

目 录

中国篇：我国环境信息公开制度	1
一、我国环境信息公开制度的产生与发展	2
二、我国政府环境信息公开制度	4
（一）申请政府环境信息公开的主体范围	4
（二）政府环境信息公开的主体	4
（三）政府环境信息公开范围	4
（四）不得公开的政府环境信息的范围	20
（五）获取政府环境信息的方式	22
三、我国企业环境信息公开	28
（一）企业环境信息的强制公开	28
（二）企业环境信息的自愿公开	31
（三）对于负有强制公开义务的企业不公开其环境信息的，公众获取 相关信息的渠道	32
四、公众获得环境信息受阻的救济	35
（一）向上级环保部门举报	35
（二）信访	36
（三）申请行政复议	36
（四）提起行政诉讼	39
（五）真实案例评述	43
案例 1：广州番禺钴-60 卡源故障信息公开案	43
案例 2：苏州市首例环境信息公开案	46
案例 3：孙农诉珠海市环保局信息不公开案	50
案例 4：绿色和平申请公开巴斯夫企业排污信息案	53
案例 5：许太生诉上海市环保局信息不公开案	55
案例 6：严义明申请安徽省环保厅环境信息公开案	58

理论和借鉴篇：知情权与环境	62
一、引言	62
二、获得环境信息的重要性	63
（一）知情权与良好治理	63
（二）信息和参与环境保护	64
（三）获取环境信息与生命权	65
三、知情权的国际标准	68
（一）环境知情权	68
（二）获取信息是一项人权	72
四、有效获取的各项原则	74

中国篇：我国环境信息公开制度

环境信息的定义很多，尤其是学者的定义更呈现多样性，不过其核心含义并没有什么分歧，那就是：环境管理、保护、改善、使用等方面的信息。环境管理信息手段的引入，是继管制手段和经济手段之后的又一项新的环境管理手段，被称为人类控制污染史上的第三次浪潮。根据我国《环境信息公开办法（试行）》（以下简称“办法”）第2条的规定，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。该《办法》关于环境信息的规定与《政府信息公开条例》所规定的政府信息的内容是一致的，即政府环境信息不仅包括环保部门在履行环境保护职责过程中制作的信息，同时也包括在履行职责过程中获取的信息。环保部门在履行环境保护职责的过程中，环保机关获取的与企业有关的环境信息，将转变成政府环境信息的一部分，环境保护部门可以应公民、法人或其他组织的申请予以公开。但是《办法》第19条规定的企业自愿公开的环境信息的范围，比政府在履行环境保护职责过程中获取并转化为政府环境信息的范围要广泛得多，比如企业环境保护方针、年度环境保护目标等，仅属于企业环境信息。而企业排放污染物种类、数量、浓度和去向等此类信息，有义务向环保部门提供，并且也是环保部门在履行对企业的排污情况进行监督管理的职责过程中所可能获取到的信息，那么这一部分企业环境信息在环境保护部门取得后就同时具有了政府环境信息的属性。因此企业环境信息和政府环境信息的范围是有可能相互交叉的，不能片面地认为企业环境信息，不属于政府应该公开的政府环境信息的范围。

环境信息公开的对象是公众，无论是政府环境信息公开还是企业环境信息公开，都是为了让政府和污染企业以外的个人或者单位了解环境信息。对环境信息有兴趣了解的个人往往是消费者或者受到企业污染的利害关系人。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，对污染严重企业及其产品的负面评价、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。

当然，环境信息的公开对于行使环境管理权的行政机关没有权力寻租、滥用权力的空间，严格执法的效果强制企业遵守环境法律法规。

一、我国环境信息公开制度的产生与发展

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

^① 李奇伟：《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。

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。^①2006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》，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，并且，专设一节“公开环境信息”，对环境影响评价过程中的环境信息公开作了详细规定。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。

^① 范小倩：《我国环境信息公开法律制度研究》，吉林大学硕士论文，2008年，第5页。

二、我国政府环境信息公开制度

根据《环境信息公开办法（试行）》，环境信息包括政府环境信息和企业环境信息。因此，我国环境信息公开制度主要由政府环境信息公开制度和企业环境信息公开制度组成。

（一）申请政府环境信息公开的主体范围

关于申请政府信息公开的主体的范围，《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。”可见，究竟何谓“特殊需要”，并未作出解释。虽然《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”字眼，但是其立法依据是《政府环境信息公开条例》，自然也收到其的约束。可以肯定的是，我国申请环境信息的主体是有限制的，尽管收到限制程度如何或许有争议。限制除了体现在“特殊需要”外，还有自然人的申请人必须是公民，将外国人排除在外。

