

# 中国政府环境信息公开实施效果评价

贺桂珍<sup>1</sup>, 吕永龙<sup>1\*</sup>, 张磊<sup>2,3</sup>, Mol Arthur P. J.<sup>2,3</sup>, 冯嫣<sup>1,3</sup>

(1. 中国科学院生态环境研究中心城市与区域生态国家重点实验室, 北京 100085; 2. 中国人民大学环境与资源学院, 北京 100872; 3. Environmental Policy Group, Wageningen University, Hollandseweg 1, 6706 KN, The Netherlands)

**摘要:**环境信息公开是国际上公认的新一代环境治理手段,也是我国建设“阳光政府”的基本要求。在《环境信息公开办法》实施 2 a 后,针对 31 个省级、5 个计划单列市和 27 个省会城市环境保护局落实环境信息公开的制度和行动进行调查分析,通过资料调查、实际公开申请和深入访谈,全面评估政府环境信息公开办法实施的有效性,以期为该办法的进一步完善提供政策建议。结果表明,尽管各级环境保护局公开的环境信息还不够全面、及时、有效,但是政府环境信息公开总体状况已经有了较大进步。目前环境信息公开还存在地区不平衡,而缺乏强制力,信息公开法规相应条款规定模糊,程序和责任不明确是导致环境信息公开不力的重要原因。

**关键词:**环境管理;环境信息公开;政策实施;效果评价;环境共管

中图分类号:X32 文献标识码:A 文章编号:0250-3301(2011)11-3137-08

## Evaluation of Environmental Information Disclosure by Environmental Agencies in China

HE Gui-zhen<sup>1</sup>, LÜ Yong-long<sup>1</sup>, ZHANG Lei<sup>2,3</sup>, Mol Arthur P. J.<sup>2,3</sup>, FENG Yan<sup>1,3</sup>

(1. State Key Laboratory of Urban and Regional Ecology, Research Centre for Eco-Environmental Sciences, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100085, China; 2. School of Environment and Natural Resource, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 3. Environmental Policy Group, Wageningen University, Hollandseweg 1, 6706 KN, The Netherlands)

**Abstract:** Environmental information disclosure is seen as a creative approach in environmental governance worldwide. Environmental Information Disclosure Decree 2008 (EIDD) was regarded as a milestone of right-to-know and public participation in environmental protection in China. Environmental information disclosure can improve the intercommunication between the government and public, and also speed up the transition from conventional government-dominated environmental regulation to a more transparent and modern environmental governance system in China. Aiming to explore the effectiveness of EIDD implementation by environmental agencies, this study conducted the website interviews, the practical information disclosure requests, and telephone interviews with officers from environmental agencies in 31 provinces, 5 cities with independent budgetary status, and 27 provincial capital cities in 2010. It is concluded that the implementation of the Environmental Information Disclosure system has been improving over past two years but still far from being widespread, full and effective. The lack of enforcement and the ambiguity of some clauses in EIDD give environmental agencies great discretion to avoid disclosure and discourage enforcement of environmental information disclosure.

**Key words:** environmental management; environmental information disclosure; policy implementation; effectiveness evaluation; environmental governance

环境信息公开,又称环境信息披露,是指将与环境保护有关的各种显性和隐性的信息加以收集整理,并在一定范围内以适当形式公开,用以提供各种刺激与激励机制,从而改进环境行为,改善环境质量<sup>[1]</sup>。随着世界环境管理实践的发展,环境信息公开作为环境管理的工具日益受到关注<sup>[2-7]</sup>,研究中国政府环境信息公开的状况对提高我国环境管理水平,特别是促进公众知情权和公众参与具有重要的现实意义。

信息公开概念在 1966 年《美国信息自由法案》中第一次出现,以印度博帕尔事件为导火索,美国于 1986 年通过了有史以来第一部《应急规划和社区知情法》,要求政府部门向公众披露工厂污

染物排放信息,且要求企业对 600 多种有毒化学品排放数量向公众公开<sup>[8,9]</sup>。20 世纪 90 年代,环境信息公开被列入全球环境政策的议程,不少发达国家也在积极推动各国政府及企业向公众进行信息披露,如欧洲 39 个国家 1998 年一致通过《奥胡斯公约》,并于 2003 年签订了国际上第一份具有法律约束效力的《污染物排放与转移登记基辅议定书》。英国、法国、荷兰、德国、其他地中海国

收稿日期:2011-01-12;修订日期:2011-03-11

基金项目:国家重点基础研究发展规划(973)项目(2007CB407307);荷兰皇家科学院和中国科学院国际合作项目(10CDP030);国家自然科学基金项目(41071355)

作者简介:贺桂珍(1974~),女,博士,助理研究员,主要研究方向为环境管理与政策,E-mail: heguizh@yahoo.com.cn

\* 通讯联系人, E-mail: yllu@cees.ac.cn

家,中欧和东欧等国紧随其后,纷纷掀起环境信息的立法运动<sup>[4, 10]</sup>. 亚洲、非洲等发展中国家在环境信息公开方面起步较晚,但中国、印尼等已经出现了好的迹象<sup>[11, 12]</sup>. 据报道,至 2000 年,已有 44 个国家通过了环境信息立法<sup>[13]</sup>,2006 年,近 70 个国家开展了环境信息公开工作<sup>[14]</sup>,截至 2009 年 90 个国家建立了信息公开制度<sup>[15]</sup>.

