

Pollution  
Information  
Transparency  
Index

2017-2018

污染源监管信息公开

# 渐成常态

120城市PITI指数年度报告



## 关于公众环境研究中心 (IPE)

公众环境研究中心 (IPE) 是一家在北京注册的公益环境研究机构。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, 并于 2014 年 6 月上线首款集全国环境质量与重点污染源实时排放信息于一体的手机软件“蔚蓝地图”, 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。

## 关于自然资源保护协会 (NRDC)

自然资源保护协会 (NRDC) 是一家国际公益环保组织。NRDC 拥有近 500 名员工, 以科学、法律、政策方面的专家为主力; 以及约 300 万会员及支持者。自 1970 年成立以来, NRDC 一直在为保护自然资源、生态环境及公众健康而进行不懈努力。NRDC 在美国、中国、印度、加拿大、墨西哥、智利、哥斯达黎加、欧盟等国家及地区开展工作, 并在中国的北京、美国的纽约、华盛顿、芝加哥、洛杉矶、旧金山以及蒙大拿州的波兹曼等地有常设办公室。

### 编写组成员:

**公众环境研究中心 (IPE):** 阮清鸳、马军、果叶、魏峰、陈奕汀、何方辉、郭华鑫、李振山、李庆丰、朱化宁、丁杉杉、陈奇峰

**自然资源保护协会 (NRDC):** 王彦、吴琪、张西雅、杨佳、刘嘉莉、Lily Hartzell

**设计:** 陈双丽、石欢

**致谢:** 感谢回应 PITI 评估结果的各地环保部门; 感谢贾峰、王华、王灿发、杨素娟、竺效、郭红燕、王必斗、钱京京等专家对报告提供的建议和指导; 感谢参与 PITI 项目的绿满江淮、绿行齐鲁、绿色江南、福建绿家园、南昌青赣、武汉行澈环保、绿行太行等环保组织; 感谢蔚蓝地图的志愿者们对评估数据的贡献。

---

# 摘要

因《环境信息公开办法（试行）》的实施，2008 年成为中国环境信息公开立法的元年。十年间，有赖于政府的不懈努力，社会各界的持续关注和推动，环境信息关键类别——污染源监管信息的公开，在 2017 - 2018 年度取得了突破性的进展，一批领先城市的日常监管信息公开正迈向常态化，但达成污染攻坚目标还须更多地区跟进。

这是自 2009 年以来，公众环境研究中心（IPE）和自然资源保护协会（NRDC）连续第 9 年发布 PITI 指数年度报告。PITI 指数从全面、及时、完整和用户友好四个维度，对涉及污染源管理的日常监管、自行监测、互动回应、排放数据、环评信息等五大项进行量化评价。

本期评价覆盖全国 120 个重点城市，最终温州以 81 分的成绩蝉联第一，北京、泰安和青岛分列二到四名，它们的得分也都创造了 PITI 指数 9 年来的新高，宁波、东莞、淄博、济南、杭州、烟台进入了前十名。

本期评价识别的最大亮点，是公开数据量的巨大增长。蔚蓝地图从 2006 年收集到 2000 条企业违规数据，到 2018 年一年收集到超过 32 万条数据。2017 年，公众通过公开渠道，可以获取到大约 70% 的环境行政处罚信息。北京、淄博、烟台、济南、温州、青岛、东莞等 PITI 排名前十的领先城市日常监管记录的发布已经接近应公开尽公开。作为持续专注于收集、整理并协助各界便捷获取环境信息的机构，我们认为，包括上述城市在内的一批领先城市的日常监管信息公开正迈向常态化。

分析领先城市的经验，北京、青岛、东莞、厦门、成都自身披露机制较为完备，山东和浙江主要城市则借助省级平台或跨部门政府平台大幅扩展了信息公开。

信息公开的另一个强有力推动，来自中央环保督察。2017-2018 评价期间中央环保督察力度之大前所未有的。大量的举报投诉被交办到当地，要求在 30 日内按照督查要求制定整改方案，并向社会公开。随着一批老大难问题得到跟进和解决，公众参与积极性大为调动。2017 年，“全国 12369 环保举报管理平台”接受举报量飙升到 618856 件，2018 年投诉举报数量维持在高位运行。

分析蔚蓝地图所收集到的数据，我们发现一批在中央环保督察中核实存在超标违规问题的企业，此前也受到社区公众反复投诉举报，但通过公开网络渠道，蔚蓝地图此前从未采集到过他们的环境行政处罚信息。由此可见，中央环保督察突破了一些地方保护，通过督政强化了督企。

监管信息的系统发布，激发更多企业做出转变。结合蔚蓝生态链等信息化解决方案，绿色选择供应链管理的效率得以大幅提升，两年来 IPE 的绿色供应链项目推动近 4000 家供应商对其环境违规问题作出整改或披露相关排污信息。2018 年以来，蔚蓝地图数据已被多家银行、金融机构采用，用于其绿色信贷和风险管控，也服务于绿色证券、绿色债券和绿色保险。

在污染源日常超标违规信息披露取得较大突破的前提下，本期 120 城市的 PITI 指数评价平均分为 52.2 分，仅比上一年度的 51.3 分略有提高。PITI 均分未能大幅提升的原因固然有本期 PITI 评价标准升级，仍反映出一些有待解决的问题。

首先是重点排污单位自行监测公开尚待突破。新《环境保护法》将重点排污单位确立为企业环境信息公开的责任主体。本期评价期间，重点排污单位名录标准的出台，带来了名单的大幅扩展，但企业环境信息公开尚缺对公开渠道、内容、形式、频率的明确要求，给实施带来不利影响。

其次，贵州、青海、甘肃等地区污染源在线监测数据实时公开出现退步。部分城市在评价期间，重点污染源在线监测数据获取率仅 5%。

再次，企业有害化学品信息强制披露制度需要突破。评价期间一系列危险废物非法倾倒、非法处置、违规转移等案例，以及泉州港碳九泄漏事件，都暴露出有毒有害物质管理及信息公开的缺位。加强危险化学品管理，强化对有毒有害污染物排放的监管，需要建立从产生、转移到处理以及排放的全流程监控，其中的基础是信息和数据的公开。

基于本期评价发现的进展和问题，本报告提出四项建议：

一、将“信息公开”纳入环保督察的范围，建议新一轮生态环保督察的剑锋，能从个案清理，更多导向机制建设，推动部分环境信息公开落后地区取得进展。

二、通过完善立法和政策制定，落实基于重点排污单位的企业自行公开要求。

三、加强立法和执法，建立以有毒有害污染物排放转移登记（PRTR）为核心的、包含本地污染物和温室气体排放数据的企业强制环境信息披露制度。

四、配合“放管服”改革，在环评公众参与中充分运用移动互联网和社交媒体的便利，实现环评信息的精准投放，公众意见和反馈的便捷高效收集。

PITI

## 污染源监管信息公开指数 (PITI)

污染源监管信息公开指数 (PITI) 是由公众环境研究中心 (IPE)、自然资源保护协会 (NRDC) 于 2009 年开发, 旨在评估各地污染源监管信息公开程度, 识别和推广地方良好实践, 促进环境信息公开。自 2009 年以来, 公众环境研究中心已经连续九年对全国环保重点城市开展 PITI 评估, 期间不断有地方环保组织加入, 开展其所在省区非环保重点城市 PITI 评价工作, 本年度共计 174 个城市纳入 PITI 评价。

