

地方政府环境信息公开实施机制 调研报告



中国政法大学环境资源法研究所课题组

公众环境研究中心

自然资源保护协会

中国政法大学环境资源法研究所

中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所工作人员主要从事高校环境法学人才培养的教育工作，同时，还承担了数十项来自国家社会科学基金、北京市哲学社会科学基金、教育部、司法部、环境保护部、科技部等单位委托的各类环境法学科科研项目的课题研究。此外，工作人员致力于环境法实务研究、参与了多部国家环境法律法规的起草和论证工作。近年来共出版专著（教材）10余部，发表各类学术论文180余篇。

NRDC（自然资源保护协会）

NRDC（自然资源保护协会）是非营利国际环境保护组织，在全世界得到超过130万会员和行动者的支持。自1970年成立以来，NRDC的环境律师和科学家们，为保护人类和万物生灵赖以生存的自然资源和健康生态环境进行着不懈的努力。NRDC在纽约市、华盛顿特区、中国北京、洛杉矶、旧金山、蒙大拿州、芝加哥设有办公室。欲了解更多信息，请访问NRDC的网站www.nrdc.cn。

IPE（公众环境研究中心）

公众环境研究中心（IPE）是一家在北京注册的非营利环境机构。自2006年5月成立以来，IPE开发并运行中国污染地图（www.ipe.org.cn）数据库，以推动环境信息公开和公众参与，促进环境治理机制的完善。

项目组成员：

中国政法大学环境资源法研究所课题组：

付艳 刘慧青 胡静 杨素娟

报告主笔：杨素娟副教授、付艳

自然资源保护协会（NRDC）中国环境法项目：王彦、吴琪、张西雅、柯秉文、Tim Quijano、周悦霖、Kate Logan

公众环境研究中心（IPE）：马军、王晶晶

项目组衷心感谢嘉兴市环保局、江苏省环保厅信息中心、深圳市人居与环境委员会、合肥市环保局、宁波市环保局、贵阳市生态文明建设委员会、北京市环保局对课题研究提供的支持和指导。

项目组衷心感谢以下各位专家对我们报告提供的建议、评价和指导：王灿发、李艳芳、郑少华、侯佳儒

目 录

概述	5
I .调研方法与实施	7
一、调研目的与方法	8
(一) 典型调查	8
(二) 无结构访谈	8
(三) 文本分析	9
二、实证调研情况说明	10
(一) “代表城市”的选择与实地调研	10
(二) 访谈的实施与结果	11
(三) 文本分析与论证会的开展	12
小结:	13
II .调研事项与结果	14
一、地方政府环境信息公开工作的基础条件	14
(一) 机构设置	14
(二) 人员培训	15
(三) 制度与平台建设	16
二、地方政府环境信息公开工作的实施状况	18
(一) 主动公开的基本情况与存在问题	18
(二) 依申请公开的基本情况与存在问题	18
(三) 信息公开与其他工作的衔接	19
三、环境信息公开工作的难点与困惑	21
(一) 资金投入不足分配不合理, 人员配置与能力培训短缺	21
(二) 涉密、敏感信息认定标准不明, 认定程序操作性不强	21
(三) 受经济历史等多方面影响, 部分环境信息缺乏真实性	21
(四) 系统内尚未实现信息共享, 导致信息公开滞后或无源。	22
(五) 两点担心使信息公开工作以被动、应付为主	22
小结:	23
III .原因分析与对策建议	24
一、阻碍地方政府实施环境信息公开的原因分析	24
(一) 环境信息公开的政策与法规重叠, 指导性混乱、操作性差	24

(二) 受传统环境管制思想影响, 不能正确认识公众参与的作用.....	24
(三) 基层领导与工作人员的新技术运用能力不等.....	25
二、地方政府环境信息公开的有益探索	26
(一) 江苏省环保厅经验: 创建生态环境监测平台, 实现系统内信息公开与共享	26
(二) 宁波市环保局经验: 创建政务版、企业版和公众版, 提高环境信息公开的友好性.....	28
(三) 深圳市人居与环境委员会经验: 据实立法、严格执法, 有效监督和激励企业信息公开.....	28
(四) 合肥市环保局经验: 重视与环保民间组织互动, 注重工作能力培训.....	29
三、改善的对策与建议.....	30
附件 1. 调研提纲.....	31
附件 2. 调研前对调研对象的了解范例	33
附件 3. 环保部有关信息公开的新规定	47

概述

《地方政府环境信息公开实施机制调研报告》旨在通过实证研究了解地方环保部门在实施环境信息公开制度中遇到的困惑与难点，分析其产生原因，发现和总结缓解“地方政府信用危机”“公众环境恐慌”的良好案例，为完善中国环境信息公开制度提供有参考价值的基础研究。

课题组采用典型调查与文本分析相结合的研究方法，收集到来自 14 个环保部门 48 名环保官员的访谈资料，同时，对北京市、江苏省、宁波市等 12 地政府或环保部门发布的有关环境信息公开的规范性文件进行了整理与分析。以上述资料的系统分析为基础，形成关于地方政府环境信息公开面临“困境”、建议采取“化解对策”的研究结论。

报告包含三方面内容。第一部分介绍课题组选定代表城市的考虑因素、开展实地调研的过程，以及最终取得的调研资料，旨在说明调研资料的真实性；第二部分从实施环境信息公开的基本条件、工作内容、工作成效，以及遇到的困惑与难点问题四个方面，对调研资料进行了归纳、分析，旨在表明本调研发现的客观问题；第三部分对地方政府信息公开实施困惑与难点进行原因剖析，参考实务中良好案例，提出三项层级性解决对策与建议，旨在说明研究视角与结论。

主要发现：地方政府环境信息公开实施中面临五方面的主要困难。第一，各级领导与考核指标都只重视设备投入、平台建设，轻视人才培养，信息公开工作人员任务繁重；第二，由于环保系统内部不同目的、分因子建设的监测系统并存，数据分散、不统一，系统内尚且不能信息共享，更难以对外公布；第三，主要责任人针对“有法不依、执法不严”形成的历史欠账有所顾虑，难以公开；第四，对实施信息公开的作用认识不清，对公众参与持否定态度、担心自己被问责；第五，政府工作人员在高压力、高负荷下被动工作，忙于应付上级部门、本级政府、媒体、公众各类考核监督与曝光，鲜少思考与分析。

原因分析：第一，环境信息公开的政策与法规重叠，效力层级不清、可操作性差。密集而重复性地立法和发布文件，非但不能引起地方的重视和落实，反而容易破坏地方的工作计划和节奏，致使个别地方个别领导忙于应付、等靠上级指令，被动工作、推诿责任。第二，受传统环境管制思想影响，政府工作人员不能正确认识公众参与的作用。政府与公众沟通渠道的单一与不畅，导致了政府、公众相互的信用危机，在严峻的环境污染形势下，这种信用危机表现的更加明显。第三，部分基层领导与工作人员的新技术运用能力不足，工作主动性不高。能力不足主要是由于编制所限，掌握技术的年轻人才难以进入相关的领导岗位，而现有的领导和工作人员又缺乏必要的办公设备和职业技能培训；而工作主动性问题主要源于较低的工资待遇与较高的工作强度。

对策建议：第一，立法机关和学者要认真研究环境信息公开制度与保密法、环评法以及档案管理法、责任追究机制等制度的关系，通过完善相关立法，克服工作难点、规范工作行为，提高立法对实务工作的指导和规范作用。第二，环保部门要认真研究环境信息公开与宣教及其他环境管理工

作的关联性,努力构建一套能够整合和提高环境管理工作的工作机制。第三,环保部门领导要正确认识环保 NGO 的作用,努力构建和发挥政府与公众在环境治理中的合力。第四,各级环保部门应根据地方文化、经济与民族等区域特色,制定务实可行的工作指南,规范工作、提高效率。第五,各级环保部门要定期举办信息公开的能力培训,逐步规范环境信息的收集与编制,提高信息工作人员对各类信息的分析和辨别能力,统一和提高政府环境信息公开的服务水平。第六,加强区域环保机关的交流与合作,有条件地向社会第三方购买服务,缓解信息公开工作的人力资源紧张及资金不足,规范和提升信息服务质量。

1. 调研方法与实施

目前，公众可以通过登录各级人民政府环保部门官方网站或地方人民政府的门户网站获得各类环境资讯，特别是 2013 年元月以来，公众在电视、报纸等天气预报栏目中、在各地 PM2.5 动态监测信息发布平台上，还可以动态地查询 PM2.5 的监测数据。同时，越来越多的地方环保部门还以开办官方微博、手机资讯平台等新潮、新颖的方式，向社会播报环境资讯。然而，围绕 PX 项目、垃圾焚烧站等敏感性建设项目要不要建、在哪里建、污染与危害是否可控，以及公众如何获知并能真正参与到建设项目的环评过程中等环境问题，近年来，在什邡、启东、宁波、昆明等地发生了多起群体性社会事件。

为什么会出现“当地政府”与“群众”的激励对抗呢？公众研究中心（IPE）与国际自然资源保护委员会（NRDC）共同发布的“污染源监管信息公开指数评价 2012 年报告（以下简称“PITI”2012 年报告）”似乎揭示了答案：连续四年的评价显示，119 个被评价的地级市政府环保部门在“日常监管、排放数据和环境影响评价”三方面的信息公开程度普遍较低。换言之，公众渴望知悉的环境信息与地方政府努力播报的环境信息之间存在着差异。于是，自媒体时代的公众，通过随手拍家乡的水、实时报身边的空气质量等各种方式，进行公众信息披露，对政府信息公开的能力与权威形成压力。

我们认为，一味指责政策、无序抗争都不是解决问题的良策，身处大数据时代的我们，面对复杂的环境问题、社会问题，只有努力沟通、相互关注和深入了解，才能找到化解和改善“公众环境恐慌”、“政府信息危机”对立的路径与方法。因此，深入了解地方环保部门在推行环境信息公开中遇到的困难与问题，分析其形成原因、探究良好的解决对策，不断巩固和提高政府环境信息公开制度的积极效能，是完善环境法治的一项重要研究课题。

一、调研目的与方法

在 NRDC 的鼎力资助下，中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所组成了“地方政府环境信息公开实施困境与对策”课题组，旨在通过走访地方环保部门及工作人员，了解各地环保机关为开展环境信息公开工作在人财物等基本工作条件上的配备状况，了解环保官员在实际从事环境信息公开工作中，对有关政策法规的理解与适用、对信息公开内容的理解与处理、对信息公开工作意义、对技术支持系统以及对政府信息公开与公众参与关系等等环境信息公开实施中的具体问题上遇到了哪些困难、存在哪些疑惑、采取了哪些解决对策。同时，结合有关文献研究和走访的发现，分析导致地方政府环境信息公开实施困境的原因、探究解决对策，总结概括地方政府在环境信息公开工作中出现的正面案例，为进一步规范和完善我国环境信息公开制度提供有价值的、可行的参考意见。

课题组交叉采用典型城市调研、资料分析、集体论证的研究方法，通过确定调研计划、赴现场调研、收集资料、论证会等环节，开展了丰富的课题研究活动。

（一）典型调查

针对政府环境信息公开这一新型的环境管理制度，课题组采用选取典型城市或称代表性城市进行实地调查的方法，力求较全面深入地了解我国地方政府环境信息公开实施机制的现状。

正确选择具有代表性的典型城市，是实施调研的关键和基础。我们在选择典型城市时，考虑到经济发展水平、环境质量及污染状况、地方政府的执政能力等多方面因素，参考 PITI 指数评价四年来的报告分析，选取了在环境信息公开中表现突出和表现不足的的典型城市，并选择了同一地区可比较的城市，最后根据实际联系情况酌情调整，选取了 12 可调研的典型城市或称代表性城市。并经多方联系和沟通，于 2013 年 3 月至 8 月，课题组成员实地调研了 12 个城市中的 6 个地方级环保机关，获得了宝贵的基础资料。

（二）无结构访谈

课题组采用无结构式访谈¹方法，通过对调研对象进行集体座谈、个别访谈获得调研资料。访谈对象主要是实地调研的 6 个地方环保部门的工作人员，以及不特定地方环保部门从事环境信息公开工作的有关人员。访谈时，根据对象的不同，按照调研提纲灵活提问，围绕“了解地方政府信息公开的实施状况，发现普遍性的立法与执法困境、总结良好经验、探讨解决对策”这一课题目标，包含三个方面主要访谈内容：第一，关于环境信息公开工作基础条件的建设情况。主要考察环境信息

¹无结构式访谈又称非标准化访问(Unstandardized Interviews)，是社会调查方式之一，事先不预定问卷、表格和提出问题的标准程式，只是给调查者一个题目，由调查者与被调查者就这个题目自由交谈，使调查对象可以随意地谈出自己的意见和感受。并且，调查者事先虽拟有粗略的问题大纲或几个要点，但所提具体问题是在访问过程中边谈边形成、随时提出的。因此，无结构式访谈资料，无论是所提问题本身和提问的方式、顺序，还是被调查者的回答方式、谈话的外在环境等，都不统一。

公开工作的机构设置、人员组成和技能培训、制度建设以及经费支持四个方面。第二，政府环境信息公开工作运行情况。主要考察地方政府环境信息主动公开情况、依申请公开情况和信息公开工作与其他工作的衔接配合问题。第三，信息公开的作用和建议。主要收集访谈对象对政府环境信息公开、公众参与的看法，了解他们在信息公开工作中遇到的困境，并听取其建议。访谈内容均进行现场记录，事后经过整理形成了近 8 万字的文字资料。这些资料成为支撑本调研报告的基石。调研提纲详见本报告附件 1。

（三）文本分析

为提高典型调研与访谈的效果，避免形式主义和走过场，课题组赴 6 典型地方环保部门调研前，收集分析了针对性的文本资料。同时，为全面了解各地方政府环境信息公开的规范化情况，课题组收集分析了全国重点城市有关环境信息公开的规范文件。典型城市调研前的文本分析以“PITI2012 年报告”为基础，以浏览和分析该地方环保部门网站信息为主。6 城市环保机关调研前的资料分析之摘要详见本报告附件 2。同时，通过连续数日浏览全国重点城市环保部门和当地政府的网站，课题组收集整理了由地方政府和环保部门颁发的关于环境信息公开指南、目录和实施办法等的规范性文件，从中分析、遴选出较有特点或较规范的文本资料，汇集成《地方政府环境信息公开规范性文件汇编》，环保部 2013 年下半年发布的有关环境信息公开的规范性文件详见本报告附件 3。

