

The Comparison of Environmental Information Disclosure System among China, Japan and the United States from the Perspective of Public Participation

Guanghui Yu, Qiuju Yang, Peng Huang, Yaqin Liao, Qianjin Tian

The School of Resource, Environmental and Safety Engineering, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan Hunan
Email: 6769584@qq.com

Received: Jun. 15th, 2018; accepted: Jul. 5th, 2018; published: Jul. 17th, 2018

Abstract

As an effective means of environmental management, information disclosure has attracted the attention of governments all over the world. The all-round information disclosure and the protection of the public's right to know the environment can make the public better participate in environmental decision-making and avoid environmental risks. With the comparison of environmental information disclosure system among China, Japan and the United States, the paper analysed the relevant content of environmental information disclosure and enterprise environment information disclosure. The study puts forward constructive suggestions for improving the system of environmental information disclosure in China.

Keywords

Information Disclosure, Government Environmental Information, Enterprise Environment Information, Public Participation

公众参与视角下中日美环境信息公开制度的比较研究

余光辉, 杨秋菊, 黄鹏, 廖亚琴, 田千金

湖南科技大学资源环境与安全工程学院, 湖南湘潭
Email: 6769584@qq.com

收稿日期: 2018年6月15日; 录用日期: 2018年7月5日; 发布日期: 2018年7月17日

摘要

信息公开作为一种有效的环境管理手段，引起了世界各国政府的重视。信息的全面公开和公众环境知情权的保障，可以使公众更好地参与环境决策，规避环境风险。通过对中日美三国的环境信息公开制度进行比较，分析比较了中日美三国政府环境信息公开和企业环境信息公开的相关内容，并为完善我国环境信息公开制度提供建议与对策。

关键词

信息公开，政府环境信息，企业环境信息，公众参与

Copyright © 2018 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

环境信息公开，在法律层面又称为环境信息披露，实质上是将与环境有关的各种影响因素加以收集整理，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，从而改变环境行为，改善环境质量[1]。随着世界环境管理实践不断发展，环境信息公开作为环境管理的工具日益受到各国政府的关注[2][3]。环境信息的充分公开是公众能否有效参与环境管理的前提，也只有在有效的公众参与下才能够降低由环境问题所引发的各种利益纠纷。如果环境信息没有公开，或是公开不充分全面，公众参与将无法达到政府解决问题的预期目标。公众掌握更多的环境信息，才能对环境问题有更深入的了解，才能在参与决策或规划中提出更加合理的意见。因此，环境信息公开制度对改善环境无疑是具有重要的理论与现实意义。

美国是世界上最早提出环境信息公开的国家，如联邦法院在 1966 年就出台了《信息自由法》，并在这部法律中首次提出信息公开的概念；“印度博帕尔事件”促使在 1986 年通过《应急规划和社区知情法》，要求企业对 600 多种有毒化学物品排放数量向公众公开[4][5]。各种制度与法律的颁布，使得环境问题也因环境信息的公开而得到较好改善，环境信息公开制度也得到了比较系统发展。日本在经过四大环境问题公害之后，民众的环境意识有了很大的提升，环境信息公开制度也在公众的呼吁下建立起来。虽然日本在环境信息公开制度的建设上起步要比其他西方发达国家晚，但环境信息公开制度在短时间内迅速发展并形成相应的法律体系。我国环境信息公开制度的建立起步较晚，还有较多值得完善与改进的地方。本文从公众参与视角出发，选取美国、日本与我国在环境信息公开机制方面进行比较，为完善我国环境信息公开制度提供科学依据。

2. 环境信息公开立法

2.1. 中国环境信息公开立法

我国 2002 年颁布《环境影响评价法》，规定在一定条件下公众享有知情权，但对信息公开的规定并不完善。2003 年 4 月环保总局发布了《环境保护行政主管部门政务公开管理办法》，要求各级环保主管机关应对其中所列的环境信息予以公开[6]。2003 年 9 月发布《关于企业环境信息公开的公告》，规定企

