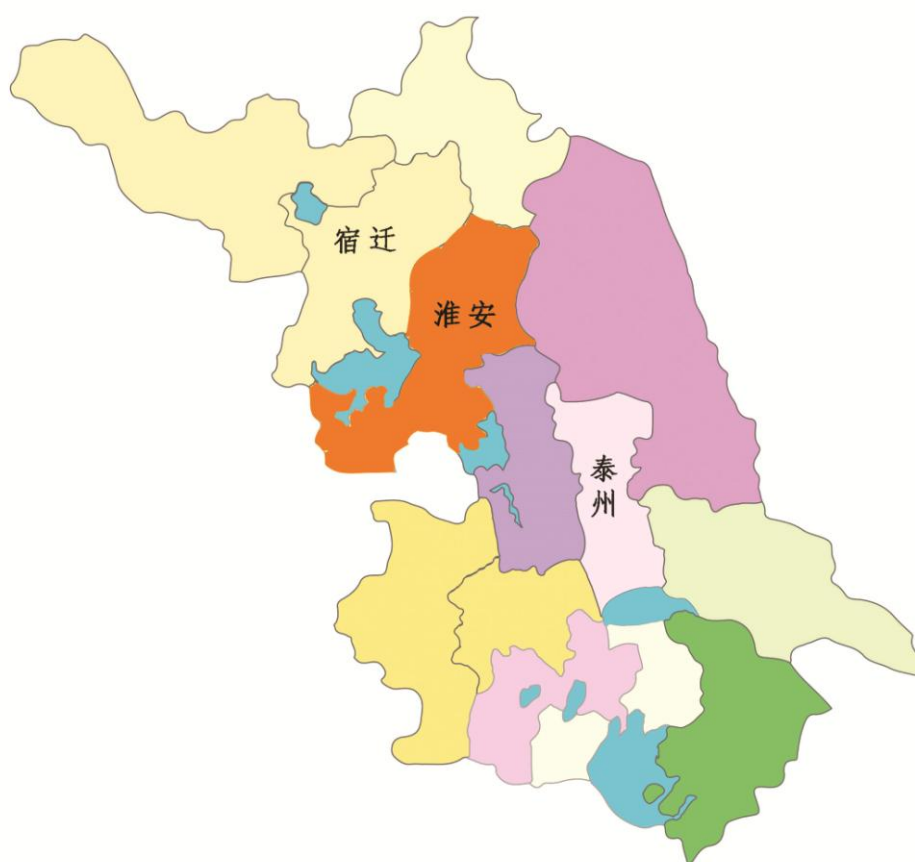




污染源监管信息公开指数 (PITI)

2015-2016 江苏省三地市评价结果



绿色江南公众环境关注中心

污染源监管信息公开指数（PITI）

2015-2016 江苏省三个地市评价结果

一、 概要

随着中国经济的发展，改善人民生活水平的同时，也导致了环境问题的日益严重，环境保护逐渐受到社会全员的重视。2008年5月国务院制定的《中华人民共和国政府信息公开条例》和国家环境保护总局制定的《环境信息公开办法（试行）》同时施行，这两个条例的实施，实现了公民、法人和其它组织依法获取政府信息，提高了政府工作的透明度，发挥政府信息对人民群众生产、生活和社会活动的服务作用。

在国家政策的推动下，公民权利得到保障，但公众参与程度却不足，想要真正施行开展环境信息公开制度，需要得到社会全员的支持和行动。在这种情况下，自发的民间环保组织扮演着重要的角色，推动公众参与、提高公众参与热情，与民间环保机构的努力密不可分。

为了更加系统地评估各地污染源监管信息公开水平，并更好地推动信息公开，2009年起，公众环境研究中心（IPE）已连续七年对全国环保重点城市的污染源监管信息公开进行评价。江苏省的南京、苏州、无锡、常州、南通、镇江、扬州、盐城、连云港和徐州十座城市都被纳入污染源监管信息公开指数的评价工作，连续多年的评价，根据这十个城市的PITI数据，我们可以看出江苏省的这些城市在环境信息公开上做出的不懈努力。

在2015-2016年度120城市污染源监管信息公开指数报告中，泰州、淮安、宿迁作为非环保重点城市并未评价，这并不意味着这三个城市做得很好。此次绿色江南团队将对这三个城市进行污染源监管信息公开的评价工作。