二、实证调研情况说明

立足国情、坚守科学研究方法、争取发现真问题，是本课题组特别强调和坚持的。因此，在课题实施过程中，我们以认真、诚实、务实的实证研究，力求发现最接近客观、全面的真问题，通过专题分析提出解决问题的对策。

（一）“代表城市”的选择与实地调研

1. 确定、完善调研方式和内容

首先，为统一调研事项，确定调研内容，课题组成员曾拟定了三份调查问卷和两份访谈大纲。经过多次协商、讨论后，考虑到调查问卷的方法，一方面容易使调查对象从题目中获知或感知正确选项并受其影响而刻意追求“正确选择”、另一方面问卷的题目设计可能会遗漏或忽略那些有地方特点、或尚未引起关注的现实问题，因此，为了能够获知尽可能准确而真实的情况，我们确定主要采用开放式的面对面访谈、座谈的调研方法。以灵活、开放性提问为核心，访谈内容涉及环境信息公开的基础条件建设、工作运行和体会与建议等三方面。旨在实现“了解和分析地方政府环境信息公开遇到的难点与困惑，分析其形成原因、发现和找到优秀解决案例，不断巩固和提高政府环境信息公开制度的积极效能。”的课题目标。

其次，为验证和完善访谈大纲，我们于 2013 年 4 月初赴江苏省环保厅信息中心和嘉兴市环保局，分别与该单位环境信息公开有关的工作人员和负责人进行了集体和单独访谈，并对调研资料进行了初步分析。随后，我们于 4 月 23 日，在中国政法大学邀请了环境法专家、行政法专家、知名律师以及环保部宣教司、北京市环保局等多方人员，召开了项目启动会。一方面向大家介绍本课题，另一方面针对调研提纲征求了各位专家的意见。会后，我们根据各位专家的建议对调研提纲进行了补充完善。调研提纲样本见本报告附件 1。

2. 选定代表城市、实施调研

课题组选取代表性城市的环保部门开展实地调研，通过面对面的访谈、座谈，力求全面而具体地了解地方政府实行环境信息公开工作的真情实况。

1) **选择理由**：我们认为，经济发展水平、环境质量及污染状况、地方政府的执政能力等多方面因素都对地方政府的环境信息公开水平具有重要影响。参考公众研究中心 2009 年-2012 年的 PITI 指数评价报告，我们将宁波、嘉兴、南京、合肥、武汉、深圳、苏州、贵阳、昆明、太原、石家庄、西安等 12 个城市确定为可调研的典型城市，力求通过代表性城市的调研，较客观较全面地了解我国地方政府环境信息公开实施的状况。

选择上述城市作为典型城市,重点考虑了以下两方面的因素：

第一，地域差异和环境污染程度的差异。这些城市中既有污染严重的西北华北城市（太原、石家庄、西安）；又有经济发达人口密集的华东南城市（宁波、深圳、南京、苏州）；既有中部工业重镇（武汉、合肥）；又有自然生态环境较好的西南边陲城市（贵阳、昆明）。

第二，环境信息公开水平的差异。课题组选取了政府环境信息公开工作完成较好，或者特点突出、或者进步空间较大的城市进行调研。在四年的PITI指数评价报告中，宁波、深圳的综合排名一直位列前茅，而嘉兴、苏州、武汉的综合排名位于中上游，太原、石家庄、贵阳则位于中下游。同时，所选对象近年来的信息公开平台皆有变动，也就是说，这些城市的信息公开工作都存在进步的可能。

2) 选择过程：我们认为，与公众（包括研究人员）的联系渠道是否畅通，有无规范的、可行的沟通联络制度或者流程，也是该地环保部门是否重视与公众的沟通互动，是否已将沟通、互动问题制度化等方面的体现。为了联系拟调研的有关地方环保部门、协商调研事宜，我们采用了下述两种方式主动联系、沟通。

第一，通过公开的联系方式发送协助调研请求书。2013年3月至7月间，我们按照拟调研地方环保部门网站公布的内部职能及联络方式和该环保部门接待“申请公开”的联络方式和流程，采用拨打联络电话、发送电子邮件、发送传真、邮局快递的方式，共向深圳等4家环保部门发送过附具中国政法大学民商经济法学院介绍函和项目调研提纲、希望协助我们现场调研的请求书。但是，非常遗憾的是，只有深圳人居环境委员会秘书处回应了我们的请求，其他3家环保部门均没有回应。

第二，通过熟人或者上级、协作单位推荐的方式联系。除采用上述联系方式外，我们还采用了中国人最常用的，即，通过熟人推荐介绍，或者通过上级单位、与该地环保部门有协作关系的单位的协助等方式进行联系、沟通。本次调研对象中的多数都是通过这种方式联系确定的。

此外，值得注意的是，推动和促成我们赴安徽省合肥市环保局进行调研的，并非上述两种方式。该调研是合肥市环保局负责人出席当地环保NGO有关安徽城市PITI评估报告发布会，在会后主动提出邀请的。该调研座谈会被作为当地6月5日环保日系列活动的一环。

3) 实地调研：经过上述多方式、多途径的联络，2013年4月至8月，课题组实地走访了浙江省嘉兴市环保局、江苏省环保厅信息中心、深圳市人居与环境委员会、安徽省合肥市环保局、浙江省宁波市环保局和贵州省贵阳市生态文明建设委员会，共计6个地方环保机关。

（二）访谈的实施与结果

2013年3月至12月期间，课题组分别通过在嘉兴市环保局、江苏省环保厅信息中心、深圳市人居与环境委员会、合肥市环保局、宁波市环保局和贵阳市生态文明委员会的实地调研，与该6单位合计34人进行了集体座谈、个别访谈。课题组还分别于2013年4月在北京市举办的项目启动会和8月在西安市组举办的中期研讨会上，对邀请到会的北京市东城区环保局、北京市西城区环保局和河北省环保厅信息中心、陕西省西安市环保局共计7名从事该单位信息公开工作的领导与工作人员进行了个别访谈；并于2013年10至12月期间在北京市对新疆乌鲁木齐市环保局、云南西双版纳州环保局、河北省邢台市环保局、苏州市工业园区环保局共计7名从事该单位信息公开工作的领导与工作人员进行了个别访谈。

访谈时，课题组根据访谈对象的不同情况，按照调研提纲灵活提问，并如实记录了所有访谈内容。最后，经过整理形成近 9 万字的记录资料。这些涉及来自不同行政级别的（包括 2 家省级、1 家地区级、4 个省会城市、3 个国务院指定的特别城市（区域）、2 个中等城市及 2 个直辖市区级环境保护部门）14 个环保部门、合计 48 人的访谈资料。其中关于 6 典型城市环保部门的调研访谈资料，成为支撑本调研报告的基石。

（三）文本分析与论证会的开展

1. 典型城市调研前有关环境信息公开资料的收集与分析

实地调研前一周内，课题组以“污染源监管信息公开指数评价 2012 年报告”为基础引导，以浏览和分析该地方环保部门网站信息为主，收集整理了嘉兴、深圳等所有实地调研的 6 地环保部门有关环境信息公开情况的资料，包括环境信息公开指南、实施办法等规范性文件，以及年报、网络建设情况、主动和依申请公开情况、投诉受理情况以及信息公开过程中存在的问题。这部分资料的收集与分析，主要是为了提高实地调研效果，避免形式主义的调研。实地调研前，根据各调研对象的不同情况，我们对调研提纲进行了微调，讨论确定了更有针对性的访谈思路和调研重点。

2. 重点城市有关环境信息公开规范文件的资料收集与分析

以有关媒体报道和“PITI 指数评价 2012 年报告”为线索，2013 年 9 月期间，课题组通过连续数日浏览全国重点城市环保部门和当地政府的网站，收集整理到大量的、由地方政府和环保部门颁发的关于环境信息公开指南、目录和实施办法等的规范性文件，通过分析、遴选，将特点突出或规范强的北京市、重庆市、东莞市、青岛市、武汉市、宜昌市、苏州市等调研对象的环保局发布的环境信息公开指南、目录、实施办法等规范性文件汇集，编辑成《地方政府环境信息公开规范性文件汇编》。

3. 多方参与的研讨和专家论证

2013 年 4 月 23 日，课题组在中国政法大学召开了由环境法、行政法学者和环保部门官员等十五人参与的项目启动会。本次会议听取了与会专家和实务部门关于调研提纲与课题研究目的的指导意见，使此后的实地与访谈内容更加深入和务实。

2013 年 8 月 27 日，通过积极协调和多方努力，课题组邀请到环保部政策法规司、宣教中心以及西安市环保局的领导，还有部分环境法学者、NGO 代表（公众研究中心）和 7 个地方环保部门代表，共计 23 人，在西安市召开了地方环境信息公开实施机制专题研讨会。本次会议不仅收集到专家们对课题调研报告初稿的指导意见，获取了 6 个实地调研的环保部门对课题组的反馈信息，而且也是一次从实际出发，探索和构建“政府与公众的交流对话机制”的有益尝试。全体与会人员通过坦诚的交流，加强了对各自工作与利益诉求的相互了解，为达成不同利益者的相互理解与信任、破解环境信息公开的困境、总结良好经验奠定了基础。

小结:

14 个访谈单位的选择虽有一定的随机性,但是,14 个单位分别位于我国东南沿海、中部平原、西部山区与西北地区,14 个单位又分别属于省级、地市级和区级环保机关,而且,调研单位既有省会城市和国务院特别指定城市、也有一般城市的环保部门。同时,课题组先后访谈了 48 名环保官员。他们都是直接或间接从事本单位环境信息公开收集、分类、整理或者上传的工作人员、负责人或主管局领导。因此,本课题收集到的政府环境信息公开资料较能代表和反映我国地方政府环境信息公开的一般情况,深入分析这些资料可以了解具有普遍性的问题。

本课题在选定典型城市、实施现场调研方面投入了大量心血。除去琐碎、耗时、需要大量协调工作的实证研究本身所需付出的辛苦,更多的艰辛来自不便利的政务信息公开制度。通过“上级领导”、“关联单位”打招呼才能敲开政府的大门,这一现象足以说明,完善政务信息服务的便民性、公开性还有很长的路要走。

II. 调研事项与结果

一、地方政府环境信息公开工作的基础条件

落实环境信息公开制度，必须配备必要的人力、物力资源。通过考察调研对象关于环境信息公开工作的机构设置、人员组成和技能培训、制度建设以及经费支持四个方面，从一定程度上可以反映出该单位对环境信息公开工作的重视程度、对长期有效地开展信息公开工作的基础条件的设置情况，以及存在的问题。

（一）机构设置

调研发现：多数地市级的环保部门均未设置环境信息公开的专门机构，信息公开工作通过与相关职能科室合作实施。一般是由局办公室（或秘书处）或法规处等部门负责综合协调，按照应主动公开的政府环境信息或依申请公开的环境信息种类，由负责环评、监管、监测等职能的处室（如，环评处、监察支队、污防处、宣教中心等）分头收集、处理后报送至信息中心，各类环境信息由信息中心统合归类后通过网络平台等途径向社会公开发布。同时，几乎没有环保部门设专人专职负责信息公开的协调管理。遇到应由环保内部科室共同提供的综合环境信息公开的问题，则需分管信息工作的局级领导临时指定工作人员和直接分配具体工作事项。调研的江苏省环保厅和深圳市人居环境委员会虽然分别设立了环境信息公开办公室和信息公开小组办公室，但仍然由环保厅办公室或者委员会秘书处对信息公开工作进行兼管。

表 1：环境信息公开主管部门一览²

调研对象	本单位信息公开负责部门
嘉兴市环保局	嘉兴市环境保护局办公室
江苏省环保厅	江苏省环境保护厅政府信息公开办公室
深圳人居与环境委员会	深圳市人居环境委员会信息公开小组办公室
合肥市环保局	合肥市环境保护局办公室
宁波市环保局	宁波市环境保护局办公室
贵阳市生态文明建设委员会	贵阳市生态文明建设委员会办公室
乌鲁木齐市环保局	成立乌鲁木齐市环保局政务公开工作领导小组，由局办公室负责
邢台市环保局	成立环境信息公开工作领导小组，由局办公室负责
苏州市工业园区环保局	由苏州市工业园区环保局主要负责人直接领导实施，由局综合计划处负责
云南西双版纳州环保局	成立云南西双版纳州环保局信息公开领导小组，由局办公室负责

除江苏省环保厅和深圳市人居环境委员会外，其他受访单位均反映，受人事编制及财政的限制，

² 以调研时间先后为序列表

没有信息公开的专职人员，主要由兼职人员从事环境信息的收集、分类和上传工作，甚至由临时工作人员负责某些环节的工作。有关兼职人员的学科背景和工作内容都不甚清晰。除苏州工业园区环保局负责信息公开的兼职人员是环境管理人才外，多数单位将信息公开工作分派给计算机专业、办公室综合人员兼管。同时，由于兼管科室或人员的工作事项多、工作量大，多数调研单位反映人员与工作量不匹配，尤其是负责电子信息发布和官方微博维护的人员每天直接面对网民的提问和质疑，自称是“承担着超负荷、高敏感和高压力（心理与社会压力）”的工作，使地方政府环境信息公开工作处在被动、应付的状态中。

（二）人员培训

调研发现：调研对象在培养信息公开工作人员的重视程度上存在较大差异。如，江苏省环保厅的人员培训工作进行的较为全面而规范。江苏省环保厅网站显示，该单位组织的培训工作涉及政务信息公开、信息标准、网站信息管理、信息报送等多方面，在该网站“信息工作培训”栏目下公布有 50 多条培训通知及培训新闻，而且，人员培训面向全省各级环保部门的有关人员。但是，其他调研对象均反映，几乎没有专门举办或派工作人员参加过政府环境信息公开的培训。即便是上级单位举办政府环境信息公开或者政务信息公开的培训班，也都本单位的领导、负责人才有资格参加，并且通常缺乏关于信息公开方法与路径的实务培训。