（二）政府环境信息公开的主体

根据《政府信息公开条例》，政府环境信息的公开主体为“县级以上各级人民政府及其部门”，鉴于《环境信息公开办法（试行）》属于部门规章，只是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，需要指出的是，由于环境信息并非由环境保护部门一家掌握，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。

（三）政府环境信息公开范围

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。

以下将对各类政府环境信息加以解释。

1. 环境保护法律、法规、规章、标准和其他规范性文件

（1）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。

（2）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》。

(3) 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》。

(4) 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)》。

2. 环境保护规划

环境保护规划是对一定时期内环境目标和任务所作出的计划, 是政府对环保工作的总体部署和行动方案, 也是国民经济和社会发展规划的组成部分, 因此其具有重要意义。环境保护规划分为国家规划和地方规划。

《国家环境保护“十一五”规划》, 就是国家环境保护规划, 它阐明了“十一五”期间国家在环境保护领域的目标、任务、投资重点和政策措施, 明确了各级人民政府及环境保护部门的责任和任务。而地方环境保护规划, 是由县级以上地方政府参照国家环境保护规划制定, 例如《上海市环境保护与生态建设“十一五”规划》。

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。但规划与法律、法规不同,

它不具有可诉性，即不可依据规划提起诉讼。

3. 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。

4. 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。

5. 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。

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

(1) 总量分配指标是指：

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。

一般情况下总量控制与浓度控制的主要区别：（见下表）

	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/m ³
解决面源污染作用	较容易	难

(2) 应用领域:

目前我国应用总量控制制度的领域为水污染防治和大气污染防治。

(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。

(4)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。

(5)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。

7. 大、中城市固体废物的种类、产生量、处置状况等信息

(1) 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秆类。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。

(2) 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。

(3) 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。

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

(1) 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。

（2）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。

(3) 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。

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。

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

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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。

10. 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：

(1) 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。

(2) 《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。

(3) 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。

(4) 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。

(5) 建设项目环境影响评价费另行下达。

(6) 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。

(7) 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。

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

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。

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

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。

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

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。

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

什么是重大、特大环境污染事故或者事件？

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，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。

15. 环境保护创建审批结果

这里的环境保护创建指的是，对一种环保荣誉称号的争取。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。

16. 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。

17. 法律、法规、规章规定应当公开的其他环境信息

这一条俗语称之为“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。

（四）不得公开的政府环境信息的范围

《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。

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”。在我国的法律法规中没有出现“隐私权”的字眼，也没有任何一部法律的名字中带有“隐私”的字眼。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》第一百零一条、第一百零二条分别规定，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》第二百四十六条规定了侮辱罪、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。

对于涉及国家秘密的信息绝对不能公开。而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。

（五）获取政府环境信息的方式

1. 拥有环境信息的政府机构

我国《环境保护法》第七条的规定，“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。国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理。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，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。”

上述规定是对我国环境保护监督管理体制的规定，即是对国家环境保护监督管理机构的设置，以及这些机构之间环境保护监督管理权限的划分。根据上述规定，我国环境保护监督管理体制可以概括为：统一监督管理与分级、分部门监督管理相结合的体制。统管部门与分管部门的执法地位是平等的。统管部门是指国务院环境保护行政主管部门，即国家环境保护部和县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，即某县某市某省的环境保护局。分管部门是指依法分管某一类污染源防治或者某一类自然资源保护监督管理工作的部门。因此与环境保护相关的各行政部门都应该依照我国环境保护法规定的职责权限，各司其职，各尽其责。因此除了各级环境保护部门以外其他在环境保护方面具有监督管理职责权限的行政机关都可能拥有环境信息。

《环境信息公开办法（试行）》是环境保护部制定的部门规章，主要规范环保部门的环境信息公开行为，公众可以依据《办法》向环保部门申请获取相关环境信息；对于其他相关部门，如土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门等拥有的环境信息，公民可以依据《政府信息公开条例》的有关规定去申请获取，或者也可以由其他部门自行制定规章或者规范性文件予以规定申请获取，如水利部通过了《水利部贯彻〈政府信息公开条例〉工作方案》对水利部门政府信息公开工作予以规范。

2. 获取政府环境信息的方式

首先，可通过自己查询的方式。因为《环境信息公开办法》规定政府可以通过政府网站、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。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）。公众如想知道这些环境信息，可以登陆政府网站或者有关的报刊以及报刊和电视的网站上进行查询。

