

Pollution
Information
Transparency
Index

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

PITI

作者：公众环境研究中心 (IPE)

美国自然资源保护委员会 (NRDC)





P

Pollution
Information
Transparency
Index

2008



by

IPE
&
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保护机构。自2006年5月成立以来，IPE开发并运行中国水污染地图（www.ipe.org.cn）和中国空气污染地图(www.air.ipe.org.cn)两个数据库，以推动环境信息公开和公众参与，促进环境治理机制的完善。

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

编写组成员

公众环境研究中心：马军、王晶晶、阮清鸳、沈苏南、吴卫

NRDC：Alex Wang、胡元琼、Michael Zhang、张西雅

中国人民大学法学院副教授竺效博士

中国人民大学统计学院副教授黄向阳博士

英文版翻译及校对：杨晨曦, Michael Zhang, Sabrina Orlins, Caitlin Anderson

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：

汪劲、王灿发、程洁、胡涛、李铮、熊蕾、封卫青、柳自力、谢辉、杨素娟、Shirley Lee, Daniel Esty, Robert Percival, Elizabeth Economy, Gabriella Chavarria, Barbara Finamore, Susan Casey-Lefkowitz, Stephen Stec, Elizabeth Lyon, Kate Deangelis, Erin Doran, Matthew Brenner, Sarah Corstange, Izabella Barati, Naira Harutyunyan, Hanna Khomechko, Serhiy Lozan, Andriy Petriv

报告设计制作：智顶艺术设计事务所

校对：NRDC李旻

目 录

第一部分 污染源监管信息公开指数（PITI）2008年度评价结果及案例分析	2
概要	2
引言	5
方法论	10
评价结果及分析	14
1. 环境信息公开取得重要进展	15
2. 环境信息公开仍处于初级水平	20
3. 污染源监管信息公开与城市所在地区和经济发展水平相关，但后二者均非决定性因素	20
4. 一些排放强度较大、污染较重的城市公开程度很低	24
5. 依申请公开艰难起步	28
6. 环境信息公开的完整性为最薄弱环节	31
7. 诸多良好案例值得借鉴，亦凸显信息公开在中国现实可行	32
中国环境信息公开的前景展望	40
结语：环境信息公开为污染减排创造条件	46
第二部分 环境信息公开的国际实践	48
世界各国环境监管中的信息公开手段	50
如何公开环境信息？	52
1. 污染物排放与转移登记制度-Pollutant Release and Transfer Register (PRTR)	52
2. 环境影响评价	60
3. 政务信息公开法律法规	62
4. 产品标识项目	64
附件：污染源监管信息公开指数评价敏感性分析及主要方法论技术说明	66

Part 1 第一部分

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及 案例分析

概要

2008年5月1日开始实施的《环境信息公开办法（试行）》对完善中国环境治理机制具有里程碑式的意义。国际经验表明，扩大环境信息的公开有助于减少污染排放。为了更为系统地评估各地政府部门对这部法规的执行情况，同时也为了明确信息公开元年的基准线，公众环境研究中心(IPE)与自然资源保护委员会(NRDC)共同开发了污染源监管信息公开指数（PITI指数），并据此对113座城市2008年度污染源监管信息公开状况进行了初步评价。

这113座城市涵盖了哈尔滨、济南、石家庄、长沙、广州、成都、乌鲁木齐等110座国家环保重点城市¹，广泛分布于中国的东、中、西部地区。通过对当地政府所作的超标违规记录公示、信访投诉案件处理结果公示、依申请公开等8个指标的系统性、及时性、完整性和用户友好性进行定量和定性分析，我们对每座城市的污染源监管信息公开状况进行了评价，给出了细项得分和总体排名。

¹ 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。



污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

本年度评价报告的主要发现如下：

1. 环境信息公开取得重要进展

评价结果显示，环境信息公开在中国许多地区取得了进展。在污染源监管信息主动公开方面，**上海、宁波、太原、武汉**等城市已经开始较为系统地公布当地企业日常超标违规的监管记录，**北京、重庆、福州、焦作**等城市则在信访投诉案件及其处理结果公示方面有良好的表现；而在执行依申请公开方面，**合肥、青岛、昆明、郑州**等成为对信息公开申请做出积极回应的城市中的佼佼者。

2. 环境信息公开仍处于初级水平

2008年作为环境信息公开元年，其污染源监管信息公开总体上仍处于初级水平。污染源监管信息公开指数的分值满分为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。然而，113个被评价城市中，得分在60分以上的城市仅有4个，不足20分的城市多达32个，113个城市的平均分则刚刚超过31分。²

3. 污染源监管信息公开与城市所在地区和经济发展水平相关，但后二者均非决定性因素

初评结果显示，环境信息公开水平呈现出显著的地域差别，总体上呈现东部高于中部，而中部又高于西部的态势。但环境信息公开和城市所在地区的相关性不是绝对的。位于中西部地区的**武汉、重庆、太原**的表现称得上是“异峰突起”，东部省区也存在**湛江、本溪、泰安**等异常低洼的“盆地”。

东、中、西部地区被评城市的得分落差，实际显示了环境信息公开和一个地区的经济发展水平在一定程度上的关联性。但细加分析后，可以发现环境信息公开和经济发展水平的相关性也不是绝对的。比如**江苏省**9个被评价城市PITI指数的平均得分就明显高于**广东省**9个被评价城市，虽然广东省的人均GDP较高。

4. 一些排放强度较大、污染较重的城市公开程度很低

以2007年万元工业产值的污染物（COD和二氧化硫）排放强度作为变量进行分析，我们可以发现，东、中、西部一些污染物排放强度较高的地区，环境信息公开程度非常有限。而以2005年空气污染物年均均值作为变量进行分析，看到一些二氧化硫和/或可吸入颗粒物浓度偏高的城市，污染源监管信息的公开程度非常有限。

² 评价规则详见http://www.ipe.org.cn/news/news_view.jsp?BH=97 或 www.greenlaw.org.cn/blog/?p=1191。

5. 依申请公开艰难起步，“商业秘密”成拒绝公开借口

为评估《环境信息公开办法（试行）》中对环保部门作出的依申请公开要求，我们向113个被评价城市分别申请公开当地2008年9月份的污染企业行政处罚名单和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，其中有27个城市提供了全部或部分名单，但还有多达86个城市未能提供名单。拒绝申请的理由除了“不宜公开”之外，还包括这些记录涉及企业商业秘密，申请公开需要上级政府部门开具公函，以及为“保发展”不能公开等。

6. 环境信息公开的完整性为最薄弱环节

综观2008年度113个城市的污染源监管信息评价，我们发现在其信息公开的系统性、及时性、完整性和用户友好性四个特性中，完整性的得分最低。平均来看，系统性、及时性和用户友好性各自的实得分占其各自总分比例均在30%以上，而完整性的得分比例则低于25%。在实践中，这也反映了现在的信息公开通常不够详细。

7. 诸多良好案例值得借鉴，亦凸显信息公开在中国现实可行

此次评价中我们发现了各地在污染源监管信息公开方面的良好案例。将细项得分的冠军组合在一起，最终得分高达89.5分。这一成绩显示了在中国当前的社会经济条件下，污染源监管信息公开是可贵的，如果一个城市能够取各家之所长，已经有现实的可能性做到较高的水平。

基于对评价结果的分析，本年度评价报告提出以下四点建议：

1. 中国在信息公开方面已经有许多良好的实践经验，但需进一步创建一个多个利益方参与的平台，包括举办信息分享研讨会和撰写最佳实践指南等，让各城市从全明星城市中学习最佳实践，尽快扩展各地环境信息公开。
2. 尽快提升所公开环境信息的质量。信息公开完整性事关信息公开的质量。完整性的欠缺造成信息公开的社会效果大打折扣。为此我们建议使信息公开的规则更加清晰化，以期尽快提高公开信息的完整性，并建立明晰的争端解决渠道，解决数据质量和公开欠缺的问题。
3. 信息公开法律规定的不够明确，导致在实施过程中出现多种解释。例如，对于《环境信息公开办法（试行）》中“行政机关在履行职责过程中……获取的”信息就存在不同的理解。一些部门对此进行了狭义的解释，并因此排除了对企业排污信息数据的公布，尽管这些信息也由环保部门进行了收集。鉴于各地对政府应主动公开和依申请公开信息范围的理解不统一，建议环境保护部在总结一年实践经验的基础上，尽快制定实施指南，并适时修订《环境信息公开办法（试行）》，以明确各项应主动公开信息的公开条件、具体公开内容和形式。同时建议最高人民法院应在相关司法解释中明确“商业秘密”和其他例外的严格适用条件和审查程序，以防止例外情形适用的泛滥，并支持信息公开宗旨的实现。
4. 建议借鉴国际成功经验，在中国建立类似污染物排放与转移登记制度（PRTR）的披露机制。通过对企业设置强制性的信息报告和公开义务，将污染物排放和转移的信息由政府统一进行监管和公开，以最大程度地让信息公开推动污染减排的潜力得以实现。

由于污染源监管信息公开指数（PITI指数）及案例分析均为首次发布，未尽之处在所难免，作者将在今后的评估工作中不断完善和提高，并衷心期待读者对本报告的反馈与建议。您对本报告如有任何建议及反馈，请发送电子邮件联系：
piticomments@gmail.com



污染源 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

引言

在过去的几十年中，世界各国都陆续将环境信息公开看作一个环境管理必不可少的手段。环境信息公开受到如此广泛承认的原因之一，即它在污染减排和提高执法与守法效率中发挥的作用。信息公开的形式是多样的。它可以促使企业采取行动，降低排放。信息公开也可以提高公众对于环境问题的认识，给予公众甄别和处理环境风险的工具。信息公开可以激励市场和其他利益相关方，比如银行、股东、消费者和其他人，来监督企业的环境表现，并促使其削减污染。

目前，全球已经有超过90个国家和地区对于政府信息公开制定了相关的法律³，20多个国家建立了公开的污染物数据登记制度，即通常所说的“污染物排放与转移登记制”（PRTR）。⁴多国的实践证明，信息公开对于促进污染减排产生了积极推动的作用。例如，美国1986年建立了联邦污染物排放与转移登记制度和有毒物质排放清单（TRI）制度，这是一个对上百种污染物排放数据进行公开的数据库。研究表明，上述制度执行10多年后，340种登记化学污染物质的排放减少了45.5%。⁵其实，在发展中国家也能找到相似的例证，如印度尼西亚在1995年实施了一项污染控制、评价与分级系统(PROPER)，该系统促进了当地的污染减排。⁶

³ 参见 <http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%2090%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf/view>, 2010年2月5日访问。

⁴ 参见 <http://www.epa.gov/TRI/programs/international/#1>, 2009年12月14日访问

⁵ 参见 http://www.pewclimate.org/policy_center/policy_reports_and_analysis/brief_ghg_reporting_disclosure/ghg_model.cfm, 2009年12月14日访问。

⁶ 参见 http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14825_Indonesia_Proper-web.pdf, 2009年12月14日访问。

与此同时，中国的经济增长和社会发展，也为其运用世界各国和地区将环境信息公开作为环境治理和污染减排手段的实际经验提出了需求。从2003年起，中国所陆续出台的一系列环境法律、法规和政策，对环境信息公开，进行了不同程度的保障和规范。2003年的《清洁生产促进法》以及2004年的《清洁生产审核暂行办法》对于被列入强制清洁生产审核名单的第一类重点企业⁷规定了强制性的信息公开义务。2003年的《环境影响评价法》和2006年的《环境影响评价公众参与办法》，对于公众在获得有关信息基础上正式参与环评的程序区分形式地进行了较为详细的规定。2005年国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中明确要求企业要公开环境信息，并表示应健全社会监督机制，通过实行环境质量公告、公布环境质量不达标的城市，以及听证会、论证会或社会公示等形式，听取公众意见，并鼓励检举和揭发各种环境违法行为，强化社会监督。⁸2008年5月1日，国务院《政府信息公开条例》和环境保护部的《环境信息公开办法（试行）》于同日起实施，较为详细地规定了环境保护行政部门公开政府环境信息的行为和企业公开环境信息的要求，标志着较全面的环境信息依法公开新阶段的开始。

在立法和政策制定取得进展的同时，如何以可量化的方法评估执行的情况，已成为推进中国环境信息公开实践的关键问题。为了较客观地了解各地政府部门对环境信息公开相关法规的执行情况，评估2008年5月以来的“环境信息公开元年”中环境监管信息公开是否能够满足公众、企业、政府和其他利益相关方的信息需求和公众参与环境治理实践的需要，统一对政府环境信息公开有关法规的理解，发现和推广各地在污染源监管信息公开方面的优秀执法案例，公众环境研究中心(IPE)与自然资源保护委员会(NRDC)两家独立研究机构共同开发了污染源监管信息公开指数 (PITI指数)⁹，并据此对113个城市2008年度污染源监管信息公开状况进行了初步评价，今后还将每年进行此项评估。

通过对评价结果的分析，我们看到中国目前的污染源监管信息公开呈现出以下几个主要特点：首先，中国对政府主动公开信息的法律要求不亚于其他国家，但实施情况还在初级阶段；其次，在依申请公开的执行方面，中国尚处于起步阶段；最后，一些重要的环境信息，尤其是直接涉及企业的排放数据和环境影响评价信息等，中国目前的公开程度还较低。基于这些特点，本报告希望以评价过程中收集的典型案例为基础，推广最佳实践，为促进中国利用环境信息公开加强环境监管工作而助力。

⁷ 重点企业是指《中华人民共和国清洁生产促进法》第28条第二、第三款规定应当实施清洁生产审核的企业，包括：污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业，简称“第一类重点企业”；生产中使用或排放有毒有害物质的企业（有毒有害物质是指被列入《危险货物名称表》（GB12268）、《危险化学品名录》、《国家危险废物名录》和《剧毒化学品目录》中的剧毒、强腐蚀性、强刺激性、放射性（不包括核电设施和军工核设施）、致癌、致畸等物质，简称“第二类重点企业”。

⁸ 参阅国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》国发[2005]39号，2005年12月3日，http://www.gov.cn/jzwgk/2005-12/13/content_125680.htm。

⁹ 黑龙江省环保NGO绿色龙江对此次评价亦有帮助。

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

方法论

(一) 评价对象

PITI指数选择了全国113个城市作为评价对象¹⁰。这113个城市涵盖了哈尔滨、济南、石家庄、长沙、广州、成都、乌鲁木齐等110座国家环保重点城市，¹¹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



¹⁰ 地级市为省辖市的一种，接受省、自治区政府的直接领导和管辖。地级市是地级行政单位，行政区划级别相当于地区、自治州、盟级别的市。地级市一般下辖市辖区，管辖县、自治县、旗、自治旗，代管县级市。

¹¹ 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

对纳入评价对象的每一个城市，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。

**污染源监管
信息公开指数
(PITI)**2008年度评价结果及
案例分析

- **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》(电子版), 下载地址:

<http://www.greenlaw.org.cn/files/reports/PITI/PITI-pingjiabiao zhun.pdf>

<http://www.ipe.org.cn/uploadFiles/2009-07/1248835436668.pdf>

(三) 评价流程

PITI指数的评价过程主要分为三个阶段:

