深圳市环境信用制度后评估报告

目录

第一章 前言 1

1.1 研究背景 1
1.2 研究目的 1
1.3 研究内容 2

第二章 我国环境信用制度概述：历程、进展与现状 4

2.1 历程 4
2.1.1 环境信用制度的起源 4
2.1.2 我国环境信用制度的创始期 5
3.2 进展 6
3.3 现状 10
3.3.1 政策 10
3.3.2 法律法规 12
3.4 挑战 14

第三章 深圳市环境信用制度内容与评估 16

4.1 深圳市环境信用相关政策 16
4.2 深圳市环境信用法规、规章及规范性文件 17
4.2.1 特区法规 17
4.2.2 政府规章：《深圳市公共信用信息管理办法》 18
4.2.3 部门规范性文件：《深圳市重点污染源环保信用管理办法》 21
4.3 实施效果评估 47
4.3.1《深圳市公共信用信息管理办法》实施效果评估 47
4.3.1.1 实施主体 47
4.3.1.2 实施成效 48
4.3.1.3 实施保障机制：纳入市政府绩效考核 49
4.3.2 市人居环境委实施《深圳市公共信用信息管理办法》效果评估 51
4.3.2.1 建立数据归集机制 51
4.3.2.2 建立信用信息双公示专栏 52
4.3.2.3 初步建立联合惩戒机制 52
4.3.3《深圳市重点污染源环保信用管理办法》实施效果评估 53
4.4 评价对象确定 59
4.5 评估结果 59

第五章 环境信用制度比较与借鉴研究 62

5.1 国外借鉴研究 62
5.2 国内比较研究 64

第六章 深圳市环境信用信息管理制度研究 72

6.1 环境信用制度实施机制：信用评价抑或信用信息披露？ 72

6.2 环境信用信息披露制度理论基础.....74
6.2.1 经济学对环境信用制度的理论指导.....74
6.2.1.1 经济外部性理论.....74
6.2.1.2 信息不对称理论.....77
6.2.2 社会学对环境信用制度的理论指导.....79
6.2.3 环境法学对环境信用制度的理论指导.....81
7.2 制定深圳市环境信用失信企业信息管理办法.....83
第七章 结论与建议.....87
7.1 结论.....87
7.2 建议.....88

第一章 前言

1.1 研究背景

新《环境保护法》明确规定，企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息应当记入社会诚信档案，违法者名单应当及时向社会公布。2017 年 6 月，深圳市人民政府印发的《深圳市人民政府关于印发深圳市贯彻落实守信联合激励和失信联合惩戒制度实施方案的通知》。为了落实实施方案，市政府各相关部门采取相继签发合作备忘录的方式建立信用制度，信用制度碎片化。此外，《深圳市公共信用信息管理办法》也于 2017 年 10 月 1 日施行。为做好与上述制度的衔接和整合，委托第三方技术单位对深圳市环境信用制度现状进行调研，系统分析深圳市现有环境信用制度的特点及存在的不足，对现状进行评估，并进一步提出合理的解决方案。

1.2 研究目的

企业环境信用评价，是指环保部门根据企业环境行为信息，按照规定的指标、方法和程序，对企业遵守环保法律法规、履行环保社会责任等方面的实际表现，进行环境信用评价，确定其信用等级，并向社会公开，供公众监督和有关部门、金融等机构应用的环境管理手段。通过对深圳市环境信用制度现状进行调查，系统分析现有环境信用制度的特点及存在的不足，针对该制度中展现出来的问题进行分析总结，

并提出合理的解决方案，促进该制度不断完善，为深圳市信用制度的完善提供有益的借鉴和指导。

1.3 研究内容

（1）深圳市环境信用制度现状调研

为了解深圳市环境信用制度的建设进度，结合资料收集和现场调研的方式，对深圳市环境信用制度的实施现状和发展趋势进行分析，从环境信用制度的实施范围、实施主体、制度内容、实施程序、应用情况等角度出发深入探讨深圳市环境信用制度在实施过程中存在的问题和不足，识别问题存在的原因。

（2）国内外环境信用制度建设及应用经验借鉴

发达国家所发展的企业征信通常是将政策法规和监督程序有机融合，并在全国范围内形成一种合理的失信约束惩罚机制。在欧美及日本等国家，企业环境行为评价已经形成了一种机制，企业会自觉定期公布环境报告。而在国内企业环境行为信息公开仍处于刚起步阶段，是一种新型的环境管理模式。故，为推进我市环境信用制度的建设，有必要在学习总结国内外关于信用体系建设的研究成果的基础上，对国内一些地方的环境信用制度建设的实际工作经验进行分析总结，为我市环境信用制度的完善提供经验借鉴。

（3）深圳市环境信用制度评估与完善建议

本项目在深圳市环境信用制度现状分析的基础上，识别出制约深

圳市环境信用制度实施的因素，并进一步研究其解决方案，结合国外内其他地方的成功实践经验，从环境信用体系建设的基本原则、参与者及其分工、评价标准体系、实施过程、评价结果的社会化等方面提出完善深圳市环境信用制度的建议。

第二章 我国环境信用制度概述：历程、进展与现状

2.1 历程

2.1.1 环境信用制度的起源

我国环境信用制度，是伴随着我国社会信用建设和法制建设不断发展起来的。我国市场经济的建设发展，为我国社会信用制度建设奠定了基础。上个世纪 90 年代末，随着我国市场经济的不断发展，市场经济制度的不断完善，我国的环境问题也日趋严重。这主要涉及到两个方面的原因：一方面，市场经济制度从根本上来说是信用经济，它以利益最大化为皈依，以契约自由为保障，几乎所有市场经济发达的国家均建设有完善的社会信用制度。另一方面，市场经济的负外部性与生俱来，随着市场经济的建设发展，我国环境问题愈发严重，环境治理工作急需开展。

上世纪 70 年代，我国开始进行环境法制建设，以国外的先进经验为借鉴，立足于我国的基本国情，由此取得了丰硕的成果。伴随着社会信用建设的起步，我国环境信用制度建设正式迈上了历史的舞台。目前，我国的环境信用制度建设主要分为两个阶段，第一个阶段是初创期，即全国零星试点的阶段，第二个阶段是完善期，即全国性建设阶段。

从 20 世纪 90 年代末到 2005 年，我国环境信用评价实践及法律

制度正处于探索阶段，是环境信用制度的创始期。这一时期，我国环境信用制度建设初步成型，各项环境政策措施得到细化，能够比较有效的面对当时的环境问题。

2.1.2 我国环境信用制度的创始期

2003 年以来原国家环保总局与世界银行合作，在多省市内开展企业环境行为评价的试点工作，在促进企业环境守法、加强污染治理方面起到了积极作用。为促进公众参与和信息公开，2005 年 11 月原国家环保总局出台了《关于加快推进企业环境工作的意见》，对企业环境行为评价的内容、评价指标、评价程序进行了规定，要求各地以《企业环境行为评价技术指南》为标准进行评价。由于东、中、西部经济发展水平和环保工作基础差异较大，为了达到良好的管理效果，提出了A/B两套评价标准，A类标准一般适用于东部地区，B类标准一般适用于中西部地区。《企业环境行为评价技术指南》中的评价指标体系由 17 项评价指标构成，主要包括以下三方面的内容: 其一，污染物排放指标。从水、大气、固体废物、噪音四方面进行考察，选取了选择包含了氰化物、氨氮、工业固体废物在内的 13 个评价因子。为保证数据的真实有效，要求采用企业环境统计数据。其二，环境管理指标。该类指标包括落实环境管理的基本要求、清洁生产和 ISO14001 认证。其中，落实环境管理的基本要求包括缴纳排污费、落实“三同时”制度、填报环境统计资料、落实环保人员、机构和管理制度、规范管理排污口六个方面。其三，社会影响指标，包括公众投

诉情况、环境突发事件、环境违法和处罚。

2005 年，国家环保总局发布《关于加快推进企业环境行为评价工作的意见》。这份《意见》是在国家环保总局与世界银行合作，在总结部分省、市开展企业环境行为评价试点工作经验的基础上拟制的。目的则是为了在全国推广试点工作经验，加快推进企业环境行为评价工作。

从 2006 年开始，我国的环境信用制度建设从初创期到完善期转变，从全国零星试点的阶段向全国建设阶段迈进。

3.2 进展

2006 年，国家工商、税务、海关、外汇、农业、食药等部门开始行业内信用体系和黑名单体系建设。同年，广东省颁布实施了《广东省环境保护局重点污染源环境保护信用管理试行办法》，对重点污染源环境信用评价管理在评价的范围、原则、指标、主体、程序以及监督管理等方面做了规定。该评价指标体系包括企业污染控制、环保守法、公众监督管理情况三项，共 13 项指标。在企业污染控制情况方面，主要考核废气是否达标排放、废水中主要污染物排放总量有没有超过规定限额、废水是否达标排放、废水中主要污染物排放总量有没有超过规定限额、噪声是否低于限定值（在城镇区域范围内或者厂界外有环境敏感点的企业必须监测环境噪声）、固体废物(含危险废物)是否按规定得到妥善处理处置这六个方面。从执行环保法律、法规情况来看，依法及时足额缴纳排污费、没有环境污染事故(事件)发生(不

可抗拒的自然灾害引发的除外)、无偷排、漏排、直排污染物行为、无虚报、瞒报或者拒报排放污染物情况、无因环境污染行为被环保部门作出行政处罚决定是环境信用管理的审核标准。此外，在评价方法上还引入了“一票否决”的方法，对重点污染企业、环境严重污染企业有较好的约束作用。广东省企业环境信用评价指标体系层级明确、分级简明、操作简便。并根据此规定在 2008 年 2 月 20 日首次公布企业环境信用。

为加快推进我国社会信用体系建设，进一步完善社会主义市场经济体制，构建社会主义和谐社会，国务院办公厅于 2007 年发布了《国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见》。该《意见》指出，要以法制为基础，信用制度为核心，以健全信贷、纳税、合同履约、产品质量的信用记录为重点，坚持"统筹规划、分类指导，政府推动、培育市场，完善法规、严格监管，有序开放、维护安全"的原则，建立全国范围信贷征信机构与社会征信机构并存、服务各具特色的征信机构体系，最终形成体系完整、分工明确、运行高效、监管有力的社会信用体系基本框架和运行机制。同年，国家环境保护总局、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合发布《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》，旨在加强环保和信贷管理工作的协调配合，强化环境监督管理，严格信贷环保要求，促进污染减排，防范信贷风险。这一规定虽然不是对环境行为评价工作的直接规定，但与环境行为评价结果共享联系密切。

2008 年，国家环保总局、央行又联合发布《关于全面落实绿色

信贷政策，进一步完善信息共享工作的通知》又对绿色信贷进行了进一步规定。同年，国家环保总局发布《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》，旨在进一步完善和加强上市公司环保核查制度，积极探索建立上市公司环境信息披露机制，开展上市公司环境绩效评估研究与试点，加大对上市公司遵守环保法规的监督检查力度。

2008 年 5 月，河北省发布《河北省重点监控企业环境行为评价实施方案（试行）》，根据国家和省确定的国控、省控重点企业和节能减排“双三十”省直接管理企业环境行为，环保部门按照一定的指标和程序，对其进行综合评价定级，一般评价结果分为五种，分别是很好、好、一般、差和很差，分别对应绿色、蓝色、黄色、红色和黑色这五种颜色。该方案指出企业环境行为等级每年评价一次，在此期间，如果企业环境行为发生重大消极改变的，环保部门按评价程序重新评定其等级并及时予以公布。2008 年 8 月 18 日，江苏省环保厅等联合发布《关于印发长江三角洲地区企业环境行为信息公开工作实施办法（暂行）和长江三角洲地区环境行为信息评价标准（暂行）的通知》，将江苏省、浙江省和上海市的环境信用评价联合了起来，这种地域性环境信用评价因地制宜，结合长江三角洲地区环保工作实际，可以加强长江三角洲地区环境保护合作，共同提升区域环境管理水平。

2010 年重庆市发布的《重庆市企业环境保护行为信用等级评价暂行办法（修订）》从诚信守法情况和公正监督两个方面对企业环境信用等级进行评定。该办法主要适用于重庆市行政区域内国控重点污染源和市、区县（自治县）控重点污染源的环境保护行为信用等级评

价，在信息采集、处理、评价、公开、反馈和监督过程实现了制度化和规范化，并逐步实现信息化。

2011 年，国务院发布了《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》和《国家环境保护“十二五”规划》，这两个纲领性文件都明确提出要建立企业环境信用评价制度。

2011 年 10 月 17 日，国务院以国发[2011]35 号印发《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》，该《意见》分全面提高环境保护监督管理水平、着力解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题、改革创新环境保护体制机制 3 部分。它着重提出了要严格执行环境影响评价制度、履行环境影响评价程序，在环境影响评价过程中要公开透明，要充分征求社会公众意见，要建立健全规划环境影响评价和建设项目环境影响评价的联动机制。同年，国务院又发布了《国家环境保护“十二五”规划》，针对我国环境状况总体恶化的趋势，一些重点流域、海域水污染严重，部分区域和城市大气灰霾现象突出，许多地区主要污染物排放总量超过环境容量; 同时，随着人口总量持续增长，工业化、城镇化快速推进，能源消费总量不断提升，污染物产生量将持续增加，经济增长的环境约束日趋强化。为加快资源节约型、环境友好型社会建设，特制定本规划。为此，2011 年沈阳市环境保护局印发了 《沈阳市企业环境信用等级评价管理办法 （试行）》，采取强制和自愿相结合的原则，充分运用法律、行政、经济和信息等各种监管手段，特别是发挥公众参与和社会监督的作用，从企业污染物、环境管理行为、环境社会行为、环境守法和违法行为等方面进行评价，

其评价程序更加具体，等级管理更加明确。

2012 年，江苏省发布 《江苏省重点污染源环保信用评价及信用管理暂行办法(征求意见稿) 》 ，在信用动态管理方面进行创新，从信用降级和信用修复两个方面警示企业对环境保护的义务时刻不能松懈，激发了企业对环境保护的热情。

3.3 现状

3.3.1 政策

2014 年 6 月，国务院印发《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020 年）》，这是今后全国社会信用体系建设的纲领性文件。该规划将“环境保护和能源节约领域信用建设”纳人重点领域诚信建设，归类于“社会诚信建设”，这就明确了环境信用是社会信用体系的重要组成部分。

2015 年，从国家层面看，环境信用评价工作进人加速期。其中一个关键动力在于新《环保法》的实施，在于企业等各方面对法律的敬畏和遵循 。开展企业环境信用评价，优待守法者、惩戒违法者，并将企业环境守法情况作为主要情况，必须对企业的守法情况进行全面的跟踪、判断和评价。环保部门 “应当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，及时向社会公布违法者名单”。同年 4 月 ，国务院印发《水污染防治行动计划》，要求“加强环境信用体系建设，构建守信激励与失信惩戒机制，环保、银行、证券，保险等方面要加强协作联动，于 2017 年年底前分级建立企业环境信

用评价体系。”这为环境信用评价设立了更为明确的目标、路径和时间表。环保部根据新形势、新要求，着手推进信用体系建设。2015年5月6日，环保部就《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见（草案）》征求意见。

2015年12月，环境保护部、国家发展和改革委员会联合发布了《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》，针对环境信用评价制度，提出要扩大参评企业范围，完善评价指标和评分方法，夯实信用评价的数据基础，推动信用评价的信息化管理，加强评价结果的动态调整等建议，涉及到了评价指标、社会公众参与以及信息公开等多个方面。

表 环境信用制度政策性文件

政策性文件	相关内容
关于印发《企业环境信用评价办法（试行）》的通知（环发[2013]150号）	快建立环境保护“守信激励、失信惩戒”的机制，督促企业持续改进环境行为，自觉履行环境保护法定义务和社会责任，并引导公众参与环境监督，促进有关部门协同配合，推进环境信用体系建设。
关于加强环境监管执法的通知（国办发〔2014〕56号）	建立环境信用评价制度，将环境违法企业列入‘黑名单’并向社会公开，将其环境违法行为纳入社会信用体系，让失信企业一次违法、处处受限
关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）的通知（国发〔2014〕21号）	建立企业环境行为信用评价制度，定期发布评价结果，并组织开展动态分类管理，根据企业的信用等级予以相应的鼓励、警示或惩戒。
国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见（国办发〔2007〕17号）	近几年，一些部门和地区相继开展了多种形式的社会信用体系建设试点工作。总体看，我国社会信用体系建设取得了一定进展，但还存在许多亟待解决的问题。面对新的形势，社会信用体系建设任务艰巨，时间紧迫，必须进一步统一思想，明确任务，加强协调，确保社会信用体系建设顺利进行。
关于加强企业环境信用体系建设的指导意见（环发[2015]161号）	环保部门在履行环境保护职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的，反映企业环境信用情况的环境管理信息，应当记入企业环境信用记录。

