突发环境事件应对中信息公开制度的完善

卫乐乐

（常州大学史良法学院，江苏常州 213164）

【摘　要】近年来我国突发环境事件频发，给经济社会带来了严重影响。对突发环境事件的应对，暴露出信息公开不及时、不充分，对谣言回应不及时等不足。此外，谣言的广泛存在与传播，使得突发环境事件应对效果难以实现最大化。产生这种情况是因为突发环境事件应对中，信息公开法律规定与实践不足、信息传播不对称与集体行为等。对此，体系化的信息公开法律制度建设与完善显得尤为重要。为减少突发环境事件中因信息公开不足及谣言产生的危害，我们一方面需要通过扩大信息公开主体范围、明确信息公开程序、对象等措施强化信息公开制度建设，另一方面需要开展谣言与集体行为方面的研究，为突发环境事件的应对提供有效支撑。

【关键词】信息公开；突发环境事件；谣言；法律制度

【中图分类号】C931.2；C936；X3　　【文章编号】1674-6252（2021）04-0135-08

【文献标识码】A　　【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2021.04.135

1 问题的提出

2007 年《突发事件应对法》的出台标志着我国突发事件应对有法可依。这其中，突发环境事件频发已被公众视为习以为常的现象。随着认识的深入，人们发现突发环境事件造成的危机并不仅限于事件本身，还在于事件应对过程及结束后衍生出的社会性后果[1]。本文通过对 2005 年松花江水污染事件以来我国突发环境事件应对中的异常现象进行梳理，发现大量谣言导致公众的选择具有明显的集体行为特征并呈现出非理性特质（表 1）。日本福岛核事故引发了我国部分地区“抢盐”风潮，虽未对我国大部分地区的环境与社会发展造成严重影响，但对我国突发环境事件应对提出了新挑战。

突发环境事件发生后，伴随着事件的发展通常会出现大量谣言。科学技术信息无法通过正式渠道被获得或信息供应不足时，谣言便会逐渐占据传播高地，填补人们的信息饥渴。谣言给社会秩序带来混乱的同时，也在一定程度上干扰了突发环境事件的正常应对。环境事件呈现出了一些新特点，如议题逐渐从抽象变为具体、表现形式从个体化发展到组织化、活动的空间从虚拟走向现实等[8]。突发环境事件发生时，完全的信息公开能否减少或降低谣言发生的概率及其可能造成的严重后果？从已有突发环境事件来看，政府及相关部门开展的信息公开并不能充分满足公众对信息的需求。突发环境事件应对中如果不能很好地进

表 1　代表性突发环境事件及不利影响

时间	突发环境事件	谣言内容 / 产生手法	集体行为 / 后果
2005 年	松花江水污染事件	停水与地震有关	引发哈尔滨市民抢水并连夜外逃[2]
2007 年	厦门 PX 事件	PX 为剧毒物质，其能够造成的损害不弱于原子弹爆炸所产生的危害	形成了“反对 PX，保卫厦门”的民意，厦门百万市民通过和平的理性的“散步”方式来表达自己的意见[3]
2010 年	紫金矿业污染案	暴雨导致严重渗漏，污染汀江水	事件发生 9 天后才向社会公布[4]
2010 年	响水化工厂事故	化工厂要爆炸	响水一万多民众大逃亡，甚至造成当地出租车价格猛涨[5]
2014 年	天津滨海爆炸案	网络求助信息被“移花接木”，“如寻找奇家乐，妈妈伤得很严重，想最后见她一面”等	挤占了大量社会信息资源[6]
2019 年	响水化工厂爆炸案	18 名消防员因吸入大量致癌气体牺牲；2 月 11 日，央视报道盐城流传化工厂要爆炸的消息系谣言，没想到 40 天后真的发生了爆炸	被有关部门证实这些都是谣言[7]

资助项目：教育部人文社会科学研究项目青年项目“我国核能开发中风险沟通的法律制度建构研究”（18YJC820065）；国家社科基金项目“跨区域生态修复法律责任分担机制研究”（18BFX182）；常州大学项目“环境群体事件应对视角下的风险沟通制度研究”（ZMF18020040）；江苏省高校哲学社会科学基金一般项目“我国核风险沟通法律制度的构建研究”（2018SJA1744）。

作者简介：卫乐乐（1987—），讲师，博士，硕士生导师，研究方向为环境法，E-mail：xiaole071114@163.com。

行信息公开，会造成环境管理部门以及企事业单位、社会团体及公众等参与力量不能很好地了解和掌握相关信息，导致事件的演化式发展，最终产生重大社会影响。规制机构若无视信息公开活动的实施及效果，则易引发“邻避效应”等挑战。

