

水体污染控制与治理科技重大专项“十一五”成果系列丛书

水污染控制战略与政策示范研究主题

环境信息公开与 环保公众参与制度研究

周国梅 李霞 周军 / 著

RESEARCH ON ENVIRONMENTAL
INFORMATION DISCLOSURE AND
ENVIRONMENTAL PROTECTION PUBLIC
PARTICIPATION SYSTEM

环境治理科技重大专项“十一五”成果系列丛书

环境信息公开与环保公众参与制度研究

RESEARCH ON ENVIRONMENTAL INFORMATION DISCLOSURE AND
ENVIRONMENTAL PROTECTION PUBLIC PARTICIPATION SYSTEM

周国梅 李 霞 周 军 著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境信息公开与环保公众参与制度研究/周国梅, 李霞, 周军著. —北京: 中国环境出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5111-2995-6

I. ①环… II. ①周…②李…③周… III. ①环境信息—公民—参与管理—研究—中国 IV. ①X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 297623 号

出版人 王新程
责任编辑 丁 枚
责任校对 尹 芳
封面设计 岳 帅

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112735 (第一分社)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中献拓方科技发展有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 11.25
字 数 305 千字
定 价 52.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前言

推动环境信息公开和公众依法有序参与环境保护，是党和国家的明确要求，也是加快转变经济社会发展方式和全面深化改革步伐的客观需求。党的十八大报告明确指出，“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证”。新修订的《环境保护法》在总则中明确规定了“公众参与”原则，并对“信息公开和公众参与”进行专章规定。环保部已相继颁布了《环境信息公开办法（试行）》、《企业事业单位环境信息公开办法》、《环境保护公众参与办法》等一系列文件，初步建立环境信息公开和公众参与的法规体系，地方也开展了开展了听证会、污染控制报告会等公众参与模式的实践，但总体上还存在环境信息公开不充分、缺乏监督机制、公众环境保护意识尤其是水环境保护参与程度低、法律体系中对于公众的环境参与权规定不明确和不充分等问题，在一定程度上阻碍了我国水污染防治信息公开和公众参与进程。

为进一步推动我国环境信息公开和公众参与工作，完善我国在相关领域的制度，建立水环境信息公开和公众参与平台，解决公众信息短缺和参与不足的结构性问题，水专项第六主题《水体污染控制与治理战略与政策研究》第三项目《水体污染控制政策创新与示范研究》项目下设了《水污染防治信息公开和公众参与制度及示范研究》课题，课题通过政策顶层设计、政府信息公开与企业环境管理的相关性研究、公众参与（包括非政府组织）水环境保护研究，具体在浙江、太湖流域进行了政府信息公开、企业信息公开、公众参与模式的案例试点，促使相关的政策研究落地；并在我国水环境信息公开与公众参与领域创新性的开展了综合平台建设。

本书（两册）为课题的主要成果，《环境信息公开与环保公众参与制度研究》从制度层面介绍了相关的研究和建议，包括课题概况、环境信息公开与公

众参与的国际经验、我国环境信息公开制度框架、我国公众参与环境保护相关制度以及课题研究结论和政策建议等 5 章；《环境信息公开与环保公众参与实践》则从试点和平台角度阐述了典型模式、地方实践和平台建设内容，包括自愿环境管理手段研究、上市公司环境绩效评估与信息公开制度、太湖流域环境信息公开与公众参与试点研究、环境信息公开与公众参与平台建设等 4 章。

在推进环境信息公开体系与机制发展方面，针对政府环境信息公开，通过建立指标体系并市级政府环境信息公开现状的评估，建议推行“政府环境信息官”试点；设置“环境信息公开评审小组”，实施政府环境信息公开管理机制；破除意识桎梏，将信息公开指标纳入地方干部考核体系；创新信息公开方式，加强地方信息公开能力建设。针对企业环境信息公开，建议强化企业环境监督员职责；协会引导建立诚信体系平台；建立将企业环保信息纳入企业征信系统的工作机制。针对自愿环境管理手段，建议其路线图为，提升自愿性清洁生产的企业数量，广泛推行环境标志，逐步建立和完善企业自愿实施的 ISO14001 环境管理体系，全面普及和推广自愿环境协议，广泛推行企业环境报告书制度，逐步实现我国以行政管理手段为主的管理模式向经济手段和自愿管理手段的过渡。针对上市公司的环境信息披露与绩效评估，建议进一步规范上市公司环境信息披露内容；健全环保与证券部门的合作机制；加强环境会计立法，出台《上市公司环境信息披露管理办法》；加强环境会计理论研究和加强环境审计的立法工作，建立并完善环境审计准则；建立完善上市公司环境信息系统和加强上市公司环境绩效评估结果应用。

