



大气监督帮扶对企业环境守法的影响分析

贾如, 王璇, 郝亮, 郭红燕

Impact of intensified inspection on air pollution on corporate environmental compliance ——Based on questionnaire survey in Taiyuan

JIA Ru, WANG Xuan, HAO Liang, GUO Hongyan

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.003>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

大气监督帮扶对企业环境守法的影响分析

——基于太原市企业问卷调查

贾如, 王璇, 郝亮, 郭红燕

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

摘要: 文章基于对太原市 100 家企业的抽样调查和访谈数据, 对生态环境部大气监督帮扶工作开展后, 样本企业在环境守法意识、环境管理水平和污染排放达标情况 3 方面的变化进行调查分析, 从而评估大气监督帮扶对企业守法情况的影响。研究发现, 大气监督帮扶一定程度上扭转了企业恶性竞争的状况, 有利于促进企业合规, 从源头减少污染物排放, 从而改善生态环境质量。但是, 部分企业的环境守法意识仍然不足, 内部环境管理制度流于形式, 需要进一步完善大气监督帮扶工作机制, 提升工作专业度和精准性, 为企业提高环境守法水平提供更多支持。

关键词: 大气监督帮扶; 环境守法; 企业环境管理

中图分类号: X32

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.003

Impact of intensified inspection on air pollution on corporate environmental compliance ——Based on questionnaire survey in Taiyuan

JIA Ru, WANG Xuan, HAO Liang, GUO Hongyan

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Using survey and interview data collected from 100 enterprises in Taiyuan, this paper evaluates the effect of the air pollution intensified inspection, conducted by the Ministry of Ecology and Environment, on the corporate environmental compliance with three aspects including the environmental law-abiding awareness, environmental management practices and air-pollutant emission rates. The result shows that the inspection has played a positive role in breaking the circle unfair competition, promoting corporate environmental compliance and reducing the air-pollutant emission, thus improving the eco-environmental quality. The paper also identifies problems of certain corporates with a low law-abiding awareness and a bad internal environmental management efficiency. It is needed to be further improving the working mechanism, increasing the professionalism and accuracy and providing more supports for the enterprises.

Keywords: intensified inspection on air pollution; environmental compliance; corporate environmental management

CLC number: X32

工业污染源是造成大气污染的主要来源之一, 也是大气污染治理的重点对象。引导企业环境守法, 对于落实企业环境保护的主体责任、改善生态环境质量具有重要意义。为推动地方各级党委政府及相关部门落实大气污染防治责任, 国家环境保护管理部门自 2017 年启动大气污染防治强化督查行动(2019 年更名为“蓝天保卫战重点区域强化监

督定点帮扶”, 以下简称“大气监督帮扶”), 由中央向京津冀及周边地区、汾渭平原和长三角地区等重点区域的城市派驻工作组, 帮助地方发现企业环境问题, 并以此撬动政府和社会各方力量督促问题解决。作为一种中央对于地方的新型环境管理手段, 大气监督帮扶的工作目标包括督查企业落实治污主体责任, 并将加强政策法规宣贯列为工作内容,

收稿日期: 2021-09-08

基金项目: 生态环境部“2020 年度生态环境执法监察”项目(2111102)

作者简介: 贾如(1992-), 女, 硕士、助理研究员。研究方向: 环境社会治理。E-mail: jia.ru@prcee.org

通信作者: 王璇(1986-), 女, 硕士、高级工程师。研究方向: 环境管理制度与政策。E-mail: wang.xuan@prcee.org

引用格式: 贾如, 王璇, 郝亮, 等. 大气监督帮扶对企业环境守法的影响分析——基于太原市企业问卷调查[J]. 环境保护科学, 2021, 47(6): 11-15.

