review of jurisprudence on human rights and the environment in Latin America)，用于 UNEP-OHCHR 联合主办的人权与环境专家研讨会，2002 年 1 月 14-16 日，日内瓦，网址: http://www.unhchr.ch/environment/bp6.html

[③]有关生计权利的更多资料，可参见“生计与土地的人权”网站(http://www.pdhre.org/rights/land.html)上“人权教育人民运动”(The People’s Movement for Human Rights Education)网页

[④]英国国际发展部(DfID)“渔业管理科学计划”(Fisheries Management Science Programme)，《气候变化对于对穷人重要的渔业捕捞量和增强的影响：贫穷渔民的脆弱性和适应性分析》，第 R4778J 号项目，2004 年 11 月，网址: http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/summary_climatechangefisheries.pdf

作物，加剧了印尼加里曼丹的森林火灾，[①]还加重了孟加拉国的水灾，导致数百人丧生，逾2000万人受到影响。[②]有关这些事件的预报本来会有助于减轻其影响。

获取有关天气模式变化的信息，能够直接拯救生命。研究显示，在发展中世界，依赖自然资源的社区古往今来一直在适应气候变异。从加拿大北极地区到赤道太平洋，无论是在海上还是内河水域的小规模渔场，迁徙和生计多样化都是重要的适应战略。[③]不过，气候变化所导致的极端天气事件的发生频度提高，已妨碍了人们的适应能力。生活在这些社区的人们需要了解环境变化/灾难的后果和风险，以及如何减轻这些后果和风险。了解未来将发生什么变化，将有助于农民、渔民以及穷人及早发展新的方式，防止自己的生计严重受损。正如上文《里约宣言》(Rio Declaration)第10条所明确宣示的，政府有义务发布此类关键信息。

对于灾难的情况，获取信息也十分必要。在孟加拉国，人们发展了各种方式，围绕雨季调整自己的生计；雨季是一种自然现象，每年导致洪水覆盖20%-30%的国土。[④]不过，2002年苏纳姆甘杰暴洪所造成的破坏显示，管理不当、腐败以及缺乏监督可能导致不必要的苦难。正如当地人民和“孟加拉国灾难论坛”所主张的，知情权必须得到保证：“政府机构有义务提供早期洪水预警，使相关社区能够做好准备。这一点在2002年没有做到。”[⑤] 村庄和偏远地区的居民尤其脆弱，因为他们往往不能利用媒体和电信服务。缺乏洪水信息的另一个类似案例发生在2002年2月的雅加达。许多人对暴雨的降临没有准备，受害者表示，他们不知道会出现任何潜在洪灾：“他们（政府）没有让我们对洪水做好准备，在洪水泛滥期间也没有援助我们。”[⑥] 在孟加拉国和雅加达两地，缺乏信息造成了本来可以避免的损害却发生了。

在针对即将发生的环境灾难提供信息方面，欧盟委员会的“自然与环境灾害信息交换系统”(NEDIES)是一个好的模式。实施该项目的逻辑依据之一在于这样一个想法，即成员国能够得益于从其他欧盟国家发生的灾难中汲取的经验。

[①] 联合国粮农组织(FAO)，《厄尔尼诺及其它反常天气对亚洲农作物生产的影响》(The Impact of El Niño and Other Weather Anomalies on Crop Production in Asia)，GIEWS 特别报告，1997 年，网址: http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/economic/giews/english/alertes/nino997.htm

[②] OCHA 情况报告(Situation Report)第 8 号，1998 年 9 月 9 日，网址: http://cidi.org/disaster/99b/0004.html

[③] 同上, 第 3 页

[④] DFID，《把握社会责任》(Negotiating Social Responsibility)，网址: http://www.livelihoods.org/info/docs/WSSD_Bang.pdf 最后一次读取：2006 年 9 月 25 日

[⑤] 同上, 第 3 页

[⑥] 世界银行，《转型中的城市：印尼分权化时代城市部门综述》，东亚城市生活论文系列，2003年6月30日，第63页。网址: http://www.worldbank.org/urban/publicat/indonesia_english.pdf

除了其它目标外，发起NEDIES项目是为了“通过发布有关风险认知和意识的针对性信息，保护公民免受灾难和意外的损害。”[①] 这是基于NEDIES在自然灾害调查领域的特定知识，以及利用先进技术，通过会议、讲习班和在线报告发布信息，并在线提供学到的教训。加拿大不列颠哥伦比亚省政府的“省应急计划”，是另一项由政府发起的提供灾害信息的服务，[②] 该计划通过一整套现有信息和预防措施提议，力求提高针对灾害的“个人自我防护能力”，以帮助减小具体危害的影响。[③]

对于居住在邻近化工厂或核电厂、或可能面临化学/核污染风险的人士来说，获取信息的需要也得到了展示。最具有影响的事故包括印度的博帕尔事件和前苏联的切尔诺贝利核事故。1984年，美国联合碳化物公司在印度博帕尔工厂的有毒气体泄漏至大气，当即导致逾3000人丧生，还使其他逾50万人士受伤或残疾。[④]1986年，位于乌克兰切尔诺贝利市东北10英里处的一座核电站发生爆炸，向大气释放大量辐射物质。许多科学家坚称，即使是在事故发生多年后的今天，该地区的癌症和先天缺陷病例仍应直接归因于那次爆炸。事故发生后的一段时期内，苏联和周围国家的人民没有被告知此次事故对健康的潜在有害影响。涉及切尔诺贝利的大量信息被列为“秘密”。[⑤] 然而，如果当地居民获知附近地区的辐射水平和对自己健康的潜在损害，他们也许能够采取更有效的行动来保护自己的健康。比如，他们可能考虑搬到环境更安全的地点。这样的信息也将使得他们可以向政府要求得到相应的赔偿。

二、知情权的国际标准

（一）环境知情权

环境知情权，在国际法中得到明确阐述。按照“传统的”人权条约，如《欧洲人权公约》(ECHR)和《公民及政治权利国际公约》(ICCPR)，获取环境信息是私人和家庭生活权利的一部分，也是在言论自由和获得信息方面“总体”权利的一部

[①] 查询更多信息，请参见: http://nedies.jrc.it/index.asp?ID=67.

[②] 不列颠哥伦比亚是加拿大的一个省

[③] 查询更多信息，请参见: http://www.ess.bc.ca/prepared.htm

[④] 对于博帕尔事件的受影响人数，不同来源提供不同的数据。事件发生地中央邦的政府报告称，逾 3,000 人丧生，成千上万人致残（参见中央邦政府网站: http://www.mp.nic.in/bgtrrdmp/profile.htm）。大赦国际(Amnesty International)称，事故发生后有 7,000 余人遇难，后来另有 1.5 万人因毒气相关疾病而死亡。参见《博帕尔的苦风》(A bitter wind in Bhopal)，网址: http://web.amnesty.org/wire/December2004/Bhopal

[⑤] BBC在2003年报道，乌克兰发布了121份克格勃(KGB)文件，包括一份1984年的文件指出切尔诺贝利的两座反应堆存在缺陷，网址: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2965375.stm

分。更多的宣言和条约，如《奥胡斯公约》(Aarhus Convention)，在过去 10 年期间达成，以专门保证环境知情权。

1、《里约宣言》与《奥胡斯公约》

国际社会已经认识到，对于环境治理、公民社会参与保护环境、以及保护个人免受环境危害来说，获取环境信息都是关键。1992 年《里约环境与发展宣言》（里约宣言）[Rio Declaration on Environment and Development (Rio Declaration)]第 10 条明确宣示：[①]

环境问题最好在所有有关公民在相关层面的参与下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共机构掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供采用司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。

《里约宣言》(Rio Declaration)是 1992 年联合国环境与发展会议的成果，得到 178 个国家的签署。《宣言》被作为一部有关获取环境信息的具有法律约束力的国际条约的起点，该条约将在联合国欧洲经济委员会(UNECE)的框架内谈判，但可由世界各国给予批准。[②] 其成果就是 1998 年《奥胡斯公约》(Aarhus Convention)，该公约以签署地命名。[③] 《公约》在 2001 年 10 月 30 日生效，此前批准过程取得了相对较快的进展，16 个签署方给予了批准。截至 2009 年 11 月 2 日，《公约》有 44 个缔约方。

《奥胡斯公约》第 4 条和第 5 条规定缔约方应该承担一系列重要义务。首先，他们必须确保自己拥有最新的环境信息。《奥胡斯公约》认识到，许多信息是由私营机构（如重工业）掌握的，因此《公约》第 5 条要求各国政府建立收集此类信息的机制。第 5(1)条要求政府确保公共当局具备并更新与自身职能相关的环境信息。举例来说，这意味着主管自然资源开发的部必须收集与石油钻井等活动相关的环境数据，而与重工业打交道的政府部门必须收集这些行业的污染信息。第

[①] 网址: http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163

[②] 虽然《奥胡斯公约》是在联合国欧洲经济委员会(UNECE)的框架下谈判达成的，但可由联合国所有成员国以及区域经济一体化组织给予批准。

[③] 联合国文件 ECE/CEP/43，1998 年 6 月 25 日在“欧洲环境”进程的第 4 次部长级会议得到通过，2001 年 10 月 30 日生效

5(1)条另外要求政府从企业等私营机构收集有关他们进行的任何可能影响环境的活动的信息。

《公约》规定各国政府须承担义务，将最重要类别的环境信息直接提供给公众。第 5(3)条要求政府主动发表下列信息：

(a) 关于环境状况的报告；

(b) 关于或有关环境的立法的文本；

(c) 关于或有关环境的相应政策、计划和方案，以及环境协定。

此类信息应尽可能以在线形式提供。此外，第 5(1) 第(c)条规定，在人类健康或环境面临迫在眉睫的威胁的情况下，政府应当提供自己掌握的、一切能够帮助公众采取措施防止或减轻此种威胁造成的损害的信息。

第 5(4)条要求政府至少每四年一次发表关于环境状况的国家报告。第 5(7)条进一步规定，政府还必须发表其认为在框定重大环境政策提议方面具有相关意义和重要性的事实（以及对这些事实的分析）。第 5(8)条要求政府采取措施，确保向公众提供充分的产品信息，使消费者能够作出明智的选择。最后，第 5(9)条要求政府建立污染登记制度。

《奥胡斯公约》还规定，每个人都有环境知情权，而无须提供请求的理由。[①] 就此目的而言，政府必须确保公共当局公布自己掌握的信息类型，以及获得这些信息的程序，而官员必须支持公众设法获取此类信息。[②] 请求一般要在一个月内得到回应。[③] 可以收取费用，但收费必须“合理”。[④] 仅可在有限几种情况下驳回索取信息的请求。[⑤]

《奥胡斯公约》第 9 条规定，任何人如果认为自己索取信息的请求被忽视、被不当驳回、或未得到充分答复，都能够得到法庭或依法设立的另一个独立公正的机构的复审。从总体上说，《奥胡斯公约》有力地保证了环境知情权。

2003 年，《奥胡斯公约》的附加议定书——《污染物释放及转移登记基辅议定书》（基辅议定书）得到签署。《基辅议定书》在 2003 年 5 月 21 日于基辅举行的《奥胡斯公约》缔约方会议上，得到欧共体及 36 个国家的签署。《基辅

[①] 第 4 条
[②] 第 5(2)(b)条
[③] 第 4(2)条
[④] 第 4(8)条
[⑤] 第 4(3)(7)条。有关驳回的更多介绍，请见下文。

议定书》的宗旨是“通过建立统一、全国范围的污染物释放及转移登记册……增强公众对信息的获取”，它要求政府建立具有下列特点的污染物释放及转移登记系统：

（1）可通过互联网公开访问，而且免费；

（2）可按照彼此独立的参数（设施、污染物、地点、媒介等）进行检索；

（3）在结构上用户友好，并提供其它相关登记系统的链接；

（4）以结构化、电脑化的数据库提供标准化和及时的数据；

（5）涵盖《议定书》纳入的至少 86 种污染物，如温室气体、酸雨污染物、消耗臭氧层物质、重金属、以及二恶英等某些致癌物质；

（6）涵盖污染物释放和转移的重要源头，如热电站、采矿和冶金行业、化工厂、以及废弃物和废水处理厂；

（7）纳入可用的来自面源（如运输和农业）的释放数据；

（8）具有有限的保密条款；以及

（9）考虑公众对其制作和修改的参与。

《议定书》可由任何国家签署，包括并非《奥胡斯公约》缔约方的国家。《议定书》于 2009 年 10 月 8 日生效，目前有 38 个签署方和 26 个缔约方。[①]

2005年5月25-27日，《奥胡斯公约》的缔约方在哈萨克斯坦阿拉木图举行的第二次会议上，签署了《公约》的《修订案》，以求进一步“在转基因生物(GMO)问题上发展获取信息、公众参与和诉诸司法。”[②]

《修订案》承认《公约》缔约方和签署方在发展和实施国家生物安全框架方面，存在各不相同的实际需要（包括有关公众参与的更有力的规定），尤其是对那些处于转型期的经济体而言。《修订案》承认需要与其它国际组织和论坛合作，尤其是《卡塔赫纳生物安全议定书》(Cartagena Protocol on Biosafety)，以求通过各种方式，包括鼓励《奥胡斯公约》与《卡塔赫纳议定书》双方的秘书处交流信息和开展进一步协作，最大限度提高协同效应，避免重复努力。截至 2010 年 4 月，该《修订案》有 26 个缔约方，尚未正式生效。

2、联合国环境规划署(UNEP)有关获得环境信息的指导原则

[①] 网址: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&lang=en

[②] 网址: http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.2.e.pdf

2010 年 2 月 24-26 日，联合国环境规划署(UNEP)理事会第 11 次特别会议及全球部长级环境论坛在印度尼西亚的巴厘岛举行，针对在获取信息、公众参与和诉诸司法方面进行国内立法，与会代表们通过了一套指导原则。[①] 这是在实施 1992 年《里约环境与发展宣言》(Rio Declaration on Environment and Development)第 10 条原则方面的一块重大里程碑。

这一决定具有三大影响。首先，它使 UNEP 承诺在国家层面继续推进第 10 条原则的实施。协议要求 UNEP 的执行主任协助各国实施有关获取信息、 公众参与和诉诸司法的计划与政策。指导原则涵盖的关键领域包括获取信息、公众参与和诉诸司法。其次，对于在国家层面开展工作的官员和公民社会，这些指导原则将显著加强他们为公开信息系统和决策过程而提出的理由。第三，它澄清了实施第 10 条原则的最低法律标准。

3、《经济、社会和文化权利国际公约》

知情权也包含于《经济、社会和文化权利国际公约》(ICESCR)的经济和社会权利部分，中国是这项公约的缔约方。联合国经济、社会和文化权利委员会在为促进 ICESCR 规定的各项权利而发表的《一般性意见》中，经常重申知情权的重要性。比如，在关于水权的第 15 号《一般性意见》中，该委员会声明中，第 12 条规定：“尽管享有水权所需的水的足够数量因不同条件而异，但下列因素适用于所有情况：可获取性：水、供水设施和服务必须不加歧视地对缔约国管辖范围内的所有人开放。可获取性具有信息可得性，可得性包括寻求、接受和传递关于水的问题的信息的权利”；第 48 条规定：“制定和实施国家水战略和水行动计划时，应该遵守不歧视和公众参与等相关原则。个人和群体参与可能影响他们行使水权的决策过程的权利，必须是涉及水的任何政策、方案和战略的有机组成部分。个人和群体应当能够充分、平等地获得公共当局或第三方掌握的有关水、供水服务和环境的信息”；第 56 条规定：“在缔约国或任何其他第三方采取任何干扰个人水权的行动之前，有关当局必须确保这些行动是法律允许的、符合《公约》的，并包含下列元素：(a)有机会与受影响者进行真正的磋商；(b)及时、完整地披露有关拟议采取的措施的信息；(c)合理地通报拟议采取的行动；(d)允许

[①] 全文见：http://www.unep.org/DEC/PDF/GuidelinesAccesstoJustice2010.pdf； 中文版见：www.unep.org/gc/gcss-x/download.asp?ID=1202

受影响者诉诸法律和寻找补救办法；以及(e)提供获得法律补救所需要的法律援助……”。

（二）获取信息是一项人权

除了《奥胡斯公约》这样专门针对环境信息的条约外，国际法也保证获得信息的一般权利，作为在言论自由和获得信息方面“总体”权利的一部分，也作为尊重私人和家庭生活权利的一部分。从瑞典到哥伦比亚，许多国情并不相同的国家都在国内立法中率先规定了知情权。[①] 联合国大会在首届会议上，将信息自由形容为“一项根本人权……是联合国为之奋斗的所有自由的试金石”。[②]

此后，言论和信息自由得到《世界人权宣言》第 19 条和《公民及政治权利国际公约》(ICCPR)第 19 条的保证。[③] 后者是一项具有法律约束力的条约，截至 2010 年 4 月 27 日已得到 165 个国家的批准，中国是这部公约的签署方。《公约》宣示：人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。

获得由公共当局掌握的信息的权利（有时被称为“信息自由”），已被承认是言论自由权利的一个关键元素。联合国意见和言论自由问题特别报告员声明：“寻求、接受和传递信息的权利，对政府施加了一项需要主动履行的义务，要求其确保信息能够获取，尤其是对于政府在各类储存和检索系统中持有的信息。”[④] 特别报告员在其提交给人权委员会的 2000 年度报告中作出了有关信息自由的评论，指出这种权利的重要性不仅限于民主和自由，而且对公众参与的权利以及发展权利的实现也十分重要。[⑤] 为监督《公民及政治权利国际公约》(ICCPR)的实施而建立的联合国人权委员会，也经常敦促各国政府制定信息自由法律。[⑥] 美洲

[①] 《瑞典出版自由法》，1766 年，现在构成瑞典宪法的一部分，该法规定：“每一名瑞典公民都有自由获得官方文件的权利”；在哥伦比亚，获得信息的权利在 1888 年《政治和市政组织法典》中得到规定

[②] 联合国大会决议 59(1)号，1946 年 12 月 14 日

[③] 联合国大会决议 2200A(XXI)号，1966 年 12 月 16 日通过，1976 年 3 月 23 日生效

[④] 特别报告员的报告，《促进及保护意见和言论自由权利》，联合国文件 E/CN.4/1998/40，1998 年 1 月 28 日，第 14 段

[⑤] 特别报告员的报告，《促进及保护意见和言论自由权利》，联合国文件 E/CN.4/2000/63，2000 年 1 月 18 日，第 42 段

[⑥] 参见其针对爱尔兰（联合国文件 CCPR/C/79/Add.21，1993 年 7 月 28 日）和阿塞拜疆（联合国文件 A/49/40，1994 年 7 月 27 日）的结论性意见

人权法院最近明确裁定，包括寻求和接受信息的权利在内的言论自由，“保护每个人请求获得政府控制之下的信息的权利”。[①]

在《欧洲人权公约》(ECHR)中，[②] 环境知情权主要通过第 8 条得到规定，其内容是保护私人和家庭生活、以及和平享受居所的权利。[③] 监督对《欧洲人权公约》遵守情况的欧洲人权法院已裁定，环境污染通常会影响人们的幸福，因此与第 8 条规定的保护私人和家庭生活相关。例如，在 Guerra 及其他人诉意大利一案中，[④] 欧洲人权法院裁定，当局未就原告居所附近一家工厂所引起的污染提供信息，侵犯了其私人和家庭生活的权利。虽然政府并未主动干预原告尊重私人和家庭生活的权利，但法院裁定，第 8 条对政府施加了一项需要主动履行的义务，要求其确保对这项权利的享受，包括提供信息的义务。两年后，在 McGinley 和 Egan 诉英国一案中，[⑤] 欧洲人权法院沿用了其在“Guerra 及其他人诉意大利”一案中的判决，确认《欧洲人权公约》保证了获取相关信息的权利。在“McGinley 和 Egan”一案中，原告曾在圣诞岛进行核试验期间暴露于核辐射，因而请求查阅有关这种暴露的潜在健康风险的记录。

（三）有效获取的各项原则

对环境知情权的承认，体现于大量已获通过、专门针对信息自由的国内法律，（2010 年就有超过 90 部这样的法律，此前 20 年还有其它不少同类法律）[⑥]，也体现于政府间组织有关获取信息的政策和指导原则。[⑦]

对国际法和国家实践的一项调查突显出，要有效实施获得信息的权利，良好的国内法律应当建立在一些总体原则的基础上。国际第十九条组织在 1999 年的出版物《公众的知情权》(*The Public's Right to Know*)中，[⑧] 总结了 9 条原则：

（1）信息自由的立法应当以最大限度的披露为指南。最大限度披露原则意味着，公共机构掌握的所有信息都应当假设是可以获取的；而这个假设只有在非

[①] Claude Reyes 及其他人诉智利，2006 年 9 月 19 日，C 系列第 151 号，第 77 段（美洲人权法院）。来自西班牙文判决书的非官方译文

[②] 1950 年 11 月 4 日通过，1953 年 9 月 3 日生效

[③] 虽然早期曾将获得环境信息的权利置于第 10 条，这是类似于 ICCPR 第 19 条的言论自由条款，但法理学方面的怪异使其被置于第 8 条

[④] Guerra 及其他人诉意大利，1998 年 2 月 19 日，案卷编号 14967/89（欧洲人权法院）

[⑤] McGinley 和 Egan 诉英国，2000 年 1 月 28 日，案卷编号 21825/93 和 23414/94 （欧洲人权法院）

[⑥] D Banisar，《信息自由法律全球调查》(*Global Survey of FOI Laws*)， http://freedominfo.org

[⑦] 许多国际金融机构和其它政府间组织现在拥有披露或信息自由政策

[⑧] 《公众的知情权：信息自由立法的原则》(*The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*)，（伦敦： 国际第十九条组织，1999 年 6 月）

常有限的情况下才能推翻。这条原则蕴含了信息自由立法的基本依据。其重要方面之一是，法律的适用范围应当是宽泛的。每个人（不只是公民）都应当得益于这种权利，而信息获取制度应当适用于所有公共机构（无论其是何种性质）和所有类型的信息（无论其是何种记录形式）。

（2）公共机构应当有义务公布重要的信息。信息自由意味着公共机构不仅要配合索取信息的请求，而且还应当发表并广泛发布涉及重大公共利益的文件。

（3）公共机构必须积极促进政府的开放。要实现信息自由立法的目标，让公众知道他们的权利、并在政府内部营造开放的文化氛围是极为重要的。在这方面，不同国家可能有不同的最佳方式，但至少都需要训练公职官员和开展公共教育宣传活动。还必须注意促使公共机构改进记录保持。在许多国家，获取信息的最大障碍之一是记录本身的状况不佳。

（4）知情权的例外情况，应当用清晰和详细的语言规定下来，并接受严格的“损害”和“公共利益”方面的检验。例外制度是起草信息自由法律的人士面对的最棘手问题之一，也是许多现有法律最有问题的部分之一。在许多情况下，本来相当有效的法律，被一套过于宽泛或开放的例外制度削弱了。不过，在法律中充分顾及所有正当的保密利益，显然也是重要的。支持披露的假设意味着，若公共机构企图拒绝披露某些信息，展示此等信息可被正当扣留的责任应当在于该机构。国际第十九条组织的原则提出了以下三个标准的例外情况检验：第一，信息必须与法律列出的正当目的有关；第二，披露信息必须对该目的带来严重损害；第三， 对该目的的损害，必须大于公众掌握此等信息的公共利益。该项检验的第一个标准意味着，法律应当阐明一份完整清单，列出所有可能为扣留信息提供理由的目的。不过，仅仅因为信息与这些利益之一有关而拒绝披露此等信息并非正当。根据检验的第二个标准，披露必须对该项利益构成严重损害的实际风险。检验的第三个标准声明，即使披露某一条信息会导致损害，如果扣留信息会导致更大损害，则仍应披露信息。

（5）索取信息的请求应当得到快速、公平的处理，应当具备针对任何拒绝的独立复审程序。 有效获取信息，要求法律规定明确的程序，阐明公共机构应如何对请求作出决定，以及对他们的决定进行独立复审的制度。法律应当规定对请求作出回应的明确时间表，此等时间限制应当是合理较短的。对请求的回应，

应当采取书面通知形式，说明任何收费，在拒绝披露所有或部分信息的情况下，还要说明拒绝的理由，同时提供有关任何上述权利的信息。至关重要的是，请求获得信息的人士，应当拥有向独立机构上诉、由其复审公共当局决定的权利，这一权利在多数国际标准中都有体现。否则，个人谈不上真正拥有获取由公共机构掌握的信息的权利，而大量信息，比如那些暴露腐败或无能的信息，将永远得不到披露。

（6）不应以过高收费阻止个人索取信息。在信息自由法律中，收费是一个有争议的问题。人们普遍同意，收费不应高到让人不敢索取信息的程度，但实际上每部法律都允许对获得信息收取一些费用。有些法律将收费限制于复制文件的成本，也许再加上一笔固定的申请费。其它法律将索取信息的请求划分为不同类别，对公共利益或个人请求收取较少费用。无论采用什么方式，最好都由某个中央部门制定费用结构和费率，而非由每一个公共机构自作主张。

（7）公共机构的会议应当向公众开放。信息自由的根本依据，不仅适用于文件形式的信息，也适用于公共机构的会议。实践中，多数国家在主要的获取信息法律以外，另行立法规范这个问题。

（8）与最大限度披露原则不一致的法律应当修订或废止。多数国家有一系列保密法律，其中许多包括与获取信息法律不一致的不正当条款。要使最大限度披露原则得到尊重，获取信息法律必须优先于这些法律。至少在实践中，这并不像听上去那么有争议。良好的信息自由法将包括一整套例外情况，体现上述三个标准的检验，确保在披露信息会导致不合理损害的情况下，就不会披露信息。其结果是，信息自由法应当无需借助保密法律进行限定。

（9）揭露不当行为的人（检举人）必须得到保护。对于发布有关不当行为或公共健康、安全或环境面临威胁的信息的个人，信息自由法应当保护其免受法律、行政或雇用方面的任何处罚。对所谓吹哨者的保护，提供了重要信息的安全阀，确保公众的确能够获知关键信息。即使披露信息本来会违反法律或雇用要求，这种保护也应当适用。对于在行使权力或职责过程中合理及善意披露信息的个人，也应当根据信息自由法给予保护，使其免受法律责任。这实际上保护了那些错误（但出于善意）发布信息的公务员。

第三节 环境信息公开的必要性

一、我国政府环境信息公开的必要性

（一）政府环境信息公开是维护公众环境知情权和人民主权的必然要求

1、公众环境知情权的实现要求政府环境信息公开

环境知情权是公众享有的知悉、获取环境信息的权利。环境问题的加剧、公众环保意识的加强，公众确立环境知情权的呼声日益高涨，使环境权理论最终被一系列国际公约、条约及宣言确定。1992 年联合国环境与发展大会通过的《里约宣言》原则十规定:“当地环境问题只有在所有有关公众的参与下才能得到最好解决。每个人都应当有适当途径接触政府掌握的环境资料,包括他们社区的危险的物质和活动的资料,并有机会参与决策过程。各国应广泛传播信息,促进和鼓励公众知情与参与。”[①]1998 年通过的《奥胡斯公约》细化了对公众环境知情权的规定：“个人、团体、组织应能够获得政府掌握的关于环境和发展的资料，包括已经或可能对环境产生重大影响的产品和活动的资料，以及有关环境保护事务的资料，有对环境生态状况、决策、工程、项目、产品的知情权；有就具体环境问题向政府询问、得到及时答复的权利。”[②]

环境知情权理论在世界范围内的兴起起到了促进社会民主、政府透明的作用，日益为人们所提倡。然而，权利与义务必须一一对应，权利主体享有权利意味着义务主体必然承担义务。因此，保障公众环境知情权的实现，必然要求政府环境信息公开。

首先，政府环境信息公开是公众环境知情权实现的前提。公众环境知情权要求知悉、获得环境信息。而政府作为义务主体，是环境信息的主要持有者，因此，只有政府公布其掌握的环境信息，公众的权利才有实现的可能。

其次，公开环境信息是实现公众环境知情权的保证。在环境保护领域内，环境知情权的义务主体——国家或企业在财力、人力、技术上都是强势的一方，客观上使公众处在劣势地位。当公众受到污染损害寻求救济时，能否得到企业排污

[①]《里约环境与发展宣言》，载 http://news3.xinhuanet.com/ziliao/2002-08/21/content_533123.htm

[②]《在环境问题上获得信息公众参与决策和诉诸法律的公约》（奥胡斯公约）2006 年 1 月 12 日摘自 http://www.unece.org/env/pp/documents/chinese.pdf

信息等环境信息至关重要。虽然环境诉讼实行举证责任倒置，但实践中公众得到了企业的环境信息就等于掌握了主动权。因此，政府环境信息公开一方面为环境知情权救济提供保证；另一方面，有利于加强公众对企业监督的积极性，把一些环境污染事故消灭在萌芽当中。

最后，政府环境信息公开是实现环境知情权价值理念的必然途径。环境知情权理论反映了公众对自己生存环境的重视、对政府行为的监督，反映了追求良好生存环境的美好愿望。只有公众对其生活环境有着清晰的了解，才会产生保护环境的动力。信息的蒙蔽，只能是抹煞公众参加环境保护的热情。孟德斯鸠说过："一切有权力的人都容易滥用权力，这是亘古不变的一条经验，有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才停止。"[①]公众作为政府行为的监督者，只有真实、全面的得知环境信息，才能起到应有的约束作用。"阳光是最好的防腐剂"，公开环境信息、接受群众监督，最终才能使政府自身的公信力提升。

2、维护人民主权需要政府环境信息公开

主权体现的是一种权力，是从物质和精神两方面对人的支配性。历史上最早出现的主权理论是君权神授论，这种意识形态最终被资本主义发展的洪流击垮，取而代之的是资产阶级新的主权理论。现代意义上主权理论的最早提出者是 16 世纪的法国思想家让·布丹。他在其著作《国家论六卷》中认为主权是绝对的、永恒的、至高无上的权利。"在此后的 17、18 世纪，主权理论逐步发达，例如霍布斯主张绝对君主主权，洛克则从财产权的视角对主权给予了具有时代特征的诠释"[②]在此之后，卢梭提出了人民主权的理论。"卢梭从社会契约论出发，认为人民最初是自由、独立、平等地生活在自然状态中，由于私有制的产生，出现了不平等，为了保障各个的权利，人们才把自然权利交给社会，同时从社会得到保护。"[③]社会契约论主要有两点理论：一是承认主权属于全体国民；二是承认政府为代表国民全体行使主权的机关。任何团体或者个人，不得行使未经国民赋予的职权。[④]

让·雅克·卢梭（Jean Jacques Rousseau 1972-1778 年）是法国 18 世纪的伟大思想家，他幼年的流浪生活经历奠定了他对底层人民的同情以及对封建专制

[①]李奇伟、王超著：《略论我国环境知情权法律制度》载《晁湖学院学报》2004 年第 2 期。
[②]秦前红、武立强著：《 人民主权:卢梭与贡斯当之比较》，载《法学评论》2003 年第 4 期。
[③]张庆福著：《宪法学基础理论》，社会科学文献出版社 1999 年版，第 180-181 页。
[④]王世杰、钱端升著：《比较宪法》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 42 页。

制度深刻批判的思想基础。卢梭提出“人民主权论”也称为“国民主权论”。首先，他认为主权在民，而不是君主，也不是神，[①]自由、平等的权利是人与生俱来的。“当（政治共同体）是被动时，他的成员就称它为国家；当它是主动时，就称它为主权者；而以之和它的同类相比较时，则称它为政权。至于结合者，他们集体的就称为人民。”[②]其次，他认为生产力的发展导致私有制的出现和阶级矛盾的尖锐，由此也产生了斗争和暴力冲突。国家是人类为了避免互相残杀而订立契约，约定每人交出一部分权力给它而产生的。“正如自然赋予了每个人以支配自己各部分肢体的绝对权力一样。社会公约也赋予了政治体以支配它的各个成员的绝对权力。正是这种权力，当其受公益所指导时，如上所述，就获得了主权这个名称。”[③]卢梭的“人民主权思想”对随后的资产阶级革命产生了深刻的影响。美国资产阶级革命中的 1776 年 6 月《弗吉尼亚宣言》（Virginia Declaration）宣称：“我们认为这些真理是不言而喻的：人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那边被赋予了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则是得自被统治者的同意。”[④]资产阶级革命胜利后，人民主权思想被普遍列入各国宪法中，国家权力是人民授予这一思想为世界各国所接受。主权在民、政府是人民利益的委托者这一理论，对政府的角色进行了定位，也就是政府要为人民服务。这一思想反映在环境信息公开领域，就要求政府机关切实履行其义务，全面、及时公开环境信息。

首先，从行政权的起源来看，行政权力起源于人民将部分权力委托于政府等公共机构。因此，行政机关行使权力时，必须以人民利益为准绳。正是由于人民的主权者地位，人民有权通过各种途径监督政府正当、合法的行使权力。监督的有效途径之一，就是通过行政机关公开的各种信息来判断，于是，就给行政机关提出了信息公开的要求，并引申出行政机关必须公开环境信息。

其次，从行政权的性质来看，行政权虽来源于人民，但是由于它和国家强制力量相结合，并随着社会发展内容日益增多，有自我膨胀并凌驾于人民之上的趋

[①]李月梅著:《主权思想论述》[学位论文]，中国期刊网 CNKI 数字图书馆，优秀硕博士论文全文数据库，2006 年 12 月。

[②]（法）让·雅克·卢梭:《社会契约论》，中译本，商务印书馆 1980 年版，第 26 页。

[③]（法）让·雅克·卢梭:《社会契约论》，中译本，商务印书馆 1980 年版，第 41 页。

[④] 董云虎、刘武萍编:《世界人权法总览》，四川人民出版社，1990 年版，第 270 页。转引自周伟主编，《人权法评论（第一卷）》，北京大学出版社，2005 年 8 月第一版，第 31 页。

向。鉴于“阳光是最好的防腐剂”，通过政府信息公开特别是环境信息公开监督、制约行政权就更为重要了。

最后，从行政权的行使来看，由于环境行政行为涉及面较广，在对某一个人采取行政行为的同时可能会影响到其它个人的利益。要想尽可能的保证绝大多数人的利益，就要尽可能的保证所有潜在的受影响者都知情。解决这一问题的途径便是政府主动、全面公开环境信息。

（二）政府环境信息公开在实践中具有必要性

政府环境信息公开的实践中虽然不乏失误与缺陷，但是由于政府环境信息公开实践中政府具有的特殊优势地位及政府不履行公开义务危害之大，政府环境信息公开具有十分的必要性。

1、政府在环境信息公开上具有先天的优势

政府作为社会公权力的执行者，不仅拥有庞大的组织机构、众多的人力资源，而且和国家强制力的结合更使他有强权性。政府在环境信息公开上具有先天的优势，是因为：首先，从政府的机构设置上来看。为履行环境保护的职责，从国家到地方建立了各级环境保护行政主管部门 ，并配备了大量的专业人才。遍布全国的机构和人员，使收集各地区、各类环境信息成为可能，从而使环境保护行政主管部门在环境信息收集上有最大的优势。

其次，从政府的职权与职责来看。收集各类环境信息既是环境保护行政主管部门的职权又是其职责。在其职权范围内，为收集企业等的环境信息提供了保障。在其职责范围内，为其定期、经常履行职责提出了要求。从而，保障了环境保护行政主管部门最大可能的收集环境信息。

最后，从政府内部的制度设置上来看。环境保护行政主管部门依据现有法律、法规及规章而遵循的许多制度大多涉及到环境信息的收集，如环境影响评价制度、排污许可证制度、三同时制度、环境监测制度、环境事件报告制度等。这些都为政府拥有环境信息奠定了基础。

2、政府在环境信息公开上具有特殊的地位

政府在实践中不公开、不及时公开环境信息的弊端也更加严重。在 2005 年底的松花江污染事件中，正是由于政府有关部门没有及时履行信息公开的义务，才造成了哈尔滨出现的恐慌，地震等留言四起的局面。而紧跟其后的广东北江水域

污染的处理不是在事件被社会各界知悉的情况下被动进行的，是在环保部门日常的监测工作中发现后主动采取措施的，环保部门主动将此次污染事件的情况通知沿江居民，使处理情况“主动透明，民众生活安心平静”。一正、一反的案例也更加突出了政府在环境信息公开上的重要作用，凸现了政府环境信息公开的必要性。

二、企业环境信息公开的必要性

从市场经济的要求来说，企业应当有享有充分的自主权，其中也包括企业相关信息的保密权。而企业环境信息公开，特别是强制性的公开，在实质上是对企业自主权利的一种侵犯，或者客气地说是对企业自主权利的一种限制。这种侵犯或者限制的根据是什么？答案当然是法律。是法律要限制企业的权利。但法律为什么要作出这种限制。这就涉及到企业信息公开的必要性。

（一）企业环境信息公开是保证公众环境知情权的需要

环境知情权包括环境权与知情权两个方面。狭义的知情权，仅指对国家机关要求和获得国家机关公开的信息的自由。广义的知情权分为平等主体间的知情权和不平等主体间的知情权。后者发生在公民法人及其他组织向国家机关、公共机构之间[①]。环境知情权是知情权在环境保护领域的体现。其客体是环境信息，主要是一种程序性权利。环境知情权产生的政治基础，经济基础，社会基础分别是环境民主、环境利益配置、环境侵权预防和救济对环境信息的需求[②]。环境知情权的实现，有利于降低国家环境管理成本，提高环境行政效率；有利于实现正义；有利于实现社会的秩序。作为程序性权利，企业直接向公众公开其环境信息或由政府公开由其保管的企业环境信息，是公众为保护自身环境权利免受侵害或威胁，参与民主政治，实现环境知情权的必要途径。

（二）企业环境信息公开是监督企业履行社会责任的需要

履行社会责任是企业环境信息自愿公开的重要意义。“企业社会责任”没有公认定义，一般指企业运营行为达到或超越道德、法律及公众要求的标准，在进行商业活动时除了考虑自身的财务和经营状况，还将对利益相关者、环境和社会的影响作为考虑的因素。企业为实现其设立的目的营利，必然要有一定的社会条件和物质条件，包括人类环境和自然资源。环境资源有着其内在和外在的价值以及稀缺性，所以企业在追求营利的同时，要实现其社会责任，保护环境资源[③]。刘俊海教授认为:“公司社会责任是指公司不能仅仅以最大限度地为股东营利作

[①] 刘杰著：《知情权与信息公开法》，清华大学出版社 2005 年版， 第 48-51 页

[②] 马燕、焦跃辉著：《论环境知情权》，《当代法学》2003 年第 9 期

[③] 马燕著：《公司的环境保护责任》，《现代法学》2003 年第 5 期

为自己的唯一存在目标，而应当最大限度地增进股东利益之外的其他所有社会利益。这其中就包括了环境利益。”企业实现其社会责任，要“在追求股东最大利益和谋求发展的过程中，必须注意兼顾环境保护的社会需要，使公司的行为最大可能地符合环境道德和法律的要求，并自觉致力于环境保护事业，促进经济、社会和自然的可持续发展。”

（三）企业环境信息公开是保护公共利益的需要

环境对人类有着重要的作用。环境是人类赖以存在和延续的条件，也为人类提供各种生活资料和生产资料，为人类提供生产、生活和其他各种活动的场所。[①]环境与每个人的生活休戚相关，直接公共利益。

一方面，企业在其生产经营活动中难免对生态环境产生影响，直接或间接的对活动所在地周边或更大范围内特定和不特定人群的权益产生影响。企业公开其环境信息，有利于公众对其生产经营进行监督，防治或减少污染环境破坏资源的情况出现，进而保护环境质量，维护公共利益。

另一方面，企业环境信息公开可以以促进绿色消费的方式保护公共利益。绿色消费是可持续发展思想在消费领域的表现，是以适度节约消费,避免或减少对环境的破坏,崇尚自然和保护生态等为特征的新型消费行为和过程。[②]企业环境信息公开可以使得消费者了解产品研发、生产、包装、运输、销售以及使用中利用资源的数量，是否破坏生态环境以及达到何种程度。消费者只有在了解有关问题的真实信息的基础上，在其绿色消费理念的指导下，选择对环境更为友好的产品，起到保护环境，进而保护公共利益。

（四）企业环境信息公开是保护利益相关者的需要

现代企业的基本治理结构是所有权与管理权相分离。管理者在企业运行中要将利益相关者（stakeholder）作为其决策考量的依据之一。利益相关者是指在企业或机构中拥有利益的主体，是组织外部环境中受组织决策和行动影响的任何相关者，至少包括政府、银行、投资者和公众。投资人以获得利润和可分配盈余为目的，为实现该目的，需要企业降低因环境问题而带来的风险。为引导投资者进行投资，1999 年道琼斯指数编制公司等企业创立了道琼斯可持续发展指数（DJSI）。它是第一个全球性的社会责任指数，对企业绩效从经济、社会与环境三方面的审查。政府因其具有保护环境，保持经济可持续发展，合理配置环境资源，保障人民人身健康，保证社会健康发展的责任，会通过政策等手段完成其责任。而银行往往是政府政策的执行者，会采取配合政府政策的行为。同时银行关注企业的还款能力和贷款质量，必然希望企业降低包括环境在内的影响企业还贷

[①] 王灿发著：《环境法学教程》，中国政法大学出版社 2003 年版，第 2 页

[②] 万后芬著：《绿色营销》高等教育出版社 2001 年 转引自韩艳宾著：《我国绿色消费的实证研究》，《理论界》2006 年第 9 期

能力的风险。所谓“公众”范围较广，除了地理上企业周边特定的人群和不特定的社会公众外，还包括 NGO，媒体等。可见，企业环境信息对于利益相关者有着重要的意义。国有企业和上市公司作为两种企业形式，公开其环境信息的必要性包含所有企业的共同理论基础和其特有的原因。

1．国有企业信息公开的必要性

国有企业，也称全民所有制企业。企业都有其投资人，投资人因出资而对企业享有一定的权益。国有企业的投资主体是国家。根据《中华人民共和国企业国有资产法》规定“国家对企业各种形式的出资所形成的权益”称为“国有资产”，“国有资产属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有资产所有权”。即国有企业的财产所有权人是全体公民，全体公民共同投资国有企业，并委托国家行使对国有企业的权利。国家成立国有资产管理委员会管理国有资产，国有资产管理委员会选任企业的管理人员。所以说，国有企业有着数量最为庞大的投资人——全体公民。在保护商业秘密与企业正当利益的基础上，公民作为投资人应该有权了解投资企业的情况，包括环境信息。所以国有企业应该向投资人——全体公民公开其环境信息。

现阶段，国有企业向投资人强制公开信息的范围只包括向国有资产管理委员会填报统一的信息报表，定期报告财务及经营状况信息。2008 年 1 月 4 日，国资委发布《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，要求中央企业“加强资源节约和环境保护”，“建立社会责任报告制度。有条件的企业要定期发布社会责任报告或可持续发展报告，公布企业履行社会责任的现状、规划和措施，完善社会责任沟通方式和对话机制，及时了解和回应利益相关者的意见建议，主动接受利益相关者和社会的监督”。因为国有企业“是我国国有经济的骨干力量，大多集中在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，其生产经营活动涉及到整个社会经济活动和人民生活的各个方面”。在经济全球化日益深入的新形势下，履行社会责任，“有利于树立负责任的企业形象，提升中国企业的国际影响，也对树立我国负责任的发展中大国形象具有重要作用”。但该文件仅是“指导意见”，对中央企业的要求是“结合本企业实际参照执行”，不具有强制性。

2．上市公司环境信息公开的必要性

实践中，上海证券交易所《关于加强上市公司社会责任承担工作暨发布<上海证券交易所上市公司环境信息披露指引>的通知》对上市公司环境信息公开的目的概括为“为倡导各上市公司积极承担社会责任，落实可持续发展及科学发展观，促进公司在关注自身及全体股东经济利益的同时，充分关注包括公司员工、债权人、客户、消费者及社区在内的利益相关者的共同利益，促进社会经济的可持续发展。”

上市公司企业公开环境信息不仅仅是建立在可持续发展的理论基础之上，由于上市公司的环境信息能够反映出该公司因环境问题可能对证券价格产生的影响，而且还有特有的伦理学、经济学和法学价值基础。

从伦理学的功利论上讲，边沁所致力的法律改革目标——“既是保障社会与个人的人身财产安全，同时又是在安全等前提下扩大平等”[①] 要求在证券市场上关注数量众多的中小投资者的利益。上市公司公开其环境信息，能够最大程度上减少各利益集团片面的功利追求，最大地保障所有相关人员的权益，保障证券市场健康运行。

“任何以经济为内容的法律制度，必须有其经济学理论作支撑。”[②] 从经济学上讲，市场主体的“经济人”在追求自身利益的同时而被价值规律这只“看不见的手”引导着促进社会财富的最大化。市场本身无法解决信息的不完全性、外部性等等问题，进而导致“市场失灵”。国家必须对市场进行干预。因此，为了提高投资者证券买卖决策的有效性，必须建立包括上市公司环境信息公开在内的上市公司信息公开制度，才有可能真正把握证券产品的投资价值，做出合理有效的决策，形成合理的对证券产品的需求，产生反映足够市场信息。[③]公开环境信息还有利于提高证券市场的效率。使得投资者获得信息成本下降，有效做出决策，实现资金和资源的有效配置；从社会效益看，防范和减少了风险，使证券市场运转效率提高。

从法学的价值追求上讲，上市公司环境信息公开是为了调整法律主体之间的权义关系，追求公平与正义。公开环境信息有利于解决证券市场存在的无序问题，有助于维护市场秩序的稳定，增强投资者信心，实现正常的经济运行秩序。有助于平衡证券市场双方地位悬殊造成的不公平，平衡投资者由于自身地位身份和资金量等造成的不公平[④]。

[①] 龚群著：《当代西方道义论与功利主义研究》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 308 页。
[②] 转引自张学森、张伟弟主编:《证券法原理与实务》，经济科学出版社 1999 年版，第 211 页。
[③] 梁云生著：《上市公司信息披露制度的理论基础》，西南政法大学硕士学位论文 2005 年。
[④] 同上

第二章　环境信息公开立法

第一节　环境信息公开立法概述及其历史沿革

一、环境信息公开立法概述

环境信息公开是继命令控制型直接管制和经济激励型间接管制后一项新的环境管理方法。2008 年 5 月施行的《环境信息公开办法（试行）》（以下简称“《办法》”）是我国《政府信息公开条例》发布后第一部有关环境信息公开的专门性部门规章。这部规章将环境信息公开的义务主体规定为政府和企业，使得我国现阶段的环境信息公开立法构建起政府环境信息公开法律制度和企业环境信息公开法律制度。从环境知情权保护的公法视角，政府环境信息公开又可以分为依申请的环境信息公开和主动的环境信息公开。前者是公民个人依照法定的条件和程序，向掌握着大量环境信息的政府申请公开环境信息。后者是政府根据环境法律法规所授予的环境管理职权，主动向社会公众公开环境信息。法律对于不同类别的环境信息所体现的公共利益与私人利益、国家利益与社会利益的多元诉求予以利益衡量，划定环境管理公权力与公民环境知情权之间的界限，进行了不同制度规则的权利义务模式设计。

环境信息公开立法旨在通过不同层级的法律法规体系，针对环境信息公开的范围、主体、方式、程序等要素确立一系列以权利义务为内容的制度安排，以保障公民环境知情权的实现，规范政府环境管理公权力的合法合理行使。环境信息公开制度是围绕着法律规范这种行为形成的规则组合。环境信息公开法律制度是指通过环境信息公开立法确立的保障公众环境知情权的法律制度。环境信息公开立法是由立法机关依据宪法法律的授权，按照一定的立法程序，采取相应的立法原则和立法技术，以环境信息公开的主体、范围、方式、程序、监督和救济机制为核心要素而制定的法律文本。其根本目的在于以公民的环境知情权保障为着眼点，通过设定一整套权利义务规范去平衡政府、企业与公众的利益诉求，促使公众积极有效地参与环境保护，监督政府履行环境管理的公共权力行使，督促企业履行所承担的环境保护社会责任，进而实现环境公共治理的民主化与科学化。

一国环境信息公开立法活动的展开，需要在对该国立法背景和域外其他国

家立法经验的考察和调研的基础上，论证立法的必要性和可行性，进而从立法模式的选择、立法宗旨的确定、立法原则的价值探究、主要制度的确立、与相关立法的衔接与配合等方面，保证立法的系统性、协调性与可操作性。

二、环境信息公开立法的历史沿革

（一）国外环境信息公开立法的形成与发展

1.20 世纪 70 年代以前的信息自由立法

环境信息公开立法的出现是在信息公开被宪法界定为公民的基本权利自由之后，才逐渐被运用到环境立法领域的。1764 年瑞典的《政府宪章》最早将信息公开写入宪法，并定义为“获取和接受信息或者以其他方式了解他人观点的自由”。1766 年瑞典《出版自由法》规定：政府须向社会公开文件，公民有权查阅政府的官方文件；政府对于公民提出的申请，不得拒绝，法律另有规定的除外。美国宪法第一修正案规定“国会不得制定关于确立宗教或者禁止自由从事宗教活动的法律不得制定剥夺言论自由或者新闻出版自由的法律不得制定剥夺人民和平集会和向政府请愿权利的法律。”第一修正案奠定了美国信息公开制度的宪法基础。1946 年《联邦行政程序法》规定公共信息应当向公众公开，除非“有正当的理由”和为“公共利益”可以拒绝公开。1966 年美国制定《信息自由法》较早开始规范政府信息公开的义务，保障公民的知情权。该法规定，如果政府机关拒绝公众的特定请求，就必须说明理由。任何政府决定都可以被提起复议和司法审查。《信息自由法》规定了信息公开与不公开的标准。自 20 世纪 70 年代以来，许多国家意识到公众知情权在公法制度中的重要意义，相继掀起了政府信息公开立法的高潮，并使信息公开成为各国公法领域中最具代表性的制度。 目前，全球已有超过 90 个国家制定了与信息自由相关的立法在国家层次以外，知情权的国际普遍性也体现于各个跨政府组织针对获取信息的政策和指导原则。许多国际金融机构和其它国际组织（如世界银行、亚洲发展银行）都拥有与信息公开相关的政策。

环境立法也是在这样的背景下，登上历史舞台。1969 年，美国出台的《国家环境政策法》首次将环境影响评价制度纳入立法。环境影响评价程序从决定是否编制报告书到确定评价范围，再到编制报告书中都很细致地规定公众环境知情权的内容。这种法定的公开和评论程序，使得广大社会公众可以参与对人类环境

有重大影响的重大联邦行动的决策。

2. 各国环境信息公开立法的创建

环境信息公开立法是伴随着环境立法的形成与发展而创建的。其创建的背景在于现代工业文明的高度发展带来日益严重的环境问题，不少国家纷纷制定法律和政策，强化对环境的行政管制。单一的命令型环境管制难以有效遏制日益严峻的环境危机，保障公众环境知情权，以公众参与环境保护来监督政府和企业履行环境法律义务，成为现代社会环境治理的题中之义。世界各国对环境信息公开重视的原因在于：信息披露在促进大幅削减污染方面绩效明显，成本较低，减轻政府监管的执法压力，促进企业自我完善，加强利益相关方（如地方社区、民间社会、投资者、银行、消费者）的监督。更有人指出，环境信息公开是继命令与控制监管（如废水排放标准、环境质量标准）和基于市场的环境监管（环境税、总量控制下的排放控制与交易）之后的第三种环境监管模式。[①]

政府职能的扩张导致公民与政府之间出现日益明显的信息不对称状态。各国在建立信息公开立法的过程中，均是围绕着确认公众知情权而展开对信息公开法律制度的立法建构。西方发达国家以其健全成熟的宪政制度为基础，率先通过国内立法实现对公民环境知情权的立法保护。从立法模式上分析，这一时期环境信息公开专门立法主要存在两种立法模式，即单行立法模式和以信息公开法结合环境法律的复合立法模式。前一种模式以德国作为典型代表。1994 年德国《环境信息法》不仅规定了环境信息公开的范围、义务主体、申请程序、时限、经费、不公开的例外情形等，而且要求环境信息公开需要综合考虑公共利益与个人利益。而美国采纳了后一种模式。美国将环境信息公开的制度理念和程序规则，融入到主要的环境立法之中。《清洁空气法》、《清洁水法》、《有毒物质控制法》、《紧急计划与社区知情权法》等等。其中《清洁空气法》、《清洁水法》设定了企业向环境主管机关报告环境行为信息的义务。《有毒物质控制法》和《紧急计划与社区知情权法》规定，根据“有毒物质排放清单”计划，企业应当披露化学物质特别是有毒物质生产、使用、扩散和处置等环节的环境信息。此外，还进一步规定地方或州紧急计划委员会履行公开和帮助公开环境信息的义务。

[①] Tietenberg, T, 1998, "Disclosure Strategies for Pollution Control," Environmental and Resource Economics,11,587-602.

