

# 促进环境信息有效公开 约束遏制企业违法排污

由于相关监管部门制度衔接和交流不充分，制度设计不完善、监管执法不到位，企业公开环境信息的意愿较弱、能力不足，以及公众对企业环境信息公开的需求较低、未对企业形成足够压力等，使得我国企业环境信息公开存在不全面、不真实、不具体、用户不友好等问题。

文 | 郭红燕 刘卓男

企业环境信息公开，是一项综合系统有效的环境管理手段。它能够通过影响政府的环境决策、投资者在资本市场的投资导向、消费者在产品市场的消费导向、其他利益相关方（如债权人、供应商、购货商、员工、厂区附近单位和居民等）的行为，以及推动社会组织更好地参与生态环保工作等，促进社会各界单独或联合推动企业环境改善，形成全社会共同参与的环境治理格局，共同助力污染防治攻坚战。

我国已经实施环境信息公开制度多年，但为何我们仍会频频看到企业环境违法违规的消息？甚至很多还是上市企业或国有企业。归根结底，还是企业环境信息公开不到位。本文在考察全国企业环境信息公开的基础上，重点关注了部分上市公司及全国排污许可证管理信息平台上的部分企业的环境信息公开情况，试图找出企业环境信息公开不到位的原因，并提出具体建议供决策参考。

## 企业环境信息公开总体情况

目前国内主要针对被列入重点排污单位名录的企事业单位，有强制环境信息公开要求，而并非所有的企事业单位。近年来企业环境信息公开取得了

一定进展，但总体情况并不乐观。

## 多数企业公开的环境信息内容不全，社会较为关注的实质性信息公开程度不够

目前，要求企业强制公开的内容主要包括企业基础信息、排污信息和环境管理信息三大类。企业通常第一类信息公开程度较好，但后两类社会更为关注的信息公开程度较差。

具体而言，在企业排污类信息中，主要污染物及排放许可相关信息公开较为完整，但各类污染物的实际排放类信息，如实际排放浓度、实际排放量、达标情况及超标原因说明等，大多公开不完整甚至不公开；在企业环境管理类信息中，个别企业未按照要求制定并公开环境自行监测方案，部分企业未公开建设项目环境影响评价信息，部分企业未完整公开污染防治设施的建设和运行情况，多数企业未公开环境行政处罚信息，绝大多数企业没有完整公开突发环境事件应急预案。

## 部分企业公开的环境信息不真实，多数企业公开环境信息时存在信息表述不具体、笼统含糊等问题

第一，部分企业公开内容不真实。这两年中央环保督察和环保部门发现的多起企业环境监测数据造假事件，从侧面印证了这一点。此外，个别上市

## 制度设计层面存在的问题：一是部分关键信息未列入企业强制公开范围；二是部分规定不明确，影响了公开的可操作性；三是惩罚力度不够，对企业约束力有限。

公司或其子公司已被列入重点排污单位名录，但在公司年度报告中却声称公司及其子公司不属于重点排污单位，故不公开相关信息。

第二，多数企业公开信息存在表述不具体、笼统含糊等问题。比如个别企业在公开污染物实际排放浓度时，仅说明“氨 300mg/Nm<sup>3</sup> 以下，无超标排放情况”，未公开具体的排放浓度值。部分企业在公开排放口位置时，使用“某一河道”或“厂区”等较笼统的范围，或使用“RTO 排口”、“焚烧炉排口”等较专业但指意不明的方式进行说明，导致信息使用者无法准确判断排污口位置。多数企业在公开防治污染设施的建设和运行情况时表述模糊，仅说明“相关设施正常运行”，却未公开设施建设和运行等具体信息。

### 信息公开平台的用户友好程度有待提高，部分企业信息公开不及时

信息公开平台用户友好程度不高，主要体现在：一是部分地方企事业单位环境信息公开平台对外公开的数据非常有限，有的仅最近一年的数据可见，降低了信息的可得性、可比性和利用程度；二是有的平台公开企业环境信息时使用企业曾用名，增加了信息查找和使用的难度；三是大部分平台上的监测数据无法整体下载，不便于公众对数据进行保存、处理和应用。此外，企业环境信息公开也存在不及时的情况。

