

推进建设面向中小企业的环保公共服务体系

李琴 刘旭峰 陈红敏¹

(复旦大学 上海 200433)

【摘要】: 为践行面向企业的环境保护的公共物品功能,破解中小企业环保能力积累不足、制度性交易成本偏高、环保投入规模不经济等困境,需要推进面向中小企业的环保公共服务体系建设。现有面向企业的环保公共服务呈碎片化,没有形成系统的公共服务支撑,对企业的环保需求响应不足。基于中小企业在有效响应环境规制中面临的问题,可从制度型环保公共服务和资源型环保公共服务两个方面培育面向中小企业的环保公共服务体系。

【关键词】: 中小企业 环境保护 环保公共服务

【中图分类号】: X322 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)04-0083-007

一、问题的提出

随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,环境规制也随之趋严化、精细化。叠加新冠肺炎疫情和国际经济环境的大变局,稳增长、保就业势必将成为我国今后较长一段时间的工作重点。在这种情况下,如何保障企业,特别是中小企业的环保合规,如何避免对中小企业环境规制“一抓就死,一放就乱”,成为环境保护与稳增长保就业协调发展的核心问题。

新冠肺炎疫情引发了各国对自身国内制造业体系重要性的重新认知,也将改变对于产业转移和经济结构转型升级的传统认知,地区和企业的内生型发展变得更为重要。上海是我国重要的制造业基地,过去十几年,上海在环境保护和产业转型升级的背景下,已经将许多污染较大的行业和企业转移出去,也有很多企业完成了绿色转型,在这个过程中,节能环保产业得到了快速发展。但不可否认的是,随着对环境质量要求的不断提升和对企业环境管理要求的不断细化,制造业企业,尤其是中小企业依然面临着政策盲点多、环保能力不足、制度性交易成本偏高等现实困境,其对当前环境规制趋势的适应能力需要不断提升。而相较于大型企业,中小企业更易受到环保规制的影响和挑战,环境合规性的风险和发展的不确定性也更大。

因此,本文提出上海推动和拓展面向中小企业的环保公共服务,通过公共服务的支撑来提升中小企业的环境管理能力和适应环保新形势的能力,以保障企业和地区在经济、社会和环保之间实现良性互动。

二、建设面向中小企业的环保公共服务体系的必要性

(一) 践行面向企业的环境保护的公共物品功能

从近年来环保和经济发展的互动来看,环境保护是地区经济结构调整的重要抓手,在淘汰落后产能、取缔“散乱污”企业方面发挥了重要作用,这也是营造良好市场秩序、推动产业转型升级,为好企业腾出发展空间的重要基础,其工具性作用得到

¹**作者简介:** 李琴,复旦大学环境科学与工程系硕士研究生。
刘旭峰,复旦大学环境科学与工程系硕士研究生。
陈红敏,经济学博士,复旦大学环境科学与工程系副教授。

了充分利用。然而，环保不仅只有作为经济发展“牧羊犬”的监管这一面，其本身也是重要的公共物品。

环保作为公共物品，其需求主体除了公众之外，还包括企业。当前，环境保护作为公共物品主要满足的是公众的需求，对于企业而言，它对环境保护这一公共物品的需求是什么，对这一问题还没有系统的理论探索。而实践中，除了传统的园区污水和废弃物集中收集处置外，面向企业的环保公共服务功能也未得到充分发展。因此，有必要对面向企业的环保公共服务进行研究和系统培育。

（二）破解中小企业环保能力积累不足的困境

在当前来自市场、社会、政策规制等各方面的环保压力下，大部分企业都逐渐建立起环保作为发展底线的思维。但是，从企业具有环保意识到企业形成环境友好行为中间需要跨越企业环保能力的鸿沟。企业环保能力积累不足，包括在资金、技术、管理等方面的不足是制约企业环境与经济协调发展的内因。

企业的环保能力是需要培育和不断累积的。长期以来，中小企业对环保的不重视以及过去政策执行中的“抓大放小”“执法不严”等问题导致许多中小企业缺乏环保能力的积累，也错过了很多提升自身环保能力的“机会窗”。而环保法规和政策则在原有的基础上不断趋严，一旦对中小企业严格执法，企业往往面临环保处处掣肘的困境。

此外，中小企业由于资金限制等原因，长期以来在环保投入方面以成本最小化为导向，在环保方面缺乏基于“有效治理”的投入，这不仅导致中小企业环保设施治理效果有限，而且专业环保人员欠缺或素质参差不齐，无法应对不断变化且趋严的环保要求，进而受到短期政策影响的可能性就更大。企业对“有效治理”的需求不足加剧了环保服务市场的鱼龙混杂，加上政府对第三方服务的监管和问责不足，导致环保市场“劣币驱逐良币”的现象普遍存在，这又进一步降低了企业对第三方服务的信任 and 购买“有效治理”服务的愿望，限制了企业环境管理水平的提升，从而形成恶性循环。

