环境规制助推中小企业绿色发展

本报记者郭婷

今年全国两会上，习近平总书记在参加福建代表团审议时指出，要坚持“两个毫不动摇”，落实鼓励引导支持民营经济发展的各项政策措施，为各类所有制企业营造公平、透明、法治的发展环境，营造有利于企业家健康成长的良好氛围，帮助民营企业实现创新发展。

此前，生态环境部、全国工商联联合发布的《关于支持服务民营企业绿色发展的意见》（以下简称《意见》）指出，支持民营企业走创新发展、绿色发展、内涵发展新路，积极探索形成资源节约、环境友好的企业发展模式。在经济下行压力加大时期，如何促进我国中小企业实现绿色发展、稳定发展？如何破解中小企业污染治理难题？针对相关问题，记者采访了相关专家。

李光勤，浙江农林大学副教授，上海财经大学博士。英国谢菲尔德大学和浙江大学访问学者，中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院兼职研究员，绍兴市社会科学院智库特聘研究员，主要从事环境经济学研究。

中国环境报：在推动经济高质量发展的背景下，很多民营中小企业面临绿色转型升级和加强污染治理的任务，在这一过程中，可能会遇到哪些问题和困难？如何破解这些难题？

李光勤：与大型企业和国有企业相比，民营中小企业在绿色转型和环境治理过程中，资金实力和融资能力相对较弱。同时，由于技术能力和信息不对称等问题，中小企业也会遇到技术方面的难题。

为解决上述难题，我认为，首先要继续抓好“三去一降一补”，优化营商环境，减轻中小企业的税负。2018年，国家提高了企业新购设备单位价值上限、应纳税所得额上限等，使中小微企业成为最大受益者。

其次，随着互联网金融的崛起，以及绿色金融、科技金融、消费金融的发展，民营中小企业可借助这些方式满足自身多样化的金融需求，形成金融服务民营经济的长效机制。以浙江省为例，浙江很多城市商业银行不断进行金融创新，解决了不少中小企业的资金问题。

第三，面对技术能力不足和信息不对称的问题，中小企业可以借助国际性展览会等活动，了解先进的节能环保技术、绿色生产技术，通过进口设备、引进技术等多种方式提高自身技术水平。比如，某纺织印染企业为实现转型，从国外进口了数字印染设备，在新设备、新技术和开放政策的支持下，公司逐渐打开国外市场，业务实现成倍增长。

> 政府部门应有针对性地帮助企业寻找生产技术设备，进行更新换代。企业环境治理方案要循序渐进。除了一些极端污染企业，对大部分民营中小企业来说，环境治理需要一个过程，应该制定分阶段目标，让企业的经营行为逐步转向绿色生产行为。

中国环境报：《意见》指出，对中小型民营企业，根据行业特点，分类施策，推动企业提高污染治理水平，实现达标排放和全过程管控。当前，在加快推进“放管服”改革的要求下，您认为，政府部门应如何做好服务，帮助民营中小企业实现清洁生产、绿色生产？

李光勤：首先，针对民营企业，应先保证企业生产经营行为合规，即不能违规违法排污生产。从近年的环境行政处罚案件数量增长可以看出，还有不少企业存在侥幸心理，存在污染物偷排漏排行为。政府部门应在严格执法的同时，做好服务，帮助企业了解环境政策法规，提高企业环境意识。

其次，针对不同行业、不同的生产设备，采用不同的对策。在民营中小企业中，还存在一些较为落后的生产设备，生产效率低、环境污染大、环境治理改善成本非常高。针对这种情况，政府部门应有针对性地帮助企业寻找先进的生产技术设备，进行更新换代。有的企业还存在相对可以继续使用，但会导致一定程度环境污染的生产设备，为帮助企业节约成本，可让其加装一些环境治理装置，或者帮助企业核算投入产出比，选择最优方案。以浙江绍兴为例，当地的纺织印染业在全国享有盛名，但污染也较为严重。近年来，通过合理规划、淘汰落后产能、开发高档新品，绝大多数中小纺织企业重新找到了利润空间。

第三，企业的环境治理方案要循序渐进。除了一些极端污染企业，对大部分民营中小企业来说，环境治理需要一个过程，应该制定分阶段目标，让企业的生产经营行为逐步转向绿色。

中国环境报：当前，仍有人认为生态环境保护对中小企业的进入和发展会产生影响，您对此怎么看？

李光勤：面对严格的生态环境保护政策，个别传统的高污染高耗能企业确实会受到影响。因为这些企业过去一直靠牺牲环境来牟取自身利益，在提高环境标准和加强环境监管后，企业不得不将过去没有付出的环境成本加上。所以，在短期内，其发展必然会受到影响。