第一阶段: 评价标准的制定

该阶段的原创性工作又分为两个步骤。首先, 研究组根据法律法规的规定和环境监管实践, 筛选出对污染源监管而言最重要的信息类别, 并在此基础上草拟分数权重和评价标准。其次, 为保证评价的质量和公平性, 研究组多次征求环保、统计和法律等方面专家的意见, 对评价标准反复修改并最终定稿。

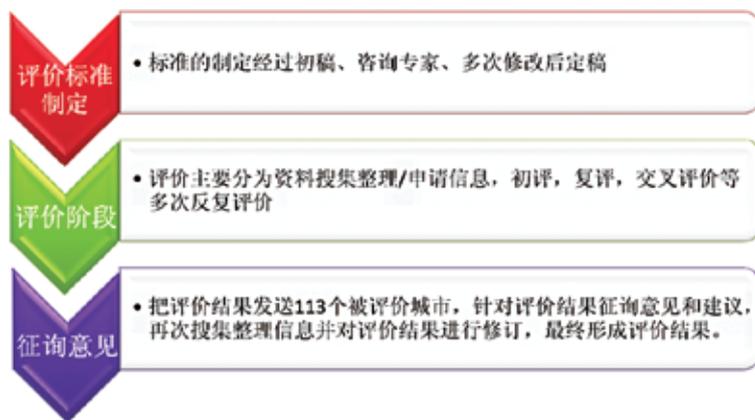
第二阶段: 评价阶段

以网络官方公布数据和信息公开申请方式收集到的数据为基础, 依据拟定的评价标准, 进行评价。该阶段又分为数据资料收集整理、信息公开申请发送及跟进、初步评价、复审评价和交叉验证等步骤。

第三阶段：征询意见

为防止资料收集遗漏，并保证评价过程的透明公正，在评价结果出台后，向113个城市环保部门分别征求意见，并在意见反馈的基础上再次修订评价结果。

PITI评价流程示意



注：PITI评价所依据的基础数据和信息来源，均为网站的公布及依申请公开后环保部门提供的信息，评价结果也曾向被评地方环保部门征询意见，如依然有遗漏或者未尽事宜，欢迎各方提出建议，但评价方对于基础数据和信息来源网站公布信息的真实性不承担任何责任。

(四) 敏感性分析及主要方法论技术说明

为确保指数评价的客观性，我们对于评价项目分值的设定进行了统计学上的敏感性分析。这种分析的目的，是看如果在一定范围内调整分值，是否以及多大程度上会对城市的得分和排名产生影响。经过分析，我们看到分值权重的调整对于排名的总体趋势没有明显影响。另外，PITI指数在对系统性进行评价时，采用了“系数评价得分法”。这是由于在实践中，难以获得各城市应公开污染源监管信息的完整原始数据量。因此，我们以各城市废水、废气主要排放指标的实际排放量为基础，推算出应该公开的信息数量，并以此作为各城市信息公开系统性评价的应然性基础。

关于敏感性分析及系统性评价“系数评价得分法”的更多内容，请参阅附件《污染源信息公开指数评价敏感性分析及主要方法论技术说明》。

评价结果及分析

2008年的PITI评价是第一个对污染源监管信息公开进行的全国性评价，范围涉及中国的113个城市。PITI的满分为100分，宁波市以72.9分的成绩名列榜首。各被评价城市的平均得分为31.06分。

图表2：2008年度113城市PITI指数得分及总排名¹²

排名	城市	PITI得分	排名	城市	PITI得分	排名	城市	PITI得分
1	宁波	72.9	39	马鞍山	37.9	77	秦皇岛	21.2
2	合肥	66.6	40	济南	36.2	77	岳阳	21.2
3	福州	63.7	41	焦作	36.1	79	安阳	21
4	武汉	61.2	42	东莞	34.3	79	北海	21
5	常州	56.8	43	成都	34.2	81	锦州	20.4
6	重庆	56.7	44	宜昌	33.7	82	呼和浩特	19.4
7	上海	56.5	45	珠海	33.4	83	泸州	19.2
8	南通	56.2	46	盐城	33	84	阳泉	19
9	太原	55.4	47	乌鲁木齐	32.7	85	延安	18.8
10	温州	53.3	48	徐州	32.6	86	枣庄	18.6
11	绍兴	52.6	48	郑州	32.6	87	韶关	18.4
12	大连	51.7	50	大庆	30	88	鄂尔多斯	18.2
13	无锡	51.6	51	石家庄	29.5	89	攀枝花	18
14	深圳	51.1	51	邯郸	29.5	90	济宁	17.8
15	泉州	50.6	53	银川	28.9	91	齐齐哈尔	17.2
16	昆明	49.4	54	洛阳	27	92	兰州	16.6
17	北京	49.1	54	连云港	27	93	九江	16.2
18	台州	48.4	56	长沙	26.8	93	开封	16.2
19	杭州	48	57	唐山	26.6	93	鞍山	16.2
20	南京	47.2	57	厦门	26.6	96	柳州	15.8
21	苏州	47	59	桂林	26.1	97	泰安	15.6
22	淄博	46	60	嘉兴	25.7	98	宜宾	14.4
23	威海	45.4	61	西安	25.4	98	金昌	14.4
24	烟台	44.5	61	铜川	25.4	98	石嘴山	14.4
25	广州	44.4	63	株洲	25.2	101	包头	14
25	佛山	44.4	63	天津	25.2	101	临汾	14
27	扬州	44.3	63	平顶山	25.2	101	湘潭	14
28	长治	42.9	66	贵阳	24.9	101	宝鸡	14
28	中山	42.9	67	曲靖	24.8	105	张家界	12.8
30	汕头	42.6	68	芜湖	24.6	106	大同	12.6
31	湖州	40.4	69	常德	24.4	107	遵义	12.4
32	荆州	40	70	赤峰	24.1	107	绵阳	12.4
33	保定	39.7	71	咸阳	23.3	109	本溪	12
34	南宁	39.2	72	南昌	23.2	110	克拉玛依	11.2
35	沈阳	38.8	73	日照	22.3	111	湛江	10.6
35	牡丹江	38.8	74	潍坊	22.2	112	吉林	10.2
37	青岛	38.4	75	长春	21.7	112	西宁	10.2
38	哈尔滨	38.1	76	抚顺	21.6			

¹² 绍兴市有若干条环境投诉记录发布在绍兴市环保局网站环境投诉专栏内。至2010年2月22日查到，故未被计入评价范围，特此说明

本年度评价报告的主要发现如下：

1. 环境信息公开取得重要进展

初评结果显示，环境信息公开在中国许多地区取得了进展。在污染源监管信息主动公开方面，上海、宁波、太原、武汉等城市已经开始较为系统地公布当地企业日常超标违规的监管记录，北京、重庆、福州、焦作等城市则在信访投诉案件及其处理结果公示方面有良好的表现；而在执行依申请公开方面，合肥、青岛、昆明、郑州等成为对信息公开申请做出积极回应的城市中的佼佼者。

图表3：2008年度PITI得分前二十名城市及其细项得分情况

2008年污染源监管信息公开评价（PITI）结果发布——前二十名										
NO.	城市	PITI指数 总分 (100分)	企业日常超标、 违规记录公示 (28分)	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 公示 (4分)	依申请公 开情况 (18分)
1	宁波	72.9	23.1	4.2	3.2	4.2	16.2	7.2	2	12.8
2	合肥	66.6	21.4	5.2	3.2	0	14	2.8	2	18
3	福州	63.7	18.6	4.6	3.2	0	16.9	0	3.6	16.8
4	武汉	61.2	16.8	3.2	6	0	16.2	4	2.2	12.8
5	常州	56.8	18.6	4.6	6.4	4	3.6	6.8	0	12.8
6	重庆	56.7	5.6	5.8	5.6	0	16.9	6.8	2	14
7	上海	56.5	23.2	4.8	4	2.2	5.3	2.8	1.4	12.8
8	南通	56.2	14.9	6.4	3.2	4.6	14.7	7.2	0	5.2
9	太原	55.4	22.4	5.4	3.6	1.6	14.4	2.4	3.2	2.4
10	温州	53.3	19.9	5.6	3.2	5.2	11.4	2.8	0.2	5
11	绍兴	52.6	5.6	1.6	3.6	3.6	16.2	7.6	2.8	11.6
12	大连	51.7	11.2	6	3.6	0	14.7	1.6	0.2	14.4
13	无锡	51.6	14.5	4.6	3.2	3.4	16.9	5.6	0.2	3.2
14	深圳	51.1	19.9	1.6	7.2	1.6	3.6	5.6	0	11.6
15	泉州	50.6	5.6	5.8	3.2	0	15.4	3.2	1.2	16.2
16	昆明	49.4	5.6	1.6	3.6	0	14.4	3.2	3.8	17.2
17	北京	49.1	5.6	6.4	0	0	16.9	2.8	0.2	17.2
18	台州	48.4	19	7.4	3.2	4.8	3.6	1.6	0	8.8
19	杭州	48	11.2	4.6	3.2	3.6	7.2	3.2	2.2	12.8
20	南京	47.2	5.6	6.2	3.2	4.2	15.8	5.6	2.6	4

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

以下案例显示了被评价城市中的一些优秀实践：

案例1 浙江省宁波市

均衡的表现使总分达到72.9，在113个被评价城市中独占鳌头

宁波市在企业日常超标、违规记录、经调查核实的信访、投诉案件处理结果和依申请公开三个最为重要的污染源信息公开项目上均有较好的表现。

图4：宁波市2008年度PITI得分表节选

项目 ¹³	企业日常超标、违规、事故记录 (总分28分)	经调查核实的信访、投诉案件及其处理结果 (总分18分)	依申请公开情况 (总分18分)
简述	2008年间宁波市及其下属的北仑区、慈溪市较为及时地公布了超过600条的日常监管信息。	公布的投诉案件均包括投诉日期、投诉内容、回复内容和回复时间，且回复均直接告知核实情况和处理结果。	宁波市环保局回复了IPE递交的2008年9月的行政处罚案件信息申请。
PITI得分	23.1分	16.2分	12.8分

图5：宁波市环境保护局网站首页信息公开示意图

(来源：宁波市环保局网站，http://www.nbepb.cnnb.net/Index.aspx，截图时间：2009年7月14日)



¹³ 2008年度PITI宁波市主要三项得分细则

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

案例3 北京市

设置专门的网站公布公众投诉及处理结果

北京市环保局开通专门的环保投诉网站¹⁴，公布信访信息涵盖整个年度。提供在线提交、答复和公布系统，及时公布信访、投诉案件及处理结果。公布的信息相对比较完整，包含了投诉信息记录、处理状态和处理结果等信息。

图表7：北京市环境保护局网站投诉举报信息公示截图（北京市12369环保投诉举报咨询中心信访处理情况回复栏目）

（来源：北京市环境保护局网站，<http://12369.bjepb.gov.cn/12369web/content.asp?Class=信访处理情况回复&Page=9>，截图时间：2009年9月10日）



案例4 福建省福州市

信访投诉案件公示具有用户友好性

福州市政府门户网站开辟有一个福州市便民呼叫中心12345专栏，该专栏公示了福州市市区等14个区县市民通过网站、邮件、短信、电话、传真、市长信箱、录音等诉求方式提交的各类诉求，以及对应的各个部门的处理意见以及处理结果。公众可以通过选择时间、诉求类别、处理情况、诉求类型等信息进行查询，还可以迅速获知各种诉求信息的办理情况，具备良好的用户友好性。

¹⁴ 见<http://12369.bjepb.gov.cn>

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

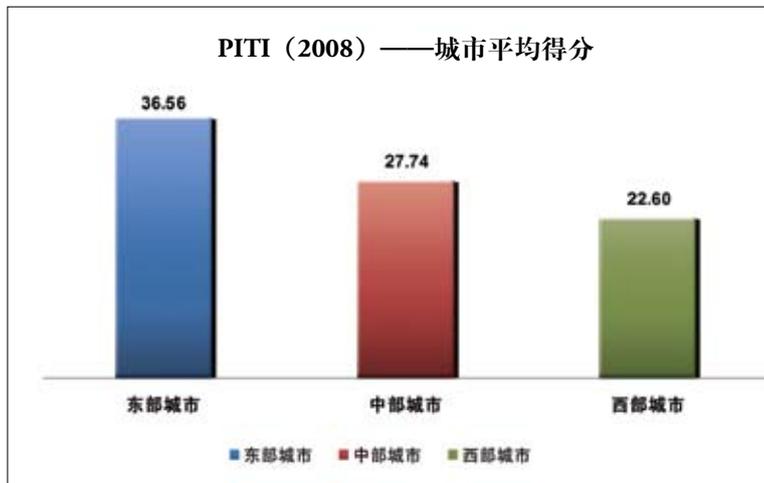
2. 环境信息公开仍处于初级水平

PITI初评结果显示，2008年作为环境信息公开元年，其污染源监管信息公开总体上仍处于初级水平。污染源监管信息公开指数的分值满分为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。然而，113个被评价城市中，得分在60分以上的城市仅有4个，不足20分的城市多达32个，113个城市的平均分则刚刚超过31分。¹⁵

3. 污染源监管信息公开与城市所在地区和经济发展水平相关，但后二者并非决定性因素

初评结果显示，环境信息公开水平呈现出显著的地域差别，总体上呈现东部高于中部，而中部又高于西部的态势（见下表）。中国东部地区纳入评价范围的56个城市的PITI指数平均得分为36.56；中部34个城市的PITI指数平均得分为27.74；西部23个城市的PITI指数平均得分则为22.60。

图表9：东中西部城市2008年度PITI平均得分对比



众所周知，中国的东、中、西部地区不只是地理单元的划分，也是经济单元的划分。东、中、西部地区被评城市的得分落差，实际显示了环境信息公开和一个地区的经济发展水平在一定程度上的关联性。

但细加分析后，可以发现环境信息公开和经济发展水平的相关性也不是绝对的。

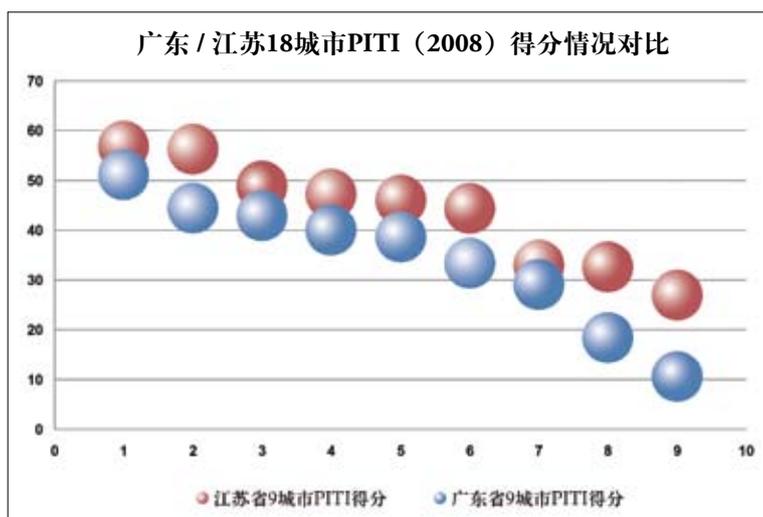
¹⁵ 评价规则详见http://www.ipe.org.cn/news/news_view.jsp?BH=97 或 www.greenlaw.org.cn/blog/?p=1191。