这种困境需要破解，而对企业的环境规制不可能放松，因此，需要通过环保公共服务的支撑来降低中小企业的环保负担，以提升中小企业的环境管理能力和适应环保新形势的能力，为企业的成长和发展提供相对平稳的缓冲空间，助力其转型升级。

（三）降低中小企业有效响应环境规制的制度性弱势

相较于大企业，中小企业在有效响应环境规制方面存在制度性弱势，主要表现为：一是环保投入规模不经济性；二是制度性交易成本偏高。

对中小企业而言，其污染排放相对较少，在环保要求下同样上一套环保设备或聘用一个企业环境管理专员，其所占用的企业成本更高，而产出相对较少。如果考虑到各类环保手续、执法检查、居民环保投诉响应等带来的各种交易成本，其相对成本就更高，并且企业越小，其环保投入的规模不经济性越大。在同等环境规制的平等表象下，是中小企业处于不利地位的现实。

中小企业制度性交易成本偏高是由多方面原因共同导致的。一方面，一些行政性手续的办理繁琐耗时，导致企业制度性交易成本偏高；另一方面，政策的不稳定、不一致和不可操作性也增加了中小企业的制度性交易成本。例如，环保要求在短期内的不断升级，没有给予企业足够的调整时间和空间，使得企业许多原有投入变得无效，增加了其资金压力，也对企业的正常生产造成影响。此外，政策执行过程中一刀切的问题也加剧了企业的制度性交易成本，这不仅仅会加剧短期的就业压力，而且会使更多企业增加对未来发展不确定性的预期，这种预期会对经济发展和就业产生长远的伤害。

因此，在环境规制趋于严格化、精细化的背景下，处于弱势地位的中小企业急需一类服务帮助他们降低环保投入成本、应对环保投入规模不经济性的问题，使得企业能够更好地响应环境规制，在这里我们把它称之为面向企业的环保公共服务。

三、现有面向企业的环保公共服务实践形式及问题

传统的污染集中治理服务、各类公共服务平台的建设、政府购买环保管家服务模式的发展都是向企业提供环保公共服务、构建环保公共服务体系的有益实践，一定程度上发挥了相应的作用。然而，现有面向企业的环保公共服务较碎片化，还停留在针对企业面临的特定问题来提供解决方案，各平台之间的共享性和协调性不强，没有形成系统的服务体系。

（一）传统的污染集中治理服务

面向企业的环保公共服务中以政府提供的污染集中治理服务最为典型。在污水集中处理方面，各地环保局积极推动重点涉水企业工艺改造，规范工业集聚区污水处理设施建设和监管建设园区污水集中处理设施，推进在线监控设备安装并联网，完善工业园区污水处理厂运行监管，从而强化工业水污染防治。在固废管理方面，园区对辖区内企事业单位固体废物污染防治工作进行监督指导，并建立辖区内危险废物管理台账，地方政府也在筹划园区的危废物集中暂存点。这些公共服务为园内企业环境管理提供了极大帮助。

然而，分散在工业园区外的中小企业，在获得政府提供的集中治理服务方面处于不利地位，只能自行治理或者购买第三方服务，在治理过程中存在许多困难。以中小企业危废收运处理为例，由于不同行业产生的危废品类多样，而单个中小企业危废的产生量少，在单打独斗和缺乏规模的情况下，即使出高价也难以得到危废处置企业的及时收运处置，导致企业危废存储空间相对不足，增加了企业的环境合规性风险。此外，随着大气污染防治成为各地环境质量保障的重点，而企业大气污染治理的基础设施不足，如何通过环保公共服务提高企业大气污染防治的效率和公平也成为未来的重要需求。

（二）“环保管家”一站式服务

2016年4月，环保部出台《关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》（以下简称《意见》），该《意见》中指出：“推进环境咨询服务业发展，鼓励有条件的工业园区聘请第三方专业环保服务公司作为‘环保管家’，向园区提供监测、监理、环保设施建设运营、污染治理等一体化环保服务和解决方案。”当前，各地政府也开始购买环保管家服务，以协助政府管理园区及企业。