图一：江苏省环境厅网站关于培训信息公开的截图。

序号	文章
1	关于举办全省环保系统政务信息工作培训班的通知
2	关于举办全省环保系统政务信息工作培训班的通知
3	省环境信息中心参加“国家环境信息与统计能力建设项目”信息安全类技术规范培训班
4	关于举办全省环境信息标准培训班的通知
5	全省环境信息标准培训班在淮安举行
6	全省环境信息标准培训班在淮安举行
7	全省环境信息标准培训班培训材料下载
8	省环境信息中心开展SOA技术与管理培训
9	江苏省举办两期白蚁示范项目管理信息系统（MIS）培训
10	转发部信息中心关于举办“环境数据传输与交换平台”应用培训班（五期）的通知
11	关于举办环保网站内容管理及信息报送培训班的通知
12	全省核与辐射安全监管信息系统培训班举办
13	“国家核技术利用辐射安全监管系统”暨“江苏省核与辐射安全监管信息系统”培训班圆满结束
14	苏州市中心站举办2009年度全市环境信息技术培训
15	省环境信息中心开展空间地理信息技术培训
16	省环境监测中心、信息中心组织ArcGIS软件应用培训
17	关于举办全省环境信息与统计能力建设网络管理培训班的通知
18	江苏省举办环境信息标准培训班
19	全省环境信息标准培训班在淮安举行

（三）制度与平台建设

调研发现：通过近年的发展，各地均认识到环境信息公开工作的重要性，并逐步建立了相关制度与信息发布平台。

1.制度建设。地方各级政府对职能部门实行的年度信息公开考评，以及环保系统的上级考评，促使各地环保部门制定和颁布了有关环境信息公开指南、信息公开目录、信息公开处理流程实施细则等规范性文件，多数环保部门每年向社会发布信息公开年报。此外，深圳市运用特区环保条例创建了企业诚信档案和发布制度、污染企业强制信息公开制度等，补充了信息公开的手段。贵阳委则颁布了环境信息公开制度文件。

表3：调研对象环境信息公开规范性文件列表

发布单位	规范性文件名称
嘉兴市环保局	嘉兴市政府信息公开暂行规定；嘉兴市环保局政府信息公开指南；嘉兴市环保局政府信息公开目录
江苏省环保厅	江苏省环境保护政务公开管理办法；江苏省环境保护厅政府信息公开指南；关于加强全省环保系统政务公开工作的意见；省环保厅政府信息公开工作考核制度（试行）；省环保厅政府信息公开工作过错责任追究办法（试行）；省环保厅澄清虚假或不完整信息工作办法（试行）；省环保厅政府信息发布协调制度（试行）；省环保厅政府信息公开工作社会评议制度（试行）
深圳人居与环境委员会	深圳市政府信息公开规定；深圳市人居环境委员会信息公开指南；深圳市人居环境委员会信息公开目录
合肥市环保局	合肥市政府信息公开规定；合肥市环保局政府信息公开指南；合肥市环保局政府信息公开目录
宁波市环保局	宁波市政府信息公开暂行规定；宁波市环保局政府信息公开指南；宁波市环保局政府信息公开目录
贵阳市生态文明建设委员会	贵阳市环保局环境信息公开实施方案；贵阳生态文明建设委员会信息公开指南；贵阳市生态文明建设委员会（贵阳市环境保护局、贵阳市林业绿化局、贵阳市园林管理局）信息公开制度
邢台市环保局	邢台市环境信息公开管理办法（试行）
乌鲁木齐市环保局	乌鲁木齐市环境保护局政府信息公开工作管理办法；乌鲁木齐市环境保护局政务信息公开指南；乌鲁木齐市环境保护局政府信息公开目录；乌鲁木齐市国控重点企业自行监测、污染源监督性监测信息公开工作方案
西双版纳州环保局	西双版纳州人民政府办公室关于进一步加强政府信息公开工作的通知
苏州工业园区环保局	苏州工业园区《企业环境信息公开指南》

2，平台建设方面。绝大多数调研对象十分重视网站、媒体等信息公开渠道的建设。经济发达的

东南沿海地市环保部门会拨专款用于信息化平台的建设，主要是支持购置信息处理的设备、设施，配建环境信息发布办公场地，同时，不仅运用信息手段拓展发布渠道，还利用传统媒体增设环境信息公开栏目。如：江苏省环境厅投资建设了环境信息中心，综合省内各级环保部门原有的环境信息系统，创建了联网功能超强的“1831”环境信息监控和办公平台，为实现省内生态环境的现代化监控、环境信息内部统一和共享创造了条件。嘉兴、宁波、贵阳、深圳等地环保部门均建立了官方微博，用于发布环境信息、受理和解决公众投诉；合肥、宁波环保局建设了信息网站手机版，实现了从电脑单一载体到手机等无线终端和电脑多元载体并举的转变。河北邢台市环保局从2007年起联合市电视台开办了《环保在线》栏目，每周制作和播放环保专题节目。

二、地方政府环境信息公开工作的实施状况

本部分主要考察地方政府环境信息主动公开、依申请公开和信息公开与其他环境管理工作的衔接与协调方面的情况。通过上述情况的了解，本部分旨在分析环境信息公开工作的运行是否顺畅合规，工作之中有哪些难点以及环境信息公开在环保局整体工作中的作用和地位。

（一）主动公开的基本情况与存在问题

1.基本情况

调查发现：受访单位制定的本部门环境信息公开目录，基本上能够按照环保部《环境信息公开办法（试行）》第十一条的规定，持续或者间断地公开该条要求的有关十七项环境信息的内容。少数地方还在此基础上借鉴 PITI 的评价体系，主动扩大了公开的范围。比如：宁波市环保局的信息公开目录包括法定公开目录和补充公开目录两大部分。

加强重点信息公开。各地均加强了对于环境质量信息、污染源监管信息、行政审批信息和资金使用信息等与公众密切关心的信息的公开。比如：各地均建立空气质量实时播报平台，发布空气质量时报。宁波市对其国控、省控、市控重点污染源的在线监测数据进行每小时一次的报告。

缩短了公开的时间。凡属主动公开范围的政府信息，各调研单位均规定自该政府信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开，一些调研单位还主动缩短了环境信息公开的时限。比如：合肥环保局政府文件从生成到上网公开最长需要 15 个工作日；其他信息从生成到上网公开平均需要 5 个工作日，最长需要 12 个工作日。对于部分信息做到内外网同步，实时获得实时发布。

重视用户友好性。除了运用微博、手机等信息平台进行互动外，各环保部门也采取了一系列的方法实现公众对环境信息的便捷获得。比如：贵阳、宁波在网站建设上分为政务办、企业版、公众版；深圳网站建设信息获得快捷通道；合肥网站设置了环保小精灵等。

2.存在问题

调查发现：主动公开信息工作普遍存在三个方面的问题。1）对具体信息的公开持回避、推诿态度，认为“宏观信息好公开，微观信息不好公开”，对环评报告、主要污染指标分配及落实情况、日常监管等环境敏感信息持不能做到依法规系统完整地公开；2）部分信息公开严重滞后。虽然各地均规定信息公开的时限为 20 个工作日，但调查发现一些信息发布滞后的情况仍比较普遍；3）信息发布的用户友好性不够。如，一些环保部门将重点信息与其他通知、会议信息混杂，公众难以发现和获得有益信息。又如，部分网站虽然设计了“查询功能”，但却不能有效查询已经在网站上公开的信息。

（二）依申请公开的基本情况与存在问题

1.基本情况

调查发现：各地市环保局均制定了依申请公开的制度和办理流程，部分地方还将依申请公开的

处理过程进行全程公开，基本上都能按时答复。2008年-2012年的PITI报告也显示，依申请公开的得分率在被评价的八项指标中进步最快。

除了按时公开外，部分地方已经开始追求公开的有效性。合肥、宁波、深圳等地多地环保部门均通过网上调查、手机短信等方式对申请人进行了公开满意度的回访。更值得一提的是，2012年两位老人因怀疑中国电信发射塔的电磁辐射损害家人健康，要求嘉兴局公开电磁辐射信息。对此，检测人员不仅对发射塔进行了现场检测，还对比监测申请人家中微波炉的电磁辐射强度，令申请人明白发射塔的电磁辐射强度远远低于微波炉，从而不仅公开了信息，更加从根本上打消了申请人的顾虑受理答复申请公开的制度建设。同时，从受访单位信息公开年报以及访谈中了解到，申请公开的总体数量不多，除嘉兴市环保局2011年因某公众就同一信息反复提出申请至当年该局受理申请件数较多外，其余环保部门每年的信息公开申请数量均不超过20件，甚至低于10件，且每年数量基本相当。因对申请信息公开情况不满，进而提起行政复议或者行政诉讼的数量，从受访单位的统计数字上看并不多。

2.存在问题

调研发现：依申请公开工作中存在的问题，主要集中在以下几个方面。1) 受访单位为了避免承担责任，通常会拒绝对可能涉密信息界定不明的及敏感性信息的申请；2) 部分当事人多次针对同一问题反复提起申请的难题，令受访单位难以处理；3) 对是否属于本单位管理规定不明或不属本单位管理的信息申请，相互推诿；4) 因欠缺良好工作方法，工作人员不能积极主动地从事信息公开工作，导致信息公开不能起到加强沟通，化解矛盾的作用。

(三) 信息公开与其他工作的衔接

政府环境信息公开的意义不仅在于满足公众环境知情权、监督企业自觉遵守环境法律法规，同时，还将有利于提升环境管理的水平，促进环境治理实现正效能。因此，能否将环境信息公开与已有的环境管理工作联系起来，考量着地方环保部门关于信息公开的认知水平。

1. 信息公开与其他管理工作的关联性

调研发现：受访单位都比较重视环境信息公开工作与其他环保工作的联系，为适应环境信息公开的涉及范围广泛的特点，通常采取办公室（秘书处）统一协调，人事、法规、规划、环评、污控等各部门在职责范围内进行分工协作的工作和管理方式。但这只是工作和管理形式上的关联，有关信息公开内容与已有环保管理制度的衔接与关联问题，却没引起受访对象的充分重视。

2.信息公开对于环境管理工作的促进作用

调研发现：受访对象信息公开的积极作用和发展前景普遍持肯定态度，并列举了各自开创的工作方法对实际激发信息公开对污染控制、建设项目理和环境应急管理工作所具有的积极作用。如，深圳市人居与环境委员会对辖区内企业实行企业环境信用评价，并将评价结果定向发布，以促进企业重视和整改。嘉兴市环保局则借助公众参与的力量，阻止了经济效益好但污染风险高的企业在当

地立项、建设，避免了环境污染和后期社会矛盾的产生。又如，嘉兴环保局前任局长章剑运用个人微博，及时将一起源自上海金山区化工厂失火导致的异味污染应急事故的调查过程向市民全程实时播报。

3.存在问题

调研发现：信息公开与没有其他工作对接。环境信息，特别是有关排污数据的公开与否，没有成为相关决策和评价问责的依据，使环境信息公开成为“花架子”。如，某地环境信息热线接到有效投诉 6000 多件，并且该地环保局承认 90%为真实投诉，很多也达到的处罚标准，但最终进行行政处罚的全年只有 12 件，仅占投诉量的 0.2%。又如，环境信息公开只求量不求质，使环保官员只重视公开数量，无暇真正顾及和提升信息公开的质量和服务水平。概括而言，环境信息公开尚未与传统的环境管理工作形成合力，主要表现为：信息公开尚未与有关决策关联，如排污数据与减排指标的分配等；将信息公开等同于环境宣传教育；尚未清晰地认识到信息公开与政府文件规范化、档案管理等相关制度的联系。

三、环境信息公开工作的难点与困惑

受访单位普遍反映，地方政府环境信息公开实施遇到的困难与困惑，主要集中在以下五个方面：

（一）资金投入不足分配不合理，人员配置与能力培训短缺

调研发现：地方政府和各种考核指标都更重视对环境信息公开制度建设和技术支持系统投资，针对工作人员的配备、能力培训以及监控设备运行维护方面的投入却很不足。

受地方政府人事编制限制，受访单位根本不可能设置专人负责信息公开工作。经济发达或较发达地方尚能通过聘用合同制雇员增加环境投诉、咨询、受理工作的人力，但是，受制于缺少编制、收入低、工作压力大，地方环保部门很难将环境政策、法律、管理方面的专有人才安排到这个岗位，多数是计算机专业的信息技术人才兼职从事信息录入、发布和管理工作。因此，人员流动性很大，服务水平难以保证。同时，由于不属于在编人员，实际工作人员却无法参加上级环保部门举办的培训，难以通过培训提高业务水平。而经济欠发达地方则没有财力聘请合同制雇员，正在靠极少的人力超负荷地工作，承担着很大的工作压力。同时，多个受访环保部门反映，虽然环保在线监测和信息发布平台已经建立起来，但是由于检测设备维护成本巨大，多依靠企业投资建设，而企业基于自身利益考虑，不愿投入建设监测设备，导致无法持续获得和发布在线监测信息。

（二）涉密、敏感信息认定标准不明，认定程序操作性不强

《环境信息公开办法（试行）》第十二条规定：“环保部门不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府环境信息。但是，经权利人同意或者环保部门认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府环境信息，可以予以公开。”

实践中，直接工作人员分不清究竟哪些环境信息属于涉密信息、如何界定，遇有把握不清的问题时，如果向有关部门反映往往得到的仍然是含混不明的答复，且请示程序无规则可寻。因此，具体工作人员为了避免因公开不应公开的信息而承担责任，有意无意扩大了“涉密信息”的范围，不仅对于一些敏感的环境污染信息，甚至是环境影响评价报告书也不予。同时，政府环境信息公开与企业环境信息公开的权责关系不明确，根据《环境信息公开办法（试行）》第十九条、第二十条的规定，企业环境信息以自愿公开为原则，以强制公开为例外。对涉及企业污染排放信息公开的申请，因企业不愿意“自己给自己买了一个手铐”，环保部门则担心被企业诉侵权，也不公开该监测数据。

