



# 污染源监管信息公开指数 (PITI)

Pollution Source Regulation Information Disclosure Index(PITI)

## 2018-2019年度江苏省评价结果

苏州工业园区绿色江南公众环境公众中心

2020年1月20日



## 行动改变未来

### 关于苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心（PECC）：

绿色江南公众环境关注中心，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。与环保部门充分合作，推动公众参与监督工业污染排放，实现多元共治，社会共享，人人支持环保，人人参与环保的大格局。

### 编写组成员：

杨文娟 方应君



## 一、摘要

2005年，习近平总书记指出：绿水青山就是金山银山。为了响应这一号召，也为了提高环境保护的公众参与度，2008年，国家环境保护总局制定的《环境信息公开办法（试行）》开始施行，该办法规范了环保部门和企业信息公开的内容及要求。

同年，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），通过污染源的日常监管、自行监测、互动回应、排放数据、环评信息等五大项的量化评价来评估各地污染源监管信息公开的水平。

2016年，苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心（以下简称“绿色江南”）开始参与该指数的评价，今年已是绿色江南参与 PITI 指数评价的第四年。在这四年里，绿色江南通过各类污染源相关信息的收集及数据的分析，见证了江苏省 13 个城市在环境监管和信息公开方面所做的努力。目前，污染源监管信息公开指数的评价范围已覆盖了全国 167 个城市。

## 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、徐州十个城市以及绿色江南评价的泰州、宿迁和淮安三个非环保重点城市。

## 三、评价范围

本期评价范围仍与往期一致，共涉及“日常监管”、“污染源自行公开”、“互动回应”、“企业排放数据”、“环评信息”五个大项，其中“日常监管”、“污染源自行公开”、“互动回应”分别从两个小项来评价，详见下表。

表 3.1 评价项目

评价项目	日常监管		污染源自行公开		互动回应		企业排放数据公开	环评信息
	日常超标违规记录发布	企业环境信用评价	在线监测信息公开	重点排污单位信息公开	环保督察与信访投诉	依申请公开		
权重	25	5	20	6	7	8	14	15



表中涉及的八个小项分别从系统性、及时性、完整性、友好性四个维度进行评估。

#### 四、评价结果

江苏省 13 城市根据各项评分评价指标的评价结果如下表（表 4.1）所示。总体来说，评价结果是稳步上升的，8 城市的评价结果及格（ $\geq 60$  分），较去年多两个城市。而常州市不仅在今年这一评价年度位列江苏 13 城市之首，更是在绿色江南参与评价的四个评价年度里排名第一，在环境监管和信息公开方面发挥了标杆引领作用，值得其他城市借鉴和学习。



表 4.1 2018 年度江苏省各城市 PITI 各评价项得分

排名	城市	日常监管 (30 分)		污染源自行公开 (26 分)		互动回应 (15 分)		企业排放数据公开 (14 分)	环评信息 (15 分)	2018-2019 年总分
		日常超标违规记录发布 (25 分)	企业环境信用评级 (5 分)	在线监测信息公开 (20 分)	重点排污单位信息公开 (6 分)	环保督察与信访投诉 (7 分)	依申请公开 (8 分)	企业排放数据公开 (14 分)	环评信息 (15 分)	
1	常州	24.00	4.80	19.00	3.50	5.60	4.00	2.80	9.00	72.70
2	无锡	17.20	3.80	19.00	2.12	5.50	8.00	4.20	8.20	68.02
3	宿迁	24.20	5.00	16.00	3.56	5.60	4.00	0.00	8.20	66.56
4	苏州	15.00	2.00	19.00	2.14	6.40	7.60	2.80	8.80	63.74
5	连云港	14.20	1.80	19.00	3.60	5.50	8.00	2.80	7.60	62.50
6	盐城	15.00	2.00	19.00	3.36	5.50	6.60	2.40	8.20	62.06
7	徐州	14.20	1.80	19.00	2.20	5.30	4.00	4.20	10.40	61.10
8	南通	15.00	2.00	19.00	3.60	5.50	4.00	2.80	8.20	60.10
9	南京	19.20	2.80	19.00	2.31	3.80	0.80	2.80	8.40	59.11
10	扬州	15.00	2.00	19.00	2.16	5.60	1.00	2.80	9.40	56.96
11	镇江	14.20	1.80	19.00	3.22	5.60	1.00	2.40	8.80	56.02
12	淮安	10.00	2.00	19.00	2.17	6.70	7.60	2.40	5.60	55.47
13	泰州	9.20	2.00	19.00	0.84	5.20	3.80	4.20	8.20	52.44