考察历次突发环境事件应对中信息发布的效果时，笔者发现大部分谣言短期内会得到澄清，公众也积极地选择相信政府及有关部门，此时会降低突发环境事件应对难度以及可能造成的损害后果。政府部门、企事业单位按照法律规定公开自身所掌握的环境信息，一定程度上保障了相应主体的知情权。因此我们需要从法律层面对信息公开进行强化建设，为应对突发环境事件提供有效的法律支撑。

2 突发环境事件应对中信息公开的现状

现行《环境保护法》《环境影响评价法》《政府信息公开条例》等法律文件就信息公开作了规定。通过对这些规定及实施情况进行梳理和分析，我们可以了解和掌握我国环境信息公开方面的法律规定及实施状况等。

2.1 突发环境事件应对中信息公开的立法现状

在环境法律体系中，涉及信息公开的法律文件可以分为污染防治类、自然资源类、安全管理类以及其他法律文件①。当前污染防治类法律中规定了信息公开的基本要求②；信息公开的实施机构③；信息公开的具体内容，如排放种类、排放浓度、排放方式等；违反信息公开法律规定的不利后果④；等等。以《突发事件应对法》为代表，以“一案三制”为核心的突发事件应对规范性文件规定了信息公开的内容。这部法律的调整对象包括四类突发事件⑤，未对非常规突发事件的应急管理做出实质性规定[9]。相关规定涉及突发事件信息系统建立、信息报告机制等内容⑥。虽然不同法律所规定的信息公开对象及内容不一样，应对措施也不同，但是一定程度上满足了信息公开的现实要求。

2.2 突发环境事件应对中信息公开的实施现状

我国环境信息公开已经取得了重要成绩，如生态环境部网站发布动态实时城市空气质量（AQI 日报与时报）、实时地表水水质、行政执法信息（含行政处罚信息）等；年度中国生态环境状况公报（涉及年度内中国大气、水、土壤、城市地表水、海洋环境质量状况等）；重要政策法律文件；环境影响评价报告审批信息；突发环境事件调查处理报告；年度政府信息公开报告等。生态环境部通过生态环境部网站、中国环境报、“两微”平台、生态环境部公报、手机客户端等方式进行信息发布，发布的信息中包括了突发环境事件信息。我国政府制定了突发环境事件应急方面的规范性文件⑦，就信息公开进行规定⑧。部分地方政府也根据自身情况制定和实施了相应的规范性文件，为突发环境事件应对的信息公开提供依据。整体上看，我国政府环境信息公开取得了巨大进步。企业环境信息公开方面也取得了重要成绩。不少企业在其网站上公布生产经营过程中的污染物种类、浓度及防护措施等，为环境保护及突发环境事件应对提供信息支撑。

突发环境事件爆发时，受信息收集以及发布程序等规定要求，信息发布相对迟缓，甚至存在信息不真实等情形。发生在多地的环境污染事件⑨，皆因信息瞒报或者迟报产生了大规模群体性抗议活动[10]。在天津滨海新区化学品爆炸事故中，政府在事故发生后很

① 我国污染防治类规范性法律文件有《固体废物污染环境防治法》（2020 年修正）、《海洋环境保护法》（2017 年修正）、《放射性污染防治法》等；自然资源类法律文件如《森林法》《种子法》（2015 年修订）、《野生动物保护法》（2018 年修订）等；安全管理类规范性文件如《气象法》（2016 年修订）、《海上交通安全法》（2016 年修订）等；其他法律文件如《防洪法》（2016 年修订）、《水法》（2016 年修订）、《防沙治沙法》（2018 年修订）、《防震减灾法》《环境保护法》（2014 年修订）等。

② 《突发事件应对法》第六条、第二十条；《环境保护法》第四十七条；《大气污染防治法》第九十五条；《土壤污染防治法》第八条；《水污染防治法》第七十六条、第七十九条；《放射性污染防治法》第二十六条；《固体废物污染环境防治法》第六十三条。

③ 《突发事件应对法》第二十条、第五十三条；《环境保护法》第五十三条、第五十四条；《大气污染防治法》第九十七条；《土壤污染防治法》第八十一条。

④ 《突发事件应对法》第五十四条、第六十三条；《环境保护法》第六十八条；《大气污染防治法》第一百二十一条；《土壤污染防治法》第八十五条。

⑤ 在《突发事件应对法》《国家突发公共事件总体应急预案》中规定了四类突发事件：自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件。事故、灾难中包括了环境污染和生态破坏事件等。

