

企业温室气体排放 信息披露问题研究



作者

田丹宇 国家应对气候变化战略研究和国际合作中心

马莹莹 公众环境研究中心

刘海燕 国家应对气候变化战略研究和国际合作中心

翁瑞雪 中国政法大学

高诗颖 国家应对气候变化战略研究和国际合作中心

致谢

本报告在多方协助下完成，在此感谢所有赋予过时间和知识的人与机构。

感谢欧洲环保协会（英国）北京代表处支持的《应对气候变化信息公开制度》研究作为本报告的研究基础。

感谢北京市企业家环保基金会、阿里巴巴公益基金会、万科公益基金会提供支持。

本文内容及意见仅代表作者的个人观点，与以上基金会和机构的立场或政策无关。

目 录

一、国家温室气体排放信息披露制度	1
二、国外企业信息披露制度发展	7
三、重点领域的企业排放信息披露进展	12
四、地方温室气体排放信息披露实践	15
五、建议	22
附录：政府应对气候变化信息公开问题研究	25

一、国家温室气体排放信息披露制度

（一）企业温室气体排放信息披露制度

2020年6月15日，肖捷秘书长在全国政务公开领导小组会上要求，要着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化，着力抓好信息公开条例贯彻落实和配套制度建设。生态环境部机关官网和全系统事业单位官网第一时间转发宣传了讲话精神，将信息公开作为生态环境各领域制度建设重中之重。根据2008年《环境信息公开办法（试行）》，“环境信息”包括“政府环境信息”和“企业环境信息”。“企业温室气体排放信息披露”与“政府气候变化信息公开”相对应，共同构成应对气候变化信息公开制度体系。实践中，企业环境信息和温室气体排放信息披露程度明显滞后于政府信息公开程度。建立一套责任明确、内容全面、受众广泛的企业温室气体排放信息披露制度，有利于落实企业主体责任，推动企业由“被迫环保”向“主动环保”、由“被迫低碳”向“主动低碳”转变。

在法律层面，关于企业环境信息公开的规定散见于《环境保护法》《清洁生产促进法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等法律。《环境保护法》2014年修订专门增加了“信息公开和公众参与”章节，明确规定了重点排污单位应向社会公开的环境信息内容，以及正在编制环境影响评价报告的建设项目有关信息公开的要求和责任；《大气污染防治法》提出“企业事业单位和其他生产经营者建设对大气环境有影响的项目，应当依法公开环境影响评价文件”、“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”；《水污染防治法》提出“排放前款规定名录中所列有毒有害水污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当对排污口和周边环境进行监测，并公开有毒有害水污染物信息”；2020年4月《能源法（征求意见稿）》专门规定了能源供应企业的信息公开制度，规定了对重点用能企业实施信息强制公开，代表了当前的制度建设方向。

在部门规章层面，主要有《环境信息公开办法（试行）》《环境影响评价公众参与暂行办法》《企业环境信息公开公告》《企业事业单位环境信息公开办法》《排污许可管理办法（试行）》《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》《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）》等。其中，《环境信息公开办法（试行）》是我国第一部专门针对环境信息公开的部门规章，规定了企业环境信息公开的奖惩制度，鼓励企业自愿公开环境信息；《企业事业单位环境信息公开办法》将强制信息公开的主体进一步扩大到了环境保护主管部门确定的“重点排污单位”，要求其选取在其门户网站、企业事业单位环境信息公开平台或者当地报刊3种公众普及率高、获取信息便捷的方式之一进行公开；《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》将信息公开的适用范围扩大到了“国家重点监控企业、以及纳入各地年度减排计划且向水体集中直接排放污水的规模化畜禽养殖场（小区）”，其他企业可参照执行。截至目前，根据《控制污染物排放许可制实施方案》和《排污许可管理办法》，覆盖所有固定污染源的排污许可“一证式管理”制度已基本建立，在一定程度上整合了企业环境信息披露制度，加大了信息公开力度。在全国范围

建立的排污许可证管理信息平台，有助于对固定污染源实施全过程的信息化管理，有效地支撑企业环境信息披露制度落地。

在应对气候变化领域，国务院《“十三五”控制温室气体排放工作方案》（国发〔2016〕61号）要求“建立温室气体排放信息披露制度。定期公布我国低碳发展目标实现及政策行动进展情况，建立温室气体排放数据信息发布平台，研究建立国家应对气候变化公报制度。推动地方温室气体排放数据信息公开。推动建立企业温室气体排放信息披露制度，鼓励企业主动公开温室气体排放信息，国有企业、上市公司、纳入碳排放权交易市场的企业要率先公布温室气体排放信息和控排行动措施”。截至“十三五”收官之年，企业温室气体排放信息披露仍处于初级阶段，从《生态环境部 2019 年度政府信息公开工作报告》¹中可以看出，应对气候变化涉企信息公开不主动不充分，不利于机构改革的工作衔接，无法满足新产生的能力建设需求。

（二）上市公司环境信息披露制度

2018 年《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》指出，要监督上市公司、发债企业等市场主体全面、及时、准确地披露环境信息。相较于普通公司，上市公司通常具有规模大、资产流动性强、融资渠道多、经营风险低、社会知名度高等优势，也意味着必须承担起更大的社会责任，包括环境责任和应对气候变化责任。为维护稳定的市场秩序，建立安全的投资环境，增加大众对企业的信心，上市公司的环境信息透明度显得尤为重要。目前，针对上市公司的环境信息披露制度暂未出台法律法规，但在部

¹参见生态环境部官方网站，报告下载网址：
<https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgknb/202001/P020200122510167780994.pdf>

分部门规章中仍然有所提及。

从生态环境主管部门来看，自 2001 年起，原国家环境保护总局根据证监会关于公司公开发行证券的信息披露要求，对重污染行业上市公司开始了长达十余年的环保核查制度。其于 2003 年发布的《关于对申请上市的企业和申请再融资的上市企业进行环境保护核查的通知》（环发〔2003〕101 号），要求申请上市的冶金、化工、石化、煤炭等 13 个重污染行业企业在达标情况、清洁生产情况和其他环保情况获得核查批复后，才可上市或再融资，2004 年又增加了钢铁、电解铝和水泥 3 个行业。2008 年改组后的环境保护部于 2014 年发布《关于改革调整上市环保核查工作制度的通知》（环发〔2014〕149 号）宣布停止受理及开展上市环保核查，已印发的关于上市环保核查的相关文件予以废止，其他文件中关于上市环保核查的要求不再执行。2016 年《关于废止部分环保部门规章和规范性文件的决定》正式废止了多项上市公司环保监管指导文件，上市公司环保核查制度暂时废止，与之对应的上市公司环境信息披露要求也随之作废。2017 年发布的《排污许可管理办法（试行）》提出了对所有固定污染源企业排污许可自行监测和执行报告的强制信息公开要求，但公开主体仍限于重点排污单位，其他大部分行业企业仍遵循自愿公开原则。

从企业上市主管部门来看，证监会在 2014 年发布的第 107 号令中对上市公司因信息披露文件存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏造成恶劣影响的行为进行了规定。2017 年证监会与原环境保护部签署的《关于共同开展上市公司环境信息披露工作的合作协议》标志着上市公司环境信息披露制度正式启动。根据该协议，证监会对上市

公司年度报告和半年度报告信息披露内容与格式准则进行了统一修订，要求重点排污单位对环境信息进行披露，重点排污单位之外的公司若不披露应充分说明原因。同年，证监会颁布《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 2 号——年度报告的内容与格式（2017 年修订）》和《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 3 号——半年度报告的内容与格式（2017 年修订）》，对年度报告和半年度报告的环境信息披露内容与格式做出了明确规定。要求环境保护部门公布的重点排污单位的公司或其子公司，应当根据法律、法规及部门规章的规定，披露排污信息、防治污染设施的建设和运行情况、建设项目环境影响评价及其他环境保护行政许可情况、突发环境事件应急预案、环境自行监测方案、其他应当公开的环境信息等主要环境信息。

2018 年修订的《上市公司治理准则》（证监会公告〔2018〕29 号）要求上市公司应当依照法律法规和有关部门的要求，披露环境信息以及履行扶贫等社会责任相关情况。2020 年 2 月发布的《深圳证券交易所上市公司规范运作指引（2020 年修订）》规定，上市公司出现重大环境污染问题时，应当及时披露环境污染的产生原因、对公司业绩的影响、环境污染的影响情况、公司拟采取的整改措施等。上市公司可将社会责任报告与年度报告同时对外披露。社会责任报告的内容至少应当包括：关于职工保护、环境污染、商品质量、社区关系等方面的社会责任制度的建设和执行情况；履行社会责任存在的问题和不足、与本指引存在的差距及其原因；改进措施和具体时间安排。

从金融主管部门来看，2016 年 8 月中国人民银行等七部委联合

印发的《关于构建绿色金融体系的指导意见》（银发〔2016〕228号）明确要逐步建立和完善上市公司和发债企业强制性环境信息披露制度。2017年7月中国人民银行牵头印发的《落实〈关于构建绿色金融体系的指导意见〉的分工方案》（银办函〔2017〕294号），明确提出要分步骤建立强制性上市公司环境信息披露制度。方案分为“三步走”：第一步2017年年底修订上市公司定期报告内容和格式准则，要求进行自愿披露；第二步2018年3月强制要求重点排污单位披露环境信息，未披露的需做出解释；第三步为2020年12月前强制要求所有上市公司进行环境信息披露。

（三）碳交易企业的排放信息披露制度

我国已将全国碳市场建设作为国内履约的制度突破口，通过发挥市场手段的作用，为企业提供更低的成本实现减排的途径。2011年起，国家在北京、天津、上海、重庆、湖北、广东、深圳7个省市开展了碳交易试点，各试点地区关于企业温室气体排放信息披露的规定不尽相同（详见表1）。

表1：碳交易试点关于企业排放信息披露的要求

试点	关于企业温室气体排放信息披露的要求
北京	重点排放单位和报告单位名单
天津	企业名单；企业、核查机构信用评级情况，设立举报电话和电子邮箱
上海	企业、核查机构名单；违法相关信息
重庆	核查机构名录；违规行为
湖北	注册登记系统信息；黑名单；未履约企业信用记录
广东	需公布配额总量；控排企业和单位；报告企业履约情况
深圳	管控单位名单；配额预分配规则；管控单位履约状态；核查机构信用信息；违约管控单位的信用信息

在推进全国碳排放权交易市场建设过程中，重点是构建三类交易

制度：一是重点排放单位温室气体排放报告制度。研究论证《碳排放权交易市场重点排放单位温室气体排放报告管理暂行办法》，探索全国排污许可证信息管理平台、环境监测、环境执法在碳市场中的角色作用。二是碳市场核查管理制度。推进起草《碳排放权交易市场核查管理暂行办法》，围绕监测计划、碳排放数据核查、核查机构监督管理等问题，提高碳市场配额分配和交易的数据质量。三是碳市场监督管理制度。尽快出台《碳排放权交易市场监督管理办法》，系统总结碳交易试点的相关经验，聚焦碳市场的监督原则、市场要素、监管要求、责任追究等问题，妥善防控交易、结算、登记等环节的风险，保障碳市场安全运行。

