



# 污染源监管信息公开指数 (PITI)

## 2016-2017年度江苏省评价结果



苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心

2017年12月11日

# 污染源监管信息公开指数 (PITI)

## 2016-2017 江苏省评价结果

### 一、 概要

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,这两个条例办法已颁布了10年。\_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,公众环境研究中心(IPE)与自然资源保护协会(NRDC)自2008年启动了污染源监管信息公开指数(PITI)评价项目,至今已经连续开展八期。

通过PITI评价工作,不仅可以了解环境信息公开制度在江苏省的施行情况,而且通过最后的评价结果反馈间接促进江苏省各城市的信息公开制度实施力度的提升。绿色江南作为民间环保NGO,作为连接公众与政府的桥梁,我们理应积极参与评价工作,在评价过程中实现政府、企业、NGO和公众和谐共建、社会共治。

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IPE120城市污染源监管信息公开指数的评价工作。泰州、宿迁和淮安是非环保重点城市,这三个城市的污染源监管信息公开评价工作则由绿色江南负责,并由我们对江苏整体评价指数进行总结、分析。

绿色江南公众环境关注中心(PECC)是一家长三角地区太湖流域的民间环保组织,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,绿色江南从2016年起,参与江苏省的**污染源监管信息公开指数**评价。

### 二、 评价对象

本次PITI评价报告内容覆盖了江苏省的13个地市,包括IPE评价的南京、苏州、无锡、常州、南通、镇江、扬州、盐城、连云港、徐州十座城市以及绿色江南评价的泰州、宿迁和淮安3个非环保重点城市。今年是绿色江

南第二次进行此类评价工作。

### 三、 评价项目

今年评价项目仍是针对五个大项：环境监管信息、污染源自行公开、互动回应、企业排放数据和环评信息公开，“重点排污单位信息公开”部分评价细则调整，详见附件。

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分）	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 评估项目

### 四、 评价结果及分析

江苏省 13 城市根据各项评分指标的得分情况如下表所示。7 城市得分 60 分以上，第一名苏州得分 71.2 分，最后一名扬州得分 49.4 分，差距明显。

序号	城市	监管信息 (30分)			自行监测 (26分)		互动回应 (15分)		排放数据 (14分)		环评信息 (15分)	2016-2017 年总分
		日常超标违规记录发布 (23分)	企业环境行为评价 (5分)	排污费公示 (2分)	自行监测信息公开 (20分)	重点排污单位信息公开 (6分)	信访投诉 (7分)	依申请公开 (8分)	重点企业数据公开 (12分)	清洁生产审核信息公示 (2分)	环评信息 (15分)	
1	苏州	18.4	2.8	1.7	18	1.2	5.6	7.2	7.2	0.7	8.4	71.2
2	连云港	13.8	2.8	1.7	18	3.6	2.8	7.2	5.6	0.7	7.6	63.8
3	盐城	18.4	1	1.6	18	3.6	2.8	6.8	2.4	0.7	7.6	62.9
4	南京	18.4	1	1.7	18	1.2	6.2	7	0	0.7	8.4	62.6
5	常州	18.4	2	1.7	18	1.2	6	5.6	0	0.7	8.4	62
6	徐州	13.8	2	1	18	1.2	2.4	7.2	5.6	0.7	9.8	61.7
7	泰州	9.2	2.4	1.3	18	4.8	2.8	7.2	9	0	7	61.7
8	南通	18.4	3.6	1.5	18	1.2	2.4	0	7.8	0.7	6	59.6
9	淮安	9.2	1	1.7	18	0	4.2	7	9	0.6	8.4	59.1
10	无锡	15.2	2.6	1	18	1.2	4.2	7	0	0.7	8.4	58.3
11	宿迁	9.2	1	1.7	18	0	2.8	7.2	4	0.7	7.8	52.4
12	镇江	13.8	2	1.7	18	1.2	4.2	0	4	0.7	5	50.6
13	扬州	13.8	2	1.3	18	1.2	6.4	0	0	0.7	6	49.4