图表 1 PITI 评价城市



## 评价范围

本期评价范围较上期略有调整。

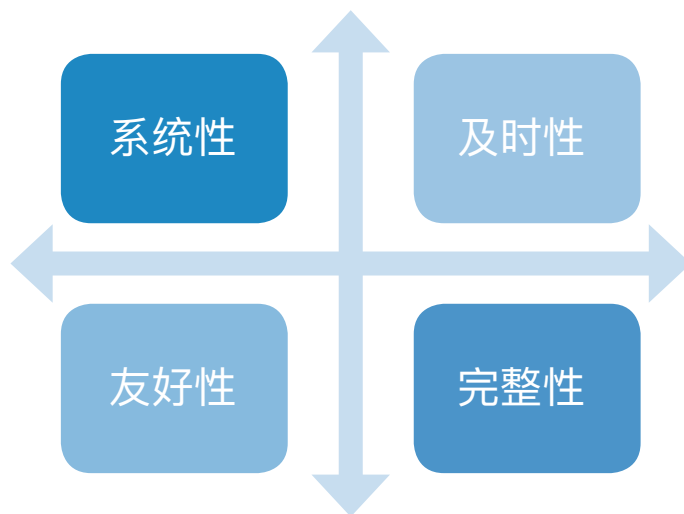
2018年1月1日《中华人民共和国环境保护税法》实施,大气污染物、水污染物、固体废物和噪声四类污染物,过去由环保部门征收排污费,现在改为由税务部门征收环保税,有鉴于此,本期PITI评价取消原有的“排污费公示”项。此外,原“清洁生产审核”项主要评估地方是否向社会公示超标、超总量,及生产中使用或排放有毒有害物质的企业名单,以及上述“双超、双有”企业是否向社会公开其环境信息,上述两项要求分别整合至“日常超标违规记录”、“企业排放数据”项。整合后的评价项为“监管信息”、“自行监测”、“互动回应”、“排放数据”、“环评信息”五个大项,八个小项。

图表 2 评价项目

评价项	监管信息		自行监测		互动回应		排放数据	环评信息
	日常超标违规记录	企业环境行为评价	国控自动监测	重点排污单位	环保督察与信访投诉	依申请公开	企业排放数据	环评信息
权重	25%	5%	20%	6%	7%	8%	14%	15%