我国从 1998 年开始关注政府信息公开,第一部全国性法规《政府信息公开条例》于 2008-05-01 开始实施,显示了我国打造“阳光政府”、“透明政府”的意愿,标志着我国已经初步建立了政府信息公开制度. 环境保护部率先制定了《环境信息公开办法(试行)》(简称《办法》),是我国第一个部门信息公开的法规,这将有效地改进过去政府与企业、个人之间的信息不对称状况,加快从传统政府主导的环境管理模式向多方参与的开放式环境共管模式的转变<sup>[16-19]</sup>. 《办法》实施 2 a 来,相关专家和一些非政府组织开展了不同层面的调查<sup>[10, 20-22]</sup>,但缺乏系统、深入的剖析. 因此,笔者针对我国环境保护部门落实环境信息公开的制度和行动进行调查,全面评

估政府环境信息公开办法实施的有效性,以期为该办法的进一步完善提供决策支持.

## 1 研究方法

本次调研主要关注政府环境信息公开,企业环境信息公开不予考虑. 根据《办法》规定,并结合国内外研究,调查主要针对《办法》实施有效性进行评估. 调查分 2 个部分,一是通过对目前各环境保护厅/局环境信息公开情况进行客观评价;二是通过申请环境信息进行实际测试. 调研对象为全国 31 个省/市/自治区、5 个计划单列市和 27 个省会城市的环境保护厅/局. 调研时间为 2010 年 6~11 月.

### 1.1 政府环境信息公开客观评估

本部分主要关注环境信息公开的机构建设、制度建设、信息公开行动和监督反馈 4 个方面,主要是对各环境保护局实施《办法》的措施和行动进行分析. 通过文献分析、专家访谈、与管理者交流和调研人员讨论,建立如下评估方法体系(表 1). 此处本研究并未对评价进行分级或打分,主要是对目前的情况进行了客观呈现.

表 1 中国政府环境信息公开客观评估项目和内容

Table 1 Evaluation items for the environmental information disclosure by Environmental Protection Bureaus in China

项目	内容	说明
机构建设	1. 建立领导机构	是否建立环境/政务信息公开领导小组
	2. 确定职能处室	是否有负责环境信息公开的专职科室
	3. 配置工作人员	是否有专职、兼职人员
	4. 开展教育培训	是否参加或组织环境信息公开专门培训
制度建设	5. 信息公开地方法规	是否制定本部门环境信息公开规定/办法
	6. 保密审查制度	是否建立环境信息公开保密审查制度和机制
	7. 主动信息公开制度	是否建立环境信息公开制度和相关机制
	8. 依申请信息公开制度	是否建立环境信息公开制度和机制
	9. 信息发布制度	是否建立信息发布协调机制和虚假或不完整信息澄清工作机制
	10. 考核、责任制度	是否建立信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度
信息公开行动 (主动公开和 依申请公开)	11. 信息公开指南和目录	环境信息公开指南和目录编制、发布情况
	12. 主动公开信息的范围	是否按照《环境信息公开办法》规定范围全面公开发布政府信息
	13. 主动公开信息平台	是否已建立了信息公开的网站和实体站点,以公众可获取形式公开发布或更新政府信息
	14. 主动公开信息数量	以各种不同形式公开发布的环境信息条数
	15. 依申请公开信息数量	按照规定程序受理的依申请公开申请数量
	16. 依申请公开形式	是否提供多种便捷的信息公开申请方式
	17. 依申请公开受理答复	公开率:按照规定程序完全或部分公开所申请的环境信息比例; 及时性:是否在规定的 15 个工作日内答复
	18. 信息公开年度报告	是否按时编制和发布政府信息公开年度报告
监督反馈	19. 监督机构	是否指定环境信息公开的监督机构
	20. 信息公开举报、投诉	是否因政府信息公开引发举报、投诉情况
	21. 信息公开行政复议和诉讼	是否因政府信息公开引发行政复议和诉讼

### 1.2 实际环境信息申请

2010 年 6 月,研究团队向 63 个环境保护厅/局

提交了环境信息公开申请,分为 3 个步骤.