业环境信息公开的范围及方式[7]。2007年4月11日,颁布《环境信息公开办法(试行)》,这是我国发布的第一部有关信息公开的法规[8]。2016年国务院印发了《“十三五”生态环境保护规划》,在其中提出全面推进环境信息公开,从根本上保障公众环境知情权[9]。一系列有关信息公开法律法规的颁布,说明我国在重视环境问题的同时,也在进一步加强公众环境的知情权与参与权。

2.2. 美国环境信息公开立法

美国环境信息公开制度的建立相对其他国家较早。1966制定《信息自由法》,确立了政府文件公开的原则,所有公民均有权获得有关政府文件信息[10]。1969年颁布的《国家环境政策法》要求环境影响报告书及相关机关的意见,应按《信息自由法》的规定对外公开[11]。1972年颁布《咨询委员会法》,规定了联邦行政机关的文件和会议的公开问题;1976年颁布的《阳光下的政府》规定了会议及会议进程信息的公开[12]。1986年颁布的《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[13]。1996年制定《电子信息自由法》,旨在以电子信息为基础,进一步完善信息公开制度,保障公众获取信息的权利[14]。

2.3. 日本环境信息公开立法

日本的环境信息公开制度起步相对较晚。1976年日本消费者协会团体要求日本议会制定有关信息公开法律,1979年日本市民自由联盟呼吁政府进行信息公开立法[15]。1982年4月制定了《金山镇公文书记公开条例》;1982年10月制定《神奈川县机关公文书记公开条例》[16]。1991年发表《行政信息公开标准》;1999年5月14日正式颁布《关于行政机关保有信息公开法》,国民具有请求政府机关公开非保密级的行政文件的权利[17]。

3. 政府环境信息公开

政府环境信息公开,是行政机关以一定的方式公布与环境相关的内容,让公众积极参与环境决策,起到监督政府行为的作用。

3.1. 公开主体的比较

公开主体分为权利主体和义务主体,前者有权申请政府公开环境信息,后者应主动公开环境信息[18]。公开主体比较如表1所示。从权利主体来看,美国和日本的权利主体范围明显宽于中国,在中国只有拥有本国国籍的公民、法人以及其他社会团体才有权申请政府公开环境信息[19][20]。而在美国和日本除了本国的公民、法人、社会团体外,还包括居住在本国的外国人,其中日本还包括未成年人在内[21]。从义务主体来看,我国的范围显得更为狭隘。我国的义务主体限于环保部门,而美国包括掌握环境信息的其他行政机关,日本的范围更广。

Table 1. Comparison of public subjects

表 1. 公开主体的比较

国家	权利主体	义务主体
中国	本国的公民、法人、社会组织	环保部门
美国	本国的公民、法人、社会组织、外国人	环保部门、掌握环境信息的其他行政机关,包括政府公司或由其控股、参股的公司等
日本	本国的公民、法人、社会组织、未成年人、外国人	行政机关,包括依法在内阁中设置的机关以及内阁管辖的机关、中央行政机关、特别机关

我国在不影响国家安全的前提下应该适当扩大权利主体的范围。只有进一步扩大主体范围，公众才能对环境问题有更全面的了解，在公众参与环境决策时，才能提出更加科学合理的意见，进而降低因缺少公众参与而带来的一系列环境问题以及利益冲突。

3.2. 环评信息公开的比较

环评信息公开比较如表 2 所示。我国与美国和日本相比，公开的内容有待完善。我国的环评信息只有在影响报告书草案完成以后才公布，在项目的选址、评价范围界定时期，公众无法获得与该项目有关的环境信息，这样导致在环评前期公众无法参与进来。如果公众在这时提出一些意见得不到反馈，就会降低参与积极性。反观美国和日本，针对环评信息，从范围界定到报告书完成，都有信息公开，公众可以在项目前期就参与进来。这样促进了公众对项目的了解，提高了公众参与的积极性[22] [23] [24]。

