

环境信息保障立法：问题与完善

常纪文

国务院于2007年4月颁布了《政府信息公开条例》，随后国家环保总局也公布了《环境信息公开办法（试行）》。这两部立法规定了信息的公开目的、原则、方针、条件、范围、程序、例外以及救济的途径、方式和程序。但是，《政府信息公开条例》针对的仅是政府公开信息的行为；《环境信息公开办法（试行）》比《政府信息公开条例》前进了一步，不仅规定了政府公开环境信息的内容、程序和责任，还对企业的环信息设立了“自愿公开与强制性公开相结合”原则。但是，强制公开信息的企业仅限于“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”，因此范围有限。综观这两部立法，还存在不少问题需要完善。

首先，环境信息权还不是一项完整的权利，公民的环境信息权还没有被宪法、《环境保护法》和其他环境法律法规明确规定为一项全面的基本法权。目前环境信息权的称谓，大多停留在政治口号和政策层面。基于此，应当修订宪法、环境法律和法规，把环境信息权作为一项环境基本权利予以确认和细化，并使之成为环境行政管理权、环境决策权、环境参与权的法权基础。

其次，环境信息权保障的范围有限，与居民生活环境有关的工程建设知情权、决策信息权还得不到有效的保障，居民无法得知具有高环境风险的企业的环信息。基于此，国家的环境法律和国务院的行政法规在制定或者修订时，应根据实际情况逐步扩大环境信息权的保障范围。这项保障工作，应当从与居民生活、身体健康和生命保障最紧密和最容易做的领域开始。

第三，环境信息权保障的程序不完善，立法偏重于政府或者企业公布环信息的程序，对于居民主动行使环境信息权的保障程序，目前的法律制度很不健全。基于此，国家环境保护总局和其他有关部门应当在《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》的程序规则的基础上，在条件成熟时，专门颁布双轨式保护环境信息权的《环境信息公开与获取程序规则》。

第四，环境信息权法律救济的手段不足，主要表现在公民得到很多环信息的过程并非行使权利的结果，而是享受政府行使环管理权所形成的反射利益。也就是说，能够得到司法救济的环信息的范围过窄。另外，环信息救济的渠道过窄，居民在环信息权利被侵犯时，难以得到政府有关部门的帮助。基于此，有必要在司法中立的基础上，建立起环公益诉讼或者环公民诉讼制度。

第五，法律责任不严厉，无法发挥法律的爪与牙的功能，难以有效起到预防、控制和制裁的作用。基于此，有必要借鉴域外的经验，加大拒绝提供数据和提供虚假数据行为的惩罚。