

环境知情权的法律与经济分析

李 靓

中国青年政治学院经济系, 北京 100089

环境知情权是环境权的重要组成部分,也是公民行使环境监督权的基础。目前对环境知情权已有一个初步的立法框架,也有学者从法学理论方面进行了一定探讨,例如,朱谦^[1-3]研究了环境知情权的权利主体、义务主体及客体范围,提出公众的环境知情权受到损害时应寻求行政和司法救济;周卫^[4]、王明远^[5]论述了西方发达国家对环境知情权的制度性规范及其对中国环境立法的借鉴等。本文讨论环境知情权的法律属性和构成要素,从法经济学角度阐述因环境知情权的制度性缺位,造成权力主体和义务主体之间的信息不对称,使社会管理成本加大的问题,认为须在可操作的制度层面确认环境知情权,促进排污主体实现环境成本的内部化。

1 环境知情权的历史延展

“知情权”又称知悉权、资讯权、信息权或了解权,包括知政权、社会知情权、个人信息知情权。第二次世界大战前,美国新闻记者们即主张和要求知情权。面对美国政府在第二次世界大战时期实施新闻控制,造成民众了解的信息失真和政府间的无端猜疑,美国联合通讯社(The Associated Press, AP)专务理事肯特·库勃(Kent Cooper)于1945年1月在一次演讲中明确提出了现代意义上的“right to know”(知情权)概念,主张用“知情权”这一新型民权取代《美利坚合众国宪法》中“新闻自由”的规定^[6]。此后知情权理念逐渐从新闻界传播至法律界。1946年第一次联合国大会通过的“第59(1)号决议”肯定“信息自由是公众的一项基本权利”。一些国家通过宪法及专门的知情权立法,确认公众的知情权。

环境知情权是知情权在环境保护领域的表现,指公民和社会组织收集、知晓和了解与环境问题和环境政策相关的信息的权利。它是行使环境监督权的基础,也是实现环境权的前提。1992年,人类环境与发展大会发布《里约宣言》,其中“原则十”指出:“每个人都应享有了解公共机构掌握的环境信息的适当途径……国家应当提供广泛的信息获取渠道……”1994年,联合国附属委员会发布《人权与环境纲领宣言》,规定公众参与环境管理的程序性权利应包括:“获取环境信息的权利及取得、传播观点和信息的权利。”为确保公众获知信息的一致性,国际社会于1998年签订《关于环境事务方面获得信息、公众参与决策以及获得救济的奥胡斯公约》(简称《奥胡斯公约》),对《里约宣言》“原则十”的内容进行了细化,要求缔约国保证公众在环境事务中获得信息、参与决策及获得救济的权利。

在中国,《中华人民共和国宪法》尚没有关于环境知情权的明文规定,环境知情权主要散见于《环境保护法》、《环境影响评价法》、《清洁生产促进法》等单行法中的相关规定。作为环境保护基本法的《环境保护法》,其第11条第2款规定了政府的环境信息公开义务:“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。”第32条规定了排污企业在特殊情形下的环境信息公开义务:“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报告,接受调查处理。”《清洁生产促进法》第17条规定,由省(自治区、直辖市)人民政府环保行政主管部门在当地媒体定期公布“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”。

2 环境知情权的构成要素

环境知情权的构成要素包括主体、客体、内容3个方面。

环境知情权的主体可分为权利主体、义务主体。在环境知情权法律关系中享受权利一方的主体是权利主体,应当包括公民、法人及其他社会组织。《奥胡斯公约》规定环境知情权的“公众”包括自然人、法人、协会、组织或团体。环境知情权的义务主体是在这种法律关系中承担义务的一方,权利主体的环境知情权的实现依赖于环境知情权的义务主体履行其相应的法定义务,因此义务主体范围的确定对环境知情权的保障有重要作用。环境知情权的义务主体主要包括对环境有影响的企业、环境监督管理机构、其他依法定职权拥有相关环境信息的机构、承担公共环境行政职能的非政府组织等。

环境知情权的客体指有关环境管理、保护、改善、使用等与公众环境权益密切相关的环境信息,是经过加工、能被环境保护部门、公众及各类企业利用的数据,是人类在环境保护实践中认识环境和解决环境问题必需的一种共享资源,包括向全社会发布的公共环境信息和只有在公众提出要求的情况下才提供的个别信息。《奥胡斯公约》规定,环境信息指:①各种环境要素的状况,诸如空气和大气层、水、土壤、土地、地形地貌和自然景观、生物多样性及其组成部分,包括基因改变的有机体和这些要素的相互作用;②正在影响或可能影响第一项范围内环境要素的各种因素,诸如物质、能源、噪声和辐射及包括行政措施、环境协定、政策、立法、计划和方案在内的各种活动或措施及环境决策中所使用的成本效益分析和其他经济分析及假设;③正在或可能受环境要素状况影响或通过这要素受第二项所指因素、活动或措施影响的人类健康和安全状况、人类生活条件、文化遗址和建筑结构。