引导企业知法守法。但是目前关于该工作机制对企业守法影响机理的研究尚处于空白,大气监督帮扶是否能有效促进企业环境守法成为一个亟待研究的问题。

1 大气监督帮扶推动企业守法的路径

理论上,环境监管与企业守法水平直接相关,但是很多研究表明环境处罚^[1]、环保约谈^[2]、中央环保督察^[3]等监管手段对企业环境绩效具有复杂影响。企业面对环保监管压力可能采取临时停产或减产等短期应急措施迅速降低污染排放水平,但往往是治标不治本,只要监管压力结束污染就会反弹^[4],也可能通过增加环保投资、设备和人员等方式提升环境合规水平,实现长期清洁生产和产业结构优化^[2,5]。

企业知法懂法是守法的前提和基础。一系列环境政策法规相继出台和修订,对企业学习贯彻生态文明理念,及时掌握相关环保法律、政策和标准提出了更高要求。面对企业环保责任意识不强、守法不严的被动局面,大气监督帮扶建立了排查、交办、核查、宣传和帮扶机制,通过一系列措施督促与指导企业提升自觉守法的意识和能力,推动守法成为常态。总体来看,大气监督帮扶推动企业守法的路径主要有“监督”和“帮扶”。

(1)通过对企业开展压茬式、常态化的现场监督,压实企业治污主体责任。大气强化监督采取包保制工作方式,每个重点城市由生态环境部机关或派出机构、生态环境部直属单位和省级生态环境部门 3 家单位共同负责,定期派出工作组,根据生态环境部执法局下发的工作任务对重点城市的企业开展现场检查,并督促落实相关任务措施。例如,在重污染天气应急制度方面,大气监督帮扶重点检查重污染天气应急响应落实情况,排查重污染天气应急响应管控清单内企业,发现并推动解决应急预案不落实、不合规问题。

(2)通过不断加大帮扶工作力度,帮助企业提升环境管理水平。传统环境管理方式往往重监督而轻帮扶,但面对大量企业环境管理知识和能力薄弱的情况,仅靠监督只能发现部分问题,而不能有效解决企业不守法问题。因此,大气监督帮扶于 2019 年增加了定点帮扶工作机制,不断丰富完善“帮扶”工作内涵和机制。《蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶工作方案》明确将加强政策法规宣

贯作为工作职责之一,提出要加强生态环境保护法律法规、《大气污染防治行动计划》及大气污染防治政策宣讲和解读,引导企业明确守法底线,真正知法懂法,不断提高守法自觉性。此外,工作组还会针对区域性、共性问题、突出问题提出工作建议,对企业反映的技术困难和政策问题开展现场帮扶,提升地方政府部门和企业环境治理水平。

2 研究方法和数据

为评估大气监督帮扶在推动企业守法方面的作用,本研究结合大气监督帮扶工作目标和企业环境合规理论,构建了大气监督帮扶对企业守法影响效果评估框架,见表 1,共设置 3 项一级指标、8 项二级指标和 12 项三级指标。对于指标的选择,首先,在企业环境守法意识方面,旨在对比大气监督帮扶前后的企业守法意识变化;其次,在企业环境管理水平方面,这些因素与企业长期的环境表现和守法情况紧密相关,也是很多中小企业面临较大挑战的领域;最后,在企业环境守法结果方面,结果性指标的选择旨在分析大气监督帮扶的各项排查工作开展后企业大气污染达标排放的变化情况。

表 1 大气监督帮扶对企业守法影响效果评估框架

一级指标	二级指标	三级指标
企业环境守法意识	环境保护理念	对生态文明理念的了解程度
	法律政策了解程度	对相关环保法律、政策、标准了解程度的变化情况
	企业环境守法意识	企业环境守法意识的变化情况
企业环境管理水平	行业守法改善情况	所在行业环保方面无序竞争、环境违法行为改善情况
	企业内部管理制度	企业内部管理制度变化情况
	生产设备、技术和投资	污染防治投资额数量变化
		污染治理设施数量变化
人员和培训	生产工艺和技术改进情况	
	负责环境事务的人员变化情况	
	参加环境部门举办的环保培训变化情况	
企业环境守法结果	企业大气污染达标排放变化情况	企业组织开展环保技能培训次数变化情况 重污染天气应急预案执行情况排查,以及工业炉窑整治、超低排放和特别排放限值排查对企业大气污染达标排放的影响

基于以上框架,课题组开发了调查问卷,并于2020年11月对太原市涉气排污企业开展了电话问卷调查。调查采取随机抽样方法,从太原市大气监督帮扶企业名单中随机抽取279家企业,共回收有效问卷100份,样本覆盖了太原市不同区县以及钢铁、水泥、石灰窑、铸造、陶瓷、玻璃、工业涂装、焦化、家具制造和制药等主要行业。从样本特征来看,样本企业的所有制性质以民营或民营控股企业为主占比93%;企业规模以小微型企业为主,20~300人的企业占比62%,20人以下的企业占比31%。