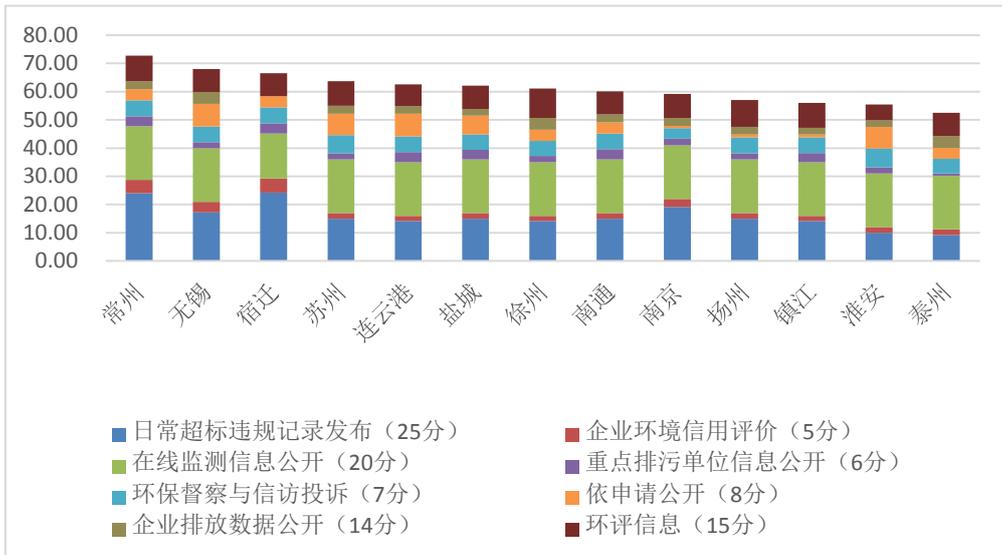


图 4.1 2018 年度江苏省各城市 PITI 各评价项得分汇总表

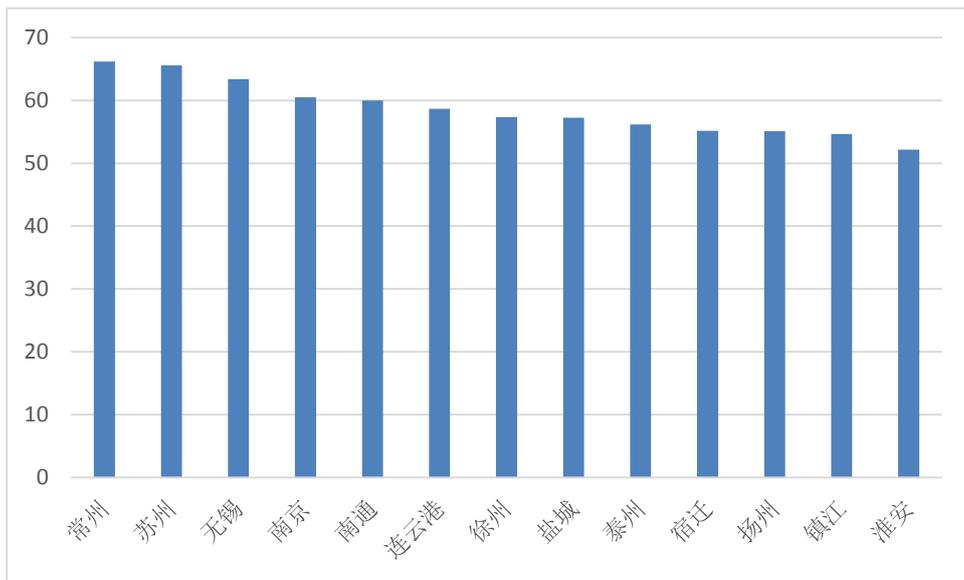


图 4.2 四个评价年度 13 城市的平均分 (按排名先后顺序)

## 五、评价结果分析及案例分享

### (一) 突出进展

#### 1、污染源信息公开程度稳步上升

纵观绿色江南参与评价的四个年度，江苏省 13 城市的平均分一直呈上升趋势，且在 2018-2019 评价年度首次突破及格线，另外，公众通过政府网站获取的企业超标违规记录越来越多，这主要体现在“日常超标违规记录发布”的分数



