

# 中国环境治理相关重要法律法规研究

罗宏 博士      曹宝 博士  
中国环境科学研究院

2011年8月



中欧环境治理项目研究报告系列之报告一

本系列“政策与实践对比”研究报告为中欧环境治理项目专家就中欧环境治理领域现状探究比较而成的研究报告，由中欧环境治理项目聘请短期专家撰写。分别从属本项目的四大主题，包括中国卷及欧盟卷两部分。

报告内容仅为作者观点，不代表欧盟或任何其他官方意见。“

中欧环境治理项目是由欧盟委员会和商务部在环境治理领域共同开展的合作项目，项目额度为 1850 万欧元。项目主管单位为环境保护部，具体实施单位为环境保护部环境与经济政策研究中心。项目总体目标为：通过推进中国环境信息公开、促进公众参与决策、拓宽诉诸司法渠道等方式，提高中国环境治理能力。项目为期五年，自 2011 年进入全面实施阶段，2015 年 12 月结项。

项目四大核心主题为：

- 公众获取环境信息
- 公众参与环境规划和决策
- 环境司法
- 企业环境责任

项目分为国家层面和地方层面。其中地方层面包括 15 个地方伙伴关系项目，分属以上四大主题，在选定地方省市开展环境治理实践，在借鉴欧盟经验的基础上充分结合地方实际，提炼政策经验，提交项目国家层面。

国家层面主要工作包括针对以上四大主题介绍欧盟经验，开展相关研究、培训，推广地方层面产出，基于地方经验总结政策建议，支持环境领域立法及政策制定工作。

更多中欧环境治理项目信息请访问 [www.ecegp.com](http://www.ecegp.com)。

# 目录

<b>1. 中国环境法律框架概述</b> .....	<b>6</b>
1.1 中国环境法律框架简介 .....	6
1.2 环境治理相关法律法规分类 .....	9
<b>2. 信息公开相关法律与法规评价</b> .....	<b>11</b>
2.1 现有政策 .....	11
2.1.1 中华人民共和国宪法 .....	11
2.1.2 环境保护法 .....	11
2.1.3 环境保护相关立法 .....	11
2.1.4 特别行政法和部门规章 .....	12
2.2 环境保护领域的重要法律法规及相关条款 .....	12
2.3 法律法规实施障碍 .....	14
2.3.1 政府责任不明确 .....	14
2.3.2 企业环境信息公开规定不明确 .....	15
2.3.3 政府部门对法律法规的单向解释权不利于保护公众的环境知情权 .....	15
2.3.4 污染防控和监测立法不完善 .....	15
2.4 完善法律法规的经验与机会 .....	15
2.4.1 扩大环境知情权的权利主体 .....	15
2.4.2 强化企业环境知情权的义务主体地位 .....	15
2.4.3 扩大环境信息公开范围 .....	16
2.4.4 加大对环境知情权的保护 .....	16
2.4.5 加强落实环境信息公开相关法律责任 .....	16
2.4.6 完善环境信息公开援助机制 .....	16
<b>3. 公众参与/环境规划与决策相关法律法规评估</b> .....	<b>17</b>
3.1 公众参与/环境规划与决策相关政策 .....	17
3.1.1 宪法 .....	17
3.1.2 环境保护法 .....	17
3.1.3 环境保护单行法 .....	17
3.1.4 环境行政法规和部门规章 .....	17
3.2 重要法律与法规及条款列表 .....	17
3.3 法律法规实施障碍 .....	20
3.3.1 法律法规缺失或规定不明确 .....	20
3.3.2 缺乏激励机制 .....	20
3.3.3 公众参与面窄且形式单一 .....	20
3.3.4 非政府环保组织力量薄弱 .....	20
3.3.5 公众环境危机意识强但参与程度低 .....	20
3.4 完善法律法规的经验与机会 .....	21
3.4.1 加强非政府组织作用 .....	21
3.4.2 完善公众参与途径 .....	21

3.4.3	公众参与机制 .....	21
<b>4.</b>	<b>环境司法相关法律法规评价 .....</b>	<b>22</b>
4.1	环境事务司法相关政策 .....	22
4.1.1	环境污染侵权责任的法定条件 .....	22
4.1.2	法定免责情形 .....	22
4.1.3	无过错责任原则 .....	22
4.1.4	举证责任 .....	23
4.1.5	环境污染侵权的司法救济 .....	23
4.1.6	环境损害评估鉴定 .....	23
4.2	重要法律与法规及条款列表 .....	23
4.3	法律法规实施障碍 .....	25
4.3.1	法律保障机制尚不完善 .....	25
4.3.2	环境诉讼中因果关系难以证明 .....	25
4.3.3	责任追究有限 .....	25
4.3.4	诉讼时效过短 .....	25
4.4	完善法律法规的经验与机会 .....	26
4.4.1	确立环境权为公民的基本权利 .....	26
4.4.2	明确环境污染侵权诉讼证明标准 .....	26
4.4.3	完善环境侵权赔偿机制 .....	26
4.4.4	延长环境诉讼时效 .....	26
4.4.5	探索环境司法保障机制 .....	26
<b>5.</b>	<b>私营部门激励机制相关法律法规评价 .....</b>	<b>27</b>
5.1	私营部门激励机制相关政策 .....	27
5.1.1	企业社会责任 .....	27
5.1.2	自愿性环境管理手段 .....	27
5.1.3	市场手段 .....	28
5.2	重要法律与法规及条款列表 .....	29
5.3	法律法规实施障碍 .....	31
5.3.1	企业、政府与公民间缺乏互动机制 .....	31
5.3.2	企业社会责任观念不正确 .....	31
5.3.3	立法不完善, 执法不严 .....	31
5.3.4	现行税制不足以影响企业的环境绩效 .....	31
5.4	完善法律法规的经验与机会 .....	31
5.4.1	推进企业社会责任法制化 .....	31
5.4.2	强化企业环境责任信息公开 .....	32
5.4.3	完善企业绿色管理 .....	32
5.4.4	建立企业社会责任评价体系 .....	32
5.4.5	建立独立的环境资源税税种 .....	32
<b>6.</b>	<b>案例分析 .....</b>	<b>33</b>
6.1	案例 1: 松花江污染事件的法律思考及对策 .....	33
6.1.1	事件概述 .....	33
6.1.2	从松花江污染事件看中国环境保护立法的缺陷 .....	33
6.1.3	对策与建议 .....	34

6.2 案例 2: 厦门 PX 项目及公众参与 .....	35
6.2.1 案例简介 .....	35
6.2.2 法律法规实施障碍及案例分析 .....	35
6.2.3 完善法律与法规的经验与机会 .....	36
6.3 案例 3: 吴某诉苏嘉杭高速公路有限公司噪声污染损害赔偿纠纷案 .....	38
6.3.1 案情简介 .....	38
6.3.2 由案件引发的法律思考 .....	38
6.3.3 完善中国环境侵权民事救济制度的对策性建议 .....	39
<b>附件 .....</b>	<b>40</b>
附件 1 环境保护领域重要法律法规列表 .....	40
附件 2 《环境信息公开办法》中规定企事业单位需公开的信息类别 .....	43
附件 3 依据《政府信息公开条例》第三章规定进行环境信息公开方式和程序 .....	45

# 1. 中国环境法律框架概述

## 1.1 中国环境法律框架简介

中国环境保护法的基础和源泉中华人民共和国《宪法》，它规定了政府的组织形式、法律制定程序和基本权力。现行《宪法》制定于 1982 年，于 1988、1993、1999 和 2004 年进行了补充与修订。

2000 年颁布的《中华人民共和国立法法》旨在为中国建立法律组织框架。该法规定，地方法规应服从《宪法》和中央级基本法、单行法和条例。

中华人民共和国《宪法》第 7 条规定，国家立法权由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使。全国人民代表大会负责刑事、民事、国家机构的和其他事务相关基本法律的制定和修改；全国人民代表大会常务委员会负责除上述法律外其他法律的制定和修改，并在全国人民代表大会闭会期间对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修订，但其补充修订不得有违原始法律的基本原则。

国家部委和机关可以向全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会提交立法建议。在环境领域，中央政策法规由中华人民共和国环境保护部制定，地方规章则由省和地级环保局和地方政府协作起草。

中国的环境保护法律法规分级如下：

- 中华人民共和国《宪法》；
- 国家环境保护法律法规，由全国人民代表大会及其常委会颁布（约 236 部）；
- 环境保护行政法规，由国务院颁布（约 690 部）；
- 地方环境保护管理法规，由地方人大或政府发布（约 8600 部）；

此外，中国还遵守已签订的国际环境保护公约，其中多数为联合国公约。图 1 对中国环境保护法律法规分级及其相互关系进行了总结。

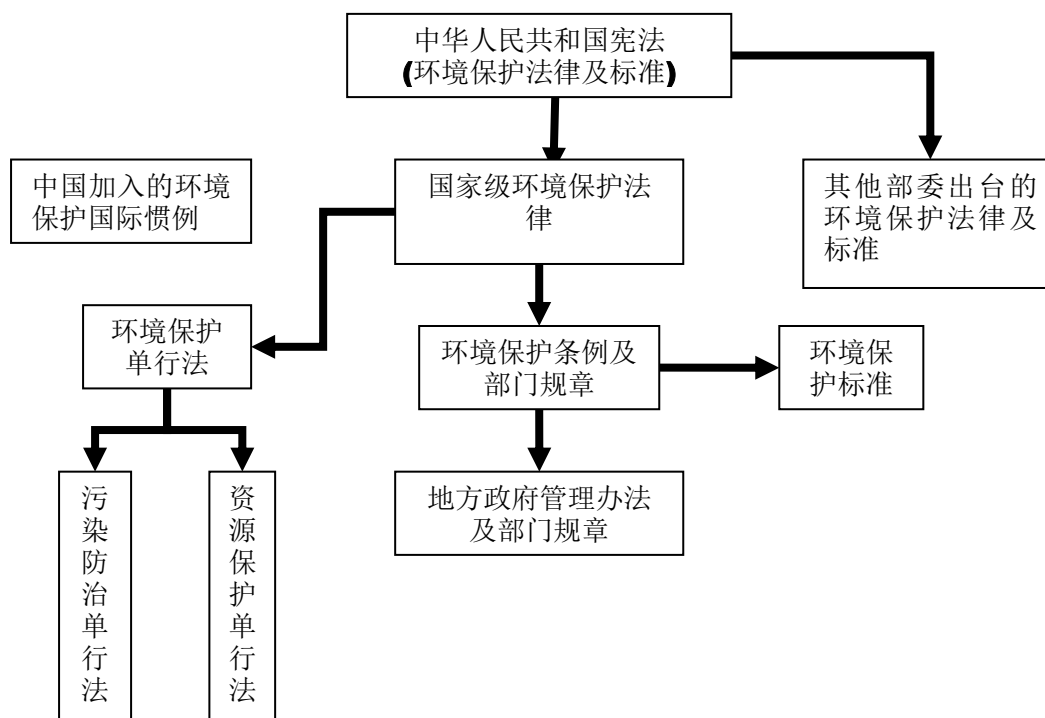


图 1 中国环境保护法律体系框架

国家级环境保护法律包括环境保护基本法和环境保护单行法两大类。基本法为主要环境要素的保护制定框架，单行法则针对环境污染防治和资源保护领域的具体问题专门规定。

环境保护行政法规及部门规章规定了环境保护单行法的具体实施办法。

环境保护标准及地方行政法规对地方政府如何贯彻实施环境保护单行法进行更具体的规定。

中华人民共和国环境保护部网站登载的法律法规一般含中、英文两个版本，但同时声明“(…)英文版仅供参考。中英文表述存在差异时以中文版为准”。

表 1 为中华人民共和国环境保护部（前国家环保总局或国家环保局）颁布的主要法律。

表 1: 环境保护部出台的主要法律

法律		现行最新版本
1	中华人民共和国环境保护法	1989
2	中华人民共和国海洋环境保护法	1982
3	中华人民共和国水污染防治法	2008
4	中华人民共和国大气污染防治法	2000

法律		现行最新版本
5	中华人民共和国固体废物污染环境防治法	2004
6	中华人民共和国环境噪声污染防治法	1996
7	中华人民共和国放射性污染防治法	2003
8	中华人民共和国环境影响评价法	2002
9	中华人民共和国清洁生产促进法	2002
10	中华人民共和国循环经济促进法	2008

其他环保相关国家级主要法律包括：

1. 中华人民共和国防沙治沙法
2. 中华人民共和国森林法
3. 中华人民共和国草原法
4. 中华人民共和国渔业法
5. 中华人民共和国土地管理法
6. 中华人民共和国水法
7. 中华人民共和国矿产资源法
8. 中华人民共和国野生动物保护法
9. 中华人民共和国水土保持法

在实施层面，环保部出台的法律与其他部门出台的单项法律常常存在冲突，从而影响法律的执行效果。两者间彼此不协调且缺乏一致性是中国环保法律法规实施中的主要薄弱环节。

#### **中华人民共和国环境保护法律的基本原则：**

中国各项环保法律均遵循中华人民共和国《宪法》第9条中规定的如下基本原则：

- 国家保障自然资源的合理利用；
- 保护珍贵的动物和植物；
- 禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。

