

[首页](#)[基地概况](#)[中心通知](#)[中心讯息](#)[学界信息](#)[法治动态](#)[学术论文](#)[法谚法语](#)[净月书屋](#)[人才培养](#)[招生信息](#)

论文精粹

[法学理论](#)[部门法哲学](#)[学术书评](#)[法苑随笔](#)

您的位置>>首页>> 论文精粹 > 部门法哲学 > 阅读全文

[> 论文精粹](#)

朱谦：环境公共决策中信息公开的价值与规范研究

发表于： 2010-09-05 16:30 点击：483

内容提要：对于作为公众参与之前提基础的环境信息公开问题，似乎并没有随公众参与之规范而成为立法者关注的重点，而这却成为环境行政决策机构虚置公众参与的挡箭之牌，这在一些典型环境影响评价案例中也得到了验证。因此，必须清醒地认识到，即便环境信息公开制度在中国已经得以确立，然而，实质性的问题还需要进一步解决，那就是既要着力解决环境信息公开之例外的规范化，以免它成为环境公共决策机构规避环境信息公开的避风港；又要强化对于环境信息公开的有效性的硬约束，落实环境信息公开的真实性、准确性、完整性和及时性。

关键词：环境行政；公众参与；信息公开；环境影响评价

一、问题的提起

自从我国《环境影响评价法》实施开始，围绕环境影响评价行政决策活动的展开，近年来有几起影响全国的公众环境利益诉求的表达事件。这几个典型案例分别为：深圳深港西部通道环境影响报告书审批案、北京“西—上一—六”输电线路工程环境影响报告书审批案、北京圆明园东部湖底防渗工程环境影响报告书审批案、云南怒江水电建设规划环境影响评价争议案、厦门PX项目事件、上海磁悬浮环评案等。在这些案例中，到处都活跃着公众参与的身影，但公众参与环境公共决策的行为却并没有获得应有的尊重，甚至还被认为是非法；同时，那些一切都符合法律程序的环境公共决策却恰恰与广大的民意相背离，同样面临正当性危机。基于环境信息公开是公众参与环境公共决策的基础，因此，本文要探讨的问题是：第一，环境信息公开将对公众参与环境公共决策产生怎样的影响？第二，环境信息公开有哪些规范性要求？

二、环境信息公开对公众参与环境公共决策之影响

在公众参与环境公共决策过程中，公众对于环境信息的拥有和理解，是其能够有效而富有意义的参与的基础。在环境影响评价过程中，公众对于其特定利益的认知能力、根据目标而选择手段的行动能力以及公众根据利益诉求而进行有效组织化的努力，都往往取决于公众在多大程度上能够获取相应的环境信息。而事实上，在当下的中国环境影响评价环境行政过程中，公众与拥有环境影响评价环境信息的评价机构以及环保部门之间都存在着严重的环境信息不对称，这种不对称使得公众拥有的环境行政参与权利被严重虚置。

（一）环境信息与公众环境利益认知能力

在环境影响评价过程中，公众个体对于自己的环境利益的认知和理解的基础与环境影响评价信息是分不开的。尽管，人们通常认为，公众是他们自己环境利益的最好的判断者。但是，这种对环境利益的判断，无论是基于私人环境利益，抑或是公共环境利益，其实现的前提条件是他们拥有认知、分析环境利益的充分的环境信息。在环境影响评价文件的编制和审批过程中，无论是规划还是具体项目，往往都涉及到多重复杂的环境利益关系。如果缺乏必要的环境信息的支持，公众就很难准确界定、认知各类环境利益，很难认知环境行政决策对其私人环境利益或者环境公共利益产生影响的程度。

比如，在厦门PX项目事件中，厦门官方一直认为该项目已经按照国家法定程序批准在建。2007年5月29日，《厦门晚报》长篇刊登了该报记者对厦门市环保局负责人的专访，对该项目的审批过程、项目基本情况以及对周围环境影响等