不少发展中国家也制定了与环境信息公开有关的法律。泰国的《环境质量法》规定:“公民有权获取涉及自然环境及生活状况方面的关于环境的全部信息”。另外经过当地非政府组织多年来的推动，泰国“官方信息委员会”也在 2010 年 6 月 7 日的公告明确规定 16 种环境和卫生信息必需强制公开。智利的《智利共和国政治宪法》规定:“每个人都有权生活在一个无污染的环境中”。墨西哥的《生态平衡和环境保护基本法》规定: “所有人都有权享受一个健康的环境，并且无条件获取保障其生活环境的任何环境信息”。

关于企业环境信息公开制度，印度尼西亚的“污染控制、评价与分级项目”成为推进企业信息公开的典型制度工具。该项目对企业的环境行为进行分类、评级并予以公布，间接促进企业遵守环境法律法规，采取环境标志和清洁生产。项目计划不披露企业排放的原始数据，只对环境标准的达标进行评级。

这些立法具有以下特点：

（1）环境信息公开的主体扩大。就权利主体来说，突破了对申请人国籍的限制，不考虑自然人与法人之间的性质不同，而共同地赋予获取环境信息的权利。就义务主体而言，将政府的外延扩张，包括法律授权或行政机关委托的自然人和法人。

（2）环境环境信息以公开为原则，不公开为例外。立法不再关注应当公开什么，而是关注什么不可以公开。对环境信息公开范围的限制越来越少，公开例外的要求越来越高，一般集中于国家秘密、个人隐私等几类。

（3）将环境信息公开制度与公众参与制度、责任救济制度相联系。环境影响评价制度通过信息公开的正当法律程序，为公众提供参与环境决策的程序性权利，保证环境决策能够反映公众的利益诉求。权利的设定和分配，需要有完善有效的责任救济机制来保障权利的实现。行政法律责任、民事法律责任、刑事法律责任得到综合运用，督促政府和企业履行环境信息公开的法律义务，并在违反义务后承担适当的法律责任。

（4）非政府组织在环境信息公开中发挥重要作用。非政府组织在环境信息公开过程中，既可能在法律法规授权的情况下，成为信息公开的义务主体，有可能是通过行使环境知情权督促政府和企业履行环境信息公开义务的权利主体。

（5）环境信息公开的工具多元化。各国环境信息公开立法注意综合运用污

染物排放及转移登记制度、环境影响评价报告的公开、政务信息公开法律法规、产品标识制度工具来促进政府和企业履行环境信息公开义务。

3. 环境信息公开立法趋向国际化

各国的环境信息公开立法引起了国际社会对于环境信息公开立法的重视。国际环境信息公开立法是伴随国际组织确立环境权的历程而逐步展开的。随着环境权的确立，国际社会在保护公民环境知情权方面逐渐达成共识，一致认为保障环境权最基本的制度应当是环境信息公开法律制度。所以，关于环境信息公开的内容不断的出现在各类国际性法律文件之中。越来越多的全球性、区域性国际组织在运用国际法实施国际环境治理的过程中，经过成员国多方的磋商，达成一系列多边公约或签署国际环境法律文件，旨在向最大多数的国家推广环境信息公开的理念与制度规则，使得成员国家在环境信息公开方面达成最为广泛的共识。随着可持续发展战略的深入，越来越多具有重要影响的全球性公约将与公众参与有关的环境信息公开作为其重要的法律政策实施工具纳入到国际环境法律治理机制当中，实现预先风险评价，降低制度实施成本。例如：1992 年《气候变化框架公约》、1998 年《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》、2000 年《卡塔赫纳生物安全议定书》、2001 年《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等等。

1992 年《里约宣言》第 10 条指出：“环境问题最好在不同层级公众参与的基础上解决。在国家层面，每个人应获得其社区的有害物质与活动的有关信息，并有机会参与政策制定。国家应通过广泛地提供信息，鼓励和促进公众觉悟与参与”。《里约宣言》将环境信息公开作为公众参与的程序机制，肯定了环境信息公开对于解决环境问题的重要意义。1998 年《关于在环境事务中获取信息、公众参与决策和获取司法救济的公约》（《奥胡斯公约》）以专门的国际公约形式针对环境信息公开做出规定。该公约是迄今为止对环境信息公开各项内容规定最为完善的公约。其内容包括：（1）对“环境信息”、“公共当局”等基本概念进行严格的法律界定；（2）对政府信息公开主体、范围、方式、程序、司法救济进行规定；（3）规定了企业环境信息公开与产品环境信息公开的原则及实施路径；（4）明确环境信息公开制度的完善与发展机制。根据公约的完善与发展的开放机制，又

制定了《污染排放与转移登记议定书》、《阿拉木图宣言》、《欧盟关于公众获取环境信息的指令》（DIRECTIVE　2003/4/EC）。这些国际法律规范对公约中环境信息公开制度的政府环境信息公开、企业环境信息公开以及产品环境信息公开予以充分发展。

（二）我国环境信息公开立法的产生与发展

我国环境信息公开制度的产生和发展经历了一个从无到有、从隐晦规定到明确规定、从原则规定到具体规定、从零散规定到系统规定的过程。

我国在 1982 年《宪法》第 2 条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。……人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”根据这一规定，我国公民可以广泛参与国家环境管理，虽然并没有直接涉及信息公开，但行使管理的前提是知情，所以也隐含着公民知情权的保护。

1989 年的《环境保护法》第 6 条规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”这是从个人权利角度作的规定，第 11 条则规定政府公开环境状况公报的义务，即“国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。”1996 年修订的《水污染防治法》第 13 条要求“环境影响报告书中，应当有该建设单位所在地单位和居民的意见。”此后，修订的污染防治单行法律和 1998 年的《建设项目环境保护管理条例》都沿袭了该规定，2002 年的《环境影响评价法》还将公众参与的范围扩大到专项规划的环评，该法第 11 条作了以下规定：“专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是，国家规定需要保密的情形除外。编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明。”2002 年的《清洁生产促进法》第 17 条要求省级人民政府的环保部门“在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。”第 31 条则又从企业角度

规定其公开环境信息的义务，即“列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。”这是我国首次对企业环境信息强制公开的规定。2003 年，原国家环境保护总局发布了《环境保护行政主管部门政务公开管理办法》，第 10 条对公众请求公开作了规定，为将来规定公众申请环境信息公开进行了可贵的尝试。2004 年，为配合实施 2004 年 7 月 1 日生效的《行政许可法》，原国家环境保护总局出台了《环境保护行政许可听证暂行办法》，由于利害关系人属于听证参加人，因此，该办法可以被理解为对公众参与的重要形式之一——听证作了具体规定：听证的适用范围、听证主持人和参加人以及其权利和义务、听证程序等。2005 年底，国务院为全面落实科学发展观，作出《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，其中，在健全社会监督机制措施方面指出应及时发布环境污染事故信息，为公众参与创造条件，并强调企业要公开环境信息。2006 年，为规范和推动环境影响评价中的公众参与，正式实施《环境影响评价公众参与暂行办法》，该暂行办法专设一节“公开环境信息”，在《环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》的基础上进一步具体规定了公众参与环境影响评价的原则、范围、方式和程序。

2007 年以前，我国环境立法已经出现了一些关于环境信息公开的规定，但都是在贯彻具体制度如环境影响评价中提出个别要求，并没有发展成为一项独立的专门的环境法律制度。这种状况在 2007 年被扭转。2007 年，原国家环境保护总局发布了《环境信息公开办法（试行）》，这是继国务院颁布《政府信息公开条例》之后，政府部门颁布的第一部有关信息公开的立法文件，也是我国第一部专门有关环境信息公开的法律文件。该规章对政府环境信息公开的范围、公开的方式和程序以及企业环境信息公开作了比较详细具体的规定。至此，我国环境信息公开制度经过千呼万唤之后，在政务公开的大背景下，终于得以正式确立。

第二节　我国环境信息公开立法的现状

一、我国环境信息公开立法的框架

我国环境信息公开的规定较为分散，形式上大致可以分为环境信息公开专门

立法和有关环境信息公开的单行立法。通过列举可以梳理评估我国法律法规中环境信息公开的规定，是否具有系统性和可操作性。有关各个单行法的环境信息公开规定之间是否存在矛盾冲突、不一致的地方，为执法机关和司法机关在法律适用层面，提供有针对性的立法后评估。

（一）《宪法》中环境知情权的规范

2004 年修改后的《宪法》第 2 章第 41 条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。”这一规定是明确赋予公民具有申诉、控告、检举政府违法失职的基本权利。公民的环境信息权虽然没有明确在该条款中予以规定，但该项基本权利的外延包括了对公民环境知情权的法律保护。需要通过其他有关环境信息方面的法律细化具体规定，明确环境知情权的内容、行使方式以及救济渠道。

（二）综合性环境基本法中环境知情权的规范

1989 年《环境保护法》在总则部分对环境信息权做了类似于宪法的规定。第 6 规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”，并在第 11 条第 2 款规定了政府公开环境状况公报的义务：“国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。”值得注意的是，《环境保护法》在规定公民具有保护环境义务的同时，却并未明确提及公民享有美好环境的权利。政府在环境信息公开中的法律义务设定不完整，仅明确了国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，至于设区的市和县级人民政府的信息公开法律义务，则没有提及。

对于突发环境事件而言，法律对于环境信息知情权的保护是通过设定政府和有关单位的应急法律义务而实现的。第 31 条规定，“因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的单位，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到污染危害的单位和居民，并向当地环境保护行政主管部门报告，接受调

查处理。”上述规定从环境基本法的角度，对政府公开环境状况的义务及造成污染事故单位的通报义务做了原则性的规定。为了细化突发环境事件中的应急程序机制，全面、及时、有效地应对环境事故，保护公民在事件发生前后的知情权，2006 年 1 月，国务院相继发布了《国家突发公共事件总体应急预案》和《国家突发环境事件应急预案》。2007 年 8 月，国家出台《突发事件应对法》，从突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面构建起一整套突发事件应急法律机制。2011 年 4 月，环境保护部发布《突发环境事件信息报告办法》，进一步在对突发环境事件分级细化的基础上，规范政府突发环境事件信息报告的程序，细化了政府在突发环境事件信息报告中迟报、谎报、瞒报、漏报有关突发环境事件信息的法律责任。

（三）环境保护单行法律法规规章中环境知情权保护的规范

这其中既包括全国人大常委会颁布的法律，也有国务院及其各部委制定的行政法规、部门规章及其规范性文件。文中所涉及的法律法规包括：《环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》、《环境影响评价法》、《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》、《关于对申请上市的企业和申请再融资的上市企业进行环境保护核查的规定》、《企业环境信息公开公告》、《关于进一步严格上市环保核查管理制度加强上市公司环保核查后督查工作的通知》、《上市公司信息披露办法》、《环境影响评价公众参与暂行办法》、《危险废物经营许可证管理办法》等等。

（1）环境影响评价中的信息公开

《环境影响评价法》第 5 条，“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”。第 11 条规定，“专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响，对直接涉及公众环境权益的规划，应当在该规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见，并应当在审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明”。

《环境影响评价公众参与暂行办法》第 7 条至第 11 条规定了公众参与环境影响评价的信息公开主体、内容、方式和程序。另外还有几部单行的环境保护法

律，也规定了信息公开内容，比如说《大气污染防治法》，第 2 条第 2 款就规定，在大气污染受到了严重损害的情况下，当地政府应该向当地居民公告。如果发生了事故或者可能发生事故，有可能危害人民安全，当地政府有责任向当地居民公告。

（2）污染防治单行法中的信息公开

《水污染防治法》第 19 条规定，“国务院环境保护主管部门对按照要求完成重点水污染物排放总量控制指标的省、自治区、直辖市予以公布。省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门对按照要求完成重点水污染物排放总量控制指标的市、县予以公布”。

《北京市水污染防治条例》第 21 条规定，本市实行水环境质量公报制度。水环境质量信息由市环境保护行政主管部门统一发布。第 22 条规定，建设或者运行水环境监测设施需要相关机关、团体、企业事业单位或者其他组织提供便利条件的，相关机关、团体、企业事业单位或者其他组织应当予以配合。任何单位或者个人不得破坏、损毁或者擅自改动水环境监测设施。第 23 条规定，市人民政府及有关部门应当将排污单位违反水污染防治法律法规的行为纳入本市企业信用信息系统，对严重污染水环境的企业通过媒体予以公布。第 24 条规定，市和区、县环境保护、水行政等部门应当公布本部门受理对污染损害水环境行为举报的联系方式。对属于本部门职责范围的举报事项，应当及时处理；对不属于本部门职责范围的，应当及时转交有权处理的部门，并告知举报人。对举报属实的，应当对举报人给予奖励。

《环境噪声污染防治法》第 19 条规定，“在城市范围内从事生产活动确需排放偶发性强烈噪声的，必须事先向当地公安机关提出申请，经批准后方可进行。当地公安机关应当向社会公告”；第 35 条规定，“城市人民政府公安机关可以根据本地城市市区区域声环境保护的需要，划定禁止机动车辆行驶和禁止其使用声响装置的路段和时间，并向社会公告”。

《大气污染防治法》第 20 条第 2 款规定，“在大气受到严重污染,危害人体健康和安全的紧急情况下,当地人民政府应当及时向当地居民公告……”。该法第 23 条规定，“大、中城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布大气环境质量状况公报，并逐步开展大气环境质量预报工作”。《水污染防治法》第

19 条规定，“国务院环境保护主管部门对按照要求完成重点水污染物排放总量控制指标的省、自治区、直辖市予以公布。省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门对按照要求完成重点水污染物排放，总量控制指标的市、县予以公布”。

《危险废物经营许可证管理办法》第 17 条规定，“县级以上人民政府环境保护驻外使馆应当通过书面核查和实地检查等方式加强对危险废物经营单位的监督检查，并将监督检查情况和处理结果予以记录，由监督检查人员签字后归档。公众有权查阅县级以上人民政府环境保护主管部门的监督检查机制”。

（3）清洁生产与循环经济立法中的信息公开

《中华人民共和国清洁生产促进法》第 17 条规定，省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门“根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单”。第 31 条规定，“根据本法第十七条规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况”。

《循环经济促进法》第 10 条第 3 款规定，“公民有权举报浪费资源、破坏环境的行为，有权了解政府发展循环经济的信息，并提出意见和建议”。第 17 条规定，“国家建立健全循环经济统计制度，加强资源消耗、综合利用和废物产生的统计管理，并将主要统计指标定期向社会公布”。

《废弃电器电子产品回收处理管理条例》第 10 条第二款规定，电器电子产品上或者产品说明书中应当按照规定提供有关有毒有害物质含量、回收处理提示性说明等信息。第 11 条规定，国家鼓励电器电子产品生产者自行或者委托销售者、维修机构、售后服务机构、废弃电器电子产品回收经营者回收废弃电器电子产品。电器电子产品销售者、维修机构、售后服务机构应当在其营业场所显著位置标注废弃电器电子产品回收处理提示性信息。回收的废弃电器电子产品应当由有废弃电器电子产品处理资格的处理企业处理。第 27 条规定，违反本条例规定，电器电子产品生产者、进口电器电子产品的收货人或者其代理人生产、进口的电器电子产品上或者产品说明书中未按照规定提供有关有毒有害物质含量、回收处理提示性说明等信息的，由县级以上地方人民政府产品质量监督部门责令限期改正，处 5 万元以下的罚款。

（4）生态保护法律法规中的信息公开

《水土保持法》第 11 条规定，“国务院水行政主管部门应当定期组织全国水土流失调查并公告调查结果。省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门负责本行政区域的水土流失调查并公告调查结果，公告前应当将调查结果报国务院水行政主管部门备案”。第 42 条规定，“国务院水行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门应当根据水土保持监测情况，定期对下列事项进行公告：水土流失类型、面积、强度、分布状况和变化趋势；水土流失造成的危害；水土流失预防和治理情况。

《野生动物保护法》第 9 条规定，“国家对珍贵、濒危的野生动物实行重点保护。国家重点保护的野生动物分为一级保护野生动物和二级保护野生动物。国家重点保护的野生动物名录及其调整，由国务院野生动物行政主管部门制定，报国务院批准公布。地方重点保护野生动物，是指国家重点保护野生动物以外，由省、自治区、直辖市重点保护的野生动物。地方重点保护的野生动物名录，由省、自治区、直辖市政府制定并公布，报国务院备案”。《消耗臭氧层物质管理条例》第 7 条规定，国家对消耗臭氧层物质的生产、使用、进出口实行总量控制和配额管理。国务院环境保护主管部门根据国家方案和消耗臭氧层物质淘汰进展情况，商国务院有关部门确定国家消耗臭氧层物质的年度生产、使用和进出口配额总量，并予以公告。

《自然保护区条例》第 33 条规定，因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成自然保护区污染或者破坏的单位和个人，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到危害的单位和居民，并向自然保护区管理机构、当地环境保护行政主管部门和自然保护区行政主管部门报告，接受调查处理。

《风景名胜区条例》第 18 条规定，编制风景名胜区规划，应当广泛征求有关部门、公众和专家的意见；必要时，应当进行听证。风景名胜区规划报送审批的材料应当包括社会各界的意见以及意见采纳的情况和未予采纳的理由。

（5）有关企业环境信息公开的规范性法律文件

2003 年国家环保总局制定的《关于企业环境信息公开的公告》是我国第一部环境信息公开规章，对企业信息公开的内容、方式都作了相关规定。超标准排放污染物或者超过污染物排放总量规定限额的污染严重企业是信息公开的主体。

其中企业必须公开的信息包括：企业环境保护方针；污染物排放总量；企业环境污染治理；环保守法（如是否发生过污染事故以及事故造成的损失)；环境管理(如依法应当缴纳排污费金额)。企业自愿公开的环境信息包括：企业资源消耗；企业污染物排放强度；企业对环境的关注程度；下一年度的环境保护目标；当年致力于社区环境改善的主要活动；获得的环境保护荣誉；减少污染物排放并提高资源利用效率的自觉行动和实际效果；对全球气候变暖、臭氧层消耗、生物多样性减少、酸雨和富营养化等方面的潜在环境影响。企业信息披露的方式：必须进行环境信息公开的企业除在国家环保部政府网站和省级环保部门政府网站上公布外，可以通过报纸和其他形式的媒体公布，也可以通过印制小册子等形式进行公布；鼓励企业发布年度环境报告书并在企业网站或政府网站上公布。

原国家环境保护总局《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》，其中规定上市公司如果没有通过环保审核就不能上市。中国证监会 2006 年颁布的《上市公司信息披露管理办法》第 30 条至第 33 条，规定了发生可能对上市公司证券及其衍生品种交易价格产生较大影响的重大事件，而投资者尚未得知时，上市公司应当履行立即披露的法律义务，并说明事件的起因、目前的状态和可能产生的影响。上市公司因环保未审核而遭受处罚作为“重大事件”，上市公司应当履行信息披露的义务。

为了进一步细化上市公司环境信息披露义务履行的可操作性。《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》中规定，上市公司的环境信息披露，分为强制公开和自愿公开两种形式。“重大事件”主要包括：（1）新公布的环境法律、法规、规章、行业政策可能对公司产生重大影响的；（2）公司因为环境违法违规被环保部门调查，或者受到刑事处罚、重大行政处罚的；（3）公司有新、改、扩建具有重大环境影响的建设项目等重大投资行为的；（4）由于环境保护方面的原因，公司被有关人民政府或者有关部门决定限期治理或者停产、搬迁、关闭的；（5）公司由于环境问题涉及重大诉讼或者主要资产被查封、扣押、冻结或者被抵押、质押的；（6）《环境信息公开办法（试行）》规定并可能对上市公司证券及衍生品种交易价格产生较大影响的其他有关环境的重大事件。

2010 年 7 月紫金矿业集团的化学品泄漏事件导致了约 300 余万斤鱼死亡，但该公司直到事件发生 9 天之后才对外公布，这明显暴露了上市公司信息披露机

制的缺陷和法律监管的缺失。在紫金矿业的污染事件发生之后，多家环保组织联名致信上海和深圳股票交易所，要求彻查紫金矿业故意延迟污染事件信息披露的行为，并要求建立一套更完善的上市公司信息披露机制。此后，环保部发布了关于《上市公司环境信息披露指南（征求意见稿）》公开征求意见的通知，其中提高了对环保核查信息披露的要求。该指南草案规定，上市公司环境信息披露包括定期披露和临时披露。重污染行业上市公司应当定期披露环境信息，发布年度环境报告；发生突发环境事件或受到重大环保处罚的，应发布临时环境报告。其中年度报告应当披露的信息包括：重大环境问题的发生情况；环境影响评价和“三同时”制度执行情况；污染物达标排放情况；总量减排任务完成情况；依法缴纳排污费的情况；清洁生产实施情况以及环境风险管理体系的建立和运行情况。

（四）行政程序法中的环境信息公开

环境信息知情权的法律规范不仅表现为环境法律法规中的实体性规范，而且表现为行政程序性法律规范。我国虽然没有专门的行政程序法，但有关行政行为的程序性规范都包含在行政许可法、行政处罚法、行政强制法、行政复议法、行政诉讼法等基础性行政单行立法中，通过案卷制度、回避制度、说明理由制度、听证制度、救济制度等制度群，实现对公民环境信息知情权保护的法律保护，并成为环境信息公开法律制度的重要组成部分。例如 1999 年《行政复议法》第 23 条规定“申请人、第三人可以查阅被申请人提出的书面答复，作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料，除涉及国家秘密、商业秘书或者个人隐私外行政复议机关不得拒绝。”1996 年《行政处罚法》第 31 条规定：“行政机关在作出行政处理决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实，理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。”《环境行政处罚办法》第 72 条规定，除涉及国家机密、技术秘密、商业秘密和个人隐私外，行政处罚决定应当向社会公开。为了规范环境行政处罚的听证程序，环境保护部于 2010 年 12 月出台了《环境行政处罚听证程序规定》，就听证的适用范围、听证的告知和申请、听证会的召开等程序问题作出规定，使得行政处罚相对人及利害关系人能够通过行政公开程序，表达各自意见，保证环境行政执法机关所作出的处罚合法、过罚相当、程序公开。

由此，在《办法》出台之前，我国有关环境信息公开的法律规范散见于各种法律法规中，缺乏法律规范逻辑应有的配套与衔接。虽在不少信息的公开上有一

些法律规定，但是内容分散，可操作性不强。《环境保护法》第 11 条规定：“国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报”，但对于政府公布信息的范围、程序以及未能及时履行职责要负什么法律后果都没有明确规定。对于公众是否有权利向政府主管当局申请提供环境信息，也没有规定。《环境影响评价法》规定，要“建立必要的环境影响评价信息共享制度，提高环境影响评价的科学性”，但环境影响评价信息主要是对监督管理部门和有关的专家开放，而没有对一般民众开放，更没有规定公众有主动申请获得相关信息的权利。相关的法规、规章在《政府信息公开条例》与《环境信息公开办法》出台之前，对公众的环境信息权都是做了很模糊的规定。例如 1998 年国务院通过的《建设项目环境管理条例》第 15 条对环境影响评价作了规定：“建设单位编制环境影响报告书，应当依照有关法律规定，征求并通知建设项目所在地有关单位和居民的意见。”但这一规定并未从程序问题上做出任何具体规定，因此其实际上并未向公众获得环境影响评价信息提供进一步的法律依据。由此产生的问题就是环境信息权的法律地位模糊而不清晰，它的存在与否容易受到质疑，实践当中也常常发生行政部门以没有法律依据为借口拒绝向公众公开的情形。

二、《环境信息公开办法（试行）》的立法创新

2007 年 4 月，原国家环境保护总局根据《政府信息公开条例》制定了《环境信息公开办法（试行）》。《办法》于 2008 年 5 月 1 日实施。这是我国真正意义上的一部有关环境信息公开的法律，落实国务院关于政府信息公开、政务公开的要求，提出了公众参与环境保护的方式、途径、享有的权利，以及行政机关和企业在公众参与环境保护中所应承担的责任和义务。其立法创新在于：

（一）初步明确了我国环境信息公开立法的立法目的和基本原则

根据《办法》第 2 条可知，环境信息公开包括政府环境信息公开和企业环境信息公开两部分。政府环境信息，是指环保部门在履行环境保护职责中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。企业环境信息，是指企业以一定形式记录、保存的，与企业经营活动产生的环境影响和企业环境行为有关的信息。从立法目的上看，《办法》是通过规范政府和企业公开环境信息的范围、方式、程序等重要环节，维护公民、法人和其他组织获取环境信息的权益，推动公众参与环

境保护。换言之，环境信息公开是为政府和企业设定环境信息公开法律义务，保障公民环境信息知情权。

环保部门应当遵循公正、公平、便民、客观的原则，及时、准确地公开政府环境信息。环保部门作为政府机构，承担完全的环境信息公开义务，并且要向公众平等的公布环境信息，以免造成利用信息不对称或收买信息的形式来牟取不当利益，进而损害其他社会公众的合法利益。而企业应当按照自愿公开与强制性公开相结合的原则，及时、准确地公开企业环境信息。企业作为市场中的主要主体，其本身有一定的自主性，对于环境信息的公开也有自愿公开的余地，但涉及到公众非选择的环境利益时，则企业必须向公众进行公开，已达到公众参与监督，防止企业利用优势地位进行不当利益的牟取。

（二）界定了政府环境信息公开的主要内容

《环境保护法》第 11 条规定国务院和省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门有义务定期发布环境状况公报，并未提及其他县市级地方人民政府的环境保护行政主管部门是否有义务定期公开环境信息。《办法》第 3 条规定，国家环境保护总局负责推进、指导、协调、监督全国的环境信息公开工作。县级以上地方人民政府环保部门负责组织、协调、监督本行政区域内的环境信息公开工作。这不仅细化了《环境保护法》第 11 条的规定，而且将履行政府环境信息公开义务的主体范围扩大至县级以上地方人民政府的环保部门。《办法》第 6 条规定了各级环保部门建立、健全环境信息公开制度，从组织机构设置和职责分配层面，明确了环保部门内部负责政府环境信息公开的组织机构及其工作职责。具体包括以下几个方面：（1）组织制定本部门政府环境信息公开的规章制度、工作规则；（2）组织协调本部门各业务机构的政府环境信息公开工作；（3）组织维护和更新本部门公开的政府环境信息；（4）监督考核本部门各业务机构政府环境信息公开工作；（5）组织编制本部门政府环境信息公开指南、政府环境信息公开目录和政府环境信息公开工作年度报告；（6）监督指导下级环保部门政府环境信息公开工作；（7）监督本辖区企业环境信息公开工作；（8）负责政府环境信息公开前的保密审查；

（三）明确了企业环境信息公开的范围

自愿公开的内容包括：（1）企业环境保护方针、年度环境保护目标及成效；

（2）企业年度资源消耗总量；（3）企业环保投资和环境技术开发情况；（4）企业排放污染物种类、数量、浓度和去向；（5）企业环保设施的建设和运行情况；（6）企业在生产过程中产生的废物的处理、处置情况，废弃产品的回收、综合利用情况；（7）与环保部门签订的改善环境行为的自愿协议；（8）企业履行社会责任的情况；（9）企业自愿公开的其他环境信息。

强制性公开的内容包括列入本办法第十一条第一款第（13）项名单的企业，应当向社会公开下列信息：（1）企业名称、地址、法定代表人；（2）主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标、超总量情况；（3）企业环保设施的建设和运行情况；（4）环境污染事故应急预案。企业不得以保守商业秘密为借口，拒绝公开前款所列的环境信息。企业环境信息公开的方式和程序：自愿公开环境信息的企业，可以将其环境信息通过媒体、互联网等方式，或者通过公布企业年度环境报告的形式向社会公开。强制向社会公开环境信息的企业，应当在环保部门公布名单后 30 日内，在所在地主要媒体上公布其环境信息，并将向社会公开的环境信息报所在地环保部门备案。

（四）确定了政府信息公开的多种方式

《办法》第 16 条规定，公民、法人和其他组织依据本办法第五条规定申请环保部门提供政府环境信息的，应当采用信函、传真、电子邮件等书面形式；采取书面形式确有困难的，申请人可以口头提出，由环保部门政府环境信息公开工作机构代为填写政府环境信息公开申请。另外，《政府信息公开条例》第 15 条规定，行政机关应当将主动公开的政府信息，通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。第 16 条规定，各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所，并配备相应的设施、设备，为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利。行政机关可以根据需要设立公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等场所、设施，公开政府信息。行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息。

（五）设定了政府环境信息不公开的救济途径

在环境行政领域当政府不公开应当公开的政府环境信息时，或者公民认为政府应当公开相关的环境信息而政府不予公开时，我国法律、法规并没有明确规定

公民可以通过司法救济途径保障自身的权利。《办法》第 26 条规定，公民、法人和其他组织认为环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，可以向上级环保部门举报。收到举报的环保部门应当督促下级环保部门依法履行政府环境信息公开义务。公民、法人和其他组织认为环保部门在政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

（六）初步设置了不履行环境信息公开义务的法律责任

《办法》对政府和企业违反环境信息公开法律规定，设定了行政法律责任并注意与《清洁生产促进法》的有关法律责任相衔接。第 27 条规定，环保部门违反本办法规定，有下列情形之一的，上一级环保部门应当责令其改正；情节严重的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分：（1）不依法履行政府环境信息公开义务的；（2）不及时更新政府环境信息内容、政府环境信息公开指南和政府环境信息公开目录的；（3）在公开政府环境信息过程中违反规定收取费用的；（4）通过其他组织、个人以有偿服务方式提供政府环境信息的；（5）公开不应当公开的政府环境信息的；（6）违反本办法规定的其他行为。第 28 条规定，违反本办法第二十条规定，污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环保部门依据《清洁生产促进法》的规定，处十万元以下罚款，并代为公布。

2010 年 7 月，环境保护部出台了《环境保护公共事业单位信息公开实施办法（试行）》，专门针对县级以上人民政府环境保护行政主管部门所属具有提供社会公共服务职能的事业单位，设定了信息公开的法律义务。该规章就环境保护公共事业单位信息公开的范围、例外情形、依申请公开、公共事业单位主动公开、法律责任等做了具体的规定。该规章的制度内容与《办法》的制度建构保持一致协调。

第三节　我国环境信息公开立法存在的问题

《政府信息公开条例》与《办法》的颁布填补了我国环境信息公开专门立法的空白，初步建构了环境信息公开法律制度的基本框架。但其立法位阶低，同时

我国的一些法律中已就有关政府环境信息公开的义务、企业环境信息公开等内容做出了一些规定。而这些环境法律的有关规定分散于各个环境领域的单行法中，造成环境信息公开法律的规定不协调、不系统，可操作性不足，经常出现重复、交叉，甚至冲突的情况。根据《立法法》关于上位法优于下位法的法律冲突适用规则，在实际法律适用时，执法机关或司法机关会优先适用级别更高的环境保护法律中有关环境信息公开的规定。因此，分析我国环境信息公开立法的不足，不仅要分析专门的环境信息专门立法内容上的缺陷，而且对此前相关法律法规中的环境信息公开规定的不足之处也应进行梳理和反思。

一、一般性环境法律法规在环境信息公开方面的缺陷

（一）政府污染源监管信息公开制度不健全，应当公开的环境信息范围过于笼统

《环境保护法》规定的政府应公开的环境信息为环境质量状况和环境污染事故，《清洁生产促进法》规定的应公开环境信息为与清洁生产相关的信息。其他相关立法普遍存在政府和企业公开的环境信息范围单一、表述笼统、不具体的弊病。只规定公开环境信息，不涉及在何种范围内公开，通过何种方式公开。而政府通过环境规划制度、环境目标责任制度、环境影响评价制度、“三同时”制度、环境申报登记制度、环境许可制度、落后设备和生产工艺淘汰制度、限期治理制度、现场检查制度、环境监测制度、环境行政处罚等一系列环境行政管理法律制度，对污染源进行监管。政府单一的监管成本较高，执法能力不足。特别是在环境监测系统建设方面，还不能够适应对污染源排污的全面、准确、及时数据监测。此外，在污染源监管的信息公开方面创新不够，在对污染企业监管过程中，重直接管制，以罚代管，缺少对企业治理污染的制度激励。公众在未掌控污染源排污信息的基础上，难以有效参与到对环境保护的监督中。因此，立法规定的应公开的环境信息范围过窄，公民所能获取的环境信息非常有限，不利于公众参与制度的推行。

（二）环境信息公开的主体有限

《环境保护法》规定的履行环境信息公开法律义务的主体仅限于国务院和省级政府的环保部门。2000 年修订的《大气污染防治法》第 23 条规定，“大、中城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布大气环境质量状况公报，并逐步开展大气环境质量预报工作”。大气环境质量状况公报应当包括城市大气环境

污染特征、主要污染物的种类及污染危害程度等内容；而《清洁生产促进法》则将环境信息公开的政府范围进一步扩展为各级人民政府，具体部门包括环保、经贸、农业、建设等相关部门。但因这两部法律规定的环境信息公开范围有限，即大气环境质量状况以及与清洁生产相关的信息，仅涉及公众应获取环境信息的一部分。单行环境立法仍需扩大环境信息公开义务主体范围，拓宽公众环境信息的来源。

（三）环境影响评价中的信息公开难以充分保障公众参与的实现

公民获取环境信息只是一种基本的环境管理手段，其最终目的是使得公民在享有并行使知情权的基础上，参与环境决策和管理。因而，环境信息公开制度应该是公众参与制度的铺垫，其具体制度的设计应能满足公众参与制度的需要。在我国，公众参与主要是参与环境影响评价。对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,提出预防、减轻不良环境影响的对策和措施，并进行跟踪监测的方法与制度。环境信息的有效公开与公众参与环评是公众与项目建设单位、环评审批机构、政府有关部门进行双向沟通交流的渠道。信息公开的质量在很大程度上决定公众参与的程度和效率。而考察我国现有的立法，环境影响评价过程中信息公开的质量不高，难以保障公众参与机制的实现。

（1）环评信息公开的启动时间滞后。我国环境影响评价法并未像国外环评制度那样，规定编制环评报告书前，必须将有关信息公布周知。公众对于环评这一技术含量较高的科学方法不了解，规划环境影响评价每个阶段的信息很少对外公开，现实对外公开的部分信息往往缺少实质性内容。在建设项目环境影响评价中，建设单位只是在报批建设项目环境影响报告书前部分公开有关信息。而在项目建议书阶段、可行性研究阶段、设计阶段、施工阶段、试生产竣工验收阶段、环评影响跟踪评价阶段，往往以内部信息为借口，对外封锁消息。立法没有明确指出环评程序中哪一环节上进行信息公开和公众参与，造成有关时间、地点、方式、范围等关键性环评信息不能在第一时间及时披露。

（2）对环评信息公开的反馈结果不够重视。《环境影响评价法》第 21 条第 2 款及《环境影响评价公众参与暂行办法》第 17 条规定，建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明。在实际操作层面，环境影响报告书缺少对公众意见进行汇总、分析、反馈、整理的

实际流程处理，使得公众意见被形式化处理，成为满足程序要求而做的象征性工作。立法未明确规定评价者对公众意见加以反馈、在公众意见的基础上修正环境影响报告并加以公布的义务，大大削弱了信息公开和公众参与在法律上的效力。

（3）环评信息公开的内容不全面。对于规划环评而言，侧重对项目生命周期进行全过程的环境影响分析，在时空上应当具有深度。而立法没有明确规划环评信息公开的内容应当将区域内多个项目综合影响以及空间范围影响向公众披露。这使得政府只简单介绍规划项目和项目所可能产生的影响，而较少全面公开长远性的影响信息。对于建设项目环评，建设单位或其委托的环评机构掌握着与开发建设项目相关的大量环境信息,但实际中往往只简单介绍了工程的建设规模、内容等，对于企业环境质量、环境治理和污染利用方面的信息避而不谈。

（四）突发环境事件信息公开的特殊性没有在立法中体现

现行有关立法主要强调,在总的原则上突发环境事件信息的及时真实通报，诸如构成应当立即通报的突发性环境污染事件的条件、公布的信息内容等具体规定不够细致，其可操作性不强。以经济损失作为认定突发性环境污染事件及事故级数的标准在实际操作认定不科学。一旦突发性环境污染事件发生，事件发生地区的经济社会秩序陷入混乱，难以及时准确将事件造成的经济损失全部估算清楚，事件的风险评价就会出现极大的误差。对突发环境事件中企业信息公开法律责任的规定大多数是针对企业谎报环境信息的情形，对于迟报、瞒报事故的法律责任，立法很少提及，难以适应约束企业履行信息公开义务的现实要求，无法达到立法预期的法律效果。

无论公法上的环境信息公开义务主体，还是私法上的环境信息公开义务主体，拥有环境信息优势的一方往往在公开信息的过程中难以做到信息公开的准确、真实、及时、完整。围绕着突发环境信息公开的全面性、准确性、及时性要求，法律既要对私人主体公开信息的要求规定得细致，配置严格的法律责任作为基础，也要对政府信息公开的合法性进行规范。明确在突发环境事件中，政府环境信息公开的范围及其例外。换言之，在利益衡量的基础上，既要规范政府信息公开的义务，保护公众的环境知情权，也要给予社会公共利益的考虑，明确公开的例外，设置好具体的情形，把握好权力和权利的界限，协调公共利益和私人利益的冲突。

（五）公民的环境信息知情权缺乏相应的救济机制

有权利必有救济，没有救济的权利常常沦为一纸空文。《奥胡斯公约》明确规定了公众环境知情权的两种救济方式，即行政救济和司法救济，使该项权利的实现获得保障。我国专门信息公开立法之前关于环境知情权的法律救济立法基本上处于空白状态。公众环境知情权容易受到侵害的情况是微观环境管理方面的信息无法知情，如环保部门日常管理过程中的行政许可、行政处罚、行政复议等信息。审视现行立法，包括 2002 年通过的《环境影响评价法》在内的环境法律并未具体规定政府与企业公开上述信息的义务。公民的环境信息知情权没有行政救济的渠道。而在寻求司法救济时，原告的诉讼主体资格难以识别与认定。根据我国行政诉讼的法律规定，与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以提起行政诉讼。申请政府环境信息公开被拒绝或者政府不公开应对主动公开的信息，在司法实践中难以直接认定原告的诉讼主体资格。这不同于国外的公益诉讼，我国的行政诉讼法，并未建立公益诉讼制度，导致公民的环境信息知情权被侵犯后，难以得到司法救济。

二、现行专门政府环境信息公开立法的缺陷

（一）政府依职权主动公开环境信息的范围规定并未全面确认公民知情权

在《办法》并未直接规定公众对于政府信息的请求权利，在政府不履行主动公开环境信息的法律义务后，公众缺少诉讼法律上的直接利害关系，难以寻求知情权的司法救济。作为国务院颁布的行政法规，《办法》仅能约束行政机关和被授权组织等，对于人大、法院等广义的政府信息并不能进行规范，使公众的知情权在内容上所欠缺。

（二）依申请公开政府环境信息的范围和条件不明确

首先，依申请公开政府信息的范围并不确定，没有通过立法明确公开是政府环境信息公开的法律原则，不公开是例外。例外的情形应当运用列举的立法技术表达。而《办法》却运用列举的立法语言归纳性地界定政府环境信息公开的范围，就不能全面界定清楚。其次，依申请公开的条件不明确，根据自身生产、生活、科研等特殊需要的要求申请政府环境信息公开，缺乏可操作性的判断标准。申请人获得政府信息后是否负有保守这些政府信息的义务也不明确。最后，对于突发环境事件，现行信息公开立法并未对其作出特殊的规定。政府在突发环境事件中

的信息公开具有统一性、及时性、准确性、全面性的特点，信息公开更需要对公共利益和私人利益之间的冲突进行权衡。

（三）未准确界定政府环境信息不公开的例外情形

《办法》第 12 条规定了在政府公开环境信息之前，对公开的环境信息必须依据“《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定进行审查”，但因为目前国家尚未对国家秘密和商业秘密做出严格的界定，所以容易成为不公开环境信息的借口。此外，我国也未制定一部隐私权保护法，行政机关在信息公开实践中往往难以判断个人隐私的范围，申请人的知情权或者第三人的隐私权由此而无法得到切实的保障。同时，行政机关亦有可能以涉及他人个人隐私作为借口而拒绝履行政府信息公开的义务。

案例 2.1　信息不公开成为常态

2010 年 5 月 20 日，南方周末向 29 个直辖市和省会城市、自治区首府的环保局发出了 29 份公开 2010 年以来该局行政辖区内受到环境行政处罚的企业名单及处罚事由的申请。申请发出后，各地环保局的态度迥异。29 个城市中，12 个积极回应，3 个明确拒绝回复，1 个提出无理要求，另外 13 个城市在经过南方周末记者的两轮申请之后，仍保持沉默。拒绝理由包括信息尚未形成（西宁），可能影响国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定（天津），损害企业商业信誉、商业秘密及个体工商户的个人隐私（贵阳）。

资料来源：（参见袁端端、徐楠:《环境信息公开咋就这么难，29 份信息公开申请表的遭遇》，http://www.infzm.com/content/46698，最后访问 ：2011 年 7 月 15 日。）

（四）政府环境信息公开救济规则不完善，限制公众环境知情权的实现

《办法》第 26 条规定：公民、法人和其他组织认为环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，可以向上级环保部门举报。收到举报的环保部门应当督促下级环保部门依法履行政府环境信息公开义务。公民、法人和其他组织认为环保部门在政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。获取环境信息是一种知情权，对知情权的侵犯是不能直接提起行政诉讼的。环保部门不依法履行环境信息公开义务的，应属于环境行政不作为行为，公众应该有权提起行政诉讼或行政复议。如果环保部门在

政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯的是公共利益，是否能提起诉讼？无人起诉时该如何处理？由于环境公共当局无正当理由拒绝提供环境信息，或者已提供环境信息，但提供的环境信息不完整或者不真实而导致环境知情人的人身或财产遭受到损害，环境公共当局是否要承担赔偿责任呢？由此，在政府不履行或者不完全履行环境信息公开法律义务的情况出现后，公众通过行政救济或司法救济的渠道实现环境知情权，在立法上存在障碍，需要进行法理解释和制度创新。

案例 2.2 环保 NGO 组织关于环境信息公开的相关建议

《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》对政府信息公开行政诉讼中涉及的若干重要问题作了澄清和规定。意见集中在要求明确企业排污数据公开主体，对不予公开的商业秘密做出限定性解释并明确企业排污数据不属于商业秘密，原告申请政府信息公开应不问理由，应当区分处理保密与非保密内容并将后者予以公开，明确建设项目环境影响评价文件属于政府信息的范畴，对政府信息公开的例外情形做出限定以防止扩大性解释。对此征求意见稿，不少国内环保 NGO 组织发表了各自的观点和意见。

自然之友等关于《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》的意见和建议，2009 年 11 月 26 日，http://www.fon.org.cn/content.php?aid=12211，最后访问：2010 年 11 月 15 日

（五）政府环境信息公开的程序有待细化

立法偏重于规定政府主动公布环境信息的程序性原则和要求，对于公民主动行使环境知情权的保障程序则不健全。行政程序中对政府行政行为的做出缺少细致的程序羁束性规范，行政主体在环境行政中享有较大的自由裁量权，行政主体基于自身利益的考虑，会利用自由裁量的弹性空间，阻碍公众获取本应公开的环境信息。例如，《条例》第 25 条规定，公民有权要求行政机关更正有关自身的不准确信息，但却没有规定更正的期限，为实践中行政机关怠于行政留下了开脱的空间。《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《安全生产法》、《国家突发环境事件应急预案》等有关法规规定虽然提出了突发环境事件的应急报告要求，但却没有明确突发环境事件信息对公众发布的具体时限。《办法》第 14 条也没有明确突发环境事件信息的公开时限，“环保部门应当自该环境信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开”的信息公开时限规定，没有特别考虑突发环境事件中公众环境信息知情权对于政府履行环境应急信息公开法律义务的现实利益诉求，往往

使得政府有不及时公开的借口，不能在第一时间及时发布准确、权威的信息，合理有效的疏导社会舆论，避免社会恐慌。

三、现行专门企业环境信息公开立法的检省

（一）企业自愿公开环境信息的范围不具有操作性

《办法》将自愿公开的环境信息事项不加区分，公开的环境信息是否具有真实性、完整性值得怀疑。环境信息公开的立法目的是“为了推进和规范环境保护行政主管部门（以下简称环保部门）以及企业公开环境信息，维护公民、法人和其他组织获取环境信息的权益，推动公众参与环境保护”。《办法》对企业自愿公开的环境信息事项没有加以区别，由企业自行决定公开内容，这就可能存在着企业发布的环境信息是片面的、无用的甚至是虚假的。实践中，有些企业基于某种需要虽然也公开了环境信息，但在公开时有意用晦涩难懂、含混不清的术语来应付、隐瞒，或在环境报告中堆砌大量的琐碎事实和枯燥的数据，甚至在公开前已进行信息“加工”，公开的信息并不处于公开状态，公开的环境信息质量不高。

（二）强制公开企业环境信息的义务主体过于狭窄

《办法》第十一条第一款第（十三）项规定：“污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单；”第二十条规定：“列入本办法第十一条第一款第（十三）项名单的企业，应当向社会公开下列信息：（一）企业名称、地址、法定代表人；（二）主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标、超总量情况；（三）企业环保设施的建设和运行情况；（四）环境污染事故应急预案。企业不得以保守商业秘密为借口，拒绝公开前款所列的环境信息。”从上述规定可以看出，我国强制公开的对象只限于“两超”企业，而内容又只限于污染物超标治理的情况。目前，“两超”企业主要集中在重污染行业，如采掘、造纸、印刷、电力等行业。对于绝大多数不属“两超”的企业，就可以不公开环境信息。而对国家一直严格控制的上市公司，《办法》没有将其列入强制公开环境信息企业范围内。实际上，上市公司作为公众公司，更有义务向社会公开其各种重要信息。因此，《办法》以行业特点而不是以企业规模实行强制公开的做法就会使很多大企业无需公开环境信息，这与《办法》的立法初衷不相符，也有悖于相关的公司法制度。我国《公司法》第五条规定“公司承担社会责任”，公开环境信息应属于其承担社会

责任的具体表现。《办法》没有明确提及上市公司环境信息公开，与相关的公司法律制度不协调。

（三）政府对企业环境信息公开监管乏力

《办法》规定强制公开的企业应在所在地主要媒体上公开其环境信息，并应报所在地环保部门备案，环保部门有权对企业公开的环境信息进行核查；自愿公开的企业可通过媒体、互联网或者通过公开企业年度环境报告的形式向社会公开，对自愿公开企业环境行为信息、且模范遵守环保法律法规的企业，环保部门可以给予一定的奖励。可见，《办法》对强制公开环境信息的企业进行监管只限于“备案”、“核查”的方式，而这两种监管方式的力度都不大，难以确保公开的信息符合真实性、及时性的要求。

（四）法律责任形式单一，制裁力度不够

《办法》第 28 条关于“不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的处十万元以下罚款”的规定难以有效起到预防、控制和制裁的作用。法律责任是企业环境信息强制公开的重要保障，如果没有法律责任，环境信息的强制公开就无法实现，公开信息的即时性与真实性也无法保证。国外立法在设计法律责任的时候，根据过罚适当的原则，综合运用刑事法律责任、民事法律责任和行政法律责任。单一的行政法律责任并不能全面达到制裁违法企业，救济知情权人的目的。行政法律责任仅仅代表国家对违法企业破坏环境信息管理秩序的制裁，并不能救济因违法企业不公开环境信息而阻碍公民环境知情权的实现，导致的公民人身健康损害和财产损失。

四、产品环境信息公开制度缺失

《办法》所构建的环境信息公开法律制度规定了政府环境信息公开和企业环境信息公开，未涉及产品环境信息公开。纵观世界各国和国际组织的环境信息公开法律实践，产品环境信息公开无疑是环境信息公开制度的重要内容。产品环境信息公开在法律性质上不同于政府环境信息公开。政府环境信息公开反映了政府公共权力与公民权利之间的公法关系，而产品环境信息公开则是在平等的产品生产和销售企业与消费者之间形成的私法关系前提之下，为了平衡企业与消费者的信息不对称形成的社会不公，立法着重保护消费者在产品环境友好方面享有的社会公共利益，进而折射了私法社会化的趋势。所以补充产品环境信息公开的内容，

是为消费者提供了对环境影响较小的产品信息，实现公众环境信息权，引导消费者选择购买环境友好型、资源节约型的产品；消费者的理性选择通过市场机制，反过来会间接影响产品生产企业的生产行为，促使生产厂商通过设计和开发对环境有益的产品，将污染控制从生产过程的末端治理，扩展到原材料开发，产品生产、运输、营销、使用、最终废弃处理的全过程。但是，在产品环境信息公开没有纳入专门的环境信息公开立法的情况下，类似相关在产品上标示的生态标志做法，便在实践中难以有效推行。比如在转基因产品环境信息公开方面，我国自2001 年 5 月至 2002 年 3 月先后颁布《农业转基因生物安全管理条例》、《农业转基因生物安全评估管理办法》、《农业转基因生物进口安全管理办法》以及《农业转基因生物标识管理办法》，这些法规第一次将转基因分为 4 个等级并规定对转基因产品实施标识制度。但由于立法效力位阶低，缺少可操作性，在实践中难以引起有关政府和企业的重视。

第三章 环境信息公开的范围

所谓范围，有效法、界限、限制的意思。明朝宋濂在《〈刘兵部诗集〉序》：“非良师友示之以轨度，约之以范围，不能有以择其精师友良矣。” 清朝赵翼在《瓯北诗话·七言律》中有言，“格式既定，如一朝令甲，莫不就其范围。”从法学意义而言，范围主要指法律规则设定中权利义务的界限。环境信息公开范围的确定是环境信息公开法律规则中权利义务分配的重要界限。

《中华人民共和国政府信息公开条例》第 2 条规定，本办法所称环境信息，包括政府环境信息和企业环境信息。政府环境信息，是指环保部门在履行环境保护职责中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。企业环境信息，是指企业以一定形式记录、保存的，与企业经营活动产生的环境影响和企业环境行为有关的信息。因此，从信息的来源看，我国环境信息公开的范围主要包括政府环境信息和企业环境信息。

第一节 应当主动公开的政府环境信息的范围

2008 年 5 月 1 日, 《中华人民共和国政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》同时施行，这标志着中国政府环境信息公开的法律框架已经基本确立。《环境信息公开办法（试行）》第 11 条规定，环保部门应当在职责权限范围内向社会主动公开以下政府环境信息：（1）环境保护法律、法规、规章、标准和其他规范性文件；（2）环境保护规划；（3）环境质量状况；（4）环境统计和环境调查信息；（5）突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等情况；（6）主要污染物排放总量指标分配及落实情况，排污许可证发放情况，城市环境综合整治定量考核结果；（7）大、中城市固体废物的种类、产生量、处置状况等信息；（8）建设项目环境影响评价文件受理情况，受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果，其他环境保护行政许可的项目、依据、条件、程序和结果；（9）排污费征收的项目、依据、标准和程序，排污者应当缴纳的排污费数额、实际征收数额以及减免缓情况；（10）环保行政事业性收费的项目、依据、标准和程序；（11）经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环

境的信访、投诉案件及其处理结果；（12）环境行政处罚、行政复议、行政诉讼和实施行政强制措施的情况；（13）污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单；（14）发生重大、特大环境污染事故或者事件的企业名单，拒不执行已生效的环境行政处罚决定的企业名单；（15）环境保护创建审批结果；（16）环保部门的机构设置、工作职责及其联系方式等情况；（17）法律、法规、规章规定应当公开的其他环境信息。环保部门不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府环境信息。但是，经权利人同意或者环保部门认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府环境信息，可以予以公开。

一、环境保护法律、法规、规章、标准和其他规范性文件

（一）法律

这里的法律是指全国人民代表大会及其常委会制定的规范性文件。目前我国已经颁布的环境保护法律有：《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《水污染防治法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》、《放射性污染防治法》、《清洁生产促进法》、《节约能源法》、《草原法》、《森林法》、《水法》、《水土保持法》、《矿产资源法》等等。

（二）法规

这里所说的法规分为行政法规和地方性法规。行政法规是国务院制定的规范性文件，如《中华人民共和国自然保护区条例》、《政府信息公开条例》、《建设项目环境保护管理条例》、《全国污染源普查条例》等，一般是为执行法律的规定的需要或国务院行政管理职权范围内的事项没有相关法律情况下制定的；地方性法规则是由省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，为贯彻法律并根据各地方的具体情况而制定的，比如《广东省环境保护条例》。

（三）规章

与行政法规相似，规章可分为部门规章和地方政府规章。部门规章是由国务院各部委制定的规范性文件，例如：环保总局制定的《建设项目环境影响评价资质管理办法》、《废弃危险化学品污染环境防治办法》、《环境影响评价公众参与暂行办法》等；地方政府规章则是由制定地方性法规的人大所属的人民政府制定的

规范性文件，例如《云南省环境保护目标责任制实施办法》。

（四）其他规范性文件

以上所说的三大类规范性文件，都属于广义上的法律。与它们不同的是“其他规范性文件”。一般来说行政法规、规章以外的规范性文件称为其他规范性文件，包括国务院各部门的规定、县级以上各级人民政府及其工作部门的规定、乡镇人民政府的规定等。

法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章；一般而言的法律不包括宪法，宪法的效力要高于法律。行政法规的效力高于地方性法规、规章。地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。两者发生抵触的时候由国务院裁决。

《政府信息公开条例》为国务院制定，属于行政法规；《环境信息公开办法（试行）》为原国家环保总局制定，属于部门规章。就效力而言，《政府信息公开条例》的效力高于《环境信息公开办法（试行）》。

二、环境保护规划

环境保护规划是政府及其环保部门依照法定程序编制的一定时空范围内对城市环境质量控制、污染物排放控制和污染治理、自然生态保护以及其他与环境保护有关事项的总体安排。[①]环境保护规划分为国家环境保护规划和地方环境保护规划。

国家环境保护规划是由国民经济和社会发展计划中的环境保护篇章、生态建设和环境保护重点专项规划、环境保护计划以及各专项环境保护规划共同组成的统一体。我国《环境法》第 4 条规定，国家制定环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展计划。我国环境保护“十二五”规划被列入国务院审批的专项规划，以解决影响可持续发展和损害群众健康的环境问题为重点，坚持“深化总量减排，强化环境质量的改善，防范环境风险，保障城乡平衡发展”的发展战略；注重深化总量控制、强化重点领域治污、推进环境公共服务体系建设等工作。

[①] 汪劲著：《环境法学》，北京大学出版社 2006 年版，第 210 页。

地方环境保护规划，是由县级以上地方政府参照国家环境保护规划制定，地方经济和社会发展规划的重要组成部分。2011 年 7 月 8 日北京市环保局和北京市发改委联合发布《北京市“十二五”时期环境保护和建设规划》，提出了北京“十二五”时期环境保护目标、重点任务和保障措施，是《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》的城市建设管理类市级专项规划。到 2015 年，北京市“蓝天”比例应达 80%；北京市正在研究机动车噪声准入标准，今后噪声污染严重的路段，将根据车型、通行时间实行交通管制措施，铁路道口限鸣范围也将扩大。[①]

环境保护规划是各级政府建立环境保护目标责任制的基础，是制定各项污染防治措施的基础；是制定一定时期内环境政策的基础。但环境保护规划与法律、法规不同，它不具有可诉性，即不可依据规划直接提起诉讼。

三、环境质量状况

环境质量状况一般是指，对一定地区的环境基本情况的介绍，通常由政府以公告的形式予以发布。具体内容包括，大气环境质量，水环境质量，声环境质量及其分析。环境质量状况是公众了解某一地区环境质量的主要途径。在各地报纸以及环保局的网站上，可以了解到这些环境质量信息。

四、环境统计和环境调查信息

2006 年 10 月 18 日原国家环境保护总局通过和公布了《环境统计管理办法》，根据《环境统计管理办法》的规定，环境统计的内容包括环境质量、环境污染及其防治、生态保护、核与辐射安全、环境管理及其他有关环境保护事项。

环境统计的类型有：普查和专项调查；定期调查和不定期调查。定期调查包括统计年报、半年报、季报和月报等。环境统计资料是制定环境保护政策、规划、计划，考核环境保护工作的基本依据。各级环境保护行政主管部门制定环境保护政策、年度计划和中长期规划，开展各类环境保护考核，需要使用环境统计资料的，应当以环境统计机构或者统计负责人签署或者盖章的统计资料为准。

获取环境统计和环境调查信息对于公众监督企业守法、行政部门环境执法具有重要意义。比如，在发生重大环境污染事故后环保部门赴污染事故现场进行调查应该属于专项调查，该项调查所获取的信息应该属于环境统计信息的范畴，也

[①] 资料来源：中国政府网，http://www.gov.cn/gzdt/2011-07/09/content_1902632.htm，最后访问时间：2011 年 7 月 10 日

是环保部门在职责范围内应当向社会主动公开的政府环境信息。但根据《环境统计管理办法》的规定，各部门、各单位提供环境统计资料，必须经本部门、本单位负责人审核、签署或者盖章。虚报、瞒报、拒报、屡次迟报或者伪造、篡改环境统计资料的应该承担相应的行政责任。

五、突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等情况

根据 2006 年 1 月 24 日国务院发布的《国家突发环境事件应急预案》的规定，突发环境事件，是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失和对全国或者某一地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁和损害，有重大社会影响的涉及公共安全的环境事件。《国家突发环境事件应急预案》规定各级环境保护行政主管部门应当制定和完善突发环境事件应急预案，并建立相应信息报送制度。

规定的报告程序是：在得知突发环境事件发生后，事发地环境保护行政主管部门应当立即派人赶赴现场调查了解情况，采取措施努力控制污染和生态破坏事故继续扩大，对突发环境事件的性质和类别作出初步认定，并把初步认定的情况及时报同级人民政府和上级环境保护行政主管部门。紧急情况下，可直接向国家环境保护总局报告，并同时报送省级环境保护行政主管部门。一般（Ⅳ级）突发环境事件，事发地环境保护行政主管部门应在发现或得知突发环境事件后 1 小时内，向同级人民政府和上一级环境保护行政主管部门报告。 较大(Ⅲ级)、重大（Ⅱ级）、特别重大（Ⅰ级）突发环境事件，市(区)、县级环境保护行政主管部门应当在发现或得知突发环境事件后 1 小时内，报告同级人民政府和省级环境保护行政主管部门。省级环境保护行政主管部门在接到报告后，除认为需对突发环境事件进行必要核实外，应当立即报告国家环境保护总局。需要对突发环境事件进行核实的，原则上应在 1 小时内完成。 特别重大（Ⅰ级）突发环境事件，事发地环境保护行政主管部门在依照本条前两款规定报告的同时，应当向国家环境保护总局报告。 国家环境保护总局在接到重大（Ⅱ级）、特别重大（Ⅰ级）突发环境事件报告后，应当立即向国务院总值班室报告。

突发环境事件的报告分为初报、续报和处理结果报告三类。初报在发现和得知突发环境事件后上报；续报在查清有关基本情况后随时上报；处理结果报告在突发环境事件处理完毕后上报。 初报可用电话或传真直接报告，主要内容包括：

突发环境事件的类型、发生时间、发生地点、初步原因、主要污染物质和数量、人员受害情况、自然保护区受害面积和濒危物种生存环境受到破坏程度、事件潜在危害程度等初步情况。续报可通过网络或书面报告，视突发环境事件进展情况可一次或多次报告。在初报的基础上报告突发环境事件有关确切数据、发生的原因、过程、进展情况、危害程度及采取的应急措施、措施效果等基本情况。处理结果报告采用书面报告，处理结果报告在初报和续报的基础上，报告处理突发环境事件的措施、过程和结果，突发环境事件潜在或间接的危害及损失、社会影响、处理后的遗留问题、责任追究等详细情况。处理结果报告应当在突发环境事件处理完毕后立即报送。

六、主要污染物排放总量指标分配及落实情况，排污许可证发放情况，城市环境综合整治定量考核结果

（一）主要污染物排放总量指标分配及落实情况

1、总量分配指标

总量控制是将某一控制区域（例如：行政区、流域、环境功能区等）作为一个完整的系统，要求采取措施将排入这一区域内的污染物总量，在一定时间段内控制在一定的数量之内，以满足区域内环境质量或环境管理要求的管理手段，这个一定的时间段，现在一般都是以一年为单位。总量控制制度是指国家对污染物的排放实施总量控制的管理制度，它的目的就是有计划地削减污染物排放量以改善环境。

总量控制与以往的浓度控制有很大区别。实施总量控制是逐步从定性管理过渡到定量管理。以往，我国采取的是依靠污染物浓度排放标准来控制污染。由于经济快速增长，就某一地区或某一行业而言，即使所有污染源普遍达标排放，污染物排放总量仍将继续加剧，污染加剧的趋势不可避免。总量控制的基本特点就是直接与环境目标挂钩，有利于环境目标的实现，这是浓度控制所不能达到的。实行总量控制，采取排放浓度与排放总量相结合的方式来控制污染物排放，就能有效地遏制环境问题加剧的趋势。实施这项计划，要求新、改、扩建项目和技术改造项目在投产使用时，除了排放的污染物必须达到国家和地方排放标准（浓度）以外，对达标条件下所增加的污染物总量，要在本企业或本地区等量削减，做到“增产不增污”，甚至做到“增产减污”，从而有效地控制本地区污染负荷的增加，

这就要求必须提高建设项目的技术起点，采用能耗小、物耗小、污染物排放量少的清洁生产工艺，这样做不但有利于环境保护，又能提高经济增长的质量，促进经济增长方式的转变。

图表 3.1 一般情况下总量控制与浓度控制的主要区别

比较内容	总量控制	浓度控制
主要解决的环境问题	特定区域环境超标问题或区域减排	污染源排放
适用污染物	特定的污染物	一般污染物
适用对象	地区、企事业单位等	一般为企业
制定限值的主要依据	区域或重点地区环境质量状况	综合环境、经济、技术条件
可调整性与可交易性	容易调整便于进行排放交易	不能交易、不能调整
一般表达方式	吨/年	Mg/m3
解决面源污染作用	较容易	难

2、应用领域

目前，总量控制制度主要应用在我国的水污染防治和大气污染防治，并在我国《水污染防治法》和《大气污染防治法》中有明确的规定。《水污染防治法》第 9 条规定，排放水污染物，不得超过国家或者地方规定的水污染物排放标准和重点水污染物排放总量控制指标。第 18 条规定，国家对重点水污染物排放实施总量控制制度。第 19 条规定，国务院环境保护主管部门对未按照要求完成重点水污染物排放总量控制指标的省、自治区、直辖市予以公布。省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门对未按照要求完成重点水污染物排放总量控制指标的市、县予以公布。县级以上人民政府环境保护主管部门对违反本法规定、严重污染水环境的企业予以公布。《大气污染防治法》第 3 条规定，国家采取措施，有计划地控制或者逐步削减各地方主要大气污染物的排放总量。第 15 条规定，国务院和省、自治区、直辖市人民政府对尚未达到规定的大气环境质量标准的区域和国务院批准划定的酸雨控制区、二氧化硫污染控制区，可以划定为主要大气污染物排放总量控制区。大气污染物总量控制区内有关地方人民政府依照国务院

规定的条件和程序，按照公开、公平、公正的原则，核定企业事业单位的主要大气污染物排放总量，核发主要大气污染物排放许可证。有大气污染物总量控制任务的企业事业单位，必须按照核定的主要大气污染物排放总量和许可证规定的排放条件排放污染物。

3、实施过程

总量控制有三种类型，即：目标总量控制、容量总量控制和行业(污染源)总量控制。其核心是负荷分配。总量有着丰富的内涵，从层次上它可以分为三个层次：（1）宏观层次。即宏观目标的总量控制。是指国家或地区、城市为了宏观上控制污染物发展趋势对污染物排放总量规定具体指标要求的控制方式。（2）中观层次。即流域或地区容量总量控制，具体指污染治理的重点流域、区域，以环境质量为目标，考虑污染物排放与环境容量的关系，确定排污总量并将污染物负荷分解到源的控制方式，通过中观层次的总量控制能达到环境容量优化使用。（3）微观层次，它是针对具体污染源，也就是每个排污企业或单位，从生产全过程控制污染物的产生、治理和排放，以满足允许排放量的要求或达标排放要求的控制方式。

通过以上的说明，我们可以知道政府要向公众公布总量控制的容量控制指标和每一个污染企业的分配情况。

（二）排污许可证发放情况

排污许可证是环保机关对某企业从事某种排污活动的一种法律上的认可，并得到法律保护的一种凭证，是国家将控制污染的法律、法规、标准、政策、措施具体化的一种形式，是加强环保部门对排污者监督管理的有效手段之一，环保部门通过对排污许可证的管理，可以掌握所辖地区的排污状况，有利于对排污者的排污行为加以限制，加强对排污者的监督管理。实施排污许可证制度，是推动我国污染防治工作由末端治理向生产全过程转变，由单一的浓度控制向浓度与总量双轨控制转变，由分开治理向集中控制转变的具体手段。

根据我国相关法律规定，直接或间接向环境排放水污染物、大气污染物、噪声以及固体废弃物的一切排污单位，均必须履行法定的排污申报登记。对排放的主要污染物浓度和总量都符合规定的排污单位，核发排污许可证；对排放的主要污染物浓度和总量不符合规定的排污单位，实行限期治理，限期治理期间发给临

时排污许可证，按规定达标排放后再发放排污许可证。排污单位必须在规定的期限填报排污申报登记表，并对申报的内容承担法律责任。持排污许可证的单位，必须按照排污许可证的核定指标来排放污染物，严禁无证排放、超核定数量排放或擅自改变污染物排放方式。持临时排污许可证的单位，必须在规定期限内完成限期治理任务，经验收合格后申领排污许可证。逾期未完成治理任务的，不再分配排放指标，并依法实行停产治理。

当你居住的环境受到污染，你向环保部门投诉举报排污企业的污染行为时，可以同时向环保部门提出申请了解排污企业排污许可证的内容，以便了解企业遵守环境保护法及履行环境保护义务的情况。

七、大、中城市固体废物的种类、产生量、处置状况等信息

（一）固体废物

依据《固体废物污染环境防治法》的规定，固体废物是指在生产、生活和其他活动中产生的丧失原有利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的固态、半固态和置于容器中的气态的物品、物质以及法律、行政法规规定纳入固体废物管理的物品、物质。根据管理的需要，首先把固体废物分为普通固体废物和放射性废物。普通废物适用《固体废物污染环境防治法》，放射性废物适用《放射性污染防治法》。然后又按固体废物的来源把固体废物分为工业固体废物、城市生活垃圾和农业废物。同时，又按固体废物的危险特性，把固体废物分为一般固体废物和危险废物。对不同的废物，有着不同的管理要求。

就固体废物的产生量而言，一般来说，城市每人每天的垃圾量为 1～2 公斤，其多寡及成分与居民物质生活水平、习惯、废旧物资回收利用程度、市政建设情况等有关。如国内的垃圾主要为厨房垃圾。有的城市，炉灰占 70%，以厨房垃圾为主的有机物约占 20%，其余为玻璃、塑料、废纸等。农业废物主要为粪便及植物秸杆类。工业固体废物指工业生产过程排出的采矿废石，选矿尾矿、燃料废渣、冶炼及化工过程废渣等。

（二）固体废物的处置

固体废物是“三废”中最难处置的一种，因为它含有的成份相当复杂，其物理性状(体积、流动性、均匀性、粉碎程度、水分、热值等等)也千变万化。固体废物的污染防治办法，首先是要控制其产生量。如逐步改革城市燃料结构(包括

民用与工业用)，控制工厂原材的消耗定额，提高产品的使用寿命，提高废品的回收率等。其次是开展综合利用，把固体废物作为资源和能源对待。实在不能利用的则经压缩和无毒后填地或投海。

目前，国外也广泛采用焚烧和热解来处理固体废物(主要是有机质的固体废物)。焚烧法的优点是可以处理各种不同性质的废弃物，焚烧后可减少废物体积90%(取决于其灰份的不同而不同)，便于填土处理。常见的焚烧炉有开敞式和多室式。前者适用于处理高热量的废弃物，以防止燃烧过程中发生爆炸的危险，如硝酸纤维、聚乙烯等。后者(在高温和无氧或极少氧气存在下进行)可较经济地利用热量。焚烧炉多设有回收蒸汽装置，有的固体废物每公斤热值可达1200～1400大卡。对于工业含碳固体废物的处理，采用热解法比焚烧法更为有利。因为热解法在密闭条件下进行，很少产生污染问题，处理能力大，燃料可以由本身解决，还可回收油类等产品，其费用约为焚烧费用的27%。此外，固体废物还有湿式氧化处理法、化学处理法等等。湿式氧化法是有机物质在水的存在下在温度为120～380℃、操作压力在10～200个大气压时快速氧化。在美国等一些国家里，已用此方法处理纸浆黑液，因为固体含量3－6%的液体即可用此法处理。

（三）政府需要公布的关于固体废物的信息

《办法》要求政府公布的固体废物情况，不仅仅包括固体废物的总量和种类，更为重要的是政府需要公布固体废物的处置情况。

八、建设项目环境影响评价文件受理情况，受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果，其他环境保护行政许可的项目、依据、条件、程序和结果

（一）需要进行环境影响评价的建设项目

根据《环境影响评价法》的规定，国家根据建设项目对环境的影响程度，对建设项目的环境影响评价实行分类管理。国家环境保护总局颁布的《建设项目环境保护分类管理名录》按照建设项目可能造成重大环境影响、轻度环境影响和对环境影响很小的不同情况分别规定编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表三种不同环评形式。这三种形式的环境影响评价报告书、报告表或登记表统称为环境影响评价文件。 因此不论建设项目对周围环境影响程度的大小，环保部门都应当主动公开建设项目环境影响评价文件的受理情况及对环

境影响评价文件的审批结果。

由于环保部门对环境影响评价文件的审批行为是一种行政许可行为，按照《行政许可法》第三十条的规定，行政机关应当对行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所进行公示。

（二）建设项目的环境影响评价程序

根据《行政许可法》、《环境影响评价法》、《建设项目环境保护管理条例》和《国务院关于投资体制改革的决定》，环保部门对建设项目的环境影响评价文件实施行政审批。

建设项目的环境影响评价文件，由建设单位根据《环境影响评价法》的有关规定委托具备环境影响评价资质的机构编制，按照环保总局公布的《建设项目环境保护分类管理名录》的规定选择不同的环评文件形式。

1、环境影响评价文件报批阶段规定

按照国家规定实行审批制的建设项目，建设单位应当在报送可行性研究报告前报批环境影响评价文件。 按照国家规定实行核准制的建设项目，建设单位应当在提交项目申请报告前报批环境影响评价文件。 按照国家规定实行备案制的建设项目，建设单位应当在办理备案手续后和开工前报批环境影响评价文件。

2、申请与受理

建设单位按照《建设项目环境保护分类管理名录》的规定，组织编制完的环境影响评价文件，在规定报批的阶段内，由建设单位向具有审批权的环保局提出申请。

对环境可能造成重大影响、并且应当编制环境影响报告书的建设项目，由建设单位或环评机构在报环保局审批前举行听证会，听取有关单位、专家和公众的意见。

3、审查

受理建设项目的环境影响评价文件后，环保部门不仅要对申请人提供的申请材料是否齐全、是否符合法定形式进行判断，而且应该对申请材料的真实性、准确性进行核实，有的还需要在专家或专业性评估机构的帮助下完成审查。

4、批准

经审查通过的建设项目环评文件，环保局作出予以批准的决定，并书面通知建设单位。对不符合环保要求的建设项目，作出不予批准的决定，书面通知建设单位，并说明理由。

在作出批准的决定前， 环保局应公示拟批准的建设项目目录。作出批准决定后，再公告建设项目审批结果。

公众可以在公示期内参与意见。

（三）建设项目竣工验收的程序和内容

1、建设项目竣工后，建设单位向审批该建设项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门，申请该建设项目竣工环境保护验收。

2、进行试生产的建设项目，应于试生产之日起 3□个月内向有审批权的环境保护行政主管部门申请该项目的环境保护验收。试生产的期限一般为三个月，最长不超过一年。

3、建设单位申请建设项目竣工环境保护验收，应提交以下材料：

a.建设项目竣工环境保护验收申请报告（表）或登记卡；

b.建设项目竣工环境保护验收监测报告(表)或调查报告(表)；

c.建设项目环境保护执行报告.