每个评价项均通过系统性、及时性、完整性、友好性四个项性进行评估。

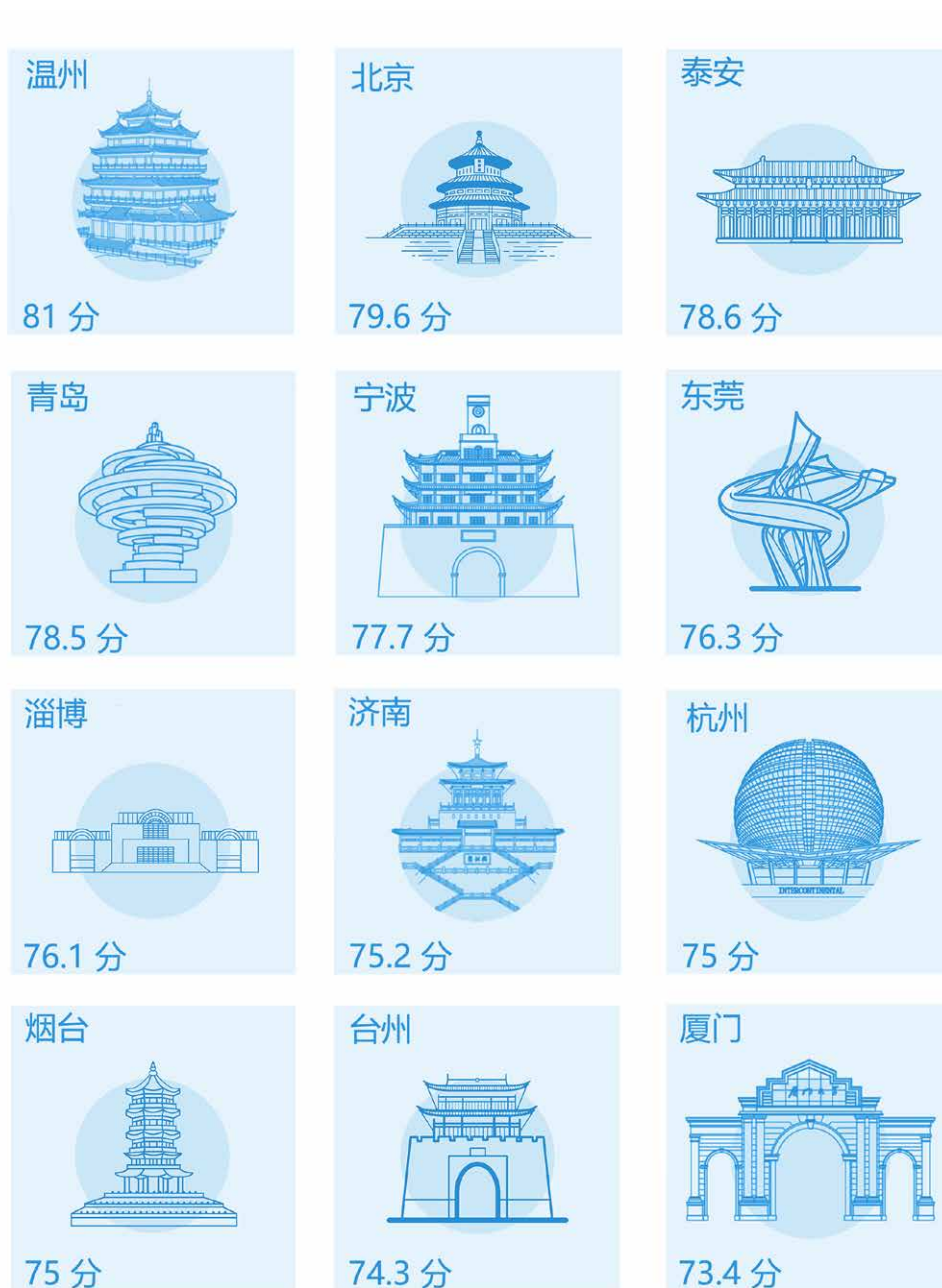
图表 3 PITI 指数评价的四个维度





## 评价结果

图表 4 TOP 12 城市



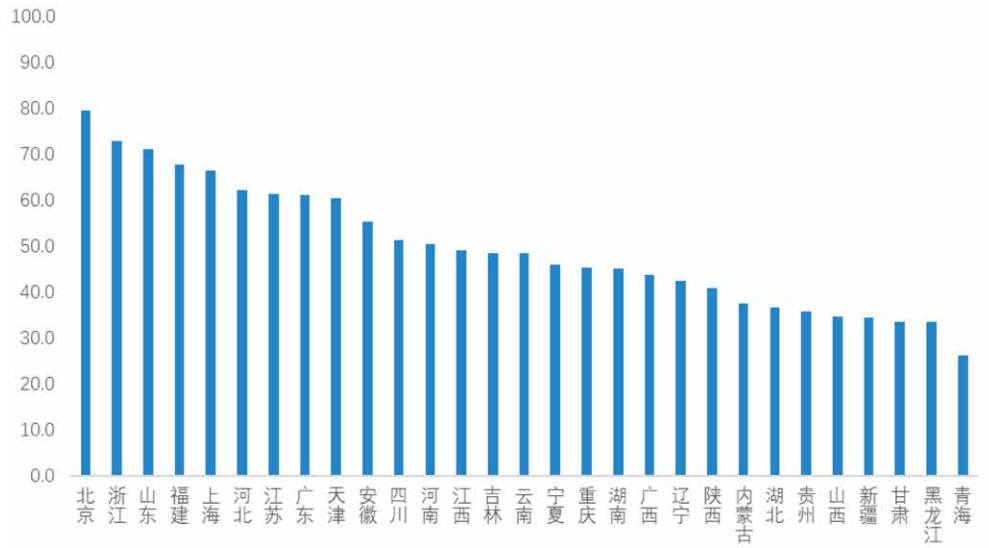
图表 5 2017-2018 年度 120 城市 PITI 评价结果总排名表

排名	城市	得分	排名变化	排名	城市	得分	排名变化
1	温州	81	→ 0	31	石家庄	63.7	↑ 16
2	北京	79.6	↑ 1	32	泉州	63.7	↑ 24
3	泰安	78.6	↑ 24	33	郑州	63.6	↑ 28
4	青岛	78.5	→ 0	34	湖州	63.4	↑ 4
5	宁波	77.7	↑ 9	35	日照	62.3	↓ 13
6	东莞	76.3	↑ 7	36	南通	61.9	↓ 2
7	淄博	76.1	↑ 12	37	枣庄	61.8	↑ 5
8	济南	75.2	→ 0	39	连云港	60.4	↓ 13
9	杭州	75	→ 0	38	天津	60.4	↑ 3
10	烟台	75	↑ 13	40	镇江	59.9	↑ 17
11	台州	74.3	↑ 10	41	苏州	59.5	↓ 31
12	厦门	73.4	↓ 5	42	长沙	59.5	↑ 33
13	无锡	72.8	↑ 26	43	洛阳	59.4	↑ 28
14	中山	71.6	↓ 8	44	唐山	59.1	↑ 44
15	绍兴	70.8	↓ 3	45	绵阳	57.9	↑ 44
16	常州	70.3	↑ 15	46	焦作	57.4	↑ 59
17	保定	69.9	↑ 33	47	扬州	56.3	↑ 12
18	济宁	69.4	↑ 18	48	盐城	56.2	↓ 20
19	邯郸	69.1	↑ 6	49	沈阳	55	↓ 44
20	潍坊	68.7	↑ 20	50	南昌	55	↓ 15
21	佛山	68.4	↓ 5	51	湛江	54.7	↑ 1
23	广州	67.5	↓ 21	52	珠海	53.8	↓ 19
22	嘉兴	67.5	↓ 7	53	大连	53.6	↓ 33
24	上海	66.4	↓ 13	54	芜湖	52.9	↓ 6
25	福州	66.3	↑ 19	55	徐州	52	↓ 23
26	深圳	65	↓ 9	56	曲靖	52	↑ 20
27	威海	64.9	↑ 24	57	自贡	51.4	↑ 27
28	南京	64.5	↑ 2	58	安阳	51.1	↑ 50
29	成都	64.3	↓ 5	59	延安	50.6	↑ 48
30	合肥	63.7	↓ 13	60	秦皇岛	49.8	↓ 6



排名	城市	得分	排名变化	排名	城市	得分	排名变化
61	德阳	49.7	↑ 40	91	大庆	41.6	↑ 22
62	泸州	49.5	↑ 8	92	柳州	41.4	↓ 47
63	马鞍山	49.2	↓ 8	93	西安	41	↓ 44
64	石嘴山	49.1	↑ 9	94	包头	40.4	↓ 29
65	长春	48.7	↓ 18	95	乌鲁木齐	40.3	↓ 37
66	吉林	48.4	↑ 11	97	三门峡	39.8	↓ 7
67	抚顺	48.3	↑ 32	96	鄂尔多斯	39.8	↑ 10
68	玉溪	48	↑ 23	98	遵义	39.5	↓ 11
69	宜宾	47.3	↑ 3	99	武汉	38.5	↓ 62
70	汕头	47.2	↓ 17	100	鞍山	37.4	↓ 14
71	南充	47.2	↑ 12	101	哈尔滨	37.2	↓ 7
72	太原	46.6	↑ 32	102	渭南	36.8	↓ 2
73	常德	46.3	↑ 5	103	宜昌	36.5	→ 0
74	南宁	46.2	↓ 6	104	平顶山	36.4	↓ 8
75	韶关	45.9	↓ 1	105	张家界	36	↑ 6
76	昆明	45.6	↓ 9	106	齐齐哈尔	35.8	↓ 8
77	重庆	45.4	↓ 14	107	锦州	35.6	↑ 8
78	开封	45.3	↑ 36	108	呼和浩特	35.4	↓ 79
79	桂林	44.6	↓ 15	109	荆州	35	↓ 12
80	长治	44.1	↑ 5	110	赤峰	34.6	↓ 50
81	株洲	43.5	↑ 1	111	贵阳	32	↓ 16
82	九江	43.4	↓ 20	112	阳泉	31.9	↓ 3
83	攀枝花	43.1	↑ 10	113	咸阳	31.8	↓ 11
84	北海	43	↓ 41	114	临汾	31.5	↑ 6
85	银川	43	↓ 16	115	克拉玛依	28.7	↑ 2
86	湘潭	42.8	↓ 20	116	西宁	26.2	↓ 24
87	铜川	42.8	↓ 6	117	本溪	25	↓ 1
88	金昌	42.4	↑ 22	118	兰州	24.6	↓ 6
89	岳阳	42.3	↓ 10	119	牡丹江	19.3	↓ 1
90	宝鸡	42.1	↓ 10	120	大同	19.1	↓ 1

图表 6 省区市 PITI 平均分



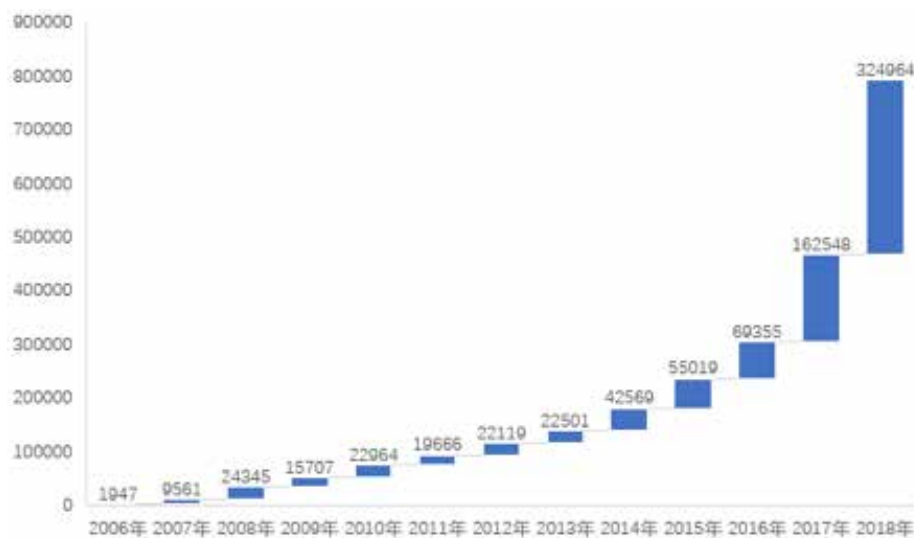
## 本期 突出进展

### 突出进展一：污染源日常监管信息公开正迈向常态化

作为持续专注于收集、整理并协助各界便捷获取环境信息的机构，我们认为，在本评价期内，污染源日常监管信息的公开正迈向常态化。我们所定义的常态化，即 PITI 评价的系统性象限，它主要包含两个维度：一是信息全面覆盖，二是信息规律性地发布。