¹⁶ 常州、南通、无锡、南京、苏州、扬州、盐城、徐州、连云港。江苏省人均GDP数据来源：www.tjcn.org，2009年3月8日访问

¹⁷ 深圳、佛山、中山、广州、汕头、珠海、东莞、韶关、湛江。广东省人均GDP数据来源：www.tjcn.org，2009年3月8日访问

对比分析同为沿海经济发达地区及外向型出口加工基地的广东省和江苏省，可以看到，江苏省9个被评价城市¹⁶2007年人均GDP的平均值是39846元，PITI指数的平均得分达到了 43.97分；而广东省9个被评价城市¹⁷2007年人均GDP的平均值为45590元，但平均得分仅为 35.79 分。（见下表）

图表10：广东省与江苏省18城市2008年度PITI得分情况对比



通过对城市个案的分析也可以发现，环境信息公开与城市所在地区的相关性并非绝对。例如，在公开水平相对较低的中西部地区，武汉、重庆、太原的表现称得上是“异峰突起”，而在污染源监管信息公开水平总体较高的东部沿海省区，也存在湛江、本溪、泰安等异常低洼的“盆地”。以下分别介绍这两种情形下的城市案例。

中西部地区不乏优异表现

案例5 湖北省武汉市

在线监测数据网上公示

武汉市对企业日常排污监测的一大亮点是重点污染源信息发布系统。该系统利用互联网，向公众提供2008年6月以来武汉市废水和废气重点污染源排污的24小时在线监测数据和视频资料，还可进行历史数据查询。公众选择一家重点污染源，设定监测指标和数据起止时间，就可看到该企业在该时间段内是否存在超标排放，而排放值变化趋势也可一目了然，还可以查看企业排污的实时监控视频。

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

图表11: 武汉市环境保护局网站重点污染源日常排污监测数据发布截图

(来源: 武汉市环境保护局网站, <http://59.173.11.93/whhbp/>, 截图时间: 2009年12月29日)



图表12: 武汉市环境保护局网站重点污染源日常排污监测视频截图(百威啤酒公司厌氧池)

(来源: 武汉市环境保护局网站, <http://59.173.11.93/whhbp/>, 截图时间: 2009年5月21日)



案例6 山西省太原市

公布重点污染源具体排放数据

太原市环保局设置了“环境监测”专栏,对10家重点污染源工业废水和17家重点污染源工业废气进行“监督性监测”并把监测数据进行了公布。这种公布涉及了废水和废气的三种信息。废水信息包括:《废水排放量情况》、《废水中主要污染物排放量情况》和《废水中主要污染物浓度值超标情况》。废气信息包括:《太原市重点源企业大气污染物监测情况统计表》、《重点源焦炉顶无组织排放废气监测结果统计表》、《重点污染源(工艺尾气)统计报表》。¹⁸

¹⁸ 太原市2009年没有坚持重点污染源监测的公布。

图表13: 太原市2008年3季度重点污染源工业废水排放量情况统计

(来源: 太原市环境保护局网站, <http://www.tyshbj.com.cn/web/huanjingjiance/wenjian/2008115994664089.doc>, 截图时间: 2008年12月)

企业名称	排放总量(万吨)	达标水量(万吨)	达标率(%)	各企业排量占总排放量的百分比(%)	主要超标污染物(排口)
全市重点源(10家企业)	249.03	207.76	83.43	/	/
太原钢铁(集团)有限公司	99.15	99.15	100	39.81	/
太化股份有限公司合成氨分公司	58.80	33.60	57.14	23.61	COD(总排)
太原煤气化(集团)有限责任公司	14.76	11.16	75.61	5.93	COD、NH-N(总排)
晋西机器厂	25.75	25.75	100	10.34	/
太原重型机械集团有限公司	28.32	28.32	100	11.37	/
太化股份有限公司氯碱分公司	7.18	0.00	0.00	2.88	COD(总排)
太化股份有限公司焦化分公司	6.64	4.14	62.35	2.67	NH-N(南排)
太化集团公司硫酸厂	4.24	2.89	68.16	1.70	F(南排)
蓝星化工有限责任公司	3.10	1.66	53.55	1.24	PH
山西晋能新东方铝业有限公司	1.09	1.09	100	0.44	/
太化集团公司南堰污水处理厂(未参加全市工业废水排量统计)	331.56	331.56	100	/	/

较发达的东部地区也有低洼“盆地”

案例7 山东省济宁市

企业日常超标违规记录未见公布

济宁市8项评价指标中,有4项没有公布任何信息(见下表)。在日常监测项目中,2008年济宁市仅公布了一批将被关停取缔的土(小)企业,企业日常超标违规记录未见公布。在依申请公开项目上,环保局和政府网站开设依申请公开专栏,申请人通过网上和传真方式递交了申请,并通过电话联系,均无法接通。

图表14: 济宁市2008年度PITI得分情况

城市	企业日常超标、违规记录公示(28分)	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)	经调查核实的信访、投诉案件及其处理结果(18分)	环境影响评价文件受理情况和竣工验收结果(8分)	排污收费相关公示(8分)	依申请公开情况(18分)	总分(100分)
济宁	5.5	5.8	3.2	0	0	0	0	3.2	17.8

案例8 山东省泰安市

山东10个评价城市中排名垫底

泰安市在8项评价指标中有4项没有公布任何信息(见下表)。在日常监测项目中仅仅公布了16家企业,得分为5.6分。依申请公开项目中,在环保局和政府网站没有开

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

设依申请公开栏目，申请人通过114查到环保局电话和传真，通过传真方式递交了申请。环保局在收到传真的第二天来电表示会积极配合，但后期没有任何回复。

图表15: 泰安市2008年度PITI得分情况

城市	企业日常超标、违规记录公示(28分)	污染源企业集中整治(8分)	清洁生产审核公示(8分)	企业环境行为整体评价(18分)	经调查核实信访、投诉案件及其处理结果(18分)	环境影响评价文件受理情况和竣工验收结果(8分)	排污收费相关公示(4分)	依申请公开情况(18分)	总分(100分)
泰安	5.6	4.8	3.2	0	0	0	0	2	15.6

案例9 辽宁省本溪市

东北三省评价城市的得分低点

本溪市得分仅为12分，不仅是东北三省被评价城市中的得分低的城市之一，而且与整个东部地区PITI平均得分36.49分相比也相差甚远，仅排名倒数第三。

本溪在被评价的8个项目中有5项都没有得分。本溪在公众投诉、环评验收等方面没有信息公布。在依申请公开方面本溪市设有部分依申请公开栏目，但申请者根据栏目中所提供的信息进行申请后，均没有得到任何答复。

图表16: 本溪市2008年度PITI得分情况

城市	企业日常超标、违规记录公示(28分)	污染源企业集中整治(8分)	清洁生产审核公示(8分)	企业环境行为整体评价(18分)	经调查核实信访、投诉案件及其处理结果(18分)	环境影响评价文件受理情况和竣工验收结果(8分)	排污收费相关公示(4分)	依申请公开情况(18分)	总分(100分)
本溪	5.6	2.4	4	0	0	0	0	0	12

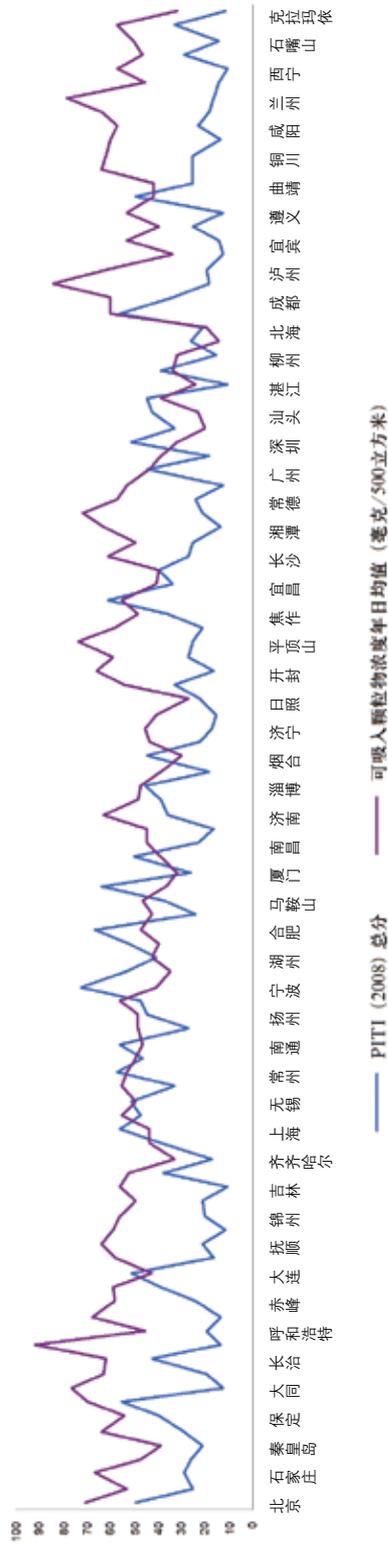
4. 一些排放强度较大、污染较重的城市公开程度很低

值得注意的是，一些工业污染排放强度较高和污染较重的地区，PITI指数得分却明显偏低。我们首先以2007年万元工业产值的污染物（COD和二氧化硫）排放强度¹⁹作为变量进行分析，我们可以发现，东、中、西部一些污染物排放强度较高的地区，比如石嘴山、宝鸡、湘潭、宜宾、泸州、本溪、开封、枣庄等，其环境信息公开程度非常有限。另外，我们又以2005年空气污染物年日均值²⁰作为变量进行分析，看到兰州、株洲、大同、临汾、阳泉、包头、岳阳、攀枝花等二氧化硫和/或可吸入颗粒物浓度偏高的城市，污染源监管信息的公开程度也非常有限。（两项对应关系详见下表）

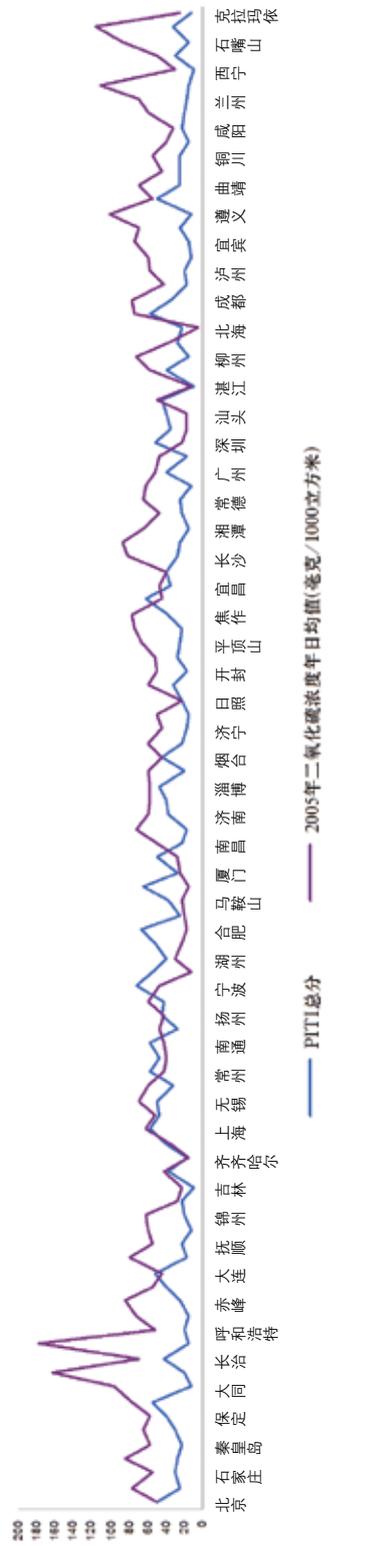
¹⁹ 2007年单位工业总产值COD和二氧化硫排放强度，引自《2007年中国环境统计年报》，中国环境科学出版社，2008年12月。

²⁰ 2005年二氧化硫和可吸入颗粒物年度日均值主要引自各省市2005年环境状况公报。

图表17：部分被评价城市2008年度PITI得分情况与2005年PM10浓度年日均值对应关系图



图表18：部分被评价城市2008年度PITI得分情况与2005年二氧化硫浓度年日均值对应关系图



污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

以下案例反映了排放强度大、污染较重的部分城市的污染源监管信息公开现状：

案例10 陕西省宝鸡市

陕西省五个评价城市中的最低分

西部被评价城市的PITI平均分为22.6分，宝鸡得到14分。根据2007年中国环境统计年报的统计，宝鸡主要工业污染物单位工业总产值排放强度COD（吨/万元）居于陕西五个被评城市最高，而其污染源监管信息得分却是陕西五个被评城市中最低的。

图表19：宝鸡市2008年度PITI得分情况

城市	企业日常超标、 违规记录公示 (28分)	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)	经调查核实的信 访、投诉案件及其 处理结果(18分)	环境影响评价文件 受理情况和竣工验 收结果(8分)	排污收费 相关公示 (4分)	环评公示 开情况 (18分)	总分 (100分)
宝鸡	5.6	1.6	3.2	0	3.6	0	0	0	14

案例11 四川省宜宾市

八个评分项目仅三项得分

西部被评价城市的平均分为22.6分，宜宾得到14.4分。根据2007年中国环境统计年报的统计，其COD与二氧化硫的排放强度均进入全国前十位²¹，而根据四川省环保局报告显示，宜宾的二氧化硫年均值超标，为重酸雨区域。²²宜宾仅在企业日常超标、违规记录公示、污染企业集中整治与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三个项目有少量得分，其他五项均未得分。

图表20：宜宾市PITI (2008) 得分情况

城市	企业日常超标、 违规记录公示 (28分)	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)	经调查核实的信 访、投诉案件及其 处理结果(18分)	环境影响评价文件 受理情况和竣工验 收结果(8分)	排污收费 相关公示 (4分)	环评公示 开情况 (18分)	总分 (100分)
宜宾	8.2	5.8	0	0	0	0.4	0	0	14.4

案例12 甘肃省兰州市

企业超标违规记录仅有零星公布

2008年污染源监管信息公开评价结果显示，兰州得分16.6分，低于西部城市平均得分22.60分。兰州是我国空气污染较为严重的城市之一，根据对兰州市和全国其它城市历年的环境状况公报所作的对比分析，2005年到2008年间兰州市可吸入颗粒物年平均浓度在地级市中排名均在前五位，且多次排名最高。²³兰州市2008年公布的企业超

²¹ 根据2007年中国环境统计年报的统计，宜宾主要工业污染物单位工业总产值排放强度中，COD排放强度为0.0093，排在全国前十，二氧化硫排放强度为0.0308，高居全国第八位。

²² 四川省人民政府新闻办公室召开2008年四川省环境质量公告新闻发布会 四川省人民政府 http://www.sc.gov.cn/zwgk/zwdt/bmdt/200903/t20090325_648671.shtml。