(1) 确定所申请的环境信息 根据《办法》第

11 条,环境保护部门应主动公开 17 类信息,通过调查,笔者发现第 13 类和 14 类信息,即关于污染物超标和超总量排放严重污染的企业和发生特、重大事故企业名单的信息公布很少,因此,决定申请这两类信息。

(2)提交信息公开申请表 通过网站获取各部门的联系方式,以国际科联环境问题委员会中国委员会/中国科学院生态环境研究中心的名义在 2010 年 6 月向各环境保护厅/局提交环境信息公开申请。提交时笔者优先选用在线和电子邮件,其次是传真,如果以上方式都没有,就邮寄给对方。15 个工作日之后,如果没有收到回应,会电话询问未能回复的原因,并第二次提交申请表。

(3)电话访谈 事前笔者编制了半开放的标准问卷,主要询问环境信息公开负责人员有关信息公开实施过程中好的经验和遇到的困难。对于没有按时回应的环境保护局,同时要询问未能回复和提供信息的原因。

## 2 研究结果

### 2.1 环境信息公开的措施和行动

#### 2.1.1 环境信息公开机构建设

从组织领导机构建设情况看,52 个环境保护厅/局成立了环境信息公开领导小组,而其他 11 个并未见到成立信息公开领导小组的报道。

在环境信息公开负责工作机构方面,有 55 个都是办公室作为环境信息公开负责协调机构,而贵州为环境保护厅政务窗口,深圳人居环境委员会为秘书处,沈阳市为政策法规处,银川市环境保护局为综合处,西藏、兰州、西宁和长沙不明确(未得到相关信息)。

从工作人员的安排和配备情况看,30 个有专职人员,28 个安排了兼职人员,5 个机构配备人员情况未知,参与信息公开人数在 1~41 人之间。湖南省环境保护厅政府信息公开指定专职人员总数 41 人,其中全职人员 10 人,兼职人员 31 人。

在环境信息公开宣传培训方面,38 个开展过环境信息公开的宣传培训,其他没有报道开展专门培训活动。

#### 2.1.2 环境信息公开制度建设

为了实施《办法》,37 个环境保护厅/局制定了环境信息公开暂行办法/实施方法/公开规则/实施细则,57 个建立了主动公开机制和依申请公开机制,15 个建立了新闻发言人制度或信息发布协调机

制和虚假或不完整信息澄清工作机制。

为了保障环境信息的公开,截至调查时,有 39 个环境保护厅/局制定了环境信息公开保密审查制度,15 个单位有新闻发言人制度或新闻发布制度,28 个单位建立健全政府环境信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府环境信息公开工作进行考核、评议。

#### 2.1.3 政府信息公开的行动

##### (1)政府信息主动公开

为了实施《办法》和遵循环保部的规定,57 个环境保护厅/局编制、发布了政府信息公开指南,58 个编制了政府信息公开目录。但多数指南基本是按照环保部环境信息公开指南的体例和格式编制,直接复制了相关的条款和目录。

在环境信息公开平台建设方面,有 60 个环境保护厅/局建立了本部门公开网站发布环境信息,拉萨市环境保护局暂无门户网站,暂时以欧盟项目中建成的拉萨生物多样性保护网作为门户网站,但笔者不能打开此网站。此外,多数还采用新闻发布会、环境公报,利用报纸、杂志、广播电台和电视台,以及设立公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等形式公开政府环境信息。

按照《办法》要求各级环保部门主动公开环保法律法规、政策、标准、行政许可与行政审批等 17 类政府环境信息。2010 年对各环境保护厅/局网站调查表明,有 59 个网站都有环境信息公开/政务公开的栏目,多数网站可以直接点击列出的信息公开目录标题获得全文政策和法规文本。但是,由于各网站栏目设置、形式、体例等差别很大,如果按照《办法》规定的 17 类信息一一比对,确定公开的范围和内容的覆盖面,几乎不可能。因此,笔者邀请 10 位专家对政府网站提供信息的可得性,即信息的涵盖程度(此处不考虑环境信息质量)进行了评价,此处将《办法》规定的 17 类环境信息分成 4 个方面,即环境法规和政策、环境质量、环境管理和管制、环境事故和应急,使用 Lickert 量表分级,其中 1 代表未涵盖所有 4 大类信息,依次递增,5 代表全部涵盖。西藏和海口市环境保护局直到调研时还未有自己的网站,仅在当地政府网站上提供了有限的信息。最终 27 个网站得到 5 分,10 个网站平均得 4 分,13 个网站获得 3 分,9 个网站获得 2 分,4 个网站得到 1 分。此外,还对网站使用的方便性进行独立评价,按照 Lickert 量表将方便程度以 5 分制打分,其中 1 代表非常不方便,2 代表不太方便,3 为中等,4 为方便,5

代表非常方便.各网站内容覆盖面和方便性的平均得分如图 1 所示.

2008 年和 2009 年分别有 41 个和 49 个环境保护厅/局报告了主动公开的环境信息数.2008 年主动公开的环境信息数量为 30~12 639 条,2009 年主动公开的环境信息数量为 33~21 447 条.总体而言,2009 年主动公开信息数量要多于 2008 年,其中上海市环境保护局 2009 年主动公开的信息条数高达 21 447 条,广东省环境保护厅 2008 年和 2009 年公布的信息数量达到 12 639 和 13 855 条(图 2).公开信息数量较多的还包括深圳、浙江、大连、昆明、辽宁等环境保护厅/局.

