

# 我国环境信息公开现状、问题与对策

王华, 郭红燕, 黄德生\*

(环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**摘要** 环境信息公开是一项基础性、全局性工作。它不仅是公众参与环境保护的前提条件, 也是推进我国环境管理工作全方位提升的重要手段。我国环境信息公开工作近年来进展迅速, 但仍存在关键性环境信息严重缺失等现象, 不仅无法满足社会及政府环境管理工作的需要, 有时甚至会影响到社会稳定。本文从政府、企业、社会的不同层面和不同角度分析了我国环境信息公开存在的问题及其产生原因, 并在此基础上从法律法规、组织监管和沟通协调等方面提出了一系列改进建议, 包括: ①加强组织领导, 任命副部级官员主管环境信息公开工作; ②推动国务院出台《环境信息公开条例》, 推动各类环境政策法规纳入信息公开条款; ③加强与社会各界的沟通和互动, 充分发挥社会组织的作用; ④建立主要污染源环境信息公开平台, 刺激企业改进环境表现; ⑤加强对地方政府环境信息公开工作的督查、考核、评价及表现公开; ⑥加强各级政府环境信息公开能力建设; ⑦实现环保部及环保系统内部数据信息统一管理、协调共享; ⑧全面改善环境数据质量; ⑨细化环境信息公开政策, 包括环境风险及健康信息公开政策; ⑩加强与其他部委关于环境信息公开工作的合作与协调。

**关键词** 环境信息公开; 环境管理; 政府; 企业; 社会

中图分类号: X321

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2016)01-0083-09

## Environmental Information Disclosure in China: Status, Issues and Countermeasures

Wang Hua, Guo Hongyan, Huang Desheng\*

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100029)

**Abstract:** Environmental information disclosure is a work fundamental and comprehensive for environmental governance, and is both a prerequisite for public participation in environmental protection and a critical instrument to improve environmental governance. China has made significant progress in environmental information disclosure in recent years. However, some serious problems still exist. Some very important environmental information is still not disclosed, which is not only unable to meet the need of the society and the government for environmental management, but also may threaten the social stability. In this paper, the authors analyzed the current situation, the existing problems and their reasons from various aspects of government, society and enterprise. A comprehensive list of recommendations were put forward for improving the environmental information disclosure in China, which included: ① enhance the organizational leadership, including appointing a vice-minister-level official to be in charge of the disclosure work; ② enact a formal regulation on environmental information disclosure by the State Council, and integrate the disclosure requirements into all environmental regulations; ③ better communications and cooperation with the civil society, especially the environmental non-governmental organizations; ④ create disclosure platforms for major pollution sources, to provide stronger incentives for the enterprises to improve their environmental performance; ⑤ evaluate and publicly disclose the performance of local governments in the work of environmental information disclosure; ⑥ improve the capacity; ⑦ promote information and data sharing within the environmental administrative system; ⑧ improve data quality; ⑨ make the policy statements more concise and detailed; ⑩ improve cooperation with other ministries.

**Keywords:** environmental information disclosure; environmental management; government; enterprise; society

作者简介: 王华(1962—), 男, 环境保护部环境与经济政策研究中心研究员, 博士, 主要研究方向为环境管理与政策、环境经济学; 郭红燕(1977—), 女, 环境保护部环境与经济政策研究中心, 高级工程师, 博士, 主要研究方向为环境管

理与政策、环境社会治理。

\*责任作者: 黄德生(1984—), 男, 环境保护部环境与经济政策研究中心, 博士, 主要研究方向为环境经济与管理、环境政策评估。

## 引言

环境信息公开作为一种环境管理制度,主要是指政府、企业以及其他社会行为主体通过发布各自掌握的内部产生的或由外部获取的环境信息,使管理者、被管理对象以及公众共享环境信息,从而促进环境行为的改进,使社会经济朝可持续方向发展。环境信息公开也是环境治理体系中一项基础性、全局性工作。它不仅是公众参与环境保护的前提条件,也是推动环境监督执法、提升环境管理水平的重要手段。实践证明,环境信息公开能够在优化政府环境管理政策、促进社会参与环境保护、促进企业环境行为自律等方面发挥重要作用<sup>[1]</sup>。

当前,我国已经初步建立了较为完整的环境信息公开制度体系。自2008年国务院《政府信息公开条例》和环保部《环境信息公开办法(试行)》实施以来,我国环境信息公开工作不断稳步向前推进。特别是过去两年来,环境信息公开制度建设得到快速发展,环境信息公开相关制度规定更加全面、具体和细化,我国在不同领域的环境信息公开情况都得到了一定的改善。但是,我国环境信息公开工作还存在严重不足,公开水平不仅不能满足社会的需要,有时甚至影响到社会稳定,急需改善提高。本文对存在的问题和不足及其产生的原因进行了总结和分析,并提出了一系列改进建议。