标违规记录仅19条，且信息公布零星散乱。评价还显示2008年兰州依申请公开受理工作未系统开展，既未开辟信息公开申请专栏，也未公布信息公开申请受理机构联系方式，环保局相关部门表示对信息公开申请不会受理。

图表21：兰州市PITI（2008）得分情况

城市	企业日常超标、违规记录公示 (8分)	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)	经调查核实的信访、投诉案件及其处理结果 (18分)	环境影响评价文件受理情况和竣工验收结果 (8分)	排污收费相关公示 (4分)	依申请公开情况 (18分)	总分 (100分)
兰州	5.6	3.6	6.4	0	0	0	0	1	16.6

案例13 山西省临汾市

环保局网站长时间无法正常显示

临汾²⁴ 2008年污染源监管信息公开评价 (PITI) 得分14，低于山西省被评城市平均得分28.78分。2009年3月-5月的评价阶段，临汾市环保局网站大多处于“此程序无法显示页面”阶段。偶尔页面能够正常显示，搜索环保局网站，未能获得污染源监管相关信息。

图表22：临汾市环保局网站首页无法显示

(来源：临汾市环保局网站，<http://www.lfjb.gov.cn/>，截图时间：2009年5月27日)



2008年临汾市公布的企业超标违规记录仅40条，且大部分信息来自山西省环保局的公布。在环境信息依申请公开方面，临汾市未设立专门的申请栏目，且无具体受理机构的联系方式。申请人通过114查询获得临汾市环保局电话号码，致电询问依申请公开事宜，对方告知不清楚相关事项，申请提交失败。

图表23：临汾市2008年度PITI得分情况

城市	企业日常超标、违规记录公示 (8分)	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)	经调查核实的信访、投诉案件及其处理结果 (18分)	环境影响评价文件受理情况和竣工验收结果 (8分)	排污收费相关公示 (4分)	依申请公开情况 (18分)	总分 (100分)
临汾	5.6	5.2	0	1.6	0	1.6	0	0	14

²³ 根据兰州市2005年至2008年的环境状况公报，2005年兰州市可吸入颗粒物年平均浓度为0.157毫克/立方米，超过国家环境空气质量二级标准；2006年兰州市可吸入颗粒物年平均浓度为0.193毫克/立方米，比2005年上升22.9%，超过国家环境空气质量三级标准；2007年可吸入颗粒物年平均浓度为0.129毫克/立方米；2008年兰州市可吸入颗粒物年平均浓度为0.132毫克/立方米。

²⁴ 根据原国家环境保护总局发布的《2004年新增66个国家环境保护重点城市环境质量、环境管理、环境建设主要指标考核结果》，临汾2004年可吸入颗粒物浓度年均值为0.219mg/m³。根据山西省环境保护局发布的二〇〇五年度山西省环境质量公报，临汾可吸入颗粒物浓度年均值为0.184 mg/m³，远超过环境空气质量二级标准。此外2007年山西省年环境状况公报也显示，临汾市空气质量未达到二级标准。

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

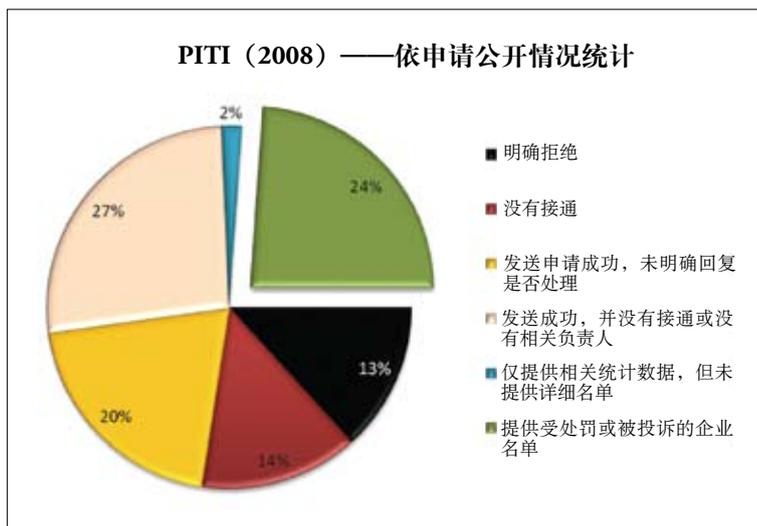
2008年度评价结果及
案例分析

当然，部分PITI指数得分较高的城市的环境质量状况也并不乐观，其中原因很多，但不容忽视的是，公开的环境信息尚未被社会重视，还没有推动更加积极的公众参与，也就难以转换成促进环境保护的真实动力。我们之所以推出PITI指数，也是为了推动公众更好地利用公开的环境信息，参与到环境决策和管理中来。

5. 依申请公开艰难起步

为评估《环境信息公开办法（试行）》中对环保部门作出的依申请公开要求，我们向113个被评价城市分别申请公开当地2008年9月份的污染企业行政处罚名单和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，其中有27个城市提供了全部或部分名单，但还有多达86个城市未能提供名单。拒绝申请的理由除了“不宜公开”之外，还包括这些记录涉及企业商业秘密，申请公开需要上级政府部门开具公函，以及为“保发展”不能公开等。一些城市的工作人员在听到是信息公开的申请时多次直接挂断电话，一些城市则根本找不到具体负责部门。

图表24：2008年度PITI评价依申请公开情况统计



两个城市对信息公开申请的不同表现：

案例14 安徽省合肥市

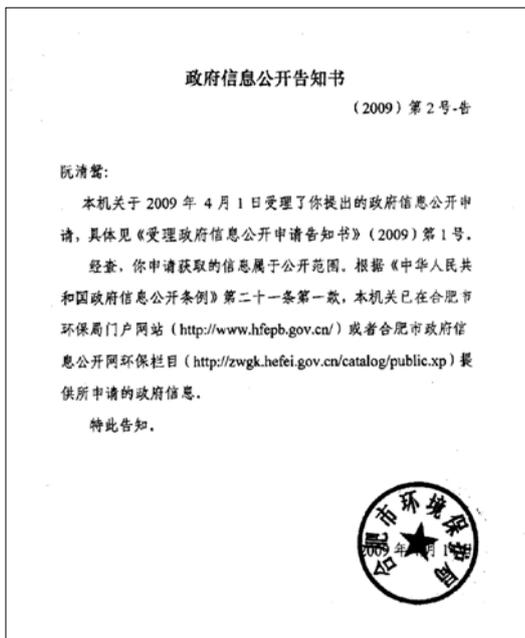
开创依申请公开典范

合肥市总分66.6分，在企业日常超标、违规、事故记录，经调查核实的信访、投诉案件处理情况和依申请公开三个方面都得到了较高分数。尤其是依申请公开，是113个城市中得到满分的两个城市之一（另一个城市为青岛市）。

IPE于2009年4月1日向合肥市政府信息公开网站在线提交申请，4月14日，合肥市环保局通过传真发来了《政府信息公开申请受理告知书》和《政府信息公开告知书》，通知已将知所申请信息发布于“市政府各部门最新信息”栏目，这意味着申请人要求的环境信息直接成为公众信息。

图表25：合肥市环保局政府信息公开告知书

（来源：合肥市环保局传真件，传真送达时间日期：2009年4月14日，收件人阮清鸳系IPE工作人员）



污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

图表26: 合肥市政府信息公开网公布受环境行政出发企业名单截图(2009年9月份合肥市受到环境行政处罚企业名单)

(来源: 合肥市政府信息公开网, <http://zwgk.hefei.gov.cn/catalog/public/gkfb/zwsearch.xp?doAction=show1&indexno=AA028003401200904006>, 截图日期: 2009年4月14日)



案例15 陕西省咸阳市

依申请公开没有回音

2009年4月1日, IPE工作人员向陕西省咸阳市环保局提交了环境信息公开申请, 后又发送了传真。但在规定时间内未得到任何回复。至2010年1月7日检索时, 发现该申请在咸阳市环保局网站上依然显示为“未处理”。

图表27: 咸阳市政府门户网站依申请公开栏目显示申请“未处理”

(来源: 咸阳市政府门户网站, <http://www.xianyang.gov.cn/sqgk/show.php?askid=38>, 截图时间: 2010年1月7日, 申请人王晶晶系IPE工作人员)



毋庸置疑, PITI指数的评价反映了被评城市间环境信息公开执法存在的差距。但找到差距的目的, 在于推动问题的解决。此次评价的一个重要目标, 就是要发现各地在污染源监管信息公开方面的良好案例, 进而把这些好方法在城市间分享。由于这些案例来自于实践, 具有很强的可操作性, 因而推而广之是完全可能的。

6. 环境信息公开的完整性为最薄弱环节

综观2008年度113个城市的污染源信息评价, 我们发现在其信息公开的系统性、及时性、完整性和用户友好性四个特性中, 完整性的得分最低。平均来看, 系统性、及时性和用户友好性各自的实得分占其各自总分比例均在30%以上, 而完整性的得分比例则低于25%。在实践中, 这也反映了现在的信息公开通常不够详细。

比如在日常超标违规记录的公示中, 我们看到一些城市仅仅公布一份名单, 至于违法事件、处理意见、具体违反了什么法规标准都不清楚, 更不要说明确污染类型, 包括超标因子和超标数值、倍数等。同样的问题, 也出现在企业环境行为整体评价、清洁生产审核、环评验收公示、排污费公示和依申请公开等各个分项上, 甚至更加突出。

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

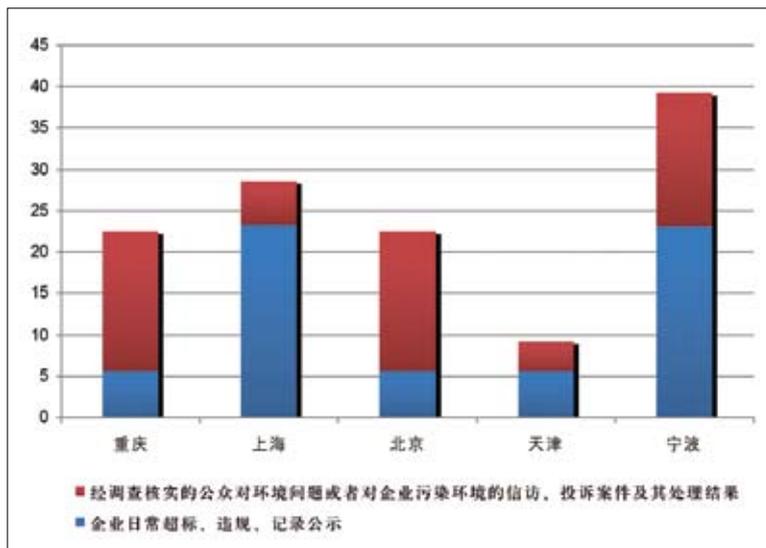
2008年度评价结果及
案例分析

7. 诸多良好案例值得借鉴，亦凸显信息公开在中国现实可行

(1) 四大直辖市需要优势互补

对比北京、上海、天津、重庆四大直辖市的排名，我们看到，上海、重庆、北京排名靠前，而天津市排名偏低。分析细项得分可以看出，上海市在日常超标违规信息的公示方面表现突出，自2003年起开始大规模公布环境信息，由此开创了污染源监管信息公示的先河；而重庆和北京则在公众信访、投诉案件及其处理结果的信息公示方面形成了自己的特色；同时这三个城市都比较积极地回应了信息公开的申请。要改善自身表现，天津可以在这三个涉及环境信息公开的关键方面借鉴兄弟直辖市的做法。

图表28：四大直辖市优势互补前景分析



作为直辖市，上海、重庆、北京的表现也远非尽善尽美。分析细项得分，我们可以看到，三个城市在信息公开方面都存在明显的短板，使得其排名落在**宁波、合肥、福州、武汉**等表现更为均衡的城市之后。比如上海市在信访、投诉案件信息公示方面差距显著，一座1800万人口的城市一年间可以获取的经调查核实的信访投诉案件及其处理结果的公示信息竟只有7条；而重庆、北京在日常超标违规信息的公示方面既不全面，也没有形成体系。不难看出，上海和重庆、北京的长项和短板刚好相反，正可以通过相互借鉴迅速改进。

两个直辖市的对比案例：

案例16 重庆市

直辖市最高分与西部评价城市最高分

重庆市的总得分为56.7，是四个直辖市中的最高分，也是西部评价城市中的最高分。重庆市在“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”一项上得到16.9分，与若干城市并列该项的第一名，而重庆市令人称道的地方在于市环保局的信访系统与市政府的信访系统是相连的，可以直接在两者间跳转。

图表29：重庆市人民政府网站政府公开信箱栏目公布环境投诉信息截图

(来源：重庆市人民政府网站，<http://www.cq.gov.cn/publicmail/citizen/ReleaseMailListDistrict.aspx>，截图时间：2010年1月12日)



污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

案例17 天津市

企业行政处罚记录不对公众公开

2008年污染源监管信息评价结果中，天津得分25.2，不仅低于其它三个直辖市²⁵，也低于全国平均得分30.81分。该市2008年企业超标违规记录实际只搜索得到58条，且信息大多来自天津市开发区环保局每季度公布的天津开发区污染物排放超标企业名单，显示在污染源监管信息的主动公开方面亟待提高。在依申请公开部分，天津市环保局仅回复了信访投诉的统计信息，其工作人员告知因涉及企业的商业秘密，行政处罚名单不是公开范围。而天津市环境保护局2008年政府信息公开年度报告中公示的主动公开政府信息列表，也印证了企业日常超标、违规记录等污染源监管信息尚未列入天津市环境信息公开范围内。²⁶

图表30：天津市环境保护局2008年政府信息公开年度报（主动公开政府信息列表）

（来源：天津市环境保护局网站，<http://www.tjzfxgk.gov.cn/tjep/ConInfoParticular.jsp?id=14578>，2009年）

序号	信息公开类型	单位	数量
1	机构职能	条	1
2	政府规章文件	条	1
3	统计信息	条	1
4	统计信息	条	1
5	政府工作指南	条	1
6	财政信息	条	1
7	行政收费	条	1
8	政府采购	条	1
9	行政许可	条	1
10	重大建设项目	条	1
11	教育医疗	条	1
12	社保就业	条	1
13	科技信息档案	条	1
14	突发事件处置	条	1
15	食品药品监管	条	1
16	产品质量监管	条	1
17	安全生产监管	条	1
18	环保公共事业	条	1
19	市政府常务会议	条	1
20	人事任免	条	1
21	其他服务事项	条	1
22	其他公开信息	条	1

²⁵ 四直辖市PITI得分分别为重庆：56.7分、上海：56.5分、北京49.1分、天津25.2分。

²⁶ 天津市环境保护局2008年政府信息公开年度报告，<http://www.tjzfxgk.gov.cn/tjep/ConInfoParticular.jsp?id=14578>。

