

我国水环境信息公开制度与实践研究

王璇 郭红燕 郝亮 李晓

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】 环境信息公开在水污染防治中日益得到广泛应用。本文从环境信息公开的制度体系、公开内容、平台建设及文化氛围等方面, 研究现阶段水环境信息公开的特征, 识别存在四个突出问题, 包括水环境信息公开规范性不足、企业排放信息公开执行乏力、信息供需不平衡及水环境数据平台服务功能不强等。在此基础上, 建议进一步完善水环境信息公开制度体系、加大企事业单位环境信息公开力度、增强平台社会服务功能和强化多方信息沟通互动。

【关键词】 水环境信息公开; 制度体系; 规范性; 社会服务

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2018)06-0084-05

环境信息公开是一项重要的环境管理制度^[1,2], 也是我国水环境保护社会行动体系构建的重要抓手。当前, 我国水污染防治进入攻坚期, 水源地保护、城市黑臭水体治理、水生生态整治等同时推进, 环境信息公开机制逐步得到强化和应用, 制度体系、内容规范化及平台建设成效渐显。作为水环境公共治理的初始环节, 环境信息公开为公众参与、社会监督提供了方式、手段和途径^[3], 有助于倒逼排污企业履责, 有利于辅助政府环境决策和强化环境监管, 有效地促进水环境质量改善进程。在此背景下, 本文研究我国水环境领域信息公开的现状、特点和问题等, 并提出对策建议, 以期完善水环境信息公开机制及助推水污染防治工作提供参考和借鉴。

1 我国水环境信息公开现状特征分析

从时间维度来看, 2005年松花江水污染事件^[4], 引发国家对水环境信息公开的重视, 并制定环境突发事件信息公开的系列办法; 2008年《政府信息公开条例》《环境信息公开办法(试行)》实施, 确立了环境信息公开的法律基础; 2010年以来, 水污染事件高发多发^[4], 激发社会各界对水环境信息公开的关注, 水污染防治信息公开的意义凸显。目前, 在水污染防治领域, 官方“自上而下”与民间“自下而上”两种信息公开发展模式并存。从法律层面来看, 水环境信息公开的义务主体包括政府、企业, 权利主体包括公民、法人和其他组织。总体来看, 现阶段水环境信息公开呈现以下四个典型特征。

1.1 水环境信息公开制度体系初步建立

近年来, 党中央和国务院高度重视水污染防治工

作^[5-7], 并以信息公开倒逼地方政府落实环境治理责任。2015年, 《水污染防治行动计划》将信息公开制度作为强化措施列入^[8], 提出多项信息公开(包括水环境质量状况、重点排污单位环境信息、城市黑臭水体整治情况、城市饮水安全状况及突发水环境污染事件等)的时间和频次要求。2018年, 《水污染防治法》修订实施生效, 从法律层面确立了信息公开常态化建设, 明确设立了信息公开的责任主体、范围、内容和程序等条款, 如第二十五条规定“国务院环境保护主管部门负责制定水环境监测规范, 统一发布国家水环境状况信息”。同时, 多项水污染防治的政策文件涉及信息公开, 包括《关于开展重点流域水质月报工作的通知》《城市黑臭水体整治工作指南》《全国集中式生活饮用水水源地水质监测信息公开方案》《城市地表水环境质量排名技术规范(试行)》《关于全面推行河长制的意见》等, 进一步细化了水环境信息公开的责任主体、公开渠道与内容等。

地方水污染防治相关法规标准规范等制修订工作快速推进, 既与上位法充分衔接, 又对信息公开的有关内容规范细化, 如《海南省水污染防治条例》规定实行水污染防治信息公开和诚信管理制度, 《天津市水污染防治条例》《贵州省水污染防治条例》等明确了未依法履行信息公开义务的法律责任, 《广东省重点河流水质信息发布方案》《福建省大气、水环境质量监测信息公开实施方案(试行)》则分别统一省内水环境信息发布要求。

1.2 水环境信息公开的细分领域不断延伸

水环境信息是公众最为密切关注的环境治理信息之一, 受到政府、社会等各方重视。随着水污染防治工作

作者简介: 王璇, 硕士, 工程师, 研究方向为环境社会治理、环境信息公开、环保公众参与等

通讯作者: 郭红燕, 博士, 高级工程师, 研究方向为环境社会治理、环境信息公开、环保公众参与及环境社会风险评估与防范

引用文献格式: 王璇, 郭红燕, 郝亮, 等. 我国水环境信息公开制度与实践研究[J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(6): 84-88.