绿色江南是一家立足于华东地区的环保组织，以监督企业环境排放，开展企业环境责任研究为重点，以推动长三角地区企业绿色生产，保护太湖流域水资源为使命。以监督工业污染排放，推动品牌绿色供应链采购，促进企业实现清洁生产，主动承担社会责任为目标。为了进一步推动江苏省环境信息公开制度的发展，绿色江南准备从2016年起，对江苏省的三个未纳入**污染源监管信息公开**指数评价的城市（宿迁、泰州和淮安）进行评价。

二、 评价对象

此次 2015-2016 年度的 PITI 评价，是以宿迁、泰州和淮安这三个城市作为评价对象，这是绿色江南首次进行评价工作。

本次的污染源监管信息公开指数评价，是通过当地环保相关主管部门网站发布的日常超标违规记录、企业环境行为评价、排污费公示与自行监测信息公开等 10 个项目，与往年不同，本次的评价在之前评价标准基础上新增了一项“重点排污单位信息公开”，并从系统性、及时性、信息完整性和用户友好性四个方面对 10 个项目进行考量计分，对江苏省的三个城市进行 PITI 的评价，并将评价结果进行公开。

下图标记红五角星的为 PITI 评价的目标城市：



图 2.1 江苏行政区域图

三、 评价标准

(一) 评价内容

根据公众环境研究中心和自然资源保护协会共同编订的评价标准体系，共有

四大项内容：日常监管、互动回应、排放数据以及环境影响评价。这四大项又细分为十项可进行评估打分，满分 100 分。

评估项目细则如下表所示：

评估项目	细分项
环境监管信息（30 分）	日常超标违规记录（23 分）
	企业环境行为评价（5 分）
	排污费公示（2 分）
污染源自行公开（26）	在线监测信息公开（20 分）
	重点排污单位信息公开（6 分）
互动回应（15 分）	环境投诉举报（7 分）
	依申请公开（8 分）
企业排放数据（14 分）	重点企业数据披露（12 分）
	清洁生产审核公示（2 分）
环评信息公开（15 分）	

表 3.1 PITI 指标

1. 日常超标违规记录（23 分）

是指被评对象对污染源日常超标排放、环境违规记录（以下简称“超标违规记录”）信息的公开是否全面，以及是否持续和有规律。例如企业的行政处罚决定书。

对该项信息公开系统性的评价以全面性为主，同时兼顾持续性和规律性。“全面性”主要评价对污染源日常监管中发现的超标排放、环境违规记录是否进行了全面披露；“持续性”和“规律性”主要评价环保部门的污染源日常超标排放、环境违规记录公布是否连续和有规律。

2. 企业环境行为评价（5 分）

是指对企业环境行为整体评价信息公布全面性的评价。

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》以及 2014 年 3 月实施的《企业环境信用评价方法（试行）》，对企业环境行为进行以颜色为标志的评级，依次以绿色、蓝色、黄色、红色和黑色表示，评为黄色及其以下的企业均属于超标或超总量、或有其他环境违法行为的企业。

3. 排污费公示（2分）

是指对排污收费信息公示情况的评价。此项只评市级，主要评价排污费公示的内容是否是连续的、有规律的公布，并依据公布的信息涵盖全年度时间的多少作为标准。

4. 在线监测信息公开（20分）

根据《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》（征求意见稿），企业应将自行监测工作开展情况及监测结果定期向社会公众公开。

5. 重点排污单位信息公开（6分）

是指重点排污单位名录是否公示，涉气重点排污单位是否按照大气法要求公开在线监测信息，以及其他企业单位是否按照《企事业单位信息公开办法》公开环境信息。

6. 环境投诉举报（7分）

是评价污染环境的信访、投诉案件及其处理结果是否持续、有规律的公布。环保部门网站或官方微博公布信访、投诉案件及处理结果；或是政府或相关部门网站有专门的环保信访、投诉专栏的，作为该项系统性的评价对象。

7. 依申请公开（8分）

主要评价当地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。

8. 重点企业数据披露（12分）

主要评价企业排放量信息。

9. 清洁生产审核公示（2分）

主要评价两项内容：政府部门对强制清洁生产审核企业名单（重点企业的名单）；强制清洁生产审核名单公布后一个月，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。