首部中华人民共和国环境保护法（试行）于二十世纪70年代末出台，经修订后于1989年正式颁布。



### 中华人民共和国环境保护法包含以下四项指导原则：

#### 1. 环境保护与经济发展相协调—政府必须采取对环境友好的措施；

根据这一原则，地方政府应当对其辖区内的环境质量负责，而促使地方政府履行其环保职责的主要机制即法律的实施和法规体系的建立健全。这一法规体系不仅应着眼于将对环境友好的理念注入决策过程，还应着力指导和改变地方政府的决策行为，从而提高环境保护效益。

#### 2. 预防为主

预防为主指在污染尚未产生前即采取积极措施预防污染的发生，以此取代污染产生后的采取末端控制与治理的方法。应鼓励企业和个人积极改变行为方式保护环境，同时鼓励政府不仅要在规划工业和基础设施发展时理性考量环保问题，在制定社会经济发展规划时也应充分考虑环境因素，以此保证制定环境理性的产业和基础设施发展规划；鼓励环境决策实施相关的研究、宣传教育、监督和公众参与。这一原则纳入了中国自然资源保护单行法律之中，比如清洁生产法是这一原则应用于工业生产的较好例子。

#### 3. 谁污染谁治理

所有排放废物、造成环境污染和破坏的单位或个人应承担污染源治理、环境整治责任，并承担相应的成本。

#### 4. 建立强有力的监督机制网络

这一原则意味着地方政府应在充分获知国家环境目标和政策的基础上予以相应执行。监督手段中包括地方环保局对当地企业开展的现场调查。地方政府应承担相应责任以确保环境目标，特别是污染减排目标的实现。国家级（环境保护部）应与省级政府部门签订总量减排协议，省级政府再与下级地方政府签订减排协议。如有新建污染排放单位或污染源发生重大改变，则污染排放单位必须就其污染物排放种类及数量在地方环保局进行登记，这些信息将用于排污收费和责任监督的履行。

## 1.2 环境治理相关法律法规分类

中国环境治理相关法律法规分为以下几类：

- ✓ 宪法中有关环境保护的条款；
- ✓ 中华人民共和国环境保护相关法律；
- ✓ 环境保护单行法；
- ✓ 地方性行政法规和部门规章；
- ✓ 环境保护标准；
- ✓ 其他部门出台的环境保护法律规范；

✓ 中国加入的国际环境保护条约。

根据中欧环境治理项目的四个核心主题，本报告分四个章节对中国现行法律和法规进行了回顾，即：

(1) 环境信息公开、(2) 公众参与环境规划与决策、(3) 环境司法、(4) 企业积极参与可持续实践（企业社会责任和经济手段）。

附件 1 为本报告涉及的环境信息公开相关法律法规的详细（但非全部）清单以及相关信息见，其中的检索编号方便读者对照报告中的表格进行前后查找。

## 2. 信息公开相关法律与法规评价

### 2.1 现有政策

为积极推进政府信息公开，环境保护部依据《公共企事业单位信息公开办法》在 2009 年出台的《依申请公开工作规程》中发布了政府信息公开目录。政府应主动公开的信息主要涉及环保部公告、部令、标准规范、人事任免等各类政府信息 885 条，发布其他环境信息 4768 条。信息公开数量比 2008 年增加 960 条，增长率为 21%。环境信息公开形式多样，主要为中央（环保部）、省级和地方政府（环保局）网站、《中国环境报》和环境保护部公报。

2009 年环保部收到的政府信息公开申请共涉及 72 条环境信息，考虑到中国地域之广及其面临环境问题之繁杂，这一信息公开量并不算大。省级和地方环保局收到的公开申请数量也整体较少。这表明环境信息的供求之间依然存在脱节，政府部门公布的环境信息尚不能充分满足公众获得全面可靠信息的要求。

目前中国的环境信息公开主要由政府主导，这或许是导致上述脱节的主要原因。尽管各级政府信息公开的内容、范围和渠道日趋多元，但其公开的信息，无论是与其生活息息相关的环境信息（如空气质量和水质报告）还是企业超标排污通报，仍然不能满足公众对准确可信的环境信息的需求。

以下涉及环境公开的法律法规构成了中国环境法制的基础：

#### 2.1.1 中华人民共和国宪法

《宪法》保障公民的基本权利，虽未明文指出，但其中隐含了“公民享有知情权”。根据《宪法》第二十七条和第四十一条，国家机关和公务员必须接受人民的监督，这可以理解为宪法赋予公民知情和对国家机关进行监督的权利，并保护公民在政府环境信息公开的内容和质量方面的发言权。

#### 2.1.2 环境保护法

1989 年颁布的《环境保护法》在总则部分对环境知情权作了类似宪法的原则性规定；第 11 条第 2 款规定政府发布环境状况公报的义务；第 31 条规定，因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的单位，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到污染危害的单位和居民。在《环境保护法》中，中国首次将环境信息公开正式列为政府的义务。

#### 2.1.3 环境保护相关立法

在各项环境基本法律法规中，《环境影响评价法》最能体现法律对公众获取环境信息权利的保护。然而值得注意的是，环境影响评价报告并不在《环境信息公开办法》规定的政府应主动公开的信息之列。根据《环境信息公开办法》，项目单位只需向可能受项目影响的公众提供环评报告的精编版，这往往导致因信息不足而无法对项目及其影响做充分评估。《清洁生产促进法》则明确规定，地方环保局应公布污染物超标排放或污染物排放总量超过规定限额的企业名单。

### 2.1.4 特别行政法和部门规章

中国与环境知情权相关的重要法律规范主要有两部，即《中华人民共和国政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》。《环境信息公开办法》规定了地方环保局应主动公开的17类环境信息（见附件2）以及应鼓励企业主动公开的10类信息。本报告的第三章对信息公开方法和程序做了详述（见附件3）。此外，环保部还发布了《信息公开指南》，规定了政府主动公开信息的范围和形式，同时明确了依申请公开的相关事项以及对政府部门信息公开进行监督的方式和程序。

## 2.2 环境保护领域的重要法律法规及相关条款

表1 涉及环境信息公开的重要法律法规

检索编码	法律法规	相 关 条 款
3	中华人民共和国环境保护法（1989年12月26日颁布）	<p><b>第十一条</b> 国务院环境保护行政主管部门建立监测制度，制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，加强对环境监测的管理。</p> <p>国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。</p> <p><b>第三十一条</b> 因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的单位，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到污染危害的单位和居民，并向当地环境保护行政主管部门和有关部门报告，接受调查处理。</p> <p>可能发生重大污染事故的企业事业单位，应当采取措施，加强防范。</p>
12	中华人民共和国政府信息公开条例（2007年4月5日颁布）	<p><b>第六条</b> 行政机关应当及时、准确地公开政府信息。行政机关发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当在其职责范围内发布准确的政府信息予以澄清。</p> <p><b>第九条</b> 行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开：</p> <p>（一）涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；</p> <p>（二）需要社会公众广泛知晓或者参与的；</p> <p>（三）反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的；</p> <p>（四）其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。</p> <p><b>第十条</b> 县级以上各级人民政府及其部门应当依照本条例第九条的规定，在各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：</p> <p>（一）行政法规、规章和规范性文件；</p> <p>（二）国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策；</p> <p>（三）国民经济和社会发展统计信息；</p> <p>（四）财政预算、决算报告；</p> <p>（五）行政事业性收费的项目、依据、标准；</p> <p>（六）政府集中采购项目的目录、标准及实施情况；</p> <p>（七）行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及申请行政许可需要提交的全部材料目录及办理情况；</p> <p>（八）重大建设项目的批准和实施情况；</p> <p>（九）扶贫、教育、医疗、社会保障、促进就业等方面的政策、措施及其实施情况；</p> <p>（十）突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况；</p> <p>（十一）环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况。</p>

		<p>第十一条 设区的市级人民政府、县级人民政府及其部门重点公开的政府信息还应当包括下列内容：</p> <p>（一）城乡建设和管理的重大事项；</p> <p>（二）社会公益事业建设情况；</p> <p>（三）征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况；</p> <p>（四）抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的管理、使用和分配情况。</p> <p>第十二条 乡（镇）人民政府应当依照本条例第九条的规定，在其职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：</p> <p>（一）贯彻落实国家关于农村工作政策的情况；</p> <p>（二）财政收支、各类专项资金的管理和使用情况；</p> <p>（三）乡（镇）土地利用总体规划、宅基地使用的审核情况；</p> <p>（四）征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况；</p> <p>（五）乡（镇）的债权债务、筹资筹劳情况；</p> <p>（六）抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的发放情况；</p> <p>（七）乡镇集体企业及其他乡镇经济实体承包、租赁、拍卖等情况；</p> <p>（八）执行计划生育政策的情况。</p> <p>第十三条 除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。</p> <p>第三章 公开的方式和程序</p>
16	中华人民共和国水污染防治法(1984年1月1日颁布,2008年2月28日最后修订)	<p>第十九条 国务院环境保护主管部门对未按照要求完成重点水污染物排放总量控制指标的省、自治区、直辖市予以公布。省、自治区、直辖市环境保护主管部门对未按照要求完成重点水污染物排放总量控制指标的市、县予以公布。</p> <p>县级以上人民政府环境保护主管部门对违反本法规定、严重污染水环境的企业予以公布。</p> <p>第二十五条 国家建立水环境质量监测和水污染物排放监测制度。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，会同国务院水行政等部门组织监测网络。</p>
28	中华人民共和国大气污染防治法(2000年4月29日颁布)	<p>第二十条 单位因发生事故或者其他突然性事件，排放和泄漏有毒有害气体和放射性物质，造成或者可能造成大气污染事故、危害人体健康的，必须立即采取防治大气污染危害的应急措施，通报可能受到大气污染危害的单位和居民，并报告当地环境保护行政主管部门，接受调查处理。</p> <p>在大气受到严重污染，危害人体健康和安全的紧急情况下，当地人民政府应当及时向当地居民公告，采取强制性应急措施，包括责令有关排污单位停止排放污染物。</p> <p>第二十三条 大、中城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布大气环境质量状况公报，并逐步开展大气环境质量预报工作。</p> <p>大气环境质量状况公报应当包括城市大气环境污染特征、主要污染物的种类及污染危害程度等内容。</p>
43	环境影响评价公众参与暂行办法(2006年2月14日颁布)	<p>第七条 建设单位或者其委托的环境影响评价机构、环境保护行政主管部门应当按照本办法的规定，采用便于公众知悉的方式，向公众公开有关环境影响评价的信息。</p>
45	环境信息公开办法(试行,2007年4)	<p>第五条 公民、法人和其他组织可以向环保部门申请获取政府环境信息。</p> <p>第十三条 环保部门应当将主动公开的政府环境信息，通过政府网站、公报、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。</p>

	月 11 日颁布)	<b>第十五条</b> 环保部门应当编制、公布政府环境信息公开指南和政府环境信息公开目录，并及时更新。
49	环境保护行政主管部门政务公开管理办法（2003 年 4 月 1 日颁布）	<b>第五条</b> 环保部门政务公开的内容，除属于国家秘密、国家安全以及涉及社会稳定事项的工作情况外，凡被社会和公众、企事业单位普遍关注的环境问题和环保工作，按管理权限，经规定的审查程序审查后，对外公开。 <b>第六条</b> 各级环保部门可以根据本地实际情况，通过会议、报刊、广播、电视、便民手册、电子触摸屏、互联网、政务公开栏等多种形式，实行环保政务公开。 <b>第十条</b> 对公众要求公开的其他事项，由相关部门提出意见，报政务公开领导机构审核，可以公开的应予公开，公开内容应告知有关当事人。
64	中华人民共和国清洁生产促进法（2002 年 6 月 29 日颁布）	<b>第六条</b> 国家鼓励开展有关清洁生产的科学研究、技术开发和国际合作，组织宣传、普及清洁生产知识，推广清洁生产技术。国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育、推广、实施及监督。 <b>第十七条</b> 省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。 <b>第三十一条</b> 根据本法第十七条规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。

### 2.3 法律法规实施障碍

《中华人民共和国政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》是目前中国最重要的两部与环境信息公开相关的法律法规。尽管政府信息公开工作正在逐步完善，信息公开量日渐增长，这仍然不能满足公众对准确全面的环境质量和污染信息日趋强力的获知需求。其中主要包括以下问题：

#### 2.3.1 政府责任不明确

《环境保护法》第 6 条和第 11 条第 2 款中仅提到公民有对政府部门进行检举和控告的权利，而对其有权知晓哪些事务、获得哪些环境信息则未作具体规定。对于向相关部门申请环境信息公开而未获答复时公众可以采取哪些措施，《环保法》也未作具体说明。

《政府信息公开条例》明确规定，掌握环境信息的公共部门（特别是环保局）应将环境信息公开。《环境信息公开办法》对 17 类应向公众公开的信息做了规定（见附件 2），但各地环保局执行情况参差不齐，这在公众最希望获得的环境信息方面（例如居住地周边环境质量和污染排放情况）体现得尤为明显。大部分关键而实用的数据（如超标排放的污染物种类和排放量等）尚未得以如实上报，甚至根本未进行公开。