从信息全面覆盖来看，在持续 9 个年度的 PITI 指数评价的前 7 期，作为评价基础的蔚蓝地图收集到的企业不良监管纪录总数均较为有限，与实际发生的处罚等不良记录的数量差距巨大，基本不具可比性，这样的局面在过去两个评价年度，开始发生显著变化。

图表 7 蔚蓝地图年度污染源监管记录入库量



从上图中可以看到，2016 年蔚蓝地图共计收集 69355 条企业环境违规记录；2017 年收集到的违规记录猛增到 162548 条；2018 年（截至 12 月 18 日）这个数量又继续大幅跃升至 324964 条。

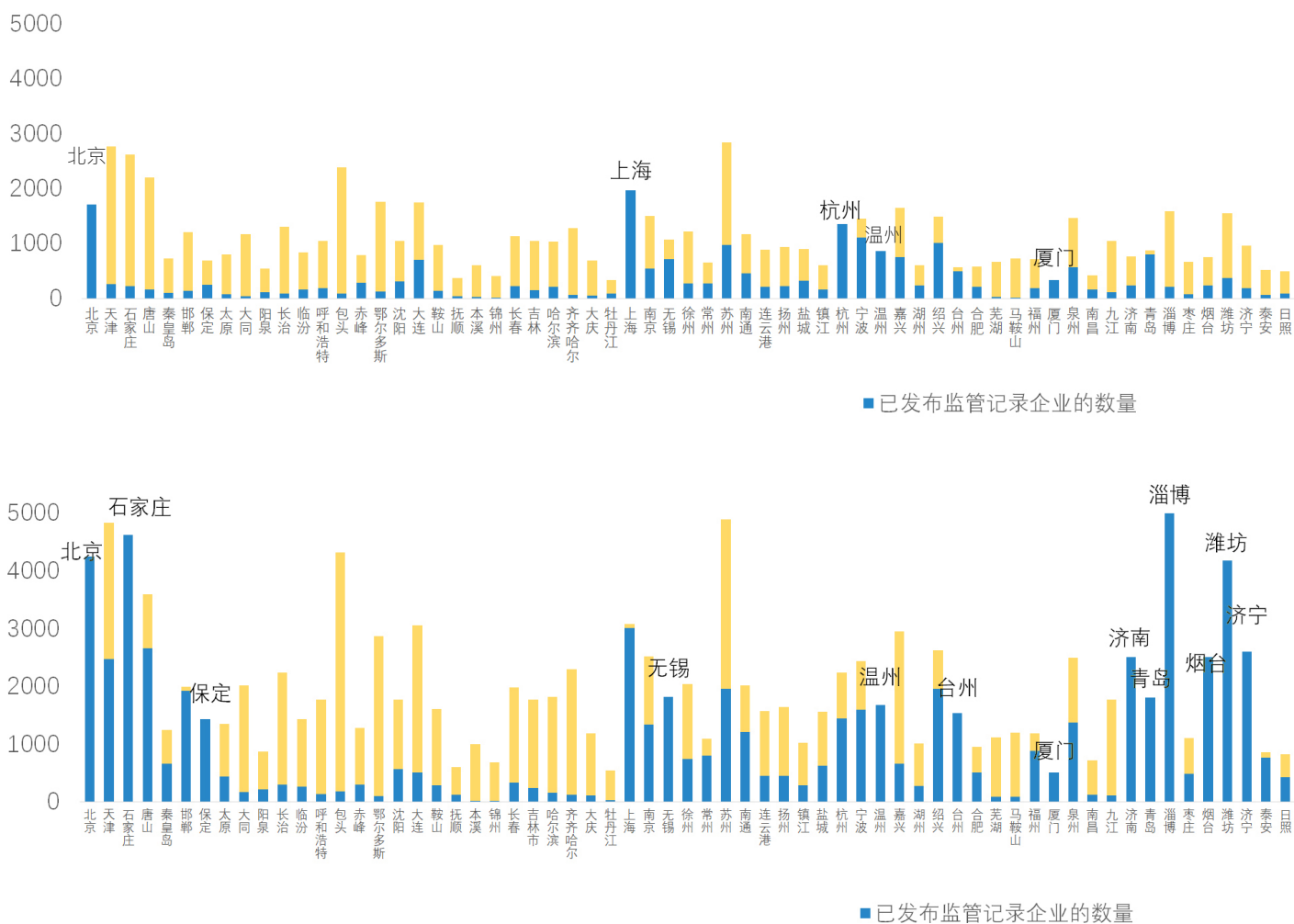
从蔚蓝地图自身对比来看，2018 年采集的监管记录量，占蔚蓝地图 12 年累积的企业环境违规数据的 25.4%；如果剥离 2016 年集中发布的环保违规建设项目清理整顿数据的话，比例是 41.2%。

更为重要的，是蔚蓝地图收集的监管记录数量与实际发生的日常监管记录数量之间的对比。依据《原环境保护部 2017 年法治政府建设工作总结》<sup>1</sup> 2017 年，全国环保系统共下达环境行政处罚决定书 23.3 万份，截至 2018 年 12 月 11 日，蔚蓝地图共计采集到 25.8 万条<sup>2</sup> 2017 年度污染源违规记录，其中明确处罚手段为罚款的有 16.3 万份。这也意味着公众已经可以通过公开渠道，获取到大约 70% 的环境处罚记录。

分析今年在日常监管信息公开大项排名居前的城市，我们发现，更多城市污染源监管记录发布已接近“公开是常态，不公开是例外”的原则。

在 2015–2016 年度之前，绝大多数城市实际公开的日常超标违规纪录与应披露的数量相去甚远。上期评价中，7 个城市污染源监管信息发布量超过理论应公布量；而随着排污单位日常超标违规信息的全面、系统披露，本期 PITI 评价，18 个城市实际公开量超过理论应公开量。