10. 环评信息公开（15分）

主要评价需要国家和省级审批的大型项目的环评信息公开状况，仅公布环评报告书简本。

对每个评估项目进行“系统性”、“及时性”、“完整性”以及“用户友好性”四个特性的评估。

1. 系统性

主要对全面性和连续性（规律性）进行评价。

2. 及时性

主要评价当地污染源信息公示的及时程度。

3. 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。

4. 用户友好性

只要评价污染源信息公示是否便于用户获取信息。

（二）评分规则

评价采取“百分制”和“档位制”相结合的评分规则。将系统性、及时性、完整性和用户友好性四个方面划分为“优秀、好、中、一般、差、极差”六个档位。当某一个评分方面的原始分数正好处在某两个档位之间而难以评定具体档位时，应当依据该评分方面具体评分细则所规定的条件进行定档。部分评估项目的某些评分方面的评分细则还规定了“进退档规则”，可以根据评分细则所规定的提档和退档事由而相应“前进”提档（以下称“提档”）得分，或者“后退”退档（以下称“退档”）得分。

系统性控制得分规则适用于八个评估项目的四个评分方面的全部评分过程，是指某一具体的评估项目的系统性方面的得分将限制该评估项目的及时性、完整性和用户友好性三个方面的最终得分，即其他“三性”的最终定档不得高于

其同一评估项目的系统性方面的档位。

设置该项规则的原因为，系统性评价是衡量信息的公布总量是否全面、连续和有规律，主要涉及到公布信息的数量；“及时性”、“完整性”主要影响公布信息的质量，“用户友好性”有关信息公布的质量。后三项涉及质量的评价是按照已公布的信息进行，在评定最后得分的时候必须按照实际公布量占应公布量的比例进行调整，而由于系统性包含全面性部分，因此系统性得分可以在很大程度上反映实际公布量占应公布量的比例关系，因此规则确定后三项的得分受系统性控制。

具体控制标准见下表：

系统性控制得分规则操作标准					
系统性 及时性、 完整性、友好性	优	好	中	一般	差
优	优	好	中	一般	差
好	好	好	中	一般	差
中	中	一般	一般	一般	差
一般	一般	差	差	差	差
差	差	差	差	差	差

表 3.2 系统性控制得分规则操作标准

四、 评价结果及分析

3个城市根据各项评分指标的得分情况如下表所示。其中，得分最高的泰州与得分最低的宿迁相比，分值相差 26 分。

排名	城市	总分	环境监管信息（30分）			污染源自行公开（26分）		互动回应（15分）		企业排放数据（14分）		环评信息公开（15分）
			日常超标违规记录（23分）	企业环境行为评价	排污费公示（2分）	在线监测信息公开（20分）	重点排污单位信息公开（6分）	环境投诉举报（7分）	依申请公开（8分）	重点企业数据披露（12分）	清洁生产审核公示（2分）	

				(5分)								
1	泰州	64.5	19.8	3.2	1.7	18	0.8	1.4	6.2	6.4	0	7
2	淮安	48	4.6	1	1.6	18	3.2	2.8	7.8	0	0	9
3	宿迁	38.5	4.6	1	1.8	18	0	2.8	5.2	0	0.7	4.4










表 4.1 2016 年度江苏省 3 个地级市 PITI 得分排名及其细项得分情况

2015-2016 年度评价报告发现的主要问题如下：

1. 三个城市在江苏省整体排名相差大

下表为江苏省所有城市的 PITI 评价排名，结合 2015-2016 年度 IPE 对 120 城市 PITI 的评价结果，泰州排名靠前，仅次于苏州。淮安和宿迁环境信息公开评价得分基本处于垫底位置，宿迁的分数比盐城还低 11 分，排名结果令人堪忧。

而江苏省本年度的排名变动也不尽如人意，只有苏州、常州和扬州排名上升，其余多个城市排名都是下降，值得注意的是，连云港和盐城排名降幅居然达到 56 和 55。江苏省整体呈下滑趋势，是江苏省各市对企业环境监管的放松，还是对环境信息不公开企业的追责力度不够？

省内排名	城市	得分	排名变动
1	苏州	67.8	+7 
2	泰州	64.5	-
3	常州	59.8	+11 
4	南通	58.3	-12 
5	扬州	57.8	+19 
6	南京	55.7	-30 
7	徐州	54.5	-1 
8	无锡	54.5	-15 
9	镇江	52	-33 
10	连云港	48	-56 
11	淮安	48	-


