深化环境信息依法披露制度改革的重点任务研究

董战峰,冀云卿*,李晓亮

(生态环境部环境规划院企业绿色治理研究中心,北京 100041)

【摘要】环境信息披露制度是生态文明制度体系的基础性制度,深化环境信息依法披露制度改革是生态文明制度体系建设的重要任务。我国基本建立起了环境信息披露制度框架,需要进一步通过深化改革推动环境治理现代化。本文研究提出了深化环境信息披露制度建设的思路与重点任务,建议以拓展披露范围为基础,以细化标准规范为支撑,以健全监管机制为保障,以强化制度联动为关键,持续巩固改革措施成效,构建系统、规范、公正的依法披露与自愿披露相结合的环境信息披露制度体系,实现环境信息在政府决策、市场运作和社会监督中的广泛应用。

【关键词】环境信息披露;深化改革;环境责任;监督管理

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2024)05-0016-06 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202405016

环境信息依法披露是指政府、企业、组织和其他主体根据法律法规的要求,公开其环境相关的信息,以确保公众、监管机构和其他利益相关者能够及时了解其对环境的影响和管理情况。环境信息依法披露制度不仅能够增强企业环境责任意识 and 竞争力^[1],也是推动环境治理现代化的重要举措^[2],有助于促进实现政府、企业与社会共同参与环境保护的良好格局。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“深化环境信息依法披露制度改革”,对继续推进环境信息披露制度建设进一步提出了明确要求^[3],需要进一步完善相关制度,强化监管机制,压实企业环境保护主体责任,提升环境信息依法披露制度效能,充分发挥这一制度在生态文明制度体系建设中的基础性作用。

1 环境信息依法披露制度建设成效显著

一是制度框架逐步形成。2015年9月,中共中央和国务院发布了《生态文明体制改革总体方案》^[4],提出一系列关于生态文明建设的改革措施,明确要求在资本市场建立上市公司强制性环保信息披露制度。之后,我国政府对加强环境信息强制性披露在落实企业环保责任中的作用日益重视,党的十九大报告明确提出要建立环境信息披露制度。2018年6月,《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》^[5]中再次强调了健全信息强制性披露制度的重要性。2020年3月,《关于构建现代环境治理体系的指导意见》^[6]印发,进一步要求建立完善上市公司和发债企业的强制性环境治理信息披露制度。2021年5月,经中央全面深化改革委员会审议通过的《环境信息依

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化研究”(20&ZD092)。

作者简介: 董战峰(1979-)男,博士,研究员,博士生导师,生态环境部环境规划院企业绿色治理研究中心主任,研究方向为资源与环境管理、环境经济与政策等, E-mail: dongzhan@caep.org.cn。

通讯作者: 冀云卿(1988-)男,博士,高级工程师,研究方向为行业环境政策、环境信息披露、公司环境治理等, E-mail: jiyun@caep.org.cn。

法披露制度改革方案》^[7] 印发,对环境信息强制性披露进行了顶层设计,是我国生态文明制度体系建设的重大进展,标志着我国环境信息依法披露制度正式建立。2021年12月,生态环境部印发了《企业环境信息依法披露管理办法》^[8],进一步规范环境信息披露主体、披露内容、披露途径、披露时限等,推动相关主体严格落实法律责任,保障环境信息披露的有效执行。同年,生态环境部还出台了《企业环境信息依法披露格式准则》^[9](以下简称《格式准则》),旨在统一环境信息披露要求,为企业依法披露环境信息提供全面的规范与指导。

二是披露覆盖面不断扩大。从企业数量来看,2022年,8.4万余家企业纳入披露企业名单,基本实现了对环境影响较大企业的全面覆盖,其中8.3万余家企业通过年度报告披露了环境信息,基本上做到了应披尽披。2023年,全国8.8万余家企业纳入企业名单,较2022年增加4.9%。从披露内容来看,企业披露信息的全面性和规范性达到预期水平,基本做到了重要内容不漏项、报告格式与内容统一易读。从影响范围来看,通过企业环境信息依法披露系统对外集中公布所有披露信息,为社会监督与市场关切提供有效载体,激发了市场与公众参与热情,显著强化企业排污者责任及绿色发展内生动力。

三是加强信息披露成果的应用。环境信息披露制度在推动企业绿色转型发展方面发挥了积极作用,支撑服务于绿色金融,绿色供应链,环境、社会和公司治理(ESG)等制度实施^[10-11],社会公众和组织能够较为便利获取企业环境信息,全社会参与生态环境保护程度明显提升。如北京市将环境信息依法披露情况作为评价内容纳入企业融资及项目融资绿色认定;兴业银行开发了可持续发展挂钩贷款,依据企业披露的环境信息确认绩效指标,给予客户差异化贷款定价;中国银行间市场交易商协会开发了碳