环保领域的公众参与，目前迫切需要从整体管理框架体系、法律诉讼、社会组织参与、利益相关人全程参与等方面对相关公众参与模式进行补充。针对环境公益诉讼制度，建议在立法形式上单独设立该制度；原告的资格标准应放宽，范围应扩大；设置行政程序先置，也可规定公民在履行告知义务的同时，向有关行政主管部门请求行政救济；违法者承担民事责任的形式可包括停止侵害、消除违法行为对环境资源的影响或罚金等。针对社会组织参与模式，应加强和完善环保非政府组织自身的组织建设；政府要积极引导非政府组织参与环境保护，与其建立合作伙伴关系，加快环保非政府组织的法制化进程；建立科学、合理的监督和评估机制；政府、企业和非政府组织建立合作联盟。针对以

公众社区为基础的参与模式，应循序渐进，采取先易后难的步骤开展试点；促进在社区环境圆桌会议的实施中纳入更多的利益相关者；将社区环境圆桌会议普及化，保证政策设计上的有效性和使其发挥务实作用。

国家层面的水环境信息公开和公众参与平台 (<http://www.92cy.org>) 于 2010 年正式上线，该平台利用 Arc GIS Server 平台实现了水环境质量、水环境污染控制绩效（行为）信息数据同空间信息数据相结合的 Web 发布；并采用微软推出的 Silverlight 技术，丰富了展现效果、提升了用户体验。通过政府、企业环境信息公开，促进政府、企业和公众的多向交流；同时，公众可将意见或建议通过该平台提交给政府，政府将相关信息反馈企业和公众。试点层面的浙江水污染防治信息公开和公众参与信息平台 (<http://www.zjepb.gov.cn/shj>) 可提供水污染防治信息方面的数据采集上报、发布、查询检索、下载，交流互动等服务，将目前分散在各部门的水污染防治信息按照规范标准进行处理、转换和入库，集全省所有水污染防治信息于一体，平台有效支撑了浙江省政府水污染防治信息公开与公众参与工作开展，试点成果已得到了浙江省环境保护厅实际应用。

本书构建了我国水环境信息公开和公众参与的政策框架，起草了重点公众参与制度的技术指南，并以自愿环境管理手段、上市公司环境信息披露和社区圆桌对话为重点开展研究；阐述了国家和浙江省水环境信息公开和公众参与信息平台设计方案，其主要建议为环保部相关文件的出台提供了支持，得到了有效应用。其中，《环境信息公开与环保公众参与制度研究》第 1 章由周国梅、李霞撰写，第 2 章由李霞、周军撰写，第 3 章由周军、李霞撰写，第 4 章由李霞撰写，第 5 章由周国梅、周军撰写；《环境信息公开与环保公众参与实践》第 1 章由俞海、周国梅撰写，第 2 章由蒋洪强、周军撰写，第 3 章由葛俊杰、周军撰写，第 4 章由曾维华、方莹萍、周国梅撰写。周国梅、周军进行了全书统稿。

本课题在研究过程中得到了水专项办公室、地方试点（浙江、太湖流域）环保部门、浙江省环境信息中心、南京大学、中国政法大学、中华环保联合会等相关机构和科研院所的指导和支持，在此一并感谢。由于作者水平有限，本书错漏缺点在所难免。希望读者提出宝贵意见。

目 录

引言 大数据时代的环境信息公开	1
一、美国企业环境信息公开体系	2
二、欧盟企业环境信息公开实践	8
三、欧美经验对国内企业环境信息公开的启示	10
第1章 概 述	13
1.1 研究框架结构	13
1.2 研究技术创新	15
1.3 研究框架	16
1.4 环境信息公开制度的研究技术路线	17
第2章 环境信息公开与公众参与的国际经验与启示	21
2.1 环境权的概念框架与理论基础	21
2.2 发达国家环境信息公开和公众参与水污染防治实践经验	24
2.3 新兴经济体国家环境信息公开和公众参与实践经验	40
2.4 国内环境信息公开和公众参与研究现状	45
2.5 国际经验对国内环境信息公开和公众参与的启示	47
第3章 我国环境信息公开相关制度框架	50
3.1 环境信息公开的概念与作用	51
3.2 我国环境保护信息公开法律法规体系现状	52
3.3 我国政府环境信息公开现状评估	59
3.4 企业环境信息公开现状调查评估	68
3.5 我国环境信息公开的体系与制度完善建议	84
第4章 我国公众参与环境保护相关制度	89
4.1 公众参与定义	89
4.2 公众参与的法制概况与政策基础	90
4.3 公众参与的现有模式	94
4.4 现有公众参与模式存在的主要问题	106
4.5 公众参与的模式完善建议	109
4.6 对我国公众参与环境保护的展望	115