然而，大部分政府采购的环保管家服务主要还是服务于政府监管，缓解其人力或者专业性不足，用于帮助企业提升环保能力的较少。由于自身环保能力的不足，中小企业对于第三方环保管家服务具有潜在需求。但是现实中，中小企业购买“环保管家”服务并不多。一方面，就环保管家公司而言，对于单个中小企业的服务投入一产出比较低，因此对中小企业的服务单价就更高。另一方面，中小企业虽对环保管家服务有需求，但是购买能力有限，且由于信息不对称，对能够真正解决企业自身需求的环保管家服务公司的筛选能力不足，加上环保服务市场鱼龙混杂，进一步降低了供需的匹配。因此，需要政府组织有同样需求的中小企业联合采购环保管家服务，但目前政府部门缺少这样的服务。

（三）面向中小企业的公共服务及环保公共服务平台

面向中小企业的环保公共服务体系建设，其在组织体系建设中的主要实现形式是建设环保公共服务平台。而对于中小企业公共服务平台的建设，早在2010年，工信部联合原环保部、财政部、国家发改委等多部委发布了《关于促进中小企业公共服务平台建设的指导意见》，强调要以开放性和资源共享为原则，给一定区域或特定行业内的中小企业提供相应的公共服务，满足中小企业的共性需求，服务平台提供的服务内容应包括信息查询、技术创新、质量管理、管理咨询、创业辅导、市场开拓、人员培训等各方面，满足企业各阶段的发展需要。^[1]

各省市和地区的中小企业服务平台也应运而生，这类平台主要形式是整合相应的供需信息，为供需对接提供交流平台，同

时也会发布与企业创建和发展相关的法律法规和政策解释等政务信息，以及发布由政府或社会组织举办的相关的沙龙、研讨会、培训信息，供企业自主选择报名参加。例如，上海市企业服务平台在线上搭建“上海市企业服务云”网站，在线下建设市企业服务中心，服务范围涵盖在沪央企、地方国企、民营企业、外资企业，大、中、小、微、个体工商户全规模企业群体，企业可以类似“淘宝”购物的方式自主选择公共服务，同时将政策法规、诉求反馈、发展评估等服务加以整合，全面提升平台的服务能力和效率。^[2]江苏省中小企业公共服务平台网站中，则设置管理咨询、技术支持、信息服务、市场开拓、金融服务、法律服务、人才服务、创业服务等平台服务项目供企业选择，还链接了江苏省各地市的中小企业公共服务平台和产业集群窗口平台。^[3]成都市中小企业网中则主要由企业服务热线、项目申报、找服务机构、政策性贷款、在线咨询等几个板块构成，主要提供的服务内容所涉领域也与其他省市的服务平台类似。^[4]可以发现，这些服务内容中并没有直接涉及环境的公共服务，即便包含一定的环保技术服务、相应环保设施设备的资金支持和环保专业人才培养，占比也较小，是中小企业服务体系的非主流服务内容。

以环保公共服务提供为主的平台则较少。湖南搭建了环保管家公共服务平台，其运行机制类似于传统的中小企业服务平台，即以供需对接的形式进行，但服务提供商提供的服务则主要在环保方面。其平台网站显示服务主要包括环评报告、环保工程、环保培训、运营托管、环保验收、应急预案、清洁生产、排污许可、环境监理、土壤修复、环保设计、危废处理等方面，同时会链接项目申报、环评验收公示、环评登记备案等政府主办的环保相关的服务和公示平台。^[5]但是这类环保公共服务平台存在注重新建而疏于维护管理、平台点击率和利用率较低、不能完全契合中小企业的切实需求、解决实际问题能力较弱等问题。

四、面向中小企业的环保公共服务体系的内涵及边界

当前研究尚未对环保公共服务有统一的定义。有学者认为，环保公共服务是由政府提供的，用于保障公众基本环境权益的最核心、最基础的公共服务，以实现污染减排为目标。^[6,7]其服务内容包括环境信息服务、环境监管服务、环境卫生服务、环境治理服务和环境应急服务等。^[8]然而，现有关于环保公共服务的研究主要针对公众，以企业为受众体的“环保公共服务”的概念尚未系统化地提出。

在面向企业的公共服务方面，王宝恒等(2014)基于公共服务对于企业的客观价值，将其划分为资源型公共服务(与企业生存发展相关的资源)、制度型公共服务(实现企业长期发展和市场有序运作的规则制度以及确保其有效的安排)和价值型公共服务(本质是公权力制约)。^[9]然而，在实际服务供给中，价值型公共服务往往通过资源型和制度型公共服务的形式得以具化实现。因此，向环保公共服务拓展，本研究认为企业环保公共服务实际上包含资源型和制度型环境服务两大类。