根据调研对象的反映，在环保官员看来，如下几类信息公开的难度最大：1) 主要污染物减排指标分配及其落实情况；2) 环境统计和环境调查信息，特别是涉及应用水水源水质、土壤环境质量、重金属排放、固体废物、电磁辐射防治情况的信息；3) 环评报告书全本；4) 排污费征收情况，特别是污染因子的排放和排污费的计算；5) 污染源的日常监管信息。

（三）受经济历史等多方面影响，部分环境信息缺乏真实性

调研发现：受经济发展、历史欠账、工作人员避免担责的心态等多方面因素影响，部分环境信

息，特别是数据统计、审批文件存在一定的水分，受访单位对此类信息的公开多采取有意回避、推诿的对策。例如，某地方环保局工作人员坦言：“行政处罚不能公开的原因是处罚与总量减排相矛盾”。也有工作人员说“排污费征收数额公开就行了，我们不公开污染因子是因为我们不想作假。”究其原因，调研对象一语中的：“整个政府中都是踩油门的部门，唯有环保部门是踩刹车的部门。政府招商来的企业，环保部门能怎么办？”

（四）系统内尚未实现信息共享，导致信息公开滞后或无源。

调研发现：系统内的信息共享和沟通制度尚未建立或者没有工作规则，系统内的个别部门拒绝提供必要的环境信息，导致内部信息不统一甚至出现矛盾，使信息公开工作无法开展。以江苏省环保系统为例，2008年以前，省市县三级环保部门陆续建立了36个各种目的、多种因子的环境监测系统，但是，由于没有部门内的合作沟通，各类数据之间非但不能共享，还存在着数据矛盾、信息冲突的情况。直至2011年江苏省环境保护厅信息中心开创性地搭建起“生态环境监测系统”，在国家领导人和省厅领导的肯定与支持下，目前已逐步将江苏省内各级各类环境信息收集、纳入到一个统一的技术平台上，部分实现了省内三级8个环境监测系统的信息共享，称为“1831平台”。

（五）两点担心使信息公开工作以被动、应付为主

调研发现：虽然所有受访对象均承认信息公开、公众参与对促进环境管理具有重要价值，可以帮助环保部门应对经济发展部门所带来的压力。但是，他们普遍具有两方面的困惑与担忧。

1) 担心信息公开引发公众非理性参与

所有受访对象都不约而同的表达了对于公众参与盲目非理性的担心，认为“环境作为公共利益很容易被一些人利用站在道德的制高点上，民意绑架政府”，因而环保部门主张环境信息不能简单地全部公开，应当有选择、定向公开，且配合其他手段进行。实例：目前深圳每天产生的垃圾量是1.3万吨，预计2015年年底将达到每天2万吨，可以堆起一条8米宽、6米高、80公里长的垃圾长城。为解决这一问题，规划建设日处理垃圾5000吨的深圳市东部垃圾焚烧厂早已被提上议事日程，但是由于选址到哪里，市民就反对到哪里，历时十二年，该垃圾焚烧厂仍然未能建设。对此，调研对象认为正是公众的非理性参与导致真正的公众利益被损害。

2) 担心信息公开触碰其他部门利益

随着信息公开工作的深入进行，不少实际工作中存在的问题，甚至是历史遗留问题被暴露出来，开始“触碰一些人的底线”、“关涉到了一部分人的生死”，导致一些人特别是环保官员被问责，为此，信息公开部门承担了巨大的压力。所以，地方政府仅愿意和重视根据上级部门、当地政府的关于政府信息公开评价考评标准的要求，组织实施环境信息公开工作，没有能力在工作中关注和回应公众有关环境信息公开的意愿与诉求。相关工作人员以保住自己的工作饭碗为目的，消极被动地工作，以避免自己被问责。

小结:

调研结果向我们展示的不仅是地方环保部门关于环境信息公开工作的基本情况和工作人员的努力与压力，也使我们真切地认识到信息化时代对政府部门长期以来形成的管理思路和工作方法带来了重大的冲击。无论是主管领导还是工作人员“对历史过往的功过对错、对现实工作的复杂繁重”都有着自己的衡量与判断，他们一边由于历史遗留问题和担心责任追究，难以直言自己的真实想法，回避着自己和所在部门在信息公开中存在的不当行为，一边又心怀希望、向往有序而有尊严的生活环境。调研发现，他们在集体访谈中、在个别访谈中的态度与表述很是不同，谈及成绩时多虚论浮谈，谈及问题时多含糊其辞，谈及困难与困惑时则多慷慨和激动。

囿于时间和调研对象数量的限制，调研结果的真实性、客观性和全面性的确存在可供商榷之处。但是，课题组已经尽了最大程度的努力，试图发现真实问题、找到解决办法。

III .原因分析与对策建议

课题组发现，相比发现地方政府环境信息公开实施机制的困难而言，探究地方政府实施环境信息公开不畅这一现象的背后之根源是更加艰难的工作。仅有六地实地调研的资料尚不能支撑这样的分析，我们通过持续地思考和参与各种信息公开有关的研讨会，初步形成本部分内容。本部分提出了三方面原因的分析，并用实际案例佐证提出的对策建议。

一、 阻碍地方政府实施环境信息公开的原因分析

毫无疑问，阻碍地方政府实施环境信息公开的表象原因有很多，地区经济发展不平衡、领导不重视、企业数量多难监管、公众参与理性不高等等，然而，产生上述问题的根源何在？我们试着从以下三方面进行分析。

（一）环境信息公开的政策与法规重叠，效力层级不清、操作性差

近年来，国务院、环保部以及地方人民政府针对政府环境信息公开，颁布了一系列的专门政策和法律文件，同时，还有很多隐含在相关环境管理法律文件中的规定。本课题从海量的地方政府文件中遴选出的有代表性的环境信息公开地方规范文件，虽尚不全面，但已有足足百页之多。但是，细读这些政策性、法律性文件，不难发现，这些文件的内容重叠、重复，原则性强、操作性差，致使工作繁忙、缺乏技能培训的地方环保部门及工作人员很难清晰地认识到哪个政策、哪条规定是重要的，哪条规范是必须实施的，以及如何应对没有条件实施的情况。因此，在“依法行政”思想尚未完全全面树立的情况下，有些地方环保工作人员干脆放弃对文件的解读和学习，甚至有多位直接从事环境信息公开工作的人员坦言，“没时间”、“感觉没有用”，根本没有通读过《环境信息公开办法（试行）》这一直接、重要的规范文件。

我们认为，密集地、重复性地立法和发布文件，非但不能引起地方的重视和落实，反而容易破坏地方的工作计划和节奏，致使个别地方个别领导忙于应付、等靠上级指令，被动工作、推诿责任。

（二）受传统环境管制思想影响，不能正确认识公众参与的作用

始于上世纪 70 年代末建立起来的环境管理体制，主要建构在政府监督企业、企业被动实施、公众无权参与的强制管理基础上，尽管本世纪之初，通过《环境影响评价法》《清洁生产促进法》等新型环境立法，强调只有建立“政府监管与公众参与、企业自觉”的环境治理机制方能为实现生态发展模式转型提供环保服务。但是，受传统官场文化、各地各级政府以 GDP 考核为核心任务、以及角逐经济与政治利益、政府主导市场竞争等不良风气的影响，各级各地环保部门在同级人民政府职能部门中始终处于弱势地位。因此，地方环保部门和工作人员，对于如何构建新型环境管理机制、公众参与对改善环境问题到底能有多大积极作用，公众参与是否会对环保部门的直接利益产生不良

影响，还有没认识到位。因此，对公众参与环保“担忧多于欣赏，防范多于沟通。”地方环保部门及其工作人员面对日益专业化、曝光地方环保弊病的 NGO 组织，“放不下身段，不愿意、不甘心主动接触”，认为只有听命和服从于政府指挥、不添乱的 NGO 才是可靠的。课题调研中，有很多环保人员均反复强调，公众参与情绪化严重、不理性、不可靠、不可信。

我们认为，目前不仅存在是政府信用危机，还存在着公众信用危机。政府与公众沟通渠道的单一与不畅，是产生社会信用危机的根源，在严峻的环境污染形势下，这种信用危机更加凸现出来。

（三）基层领导与工作人员的新技术运用能力不等

新媒体时代，各种新技术突飞猛进，而环境累积问题也呈现出爆发式涌现。在各级人民政府给予地方环保部门的办公经费紧张、难以扩充编制，掌握技术的年轻人难以进入基层环保工作领导层，多数基层环保信息工作的负责人是 40 岁、50 岁的中年人。他们承担着多项工作的领导职责，没有时间和机会参与提升工作技能的学习与培训。在领导那些熟练地掌握着新技术、工作在第一线的 30 岁、20 岁的年轻人时，他们一方面仍然抱有听命上级、听命本级政府指令，力图不出错的保守心理，一方面又不愿虚心承认自己在新技术及其操作上的盲区。这些领导一方面顾虑公布企业的环境处罚信息、环评文件会涉及企业的商业秘密，会得罪“有钱人”及其背后的“有权人”，于是，不敢公开涉及企业的环境信息；另一方面顾虑年轻的下属擅自披露信息。因此，出现了信息公开工作审批流程多、负责人少、事事过问、层层批示、人人推诿的情况。

我们认为，部分基层领导与工作人员的新技术运用能力不足，工作主动性不高，主要是由于编制所限，掌握技术的年轻人才难以进入相关领导岗位，而现有的领导和工作人员缺乏必要的办公设备和工作技能培训，并且普遍承担较高的工作量和强度，却享有较低的工资水平。

二、地方政府环境信息公开的有益探索

不可否认的是，各地各级环保部门为了应对环境危机，在实施政府信息公开的工作中，正在努力提高政府环境信息公开的规范性和透明度，探索出了不少行之有效的良好对策。我们认为，六地调研对象中，值得研究和推广的经验有以下三个方面：

（一）江苏省环保厅经验：创建生态环境监测平台，实现系统内信息公开与共享

江苏省环境厅信息中心，把自己创建的生态环境监测平台简称为“1831”，其中，“1”是建设一个全省共享的生态环境监控平台；“8”是集成饮用水水源地、流域水环境、大气环境、重点污染源、机动车尾气、辐射环境、危险废物、应急风险源8个子监控系统；“3”是组建省市县三级生态监控中心，并统一归口管理自动监控系统；“1”是出台一套生态环境监测管理办法，实现对全省生态环境的现代化监控。

“1831”目标是实现“一个桌面、一张图、一张网、一个数据中心、一个展示大厅、一个移动平台、一个数据交换平台、一套信息服务应用体系”。待全部信息联网后，江苏省环保系统的所有人员都可以通过各自的账号密码登陆该平台，查阅各项环保监控信息、事项办理和结果，真正实现办公信息化。目前，1831内网已经实现全面信息公开、透明和共享。在该系统的支持下，在江苏省环保厅的网站上的数据中心栏目中，对于水气声各项环境质量，以及污染源监督检测结果进行公布。同时，自2013年3月1日开始，江苏省环保厅开始每日对外公布个城市的生态环境监控指数及其排名。同时，对国控840家重点污染源企业进行在线监督，每日依据在线监测数据，公布多家国控重点污染源的监控异常情况，并说明原因以及时间。

总结“1831平台”创建经验，信息中心主任坦言：有领导的支持、有强烈的责任心是第一位的。其次，需要开放的心态，勇以公开促公开。他们将各地、各部门和各污染企业的环境信息共享程度在网上全部公开并对比，同时在微博上开展“1831”拍砖行动，通过公众舆论的压力，迫使其公开信息。

江苏省环保厅生态环境监测平台网络截图



江苏省生态环境监测指数曝光台网络截图（一）



江苏省生态环境监测指数曝光台网络截图（二）



（二）宁波市环保局经验：创建政务版、企业版和公众版，提高环境信息公开的友好性

宁波市环保局受到自己在 IPE 与 NRDC 发布的 PITI 评价报告中位居高分的鼓舞，不仅重视上级环保和本市政府的有关评价指标要求，而且，开始关注和重视来自公众的意见和要求。一方面主动扩大了政府信息公开的范围。如，宁波市环保局官网的信息公开目录包括法定公开目录和补充公开目录两大部分，分二级类别设置。法定公开目录包括机构概况、法规公文、政府决策、工作信息、行政执法、人事信息、财政信息 7 个一级类别、21 个二级类别；补充公开目录包括地区（行业）介绍、政策信息、工作信息、社会监督、公共服务、办事指南 6 个一级类别、13 个二级类别。另一方面，在宁波市政府聘请的第三方评价机构的指导下，不断改进网站设计，以醒目的方式、突出公众关心的环境信息，例如，将该局官网分为政务版、企业版和公众版，全部信息均在相应板块下分门别类展开，内容简洁、针对性强、使用便利，大大提高了各方面利用者的满意度。

（三）深圳市人居与环境委员会经验：据实立法、严格执法，有效监督和激励企业信息公开

《深圳经济特区环境保护条例》第二十九条规定“环保部门应当建立排污者环保诚信档案，记录其环保诚信信息，将遵守环保法律、法规，承担环保社会责任等情况载入诚信档案，并向社会公开。排污者的环保诚信信息应当作为环境监督管理、财政支持、政府采购的参考依据，并可以作为

银行信贷、外贸出口、企业信用和企业上市等方面的参考依据。”同时，该条例第四十六条规定：“环保部门认定的造成严重环境污染的排污者，应当在环保部门公布名单之日起一年内，每季度在所在地主要媒体、相邻社区以及敏感点如实公布其污染物排放情况和所采取的环境保护措施等环境信息，并将向社会公布的情况报环保部门备案。鼓励其他排污者主动将自身的环境信息通过新闻媒体、互联网等方式向社会公开或者发布企业年度环境报告。环保部门可以对企业公布的环境信息或者年度环境报告进行核查，将企业遵守环保法律、法规并自愿、真实公开环境信息的情况，载入环保诚信档案。同时，依据该条例第六十八条、第六十九条、第七十二条规定被吊销排污许可证的，排污者应当按照环保部门的要求进行整改，并在所在地主要媒体上公开道歉和承诺。”