第 5 章 结 语	116
5.1 主要研究结论	116
5.2 政策建议	120
附件 1 中华人民共和国政府信息公开条例	134
附件 2 环境信息公开办法（试行）	139
附件 3 企业事业单位环境信息公开办法	144
附件 4 环境保护公众参与办法	147
附件 5 重点公众参与制度参考（研究建议稿）	149
附件 6 水环境保护自愿协议实施技术指南（研究建议稿）	157
参考文献	161

引言

大数据时代的环境信息公开

长期以来,对工业企业的污染监督一直是环境法律实践中的短板。一方面,环保行政主管部门不可能拥有足够的资源在全国范围内监测每一个污染源。另一方面,发挥市场的力量,奖优罚劣,也需要公众能够方便地获取环境绩效优良的企业及产品信息,包括实施了绿色供应链的行业领跑者等。因此,准确的信息公开与广泛的公众参与是监督企业排污行为、提升企业环境绩效的有效力量。因而企业环境信息的提供与获取,并且使公众能够很容易地理解,就成为环境管理制度的重要措施。

大数据时代,产生了海量的信息,如何使环境信息公开能够在大数据时代真正发挥环境监管与环境绩效优化的作用,是一个重要课题。在研究分析了美国、欧盟等国家的企业环境信息公开制度与实践后发现:

(1) 法律是企业环境信息公开的刚性规定。

出于对自身形象的考虑,大多数排污企业都不愿公布其环境信息,而公众为了解周边企业对工作生活造成的环境影响,则希望能获取的企业环境信息越多越好。在此种情况下,政府必须对企业环境信息公开做出规定,确保公众的知情权。欧美在信息化发展进程中,根据信息技术的发展,通过了《信息自由法》、《奥胡斯公约》等法规,为公众获取企业环境信息奠定了法律保障。

(2) 对重点的环境质量数据、有毒物质排放数据建立专项制度,并开发信息系统和污染源地图,公开企业提交环境信息。

如美国的有毒物质排放清单(TRI)制度,要求符合工业类别、雇员、化学品和阈值条件的设施所有者或运营者,将有毒化学物质的排放情况进行报告和登记,并通过政府向社会公布相关数据。欧盟的污染物释放与转移登记制度,要求大型集中的工业点源承担强制性污染排放申报义务。这两个制度都建立了相应的数据库和信息系统,且开发了网站,公众若想了解自己所居住区域有哪些 TRI 有毒化学品排放,只要进入美国环保局的 TRI 主页,填写区域邮编号码,就可得到该地区 TRI 化学品的排放信息。

(3) 鼓励企业实施自愿报告制度和环境管理认证,推动企业自愿环境信息公开。

对于污染不严重的企业,通过各种论坛和鼓励措施,借助非政府组织和社会团体的力量,促进企业编制企业环境报告书。如美国的环境责任经济联盟(CERES),其重点在于促进企业界采用更环保的技术与管理方式,环境责任经济联盟于 2000 年发布《企业环境报告原则》,提出了企业环境报告内容的标准框架,除了要求企业提出基本资料外,还要

求提供企业环境信息,包括原材料采购、污染物排放、废弃物处理、能源使用、工作场所安全、产品服务、与供应商关系、环境安全监察、法律法规遵守情况。欧盟 2009 年启动的零售论坛(Retail Forum)也旨在促进购买更加可持续的产品、减少零售部门及其供应链的环境足迹。

(4) 对环境信息深入挖掘,形成数据信息产品,真正成为公共服务产品。

如美国基于 TRI 原始数据开发了一系列的应用工具,如提供郡级、州级及国家级区域的有毒化学品排放和转移数据,并按照设施、化学物质、地理位置及行业类别进行分类整合;提供用户可以与 TRI 数据互动的分布图,点击特定的州就可以生成该州的报告,使得提供的环境信息与数据更加有效、易懂、管用,大幅度降低获取信息的成本,避免信息的不对称。