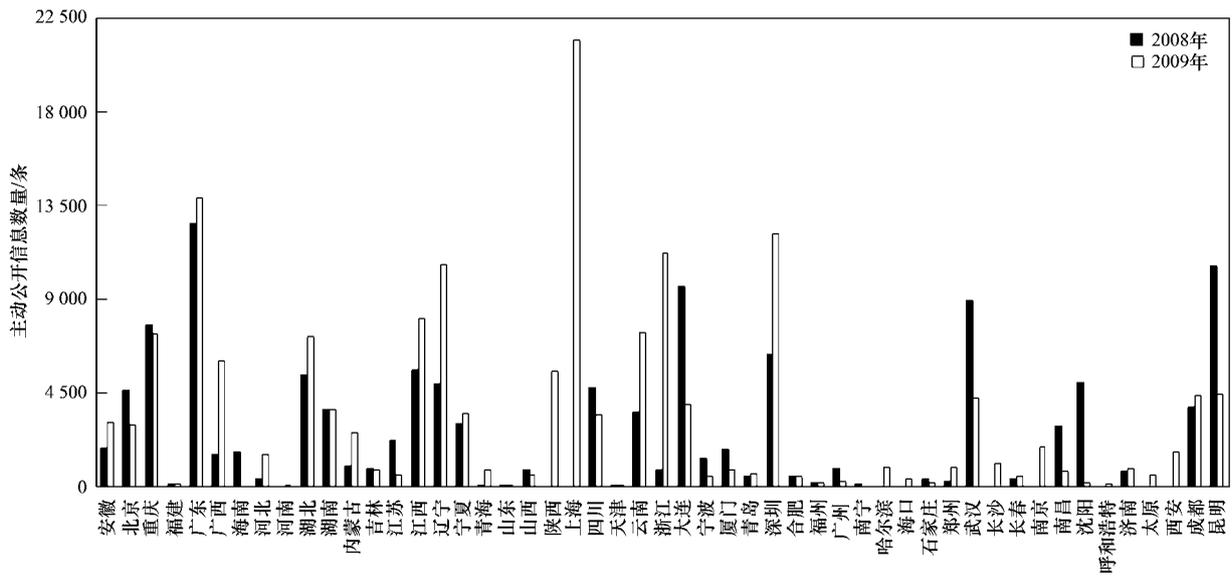


图 2 各省、市环境保护厅/局 2008 和 2009 年主动公开环境信息数量

Fig. 2 Number of environmental information for mandatory disclosure by environmental protection bureaus in 2008 and 2009

2009 年 42 个环境保护厅/局发布了 2008 年度报告,其中按时发布(下一年度 3 月 31 日前)的有 33 个,未按时发布的有 9 个,而未编制/公开发布报告的有 21 个,其中 2/3 以上是中西部省、市的环境保护厅/局.2010 年 51 个环境保护厅/局发布了 2009 年度报告,其中按时发布的有 40 个,不按时发布的有 11 个,而未编制/公开发布报告的有 12 个.

## (2) 政府环境信息依申请公开

《办法》第 16 条规定公民、法人等可以采用信函、传真、电子邮件等书面形式申请环境信息.根据调查,截至 2010 年 11 月,34 个环境保护厅/局提供了本部门网上在线申请方式,13 个可以通过当地政府网站在线申请系统进行信息申请,没有提供在

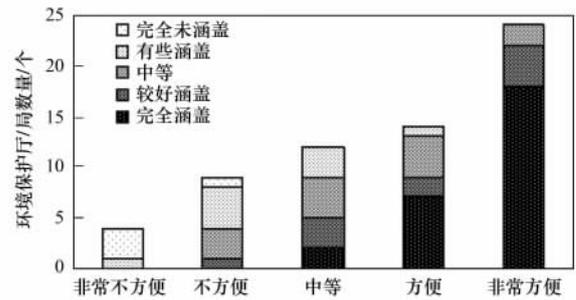


图 1 截至 2010 年 11 月调研 63 个环境保护厅/局网站环境信息内容覆盖面和使用方便性

Fig. 1 Convenience and coverage of the environmental information at 63 environmental protection bureaus' websites by November 2010

线申请的有 17 个.55 个环境保护厅/局《环境信息公开指南》里都列出了依申请公开的负责部门及其联系方式,包括电话、传真、电子邮件和邮寄地址等.

所有环境保护厅/局都明文规定可以接受申请环境信息公开,但只有部分单位收到申请.2008 年报告依申请环境信息数量的有 41 个,共收到申请 121 件(图 3),其他 21 个由于未发布信息公开报告或报告中未报道,信息公开申请数量未知.有 10 个 2008 年未接到环境信息公开申请,在接到申请的单位中,安徽省环境保护厅接受的申请数量最多,达到 20 件,其次是北京市、广州市环境保护局,申请数量为 17 件,大连市环境保护局接受的申请数量为

11 件,其他 27 个接到的数量为 1~7 件不等,其中 13 个接到 1 件申请,7 个接到 2 件申请.有 24 个环境保护厅/局报道了申请信息的公开情况,共回复

69 件,总同意公开率为 57%,其中只有 8 个同意全部公开所申请的信息,8 个不同意公开所申请的信息,其他 8 个申请信息公开率为 25%~82%.