(2) 创新范例并非为特大城市所专美

污染源监管信息公开的创新范例并非为特大城市所专美。比如，**威海**就开了重点污染源在线监测信息实时网上发布的先河；**常州**则利用当地主要媒体定期发布企业超标违规记录名单；浙江**台州**日常监管信息公布的全面性名列前茅；**湖州**在排污费公示中同时发布依据的排污量,特别是超标排污情况；辽宁省**沈阳**等主要城市环保局网站的全站搜索功能均较强，提升了其用户友好性；**合肥**则将我们申请公开的2008年9月超标违规企业名单直接发布在其网站，并提供了相关链接，使得这一名单得以更多用户获取。

以下案例显示了部分中小城市在污染源监管信息公开方面的创新做法：

案例 18 山东省威海市

首次实现在线监测信息实时网上发布

威海市对全市的重点监管企业和污水处理厂进行在线实时监测，并将每小时的监测数据通过环保局网站上的专门栏目以日报的形式进行公布，这样的发布频率是全国各城市之最。

图表32：威海市环境保护局网站重点监管企业超标排放实时监测数据公示截图

(来源：威海市环保局网站，<http://www.whep.gov.cn/text.php?artid=1329>，截图时间：2010年1月16日)

所属区域	企业名称	检测时间	超标项目	监测值	执行标准	超标倍数	超标原因
威海	威海市天泰热电有限公司	2008-0-10 08:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 09:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 10:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 11:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 12:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 13:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 14:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 15:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 16:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 17:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 18:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 19:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 20:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 21:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 22:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 23:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 00:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 01:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		2008-0-10 02:00:00	氨氮 (mg/L)	1.05	1.00	0.04	严重超标
		威海	威海市天泰热电有限公司 (原)	2008-0-10 22:00:00	COD (mg/L)	200	80
威海	威海市天泰热电有限公司 (原)	2008-0-10 23:00:00	COD (mg/L)	136.30	80	0.70	一般超标

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

案例19 江苏省常州市

利用当地主要媒体定期发布企业超标违规记录名单

2008年常州市利用当地主要媒体常州日报“民声·调查”栏目的曝光台公示被查处的违法企业名单。公示频率大体为每月一次，在每月月初公布上个月的查处名单。公布的信息包括违规企业名称以及具体的违法事实，较完整地公布了企业超标污染物质以及具体的浓度值。由于其公示栏目及其公示频率的稳定性，以及其广泛的浏览群体，扩大了环境违法企业信息公开的传播范围，更便于当地公众知晓。

图表33：常州日报网站公布环境违法企业名单截图（常州市2008年6-7月被查处环境违法企业）

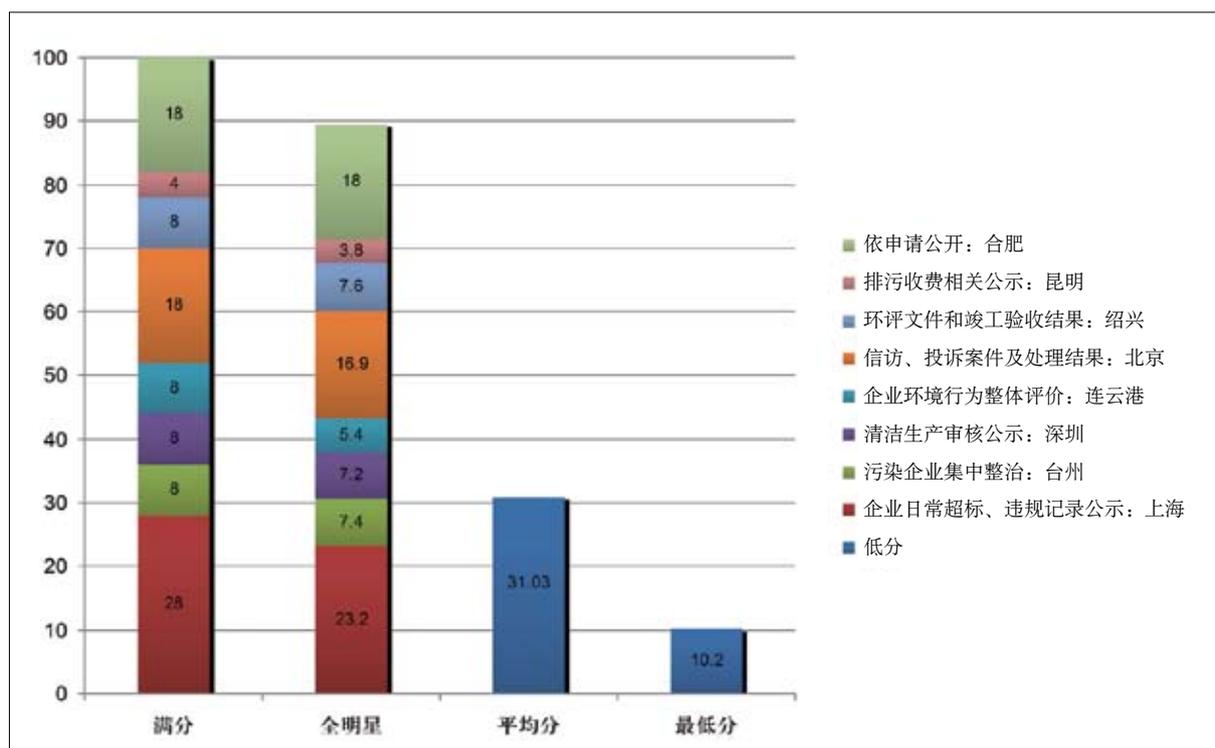
（来源：常州日报网，http://epaper.loone.cn/site1/czrb/html/2008-07/18/content_104608.ht，截图时间：2009年2月）



(3) “全明星”阵容凸显信息公开的现实可行性

通过对细项得分的排名，以及对相同得分城市进行更加细致的分析，我们推出了8个细项上各自的得分冠军。将他们组合在一起，可以形成一个类似体育竞赛中的“全明星阵容”，而这一组合的最终得分高达 89.5分（见下图）。这一成绩也具有很强的标杆意义，因为它不是主观臆断的产物，而是基于对实际操作的评价而得来的，它显示了在中国当前的社会经济条件下，污染源监管信息公开是可为的，如果一个城市能够取各家之所长，已经有现实的可能性做到较高的水平。

图表34：2008年度PITI指数得分“全明星”城市阵容



污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

污染源监管信息公开：城市最佳实践

宁波	在日常监测公示、信访投诉公示、和依申请公开三个关键项的均衡表现，使其在PITI总分得分上独占鳌头 http://www.nbepb.gov.cn/Punish.aspx?ClassID=22 http://www.nbepb.gov.cn/QuickButton_1_4.aspx
上海	以用户友好的形式，较全面的披露了2008年以来企业日常违规超标纪录，在“企业日常超标违规记录公示”一项的表现首屈一指 http://www.sepb.gov.cn/ （环境执法栏目）
台州	台州市下属的玉环县将2008年进行废水达标整治的775家工业企业全部公示，且整治内容较为详细，使台州在“污染企业集中整治”一项得到最高分 http://www.yhepb.gov.cn/Item/166.aspx
深圳	在被评价的113个城市中，深圳市最为完整的公布了清洁生产审核企业主要污染物排放情况，因此在“清洁生产审核公示”一项位列榜首 http://www.szepb.gov.cn/gzcy/gsgg/tzgg/200809/t20080919_58056.html
连云港	连云港：整体评价中公布的黄、红、黑色企业的数量较为接近应公布违规企业的数量，在“企业环境行为整体评价”一项表现最优 http://www.dhhb.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=1231
北京	开通专门的环保投诉网站，较为及时、全面的公布了辖区内各区县被投诉的污染案件及处理结果，在“信访投诉案件及处理结果”的公示中成为楷模 http://219.237.206.84/12369web/Index.asp
绍兴	较为详尽地公布了环境影响评价报告的简本，在“环评文件及竣工验收结果”公示一项名列第一 http://www.sxepb.gov.cn/qtgg/default.asp
昆明	昆明在其公示的排污费文件中，较为全面的披露了企业污染物排放数据，在“排污收费相关信息公示”一项上拔得头筹 http://www.kmepb.gov.cn/kmhbj/72902018968059904/index.html
合肥	合肥是唯一把两份信息公开申请所涉及的企业名单及内容直接通过互联网进行回复和公开的城市，使得这些数据可以被公众所获取，成为“依申请公开”一项的冠军



污染源监管信息公开指数 (PITI) 暨2008年度113个城市评价结果

环境信息公开 艰难破冰

© 公众环境研究中心 马军 摄

污染源监管 信息公开指数 (PITI)

2008年度评价结果及
案例分析

中国环境信息公开的前景展望

2008年度的PITI是对政府污染源监管信息公开状况的第一次系统评价。虽然被评113个城市的平均得分处于较低水平，但不乏表现娇人的“领军”城市。然而，这些“异军突起”给政府环境信息公开的未来带来了希望的同时，也将各地环保部门对环境信息公开法律、政策的理解不一和各行其是暴露无遗，依然不容乐观。基于我们的分析，我们对中国环境信息公开面临的最重要的问题进行了以下的评估，并提出了一系列建议，以应对这些关键的挑战。由是，我们提出如下展望：

——“全明星”组合昭示各城市能够相互借鉴，提高环境信息公开执法水平 “全明星”组合突出了中国污染信息公开最佳城市，并提供了一个基础，让各城市学习信息公开的最佳实践。

在2008年度PITI中，8个细项各自最高得分之合达89.5分。这些全明星城市和他们所获最高分的评估细项是：

全明星城市	评估细项
上海	企业日常超标违规记录公示
台州	污染企业集中整治
深圳	清洁生产审核公示（包括污染严重企业名单）
连云港	企业环境行为整体评价
北京	信访投诉案件及处理结果
绍兴	环评文件和竣工验收结果
昆明	排污收费相关公示
合肥	依申请公开

在以上细项上得分不理想的城市可以从相应的全明星城市那里学习他们的最佳实践。

2008年度的初评结果公布后，我们在公开征求意见期间接到了部分城市的反馈。在细项得分较低的城市中，不止一个城市在进一步了解了兄弟城市得高分的原因后表示，他们向兄弟城市学习借鉴最佳实践经验书完全可能的。因此，我们相信，如果各

城市秉承科学务实的态度，进一步分析差距所在，并相互学习、取长补短，中国的地方政府污染源监管信息公开应该可以在走上快速发展的良性轨道。

建议：创建一个平台，包括举办信息分享研讨会和撰写最佳实践指南等，让各城市从全明星城市中学习最佳实践。

—— 环境信息公开的完整性亟待加强

所公开信息的完整性对于公众全面准确地了解企业监管信息非常关键。

完整性的欠缺造成环境信息公开的社会效果大打折扣。不断提高所公开信息的质量，将是对各级环保部门更大的挑战。

建议：使信息公开的规则更加清晰化，以提高公开的完整性，并建立明晰的争端解决渠道，解决数据质量和公开欠缺的问题

—— 各地对政府应主动公开信息范围的理解不统一，提出完善解决的命题

综观2008年度被评113个城市的环境信息公开状况，一些被《环境信息公开办法（试行）》²⁷及《环境保护部信息公开目录（第一批）》²⁸明确列为政府主动公开的项目和信息（不需要公众申请公开），在一些城市却未能得到公开。

譬如，2008年度PITI评价显示，天津市环保局在2008年对于超标违规企业接受行政处罚等情况的公布在四大直辖市中排名靠后。细究原委，我们在天津市环保局2008年政府信息公开年报中似乎找到了部分答案。该年报公布了天津市环保局主动公开政府信息的列表²⁹，其中包括了“安全生产监督”和“社保就业”等条目，却独不见与环境监管部门职责直接相关的“环境行政处罚、行政复议、行政诉讼和实施行政强制措施的情况”名列其中。而该信息是《环境信息公开办法（试行）》第十一条第一款第（十二）项明确规定应主动公开的内容，并被收录在了环境保护部第一批信息公开目录中。

然而，2008年度PITI评价还显示，天津并不是唯一对应主动公开信息进行不同解读和执法的城市。对于同样在《环境信息公开办法（试行）》及《环境保护部信息公开目录（第一批）》中列为应主动公开信息的“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”和排污费征收的相关信息，山东济宁、泰安和辽宁本溪等城市均未见公布。

部分基层环保部门对政府信息公开义务的陌生和误读，也许是导致上述反差的原因之一。一些地区对主动公开范围的理解与国家环保部的不一致，向我们提出了未来环境信息公开法律制度执法急待完善的命题。除了基层环保部门认识和准确理解环境

²⁷ 《环境信息公开办法（试行）》第11条规定了环保部门在职责权限范围内应当向社会主动公开的17类政府环境信息。

²⁸ 参见环境保护部网站，<http://www.mep.gov.cn/zxbd/xxgk/index.htm>，2010年1月21日访问。

²⁹ 详见<http://www.tjzfxgk.gov.cn/tjep/ConInfoParticular.jsp?id=14578>。

信息公开法律规则能力的提高之外，提高政府信息公开规则的明确性和可操作性也是当务之急。最高人民法院于2009年11月开始制订《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》，为通过司法诉讼完善政府信息公开的法治化和促进环境信息公开的正确、积极执法提供了契机。

建议：

环境保护部在总结一年实践经验的基础上，尽快制定实施指南，并适时修订《环境信息公开办法（试行）》，以明确各项应主动公开信息的公开条件、具体公开内容和形式。

最高人民法院还可以通过司法解释方式，对实践中容易产生歧义的问题进行明确，比如可以明确“政府为履行职责而收集的信息”之明确内涵，以杜绝以信息不属于应公开范围为由拒绝公开的情况。

—— 依申请公开举步为艰

《政府信息公开条例》第十三条明确规定了公民、法人或者其他组织可以向政府部门申请信息公开的情形。³⁰

然而，在实践中，对于这一条规定却形成了多种不同的解读。在对依申请公开进行评价的过程中，我们发现主要的分歧集中表现在对公开范围的不确定、对商业秘密例外的模糊理解以及对“公开”行为的不同认识等。以下例子具体说明了这些问题：

1. 信息公开的范围是什么？

我们的评估发现许多城市对信息公开范围的解读非常狭窄，与政府信息公开的目标并不相符。原则上，除了明确规定不予公开的信息（如国家机密，商业机密和隐私），其他信息均应该公开。这才是达到政府信息公开作用的关键。我们的评估发现即使对于明确规定为应该主动公开的信息，有些城市的解读非常狭窄，拒绝公开申请的信息。

比如，尽管我们申请公开的信息是《环境信息公开办法（试行）》当中规定应该主动公开的一即“环境行政处罚、行政复议、行政诉讼和实施行政强制措施的情况”，一些地方环保部门却认为行政处罚情况不属于公开范围。虽然公开行政处罚是其他国家的惯例做法，但是这些环保部门将该项误读为要求公开“实行行政处罚和行政强制措施的情况”，而不是行政处罚或行政强制措施本身。由此这些环保部门仅仅公布当地行政处罚的若干统计数字。

建议：明确应该对信息公开条例进行广泛的解读，并具体澄清对条例的误读，例如拒绝公开企业处罚信息。

³⁰《政府信息公开条例》第十三条：“除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的行政机关主动公开的政府信息外，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，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”

2. 哪些信息属于商业秘密?

