

环境影响评价政府信息公开的司法实践研究 ——以司法裁判文书(2013—2014年)为分析样本

田开友

(吉首大学法学与公共管理学院, 湖南吉首, 416000)

摘要: 环评乱象丛生使得环评政府信息公开案件不断产生, 而司法裁判文书是勾勒环评政府信息公开实践面相及司法现状的重要载体。通过对司法裁判文书的分析可以发现, 法院在审判中过于依赖环保行政机关的判断, 加重了原告的举证责任。因此, 法院不但应提高环评政府信息公开案件的审查力度, 同时也应对环保行政机关是否为信息公开义务机关及信息公开豁免理由等举证责任进行实质审查。

关键词: 环境影响评价; 政府信息公开; 适格原告; 举证责任

中图分类号: D915

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)05-0094-05

环境影响评价(以下简称环评)政府信息的获取及公开是确保有效环评的前提条件。环评政府信息公开是将相关利益主体纳入环评决策过程, 让其表达意见、提供信息(在地知识)并对建设单位、环评机构及环保部门进行有效监督, 最终促使环保部门做出适法正确的决策。虽然我国相关法律对环评政府信息公开进行了规范, 但笔者关注的重点是环评政府信息公开法律规范的适用, 即法律的实然状态, 而司法裁判文书又是环评政府信息公开法律规范适用的极好关切点。因此从司法裁判文书出发, 既可从判决中映射出法官对《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)及《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》(以下简称《建设项目环评信息公开指南》)等的理解, 并提炼出有关规则与解释^[1], 又可以小见大, 管窥中国环评政府信息公开的现状及其原因, 进而试图找寻出应对之策。

一、环评政府信息公开案件现状及案件增长的成因分析

(一) 环评政府信息公开案件的现状梳理

在中国裁判文书网里, 笔者为避免先入为主的局限, 分别以“环境信息公开”及“环境影响评价”为关键词, 案件类型设置为行政案件, 裁判时间从2013

年1月1日到2014年12月30日进行检索, 通过逐一审阅, 剔除重复、不相关案件后, 获得有关环境信息公开的有效判决书共15份, 其中12份涉及环评政府信息公开(见表1)。

从裁判文书来看, 12个环评政府信息公开案中有4个案件由法院判决原告胜诉, 其他8个案件被法院判决原告败诉, 胜诉比例为33.3%, 远高于一般性政府信息公开诉讼的胜诉率^②。在这4个法院原告胜诉的案件中, 如姚新金诉永泰县环保局、陈文设诉德化县环保局以及欧邦荣诉重庆市大足区环保局环评政府信息公开案等3个案件中原告皆胜诉是因为被告在法定期限内拒绝答复行政不作为所致, 而张少华诉广州市环保局环境信息公开案, 二审法院认为被告答复不予公开的理由不成立改判原告胜诉。

(二) 环评政府信息公开案件增长的成因分析

从所搜索的案例数据反映, 环评政府信息公开案件自2013年实现零的突破并开始增长, 即从2013年的4件增长到2014年的8件。笔者以为, 引发环评政府信息公开案件的增长主要成因有现行立法的推动及环评抗争策略的转变。

1. 现行立法的推动

公众环境意识抬头, 开始关心自身所处环境, 强烈要求公开环境信息, 要求环境行政公开化、透明化。立法对这一现实需求予以了回应。为保障民众的知情

收稿日期: 2015-07-16; 修回日期: 2015-09-17

基金项目: 国家社科基金项目“环境影响评价的司法审查研究”(13XFX010); 国家社科基金重点项目“中国特色生态环境公益诉讼理论和制度研究”(14AFX023)

作者简介: 田开友(1975-), 男, 湖南邵阳人, 吉首大学法学与公共管理学院副教授, 中南大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 经济法学

表1 关涉环评政府信息公开案件的裁判文书(2013—2014年)^①

时间(年)	案件名称及判决文号
2013 (共4件)	北京市丰台区源头爱好者环境研究所诉杭州市环保局环评政府信息公开案(杭下行初字第64号); 张洪良等诉金华市环保局环评政府信息公开案(金婺行初字第37号); 李长青诉环保部环评政府信息公开案(一中行初字第3646号); 长兴大成食品有限公司诉长兴县环保局环评政府信息公开案(湖溇行初字第17号)。
2014 (共8件)	吴洪应等诉安顺市环保局环境信息公开案中(安市行终字第1号); 范友谊诉湘潭市环保局环境信息公开案(岳行初字第41号); 祝某诉沅陵县环保局环评政府信息公开案(沅行初字第1号); 张少华诉广州市环保局环评政府信息公开案(穗中法行终字第64号); 奚晓嫵诉常州市武进区环保局案(常行终字第40号); 欧邦荣诉重庆市大足区环保局环境信息公开案(渝北法环行初字第00001号); 姚新金诉永泰县环保局环评政府信息公开案(榕行终字第86号); 陈文设诉德化县环保局环评政府信息公开案(泉行终字第55号)。