(5) 利用软件技术使企业环境信息的获取和公开更便捷,降低成本,提高效率。

如美国 TRI 系统的网上填报,企业可直接将数据输送至环保局的中心数据交换库,上一年的数据会自动下载,填报人只需要对数据进行更新、网上签署、表格提交,之后会立即收到环保总署接收填报表的确认信息。一经审核通过,电子版会被自动转发给州政府指定机构,即填报人一次填报能同时满足向美国联邦环保局与州政府报告的义务。

基于以上研究与比较分析,从企业环境信息产生→收集→应用三个过程入手,在大数据背景下,提出对我国的启示建议如下:①在企业环境信息产生阶段,应采取各种措施政策产生尽可能多的企业环境信息,一是制定和完善相应的企业环境信息公开激励机制,二是利用代表公共利益的社会团体,推动企业公开环境信息,三是制定企业环境信息数字化标准政策,为互联网+信息共享奠定基础;②在企业环境信息收集阶段,开发或完善以污染物排放与转移登记、环境影响评价、排污许可等制度的企业环境数据库,在此基础上,建立互联网+信息共享企业环境信息公开平台,相关制度中的企业环境信息应保持一致;③在企业环境信息应用阶段,对企业环境原始数据与信息进行供给侧结构性改革,开发数据应用工具,使公众可获取更多的分析信息。一是开展企业环境行为信用等级评审,对优秀企业、行业领跑企业形成正面激励作用,二是将企业环境信息用于企业征信系统,实施绿色信贷。

一、美国企业环境信息公开体系

美国企业环境信息公开制度理论与实践处于国际领先地位。在企业环境信息公开制度建设中,美国国会、美国环保局、美国财务会计准则委员会和美国非政府组织等发挥了巨大作用。

(一) 美国企业环境信息公开体系的历史发展

随着 20 世纪 50 和 60 年代公民运动的兴起,1964 年美国国会制定了《信息自由法案》,它是在社会政治经济发展,公众要求信息公开的大时代背景下出台的,其标志着美国信息公开制度的确立。

在环境保护单行法中,《清洁空气法》《清洁水法》《有毒物质控制法》中则有强制公开企业环境信息的具体条款,政府要求企业定期向主管环境部门对许可证的执行情况做详

细报告，报告包括污染物排放清单及数量。其中，1976 年实施的《有毒物质控制法》中要求企业呈报关于化学物质的所有资料，包括企业生产、使用、扩散和处置等有关环节。1986 年在《紧急计划和社区知情权法》中，工业企业被要求对几百种有毒化学物质的使用和释放情况做公开报告，公众知情权得到进一步的明晰与保护。被誉为企业环境信息公开典型代表的“有毒物质排放清单”就是将公众的环境知情权进行政策落实，有效促进企业减少有毒废物的产生。美国环保局在促进企业环境信息公开方面发挥了积极作用，根据《紧急计划与社区知情权法》（the emergency planning and community right-to-know act）确立了企业环境信息的强制披露，建立了美国有毒化学物质排放清单这一强制报告制度。综合而言，美国政府推动的环境信息公开渠道畅通，具体方式见下表。

美国政府推动的环境信息公开及公众参与渠道

	途径	性质	内容
信息 渠道	http: //www.regulations.gov/	EPA 的重要网上民意征集系统和信息公开系统	囊括了所有相关的法律法规、预案及公众意见。收录了多达包括 EPA 在内的约 160 家机构的信息
	《联邦纪事》	政府信息公开系统	政府各部门的拟议法规、最终法规及其他联邦机构的有关活动通知，包括政令及总统文件。按不同环境要素分类，包括拟召开的会议，环境保护方面的法规等
	信息中心阅览室		提供相关背景信息（纸质的和电子版）。中心收集所有办公室的相关信息
	TRI.NET	企业环境信息查询系统	
辅助 措施	公众登记		要求发送更新法规有关通知至本人邮箱以获得信息
	信息中心		提供语言帮助及残疾人特殊服务
参与 渠道	http: //www.regulations.gov/	意见征询系统	提出对相关问题的意见并浏览其他人发表的意见
	电邮至信息中心、邮寄等	意见征询方式	提出对相关问题的意见并可要求提供相关信息
	有关会议（听证、咨询等）		就讨论议题提出意见和建议
	其他途径（游行、演讲等）		略

