



教育部人文社会科学研究规划基金项目《环境知情权保护立法研究》(07JA820043)资助

LEGISLATIVE STUDIES
ON RIGHT TO KNOW
ENVIRONMENT

王文革 著

环境知情权保护 立法研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

环境知情权保护立法研究/王文革著. —北京:
中国法制出版社, 2012. 3
ISBN 978 - 7 - 5093 - 3552 - 9

I. ①环… II. ①王… III. ①环境保护法 - 立法 - 研
究 IV. ①D912. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 027468 号

策划编辑 冯雨春

责任编辑 陈兴

封面设计 蒋怡

环境知情权保护立法研究

HUANJING ZHIQINGQUAN BAOHU LIFA YANJIU

著者/王文革

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/2012 年 4 月第 1 版

印张/17.75 字数/232 千

2012 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3552 - 9

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66071862

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

作者简介

王文革,武汉大学环境资源法博士、华东政法大学经济法博士后、上海政法学院教授、高级工程师、注册房地产评估师、注册土地评估师、律师等。具有大型企业集团和省级政府部门的工作经历,具有加拿大、澳大利亚、日本等海外合作研究经历,现任上海政法学院经济法学院院长、环境资源与能源法研究中心主任,上海高等教育 085 工程环境资源法重点学科专业负责人和城市环境安全知识创新平台项目负责人。兼任国际组织 IUCN 生态系统管理专家组成员、环境法专家组成员、《中国国土资源报》法律栏目专家、中国环境资源法研究会副会长、上海环境资源法研究会执行会长、上海市法学家宣讲团高级讲师、上海市律师协会环境资源法专业委员会委员、加拿大英属哥伦比亚大学、日本拓殖大学、日本青山学院大学、武汉大学、复旦大学、上海交通大学、华东政法大学、上海财经大学、上海社会科学院、对外经济贸易大学等国内外多所高校访问教授、客座教授或特邀研究员。研究方向为环境资源法、房地产法、行政法、经济法、不动产开发经营与管理。

先后荣获上海市浦江学者、上海市十大优秀中青年法学家、上海市曙光学者、第三届全国法学教材和科研成果奖、上海哲学社会科学优秀成果三等奖、上海高校优秀教学成果奖二等奖、上海市精品课程荣誉称号、上海高校优秀教材三等奖、国家环境保护部优秀科技成果奖、湖北省政府依法治理优秀成果奖、湖北省政府科技进步奖二等奖、河南省政府优秀调研成果奖二等奖、上海市哲学社会科学学术年会优秀论文、中国环境科学学会优秀论文、中国管理科学学会优秀论文等奖励 20 多项。

先后在《中国环境科学》、《环境保护》、《中国土地科学》、《法商研究》、《政治与法律》、《中国国土资源报》、《解放日报》等报刊发表《生态环境建设立法问题研究》、《论循环经济激励制度》等学术论文 100 多篇,其中有多篇论文获奖、或被人大复印资料全文转载或被多家报刊网站转载;独著、主编、参编著作(教材)共 23 部,代表性个人著作(独著)有:《土地法学》(复旦大

学出版社 2011 年版),《中国节能法律制度研究》(法律出版社 2008 年版),《城市土地配置利益博弈及其法律调整》(法律出版社 2008 年版),《城市土地节约利用法律制度研究》(法律出版社 2008 年版),《城市土地市场供应法律问题》(法律出版社 2005 年版)等。其中《城市土地节约利用法律制度研究》获全国法学教材和优秀科研成果奖(2009 年),《城市土地市场供应法律问题》获上海哲学社会科学优秀成果奖(2006 年);先后主持国际合作、国家社科基金项目、教育部、司法部、环境保护部等省部级以上科研项目 20 多项,其他项目多项;主持或参加国家及地方立法起草 30 多件;承办重大房地产及环境资源法律案件 100 多件。

“环境资源法学丛书”