逐年稳步递增，且江苏省各市的生态环境网站都设置了专门的栏目用来公开企业的超标违规记录。

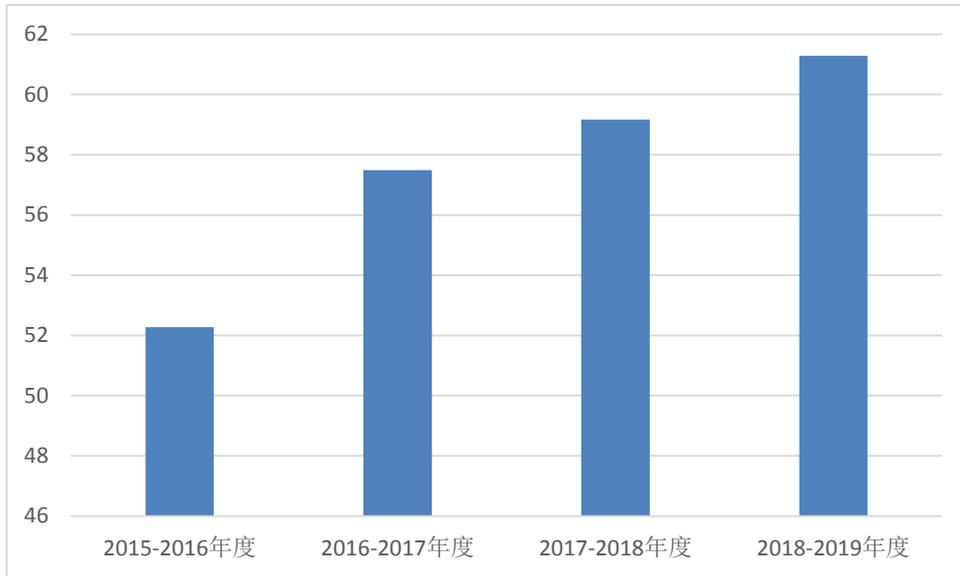


图 5.1 四个评价年度江苏省 13 城市评价结果平均分

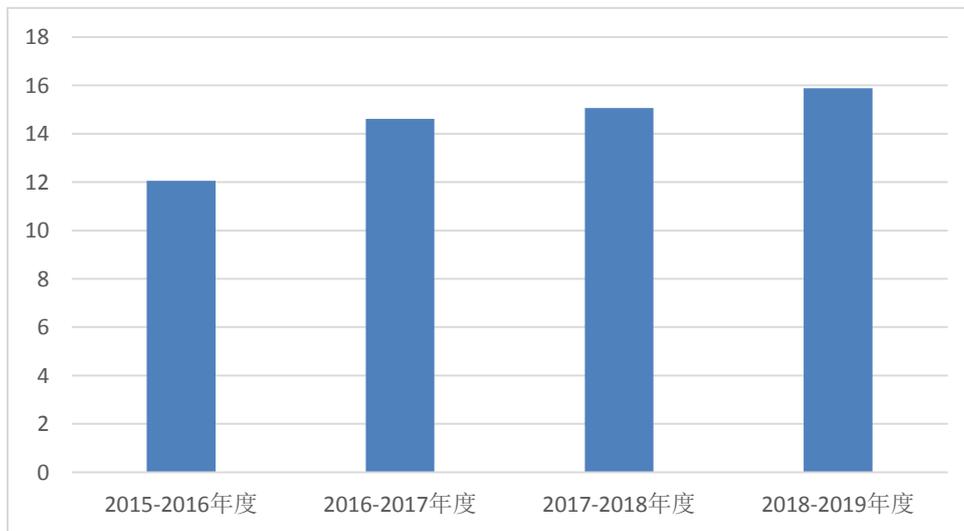


图 5.2 四个评价年度“日常超标违规记录发布”评价项的平均分



图 5.3 企业违规记录公示

## 2、江苏省 13 城市重控污染源自行监测数据能够长期、稳定、有效的发布

江苏省生态环境厅网站“信息公开”栏目下设立了专门的“污染源环境监管”一项，其中不仅有企业在线监测信息公开平台的网址，还有污染源自动监控系统运行情况。





图 5.4 污染源环境监管



图 5.5 污染源环境监管

表 5.1 四个评价年度“在线监测信息公开”的平均分

评价年度	2015-2016 年度	2016-2017 年度	2017-2018 年度	2018-2019 年度
在线监测信息公开	18.00	18.00	18.85	18.77

从 2016 年绿色江南参与 PITI 评价开始，江苏省各城市的在线监测信息公开数据的均分一直占据该项总分（总分 20 分）的 90% 以上，说明该省的重控污染企业能够长期稳定的发布相关在线监测数据，且数据覆盖全面，公开程度较高。

### 3、环保督察与公众投诉举报相辅相成，共同助力环境保护

环境问题的改善需要社会各界的共同参与，需要政府、企业、公众等多方的合作，新《环境保护法》中也强调了公众参与的重要性，而十八大以来，中央部署了多轮自上而下的环保督察。公众投诉举报为环保督察提供线索，而环保督察也解决了一大批群众身边突出的环境问题。因此，自上期 PITI 评价开始，在“信访投诉”这一评价项中增加了“环保督察”。