环境知情权的内容应当包括知悉环境信息的权利、获得环境信息的权利、获得帮助的权利、当环境权受到侵害时寻求司法救助的权利。知悉环境信息的权利指义务主体应当主动公布环境信息使权利主体充分知悉。在正常情况下,权利主体无须付出特别努力即能得到。获得环境信息的权利指权利主体主动向有关部门、组织申请,获得其需要的环境信息的权利。获得帮助的权利指权利主体向义务主体申请了解相关资料的过程中,义务主体应将所拥有的环境信息按照一定的体例编排好,为权利主体提供尽可能的帮助和便利条件。当环境权受到侵害时寻求司法救助的权利指环境知情权受到义务主体不当处理或不作为时,有权诉诸法院或其他机构。

3 环境知情权的权利属性

环境知情权是兼具公益属性与私益属性的权利。

环境知情权的私益属性表现在其与公众自身利益紧密相关。公众是环境变化最大的利益相关人。自工业革命以来,人类活动导致了严重的环境污染和生态破坏等环境问题,环境问题的后果直接损害公众的生命、健康和财产的正常形态。例如,比利时马斯河谷事件、美国多诺拉事件等^[7]、伦敦烟雾事件、墨西哥波萨里卡事件、雅典空气污染事件、苏联切尔诺贝利核漏事件、日本水俣事件、海湾战争油污染事件、莱茵河污染事件、北美死湖事件、印度博帕尔公害事件及中国的松花江水污染、山东临沂砷污染、湖南浏阳镉污染、陕西凤翔铅超标、湖南武冈铅中毒、太湖蓝藻暴发等多起污染事件,均对当地造成了十分严重的危害。现代法律以权利为本位,公众要求对生活环境状况有清晰的了解,这是公众的生存权利。中国试行的《环境信息公开办法》明确规定公民是权利主体。

环境知情权的公益属性表现在它以公共利益为依归。1960年,美国学者约瑟夫·萨克斯(Joseph Sax)提出“环境公共财产论”和“环境公共委托论”,认为空气、阳光、水等人类生活所必须的环境要素不应再被视为“自由财产”而作为所有权的客体,它应该是全体国民的“公共财产”^[8]。环境知情权的客体环境信息是一种公共性资源。随着工业化进程的加快,环境污染问题发生了质的变化,它不仅仅是对单个主体带来影响和危害,同时还演变成一种威胁人类生存与发展的全球性危机。因此,对生态环境的保护与改善及环境污染问题的认识与解决,需要公众的参与。而要实现公众参与环境公共利益的维护,其前提是公众能够获取充分的环境信息,这就使环境知情权不可避免地具有了公益属性。另一方面,人们对环境需求的多样性导致社会中多重利益的存在,这就需要国家站在公共利益的高度,对环境进行管理。而引入公众的参与将有助于环境管理决策的科学性,最大限度地避免出现决策错误。在中国,2005年的圆明园防渗事件是公众参与环保的一个成功范例。国家环境保护总局举行圆明园湖底防渗工程公众听证会,点名批评不负责任的环评机构,将该项目的环评报告公之于众,并最终做出圆明园防渗工程整改决定,推动了公众参与环保的进程。

4 法经济学视野下环境知情权的缺失

环境知情权的缺失指公众对有关环境管理、保护、改善、使用等与公众环境权益密切相关的环境信息缺乏了解、信息不对称等问题。环境问题的重要特点是其外部的非经济性,即污染者获得了私人利益,但社会成本却以生态环境遭污染的形式显现出来。近年来,中国经济持续高速增长,但随之带来大量环境问题,有些经济效益在很大程度上是以牺牲生存环境为代价的,造成了局部地区甚至全国范围内的环境恶化,经济发展与环境保护之间的矛盾日益突出。

近年来环境污染恶性事件频发,一些排污主体环境质量明显达不到国家规定标准,不敢公布相关的环境信息,某些职能部门害怕公布污染信息,唯恐承受治理环境的压力,使得公众的环境知情权得不到落实。这一状况反过来又加剧了环境问题的负外部性,酿成“公地的悲剧”。