## 1 我国环境信息公开现状及进展

### 1.1 政府环境事务信息公开进步明显,但存在区域不平衡和部分重要信息缺失等问题

自2011年以来,我国各级政府的网站建设不断改进,各类政府环境事务信息通过政府网站向社会公开,栏目齐全,信息量大,内容丰富。2013年省级环保厅(局)政府网站建设取得较大进展,全国参评的31个省级环保厅(局)网站信息公开类指标平均得分为73%<sup>[2]</sup>。2014年省级环保厅(局)政府网站整体水平稳步提升,积极完善政府网站三大功能,不断扩展网站信息发布的范围和方式,拓宽网站传播渠道,在服务型政府建设过程中发挥了重要作用<sup>[3]</sup>。同时,市县级环保网站建设也逐年不断发展完善。

但是,政府环境事务信息公开明显存在区域不平衡问题,中西部网站建设较为滞后。同时,尽管很多政府环境事务信息已在省市县级环保网站及其他媒体

上广泛公开,但许多公众关心的重要环保信息,如环保城考数据、财务收支信息、环境风险和事故信息、环境健康信息等,仍未能全面向社会公开,造成社会许多不满和抱怨。

### 1.2 环境质量信息公开部分领域显著改善,但某些领域严重不足

#### (1) 大气环境质量信息公开

我国大气污染问题严重也备受政府和社会关注,大气环境质量信息公开得到迅速推动,工作做得相对较好,公开的数据信息相对全面、时效性也较高。目前我国已有338个城市的1436个监测点位开展空气质量新标准监测,并向社会公开信息<sup>[4]</sup>,公开的信息包括可吸入颗粒物(PM<sub>10</sub>)、细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)、二氧化硫(SO<sub>2</sub>)、二氧化氮(NO<sub>2</sub>)、臭氧(O<sub>3</sub>)和一氧化碳(CO)等6项指标的实时监测数据以及空气质量指数(AQI)。

#### (2) 水环境质量信息公开

我国对主要水体环境信息的掌握程度较好、数据较全,拥有多年的历史数据,并向社会公开。我国现已公开的水环境信息主要针对地表水(河流或湖泊断面),公开指标主要有pH、溶解氧、总有机碳、高锰酸盐指数及氨氮等。环保部已在我国重要河流的干流、重要支流汇入口及河流入海口、重要湖库湖体及环湖河流、国界河流及出入境河流、重大水利工程项目等断面上建设了100个水质自动监测站,监控包括七大水系在内的63条河流13座湖库的水质状况,监测项目包括水温、pH、溶解氧、电导率、浊度、高锰酸盐指数、总有机碳、氨氮,湖泊水质自动监测站的监测项目还包括总氮和总磷。

与国控断面地表水水质的实时监测全面公开状况不同,部分地方水质监测数据没有向社会公开,有些水域还没有系统监测。地下水水质信息仍未见有效公开,造成很多社会疑虑和担忧。

#### (3) 土壤环境质量信息公开

与大气和水不同,土壤的环境质量信息公开尚处于起步阶段。目前政府相关网站还没有针对土壤信息建立专门的公开平台。除2014年4月发布的《全国土壤污染状况调查公报》之外,其他的土壤环境质量信息很少公布。而《全国土壤污染状况调查公报》公开的数据仅是一个极其简单的全国土壤污染的总体态势概况,连土壤污染面积的数据都不能准确给出。国土资源部和中国地质调查局等部门于2013年起开始

建立涵盖 81 个化学指标的地球化学基准网,并将在在此基础上绘制土壤重金属“人类污染地图”,但到目前相关的成果和数据信息尚未得到公开和共享。

#### (4) 固体废弃物信息公开

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十二条规定,大、中城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布固体废物的种类、产生量、处置状况等信息。全国大、中城市应当于每年 6 月 5 日之前发布本城市上一年度信息。此项工作正在逐年展开,且发布信息的城市数量不断增加,发布的内容也逐渐丰富。但是,信息的质量仍有提高的空间,且由于当年的信息于下一年年中发布,也造成了信息发布不及时。

### 1.3 环境影响评价信息公开全面开展,但仍存在改进空间

在环境信息公开工作中,环评信息公开是进展较快的一个部分。2003 年 9 月 1 日起施行的《中华人民共和国环境影响评价法》就已经规定应公布建设项目环境影响评价分类管理名录、已取得资质证书并为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构名单。2006 年,国家环保总局发布《环境影响评价公众参与暂行办法》,进一步对建设项目在不同环评阶段的环境信息公开进行了全面规定,不仅涉及公开的内容,还涉及公开的方式和时限,但只涉及环评报告书简本的公开。2013 年环保部出台了针对环评的专门的信息公开文件《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》,要求自 2014 年 1 月 1 日起,建设项目环评管理程序、审批信息、建设项目竣工环保验收信息等全过程信息均要进行公开,环评报告书的全文也必须公开。新修订的《中华人民共和国环境保护法》,也确立了环评报告全文公开的法律要求。目前,已经有许多地方按照要求将建设项目环评的全过程信息进行了公开。

我国的环评信息公开已处于相对成熟阶段,但仍存在一些问题。第一,规划环评每个阶段的信息极少对外公开,信息公开流于形式;第二,建设项目环评信息公开的质量不过关,重点信息如污染排放、对居民的潜在影响、污染治理等,往往过于简化甚至避而不谈;第三,环评信息公开不规范,缺乏实质性的公开。如我国的环评征求公众意见的时间规定为不小于 10 天,但多数地方公示的时间为 10 天,少数地方甚至是 10 天以下,公众往往还不知道环评信息已经公示,公示期就结束了。