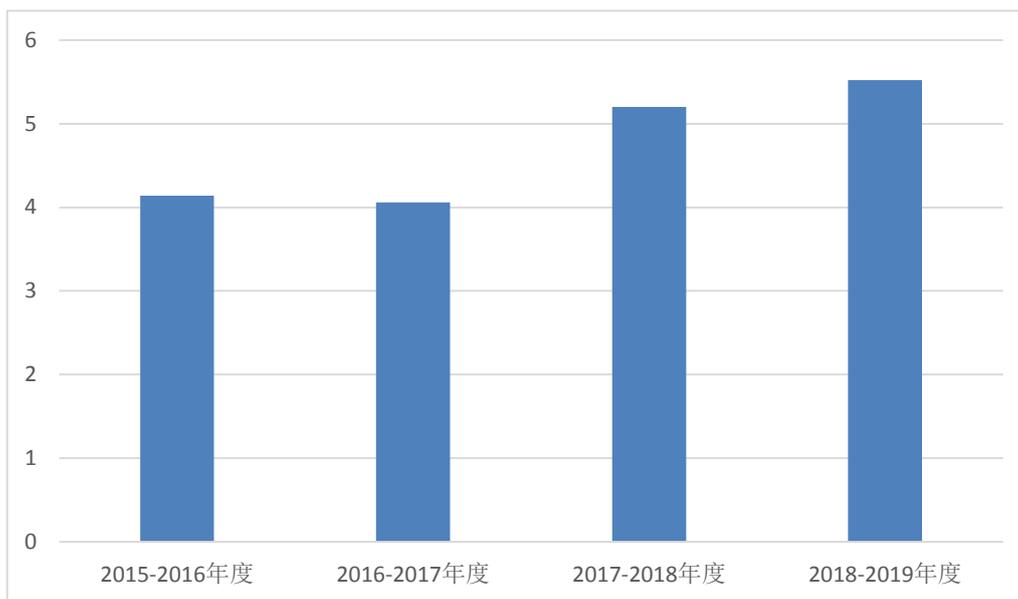


图 5.6 四个评价年度“信访投诉”项的平均分

从图 5.6 可以看出，前两个评价年度，该项的评价结果一直在 4 分左右徘徊，但 2017-2018 及 2018-2019 两个评价年度年度的评价结果较往年有了提升，且最高分与最低分之间的差距明显缩小，这说明“环保督察”与“信访投诉”相辅相成，相互依托，更说明了在国家政策的推动下，公众对环境信息的诉求和公众参与的程度越来越高。目前，不仅是省生态环境厅，各地市生态环境厅网站都专门设立了“互动交流”及“环保督察”专栏。



图 5.7 江苏省生态环境厅网站



行动改变未来



图 5.8 南京市生态环境局

#### 4、越来越多的涉气重点排污企业公开在线监测信息

近年来，全国各地的空气污染越来越重，雾霾天气引起了全社会的广泛关注。为应对这一问题，《中华人民共和国大气污染防治法》中规定“重排单位应当安装、使用大气污染物排放自动监测设备，与环境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”，而在绿色江南参与 PITI 评价的这四个年度，也见证了政府及企业在这方面所做的不懈努力。

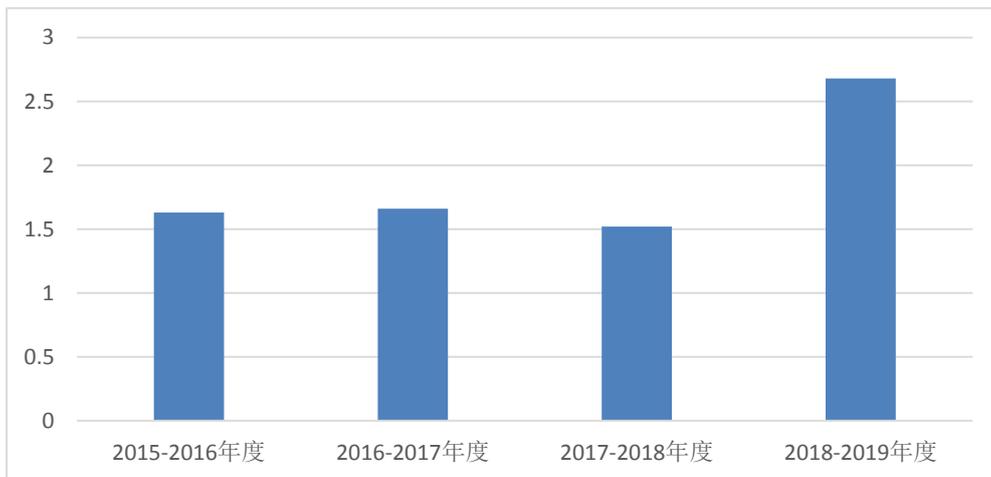


图 5.9 四个评价年度“重点排污单位信息公开”的平均分



由图 5.9 可以看出，在前三个评价年度，该项的分数比较平稳，但在 2018-2019 年度，虽然成绩依旧不太理想，但相比前三个评价年度，该项的分数实现了倍增，说明在政府的督促下，有越来越多的涉气重排单位向公众公开自身的排污信息，便于公众的监督。

## （二）不足之处

### 1、整体而言，江苏省各城市在环境监管及信息公开方面的程度有待提高

虽然相比前三个评价年度，2018-2019 年度江苏省 13 城市的平均分首次达到了及格线，但 10 个环保重点城市的排名从全国整体范围看是下降的。

表 5.2 2017-2018 年度与 2018-2019 年度  
江苏省 10 个环保重点城市全国排名对比

序号	城市	2017-2018 年度	2018-2019 年度	全国排名变化
1	常州	16	14	↑ 2
2	无锡	13	29	↓ 16
3	苏州	41	44	↓ 3
4	连云港	39	48	↓ 9
5	盐城	48	50	↓ 2
6	徐州	55	52	↑ 3
7	南通	36	54	↓ 18
8	南京	28	57	↓ 29
9	扬州	47	66	↓ 19
10	镇江	40	68	↓ 28