由于环境知情权在制度层面的缺位,环境知情权的权利主体和义务主体之间存在着信息不对称。公众期待排污主体主动公布排污信息,但实现这一目标有制度性障碍及可操作性难度。例如,编制中国水污染数据库须依靠政府部门公布真实、权威、可靠的环境信息公报,但中国许多城市并没有公开相关的环境信息^[9]。这种权利主体与义务主体之间存在的信息不对称,造成共享环境资源各方的利益失衡,违背了社会公平、公正的原则,使社会资源得不到有效配置,加大了社会管理成本和事故治理成本。2009年

8月曝光的浏阳镉污染事件中,排污企业对污染造成的负外部性心知肚明,但当地环保部门对环境污染行为没有进行信息公开和有力监管,公众获得环境信息的渠道不畅,使排污企业把原应由其承担的经营成本转嫁给社会,无视当地居民的环境权益,造成了严重危害。而污染治理的社会成本远远高于企业经济利益所得。中央电视台“新闻1+1”报道浏阳镉中毒事件时指出,政府仅仅为村民体检、生活补助、收购有毒粮食及今后几年的粮食补助等救助受害者及缓解当下的污染危害所支付的巨款数额就远远超出该排污企业5年创造的税收^[10],这一支出还不包括今后治理污染问题的成本。从曾经发生的环境污染事件看,如果建立环境知情权的有效实施途径,会在很大程度上减轻环境污染危害。

从制度层面上确认环境知情权,可以促进排污主体实现环境成本的内部化。对一个特定的排污主体而言,它须为经营过程中对环境资源的损耗采取补偿和保护措施,而实施这些措施需有一定支出。这些支出是为管理其活动对环境造成的影响采取或被要求采取措施的成本,包括外部环境成本、内部环境成本两部分。外部环境成本指成本的发生与某一主体的环境影响有关,但却由发生成本或获得利益以外的主体承担成本。环境资源作为一种公共财富被无偿使用,排污主体会尽可能地从资源中获取最大的正效益,而由此产生的负效益则由其他主体及后来者承担。环境成本内部化是将环境成本作为生产者成本的一部分计入产品的总成本,环境因素进入生产环节而成为与资本、劳动、资源、技术等要素并列、同等重要的生产要素。这样,产品价格能够更准确地反应包括环境成本的生产经营活动所造成的全部代价,能够消除生产对环境的外部性影响^[11]。建立环境信息公开制度,使公众可以方便地获得所需的环境信息,知悉自己所处的环境。政府职能部门作为环境信息的主要提供者,应建立相应的企业环境信用等级制度。利用这些落实环境知情权的路径对排污主体从制度上进行规范,从而使其主动将环境成本内部化。从短期看,环境成本内部化增加了企业成本,削弱了企业竞争力;但从长期看,环境成本内部化与企业维持和提升自身生产力、竞争力是一致的。

参考文献(References)

- [1] 朱谦. 环境知情权研究[C]//中国法学会. 水污染防治立法和循环经济立法研究——2005年全国环境资源法学研讨会论文集, 2005: 1131-1142.
- [2] 朱谦. 环境知情权的缺失与补救[J]. 法学, 2005(6): 60-66.
- [3] 朱谦. 论环境知情权的制度构建[J]. 环境资源法论丛, 2006(6): 189-208.
- [4] 周卫. 欧共体环境信息的公开立法发展述评[J]. 湖北社会科学, 2006(4): 150-154.
- [5] 王明远. 环境知情权法律制度研究 [EB/OL]. 2002-01-16. http://www.ciol.net/gb/cydgcn/content_374338.htm.
- [6] 李步云. 信息公开制度研究[M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2002: 333.
- [7] Widener D. Timetable for disaster [M]. Los Angeles: Nash Pub, 1970: 41-42.
- [8] 周鲁耀. 论环境知情权的权利属性——以哈尔滨停水事件为视角[J]. 理论界, 2006(S1): 26-27.
- [9] 尊重公众环境知情权[N]. 人民日报, 2007-04-24.
- [10] 不能再让政府为污染事件“买单”[EB/OL]. 2009-08-03. <http://space.tv.cctv.com/video/VIDE1249310828598884>.
- [11] 李辰遥. 环境成本与我国经济发展 [EB/OL]. 2009-08-26. <http://www.chem.pku.edu.cn/bianji/Web/paper/08/30.pdf>.

(责任编辑 陈广仁)