3.3.2 法律法规

2013 年，环境保护部制定了《企业环境信用评价办法（试行）》主要内容包括评价指标和等级、评价信息来源、评价程序、评价结果公开与共享以及守信激励和失信惩戒等。《企业环境信用评价办法（试行）》是对过去十余年试点成功经验的总结和肯定，该办法的制定填补了国家在环境信用评价办法领域的空白。

2013 年 1 月，国务院颁布《征信业管理条例》并于 2013 年 3 月 1 5 日起施行，这是社会信用体系建设的重大法治进展。2013 年 12 月 18 日，国家环境保护部、发展改革委员会、中国人民银行和中国银监会联合发表了《企业环境信用评价办法（试行）》（以下简称《办法》），《办法》进一步细化了环境信用评价范围，不在局限于重点监控企业，而是把对生态环境造成重大影响的企业也纳入了评价范围。在评价等级管理中，创造性的提出了“一票否决”的情形，给企业环境行为划定了“红线”。在评价信息的来源上具体了来源的主体范围，评价程序更加注重公众参与，评价结果在最大范围内被公开和共享，为环境信用评价在全国的展开提供了更加详尽的指导。

在 2014 年 4 月 24 日通过的新《中华人民共和国环境保护法》第五十四条第三款规定：“县级以上地方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，应当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，及时向社会公布违法者名单。”这一规定第一次将环境信用评价写入法律之中，要求建立环保诚信档案，为环境信用评价制度在环境法律制度中的地位奠定了

基础，是环境信用评价法律制度发展的里程碑。

2015 年，从国家层面看，环境信用评价工作进人加速期。其中一个关键动力在于新《环保法》的实施，在于企业等各方面对法律的敬畏和遵循 。开展企业环境信用评价，优待守法者、惩戒违法者，并将企业环境守法情况作为主要情况，必须对企业的守法情况进行全面的跟踪、判断和评价。环保部门 “应当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，及时向社会公布违法者名单”。

表 环境信用制度相关法律法规

法律法规	相关内容
中华人民共和国环境保护法（自 2015 年 1 月 1 日起施行）	第五十四条第三款 县级以上地方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，应当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，及时向社会公布违法者名单。
中华人民共和国土壤污染防治法（2018 年 8 月 31 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过）	第八十条 省级以上人民政府生态环境主管部门和其他负有土壤污染防治监督管理职责的部门应当将从事土壤污染状况调查和土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等活动的单位和个人的执业情况，纳入信用系统建立信用记录，将违法信息记入社会诚信档案，并纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统向社会公布。
广东省环境保护条例（广东省第十二届人民代表大会常务委员会第十三次会议于 2015 年 1 月 13 日修订）	第六十二条 本省建立健全企业环境信用评价制度。环境保护主管部门每年对污染物排放总量大、环境风险高、生态环境影响大的企业进行环境信用评价，向社会公开并向有关部门和机构通报评价结果。评价过程不得向企业收取费用。 环境信用评价结果应当作为政府采购、公共资金项目招投标、安排和拨付财政补贴专项资金、国有土地出让、授予荣誉称号、评优评奖、金融支持等工作的重要考量因素。对环境信用评价结果不良的企业，环境保护主管部门应当加大执法监察频次，督促其进行整改。

3.4 挑战

目前，环境信用评价法律制度处在全国拓展阶段，各地区因经济水平差异等原因，在信用评价上存在差异性，后续深入开展环境信用评价制度仍需要时间。由于我国环境经济政策还处于初级阶段，环境与经济利益分配不合理，各利益部门协同机制有待进一步改善。在环境信用制度应用过程中，面临以下几个方面的挑战:

1、环境信用评价理念需转变。环境信用的核心应是企业自主承当法律责任，履行社会义务，变被动参与为主动作为。而目前企业环境信用评价体系的设计仍主要停留在企业的污染控制程度、执行环保法律法规情况等环境行为，信用的真正涵义还没有得到很好体现。

2、信息公开及共享机制还不完善。实施信息公开化制度缺乏相应的法律依据保障，因而不具强制性。公众参与主要途径是投诉，参与程度低，未达到预期效果。

3、环境信用成果转化程度不高。企业环境信用与政府其他部门、金融机构、媒体等组织的工作要相互联动，将环境信用融入到日常生活中去，使其成为经济生活的重要参考物之一。 只有这样，才能真正发挥企业环境信用评价对企业的环境威慑力，形成对企业环境行为激励效应，从而提高企业的环境自律性。

4、环境信用约束机制不完善。环境信用约束的核心是要形成市场主体的失信成本大于失信收益的机制。因为失信行为的发生决定于其带来的收益和失信成本的大小。失信成本是指失信者因失信行为而付出的代价，主要包括道德成本、经济成本和法律成本。失信成本的

高低与各国的文化传统、政治经济体制构成、经济发展水平、法制建设、信用制度等密切相关。

目前所面临的挑战也是环境信用制度需完善的方向，也是接下来环境信用体系建设需攻克的方向。完善制度，健全机制，化被动评价为主动参与，扩大公开透明程度，提高奖惩力度。

第三章 深圳市环境信用制度内容与评估

4.1 深圳市环境信用相关政策

2007 年 2 月，为全面落实科学发展观，加快建设和谐深圳效益深圳和国际化城市、国家创新型城市，根据《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（国发〔2005〕39 号）和第六次全国环境保护大会精神，现就我市加强环境保护建设生态市作出中共深圳市委深圳市人民政府关于加强环境保护建设生态市的决定（深发〔2007〕1 号），其中提到：“（二十四）构建企业环保诚信体系。对企业的环境行为定期进行审核和评估，确定不同的信用等级，制作企业环保诚信档案。每年定期发布优秀环境行为企业名单和环保诚信污点企业名单，把企业环境行为信息作为环境监督管理，提供商业信贷、外贸出口、工商年检和企业上市等方面优惠政策的重要参考依据。政府部门不得授予环保诚信污点企业及其负责人任何荣誉称号，不得采购该类企业的产品，不得给予各类政府资助和奖励。”。

为进一步贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，切实推进我市生态文明、建设美丽深圳，根据《中共深圳市委、深圳市人民政府关于推进生态文明、建设美丽深圳的决定》（深发〔2014〕4 号），制定《关于推进生态文明、建设美丽深圳的实施方案》，2015 年 3 月，中共深圳市委办公厅 深圳市人民政府办公厅印发《关于推进生态文明、建设美丽深圳的实施方案》的通知（深办发〔2014〕9 号），其中“六、健全生态文明制度，强化体制机制保障”提到：“（三）落实

最严格的生态环境保护制度。2. 健全污染企业环保信用体系。制定深圳市污染源环保信用管理办法，探索扩大信用评定范围，建立黑名单制度。组织对全市重点污染源评定环保信用等级，评定结果通报公安、市场监管、财政、金融等有关单位。”。

2015 年 4 月，为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，全面落实中央和省、市关于全面深化改革的总体部署，推动深圳市改革取得新突破，中共深圳市委办公厅 深圳市人民政府办公厅关于印发《深圳市 2015 年改革计划》的通知（深办发〔2015〕6 号），其中提到：“37. 完善生态环境保护责任制度。建立健全生态文明建设指标体系和考核制度。完善规划环评和建设项目环评联动机制。建立和完善严格监管所有污染物排放的管理制度，实行企事业单位污染物排放总量控制。健全区域大气污染联防联治机制和跨行政区河流水质保护机制。建立权责明确的流域环境综合整治机制。深入推进环境污染强制责任保险制度。构建企业环境信用体系。完善环境信息发布机制和环境影响评价的公众参与机制。”

4.2 深圳市环境信用法规、规章及规范性文件

4.2.1 特区法规

2017 年 4 月 27 日，《深圳市人民代表大会常务委员会关于修改〈深圳经济特区环境保护条例〉的决定》经深圳市第六届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过。2017 年 5 月，深圳市人居环境委员会公布《深圳经济特区环境保护条例(2017 年修订)》，其中提出：“环

保部门应当建立排污者环保诚信档案，记录其环保诚信信息，将遵守环保法律、法规，承担环保社会责任等情况载入诚信档案，并向社会公开。排污者的环保诚信信息应当作为环境监督管理、财政支持、政府采购的参考依据，并可以作为银行信贷、外贸出口、企业信用和企业上市等方面的参考依据。”

4.2.2 政府规章：出台《深圳市公共信用信息管理办法》

根据国务院《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年)》《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》，为规范我市公共信用信息的征集、披露和使用活动，建立健全守信激励和失信惩戒机制，推动社会信用体系建设，市市场监管委于 2015 年起草《深圳市公共信用信息管理办法》，并于 2017 年 5 月 12 日经深圳市人民政府六届七十七次常务会议审议通过，自 2017 年 10 月 1 日起施行。属于政府规章，是深圳市公共信用信息的征集、披露和使用活动的依据和准则。

（一）出台背景

（1）新时期，国家对社会信用体系建设提出了更新、更高的要求。2014 年 6 月 14 日，国务院印发《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年)》明确提出：各地区、各部门分别根据本地区、相关行业信用体系建设的需要，制定地区或行业信用建设的规章制度，明确信用信息记录主体的责任，保证信用信息的客观、真实、准确和

及时更新，完善信用信息共享公开制度，推动信用信息资源的有序开发利用。《深圳市社会信用体系建设规划（2013-2020 年）》也提出要加紧评估修订我市现有信用规章文件，抓紧制定公共信用信息管理办法。

（2）我市亟需确立公共信用法规制度。一是后商改时代，加强事中、事后监管需要社会信用体系支撑。市场监管部门加强势中、事后监管，信用监管是主要手段，迫切需要先消除政府部门之间的信息不对称，这就需要发挥公共信用信息管理系统和深圳信用网的桥梁和纽带作用，加强信息共享，促进监管信息在部门之间和社会上流动，建立健全覆盖全社会的守信激励和失信惩戒机制，使失信者“一处失信，处处受制约”;二是我国公共信用法律制度缺位。《征信业管理条例》第二条明确规定公共信用信息的征集和披露不适用本条例。《企业信息公示暂行条例》仅对工商部门掌握的企业类信息的公示活动进行了规范。因此目前我国没有专门规定公共信用体系建设的法律法规;三是我市公共信用体系建设亟需法制保障。目前我市正在按照“两建”工作部署，积极推动市公共信用信息系统建设，将建设覆盖企业、个人、社会组织和事业单位四大信息主体的公共信用档案，将开通“信用深圳网站”，向社会披露公共信用记录。2015 年 8 月市编办批复成立深圳市公共信用中心，专门负责我市公共信用信息管理系统及公共信用体系建设工作。由于公共信用信息的涉及面广、社会敏感性强，系统、机构的运行和业务规定确立亟需法制保障。

（3）我市原有的信用规章制度与新出台的上位法冲突。我市于

2002年在全国率先出台了《深圳市企业信用征信和评估管理办法》（市政府第122号令）和《深圳市个人信用征信及评级管理办法》（市政府第106号令），对我市社会信用体系建设提供了强有力的法制保障，但近年来国务院陆续颁布实施了《征信业管理条例》、《企业信息公示暂行条例》等行政法规，对征信机构及其业务规则做了规定，我市原有的信用规章制度与新颁布的上位法有冲突，亟需做出调整，与上位法保持一致。

（4）其他省市陆续出台了公共信用信息管理办法。2011年陕西省人大率先颁布《陕西省公共信用信息条例》，福建、山西、内蒙古、河南、上海、江苏、安徽、贵州等省市近年来相继出台公共信用信息管理办法，文件形式上有的是省级行政规章，有的是省级政府规范性文件。我省由省发改委牵头，正在调研起草本省公共信用信息管理办法，省内惠州市今年已出台公共信用信息管理办法，广州、珠海等市正在调研起草该办法。

（2）主要内容

办法包括八章四十条，主要内容框架是：（一）总则，明确立法原则、定义、适用范围、管理体系和机构等。（二）信息目录：明确公共信用信息目录的编制单位，采取概括列举式规定商事主体、个人、社会组织和事业单位四大主体公共信用信息目录包含的主要内容。（三）信息征集：明确公共信用信息征集的主体、信息报送单位的权利义务、信息归集的相关规则。（四）信息披露：明确公共信用信息披露的主体及三种方式，不同披露方式的规则、披露期限等；（五）

信用奖惩：包括信用承诺、守信激励、失信惩戒、政府带头使用、鼓励查询、信息开放等制度。（六）信息管理：包括信息安全管理、信息核查、信息异议处理等（七）法律责任。（八）附则。

4.2.3 部门规范性文件：《深圳市重点污染源环保信用管理办法》

2011 年 3 月，深圳市发布《深圳市重点排污企业环保信用管理办法（试行）》，标志着深圳市环境信用制度正式应用。2014 年 1 月，深圳市人居环境委员会印发实施《商事登记制度改革相配套的环保审批监管制度》，并发布关于印发实施商事登记制度改革相配套的环保审批监管制度的通知（深人环规〔2014〕3 号），其中，为推进社会信用体系建设，增强企业诚信意识，规范我市污染企业环保信用管理，健全环保监管体制，明确提出了《深圳市重点污染源环保信用管理办法》。该《办法》对企业进行环境信用分级并相应的建立分类管理制度，并对不同信用级别的企业进行差异化管理，实行相应的激励惩戒措施，确保企业守法经营。

（一）主要内容

深圳市企业环境信用评定内容，包括污染防治、生态保护、环境管理、社会监督四个方面。

重点污染源的环保信用等级根据下列环境行为进行评定：

（一）污染物排放监督性监测达标情况；

（二）固体废物处理处置情况；

（三）排污总量控制情况;

（四）环境管理制度执行情况;

（五）环境投诉和环境污染事件（事故）发生情况;

（六）行政处罚和媒体曝光情况;

（七）环境风险评估和环境污染责任保险情况;

（八）企业自身相关环保信息的公开情况;

（九）污染企业的其他环境行为情况。

重点污染源同时符合下列条件，评定为环保诚信企业（绿牌）:

（一）各类污染物监督性监测达标率为 100%;

（二）固体废物贮存符合规范化管理要求;

（三）排污总量控制符合要求;

（四）严格执行各项环境管理制度;

（五）没有发生环境污染事故，没有受到有效环保投诉，或者受到环保投诉但能积极采取有效措施及时解决;

（六）没有因环境违法行为被行政处罚;

（七）开展环境风险评估，并参加环境污染责任保险;

（八）主动、如实公开本企业相关的环保信息。

重点污染源符合下列条件之一的，评定为环保警示企业（黄牌）:

（一）废水或者废气监督性监测超标 1 次且因超标被处罚款金额在 1 万元以上 5 万元以下，或者监督性监测超标 2 次但均未受到行政机关罚款以上行政处罚的;

（二）未执行危险废物联单转移制度，或者出现 1 次非法转移危

险废物的违法行为且尚不构成环境犯罪的;

（三）年度污水排放总量超出许可排放量的 30%以上 50%以下的;

（四）存在以下环境管理制度执行不到位情形达到 1 项的: 危险废物规范化管理不达标; 未按时对环境安全应急预案进行备案; 未按时或者如实进行排污申报; 未按时缴纳排污费; 未按要求开展环境风险评估或者未按规定参加环境污染强制责任保险; 未能主动、如实公开本企业相关的环保信息;

（五）受到环保投诉，且未及时采取有效整改措施或者整改不达标的;

（六）因环保问题受到 3 次以下行政处罚，且总罚款金额在 5 万元以下的。

重点污染源符合下列条件之一的,评定为环保严管企业(红牌):

（一)废水或者废气监督性监测超标 2 次且其中有 1 次以上因超标受到行政机关罚款以上行政处罚，或者监督性监测超标 3 次以上,或者因监督性监测超标被罚款总金额在 5 万元以上的;

（二）出现 2 次以上非法转移危险废物违法行为的;

（三）年度污水排放总量超过许可排放量 100%以上的;

（四）存在以下环境管理制度执行不到位情形达到 2 项以上的: 危险废物规范化管理不达标; 未按时对环境安全应急预案进行备案; 未按时或者如实进行排污申报; 未按时缴纳排污费; 未按要求开展环境风险评估; 未能主动、如实公开本企业相关的环保信息;

（五）发生一般（Ⅳ级）以上环境污染事件的;

（六）因环保问题被行政处罚 3 次以上，或者总罚款金额达到 5 万元以上，或者被吊销排污许可证，或者限期治理任务逾期未完成;