图表 8 污染源监管信息企业发布数量对比



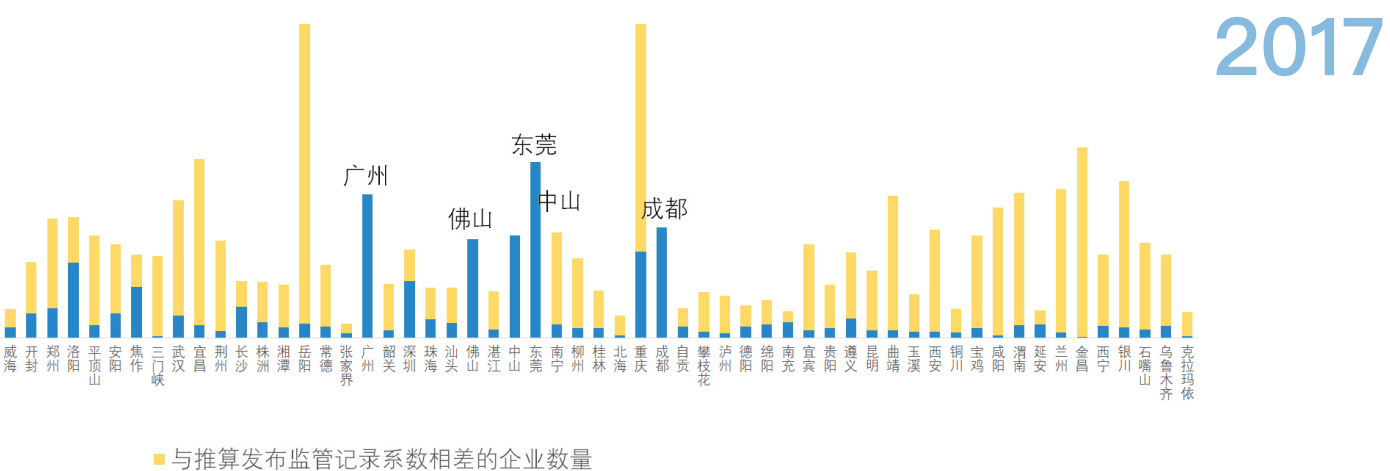
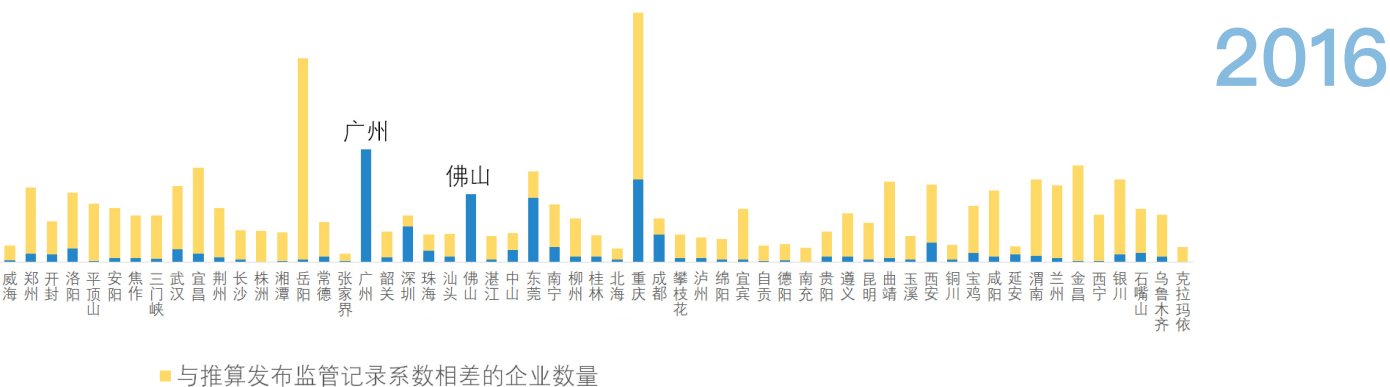
<sup>1</sup> 原环境保护部 2017 年法治政府建设工作总结，生态环境部网站，2018-04-08 [http://zfs.mee.gov.cn/fzjs/xzfy/201804/t20180408\\_433688.shtml](http://zfs.mee.gov.cn/fzjs/xzfy/201804/t20180408_433688.shtml)  
<sup>2</sup> 蔚蓝地图“污染源环境监管信息”栏目采集的信息除污染源环境行政处罚信息外，还包括污染源监督性监测超标信息，经核实的环境信访投诉举报信息，以及环境信用等级评价结果中的黄色以下企业等信息。

从过去两个年度的理论应公开量和实际公开量的柱状图不难看出，绿色力量正在不断扩张。实际公开量超过理论应公布量的城市包括：北京市、淄博市、烟台市、济南市、中山市、厦门市、济宁市、台州市、潍坊市、成都市、温州市、广州市、青岛市、保定市、东莞市、佛山市、石家庄市、无锡市。

进一步分析，这些城市信息公开取得成功的原因，却又各不相同。

- 部分城市自身披露机制相当完备
- 部分城市则借助省级平台或跨部门政府平台大幅扩展了信息公开

北京、青岛、东莞、厦门、成都、宁波等城市污染源监管信息公开机制相当完备。



图表 9 案例城市网页截图（截图时间 2018/12/17）



更多领先城市，则在自身努力的基础上，借助各自强大的省级平台，实现了日常监管信息的有效公开。其中最突出的是山东集群。通过山东省生态环境厅的企业环境信用评价系统，山东省各城市的监管记录公开得到有效提升，10个评价城市中有6个城市日常监管记录公开量超过了应公开量；其中泰安市该项得分较上期提升近10分，PITI指数排名因此提高24位，在120城市中排名第三！

图表 10 山东省企业环境信用评价系统  
(截图时间 2018/12/17, http://123.232.114.99:8088/SDXY)



浙江城市的突出表现,也有强大的省级平台的一份功劳。除浙江省生态环境厅网站外,其省政府政务服务网汇总省、市、区县、乡镇街道信息,阳光政务下的行政处罚结果栏目汇总了全省各部门发布的处罚信息。

图表 11 浙江政务网“阳光政务”栏目  
(截图 2018/11/27, http://www.zjzfw.gov.cn/col/col14/index.html)





## 突出进展二：中央环保督察激发公众监督

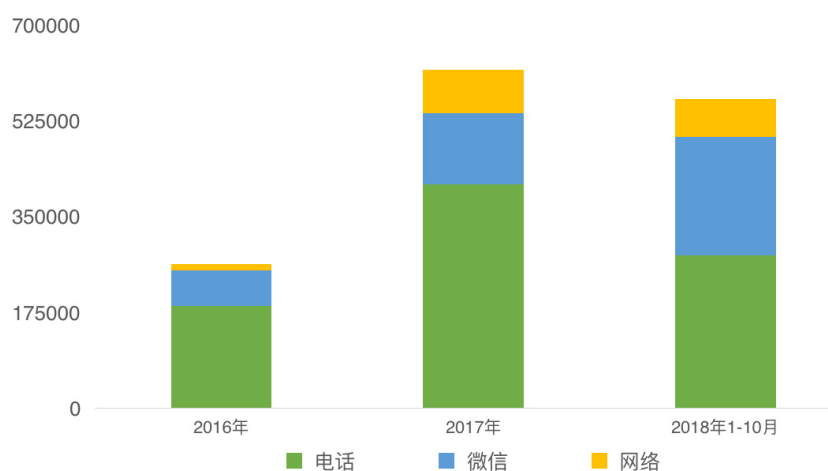
在 2017–2018 评价年度，中央环保督察力度之大前所未有的。不但有覆盖全国的中央督察，还有一轮又一轮的专项督查。中央督察旨在突破地方保护，而督察的重要线索就是公众的举报投诉。除借助日常的投诉举报渠道外，各中央环保督察组还公开专门的举报热线；在开展调查后，大量的举报投诉被交办到当地，跟进核实和处理；根据督察工作规定，被督察地方党委和政府需在 30 日内按照督查要求制定整改方案，并向社会公开。