基于制度构建规律和逻辑，以上三类交易制度中，应首先建立起碳排放报告制度。已有全国人大代表和政协委员建议要加快建立碳交易企业排放信息披露制度，应对气候变化主管部门在建议提案回复中明确，将推动全国碳市场信息公开，进一步明确参与全国碳排放权交易市场企业碳排放信息的公开范围和公开程序。

下一步，应结合机构改革后的新形势，探索全国排污许可证信息管理平台在碳市场中的作用，建立包括数据监测、报告与核查在内的企业级碳排放数据披露制度，加快制定交易企业报告碳排放数据、配额分配、监测、报告和核查信息的相关规则。

二、国外企业信息披露制度发展

（一）欧洲

1. 法国

法国属于大陆法系国家，有法可依的信息披露制度规则比较规范，除强制的信息披露要求之外，自愿开展的信息披露形式多种多样。法国政府自 2003 年起要求企业强制披露碳排放信息，规定超过 500 个雇员的公司、人口超过 5 万的地方政府、超过 250 个雇员的公共机构是信息披露主体，信息披露范围是京都议定书的六种温室气体。

2015 年《法国绿色增长能源转型法》要求投资者（包括保险公司）披露气候变化风险信息，说明如何实现环境、社会、治理目标。2019 年《法国保险公司面临的气候变化风险》专题报告指出，一是绝大多数法国保险公司已根据《能源转型法》发布了气候变化风险管理信息披露报告，占保险市场总资产 94%；二是保险公司主要从自然灾害的视角对气候变化风险进行考虑；三是不同领域对气候风险的敏感度不同，最敏感的三个领域为承保业务、股票及公司债券、不动产；四是保险公司制定了评估指标，识别气候风险，引导绿色投资。法国保险公司在评估气候变化风险时普遍使用 ESG 指标评级，对最易受气候风险影响的行业或地区的投资进行识别。已有 17 家保险公司对不符合 ESG 标准的公司实行了不投资或撤资的行动，出现了两起气候变化信息披露引发的诉讼。

2. 英国

英国的碳披露制度包括四个方面：一是欧盟排放交易制度（EU-ETS）做出了企业碳排放信息审核的技术规定，包括了普遍适用的原则、审核方法、报告格式等内容；二是碳减排承诺，针对 2800 家非能源密集型企业 and 没有纳入 EU-ETS 的公共部门，英国环境部将按照 20%的比例进行独立第三方审计，如在抽检中发现违规将受到处

罚；三是气候变化税，纳税范围内的企业需要报告其能源使用产生的二氧化碳排放情况；四是发布企业计量与报告温室气体指南，政府指导和鼓励企业本着自愿原则进行温室气体排放信息披露。

（二）亚太

1. 澳大利亚

2008 年澳大利亚政府颁布了《国家温室气体和能源报告法案 2007》，并据此制定了《国家温室气体和能源报告 2009》，后者规定，披露主体是达到 5 万吨碳排放当量的企业，披露对象是《京都议定书》的六种温室气体。澳大利亚会计准则（AASB120）要求企业披露政府免费发放的碳排放配额。该规定使得澳大利亚企业有了披露碳排放定量信息的会计处理依据。2003 年 12 月 1 日，政府开始使用国际审计准则 ISAE3000 用于对企业的可持续发展报告进行审计，对温室气体排放的审计使得披露制度更加规范。

2017 年，澳大利亚联邦银行股东起诉该银行没有在 2016 年年度报告中披露气候风险，银行同意对后续报告进行改善。2020 年，墨尔本 23 岁法律学生卡塔·奥唐奈（Katta O’Donnell）起诉澳大利亚政府，控告其未能向澳大利亚主权债券的投资者披露气候风险，已成功立案。如原告胜诉，一系列投资中与气候相关的金融风险就必须公布于众，澳政府将被要求在给投资者的信息文件中披露气候风险。

2. 日本

基于营建低碳社会的目标，日本政府高度重视发展企业和社会主体的碳排放信息披露制度。日本政府 2004 年颁布的《自愿减排交易规则》要求披露《京都议定书》中的六种温室气体；在 2005 年发布

了《强制性的温室气体会计和报告制度》要求，披露主体是年度能源消耗量达到 1500 万升、超过 21 个雇员并且碳排放量达到 3000 吨的企业，披露对象是达到排放量要求的六种温室气体。

日本 2008 年颁布了《碳交易试点规则》，根据规定参与碳交易的企业应按照自愿行动计划或者行业排放标准来记录碳减排情况。信息披露的主体包括企业、私人公司、集团公司，披露对象是能源使用产生的二氧化碳；在 2009 年颁布了《碳交易规则》，披露主体是年度能源消耗量达到 150 万升的实体，披露对象是《京都议定书》中的六种温室气体。日本的碳排放信息披露规则并非仅仅针对上市公司或者纳入碳交易的企业，将逐步扩大至覆盖所有达到排放门槛要求的排放主体。

（三）北美

1. 美国

2009 年底美国环境保护部制定了《温室气体强制报告规则》提出了强制性的温室气体报告要求，适用于化石燃料供应商、每年碳排放在 2.5 万吨及以上的汽车、发动机、设备生产商；涉及 1 万家左右的企业，这一强制报告要求涵盖了美国 85%左右的碳排放量的企业。这些企业应当从 2011 年开始，向 EPA 报告从 2010 年开始的碳排放数据。企业提供的数据将被 EPA 至少保存 3 年；如果企业违反了披露规则，EPA 可以复核企业提供的碳排放信息的完整性和准确性；那些排放量低的小公司则不需要向 EPA 披露碳排放信息。

美国证券交易委员会（SEC）也于 2010 年发布了用于气候变化报告的指南，要求企业全面披露公司运营所面临的现有的和将要出台的

气候变化方面的法规、国际气候变化协议、气候变化对企业运营带来的间接影响、气候变化的物理后果等事项。

此外，美国部分州也有强制披露排放信息的规定。加利福尼亚州颁布了《加利福尼亚全球变暖解决法案 2006》，要求本州的大企业在 2020 年达到 1990 年的温室气体排放水平，该法案强制要求每年碳排放量大于 2.5 万吨的企业披露碳排放信息。华盛顿州强制要求每年碳排放量大于 1 万吨的企业披露碳排放信息。

2. 加拿大

加拿大于 1999 年出台了《环境保护法》，其中第 46 条“要求提供信息的通知”的第一款规定，为从事研究，编制数据清单，实现监管目的，发布指南、评估或者报告环境状况的，环境部长可以在加拿大政府公报或者以其他适当方式发布通知，要求通知规定的个人提供其所拥有的或者能以合理方式获取的任何信息。2018 年的《温室气体污染定价法》，在第二篇也对温室排放信息的披露进行了强制规定，对被监管排放设施计算、报告和核查都做了要求，是对《环境保护法》第 46 条更为详细的规定。

根据《环境保护法》第 46 条的授权，加拿大政府于 2004 年 3 月成立了环境与气候变化部温室气体报告项目 (GHGRP)，每年从加拿大各地的排放实体收集温室气体排放信息，需要报告的温室气体包括 CO₂、CH₄、SF₆、HFCs 和 CF₄，所有排放 1 万吨或以上二氧化碳当量的排放主体必须每年提交报告。从事铝生产、氨生产、贱金属生产、水泥生产、乙醇生产、制氢、钢铁生产等行业的排放主体必须采用规定的方法学确定温室气体排放量。GHGRP 项目是加拿大中央政府与各省

和地区合作开发的一个统一高效的强制性温室气体报告体系，旨在统一收集温室气体排放信息并将这些数据对加拿大各地区开放共享，为国家编制温室气体清单和监管各地区的温室气体排放提供支撑。迄今为止，GHGRP 项目已收集并发布了 2004 年至 2018 年期间的加拿大温室气体排放信息报告。

三、重点领域的企业排放信息披露进展

（一）工业领域的企业排放信息披露

2015 年 5 月国务院正式印发了《中国制造 2025》（国发〔2015〕28 号）首次提出“全面推行绿色制造”的战略任务和重点“构建绿色制造体系”，并要求开发绿色产品、建设绿色工厂、发展绿色园区、打造绿色供应链、壮大绿色企业、强化绿色监管、开展绿色评价。2016 年 9 月工业和信息化部《关于开展绿色制造体系建设的通知》（工信厅节函〔2016〕586 号）公布了开展绿色工厂、绿色产品、绿色园区和绿色供应链的评价要求，在评价体系中设置了“环境排放”一级指标，“工业三废排放、噪声排放、温室气体排放”等二级指标。其中关于温室气体排放的基本要求是“工厂应采用公众可获取的标准或规范对其厂界范围内的温室气体排放进行盘查，并利用盘查结果对其温室气体的排放进行改善”。具体要求为：工厂应获得温室气体排放量的第三方核查声明；利用核查结果对其温室气体的排放进行改善；核查结果对外公布等。在《绿色供应链管理评价要求》中，明确提出企业绿色供应链管理的关键环节包括：企业要建立能源消耗在线监测体系和减排监测数据库、定期发布企业社会责任报告、披露企业节能减

排目标完成情况、污染物排放、违规情况等信息。据蔚蓝地图显示，在绿色工厂认证等机制推动下，山西、甘肃、广东、浙江、河南、河北、山东、江苏、福建、安徽和湖北多地企业自愿披露了温室气体排放数据。

（二）金融领域的企业排放信息披露

在研究层面，世界银行研究显示，未来 15 年全世界尤其是发展中国家和中等收入国家将需要约 90 万亿美元，用于提升基础设施的气候韧性并锁定低碳发展路径，行动越晚则资金需求越大。另据国际能源署评估，要实现本世纪末全球温升不超过 2 摄氏度目标，2050 年前能源领域的投资需求为年均 3.5 万亿美元。世界银行、亚洲开发银行、国际金融公司、中国国家开发银行等金融组织均已将“绿色、低碳和可持续发展”视为应承担的环境责任和资金使用的战略导向。世界银行每年提供将近 110 亿美元用于帮助世界各国减缓和适应气候变化。中国国家开发银行确立了“服务国家战略、履行全球责任、关注气候变化”等六大责任领域，至 2016 年末实现绿色信贷贷款余额 15716 亿元。

在宏观政策层面，十九届四中全会提出“发展绿色金融，推进市场导向的绿色技术创新，更加自觉地推动绿色循环低碳发展”，要求做稳做大碳市场和碳金融。李克强总理在国家应对气候变化及节能减排工作领导小组会议上要求，要更加注重运用经济政策、法规标准等手段，调动各方面节能减排的内在积极性；要加大绿色金融支持，落实好促进节能减排相关税收优惠政策。

在气候政策层面，我国在碳金融和气候投融资方面也有了一定的

研究积累，2020年10月出台了《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》（环气候〔2020〕57号），提出要完善气候信息披露标准，加快制定气候投融资项目、主体和资金的信息披露标准，推动建立企业公开承诺、信息依法公示、社会广泛监督的气候信息披露制度。明确气候投融资相关政策边界，推动气候投融资统计指标研究，鼓励建立气候投融资统计监测平台，集中管理和使用相关信息。2016年8月中国人民银行等七部委联合印发的《关于构建绿色金融体系的指导意见》（银发〔2016〕228号）指出要通过绿色信贷、绿色债券、绿色股票指数等金融工具有效地激励绿色投资、抑制污染性投资，解决绿色投融资所面临信息不对称等问题。2019年应对气候变化司司长李高在中国气候投融资国际研讨会上提出，将推动气候变化信息披露作为近期重点，建立市场主体公开承诺、信息依法公示、社会广泛监督的气候信息披露制度，引导金融机构、大型企业和上市公司积极主动向公众披露气候和减排的相关信息。

