

Pollution
Information
Transparency
Index

环境 信息 公开 进退之间

污染源监管信息公开指数 (PITI)
2009-2010年度113个城市评价结果及对照分析

作者：公众环境研究中心 (IPE)

美国自然资源保护委员会 (NRDC)



关于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开发并运行中国水污染地图和中国空气污染地图数据库（www.ipe.org.cn），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NRDC（美国自然资源保护委员会）

NRDC（美国自然资源保护委员会）是非营利国际环境保护组织，在全世界得到超过120万会员和网上行动者的支持。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.org

www.china.nrdc.org

编写组成员

公众环境研究中心（IPE）：马军、王晶晶、阮清鸳、沈苏南、吴卫、张一

美国自然资源保护委员会（NRDC）北京代表处中国环境法项目：Alex Wang（王立德）、吴琪、Yang Chu、李旻、张西雅

中国人民大学法学院副教授竺效博士

英文版翻译及校对：杨晨曦、Yang Chu, Stephen Leonelli, Karl J. McAlinden, 仲卉、张西雅

IPE和NRDC也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、程洁、汪劲、黄婧、Robert Percival, Jacob Scherr, Susan Casey-Lefkowitz, Kate Deangelis

报告设计制作：北京智顶艺术设计事务所、李旻、Yang Chu

封面照片摄影：公众环境研究中心 马军

目录

第一部分 污染源监管信息公开指数 (PITI) 2009-2010 年度评价结果及案例分析	02
概要	02
方法论	06
评价结果及发现	10
1. 2009-2010 年度 113 城市 PITI 评价结果	10
2. 2009-2010 年度评价报告的主要发现	15
A. 环境信息公开水平总体上继续提升	15
B. 环境信息公开的进展并不均衡, 呈现出分化趋势	16
C. 对照组分析显示部分中心城市表现差强人意	20
D. 一些地区的进展未能常态化	22
E. 企业级排放数据的公开依然明显缺失	22
F. 一些地区开始就环境信息公开与 NGO 展开互动	23
G. 日常监管信息公布依然虚弱, 依申请公开有所进展	23
H. “全明星”得分的提升印证信息公开的现实可行性	25
第二部分 2009-2010 年度环境信息公开概况——回顾与展望	26
在阵痛中前行的环境信息公开	27
1. 制度困境及破解: 从紫金矿业瞒报污染事故看环境信息公开	27
2. 星星之火: 环保部发布《关于对中国石油化工股份有限公司上市环保核查情况的公示》	28
3. 污染源信息公开出现创新方式: 政府掌握重点企业环境信息的公开	28
4. 艰难之路: 公民申请牵动信息公开	32
5. 他山之石: 美国学者对 2008 年 PITI 指数的分析	34
6. 为我所用: 环境信息公开与公众参与	35
前景展望: 污染物排放与转移登记制度	36
附录 1: 各省市区 PITI 得分年度对比图	38
附录 2: 各省评价城市得分对比图	39
附录 3: 大区内评价城市 PITI 得分排名	44

概要

2009年是国务院《政府信息公开条例》和环保部《环境信息公开办法》实施的第二个年头。在2008年度首次污染源信息公开PITI指数评价的基础上，公众环境研究中心(IPE)与美国自然资源保护委员会(NRDC)对113个城市的环境信息公开状况进行了第二次评价。

2008年度的PITI评价，主要目的在于确认环境信息公开元年的基准水平。而2009-2010年度评价的目的，首先在于判断113个城市的环境信息公开在2008年基础上是否有所进展。基于这样的评价目的，我们在此次评价中着重进行了纵向的对比，识别哪些城市在环境信息公开上取得明显进展，而哪些城市出现停滞甚至退步。

同时，2009-2010年度的PITI评价意在识别更多的好实践，促进各评价城市取长补短，推进环境信息公开。基于这一评价目的，我们在此次评价中着重进行了横向的对比，在省内各城市之间、所有省会城市之间、直辖市之间、全国各个大区之间进行研究。这样的对照组分析，更有利于相邻和发展条件类似的城市相互借鉴。

评价结果显示，2009-2010年度，中国113个城市污染源信息公开水平总体上继续提升，部分城市的公开状况明显改进。但环境信息公开的进展还不均衡，呈现出一定的分化趋势。日常监管信息公开依然虚弱，企业级排放数据的公开依然明显缺失。出现了一批创新的公开方式，同时部分城市开始就环境管理与NGO展开互动，这些都为环境信息公开的推进注入了新的活力。

第二次评价还增加了对中国2009-2010年度环境信息公开大事记的回顾与分析，旨在为PITI评价结果提供中国政府信息公开和透明度提升方面更为广泛的背景信息参考。

主要发现

本年度评价报告的主要发现如下：

• 环境信息公开水平总体上继续提升

根据评价，113个城市的平均分达到了36分，比2008年度提高了5分。其中82个城市的得分有所上升，占评价城市总数的73%。60分（及格线）¹以上的城市从2008年度的4个，提高到2009-2010年度的11个，其中2008年度的冠军城市宁波率先攀上了80分档位，其余10个城市分别是深圳、佛山²、上海、台州、中山、常州、泉州、福州、南通、苏州。

• 环境信息公开的进展并不均衡，呈现出分化趋势

纵向对比，65个城市得分与2008年度比较有较为明显的上升，但同时有15个城市得分下降幅度较大。报告确认了进步最快的10个城市和退步最大的10个城市。

横向比较，东南沿海地区领先优势进一步扩大，上海、福建、江苏、浙江、广东评价城市的平均分均名列前茅；而中西部一些地区不进反退，吉林，江西，内蒙，贵州、甘肃得分垫底。

通过将同省区内城市的得分进行对照分析，发现多数省区内的城市差距较大，其中有9个省区的第一名比最后一名的得分差超过100%。其中省内城市得分差距最大的是广东省，其分差达55.7分。

• 对照组分析显示部分中心城市表现差强人意

四大直辖市中，天津公开状况非常有限，而北京得分则有明显下降³。25个省会城市中，排名后5位的呼和浩特、贵阳、长春、南昌、西宁得分仅在20分上下徘徊；在多达11个省中，省会城市未能在本省领先，其中杭州、石家庄等省会城市在本省的得分排位明显靠后。

• 一些地区的进展未能常态化

2008年北京奥运之前，北京以及山西、河北等周边地区加大了环境集中整治力度，分别公布了一批污染企业，但随着奥运结束，这些好的做法未能延续，造成周边多个城市得分下降。2009年济南全运会和2010年上海世博会与广州亚运会，都使得当地及周边一些地区的环境信息公开程度提高。但因大型活动而扩大的信息公开如何能够常态化，成为一个难题。

• 企业级排放数据的公开依然明显缺失

在本年度中，大量超标违规和强制清洁生产审核的企业没有按照法规要求向社会公布其排放数据，而当地环保部门没有依照法规要求对其中任何一家进行罚款，并代为公布。

在企业级排放数据公开方面，常州、天津泰达、徐州铜山等形成了一些难得的良好案例。值得一提的是，自2010年10月起，环境保护部将较为详细的企业上市再融资环境审核报告通过其网站进行公布，其中包含企业3年来排放数据，这一良好举措值得借鉴。

¹ PTTI 评价的分值满分为100分，其中超过60%的分值依据法规要求设定，余下部分则主要是依据公众实际需要而设定的倡导性指标，所以我们将及格线设定在60分。

² 2009-2010年PTTI评价范围是2009年1月1日至2010年5月1日发布的2009年度污染源信息，鉴于2010年6月13日佛山市系统全面地公布了2009年环境行政处罚企业名单，信息量颇大，因此将其纳入评价范围。

³ 2010年1月起，北京市环保局开始设置专栏，常规公开“受到环保行政处罚单位名录”，近几个月公布数量有明显增加，截至2010年12月的公布量就已经超过2009年全年公布量的30多倍，预计2010年得分将有很大提升。

• 一些地区开始就环境信息公开与 NGO 展开互动

在 PITI 评价过程中，一批城市就环境信息公开与 NGO 进行了直接沟通，其中嘉兴、北京、中山、烟台、保定、银川较为积极；2010 年 5 月，环境信息公开研讨会在山东省威海市召开，与会的环保局官员与 NGO 和媒体共同探讨推进环境信息公开的工作；2010 年 11 月，公众参与论坛在浙江省嘉兴市召开，环保局官员与 NGO、媒体、社区代表就环境信息公开进行了深入交流；2010 年来，重庆市、天津泰达开发区等都主动和 NGO 进行沟通，探讨中都包括环境信息公开议题。这些沟通促进了一些地区信息公开的扩展。

• 日常监管信息公布依然虚弱，依申请公开有所进展

作为最为重要的一项指标，企业日常超标、违规、事故记录的公示依然是信息公开的一个薄弱环节。在此项上仅有 45 个城市的得分超过了最低档位线 (5.6 分)，而平顶山，锦州全年无法找到其市级公布的相关记录，其中因无法找到任何省市级公布的信息，锦州在此项得分为零。依申请公开方面，回复城市的数目从 2008 年的 44 家上升到 2009-2010 年度的 49 家，其中嘉兴和保定提供了整年的行政处罚名单。

• “全明星”得分的提升印证信息公开的现实可行性。

与 2008 年度评价相同，我们将 2009-2010 年度 PITI 评价的 8 个细项冠军的得分组合在一起，再次推出年度“全明星”阵容。2009-2010 年度“全明星”阵容的总分高达 95.3 分，比 2008 年的 89.5 分高出了 5.8 分。2009-2010 年度 PITI “全明星”阵容的突出表现，再次凸显在中国当前的社会经济条件下，污染源监管信息的公开不但是可能的，而且做到较高的水平亦是现实可行的。

中国环境信息公开的最新进展

今年的 PITI 评价显示全国 113 个城市的环境信息公开进步明显，但挑战依然存在，局部情况甚至出现退步。报告的第二部分提供了更多背景情况回顾与分析。

政府层面的信息公开明显加强

- 环保部发布了《关于 2009 年国家重点监控企业及污水处理厂主要污染物全年排放超标情况的通报》。这是环保部首次公开国家重点监控企业的违规，并披露国控企业环境违法名单。

- 2010 年 10 月环保部发布了《关于对中国石油化工股份有限公司上市环保核查情况的公示》，向社会公布了中石化 100 多家下属企业的环境信息。

- 2010 年 8 月 5 日，工业和信息化部对 2010 年炼铁、炼钢、焦炭等 18 个工业行业淘汰落后产能企业名单予以公告，涉及企业 2087 家。列入名单企业的落后产能必须在 2010 年 9 月底前关停。

从紫金矿业瞒报污染事故看企业环境信息公开

事故造成了水体严重污染、300 余万斤鱼中毒死亡，污染事件本身已是触目惊心，更令人愕然的是责任企业瞒报达 9 天之久，为上市公司的信息公开系统敲响了警钟。紫金事件后，环保组织联名吁请证券交易所完善上市公司信息披露规则。环保部也发布了关于《上市公司环境信息披露指南（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）公开征求意见的通知。

政府指导意见不明确，为环境信息公开设置障碍

公民申请信息公开困难重重。最高人民法院于 2009 年 11 月公布了《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》，国务院于 2010 年 1 月发布了《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》，两份文件对申请人身份进行了要求，并对信息公开的范围制定了一系列的限制。有专家提出意见，希望这些文件能够提升中国环境信息公开水平，而不是成为信息公开的限制。

下一步重点：加强企业一级的污染信息公开

企业的污染信息公开仍然非常有限。目前法规只要求少数列入黑名单的公司公布污染信息，实际上即便这样也很少真正公布。而国际常规做法是建立污染物排放与转移登记制度（PRTR），让各公司有动力竞相提高环境绩效，加强公众监督，增强政府执法能力，共同保护环境、降低污染。鉴于中国近年在环境信息公开方面所取得的重要进展，创建中国的 PRTR 将是水到渠成的下一步措施。

方法论

一、评价对象

2009-2010 年度 PITI 指数选择全国 113 个城市作为评价对象，与 2008 年度的评价范围完全一致。这 113 个城市涵盖了 110 座国家环保重点城市，⁴ 广泛分布于中国的东、中、西部地区。

图表 1 PITI 指数评价对象分布示意图



⁴ 国家环保重点城市由《国家环境保护“十一五”规划》确定。三座纳入评价范围的非国家环保重点城市是东莞、盐城、鄂尔多斯。

二、评价标准简介

2009-2010 年度的评价标准与 2008 年度标准基本保持一致。对每一个评价城市，按照以下八个“评估项目”进行评价：

- **污染源日常超标、违规记录信息公示 (28 分)**：指基于《环境信息公开办法（试行）》的规定，对企业日常超标，违规记录信息的公示情况，例如行政处罚公示，环境执法公报等。
- **污染源集中整治信息公示 (8 分)**：指环保部门针对特定行业、领域、主题的污染源整治行动信息公示，例如：行业整治，限期治理等。
- **清洁生产审核信息公示 (8 分)**：根据《环境信息公开办法（试行）》的规定，主要指对如下两种信息公示情况的评价：(1) 政府部门对强制清洁生产审核企业名单（重点企业的名单）的公示；(2) 强制清洁生产审核名单公布一个月后，企业未依法公布其主要污染物排放情况，政府部门是否依法代为公布。
- **企业环境行为整体评价信息公示 (8 分)**：根据原国家环保总局《关于加快推进企业环境行为评价工作的意见》，企业环境行为评价是由环保部门根据企业的环境信息，按照一定的程序和指标，对其环境行为进行综合评价定级。评价结果通常分为很好、好、一般、差和很差，为方便公众了解和辨识，以绿色、蓝色、黄色、红色和黑色分别进行标示。
- **经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环境的信访、投诉案件及其处理结果信息公示 (18 分)**：指根据《环境信息公开办法（试行）》规定，环保部门对环境信访、投诉案件及其处理结果信息公示情况，包括对信访投诉事由、被投诉对象（企业）名称、案件受理情况、调查核实情况和处理结果的信息公示等。
- **建设项目环境影响评价文件受理情况和建设项目竣工环境保护验收结果信息公示 (8 分)**：根据《环境信息公开办法（试行）》的规定，主要对以下两种信息进行评价：(1) 对环境影响评价的公示，重点评价第二次公示，即根据《环境影响评价公众参与暂行办法》规定，在报送环保部门审批之前就环境影响评价报告书向公众的公示，包括环境影响评价报告信息公布的详细程度，是否公布了公众意见提交方式和是否预留足够时间进行公众参与等；(2) 对环境影响评价验收报告的公示情况。这两种报告通常含有非常有用的信息，包括企业被许可的污染排放水平。
- **排污收费相关信息公示 (4 分)**：指对排污收费信息公示情况的评价，主要内容包括排污费征收的项目、依据、标准和程序，排污者应当缴纳的排污费数额、实际征收数额以及减免缓情况。
- **依申请公开情况 (18 分)**：主要评价环保局对于处理信息公开申请是否设置了规范完善的回应体系，例如，是否公布了申请信息公开的程序和准确的联系方式，是否有专门部门或专人负责受理申请，对申请的答复是否规范和及时，是否设置了便于申请人使用的信息公开申请方式等。

总分：100 分

对每一个评估项目均对其系统性、及时性、完整性和用户友好性四个方面进行评估

- **系统性**：主要评价两个方面：全面性和连续性（例如，在全年公布中缺少了一个季度的信息，或者公布的信息数量很少，都会导致这一项得低分）；
- **及时性**：主要评价当地污染源信息公示的及时程度以及符合法规要求的程度；
- **完整性**：主要评价当地公示的污染源信息内容，是否包含了各个基本要素（例如，如果公布的特定信息没有包括必要的要素，如企业名称、污染物种类等，则这一项将被扣分）；
- **用户友好性**：主要评价污染源信息公示是否便于用户获取信息；

☆ 评价细则请看《污染源监管信息公开指数评价操作标准（2009 - 2010 年度）》（电子版）。下载地址：
http://www.ipe.org.cn/about/notice_de.aspx?id=9631
<http://china.nrdc.org/zh-hans/library/PITI>