由上可知，管理部门应要求建设方和环评部门尽早进行信息公开，让公众参与贯穿环评的全过程，让公众掌握更详细的信息。这也能促进公众对建设方、环评方的监督，避免他们为了自身的利益而在环评中弄虚作假。

3.3. 公开方式的比较

信息公开的方式包括主动公开和依申请公开。信息公开的方式比较如表 3 所示。我国的主动公开方式包括政府网站、公报、新闻发布会以及报刊、广播、电视等。在实际中，我国的环境信息或建设项目信息一般都是公布在环保部门官网，消息普及率不高。美国主要是在联邦登记上发布公告和在互联网上公布公告，凡是政府应主动公开的信息必须能够通过互联网获得，通过互联网的方式可以方便公众获取环境资料。日本政府环境信息公开的方式要比中国和美国的多，他们搭建了专门的电子信息公开平台进行全面的信息公开，对于不能以电子版形式公开的内容，则建立信息公开阅览室，供公众查阅信息，还在全国各地建立信息公开窗口，为公众提供便捷的方式获取信息[25] [26]。

从依申请公开的方式来看，我国公民可以采用信函、传真、电子邮件以及口头提出等形式；美国是通过发送邮件或者邮寄信件；日本的请求人必须向行政机关提交“开示申请书”。从依申请公开的方式看来，我国采用的方式较美国和日本的多。

通过以上分析，我国可以拓展主动公开方式，在全国各地建立信息公开窗口和信息公开阅览室等方

Table 2. Comparison of information disclosure of EIA

表 2. 环评信息公开的比较

国家	公开的内容
中国	报告书的动态信息(具体包括与建设项目有关的地理位置、项目概况、污染物排放状况等)、环评审批信息等。
美国	界定评价范围的公告、环境影响报告书草案、环境影响报告书及作出决定的记录等。
日本	评价范围文件、环境影响报告书草案、环境影响报告书及其他规定的事项。

Table 3. A comparison of public ways

表 3. 公开方式的比较

国家	主动公开	依申请公开
中国	通过政府网站、公报、新闻发布会以及报刊、广播、电视等方式	信函、传真、电子邮件等书面形式以及口头提出等形式
美国	在联邦登记上发布公告、通过互联网公布	发送邮件或者邮寄信件
日本	电子信息公开平台、信息公开阅览室、信息公开窗口	提交“开示申请书”

式，拓宽公众获取信息的方式，有利于公众快速便捷的获取信息。

3.4. 申请答复期限的比较

申请答复期限比较如表 4 所示。从规定答复的期限来看美国要求最高，要求 10 天内答复，如果无法答复则要通知申请人。我国比美国要多 5 天，有特殊情况的可批准最迟可再延长 15 日。日本的期限较长，是在 30 日内给予答复，有特殊情况的可再延长 30 天，而且日本在信息公开方面的裁量权在于行政机关的长官，这导致行政权过大，实际信息公开的范围受限[15] [25] [27]。

所以在申请答复方面，我国要比日本做得好。但是相较美国，我国还是有所差距。鉴于现在交流方式的便捷、信息处理的快捷以及政府治理的高效，我国可将规定的期限进一步缩短。

3.5. 法律救济的比较

法律救济的比较如表 5 所示。我国与美国在救济制度中都有使用行政复议和行政诉讼这两种制度，我国还可以采取举报的方式。在行政诉讼方面，我国的诉讼主体范围过于狭隘，仅限于环境权益受到直接侵害的公民、法人和组织。美国在诉讼主体上，范围更加广泛，可以是直接或间接受到环境侵害的任何人、任何法人以及任何组织，充分的保障了公民的环境知情权。日本的救济制度有申请仲裁和行政诉讼两种。有权进行仲裁的审查会不隶属于任何行政机关，保障了审查会的相对独立性，有利于审查会作出公正、客观的判断。为了减轻诉讼人的负担，日本还将环境侵害受理地区扩大至全国，方便公民就近起诉，减少诉讼的费用[15] [24] [28]。