在实务层面，港交所在即将实施的第三版《ESG报告指引》中新增了有关气候变化层面的绩效指标，修订了环境领域的关键绩效指标，要求发行人应披露识别及应对已经及可能会对发行人产生影响的重大气候相关事宜的相关减缓措施²，说明已经及可能会对其产生影响的重大气候相关事宜，以及其应对的行动。发行人还应披露自有设施产生的，以及因消耗电力产生的温室气体排放量。

²郭沛源. 港交所明年7月实施第三版《ESG报告指引》

四、地方温室气体排放信息披露实践

（一）五省发布企业排放信息披露管理文件

为落实国务院《“十三五”控制温室气体排放工作方案》，国家应对气候变化主管部门将“温室气体排放信息披露制度”纳入了国家对各省开展的“2018年度控制温室气体排放目标责任考核”，在总分为100的分值中占1分。虽然国家层面未能在“十三五”期间真正建立起温室气体排放信息披露制度，但省市层面在政策制定和实践操作上均进行了积极探索。目前，全国共有陕西、四川、江西、吉林和浙江五省正式印发了关于企业温室气体排放信息披露的管理文件（详见表2），为省内企业披露温室气体排放信息提供了政策依据。

1. 陕西省

陕西省2018年1月印发了《关于开展重点企业温室气体排放信息披露工作的通知》³，规定自2020年以后，凡温室气体排放量达到2.6万吨二氧化碳当量以上（年能耗1万吨标准煤以上）的企业，均应公布企业年度温室气体排放情况、控排措施及减排绩效情况。2018年全省已有14家重点企业向社会披露了碳排放信息报告。2019年陕西省将建立重点排放企业温室气体排放信息披露制度纳入了省《2020年应对气候变化工作要点》⁴。

2. 四川省

四川省建立了省碳披露平台⁵，按照钢铁、航空、电力、建材、石化、有色、造纸、化工、公共机构分类，集中公开温室气体排放信

³<http://sndrc.shaanxi.gov.cn/html/100345/1027911.html>

⁴<http://sthjt.shaanxi.gov.cn/newstypc/open/xxgkml/jgfl/wrwpf/20200508/53824.html>

⁵四川省碳披露平台网址：<https://www.sccdp.cn/index.html>

息披露报告（或披露书），有序开展企事业单位温室气体排放信息披露，引导国有企业、上市公司、纳入碳排放权交易市场的企业率先公布温室气体排放信息和控排行动措施。2018年，国网四川电力、四川石化、成都拉法基水泥、四川亚东水泥、四川兰丰水泥、四川利森建材等企业公布温室气体排放信息和控排行动措施。

2019年，四川省印发了《关于开展2019年度企事业单位温室气体排放信息披露工作的通知》，将信息披露主体的范围扩至2.6万吨以上的火电企业，公布了应披露企业名单及披露完成情况⁶。该通知规定，自2020年以后，年温室气体排放量达到2.6万吨二氧化碳当量以上（年能耗1万吨标准煤以上）的重点排放行业企（事）业均应披露温室气体排放信息。除重点排放企业外，还要逐步探索建立公共机构的温室气体排放信息披露制度。该通知要求，温室气体排放信息披露的主体应以法人为单位，披露内容包括年度温室气体排放数据、采取的减排增汇行动措施、取得的减排成效，以及低碳技术运用、碳资产开发、参与碳排放权交易等信息。企（事）业单位可编制单独的年度应对气候变化报告或温室气体排放信息披露报告，也可在企业年度环境报告或社会责任报告中披露减排数据和减排措施。企业温室气体排放信息披露报告可在企（事）业单位网站或当地市（州）发展改革委网站公布，也可通过报纸等便于公众知悉的途径发布。

2020年9月四川省生态环境厅和省机关事务管理局联合印发了《关于开展公共机构碳排放核算报告和信息披露试点工作的通知》，首次开展四川公共机构碳排放核算报告和信息披露试点，选取四川师

⁶<http://sthjt.sc.gov.cn/sthit/c104127/2019/6/21/6d2e69c2eebf4527b3e21761534e5aa5.shtml>

范大学、四川省绵阳中学、四川省人民医院、四川科技馆、四川省图书馆、成都博物馆 6 家公共机构作为首批试点，承担编制碳排放报告和披露碳排放信息两项试点任务，以披露书形式在网站等便于公众获知的渠道披露温室气体排放信息，披露信息应包括 2019 年度温室气体排放情况、采取的减碳增汇措施、节能低碳技术和产品推广应用、能源管理体系认证和相关宣传培训等情况，发挥公共机构率先垂范作用，提升气候变化和节能低碳意识，引导公众践行绿色低碳生活方式。

3. 江西省

江西省生态环境厅 2019 年 4 月印发了《江西省生态环境厅关于有序开展重点企业温室气体排放信息披露工作的通知》，分两个阶段有序推进重点企业温室气体排放披露。第一阶段（2019 年-2021 年），要求年温室气体排放量达到 260 万吨二氧化碳当量及以上（年综合能耗 100 万吨标准煤及以上）的企业（二个指标达到任意一个指标即列为纳入的企业）先行披露温室气体排放信息和减排行动措施，其他企业可自愿披露温室气体排放信息和减排行动措施相关信息；第二阶段（2021 年以后），要求年温室气体排放量达到 2.6 万吨二氧化碳当量及以上（年综合能耗 1 万吨标准煤及以上）的企业（二个指标达到任意一个指标即列为纳入企业）披露温室气体排放信息和减排行动措施。其他企业可自愿披露温室气体排放信息和减排行动措施相关信息。

根据该通知，温室气体排放信息披露报告可自行选择在江西省生态环境厅网站或江西省碳排放权交易中心网站进行公布。同时鼓励重点企业在年度环境报告、社会责任报告中增加有关温室气体减排的内容。2018 年度江西省新增 3 家企业进行温室气体排放信息披露。

4. 吉林省

吉林省 2018 年印发了《关于开展重点企业温室气体排放信息披露工作的通知》（吉环办字〔2018〕89 号），将信息披露的主体范围划定在石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力和航空 8 大重点行业的 2013-2019 年度任意一年温室气体排放量达到 2.6 万吨二氧化碳当量（综合能源消费量约 1 万吨标准煤）及以上的企业⁷。该通知要求，重点排放企业应结合实际运行管理情况，对年度温室气体排放、控排措施及减排绩效进行总结并披露。2018 年，吉林大唐长春第二热电有限责任公司、大唐长春第三热电厂、大唐珥春发电厂、大唐辽源发电厂以及华能吉林发电有限公司九台电厂、华能吉林发电有限公司长春电厂、华能白山煤矸石发电有限公司等企业已由集团每年统一发布温室气体排放信息及控排行动措施。

5. 浙江省

浙江省 2018 年印发了《关于开展浙江省企（事）业单位温室气体排放信息披露工作的通知》，要求纳入全国碳排放权交易体系的上市企业和发电企业先行披露温室气体排放信息，向社会公开，接受社会监督。符合条件的排放企业应在 2020 年 6 月底前，对 2019 年度温室气体排放信息予以公布披露，并向辖区生态环境部门报备。2018 年浙江富春江环保热电股份有限公司、浙江金洲管道科技股份有限公司、永兴特种不锈钢股份有限公司等企业均披露了 2017 年度温室气体排放信息。

表 2：五省关于企业温室气体排放信息披露的管理文件情况

⁷http://sthjt.jl.gov.cn/zwxz/zwxz/202004/t20200422_7137495.html

	陕西省	四川省	江西省	吉林省	浙江省
依据	《关于开展重点企业温室气体排放信息披露工作的通知》（陕发改气候〔2018〕132号）	《关于开展2019年度企事业单位温室气体排放信息披露工作的通知》（川环办函〔2019〕298号）； 《关于开展公共机构碳排放核算报告和信息披露试点工作的通知》	《关于有序开展重点企业温室气体排放信息披露工作的通知》	《关于开展重点企业温室气体排放信息披露工作的通知》（吉环办字〔2018〕89号）	《关于开展浙江省企（事）业单位温室气体排放信息披露工作的通知》（浙发改资环〔2018〕90号）
披露企业范围	第一阶段（2017年-2019年）：年排放20万吨当量以上（年能耗7.7万吨标准煤以上）企业；第二阶段（2020年及以后）：年排放2.6万吨当量以上（年能耗1万吨标准煤以上）企业	第一阶段（2018年）：年排放130万吨当量及以上（年能耗50万吨标准煤及以上）的企（事）业； 第二阶段（2019年）：年排放2.6万吨当量及以上（年能耗1万吨标准煤及以上）的火力发电企业（含自备电厂）； 第三阶段（2020年及以后）：年排放2.6万吨当量以上（年能耗1万吨标准煤以上）的重点排放行业企（事）业	第一阶段（2019年-2021年）：年排放260万吨当量及以上（年综合能耗100万吨标准煤及以上）的企业。其他自愿； 第二阶段（2021年以后）：年排放2.6万吨当量及以上（年综合能耗1万吨标准煤及以上）的企业。其他自愿	石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力和航空8个重点行业中，2013-2019年度，任意一年排放达2.6万吨当量（综合能源消费量约1万吨标准煤）及以上的企业	纳入全国碳交易体系的上市企业和发电企业
披露内容	年排放情况、控排措施及减排绩效。	年排放数据、减排增汇措施、取得的成效，以及低碳技术运用、碳资产开发、碳交易等信息	年排放数据、减排措施、低碳技术应用、碳资产开发、碳交易	主要披露CO ₂ 、CH ₄ 排放信息	

披露载体	独立年度排放信息披露报告；在年度环境报告、年度社会责任报告或上市公司环境信息披露报告中增加碳排放信息	单独的年度应对气候变化报告或排放信息披露报告；年度环境报告、社会责任报告；单位网站、（州）发展改革委网站或报纸	省生态环境厅网站或省碳交易中心网站；年度环境报告、社会责任报告中增加减排信息		
披露时限	每年3月底公布上一年度排放信息	每年6月底前核算并披露上一年度温室气体排放信息	每年5月底前披露上一年度排放信息	2020年6月底前公布2019年度排放信息	2020年6月底前公布2019年度排放信息

（二）其他省市的信息披露典型案例

除以上五省正式出台了企业温室气体排放信息披露管理文件外，部分其他省市也进行了制度建设探索，例如河南省就国内首个规范企业碳信息披露的标准公开征求意见；河北省生态环境厅发布了4家企业的重点企业温室气体排放信息披露表⁸。另据不完全统计，有20个省市出现了典型的企业温室气体排放信息披露案例（详见表3）。