但从长远来看，环境规制的加强能够促进企业转变生产和经营方式，推动企业进行绿色转型升级，实现可持续发展。其实，企业生产经营可以选择的方式有很多，现在国家大力鼓励和支持创新，这是企业转型发展的好机遇。

如果每个中小企业都能认识到生态环境保护的重要性，并通过改变企业自身的生产经营策略来适应新的环境政策，对于企业和社会来说是共赢的。

比如，对污染行业的限制，短期内会在一定程度上影响中小企业进入这个领域，但除了污染行业之外，还有许多经营领域可以选择。所以，长远来看，并不会限制中小企业进入市场。因此，从中小企业总体规模来看，其数量并不会减少，反而会增加。

中国环境报：生态环境保护是促进民营企业尤其是民营中小企业绿色发展、高质量发展的重要推动力量。从经济学角度看，严格环境规制对中小企业发展会产生什么样的影响？

> 统计研究发现，在平均意义上，随着环境规制加强，中小企业数量的增长率没有下降，而是显著上升。单位工业增加值中环境治理投资所占比重每上升0.1%，中小企业的数量将增加1%。

李光勤：根据2011年我国工业企业规模划分标准，从业人员1000人以下或营业收入4000万元以下的企业为中小微型企业。中小企业是实施大众创业、万众创新的重要载体。目前，我国大部分中小企业主要从事制造业，涉及非金属矿物制品业、农副食品加工业、化学原料和化学制品制造业、通用设备制造业、电气机械和器材制造业等。

我们通过统计研究发现，在平均意义上，随着环境规制加强，中小企业数量的增长率没有下降，而是显著上升，这说明环境规制促进了中小企业数量的增加。具体来说，单位工业增加值中环境治理投资所占比重每上升0.1%，中小企业的数量将增加1%。

之所以出现这种情况，我认为，可能存在两方面原因：一是小企业的规模相对较小，随着国家环境监管力度加强，受到约束的企业可以相对容易地调整经营方向；二是一些规模相对较大的中型民营企业，可以通过增加环境投入，让生产行为更加绿色，环境规制并没有让他们退出市场。

从近年的实践来看，中小企业正逐渐从不适应向适应转变，越来越多的中小企业逐渐意识到环境成本是企业生产成本的一部分。他们会根据环境政策标准，适时调整自己的经营决策，让企业的经营行为更加绿色。而且，随着企业增长的驱动因素改变，越来越多的中小企业通过增加科技投入，提高自身产品的科技含量，从而能够在激烈的市场竞争中占据优势。

中国环境报：在经济下行压力加大的情况下，为促进我国中小企业绿色发展、稳定发展，您还有哪些建议？

李光勤：从经济增长的源泉看，经济下行的压力主要来源于劳动力、资本对经济增长的贡献能力逐渐下降。在受到环境约束的条件下，中小企业要实现绿色发展和稳定发展，创新是首选，以创新为驱动力的中小企业会有更强的生命力。民营中小企业需要加大创新投资，不断壮大自己，减轻经济下行带来的不利影响。

当前，大部分中小企业的创新模式主要是产品创新，这还远远不够，需要加强技术创新。企业要加大对人才资本的投入，建立自己的研发机构，加大研发投入，最终实现技术创新。

此外，还可借助“互联网+”等新技术，通过将传统产业与互联网相结合，提高产品的科技含量和附加值，让产品更好地满足消费者需求。据了解，浙江、广东等省正在实施“机器换人”计划，一批中小企业通过技术改造，逐渐摆脱了劳动力紧缺的情况，生产行为也更加绿色化。

探索与思考

加快建立全国碳排放总量控制制度

◆田丹宇

通过采取调整产业结构、优化能源结构、提高能效等措施，我国的温室气体排放得到了较好控制，扭转了一段时间以来碳排放快速增长的局面。针对下一步工作，有专家建议可在“十四五”期间设立碳排放总量控制制度，稳健推动全国碳市场的建设运转及减碳目标实现。

我国的《生态文明体制改革总体方案》《“十三五”规划〈纲要〉》和《“十三五”控制温室气体排放工作方案》均提出要开展碳排放总量控制，北京、上海、甘肃、云南等地也从地方层面积极探索建立碳排放总量控制制度和分解落实机制。

“十二五”以来，我国建立了碳排放强度控制制度。从考核结果看，很多地区碳强度下降目标完成较好的原因在于作为分母的GDP增速较快，而不是因为作为分子的碳排放量下降。碳强度控制制度与我国正在试运行的碳排放交易体系中的“配额分配—配额履约—配额交易”逻辑不尽匹配。