公众环境研究中心 王晶晶 摄



评价结果 及分析

2009-2010 年度 113 城市 PITI 评价结果如下：

图表 2 2009-2010 年度 113 城市 PITI 评价结果总排名表

排名	城市	2009-2010 年 PITI 指数总分	对比	排名	城市	2009-2010 年 PITI 指数总分	对比	排名	城市	2009-2010 年 PITI 指数总分	对比
1	宁波	82.1	↑	39	荆州	38.7	→	77	延安	25.6	↑
2	深圳	74.5	↑	40	乌鲁木齐	37.9	↑	78	岳阳	25.4	↑
3	佛山	70.3	↑	41	盐城	37.7	↑	79	包头	25.2	↑
4	上海	67.2	↑	41	青岛	37.7	→	80	西宁	25	↑
5	台州	66.6	↑	43	厦门	37.6	↑	81	宝鸡	24.4	↑
6	中山	66.4	↑	43	银川	37.6	↑	81	南昌	24.4	→
7	常州	65.8	↑	45	洛阳	37.2	↑	83	本溪	24	↑
7	泉州	65.8	↑	45	珠海	37.2	↑	84	铜川	23.7	→
9	福州	62.5	→	47	焦作	36.9	→	85	长春	23.4	→
10	南通	61.9	↑	47	南宁	36.9	→	86	贵阳	22.4	→
11	苏州	60.3	↑	49	杭州	36.8	↓	87	呼和浩特	22	→
12	东莞	58.5	↑	50	成都	36.5	→	88	吉林	21.8	↑
13	南京	58.4	↑	51	徐州	36.4	↑	89	株洲	21.2	↓
14	合肥	56.8	↓	52	安阳	36.3	↑	90	抚顺	21	→
15	温州	56.5	↑	53	长沙	35.8	↑	90	咸阳	21	→
16	嘉兴	54.5	↑	54	沈阳	35.6	↓	92	枣庄	20.4	→
17	无锡	54.3	→	55	昆明	34.6	↓	92	湘潭	20.4	↑
18	重庆	53.9	→	55	柳州	34.6	↑	92	日照	20.4	→
19	扬州	52.7	↑	57	潍坊	34.2	↑	95	秦皇岛	20	→
20	宜昌	52.2	↑	57	石家庄	34.2	↑	96	攀枝花	19.6	→
21	广州	51.9	↑	59	常德	34	↑	97	石嘴山	19.4	↑
22	威海	51.1	↑	59	芜湖	34	↑	98	张家界	19	↑
23	郑州	50	↑	61	北海	33.8	↑	98	鄂尔多斯	19	→
24	绍兴	49.8	→	61	桂林	33.8	↑	98	阳泉	19	→
25	烟台	48.7	↑	63	连云港	33.3	↑	101	曲靖	18.9	↓
26	武汉	48	↓	64	湛江	32	↑	102	济宁	18.8	→
27	大连	47.1	↓	65	邯郸	31.2	→	102	韶关	18.8	→
28	汕头	46.9	↑	66	西安	31	↑	104	宜宾	18.7	↑
29	淄博	45.4	→	67	鞍山	30.6	↑	105	九江	17.4	→
30	马鞍山	44	↑	68	牡丹江	30.4	↓	106	临汾	17.2	↑
31	济南	43.5	↑	69	平顶山	30.2	↑	106	开封	17.2	→
31	北京	43.5	↓	70	长治	30	↓	108	金昌	17	→
33	保定	43.1	↑	71	大同	29.4	↑	109	泰安	15.6	→
34	大庆	41.5	↑	72	兰州	28.5	↑	110	遵义	15.2	→
34	唐山	41.5	↑	73	湖州	28	↓	111	克拉玛依	14.8	↑
36	太原	40.8	↓	74	齐齐哈尔	27.6	↑	112	赤峰	14.4	↓
37	泸州	39.8	↑	75	绵阳	26.5	↑	113	锦州	14	↓
37	哈尔滨	39.8	→	76	天津	26.2	→				

图表 3 2009-2010 年度 113 城市 PITI 评价 8 项指标得分细表

113 个城市 2009-2010 年 PITI 评价 8 项指标得分列表										
NO.	城市	PITI 指数总分 (100 分)	企业日常超标、违规、记录公示 (28)	污染企业集中整治 (8 分)	清洁生产审核公示 (8 分)	企业环境行为整体评价 (8 分)	经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环境的信访、投诉案件及其处理结果 (18 分)	建设项目环境影响评价文件受理情况和建设项目竣工环境保护验收结果 (8 分)	排污收费相关公示 (4 分)	依申请公开情况 (18 分)
1	北京	43.5	5.6	4.6	0	0	15.3	2.4	2.2	13.4
2	天津	26.2	5.6	6.4	0	0	3.6	0	3	7.6
3	石家庄	34.2	5.6	5.8	2.4	1.6	14.4	2.8	0	1.6
4	唐山	41.5	12.7	6	2.4	1.6	15.4	1.6	0	1.8
5	秦皇岛	20	5.6	5.8	2.4	0	0	2.8	0	3.4
6	邯郸	31.2	5.6	5.2	2.4	0	7.2	2	0	8.8
7	保定	43.1	5.6	5.8	2.4	0	9.7	2.4	0	17.2
8	太原	40.8	10.8	3	3.2	1.6	15.4	1.6	2.8	2.4
9	大同	29.4	5.6	5.8	3.2	2.4	7.2	0	3.2	2
10	阳泉	19	5.6	5.8	3.2	3.4	0	0	0	1
11	长治	30	5.6	0	3.2	2.4	10.8	0	3	5
12	临汾	17.2	5.6	1.6	3.2	1.6	0	1.6	2	1.6
13	呼和浩特	22	5.6	4	3.2	0	3.6	1.6	0	4
14	包头	25.2	5.6	1.6	3.2	0	0	1.6	0	13.2
15	赤峰	14.4	5.6	0	3.2	0	0	1.6	0	4
16	鄂尔多斯	19	5.6	5.2	3.2	0	0	2.4	0	2.6
17	沈阳	35.6	5.6	5.8	3.2	0	16.2	2.4	0	2.4
18	大连	47.1	5.6	5.8	0	0	14.7	2.8	0.2	18
19	鞍山	30.6	5.6	6	5.6	0	7.2	2.8	0	3.4
20	抚顺	21	5.6	1.6	3.2	0	7.2	2.4	0	1
21	本溪	24	5.6	6	3.6	0	7.2	1.6	0	0
22	锦州	14	0	0	3.2	0	7.2	1.6	0	2
23	长春	23.4	8.2	6.4	0	0	7.2	0	0	1.6
24	吉林	21.8	5.6	5.8	0	0	7.2	1.6	0	1.6
25	哈尔滨	39.8	14.5	6.8	3.6	0	6.1	2.8	3.4	2.6
26	齐齐哈尔	27.6	5.6	4	3.6	0	3.6	1.6	0	9.2
27	大庆	41.5	5.6	6.4	6.8	0	6.5	2.8	2.6	10.8
28	牡丹江	30.4	5.6	4.2	3.6	0	10.8	1.6	1.2	3.4
29	上海	67.2	22.2	4.8	4.4	1.6	10.8	2.8	2.6	18
30	南京	58.4	5.6	4	4	5.6	14.4	5.6	2	17.2
31	无锡	54.3	15.3	5.8	3.6	4	15.8	5.6	0.2	4
32	徐州	36.4	5.6	5.8	5.2	1.6	7.2	3.6	1.4	6
33	常州	65.8	18.6	7	8	4	3.6	6.4	0.2	18
34	苏州	60.3	11.2	5.8	3.2	4.2	16.9	0	3.4	15.6
35	南通	61.9	14.6	6.8	3.2	2.4	10.1	6.8	0	18
36	连云港	33.3	17.9	4	3.2	3.4	0	1.6	0	3.2
37	扬州	52.7	16.8	5.8	4	1.6	16.9	4.4	0	3.2
38	盐城	37.7	14.9	4.4	4	1.6	7.2	1.6	0	4
39	杭州	36.8	5.6	4.6	3.2	5.6	7.2	3.2	3.4	4
40	宁波	82.1	28	2.6	4	1.6	16.9	7.6	3.4	18

41	温州	56.5	24.7	4.6	3.2	5.4	3.6	4	0.2	10.8
42	嘉兴	54.5	16.7	6.4	3.2	0	7.2	3.6	0.2	17.2
43	湖州	28	5.6	0	3.2	0	0	2.8	0	16.4
44	绍兴	49.8	5.6	4	3.2	1.6	16.2	6.6	3.8	8.8
45	台州	66.6	19	7.4	3.2	0	16.2	2.8	0	18
46	合肥	56.8	13	4.8	1.6	0	14.4	1.6	3.4	18
47	芜湖	34	5.6	5.2	0	0	10.8	1.6	0	10.8
48	马鞍山	44	5.6	4.4	3.6	2.6	16.2	0	0	11.6
49	福州	62.5	16.4	4.6	3.6	0	16.9	1.6	1.4	18
50	厦门	37.6	12.2	4.6	3.6	0	3.6	1.6	3.2	8.8
51	泉州	65.8	19	6.2	4.4	0	15.4	2.8	0	18
52	南昌	24.4	5.6	4.8	0	0	3.6	3.2	3.2	4
53	九江	17.4	5.6	4.6	0	0	3.6	2	0	1.6
54	济南	43.5	16.8	6.4	3.2	0	6.1	2.8	3.2	5
55	青岛	37.7	10.1	5.2	3.6	0	3.6	2.4	0	12.8
56	淄博	45.4	17.5	4.6	3.2	0	16.9	0	0	3.2
57	枣庄	20.4	5.6	3.2	3.2	0	3.6	1.6	0	3.2
58	烟台	48.7	5.6	3	3.2	0	16.1	1.6	2.8	16.4
59	潍坊	34.2	5.6	4.2	3.2	0	10.8	1.6	0	8.8
60	济宁	18.8	5.6	1.6	3.2	0	3.6	1.6	0	3.2
61	泰安	15.6	5.6	2.2	3.2	0	2.8	0	0	1.8
62	威海	51.1	16.8	4.2	3.2	0	16.1	0	0	10.8
63	日照	20.4	5.6	1.6	3.2	0	3.6	2.4	0	4
64	郑州	50	5.6	4.8	3.2	0	15.4	1.6	1.4	18
65	开封	17.2	5.6	0	3.2	0	3.6	1.6	1.6	1.6
66	洛阳	37.2	5.6	6	3.2	0	15.8	1.6	0	5
67	平顶山	30.2	1.6	5.8	3.2	0	0	1.6	0	18
68	安阳	36.3	5.6	0	3.2	0	6.5	1.6	1.4	18
69	焦作	36.9	5.6	5.2	3.2	0	16.9	1.6	2	2.4
70	武汉	48	11.2	4.8	0	0	16.2	2	2.2	11.6
71	宜昌	52.2	9.3	5.2	0	0	16.1	2	1.6	18
72	荆州	38.7	8.3	5.8	1.6	0	13	2.4	3.4	4.2
73	长沙	35.8	19	6.8	2.4	0	3.6	0	2	2
74	株洲	21.2	5.6	2	2.4	0	7.2	0	0	4
75	湘潭	20.4	5.6	2.4	2.4	0	0	0	0.8	9.2
76	岳阳	25.4	5.6	4.6	2.4	0	0	0	1.8	11
77	常德	34	5.6	1.6	2.4	0	3.6	2.8	0	18
78	张家界	19	9.2	4.6	0	0	3.6	0	0	1.6
79	广州	51.9	13	7.4	0	3.4	6.5	6.8	3.2	11.6
80	韶关	18.8	5.6	4	0	1.6	0	4.4	0	3.2
81	深圳	74.5	21.3	4.6	4	5.6	12.2	6.8	2	18
82	珠海	37.2	5.6	4	0.8	1.6	7.2	5.2	0	12.8
83	汕头	46.9	10.1	4	4.4	1.6	15.4	1.6	3.4	6.4
84	佛山	70.3	24	4.6	0	3.2	16.1	4.4	0	18
85	湛江	32	16.8	4.6	0	2.4	3.6	2.4	0.2	2
86	中山	66.4	22.4	4.8	0	3.4	15	2.8	0	18
87	东莞	58.5	18.2	1.6	0	2.4	16.1	2.8	0	17.4

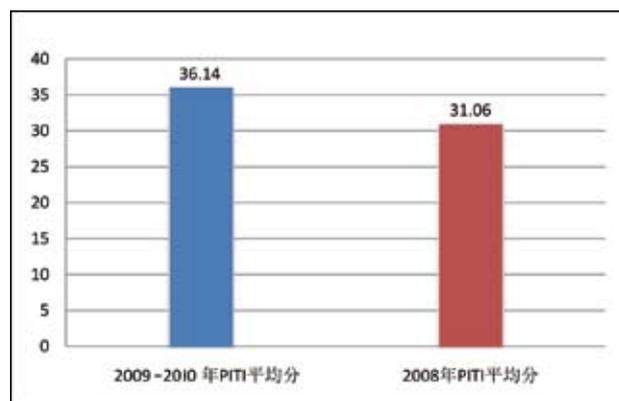
88	南宁	36.9	5.6	6.4	3.2	0	11.1	3.2	3.4	4
89	柳州	34.6	5.6	4.6	0	0	3.6	2.8	0	18
90	桂林	33.8	5.6	1.6	0	0	3.6	5.6	3.4	14
91	北海	33.8	5.6	4	6.4	0	7.2	6.4	0	4.2
92	重庆	53.9	13	4.8	5.6	0	16.9	6.8	2.8	4
93	成都	36.5	11.2	4.8	0	0	11.1	4.4	0	5
94	攀枝花	19.6	5.6	3.6	0	0	3.6	2.8	0	4
95	泸州	39.8	10.1	5.4	0	0	6.5	4.4	3.4	10
96	绵阳	26.5	5.6	3.2	0	0	6.5	2.8	0	8.4
97	宜宾	18.7	5.6	6.6	0	0	6.5	0	0	0
98	贵阳	22.4	5.6	4.8	0.4	0	3.6	1.6	1.4	5
99	遵义	15.2	5.6	1.6	0.4	0	3.6	1.6	2.4	0
100	昆明	34.6	11.2	5.4	3.6	0	7.2	4	0	3.2
101	曲靖	18.9	9.3	0	3.6	0	3.6	0	0	2.4
102	西安	31	5.6	5.8	3.2	0	10.8	2.4	0	3.2
103	铜川	23.7	9.3	6	3.2	0	0	1.6	0	3.6
104	宝鸡	24.4	5.6	0	3.2	0	0	0	0	15.6
105	咸阳	21	5.6	4.6	3.2	0	3.6	0	0	4
106	延安	25.6	5.6	4	4	0	7.2	3.2	0	1.6
107	兰州	28.5	16.7	6.4	3.6	0	0	0	0	1.8
108	金昌	17	5.6	4.2	3.6	0	3.6	0	0	0
109	西宁	25	11.2	4.4	3.2	0	3.6	1.6	0	1
110	银川	37.6	5.6	4	3.2	0	14.4	3.2	3	4.2
111	石嘴山	19.4	5.6	4.6	3.2	0	3.6	2.4	0	0
112	乌鲁木齐	37.9	9.3	6.4	0	0	1	2.8	2	16.4
113	克拉玛依	14.8	5.6	1.6	0	0	3.6	0	0	4

2009-2010 年度评价报告的主要发现如下：

• 环境信息公开水平总体上继续提升

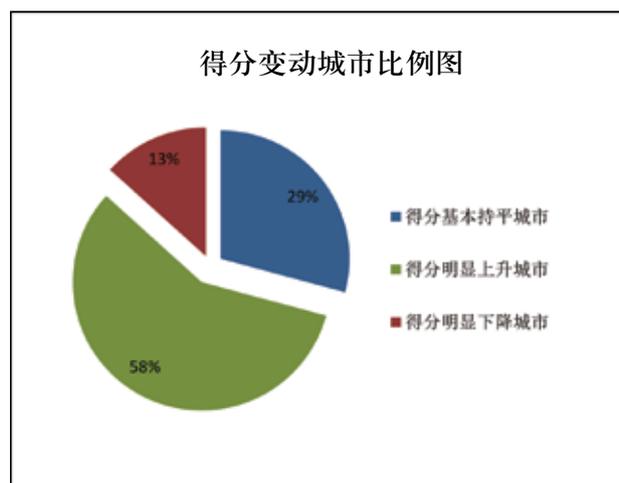
根据评价，113 个城市的平均分达到了 36.14 分，比 2008 年度提高了 5 分。

图表 4 2009-2010 年度与 2008 年度 PITI 平均分对比图



在 113 个城市中，65 个城市得分与 2008 年度比较较为明显的上升，但同时有 15 个城市得分下降幅度较大。

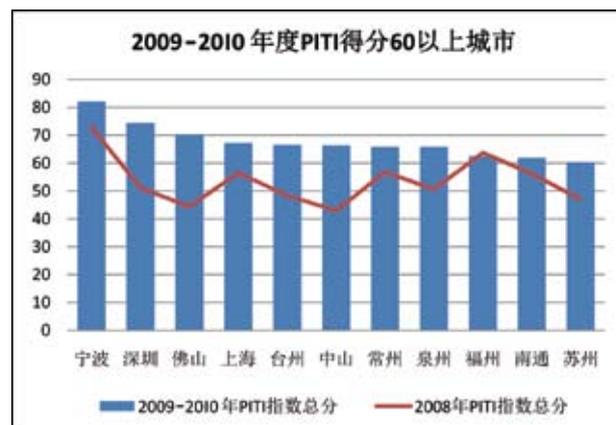
图表 5 得分变动城市比例图



注：2009-2010 年度 PITI 得分与 2008 年度得分相比上升超过 3 分以上（含 3 分），视为得分明显上升；2009-2010 年度 PITI 得分与 2008 年度得分相比上升或下降不超过 3 分，视为得分基本持平；2009-2010 年度 PITI 得分与 2008 年度得分相比下降超过 3 分以上（含 3 分），视为得分明显下降。

60 分（即及格线）以上的城市从 2008 年度的 4 个，提高到 2009-2010 年度的 11 个，其中 2008 年度的冠军城市宁波率先攀上了 80 分档位。

图表 6 2009-2010 年度 PITI 得分 60 以上城市



简评：细项得分可以看出得分在 60 分以上的城市在日常超标、违规、事故信息公示和依申请公开两项中均有较为出色的表现

宁波市案例

宁波市 2008 年 PITI 评价获得 72.9 分，为 113 个参评城市之冠。在 2009-2010 年度，宁波市得到 82.1 分，再次拔得头筹。

宁波是 2009-2010 年度唯一在企业日常超标违规事故记录公示上拿到满分的城市。市环保局和下属镇海、慈溪、宁海、象山、北仑、余姚诸县市环保局网站均设行政处罚专栏，较为系统、及时地公布行政处罚决定书。其中宁波市、镇海区、慈溪市的决定书不仅包括企业名称、违法时间、违法事实、违反的法规条例和处理意见，对于污染物超标排放的，还写明了超标因子和监测数值，在信息完整性上比 2008 年又有提升。宁波市环保局网站改版后，增强了搜索功能，用户友好性亦有提升。

在依申请公开方面,宁波市环保局网站设依申请公开专栏和信息公开指南,用户可在线提交申请,也可通过传真、邮寄和电子邮件方式申请。2008年,宁波市因未提供信访案件的具体情况而在该项目的系统性和完整性上失分。2009-2010年度,宁波市及时回复了申请人所申请的2009年第一季度行政处罚企业名单。