总 序

我校环境法学科在“十一五”期间被上海市教委列为重点学科,在上海市教委的资助下出版了系列学术著作和教材。在“十二五”开局之年,经专家评审,上海市教委批准我校环境法学科被列入上海市085工程内涵建设规划项目,建设周期五年,包括环境法重点学科建设项目和城市环境安全知识创新平台建设项目两个子项目。该学科以环境资源法理论和实践为总体建设方略,注重与相关学科的交叉与融合,下设环境保护法、自然资源法、能源法、海洋法、环境健康(生命)法、灾害防治法、循环经济法、国际环境法、房地产法、环境资源经济(金融)法、环境资源行政法、环境资源犯罪、环境社会学、生态哲学等14个方向。根据总体建设方略,该学科在“十二五”期间,成果形式除课题和论文外,计划出版系列环境法专著和教材。期盼学术界同仁和广大读者提出批评和建议,帮助我们把这套丛书做得更好。

王文革

2012年4月

前 言

一、国内外研究现状

自 20 世纪中叶以来,世界经济的飞速发展引发了许多严重的环境问题,在一些国家相继出现了环境灾难事故,频频发生的恶性环境事故使西方国家民众的环境保护意识逐渐增强。美日等发达国家于 70 年代开始实施环境信息公开制度,一些国家也将保护环境知情权纳入法律强制执行。社会主体对环境知情权的认识趋于成熟则体现在 20 世纪 70-90 年代,一些环保组织将保障公众的环境知情权作为政治主张提出。同时,公众在环境事务中有获得信息,参与决策和诉诸司法的权利,也是国际环境法在新的历史条件下迅速发展起来的重要内容。目前,世界各国和国际社会仍为环境知情权的保障做着不懈的努力。在我国,环境问题古已有之,现代工业带动经济发展的同时,也使环境问题愈演愈烈。我国环境法律体系中也出现了一些旨在确认和保障环境知情权的法律规范,但仍存在很多立法疏漏和不足,且立法的可操作性较差,再加上我国目前执法环节不畅,权利主体对该方面问题诉诸法院异常艰难,环境知情权难以得到有效保障。

国内外许多学者对环境知情权和环境信息公开已进行了一定程度的研究,并取得了一定成果,包括对环境知情权基本概念的研究、环境知情权性质以及环境知情权法律保护的研究等,综观上述研究,仍存在众多不足之处,现有研究的不足主要表现为:环境知情权法律保护的对策多停留在信息公开方面的研究,对环境监测等其他配套制度的研究缺乏;在信息公开方面,缺乏对企业环境信息公开、产品环境信息公开、突发环境事件中信息公开等制度的深入研究;在调整手段上,偏重传统行政监管方式,对经济激励制度、行政指导、行政合同等新的管理模式研究较少,对市场机制和社会机制的研究较少;局限于具体个别问题的研究,缺乏系统性整体研究;在对国内研究时,对国外相关制度的调查、分析和借鉴不够,不能从全球角度观察和评述。

二、研究目的和意义

本书对完善中国环境知情权保护的法律制度,对有效保障各权利主体的环境权益,对提高环境管理效果以及对建设资源节约和环境友好型社会具有理论与现实意义。具体表现为:

一是,为我国修订环境知情权保护相关法律制度提供立法建议。

二是,填补环境知情权保护立法空白领域。至今我国还没有专门的环境知情权保护立法,虽有专门性的环境信息公开的规定,但停留在部门规章层面,法律位阶低,执行力差,缺乏可操作性。

三是,为环境知情权功能的实现提供法律保障。环境知情权是监督环境公共权力的有效手段,环境知情权使公众利益在积极预防中得以保护,环境知情权为减轻污染侵害提供了可能,环境知情权为权利救济提供了依据,环境知情权促进企业改变环境形象、履行社会责任,核心功能在于弘扬民主和监督行政、保护权利、保障社会的可持续发展。

三、研究思路和研究方法

本书以阐述理论——提出问题——分析与解决问题为主线,通过国内外比较、理论与实践相结合等多种方法,探讨环境知情权的法律保障问题。

本书在马克思主义基本原理的指导下,运用系统分析、比较分析、文献分析、价值判断法、理论与实践相结合、规范与实证分析相结合、宏观与微观研究相结合等方法,对我国环境知情权保护问题进行深入分析,并提出了完善我国环境知情权保护的对策。