其次，公众可以通过向环保部门提出申请的方式获取政府环境信息。

国家环境信息公开的组织机构是国家环境保护部办公厅；各地方的环境信息公开的组织机构由各地环保部门确定，相应地应该是各地环保局的办公室负责。

申请可以采用书面形式、也可以用口头形式向环保部门提出申请。《环境信息公开办法（试行）》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。书面的形式又可以表现为申请书和申请表的形式。

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：

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：手机号码： 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；

在一些环保局，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。如（下表是参考上海市环境保护局政府信息公开申请表制作并填写）：

环境保护局政府信息公开申请表

申请人信息	公民	姓名（必填）	张三	工作单位	###		
		身份证号（必填）	110110198001011100	证件号码			
		联系地址（必填）	北京市海淀区西土城路#号#号楼#单元		邮政编码	100081	
		联系电话（可选）	13911111111、81111111				
		电子邮箱（可选填）	zhangsan@126.com				
	法人/其它组织	名称（必填）					
		组织机构代码（必填）					
		营业执照复印件（必填）					
		法人代表（必填）					
		联系人姓名（必填）					

		联系人地址或电话 (必填)		
所需信息情况	所需信息的内容描述 (必填)	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。		
	选 填 部 分			
	所需信息的索取号			
	所需信息的用途			
	是否申请减免费用 <input type="checkbox"/> 申请。请提供相关证明 <input type="checkbox"/> 不	所需信息的指定提供方式 (可多选) <input type="checkbox"/> 纸面 <input type="checkbox"/> 电子邮件 <input type="checkbox"/> 光盘 <input type="checkbox"/> 磁盘	获取信息的方式 (可多选) <input type="checkbox"/> 邮寄 <input type="checkbox"/> 快递 <input type="checkbox"/> 电子邮件 <input type="checkbox"/> 传真 <input type="checkbox"/> 自行领取/当场阅读、抄录	
<input type="checkbox"/> 若本机关无法按照指定方式提供所需信息, 也可接受其他方式				

申请时间: 200#年#月#日 申请人签名或盖章: 张三

如果张三不识字, 采取书面形式确有困难的, 张三也可以口头提出, 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。

在告知申请人获取政府环境信息的方式和途径时, 环保部门应该贯彻《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法(试行)》中的“便民”原则。参照上海市环境保护局政府信息公开申请表规定的方式, 应当让公众有更多的选择权, 如环保部门可以用纸面、电子邮件、光盘、磁盘等方式提供环境信息, 公众可以通过邮寄、快递、电子邮件、传真、自行领取、当场阅读、抄录等方式获取环境信息。

3. 政府机关对获取环境信息申请的答复

环保部门应当在收到申请之日起 15 个工作日内予以答复; 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（此处应该区分工作日、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）。

依据《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。

4. 政府向公众提供环境信息的收费问题

《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信息公开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、邮寄等成本费用外，不得收取其他费用。《财政部、国家发展改革委关于提供政府信息公开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信息公开，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。

三、我国企业环境信息公开

我国企业环境信息公开分为强制公开和自愿公开。

(一) 企业环境信息的强制公开

我国法律和有关政策中关于企业环境信息的强制公开主体和环境信息的内容如下。

1. 需要在项目建设过程编制环境影响评价报告书的企业应该公布环境影响评价报告书简本等环境信息

我国的《环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》以及有关单行法律要求需要编制环境影响报告书的建设项目报批前必须征求公众意见。^①征求意见自然需要让公众了解建设项目的有关信息,《环境影响评价公众参与暂行办法》对建设单位必须公开的环境信息作了规定。企业环境信息公开的内容因环境影响评价阶段而不同。

在《建设项目环境分类管理名录》规定的环境敏感区建设的需要编制环境影响报告书的项目,建设单位应当在确定了承担环境影响评价工作的环境影响评价机构后7日内,向公众公告下列信息:(1)建设项目的名称及概要;(2)建设项目的建设单位的名称和联系方式;(3)承担评价工作的环境影响评价机构的名称和联系方式;(4)环境影响评价的工作程序和主要工作内容;(5)征求公众意见的主要事项;(6)公众提出意见的主要方式。由于该阶段上没有进行实质性的环境影响评价,只是为环境影响评价正式展开作准备,所以这些信息主要是程序性的。