⑥ 《突发事件应对法》中第三十七条、第三十八条、第三十九条等。

⑦ 《国家突发环境事件应急预案》《突发环境事件调查处理办法》《突发环境事件应急管理办法》《企业事业单位环境信息公开办法》等。

⑧ 《国家突发环境事件应急预案》3.2.2、3.2.3、3.3、4.2.6 节。

⑨ 这些事件包括 2005 年吉林松花江水污染、2010 年紫金矿业污染、2011 年浙江德清铅超标、2012 年广西河池镉污染及山西长治苯胺泄漏等事件。

长一段时间里没有发布正式消息，也引起媒体和公众的广泛质疑："流言在散步，官微在沉睡？"应对突发环境事件时会存在虚假信息满天飞的情况。虚假信息给突发环境事件应对带来了较强的不良影响。

部分地方生态环境主管部门定期公布本行政区域内发生的包括危险化学品、交通事故等在内可能引发突发环境事件的信息。这些信息的发布满足了信息公开的要求，但多是信息简报（内容包括事件类型、产生的危害程度、处理措施以及环境影响等）或者是情况通报。虽然这种形式的信息公开在一定程度上可以保障公众知情权，但是内容较为简洁，信息公开程度及效果仍需进一步提升。在突发环境事件信息公开上，政府的信息供给与公众的信息需求很难有效地进行对接[11]。

3 突发环境事件应对中信息公开存在的困境

对信息公开现状进行分析，我们可以明确突发环境事件应对中信息公开存在的不足。我国突发环境事件应对中信息公开困境表现为以下几个方面。

3.1 法律层面：无法为信息公开提供制度支撑

3.1.1 信息公开制度操作性不足

现实中信息公开，除按照法律规定主动公开信息之外，部分还需要有关主体依照法律程序向主管部门或企业申请信息公开。从操作效果来说，尚不能完全满足信息公开的实际需要。公众对特定环境资源开发利用以及环境治理所持有的观点和意见并未被纳入主动公开的范围。根据《环境影响评价法》的规定，环境影响评价机构需要就被评估对象主动征求公众意见和建议，但这并不意味着法律规定明确地将公众意见作为信息公开的对象。

就环境治理来说，单一的政府命令控制型模式环境治理效果难以满足现实需要。当前的制度是基于信息公开的法理而设定的单向的、以行政为中心的环境信息公开，这不同于双向的信息交流[12]。在环境治理中，多中心治理模式成为新形势下环境治理的模式。多中心治理需要进一步强化多主体在治理环境中的作用，而信息公开成为重要的前提性要件。信息的公开与反馈会影响到不同主体对相关信息的认知，也会直接影响到环境治理的效果。当前我国政府管理体系在运转过程中存在信息不公开等不足，可能会引发应急管理中资源浪费以及应急效果低下等问题，从而降低政府公信力[13]。

3.1.2 信息公开的内容难以理解

生态环境主管部门所收集的环境信息是以大量数据形式呈现的。只有对数据进行进一步的处理才能更好地了解和掌握环境治理状况。这需要具有专业知识的专家学者完成数据解读工作。没有数据参考阈值辅助时，公众在没有经过专业培训或者是未掌握专业知识的情况下很难理解相关数据的内涵，也很难有效地理解生态环境保护的实际进展。在专家学者未能就相关数据向公众进行系统解读时，公众受自身限制或者是未能有效地了解和掌握专家就特定问题的解读时，将会对环境治理问题形成带有偏差的见解，不利于全面准确地理解环境治理的实际成果。发生在我国多地的环境群体性事件的重要原因之一就是环境信息公开简单化，导致了专家及公众无法全面理解对方的意见和观点而产生分歧。如何降低邻避效应在不同地方发生的频次及可能造成的各种损害，提高公众对该项目的理性认知而不是简单地直接否定，已成为在应对突发环境事件过程中以及日常环境管理活动中不可忽视的一个问题[8]。

3.1.3 信息公开的内容不全面

天津滨海爆炸案发生后，各界对引发爆炸的原因分析产生了纷争。产生纷争的原因在于事前、事中以及事后未及时准确地将案情进行公布。我国法律规定了信息公开的基本要求，实践中部分企业只是按照法律规定的最低要求来实施信息公开，那些可能直接污染或破坏环境方面的信息并没有进行充分的公开。以天津滨海爆炸案为例，相关企业在进出口危险化学品时未及时充分地向港区管理部门申报贮存的危险化学品种类、贮存方式等。起火时消防部门未能充分了解相关信息并采取了不适当的消防方式，从而产生连锁式反应，最终造成了重大人员伤亡、财产损失。2019年修订的《政府信息公开条例》涉及生态环境保护①。这些内容对环境信息公开具有重要推动作用，但也要受到有关国家秘密、商业机密方面规定的约束。生态环境保护工作的日常监管信息公开似乎仍然缺乏有效的规定。