### 1.4 污染源环境信息公开正在稳步推进,但公开程度严重不足

污染源环境信息公开是环境信息公开工作的重点领域之一。环保部于 2013 年 7 月发布的《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》强调,各级环保部门应根据《污染源环境监管信息公开目录》的要求,主动公开污染源环境监管信息。为检查公开的情况,环保部于 2014 年通过网络检查、现场检查等方式对各地公开情况进行核定,各地污染源监督性监测结果公布率和企业自行监测结果公布率分别达到 95%、80% 的考核要求。此后,为进一步推动企业事业单位环境信息公开工作,环保部于 2014 年 12 月发布《企业事业单位环境信息公开暂行办法》,对哪些企业事业单位必须公开环境信息、公开什么、如何公开、公开的时限,以及不公开要承担的法律 responsibility 等都做了明确的规定,与之前相关规定相比,该办法更系统、全面,有针对性,可操作,规定也更明确。

尽管我国的污染源环境信息公开已经取得一定进展,但总的来说,除实时在线监测信息公开相对全面外,其他污染源环境信息公开均不够全面,且信息准确度较低,公开现状比较差。关于强制公开的部分,部分企业已经做到了信息公开,但仍有相当多的企业不能做到按时公开;关于企业自愿公开的环境信息,仅有一些大型企业从重视履行企业社会责任或者提升其社会形象角度,采取环境报告书等形式主动公开环境行为信息。

### 1.5 其他部委环境信息公开工作不断推进,但环境信息数量和质量仍非常有限

除环保部门外,国家其他部委近年来也针对环境信息公开开展了一系列的推动工作,表 1 举例说明了近年来相关部委在环境信息公开方面开展的工作。

总体来看,我国环境信息公开制度已初步确立,环境信息公开工作取得明显进步,但信息公开状况还远远不尽如人意,信息公开水平依然较低。

## 2 我国环境信息公开工作存在的问题和原因

当前,我国环境信息公开状况还存在信息公开不够全面、不够准确、不够及时、不够持久、用户界面不够友好等问题<sup>[5]</sup>,表 2 概括了政府、企业、社会等不同层面环境信息公开工作存在的主要问题和不足。

表1 近年来国家相关部委开展的环境信息公开工作

| 部委         | 环境信息公开工作   |
|------------|--|
| 国家发展和改革委员会 | <p>2014年全年共编辑出版《中华人民共和国国家发展和改革委员会公告》12期，组织刊登了经济体制改革……区域协调发展、节能减排、社会事业改革发展等宏观经济方面的政策文件和法规规章，共计212篇。围绕宏观调控、经济结构调整、节能减排和环境保护、社会保障、教育等关系国计民生方面的中心工作，通过政府信息公开网站共发布各类政府信息936条。</p> <p>对信息申请严格按照《政府信息公开条例》等相关法规、规章的要求，在规定的时限内，进行了办理和答复。申请人申请政府信息主要涉及价格管理、项目审批与核准、能源、资源节约和环境保护和外资利用等方面。</p> <p>公布了关于印发浙江省湖州市生态文明先行示范区建设方案的通知(发改环资〔2014〕962号)</p> |
| 工业和信息化部    | <p>工业和信息化部网站对《平板玻璃行业准入条件(2004年本)》《耐火材料行业准入条件》《轮胎行业准入条件》《制革行业规范条件》《铅锌行业规范条件》等多个规范(准入)条件和符合规范(准入)条件的企业进行公告公示和征求意见。</p> <p>2014年，加强了化解产能过剩、淘汰落后产能等领域信息公开，网站分三批向社会公告了2014年16个工业行业1340多家淘汰落后和过剩企业、生产线(设备)名单，同时向社会公告了各地2013年淘汰落后产能任务完成情况</p>   |
| 住房和城乡建设部   | <p>印发有关规定，规范各地城乡规划编制、修改、实施规划许可、违法建设查处等行政行为的公开公示工作，推进城乡规划公众参与。</p> <p>及时公开住房和城乡建设部批准发布的有关工程建设标准规范和获得绿色建筑评价标识的项目</p>   |
| 水利部        | <p>紧紧围绕社会关注的水利热点，在国务院新闻办组织了“建设水生态文明”、“中国节水灌溉”等多场新闻发布会。</p> <p>2014年，共编印《中华人民共和国水利部公报》4期，刊载涉及水利的法规性文件、水利部重要发文、数据公报等137件，向社会各界免费赠阅，免费寄送给省级以上图书馆，并将电子版上传水利部门门户网站，向社会公开。定期发布《水资源公报》《中国河流泥沙公报》《中国水土保持公报》《地下水动态月报》等水利专业公报，向社会公布有关水利数据。</p> <p>印发《全国水土保持信息化实施方案》</p>  |
| 林业局        | <p>2014年举办在线访谈和在线直播活动20多次，举办新闻发布会4场，包括第二次全国湿地资源调查结果、第八次全国森林资源清查结果、2014年国家林业重点展会及中国森林资源核算研究结果等。</p> <p>2014年共受理政府信息依申请公开35件，内容涉及森林防护、野生动物保护等，均已按时邮寄回复</p>   |
| 农业部        | <p>加大农产品质量安全信息公开力度。2014年共组织开展了四次农产品质量安全例行监测工作，监测结果已经及时向社会公开发布。</p> <p>修订并颁布了《农产品质量安全突发事件应急预案》，印发了《农业行政处罚案件信息公开办法》，颁布实施了《食品中农药最大残留限量》国家标准(GB2763—2014)等250余项农业标准</p>  |
| 交通运输部      | <p>交通运输部办公厅关于征求对《汽车维修技术信息公开实施管理办法(征求意见稿)》意见的函。为……建立实施汽车维修技术信息公开制度……促进大气污染防治，会同国家有关部门起草了《汽车维修技术信息公开实施管理办法(征求意见稿)》。为进一步完善《管理办法》，向社会公开征求意见</p>  |
| 银监会        | <p>2014年扩大监管统计信息披露范围，发挥社会服务效能。贯彻落实国家节能环保等宏观调控政策，公开发布《绿色信贷实施情况关键评价指标》，定期披露了主要银行业金融机构的绿色信贷数据</p>   |
| 证监会        | <p>IPO取消环保核查，加强环保信息披露。</p> <p>2014年11月，同环保部联合发布《关于改革调整上市环保核查工作制度的通知(2014)》，明确将停止受理及开展上市环保核查工作，而证监会将进一步强化关于环保的信息披露要求及中介机构核查责任</p>   |
| 保监会        | <p>2013年发布《环境保护部、保监会关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》。</p> <p>保险监管部门应当依照《中国保险监督管理委员会政府信息公开办法》有关规定，公开与环境污染强制责任保险试点相关的信息。保险公司应当依照《保险企业信息披露管理办法》等有关规定，全面、准确地公开与环境污染强制责任保险有关的保险产品经营等相关信息</p>  |