3 大气监督帮扶对企业守法的促进作用

3.1 企业环境守法意识普遍增强,对相关环保法律法规和政策标准的了解加深

随着大气监督帮扶工作向纵深开展,企业环境守法意识普遍得到提升,社会责任感增强,对相关环保法律、法规、政策和标准的理解程度加深,企业顶风作案、违法生产的乱象得到一定程度的遏制。表现为以下3方面。

(1)推动了生态文明理念普及。越来越多的中小企业把生态文明理念纳入培训,并将企业管理理念与生态文明建设相结合。调查显示,受访企业普遍听说过生态文明理念,有93%的企业表示“听说过,但不了解”,3%的企业表示比较了解,仅有4%的企业表示没听说过。主要了解渠道除了媒体报道、地方政府培训、环境执法人员宣传、企业宣传和培训外,有33.3%的企业代表通过大气监督帮扶工作组了解过生态文明理念。

(2)企业对环保法律、法规、政策和标准的了解增加。企业普遍反映大气监督帮扶促使其加深了对各类环保要求的了解,有85%的企业比原来更了解重污染天气应急制度,39%的企业比原来更了解排污许可制度,20%的企业更加了解环境影响评价政策,说明大气监督帮扶有效强化了企业对重污染天气污染物减排要求的重视和了解,有利于推动国家和地方大气污染防治措施的落地。此外,越来越多的企业开始采取法律武器或通过诉诸舆论维护自身权益,说明企业的法律维权意识和能力得到增强。

(3)企业环境守法意识普遍增强。调查显示,所有受访企业的环境守法意识均在大气监督帮扶

后有所增强。同时,有86%的企业认为自大气监督帮扶开展以来,所在行业环保方面无序竞争、环境违法的情况有所改善,有26%的受访企业认为情况有明显改善。

3.2 企业环境管理和绿色发展水平提升

通过密集、常态化的现场检查及帮扶,地方各类企业越来越多地直面问题,纠正自身环境管理弱项,按照要求落实整改。京津冀及周边“2+26”城市等被督查地区企业内部环境管理更加规范,企业环保手续不全、治理设施“形式化”等问题大幅减少,更多企业开始关注环保技术及治污设施的有效性,“劣币驱除良币”的态势得到扭转。公开数据显示^[6],截至2018年1月,前19轮次督察中,28个督查组发现存在问题的企业均占企业总数的一半以上,比例最高者达到了70%;而到了第20轮次督查时,问题企业的占比已经不到10%。

调查显示,大气监督帮扶工作开展至今,企业无论是在制度建设、环保投入还是在政策学习方面,都加大了力度并取得了一定成效。1)企业内部环境管理制度不断建立完善。调查发现,大气监督帮扶后有92%的受访企业制定完善了内部环境管理制度,主要建立完善了环境保护设施运行管理台账、重污染天气应急预案、排污许可、自行监测等制度;2)绝大多数企业增加了污染防治投入。调查显示,93%的企业因为大气监督帮扶提升了污染防治投资额,有38%的企业增加了很多,55%的企业增加了一些,仅有少数规模300人以下的微型、小型企业没有增加;3)购买了一批新的污染治理设施。78%的受访企业因为大气监督帮扶购买了新的污染治理设施,尤其是民营和民营控股企业的污染治理设施有了较大改观;4)生产工艺和技术得到升级。调查显示,86%的受访企业因为大气监督帮扶改进了生产工艺和技术,使生产环节变得更加清洁节能。部分企业以大气监督帮扶为契机,积极升级改造,实现绿色发展;5)企业负责环保事务的人员增加。有55%的企业原来没有专人负责环境事务,在大气监督帮扶后增加了专人负责,特别是20人以下的微型企业中,有61.3%的企业增加了专人负责;同时,有23%的企业原本就有专人负责环境事务,在大气监督帮扶后增加了负责环境事务的人数;6)加强了对企业员工的环保技能培训。有71%的企业组织员工学习环保政策文件、开展环保

技能培训的次数有所增加,其中规模 300 人以上的企业培训次数全部有所增加。此外,有 94% 的企业在大气监督帮扶后参加过环境部门举办的相关环保培训。这充分说明大气监督帮扶工作将环保压力有效传导到了市场主体,使其行动起来。