表 4.1 2016 年度江苏省各城市 PITI 得分排名及其细项得分情况

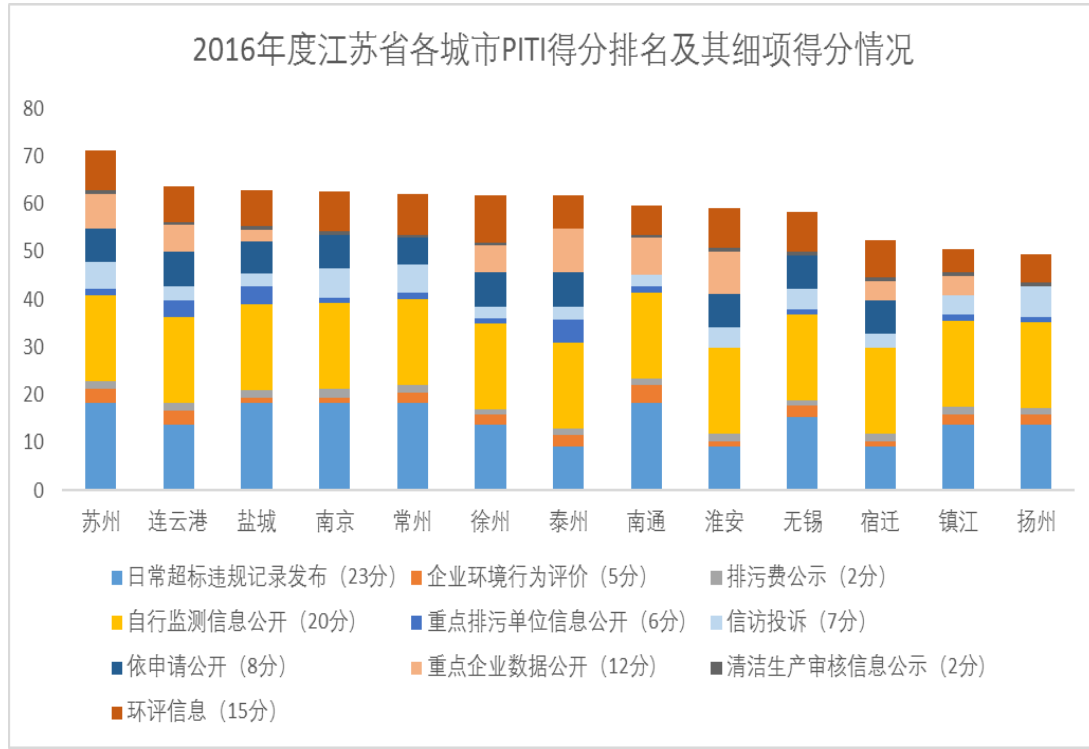


图 4.1 2016 年度江苏省各城市 PITI 得分排名及其细项得分情况

2016-2017 年度评价报告发现的主要问题如下：

### 1. 江苏省总分整体进步，排位变动大

下表为江苏省所有城市的 PITI 评价排名，根据“2016-2017 年度总分”及“2015-2016 年度总分”对比，除了镇江和扬州，其他城市的总分都明显高于去年，显然政府在信息公开上的重视程度以及工作力度都有了显著的提升。