中和债、转型债券等创新产品,要求企业披露专项产品所投项目的环境信息。国内多家评级机构表示,在编制ESG信息披露、评级评价技术规范时,参考引用了环境信息依法披露制度改革成果,在开展上市公司ESG评级、识别上市公司ESG风险时使用了企业依法披露的环境信息。

2 环境信息依法披露制度建设面临的关键问题

一是披露标准仍需完善。尽管《格式准则》为环境信息披露提供了较为全面的指导,但是由于不同行业间存在较大差异,部分行业的企业亟需更具针对性的分行业指导。此外,第三方机构参与环境信息依法披露的工作机制需进一步健全,第三方机构参与环境信息披露的工作流程缺乏统一的标准和规范,导致不同机构在信息审查和评估过程中方法不一致,结果的可比性和可接受性受限。

二是披露范围仍需扩展。从披露主体的角度来看,尽管现有制度基本实现了对环境影响较大企业的全面覆盖。然而,随着生态文明建设的不断推进,还需进一步推动中小企业参与信息披露,以实现企业环境信息披露制度的全面覆盖。从披露内容来看,随着近年来“碳达峰、碳中和”“美丽中国”目标的提出,以及国内ESG领域的快速发展,环境信息披露的范围需进一步扩展到更加详细的碳排放数据、自然生态数据和绿色发展信息。绿色金融的快速发展也进一步促进了信息披露的深度,企业不仅需要披露传统的环境数据,还需提供与绿色项目相关的详细信息。

三是披露信息质量有待提高。在对2022年企业环境信息依法披露年度报告质量的评估中发现,很大一部分企业存在填报信息不完整或前后数据不一致的问题,这种低质量的披露表现在信息的漏填、误填、错填等方面,严重影响

了信息的真实性和可靠性。从披露信息准确性来看,部分企业披露的环境信息与其排污许可证或财务报告中所呈现的数据不一致,个别企业甚至存在污染物排放浓度与在线监测数据差异较大的问题,进一步削弱了环境信息披露的可信度。此外,环境信息依法临时披露的规范性亟待提高,按要求临时披露处罚信息的比例较低。

四是监管机制尚需健全。部分地方尚未完成信息披露与执法机制一体化建设,未纳入“双随机、一公开”执法范畴,针对企业环境信息依法披露情况的监督执法的针对性和有效性需提升。检察机关对环境信息依法披露工作的专项监督机制需要进一步细化完善,企业违规披露环境信息致使利益相关者遭受损失,对企业所应承担赔偿责任的范围、认定条件、赔偿标准等需进一步明确。帮扶机制需要加强,企业在披露环境信息时还存在对政策理解不到位、数据校核能力不足等问题,普遍希望有关管理部门继续加强培训和指导。

五是应用场景仍需丰富。尽管环境信息披露制度的改革解决了信息“零散、缺失”的问题,但目前该信息在社会和市场中的应用并不充分,管理部门和市场主体对这些信息的利用效率仍有待提高。例如,当前环境信息披露制度与环保信用评价、绿色金融等相关制度的联动相对较弱,改革的协同效应尚未得到充分发挥,限制了环境信息在相关其他领域中的应用潜力。另外环境信息披露系统与同级信用信息共享平台、金融信用信息基础数据库之间的互通性不足,相关平台之间的数据共享机制亟待健全和完善。

3 深化环境信息披露制度改革思路与重点任务

为落实好深化环境信息披露制度改革的要求,需坚持稳中求进、突出重点、系统集成、协同

高效,坚持有为政府和有效市场相结合,坚持政策激励与监督约束并重,以拓展披露范围为基础,以细化标准规范为支撑,以健全监管机制为保障,以加强制度联动为关键,着力打通改革的难堵点,进一步推动健全企业自律、管理有效、监督严格、支撑有力、应用广泛的环境信息依法披露制度,为绿色低碳高质量发展提供新动力。

3.1 拓展信息披露范围

扩大信息披露范围是深化环境信息披露制度改革中的一项重要任务,可以从披露主体和披露内容两个方面推进。

一是扩大披露主体范围。当前的环境信息披露要求主要集中在高污染、高排放的企业,但单靠这些企业的信息披露已经不能满足社会对环境信息的需求。特别是中小企业,虽然其单体环境影响相对较小,但由于数量众多,整体环境影响不容忽视。因此,未来应逐步扩大环境信息披露的主体范围,将更多行业和企业纳入强制披露的范畴,同时鼓励引导中小企业自愿披露,通过税收激励、金融支持等措施提升其披露意愿和能力,形成企业环境责任共担的良好氛围。