3.3 推动企业实现大气污染排放达标

大气监督帮扶工作,推动地方制定和实施了不 少大气污染防治措施和计划。1)根据当地的产业结构,科学制定了错峰生产等重污染天气应急方案,并通过“一厂一策”等细化措施进行落实,强化了重污染天气污染物减排。2)“2+26”大气污染传输通道城市,全面实施火电、钢铁、石化、化工、有色、水泥以及锅炉等重点行业大气污染物特别排放限值。3)通过高标准实施钢铁行业超低排放改造,实现重点行业企业污染减排。

在此基础上,大气监督帮扶通过系统排查,推动一大批企业实现了大气污染达标排放。1)通过重污染天气应急预案执行情况排查,促进了企业制定和落实“一厂一策”等制度,强化了重污染天气污染物减排;2)通过工业炉窑整治,加快淘汰落后产能和不达标工业炉窑,实施燃料清洁低碳化替代;3)开展超低排放和特别排放限值排查,对火电、水泥、钢铁、焦化、化工和锅炉等行业工程改造和达标排放情况开展排查,调查企业 6016 家,建立清单,督促相关企业切实加强污染治理设备改造和运行维护,确保达标排放。如,2019 年年底,石家庄市、唐山、邢台、邯郸等市辖区符合条件的钢铁企业全部完成超低排放改造,承德、张家口、秦皇岛、沧州市具备改造条件的一半企业完成超低排放改造;天津市通过燃煤锅炉“淘汰”、推进散煤“清零”,强化煤电机组“清洁化”改造,二氧化硫累计下降 72.9%。

4 企业对大气监督帮扶的满意度和意见

4.1 企业对大气监督帮扶的满意度

调查显示,企业对大气监督帮扶的工作方式和效果总体较为满意。有 26% 的受访企业表示非常满意,有 60% 的企业比较满意,说明企业对大气监督帮扶工作的总体认可度较高。规模在 300 人以上的大中型企业和国有企业的满意度相对最高,3% 表示不满的企业主要以规模在 300 人以下的企业为主。此外,检查频率过高会对满意度造成影

响,在平均每年接受检查频率在 10 次以上的受访企业中,不满意的占比达到 6.1%。

4.2 企业对大气监督帮扶的意见及建议

访谈中,许多企业反映了大气监督帮扶过程中存在的问题,总结为以下几点。

(1)部分工作人员服务意识不足、专业性不高,影响了企业满意度和工作效果。如,有企业在访谈中提出“部分督查人员比较年轻,实地经验不足,以为拿了尚方宝剑,想当然地指导工作,没有服务企业和服务人民的意识,不给解决办法和改进办法,只要求停产。”这反映出部分督查人员缺乏对污染治理设施和工艺的专业知识,难以识别污染治理设备运行中的问题,或是识别出的问题并不适用于该行业,造成“外行指导内行”的问题,不利于增强监督帮扶的精准性,也不利于维护企业的满意度和配合度。

(2)企业与部分工作组的沟通渠道不畅通、帮扶不到位,影响监督帮扶和政策宣贯效果。如,有受访企业表示“企业负担太重,季节性行业,停产期间人员放假提供不了材料,但是督查组不了解情况,直接上传问题,信息沟通不畅通。”尤其是中小型企业,在掌握新政策方面存在更大困难,需要工作组提供更多环保法律、政策和标准方面的指导。随着帮扶机制不断加强,也有企业表示工作组的工作态度和专业化较之前有所改善,通过沟通交流起到一定帮扶作用,如“第二轮之后更加专业且有针对性,执法人员和企业探讨,不只是开罚单。”

(3)部分行业标准过时和政策变化过快问题并存,不利于企业合规整改。如,有企业反映“希望能根据各行业特点制定各行业标准要求,不然水相涂料按照油相涂料要求整改,与实际生产不匹配”或“炭黑行业存在不同工艺,限产政策没有细分,不够适用”。这反映出部分行业标准亟待更新调整,如,大气综排标准多年未修订,标准值较宽松,难以适应当前管理需要;家具制造、包装印刷等 VOCs 排放量较大行业未制订行业排放标准等。同时,部分政策要求更改过快、前后冲突,不仅导致资源浪费,也挫伤了企业对决策部门的信任。如,部分企业对近年来连续实施的锅炉改造工作表示不理解,上一次改造的设备还用了不到 5 年,淘汰、拆除的锅炉、燃烧器等设备难以处置。