因此，应以碳排放总量控制取代碳排放强度控制，将碳排放强度作为衡量碳排放管控力度的参考性指标，以碳排放总量作为直接性指标，从碳强度过渡到碳总量，与国家自主贡献文件中提出的2030年峰值目标更加匹配。

我国已建立了能源总量控制制度，但很多高耗能的重工业是国民经济基石，单从能源总量角度控制会限制这些行业的发展。如果使用可再生能源发展高耗能行业，用可再生能源满足高耗能需求，则能同时满足行业发展和环境保护的双重需求。能源总量控制制度的初衷是限制化石能源排放，而没有必要限制可再生能源排放。

因此，以碳排放总量控制取代能源总量控制，直接从制度层面控制高碳能源，对可再生能源进行鼓励，提升优化能源结构的政策精准度，可避免因控制能源消费总量而限制高耗能行业发展的问题。

在碳排放总量控制制度构建过程中，建议探索从区域入手，以低碳试点、碳排放权交易试点等为先行先试的突破口，建立地区碳排放总量控制与分解落实机制，为下一步建立全国碳排放总量控制及分解落实机制积累经验，也为下阶段将碳排放总量控制目标作为约束性指标纳入生态文明建设目标体系和“十四五”国民经济和社会发展规划打好基础。

在制度构建内容上，建议从五方面入手：一是将全国碳排放总量控制目标向各省进行分解，作为约束性指标纳入省级控制碳排放工作方案和年度工作计划，通过法律法规或政府规章确定省级应对气候变化主管部门的目标主体责任；二是将省级碳排放总量控制目标纳入下辖地市州的综合评价和绩效考核体系，省级应对气候变化主管部门有权监督下级政府的目标完成进度，考核目标完成结果；三是结合工业、建筑、交通等重点行业单位产品（服务量）的碳排放标准及行业先进值，将全国碳排放总量控制目标分解到主要部门和重点行业；四是合理确定重大工程和重点建设项目的碳排放增量空间，强化重大工程和重点建设项目控制碳排放的法律义务，从源头遏制碳排放不合理增长；五是从时序性的角度，将全国中长期碳排放总量控制目标科学分解到各年度，形成年度控制目标。

作者单位：生态环境部国家气候战略研究中心

矿产资源型县域经济如何转型？

◆张明海

依靠自身资源优势，一些资源富集地区形成了矿产资源型县域经济发展模式，而且大都成为当地的经济强县。但随着环境要求提高、资源日渐枯竭，这些地区正面临发展瓶颈，转型升级成为当务之急。

由于锌、锰的市场价格长期在低位徘徊，不少企业开工不足、经济效益明显下滑。因为过度依赖资源优势，一些企业创新意识不强，长期采用传统工艺，产业结构单一，竞争力畏缩。同时，高耗能、高污染的粗放型发展模式也成为当地经济发展的桎梏。

矿产资源型县域经济要摆脱困境，实现转型和可持续发展，笔者认为，需要从以下几个方面努力：

首先，转变思维方法和价值取向，以习近平生态文明思想为指导，树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，突破矿产资源型县域经济发展瓶颈。在这个过程中，要坚持由资源导向型向市场导向型转变、由资源优势向市场优势转变，由单一支柱产业向多元支柱产业转变，由低端技术和产品向高新技术、高端产品转变。

其次，丰富发展内涵，以矿产资源循环利用为主线，实现多产业支撑的矿产资源型县域经济后发展模式。

湖南省湘西州花垣县曾是典型的矿产资源型县域经济发展模式，依托自身的硫化锌矿和碳酸锰矿资源，锌锰采选、冶炼加工迅速发展成为支柱产业。但经过30多年的发展，目前已进入资源枯竭贫化、市场需求疲软、工艺创新不够、环境治理粗放的状态。为此，花垣县以矿产资源循环利用为主线，实现多产业支撑发展。通过建设锌锰循环经济园，延长锌锰产业链，提高产品附加值，丰富经济发展内涵。同时，以承接产业转移为契机，充分利用湘西本底的环境质量优势，引导部分锌锰企业转型发展生态文化旅游、医养健康（中药材）等，并扶持现有的非资源型产业做大做强，增强经济发展后劲。