3.2 社会治理层面：谣言与集体行为并存

突发事件发生后，公众对了解事件真相以及其他内容的需求急剧增加；各种流言、传言和谣言也会随

① 《政府信息公开条例》第二十条第十二项、十三项。

之产生。突发环境事件发生后，会产生很多杂乱信息杂音，给突发环境事件应对带来了严重的干扰，使得政府及部门耗费了大量的人力、物力、财力也未能达到预想的效果。之所以产生这种情况，一方面，政府在应对突发环境事件时介入延迟无法及时应对，从而产生重大破坏性影响；另一方面，受突发环境事件影响的公众在第一时间内未能得到来自政府及企业发布的事件权威信息。突发环境事件蔓延过程中产生了许多信号杂音，这些信号杂音会导致受突发环境事件困扰的公众对政府与有关部门在应对突发环境事件时，所采取的措施及实际效果产生疑问。最终导致即便政府采取了有效的应对措施，依然无法达到公众对政府应对突发事件的期待。

3.2.1 突发环境事件应对过程中对集体行为关注不够

社会发展过程中，信息传播媒介形式呈现多样化，社会公众信息需求量逐渐加大，传统的社交媒介未能结合社会转型进行调适时，越来越多的自媒体充当了信息发布、传播的主体。受自身专业知识、信息量及其他因素的影响，自媒体在发布信息时，无法有效地对相关信息的真实性进行充分调查与核实。公众受自身所掌握的信息限制，对日渐增长的人类与生态健康风险以及可能受到影响的担忧不断强化。在这个阶段，对科学技术的“污名化”表达越来越显著。事件发生后，媒体对一些危机事故或对危险情况的报道呈现出放大性特征，特别是某些技术的应用可能会对人体及环境产生不良影响 [14]。此时是谣言产生和广泛传播的重要节点和发酵期，而谣言若未得到及时关注与澄清，将会对社会产生不良影响，甚至导致社会公众在选择时，会选择不利于突发环境事件有效应对及后续处理的集体行为①。当公众的选择呈现出重大倾向性时，可能会对突发事件的有效应对产生负面影响，并影响突发环境事件应对的实际效果。

3.2.2 突发环境事件应对中信息公开尚需进一步完善

突发环境事件的有效应对需要借助政府引入新的社会治理手段，而不是简单地依赖传统科层制政府所惯常采用的“压力—反应”模式。当我们对已有的突发环境事件及其应对过程进行回顾时，会发现突发环境事件应对初期就会出现各种谣言。在科层制政府管理体制下，一旦发生突发环境事件，涉事企业或者地方政府按照相关规定将有关信息层层上报直至最高层级，然后由高层新闻机构进行信息公开。这段时间恰恰是谣言发酵与快速传播阶段，谣言的快速传播将不利于事件真相为广大公众所接受，这些谣言或流言会给社会带来一定程度上的恐慌，给突发环境事件的治理增加难度，不利于突发环境事件应对及社会正常秩序的恢复。

突发环境事件发生时，在传统媒体传播信息的同时，新媒体、自媒体也开始传播。在传播技术以及传播主体多元化等因素的影响下，信息传播快速而多样，信息总量过多甚至泛滥。新媒体信息传播主体的非专业化、信息把关的缺失和弱化，会导致信息传播碎片化。信息的快速传播也使各种负面信息快速散布，甚至是不断地放大，特定情形下会引发公众对特定问题情绪化的宣泄，并产生次生性社会危机 [15]。媒体在引导公众通过信息收集与学习并进行风险认知、决策的同时，也在无形中构建起风险，并且其自身也成为风险制造环节的一部分 [16]。目前许多媒体对突发事件进行报道时，刻意关注某些问题，并将新闻报道集中在这些问题上，易使公众获取到片面信息，在一定程度上加剧了公众对该事件的认知偏差，甚至引发更大规模的社会冲突 [17]。

信息沟通是一个包括了个体差异、社会环境、社会网络结构等诸多因素在内的相互联系的复杂交互式系统。有效的信息沟通，既可以减少谣言的传播，也可以帮助公众在灾害中采取正确的自我保护行动 [18]。信息沟通在实施过程中具有反复性、多重性、复杂性等特征 [19]。在日常管理中，为满足信息公开需要，政府需要建立起一套行之有效的公共信息发布机制。一旦发生突发情况，政府需要在第一时间内如实地公布相关信息 [20]。理想状态下的信息沟通，应该是在政府、企业等主体之间进行平等地交流，政府要发挥引导作用，借助各种沟通方式与途径实现信息之间的传播与互动，在不同主体间建立起一种对话机制，尽可能地减少公众被动接受信息的情形，以影响和改变公众对风险的感知 [21]。突发环境事件发生时，政府在未掌握较丰富信息情况下，不能采取合适的应对措施，也不能很准确地判定响应级别。事实上这种延迟易导致网络舆情不断升级与恶化。此时网络舆情所造成的次生危害波及范围越广，影响程度也就越高 [22]。