面向企业的环保公共服务与环境市场服务在供给主体和内容上存在差异。环保市场服务是在价格机制下进行市场资源的分配，主要由第三方环保机构提供包含环境工程设计，施工与运营，环境评价、规划、决策、管理等咨询，环境技术与开发，环境监测与检测，环境贸易、金融服务，环境信息、教育与培训及其他与环境相关的服务活动。^[10]环保公共服务本质上是一种公共资源的分配，这些公共资源既包括政府直接提供的政策解读等方面服务，也包含政府连接环境服务供应商企业和环保服务需求企业之间的供需对接以及资源整合服务。在环保公共服务体系的培育过程中，政府的角色是资源的整合者、平台的搭建者以及整个服务体系的托底者。

从中小企业有效响应环境规制的角度看，环保公共服务是由政府提供的保障中小企业环保合规的服务。企业有效响应环境规制，主要有两种途径：一是企业根据环保法规，自己建立内部环境管理体系和污染治理设施并治理；二是企业购买环保市场服务，以完成有效管理和污染治理。对于前者，政府需要提供详细的标准和可操作的实施细则。对于后者，政府需要保障有效服务的供给，其中市场主体是相关环保服务的主要供给者，这个过程中，政府同样需要制定明晰规则，以保障这一强制度驱动型的市场规范运行。但是当市场供给成本过高时，政府需要提供一定的托底服务，包括以政府采购的形式为缺少规模经济性的企业购买环保服务提供补贴等。因此，面向中小企业的环保公共服务内容应包含以下3个方面。

一是与对企业的环保要求相对应的，使企业可以实现环保合规的可操作的实施细则。从政策制定上避免相关环保政策只有

目标，而没有对可操作性的评估，从而帮助企业降低制度性交易成本。

二是对环保服务市场的有效监管。环境第三方服务机构凭借其专业能力，能够有效帮助企业解决治理问题，并促进企业环保能力提升。然而，环保服务市场的强制度驱动型，决定了排污企业这一环保服务市场的买方处于天然弱势地位，因此，政府作为监管者更需要保障环保服务市场的规范性(包括服务内容、收费标准、考核评估、相关责任界定等的标准和规范)。

三是对企业环保服务的托底。政府对企业环保服务的托底，不是直接由政府来提供相应的环保服务，而主要体现为整合资源，促进供需对接和技术攻关，从而降低中小企业在环保投入方面的规模不经济性。

五、新形势下上海面向中小企业的环保公共服务体系的培育

上海面向中小企业的环保公共服务平台的建设，以提升企业的环保能力和转型能力为导向，以政府服务平台的搭建为载体，强调政府整合市场社会资源的路径以及自身服务能力的提升，促进政府从管制向服务转型，在基于“有效治理”的环境规制“推力”作用下，通过规范面向企业的环保公共服务，提高对企业环保能力的“拉力”，降低企业因环保增加的负担，保障上海中小企业在经济、就业和环保之间形成良性互动，并推动上海环保产业的有效发展和各类创新创业活动的生发，从而促进企业和地区绿色发展能力的提升。

基于中小企业在响应环境规制中面临的问题，上海中小企业环保公共服务体系培育可包含两个层面：一是通过制度型环保公共服务，尽可能减少企业在环保方面的制度性交易成本，其核心是对制度进行解读评估，并简化手续和流程；二是通过资源型环保公共服务，整合中小企业环境服务需求，并推动供需匹配、资源共享，降低中小企业环保投入上的规模不经济性，同时为企业急需而市场供给不足或者缺少的服务提供托底。这个环保公共服务体系是开放的。

(一)制度型环保公共服务

由于环境问题的专业性和复杂性，政府对企业的环境规制和管理流程往往过于复杂。因此，提高制度的解释性，简化办事手续，降低企业的制度性交易成本，可以很大程度上降低企业的环保压力。制度型环保公共服务内容可从以下 3 个方面进行培育。

一是政策评估解读服务。及时梳理各部门尚在执行期的有效力的政策措施，并进行系统的综合比对，对其中有冲突的政策或政策梗阻点进行检查，剔除不合理的部分。新政策出台前，对政策措施进行一定评估，如果已有的措施能够实现或者部分实现新政策的目标，则可以考虑延续已有的政策措施，而不是推进新的措施，从而避免政策过于频繁变动。新政策出台后，鼓励环保咨询公司、政策研究人员基于对政策执行过程中可能存在问题的预判以及执行过程中部门和企业的实际反馈，对政策进行落地化的解释和解读，结合既有的政策积累和本地特点，进行关键政策信息提取，形成可视化的政策落地解读，并推动相应实施细则或技术导则的出台。