建设单位或者其委托的环境影响评价机构在编制环境影响报告书的过程中,应当在报送环境保护行政主管部门审批或者重新审核前,向公众公告如下内容:(1)建设项目情况简述;(2)建设项目对环境可能造成影响的概述;(3)预防或者减轻不良环境影响的对策和措施的要点;(4)环境影响报告书提出的环境影响评价结论的要点;(5)公众查阅环境影响报告书简本的方式和期限,以及公众认为必要时向建设单位或者其委托的环境影响评价机构索取补充信息的方式和期

^① 如《环境影响评价法》第21条第1款规定:“除国家规定需要保密的情形外,对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目,建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众的意见。”

限（6）征求公众意见的范围和主要事项；（7）征求公众意见的具体形式；（8）公众提出意见的起止时间。其中，公众最为关注的乃是环境影响评价报告书的简本。

2. 规划环境影响评价过程中的信息公开

根据《环境影响评价法》第11条第1款的规定，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。需要进行环境信息公开的主体是专项规划的编制机关，公开内容为专项规划草案等。根据《规划环境影响评价条例》第13条第1款的规定，规划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专项规划，应当在规划草案报送审批前，采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见。但是，依法需要保密的除外。条例将需要进行环境信息公开的主体范围扩大到规划编制机关，公开内容扩大为规划草案等。

3. 造成严重污染的企业应该公开排污情况

《环境信息公开办法（试行）》由于其规章的立法效力位阶，对于企业环境信息的强制公开义务不能进行创设性规定，所以，仅仅规定：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应当向社会公开其环境信息。其法律依据来自《清洁生产促进法》第17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。”强制公开的企业环境信息有：（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。

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。环保部门有权对企业公布的环境信息进行核查。

对负有强制公开义务的企业来说，公开环境信息是其应尽的义务，是便于公众对企业进行监督，促使企业承担增加环保投入、改善环保设施、减少环境污染的必要手段。如果这些超标排污企业并未在 30 日内公布或者并未按照规定公布其环境信息，县级以上地方人民政府环保部门可以根据《清洁生产促进法》的规定，对企业进行行政处罚，处罚额度为十万元以下，并且由环保部门代为公布企业的环境信息。

4. 造成突发环境污染事件的企业有义务通报可能受到污染危害的单位和居民

我国《环境保护法》第 31 条第 1 款规定：“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和有关部门报告，接受调查处理。”该款对企业公开环境信息仅作原则性规定，并没对公开环境信息的内容提出要求。《国家突发公共事件总体应急预案》、《国家突发环境事件应急预案》和《环境保护行政主管部门突发环境事件信息报告办法（暂行）》等主要关注和强调的都是企业与政府部门应急政府部门之间的环境信息通报制度的确立，而对于突发环境污染事件中向公众公开相关环境信息远没有引起足够重视。^①

5. 上市公司必须公开与环境保护有关的重大事件

环境保护部《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》将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。发生可能对上市公司证券及衍生品种交易价格产生较大影响且与环境保护相关的重大事件，投资者尚未得知时，上市公司应当立即披露，说明事件的起因、目前的状态和可能产生的影响。这是上市公司的强制义务。“重大事件”主要包括：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；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；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；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；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；《环境信息公

^① 朱谦：《公众环境保护的权利构造》，知识产权出版社，2008 年 12 月版，第 144 页。

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。在证券法上强制上市公司公开环境信息主要是为了保护投资者的利益。当然,尽管证券法直接目的不是基于对环境的保护,但是由于市场和投资者的理性选择,最终也会在客观上促使上市公司注重自身的环境形象。^①

6. 电子信息产品生产者或进口者必须公开其产品中含有的有毒、有害物质或元素的信息

规定企业强制公开环境信息的还有《电子信息产品污染控制管理办法》。该办法第11条第1款规定:“电子信息产品的环保使用期限由电子信息产品的生产者或进口者自行确定。电子信息产品生产者或进口者应当在其生产或进口的电子信息产品上标注环保使用期限,由于产品体积或功能的限制不能在产品上标注的,应当在产品说明书中注明。”第13条第1款则规定:“电子信息产品生产者、进口者应当对其投放市场的电子信息产品中含有的有毒、有害物质或元素进行标注,标明有毒、有害物质或元素的名称、含量、所在部件及其可否回收利用等;由于产品体积或功能的限制不能在产品上标注的,应当在产品说明书中注明。”第14条第2款也规定:“电子信息产品生产者、进口者应当在其生产或进口的电子信息产品包装物上,标注包装物材料名称;由于体积和外表面的限制不能标注的,应当在产品说明书中注明。”这样,国内所有进入市场的含有有毒、有害物质的电子信息产品,必须采用标识或产品说明书的方式,明示产品中含有的有毒、有害物质或元素的名称、含量环保使用期限和在废弃时可否回收利用等信息。^②