从上表可以看出，江苏省 10 个参评的环保重点城市中只有常州市、徐州市的排名略有上升，其余 8 个城市的排名均成下降趋势，说明江苏省 13 城市在 2018-2019 年度虽有进步，但相对全国其他省的城市而言，显得动力不足，进步稍有逊色。

### 2、环保部门对受理及回应公众依申请公开的体系仍需完善

因危废不仅破坏生态环境，而且影响人类身体健康，因此 2018-2019 年度的“依申请公开”项申请的内容调整为“危废”（前三个评价年度申请的内容是关于在线监测企业及建设项目环境影响评价听证会）。江苏省 13 城市均在各自的



政府网站设有“依申请公开”专栏，但 纵观评价的四个年度，江苏省 13 城市该项的得分良莠不齐，因此政府部门对受理及回应公众依申请公开的体系仍需完善。



图 5.10 淮安市生态环境局“依申请公开”专栏

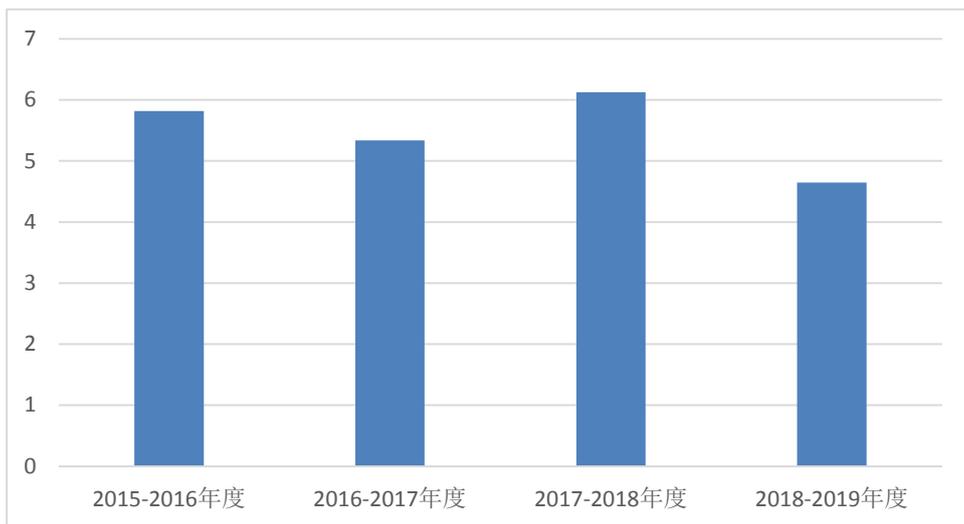


图 5.11 四个年度“依申请公开”项的平均分

### 3、重点排污单位的污染物年度排放信息未及时发布

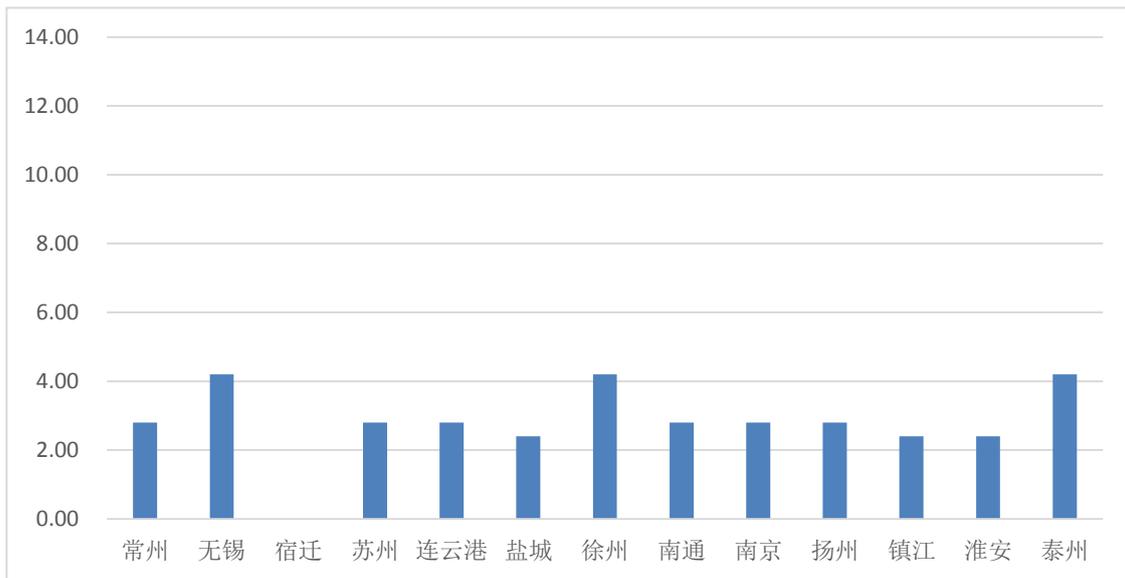


图 5.12 江苏省 13 城市“企业排放数据公开”项的评价结果

从图 5.12 可以看出，江苏省 13 城市该项的得分均在 5 分以下（总分 14 分），根据《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》中的规定，企业应于每年一月底前公布上年度自行监测年度报告，但江苏省 13 城市的重点排污单位只有少数企业能及时发布年度报告，大部分企业的年度排污信息未能通过网络获取。