• 环境信息公开的进展并不均衡,呈现出分化趋势

纵向对比,65个城市得分与2008年度比较有较为明显的上升,但同时有15个城市得分下降幅度较大。

PITI得分升幅较大(3分以上)城市列表

- PITI得分降幅较大(3分以上)城市列表 详见表1

报告确认了进步最快的10个城市

图表7 2009-2010年度进步最大10个城市

城市	2009-2010年PITI指数总分	2008年PITI指数总分	上升幅度(分)
嘉兴	54.5	25.7	28.8
佛山	70.3	44.4	25.9
东莞	58.5	34.3	24.2
中山	66.4	42.9	23.5
深圳	74.5	51.1	23.4
湛江	32	10.6	21.4
泸州	39.8	19.2	20.6
柳州	34.6	15.8	18.8
宜昌	52.2	33.7	18.5
台州	66.6	48.4	18.2

嘉兴市案例

嘉兴市得分为54.5分,较2008年提高28.8分,为113个城市之最。嘉兴分数的提高,得益于日常监测记录公示,信访、投诉信息公示和依申请公开三大主要评价项目上的进展。在日常监测记录公示方面,2008年嘉兴市仅公布80余家企业记录。2009年嘉兴市环保局通过《嘉兴日报》

分三批公布了69家次违法排污较重企业⁵,下属南湖区环境保护局也对环境违规记录进行了公示,2009年嘉兴市公布总数达358家。值得一提的是,嘉兴市环保局2010年开始按月公布行政处罚企业名单和案由,显示其日常监测记录开始迈向更加制度化的操作。

在依申请公开方面,2008年嘉兴市环保局未在网上明示信息公开受理部门的联系方式,信息公开申请无从递交。2009年嘉兴市环保局设立了依申请公开专栏,公布了受理部门的详细联系方式,在收到信息公开申请以后,5日之内做出了回复。

⁵ 第一批: http://www.jiaxing.gov.cn/art/2009/11/5/art_21_3849.html
 第二批: <http://www.jepb.gov.cn/webnews/WebNewsDetails.aspx?FirstID=10&SecondID=29&ID=19526>
 第三批: http://www.jiaxing.gov.cn/art/2009/11/27/art_101_18754.html

佛山市案例

2009-2010年佛山PITI得分较2008年得分提高25.9分，荣膺最快进步城市的亚军，从表现平平的城市，一跃成为仅有的三个分数超过70的城市之一。

2008年度佛山市环境保护没有系统全面的公布日常监管信息，仅顺德区公布了若干企业行政处罚公告。2010年6月12-13日⁶佛山市环保局在其网站的“环境行政处罚企业名单”专栏中一并公布了2007年、2008年、2009年行政处罚名单，信息量相当大，其中2009年的处罚企业名单高达500多家。

在依申请公开项上，2008年佛山没有回复而2009年佛山提供了所申请信息，分数大幅提升。但需要指出的是，佛山在线依申请公开依然不可用。申请人通过在线申请后收到回复，要求按照《佛山市环境保护局政府信息公开指南》的相关指引，下载申请表格式，依照有关程序提出正式书面申请。申请人按照信息公开指南相关指引，发送传真申请，并致电确认，对方仍告知未收到申请。最后不得不再一次重新申请。

图8 佛山市环保局环境行政处罚企业名单截图（图片来源：佛山市环境保护局网站，网址：<http://www.foshanepb.gov.cn/zwgk/hbzw/hjbhf/hjzcfq/> 截图时间：2010年12月9日）



湛江市案例

湛江：曾经的PITI得分“盆地”，在2009-2010年度评价中提高21.4分，升幅达201.89%，为113个城市之最。

2008年PITI评价中，湛江没有系统的公布日常监管信息，仅通过零散的报道公示了3家企业的违规问题。2009年末，湛江环保局官方网站改版，开辟了“行政处罚”专栏系统公布行政处罚信息。该栏目于2010年3月份发布了《2009年度湛江市环境保护局行政处罚情况（四季度）》，公布了11家企业的处罚信息，包括企业名称，违法类型，违反法律法规具体条款，处罚措施，罚款金额，处罚决定下达时间等内容。遗憾的是，此后未有相关信息的公示。

报告确认了退步最大的10个城市

图9 2009-2010年度退步最大10个城市

城市	2009-2010年度PITI指数总分	2008年PITI指数总分	下降幅度(分)
昆明	34.6	49.4	-14.8
太原	40.8	55.4	-14.6
武汉	48	61.2	-13.2
长治	30	42.9	-12.9
湖州	28	40.4	-12.4
杭州	36.8	48	-11.2
合肥	56.8	66.6	-9.8
赤峰	14.4	24.1	-9.7
牡丹江	30.4	38.8	-8.4
锦州	14	20.4	-6.4

⁶ 2009-2010年PITI评价范围是2009年1月1日至2010年5月1日发布的2009年污染源信息，鉴于2010年6月13日佛山市系统全面地公布了2009年环境行政处罚企业名单，信息量颇大，因此将其纳入评价范围。

杭州市案例

杭州市 2009-2010 年度评价总分下降 11.2 分，仅得 36.8 分，在浙江省 7 个评价城市中倒数第二。杭州市评价得分的下降主要源于日常超标违规记录公开和依申请公开两项的退步。

在企业日常超标违规记录公示方面，2009-2010 年度的公开数量锐减。2008 年，杭州市环保局和萧山区环保局公布了相当数量的企业监管记录，我们共收集到 274 条记录；而 2009-2010 年，杭州市及其下属区县均未系统公布对环境违法企业的监管情况，能够收集到的企业监管记录仅有 60 余条⁷。

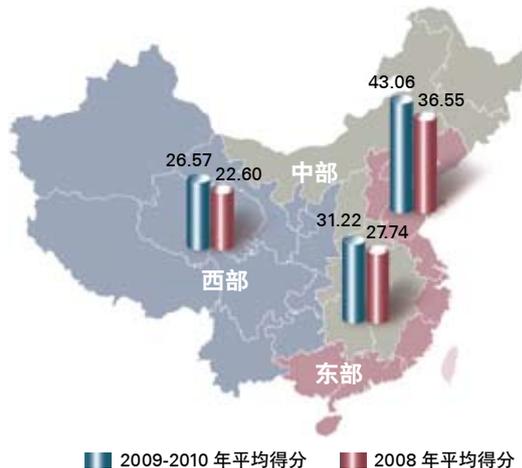
在依申请公开方面，2008 年度的评价中，杭州市受理并提供了依申请公开的文件；而 2009-2010 年度的相关申请却杳如黄鹤，未能得到该市的任何回复。

太原市案例

太原市 2009-2010 年度的 PITI 得分仅为 40.8 分，较 2008 年度的 55.4 分有相当明显的下降，降幅达 26.4%。与 2008 年度相比，2009-2010 年度太原市在企业日常超标、违规、事故记录公示上退步明显。2008 年度该市对 10 家重点污染源工业废水和 17 家重点污染源废气进行了监督性监测，通过《重点污染源监测季报》公布监测结果。而进入 2009 年，其《重点污染源监测季报》的公布全面终止。由于这一曾经的良好实践没有得到坚持，直接导致太原 2009-2010 年监管信息的公布数量比 2008 年减少 31%。评价中也发现太原市 2009 年度定期公布四家城镇污水处理厂外排污水处理情况，包括 COD、BOD5、SS 等指标，希望这样在新的年度中能延伸到其它重点污染源的公布上。

横向比较，东、中、西部地区的得分均有上升，但东南沿海地区领先优势进一步扩大。

图表 10 东、中、西部地区 PITI 得分年度比较图



东南沿海地区的上海、福建、浙江、江苏和广东评价城市的平均分名列前茅；而来自中、西部的贵州、内蒙古、江西、吉林和甘肃得分垫底。

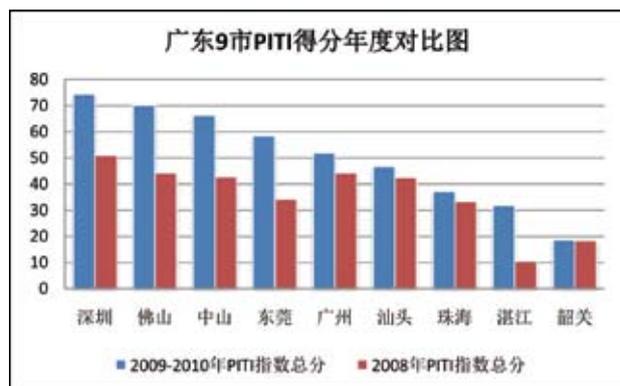
图表 11 2009-2010 年度各省 PITI 平均分



⁷ 自 2010 年起，情况有所好转，杭州市环保局开始公布每个季度市、区（县）两级交叉检查查处情况通报。

省区中进步最为显著的是广东省。

图表 12 广东省评价城市 2008 年度及 2009-2010 年度 PITY 得分对比



在各省级单位中，广东板块在 2009-2010 年中信息公开的进展最为显著，9 座城市的 PITY 平均分从 2008 年的 35.79 分，提高到此次评价的 50.72 分，升幅达 41.76%。9 座城市的分数全部有所提升，其中佛山、东莞、中山、深圳、湛江涨幅均大于 20 分。这其中尤其以位于珠三角的深圳、中山、佛山最为突出，PITY 得分突破了 60 分，深圳得分 74.5 分，位于 113 个评价城市第二位。

图表 13 中山市环保局环境行政处罚案件查处情况截图（来源：中山市环境保护局网站，网址：<http://www.zsepb.gov.cn/bsgk/hjcf/>，截图时间：2010 年 12 月 9 日）



中山市案例

中山市 2009-2010 年度 PITY 得分达到 66.4 分，较上一年度上升 23.5 分，升幅超过 50%。中山市环境保护局 2008 年行政处罚的公布未成系统，但自 2009 年 6 月 11 日起，在“环境行政处罚案件查处情况”栏目中，按照每个季度一份行政处罚统计表的频率发布环境行政处罚信息。每份行政处罚名单均明确：违法企业名称、违法行为、违反具体法律法规条款以及处罚措施等信息。

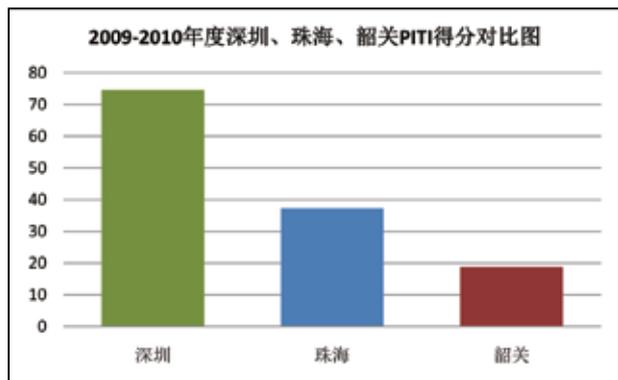
在依申请公开方向，中山继续保持了 2008 年公开态势，在 15 个工作日内对依申请公开信息进行了完整的回复。

其它进步较快的省还包括：青海、上海、广西、四川、福建、河南等。各省区 2008 年度及 2009-2010 年度 PITY 得分对比（见附录 1）

- 通过将同省区内城市的得分进行对照分析，发现多数省区内的城市差距较大，其中有 9 个省区的第一名比最后一名的分数差超过 100%。

其中省内城市得分差距最大的是广东省，其分差达到了 55.7 分；如果说珠三角的深圳和粤北的韶关可比性有限的话，那么同在珠三角，同为特区，珠海得分与深圳也相差甚远，多达 37.3 分。

图表 14 2009-2010 年度深圳、珠海、韶关 PITI 得分对比图



深圳市案例

深圳市 2009-2010 年度 PITI 得分 74.5，在全国 113 个评价城市中位列第二，仅次于宁波。其 23.4 分的升幅，也列在全国第五名。

2008 年，深圳对其日常监管信息仅刊载媒体报道，环保局并未设专门栏目公示相关信息。2009-2010 年度，深圳人居环境网通过季度环境状况公报公布《重大环境违法企业名单》⁸，并通过《南方都市报》、《晶报》等媒体公示违法企业名单⁹。

2008 年 PITI 评价时，深圳未公布其调查核实的信访、投诉信息，而在 2009 年评价中，深圳人居环境网开辟“投诉及处理”专栏，公布自 2009 年 6 月份以来的信访、投诉信息。

珠海市案例

珠海在 2009-2010 年度 PITI 得分 37.2，远低于广东省平均分 50.72，位于广东省 9 市倒数第三位。

珠海环保局网站虽开辟了“污染严重的企业名单”、“重大污染事件企业和拒不执行环境行政处罚的企业名单”、“环境行政处罚与措施”等专门栏目，但公布的基本都是统计数据，违规企业名单不予公布。全年仅找到零散公布的 11 条企业监管记录。

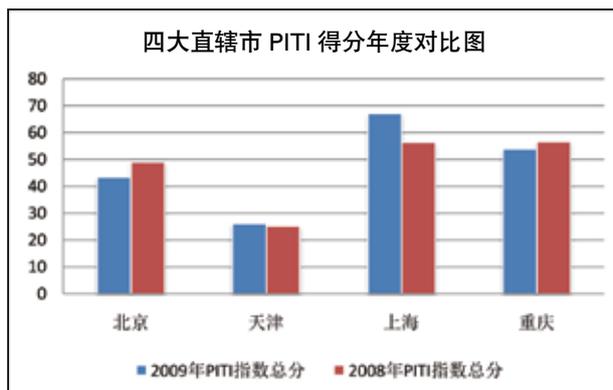
在清洁生产审核、排污收费以及经调查核实的信访投诉信息的公示上，珠海延续了 2008 年公开的疲软态势，未系统全面开展对上述信息的公开。

其它省内城市 PITI 得分相差明显的省份还包括：辽宁、山东、浙江、河南。我们希望通过这样的对比分析，促使相邻城市取长补短，共同提升。

• 对照组分析显示部分中心城市表现差强人意

四大直辖市中，天津公开状况非常有限，而北京得分则有明显下降。2010 年 1 月起，北京市环保局开始设置专栏，常规公开“受到环保行政处罚单位名录”，近几个月公布数量有明显增加，截至 2010 年 12 月的公布量就已经超过 2009 年全年公布量的 30 多倍，预计 2010 年得分将有很大提升。

图表 15 四大直辖市 PITI 得分 2008、2009-2010 年度对比图



⁸ 参见深圳人居环境网：http://www.szhec.gov.cn/xxgk/xxgkml/xxgk_4/xxgk_4_10/xxgk_4_10_4/

⁹ 参见安庆新闻网转载南方都市报文章：<http://www.aqnews.com.cn/AzongheNews/ZHshehui/200901/39311.html>

重庆市案例

重庆市 2009-2010 年度的 PITI 得分虽然较 2008 年度有所下降,但依然达到 53.9 分,列四大直辖市第二名,西部地区第一名。2009 年重庆 PITI 评价的最大亮点,是其企业日常监测记录公示方面取得了较大进展,公开量达到了 271 家,比 2008 年的 113 家多出 158 家。并且 2009 年有违规记录的重点监控企业数量达到 41 家,占全部 128 家的 32%;而 2008 年该市公布的重点监控企业违规记录仅有 4 条,占 2008 年全部 60 家的 6.7%。

另一亮点是在强制清洁生产审核信息公示上。重庆市环境保护局下达 2009 年度强制性清洁生产审核名单的通知后,其中 15 家企业通过分别通过政府网站、重庆清洁生产网和媒体进行了审核公示,其中涉及污染物种类、主要污染因子、排放浓度、达标情况、排放总量、排放方式及去向等。

重庆市 PITI 得分下降,主要是由于其未回复依申请公开,这一项得分较 2008 年度下降 10 分。如能加强依申请公开工作,该市的表现应能有更大提升。

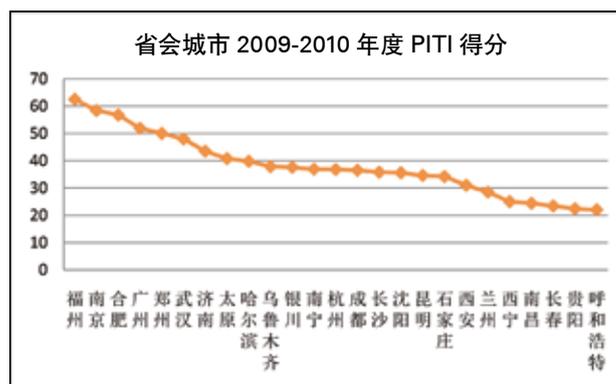
天津市案例

天津在 2009-2010 年度 PITI 得分 26.2,远低于直辖市平均分 47.7,位于四个直辖市最后一位。天津市在 2009 年公布的违规企业数量仅为 40 家,而在 2008 年则公布了 58 家。除了公布数量的减少外,重点监控企业的监管记录数量也有所下滑,2009 年有违规记录的重点监控企业数量仅有 2 家,占全部 42 家的 4.76%。而 2008 年有违规记录的重点监控企业有 3 家,占 2008 年全部 25 家的 12%。2009 年天津对重点监控企业的监察和相关违规记录的公布比 2008 年有所减弱。

清洁生产审核公示、建设项目环境影响评价文件受理情况和建设项目竣工环境保护验收结果公示两个项目,天津两年均未得分。而经调查核实的信访投诉信息的公示方面,天津依然没有全面公布相关信息,仅凭少量信息得到最低一档得分。在天津的环境信息公开工作中,天津泰达经济开发区环保局在 2009 年开始鼓励企业公布环境年报,其中包括多家企业的排放数据¹⁰,是难得的亮点。