12	盐城	47.7	-55 
13	宿迁	38.5	-

表 4.2 江苏省各城市的 PITI 评价排名

将这三个城市与省内经济相近的城市对比，可看出：除了宿迁，其余经济相近城市之间的差距不是很大，江苏省作为全国经济发达省份，为何省内城市的污染源监管信息公开表现却呈现出如此大的不同，是地域差异导致还是经济差异导致？

城市名称	得分	相近城市	相近城市得分	排名
泰州	64.5	扬州	57.8	26
淮安	48	镇江	52	51
宿迁	38.5	连云港	48	62

表 4.3 江苏三个城市与省内经济相近相近城市对比排名情况

2. 三个城市多个单项的评价结果差异大

评价项目	环境监管信息（30分）			污染源自行公开（26分）		互动回应（15分）		企业排放数据（14分）		环评信息公开（15分）
	日常超标违规记录（23分）	企业环境行为评价（5分）	排污费公示（2分）	在线监测信息公开（20分）	重点排污单位信息公开（6分）	环境投诉举报（7分）	依申请公开（8分）	重点企业数据披露（12分）	清洁生产审核公示（2分）	
平均分	9.67	1.73	1.7	18	1.33	2.33	6.4	2.13	0.23	6.8
平均分占总分比例（%）	42.03	34.67	85	90	22.22	33.33	80	17.79	11.67	45.33

表 4.4 单项平均得分表

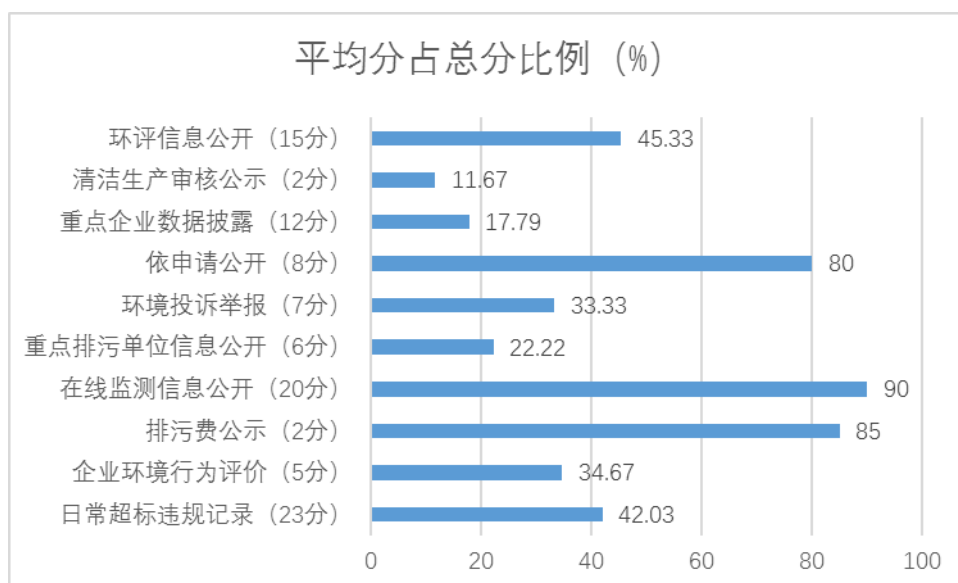


图 4.1 单项平均得分图

从以上的图表可以看出，得分比排名后三位的是清洁生产审核公示、重点企业数据披露和重点排污单位信息公开，分别是 11.67%、17.79%和 22.22%，这三项基本都有两个城市不得分的情况存在。

- 在清洁生产审核公示这一项评价中，只有宿迁的系统性、信息完整性和用户友好性方面得分一般，且只有 0.7 分，泰州和淮安未得分；
- 在重点企业数据披露这一项评价中，只有泰州的系统性、信息完整性等四个特性相对不错，均为中等得分，宿迁和淮安均未得分；
- 在重点排污单位信息公开这一项评价中，只有淮安得分尚可，泰州偏低，宿迁该项未公布任何有效信息为零分。

值得庆幸的是，有三项得分比在 80%及以上，分别是依申请公开、排污费公示和在线监测信息公开。

- 在依申请公开这一评价项中，淮安除了用户友好性得分 0.8，其余三项特性皆为满分，得分 7.8，而其他城市也都过了及格分
- 在排污费公示这一评价项中，三个城市得分均在 1.5 分以上，总分 2 分
- 特别是在在线监测公开的方面，三个城市得分均在 18 分，而总分才 20 分，这充分说明了江苏省企业监测平台的作用。各市应利用企业监测平台的优势，将更多的企业环境信息公开化，这就需要各市做出努力，可以通过规范