注：作者整理，信息主要来源于各部委网站及信息公开工作年度报告。

表2 不同层面环境信息公开工作存在的主要问题和不足

| 相关层面   | 主要问题和不足  |
|--------|--|
| 中央政府层面 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 认识基本到位, 但需要魄力改进</li> <li>• 主管部门级别低, 需一个副部长级官员亲自抓, 信息公开办公室需独立</li> <li>• 工作人员少</li> <li>• 同其他部委的合作协调不够</li> <li>• 同社会的沟通协调不足</li> <li>• 对地方政府和企业的刺激力度较弱</li> </ul> |
| 地方政府层面 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 态度方面: 政府领导不积极, 担心在不良状况公开后产生工作压力</li> <li>• 能力方面: 人员、设备、方法手段和经费等方面都面临问题</li> </ul>   |
| 企业层面   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 态度方面: 有利就公开, 不利就不公开或修改数据或隐藏信息</li> <li>• 能力方面: 监测能力有限, 公开工作水平有限, 缺乏公开平台</li> </ul>  |
| 社会层面   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 公众环境意识整体不高, 对环境知情权的认知水平低, 对政府和企业产生的压力不大</li> <li>• 环境社会组织能力低, 且只有少数关注环境信息公开工作</li> </ul>  |
| 体制机制方面 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 环保部门内部共享协调合作不畅</li> <li>• 缺乏评估机制, 无法有效刺激下级搞好信息公开工作</li> <li>• 环保部门同其他部门的协调不够</li> <li>• 社会参与和施加影响的渠道不畅</li> </ul>   |
| 法规政策方面 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 法律地位不高</li> <li>• 信息公开要求不全面、不详细, 用词含糊</li> <li>• 处罚不严厉, 未对地方政府明确规定强有力的处罚措施, 或对企业罚款太低</li> <li>• 赋予社会的权力不够</li> </ul>  |

### 2.1 中央政府层面, 已认识到环境信息公开的重要性, 但在具体的工作开展方面缺乏系统性、全面性, 也缺乏有效的推动机制

环境信息公开连续四年被列为国务院政府信息公开工作的重点领域, 相关的法律法规和政策文件也在密集出台, 表明中央政府已经意识到环境信息公开工作的重要性, 并给予了高度重视。但同时, 国家层面的信息公开工作还存在很多问题, 主要体现在:

(1) 主管部门级别低, 难以系统、全面地推进信息公开工作。当前主管环境信息公开工作的部门是隶属于环保部办公厅的信息化办公室(处级), 部门级别低, 很难统筹协调环保系统内部各部门信息公开工作, 对外合作与协调的能力也受到限制。

(2) 环保系统内部不同部门的协调分工不明确。环境信息公开涉及信息的收集、整理和发布等不同环

节, 各业务部门的环境信息资源拥有量尚不明确, 环保系统内部环境信息资源目录尚未建立, 环境信息公开目录也没有建立、健全, 各相关部门的职责和分工有时也不够明确, 严重影响了环境信息公开工作的顺利进行。