图表 12 中央环保督察



多年积弊终于在督察中被揭示，一些老大难问题得到跟进和解决，由此也点燃了公众参与的热情。根据环办应急函[2018]500号《关于2017年全国“12369”环保举报工作情况的通报》，2017年，“全国12369环保举报管理平台”接到举报618856件，其中电话举报409548件，微信举报129423件，网上举报79885件。而根据生态环境部每月发布的全国“12369”环保举报办理情况，2018年1–10月全国环保举报管理平台累积接到565692件举报，其中，电话举报279614件，微信举报215902件，网络举报70034件。

图表 13 全国环保举报管理平台接收投诉举报量



环保督察促使大量投诉举报信息及其跟进结果得以公开，蔚蓝地图基于环保督察形成的企业监管记录也大量增加。

督察信息的重要性，还不止是投诉数量的增长。分析蔚蓝地图所收集到的数据，我们发现一批在中央环保督察中核实存在超标违规问题的企业，此前也受到社区公众反复投诉举报，但通过公开网络渠道，蔚蓝地图此前从未采集到过他们的环境行政处罚信息。由此可见，中央环保督察确实刺破了一些地方的保护伞，通过督政强化了督企。

随着生态环境保护督察常设机构的建立，以及未来 4 年督察计划的发布，我们认为督察将成为投诉举报信息公开的重要来源，因此在本期 PITI 评价中，在评估常规环境信访投诉举报信息的公开状况外，首次将中央督察中公开的投诉举报信息纳入评估。

### 突出进展三：数据公开服务绿色发展，激发更多企业做出转变

积极开展环境监管，同时切实依法处罚并全面公开监管和处罚信息，为调动市场化手段推进环境保护提供了重要信息基础。

部分省市推出了官方的环境信用评价。其中，山东省的企业环境信用评价与环境监管信息联动，实现了企业环境信用的动态评价，为金融机构和投资者动态提供了包括如行政处罚、整改进度、节能降耗等在内的信息，有力促进了当地绿色金融政策落地实施。

监管信息的系统发布，也为第三方环境信用评价和企业风险评估提供了基础。基于七部委鼓励第三方参与环境信用评价的政策，公众环境研究中心作为绿色金融委员会的成员单位，推出了企业环境信用动态评价系统。

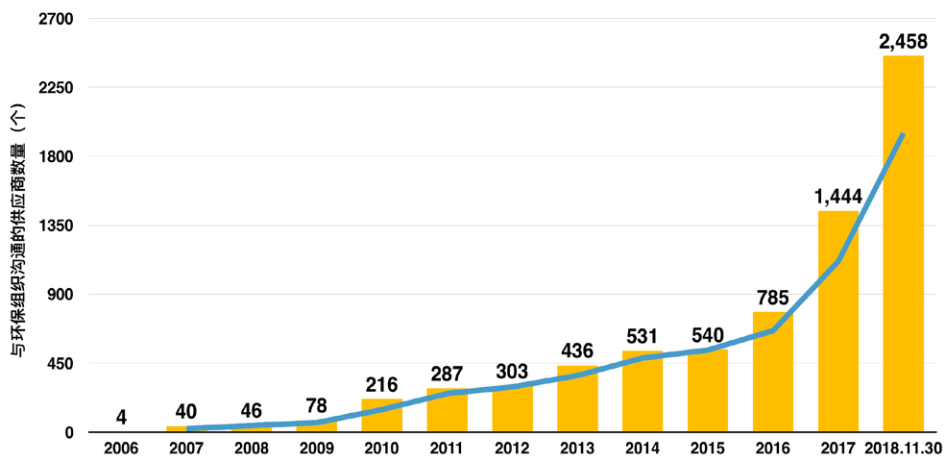
截止当前，蔚蓝地图数据已被多家银行和金融机构采用，用于其绿色信贷和风险管理。近期有金融机构已开始推动贷款企业联系蔚蓝地图，通过透明和参与的流程，就其发生过的环境违规问题和整改状况向社会作出公开说明。

此外，蔚蓝地图数据也服务于绿色证券、绿色债券和绿色保险。部分上市公司通过证券交易所对蔚蓝地图收录的违规记录做出公开说明；部分拟上市 IPO 的企业也对蔚蓝地图相关记录做出说明。

蔚蓝地图数据多年来即应用于绿色供应链。随着数据量的增长，结合蔚蓝生态链等信息化解决方案，绿色选择供应链管理的效率得以显著提升。通过绿色供应链及公众监督，推动和促进企业绿色转型，从而实现绿色发展。

目前共有 55 个品牌按季度或更高频次的使用蔚蓝地图数据库，检索其在华供应商的环境合规问题。截止当前，共计推动 4877 家供应商就其环境超标违规等问题进行公开说明，推动 2282 家企业针对 4769 条环境违规记录，切实采取整改措施，减少污染排放。

图表 14 品牌推动供应商行动数量变化图



政府为主导、企业为治理主体、社会组织和公众共同参与的生态环境治理体系，为引导全民参与环境保护，需不断创造、优化参与途径。而移动互联网时代，手机应用为人人参与环境保护提供了极大的便利。

中国环境新闻工作者协会和公众环境研究中心共同发起的“指尖环保”行动，旨在让所有公众通过手机应用即可便利的了解周边污染，包括环境污染及污染源分布，通过手机表达对污染问题的关切态度，推动超标违规企业就其问题进行回应说明，并采取整改行动。

自 2014 年 6 月蔚蓝地图 APP 上线至今，蔚蓝网友和绿色江南、绿行齐鲁、绿行太行、芜湖生态中心、沈阳绿色希望、江西青赣等在地伙伴，已经推动 1421 家大型国企、央企在内的重点监控企业就其自行监测数据超标问题进行反馈，累积沟通次数达 1967 次。

## 本期 主要不足

在污染源日常超标违规信息披露取得较大突破的前提下，本期 120 城市的 PITI 指数平均分为 52.2 分，仅比上一年度的 51.3 分略微提高<sup>3</sup>。PITI 均分未能大幅提升的原因固然有本期 PITI 评价标准升级的因素，仍反映出一些有待解决的问题。

### 主要不足一：重点排污单位自行监测公开尚待突破

2014 年新《环境保护法》将重点排污单位确立为企业环境信息公开的责任主体。其后的《企业事业单位环境信息公开办法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》延续了这一做法。

在此前两期的 PITI 指数评价中，重点排污单位名录缺乏筛选条件及原则是一个实施中的障碍，为此 IPE、阿拉善 SEE 等机构一直努力推动制定名录标准。2017 年 11 月 25 日，原环境保护部办公厅印发《重点排污单位名录管理规定（试行）》（以下简称名录管理规定），按大气、水、土壤、声等环境要素明确了重点排污单位筛选原则及条件。