4、对符合验收条件的建设项目，由有审批权的环保行政主管部门组织环境保护竣工验收。由行业主管部门、设计单位、环评单位、施工单位、同级环境监察机构、项目监测单位和项目所在地环保局参与。

5、经验收合格的项目，方可正式投入生产或使用。

6、分期建设、分期投入生产或者使用的建设项目，其相应的环境保护竣工验收分期进行。

验收单位自收到建设项目竣工环境保护验收申请之日起 30 日内，完成验收。

在实践中，受到环境污染后，利害关系人往往不知道还可以向环保部门提出申请，要求公示其环境影响评价审批决定；而环保部门，在审批环境影响评价文件过程中，有时也会忽视对环境影响评价报告书或表的实质内容的审查，而过分依赖编制环境影响评价报告书或表的环评机构。但是由于环评机构是有偿技术服务性机构，实践中存在许多环评机构在编制环境影响评价报告书或表的过程中弄虚作假，而环保部门审查不严格导致获得环评审批通过的企业仍然污染很严重，

环境纠纷持续不断。

九、排污费征收的项目、依据、标准和程序，排污者应当缴纳的排污费数额、实际征收数额以及减免缓情况

（一）排污费的概念和征收目的

排污费是环保行政主管部门依法向排污单位强制收取的一种费用，是排污单位在生产或经营中，为已经产生或仍在继续产生的环境污染损失或环境危害行为承担的一种经济责任。它包括排污费和超标准排污费。国家征收排污费的目的是为了促进企业、事业单位加强经营管理、节约和综合利用资源，治理污染、改善环境。

（二）征收排污费的对象

按照《排污费征收使用管理条例》的规定，征收排污费的对象是直接向环境排放污染物的单位和个体工商户（即排污者）。排污者向城市污水集中处理设施排放污水、缴纳污水处理费用的，不再缴纳排污费。排污者建成工业固体废物贮存或者处置设施、场所并符合环境保护标准，或者其原有工业固体废物贮存或者处置设施、场所经改造符合环境保护标准的，自建成或者改造完成之日起，不再缴纳排污费。其他应当依照条例的规定缴纳排污费。

（三）排污费的征收程序

对排污者征收排污费，从根本上说是为了促使排污者加强对污染物的治理，确保环境安全，具体程序为：

1、申报。每年 12 月 15 日前，排污者向环保局环境监理大队申报污染物排放种类和数量，填写排放污染物申报登记统计表。填报的数据以上年污染物排放数据为基础，年底申报的监测数据为依据。新建、改建、扩建和技术改造建设项目的排污申报登记，应在项目试生产前 3 个月内办理排污申报手续。

2、审核。每年 1 月 15 日前，环保局对排污者申报的污染物种类及数量进行全面审核。经审核符合要求的，发回排污申报登记表；审核不符合规定的责令补报，不补报的视为拒报。

3、根据审核合格的排污申报登记表，按月或季对排污单位排放的污染物进行核定，核定后 10 日内向排污者送达排污核定通知书。如排污者对此有异议，则在收到通知的 7 日内向环保局申请复核，环保局则在 10 日内作出复核决定并

送达排污者。

4、征收。环保局根据核定的污染物排放数据，按照国家规定的排污费计算方法，计算确定排污者应缴纳的废水、废气、噪声、固体废物等收费因素的排污费，下发排污费缴纳通知单予排污者，并同时向社会公告。排污者在接到通知单7日内须到指定的商业银行缴纳排污费。7日内未按规定缴费的，从第8日起加收2‰的滞纳金，并责令限期缴纳。逾期拒不缴纳的，处以应缴纳排污费的1至3倍罚款，并报经县人民政府批准，责令停产整顿。

（四）排污费的减、免、缓收情形

排污者因不可抗力遭受重大经济损失的，可以申请减半缴纳排污费或者免缴排污费。但排污者因未及时采取有效措施，造成环境污染的，不得申请减半缴纳排污费或者免缴排污费。

排污者因有特殊困难不能按期缴纳排污费的，自接到排污费缴纳通知单之日起7日内，可以向发出缴费通知单的环境保护行政主管部门申请缓缴排污费；环境保护行政主管部门应当自接到申请之日起7日内，作出书面决定；期满未作出决定的，视为同意。排污费的缓缴期限最长不超过3个月。

批准减缴、免缴、缓缴排污费的排污者名单由受理申请的环境保护行政主管部门会同同级财政部门、价格主管部门予以公告，公告应当注明批准减缴、免缴、缓缴排污费的主要理由。

上述排污费的信息可以从一个侧面了解污染企业的排污情况，包括其排污物质、排污量等，如果排污企业周围有环境污染损害后果的发生，或者财产损害，或者人身健康损害，通过农业专家或环境医学专家对受害的农作物及人群进行检查就可以基本判断所受损害与污染物之间的因果关系，有利于环境污染引起的环境纠纷的解决。 因此各地环保部门如果能够按《办法》的规定及时、客观地向利害关系人公开排污企业缴纳排污费的情况，则有利于公众监督企业的排污行为，有利于环境纠纷的解决。

十、环保行政事业性收费的项目、依据、标准和程序

有关环保系统行政事业性收费项目及标准，1992年4月20日，国家物价局、财政部曾发布过《国家物价局、财政部关于发布环保系统行政事业性收费项目及标准的通知》，通知中对环保系统的行政事业性收费做了以下规定：

（一）超标排污费

企业、事业单位排放超标污染物，应按规定向环保部门交纳超标排污费。超标废水、噪声、废气和废渣的收费按《超标污水排污费征收标准》、《超标环境噪声排污费征收标准》、《超标废气排污费征收标准》和《超标废渣排污费征收标准》的规定执行。超标污水排污费按月计算；按月还是按季度征收，由省级物价、财政部门商同级环保部门确定。

（二）《水污染防治法》规定的排污收费

在国家物价局、财政部未作统一规定之前，暂由省级物价部门会同同级财政部门规定统一收费办法，但不得与超标排污费重复收取。

（三）环境监测服务费

各级环境监测部门受企业、事业单位委托而进行的环境监测，可收取环境监测服务费。收费按《环境监测站开展专业服务收费暂行规定》执行。各省级物价、财政部门商同级环保部门根据本规定制定具体实施办法。

（四）城市放射性废物送贮费

由省级物价部门会同同级财政部门本着不盈利的原则，根据废物库、容器、运输、服务等项费用核定。

（五）其他费用

建设项目环境影响评价费另行下达。以及国家环境保护局等六部门联合发布的（90）环管字第 359 号《关于发布〈汽车排气污染监督管理办法〉的通知》中有关环保部门对生产、维修和用车大户汽车排气污染的抽检及公安部门的路检收费暂停执行，待国家物价局、财政部调查研究后另行规定。对车辆年检、初检（包括汽车排气污染检验）收费，按省级物价、财政部门有关规定执行。

上述各项收费收入要按照资金性质，分别纳入财政预算内或预算外管理，执行有关财政规章制度，接受财政部门监督。依据通知，环保行政事业性收费包括排污费，但排污费又被《办法》第 11 条第 9 款单列出来，我们认为之所以这样做的原因是：排污费比较重要，单列以示重视。此处的环保行政事业性收费应该是除排污费之外的其他费用。

这一项政府环境信息对行政相对人比较重要，可以避免环保行政机关的乱收费行为。

十一、经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环境的信访、投诉案件及其处理结果

公众对于环境问题或者对企业污染环境到有关环保部门进行信访或者投诉，其目的自然是希望环保部门及时解决有关环境问题或者企业污染环境。作为受理的环保部门不应该只“受”不“理”。否则，公众信访或者投诉的目的根本无从实现。环保部门有义务将有关案件及其处理结果主动公开。

十二、环境行政处罚、行政复议、行政诉讼和实施行政强制措施的情况

环境行政处罚是指环保部门对违反环境法律规范的单位或者个人依照法律规定施加的负面的法律后果。行政复议是作出具体行政行为的行政机关的上一级行政机关依照对具体行政行为不服的具体行政行为的相对人或者利害关系人的申请对原具体行政行为进行审查的行为。行政诉讼是指公民、法人或者其他组织认为行政机关和法律法规授权的组织作出的具体行政行为侵犯其合法权益，依法定程序向人民法院起诉，人民法院在当事人及其他诉讼参与人的参加下，对具体行政行为的合法性进行审查并作出裁决的制度。行政强制措施是指行政机关在实施行政管理的过程中，依法对公民人身自由进行暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财产实施暂时性控制的措施。环保部门应该主动公开其所实施的环境行政处罚的内容和实施行政强制的情况以及所涉及的行政复议和行政诉讼的情况。

十三、污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单

公布超标排污或者超总量排污的污染严重的企业类似于“点名批评”，可以说是“名誉罚”。不少财大气粗的排污者并不顾及罚款等财产罚，但非常在乎其社会形象，可以利用对其“点名批评”的方式督促其积极治理或者改造实现达标排放或者符合总量指标排放。

2009 年颁布施行的《限期治理管理办法（试行）》第 2 条规定了限期治理信息公开的主体为排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准的“超标”排污单位和排放国务院或者省、自治区、直辖市人民政府确定实施总量削减和控制的重点水污染物，超过总量控制指标的“超总量”排污单位，第 5 条规定了限期治理的信息公开内容包括：（1）被责令限期治理的排污单位名称、

《限期治理决定书》、排污单位的限期治理方案等相关文件；（2）完成限期治理任务后，被依法解除限期治理的排污单位名称；（3）因逾期未完成限期治理任务，被依法责令关闭的排污单位名称。但是，环境保护行政主管部门不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。

目前，我国政府环境信息公开情况有地区性差异，在完整性和及时性方面存在很多薄弱环节。虽然各地区环保部门已公开不少环境信息，但污染排放超标与发生重大污染事故的企业名单，以及危险废物的种类与处置情况的信息却最难获得。从整体上看，环保部门在公开法律法规、环境规划、环境质量和污染物排放状况，行政机关机构设置、职能、办事程序等方面相对比较好一些，但对违法排污企业的名单公开则显得不够积极。尤其是有关污染物排放超排放标准，或污染物排放总量超过政府核定排放总量控制指标的污染严重的企业名单，有些地区的环保部门完全不提供这方面的信息，即使有公开也都不完整且不及时。有关危险废物的种类和处置状况的信息，只有北京主动公布在网上，其他地区不是完全不回复这方面的信息公开申请，就是选择性地只提供一部分的信息。大型企业中，除了北京的首钢总公司在企业介绍内公布了 2007 年主要污染物排放的下降量（但信息不及时），其他 30 家企业完全没有公开这方面的信息。[①]只有将违法污染企业的名单和危险废物置理情况等信息加以公开，才能满足公众的环境信息知情权，才可有效监督排污企业，防止污染、保护环境。

十四、发生重大、特大环境污染事故或者事件的企业名单，拒不执行已生效的环境行政处罚决定的企业名单

凡符合下列情况之一的，为特别重大环境事件：死亡 30 人以上，或中毒（重伤）100 人以上；因环境事件需疏散、转移群众 5 万人以上，或直接经济损失 1000 万元以上；区域生态功能严重丧失或濒危物种生存环境遭到严重污染；因环境污染使当地正常的经济、社会活动受到严重影响；因环境污染造成重要城市主要水源地取水中断的污染事件；因危险化学品（含剧毒品）生产和贮运中发生泄漏，严重影响人民群众生产、生活的污染事件；利用放射性物质进行人为破坏事件，或 1、2 类放射源失控造成大范围严重辐射污染后果。凡符合下列情况之一的，为重大环境事件：发生 10 人以上、30 人以下死亡，或中毒（重伤）50 人以上，

[①]参见国际第十九条组织和中国政法大学环境资源法研究与服务中心：《中国环境信息公开测试总结报告》，2010 年 12 月，第 15 页和第 31 页。

100 人以下；区域生态功能部分丧失或濒危物种生存环境受到污染；因环境污染使当地经济、社会活动受到较大影响，疏散转移群众 1 万人以上、5 万人以下的；1、2 类放射源丢失、被盗或失控；因环境污染造成重要河流、湖泊、水库以及沿海水域大面积污染，或县级以上城镇水源地取水中断的。

对发生重大、特大污染事故或者事件的企业，环保局可以根据相关规定予以处罚；对于拒不执行环境行政处罚决定的企业，环保局可以公布其名单。

十五、环境保护创建审批结果

环境保护创建指的是对一种环保名誉称号的争取。如国家级生态县，环境保护模范市等，是对某一地区或某一单位在环境保护方面取得成绩的肯定和褒奖。

公开这一环境信息也有利于公众学习优秀的环境保护模范城市的环保行为，有利于推广有效的环境保护监督措施。

十六、环保部门的机构设置、工作职责及其联系方式等情况

公众了解环保部门的机构设置及其工作职责，有利于公众直接寻找到负责机关，避免在各机构间被“踢皮球”而浪费时间和精力；也有利于公众监督一些环保部门对属于本身职责的“该做的不做”（法律术语为“行政不作为”）的现象出现。

对于公众依照法律程序获取信息、举报违法行为、并在环境权益遭受侵害时寻求法律救济非常关键。这一项政府环境信息有利于公众根据不同的环境问题，寻找不同的职能部门解决问题。

十七、法律、法规、规章规定应当公开的其他环境信息

这一条俗话称之为“兜底条款”，这一条款表明环保部门应当主动公开的政府环境信息不仅限于上面的十六项规定。兜底条款的作用主要有两种：1、避免遗漏，毕竟列举式的立法不可能覆盖所有的内容，也不可能十分周全，有了这样的条款,制度和法律才不会出现死角，让一些人钻法律的空子；2、可以为今后新制定法律预留接口，其他的法律、法规、规章规定的应当公开的环境信息，可以与这一条衔接，从而其他的环境信息也有了主动公开的法律依据。

2010 年环境保护部关于实行强制性环境信息公开的企业范围有关问题的复函中指出， 关于环境保护行政主管部门应当向社会主动公开的政府环境信息范围，依据《环境信息公开办法（试行）》第十一条、第十二条的规定执行。

第二节 企业环境信息公开的范围

在国际环境信息公开立法中，企业环境信息公开日趋重要并成为立法规制的重要内容。我国出台了系列法规和规范性文件规范、引导企业，特别是上市公司积极履行保护生态环境的社会责任，树立不同的环境信誉等级企业形象。企业事业单位，特别是直接从事环境资源开发、利用的单位，是企业环境信息公开的主要主体。

企业环境信息公开与政府环境信息公开是环境信息公开并驾齐驱的马车，企业环境信息公开包括自愿性公开和强制性公开。

一、自愿性公开的环境信息范围

《政法信息公开条例》与《环境信息公开办法（试行）》皆没有对企业普遍提出公开环境信息的强制要求，主要鼓励企业主动提供相关信息。《环境信息公开办法（试行）》第 4 条第 2 款规定，企业应当按照自愿公开与强制性公开相结合的原则，及时、准确地公开企业环境信息。第 19 条规定，国家鼓励企业自愿公开下列企业环境信息：（1）企业环境保护方针、年度环境保护目标及成效；（2）企业年度资源消耗总量；（3）企业环保投资和环境技术开发情况；（4）企业排放污染物种类、数量、浓度和去向；（5）企业环保设施的建设和运行情况；（6）企业在生产过程中产生的废物的处理、处置情况，废弃产品的回收、综合利用情况；（7）与环保部门签订的改善环境行为的自愿协议；（8）企业履行社会责任的情况；（9）企业自愿公开的其他环境信息。

目前，我国自愿性公开的环境信息主要包括以下内容：（1）企业资源消耗，包括能源总消耗量和单位产品能源消耗量，新水取用总量和单位产品新水消耗量，工业用水重复利用率，原材料消耗量，包装材料消耗量。（2）企业污染物排放强度（指生产单位产品或单位产值的主要污染物排放量），包括烟尘、粉尘、二氧化硫、二氧化碳等大气污染物和化学需氧量、氨氮、重金属等水污染物。（3）企业环境的关注程度。（4）下一年度的环境保护目标。（5）当年致力于社区环境改善的主要活动。（6）获得的环境保护荣誉。（7）减少污染物排放并提高资源利用效率的自觉行动和实际效果。（8）对全球气候变暖、臭氧层消耗、生物多样性减少、酸雨和富营养化等方面的潜在环境影响。

二、强制性公开的环境信息范围

2003 年原国家环保总局发布的《关于企业环境信息公开的公告》规定，列入媒体上定期公布超标准排放污染物或者超过污染物排放总量规定限额的污染严重企业名单的强制进行环境信息公开；没有列入名单的企业可以自愿参照本规定进行环境信息公开。强制公开的环境信息内容必须如实、准确，有关数据应有 3 年的连续性，主要包括以下几个方面：

第一，企业环境保护方针。

第二，污染物排放总量，包括：（1）废水排放总量和废水中主要污染物排放量；（2）废气排放总量和废气中主要污染物排放量；(3)固体废物产生量、处置量。

第三，企业环境污染治理，包括：（1）企业主要污染治理工程投资；（2）污染物排放是否达到国家或地方规定的排放标准；（3）污染物排放是否符合国家规定的排放总量指标；（4）固体废物处置利用量；（5）危险废物安全处置量。

第四，环保守法，包括：（1）环境违法行为记录；（2）行政处罚决定的文件；（3）是否发生过污染事故以及事故造成的损失；（4）有无环境信访案件。第五，环境管理，包括：（1）依法应当缴纳排污费金额；（2）实际缴纳排污费金额；（3）是否依法进行排污申报；（4）是否依法申领排污许可证；（5）排污口整治是否符合规范化要求；（6）主要排污口是否按规定安装了主要污染物自动监控装置，其运行是否正常；（7）污染防治设施正常运转率；（8）“三同时”执行率。

2008 年《环境信息公开办法（试行）》第 20 条规定了企业强制性环境信息公开，凡属于污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单企业有义务向社会公开下列环境信息：（1）企业名称、地址、法定代表人；（2）主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标、超总量情况；（3）企业环保设施的建设和运行情况；（4）环境污染事故应急预案。同时，这些企业不享有信息公开豁免权，不得以保守商业秘密为借口，拒绝公开上述所列的环境信息。该办法第 21 条规定了环保部门有权对企业公布的环境信息进行核查。

但是，企业承担环境信息公开的义务很艰难，履行状况不乐观。2010 年国际第十九条组织和中国政法大学环境资源法研究与服务中心根据他们对七个地

区的调查发布的《中国环境信息公开测试总结报告》中指出，我国企业环境信息公开尚处于起步阶段，所公开的信息非常有限。相对于政府环境信息公开工作总体有了明显进步的态势而言，企业环境信息公开工作则基本上处于起步阶段。多数企业都没有通过网站或其他途径为公众提供企业活动生产的环境影响和企业环境行为有关的信息。即便是有些大企业在环保方面做了很多工作，但在自身网站上显示不够，显然缺乏通过环境信息公开宣传自身形象的意识。例如：云南省昭通市针对市辖区范围内八家（比原计划的五家增加三家）企业用挂号信和传真的方式，发函询问相关的环境信息，仅只有一家电话答复，称内容已放在网站上，其他企业均以各种理由推脱搪塞。另外，该调查也对北京的企业首钢总公司、北京东方化工厂、中国华能集团公司、中国石油天然气集团公司、北京现代汽车有限公司进行了信息公开测试。(测试结果见图表 3.2)

图表 3.2 北京企业信息公开测试结果[①]

环境信息种类	公开与否	公开比例
（1）企业环境保护方针和年度环境保护目标及成效；	首钢：否；东化：有方针无年度目标及成效 华能、中石油 ：有；现代：有方针无年度目标及成效	4/5
（2）企业年度资源消耗总量；	首钢：公布 2007 年主要资源消耗下降量；华能：有资源消耗节约量；东化、中石油、现代：否	2/5
（3）企业环保投资和环境技术开发情况；	首钢：公布 2001 年以来环保投入和项目总数； 东化：否；华能、中石油、现代：有	4/5
（4）企业排放污染物种类、数量、浓度和去向；	首钢：在企业介绍内公布了 2007 年主要污染物排放的下降量 东化、华能、中石油、现代：否	1/5
（5）企业环保设施的建设和运行情况；	首钢：否 东化：有环保设施图片无运行情况说明 华能、中石油、现代：有	4/5
（6）企业在生产过程中产生的废物的处理、处置情况,废弃产品的回收、综合利用情况；	首钢、东化、华能：否；中石油、现代：有	2/5
（7）与环保部门签订的改善环境行为的自愿协议；	首钢、东化、华能、中石油：否 ；现代：有	1/5
（8）企业履行社会责任的情况；	首钢、东化：否 ；华能、中石油、现代：有	3/5
（9）污染物排放超排放标准，或者污染物排放总量超过排放总量控制	全否	0

[①] 参见国际第十九条组织和中国政法大学环境资源法研究与服务中心:《中国环境信息公开测试总结报告》，2010 年 12 月，第 19 页。

指标的污染严重的企业名单在被环保部门公布后 30 日内，是否在当地媒体上公布其环境信息，并将向社会公开的环境信息报所在地环保部

由此不难发现，我国企业在公开环境信息方面做得还很不充分，原因很多，关键是我国立法中缺乏对企业公开环境信息的强制法律义务的规定以及我国公民环境保护意识薄弱有关。企业的环境信息公开义务关乎社会公益、众益和公益，很多领跑地方 GDP 增长的经济大户却是环境问题的始作俑者。“法律旨在防止强势者为所欲为”，因此，法律需要通过环境信息公开的强制性、义务性规定来公示、规范、监督企业的环境使用和开发、利用行为，促进资源节约型和环境友好型社会的构建。

第三节 不得公开的环境信息的范围

《政府信息公开条例》及《环境信息公开办法（试行）》规定的不得公开的信息的范围都是一致的，主要都是涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息。在我国包括行政复议法、知识产权法、诉讼法在的法律中，国家秘密、商业秘密和个人隐私均作为例外情况予以信息公开豁免。为了国家的安全和利益，涉及到国防、外交政策或公布会对国家与社会安全的国家秘密信息不得公开；为了维护市场安全和交易秩序，防止侵权和不正当竞争，与企业生产、经营活动息息相关的商业秘密不予公开；在环境信息披露中包含的个人隐私部分也要给予严密保护，不予公开。因此，涉及国家秘密的信息，绝对不能公开。涉及商业秘密和个人隐私的信息，在一定情况下可以公开，即经权利人同意或者环保部门认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府环境信息，可以予以公开。

《环境信息公开办法（试行）》第 12 条规定，环保部门应当建立健全政府环境信息发布保密审查机制，明确审查的程序和责任。环保部门在公开政府环境信息前，应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定进行审查。环保部门不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府环境信息。但是，经权利人同意或者环保部门认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府环境信息，可以予以公开。环保部门对政府环境信息不能确定是否可以公开时，应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定。

依据《保守国家秘密法》的规定，国家秘密是关系国家的安全和利益，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围的人员知悉的事项。国家秘密及其密级的具体范围，由国家保密工作部门分别会同外交、公安、国家安全和其他中央有关机关规定。依据《保守国家秘密法》的规定，1990 年 1 月 24 日，国家环境保护局与国家保密局有关环境信息中的国家秘密发布了《环境保护工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》（1990 年），依规定，环境保护工作中国家秘密的具体范围包括：全国环境保护的中期规划、环境质量报告书(详本)；军用和民用核设施建设各阶段的环境影响报告书以及有关的环境保护档案资料；环境污染的

重要监测数据以及污染情况；环境保护科学技术中的秘密事项；对全国有重大影响的环境污染事故和环境污染所引起的公害病的资料；环境保护工作中对外承担保密义务的事项；国际环境保护技术合作、技术引进中的秘密事项；通过秘密渠道取得的国外环境保护技术成果、资料及其来源；全国自然保护区的地理座标和未对外开放的自然保护区的原始资料。行政机关在公开政府信息前，应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查。对政府环境信息不能确定是否可以公开时，应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定。

对于哪些信息属于商业秘密，《反不正当竞争法》第 10 条规定为：“商业秘密，是指不为公众所知悉、能为权利人带来经济利益、具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。”可见，商业秘密是相关的技术信息和经营信息；且必须具有经济价值，即能够为权利人带来实际的或潜在的经济利益和竞争优势。国家工商行政管理局发布的《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》的第 2 条规定，“本规定所称技术信息和经营信息，包括设计、程序、产品配方、制作工艺、制作方法、管理诀窍、客户名单、货源情报、产销策略、招投标中的标底及标书内容等信息。”国家对商业秘密的保护，其目的是为了维护权利人的经济利益和社会的经济秩序。但是行政机关对于商业秘密的认定不宜过宽，否则会妨碍到公众的知情权的实现，进而影响信息公开制度的作用。在环境信息公开的实践中，应依据《反不正当竞争法》，参照《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》的规定，确定环境信息中是否包含商业秘密。对于公众较为关心的有关主要的污染物以及其排放量等信息，由于不是技术消息和经营信息，仅属于环境信息，而非商业秘密，不属于不得公开的范围。

个人隐私，在国外的一些国家又被称作“个人数据”和“个人信息”。我国隐私保护的法律大体涉及三个方面：（1）人格、名誉方面的隐私，如《民法通则》第 101 条、第 102 条分别规定，公民、法人享有名誉权。公民的人格尊严受法律保护，禁止用侮辱、诽谤等方式损害公民、法人的名誉。公民、法人享有荣誉权，禁止非法剥夺公民、法人的荣誉称号。最高人民法院也专门就法院审理名誉权案件通过了《关于审理名誉权案件若干问题的解答》对法院在审理此类案件中遇到的典型问题进行了解答。《刑法》第 246 条规定了侮辱罪、诽谤罪，以暴力或者

其他方法公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。（2）个人信息方面的隐私。其中又包括邮件和电子信件隐私，《刑法》第二百五十二条侵犯通信自由罪，隐匿、毁弃或者非法开拆他人信件，侵犯公民通信自由权利，情节严重的，处一年以下有期徒刑或者拘役；健康医疗信息隐私，主要是一些病例档案；储户存款信息隐私；未成年人的信息隐私；（3）其他重要个人隐私。如居民身份证信息；婚姻家庭方面的隐私；服刑犯人的隐私；有关档案、统计方面的隐私。

第四章 环境信息公开的主体

环境信息公开主体制度是环境信息公开的基础和要素，可以参与和推动环境信息公开，实现环境与社会的合和共进。如何确立适当的环境信息公开主体范围，既要考虑到一国的法律文化传统，还要考虑到该国的环境信息公开实践与公开行为的特殊性。[①]

法律关系的主体是法律关系的参加者，即在法律关系中享有权利或负有义务的人，通常又称为权利主体和义务主体。[②]环境信息公开法律关系的主体是指环境信息公开法律关系的参加者，包括环境信息公开法律关系中权利的享有者和义务的承担者，即环境信息公开的权利主体、义务主体和监督主体，每一类主体的具体范围在各国的规定中是有差异性的。

第一节 环境信息公开的权利主体

环境信息公开的权利主体是环境信息公开中权利的享有人，一般为环境信息公开申请人。一切国家机关、社会团体、组织或公民都有权请求负有环境公开义务的主体履行其公开义务。由于对“人”的范围理解存在不同，因此，世界各国政府有关环境信息公开的权利主体规定各不相同，但有扩大并趋同的趋势。从理论上讲，环境信息公开的权利人既包括自然人，也包括法人等组织机构。自然人和公民究竟谁是环境信息公开的主体，法律规定在不同的传统和国情下有区别。自然人的外延是大于公民的，自然人是法律概念，包括本国人、外国人和无国籍人；公民是带有政治色彩的概念，强调拥有一国国籍的本国人，不包括没有取得该国国籍的外国人和无国籍人，但这些人也是环境中的要素，是有健康权和其他法律权利的。

环境信息公开制度在于保护和改善环境，促进人类健康。因此，环境信息公开的主体包括自然人、法人和其他组织。除依照法律规定享有豁免权的环境信息外，环境信息原则上都应当向社会公众公开、披露。但各国的规定的自然人和法人有很大不同，例如，在加拿大、韩国，只允许本国公民或居民提出信息公开请求，外国人不能依据信息公开法提出公开申请，即权利主体的范围仅限于本国公民或居民。

[①]王少辉著：《迈向阳光政府》，武汉大学出版社 2010 年版，第 15 页。
[②]张文显著：《法理学》，法律出版社 2007 年版，第 186 页。

日本、澳大利亚、荷兰、英国、新西兰等国，则允许外国人和本国公民一样可以依据信息公开法提出信息公开申请并获得政府文件。

在我国，有权申请环境信息公开的主体范围包括我国公民、法人和其他组织，不包括外国人和无国籍人。第一，《政府信息公开条例》的规定是“公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。” 但什么是“特殊需要”，没有规范性表述。《环境信息公开办法（试行）》第 5 条规定：“公民、法人和其他组织可以向环保部门申请获取政府环境信息”，没有“特殊需要”的目的和条件限制，仅有对自然人的特殊限制，要求作为自然人的申请人必须是公民，也就是将外国人和无国籍人排除在申请环境信息公开的权利主体之外。事实上，外国人和无国籍人均享有事实上的环境利益，理应享有申请环境信息公开的权利。第二，法人和其他组织是我国环境信息公开申请的重要主体，并且有扩大的趋势。例如，很多非政府环境保护组织具有很强的公众意识和环保愿望，它们是本地区环境保护的重要力量，依法有权向政府和企业申请环境信息公开，为保护环境利益和社会公共利益、公众利益。第三，该办法第 7 条对环境信息的使用做了限制，即公民、法人和其他组织使用公开的环境信息，不得损害国家利益、公共利益和他人的合法权益。因此，我国申请环境信息的主体有身份和使用目的限制。

环境利用行为包括本能利用行为和开发利用行为，两种不同行为的环境效果不同，因此，环境信息公开的主体范围也会有区别。[①]本能性环境利用行为的主体是自然人，其目的在于满足人类生存的自然本能而被动利用环境或生态效益，一般对环境产生正效应。开发性利用行为的主体包括自然人、法人、社会团体和政府等，他们主动利用环境容量和排放污染物，会对环境产生负效应。因此，法人、社会团体和政府等对环境有很大影响，因此，拥有环境管理义务的政府和利用环境容量、向环境排污的企业是环境信息公开的主要义务主体。

第二节 政府环境信息公开的义务主体

在政府环境信息公开法律制度中，政府环境信息公开法律关系的主体是政府与

[①]汪劲著：《环境法学》，北京大学出版社 2006 年版，第 72 页。

信息申请人之间的权利义务关系，政府是义务人。因此，在法律规定的范围内，自然人和法人享有获得政府环境信息的权利，政府有提供环境信息的义务。我国政府环境信息公开制度是以国家的环境管理职权为基础的，因此，政府公开环境信息是履行其法定职责的必然，是对法律义务的履行和环境保护责任的承担。

作为政府环境信息公开义务主体的政府有广义和狭义之分，广义上的政府包括国家权力机关、司法机关、行政机关等；狭义上的政府仅局限于行使行政权的行政机关。为了保证公众能够方便及时地获取自己所需要的环境信息，国家应该对提供环境信息的政府机关作更为宽泛的规定，既包括中央、省一级也应包括市、县、区乃至乡镇一级；同时提供环境信息的政府部门也不应局限于环保部门应扩大到除了立法和司法机关以外的所有部门。从而形成中央与地方结合，环保部门与其他部门相互协调的政府环境信息责任主体形式。

政府环境信息公开的义务主体为“县级以上各级人民政府及其部门”，《政府信息公开条例》第 10 条明确规定，县级以上各级人民政府及其部门应当在各自职责范围内主动并重点公开包含环境保护在内的政府信息。与《环境保护法》相比，该条例将我国政府环境信息公开的义务主体由国务院和省一级政府扩大到县一级政府，这是立法的一大进步。《环境信息公开办法（试行）》第 6 条规定，环保部门应当建立、健全环境信息公开制度。国家环境保护总局由办公厅作为本部门政府环境信息公开工作的组织机构，各业务机构按职责分工做好本领域政府环境信息公开工作。

《环境信息公开办法（试行）》属于部门规章，只对县级以上各级人民政府环境保护部门的公开义务作了规定，“县级以上地方人民政府环保部门根据实际情况自行确定本部门政府环境信息公开工作的组织机构，负责组织实施本部门的政府环境信息公开工作。” 环保部门负责政府环境信息公开工作的组织机构的具体职责是：（1）组织制定本部门政府环境信息公开的规章制度、工作规则；（2）组织协调本部门各业务机构的政府环境信息公开工作；（3）组织维护和更新本部门公开的政府环境信息；（4）监督考核本部门各业务机构政府环境信息公开工作；（5）组织编制本部门政府环境信息公开指南、政府环境信息公开目录和政府环境信息公开工作年度报告；（6）监督指导下级环保部门政府环境信息公开工作；（7）监督本辖区企业环境信息公开工作；（8）负责政府环境信息公开前的保密审查；（9）本部门有关

环境信息公开的其他职责。

需要注意的是，环境信息并非由环境保护部门一家垄断，县级以上人民政府、县级以上人民政府的其他环境监督管理部门也属于与政府环境信息公开的主体，按照《政府信息公开条例》也负有公开政府环境信息的义务。实施环境监督管理的部门主要包括：国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门、渔政渔港监督管理部门、各级公安机关、各级交通部门的航政机关、铁道行政主管部门、民航管理部门、土地资源行政主管部门、矿产资源行政主管部门、林业行政主管部门、农业行政主管部门、水利行政主管部门、渔业行政主管部门等，此外建设、卫生、海关、工商等行政主管部门，可依法对某些环境污染防治或者自然资源保护实施监督管理。该条例并没有明确规定哪个机构可以作为政府信息公开工作机构，由各个行政机关根据实际情况自行确定。

从实践来看，由于各个行政机关的机构设置不同，其指定的政府环境信息公开工作机构也不相同，包括办公室、信息处（科、中心）、新闻处（科）、法制处（科）等，一般都是综合性机构，很少出现指定某一业务处（科）为政府环境信息公开工作机构的情况，这与政府环境信息不局限于某一业务机构有关。环境保护部则由办公厅作为本部门政府环境信息公开工作的组织机构，各业务机构按职责分工做好本领域政府环境信息公开工作。

第三节 企业环境信息公开的义务主体

企业是环境信息公开的主要义务主体，公开环境信息是企业社会责任的延伸。2010 年环境保护部关于实行强制性环境信息公开的企业范围有关问题的复函中指出，关于向社会公开环境信息的企业范围是《环境信息公开办法（试行）》第二十条规定的应当向社会公开四类信息的企业，是指由省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门根据《中华人民共和国清洁生产促进法》的规定公布的污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业。

根据《环境信息公开办法（试行）》第 11 条第 1 款第 13 项规定，污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单负有法定公开环境信息的义务。我国《清洁生产促进法》第 3 条规定，“在中华人民共和国领域内，从事生产和服务活动的单位以

及从事相关管理活动的部门依照本法规定，组织、实施清洁生产。” 第 17 条规定，省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。因此，我国境内的污染严重企业是环境信息公开的法定强制信息公开的义务主体。

2003 年原国家环保总局发布的《关于企业环境信息公开的公告》规定， 各省、自治区、直辖市环保部门应按照《清洁生产促进法》的规定，在当地主要媒体上定期公布超标准排放污染物或者超过污染物排放总量规定限额的污染严重企业名单；列入名单的企业，应当按照本公告要求，于 2003 年 10 月底以前公布 2003 年上半年的环境信息，2004 年开始在每年 3 月 31 日以前公布上一年的环境信息。

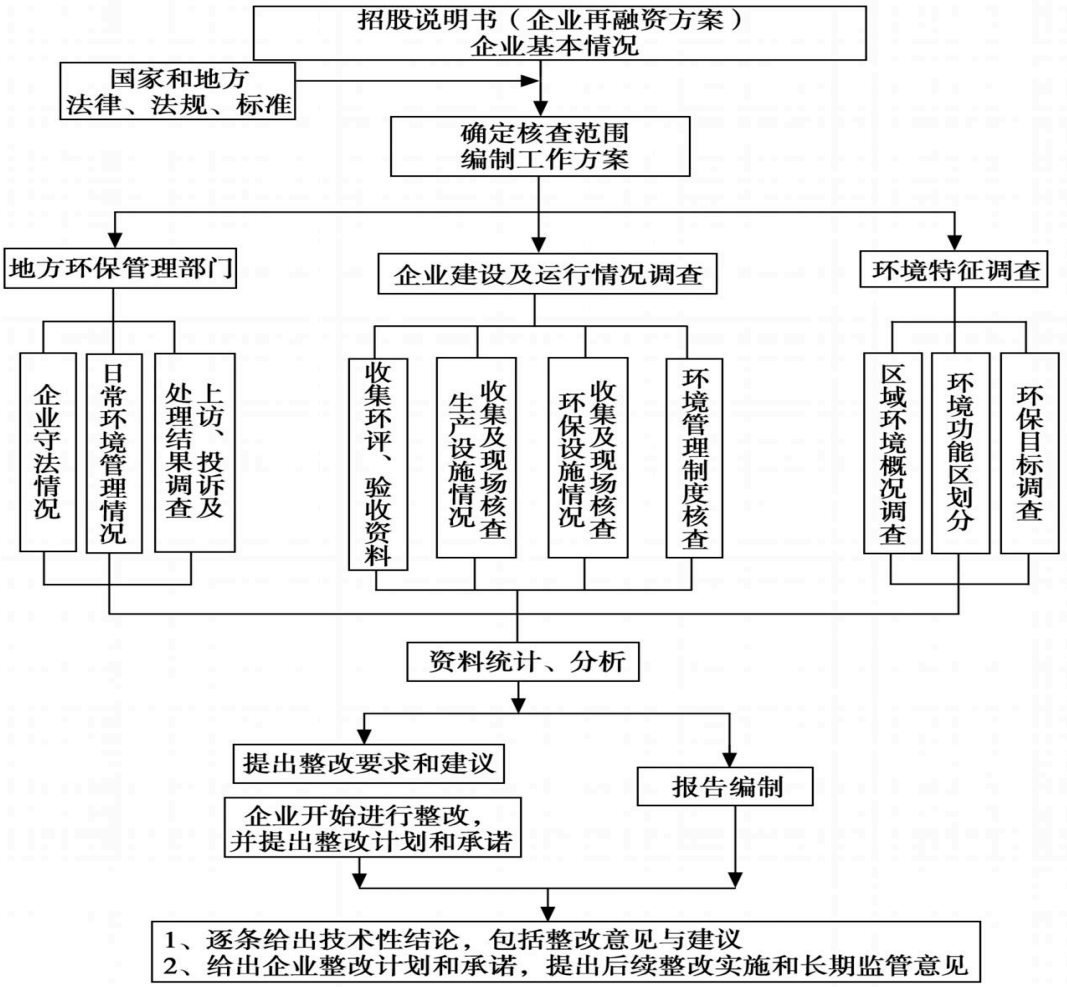
除《环境信息公开办法（试行）》和《清洁生产促进法》的规定外，上市企业是环境信息公开的特殊义务主体，环境信息公开也是其强制性义务。根据《关于对申请上市的企业和申请再融资的上市企业进行环境保护核查的通知》（环发[2003]101 号）、《关于进一步规范重污染行业生产经营公司申请上市或再融资环境保护核查工作的通知》（环办〔2007〕105 号），以及《上市公司信息披露管理办法》（中国证券监督管理委员会令第 40 号）、《关于重污染行业生产经营公司 IPO 申请申报文件的通知》(中国证券监督管理委员会发行监管函[2008]6 号)《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》、《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》和 2010 年《环境保护部关于进一步严格上市环保核查管理制度加强上市公司环保核查后督查工作的通知》等规范性法律文件，上市公司要据此履行环境信息公开义务。《上市公司环境信息披露指南》（征求意见稿）第 3 条中明确规定：上市公司应当准确、及时、完整地向公众披露环境信息。《指南》还规定火电、钢铁、水泥、电解铝等 16 类重污染行业上市公司应当发布年度环境报告，定期披露污染物排放情况、环境守法、环境管理等方面的环境信息，对于非重污染行业的上市公司则鼓励披露年度环境报告。

2010 年 7 月福建紫金矿业紫金山铜矿湿法厂发生铜酸水渗漏事故，事故造成汀江部分水域严重污染，紫金矿业直至 12 日才发布公告，瞒报事故 9 天。紫金矿业，当初是靠压低成本提炼“低品位”金矿发家而闻名，然而伴随它一路的却是多次

的重大环境污染事故，损害了投资者和国家、公众的利益。部分上市公司不仅背离了诚实守信的原则，而且放任环保问题可能酿成重大的环境风险，污染环境，损害投资者利益、公众利益和国家环保利益。环境信息公开可以将企业间差异性环境行为及其后果予以公布，激励和鞭策企业不断改善其环境行为。

上市企业环境信息公开是强制性信息公开，企业必须及时、完整、准确地披露环境信息、发布年度环境报告书，具体包括产业政策、环评和“三同时”制度、达标排放和总量控制、排污申报和缴纳排污费、清洁生产审核、重金属污染防治、环保设施运行、有毒有害物质使用和管理、环境风险管理等环境管理制度的执行情况。国家有关部门也会对上市企业的上述信息进行环保核查，具体流程见图表 4.1。

图表 4.1　上市企业环保核查流程



由于环境污染具有潜伏性、复杂性和不确定性等特点，因此，很难判断环境污染是不是单由“双超”企业的排放行为造成，而有可能是由遵守排放标准的企业排

放的污染物复合累计反应的结果。而按照现行法律的规定，没有“双超”行为企业公开环境信息是一种自愿行为，光凭企业的自觉性可能难以取到预期效果。因此，是否应将所有具有排污行为的企业列为环境信息公开的主体，值得我们进一步探讨。

第四节 环境信息公开的监督主体

环境信息公开制度旨在运用社会力量加强对政府和企业的监督，推动它们积极实施环境监管和改善环境的行为。环境信息公开法律制度只有被公众或者民间环保组织所激活，才能真正发挥作用。在我国，公民、法人和其他组织可以通过举报等宪法性权利、行政复议和行政诉讼来实现对环境信息公开的监督。《环境信息公开办法（试行）》第 26 条规定，第一，公民、法人和其他组织认为环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，可以向上级环保部门举报。收到举报的环保部门应当督促下级环保部门依法履行政府环境信息公开义务。第二，公民、法人和其他组织认为环保部门在政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

民间环境保护组织是环境信息公开的主要监督力量，他们可以根据《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》等法律文件向环境保护部门申请公开有关的环境信息。自 1994 年第一个民间环保组织——自然之友成立以来，我国民间环保组织的数量迅猛发展。但是，自 2008 年《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》生效以来，民间环保组织通过申请环境信息对环保部门和企业进行监督的实例非常少。自然之友上海小组[①]在首次申请环境信息时，由于缺乏经验，在申请的格式和内容上并没有完全符合要求，上海市环保局回复“填写的政府环境信息公开申请内容不明确”，并要求限期补正有关内容，后来自然之友上海小组在按照有关要求补正后再次提出申请终被受理。通过运用《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》，民间环保组织申请信息公开的能力自然相应提高。

图表 4.2 自然之友上海小组申请环境信息公开结果

[①]自然之友上海小组申请环境信息公开案例：自然之友上海小组也通过电子邮件和信件形式，向上海环保局申请公开了五个问题。自然之友上海小组形容申请信息公开的过程与体验：“收到我们的申请后，市环保局或通过打电话、发简短电子邮件或寄信来回答申请问题，上海市环保局的有关业务部门态度还可以，也不需向其他部门申请，但对有些信息公开做得不到位，如下半年去申请上半年的信息就说没有，不及时或者干脆说没有。通过此次环境信息公开测试项目的开展，使我们了解到环保局在信息公开这方面的工作有所进步，但还不够。作为 NGO 成员的我们更要积极做好环境信息公开申请工作。争取自己也有更大进步，提高申请水平。”

申请公开的环境信息	上海环保局回复
上海市 2010 年地方环境保护规划。	您可以通过“上海热线”网站获取，网址：http://www.sepb.gov.cn/news.jsb?intKeyValue=13075.政府信息名称为《上海市环境保护与生态建设“十一五”规划》（2006—2010 年）
上海市 2010 年污染物排放总量指标分配及落实情况。	未制作或未获取，该政府信息不存在。
2009 年主要污染物总量控制的容量指标和每一个污染企业的分配资料。	未制作或未获取，该政府信息不存在。
1、2009 年上海大气环境质量 2、2009 年上海水环境质量 3、2009 年上声环境质量 4、2009 年上海市黄浦江水源保护地的总体情况、环境状况。	您要求获取的信息属于可以通过“上海环境”网站（www.sepb.gov.cn）“规划与计划”栏目“环境状况公报”获取。
2010 年 6 月 10 日，上海环境网公布上海环保部门评出的 2009 年度“绿色”和“黑色”企业名单。其中，上海富国皮革工业股份有限公司是两家“黑色企业”之一。申请公开将上海富国皮革工业股份有限公司定性为“黑色企业”的具体评价指标，以及确认这些评价指标所依据的所有材料。	于 2010 年 8 月 26 日到上海市环保局（地址：大沽路 100 号）办理具体手续后，取得以下 3 份文件： 1．江苏、上海、浙江三地环保部门联合发布的《长江三角洲开发区企业环境行为信息公开工作实施办法（暂行）》和《长江三角洲企业环境行为信息评价标准（暂行）》[苏环发（2009）23 号]，为文件原件；2．2009 年涉及富国皮革有限公司环境信访资料（2 页，复印件）；3．富国皮革有限公司 2009 年环境监测汇总表（1 页，复印件）。

因此，我国应该借鉴日本等国家通过立法赋予非政府组织公开一定的本由政府公开的环境信息的经验，以此加强公众对政府环境工作的监督。因此，有关特殊法人[①]的环境信息公开制度是环境信息公开主体研究的一个重要课题，也丰富了环境信息公开主体理论。

[①]特殊法人主要指各种公团、事业团、公库、银行、银团、基金、协会等。

第五章 环境信息公开的方式和程序

环境信息公开必须借助一定的方式，并按照相应的程序进行。《环境信息公开办法（试行）》专门规定了“环境信息公开的方式和程序”。环境信息公开分为政府环境信息公开和企业环境信息公开。政府环境信息公开是《环境信息公开办法（试行）》的主要内容。本章介绍环境信息公开的方式和程序，总体分为两大部分：政府环境信息公开的方式和程序、企业环境信息公开的方式和程序。

第一节 环境信息公开的方式

环境信息公开的方式，是指公开环境信息的主体通过哪些渠道和形式公开环境信息。我们翻阅报纸，有时可以看到其登载某地的大气质量状况。登陆国家环境保护部和地方环境保护部门的网站，也可以看到滚动播出的空气质量、水质量状况等信息。报纸、网络等都是环境信息公开的方式。

一、政府环境信息公开的方式

（一）概说——主动公开和依申请公开

政府环境信息公开的方式总体来说有两种。一种是政府主动公开，另一种是依申请公开。所谓政府主动公开，是指按照法律法规等规定，对于某些环境信息，政府必须按照一定的方式主动公开，无需任何人申请。所谓依申请公开，是指对于某些环境信息，必须公民、法人和其他组织根据自身需要向环境保护部门等行政机关提出申请，环境保护部门等行政机关依据有关法律法规的规定，按照程序向申请人公开。依申请公开的政府环境信息的范围不限于政府应当主动公开的环境信息的范围。

依申请公开与主动公开的区别有三个方面：

第一，二者设立的目的不同。依申请公开是为了满足一部分人和事的生产、生活和科研需要，加上考虑行政成本而设立的。而主动公开是为了满足社会公众普遍的信息需要，公开的是涉及公民、法人或者其他组织切身利益，需要社会公众广泛知晓或者参与的信息。这是最根本的区别，之所以要区分为两大形式，原因在于政

府主动公开的信息涉及的利益相关者众多，关系重大，需要政府主动公开。而依申请公开的环境信息涉及的利益相关者较少，不宜或者不必主动公开。

第二，二者提供政府环境信息的途径不同。对于依申请公开的政府环境信息，行政机关应当按照申请人要求的形式予以提供，无法按照申请人要求的形式提供的，可以通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供。而主动公开的政府环境信息，行政机关应当通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。

第三，二者是否收费不同。对于依申请公开，行政机关可以收取检索、复制、邮寄等成本费用，这主要是考虑到行政机关为申请人个人服务花费了一定的人力、物力和时间。而对于主动公开的政府环境信息，行政机关不得收取任何费用。

（二）政府主动公开环境信息的方式

《环境信息公开办法（试行）》第 11 条规定：“环保部门应当在职责权限范围内向社会主动公开以下政府环境信息：（一）环境保护法律、法规、规章、标准和其他规范性文件；（二）环境保护规划；（三）环境质量状况；（四）环境统计和环境调查信息；（五）突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等情况；（六）主要污染物排放总量指标分配及落实情况，排污许可证发放情况，城市环境综合整治定量考核结果；（七）大、中城市固体废物的种类、产生量、处置状况等信息；（八）建设项目环境影响评价文件受理情况，受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果，其他环境保护行政许可的项目、依据、条件、程序和结果；（九）排污费征收的项目、依据、标准和程序，排污者应当缴纳的排污费数额、实际征收数额以及减免缓情况；（十）环保行政事业性收费的项目、依据、标准和程序；（十一）经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环境的信访、投诉案件及其处理结果；（十二）环境行政处罚、行政复议、行政诉讼和实施行政强制措施的情况；（十三）污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单；（十四）发生重大、特大环境污染事故或者事件的企业名单，拒不执行已生效的环境行政处罚决定的企业名单；（十五）环境保护创建审批结果；（十六）环保部门的机构设置、工作职责及其联系方式等情况；（十七）法律、法规、规章规定应当公开的其他环境信息。环保部门应当根据前款规定的范围编制本部门的政府环境信息公开目录。”

该条规定了政府主动公开环境信息的范围。[①]应当特别注意的是政府环境信息公开目录。

对于应当主动公开的环境信息，环境保护部门应当通过政府网站、公报、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。故主动公开政府环境信息的方式主要有：政府网站、公报、新闻发布会、报刊、广播、电视等。对于政府主动公开的环境信息，公民、法人和其他组织可以自己查阅。

1．政府网站

（1）政府网站公布的环境信息

《环境信息公开办法（试行）》第 11 条规定的环境信息，一般都会在政府网站上公布。例如中华人民共和国环境保护部的网址是：http://www.zhb.gov.cn/。其首页有“政务公开”专栏，包含机构职能、法规文件、规划计划、统计信息、财政资金、行政事业收费、政府采购、重大项目审批、人事信息。网页中部还有专门的环境信息公开栏目，公众可以直接进入。

对于公民而言，在环境保护部门网站上公开的下列信息具有比较突出的意义。

第一，环境保护法律、法规、规章和文件，污染物排放标准等。国家环境保护部网站会公布环境保护法律、法规、规章、文件和污染物排放标准，地方性环境保护法规、规章和地方污染物排放标准在地方环境保护局（厅）网站上公布。上述环境保护法律、法规、规章和环境标准，是公民的维权依据。

第二，超标排污的企业名单。对于公民维权而言，政府公布超标排污企业的名单，是具有较强证明力的证据。

第三，重大环境污染事件及其处理。重大环境污染事件影响到人民群众的生命财产安全，威胁社会的和谐稳定。例如吉林石化污染松花江事件、阳宗海污染案、紫金矿业污染案、大连油污污染案等重要的案件都可以在国家环境保护部等网站上查到。各省、自治区、直辖市环境保护厅（局）的网站上也会公布本地区重大的环境污染事件。如果重大环境污染事件影响到某人，政府网站公布的信息是了解事件的重要渠道。

第四，某地环境质量状况。国家实行重点城市空气质量日报统计制度，可以在环境保护部的网站上看到全国重点城市的空气质量。国家环境保护部网站还公布了

[①] 对于政府应当主动公开的环境信息的范围，请参考本书第三章的内容，在此不赘。

全国主要流域重点水域断面水域自动检测周报。各省、自治区、直辖市环境保护局（厅）公布本地区各市每天的空气质量状况，也公布本地区重点流域段水面水域自动检测周报。

除了空气质量和重点水域质量之外，特殊情况下一些环保局网站会公布其他环境质量信息。例如自日本 2011 年 3 月发生大地震引起福岛核电站泄露，北京市环境保护局就公布每日辐射环境信息。

第五，环境行政执法情况。环境保护行政执法与人民群众生活最为密切，包括环境影响评价审批、环境行政处罚（罚款、限期治理、停业等）、排污申报登记等。

需要特别强调的是，环境影响评价制度是环境保护的重要制度，如果建设项目没有进行环境影响评价或者环境影响评价未过关，则该项目的建设是不合法的，应当立即停止。对于公民维权而言，具有很重要的意义。公民在生活中如果遭遇污染事件，可以首先到网站上查询排污的单位或者建设项目是否通过环境影响评价。各地环境保护局都会公布环境影响评价情况。

（2）政府网站公布环境信息的评价

21 世纪是网络的时代，网络是重要的信息交流工具。网络对人们生活的影响越来越深刻。政府环境信息公开的重要方式之一就是通过网络。各级环境保护部门基本都设有专门的网站，并有环境信息公开专栏。

在我国，电脑的使用已经非常普遍，城市差不多每家每户都有电脑。通过上网搜寻环境信息，非常方便。因此，对于城市居民而言，利用政府网站是获取环境信息的较好途径，但是对于农村居民则另当别论。我国很多农村地区还没有通网，电脑也少的可怜，通过政府网站获取环境信息并不是那么便捷。

环境信息更新速度加快，政府应当注意及时更新其网络上的环境信息。对于公民而言，从网络上获取环境保护信息，应当登陆政府网站或者其他权威网站，以保障信息的权威性和可靠性。

2．政府公报

《环境保护法》第 11 条规定：“国务院环境保护行政主管部门建立监测制度，制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，加强对环境监测和管理。国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。”根据该规定，发布环境状况公报是环境保护部门的重要职责之一。国家环境保护部

和省、自治区、直辖市的环境保护局（厅）应当定期发布环境状况公报，期间一般为一年。地市级以下（包括地市级）人民政府的环境保护局没有发布环境状况公报的职责。但实践中，也有一些市环保局乃至县环保局发布环境状况公报的情况出现。地市级以下人民政府的环境保护局发布的环境状况公报一般没有固定期限。

政府的环境状况公报反映了本地区一定期间环境状况，具有较大的权威性和说服力。对环境保护工作具有总结性和指导性意义。政府公报可以上网查阅，也可以到各地环境保护部门索取。