(3) 同其他部委的合作协调不够。除环保部外, 其他很多部委都涉及环境信息公开工作(见表1列出的部门), 要全面遏制和解决环境问题, 就需要环保部与其他所有与环境相关的部门联合起来共同开展工作, 但当前有关环境信息公开的合作还较少。

(4) 同社会的沟通协调不畅。在环境信息公开的过程中, 由于缺乏有效的环境社会交流对话的平台和机制, 政府和社会无法进行很好的交流和合作, 导致许多政府环境信息公开工作被曲解甚至引发社会矛盾和纠纷。

(5) 对地方政府和企业的刺激力度较弱。针对地方政府和企业, 环保部还缺乏有效的评估考核机制, 以推动地方政府和企业实施环境信息公开政策。有法不依、执法不严等现象在我国长期、普遍存在, 环境信息公开制度是否能真正得到实施, 关键在于地方政府和企业的努力, 探讨建立地方政府和企业环境信息公开评价体系, 每年对地方政府工作和企业环境表现进行评价并公开结果, 有效刺激地方政府和企业不断改进信息公开工作。

### 2.2 地方政府层面, 环境信息公开工作开展已经有一定的基础, 但总体工作力度不够、能力不足

地方政府环境信息公开工作力度不够、能力不足, 主要体现在以下两个方面:

(1) 地方领导干部对环境信息公开的认识不到位。多数领导干部对环境信息公开的必要性和可能产生的积极作用未能充分体会, 同时担心信息公开对他们的工作产生压力, 对他们的形象产生负面影响, 这直接影响到地方环境信息公开有关工作计划的制订和落实。

(2) 地方环保系统在环境信息公开方面的能力不够。从全面而又准确地获取数据信息到进行数据的整理、共享和发布, 再到应对社会可能有的后续反应, 大多数环保部门缺乏能力。首先, 环境监测能力建设相对薄弱, 监测设备不足, 专业性人才欠缺, 机构编制和经费得不到保障, 影响监测部门全面而又准确地获取环境监测数据; 其次, 环保系统内部各部门职责及享有的信息资源不明确, 没有实现环境信息资源共享, 影响环境信息全面公开。同时, 缺乏一个明确而

详细的环境信息公开目录清单,很多情况下需事事申请、一事一议,不利于环境信息的及时顺利公开。再次,地方环保部门开展环境信息公开的能力有限,信息公开的规范性不够,信息公开的平台建设尤其是新媒体的运用等较为薄弱。最后,环保部门对环境信息公开的社会需求和社会反应研究不足,没有建立社会反馈应对和应急机制,不知道如何有效地应对社会反应。

### 2.3 企业层面,环境信息公开工作有一定进展,但认识水平和公开能力有限

首先,企业公开环境信息的总体意识不强。除少数环境表现较好的企业愿意如实公开其环境信息外,绝大部分企业并不愿意开展环境信息公开工作。对大部分污染企业来说,环境信息公开不仅需要增加企业操作成本,而且还会引来社会压力要求进一步削减污染排放。因此很多企业都是有利就公开,不利就不公开,有的甚至修改数据或隐藏信息<sup>[6]</sup>。

其次,企业公开环境信息的能力有限。主要表现在:监测能力有限,多数地方国控和省控污染源企业有在线监测设备,而其他的企业则缺乏相应的设备;公开工作水平有限,很多企业并无专人负责,对环境信息公开的内容、方式、机制等并不清楚;同时,企业环境信息公开也缺乏社会和政府的援助和服务,没有低成本信息公开渠道和平台。

### 2.4 社会层面,公众环境意识逐步增强,但整体环境意识不高,对环境知情权的认知水平低,环境社会组织能力低,对政府和企业的压力不大

近年来,环境污染及其引发的群体性事件增多,公众对环境信息公开的要求也越来越高。但总体而言,我国公众环境维权意识并不高,对环境知情权的认知水平有限。即便是部分具有环境维权意识的公众,在多次遭受环境信息公开申请拒绝之后,也逐渐对政府失去原有的信任,只有极少数公民能够拿起法律武器,但大多数都以失败告终。

此外,我国的环保社会组织也很不发达,大多数城市没有有效运行的环保社会组织,关注和推动环境信息公开工作的环保社会组织更少,且现有的环保社会组织大多面临资金少、专业性不强、能力弱等问题,无法对政府和企业的环境信息公开工作进行有效监督并形成强大的压力,不利于我国环境信息公开进程的加快。

### 2.5 法律法规和政策方面,进展较快,但存在法律地位不高,相关规定不全面、不明确、不具体、不合理的情况,赋予社会的权力不够

首先,相关法律地位不高,效力有限。作为唯一一部对我国环境信息公开工作进行全面规定的法律文件,《环境信息公开办法(试行)》只是一个环保部门规章,而我国的许多环境问题由水利、国土、城建、工信、林业、海洋等部门负责,环保部的规章对这些部门缺乏足够的影响和约束力,在推动我国环境信息公开工作方面存在局限性<sup>[7]</sup>。