《环境信息公开办法》公布了 10 类企业应公开的环境信息（见附件 2）。然而，这种信息公开是以自愿为前提的，正因如此，根据国际第十九条组织（ARTICLE 19）和污染受害者法律帮助中心（CLAPV）<sup>1</sup>两家机构对地方政府《环境信息公开办法》执行情况进行的评估，只有少数企业对环境进行了主动公开。

<sup>1</sup> Study "Access to Environmental Information in China: Evaluation of Local Compliance", December 2010 by ARTICLE 19 & CLAPV

### 2.3.2 企业环境信息公开规定不明确

《环境信息公开办法》第 11 条规定,污染企业应公开第 6、13 和 14 类环境信息,而 ARTICLE 19 和 CLAPV 的调查指出,地方环保局并未严格执行这一规定,而是倾向于对污染企业加以维护,其中很多为国有企业。

《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法》并未对企业污染排放进行全面明确的规定。《环境信息公开办法》虽然鼓励企业公开环境信息,但规定较为笼统,并未要求企业公开生产过程中以及产品和副产品产生的污染情况。其次,《条例》并未对公众参与的具体形式做出规定。另外,信息公开责任形式单一,对超标排污的惩罚力度太轻,威慑力不足。

对于产品的环境影响,中国也进行了一定的尝试,如设立环境标志和绿色产品标志等,但并未对标志的审批标准和程序进行明确规定,整个环节往往也不向公众公开。

### 2.3.3 政府部门对法律法规的单向解释权不利于保护公众的环境知情权

与众多发达国家一样,中国的环境信息公开主动权主要由环保部门掌握。然而,相关规定不明确导致政府部门可以对规定做符合自身利益的解读,进而不公布对自己不利的资料。例如,以下这些条款就给政府回避信息公开留有余地:(i) 行政机关公开政府信息,不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定;(ii) 行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息;(iii) 涉及商业秘密、个人隐私,公开后可能损害第三方合法权益的,应当书面征求第三方的意见;第三方不同意公开的,不得公开;(iv) 公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

### 2.3.4 污染防控和监测立法不完善

中国环境检测和监测相关立法主要有 1983 年发布的《全国环境监测管理条例》和 2006 年国家环境保护总局发布的《环境监测质量管理规定》。前者对污染防控和环境质量监测机构的责任及相关工作流程只字未提,后者虽增加了污染排放超标相关处罚条款,但操作性仍然不强,在企业污染排放许可和监测流程以及环境要素质量监测和上报方面仍存在薄弱环节。很多情况下,地方环保局的监察人员无法掌握企业污染排放的真实情况。污染排放许可则仅规定了一定时间内的污染排放总量上限,具体污染物监测数据则往往只掌握在排污企业自己手中。

## 2.4 完善法律法规的经验与机会

### 2.4.1 扩大环境知情权的权利主体

中国的环境信息公开从本质上讲属于政府信息披露,对公众知情权并无明文规定。这种做法并不符合环境信息公开的国际趋势。同时,在中国的环境信息公开制度下,能够获得相关信息的基本仅限于与某问题有直接利害关系的各方(例如污染受害方)。目前对公众的环境知情权尚无公认的确切定义。

### 2.4.2 强化企业环境知情权的义务主体地位

很大一部分环境问题源于企业污染物的排放以及对自然资源的消耗。然而,目前中国并未规定企业在

全面准确上报自然资源消耗和污染排放数据方面负有法律义务。公开环境信息从本质上讲有悖于企业利益，因此自愿公开制度在各国执行效果都不佳。因此，有必要通过强制性要求敦促企业翔实上报自然资源消耗和污染排放数据，并定期进行监督，从而确保企业如实上报环境信息。与此同时，环保部门可在发放企业运营许可的同时公布上述信息，且必须将排污超标情况一并公布。

#### 2.4.3 扩大环境信息公开范围

目前中国环境信息公开政策较为笼统，对信息的性质、范围和公开程度均未做明确规定。目前中国的信息公开形式主要包括环境状况公报、区域或流域环境状况公报、空气质量周(日)报以及有限的企业环境信息公告。此外，监测和公开数据来源不明，相关部门数据准确性和质量既未作明确规定也未进行记录。因此，未来中国还需健全环境信息监测体系，从而获得更为精确的监测数据。同时，应针对不同环境要素分别进行更详尽的数据收集、分析和整合，并进行质量控制，对于需公开的环境数据尤应如此。

#### 2.4.4 加大对环境知情权的保护

在中国通常只有直接受到污染威胁的各方才能要求知情。事实上，一些与污染并无直接利害关系的公益组织也有权获得相关环境信息。民间环保组织在获得公开完整可靠的环境信息基础上参与环境信息公开工作将有利于维护公众的环境知情权。同时还应鼓励环保部门为污染受害者提供相关环境信息和企业排污治污数据，从而帮助其维权。

#### 2.4.5 加强落实环境信息公开相关法律责任

一旦发生事故或突发事件造成环境污染，企业有责任迅速向环保部门上报，以保护相关民众免受污染威胁。然而，中国目前相关法律法规并未明确规定在此情况下企业应上报哪些信息，向谁上报以及上报渠道，导致法律法规对企业的约束力十分有限。因此，在相关法律法规的完善过程中，应明确规定企业开始运营后、常规运营中以及发生突发事件是应立即向环保部门和公众公开哪些信息。这就意味着相关法律法规需明确规定企业应就信息公开不主动、不准确或迟延导致的损害承担哪些责任。

此外，相关法律法规还应明确规定相关环保部门有及时准确公布环境信息的责任，对于其不作为和过失行为应追究法律责任并给予行政处罚。

#### 2.4.6 完善环境信息公开援助机制

首先，应完善投诉监督机制，对环保部门和企业不公开环境信息引起的投诉进行监督并追究其责任。这一机制应以清晰的规章制度规定应向投诉方反馈何种信息以及投诉办理时限，同时应针对相关部门和企业的不当行为明确规定相关行政处罚办法。该机制还应增加行政复议相关条款，从而允许上诉方在申请信息公开未获满意答复或答复不符合相关规定之时向上级部门提请复议。此外，可以考虑依托公众熟悉的网站，将该机制的各流程公布于网上，以便包括公众在内的各方获得信息，保证各环节的透明度并帮助公众建立对环保部门的信任。

其次，即使相关部门或企业不公开或有意不充分公开环境信息的行为并未并直接对任何人造成污染损害，权利主体也应有权提起环境公益诉讼，从而对其未能履行相关法律责任进行追究。



### 3. 公众参与/环境规划与决策相关法律法规评估

#### 3.1 公众参与/环境规划与决策相关政策

公众参与环保事务和决策在中国的环境立法中并未得到充分体现。

##### 3.1.1 宪法

中国宪法并未对公众参与环保事务和决策作明确规定。例如，《宪法》第2条规定：“中华人民共和国一切权利属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和方式，管理国家事务，管理经济和建设事业，管理社会事务”。这一条款仅从原则上赋予公民广泛参与公共事务管理的权利。《宪法》第41条则规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利，这也是在原则上涵盖了公众参与环保事务的权利。

##### 3.1.2 环境保护法

《环境保护法》第6条规定，“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”。然而，此条款主要针对“事后参与”，即公众有权对已在执行的决策做出反应，而非直接赋予公众参与决策过程的权利。《环境影响评价法》第21条要求建设单位应在报批建设项目环境影响报告书前举行论证会、听证会，或者采取其他形式征求有关单位、专家和公众意见。“其他形式”中较为常见的即邮寄调查问卷征求公众意见，因此很多建设单位自然倾向于依赖这些“其他形式”，避免举行听证会以免与公众意见正面交锋。

##### 3.1.3 环境保护单行法

很多环保单行法均规定公众有权对造成环境污染的个人和单位进行检举控告，从而履行公民的环保义务。例如，《清洁生产法》明确规定公众有权对排污超标企业进行监督。然而，各项单行法均未对公众参与进行强制性规定。

##### 3.1.4 环境行政法规和部门规章

为促进公众参与环境保护，中国制定了一些主要针对公众参与的环境行政法规和部门规章。例如，《环境信访办法》第7条规定，“信访人检举、揭发污染环境、破坏生态的违法行为或者提出的建议、意见，对环境保护工作有重要推动作用的，环境保护行政主管部门应当给予表扬或者奖励”；《环境影响评价公众参与暂行办法》则对环境影响评价中公众参与的范围、组织者、组织形式和环境保护行政主管部门对公众参与的相关责任等做出明确规定。

#### 3.2 重要法律与法规及条款列表

表 2 公众参与环境规划及决策相关重要法律法规及具体条款

检索 编码	法律法规	相 关 条 款
2	1. 《中华人民共和国宪法》 (1982年12月4日颁布, 2004年3月14日修订)	<b>第二条</b> 中华人民共和国一切权利属于人民, 人民依照法律规定, 通过各种途径和方式, 管理国家事务, 管理经济和建设事业, 管理社会事务。 <b>第二十七条</b> 一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持, 经常保持同人民的密切联系, 倾听人民的意见和建议, 接受人民的监督, 努力为人民服务。 <b>第四十一条</b> 中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员, 有提出批评和建议的权利; 对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为, 有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。
3	中华人民共和国环境保护法 (1989年12月26日颁布)	<b>第六条</b> 一切单位和个人都有保护环境的义务, 并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。
16	中华人民共和国水污染防治法 (1984年1月1日颁布, 2008年2月28日最后修订)	<b>第十条</b> 任何单位和个人都有义务保护水环境, 并有权对污染损害水环境的行为进行检举。 县级以上人民政府及其有关主管部门对在水污染防治工作中做出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励。
28	中华人民共和国大气污染防治法 (2000年4月29日颁布)	<b>第五条</b> 任何单位和个人都有保护大气环境的义务, 并有权对污染大气环境的单位和个人进行检举和控告。
41	中华人民共和国环境影响评价法 (2002年10月28日颁布)	<b>第五条</b> 国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。 <b>第十一条</b> 专项规划的编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划, 应当在该规划草案报送审批前, 举行论证会、听证会, 或者采取其他形式, 征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。但是, 国家规定需要保密的情形除外。 编制机关应当认真考虑有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见, 并应当在报送审查的环境影响报告书中附具对意见采纳或者不采纳的说明。 <b>第二十一条</b> 除国家规定需要保密的情形外, 对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目, 建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前, 举行论证会、听证会, 或者采取其他形式, 征求有关单位、专家和公众的意见。 建设单位报批的环境影响报告书应当附具对有关单位、专家和公众的意见采纳或者不采纳的说明。
42	规划环境影响评价条例 (2009年8月17日颁布)	<b>第十三条</b> 规划编制机关对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划, 应当在规划草案报送审批前, 采取调查问卷、座谈会、论证会、听证会等形式, 公开征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书的意见。但是, 依法需要保密的除外。 有关单位、专家和公众的意见与环境影响评价结论有重大分歧的, 规划编制机关应当采取论证会、听证会等形式进一步论证。 规划编制机关应当在报送审查的环境影响报告书中附具对公众意见采纳与不采纳情况及其理由的说明。
43	环境影响评价公众参与	<b>第五条</b> 建设单位或者其委托的环境影响评价机构在编制环境影响报告书的过程中, 环境保护行政主管部门在审批或者重新审核环境影响报告书的过程中,

	暂行办法 (2006年2月14日颁布)	应当依照本办法的规定,公开有关环境影响评价的信息,征求公众意见。但国家规定需要保密的情形除外。 建设单位可以委托承担环境影响评价工作的环境影响评价机构进行征求公众意见的活动。 <b>第十二条</b> 建设单位或者其委托的环境影响评价机构应当在发布信息公告、公开环境影响报告书的简本后,采取调查公众意见、咨询专家意见、座谈会、论证会、听证会等形式,公开征求公众意见。 <b>第三十三条</b> 根据《环境影响评价法》第八条和第十一条的规定,工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划的编制机关,对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的规划,应当在该规划草案报送审批前,举行论证会、听证会,或者采取其他形式,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。
49	环境保护行政主管部门政务公开管理办法(2003年4月1日颁布)	<b>第十一条</b> 对涉及公众切身利益的重要事项,公开后,应收集公众意见和反应。对公众提出的合理建议,应当积极采纳;对公众反映的问题,应当及时研究,一时解决不了的,应做出说明解释。
50	环境保护行政许可听证暂行办法(23/6/2004颁布)	<b>第四条</b> 环境保护行政主管部门组织听证,应当遵循公开、公平、公正和便民的原则,充分听取公民、法人和其他组织的意见,保证其陈述意见、质证和申辩的权利。 除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外,听证应当公开举行。 公开举行的听证,公民、法人或者其他组织可以申请参加旁听。 <b>第五条</b> 实施环境保护行政许可,有下列情形之一的,适用本办法: (一)按照法律、法规、规章的规定,实施环境保护行政许可应当组织听证的; (二)实施涉及公共利益的重大环境保护行政许可,环境保护行政主管部门认为需要听证的; (三)环境保护行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系,申请人、利害关系人依法要求听证的。 <b>第六条</b> 除国家规定需要保密的建设项目外,建设本条所列项目的单位,在报批环境影响报告书前,未依法征求有关单位、专家和公众的意见,或者虽然依法征求了有关单位、专家和公众的意见,但存在重大意见分歧的,环境保护行政主管部门在审查或者重新审核建设项目环境影响评价文件之前,可以举行听证会,征求项目所在地有关单位和居民的意见: (一)对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目; (二)可能产生油烟、恶臭、噪声或者其他污染,严重影响项目所在地居民生活环境质量的建设项目。 <b>第七条</b> 对可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划,设区的市级以上人民政府在审批该专项规划草案和做出决策之前,指定环境保护行政主管部门对环境影响报告书进行审查的,环境保护行政主管部门可以举行听证会,征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。国家规定需要保密的规划除外。
64	中华人民共和国清洁生产促进法(2002年6月29日颁布)	<b>第六条</b> 国家鼓励开展有关清洁生产的科学研究、技术开发和国际合作,组织宣传、普及清洁生产知识,推广清洁生产技术。国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育、推广、实施及监督。
66	建设项目环境保护管	<b>第十五条</b> 建设单位编制环境影响报告书,应当依照有关法律规定,征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。