为此，深圳市人居与环境委员会自 2011 年开始，对其辖区内 800 多家企业进行了企业环境信用评价，将企业按照评价结果高低划分为绿、蓝、黄、红四级，并通过信息配对，将评价结果定向披露给企业产品的主要客户、银行、银监会等部门，通过绿色采购、政府采购、绿色信贷等方式，使得黄、红的企业可能无法继续获得订单或者信贷受限，最终促进企业的重视和整改，从而利用定向信息公开有效地激励企业更加重视减排与环境信息公开。

（四）合肥市环保局经验：重视与环保民间组织互动，注重工作能力培训

合肥市环保局重视与当地环保组织的联系与互动。如，定期与“绿满江淮”等当地有影响的环保民间组织进行座谈。环境信息公开的主管领导获知民间 PITI 评估报告发布信息后，主动邀请公众环境研究中心的人员及本课题组成员与本局环境信息公开有关人员共同座谈，一边认真学习 PITI 的评分体系，一边对照评分指标检查了本局环境信息公开工作，并与课题组人员进行了全面交流。合肥市环保局从单位内部选拔出有较强计算机能力又熟悉业务的骨干组建了网络信息员队伍。信息中心定期对网络信息员进行信息化技术培训，至 2013 年 6 月，已举办过六期信息化建设培训班。通过以点带面，推动了环保局的信息化建设。同时，该局还创建了信息网站手机版，实现了从电脑单一载体向手机等无线终端和电脑并举的多元载体的转变。利用这些技术，信息网站用户得以第一时间收取短信通知、邮件通知，并可进行短信满意度回复、邮件回复等，回复数据也将同步更新到管理数据库，对办事过程同步监督，对办事结果进行满意率监督。

三、改善的对策与建议

地方的有益经验和可能的原因分析，为我们探究化解地方政府环境信息公开困境之对策提供了参考，打开了思路。基于此，我们初步提出如下几点建议：

第一，立法机关和学者要认真研究环境信息公开制度与保密法、环评法以及档案管理法、责任追究机制等制度的关系，通过完善相关立法、克服工作难点、规范工作行为，提高立法对实务工作的指导和规范作用。

第二，环保部门要认真研究环境信息公开与宣教及其他环境管理工作的关联性，努力构建一套能够整合和提高环境管理工作合力的工作机制。

建议各省级环保部门认真学习江苏省环保厅的做法，首先着眼于实现系统内的信息公开、透明与共享，通过合并已有监测网络、实现监测数据的统一、共享，进而，对外提高政府环境信息公开的真实性、可信度，对内从上而下地带动市县区基层环保部门的环境信息公开实施能力。同时，以政府环境信息公开权威性、公信力，化解经济发展部门带给环保工作的压力。

第三，环保部门领导要正确认识环保 NGO 的作用，努力构建和发挥政府与公众在环境治理中的合力。

建议各级环保部门领导学习江苏省环保厅信息中心、合肥市环保局主管领导的做法，放下身段，主动回应公众和环保 NGO 要求，加强交流与沟通。发现和发挥环保 NGO 对环境治理、信息公开的积极作用，及时发现环境管理工作的失误，及早纠正可能存在的监管风险，克服环境管理在发现和处罚违法行为中存在的盲点，减轻环境管理的工作量。

第四，各级环保部门应根据地方文化、经济与民族等区域特色，制定务实可行的工作指南。规范工作、提高效率。

建议各级环保部门学习深圳市人居环境委员会的做法，重视地方性法规作用，认真研究本区域的环境问题与工作重点，制定务实可行的管理制度、工作规范。同时，严格依法依规工作，改变依赖上级、严控下级工作作风，建立和规范信息公开工作规范，提高信息公开的效率，减少基层部门以及直接工作人员的压力，释放和调动他们的工作积极性。

第五，各级环保部门要定期举办信息公开的能力培训。逐步规范环境信息的收集与编制，提高信息工作人员对各类信息性质的分析和辨别能力，统一和提高政府环境信息公开的服务水平。

建议各级环保部门学习合肥市、邢台市、贵阳市等地方环保部门的做法，不但重视和积极参与上级部门的政策培训，还关注和参与环保 NGO 组织的信息公开能力培训，针对本部门情况与问题，制定改善计划与工作方案。

第六，加强区域环保机关的交流与合作，有条件地向社会第三方购买服务，缓解信息公开工作的人力资源紧张及资金不足，规范和提升信息服务质量。

附件 1. 调研提纲

《地方环境信息公开实施机制研究》调研提纲

感谢您在百忙之中接受我们的访谈！

我们郑重承诺：访谈中涉及贵单位和您个人意见的内容，我们将严格保密，绝不以任何途径、任何方式公开贵单位和您个人的身份信息。

一、关于信息公开的机构建设

1. 贵单位有无设立专门负责环境信息工作的机构，该机构人员及构成？

未设专门机构的，由哪部门分管？专职人员和兼职人员的构成？

2. 环境信息工作人员有无进行过培训？请简单介绍一下培训机构和培训内容。

3. 贵单位有无制定专门的环境信息工作流程或工作规范？请简单介绍一下流程、规范的制定过程？

4. 环境信息公开有无专门经费，近年来有无变化？经费的主要用途与缺口？

二、关于信息公开的工作情况

1. 除环境信息公开办法规定的 17 类应主动公开的环境信息外，您认为还有哪些政府环境信息也有必要公开？

2. 17 类应主动公开的环境信息中，您认为有哪些信息是环保部门不宜或不方便公开的？请简单说明原因。

3. 环保部门在受理环境信息公开申请工作中遇到了哪些困难？

4. 贵单位对提出环境信息公开申请的人次有无专门统计，请简单介绍一下概况？如何回复信息公开申请，有无工作流程或工作规范，请简单介绍一下？针对贵单位的回复意见，申请人有无提起过行政复议和诉讼？请简单介绍一下典型案例的情况。

5. 信息公开工作与环保局哪些工作的联系最密切？环境信息工作与其他工作如何配合？

6. 环境信息公开对企业排污监管起到哪些直接的影响？请举例说明

三、关于信息公开的建议

1. 作为市民，您认为环境信息公开对您的生活有哪些影响？作为环保官员，您如何看待环境信息公开工作？

2. 您如何看待公众参与环境管理？

3.您认为政府环境信息在制作、获取、整理、加工中存在哪些困难？您有何改善的建议？

非常感谢您的大力合作与支持！

中国政法大学地方环境信息公开实施机制研究项目组

2013年4月

附件 2. 调研前对调研对象的了解范例

关于宁波市环保局 政府信息公开情况的调研前材料整理

一、PITI 评价中宁波市环保局的信息公开评价结果

公众环境研究中心（简称 IPE），从 2008 年起已连续四年向社会发布对 113 个城市的 PITI 指数评价报告，其中，宁波市在评价中得分最高，总分均排名第一，且得分一直处于上升势头（见表 1）。宁波市环保局的污染源监管信息工作的完成情况在全国名列前茅，且持续进步。

在各分项指标中，我们可以看出，宁波市环保局在日常监管信息公示、信访投诉案件及其处理结果公示、环评竣工验收结果公示、排污收费相关公示和依申请公开情况等五个方面完成尤为突出，几乎没有失分；失分较多的为污染企业集中整治、清洁生产审核公示和企业环境行为整体评价，虽然逐年有所上升，但是三项整体得分率仍然只有 45%。

表 1：2008–2012 年度宁波市 PITI 年度得分明细表³

年度	排名	PITI 指数总分	分项统计								比第二名多出分数（城市）
			日常监管信息公示 (28)	污染企业集中整治 (8)	清洁生产审核公示 (8)	企业环境行为整体评价 (8)	信访、投诉案件及其处理结果公示 (18)	环评及竣工验收结果公示 (8)	排污收费相关公示 (4)	依申请公开情况 (18)	
2012	1	85.3	28	5.2	4	1.6	16.9	7.6	4	18	10.4(东莞)
2011	1	83.7	28	4.6	3.6	1.6	16.9	7.6	3.4	18	0.4(深圳)
2009–2010	1	82.1	28	2.6	4	1.6	16.9	7.6	3.4	18	7.6(深圳)
2008	1	72.9	23.1	4.2	3.2	4.2	16.2	7.2	2	12.8	6.3(合肥)

三、宁波市环保局的网站建设及相关信息公开情况⁴

宁波市环保局的官网为宁波环保网。（如图 1）根据首页的网站导航栏，宁波环保网的内容主要包括政务公开、环保专栏、在线服务、公众参与等 4 个一级目录和机构职能、规划计划、工作动态等 30 个二级目录。

³ 数据来源：公众环境研究中心，国际自然资源保护协会《113 个城市污染源信息公开指数（PITI）年度评价结果》，四年评价报告。

⁴ 根据《环境信息公开办法》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。”目前政府网站为最为重要的信息公开平台，同时受到地域限制，前期材料收集阶段仅对于宁波市环保局网站的信息公开情况进行调查。



图 1：宁波环保网首页截图⁵

宁波市环保局又在首页底部设置了站内导航功能。(如图 2) 该站内导航功能任意按钮可以连接到相关网页。



⁵ 网页地址：<http://www.nbepb.gov.cn/>。浏览日期：2013 年 6 月 18 日。

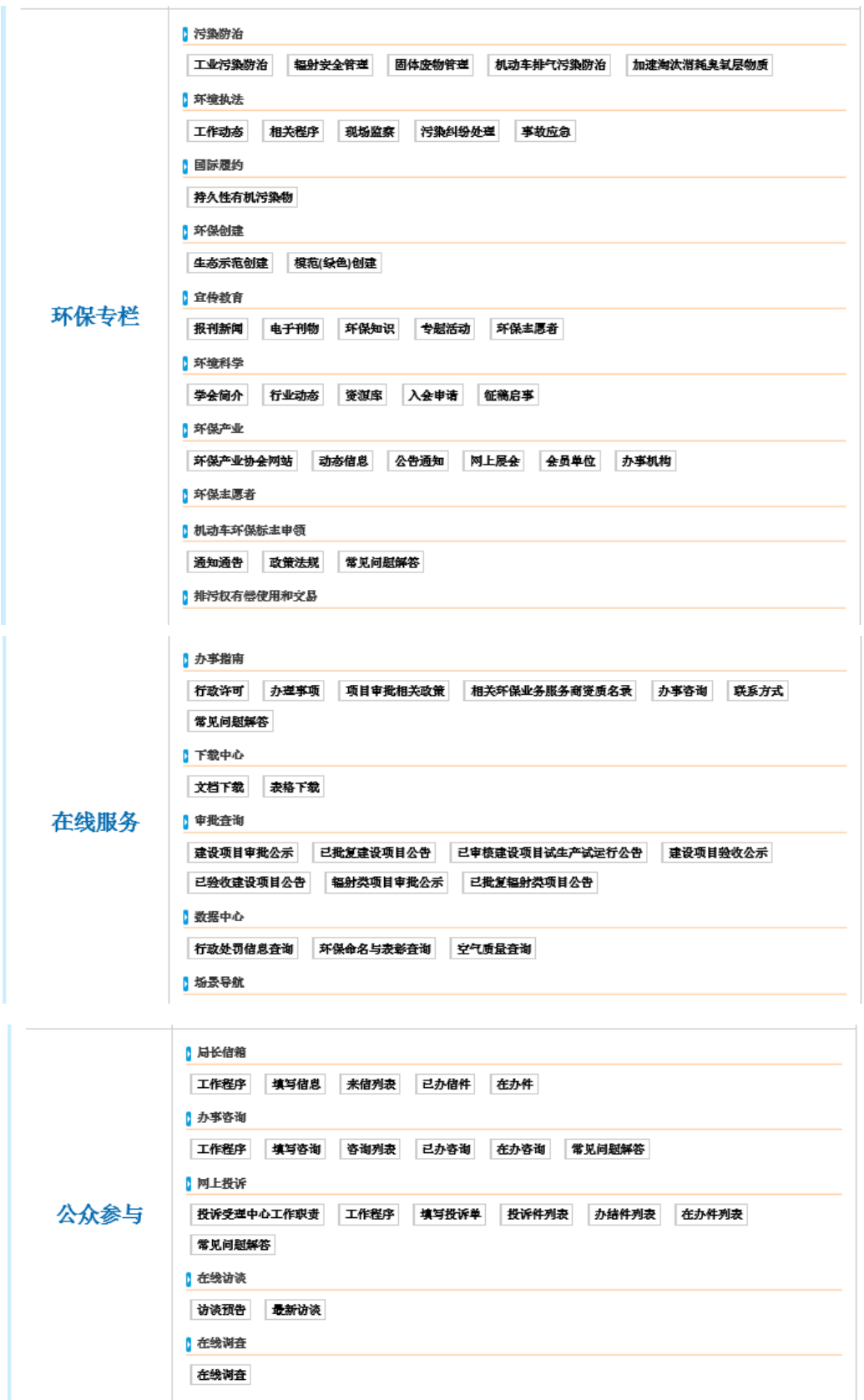


图 2：宁波市环保局网站站内导航

除此之外，在网页的右侧还专门设置了“环保局网上服务事项场景导航”。（如图3）

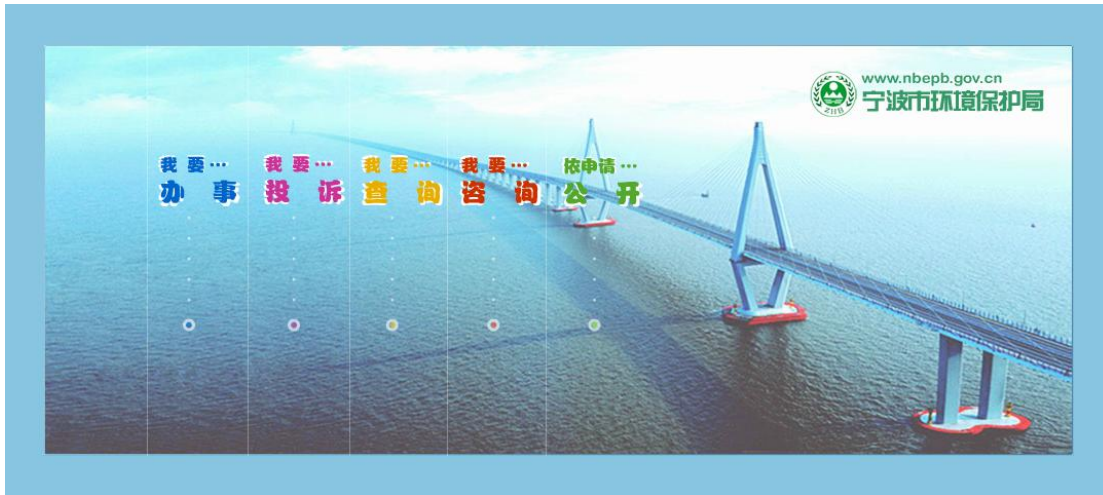


图3：宁波环保局网上服务事项场景导航

该导航相对于站内导航更加侧重于公众环境信息的查询和公众参与。公众可以根据需要进入到以下五个目录内，查询信息、办理事项。（具体信息内容参见表2）

表2：宁波市环保局网上服务事项场景导航内容汇总

一级目录	二级目录	涉及内容
我要办理	建设项目类	1.建设项目环境影响评价文件审批
		2.环境应性评价文件重新审核
		3.建设项目试生产或试运行审核
		4.建设项目竣工环境保护验收
	污染控制类	1.排污许可证核发
		2.向大气排放转炉气等可燃气体的批注
		3.夜间建筑施工作业资格
		4.污染防治设施的拆除和闲置许可
		5.辐射安全许可证核发（委托审批）
		6.放射性同位素转让（购买）初审
		7.宁波市外地机动车转入环保审核
		8.机动车环保检验合格标志核发
	固体废物管理类	1.危险废物转移许可
		2.医疗废物集中处置单位的危险废物经营许可证核发
		3.危险废物经营许可证申请初审
		4.有毒化学品进出口环境管理登记地方初审
		5.限制进口类可用作原料固体废物申请初审
	综合业务类	1.环境质量委托检测
		2.ISO4001 环境管理体系认证守法证明办理
		3.上市公司环保核查办理
		4.环境保护设置运营资质初审
		5.环保专项资金申请
		6.宁波环保模范（绿色）单位创建
7.宁波市级生态村创建		