3．报纸

报纸是现代信息传递的重要手段之一。相比较于网站、政府公报两种方式，报纸获取更加容易。环境信息公布的专门报纸，是中国环境报。中国环境报是由国家环境保护部主管的报纸，每日一报。中国环境报主要内容是公布我国环境保护领域内的大事，包括环境法律、法规、规章，重大环境污染事件、各地环境保护的新做法、好措施，环境保护的对策、建议、评论等。

除中国环境报之外，各种日报、晚报等主要报纸也可能涉及环境信息公开。中国环境报可以购买，也可以到各地环境保护部门索取翻阅。其他报纸可以购买。

4．新闻发布会

新闻发布会主要针对环境保护领域的重要事件，例如重大环境污染事故的发生、处理通报，重要的环境保护法律、法规的解释说明，重大环境事件的处理等。新闻发布会一般是由政府主持召开的，社会各界都可以参加。

5．广播、电视

广播、电视是当前普及性最高的信息交流手段。特别是在农村地区，网络不发达、离县市城区比较远，广播和电视几乎成为环境信息公开的唯一渠道。在环境保护越来越受到重视的今天，广播电视上有关的环境信息越来越多，对于广大人民群众而言，是获取政府环境信息的便捷渠道。

6．各地环境保护行政服务大厅

公民、法人和其他组织想了解环境信息，但不能确定是否属于公开的环境信息的，可以到各地的环境保护部门询问，对于政府应当主动公开的环境信息，环境保护部门应当告知获取渠道。

最后需要强调，随着社会发展和科技进步，政府公开环境信息的方式是不断

变化的，形式也会越来越多样化。但必须把握一个总的原则，就是便民。政府公开环境信息的对象社会公众，以服务社会公众为目的，所以必须以方便群众为原则。

（三）政府依申请公开环境信息的方式

《政府信息公开条例》第 26 条规定：“行政机关依申请公开政府信息，应当按照申请人要求的形式予以提供；无法按照申请人要求的形式提供的，可以通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供。”对此，说明以下两点：

第一，对于依申请公开环境信息，环境保护部门应当按照申请人要求的形式提供。这是政府依申请公开环境信息方式的原则。

第二，无法按照申请人要求的形式提供的，环境保护部门可以通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供。

二、企业环境信息公开的方式

（一）企业环境信息公开概述

企业环境信息公开分为自愿公开和强制公开。自愿和强制也可以理解为企业环境信息公开的两种方式。所谓自愿公开，是指不负有强制公开义务的企业，可以选择将其环境信息公开或不公开，如选择公开，对于公开信息的内容、形式都可以自主决定。所谓强制公开，是指对于法律法规规定某些特殊企业必须公开其环境信息，公开环境信息的形式也有要求。企业环境信息公开以自愿为原则，以强制为例外。

（二）企业自愿公开环境信息的方式

《环境信息公开办法（试行）》第 22 条规定：“依照本办法第十九条规定自愿公开环境信息的企业，可以将其环境信息通过媒体、互联网等方式，或者通过公布企业年度环境报告的形式向社会公开。”[①]根据本条的规定，企业自愿公开环境信息的方式主要有：媒体、互联网、企业年度环境报告。除此之外的其他方式也是可以的。

（三）企业强制公开环境信息的方式

《环境信息公开条例（试行）》第 21 条第 1 款规定：“依照本办法第二十条规定向社会公开环境信息的企业，应当在环保部门公布名单后 30 日内，在所在地

[①] 《环境信息公开办法（试行）》第 19 条是对企业自愿公开环境信息的规定。

主要媒体上公布其环境信息，并将向社会公开的环境信息报所在地环保部门备案。”[①]根据本条规定，企业强制公开环境信息的方式为在当地主要媒体上公布。实践中，一般是在当地主要报纸上公布。

第二节 环境信息公开的程序

环境信息公开的程序，是指环境信息公开的主体公开环境信息和公民、法人、其他组织获取环境信息所要经过的环节和步骤。环境信息公开的程序基本可以分为三大部分：政府主动公开环境信息的程序、依申请公开申请环境信息的程序、企业公开环境信息的程序。

一、政府公开环境信息的程序

政府公开环境信息，分为主动公开和依申请公开。主动公开程序与依申请公开程序有所不同。

（一）政府主动公开环境信息的程序

政府行为必须遵循一定的程序。对于应当主动公开的环境信息，政府应当遵循法定程序。政府主动公开环境信息的程序中，有如下几个问题需特别说明。

1．期限

政府主动公开环境信息的期限，是指对于应当主动公开的环境信息，环境保护部门应当在多长时间内予以公开。《环境信息公开办法（试行）》第 14 条规定：“属于主动公开范围的政府环境信息，环保部门应当自该环境信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开。法律、法规对政府环境信息公开的期限另有规定的，从其规定。”这是对政府主动公开环境信息的期限。对此，说明如下：

（1）期间的长短

《环境信息公开办法（试行）》规定政府主动公开的期限是 20 个工作日。对此需说明以下几点：

第一，工作日。所谓工作日，是指称劳动日，是指在一昼夜内职工进行工作时间的长度（小时数）。工作日是以日为计算单位的工作时间。此处应该区分工作日、

[①] 《环境信息公开办法（试行）》第 20 条是对企业强制公开环境信息的规定。

休息日和法定节假日。国家机关实行统一的工作时间，每周五天，星期六和星期日为周休息日。法定节假日是属于全体公民的节日有：新年，1 月 1 日放假 1 日；春节，农历正月初一至初三放假 3 日；清明节，4 月 4 日放假一日；劳动节，5 月 1 日放假 1 日；端午节，五月初五，放假 1 日；中秋节，农历八月十五，放假 1 日；国庆节，10 月 1 日至 3 日放假 3 日。

第二，20 个工作内予以日公开。对于应当主动公开的环境信息，环境保护部门应当及时公开。上述 20 个工作日的期限，并不表明环境保护部门一定要等到 20 个工作日的最后一天公布。20 个工作日，通常会有一个月左右的时间。环境保护部门应当在环境信息产生或变更之后尽量以最快的速度公开环境信息，以方便群众。环境保护部门主动公开环境信息不能超过 20 个工作日的期限，否则构成违法行为，应当承担法律责任。

（2）期间的起算

《环境信息公开办法（试行）》第 14 条规定，自环境信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开。那么这 20 天的期限从什么时候开始起算呢？有两点需要特别说明：

第一，环境信息的形成或变更。环境信息的形成，是指环境信息为环境保护部门所掌握，其内容已经确定。对于不同类型的环境信息，有不同的形成标准。例如，环境保护法律、法规、规章的形成之日，是上述文件在相应的立法机关通过为标志。环境保护标准的形成以标准发布机关正式发布为标志。环境影响评价审批、环境行政处罚、排污申报登记等，都以环保局作出决定为其形成标志。重大环境事件信息的形成以环境保护部门形成正式通报文件为标志。

环境信息的变更，是指环境信息的内容发生变化。例如，修改某一环境保护法律。从广义上讲，环境信息的变更应当包括环境信息的废止，例如环境保护法律、法规、规章的废止，环境保护标准的废止。应当特别指出，对于变更的环境信息，环境保护部门应当迅速公开。其原因在于如果不及时正确地发布已变更的信息，人们就会按照原来的环境信息办事，而实际上事情已经变了，按照原来的环境信息办事是要碰钉子的。

第二，从次日起算。期间的起算点不是从信息形成或变更的当天，而是从第二天起算。举个例子来说，2 月 1 日发生了一起较大的污染事件，2 月 2 日上午环保

局形成该事件的通报决定。那么起算公开的期限应当是 2 月 3 日，而不是 2 月 2 日。

（3）例外规定。

《环境信息公开办法（试行）》对期限进行了例外的规定：法律、法规另有规定的除外。也就是说，如果法律、法规对于某些特定环境信息公开的期限有另外的规定，无论是短于 20 个工作日，还是长于 20 个工作日，或者其他，都应当遵守法律、法规的规定。

什么是法律、法规？法律是全国人民代表大会及其常务委员会正式通过的规范性文件，例如《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等等。法律一般以“xxx 法”形式命名，由国家主席签署。法规包括以下几种形式：国务院出台的行政法规，如《政府信息公开条例》、《排污费征收使用管理条例》等。行政法规是由国务院以国务院令的形式发布的，由国务院总理签署的。地方政府法规，包括三类：第一类是省、自治区、直辖市人大及其常委会发布的规范性文件，例如《湖北省环境保护条例》。第二类是较大的市（包括省、自治区的省会城市、国务院批准的较大的市、经济特区市）人大及其常委会发布的规范性文件。例如《厦门市海洋环境保护若干规定》。第三类是民族自治地方的自治条例、单行条例。民族自治地方包括民族自治区、自治州、自治县，但不包括民族乡。自治区、自治州、自治县有权制定自治条例、单行条例。例如《内蒙古自治区环境保护条例》等。还有一种法规的形式是军事法规，是由中央军事委员会发布的与军事有关的法规。例如《中国人民解放军环境保护条例》。

上述规范性文件如果对环境信息公开的期限另有规定，则应当适用此规定，而不适用《环境信息公开办法（试行）》所规定的 20 个工作日。

2．环境信息公开指南和政府环境信息公开目录

《环境信息公开办法（试行）》第 15 条第 1 款规定：“环保部门应当编制、公布政府环境信息公开指南和政府环境信息公开目录，并及时更新。”政府环境信息公开指南和政府环境信息公开目录是环境保护部门履行环境信息公开时应当履行的职责，应当预先编制。

环境信息公开指南，是为了方便群众获取环境信息而由环境保护部门编制的，其主要内容一般包括公开的环境信息的分类、编排体系、获取方式，政府环境信息

公开工作机构的名称、办公地址、办公时间、联系电话、传真号码、电子邮箱等内容。有了环境信息公开指南，获取环境信息就比较方便了。

下面是环境保护部公布的环境信息公开指南。之所以展示该指南，其原因在于：首先，为地方环境保护部门编制环境信息公开指南提供范本。其次，环境保护部作为中央环境保护行政主管部门，其公开的环境信息具有重要性、全局性。公民、法人和其他组织了解环境保护部环境信息公开指南，对于自身维权也有帮助。

实例指引：5.1

环境保护部信息公开指南

为了更好地开展政府信息公开工作，方便公民、法人和其他组织（以下简称申请人）获得政府信息，根据《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》（以下简称《办法》），特编制本指南。

一、主动公开的政府信息

（一）公开范围

向社会主动公开的政府信息范围参见环境保护部编制的环境信息公开目录和办事指南。申请人可以在环境保护部政府网站上查阅。

（二）公开形式

对主动公开的政府信息，主要采取以下形式公开：

1、环境保护部政府网站（www.mep.gov.cn）；

2、行政服务大厅（环境保护部东门）；

3、中国环境报。

二、主动公开信息的主要内容

环境保护部主要向社会主动公开下列信息：

1、环境保护法律、法规、规章、标准和其他规范性文件；

2、环境保护规划；

3、环境质量状况；

4、环境统计和环境调查信息；

5、突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等情况；

6、主要污染物排放总量指标分配及落实情况，排污许可证发放情况，城市环境综合整治定量考核结果；

7、大、中城市固体废物的种类、产生量、处置状况等信息；

8、建设项目环境影响评价文件受理情况，受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果，其他环境保护行政许可的项目、依据、条件、程序和结果；

9、排污费征收的项目、依据、标准和程序，排污者应当缴纳的排污费数额、实际征收数额以及减免缓情况；

10、环保行政事业性收费的项目、依据、标准和程序；

11、经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环境的信访、投诉案件及其处理结果；

12、环境行政处罚、行政复议、行政诉讼和实施行政强制措施的情况；

13、污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单；

14、发生重大、特大环境污染事故或者事件的企业名单，拒不执行已生效的环境行政处罚决定的企业名单；

15、环境保护创建审批结果；

16、环保部门的机构设置、工作职责及其联系方式等情况；

17、法律、法规、规章规定应当公开的其他环境信息。

下列政务信息免予公开：

l．属于国家秘密的；

2．属于商业秘密或者公开可能导致商业秘密被泄露的；

3．属于个人隐私或者公开可能导致对个人隐私造成不当侵害的；

4．正在调查、讨论、处理过程中的，但法律、法规和本意见另有规定的除外；

5．与行政执法有关，公开后可能会影响检查、调查、取证等执法活动或者会威胁个人生命安全的；

6．法律、法规规定免予公开的其他情况。

具体信息可参见环境保护部编制的《环境信息公开目录》。主动公开以上信息的时限为信息产生或变更之日起 20 个工作日。有规定公开时间范围，按照相关规定时限公开。

三、依申请公开的有关事项

1、受理申请机构

环境保护部自 2008 年 5 月 1 日起正式受理环境信息公开申请，受理机构为环境保护部行政服务大厅，办公地址为：环境保护部东门，办公时间为 8：00-11：30，13：30-17：00（节假日除外）。

联系电话：（010）66556089

传真号码：

通信地址：北京市西城区西直门南小街 115 号环境保护部，邮政编码：100035

电子邮箱地址：zwgk@mep.gov.cn

2、申请的提出

申请人可提出书面申请，并填写《信息公开申请表》。申请表可向受理机构处申请领取或自行复制，也可在环境保护部政府网站下载电子版本，具体网址为www.mep.gov.cn。或填写电子表格后直接通过环境保护部电子邮箱提交,采用书面形式确有困难的，申请人可以口头提出，由接待人员代为填写政府信息公开申请。申请人可通过前述联系电话咨询相关申请手续。

（1）通过互联网提出申请

申请人在环境保护部政府网站上填写电子版《申请表》后，通过电子邮件方式发送至申请受理电子邮箱即可。

（2）书面申请

申请人通过信函方式提出申请的，请在信封左下角注明“环境信息公开申请”的字样。申请人通过传真方式提出申请的，请注明“环境信息公开申请”的字样。

3、申请的内容

（1）申请人的姓名或名称、联系方式；

（2）申请公开的政府信息的内容描述；

（3）申请公开的政府信息的形式要求；

（4）申请人对所申请公开内容有生产、生活、科研等特殊需要的相关证明材料。

4、申请的处理

环境保护部在收到《信息公开申请表》后，将进行登记。并在登记之日起 15 个工作日内作出下列答复：

（1）属于已公开范围的，将告知申请人可以获得该环境信息的方式和途径；

（2）属于公开范围未公开的，将依相关规定在 10 个工作日内进行公开，并

告知申请人获得该环境信息的方式和途径；

（3）属于免予公开范围的，将告知申请人不予公开的理由；

（4）不属于环境保护部工作范围的，将告知申请人该信息的所属机关及联系方式；

（5）申请公开的政府信息不存在的，将告知申请人；

（6）申请内容不明确的，将告知申请人作出更改、补充。

5、政府机关依申请提供信息的收费项目和收费标准

根据申请人申请并通过纸张、磁盘、光盘等介质提供政府信息的，可以按照提供政府信息的件数收取检索费；材料需复印、打印、刻录、拷贝，并使用纸张、磁盘、光盘等物品的，收取相应成本费用；邮寄、递送等方式送交材料将按照国家标准收取相应费用。通过其他形式向申请人提供环境信息公开并需收费的，需批准后执行。

主动公开的环境信息，应申请人要求所发生的复制、邮寄、递送费用可参照上述收费标准执行。申请人申请减免费用的，届时请提供相关证明。

四、监督方式及程序

公民、法人或其他组织认为本机关未依法履行政府信息公开义务的，可以向监督部门投诉。

投诉电话：（010）66556039

投诉邮箱：zwgktousu@mep.gov.cn

此外，公民、法人或其他组织也可以向监察机关举报或通过法律途径加以解决。

附件：信息公开申请表

环境信息公开目录，是政府应当主动公开的环境信息的目录。环境信息公开目

录应当包括索引、信息名称、信息内容的概述、生成日期、公开时间等内容。

环境信息公开指南和环境信息公开目录所记载的情况如有变化，应当及时修改，以方便群众，提高效率。

（二）依申请公开信息的程序

《政府信息公开条例》第 13 条规定：“除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”环境信息公开作为政府信息公开的特别事项，《环境信息公开办法（试行）》依照《政府信息公开条例》规定的思路，允许相对人依申请公开环境信息。《环境信息公开办法（试行）》第 5 条规定：“公民、法人和其他组织可以向环保部门申请获取政府环境信息。”这是相对人依申请公开环境信息的主要依据。

依申请公开环境信息，属于依申请的行政行为。对于依申请的行政行为，一般要经过以下几个步骤：相对人提出申请→行政机关审查→行政机关作出决定。[①]申请环境信息公开也需要经过以下几个步骤：

1．相对人提出申请

（1）申请的形式

《环境信息公开办法（试行）》第 16 条第 1 款规定：“公民、法人和其他组织依据本办法第五条规定申请环保部门提供政府环境信息的，应当采用信函、传真、电子邮件等书面形式；采取书面形式确有困难的，申请人可以口头提出，由环保部门政府环境信息公开工作机构代为填写政府环境信息公开申请。” 根据该规定，申请人要求环境信息公开的，一般应当采用书面形式。如果采用书面形式确有困难的，可以口头提出，环保部门代为填写申请书（表）。

书面申请的形式可以是信函、传真、电子邮件等。在实践中，人民群众向环境保护部门申请公开环境的，一般要填写环境信息公开申请表。

一些环保局，如上海市环保局、襄樊市环保局、黄埔市环保局、厦门市环保局、长春市环保局、镇江市环保局已经为公众设计了政府环境信息公开申请表，公众也可以填写环境信息公开申请表的形式申请。

[①] 所谓相对人，指在行政法律关系中与行政主体相对应一方的公民、法人和其他组织。

（2）申请书的内容

《环境信息公开办法（试行）》第 16 条第 2 款规定：“政府环境信息公开申请应当包括下列内容：（一）申请人的姓名或者名称、联系方式；（二）申请公开的政府环境信息内容的具体描述；（三）申请公开的政府环境信息的形式要求。”一般而言，环境保护部门会在其所公布的环境信息公开指南中附载环境信息公开申请书（表），相对人按照要求填写即可。不同地方的环境保护部门所公布的环境信息公开申请书的内容可能稍有不同，主要内容是不变的，申请表（书）中一般有三大栏：第一栏是申请人信息，要求填写申请人的姓名、证件、联系方式等。第二栏为申请公开的内容，包括信息名称、文号、内容描述等，这一栏的内容需要申请人根据环境信息公开指南和环境信息公开目录来填写。第三栏为信息用途，也就是获取信息是用来干什么的，其次是信息介质，是指对信息的质材的要求，如纸质、电子文件或者其他。再次是信息获取方式，包括邮寄、电子邮件、自行领取。如，北京海淀区的张三想知道某 A 企业的环境影响报告书的审批结果。他可以向海淀区环保局办公室提出申请。申请书的形式如下：

实例指引：5.2

政府环境信息公开申请书

申请人：张三

住所地： 北京市海淀区西土城路＃号＃号楼＃单元

联系方式：手机电话： 或住宅电话：

申请事项：请求公示有关 A 企业环境影响评价报告书的审批结果及审批依据

具体请求：

申请公开 A 企业＃＃项目环境影响报告书的内容、审批依据、条件、程序和审批结果。（批注：此项表明申请公开的政府环境信息内容的具体描述）

申请查阅及复制上述文件（批注：此为申请公开的政府环境信息的形式要求）。

此致

海淀区环保局

申请人：张三

年　月　日

申请公开的法律依据：

《行政许可法》

第三十六条　行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。

第四十条　行政机关作出的准予行政许可决定，应当予以公开，公众有权查阅。

第四十六条　法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证。

第四十七条　行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定之前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，行政机关应当在二十日内组织听证。

《中华人民共和国政府信息公开条例》

第十条　县级以上各级人民政府及其部门应当依照本条例第九条的规定，在各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：

（七）行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及申请行政许可需要提交的全部材料目录及办理情况；

第十三条　除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的行政机关主

动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。

《环境信息公开办法（试行）》

第五条　公民、法人和其他组织可以向环保部门申请获取政府环境信息。

第十一条　环保部门应当在职责权限范围内向社会主动公开以下政府环境信息：（八）建设项目环境影响评价文件受理情况，受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果，其他环境保护行政许可的项目、依据、条件、程序和结果；

（3）申请的提交

当事人以书面的形式提出的，一般可以采用三种形式：第一，当面提出，相对人可以到相应的环境保护部门行政服务大厅当面提交申请书。第二，以电子邮件的形式提出，当事人以可以填写申请书电子版，并以电子邮件的形式提出。一般而言，以电子邮件的形式提出申请比较便捷，环保部门提供相应的信息也比较方便。第三，信件邮寄的方式。纸质版的申请书，当事人可以邮寄。

如果申请书的形式是信函或者传真，以环境保护部门收到信函或传真之日起计算审查和答复期间。如果申请书的形式是电子邮件，以环境保护部门收到电子邮件（一般以电子邮件显示的收到日期作为环保部门收到电子邮件，而不论环境保护部门是否实际收到或浏览该电子邮件）之日起计算审查和答复期间。

2．环保部门的审查答复

（1）审查答复的期限

环保部门收到相对人提出的申请之后，应当进行审查，审查可以分为形式和内容两方面。形式方面，主要是看是否有申请书，申请书填写是否符合要求。内容方面，主要是看相对人的申请公开的环境信息是否属于公开的范围，是否属于本部门公开等内容。

审查之后，环保部门应当作出决定，能当场作出答复的，应该当场作出答复。

不能当场答复的，应当自收到申请之日起为15个工作日之内作出答复。不能在15个工作日内作出答复的，经政府环境信息公开工作机构负责人同意，可以适当延长答复期限，并书面告知申请人，延长答复的期限最长不得超过15个工作日。也就是说，对于相对人提出的申请，最长应当在30个工作日内作出答复。

在实际工作中，有时会遇到一个申请要求公开多个政府环境信息的情况，为了提高工作效率，方便申请人尽快获取所申请公开的信息，受理申请的环保部门可以要求申请人按照“一事一申请”原则对申请方式加以调整：即一个政府环境信息公开申请只对应一个政府环境信息项目，当然也要考虑便民的原则。

（2）答复的种类

《环境信息公开办法（试行）》第17条规定：“对政府环境信息公开申请，环保部门应当根据下列情况分别作出答复：（一）申请公开的信息属于公开范围的，应当告知申请人获取该政府环境信息的方式和途径；（二）申请公开的信息属于不予公开范围的，应当告知申请人该政府环境信息不予公开并说明理由；（三）依法不属于本部门公开或者该政府环境信息不存在的，应当告知申请人；对于能够确定该政府环境信息的公开机关的，应当告知申请人该行政机关的名称和联系方式；（四）申请内容不明确的，应当告知申请人更改、补充申请。”该条是对答复种类的规定。

第一，申请人提交的申请书符合形式要求，且其所申请的环境信息属于公开的范围的，应当告知申请人获取该政府信息的方式和途径。相对人可以借此获得所需了解的环境信息。

第二，申请人申请公开的信息，不属于应当公开的范围的，应当告知申请人该信息不予公开，并说明理由。如果申请公开的政府环境信息中含有不应当公开的内容，但是能够作区分处理的，行政机关应当向申请人提供可以公开的环境信息内容。

环境保护部门认为申请公开的政府环境信息涉及商业秘密、个人隐私，公开后可能损害第三方合法权益的，应当书面征求第三方的意见；第三方不同意公开的，不得公开。但是，环保部门认为不公开可能对公共利益造成重大影响的，应当予以公开，并将决定公开的政府信息内容和理由书面通知第三方。

还应当注意，申请公开的政府信息涉及第三方权益的，环保部门征求第三方意见所需时间不计算上述审查答复的期限内。

第三，申请人申请的信息不属于环保部门公开的信息，也就是说，该信息是由其他部门公开，环保部门不是申请对象，或者申请公开的信息根本不存在的，环保部门应当告知申请人。对于能够确定该环境信息公开的部门的，应当告知申请人公开该信息的行政机关的名称和联系方式。

举例子来说，关于土地利用规划是与环境保护密切相关的政府信息，但是公开土地利用规划不是在环保局，而是在规划局，所以如果有人向环保局申请公开土地利用规划，就应当告知此人向规划局申请，并把规划局的联系方式一并告诉他。类似情形还有应当向彼环保局申请，而申请人却向此环保局提出申请等。

第四，申请内容不明确的，应当告知申请人更改、补充申请。例如，申请人提出的申请没有写明文号，所申请的信息不完整，不能准确对应环境信息公开目录等，这种情况下应当准许申请人更改、补充申请。

（3）形式

环保部门依申请公开政府环境信息，应当按照申请人要求的形式予以提供。例如，申请人要求纸质版的，应当提供纸质版。申请人要求电子版的，应当提供电子版。环保部门;无法按照申请人要求的形式提供的，可以通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供。

3．政府环境信息公开程序的其他问题

（1）重复申请处理

实践中，有些人向环保部门申请环境信息公开，环保部门审查的期限未过，此人又向该环保部门申请公开同一信息的，环保部门可以不重复答复。

（2）费用

《政府信息公开条例》第 27 条规定：“行政机关依申请提供政府信息，除可以收取检索、复制、邮寄等成本费用外，不得收取其他费用。行政机关不得通过其他组织、个人以有偿服务方式提供政府信息。”《财政部 国家发展改革委关于提供政府公开信息收取费用等有关问题的通知》中对收取检索费、复制费、邮寄费的情形予以了规定。检索费、复制费、邮寄费收费标准将由国家发展改革委、财政部另行制定。

公众知情权对应的是政府机关公开相关信息的义务，政府机关在履行义务过程中不得借信息谋取利益，不能根据信息本身的价值收费。政府信息公开可以分为主

动公开和依申请公开两种，依据第 27 条的规定，依申请公开的，可以收取检索、复制、邮寄等成本费外，不得收取其他费用。

《财政部、国家发展改革委关于提供政府公开信息收取费用等有关问题的通知》中规定，行政机关通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等形式主动提供政府公开信息，一律不得收取任何费用。农村五保供养对象、城乡居民最低生活保障对象，以及领取国家抚恤补助的优抚对象，凭所在地乡镇人民政府或街道办事处出具的有效证明，经本人申请、行政机关政府信息公开工作机构审核，可以免收相关费用。

（3）环境保护部门提供必要的援助

申请公开政府环境信息的公民存在阅读困难或者视听障碍的，环保部门应当为其提供必要的帮助。

二、企业环境信息公开的程序

《环境信息公开办法（试行）》中对于企业环境信息公开的规定，是《环境信息公开办法（试行）》的创举。之所以这样说，原因在于：《政府信息公开条例》中并未规定企业的信息公开。企业环境信息公开的方式与程序与政府环境信息公开有所不同。

总体来说，企业环境信息公开分为自愿公开和强制公开。对于自愿公开和强制公开信息的范围，请参看本书第三章的内容。下面就分别介绍自愿公开和强制公开的方式与程序。

（一）企业自愿公开环境信息程序

《环境信息公开办法（试行）》第 19 条规定：“鼓励企业自愿公开下列企业环境信息：（一）企业环境保护方针、年度环境保护目标及成效；（二）企业年度资源消耗总量；（三）企业环保投资和环境技术开发情况；（四）企业排放污染物种类、数量、浓度和去向；（五）企业环保设施的建设和运行情况；（六）企业在生产过程中产生的废物的处理、处置情况，废弃产品的回收、综合利用情况；（七）与环保部门签订的改善环境行为的自愿协议；（八）企业履行社会责任的情况；（九）企业自愿公开的其他环境信息。”这是对企业资源公布环境信息的范围规定。

自愿公开环境信息的企业，可以将其环境信息通过媒体、互联网等方式，或者通过公布企业年度环境报告的形式向社会公开。”

从总体上说，企业自愿公开环境信息的形式和程序比较灵活。之所以如此，乃是在于：对于企业公开环境信息，国家采取的基本态度是鼓励而非强制，所以无论在内容、形式、程序方面都比较灵活，没有太多强制性规定。

实践中，企业环境信息公开没有特定的形式与程序，一些企业在本企业网站上公布其环境信息，没有建立网站的，在企业的主营业场所公布。

（二）强制公开的程序

《环境信息公开条例（试行）》第 20 条第 1 款规定：“依照本办法第二十条规定向社会公开环境信息的企业，应当在环保部门公布名单后 30 日内，在所在地主要媒体上公布其环境信息，并将向社会公开的环境信息报所在地环保部门备案。”该条所说的本办法第 20 条的规定，就是上述关于企业强制公开环境信息的规定。

企业强制公开环境信息的期限为 30 日。该期限的起算点为环保部门公布名单之后。实践中，环保部门会公布严重超标排污（包括超过污染物排放标准和总量控制指标）的企业名单，这一天的次日为起算点。期限为 30 日，而不是 30 个工作日。

企业强制公开环境信息的方式为所在地主要媒体上公布。所在地的主要媒体主要是电视台、电台、报纸等。之所以规定在主要媒体上公布，原因在于地方主要媒体的权威性强，能够在当地起到公开的作用。在主要媒体上公布超标排污企业的环境信息，也可以对该企业的减排起到促进和鞭策作用。

企业向所在地主要媒体公布其环境信息之后，应当将其向社会公开的环境信息报送至所在地的环境保护部门备案。以便所在地环境保护部门核查和公开。

第六章 环境信息公开的监督、救济和责任

《环境信息公开办法（试行）》第四章“监督与责任”专门规定了对行政机关和企业公开环境信息的监督、公众在获取环境信息受阻时的救济良好、行政机关及其工作人员和企业的责任。本章依据《环境信息公开办法（试行）》和《政府信息公开条例》，依次介绍环境信息公开的监督、救济和责任。

第一节 环境信息公开的监督

良好的监督机制是环境信息公开工作顺利展开的重要保障。本书所说的监督，是指法律监督。法律监督有广、狭和最狭三种理解。广义的法律监督是以所有的国家机关、组织和公民对各种法律活动的合法性进行的监察和督促。如新闻媒体监督等。狭义的法律监督是指有关国家机关依照法定职权和程序，对立法、执法和司法活动的合法性进行的监察和督促。狭义的法律监督亦即有权监督，是国家机关根据职权进行的监督活动，不包括无权监督（如公民检举、媒体曝光等）。最狭义的法律监督是指专门的法律监督机关（人民检察院）对国家工作人员履行职责活动和司法活动进行的监督。

本章所说的环境信息公开监督，采用广义。但突出介绍国家机关根据职权行使的监督，即狭义的监督。

一、政府环境信息公开的监督

（一）政府环境信息公开监督概说

政府环境信息公开监督亦即对政府环境信息公开的监督，是指对政府（特别是环境保护部门）公开环境信息工作的监督，监督的内容是政府执行环境信息公开的情况。

对政府环境信息公开的监督来源于两方面：一是政府系统内部监督，二是政府系统外部监督。

1．政府系统内部的监督

《政府信息公开条例》第 30 条规定：“政府信息公开工作主管部门和监察机关负责对行政机关政府信息公开的实施情况进行监督检查。”另外，《国务院办公厅关

于做好施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉准备工作的通知》(国办发〔2005年54号〕)第七规定:“要建立健全监督保障机制,对于公民、法人或者其他组织提出的行政机关不依法履行公开义务的举报,上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门,要认真受理并及时调查处理。”上述两个条文可以作为环境信息公开政府系统内部监督的依据。政府系统内部监督主要有以下几种形式:

第一,上级行政机关的监督。环保部门是人民政府的组成部分。环保部门自身必须严格依《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法(试行)》规定的职权和程序办事,如果违反了法定职权和法定程序,首先将面临上级机关的监督。环保实行双重领导体制,即本地人民政府领导和上级环保部门的领导。如果不能按照法规政策的要求做好环境信息公开工作,所属人民政府和上级环保部门有监督权限。

第二,信息公开部门监督。《政府信息公开条例》第30条规定:“政府信息公开工作主管部门和监察机关负责对行政机关政府信息公开的实施情况进行监督检查。”政府环境信息公开属于政府信息公开的组成部分,因此也应当受政府信息公开工作主管部门的监督。《政府信息公开条例》第3、4条,政府信息公开工作主管部门一般是各级人民政府的办公厅(室)。所以,政府办公厅(室)有权对环境保护部门的信息公开工作进行监督。

第三,监察部门的监督。各级人民政府设立专门的监察机构,与党的纪检部门合署办公,一个机构两块牌子。环保部门的环境信息公开,如果违反法律和纪律,纪检监察部门有权调查处理。

2.外部监督

所谓外部监督,就是政府系统之外的立法、司法及其他社会主体对政府监督。外部监督其主体分为三类:权力机关、司法机关和社会其他主体。各级人大及其常委会有权监督政府的执法行为。实践中常有人大代表行使监督权,使得事情得以解决的例子。

司法机关的监督,分为法院审判监督和检察院的检察监督。法院的审判监督是指环保部门在进行环境信息公开过程中违法侵犯公民、法人和其他组织的权利,而被相对人告上法院的,人民法院可以通过案件审判的方式,实现对环保部门的司法监督。实践中已经出现环保部门因为环境信息公开而被告上法院的例子。检察监督是指人民检察院对环境信息公开的监督。人民检察院是我国专门的法律监督机关,

可以对国家机关人员的渎职行为，贪污受贿行为进行法律监督。如果环保部门在环境信息公开过程中有渎职行为、贪污受贿行为，人民检察院有权查处。

社会监督,则包括执政党监督、民主党派监督、舆论新闻监督及社会一般成员的监督。本章第二节介绍公众环境信息公开救济，与社会一般成员监督在内容上有很大程度的重合性，这里就不赘述了。

（二）法规、规章和政策中对环境信息公开监督的专门规定

《环境信息公开办法（试行）》中对政府环境信息公开监督进行了专门规定，其主要内容如下：

1．工作考核和社会评议

《环境信息公开办法（试行）》第 24 条规定：“环保部门应当建立健全政府环境信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度，定期对政府环境信息公开工作进行考核、评议。”这条对环保部门内部对环境信息公开的监督。其中强调了三种监督方式：

第一，工作考核制度。《国务院办公厅关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》（国办发〔2008〕36 号）第（十五）规定：“国务院各部门（单位）和地方各级人民政府要抓紧制订完善政府信息公开工作考核办法，明确考核的原则、内容、标准、程序和方式。……”根据这一要求，一些地方已经制定了信息公开考核办法。例如《吉林省政府信息公开工作考核办法（试行）》、《广东省政府信息公开工作考核办法》等。环保部门尚未有专门的环境信息公开考核办法，本着促进和保障政府环境信息公开的思路，建议由环境保护部制定，或者环境保护部与有关部委联合制定环境信息公开工作考核办法。

对于环境信息公开工作考核，必须注意以下几点：首先，量化考核指标，尽量做到考核的客观性、公正性。其次，考核的周期性，应当形成定期考核制度。再次，考核的结果应当作为干部政绩评定的内容。

第二，社会评议制度。所谓社会评议，是指由社会公众对政府环境信息公开工作的情况进行评价和议论，以此监督和促进政府环境信息公开。应当注意，环境信息公开的社会评议应当定期进行，并根据评议结果采取相应的措施。

社会评议应当在环境信息公开工作中贯彻执行。政府主动公开环境信息中，应当在政府网站上设立公众评价板块，允许公众评价和提出意见。在依申请公开环境

信息中，应当给予相对人以评价环保部门工作的渠道，可以采用回馈表、评价表等形式。

2．环境信息公开工作年度报告

《环境信息公开办法（试行）》第 25 条第 1 款规定：“环保部门应当在每年 3 月 31 日前公布本部门的政府环境信息公开工作年度报告。”对此，说明如下：

第一，编制政府环境信息公开年度报告是环保部门的义务，必须每年都编制，并予以公开。政府环境信息公开年度报告应当作为政府应当主动公开的环境信息的范围之一。

第二，环保部门编制环境信息公开年度报告有时间限制，必须在每年的 3 月 31 日之前。晚于 3 月 31 日的，属于违法行为。

第三，不编制环境信息公开年度报告，或者没有按照规定的时间公布环境信息公开工作年度报告，或者公布的环境信息公开工作年度报告失实的，由上一级环境保护行政主管部门责令改正；情节严重的，对行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

《环境信息公开办法（试行）》第 25 条第 2 款规定：“政府环境信息公开工作年度报告应当包括下列内容：（一）环保部门主动公开政府环境信息的情况；（二）环保部门依申请公开政府环境信息和不予公开政府环境信息的情况；（三）因政府环境信息公开申请行政复议、提起行政诉讼的情况；（四）政府环境信息公开工作存在的主要问题及改进情况；（五）其他需要报告的事项。”环境保护部门必须根据上述规定编制政府环境信息公开工作年度报告，不得遗漏必要的项目。

二、企业环境信息公开的监督

《环境信息公开办法（试行）》中所规定的环境信息公开的监督，主要是对政府环境信息公开的监督。而对企业公开环境信息的监督则比较薄弱。所以，本部分主要是学理探讨，尚请注意。

对于企业环境信息公开的监督，我们需要问两个问题，即：第一，企业环境信息公开是否需要监督？第二，如果需要监督，如何监督？怎样设计监督机制？

（一）企业环境信息公开监督的必要性

本书以为，企业环境信息公开需要监督。其原因在于：

第一，强制公开需要监督。企业强制公开环境信息是《环境信息公开办法（试

行）》之企业环境信息公开的重点。对于负有强制公开环境信息义务的企业，其是否履行了其公开环境信息的义务？其公开的环境信息是否全面、真实、及时？上述这些问题的解决，不能单靠企业的自觉，都不能离开外界的监督。

第二，对于企业自愿公开环境信息，《环境信息公开办法（试行）》上没有规定监督和责任机制。如此宽纵的环境，则难以保障一些企业公开环境信息的真实性和完整性。本书认为：一方面要鼓励企业自愿公开环境信息，对此《环境信息公开办法（试行）》第 23 条规定了对自愿公开环境信息企业的奖励措施，值得肯定。另一方面要规定自愿公开环境信息的企业应对其环境信息的真实性负责，不能欺骗公众，对此，一要有监督机制，二要有责任机制。

第三，政府监管不能取代监督。企业环境信息公开的监督和监管之间有密切的关系。应当承认，强有力的政府监管措施是必不可少的。《环境信息公开办法（试行）》第 28 条规定了负有强制公开义务的企业不公开或者不按规定公开环境信息的处罚措施。该条既属于企业环境信息责任，也属于政府的监管职责。但本书所要强调的是，政府监管不能代替和取消监督。政府的监管资源是有限的，不可能面面俱到。如果能够借助于公众参与，赋予给公众以监督的渠道，则既可以节省执法成本，又能提高效率，促进企业更好地做好环境信息公开工作。

（二）企业环境信息公开监督的方式

本书以为，企业环境信息公开的监督主体是公众。这是与公众参与原则相吻合的。秉持公众是企业环境信息公开的监督主体的原则，应当这样设计监督方式：

第一，举报机制。《环境信息公开办法（试行）》第 26 条规定了公众对政府环境信息公开的监督。本书以为，可以参照此条，制定关于公众监督企业环境信息公开的法条。条文可以这样表述：企业不公开或未按规定公开其环境信息，或者公开虚假的环境信息的，公民、法人和其他组织可以向环境保护部门举报。环境保护部门接到举报后，应当进行调查。

第二，请求代为公布制度。我国《清洁生产促进法》第 31 条规定了污染严重企业具有按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况的义务，并且在《清洁生产促进法》第 41 条规定了不履行企业环境信息公开义务应承担的责任，即不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门公布，可以并处十万元以下的罚款。此法律责任条

款同时规定环保行政主管部门公布相关企业环境信息的义务。根据《环境信息公开办法（试行）》第 28 条，污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环保部门依据《中华人民共和国清洁生产促进法》的规定，处十万元以下罚款，并代为公布。

在《清洁生产促进法》中，罚款属于环保行政主管部门自由裁量权的范围，环保行政主管机关可以依据现实情况决定是否罚款以及相应的罚款数额。而《办法》对不公开环境信息的企业规定的法律责任更加严格，即将罚款这一行政处罚作为不公布环境信息的必然要承担的法律责任，同时企业环境信息由环保行政主管部门代为公布。

因此，如果被列入污染严重企业的名单的企业不公开其环境信息，公众可以依据《清洁生产促进法》第 41 条、《环境信息公开办法（试行）》第 28 条的规定，向当地环保行政主管部门提出信息公开申请。

实例指引：6.1

请求XX环保局代为公布XX企业环境信息的申请书

申请人：张三

住所地： XX市XX区路XX号XX号楼XX单元

联系方式：手机电话： 或住宅电话：

具体请求：

根据 X 月 X 日 XX报纸报道， XX企业被列入XX政府公布的污染物排放超过国家或者地方排放标准 ,或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单 ，根据《环境信息公开办法（试行）》第 21 条， XX 企业应于 30 日内公布其企业环境信息。但 XX 企业并未按时按规定公布环境信息。现我们根据《清洁生产促进法》第 41 条、《环境信息公开办

法（试行）》第 28 条的规定，请求XX环保局公开XX企业的下列环境信息：

XX企业主要污染物的名称；

XX企业主要污染物的排放量；

XX企业对主要污染物的环保措施

请予公布为盼。

此致XX环保局

申请人：

年 月 日

申请公开的法律依据：

《清洁生产促进法》

第十七条 省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。

第三十一条 根据本法第十七条规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。

第四十一条 违反本法第三十一条规定，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门公布，可以并处十万元以下的罚款。

《环境信息公开办法（试行）》

第二十条 列入本办法第十一条第一款第（十三）项名单的企业，应当向社

会公开下列信息：

（一）企业名称、地址、法定代表人；

（二）主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标、超总量情况；

（三）企业环保设施的建设和运行情况；

（四）环境污染事故应急预案。

企业不得以保守商业秘密为借口，拒绝公开前款所列的环境信息。

第二十一条 依照本办法第二十条规定向社会公开环境信息的企业，应当在环保部门公布名单后30日内，在所在地主要媒体上公布其环境信息，并将向社会公开的环境信息报所在地环保部门备案。

第二十八条 违反本办法第二十条规定，污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环保部门依据《中华人民共和国清洁生产促进法》的规定，处十万元以下罚款，并代为公布。

第三，新闻舆论监督。在信息交流越来越迅速和便捷的今天，新闻舆论的影响力也越来越到。新闻全在西方甚至被认为是立法、执法、司法之外的第四种权利。因此，进一步解放思想，充分发挥新闻舆论的作用，是对企业环境信息监督的重要手段之一。

第四，探索环境公益诉讼。环境公益诉讼是公众参与环境保护的重要途径，对于企业环境信息公开，是否也可以引入环境公益诉讼的范畴，很值得研究。本书在此不给出结论，仅仅提出建议，即：探索对强制公开环境信息企业的公益诉讼，研究其必要性和可行性。

第二节 公众获得环境信息受阻的救济

公众获得环境信息受阻，是指按照法律法规的规定，公众本应获得环境信息，但因为政府的违法行为而未获得。这种情况实际上侵犯了公众的知情权。有权利必有救济，赋予相对人以广泛而畅通的救济途径，既是维护相对人权利的需要，也是监督和促进环保部门环境信息公开工作的需要。结合《政府信息公开条例》、《环境信息公开办法（试行）》等法律法规，公众获得环境信息受阻的主要有：举报、信访、行政复议、行政诉讼等。

一、举报

举报是宪法赋予公民的一项合法权利，我国《宪法》第 41 条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”该规定确立了举报的宪法依据。1991 年最高人民检察院检察委员会第六十五次会议通过的《 关于保护公民举报权利的规定》第 2 条规定：“公民依法向各级检察机关举报机关、团体、企业、事业单位和国家工作人员违法犯罪行为，其人身权利、民主权利和其他合法权益应受到法律的保护。”是检察领域内对举报的具体性规定。

《环境信息公开办法（试行）》第 26 条第 1 款规定：“公民、法人和其他组织认为环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，可以向上级环保部门举报。收到举报的环保部门应当督促下级环保部门依法履行政府环境信息公开义务。”该规定是公民、法人和其他组织举报的依据。根据该规定，收到举报的环保部门应当审查核实情况，情况属实的应当督促下级环保部门依法履行政府环境信息公开义务。遗憾的是《环境信息公开办法（试行）》只规定了“督促”，并未规定上级环保部门有权责令下级环保履行义务，所以，如果督促后下级环保部门仍不履行政府环境信息公开义务的，公众只能寻求其他救济途径。

实例指引：6.2

举报信

XX环保局：

为了纠正不当的具体行政行为，确保政府在人民心目中的威望，现将我们

了解的XX环保局的行政不法行为，举报如下：

被举报人：（基本情况）

事实与理由：

（写明被举报人的违法事实和法律依据）

此致

XX环保局

举报人：

年 月 日

二、环境信访

（一）环境信访概述

信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。信访的主要法律依据是《信访条例》。

环境信访是信访的一种，它是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级环境保护行政主管部门反映环境保护情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由环境保护行政主管部门处理的活动。2006 年国家环保总局通过的《环境信访办法》是进行环境信访的主要法律依据。

信访不是严格的纠纷解决法律途径，它是反映意见的渠道，它没有严格的程序和要求。信访的对象，可以是各级政府和政府部门，党委、人大、政协、法院、检察院等。环境信访的对象是各级环境保护部门。

（二）环境信访程序

信访人应当依法向有权处理该事项的本级或者上一级环境保护行政主管部门提出信访事项。环保部门应对信访事项予以登记，属于环保部门职权范围内的，应当受理，不得推诿、敷衍、拖延。对信访人提出的环境信访事项，环境信访机构能够当场决定受理的，应当场答复；不能当场答复是否受理的，应当自收到环境信访事项之日起 15 日内书面告知信访人。但是信访人的姓名（名称）、住址或联系方式

不清而联系不上的除外。 环境信访事项应当自受理之日起 60 日内办结，情况复杂的，经本级环境保护行政主管部门负责人批准，可以适当延长办理期限，但延长期限不得超过 30 日，并应告知信访人延长理由。

信访人对环境保护行政主管部门做出的环境信访事项处理决定不服的，可以自收到书面答复之日起 30 日内请求原办理部门的同级人民政府或上一级环境保护行政主管部门复查。收到复查请求的环境保护行政主管部门自收到复查请求之日起 30 日内提出复查意见，并予以书面答复。

信访人对复查意见不服的，可以自收到书面答复之日起 30 日内请求复查部门的本级人民政府或上一级环境保护行政主管部门复核，收到复核请求的环境保护行政主管部门自收到复核请求之日起 30 日内提出复核意见。

信访人对复核决定不服的，仍以同一事实和理由提出环境信访事项的，各级环境保护行政主管部门不再受理。

（三）信访应当注意的事项

公民通过信访来维权，应当注意以下几点：

第一，容许逐级上访，直至上访到中央政府，但反对越级走访。根据《信访条例》第 16 条：信访人采用走访形式提出信访事项，应当向依法有权处理的本级或者上一级机关提出；信访事项已经受理或者正在办理的，信访人在规定期限内向受理、办理机关的上级机关再提出同一信访事项的，该上级机关不予受理。群众通过上访形式反映问题的，应当逐级上访。

第二，信访可以通过书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式提出。但是集体走访，应当选出代表人，代表人不超过 5 人。

第三，信访人在信访过程中，不得有下面的行为：在国家机关办公场所周围、公共场所非法聚集，围堵、冲击国家机关，拦截公务车辆，或者堵塞、阻断交通的；携带危险物品、管制器具的；侮辱、殴打、威胁国家机关工作人员，或者非法限制他人人身自由的；在信访接待场所滞留、滋事，或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所的；煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财的；有上述行为之一的，就可能构成违法甚至犯罪，因此必须特别注意。

三、行政复议

（一）行政复议概述

行政复议是指公民、法人或者其他组织不服行政机关作出的具体行政行为，依法向法定的行政复议机关提出复议申请，行政复议机关依法对该具体行政行为进行合法性、适当性审查，并作出行政复议决定的行政行为。

行政复议是行政机关内部的自我监督和纠正，是上一级行政机关或者法律、法规授权的机关依申请，对引起争议的行政行为进行审查并做出决定的活动。对申请环境信息引发的争议，其复议机关主要是相应环保机关所属的本级人民政府和上一级环保机关。

《环境信息公开条例（试行）》第 26 条第 2 款规定：“公民、法人和其他组织认为环保部门在政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”该规定是环境信息公开相对人申请行政复议或者提起行政诉讼的最直接依据。

（二）可以申请行政复议的情形

依照《行政复议法》第 2 条，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯了自身的合法权益的，可以申请行政复议。复议机关应当对具体行政行为进行合法性及合理性的审查，不仅受理行政违法案件，还受理行政不当案件。

例如，负有强制公开义务的企业并未按时按规定公布企业环境信息的，环保部门也并未对其进行行政处罚，利害关系人向环保部门提出请求其履行行政职责的申请书，但环保部门仍然未处罚违法企业。此时，利害关系人就可以针对环保部门的行政不作为行为申请行政复议。

环境信息公开中的可申请行政复议的情形：

第一，对于应当主动公开的环境信息，环保部门拒不公开的，公民、法人和其他组织可以提起行政复议。

第二，公民、法人和其他组织向环境保护部门申请公开环境信息，环境保护部门应当公开但拒绝公开的。

第三，公民、法人和其他组织向环境保护部门申请环境信息公开，环境保护部门在法定的期限（一般为 15 个工作日，延长后也总计也不得超过 30 个工作日）内不作出答复的，即为环境保护部门不履行法定职责。

（三）行政复议的复议机关

根据《行政复议法》第 12 条，对环保部门的行政行为不服，或者认为环保部

门的具体行政行为侵害了自身的合法权益，公民可以向环保部门的同级人民政府或者上一级环保部门提出行政复议申请。举例子来说，公民向县环保局申请环境信息公开，县环保局认为，不属于公开的范围不予公开。此公民就可以向该县所在的市环保局申请行政复议，也可以向该县人民政府申请行政复议。

（四）申请行政复议的期限

申请行政复议有 60 天的时间限制。什么意思呢？公民、法人或其他组织知道环保局的拒绝公开环境信息的决定之后，应当在 60 天之内，提出行政复议。对于环境保护部门不履行公开职责（亦即超期不作出答复），应当自期限届满之日起 60 天内申请行政复议。

（五）申请环境行政复议应当提交的材料

公民、法人和其他组织申请环境行政复议时，应当提交这些材料：

第一，原环保部门的决定书。原环保部门盖有印章的不予公开环境信息的决定书。如果是环保局久拖不决，或者置之不理的，则应当提交原申请书和环保局的受理决定、回执等。

第二，复议申请书。有时候会也表现为行政复议申请表。

实例指引： 6.3

行政复议申请书

申请人 ：名称：_ _ _ 地址：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ 电话：_ _ _

法定代表人：姓名：_ _ _ _ _ _ 职务：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

委托代理人：姓名：_ _ _ _ _ _ 性别：_ _ _ _ _ _ 年龄：_ _ _

民族：_ _ _ 职务：_ _ _ 工作单位：_ _ _ _ _ _ _

住所：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ 电话：_ _ _

被申请人 ：名称：_ _ _ _ 地址：_ _ _ _ _ _ _ _ _ 电话：_ _ _

法定代表人：姓名：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ 职务：_ _ _

复议申请：因对_ _ _ _ _ _ _（单位）_ _ _ _年_ _月_ _日_ _号具体行政行为不服，申请复议。

事实和理由：_ _

此 致

XX复议机关

申请人：_ _ _ _ _ _ _（盖章）

法定代表人：_ _ _ _ _（签章）

_ _ _ _年_ _月_ _日

附：本申请书副本_ _ _份。

原行政决定书_ _ _份。

其它证明文件_ _ _件。

注：申请复议的理由主要陈述原具体行政行为的主要事实是否不清、证据是否不足；适用依据是否错误；是否违反法定程序；是否超越或者滥用职权和具体行政行为明显不当。

（六）行政复议的处理

环保部门的同级人民政府或者上一级环保部门收到行政复议申请后，应当在5日内对复议申请进行审查，对符合法律规定、属于行政复议范围且提交材料齐全的行政复议申请，应当予以受理；对不符合法律规定的行政复议申请，决定不予受理，制作《不予受理决定书》，送达申请人；对符合法律规定，但是不属于本机关受理的行政复议申请，应当制作《行政复议告知书》，告知申请人向有关行政复议机关提出。

行政复议机关应当自受理申请之日起 60 日内作出行政复议决定；情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经行政复议机关的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最多不超过 30 日。行政机关作出行政复议决定，应当制作《行政复议决定书》，加盖印章，送达申请人、被申请人

和第三人。

四、行政诉讼

行政诉讼，可以简单地理解为“民告官”，是有关的公民、法人和其他组织认为相关的行政行为侵害其合法权益，从而向法院起诉，法院在当事人及其他诉讼参与人的参加下，对行政行为进行审查并作出裁判的活动。行政诉讼是司法机关（即法院）对行政机关的行政行为进行监督和改正的途径。

（一）可以提起行政诉讼的情形

公众认为环保部门的关于信息公开的具体行政行为侵犯了自身的合法权益的，根据我国《行政诉讼法》的规定，也可以不经行政复议，直接提起行政诉讼。简单的说，例如公民申请公开政府信息，申请公开事项根据《环境信息公开办法（试行）》规定属于应当公开的信息，但是环保部门拒绝公开，公民可以针对环保部门的不公开决定提起行政诉讼。

具体说来，政府环境信息公开行政诉讼的情形主要有：

第一，环保局应当主动公开环境信息而在 20 个工作日内没有公开，而应当公开的环境信息与公民、法人和其他组织有直接利害关系的。

第二，公民、法人和其他组织申请环保局公开应当公开的信息的，环保局应当在收到申请之日起 15 个工作日内予以答复，最常不能超过 30 天。环保局拒绝公开或者经过法定期限不公开的，当事人可以起诉环保局。

第三，公民、法人和其他组织向上级环保部门或者原环保部门所属的人民政府（以下简称复议机关）申请行政复议，复议机关在法定期限内未作出决定。

第四，公民、法人和其他组织向复议机关申请行政复议，复议机关作出复议决定，申请人对复议决定不服的。

应当注意，如果有人认为《环境信息公开办法（试行）》有不合理之处，欲在法院起诉环境保护部，该诉讼很难得到支持。因为根据《行政诉讼法》第 12 条，《环境信息公开办法（试行）》属于行政规章，是不可诉的。

（二）被告

公民、法人和其他组织向人民法院提起环境行政诉讼的，一般是以环保部门为被告，但在环境行政复议的情况下有些不同。

在环境信息公开行政诉讼中，公民、法人或者其他组织申请复议的，如果复议

机关维持了原环保部门的决定，就以原环保部门为被告。如果上级环保局或者地方政府改变了原环保部门的决定，当事人还不服的，就以上级环保部门或者地方政府为被告。

（三）起诉期限

环境信息公开行政诉讼的起诉期限，是指相对人对于环保部门的信息公开决定不服的，应当在多长的期限内向法院起诉。超过了这个期限，法院就不受理了。下面就针对几种情形，分别说明环境行政诉讼的起诉期限问题。

1．一般情形下的起诉期限

一般情形下的环境信息公开行政诉讼案件，当事人直接向法院起诉的，起诉期限为 3 个月，起算点是知道环保部门作出信息公开决定之日。[①]例如，环保部门在 7 月 1 日决定不予公开环境信息。那么起诉的时间是 7 月 2 日到 10 月 2 日。我国 10 月 1 日是国庆节，放假七天，10 月 8 日法院上班，相对人可以 10 月 8 日到法院起诉。

2．经过复议案件的起诉期限

经过复议的环境信息公开行政案件的起诉期限，分为两种情形：第一，当事人对复议机关的复议决定不服的，向法院起诉的期限只有 15 天，起算点是收到复议决定之日。第二，复议机关超过期限不作出决定的，当事人向法院起诉的期限期限是 15 天，起算点是复议期满之日。[②]

（四）管辖法院

环境信息公开行政诉讼的管辖，通俗地说就是环境信息公开行政诉讼案件应当在哪个法院打官司。环境信息公开行政诉讼的管辖可以分为级别管辖和地域管辖。

1．级别管辖。

一般的环境信息公开行政诉讼案件，由基层人民法院管辖。

中级人民法院管辖的环境行政案件范围是：

（1）被告为国家环保部等国务院部委的环境信息公开案件。

（2）被告为省、自治区、直辖市的环境信息公开案件。

[①] 《行政诉讼法》第 39 条：公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当在知道作出具体行政行为之日起三个月内提出。法律另有规定的除外。

[②] 《行政诉讼法》第 38 条：公民、法人或者其他组织向行政机关申请复议的，复议机关应当在收到申请书之日起两个月内作出决定。法律、法规另有规定的除外。申请人不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。

（3）本辖区内重大复杂的环境行政信息公开案件。具体又可以分为三种情形：第一种，被告为县级以上人民政府，且基层人民法院不适宜审理的环境信息公开案件。这种情形比较普遍，县级以上（包括县级政府）作为被告，很多都由中级人民法院管辖。第二种，社会影响重大的共同诉讼、集团诉讼环境信息公开案件。很多环境案件都属于重大的共同诉讼、集团诉讼，也可能由中级法院审理。第三种，重大涉外或者涉及港澳台的环境信息公开案件。[①]比方说，排污企业是外资，台资等，多由中级法院管辖。

2．地域管辖

行政诉讼的管辖法院为最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院。经复议的案件，复议机关维持原具体行政行为的案件，仍由作出原行政行为的行政机关所在地的人民法院管辖；复议机关改变原具体行政行为的，可以由作出原行政行为的行政机关所在地人民法院管辖，也可以由复议机关所在地人民法院管辖。

“复议改变原行为”，包括三种情况：第一，改变原具体行政行为所认定的主要事实和证据的，包括替代、补充、调换以及推理过程改变、重新认定具体行政行为的法定构成要件事实和证明构成要件事实的主要证据等情形；第二，改变原具体行政行为所适用的规范依据且对定性产生影响的，包括增加、减少、调整原具体行政行为所适用的法律条款，对法律条款做出了新的解释，改变了对案件的定性等情形；第三，撤销、部分撤销或者变更原具体行政行为处理结果的。

（五）起诉状

向人民法院起诉环保部门或者地方政府的，应当提交起诉状。

实例指引：6.4

行政诉讼起诉状

[①] 对于“重大涉外或者涉及香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区的案件”的理解有分歧，一般认为：只要涉及港澳台就由中级人民法院管辖，涉外案件还必须满足“重大”这一条件。

原告：

名称：_ _ _ _　地址：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _　电话：_ _ _

法定代表人：姓名：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _　职务：_ _ _

委托代理人：姓名：_ _ _ _ _ _　性别：_ _ _ _ _　年龄：_ _ _

民族：_ _ _　职务：_ _ _　工作单位：_ _ _ _ _ _ _

住所：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _　电话：_ _ _

被告：

名称：_ _ _ _　地址：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _　电话：_ _ _

法定代表人：姓名：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _　职务：_ _ _

诉讼请求：_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

在环境信息公开行政诉讼中，原告应当妥善保存行政机关的决定书，例如不予公开决定书，维持决定书等，这些决定书是起诉的重要证据。

在起诉环保局不作为的案件中。原告应当证明其提出申请的事实，也就是行政机关不作为的事实。怎样证明呢？一般是向法院提交送达回执、受理书等。

（七）人民法院对行政诉讼的受理

公众需要特别明确原告起诉与人民法院受理之间的关系。原告起诉是人民法院受理的前提，原告不提起行政诉讼，人民法院就没有受理的可能；但原告提起诉讼并不必然导致人民法院受理的结果的发生。是否受理行政诉讼是人民法院依据其审判职能对起诉行为进行审查的结果。

人民法院对起诉行为的审查处理期限为 7 天，从受诉人民法院接到起诉状之日起算，因起诉状内容缺乏而需要对其内容进行补正的，从人民法院收到补正材料之日起算。7 日内，对于符合起诉条件的，人民法院应予以立案；对于不符合起诉条件，但可以补正或者更正的，法院应指定期间责令补正或者更正，原告在指定期间已经补正或者更正的，人民法院应当依法受理；对于不符合立案条件，且不能补正或者更正的，人民法院应当裁定不予受理。7 日内不能决定是否受理的，人民法院应先予受理，受理后经审查不符合起诉条件的，裁定驳回起诉。原告对裁定不服的，可以向上一级人民法院提出上诉。人民法院审理行政诉讼案件，不适用调解。