整体来说，在 2016-2017 年度和 2015-2016 年度江苏省的平均分均高于全国平均分，今年增长率甚至高于去年。如下图所示：

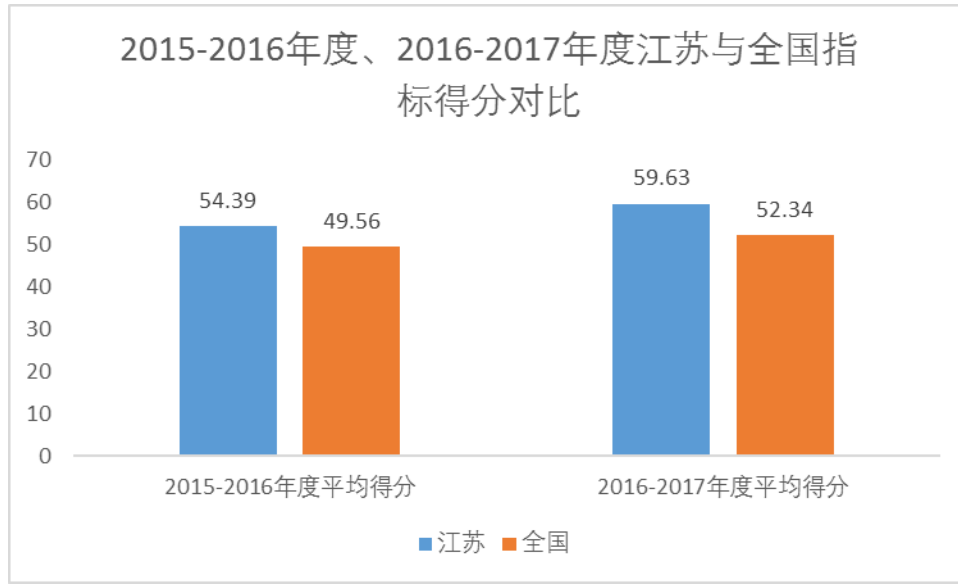


图 4.2 2015-2016 年度、2016-2017 年度江苏与全国指标得分对比

江苏省今年年度的评价结果是令人欣喜的，从全国排名来看江苏省各城市排名占前 60 名。江苏省省内排位略有变动，不难发现，放眼全国个体存在较大差异。例如连云港和盐城涨幅高达 36、38，扬州作为二线城市，竟跌了 33 名。（注：+代表排位上升，-代表排位下降）

序号	城市	2016-2017 年总分	2015-2016 年总分	省内排位变动 (2016-2017 年度与 2015-2016 年度指标对比)	全国排名 (不包括泰州、淮安 和盐城)	国内排位变动(不 包括泰州、淮安 和盐城)
1	苏州	71.2	67.8	0	10	0
2	连云港	63.8	48	+7	26	+36
3	盐城	62.9	47.7	+7	28	+38
4	南京	62.6	55.7	+2	30	+7
5	常州	62	59.8	-2	31	-9
6	徐州	61.7	54.5	+1	32	+9
7	泰州	61.7	64.5	-5	-	-
8	南通	59.6	58.3	-4	34	-9
9	淮安	59.1	48	0	-	-
10	无锡	58.3	54.5	-3	39	+3
11	宿迁	52.4	38.5	0	-	-
12	镇江	50.6	52	-4	57	-6
13	扬州	49.4	57.8	-8	59	-33

表 4.2 江苏省各城市的 PITI 评价排名

是什么造成省内个体间的差异？如果是经济差异导致，却不尽然，淮安经济发展水平明显低于扬州，但事实上扬州得分却低淮安近十分；如果是地域差异，苏锡常统属长三角，苏州得分第一，常州无锡分列第五、第十，这样的差异我们不可忽略不计。

## 2. 江苏省 13 个城市多个单项的评价结果差异大

评价项目	监管信息 (30 分)			自行监测 (26 分)		互动回应 (15 分)		排放数据(14 分)		环评信息 (15 分)
	日常超标违规记录发布 (23 分)	企业环境行为评价 (5 分)	排污费公示 (2 分)	自行监测信息公开 (20 分)	重点排污单位信息公开 (6 分)	信访投诉 (7 分)	依申请公开 (8 分)	重点企业数据公开 (12 分)	清洁生产审核信息公开 (2 分)	环评信息 (15 分)
平均分	14.615	2.015	1.507	18	1.66	4.03	5.34	4.2	0.638	7.6
平均分占总分比例 (%)	64%	40%	75%	90%	28%	58%	67%	35%	32%	51%