在线监测数据传输形式以及审核数据可靠性来实现。

下面分别以排名第一和居于末尾的城市为例，先看看排名位居第一的泰州：在评估项目“日常违规超标记录”这一方面，泰州得分 19.8 分。可直接从泰州市环境保护局主页进入《污染源环境监管，清楚的看到有好几个公开信息的专栏，如污染源监测、排污费公示和行政处罚等。



图 4.2 泰州市环保局网页

江苏省的这三个城市，在这一方面泰州表现最好，占 PITI 总分的 20%，而淮安和宿迁只占 10%左右。

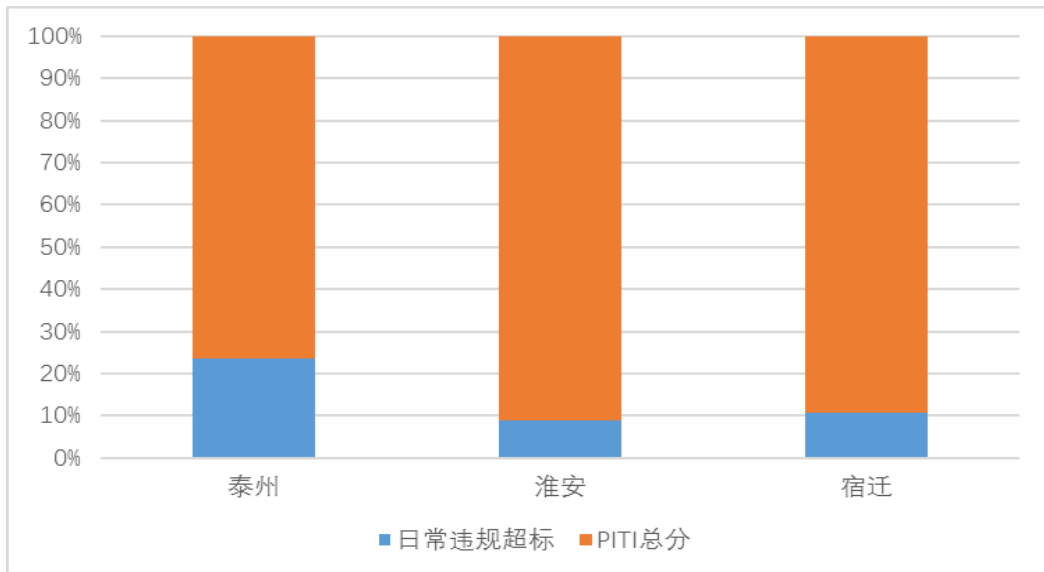


图 4.3 江苏省三个城市日常超标、违规记录信息公示得分情况

在评估项目“依申请公开”这一方面，泰州表现依然不错，在泰州环境保护局官方网站进入后，直观的就看到右下方依申请公开这一项。如下图所示：



图 4.4 泰州市环保局网页

点击之后，又分为书面申请和网上申请这两个途径办理。



图 4.5 泰州市环保局网页

淮安和宿迁在“依申请公开”方面，得分也在该项总分 50%以上，总体来说这三个城市的“依申请公开”都做得尚可。

针对“环评信息公开”这一评估项目，泰州系统性拿到满分 5 分，如下图所示。



图 4.6 泰州市环保局网页

进入泰州市环保局的公共服务栏目，下面清晰地罗列着“项目环评公示”、“项目拟审批、验收公示”以及“项目审批、验收公示”，淮安此项也是 5 分，宿迁表现略差，得分 3 分。

但在该项目的“及时性”上，泰州的建设项目环境影响评价文件的公示期只有 10 个工作日，得分仅有 0.8 分，同样因此得分低的还有宿迁。

而在“信息完整性”上，三个城市的得分居然均零分，都没有公布拟批准文件（公众意见采纳与不采纳的说明）以及没有公布行政复议与行政诉讼权利和途径。

再说说排名垫底的宿迁

排名	城市	总分	日常超标违规记录 (23 分)	企业环境行为评价 (5 分)	排污费公示 (2 分)	在线监测信息公开 (20 分)	重点排污单位信息公开 (6 分)	环境投诉举报 (7 分)	依申请公开 (8 分)	重点企业数据披露 (12 分)	清洁生产审核公示 (2 分)	环评信息公开 (15 分)
1	泰州	64.5	19.8	3.2	1.7	18	0.8	1.4	6.2	6.4	0	7
2	淮安	48	4.6	1	1.6	18	3.2	2.8	7.8	0	0	9
3	宿迁	38.5	4.6	1	1.8	18	0	2.8	5.2	0	0.7	4.4