（八）行政诉讼的审理期限

人民法院应当在立案之日起 3 个月内作出第一审判决。人民法院审理上诉案件，应当在收到上诉状之日起 2 个月内做出终审判决。在一审程序和二审程序中，如有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准，高级人民法院审理第一审案件需要延长的，需要由最高人民法院批准。审限是从立案之日至判决宣告之日的期间。鉴定、处理管辖争议或异议以及中止诉讼的时间不计入审限。

当然，公众救济自身合法权益的途径并不仅限于这四种方式。当合法权益受到侵犯时，公众可以向高校环境法学者、环境保护组织、志愿律师寻求法律援助，也可以通过网络求助、呼吁媒体关注等等。可以说，在我们实行依法治国、构建和谐社会的今天，公众维护自身权益的救济途径越来越趋向多样化，然而，无庸置疑的是，最行之有效最为便捷的还是上面我们列出的四种。因为这四种方式的共同特点就是均为向政府、法院寻求帮助，公权力的介入最能够公平、有效、便捷的保护

社会中每个公民的合法权益。

第三节 环境信息公开的法律责任

法律责任是指不履行法律义务，或者由于法律的特别规定而承担的不利后果。根据产生的依据和性质不同，可将法律责任分为民事责任、刑事责任、行政责任。环境信息公开的责任按照主体分，还可以分为政府的环境信息公开责任、企业的环境信息责任。

一、政府的环境信息公开责任

所谓政府的环境信息公开责任，是指政府（一般是指环保部门）在环境信息公开过程中，违反法律义务所应承担的不利后果。政府环境信息公开责任产生的前提是政府违反其法定义务。政府环境信息公开责任分为赔偿责任、行政责任、刑事责任。

（一）政府环境信息公开的赔偿责任

政府的赔偿责任分为两种性质：民事赔偿责任和国家赔偿责任。民事赔偿可以按照民法一般规则处理。但是对于政府环境信息公开能否产生国家赔偿责任，则是一个颇有争议的问题。

国家赔偿是指国家机关及其工作人员因行使职权给公民、法人及其他组织的人身权或财产权造成损害，依法应给予的赔偿。国家赔偿一般包括行政赔偿、刑事赔偿和司法赔偿。国家赔偿的主要法律依据是《国家赔偿法》。

由于环境信息公开属于行政执法的范畴，所以如果存在国家赔偿，那也是行政赔偿。

1．行政赔偿概述

行政机关在违法执法，导致相对人受到人身损害和财产损失的，应当赔偿。相对人可以在提起行政诉讼时，一并提出赔偿请求，也可以依照《国家赔偿法》，事后请求国家赔偿。

常见的可能导致行政赔偿的环境案件情形，主要有下面几种：第一，违法处罚。例如，因企业排污，地方政府决定该企业关闭，导致该企业遭受损失。而实际上，该企业未经整顿就直接关闭，且排污不严重。第二，粗暴执法，在执法过程中，导致人身伤亡。第三，违法摊派、收费。

2．环境信息公开是否产生国家赔偿？

对于环境信息公开是否产生国家赔偿的问题，《政府信息公开条例》、《环境信息公开办法（试行）》等都未规定，理论上也并未引起足够的重视。本书对此提出以下几点：

第一，环境保护部门违法罚款的，可以引起国家赔偿。这主要是针对《环境信息公开办法（试行）》第28条而言的，该条是对于强制公开环境信息的企业，不履行该义务，环保部门有权进行罚款。因此，如果违法实施罚款，造成企业损失的，环保部门应当承担国家赔偿责任。

第二，环保部门未公开环境信息或者公开的环境信息不正确、不充分的，公民、法人和其他组织受该信息误导，做出了错误决定，导致人身、财产损失的，环保部门是否应当承担国家赔偿责任？本书以为，按照《国家赔偿法》，上述情形环保部门是不承担过国家赔偿责任的，其原因是环保部门的信息公开只是造成损失的间接和次要原因，而主要原因还在于排污者的排污行为。同时，根据《国家赔偿法》第3、4条，行政赔偿的一个重要因素是“行政机关及其工作人员在行使职权时”，而在环境信息公开中，损害显然不是在行使职权时造成的，故而不会产生国家赔偿责任。

因此，政府环境信息公开过程中，也可能会产生国家赔偿的问题。如果发生国家赔偿，应当按照《国家赔偿法》处理。

（二）政府环境信息公开的行政责任

所谓行政责任，是行政法律责任的简称，指有违反有关行政管理的法律、法规的规定，但尚未构成犯罪的行为所依法应当承担的法律后果。行政责任分为行政处分和行政处罚。行政处分是指国家机关、企事业单位对所属的国家工作人员违法失职行为尚不构成犯罪，依据法律、法规所规定的权限而给予的一种惩戒。行政处罚是指行政机关或其他行政主体依法定职权和程序对违反行政法规尚未构成犯罪的相对人给予行政制裁的具体行政行为。行政处分与行政处罚的最显著区别在于适用对象不同，行政处分适用于行政机关工作人员，行政处罚适用于行政相对人。

政府环境信息公开的行政责任属于行政处分。《环境信息公开办法（试行）》第27条规定：“环保部门违反本办法规定，有下列情形之一的，上一级环保部门应当责令其改正；情节严重的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给

予行政处分：（一）不依法履行政府环境信息公开义务的；（二）不及时更新政府环境信息内容、政府环境信息公开指南和政府环境信息公开目录的；（三）在公开政府环境信息过程中违反规定收取费用的；（四）通过其他组织、个人以有偿服务方式提供政府环境信息的；（五）公开不应当公开的政府环境信息的；（六）违反本办法规定的其他行为。”现对本条说明如下：

第一，环保部门的行政责任表现为两档：违法情节一般的，上级环保部门责令改正（本地人民政府也有权责令改正）。情节严重的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第二，环保部门行政责任的产生以违法为前提，主要表现为：（1）不依法履行政府信息公开义务；（2）不及时公开政府信息公开的内容、政府环境信息公开指南和政府环境信息公开目录的；（3）在公开政府环境信息过程中违法规定收取费用的；（4）通过其他组织、个人以有偿服务的方式提供政府环境信息的；（5）公开不应当公开的环境信息的。除此之外，其他违反《环境信息公开办法（试行）》的行为，也应当承担行政责任。

（三）政府环境信息公开的刑事责任

1．政府环境信息公开刑事责任概述

《环境信息公开办法（试行）》作为行政规章，没有规定刑事责任，但是《政府信息公开条例》第 35 条明确规定：“行政机关违反本条例的规定，有下列情形之一的，由监察机关、上一级行政机关责令改正；情节严重的，对行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：(一)不依法履行政府信息公开义务的；(二)不及时更新公开的政府信息内容、政府信息公开指南和政府信息公开目录的；(三)违反规定收取费用的；(四)通过其他组织、个人以有偿服务方式提供政府信息的；(五)公开不应当公开的政府信息的；(六)违反本条例规定的其他行为。”

2．政府环境信息公开中可能触犯的罪名

环境信息公开可能涉及国家工作人员的犯罪主要有：渎职罪、过失泄露国家秘密罪。其他诸如贪污罪、贿赂罪等也可能会出现。

《刑法》第 397 条第 1 款规定：“国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处三年以下有期徒刑或者拘役；

情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。本法另有规定的，依照规定。”依据该规定，履行环境信息公开职责的国家工作人员玩忽职守、滥用职权的，可能构成渎职罪。

刑法第 398 条规定：“国家机关工作人员违反保守国家秘密法的规定，故意或者过失泄露国家秘密，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。非国家机关工作人员犯前款罪的，依照前款的规定酌情处罚。”该规定由两个罪名：故意泄露国家秘密罪、过失泄露国家秘密罪。环境信息公开中，履行环境信息公开职责的国家工作人员违反保守国家秘密法的规定，审查不严格，过失泄露国家环境秘密，可能构成过失泄露国家秘密罪。

二、企业的环境信息公开责任

企业的环境信息公开责任，是指企业不履行信息公开义务而应当承担的不利后果。对于企业环境信息公开而言，只是负有强制公开义务的企业才可能产生法律责任。自愿公开环境信息的企业，一般不会产生法律责任，除非其故意公开虚假的环境信息。

（一）民事责任

负有强制公开其环境信息的企业未按照规定公开，是否应当承担民事责任？《环境信息公开办法（试行）》中没有规定。从我国《民法通则》、《侵权责任法》、《公司法》等法律来看，不披露或者违规披露信息，一般不承担民事责任。同时，造成损失的直接与主要原因是排污行为，因此，追究企业排污行为所造成的民事责任即可。

（二）行政责任

企业环境信息公开行政责任属于行政处罚。《环境信息公开办法（试行）》第 28 条规定：“违反本办法第二十条规定，污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环保部门依据《中华人民共和国清洁生产促进法》的规定，处十万元以下罚款，并代为公布。”[①]

（三）刑事责任

[①] 《环境信息公开办法（试行）》第 20 条，规定的是企业强制公开环境信息。

企业环境信息可能涉及到的犯罪主要是不披露、违规披露重要信息罪。《刑法》第 161 条规定：“依法负有信息披露义务的公司、企业向股东和社会公众提供虚假的或者隐瞒重要事实的财务会计报告，或者对依法应当披露的其他重要信息不按照规定披露，严重损害股东或者其他人利益，或者有其他严重情节的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处二万元以上二十万元以下罚金。”依据该规定，负有强制公开环境信息的企业，不按照规定公开环境信息，有严重情节的，可能构成不披露、违规披露重要信息罪。

第七章 国外环境信息公开立法及其实践

第一节 美国环境信息公开立法及其实践

一、美国环境信息公开的立法概述

美国有很多涉及政府信息公开的法律。其中，最早的是《信息自由法》[①](Freedom of Information Act)，该法于 1966 年制定，经过 1974、1976、1978、1984、1996、2007、2009 年多次修改，被编入《美国法典》第五编第 552 条。该法以行政信息公开为原则，不公开是例外。依据该法，除涉及国防和外交政策、公民隐私、商业秘密或其他法律明确规定不予公开的事项等九项信息外，所有的政府信息均应公开。所有公民都有权获得信息，不需要说明任何理由，只需要按规定履行一定的手续并交纳一定的费用。这种模式将责任由政府转给公众，由他们向政府要求得到相关的信息。1972 年的《咨询委员会法》[②]（Federal Advisory Committee Act）主要规定联邦行政机关咨询委员会的组织、监督、文件和会议的公开问题。1974 年《隐私权法》[③](Privacy Act)则是解决政府信息公开与保护个人隐私之间的矛盾问题的法律。1976 年《阳光下的政府法》[④](Government in the Sunshine Act)规定了合议制机关的会议和文件的公开与保密。上述法律都是主要规定政府的信息公开，历经几十年的发展，逐步形成了在信息公开方面比较完备的法律制度。

美国议会颁布的绝大多数环境法都有环境信息公开的要求。《国家环境政策法》[⑤]（The National Environmental Policy Act）要求联邦政府机构将环境问题纳入决策过程中考虑，但这个规定只能约束政府机构的行为。《资源保护和恢复法》[⑥]（The Resource Conservation and Recovery Act）和《综合环境应对、赔偿与责任法案》[⑦]（Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liabilities Act）是为了规制在工业中不断增加的有毒和有害物质而制定的法律。虽然这两部法律主要关注

---

① 5 U.S.C. § 552
② 5 U.S.C. App.
③ 5 U.S.C. § 552a
④ 5 U.S.C. § 552b
⑤ 42 U.S.C. § 4321 *et seq.*
⑥ 42 U.S.C. § 6901 *et seq.*
⑦ 42 U.S.C. § 9601 *et seq.*

的是废物管理、处置和回收，但它们对企业环境责任作用显著。它们要求企业披露潜在的责任人[①]；存放的有害物质的数量、种类和地点[②]；向环境释放的有害废物[③]。《清洁水法》[④]（Clean Water Act）和《清洁空气法》[⑤]（Clean Air Act）也要求向环保署和其他政府机构披露环境信息。遗憾的是，这些信息常常并不准确并且不易为公众获得，公众只能依据《信息自由法》向美国环保署（EPA）要求获得信息。

1986 年，议会颁布了《应急计划和社区知情权法》[⑥]（Emergency Planning & Community Right-to-Know Act，简称为 EPCRA），主要目的是确保社区了解有毒物质对他们的影响，并且能够建立有毒化学品泄漏时的应急计划。该法是根据《超级基金修正案及其授权法》（Superfund Amendments and Reauthorization Act）第三款的授权颁布的。《应急计划和社区知情权法》要求公司填写《毒性化学品排放表》（TCRF）、《材料安全数据表》(MSDS)和《应急和有害化学品清单表》(EHCIF)，公开它们使用的有毒有害化学品。[⑦]法律还规定，美国环保署必须根据公司提交的《毒性化学品排放表》建立《毒性物质排放清单》（TRI），并通过电脑电信方式将这些《毒性物质排放清单》提供给大众。[⑧]《毒性物质排放清单》（以下简称《清单》）便是根据这一规定授权创设的。1990 年，议会通过了《污染防治法》[⑨]（Pollution Prevention Ac，简称为 PPA），该法的第 6607 节要求废物管理和源头减量活动的资料都需要向《清单》报告。除了《应急计划和社区知情法案》第 313 节以外，其他章节也有涉及《清单》的规定。例如，第 311 节和第 312 节要求企业向州和地区政府报告化学品存放的地点和数量，以帮助社区为应对化学品泄漏和类似紧急情况做准备。

《清单》仅适用于达到申报门槛的一些使用有毒物质的企业。如果一个企业同时符合下列要求，必须要向《清单》申报：第一，《清单》规定的特定的行业部门（如，制造业、矿业、发电行业等）；第二，雇佣 10 人或有更多的全职员工；第三，在规定年限内，制造或加工超过 15，000 磅《清单》列举的化学品或使用超过

---

① 40 C.F.R. § 300.305(b)(3) (2003)
② 40 C.F.R. § 265.1 *et seq.*
③ 40 C.F.R. § 302.6
④ 33 U.S.C. § 1251 *et seq.*
⑤ 42 U.S.C. § 7401-7602
⑥ 42 U.S.C. §11001 *et seq.*(1986)
⑦ 42 U.S.C. §§11021-23
⑧ 42 U.S.C. § 11023(j)
⑨ 42 U.S.C. § 13101 *et seq.*(1990)

10，000 磅《清单》列举的化学品。①另外，持久性生物累积性有毒物质（Persistent, Bioaccumulative, Toxic chemicals ，即 PBTs)的申报门槛较低，需要符合下列条件之一：第一，超过 100 磅的艾氏剂、铅、铅化合物、甲氧滴滴涕、多环芳烃化合物、二甲戊乐灵、四溴双酚 A、氟乐灵；第二，超过 10 磅的苯并（G，H，I）芘、氯丹、七氯、六氯苯、异艾氏剂、汞、汞化合物、八氯苯乙烯、五氯苯、多氯联苯、毒杀芬；第三，超过 0.1 克的二氧（杂）芑、类二氧（杂）芑混合物。②

企业申报时必须向环保署和地方政府提交《清单》。企业必须为其制造、加工或者使用的每一种化学品提交一份表 F 或者表 A。如果企业符合下列要求，可以提交短表，即表 A：第一，申报的化学品不是 PBT；第二，制造、加工或使用的化学品没有超过 1，000，000 磅，并且；第三，化学品的年总废物管理不超过 500 磅。

二、《毒性物质排放清单》的发展进程③

1984 年 12 月在印度博帕尔，联合碳化物公司（Union Carbide）的设施发生异氰酸甲酯泄露，导致 6 千多人死亡，数十万人受伤。不到一年，在西弗吉尼亚的研究所，联合碳化物公司的另外一处设施发生了另一次事故，使得当地 150 名居民受害。一个 500 加仑的储气罐发生了泄露，一种用作杀虫剂的化合物被泄入空气，使该研究机构周边的三个社区受害。

为了减少和避免此类事故，美国国会于 1986 年出台了《应急计划和社区知情权法》，并依据该法创立了《清单》。《清单》开始进展缓慢，而且在制定过程中遇到很多波折。美国环保署将自己视为监管机构，而非信息机构。早期的环保署经费不足，并且缺乏电子通讯方面的专门知识，特别是在互联网时代之前更是如此。④因此，环保署在实施法律时颇费周折。但是随着时间推移，环保署把《清单》和

---

① U.S. Envtl. Protection Agency，TRI Reporting Criteria, http://www.epa.gov/tri/triprogram/bussinesscycle/index.html, last visited: July,15th, 2010.

② U.S. Envtl. Protection Agency，PBT Chemical Final Rules (Oct 29, 1999), 64 Federal Register 58666，http://www.epa.gov/fedrgstr/EPA-WASTE/1999/October/Day-29/f28169.htm , last visited: July,15th, 2010.

③本节部分内容来自加里•巴斯（Gary D. Bass）和希恩•莫尔顿（Sean Moulton）（2002）“公共知情权：美国的一个案例”，理查德.卡兰和艾莉森.蒂利“知情权，生存的权利--公开资料和社会经济正义”。开普敦：开放民主咨询中心。

④ Mary L. Lyndon, *Information Economics and Chemical Toxicity: Designing Laws to Produce and Use Data*, 87 Mich. L. Rev. 1795, 1835 (1989) ("While computerized services are developing, many local emergency planning committees cannot afford to study their own needs nor establish the connections that would allow them to function. Instead, they are opting to take the data as hard copy, where it often sits in boxes unused.").

知情权当作他们“改善环境保护工作最有效的策略”[①]。保障公众知情权现在成了环保署使命的重要组成部分。

在早些年，工业界抱怨每年为公众提供数据给他们增加的负担。这些年来，反对知情权的声音有增无减，主要理由包括：第一， 过多的科学数据对公众来说难以理解和使用；第二， 数据质量低劣，所以信息有误导；第三， 通过互联网提供信息导致不恰当的比较，就像把苹果和橘子作比较一样；而且第四， 透露的信息可能导致行业机密或保密信息落入不该掌握信息的人的手中。[②]几乎在所有阶段，工业界都试图破坏《清单》和知情权。自从 2001 年 9 月 11 日恐怖分子发动攻击后，有一种看法已经得到工业界的支持，即认为应该限制知情权，因为公开关于危险化合物的信息，就是向恐怖分子提供蓝图，让他们有能力选择在我们的社区内发动攻击。

尽管有反对的力量，在 15 年多的时间里，许多人认为《清单》取得了巨大成功。美国环境保护署的资料显示，1988 至 1999 年间，《清单》报告的 340 种化学品的排放下降了 45.5%。[③]在 10 周年的时候，《纽约时报》引用了化学公司联合会的一名代表的话“我们继续认为《清单》是个非常成功的项目。我们的成员支持它，并且看到污染减少了 50%。”这些数字同政府公布的关于《清单》实施 10 年期间污染减少的数字基本吻合。2009 年环保署公布的《毒性物质排放清单国家分析概述》[④]中统计，2009 年度企业处置或排放的《清单》所列化学品比 2008 年度降低了 12%，比 2001 年降低了 40%（如下图所示）。

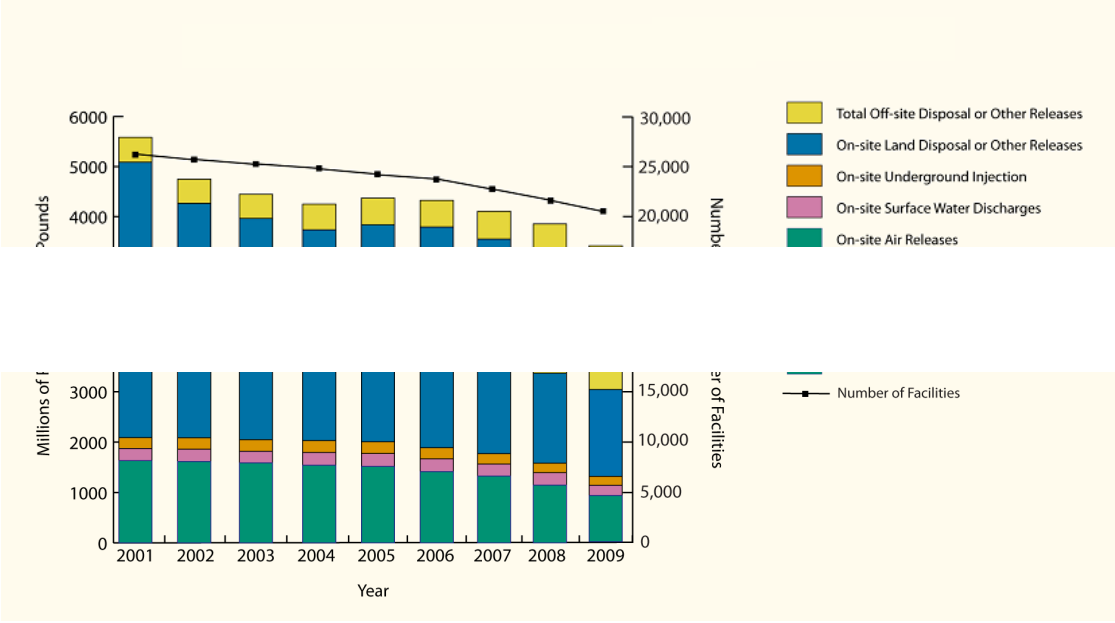
---

① U.S. Envtl. Protection Agency, EPA/190-R-97-002, EPA Strategic Plan 17, 50-52 (Sept. 1997).

② John W. Bagby et al., *How Green Was My Balance Sheet?: Corporate Liability and* ***Environmental Disclosure****. 14 Va. Envtl. L.J. 225, 247 (1995).*

③ U.S. Envtl. Protection Agency, http://www.epa.gov/TRI/programs/international/#h1，last visited：July,1st, 2010.

④ U.S. Envtl. Protection Agency, *2009 Toxics Release Inventory National Analysis Overview*, http://www.epa.gov/tri/tridata/tri09/nationalanalysis/overview/2009TRINAOverviewfinal.pdf, last visited: July,12th, 2010.

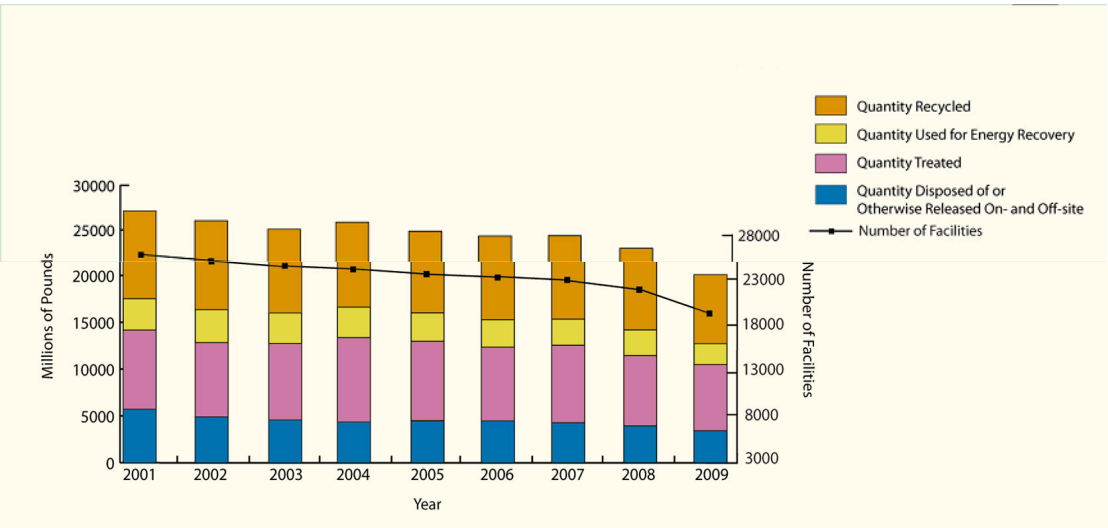


上述分析还指出，2001 年到 2009 年间，生产相关的废物总量减少了 26%（超过 70 亿磅），仅 2008 年到 2009 年间，就减少了 12%，参见下图。同时，2008 到 2009 年间，企业的其他废物管理方法也降低了《清单》所列化学物质的总量。例如，循环利用降低了 16%、能源回收降低了 18%、废物处理降低了 6%、处置和其他的排放降低了 13%。 2001 年后，《清单》化学品的废物管理总量的显著降低，部分是因为许多企业和行业部门采取了来源减量和制造中的污染防治。

图表 7.2 2001 年—2009 年生产相关的废物管理总量[②]

① U.S. Envtl. Protection Agency, *2009 Toxics Release Inventory National Analysis Overview, p.5*

② U.S. Envtl. Protection Agency, *2009 Toxics Release Inventory National Analysis Overview, p.11*



近期的处置和其他排放的降低取决于很多原因，例如：生产的减少；化学品使用的减少；废物管理方法的改变，如化学品的循环利用；向《清单》申报的企业的逐渐减少；原料成分的变化，包括金属矿的矿石成分等。另外，法院的判决，如：Barrick Goldstrike Mines, Inc. v. Whitman (Civ. Action No. 99-958 (TPJ))，也对金属矿业造成了长期的影响。这些减少是工业界自愿的行动，他们这么做的动机很多，但是不可否认的是《清单》功不可没。

案例 7.1 美国环保署对 Barrick Goldstrike Mines, Inc. v. Whitman 的解析

2003 年 4 月 2 日，哥伦比亚地区法院法官 Thomas P. Jackson 做出了此案的决定，该决定涉及到了矿业企业申报《清单》的义务。决定讨论了四个问题，其中两项影响到企业的申报义务，这两个问题是：

混杂物的申报：法院的观点仅涉及申报“自然产生”的混杂物。因此，企业加工制造的混杂物仍需申报，例如：以商业流通为目的的，通过同类生产（无论有意还是无意地）制造或加工的。在申报加工的混杂物的数量时，应申报整个混杂物加工流程中的数量，而不是仅仅申报实际流通中的数量。另外，如果有毒化学混杂物是“自然产生”的——这些化学物质与他们从地下开采时完全相同——企业可能仍需申报。《应急计划和社区知情权法》要求企业申报他们的准备活动。环保署将选矿活动定义为准备活动。在环保署发布关于某些准备活动的规定之前，矿业企业有义务自行判断他们的行为是“制造”还是“加工”。最终，如果超过了申报门槛并且释放了有毒化学混合物（例如，滤垫用完后，留在滤垫上的有毒化学品）或

作为废物管理，那么无论是制造的还是“自然产生”的都必须申报。

废弃岩石中的有毒化学品的申报：尽管“自然产生”的废弃岩石中的有毒化学品不能豁免申报义务，但是法院认为出现在废弃岩石中的浓度在 1% (或符合《职业安全与卫生条例》规定的致癌物质在 0.1%)以下的非 PBT 化学品符合微量豁免。值得注意的是，然而，废弃岩石中的浓度可能在微量豁免以上。

两个不影响企业义务的事项是：

同类内部制造：法院支持环保署的解释，认为使用同种类的一种有毒化学品制造另一同种类的有毒化学品构成需要申报的“制造”。这意味着如果在选矿过程中，“自然产生”的硫化铜转变成氧化铜，必须考虑制造的氧化铜的数量，并且适用制造铜化合物的申报要求。另外，如果氧化铜将用于商业流通，企业也必须申报整个加工流程中的氧化铜的总量（例如，滤垫）。

尾料中的有毒化学品的申报：法院支持环保署的解释，认为因为尾料被作为副产品从加工流程中分离，不适用微量豁免。因此，如果超过申报门槛，尾料中的有毒化学品的排放或其他废物管理活动必须申报。

资料来源：U.S. Envtl. Protection Agency, http://www.epa.gov/tri/lawsandregs/ntp_chemicals/proposed.html，最后访问：July, 12th, 2011

环保人士和环保组织在实施过程中发挥了重要的作用。环保人士不懈地为提高收集到的环境数据的质量，找到更好取得数据的方法，并且为确保在更大范围内使用数据而努力。最初几年，国家环境保护局提供《清单》的工作方式受到了广泛的批评。环境保护署提供的数据需要进行专门训练的人员能够使用，并且需要利用先进的计算机在线服务来获取数据。它耗费了大量资金，使当地大多数的环境保护主义者望而却步。由鲍曼·帕特里夏领导的鲍曼基金会几乎与《清单》同时创立。鲍曼基金会为“OMB 观察”组织提供支持，创建了“知情权网络”[①]。“知情权网络 ”获取《清单》数据后，免费提供给大众，这比环保署繁琐的制度简单了许多。多年

[①] 知情权网站建立于 1989 年，致力于督促实施《应急计划和社区知情权法》和维护公众知情权，由 OMB 观察负责运作。网址为 www.rtknet.org

来，“知情权网络 ”通过把《清单》连接到其他关键数据而不断成长，其中包括人口普查等资料。随着网络的发展和环保组织的压力，如今环保署提供网上数据的技术有了大幅的提高。如今，公众也可以从环保署、“知情权网络 ”或另一家叫“记分卡”(Scorecard)的环保组织那里获取信息。上网只需一个点击就能根据邮政区号，城市或其它地区编制名称，或根据工厂、公司名称，甚至化学名称来获知有毒物质排放量了。

三、《毒性物质排放清单》适用成功的案例[①]

除了帮助大幅快速降低使用和释放有毒化学物质以外，《清单》已成为美国最广泛用于环保的工具。在《清单》创建之初，国会指示，其数据不但可以作为为公民提供进入环境的有毒化学品信息来源，而且还“可以协助政府机构，研究人员，及其他人士开展研究和数据收集，以帮助完善适当的管理规定，指导方针和标准，以及就其他类似用途”。[②]

与法律的意图相一致，《清单》被联邦政府，州，地方政府，企业和行业，顾问和行业协会，工会，卫生专业人员，公益组织和个人公民广泛应用。以下是使用《清单》的一些比较突出的例子：

国会靠《清单》发展环境立法，如 1990 年《清洁空气法》，（早期的《清单》数据显示，原《清洁空气法案》仅规制两种释放到空气中的化学物质，而这个数字现在增长到 25）。更新的《清洁空气法》要求化工企业建立风险管理计划（RMP），将应急计划和假设最坏事件处理方案以及其他信息发送到环保署。这些资料是被张贴到互联网上去的，就像《清单》一样。特别是自 9.11 恐怖袭击以来，化工企业仍然强烈反对披露风险管理计划数据，并极力限制公众获得有关信息。

环境保护机构利用《清单》数据监测公司，要求其符合各项环保要求，如 1990 年《清洁空气法》所要求的减少排放量。这些数据还帮助环保机构监测企业执法力度，确定是否需要新的法规来处理水，空气和固体废物问题，并评估污染防治方案的成效。

[①]本节资料来自加里•巴斯（Gary D. Bass）和希恩•莫尔顿（Sean Moulton）（2002）“公共知情权：美国的一个案例”，理查德.卡兰和艾莉森.蒂利 “知情权，生存的权利--公开资料和社会经济正义”。开普敦：开放民主咨询中心。

[②] 42 U.S.C. § 11023(h)

其它联邦机构，如“有毒物质和疾病登记处”及“国内税收服务机构”，在多个领域利用了《清单》数据，例如，为改善国民健康制定目标，监测与有毒物质使用相关税法的遵守情况。

企业使用《清单》数据来帮助管理和减少其使用和释放的有毒化学品，降低成本，并提高其运作效率。该数据还有助于推动企业研发和营销更清洁，更安全，更经济有效的化学品和流程。

教育界人士和研究人员利用《清单》报告，研究和开发新技术，以促进防止有毒物质的排放。

工会，自 20 世纪 70 年代初期以来就呼吁更多的工作场所化学品危害信息，他们利用《清单》数据，争取更安全的工作条件。例如，1990 年，《清单》披露明尼苏达州，诺斯菲尔德的 Sheldahl 公司，是全国第 45 大空中致癌物质排放企业。这导致服装和纺织工人联盟与诺斯菲尔德社区活跃分子联合起来，成功地与 Sheldahl 谈判，以减少和最终消除二氯甲烷。（二氯甲烷是可能致癌的物质，它是已知的危害工人健康的物质。）

国家和地方机构，以及消防部门，救护服务，医院和学校，将《清单》用于应急计划和应对。这些数据也用于国家和地方立法的发展。例如，1989 年《清单》在路易斯安那州一个新的有关空气中有毒物质的立法中起到了关键的作用。这项立法要求至 1994 年，空气中的污染物需减少百分之五十。

卫生官员可以利用《清单》资料建立在其州或社区内使用、制造、运输危险化学品的信息库。除了帮助应急准备，该资料还可以帮助诊断、治疗或研究化学品接触对健康的影响。

新闻媒体发现《清单》是一个信息宝库，它能提供潜在危害环境条件和社区的大量信息。国家和地方报纸，行业和工会出版物和期刊定期发表《清单》数据和其他有关知情权披露的文章。

国际组织和个别国家利用《清单》数据，帮助监测地球环境。加拿大环境部利用《清单》，以确定哪些行业和化学品需要更大的监管，并准备以《清单》为蓝本，建立一个国家污染物清单。其他《清单》国际用户，包括俄罗斯，英国，欧洲大陆，印度和日本。据美国环保署指出，这是《清单》用户群体的增长最快的领域之一。

公益组织一直在有效利用《清单》。他们对各个组织施加压力，要求制定有效的设施，帮助教育公民，编制公司和社区环境概况，以及对政府压力，以控制污染。对于这些目标，《清单》尤其宝贵，因为其跨媒体性质（设施必须报告空气，土地，水和废物流排放量）。因为《清单》是具体针对化学品和设施的，所以允许在不同设施、行业、跨化学领域内进行有意义的比较。例如，硅谷防止有毒物质联盟，用《清单》确定在其领域的公司，是否排放潜在的有害化学物质，并争取减排。国家公共利益团体，如美国公共利益研究集团和绿色和平组织，经常发布根据《清单》的报表。

公民当然是《清单》的主要服务对象， 《应急计划和社区知情权法》的知情权，授予公民发挥在改善他们的社区减少化学物危害健康和安全的关键作用。公民使用《清单》数据与公司谈判，要求改变方法，迫使其遵守环境法规，并倡导当地的污染防治措施。下面是公民成功使用《清单》数据采取行动的一些例子：

布鲁克林社区居民对一个从图形艺术供电设备所产生的有毒气体投诉，长达12 年未得到任何解答。然而 1990 年，《清单》披露，该设施的所有者，Ulano 公司，是纽约最大的有毒空气污染单位。围绕这一披露公众哗然，最终迫使州政府规定 Ulano 减少其排放量。

在加利福尼亚州圣何塞市，《清单》为公民创造了更好的环境。一个地方环境监督组织测定，“硅谷 IBM”工厂是该州最大的破坏臭氧层化学物排放工厂。 一个“公众问责”行动说服了 IBM 使用更安全的替代品。

在阿什维尔，北卡罗来纳州，公民投票否决了一个 4000 万美元计划的饮用水处理厂的建设，因为《清单》数据显示，经处理后的水将仍然含有本地杜邦公司和通用电气设施排放的剧毒污染物。全民投票为当地居民显示了有毒污染如何可能限制经济发展。

在加利福尼亚州圣迭戈，社区组织利用《清单》信息，推动当地土地利用规划条例，创建无毒区，保护了已经备受高度有毒气体排放困扰的低收入少数民族社区。

多年来，俄亥俄州的利马，被从“BP 美国化工”散发出的气味所困扰。 1988 年，《清单》确定该公司为该州最大的有毒空气污染单位。（BP 已经在 1987 年排放了 200 万磅的可致癌物质）。当地环保团体，“艾伦市清洁环境公民”，利用《清单》，获得国家资助，以监测 BP 的有毒物质排放。

利用《清单》，俄亥俄州，阿克伦市的“公民行动”团体于 1989 年发表了一份报告，确定“BF 古德里奇”为头号有毒化学品污染公司。“BF 古德里奇”随后邀请市议员，记者，消防部门的官员，社区活动家参观工厂，并宣布在三年内，减少百分之七十以上的有毒物质排放。

佛罗伦萨罗宾逊，非洲裔单亲美国妇女，曾经参加过一个利用“知情权网络”和《清单》数据的培训班。她立即看到《清单》数据在确定致命化学物排放量和事主的价值。她住在路易斯安那一个通常被称为癌症走廊的地区。但是她没有电脑。于是，她去了一家图书馆使用那里的电脑。在几个月的时间里，她成为最频繁的用户，以致图书馆采取措施，帮助她获得一台捐赠的电脑。不到一年，她成为一个专家，在公民人权委员会上作证。她获得的人口地图和《清单》数据显示，致癌化学物质浓度在有色人口和低收入地区高。用数据和地图做武装，她要求环境正义。现在佛罗伦萨教别人如何利用这些数据来挑战强大的特殊利益集团。佛罗伦萨的故事是一个维护知情权的成功典范——一个没有钱、权的小人物可以挑战有钱有权的机构。总之，知情权在创造平等的竞争环境，赋予传统上没有权力的人以权力。

四、《毒性物质排放清单》面对的挑战和建议

由于《清单》受制于死板的管理制度，它的更新速度远远地落后于产业发展。2010 年 6 月，美国环保署提出增添《清单》的建议，要求添加 16 种化学物质。2010 年 11 月 30 日，这项新规定生效。[①]这是自 1999 年以来首次增加。

图表 7.3 新添加的 16 种化学物质[②]

物质分类	化学物质名称	CAS
个别物质种类	1-氨基-2,4 一二溴蒽醌 1-Amino-2,4-dibromoanthraquinone	81-49-2
	二溴新戊二醇 2,2-bis(Bromomethyl)-1,3-propanediol	3296-90-0
	呋喃 Furan	110-00-9

① U.S. Envtl. Protection Agency，Addition of National Toxicology Program Carcinogens; Community Right-to-Know Toxic Chemical Release Reporting, FR Doc. 2010-29628, http://www.epa.gov/tri/lawsandregs/ntp_chemicals/final.html，最后访问时间：July, 12th, 2011.

② U.S. Envtl. Protection Agency, http://www.epa.gov/tri/lawsandregs/ntp_chemicals/proposed.html，最后访问时间：July, 12th, 2011.

	环氧丙醇　Glycidol	556-52-5
	异戊二烯　Isoprene	78-79-5
	甲基丁香酚　Methyleugenol	93-15-2
	邻硝基苯甲醚　o-Nitroanisole	91-23-6
	硝基甲烷 Nitromethane	75-52-5
	苯酚酞　Phenolphthalein	1977-9-8
	四氟乙烯　Tetrafluoroethylene	116-14-3
	四硝基甲烷　Tetranitromethane	509-14-8
	氟乙烯　Vinyl Fluoride	1975-2-5
多环芳香烃化合物种类	1,6-二硝基芘　1,6-Dinitropyrene	42397-64-8
	1,8-二硝基芘　1,8-Dinitropyrene	42397-65-9
	6-硝基联苯　6-Nitrochrysene	7496-2-8
	4-硝基芘　4-Nitropyrene	57835

《清单》要求各单位报告，有多少清单要求的有毒化学物质释放或异地转移，并将信息提供给公众。环保署选择添加了 16 种化学物质，其中包括 4 种特别危险的 PBT。这样的物质很可能在环境中残存很长一段时间，不易破坏，并可以在人体中增大和累积。这 16 中物质是根据美国国家毒理学计划（NTP）的“最新致癌物报告”（RoC）中选定的。这 16 种化学物质在“最新致癌物报告”中被列为“合理认定的人类致癌物”。这 16 种化学物质会导致人类癌症，因此符合《应急计划和社区知情法案》第 313(d)(2)(B)条规定的入表标准。另外，环保署也解除了在过去 16 年中阻碍硫化氢报告的一个行政办法。环保署估计将有 175 个工厂受到影响，这些工厂预计将提交 186 分关于废物排放和处理的报告。

让我们来回顾一下过去这些年中，《清单》所经历的一些重要的变化：

1991 年申报年，依据《污染防治法》的规定申报的要素增加了很多，包括现场的循环和能源回收方法、来源减量方法、产生的废物数量（生产相关的和生产不相关的）和能够显示一年和下一年相对生产水平的生产率。表 R 第八节中的生产相关的废物产生量被分为现场和场外排放总量、现场和场外能源回收的焚烧量、现场和场外处理总量、现场排放量或场外处置量。从这一年开始，所有的场外转移活

动需按照申报，说明是否以循环利用、能源回收、处理或处置为目的。

1994 年申报年，联邦的企业要按照行政命令申报。约 30 种化学品被添加进了《清单》。氨和硫磺酸的申报指南发生了变化，因此之前和之后的申报量没有可比性。1995 年申报年，《清单》增加了表 A，并规定如果工厂的总排放量和生产相关的废物量不超过 500 磅就可以免于申报。提交表 A 的工厂需申报其名称、地址和化学品的名称。 约 240 种化学品被添加进了《清单》。盐酸的申报指南发生了很大的变化，因此 1995 年之前的盐酸申报数据和之后的没有可比性。

1998 年申报年中，最主要的变化是，7 种行业被囊括进了《清单》的范畴，它们是金属矿业（铁和铀矿石除外）、煤矿业（开采活动除外）、电业（烧煤炭或石油的）、输油管终端、溶剂回收设施、化学品分销、《资源保护和回收法》第三节规定的处理、处置、回收设备。这些行业的添加带来了两个重要的变化。第一，它们使得总排放量增加了约 3 倍，这主要是因为金属矿业和电业。第二，添加了处理、处置、回收设备以及溶剂回收设备意味着，《清单》涵盖的传输很可能将以另一种设备为终点。

2000 年申报年，《清单》增加了 7 种持久性生物累积性有毒物质（PBT）的资料。这些特殊的化学物质即使数量很小也很危险，所以环保署降低了它们的申报门槛。另外，他们可以用几分之几磅的计量单位来申报。毒性最大的 PBT、二氧(杂)芑、类二氧(杂)芑混合物需要申报总克数。申报《清单》的工厂可以选择申报二氧(杂)芑分解成 17 种特殊的化学物质的百分品。2001 年申报年起，铅和铅化合物作为 PBT 申报。

2006 年申报年，表 A 的申报门槛从生产相关的废物不超过 500 磅，提高到非 PBT 不得超过 5000 磅总废物和 2000 磅排放量，PBT 不得超过 500 磅总废物和 0 排放量。《清单》使用的工业代码由标准工业代码（SIC）变为北美工业分类体系代码（NAICS）。

2008 年申报年起，表 A 的申报门槛回调到了 1995—2005 年间的水平，即 PBT 不允许提交表 A。二氧(杂)芑和类二氧(杂)芑混合物的申报方法变更。[①]

由此可见，上一次美国环保署添加《清单》是在 1999 年 10 月，添加了 7 种化学物质和两个类别的化学化合物（都是持久性生物累积性有毒物质），同时也降低

[①] Right to Know Website，http://www.rtknet.org/db/tri/genhelp.php?anchor=year_trend, 最后访问时间: July, 12th, 2011.

了申报持久性生物累积性有毒物质的门槛。这几种化学品添加到了《清单》中，意味着其中只有极少部分将进入商业用途。而在美国每年约 700 种新的化学物质进入商业用途，目前已有超过 84000 种人造或加工的化学物质，加上新增的 16 种，仅有 682 种需要向《清单》申报。[①]这意味着数以千计的化学物质已被启用而没有一样被报告到环保署。鉴于此，美国环保署新增 16 种并取消一项限制的举措就显得微不足道了。

虽然，法律授权环保署在任何时候可以添加或删除某一化学物质，设施，或整个行业，但是在十余年当中无任何化学物质添加，尽管商业用途化学物质数量在这段期间大幅增长。环保署自 1997 年 5 月以来没有增加任何新行业。到目前为止的 14 年间， 没有新的产业被添加到《清单》。这意味着像石油和天然气钻探，工业化养殖场等重要污染行业可以继续躲避公众的监督。

《清单》的缺陷说明了美国环保署需要制定一个对化学物质、行业、标准和方法作定期检讨报告的制度。有评论认为，应该设计一个有真实的公众参与的方案，能够定期评估《清单》应如何发展，并且在考虑添加化学物质时，除了有美国国家毒理学计划和自己的数据库以外，环保署还可以借鉴许多其他资源。[②]例如，加州的知情权计划的 65 号提案（该提案最终成为《1986 年加州安全饮用水法》和《1986 年加州有毒强制执行法》），在决定将何种化学物质添加到其方案时，借鉴了食品和药物管理局，国家职业安全和健康局，国家毒理学计划，癌症研究国际机构等组织。

第二节 欧盟环境信息公开的立法与实践

一、概述

近年来，欧盟环境法发展迅速，其在温室气体控制、有毒化学物质控制、生产者责任延伸等领域都处于世界领先地位。随着欧盟环境法在规模与复杂程度上的提升，如何使这些法律得到有效实施就变得尤为重要。在环境法律制度中，环境信息公开制度有效促进了环境保护中的行政强制和经济刺激，是当今环境法律有效实施

---

① U.S. Envtl. Protection Agency，http://www.epa.gov/oppt/existingchemicals/index.html，最后访问时间：July, 15th, 2011.

② Brian Turnbaugh, OMB Watch，*EPA's Pollution Right-to-Know Program Revived From 10-year Coma*, http://www.ombwatch.org/node/10930, 最后访问时间: July, 12th, 2011.

不可或缺的一环，因此，其重要性得以日益显现。

欧盟的环境信息公开立法，从层级上可分为欧盟层面（亦称“共同体层面”）的立法及成员国层面的立法。其中，欧盟层面的环境信息公开立法包括建立欧共体的基础条约中关于信息公开的一般规定，以及辅助性立法中关于公众环境信息知情权的专门规定和关于环境信息公开的具体规定[①]。

基础条约中关于信息公开的一般规定如 1992 年签署的《欧洲联盟条约》附有的关于知情权的宣言。而辅助性立法中关于公众知情权的专门规定和关于环境信息公开的具体规定则是本书叙述的重点。

二、关于公众环境信息知情权的专门规定

（一）欧盟（欧共体）关于公众环境信息知情权立法的发展过程

欧盟（欧共体）关于公众环境信息知情权的专门立法对欧盟（欧共体）法律具有深远影响。最早将对环境信息的知情权作为一种独立权利进行保护的是 1990 年欧共体通过的《关于自由获取环境信息的 90/313 指令》（Council Directive on the Freedom of Access to Information on the Environment 90/313/EEC）。该指令的目的在于“确保公众可以自由获取、自由传播由公共机关掌控的环境信息；并明确公共机关在何种情况与条件之下应当将此种信息公开”[②]。

1992 年的《里约环境与发展宣言》的通过，尤其是第十条原则叙述的处理环境问题时的公众参与和公民知情权的重要性，亦推动了欧盟的公民环境知情权立法。1998 年 6 月 25 日，在丹麦奥胡斯通过了由联合国欧洲经济委员会起草的《公众在环境领域获得信息、参与决策和诉诸司法的公约》（简称“奥胡斯公约”）。“奥胡斯公约”旨在为联合国欧洲经济委员会所辖国家设置公众在环境领域获得信息、参与决策和诉诸司法的最低标准。

依据《奥胡斯公约》，欧盟于 2003 年 1 月制定了《关于公众获取环境信息和废止 90/313 指令的 2003/4 指令》（Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC）。新指令中的不少条文是对《奥胡斯公约》条文的具体化规

---

① 周卫：《欧共体环境信息公开立法发展述评》，载于《湖北社会科学》2006 年第 4 期。

② 该指令第一条。

定。至此，“两个指令一个公约”即构成了欧盟公众环境信息知情权立法的框架性规定。此外，有关环境信息公开，在有关环境影响评价等相关指令中也有规定。

（二）欧盟公众环境信息知情权立法的主要内容

1、对相关概念的界定[①]

（1）对于“公共机关”，90/313 指令界定为：“国家、地区及地方各级在环境领域负有责任并掌握信息的公共管理机关，不包括行使司法与立法职能的机构”。“奥胡斯公约”这一概念扩充为：“(a) 国家一级地区一级和其他级别的政府；(b) 根据国家法律行使包括具体职责活动或服务在内的环境方面各种公共行政职能的自然人或法人；(c) 在以上(a)或(b)项范围内的机构或个人制约之下在环境方面具有公共责任或职能或提供公共服务的任何其他自然人或法人；(d) 第十七条所指属本公约缔约方的任何区域经济一体化组织的机构”（同样不包括行使司法与立法职能的机构）。2003/4 指令则在奥胡斯公约的基础上声明“公共机关”除政府外，还包括其他公共管理机关，如公共咨询机构。

（2）对于“与环境相关的信息”，2003/4 指令作出了比 90/313 指令和奥胡斯公约更为细致的规定。在该指令中，“与环境相关的信息”指“下列方面的书面形式影像形式音响形式电子形式或任何其他物质形式的任何信息：(a) 各种环境要素的状况，诸如空气和大气层，水，土壤，土地，地形地貌和自然景观包括湿地、海岸及海洋区域，生物多样性及其组成部分包括基因改变的有机体以及这些要素的相互作用；(b) 正在影响或可能影响上述(a)项范围内环境要素的各种因素，诸如物质，能源，噪音，辐射或废物，包含放射性废物的排放、释放和其他进入环境的方法；(c) 正在影响或可能影响上述(a)项范围内环境要素及上述(b)项范围内因素以及致力于保护这些环境要素的各种措施（包括行政措施）和行为，诸如政策，立法，计划，项目，环境协议及其他行为；(d) 有关环境立法实施状况的报告；(e) 在上述(c)项所指的措施与行为的框架内所使用的成本效益分析和其他经济分析及假设；以及(f)人类健康和安全状况、包括相关食物链的破坏，人类生活条件，文化遗址和建筑结构的状况，鉴于它们正在或可能受上述(a)项所指环境要素状况影响，或经由这些要素受上述(b)项及(c)项所指的因素、活动或措施影响”。

（3）相对于 90/313 指令，《奥胡斯公约》和 2003/4 指令加入了对于“公众”

[①] 参见 2003/4 指令第二条内容。

和“申请者”的概念界定，即“申请者”是“任何要求得到环境信息的自然人或法人”，“公众”是“指一个或多个自然人或法人，以及按照国家立法或实践兼指这种自然人或法人的协会组织或团体”。可以发现，此处对“申请者”和“公众的界定并未体现对国籍的任何限制。2003/4 指令的序言部分第 8 条及正文第 3 条第 1 款并明言，申请人“不需声明其（与相关信息的）利害关系”。

2、对环境信息获取和例外状况的规定

（1）按照 2003/4 指令，在一般情况下，

a. 在公共机关收到申请人关于公开环境信息的申请后，应尽快并最迟在一个月内公开相关信息；如果相关信息的信息量或复杂程度导致无法在一个月内公开，则公开时间最迟不能超过收到申请后两个月，为此当尽快并最迟在收到申请一个月内通知申请者[①]。

b. 如果申请者要求公共机关以某种特定形式或方法公开相关信息，则该机关应以此种方法公开；除非相关信息已经以其他方式公开，且申请者可以获取，或公共机关有充分理由以另一种方式公开信息，此时公共机关应以该种方式公开信息。同款规定并要求公共机关应该尽一切努力通过计算机通信方式以电子信息格式公布或复制所掌握的信息，以便于公众获取[②]。

（2）而在例外状况下，公共机关可以拒绝公布某项信息，此种例外状况有：

a. 《奥胡斯公约》第 4 条第 3 款(b)项中规定，如果申请公开信息的请求表述过于宽泛，则公共机关可以拒绝公开信息。2003/4 指令中补充规定，在上述情况下，被申请机关应尽快要求并协助申请者细化其请求，只有当该机关认为合适的情况下，其才能够根据指令第 4 条第 1 款(c)项规定拒绝请求。更体现了对申请人知情权的维护[③]。此外如信息未被该机关掌握，此时如该机关知道有哪一机关掌握相关信息，则其应尽快将请求转送或通知申请者到哪里、如何向后一机关提交申请。

b. 对正在制作过程中的文件或数据，公共机关有权拒绝公布，但须告知该文件或数据预期的完成时间；对于涉及该机关内部信息的环境信息，公共机关在充分考量公布此信息可能带来的公共利益后，有权拒绝公布。

c. 当信息公开可能影响到法律保护的权利，如公共安全和利益、国家关系和

[①] 2003/4 指令第三条第 2 款内容。
[②] 2003/4 指令第三条第 4 款内容。
[③] 2003/4 指令第三条第 3 款。

国防、商业或工业秘密、知识产权、个人隐私等，以及可能对环境保护造成负面影响的情况下，公共机关也有权拒绝公开相关信息。

这些例外状况应该从比较严格的角度进行解释，且在每个个案，公共机关都需要把公开信息带来的公共利益与拒绝公开的利益进行权衡对比。成员国并不能以涉及商业、工业秘密等事由拒绝公开向环境排放（物质或能量等）的相关信息。

3、其他相关规定

（1）为保障公众环境信息知情权，成员国应保证其官员支持公众获取环境信息，向公众公开公共机关的名单，配备相关的人员、设备对信息加以审查，并公开环境信息的登记及目录，以便于公众对相关信息的查找[①]。

（2）为保障公共机关所提供的环境信息的质量，2003/4 指令第 8 条规定，公共机关应确保所提供的信息是及时的、准确的和具有可比性的。在申请人要求公开本指令第 2 条第 1 款(b)项的相关信息时，公共机关应告知申请人如果可能的话，在哪里可以找到有关编纂环境信息时用到的监测程序的信息，此种程序包括分析方法、取样手段、对样品的预处理等。或者如果有已形成标准的程序，公共机关可以直接指向该程序。

（3）公共机关可以对相关信息的公开进行收费，但对于公共机关名单、环境信息目录等信息不得收费；即便收费，也不能超过合理限额；收费时，应向申请者提供收费的相关明细，告知其何种情况下须收费，何种情况下不需收费[②]。

（4）申请人如认为自己索取信息的请求被忽视、部分或全部被不当驳回、未得到充分答复或未得到指令所规定之处理，则有权诉诸法院，得到法庭或依法设立的独立公正的机构的审查。此外，为使程序快速、减少申请人的成本，成员国也应确保申请人得以申请公共机关对决定重新考虑，或求助于法庭以外的独立、公正的机构进行审查，这种程序应当是免费的或不昂贵的。由此所作的裁决对于相关公共机关有约束力，至少在拒绝提供信息时应书面说明理由[③]。

（三）欧盟公众环境信息知情权立法的执行

欧盟的公众环境信息知情权立法，大多通过成员国将欧盟指令转化为国内法的形式执行。以上述 2003/4 指令为例，为了执行该指令，英国（联合王国）于 2004

[①] 2003/4 指令第三条第 5 款。
[②] 2003/4 指令第五条。
[③] 2003/4 指令第六条。

年制定了《环境信息条例》（The Environmental Information Regulations），联合王国下属的苏格兰、直布罗陀等地区也相继制定了《环境信息条例》和《自由获取环境信息条例》（Freedom of Access to Information on the Environment Regulations of Gibraltar）。

该指令并规定了审查程序，即成员国应在 2009 年 2 月 14 日前向欧盟委员会报告指令的执行状况等规定。

三、关于环境信息公开的具体规定

公众获得相关环境信息是公众参与面对环境问题的前提，有学者认为，有效的环境信息公开，将使得环境法律的执行状况向好发展[①]。以下从政府及其他公共机构环境信息和企业环境信息两个方面叙述欧盟的相关立法及实践。

（一）政府及其他公共机构环境信息

1、环境影响评价、污染物排放登记等制度中的规定。

欧盟《关于某些公共或私人项目环境影响的评价的指令》（COUNCIL DIRECTIVE 97/11/EC of amending DIRECTIVE 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment）规定，成员国必须确保项目开发者向公众提供必要的信息以供评价。项目开发人至少应提供：对项目的描述，包括地点、设计和项目规模；开发者设想的避免、减少或补救显著的负面环境影响的方法；用来评估项目可能对环境造成的主要影响的数据；对替代方案的简要描述以及开发者将环境影响考虑在内后做出选择的依据等[②]。

2000 年欧盟委员会根据《关于污染防治一体化的 96/61/EC 指令》（COUNCIL DIRECTIVE 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control）制定了《关于实行欧洲污染物排放登记的决定》（COMMISSION DECISION on the implementation of a European pollutant emission register (EPER) according to Article 15 of Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control）。二者共同要求各成员过政府部门收集、储存从各个污染源取得的排放信

---

① Clifford Rechtschaffen: *THE CRITICAL ROLE OF ENFORCEMENT AND COMPLIANCE: Shining the Spotlight on European Union Environmental Compliance* on fourth IUCN academy of environmental law worldwide colloquium.