	理条例(1998年11月29日颁布)	
--	--------------------	--

### 3.3 法律法规实施障碍

#### 3.3.1 法律法规缺失或规定不明确

与发达国家不同，中国的环保相关法律大多只将公众参与作为原则进行表述，而未包含配套执行办法和标准。目前只有《环境影响评价公众参与暂行办法》对公众参与的具体方法和程序等进行了规定。

#### 3.3.2 缺乏激励机制

中国虽有一些规章规定政府应对环保做出卓越贡献的单位和个人进行奖励，但其效果有限。此外，参与环保和参与环境相关决策并不相同。事实上，参与环境决策可以使公众感到自己在规划和项目决策过程中拥有发言权，还能使项目和决策更加环保，因此可以将参与决策作为对参与环保的公众的重要奖励措施。

在环境污染诉讼方面，受时间、能力和精力所限，个人和非政府公益组织在诉讼各环节常因法律支持和经费不足而面临困难。由政府为提起环境公益诉讼的个人提供经费支持可以激发公众参与环保的积极性。

#### 3.3.3 公众参与面窄且形式单一

中国公众可以参与的环保活动范围相对较窄，主要局限于《环评法》规定的项目环境影响评估。在公众参与或对环境产生重大影响的规划决策方面，中国尚未出台任何法规。发达国家的经验表明，尽早允许公众参与评估或对环境产生重大影响的规划有助于完善规划设计和实施以及受影响人群对规划接受度。

#### 3.3.4 非政府环保组织力量薄弱

在发达国家，环境事务中的公众代言人和社区领导常来自非政府环保组织，这些组织对环保问题的认知和理解都比较充分。在中国，公众则主要在政府部门的组织下参与环境治理，而公众环境意识薄弱的问题日渐凸显。在此过程中非政府组织的作用则较为有限，社会认同度不高，且并未被环保部门充分视为重要的民间合作伙伴。一些民间环保组织在中国无法作为非盈利性公益组织进行登记，更多则无法保证有经费维持运行。加强负责的非政府组织能力，简化登记流程，为其提供筹款协助以维持运营有助于帮助这些非政府组织产生公众代言人和社区领导，促进政府部门与公众进行环境对话。

#### 3.3.5 公众环境危机意识强但参与程度低

在很多情况下，公众参与还停留在植树种草、拣拾垃圾等活动中，这些确是公众自愿参与环保活动的范例，有助于提高公众的环保意识，但此类活动仍属“边缘参与”，而并非真正的深度参与环境决策。近期一项调查显示：中国仅 6.3% 的公众最近 3 个月中参加过环保活动；知道“12369”环境问题免费举报电话的人不到 20%。实际调查还发现，多数普通百姓并不了解如何参与环境决策。

### 3.4 完善法律法规的经验与机会

#### 3.4.1 加强非政府组织作用

首先，可以考虑专门出台综合性的社团组织法。对各类社团组织的成立条件、程序和活动规则做出相应规定。其次，应在环境保护基本法中强调公民有权成立或加入非政府环境组织，并允许且这些非政府组织作为民间利益相关方就可能产生重大环境影响的规划和项目与政府部门展开对话。社团组织法应强调非政府组织在促进可持续发展中的重要作用，同时除协助这些组织开展公众环境宣教活动外，还应支持其参与环境决策、监督和管理工作。

#### 3.4.2 完善公众参与途径

首先，应建立明确的公益环境诉讼制度，（从而有助于促进公众参与相关法律机制的建设，从而完善环境监督和执法。第二，应细化并完善公众事前参与办法，使其真正参与到对环境可能产生重大影响决策、项目和规划的制定过程中。这就需要对受影响公众、信息公开内容以及公示时长进行明确定义，以便公众做出知情决定。若参与主体缺乏广泛代表性，或不能及时获得待审批项目和规划具体环境信息，则公众很难与环保部门建立实质性沟通并提出有效建议，这将影响环境决策的质量和可持续性以及公众对项目或规划的接受度，导致不满，甚至影响社会和谐。促进公众参与还需明确规定政府部门如何在决策过程中解决公众关切，以及如何在项目审批文件对此番考量进行记录。

#### 3.4.3 公众参与机制

环境权法制化是促进公众参与的有效途径，即政府部门需确保每个公民都充分享有利于其健康的环境。这项权利还意味着公民有权参与对环境有重大影响的项目和规划的决策。这就需要政府部门明确职责，以确保公众广泛参与环境决策并能在权利受到侵害时随时获得有效的法律支持，从而帮助公众更广泛地参与环保法律维权。

## 4. 环境司法相关法律法规评价

中国的环境司法体系远未完善。中国目前实行四级法院体系，即基层、中级、高级和最高人民法院。早在 20 实际 80 年代中国便已开始试点建立环境法庭，但直至 2007 年试点工作才全面铺开，其中包括在诉讼资格、管辖权和救济等方面开展多样化的创新尝试。目前至少已有贵阳、江苏、云南三省建立了环境专门法庭，然而，国家尚未就环境法庭的监管专门出台相应政策法规。

### 4.1 环境事务司法相关政策

#### 4.1.1 环境污染侵权责任的法定条件

根据中国现行法律，环境污染民事责任需具备一些基本条件方可成立，而这在一定程度上增加了公众获得环境司法公正的难度。例如，上诉方需证明污染者的排污行为是造成环境危害的原因，而在没有科学评估数据、方法和专业技能的情况下公众很难举证。又如，原告方需证明排污行为对其个人造成伤害，这也需要相关知识、数据和技能，而这对大多数普通公众而言也过于专业。而环境公益诉讼则是由与污染无直接利害关系的第三方作为原告代表公众的环境利益，这在中国尚不普遍。尽管国务院于 2005 年颁布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，明确强调推动环境公益诉讼，但中国的环境公益诉讼工作仍然进展缓慢。目前中国仅有几个省份建立了环境法庭，探索环境公益诉讼试点工作。在中国环境公益诉讼案件若要立案，须先由原告方举证，证明环境污染、污染损害以及原告代表的一方受到的损害间存在直接因果关系。《环境保护法》第 41 条的规定，“造成环境污染危害的，有责任排除危害，并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失”；《侵权责任法》第 65 条则规定“因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任”。

#### 4.1.2 法定免责情形

中国的法律中规定了排污单位免责情形，即不可抗力、受害人故意和第三人过错。在民法通则第 153 条中，“不可抗力”是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。在实践中，它主要是指地震、海啸等自然灾害以及战争。例如，《环境保护法》第 41 条和《海洋环境保护法》第 92 条还特别规定，对于完全由不可抗力的自然灾害导致，且采取合理措施后仍无法避免造成环境损害的污染，排污方可免于承担责任；对于由受害人故意造成的环境污染损害，排污方不承担赔偿责任；对由受害人重大过失造成的污染损害是，可减轻排污方的赔偿责任；对因第三方过错导致的环境污染损害，承担赔偿责任的一方有权向第三方要求赔偿。

#### 4.1.3 无过错责任原则

中国在环境污染案件中实行“无过错原则”。根据《环境保护法》第 41 条规定以及原国家环保局《关于确定环境污染损害赔偿问题的复函》所做解释，排污方是否承担赔偿责任不取决于其有无排污过错。《侵权责任法》第 7 条特别规定，“行为人损害他人民事权益，不论行为人有无过错，法律规定应当承担侵权责任的，依照其规定”。

#### 4.1.4 举证责任

在中国，民事诉讼多实行绝对责任的归责原则，举证责任主要由上诉方承担。根据《侵权责任法》第66条规定“因污染环境发生纠纷，污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形，及其行为与损害之间不存在因果关系，承担举证责任”。关于举证不能，最高人民法院2001年《关于民事诉讼证据的若干规定》第2条明确规定，“没有证据或者证据不足以证明当事人的事实主张的，由负有举证责任的当事人承担不利后果。”然而实际操作中，对于到底由谁承担举证责任以及如何举证，各地并无明确或统一规定。

#### 4.1.5 环境污染侵权的司法救济

中国对于环境侵权的救济方式主要为损失赔偿和侵害排除，救济途径主要包括当事人自行和解、民事诉讼、行政调解、行政裁决、行政诉讼等。《民法通则》第134条规定了承担民事责任的10种形式，其中适用于环境侵权救济的方式主要有停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状和赔偿损失。《环境保护法》第41条第1款对直接受到损害的单位和个人赔偿损失问题做了规定，而《海洋环境保护法》第41条也对此做出类似规定。

#### 4.1.6 环境损害评估鉴定

对于因污染引起的损害赔偿和赔偿金额纠纷，当事人可委托环境监测机构提供监测数据，从而向污染排放单位要求索赔。例如，《水污染防治法》第86条和《固体废物污染环境防治法》第87条均规定，当事人可以委托环境监测机构提供必要环境监测数据，环境监测机构则应接受委托并如实提供数据。

### 4.2 重要法律与法规及条款列表

表. 3 环境事务司法相关重要法律法规及条款

检索编码	法律法规	相关条款
3	中华人民共和国环境保护法 (1989年12月26日颁布)	<b>第四十一条</b> 造成环境污染危害的，有责任排除危害，并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。 赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理，当事人对处理决定不服的，可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。 完全由于不可抗拒的自然灾害，并经及时采取合理措施，仍然不能避免造成环境污染损害的，免于承担责任。 <b>第四十二条</b> 因环境污染损害赔偿提起诉讼的时效期间为3年，从当事人知道或者应当知道受到污染损害起时计算。
11	中华人民共和国侵权责任法 (2009年12月26日颁布)	<b>第八章 环境污染责任</b> <b>第六十五条</b> 因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任。 <b>第六十六条</b> 因污染环境发生纠纷，污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。 <b>第六十七条</b> 两个以上污染者污染环境，污染者承担责任的大小，根据污染物的种类、排放量等因素确定。 <b>第六十八条</b> 因第三人的过错污染环境造成损害的，被侵权人可以向污染者请求赔偿，也可以向第三人请求赔偿。污染者赔偿后，有权向第三人追偿。

16	中华人民共和国水污染防治法(1984年1月1日颁布,2008年2月28日最后修订)	<p><b>第八十五条</b> 因水污染受到损害的当事人,有权要求排污方排除危害和赔偿损失。</p> <p>由于不可抗力造成水污染损害的,排污方不承担赔偿责任;法律另有规定的除外。</p> <p>水污染损害是由受害人故意造成的,排污方不承担赔偿责任。水污染损害是由受害人重大过失造成的,可以减轻排污方的赔偿责任。</p> <p>水污染损害是由第三人造成的,排污方承担赔偿责任后,有权向第三人追偿。</p> <p><b>第八十六条</b> 因水污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护主管部门或者海事管理机构、渔业主管部门按照职责分工调解处理;调解不成的,当事人可以向人民法院提起诉讼。当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。</p> <p><b>第八十七条</b> 因水污染引起的损害赔偿诉讼,由排污方就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。</p> <p><b>第八十九条</b> 因水污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷,当事人可以委托环境监测机构提供监测数据。环境监测机构应当接受委托,如实提供有关监测数据。</p>
28	中华人民共和国大气污染防治法(2000年4月29日颁布)	<p><b>第六十一条</b> 对违反本法规定,造成大气污染事故的企业事业单位,由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门根据所造成的危害后果处直接经济损失百分之五十以下罚款,但最高不超过五十万元;情节较重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,由所在单位或者上级主管机关依法给予行政处分或者纪律处分;造成重大大气污染事故,导致公私财产重大损失或者人身伤亡的严重后果,构成犯罪的,依法追究刑事责任。</p> <p><b>第六十二条</b> 造成大气污染危害的单位,有责任排除危害,并对直接遭受损失的单位或者个人赔偿损失。</p> <p>赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护行政主管部门调解处理;调解不成的,当事人可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。</p> <p><b>第六十三条</b> 完全由于不可抗拒的自然灾害,并经及时采取合理措施,仍然不能避免造成大气污染损失的,免于承担责任。</p>
33	中华人民共和国固体废物污染环境防治法(1995年10月30日颁布,2004年12月29日;最后修订)	<p><b>第八十三条</b> 违反本法规定,收集、贮存、利用、处置危险废物,造成重大环境污染事故,构成犯罪的,依法追究刑事责任。</p> <p><b>第八十四条</b> 受到固体废物污染损害的单位和个人,有权要求依法赔偿损失。</p> <p>赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护行政主管部门或者其他固体废物污染环境防治工作的监督管理部门调解处理;调解不成的,当事人可以向人民法院提起诉讼。当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。</p> <p>国家鼓励法律服务机构对固体废物污染环境诉讼中的受害人提供法律援助。</p> <p><b>第八十五条</b> 造成固体废物污染环境的,应当排除危害,依法赔偿损失,并采取措施恢复环境原状。</p> <p><b>第八十六条</b> 因固体废物污染环境引起的损害赔偿诉讼,由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。</p> <p><b>第八十七条</b> 固体废物污染环境的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷,当事人可以委托环境监测机构提供监测数据。环境监测机构应当接受委托,如实提供有关监测数据。</p>