表 4.3 单项平均得分表



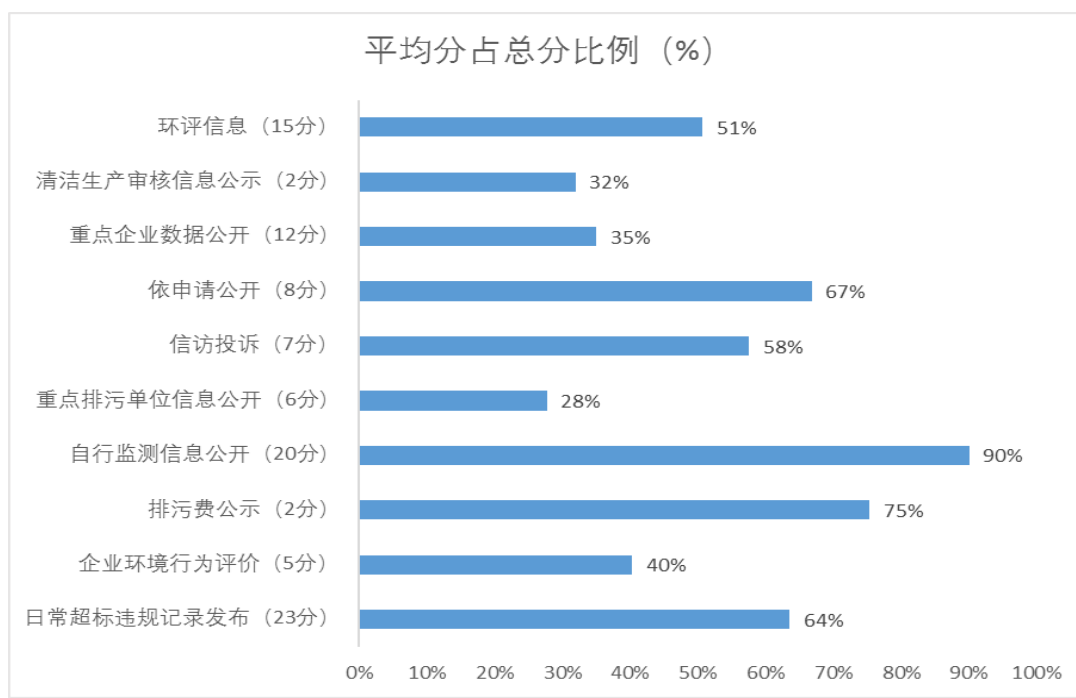


图 4.3 单项平均得分图

从以上的图表可以看出来，得分比排名后三位的是清洁生产审核公示、重点企业数据公开和重点排污单位信息公开，分别是 32%、35%和 28%，这三项各城市分数都偏低，有两项甚至是有零分存在。其中清洁生产审核公示和重点企业数据公开都属于排放数据，因此推断江苏省在这一大项工作执行力较弱，急需重点关注，并保证工作开展。

- 在清洁生产审核公示这一项评价中，12个城市基本都在 0.7 分，每个特性得分偏低，而泰州未对强制清洁生产审核企业名单进行公示，因此不得分。根据《中华人民共和国清洁生产促进法》第二十七条第三点“实施强制性清洁生产审核的企业，应当将审核结果向所在地县级以上地方人民政府负责清洁生产综合协调的部门、环境保护部门报告，并在本地区主要媒体上公布，接受公众监督，但涉及商业秘密的除外。”；
- 在重点企业数据披露这一项评价中，泰州和淮安得分较高，均得分 9 分，但南京、常州、无锡和扬州均未得分，原因皆是平台未公布企业排放数据信息；
- 在重点排污单位信息公开这一项评价中，13个城市分数普遍较低，淮安和宿迁均未得分，未得分的原因为未能通过公开的网络获取到重点排污单位的公开数据。而根据《中华人民共和国大气污染防治法》第二十四条“……重点排污单位应当安装、使用大气污染物排放自动监测设备，与环境保护主管部

门的监控设备联网，保证监测设备正常运行并依法公开排放信息。”那么系统性得分为0的城市，这就存在几点困惑，第一点该类型企业是否安装并使用了大气污染物排放自动监测设备，第二点是是否与环境保护主管部门的监控设备联网，第三点是联网的数据是否公开。

其中，得分比较高的前三位，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，最高分与最低分相差近7分，总分8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；
- 在自行监测信息公开这一评价项中，得分比高达90%，江苏省13个城市这一项得分均是18分。根据城市评价项特性结果，江苏省平台的信息里不包含标准所提到的废水、废气流量，也没用带有时间轴的变化趋势图凸显一年或更长时段的超标违规情况，从而导致整个江苏省这两点都不得分。这充分说明通过规范省份的企业监测平台，规范企业上传数据形式及内容，确保数据真实性和可靠性，可以提高企业环境信息公开化程度。