② 97/11/EC 指令第五条第 3 款。

息[①]。

2、2003/4 指令中的集中规定

2003/4 指令第七条集中规定了公共机关在环境信息公开方面的义务。首先，成员国应该确保其公共部门依各自职能整理相关环境信息，以求主动、系统地将信息向公众散发，尤其应当重视以计算机通讯手段和电子技术完成此事。公共部门并当逐步将所持信息输入电子数据库。其次，应公开与传播的信息当不断更新，至少应包括：有关环境的国际条约、公约、协议，共同体、国家、地区和地方层面的立法等法律文件，与环境相关政策、规划、计划、监测报告，将对环境产生影响政府授权行为，对环境影响的研究和评价等信息。第三，在不对欧盟立法规定的报告义务产生影响的前提下，各成员国应采取措施以确保国家、地区、地方各级公共机构对环境状况的报告得以每隔一段时间（时间段不超过四年）出版。第四，当威胁人类健康及环境的事件将要产生时，不论其是由人类活动还是由自然因素导致，只要公共机关掌握的信息可能使公众采取措施防护或减轻损害，该机关就应毫不犹豫地散发该信息。

（二）企业环境信息

政府等公共机关可以通过强制性手段和鼓励性手段向企业获取环境信息。

前者如上文述及的欧盟污染物排放登记制度（EPER）要求大型集中的工业点源承担强制性污染排放申报义务，2007 年初，欧盟又建立了“污染物释放与转移登记制度”（European Pollutant Release and Transfer Register，简称 E-PRTR），将覆盖的污染物从 50 余种提升至 90 余种，覆盖的排放种类和点源数量亦有增加，在此制度下所得的信息都会对公众开放，且不向公众收费[②]。对企业施加的强制性环境信息公开义务还可见诸欧盟的其他立法，如欧盟 1975 年通过并在 2006 年修订的《关于海滨浴场水质管理的指令》（Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC）就要求海滨浴场提供用于将其水质分级的信息，包括水质监测的结果、海滩的管理计划以及其他相关信息。这些信息并要在海滩范围内展示，且须通过互联网使公众知晓。这些措施极具成本效益，有助于给企业施加压力，迫使其主动减少污染。

---

① 96/61/EC 指令第十五条第 3 款及《决定》第一条。

② 同注 10。

后者的依据则见于《奥胡斯公约》第五条：“每个缔约方应鼓励进行对环境造成重大影响的活动者定期向公众通报其活动和产品的环境影响，应适当采用自愿性质的生态标签或生态审查制度，或以其他方式进行通报。”基于此，欧盟采用了一个自愿性质的生态标签制度，来促进环境友好型产品和服务的发展。企业想要获得生态标签，则必须向相关公共机关证明其产品符合环境标准，设立该环境标准的宗旨即在于减少产品或服务从生产到消费再到处理这一整个周期内对环境的不利影响[①]。此外，欧盟同为自愿性质的“生态管理和审计计划”（Eco-Management and Auditing Scheme，简称“EMAS”）也同样要求企业对其环境信息进行公开。为此，企业要采用一套环境管理体系并准备一份面向公众的环境报告，报告包括对企业可能导致显著环境影响的行为的描述，企业的实际行动与其发展目标的比较，以及企业对相关环境法律规定的遵守情况[②]。

企业环境信息公开除由政府等公共部门主导外，环境组织等民间力量亦发挥了其作用，如在欧洲产生但目前已蔓延至更广范围的“蓝旗行动”（Blue Flag Campaign）即为环境组织主导的针对海滩的生态标签活动。随着社会责任投资运动（socially responsible investment movement）在欧洲和世界的蓬勃发展，部分大型企业也开始自愿公开其相关环境信息，并将企业遵守环境法律的情况及其在经济、社会、环境等方面的表现向公众通报。

案例 7.2 欧盟污染物释放与转移登记制度

E-PRTR 的产生。1992 年的《里约宣言》促进了建立污染物排放清单以向公众提供有关污染物的信息这一理念的发展。在欧盟范围内，此理念于 1996 年首次通过《关于污染物一体化防控的指令》(IPPC)得以具体体现。其后在 2000 年，欧盟通过了欧盟委员会《关于欧洲污染物排放登记制度的决议》(EPER)。1998 年联合国欧洲经济委员会《关于公众在环境问题领域内获取信息、参与决策和诉诸司法的公约》（奥胡斯公约）生效，确认了公众获取环境信息的权利。依据公约，2003 年 5 月 21 日在奥胡斯公约缔约方的一次非常规会议上，《污染物排放与转移登记议定书》（简称 PRTR 议定书）得以通过，该议定书并于 2009 年 10 月生效。为了实施 PRTR 议定书，欧共体通过第 No 166/2006 规章设立了欧盟

① 同上。
② 同上。

污染物释放与转移登记制度（E-PRTR）。E-PRTR 替代了之前的“欧洲污染物排放登记”(EPER)制度。

E-PRPT 的申报门槛。E-PRPT 在 27 个欧盟成员国以及爱尔兰、列支敦士登、挪威、塞尔维亚和瑞士实行。包括 9 个工业部门的 65 种经济活动的 28,000 个工业企业需要进行年度登记。这九个工业行业分别是：能源、金属制造和加工、采掘工业、化学工业、废物和废水管理、纸张和木制品制造和加工、集约化畜牧生产和水产养殖、食品和饮料行业的动物和植物产品以及其他活动。7 类 91 种污染物的数据需要进行登记，它们是温室气体、其他气体、重金属、杀虫剂、绿色有机物质、其他有机物、无机物。企业如果符合下列标准，需要向 E-PRPT 申报：1）在 E-PRTR 规章的附录 I 中所列的 65 种经济行为里，如该企业的设施至少符合一种，且其排放至少超出了 E-PRTR 规章的一种限值；2）该企业的设施转移往其他地点的废物超出了 E-PRTR 规章第五条规定的限值；3）该企业的设施排放的污染物超出了 E-PRTR 规章附录二为各个媒介——大气、水、土地——规定的限值。

超出了相关限值并需要每年按设备向 E-PRTR 申报的企业如下：1）向大气、水、土地排放 E-PRTR 规定的 91 种污染物中的任一种或几种；2）以废水的形式向其他地点转移了 E-PRTR 规定的 91 种污染物中的任一种，以在设施范围之外对废水进行处理；3）向其他地点转移废物（以每年若干吨申报）以进行回收或处理。对于向申报国家境外转移的有害废物，接受地的详细信息也须报告。需要申报的排放包括在设施所处地点因人为因素导致目录中的任一污染物被引入环境，不论是有意为之还是偶然为之，例行行为还是非例行行为。 E-PRTR 还包括此种信息，该信息有关通过扩散污染源进入水体的排放，并且会逐步更新及延伸。

E-PRTR 的申报程序。各设施每年向相关职能部门申报数据。国内各部门编纂并审查设施申报上来的数据，然后将数据提交欧盟委员会以及欧洲环境事务处。欧盟委员会和环境事务处将信息编纂并发布至 E-PRTR 的网站。具体申报程序及内容请见 E-PRTR 指南文件。E-PRTR 的记录中包括 2007、08、09 年的排放和废弃物转移记录。自 2011 年起，每年 5 月记录中的数据会更新。欧洲环境事务处(EEA)协助欧盟委员会审查 E-PRTR 数据。在 07-09 三年的正式数据审查中，欧盟委员会有 3 个主要中心参与了审查。

在审查的第一步，各国将收到关于 E-PRTR 数据质量的详细反馈。审查内容包括对设施和排放的申报数目、申报的排放量和转移数量、保密要求、偶然排放等事项的评估。在

审查的第二部，审查者将 E-PRTR 数据与根据长距离跨界大气污染公约、联合国气候变化框架公约、欧盟针对向大气排污的排污权交易计划申报的数据，向欧洲统计局和欧洲环境事务处申报的关于跨界转移废物的数据，以及向欧洲环境事务处及欧洲水环境信息系统申报的向水体排污的数据进行对比。通过对比不同申报义务下得到的数据，审查者意图找出数据间的不同与潜在的不一致性。如有错误发生，则申报国很可能在申报过程中有将数据改写。2011 年的审查更为严格，按照 E-PRTR 规章第十七条的要求，对所有数据都进行了审查。如果数据提交后发现了错误，则申报国可以有机会将申报的数据改正。

E-PRTR 的益处。每个人都可以从 E-PRTR 登记中受益。使用者可以获得某一企业在其周围的排放和转移的信息，这些信息可以同欧洲其他国家相比较。数据的获得给欧洲公民提供了重要的环境和健康的信息，并且可以促进这些环境不良影响的降低。登记制度给企业一个向公众提供信息的机会，以展示他们在监管和污染控制方面的良好表现。E-PRTR 也致力于规定政府、相关职权部门、政策制定者和科学家提供连贯的全欧洲的工业排放和转移的数据。

EPER and E-PRTR 之间的主要区别。EPER 登记是 2000 年通过《委员会 2000/479/EC 号决定》设立的。EPER and E-PRTR 的主要目的都是规定工业企业生产设备的环境信息透明。然而，新的 E-PRTR 在下列方面比 EPER 更全面：1）E-PRTR 登记涉及 91 种污染物和 65 中经济活动，EPER 涉及 50 种污染物和 56 种活动；2）E-PRTR 提供 28000 个企业的数据，而 EPER 仅涉及 12000 个；3）包括了地面排放、废物场外转移和废水污染物排放；4）申报是每年一次，而不是 EPER 的三年一次；5）排放导致的场内的事故必须由操作人员申报；6）E-PRTR 登记包括用于获得排放、转移和指示的方法的信息；7）E-PRTR 登记包含的弥漫性气体排放的信息。

E-PRTR 和 EPER 的数据的可比性。如果企业向两个机构都申报了，并且 E-PRTR 和 EPER 规定的活动范围没有变化，那么 E-PRTR 和 EPER 的数据是在企业的层面是可以比较的。因为，EPER 定的污染物与 E-PRTR 规定的污染物几乎相同，只除了两组物质：1）单环芳香烃（苯，甲苯，乙苯，已苯），如果超过阈值需作为单独排放申报；2） 多环芳香烃（PAHs）。此外，二氧化碳排放量根据 EPER 和 E–PRTR 申报方式不同（EPER 不包括从生物质的排放）。

E-PRTR 和 PRTR 议定书之间的关系和区别。PRTR 议定书设置了的最低要求，议定书的成员国可以对他们的 PRTR 系统的设立和运作创设更严格的条件。E-PRTR 的规定超出了

议定书的申报规定，表现为要求 5 中污染物（辛基酚、辛基酚聚氧乙烯醚、荧蒽、异艾氏剂、六溴代二苯、苯并（G，H，I）芘）进行申报和对另外 6 种污染物实施更要严格的标准（二恶英、呋喃、四氯乙烯、四氯化碳、三氯苯、三氯乙烯和三氯甲烷）。

不同之处在于：1）E-PRTR 规章中场外转移废水的定义对于大量污染物的申报门槛比的 PRTR 议定书的严格。2）议定书包含两种定义企业规模的方法：能力门槛或员工门槛。E-PRTR 规章中只有能力门槛。 3）对于废物转移，议定书规定两种方法定义废物转移必须申报的门槛，即废物转移的总量或废物中某种特定污染物转移的总量。E-PRTR 仅选择适用了废物转移的总量。

E-PRTR 和《关于污染物一体化防控的指令》之间的关系。大多数向 E-PRTR 登记的活动也受到《关于污染物一体化防控的指令》(Directive 2008/1/EC).的调整。《指令》要求受其规制的工业装备依照许可操作，包括以最佳可行技术估价的排放许可，该许可旨在防治，如果不可能就降低排放以及对环境的整体影响。然而，一些 E-PRTR 活动可能部分或者完全不受《指令》调整，例如以下的活动：煤炭轧钢厂；生产煤炭产品和固体无烟燃料的装备；地下开采及相关操作；城市污水处理厂；独立操作的工业废水处理厂；生产纸张、纸板和其他初级木制品的工业厂房（如刨花板、纤维板和胶合板）；保存含有化学品的木材或木制品的工业厂房；集约化水产养殖；建造船舶、给船舶油漆或去漆的装备。

E-PRTR 和《排放权交易计划指令》之间的关系。大多数受《排放权交易计划指令》(Directive 2009/29/EC)规制的温室气体活动也受到 E-PRTR 规定的调整。值得注意的例外是，在总定额为 20 至 50 兆瓦的热输入装置里的燃料燃烧。另外，一些排放权交易计划中活动的描述与 E-PRTR 活动有些许不同。同样值得注意的是，E-PRTR 申报是以企业为基础，而欧盟排放权交易计划的申报是以装置为基础的，所以两者的数据没有直接的可比性。

资料来源：E-PRTR website, http://prtr.ec.europa.eu/pgAbout.aspx, last visited: July, 15, 2011.

四、小结

至此，可以总结出欧盟环境信息公开的立法与实践的如下特点：1、明确对公众环境信息知情权的保障，即公共机关在一般情况下必须向申请环境信息的公众提供相关信息，只有在例外情况发生时才能拒绝提供，不仅例外情况受到严格解释，而且公共机关在拒绝申请时要将信息公开提供的公共利益与拒绝公开提供的利益

进行权衡；2、强调政府等公共机关的责任，督促其主动地收集、整理信息，并以最快捷的方式向公众传播信息；3、对企业环境信息的公开采取强制性与自愿性手段相结合的方式，主导力量也不限于政府及公共部门，企业、社会力量亦发挥突出作用。公众只有充分获取环境信息，才能充分参与环境管理。因此，欧盟在此领域立法和实践的经验很值得借鉴。

第三节 英国环境信息公开立法及实践

为了确保《信息自由法》的顺利进行，英国政府废止或修改了大约 300 个禁止政府信息公开的法律条文，建立健全了以《信息自由法》为主体的政府信息公开法律体系。英国还制定了如《公共部门信息再利用条例》等详细的政府信息公开实施细则，对《信息自由法》进行了补充，通过这些实施细则，使得政府信息公开制度更加完善，途径也更加多样化。[①]

一、环境信息公开的政策与立法概述

（一）立法背景：

20 世纪 80 年代，在《地方政府法》、《数据保护法》、《个人资料获得法案》、《环境和安全信息法案》等法律中，都有信息公开的分散的规定，信息公开的理念和制度分散在个单行法律中。[②]1992 年，制定了《环境信息条例 1992》，规定了环境信息获取制度。1998 年进行修订，即《环境信息条例修订案 1998》。2000 年，英国制定《信息自由法》后，《环境信息条例》于 2004 年再次修订，即《环境信息条例 2004》。目前英国采用的就是该条例。英格兰、威尔士、北爱尔兰（以及苏格兰的类似规定）对条例进行部分修改以使之符合英联邦对欧盟《奥胡斯公约》的承诺，同时也与欧盟指令 2003/4/EC 相适应。

（二）相关立法

1、《信息自由法案 2000》和《环境信息条例 2004》

在英国公众获取信息受到两项法律的保障：《信息自由法案 2000》(Freedom of Information Act 2000 简称 FOIA)和《环境信息条例 2004》(Environmental Information

[①] 石国亮：《外国政府信息公开探索与实践》，中国言实出版社，2011 年 1 月第 1 版，第 30 页
[②] 石国亮：《外国政府信息公开探索与实践》，中国言实出版社，2011 年 1 月第 1 版，第 28 页

Regulation 2004 简称 EIR)。作为奥胡斯公约[①]的缔约国之一，英国有义务履行公约第 4 条“环境信息公开”和第 5 条“环境信息的收集与传播”的相关规定。

英国有一套专门针对环境信息的规则，这反映了英国对于环境治理和环境保护相关信息的重要性的认识。《环境信息条例 2004 》于 2005 年 1 月 1 日开始执行，它取代了原有的《环境信息条例 1992》。

《环境信息条例 2004》的获取环境信息规定比原先的有关规定更广泛，特例也比其它种类信息更严格。也就是说，如果所需信息符合“环境信息”的定义，那么在《环境信息条例 2004》的规定下，更容易获取。

2011 年 1 月 7 日，政府宣布了扩大《信息自由法案 2000》覆盖范围的新计划。这包括国有企业等数个组织。另外，该计划拟议将所有达到 20 年（少 10 年）的公共记录存档于国家档案局和其它库房。某些类型的信息，如法庭记录、部级通讯、政策制定等原可暂缓公开的记录，公开期由 30 年减少到 20 年。这项新计划表明英国公众对知情权的渴求，也显示了政府允许透明度增长的态度。

《信息自由法案 2000》与《环境信息条例 2004 》相比之下，两者有相似之处，例如，响应《信息自由法案 2000》的 20 天期限，解决纠纷的司法权，这些都可以向信息专员办公室，如有必要，向咨询法庭申诉。[②]

两者之间的主要区别有以下几点：

（1）有义务公开信息的组织类型有着极大的区别，比如，有些组织不属于《信息自由法案 2000》的管辖范围，但是却受《环境信息条例 2004 》的管辖。

（2）《环境信息条例 2004 》的公开义务有“特例”，而《信息自由法案 2000》则有“豁免”。《环境信息条例 2004 》 特例的定义是非常狭窄的，在执行过程中需参考细节。

（3）《环境信息条例 2004》的请求准许口头申请，而《信息自由法案 2000》则需要书面提出请求。

（4）依据《环境信息条例 2004》有义务公开的信息不受其它任何法令或法规的制约。而《信息自由法案 2000》则相反，其它任何法规可以制约某信息的公开，而使其被豁免。

[①] http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf (“奥胡斯公约”英文版)
http://www.unece.org/env/pp/documents/chinese.pdf (“奥胡斯公约”中文版)

[②] Michaels, Phil “Guide: Environmental Information”
http://www.guardian.co.uk/politics/2004/dec/30/freedomofinformation.uk1

（5）与《信息自由法案 2000》不一样的是，依据《环境信息条例 2004》一些履行公共职责的私有公司（如国有企业）同样有义务公开环境信息。

（6）《环境信息条例 2004》有强大的欧洲法律权利支撑。公民可以利用这一点。[①]

2、英国污染物排放与转移登记（UK-PRTR）与污染物清单（PI）

UK-PRTR 是 UK Pollution Release and Transfer Register 的简称，即英国污染排放和转移登记。UK-PRTR 主要由三个机构共同实施，他们是环境署（EA，负责英格兰和威尔士的环境事务）、苏格兰环护署（SEPA）、北爱尔兰环境和文化遗产服务（Northern Ireland Environment and Heritage Service, 简称 NIEHS）。除了这三个机构，环境食品和农村事务部（Department of Environment Food and Rural Affairs）、商务部（Department for Business）也有部分权限。

英国环境署专门建立了 PRTR 网站和数据库，被认为是对英国政府的“PRTR 议定书”的批准重要里程碑。“议定书”规定了英国建立一个方便公众的数据库的义务。数据库本身允许用户查询以下内容：设施及其地理位置（包括流域）、活动、污染物或废弃物、每一种向环境媒介（空气，水，土地）排放的污染物、异地转移的废弃物名称及地点、异地转移的废水中的污染物等。[②]

污染物清单（Pollutant Inventory ），简称 PI。PI 提供我们所监管的工业活动中有关物质的释放和转移的信息。主要目标是：一是为市民提供了解当地工业活动环境信息的方便途径；二是通过提供信息保护环境，以协助政策的发展；三是政府履行其国家和国际环境报告的义务，如有关气候变化的京都议定书。

PI 要求每个相关的工业活动，每年都必须报告，他们向大气和控制水域排放的特殊物质以及向异地转移的废水的总量，同时，还应当报告异地转移废物的类型和地点。大多数的工业部门还要报告他们在资源利用效率方面的数据。英国环境署有专门的 PI 网页，以供公众查询。[③]

污染物清单提供所有必须的信息，以履行欧洲的污染物排放与转移登记（E-PRTR 条例），并按照联合国欧洲经济委员会议定书关于污染物排放与转移登

---

① “Differences between EIR and FOIA” [Norfolk County Council] http://www.norfolk.gov.uk/Council_and_democracy/Freedom_of_information/Environmental_information/NCC041099?ssSourceNodeId

② http://prtr.defra.gov.uk/what_is_prtr.php 最后访问时间：2011 年 7 月 20 日

③ http://www.environment-agency.gov.uk/pi

记的条款的规定，建立英国的污染物排放与转移登记（UK-PRTR）。[①]2006 年 2 月 24 日，欧洲污染排放和转移登记条例（E-PRTR Regulation, EC/166/2006）正式生效。成员国需要努力确保符合报告的要求。E-PRTR 的第一个报告年是 2007 年，并且在 2007 年取代欧洲污染排放登记（EPER）。

英国的清单主要包括 EA 的污染清单（PI）、苏格兰污染转移清单（Scottish Pollutant Release Inventory，简称 SPRI）和北爱尔兰的环境和遗传服务污染清单（简称 EHSHI）共同构成的。英国环境署的污染清单（PI）从 1998 年开始实施，负责在英格兰和威尔士实施 PRTR。SPRI 是 2002 年为了与欧洲污染排放登记（EPER）制度相衔接而创建的，负责在苏格兰实施 PRTR。在北爱尔兰，EHSHI 负责实施 PRTR，要求申报的污染排放物质与英国环保署 PI 的规定是一致的。

英国的清单涵盖下列部门的活动：焚烧、石油、水泥和石灰、焚化、纸浆、垃圾填埋、危险废物转移、废物化学处理、食品和饮料、集约型农业、采石和采矿等。英国的承诺是，污染物质和申报门槛的规定每三年将被重新审核一次，因此，2001 年、2004 年和 2008 年均进行过重新审核。每次修改，英国环境署都会向社会公众提出咨询，并将咨询后的结果公布在英国环境署的网站上，并出版成册。

2001 年，确定了 129 种向空气排放的污染物质需要申报，77 种水污染的转移需要控制。

2004 年，选择清单物质的评估标准和申报门槛被重新评估。来自工业、政府部门、非城府公共机构和非政府组织的代表，均被要求对“2005-20007 年间 UK-PRTR 建议变更的咨询”文件进行评论。这个咨询文件概括了 2004/2005 年重新审核的变化。最终于 2006 年，新增了 138 种污染物质，删除了 25 种，使得申报的污染物质增加到了 319 种。

2008 年的重新评估也对申报门槛和污染物质进行了调整，目前的规定将一直适用到 2011 年。[②]

[①] Environment agency of UK: “Consultant Response: The Pollutant Inventory 2009-2011”

[②] http://www.environment-agency.gov.uk/business/topics/pollution/101829.aspx，最后访问时间：2011 年 7 月 10 日

二、环境信息公开的主体

信息公开的主体依据其在信息公开活动中不同的角色，分为两类，一是信息公开的义务主体；二是信息公开的权利主体。

（一）环境信息公开的义务主体

1、公共机构（Public Authority）

英国《信息自由法案 2000》将信息公开义务主体规定为“公共机构”（Public Authority）。《信息自由法案 2000》涉及的公共机构超过 10 万家，而几乎所有这些机构同时属于《环境信息条例 2004 》的固定范畴。不仅如此，《环境信息条例 2004 》还使得更多的公司行使公共义务。这些公司虽然没有公布，却被定义为《信息自由法案 2000》 “管辖”之下的公共机构，这些机构是：有与环境相关的公共责任的机构；行使与环境相关的公共职能的机构；提供与环境相关的公共服务的机构。[①]

在英国，“环境食品和农村事务部”的指南解释这个定义包括“私人公司或公私合营机构，具有明显的环境功能，如废物处理、供水、能源、运输公司...和环境顾问 。”这也可能包括诸如机场公司和铁路公司。这为公民提供了前所未有的获取信息强大的新路线。

按照《信息自由法案 2000》的要求，各政府部门必须制订和实施本部门的“信息公布方案”，根据该方案发布信息，并保持方案和信息的更新。《信息自由法案 2000》要求各部门的 “信息公布方案”必须明确 3 项内容：（1）明确信息的分类；（2）明确信息的发布方式；（3）明确信息发布是否收费。信息委员负责审议和通过各部门的“信息公布方案”。此外，对未公布的信息建立信息索引，该索引向公众告知有哪些未公布信息及该信息源的联系方式。公共部门信息办公室负责汇总各部门的未公布信息索引，向公众提供整体索引。

2、企业

20 世纪 70 年代以前，企业的社会责任（CSR Cooperation Society Responsibility）在英国基本上是闻所未闻。英国的学者爱普斯坦（Epstein）认为，其原因在于，一方面英国公众持股公司的主要任务是获取经济利益；另一方面，英国政府长期介入经济和社会生活，这就使得公司在履行社会责任方面缺乏用武之

[①] http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/regulation/2/made (EIR2004 Part 1: Section 2)

地。20 世纪 70 年代受美国的影响，开始关注企业社会责任。[①]

1973 年，英国政府发表的白皮书涉及企业社会责任的内容，要求公司经营者首先要确保公司成为良好的法人，并把社会责任作为公司决策过程中的一项重要内容。2000 年 3 月，英国政府任命了“企业社会责任大臣”。2001 年 3 月，首次公布了《企业社会责任政府报告》。2002 年，建立了公司责任指数，作为企业管理衡量手段，旨在支持公司改善其对社会和环境的影响。2004 年 7 月，英国贸工部设立了英国企业社会责任学院，专门培养有企业社会责任管理技能的经理人。[②]

企业发布其环境信息主要是通过编写环境报告。欧盟第 5 号法案推荐环境报告，也就是可持续发展报告。报告要求企业提供特定信息，例如，环境政策和活动细节、年度报告中的影响、环境项目的支出、解释环境风险和未来环境支出等条款。[③]

（二）信息公开的权利主体

《环境信息条例 2004》规定，任何人可以提出信息公开的申请，包括公众、社会团体等。

新闻和其它媒体是信息公开立法的主要用户。记者为报纸、文章或电视节目内容需要获取信息，这些要求通常都是关于环境问题。最近的例子包括有关政府宣布扩大希斯罗机场的请求和关于过去几年口蹄疫情况的请求。这进而提高了公众要求公共当局公开信息的意识，使公众能够做出明智的决定。

案例 7.3 希思罗机场扩建事件

2010年2月7日，据英国媒体报道，有投诉说英国交通部销毁了关于希思罗机场扩建的敏感的内部电邮，之后英国交通部受到刑事调查。[④]

目前该机构受到的指控是销毁了他们同英国机场管理公司在 2007 年 9 月到 11 月间往来的电子邮件。当时英国政府努力通过其增加第 3 条跑道的有争议的计划。信息专员办公室(ICO)的调查机构 (雇员由前警官组成)要求就销毁证据问询交通部的文官。[⑤]

---

① 陈英：《企业社会责任理论与实践》，经济管理出版社 2009 年 4 月 24 页，25 页
② 陈英：《企业社会责任理论与实践》经济管理出版社 2009 年 4 月 24 页，25 页
③ Iowa S.O., Tower B.A. Guildford. A comparative study of contents of corporate social responsibility reports of UK companies. Management of Environment Quality.2004.420-437
④ BBC: “Heathrow airport expansion emails investigated” http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/8502996.stm
⑤ “Heathrow airport expansion cover-up”

伦敦西南部 Putney 区的保守党议员 Justine Greening 根据“信息自由法案”要求得到这些电子邮件。她领导的一个游说活动反对希思罗机场价值 90 亿英镑的扩建。她发现交通官员和英国机场管理公司之间的电邮记录出现了一段空白，所以她要求调查。

Justine Greening 说，数百万伦敦人的生活受到来往于希斯罗机场空中飞行的干扰以及希思罗机场带来的污染影响。她曾经在 2006 年 7 月，2007 年 9 月和 2008 年 4 月根据“信息自由法案 2000”规定三次提出相同的要求。[①]

信息专员办公室(ICO)仍然对此事进行严密的调查。[②]

三、环境信息公开的范围

（一）环境信息

依据《环境信息条例 2004》的规定，公开的内容为环境信息（Environment Information）。“

环境信息的定义是很广泛的，是指以书面、视觉、听觉、电子或其他任何实质性的形式出现的有关环境方面的信息，它包括以下几个方面[③]：

1、环境要素（elements ）的状况

包括大气、水、土壤、土地、景观和自然遗址（包括湿地、沿海、海域）、生物多样性及其组成部分（遗传变异生物体），以及这些因素之间的相互作用。

2、环境因素（factors）

包括物质、能量、噪音、放射物质和废弃物（包括放射性废弃物、光辐射、热辐射）以及其他向环境排放的，影响或可能影响环境要素的一切环境因素。

3、环境措施（包括行政措施）

包括能够影响或可能影响上述 1 与 2 这两项中涉及的环境因素和要素以及旨在保护这些因素和要素的措施和活动的，相关的政策、立法、计划、规划、环境协议以及活动。

---

http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article7017943.ece

① “Heathrow airport expansion emails investigated” http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/8502996.stm

② “Heathrow airport expansion cover-up” http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article7017943.ece

③ EIR 2004 :Part 1

4、环境法规的执行情况的报告

5、成本效益和其他经济性分析以及对第 3 项中涉及的措施和活动的假定分析。

6、人类的健康与安全状况。

包括食品供应链污染，在相关情况下的人类生活、文化遗址和建筑结构状况，已经或可能被（上文 1 中所涉及的）环境元素状态或上文 2 和 3 这两项中所涉及的因素或措施影响。

（二）公开的例外

英国2000 年《信息自由法》将信息公开例外分为“ 绝对例外”和“ 相对例外” 两种形式。前者指依据信息公开法律的规定, 某项信息如果被纳入例外事项, 即应该被限制公开, 行政机关对此没有裁量权；而在“ 相对例外” 中, 行政机关或公开义务人对于某项信息是否公开有自由裁量权。

《信息自由法》第二部分“ 例外的信息”中对此进行了详细列举。具体而言[①]：

1、绝对例外的信息

根据《信息自由法》的规定, 如果申请公开的信息属于如下几类, 政府机构可以予以拒绝，申请人可以通过其他方式获得的信息。

（1）与国家安全部门有关的信息；

（2）法庭记录；

（3）议会特权；

（4）损害议会两院的信息；

（5）个人信息；

（6）基于信赖而提供的信息；

（7）其他法律禁止公开的信息；

此时, 政府对是否公开信息享有完全的裁量权。信息委员会、信息法庭及法院仅能审查某信息是否属于前述所列“绝对例外” 事项。一旦完成该事实认定, 即无权对是否应公开该信息做出判断。[②]

2、相对例外的信息

《信息自由法案2000》允许资格和绝对豁免权，而《环境信息条例2004》只允

---

① FOIA 2000，Part 2

② John Wadham and Jonathan Griffiths, Blackstone’s Guide To The freedom of Information Act 2000,Oxford University Press ,2005, p131

许资格豁免权。行使绝对豁免权时，信息是不容许披露的（如信息被披露，可导致后果严重的泄露机密）。

根据《信息自由法》规定, 下列信息是否公开, 需要由政府机关进行利益的权衡：已准备在未来公开的信息； 国家安全；国防；国际关系；海外属地；英联邦与英国的关系；经济；政府部门的犯罪调查与起诉；执法信息； 审计、稽核信息；政府政策的形成；王室通讯；公共健康与安全；环境信息；律师职业秘密；商业秘密。以上属于相对例外的信息,各政府机关有权对“不公开” 的利益与 “公开” 的利益进行分析, 并依据利益衡量之结果裁量决定是否公开。[①]

可见，环境信息的公开是属于相对例外的信息公开。《环境信息条例2004》则进一步规定, 如果一个环境信息公开申请被拒绝, 公共机构必须详细说明拒绝的理由, 包括申请事项是否属于例外公开的范围 政府机构如何对公开和不公开的公共利益进行权衡。

《环境信息条例2004》第三章第十二节规定，以下情形可以使用豁免权[②]：

（1）请求显然是不合理的。

（2）请求不完整的数据。

（3）公开会严重影响国际关系、国防、国家安全或公共安全。

（4）公开会危害知识产权。

（5）相关的公开会危害环境保护。

（6）条例不适用于上议院和下议院，公开会违反议会特权。

取得合格的豁免，公共机构必须展开一个利弊衡量——信息公开对维护公共利益的作用和豁免权对保护公共和私人利益之间孰轻孰重。

如果披露的信息会抑制公共机构的商业活动，损害纳税人，那么就需要权衡信息公开与公共利益之利弊。在实际操作中，这种权衡利弊是很难的，往往引起挑战和上诉。如果当事方不服专员的决定，可向一线法庭（知情权）提出上诉。对法律问题的进一步挑战，可向高级法院提出。

（三）环境信息公开的裁量标准

在英国环境信息属于相对例外信息，必须经过公共利益测试（Public Interest Test）和损害测试（Prejudice Test）两轮测试后，政府机关才能做出拒绝公开的决

---

① John Wadham and Jonathan Griffiths, supra note 5,pp77-82

② http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/regulation/12/made (EIR 2004 ,Part 3: Section 12)

定。即，行政裁量权的行使应在如下两类测试的约束下完成：一是证明公开该信息会对法律所特定保护的权利（如知识产权）或利益（如商业机密）造成实质性损害,或有明显可能造成损害；二是将不公开的公共利益和公开的公共利益进行权衡，证明公开对特定事项所涉公共利益造成的不利大于公开所带来的一般性公共利益。公共利益的认定，应符合信息公开制度的立法目的，即促进政府机构的透明与决策过程的民主。

只有完成了上述两类测试，该信息才属于信息公开制度的例外, 政府机关有权拒绝相关公开申请。概言之，“损害测试” 和“公共利益测试” 构成了判断某信息是否属于“相对例外”范围的裁量基准，对相关义务主体（政府机关）的裁量行为进行约束并加以规范。[①]

四、环境信息公开的程序及方式

（一）公开的方式

英国企业的信息公开形式分为两种，一种是强制公开，包括慈善捐赠、雇员咨询、雇员持股、雇员数据、养老金问题等内容；另一种是自愿公开，包括环境信息公开（如环境、能源、健康与安全等信息）、社区披露和顾客披露等。

在英国一些重要的环境资料一定要记录在案。这些记录提供诸如核电站有关任何事故或每天化学反应装置释放多少有毒气体等信息。公共机构依法必须记录必要的信息，以确保现场检查。这确保透明和自我管理，也使公众可以通过记录来获取环境方面的信息。

环保机构已经在网上公开了以下记录：[②]英格兰和威尔士农业废料豁免；英格兰自然环境农业废料豁免；危险废料；废料载体；废料经纪人；水质及污染控制；环境许可证(原综合污染防控 (IPPC))；环境许可证(原综合污染控制 (IPC))；放射性物质信息；环境许可证(废物管理许可证)。

另外环保机构还保存着一些书面记录，由地区办公室负责有关监督事宜。与其它公共机构的经验不同，也考虑到其特殊情况，环保机构对一部分查询提供视察方便。

当地机构的做法不尽相同，一些在现场提供记录，另外一些通过互联网提供记

---

① 陈海嵩：政府信息公开例外规则及其裁量基准——以英国相关立法为例

② http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/regulation/12/made (EIR 2004 ,Part 3: Section 12)

录。部分发表的记录内容包括：为公众使用的公路记录；危险品批准记录；公共道路记录；公共用地以及城镇和乡村的绿地记录；关于树丛隔离墙的记录；受污染的土地。[①]

五、环境信息公开的监督

（一）信息委员办公室

根据《信息自由法案2000》的规定，“信息委员”主要负责监管该法案的实施，信息委员直接向议会负责；信息委员办公室为具体执行部门，主要职能包括培训和引导公众获取公共部门信息、答复公众疑问，并对公共部门违反该法案的行为有执法权。此外，该办公室还对《数据保护法》、《环境信息条例》和《个人隐私及电子通信条例》的实施进行监管。[②]

信息办公室行使的主要职能包括：负责公共部门的信息政策及标准的制订，公共部门信息汇总和管理，政府部门信息版权管理，指导政府部门执行有关信息法案，指导公众利用公共部门的信息等。

案例 7.4 东安格利亚大学气候研究丑闻

东安格利亚大学的气候研究小组卷入了信息自由丑闻，起因是该研究小组的计算机服务器遭到黑客攻击，1,000 份电子邮件和 3,000 件其它文件被泄露。许多人要求公开气候变化的信息，但是他们没有得到该研究单位的回复。[③]一些内部电子邮件显示这是东安格利亚大学的研究人员故意所为，他们拒绝未经加工的研究数据被公众审查。

东安格利亚大学拒绝公众公开信息的要求，违反了“信息自由法案 2000”。研究人员说人为的排放正引起全球变暖，而公众希望得到有关的数据。信息专员办公室认定东安格利亚大学没有满足信息法案规定的义务，但是说他们不能起诉那些参

① http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/regulation/12/made (EIR 2004 ,Part 3: Section 12)
② 关勰：中英政府信息公开制度比较，云南档案
③ “Climate gate: University of East Anglia U-turn in climate change row”
http://www.telegraph.co.uk/earth/copenhagen-climate-change-confe/6678469/Climategate-University-of-East-Anglia-U-turn-in-climate-change-row.html

与者，因为根据“信息自由法案 2000”规定，对他们提出投诉的提交时间太晚。[①] 目前正在修改“信息自由法案 2000”，其目的是，公共指责东安格利亚大学的类似事件不会再因为时间限制而影响其投诉。

2010 年 1 月 22 日, 英国议会下议院科技委员会宣布将对此事做进一步调查，研究公开信息对科学研究的影响，并且审核有关国际气候数据独立性的规定。[②]

调查认为东安格利亚大学的行为没有不妥之处，他们没有操纵全球气温研究的企图，不过他们应该向公众公开他们的研究结果。[③]他们的研究被气候变化政府间小组歪曲，没有正确反映出研究人员关于气温原始数据不确定性的意见。

司法部负责《信息自由法案》和《数据保护法》及相关法律的司法解释和政策制订，向信息委员和信息法庭提供资助，监督中央政府对法案的执行情况，为中央政府执行法案提供指南并协调各部门间的信息共享等。

英国内政部还编写和发布了对《信息自由法案》的解释说明文件，信息委员办公室编发了《信息自由法案》指南，包括程序指南、技术指南、特殊部门指南和例外指南等内容。各部门按照《信息自由法案》，在其“信息公布方案”项目下公布所发布信息的目录。[④]

六、环境信息公开的救济

2000 年，英国颁布的《信息自由法》中设立的政府信息公开权利救济制度主要包括信息专员的裁决制度、信息裁判制度和法院的上诉制度。

（一）信息专员制度

英国的信息专员制度是独立于其他政府机关存在的，由信息专员、副专员、数名高级职员和一般工作人员组成。《信息自由法 2000》第 50 条规定，如果信息公开的申请人对政府机构就有关信息公开申请的处理有异议，可以直接向信息专员提出申请，请求信息专员就相关政府机关对信息公开申请的处理是否符合《信息公开法》的规定做出裁决。依据不同的情况信息专员会分别通过裁决通知书、提供信息通知书和执行通知书等三种通知书的形式来处理。

---

① “University in hacked climate change emails row broke FOI rules” http://www.guardian.co.uk/environment/2010/jan/27/uea-hacked-climate-emails-foi

② http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/science-technology/s-t-pn14-100122

③ “Climate Scientists At East Anglia University Cleared By Inquiry” http://www.timesonline.co.uk/tol/news/environment/article7097234.ece

④ 关勰：中英政府信息公开制度比较，云南档案

（二）法院起诉

法院设有专门的信息法庭。根据《信息自由法案》，由信息法庭负责处理有关《信息自由法案》的诉讼。

（三）信息裁判所的裁判制度

信息裁判所（原“数据保护裁判所”）是一个准司法性的裁判机构，它具有独立性，不隶属于任何行政机构。信息裁判所由主席、副主席以及委员组成，其成员必须有七年以上的相关工作经验。其中委员由国务大臣任命，副主席由上议院院长任命，主席由上议院院长咨询检察长后任命。

信息裁判所的裁判程序比法院的裁判程序简单，能迅速解决问题；成员多为专业人士，利于解决技术上的难题；效率高、成本低；虽由行政机构任命，但是独立的裁判机构，国务院大臣以议会提供的资金支持裁判所人员的费用和其他支出[①]。信息裁判所可以受理的上诉主要有两种情况：第一，对信息专员发出的通知书存在异议，可以上诉请求裁决[②]。第二，针对国家安全证明的上诉[③]。

七、环境信息公开实施的效果

英国政府同时采用较广泛的“信息自由法案 2000”以及“环境信息条例 2004”范围内的 2003/4/EC 规定，双管齐下，一方面加强了公民关于获取一般信息的法律权利意识，另外一方面建立了必要的管理和执行框架，从而能够让公众有效地利用信息公开制度。2003/4/EC 规定中第 6 条有关司法正义的规定得到“信息自由法案 2000”强制机制的支持。“信息自由法案 2000”制定了一个独立的管理机构、信息管理专员、以及咨询法庭仲裁管理制度，这允许发展案例法的过程中进一步解释指导 2003/4/EC 规定。“信息自由法案 2000”要求的公开计划有力支持 2003/4/EC 规定第 7 条要求的切实主动公布环境信息。

规定还允许在中央政府层次监测有关环境信息的请求数量。[④]

[①] 参见石国亮：《国外政府信息公开探索与借鉴》，中国言实出版社 2011 年第 1 版，第 182 页

[②]《 英国信息自由法》第 57 条规定，信息专员发出裁决通知书后，申请人和政府机构对裁决通知书存在异议的可以像信息裁判所上诉请求裁决。政府机构对信息专员发出的提供信息通知书存在异议的，也可以向信息裁判所上诉请求裁决。信息裁判所在审查时可以审查通知书的依据。（参见：FOIA 2004 , § 57）

[③] 《英国信息自由法》第 60 条规定，信息专员或受到该证明影响的信息公开申请人对于政府机构负责人为拒绝公开信息而发出的，说明有关信息是由安全机关提供的或者是与执行安全事务的机关有关的信息，或者是为了包围国家安全需要作为例外信息的证明，可以向信息裁判所请求上诉。（参见：FOIA 2004 , § 60）

[④] DEFRA 报告: Public Access to environmental information

规定还特别要求，公共机构有义务决定一项请求是否有关环境信息，而这些请求是否属于 2003/4/EC 规定范围。结果，近年来在全国和地方信息公开的数量都有显著增加。例如，在中央政府层次上，规定使 2005 年的公共农业政策[CAP]付款信息公开，随后在 2008 年公布了更具体的信息。[①]

下面是环境食品和农村事务部公布的同“信息自由法案 2000”和“环境信息条例 2004 ”有关的一些有趣数字[②]：

2009 年，受跟踪的中央政府机构收到总共 40,548 件请求公开案件。“信息自由法案 2000”和“环境信息条例 2004 ” 请求 比 2008 年增加了 16% 。

2009 年所有受跟踪机构收到的请求数量是平均每季度约 10,100 件 。国家部门收到其中的 59%，其它受监督机构收到其余的 41%。

82%的请求在被收到的 20 个工作日期限内得到了实质性的回复。其中 5%请求的答复经过公益测试而延期。

58%“可以解决的”请求 (即那些能够对其所要求的信息做出实质性决定的请求) 在 2009 年全部得到解决。23%则没有被透露。

在该年 40,548 件请求当中，3%的需要收费。当然其中 99%的请求是由国家档案局收到的。平均付 54 英镑。

2009 年收到的 8,754 件涉及一种或更多豁免或例外的请求被全部或部分拒绝，其中最通常的豁免与第 40 (个人信息)条和第 30 条 (公共机构进行的调查和程序)相关。不过，豁免和例外在国家不同部门，以及其它被监督机构中具体应用不同。

因为要求获取的信息当中有部分或全部没有被公开，因此所有被监督机构在 2009 年被要求提供 1,502 件关于信息公开的内部审核。

2009 年信息专员办公室(ICO)就收监督机构拒绝信息公开的要求，收到 206 件申诉，这些申述又被通知到有关被监视的机构。这个数字比 2008 年的 153 件申诉又有增加。

有关信息自由以及了解官方信息权利的个人意识从 2008 年的 75%上升到 2009 年的 85%，而 2010 年，91%的英国公众知道这个信息权 。

---

http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/commission-report-uk.pdf

[①] DEFRA 报告: Public Access to environmental information
http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/commission-report-uk.pdf

[②] DEFRA report : Public Access to environmental information”
http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/opengov/eir/pdf/commission-report-uk.pdf

在 2009 年，总共有 19 个关于信息自由的指南被发表。

到目前为止共收到 696 件“环境信息条例 2004 ”案例，并记录在案，对其中 122 件产生决定并发出通知。

八、小结

英国的环境信息公开是公开范围的相对例外的情形，但是需要通过两项测试才能裁决其不可以公开，而且，公开机关负有举证责任。企业对环境信息的公开属于自愿公开的内容，但是有很多其他方面的因素促使企业公开环境信息。

第一，健全的法律法规的要求。

第二，媒体的监督报道与宣传。媒体大量报道与环境有关的重大事故使得环境问题披露增加。

第三，经济激励措施。英国特许会计师协会建立了一个年度环境报告奖励（英国航空公司和挪威水电公司首次获得这份奖励），评价标准包括对企业的特定环境目标、遵守环境法规的情况、企业核心经营的评价等。经济激励措施对于鼓励企业积极、自觉地披露其所拥有的环境信息起到了非常重要的作用，这一措施值得中国借鉴。

第四，行业协会的信息披露指南。英格兰和威尔士注册会计师协会发布了旨在鼓励企业披露环境信息的指南；英国环境、食品和农村事务部发布了针对商业企业的环境报告指南。

第五，多元的救济制度。不仅仅有专门的信息法庭，还有信息专员制度和信息裁判所制度。设立信息法庭，培养专门审理信息公开的案件的法官，有助于法官判决的准确。信息裁判所制度是英国特有的一种政府信息公开救济制度，信息裁判所裁判制度是介于司法救济与行政救济之间的一种独立的救济手段。由于机构、成员的相对独立，所以很容易避免外界对其裁判进行干扰，可以保证裁判的公正。该制度的历史较为悠久，制度完备，对其他国家产生了较大的影响。

可见，英国的环境信息披露虽然起步较晚、公开的程度不高，但是由于具有上述多方面的原因，使得大多数公开义务主体（行政机关、企业等）基本上能够依照规定主动公开环境信息。使得英国在信息公开方面取得较好效果。

第四节 日本环境信息公开立法及实践

一、环境信息公开立法概述

（一）信息公开的立法背景

1979 年，日本的社团法人“自由人权协会”发表了《信息公开法纲要》，掀起了信息公开的热潮。此后，人权协会、日本消费者联盟、妇女联合会等发起了“市民运动”要求制定信息公开；发表了《信息公开权利宣言》；提出了“信息公开八原则”。随后人权协会又发表了《信息公开法典型草案》等。[①]在这些非政府组织的大力倡导下，日本各个地方团体陆续出台了相应的信息公开条例。1982 年 4 月，率先制定了实施地方公共团体的《金山镇公文书公开条例》、1982 年 10 月，《神奈川县机关公文书公开条例》，到 1999 年为止，全部 47 个都、道、府、县和 3255 个城市、区、镇、村中的 847 个，共计 894 个公共地方团体颁布了各自的信息公开条例。[②]关于信息公开的运动在日本如火如荼，加之国际上，多数国家都制定了政府信息公开法。因此，被称为“官僚国家”的日本，在内外双重的压力与影响下，最终于 1999 年颁布了《行政机关保有信息公开法》(以下简称《行政信息公开法》)信息公开法。

受政治、经济、文化以及历史等因素的影响和制约，各国在制定全国信息公开法的过程中采用了两种不同的立法模式，即专门立法模式和分散立法模式。可见日本的信息立法模式是，先有地方性法律规范建立地方的政府信息公开法律制度，在地方制度成熟后再制定国家的信息公开法。

（二）环境信息公开的相关立法及政策

1、1999年颁布的《行政机关保有信息公开法》，是各行政机关制定本部门信息公开法规条例的依据与指南。该法分为总则、行政文件的公开、行政复议等4 章 44 条, 对行政信息公开的主体、范围、申请、争议处理等做了具体规定。

2、根据《行政信息公开法》的规定，日本环境省率先制定了环境行政信息公开制度。环境省颁布了《对环境省保有的行政公文提出公开请求做出公开决定的审查基础》（以下简称《审查基础》），该条例的目的是在贯彻《行政信息公开法》精神的基础上制定的，旨在向公众开放相关的环境信息。该条例是日本环境信息公开

[①] 参见吴微：《日本<信息公开法>的制定及其特色》，载《行政法学研究》2000 年第 3 期

[②] 石国亮：《国外政府信息公开探索与借鉴》，中国言实出版社，2011 年第 1 版，第 28 页

的主要依据。

《审查基础》规定了环境信息公开的原则，即当国民提出相应公开请求的情况下，环境行政机关需要将相关信息全部予以公开，但第 4 条至第 9 条规定的情况属于例外条款。具体而言，在涉及“非公开信息”[①] 的情况下，环境省的相关决定者可以拒绝公开相关信息，但必须对信息公开的请求者说明拒绝的理由。

为了推进积极的自主性环保事业活动，日本引入《ISO14001》标准及《生态行动 21》等环境管理体系以及“环境会计”，同时还积极鼓励企业编写和发布《环境报告》。[②]

《审查基础》规定了行政公文的定义与范围。行政公文，即行政机关职员在工作中制作或取得的公文、图画以及各种形式的电子文本记录，可以为行政机关的职员在机关工作中所使用并被行政机关所拥有的信息。但以下列举的两项除外： 一是以贩卖为目的的官报、白皮书、报纸、杂志和书籍等； 二是被特殊管理的，用于历史或者文化等学术研究的资料。[③]

如果行政公文中存在有部分“非公开信息”的情况下，环境省的相关决定者应该根据是否可以比较容易将“公开信息”和“非公开信息”区分开的原则来决定是否公开信息。即便是在被要求公开的环境行政公文中包含有“非公开信息”的情况下，如果环境行政机关的决定者认为公开这一环境信息有必要且符合公众利益的话，也可以向公众公开这一信息。

依据该法第三条，信息公开的请求权人可以请求行政机关的长官公开行政文件，并且当该公开请求未被接受，即行政机关做出不公开决定或者部分公开决定时，对该决定可以依法申请行政复议或者提起撤销决定的行政诉讼。行政机关的首长应该在公开请求到达之日起三十日内，做出公开或者不公开（包括部分不公开）的决定；有事务处理方面的困难及其他正当理由的，行政机关的首长可以延长该期限，但延长的期限不得超过三十日。[④]

3、1997 年的《环境影响评价法》规定，环境影响评价报告书环境影响报告草案进程全部完结后，项目发起人参照所搜集到的意见对环境影响评价草案重新审查

[①] “非公开的信息”主要包括以下几种情况：环境省并不保有被要求公开的行政公文的；被要求公开的对象并不是行政公文的；行政公文公开请求书不完整的；与其他法律有冲突的；行政公文当前正被移送别的行政机关的信息等。

[②] 郭山庄，日本的环境信息公开制度，世界环境，2008 年第 5 期

[③] 郭山庄，日本的环境信息公开制度，世界环境，2008 年第 5 期

[④] 周汉华主编：《外国政府信息公开制度比较》，中国法制出版社，2003 年版，第 101 页

后做出正式的环境影响评价报告，再分别送至授权项目的代理机构和环境厅长。他们将从环境保护的角度对评价报告进行审查。环境厅长会向授权项目的代理机构表达其个人对评价报告的意见，而后项目授权代理机构结合环境厅长意见向项目发起人陈述他们的意见，项目发起人据此做出最终的环境影响评价报告，而后再分别报送至都道府县知事、市町村长官和项目权威代理机构。同样还要公布文件，任何人都能在一个月内到项目所在的当地政府办公室或发起人的办公室查阅它。[①]

根据 1997 年的《环境影响评价法》，方法书制作完毕后，应当报各主管当局审批，并在一定区域（由都、道、府、县知事指定）内，将该方法书的主要内容予以公告，并在 1 个月内供公众阅览。方法确定对项目进行环境影响评价的方法的文件。项目建设者在向地方政府长官提交准备书后，还应当将其主要内容在一定区域内公布 1 个月，以听取公众的意见。在公布期内可以召开说明会使本地居民知悉其内容。项目建设者在评价书制作完成后，应当根据不同法律授权或许可的规定，将评价书提交有关当局以及环境部长官审批。同时将评价书在一定区域内公布 1 个月供公众阅览。

4、《污染物排放与转移登记法》（Pollution Release and Transfer Register）以下简称《PRTR 法》

响应经合组织(OCED)的建议，日本环境厅（the Environment Agency of Japan）（现为环境省 the Ministry of the Environment）加快了在日本引进 PRTR 制度的筹备工作。1996 年 10 月成立了 PRTR 的技术咨询委员会（the PRTR Technical Advisory Committee），由东京大学退休名誉教授 Jiro Kondo 博士担任主席。该委员会调查有关污染物排放与转移登记的技术事宜，并于 1997 年 5 月编译技术咨询委员会报告。在该报告框架下，委员会启动 PRTR 项目的试点，旨在引入 PRTR 制度。同时，日本经济团体联合会(the Japan Federation of Economic Organizations) (前日本联合会 the present Nippon Keidanren） 和日本化学工业协会鼓励有关的行业自愿估计化学物质的释放量和转移量。1998 年 7 月，日本环境厅总干事（the Director-General）向中央环境委员会（the Central Environmental Council）咨询关于"日本未来防止化学物质污染的环境风险的措施"。对此委员会做出反应，对在日本引入污染物排放与转移登记制度进行了深入细致地讨论。1998 年 11 月，理事会

[①] 耿延斌：浅谈日本的环境影响评价制度，http://www.riel.whu.edu.cn/article.asp?id=27781 ，最后访问时间：2011 年 7 月 20 日

完成了基本概念的临时报告。基于这一概念，日本环境厅与国际贸易部和工业（the Ministry of International Trade and Industry）合作编写了“特殊化学物质排放量的确认和促进改善管理措施条例"。该条例已于 1999 年 3 月提交国会，部分在众议院修订，于 7 月 7 日经参议院批准后，7 月 13 日正式颁布。根据该法案，从 2001 年开始，在该法案调整范围内的企业对他们向环境排放的相关化学物质的总量等进行评估。次年，这些企业开始向政府部门进行数据申报，并将自财政年 2002 年年底以来的汇总数据公布。[①]

PRTR 制度使我们能够知道所释放的化学物质的种类、来源，以及每年有多少化学物质被释放。在日本，“特殊化学物质排放量的确认和促进改善管理措施法案"成立于 1999 年。PRTR 制度，是首先要求企业控制管理对环境具有的潜在危险的化学物质，以评估这些化学物质释放与转移的数量，并向他们的地方政府报告这些数据；然后，国家政府汇编这些数据并向公众发布的一种制度。PRTR 制度旨在通过提供向环境排放的化学物质的数据，在政府、企业与公众之间的建立一个风险沟通的共同平台。这些数据同时也帮助企业控制他们自身的排放总量。总之，它能够减少来自化学物质的环境风险。[②]

经营者业务需要报告的门槛，有两种设置方法。一种是以设施的性能（因业务类型而异）设置的， 另一种以企业的规模（普通员工格的数量）的大小设置的。此外，以年度总量控制[③]为基础的公布门槛的国家有两种类型的。基于年度处理登记簿的物质的量的设置门槛的国家是日本、美国、加拿大、澳大利亚和韩国。欧盟国家没有设置这样的门槛。[④]

基于年度总量控制设置门槛的国家分为两类：一类是像日本和韩国对某些特定物质设置的较低的特殊门槛。另一类与此相反，像加拿大和澳大利亚，首先将 PRTR 物质分成若干类，然后基于年度总量控制分别设置门槛。总的来说，大多数国家将门槛设为年度总量控制达 10 吨及以上 （特定化学物质的总量控制除外）。与此

---

① http://www.env.go.jp/en/chemi/prtr/about/index.html 最后访问时间：2011 年 7 月 15 日

② http://www.env.go.jp/en/chemi/prtr/about/overview.html 最后访问时间：2011 年 7 月 15 日

③ 年度总量控制=年度生产总量+年度使用总量；年度使用总量，包括第一类被指定的包含在商品中的化学物质的总量

④ http://www.env.go.jp/en/chemi/prtr/about/reports.html 最后访问时间：2011 年 7 月 21 日

同时，日本为年度总量控制门槛为 1 吨及以上，属于相对较低的水平 （扩大报告业务经营的范围）。[①]

现在日本，强制要求各企业必须使用污染物排放和转移登记（PRTR）系统估算其排放量和化学物质来源，同时还应当将每个设备按以下内容计算确认、并报告总量： 1、排放总量（包括向空气、公共水体、土地、垃圾填埋处理场地等排放的总量）2、转移的总量。[②]

为了帮助市民使用这些数据，环境省已经制作一个易于公众理解的指南——“公民从 2007 财年数据了解 PRTR 指南”（ Citizen's Guide for Understanding PRTR -- Data from the FY2007 Results 以下简称“公众了解 PRTR 指南”）。该指南是由四个章节组成，“PRTR 系统”，“PRTR 数据”，“公民参与活动”和“进一步的信息。”[③]

5、1999 年 3 月，颁布了《环境成本及报告指南》，对环境成本的内容和分类作了比较详细的规定，初步确立了环境会计系统框架。同时，日本环境省在网站上提供“环境会计帮助系统”软件，供各企业下载利用，引导企业按照要求披露环境信息。

6、2003 年，环境省发布的《环境报告书指南 2003》，共经历了 3 次修改，对环境报告书的目的和方法、报告内容和对象进行了较为详细的规定。要求企业披露环境保护成本、环保收益、环保活动所产生的经济效益等企业所有的经济活动对环境的影响。该指南将环境报告书的内容分为 5 大领域、25 个子项目，包括基本项目、企业活动相关的环境方针、目标和实际业绩等，涉及的层面相当广泛。[④]

7、2001 年1 月，日本政府公布实施了《高度信息通信网络社会形成基本法》（以下简称《IT 基本法》）。《IT 基本法》的制定，为日本信息化的发展提供了法律依据。

为把日本建立成一个信息化社会，IT 战略本部于2001年制定了《e- Japan 战略》，提出了日本推进信息化社会发展的目标和四个重点政策领域。2004 年，日本总务省召开“实现泛在网络社会政策”座谈会，并提出《u- Japan 构想》，提出了 Ubiquitous Network（无所不在的网络）的概念，计划在2010 年建成一个所有人在任何时间、任何地点，都能够上网并充分享受信息化好处的“无所不在的网络社会”，

[51] http://www.env.go.jp/en/chemi/prtr/about/reports.html 最后访问时间：2011 年 7 月 21 日
[52] http://www.env.go.jp/en/chemi/prtr/about/what.html 最后访问时间：2011 年 7 月 21 日
[③] http://www.env.go.jp/en/headline/headline.php?serial=1010 最后访问时间：2011 年 7 月 21 日
[④] 郭川、孙烨、廉洁：《中、日两国企业环境信息披露差异比较》，经济纵横，2007 年第 10 期

把IT普及到经济、社会活动的各个方面。2009年，日本IT战略本部又制定了《I- Japan战略》，勾勒出了2015 年让数字信息技术融入每一个角落[①]。从《e- Japan》到《u-Japan》再到《I- Japan》，日本政府将日本建立成为一个发达的现代信息社会的一系列的政策，同时也为日本的信息公开提供了一个经济而又便捷的平台。

8、2006 年 4 月 7 日，内阁审议通过的第三个环境基本计划中，提出了环境和经济发展良性循环的这一今后环境政策展开的方向，在提出的“环境层面、经济层面和社会层面的综合提升”等目标中，新加入了进一步同时提高社会层面的内容。制定了十个重点领域政策计划，在各计划中明确了向市民、企业等各社会主体发出的信息。[②]

二、环境信息公开的主体

（一）权利主体：

《行政信息公开法》第 3 条规定：任何人都可以根据本法律的规定，对行政机关的长官（属于前条第 1 项第 4 号以及第 5 号的政令规定的机关时，指该机关由政令规定者）提出要求开示该行政机关保有的行政文书的请求。可见，在日本可以向行政机关提出信息公开请求的主体范围相当的广泛，这里的任何人，包括本国的公民、法人、社会团体、未成年人等，还包括在日本的外国人。

（二）义务主体：

1、行政机关

《行政信息公开法》规定，政府的所有行政法人和特殊法人公开除“非公开信息”以外的其他政务信息。政府对公民有说明和公开一切政务的义务。《行政信息公开法》所称的行政机关包括：依法在内阁中设置的机关以及内阁管辖的机关，如内阁官房、内阁法制局、人事院等；《国家行政组织法》规定的国家行政机关（中央行政机关）如府、省（部）、厅、委员会等；《国家行政组织法》规定的特别机关，如国立大学、警察厅、检察院等；会计检察院。[③]

但是一些重要部门，如国会、法院、特殊法人等被排除在外。2000年颁布实施的《独立行政法人信息公开法》，虽然扩大了信息公开的范围，但仍将国会、法院、

[①] 参见陆颖隽：日本政府信息公开与开发利用对我国的启示，图书与情报，2010 年第 6 期

[②] http://www.env.go.jp/cn/policy/index.html 最后访问时间：2011 年 7 月 20 日

[③] 肖桂林，朱向东：《日本的政府信息公开制度》，人大研究，2008 年第 2 期（总第 194 期）

公安委员会等特殊法人[①]限定在外。

2、企业

《PRTR 法》的规定，企业必须对各自排放和转移的有害物质的排放量进行登记申报，并向公众公开相关的数据。

《环境会计指南（2002 年版）》给企业提供了三种可供选择的环境报告内容格式：一是仅披露环境成本信息；二是披露环境成本信息与环保收益信息并进行比较；三是列示全部两类环境收益。

《环境报告书指南 2003》要求企业披露环境保护成本、环保收益、环保活动所产生的经济效益等企业所有的经济活动对环境的影响。该指南将环境报告书的内容分为 5 大领域、25 个子项目，包括基本项目、企业活动相关的环境方针、目标和实际业绩等。

3、民间机构

除此之外，在日本一些社会团体、民间机构也纷纷建立信息公开的窗口，对环境信息的公开起到了很大的推动作用。例如日本国际协力机（JlCA ）、日本国际协力银行(JBlC)、日本国立环境研究所、各大环境研究中心以及相关的民间环境机构也都相继根据信息公开法精神建立环境信息公开窗口和宣传窗口，不仅仅向公众宣传了环境信息，同时还对公众提出的环境信息公开的请求做出答复。

三、环境信息公开的范围

（一）公开的范围

日本的《信息公开法》规定的公开范围较宽，公开请求权的对象是行政机关所拥有的所有文件。所谓行政文件是指行政机关的职员在职务活动中制作或获得的，供组织使用的，且由该行政机关拥有的文书、图画以及电磁性记录。立法采用列举式，将不予公开的信息列举出来，其他种类的信息则是必须公开的，体现了：“以公开为原则，以不公开为例外”这一国际通行的准则。

依据该法，在日本不可以公开的信息包括以下六类：

第一，关于个人的信息。[②]包含姓名、出生年月日以及其他可以识别特定的个

[①] 特殊法人主要包括日本公共团体、事业团体、特殊机构等。

[②] 但是此信息不包括经营业务的个人所从事业务的信息，所从事业务的信息参照法人及其他团体的信息公开规定。参见：《日本行政机关保有信息公开法》，刘杰译，http://law863.com/n259177c24.aspx 最后访问时间：2011 年 7 月 18 日