第三，修正发展路径，以技术创新与结构调整为引领，实现矿产资源型产业升级换代。矿产资源型县域经济初级发展模式一般都经过发现资源、大量开发、资本积累、冶炼膨胀，以致环境污染、产业单一、产能过剩、资源枯竭、经济增长乏力。要扭转这一局面，需要规划、整合矿产资源的开发和利用，加快推动矿产资源优化重组和集约化经营，从源头管住资源无序开采，提高资源利用效率。在这个过程中，要淘汰落后产能，推进技术进步和自主创新，同时，大力发展矿产资源精深加工、延长产业链条，形成综合的矿产资源型产业体系。

作者单位：湖南湘西自治州生态环境局

绿色畅言

省级部门环保督察理清思路是关键

◆但家文

省级环保督察在完成对市（州）的全覆盖和“回头看”后，下一阶段将转入对省级有关部门和部分省属重点企业的督察工作。由于省级有关厅（局）与生态环境厅（局）的关系微妙，因而对部门的省级环保督察就变得非常敏感，再加之此前缺少相关实践经验，所以前瞻性的调查研究和设计构思就显得尤为重要。笔者认为，相关工作可以从以下五个方面统筹考虑。

明确督察的主要目标

具体包括，省（可延伸到部分重点市、县，下同）级有关部门学习、贯彻、落实中央生态文明建设重大决策部署，建立健全生态环境保护长效机制，认真履行环境保护“一岗双责”的情况；推动实施牵头或配合负责的重点环保工作，督促解决本系统重点企业突出环境问题，完成打赢污染防治攻坚战相关任务的情况；出台部门或行业规章、政策、标准，促进经济转型升级，推动高水平保护、高质量发展的情况。督察省级有关部门核实发现的情况和问题，应及时转化成高质量、建设性的督察报告和典型问题，并提出有针对性、可操作的高水平建议，供有关厅（局）作为改进环保工作的参考，以形成凝心聚力、齐抓共管的工作格局。

细化督察的重点内容

具体来说，要梳理形成4个清单：全面梳理省级有关部门承担的生态环境保护工作职责，最终形成完整的责任清单；全面梳理省级有关部门承担的生态环境保护重点工作开展情况，最终形成完整的工作清单；全面梳理省级有关部门对行业重点企业的环境监管情况，最终形成完整的企业清单；全面梳理省级有关部门承担的打赢污染防治攻坚战相关任务情况，最终形成完整的任务清单。根据上述清单，再具体筛选出督察省级有关部门的重点内容和问题。同时，熟知相关法律、政策和标准，方能做到有的放矢，提高督察的针对性和科学性。

善用督察的手段方式

可参考借鉴督察市、县两级党委政府的一些手段和方式，根据已经确定的督察目标、重点内容和初步掌握的问题线索，在准备阶段自下而上地做好前期摸底、调查研究、明察暗访、资料调阅、信息收集等工作，有目的地走访有关科研院所以及审计、环保、纪检等部门，总体构思设计好督察省级有关部门的工作方案、路线图和需要重点突破的问题及关键节点。在进驻期间，根据前期准备情况，再有针对性地查阅资料、走访部门、个别谈话、下沉督察、实地检查，用好遥感卫星照片、无人机（船）、暗管探测仪、现场监测设备等督察手段，同时还要善于运用数据信息和档案资料，以尽快取得重点问题和关键节点的突破，掌握最重要的证据链条。

统筹督察的关系协调

要正确处理好经济发展与环境保护的关系，还要妥善处理好生态环境厅（局）与其他部门的关系。不同省级部门和系统的情况千差万别，在开展省级有关部门督察时，绝不能脱离各部门的实际情况和工作特点搞简单的“一刀切”，更不能机械地就环保论环保，而应有大局观念，站在全局高度审视和把控区域、流域发展与保护的辩证关系，妥善处理好局部与全局、眼前与长远、发展与环保的关系。督察中既要充分肯定工作中的成绩和亮点，又要实事求是地处理好主观努力与客观制约、历史遗留与再欠新账、工作失误与失职渎职、牵头组织与配合工作等关系，合情合理地指出问题、提出建议，并得到他们的理解和认同，这对提高省级环保督察效能、扩大环保统一战线至关重要。

用好督察工作成果

督察省级有关部门形成的督察报告和发现的主要问题，都是非常宝贵的工作成果。用好这些工作成果，对了解掌握省级有关部门履行环境保护“一岗双责”情况，完成他们承担的环保任务，补齐省级部门的环保短板，具有非常重要的指导意义。督察工作结束后，应重点梳理相关部门的履职情况、主要成绩和存在问题，系统归纳总结后向党委政府进行专题汇报，提出下一步加强省级部门生态环境保护工作的意见建议，必要时可抄送省级组织和纪检部门、省人大和政协机关，调动各方力量共同做好生态环保工作。

作者单位：生态环境部西南督察局