（七）构成环境污染犯罪依法应追究刑事责任的。

被评定为环保严管企业、环保警示企业、环保诚信企业之外的重点污染源，均评定为环保合格企业（蓝牌）。

市环保部门负责制定全市环保信用黑名单。经市环保部门核定后，存在以下情形的重点污染源，统一纳入黑名单，并实施动态管理:

（一）未按要求办理环保审批、备案手续，擅自开工建设或者投入生产经营、使用，拒不改正的;

（二）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行污染防治设施等逃避监管的方式违法排放污染物的;

（三）发生环境污染事故，依法应当承担法律责任的;

（四）涉水环境违法行为被处以罚款 20 万元以上，涉气环境违法行为被处以罚款 40 万元以上或者 1 年内受到 3 次以上处罚的;

（五）构成环境污染犯罪被追究刑事责任的;

（六）弄虚作假或者采取欺诈等方式，影响环保审批、检查抽查、信用等级评定的;

（七）拒绝、阻挠、延误现场检查，拒不改正的;

（八）法律法规规定的其他情形。

各区级环保部门发现污染企业存在前款规定情形的，应当在

违法行为认定之日起3个工作日内，报告市环保部门核实。

其他非重点污染源存在第一款规定情形的，参照本办法纳入黑名单实施动态管理。

（二）评价指标体系

大气及水污染物达标排放（权重15%）

（1）以环保部门提供的行政处罚文书或责令改正文书为依据。如果企业因大气或水污染物排放浓度超过《广东省污染物排放许可证》规定的排放浓度限值，而被下达处罚文书或责改文书，即记作超标1次。通过查看深圳市2016年度企业所有行政处罚文书、责令改正文书等，符合上述规定的，按次累计。

（2）查看支队提供的2016年各企业环境监督性监测报告，将监测结果与企业排污许可证中规定的排污限值进行对比。如果报告中出现排污浓度超过排污限值的，即记作超标1次，并按次累计。

（3）根据（1）（2）累计的超标次数与总监测次数计算达标率，按评分指引中达标率的范围给分。若每个排污口达标率均为100%的，得100分；若每个排污口达标率为90%（含90%）-99%的，得80分；若有排污口达标率为75%（含75%）-90%的，得50分；若有排污口达标率为50%（含50%）-75%的，得25分；若有排污口达标率低于50%的，得0分。此外，若企业有被下达处罚文书或责令改正书，但在提供的监测报告中没有该企业监测结果（即不能判定总监测次数），按超标率100%计算。

一般固体废物处理处置（权重5%）

以环保部门提供的行政处罚文书或责令改正文书为依据。查看2016 年所有的行政处罚文书或责令改正文书。因仅依据处罚次数及处罚内容，无法计算固体废物处理处置率，所以只要出现因固体废物处理处置受行政处罚或责令改正的，即得 0 分；如果企业没有因固体废物处理处置问题而被下达处罚的，得 100 分。

危险废物规范化管理（权重 5%）

（1）根据支队提供的 2016 年危险废物联单汇总表，筛选出年产危险废物 100 吨以上的企业，若企业按要求开展危险废物规范化管理，评估成绩达标的，得 100 分；若企业开展危险废物规范化管理，但评估成绩基本达标的，得 50 分；若评估成绩不达标的，得 0 分。

（2）根据 2016 年危险废物联单汇总表，年产危险废物低于 100 吨的企业，以环保部门提供的行政处罚或责令改正文书为依据。若这些企业未因危险废物处理处置问题受到环保部门行政处罚或责令改正（限期治理）的，得 100 分；若因危险废物处理处置问题受到环保部门责令改正（限期治理）但未受处罚的，得 50 分；若因危险废物处理处置问题受到环保部门处罚的，得 0 分。

噪声污染防治（权重 4%）

（1）以环保部门提供的行政处罚或责令改正文书为依据。如果企业没有因厂界环境噪声超出规定排放标准，即厂界环境噪声全部达标的，得 100 分；若企业因厂界环境噪声超出规定排放标准而受到处罚或整改的，根据超标程度按评分指引给分，即若超标 5dB（A）以下（含 5dB(A)）的，得 50 分；若超标 5dB（A）以上的，得 0 分。

选址布局中的生态保护（权重 2%）

以深圳市基本生态控制线图为基础，将企业位置的经纬度输入至专业软件中，通过生态控制线图与各企业的位置进行叠图对比。只要企业厂址位于生态严控区内的，得 0 分；如果企业厂址避开了生态严控区的，得 100 分。

资源利用中的生态保护（权重 1%）

（1）首先需要查找纳入斯德哥尔摩及蒙特利尔条约的国家方案的材料明细，且需要各企业使用的原材料信息，从而判断企业的原材料使用是否符合标准。

（2）因无法获得各企业的原材料资料，也未提供相关辅证材料，不能进一步的判断原材料的使用是否符合规定。因此，默认为所有企业的原材料使用均符合规定，得 100 分。

七、开发建设中的生态保护（权重 2%）

考虑到建设项目竣工环境保护是建立在对生态保护措施全部落实、生态破坏清理修复、通过验收工作的基础上，因此，企业应都有落实生态保护措施、修复生态破坏清理，即默认所有企业均得 100 分。

排污许可证（权重 6%）

以环保部门提供的行政处罚文书、责令改正文书为依据。若企业有按规定办理或者申请换领排污许可证，得 100 分；若有未按规定办理或者申请换领排污许可证，经责令改正后予以改正的，得 50 分；拒绝办理或者申请换领排污许可证的，或者被暂扣、吊销排污许可证的，得 0 分。

排污申报（权重 2%）

以环保部门提供的行政处罚文书、责令改正文书等为依据。查看所有的行政处罚文书、责令改正文书，若企业按要求完成排污申报工作的，得 100 分；若企业未按规定进行排污申报，经责令改正的，得 50 分；若企业出现在排污申报工作中，故意虚报、瞒报、拒报的，得 0 分。

排污费缴纳（权重 2%）

以支队提供的 2016 年全市企业缴纳排污费信息统计情况为依据。若企业依法及时足额缴纳排污费的，得 100 分；若被责令限期缴纳后在限期内缴纳的，得 50 分；若被责令限期缴纳排污费逾期未缴纳的，或者以欺骗手段骗取批准减缴、免缴或者缓缴排污费的，得 0 分。

污染治理设施运行（权重 6%）

以支队提供的 2016 年企业自动控制设施检查统计情况为依据。日常督查情况包括污染源自动监控设施是否未经环保部门批准拆除、闲置和关闭停运、自动监控设施各组成部分是否处于完好状态，正常运转等。若企业未发现不正常使用污染治理设施的，得 100 分；若发现不正常使用污染治理设施 1 次的，得 50 分；发现不正常使用污染治理设施 2 次或 2 次以上的，或者擅自闲置或拆除治污设施的，得 0 分。

排污口规范化整治（权重 3%）

（1）根据深圳市人居环境委员会发布的《关于进一步加强重点污染源企业自动检测系统管理的通知》中，规定所有重点排污单位应

当安装污染源自动监测设备，与环保部门监控设备联网，并保证监测设备正常运行，因此只要是重点排污单位均要求安装在线监测设备。

（2）根据深圳市污染源网信息动态管理系统中提供的信息，筛选出属于重点排污单位的企业，若重点排污单位有按规定安装自动在线监测设备并联网的，得 100 分；若重点排污单位未按规定安装的自动在线监测设备的，得 0 分；不是重点排污单位的，对安装在线监控设备没有硬性要求，统一得 100 分。

（3）根据企业的自动监控专项执法检查情况，包括污染物总量减排现场核查情况，传输有效率数据等资料无法获取，因此该项未按运转率情况进行扣分，仅根据（1）（2）进行给分。

企业自行监测（权重 2%）

（1）根据深圳市污染源网信息动态管理系统中提供的信息，企业若按规定开展了自行监测，并将监测报告结果上传到动态管理系统上的，得 100 分；若未按规定开展自行监测的，得 0 分。

（2）此外，因企业的自行监测完成率数据无法计算，所以没有按完成率进行扣分，仅根据是否开展自行监测进行给分。

（3）该项是加分项，默认为 0 分，因此，若企业未按规定及时在污染源网信息动态管理系统中上传企业的自行监测报告结果的，即默认为 0 分，需企业自行提供辅证材料证明，通过审核后将按评分指引给分。

内部环境管理情况（权重 5%）

（1）以支队提供的 2016 年企业自动控制设施检查统计情况为依

据。提供的相关材料中包括企业从事污染源自动监控系统的运维、化验分析人员是否通过培训并取得相应合格证书，持证上岗。

（2）再根据深圳市污染源网信息动态管理系统中提供的信息，若企业各治污设施基础资料、操作管理台帐齐全，且满足第（1）条中从事污染源自动监控系统的运维、化验分析人员通过培训并取得相应合格证书，持证上岗，得100分；若各治污设施基础资料、操作管理台帐不齐全的，或不满足第（1）条，即从事污染源自动监控系统的运维、化验分析人员未经过定期培训或不具备上岗资格的，得 50分；若无治污设施基础资料、操作管理台账等环保档案材料，且不满足第（1）条，未经过定期培训或不具备上岗资格的，得0分。

（3）该项是加分项，默认为 0 分，因此，若企业未按规定及时在污染源网信息动态管理系统中上传各治污设施基础资料、操作管理台帐的，即默认为0分，需企业自行提供辅证材料证明，通过审核后将按评分指引给分。

环境风险管理（权重10%）

（1）《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》中，明确涉重金属企业在环境污染强制责任保险的试点企业范围内。因此，可根据深圳市污染源网信息动态管理系统中提供的信息，明确企业是否为，若企业属于涉重单位，必须强制购买环境污染责任险，否则，不作硬性要求。

（2）根据深圳市污染源网信息动态管理系统中提供的信息，以是否有《突发环境事件应急预案》、备案登记表、及是否按规定开展

环境应急演练为依据。若企业按要求编制《突发环境事件应急预案》并取得有备案权限环保部门出具的备案登记表，且在 2016 年有开展环境应急演练，此外，还满足第（1）条，涉重企业按规定投保强制性环境污染责任保险的，得 100 分；若按要求编制《突发环境事件应急预案》但未取得有备案权限环保部门出具的备案登记表的，或者 2016 年未定期开展环境应急演练的，得 50 分；未按要求编制《突发环境事件应急预案》的，或者未按第（2）中规定涉重单位应当投保强制性环境污染责任保险，得 0 分。

（3）该项是加分项，默认为 0 分，因此，若企业未按规定及时在污染源网信息动态管理系统中上传《突发环境事件应急预案》、备案登记表及按规定开展环境应急演练情况的，即默认为 0 分，需企业自行提供辅证材料证明，通过审核后将按评分指引给分。

强制性清洁生产审核（权重 3%）

（1）按 2016 年颁布的《清洁生产审核办法》中规定实施强制性清洁生产审核的企业，应当在名单公布之日起 1 年内，完成本轮清洁生产审核并将清洁生产审核报告报当地县级以上有关部门。

（2）因此，以省环保厅及各地市环保部门公布的强制性清洁生产名单为准，以支队提供的深圳市重点企业清洁生产统计表为依据。如果属于强制性清洁生产审核的企业，按规定在名单公布之日起 1 年内，完成强制性清洁生产审核的，得 100 分；如果属于强制性清洁生产审核的企业，但未在规定时间内按要求完成强制性清洁生产审核的，得 50 分；若属于强制性清洁生产审核的企业，但未按照要求开展强

制性清洁生产审核的或者审核评估未通过的，得 0 分。

（3）不在省环保厅及各地市环保部门公布的强制性清洁生产名单内的企业，没有硬性要求必须开展，可根据自愿完成清洁生产审核，且均默认为 100 分。

行政处罚与行政命令（权重 15%）

以环保部门提供的行政处罚文书、责令改正文书为依据。若企业未受到行政处罚、未被限期改正或责令改正的，得 100 分；若企业有受到行政处罚，但罚款不超过 10 万元的，得 50 分；若企业受到行政处罚，且罚款总额超过 10 万元，得 0 分。

群众投诉（权重 4%）

以支队提供的市管企业 2016 年的投诉量情况为依据。统计所有投诉量情况，若企业没有被投诉举报的，得 100 分；若企业有 3 次以下（含 3 次）投诉举报的，得 50 分；若企业有 3 次以上投诉举报行为的，得 0 分。

媒体监督（权重 2%）

以对电视台、环保网站、新闻网站等检索平台，查找企业因环境失信行为被媒体曝光等情况为依据，但因曝光渠道广，可能存在收集信息不全面等问题，因此仅作为参考依据。若企业未出现因环境失信行为遭新闻媒体曝光的，得 100 分；若企业有出现过被新闻媒体曝光 1 次的，得 50 分；若企业有因环境失信行为遭新闻媒体曝光 2 次以上（含 2 次），或者造成较大社会影响的，得 0 分。

信息公开（权重 4%）

（1）按照《企业信息公示暂行条例》(国务院令第 654 号）以及《企业事业单位环境信息公开办法》(环境保护部令第 31 号)中规定，企业必须按规定公开在工商行政管理部门登记的企业从事生产经营活动过程中形成的信息，以及政府部门在履行职责过程中产生的能够反映企业状况的信息。

（2）以深圳市人居环境网污染源环境监管信息公开专栏中公布的信息为依据。公开的信息主要包括企业的基本信息、排污许可证、排污监测报告、危险废物、监管信息等内容，若企业有按规定在污染源环境监管信息公开专栏中公开公布上述信息的，得 100 分；若企业公布的内容不符合要求，即内容公布不全面的，得 50 分；若企业未按上述规定公布信息的，得 0 分。

（3）该项是加分项，默认为 0 分，因此，若企业按规定及时在主要公共媒体上公布主要污染物排放等环境信息的，即默认为 0 分，需企业自行提供辅证材料证明，通过审核后将按上述评分指引给分。

自行监测信息公开（权重 2%）

因本条评分项需以“广东省重点监控企业自行监测信息发布平台”监测信息公布情况计算公布率，给予相应分数。但目前，深圳市各污染源企业的监测信息还未公开公布到广东省重点监控企业自行监测信息发布平台上，因此，本评分项对所有企业均默认为 100 分。

综合上述评价方法，根据 21 个评价指标的具体评分与各自对应的权重比，计算总得分，满分为 100 分。当分数=100 分时，为绿牌，当 80≤分数＜100 时，为蓝牌，当 60≤分数＜80 时，为黄牌，当数＜

60 时，为红牌。

其中，若参评企业有符合《企业环境信用评价办法（试行）》（环发〔2013〕150 号）第十五条所列“一票否决”情形之一的，直接评为红牌。

同时，评为绿牌的企业除需满足 21 个评价指标均为满分的要求外，还需自愿开展《企业环境信用评价办法（试行）》第十四条所列两种（含两种）以上活动，积极履行环保社会责任，参评企业必须提供可查证的合同、协议、证书、文件、照片等辅证材料备查。

此外，对企业信用评级的最终评定结果需与各区管对企业的评价结果结合，若通过该评定办法对企业的评定结果优于区管对企业的评价结果，则优先采用区管评定的结果作为最终评价结果；若通过该评定办法对企业的评定结果劣于区管评价结果，则优先采用该评定办法对企业的评定结果作为最终评价结果。

附表 1　基础分一览表

序号	指标名称	分值	评分内容	评价标准	对应分值	企业得分	辅证材料
1	大气及水污染物达标排放	15	按照各级环境监测部门录入的监督性监测结果计算达标率	工业排污口达标率均为 100%	15		环保部门监督性监测
				90%≤每个排污口达标率＜100%	12		
				80%≤有排污口达标率＜90%	7.5		
				50%≤有排污口达标率＜80%	3.75		
				排污口达标率 50%以下	0		
2	一般固体废物处理处置	5	按照企业评价年度内环评批复等法规规定的一般固体废物规范处理处置率，一般固体废物处置率=（一般固体废物处理处置量÷一般固体废物产生量）×100%。	处理处置率 100%或不产生一般固废	5		行政处罚文书、限期改正（治理）文书、责令改正文书等
				95%≤处理处置率＜100%	4		
				85%≤处理处置率＜95%	2.5		
				处理处置率小于 80%	0		
3	危险废物规范化管理	5	已纳入危险废物重点监管范围以及年产危险废物 100 吨以上的企业。	按照《危险废物规范化管理体系》（2015 修改版）要求，考核完全达标	5		危险废物规范化评估资料，行政处罚文书、限期改正（治理）文书、责令改正文书等
				按照《危险废物规范化管理体系》（2015 修改版）要求，考核基本达标	2.5		
				按照《危险废物规范化管理体系》（2015 修改版）要求，考核不达标	0		
			其他企业	未因危险废物处理处置问题受到环保部门行政处罚或责令改正（限期治理）的	5		