作了介绍。在专访中，厦门市环保局负责人强调，海沧PX项目在环境影响评价报告书编制期间“开展了大量的现场调查和公众参与工作”。[1]然而，厦门市政府或有关部门也没有具体说明是怎么开展了大量的现场调查和公众参与工作的。当然，是否真正地开展了大量的公众参与工作，只要审视一下这个项目环境影响评价中的环境信息公开就明白了。公众能否参与以及在多大程度和范围进行环境影响评价的参与，与环境影响评价报告书的编制单位是否公开、或在多大范围内公开关于PX项目有关的环境信息密切相关。因为，只有公众对于项目的相关环境信息有了充分的知悉，才能有效地参与到项目环评程序之中去，并提出相关的意见或发表相关的评论。

事实上，对于厦门PX项目存在的环境风险以及可能会给公众带来的潜在影响，作为PX项目环评文件的编制单位不会不知道。基于常识，这类项目涉及到重大公众环境权益，环评文件编制单位应该要让可能受到不利影响的公众知情，最起码是要征求当地公众行列中的专业学者意见。尽管，不能肯定说，该项目环评过程厦门当地公众行列中的专业学者皆不知情，但是，可以肯定的是像厦门大学的中科院院士赵玉芬、环境学教授袁东星等相关学者也不知情。然而，PX项目经过国家有关部门的审批已经在2006年11月正式开工，一些厦门公众才开始知道有此建设项目。于是，在2007年3月全国人大和政协会议上，中科院院士赵玉芬等105名全国政协委员联名提交了一份“关于厦门海沧PX项目迁址建议的提案”，成为全国政协头号提案。[2]很显然，此项目在2005年就已经经过国家保护总局的环评审查，如果在环评过程中公众知悉此环境信息，其表达反对的诉求不至于等到项目已经正式开始建设时才进行。

在环境影响评价过程中公众参与，尽管个体化的参与在实践中很多，但理论研究和经验观察均表明，通过组织化的利益而进行的参与，不仅能够更加有效地实现利益主体的诉求，而且也将大大地降低参与过程中的交易成本。如同认知自身环境利益离不开环境信息一样，公众发现自己环境利益的共同体同样依赖于环境信息的公开。因为，利益组织化所依赖的信任、利益认同以及在此基础上的社会动员和集体行动，都必须以信息获取和信息交换作为前提。[3]环境信息的公开使得参与过程中公众环境利益的各方经过分化、组合而得到结构上的简化，从而降低参与过程的交易成本，提升参与的有效性。

公众对环境利益认知能力存在严重不足的情形下，在很大程度上将使得公众作为环境利益主体的表达和话语能力受到极大的削弱，并抑制其参与到维护环境利益的行动之中的渴望。事实上，在公众环境信息完全被隔离的情形下，公众将会产生对环境利益失去利益知觉，从而在最终意义上导致公众参与环境保护的机会的剥夺。

（二）环境信息与公众参与环境公共决策能力

从某种意义上说，公众在对环境信息认知的基础上采取理性行动的能力，对于环境信息也会产生严重的依赖。公众参与到环境影响评价过程之中，如果缺乏必要的环境信息，就难以获得认知环境利益所必需的知识，也难以对这些被认知的环境利益维护所需要采取的有效手段进行分析并采取相应行动策略。公众参与到环境影响评价的过程，其本质上是不同的利益主体为了追求各自的目标而进行交涉、协商，并在此基础上采取相应行动策略的过程。在这个过程中，不同的利益主体提出方案，根据其他主体的策略对方案进行调整。值得注意的是，无论是哪一方主体在环境影响评价过程中对环境影响评价方案的分析和选择，以及对自己方案的调整，都将反映在他们对相关环境影响评价信息的拥有和控制。

比如，深港西部通道深圳侧接线工程环境影响评价案中，2003年11月份居民代表和有关部门在深圳市迎宾馆举行了第一次对话会。在居民的坚持下，他们最终得到了环评报告最后七页关于公式计算部分的复印件。就是根据这寥寥数页的复印件，钱绳曾和施泽康二人于2003年12月3日写了《盲评环评报告》一文，并对距离100米处的敞口段自行进行了计算，结果是氮氧化物浓度超标19.64倍。而根据该项目环评报告，距敞口段120米以外，大气质量即可符合国家2级排放标准。差距是如此之大，注定了环评报告将成为双方争执的重点，而维权活动的重心也迅速转向了空气质量是否达标的技术之争。事实上，也正是钱、施二人的计算结果，使得居民们认为《环评报告》是不可信的，污染必然存在。