司法救济是保障公众参与的有利武器，在救济制度方面做得好的国家，其公众参与的有效性也是显著的。为了提高我国公众参与的有效性，应在法律上进一步规范我国的司法救济制度。通过以上对诉讼制度的分析，我国可以将诉讼主体范围进一步扩大，扩至权利直接或间接受到侵犯的公民、法人和合法的组，这样可以让更多公众的环境权益得到保障。还可以将受理地区进一步扩大。

4. 企业环境信息公开

4.1. 强制公开主体的比较

强制公开主体的比较如表 6 所示。我国侧重于污染物排放量单位高的企业，对于其他的企业没有强

Table 4. A comparison of the time limit for the application of a reply

表 4. 申请答复期限的比较

国家	规定期限	最迟延长期限
中国	15 天	15 天
美国	10 天	没有强制规定
日本	30 天	30 天

Table 5. Comparison of relief system

表 5. 救济制度比较

国家	救济方式	谁可以提起诉讼
中国	举报、行政复议、行政诉讼	环境权益直接受到侵害的公民、法人以及组织
美国	行政复议、行政诉讼、司法审查	任何人、任何法人、任何组织
日本	申请仲裁、行政诉讼	开示申请人

制要求，只是采取鼓励自愿公开的形式。美国对于有毒化学物质排放方面显得较为重视，强制要求公开环境信息的企业仅为在生产或经营中会排放有毒化学物质的企业。日本对企业环境信息的公开已由强制性公开转变为自愿性公开[15]。

虽然在强制要求公开环境信息的企业方面，我国的规定范围较广，但是很多企业为了自身的利益，会向公众隐瞒与环境有关的企业行为，或只公布对环境造成细微影响的环境信息；有些没在强制规定范围内的企业也会排放一些有毒有害物质，影响周围环境，危及居民的健康安全。所以对产生有毒有害物质的企业，亦应强制要求公布与环境相关的企业信息，让公众及时掌握更多的环境信息，及早做出防范措施，从而规避环境风险。

4.2. 公开内容的比较

企业环境信息公开内容的比较如表 7 所示。我国主要侧重的是污染物的种类、污染物排放量以及环保设施的运行情况。美国侧重于公开有毒化学物质，从这些物质的产生到去处，每一阶段都要有信息的公开。日本要求企业，在生产和经营过程中所排放的污染物都要进行登记申报，并向公众公布相关的数据。

由于各国的国情不同，所以在这方面各国都有各自的优势。我国对污染物排放以及控制这一块显得特别的重视。美国对有毒化学物质的去向较为重视。日本是个公民环境意识较高的国家，大多数企业都愿意主动公开自己的环境信息。我国可构建含污染物质产品的生产、经营、利用、报废等全过程的环境污染信息公开机制，企业部门应主动公开与环境有关的信息。

5. 结束语

环境信息公开是保障有效公众参与的前提，只有让公众掌握更多的环境信息，才能更好的参与环境决策。只有信息的充分公开，才能保障公民的知情权、参与权和监督权，才能调动公众参与的积极性。通过以上对我国与美国和日本环境信息公开制度的对比可知，我国环境信息公开制度还有待改善。

我国环境信息公开制度可以从以下几点来完善；1) 扩大政府信息公开的义务主体；2) 及时公开环评信息；3) 拓宽信息公开的渠道；4) 适当缩短申请公开政府信息的答复期限；5) 完善环境权益的法律

Table 6. Comparison of compulsory public subjects

表 6. 强制公开主体的比较

国家	企业
中国	建设单位、“双超”企业、重点排污单位
美国	排放有毒化学物质的企业
日本	没有强制规定

Table 7. Comparison of public content

表 7. 公开内容的比较

国家	公开内容
中国	建设单位：项目工程概况、环境监测状况、环保措施执行情况。 “双超”企业：企业基本信息、主要污染物排放情况、企业环境保护设施设备状况。 重点排污单位：企业基本信息，排污信息，污染防治设施、应急预案等。
美国	企业基本信息、有毒化学物质信息，包括有毒化学物质的名称、毒物最大排放量、处理方法以及应急措施。
日本	企业排放的有害物质的相关数据。