#### 4、环评信息的公开程度有待提高

虽然江苏省地方生态环境部门网站均设有“环评信息”的专栏，且在绿色江南参与评价的四个年度，“环评信息”项的评价结果基本是逐年提高，但仍有部分项目未能公开环境影响报告书、表的全本，且大部分项目未在环评开始之初通过多种媒体广泛通知。



行动改变未来

The screenshot shows the website interface for the Huai'an Ecological Environment Bureau. The main header features the bureau's logo and name in Chinese and English. Below the header is a navigation bar with links for Home, Environmental Quality, Environmental Management, Environmental Culture, Interactive Exchange, Online Services, and Service. The main content area is titled 'Environmental Evaluation Information' and is divided into two sections: 'Construction Project Environmental Evaluation' and 'Solid Waste Transfer Disclosure'. The 'Construction Project Environmental Evaluation' section lists several projects with their respective dates, such as 'Jiangsu Changqing Leisure Products Co., Ltd. annual production of 450,000 titanium products' and 'Jiangsu Anbang Electric Co., Ltd. annual production of 1000 tons of epoxy resin'. The 'Solid Waste Transfer Disclosure' section lists hazardous waste transfer disclosures. The 'Construction Project Environmental Impact Assessment' section is further divided into 'Project Acceptance Status', 'Proposed Review Project Announcement', and 'Approved Project Announcement', listing specific dates and project names like '2020年1月14日环境影响报告书受理公示(宏邦化工)'.

图 5.13 淮安市生态环境局“环评信息”专栏

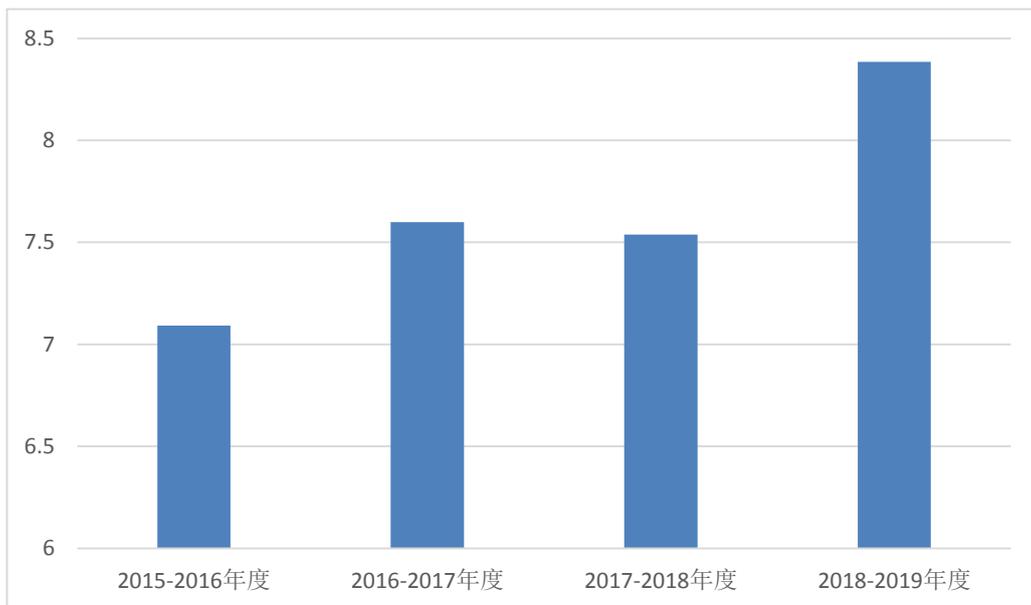


图 5.14 四个年度“环评信息”项的平均分

从图 5.14 可以看出，绿色江南参与评价的前三个评价年度，江苏省 13 城



市该项的评价结果一直在 7.5 分（总分 15 分）左右徘徊，在 2018-2019 年度才有了比较明显的提升，但在公开内容及公开方式等方面仍具备很大的进步和提升空间。

## 六、建议及展望

### （一）政府层面

#### 1、加强危废相关信息的公开力度

危废与人类的生产生活息息相关，若处置不当，会造成很大的环境及健康风险，但从 2018-2019 这一评价年度来看，公众能通过网络获取的关于危废的信息非常有限。因此，政府部门可在部门网站上开辟“危废”专栏，用来及时、有效、全面的公布危废的相关信息，保证公众的知情权、监督权。