从公众参与环境影响评价过程看，公众对环境影响评价机构以及环保部门的方案和审批意见的反应，取决于其所拥有的环境信息的数量和质量。在环境信息匮乏或者严重不对称的情形下，公众对于环境影响评价方案可能完全失去评价的能力，公众参与也往往只是具有形式意义。经验的观察表明，环境信息的控制及其占有不对称等情形，在很大程度上会影响到公众对环境影响评价中的环境利益的认知和行动能力。

比如，在怒江流域水电开发规划环境影响评价过程中，国内众多环保组织和个人公众联合签名，强烈要求公开有关环境影响评价资料，他们认为：怒江工程叫停之后，有关怒江水电开发的论证和环境影响评价的文件和内容并未公之于众，公众完全无从了解开发商和地方政府准备如何避免环境损害，如何安置移民，如何保证水库的安全性和经济性。怒江开发的环境影响评价应该依照圆明园的先例，公布规划环评报告，让公众在充分知情的前提下通过听证会等形式对其进行公开评议。

从公众参与的社会性基础角度看，环境信息的公开，有助于形成一个信息流动、交换、互动以及在此基础上的学习过程。如果公众在参与环境影响评价过程中，拥有足够的环境信息，他们就更有可能会不仅仅认知到自己的环境利益，而且可以了解其他利益主体的环境诉求，了解利益交涉、妥协的相关规则以及不同利益主体在参与过程中将会采取的行动策略。因此，如果公众不能够获得充分的信息，他们的学习能力就会受到很大的制约。其结果要么使公众在面对政府环境决策时无能为力，从而使公众参与的有效性受到影响；要么是参与者可能采取一些非制度化的行动，如抵制、抗拒、不合作等，甚至对环境决策的过程参与失去兴趣。

三、环境公共决策中环境信息公开之规范化

环境信息公开主体基于自身利益考虑，往往存在提供信息时并不全面、不及时以及不准确，尤其是内容不易于为公众所理解。为此，法律往往要求环保部门或者建设单位以及环评机构全面、准确及时地公开环境影响评价相关信息。对于环境信息公开的要求，有两点特别值得注意，那就是关于环境信息易于为公众所理解以及环境信息公开的双向性。

（一）环境信息的易解性

环境问题的科学技术性导致环境影响评价文件可能包含大量的专业科技术语，所以公开环境信息时，应该为公众提供相关的技术帮助，以便于公众理解相关信息。因为公众能否对环境影响评价信息进行解读的前提是取决于其对相关问题的熟悉程度，而相关专业熟悉程度又是由公众个体信息存量和信息结构决定的。在社会分工程度日益加深的现代社会，每个人知道越来越多关于越来越小的事情。任何公众个体的信息结构都不是全方位的，必定对包括环境影响评价在内的某些知识领域存在认知盲点。这些盲点是一般社会公众很难仅仅凭借一般的社会体验、分散式的零星阅读就能弥补的。即使公众为了缩小与环境影响评价职业群体之间的环境信息鸿沟而有意识扩充原有信息集合的边界，其预期绩效的实现也需要时间的专门性投入。因此，对环境信息的认知成本增大使得一般普通公众很难有足够的激励把时间资源配置到对环境影响评价信息解读中去，更何况其效果还受到学习者知识存量、既有学科背景等诸多不确定因素的制约。