表3：20省市企业温室气体排放信息披露案例⁹

序号	地区	2018年信息披露案例
1	北京	中国华电集团公司发布了《中国华电“十二五”温室气体排放白皮书》
2	天津	SEW-工业减速机（天津）有限公司、SEW-传动设备（天津）有限公司、嘉吉食品（天津）有限公司、爱达（天津）汽车零部件有限公司、天津雀巢普瑞纳宠物食品有限公司等企业面向社会披露温室气体排放信息
3	山西	鼓励国有企业、上市公司、纳入碳排放权交易市场的企业率先公开温室气体排放信息和控排行动
4	辽宁	将129户重点排放企业2013—2015年温室气体排放核查、节能目标责任考核、碳交易能力建设培训等情况，在省发展改革委内外网公开
5	黑龙江	哈电集团、秋林饮料等企业均定期发布企业社会责任报告，并披露温室气体排放量和具体控排措施。鸡东热电、中盟龙新化工、绥化中盟热电等纳管企业也披露了温室气体排放信息

⁸<http://hbepb.hebei.gov.cn/hjzw/qhbh/>

⁹引自各省工作材料。

6	上海	将企业碳减排信用管理与公共信用信息服务对接。宝钢股份、上港集团在 2017 年可持续发展报告中披露了碳排放配额的履约清缴工作信息；上海电力在 2017 年可持续发展报告中披露了企业开展碳排放管理的有关措施
7	江苏	江苏中天科技股份有限公司、江苏通用科技股份有限公司、江苏虹港石化有限公司等多家企业在其网站首次公布温室气体核查声明（陈述、报告），江苏亨通高压海缆有限公司在其母公司网站首次公布温室气体排放报告，披露 2017 年度企业温室气体直接排放量等信息
8	福建	莆田市通过“信用莆田”公布中海福建燃气发电有限公司、赛得利（福建）纤维有限公司等 4 家企业温室气体排放履约情况
9	江西	在全省部署开展重点企业温室气体排放信息披露工作，2018 年新增 3 家企业进行温室气体排放信息披露
10	河南	2018 年新增天瑞集团南召水泥有限公司、河南森源电气股份有限公司、河南彩虹建材科技有限公司等企业开展了温室气体排放信息披露。河南心连心化肥有限公司编制了《2018 环境、社会及管治报告》，将温室气体排放作为专项进行了披露
11	湖北	华新水泥股份有限公司 2018 年在公开发布的《企业社会责任报告》中，披露单位产品产生二氧化碳量、企业碳排放履约情况、碳减排和碳资产管理措施等内容
12	湖南	依托湖南省低碳发展综合管理平台进行低碳数据上报与公开
13	广东	及时向全社会公开全省 2018 年度配额分配总量、分配方法、基准值、控排企业名单及年度配额履约、交易等信息。省内南方航空等企业公布了温室气体排放相关信息和控排行动措施
14	广西	自治区发展改革委委托专门机构结合我区重点企业现状、研究编制企业碳排放信息披露示例
15	海南	纳入碳排放权交易市场的企业通过海南温室气体报送平台率先公布温室气体排放信息。海南航空控股股份有限公司通过《海南航空社会责任报告 2018》主动披露温室气体排放信息和控排行动措施
16	重庆	鼓励引导国有企业、上市公司、纳入碳排放权交易市场的企业公布温室气体排放信息和控制温室气体排放行动
17	四川	新增国网四川电力、四川石化、成都拉法基水泥、四川亚东水泥、四川兰丰水泥、四川利森建材等企业公布温室气体排放信息和控排行动措施
18	贵州	贵州百灵企业集团制药股份有限公司公布了 2017 年温室气体排放量；贵州华锦铝业公司公布了 2017 年温室气体排放量
19	云南	云南省冶金集团、云南能投集团成立了碳资产管理机构
20	甘肃	金昌市作为省级碳排放权交易试点，制定《金昌市碳排放权交易管理办法（试行）》《金昌市碳排放配额分配方案》等文件，披露甘肃电投金昌发电有限责任公司等 22 家重点排放企业温室气体排放情况

（三）社会组织助力区域和企业温室气体排放信息披露

在推进城市层面企业排放信息披露方面，公众环境研究中心(IPE)

进行了积极尝试，将企业碳排放数据收录到蔚蓝低碳地图数据库¹⁰并集中展示。该数据库涵盖了区域层面与企业层级的排放数据，首期覆盖 293 个城市的 2015 年度温室气体排放总量、人均排放量、单位 GDP 排放量以及分气体种类的 18 组数据。目前已收录近 200 家企业自行发布的年度温室气体排放数据 276 条，排放规模近 4 亿吨二氧化碳当量，涉及电力、石化、化工、钢铁、水泥等年排放量超过百万吨的企业，主要分布在四川、江西、陕西等省。其中有 57 家企业披露了两年以上的温室气体排放数据，四川石化有限责任公司发布了连续 5 年的排放数据。蔚蓝低碳地图有助于识别重点区域以及重点排放源，探索区域排放清单与企业碳披露的耦合，持续累积的数据也将会成为品牌企业管理供应链温室气体排放的重要依据。同时，IPE 自 2013 年起开发了污染物排放与转移登记（PRTR）数据表，旨在为供应商提供填报和披露企业级能耗和碳排放数据的平台。企业数据覆盖 29 个省的 1800 家企业的超 4000 条年度排放数据。

阿拉善（SEE）和碳足迹共同组织的“中国房地产行业绿色供应链行动绿名单项目”，在评价指标体系中设置了温室气体排放披露及核算指标，引导不具有信息披露义务的企业主动披露排放数据，对于企业主动披露温室气体排放信息具有一定的推动作用。

五、建议

（一）通过立法建立强制性的企业温室气体排放信息披露制度

提升政府环境信息公开和企业环境信息披露是提升环境治理能

¹⁰<https://www.ipe.org.cn/MapLowCarbon/LowCarbon.html?q=5>

力和治理体系的关键，也是生态环境领域制度建设的重点。在应对气候变化领域，推动建立企业温室气体排放信息披露制度，有助于动员主要排放主体的减排意识，提升减排动力，强化公众监督，助力国家高质量履行《巴黎协定》义务。在建立企业温室气体排放信息披露制度过程中，应尽快制定国家温室气体排放信息披露管理办法，研究企业和公共机构排放信息核定标准，搭建统一的温室气体排放信息披露平台，鼓励地方探索企业温室气体排放信息披露制度经验，加大对主动披露温室气体排放信息的企业宣传，营造良好的低碳发展社会氛围。

（二）建立企业温室气体排放信息披露的联合奖励机制

建立企业温室气体排放信息档案，完善企业温室气体排放的多部门信息共享和联合奖励机制。生态环境部门与财政、商务、人民银行、工商、安全生产监督管理、质量技术监督、国有资产监督管理、税务、海关、能源等有关主管部门，银行、证券、保险监管机构，监察机关，有关工会组织、行业协会的沟通协调，完善企业温室气体排放信息共享交换；推动有关部门和机构在行政许可、公共采购、评先创优、金融支持、资质等级评定等管理工作中，根据企业温室气体排放状况予以支持或限制，使主动进行信息披露、主动节能减排、主动接受社会监督的企业处处受益，使信息造假、超标排放的企业寸步难行。建议财政部门将主动披露温室气体排放信息且信用良好的企业列入政府采购名录；保险机构主动披露温室气体排放信息的企业予以优惠的环境责任保险费率；银行金融机构将温室气体排放信息披露情况作为信贷审批、贷后监管的重要依据；环境执法部门对温室气体排放信息披露情况较好的企业减少上门执法的频次；国有资产监督管理部门、有关工会组织、有关行业协会以及其他有关机构对温室气体排放信息披

露情况较好的企业加大表彰和宣传力度；工商管理部门在市场监管和公共服务过程中，将企业温室气体排放信息披露情况纳入信用管理平台，加强对企业温室气体排放信息的应用，对信息披露良好的企业优先办理、简化程序等绿色通道支持激励政策。

（三）加强供应链温室气体排放管理应对可能的国际贸易壁垒

2019年12月欧盟委员会发布的《欧洲绿色新政》提出，要在欧盟内部实施《从农场到餐桌战略》，建立公平、健康、环境友好的“从农场到餐桌”的食品供应链体系，要求食品必须以对自然影响最小的方式生产，显著减少化学农药、化肥和抗生素的使用和风险，在欧洲建立“公众意识提升——食品生产系统更高效——存储和包装更科学——消费更健康/食物浪费更少——农业加工和运输更可持续”闭环的、从生产到消费的食品供应链体系。同时，在欧盟外部《欧洲绿色新政》提出，为防止全球范围因应对气候变化意愿和行动存在差异而导致的碳泄漏风险，欧盟委员会将进口商品价格与碳排放挂钩，在特定行业建立碳边境调节机制。根据《欧洲绿色新政》中的《从农场到餐桌战略》，从第三国进口的食品必须符合欧盟的环境标准，欧盟委员会将从2021年开始审查欧洲所有的国家援助指南，特别是和环境、能源相关的对外援助指南¹¹。在单边主义思潮抬头的当下，全球一体化的发展大势受到影响，环境要素或将成为新的贸易壁垒。中国作为世界工厂，成为很多国际品牌的排放源所在地，应加强对产品全生命周期碳排放的方法学研究，加强对企业供应链的碳排放信息管理，增强产品的国际竞争力。

¹¹ Communication on The European Green Deal.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

附录：

政府应对气候变化信息公开问题研究¹²

作者：田丹宇 国家应对气候变化战略研究和国际合作中心

徐婷 欧洲环保协会（英国）北京代表处

信息公开是民主政治的有效治理途径，也是公民社会的通行治理手段。2019 年是中国机构改革再出发的起航之年，也因大修了国务院《政府信息公开条例》而成为信息公开制度大力度推进的大年。应对气候变化工作统筹国际国内两个大局，在国际履约和国内依法行政方面均具有信息公开的要求，信息公开也是应对气候变化公众参与和公众监督的前置性制度。因此，信息公开制度是一项符合现代行政管理理念而应被纳入应对气候变化立法的管理制度，也是诸多应对气候变化制度中最先与环境保护制度体系对接和协同的制度。

一、生态环境信息公开制度综述

（一）信息公开制度的发展背景

1. 信息公开的历史沿革

中国早期存在“刑不可知，则威不可测”的秘密法阶段，宗主贵族将掌握制度规则作为特权，“议事以制，不为刑辟”、“临事制刑，不豫设法”，限制向社会公布法律规则具体内容。春秋郑国子产“铸

¹² 此研究为 2019 年欧洲环保协会（英国）北京代表处支持的《应对气候变化信息公开制度研究》项目研究成果的凝练、深化、补充和完善。

刑鼎”开创了法律信息公开先河。西方早期的司法权同样操纵于贵族，任其解释。古罗马第一部成文法典《十二铜表法》将法律刻在罗马柱上昭告天下，开启了西方法律信息公开先河。

法律与制度的公开程度，与社会民主与法治发展的程度成正比。近现代以来，广播、报纸、电视、网络等信息传播媒介和信息交流工具的发展，极大提升了信息交流效率，使得信息公开制度具备了客观基础。公平、民主、民权意识的启蒙和发展，使得信息公开制度具备了主观基础。信息公开已成为现代社会治理水平和治理能力现代化的重要标志之一。