推进，水环境信息公开责任主体逐步明确，公开的内容日臻完善，由最初较为单一的监测信息或突发环境信息公开转变为更加全面的环境信息公开，包括：政务信息、水环境质量信息、污染源水环境信息等，具体见表1。可以说，水环境信息共享和信息公开已经纳入各级政府部门常态化管理。

表1 水环境信息公开的内容及文件依据

公开项目	主要内容	主要文件依据
一、政府环境事务信息公开		
环境保护规章、标准和其他规范性文件	水环境相关的法律法规及政策文件	《环境保护法》
环境保护规划	水环境质量限期达标规划执行情况	《水污染防治法》
环境统计或调查信息	环境状况公报(含水环境状况信息) 环境质量年报(含水环境状况信息) 其他环境统计或调查信息	《水污染防治行动计划》 《环境信息公开办法(试行)》
水污染防治行动信息	水污染防治工作方案	《水污染防治行动计划》
	全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动信息	《全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动方案》
	城市黑臭水体整治环境保护专项行动信息	《城市黑臭水体整治工作指南》
其他事务性信息	超过重点水污染物排放总量控制指标或者未完成水环境质量改善目标的地区约谈情况	《水污染防治法》
二、水环境质量信息公开		
城市水环境质量排名	城市地表水环境质量状况排名信息 城市地表水环境质量变化情况排名信息	《城市地表水环境质量排名技术规定(试行)》
地表水环境监测信息	监测点位基本信息	《水污染防治行动计划》 《生态环境监测网络建设方案》
	监测时间	
	水质类别	
	超标项目	
集中式生活饮用水水源地水质监测信息	集中式生活饮用水水源地水质月度监测信息	《全国集中式生活饮用水水源地水质监测信息公开方案》
	集中式生活饮用水水源地水质年度监测信息	
饮用水安全状况信息	饮用水水源	《水污染防治行动计划》
	供水厂出水水质	《环境保护部2016年政务公开工作实施方案》
	用户水龙头出水水质	
城市黑臭水体治理情况	城市黑臭水体名单	《水污染防治行动计划》 《城市黑臭水体整治工作指南》
	城市黑臭水体整治工作进展情况	
	城市黑臭水体整治效果评估结果	
	整治时限及责任单位(责任人)等	
河长制信息	河长名单	《关于全面推行河长制的意见》
	河长公示牌(标明河长职责、河湖概况、管护目标、监督电话等)	水利部 环境保护部贯彻落实《关于全面推行河长制的意见》实施方案
湖泊生态环境保护信息	水质较好湖泊目录	《水质较好湖泊生态环境保护总体规划(2013-2020年)》
	环境保护绩效目标及政策措施	
	环境保护工程项目方案及实施情况	
海洋环境信息公开	近岸海域水质、海水浴场、入海排污口等信息	《环境保护部2016年政务公开工作实施方案》
三、污染源水环境信息公开		
有毒有害水污染物名录 水环境重点排污单位名录	有毒有害水污染物名录 水环境重点排污单位名录	《水污染防治法》 《企业事业单位环境信息公开办法》
污染源环境监管信息	重点污染源基本信息	《污染源环境监管信息公开目录》
	国控企业废水监督性监测信息	
	总量控制信息	
	监督执法信息	
	环境应急信息	
	企业环境信用评价	《企业环境信用评价办法(试行)》

续表 1

公开项目	主要内容	主要文件依据
企业事业单位环境信息	基础信息	《环境保护法》
	企业排污信息	《环境信息公开办法(试行)》
	防治污染设施的建设和运行情况	《企业事业单位环境信息公开办法》
	建设项目环境影响评价信息	《排污许可证管理暂行规定》
	排污许可信息	《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法》
	企业突发环境事件应急预案 企业自行监测开展情况及监测结果	