比较分析法是以西方国家的经验与教训同我国进行比较分析,吸取西方国家经验与教训,洋为中用。同时,针对我国存在的保护环境知情权的问题进行纵向比较分析,以古通今,考察我国环境知情权缺失的历史根源,理清我国环境知情权保护发展线索、轨迹。

文献法:收集相关文献资料,并对各种文献资料进行分析综合,在此基础上提出自己的认识和评价。

案例法:通过典型案例,阐述我国环境知情权的保护现状,从而从现实的角度提出问题、分析问题并提出解决问题的对策。

价值判断法:对现行的法律规范进行价值判断,分析法律规范形式理性中的实质理性。

四、研究内容和结构安排

本书以环境知情权法律保护为研究对象,以阐述理论——提出问题——解决问题为主线展开研究,包括总论和分论两大部分,共八章。总论包括一至三章内容,分别论述了环境知情权基本理论及其在我国的保护现状,国外及国际社会环境知情权法律保护及借鉴,我国环境知情权法律保护现状、问题及对策等内容。分论包括四至八章内容,在总论的基础上,分别论述了政府环境信息公开制度、企业环境信息公开制度、产品环境信息公开制度、环境公众参与机制、突发环境事件中的环境知情权法律保护等,以期通过对这些制度的完善,为环境知情权的保护提供法律保障。

目 录

第一章 环境知情权及其在我国的保护现状	1
第一节 环境知情权基本理论	1
一、环境知情权的概念及其产生、发展	1
二、环境知情权的构成要件	3
三、环境知情权的功能	8
第二节 由松花江水污染事件看我国环境知情权保护现状	12
一、松花江事件中环境知情权之侵权分析	12
二、我国环境知情权缺失现状及其缘由分析	14
第二章 国外及国际社会环境知情权法律保护及借鉴	18
第一节 国外环境知情权法律保护	18
一、美国环境知情权立法	19
二、德国环境知情权立法	21
三、英国环境知情权立法	22
四、加拿大环境知情权立法	24
五、俄罗斯环境知情权立法	24
六、日本环境知情权立法	25
七、发展中国家环境知情权立法	26
第二节 国际社会环境知情权法律保护	28
一、全球性环境知情权立法	28
二、区域性环境知情权立法	28
第三节 国外及国际社会环境知情权立法对我国的启示	31
第三章 我国环境知情权法律保护现状、问题及对策	33
第一节 我国环境知情权法律保护现状	33
一、我国环境知情权保护的国家立法	33
二、我国环境知情权保护的地方立法实践	39

第二节 我国环境知情权法律保护存在问题	42
一、环境知情权缺少宪法和基本法层面的保护	42
二、环境知情权的主体界定不明	42
三、环境信息范围规定不完整	43
四、企业、产品环境信息公开不充分	43
五、环境检测和监测立法疏漏	44
六、环境知情权与公众参与制度衔接不紧密	45
七、责任机制和救济机制缺失	45
第三节 完善我国环境知情权法律保护的对策	45
一、以地方立法为引导,推动国家立法	45
二、扩大环境知情权权利主体	46
三、扩充环境知情权义务主体	49
四、拓展环境信息公开的范围	52
五、建立健全企业、产品环境信息公开制度	53
六、完善环境检测和监测制度	53
七、健全环境公众参与机制	57
八、健全环境知情权的法律责任	57
九、健全权利救济机制	58
第四章 政府环境信息公开制度	62
第一节 政府环境信息公开制度概述	62
一、政府环境信息公开的概念	62
二、政府环境信息公开的必要性和可行性	63
第二节 国外政府环境信息公开制度借鉴	64
一、国外政府环境信息公开立法情况	64
二、国外政府环境信息公开的启示	72
第三节 我国政府环境信息公开制度现状、问题	73
一、我国政府环境信息公开制度的现状	73
二、我国政府环境信息公开制度存在的问题	73
第四节 完善政府环境信息公开制度的对策	76
一、完善国有公司的信息公开主体地位	76