在深圳西部通道接线工程环境影响评价案中，围绕环境影响评价报告书的科学技术之争论是公众参与的一个重要特征。尽管受到项目建设影响的公众有十多万人，但是最引人注目的还是两位老工程师。正是他们运用自己的专业知识，对环境影响评价报告书的结论提出质疑。期间，不仅几次与有关环境影响评价报告书的编制机构专家、政府邀请的权威专家进行面对面的辩论，而且还依据争取到的几页环境影响评价报告书的内容，上书原国家环保总局，陈述自己对环境影响评价报告书的质疑意见。从他们的参与经历看，是非常艰苦的。正如他们在写给国家环保总局的公开信中所说：“我们是两个60多岁的老人，希望在社会安定的大前提下保护好小区和邻近的南山公园的环境。我们已经作了2年的努力，承受了巨大的压力，花费了大量的时间和精力，在一个我们原来并不熟悉的领域不停地学习、探索，写了大量的文字，包括给深圳市政府、广东省环保局和国家环保总局的信近30份。”[6]但值得我们注意的是，钱绳曾、施泽康两位老人一是他们都是高级工程师，具有一定的科技知识，二是两人都已经退休，相对来说有时间保证，而这些并不通用于一般公众。

如此，环境影响评价信息的专业化特质和一般公众囿于社会分工的知识结构就决定了环境信息的发布方在信息流动过程中控制了关键信息通道，他们就可以据此优势地位，很便利地利用专业技术术语模糊拟议对象的情景特征，控制待发布环境信息的数量、质量和传播方向等多个维度，通过信息的裁剪、筛选或包装，使拟议对象内含的环境风险得到难以以为外部人所体察的巧妙屏蔽。[7]实践中，比较常见的是环境信息公开中的数字游戏。经试验证明，非专业人员对以不同方式描述的环境风险的敏感差异程度是巨大的。如人们对某种化学物质10-6和10-9致病率的差异不敏感，而对这两

种致病率相差1000倍的提法却反应敏感。这时，信息发布方选择第一种而非第二种方式来标示拟议对象及其替代方案可能产生的环境风险，就可以使二者在环境安全上看起来差别不大。如果拟议对象在其他方面具有比较突出的相对优势，那么安全性更好的替代方案将有可能无法在公众的评议中胜出。

因此，为了便于公众理解环境信息，环境影响评价文件的内容应该尽量简单，不要有过多技术性术语。环境信息的公开，其目的是使得公众能够清楚地知道他们将会受到未来项目建设怎样的影响。信息太多和信息太少一样没用，因为信息太多就会使人们淹没在一片无用信息的海洋之中，无法进行信息分类，进而无法获知他们的利益将受到何种影响。[9]有些国家考虑到环境影响评价文件技术性太强，要求信息发布者提供报告书的简明版本给公众，或者举行公开说明会、听证会，提供联系人解答公众的疑问等。

（二）环境信息公开的双向性

事实上，环境公共决策中的环境信息公开，应该是双向的。既包括政府向公众的信息公开，同时也包括逆向的公众向政府进行信息的反馈与交流。政府不仅应当履行公开信息的义务，同时更应该对公众提供的相关信息进行考虑，做一个好的接受者，而不是一个单纯的信息发布者。[10]道理很简单，既然公共决策的受众是公众而不仅仅是那些做出决策的专家，决策者就必须考虑公众所提供的大量的社会知识，比如他们的利益诉求、价值偏好、甚至是对问题的主观感受。在这一过程中，每个利益主体都是一个认识主体，也就是拥有特定知识的主体，他们通过各种程序平台，交换、学习、整合关于利益和决策方案的知识。而这些都是值得决策者尊重的知识，离开了这些知识，决策的理性化程度将大打折扣。

比如，2007年5月28日晚，《厦门日报》下属的《厦门晚报》专辟两个重要版面，刊登万字长文，以环保局负责人答记者问的形式，正式就海沧PX项目进行全方位介绍。同日，项目投资方翔鹭集团亦在其网站显著位置刊登该公司总经理答记者问，内容也多为澄清坊间传闻，平息争论。[11]此后，作为PX项目环境信息的补救，厦门市政府还利用广播、电视、报纸、互联网、宣传手册等多种形式对社会公众广泛开展关于PX项目风险知识的普及教育，指导公众以科学的行为和方式对待环境问题。