对比来看,水环境领域信息公开进程较快,仅次于大气领域,领先于土壤、固废等领域。具体表现为以下三个特点:一是水环境信息公开大格局初步形成。我国对主要水体环境信息的掌握程度较好、数据较全,形成了国家、省、市、县多层次的水环境信息发布格局。二是水环境质量信息公开范围逐年扩大,已经覆盖地表水监测信息(含城市地表水环境质量排名)、集中式生活饮用水水源水质监测信息、饮用水安全状况信息、城市黑臭水体治理情况、河长名单、湖泊生态环境保护信息等。与水环境信息公开制度化建设同步,水环境信息正在由政府环境管理部门内部掌握变成了全民掌握或社会掌握,更加公开透明。三是污染源排污信息公开要求趋于严格。强制信息公开覆盖企业范围不断扩大,《水污染防治法》规定建立有毒有害水污染物名录,要求“排放前款规定名录中所列有毒有害水污染物的企业事业单位和其他生产经营者,公开有毒有害水污染物信息”,同时,《企业事业单位环境信息公开办法》《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法》等明确了重点排污单位环境信息公开的责任和义务,规定重点排污单位应当公开基础信息、排污信息、防治污染设施建设和运行情况、建设项目环境影响评价及其他环境保护行政许可情况、自行监测情况等环境信息。

以上水环境信息公开格局的形成离不开我国水环境管理能力的提升。一方面,各级政府执政理念转变,将信息公开作为施政的基本制度,并在环境管理领域不断实践和推进。另一方面,水环境监测科技支撑强化,地表水、饮用水水源地、跨界河流等领域的监测全面开展,地表水环境监测网络建成,公开资料显示,截至2018年7月底,全国水质自动站点建设基本完成,2050个点位实现水质监测信息公开。同时,环境监测“采测分离”改革,地表水环境质量监测事权上收,有效确保了水环境监测数据质量。

1.3 水环境信息公开的载体和形式多元化

水环境信息公开平台多足并立格局形成,传统网络平台(环保部门官网)、传统媒体平台(报纸媒体、新闻发布会)和新媒体平台(环保APP或微博微信)。以水质

信息发布平台为例,国家搭建了地表水水质自动监测实时数据发布系统,地方如广东开发环境信息地图,纳入河流水系水质信息及流域范围等。再以黑臭水体整治为例,生态环境部联合住房城乡建设部建立“城市黑臭水体整治监管平台”,开通“城市水环境公众参与”微信公众号,定期发布全国城市黑臭水体整治公众监督及回复情况周报,截止2018年8月底,已连续发布125期,有效串联社会公众、各级、各行业的信 息需求。同时,水环境信息发布形式多样化,既有水环境监测信息的时报、周报、月报和季报等,也有专题水环境信息发布,如公开水环境质量状况、水污染治理工作情况,曝光涉水违法典型案件等。

1.4 水环境信息公开的文化氛围发育

信息公开是社会善治的核心要素^[9],日益得到政府、社会的认同,在推动水污染防治中发挥了积极作用,为社会监督提供了必要条件。“以公开为原则,不公开为例外”,成为政府环境治理的共识,并且在水污染防治中得以应用,如“河长制”。不少社会组织以信息公开为突破口,推动污染源信息公开,通过信息再解读或通俗化,强化社会监督,如公众环境研究中心推出的“蔚蓝地图”可查询河流、湖泊水质信息,企业污水排放情况等,上海青悦开放环境数据中心提供污染源查询服务。也有政社合作共推信息公开的实践,如高德地图客户端上线的环境地图,由原环境保护部宣传教育中心、阿里巴巴公益基金会、高德地图三方联合打造,可查询全国范围内水质、污染源、空气质量等环境信息,标志着我国水环境信息公开进入互动发展新阶段。

2 我国水环境信息公开存在的突出问题

2.1 水环境信息公开规范性不足

当前,水环境信息公开的配套细则较为缺乏,水环境信息公开规范性不足、连贯性不强较为普遍,表现为:

一是水环境质量信息公开弱项突出,仅有地表水水质监测和信息采集上报规定(如《地表水和污水监测技术规范》《地表水环境质量评价方法》),暂无对外信息

发布的明确规定,因而不同地区发布的地表水水质监测信息内容、格式、频次各不相同,尤其是公开的数据未能严格按照地表水环境质量标准执行,多数地区仅用其中4-5项做评价和发布,发布的信息不够完整和及时。

二是水环境治理工程信息公开较为粗略,多集中于常规性内容,如项目基本信息、中标单位、责任方等,对于其他过程治理信息(如监测数据、治理方案)及效果评估信息较少涉及。以城市黑臭水体整治为例,仅少数城市能够及时更新治理进度、列明整治效果情况。

2.2 企业排污信息公开执行乏力

在现行制度体系下,企业环境信息“强制公开”与“自愿公开”并存,其中,重点排污单位信息公开要求较为明确具体,即应当公开单位等基本信息、自行监测方案、排污信息、防治污染设施的建设和运行情况等。环境监测数据是公众了解企业排放状况的重要依据,但是,受经济利益驱使,部分企业更倾向于公开正外部性环境信息,如水处理设施、环保投资等,对于排污情况等环境信息公开质量显著不高。主要问题集中为:

一是部分涉及水体排污的企业事业单位并未进入重点排污单位名录,存在部分医院、实验室、垃圾处理厂等未纳入的情况。

二是重点排污单位水环境信息公开与国家相关办法的规定存在较大差距,采取避重就轻方式披露相关信息,不同程度存在监测数据更新滞后、信息内容不全、不规范等问题,甚至个别企业存在隐瞒或虚报环境污染信息的问题,使得公众无法准确获知水污染企业的排污信息。

三是企业对有毒有害物质排放信息披露尤为不足,存在虚报或瞒报企业排污信息的情况^[11]。多数企业不愿公开废水中特征污染物的类别、标准限值、达标情况、超标倍数、产生量、排放方式及去向等,对于负面环境事件的原因、处理等少有提及。公开资料显示,目前工业企业达标率只约为70%,大量违法企业超标排污客观存在,2017年河北及天津多处工业污水渗坑被曝光,暴露出企业垄断环境信息,污染物排放和转移信息等缺乏公开的弊端。

2.3 水环境信息公开的供需不平衡

一是水环境信息缺少有效供给。无论政府还是企业信息供给,多数为单维度的公开,环境数据缺乏再加工,再加上普通公众环境科学认知有限,社会误读或谣传的现象频现,甚至出现非理性举动。目前,政府或企业主要依靠内部视角提供水环境信息,多以数据、报告等形式出现,专业性和技术性较高,未能考虑公众获取信息的有效性和便捷性,导致公众满意度普遍不高。

二是环境公开的义务主体与权利主体之间缺乏良性互动。对于公众的意见建议或监督等,缺少必要、及时的回应环节,部分水环境信息公开延迟或滞后,易引发社会质疑和猜测,不利于社会参与排污行为监督等。

2.4 环境信息平台服务功能有待优化

一是政府环境信息平台用户体验性不高。多数网站或平台以“内容导向”为主,提供了大量环境监测数据、污染源监管信息等,能够满足初级搜索和下载等需求,但是信息缺乏深度加工、可读性不强,也间接催生了民间的公益/半公益的环境数据平台,通过抓取官方公开的环境信息,进行数据可视化、立体化等,并成为公众获取环境信息的重要渠道。

二是环境信息公开平台有待整合。国家层面企业事业单位环境信息平台尚处于建设过程中,不少省市(如北京、河南等)自行开发或先行试点运行相关平台,也有第三方建立的信息发布平台,如中国环境科学学会搭建的企事业单位环境信息公开网。同时,各地搭建了国控企业信息监测平台,发布监督性信息及企业自行监测信息。以上平台上存在海量信息,相互之间多有重合,有待开展资源整合与信息共享。

3 推动水环境信息公开的对策建议

3.1 完善水环境信息公开的制度体系

水环境信息公开的基础性工作之一,在于加强环境信息公开法制建设。一是要充分衔接《环境保护法》《水污染防治法》,针对地表水(含江河流域)、地下水、饮用水等,建立和细化水环境监测和评价指标体系及信息发布制度,明确信息公开例外规定,推动地方水环境信息发布的标准化、完整性及规范性,促进水环境信息公开区域间均衡发展。二是进一步明确水污染防治信息的公开范围。在跨部门环境信息共享的基础上,扩大对外公开的水环境信息范畴。依托生态大数据建设,增强水环境数据开放性,既要涵盖水环境监测信息,也要涵盖过程性信息,如水污染整治的工程方案,效果评估等,也可减少依申请公开行政成本。三是增强环境信息公开的刚性约束力。以地方污染问责机制为基础,建立必要的奖惩机制,督促地方政府切实落实水环境信息公开。同时,进一步明确对拒绝公开的企业处罚措施、商业秘密界定、信息公开渠道等,提高企业环境信息公开违法成本,从源头减少商业秘密保护与企业环境信息公开之间的矛盾。