人的信息（包含与其他信息相互对照时可以识别特定个人的信息）或虽不能识别特定的个人，但因公开仍有可能损害个人权利利益的信息。

但以下信息除外：依法令规定或习惯被公开或者将被公开的信息；为保护人的生命、健康、生活或财产, 有必要公开的信息；该个人为公务员的, 信息为其履行职务相关的信息时, 该信息中与该公务员的职位以及职务履行内容相关的部分。

第二，关于法人、其他团体的信息（此处的法人、其他团体不包含国家、独立行政法人以及地方公共团体、地方独立行政法人。以下称“法人等”）或者经营事业的个人关于该事业的信息，且属于下列情况，但不包含为保护人的生命、健康、生活或财产有必要公开的信息：（1）由于公开可能使该法人等或该个人的权利、竞争上的地位及其他正当的利益受到损害的信息；（2）行政机关要求的，以不公开为条件自愿提供的信息中，法人等或个人按通例不公开的或其他的附有该种条件的而比照该信息的性质、当时状况等看，被认为是合理的信息。

第三，行政机关的长官有相当的理由认为公开可能危害国家安全、损害与其他国家、国际组织的信赖关系或会导致与其他国家或国际组织的交往受到不利影响的信息。

第四，行政机关的长官有相当的理由认为公开会妨碍预防犯罪、镇压或搜查、支持公诉、刑罚的执行及其他公共安全和公共秩序的维持的信息。

第五，国家机关、独立行政法人和地方公共团体、地方独立法人的内部或相互之间有关审议、讨论或协议的信息中，若因公开可能对坦率的意见交换、意思决定的中立性，或者在国民间可能产生混乱、或者使特定人得到不当利益或者使特定人受到不利影响的信息。

第六，属于国家机关、独立行政法人等、地方公共团体或者地方独立行政法人进行的事务、事业有关的信息中，因公开可能造成下列后果，以及其他由于该事务或事业性质上的原因，可能妨碍该事务或事业合理运行的信息。如：（1）监查、检查、取缔、考试或者租税的课赋及征收有关的事务中，可能造成难以正确把握事实、容易导致违法或不当的行为，或发现困难的信息；（2）合同、谈判或争讼中，可能导致造成国家、独立行政法人等、地方公共团体或者地方独立行政法人的财产上的利益损害，或者作为当事人的地位不当损害的信息；（3）调查研究事务中，可能会导致不当地妨碍公正和有效进行的信息；（4）人事管理事务中，可能导致妨碍公正、

协调地进行人事管理的信息；（5）国家或地方公共团体经营的企业、独立行政法人等或者地方独立行政法人的事业，可能导致危害企业经营方面的正当利益的信息。

同时，《日本信息公开法》还规定，即使被请求公开的行政文件中记录有不公开信息的，行政机关的首长认为在公益上存在特别的必要性时，可以向公开请求人公开该行政文件。有时候，当确定一个文件是否存在的本身就可能导致不应公开的信息公开的，《日本信息公开法》规定："针对公开请求，仅回答该请求的行政文件是否存在就会导致不公开信息公开的后果时，行政机关的首长可以用不确定该行政文件是否存在的方式拒绝该公开请求。"[①]

（二）公开与否的裁量

《行政信息公开法》第 7 条规定：行政机关的长官，在开示请求的行政文书即使是记录了不开示信息的，认为在公益上特别必要时，对开示请求人可以开示该行政文书。

裁量某类信息是否属于可以公开的信息是重要的，也是困难的，若判断不好则会给国家或个人带来不利后果。日本的《行政信息公开法》将判定的权利赋予了行政机关的长官，使其拥有较大的自由裁量权，凸显了日本浓重的官僚色彩，对环境信息公开的广度与深度产生了较大的影响。

四、环境信息公开的方式及程序

（一）公开的方式

日本的信息公开的形式比较多样。日本不仅制定了专门的《IT 法》，还在此基础上通过了一系列的建立现代化信息社会的政策、法律，为信息公开建立了一个经济、便捷的电子信息公开的平台；若行政文书属于文书或图画的，或者没有电子版信息或出于安全等原因考虑而不能以电子形式公开的信息，则以阅览、交给复印件的这种形式。以阅览方法进行行政文书开示的，行政机关的长官认为对行政文书的保管可能造成妨害的，或者有其他正当理由的，可以用复制件进行。若行政文件属于电磁记录的，考虑其种类及信息化进展状况等，以政令规定的方法进行。

行政机关和民间机构建立信息公开窗口等方式进行公开。日本环境省在首都设立了信息公开阅览室，并在北海道、东北、关东、中部、近畿、中国四国、九州等

[①] 参见崔赟、王灿发：国外环境信息公开豁免范围述评，环境经济，2009 年 3 月，第 63 期

地区环境事务所开设了信息公开窗口，日本国民可以通过以上渠道了解环境施政信息并查询环境行政公文，同时各地方市政府的环境科也有义务向市民提供环境行政信息[①]。这些信息公开窗口的建立不仅仅利于环境信息的公开，同时还起到了对环境信息公开的宣传和教育作用，进一步提高了公民的环境意识和请求公开环境信息的能力，以及减少了请求信息公开的成本。

日本的企业通过制作环境报告书对自身的环境信息进行披露。环境报告书让广大的利害关系者正确的了解、评价自己的工作，有助于经营活动的顺利开展，这也是经营者应负的责任。从报告阅读者的角度看，投资者投资时必须充分考虑环境成本，而环境报告能提供这类信息。[②]

（二）公开的程序

1、提出申请

《行政信息公开法》第 4 条[③]规定了，开示请求人（以下简称“请求人”）必须向行政机关的长官提交“开示请求书”，包括请求人的姓名或名称、住所或居所，并且法人及其他团体的代表人姓名；行政文书的名称及其他的将开示请求有关的行政文书特定化的足够事项。行政机关的长官认为，开示请求书在形式上不完备的，可确定相当的期限要求请求人补正，此时行政机关的长官应当向该请求人努力提供作为补正参考的信息。

2、交纳手续费

《行政信息公开法》第 16 条[④]规定：开示请求人或行政文书开示的接受人，应当根据政令的规定，分别交纳在实费范围内由政令规定数额的，与开示请求有关的手续费和开示实施有关的手续费。

若行政机关的长官，认为有经济困难的或有其他特别理由的，可以根据政令的规定，减少或免除第 1 项规定的手续费。

3、案件的移送

若请求开示的行政文书是由其他的行政机关做出的；或有其他正当理由认为，应当由其他行政机关的长官做出开示决定等时，在移送案件的行政机关的长官与被

[①] 郭山庄，日本环境信息公开制度，世界环境，2008 年第 5 期

[②] 陈文：中日两国政府信息公开制度之比较，载图书馆界，2010 年第三期，第 21 页

[③] 参见刘杰译，《日本行政机关保有信息公开法》第 4 条，http://law863.com/n259177c24.aspx 最后访问时间：2011 年 7 月 18 日

[④]参见刘杰译，《日本行政机关保有信息公开法》第 16 条，http://law863.com/n259177c24.aspx 最后访问时间：2011 年 7 月 18 日

移送的行政机关的长官协议后，可以将该案件移送给该行政机关的长官。移送案件的行政机关的长官应当书面通知请求人。[①]

4、决定与期限

由行政机关的长官做出公开与否的决定，并将该决定以书面形式通知请求人。若是认为只能部分公开某信息，则应当将有关的政令规定的事项一并书面通知请求人。[②]同时可以将开示请求有关行政文书的表示及其他由政令规定的事项，通知该信息有关的第三人，给予提出意见书的机会。[③]

开示决定，一般应当在收到开示请求之日起 30 日内做出（第 4 条第 2 项规定的补正需要的日数不算在该期间内），但是行政机关的长官在事务处理上有困难或有其他正当理由时，可以在前项规定的期间上在 30 天的限度内进行延长。

五、环境信息公开的救济

（一）申请仲裁

当申请人与行政机关就某项信息能否公开产生矛盾时，可以提请“情报公开审查会”（以下简称“审查会”）进行仲裁。日本内阁专门设置有“审查会”，负责对那些行政机关不予公开信息裁决的申诉进行审议。审查会是不隶属于任何行政机关的一个相对独立的机构，成员经两院审查通过后由首相任命，其中仅3人为专职成员，其余均为兼职。为了保障审查会成员的相对独立的立场，规定所有成员在任职期间不得受雇于任何政党或政治团体，且不得积极参与政治活动。这就使得其成员在履行职责时不受其他外界因素的干扰。

审查会在审议不予公开信息的裁决时，有权依法要求相关部门或人员出具有关文书及资料，也可以指定其成员调阅相关行政文书并听取申诉人的意见，以确定其所申请的行政文书是否可以公开。

（二）法律救济

开示申请人对行政机关的不予公开信息或部分公开信息的决定不服的，可以依据《行政诉讼法》的规定，向法院提起行政诉讼。

[①] 参见刘杰译，《日本行政机关保有信息公开法》第 12 条，http://law863.com/n259177c24.aspx 最后访问时间：2011 年 7 月 18 日

[②] 参见刘杰译，《日本行政机关保有信息公开法》第 11 条，http://law863.com/n259177c24.aspx 最后访问时间：2011 年 7 月 18 日

[③] 参见刘杰译，《日本行政机关保有信息公开法》第 13 条，http://law863.com/n259177c24.aspx 最后访问时间：2011 年 7 月 18 日

最初的政府提案中，受理地区仅限于中央省厅的集中地东京，为了减轻因信息公开提请诉讼的上诉人负担，《行政信息公开法》最终将受理地区扩大为全国八大地方法院，即札幌，仙台、东京、名古屋、大阪、广岛、高松、福冈。[①]

六、小结

在日本，任何人都可以申请行政机关公开其保有的信息，其中包括未成年人与外国人。个人认为公开申请人的范围过于宽泛，将未成年人列入到申请人的范畴内是不必要的，外国人申请本国的信息公开应当避免国家安全的隐患，美国自 911 事件后，就限制了外国人申请本国的信息公开。公开范围的立法以列举形式，列出了不予公开的信息类别，使得可以公开的信息的范围相当的广泛，值得借鉴。但是，日本的《信息公开法》同时又将某类信息公开与否的裁量权赋予了行政机关的长官，导致了行政权力过大，信息公开的范围受限。日本企业的环境信息公开已由强制性公开转变为自愿性公开，这是由于多方面的原因形成的。首先，民众的环境意识较高，提倡绿色消费；其次，企业在环境污染事件中由于承受巨额赔偿，感到了“环境经营”的重要；最后，日本政府在企业环境信息披露方面制定了一系列规范，从强制性限制过渡到强制性限制与提供指导方针相结合，从强迫企业遵守法律过渡到促使企业自愿采取环境保护，提高了企业的自主性和自愿意识。

可见，完善的法规、有利的政策以及强烈的环保意识使政府、社会公众、企业及社会团体在环境问题上形成一个相互支撑的有机整体，不仅仅使日本企业以“环境经营”成为其生存之道，[②]同时还让日本有关环境信息公开不断的取得进步与发展。

[①] 参见陆颖隽：日本政府信息公开与开发利用对我国的启示，图书与情报，2010 年第 6 期

[②] 参见郭川、孙烨、廉洁：《中、日两国企业环境信息披露差异比较》，载《经济纵横》2007 年第 10 期，第 69 页

第八章 环境信息公开案例分析

案例 1：广州番禺钴-60 卡源故障信息公开案

【案情介绍】

2009 年 10 月 12 日，位于广州番禺钟村的广州辐照技术研究开发中心（以下简称“中心”），发生了钴-60 卡源故障（以下简称“事件”）。中心工作人员在将食品货柜运进辐照室进行辐照消毒时，由于操作不当，致使其中一个货柜门脱出，刚好挡在放射源钴-60[①]源板和贮存装置源井之间，导致用来辐射灭菌的放射源无法照常回到源井中，从而一直留在辐照室内持续辐射。10 月 15 日，环保部、广东省、广州市相关监管机构人员紧急成立了广州市政府为主导、各级环保部门和专家共同组成的现场处置组（以下简称“处置组”）。西南某大学机器人项目组临危受命，经过多番努力，终于在 11 月 28 日中午成功清障，使漂浮了整整 48 天的钴-60 放射源成功降回到源井中。

处置组在 10 月 15 日晚制定了消息发布策略，要求“讲究消息发布策略，做到不隐瞒，不宣扬；控制舆情发展，注意信息的搜集、整理和报告，防止传谣信谣”。10 月 16 日，处置组在省环保厅、市环保局网站和报纸上发布短消息，称 12 日广州辐照中心发生卡源故障事件，“事件已经得到有效控制，放射源处于安全状态，故障排除工作正在科学有效地展开。经专业监测没有出现放射性物质泄漏，没有造成环境污染，没有造成对人员辐射伤害”。10 月 21 日、10 月 26 日、11 月 24 日，处置组陆续在同城媒体发布新闻短消息，简单通报事故的进展情况，强调“没有发生环境污染”。11 月 29 日，广东省应急办公室网站发布消息：“被卡放射源安全降入储源井内，处置工作取得圆满成功。……经省辐射环境监测中心监测，……没有发生放射性物质泄漏，没有造成环境辐射污染，没有造成人员伤害，没有造成社会影响，社会舆情平稳。”

中心向西一街之隔，是番禺最大的居民社区祁福新村，常住人口超过 10 万人。

[①] 钴-60（60Co）是金属元素钴的放射性同位素之一，具有辐射性，可致脱发，严重损害人血液内之细胞组织，少致白血球减少，引起贫血、白血病甚至死亡。参见维基百科 http://zh.wikipedia.org/zh-cn/%E9%88%B7-60，最后访问时间：2010 年 4 月 19 日。

在发生事故的 48 天内，附近居民普遍不知发生了卡源故障事件，而该事件可能导致严重的放射性污染。12 月 15 日，附近居民从《南方都市报》登载的《番禺钟村钴-60 放射源被卡 48 天》的报道中了解到该事件。居民们普遍担心事件会导致钴泄露，从而造成环境污染和人身伤害。12 月 23 日，洛溪新城居民蔡女士到广州市环保局，要求其提供 48 天事故实时监测记录，但被告知这些监测记录必须因申请而公开，并且收到了广州市环保局寄来的《广州市依申请公开政府信息办法》和《辐射环境监测技术规范》。蔡女士第二天通过传真向市环保局申请环境信息公开。

【案件评析】

1．事件的监测记录是否属于“主动公开的政府环境信息”范围？

《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）第 10 条规定，县级以上政府应主动公开“突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况”。《环境信息公开办法（试行）》（以下简称《办法》）第 11 条规定，环保部门应主动公开“突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等情况”。由于操作不当，钴-60 源板发生故障。在处置事件的 48 天时间里，钴-60 有可能发生泄露而危及附近 10 万居民的生命健康。事件发生后，有关部门的监控人员在第一时间赶到事故现场，并在第三天成立了处置组，同时紧急通报了国务院和环保部，李克强副总理和广东省委书记汪洋也作了重要批示。该事件应属突发公共事件和突发环境事件，因此处置组应主动公开事件发生和处置状况，使附近公众能够深入了解该事件而打消疑虑。而事件的监测记录包含事件处理过程中重要的科学和事实数据，属于事件处置过程中的重要信息，处置组有义务予以主动公开。

2．政府环境信息公开的时间、方式及程度。

《办法》第 14 条规定：“属于主动公开范围的政府环境信息，环保部门应当自该环境信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开。法律、法规对政府环境信息公开的期限另有规定的，从其规定。”《条例》第 18 条也有类似的规定。在事件发生之初，广东省委书记汪洋就曾批示：“尽快披露信息，防止误传造成不良影响。”广东省政府及广州市政府高度重视事件的信息披露工作。处置组在事件发生的第三天就制定了消息发布策略，要求“讲究消息发布策略，做到不隐瞒，不宣扬；控制舆情发展，注意信息的搜集、整理和报告，防止传谣信谣”，同时在事件发生、

处置取得进展的一周内，及时向公众公开相关信息。因此，处置组的信息公开行为符合政府环境信息公开的时间性要求。

既然政府进行了环境信息公开，那为什么在发生事故的 48 天内，附近居民都普遍不知道该事件、《南方都市报》登载的《番禺钟村钴-60 放射源被卡 48 天》在附近居民中会掀起如此的轩然大波？原因不是政府是否进行了信息公开，而是政府环境信息公开的方式和程度。《办法》总则第 4 条规定：“环保部门应当遵循公正、公平、便民、客观的原则，及时、准确地公开政府环境信息。”虽然这只是一条原则性规定，但是其位于总则部分的地位昭示着政府信息公开工作必须符合便民、客观和准确的要求。同时，《条例》第 1 条就明确了其制定目的之一是为了“充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用”，这要求信息公开工作必须能服务、便利公众的生活。如果把《办法》和《条例》中关于政府环境信息公开的时间、方式等程序性事项的“明确”规定视为对其的合法性要求的话，那么信息公开的原则、目的所设定的要求就进一步规范了政府环境信息公开工作的合理性界限。按照行政法理论，一个具体的行政行为必须兼具合法性及合理性，政府环境信息公开也不例外。

在本案中，处置组主要通过政府网站、小范围的新闻发布会及同城报纸进行事件的信息发布。如果是一般的环境信息，这样的信息发布方式足以提供公众获取信息的途径。但是该事件有可能导致钴-60 发生泄露，造成的环境污染会严重危及公众的生命健康安全。面对如此重大的突发环境事件，处置组只是通过如此有限的渠道进行信息公开，没有充分考虑公众获取信息途径的有限性，未能达到《条例》规定的发布方式“便于公众知晓”的要求。处置组应因地制宜，按照环境信息公开的原则要求和目的，创新环境信息的公开方式。例如，鉴于现在通讯工具的发达，处置组可以考虑采取移动电话短信的方式进行事件的信息公开。

《办法》和《条例》没有涉及公布信息的详略程度，但对信息附加了“客观”、“准确”和“便民”的原则要求。在本案中，处置组公布的事件信息符合前两个原则要求，但在“便民”方面却做得不是非常到位。“便民”原则要求是指发布的信息能为公众的生活提供便利性，使公众能够根据公布的信息安排自己的生活。这一原则可以视为对环境信息公布的详细程度进行了最低程度的限制。在事件发生的

48 天内，处置组通过政府网站和同城报纸进行了 5 次信息公布。除了最后一份信息，其他 4 份信息均不超过 200 字，并且每份信息都强调“经广东省环境监测中心监测，未监测到有毒有害物质，没有发生环境污染，亦没有人员受伤害”。最后一份涉及事件处理结果的信息只有 320 字左右，除了同样强调没有造成环境污染外，大部分信息涉及政府在事件处置中的工作。通过这 5 份信息，公众能够获取的事件信息仅限于发生了事件或事件处置取得进展、事件处置没有造成环境污染，而对事件发生的原因、可能造成的危害无法获得明确的信息。同时，考虑到该信息短小的篇幅，其很可能是位于政府网站或报纸一个不引人注意的角落，这一方面增加了公众获取该信息的难度，另一方面也容易使公众认为事件不严重，因而没有必要进行详细信息公开。这样，当附近居民从《南方都市报》中获悉事件的发生及其严重性时，他们表现出来的对于事件的深切关注也就可以理解了。

案例 2：苏州市首例环境信息公开案

【案情介绍】

2003 年，江苏省张家港市沙洲纺织印染进出口有限公司（以下简称“沙洲印染公司”）申请了一个扩建项目并获得审批通过，扩建项目中包括沙洲印染公司的附属设施——合兴污水处理厂。扩建后合兴污水处理厂造成的噪声、水和大气污染严重影响了洪桥村村民的生活。其中村民黄建新家与污水厂距离不足 60 米，所受影响最大。为此，村民们质疑该扩建项目的合法性。

从 2009 年 5 月开始，作为村民代表的黄建新多次以《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）为依据，向张家港市环保局申请公开沙洲印染公司及合兴污水厂扩建项目的环境影响报告书等信息。张家港市环保局答复称，项目是江苏省环保厅审批同意建设的。2009 年 8 月，黄建新又向江苏省环保厅申请信息公开，又被告知扩建项目的环境影响报告书由苏州市环保局初审，省环保厅只是对初审意见予以批复。于是黄建新又向苏州市环保局申请公开扩建项目的相关信息，苏州市环保局称无法提供。

在获取环境信息无门的情况下，黄建新以苏州市环保局为被告向苏州市沧浪区人民法院提起了行政诉讼，其诉讼请求有两项：一是请求人民法院判令苏州市环保局依法公开扩建项目的环境影响报告书及“初审意见”。二是请求人民法院判令苏州市环保局依法公开合兴污水处理厂的环境影响报告书及验收报告。

在诉讼过程中，沙洲印染公司被人民法院追加为第三人参加了诉讼。三方经协商，最终达成协议，黄建新从沙洲印染公司得到了扩建项目的环境影响报告书复印件，并同意撤诉。但是撤诉后，黄建新发现该环境影响报告书并不是合兴污水处理厂的环境影响评价报告，而是建在沙洲印染公司里面的另一个污水厂的环境影响评价报告，因此准备上诉。同时黄建新也发现，扩建项目的环境影响报告书中要求附近村民能以适当形式表达对该项目的意见，但是附近村民却没有得到进行这一程序的通知，因此没能通过适当途径参与到该项目的环境影响评价程序之中。

【案件评析】

1．建设项目的环境影响评价报告能否通过公民申请环境信息公开的方式获得？

《环境影响评价法》第 2 条规定：“环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。”根据《环境影响评价法》第 16 条的规定，国家对建设项目的环境影响评价实行分类管理，按照其造成环境影响程度的大小，建设单位应当编制或填报环境影响报告书、环境影响报告表或环境影响报告登记表。同时根据第 22 条的规定，负有审批权的环境保护行政主管部门负责审批建设项目的环境影响评价文件。在本案中，苏州市环保局负有对沙洲印染公司的扩建项目的环境影响报告书进行初审的行政职责，江苏省环保厅应进行最终审查。

《环境信息公开办法（试行）》（以下简称《办法》）第 11 条规定：“环保部门应当在职责权限范围内向社会主动公开以下政府环境信息：……（八）建设项目环境影响评价文件受理情况，受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果，……”而第 5 条规定：“公民、法人和其他组织可以向环保部门申请获取政府环境信息。”第 17 条规定，对公民申请公开的政府环境信息属于公开范围的，环保部门应当告知申请人获取该政府环境信息的方式和途径。黄建新申请公开的沙洲印染公司扩建项目的环境影响报告毫无疑问属于公开范围，因此相关环保部门应该应黄建新的申请提供该项目的环境影响评价报告。也就是说，建设项目的环境影响评价报告可以通过公民申请环境信息公开的方式获得。

另外，《办法》第 14 条规定：“属于主动公开范围的政府环境信息，环保部门应当自该环境信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开。”《办法》从 2008 年 5 月 1 日起施行，而黄建新于 2009 年 5 月开始申请环境信息公开，按照上述两条的规定，有关环保部门当时应该已经主动公开了沙洲印染公司扩建项目的环境影响评价报告，但是实际上却没有公开。我国《宪法》第 27 条赋予了公民对国家机关的行政行为进行监督的权利，具体到本案中，黄建新申请相关环保部门公开环境信息的行为正是对环保部门不履行其环境信息公开职责的监督。

2．江苏省环保厅和苏州市环保局是否负有公开沙洲印染公司扩建项目环境影响报告的职责？

《办法》第 2 条规定：“政府环境信息，是指环保部门在履行环境保护职责中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。”《条例》第 2 条也规定：“政府信息，是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。”从这两条规定可以看出，一项信息要构成政府环境信息，必须满足两个条件：一是环保部门在履行其环境保护职责中制作的信息，或者是获取的其他行政主体或行政相对人制作的信息；二是该项信息以一定的形式存在，包括书面形式（纸质的和电子文档的）和音像资料形式，并由环保部门记录和保存。江苏省环保厅作为对沙洲印染公司扩建项目环境影响报告书负有终审职责的环保机构，它在环境影响报告书审批程序中，能够依据其职责获取该报告书。而按照相关的档案制度，它同时应对该环境影响报告书进行合理保存。而根据《条例》第 17 条的规定，政府环境信息公开的主体主要是制作或保存相关政府信息的行政机关。因此，江苏省环保厅负有公开沙洲印染公司扩建项目环境影响报告的职责。

根据上述对于《办法》和《条例》第 2 条的分析也可以看出，苏州市环保局在履行其受理和初审沙洲印染公司扩建项目环境影响报告书的职责时，也应该获取和保存该环境影响评价报告书。同时《办法》第 11 条明确规定了环保部门应当在职责权限范围内向社会主动公开受理的环境影响评价文件的审批结果。因此，苏州市环保局也负有公开沙洲印染公司扩建项目环境影响报告的职责。

黄建新在诉讼请求中要求苏州市环保局公开扩建项目环境影响报告书的“初审意见”。　在对沙洲印染公司扩建项目的环境影响评价报告书进行审批的过程中，苏州市环保局送呈给江苏省环保厅的仅仅是对该报告书的“初审意见”，作为内部文件进行流转，只是内部行政行为。同时，对该报告书进行审批的具体行政行为尚未做出，最终的法律结论还没有形成，因此没有直接的执行力，也就是说没有对相关行政相对人的权利义务产生实际影响。根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第 1 条第 6 款的规定，对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为，不属于人民法院行政诉讼的受案范围，因此黄建新单独请求公开苏州市环保局对沙洲印染公司扩建项目环境影响评价报告书的“初审意见”没有法律依据。

3．环境影响评价制度中的企业环境信息公开与公众参与原则

公众参与原则是环境法的一项重要原则，尤其体现在环境影响评价制度中。而公众参与的重要前提之一，就是保障公众的知情权。《环境影响评价公众参与暂行办法》第 5 条和第 7 条要求，在对建设项目进行环境影响评价报告过程中，建设单位、委托的环境影响评价机构或环保部门应以便于公众知悉的方式，公开有关环境影响评价的信息，并征求公众意见。而引起本案纠纷的主要原因，就是沙洲印染公司在对扩建项目进行环境影响评价的过程中，没有适当履行其公开环境信息并征求公众意见的义务。受到扩建项目影响的洪桥村村民没有获得扩建项目的环境影响信息，自然无从参与到对该项目的环境影响评价程序中。同时，负责审批的苏州市环保局、江苏省环保厅也没有按照相关规定，进行扩建项目的环境信息公开，并对公众意见进行认真的考虑和核实。如果沙洲印染公司、苏州市环保局和江苏省环保厅在环境影响评价程序中合法合理地履行了自己的义务或职责，公开改扩建项目的环境信息，并提供洪桥村村民表达其意见的途径，或许该纠纷就能消弭于环境影响评价程序中，而不必进入司法救济程序了；同时，该扩建项目之一的合兴污水处理厂也不会造成严重的污染。

案例 3：孙农诉珠海市环保局信息不公开案

【案情介绍】

2008 年 11 月，珠海市律师孙农从当地环保局网站上，查询到了珠海市 26 个废旧电池回收点。但是当孙农携废旧电池找到设置在其居住小区中的一个废旧电池回收桶时，却发现回收桶里的废旧电池并没有得到及时的回收处置。该回收桶自两年前设置后，仅开始时有人回收过一次，以后再也没有人进行回收。孙农担心长时间没有经过回收处置的废旧电池会造成新的污染，因此以特快专递形式向珠海市环保局发出《关于要求提供废旧电池回收处理相关信息的函》，希望获取有关废旧电池回收处置和相关环保知识普及等三方面的信息，并希望环保局于 30 日内给予答复。2009 年 2 月，发出函已有三个月的孙农仍未收到答复，遂以普通公民的身份，以珠海市环保局为被告，以珠海市环保局行政不作为和公民知情权受侵犯为由起诉到珠海市香洲区人民法院，请求人民法院裁定珠海市环保局不履行法定职责，同时判令珠海市环保局以多种方式将废旧电池回收处置方面的环境信息进行公开。

香洲区人民法院以本案的“请求事项不属于人民法院行政审判权限范围”为由，做出一审裁定，驳回了原告孙农的起诉。孙农认为该裁定适用法律错误，于是向珠海市中级人民法院提起了上诉。珠海市中级人民法院经过审理，于 2009 年 12 月作出终审裁定，以“上诉人孙农与其所诉的具体行政行为之间不具有法律上的利害关系，不是本案的适格原告”为由，驳回了孙农的上诉，裁定维持一审裁定。

【案件评析】

1．废旧电池回收处置的信息是否属于政府环境信息公开的范围？

按照《固体废物污染环境防治法》第 88 条的规定，固体废物“是指在生产、生活和其它活动中产生的丧失原有利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的固态、半固态和置于容器中的气态的物品、物质以及法律、行政法规规定纳入固体废物管理的物品、物质。”因此，废旧电池当属固体废物。《环境信息公开办法》（以下简称《办法》）第 11 条明确规定，大、中城市固体废物的种类、产生量、处置状况等信息属于政府主动公开的环境信息。珠海市环保局应主动公开该市废旧电池回收处置状况等相关信息。同时，《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）

第 9 条规定：“行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开：（一）涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；（二）需要社会公众广泛知晓或者参与的；……”废旧电池的回收处置状况与公民生活环境息息相关，其回收处理不慎还可能造成重大污染，使公民的人身权、财产权受到损失，因此该事项“涉及公民、法人或其他组织切身利益”。每个公民、法人或其他组织都有可能是电池的消费者，其回收处理“需要社会公众广泛知晓或者参与”。珠海市环保局怠于履行信息公开的职责，孙农有权向珠海市环保局申请公开该信息。

2．政府环境信息公开申请的形式及内容。

《办法》第 16 条规定：“公民、法人和其他组织依据本办法第五条规定申请环保部门提供政府环境信息的，应当采用信函、传真、电子邮件等书面形式；采取书面形式确有困难的，申请人可以口头提出，由环保部门政府环境信息公开工作机构代为填写政府环境信息公开申请。政府环境信息公开申请应当包括下列内容：（一）申请人的姓名或者名称、联系方式；（二）申请公开的政府环境信息内容的具体描述；（三）申请公开的政府环境信息的形式要求。”按照该条规定，一份合法的政府信息公开申请应该符合两个要件：一是形式要件，书面或口头记录的形式，使接收申请的环保部门能够以具体的形式了解其申请；二是内容要件，明确申请公开的具体信息、形式要求和申请人的信息，使接收申请的环保部门能够将申请信息通过要求的方式传达到申请人。在本案中，孙农的申请以书面信函的形式并以特快专递方式递交到珠海市环保局。孙农的申请具体描述了他要求珠海市环保局提供关于废旧电池回收处置方面的信息，同时明确了信息提供的形式和自己的联系方式。虽然孙农的申请没有标明“申请书”的字样，而是采用了“函”的字样，但完全符合政府环境信息公开申请的形式要件和内容要件。

3．向上级环保部门“举报”是否是提起环境信息公开行政诉讼的前置程序？

《办法》第 26 条第 1 款规定：“公民、法人和其他组织认为环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，可以向上级环保部门举报。收到举报的环保部门应当督促下级环保部门依法履行政府环境信息公开义务。”第 2 款规定：“公民、法人和其他组织认为环保部门在政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”《条例》第 33 条也有类似的规

定。在此并未强调“对举报不服”才可以提起诉讼，实际上赋予了申请人在环境信息公开申请纠纷中的程序选择权：举报或诉讼，并非为申请人起诉设置了“举报”的程序性要求。

4．本案诉讼是否属于人民法院行政诉讼受案范围？

尽管《行政诉讼法》第 11 条第 1 款中列举的人民法院行政诉讼受案范围主要针对人身权和财产权，但是第 2 款规定“除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件”，即公民可以以其他法律、法规规定的权利受到损害为由提起行政诉讼。《条例》和《办法》明确规定了公民具有获取政府环境信息的权利，即知情权。公民、法人或其他组织申请环保部门公开其应该主动公开的政府环境信息，如果环保部门不作为，即是侵犯了公民的知情权。虽然知情权不是人身权或财产权，但也是公民依据法律、法规所享有的合法权益。

《条例》第 33 条第 2 款规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”《办法》第 26 条第 2 款规定：“公民、法人和其他组织认为环保部门在政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”按照上述两款规定，公民、法人或其他组织申请环保部门公开属于公开范围内的环境信息，而环保部门怠于履行其信息公开法定职责的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。

5．孙农是否具有本案的原告主体资格？

原告主体资格是指某一公民、法人或其他组织充当诉讼原告所具备的条件，或者说是某一公民、法人或其他组织请求人民法院保护自己合法权益所应具备的条件。[①]《行政诉讼法》第 2 条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第 12 条规定：“与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼。”按照这两条规定，原告诉讼资格主要有两个构成要件，一是原告须是自己的合法权益受到侵害的人，二是原告需与具体行政行

[①] 张树义著：《行政法学与行政诉讼法学》，高等教育出版社 2002 年版，第 196 页。

为具有法律上的利害关系，即法律上原告与案件的联系程度。按照上述第 3 点的分析，孙农的知情权受到了侵害，因此孙农满足了获得原告诉讼资格的第一个构成要件。同事，孙农作为一名环保律师，具有环境保护的相当知识，并认识到废旧电池回收处置不当会造成环境污染，基于一个良好公民的意识及一个环保人士对于环境保护的要求，孙农对于废旧电池的回收处置产生了较为清晰的认识。《条例》第 13 条规定：“……公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”孙农的此种认识即属于此种“特殊需要”，符合《条例》对于法律上利害关系的要求。

案例 4：绿色和平申请公开巴斯夫企业排污信息案

【案情介绍】

2008 年 4 月 11 日 22 点 30 分，绿色和平在上海浦东新区江心沙路巴斯夫应用化工有限公司（BASF）专用码头东侧的排污口取排放中的水样一份，并送到 SGS 通标标准技术服务有限公司上海实验室进行检测，检测结果由德国欧洲坊（Eurofins）发展农业和环境分析实验室进行分析。分析发现水样中存在 14 种有机毒物，尤其是氯仿的浓度很高。因为该排污口没有明确标示，所以不能确认是否属于巴斯夫。根据绿色和平的调查，巴斯夫是距离取水样排污口最近的工厂，相邻的上海农药厂排污口在更东侧 100 米处，并且有工厂的标识牌。对此，绿色和平发函向巴斯夫应用化工有限公司求证，但该公司拒绝提供其排污口位置、污染物排放种类和数量等信息。

2008 年 4 月 26 日，绿色和平组织在正式发布的《企业污染物信息公开状况调查》报告中，将包括巴斯夫在内的 13 家跨国企业列入“黑名单”，称这些企业在环境信息公开方面执行“双重标准”，即在中国没有主动向公众公开污染物排放信息；而在其本国或其他国家，却主动公开了这些信息。4 月 29 日，巴斯夫通过媒体回应，“巴斯夫在全球和中国执行同样的标准”，就信息公开方面“完全遵守当地法律”。对此，绿色和平展开进一步调查，发现德国、美国和加拿大没有强制性的法律规定，但巴斯夫在这些国家大都主动通过官方网站直接向公众公开其详细的污染物排放信息；而其在中国的所有 15 个独资和合资的生产企业都没有这么做。这与其声称的采用“同样的标准”并不相符。

2008 年 4 月 30 日，绿色和平向浦东区环境保护局提出申请，要求其公开：巴斯夫应用化工有限公司的企业环境信息。浦东区环保局答复：“本次申请公开的信息属巴斯夫应用化工有限公司自身收集的工厂排污信息，属公司内部信息。经我局书面征求该公司意见，公司不同意公开。”

绿色和平在 2008 年 5 月 12 日、6 月 19 日两次要求巴斯夫立即停止不公平待遇，对中国的环境和公众一视同仁，全面公开其污染物排放等环境信息，接受公众监督。但在两次回复中，巴斯夫都没有对其为何在中国不公开环境信息做出解释，仅在回

复中称采取统一的标准收集关于环境和排放数据的全部信息，向政府部门提交后，即成为政府环境监管信息的一部分。

2008 年 7 月，绿色和平向上海市环保局申请行政复议，要求浦东区环保局公开巴斯夫应用化工有限公司排污信息。10 月 15 日，上海市环保局作出复议决定，认为巴斯夫的环境检测报告不属于政府信息，排污申报登记表属于商业秘密。

【案件评析】

1．巴斯夫企业能否实行双重标准？

根据绿色和平的调查，巴斯夫在德国、美国和加拿大都主动通过官方网站直接向公众公开其详细的污染物排放信息，而这些国家也都没有相应法律强制性规定，而它在中国的所有 15 个独资和合资的生产型企业都没有这么做。由于我国有关的环境信息公开立法中没有关于跨国公司应当实行统一的环境信息公开标准或者类似的规定，因而无法因为巴斯夫在其他没有法律强制性规定环境信息公开的国家主动公开污染物排放信息，而要求其在中国也必须公开相应的环境信息。这一尴尬的情况也从一个侧面说明了加强我国环境信息公开立法的重要性。

2．排污信息是否属于商业秘密？

关于“商业秘密”的含义，《办法》以及《条例》都没有明确的规定。《反不正当竞争法》第 10 条第 3 款和《刑法》第 219 条对商业秘密给出了相同的定义：“不为公众所知悉、能为权利人带来经济利益、具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。”商业秘密属于知识产权保护和与经营利润相关的信息，而企业排放的主要污染物信息并不符合“商业秘密”的定义和特点，不是“商业秘密”。

在本案中，浦东区环保局对绿色和平公开巴斯夫应用化工有限公司的企业环境信息的申请作出的答复是，巴斯夫企业的环境信息属于公司内部信息；上海市环保局作出复议决定，认为巴斯夫的环境检测报告不属于政府信息，排污申报登记表属于商业秘密。由上可见，这种判断是错误的，排污信息应予公开。

3．环保局掌握的企业排污信息是否属于政府环境信息？

根据《环境信息公开办法（试行）》第 2 条的规定，政府环境信息，是指环保

部门在履行环境保护职责中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。环保局具有监管企业排污情况的职责。企业向环保局报送的排污信息，属于环保局在履行环境保护职责中制作或获取的信息。因此，企业的排污信息属于政府环境信息。

4．环保局是否有义务公开巴斯夫的环境信息？

《环境信息公开办法（试行）》第 11 条规定的环保部门应当向社会主动公开的 17 项政府环境信息中，并没有包括企业的环境信息。但根据《政府信息公开条例》第 9 条规定，涉及公民、法人或者其他组织切身利益的政府信息属于政府应当主动公开的信息。企业排放的污染物与公民的生活环境、生活质量、身体健康甚至生命安全等切身利益密切相关，因此企业的排污信息应当属于政府主动公开的信息。

因此，浦东区环保局对申绿色和平组织公开巴斯夫应用化工有限公司的企业环境信息的申请，应当作出予以公开的决定，而不必征求巴斯夫企业的意见，更不应以企业的排污信息属于公司内部信息为由拒绝公开。

案例 5：许太生诉上海市环保局信息不公开案[①]

【案情介绍】

由于上海宝山钢铁股份有限公司（以下简称“宝钢公司”）第三热轧厂在生产过程中产生严重的噪声污染和宝钢公司第二炼钢厂在生产过程中产生严重的粉尘污染问题，附近村民代表许太生于 2008 年 4 月 18 日向上海市环保局提出对宝山区环保局不依法履行监管职责的行政复议申请。7 月 12 日，许太生接到上海市环保局的行政复议决定书（《沪环复决字（2008）第 001 号》），决定是“驳回申请人的行政复议申请”。

在行政复议过程中，上海市环保局未将宝山区环保局提交的行政复议答复书及相关的证据和依据告诉许太生。2008 年 9 月 2 日，许太生向上海市环保局提出环境信息公开申请，要求其公开在行政复议过程中获取的、宝山区环保局制作并提交的《行政复议答复书》、《现场检查笔录》以及在行政复议过程中从宝山区环保局获取的原国家环保总局制作的《关于宝钢三期工程环境影响报告书审批意见的复函》。2008 年 10 月 16 日，上海市环保局针对三份被申请公开的文件，分别作出三份《政府信息公开申请答复书》（沪环保（2008）第 66 号、沪环保（2008）第 67 号、沪环保（2008）第 72 号），答复分别是“您要求获取的政府信息不属于本机关公开职责权限范围”、“您要求获取的政府信息属于本机关公开范围，但本机关未制作，该政府信息不存在”、“您要求获取的政府信息不属于本机关公开职责权限范围”。

许太生认为上海市环保局作出的《政府信息公开申请答复书》违反了《政府信息公开条例》的有关规定，没有依法履行政府信息公开义务，侵犯了其合法获取政府信息的权益，于 2008 年 11 月 10 日向上海市黄浦区人民法院提起行政诉讼，提交三份起诉状，分别请求撤销上述“沪环保（2008）第 66 号”、“沪环保（2008）第 67 号”、“沪环保（2008）第 72 号”三份答复书，并要求上海市环保局依法公开在行政复议过程中获取的、宝山区环保局制作并提交的《行政复议答复书》、《现场检查笔录》以及在行政复议过程中从宝山区环保局获取的原国家环保总局制作的《关于宝钢三期工程环境影响报告书审批意见的复函》。上海市黄浦区人民法院于

① 案情来源：中国政法大学污染受害者法律帮助中心。

2008 年 12 月 15 日作出一审判决，驳告许太生的诉讼请求，依据是《政府信息公开条例》第 17 条和《上海市政府信息公开规定》第 14 条。

原告许太生不服一审判决，于 2008 年 12 月 29 日向上海市第二中级人民法院提起上诉，该院于 2009 年 2 月 17 日作出二审判决，驳回上诉，维持原判。原告因不服该终审判决，向上海市第二中级人民法院提出再审申请，该院于 2009 年 5 月 11 日，以再审申请不符合法律规定的再审条件为由，驳回再审申请。原告不服该决定，又向上海市高级人民法院提起再审申请，该院于 2009 年 6 月 8 日以再审申请不符合法律规定的再审条件为由，驳回再审申请。

【案件评析】

信息制作机关和信息保存机关是否都有公开义务？

在本案中，一审判决原告败诉的依据是《政府信息公开条例》第 17 条、《上海市政府信息公开规定》第 14 条：行政机关制作的政府信息，由制作该政府信息的行政机关负责公开；行政机关从公民、法人或者其他组织获取的政府信息，由保存该政府信息的行政机关负责公开。一审法院认为，原告申请被告公开的信息分别是宝钢区环保局和原国家环保总局制作，而非被告制作，所以被告不公开原告申请的环境信息并无不当；二审法院和再审法院也是以此为依据，驳回诉讼请求。

我们认为，宝山区环保局是原告申请公开的《行政复议答复书》、《现场检查笔录》这两份文件的制作机关，因此有义务公开这两份文件；原国家环保总局是原告申请的《关于宝钢三期工程环境影响报告书审批意见的复函》这一文件的制作机关，有义务公开此文件；上海市环保局是原告申请公开的《行政复议答复书》、《现场检查笔录》、《关于宝钢三期工程环境影响报告书审批意见的复函》这三分文件的获取和保存机关，也有义务公开这三份文件，而不能因为作为信息制作机关的宝山区环保局和原国家总局有公开此信息的义务，而使其作为信息保存机关豁免相应的信息公开义务。对同一文件的负有公开义务的机关未必是单一的，不应由于某一个机关负有公开义务就可以据此认定其他机关不负有公开义务。

2009 年底，最高人民法院公布了《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》（以下简称《规定（征求意见稿）》）（目前尚未

生效），其中第 10 条规定：政府信息系被告制作，或者系被告从公民、法人或者其他组织获取并保存的，被告是政府信息公开义务主体；政府信息系被告从公民、法人或者其他组织获取并保存，但属于其他行政机关制作的，被告不是政府信息公开义务主体。我们认为这一规定有待商榷。《条例》第 5 条规定，行政机关公开政府信息，应当遵循公正、公平、便民的原则；《办法》第 4 条也规定，环保部门应当遵循公正、公平、便民、客观的原则，及时、准确地公开政府环境信息。这就是便民原则的法律依据。从这一原则出发，对于从公民、法人或者其他组织获取并保存，但属于其他行政机关制作的政府信息，信息获取保存机关理应成为信息公开的义务主体，否则会大大增加申请和获取信息的难度，不利于便民原则的落实。

案例 6：严义明申请安徽省环保厅环境信息公开案

【案情介绍】

2008 年 5 月 4 日，律师严义明向安徽省环保厅提交了《关于安徽省环境信息公开的申请》，申请事项包括污染物排放超过国家标准或地方排放标准、污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单等 8 项事项。5 月 24 日，严义明收到了安徽省环保厅的复函，其中答复："污染物排放超过国家或者地方排放标准，或污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单，请登录安徽省信息公开网的安徽省环境保护厅或安徽省环境监察局业务公开、公告和新闻发布栏目查询。"严义明登录上述网站，只查询到 4 月 29 日公布的《安徽省环保局公布 2008 年第一批挂牌案件》以及 5 月 21 日公布的《2007 年国家挂牌督办案件、省级挂牌督办案件名单》。

为了进一步获知准确信息，严义明于 5 月 27 日再次致函安徽省环保厅，要求确认《挂牌督办企业名单》是否等同于 5 月 4 日申请事项中所指污染物排放超过国家或地方排放标准，或污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重企业名单。6 月 18 日，安徽省环保厅答复：此前回复函中列举的企业，是该厅现场检查时发现存在严重环境违法的企业，其中包括污染物排放超过国家排放标准或污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量指标的企业，以及程序违法、对生态环境造成破坏等多种违法现象的环境违法企业，并不都是污染物排放超过国家排放标准或污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量指标的企业；依据国务院《主要污染物总量减排考核办法》第三条，安徽省政府已经将主要污染物排放总量控制指标由各市、县人民政府分解落实，污染物排放总量超标的企业应当由当地环保部门核定公布，该厅对于此类企业名单不予公布。

6 月 24 日，严义明再次致函安徽省环保厅，要求公布超标排污、超总量排污企业名单，公布这些企业排放的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标、超总量情况等信息的主要媒体名称，以及安徽省环保厅对企业所公布环境信息的核查情况，企业未依法公开的，代为公布的相关情况，对上述企业所采取的整治措施。安徽省环保厅未答复。

7 月 8 日，严义明向环保部举报安徽省环保厅，理由是未依法公开污染物排放超过国家标准或地方排放标准、污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单。环保部将相关资料转到安徽省环保局后，8 月 14 日，安徽省环保厅复函称，相关信息已在安徽省信息公开网公布。安徽省环保厅除继续强调下属市、县环保部门的权责外，也强调安徽省各级环保监察机构的重点是对企业超标排污、违反环境影响评价和“三同时”制度等违法行为的查处，省环保厅尚未对超总量排污开展专门的执法检查，无法公布污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单。

此后，严义明再次就此向环保部、监察部做了举报。2008 年 10 月，严义明再次递交申请，要求公开污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的企业名单。半个月后，安徽省环保厅答复：尚有部分未报送公开情况，大部分市未报送“污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单”，已紧急通知各市报送。2008 年 12 月 22 日，安徽省环保厅对严义明的申请作出书面回复，在附件中公布了当年安徽省省级重点监控企业名单（废水），共 132 家企业。

2009 年 10 月 28 日，严义明向安徽省环境保护厅提出环境信息公开申请，请求安徽省环保厅公开 132 家企业所公布的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标、超总量情况，媒体名称、公布时间及该厅对企业所公布环境信息的核查情况。如上述企业未按规定公布，严义明申请安徽省环保厅代为公布。11 月 16 日，安徽省环境保护厅作出答复：安徽省省级重点监控企业违反环保法律法规行为的相关信息，已在安徽省信息公开网、安徽环境热线“安徽省环境保护厅政府信息公开栏目”“行政执法”中“行政处罚办理情况”和“行政执法检查情况”子目录栏目中公布，请严义明登录查询。

【案件评析】

1．信息公开的权利基础：环境知情权

环境知情权是公民获取国家的环境状况、环境管理状况以及自身的生活环境状况等环境信息的权利。这一权利既是公民维护自己环境权益的保障，也是公民参与国家环境管理的必要前提。

虽然在我国环境保护法律中没有明确规定这一权利，但在《宪法》、《环境保护法》、、《清洁生产促进法》、《环境信息公开办法（试行）》等立法中都规定了政府环境信息公开的义务，这是法律对环境信息知情权的保障。知情权本身是监督权的表现，它事实上是对政府环境行政机关权力的一种限制，要求环境行政机关依法公开环境信息。在本案中，严义明律师正是基于环境信息知情权，几次向安徽省环保厅提出了公开“污染物排放超过国家标准或地方排放标准、污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单”等环境信息的申请。

2．申请信息公开的法律依据

《条例》第 13 条规定，除政府机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。《办法》第 5 条规定，公民、法人和其他组织可以向环保部门申请获取政府环境信息。据此，严义明有权向安徽省环保厅申请公开“污染物排放超过国家标准或地方排放标准、污染物排放总量超过地方政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单”，以及“安徽省省级重点监控企业公布的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标、超总量情况，媒体名称、公布时间及该厅对企业所公布环境信息的核查情况”等环境信息。

《办法》第 20 条规定，公民、法人和其他组织认为环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，可以向上级环保部门举报。安徽省环保厅未公布其申请公开的政府环境信息，严义明因此有权向环保部举报。

3．安徽省环保厅是否应当公布污染物排放总量超标的企业名单？

安徽省环保厅在 2008 年 6 月 18 日的回复中称，“依据国务院《主要污染物总量减排考核办法》第三条，安徽省政府已经将主要污染物排放总量控制指标由各市、县人民政府分解落实，污染物排放总量超标的企业应当由当地环保部门核定公布，该厅对于此类企业名单不予公布。”在此，对于污染物排放总量超标的企业信息，应当由地方政府环保部门公布，还是安徽省环保厅和地方政府环保部门都应当公布？

毋庸置疑，地方市、县级环保部门获取污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单这一环境信息更为便利，因为《主要污染物总量减排考核办法》第 3 条规定，省级人民政府要把主要污染物排放总量控制指标层层分解落实到本地区各级人民政府。正如安徽省环保厅所主张的理由，污染物排放总量控制指标最终由各市、县人民政府分解落实，所以市、县级环保部门更方便获取这一环境信息。但根据《办法》 第 11 条的规定，各级环保部门均有公开义务，并且安徽省环保厅有要求下级环保部门报送污染严重的企业名单这一环境信息的权力，下级环保部门也有向安徽省环保厅报送这一环境信息的义务。因此安徽省环保厅不能因地方政府获取此环境信息更为便利并有义务公开就拒绝自己公开此环境信息。

第九章　环境信息公开立法的完善与展望

当前，伴随着我国经济的迅猛发展，国家和社会对环境保护法律规范的需求也日益强烈。环境信息公开问题不仅关系到环境资源的合理利用和保护，也关系到公民的基本环境权益和环境法律制度的实施，更是成为环境民主决策正当性的重要判断标准。因此，发达国家和发展中国家都对环境信息公开问题的理论研究和实践立法保持着不断发展的态势。当今世界已经有许多国家制定了环境信息公开方面的专门法律，如：德国在 1994 年实施的《环境信息法》；英国在 2004 年颁布的《环境保护信息自由法》；捷克在 1998 年颁布的《环境信息公开法》等。我国目前正面临着从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重；从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步；从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题的三个重要转变过程中，而通过国家立法要求相关主体公开与人民利益息息相关的环境信息，能够充分调动广大人民群众的积极性，动员社会一切力量形成最广泛的环境保护统一战线，可以统筹解决环境问题。[①]所以，原国家环保总局在国务院公布《中华人民共和国政府信息公开条例》的基础上发布《环境信息公开办法（试行）》，对环境信息公开的主体、范围、方式、责任等做出明确规定，有力地推动了环境信息的公开。

但是，环境信息公开毕竟具有较强的综合性和技术性，是一项涉及范围广泛的社会性运动，政府和企业能否全面及时的公开环境信息，公众能否对环境信息知情，主要取决于科学和完善的环境信息公开立法。而我国目前的环境信息公开立法恰恰在这部分有许多不足，如立法层级、体例、原则、制度，此外还有规定环境信息公开的范围、主体、程序等等，上述不足之处已经在一定程度上限制公众对环境信息的获取。所以，我们认为在借鉴国外立法经验的基础上，并结合中国环境信息公开的实践要求，制定全面系统的环境信息公开法律保障体系已经成为国家的重要立法议题，在该体系内要重点以环境知情权为中心构建和完善环境信息公开的立法目的、原则制度和条文。也只有这样才能进一步完善环境法体系，并且弥补相关行政法规对环境信息公开规定的不足。

[①] 阚宝光著：《环境信息公开助推环保事业大发展》，载于《环境保护》2008 年第 7A 期，第 16 页。

第一节　环境信息公开立法的总体构想

任何一部法律的制定和修改都要遵循一定的指导思想进行，这将决定法律修改和完善的范围、步骤和进程，立法指导思想将决定制定法律制度所遵循的主导思想和价值取向。如果所确立的立法指导思想不能与现实相适应，法律在修改和完善过程中极有可能出现反复，导致其进程难以顺利实施。而在适当的指导思想下，才能制定一部反映社会发展客观规律的良法，并在制度的层面上极大地推动社会的进步。

一、环境信息公开立法的基本思路

环境信息公开立法应当主要以环境信息公开的基础理论和实践中的热点、难点问题作为立法重点，借鉴国外先进立法体例，重视已有的环境信息公开立法成果，将学界关于环境公开立法方面取得的共识性理论作为立法的正当性依据，并且注意与现行的涉及环境信息公开的相关法律规定进行衔接。环境信息公开立法的基本思路如下：

（一）遵循渐进的环境信息公开立法进程

建立良好可行、科学完善的环境信息公开法律保障有利于我国经济社会的健康和谐发展已成为共识，但对立法进程却呈现出多种观点，其中很多学者主张是一步到位制定一部《环境信息公开法》。但是任何立法都离不开时代的背景，如果这个时代还没有为法律制度的实现准备好各项条件，虽然立法已经做出宏观、超前的法律规定，但是在实际上对于公众而言这只不过如同镜花水月一样。即使经过漫长的立法周期，但是结果却极有可能仍将环境信息公开立法停留在目前的理想主义层面。笔者建议应遵循渐进的环境信息公开立法进程，尽可能地首先在现有《环境信息公开办法（试行）》基础上实现创造性完善；其次，尝试在环境单行法立法中取得突破，予以特别的法律制度设计；最后，在上述环境信息公开法律制度运行成熟后，实现《环境信息公开法》单行立法的转变，当然这也是我们的最终目标和立法使命。

（二）坚持现有共识性理论成果为立法基础，并且借鉴具有实践意义的前沿理论思想

已有的环境信息公开理论成果是指导立法成功进行的一般性规律揭示，而共识性成果则具有较强的科学性，是环境信息公开立法发展的方向，如环境信息公开要遵循应以不公开为例外的原则等等。但是同时有些前沿的思想成果已经具有实践意义，在立法过程中也要进行借鉴，如将环境信息公开质量的引入。只有将两者进行有机结合才能使环境信息公开立法的规定具有现实可操作性和理论前瞻性。

（三）强调环境信息公开立法的专门化和实践性

专门性环境信息公开立法的突出特点在于其立法的特殊性。环境信息公开立法可以围绕政府环境信息公开和企业环境信息公开，以及公民获得环境信息等中心问题，通过一系列制度设计，在总结现有立法经验的基础上，回答理论和实践中的诸多突出问题。如为解决环境受害人在数据和相关信息处于弱势地位的问题上，环境信息公开立法应当特别规定环境受害人的信息请求权，对环境行政机关及其监测机构课以提供相关监测数据的义务。在环境损害的预防问题上，为解决企业偷排问题，同时减轻环境监管者的工作压力，保障经济增长和环境改善的协调发展，立法应当有针对性地对企业的强制性信息公开制度等作出规定。

二、环境信息公开立法的立法模式选择

环境信息公开立法虽然是一个新兴的环境部门法立法领域，但是随着调整领域的日益扩大和在环境保护中发挥的重要作用，现已发展成为一个体系化和综合性较强的专门性立法，其主体融合了政府、企业和个人，调整手段包括行政管制和奖励，责任方式涵盖刑事、行政和民事。环境信息公开立法在世界各国也呈现出不同的模式，如德国的《环境信息法》类型的专门立法模式，这是指在专门的环境法律中作出有关环境信息公开的规定；如美国由《信息自由法》、《阳光下的政府法》等信息公开的基本法律和《国家环境政策法》、《紧急计划与社区知情权法》等有关环境信息公开的法律条文构成的环境信息公开法律体系的混合立法模式，这是指在信息自由法、行政程序法以及环境基本法等一般法或基本法中做出有关环境信息的规定。上述这些环境信息公开立法的模式种类相应地发挥着各自的优势功能，同时也给我国环境信息公开立法提供了可资借鉴的模式选择。

在环境信息公开立法模式的选择上，我国学界主要有以下观点：第一，将环境信息公开制度化学说。有学者主张在制定《环境信息公开条例》的基础上，修改《环

境保护法》，将其作为一项基本制度规定于其中。但是环境信息法的内容庞杂，涉及部门广泛，调整手段涵盖刑事、行政、民事，内容涉及实体和程序，如果将其作为一项基本制度规定在《环境保护法》中，显然难以承受。第二，先综合立法与后特别立法相结合的立法模式。该观点认为从各发达国家环境信息公开的立法来看，一般都采用了综合立法与特别立法相结合的立法体例，即有一部综合性的信息公开法，同时又有环境信息公开的特别立法。但鉴于目前我国既没有关于环境信息公开的综合性立法，也没有关于环境信息公开的专门性立法，关于环境信息公开的法律规定散见于相关的环境法律之中。所以，在构建我国的环境信息公开制度时应当借鉴发达国家的立法经验，先采用综合立法，然后再制定环境信息公开的特别立法。该学说在构建环境信息公开立法的法律根据上，无异存在较大的优势，但是毕竟普遍性的信息公开立法涉及范围更广，要求的立法技术更高，并且综合性的立法需要协调众多不同的社会关系，立法周期往往更为漫长，其中的最终立法内容虽然也能够包括环境信息公开规定，但是其对环境信息的界定和有关权利义务的确定还是不能清晰化，又需要特殊的环境信息公开立法加以明确规定。同时从发达国家立法实践来看，缺少统一的信息公开立法并不是环境信息单独立法的阻碍。德国联邦政府在 2005 年通过信息自由法，但早在 1994 年实施了《环境信息法》；英国也在 1992 年制定了《环境信息法规》，2004 年颁布了《环境保护信息自由法》，《信息公开法》则是在 2000 年正式实施。

因此，笔者认为，就环境保护的现状来看，我国需要在《关于企业环境信息公开的公告》的基础上和《环境信息公开办法（试行）》实施中总结实践的经验和教训，同时加快制定《环境信息公开条例》的步伐，遵循渐进的环境信息公开立法过程，在条件成熟的时候，根据中国的立法传统和现实情况，借鉴德国的立法模式，最终制定一部专门的《环境信息公开法》。其理由主要在于：其一，因为我国目前作为一个处于迅速工业化过程中的国家，环境问题的日益严重化导致了大量的社会性问题，特别是由于环境信息的沟通不畅造成了部分地方政府与民众之间，以及企业与民众之间关系比较紧张，从而使国家有了对这类社会关系通过专门立法进行调整的必要。而一些专门对环境信息公开立法的国家，比如德国、英国等国家立法的实践及其实施的效果，也已经证明环境信息公开立法对于化解社会矛盾、促进排污者治理污染、维护公民环境权利是非常成功的，借鉴其他国家成功解决环境问题，