(二) 企业环境信息的自愿公开

根据《环境信息公开办法(试行)》,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。

国家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

^① 朱谦:《公众环境保护的权利构造》,知识产权出版社,2008年12月版,第145-146页。

^② 朱谦:《公众环境保护的权利构造》,知识产权出版社,2008年12月版,第89页。

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。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，环保部门可以给予下列奖励：（1）在当地主要媒体公开表彰；（2）依照国家有关规定优先安排环保专项资金项目；（3）依照国家有关规定优先推荐清洁生产示范项目或者其他国家提供资金补助的示范项目；（4）国家规定的其他奖励措施。

（三）对于负有强制公开义务的企业不公开其环境信息的，公众获取相关信息的渠道

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。

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，环保行政主管部门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后果，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：

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：手机号码： 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：

- 1、XX企业主要污染物的名称；
- 2、XX企业主要污染物的排放量；
- 3、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。

四、公众获得环境信息受阻的救济

（一）向上级环保部门举报

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；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。”

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。遗憾的是《办法》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：

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）信访

环境信访，是公民、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》第8条规定：“各省、自治区和设区的城市环境保护行政主管部门应当设立独立的环境信访工作机构。”

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）申请行政复议

对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，申请人可以选择向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。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。

1. 可以申请行政复议的情形

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。

根据《环境行政复议与行政应诉办法》，有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本办法申请行政复议：（一）对环境保护行政主管部门作出的警告、罚款、没收违法所得、责令停止生产或者使用，暂扣、吊销许可证等行政处罚决定不服的；（二）认为符合法定条件，申请环境保护行政主管部门颁发许可证、资质证、资格证等证书，或者申请审批、登记等有关事项，环境保护行政主管部门没有依法办理的；（三）对环境保护行政主管部门有关许可证、资质证、资格证等证书的变更、中止、撤销、注销决定不服的；（四）认为环境保护行政主管部门违法征收排污费或者违法要求履行其他义务的；（五）申请环境保护行政主管部门履行法定职责，环境保护行政主管部门没有依法履行的；（六）认为环境保护行政主管部门的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。

2. 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。

实例指引：

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。

（3）行政复议的处理期限

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）提起行政诉讼

行政诉讼则是司法机关（即法院）对行政机关的行政行为进行监督和改正的途径。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。

1. 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《办法》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。公民提起行政诉讼应该在知晓具体行政行为之日起3个月内提起行政诉讼。

公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以在收到复议决定书之日起15日内向人民法院提起行政诉讼。复议机关受理复议申请，但并未在法定期间内作出决定的，申请人可以在复议期满之日起15日内向人民法院提起行政诉讼。

根据《行政诉讼法》，人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼：（一）对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；（二）对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；（三）认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；（四）认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；（五）申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；（六）认为行政机关没有依法发给抚恤金的；（七）认为行政机关违法要求履行义务的；（八）认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。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。

我国最高人民法院还通过司法解释来明晰可以提起行政诉讼的具体情形。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》，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。该司法解释还进一步规定：有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依法提起行政诉讼：（一）被诉的具体行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的；（二）与被诉的行政复议决定有法律上利害关系或者在复议程序中被追加为第三人的；（三）要求主管行政机关依法追究加害人法律责任的；（四）与撤销或者变更具体行政行为有法律上利害关系的。

实例指引：

行政诉讼起诉状

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：-----

事实和理由：-----

此 致

XX 人民法院

原告人：-----（盖章）

法定代表人：-----（签章）

-----年--月--日

附：1、本诉状副本-----份。

2、行政处理决定书--份。

3、其它材料-----份。

2. 行政诉讼的管辖法院

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：1 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；2 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；3 撤销、部分撤销或者变更原具体行政行为处理结果的。

3. 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。

4. 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。审限是从立案之日起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、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，毋庸置疑的是，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。

（五）真实案例评述

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 日晚制定了信息发布策略，要求“讲究信息发布策略，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

^① 钴-60 (60Co) 是金属元素钴的放射性同位素之一，具有放射性，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。

“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。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信息发布策略，要求“讲究信息发布策略，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，公众能够获得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，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：“环保部门应当在职务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书的职责。

