完整的环境信息披露是上市公司必答题

宋杨

环境热评

上海青悦日前发布的《上市公司2019年年报环境信息披露检查报告》(以下简称《报告》)显示,3620家上市公司中,超90%的上市公司未披露环境行政处罚情况。虽然目前这一事项还不属于强制性披露内容,但仅有不到一成的上市公司能够做到,实在说不过去。

除了环境行政处罚情况少有披露之外,上市公司在特征性污染物、碳排放等环境信息披露方面,同样不尽如人意。目前,上市公司一般只披露氮氧化物、颗粒物、化学需氧量等一般污染物排放情况,却很少会披露有毒有害物质的排放,如危险废物、化学品等情况难以找到。而这些内容正是公众高度关注的,因为它们可能会对人体健康和生态环境带来潜在风险隐患。这些都说明,尽管近年来生态环境保护理念越来越深入人心,对企业的环境保护要求越来越高,执法监管也越来越严,但企业主动公布环境信息的意识却没有明显增强,报喜不报忧的选择性披露情况大量存在。

更加值得注意的是,在环境信息披露方面,央企和国企交出的成绩单同样不好看。《报告》显示,10万元及以上环境行政处罚披露中,央企、国企中未披露公司占比78.7%,而其他企业中未披露公司占比76.92%。可见央企、国企在环境信息披露方面并没有起到引领示范作用。

披露环境行政处罚等情况虽然不是法定义务,但披露与否、披露内容完整与否,体现着上市公司生态环境意识水平的高低,同时也反映出对投资者是否抱有认真负责的态度。企业公开环境信息,接受社会监督,保障公众的知情权,是生态环境治理中的重要环节,一直以来受到国家高度重视。证券监管部门早在2003年就要求污染严重的上市公司进行环境信息披露,此后,各监管部门、交易所均制定了相应的信息披露指引;2008年实施的《环境信息公开办法(试行)》,一直在推进上市公司环境信息披露的制度建设;2016年起,证监会连续两年修订并公布了公开发行证券的公司信息披露内容与准则;今年3月1日起施行的新《证券法》,强调信息披露质量,规定了自愿性信息披露原则。

作为重要的市场主体,上市公司完整、及时、准确披露环境信息,是公民参与和监督企业生态环境保护情况的前提。同时,披露做得不到位,对受到行政处罚等事实遮遮掩掩,容易对投资者的价值判断和投资决策产生误导。投资者对可能引起股价波动的事实不知情,风险也就伴随而生。另外,上市公司环境信息披露不完整,相关机构对其重大环境违规行为及可能存在的风险不了解,在对其发债和增发股份等方面仍然可能"开绿灯"。从长远看,不利于资本市场的稳健发展,也不利于保障投资者的权益。

从目前来看,在超过九成上市公司那里,自愿性披露变成了随意披露、选择性披露,环境信息披露机制还没有发挥出应有作用。随着我国经济体量越来越大,上市公司越来越多,资本市场影响力越来越强,自愿性的环境信息披露已经不适应当前的发展趋势。因此,非常有必要从法律上做出明确规定,实行更具刚性的制度安排,对完整披露环境信息作出明确要求。

比如,上市公司若涉及有毒有害物质的排放,由于其可能产生重大环境影响,那么理应及时回应公众关切,完整披露相关信息。对于可能导致环境信用受损,进而影响投资者利益的信息,比如处罚金额较大、频繁出现的环境违规行为等,也必须强制披露相关信息。同时,对不披露或披露不完整的上市公司,也要明确相关处罚措施,通过强制力的手段促使企业履行信息披露职责。

企业是环境治理的主体,上市公司作为资产规模比较大、经营效益和社会形象比较好的企业,尤其应该以身作则。完整披露环境信息,绝不是为了应对监管要求,而是对企业自身发展负责。

强制性披露环境信息,虽然从短期来看会增加上市公司的相关成本,但从长期来看,十分有利于上市公司的可持续发展和市场竞争力提升。只有完整披露环境信息,才能更好地接受投资者和市场的监督,回应社会的关切和质疑,倒逼企业在自身战略决策、经营活动中充分考虑环境影响的因素,提升生态环境治理和整体管理水平。

我国正处于经济结构调整和发展方式转变的关键时期,越是在生态环境保护和转型升级上做得好的企业,在未来发展上就越能占据主动优势。

解决景区垃圾分类问题,下点猛药行不行?