二、设立专门协调管理机构,建立政府部门间信息共享机制	76
三、扩大政府环境信息公开的内容	81
四、合理平衡政府环境信息公开之例外情况	82
五、完善政府环境信息公开处理方式	84
六、完善申请环境信息公开的收费问题	84
七、完善政府环境信息公开的救济	85
第五章 企业环境信息公开法律制度	87
第一节 企业环境信息公开制度概述	87
一、企业环境信息的概念和分类	87
二、企业环境信息公开的概念	88
三、企业环境信息公开的理论基础	89
四、企业环境信息公开的意义	89
第二节 国外企业环境信息公开制度借鉴	91
一、国外企业环境信息公开立法	91
二、国外企业环境信息公开立法对我国的启示	96
第三节 我国企业环境信息公开立法现状及问题	97
一、我国企业环境信息公开的现状	97
二、我国企业环境信息公开立法现状	100
三、我国企业环境信息公开立法问题	108
第四节 完善我国企业环境信息公开制度的对策	111
一、扩大企业环境信息公开权利主体的范围	111
二、扩大企业环境信息公开强制公开义务主体的范围	112
三、完善企业环境信息公开的方式,建立协议公开制度	116
四、完善企业环境信息公开的形式,鼓励企业发布可持续 发展报告	118
五、完善企业环境信息公开的内容,实施分类管理	119
六、合理平衡企业环境信息公开范围的例外情况	121
七、健全企业环境信息公开的程序	128
八、完善企业环境信息公开的监管	130

第六章 产品环境信息公开法律制度	132
第一节 产品环境信息公开制度概述	132
一、产品环境信息公开的概念	132
二、产品环境信息公开的意义	133
第二节 国外产品环境信息公开制度借鉴	134
一、国外环境标志制度借鉴	134
二、国外能效标识制度借鉴	141
第三节 我国产品环境信息公开制度现状及问题	144
一、我国产品环境信息公开立法及其实施情况	144
二、我国环境标志制度的现状及存在问题	157
三、我国能效标识制度的现状及问题	164
第四节 完善我国产品环境信息公开制度的对策	165
一、完善我国环境标志法律制度的对策	165
二、完善我国能效标识制度的对策	176
第七章 健全环境保护公众参与机制	182
第一节 环境保护公众参与机制概述	182
一、公众参与的概念、特点和意义	182
二、公众参与的基础	183
三、公众参与的范围、形式和后果	189
第二节 国外环境保护公众参与机制立法及其借鉴	192
一、国外环境保护公众参与机制立法规定	192
二、国外环境保护公众参与机制的立法启示	195
第三节 我国环境保护公众参与机制立法现状及问题	195
一、我国环境公众参与机制的立法现状	195
二、我国环境公众参与机制存在的问题	201
第四节 完善环境保护公众参与机制的对策	208
一、国家“积极义务”的设定与环境立法“义务本位”的转变	208
二、程序立法的完善	210
三、明确公众参与的法律地位	211
四、扩大公众参与途径和方式	211

五、建立健全环境行政决策咨询制度	213
六、完善环境行政听证制度	216
七、培养公众环境参与意识	222
八、发展环境社团组织,健全政府保障机制	224
九、完善公众参与的救济机制	227
第八章 突发环境事件中环境知情权法律保护	233
第一节 突发环境事件中环境知情权法律保护的基本理论	233
一、突发环境事件的概念、特点和分级	233
二、突发环境事件中环境知情权保护的理论基础	235
三、突发环境事件中环境知情权保护的必要性	236
四、突发环境事件中环境知情权保护的特殊性	237
第二节 国外突发环境事件中环境知情权法律保护借鉴	241
一、国外突发环境事件中环境知情权法律保护	241
二、国外突发环境事件中环境知情权法律保护的启示	243
第三节 我国突发环境事件中环境知情权法律保护现状及问题	246
一、我国突发环境事件中环境知情权法律保护现状	246
二、我国突发环境事件中环境知情权法律保护存在的问题	248
第四节 完善我国突发环境事件中环境知情权法律保护的对策	250
一、转变观念,培养公开意识	250
二、完善突发环境事件信息公开法律体系	251
三、建立独立的信息发布机构	252
四、建立健全突发事件预警机制	252
五、建立和完善突发环境事件信息反馈机制	254
六、完善突发事件信息公开形式	256
七、建立科学的绩效评估机制	258
八、完善突发事件应对的责任追究机制	259
九、建立信息报告分类管理制度	259
参考文献	262
后 记	269