二是丰富披露内容。除了扩大披露主体范围,深化改革还需要细化信息披露的内容,以更好地反映企业在环境保护方面的表现。环境信息披露的内容应与国家“碳达峰碳中和”和“美丽中国”的战略目标相契合,以确保企业的环境信息能够有效服务于国家生态文明建设的大局,因此未来逐步将温室气体、自然生态等相关信息的披露纳入到环境信息依法披露制度,确保信息的披露更加全面和有针对性。同时,披露内容还应与国际上先进的ESG标准和可持续发展披露标准相衔接,提升我国环境信息披露的国际认可度。这有助于企业在国际市场中提高环境透明度,增强其在国际上的竞争力,特别是在参与全球供应链和资本市场竞争时展现出绿色形象。

3.2 完善行业标准规范

完善行业环境信息依法披露的技术规范体系是深化改革的重要环节,针对不同行业的特点,制定更加系统化的技术标准,是提升信息披露质量的关键。

一是制定分行业的披露体系。根据不同行业的环境影响特点,制定重点行业的披露标准,明确每个行业的特定披露内容。这将有助于确保信息披露的要求能够真实反映各行业的环境挑战,从而提升数据的科学性、针对性和实用性。标准应包括详细的披露指标、披露频率和计算方法,确保数据具有可比性和规范性。

二是规范行业披露要求。研究出台重点行业披露技术准则,使得同一行业的企业在披露环境信息时遵循相同的程序和格式标准,统一的格式要求能够促进信息的规范性和可操作性,这有助于对不同企业的环境表现进行横向对比和评价,从而为政府的环境监管、公众的社会监督以及投资者的决策提供更规范的参考信息,为行业环境政策的制定与评估提供坚实的基础。

3.3 加强信息披露监管

加强信息披露监管是确保环境信息依法披露制度有效实施的关键举措,需要通过多层次的监管和约束机制,进一步强化信息披露的质量与公信力。

一是加强执法监督。为解决企业信息披露不完整、不真实、不及时的问题,必须建立健全监督和处罚机制,确保企业依法依规进行环境信息披露。这意味着要强化环境执法部门的监管职责,对企业的披露情况进行定期审查和审计。同时,将环境信息披露纳入“双随机、一公开”监管体系中,通过不定期检查和抽查,提高披露的规范性和及时性。此外,应重点关注企业临时报告披露情况,及时受理社会公众举报,依法处理企业违规违法行为。

二是健全第三方监督评估机制。第三方机

构的独立性和专业性可以有效提高信息披露的质量,降低企业自行披露中的偏差和信息隐瞒问题。因此,建立有效的公众举报机制,鼓励社会公众和非政府组织等第三方参与环境信息的监督,使得企业环境行为接受更为广泛的社会审视和监督。通过鼓励第三方参与,可以增强信息披露的透明度,提升企业环境行为的公信力,形成政府、企业和社会公众多方协同的监督网络。

三是推动披露数据的跨库比对。通过数字化技术手段,加强对披露的数据进行跨库对比和质量审核,及时发现误填、漏填等问题,减少数据不一致的现象,确保披露内容的科学性和精确性。同时,健全企业环境信息依法披露系统与在线监测数据、全国排污许可证管理信息平台、固体废物管理平台等系统数据互联互通,简化企业填报流程,降低企业的披露成本,提高披露的准确性。

3.4 推动改革成果应用

推动改革成果应用是深化环境信息依法披露制度改革的重要目标,通过推动信息披露成果在政府、市场和社会中的广泛应用,最大限度地发挥环境信息披露的作用,推动各方在环保行动中的协同增效。

一是强化数据在环境治理方面的应用效能。环境信息的披露为政府提供了企业排放、资源利用等多维度的数据,有助于政府更好地掌握环境现状,并基于科学依据制定和调整环境政策。因此,应加强数据在制定环保标准、实施环保管控措施以及监督企业环保行为等方面的应用,确保环境治理政策的针对性和有效性。此外,政府也可以通过信息披露数据进行区域和行业环境风险评估、制定污染防治措施等方面的应用,促进环境治理的精细化和高效化。