◆刘蔚

北京西山国家森林公园近日开展一项活动,游客进入公园可领取一个垃圾袋,离开时如果主动将垃圾带至景区出口、垃圾袋中收集的垃圾重量达到0.5公斤并完成垃圾分类,即可领取园区赠送的门票一张,价值10元。

这项活动旨在促进垃圾分类,提升游客环境意识。但笔者亲身体验并观察后发现,活动效果并不尽如人意。在出口垃圾提交处,笔者没看到一个游客前来,甚至没有工作人员。随后笔者在游客中心找到工作人员,工作人员见有人来提交垃圾很是热心,看来他们的"生意"并不太好。

为什么在入口处有很多人领取垃圾袋,但在出口处却看不到有人提交垃圾?为什么游客参加这一活动不积极、不主动?

作为亲历者,笔者分析认为主要有两大原因:一是游客嫌麻烦;二是活动设计得不够合理。

笔者留意到,沿途随意抛弃垃圾的现象并不多见,垃圾基本都已投放在了垃圾箱里。看来,多数游客已具备一定的环境意识。但要促使游客把垃圾从扔进垃圾箱转变为放入自带的垃圾袋并带出景区,还需要很大的推动力。

如何改变游客的惯性思维和行为模式?笔者认为,一剂猛药或可尝试,就是撤除景区内的垃圾箱。

但这项操作必须有胡萝卜和大棒同时作用才可能有效。胡萝卜就是让游客受益,把自己产生的垃圾带出景区,出门时就可以有奖励。大棒就是硬性规定,如果景区内随意抛弃垃圾,就一定会得到惩罚。

必须承认,这剂猛药还是有一定风险的。驴妈妈旅游网一项调查报告显示,81.8%的游客承认自己曾在景区随意丢弃过垃圾,超过一半的游客表示,自己在景区乱丢垃圾,主要是因为景区垃圾箱布置太少或垃圾箱位置不明显。但这剂猛药或许是解决当下旅游区景点垃圾分类问题的灵药。

从垃圾分类做得比较好的日本来看,一些旅游区里已经不再设置垃圾箱,并取得了很好的效果。我国在全民倡导垃圾分类的当下,如果景区能够做好足够的宣传引导,推动游客把自己的垃圾带出景区,这样的目标也有可能实现。

当然,具体措施的制订和实施还需更科学、更合理。比如,从进入公园到达山顶后再下山,笔者历时两个多小时,产生的垃圾只有几个空的饮料瓶和果核。下山时,笔者还顺路捡起了一个游客丢弃的空牛奶盒。但工作人员称重后发现,整袋垃圾的重量也只有0.135公斤,与奖励标准0.5公斤还有很大差距。如果说让游客把自己产生的垃圾带出景区的目标通过努力尚且可以实现,但捡拾别人丢弃的垃圾可能多数人还做不到。因此,0.5公斤的数值设计不够合理,对此可以进行改进,比如可以设计成积分形式,0.1公斤算1分,这样3分就够一张门票了。或者区分出不同档次,对应不同奖品。

在宣传好奖励措施的同时,也要让游客知道随意抛弃垃圾要受到的处罚。鉴于执法权可能引发的争议,对于乱丢垃圾的游客,可以参考行人闯红灯后被罚做交通协管志愿者的形式,让其在园区做一段时间的志愿者,或帮助工作人员发放垃圾袋,或监督游客是否乱扔垃圾等。