(4)检查频率过高、要求太严苛,打乱企业生产

节奏。如,有企业表示“预警不定时,停产减产没有规律,企业难以安排工作”或“检查频率过高,企业停产了,但是空气质量没有改善”。样本企业中,有38%的样本企业每年接受监督帮扶的次数平均为6~10次,有34%的企业每年接受监督帮扶的次数在10次以上;此外,有41%的企业在被工作组查出问题后受到了地方环境部门的处罚。总体来说,企业接受监督帮扶的频率较高,尤其是在疫情冲击、经济下行压力加大的情况下,需要不断改进大气监督帮扶工作的精准性,减轻守法企业负担,提升工作效能。

5 深入推进大气监督帮扶的有关建议

当前,企业环境守法情况已经得到一定改善,缺乏污染治理设施和环保手续等明显的环境守法问题大幅减少。但必须看到,虽然多数企业为应对检查优化了治污设施和管理制度,但部分企业对污染治理的重视程度仍然不足,内部环境管理制度流于形式,治污设施问题较为突出,出现了设计安装不规范、设施运行效果不理想、“三率”低下、废气收集普遍低效化、维护更换不够重视等问题,少数企业还出现了为应付检查临时补齐环境管理台账的现象。这意味着对企业环境守法的监督和帮扶需要继续深化,将工作重点从“有没有设备”“有没有手续”,转移到“设备是否真正发挥作用”“管理制度是否真正落实”等实质性问题上来,基于此提出如下建议。

(1)动态调整完整企业“正面清单”和相关信息。根据各轮次现场检查结果,动态调整行业重点帮扶企业。对大气监督帮扶不了解、不配合的企业,适度加大抽查的频次,同时建立守法企业“白名单”,适当减少对守法企业的检查频次。此外,在大气监督帮扶信息平台中增加信息报错功能,根据工作组上报的位置信息或停产信息,及时审核更新企业最新数据,提升企业信息库的准确性。

(2)开展大气监督帮扶人员精准培训。根据每

轮次的重点任务,分领域、分重点明确现场检查流程、资料调取范围、检查要点等,包括在企业已有污染治理设施的情况下如何判断各类污染治理设施的运行情况,并编制标准化、可操作的指导手册,避免在监督帮扶工作中出现“外行指导内行”的尴尬现象。

(3)探索建立灵活的现场帮扶机制。建议在考核中更多体现帮扶的权重,明确发现的哪些问题是主要问题,推动解决地方的根本问题。同时考虑企业的地域分布情况,合理分配各轮次、各组间的任务量,避免部分工作组因任务量过多而影响与企业的充分沟通,导致无法开展深入细致的帮扶。同时应提升工作组的专业能力,必要时可引入外部专家力量,对企业共性、疑难问题进行研究解答。

(4)完善针对企业环境守法的配套支撑。建立顺畅、快捷的问题反馈机制,通过在大气监督帮扶工作中加强与各类企业的沟通交流,收集并上报企业在落实政策过程中遇到的代表性问题,及时推动过时的行业标准更新、细化,为企业落实大气污染主体责任扫清障碍。同时,编制政策时更多考虑环保设施市场供给实际水平,建立与不同类型典型企业的联系机制,充分了解政策调整对企业的短期和长期影响。

参考文献

- [1] 陈晓艳,肖华,张国清. 环境处罚促进企业环境治理了吗?——基于过程和结果双重维度的分析[J]. 经济管理, 2021, 43(6): 136-155.
- [2] 沈洪涛,周艳坤. 环境执法监督与企业环境绩效:来自环保约谈的准自然实验证据[J]. 南开管理评论, 2017, 20(6): 73-82.
- [3] 谢孟希,陈玲. 运动式治理降低环境信息公开质量?——实证依据与理论解释[J]. 公共管理评论, 2021, 3(2): 86-104.
- [4] 石庆玲,郭峰,陈诗一. 雾霾治理中的“政治性蓝天”——来自中国地方“两会”的证据[J]. 中国工业经济, 2016(5): 40-56.
- [5] 谭志东,张学慧,谭建华. 环保督察与环保投资:基于中介效应的路径分析[J]. 统计与决策, 2021(16): 167-170.
- [6] 经济观察网. 环保督查风暴 300 天下一步工作重点: 减排![EB/OL]. (2018-01-27)[2021-09-08]. <http://www.eeo.com.cn/2018/0127/321652.shtml>.