### 3. 江苏省污染源监管信息公开整体上零散、滞后、不全面

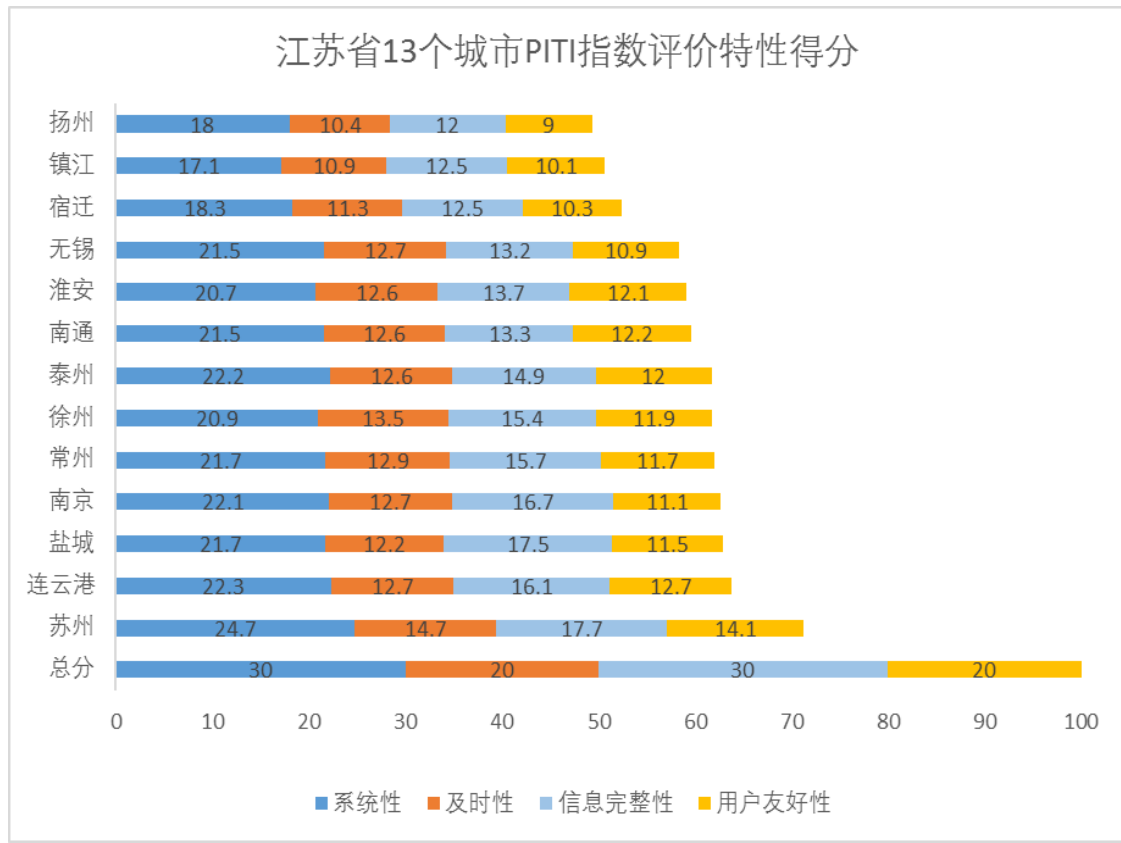


图 4.4 江苏省 13 个城市 PITI 指数评价特性得分比较

由上图可知，江苏省多城市的系统性、及时性、信息完整性和用户友好性中，相对而言，信息的完整性和用户友好性分数较低。信息完整性得分低表明当地公示的污染源信息内容，未完全包含各个基本要素，需要负责录入环境信息的政府部门规范基本要素，更全面，更彻底的反映污染源信息；用户友好性得分低表明虽然政府部门已经在某个公示途径公示了环境信息，但是作为普通公众却不知道获得此信息可以通过该途径，此时公示成了形同虚设，毫无意义可言，建议可以在政府部门网站专门设定一些污染源信息的栏目，让公众一目了然。

## 五、 优秀案例分享

以江苏省排名第一的苏州为例，细说分数较高的几项，给江苏省其他城市参考，以提高江苏整体环境信息公开指数。

在评估项目“日常违规超标记录”这一方面，苏州得分 18.4 分。可直接从苏州市环境保护局主页进入《污染源环境监管信息公开》污染源监测，清楚的看到有好几个公开信息的专栏，如排污费征收和行政处罚等。