"有些人,能背着沉重的背包跨过山和大海,却带不走一个轻如纸片的塑料袋。"其实,让游客自己带走垃圾,已在一些地方发起了倡议,并开始了行动。

冈仁波齐神山圣湖景区一年清理的垃圾多达200吨以上,为此有网友倡议,所有人都应用袋子带走所有随身垃圾,也能主动去捡垃圾带走。驴妈妈旅游网的调查报告还显示,有72.6%的游客赞成景区垃圾回收行为,其中近九成的人表示自己下次去景区游玩一定会注意垃圾分类。

北京市文化和旅游局要求,新评A级景区评定以及老的A级景区复核中,凡未能按规定做到垃圾分类的,将实施"一票否决",非A级景区不能评定为A级景区;原先评为A级景区的,要求其限期整改,限期整改不到位的,将降低或取消相关等级资质。在这样的要求之下,在做好相关的宣传和奖罚措施的同时,可尝试撤除垃圾箱,以推动游客自行将垃圾带走的行动。

以猛药治苛,或可解决景区垃圾分类难的问题。

企业拿到排污许可证后不是万事大吉

◆任弘道

随着我国排污许可制改革工作的不断推进,各地陆续完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发登记工作。各地生态环境部门将大量人力、资源和精力投入到许可证核发阶段,而排污许可证后监管技术和管理能力还在进一步探索完善的过程中。而部分排污单位产生了"排污证就是一发了之,发完证就是一了百了,拿到证就是万事大吉"的侥幸心理,产生了不主动提交执行报告或者执行报告数据缺失等现象,反映出部分排污单位对排污许可证缺乏正确的认识,缺乏履行环保主体责任和自证守法的担当。

排污单位领完排污许可证后不提交排污许可证执行报告怎么办?对此,笔者所在的辽宁省大连市采取了一些措施,不断探索排污许可制度与环境信用制度相衔接,将排污单位未按时提交执行报告的失信行为录入"大连市公共信用信息管理平台",通过将排污许可信用承诺失信行为纳入社会信用体系监管倒逼排污单位主动落实依证排污主体责任,全面提高环境管理效能。在探索与尝试的过程中,大连市做了深入的思考。

紧紧抓住排污许可制改革和社会信用体系建设,不断推进两项制度机制衔接融合。排污许可是固定源环境管理的核心制度,环境信用是环境管理的基础手段,建立两者的协同机制对于确立排污许可制度在固定源环境管理中的核心地位意义重大。目前我国排污许可制度改革和社会信用体系建设均处于探索健全阶段,应把握有利契机,推动排污许可与环境信用形成有效协同机制,将排污许可纳入社会信用体系建设内容,不断提升以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系现代化管理水平。

严格督促排污单位落实排污许可和环境信用的主体责任,用好失信惩戒的"利剑"。以大连市生态环境局为例,梳理出了613家未按时提交执行报告的排污单位名单,在官网和微平台上进行了公示通报。通报后,在截止日期前,有492家排污单位加紧编制并提交了排污许可执行报告,失信惩戒警示的震慑效果立竿见影。可见,以信用评价为依据实施精准监管,可以对排污单位起到震慑作用,有效推动企业自律。在新型监管机制中,排污许可制度与社会信用体系建设始终相互衔接、贯穿于市场主体事前、事中、事后全生命周期中。特别是在事后监管即证后管理环节,对守信者"无事不扰",对失信者"利剑高悬",不断提升固定污染源环境管理效能,能够让监管力量真正"好钢用在刀刃上"。

进一步推进排污许可制与多种制度相衔接,激发排污单位治污减排积极性。健全多种体系制度衔接,是"十四五"排污许可制度改革的重点思路和要求。一方面,继续研究将无证排污、超浓度超总量排污、违反自行监测、违反台账记录、违反执行报告、违反信息公开等排污许可各类环境违法行为纳入排污单位环境信用管理体系,推动排污单位持续做出改善生态环境的行为,不断提升生态环境保护成效。另一方面,推进排污许可证与现行固定源环境管理手段衔接,统筹环境影响评价制度与排污许可制度的衔接,推动许可排放量与重点污染物总量控制指标的衔接融合,进一步激发排污单位主动降耗治污减排的积极性。