救济制度;6) 进一步规范强制要求公开的企业主体;7) 政府采取适当的政策鼓励企业自愿公开环境信息。

基金项目

国家社科基金项目(No.15BSH038)。

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] Konar, S. and Cohen, M.A. (1997) Information as Regulation: The Effect of Community Right to Know Laws on Toxic Emissions. *Journal of Environmental Economics and Management*, **32**, 109-124. <https://doi.org/10.1006/jeeem.1996.0955>
- [3] Tietenberg, T. (1998) Disclosure Strategies for Pollution Control. *Environmental and Resource Economics*, **11**, 587-602. <https://doi.org/10.1023/A:1008291411492>
- [4] 陈宇辉. 公开环境信息的世界性运动[J]. 环境科学, 2008(8): 16-19.
- [5] Graham, M. and Miller, C. (2001) Disclosure of Toxic Releases in the United States. *Environment*, **43**, 9-20. <https://doi.org/10.1080/00139150109604503>
- [6] 环境信息公开办法(试行)第2条[Z]. 北京: 国家环保总局, 2007.
- [7] 王秀兰, 李闯农. 中外环境信息公开制度比较[J]. 法制与社会, 2008(10): 182-184.
- [8] 李红, 陈东升. 基于环境权的环境会计信息披露[J]. 会计之友, 2011(13): 49-51.
- [9] 崔煜晨. 信息公开, 让治污更加透明[N]. 中国环境报, 2017-02-09(006).
- [10] 袁祥. 突发环境事件中环境信息公开的法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 青岛: 中国海洋大学, 2015.
- [11] 李艳芳. 公众参与环境影响评价制度研究[M]. 北京: 中国人民大学, 2004.
- [12] Rade, J.B. and Zakotnik, I. (2003) Environment as a Factor of National Competitiveness in Manufacturing. *Clean Technologies and Environment Policy*, **5**, 254-264. <https://doi.org/10.1007/s10098-003-0202-2>
- [13] 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.
- [14] 王晓炜. 中外信息公开制度比较[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2015.
- [15] 胡静, 付学良, 主编. 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.
- [16] 吴微. 日本《信息公开法》的制定及其特色[J]. 行政法学研究, 2000(3): 96-100.
- [17] 傅秀兰, 周伟. 网络环境下政府信息资源共享的立法保障[J]. 兰台世界, 2005(7): 32-33.
- [18] 代娜. 中美环境信息法律制度比较[D]: [硕士学位论文]. 天津: 天津师范大学, 2016.
- [19] 第35号. 环境信息公开办法(试行)第2条[S]. 北京: 国家环保总局, 2007.
- [20] Paul, D.H. (2000) Environmental Accounting: Issues, Reporting and Disclosure. *Journal of Applied Business Research*, **16**, 37-46.
- [21] 肖桂林, 朱向东. 日本的政府信息公开制度[J]. 人大研究院, 2008(2): 39-40.
- [22] 肖薇薇. 环境知情权研究[D]: [硕士学位论文]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2009.
- [23] 代孟. 公众环境参与权保障研究[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 沈阳师范大学, 2016.
- [24] 谭世贵. 论司法信息公开[J]. 北方法学, 2012, 6(3): 76-84.
- [25] 郭山庄. 日本的环境信息公开制度[J]. 世界环境, 2008(5): 28-29.
- [26] 第35号. 环境信息公开办法(试行)第18条[S]. 北京: 国家环保总局, 2007.
- [27] Dan Guttman. 美国的环境信息公开[J]. 环境保护, 2008(13): 25.
- [28] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2160-7540，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：sd@hanspub.org