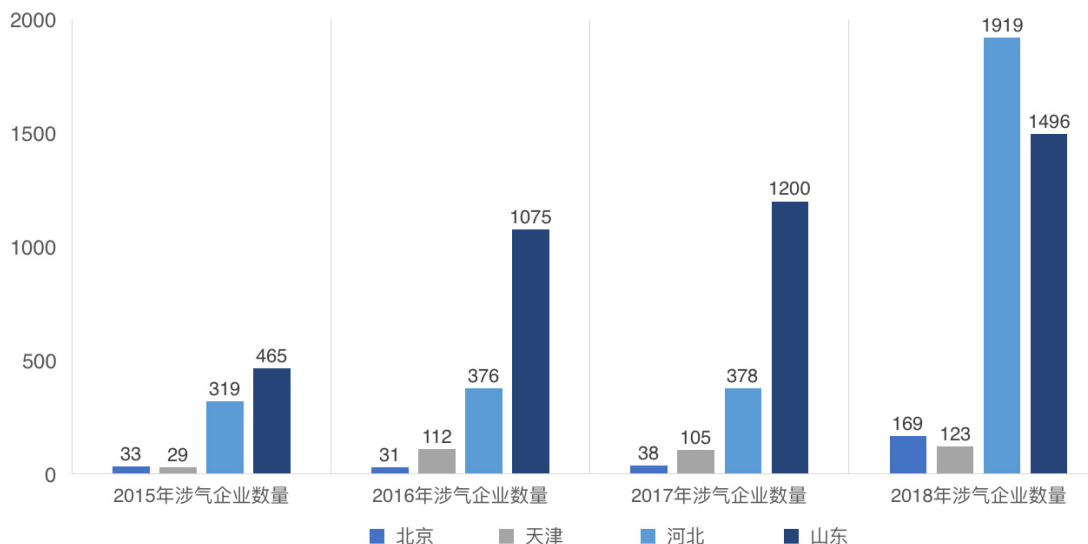
图表 15 重点排污单位名录分类



<sup>3</sup> 上一期评价，鉴于各地违规建设项目集中清理及发布，额外增加 1 分附加分，加附加分后均分为 52.3 分。

名录管理规定有效推动了重点排污单位名录的制定和公开，一些地区纳入重点排污单位名录的企业大幅增加。以河北为例，根据蔚蓝地图统计，2016年年河北省国控、省控、重点排污单位中废气企业合计 376 家，2018 年度增加到 1919 家。

图表 16 北京、天津、河北、山东纳入涉气重点监控企业年度变化



但对于重点排污单位信息公开而言，更多企业纳入名录，还只是必要条件。企业信息公开尚缺公开渠道、内容、形式、频率等明确要求，给实施带来不利影响。

以天津为例，通过检索<sup>4</sup>“天津市重点排污企业自行监测信息发布平台”，我们发现：

- 123 家列入大气环境重点排污单位的企业中，仍有 49 家未被平台收录。
- 74 家已被平台收录的入大气环境重点排污单位，24 家未按照《企业事业单位环境信息公开办法》、《大气法》的相关规定公开其环境信息。
- 除大气环境重点排污单位外，名录中其他 400 余家企业也存在未在平台或已经在平台单位公开环境等问题。

通过与天津市环境保护部门沟通，我们了解到，天津市还没有要求所有重点排污单位通过上述平台公开环境信息，原因包括“缺法律依据”、“平台自身条件限制”等。

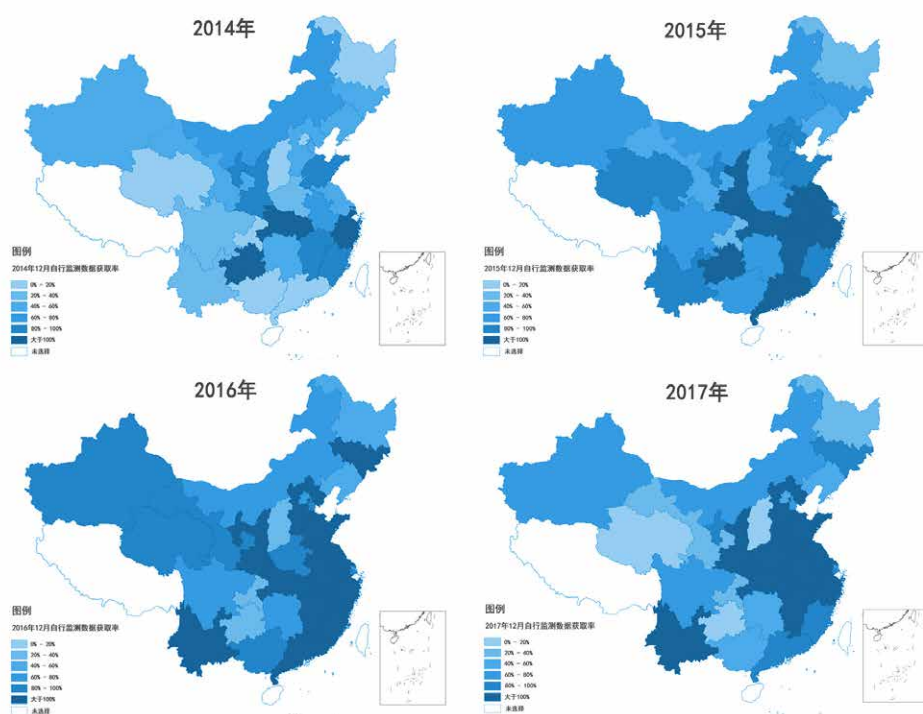
<sup>4</sup> 检索时间截至 2018 年 10 月 8 日

## 主要不足二：污染源自行监测信息披露区域差距进一步加剧

《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》在企业排放数据实时公开方面取得实质突破，实施近 5 年来，各地逐步建成了国控污染源排放数据公开的平台和机制。

通过四期 PITI 评价统计的国控污染源自动监测数据获取率，可以看出，2014 年国控污染源自行监测信息公开机制逐步建成，2015-2016 年度数据公开率稳步提升，但 2017 年局部出现倒退。

图表 17 原国家重点监控企业自动监测数据平均获取率



进一步分析统计数据，发现，部分城市在评价期间国控自动监测数据获取率不足 5%。

以贵州为例，《贵州省环境保护厅关于加强污染源自行监测信息管理与公开工作的通知》（黔环通〔2018〕195 号）明确强调“按照生态环境部要求，原国控企业自行监测信息公开工作和公示渠道仍暂继续保留。在贵州省国控企业减排监测信息网公开监测信息原国控企业，要求继续在该网站公示自行监测数据，请各地环保部门继续督促原国控企业做好此项工作”<sup>5</sup>，但观察“贵州省国控企业减排监测信息网”，大多在平台上的企业已经停止信息更新。而与“生态环境部全国污染源监测信息管理平台”联通的“贵州省信息发布平台”也并未实现污染源自动监测数据实时公开。

<sup>5</sup> 贵州省环境保护厅关于加强污染源自行监测信息管理与公开工作的通知，贵州省环境厅，2018 年 08 月 08 日



图表 18 贵州省信息发布平台（截图时间 2018/12/8,  
<http://123.127.175.61:6375/eap/hb/cxfx/jcsjcx/dtcx/qyxx.jsp?id=247112141334486&sheng=520000&model=1>)