		8.宁波市级生态乡镇（街道）创建	
		9.浙江省级生态乡镇（街道）创建	
		10.浙江省省级生态县（市、区）创建	
		11.国家级生态村创建	
		12.国家级生态乡镇（街道）创建	
		13.国家级生态县（市、区）创建	
我要投诉	投诉受理中心工作职责		
	工作程序		
	填写投诉单		
	投诉件列表		
	办结件列表		
	在办件列表		
我要查询	宁波市环境质量状况	空气质量日报	
		空气质量预报	
	宁波市重点污染源监管情况	1.重点监管企业名单	
		2.企业环境行为整体评价	
		3.强制性清洁生产审核	
		4.上市公司环保核查	
		5.污染减排情况	
		6.违法违规记录	
		7.重点行业、区域整治	
		8.排污费征收公告	
		9.污染源在线监测季报表	
	建设项目审批和验收进度		
	相关环保业务服务商资质名录		
	环保命名和表彰		
宁波市环保系统通讯联系方式			
我要咨询	工作程序		
	填写咨询		
	咨询列表		
	已办咨询		
	在办咨询		
	常见问题解答	环境影响评价和项目审批	
		综合业务办理	
		环保政策	
		污染排放和环保监测监察	
		机动车排气污染防治	
		固体废物管理	
		排污费征收	
		环保投诉	
		其它问题	
依申请公开	申请表格		

三、宁波市环保局政府信息公开情况

1. 公开范围

宁波市环境保护局主动向社会公开的信息范围参见《宁波市环境保护局政府信息公开目录》(附件一)。环境保护信息包括法定公开目录和补充公开目录两大部分,分二级类别设置。法定公开目录包括机构概况、法规公文、政府决策、工作信息、行政执法、人事信息、财政信息 7 个一级类别、21 个二级类别,补充公开目录包括地区(行业)介绍、政策信息、工作信息、社会监督、公共服务、办事指南 6 个一级类别、13 个二级类别。

2. 公开方式

宁波市环境保护局依法公开的政府信息主要是通过宁波市环境保护局网站(<http://www.nbepb.gov.cn>)和宁波市政府门户网站政府站(<http://gtog.ningbo.gov.cn>)公开,另以新闻发布会、报刊、广播、电视、等其他辅助方式公开。公民、法人和其他组织也可以在宁波市行政服务中心办事大厅、宁波市档案馆、有线电视、114 号码百事通以及宁波市环境保护局设立的政府信息公开查阅室进行查阅。

3. 公开时限

凡属主动公开范围的政府信息,宁波市环境保护局将自该政府信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开。法律、法规对政府信息公开的期限另有规定的,从其规定。

4. 2008 年-2012 年主动公开情况

根据宁波市环保局 2008-2012 年政府信息公开年报,现将宁波市环保局近几年环境信息主动公开的数据整理如下(表 3):

表 3: 2008-2012 年宁波市环保局主动公开情况一览表

年份	共计	类别	细目	数量	小计	比例
2012	588	政策法规类	政府决策	115	148	25%
			法规公文	33		
		业务类	工作信息	358	440	75%
			行政执法	64		
财政信息	18					
2011	649	政策法规类	政府决策	101	110	17%
			法规公文	9		
		业务类	工作信息	448	539	83%
			行政执法	72		
财政信息	19					
2010	401	政策法规类	政府决策	36	55	14%
			法规公文	19		
		业务类	工作信息	216	346	86%
			行政执法	125		
财政信息	5					
2009	462	政策法规类	政府决策	35	107	23%

			法规公文	72		
		业务类	工作信息	244	335	77%
			行政执法	104		
			财政信息	7		
2008	1355	政策法规类	政府决策	280	382	28%
			法规公文	102		
		业务类	工作信息	136	968	71%
			行政执法	792		
			财政信息	23		
			人事信息	16		
		便民服务类	公共服务	1	5	0.37%
			办事指南	3		
			社会监督	1		

四、宁波市环保局政府信息公开依申请公开情况

1. 受理机构

宁波市环境保护局的政府信息公开受理机构为宁波市环境保护局办公室，宁波市环境保护局政府信息公开查阅室（和投诉处理中心合署办公）负责做好政府信息公开查阅的日常管理和接待工作。

2. 申请的条件

公民、法人或者其他组织可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向宁波市环境保护局申请获取相关政府信息。

外国人和外国组织申请获取依申请公开的政府信息的，根据国际法规定的原则，按照对等的原则处理。

3. 提出申请

具体申请方式有三种：

①通过互联网提出申请。申请人可以在宁波市人民政府门户网站上直接填写《申请表》，具体网址为 <http://zfxx.ningbo.gov.cn>；申请人填写后提交即可。

②当场申请。申请人可以到宁波市环境保护局设立的政府信息公开查阅室，当场提出申请。

③信函、电报、传真申请。申请人通过信函方式提出申请的，请在信封左下角注明“政府信息公开申请”的字样；申请人通过电报、传真方式提出申请的，请相应注明“政府信息公开申请”的字样。

申请人以方式①或方式③提出申请时，宁波市环境保护局认为需要当面核实有关证明的，可以要求申请人到宁波市环境保护局设立的政府信息公开查阅室接受核实。

宁波市环境保护局不直接受理通过电话方式提出的申请，但申请人可以通过电话咨询相应的申请事项。

4. 申请办理及期限

宁波市环境保护局收到政府信息公开申请，能够当场答复的，应当当场予以答复；不能当场答复的，应当自收到申请之日起 15 个工作日内予以答复；如需延长答复期限的，经政府信息公开工作机构负责人同意，告知申请人，延长答复的期限最长不得超过 15 个工作日。

5. 需要提交的材料目录

公民申请需要提交以下材料：

- (1) 《宁波市依申请公开政府信息申请表》。
- (2) 申请人身份证复印件或户籍证明。
- (3) 低收入者证明（申请减免费用者提供）。
- (4) 委托他人代办时提供代办人身份证复印件和委托授权书。

法人或其它组织申请需提供以下材料：

- (1) 《宁波市依申请公开政府信息申请表》。
- (2) 经办人身份证复印件。
- (3) 机构代码证复印件（加盖公章）。
- (4) 法定代表人或主要负责人身份证复印件。
- (5) 授权委托书（加盖公章）。

6. 收费情况

宁波市环境保护局依照国家规定收取信息检索、传递与复制的成本费。申请人确有经济困难的，凭有关证明，可减免相关费用。

7. 2008-2012 年依申请公开情况

根据宁波市环保局 2008-2012 年政府信息公开年报，现将宁波市环保局近几年环境信息依申请公开的数据整理如下（表 4）：

表 4：2008-2012 年宁波市环保局依申请公开情况一览表

年份	受理申请数	受理方式	涉及内容	按时答复	公开数	不予公开数	不予公开的原因	提起复议	提起诉讼
2012	12	网上申请	主要涉及 PM2.5 监测情况、在线监测企业名单、受到环境行政处罚的企业名单等内容	12	5	7	按规定不能公开的为 1 件，不属于环保局职能范围公开的为 4 件，部分公开信息为 1 件，不存在信息为 1 件	0	0
2011	7	网上申请	主要涉及年度工作总结、行政处罚、排污申报登记以及污染企业调查等内容	7	5	2	按规定不能公开的为 2 件	0	0

2010	6	网上申请	主要涉及年度工作总结、行政处罚、排污申报登记以及污染企业调查等内容	5	5	1	截止年度报告完成日,尚未到达公开时限	0	0
2009	5	网上申请	主要涉及年度工作计划、行政处罚、环保验收等内容	5	3	2	未能提供的相关政府信息主要为依申请公开个人银行信用情况和需要现场调处的环境信访,回复中已明确告知受理单位和受理途径。	0	0
2008	3	网上申请	涉及到生态市建设、环境满意度调查及镇海区环境信访调处情况等方面,主要用于社会实践材料和重点项目信访评估报告的撰写	3	2	1	不属于本机关职能,已告知镇海局详细联系方式。	0	0

五、几点疑问

通过 IPE 评价和调研组对于宁波市环保局环境信息公开情况的前期资料收集,我们可以看出,无疑宁波市的政府环境信息公开工作在全国都是做得最好的。这不仅体现在信息的系统性、及时性等方面,也体现在用户的友好性方面。宁波市环保局网站的两个导航系统和搜索功能都为公众查阅需要的环境信息提供了巨大的方便。

当然通过资料的收集和前期与宁波市环保局所进行的联系,我们也产生了一些疑问⁶:

第一,三级环保局的信息如何共享

除了宁波市环保信息工作完成情况在全国名列前茅外,通过宁波市环保局首页下方的链接,调研组也访问了宁波市各区县环保局的网站。我们发现,余姚、慈溪、象山等区县级环保局的网站建设和信息公开工作完成的同样出色。

以余姚为例,不仅环境信息公开导航部分内容完整充分,同时在线办理、公众参与、行政处罚、行政许可、排污收费等各部分,信息充分、更新及时。(图4)

⁶ 以下疑问,为信息收集过程中,针对宁波市环保局网上信息公开的个性化问题,对于地方政府环境信息公开实施机制的共性问题,在调研提纲中已经列出,在此不再重复展开。同时,这些疑问的前提是宁波市环保局在环境信息公开工作中完成的最为出色,所以以下的疑问主要是针对其突出与其他地方的工作所进行的深入原因挖掘,而非质疑。



图 4 余姚环保局首页部分截图

不仅余姚如此，宁波市下属其他区县级环保局同样如此。区县级环保局信息公开工作做到如此高的水平是我们在其他省市所未曾发现的。同时，前面的一些地市级环保局均反映人员配备不足等困境，那么宁波市的区县级环保局能将环境信息公开工作做好的原因是什么？他们是否遇到了人员、资金等方面的困难？如何克服？省市县三级如何进行有效的信息共享和相互支持？是课题组的一个方面的疑问。

第二，未查询到重点污染源监控信息的每小时播报。

IPE《瓶颈·突破：113个城市污染源监管信息公开指数（PITI）2012年度评价结果》指出：“自2013年开始，宁波市环保局对其国控、省控、市控重点污染源的在线监测数据进行每小时一次的报告，其中废水污染源包括 pH, COD 的浓度值，以及废水的排放量；废气污染源包括二氧化硫、烟尘、Nox、烟气的浓度值，以及废气的排放量。”但调研组在 2013 年 6 月 17 日-19 日在对宁波市环保局网站进行查询时，并未发现相关内容。⁷

对于污染源的在线监测，只有“污染源的在线监测季报”（图 5）。

⁷ 调研当时，《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》和《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》尚未生效。



图 5：宁波市国控企业污染源在线监测季报截图

在重点企业环境信息公开栏目中，除了“企业基本信息”子栏目中包含企业注册登记、联系方式等基本信息外，“建设项目管理”、“主要污染物排放”、“环保行政处罚”“环境问题投诉”其他四个子栏目内均无任何信息。（图 5）



图 6：宁波市重点企业环境信息公开截图

而同时，在宁波市环保局网站的数据中心中，虽然环境处罚信息充分且更新迅速，但是“环境监察管理系统”栏目无法打开。（图 7）



图 7：宁波市环保局网站信息中心截图

而以“重点污染源在线监测”所进行的查询，显示结果为“暂无信息”。（图 8）



图 8：对“重点污染源在线监测”的查询截图

对此，我们产生的疑问是：

1. 是由于我们查询方式不当而导致了已经公布的信息没有被有效获得，还是“重点污染源在线监测”每小时的报告已经下线？
2. 如果该报告没有下线，在全国其他地市都还没有公开的情况下，首先公布“重点污染源在线监测”每小时的报告是否遇到了很大的阻力？克服的动力和方法是什么？对于工作有哪些促进作用？

3. 如果该报告已经下线，那其中的原因又是什么？

第三，联系方式通畅性问题。

为了联系调研时间，2013年6月13日-6月18日（除了15日、16日为周末外，其他四天均为法定工作日），调研组曾经试图通过宁波市环保局官网上所公布的联系方式（图10-12）与其取得联系。