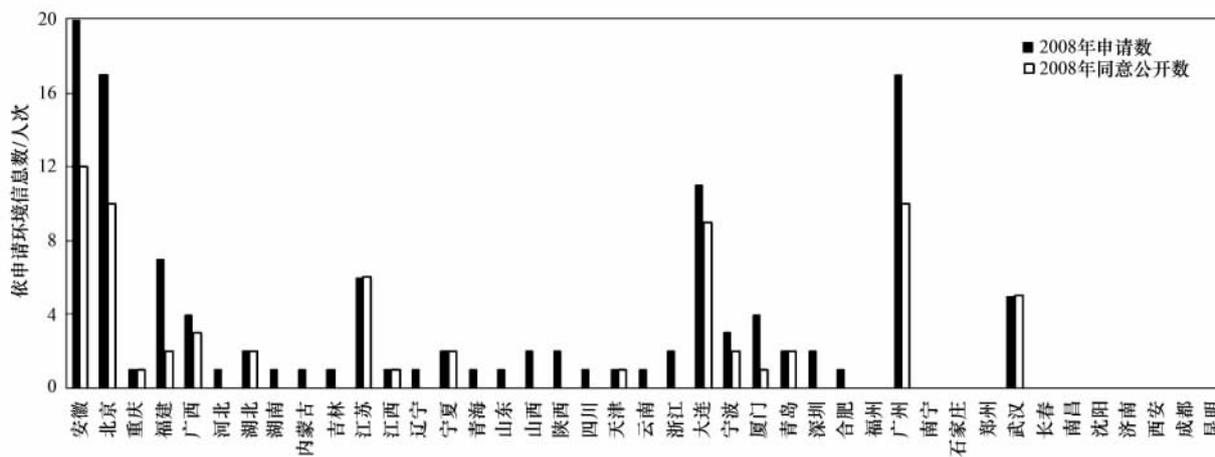


图 3 2008 年 41 个环境保护厅/局报告的环境信息申请数量和同意公开数量

Fig. 3 Number of requests for information recorded and approved disclosure at 41 environmental protection bureaus over 2008 (May-December)

2009 年报告依申请环境信息数量的有 49 个环境保护厅/局,共收到申请 338 件(图 4),比 2008 年大幅增加,其他 13 个由于未发布信息公开报告或报告中未报道,信息公开申请数量未知.有 12 个 2008 年未接到环境信息公开申请,在接到申请的单位中,上海市环境保护局接受的申请数量达到 97 件,其次是北京市,申请数量为 27 件,江苏省环境保护厅和深圳市人居委员会接受的申请数量为 18 件,其他 33 个接到的数量为 1~17 件不等,其中 6 个接到 1 件申请.有 27 个环境保护厅/局报道了申请信息的公开情况,共回复 161 件,总同意公开率为 48%,比

2008 年有所下降,其中只有 9 个同意全部公开所申请的信息,2 个不同意公开所申请的信息,不同意公开申请信息的环境保护厅/局数量大大减少,其他 16 个申请信息公开率为 19%~92%.可以看出,登记申请信息数量在 2009 年有所改善,表明依申请环境信息公开正在逐渐制度化.

对申请答复的时限方面,除了上海市和成都市环境保护局分别有 4 件和 2 件超时外,其他环境保护厅/局都声明在规定的 15 个工作日进行了答复.值得指出的是广东省环境保护厅公布的是咨询次数,非依申请数量,2008 年接受政府信息公开方面