4 突发环境事件应对中信息公开完善的途径

突发环境事件在给社会带来严重影响的同时也对

① 当一个信息杂音或谣言在适当条件下进行散布时，公众受自身知识等多方面条件影响，可能会在谣言的影响下采取一些过激措施，进而形成集体行为。集体行为是指在相对自发、不可预料、低组织和不稳定的情况下，对共同影响或刺激做出反应而发生的行为。

政府治理提出了新要求，例如，强化治理手段的建设，通过信息公开来获取公众对风险的认知并调整已有偏见或认知障碍等。应对突发环境事件时，需要一方面强化信息公开方面的规定以及实践；另一方面研究谣言传播及其可能的后果并加以应对。

4.1 完善信息公开方面的系统性法律规定

突发环境事件应对中信息公开具有举足轻重的作用。只有真实充足有效的信息才能更好地辅助突发环境事件应对。因此我们需要加强突发环境事件应对中的信息公开制度建设，完善制度的主体、客体、程序等。同时，应在原有信息公开主体的基础上扩充能够发表自己意见和建议的主体，如非政府组织、社会团体等。对信息公开的对象及内容，在公开时需要特别强调那些可能引起环境污染或生态破坏等行为所具有的相关信息，也应当涉及与生态环境保护有关的政策文件、规划文件等，涉及国家秘密、商业秘密及个人隐私的除外。此外，强化对信息公开制度的有效评估，对信息公开制度及具体操作实践进行评估，将评估结果作为修正和完善相关法律内容的基础，为后续进一步建设信息公开制度提供方向和思路。

4.2 完善信息公开制度的内容

突发事件应对中若不能对舆论进行有效回应可能会引发群体事件。有效的回应需要明确信息公开的主体、对象、程序等相关要素。

4.2.1 明确公开主体的权利义务

突发环境事件的应对力量主要包括政府及应急部门、企事业单位及社会组织等。它们在突发环境事件应对中发挥着不同的作用。应将突发环境事件应对主体作为信息公开主体，并要求其按照规范性文件规定及时公开信息。

作为权威信息掌握者的政府，应及时向社会公众提供与该事件有关的真实准确信息，以便人们尽快了解和掌握事实真相并进行各种防范，从而尽可能地减少谣言散播和损失，同时也便于人们准确理解应急主体所采取的应急措施[23]。作为公开主体之一的政府及应急部门，需要在突发事件发生后第一时间启动突发环境事件应对预案。首先，按照预案承担信息收集任务的应急部门应当及时派专人收集和事件相关的各种信息，并按照不同的类别和要求进行整理，为后续信息发布及事件应对提供最新最全面的素材；其次，政府应当按照突发环境事件应对预案的要求由新闻发言人或者突发环境事件应对的主要负责人利用新闻发布会、案情通报等方式召集新闻媒体、自媒体进行突发环境事件信息的初次发布，并及时发布后续信息。与此同时，政府还需要持续收集与突发环境事件应对有关的信息，这些信息既包括突发环境事件应对时所采取的行为及后续信息，也包括非突发环境事件应对时的信息。在此基础上，及时汇总整理，必要时可借助信息数据库等方式来进行，为后续信息发布提供有效条件。此外，在突发环境事件应对中应急部门可通过模型建构、后期评估等方式对信息公开进行评估并将评估结果向社会进行公开；将信息公开纳入日常信息管理中来，并定期进行信息更新与评估。

作为信息公开主体之一的企业直接承担信息公开义务。企业在生产经营过程中产生的大量信息可能会对突发环境事件应对的效果产生重要的影响，相关企业应及时按照法定程序主动向主管部门及社会公开其生产经营过程中产生的与环境治理有关的各项信息（而非只是按照法律规定进行最低限度地公开），并定期进行更新。应对突发环境事件，企业需要将其应对措施及可能产生的结果通过新闻媒体及自媒体等方式向社会进行公开，并对应急信息进行及时更新。在非突发环境事件应对时期，企业还需要定期向应急管理部门汇报其生产经营中新出现的信息并及时进行自我更新，借助媒体等途径向社会进行公开。