权,促进依法行政,《政府信息公开条例》明确规定了政府信息公开的范围、公开的方式和程序、相关的监督和保障机制。其中,该条例第33条明确规定了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公民、法人或者其他组织是申请行政复议或提起行政诉讼的适格主体。而环保部(原环保总局)于2008年5月1日实施的《环境信息公开办法(试行)》(即是环境信息公开的具体规范)明确规定了公民、法人和其他组织认为环保部门在政府环境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。针对《政府信息公开条例》适用中的疑难问题,最高人民法院也于2010年通过《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》(以下简称《若干问题的规定》)予以解答。为了进一步保障公众对环境保护的参与权、知情权和监督权,加强环评工作的公开、透明,环保部于2013年颁发了《建设项目环评信息公开指南》,该指南对主动公开范围、主动公开方式、主动公开期限等作出了详细规定。而且2014修订后的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第56条特别强调审批机关在收到环境影响报告书后应全文公开,涉及国家秘密和商业秘密的事项除外。

2. 环评抗争策略的转变

历经30多年的发展,环评制度在我国已相对完整。但这个预防污染的“阀门”却因为种种原因仍未关紧,将污染扼杀在萌芽状态的设想目标也就并未完全实现。^[2]与环评执行率较高^②相伴随的却是全国环境质量的不断整体恶化。面对“未评先建”“环评补办”等环评乱象,因民众诉求无门而引发的环境群体性事件此起彼伏。^③现如今,法院对环评纠纷解决(尤其是环评的司法审查)之门是敞开的,这为环评纠纷提供了制度内的救济方法。然而现实情形是,法院在环评审批司法审查案件中,面对环评的科技专业性及关涉多元利益,法官以欠缺相关的知识与技术难以有效调查取证,以及如何进行实体审查的技术标准不明确为理

由,往往采取尊重环保部门的专业性判断的态度,不进行有效的实体审查。尽管环评属于高度专业的审查,环保部门必须是在拥有完整充分且正确的信息、尽可能充分了解并考量全部风险后作出环评审批决定,如此才认为其享有专业判断的余地,法院对此判断应予以尊重。^[3]而在程序审查方面,法院仅审查程序是否形式合法,至于程序是否实质合法或是否正当并不过问。而且对于程序瑕疵,不论大小,皆以不影响实体决定为由判决维持原行政行为。法院对环评审批司法审查案件采取以上审查标准,使得作为被告的环保部门几乎能屡战屡胜,在所有的案件中几乎都能胜诉。现代民主法治国家,公众的政治参与和社会参与,是民主政治的最高表现和善治的本质要求,也是维护社会公正的有效保障。而公众参与得不到保障的根源恰恰是环评与环评审批相关信息未能及时、全面公开。因此,在起诉环保部门环评审批违法往往会败诉的情形下,另辟战场,转而要求环保部门公开环评审批相关信息,在其环评政府信息公开要求未获得满足时,再以环保部门未依法履行信息公开职责为由起诉至法院。希望通过避开环评的科技性和复杂性,不给法院留下完全尊重环保部门判断的借口和理由而获得胜诉,进而倒逼环保部门公开环评审批信息,接受社会监督。