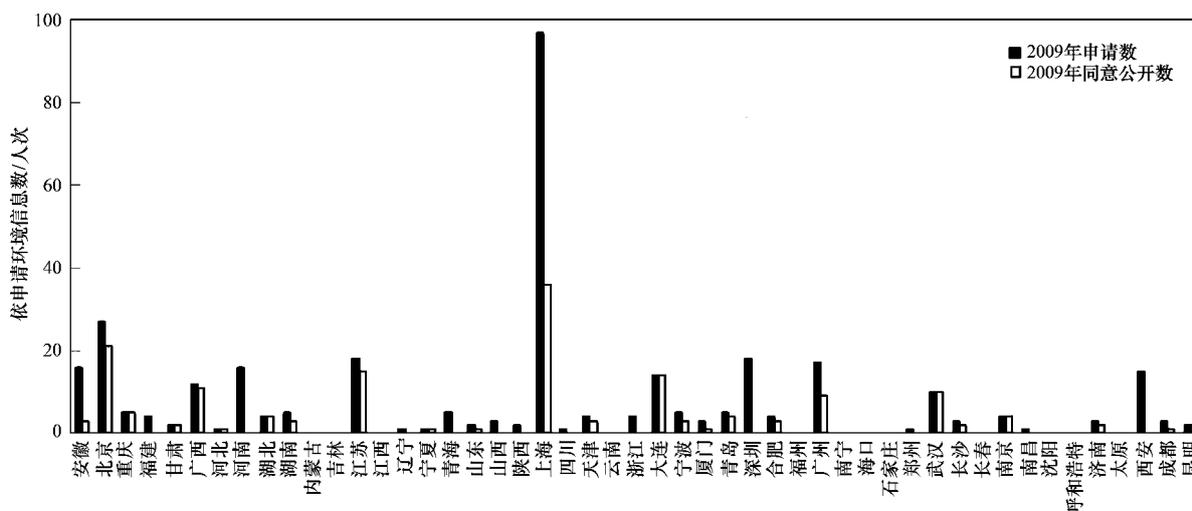


图 4 2009 年 49 个环境保护厅/局报告的环境信息申请数量和同意公开数量

Fig. 4 Number of requests for information recorded and approved disclosure at 49 environmental protection bureaus over 2009

的咨询 482 人次。2009 年接受政府环境信息公开方面的咨询约 2 072 人次。

在申请信息涉及内容方面,主要包括环境法规/文件、超标/重点排污企业名单/情况、环境污染治理情况、建设项目环评/报告、环保资质办理、环保/项目/环评审批程序、行政许可事项、环境监测数据、污染减排情况、污染事故处理情况、举报污染奖励实施、排污许可证管理、行政处罚、区域开发环境影响评价、建设项目批文、企业整改方案、部门财政预算、环境质量/报告书、环境综合整治、生态市建设、环境满意度调查、环境信访调处情况、年度工作计划、环保验收、机动车污染控制等方面。

对于不能公开申请信息的理由,主要为“非《办法》所指政府信息”、“所申请的信息不存在”、“非本机关职责权限范围”、“申请内容不明确”、“重复申请”、“不予公开”、“公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定”、“根据环境保护工作国家秘密目录,全国及各地区全面、系统的水(包括重要海域和界河)、气、声、固体废物污染、放射性、电磁波的原始监测数据属秘密级,相关监测数据不宜公开”、“涉及国家秘密,涉及对方商业秘密”、“申请内容超出范围”、“无法答复”、“申请公开所需要的信息涉及个人隐私,且所需数据对申请人生活、生产或科研无关系”以及“其他”。

#### 2.1.4 政府环境信息公开监督

对于环境信息公开的监督,有 39 个环境保护厅/局明确了监督机构,并提供了详细的联系方式,西藏、长春、昆明环境保护局得不到相关信息,四川和上海环境保护厅/局在环境信息公开指南里未提供监督机构及其联系方式,还有 16 个环境保护厅/局笼统地说明“公民、法人或者其他组织认为我单位不依法履行政府信息公开义务的,可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报”,并没有明确的监督机构,而且未提供有效的联系方式。

因政府信息公开工作引起的举报、投诉和行政复议、行政诉讼情况,上海市和江苏省分别发生行政复议案件 9 件和 1 件,所有环境保护厅/局皆没有相关的行政诉讼案件。

### 2.2 实际依申请公开政府信息的受理和答复

#### 2.2.1 环境信息申请形式和资格

按照规定各级环境保护部门应在信息公开指南里提供在线、邮寄、电子邮件、传真、电话多种信

息申请方式。根据调查,有 47 个环境保护厅/局提供了本部门/当地政府网站的在线申请系统,这也是笔者优先采用的申请方式,实际申请过程中真正能够成功使用的有 35 个,其余 12 个不能发挥作用,主要原因包括系统错误,不能上传文件;最近不好用,提交不上去;链接点击不开;尽管有系统,但没人管理等。如果在线不能申请或没有在线申请系统,笔者就采取发送电子邮件方式,结果有 25 个通过电子邮件申请,还有哈尔滨、海口、西宁市环境保护局是通过邮寄方式申请。

在申请资格方面,所有环境保护厅/局都在文件中规定允许组织和个人申请环境信息。但在实际申请过程中,却又诸多限制。如果是以组织名义申请,有些环境保护厅/局需要笔者提交单位加盖公章的证明,而且必须通过邮局寄送原件,同时需附上个人的身份证、工作证复印件。有些则需要笔者传真身份证明,还对申请单位资格进行询问。

#### 2.2.2 环境信息公开申请回复

在申请回复的时限方面(图 5),笔者提交申请的 63 个环境保护厅/局,23 个在规定的 15 个工作日内给予了答复,7 个回复说时间不够,需要再延长 15 个工作日,并解释了不能及时提供的原因:由于办公室搬迁,需要查找相关资料;负责人员出差;人手不够;信息整理汇总需要时间。其余的在规定的 15 个工作日内没有任何回应。30 个工作日之内,南昌、合肥、郑州、海口及大连这 5 个环境保护局给予回复,在 2 个月之内河北、河南、福建、山西这 4 个环境保护厅/局进行了答复,广西环境保护厅在 3 个月之内提供了相关信息。新疆、内蒙古环境保护厅和杭州市环境保护局告知可能晚些时候提供信息,但再也没有任何回应。