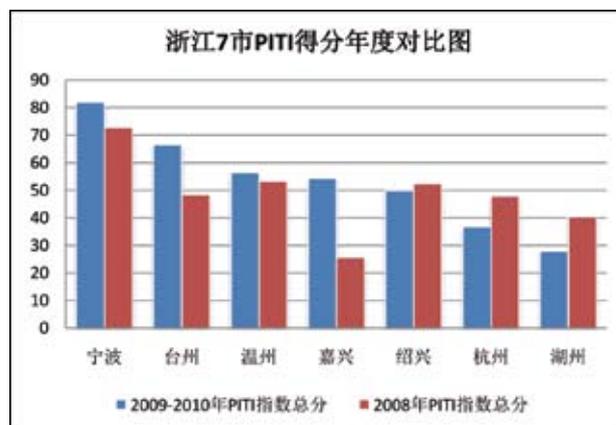
25 个评价范围内的省会城市中,排名前 4 的福州、南京、合肥、广州均来自东部,第五名郑州市来自中部,排名后 5 位的呼和浩特、贵阳、长春、南昌、西宁、得分仅在 20 分上下徘徊。

图表 16 省会城市 2009-2010 年度 PITI 得分



在多达 11 省中,省会城市未能在本省领先,其中杭州、石家庄等省会城市在本省的得分排位明显靠后。

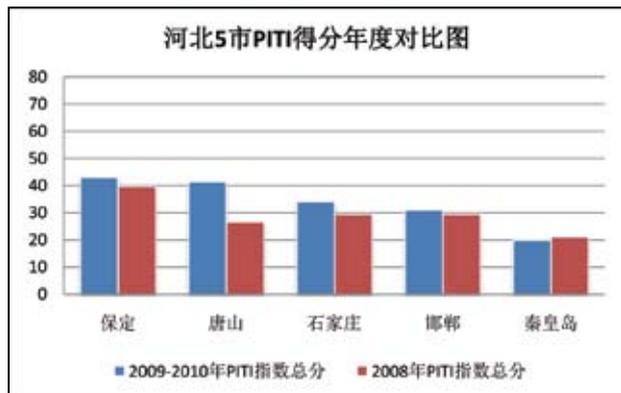
图表 17 浙江 7 市 PITI 得分年度对比图



¹⁰ 参见天津经济技术开发区环保局网站: http://www.teda.gov.cn/html/hjbhj/QYHJXXGKZL12403/List/list_0.htm

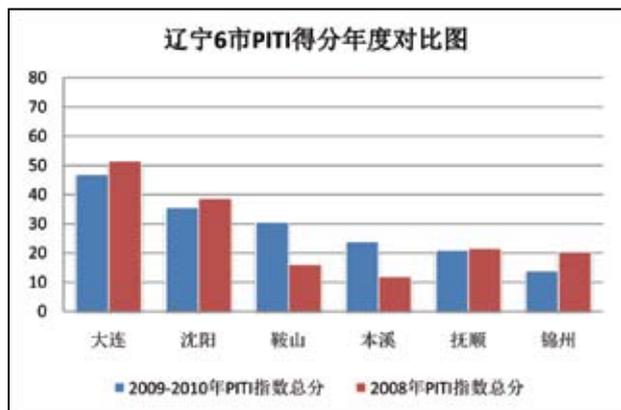
浙江省7座评价城市中,排名前三的宁波、台州和嘉兴都有较大提升,且宁波攀上了80分档;而杭州公布状况滑坡,在本省评价城市中得分列倒数第二,亟待改进。

图表 18 河北 5 市 PITI 得分年度对比图



河北省5座评价城市中,保定得分继续领跑,而唐山的得分也有较大提高。唐山在企业日常超标、违规、事故记录以及调查核实的信访、投诉信息的公示上有所进展。其中,玉田县环境保护局公布了2009年行政处罚统计情况,公布量达90家。而省会石家庄的表现令人失望。

图表 19 辽宁省 6 市 PITI 得分年度对比



辽宁的6座评价城市涨跌互现,大连领先幅度较大,但有所退步,沈阳,锦州同样退步,鞍山和本溪有所进展。
注:其余各省评价城市得分对比图(见附录2)

一些地区的进展未能常态化

2008年北京奥运之前,北京以及山西、河北等周边地区加大了环境集中整治力度,分别公布了一批污染企业,但随着奥运结束,这些好的做法未能延续,造成周边多个城市得分下降。2009年济南全运会和2010年上海世博会与广州亚运会,都使得当地及周边一些地区的环境信息公开程度提高。但因大型活动而扩大的信息公开如何能够常态化,成为一个难题。

图表 20 全运会期间济南环境监管日报截图(图片来源:济南市环保局网站,网址: <http://uk.reuters.com/article/idUKTRE61G3XT20100217?pageNumber=1>,截图时间:2010年12月20日)



企业级排放数据的公开依然明显缺失

在本年度中,大量超标违规和强制清洁生产审核的企业没有按照法规要求向社会公布其排放数据,而当地环保部门没有依照法规要求对其中任何一家进行罚款,并代为公布。

在企业级排放数据公开方面,常州、天津泰达、徐州铜山等形成了一些难得的良好案例。值得一提的是,自2010年10月起,环境保护部将较为详细的企业上市再融资环境审核报告通过其网站进行公布,其中包含企业3年来排放数据,这一良好举措值得借鉴。

图表 21 “关于对中国石油化工股份有限公司上市环保核查情况的公示”的截图（图片来源“中华人民共和国环境保护部网站，网址：http://wfs.mep.gov.cn/gywrfz/hbhc/hcpx/201010/t20101018_195657.htm，截图时间：2010年12月14日）

表 4-2 排污许可证执行情况

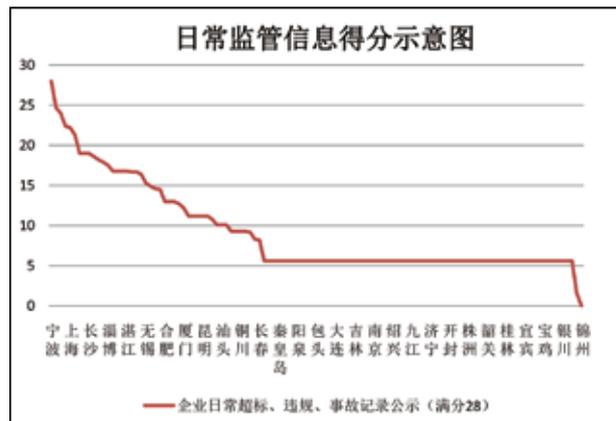
序号	企业名称	发证单位	许可证编号	污染物	2007年		2008年		2009年		
					许可排放量(t)	实际排放量(t)	许可排放量(t)	实际排放量(t)	许可排放量(t)	实际排放量(t)	
6	上海美腾分公司	上海市环保局	2004年8月	COD	1999	622.768	1998	528.31	1999	448.826	
					305	4900	2648.411	4800	3154.245	4900	3154.245
10	上海石化公司	上海市环保局	116011002	COD	10280	9162.22	11098	3933.60	11098	2963.08	
					氨氮	462	18.74	462	71.9	462	460
					挥发酚	4.433	1.329	4.433	1.162	4.433	1.13
					总氮化物	4.42	2.932	4.42	2.1	4.42	1.33
					SO ₂	28742	26365.14	28742	23236.96	28742	13301.39
烟尘	6609	1635.84	6609	3086.93	6609	3073.83					
11	天津分公司	天津市环保局	12010901071 (滨海新区塘沽) 12010901084 (滨海新区塘沽) 12010901081 (滨海新区塘沽) 12010902371(天津分公司总厂)	COD	1390	193.4	1390	646.8	2010	412.3	
					氨氮	14	6.94	14	6.94	14	6.94
14	天津分公司	天津市环保局	12010901071号	COD	20	5.62	20	5.63	20	5.12	
					氨氮	14	6.94	14	6.94	14	6.94

• 一些地区开始就环境信息公开与 NGO 展开互动

在PITI评价过程中，一批城市就环境信息公开与NGO进行了直接沟通，其中嘉兴、北京、佛山、中山、烟台、保定、银川较为积极；2010年5月，环境信息公开研讨会在山东省威海市召开，与会的环保局官员与NGO和媒体共同探讨推进环境信息公开的工作；2010年11月，公众参与论坛在浙江省嘉兴市召开，环保局官员与NGO、媒体、社区代表就环境信息公开进行了深入交流；2010年来，重庆市、天津泰达开发区等都主动和NGO进行沟通，探讨中都包括环境信息公开议题。这些沟通促进了一些地区信息公开的扩展。

• 日常监管信息公开依然虚弱，依申请公开有所进展

图表 22 日常监管信息得分示意图



作为最为重要的一项指标，企业日常超标、违规、事故记录的公示依然是信息公开的一个薄弱环节。在此项上仅有45个城市的得分超过了最低档位线(5.6分)，而平顶山、锦州等城市全年无法找到其市级公布的相关记录，其中因无法找到任何省市级公布的信息，锦州在此项得分为零。

图表 23 全国污染源监管信息研讨会现场（时间：2010年5月，摄影：李瑞东）



图表 24 锦州市 2008 年、2009-2010 年度 PITI 细项得分情况对比

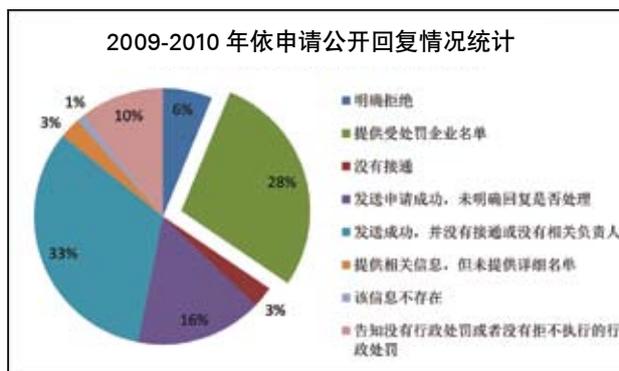
年份	2008	2009
PITI 年度得分	20.4	14
日常超标、违规公示	5.6	0
污染企业集中整治	1.6	0
清洁生产审核公示	3.2	3.2
企业环境行为整体评价	0	0
经调查核实的信访、投诉公示	7.2	7.2
环评文件及竣工验收结果公示	2.8	1.6
排污收费相关公示	0	0
依申请公开情况	0	2

2009-2010 年度，未看到锦州公布的任何企业超标、违规和事故记录，该市在这一最为重要的评价项目上得分为 0，为 2008 年以来的评价中所仅见。该市在集中整治信息公示、企业环境行为整体评价和排污收费公示三方面得分为同样为 0。作为一个东部城市，锦州在 113 个城市中排名倒数第一，环境信息公开亟待改进。

同上年对比，依申请公开取得了进展，在评价组向 113 个城市提交了申请后，有 49 家环保部门进行了回复，其中 32 家环保部门提供了所申请的数据，占到总申请城市的 28%，与 2008 年相比上升了 4 个百分点。其中合肥、常德、珠海不仅仅回复了申请人，同时在其官网上公布了所申请的信息，公众均可查询并获取此信息；申请人主要申请 2009 年第一季度的环境信息，保定和嘉兴提供了整年的信息。除此之外，在申请过程中申请人与环保部门工作人员不断沟通，就如何提升环境信息公开情况进行探讨，部分城市由此开始常规公布污染源监管信息。

在依申请公开过程中，有 10% 的环保部门告知申请人 2009 年第一季度“没有行政处罚或者没有拒不执行的行政处罚”由此折射出监管力度有待提高。

图表 25 2009-2010 年依申请公开回复情况统计



图表 26 2008 年依申请公开回复情况统计



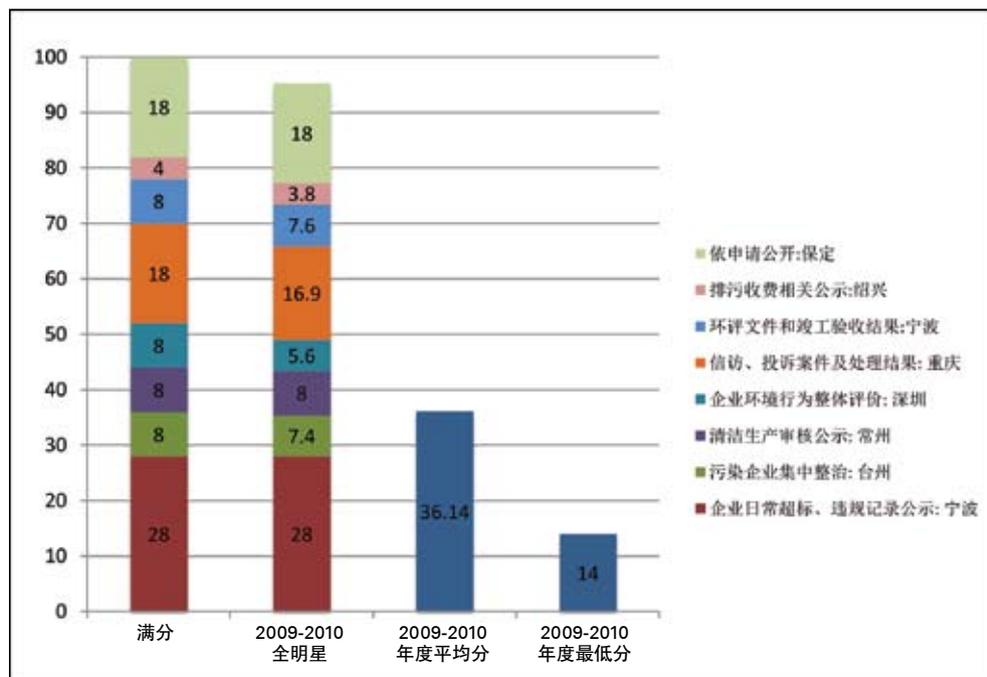
部分非重点城市开始常规公布污染源监管记录。

在污染地图数据库的运行过程中，我们看到部分评价范围外的非环保重点城市近一年来在污染监管记录公布上取得了一定进展。比如德州市环保局开始对超标排污企业名单进行常规公布，其中多数涉及重点污染源。黄石市自2010年6月以来对网站进行了大幅度改版，开始系统的公布信访投诉等相关信息。安庆市公布“2010年主要污染物减排项目计划”公布了5年的排放数据，其中也涉及多家重点污染源。哈密环境监测站一季度对本辖区内的21家废气重点污染源企业进行监测并公开了监测结果。这些PITI评价范围之外城市的良好表现，值得本地区环保重点城市借鉴。

• “全明星”得分的提升印证信息公开的现实可行性。

与2008年度评价相同，我们将2009年度PITI评价的8个细项冠军的得分组合在一起，再次推出年度“全明星”阵容。2009-2010年度“全明星”阵容的总分高达95.3分，比2008年的89.5分高出了5.8分。

图表 27 2009-2010 年度 PITI 指数得分“全明星”城市阵容



经过对比分析，2009-2010年度“全明星”阵容得分的提升主要源自日常超标违规记录公示一项。宁波市在此项评价中获得满分，比2008年的该项冠军高出4.8分。另外0.8分的提升源自清洁生产审核公示一项，这一项冠军城市为常州。0.2分的提升来自企业环境行为整体评价公示一项，这一项的冠军城市为深圳。与2008年度相比，宁波、常州、重庆和保定¹¹首次入选“全明星”阵容。

2009-2010年度PITI“全明星”阵容的突出表现，再次凸显在中国当前的社会经济条件下，污染源监管信息的公开不但是可能的，而且做到较高的水平亦是现实可行的。

¹¹ 在依申请公开方面，宁波、合肥、上海、深圳、宜昌、福州、安阳、郑州、常州、大连、南通、佛山、泉州、台州、常德、中山、柳州、平顶山等城市均及时提供了所申请名单，得分相同。其中保定和嘉兴提供了全年的行政处罚名单，因其它单项冠军均来自南方，我们最终决定选择北方城市保定作此项评价的冠军。

回顾与展望

《政府信息公开条例》及《环境信息公开办法（试行）》实施已逾两年。与我们 2009 年第一次进行污染源监管信息公开指数评价时相比，所评价的 113 座城市的环境信息公开总体上进步明显，但挑战犹存，局部情况甚至出现退步。国家环保部及其他一些部委实施的积极措施为城市一级的进步提供了很好的指引和极大的鼓励。例如环保部发布了《关于 2009 年国家重点监控企业及污水处理厂主要污染物全年排放超标情况的通报》，首次公布国控企业的超标污染名单，而 2010 年的新名单也已于近日公布。2010 年 10 月，环保部又发布了《关于对中国石油化工股份有限公司上市环保核查情况的公示》，公布了中石化 100 余家子公司的污染排放数据。这些举措均是向信息公开迈进的重要步伐。2010 年 8 月 5 日，工业和信息化部对 2010 年炼铁、炼钢、焦炭等 18 个工业行业淘汰落后产能企业名单予以公告，涉及企业 2087 家。列入名单企业的落后产能必须在 2010 年 9 月底前关停。

然而，环境信息公开依然面临诸多严峻挑战。例如，过去一年的环境污染事件接连发生，引起了人们对企业污染信息公开现状的深切担忧。2010 年 7 月紫金矿业集团的化学品泄漏事件导致了约 300 余万斤鱼死亡¹²，但该公司直到事件发生 9 天之后才对外公布，这明显暴露了上市公司信息披露机制的缺陷和法律监管的缺失。在紫金矿业的污染事件发生之后，多家环保组织联名致信上海和深圳股票交易所，要求彻查紫金矿业故意延迟污染事件信息披露的行为，并要

求建立一套更完善的上市公司信息披露机制。此后，环保部发布了关于《上市公司环境信息披露指南（征求意见稿）》公开征求意见的通知，其中提高了对环保核查信息披露的要求。

此外，公民向政府申请环境信息公开仍然举步维艰，信息公开申请被拒引发的行政诉讼往往以失败告终。最高人民法院于 2009 年 11 月公布的《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》和国务院于 2010 年 1 月发布的《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》，给信息公开带来了更多不确定性。有专家提出意见，希望这些文件能够提升中国环境信息公开水平，而不是成为信息公开的限制。