其次,环境信息公开相关规定存在不全面、不明确、不具体、不合理的情况。以《环境信息公开办法(试行)》为例。该办法中规定的公开主体和公开内容等都有待补充和更新。现有的公开主体是环保部门和企业,不包括各级地方政府、排污事业单位及社会组织等;公开的范围较窄,政府公开的信息中并没有覆盖排污费征收全过程信息、环境监测系统运行和维护信息、环境健康相关信息等。再比如,办法对“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”没有明确的界定。

再次,缺乏强有力的法律和行政手段逼迫企业公开环境信息。对于需强制公开环境信息的企业,《环境信息公开办法(试行)》规定的监管措施只限于“(应报所在地环保部门)备案”、“(环保部门有权对企业公开的环境信息进行)核查”等方式,而这两种监管方式的力度都不大,难以推动企业真实、及时地公开环境信息。对自愿公开的企业,政府可以“给予行政奖励”,但由于没有统一标准和法定程序,随意性较大,同样缺乏力度。此外,2015年已实施的《企业事业单位环境信息公开办法》,也只是对符合一定条件的重点排污单位实施环境信息强制公开,不在重点排污单位名录的则不做强制公开要求。

最后,赋予社会的权力不够。以环境公益诉讼为例,新修订的《中华人民共和国环境保护法》对环境公益诉讼的主体做出规定,即“依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记”和“专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录”的社会组织具有提起环境公益诉讼的资格,但对国内数量本来就少的环保社会组织而言,具备诉讼资格的社会组织数量更少,且还面临专业、资金和能力等其他方面的问题,导致到目前为止环境公益诉讼的案件量并不多。社会在信息监测、获取、公开和使用等方面没有得到明确赋权。

### 3 关于改进我国环境信息公开工作的建议

为加快改进我国环境信息公开工作, 本文对环境信息公开组织管理、法律法规和社会沟通等方面工作提出如下建议:

#### 3.1 加强组织领导, 任命副部级官员统领环境信息公开工作

为适应新形势下社会对环境信息公开工作提出的新要求, 环保部应进一步加强对环境信息公开工作的重视, 强化组织领导, 任命副部级官员主管环境信息公开工作, 系统、全面地制定环境信息公开发展战略、发展方向和切实可行的实施方案, 统筹协调环保部门内部、环保部门与其他有关政府部门、环保部门与社会等的关系, 自上而下建立、健全组织领导制度和工作制度, 形成层层分工负责、上下齐抓共管的工作格局, 全面推动我国信息公开工作的制度化和规范化。

#### 3.2 加快出台《环境信息公开条例》, 推动各类环境政策法规纳入信息公开条款

环境信息公开制度建设需要专门的环境信息公开法律的支持, 我国目前只有部分法律条文中涉及环境信息公开的内容, 尽管新环保法对信息公开和公众参与进行了专章规定, 但目前对我国环境信息公开进行全面规定的法律文件是《环境信息公开(试行)》, 只是一个层次较低的部门规章性质的规范性文件, 中国的许多环境问题由水利、国土、公安、城建等部门负责, 环保部的规章对这些部门缺乏足够的影响和约束力, 而且该办法运行多年出现了很多问题。因此, 需要对《环境信息公开(试行)》进行全面、系统的修订, 除考虑信息公开的完整性、真实性、及时性外, 特别要考虑制定“不准公开”的环境信息负面清单, 同时要将其升级为国务院《环境信息公开条例》, 作为其他相关文件的“基本法”, 以起到基础性和指导性的作用。

同时, 在制定环境政策法规时, 应充分考虑并纳入信息公开要求, 尽量推动政策法规实施全过程信息公开, 为保障公众环境知情权、参与权和监督权, 改善环境管理奠定基础。新修订的《中华人民共和国环境保护法》中已专门设立了信息公开相关的章节, 《大气污染防治行动计划》规定了要“实施环境信息公开”, 《水污染防治行动计划》也提出要“依法公开环境信息”, 并规定了详细的内容。建议在即将出台

的《土壤污染防治行动计划》、《十三五环境保护规划》等所有环境政策法规和规划中纳入信息公开相关要求, 全面推进环境信息公开工作。

#### 3.3 加强与社会各界(特别是环境社会组织)的沟通和互动, 充分发挥社会组织的作用

在环境信息公开方面, 环境社会组织可发挥多重作用。首先, 环境社会组织可代表公众对政府信息公开的实施情况实行有效监督, 刺激和推动地方环境信息公开工作; 其次, 环境社会组织还可承担部分向公众提供环境信息的职能, 它们可以对政府和企业相关环境信息做进一步的加工和整理, 以一种更易为公众接受的方式提供信息; 再次, 环境社会组织可通过开展环境教育与培训, 提高公众环境意识, 刺激和推动地方环境信息公开工作<sup>[8]</sup>。

因此, 环保部门应加强与社会, 特别是与环境社会组织的交流沟通与合作, 积极为环境社会组织的发展创造条件, 增加政策支持, 积极引导环境社会组织发挥其自身优势, 刺激和帮助地方政府和企业做好环境信息公开工作。