在提供环境信息内容方面(图 5),有 18 个环境保护厅/局提供了全部信息,其中湖北、重庆、西安和宁波环境保护厅/局已经主动公开了相关信息,广东省环境保护厅、广州和上海市环境保护局已经主动公开了部分信息,并提供了其余未主动公开部分信息,广西、河北、河南、浙江、大连、深圳、郑州、合肥、南昌、乌鲁木齐、昆明提供了严重污染化工企业名单和重、特大环境事故清单。天津、四川、江苏、黑龙江、福建和安徽这 6 个环境保护厅/局提供了部分信息。8 个环境保护厅/局未能提供所申请的环境信息,其中北京、海口、宁夏和青海环境保护厅/局告知没有严重超标企业和发生重大环境事故,贵阳、青岛、山西、辽宁环境保护厅/局由于各种原

因不能公开. 其余 31 个环境保护厅/局根本没有回复, 几乎占到所调查环境保护厅/局的一半.

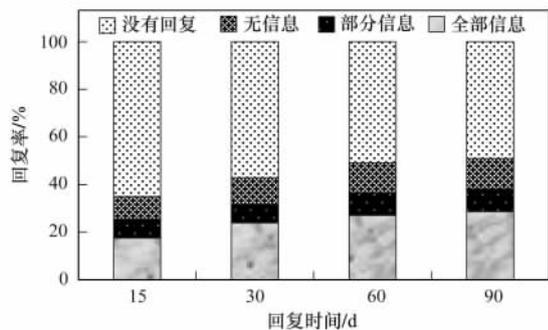


图 5 截至 2010 年 9 月 63 个环境保护厅/局依申请信息公开回复情况

Fig. 5 Response rate of 63 environmental protection bureaus following information request by September 2010

当询问不能提供信息的原因时, 给出的原因是“目前没有此信息”, “领导不同意提供信息”, “依据原国家环保总局和国家保密局《关于印发〈环境保护工作国家秘密范围的规定〉的通知》(环发[2004]187号)的规定, 你所申请的第二条信息涉及国家秘密不予公开”, “不属于我厅职责范围”, “本部门只掌握国控重点污染源监测情况”, “尚未对全省范围内污染物排放严重超标化工企业的名单、所排放超标污染物种类及数量开展过统计和汇总工作”, “根据《中华人民共和国政府信息公开条例》及《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》的精神, 行政机关一般不承担为申请人汇总、加工政府信息的义务”. 有些告知由于监测设备和能力不足, 没有此类信息, 或没有保存、统计此类信息, 因此无法提供.

### 3 讨论

总体上来看, 环境信息公开 2a 来有长足的进步, 但调查结果也发现了一些问题.

(1) 环境信息公开在各地并不同步, 空间上存在较大不平衡. 总体上东部沿海地区在环境信息主动公开方面(制度建设、机构建设、信息平台建设、主动公开信息数量)要好于西部地区, 特别是网站建设的硬件和软件方面, 这表明在技术和资金支持方面经济发达地区和落后地区存在差别. 在依申请公开方面, 东西部地区也存在差异, 在收到申请最多的前 5 位环境保护厅/局, 2008 年有 4 个, 2009 年全部都是东部地区. 在笔者 2008 年调查中 6 个及时提供全部信息的环境保护厅/局有 5 个来自东部富裕

地区, 本次调查中进行回应的 75% 也是东、中部的环境保护厅/局. 但是经济发展水平和信息公开方面的联系并非没有特例, 如山东省及其所属城市并没有提供所申请信息或根本没有回应. 值得注意的是, 笔者着重关注了提供信息的数量, 由于缺乏比较标准, 笔者对环境信息质量并未考虑.

(2) 政府信息公开基本是“公开的群众不关心, 群众关心的不公开”. 在主动公开信息方面, 各环境保护局愿意公布容易的和不太敏感的信息, 如多数网站提供了关于政策文件、新闻和公告、机构设置等方面的大量信息, 但是很少公开较复杂的和“敏感”的信息, 如污染控制、环境影响评价程序和批复、环境排放和监测数据、环境事故和应急响应、排污费和罚款等方面的信息. 对依申请公开环境信息, 一旦涉及到较敏感的信息, 多数环境保护局都会以各种借口不予提供.

(3) 环境信息公开发展不平衡的原因有哪些? 通过访谈笔者了解到缺乏积极主动的人员和资源, 程序和责任不明确, 缺乏环境信息是经常提到的不能有效实施《办法》的主要原因. 当笔者提交环境信息公开申请后, 很多地方环境保护厅/局没有人管理和处理在线、电子邮件、邮寄申请表, 提供的电话无效, 需要辗转数次才能找到负责的部门和人员. 而一半以上的环境保护厅/局是兼职人员或没有明确负责的人员, 通常信息公开的任务指定给现有机构, 但是却并没有相应增加额外的人员或资源, 因此, 导致工作无人管无人问. 有些地方环境部门的监测技术和信息系统等硬件设施落后, 资金缺乏, 不能产生所需要的信息, 更不要说公开相关信息了. 很多环境保护厅/局人员也提到《条例》和《办法》相应条款规定模糊, 甚至跟其他法规矛盾, 这导致实践中的产生不同的解读. 如对何为“机密”信息的界定, 本研究所申请的信息为《办法》中明确规定应公开的信息, 但是这与《保守国家秘密法》、《档案法》、《环境保护工作国家秘密范围的规定》的规定有些矛盾. 现有信息在使用之前通常需要进一步加工和分析才能满足申请者的需要, 而各地环境保护局一般缺乏这方面的意愿、知识和能力.