## 企业信息公开不到位的原因分析

政府管理部门之间企业环境信息公开制度规定不衔接，且缺乏信息交流和协同联动

一是缺乏制度规定层面的衔接。理论上，证监会、国资委所监管的上市公司、国有企业及中央企业，均属较为优质的企业，在环境信息公开方面应有更高要求，但事实并非如此。当前证监会和国资委并没有将生态环境部门有关企业信息公开的制度要求完全纳入本部门，实现最低限度的公开要求。具体来说，生态环境部对重点排污单位和上市公司都有专门的强制公开规定，但证监会只是将有关重点排污单位的相关规定纳入上市公司的管理制度中，没有考虑生态环境部规定的上市公司应发布企业环境报告书的要求，并且缺乏相应的奖惩保障机制。类似地，国资委对国有企业和中央企业，更多是从企业社会责任（含环境责任）做出软约束，也没有将生态环境部门对企业信息公开的要求传导和吸收过去。

二是缺乏信息交流和协同联动。三个部门监管的企业范围有一定交叉，如果能够实现部门间企业相关信息的及时共享交流，就可以带动部门间的协同联动执法和监督。如果一家企业在信息公开方面有违规行为，那其所属的监管部门就可以依据相关规定同时对其进行相应的惩处，这将极大促进企业信息的全面公开，但目前部门的信息交流和联动机制尚未建立。

### 生态环境部门在企业环境信息公开制度设计、监管执法等方面存在不足

制度设计层面存在的问题：一是部分关键信息未列入企业强制公开范围，如固废的产生处理处置信息、企业资源能源消耗信息等。今年4月生态环境部通报的污染案件中山西三维集团股份有限公司和江苏辉丰农化股份有限公司均因违法违规处置工业废物废渣而被查处，可见固废信息强制公开非常有必要。二是部分规定不明确，影响了公开的可操作性。如《企业事业单位环境信息公开办法》对企业排放口分布情况、防治污染设施建设和运行情况等并没有明确规定具体公开哪些信息，导致公开内

## 应建立部门间信息交流和协同联动机制。理想的联动机制是，企业一旦违规，部门可以联动处罚，同时其所属的母公司也应该在制度驱使下加强对其的监督惩处。

容和程度参差不齐。三是惩罚力度不够，对企业约束力有限。现有规定对不按照要求进行信息公开的重点排污单位有惩罚措施，根据《企业事业单位环境信息公开办法》，现有规定对不按照要求进行信息公开的重点排污单位仅处以“三万元以下罚款，并予以公告”，惩罚力度相对较小。但是对于未按规定编制重点排污单位目录的行为未设置相应的约束惩罚机制，很多地方目录编制较随意，导致很多企业都游离于强制公开范围之外。

监管执法层面存在的问题：一是部分应被列入重点排污单位名录的企业未被列入。部分地方环境部门，特别是在中西部地区，在制定名录时仅考虑了国家、省级和市级重点监控企业，并未依照规定将“具有试验、分析、检测等功能的化学、医药、生物类省级重点以上实验室、二级以上医院等污染物排放行为引起社会广泛关注的或者可能对环境敏感区造成较大影响的企业事业单位”等类型的企业列入重点排污单位名录。例如，石家庄市2015年至2017年的重点排污单位名录仅纳入了行政区域内的国家重点监控企业。二是对重点排污单位信息公开监管不够。部分地方并不要求企业完整公开环境信息，而是制定信息公开达标率，如有的地方认为只要公开达到80%就达标，大大削弱了企业环境信息公开制度的实施效果。同时，地方环保部门目前对企业信息公开违法违规行为惩处力度较小，大多以

督促整改为主，并未依据相关规定对企业实施相应的罚款。此外，个别地方环保部门对其建立的企业环境信息公开平台缺乏监管，部分平台无法正常运行，有平台无信息。

### 多数企业主动公开环境信息的意愿低下，部分企业公开能力不足

首先，企业公开总体意识不强。除少数环境表现较好的企业愿意如实公开其环境信息外，绝大部分企业并不愿意开展环境信息公开工作。对大部分污染企业来说，环境信息公开不仅需要增加企业操作成本，而且还会引来社会压力要求其进一步削减污染排放。因此很多企业都是有利就公开，不利就不公开，有的甚至修改数据或隐藏信息。

其次，企业公开能力水平有限。主要表现在：一是监测能力有限，多数地方国控和省控污染源企业有在线监测设备，而其他的企业则缺乏相应的设备，只能聘请第三方监测；二是公开能力不足，很多企业并无专人负责，对信息公开的内容、方式、机制等并不清楚；三是缺乏应对风险的能力，也有企业担心公开环境信息会引发社会风险，无法合理应对。