#### 3.4 加强对地方政府环境信息公开工作的督查、考核、评价及表现公开

首先, 应建立一套科学有效的环境信息公开工作评价体系, 对地方政府环境信息公开工作进行考核。一方面, 对省、市、县三级政府的环境信息公开工作进行评价, 评估地方政府在环境事务信息公开、环境质量信息公开、环境影响评价信息公开、污染源环境信息公开等方面的工作, 并发布年度报告, 对地方政府进行激励和约束, 改进地方环境信息公开工作。另一方面, 建议地方政府对企业环境行为进行综合评价和公开, 以促进企业环境绩效的改善。

其次, 定期督查地方环境信息公开工作, 督促其不断改进工作。督查的内容主要包括是否建立环境信息公开领导小组, 是否有专门的机构负责信息公开工作, 是否配备专人负责, 是否有专门的经费, 是否依法依规公布相关环境信息, 以及环境信息公开的全面性、及时性、准确性情况等。

#### 3.5 加强各级政府环境信息公开能力建设

应加强环境信息公开工作所涉及的各主要环节的能力建设, 尽早实现环境监测数据的全面准确提供、环境信息的及时共享和发布, 以及对社会反应的有效

应对。

首先，各级地方政府应在环境监测的组织机构、专业队伍、装备配置、技术标准、经费等方面不断加大投入，不断完善环境监测质量管理体系，强化环境监测自身能力建设，逐步提供较为全面、准确的环境信息。

其次，梳理和研究环保系统内部各业务部门职责及所掌握的环境信息资源，建立环保系统内部共享的环境信息资源目录；总结、分析和研究现有环境信息公开法律法规及政策，建立环境信息对外公开的目录清单。尽快实现环境信息的及时整理、共享和发布。

再次，积极开展环境信息公开社会应急反馈机制研究。建立环境信息公开社会对话机制，组织环境信息公开的对话交流会议，化解由于环境信息公开工作被曲解所导致的矛盾和纠纷；构建网络交流与对话平台，引导社会各方就环境信息公开做及时、全方位的交流与沟通。

最后，还应定期开展环境信息公开业务培训。培训内容不仅要包括环境信息公开的相关法律法规规章和具体的业务操作规范，如环境信息由谁来公开，公开什么，如何公开，不公开该承担什么责任等问题，而且要包括环境信息公开的必要性、重要性及其可能产生的积极作用等方面的内容，同时通过培养社会应对能力和技巧，打消其对信息公开可能产生的负面影响的过多顾虑。此外，需要强调的一点是，也应该让地方相关工作人员意识到，信息公开还应关注公开的形式，要使公开的信息便于公众查询和获取，便于信息二次使用。

### 3.6 建立主要污染源环境信息公开平台，刺激企业改进环境表现

目前，国控重点污染源监督性监测信息主要是环保主管部门通过官方网站专栏向社会公布，国控重点污染源自行监测信息主要由企业自行公开，各类污染源信息公开较为分散，且由于很多企业没有专门的网站，信息公开渠道受限且不固定，一定程度上影响了污染源环境信息公开工作。《企业事业单位环境信息公开办法》于2015年1月1日实施后，对污染源环境信息公开工作提出了更多的要求，建议省级环保主管部门建立统一的主要污染源环境信息公开平台，将各类污染源环境信息整合在同一平台统一进行规范和管理，注重分类的明确性、公开的持久性和界面的友好性，不断推动信息公开的全面、准确和及时，便于

公众通过查询或者对比实时和历史数据，对企业实施压力，刺激企业改进环境表现。

### 3.7 实现环保部内部数据信息统一管理、协调共享

数据信息的管理对信息公开工作而言既是基础又是重点，数据信息的准确性、全面性和及时性直接影响信息公开工作的质量和效率。环保部门首先要严格按照相关规范和要求，统一收集、整理、管理各类环境数据信息，确保数据信息的质量，同时应建立数据信息的协调共享机制，让环保部门内部各业务部门、直属单位能够及时共享数据信息资源，共同做好环境信息公开的管理、监督、支持和服务工作。

### 3.8 全面改善环境信息数据质量

真实、准确的信息数据是环境信息公开的基础。当前，受利益驱使，很多企业存在篡改、伪造在线监测数据的情况，地方政府也存在指使监测站编造、篡改监测数据的情况，针对这些情况，一方面，环保部门应创新环境监测运行管理模式，有效避免由于地方行政干预等引起的环境信息数据的质量问题。如参考山东的环境监测“转让-经营”模式，由第三方运营单位购买监测站并负责运营维护及设备更新，安排比对单位通过移动监测站对监测站进行整体比对，省、市两级环保部门负责对运营单位、比对单位进行质控考核，并共同出资购买符合质量要求的监测数据。另一方面，应依据新修订的《中华人民共和国环境保护法》的相关规定，对篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的，严厉问责，使相应的企事业单位或者政府工作人员承担相应责任。此外，还应该进一步推动国家数据信息立法，使得数据信息的采集、管理、发布等有法可依、有章可循，改善信息的质量控制和管理，从而从法律上和制度上确保信息的准确性、权威性和高效性。