在作出依申请公开环境信息的规范的同时,《政府信息公开条例》也对例外情形作出了规定。该条例第二十三条的规定,依申请公开的例外情形应为,行政机关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,应当书面征求第三方的意见;第三方不同意公开的,不得公开。在实践过程中我们发现,各地环保部门对于保密事项的范畴有相当不同的理解。

“商业秘密”这项例外经常为用作不予公开的理由,二者违反了中国信息公开条例的宗旨,与国际通行做法大相径庭。一批城市公布了企业的相关违规超标和行政处罚记录;但另一些城市则将此类信息归入企业的商业秘密,或者不予公布,或者认为必须征得企业的同意才能予以公布。例如,当PITI评估人员向贵阳、唐山等市环保局依申请公开此类信息时,其工作人员认为此类信息“涉及企业商业秘密”,因此不予公开。

建议: 最高人民法院应在相关司法解释中明确“商业秘密”和其他例外的严格适用条件和审查程序,以防止例外情形适用的泛滥,并支持信息公开宗旨的实现。应加强司法和行政渠道来处理对例外情况过于宽泛的解读,以改进信息公开的实施。

3. 依申请公开后获取的环境信息是否可以用于公开?

在申请公开信息的过程中,一些地方环保部门就申请公开后获取的环境信息设置了一些条件或者限制,但都缺乏法律根据。部分环保部门则提出不得用于公开途径。这种观点并没有法律或者其他根据,与国际通行做法形成了鲜明对比。已经公开的信息属于公共信息,应该对任何希望获得此信息的公众开放。这仅仅是某些城市违反法律擅自制定强制性规定得一个例子。

在PITI的评价过程中,由于我们的主要目的是看依申请公开机制的设置情况,申请公开的信息都属于本应主动公开的信息。因此,要求这些信息不得用于向其他人公开就更加缺乏依据。依申请公开制度的确立本来就含有矫正主动公开不到位的目的,不允许公开使用本应主动公开的环境信息,不符合这一制度的立法目的。在此问题上,我们认为合肥、珠海等城市在收到公示申请后,直接将本应主动公开的信息通过网站对公众公开,是最佳案例,值得借鉴和推广。

建议:

1. 明确信息公开法律应该得到广义和具体的解释,以防止对规则的误解,例如拒绝公开企业受到处罚的信息
2. 建议最高人民法院对于“商业秘密”和其他不予公开信息的情形作出明确解释,以防止对例外情形的滥用,并增强信息公开的目的。应加强司法和行政

争端解决机制，以促进环境信息公开规则的执行。

3. 建议环保部和最高人民法院应发布相关指南，明确规定依申请公开的信息属于公共信息，任何希望使用该信息的公众都能够使用。

——污染源监管信息的国内创新和国际经验有助于增强中国环境信息公开制度的效力

PITI包括了目前法律法规所要求的信息公开内容，也将目前法律法规没有要求，但在许多地区已经广为实践的一些信息公开实践作为评价对象。在PITI满分为100分的评价体系中，有超过60%的分值依据法规要求设定，而余下的40%则选择了法规没有要求，但已在环境监管实践中常用的其他信息公开手段。PITI将上述未在法规中要求的信息公开途径纳入到评价体系中，正是希望能够倡导一个更加完善和符合公众及其他利益相关方获取信息便利性要求的环境信息公开制度。

例如，对污染企业的集中整治是具有中国特色，并被证明行之有效的一种日常污染监管措施。由于集中整治通常锁定区域内的重点污染企业或产业部门，对于公众和政府而言，了解集中整治的对象和结果，无疑是获得污染源及其监管信息的重要途径。但由于该项信息目前并没有收录在《环境信息公开办法（试行）》及环境保护部的信息公开目录中，各地的公开程度也良莠不齐。

又如，原国家环保总局于2005年起向全国推广“企业环境行为评价”项目。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，并向社会公布。³¹”这一信息公开手段的优势，在于采用简明易懂的方式，使公众更容易获得环境信息，进而参与对污染企业的监督。但由于对该项目在各地的运行缺乏统一和有效核查，且这种信息披露形式也没有在《环境信息公开办法（试行）》及环境保护部的信息公开目录中进行规定，各地的执行程度并不一致；而各地评价标准不够公开，也限制了这样的信息公开制度发挥更大的作用。

另外，国际上对于环境信息公开的良好实践，也提供了借鉴的榜样。环境信息公开的在国际范围内被广为接受，作为一种有效和不可或缺的环境管理手段。环境信息公开的一种重要形式，就是公布企业层面的污染信息。这种信息可以向公众、政府和其他利益相关方提供原始的数据，以使其了解社区的污染状况，并甄别污染对健康和财产形成的风险。正因如此，污染物排放与转移登记制度（PRTR）才在众多国家得以借鉴。

³¹ 参见国家环保总局《关于加快推进企业环境行为评价工作的意见》，环发（2005）125号，2005年11月21日。

中国已经有关于各种环境信息公开方式的规定，但是企业层面的污染信息公开依然局限于需要进行清洁生产审核的重污染企业。PITI的八个评价项目所涉及的信息，大多数都是对于公众间接了解企业的环境表现所需要的信息。排污收费、违法纪录、集中整治纪录和信访投诉案件情况等，都有助于甄别污染企业。如果在中国推行PRTR制度，则将成为对现有环境信息公开的一个有力补充，以加强环境保护。通过清洁生产审核制度，中国已经开始披露类似于PRTR的信息。原则上讲，中国完全有理由采取进一步的措施，建立广泛意义上的PRTR制度。然而，能力和资源或许是主要的局限所在，但是如果领导层认识到，作为一种政策，类似PRTR的制度对于披露企业污染信息而言是重要的，这些局限也有可能被克服。美国在有毒物质排放清单和其他国家在PRTR制度方面的经验已经证实了这些制度在促进环境保护上的有用之处。

综观PITI评价的各个项目，不难看出，无论从何种角度、途径和方式公开的信息，实际上都指向一个核心信息的公开，即工业污染源的排放情况及其监管。在此意义上，进一步了解和借鉴国际经验实为必要。

例如，污染物排放与转移登记制度（PRTR）通过对企业设置强制性的信息报告和公开义务，将污染物排放和转移的信息由政府统一进行监管和公开。多国实践已经证明PRTR在促进企业自我纠正、减轻污染和促进公众参与方面发挥了不可忽视的作用，值得中国在未来的环境信息公开制度中予以借鉴。



**污染源监管
信息公开指数
(PITI)**2008年度评价结果及
案例分析

结语：环境信息公开为污染减排 创造条件

越来越多的人认识到，信息公开对于完善中国的环境管理机制，克服地方保护、执法不严、违法成本低等强大阻力，有着特殊的重要意义。

最近几年，中国也在环境信息公开上迈出了重要步伐，包括：

- 环境影响评价过程的信息公开和公开征求意见
- 政府公开高污染企业名单
- 政务信息公开机制
- 企业环境行为评价公开

通过PITI指数评价，我们看到环境信息公开已经在2008年艰难破冰，我们也看到各地环境信息公开存在巨大的改进潜力。然而，此类信息披露措施的实施实践仍有很大改善空间。

目前我们已经开始了2009年PITI指数的评价工作，以确定各城市的进展状况。我们愿意和社会各界、特别是各级政府部门加强沟通和配合，共同推动信息公开水平的更快提升，为中国迈向可持续发展之路提供新的助力。





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

© 公众环境研究中心 王晶晶 摄

环境信息公开 的国际实践

Part 2

第二部分

PITI指数针对政府披露与企业环境绩效有关的信息的表现进行评估。此类环境信息的公开是世界各地环境监管系统的重要组成部分。

世界各国对环境信息公开表示出了广泛的兴趣，这是因为事实证明，信息披露在促进大幅削减污染方面卓有成效，且成本低廉；还能够减轻政府监管部门的执法负担。利用环境信息公开促进削减污染能够产生多重效果，包括促使企业自我改善，加强其他利益相关方（如地方社区，民间社会，投资者，购买者和消费者）的监督。有人把环境信息公开称为环境监管继命令与控制监管（例如大气标准，排放/废水标准）和基于市场的环境监管（例如经济激励措施，税收以及总量排放控制与交易）之后的“第三次浪潮”。³²

环境信息公开能够：

- 有效且低成本的削减污染
- 减轻政府监管部门的执法负担
- 有助于媒体发现问题并对于环境表现落后的地方施加压力
- 促进城市或企业间在信息公开方面的有益竞争
- 提高公众参与程度和对企业及政府部门的监督

³² Tietenberg, T., 1998, "Disclosure Strategies for Pollution Control," *Environmental and Resource Economics*, 11, 587-602.



世界各国环境监管中的 信息公开手段

在过去的几十年，环境信息披露成为了诸多国家环保监管机制中的不可或缺的一部分，也是国际环保协议经常使用的一种手段。环境信息披露的形式有多种，其中包括：

- 企业污染物排放数据库，通常称为污染物排放及转移登记制度（PRTR）
- 环境影响评价（EIA）报告公开
- 政府信息公开法律法规
- 环境污染违法和执法行动记录
- 产品环保标识

在国际上，相关协议和宣言都强调了环境信息公开在可持续发展和环保方面的重要作用：

- 1991年跨境环境影响评价公约；
- 1992年里约宣言第10条原则，阐明获得环境信息是公众参与环保的三大支柱之一；
- 1998年关于在环境事务中获得信息及其决策过程中公众参与、获得司法公正的公约（奥胡斯公约），提出了环境信息公开的最佳实践，包括政府信息公开体系规定，主动提供环境质量信息，政府环境法律与政策，工业排放与其他环境信息；
- 2003年污染物释放及转移登记制度议定书

世界银行，经济合作与发展组织（OECD），以及联合国内各大组织如联合国环境署、联合国工业发展组织和联合国训练研究所，都大力支持发达国家和发展中国家把信息公开作为一种环境监管的工具。

环境信息公开监管规范发展里程碑	
1966	美国信息自由法
1970	美国国家环境政策法
1986	美国有毒物质排放清单
1990	欧盟指令90/313/EEC, 1990年6月7日, 自由获取环境相关信息
1991	UN/ECE跨境环境影响评价埃斯波公约
1992	里约宣言
1995	印度尼西亚污染控制、评价与分级项目(PROPER)
1995	环境信息获取与环境决策公众参与UN/ECE指导方针
1998	关于在环境事务中获得信息及其决策过程中公众参与、获得司法公正的奥胡斯公约
1999	加拿大国家污染物排放清单
2000	澳大利亚国家污染物清单
2001	日本污染物排放与转移登记
2001	墨西哥污染物排放与转移登记
2002	中国环境影响评价法
2002	中国清洁生产促进法
2003	基辅污染物排放与转移登记议定书
2005	中国国务院关于落实科学发展观加强环保的决定
2005	智利污染物排放与转移登记
2005	中国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
2006	中国环保总局环境影响评价公共参与办法
2008	中国国务院政府信息公开条例
2008	中国环保总局环境信息公开办法

如何公开环境信息？

对环境信息的多种利用，能对企业行为设置参考标准，进行监管，并为不断改进而创造一个平台。它能促进自觉的企业进行自我完善，加强政府监管者、地方社区和其他利益相关方削减污染的能力。下文主要介绍四种尤为重要的信息披露工具：PRTR、环境影响评估、政务公开的法律法规和产品标识。

1. 污染物排放与转移登记制度——Pollutant Release and Transfer Register (PRTR)

在所有披露手段中，覆盖范围最广泛的是污染物排放与转移登记制度，这是“一个国家或区域环境数据库，或潜在有害化学物质和/或向大气，水和土壤中排放并转移至其他地方进行处理或处置的污染物清单。”美国1986年版的有毒物质排放清单是此类登记制度的首创。从此以后，20多个国家都建立了PRTR制度。³³印度尼西亚和中国对PRTR制度做出了修改，并不是披露纯排放数据，而是披露一个整体的环境行为评级。

³³ 见. <http://www.epa.gov/TR1/programs/international/#h1>, 2010年5月13日访问

北美经济合作委员会 (CEC) 北美PRTR地图

CEC的PRTR网站做出了示范, 让公众更容易获得PRTR的数据。CEC通过谷歌地球公布了加拿大, 墨西哥和美国的工厂排放数据, 使得各工厂的数据和卫星图一目了然。

图34: 北美经济合作委员会PRTR分布示意图 (来源: 北美经济合作委员会网站, http://www.cec.org/naatlas/prtr/NA_PRTR_2004en.kml, 访问时间: 2010年1月26日)



欧洲污染物排放登记制度

欧洲污染物排放登记制度同样利用了谷歌地球公布了2001年约9200座工业设施的工厂排放数据, 覆盖了欧盟15个成员国加上挪威和匈牙利。到2004年, 登记制度涵盖了欧盟25个成员国和挪威约12000座工业设施的排放数据。

图35: 欧洲PRTR分布示意图 (来源: 欧洲污染物排放登记处, 网址: <http://eper.ec.europa.eu/eper/files/EPER.kmz>, 访问时间: 2010年1月26日)



公众环境研究中心（IPE）水污染地图和空气污染地图

IPE水污染地图和空气污染地图 (<http://www.ipe.org.cn>) 包括了在中国生产经营的部分企业的违规超标纪录。然而，包括工厂级别的排放数据通常没有公开。

图36：中国水污染地图污染源分布示意图

（来源：公众环境研究中心网站，<http://en.ipe.org.cn/mapapi.jsp?qybh=0>，访问时间：2010年1月26日）



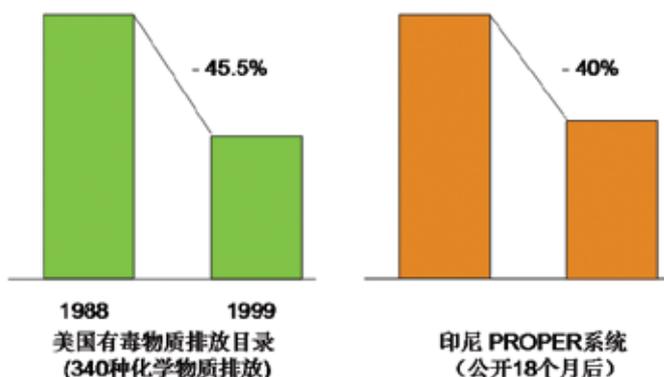
PRTR促成污染削减

PRTR在污染削减方面的作用明显。1988至1999年间，美国的有毒物质排放清单（TRI）报告的340种化学品的排放下降了45.5%。³⁴ 这种成绩的取得部分是因为清洁大气法的修改，TRI报告的更改，以及其他原因，但是大家认为取得这个成绩的主要功臣是TRI披露。印度尼西亚采用的PROPER系统用分别代表不同级别的五种颜色来对企业的环境表现进行评级，这个系统对污染减排水平的降低产生了积极促进作用。³⁵

³⁴ 见 EPA, 1998 PUBLIC DATA RELEASE, supra note 4 (reporting a forty-six percent reduction in releases and transfers of “core” chemicals required to be reported in all years, 1988-1998)。

³⁵ 见 http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14825_Indonesia_Proper-web.pdf, 2010年5月13日访问