图10 宁波环保局职能截图

当前位置: 首页 » 政务公开 » 机构职能 » 内设处室职能

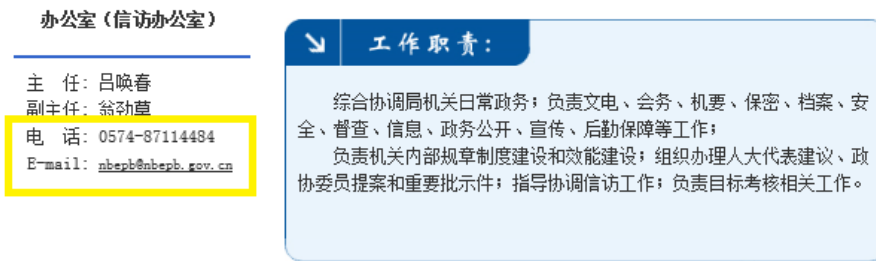


图11 宁波环保局办公室职能及其联系方式截图

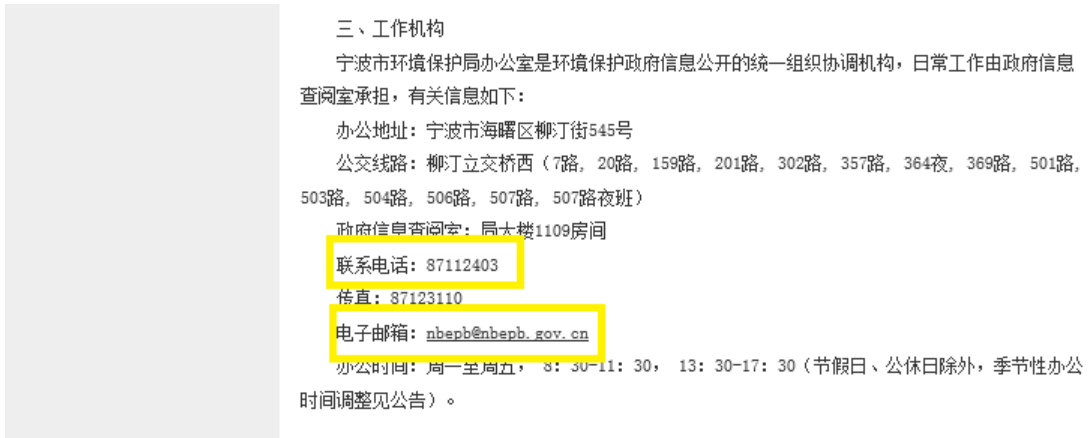


图 12 宁波环保局信息公开指南截图

其中调研组在 6 月 13 日下午两点打通了 0574-87112403 的电话,对方声称为“投诉受理中心”,在告知来意后,对方答复说“调研需要联系办公室”,并告知了办公室的电话 0574-87114484。该电话号码与宁波市环保局官方网站上公开的电话号码相一致。随后调研组在 6 月 13 日、14 日、17 日、18 日,多次致电该电话号码,均无人接听。

同时调研组与 2013 年 6 月 13 日下午三点,向其网站上所公布的电子邮箱发送了调研申请,并附调研提纲。截止 2013 年 6 月 19 日中午 12 点,调研组也没有收到任何回复。

对此,调研组对于宁波市环保局网站上所公布的联系方式的通畅性也产生了一些疑问。

附件 3. 环保部有关信息公开的新规定

关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知

环发[2013]74 号

各省、自治区、直辖市环境保护厅（局），新疆生产建设兵团环境保护局，辽河保护区管理局：

为规范和推进污染源环境监管信息公开，保障公民、法人和其他组织依法获取污染源环境信息的权益，引导公众参与环境保护，促进和谐社会建设，现就加强污染源环境监管信息公开工作通知如下：

一、充分认识污染源环境监管信息公开工作的重要意义

近年来，各地污染源环境信息公开工作有了明显进步，但仍不同程度存在信息公开不及时、不规范等问题。污染源环境监管信息是污染源环境信息的重要组成部分，推进污染源环境监管信息全面、客观、及时公开，有助于保障公民的知情权、参与权和监督权，将排污企业置于公众监督之下，引导公众更加积极地参与环境保护。各级环保部门要充分认识深入推进污染源环境信息公开的重要意义，增强责任感和紧迫感，按照依法规范、公平公正、及时全面、客观真实、便于查询的原则，认真做好污染源环境监管信息公开工作。

二、着力抓好污染源环境监管信息公开各项工作

各级环保部门应总结现有污染源环境监管信息公开工作经验，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》（国务院令第 492 号）和《环境信息公开办法（试行）》（原国家环保总局令第 35 号）等相关法律法规和规范性文件的规定，从信息的公开主体、内容、时限、方式、平台等多方面进一步规范污染源环境监管信息公开工作。

（一）明确信息公开主体

各级环保部门是污染源环境监管信息公开的主管单位，应按照“谁获取谁公开、谁制作谁公开”的原则，公开其直接制作的和从公民、法人或者其他组织获取的污染源环境监管信息。上级环保部门制作的污染源环境监管信息，除按要求公开外，还应在信息产生后 10 个工作日内通报污染源所在地环保部门。各级环保部门内设的总量控制、环境监测、污染防治、环境监察、环境应急等污染源环境监管机构应根据各自职责，提供其制作和获取的污染源环境监管信息，由环保部门负责政府环境信息公开工作的组织机构审核后公开，并依法组织协调、监督考核本部门污染源环境监管信息公开工作。

（二）细化信息公开内容

为更加科学合理地公开污染源环境监管信息，方便群众查询和使用，我部将按照统筹规划、分步实施、从易到难的原则，分批制定并公布《污染源环境监管信息公开目录》。各级环保部门应根据《污染源环境监管信息公开目录》要求，主动公开在污染源环境监管过程中制作和获取的，以一

定形式记录、保存的，不涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的污染源环境监管信息。主要包括重点监控污染源基本情况、污染源监测、总量控制、污染防治、排污费征收、监察执法、行政处罚、环境应急等环境监管信息。开展企业环境行为等级评价的地区应公布企业环境行为等级评价信息。

（三）严格信息公开时限

各级环保部门应从 2013 年 9 月开始主动公开污染源环境监管信息。一般情况下，各级环保部门自该污染源环境监管信息形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开，汇总类信息在年度或季度終了后 20 个工作日内予以公开，污染源自动监控等能即时发布的信息 1 个工作日内予以公开。法律、法规对政府环境信息公开的期限另有规定的，从其规定。

（四）规范信息公开方式

各级环保部门应以网络公开作为污染源环境监管信息公开的主要方式，同时，根据不同污染源环境监管信息的特点，采取在政府公报、报刊上刊登，在广播、电视上播放等各种利于公众知悉的方式，多渠道多途径发布污染源环境监管信息。对公众特别关注的、重大的、统计性的、综合性的污染源环境监管信息，应采取发布新闻通稿、召开新闻发布会和新闻通气会等方式公开。

（五）统一信息公开平台

各级环保部门应加大政府网站的建设力度，以政府网站作为污染源环境监管信息发布的重要平台，以信息全面、界面友好、利于查询为目标，设置专门的污染源环境监管信息公开栏目，主动公开污染源环境监管信息。少数县级环保部门建设网站确有困难的，其辖区内的污染源环境监管信息应由上一级环保部门负责发布，也可由同级地方人民政府网站发布。

企业是污染治理的责任主体，公开其环境信息是企业应履行的社会义务之一。各级环保部门应积极鼓励引导企业进一步增强社会责任感，主动自愿公开环境信息。同时，应按照《中华人民共和国清洁生产促进法》，严格督促污染物排放超过国家或地方规定的排放标准，或重点污染物排放超过总量控制指标的污染严重的企业，以及使用有毒有害原料进行生产或在生产中排放有毒有害物质的企业主动公开相关信息，对不依法主动公布或不按规定要求公布的要依法严肃查处。

三、切实加强对污染源环境监管信息公开工作的监督检查

各级环保部门要高度重视污染源环境监管信息公开工作，明确内部分工，细化工作职责，加强责任考核，将污染源环境监管信息公开工作作为本部门政府环境信息公开工作年度报告的重要组成部分，每年定期公布。上级环保部门要进一步加强对下级环保部门污染源环境监管信息公开工作的监督指导，围绕公开内容是否全面、公开形式是否方便、公开时间是否及时、公开程序是否规范等方面，加强监督检查，定期通报检查情况，确保污染源环境监管信息公开各项工作落到实处。

各省、自治区、直辖市环境保护厅（局）应当在每年 3 月 31 日前向我部报送辖区内污染源环境监管信息公开工作报告。我部将对各地污染源环境监管信息公开情况进行检查评价，评价情况作为对各地环保部门环境监管工作考核的重要内容。

附件：[污染源环境监管信息公开目录（第一批）](#)

环境保护部
2013年7月12日

国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法

（试行）

第一章 总 则

第一条 为加强污染源监督性监测，推进污染源监测信息公开，依据《中华人民共和国政府信息公开条例》、《环境监测管理办法》、《“十二五”主要污染物总量减排考核办法》、《“十二五”主要污染物总量减排监测办法》等有关规定，制定本办法。

第二条 本办法适用于环境保护主管部门对国家重点监控企业和纳入各地年度减排计划且向水体集中直接排放污水的规模化畜禽养殖场（小区）的污染源监督性监测及信息公开工作。其他企业的污染源监督性监测及信息公开工作可参照本办法执行。本办法不适用于突发环境事件的污染源监测及信息公开工作。

本办法所称的污染源监督性监测，是指环境保护主管部门为监督排污单位的污染物排放状况和自行监测工作开展情况组织开展的环境监测活动。

污染源监督性监测数据是开展环境执法和环境管理的重要依据。

第三条 各级环境保护主管部门对污染源监督性监测及信息公开工作实施统一组织、协调、指导、监督和考核。

环境保护主管部门所属的环境监测机构实施污染源监督性监测工作，负责收集、填报、传输和核对辖区内的污染源监督性监测数据，编制监测信息、监测报告等。

第四条 环境保护主管部门应当从人员、用房、设备等方面保障污染源监督性监测工作条件，将污染源监督性监测费用纳入财政预算并足额保障。

第二章 监测计划与实施

第五条 各级环境保护主管部门应当将污染源监督性监测工作纳入环境保护规划，并按照环境管理工作需求组织制定污染源监督性监测工作的年度计划和专项计划。

环境监测机构应当依据环境保护主管部门印发的污染源监督性监测工作的年度计划或专项计划，制定污染源监督性监测工作方案。

第六条 环境监测机构应当根据国家或地方污染物排放（控制）标准、环境影响评价报告书（表）及

其批复、环境监测技术规范以及环境管理的需要，开展监督性监测。

第七条 环境监测机构工作人员在进行污染源监督性监测工作时，须出示有效证件进入排污单位依法开展污染源监督性监测。需要进入军队或保密单位进行监测的，应事先通知被监测单位的主管部门。

环境监测机构工作人员应当为被监测单位保守商业秘密和技术秘密。

第八条 现场采样时，环境监测机构工作人员应认真填写采样记录表、污染源和监测点位示意图等原始监测记录，并由被监测单位签字确认。

被监测单位对样品采集过程有异议的，环境监测机构工作人员应当在原始监测记录上记录异议内容，并由被监测单位签字确认。如被监测单位拒绝签字，环境监测机构工作人员应在原始监测记录上注明。

第九条 环境监测机构在现场采样过程中，有下列情形之一的视为不具备监测条件，环境监测机构可不开展污染源监督性监测，记录原因并及时向同级环境保护主管部门报告：

- （一）被监测单位拒绝环境监测机构工作人员进入的；
- （二）被监测单位的排污口、采样平台不符合环境监测技术规范相关规定，无法保证监测人员人身安全及正常开展监测的；
- （三）被监测单位的污染物不外排，并经地市级（包含省管县）及以上环境保护主管部门确认的；
- （四）全年停产等不具备监测条件的企业需经地市级（包含省管县）环境保护行政主管部门提供相关证明材料，永久性关停企业需提供当地政府等相关部门出具的证明材料，并经省级环境保护行政主管部门确认；
- （五）其他不具备监测条件的情况。

第十条 环境监测机构工作人员应当按照国家环境监测技术规范、方法和环境监测质量管理规定，采集、保存、运输、分析监测样品。

第十一条 各级环境保护主管部门要建立环境监测机构和环境执法机构的协作配合机制。环境监测机构及时向环境执法机构提供污染源排放数据，环境执法机构及时向环境监测机构提供企业污染物不外排、企业停产或永久性关停等信息。

第三章 监测结果的报送

第十二条 环境监测机构应严格按照环境监测质量管理有关规范对污染源监督性监测数据执行三级审核制度。

环境监测机构对污染源监督性监测数据的真实性、准确性负责，环境保护主管部门不得行政干预。

第十三条 环境监测机构应当在完成监测工作后5个工作日内，将监督性监测报告报送同级环境保护主管部门。

环境监测机构应当及时向同级环境保护主管部门报送未开展监督性监测企业名单及未监测原因等信息。

环境监测机构应当将污染源监督性监测数据和未开展监督性监测企业信息等相关资料按规定时间报送至上级环境监测机构。

一个季度内开展多次监督性监测的，应上报全部监测数据，不得选择性报送监测数据。

第十四条 环境监测机构编写辖区内污染源排放状况报告、自动监测设备比对监测报告、提取辖区内超标企业名单及超标信息形成污染源监测信息，按规定时间报送同级环境保护主管部门和上级环境监测机构。

环境监测机构按季度汇总未开展污染源监督性监测的污染源及排污口，逐一说明未监测原因，报送同级环境保护主管部门和上级环境监测机构。

第十五条 省级环境监测机构对于地市级环境监测机构报送的监督性监测数据，发现污染源基础性数据、执行标准、监测数据填报录入等错误，应责成地市级环境监测机构核实，变更后重新上报。

省级环境监测机构应将变更前后的监测数据及对变更要求的处理意见一并报上级环境监测机构和同级环境保护主管部门。

各级环境保护主管部门定期对监测数据变更情况进行通报。

第十六条 环境监测机构应当按照同级环境保护主管部门的要求，建立和维护污染源基础信息档案和污染源监督性监测数据库。

各级环境保护主管部门应当加强信息交流与合作建立污染源监测数据信息共享机制。

第四章 信息公开

第十七条 污染源监测信息应当依法公开。

各级环境保护主管部门负责向社会公开本级及下级完成的国家重点监控企业污染源监督性监测信息。公开信息内容主要包括：

- （一）污染源监督性监测结果，包括：污染源名称、所在地、监测点位名称、监测日期、监测指标名称、监测指标浓度、排放标准限值、按监测指标评价结论；
- （二）未开展污染源监督性监测的原因；
- （三）国家重点监控企业监督性监测年度报告。