美国环保非政府组织也是推动企业环境信息公开的主要动力，1989 年联合成立的环境责任经济联盟（CERES），其重点在于促进企业界采用更环保的技术与管理方式，环境责任经济联盟于 2000 年发布《企业环境报告原则》，提出了企业环境报告内容的标准框架，除了要求企业提出基本资料外，还要求提供企业环境信息，包括原材料采购、污染物排放、废弃物处理、能源使用、工作场所安全、产品服务、与供应商关系、环境安全监察、法律法规遵守情况。到了 20 世纪 90 年代，法律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控制和资源回收利用等方面的信息。该法规定：“企业的义务主要是提供有毒物质的资料，在企业环境信息公开方面也做出了明确和具体的规定”。在这一法律的推动下，自愿环境报告发展迅猛。1999 年，美国 100 家最大的公司中，有 30 家公司自发提供环境报告，2015 年这一比例增长为 90%以上。

（二）美国有毒化学物质排放清单制度

美国有毒化学物质排放清单制度是企业环境信息公开发展进程的最终产物，是美国政府监管和市场管理体系的相互作用。

美国有毒化学物质排放清单（Toxic Release Inventory，简称 TRI）制度，是指所有超过一定数量排放列入排放清单中有毒物质的企业必须向美国环保局提交年度报告（Form R），报告企业使用、储存、运输、处理有毒化学物质的数据，美国环保局在对这些数据进行收集、整理、升级之后建立电子数据库向公众公开等一系列规定。实践证明，TRI 制度对有害化学污染物排放控制以及重大化学事故防范方面成效显著，更对环境管理决策和公众参与提供了基础支持^{①②}。

美国国会于 1986 年通过了《应急计划与社区知情法》（EPCRA），为强化公众对社区化学物质排放信息的知情权，并通过信息公开让公众知晓社区的环境风险，EPCRA 第 13 节纳入了有毒化学物质排放清单。自 1986 年导入有毒化学物质排放清单以来的 20 多年时间，以 EPCRA 为基础，国会以及美国环保局对有毒化学物质排放清单的扩展过程中，逐步形成了一个较为完整的规则体系，即有毒化学物质排放清单制度体系^③。

有毒化学物质排放清单制度体系中 EPCRA 是基础，1990 年颁布的《污染防治法》（Pollution Prevention Act, PPA）、1993 年总统令 12856、1995 年的总统令 12969 等法律法规将有毒化学物质排放清单制度的适用范围不断扩大。最重要的是，美国环保局一直致力于将有毒化学物质排放清单制度打造成为美国环保局最有效的执行项目，从 1994 年起，美国环保局为完善有毒化学物质排放清单，先后颁布了 12 个规章，分别就增减化学物质、微量排放企业阈值的选择、报告企业的增加、PBT 化学物的报告要求、减少报告频率等事项对有毒化学物质排放清单制度进行补充与完善。迄今有毒化学物质排放清单制度所创造的规则体系已成为国会最大的规则项目。其内容涉及有。

1. 化学物质的范围

EPCRA 规定化学物质要进入清单，以下三个条件必须满足其一：①引起或者可能引起重大的急性健康威胁；②可能导致致癌、致畸或者严重的不可逆转生殖功能障碍、神经紊乱、基因突变等慢性健康威胁；③基于化学物质的毒性、在环境中的持续性以及生物聚集性等引起或者可能引起对环境重大威胁。除美国环保局可以自主决定增删之外，公众若认为某化学物质符合增减条件，可以向美国环保局提出申请，美国环保局应在 180 天内做出准许或者拒绝的决定。EPCRA 当时列出的有毒化学物质为 291 种，化学物质类型 13 个。1984 年美国环保局通过颁布规章把 286 种化学物质及类型追加到了有毒化学物质排放清单目录中。这次追加的化学物质数目是较大的，被称之为美国环保局对有毒化学物质排放清单制度的“第一大扩展运动”。考虑到持久累积性有毒污染（Persistent, Bioaccumulative,

① <http://www.epa.gov/tri/lawsandregs/index.htm>.

② Alternate Threshold for Facilities With Low Annual Reportable Amounts; Toxic Chemical Release Reporting; Community Right-To-Know (1994), <http://www.epa.gov/fedrgstr/epa-tri/1994/November/Day-30/pr-3.html>.