环境信息能够促使污染削减



通过PRTR披露污染排放信息之所以能成功削减污染是出于多个原因：

污染信息公开如何促进环保

企业	公众	政府	其他利益相关者
<ul style="list-style-type: none"> 污染者自我纠正以避免在公众中形成负面形象 企业可能未意识到其环境表现 公众和其他利益相关者能够利用数据对企业施压以阻止企业的违法行为 	<ul style="list-style-type: none"> 公众受到社区污染和健康风险的教育 给予公众与企业谈判、协助政府工作的工具 授权公众分析数据，监测地方污染和执法行为 	<ul style="list-style-type: none"> 政府在监督污染者方面获得公众协助 告知公众环保署执法活动的水平 污染者对监管者工作反应更积极 	<ul style="list-style-type: none"> 银行能够修改贷款政策 采购商能够“绿化”供应链 消费者能够避免购买高污染者的产品 投资者能够避免投资高污染项目 证券监管者能够限制高污染者的首次公开发行 (IPO)

PRTR促进企业自我纠正

污染信息的透明在很多情况下能够促使企业进行自我纠正，减少污染。这部分因为企业以前并未注意到其污染水平，而当PRTR要求他们做出排放报告的时候，他们才意识到问题的存在。许多企业领导人正确的认识到污染是一种浪费，增加企业成本。通过信息披露，企业能够把自己的环境表现与竞争对手进行比较，激励他们削减污染。这是因为企业通常都不愿意让公众知道他们比竞争对手的污染程度更高，公开某公司的污染情况会让公司蒙羞，损害名声和公司品牌。例如，在美国第一次发布了有毒物质排放数据之后，孟山都公司自愿承诺削减90%的有毒化学品排放，美国其它的许多公司也都纷纷作出承诺，拟将把有毒物质污染水平降低至TRI最初报告水平的50-90%。

环境信息公开 的国际实践

PRTR赋予公众权力，加强政府监管

PRTR的污染信息使得地方社区，环境组织和媒体能够锁定污染者，并针对污染者导致的风险采取行动。地方社区往往对企业行为的监督最为严格，大力的协助了环境监管部门的工作，因为后者的工作往往遭遇人手不足，资源紧缺的局面。企业了解公众以获得污染信息这个事实本身就可以促使企业在公众采取行动之前就纠正自身的污染行为。

环境信息的披露也可以让环境监管者更好的找出最为严重的环境问题，并理出优先处理的顺序。信息公开也可以改变监管者和企业之间的动态关系，因为企业清楚任何非法污染的行为都会导致监管行动。这能够加强监管力度，促进企业的自我监管，防止政府采取代价更高昂，效果却欠佳的监管行动。

案例分析：利用美国有毒物质排放清单数据

第一步：各组织把美国排放清单数据按照方便公众获取的方式进行组织。这里的scorecard.org网站拥有搜索功能，按照公司名字、地点、化学品以及通过各种排名表寻找污染企业。例如搜索19810的邮编，就可以查出在Delaware州的Wilmington市Edge Moor/Hay Road发电厂是当地最大排放源。

图37：Scorecard污染企业搜索

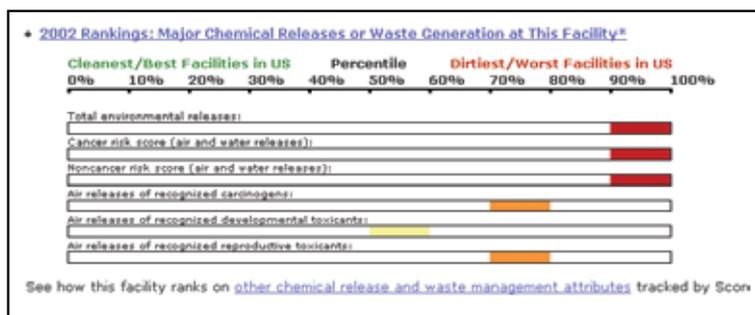
(来源：Scorecard网站，www.scorecard.org，访问时间：2010年1月27日)

Rank	Facility	City	Pounds
1	EDGE MOOR/HAY ROAD POWER PLANT	WILMINGTON	1,598,079
2	SCSIA ENTERPRISES L.L.C.	DELAWARE CITY	1,393,057
3	DARWINCHESTER CO. TENSILE ASSEMBLY PLANT	NEWARK	271,459
4	WELLS HOLDINGS ASSEMBLY PLANT	WILMINGTON	234,551
5	CONCORD PLASTICS CORP.	DELAWARE CITY	234,450
6	DUPONT EDGE MOOR	EDGEWOOD	229,543
7	CARROLL PLASTICS CORP.	DELAWARE CITY	26,640
8	SCSIA, INC.	NEWARK	26,094
9	CHEMICALS CORP. (SINOVA SINOVA)	NEWARK	26,153
10	GENERAL CHEMICAL CORP. (SINOVA SINOVA)	CLAYMONT	23,824
11	CHEMICAL DELAWARE PLANT	CLAYMONT	23,112
12	WILMINGTON, INC.	REHOBOTH	21,207
13	WELLS CO. (SINOVA SINOVA)	WOMELIN	8,513
14	WELLS HOLDINGS, INC.	NEW CASTLE	6,222
15	BRANCH OF DELAWARE, INC.	WILMINGTON	5,241
16	CITIZENS, INC.	CLAYMONT	4,844

第二步：Scorecard.org也提供不同类别的工厂排名，包括环境排放总量、癌症风险分数、非癌症风险分数、识别致癌物、发育毒物和生殖毒物质的大气排放

图38：Scorecard.org 企业信息

(来源：Scorecard网站, <http://www.scorecard.org>, 访问时间：2010年1月26日)



第三步：在线卫星图像工具让公众能够快速锁定被质疑工厂的图像。

图39：从Google Earth看污染企业

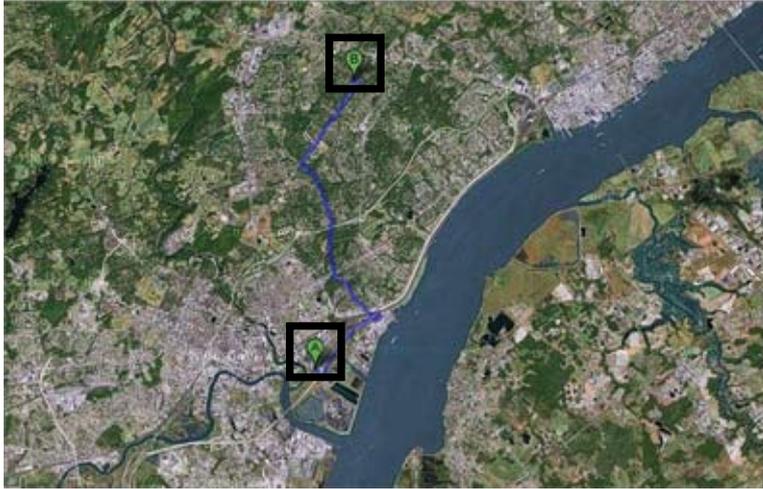
(来源：Google Earth, <http://earth.google.com>, 访问时间：2010年1月27日)



第四步：在线绘图工具让公众确定地方社区到污染厂之间的距离。这里，点A是Edge Moor/Hay Road发电厂；B点是地方社区。

图40: 从Google Earth看污染企业和周围社区

(来源: Google Earth, <http://earth.google.com>, 访问时间: 2010年1月27日)



PRTR引入市场和其他利益相关方

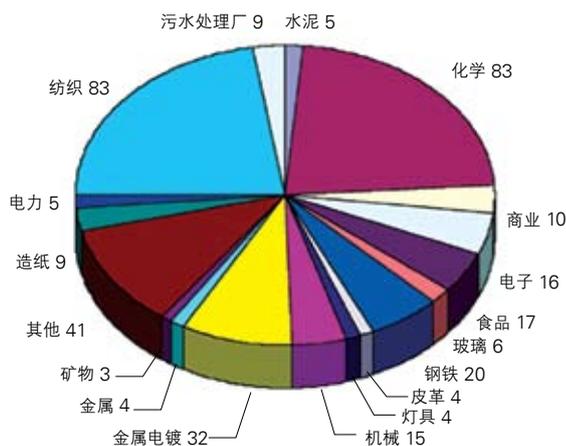
环境信息披露和PRTR可以让众多其他利益相关方加入削减污染的行动中来。其中包括: 资本市场, 银行, 公司购买者, 以及消费者。

- **资本市场** 在污染数据的披露导致股票价格下降, 或者“绿色证券”项目得以实施的地方, 资本市场可以影响企业行为, 限制那些未能满足某些环境标准的公司进入资本市场。
- **银行** 在某些情况下, 银行限制了环境记录差的公司获取贷款。2007年7月, 前环保总局, 中国人民银行, 以及中国银监会联合发布了《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》, 标志着绿色信贷这一经济手段全面进入我国污染减排的主战场。
- **消费者** 消费者可以抵制环境污染严重的公司所生产的产品。中国的一家环境组织联盟发起了一项“绿色选择”的项目, 向公众披露违反环境法律的消费产品生产厂家的。
- **公司购买者** 在当今世界, 全球供应链已成为准则, 对于全球污染向发展中国家转移的意识也已经提高, “绿色供应链”的作用相当强大。信息公开使得公司能够找出在他们的供应链中违反环境法律的供应商, 并采取相应行动。

江苏绿色观察（负责任采购）

1998年，中国开始进行一项企业环境表现信息披露政府试点项目。该项目借用了印度尼西亚的PROPER项目中的五色标识（绿、蓝、黄、红、黑）对企业环境表现进行评价，并向公众、媒体公布。在其中一个试点城市镇江，被评为蓝色或绿色（好或者非常好）的企业数量在企业环境表现披露实施的第一年宽限期内就从31%提高到62%，翻了一番。

绿色观察项目开展的环境信息披露使得其他利益相关方能够在削减污染和增加中国制造能效方面发挥建设性作用。NRDC和江苏环境科学研究院利用绿色观察数据寻找江苏省内的污染大户。研究表明纺织与化学品行业的污染最为严重。



NRDC与沃尔玛和李维斯等跨国公司合作，帮助他们的中国供应链中纺织企业寻找典型的、低成本、行之有效的削减污染的方法，提高环境表现。NRDC与其中几家纺织企业已经展开了合作，旨在提高材料与能源利用的效率，改进生产工艺并减少污染。通过这个过程，NRDC与其合作伙伴发现了大量低成本的手段，降低生产成本并限制污染。绿色观察为这个计划提供了关键的起点，因为它为NRDC提供的信息帮助NRDC锁定了一个重污染行业。绿色观察也向跨国公司表明他们供应链中的工厂环境表现已经在江苏省记录在案。

当然，绿色观察项目也存在需要改进的问题。首先，由于项目没有同时公布颜色标识背后的原始环境数据，对于企业排放行为的真实表现依然难以核实。其次，由于对该项目在各地的运行缺乏统一和有效核查，且这种信息披露形式也没有在《环境信息公开办法（试行）》及环境保护部的信息公开目录中进行规定，各地的执行程度并不一致。如能克服上述缺点，则绿色观察应能发挥更大作用。

2. 环境影响评价

最早利用信息手段进行环境监管的是1970年美国国家环境政策法案（NEPA），该法案建立了美国联邦环境影响评估系统。之后，环评系统在几十多个国家成立。NEPA在它通过之时非常特殊，因为它并没对任何具体实质性结果做出强制性规定，而是制定了一个强制性程序，确保联邦政府充分考虑了他们活动的环境影响。环境影响声明（EIS）的披露，以及公众对EIS的审查和评论都是EIA发挥作用的关键。公众审查和评论将会加强社会各利益相关方的监督；在公众监督下采取的行动将促使对环境影响做出更全面的考虑和缓解。

在各国，EIA被视为一种成功，对环保做出了直接的贡献，因为它防止了破坏环境的项目的上马，缓解对环境造成消极影响，增加了公众对未来项目或者行动的认同。



案例分析：香港环境影响评价报告公开

香港环境保护署向公众提供在线的EIA报告，并对EIA报告的公众评论过程作出了细致规定。

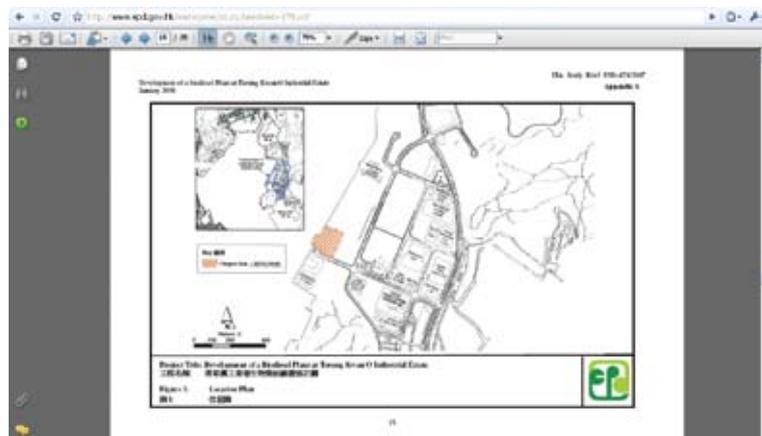
图41：香港环境保护署环境影响评估网站示意

(来源：香港环境保护署网站，http://www.epd.gov.hk/eia/tc_chi/register/index4/all_2009.html，访问时间：2010年1月26日)



图42：香港环境保护署环境影响评估网站项目公示（内容：将军澳工业村生物柴油厂发展计划）

(来源：香港环境保护署网站，<http://www.epd.gov.hk/eia/register/study/latest/esb-178.pdf>，访问时间：2010年1月26日)



3. 政务信息公开法律法规

“阳光是最好的防腐剂”，政府对污染源信息的公开，将排放企业置于社会监督之下。政务信息公开（有时被称为“信息自由”或“阳光”）法律在1966年的美国信息自由法案（FOIA）中第一次出现。从那以后，政务信息公开体制在包括中国在内的90多个国家建立。³⁶

各国会主动公开与公众和其他利益相关方的利益最密切的环境信息。例如，积极公开PRTR和EIA数据能够给公众所需的信息，用以锁定可能造成健康和财产风险的重污染源。在这种情况下，依申请公开的相关法律法规更多的是作为一种备用选择，以保证公众获取应公开而未公开的环境信息。这种法律赋予公众申请获得政府信息的权利，但是此类信息不在规定的少数例外范围内，例如国家或商业机密以及个人隐私。

案例分析：美国信息自由法案（FOIA）

公民和媒体利用信息自由法案(FOIA)发现各种环境问题，例如水污染，提高环境执法，让环境监管者对其表现负责。以下几个近期发生的例子就说明了通过FOIA进行信息披露能有效促进环境保护：

- 2002年8月，美国公益研究团体利用FOIA从环保总署的许可证合规数据库中获得了相关文件。该团体对这些报告进行了分析，并发现在所有主要的工业设施和政府运行的污水厂中将近三分之一都在过去两年中违反了污染排放限制规定，却很少遭到起诉。
- 2004年4月，美国公益研究团体利用FOIA获得了EPA的文件，得知全国60%以上的工业和城市设施的排放至少有一次超出了清洁水法许可证的限制规定。该团体揭露设备平均超出许可证规定水平的600%。