2. 中国政务信息公开制度的发展

中国政府政务公开、信息公开发展的历史始于 20 世纪 80 年代的村务公开，由基层试点逐步推向全国¹³。2000 年我国对乡（镇）政府全面推行政务公开做出部署，并对县（市）级以上政府的政务公开提出了要求¹⁴。2003 年 6 月，全国政务公开领导小组成立。到 2007 年 4 月，先后有 28 个地方政府相继制定了有关政府信息公开的地方性行政条例和管理规定，有效地推动了地方政府的信息公开工作¹⁵。

3. 国务院政府信息公开条例

2008 年 5 月，国务院《政府信息公开条例¹⁶》的实施标志着中国政府信息公开进入制度化、规范化的快速发展阶段。该条例于 2019

¹³戴光前，《中国行政改革视野下的政务透明》，《中国行政管理》2006(6): 9-10；胡仙芝. 历史回顾与未来展望:中国政务公开与政府治理[J].《政治学研究》，2008(6): 60-66。

¹⁴中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发：《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》（中办发[2000]25 号）。

¹⁵朱锐勋，《中国政府信息公开的历史演进及其制度完善——《政府信息公开条例》颁布五周年回顾与展望》，《电子政务》2013 年第 7 期（总第 127 期）P82-88。

¹⁶国务院令 492 号，2007 年 4 月 5 日颁布，2008 年 5 月 1 日起正式施行。

年进行了大规模修订¹⁷，成为 2019 年上半年国内政务管理的一件大事，是加强制度建设、提升国家治理体系和治理能力现代化的重要体现，标志着政府信息公开制度在新形势下进行了与时俱进的更新。条例修订对于 12 年中存在的明显不当行为有所回应，厘清了豁免公开情形，将年报发布时间提至每年 1 月 31 日。

年报发布提前意味着各项政府统计数据需要提前。而在应对气候变化领域，由于碳排放数据需要等能源统计数据出来后确定，前 6 年碳强度下降目标责任考核均安排在每年的 6-7 月。而机构改革后，应对气候变化工作已经被纳入了 2018 年生态环境部信息公开年报。若要根据新修订的《政府信息公开条例》的规定，从 2020 年开始适应年报提前发布的新要求，恐怕只能预估排放数据范围，很难做到信息的精确公开。

（二）生态环境信息公开制度

根据中国社会科学院法学研究所《法治蓝皮书(2019)》开展的 2018 年度政府透明度调查结果，生态环境部在 2018 年国务院部门透明度排名中排名第十¹⁸，环境信息公开成为环境治理的良剂。2018 年生态环境部官方微博话题阅读量超过 4 亿次，被新浪网评为“最佳政务公开案例¹⁹”。

1. 环境信息公开制度的法律要求

在生态环境领域，根据《环境保护法》《企业信息公示暂行条例》

¹⁷国务院令 第 711 号，2019 年 4 月 3 日颁布。

¹⁸2019 年 3 月 28 日中国社会科学院法学研究所发布《法治蓝皮书(2019)》，据其评估，2018 年国务院部门透明度排名前十的是：国家税务总局、教育部、商务部、交通运输部、科学技术部、中国证券监督管理委员会、国家知识产权局、司法部、人力资源和社会保障部、生态环境部。

¹⁹引自《生态环境部 2018 年度政府信息公开工作报告》。

《政府信息公开条例》《环境信息公开办法（试行）》《企业事业单位环境信息公开办法》《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）》等法律、法规、规章和规范性文件，环境领域的信息公开制度已初步建立并初见成效，形成了很多制度建设经验可以为应对气候变化立法所借鉴。

新《环境保护法》新增专章规定信息公开和公众参与。要求各级政府、环保部门公开环境信息，发布环境违法企业名单，排污单位要公开自身环境信息，明确公民具有环境知情权、参与权和监督权，鼓励和保护公民举报环境违法，拓展提起环境公益诉讼的社会组织范围。

2. 环境信息公开制度的主要政策

生态环境部颁布的信息公开政策。依据《政府信息公开条例》《清洁生产促进法》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》以及其他有关规定，原国家环境保护总局于 2007 年 2 月制定出台了《环境信息公开办法（试行）》，自 2008 年 5 月 1 日起施行。根据《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》（以下简称《办法》），于 2008 年 5 月出台了《生态环境信息公开指南》。原环境部于 2016 年 5 月印发了《环境保护部 2016 年政务公开工作实施方案》；于 2017 年 4 月印发了《环境保护部落落实 2017 年政务公开工作要点实施方案》。生态环境部于 2018 年 5 月印发了《生态环境部落落实 2018 年政务公开工作要点实施方案》；于 2019 年 3 月 5 日生态环境部公布了《生态环境部政府信息主动公开基本目录》；于 2020 年 1 月 22 日公布了《生态环境部 2019 年度政府信息公开工作报告》。在信息公开平台建

设方面，到 2020 年将全面完成政务信息系统整合共享，全方位支撑打赢污染防治攻坚战，部省两级主要业务信息化覆盖率达到 100%，基本公共服务事项实现“一网通办”²⁰。

二、生态环境信息公开制度分析

（一）生态环境信息公开评价

环境信息作为一项必不可少的环境治理要素，是金融机构授信、政府部门执法、公益诉讼取证的关键依据²¹，是建立多部门协调机制、开展环境联合执法、实现环境精细化治理的基础。

《生态环境部落实 2018 年政务公开工作要点实施方案》明确了政府生态环境信息公开的“五公开”原则²²，是评价政府环境信息公开的基本依据。企业环境信息公开常用的评价指标为“PITI 污染源监管信息公开指数²³”，根据该指数近年评价结果显示，我国整体上东部地区情况好于西部地区，经济发达地区排名好于欠发达地区。

在应对气候变化领域，公众环境研究中心和 CDP 共同研发了“SCTI 供应链气候行动指数²⁴”，旨在评价品牌企业在温室气体减排方面做的努力，已经于 2018 年、2019 年连续发布了两年。

²⁰引自《关于加强生态环境网络和信息化工作的指导意见》，生态环境部于 2019 年 5 月 8 日在第二届数字中国建设峰会发布。

²¹汪剑.基于顶层设计的环境信息资源共享平台构建研究[J].干旱环境监测, 2013, 27 (01):27-31+36.

²²即坚持以公开为常态、不公开为例外，推进生态环境政策法规和重大措施、公共资源配置、重大建设项目批准和实施等领域政府信息“五公开”。

²³PITI 污染源监管信息公开指数由公众环境研究中心（IPE）、自然资源保护协会（NRDC）联合研发，在生态环境领域得到广泛认可和使用，从 2008 年起连续发布。该指数由 8 项指标组成，总分 100 分。8 项指标分别是：1）企业日常超标、违规、事故记录公示，28 分；2）污染企业集中整治，8 分；3）清洁生产审核公示，8 分；4）企业环境行为整体评价，8 分；5）经调查核实的公众对环境问题或者对企业污染环境的信访、投诉案件及其处理结果，18 分；6）建设项目环境影响评价文件受理情况和建设项目竣工环境保护验收结果，8 分；7）排污收费相关公示，4 分；8）依申请公开情况，18 分。

²⁴SCTI 供应链气候行动指数一级指标有 4 个，二级指标有 7 个，满分 100 分。具体指标分别是：1）排放信息（包括温室气体排放信息 12 分、排放核算方法 16 分）；2）目标与绩效（包括节能减排目标 16 分、绩效追踪 12 分）；3）减排行动（包括品牌减排行动 16 分、在华供应链减排 16 分）；4）战略与治理（包括品牌气候政策 12 分）。

（二）生态环境信息公开的作用

1. 舆论引导作用

信息公开有助于主动开展生态环境保护重要政策措施、法规规章的解读，有助于对涉及生态环境的重要政务舆情、媒体关切的热点问题给予及时的舆情监测与回应。《生态环境部落实 2018 年政务公开工作要点实施方案》要求“重要环境政策出台时，解读方案应与文件同步起草、一并报批，相关解读材料在部政府网站和相关媒体同步发布”。及时充分公开环境信息，可及时引导涉及公众切身利益以及环境突发事件的重大舆情，快速反应、及时发声，防止误解误读。

2. 环境监管作用

信息公开是发挥环保督察作用的重要手段。例如，2018 年生态环境部向社会公开了三个批次中央环保督察信息，公开“一刀切”等典型案例 103 例，公开了河北、内蒙古、黑龙江等 10 省份督察反馈意见，公开对银川市等 29 个地方政府和安徽省林业厅等 3 部门实施约谈的有关信息²⁵，有效促进了生态环境问题整改解决。

3. 联合惩戒作用

联合惩戒机制是现行环境治理的通行手段，环境信用信息在联合惩戒中起到了媒介作用。例如，将企业环境信用评价结果在环保部门和发展改革、人民银行、银行业监管机构及其他有关部门之间，可通过部门间的信息共享，在行政许可、公共采购、评先创优、金融支持、资质等级评定、安排和拨付有关财政补贴专项资金中，充分应用企业环境信用评价结果²⁶。以企业环境信用信息的归集共享为基础，以企

²⁵引自《生态环境部 2018 年度政府信息公开工作报告》。

²⁶参见《企业环境信用评价办法（试行）》（环发[2013]150 号）第三十条、第三十一条，2013 年原环境保护

业环境信用信息的公示为方法，以相关部门协同监管、联合惩戒为手段，以提高企业环保自律、诚信意识为目的，建立环保激励与约束并举的长效机制²⁷。

4. 环境执法作用

信息公开在环境执法中的直接应用便是“黑名单制度”。例如，《柴油货车污染治理攻坚战行动计划》规定，生态环境和交通运输部门将“未在规定期限内维修并复检合格的车辆”列入监管黑名单，并将车型、车牌、企业等信息向社会公开，依法予以处理或处罚。其中，对于列入监管黑名单或一个综合性能检验周期内三次以上监督抽测超标的营运车辆的所属单位、一年内超标排放车辆占其总车辆数 10% 以上的运输企业，将被列入黑名单或列为重点监管对象。

（三）环境信息公开制度与其他环境制度的协同

1. 环境信息公开与环境信用管理制度

环境信息公开制度是环境信用管理制度的前置制度。《环境保护法》分别规定了国务院环境保护主管部门、省级以上人民政府环境保护主管部门、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门的环境信息公开责任，规定应将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息记入社会诚信档案。通过信用管理可以对环境失信企业进行处罚，实现环境治理目标。

信息公开可引导公众判断，实现环境信用评价的制度效果。生态环境主管部门可通过媒体或新闻发布会等方式公开发布企业环境信用评价结果，可对发生一般突发环境事件的企业下调信用等级，可根

²⁷参见《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》（环发[2015]161号），2015年原环境保护部、发展改革委、人民银行、银监会联合印发。

据企业环境信用评级情况实行差别化政策，可利用价格杠杆、专项检查等手段形成环保信用倒逼机制²⁸。

2. 环境信息公开与环境影响评价制度

信息公开是环境影响评价制度实施过程中的附加性、可择性制度。项目建设单位应当在编制环境影响报告书时向可能受影响的公众说明情况，充分征求意见。环评审批部门应就项目环境影响报告书非涉密部分全文公开征求公众意见²⁹。建设单位应当公开《环境影响报告书征求意见稿》全文的网络链接及查阅纸质报告书的方式和途径，征求与该建设项目环境影响有关的意见³⁰。