二、环评政府信息公开的主体

关涉环评政府信息公开制度中最为核心的问题为环评政府信息公开的主体和内容。其中,环评政府信息公开的主体涉及谁有义务公开及义务主体未主动公开时,谁可以申请公开。

(一) 环评政府信息公开的义务机关

《政府信息公开条例》第6条规定了行政机关应当及时、准确地公开政府信息。此条所呈现的信息公开主体为“行政机关”,且其第17条明确规定了“谁

制作,谁公开;谁保存,谁公开”。之所以如此规定,可能的考虑是为了确保信息的原始性和准确性。实践中,因唯恐追究和问责,非制作或非直接保存的行政机关即便持有信息,也不愿公开,宁可把当事人呼来唤去,也不愿“蹉浑水”、沾惹是非。^[1]在环评政府信息公开案件中,绝大部分案件皆是因为简单遵循“谁制作、谁公开”的原则,导致原告败诉。例如,在吴洪应等诉安顺市环保局环境信息公开案中,黄果树分局以项目的审批权限属于原国家环保总局,故其以无该项目的相关材料为由拒绝信息公开申请,安顺市环保局在行政复议时予以维持。在北京市丰台区源头爱好者环境研究所诉杭州市环保局环评政府信息公开案中,法院认为原告申请公开的涉案信息系由浙江省环保厅获取、制作,故被告对原告申请公开的政府信息不具公开义务,而判决驳回原告北京市丰台区源头爱好者环境研究所的全部诉讼请求。但在张少华诉广州市环保局环评政府信息公开案中,被告认为申请公开相关信息的项目环评审批机关是环保部,而自己并未持有相关信息,并非信息公开的义务机关。而原告则指出,环保部已明确委托被告组织开展该工程的“三同时”及日常监管工作。其中,环境影响报告书则是被告进行环境监督的标准。而且环保部明确要求施工单位将审批后的环评报告书在20个工作日内送交被告。因此,被告以其未持有相关信息而拒绝公开的理由是站不住脚的。原告的此主张得到了二审法院的支持。即法院偶尔会灵活变通,并没有坚持“谁制作、谁公开”原则,而是以是否持有公开信息作为是否具有公开义务的依据。

由上可知,对于环保部门是否持有申请信息,是否是申请信息公开的义务机关,其举证责任,在司法实践中往往由原告承担。在原告不能举证证明被告持有相关信息,被告是信息公开的义务机关时,就要承担举证不能而败诉的后果。

(二)环评政府信息公开的申请人

环保部门应主动公开的信息却未公开时,是否任何人都可以申请公开?依《德国环境信息法》第4条第1项的规定,请求信息公开的主体是“任何人”,因此,请求公开的主体是所有自然人、私法人及其他团体,而不考虑请求信息公开的目的及用途。因为该法的目的是改善环境政策及环境保护措施,促进环保部门与公众间的信息透明化,发挥监督环保行政的功能。我国《政府信息公开条例》第13条明确规定了除行政机关依法应主动公开政府信息以外,公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要申请获取相关政府信息。而《若干问题的规定》第

3条似乎也明确了认为行政机关不依法履行主动公开政府信息义务的公民、法人或者其他组织都具有起诉资格,只是以先向行政机关申请获取相关政府信息为前置条件。关于原告资格,理论上存在两种争论:一是认为申请环评政府信息公开与该申请人没有直接利害关系,起诉就不能受理;二是认为应最大限度地放宽申请获取信息的当事人资格,在其知情权受到侵害时便具有诉讼资格,并不需要证明其人身权、财产权等遭受侵害。^[4]笔者以为后一种观点更契合立法原意。因为政府信息公开的主要目的是实现公民知情权、促进民主政治和制约权力滥用和腐败,“阳光”是最好的防腐剂。如果起诉时原告必须证明行政机关拒绝公开政府信息的行为侵害了其人身、财产权益,则政府信息公开制度将失去其应有的功用。正如日本学者盐野宏所言:“在信息公开的情况下,即使是与请求人的主观利益无直接关系的文书,也能成为请求的对象。关于具体的信息,虽然没有固有的主观性利益,却广泛地对居民承认请求该信息公开的权利。信息公开制度的特色就在这里。”^{[5](217)}

谁是环评政府信息公开的申请者,可从环评政府信息公开司法实践进行观察。12个关涉环评政府信息公开案件中的原告几乎都是与所申请信息具有直接利害关系的公民个人或企业,仅在丰台区源头爱好者环境研究所诉杭州市环保局环评政府信息公开案中,原告是环保团体。而对于原告是否适格存在争议时,法院往往以是否与其要求公开的信息具有利害关系为标准。在奚晓嫵诉常州市武进区环保局案件中,法院认为奚晓嫵属于“花园街工程”项目范围内的被征收人,与其要求公开的信息具有利害关系,具有原告主体资格。

三、环评政府信息公开的内容

基于保护公共利益和私人利益的需要,各国有关环境信息制度都设有若干排除与限制信息公开的规定,如《德国环境信息法》将保护国家利益、避免影响司法程序的进行、防止危害环境利益、避免行政机关内部作业程序受到干扰、保护与个人有关的资料、保护知识产权及保护商业秘密等作为环境信息公开的“排除原因”或“限制原因”。我国环境法律法规亦明确规定了环评政府信息应予以公开的内容或排除公开的情形。