第一章 环境知情权及其在我国的保护现状

第一节 环境知情权基本理论

一、环境知情权的概念及其产生、发展

（一）环境知情权的概念和特点

“环境知情权”是指社会成员依法享有获取、知悉与环境问题和环境政策有关的环境信息的权利，它是知情权在环境保护领域里的具体体现，是公民参与环境保护、行使环境监督权的前提和基础。其中，就环境信息来说，《环境学词典》将“环境信息”定义为“人类活动中产生的多种物质能量流入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 and 解决环境问题所必需的认知手段和共享资源。环境信息的自然载体常常是多种环境要素和环境介质本身，信息流的流动过程也同时发生它们之中，有时还会通过食物链或其他途径扩展到人体和其他生物体内，通过采集、研究、加工这些反馈性识别信号来认识人类与自然、发展与环境之间的相互关系及其作用的规律，正是环境信息作为一种宝贵资源的价值体现。”环境信息从内容来说，包括环境科学信息、环境质量信息、环境保护信息、环境管理信息、环境立法和环境政策信息等；从其来源来说，包括政府环境信息、企业环境信息、其他组织环境信息、公民环

境信息等;从空间层面,环境信息可划分为全球、国家、流域或区域、地区以及企业层次^[1]。此外,环境信息还可分为公共信息和个别信息,前者指有关单位向全社会发布的环境信息;后者指只有在公众提出要求的情况下才提供的个别信息。它不仅指公众对现行与环境保护有关的环境信息在宏观层面的知情,包括对与环境有关的政策法规以及政府宏观发展规划基本情况的了解和掌握;对拟制定的有关政策和法律法规及规划可能对环境造成影响的认识和了解;对所处国家、地区、区域环境状况的资料的了解等,还指公众对与自身环境权益密切相关的环境信息在微观层面的知情,包括公众对在其所在区域从事各种危害或可能危害环境的开发建设活动的了解;对各种生产经营活动可能对周边环境造成不利影响及其预防对策的资料掌握等。^[2]

环境信息作为信息中的一种,既有一般信息的共有特征,也有其独有的特征。它具有无限性、多样性、灵活性、信息量大、离散程度高、信息源广的特性。特别是环境信息本质上是一种共享资源;在内容上是表征环境资源和环境状况的反馈性识别信号,具有专业性,常常包含大量的技术性操作程序规定以及各类专业术语;在作用上是人类认识和解决环境问题的认知手段;在产生机制上,是人类与自然相互作用相互影响的产物^[3]。

(二) 环境知情权的产生、发展

环境知情权最先由瑞典在二百多年前首先确立,但其真正引起各国关注则在 20 世纪中后期。联合国在 1946 年的第一次大会上,通过第 59 (1) 号决议肯定了信息自由是一项基本权利。此后,诸多国家通过宪法以及专门的知情权立法,对环境知情权作了确认,并提供强有力的法律保障。与此同时,世界经济的快速发展引发了许多严重的环境问题和环境灾难事件,促使许多国家实施环境信息公开制度。如,美国的洛杉矶烟雾事件,即 40 年代美国洛杉矶的汽车废气在紫外线照射下产生的光化学烟雾,造