3. 环境信息公开与排污许可制度

信息公开是排污许可制度的前置性制度。重点排污单位需承担环境信息公开的主体责任，在提交排污许可申请材料前，应当将承诺书、基本信息以及拟申请的许可事项向社会公开。省级环境保护主管部门应当向社会公告本行政区域受理排污许可证的程序信息³¹。例如，生态环境部 2018 年共公布 55 个建设项目环评审查公示和审批决定、7 个建设项目竣工环境保护验收受理公示和审批决定、10 批建设项目环评资质受理公示和审批公告等信息；公开记入诚信系统 26 条环评机构良好行为记录、763 条不良行为记录信息，涉及环评机构 453 家次，环评工程师 310 人次；公开 4.1 万余家企业的排污许可证信息³²。

4. 环境信息公开与环境监测制度

²⁸参见《企业环境信用评价办法（试行）》（环发[2013]150号），原环境保护部、发展改革委、人民银行、银监会 2013 年联合印发。

²⁹参见《环境保护法》第五十六条。

³⁰参见《环境影响评价公众参与办法》，生态环境部 2019 年 1 月 1 日起施行。

³¹参见原环境保护部印发的《排污许可管理办法（试行）》。

³²数据来自《生态环境部 2018 年度政府信息公开工作报告》。

环境信息是开展环境监测和环境预警的必备要素，信息公开是环境监测的后置性制度，也是保障环境监测质量的监督性制度。《重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》、《长江流域水环境质量监测预警办法（试行）》等环境政策文件中均规定了政府具有公开环境预警信息、企业具有公开环境监测信息的义务。值得关注的是，根据《生态环境监测条例（草案征求意见稿）》，温室气体已被纳入下一步国家生态环境监测的政策视野³³。

三、国际应对气候变化信息公开制度分析

（一）《巴黎协定》关于透明度的履约要求

《巴黎协定》第 13 条的透明度和第 14 条的全球盘点，提出了“每五年通报一次国家自主贡献”、“行动和支助应有透明度”、“2020 年前通报本世纪中叶长期温室气体低排放发展战略”、“从 2023 年起每五年进行一次全球盘点”的相关要求。

《巴黎协定》确立的透明度框架³⁴要求缔约方根据《巴黎协定》第 13 条的内容，定期公开以下信息：其一，提供一份以缔约方会议商定的良好做法编写、由《巴黎协定》认可的政府间气候变化专门委员会接受的温室气体的人为源排放量和汇清除量的国家清单报告；其二，执行和实现国家自主贡献方面取得的进展所必需的信息；其三，酌情提供与提高气候变化适应能力、加强抵御力和减少对气候变化的

³³生态环境部 2019 年 10 月 24 日在官网征求意见的《生态环境监测条例（草案征求意见稿）》提到：“生态环境监测”对象包括“大气、地表水、地下水、海水、土壤、声、光、热、生物、振动、辐射、温室气体等环境要素质量的监测，对森林、草原、湿地、荒漠、河湖、海洋、农田、城市和乡村等生态状况的监测，以及对各类污染物排放活动的监测”。

³⁴《巴黎协定》第13条第1款规定：“为建立互信并促进有效执行，兹设立一个关于行动和支助的强化透明度框架，并内置一个灵活机制，以考虑进缔约方能力的不同，并以集体经验为基础。”

脆弱性相关的信息；其四，发达国家缔约方应提供其根据支助义务向发展中国家缔约方提供资金、技术转让和能力建设支助的情况的信息；其五，发展中国家缔约方应提供其需要和接受的资金、技术转让和能力建设支助情况的信息³⁵。

（二）国外应对气候变化信息公开的立法经验

1. 整体情况

目前国际上已有近二十个国家和地区制定了有关应对气候变化、控制温室气体排放、低碳绿色发展和征收碳税方面的国内法律法规。欧洲已正式颁布或完成起草公开征求意见的成果有：《欧盟气候法（征求意见稿）》《瑞士联邦二氧化碳减排法》《德国联邦气候保护法》《德国北莱茵威斯特法伦州气候保护促进法》《德国巴登符腾堡州气候保护法》《英国气候变化法》《法国绿色增长和能源转型法》《芬兰气候变化法》《丹麦气候法案》；在美洲，墨西哥正式颁布了《墨西哥气候变化基本法》，美国虽然在联邦气候政策上开倒车，但加州出台了《加利福尼亚州全球变暖解决方案法案》，引领了美国州级层面积极应对气候变化的政策与行动；亚太地区国家先后出台了《日本地球温暖化对策推进法》、《新西兰 2002 年应对气候变化法》、《菲律宾 2009 气候变化法》、《韩国气候变化对策基本法》和《韩国低碳绿色增长基本法》；非洲大陆的立法代表是南非，已经正式出台了《南非碳税法案》，完成了《南非国家气候变化法案》的起草并正式公开征求意见。

这些已开展应对气候变化立法的国家和地区均通过立法确定了应对气候变化的宗旨和原则，明确了其应对气候变化管理机构的法律

³⁵ 参见《巴黎协定》第 13 条第 7 款、第 8 款、第 9 款、第 10 款。

地位和职责，将温室气体减排目标纳入法律，建立了碳排放报告、信息公开和公众参与、目标进展评估等应对气候变化管理制度，成为其高水平履行国际气候条约的重要保障。

2. 德国《联邦气候保护法》

2019年11月15日，德国联邦议院通过了《联邦气候保护法》，通过立法确定了德国“到2030年温室气体排放比1990年减少55%；到2050年实现净零排放的中长期减排目标”。该法分层级分时序设定了德国联邦的中长期减排目标，开展了行业减排目标分解，成立独立的气候问题专家委员会，建立了排放报告制度和目标进展评估制度。信息公开贯穿了立法动议、立法过程、制度设计和立法评估全过程。

德国在开展应对气候变化相关立法过程中非常注重信息公开和公众参与，广泛征求立法可能涉及的利益主体的意见，举办听证程序，并据此对法律草案进行修改。德国联邦在法律草案提交联邦议会讨论前，需要经过非正式专家座谈和正式书面征求意见的形式，近年来又增加了网上公开征集意见的形式，公开征求利益相关方的立法意见。在地方层面，德国巴登符腾堡州有120个协会和社会团体、100个公民代表参与了《巴登符腾堡州气候保护法》的立法过程，州议会在进行立法中举行了听证会以了解各方面对法律草案的具体态度，消解可能产生的社会阻力。

3. 法国《法国促进绿色增长的能源转型法》

法国《绿色增长能源转型法³⁶》于2013年由政府体系中职责权重

³⁶《法国绿色增长能源转型法》共8章215条，分别为“序言——挑战”、“第一章目标”、“第二章建筑用能改造”、“第三章发展清洁能源”、“第四章反对浪费，发展循环经济”、“第五章发展可再生能源”、“第六章加强核安全和信息透明度”、“第七章精简可再生能源审批程序”、“第八章促进公众参与”。

较高的“环境、能源和海洋部”起草，经国家议会反复激烈讨论并广泛征求了公众意见后，抓住 2015 年底主办巴黎气候大会的契机，于 2015 年 8 月 17 日正式颁布。该法第 6 章为《加强核安全和信息公开》，要求对公众提高关于“核废料和核安全”信息的透明度，设置了一些在保护环境方面具有竞争力的、高标准拆除和存储核废料的条件。

该法规定，生活在核电站附近的公众应该能够定期合法地得到关于真实风险，及安全防护措施的信息。对于安装在边境的核电站，当地的信息管理部门应该将相关信息扩大到生活在邻国的管理人员。信息管理部门可以要求核电站经营者组织周边居民参观核电安装地点。核电设施因应急措施需要而修改建设计划时，信息管理部门可以作为独立第三方提供咨询。强化核安全管理局的权力，其有权决定处罚的力度，如行政罚款、按日计罚、对财务进行扣押等。

4. 墨西哥《气候变化基本法》

墨西哥于 2012 年 10 月正式实施《气候变化基本法》，由 116 条正文和 10 条临时性条款组成³⁷，构建了国家对于温室气体管理的体制机制。该法第 4 章第 26 条提出了“透明度和公平获取信息的原则”，要求“各级政府应根据法律规定，提升公众意识，提供有价值的气候变化信息，提供有效的司法和行政救济途径”。该法第五章“国家气候变化体制”，是该法内容最多的章，包括十节，其中第六节为“气候变化信息系统”（第 76-79 条），规定了墨西哥应对气候变化信息管理制度。

³⁷《墨西哥气候变化基本法》包括“总则”、“权力分配”、“国家生态和气候变化机构”、“国家气候变化政策”、“国家气候变化体制”、“国家气候变化政策评估”、“信息公开”、“关于公众参与”、“监督检查、保证措施和处罚”，共九章。

墨西哥《气候变化基本法》第七章为“信息公开”专章，内容较少只包括 1 节 3 个条款，规定公众有权知悉气候变化相关信息（第 106 条）。委员会应在网站上公布国家应对气候变化年报及相关政策（第 107 条）；国家使用公共资源资助项目及开展合作应公开透明（第 108 条）。

（三）将国际履约义务纳入国内气候法律政策

中国作为《联合国气候变化框架公约》缔约方，承担公约下的降低排放、提高适应能力和增加透明度等缔约方责任。但目前国内应对气候变化信息公开的系统性、强制性均不足。应对气候变化的重大政策尚未全部实行强制性全文公开机制。已公开的信息内容前后衔接性不足、条理性不强。国内官方网站上的内容明显不足，官方支持的“气候变化信息网”、“清洁发展机制网”等网站的定位不清，权威性不高。

根据《巴黎协定》关于提升透明度、每五年开展一次全球盘点的要求，未来国内的履约任务将更加艰巨。中国启动应对气候变化立法已有十年，可借鉴国外立法在减排目标进展报告、减排措施公开、气候变化信息公开的立法经验，将国际条约的透明度要求“内化”为国内应对气候变化法律政策，通过国家机器的强制力为高质量履约提供保障。

四、国内应对气候变化信息公开制度评析

（一）应对气候变化信息公开的重要意义

信息公开的需求重心在基层，资源配置的重心却在高层。此问题在应对气候变化信息领域尤为突出。2018 年应对气候变化的职能转

入新成立的生态环境部，为在生态环境法制体系下推进应对气候变化管理制度创新、协同、增效提供了新的发展契机。

政府可通过信息公开实现管理温室气体排放的行政目的。中国应对气候变化管理领域存在着“上大下小”的政府资源配置情况，国家层面应对气候变化的管理体制机制较为健全，省级居中，而市、区、县级政府则缺乏专门应对气候变化的机构、人才和资金配置。中国气候变化治理缺乏监管检查的行政执法队伍，政府对分散排放源的管理能力受到很大限制。通过建立重点排放单位的碳排放信息披露制度，可有效解决气候治理的执法能力不足问题。

信息公开有助于通过激励企业为信誉而节能减排。保护生态环境、应对气候变化带有“正义”色彩，超额排放温室气体行为一旦曝光将受到舆论谴责。将企业的温室气体排放情况和年度配额清缴情况进行信息披露，纳入企业信用管理体系，可使企业为维护形象而改良技术、提高能效、提高可再生能源使用比例，从而减少温室气体排放。很多企业为提高美誉度，主动种植碳汇林，开展自愿减排，如果能被及时公开，有利于激励其进一步承担社会责任，促进低碳生产和低碳消费。