更重要的是，企业在工厂一级的污染物排放信息公开仍然相当有限。环保法规仅要求数量有限的列入黑名单的企业披露排放数据，但在实践中，即便是仅让这数量有限的企业公开排污量仍非常艰难。公布企业污染物排放数据是进行有效环境管理的关键。这种信息披露手段的有效性，曾一次又一次地得到证明，它能够激励企业，加强公共监督，强化政府开展有针对性的执法工作的能力，从而削减污染。

鉴于我国近几年在环境信息公开上取得的进步，未来应进一步推动企业污染物排放数据面向公众的全面公开，例如通过建立一个污染物排放与转移登记制度（相当于一个污染物排放数据库）。从长远看，这将帮助加强中国的环境管理，从而削减污染。

¹² 数据来源：中国新闻网转载《经济参考报》<http://www.chinanews.com.cn/cj/2010/07-14/2400137.shtml> 最后访问时间：2010 年 12 月 20 日

在阵痛中前行的 环境信息公开

1. 制度困境及破解：从紫金矿业 瞒报污染事故看环境信息公开

事件

2010年7月3日，紫金矿业公司旗下的紫金山铜矿湿法厂污水池发生渗漏，造成汀江流域水污染。废水毒死了300余万斤鱼，汀河流域陷入生态灾难。污染触目惊心，更令人愕然的是责任企业直至12日才对社会公布事故，瞒报达9天之久。¹³相关法律法规对企业污染事故信息披露已有要求，为何紫金矿业能够无视法规而没有及时报告和公布？

法律法规虽然提出了污染事故报告和公布的要求，仍需根据事故特性细化和明确时限规则。

《环境保护法》第三十一条规定：“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和有关部门报告，接受调查处理。”2008年修订后的《水污染防治法》第六十八条规定：“企业事业单位发生事故或者其他突发性事件，造成或者可能造成水污染事故的，应当立即启动本单位的应急方案，采取应急措施，并向事故发生地的县级以上地方人民政府或者环境保护主管部门报告。环境保护主管部门接到报告后，应当及时向本级人民政府报告，并抄送有关部门。”“造成渔业污染事故或者渔业船舶造成水污染事故的，应当向事故发生地的渔业主管部门报告，接受

调查处理。其他船舶造成水污染事故的，应当向事故发生地的海事管理机构报告，接受调查处理；给渔业造成损害的，海事管理机构应当通知渔业主管部门参与调查处理。”但从上述规定中看不到事故信息通报的具体时限。

根据《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《安全生产法》和《国家突发公共事件总体应急预案》的有关规定，国务院于2006年制定了《国家突发环境事件应急预案》，其中第4.3.1部分明确要求：“突发环境事件责任单位和责任人以及负有监管责任的单位发现突发环境事件后，应在1小时内向所在地县级以上人民政府报告，同时向上一级相关专业主管部门报告，并立即组织进行现场调查。紧急情况下，可以越级上报。”“负责确认环境事件的单位，在确认重大（Ⅱ级）环境事件后，1小时内报告省级相关专业主管部门，特别重大（Ⅰ级）环境事件立即报告国务院相关专业主管部门，并通报其他相关部门。”“地方各级人民政府应当在接到报告后1小时内向上一级人民政府报告。省级人民政府在接到报告后1小时内，向国务院及国务院有关部门报告。”“重大（Ⅱ级）、特别重大（Ⅰ级）突发环境事件，国务院有关部门应立即向国务院报告。”

但是，《国家突发环境事件应急预案》仍未能明确此类突发环境事件信息对公众发布的具体时限，例如该《预案》第4.6部分仅规定“全国环境保护部际联席会议负责突发环境事件信息对外统一发布工作。突发环境事件发生后，要及时发布准确、权威的信息，正确引导社会舆论。”

¹³ 关于紫金矿业污水渗漏事件及社会各界反应的详细报道，见搜狐绿色频道：《紫金矿业瞒报重大污染事故 环境信息公开：说不出的秘密在哪里？》，<http://green.sohu.com/s2010/zijinmining/>，最后访问：2010年11月15日。

环境信息公开时限有待分类细化明确规定的还存在于《环境信息公开办法(试行)》第十一条第一款的规定,该款第(五)项明确要求,环保部门应当在职责权限范围内向社会主动公开突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等情况。然而,就此项环境信息的公开时限,我们仅能笼统适用该法第十四条的规定,“环保部门应当自该环境信息形成或者变更之日起20个工作日内予以公开。”

可见,目前仅从现有的法律条文与规范性文件的规定来分析,我们很难得出明确的结论,一旦环保部门掌握紫金山铜矿湿法厂污水池渗漏引发汀江污染一事后,究竟应在多长时间予以公布,“20个工作日”是否不够及时?

其实,作为行业规范《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》已明确规定:上市公司发生与环境保护相关的重大事件,且可能对其股票及衍生品种交易价格产生较大影响的,上市公司应当自该事件发生之日起两日内及时披露事件情况及对公司经营以及利益相关者可能产生的影响。因而,我们可以认为,紫金矿业作为上海证券交易所的上市公司,应该遵守上述规定,但该文件仅为行业规范性文件,法律效力层级较低。

正是由于相关规定就环境污染事件信息的报告和公开时限规定不够明确和细化,才导致政府、环保部门、企业在信息公开方面貌似都有责任,却又都可以找到不公开的托辞。¹⁴

积极探索解决之道

• 环保组织联名吁请证券交易所完善上市公司信息披露规则

2010年7月23日,自然之友、绿家园志愿者、公众环境研究中心等11家民间环保组织联名向上海和香港两家证券交易所提交了《就紫金矿业涉嫌故意延迟污染事件信息披露致香港证券交易所和上海证券交易所的公开信》,吁请两家证券交易所彻查紫金矿业(2899.HK, 601899.SH)瞒报污染事故的行为,并完善上市公司信息披露规则,防止上市公司延迟报告或隐瞒重大环境风险。¹⁵

• 环境保护部制定《上市公司环境信息披露指南(征求意见稿)》,公开征求社会各界意见

2010年9月14日,环保部发布了关于《上市公司环境信息披露指南(征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)公开征求意见的通知。¹⁶草案发出后,媒体反应积极,¹⁷民间环保组织也对草案予以了肯定。¹⁸但是,也有意见表达了对《征求意见稿》效力等级较低、缺乏强制执行措施,因而无法形成实质约束力的担忧。¹⁹

¹⁴ 中国环境报:《紫金矿业污水池渗漏思考 环境信息公开一缺三怕》, <http://green.sohu.com/20100719/n273600581.shtml>, 最后访问:2010年11月15日。

¹⁵ 《就紫金矿业涉嫌故意延迟污染事件信息披露致香港证券交易所和上海证券交易所的公开信》, <http://green.sohu.com/20100722/n273684648.shtml>, 最后访问:2010年11月15日。

¹⁶ 中华人民共和国环境保护部:关于《上市公司环境信息披露指南》(征求意见稿)公开征求意见的通知,2010年9月14日, http://wfs.mep.gov.cn/gwzrfz/hbhc/zcfg/201009/t20100914_194483.htm, 最后访问:2010年11月15日。

¹⁷ 如秦楚:《上市公司环境信息公开推动监督》,载《新民晚报》,可见 <http://finance.people.com.cn/GB/12747195.html>, 最后访问:2010年11月15日;中国证券报:《环境年报保障公众“双重知情权”》,2010年9月15日,可见

¹⁸ 如《自然之友呼吁加强上市公司环境监管》, <http://www.fon.org.cn/content.php?aid=13532>, 最后访问:2010年11月15日; http://chinainfo.oxfam.org.hk/down_s.php?id=119, 最后访问:2010年11月15日。

¹⁹ 参见《上市公司突发环境事件1天内须发临时报告》,载《每日经济新闻》, <http://2009.nbd.com.cn/newshhtml/20100915/20100915024028465.html>, 2010年9月15日,最后访问:2010年11月15日;又见《自然之友呼吁加强上市公司环境监管》,同上注。

• 环保部公布上市公司环保核查情况，政府披露如何才能成为利剑

早在 2010 年 5 月 14 日，环保部就发布了《关于上市公司环保核查后督查情况的通报》（以下简称《通报》）。²⁰《通报》指出，环保部对 2007 - 2008 年通过环保部环保核查的上市公司承诺整改环保问题的完成情况进行了后督查。这次通报是对后督查情况进行的通报。在通报中，环保部对 11 家问题比较严重的公司予以通报批评，紫金矿业赫然在列。其后，于 2010 年 7 月发生的紫金矿业污水池泄露事故重新引发对《通报》的关注。有批评指出上市公司环保核查及公告形同虚设，企业未完成环境问题整改，环保部门就给出了环保核查通过的批文。²¹

此后，显然环保部也意识到了问题的存在，于 2010 年 7 月 8 日发布了《关于进一步严格上市环保核查管理制度加强上市公司环保核查后督查工作的通知》，一方面要求各省级环保部门应将上市公司主动披露环境信息和发布年度环境报告书的情况，作为上市环保核查的重要内容，另一方面强调对于存在重大环保问题的企业，应在其完成整改之后方可出具意见。²²

其实，对于环境违法信息的政府披露仅是环保部门的履行环境保护行政管理职责的第一步，须及时跟进采取相关环境管理执法行为，甚至追究环境违法行为的法律责任，方可威慑和遏制环境违法行为的再次发生。

2. 星星之火：环保部发布《关于对中国石油化工股份有限公司上市环保核查情况的公示》

2010 年 10 月 18 日，环保部发布《关于对中国石油化工股份有限公司上市环保核查情况的公示》，十天公示期间，环保部接受公众来电、来信、来访，并对所反映的问题进行调查、核实和处理。²³

这份长达 300 余页的报告内容翔实，对中石化以往违规问题披露较为详细。尤其突出的是，《报告》公布了中石化下属各企业三年的排放数据。民间环保组织十分赞赏环保部在上市公司环境信息公开方面所做的积极努力。²⁴但是，根据公众环境研究中心等国内多家公益组织的调查发现，另有 11 家不在本次核查范围内的中石化集团其他下属企业也存在诸多环境违规记录。环保组织建议相关部门对中石化多家下属企业的环境违规行为进行进一步调查、核实，并向社会公布，在确认问题得到解决之前，暂缓批准中石化的再融资申请。²⁵

²⁰ 环境保护部：《关于上市公司环保核查后督查情况的通报》，环办[2010]67号，2010年5月14日，http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201005/t20100524_189867.htm，最后访问：2010年11月15日。

²¹ 详见高那 胡雅君：《紫金矿业打限期整改时间差 上市环保核查存漏洞》，原载于 21 世纪经济报道，可见 <http://finance.qq.com/a/20100720/001258.htm>，最后访问：2010年11月15日。

²² 环境保护部：《关于进一步严格上市环保核查管理制度加强上市公司环保核查后督查工作的通知》，环发[2010]78号，http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201007/t20100713_192031.htm，最后访问：2010年11月15日。

²³ 《关于对中国石油化工股份有限公司上市环保核查情况的公示》，http://wfs.mep.gov.cn/gywrfz/hbbc/hcpx/201010/t20101018_195657.htm，最后访问：2010年11月15日。

²⁴ 章轲：《环保组织联名告中石化下属企业环境违规》，载一财网 <http://www.yicai.com/news/2010/10/583996.html>，2010年10月29日，最后访问：2010年11月15日。

²⁵ 《NGO 建议暂缓中石化再融资》，原载于《中国环境报》，可见 <http://gongyi.sina.com.cn/greenlife/2010-11-10/115721421.html>，最后访问：2010年11月15日。

3. 污染源信息公开出现创新方式：政府掌握重点企业环境信息的公开

图表 28 关于 2009 年国家重点监控企业及污水处理厂主要污染物全年排放超标情况的通报的截图 (图片来源：中华人民共和国环境保护部网站，网址：http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201003/t20100326_187445.htm，截图时间：2010 年 12 月 14 日)



2010 年 3 月 22 日，环保部发布了《关于 2009 年国家重点监控企业及污水处理厂主要污染物全年排放超标情况的通报》，向社会通报了 150 家全年监测超标排污的国家重点监控企业的名单。²⁶ 随后湖北省及其下辖的部分地级市也对区域内国控污染源的超标情况进行了公布。

- 通报显示，2009 年环保部监测的 7043 家国家重点监控企业中，有 2713 家企业超标排污，约占监测总数近四成。通报还详细开列了 74 家化学需氧量和 57 家二氧化硫全年排放超标的企业名单。

- 这是环保部首次披露国控企业环境违法名单。以往因为地方保护主义局限，污染信息得以公布的大部分为小企业。²⁷

- 正在大规模兴建的污水处理厂的角色也受到了质疑。²⁸

省级环保部门的积极行动

- 河北省环境保护厅发布了《关于省重点监控企业 2010 年 3 月污染排放监控情况的通报》，对 2010 年 3 月份省重点监控污染源排放口不正常情况，包括排放数据超标、监控数据无变化和无数据的情况进行了通报。²⁹

- 湖北省环保厅则对一起严重环境违法案件做出了通报。2010 年 7 月 2 日晚，央视《焦点访谈》栏目报道了南漳县华海纸业有限责任公司（以下简称“华海纸业”）的环境违法问题。襄樊市政府负责调查处理了华海纸业环境违法问题，省环保厅会同省监察厅组成联合督办组进行了督办。2010 年 8 月 20 日，湖北省环保厅对该案的处理情况在起网站上进行了通报，内容涵盖了华海纸业具体的违法行为及处理决定。³⁰

²⁶ 环境保护部：《关于 2009 年国家重点监控企业及污水处理厂主要污染物全年排放超标情况的通报》，环办[2010]35 号，http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201003/t20100326_187445.htm，最后访问：2010 年 11 月 15 日。

²⁷ 参见《环保部公布排污黑名单 部分国企成环保钉子户》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/03/c_1215582.htm，最后访问：2010 年 11 月 15 日。

²⁸ 同上。

²⁹ 《省重点监控企业 2010 年 3 月污染排放现场监控核查情况》，http://www.hehbb.gov.cn/template/disnews.asp?lmlb=T&lmdm=66&tmxh=0010000000000041000000&tmid=SUPER_20100714103545007126&linkaddr=../upfiles/xy_col6super_20100714103545007126.htm，最后访问，2010 年 11 月 15 日。

³⁰ 关于对南漳县华海纸业有限责任公司环境违法问题的通报（鄂环发[2010]20 号）http://www.hbepb.gov.cn/zgwk/zcwj/shbjw/jw/201008/t20100820_31728.html，最后访问，2010 年 12 月 20 日。

• 2010 年 8 月，辽宁省环保厅、省监察厅建议金融部门对部分污染企业暂停各类形式的新增授信支持，并采取措施收回已发放贷款。³¹

图表 29 我省对环境违法企业实施挂牌督办和信贷限制措施的截图（来源：信用辽宁网站，网址：<http://www.Incredit.gov.cn/xygs/xyypg/597782.htm>，截图时间：2010 年 12 月 14 日）



2010 年是十一五发展规划实施的收官之年。与目标责任制相应，节能领域的信息得以公开，成为信息公开的新阵线。

• 2010 年 7 月 6 日，国家发改委继续发布 2009 年千家重点能耗企业节能目标责任评价考核汇总表，公布了 901 家企业的十一五节能目标、节能目标完成进度、及是否完成 2009 年节能考核目标。³²

• 2010 年 8 月 5 日，工业和信息化部对 2010 年炼铁、炼钢、焦炭等 18 个工业行业淘汰落后产能企业名单予以公告，涉及企业 2087 家。公告内容包括企名单及淘汰生产线（设备）型号及数量和相应的产能。列入名单企业的落后产能必须在 2010 年 9 月底前关停。³³

这些大规模的污染源信息公开，有助于公众了解环境风险，促进社会共同监督企业节能减排。

图表 30 2010 年炼铁淘汰落后产能企业名单截图（图片来源：中华人民共和国工业和信息化部，网址：<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/13333127.html>，截图时间：2010 年 12 月 14 日）

The screenshot shows a webpage from the Ministry of Industry and Information Technology (工业和信息化部) titled '一、2010年炼铁淘汰落后产能企业名单' (I. List of Iron-making Enterprises to be Eliminated for Falling Behind Capacity in 2010). It contains a table with 12 rows of data.