序号	指标名称	分值	评分内容	评价标准	对应分值	企业得分	辅证材料
				因危险废物处理处置问题受到环保部门责令改正（限期治理）但未受处罚的	2.5		
				因危险废物处理处置问题受到环保部门处罚的	0		
4	噪声污染防治	4	按照企业评价年度内企业厂界噪声超标情况评分	监督性监测全部达标的	4		监督性监测年度或季度报告、出现超标的监测报告等
				噪声排放超标 5db 以下（含 5db）	2		
				噪声排放超标 5db 以上	0		
5	选址布局中的生态保护	2	是否位于水源保护区、自然保护区、生态严控区等	生态红线未划定的或企业厂（场）址位于水源保护区或自然保护区或生态严控区外的	2		环评批复文件，企业位置图，水源保护区、自然保护区、生态严控区、生态红线划定图等
				企业厂（场）址位于水源保护区或自然保护区或生态严控区的	0		
6	资源利用中的生态保护	1	核实企业使用原材料是否纳入斯德哥尔摩及蒙特利尔条约的国家方案，按照替代完成情况进行评分。	均符合有关规定的或未纳入的	1		须提供辅证材料备查
				违反有关规定但情节较轻的	0.5		
				未完成替代的	0		
7	开发建设中的生态保护	2	综合考虑“三同时”验收、经查实的群众投诉举报等情况进行评分。	生态保护措施全部落实、生态破坏清理修复的	2		建设项目竣工环境保护验收文件，群众投诉材料、行政处罚文书、限期改正（治理）文书、责令改正文书等
				生态保护措施基本落实、生态破坏基本得到清理修复的	1		
				生态保护措施落实情况和生态破坏清理修复程度较差的	0		

序号	指标名称	分值	评分内容	评价标准	对应分值	企业得分	辅证材料
8	排污许可证	6	核实有无吊销或暂扣排污许可证、超期未换证、不领证排污等行为	按规定办理、申请换领（包含变更和延续，下同）排污许可证的	6		排污许可证，行政处罚文书、限期改正（治理）文书、责令改正文书等
				未按规定办理或者申请换领排污许可证，经责令改正后予以改正的	3		
				拒绝办理或者申请换领排污许可证的，或者被暂扣、吊销排污许可证的	0		
9	排污申报	2	核实企业排污申报情况，是否按时、如实申报	按要求、按时、如实申报的	2		排污申报登记表，行政处罚文书、限期改正（治理）文书、责令改正文书等
				上年度存在 1 次未按规定排污月申报但经责令能及时整改的	1.5		
				上年度存在 2 次未按规定排污月申报但经责令及时整改的	1		
				上年度存在 3 次未按规定进行排污月申报但经责令能及时整改的	0.5		
				排污申报中，故意虚报、瞒报、拒报的，或拒不申报的或者上年度存在 3 次以上未如实进行排污月申报的行为	0		
10	排污费缴纳	2	核实企业评价年度内是否按时足额缴纳应缴排污费	依法及时足额缴纳排污费	2		排污费足额缴纳证明材料，行政处罚文书、限期改正（治理）文书、责令改正文书等
				存在 2 次（含）以下，未按时缴纳排污费的行为，被责令限期缴纳后在限期内缴纳的	1		
				存在 3 次未按时缴纳排污费的行为 ，被责令限期缴纳后在限期内缴纳的	0.5		
				被责令限期缴纳排污费逾期未缴纳的，或存在 3 次以上（不含）未按时缴纳排污费的行为，或者	0		

序号	指标名称	分值	评分内容	评价标准	对应分值	企业得分	辅证材料
				以欺骗手段骗取批准减缴、免缴或者缓缴排污费的			
11	污染防治设施建设	3	根据《深圳市工业污染源污染防治设施建设与管理技术指引》，核实污染设施建设情况，得分率=得分/总分×100%	各项评分均得满分	3		
				80%≤总评分得分率＜100%	2		
				65%≤总评分得分率＜80%	1		
				总评分得分率＜65%	0		
12	污染治理设施运行	3	根据企业日常监管，核实污染治理设施运行情况	治污设施均正常运转	3		主要污染物总量减排日常督查情况、污染源监管信息台帐等
				被查实不正常使用污染治理设施 1 次的	1.5		
				被查实不正常使用污染治理设施 2 次（含）以上的，或通过不正常运行治污设施，以逃避监管。	0		
13	排污口规范化整治	3	核实企业排污口规范化设置情况	排污口设置规范（排污管道明晰、设置取样阀门、出水口位置合理），按规定安装自动在线监控仪器并联网，传输有效率（在 90%（含 90%）以上的	3		自动监控专项执法检查情况，主要污染物总量减排现场核查情况，传输有效率数据等
				排污口设置基本规范，按规定安装自动在线监控并联网，但传输有效率为 60%（含 60%）-90%的	1.5		
				排污口设置不规范的，或者未按规定安装自动在线监控仪器的，或者故意不正常使用自动监控系统的，或者擅自拆除、闲置、破坏自动监控系统的，或者自动在线监控仪器传输有效率低于 60%的	0		

序号	指标名称	分值	评分内容	评价标准	对应分值	企业得分	辅证材料
14	企业自行监测	2	核实企业根据要求开展自行监测情况进行评分	全面开展了自行监测，且自行监测完成率大于等于 75%	2		自行监测完成率数据等
				55%≤自行完成监测率＜75%	1		
				自行完成监测率 55%以下	0		
15	内部环境管理情况	5	企业提供相关材料的给予相应分数，环保部门结合日常监管进行核实。	环保管理制度健全，有明确的环保机构和专（兼）职环保管理人员职责，治污设施操作人员有培训，各治污设施基础资料、操作管理台帐齐全的。	5		环保机构和专（兼）职环保管理人员名录、治污设施操作人员培训证书、内部环保管理制度材料、污设施基础资料、操作管理台帐等
				有环保机构和专（兼）环保管理人员但是治污设施操作人员未经过定期培训或不具备上岗资格的，或者企业内部环保管理制度不健全的，或者各治污设施基础资料、操作管理台账不齐全的	2.5		
				未设置环保机构和专（兼）环保管理人员的，或者未建立企业内部环保管理制度的，或者无治污设施基础资料、操作管理台账等环保档案材料的	0		
16	环境风险管理	10	有按规定编制突发环境事件应急预案并备案、有按规定开展突发环境事件风险评估并确定风险等级、有按规定开展环境安全隐患排查、按年度开展环境应急演练	按要求编制《突发环境事件应急预案》并取得有备案权限环保部门出具的备案登记表，建立制度并执行到位，定期开展环境应急演练，按规定投保强制性环境污染责任保险的	10		环境风险评估报告、应急预案备案登记表、环境安全隐患排查治理制度材料、隐患排查治理档案、培训演练记录、环境污染责任保险材料
				按要求编制《突发环境事件应急预案》但未取得有备案权限环保部门出具的备案登记表的，或者建立环境安全隐患排查治理制度但存在一般环境安全隐患的，或者经多次督促才按规定投保强制性环境污染责任保险的，或存在一般安全隐患	5		

序号	指标名称	分值	评分内容	评价标准	对应分值	企业得分	辅证材料
				未建立环境安全隐患排查治理制度，或者存在重大环境安全隐患，或者按规定应当投保强制性，环境污染责任保险但未投保的，或未按要求编制《突发环境事件应急预案》并备案；未定期开展环境应急演练；	0		
17	强制性清洁生产审核	3	以省环保厅及各地公布的强制性清洁生产名单为准，按照审核验收情况评分。	在规定时限内完成清洁生产审核评估且通过验收或未列入强制性清洁生产名单的	3		强制性清洁生产名单，清洁生产报告、证书照片等
				未按规定时限完成清洁生产审核评估或验收	1.5		
				未按要求开展强制性清洁生产审核	0		
18	行政处罚与行政命令	15	根据企业是否被责令改正或者限期改正违法行为情况，是否因环境违法行为被行政处罚情况进行评分	未受到行政处罚、未被限期改正或责令改正的	15		行政处罚文书、限期改正（治理）文书、责令改正文书等
				受到行政处罚或者被责令改正、限期改正 1 次，罚款不超过 10 万元的	7.5		
				受到行政处罚或被责令改正、限期改正 2 次及以上，或者罚款总额超过 10 万元，或者未履行行政处罚与行政命令、未按要求落实整改要求的	0		
19	群众投诉	4	查询各级环保部门的信访管理系统，企业受到群众投诉次数、环境污染实际情况、落实整改情况进行评分	无经查属实环境违法行为投诉举报的	4		环境信访、投诉材料等
				经环保部门查实，确因环境污染被投诉 1 次，未采取整改措施或者整改效果不理想；	3		
				受到 2 次有效环保投诉，或未采取有效整改措施或者整改效果不理想	1.5		
				有 3 次以上经查实的环境违法行为投诉举报，或者有经查属实的环境违法行为投诉举报且拒不采	0		

序号	指标名称	分值	评分内容	评价标准	对应分值	企业得分	辅证材料
				取有效措施造成负面社会影响的			
20	媒体监督	2	对党报、电视台、环保专业报刊、新闻网站等主流媒体曝光的环境失信行为进行评分。	未因环境失信行为遭新闻媒体曝光的	2		主流媒体曝光环境失信行为的照片或截图，并提供网址等可查证的来源信息
				被曝光 1 次且经环保部门核实确实存在环境污染行为的，但未造成较大社会影响的	1		
				遭新闻媒体曝光 2 次以上（含 2 次），核实确实存在环境污染行为的，或者造成较大社会影响的	0		
21	信息公开	4	按照《企业信息公示暂行条例》（国务院令第 654 号）以及《企业事业单位环境信息公开办法》（环境保护部令第 31 号）落实情况进行评分。	按规定及时在主要公共媒体上真实公布主要污染物排放等环境信息的，且企业能提供在主要公共媒体上公开信息的照片或截图，并提供网址等可查证的来源信息（提供的网址必须能直接显示提交的证据内容）	4		在主要公共媒体上公开信息的照片或截图，并提供网址等可查证的来源信息
				已公布环境信息，但内容或时限不符合要求的，且能提供证明材料。	2		
				未按规定公布环境信息，或者公开虚假环境信息，或者对社会公众进行虚假环保宣传的或不能提供证明材料的	0		
22	企业自行监测信息公开	2	以“广东省重点监控企业自行监测信息发布平台”公布情况进行计算公布率，给予相应分数	公布率在 75%（含）以上或不属于自行监测企业的	2		自行监测公布率数据等
				55%≤公布率＜75%	1		
				公布率低于 55%或者公布虚假信息	0		
满分		100	企业基础分合计				

附表 2　从重扣分项一览表

指标类型	序号	评分内容	评价标准	各标准分数	企业得分
从重扣分	1	同时存在多项从重扣分项的，按分值最高分扣分，不累计扣分	移送公安机关的	-30	
	2		未执行危险废物联单转移制度，或者危险废物转移量与产生量严重不符	-15	
	3		未按环保部门要求采取有效整改措施或者整改效果不理想	-10	
	4		未按规定公布环境信息，或者公开虚假环境信息，或者对社会公众进行虚假环保宣传的或不能提供证明材料的	-20	
	5		按规定应建设自动监控设备并与环保部门联网，而未按规定建设联网	-15	
	6		根据《深圳市工业污染源污染防治设施建设与管理技术指引》，污染设施建设得分率大于等于 65%，且小于 80%。	-10	
	7		环境安全自查报告未在环境主管部门备案的	-10	
	8		自动监控数据弄虚作假	-15	
	9		因环保问题受到 1 次行政处罚	-10	

附表 3 加分项一览表

指标类型	序号	指标分值	评分内容	评价标准	各标准分数	企业得分
加分项	1	10	自觉履行环保社会责任，每履行一项加 2 分，封顶 10 分	在污染物排放符合国家和地方规定的排放标准与总量控制指标的基础上，主动公开承诺进一步削减污染物排放量，并取得约定的减排效果的	2	
	2			自愿申请清洁生产审核并通过验收的	2	
	3			自愿申请环境管理体系认证并通过认证的	2	
	4			全面、完整地主动公开企业环境信息的	2	
				主动研发、使用新型环保生产工艺，减少污染物排放的	2	
	5			主动加强与所在社区和相关环保组织的联系与沟通，积极改善企业环境行为，并取得良好环境效益和社会效果的	2	
	6			自愿选择遵守环保法规标准的原材料供货商，优先选购环境友好产品和服务，积极构建绿色供应链，倡导绿色采购的	2	
	7			主动举办或者积极参与环保知识宣传等环保公益活动的	2	
	8			主动采用国际组织或者其他国家先进的环境标准与环保实践惯例的	2	
	9			自愿实施履行环保社会责任的其他活动的		
加分项合计						

附表 4 环保信用总分一览表

序号	得分类型	分值	备注
1	基础分		附表 1
2	从重扣分		附表 2，为负分
3	加分项		附表 3
总分			说明：总分=基础分+加分项得分+从重扣分
信用等级及标识			

附表 5 环保信用等级一览表

分值	等级	颜色标识
基础分 100 分，且加分项得分 2 分以上（含 2 分）	环保诚信企业	绿色
基础分＜100 分， 且 80≤总分	环保良好企业	蓝色
基础分满分，且加分项得分 4 分以下（不含）		
60≤总分＜80	环保警示企业	黄色
总分＜60 分，或存在一票否决情形	环保不良企业	红色

4.2.4 部门文件：《深圳市企业环保信息纳入银行业企业信用信息基础数据库管理办法》（已失效）

为进一步规范企业环保信息纳入银行业企业信用信息基础数据库的管理，我局根据国家环境保护总局、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会的有关规定，原深圳市环保局制定了《深圳市企业环保信息纳入银行业企业信用信息基础数据库管理办法》，于2008年3月1日起施行，目前已经失效，不能作为行政管理的依据。但早年作为我市环境信用制度的核心制度，此处予以介绍。

环保信息范围：按照《环境信息公开办法（试行）》的规定，定期向中国人民银行深圳市中心支行提供以下环保信息：

（一）污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过排放总量控制指标因污染严重被依法处罚的企业名单；

（二）国家环境友好企业、广东省清洁生产示范企业、深圳市“鹏城减废”获奖企业、深圳市“绿色企业”的企业名单。

移送程序：

（一）各区环保局、市局法规处于每月10日前将上月符合第二条规定的企业环保信息报送市局监督处。

（二）市局监督处对各单位报送的企业环保信息进行汇

总和审核，确定应纳入全国企业征信系统的企业名单和相关信息，并于每月 15 日前将企业环保信息按规定的形式移交中国人民银行深圳市中心支行，由中国人民银行深圳市中心支行录入全国企业征信系统。

变更： 企业申请变更全国企业征信系统中的环保信息，需履行以下义务:

（一）制定整改方案，并报环保部门批准;

（二）落实整改措施;

（三）接受环保部门的现场检查，如实反映情况，提供必要资料，并按月向环保部门报告整改进度;

（四）整改完成后报环保部门核查验收。

轻微超标超量排污无需进行较大工程改造的企业，经整改合格后连续两个月以上没有发生环境违法行为，可向环保部门申请整改落实情况的核查，由市、区环保部门的环境监察机构进行现场检查，并出具核查报告。

严重超标超量且需对设施进行较大工程改造的企业，在整改任务完成后，可向环保部门申请整改落实情况的环保验收，由环保部门组织监督、监察和监测部门进行现场检查和验收，并出具验收结论报告。

企业申请变更环保信息应提交以下材料:

（一）变更环保信息的申请;

（二）整改方案;

（三）环保部门的核查或验收报告。

环保部门受理企业申请后，应在 15 个工作日内根据环保部门核查报告和验收结论作出是否向中国人民银行深圳市中心支行申请变更企业环保信息的决定。

市管企业变更银行信息的申请由市局监督处负责受理，市局监督处根据企业完成整改任务情况的核查报告或环保验收结论等资料，拟定变更企业银行环保信息意见，报局领导签批后函告中国人民银行深圳市中心支行，由中国人民银行深圳市中心支行依据函件要求在全国企业征信系统中进行变更。

区管企业变更银行信息的申请由各区环保局负责受理，并参照本办法的规定对申请企业进行核查或验收，并将企业核查报告或企业整改落实情况的环保验收结论以及本局意见提交市环保局，由市环保局审核后提出意见函告中国人民银行深圳市中心支行，由中国人民银行深圳市中心支行依据函件要求在全国企业征信系统中进行变更。