### 主要不足三：有害化学品的信息公开及管理亟待突破

2018 年来，媒体曝光多起危险废物倾倒地事件，包括山西省洪洞县三维集团违法倾倒地 16.8 万立方米工业废渣；安徽池州贵池区前江工业园区数万吨固体废物违法堆放；长江经济带多起生态环境违法案件；盐城市辉丰公司非法处置、违规转移、贮存危险废物等，而泉州港碳九泄漏造成的严重后果更是引发社会广泛关切。

图表 19 山西省洪洞县三维集团违法倾倒地工业废渣



<sup>6</sup> 生态环境部通报多起污染事件问责情况 山西临汾：三维集团违规倾倒地工业废渣 洪洞县长等 50 人被问责，央视网，2018 年 05 月 15 日

<sup>7</sup> 生态环境部派员现场督导安徽省池州市固体废物污染问题，生态环境部，2018-04-20

<sup>8</sup> 生态环境部通报盐城市辉丰公司严重环境污染，生态环境部，2018-04-20

<sup>9</sup> 山西三维集团恶行：废水偷排山西母亲河 污水恶臭庄稼绝收，央视财经，2018-04-18



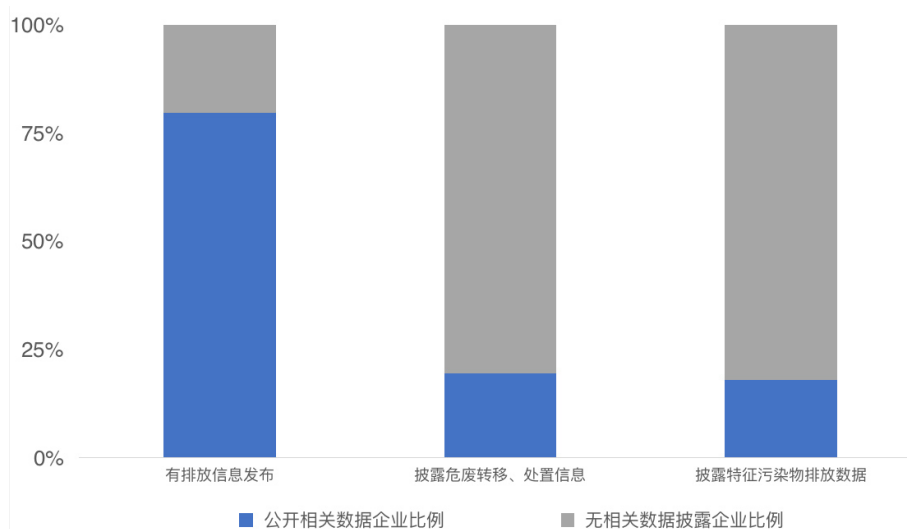
这些污染事件，暴露出有毒有害物质管理及信息公开的缺位。加强危险化学品管理，强化对有毒有害污染物排放的监管，需要建立从产生、转移到处理以及排放的全流程监控，其中的基础是信息和数据的公开。

2008年《环境信息公开办法（试行）》施行以来，中国在环境信息公开领域取得了有目共睹的成绩，在国控污染源实时排放数据公开方面居于世界领先地位。但是，在有毒有害物质排放和危化品管理方面的信息公开，仍与通行的国际实践有巨大差距。

污染物排放与转移登记制度（PRTR），是国际上行之有效的对有毒有害污染物进行监管的重要制度，通过信息公开促进了企业的污染减排，从源头减少了污染。原环境保护部于2012年颁布的《危险化学品环境管理登记办法（试行）》构建了PRTR制度的雏形，然而，该办法于2016年废止。

此后的《企业事业单位环境信息公开办法》对企业特征污染物披露提出要求。目前已有部分重点排污单位按照相关要求公开了特征污染物排放、危险废弃物排放信息。但有毒有害污染物的排放和转移信息未形成系统化、制度化的公开。本期PITI评价，共观察4937个企业年报样本，其中3930份年报披露了污染物排放量信息，仅962份年报披露了危险废弃物转移、处置信息，882份报告有涉及重金属等特征污染物排放数据。

图表 20 企业年度污染物排放数据公开情况





## 政策建议

### 1. 将“信息公开”纳入环保督察的范围，解决部分地区环境信息公开严重不足的问题

中央环保督察，督企同时强调督政。建议新一轮生态环保督察的剑锋，能从个案清理，更多导向机制建设。本期评价在识别领先地区的同时，也发现部分地区污染源信息公开严重不足。地区差距进一步拉大，不利于倒逼企业形成绿色发展的动力，甚至可能引发污染转移。

### 2. 完善政策，推动落实重点排污单位自行监测信息公开

《企业事业单位环境信息公开办法》实施近四年来，国控企业以外的其余重点排污单位信息公开仍未取得明显突破，究其原因在于未明确信息公开的途径、方式和频次等具体要求。《企业事业单位环境信息公开办法（征求意见稿）》针对上述问题作出了规范要求，对重点排污单位信息公开渠道及时限进行了明确的规定。建议这一办法尽快修订出台，为重点排污单位自行公开提供可操作的实施规则，落实重点排污单位的企业环境信息公开。

### 3. 完善立法，建立我国污染物排放与转移登记制度

2018 年实施的新《水污染防治法》和 2019 年即将实施的《土壤污染防治法》，都对排放有毒有害污染物的企业提出了一定的信息披露要求；《企业事业单位环境信息公开办法（征求意见稿）》也要求重点排污单位应当公开包括主要污染物及特征污染物在内的排污信息。正在修订的《固体废物污染环境防治法》草案，也提出了相关要求。

建议在此基础之上，进一步完善立法，推进有毒有害污染物排放和转移（PRTR）制度的建设，加强相关企业的风险预防以及与社区的沟通和参与，强化对危险化学品以及危险废弃物的监管。

此外，气候变化议题上，要实现《巴黎协定》确定的全球升温控制在 2°C 以内以至于 1.5°C 的目标，需要更多自下而上的努力。建议建立温室气体排放信息披露制度尤其是企业温室气体排放信息披露制度，以实现温室气体减排目标。

### 4. 借助信息技术，推动环评信息的精准投放和高效互动

随着生态环境领域“放管服”改革的推进，部分环评审批权下放，加强事后及事中监管，提高审批效率<sup>10</sup>。简政放权，提高环评审批效率，确有必要性；但同时也给公众参与带来了时间上的挑战。

我们建议从提高环评信息公开和公众参与的效率入手，考虑如何在更加有限的时间内，让公众充分知情和参与。网络化的政务服务模式，提供了良好的基础条件，可以基于位置精准通知可能受到影响的社区和公众，同时结合移动互联网和社交媒体，便捷高效地收集意见和建议。

<sup>10</sup> 生态环境部《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革，推动经济高质量发展的指导意见》，[http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/sthjb-wj/201808/t20180831\\_457389.htm](http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/sthjb-wj/201808/t20180831_457389.htm)

## 致谢

感谢阿里巴巴公益基金会、爱佑慈善基金会、SEE 基金会提供资金支持。  
本文内容及意见仅代表作者的个人观点,与以上基金会的立场或政策无关。



蔚 蓝 地 图 APP



蔚蓝地图微信公众号