序号	省(区)	企业名称	淘汰生产线(设备)型号及数量	产能(万吨)
1	天津	天津冶金集团天丰钢铁有限公司	310 立方米高炉×2	90
2	天津	天津天铁冶金钢铁有限公司	310 立方米高炉×2	50
3	河北	中冀市润成钢铁有限公司	300 立方米高炉×2	60
4	河北	承德新铁钒铁股份有限公司	300 立方米高炉×1	30
5	河北	张家口冀钢铁有限公司	120 立方米高炉×1	14
6	河北	河钢集团宣化钢铁公司	300 立方米高炉×1	30
7	河北	唐山开滦钢铁集团有限责任公司	210 立方米高炉×2	40
8	河北	唐山钢铁集团(集团)有限公司	210 立方米高炉×2	40
9	河北	唐山钢铁集团(集团)顺兴钢铁有限公司	210 立方米高炉×1	24
10	河北	唐山钢铁集团(集团)荣程特种钢铁有限公司	210 立方米高炉×1	24
11	河北	唐山钢铁集团(集团)唐丰钢铁有限公司	210 立方米高炉×1	24
12	河北	唐山钢铁集团(集团)金安钢铁有限公司	210 立方米高炉×1	24

³¹ 信用辽宁网：《我省对环境违法企业实施挂牌督办和信贷限制措施》<http://www.Incredit.gov.cn/xygs/xyypg/597782.htm>，最后访问，2010 年 12 月 20 日

³² http://www.gov.cn/zwqk/2010-07/06/content_1646383.htm，最后访问，2010 年 11 月 20 日。

³³ 详见工业和信息化部网站《2010 年工业行业淘汰落后产能企业名单公告》<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/13333127.html>，最后访问，2010 年 11 月 20 日。

4. 艰难之路：公民申请牵动信息公开

申请环境信息公开的尝试

南方周末

2010年5月20日，南方周末向29个直辖市和省会城市、自治区首府的环保局发出了29份公开2010年以来该局行政辖区内受到环境行政处罚的企业名单及处罚事由的申请。申请发出后，各地环保局的态度迥异。29个城市中，12个积极回应，3个明确拒绝回复，1个提出无理要求，另外13个城市在经过南方周末记者的两轮申请之后，仍保持沉默。

拒绝理由包括信息尚未形成（西宁），可能影响国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定（天津），损害企业商业信誉、商业秘密及个体工商户的个人隐私（贵阳）。

中国人民大学法学院副教授竺效和中国政法大学的杨素娟都认为，这些申请的内容本来就属于应依据职责主动公开的政府环境信息的范围，环保部门应当在职责权限范围内向社会主动公开环境行政处罚的情况。³⁴

自然之友

自然之友在上海的志愿者组建了一个名为“上善若水”的项目，2009—2010年间，志愿者通过电邮、网上申请、信函等多种方式向上海市及各区环保局提出了10余份各类环境信息的公开申请，虽然环保局多有回复，但涉及企业的污染数据、环境影响评价文件等信息多以不存在为由未能提供。³⁵

信息公开申请引发的行政诉讼显露出公民知情权保障缺陷

适格原告的难题

珠海市民孙农于2008年11月7日向市环保局发了一封《关于要求提供废旧电池回收处理相关信息的函》，询问对方在废旧电池回收处理及环保知识宣传普及等方面的措施及成效，要求答复，但信件发出后却没有收到任何回复。2009年2月，孙农向香洲区人民法院递交了起诉状，要求市环保局在媒体公开发布废旧电池处置的措施、效果等信息。

一审法院认为该案不属于行政诉讼，原告孙农可向被告市环保局的上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报。³⁶

2009年12月17日，市中级人民法院下达裁定书，认为上诉人孙农申请公开的政府信息对上诉人孙农本人不构成《中华人民共和国政府信息公开条例》所要求的“生产、生活、科研等特殊需求”。法院认为上诉人孙农与其所诉的具体行政行为之间不具有法律上的利害关系，不是本案的适格原告。³⁷这类针对适格原告和信息使用用途的限制性规定在欧美大多数国家的法律规定中都不曾看到。

实体法合规怎能排斥信息公开的独立价值？

家住朝阳区万象新天小区的业主杨女士，因不堪忍受住宅附近的高安屯医疗垃圾焚烧厂的臭味侵袭，于2009年11月9日向北京市环保局提出申请，要求公开核发垃圾焚烧厂临时许可证所依据的法律文件、焚烧厂历年检测数据及提交次数。但北京市环保局的回复中对后一项数据只字未提。2010年1月7日，杨女士再次提出信息公开申请，环保局仍然没有回复。杨女士将市环保局告上法庭。

³⁴ 详见袁端端、徐楠：《环境信息公开咋就这么难，29份信息公开申请的遭遇》，<http://www.infzm.com/content/46698>，最后访问：2010年11月15日。

³⁵ 详见<http://shanghaiwater.blogbus.com/>，最后访问：2010年11月15日。

³⁶ 详见张文单：《律师状告市环保局后续 原告败诉欲上诉中院》，<http://www.chinatransparency.org/newsinfo.asp?newsid=3827>，最后访问：2010年11月15日。

³⁷ 详见孙农诉珠海市环保局二审裁定书，<http://www.ogichina.org/NewsList.asp?ClassID=74>，最后访问：2010年11月15日。

2010年5月21日，海淀法院做出一审裁定。法院认为，《医疗废物管理条例》中规定，医疗废物集中处置单位的贮存、处置设施，应当远离居民居住区、水源保护区和交通干道，与工厂、企业等工作场所适当的安全防护距离，处置场选址应与这些区域距离大于800米。但杨女士居住的万象新天小区距离高安屯医疗垃圾焚烧厂约2.5公里，这一距离已经远远大于800米，因此环保局对杨女士的政府信息公开申请是否进行答复以及如何答复，对杨女士的权利义务不产生实际影响，杨女士不具备提起诉讼的主体资格，法院裁定驳回起诉。³⁸

希望：和解结案的可能

2009年9月，黄建新起诉苏州市环保局，要求公开沙洲印染公司扩建项目——合兴污水处理厂的环评信息。2009年11月10日，这起诉讼正式开庭。黄建新是苏州张家港市锦丰镇洪桥村数十名村民推选出来的村民代表。他和许多村民曾向各级环保部门了解村民住宅附近的污水处理厂及纺织公司扩建项目对周围环境是否产生重大影响，并要求出具相关环保报告，未果，遂将苏州市环保局告上法庭，要求法院判令苏州市环保局依法公开纺织公司扩建项目的《环境影响报告书》及“初审意见”，以及污水处理厂的环境影响报告书及验收报告。法院宣判前一天，官民双方及第三人张家港沙洲纺织印染进出口有限公司达成协议方案，黄建新从张家港沙洲印染公司得到了扩建项目的《环境影响报告书》复印件，同意撤诉。³⁹

2009年11月，最高人民法院公布《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》——明确反而成了限制？

《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》对政府信息公开行政诉讼中涉及的若干重要问题作了澄清和规定。⁴⁰此稿一出，可谓一石激起千层浪。学界和民间环保组织纷纷提出修改意见。意见集中在要求明确企业排污数据公开主体，对不予公开的商业秘密做出限定性解释并明确企业排污数据不属于商业秘密，原告申请政府信息公开应不问理由，应当区分处理保密与非保密内容并将后者予以公开，明确建设项目环境影响评价文件属于政府信息的范畴，对政府信息公开的例外情形做出限定以防止扩大性解释。⁴¹

学界和民间环保组织所提交建议的目的显而易见——希望高院的司法解释能够提升中国环境信息公开水平，而不是成为信息公开的限制。

³⁸ 详见《居民告环保局违规审批垃圾焚烧场败诉》，http://news.sun0769.com/society/fz/t20100522_850149.shtml，最后访问：2010年11月15日。

³⁹ 《环评报告造假 苏州环保局成法庭被告》，原载于新华网，可见中国新闻采编网 http://www.chinanpn.com/html/news/99/2010/01/08/news_show_277160.html，最后访问：2010年12月24日。

⁴⁰ 《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》，2009年11月2日公布，<http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=379436>。

⁴¹ 详见自然之友等关于《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）》的意见和建议，2009年11月26日，<http://www.fon.org.cn/content.php?aid=12211>，最后访问：2010年11月15日。又见丁品：《对〈最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定（征求意见稿）〉的反馈意见综述》，<http://www.fon.org.cn/content.php?aid=12733>，最后访问：2010年11月15日。

2010年1月，国务院发布《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》(以下简称《意见》)⁴²

2010年9月28日，由北京大学公众参与研究与支持中心、耶鲁大学法学院中国法律中心合作的“中国政府信息公开观察”项目发布的《中国行政透明度观察报告·2009年度》⁴³指出，《政府信息公开条例》实施过程中，关于依申请公开的门槛，目前广泛存在超出《政府信息公开条例》设置申请条件情况，给发起申请特别是公益性申请带来了很大困难。例如：

- **重申相关性要求。**《意见》重申了依申请公开的“相关性”标准，将“与生产生活科研等特殊需要无关”作为拒绝公开政府信息的理由。并将“内部管理信息”、“过程信息”这两个《条例》中没有的概念正式引入，作为拒绝公开申请的理由。

- **明确一事一申请。**《意见》规定了“一事一申请”制度，即一个政府信息公开申请只对应一个政府信息项目，这对公益申请的影响尤为明显，不仅将提高申请的成本，而且提高了对申请者了解其申请事项的程度要求。

所以我们认为，如果依据上述一事一申请的规则，公众申请某项环境信息公开时，对于申请事项的描述或申请依据事实的描述，须以其他尚未公开的环境信息为基础，则可能增加依申请环境信息公开的实践更为困难。

5. 他山之石：美国学者对2008年PITI指数的分析

加州大学伯克利分校以及耶鲁大学的三位学者 Peter Lorentzen, Pierre Landry 和 John Yasuda 对2008年PITI评估结果进行了分析，找出了与PITI表现联系最为密切的因素。结果发现“城市经济越发达，政府财政越稳定，则信息越透明。”这是因为定期和及时的信息公开需要一定的经费投入，如人力资源支出、网站维护支出等。此外“单一工业企业在地方经济中越占主导地位，则公开透明度越低。”这是因为，这些控制地方经济命脉的大型企业如果反对披露其污染信息，则很少会遭遇政府的阻力。⁴⁴

⁴² 《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》，国办发〔2010〕5号，2010年1月12日。

⁴³ 见中国日报网报道：http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/tianjin/2010-10-16/content_1019845.html，最后访问：2010年12月24日

⁴⁴ 该分析报告内容参见：http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643986

6. 为我所用：环境信息公开与公众参与

环境信息公开的核心功能之一是促进公众监督和公众参与，使公众能够参与到环境决策中来，为环境监管献计献策。民间环保组织通常具有环保领域的专业知识和热情，是公众参与环境保护的重要力量。拓宽民间环保组织参与环境保护的途径有助于推进环境监管和环境法治的进步。

2010年5月21日-22日，“全国污染源监管信息公开研讨会”在山东省文登市召开。来自环保部、山东省及其他一些省市的环保部门领导、官员，以及环境法律专家、学者与会共同探讨污染源监管信息公开制度。作为民间环保组织的公众环境研究中心(IPE)和美国自然资源保护委员会(NRDC)联合举办了此次会议。此次研讨会旨在促进各地就污染源监管信息公开的实践进行深入交流、推广污染源监管信息公开的最佳实践、深化环境信息公开制度的实施。公众环境研究中心和NRDC分别在会上介绍了共同实施的污染源监管信息公开指数评价和相关的国际经验，为探讨和改进完善污染源监管信息公开实践提供了实际的研究数据和分析。《环境信息公开艰难破冰——污染源监管信息公开指数(PITI)暨2008年度113个城市评价结果》也在会上正式发表。

公众环境研究中心主任马军认为民间环境保护团体参与会议本身就反应出中国环境保护工作中公众参与的进展。进而言之，有效的公众参与推动了环境信息公开的前进，而环境信息公开的深入又为进一步的公众参与提供了基本的条件和前提。

前景展望

污染物排放与转移登记制度

尽管去年部分城市取得了一些进步，而且环保部和其他政府部门也在环境信息公开方面采取了多种积极措施，但是2010年留给人们抹不去的印象将是紫金矿业的污染事件，以及由于瞒报污染事件长达9天导致的沉重环境代价。这起事件以及其他一系列类似的事件给2010年的环境保护及环境信息公开投下了一层阴影，我们发现原来即使是那些赢利水平高的上市公司也倾向于向政府和公众隐瞒重大的环境问题。接连发生的污染事件进一步突出了中国亟需加速完善环境信息公开体系。

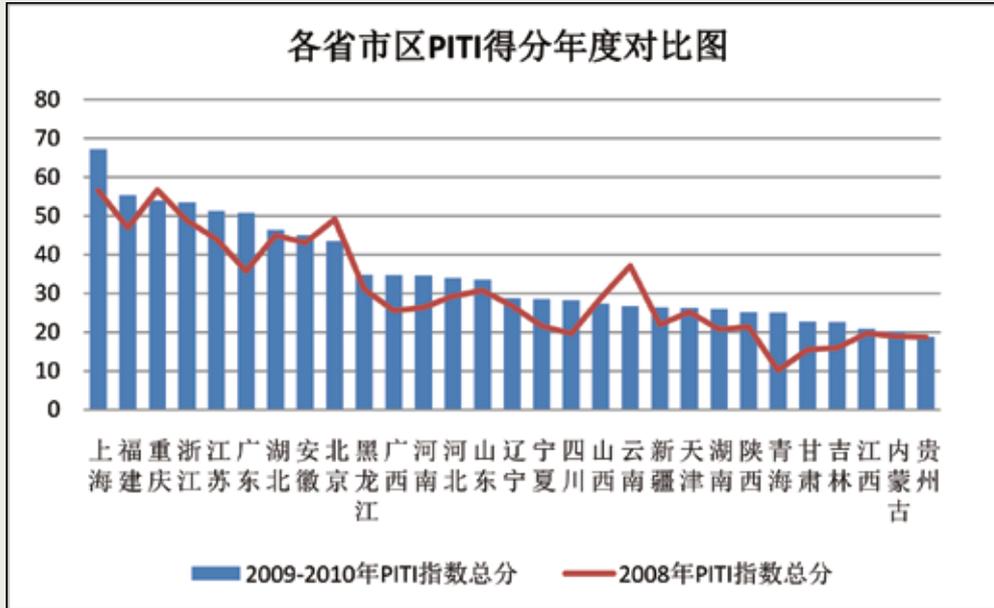
环保部和其他政府部门也已经着手开展企业污染排放信息公开，但是范围有限，例如只对清洁生产促进法中规定的污染最严重的企业做出披露要求。下一步应建立一个全国性的污染物排放数据库，披露各企业的排污信息。在20世纪80年代美国联合碳化物公司在印度博帕尔市的农药厂，发生爆炸，毒气泄漏，造成上千人死亡，在当时的社会上引起轩然大波，为了应对这类工业风险，美国建立了有毒物质排放清单，这种手段在当时尚属首创。从此以后，这种污染物数据库，也就是污染物排放与转移登记制度 (Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR) 成为了现代发达工业国家的常规做法。各类研究证明 PRTR 能够引起企业对环境问题的警觉，营造竞争氛围，让各公司竞相提高环境绩效，加强公众监督，提高政府执法效率，并动员其他利益相关方（例如证券监管者、消费者群体、银行等），共同保护环境，削减污染。

过去，大家普遍认为阻碍中国实施 PRTR 制度的原因在于能力的缺乏。但是，中国目前正大力投资扩大监控网络，要求大型污染企业安装污染物排放连续监测系统，并把环境保护和环保产业的发展定为十二五规划的重点工作。实施中国的 PRTR 所需的政治承诺、资金和人力资源均已到位。鉴于中国近年在环境信息公开方面所取得重要进展，创建中国的 PRTR 将是水到渠成的下一步措施，也将是中国污染物减排工作的一项重大突破。

公众环境研究中心 马军 摄

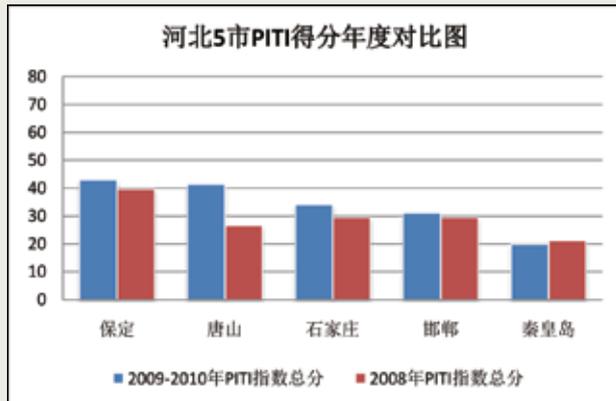


附录 1 : 各省市 PITI 得分年度对比图

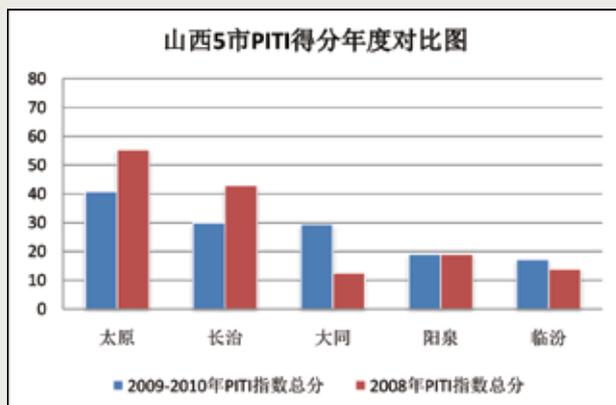


上图显示广东、青海、上海、广西、四川、福建、河南等省区进步较大，而云南、北京、重庆、山西、贵州、天津有退步。

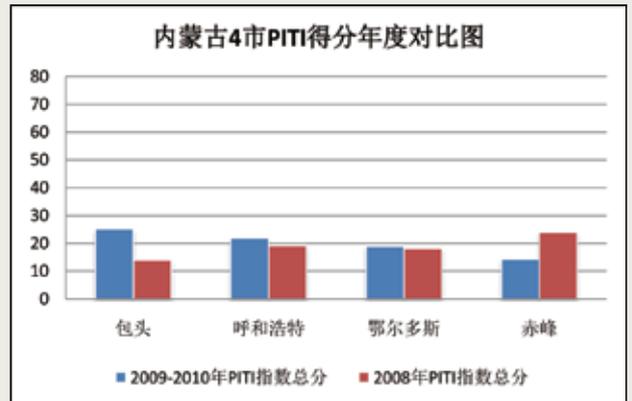
附录 2 各省评价城市得分对比图



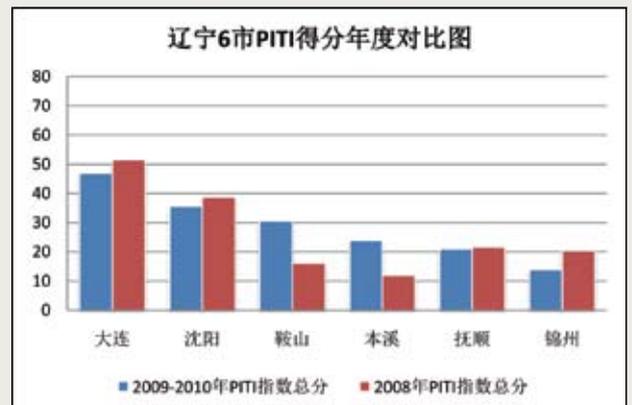
河北省 5 座评价城市中，保定得分继续领跑，而唐山的得分也有较大提高。唐山在企业日常超标、违规、事故记录以及调查核实的信访、投诉信息的公示上有所进展。其中，玉田县环境保护局公布了 2009 年行政处罚统计情况，公布量达 90 家。而省会石家庄的表现令人失望。