[1] 万里霜:“企业环境信息供求分析”,载《生态经济》2008 年第 5 期。

[2] 史玉成:“论公众环境知情权及其法律保障”,载《甘肃行政学院学报》2004 年第 4 期。

[3] 李奇伟:“环境信息公开法律制度研究”,湖南师范大学 2005 年硕士学位论文,第 3—4 页。

成许多人眼睛红肿、咽炎、呼吸道疾病恶化乃至思维紊乱，肺水肿。这一事件的发生是美国当时环境问题的突出表现形式，环境群众运动蓬勃高涨，人们热切要求了解政府掌握的环境信息。1953年-1956年，日本熊本县水俣湾，由于人们食用了含汞污水污染的海湾中富集了汞和甲基汞的鱼虾和贝类及其他水生物，造成近万人的中枢神经疾病，其中甲基汞中毒患者283人中有60余人死亡。美日等发达国家在环境问题的重压下，在群众对环境信息的高呼声中，于70年代开始实施环境信息公开制度，将环境知情权写入法律强制执行。又如，乌克兰共和国《自然环境保护法》第9条规定：“公民有权依法定程序获得关于自然环境状况及其对居民健康的影响等方面的确实可靠的全部信息。”泰国的《环境质量法》也作了大致相同的规定。

20世纪90年代后，人们对环境知情权的认识渐趋成熟，一些环保组织将保障公众的环境知情权作为政治主张提出。在全球层面，1992年的《里约宣言》中，第10条规定：“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。”在区域组织层面，联合国欧洲经济委员会与欧盟于1998年签署了《奥胡斯公约》再次确认了《里约宣言》所规定的公众获得环境信息的权利。在国内立法上，欧盟成员国往往都专门制定了环境信息法，其他很多国家，如俄罗斯在《宪法》和《环境保护法》中也确立了公众环境知情权。在2002年1月10日公布施行的《俄罗斯联邦环境保护法》中明确规定，每个人都有获得充分、准确和可靠的环境状况信息的权利，俄罗斯各权力机关有保证其实现的义务。

二、环境知情权的构成要件

环境知情权主要由环境知情权的主体、客体和内容三方面构成，以下分述之。

（一）环境知情权主体

环境知情权的主体包括权利主体和义务主体，又称法律关系主体，即

4 环境知情权保护立法研究

法律关系的参加者、权利的享有者和义务的履行者。

环境知情权的权利主体是指环境信息权的享有者。目前，对环境知情权的权利主体的认识并不统一，但大部分学者认为环境知情权的主体应当包括任何自然人、法人和其他组织。如，在欧洲，任何的自然人、法人都有获得信息的权利，而不需要有切实的利益关系，也不考虑国籍、种族、住所等因素。当然在西班牙、瑞士、克罗地亚、波斯尼亚等国仍然有一些例外，但总体上讲立法的趋势就是让所有人都享有这一权利。而对于公共行政机构，学者们大都将其归为环境知情权的义务主体，从而否认其权利主体的地位。事实上，公共行政机构不仅有公开环境信息的义务，同时还应当有知晓和获取环境信息的权利。如国家环境保护行政主管部门有知悉地方环境保护行政主管部门掌握的当地环境信息的权利，而地方环境保护行政主管部门也应当拥有获取国家环境保护行政主管部门提供的环境信息的权利。所以，公共行政机构这个特殊主体应当拥有双重身份，确立其权利主体的地位十分重要。

环境知情权的义务主体是指掌握环境信息的公共行政机构和企业。这里所说的“行政机构”不单指行政机关，还包括经法律授权或行政机关委托而行使行政权力的组织，因为它们在搜集、掌握环境信息方面与行政机关没有实质性区别。与政府机构公开环境信息的责任不同，企业在一般情况下大都以自愿的方式进行。但各国立法状况也有不一致的地位，以美国为代表的一些国家则积极地推行企业和产品的环境信息公开制度。在1986年颁布的《紧急计划和公众知情权法》（EPCPA）中就规定一些行业需要每年提供一份报告。在这份报告中，公司必须出示其生产部门该年度向环境排放有害物质的总量以及输送到处理、储存和处置装置中的有害物质的总量。到了90年代，法律的新增条款又要求在报告中所提供的信息要包括有关污染源的减少和回收利用的结果。这些报告送交美国环保局后，所有的信息最终由环保局汇总在一份称作有毒物质排放清单的报告中向社会公开。同时美国还展开了产品环境信息公示制度，借用标签等方法将环境信息传播到消费者手中，从而影响消费者的购买决定，通过这些措施的实施，美国有毒物质排放总量已经从1988年的15.88亿公斤减少到1998年的8.16亿公斤，可谓效果显著。可见，将企业纳入环境知情权义务主