4.3 实施效果评估

4.3.1《深圳市公共信用信息管理办法》实施效果评估

4.3.1.1 实施主体

按照市编办《关于我市公共信用管理有关事项的通知》（深编办

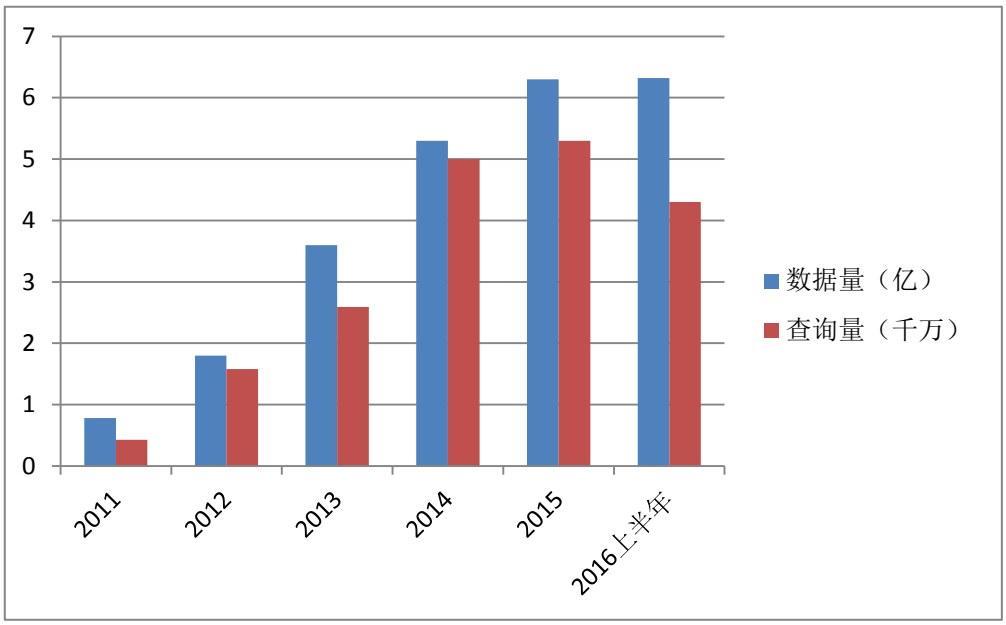
〔2015〕24 号）要求，2015 年 8 月市编办批复成立深圳市公共信用中心，专门负责我市公共信用信息管理系统及公共信用体系建设工作。由于公共信用信息的涉及面广、社会敏感性强，系统、机构的运行和业务规定确立亟需法制保障。《深圳市公共信用信息管理办法》明确了市社会信用统筹办、信用中心、资源中心的职责。为对外区别于商业征信机构、对内区别于政务信息公开部门，对信用中心的职责界定为：只负责归集公共信用信息（不涉及市场交易、履约等商业信用信息），在公共信用信息管理系统里形成公共信用记录，向社会和职能部门提供公共信用报告查询。市人居环境委作为环境保护领域的市职部门，是实施部门之一。

4.3.1.2 实施成效

深圳市公共信用信息系统是我市公共信用信息征集和发布平台，是信用信息的主要平台，通过系统的数据能反映办法的实施成效。以 2016 年为例，信息系统征集了全市 65 家行政司法机关、行业协会、公用企事业单位的信用数据。目前系统已集成 330 多万家（含注、吊销企业）商事主体的登记、监管、资质认证、表彰与处罚、纳税、信贷、诉讼立结案和执行等共 6.3 亿项信用信息。自开展绩效考核工作以来，信用信息数据的更新工作得到了各单位的高度重视，加减分的考核机制促进了数据实时自动交换的实现，有效保障了信用信息的准确性和及时性，有力推动了我市的诚信建设。

2016 年上半年信用系统数据达到 6.32 亿项，为公众提供信用信

息查询全年达 4320 万次，信用信息的数据量和查询量近年大幅增长，为社会提供了优质全面的信息查询服务，深圳信用网的影响力不断扩大。



2016 年 6 月 7 日，目前为止已有 18 家单位实现了数据实时自动交换，而去年还仅有 7 家单位实现。数据实时自动交换是数据准确性和及时性的保证。

但存在问题，2016 年有 70%的单位实现了数据自动交换，一方面是因为对数据交换采取了加分鼓励，另一方面是电子政务资源共享平台为各单位实现数据交换营造了方便环境。各单位将数据推送到电子政务资源平台，资源平台再将所需数据推送到公共信用信息系统，从而实现了数据自动交换。但仍有多个部门在采用手工报送的方式。

4.3.1.3 实施保障机制：纳入市政府绩效考核

为推进信用信息管理，政府绩效考核将信用信息纳入考核范围，

以 2016 年为例，如下表。

2016 上半年“信用信息数据更新”工作绩效评估情况

号	单位名称	第一季度得分	备注	第二季度得分	备注
1	市发展改革委	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
2	市经贸信息委	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
3	市科技创新委	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
4	市财政委	13	基本分	13	基本分
5	市规划国土委	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
6	市人居环境委	13	基本分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
7	市交通运输委	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
8	市卫生计生委	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
9	市教育局	13	基本分	13	基本分
10	市公安局	15	新增一项信息，加 2 分	15	新增一项信息，加 2 分
11	市民政局	13	基本分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
12	市司法局	13	基本分	13	基本分
13	市人力资源保障局	13	基本分	13	基本分
14	市文体旅游局	13	基本分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
15	市审计局	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
16	市国资委	13	基本分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
17	市住房建设局	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
18	市水务局	13	基本分	13	基本分

19	市地税局	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
20	市市场和质量监管委	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
21	市统计局	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
22	市城管局	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
23	市气象局	15	实现数据实时自动交换,加 2 分	15	实现数据实时自动交换,加 2 分
24	市安监局	13	基本分	13	基本分
25	市金融办	13	基本分	13	基本分
26	市前海管理局	13	基本分	13	基本分

4.3.2 市人居环境委实施《深圳市公共信用信息管理办法》效果评估

市人居环境委无本部门和本领域的公共信用信息管理办法，作为实施部门之一，严格实施《深圳市公共信用信息管理办法》。

4.3.2.1 建立数据归集机制

市人居环境委关于深圳市信用信息管理系统信息归集如下表，

序号	归集信息名称	责任单位	归集时限要求	归集方式
1	建设项目环评审批信息	审批处、水源办	实时传输	系统对接
2	排污许可证信息	总量处、水源办	实时传输	系统对接
3	危险废物经营许可证信息	固废噪声处	实时传输	系统对接
4	危险废物转移信息	固废噪声处	实时传输	系统对接
5	辐射安全许可证信息	核管中心	实时传输	系统对接
6	环境行政处罚信息	法规处、监察支队、机动车排污监管办	实时传输	系统对接

7	责令改正违法行为信息	监察支队、水源办、机动车排污监管办、核管中心	2018 年上半年前实现实时传输	系统对接
8	查封、扣押信息	监察支队、水源办	2018 年上半年前实现实时传输	系统对接
9	限产、停产整治信息	法规处、监察支队	2018 年上半年前实现实时传输	系统对接
10	重点污染源环保信用等级信息	监察支队	实时传输	系统对接
11	红黑名单信息	监察支队	实时传输	系统对接
12	环保荣誉称号	宣教信息中心	评选结果 7 日内	人工录入

4.3.2.2 建立信用信息双公示专栏

在深圳市人居环境网上建立信用信息双公示专栏。充分运用信用管理评定结果，分类管理，差别监管，并要求深圳市重点污染源企业将信用承诺书通过“信用深圳”网站“守信承诺”专栏进行公示。现已有十家企业的承诺书报送并在“信用深圳”网站“守信承诺”专栏进行公示。

4.3.2.3 初步建立联合惩戒机制

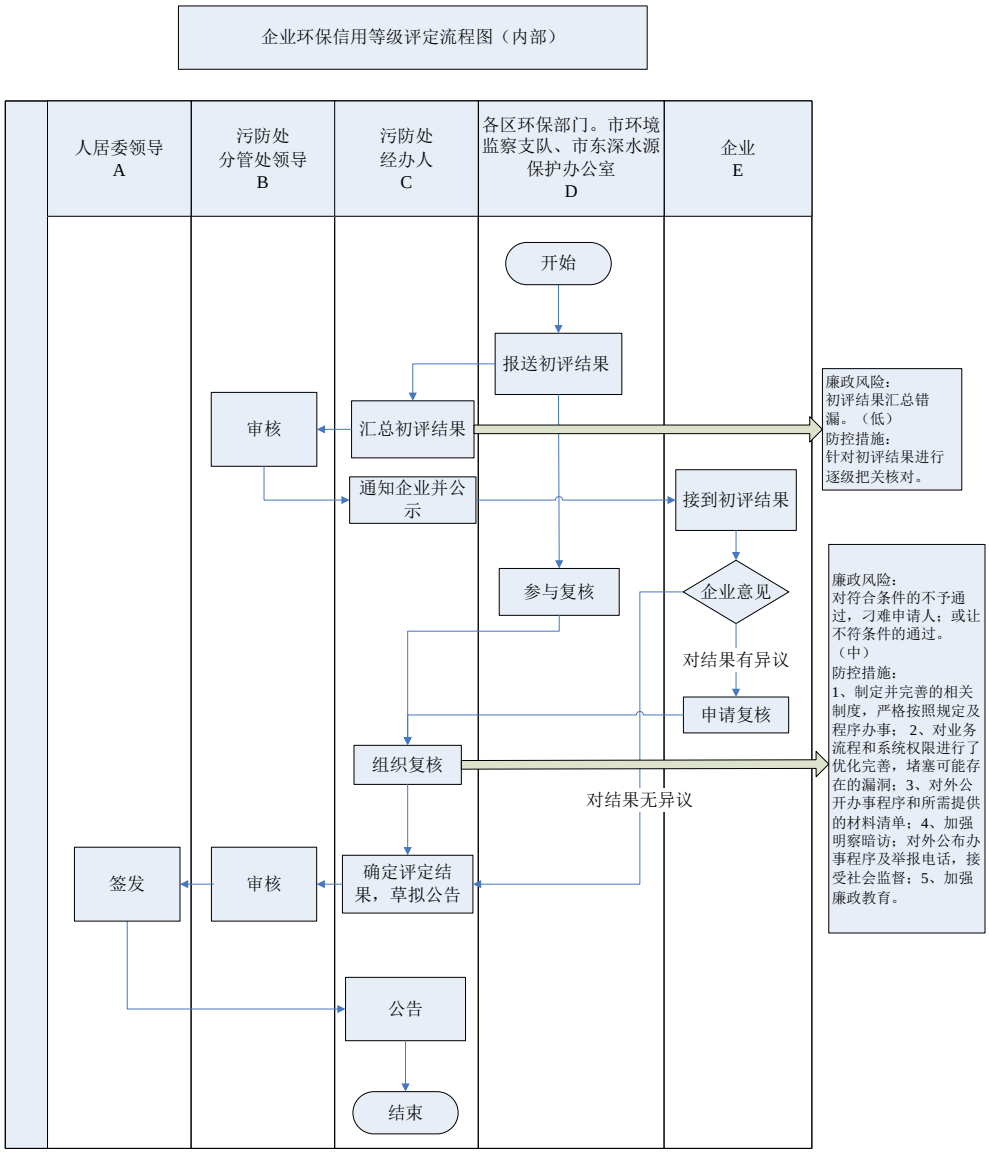
市人居委定期向我市各部门发送环境保护领域严重失信当事人名单信息，并根据备忘录约定的内容对其实施惩戒。我委与各单位间建立定向联络人制度,由各单位安排专责人员负责跟进本部门联合惩戒工作。各部门应及时订阅相关信息，并依托深圳市政务信息资源共享平台，在本部门文件目录下设立环境保护领域失信违法联合惩戒工作文件夹，每季度结束前反馈联合惩戒工作落实情况，并共享至我委，我委

汇总后报送市发展和改革委员会。

4.3.3《深圳市重点污染源环保信用管理办法》实施效果评估

市环保部门负责建立全市统一的环保信用管理平台，按职责分工对污染源环保信用信息进行收集记录、等级评定、评价结果公开与应用等，建立市管污染源环保信用档案和环保信用黑名单制度，并实施动态管理。

各区级环保部门负责对辖区内污染源的环保信用信息进行收集记录，开展环保信用等级初评，建立在管污染源环保信用档案，并根据评价结果实施监督管理。



2016 年 7 月，市人居环境委组织对深圳丹邦科技股份有限公司等 1084 家企业的 2015 年环保信用等级进行了评定，被评定为绿牌、蓝牌、黄牌和红牌的企业分别为 171 家、757 家、99 家和 57 家，并将评定结果向社会公告，深圳市环境信用制度实施取得了良好的开端，开启了强化我市重点排污企业的环保信用与分类管理，引导企业持续改进环境行为，推进重污染企业减排和优化升级的新篇章。

2017 年 11 月，市人居环境委组织对全市 1175 家重点排污单位 2016 年环保信用等级进行了评定，其中，被评定为环保诚信企业（绿

牌）89 家，环保良好企业（蓝牌）876 家，环保警示企业（黄牌）128 家，环保不良企业（红牌）74 家，不参评（含搬迁、关停）8 家，并将评定结果向社会公告，深圳市关于推进重污染企业减排和优化升级的工作更进一步，引导企业持续改进环境行为，进一步落实完善深圳市环境信用制度。

2018 年 10 月，经过企业自评、初评、反馈、复核、公示等程序，全市 1180 家重点排污单位完成了 2017 年环保信用等级评定，其中省环保厅评定国控重点排污企业 79 家，深圳市委组织评定重点排污企业 1101 家。评定结果按“绿”“蓝”“黄”“红”四个等级进行标识，省环保厅评定结果中，环保诚信企业（绿牌）18 家，环保良好企业（蓝牌）52 家，环保警示企业（黄牌）6 家，环保不良企业（红牌）3 家，深圳市委组织评定结果中，环保诚信企业（绿牌）17 家，环保良好企业（蓝牌）881 家，环保警示企业（黄牌）107 家，环保不良企业（红牌）57 家，不参评企业（搬迁、关停）39 家，并将评定结果予以公布。

近几年深圳市环境信用制度的逐渐完善与逐步实施，其环保法治宣传教育和社会导向作用显现，对违法企业的主体责任教育效果明显，企业开始自评、反馈及主动公示信息，环保部门积极完善相关规章制度，依法执法，政府与企业之间形成了良好的协同关系，进一步强化了深圳市重点排污企业的环保信用与分类管理，深圳市环境信用制度实施进入一个崭新的篇章。

表 1 深圳市重点排污企业环保信用评价结果（2015-2017）

年度	评定企业数	绿牌	蓝牌	黄牌	红牌	不参评
2015	1084	171	757	99	57	
2016	1175	89	876	128	74	8
2017	省厅评定79	18	52	6	3	
	市委评定1101	17	881	107	57	39

从以上评价结果可以看出，深圳评定重点排污企业工作逐步落实，深圳市环境信用制度日益完善，近几年深圳市评定重点排污企业数量基本维持在 1100 家左右。随着环境法律法规对环境保护的严格要求及环保督促的日益严格，深圳市环保部门严格执法，评定为环保诚信企业（绿牌）数量从 171 家至 89 家，再至 35 家，加强了对重点排污企业的审核，下调至环保良好企业（蓝牌）加强日常监督管理，另外也加强了对环保警示企业（黄牌）和环保不良企业（红牌）的执法严惩力度，对环境违法企业起到良好的警示及教育效果。

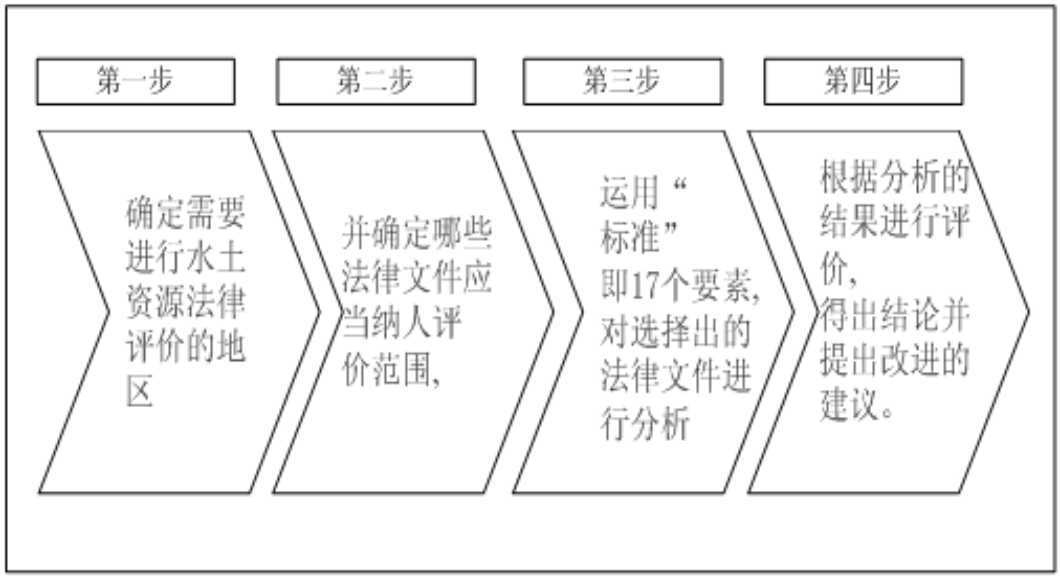
4.4 基于法的要素量化评估

4.4.1 方法和指标

法的要素量化评估法是伊恩·汉纳姆博士首先提出的，当前主要运用于水资源法律制度的评价。他根据要素量化评估法对亚洲国家的

水资源管理制度的能力做出了评价，对中国水资源管理制度也进行了评估，得到了世界国际组织的肯定。首先应确定评估的区域，即需要进行法律评价的区域。其次，需要确定哪些法律文件应当纳入评价范围。再次运用标准，即依据水资源法律制度实施有效性确立的 17 个核心要素（见表），最后，根据量化评估的结果，进行评价。