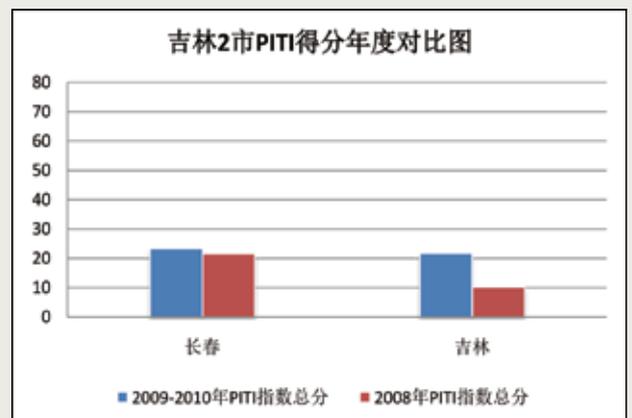
山西 5 座评价城市中，太原市虽然依然得分居首，但退步较为明显⁴⁵。而临汾、阳泉两座城市的得分在 20 分线下，严重偏低。



内蒙古自治区的赤峰得分明显下降，鄂尔多斯和赤峰分数低于 20 分。4 城市平均分低于 20，亟待改进。

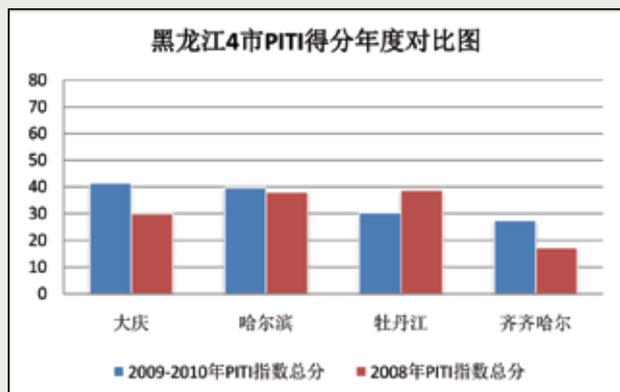


辽宁的 6 座评价城市涨跌互现，大连领先幅度较大，但有所退步，沈阳，锦州同样退步，鞍山和本溪有所进展。

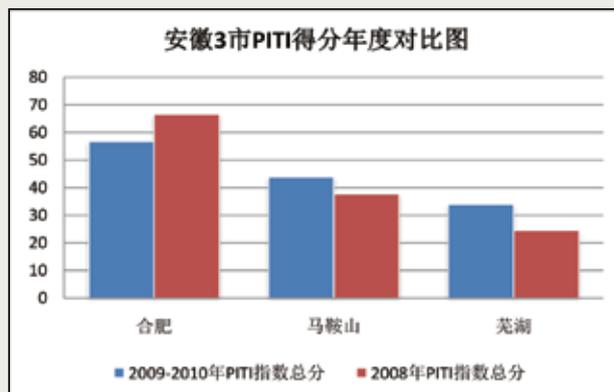


吉林两座评价城市均获得上升标志，其中吉林市在信访投诉和建设项目环评公示等方面提升较多。但包括省会长春在内，得分与全国平均分仍有极大差距。吉林省在东北三省中得分也明显偏低。

⁴⁵ 太原市退步原因见案例



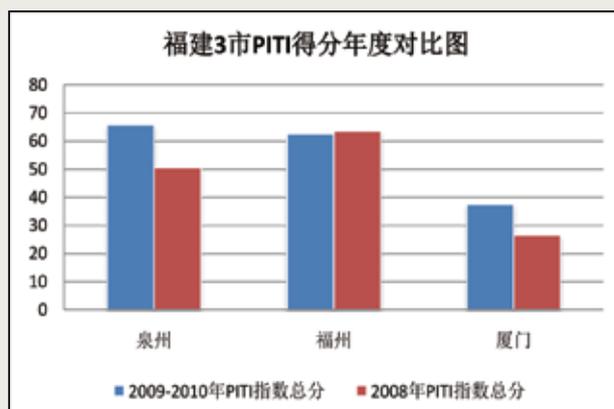
黑龙江四个评价城市除牡丹江因依申请公开退步外,其他3市得分均有所上升。



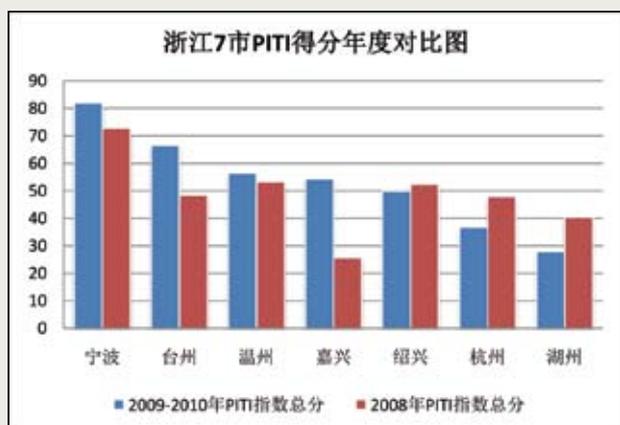
安徽省省会合肥分数有所下降,但依然在全省领先,并且是中部地区的第一名。芜湖市有所提升,但得分依然偏低。



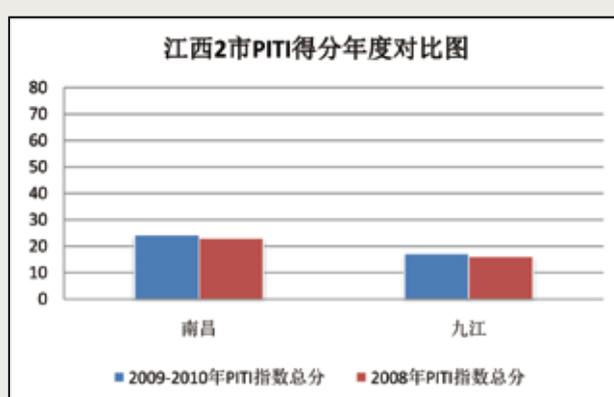
江苏省9座评价城市得分均有小幅上扬,其中苏南4市以及长江北岸的南通市排名靠前;而长江以北的5座城市由南向北PITI得分依次递减,其中连云港市排名垫底。



福建省泉州和福州的公布排名靠前,其中泉州进步较快,而作为经济特区的厦门市差距较为明显。



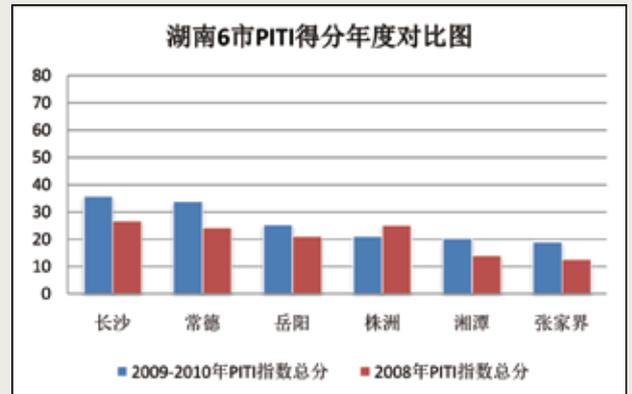
浙江省7座评价城市中,排名前三的宁波、台州和嘉兴都有较大提升,且宁波攀上了80分档;而杭州公布状况滑坡,在本省评价城市中得分列倒数第二,亟待改进。



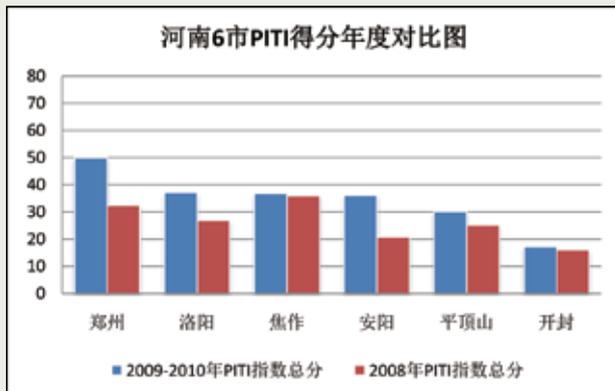
江西两座评价城市得分均在20分上下,南昌得分列评价省会城市倒数第4位,亟待改进。



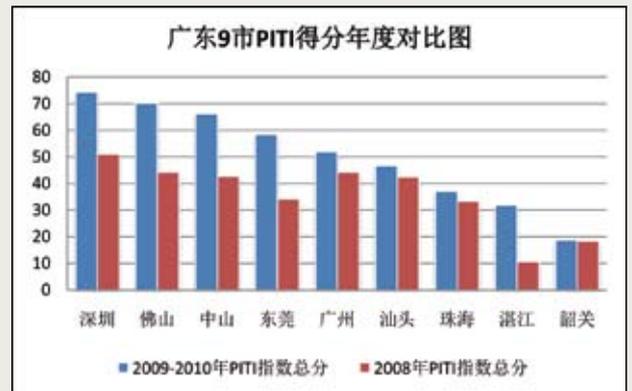
山东省 10 座评价城市中，沿海的烟台、威海排名靠前，同属海洋城市的青岛的公布状况一般。济南因全运会集中整治数量较多，得分有较大提升。日照、枣庄、济宁和泰安维持了 2008 年度的疲软表现，得分仅在 20 分上下。



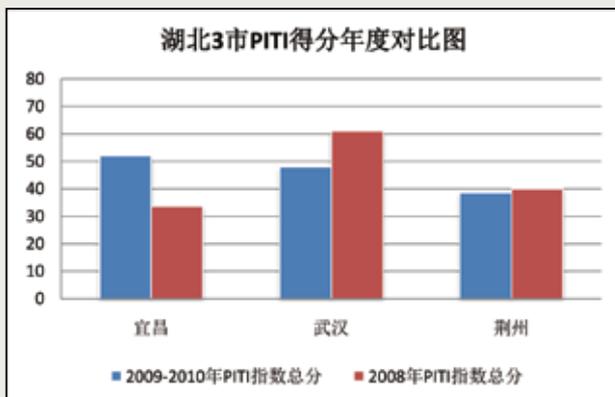
湖南 6 座城市得分均低于全国平均分，长沙、常德有所改进，而重金属污染较重的湘潭和株洲的得分均在 20 分线上徘徊。



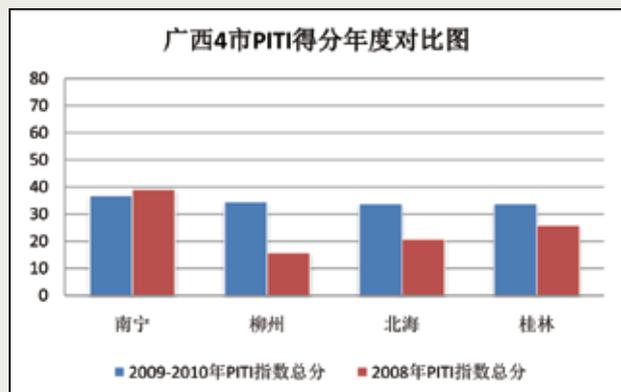
河南省的 6 座评价城市中，郑州和安阳提升幅度比较大，而开封继续停留在 20 分线下，亟待改进。



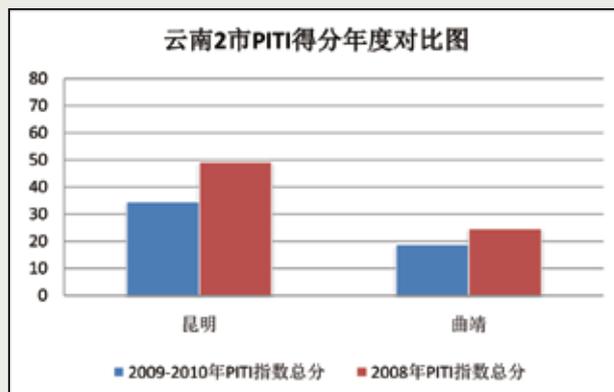
在各省级单位中，广东板块在 2009-2010 年中信息公开的进展最为显著，9 座城市的 PITI 平均分从 2008 年的 35.79 分，提高到此次评价的 50.72 分，升幅达 41.76%。9 座城市的分数全部有所提升，其中佛山、东莞、中山、深圳、湛江涨幅均大于 20 分。这其中尤其以位于珠三角的深圳、中山、佛山最为突出，PITI 得分突破了 60 分，深圳得分 74.5 分，位于 113 个评价城市第二位。



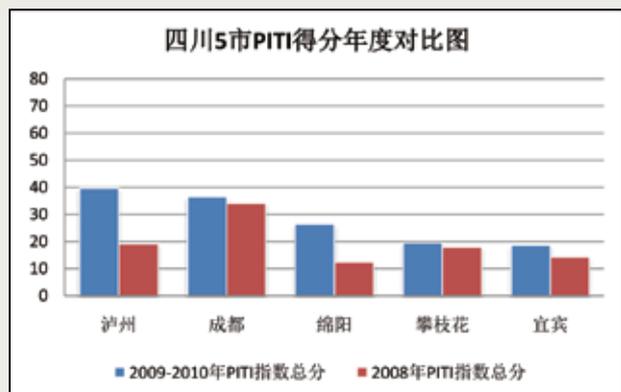
湖北三个评价城市中，宜昌有较大进展，而原本在中部地区领先的武汉市，因清洁生产审核与企业日常超标、违规、事故记录公示两项，分数下降较多。



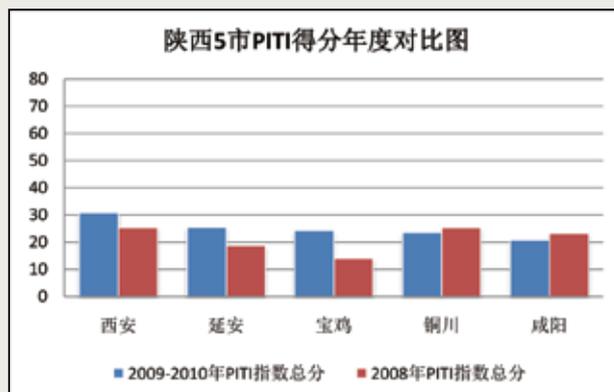
广西四座评价城市的得分较为平均，桂林、柳州和北海缩小了与省会南宁的差距，但日常超标违规记录的公布依然非常有限。



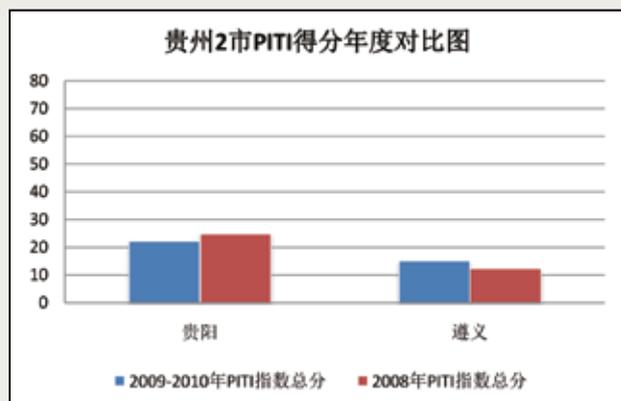
云南两评价城市得分均明显下降，其中曲靖市已跌至 20 分数线。



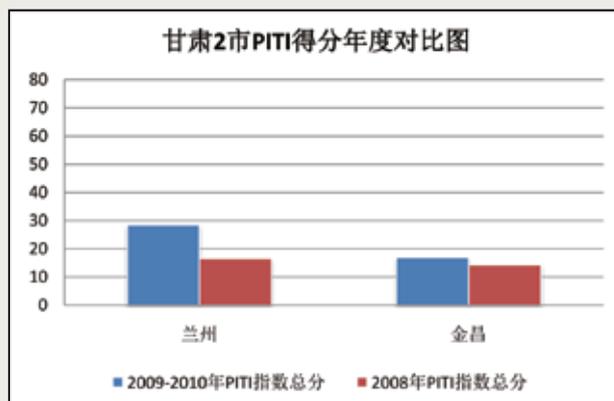
四川省的 6 座评价城市得分均有上升，但省会城市成都得分未到 40，而攀枝花、宜宾和绵阳得分仅在 20 上下，亟待改进。



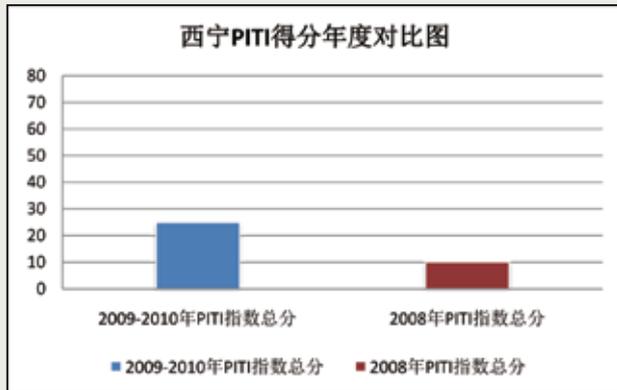
陕西 4 座评价城市得分均未超过三十，西安作为省会城市也仅仅得到 31 分。得分在 20 分上下的铜川、咸阳分数均下降。