包括环境信息公开的立法经验，对我国而言应当是一个理性的选择。其二，环境信息的性质属性也决定了必须通过立法才能达到公开的实践效果。因为环境信息具有跨部门性，如农业部门、林业部门、建设部门、气象部门等都采集和提供的环境信息，但是如果只将环境信息公开立法变成环境部门的规章，则只能约束环境管理部门，不能约束其他掌握环境信息的部门，所以要提升环境信息公开立法的层次，使之可规范包括环境保护部门在内的多个部门。第三，通过环境信息公开立法赋予公众环境信息的知情权，可以促使公众通过法律手段解决环境纠纷。公众参与环境保护是实现和谐发展的最佳形式，但在立法上始终没有建立起公众参与的有效途径和方法，究其原因，就在于没有公众参与的突破口。而通过环境信息公开立法，让公众有权知晓自身周围的环境信息，当公众可能以及受到环境危害以后，可以通过行政处理、仲裁、诉讼等多种法律途径解决环境纠纷，维护其环境权利。最后，环境信息公开的立法将使我国的环境资源法体系更加健全和完善。虽然近 30 年来我国制定了大量的环境资源保护法律、法规，初步形成了我国的环境资源法体系,但从其内容来看，基本上属于环境行政管理法，赋予公民环境权益的法律却很少。随着社会主义市场经济的发展，这种立法内容越来越不能适应市场经济体制下对环境法制的需要。因为市场经济体制要求属于私法领域的纠纷应由当事人通过行使自己的权利加以解决，国家不应过多地利用行政权力加以干预。环境信息公开立法主要让当事人自己了解环境现状，然后行使权利来解决环境纠纷。该法的制定，一方面适应市场经济对环境保护立法革新的需要，另一方面也使我国的环境资源法的体系在公众主体环境权益的保障上更加健全完善。

三、环境信息公开立法的名称和基本框架

在我国进行环境信息公开立法，首先要解决的主要问题是立法名称和基本框架问题，其中的立法名称选择要恰当，而基本框架设计则要科学和完善，因为基本框架主要涵盖解决环境信息公开立法所主要设计的实体问题和程序问题。

（一） 关于立法名称的选择

不同的立法名称，影响到立法内容的重点。在环境信息公开立法名称方面，国外有的叫《环境信息法》，如德国、挪威、新西兰等国；有的叫《环境信息自由法》，如英国等；有的叫《环境信息公开法》，如捷克。不同的立法名称，都有不同的立

法内容和重点。其中笔者倾向于采用《环境信息公开法》这一名称，其理由主要在于：一是这一名称的直接针对性比较强，主要解决在实践中最难解决、在立法上也最有特点的环境信息公开问题，而不应当是一个全面的涉及事无巨细的环境信息法；二是因为《环境信息公开法》的名称比较通俗简明，容易为立法者和一般公众所接受，同时也抓住了“公开”这一立法的主要切入点；三是即使将该法命名为《环境信息公开法》，其立法内容也可以简要规定环境信息收集、处理等事项，同时也没有弱化环境信息公开这一重点。

（二）《环境信息公开法》的基本框架

《环境信息公开法》可以分为六个部分，就相关问题作出规定。第一部分为总则，主要规定立法目的、适用范围、相关概念定义、环境信息公开原则、管理体制、法律制度，以及公民在环境信息领域的权利等内容；第二部分为政府环境信息公开，主要规定政府环境信息公开主体、环境信息的范围、主动公开的程序和方式、被动公开的程序和方式等等；第三部分为企业环境信息公开，主要规定企业环境信息公开的主体、环境信息的范围、自愿公开环境信息的范围、产品信息、主动公开的程序和方式、被动公开的程序和方式；第四部分为环境信息公开的监督和后果，主要规定不同的法律主体如何通过监督机制，追究责任、给予奖励达到环境信息公开的立法目的；第五部分为法律救济，主要规定在环境信息公开无法实现的情况下，如何通过救济途径予以实现；第六部分为附则，主要内容为规定法律的生效日期。

第二节 环境信息公开立法目的和原则的完善

立法目的和原则决定立法的指导思想和调整对象，属于法学基本问题的范畴。环境法的立法目的是指立法者通过运用法律这种现代社会中最行之有效的社会调控手段，所要确立的国家基本环境政策和环境保护目标。环境法的立法目的对于正确理解和执行环境法律具有重大的意义。而环境法的基本原则是调整因开发、利用、保护、改善环境而产生的社会关系的根本准则，是整个环境管理活动的指导思想和出发点，决定着环境法整体的统一和协调，也是制定环境法的规则性规范和处理环境保护基本问题的法律依据。环境法的立法目的和原则运用到环境信息公开领域，其完善程度和科学性将决定我国在环境信息公开立法之后能否坚持科学的发展观，当保护环境和发展经济出现矛盾时，我们能否做出正确的取舍。

一、完善环境信息公开立法目的

我国目前的《环境信息公开办法（试行）》规定的立法目的是，“为了推进和规范环境保护行政主管部门（以下简称环保部门）以及企业公开环境信息，维护公民、法人和其他组织获取环境信息的权益，推动公众参与环境保护”。从上述立法目的来看，环境信息公开涉及的法律主体主要体现在三个方面，环境保护行政主管部门、企业，以及公民、法人和其他组织，但是由于这三方面的主体具有不同的利益诉求，势必也会在环境信息公开法运行过程中出现矛盾，在纠纷解决过程中要面临着利益衡量的局面，所以环境信息公开立法的目的要对三者优先利益进行排序，同时从立法上明确制度的功效，即立法所要达到的目标，这个目标能否达到、结果能否实现，则主要依赖原则、制度和条文设计的科学性。环境信息公开立法的目的包括：

（一）保障和引导公众获取环境信息

环境公共信托理论揭示了环境资源共有的法学理论基础。通过环境公共信托的这一法律属性不仅确立了国家的环境管理权，也同时确立了作为受托人的公民应当拥有了解环境信息的固有权利。同时，也意味着任何单位和个人都不能任意对环境资源进行占有、支配和破坏，每一个社会公众都有权了解环境信息参与环境保护，维护良好的生态环境和生活环境。但是保障公众去获取环境信息的前提是使群众了解环境信息和知晓获取环境信息的途径，只有在公众知悉、了解环境信息的前提下，才可能有效地参与环境保护和对掌握环境信息的公共当局实施有效地监督。因此环境信息立法的目的要增强公众获取环境信息的能力，从而形成环境保护部门和公众相互促进的良好局面。

（二）推进和规范政府部门公开环境信息

传统环境问题进一步复杂化表现为不确定性、不可预测、交叉性及环境风险的科技性，而政府环境信息的公开有利于增强政府环境决策的透明度、科学性。但是我国由于曾经经历过漫长的封建社会时期，在一定程度上存在对权力或长官意志的崇拜情结，因此虽然诸多国家行政管理部门建立了涉及环境信息的相关机构，但其作为环境信息的主要掌握者，职责却是为政府部门提供监测数据和资料，而并不是为了向公众公开。政府部门出于国家本位思想并不具有主动公开环境信息的动力，而在《环境信息公开法》中重点做出强化政府环境信息公开的行为，明确政府违反相应法规的责任，增加公众获取政府环境信息的条文，就可以推进和规范政府部门公

开环境信息。

（三）强化和促进企业公开环境信息

在工业化社会，企业环境信息公开有益于保护环境，保障公民的健康和财产权利，维护良好的社会秩序，促进可持续发展，同时有利于企业形象的提升和社会责任的实现。但毕竟环境信息公开增加了企业的商业风险和经营成本压力，所以企业对于公开环境信息的意愿不强，倾向于在没有强制公开义务时不予公开环境信息，这样导致公众与企业之间始终存在隔阂，公众也对自身周围的环境信息知之甚少，所以通过立法规定企业环境信息公开的强制义务，让公众了解社区周边污染源的位置、种类及排放量，帮助公众监督污染企业，促使其减少污染。同时在立法中引入激励机制，鼓励企业积极的自愿公开环境信息，使得公众了解企业的产品生产过程，能够引导公众对环保型产品的主动选择，形成生态生产和生态消费二者之间的良性互动。

二、环境信息公开立法原则的完善和拓展

环境信息公开的原则是指在环境信息公开过程中，相关主体在法律上所应遵循的规律性和稳定性的基本原理与通用准则。由于环境信息公开主体涉及政府和企业，所以环境信息公开的立法原则具有综合性的显著特点。从政府公开环境信息而言，环境信息公开是一种行政行为，因此除了需要遵循合法性原则、合理性原则、正当程序原则、效率原则、诚信原则及责任原则等行政法原则外，还需遵循符合环境信息所固有属性的特别原则。从企业公开环境信息而言，环境信息公开既有接受行政管理的受强制性，同时又具有在自愿状态下进行公开环境信息的自主性。结合上述特点，环境信息公开的立法原则应该主要增加和拓展以下原则：

（一）环境信息公开的及时、有效原则

环境状况与人类生存的状态息息相关，人类迫切需要迅速、客观地知道自身周围的环境信息，如目前国内只有 113 个重点城市能够提供空气质量日报，而欧美一些国家的居民却可以通过网络查到任意时刻城市内任意地区的空气质量实时情况，因此及时性应该被置于我国环境信息公开的重要地位。及时性包含有两重含义：首先，是处理及时，对环境状态的变化要迅速进行处理，而不延至环境状态恶化以后；其次，是传播及时，环境信息应在信息处理结束后按规定日期及时传播出去。及时

性也就是要求相关主体在处理环境信息事项时，必须与环境状态发生变化的时间具有同步性，并且迅速让公众知晓，使得公众能够根据环境信息采取一定的行动保障自己的环境权益。

环境信息的有效性是指环境信息必须要客观的反映环境状况，同时所公开的环境信息能够对公众环境权益的保护产生切实的效果。这就要求环境信息有专门的负责机关，有清晰明了的公开目录和公开标准，所公开的环境信息与公众自身息息相关，如西方国家除了提供空气、水质信息外，还提供噪声、土壤、放射性指数等环境要素信息，强调环境信息公开不仅仅重视形式，更要重视内容，不仅仅看重数量，更要看重质量，让环境信息的公开得到公众的认可，并且从中能起到保护自身环境权益的实效。

（二）环境信息的普遍公开原则

环境信息的普遍公开原则实际包含双层含义：第一层含义就是指凡是由政府、企业收集、管理和占有的环境信息，除了法律规定不予公开的情形外，政府和企业都应根据自己的职责和义务主动公开或经公众申请后予以公开。普遍公开原则是环境权理论在环境信息领域的重要法律体现，环境权是指全体社会成员所享有的在健康、安全和舒适的环境中生活和工作的权利。包括生命健康权、财产安全权、生活和工作环境舒适权。知情权是对环境权的首要阐释和实现，也是是环境信息收集及公开的基础。环境的公益性也决定了能够客观反映其状况的环境信息不再隶属于某一主体，而必然应该同样具有公益性，其中公众根据相应的环境信托理论成为最终拥有者。上述理论体现在立法上表明公众普遍有权利获取环境信息，环境信息的拥有者应该普遍公开环境信息，具体来说就是凡是环境信息所涉及的公众，都有权向索取环境信息，凡是相关主体掌握的环境信息除法律有特别规定外都应当公开。正如有学者认为，信息、水和空气是现代文明的三要素，是最基本的三大资源。公开信息，像共享水和空气一样，是现代文明的要求，是现代民主法治社会的一项基本原则，是人民行使当家作主权利的必要条件和重要体现，是现代行政法的重要内容。

环境信息的普遍公开原则的第二层含义意味着，环境信息在公开的过程中存在法律上规定的例外情形，也即存在不应该予以公开的环境信息。如在公开环境信息时，如果信息涉及相关权利人的商业秘密，那就不应予以公开，否则将侵犯企业商业秘密；如果涉及个人隐私的信息，这是指一些环境信息关系到个人财产、名誉或

者其他利益的情况，则该环境信息也不宜进行公开。例外原则既是环境信息公开的权利平衡原则的体现，从另外一个角度上说，也是法律对公众知情权的一定限制。纵观各国的信息公开法律中规定的例外情形列举的事项不完全相同，如美国《信息自由法》规定了九种情形，日本《信息公开法》列举了六种情形下信息可不公开，但是概而言之以下两类信息应该列为不公开的信息：第一，涉及国家秘密的信息。这主要是因涉及国家机密、国防和外交利益等与国家安全相关的政府信息不得公开。第二，涉及私人利益的信息。主要体现在涉及个人信息及企业的商业秘密时，不允许向公众公开。商业秘密主要是指不为公众所知悉、能为权利人带来经济利益、具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息的信息。

从环境信息普遍公开原则的两层含义来看，上述的公开和不公开是矛盾的，但是把两者放到整个社会利益中，二者又存在统一性，在现实中关键是处理好二者的利益平衡关系。社会法学派的重要人物罗斯科.庞德指出，从法律的作用来看，它是为了满足、协调、调整这些重叠和经常冲突的请求、要求，或直接予以保障，或通过界定和协调各种个人利益来加以保障，以便使最大多数的利益或我们文明当中最重要的利益有效果，同时使整个利益清单中的其它利益的牺牲降低到最低程度。在环境信息公开领域，利益平衡原则的重要意义在于深刻地解释了政府在进行环境信息公开时，为什么法律要规定例外情形。换句话说，环境信息公开制度必须平衡政府由于公开环境信息而可能引起的信息申请人的权利与第三人的隐私权，第三人的商业秘密受保护权及国家秘密保护特权等利益的冲突。在面临这种冲突时，政府就应该找到各种冲突利益的平衡点，或者根据利益最大化原则在冲突中做出最优选择，但是环境信息公开应该成为现代化社会的指引性价值。

（三）环境信息公开的救济原则

司法应该成为信息公开权利的最后保障，如果仅仅在纸面上规定系列权利，却没有权利受到侵犯的救济形式，则权利规定也不过是一纸空文。因此，欧盟及美国在相应的环境信息公开法律中，不但规定了相应的权利，同时也都规定了权利不能满足时，获得司法救济和行政救济的程序，尤其是美国等一些国家的环境公益诉讼制度的设立，更是为环境信息权的实现创造了便利的司法救济途径。借鉴国外立法经验，我国也应该在环境信息公开立法中确立救济原则。首先，规定环境信息公开的救济途径主要有行政救济和司法救济两种。其中行政救济应包括行政复议和行政

诉讼；司法救济主要是指对环境信息公开义务主体机关侵犯公众环境信息权时，应当允许公众向法院提起诉讼，尤其是允许提起公益诉讼，从而获得司法救济。

第三节 环境信息公开法律制度的完善和构建

环境信息公开法律制度是指为实现环境信息公开立法的目的，落实环境信息公开立法的基本原则，对具有普遍性和代表性的环境信息公开活动进行规定的法律规范和行为准则。环境信息公开制度是环境信息公开立法中的首要构成要素，具有具体性和可操作性、系统性和规律性、程序性和强制性等特点。我国目前对环境信息公开制度的规定仅有推进型规定，即《环境信息公开办法（试行）》第六条规定：对环保部门应当建立、健全环境信息公开制度，导致环境信息公开在实践操作中，往往在某些环节存在缺失，所以完善环境信息公开的法律制度可以为环境信息公开提供最基本的办事规则和行为准则。

一、环境信息公开目录制度

公众需要与自身联系密切的环境信息，但是由于缺乏相应目录制度的规范，所以政府和企业公开的环境信息往往比较零散，缺乏系统性和完整性。在此，美国、欧盟等西方国家的污染物排放和转移登记制度（PRTR Pollutant Release and Transfer Register），以及澳大利亚的污染物排放登记制度（EPER Pollutant Emissions Register）、加拿大的污染物扩散目录（NPRI　The National Pollutant Release Inventory）对我国环境信息公开有一定的借鉴性。

因为环境行政部门和相关政府机关能够通过行政力量获得最全面系统的环境数据，并能及时对这些数据进行更新，所以有义务将公布的环境信息类别制成目录，在行政力量的主导下建立环境信息公开目录制度。通过建立该制度明确哪些有毒有害化学品的信息属于强制公开的范围，哪些污染物属于自愿公开的范畴。公开的程度，如污染物名称、数量、浓度、处理程序、排放方式等等。在名录中重要的信息内容表现形式必须要进行标准化，通过提供规范的公开表格或模板便利于环境信息公开。该制度既可以让公众清楚地了解到那些属于自身的权利，也能够对行政机关的自由裁量权进行约束，可以在一定程度上避免行政机关滥用环境信息公开例外原则。该制度最终要在足够的物质和技术保障下建立权威可信的数据库，企业可以根

据名录将信息直接提交给环境信息公开主管部门，在经过审核后，形成确定的环境信息，公众可以通过互联网对数据库进行查询获取具体的环境信息。

二、环境信息处理制度

由于环境要素的多样化和要素指标经常变化，环境信息最初的状态是缺少客观形式和规范性的，因此为了保证环境信息的有效性，必须对环境信息按照一定程序对环境信息进行处理，才能能够保证公众得到与自身密切相关的环境信息。环境信息处理制度即对取得的有关环境方面的各种数据资料进行分析、筛选和整理的制度。

然而，由于法律制度的缺失，我国当前环境信息处理制度的现状并不乐观，主要体现为环境信息传输困难，各部门之间共享性差导致搜集和登记困难，由于受制于资金和技术等方面的限制环境部门欠缺信息工作机构及其人员，导致缺乏许多必要的数据。因此，在我国环境信息公开制度建设过程中，我们必须建立统一的权威机构，加强环境监测以及与不同部门之间共享环境数据，有效及时将环境原始数据转化为公众所理解的环境信息，维护公民的环境信息知情权。

环境信息处理制度的具体程序应该包括下列环节：首先，环境信息登记，政府及其有关部门、企业按照环境信息目录对与其自身职能相关的信息，如相关的法律法规、政策文件、计划、方案、环境协议、报告、决定、记录等应当完整保存并及时更新。其次，建立强制性的环境信息收集环节，为保障政府能够充分了解可能对环境造成重大影响的活动并向公众散发，必须通过行政力量建立环境信息收集制度。第三，建立环境信息的分析环节，环境信息最终应该被各种不同的用户用于环境保护中，为了达到这一目的，环境信息在经过登记、收集之后，要进行评估、整理、分析，从而形成环境信息产品，然后通过环境信息公开制度进行传播到达公众，从而最终用于决策和政策。

三、环境信息公开程序制度

环境信息产品通过何种途径和何种方式予以公开，直接关系到公众获得环境信息的路径保障。只有建立起环境信息的公开程序才能保障强大的行政权不会对公众权利随意侵犯，才能保障企业重视公民对环境信息的诉求。环境信息公开程序主要

包括下列方面：首先，环境信息的一般性公开，主要包括申请、受理、公布等过程，也是环境信息最为通常的过程；其次，环境信息的预公开，主要指行政机关在就特定环境管理事项作出决定前，先听取利害关系人意见的过程。环境信息预公开使得公众参与渗透到决策过程中去，有利于公众意见的及早表达，也有利于决定参与部门充分考虑公众意见。第三，环境信息的部分公开，主要指如果环境信息依法含有不予公开的内容，但能够区分处理的，相关主体应该公开可公开的内容，通过环境信息公开程序中的部分公开的规定可以最大限度的公众的环境信息知情权。第四，环境信息暂缓公开，如果相关主体的环境信息尚未确定是否属于“依法不公开”的内容，可由承办人员提出具体意见交本单位的主管领导审核批准后，依照相关法律法规规定的期限和程序，予以暂缓公开。该制度有效地衔接了知情权、政府信息公开义务、保密义务，旨在防止因任意公开环境信息而损害国家、集体和其他个人的利益。

四、环境信息公开责任制度

法律规范的自身结构往往可以被解析为三部分，即假设、条件、结果，其中结果所蕴涵的主要是责任，即法律行为主体不遵守条件需要承担的不利法律后果，也是法律对行为主体的一种约束，这也体现了“徒法不足以自行”的道理。环境信息责任制度是对于政府或企业在其履行环境信息公开义务过程中违反相关规定所应该承担的法律责任，包括民事责任、行政责任和刑事责任。如果没有环境信息责任制度，环境信息公开将难以实施。

制定和完善环境信息公开责任制度具有重要的意义。首先，可以监督政府履行环境行政管理职责和环境信息公开义务，否则公民、法人或其他组织可以依据相关行政法律对其提起行政复议或行政诉讼；其次，可以督促企业依法履行环境信息公开义务，企业如果不能满足公众对环境信息的申请，政府主管部门可以在核实之后依法做出要求其公开相关环境信息的决定，并给予相应的行政处罚，因企业拒绝或不当提供环境信息造成公民人身、财产损害的，公民可以向企业提起侵权损害赔偿诉讼。因此，通过环境信息公开责任制度的建设，可以有效及时地保障公民的环境保护参与权和环境信息知情权。

第四节 环境信息公开管理体制的改革和完善

环境信息公开管理体制是指国家设立的用以对环境信息公开的活动施加影响，协调政府、企业、公众之间关系，达到既要保障公众环境信息知情权的基本需要，又要考虑政府、企业环境信息公开能力的管理制度及其管理机构。这一概念包含下面四层含义，第一，环境信息公开管理体制是管理制度和管理机构的综合体；第二，环境信息公开管理的核心是对环境信息公开的活动施加影响，并且协调政府、企业、公众之间关系，使之达到和谐发展；第三，环境信息公开管理的目的是达到既要保障公众环境信息知情权的基本需要，又要考虑政府、企业环境信息公开能力；第四，环境信息公开管理涉及的主体主要是政府、企业和公众。说明环境信息公开管理体制的复杂性和综合性，但是我国目前环境信息公开管理体制在立法层次上仅限于部门规章，导致存在统一监督管理部门与分管部门的关系不明晰，环境信息公开管理职能分工不明等缺陷，所以在以后的环境信息公开立法中从机构设立到部门分工、职责确定都需要改革和完善。

一、环境信息公开管理机构设置的完善

目前我国法律中关于环境管理体制的规定，往往规定得特别抽象和模糊。一般是先规定一个统一监督管理部门，然后再规定有关部门结合自己的职责对环境保护进行监督管理。主管部门的职责一般来说规定得还比较具体，但涉及到分管部门的职责，往往是一带而过，使分管部门不知道自己到底有什么职责。[①]所以，为了避免在环境信息公开管理领域出现职责不明的状况，有必要对环境信息管理作出专门化规定。

（一）设立环境信息公开办公室

环境信息的收集和公开在我国涉及多个部门，并且也会涉及不同的地域。如国家环保总局具有组织建设和管理国家环境监测网和全国环境信息网、组织对全国环境质量监测和污染源监督性监测的职能，而水利部的水资源水文司也有监测江河湖库的水质、审核水体纳污能力的职能，国家海洋局也有“按照国家标准监测陆源污染物排海”的职能，水利部和国家海洋局的水质监测只是整个水环境质量监测的

[①] 王灿发著：《论我国环境管理体制立法存在的问题及其完善途径》，载于《政法论坛》2003 年第 8 期，第 57 页。

一个组成部分。这样就可能导致同是水环境的信息公开却政出多门，因此有必要借鉴英国建立信息委员办公室、美国在国家环保总局下设有环境信息办公室的有益经验，在我国通过立法规定设立统一的环境信息公开办公室。

环境信息公开办公室是专门负责公开环境信息、集中受理公众信息申请、答复的机构。在性质上，应该是作为环境保护行政主管机关的组成机构；在功能定位上，应该是为克服现有机构设置的弊端，提高环境信息公开效率，维护公众环境信息知情权而设。从环境信息公开统一管理机构设置的现状来看，目前已经有部分环境保护行政主管机构设立了环境信息公开办公室，所以从实践来看已经具有可行性。如果在目前局限于环境保护人员和财政比较紧张的情况下，可以通过完备现有办公室环境信息公开职责的方式进行解决。

（二）通过立法规定农村环境信息公开的管理体制

农村环境保护相比较城市环境保护而言，一直存在环境污染和生态破坏问题日益突出的问题，这与环境信息管理难以顺畅地达到农村有直接关系。农村环境信息公开工作的人员和财力投入严重不足，农村信息渠道公开途径有限，农民对环境信息的了解只是很少一部分，往往导致出现环境事故才有可能得到环保部门的检测，因此，政府公布农村地区的环境信息存在严重的滞后性，缺乏环境污染行为和事故的预警作用。通过环境信息公开立法，一方面规定政府环境信息的主动公开除了广播、电视、报纸，也应强化公共场所张贴、免费发放法律、法规文本等多种方式；另一方面规定由县级环境保护管理机构定期派出环境保护信息工作人员直接到达各乡（镇）、村，负责环境信息的收集和公开，包括农村环境质量信息、农村环境利用行为信息和环境管理信息，使得农村环境信息数据更加具有客观性和有效性。

二、环境信息公开管理机构运行的完善

（一）跨部门、区域的环境信息公开

我国的每一部有关环境保护的法律、法规和规章中几乎都有管理体制的规定，而最基本的管理规定模式就是“某某行政主管部门对某一事项进行统一监督管理”，“某某部门结合各自的职责对某某事项进行监督管理”。具体到环境信息公开管理领域，在实践中通常会发生统管部门并不能使所有环境信息公开得到统一，而分管部门总感觉自己是处于配角的地位，在环境信息公开上也不会进行有效的配合。首

先，要对涉及环境信息公开的行政机关进行科学的管理分工，立法应当是让每一个部门都只承担最符合其管理目标的职能，特别是不能让其承担与其管理目标直接矛盾或者冲突的职能。另外还要注重环境保护行政主管部门的主导作用；其次，有必要设立跨部门、区域的环境信息协调机构。在涉及部门利益冲突或者地域冲突时，该机构能够起到打破部门之限、地方之域的作用，将环境作为一个不可分割和互相关联的整体进行保护。

（二）通过立法规定环境信息公开运行的网络化

在信息社会的背景下，环境知情权的保护和信息技术发展应该紧密结合起来。通过立法规定环境信息公开运行的网络化，实现跨地区、跨部门应用的信息资源库的构建，将环境信息集中在一个统一的平台，最终实现集中发布与管理，达到环境信息公开及时性和有效性的要求。通过这种方式，不但可以使环境信息来源渠道多样化，而且可以使公众便利、低成本地获得所需的信息，从而提高他们参与环境保护的积极性和参与环境保护活动的质量效果。

实现环境信息公开运行的网络化需要增加对环境信息公开工作人员的培训和政府、企业网站的建设工作。在立法中要规定鼓励和财政转移性质的法律规定，加大对环境信息公开工作技术人员能力建设和技术平台构建的经济支持，使得建立起来的环境信息系统网络能够处理环境数据，进行环境信息的收集、校对、存储、分析、交换，并且最终实现环境信息公开。

（三）环境信息申请收费的管理

我国最新发布的《环境信息公开办法（试行）》中并没有规定公众申请环境信息公开的费用问题。在实践中，为减轻环境信息公开主体的经济成本，也为了限制申请人不合理的申请行为，应该由申请人承担检索、复制与邮寄环境信息公开请求的成本费用，如果申请人确有经济困难，才能够向相关机关要求减免。但是为了给保障公众环境知情权创造出一个宽松的环境，我国环境信息公开中的费用问题，应以免费公开为原则，收费公开为例外。公众在申请环境信息公开过程中的合理花费，应该由财政予以承担，超出合理范围之外的费用则应该由公民个人予以承担。

（四）通过环境信息公开立法明确非政府组织对环境信息公开的监督和促进作用

非政府组织作为社会环保力量的代表，凭借其非政府性、公益性、专业性的特点，搭建政府、企业和公众之间的桥梁，组织社会各方面的力量，加强环境监督，

维护公众和社会环境权益。通过立法赋予非政府组织公开和监督政府、企业公开环境信息的活动，在国外早有先例。如在日本，特殊法人的信息公开是信息公开法的一个重要方面，特殊法人主要指各种公团、事业团、公库、银行、银团、基金、协会等等。

自非政府组织在中国出现开始，就已经成为公开环境信息、保护环境不可或缺的重要力量，但是非政府组织在环境信息公开中的法律地位并没有得到明确规定。因此通过立法赋予非政府组织一定的环境信息公开参与权，不仅有助于增强公众对环境信息的了解，同时也可以在相当程度上缓解政府在环境信息公开方面所承受的压力。此外，环境非政府组织在开展环境教育与培训、提高公众环境意识、帮助和带动公众参与环境保护等方面，可以使得环境信息的公开渠道更加畅通和便利，有效地对政府、企业形成制约作用，介入政府前期决策工作，使得环境污染的预防工作更为有效。通过对企业环境信息的查询，了解企业重要的日常经营活动，防止企业的环境违规现象。

第五节 环境信息公开立法重点条文的完善和补充

除了对环境信息公开立法目的和基本原则、管理体制等宏观问题进行完善和拓展之外，我们认为对与我国环境信息公开需要密切相关的重点条文也要进行补充和修改，使完善后的相关法律规定能够更好地应对日益增多的环境问题，充分满足公众的环境信息知情权，使之更加具有操作性和实践功能。

一、环境信息公开主体的立法完善

环境信息公开的主体包括权利主体、义务主体和环境信息公开相关人三个方面。环境信息公开的权利主体主要指有资格提起环境信息申请，并且其获知环境信息的权利能够得到法律保障的主体。环境信息公开的义务主体主要指掌握一定的环境信息，并且有义务将环境信息对公众公布，或者根据相关权利主体的申请对环境信息加以公布的主体。环境信息公开相关人也称为环境信息公开第三人，就是指在环境信息公开申请领域与特定的环境信息有直接或间接利害关系的人。我国通过环境信息公开立法首先应该完善环境信息公开主体的范围。

（一）环境信息公开权利主体的完善

环境信息公开的权利主体在环境信息公开立法比较发达的国家中相当广泛。例如在欧洲，任何的自然人、法人都有获得环境信息的权利，而不需要有法律之外的附属条件和切实的利益关系，甚至也不考虑国籍、种族、住所等因素。权利主体的广泛表明公众的法律主体地位得到认同，同时也能对国家环境管理实现更好的监督。

我国目前环境信息公开立法对权利主体规定的范围比较有限，导致部分主体并不能通过正常的法律途径获取环境信息。但是鉴于环境污染或破坏将会影响每一个人的生存环境和生活质量，每个人都有权了解自己周围的环境状况，所以在环境信息立法中对权利主体应该进行扩充，将环境信息公开的权利主体扩充至外国人和外国组织，但是这里的外国人和外国组织应该有两个限定条件：其一，必须在我国境内的外国人和外国组织才有资格申请，考虑的因素主要是只有身居国内的主体，才能对中国环境现状有一定的感受和了解，从而存在正当的申请环境信息公开的需要，另外相对的义务主体也便于送达申请结果；其二，必须是我国公民能够在申请者的国家也有同样权利，主要限制理由是根据国际法规定的原则，按照对等的原则作为处理外国人申请政府信息公开的处理方式，这也是国际通行的惯例。

（二）环境信息公开义务主体的完善

环境信息公开的义务主体一般认为有三种，一是政府部门，二是企业部门，三是社会各有关部门。社会各有关部门是各类社会组织（包括非政府环境保护组织、社区等）提供和发布由其掌握的环境信息，这些非官方其它环境保护组织所掌握的环境信息缺乏全面性和权威性，其目前还不是主要的环境信息公开的主体，因此，大多数学者通常只研究环境信息公开最主要的两类的主体，一类是政府环境信息公开，另一类则是企业环境信息公开。[①]

目前，我国的环境信息公开的义务主体范围也比较有限，即使是政府机关也只有环境保护部门一家承担环境信息公开的义务。但是从我国目前环境信息的掌握主体现状来看，多种国家机关具有可能掌握环境信息，如水利部门、建设部门、农业部门，仅仅依靠环境保护部门的力量是难以取到预期环境保护目标。在此可以借鉴美国《信息自由法》的规定：“环境知情信息公开的义务主体就不仅仅局限于美国联邦环保局，而且还包括总统行政办公室、内阁各部、军事部门、政府公司、政

[①] 王根命著：《环境信息公开法律制度研究》，兰州商学院硕士学位论文 2010 年，第 18 页。

府控股公司、独立管制机构以及行政部门设立的其他公营部门。” 我国通过立法对环境信息的义务主体进行范围的扩大，也就是说凡是涉及到公众环境权益、公众利益、公众在参与环境管理和环境保护过程中的环境信息都应属于政府披露内容，当然涉及国家安全、国家机密等受法律保护的内容除外。由此来看，立法机关、司法机关所涉及的活动如果属于应该环境信息公开的范围，也应该纳入环境信息公开的义务主体。

此外，企业作为环境污染和破坏的主要行为者，应该环境信息公开的义务主体。社会有关部门对承担的社会和公益职能部分，由于掌握利用公共资源获取的环境信息，也应该成为环境信息公开的义务主体。

（三）环境信息公开第三人法律地位的确定

确立环境信息公开第三人的法律地位，主要原因是在于环境信息公开的权利主体在公开环境信息的过程中，可能触及权利主体和义务主体之外的其他人的合法利益，为了保护其合法利益不受侵害，必须赋予其中止环境信息公布，以及环境信息被不合法公布后由于利益受损而求偿的权利。

环境信息公开第三人的范围更为广泛，因为任何人都可以成为潜在的受害对象。确定环境信息公开第三人的法律地位有利于维护第三人的合法权益，有利于约束相关主体非法公开环境信息，有利于实现社会和谐。例如国家机关公开环境信息可能损害个人隐私，也可能损害企业商业秘密，在这种条件下为维护第三人的合法权益，第三人就有权请求赔偿。

二、环境信息公开内容的立法完善

环境信息是环境信息公开立法运行的载体和具体表现，通过立法的形式对环境信息公开内容加以界定是环境信息公开立法的一个重要方面。环境信息公开的内容包括通过互联网等形式主动公开的内容和依照公众申请公开的内容。主要分类包括政府和企业环境信息公开内容。目前诸多著作认为环境信息公开内容主要指环境信息公开范围，笔者认为，仅通过范围来概括环境信息公开内容存在一定缺陷，环境信息公开范围仅是环境信息公开内容的一个方面，环境信息公开内容应该包括三个方面的内容，即环境信息公开范围、环境信息公开质量和环境信息公开的例外性判断。

环境信息公开范围强调环境信息公开的广度和数量，要求法律规定既要适应当前环境保护的要求又要具有立法规定的前瞻性。借鉴欧盟 1998 年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》中有关环境信息内容的规定，我国立法应该对环境信息公开的范围首先采用列举式与概括式并用的方法，让公众直观详细地了解环境信息的名录，该名录应该纳入现行法律尚未界定的环境信息范围如现实生活中与居民生活环境有关的工程建设知情权、决策信息权等与生活息息相关的环境信息，各类产品的环境信息等；其次，同时规定环境信息公开的范围并不限于该名录，在立法中对不公开的环境信息同样进行列举，并且规定凡没有列举的环境信息应当公开，通过该条文以贯彻“公开为原则，不公开为例外”的环境信息公开立法原则。

环境信息公开质量主要针对部分环境信息公开主体在公开过程中，只注重环境信息公开的形式和数量，环境信息公开的程度只是浮于表面，对诸如环境污染程度及人身健康的危害性等关键性问题讳莫如深，把环境信息公开作为增添政绩的筹码，却忽视了对公众的真正作用。环境信息公开质量的保证要求公开形式的客观化和标准化，对关键性问题要进行完善、准确的界定，使得相关义务主体无法逃脱对关键性问题的回避，并且在相关立法中规定环境信息公开质量不合格，应该视为未公布环境信息，并且需要重新公布。

环境信息公开的例外性判断主要解决在环境信息公开过程中，义务主体经常以“例外性”为理由阻止正当环境信息申请的违法行为。并且在上述情况，大部分权利主体得不到法律救济，这样就不利于对环境信息知情权的保护。笔者建议，首先，通过环境信息公开立法对例外性作列举式的规定，避免概括性规定的模棱两可；其次，建立“例外性”事项的司法鉴定制度，将存在争议的环境信息是否属于“例外性”的事项，委托中立的司法鉴定机构，并由独立的鉴定人进行司法鉴定，以司法鉴定结论作为认定争议环境信息是否属于“例外性”的根据。这样既可以保护国家、企业或者个人的利益不受侵害，也由于权威鉴定人的中立意见，从而有利于争议的解决。

三、政府环境信息公开相关规定的完善

政府作为社会公权力的执行者，不仅拥有精密的组织机构、众多的人力和社会

资源，而且通过与国家的强制力相结合，使得政府具有强权性和执行力。上述特点使得政府在环境信息公开上具有无与伦比的优势，但是由于立法的不足导致政府环境信息公开的实施效果并不理想，因此需要通过立法完善政府环境信息公开的相关规定。

（一）纳入环境信息公开义务主体政府范围的立法完善

根据《环境信息公开办法（试行）》第 2 条的规定，该办法仅仅只对环保部门公开环境信息做出规定，而对各级政府和其他环境监督管理部门则没有提及，这主要是局限于立法权限的原因。但是，我们的目标是制定《环境信息公开法》，所以应该扩大环境信息公开义务主体政府范围，将各级政府以及与环境保护有关的职能部门都纳入到环境信息公开主体的范围之内。例如，县乡级政府掌握的环境信息资源具体丰富，尤其涉及农村领域的环境状况，与人们生活、工作更加接近；国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、各级公安、交通、铁道、民航管理部门、县级以上人民政府的土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门等也都掌握大量环境和资源的信息。

由政府部门管理的事业单位是否可以成为政府范围的义务主体？有观点给出肯定的答案。如认为我国已经建立了较为完善的环境监测站系统，环境监测站采取双层领导体制，一方面隶属于本级环保局，另一面受上级环境监测站领导。鉴于环境监测站的重要作用及环境数据信息不公开的弊端，加之环境监测站从属于各级环保局的性质，规定将环境监测站纳入政府环境信息公开中，对例行监测数据主动公开及遵照公众申请公开。[①]鉴于，该部分事业单位受政府机关领导，并且具有公共职能，虽然不属于政府编制序列，但是受到行政权力的制约和管理，所以向此类机构申请政府信息公开，应该同样被受理和得到同样的重视。在 2010 年 7 月，环境保护部已经出台了《环境保护公共事业单位信息公开实施办法（试行）》，建议由政府部门管理的事业单位通过立法普遍可以成为政府范围的环境信息公开义务主体。

（二）完善政府环境信息公开的种类

目前政府环境信息公开的种类分为主动公开和被动公开。相关立法对主动公开的相关规定从宏观到具体对信息公开的内容予以较为详细规定，体现了环境信息公开的决心，防止相关机构以各种理由不履行环境信息的公开义务。被动公开则强

[①] 朱伟燕著：《政府环境信息公开制度研究》，中国政法大学硕士学位论文 2007，第 45 页

调在环境信息权利主体的申请下，相关机关依法对掌握的环境信息予以公布的公开类型。

上述种类是根据环境信息公开的动因进行的分类，但是在我国的政府环境信息公开中缺少对紧急状态的环境信息公开规定，因此需要通过立法加以完善，也就是要规定政府环境信息公开的正常状态公开和紧急状态的公开。政府环境信息紧急状态的公开是指由于突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失和对全国或者某一地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁和损害，有重大社会影响的涉及公共安全的环境事件所引发的信息公开。突发性环境事件造成的污染相对于一般的环境污染而言，它没有固定的排放方式和途径，都是突然发生，过程猛烈而不可控，往往让人措手不及，通常会对环境造成重大危害。鉴于此，政府环境信息紧急状态的公开也要规定不同的程序和规则，强调环境信息公开的迅速、权威，要求能够尽快说明环境状态，并且对环境事故的发展提前做出预警和应对。

（三）完善政府环境信息公开的途径

环保部门应当将主动公开的政府环境信息，通过政府网站、公报、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。但是为了政府环境信息的公开的方式更加多元化，除了发布政府公告，建设完善政府网站，定期召开新闻发布会，利用大众媒介传播之外，政府还应当增加多种途径主动公开信息，例如预告、通告、说明等，主要目的是通过上述途径增强环境信息的预先性、正式性和可以核查性，在时间维度上更为广泛的公开环境信息。

有观点认为，强化网站发展和完善信息公开的功能，注重网站的环境信息更新功能，也可设立 BBS 论坛，使公众能更好地进行关于本地区的环境保护的讨论。另外，对于一些与公众息息相关的环境问题，尤其是与公民生活密切相关的环境污染问题也应及时在互联网上予以信息公开。该观点好像是丰富了环境信息的公开途径，但是由于所提出的公开形式缺少法定性和严肃性，反而会导致环境信息公开不能达到良好效果。所以，利用网络公开的环境信息一定是在政府的统一化环境信息网络平台之上，并且要遵循法定程序和形式，才能产生政府公信力，从而有效地保障公众环境知情权。

（四）规定政府环境信息公开专人负责制

我国《环境保护法》及相关法规对责任制并不重视，例如虽然规定了地方政

府对本辖区的环境质量负责，但对负什么责任，是政治责任还是法律责任，拟或经济责任，都没有明确规定，在政绩考核中也缺乏对环境质量状况和资源消耗的考核，从而使地方政府对本辖区的环境质量负责成为空洞的口号。同样环境信息公开也没有法律规定对该工作实行专人负责制，这使得当问题出现时追究责任变得非常困难。因此，为了遏制环境问题继续恶化，我国应当学习欧美等发达国家将各级政府列为本区域环境保护的总责任人的立法经验，通过法律规定使政府承担起环境保护的责任。相关政府部门对环境信息的公开工作应该推行专人负责制，明确专人的职责和权项范围，尤其规定县级以上地方政府与环保部门应切实承担本行政区域环境信息公开工作的职责，当环境信息公开工作出现问题的，主管负责人应当主动承担责任。

（五）细化依照公开申请政府环境信息公开的程序

程序是实现政府环境信息公开的重要保证，而只有细致和设计科学的程序才能够保证政府环境信息能够有效公开，但是目前宽泛的程序规定已经成为依照公开申请政府环境信息公开的障碍，因此有必要细化程序性规定，使得公民申请政府环境信息公开步骤有根据，遇到阻碍则能够进行救济。首先，细化环境信息申请书的格式和内容；其次，进一步细化环境信息申请中的期限；第三，细化环境信息申请中的受理和延期审批机关；第四，细化环境信息公开的决定形式和内容；最后，细化环境信息公开申请的救济途径。

四、企业环境信息公开相关规定的完善

我国对企业环境信息公开的规定主要集中于部门规章之中，部分法律、条例也有涉及，但是只有 2008 年实施的《环境信息公开办法（试行）》规定相对系统，从整体来看，缺乏系统性和规范性，有关公开范围、公开形式、法律责任等许多重要条款仍然需要完善。

（一）企业环境信息公开主体的完善

目前企业环境信息公开的强制主体主要是发生与环境保护相关的重大事件，且可能对其股票及衍生品种交易价格产生较大影响的公司，从事火力发电、钢铁、水泥、电解铝、矿产开发等对环境影响较大行业的公司和被列入环保部门的污染严重企业名单的上市公司；污染物排放超标和超总量的企业；以及因发生事故或者其

他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的企业。但是企业作为环境污染的主要实施者，政府和公众有权利知晓企业的全部环境信息，所以企业应该全部被纳入环境信息公开主体。

在企业环境信息公开主体的完善上，可以通过立法逐步实现。首先规定造成污染的企业应该被纳入公开范围，尤其是对环境影响较大，直接污染破坏环境的行业企业更应该公开环境信息，通过该规定赋予政府和公众在必要时要求其污染环境信息公开的权力和权利，在这个阶段诸如除此之外的其他企业属于自愿公开的范围；其次，在社会和经济条件逐步成熟的情况下，将所有企业都纳入环境信息公开的范围，并且公开内容不但包括污染信息，还要包括企业的资源耗费，以及企业的循环经济实施情况。

（二）产品环境信息的完善

生产产品的最终消耗大多由消费者来完成，因此消费者实际上对企业的生产过程起着重要的促进和抑止作用。目前的众多消费者已经意识到环境的重要性，也在有意识的购买环境友好型产品，而消费者对产品的了解则来自于产品环境信息，但是我国目前立法并没有对产品环境信息进行系统的规定。首先，应该赋予产品环境信息标志适当的法律地位，实现强制性粘贴，细小产品实现有困难，则一定要在外包装粘贴；其次，产品环境信息标志符合一定的法律形式，要载明污染物和可能产生的污染危害，并且写明评价性标准，从而使企业最终出售的产品隐含着丰富的环境信息，影响消费者的环保购买偏好，最终起到促进环境保护的作用。

（三）完善企业环境信息强制公开的内容

完善企业环境信息强制公开的内容包括两个方面，即企业环境信息公开的范围和企业环境信息公开的质量。借鉴国外的立法经验和相关规定，强制公开范围主要为以下几个方面的内容：一是企业的基本生产情况，包括污染物排放情况、环境质量指标的达标率、危险材料的使用和存放情况、消费过程中产品对环境的影响情况等；二是企业环境政策的遵守与执行，包括企业环境管理制度和管理体系的情况、污染物回收利用情况、企业环境政策、企业环保制度、职工的环境保护教育与培训等；三是企业环境绩效分析，即通过主要的企业生产指标和环境保护效果指标，对企业在环境保护方面做出的评判，结果与相应的环境效果与影响进行对比分析来描绘企业的环境情况。

通过立法保证企业环境信息公开的质量，要求企业环境信息的公布必须真实、完整、明确。在相关的事实与数据方面，必须对相关环境事实和污染指标进行分析、选择，公开的环境信息应具有客观性，使得公众对数据代表的意义有直接的性质判断，这样才能保证社会公众能够从企业环境信息公开获得帮助；在环境信息公开时的表达形式方面，要求必须具有规范性和普及性，由于环境信息往往涉及大量的专业术语、专用名词，但是需要企业环境信息公开的最终主体却是一般的公众，因此企业环境信息不具备规范性，往往会使公众难以找到他们想要的信息，如果专业性太强，则会使公众难以了解清晰的环境信息，企业环境信息公开达不到让公众获知环境状况的目的。

（四）完善企业环境信息的公开方式

目前企业环境信息公开的方式包括企业的自愿公开与强制公开。对于不承担强制环境信息公开义务的企业，出于降低成本和避免商业风险的考虑，难以形成对公众进行环境信息公开的意愿。但是公众却由于对企业环境信息的需求得不到满足，可能产生一系列的社会问题。所以企业与特定的公众签订以公开企业环境信息为目的的合同，并可对公开成本，商业秘密保密及相应的违约责任等问题进行约定，就即可以满足公众的知情权需求，也可减轻企业的顾虑，因此在企业的自愿公开与强制公开之外需要增设企业的协议公开方式。[①]

企业环境信息的协议公开主要通过签订合同来实施，合同的主体是企业和特定人群；该合同的主要内容是规定企业向该特定人群公布与之相关的环境信息，同时该特定人群在了解环境信息，满足环境信息知情权后，负有不传播、公布环境信息的义务；该类协议同时遵循合同法的一般规则，如果因为特定居民的过错散播环境信息，同时给企业造成损失则要根据协议承担损害赔偿责任。总的来看，企业环境公开协议能够在特定领域，满足特定企业、特别人群的要求，因此，通过环境信息立法要赋予其一定的法律地位，使之具有可诉性和约束力。

（五）完善企业环境信息的公开途径

目前，我国企业环境信息公开的途径在法律上并没有明确地规定采用哪一种形式，因此在现实中企业公开环境信息也是多种多样，如有的将环境信息披露包含在年度报告中，有的企业做单独报告，有的在公司网站公布等等，企业环境信息公开

[①] 崔赟著：《企业环境信息公开法律制度研究》，中国政法大学法学硕士学位论文 2010 年，第 32 页。

的内容要素也不一样，造成了环境信息公开内容缺乏对比性。

企业环境信息公开的途径应该根据内容的不同，通过立法做出强制的规定。首先，强制性公开事项应该采用环境报告书与公司网站相结合的方式，其中环境报告书采用固定期限印发，并置于企业生产经营场所提供给环境信息权利人取阅，同时其内容发布于公司网站，可供信息需求者浏览；其次，对于选择性公开项目可以采用灵活多样的公开形式，如以工厂参观、厂区周围简讯、发言人办公室等形式公开企业环境信息；以开设公众阅览室，公开环境信息，提供公众查阅、复制；以通过企业新闻发布会和咨询组织等发布环境信息；在开发建设项目场所附近陈列环境影响说明书等信息，通过这些人性化的公开形式有助于树立企业良好社会形象的环境信息。

五、环境信息公开责任与监督激励机制的立法完善

“徒法不足以自行”，因此要保持法律的生机和活力还不能缺少责任的创设和监督激励机制的形成。只有通过相关规定使行为主体意识到责任，才能由环境信息公开的内在动力，只有形成合理的监督激励机制才能让义务主体遵循法律创设的途径实施环境信息公开。

（一）健全政府环境信息主动公开的监督检查制度

地方政府由于受到权力本位思想的影响，对待环境信息公开的态度是缺乏积极性和主动性，导致政府信息的公开也存有局限性。在公众参与环境信息公开制约力不强的情况下，往往上级政府的监督成为地方政府推动信息公开的主要动力。因此，通过立法要健全政府环境信息主动公开的监督检查制度。

政府环境信息主动公开的监督检查制度要求地方政府在环境信息公开中具备下列方面。首先，应当注重环境信息公开的实质内容和具体的内容，不能为了公开而公开；其次，监督负面环境信息的公开，如政府在环境工作方面的失误、不足等；第三，还要监督地方政府为公众申请环境信息公开所创设的途径是否通畅，这就要求政府环境信息公开的方式应多元化；最后，监督政府环境信息公开的数据是否具有客观性，能够反映环境的实际现状。

（二）健全企业环境信息公开方面的监督管理

企业环境信息公开的监督管理分为现场监督管理和非现场监督管理。现场监督

管理是指依法行使环境行政监督管理权的机关及其工作人员，按照法定程序进入管辖区域，对环境信息的公开单位排污现场、对污染物排放状况进行的监督检查意以检查信息公开的真实性和及时性的监督制度。按照现行《环境保护法》的规定，实施现场检查的行政主体是县级以上人民政府的环境保护行政主管部门，以及其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门,诸如公安、交通、铁道、民航管理部门，海洋、水利、卫生、地质、市政、或重要江河的水源保护机构等。被检查的单位有义务如实反映环境信息公开的真实情况，并且提供必要的资料。

非现场监督管理主要依靠环境保护行政管理机关对企业的管制权力，从业务上进行的指导和管理。例如，对企业强制性环境信息公开，规定环境信息公开需经政府环保部门审批，并经政府指定的主要媒体在限定的时间内公开其环境信息，以保证其公开的环境信息的真实性、及时性。如果企业没有遵守相应的环境信息公开管理要求，环保部门可以给予一定的行政处。对此，也可以通过立法规定企业环境信息公开信誉等级评定机制，如果存在经常性违反环境信息公开的行为，则要降低企业环境信息公开等级评定的信誉，实施降级处理，则该企业在信贷、税收的优惠措施也要予以减少。对自愿公开的企业，只要其在当地主要媒体上正式公开环境信息的，应该到当地的环境保护机关备案，如果长时期能够保持良好的环境信息公开记录，则提升企业环境信息公开的信誉等级评定，并且在资本市场和商品市场通过行政指引给予推荐，税收也可以享受一定的优惠。

（三）严格环境信息公开相关工作人员及企业的责任

环境信息公开的专门负责制与责任追究紧密相衔接，如果环境信息负责人仅有权力，而没有责任追究机制，相关责任人也不会依照法律规定去实施环境信息公开。因此，要对环境信息公开相关工作人员及企业的责任进行严格规定。

首先，要求环境信息公开的责任落实到职能部门和个人，这是在环境信息公开正常运行过程中，追究责任的前提；其次，细化职能部门和个人的具体职责，将不同种类的环境信息公开违法行为规定为不同的责任，典型的如依法公开而不公开、在环境信息公开中故意拖延等应该承担的责任，这是追究责任的依据；最后，严格环境信息公开相关工作人员及企业的追究责任形式，例如《环境信息公开办法（试行）》规定地方环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，上一级环保部门应当责令其改正；情节严重的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法

给予行政处分。但从实践状况来看，上级部门并没有权力直接对不执行信息公开的地方政府工作人员进行行政处分，尤其对环境保护部门而言，上级环境行政机关只有建议权。因此，我们在将来的环境信息公开责任形式方面应进行创新，如可考虑将环境信息公开与地方政府的项目审批进行综合考虑，也可考虑除追究环境信息负责人的责任外，对出现阻碍正常信息公开的政府违规，还应实行主要责任人的行政问责制，这样才能取得实际的效果。而对于企业则借鉴刑法中关于单位犯罪的双罚制度，同时处罚企业和环境信息的专门负责人。

（四）虚假公开环境信息法律责任的立法完善

虚假公开或不公开属于违反环境信息公开法的行为，在法律上应该承担相应的环境法律责任。由于环境法具有综合性，调整方式也具有多样性，包括除环境法本身对法律责任作出规定外，还涉及到其他相关部门法，如民法、刑法、行政法等等，因此也会相应的法律责任。

在环境信息公开中涉及的民事法律责任主要是由于虚假公开环境信息，实施了涉及民事方面的违法行为，根据相关法律所承担的对其不利的民事法律后果或者基于法律特别规定而应承担的民事法律责任，例如侵害商业秘密、个人隐私等，此类责任主要通过民事救济使受害人被侵犯的权益得以恢复；在环境信息公开涉及的刑事法律责任主要是由于虚假公开环境信息，实施了涉及刑事犯罪的违法行为，通常应该承担刑事责任，如由于虚假公开环境信息导致重大事故发生，则可能涉及玩忽职守犯罪等；在环境信息公开涉及的行政法律责任主要是由于虚假公开环境信息，实施了涉及行政违法行为，则可能承担行政处罚或者行政处分，要求行政管理主体和被管理者都应该遵从环境信息公开法的规定正确的履行职责和义务。

（五）完善环境信息公开的法律激励措施

企业作为市场中的自负盈亏的盈利性组织，具有逐利性的本能，善于寻找商业机会，但是在环境保护问题上却存在被动性，总是希望将环境成本尽量外化，以降低企业运行成本，从而实现自身利益的最大化。固然国家可以靠环境保护的行政力量，通过外在的监督使得环境信息公开主体自觉遵守法律，但是这样也会增加行政的成本，并且也只是权宜之计，法律的实施主要还是应该依赖能够被内在的得到遵守。

因此，应当在环境信息公开立法中完善环境信息公开的法律激励措施。首先，

将环境经济政策转变为法律规定，以企业环境信息自愿公开为条件，将企业环境信息公开的状况与等级作为企业获得信贷、上市、享受税收优惠和相关费用减免的法定条件，规定相关机构必须遵守环境信息公开的法律激励规定并加以遵守；其次，荣誉称号设置及其发放程序的法定化，环境信息公开主体因为具有良好的环境信息公开记录，应该给予一定的荣誉称号，作为外界评判其社会责任及其自身职责履行状况的判断标准，但是为确保荣誉称号的取得有较强的公信力，应该通过法律做出明文规定。如欧盟中的一些发达国家的会计职业管理机关已经设置了有关环境信息披露方面的奖励，对企业环境信息的良好公开进行奖惩机制，英国 ACCA (英国特许会计师协会)为鼓励企业披露环境会计信息设置了“环境报告奖”。在我国，也可以设定环境信息公开优秀奖、环境信息公开模范单位、环境信息公开模范政府等等，这些奖励主要以精神奖励，但是政府要通过行政主导力量予以推广，从而形成环境信息公开行为的主导力量，对企业、政府环境信息公开的行为起到更好地鼓励作用。

（六）完善环境信息公开中的救济途径

《奥胡斯公约》就公民环境知情权确定了行政救济、司法救济以及法院以外独立、公正的机构如仲裁机构审查三种救济手段。[①]在我国也应该规定层次丰富，保障措施详尽的救济途径。首先，信息申请权利人依法申请行政复议。除了可以申请行政复议，还应当将申请信息公开是否属于例外的争议也纳入司法救济范畴中。其次，重视环境信息公开第三人的权利保障。如果政府公开的环境信息涉及企业作为第三人的，企业认为该信息不属于公开的范围，应当允许企业提起行政诉讼，但是该诉讼不影响阻断环境信息进行公开。同时规定由企业由于环境信息非法公开导致利益受到损害，该企业有权获得经济补偿。

（七）构建环境信息公开的公益诉讼制度

环境信息公开的公益诉讼是指社会成员，包括公民、企事业单位、社会团体依据法律的特别规定，为维护环境公共利益而针对有关民事主体或行政机关，而向法院提起的要求相关义务主体公开环境信息的诉讼制度。国外实践证明，这项制度对于保障公众的环境知情权起到了非常重要的作用。虽然《环境信息公开办法（试行）》在第 26 条作出“公民、法人和其他组织认为环保部门不依法履行政府环境信息公开义务的，可以向上级环保部门举报”以及“公民、法人和其他组织认为环保

[①] 周汉华主编：《外国政府信息公开制度比较》，中国法制出版社 2008 年版，第 662 页。

部门在政府环境信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼”的规定，但是这里的“公民、法人和其他组织”却要求必须存在侵犯合法权益的结果，无形中把诸多的环境保护组织和热衷于环境保护的环保爱好者排除在外，所以有必要构建环境信息公开的公益诉讼制度。

首先，规定符合环境信息公开申请条件的权利人，都可以向有关义务主体申请环境信息公开，其中也包括符合条件的外国人和外国组织；其次，申请条件是相关义务主体的不公开或者公开的环境信息不完整，此外如果环境信息的公开不符合法律规定的规范条件，也应该被纳入环境信息公开的公益诉讼中；第三，环境信息公开的公益诉讼如果原告将有关政府机关列为被告，则直接按照行政诉讼的程序进行；如果涉及相关企业，以企业的信息公开为案由，原告则应该申请行政机关公布企业的强制公开环境信息，如果行政机关没有满足申请者的要求，则也要按照行政诉讼程序提起诉讼；第四，由于为环境公益目的提起诉讼，所以在诉讼费上应该由国家予以减免。

（八）环境信息公开能力的培养和提高

公众的知识水平将决定公众对民主生活参与的深度和广度，因此设计的再完美的制度，如果得不到公众的理解和认识，也是虚无飘渺的。在环境信息公开的过程，要有效地发挥公众参与，有效的途径无疑就是加强环境宣传和环境教育，在环境信息法中规定一系列的措施，提高公众以及相关机构的环境信息公开能力。

公众参与环境信息公开能力的提高，首先必须使公众了解和认识环境信息公开。因为公众只有在知悉、了解环境信息的前提下，才可能有效地参与环境保护和对掌握环境信息的公共当局实施有效地监督。其次，必须将企业的环境信息公开纳入法制化轨道，每年要对企业相关人员进行环境信息公开相关法规的教育，培训和提高其信息公开能力，包括相关文件的填写、互联网知识的教授等。最后，从政府的层面来讲，应当建立健全政府环境信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度，定期对政府环境信息公开人员进行培训，对信息公开工作进行考核、评议。

后记

本书的完成，是一个集体智慧的结晶。为了完成本书，许多专家学者都付出了辛苦的劳动。本书撰稿的具体分工为：吴鹏：第一章第一节；国际第 19 条组织：第一章第二节；朱伟燕、崔赟：第一章第三节；董岩：第二章；李玉梅：第三章和第四章；代杰：第五章和第六章；王婉琳、沈帼英：第七章第一和第二节；孟佳、Atik Ahmed：第七章第三和第四节；郑荣慧、尚凡莹：第八章；傅学良：第九章。全书由胡静和傅学良统一修改定稿。

本书的完成和出版还应当感谢第 19 条组织高级法律顾问 David Banisar 先生、高级主管 Barbora Bukovska 和沈帼英女士，他们对本书的编写给予了许多指导和帮助。同时应当感谢南非组织开放民主咨询中心的 Alison Tilley 先生允许我们翻译和采用《知情权，生存的权利 - 公开资料和社会经济正义》一书中由 Gary D. Bass 和 Sean Moulton 著写的“公共知情权：美国的一个案例”部分内容；感谢英国地球之友（Friends of the Earth）的 Laura Gyte 与 Gita Parihar 提供了部分有关英国环境信息公开的资料；感谢 Atik Ahmed 和 Sue Ghimire 协助收集了部分国外环境信息公开情况的资料；感谢挪威皇家外交部的拨款资助。

中国政法大学污染受害者法律帮助中心与国际第 19 条组织作为此项目的合作方，对项目的顺利开展进行了大量的组织工作，并对许多国内外环境信息公开法律实施的实践进行研究，为本书的写作提供了基础。王灿发教授与沈帼英作为本书的监修为本书的最终完成和质量保证作出了不可替代的贡献。对此我们深表谢意。

胡静、傅学良

2011 年 7 月 28 日