（二）应对气候变化信息公开进展评价

1. 国际层面气候信息公开情况较优

中国已建立了基于履约的气候信息公开制度性安排，自2007年以来，向《联合国气候变化框架公约》提交了《气候变化初始国家信息通报》《气候变化第二次国家信息通报》和《气候变化第三次国家信息通报》；提交了第一次和第二次《气候变化两年更新报告》；已编写和发布了三次《气候变化国家评估报告》，正在组织编写第四次《气

候变化国家评估报告》；从 2007 年开始连续 11 年每年编制《应对气候变化的政策与行动》(白皮书)并通过国务院新闻发布会对外发布。

2. 国内层面气候信息公开情况堪忧

相形之下，国内应对气候变化信息公开尚处于初级阶段。机构改革后，应对气候变化信息公开已被列入生态环境部政府信息公开工作报告制度，在《生态环境部 2019 年度政府信息公开工作报告》³⁸和《生态环境部 2019 年度政府信息公开工作报告》³⁹均占单独一段。应对气候变化信息公开正式纳入了生态环境部例行新闻发布会，定期介绍应对气候变化工作有关进展⁴⁰，取得了积极的社会反响。

但政府信息公开的主渠道——政府官方网站的情况并不理想。2008 年国家发展改革委新成立“应对气候变化司”，在其网站首页的司局部分，列有“气候司”子站，定期更新重大文件、政策、活动和通知公告。2018 年应对气候变化职能从发展改革部门转至新组建的生态环境部门。相应地在 2018 年 4 月 20 日当天，国家发展改革委官方网站关闭了“气候司”端口。中间经历了几个月的“无网”状态后，生态环境部官方网站在“三定方案”确定后增设了“应对气候变化司”子站，但信息量少而零散。

3. 2019 年应对气候变化部分的主动公开目录仅完成过半

³⁸参见《中华人民共和国生态环境部公报 2019 第 4 期》P16,《生态环境部 2018 年度政府信息公开工作报告》“(六) 应对气候变化：通过生态环境部政府网站、中国环境报等渠道，宣传报道中国代表团参加联合国气候变化卡托维兹大会领导人峰会、中加气候变化部长级对话，会见欧盟气候行动和能源委员等气候变化相关会议情况；公布《中国应对气候变化的政策与行动 2018 年度报告》，向社会公开中国推进应对气候变化工作采取的系列举措、取得积极进展等有关信息。公开全国碳市场建设相关政策文件，及时准确披露相关市场信息”。

³⁹ 参见《生态环境部 2019 年度政府信息公开工作报告》“三是公开应对气候变化信息。发布<中国应对气候变化的政策与行动 2019 年度报告>，公布我国减缓气候变化、适应气候变化、积极参与全球气候治理等方面工作，通过例行新闻发布会，向社会公布 2018 年全国碳排放强度信息。公布我国《气候变化第三次国家信息通报》《气候变化第二次两年更新报告》，以信息公开促进气候变化行动和温室气体排放管理工作”。

⁴⁰参见《中国环境报》2019 年 8 月 30 日第二版《生态环境部 8 月例行新闻发布会实录》。网址：<https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgknb/202001/P020200122510167780994.pdf>

国务院印发的《2019 年政务公开工作要点》要求平稳做好机构改革后政府网站新建、整合、改版、迁移等工作。生态环境部办公厅于 2019 年 3 月 6 日印发了《关于公布〈生态环境部政府信息主动公开基本目录〉的公告》，编制并公布了《生态环境部政府信息主动公开基本目录⁴¹》。该目录涉及应对气候变化的内容有 1 项行政审批和 8 项应主动公开的政府信息，标志着机构改革后，应对气候变化信息公开正式纳入了生态环境信息公开目录体系。

笔者基于实际工作进展，对截至 2019 年 12 月底，《生态环境部政府信息主动公开基本目录》中应对气候变化部分的进展评估如下：目录中的 1 项行政审批——“京都议定书清洁发展机制合作项目审批”因已在事实上终止，没有任何信息可以公开。其余 8 项应主动公开的政府信息完成 4 项，分别是“白皮书、国家信息通报和两年更新报告、南南合作和双边合作中的联合公报”；未完成 4 项，分别是“战略与规划、低碳试点、控制温室气体排放目标责任考核、国家低碳产品认证目录”，其中除了考核工作是因为工作方式发生了变化，从气候领域单独考核的模式变为联合考核模式，考核结果未如往年一样向社会公开之外，其他三项工作均未推进到能公开的程度。

表：《生态环境部政府信息主动公开基本目录》气候变化内容

编号	公开事项	公开内容	完成情况评估
42	京都议定书清洁发展机制合作项目审批	审批事项的材料清单、咨询电话、网上审批入口、服务指南及审批信息	多年停滞，无进展
82	应对气候变化政策与行动	中国应对气候变化的政策与行动年度报告文本	已完成，2019 年 11 月召开新闻发布会，在 COP 中国角展示
83	应对气候变化战	相关战略规划文本	未完成

⁴¹参见《关于公布〈生态环境部政府信息主动公开基本目录〉的公告》(公告 2019 年第 9 号)，生态环境部 2019 年 3 月 6 日发布。

	略与规划		
84	应对气候变化试点工作	试点工作有关信息	未完成，2019年10月在镇江召开第三批低碳试点代表工作会，十几家试点参会，但有关试点工作的进展信息未公开
85	控制温室气体排放目标责任	各省级人民政府控制温室气体排放目标责任评价考核的结果	2019年10月底生态环境部对碳强度下降目标完成不好的省份进行了会商,但年度考核结果未向社会公布。
86	国家信息通报和两年更新报告	国家信息通报和两年更新报告文本	已完成，在官网发布。
87	国家低碳产品认证目录	国家低碳产品认证目录文本	未完成，第三批认证目录内部征求意见但未正式公布。
88	应对气候变化南南合作	应对气候变化南南合作物资赠送谅解备忘录签署情况，应对气候变化南南合作物资赠送项目招标采购情况等信息	已完成，在白皮书中公开了南南合作物资赠送谅解备忘录签署信息；项目招标采购情况根据国家招投标法进行公开。
89	应对气候变化多双边国际合作	应对气候变化多双边国际合作协议签署情况等信息	已完成，年内通过官网公开了3份联合声明；公开了向巴基斯坦交付南南合作物资赠送项目信息。

（三）应对气候变化信息公开制度存在的问题

1. 与生态环境整体公开情况相比较虚

根据《生态环境部2018年度政府信息公开工作报告》，气候变化与大气、水、土壤、固废、核、自然生态保护和海洋生态环境等生态环境要素并列，但就各领域2018年度公开的信息内容来看，其他环境要素领域公开的信息内容明显更实、更具体。除环境要素领域之外，在“生态环境监督信息公开”中包括的“中央生态环境保护督察、生态环境行政许可、生态环境执法监管、核与辐射安全监管、突发环境事件处置和投诉举报”中，均未涉及应对气候变化相关内容。

在政策解读和回应社会关切方面，生态环境部2018年共召开例行新闻发布会12场，11位业务司局负责人、新闻发言人回应了社会

高度关注的热点问题 145 个。发布新闻通稿 795 篇，答记者问 71 篇，受理媒体采访申请 181 件，召开新闻发布会、通气会、解读会、座谈会 53 场，而其中涉及应对气候变化内容的比例不高⁴²。

在政府生态环境信息公开主渠道利用方面，应对气候变化的比重较少。在《生态环境部 2018 年度政府信息公开工作报告》中提到的五个信息公开主渠道“生态环境部政府网站、中国环境报、两微平台、生态环境部公报、手机客户端”中，关于应对气候变化的内容较为鲜见。

究其原因，应对气候变化工作刚完成转隶不久，需适应生态环境的信息公开渠道和话语体系。公众关注热点集中在大气污染、土壤污染、公众健康环境等热点问题，对气候变化的影响和危害认识不足，关注不够。气候变化没有建立实时数据收集和发布机制，也未被纳入中央生态环保督察、生态环境许可、环境执法监管体系，未形成典型性案例，与普通企业之间缺乏直接连接点，导致应对气候变化信息的热度和信息需求均不高。

2. 信息公开不及时不利于机构改革的顺利过渡

地方机构改革过程中，全部省份都已按要求完成了职能划转，但大部分省份在人员、资金、编制划转中存在打折扣现象。新承接应对气候变化管理职能的人员亟需从官方渠道快速了解国家相关政策和基础性文件。机构改革后，大量基层工作人员变动，能力建设和人员培训压力激增。传统培训班模式或在线授课模式均局限于特定时间、

⁴²引自《生态环境部 2018 年度政府信息公开工作报告》（公告 2019 年 第 11 号），生态环境部 2019 年 3 月 29 日发布。

特定对象，传统培训教材或干部读本均存在信息更新滞后、学者观点过于个性化等问题，单靠培训这种单一途径无法解决系统内大量新人的知识获取问题。

国内应对气候变化信息公开还没有建立硬约束的制度性安排，信息公开存在被动、滞后的情况。目前生态环境部网站关于应对气候变化的内容偏重于当年工作，历史性信息严重缺失。还在更新中的“中国气候变化信息网⁴³”和“清洁发展机制网”并不被认为是官方信息来源。调研了解，地方新转隶官员缺乏系统掌握国家应对气候变化政策的渠道，给转隶后的能力建设造成更大压力。在机构改革进入“化学变化”阶段，信息公开成为改革深度推进的短板。

建立强制的、动态的、全覆盖的政府信息公开制度，公开更细、更实、更规范的应对气候变化信息，建立系统内干部经济有效的获取工作信息的途径，能够极大节约能力建设成本，契合气候变化工作重心由国家向地方下沉，由国际向国内转移的时代要求。

3. 涉企信息公开不主动不充分，难以营造良好营商环境

综合观察目前国内已公开的政府应对气候变化信息，内容多围绕于官员接见外宾。这类新闻报导类信息对于企业和公众等行政相对人来说，属于“无用”信息，更显得应对气候变化“高高在上”。在从业者之外，普通企业和个人要想通过官方网站了解国家的碳交易规则、个人实施低碳行为指南、如何提高适应气候变化能力、行业工作进展等实用信息非常困难。官方网站与目前从业的碳交易所等实体机构也

⁴³中国气候变化信息网网址：<http://www.ccchina.org.cn>，设立于2002年，由国家应对气候变化战略研究和国际合作中心主办，包括8个站点的网站群。

没有建立网络链接地址，这些都与营造良好的营商环境、鼓励企业和公众积极参与低碳发展的精神背道而驰。

五、应对气候变化信息公开制度的构建

（一）应对气候变化信息公开制度的组成

1. 应对气候变化信息公开的客体

气候变化涉及政府、企业、社会团体和个人等多类不同性质主体，各主体均掌握一定的温室气体排放和管理信息。因此，应对气候变化信息公开制度中的“信息”，应该既包括国家政府作为公权力主体应依职权主动公开或依申请公开的信息，也包括企业、社会团体等私权力主体依法公开的温室气体排放信息。