## 4.3 法律法规实施障碍

### 4.3.1 法律保障机制尚不完善

环境是全体公民的共同财产,但中国缺乏与公民环境权相应的法律保障。目前,中国的立法仅对于环境侵权案的受害人的人身权和财产权给予保护,而受害人的环境权则不在保护之列。中国宪法第26条规定,“国家保护和改善生活环境和生态环境防治污染和其他公害”,这仅是以政府义务的形式承认了“环境权”的概念。然而中国现行的环境保护法却缺乏对公民环境权的明确规定。《环境保护法》第6条强调了公民的环保义务,却并未提及公民的环境权利,而其所指的公民在环境事务中的权利也仅限于检举权和定义模糊的控告权。相比之下,中国对公民环境权的保护无论在范围还是力度上均与发达国家存在较大差距。

### 4.3.2 环境诉讼中因果关系难以证明

就环境侵权因果关系证明而言,中国缺乏具体且操作性强的规定。中国现行的无过错责任原则使得举证责任倒置,在一定程度减轻了受害方的举证责任(即受害方须证明其所受污染损害是由排污方所致)。排污方则须相应承担更多举证责任,证明其活动与环境污染损害无直接因果关系。然而,中国目前并未针对环境污染侵权案的因果关系证明出台任何具体标准,因此多数情况下原告仍需证明其所受损害是由被告排污所致。鉴于环境污染侵权案的复杂性,要求原告证明污染与损害高度相关往往十分困难,这对原告较为不利。

### 4.3.3 责任追究有限

中国的《侵权责任法》中专门对环境污染责任的承担进行了规定,却并未对具体侵权行为进行明确分类定义,而只是进一步重申排污方须证明其所排污染与原告所受损害无因果关系。同时,环境损害赔偿也仅限于财产和人身损失赔偿,并未考虑受害人的精神损失以及污染对生态造成的影响。此外,《侵权责任法》中与环境污染相关的条款也并未涉及应采取何种能够起到威慑作用的惩罚性措施以追究排污者赔偿责任。由于存在这些弊端,现行的《侵权法》难以全面保护环境污染受害人的权益。

### 4.3.4 诉讼时效过短

中国的环境相关法律法规所规定的环境行政诉讼时效均比较短。例如,《环境污染防治法》规定,“因环境污染损害赔偿提起诉讼的时效期间为3年,从当事人知道或者应当知道受到污染损害起时计算”。鉴于污染造成的损害往往较长时间才能显现,三年的诉讼时效并不够长。中国的《大气污染防治法》和《水污染防治法》也规定,当事人对行政处罚决定不服,可以在收到处罚通知之日起15天内向人民法院起诉。这一时效也比较短。此外,根据《行政诉讼法》规定,在直接对环保部门不当行为提请诉讼时,原告方应在该具体行政行为发生之日起三个月内提出诉讼请求,这一时效也过短。更合理的方法则应是以当事人实际获知该不当行为之日为起诉期限的起算点。

## 4.4 完善法律法规的经验与机会

### 4.4.1 确立环境权为公民的基本权利

在《宪法》和《环境保护法》中明确规定公民的环境权有助于中国的完善环境司法。与此同时，还需完善与之相应的程序性环境权相关规定，如环境知情权、参与决策权以及受害求偿权等。

### 4.4.2 明确环境污染侵权诉讼证明标准

在环境诉讼中，应进一步明确举证方法，以便证明污染损害与污染行为之间是否直接联系。目前中国对这一过程鲜有具体规定，而污染受害公众往往缺乏举证所需的专业知识和技能，因此在诉讼中往往很难与资源丰富的排污企业抗衡。在这一方面，国际经验，如表见证明、间接反证和流行病学旁证等都是可以借鉴的方法。

### 4.4.3 完善环境侵权赔偿机制

中国可以考虑通过专项基金和保险制度完善环境侵权赔偿机制。这就需要完善环境侵权相关法律法规并针对排污企业引入环境责任保险制度。同样重要的还有相关国家标准和指南的出台，以便对环境损害赔偿的范围、损害评估和计算方法进行合理规定，从而在全国建立统一的损害赔偿机制，便于损害评估和赔偿计算。

### 4.4.4 延长环境诉讼时效

由于环境污染损害具有长期性，其影响的明确是漫长的过程（如地下水污染），因此，在环境污染损害赔偿诉讼中，可探索不再对时效期间作具体规定，或大幅度延长诉讼时效，从而维护受害方的起诉权。

### 4.4.5 探索环境司法保障机制

中国应加强环境行政执法与司法程序之间的跨部门合作。应探索完善环保部门与公安机关、人民检察院和人民法院间的相互协调机制，同时探索制定具体办法，供多部门就污染损害防治、赔偿和纠纷共同开展评估和其它相关工作。此外，国家还需出台环境公益诉讼相关法规，从而为政府和非政府公益组织起诉非法或超标排污企业创造有利条件。

## 5. 私营部门激励机制相关法律法规评价

在中国，私营部门主要通过三种方式积极参与环保行动，即企业环境责任、自愿性环境管理手段、以市场为导向的政策工具。2008年，2008年中国企业共发布各类社会责任报告169份，占全球报告总数的5%，而2009年报告数量则大幅增至582份，占全球报告总数的15%，是2008年的3.44倍。截至2009年，中国已发展出七十一大类环境标志，涵盖汽车、建材、纺织品、电子产品、日化产品、家具、包装制品等各个行业。同时，全国已有2140家重点企业依照《清洁生产法》开展了强制性清洁生产审核，其中1290家重点企业完成了审核评估，1125家已完成审核验收。以市场为导向的政策工具目前在中国主要是指生态补偿政策，补偿范围包括大型生态建设工程、农村新能源、农田保护、水资源利用等方面，政府正在大力加强这些领域的投入力度。

### 5.1 私营部门激励机制相关政策

#### 5.1.1 企业社会责任

企业环境责任是指企业在生产经营过程中贯彻清洁生产的要求，合理利用资源，充分采取措施防治污染，通过利用自身核心资源开展生产、加工和服务实现更好的环保和社会效益。环境责任是企业社会责任的一个重要组成。中国国资委除在2008年1号文件中明确要求有条件的企业定期发布社会责任报告或可持续发展报告外，还颁布了《关于中央企业履行社会责任的指导意见》和《中国企业社会责任标准原则》。同年5月，上交所也发布《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》。2010年4月15日，财政部、证监会、审计署、银监会和保监会联合下发《关于印发企业内部控制配套指引的通知》（财会[2010]11号），其中包括《企业内部控制应用指引第4号—社会责任》。

在履行企业社会责任方面，大型企业的情况明显好于中、小型企业。大型企业往往具备良好的环境责任意识且愿意履行责任，而中、小型企业的环境责任意识则较弱，很少将其纳入企业管理。2007年，中国企业家调查系统于对4586位中国企业家进行了问卷调查，结果显示，东部地区大型企业、国有企业、上市公司和盈利性企业的经营者对环境污染表现出更多关注。另一方面，在中西部煤炭资源丰富地区，中小企业对自然资源的破坏和环境污染问题异常突出，而东部沿海地区的民营企业（多为中、小型企业）在发达地区导致了严重的近海污染问题。

#### 5.1.2 自愿性环境管理手段

##### 环境管理机制

ISO14000环境管理标准系列是针对国际经济贸易发展需求和环保国际趋势建立的一系列管理标准，其核心即ISO14001“环境管理体系—规范及使用指南”。该标准从政府、社区和购买方的角度提出环境管理体系的要求，从而有效预防和控制污染并提高能源和资源效率。ISO14001标准是建立和实施环境管理体系和开展认证评估工作的基础。

为提高区域环境管理水平和环境管理的有效性，建立环境保护长效机制和自我约束机制，规范ISO14000国家示范区申报、创建、验收、审批、命名和后续管理，中国制定了“ISO14000国家示范区管理办法”。该

办法适用于 ISO14000 国家示范区开展申报、创建、验收、审批、命名和后续管理工作。

ISO14000 国家示范区的申报条件：

(i) 有负责环境管理体系建立和实施的环境管理机构，各级组织环境管理职责明确；

(ii) 已经按照 ISO14001 标准的要求建立环境管理体系，通过认证并持续有效运行 6 个月以上；

(iii) 区域内 15% 以上工业污染企业建立了 ISO14001 环境管理体系；

(iv) 按全过程管理原则制定环境管理、污染预防、清洁生产、循环经济、节能降耗、废物利用、绿色采购等方面的措施和激励政策；

(v) 建立突发性生产安全、自然灾害、环境污染事故应急措施、演练人员培训制度，区域内相关组织和人员的环境意识普遍提高，自觉参与环境管理体系的实施。

ISO14000 国家示范区创建原则：

(i) 自愿性原则；

(ii) 示范性原则；

(iii) 辐射性原则；

(iv) 创新性原则。

截至 2011 年 7 月，中国已有 32 个 ISO 国家示范区，这些示范区已成为推广 ISO14000 系列标准的典范。

### 5.1.3 市场手段

#### 环境标志认证制度

中国的环境标志认证制度是基于第三方评估的自愿性认证制度，它通过在政府、企业和消费者之间架起绿色桥梁，传递有关环境保护的信息，引导企业、消费者选择和识别绿色产品，进行可持续消费，为企业和公众自觉参与环境保护提供途径。中国环境标志认证已形成完整的认证体系以及严格的标准要求和认证流程。截至 2010 年底，中国已围绕环境绩效、可再生回收利用、区域环境质量、居室环境质量、保护人类健康和节约资源能源六大领域开展了环境标志认证工作。2006 年，中国财政部和国家环保总局联合颁布《关于环境标志产品政府采购实施的意见》，2007 年，为鼓励政府绿色采购，国务院又下发了《节能减排综合性工作方案的通知》，扩大了环境标志产品政府采购范围。环境标志已成为中国推动循环经济战略的重要手段。

#### 环境税制度

中国的税制中与环境资源有关的税种主要有资源税、消费税、城建税、车船使用税、固定资产投资税等。但是，中国对煤、石油、天然气、盐等征收资源税的目的在于调节在中国境内从事资源开发的公司因资源本身的优劣条件和地理位置差异而形成的级差收入，因而并非真正意义上的环境税。

#### 环境补贴及生态补偿制度

对保护环境的生产者给予一定的财政补贴是中国促进可持续发展的一项重要手段，主要包括减免税收、比例退税、特别扣除及投资减税等形式。在生态补偿制度建设方面，辽宁、山西、浙江等省正在通过试点工作对生态价值进行明确定义，并对严重影响自然生态的采矿项目实施生态环境补偿机制。江苏、河南、河北、湖南、福建、山西、山东、江西、海南、广东等 10 多个省、市也已出台关于流域生态环境补偿的政策性文件并开展相关试点工作。

### 绿色信贷和环境污染责任保险制度

一些地区的环保部门已经开始将企业的环境污染记录与信贷资格相关联/挂钩。一些银行则开始对企业排污大户实行限制和暂缓贷款发放措施，甚至收回已发放贷款。目前全国已有 20 多个省、市出台了绿色信贷政策实施性文件。河北、山西两省创新绿色信贷评审机制，启动了对银行机构绿色信贷实施效果的评估工作，四川省发布了钒钛钢铁行业绿色信贷指南，上海、重庆、辽宁、云南、广东、湖南、湖北、江苏、浙江、四川等 10 个省、直辖市则开展了环境污染责任保险试点工作。

## 5.2 重要法律与法规及条款列表

表 4 私营部门激励相关重要法律与法规及条款列表

检索编码	法律法规	相关条款
3	中华人民共和国环境保护法 (1989 年 12 月 26 日颁布)	<p><b>第六条</b> 一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。</p> <p><b>第十四条</b> 县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门，有权对管辖范围内的排污单位进行现场检查。被检查的单位应当如实反映情况，提供必要的资料。检查机关应当为被检查的单位保守技术秘密和业务秘密。</p> <p><b>第十九条</b> 开发利用自然资源，必须采取措施保护生态环境。</p> <p><b>第二十四条</b> 产生环境污染和其他公害的单位，必须把环境保护工作纳入计划，建立环境保护责任制度；采取有效措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体、放射性物质以及噪声、振动、电磁波辐射等对环境的污染和危害。</p> <p><b>第二十五条</b> 新建工业企业和现有企业的技术改造，应当采用资源利用率高、污染物排放量少的设备和工艺，采用经济合理的废弃物综合利用技术和污染物处理技术。</p> <p><b>第二十八条</b> 排放污染物超过国家或者地方规定的污染物排放标准的企业事业单位，依照国家规定缴纳超标准排污费，并负责治理。水污染防治法另有规定的，依照水污染防治法的规定执行。征收的超标准排污费必须用于污染的防治，不得挪作他用，具体使用办法由国务院规定。</p> <p><b>第三十一条</b> 因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的单位，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到污染危害的单位和居民，并向当地环境保护行政主管部门和有关部门报告，接受调查处理。</p> <p><b>第三十四条</b> 任何单位不得将产生严重污染的生产设备转移给没有污染防治能力的单位使用。</p> <p><b>第四十一条</b> 造成环境污染危害的，有责任排除危害，并对直接受到</p>