③ See Eric M. Falkenberry, The Emergency Planning and Community Right-to-Know Act: A Tool for Toxic Release Reduction in the 90's, 3 Buff. Envtl. L. J. 1, 20-21, 26 (1995).

and Toxic, 简称 PBT) 化学物质对人体与环境的重大危害性, 为了削减其环境风险, 1998 年美国环保局开始实施“PBT 战略”, 优先对 PBT 化学物质的环境信息公开提出更严格的要求。1999 年美国环保局颁布规章首次列入 18 种 PBT 化学物质进入有毒化学物质排放清单。2001 年美国环保局又将铅及铅化合物作为 PBT 化学物质纳入到有毒化学物质排放清单范围中来。2010 年, 美国环保局又公布提议在 TRI 中添加 16 种“合理预期的人体致癌物质”。截止目前, 美国环保局规定申报的有毒化学品已达 600 多种。

2. 履行报告义务的企业

EPCRA 为进入有毒化学物质排放清单的企业范围设定了三个条件。第一, 企业规模必须达到十个以上全职雇员。第二, 企业经营范围在标准工业分类码 20—39 的范围之内。为了对经营范围进行必要的变更, 美国环保局有权增加或者删除有毒化学物质排放清单的企业范围代码, 但是这种变更必须符合有毒化学物质排放清单的立法目的。第三, 规定了企业报告排放有毒污染物质的阈值, 即“企业生产、加工或者其他方式使用有毒化学物质排放清单列表上的化学物质超过一定的限度”就要履行报告义务。三个条件同时具备是企业履行信息公开义务的前提。但是在特殊情况下, 美国环保局基于有毒化学物质的毒性、与其他企业或者人口聚集地的临近等因素, 可以自主决定某一特定企业履行有毒化学物质排放清单报告义务。在实践中, 美国环保局经常运用该条款无须通过任何规定, 只要发一封信函或者请求书就可以要求企业报告环境信息。在 BARRICK 采矿公司诉美国环保局一案中, 原告的主要理由就是美国环保局通过信件方式将其纳入到有毒化学物质排放清单违反行政程序原则。尽管哥伦比亚特区法庭否决了原告诉求, 但是案件反映出了企业对美国环保局该职权的担忧。

有毒化学物质排放清单制度企业范围的扩展主要从三个条件中的后两个条件进行的, 即扩展标准企业分类代码与降低排放阈值。1995 年的总统令 12969 规定: “成为与联邦政府签订 10 吨订单以上的企业, 有毒化学物质排放清单报告是条件。”这是联邦层面对有毒化学物质排放清单企业范围的扩展, 而在美国环保局层面, 1997 年进行的第二阶段扩展运动, 所针对的就是标准企业分类代码的扩大。根据美国环保局规定, 在原有基础上, 增加 7 个产业部门进入有毒化学物质排放清单范围。至于报告阈值降低, 则主要体现于 PBT 化学物质报告阈值的降低, 由原来的 25 000 磅与 10 000 磅降低到 100 磅与 10 磅, 其中二噁英及其化合物的阈值为 0.1 千克。

3. 企业报告内容

EPCRA 规定信息公开内容包括如下几个方面: ①企业的名称、位置以及主要经营活动; ②信息真实性与完整性的保证书, 该保证书必须由企业高管签署; ③企业所使用的有毒化学物质名称、进入产品、废弃物数量以及从企业中排放、转移数量; ④对每一废物源的处理和弃置方法及处理的效率, 源削减与回收的措施及效率; ⑤进入环境媒介(水、大气、土壤、地下水)的各种有毒化学物质年度总量。

4. 报告阶段及形式

有毒化学物质排放清单报告分为两个阶段: 第一个阶段是企业向美国环保局报告阶

段。企业先填报有毒化学物质排放清单报告表格，并在每年7月1日之前向美国环保局提交报告表。虑及中小企业负担，美国环保局在1994年颁布规章，规定单个化学物质排放量低于500磅的企业，可以选择使用替代性报告表格（Form A），在替代性报告表格中，只需要提供一个证明书对符合适用替代性报告表格的条件予以说明，当然这些条件的说明必须有充实的估算记录予以证实。第二个阶段是美国环保局向公众报告的阶段。根据EPCRA规定，美国环保局建立并维护全国性的有毒化学物质排放清单信息数据库（TRI Explorer），并使得数据库能够通过网络为所有的人无偿获取。TRI Explorer提供快速简易的有毒化学物质排放清单、处置等数据，并且能够回复公众关于化学物质、企业、地理位置、企业部门等疑问。TRI Explorer是联邦层面上的数据库，在州一级层面，各州都建立了有毒化学物质排放清单电子数据库，即TRI Fact Sheet，并且这种州数据库可以从联邦数据上找到链接。但是，最有效的形式莫过于美国环保局在分析升级数据后出具的有毒化学物质排放清单年度报告，这个报告能够清晰看到各类数据总量与明细，更重要的是数据历史发展趋势。该报告是最有力的促使企业自动削减自身排放，同时环保团体能够明确的区分出各企业遵守联邦、州的排放许可情况，这些情况往往能够影响国会成员加强或者执行国家或者州的污染削减立法。