3.2 加大企业事业单位环境信息公开力度

企业事业单位环境信息公开制度能否落地,关系企业守法与履行社会责任,也是支持社会监督的重要前提。建议:一是完善重点排污单位目录。建议制定重点

排污单位名录筛选原则及量化的筛选方法,细化涉及水污染物排放信息的内容,进一步规范各地的名录制定。二是依法开展重点排污单位环境监测数据公开。对纳入名录中而未按照《环境保护法》《水污染防治法》要求进行环境信息公开的企业事业单位,依法处罚,倒逼企业履行信息公开的主体责任,培养企业环境信息公开的意识。三是督促企业严格落实有毒有害物质信息披露的规定。通过监管、社会监督等方式,督促排污企业开展水质监测、风险评估、隐患排查等工作及信息公开,向社会公开污染物产排信息,包括但不限于环境影响评价报告中识别的主要污染物、特征污染物、危险废弃物的产生量和排放量,也应包括危化品使用信息,强化水污染前端预防。

3.3 增强环境信息平台社会服务功能

结合环境信息公开发展的趋势,建议水环境信息平台建设,要重视公众需求导向,强调信息的服务能力。一是加快智慧环保平台建设,整合多个环境信息平台,并且推动水环境监测数据、监督数据等信息资源开放和共享,扩展水环境信息公开的深度和广度,有效保障公众环境信息需求。二是提高环境信息服务性,增强与公众的信息交互。依托“互联网+”,借助云平台、大数据分析技术手段创造新价值,如开发基于互联网的查询地图,深入挖掘环境监管数据并立体展现,增强信息的可读性,便于普通公众查询、读懂和运用环保数据。

3.4 强化多方环境信息沟通与互动

水环境信息公开的终极目标在于激发政府、企业、社会参与水污染防治的内生动力,也是形成全民共同参与水污染防治的重要抓手。建议:一是创新和引导公众

参与水环境信息供给。在互联网时代,公众通过手机、社交媒体等分享地理信息、上传现场照片或举报污染信息,以及提供重要的环境信息已经非常普遍。二是鼓励公益性环境数据平台建设,政策和资源上给予支持,并适时统筹协调,如蔚蓝地图APP与政府监督举报平台端口联通,实现举报信息互通。三是长远来看,逐步建立“发布-反馈-调整”的信息共享模式,强化政府、企业、社会之间交流互动,有效推动水污染防治多元主体参与。

参考文献:

- [1] 周军,李霞,寸志清,等.我国环境保护信息公开及公众参与综述和分析[J].环境与可持续发展,2010,35(6):42-45.
- [2] 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.
- [3] 孙岩,刘红艳,李鹏.中国环境信息公开的政策变迁!路径与逻辑解释[J].中国人口·资源与环境,2018(2):168-176.
- [4] 吉立,刘晶,李志威,等.2011—2015年我国水污染事件及原因分析[J].生态与农村环境学报,2017,33(9):775-782.
- [5] 傅毅明.大数据时代的环境信息治理变革——从信息公开到公共服务[J].中国环境管理,2016,8(4):48-51.
- [6] 石效卷,李璐,张涛.水十条水实条——对《水污染防治行动计划》的解读[J].环境保护科学,2015(3):1-3.
- [7] 王谦,高红杰.我国城市水环境管理策略建议——对《水污染防治行动计划》的解读[J].环境保护科学,2015,32(3):4-7.
- [8] 秦昌波,徐敏,张涛,等.以《水污染防治行动计划》构建水污染防治新机制[J].环境保护,2015,43(9):24-27.
- [9] 吴舜泽,王东,马乐宽,等.向水污染宣战的行动纲领——《水污染防治行动计划》解读[J].环境保护,2015,43(9).
- [10] 王锡铨.以信息公开作为治理改革的最佳支点[J].中国法律评论,2015(2):30-33.
- [11] 王积龙,谢帆.我国PRTR体系的建设框架与管控逻辑——解决企业环境信息公开的机制性方案[J].现代传播(中国传媒大学学报),2017,39(9):119-124.

Study on the System and Practice of Water Environment Information Disclosure in China

WANG Xuan GUO Hongyan HAO Liang LI Xiao

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Environmental information disclosure has increasingly widely applied in water pollution prevention and control. This paper identified four prominent problems including the lack of prescriptive disclosure of water environment information, the poor execution of corporate emissions information disclosure, unbalance supply and demand of information and the weak service function of water environment data platform, by studying the characteristics of water environment information disclosure at the present stage from the aspects of institutional system, public content, platform construction and cultural atmosphere of environmental information disclosure. On this basis, it was recommended to further improve the water environment information disclosure system, reinforce the environmental information disclosure measures for enterprises and institutions, enhance the social service functions of the platform and form multi-party information communication and interaction.

Keywords: water environment information disclosure; institutional system; normative; social services