国务院环境保护主管部门适时公布污染物排放超过国家或者地方排放标准、污染严重的国家重点监控企业的污染源监督性监测信息。

第十八条 地市级和省级环境保护主管部门分别通过部门官方网站向社会公布本辖区内国家重点监控企业的污染源监督性监测结果和未开展监督性监测的原因，信息至少在网站保存一年。

鼓励地市级和省级环境保护主管部门通过报纸、广播、电视等便于公众知晓的方式公开污染源监督性监测信息。

第十九条 地市级和省级环境保护主管部门应当于获取污染源监督性监测信息后20个工作日内公开污染源监督性监测信息。

第五章 监督管理

第二十条 环境保护主管部门应当对下级环境保护主管部门执行污染源监测管理制度、制定并组织实施辖区内污染源监测工作计划的情况、污染源监督性监测信息公开的情况、污染源监督性监测条件保障的情况，开展监督、检查和考核。

第二十一条 环境保护主管部门应当对所属的环境监测机构执行污染源监测管理制度和技术规范执行情况、完成辖区内污染源监测工作任务的情况，开展监督、检查和考核。

第二十二条 上级环境监测机构应当对下级环境监测机构进行技术指导、技术监督和监测质量核查。

第二十三条 县级以上环境保护主管部门及其工作人员、环境监测机构及环境监测人员有下列行为之一的，由任免机关或者监察机关按照管理权限依法给予行政处分：

- (一) 环境监测机构未按规定开展监督性监测的；
- (二) 环境保护主管部门未按规定公布污染源监督性监测信息或公布虚假污染源监督性监测信息的；
- (三) 故意延报监测结果或报告的；
- (四) 伪造、篡改污染源监测数据的；
- (五) 不依法履行职责的其他行为。

未按规定进行信息公开的，上级环境保护主管部门应当责令公布。

第二十四条 被监测单位有第九条（一）、（二）款情形之一的，由环境保护主管部门依法进行处理。

第二十五条 公民、法人和其他组织认为环境保护主管部门不依法履行污染源监督性监测和信息公开义务的，可以向上级环境保护主管部门举报，收到举报的上级环境保护主管部门应当督促下级环境保护主管部门依法履行监测和信息公开义务。

第六章 附 则

第二十六条 本办法由国务院环境保护主管部门负责解释。

第二十七条 本办法自 2014 年 1 月 1 日起执行

建设项目环境影响评价政府信息公开指南

（ 试行 ）

为进一步保障公众对环境保护的参与权、知情权和监督权，加强环境影响评价工作的公开、透明，方便公民、法人和其他组织获取环境保护主管部门环境影响评价信息，加大环境影响评价公众参与公开力度，依据《环境影响评价法》、《政府信息公开条例》以及环境保护部《环境信息公开办法（试行）》，制定本指南。

环境影响评价政府信息公开指环境保护主管部门在履行环境影响评价文件审批、建设项目竣工环境保护验收和建设项目环境影响评价资质管理过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。

一、主动公开范围

- （一）环境影响评价相关法律、法规、规章及管理程序。

(二) 建设项目环境影响评价审批, 包括: 环境影响评价文件受理情况、拟作出的审批意见、作出的审批决定。

(三) 建设项目竣工环境保护验收, 包括: 竣工环境保护验收申请受理情况、拟作出的验收意见、作出的验收决定。

(四) 建设项目环境影响评价资质管理信息, 包括: 建设项目环境影响评价资质受理情况、审查情况、批准的建设项目环境影响评价资质、环境影响评价机构基本情况、业绩及人员信息。公开环境影响评价信息, 删除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及涉及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定等内容应按国家有关法律、法规规定执行。

二、主动公开方式

(一) 各级环境保护主管部门应将主动公开的环境影响评价政府信息通过本部门政府网站公开。

(二) 有条件的部门可采取其他多种公开方式, 如通过行政服务大厅或服务窗口集中公开; 通过电视、广播、报刊等传媒公开。

三、主动公开期限

属于主动公开的环境影响评价政府信息, 应当自该信息形成或者变更之日起20个工作日内予以公开。法律、法规对环境影响评价政府信息公开的期限另有规定的, 从其规定。

四、建设项目环境影响评价文件审批信息的主动公开内容环境影响报告书、表项目的审批信息公开按下面要求执行, 环境影响登记表项目的审批信息公开由地方各级环境保护主管部门根据实际情况自行确定。

(一) 受理情况公开

各级环境保护主管部门在受理建设项目环境影响报告书、表后向社会公开受理情况, 征求公众意见。公开内容包括:

1. 项目名称;
2. 建设地点;
3. 建设单位;
4. 环境影响评价机构;
5. 受理日期;
6. 环境影响报告书、表全本(除涉及国家秘密和商业秘密等内容外);
7. 公众反馈意见的联系方式。

建设单位在向环境保护主管部门提交建设项目环境影响报告书、表前, 应依法主动公开建设项目环境影响报告书、表全本信息, 并在提交环境影响报告书、表全本同时附删除的涉及国家秘密、商业秘密等内容及删除依据和理由说明报告。环境保护主管部门在受理建设项目环境影响报告书、表时, 应对说明报告进行审核, 依法公开环境影响报告书、表全本信息。

(二) 拟作出审批意见公开

各级环境保护主管部门在对建设项目作出审批意见前，向社会公开拟作出的批准和不予批准环境影响报告书、表的意见，并告知申请人、利害关系人听证权利。公开内容包括：

拟批准环境影响评价报告书、表的项目

1. 项目名称；
2. 建设地点；
3. 建设单位；
4. 环境影响评价机构；
5. 项目概况；
6. 主要环境影响及预防或者减轻不良环境影响的对策和措施；
7. 公众参与情况；
8. 建设单位或地方政府所作出的相关环境保护措施承诺文件；
9. 听证权利告知；
10. 公众反馈意见的联系方式。

拟不予批准环境影响报告书、表的项目

1. 项目名称；
2. 建设地点；
3. 建设单位；
4. 环境影响评价机构；
5. 项目概况；
6. 公众参与情况；
7. 拟不予批准的原因；
8. 听证权利告知；
9. 公众反馈意见的联系方式。

（三）作出审批决定公开

各级环境保护主管部门在对建设项目作出批准或不予批准环境影响评价报告书、表的审批决定后向社会公开审批情况，告知申请人、利害关系人行政复议与行政诉讼权利。公开内容包括：

1. 文件名称、文号、时间及全文；
2. 行政复议与行政诉讼权利告知；
3. 公众反馈意见的联系方式。

五、建设项目竣工环境保护验收信息的主动公开内容环境影响报告书、表项目的验收信息公开按下面要求执行，环境影响登记表项目的验收信息公开由地方各级环境保护主管部门根据实际情况自行确定。

（一）受理情况公开

各级环境保护主管部门在受理竣工环境保护验收申请后向社会公开受理情况。公开内容包括：

1. 项目名称；
2. 建设地点；
3. 建设单位；
4. 验收监测（调查）单位；
5. 受理日期；
6. 验收监测（调查）报告书、表全本（除涉及国家秘密和商业秘密等内容外）；
7. 公众反馈意见的联系方式。

建设单位在向环境保护主管部门提交验收监测（调查）报告书、表前，应依法主动公开验收监测（调查）报告书、表全本，并在提交验收监测（调查）报告书、表全本同时附删除的涉及国家秘密、商业秘密等内容及删除依据和理由说明报告。环境保护主管部门在受理验收监测（调查）报告书、表时，应对说明报告进行审核，依法公开验收监测（调查）报告书、表全本信息。

（二）拟作出验收意见公开

各级环境保护主管部门在对建设项目作出验收意见前，向社会公开拟作出的验收合格和验收不合格的意见，告知申请人、利害关系人听证权利。公开内容包括：

拟验收合格的项目

1. 项目名称；
2. 建设地点；
3. 建设单位；
4. 验收监测（调查）单位；
5. 项目概况；
6. 环保措施落实情况；
7. 公众参与情况；
8. 听证权利告知；
9. 公众反馈意见的联系方式。

拟验收不合格的项目

1. 项目名称；
2. 建设地点；
3. 建设单位；
4. 验收监测（调查）单位；
5. 项目概况；
6. 公众参与情况；
7. 验收不合格的原因；

8. 听证权利告知；
9. 公众反馈意见的联系方式。

（三）作出验收决定公开

各级环境保护主管部门在对建设项目作出验收合格或验收不合格的审批决定后向社会公开审批情况，告知申请人、利害关系人行政复议与行政诉讼权利。公开内容包括：

1. 文件名称、文号、时间及全文；
2. 行政复议与行政诉讼权利告知；
3. 公众反馈意见的联系方式。

六、建设项目环境影响评价资质管理信息主动公开内容

（一）资质受理情况公开

环境保护部在受理建设项目环境影响评价资质申请后向社会公开受理情况，征求公众意见。公开内容包括：

1. 环境影响评价机构名称；
2. 环境影响评价机构所在地；
3. 资质证书编号；
4. 申请事项；
5. 公众反馈意见的联系方式。

（二）资质审查情况公开

环境保护部在批准建设项目环境影响评价资质前向社会公开审查情况，征求申请人和公众意见。公开内容包括：

1. 环境影响评价机构名称；
2. 环境影响评价机构所在地；
3. 资质证书编号；
4. 申请事项及相关业绩和人员情况；
5. 环境影响评价机构基本情况；
6. 审查意见；
7. 公众反馈意见的联系方式。

（三）作出批准资质决定公开

环境保护部作出批准建设项目环境影响评价资质决定后向社会公开审批情况。公开内容包括：

1. 环境影响评价机构名称；
2. 资质证书编号；
3. 批准的事项及内容；
4. 领证地点、联系人及联系方式及相关事项。

（四）环境影响评价机构及人员管理信息公开

公开内容包括：

1. 环境保护部对违规环境影响评价机构及人员的处理信息；
2. 省级环境保护主管部门对环境影响评价机构年度考核结果；
3. 环境保护部发布环境影响评价机构及人员信息，内容包括：机构名称、所在地、联系人及联系方式、机构基本情况、资质证书编号、评价范围、资质有效期；专职环境影响评价工程师（姓名、职业资格证书编号、类别、有效期）、岗位证书持有人员（姓名、岗位证书编号）；机构及人员诚信信息。

七、依申请公开

环境影响评价政府信息依申请公开按照国家和地方有关政府信息公开规定执行。

八、生效时间

本指南生效时间为2014年1月1日。我部2012年第51号公告同时废止。

关于污染源环境监管信息公开工作情况的通报

环境保护部办公厅函

环办函[2013]1566号

各省、自治区、直辖市环境保护厅（局），新疆生产建设兵团环境保护局：

2013年7月我部印发了《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》（环发〔2013〕74号，以下简称《通知》），10月下旬，我部全面调度了地方各级环保部门执行《通知》情况，并进行网上抽查。现将有关情况通报如下：

一、基本情况

（一）省级环保部门工作推进情况

各省级环保部门均已转发《通知》，并以不同形式明确了内部工作分工。除广西、海南、西藏、新疆等4省（区）环境保护厅和新疆生产建设兵团环境保护局外，其余27个省级环保部门都已在政府网站设置了污染源环境监管信息公开专栏（以下简称专栏），但公开的信息内容完整度普遍不高，大部分专栏仍在建设完善中。

（二）设区的市级环保部门工作推进情况

43%设区的市级环保部门已建设专栏，辽宁、江苏、安徽、福建、四川等5个省的设区市已全部建设了专栏，山东、广西、海南、西藏、陕西、青海、新疆等7个省（区）和新疆生产建设兵团的设区市均未建设专栏，其余19个省（区、市）设区市的专栏正在建设中。多数设置了专栏的设区市尚没有公开具体内容。

（三）县区级环保部门工作推进情况

11%县区级环保部门已建设专栏，北京、河北、浙江、四川等4个省（市）有超过30%的县区建设了专栏，20个省（区、市）的县区均未建设专栏。

二、主要经验做法

（一）工作机制方面。江苏、四川、陕西等省在转发《通知》时结合本省实际，提出了明确的实施意见或详细的工作方案。重庆印发了《重庆市环境保护局污染源环境监管信息公开工作方案》，将《重庆市污染源环境监管信息公开目录（第一批）》中每项内容的公开责任明确到具体的责任处室（单位）和责任人。

（二）考核制度方面。天津市每月以《政府信息公开工作专刊》的形式，对各责任处室（单位）进行评分、排名并通报。黑龙江省将未按要求开展污染源环境监管信息公开工作的，纳入重点督办事项。

（三）网站建设方面。广东省制定了《广东省污染源环境监管信息公开政府网站建设要求（试行）》，在网站界面、操作流程、数据标准、上下级数据交换方面提出具体要求。

（四）公开内容方面。上海市公开的污染源环境监管信息严格按照《污染源环境监管信息公开目录（第一批）》（以下简称《目录》）的要求设置。公开的内容与《目录》中要求的公开内容细项一一对应，公开的信息较完整、界面友好、查询方便。

三、下一步工作要求

（一）健全工作机制。地方各级环保部门应当尽快细化责任分工，完善工作程序，建立信息互通工作机制，加强监督考核。

（二）加快信息公开平台建设。省级环保部门应加强对下级环保部门的指导，规范污染源环境监管信息公开平台。对信息化建设相对落后，暂时没有建设政府网站的县级环保部门应督促其制定相应工作方案，确定由其本级地方人民政府或上一级环保部门代为发布其辖区内的污染源环境监管信息。

（三）完善信息公开内容。地方各级环保部门要严格对照《目录》要求，尽快完善污染源环境监管信息公开内容，加快信息公开速度。

各地务必高度重视污染源环境监管信息公开工作，我部将适时组织督促检查。

环境保护部办公厅

2013年12月27日