#### 2、完善依申请公开的受理及回应体系

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》，政府部门应当自收到申请之日起 20 个工作日内予以答复，需要延期回复的，也应及时告知申请人，同时，对公众的申请内容做到及时完整的回复。另外，政府内部应做好依申请公开的相关对接，避免出现断层。

#### 3、完善建设项目环境影响评价政府信息公开系统

根据《建设项目环境影响评价政府信息公开指南（试行）》中的规定，各级环境保护主管部门在受理建设项目环境影响报告书、表后，应向社会公开环境影响报告书、表的全本，且有条件的部门可采取其他多种公开方式，如电视、广播、报刊等，但检索江苏省 13 城市的环保部门网站仍有部分项目未公开全本，且只有少量的环评项目会通过环保部门网站外的其他方式进行公开。因此，环保部门在公布环评信息时，不仅应公布环境影响报告书、表的全本，还可以通过多种途径进行公开，保障公众的参与权、知情权和监督权，加大环境影响评价公众参与的力度。

### （二）企业层面

#### 1、应充分利用重点排污单位自行监测平台



江苏省已积极搭建重点排污单位自行监测信息发布平台（<http://218.94.78.61:8080/newPub/web/home.htm>），企业可通过该平台向公众发布污染物自行监测各项指标信息，但很多企业公示的要素不全面，比如大部分企业未公示废水、废气流量、未监测原因等。另，根据《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》中的规定，企业应于每年一月底前公布上年度自行监测年度报告，但江苏省 13 城市的重点排污单位只有少数企业能及时发布年度报告，大部分企业的年度排污信息未能通过网络获取。

政府部门既已为企业自行披露搭建平台，企业应利用好这个平台，及时、充分地向公众公示排污信息，接受公众监督。

### 2、从被动说明向主动沟通迈进

目前，绿色江南基于各省重控污染源信息公开平台和“蔚蓝地图 APP”环境大数据的应用，将污染源监督范围扩展到全国 13000 余家。一旦发现企业在线数据超标，即通过微博、12369 等方式向地方环保部门反映企业超标情况。污染源监督项目启动以来收到了很多环保部门的反馈，但极少企业主动做出说明。因此，绿色江南从 2019 年年初提出借助“蔚蓝地图 APP”来构建蔚蓝生态链。

“蔚蓝生态链”链接了品牌客户、金融机构、管理部门、环保组织、媒体和社区等利益相关方。企业在有违规超标记录时，若通过“蔚蓝地图 APP”及时、主动地做出反馈说明，“蔚蓝生态链”上的多个利益方将能准确、全面了解企业的解释说明、应对措施，以及整改进展，有助于企业修复环境信用，增进相关利益方的信任，同时减少因数据超标受到投诉举报及媒体负面报道的风险。

期待下一年度江苏省 13 城市政府及企业在污染源监管信息公开方面积极发挥优势，迈向新的高度。

苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心

2020 年 01 月 20 日

附录



## 评价标准

### 一、评价项目

评价项目		评价对象	评价依据
环境监管信息 (3分)	日常超标违规记录 (25分)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 环保部门发布的企业超标、违规的处罚信息，如行政处罚、挂牌督办等；</li> <li>➢ 环保部门对污染源监督性监测的开展及监测结果的公示，主要评价对超标企业的公示情况。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 《环境信息公开办法（试行）》（2007）；</li> <li>➢ 关于印发《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》和《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》的通知。（环发[2013]81号）；</li> <li>➢ 《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》（环发[2013]74号）。</li> </ul>
	企业环境行为评价 (5分)	环保局公布的企业环境行为评价结果；根据评级为黄色及以下企业的发布情况来评估企业环境行为评价工作的开展与结果的公布情况。	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 《关于加快推进企业环境行为评价工作的意见》（环发[2005]125号）；</li> <li>➢ 关于印发《企业环境信用评价办法（试行）》的通知（环发[2013]150号）；</li> <li>➢ 《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》（环发[2013]74号）；</li> </ul>
污染源自行公开 (2分)	自行监测信息公开 (20分)	评价各地“重点监控企业自行监测信息发布平台”所发布的自动监测信息情况。监测信息内容是否包括：废水、废气的流量、污染物浓度及对应排放限值、达标情况等信息。	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 关于印发《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》和《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》的通知（环发[2013]81号）</li> <li>➢ 《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》（环发[2013]74号）。</li> </ul>
	重点排污单位信息公开 (6分)	各地市重点排污单位名录公开情况；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，以及其他企业是否按照《企事业单位信息公开办法》要求公开环境信息	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 《中华人民共和国大气污染防治法》</li> <li>➢ 《企事业单位环境信息公开办法》（部令第31号）</li> <li>➢ 《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》（环发[2013]81号）</li> <li>➢ 《中华人民共和国环境保护法》</li> </ul>
互动回应 (15分)	环保督察与环境信访投诉 (7分)	环保部门对环境信访、投诉案件及其处理结果的公示情况(包括环保局官方微博投诉信息)，包括对信访投诉事由、被投诉对象（企业）名称、案件受理情况、现场调查核实情况和处理结果等信息的公示。	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 《关于加强污染源环境监管信息公开工作的通知》（环发[2013]74号）。</li> <li>➢ 《环境信息公开办法（试行）》（2007）。</li> </ul>
	依申请公开情况 (8分)	环保部门对受理公众信息公开申请是否配套了规范、完善的回应体系。评估小组根据依申请公开过程及环保部门回复情况得分。	《环境信息公开办法（试行）》（2007）。