危废转移过程不能成为监管盲区

◆赵澎湃

9月1日,新修订的固废法即将实施。新的固废法明确,对于以往危废转移过程中提前通知沿途生态环境部门等相关规定将进一步完善和调整。

近年来,危险废物非法转移、倾倒、处置的事件仍然时有发生。各地生态环境部门应以此次新固废法实施为契机,进一步加强危废转移过程监管,切实提升危险废物管理实效。

一是推进危废转移的信息化管理。信息技术持续更新,信息产业不断发展,信息化已成为经济社会发展的重要特征。要充分借助信息化手段,提升危险废物转移管理体系和能力的现代化。实现危险废物转移信息告知的信息化,优化完善区域固体废物信息管理系统,通过系统信息通报的方式实现危险废物转移申请、审批的实时传递,改变传统低效的纸质路径依赖。

规范转移工具的信息化要求,危险废物装运车辆应配置GPS,实现危险废物转移全过程定位。完善生态环境部门信息系统建设,实现危险废物转移定位数据的实时传输及沿途生态环境部门的信息共享。

积极探索危险废物转移电子化追溯管理,将危险废物包装商品化,建立起以转移企业组织机构代码和商品条码为基础的危险废物转移追溯制度,实现危废转移的源头追溯和流向追踪。

二是强化危废转移的社会化监督。要从行政监管为主,转变为行政监管与社会监督并重的管理格局。一方面,强化危废转移的信息公开,从现有的将危废转移信息通知沿途生态环境部门为主,转为通过一定形式向社会公示通报,提高危废转移信息公开度。

另一方面,强化危废运输企业及个人主体责任。在抓好转移联单管理的同时,积极推进危废转移实际承运车辆的信息公开义务。参照危废标签管理的相关要求,在车厢外部公示危废类别、主要成分、转移数量、转移路径、转出单位、受让单位等信息,让危废转移车辆成为一座移动的信息公示牌,实现危险废物在"阳光下"转移。

生态环境部门要畅通"12369"环保举报热线等举报渠道,积极开展环境信访有奖举报制度。利用危废转移通报信息抓好涉危废环境信访举报线索分析,加大案件查办宣传力度,营造良好社会氛围。

三是凝聚危废转移监管的强大合力。危废转移跨越区域广、涉及部门多,需要多地区、多部门的协同监管。要强化危废转移的运输监管,及时将危废转移的相关信息通报沿途交通运输部门,严查危废转移运输过程中的无经营资质、超越经营资质运输危险废物的行为,核查运输车辆是否按照规定线路开展危废运输,及时通报生态环境部门。

生态环境部门加强行政执法与刑事司法衔接,对于执法检查中发现的非法转移、倾倒、排放、处置危险废物行为,符合移送行政拘留条件的和涉嫌环境犯罪的,及时移送公安机关,坚决避免有案不移。注重与公安机关的协调配合,积极争取公安机关侦查力量及技术支持,对非法转移、倾倒的危险废物追根溯源,摸清非法转移、运输、倾倒的全链条,依法实施严惩重罚。

开展危废跨区域转移仅仅是一项解决地域性危废处置缺口较大的临时之策。各地要树立长远思维,加强危废处置基础能力建设,切实消除危废跨区域转移潜在的环境风险隐患。

共建天蓝地绿水清美丽中国 助力"十四五"生态环境保护规划编制

『十四五』规划编制应『顶层设计』和『问计于民』相统一

◆刘瀚斌 包存宽

近日,习近平总书记对"十四五"规划编制工作作出重要指示,要求开门问策、集思广益,把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来。鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式为"十四五"规划建言献策,切实把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到"十四五"规划编制中来,齐心协力把"十四五"规划编制好。

一直以来,规划引领经济社会发展,是党治国理政的重要方式,是中国特色社会主义发展模式的重要体现。国家发展规划,是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排,主要阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范市场主体行为,是经济社会发展的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能的重要依据。