		<p>损害的单位或者个人赔偿损失。</p> <p>赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护行政主管部门或者其他依照本法律规定行使环境监督管理权的部门处理；当事人对处理决定不服的，可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。</p> <p>完全由于不可护拒的自然灾害，并经及时采取合理措施，仍然不能避免造成环境污染损害的，免于承担责任。</p>
3	中华人民共和国环境保护法 (1989年12月26日颁布)	<p><b>第十一条</b> 国务院环境保护行政主管部门建立监测制度，制定监测规范，会同有关部门组织监测网络，加强对环境监测的管理。</p> <p>国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。</p> <p><b>第三十一条</b> 因发生事故或者其他突然性事件，造成或者可能造成污染事故的单位，必须立即采取措施处理，及时通报可能受到污染危害的单位和居民，并向当地环境保护行政主管部门和有关部门报告，接受调查处理。</p> <p>可能发生重大污染事故的企业事业单位，应当采取措施，加强防范。</p>
116	深圳证券交易所上市公司社会责任指引 (2006年9月25日颁布)	<p><b>第五章 环境保护与可持续发展</b></p> <p><b>第二十七条</b> 上市公司应根据其对环境的影响程度制定整体环境保护政策，指派具体人员负责公司环境保护体系的建立、实施、保持和改进，并为环保工作提供必要的人力、物力以及技术和财力支持。</p> <p><b>第二十八条</b> 上市公司的环境保护政策通常应包括以下内容：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(一) 符合所有相关环境保护的法律、法规、规章的要求；</li> <li>(二) 减少包括原料、燃料在内的各种资源的消耗；</li> <li>(三) 减少废料的产生，并尽可能对废料进行回收和循环利用；</li> <li>(四) 尽量避免产生污染环境的废料；</li> <li>(五) 采用环保的材料和可以节约能源、减少废料的设计、技术和原料；</li> <li>(六) 尽量减少由于公司的发展对环境造成的负面影响；</li> <li>(七) 为职工提供有关保护环境的培训；</li> <li>(八) 创造一个可持续发展的环境。</li> </ul> <p><b>第二十九条</b> 上市公司应尽量采用资源利用率高、污染物排放量少的设备和工艺，应用经济合理的废弃物综合利用技术和污染物处理技术。</p> <p><b>第三十条</b> 排放污染物的上市公司，应依照国家环保部门的规定申报登记。排放污染物超过国家或者地方规定的公司应依照国家规定缴纳超标排污费，并负责治理。</p> <p><b>第三十一条</b> 上市公司应定期指派专人检查环保政策的实施情况，对不符合公司环境保护政策的行为应予以纠正，并采取相应补救措施。</p>
45	环境信息公开办法（试行） (2007年4月11日颁布)	<p><b>第一条</b> 为了推进和规范环境保护行政主管部门(以下简称环保部门)以及企业公开环境信息，维护公民、法人和其他组织获取环境信息的权益，推动公众参与环境保护，依据《中华人民共和国政府信息公开条例》、《中华人民共和国清洁生产促进法》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》以及其他有关规定，制定本办法。</p> <p><b>第二条</b> 本办法所称环境信息，包括政府环境信息和企业环境信息。政府环境信息，是指环保部门在履行环境保护职责中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。企业环境信息，是指企业以一定形式记录、保存的，与企业经营活动产生的环境影响和企业环境行为有关的信息。</p> <p><b>第三条</b> 国家环境保护总局负责推进、指导、协调、监督全国的环境信息公开工作。县级以上地方人民政府环保部门负责组织、协调、监督本行政区域内的环境信息公开工作。</p>

## 5.3 法律法规实施障碍

### 5.3.1 企业、政府与公民间缺乏互动机制

企业环境责任的主体是企业，但政府和公众也可以通过相应的奖惩机制敦促企业履行环境责任。然而，由于各地都有大量环境污染诉讼悬而未决，致使企业、政府和公众三者间长期以来的对立局面，导致企业往往对社会责任的价值缺乏认同，从而仅是出于维护其生产运营的目的，为达到政府出台的最低标准而被动地履行环境责任。

### 5.3.2 企业社会责任观念不正确

很多中国企业将社会责任理解为企业办社会。很多企业担心履行环境责任会增加生产运营成本，影响经济效益，从而造成亏损。同时，很多企业环保意识极低，认为环保与其无关，一些企业甚至将盈利建立在破坏和污染环境的基础之上。此外，有些企业靠国家的优惠政策积累了大量财富，却缺乏回报社会的意识。

### 5.3.3 立法不完善，执法不严

从国家和政府的角度看，立法不完善和执法不严是中国企业社会责任建设滞后的主要原因。很多政府官员并未意识到，在环境治理领域，只有“管控”到位，自愿性环境管理手段才能发挥效用，从而促进环境保护。只要执法不严问题仍然存在，企业履行环境责任的价值就无法通过经济效益得以体现，而与此同时，会有大量排污企业利用体制中的薄弱环节攫取经济利益。

### 5.3.4 现行税制不足以影响企业的环境绩效

从环境保护的角度看，现行税制对企业并无明显影响。大部分税种的税目、税基、税率的制定都未将环境保护和可持续发展考虑在内。目前中国没有通过税收手段有效减少资源消耗，而无污染的产品和清洁生产也没有享受到税收优惠政策。目前实行的资源补偿费主要针对土地和矿产资源的开发利用，收费出发点是自然资源的经济价值，而并未考虑自然资源的生态功能。

## 5.4 完善法律法规的经验与机会

中国目前仍然完全依靠法律法规等强制性手段促使企业履行环境责任。若要利用市场手段激励企业更好地履行其环境责任，则需首先确保相关法律法规得到公平充分落实。只有这样，才能为积极履行环境责任的企业创造公平的机制，消除其因提高环境绩效而损失经济效益的顾虑。为此，可以考虑以下几项举措：

### 5.4.1 推进企业社会责任法制化

可以将企业环境和社会责任纳入《公司法》并强化其执行，从而确保企业在生产经营过程中严格遵守《劳动法》、《安全生产法》和相关环保法律法规；

#### **5.4.2 强化企业环境责任信息公开**

可以通过发布企业社会责任报告、鼓励公众广泛参与以及完善企业社会责任评估机制提高企业环境责任信息的透明度，包括通过公众参与实施一系列奖惩措施。

#### **5.4.3 完善企业绿色管理**

可以通过系统、彻底的环境审核对企业运营中的环境绩效、清洁生产和能源消耗情况进行评估。对于环境绩效不达标企业，应将此作为强制性约束手段。

#### **5.4.4 建立企业社会责任评价体系**

应建立企业社会责任评价体系，制定一套完善可行的评价指标，从经济、社会和环境三个方面对企业绩效进行综合评价，激励企业改进生产技术、更新设备并重新设计生产流程，从而降低能耗，节约资源。同时，可以考虑在相关奖项评选、环境监察以及企业贷款信用评价中引入该系列指标和评价体系。

#### **5.4.5 建立独立的环境资源税税种**

可以按照“污染者负担、利用者补偿”的原则，引入独立的环境资源税税种，对企业生产运营过程中的资源消耗（含水资源消耗）以及排污行为（如污水排放和空气污染）征税，这有助于将企业对自然资源的消耗和污染内化为其运营成本。可以在初始阶段将此项税收的税率定在较低水平，而后随着公众环境意识的不断增强而逐步提高税率。



## 6. 案例分析

### 6.1 案例 1： 松花江污染事件的法律思考及对策

#### 6.1.1 事件概述

2005 年 11 月 13 日，吉林省境内中石油吉化公司双苯厂胺苯车间发生爆炸，百吨苯类污染物流入松花江。虽然环保部门次日即测出水体苯超标 108 倍，但直到爆炸案发生 5 天后（11 月 18 日），吉林省政府办公厅和吉林省环保局才将产生污染的信息通报给黑龙江省政府和黑龙江省环保局。通报送达后第 3 天（11 月 21 日），哈尔滨市政府一日连发两个原因完全不同的停水公告，先称“对市区市政供水管网设施进行全面检修并临时停止供水”，后称因吉化爆炸事件“预测近期有可能受到上游来水的污染，市区市政供水管网将临时停止供水”，两公告唯一相同的信息是“停水时间约为 4 天”。11 月 23 日，国家环保总局有关负责人通报说，受中国石油吉林石化公司爆炸事故影响，松花江发生重大水污染事件，中石油吉化公司在企业管理方面的失误是造成这一污染事件的主要原因。同日，黑龙江省政府向媒体通报污染实情，吉林省副省长也对哈尔滨市民表示“慰问和深深的歉意”。这时距污染发生已经 10 天，此前松花江流域的人民和全国公众还一直蒙在鼓里。

#### 6.1.2 从松花江污染事件看中国环境保护立法的缺陷

松花江污染事件给松花江流域造成巨大损害，也在折射出中国环境保护立法在处理水污染事故方面存在四方面缺陷。

##### (i) 关于环境信息公开制度

目前中国有关环境信息公开制度的法律规范散见于各种法律法规中，例如《环境保护法》第 11 条和第 31 条，而《水污染防治法》则并未对环境信息公开制度进行明确规定，仅在第 5 条规定“一切单位和个人都有责任保护水环境，并有权对污染损害水环境的行为进行监督和检举”。这一规定间接指出公众拥有环境知情权。此外，环保部（前国家环保总局）于 2003 年 9 月出台《关于企业环境信息公开规定》，对企业公开环境信息也进行了原则性规定。

中国的环境信息公开制度尚未真正建立起来，诸多方面仍然存在缺陷。第一，《环境保护行政主管部门突发环境事件信息报告办法（试行）》只是部门规章，效力层级不高，并且缺乏环境信息公开制度配套法律法规。第二，环境信息公开制度的内容及保障措施不完善。例如，《环境保护法》第十一条规定，“国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报”，但对于政府公布环境信息的范围、程序以及未能及时履行公布义务应承担的法律后果都无明确规定。第三，负有环境信息公开义务的主体范围较窄。例如，1989 年颁布的《环境保护法》只规定国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门应发布环境状况公报，而并未对市、县级人民政府环境保护行政主管部门的环境信息公开义务进行规定，也未提及企业的环境信息公开义务。《水污染防治法》则未在这方面进行任何规定。

##### (ii) 关于环境污染民事赔偿制度

松花江污染事件对中国环境污染民事赔偿制度提出了新的挑战。第一，环境污染赔偿责任的认定具有一定的难度。松花江污染事件所产生的损害赔偿责任，究竟应适用《民法通则》，还是适用《环境保护法》和《水污染防治法》，无疑是个难题。第二，松花江污染事故所造成的损害无法估量，仅凭吉林石化一家企业难以承受如此巨大的赔偿金额。第三，现行立法对赔偿的范围、赔偿金额的计算标准等未做明确规定。

### **(iii) 关于环境污染事故应急制度**

1989年《环境保护法》有关环境污染事故应急制度的规定存在以下缺陷。第一，只规定污染事故的肇事者有义务向当地环境保护部门报告，却没有明确规定国家环境保护总局和污染事故发生地的人民政府在污染事故应急工作中的法律地位。第二，没有针对污染事故肇事者未能履行报告义务或采取应急措施的行为制定相应的法律责任条款。第三，没有明确规定污染事故肇事者在污染事故发生后应采取何种具体应急措施。

### **(iv) 关于水污染的刑事责任制度**

中国的《水污染防治法》和1997年颁布的《刑法》对因水污染事故产生的刑事责任有明确规定。但目前《水污染防治法》中的相关条文已经失效，而《刑法》则并未规定专门的“水污染罪”。因此，对中国石油吉林石化公司的行为，只能依照《刑法》第三百三十八条关于“重大环境污染事故罪”的规定执行，但刑法第三百三十八条规定的“致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果”和“致使公私财产遭受重大损失”这两个量刑情节，目前尚无具体的司法解释，导致有关司法机关在执法中的标准不统一，认定罪与非罪的尺度不明确，有违法制统一化的原则。

## **6.1.3 对策与建议**

### **✓ 完善环境信息公开制度**

第一，应在《环境保护法》和其他单行环境保护法律中明确环境信息公开制度和公众环境信息权的法律地位。第二，完善环境信息公开制度的内容，制定相应的保障措施，明确规定政府应予公布的信息的范围、程序和未及时公布信息的法律后果。第三，借鉴国外立法经验，出台环境信息法。

### **✓ 完善民事赔偿责任制度**

第一，删除《民法通则》中环境污染侵权以“违法性”要件为前提之规定。第二，建立环境污染损害赔偿基金制度，使环境污染损害赔偿能真正的落到实处。第三，对现行法律中的赔偿范围和金额的计算标准等进行明确和具体的规定，从而使司法机关可以通过量化标准准确认定污染赔偿金额。