国际层面，《联合国气候变化框架公约》下各缔约方提交并公布的国家自主贡献进展、全球环境基金公布的国家捐资、应对气候变化国际合作等信息，也属于应对气候变化信息公开范畴。中国作为履约方向公约秘书处提交的国家履约信息通报，根据透明度要求提交履约信息。国家应对气候变化主管部门应该每年公开国家应对气候变化的政策与行动（即白皮书）等信息。

在国家管理层面，国务院应对气候变化主管部门应该向社会公布国家应对气候变化目标、国家对各省碳排放目标的分解及考核结果、国家应对气候变化规划、低碳技术目录、重大低碳政策、重大建设项目、专项资金分配等信息，这些内容除了涉及国家秘密的之外，都应该公开。同时，国务院应对气候变化主管部门在履行国家碳排放权交易管理职责中，应及时向社会公布纳入碳排放权交易的温室气体种类、

纳入行业，重点排放单位纳入标准，排放配额分配和使用方法，各年度重点排放单位的排放和配额清缴情况，具备资质的核查机构和交易机构名单等信息。

在地方层面，省级政府应对气候变化主管部门承担着编制本行政区域应对气候变化规划、分配碳排放配额、将本行政区排放指标进行分解考核、编制温室气体排放清单、监督第三方核查机构等职能，这些信息应该主动向社会公开。县级以上地方人民政府应当每年向社会公布本地区控制温室气体排放目标完成情况、应对气候变化工作进展等信息。

在企业层面，应该建立温室气体报告制度，明确企业达到重点企业事业单位排放量门槛的单位应当按照国务院应对气候变化主管部门的有关规定，向省级人民政府应对气候变化主管部门如实报告温室气体排放情况。除涉及国家秘密和商业秘密的内容外，重点温室气体排放单位应当每年向社会公开上一年度的温室气体排放数据和配额清缴情况。

2. 应对气候变化信息公开的主体

由于应对气候变化领域中的信息公开指的是广义范围的信息公开，因此信息公开的责任主体包括温室气体管理者（包括各级政府应对气候变化主管部门）和温室气体排放者（包括企业、社会组织、社会团体和个人）。

从温室气体管理者的角度，“县级以上地方人民政府办公厅(室)或者县级以上地方人民政府确定的其他政府信息公开工作主管部门”具有信息公开的责任。从立法的角度应该明确哪些内容由国家政府部

门公开，哪些由省级政府部门公开，哪些由县级政府部门公开。

调研发现，应着重赋予国家和省级应对气候变化主管部门信息公开的责任，而对于县、市一级政府则只应作原则性的规定。因为机构改革后，目前全国仅有 10 个左右的省环保厅内设了应对气候变化处，其余省份有的是以“一个机构两块牌子”的方式在原“大气处”加挂“应对气候变化”牌子，有的是将职能放在了“国际合作处”。而市、县级政府生态环境部门专设气候变化机构的更少，承担气候变化管理职责的处室多同时承担着大气污染治理、国际合作、办公室等职能，难以做到专人负责，若被赋予过细过重的应对气候变化信息公开责任，在实际操作中难以实现。

3. 应对气候变化信息公开的要求

从温室气体排放者的角度，温室气体的排放源众多，不可能全部纳入制度范畴。而由于温室气体排放主要是化石能源燃烧产生的，绝大部分来工业、建筑、交通几个重点领域。因此在设计应对气候变化信息公开制度时，应以排放单位的上一年度排放量为标准，赋予某些重点温室气体排放单位公开温室气体排放信息的义务。同时应处理好信息公开和秘密保护的关系。

应对气候变化信息公开制度还包括对信息公开的具体要求和罚则。在信息公开的制度设计中，应明确信息的公开时限、公开途径（通过网站、报纸、媒体还是政府公报等）、公开方式（是主动公开还是依申请公开）、与保守秘密的关系等。

4. 应对气候变化信息公开的依据

2018 年的机构改革实现了一氧化碳和二氧化碳的打通，应对气

候变化职能成为生态环境整体布局中的一个板块。机构改革已经于2018年完成了物理变化，从2019年开始化学变化。信息公开制度由于行政成本低、利益纠葛小、建设速度快，成为机构改革“化学变化”进程中，应对气候变化与生态环境制度体系首先发生融合的制度。理论上讲，现有的环境信息公开制度的法律和政策依据在应对气候变化领域应该都能够直接适用。

在推进环境信用信息互联互通、环境执法信息资源共享的过程中，应对气候变化信息的公开义务、适用标准和使用要求已纳入生态环境信息公开制度体系。因此，在国家《政府信息公开条例》之外，以《环境保护法》为首的生态环境保护领域相关立法、包括《环境信息公开办法(试行)》《生态环境信息公开指南》《政务公开工作实施方案》《生态环境部政府信息主动公开基本目录》在内的生态环境保护领域相关规章和规范性文件均直接适用于应对气候变化信息公开。

（二）信息公开在应对气候变化制度体系中的定位

信息公开制度包括一对法律关系：一是政府端的应对气候变化政务信息的主动公开，二是企业端的碳排放信息披露。信息公开制度在整个应对气候变化制度体系中，起到推进行政管理体系内外能量交换的作用。信息公开除了自成一门独立的制度之外，还是很多制度的后置性制度，例如，在应对气候变化目标责任评价考核制度中应规定“评价考核的结果应当向社会公开”；在温室气体排放现场检查制度中应规定“实施现场检查的部门及其工作人员应当为被检查单位保守技术秘密和商业秘密，检查结果应遵循‘双随机、一公开’原则进行信息公开”。在整个应对气候变化制度体系中，气候信息公开制度与公众

参与制度、公众监督制度、温室气体排放报告制度关系更为密切。

1. 应对气候变化公众参与和信息公开

环境信息公开是公众参与的前置性制度,很多环境相关法律法规将环境公众参与和信息公开放在同一章节,按逻辑顺序排序为“信息公开、公众参与、公众监督”。《环境保护法》《环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》《建设项目环境保护管理条例》中均包括公众参与环境治理的相关规定,这些规定在应对气候变化领域均适用。

为促进应对气候变化公众参与,国家应通过项目资助、购买服务等方式,鼓励公民、法人和其他社会组织开展应对气候变化的科普宣传、决策咨询、技术培训、气候扶贫等工作。有关政府部门在制定应对气候变化重大政策、法律法规、重大建设项目计划时,应当征询并充分考虑公民、法人和其他组织的意见和建议。公民、法人和其他组织可以通过电话、信函、网络、媒体、公众平台等方式反馈意见和建议。

2. 应对气候变化公众监督与信息公开

2019年底“气候女孩”格蕾塔引发的“格蕾塔效应”席卷COP25会场内外,在马德里引发了50万人参加的“气候危机大游行”,把应对气候变化公众监督提升到新的高度。“格蕾塔效应”展现出青年人、社会公众对于气候变化问题的关注,来自权力之外的公众监督日益成为倒逼政府采取气候行动的蓬勃力量。

公众实施有效气候监督的前提是能够获得充分的信息,包括气候变化科学性信息、气候变化的危害和影响、专家对气候危害的预测、全球减排目标的进展、各国政府已经采取的应对气候变化行动等。尤

其是在国际条约采取了“自下而上”非侵入式、非强制性的国家减排路线之后，国际法律的约束力度有限，开展国内立法的缔约方数量不多，动员公众的气候监督力量，成为新的气候行动力源泉。公民、法人和其他组织享有应对气候变化的监督权利。各级人民政府应对气候变化管理部门和相关监察部门，应当为公民、法人和其他组织行使应对气候变化监督权利提供便利。

3. 温室气体排放报告与信息公开

国内很多低碳试点地区建立了区域碳排放管理平台，最具代表性的是“镇江城市碳排放核算与管理平台”（生态云），覆盖全市 51 个工业行业、80%的城市工业排放和 60%的全市碳排放。该平台根据企业碳排放数据确定了镇江鼓励类、限制类、淘汰类产业名录，通过信息公开的方式形成产业低碳转型倒逼机制，成为政府决策分析支撑平台、部门管理服务工具平台、企业转型升级依托平台和公众参与互动交流平台⁴⁴。

推进建立碳排放报告制度是当前全国碳市场建立的核心工作。在机构改革前，国家已建立了企业级的碳排放报告制度，建立了直报平台和直报系统。机构改革后，本着平台整合、一口对外的原则，需要探索全国排污许可证信息管理平台在碳市场中的作用，完成碳排放数据的数据监测、报告与核查。在新形势下，应推进建立企业级碳排放数据披露制度，有效收集交易企业的碳排放数据，开展配额分配、监测、报告和核查信息管理。同时，未来建立的碳排放信息管理平台还应该与企业环境信用信息系统、全国信用信息共享交换平台等进行对

⁴⁴刘婷婷、董玉峰：《镇江市低碳化城市发展模式的创新与借鉴》，《对外经贸实务》2016 年第 11 期。

接、数据共享和联合惩戒。

（三）应对气候变化信息公开制度的立法建议

在开展应对气候变化立法中，信息公开制度的应重点围绕公开主体、公开内容、公开要求和罚则等内容展开。建议包括三方面内容：

一是按照信息公开的主体、内容、要求、罚则的逻辑，在《应对气候变化法》中分别设定信息公开制度和信息公开法律责任两个专门条款。

二是就应对气候变化信息公开问题专门制定位阶较低的条例、部门规章或者规范性文件。研究起草《应对气候变化信息公开条例》或者《应对气候变化信息公开管理办法》，专门对应对气候变化领域中的信息公开制度进行系统规定。在与未来将要出台的《应对气候变化法》和已有的《政府信息公开条例》不冲突的情况下，重点规定应对气候变化领域信息公开的详细规则。

三是确定应对气候变化信息公开的违法责任。罚则明确能保证制度具有可行性，在信息公开制度中应分几种情形明确相关责任：1) 信息公开责任主体应当公开应对气候变化信息而未及时公开的，应立即公开；2) 当公开信息出现错误时，信息公开责任主体应立即改正，因信息错误造成损失的，由信息公开责任主体承担赔偿责任；3) 信息公开责任主体故意隐瞒、更改或延迟公开重要应对气候变化信息的，相关负责人应该受到警告等处罚，造成损失的，应予赔偿。



公众环境研究中心 IPE

公众环境研究中心(Institute of Public and Environmental Affairs, IPE)是一家在北京注册的公益环境研究机构。自 2006 年 6 月成立以来, IPE 致力于收集、整理和分析政府和企业公开的环境信息, 搭建环境信息数据库和污染地图网站、蔚蓝地图 APP 两个应用平台, 整合环境数据服务于绿色采购、绿色金融和政府环境决策, 通过企业、政府、公益组织、研究机构等多方合力, 撬动大批企业实现环保转型, 促进环境信息公开和环境治理机制的完善。

报告免责声明

本研究报告由作者撰写, 研究报告中所提供的信息仅供参考。本报告根据公开、合法渠道获得相关数据和信息, 并尽可能保证可靠、准确和完整。本报告不能作为公众环境研究中心承担任何法律的依据或者凭证。公众环境研究中心将根据相关法律要求及实际情况随时补充、更正和修订有关信息, 并尽可能及时发布。对于本报告所提供信息所导致的任何直接的或者间接的后果不承担任何责任。如引用发布本报告, 需注明出处为公众环境研究中心, 且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。本报告之声明及其修改权、更新权及最终解释权均归公众环境研究中心所有。