5. 报告执行与责任

有毒化学物质排放清单制度的执行与责任机制除了罚款（包括法院的民事罚款、美国环保局的行政罚款）外，还包括公民诉讼。根据EPCRA的规定，公众可以对违反下列义务的企业或单位提起公民诉讼：①未按时完成或者提交有毒化学物质排放清单报告；②美国环保局未在规定时间内就公众提出的增加或者减少化学物质做出答复；③美国环保局未按照规定建立电子数据库；④美国环保局未颁布商业秘密保护规章；⑤美国环保局未在规定期限内对商业秘密保护请求做出回应。公民诉讼的机制十分有效的。仅1998年至1992年就有202个公民诉讼的案例。

6. 报告豁免

报告豁免在EPCRA中未做规定，是之后颁布的联邦规章予以细化的。这种豁免有：①微量豁免。该豁免是指当企业决定是否排放超过规定阈值时，可以对他们加工或者其他使用的混合物产品中所含有的低浓度化学物质不予计算在内。但是，PBT化学物质是不予豁免的，即任何浓度的PBT化学物质都需要计算进排放量。②零件豁免。该豁免是指出现在加工或其他使用方式下的零件内所含的化学物质不予计算在内。此处的零件须满足三个条件，一是在产品中被形成特定的图案或者形状；二是在此种图案与形状下，零件本身的功能已经全部或部分丧失；三是此种零件在正常条件下不再排放有毒化学物质。③特殊用途豁免。该豁免是指如果化学物质属于特定的用途，那么在此情形下的化学物质排放不计入阈值计算范围之内。④实验室活动豁免。该豁免是指在实验室中为研究或者质量控制所生产、加工或者其他使用的化学物质不予计算，但是该豁免不适用于为商业目的或者试验场的规模经营。⑤出租财产所有人豁免。该豁免的是说如果排放设施之上存在出租法律关系，那么报告义务由出租方承担，所有人不重复报告。

(三) 环境责任经济联盟

环境责任经济联盟(Coalition for Environmentally Responsible Economics, CERES)1989年在美国成立,成员主要来自美国各大投资团体及环境组织,工作重点在于促使企业界采用更环保、更新颖的技术与管理方式,以尽到企业环境责任。

自环境责任经济联盟成立以来,大约有近百家领域不同、规模各异的公司加入该联盟并签署了一揽子协议,包括节约能源、水环境、减少碳排放、降低员工和社会的健康与安全风险。它们同意向社会公告公司在这些领域的进展,并假设它们也需要从自己的公司管理角度获取相同信息,从而衡量成本、收益和进展。

1989年,环境责任经济联盟提出包含十条内容的企业行为规定——《瓦尔德斯原则》(Valdez Principle),后经修改成为《环境责任经济联盟原则》(CERES Principle)于1992年颁布。这一原则是一套内容详细的声明,用以鼓励企业把该原则当作改善环境治理工作的标准,它包含了企业经济活动对环境影响的各个方面,主要有:①对生态圈的保护;②可持续利用自然资源;③废弃物减量与处理;④提高能源效率;⑤降低风险性;⑥推广安全的产品与服务;⑦损害赔偿;⑧开诚布公;⑨设置负责环境事务的董事或经理;⑩举办评估与年度听证会。

所有投资人都期望公司透明地公开提报其财务绩效,而且愈来愈多的投资人在要求公司公开提报其财务绩效的同时,也要求公司通报其社会与环境绩效。自1990年起,环境责任经济联盟开始在美国及国际间致力于推动企业环境报告书的工作,目的在于提升组织环境管理实务的层次。1997年环境责任经济联盟还发起成立了全球报告协会(GRI),该协会已于2002年6月成为一个独立的国际性组织。由全球报告协会设计和推行的用于编制可持续发展报告的指导性纲领《可持续发展报告指南》现已成为事实上的有关企业经济、社会和环境绩效报告的国际标准。作为标准化构架,除了要求提供公司的基本数据(大、小财务信息等),策略组织和管理信息外,也要充分提供与原料的政策、污染物的排放、废弃物处理、能源使用、产品责任、供货商关系、健康、安全与环境(HS&E)查核、是否符合法令等项内容相关的环境数据。