经过PX项目事件后，厦门市政府在后来的厦门市城市总体规划的环评过程中，不仅注重环评信息的公开，而且对于反馈的公众环境利益与诉求也加以公开，形成信息的互动，从而表明对公众提供的信息与知识的尊重。比如，当召开的公众环评座谈会结束后，厦门政府网站就及时对座谈会中的主要公众意见进行了报道。[13]当然，这次环评过程中的环境信息公开也还存在着一些问题。比如，在2007年12月5日厦门市宣布“海沧南部环评已经完成，进入公众参与阶段”之后，12月8日，厦门网开放了一个投票平台，号召网民表明支持或反对PX项目建设的态度，短短一天里，超九成的人投了反对票(赞成3000票，反对5.5万票)，结果在12月9日的时候投票突然关闭，10日下午连投票网页也消失了。

事实上，如同前面提及的，环境信息的公开包括政府的信息“输出”，也含括公众环境信息“输入”。基于网络较其他参与渠道，互联网上各种观点、各种利益要求将得到前所未有的释放。这种释放大大强化了公众的自主性，并进而直接影响到公众的参与功效感，增强了公众参与的动力。互联网的各个终端用户都可以发展成为环境公共决策的信息源，任何用户的意愿、要求可以随时在网络上发送。[15]当公众以极大的热情介入这种数字化的参与行动中，从而形成了良性互动，其结果是公众的信息反馈速度以及政府对环境问题的回应速度都大大加快。如果感觉公众的表态对于自己“很不利”，进而关闭这样的窗口，没有了互动、应答，只会令原本可以弥合的分歧反而扩大了，强化了情绪的对抗。[16]无论是对政府决策有利的信息，还是不利的信息，都应该及时公开，这样才能满足环境信息公开的全面性要求。当然，由于网络技术存在很大的不稳定性，如何保障信息能够在网络上准确地传达，也是信息发布者不得不关注的问题。[17]事实上，由于现代信息传递方式已经呈现多元化趋势，因此要实现透明和开放的方式发布信息就应该包括发布公告，利用报纸、电视、广播、互联网发布简报或消息或发布专题新闻，利用信息发布会散发项目概要小册子等书面材料。

依据现代科技进步所产生的新的信息公开方式，如互联网，开始对传统的信息公开方式构成了极大的挑战。当然，这种挑战的后果对于公众来说无疑是有益处的，它大大拓宽了公众获取环境信息的来源，可以让公众更及时、有效地取得相关信息。但是，网络对环境信息的公开，尽管既便利又很及时，但是它需要相应的技术设备的支持，毕竟网络技术

和设备还没有在我国完全普及，因此，其接受的受众往往就不全面。比如，2008年1月2日，在一家由国家环保总局和上海市环保局联合开办的网站“上海环境热线”上，上海市环境科学研究院发布了沪杭磁浮上海机场联络线环评公示和环评报告书简本。公示期限设定为2008年1月2日至2008年1月15日。因其低调公示，并未出现在磁悬浮沿线小区的公告栏上，许多居民经过口耳相传才知道此公示，并引起沿线居民对其公示方式的质疑。

四、结论

基于环境行政决策的公共性特质，环境法上往往也很容易容忍公众参与环境行政决策之中。但是，对于作为公众参与之前提或者说是其基础的环境信息公开问题，似乎并没有与公众参与之规范的形成而成为立法者关注的重点，而这对于环境行政决策机构来说，也往往成为其虚置公众参与的正当理由。这一点在过去的一些典型环境影响评价案例中也得到了验证。只是这种通过遮蔽环境信息来达到规避公众的实质参与的情形随着国家环境信息公开立法的进程越来越难有立足之地，但是，人们也必须清醒的认识到，即便环境信息公开制度在中国已经得以确立，然而，至少有两个主要的方面问题还是今后相关法律需要解决的，那就是既要着力解决环境信息公开之例外的规范化，免得它成为环境公共决策机构规避环境信息公开的避风港；同时又要强化对于环境信息公开的有效性的硬约束，落实环境信息公开的真实性、准确性、完整性和及时性。