### 社会公众对企业环境信息及其公开程度的需求不够强烈，未对企业形成足够的压力

一方面，随着近年来环境突发事件的增多，公众对环境信息公开的要求也越来越高，但总的来说，公众关注的更多是与自身利益相关的周边企业的环境信息，且关注程度有限。国内资本市场很多投资者对于企业的环境信息公开和环境风险的关注也非常有限，只要上市公司的生产经营活动不妨碍个人利益，就不会过多关注公司的信息公开状况，因此投资者给上市公司信息公开的压力较小。

另一方面，我国的环保社会组织还不够发达，许多城市没有有效运行的环保社会组织，而关注和推动企业环境信息公开工作的社会组织更少，且现有的环保社会组织大多面临资金少、专业性不强、能力弱等问题，无法对企业的环境信息公开工作进行有效监督并形成强大的压力，不利于我国环境信息公开进程的加快。

## 对策建议

### 加强部门之间的制度衔接和信息交流

第一，应加强部门间信息公开制度的衔接。总的原则是，短期内证监会和国资委应将生态环境部门有关企业信息公开的规定和要求纳入本部门制度，中长期应该制定实施更高更严的要求。具体而言，短期内，证监会应要求上市公司按照生态环境部的要求定期发布环境报告书，并建立相应的奖惩机制，同时要求上市公司加强对子公司信息公开方面的监督管理；国资委应将重点排污单位信息公开规定纳入，并要求国有企业和中央企业加强对其子公司的环境信息公开管理。

第二，应建立部门间信息交流和协同联动机制。发现企业信息公开违规违法行为，要及时进行部门间信息通告，并联动处罚。如生态环境部门发现违规企业是国企或央企，应及时通报国资委，国资委应根据相关规定处罚该公司或者其所属母公司。如违规企业是上市企业，则生态环境部门应该通报证监会，证监会对该公司或者其所属的上市公司（母公司）做出相应处罚。理想的联动机制是，企业一旦违规，部门可以联动处罚，同时其所属的母公司也应该在制度驱使下加强对其的监督惩处。

### 完善企业环境信息公开制度设计

首先，重新梳理企业强制公开的内容，至少应将固废的产生处置信息、资源能源消耗信息纳入强制公开内容。其次，进一步明确细化企业环境信息公开相关规定，或制定相应的实施细则，规范信息公开的内容、形式等，提高信息公开的可操作性。再次，加大信息公开违法违规行为的处罚力度。针对未按规定编制重点排污单位目录的行为增加约束惩罚规定，适当提高企业信息公开违法违规行为的惩罚力度。

### 加强对企业环境信息公开的教育和培训

各监管部门不仅要加强企业环境监管，更要增强对企业的服务意识，尽量做到在企业心服口服的基础上接受监管。生态环境部、证监会、国资委应

定期组织相关的教育和培训活动，加强企业对环境信息公开的必要性、公开什么、如何公开、不公开会承担什么责任等方面的理解，同时通过培养企业的社会互动与应对的能力技巧，减少其对信息公开可能产生负面影响的过多顾虑，促进企业积极公开环境信息。

### 加大企业环境信息公开的监管执法力度

一是加强对地方重点排污单位名录制定的监管。对不依照规定制定重点排污单位名录或有所遗漏等行为设置相应的监督管理办法或处罚措施，从而提高重点排污单位名录编制的合规性和严谨性，以保证企业环境信息公开的“数量”。二是严格按照相关制度对重点排污单位实施监管。严格按照要求对公开环境信息不合规的企业依法采取相应的惩罚措施，同时加大对企业环境信息公开平台的监督管理，保证企业信息公开的“质量”。

### 推动企业环境信息应用的市场化、社会化

生态环境部门应积极为市场第三方机构和社会组织的发展创造条件，增加政策支持，推动企业环境信息应用的市场化、社会化，倒逼企业改善环境行为。一方面要鼓励市场第三方机构或社会组织通过建立企业环境信息共享平台，将收集汇总的原始信息以专题形式向公众有偿或免费公开，加大公众对企业的监督；另一方面，应积极引导第三方机构和社会组织从利益相关方和公众等信息使用者的角度对企业公开的环境信息进行科学有效的加工和整理，然后向公众有偿或免费公开，帮助公众更好地理解和应用企业环境信息，从而更有效地对企业进行监督，或帮助企业进行整改。🔗

【基金项目：生态环境部项目“国家环境社会治理制度建设支持项目”（2110104）；国家社科基金重大项目“基于风险的环境治理多元共治体系研究”（15ZDC031）】

（郭红燕，生态环境部环境与经济政策研究中心高工、博士；刘卓男，生态环境部环境与经济政策研究中心助理研究员，为本文通讯作者）