### 4 结论

(1) 中国的环境信息公开是在一种穿过各种各样的观念上的、制度上的、行动上的障碍的前提下往前走的. 当然, 有些现象可以归结为政策实施初期存在的问题, 但考虑到《办法》正式实施前已经有 1

a 的准备时间,而且现在已经正式实施了 2 a,应该值得人们思考.

(2)总体上,环境信息公开没有列入政治优先议程是《办法》实施的最大障碍,并且与目前中国体制中长期的信息管制、保密制度和信息垄断有关,环境信息公开不力也因袭了这些传统.为了推进环境信息公开,笔者的努力应该集中于继续宣传《条例》和《办法》以促进公众参与,建立环境信息公开的评估和监督机制,配备更多的资源,促进各机构之间的交流合作,加强环境信息公开的法律地位,强化各环境保护局的实施能力,最终达到有效实施环境信息公开办法的目的.

(3)有一点值得强调的是,笔者本次调查关注的是省会城市以上各级环境保护局,对地市及以下环境保护局环境信息公开情况还未涉及,在不同前置条件下,得出的数据可能有差别甚至是很大的差别,在中国目前条件下这也是非常重要的.

参考文献:

- [ 1 ] 王华,曹东,王金南,等. 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 ] Konar S, Cohen M A. Information as regulation: The effect of community right to know laws on toxic emissions [J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 1997, **32** (1): 109-124.
- [ 3 ] Mol A P J. Environmental governance in the information age: The emergence of informational governance [J]. *Environmental Planning C*, 2006, **24** (4): 497-514.
- [ 4 ] Mol A P J. Environmental Reform in the Information Age. The Contours of Informational Governance [M]. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2008.
- [ 5 ] Mol A P J. The Future of Transparency: Power, Pitfalls and Promises [J]. *Global Environmental Politics*, 2010, **10** (3): 132-143.
- [ 6 ] He G Z, Zhang L, Lu Y L, *et al.* Managing major chemical accidents in China [J]. *Journal of Hazardous Materials*, 2011, **187** (1-3): 171-181.
- [ 7 ] Tietenberg T. Disclosure strategies for pollution control [J]. *Environmental and Resource Economics*, 1998, **11** (3-4): 587-602.
- [ 8 ] 陈宇辉. 公开环境信息的世界性运动[J]. *环境*, 2008, (8): 16-19.
- [ 9 ] Graham M, Miller C. Disclosure of toxic releases in the United States [J]. *Environment*, 2001, **43** (8): 9-20.
- [ 10 ] Zhang L, Mol A P J, He G Z, *et al.* An implementation assessment of China's environmental information disclosure decree [J]. *Journal of Environmental Sciences*, 2010, **22** (10): 1649-1656.
- [ 11 ] Pargal S, Wheeler D. Informal regulation of industrial pollution in developing countries: evidence from Indonesia [J]. *Journal of Political Economy*, 1996, **104** (6): 1314-1327.
- [ 12 ] Mol A P J. Environmental governance through information: China and Vietnam [J]. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 2009, **30** (1): 114-129.
- [ 13 ] World Bank. World Development Report 2002: Building Institutions for Markets [R]. World Bank: Washington, D. C., 2002.
- [ 14 ] Banisar D. Freedom of Information around the world [M]. London: Privacy International, 2006.
- [ 15 ] Vleugels R. Overview of all 90 FOIA countries & territories [EB/OL]. <http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%2090%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf/view>, 2010-12-13.
- [ 16 ] 李富贵,熊兵. 浅析环境信息公开的作用[J]. *中国环境管理干部学院学报*, 2010, **20** (3): 36-39.
- [ 17 ] 宋旭娜. 环境信息公开是环境应急管理的必要工具[J]. *中国环境管理*, 2009, (3): 26-28.
- [ 18 ] 黄爱宝. 透明政府构建与政府环境信息公开[J]. *学海*, 2009, (5): 90-95.
- [ 19 ] 申进忠. 我国环境信息公开制度论析[J]. *南开学报:哲学社会科学版*, 2010, (2): 48-55.
- [ 20 ] 陈中华. 基层环保部门环境信息公开存在的问题及对策[J]. *内蒙古环境科学*, 2008, **20** (3): 46-47.
- [ 21 ] Institute of Public & Environmental Affairs, Natural Resources Defense Council. Cutting through the fog with China's first Pollution Information transparency Index [R]. Washington D. C.: IPEA and NRDC, 2009.
- [ 22 ] Greenpeace China. Silent Giants-An investigation into corporate environmental information disclosure in China [R]. Beijing: Greenpeace, 2009.