编制"十四五"规划,一方面,要阐明建设社会主义现代化强国奋斗目标在"十四五"期间的战略部署和具体安排,以及2035远景目标,引导公共资源配置方向,规范市场主体行为,有利于保持国家战略连续性稳定性,集中力量办大事,确保一张蓝图绘到底。另一方面,"十四五"规划应着力于我国面临的"百年未有之大变局",在危机中育新机,于变局中开新局,有效协调发展与保护、局部与整体、近期与长远、成就与风险、目标与底线的关系。

加强顶层设计,就是强调运用系统论的方法,对"十四五"甚至到2035远景目标这一时期的各方面、各层次、各要素统筹规划、统揽全局,在最高层次上寻求问题的解决之道。

"十四五"规划的编制,既需要从中央的总体构想出发,又需要从中央到地方、从政府到社会和企业自上而下的系统谋划、层层推进、稳扎稳打。而顶层设计的价值正在于发挥顶层的权威优势,宏观把握改革方向和步伐,防止走偏打滑。只有通过顶层设计,才能够突破深化改革的障碍,显示持续深入改革的意志力、决心和动力。

而坚持问计于民则充分体现了规划编制的"人民性"特征。"发展为了人民、发展依靠人民"一直是我党治国理政的初心。从"全心全意为人民服务"到"以人民为中心"的发展思想,无不是"人民性"宗旨精神的体现。党的十九大指出,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,更加突出了我们一切工作的核心就是满足人民的期待。

基于此,"十四五"规划强调问计于民,彰显出规划的最终目标是为了人民群众美好生活的向往,指导着规划的编制过程要紧紧依靠人民群众的智慧和力量,让"人民性"在"十四五"规划的理念、定位、思路、目标、项目等各个环节贯穿始终。

因此,在规划编制中,不能仅仅基于规划咨询机构单纯的技术性分析,也不应局限于规划编制机关和政府相关部门内部讨论,还应充分了解公众的真实需求,准确研判百姓期待的未来生活愿景,目标指标设计要感受度高、体验性强,以公众能够听得懂的语言公布,便于社会监督。将规划编制问计于民真正体现出"为了人民、依靠人民"。

比如,在生态文明建设方面提出2035年基本建成"美丽中国"的远景目标,就是在回应公众需求,为老百姓创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境,提供更多优质生态产品,从而让国家建设过程中人人都有成就感、参与感、品质感、温暖感和归属感。

"十四五"规划编制将是一个系统性工程,需要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来。顶层设计要有自上而下的战略定力,问计于民要有自下而上的强大动力。两者的统一,则需要不断进行自上而下和自下而上充分、有效、及时的互动。

我国地域广阔,各地自然资源禀赋和环境、社会、经济发展状况差异巨大,具体到不同区域,建设重点、难点各不相同,各有特点,应有针对性地采取措施,提高规划的有效性。同时,实践经验表明,许多好的改革措施,都来自于地方政府或社会基层的创新突破,比如家庭联产承包、特区开放等。通过社会各个群体的互动,让地方、社会各个利益相关方参与进来,激发来自基层的动力。

规划编制工作中,顶层设计规定原则性和方向性的战略问题,但顶层设计从提出到成熟并非一蹴而就,需要在地方实践中不断试验,才能提炼出宝贵的可推广的经验,把握民有所呼的共性和个性。问计于民则是通过鼓励地方首创精神,发挥基层力量参与,为顶层设计提供可操作性素材,在顶层提供的政策范畴内自主选择体现地方需求与特色、个性的建设路径,其职能是选择、实施或执行、反馈与贡献,同时在这个循环反复的过程中,各地区的各个利益相关方都参与进来。

通过顶层设计和问计于民的统一,凝聚改革上下合力,真正以现实问题为导向,厘清中央和地方各级政府、政府与企业、社会在规划编制和实施中的作用、定位和利益关系,识别国家建设的制度性障碍和潜在性问题,形成政府、市场、社会等各方共同参与局面,合力推动"十四五"规划编制实、可操作、得人心。

作者单位:复旦大学城市环境管理中心

刻景铭心　王成喜制图