

Huan Jing Xin Xi Gong Kai Li Fa de
Li Lun Yu Shi Jian

环境信息公开立法的 理论与实践

胡 静 傅学良 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

环境信息公开立法的 理论与实践



胡 静 傅学良 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

环境信息公开立法的理论与实践/胡静, 傅学良主编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 3105 - 7

I. ①环… II. ①胡…②傅… III. ①环境信息 - 信息管理 - 立法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 172474 号

责任编辑 周琼妮

封面设计 杨泽江

环境信息公开立法的理论与实践

HUANJING XINXI GONGKAI LIFA DE LILUN YU SHIJIAN

主编/胡静, 傅学良

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640×960 毫米 16

版次/2011 年 10 月第 1 版

印张/18 字数/230 千

2011 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3105 - 7

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66067023

邮购部电话: 66033288

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法律。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NGO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)〕时至今日，许多国家的政府、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：要达到可持续发展，在很大程度上公众就必须能掌握政府信息，以不断要求提升公共服务的质量并向相关单位问责。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，也能够促进公众参与全球性反贪腐和反贫穷的运动。

在中国，随着经济的高速增长，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

① 傅学良翻译，并感谢王婉琳、沈炯英的校订。

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6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，受影响的居民却不能及时得到相关信息。

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 Minis-

try 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

目 录

第一章 环境信息公开及其理论基础	1
第一节 环境信息公开的理论基础	1
第二节 知情权与环境治理	23
第三节 环境信息公开的必要性	39
第二章 环境信息公开立法	49
第一节 环境信息公开立法概述及其历史沿革	49
第二节 我国环境信息公开立法的现状	56
第三节 我国环境信息公开立法存在的问题	68
第三章 环境信息公开的范围	79
第一节 应当主动公开的政府环境信息的范围	79
第二节 企业环境信息公开的范围	99
第三节 不得公开的环境信息的范围	103
第四章 环境信息公开的主体	106
第一节 环境信息公开的权利主体	106
第二节 政府环境信息公开的义务主体	108
第三节 企业环境信息公开的义务主体	110
第四节 环境信息公开的监督主体	113
第五章 环境信息公开的方式和程序	116
第一节 环境信息公开的方式	116
第二节 环境信息公开的程序	123

第六章 环境信息公开的监督、救济和责任	138
第一节 环境信息公开的监督	138
第二节 公众获得环境信息受阻的救济	146
第三节 环境信息公开的法律责任	157
第七章 国外环境信息公开立法及其实践	162
第一节 美国环境信息公开立法及其实践	162
第二节 欧盟环境信息公开的立法与实践	176
第三节 英国环境信息公开立法及实践	188
第四节 日本环境信息公开立法及实践	205
第八章 环境信息公开案例分析	220
案例 1: 广州番禺钻-60 卡源故障信息公开案	220
案例 2: 苏州市首例环境信息公开案	224
案例 3: 孙农诉珠海市环保局信息不公开案	228
案例 4: 绿色和平申请公开巴斯夫企业排污信息案	231
案例 5: 许太生诉上海市环保局信息不公开案	234
案例 6: 严义明申请安徽省环保厅环境信息公开案	236
第九章 环境信息公开立法的完善与展望	241
第一节 环境信息公开立法的总体构想	242
第二节 环境信息公开立法目的和原则的完善	247
第三节 环境信息公开法律制度的完善和构建	252
第四节 环境信息公开管理体制的改革和完善	255
第五节 环境信息公开立法重点条文的完善和补充	259
后 记	275

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、图像、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环境系统之后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 综上所述，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

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、崔赞：《论环境信息公开范围的例外情况规定》，载《环境保护》2008年第17期。

③ 马燕、焦跃辉：《论环境知情权》，载《当代法学》2003年第9期。

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。

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、能量、信息是人类赖以生存的客观世界的三个基本资源和要素。^①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的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来源。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

^① 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。

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发展的需要。环境信息公开如何定义？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。

① 马燕、焦跃辉著：《论环境知情权》，载《当代法学》2003 年第 9 期。

② 王根命著：《环境信息公开法律制度研究》，兰州商学院 2010 年硕士学位论文，第 13 页。

（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。^① 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。^② 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。^③ 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

① 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。

② 邓暘著：《我国环境信息公开制度的立法构建》，中南林业科技大学2006年硕士学位论文。

③ 胡涛著：《环境信息公开制度研究》，武汉大学2005年硕士学位论文。