二是手续简化类服务。简化手续、降低企业的程序性交易成本，是企业对政府服务方面的第一诉求。可以通过梳理不同环保手续的办理流程，结合企业诉求，研究手续简化的空间，包括手续合并办理的潜力。进一步推动“承诺制”和后评估制度的实施，促进流程简化和效率提升。简化手续除了放松行政管制、简化流程外，还需要减少对行政管理人员的各类检查、考核，提高容错率，为政府工作人员松绑才能为企业松绑。

三是制度化沟通协调服务。通过建立政府与企业间的常态化、制度化沟通机制，方便政府部门及时了解企业的诉求，并针对部门之间的政策冲突问题，建立诉求办理跨部门协同联动和全过程跟踪机制，形成诉求受理、分派、办理、评估的服务闭环。同时将相关的处理机制转变成标准化的解决方案，以供同类问题的流程化解决，从而真正帮助企业纾困。此外，还可以整合企

业对不同板块的环保公共服务的评价和反馈信息，以及服务供应者(政府、企业、社会机构)对被服务对象的可合作性等的评价，构建良好的环保公共服务沟通反馈机制，以推进环保公共服务的改进。

(二)资源型环保公共服务

搭建政府公共服务平台，推进资源共享，满足中小企业环保相关服务需求，通过需求整合带来的规模效应，降低企业获取同等环境服务的实际成本。可从以下 5 个方面进行实践。

一是企业污染治理需求整合服务。通过服务平台整合企业的污染治理需求，并建立“拼单”机制，为有同种污染治理需求的企业进行“拼单”，形成规模效应，通过平台形成与第三方污染治理企业的供需对接，从而降低企业的污染治理成本。

二是企业共性环保问题标准化解决方案。根据近年来环保执法中发现的企业环保问题，将不同行业中的共性问题梳理出来。结合法律规定和企业自身的整改情况，按照不同的问题类型，梳理出可操作性强的标准化的相应问题解决方案(包括解决流程和最终的解决方式)，提高企业的环保能力，减少企业购买专业服务的需求和负担。

三是专业环境管理人员的租赁服务。鼓励为中小企业提供环保专业人才资源共享服务，通过对高级环保专业人才兼职租赁业务的开展，使租赁单位可以较低的成本获得专业的环境管理服务，降低规范化企业环境管理的门槛，有效提高地区企业环境管理的水平。

四是体检式的环境管理综合服务。政府(工业园区)可以通过集中购买服务，采购环保管家公司服务，对高污染负荷区域内的企业提供体检式的环境管理综合服务。区域内的企业可选择自愿参与环保管家服务，也可以按照行业污染负荷来逐次推进面向企业的体检式的环境管理综合服务，以提升企业的环保能力和地区环境质量。

五是共性技术研发和产业化服务。平台可以提供关于待研发突破技术、技术攻关项目、产业化项目等不同梯度的资源整合和扶持。对中小企业环保治理、产品研发等技术方面的需求进行整合，可由政府平台牵头，构建中小企业与国内各大科研院所以及相关咨询机构的交流渠道，帮助实现企业与这些机构的合作，共同推进共性技术的研发。

参考文献:

[1]国家工信部,国家发改委等.关于促进中小企业公共服务平台建设的指导意见[EB/OL].http://www.gov.cn/zwggk/2010-04/21/content_1588478.htm, 2021-01-01.

[2]上海市经济和信息化委员会.上海市企业服务云[EB/OL].<http://ssme.sh.gov.cn/>, 2021-01-09.

[3]江苏省中小企业发展中心.江苏省中小企业公共服务平台[EB/OL].<https://www.smejs.cn/>, 2021-01-09.

[4]成都市中小企业服务中心.成都市中小企业网[EB/OL].<http://www.cdsme.com/>, 2020-12-20.

[5]湖南省环境治理行业协会,湖南省环保管家专业委员会.湖南省环保管家公共服务平台[EB/OL].<https://www.hnhbgj.com/>, 2020-12-09.

[6]Jong Roelof De, Nentjes Andries, Wiersma Doede. Inefficiencies in Public Environmental Services[J]. Environmental & Resource Economics, 2000, 16(1):69-79.

-
- [7]李红祥,曹颖,葛察忠,逯元堂.如何推行环保公共服务均等化?[N].中国环境报,2012-03-27.
- [8]王树义,郭少青.我国环保公共服务合理分配问题研究[J].中国软科学,2014(7):14-25.
- [9]王宝恒,雷艳红,黄福才.企业的公共服务追求:内涵与动机[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2014(2):139-148.
- [10]环境保护部.环境服务业“十二五”发展规划 [EB/OL].<http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201202/W020120223493449354091.pdf>,2011-01-14.