法的要素具有普遍性，要素评估法不但可以用来评估水资源法律评估，还可以用来对制度进行有效评估。但环境信用的法律与水土资源管理制度方面的立法目的和强调的重点不一致和强调的重点不一。在法的要素的选择与标准确定上，由于信用制度的目标及其运行特点与水资源管理制度所达到的目标不一样，评估区域选取的情况、法律文件的确定、评价标准也有所不一样，具体会在后面讨论。



图、法的要素量化评估步骤

表、要素量化评估法

要素	要素解释
立法目的	指对法律文件的直接目的的阐释，这种阐释与水土管理的总目标有直接联系。
管辖	指赋予某组织在地域或法律意义上对水和土地拥有权益的陈述，包括政府管辖权，特定组织的权力或法律赋权参加水土资源某一方面管理的组织 的职权。

责任	指为实现水土资源可持续利用目标而规定的各种责任，包括为保障这些责任实现而设定的义务。
具体目标	指在总体或特定技术水平上对实现水和土地的可持续利用的目标的表述。
定义	指对关键词、词组、术语的定义或描述。用定义来帮助解释法律，这种帮助要么是有助于一般意义上的理解和适用，要么是在法律的实施过程中直接加以适用。
注意义务	指规定法律或道德上的责任及态度的内容
职责分工	指对对不同部门和不同层次的管理机构的职贵的规定，包括法律文件中的职贵叙述，这些叙述是为了建立一个责任和义务体系，在此体系下，通过许多不同层次的管理和不同的管理功能的组织体系,实现水土资源的可持续利用。
机构	指对某个或某些组织或相关行政机构及其特定职责的说明，包括法律文件中赋予某个或某些组织或相关行政机构对水土资源可持续利用的直接职贵的说明、陈述及目标。
政策	指对针对特定目的的行动过程和战略方针的规定,包括原则上、战略上的描述，和对目的有益的任何行动的描述。
教育	指对教育活动或过程的规定，包括特定技术培训、技能训练项目、为此准备的材料和承担教育活动的人员。
考察和研究	指关于系统性的考察与研究行动的规定，包括在法律文件中规定的相关职贵、行动和项目等内容，其可以促进系统性的考察与研究行动。
公众参与	指增进公众之间以及公众与政府之间的相互交流,使得人们可以以联合的形式来参加实现水土资源可持续利用的各种活动的规定。
水土规划	指规划水土资源可持续利用的各项内容的规定,行动或者程序等内容。
水土管理	指有关实现水土管理过程的准备和实施工作的规定，包括关于特定类型水土资源的保护工程、项目及设计标准，工程及项目的建设和实施以及对 实施结果监督的规定。
资金机制	指为实现水土资源的可持续利用筹集资金或为相关项目、行动提供财政支持的内容，包括预算程序、特定基金及环境基金。
实施	指要求遵守、服从一定的标准、履行义务的规定，包括法律文件的要求或相关机制的规定。这些规定通常具有法律约束力。
纠纷解决	指规定解决有关水土资源的使用权方面的争议或争端的规定，争端解决的方式包括和解、调解、仲裁及审判等等，通常情况下，也包括对上诉的规定。

指标	要素解释
责任	指为实现水土资源可持续利用目标而规定的各种责任，包括为保障这些责任实现而设定的义务。
定义	指对关键词、词组、术语的定义或描述。用定义来帮助解释法律，这种帮助要么是有助于一般意义上的理解和适用，要么是在法律的实施过程中直接加以适用。
职责分工	指对对不同部门和不同层次的管理机构的职贵的规定，包括法律文件中的职贵叙述，这些叙述是为了建立一个责任和义务体系，在此体系下，通过许多不同层次的管理和不同的管理功能的组织体系,实现水土资源的可持续利用。
机构	指对某个或某些组织或相关行政机构及其特定职责的说明，包括法律文件中赋予某个或某些组织或相关行政机构对水土资源可持续利用的直接职贵的说明、陈述及目标。
政策	指对针对特定目的的行动过程和战略方针的规定,包括原则上、战略上的描述，和对目的有益的任何行动的描述。
公众参与	指增进公众之间以及公众与政府之间的相互交流,使得人们可以以联合的形式来参加实现水土资源可持续利用的各种活动的规定。
资金机制	指为实现水土资源的可持续利用筹集资金或为相关项目、行动提供财政支持的内容，包括预算程序、特定基金及环境基金。
实施	指要求遵守、服从一定的标准、履行义务的规定，包括法律文件的要求或相关机制的规定。这些规定通常具有法律约束力。
纠纷解决	指规定解决有关水土资源的使用权方面的争议或争端的规定，争端解决的方式包括和解、调解、仲裁及审判等等，通常情况下，也包括对上诉的规定。

4.4.2 评价对象确定

根据市人居环境委实施《深圳市公共信用信息管理办法》相关文本和工作情况形成的相关文本。《深圳市重点污染源环保信用管理办法》相关文本。

4.3.3 评估结果

指标	市人居环境委实施《深圳市公共信用信息管理办法》	《深圳市重点污染源环保信用管理办法》
责任	√	√
定义	√	√
职责分工	×	√
机构	×	√
政策	√	×
公众参与	√	×
资金机制	√	×
实施（联合惩戒和激励）	×	×
纠纷解决	√	√

具言之，市人居环境委实施《深圳市公共信用信息管理办法》存在以下几方面问题:

（一）职责分工

如前所述，目前无统筹部门，职责不清，造成实施效果打折扣。数据报送不及时或者数据报送错误存在。人居环境委关于公共信用信息管理办法的实施主体分散于各个业务处室，在报送数据的时，行政许可、行政处罚、其他信用信息等，职责分工不清，信息的归集，审核和报送的责任部门，各自的职责还有待于厘定。

全市环保部门根据“谁制作、谁记录、谁提供”的原则，明确机构内部各类环境信用信息的提供主体，并明确负责环境信用信息归集和管理的主体，将上述环境信用信息予以归

集，通过系统进行对接整合，实时传输至深圳市环境保护信用信息系统。

（2）实施

缺失联合惩戒成效。究其原因，一是缺失联合惩戒机制。二是缺少联合惩戒措施清单。三是尚未落实惩戒。四是缺失惩戒反馈机制。缺失联合激励的成效。

（3）纠纷解决

缺失环境信用信息异议处理及修复机制。当前信用信息异议处理和修复管理的规范指引不明确，失信记录的修复方式、方法和程序，鼓励失信主体主动纠正失信行为，消除不良影响。对市场主体提出异议的信用信息，明确处理办法和工作流程，对确认有误的信息要及时更正或撤销。

《深圳市重点污染源环保信用管理办法》存在上述方面的问题之外，

还存在如下问题:

（1）与上位法不一致。按照《企业环境信用评价办法（试行）》和《广东省环境保护厅办公室关于印发〈2015 年企业环境信用评价操作指引〉的通知》的要求，《深圳市重点污染源环保信用管理办法》评价范围和标准不一致。

（2）评价的公众参与不足

文件规定和指标中均未体现公众参与。

（3）缺联合惩戒成效。究其原因，一是缺失联合惩戒

机制。二是缺少联合惩戒措施清单。三是尚未落实惩戒。四是缺失惩戒反馈机制。缺失联合激励的成效。

（3）纠纷解决

缺失环境信用信息异议处理及修复机制。当前信用信息异议处理和修复管理的规范指引不明确，失信记录的修复方式、方法和程序，鼓励失信主体主动纠正失信行为，消除不良影响。对市场主体提出异议的信用信息，明确处理办法和工作流程，对确认有误的信息要及时更正或撤销。

第五章 环境信用制度比较与借鉴研究

5.1 国外借鉴研究

西方主要发达国家信用体系的建设起步较早，英国在 1830 年建立了全世界第一家征信机构，较中国 1988 年第一家独立的第三方征信机构上海远东自信评估有限公司的成立早了 150 余年。以全世界社会信用体系最完善的国家之一---美国为例，其社会信用体系的建立、发展经历了三个阶段，分别为信用行业无任何法规的自由发展阶段、以 1970 年《公平信用报告法》（FCRA）的出台为标志的立法规范阶段及信息服务业资本快速聚集、形成完整产业链的快速发展阶段，在此过程中以市场为主导、完全依靠市场经济的法则运作，政府仅扮演立法者及监管者的角色。与美国相似，德国采取政府公共运作与私营市场相结合的模式来构建信用制度，而在日本，这一模式是以行业协会为主导，但不论在哪种模式下，想要发挥信用资本的效用，都需要健全的市场化环境，需要市场主体充分发挥其在信用评价中的功能与作用。企业环境信用制度也不例外，其建立应以市场为本位，同时平衡政府、市场与民众在制度体系中的协调关系。

1989 年 5 月，美国 CERES 投资集团发表并启动了对地球环境负责的伯尔第斯原则，该原则针对于环境问题密切相关的企业，签署此原则的企业，除了需要遵循原则所规定的各项内容，每年还需要向

CERES 集团提交环境报告，集团根据其环境情况决定具体投资方针。2003 年，分属于 7 个国家的 10 家国际领先银行宣布实行“赤道原则”，该原则要求金融机构投资项目时，需对其环境和社会影响进行综合评估，并亲自参与企业社会责任内部政策的制定与实施，以促进该项目在环境保护、社会和谐发展方面发挥积极作用。此两大基于环境评价的原则，成为国际投资业和银行业提供金融服务的操作指南，环境评价逐渐进入各国政府的视野。

许多发达国家及国际组织均以非强制性指南形式发表过环境绩效评价指标体系，发达国家和地区提出的评价指标主要有欧盟委员会开展的基于 6 国多家工厂生产数据的“工业环境绩效测量项目（MEPI）”、英国的环境食品与农村事务部（DEFRA）发布的《环境关键绩效指标》、美国环保总局开展的企业自愿参与的鼓励性环境管理项目“国家环境绩效跟踪计划（NEPT）”中的指标体系、加拿大特许会计师协会（CICA）《环境业绩报告》中按 7 种不同行业分类的评价指标以及日本环境省的《组织环境绩效指标指南》等；国际组织提出的指标主要有世界可持续发展企业理事会（WBCSD）提出的生态效益评估标准、国际标准化组织（ISO）发布的 ISO14000 系列环境管理标准、全球报告倡议组织（GRI）《可持续发展报告指南》中的指标体系、联合国贸易与发展会议（UNCTAD）发布的生态效率指标及联合国国际会计与报告标准政府间专家工作组（ISARI）提出的企业环境业绩评价指标等，相关评价标准涉及原料、能源、水、生物多样性、废气污水和废物、产品服务、法律、成本、运输、环保投资等

不同方面。

发达国家对于企业环境绩效的评价体系不断完善，但自 1989 年伯尔第斯原则启动至今，各国都没有形成统一规范的环境信用评价标准，各国学者对于环境信用制度的研究也较少。不过值得注意的是，全球发达国家在构建基于市场的环境信用体系的过程中，建立了包含绿色信贷、绿色价格、绿色财税、绿色采购等在内的一系列环境经济政策（绿色政策）来有效解决当前面临的环境问题，环保部门联合金融机构采取“内在约束”的行政手段，利用税收、信贷、投资等经济因素影响来企业的生产运营方式，以此推动企业由传统、粗犷的发展模式向绿色发展模式转型[26]。

5.2 国内比较研究

自 2005 年 11 月，原国家环保总局制定出台了《关于加快推进企业环境行为评价工作的意见》以来，国内各省市先后开展了企业环境信用评价工作，已有多个省、市形成了比较成熟的企业环境信用评价体系和管理制度，并在实际操作中获得比较好的效果。如长三角地区的江苏、浙江、温州、嘉兴、宁波、杭州等省市，珠三角的广东、广州、深圳、中山等省市。国内各省市关于环境信用制度建设工作对建立适应当前环保工作的环境信用评价管理制度进行了大量有益的探索和实践，具体内容可见附表。

江苏省在环境信用制度建设工作上起步较早，自 2000 年起江苏省部分地区就积极开展企业信息系统化，探索开展企业环境行为信用

评价，对企业环保信用评级采用五色评价法，从优到劣分别为绿、蓝、黄、红、黑。在企业环境行为评定及信息公开制度基础上，明确了企业环保信用动态管理程序，建立了企业环保信用等级的“修复”与“降级”机制，提出了对各种环保信用等级企业的激励与奖惩手段，使企业环保信用评价效能进一步放大。如在“十二五期间”，江苏省就梳理了全省约 150 万家企业基本信息，并录入信用评价系统企业库，使企业环保信用评价信息能够服务于工商审批和绿色贷款；另外全面按照企业环境信用评价等级差别化地收取污水处理费。江苏省企业环境信用评价结果得到较为充分的运用，是推动这项工作不断走上深化的内生动力。

2007 年，浙江省印发了《浙江省企业环境行为信用等级评价实施方案（试行）》的通知，建立了包括企业排污行为、环境管理行为、环境社会行为、环境守法或违法行为等方面的企业环境行为评价体系，规定了告知、填报、初评、反馈、公示、复核等评价程序，评价结果跟江苏省类似，分为很好（绿色）、好（蓝色）、一般（黄色）、差（红色）、很差（黑色）五个级别。在该文件的指导下，浙江省各地市纷纷出台了企业环境行为信用评价的管理办法及通知，如温州、金华、杭州、湖州、宁波等。其中，杭州市将对当地社会经济和环境有重要影响的企业和上市培育对象的企业纳入评价范围，将评价结果纳入社会信用体系并进行分类管理。

2006 年，广东省出台了《重点污染源环境保护信用管理试行办法》，规定了重点污染源的评价程序，以绿牌、黄牌和红牌标示评价

结果，分别代表“环保诚信企业”、“环保警示企业”、“环保严管企业”，其选取十二个重要环保指标作为评价标准，并采取“一票否决制”的评价方法，并对不同评级结果的企业采取不同的环保管理及鼓励或惩罚措施，较早规范了环境信用管理工作。广东省的重点污染源环境保护信用管理制度以其简明的等级分类、易操作的评价方法，使该项工作得到顺利开展。

广东省各地市在省企业环境信用评价工作开展的基础上，纷纷出台了具有地方特色的评价管理办法，如：中山市、汕头市、深圳市、惠州市、佛山市、东莞市等。其中，中山市率先提出了强制实行和自愿参与的概念，并明确了两种类型参与企业的范围及参与评价的方法，在评价指标方面也有所完善，将企业内部环保管理制度纳入评价内容；另外对环保中介机构的环境保护信用信息评价纳入到企业环境信用评价体系中，也是其重要的着力点。

广州市对企业进行环保信用评价，分为绿牌、蓝牌、黄牌、红牌四种，公众投诉和媒体监督也将成为信用打分的权重指标。其中，如果对重污染天气应急响应不力的，将“一票否决”，成为环保不良企业，同时将建议银行贷款、授信和政府采购、环保资金补助方面，对相关不良企业进行限制和压缩。此外，环境违法犯罪、擅自开工建设、废水废气偷排、整改逾期未完成的等情况，都会被实行“一票否决”。特别值得关注的是，群众投诉和媒体监督均在企业信用得分中占有一定权重。

深圳市采用的是两级评审制，即深圳市环境人居委评审重点排

污企业，区管企业由区环保局评审后报人居委；在评价范围方面，不对国控和省控污染源重复评价；在等级分类方面，和中山市相似设置了绿、蓝、黄、红四个等级；在评价方法上与广东省《重点污染源环境保护信用管理试行办法》不同，深圳市针对四类评价等级提出了具体的达标要求，并对环境信用评价成果的应用进行了较为详细的规定，在鼓励措施方面，绿牌企业可以享受排污指标、环保专项资金补助、绿色采购、绿色信贷等方面的环境经济政策优惠。