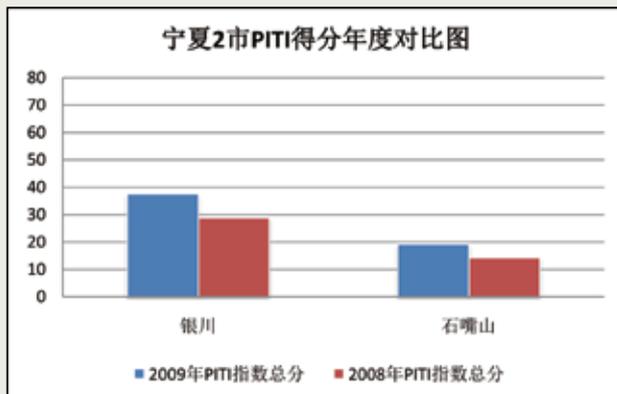
贵州两市中省会贵阳得分在很低的基础上继续下滑，而遵义市得分仅 15.2 分，亟待改进。



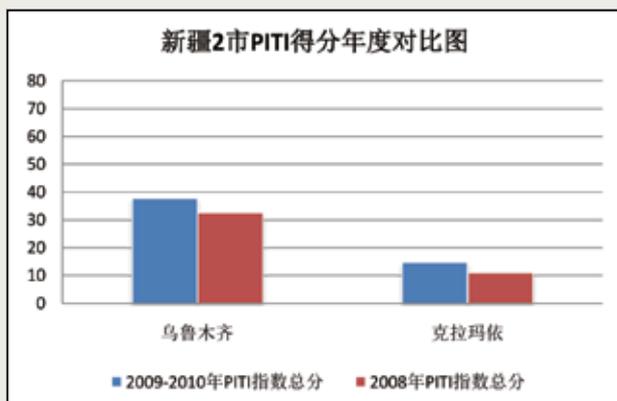
甘肃省的两座评价城市得分均明显提升，但与全国平均分仍有不小差距。



青海省仅有的一座评价城市西宁的得分提高了一倍，但也刚刚超过 20。

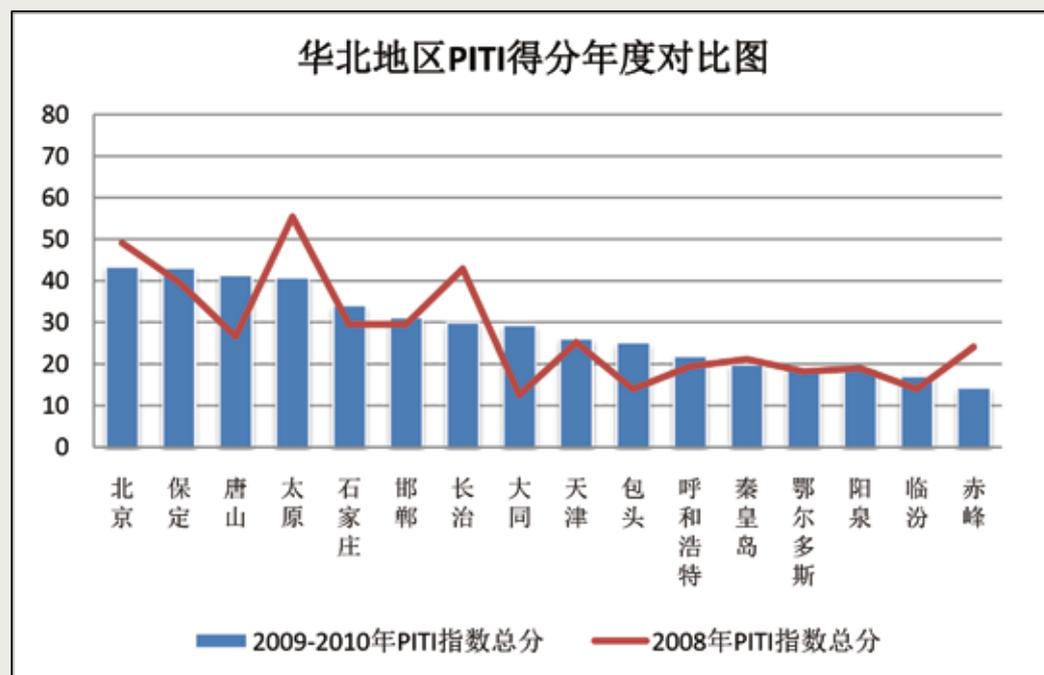


宁夏的两座评价城市得分均有所提高，而银川市从 2010 年 3 月开始定期公布不本市的超标违规企业名单，预期 2010 年度评价得分将有较大提升。面临严峻污染形势的石嘴山市得分偏低。

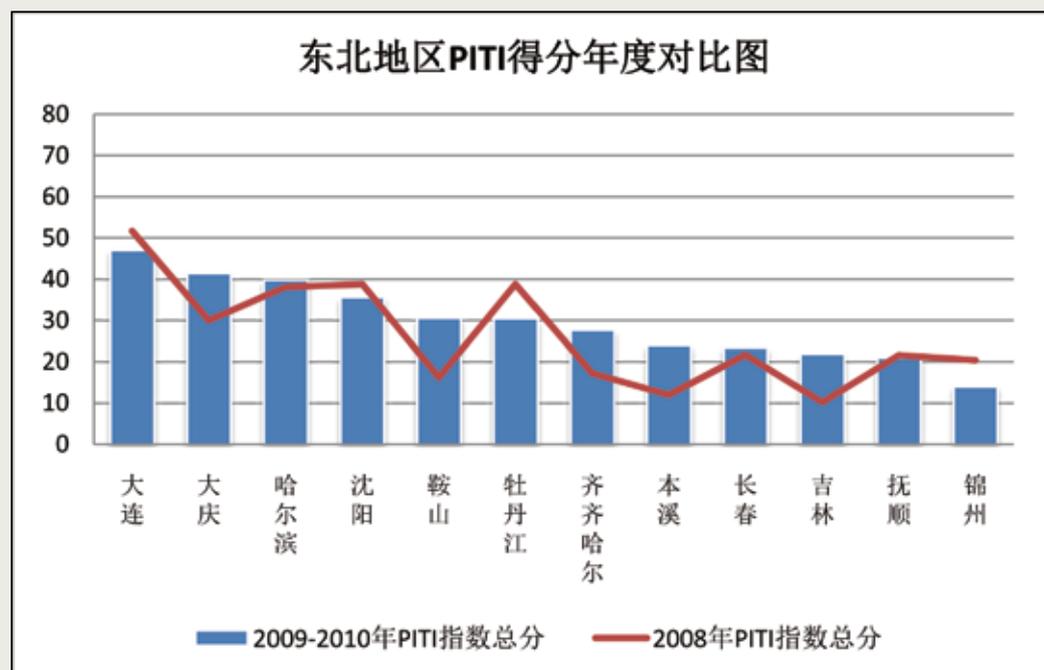


新疆两座评价城市的 PITI 得分均略有上升，但克拉玛依仅得 14.8 分，列全国倒数第三位，亟待改进。

附录3 大区内评价城市 PITI 得分排名



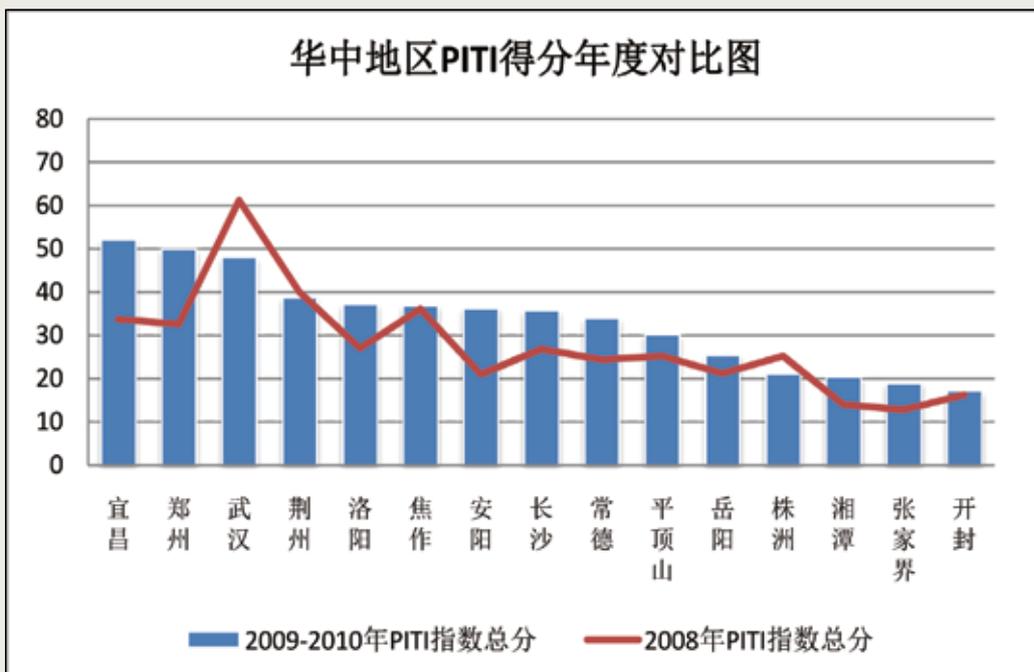
华北地区的16座评价城市中11个城市得分不及2008年，呈现下滑趋势。排在最后的是内蒙古的4座城市，临汾、阳泉两座山西省城市以及河北省秦皇岛。



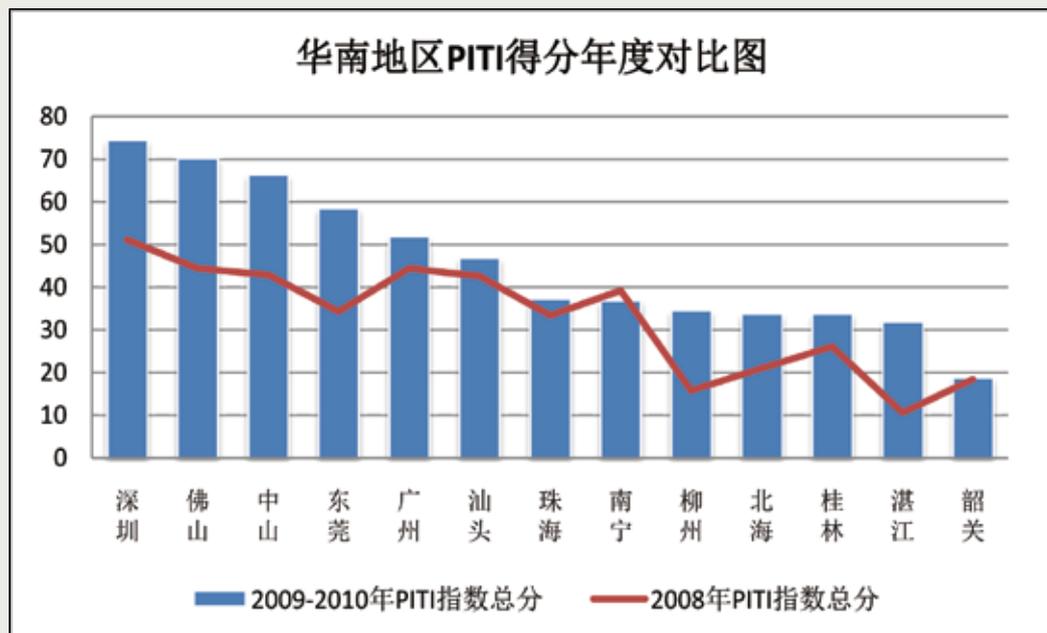
东北地区的12座评价城市中，哈尔滨和大连的得分明显优于其它区内城市，而长春这一省会城市得分明显偏低。



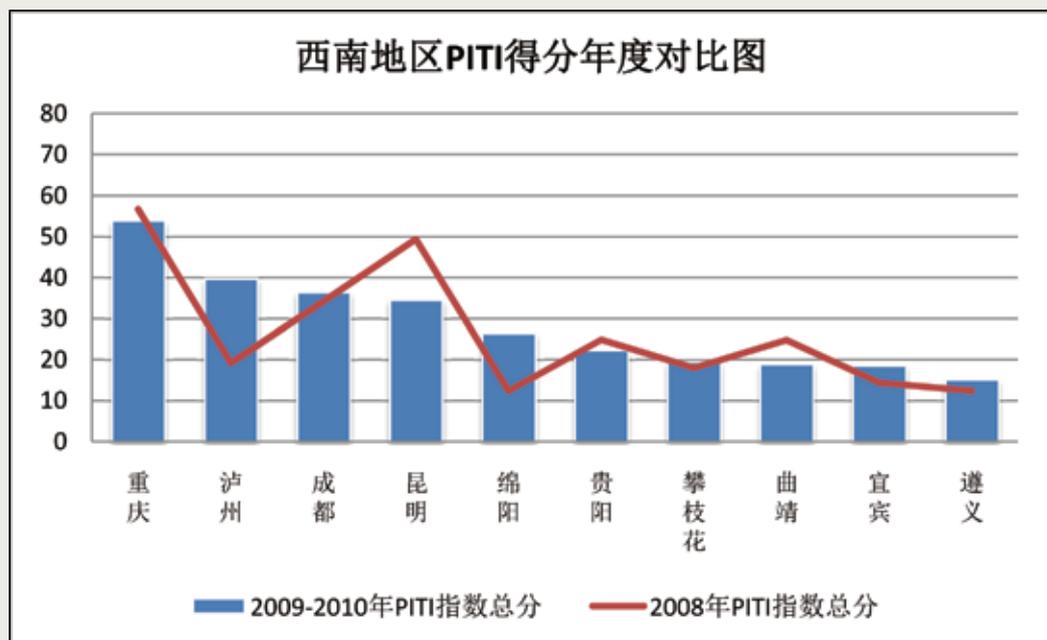
华东地区的35座评价城市得分相差最为悬殊，其中位列前八位的宁波、上海、台州、常州、泉州、福州、南通、苏州得分均在60以上，而山东省的日照、枣庄、济宁、泰安和江西省的南昌、九江等得分仅在20分上下。



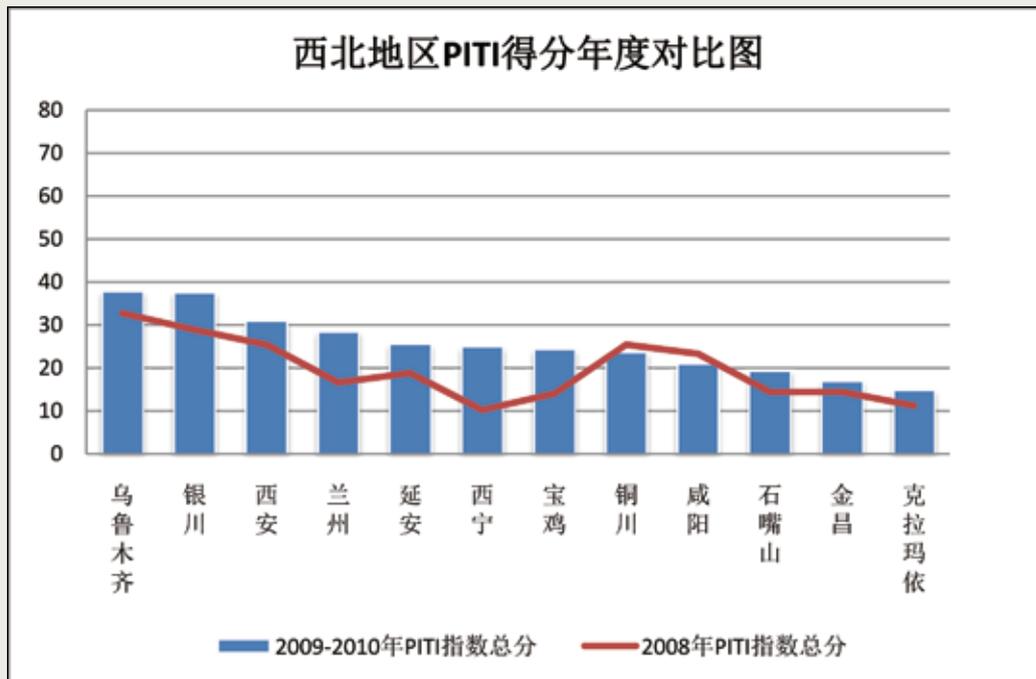
该区域的15座评价城市中，武汉、宜昌和郑州的表现优于区内其它城市，而湘潭、株洲、张家界和开封排名靠后。



华南地区 13 座评价城市在 2009-2010 年度 PITI 得分均有所提高，呈显著上升势头。其中深圳、中山、佛山升至 60 分以上，而排名靠后的柳州、北海和湛江得分与 2008 年也有相当上涨，唯有韶关得分不足 20，且基本没有提高。



西南地区 10 座评价城市中，重庆一枝独秀，远远高于同位地区中心城市的成都和昆明。遵义、宜宾、曲靖、攀枝花得分均不足 20，严重偏低。该地区整体表现无明显改进趋势。



西北地区的 12 座评价城市总体表现不佳，仅有两座城市得分超过 35 分，而其他城市均未达到全国平均分。对照 2008 年得分曲线可以看出，该区域内西宁、兰州、宝鸡、银川等城市的评价得分均有较大比例的提高。而石嘴山、金昌、克拉玛依三座城市得分均不足 20，而 2008 年度得分偏低的咸阳和铜川 2009-2010 年度又有退步。

**Pollution
Information
Transparency
Index**



公众环境研究中心
中国北京市崇文区广渠门内幸福家园 9 号楼
邮编: 100062
电话: 010-67189470
传真: 010-67136387



美国自然资源保护委员会 (NRDC北京代表处)
中国北京朝阳区建外永安东里甲3号院
通用国际中心1号楼A1605-06
邮编: 100022
电话: +86 (10) 5879-4079
传真: +86 (10) 5879-4279