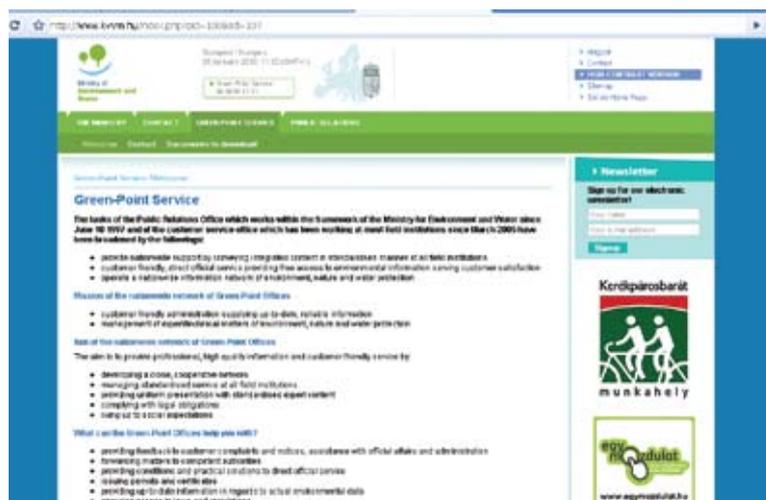
³⁶ 见 <http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%202010%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf/view>, 2010年5月13日访问

案例分析：匈牙利的“绿点”服务

绿点是匈牙利环境与水务部公共关系办公室的一项服务，从1997年6月开始运行。43家地区办公室向公众免费提供环境监管，与环保、数据和出版物有关的法律事务的信息。

图43：匈牙利绿点服务内容公示

(来源：匈牙利环境与水务部网站，网址：<http://www.kvvm.hu/index.php?pid=106>，访问时间：2010年1月26日)



公民可以通过电话，电子邮件或亲自访问其中一家绿点办公室的方式进行咨询或投诉。如果某一办公室没有公民要求获得的数据，工作人员将会联系有关的部门，并在必要的情况下把该事物转交给他们处理。但是由绿点办公室负责保持与咨询者之间的联系，并根据获得的信息提供请求获得的数据。

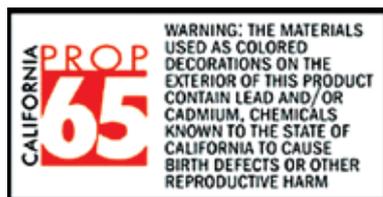
4. 产品标识项目

产品标识机制在削减污染方面证明行之有效。最好例子之一是1986年加州安全饮用水与有毒物质执法法案，也就是常说的第65号提案。第65号提案有一系列目标，包括防止有害化学品和物质进入饮用水与消费产品；给有可能暴露于这些化学品的个人发出警告；促使州政府官员告知公众有害和非法排放；鼓励公民通过法院进行执法。法案要求加州州长每年发布一份致癌物质与有毒物质监管计划清单。³⁷

第65号提案采取的方法有三种：（1）直接禁止某些有毒物质的使用；（2）通过产品警告标识产生的潜在的市场消极影响来影响私有企业行为；（3）公民诉讼执法。

图44：第65提案产品标识示例

（来源：布赖恩瓷器公司，www.customchinaware.com/Prop%2065.jpg，访问时间：2001年2月4日）



其中一个主要机制的要求是在某物质被列入名单12个月后，企业或行业不应故意让任何人暴露于被识别的致癌或生殖有毒物质中，“除非首先发出了明确和合理的警告。”用于履行这些义务的警告和标识根据暴露类型（消费者、职业性、环境）而异，因此市场的竞争促使这些工业着手削减，代替和消除产品中的有害物质。第65号提案也包括了一个强大的公民诉讼执法机制，用于补充执法。

因为第65号提案的要求，有些产品的配方已经更改。因为公司更愿意排除这些产品中所含的有毒成份，而不愿意看到他们的产品被贴上含有有毒成份的标识。



附件：
污染源信息公开
指数评价敏感性
分析及
主要方法论
技术说明

附件：

污染源信息公开指数评价敏感性分析及主要方法论技术说明

为确保PITI评价的客观性和可验证性，我们需要对评价分值权重的设置进行敏感性分析，并对主要的评价假设及其方法论进行技术说明。

1. 对权重设置的敏感性分析

在综合评价中，各个指标的权重及评价算法所包含的假设和逻辑关系，都会对评估结果产生一定影响，因此一般要对这些项目进行敏感性分析，以确定对这些项目的调整是否以及在多大程度上会影响评价结果。我们对PITI的各个指标权重进行了敏感性分析，所采用的计算逻辑是：

- 1) 调整某个指标的权重
- 2) 重新计算标准分
- 3) 计算各个城市的名次变动（调整后名次减去原有名次）
- 4) 计算新的得分和原有得分的差值（调整后得分减去原有得分）

下面以日常公示的权重调整为例说明计算过程和对结果的解释。

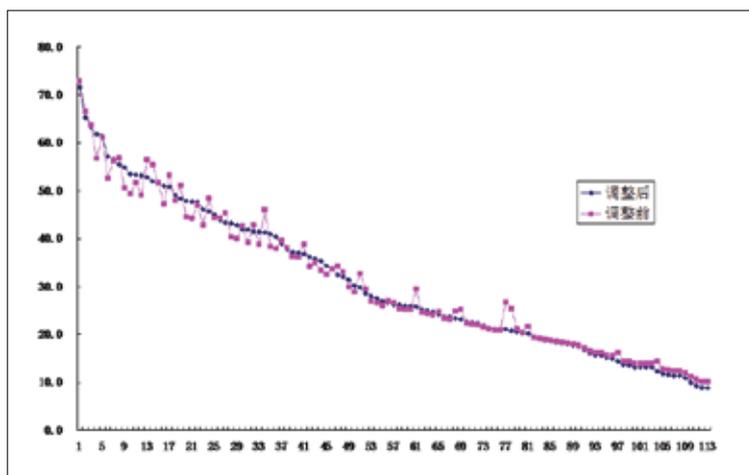
首先要说明调整指标权重的方法。综合专家意见，各个指标的权重都有一个合理的取值范围，就是说，虽然具体取值可以有不同意见，但是各指标的权重不可能高于一个上限，也不可能低于一个下限。日常公示是一个很重要的指标，这里测试了把它的权重下调到18，其他指标的权重比例保持不变的情形。下表是调整前后的8个指标的权重对比。

	当前权重	调整权重
1	28	18.0
2	8	9.1
3	8	9.1
4	8	9.1
5	18	20.5
6	8	9.1
7	4	4.6
8	18	20.5
总计	100	100.0

在重新计算得分并排名后，可以看到，有30个城市的排名没有变化，变化为升降1位的共计21个，升降2位的共计15个，而排名变动在5位之内（上升或者下降不超过5位）的城市有99个，占113个城市的87.6%。可以说，各个城市的名次对日常公示的权重取值不是很敏感，即选用28这个具体的权重取值，对排名的结果影响是比较小的。

考虑到一共有113个城市参与评价，调整前后的名次变动多大才算“不够敏感”也是一个见仁见智的问题，我们给出了一个名次变动的频数表以提供更为全面的信息。

我们还可以看一下调整前后的得分对比图。



横轴的标号是调整前的名次，纵轴是分值，蓝色点是调整后得分，粉红色点是调整前得分。从这个得分对比图上可以看到，调整后的得分和原有得分的差异也是比较小。

因此，从名次和得分两个角度来看，在合理范围内的调整日常公示的权重设置对评价结果的影响是有限的。在对全部8个指标进行上限和下限的敏感性分析之后，可以认为本项目在现有权重下得到的评价结果是可信的。

2. 对系统性评价“系数评价得分法”的技术说明

系统性有一个很符合直观的评价指标，即：

$$\frac{\text{被评价城市实际公布的超标违规记录数 (b)}}{\text{该城市应全面公布的超标违规记录数 (a)}}$$

这个比值在逻辑上应该小于1，越接近1，则信息公开工作做得越好。要计算分子上的b，通过收集整理各地的公开信息就能得到比较可信的结果，所以不那么困难；

附件：
污染源信息公开
指数评价敏感性
分析及
主要方法论
技术说明

但是要估计分母上的a，就比较困难了。比较可行的方法是用各地工业COD和SO₂排放量来推算应全面公布的超标违规记录数，严格说来，这种换算系数在各地之间是存在差异的。考虑到应公开的实际基础数据的不足，同时也考虑到本次评估的主要目的在于“以评促建”，我们采用了概括的算法，即根据COD和SO₂排放量推算相应的应公布超标违规记录数（以下简称记录数）。先分别确定一个适用于所有城市的COD排放量换算系数和一个适用于所有城市的SO₂排放量换算系数，据此计算应公布的记录数。

为确定，我们首先用各地截止到2009年5月1日实际公布的2008年度在水污染和空气污染监管记录中超标排放、环境违法企业的数量，除以当地的工业COD和SO₂排放量，所得到的比值越高，则说明当地在水污染监管方面的信息公开程度很可能越高。

实际数据表明，这个比值在各个城市之间的差距非常大。为了促进各地的信息公开工作，同时考虑到实际困难，不能设置太高的目标，所以我们选择比值排名前二十的城市的公开数和COD和SO₂排放量作为基准来计算系数。由于数据所限，我们得到的各地污染公布是水和气污染混合的，就是说，不能区分这些记录数中到底哪些是水的，哪些是气的。这样在计算换算系数的时候，就采取了一种折中方法。

系数A₁和系数A₂的计算公式中，分母采用实际公布的全部超标违规企业总数（包含水、气两类）

$$A_1 = \frac{\text{前二十名城市实际公布的超标违规总数}}{\text{前二十名城市的COD排放量之和}}$$

$$A_2 = \frac{\text{前二十名城市实际公布的超标违规总数}}{\text{前二十名城市的SO}_2\text{排放量之和}}$$

这样，在利用COD和排放量推算应公布总数的时候，就会出现重复计算，所以最终推算的应公布总数是二者之和的一半，即：

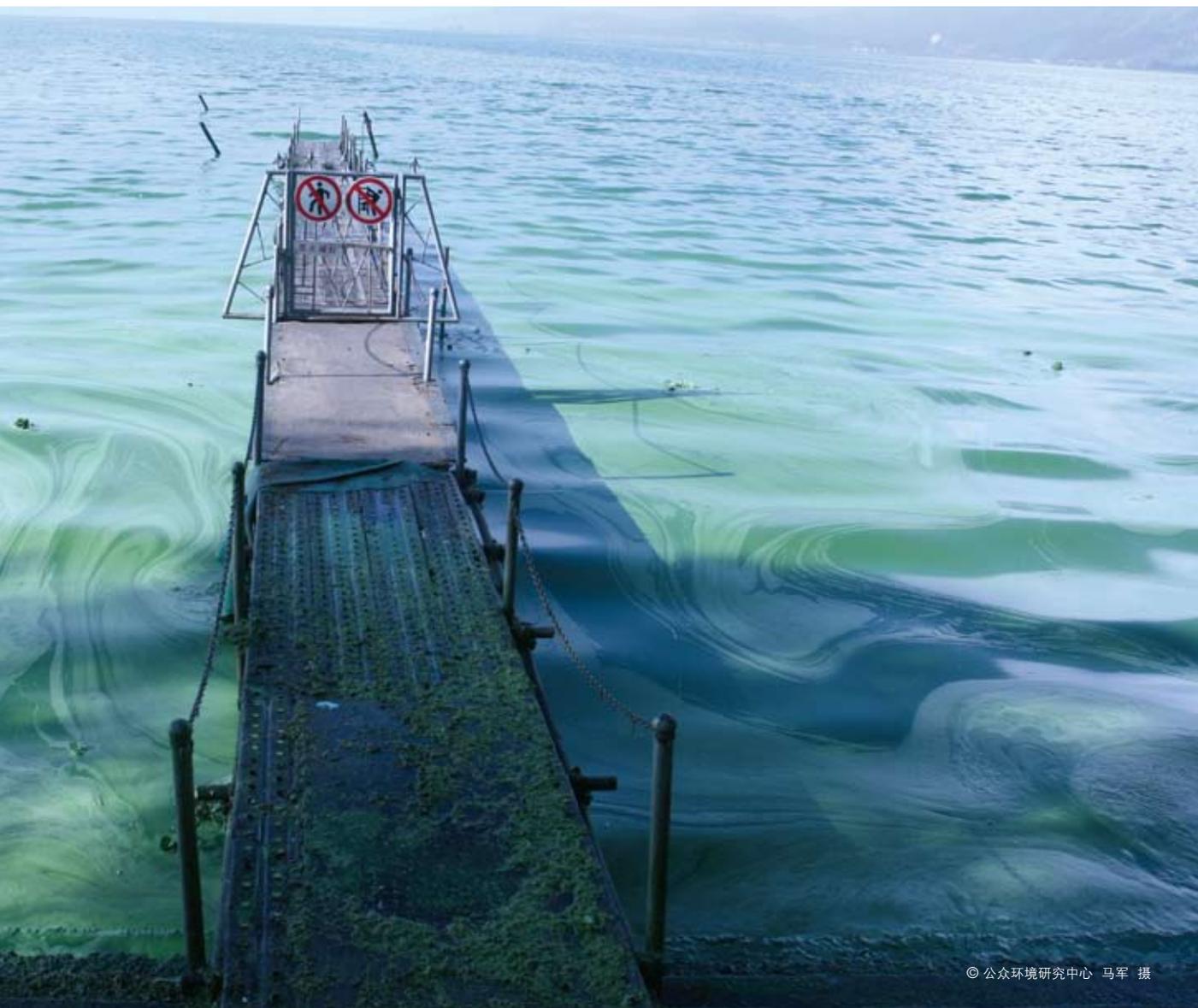
$$0.5 \times (A_1 \times \text{COD排放量} + A_2 \times \text{SO}_2\text{排放量})$$

实际数据的计算结果表明，大部分城市的实际公布数都远远低于用上述方法推算的理想水平，而几个公布数比较高的城市则出现了实际公布数高于理想公布数的情形。这是正常的，因为这里推算的公布数反映的是前20名的平均水平，这个水平自然会超过多数城市，而低于公布力度最大的几个城市。



	实际公布数	推算公布数
上海	1088	890
宁波	435	417
台州	1269	248
深圳	232	119

从计算结果来看，在难以获得完整原始数据的情况下，上述“系数评价得分法”在逻辑上是可以接受的，对达到评价目的也能够产生较客观的支持。



© 公众环境研究中心 马军 摄

An aerial photograph of a body of water, possibly a lake or a wide river, with a small boat visible in the lower center. The water is a deep green color, and the sky is a lighter green. The image is divided into a 2x2 grid by a vertical and a horizontal line. The letters 'P' and 'I' are overlaid on the top-left and top-right quadrants respectively. The text 'Pollution Information Transparency Index' is located in the bottom-left quadrant, and the year '2008' is in the bottom-right quadrant.

P

I

Pollution
Information
Transparency
Index

2008

T

by

I

IPE
&
NRDC

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