目前国内大多数各省市都依据本地发展状况、行业特点、政策要求等实际情况出台了相应的环境信用制度体系，并将环境信用评价结果与银行信贷、环保补贴、社会信用体系等相关联，不断落实和推进环境信用评价体系，最终实现改善区域环境质量的目的。

附表 1　各省市环保信用制度建设情况

省市	制度文件	实施时间	主管机构	评价范围	评价等级	评价内容	评价体系特点	监督管理
江苏省	《江苏省企业环保信用评价标准和评价办法》	2013年1月11日	省环保厅法规处（环保信用体系建设领导小组办公室）	国控、省控重点污染源企业	评价结果按优劣等级分为绿色、蓝色、黄色、红色、黑色五个等级。	污染防治类信息、环境管理类信息、社会影响类信息。	企业环保信用制度评价采用统一的评价标准。以100分为基准分，不达标准倒扣分，增加鼓励性指标作为加分项，并建立了企业环保信用等级的“修复”与“降级”机制；将环境影响评价机构及从业人员也纳入信用评价范围	评价结果在行政许可、采购招标、评先评优、信贷支持、资质等级评定、安排和拨付有关财政补贴资金、实施差别化电价和差别化污水处理费政策等工作中广泛应用。
浙江省	《长江三角洲地区企业环境行为信息评价标准(暂行)》	2007年8月	省环境保护厅	环境管理重点企业、列入当年污染物总量减排任务的企业、群众投诉或环境污染纠纷频繁的排污企业、在当地有重要影响的企业（包括服务业企业）和其它重点污染源	分为很好、好、一般、差、很差五个等级，依次以绿色、蓝色、黄色、红色和黑色进行标示	企业污染物排放行为、环境管理行为、环境社会行为、环	将环境影响评价机构及从业人员也纳入信用评价范围	评定结果将作为项目环保许可、环保资金补助、科研立项、荣誉评定、绿色信贷等方面的重要依据，特别是对绿色等级企业将给予优先考虑或开辟绿色通道，对于红色、黑色等级企业，加强监管、加大巡检频

						境守法、违法行为		次，从严审批新增污染物排放的建设项目
广东省	《重点污染源环境保护信用管理试行办法》	2010年9月1日	省环保局重点污染源环境监督管理联席会议及办公室	污染物排放总量大或对环境的潜在影响大的污染源，电镀、造纸、印染、制革、化工（含石化）、建材、冶金、发酵、危险废物综合利用和处理处置等重污染行业的企业，以及国控重点污染源	分为环保诚信、环保警示、环保严管三个等级，依次以绿牌、黄牌、红牌标示	企业污染控制、环保守法、公众监督管理	采取“一票否决制”的评价方法，并对不同评级结果的企业采取不同的环保管理及鼓励或惩罚措施。	评价结果与各类先进环保审查、环保专项资金申请、现场监测和监察频次、银行信贷相关联
中山市	《中山市企业环境信用评价办法》	2014年11月3日	市环保局环保信用管理领导小组办公室	（一）列入上年度《中山市污染源分级管理名录》的省控、市控重点污染源企业； （二）重污染行业内的企业； （三）产能严重过剩行业内的企业； （四）可能对生态环境造成重大影响的企业； （五）上一年度未完成总量减排任务的企业、污染物排放超过污染物排放总量控制指标的企业； （六）使用有毒、有害原料进行生产的企业，或者在生产中排放有毒、有害物质的企业； （七）上一年度发生较大及以上突发环境事件的企业；	分为环保诚信企业、环保良好企业、环保警示企业、环保不良企业四个等级，依次以绿牌、蓝牌、黄牌、红牌表示	污染防治、总量减排、环境管理、社会监督	率先提出了强制实行和自愿参与的概念，将企业内部环保管理制度纳入评价内容；对环保中介机构的环境保护信用信息评价纳入到企业环境信用评价体系中；采取评分方式并且评分方法采用权重综合法。	评价结果与各项环保行政审批、各类评优评奖、环保科技项目申请、环保专项资金申请、现场监测和监察频次、绿色信贷相关联

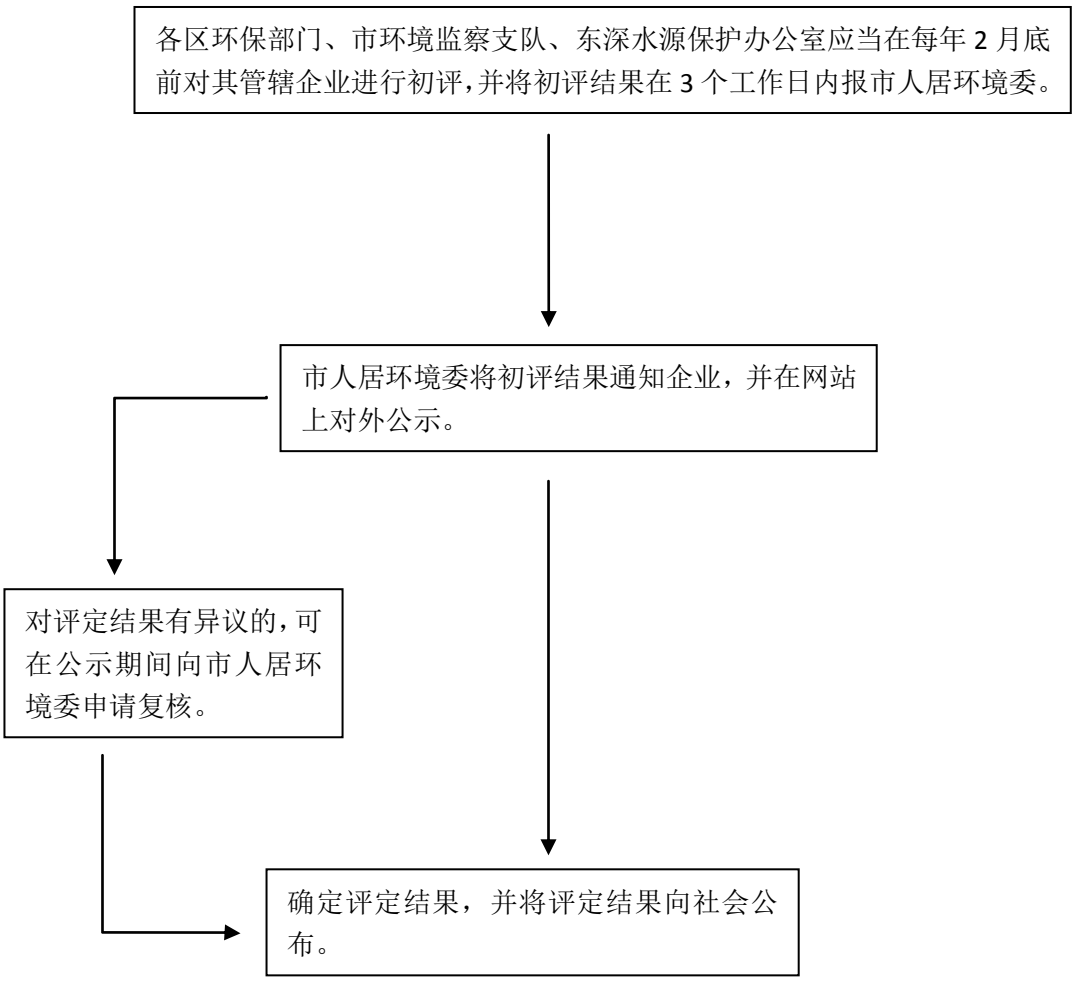
				（八）上一年度被处以累计 5 万元以上罚款、暂扣或者吊销许可证、责令停产整顿、挂牌督办的企业； （九）省级以上环保部门确定的应当纳入环境信用评价范围的其他企业。 （十）自愿申报企（事）业单位				
广州市	《广州市企业环境信用评价办法》	2014-01-08	市环保局政策法规处	（一）省、市重点监控企业； （二）重污染行业内的企业； （三）产能严重过剩行业内的企业； （四）可能对生态环境造成重大影响的企业； （五）污染物排放超过排放总量控制指标或者超过国家和地方规定的排放标准 50%及以上的市管企业； （六）使用有毒、有害材料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的市管企业； （七）上一年度发生较大及以上突发环境事件的企业； （八）上一年度被市环保局处以 10 万元以上罚款、暂扣或者吊销许可证、责令停产整顿、挂牌督办的企业； （九）环境污染第三方治理企业； （十）省环境保护厅确定的应当纳入环境信用评价范围的其他企业	分为环保诚信企业、环保良好企业、环保警示企业、环保不良企业四个等级，依次以绿牌、蓝牌、黄牌、红牌表示	污染防治、生态保护、环境管理、社会监督	公众投诉和媒体监督成为信用打分的权重指标；其中对重污染天气应急响应不力的，将“一票否决”，成为环保不良企业。红牌企业不能参加政府采购	评价结果与各项环保行政审批、各类评优评奖、环保科技项目申请、环保专项资金申请、新增重点污染物排放总量控制指标、政府采购、环境污染责任保险费率、现场监测和监察频次、绿色信贷相关联
深圳	《深圳	2015 年	市、区	（一）占全市废水、废气 80%污染负荷	分为环保诚	污染防	采用两级评审制；	评价结果与环评审批、

市	市重点污染源环保信用管理办法》	1月1日	环境保护主管部门	的在管工业企业； （二）排放重金属污染物的在管工业企业； （三）市政污水、垃圾处理设施及危险废物经营单位； （四）编制环境影响评价报告书和报告表的污染类项目，并要求实施“三同时”管理的污染类项目（Ⅰ、Ⅱ级污染类项目）。	信企业、环保合格企业、环保警示企业和环保严管企业等四个等级，依次以绿牌、蓝牌、黄牌和红牌进行标识	治、环境管理、环保守法、社会监督	在评价范围方面，不对国控和省控污染源重复评价；采用黑名单制度。	环保专项资金申请、企业采购、环境污染责任保险费率、现场监测和监察频次、绿色信贷相关联

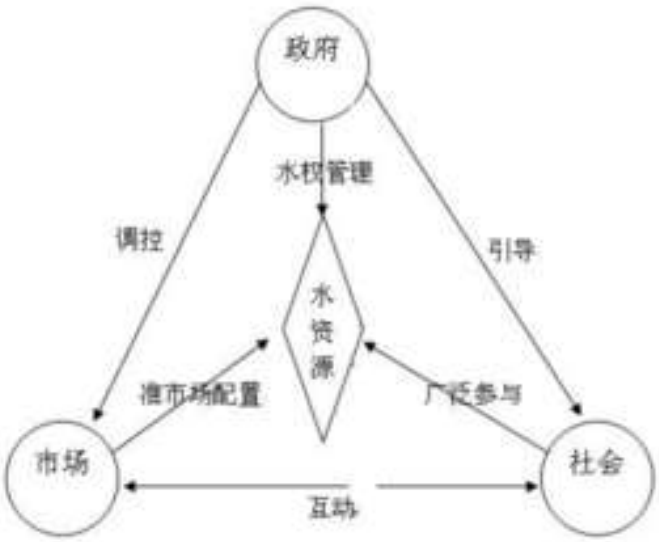
第六章 深圳市环境信用信息管理制度研究

6.1 环境信用制度实施机制：信用评价抑或信用信息披露？

企业环境信用评价办法（试行）中所称企业环境信用评价，是指环保部门根据企业环境行为信息，按照规定的指标、方法和程序，对企业环境行为进行信用评价，确定信用等级，并向社会公开，供公众监督和有关部门、机构及组织应用的环境管理手段。这是目前关于环境信用评价的法定概念。



信息披露制度亦称“信息公开制度”。以上市公司信息为例，上市公司为保障投资者利益和接受社会公众的监督而依照法律规定必须公开或公布其有关信息和资料的规定，应当进行信用信息披露。



从概念解释来看，概念分析法是指研究确定术语所表示的概念的内涵和外延的研究方法。概念是思维的基本单位，其内涵是反映在概念中的对象的特有的属性；其外延是指概念所反映的一切事物。从内涵方面看，信用评价是信息评价的结果，信息披露是信息公开的行为。外延方面，信息披露包含信用评价结果信息，是信用信息一种。信息披露是白箱，信用评价是黑箱。

从行政职权来看，信用评价是一种行政确认，是对管理当中形成的信息，然后依据一定的指标而确认的行政确认的行为。但是目前关于信息披露，主要是信息公开，而不是一种行政确认的制度，这两者有本质的区别。

综上，从概念上来讲，信用评价不能等同于信用信息披露，应该来说，信息披露包含信用评价结果信息，二者包含与被包含的关系。职权来说两者也不同。应从两方面予以制度的规定和落实

6.2 环境信用信息披露制度理论基础

6.2.1 经济学对环境信用制度的理论指导

6.2.1.1 经济外部性理论

1.外部性理论

外部性理论是由英国福利经济学家庇古首先提出，并由美国新制度经济学家科斯加以丰富和完善的一个重要经济学概念。在经济生活中，外部性问题普遍存在。所谓外部性是指某个经济主体（生产者或消费者）在自己的活动中对其他经济主体的福利产生了一种有利影响或不利影响，这种有利影响带来的利益（或者说收益）或有害影响带来的损失（或者说成本）都不是生产者或消费者本人所获得或承担的，是一种经济力量对另一种经济力量“非市场性”的附带影响。也就是说，它是指某个经济主体对他人造成损害或带来利益，却不必为此支付成本或得不到应有的补偿。

外部性又可分为正外部性和负外部性。对此，庇古和科斯通过私人收益与社会收益、私人成本与社会成本这类经济学概念，对外部性及正、负外部性作了进一步的说明。正外部性是指一种经济行为给外部造成的积极影响,使他人减少成本,增加收益。负外部性是指在经济

活动中,由于决策者在自己承担的成本之外,带给他人或社会以额外的成本或负担,从而使社会成本大于私人成本的现象。

环境污染问题是典型的负外部性问题。环境污染是人类生产、消费活动产生的污染物排入环境，超过了环境容量和环境的自净能力，使环境的组成或状态发生了改变，导致环境质量恶化，影响和破坏了人们正常的生产和生活条件。总的来说，生产者出于私利将污染物直接排入环境中，只是减少了企业自身治污成本，却使整个社会的成本增加，即将企业应当承担的成本社会化。依据外部性理论，环境污染是典型的社会收益小于私人收益的负外部性问题。

所谓环境污染外部性的内部化,就是使生产者或消费者产生的外部费用,进入它们的生产和消费决策,由它们自己承担或“内部消化”,从而弥补外部成本与社会成本的差额，以解决环境污染外部性问题。企业将自身应承担的环境治理成本社会化是环境问题负外部性的根本原因,事实上环境污染负外部性造成的社会福利的减少往往比企业自身节省的生产成本要高得多,因此不能让企业随意的将自身治污成本社会化，而要使治污成本内部化，这样虽然增加了企业私人成本，却减少了社会成本，对于社会整体来说，可以用较少的投入减少较大的损失，这是符合社会利益需要的。

而环境信用制度的运用可以将企业环境行为造成的社会成本内化，努力将其的环境外部不经济性降低，使企业的发展更加符合社会的需要，提高全社会的福利。所以说经济外部性理论是本文所研究的环境信用制度评估的理论基础。

2.内部化方式

在当前我国的实际情况下，解决环境污染问题的“庇古税”和“产权管理”思路，都表明了政府对环境污染问题进行干预的必要性。

“庇古税”思路主张政府对环境污染进行征税等干预。按照庇古的传统，经济学家主张使用税收的方法迫使厂商、消费者实现外部性的内部化；当一个厂商、消费者施加一种外部社会成本时，应该对它施加一项税收，该税收等于厂商生产、消费者消费每一连续单位的产出所造成的损害，即税收应恰好等于边际损害成本，从而使厂商和消费者的行为发生改变。

“产权管理”思路存在很大局限性，也表明政府必须对环境污染进行干预。科斯认为产权界定明晰是外部性问题的利益相关者之间达成交易，将外部性内部化的前提。只要产权明晰，解决环境污染问题可以经由市场交易完成，实现负外部性的内在化。但是隐含的理论假设是：这种防治环境污染市场是完善的，否则交易费用会很高而使交易不可能进行。

科斯定理表明，产权界定是有成本的。当产权界定的成本十分高昂的时候，就需要政府进行干预。政府干预的根本目的在于降低产权充分界定的成本，尽量为当事人提供更多的可选择的交易空间，从而促使当事人通过自己的自由交易而使产权达到充分界定的水平，实现一定约束条件下的资源配置最优或产值最大化。但政府干预并不是免费的，而且其成本也不低。所以，只有在政府干预的成本低于产权界定的成本的时候，政府干预才有经济上的合理性。政府干预活动的界