此外，政府部门需要在信息公开基础上主动收集、整理信息接收主体——公民和社会组织对突发环境事件所持有的意见和建议等。公众在面对突发环境事件时往往掌握了一定资料，且部分资料属于未被突发环境事件应对主体直接掌握的信息。因此，需要将公众作为突发环境事件信息收集的来源主体之一。由公众对其所掌握的突发环境事件信息进行公开，并表达自己对特定问题与信息的观点和意见，可为突发环境事件应对提供有效的参考。公众参与信息公开是维护其合法权益的重要组成部分。对此，需要公众积极有效地参与到信息公开活动中。在收集公众针对突发环境事件应对所持有的观点和意见时，被收集的信息可能会涉及公民个人信息。在对不特定多数群体进行意见收集和整理时，相关部门需要对个人隐私进行严格保密，并对收集到的信息进行类型化整理，在此基础上方可对相关信息进行公开、评估与利用。

4.2.2 信息公开对象的细化

在应对突发环境事件时，信息公开的内容是可能对突发环境事件应对产生影响的信息。对此，需要由

包括政府及应急部门、企事业单位和社会团体、公民个人等在内的多数主体作为信息公开的主体，分别将各自所掌握的信息按照规范性文件所确立的基本要求及程序、途径等内容按照“全面有效公开”的基本原则进行有效的公开，并确定信息公开的任务和内容。此外，若要实现突发环境事件应对的最佳效果，后期还需要对突发环境事件的应对信息进行系统的梳理与汇总，对突发环境事件应对过程进行回顾与整理，以寻找突发环境事件应对过程中存在的不足，为后续的环境治理及潜在突发环境事件的应对提供参考。此外，还可在《政府信息公开条例》《企事业单位环境信息公开管理办法》中对突发环境事件信息公开主体进行强制规定，明确公开的途径、时限等，并要求相关主体制定并公布各自突发环境事件应急预案。

4.2.3 公开程序的细致化

在突发环境事件应对过程中，需要细化信息公开的程序。首先，应由信息公开主体就其所掌握的信息按照规定的时间、途径和程序等进行公开。其中，信息接收主体应对信息进行接收和确认并进行分析。其次，由信息发布主体按照法律程序向信息接收主体征集相关活动与信息的意见和建议。在此，应明确信息征求活动的组织者以及主持者，并确立征求目标、征求对象以及征求活动的要求等内容，专门组织对信息接收主体所持有的意见和建议进行咨询与征询。最后，由突发环境事件应对部门对所收集到的信息进行进一步的整理、分析，并结合具体实际情况进行考察，为后续突发环境事件应对提供有效的参考。此外，信息公开程序要根据不同时期进行分类。非突发事件应对期内的信息公开需要按照目前有关法律文件所确定的相关程序等内容进行；突发事件应对过程中及完成后的信息公开应当坚持“及时公开、准确公开”原则，在第一时间有效完成。

4.3 强化突发环境事件应对中社会治理的研究

社会转型期间新老问题叠加，各方主体均应采取各种措施对信息传播与集体行为进行研究，寻找出其发生发展机理以更好应对现实需要。

4.3.1 研究信息公开及传播机制

在应对突发环境事件中，媒体是应急组织有机体系中一个重要组成部分。作为其中的一环，媒体一方面需要利用自身条件收集信息，另一方面需要在政府与公众之间架起沟通的桥梁，为妥善处理突发环境事件创造有利条件 [24]。现代社会中，各种新媒体手段不断出现与发展，给社会带来了充足大量的信息，也造成公众被信息淹没不知该如何有效选择信息。这种情况要求信息发布主体与信息接收主体能够选择合适的方式来满足自己对信息的知情权。

在突发环境事件应对中，信息的准确传播需要得到足够充分的关注。各种自媒体承担了大量的信息传播任务，而在传播过程中自媒体无法有效地对自身所传播的信息内容进行核实①。若放任这种媒体信息发布机制则可能在带来信息泛滥的同时也会带来各种谣言、流言，从而严重扰乱视听，甚至影响社会正常运转。因此，需采取措施改善这种媒体信息发布机制，使传统或主流媒体（如电视、广播、报纸、互联网等）成为公民获取各种信息的主要渠道。这就要求传统或主流媒体需要高度重视舆论导向并做好信息传递与发布服务，以增强社会的安定 [25]。

突发环境事件应对需要对信息公开及传播机制进行有效的研究。当代信息传播机制包括信息传播的形式、方法及流程等要素。信息传播媒介方式的多样化决定了信息传播形式的多样化。信息传播的形式包括传统媒体传播形式和新媒体传播形式。传统媒体包括广播、电视、报纸、期刊、杂志等，传统信息传播形式对公众具有重要的影响作用。同时需要特别关注新媒体传播形式。新媒体信息传播具有即时性、广泛性、迅速性等特点。新媒体传播方式是以个人或者是单个信息持有主体为中心，借助自媒体将自己掌握或了解的信息进行发布或转播、传播。在传播流程方面，由信息掌握主体借助传播方式、方法将信息向外进行传播。当信息主体完成信息发布后，由信息传播媒体进行信息传播。信息接收主体基于个人兴趣爱好等因素对信息进行接收，并完成信息的了解、掌握和认知活动。传统的媒体传播方式多数为单向型的信息传播流程，而新媒体传播形式则为交互式传播流程。在新媒体传播形式下，信息的发布主体同时也是信息的接收主体。信息的发布主体与接收主体在一定意义上开始模糊。为了保证信息传播的准确性，需要结合具体现实条件研究和明确传播主体、传播媒介所承担的权利义务内容，明确不同环节主体的权利义务关系，从而更好地推动信息传播。