二是加强与绿色金融、环保信用、绿色供应链等深度融合。通过推动环境信息披露与绿色

金融、环保信用评价、绿色供应链管理等制度的联动,可以扩大信息披露成果在市场中的应用,增强改革的协同效应。金融机构可以利用企业的环境信息进行环保信用评价,将企业的环保表现作为融资、贷款和投资的重要考量依据。对于环保表现优异的企业,可以给予绿色贷款、低息融资等激励,从而引导更多的金融资源流向绿色、低碳企业,助推绿色经济发展。同时,将企业披露信息应用于供应链管理中,能够促使企业选择环保表现良好的供应商,形成绿色供应链管理体系,可以进一步增强行业整体的环保水平,促进整个市场的可持续发展能力。

三是推动国内环境、社会和公司治理(ESG)发展。随着我国对可持续发展的重视程度不断提高,ESG的理念也逐渐成为衡量企业社会责任和可持续发展能力的重要指标。在这个过程中,要强化环境信息依法披露制度的改革成果应用,构建部门间高效通畅的协作机制,健全企业环境信息依法披露系统与金融、社会等信息数据库的数据共享机制,为国内ESG体系建设提供重要支撑,为ESG信息披露、评价等提供科学的数据依据,使ESG体系在环境领域的评价更加全面、规范和权威。此外,还要主动参与国际规则制定,加强与国际可持续准则理事会(International Sustainability Standards Board, ISSB)、国际标准化组织机构治理技术委员会(International Organization for Standardization, ISO/Technical Committee, TC 309)以及相关ESG评级评测等国际机构沟通合作,为环境信息披露相关国际规则制定贡献“中国智慧”“中

国方案”,讲好生态文明建设“中国故事”。

参考文献:

- [1] 王玮,徐睿琳,王幸,等.绿色投资者持股与环境信息披露质量[J].财会月刊,2024,45(15):66-72.
- [2] 黄润秋.深化改革提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平[J].中国环保产业,2024,(08):7-9.
- [3] 孙金龙.深化生态文明体制改革[J].中国环保产业,2024,(08):4-6.
- [4] 中共中央,国务院.生态文明体制改革总体方案[A/OL].中央政府门户网站.2015-09-21.https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm.
- [5] 中共中央,国务院.中共中央,国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见[A/OL].中央政府门户网站.2018-06-16.https://www.gov.cn/zhengce/2018-06/24/content_5300953.htm.
- [6] 中共中央,国务院.关于构建现代环境治理体系的指导意见[A/OL].中央政府门户网站.2020-03-03.https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm.
- [7] 生态环境部.环境信息依法披露制度改革方案[A/OL].环综合(2021)43号.生态环境部门户网站.2021-05-24.https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202105/t20210525_834444.html.
- [8] 生态环境部.企业环境信息依法披露制度管理办法[A/OL].生态环境部令第24号.生态环境部门户网站.2021-12-11.https://www.mee.gov.cn/gzk/gz/202112/t20211210_963770.shtml.
- [9] 生态环境部.企业环境信息依法披露制度格式准则[A/OL].环办综合(2021)32号.生态环境部门户网站.2021-12-31.https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk05/202201/t20220110_966488.html.
- [10] 董战峰,贾真,冀云卿,等.美丽中国战略下本土化ESG体系建设思路与路径研究[J].中国环境管理,2024,16(04):5-12.
- [11] 李翔宇.绿色金融背景下我国环境信息披露的现状检视与规制进路[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2023,(03):130-139.

Research on the key tasks of deepening the reform of the environmental information disclosure system

DONG Zhanfeng ,JI Yunqing* ,LI Xiaoliang

(Enterprise Green Governance Research Center ,Chinese Academy of Environmental Planning ,
Ministry of Ecology and Environment ,Beijing 100041 ,China)

Abstract: The environmental information disclosure system forms the foundation of the ecological civilization framework ,and enhancing this system is crucial for building an ecological civilization. China has largely established the structure for environmental information disclosure ,but further modernization of environmental governance is needed through continued reform. This paper outlines ideas and key tasks for advancing the environmental information disclosure system. It emphasizes consolidating the effectiveness of reform measures while expanding disclosure scope ,supported by detailed standards and guidelines ,a robust regulatory mechanism ,and strong institutional coordination. The goal is to create a systematic ,standardized ,and equitable environmental information disclosure system that integrates mandatory and voluntary disclosures ,thereby promoting the widespread application of environmental information in government decision-making ,market activities ,and social oversight.

Keywords: environmental information disclosure; deepening reform; environmental responsibility; oversight

(责任编辑 安祺)