图 5.1 日常违规记录项目

不仅可以实时公布超标违规情况，公布信息也比较完整，公布违规时间、地点、企业名称、具体违反条例或法律等信息。

在评估项目“排污费公示”这一方面，苏州得分 1.7 分。排污费征收情况涵盖了 2016 年 12 个月。仅图示 12 月份，并在文件形成后 20 个工作日内公布，环保部门网站有专栏，并且专栏能够提供有效信息，历史数据保存一年；有网站搜索引擎，并且搜索引擎可搜到相关有效信息。



图 5.2 排污收费

在评估项目“依申请公开”这一方面，苏州得分 7.2 分。值得称赞的是它的获取信息渠道非常直观。如下图所示，网站首页进去点击政府信息公开那一栏，详细的罗列了网上申请链接、书面申请流程等信息。



图 5.3 依申请公开

并且可在 15 个工作日内回复，回复内容包括回复 2016 年本市受理的建设项目环境影响评价报告书的数量、2016 年本市举行过的建设项目环境影响评价听证会项目数量、建设项目环境影响所开听证会项目名称、2016 年由市级环保部门发布的环境违法案件的数量以及 2016 年由市级环保部门实施了行政处罚的案件数量。

在评估项目“环评信息”这一方面，苏州得分 8.4 分，系统性得分满分为 5 分。但是同样跟其他城市类似，及时性、信息完整性和用户友好性分数都偏低。



图 5.4

## 六、可能存在的原因分析

结合上述江苏省各城市得分情况，我们得出几个可能存在的原因，并进行分析探讨

### 1. 排放数据信息公开分数普遍低下

其中，清洁生产审核公示这一项，13 个地市里有 12 个地市实际公布的企业数量均占应公布强制清洁生产审核企业数量的 1/2（含）以上。但没有一个企业，强制清洁生产审核名单公布后一个月后，依法公布其主要污染物排放情况，



也没有环保部门依法代为公布。

重点企业数据公开这一项中，13 个地市有 5 个地市的国控企业和非国控企业均未公布年度污染物。在 8 个公布重点企业数据的地市里，有 3 个地市仅公布了 20 家以下的非国控企业。

## 2. 评分指标多个项目“完整性”和“友好性”不是很令人满意

一个信息的完整和易获取是保证公众能够直观参与到环境信息公开的基本要求。排污费公示项目的“完整性”特性总分 0.5 分，13 个地市均得分 0.2 分，因为只是公布了企业名称和排污费用，排污征收因子，各个因子的实际排放量或排放浓度以及明确超标排污费都没有公布。清洁生产审核信息公示的“完整性”特性总分 0.5，13 个地市除泰州因未公示清洁生产审核企业名单不得分外，其余 12 个地市均得分 0.1 分，为该特性的差档分。环评信息项目的“用户友好性”特性中除淮安得分 1.8 外，其余 12 地市得分 1.2，因为只公布了环保局网站建立环评信息公开的专栏和保留了环评全本一年以上的历史记录，对于有重大潜在影响和公众广泛关注的环评报告全本通过网络媒体、大众媒体或社交媒体、社区沟通会议的信息通过多种媒体传播以及听证会通过电视和网络进行现场直播均未公布。

## 七、 对策及建议

针对以上原因，我们给出以下建议

### 1. 做好排放数据公开工作

- (1) 公开企业污染物年度排放量信息（包括国控企业和非国控企业）
- (2) 及时公布年度排放量信息：每年 1 月 31 日以前公布上一年的排放数据
- (3) 公布信息确保完整性和用户友好性

### 2. 确保各评分项目的“完整性”和“用户友好性”

- (1) 在公布的前提下，确保项目具体各要素具备
- (2) 使项目内容更容易、更直观的被公众所获得。例如：在首页开设相关专栏。

苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心

2017 10 25



## 附录

### 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）	

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。

着重注意评价细则变化：

根据“日常超标违规记录”系数计算方法，以及各评价城市公开重点排污单位名录中涉气企业量情况，估算各评价城市应当纳入本地区重点排污单位名录的涉气企业量A。

### 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

系统性控制得分规则操作标准