限在于：政府干预的成本不能等于甚至大于市场缺陷所造成的社会成本。政府干预活动只有在界限以内进行才是最有效率的。

6.2.1.2 信息不对称理论

所谓信息不对称，是指在市场经济活动中，各类人员对有关信息的了解是有差异的，掌握信息比较充分的人员，往往处于比较有利的地位。而信息比较贫乏的人员，则处于比较不利的地位。信息不对称是市场经济的弊病，要想减少信息不对称对经济产生的危害，政府应在市场体系中发挥强有力的作用。这一理论为很多市场现象提供了解释，并成为现代信息经济学的核心，被广泛应用到现代金融市场等各个领域。

信息不对称理论具体表现在企业环境保护行为上，就是企业对其自身的生产所造成的污染、高能耗、高排放等不环保行为要比其他参与到环境监督中的组织所掌握的信息要多的多，特别是那些没有能力对企业环境行为进行科学判断和分析的参与者（比如社会大众），而这些参与者往往又是企业破坏环境行为造成的负效益的承担者，这对于他们是不公平的。比如说消费者在购买商品时并不知道企业生产该商品所造成的环境破坏，可能只是因为价格低廉，但如果该企业生产过程排放有毒气体或废物，将造成消费者生存环境的恶化，引起消费者身体不适，需要去医院救治，最终导致消费者需要花费远高于购买产品所节省的费用。

因此，必须由一些专业机构以科学的评价指标来评价企业，并以

一些通俗易懂的形式公布，从而减少由于信息的不对称性而产生的道德风险，即企业在追逐自身利益时不负责任地损害社会公共利益，这对于无法收集到足够信息或专业知识有限、无法理解企业披露信息所表达的特定含义的社会大众具有重要意义。

6.2.1.3 交易成本理论

经济学家科斯曾把交易费用理论认定为："市场与企业是相互取代的交易体制，交易费用是决定企业生存的基本因素，企业规模的扩张实际就是内化市场交易、减少交易费用的过程，企业规模达到均衡点的条件是企业内部管理费用与省下来的交易费用边际相等。"依照这种思路，经济社会的几乎所有现象都可以从交易费用的角度来进行解释。企业在经济生活中总是最大可能地增进自己的利益，都是利己的，而且只要能够利己就不惜去损人，因此交易对手，比如银行等投资者，必须去了解企业的真实情况。调查工作可以自己完成，但往往银行对于企业环保行为的考察缺乏专业性人才，如果设立专门业务部门可能需要的投入成本过多，这就形成了绿色信用服务的需求，推动了企业环境信用服务机构的产生和发展。而且，随着绿色信用体系建设的不断推进，环境信用在企业资信中越来越重要，产生的影响也越来越大，导致其失信的代价也越来越大，就会促使其不断修正企业的失信成本，从而更倾向于环保行为，最终降低整个社会关于企业环境行为的交易成本和管理成本。

6.2.1.4 信用管理理论

信用能够促进资金的优化配置，有效地提高资金使用效率，同时

也正是由于资金使用效率的提高节约了流通费用。信用还能加速资本积聚和集中，有效调整国民经济，促进国贸的发展和世界市场的形成与扩大。信用管理已经发展成为了社会经济管理体系中不可或缺、地位突出的重要组成部分，是包括政府组织、企业、金融机构、个人以及其他形式的组织，这些经济主体为了达到预期的信用活动目标，采取积极地、目标一致的经济与环保行为去维持一定标准下的信用关系，使其能够正常的运行，帮助这些参与主体防范或减少由于信用风险而造成的损失。在信用管理过程中，需要对相关征信数据进行收集、整理和归类，按照需求制定合理的、科学的信用政策和标准，对现有资本和信用资源作出必要的调整，进而实现信用控制等一系列的管理活动。实施有效的信用管理能够在很大程度上保证政府主导下的社会信用体系以一个良好的状态运行，并在运行中不断对信用管理制度和政策、法规等作出调整，有效的管理和控制企业信用风险。可以说，信用管理还能够成为金融机构在自身管理上实现创新的一种新思路。

6.2.2 社会学对环境信用制度的理论指导

6.2.2.1 “环境的三维竞争功能”（three competing functions of environment）概念

环境对人类来说，具有三种功能，分别为：为人类和其他生物提供生活空间的功能；为人类和其他生物提供生存资源的功能；为废物和污染提供储存所的功能。

环境的某一项功能过度的使用，将会导致拥挤和对其他物种栖息

地的破坏，会导致其他功能不能正常发挥作用，比如环境在为人类提供废物储存功能的时候，有可能影响到周围居民的正常生活，还有可能污染了地下水，这就说明，废物储存和转化功能的过度使用，导致了为人类和其他生物提供生存资源和生活空间的功能不能正常发挥作用。人类的影响巨大，有可能使之变成反功能，也会影响到环境履行所有这三种功能的能力。

环境失信行为对环境的影响巨大，正如“环境的三维竞争功能”理论所说的，环境某个功能的过度使用，将会导致其他功能受到巨大影响，甚至还会形成恶性循环。这个理论的提出，印证了环境守信行为的重要性。从空间、资源以及储存场所这三个环境功能出发，从地域规划、经济层面及废物处置场所设立环境信用行为关卡，形成一处失信，处处受限，加大企业环境失信行为的成本，转变为企业环境守信成本的降低，从而促进企业自觉履行环保法定义务和社会责任。

6.2.2.2 施耐伯格“苦役踏车”理论

阿兰·施耐伯格（Allan Schnaiberg）提出了一种人类与环境互动的冲突理论。认为大多数对环境问题的分析都过分强调大量消费造成的能源和资源的消耗，以及造成的环境污染的严重，却忽视了造成大量消费的社会制度，忽视了当代社会中的生产动力。因此产生了“苦役踏车”（a treadmill of production），在大量生产——大量消费——大量废弃的模式下，造成了今天越来越严重的环境危机。无限的经济扩张是合乎众意的，是可能的，而且是必要的。竞争使得高额利润成为公司生存的关键，但是每一次新的增长都要求在将来继续保持。市场

经济中的企业将会本能地力图从有限的投资中榨取尽可能多的产出，为了避免挤压和库存，要求消费也不断地有新的增长，以刺激生产的继续增长。大规模的生产、大规模的消费和大规模的废弃，成为维持市场经济的连环圈。这也就是施耐伯格所说的“苦役踏车”（a treadmill of production）的概念。

环境社会学理论的提出有助于推动环境信用制度的建立，推动环境信用体制的综合化整体研究，指导人类改造自然环境的社会行为，能够提供环境失信行为产生问题的社会原因及其社会解决途径。通过环境社会学的结构分析，能够把握环境失信行为中的整体结构，通过环境社会学的角色分析，分析企业、政府、个人等不同角色之间的社会行为，制定环境保护的各种社会规范，鼓励、引导大众参与环境保护。通过对制度的分析，来认识环境保护与环境问题相关的社会制度，分析某种社会制度来透视人们在环境保护与环境问题中的角色关系，著名的阿兰·施耐伯格（Allan Schnaiberg）“苦役踏车”理论正是基于此而得出。环境社会学理论的提出，促进环境信用制度的发展，促进环境与社会的协调发展。

6.2.3 环境法学对环境信用制度的理论指导

6.2.3.1 环境预防理论

利用环境法来防止科学不确定性的环境风险是风险防范的原则，这是用来保护人类与环境的重要原则。为了防范越来越严重的环境风险，应结合环境法体系中的风险防范原则，更好地完善环境信用制度。

企业作为我们生活所在的生态环境中的主要污染来源之一，往往会为了利润而在生产过程中有意或无意的违反国家有关环保方面的规定，每年因为排污受到处罚，甚至被勒令关闭或停业整顿的重点污染企业不在少数，这就会出现一类企业风险，不仅影响到企业自身的发展和经营，还给生态环境带来一定的风险。由美国学者纽曼在其著作《防卫空间》一书中首次提出了环境预防理论，其要义是通过改变和保护环境，限制和消除便于犯罪的条件，预防犯罪的发生。这个理论认为,现代城市环境给犯罪提供了机会，那么改变这种环境就可能减少城市的犯罪发生数量,因此有必要通过环境设计,制造一种“防卫空间”，即在城市规划、建筑设计、旧城改造、社会氛围的营造等各个环节造成不利于犯罪、诱发犯罪行为的机会,预防犯罪的发生。由此可以看出,所谓环境预防理论所指的“防卫空间”是一个集防卫理念、环境设计、防范技术应用、预防措施实施于一身的综合概念,是社会治安综合治理工作在治安环境建设上的必然要求。

因此，以企业生产和经营活动中的污染行为和隐患作为考察和评价对象，通过污染风险的识别、分析、预测等就可以对其污染指数或程度作出较为准确的评价，这一评价结果就可以作为评判企业环境行为有何不利影响及其绿色信用等级的主要参考指标，进而通过企业的风险管理来实现环境污染行为的有效控制，就可以提升企业的绿色信用等级。对于政府和金融机构而言，通过风险管理理论的应用来提高企业的环境行为风险管理能力，对其作出必要的绿色信用评价，就可以有效地、合理地降低政府对于环境的治理成本，也可以提高金融机

构在企业环境行为中的资金运行效率，保障金融机构对于优质绿色信用等级企业的投入资金的安全性。

风险预防的研究和发展有助于完善环境法学体系，促进了环境信用制度的建设。而环境法学的发展，则利于提高公民的环境意识和环境执法观念，提高资源和能源的利用率，减少以至避免对生态环境的破坏，促进环境保护工作的顺利开展，使我国环境问题得到切实的解决，体现人与自然的和睦相处的协调关系。

7.2 制定深圳市环境信用失信企业信息管理办法

失信范围：

生产经营单位有下列情形之一，并被依法处以50万元以上罚款、没收违法所得、责令限制生产、停产整治、吊销许可证的行政处罚之一的，纳入“黑名单”信息管理：

（一）出租禁止建设项目，引起环境污染或生态破坏。

（二）在饮用水源保护区、生态红线内设置禁止建设项目的。

（三）建设项目环境影响评价文件未按规定通过审批，擅自开工建设的，造成环境污染或生态破坏。

（四）未取得排污许可证或者排污许可证吊销后排放污染物的。

（五）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行污染防治设施等逃避监管的方式违法排放污染物的；

（六）非法排放、倾倒、处置危险废物，或者向无经营许可证或者超出经营许可范围的单位或个人提供或者委托其收集、贮存、利用、

处置危险废物的；

（七）未取得危险废物许可证或超出经营许可范围收集、处置危险废物的。

（八）发生较大及以上突发环境事件，对生活饮用水水源保护区、自然保护区、国家重点生态功能区、风景名胜区、居住功能区、基本农田保护区等环境敏感区造成重大不利影响的；

（四）涉水环境违法行为被处以罚款 20 万元以上，涉气环境违法行为被处以罚款 40 万元以上或者 1 年内受到 3 次以上处罚的；

（五）构成环境污染犯罪被追究刑事责任的；

（六）弄虚作假或者采取欺诈等方式，影响环保审批、检查抽查、信用等级评定的；

（七）拒绝、阻挠、延误现场检查，拒不改正的；

（八）法律法规规定的其他情形。

（九）违法从事自然资源开发、交通基础设施建设，以及其他开发建设活动，造成严重生态破坏的；

（十）发生较大及以上突发环境事件的；

（十一）被环保部门挂牌督办，整改逾期未完成的；

（十二）以暴力、威胁等方式拒绝、阻挠环保部门工作人员现场检查的；

（十三）拒不执行行政处罚决定的

(三)防治污染设施维护、运营机构故意不正常运营污染治理设施、擅自修改原始监测数据、提供虚假信息、偷排漏排、超标排放污染物

等严重环境违法行为的;

(四)机动车环保检验机构弄虚作假，出具虚假检验数据的;

依法应当纳入国家、省级安全生产“黑名单”管理的，按照国家、省有关规定执行。

黑名单核定与申辩

信息采集部门应当自作出行政处罚决定之日起5个工作日内，通过市安全管理综合信息系统短信或书面形式告知拟纳入“黑名单”信息管理的生产经营单位，并听取其申辩意见。生产经营单位应当自收到或应当收到告知之日起5个工作日内进行申辩。逾期未进行申辩的，视为无意见。生产经营单位提出的事实、理由和证据成立的，信息采集部门应当予以采纳，并登记企业申辩信息；不成立的，信息采集部门应当及时反馈并说明理由。

黑名单信息内容

公布黑名单信息应当包括以下内容：

(一)对企事业单位和其他生产经营者，公布其名称、代码、注册地址，法定代表人;

(三)对自然人，公布其姓名、性别、身份证号码;

(四)主要违法及失信事实;

(五)行政处罚、行政强制、行政处理等情况;

(六)行政拘留、刑事处罚情况。

“黑名单”信息变更与撤销

在“黑名单”信息管理有效期限内，行政处罚决定依法被变更或者

撤销，导致“黑名单”信息需要变更或者撤销的，信息采集部门应当自行政处罚决定变更或者撤销生效之日起 5 个工作日内向主管部门办提交书面申请，经主要负责人审批同意后，通过深圳信用网统对信息记录予以变更或者撤销。

信息采集部门未及时提请变更或者撤销的，生产经营单位可以自知悉上述情形之日起 20 个工作日内向信息采集部门提出申请，信息采集部门应当于 5 个工作日内按照前款规定的程序及时办理。

黑名单异议救济

黑名单信息的勘误和救济。列入黑名单管理企事业单位和其他生产经营者(含环境服务机构及服务人员)对黑名单有异议的，可以向纳入黑名单管理的环保行政机关提交书面申请，并提交相关证据材料，环保行政机关应当自收到申请之日起 10 个工作日内进行核实，经核实属实的，由录入机构提出并报经分管法制工作的分管领导审核后予以勘误并解除。

第七章 结论与建议

7.1 结论

7.1.1 新时期，国家对社会信用体系建设提出了更新、更高的要求。2014 年 6 月 14 日，国务院印发《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》明确提出：各地区、各部门分别根据本地区、相关行业信用体系建设的需要，制定地区或行业信用建设的规章制度，明确信用信息记录主体的责任，保证信用信息的客观、真实、准确和及时更新，完善信用信息共享公开制度，推动信用信息资源的有序开发利用。《深圳市社会信用体系建设规划（2013-2020 年）》也提出要加紧评估修订我市现有信用规章文件，抓紧制定公共信用信息管理办法。

7.1.2 我市确立了法规、规章和规范性文件的环境信息制度体系，并组织实施。

深圳为弥补我国公共信用法律制度缺位的问题，一是《深圳经济特区环境保护条例》规定了相关条款。二是制定深圳市公共信用信息管理办法，作为全市的统一执行的规章；三是市人居环境委出台深圳市重点污染源环境信用管理办法，作为部门规范性文件，统一全市实施。

（1）关于信用信息管理方面，市人居环境委主要实施《深圳市公共信用信息管理办法》

市人居环境委无本部门和本领域的公共信用信息管理办法，作为

实施部门之一，严格实施《深圳市公共信用信息管理办法》。建立数据归集机制，建立信用信息双公示专栏，初步建立联合惩戒机制。实施中存在部门职责不清，部门实施机制缺失、纠纷解决和异议处理机制。市人居环境委需制定规范性文件和方案、指引，予以明确和规范。

（2）《深圳市重点污染源环保信用管理办法》实施效果评估

市人居环境委直属单位监察支队负责信用评价实施，负责建立全市统一的环保信用管理平台，按职责分工对污染源环保信用信息进行收集记录、等级评定、评价结果公开与应用等，建立市管污染源环保信用档案和环保信用黑名单制度，并实施动态管理。2015 年评定 1084 家，2016 评定 1175 家，2017 评定 1101 家。《深圳市重点污染源环保信用管理办法》实施 3 年来，出现与上位法不一致，部分规定和其他需要规制的问题需予以明确，需尽快启动清理。

7.1.3 其他省市陆续出台了公共信用信息管理办法。2011 年陕西省人大率先颁布《陕西省公共信用信息条例》，福建、山西、内蒙古、河南、上海、江苏、安徽、贵州等省市近年来相继出台公共信用信息管理办法，文件形式上有的是省级行政规章，有的是省级政府规范性文件。我市其他市职部门陆续出台了各自领域的信用信息管理办法。2017 年，深圳市安全管理委员会办公室关于印发《深圳市生产经营单位安全生产不良记录“黑名单”信息管理暂行办法》，近期，市住建和市社保等部门，也在陆续出台相应规范性文件。

7.2 建议

（1）出台《制深圳市环境信用失信企业信息管理办法》，明确环境保护领域失信行为的范围、归集、公示以及异议处理。

（2）制定《关于强化环保领域信用体系建设实施方案》，明确各个部门分工，共同强化建设。

（3）签订联合惩戒备忘录，建立环境保护领域的联合惩戒实施机制。