(一)应予以公开的内容

《建设项目环评信息公开指南》明确规定了环保

部门应主动公开的范围包括：环评相关法律法规、建设项目环评审批，建设项目竣工环保验收及建设项目环评资质管理信息。其中建设项目环评审批尤其提出应公开环境影响报告书、表全本、公众参与情况。《环境保护法》特别强调审批机关在收到环境影响报告书时应全文公开，涉及国家秘密和商业秘密的事项除外。而在信息公开实践中，环保部门往往仅主动公开环评审批决定。以环保部为例，《建设项目环评信息公开指南》虽然于2014年1月1日就已生效，但环保部依然仅公开建设项目环评文件审批决定及其文号、发布时间。直至修订后的《环境保护法》生效后，环保部主动公开的环评信息才有了实质性的飞跃，对建设项目环评文件受理情况进行了公示，其中包括项目名称(环评文件全本)、建设地点、建设单位、环评机构、受理日期。在修订后的《环境保护法》生效之前，笔者所搜集到的有关环评政府信息公开的12个案例，原告依据《建设项目环评信息公开指南》，均要求环保部门公开环评文件全本。

(二) 排除公开的内容

纯属于行政机关内部管理的人事、财务等相关信息及行政机关对内的记录、报告等信息不属于政府信息。即便是政府信息，如果该信息涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私亦不能公开。但是，经权利人同意公开或者行政机关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、个人隐私的政府信息，可以予以公开。而《建设项目环评信息公开指南》明确规定，公开环评信息，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时应按国家有关法律、法规规定执行。由此可知，即便是涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的环评政府信息并非绝对不予公开，在可能对公共利益造成重大影响时应公开，或者将所涉秘密或隐私删除后公开。

在司法实践中，关键问题是如何认定申请公开的信息涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私。在欧邦荣诉重庆市大足区环保局环境信息公开案中，原告请求被告公开红蝶锑业有限公司雍溪工厂20000吨碳酸锑项目的环境影响报告书，被告认为原告申请的环境影响报告书涉及企业商业秘密，未经该公司同意，被告可以不予公开。但被告的此项主张并未得到法院的认可。在奚晓嫵诉常州市武进区环保局案件中，原告要求公开“花园街工程”项目环境影响报告书全本，但武进区环保局以环境影响报告书的公众参与篇章中有调查对象的姓名、电话号码等涉及个人隐私的内容而

拒绝公开。原审法院认可了被告的理由，判决原告败诉。上诉法院认为在原告申请时并无相关法律要求公开环境影响报告全本，而《建设项目环评信息公开指南》公开环境影响报告全本的要求自2014年1月1日才生效，不能溯及既往，因此判决驳回奚晓嫵的上诉，维持原判。

在张少华诉广州市环保局环评政府信息公开案中，原告向被告申请公开广州市轨道交通六号线二期工程某标段的环境影响报告及其批复文件，被告在征求相关权利人广州市地下铁道总公司意见后，以该工程兼具防核、防化重要功能，环评文件中含有工程选址坐标等重要信息为由，拒绝公开相关信息。原告申请获取的地铁环评文件等政府信息涉及第三方合法权益是否可成为拒绝公开的理由？原审法院予以了肯定回答，认为被告对原告政府信息公开申请的相关处理合法而驳回原告要求撤销相关行政决定的主张。但作为该案二审法院的广州市中院则持相反意见，认为申请公开的政府信息涉及商业秘密、个人隐私，公开后可能损害第三方合法权益的，行政机关应当书面征求第三方的意见，但第三方不同意公开的仅限于商业秘密或个人隐私，否则不论第三方是否同意，行政机关均应当公开。在广州地铁总公司并未说明或证实地铁环评文件是否涉及商业秘密或个人隐私的情形下，被上诉人(被告)仅以广州地铁总公司不同意公开为由拒绝公开政府信息不符合相关规定，应当确认违法。

由上可知，在许多案件中，行政机关往往以申请公开的信息涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私为由而拒绝公开，而法院对于行政机关此类主张并未要求其全面举证，往往不进行实质审查而简单予以认定。

四、完善环评信息公开案件中举证责任的分配制度

举证责任是指对于案件中不明确的事实由何人进行举证，当其未能全面证明时，则须承担败诉的不利后果。我国《行政诉讼法》规定，被告对作出的具体行政行为负有提供作出该行为的证据和所依据规范性文件的举证责任。而在环评政府信息公开诉讼中，法院并未严格遵守此规定，未赋予环保部门严格的举证责任。首先，原告所针对的是记载信息的文书或其他媒介物的公开，如果该规范性文件不存在，即使具备公开的理由，仍无法获得胜诉。因此，该规范性文件存在与否的举证责任，则是诉讼中重点的攻防点。对于规范性文件不存在的举证责任，日本东京地方法院