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〈中华人民共和国民事诉讼法〉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成为电池的消费者，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

^① 张树义：《行政法学与行政诉讼法学》，高等教育出版社，2002 年版，第 196 页。

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

^① 案情来源：中国政法大学污染受害者法律帮助中心。

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

《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》这三份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。

撰稿人：胡静、于文轩、许可祝、宋万忠、许旭、王裴裴、郑荣慧、尚凡莹

理论和借鉴篇：知情权与环境

一、引言

就促进可持续、以人为本的发展而言，公开的力量如今得到举世公认。公开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支柱之一。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。

所有这些都在于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。

二、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。

^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 *Ibid.*

比如在印度班加罗尔，公民团体针对市的表现展开调查，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

^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)。

<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>

自然资源 and 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。^①

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。^②

（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）。^③

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

^① 查询《宣言》全文，请登录：

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm

^② 有关获得信息的权利与其他权利的联系进一步读物，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。

^③ 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>

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。^① 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。^② 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600万公顷的农作物，加剧了印尼加里曼丹的森林火灾，^③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。^④ 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，在发展中国家，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。^⑤ 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。^⑥ 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

^① 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

^② 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_climatechangeifisheries.pdf

^③ 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>

^④ 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>

^⑤ *Ibid.*，第3页

^⑥ DFID，《把握社会责任》(Negotiating Social Responsibility)，网址：

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。”^① 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。”^② 在孟加拉国和雅加达两地，缺乏信息造成了可以避免的损害。

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。

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。”^③ 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，^④ 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。^⑤

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。最出名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。^⑥ 1986

http://www.livelihoods.org/info/docs/WSSD_Bang.pdf 最后一次读取：2006年9月25日

^① *Ibid*, 第3页

^② 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

^③ 查询更多信息，请参见：<http://nedies.jrc.it/index.asp?ID=67>。

^④ 不列颠哥伦比亚是加拿大的一个省

^⑤ 查询更多信息，请参见：<http://www.ess.bc.ca/prepared.htm>

^⑥ 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>

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”。^①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向政府游说，要求得到赔偿。

三、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：^②

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

^① 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>

^② 网址：<http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>

到 172 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。^① 其成果就是 1998 年《奥胡斯公约》(Aarhus Convention)，以签署地命名。^② 《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 条将给缔约方施加一系列重要义务之下。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 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)(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

^① 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。

^② 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

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內得到回应。^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：

- 可通过互联网公开访问，而且免费；
- 可按照彼此独立的参数（设施、污染物、地点、媒介等）进行检索；
- 在结构上用户友好，并提供其它相关登记系统的链接；
- 以结构化、电脑化的数据库提供标准化和及时的数据；
- 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；
- 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；
- 纳入可用的来自面源（如运输和农业）的释放数据；
- 具有有限的保密条款；以及
- 考虑公众对其制作和修改的参与。

^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》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

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尼巴厘举行，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。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

^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>

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：

12. 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。可获取性具有以下四个相互重叠的层面：[...] (四) 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。

48. 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。

56. 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 and 家庭生活权利的一部分。从瑞典到哥伦比亚，国情颇不相同的多个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》

^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

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，尤其是对于政府各类储存和检索系统中持有的信息。”^① 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。^② 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。^③ 美洲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”。^④

在《欧洲人权公约》(ECHR) 中，^⑤ 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。^⑥ 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，^⑦ 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

^① 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

^② 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

^③ 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

^④ 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

^⑤ 1950 年 11 月 4 日通过，1953 年 9 月 3 日生效

^⑥ 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

^⑦ 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）

求其确保对这项权利享受，包括提供信息的义务。两年后，在McGinley和Egan诉英国一案中，^① 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。

四、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）^②，也体现于政府间组织有关获取信息的政策和指导原则。^③

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。ARTICLE 19组织在1999年的出版物《公众的知情权》(*The Public's Right to Know*)中，^④ 总结了9条原则：

- **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（无论其性质为何）和所有类型的信息（无论其记录形式为何）。

- **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。

- **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。

^① 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）

^② D Banisar, 《信息自由法律全球调查》(*Global Survey of FOI Laws*), <http://freedominfo.org>

^③ 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

^④ 《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：ARTICLE 19组织，1999年6月)

• **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。ARTICLE 19 组织的原则提出了以下三个标准的例外情况检验：

- 信息必须与法律列出的正当目的有关；
- 披露信息必须对该目的带来严重损害；以及
- 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。

• **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。

• **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。

- **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。

- **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延伸。

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。