4.3.2 研究异常社会行为为治理提供有效的参考

如果掌握信息的权威部门在面对异常情形时未能

① 目前社交媒体之一的微信在使用过程中传播的部分信息亦出现这种情况。为了应对相应的问题，微信官方应定期对特定信息进行辟谣。

及时全面地向公众及其他部门通报信息，那么会造成准确信息传播的空白。其他非权威或非主流的信息就会自动填补信息缺失所造成的各种空白，形成强大的信息流。此时所传播的部分信息不可避免地存在不同程度上的夸大事实、虚假情形。对于这种情况，最稳妥的办法就是向公众提供一个便捷的获取权威准确信息的渠道，通过权威信息的发布来阻止不实消息的以讹传讹，以免造成更大规模的恐慌和社会不稳定因素[26]。突发事件给包括政府、企事业单位和媒体及公众在内的社会主体带来了各种挑战。面对这种挑战，如果政府不能及时回应，在危机爆发时会导致政府的公信力下降，从而影响政府管理效果。如果媒体没有及时收集相关信息也未能架设起有效的沟通桥梁，则会使信息匮乏的公众在应对突发事件时尤为艰难[23]。

为降低突发环境事件可能带来的严重后果，需要采取预防性措施来应对潜在的问题。针对可能发生的社会异常行为，特别是突发环境事件中的异常行为进行研究，如谣言与集体行为等。通过研究，找到信息发布、传播以及接收过程中可能出现的信息瑕疵或信息杂音等。面对信息杂音时，不同的社会主体基于科学知识以及其他因素会做出不同的选择。分析、研判各自选择所产生的效果，并设置预防性措施与应对手段等，为突发环境事件应对提供有效的前提和基础。

此外，可以借助网络舆情监控与分析来加强对社会异常行为的研究。强化网络舆情监控与分析可以在一定程度上消解因谣言的产生与传播导致的非理性集体行为产生的各种不利影响，为突发环境事件应对工作的开展与完成创造有利条件。在完善信息公开的基础上，政府日常管理活动中要以网络舆情动向为关注重点，搜集、整理和分析民众关注的热点话题，组织包括相关部门和专家学者在内的舆情管理和应对评估团队对不同种类不同内容的舆情进行分析和判断，并对可能造成的影响及后果进行科学评估。此外，政府还需利用多种途径与方式回应来自民众的关切，以最大限度地消除民众的猜疑和误解，从而形成有利于事件解决的舆论氛围[15]。

5 结语

强化信息公开可为突发性环境事件应对提供有效的信息支撑。突发环境事件应对过程中，既要通过包括法律在内的多种途径来应对突发环境事件，也要对异常社会现象进行深入研究，为突发环境事件应对创造有利的理论支撑和技术支持。突发环境事件应对结束后，还需对突发环境事件应对中出现的各种问题，特别是信息公开问题进行反思，并在后续活动中进行有效的反馈与调整。

参考文献

[1] 殷铬 . 突发事件的网络变异及其规制 [J]. 中州学刊 , 2014(6): 22-25.

[2] 陈力丹 , 陈俊妮 . 松花江水污染事件中的信息流障碍 [J]. 新闻界 , 2005(6): 19-22, 13.

[3] 中国新闻周刊 . 背景资料 : 保卫厦门发起者讲述厦门 PX 事件始末 [EB/OL]. (2015-04-06)[2019-11-25]. https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJJCI7.

[4] 陈强 . 紫金矿业污染事件 : 天灾还是人祸 [N]. 中国青年报 , 2010-07-21.

[5] 易方兴 , 张萌 , 楚明 . 响水事故背后 : 与危险为邻数十年 , 当地人常害怕 , 多种鱼类灭绝 [EB/OL]. [2019-11-25]. https://xw.qq.com/cmsid/20190323A09UJ500.

[6] 中国经济网 . 辟谣 ! 天津爆炸事故 , 这些传闻不实 [EB/OL]. (2015-08-14)[2019-11-25]. http://news.cntv.cn/2015/08/14/ARTI1439482756223965.shtml.