### 3.9 细化环境信息公开政策，包括环境健康信息公开政策

应在新修订的《中华人民共和国环境保护法》等法律政策的指导下，进一步深入细化环境信息公开相关政策，明确环境信息公开工作的要求、重点，对环境信息公开的具体操作实施进行规定，不断拓展环境信息公开的领域和层面，不仅仅局限于现有的政策法规所规定的内容和形式，还应结合社会经济发展形势，与时俱进、创造性地拓展和细化环境信

息公开政策, 包括环境健康信息公开政策的制定和实施。

### 3.10 加强与其他部委关于环境信息公开工作的合作与协调

环境保护涉及各个领域各个行业, 如何与其他部委既分工明确又相互配合地开展好环境信息公开工作, 是非常值得重视的问题。应进一步发挥环保部的核心协调作用, 加强同其他部委的交流沟通, 建立固定的环境信息公开交流沟通机制, 在多个领域、多个行业, 共同协调开展环境信息公开工作, 最大限度地促进环境信息公开。

### 参考文献

[1] 王华, 曹东, 王金南. 环境信息公开理念与实践[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2002.

[2] 环境保护部. 2013年度省级环保厅(局)政府网站绩效评估报告[EB/OL]. (2014-01-09). [http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201401/t20140113\\_266310.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201401/t20140113_266310.htm).

[3] 环境保护部. 2014年度省级环保厅(局)政府网站绩效评估报告[EB/OL]. (2015-01-23). [http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201506/t20150608\\_303145.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201506/t20150608_303145.htm).

[4] 杜鹃. 全国338城市发布PM2.5数据6项指标的实时空气质量[N]. 广州日报, 2015-01-04.

[5] 贺桂珍, 吕永龙, 张磊, 等. 中国政府环境信息公开实施效果评价[J]. 环境科学, 2011, 32(11): 3137-3144.

[6] 李富贵, 熊兵. 环境信息公开及在中国的实践[J]. 中国人口·资源与环境, 2005, 15(4): 22-25.

[7] 胡静, 付学良. 环境信息公开立法的理论与实践[M]. 北京: 中国法制出版社, 2011.

[8] 王华, 郭红燕. 环境社会治理: 从理念到实践[M]. 北京: 中国环境出版社, 2015.

(上接82页)

(1) 分析了平台建立的四方面必要性, 指出构建信息服务协同管理平台是建设社会主义生态文明、促进信息化与工业化融合发展、提高园区循环经济管理水平和推进循环经济迈向全社会大循环的发展需要。

(2) 提出了平台建立的三方面可行性, 从政策法规、下一代信息技术发展、传统线性经济面临的资源环境约束等方面指出平台的建设在宏观政策、技术支撑和市场需求方面具备相应的可行性。

(3) 设计了平台的功能定位和体系架构, 平台功能包括活动数据采集、活动数据不确定性分析与校准、企业绿色投入产出分析、循环经济效率指标评价、物质流与能量流可视化分析、园区循环经济协同度分析、宏观物质流分析和循环经济公共信息服务等八个方面, 平台的体系架构由交互层、逻辑层和数据层组成。

综上所述, 在后续的研究中, 将重点对平台的关键技术、建模方法进行详细设计。

### 参考文献

[1] Kalmykova Y, Rosado L, Patrício J. Resource consumption drivers and pathways to reduction: economy, policy and lifestyle impact on material flows at the national and urban scale[J]. Journal of Cleaner Production, 2015, doi: 10.1016/

j.jclepro.2015.02.027.

[2] 黄和平. 基于生态效率的江西省循环经济发展模式研究[J]. 生态学报, 2015, 35(9): 1-11.

[3] 陈瀛, 张健, 王楠. 盐湖化工企业生产系统的物质流模型研究——以镁盐深加工生产系统为例[J]. 工业工程与管理, 2013, 18(6): 127-133.

[4] 段宁, 李艳萍, 孙启宏, 等. 中国经济系统物质流趋势成因分析[J]. 中国环境科学, 2008, 28(1): 68-72.

[5] 钱吴永, 党耀国, 熊萍萍, 等. 循环经济发展预警模型体系及其应用[J]. 系统工程理论与实践, 2011, 31(7): 1303-1311.

[6] 陈敏鹏, 郭宝玲, 刘昱, 等. 磷元素物质流分析的研究进展和展望[J]. 生态学报, 2015, 35(20): 1-12.

[7] 宋小龙, 徐成, 杨建新, 等. 工业固体废物生命周期管理方法及案例分析[J]. 中国环境科学, 2011, (6): 1051-1056.

[8] 唐敦兵, 杨雷, 赵国安, 等. 面向可循环经济的物联网技术应用研究[J]. 中国制造业信息化, 2010, 39(7): 1-6.

[9] 张钊, 李慧明, 王斌. 基于循环经济理念的城市废弃物信息化管理研究[J]. 城市发展研究, 2009, 16(2): 123-126.

[10] 徐君, 张凯. 基于信息化的循环经济发展途径[J]. 统计与决策, 2009, (16): 60-61.

[11] 郭雅滨. 以信息化建设促进循环经济发展[J]. 山西财经大学学报, 2007, 29(2): 45-45, 48-48.

[12] 赵成. 生态文明的兴起及其对生态环境观的变革——对生态文明观的马克思主义分析[D]. 北京: 中国人民大学, 2006.