### **✓ 完善环境污染事故应急制度**

第一，对于不跨区域或流域的污染事故，《环境保护法》和《水污染防治法》应明确规定污染事故肇事者在事故发生时同时上报当地环保部门和人民政府。第二，对于跨区域或流域的污染事故，《环境保护法》和《水污染防治法》应明确规定污染事故肇事者在上报污染事故发生地的人民政府和环保部门的同时还应上报环保部。第三，《环境保护法》和《水污染防治法》应明确规定环保部在跨流域污染事故的处理中具有协调职责。第四，设置相应的责任追究机制，在《环境保护法》和《水污染防治法》等单行环保法律中明确规定污染事故肇事者不履行上报义务或不采取应急措施应承担的法律责任。第五，《环境保护法》和《水污染防治法》可以进一步明确具体的对应急措施种类。

## ✓ 完善水污染刑事责任制度

第一，删除《水污染防治法》第 57 条的类推条款规定，从而与 1997 年《刑法》的规定相一致。第二，建议最高人民法院尽快出台司法解释，对《刑法》第 338 条规定的“重大损失”、“人身伤亡的严重后果”和“公私财产遭受重大损失”等模糊性条款进行明确界定。第三，建议未来修改《刑法》时将因水污染产生的犯罪行为从“重大环境污染事故罪”中分离出来，单独设立水污染罪以强化对水污染犯罪行为的制裁。

## 6.2 案例 2： 厦门 PX 项目及公众参与

### 6.2.1 案例简介

“厦门 PX 项目事件”源于台资企业腾龙芳烃（厦门）有限公司投资的对二甲苯（PX）化工项目，该项目早在 2004 年 2 月就获得了国家发展和改革委员会批准立项，选址于厦门市海沧台商投资区。这是福建省对外合作重点工程，预期总投资额 108 亿元人民币，投产后每年工业产值可达 800 亿元人民币。2005 年 7 月，该项目的环境影响报告书获得国家环保总局审批通过。

此后，自 2006 年 8 月起，征地拆迁和筹备施工等工作迅速在海沧区展开。该项目中心地区距离厦门市中心和国家级风景名胜区鼓浪屿均为 7 公里，距离拥有 5000 名学生的厦门外国语学校 and 北师大厦门海沧附属学校为 4 公里。项目 5 公里半径范围内的海沧区人口超过 10 万，居民区与厂区最近处不足 1.5 公里。10 公里半径范围内，覆盖了大部分九龙江河口区，整个厦门西海域及厦门本岛的 1/5。而项目的专用码头，就在厦门海洋珍稀物种国家级自然保护区。由于 PX 化工项目靠近众多居民区以及院校等人口稠密区，这一庞大项目的安全问题日益遭受各方质疑。

### 6.2.2 法律法规实施障碍及案例分析

#### (i) 该事件中的公众参与

厦门 PX 项目集中体现了目前中国的公众参与的特点。第一，出于经济发展的考虑，地方政府一般不会向公众公开项目规划或建设信息，与公众相关的决策则完全由政府替公众决定。在此过程中，公众民意并非主要考量因素，某些情况下甚至被忽略。第二，类似的环境影响评价法定程序一般也是“先上船后补票”，公众并不清楚具体应经过那些程序，甚至视程序为行政决策的障碍。第三，只有在公众对某些规划或建设项目意见强烈时，政府才开始重视民意并允许公众参与，而此时的参与主要是为消解公众的不满，而不是维护公众参与的程序正义和价值，程序的法律功能也就未能得到充分体现。

厦门 PX 项目自申请批准立项到审批通过用时仅一年半，如此高的效率确实让人感到困惑。不过值得欣喜的是，在厦门市民的诉求和努力下，当地政府不得不宣布暂缓建设这个获得国家批准建设、地方政府鼎力支持的项目，同时重新进行区域规划环境影响评价。公众参与在此次事件中发挥了极其重要的作用。

从厦门居民的诉求中可以看出，作为生活在拥有众多自然和人文遗产、素有“花园城市”之称的厦门城市居民，有着强烈的环境保护意识。PX 事件中厦门当地居民投入了极大的热情和关注，其产生的影响巨

大而深远。

## (ii) 公众参与中存在的问题

### (1) 环境事件中的公众参与尚处于自发性应对阶段

在这次 PX 事件中，公众充分发挥了正面力量，影响了事件的发展，使一项环境风险重大的工程接受重新评估。但此次事件中，公众参与只是由协委员“提案”产生巨大社会反响媒体和网络热议引发的一次自发行动。通过这一事件，公众才真正认识到参与到环境影响评价以及关注自己的生存和生活环境何等重要。这也激发了公众极高的参与热情。然而，公众参与尚未从自发转向自觉。目前就中国而言，许多国家机关对公众参与政府决策仍持否定或反对态度，公众也尚未形成参与政府决策的意识和习惯。特别是在环保领域，很多人仍然认为环保是政府、工厂和企业的事，与自己关系不大。

### (2) 法律没有明确规定公众参与的效力

公众参与的效力是指环境影响评价机构对于公众的问题和意见的认定，它决定着相关决策是将公众意见作为主要决策依据还是仅作为参考依据。然而，《环境影响评价法》和《环境影响评价公众参与暂行办法》均为就此进行明确规定，只有《暂行办法》第 17 条规定，“建设单位或者其委托的环境影响评价机构，应当认真考虑公众意见，并在环境影响报告书中附具对公众意见采纳或者不采纳的说明。环境保护行政主管部门可以组织专家咨询委员会，由其对环境影响报告书中有关公众意见采纳情况的说明进行审议，判断其合理性并提出处理建议。环境保护行政主管部门在做出审批决定时，应当认真考虑专家咨询委员会的处理建议”。这显然是单方面的规定，没有指明在对主管机构未在最终决策中采纳其意见表示异议，或认为主管机构的行为违反法律时，公众享有怎样的请求权利和救济方式。

### (3) 公众参与的制度保障尚未确立

切实有效的公众参与需要制度上的保障，其中包括组织保障和信息公开。根据《环境影响评价公众参与暂行办法》第 7 条规定，“建设单位或者其委托的环境影响评价机构、环境保护行政主管部门应当按照本办法的规定，采用便于公众知悉的方式，向公众公开有关环境影响评价的信息”。这条规定明确了公众参与应由建设单位或其委托的环境影响评价机构组织，但未对公众参与信息公开的原则、阶段、范围、主体、方式、保障等制度进行规定。

## 6.2.3 完善法律与法规的经验与机会

### (i) 中国公众参与环保过程中问题

#### (1) 传统政治经济体制的影响

尽管中国在环保领域取得了巨大成就，但遗憾的是，这些成就的取得主要依靠政府的力量，而公众发挥的作用甚微。在传统经济政治体制下，包括环境事务在内的国家事务由政府垄断，公众缺乏参与的空间，而政府也没有利用法律与制度因素引导公众参与环境事务的管理。此外，中国也存在相关程序价值和程序正义缺失的问题，即“重实体，轻程序”，程序制度尚不完善，这也导致了公众对包括环境事务在内的国家事务漠不关心的局面，认为保护环境应该是政府的任务和责任。由于缺乏正式参与制度与程序的保障，公众参与受到了极大抑制。时至今日，传统政治经济体制仍在阻碍公众参与环境保护机制的进一步完善。

## **(2) 公众参与成为行政工具**

由于传统经济政治体制的惯性，政府（特别是地方政府）倾向用环境来换取经济增长，忽略了公众的环境权益。因此，在经济开发建设过程中，政府往往将公众参与视为行政过程的障碍，致使其行政过程缺乏透明度，决策过程则排斥公众参与。随着公众环保意识不断增强，参与环保的广度与深度不断推进，民众的参与热情不断增高，政府将面临更大的压力。为了回应这种热情，政府也开始重视公众参与。然而，为保证行政效率，政府必定会对公众的参与过程，尤其是参与程序加以控制，从而保障行政目标的实现。在这种情况下，公众参与逐渐扭曲，成为政府的行政工具，其保障公众环境权益及程序权利的功能也就逐渐削弱。

## **(3) 事后参与为主，事前参与不足**

目前中国的公众参与主要是事后监督参与，事前决策参与和决策执行中的监督参与则很少。以厦门PX项目为例，对于此类对当地民众产生重大影响的环境项目，政府既未于前期公开有关信息，也未及时举行听证会或专家论证会，环境影响评价则仅为走形式。同时，这些项目都是已然开建，迫于各方压力才开始“补程序”，公众面临极大的参与障碍，此时的参与和环评程序形式大于实际意义。

## **(4) 制度和程序不完善**

从组织形式来看，中国公众参与的环保活动大多由政府发起、组织和支持，未能形成公众自觉参与的机制。中国虽然已有一些公众参与相关法律法规，但都属于原则性规定，而公众参与制度基本还停留在纸面上，在程序方面的规定更是多具随意性，对行政机关和企业的约束力有限。例如厦门PX项目，尽管《环境影响评价法》对项目的开工建设做出了相关规范，但环评程序并没有形成对该项目的制约机制，程序价值没有得到体现。

### **(iii) 中国环境影响评价中公众参与制度的完善**

#### **(1) 加强公众权利意识和环保教育**

对公众进行更广泛的权利意识和环保教育，让更多人了解自己享有哪些受宪法和法律保护的权利以及具体的环境权，从而在确立自身权利的同时，更好的投入环境保护事业。

#### **(2) 明确公众参与的具体权利、行使方式和效力**

公众在参与环境决策中享有的具体权利包括知情权、参与权和申请救济权。为实现公众的上述权利，需通过立法确立适当的方式来推动公众参与。

#### **(3) 确立公众参与的制度保障**

权利的实现需要制度的保障。目前，《环境影响评价法》及相关法律法规还没有确立公众参与的制度保障，因此，应在法律上确立公众参与的制度保障。

## 6.3 案例 3： 吴某诉苏嘉杭高速公路有限公司噪声污染损害赔偿纠纷案

### 6.3.1 案情简介

#### (1) 背景

吴某于 1999 年购买苏州市东港新村 141 幢 101 室房屋，并在 6 月取得了该房的所有权。苏嘉杭高速公路在 2002 年 12 月 8 日通车，地理位置在吴某住房的东面。据原告吴某叙述，刚入住东港新村 141 幢 101 室房屋时，周围环境良好；到 2003 年初，苏嘉杭高速公路开通，半年来，平均每天通车 4 万辆，其中 80% 是超载车，每两秒多就有一辆车从他家窗前经过，产生了大量的汽车尾气、高分贝噪音，原告曾向公路指挥部多次反映，但没有答复。6 月 28 日，原告再次向报社反映，同时也向市政府反映此事，市环保局安排环境检测中心在其住地东窗设监测点，最高噪声为 83 分贝，使原告一家通宵失眠。原告今年 62 岁，患有冠心病、神经衰弱，老伴患有职业性肺间质炎、肺气肿等疾病。原告认为被告侵犯了其安宁居住权，现请求被告限期采取解决高速公路噪声污染的措施，将原告住地的噪声降到标准以下。

#### (2) 判决概述

因原告提供的监测数据既无分析意见，也无监测单位盖章，不符合证据要件，经法院行使释明权，原告提出了环境噪声司法鉴定的申请，法院委托江苏省环境科学学会对原告住宅的环境噪声进行鉴定，但终因苏嘉杭高速公路与东环路分流线平行，无法进行环境噪声鉴定，否则须暂时封闭一条道路。法院再次向原告行使释明权，告知原告可以追加被告，但原告表示不申请追加，并愿意承担对损害事实举证不利的法律后果，从而未能完成噪声鉴定。

基于以上事实，法院认为原告对自己受苏嘉杭高速公路噪声污染的损害事实不能举出确切的证据，所以依法判决驳回原告的诉讼请求。

### 6.3.2 由案件引发的法律思考

#### (1) 环境侵权诉讼中的举证责任分配

从本案判决可见，原告败诉的主要原因是没有完成对损害事实的举证责任。举证责任也称证明责任，是指谁负有提出证据证明案件有关事实的义务，如果不能举出确切证据，则负有举证责任的一方应承担由此导致败诉的不利后果。传统侵权理论采取“谁主张谁举证”的原则，这对于环境侵权这类特殊侵权案件的受害人而言，显然有失公平。

#### (2) 环境侵权民事救济中的实体权利缺失

本案中，原告以被告侵犯其安宁居住权为由提起诉讼，法院虽受理此案，但严格说来，该项权利作为环境权的具体内容之一尚未得到立法的确认。由于环境权概念的模糊性和环境问题具有高度利益冲突的性格等，传统环境权理论在环境权的内容、性质等方面一直众说纷纭。特别是在司法实践活动中，环境权因其各个要素的界定十分困难，缺乏实体法的根据，可操作性差等而受到相当冷落。

#### (3) 环境侵权民事救济中的归责原则

本案属于污染环境引起的损害赔偿诉讼，由于原告未能完成有关损害事实的初步证明责任，使得案件

在尚未涉及被告举证的情况下就已告终结。污染环境引起的侵权民事责任的归责原则是“无过错责任原则”，这一观点已经得到大多数环境法学者的认可，但从中国现有的立法和司法实践出发，环境侵权的归责原则应当认定为“二元论”：环境污染侵权采用“无过错责任原则”；破坏环境侵权，除少数特别规定外，采用“过错推定责任原则”。