[7] 新京报 . 响水爆炸工厂年初查出 37 项问题 2010 年曾发生爆炸 [EB/OL]. (2019-03-24)[2019-11-25]. http://news.sina.com.cn/c/2019-03-24/doc-ihtxyzsk9966392.shtml.

[8] 张立荣 , 芦苇 . 环境事件中的网络谣言及其应对 [J]. 理论探索 , 2015(3): 90-94.

[9] 林鸿潮 , 詹承豫 . 非常规突发事件应对与应急法的重构 [J]. 中国行政管理 , 2009(7): 61-65.

[10] 戴佳 , 曾繁旭 , 黄硕 . 环境阴影下的谣言传播 : P X事件的启示 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2014, 14(1): 82-91.

[11] 施志源 . 互联网时代突发环境事件信息公开的主体制度创新——以环保 NGO 的参与为突破口 [J]. 法学评论 , 2017, 35(3): 167-175.

[12] 杜健勋 . 环境风险治理 : 国家任务与决策框架 [J]. 时代法学 , 2019, 17(5): 9-14.

[13] 刘志欣 . 风险规制视域下我国政府应急管理回应模式研究 [M]. 上海 : 上海交通大学出版社 , 2018: 110.

[14] 孙壮珍 , 宋伟 . 谣言对技术风险的社会放大——以核技术风险谣言为例证 [J]. 科普研究 , 2016, 11(2): 16-23.

[15] 任景华 . 关于突发事件应对中新媒体舆论引导的思考 [J]. 湖北社会科学 , 2012(9): 181-183.

[16] 孙壮珍 . 行为决策视域下突发事件应对策略解析 [J]. 湖南行政学院学报 , 2013(2): 5-8.

[17] 谭翀 , 张亦慧 . 突发事件中的风险认知偏差与应对 [J]. 人民论坛 , 2011(17): 146-147.

[18] 邓君韬 .“邻避运动”视野下P X项目事件审视 [J]. 湖南社会科学 , 2013(5): 85-88.

[19] 张湖波 , 刘铁忠 , 张湖源 , 等 . 冲突信息条件下的风险沟通建模与仿真 [J]. 管理学报 , 2019, 16(7): 1054-1062.

[20] 张娜 , 赵雨 . 风险社会语境下网络谣言的传播与治理 [J]. 中国高等教育 , 2015(10): 47-49.

[21] 马奔 , 李继朋 . 我国邻避效应的解读 : 基于定性比较分析法的研究 [J]. 上海行政学院学报 , 2015, 16(5): 41-51.

[22] 张玉亮 , 贾传玲 . 面向优化处置的突发事件网络舆情应对启动研究 [J]. 情报理论与实践 , 2018, 41(4): 94-98.
[23] 贾俊强 . 突发事件应对过程中的话语权控制研究 [J]. 中国人民公安大学学报 (社会科学版), 2014(1): 81-90.
[24] 杜建华 , 马翠华 . 风险视域下突发事件传媒应对机制建设——基于吉登斯风险分类理论的视角 [J]. 西北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2011(6): 110-115.
[25] 廖力 , 王一龙 , 何煦 . 日本福岛核事故引发民众恐慌的探究 [C]// 中国核科学技术进展报告 (第二卷)——中国核学会 2011 年学术年会论文集第 3 册 (核能动力分卷 (下). 北京 : 中国原子能出版社 , 2012: 695.
[26] 马晓筱 . 新媒体下政府网站在突发事件中的应对策略——以“西安”针刺事件为例 [J]. 学理论 , 2011(23): 77-78.

Improvement of Information Disclosure System in Response to Environmental Emergencies

WEI Lele
(ShiLiang School of Law, Changzhou University, Changzhou 213164, China)

Abstract: In recent years, frequent environmental emergencies in China have brought serious adverse effects to the economy and society. In the process of dealing with environmental emergencies, it is revealed that the information disclosure is not timely and sufficient, and the response to rumors is not timely in the process of governance. In addition, the widespread existence and dissemination of rumors makes it difficult to maximize the response to environmental emergencies. This situation is caused by insufficient legal provisions and practices of information disclosure in response to environmental emergencies, asymmetric information dissemination and collective behavior. In this regard, systematic legal system construction and improvement of information disclosure is particularly important. To effectively deal with the harm caused by insufficient information disclosure and rumors in environmental emergencies, on the one hand, we need to strengthen the legal construction of information disclosure, by expanding the scope of information disclosure subjects, clarifying information disclosure procedures and objects. On the other hand, we need to carry out research on rumors and collective behavior to provide effective support for responding to environmental emergencies.
Keywords: information disclosure; environmental emergencies; rumor; legal system