表 4.1 2016 年度江苏省 3 个地级市 PITI 得分排名及其细项得分情况

在图表中可看出宿迁的总分只有泰州的一半，并且在多个单项中也多有零分和低分存在。在江苏省行政地图上，宿迁与淮安相邻，与泰州相隔两个城市；在经济发展上，宿迁和泰州存在差距，但是宿迁和淮安经济条件差不多，但这样宿迁还比淮安整整低了 10 分，拉开了较大距离。

3. 三个城市污染源监管信息公开整体上零散、滞后、不全面

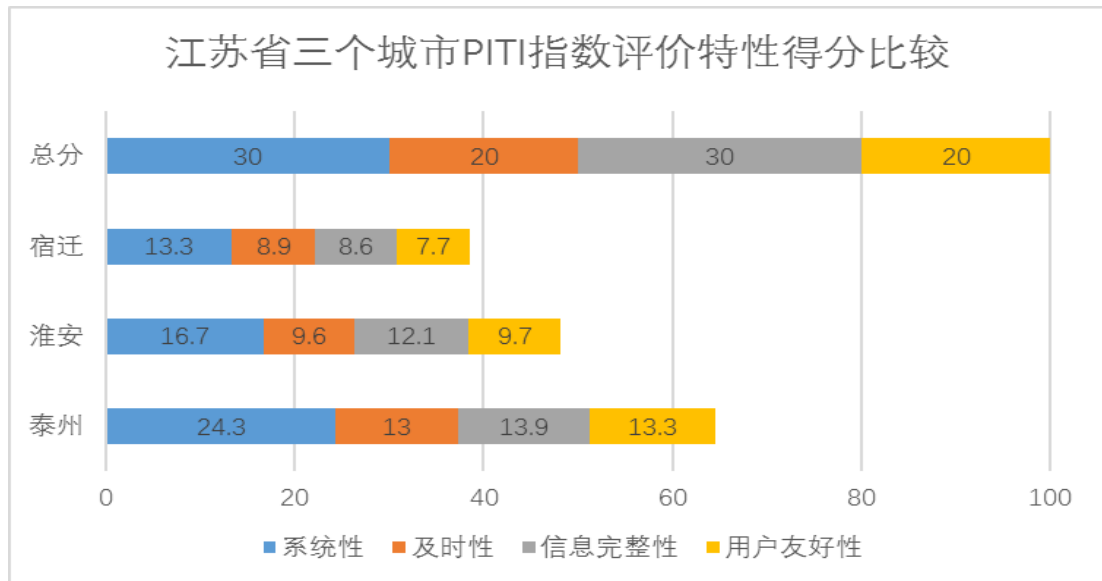


图 4.7 江苏省三市 PITI 指数评价特性得分比较

从上图可以看出，在 3 个城市的系统性、及时性、信息完整性和用户友好性中，信息的完整性是得分最低的。在评价过程中，我们发现这些城市的环保部门发布的信息都是不全面的，很多内容都是一带而过，相关记录的具体细节无处查询。环境信息公开制度仍需要不断完善和拓展，也应该引起环保信息传播部门相应的重视，将信息完整的呈现给大众。

五、 原因分析

根据以上得分情况，我们可以明显看出三个城市有多个项目及特性得分较低，导致这种结果的原因有很多。

1. 重点企业相关数据公开工作欠佳

关于企业相关信息公开得分低的问题，这就涉及到企业（数据来源）和政府（公示途径）两方面。

(1) 部分企业环境信息自愿公开缺乏动力

企业是以降低生产成本、获取最大利润而运营存在的，一旦企业环境信息公开，不良环境信息的企业就会面临行政处罚，并影响到企业自身的赢利情况。为了规避这样的事情发生，必然存在很多企业就会想尽办法逃避政府的环境监管，逃避自身的社会环境责任。

（2）地方政府存在“明知而不报”的情况

地方企业可以说带动了该区域的经济的发展，但带来益处的同时，也不乏一些企业存在排污严重、污染环境的行为。根据《企业事业单位环境信息公开办法》重点排污单位有强制公开的内容，也有自愿公开的部分。当地方政府出于保护地方经济发展和所谓的“颜面”，往往会选择“睁一只眼闭一只眼”，08年江苏省就颁布《江苏省企业环境行为信息公开化制度实施办法》，一定程度上减少了主管部门不作为的情况。