### 6.3.3 完善中国环境侵权民事救济制度的对策性建议

- ✓ 在立法中对环境权进行明确规定，使公民环境诉讼有法可依；
- ✓ 对环境侵权民事诉讼中举证责任倒置问题进行细化规定；
- ✓ 对环境侵权问题进行专门立法；
- ✓ 进一步完善环境侵权的损害赔偿制度；
- ✓ 建立环境侵权民事责任的社会分担机制，完善环境侵权民事救济制度的整体框架。

## 附件

附件 1 环境保护领域重要法律法规列表

序号	法律法规及文件名称	发布日期	修订日期	相关领域
1	<b>一、宪法、环境基本法及相关重要法律法规</b>			
2	1. 中华人民共和国宪法	04/12/1982	14/03/2004	I II III
3	2. 中华人民共和国环境保护法	26/12/1989		I II IIIIV
4	3. 中华人民共和国民法通则	12/04/1986		I II
5	4. 中华人民共和国立法法	15/03/2000		I II
6	5. 中华人民共和国行政监察法	17/09/2004		I II III
7	6. 中华人民共和国行政复议法	24/12/1990	01/10/1999	I II III
8	7. 中华人民共和国行政许可法	27/08/2003		I II III
9	8. 中华人民共和国行政处罚法	17/03/1996		I II III
10	9. 中华人民共和国国家赔偿法	12/05/1994	29/04/2010	III
11	10. 中华人民共和国侵权责任法	26/12/2009		III
12	11. 中华人民共和国政府信息公开条例	17/01/2007		III
13	12. 国民经济和社会发展规划纲要（如：国民经济和社会发 展“十二五”规划纲要）	16/03/2011		
14	<b>二、污染防治相关法律法规</b>			
15	<b>（一）水污染防治领域</b>			
16	1. 中华人民共和国水污染防治法	01/06/2008		I II III
17	2. 中华人民共和国水污染防治法实施细则	20/03/2000		II III
19	4. 中华人民共和国海洋环境保护法	23/08/1982	25/12/1999	I II III
20	5. 中华人民共和国海洋倾废管理条例	06/03/1985		I II III
21	6. 防治船舶污染海洋环境管理条例	09/09/2009		I II III
22	7. 中华人民共和国防治陆源污染物污染损害海洋环境 管理条例	22/06/1990		I II III
23	8. 中华人民共和国防止拆船污染环境管理条例	18/05/1988		I II III
24	9. 中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条 例	29/12/1983		I II III
25	10. 中华人民共和国防治海岸工程建设项目污染损害海洋 环境管理条例	25/06/1990	25/09/2007	I II III
26	11. 淮河流域水污染防治暂行条例	08/08/1995		I II III
27	<b>（二）大气与噪声污染防治领域</b>			
28	1. 中华人民共和国大气污染防治法	05/09/1987	4/29/2000	I II III
30	2. 汽车排气污染监督管理办法	15/08/1990	22/12/2010	I II III
31	3. 中华人民共和国环境噪声污染防治法	29/10/1996		I II III
32	<b>（三）固废污染防治领域</b>			
33	1. 中华人民共和国固体废物污染环境防治法	30/10/1995	29/12/2004	I II III
34	2. 医疗废物管理条例	06/16/2003		I III
35	<b>（四）核与辐射污染防治领域</b>			
36	1. 中华人民共和国放射性污染防治法	28/06/2003		I II III
37	2. 放射性同位素与射线装置放射防护条例	24/10/1989		I III
38	3. 核电厂核事故应急管理条例	04/08/1993		I II III
39	4. 中华人民共和国核材料管理条例	15/06/1987		I II III



40	<b>(五) 环境影响评价领域</b>			
41	1. 中华人民共和国环境影响评价法	28/10/2002		I II III
42	2. 规划环境影响评价条例	17/08/2009		I II III
43	3. 环境影响评价公众参与暂行办法	14/02/2006		I II
44	<b>(六) 环境信息公开领域</b>			
45	1. 环境信息公开办法(试行)	11/04/2007		I II III IV
46	2. 环境保护部信息公开目录	30/04/2008		II
47	3. 环境保护部信息公开指南	07/05/2008		II
49	5. 环境保护行政主管部门政务公开管理办法	01/04/2003		II III
50	6. 环境保护行政许可听证暂行办法	23/06/2004		I II III
51	<b>(七) 环境执法领域</b>			
52	1. 环境保护违法违纪行为处分暂行规定	20/02/2006		I II III
53	2. 环境保护行政处罚办法	06/08/1999	05/11/2003	I II III
54	3. 报告环境污染与破坏事故的暂行办法	10/09/1987		I II III
55	4. 关于进一步严格上市环保核查管理制度加强上市公司环保核查后督查工作的通知	08/07/2010		I II
56	<b>(八) 环境风险防范领域</b>			
57	1. 危险化学品安全管理条例	02/03/2011		I II III
58	2. 废弃危险化学品污染环境防治办法	30/8/2005		I II III
59	3. 新化学物质环境管理办法	19/1/2010		I II III
60	4. 危险化学品登记管理办法	8/10/2002		I II III
61	5. 化学品首次进口及有毒化学品进出口环境管理规定	16/03/1994		I II III
62	<b>(九) 其他</b>			
63	1. 中华人民共和国循环经济促进法	29/08/2008		I II III
64	2. 中华人民共和国清洁生产促进法	29/06/2009		I II III
65	3. 清洁生产审核暂行办法	26/08/2004		I II III
66	4. 建设项目环境保护管理条例	29/11/1998		I II III
67	5. 建设项目环境保护设施竣工验收管理规定	31/12/1994		I II III
68	6. 全国污染源普查条例	9/10/2007		III
69	7. 中华人民共和国自然保护区条例	02/09/1994		I II III
70	8. 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定	03/12/2005		I II III
71	9. 环境标准管理办法	05/01/1999		II III
72	10. 排污费征收使用管理条例	02/01/2003		I II III
73	11. 全国环境监测管理条例	21/07/1983		I II III
74	12. 国家环境保护规划(如: 国家环境保护“十一五”规划)	22/11/2007		I II
75	<b>三、资源保护相关法律法规</b>			
76	<b>(一) 国土资源保护领域</b>			
77	1. 中华人民共和国土地管理法	28/08/2004		I II III
78	2. 中华人民共和国矿产资源法	29/08/1996		I II III
79	3. 中华人民共和国海域使用管理法	27/10/2001		I II III
80	4. 中华人民共和国气象法	31/10/1999		I II III
81	<b>(二) 农、林资源保护领域</b>			
82	1. 中华人民共和国农业法	02/07/1993	28/12/2008	
83	2. 中华人民共和国渔业法	31/10/2000	27/08/2009	I II
84	3. 中华人民共和国基本农田保护条例	27/12/1998		I II III
85	4. 中华人民共和国退耕还林条例	14/12/2002		I II III
86	5. 中华人民共和国森林法	20/09/1984	29/04/1998	III
87	6. 中华人民共和国草原法	28/12/2008		I II III
88	7. 中华人民共和国野生动物保护法	28/08/2004	27/08/2009	I II
89	8. 中华人民共和国防沙治沙法	31/08/2001		I II III
90	9. 中华人民共和国野生植物保护条例	90/09/1996		I II

91	10. 中华人民共和国农药管理条例	08/05/1997	29/11/2001	I II III
92	<b>(三) 水资源保护领域</b>			
93	1. 中华人民共和国水法	21/01/1998	29/08/2002	I II III
94	2. 中华人民共和国水土保持法	29/06/1991	25/12/2010	I II III
95	3. 中华人民共和国防洪法	29/08/1997		I II III
96	<b>(四) 能源利用领域</b>			
97	1. 中华人民共和国节约能源法	01/11/2007	28/10/2007	I II III
98	2. 中华人民共和国可再生能源法	28/02/2005	26/12/2009	I II III
99	3. 中华人民共和国煤炭法	29/08/1996	22/04/2011	I II III
100	<b>(五) 旅游资源保护领域</b>			
101	1. 中华人民共和国文物保护法	29/12/2007		I II III
102	2. 中华人民共和国风景名胜区条例	06/09/2006		I II III
103	<b>五、其他相关重要法律法规</b>			
104	1. 中华人民共和国标准化法	29/12/1988		I II III
105	2. 中华人民共和国公路法	28/08/2004		I II III
106	3. 中华人民共和国城乡规划法	28/10/2007		I II III
107	4. 中华人民共和国建筑法	01/11/1997		I II III
108	5. 中华人民共和国安全生产法	29/06/2002		I II III IV
109	6. 中华人民共和国全民所有制工业企业法	13/04/1988		I II III IV
110	7. 中华人民共和国对外贸易法	12/05/1994	06/04/2004	I II III
111	8. 中华人民共和国公司法	29/12/1993	27/10/2005	I II III IV
112	9. 中华人民共和国城镇集体所有制企业条例	09/09/1991		I II III IV
113	10. 中华人民共和国私营企业暂行条例	25/06/1988		I II III IV
114	11. 中华人民共和国资源税暂行条例	26/11/1993		I II
115	12. 关于印发《关于中央企业履行社会责任的指导意见》的通知	29/12/2007		I II IV
116	13. 深圳证券交易所上市公司社会责任指引	25/09/2006		I II IV

**注示：**

具体相关领域为：

- I 信息公开
- II 环境规划与决策的公众参与/ 咨询
- III 环境事务司法途径
- IV 私营部门激励手段

## 附件 2 《环境信息公开办法》中规定企事业单位需公开的信息类别

### 《办法》第 11 条中规定环保部门应向社会主动公开的信息包括：

1. 环境保护法律、法规、规章、标准和其他规范性文件；
2. 环境保护规划；
3. 环境质量状况；
4. 环境统计和环境调查信息；
5. 突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等情况；
6. 主要污染物排放总量指标分配及落实情况，排污许可证发放情况，城市环境综合整治定量考核结果；
7. 大、中城市固体废物的种类、产生量、处置状况等信息；
8. 建设项目环境影响评价文件受理情况，受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果，其他环境保护行政许可的项目、依据、条件、程序和结果；
9. 排污费征收的项目、依据、标准和程序，排污者应当缴纳的排污费数额、实际征收数额以及减免缓情况；
10. 环保行政事业性收费的项目、依据、标准和程序；
11. 经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环境的信访、投诉案件及其处理结果；
12. 环境行政处罚、行政复议、行政诉讼和实施行政强制措施的情况；
13. 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名单；
14. 发生重大、特大环境污染事故或者事件的企业名单，拒不执行已生效的环境行政处罚决定的企业名单；
15. 环境保护创建审批结果；
16. 环保部门的机构设置、工作职责及其联系方式等情况；
17. 法律、法规、规章规定应当公开的其他环境信息。

### 《办法》第 19 条中规定国家鼓励企业自愿公开的环境信息包括：

1. 企业环境保护方针、年度环境保护目标及成效；
2. 企业年度资源消耗总量；
3. 企业环保投资和环境技术开发情况；
4. 企业排放污染物种类、数量、浓度和去向；
5. 企业环保设施的建设和运行情况；

6. 企业在生产过程中产生的废物的处理、处置情况，废弃产品的回收、综合利用情况；
7. 与环保部门签订的改善环境行为的自愿协议；
8. 企业履行社会责任的情况；
9. 列入污染物排放超过国家或者地方排放标准，或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名单的企业，应在环保部门公布名单后 30 日内，在所在地主要媒体上公布其环境信息，并将向社会公开的环境信息报所在地环保部门备案；
10. 企业自愿公开的其他环境信息。

## 附件3 依据《政府信息公开条例》第三章规定进行环境信息公开方式和程序

### 信息公开方式

中国的环境信息公开方式分政府主动公开和依申请公开两类，公开形式包括：

- (i) 环保部门网站；
- (ii) 行政服务大厅；
- (iii) 中国环境报；以及
- (iv) 其它媒体。

### 信息公开程序

#### ● 政府主动公开信息

- (i) 公布信息公开范围；
- (ii) 环保部门依照环境信息公开规定主动公开相关信息；
- (iii) 申请人可以通过环保部门官方网站获得相关信息。

#### ● 依申请公开信息

- (i) 书面申请提交

申请人可提出书面申请，并填写《信息公开申请表》。若采用书面形式确有困难，则申请人可以口头提出，由接待人员代为填写政府信息公开申请。

- (ii) 申请的处理

环境保护部在收到《信息公开申请表》后，将进行登记，并在登记之日起15个工作日内做出下列答复：

(1) 属于公开范围未公开的，将依相关规定在10个工作日内进行公开，并告知申请人获得该环境信息的方式和途径；

(2) 属于免于公开范围的，将告知申请人不予公开的理由；

(3) 不属于环境保护部工作范围的，将告知申请人该信息的所属机关及联系方式；

(4) 申请公开的政府信息不存在的，将告知申请人；

(5) 申请内容不明确的，将告知申请人做出更改、补充。

### 监督方式及程序

公民、法人或其他组织认为本机关未依法履行政府信息公开义务的，可以向监督部门投诉。此外，公民、法人或其他组织也可以向监察机关举报或通过法律途径加以解决。