认为, 应交由被告行政机关负担, 再由法院以经验、论理等方法作出实质判断。^{[6](76)}而在上述案件中, 我国法院基本上都要求原告证明被告是否是信息公开的义务机关, 是否拥有要求公开的相关文件。法院往往不进行实质判断, 即法院很少从行政机关的法定职责、执法规范化的要求去判断行政机关应有此信息。因此, 对于当事人质疑的“信息不存在”“信息虚假”, 法院多以“无证据加以佐证”, 不予支持。其次, 对涉及“国家秘密、商业秘密、个人隐私”及“行政机关内部信息、过程信息”的判断, 法院往往不进行实质审查, 顺从并依靠环保部门的判断, 为环保部门的拒绝公开提供了“幌子”和激励。

为使公众能够理性且有效地参与环评, 以预防环境污染所带来的伤害, 必须及时、全面公开环评政府信息。如此可避免环境诉求流于情感冲动, 减少公众对项目开发过度激化的可能质疑, 同时监管环保部门合法行政。尽管有关环境信息公开的法律、法规逐步完善, 但环保部门对于环境信息公开的正面功能并未重视, 而仅注意其可能造成执法困难等皆加以限制不公开, 甚至由于依据一般性信息公开法律法规, 反而让部分重要环境信息得到不予披露之合法性基础。法院在此应扮演“把关者”的角色, 因为环保部门难免受到外界压力或自身利益的诱惑, 唯有法院仅以法律规定作为依据判断合法性。公众对欲公开的信息本就一无所知, 让其举证何其困难。因此, 在环评政府信息公开案件中, 法院应提高环评政府信息公开案件的审查力度, 加强行政机关对其是否是信息公开义务机关及信息公开豁免理由的举证责任。

注释:

- ① 案件来源于中国裁判文书网: <http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/>, 2014-12-19。
- ② 据不完全统计, 在 2008—2013 的近 5 年里, 政府信息公开案件, “裁定驳回起诉”居多。即便审判, 判决原告胜诉的比例在 13% 左右, 尽管高于一般行政诉讼的胜诉率, 但政府信息公开主动、及时公开的难度亦显露无疑。资料来源于中国政府信息公开案件司法审查调研报告: <http://news.hexun.com/2013-10-16/158764486.html>, 2015-01-13。
- ③ 根据环境保护部公布的数据, 自 2000 年起我国环评执行率都在 97% 以上。资料来源于 2000—2012 年环境保护部的年度环境统计公报: <http://www.zhb.gov.cn/ztd/rdzl/xxgk/hbbgb/index.htm>, 2014-06-25。
- ④ 如近年来媒体曝光的“厦门 PX 项目事件”“四川什邡事件”和“江苏启东事件”“深圳深港西部通道环境影响报告书审批案”“北京圆明园东部湖底防渗工程环境影响报告书审批案”“云南怒江水电建设规划与项目争议案”“北京地铁四号线工程震动妨害争议案”等。

参考文献:

- [1] 余凌云. 政府信息公开的若干问题——基于 315 起案件的分析[J]. 中外法学, 2014(4): 910-912.
- [2] 王山山. 媒体曝光环评利益链: 审批部门因徇私开绿灯[J]. 中国经济周刊, 2014(12): 27-28.
- [3] 田开友, 阮丽娟. 环境影响评价司法审查的正当性阐释[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015(01): 119.
- [4] 江必新, 李广宇. 政府信息公开行政诉讼若干问题探讨[J]. 政治与法律, 2009(3): 13.
- [5] 盐野宏. 行政法总论[M]. 杨建顺译. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [6] 黄冠玮. 政府资讯公开争诉制度——问题之探讨与建议[D]. 台北: 台湾铭传大学硕士论文, 2011.

On judicial practice of the EIA government information disclosure: A case study of referee documents from 2013—2014

TIAN Kaiyou

(School of Law and Public Administration, Jishou University, Jishou 416000, China)

Abstract: The chaotic environmental impact assessment results in constant occurrences about EIA government information publicity, and the referee documents are important carriers to outline the EIA government information disclosure and to reveal the judicial status quo. Through the analysis of judicial documents, it can be found that the court relies too much on the environmental protection department of judgment during the trial, hence increasing the plaintiff's burden of proof. Therefore, the court should enhance the scrutiny of EIA cases of government information disclosure to strengthen the burden of proof for open cases, and should at the same time conduct essential censoring of proof duties including whether the administrative organization bears disclosure obligations and whether information disclosure enjoys exemption reasons.

Key Words: Environmental impact assessment; Government information publicity; Eligibility of the plaintiff; Burden of proof

[编辑: 苏慧]