CERES原则在美国范围内实施,因此,更适合总部设在美国的公司。CERES为小型公司制定了专门报告要求,使得该原则现在适合于各种规模的公司。CERES原则的一个最大优点就是CERES与公司不断进行对话。与绝大多数原则和标准的情况不同,公司不能单方决定采用CERES原则,签署该原则是一个双向的过程,即企业承诺,CERES董事会接收。在与企业的对话中,董事会提出CERES网络组织认同的问题。

CERES影响巨大,该网络组织中的核心投资商代表着多达3000亿美元规模的市场投资。核心投资商发布报告为其他投资商和其他利益相关者提供了标准化数据。

在CERES中公司与利益相关者之间的约定是CERES原则一个重要标志,建立了信任,避免冲突。CERES最大优势之一就是可私下探讨分歧,而不是通过媒体或在法庭上进行。本着相互尊重和达成一致意见精神,进行此种会谈。CERES的参与者认为这种以信任为基础解决冲突的方法是该组织最有价值的一个贡献。同时,通过CERES报告,可公开与环境相关数据。

CERES原则包含保护告密者条款,这对于保护揭露企业违反原则的那些员工非常重

要,避免公开那些信息而遭受报复。CERES 原则声明,对于向管理部门和适当的主管部门汇报危险事件或状况的员工,会采取措施保护他们。

作为一个由社会投资者和环境团体组成的非营利性组织,环境责任经济联盟一直在努力推动使所有投资者的投资更环保。环境责任经济联盟每年都要公布报告:对环境佼佼者进行报道,并公布 10 个环境最落后者,同时列出承诺《环境责任经济联盟原则》的公司名录。这些清单名录影响着具有环境和社会意识的投资者。

二、欧盟企业环境信息公开实践

(一) 欧盟环境信息公开法律框架

欧盟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”。

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》条文的具体化规定。该指令强调了原指令的目的,对环境信息的范围、公共机构范围、信息公开时限等多个方面做出了修改,并进一步规定了环境信息公开的方式,要求公共机构利用电子数据库、网络主动收集、公开和更新特定环境信息。上述指令和公约为在欧共体各成员国建立环境信息公开制度奠定了坚实的基础。

(二) 欧盟企业环境信息公开相关政策手段

针对企业环境信息公开,欧盟以“一公约两指令”为法律依据,制定了强制性和鼓励性两类政策手段。

1. 强制性政策手段

针对可能对环境造成较大影响的项目和企业,欧盟出台了强制性政策,要求开发者公开其环境信息,希望借此政策给企业施加压力,迫使其主动减少污染。

欧盟《关于某些公共或私人项目环境影响的评价的指令》(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。

2000 年欧盟委员会根据《关于综合污染防治的 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)。二者共同要求各成员国政府部门收集、储存从各个污染源取得的排放信息，同时，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。

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。

2. 自愿性政策手段

欧盟为鼓励企业定期向公众通报其活动和产品的环境影响，制定了一些自愿性制度手段。

1991 年，欧盟环境部长会议提出了“生态审计(Eco-audit)”和“生态认证(Eco-labeling)”两项重要的草案，鼓励成员国企业和组织在自愿的基础上接受。1993 年 3 月，欧盟环境部长会议对上述草案达成共识，通过了“生态管理与审计计划(EMAS)”并于当年 7 月生效。EMAS 是对环境管理体系的一项自愿性规定，鼓励成员国企业设立环境目标，遵循标准的环境管理、审计和报告程序，并由外部独立审计师验证其执行结果。

欧盟还采用了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。

此外，欧盟 2009 年启动零售论坛(Retail Forum)以促进购买更加可持续的产品、减少零售部门及其供应链的环境足迹，其他利益相关者如生产商、消费者和其他非政府组织都纳入到此论坛中。通过论坛活动推动零售商提供更加可持续的产品、促进购买节能灯泡以及减少其自身的碳足迹等。

(三) 重要制度：污染物释放与转移登记制度

欧盟污染物释放与转移登记制度 E-PRTR 系统(2009 年正式运行)是建立在其前身——欧盟污染物排放登记系统(EPER)——基础之上的全欧盟范围的污染物排放信息公开平台。该平台的建立，是欧盟为改进污染物排放与转移的透明度、鼓励企业改善环境