怎样促使企业主动公开环境信息，怎样杜绝政府的地方保护，这需要法规支持，也需要各市政府部门建立监督机制，也离不开环保组织和公众的参与和监督。

2. 评分指标多个项目“完整性”方面做的不到位

结合PITI特性对比，其中“完整性”得分最低，很多环保部门发布的信息都是不全面、不具体的，信息多停留于表面，公众并不能了解更为巨细的内容。

（1）不同城市区域经济发展差异

三个城市虽然相近，但是在经济发展上还是存在一定差异。物质决定意识，经济相对滞后的城市，环保意识自然相对不高，减少甚至是消除这种意识的差异，是提高城市PITI评价得分的关键性的一点。消除意识的差异，这是个逐步改善的过程，可以通过地方制定不同阶段的法律法规来实施环境信息公开工作，每个阶段必须严格设立完成时间，使得城市的环境信息公开制度有计划有进度的完善起来。

（2）环境信息公开团队建设不到位

环境意识的差异，也会导致团队建设的不到位。环境信息公开是政府部门工作的一部分，提高工作效率，更好的展开信息公开制度，需要政府部门足够的重视，这些岗位也需要专职人员，毕竟涉及到法律法规较多，工作人员的岗前培训也是必不可少的。缺乏相关专业知识的的人员，势必影响工作的开展。

此外，环境信息公开工作是近年来才实施的，政府部门人员不免懈怠不积极，调动相关人员工作热情也是必须的，这可以通过一些奖励机制来激励。

六、 对策及建议

针对以上原因，我们给出以下建议

1. 推动企业信息公开，多方监督政府部门

针对三个城市企业环境行为评价分数偏低的情况，根据《江苏省企业环保信用评价及信用管理暂行办法》和《江苏省企业环保信用评价标准及评价办法》的要求，运用信息手段加强企业环境监督管理，公开企业环境信息，促进企业持续改善环境，政府可以适当对一些自愿公开信息的企业进行政策上和经费上的鼓励，提高企业的积极性，从而减少不良环境信息的企业，带动整个江苏省绿色企业的发展。

另外，政府可根据《企业事业单位环境信息公开办法》，对重点排污单位信息公开。省内各市政府部门可以建立互相监督指导的机制，加强对重点排污单位信息公开的落实工作，将这些企业的排污情况透明化，从而达到全社会多方监督重点排污单位的作用，激发企业环保意识，从而保护当地环境。

2. 确保政府环保信息公开具体化、完整化，使公众了解更多、知道更多

(1) 促进江苏省不同城市区域间的交流，完善江苏省的环境信息公开制度

可以从得分较高的区域开始，邀请其他城市环保部门，来参加本市的环境信息公开交流会，将自身好的、优于别市的工作成果拿出来，达到“良性传递”的效果。各市可以从中学学习、探讨、交流，也可将本市工作展开出现的问题、瓶颈指明，让专家帮忙解决，逐步实现江苏省各市环境信息公开制度的规范和成熟，减小经济差异带来的制度差异。

(2) 加强环境信息公开工作人员的能力培训和团队建设

对于从事环境信息公开的人员，应足够了解相关的法律法规，加强相关人员的法律法规培训，有利于提高工作效率。除此之外，环境信息公开的人员应编制专门的团队，专人负责不同的信息栏目，专职专用。环境信息公开团队可考虑建立绩效奖励惩戒制度：对消极怠工不及时更新信息的人员进行调岗、并公示处分；对表现优异，且乐于发现不足提出改善建议的人员，可公示表彰并适当奖励。

(3) 推动公众参与

我们可以通过促进政府部门与当地民间环保机构的合作，从而推动公众参与。环保组织相当于是群众的探路灯，是环保部门的第三只眼，发展政府部门与民间环保组织的合作关系，不仅起到监督污染源弥补政府部门不足的作用，也能提高民众参与热情。环保组织可以成为政府和民众联系的纽带，通过合力协作使江苏省的环境信息公开工作做得越来越好。

苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心

2016 12 26

特别鸣谢：北京市企业家环保基金会（SEE）

阿里巴巴公益基金会

公众环境研究中心（IPE）