# 行动改变未来

<b>企业排放数据 (14分)</b>	<b>重点企业排放数据公开 (14分)</b>	评价企业通过公开渠道向公众公开污染物年度排放信息情况。	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 关于印发《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》和《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》的通知（环发[2013]81号）</li> <li>➤ 《环境信息公开办法（试行）》（2007）</li> </ul>
<b>环境影响评价信息 (15分)</b>		环境影响评价报告书全本的公开情况；各级环保主管部门在对建设项目作出批准或不予批准环境影响评价报告的审批决定前通过媒体、社区沟通会、公开听证会等方式征集公众意见并公布利害关系人行政复议与行政诉讼权利等情况。	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 关于印发《建设项目环境影响评价政府信息公开指南（试行）》的通知（环办[2013]103号）。</li> <li>➤ 《环境信息公开办法（试行）》（2007）。</li> <li>➤ 《建设项目环境影响评价公众参与暂行办法》（环发[2006]28号）。</li> </ul>

对每一个评估项目进行以下四个“评价方面”的评估：

- **系统性：**系统性主要评价两个方面：全面性和连续性（或规律性）。
  - ✓ **全面性：**主要评价当地相关污染源信息的实际公布量占其应公布量的比例；
  - ✓ **连续性（或规律性）：**主要评价污染源信息公布是否持续、有规律。
- **及时性：**及时性主要评价当地污染源信息公示的及时程度。
- **完整性：**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。
- **用户友好性：**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。

信息来源：以网络信息为主，结合依申请公开评价过程中所收集的信息。



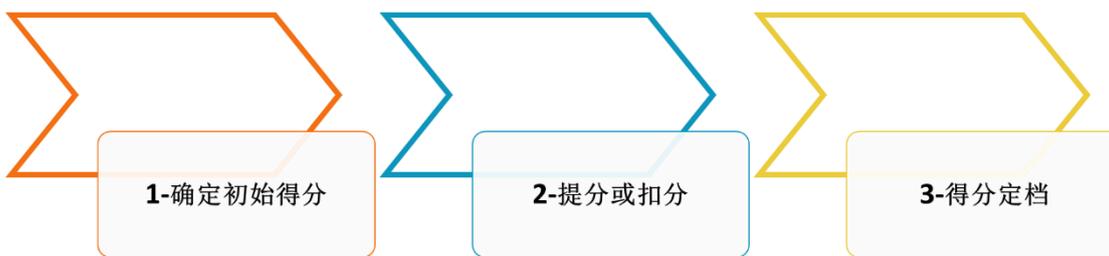
## 二、评分规则

### (一) 百分制与档位制

本次评价采取百分制评分，各城市的最后综合评价得分以百分制表现，各城市的各评估项目单项得分之总和的满分为 100 分。

为了避免评分过程受评估人员的个体主观判断能力差异的影响，本次评分在百分制的基础上采用“档位制”。即将系统性、及时性、完整性和用户友好性四个评价方面分别划分为“优秀、好、中、一般、差、极差”六个档位，八个评估项目的每一评价方面的总分均根据以上六个档位按照等差数列进行分档。

每一评价方面的得分均须先根据评分细则产生“原始得分”；然后根据具体项的“提扣分规则”进行分数调整；用调整后的得分来定档，评定为“优秀、好、中、一般、差、极差”六档中的某一具体档位。流程如下：



### (二) 系统性控制得分规则

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；而“及时性”、“完整性”主要涉及公布信息的质量，“用户友好性”则涉及信息公布的质量。由于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

根据上表所述的系统性控制得分的具体规则，假设某一评估项目的系统性方面被评定为“中”档，假使该项目的及时性方面根据原本《评价标准》的其他评估规则被评定为“优秀”档，但受“系统性控制得分规则”的约束，及时性方面的定档将退至“中”档；若及时性原本被评定为“中”档，则受“系统性控制得分规则”的约束，最终须退至“一般”档；若及时性原本被评定为“一般”档，则最终须退至“差”档。可以参考此例，依理适用。

“系统性控制得分规则”的例外情形：在“依申请公开”项的评价中，用户友好性只对是否公布联系方式进行评价，而不涉及联系方式是否有效，故此项下的及时性、完整性、用户友好性不受“系统性控制得分规则”约束。