注释：

朱谦，苏州大学法学院副教授，法学博士。

本文为作者主持的教育部人文社科规划课题《公众环境保护权研究》（06JA820031）及苏州大学‘211工程’三期重点学科建设项目‘和谐社会视域中的弱者权益保护’子课题《环境污染防治中的弱势群体权益保护的法律制度研究》的阶段成果。

[1]《海沧PX项目已按国家法定程序批准在建》，《厦门晚报》，2007年5月29日。

[2]周虎城：《没有民意基础的决策须慎行》，《南方日报》，2007年7月1日。

[3]赵鼎新：《社会与政治运动讲义》，社会科学文献出版社2006年版，第21-22页。

[4]陈善哲、金城：《“深港西部通道接线工程”环评事件调查》，《21世纪经济报道》，2005年5月14日。

[5]自然之友：《民间呼吁依法公示怒江水电环评报告的公开信》，

<http://www.china5e.com/news/water/200511/200511090151.html>。最后浏览时间：2008年8月3日。

[6]钱绳曾，施泽康：《致国家环境保护总局的公开信——质疑〈对钱绳曾等3位同志来访反映问题的答复〉》，

<http://www.eia.net.cn/phpbb2/viewtopic.php?p=15643>。最后浏览时间：2008年8月7日。

[7]吴元元：《环境影响评价公众参与制度中的信息化》，《学海》，2007年第3期，第151页。

[8]郑铭：《环境影响评价导论》，化学工业出版社2003年版，第200页。

[9] [美]伦纳德×奥托兰诺：《环境管理与影响评价》，化学工业出版社2004年版，第369页。

[10]汪劲：《中外环境影响评价制度比较研究：环境与开发决策的正当法律程序》，北京大学出版社2006年版，第190—191页。

[11]朱红军：《百亿化工项目引发剧毒传闻 厦门果断叫停应对公共危机》，《南方周末》，2007年5月31日。

[12]根据厦门市政府网称：2007年6月7日、8日，由厦门市科协和厦门日报社合编、华亿传媒设计编排的市民科普读本《PX知多少》近25万册，将随《厦门日报》一起发行送到部分读者手中，同时市委文明办、市科协等有关部门也将组织派送到市直机关各单位、全市各个区、各大中小学校、各重要旅游景点、旅游酒店、各大公共场所和各交通口岸，为广大市民普及科学知识和释疑解惑。据介绍，《PX知多少》市民科普读本主要以漫画的形式讲述了与PX有关的知识，图文并茂，形式活泼，语言通俗易懂，内容涵盖了PX是什么、从哪来、对环境有何影响、是否如大家想像的那么可怕等，同时配有PX知识小测试、市民建议反映的正当渠道等。参见

http://www.xm.gov.cn/xmyw/200706/t20070607_165498.htm，最后浏览时间2008年12月16日。

[13]《海沧南部地区规划环评公众参与首场座谈会昨举行》，

http://www.xm.gov.cn/xmyw/200712/t20071214_194300.htm。最后浏览时间：2008年12月15日。

[14]张东锋：《厦门PX网上投票猝死——投票仅进行一天，即以技术漏洞理由取消，当反对者居多》，《南方都市报》，2007年12月11日。

[15]卢亮宇：《互联网时代政策制定与公众参与的辩证分析》，《党政干部论坛》，2006年第11期，第15页。

[16]毕书之：《从厦门PX项目投票网页关闭审视公众表达的困境》，《燕赵都市报》，2007年12月12日。

[17]汪劲：《中外环境影响评价制度比较研究：环境与开发决策的正当法律程序》，北京大学出版社2006年版，第192页。

[18] Webmaster：《上海称将论证磁悬浮公众意见》，<http://www.cixuanfu.com/31/n-15731.html>。最后浏览时间：2008年5月15日。

转自：中国环境法网

© 2009-2013 吉林大学理论法学研究中心版权所有 请勿侵权 吉ICP备06002985号

地址：中国吉林省长春市前进大街2699号吉林大学理论法学研究中心 邮编：130012 电话：0431-85166329 Power by leeyc