

企业响应环境规制的制度性交易成本

影响因素及改进建议

陈鹭 陈红敏¹

(复旦大学 上海 200433)

【摘要】: 随着生态文明建设这一国家战略的确立,我国环境规制的广度和强度也在不断提升,为促进经济与环境保护的协调发展,有效降低企业响应环境规制的制度性交易成本成为一项新的挑战。制度性交易成本是企业遵循政府制度所需付出的成本,降低企业制度性交易成本表面上看是企业降成本,实际上是一个系统工程,需要通过政府全面深化改革、进一步简放政权、优化政府职能、推动制度创新来实现。

【关键词】: 制度性交易成本 环境规制 生态文明

【中图分类号】:F272.35 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2022)02-0092-007

一、问题的提出

党的十八大以来,中央高度重视生态文明建设,把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局的重要内容。由此,我国环境保护和生态文明建设进入新的历史发展时期。

在我国生态文明建设和环境保护的大趋势下,环境规制要求趋严趋细,不仅环境政策的目标更高,而且环境执法也更加严格,政策的执行范围和执行力度较之以往都有很大提升,对企业环境管理的规制要求也趋于精细化。企业在响应日趋严格和细化的环境规制要求时,不可避免地会增加企业环境合规的成本和风险。与此同时,新冠肺炎疫情影响下,保增长稳就业的要求又需要企业降低发展的不确定性和风险。因此,为实现经济与环境的协调发展,需要在不影响环保的要求下降低企业环境合规的成本,而降低企业的制度性交易成本是其中的重点。

企业制度性交易成本特指政府公共制度运行过程中,各种政策、规章及制度给企业带来的交易成本。^{[1][2]}制度性交易成本是企业无法依靠自身管理和制度创新改变的交易成本,属于公共管理研究的范畴,是交易主体遵循公共制度而产生的交易行为以外所支付的成本,具有一定的强制性。降低制度性交易成本,一般主要从市场准入、审批和监管、知识产权保护、企业贸易服务等层面的成本来着手。降低制度性交易成本既是供给侧结构性改革的核心思想,又是优化营商环境的重要举措。^[1]

二、企业响应环境规制的制度性交易成本构成

为深入了解上海企业响应环境规制的制度性交易成本的现实情况,本文对30余家上海典型制造业企业的环境管理负责人进行了半结构式访谈,并基于访谈资料,归纳出上海制造业企业在响应环境规制过程中所涉及的制度性交易成本类别,涵盖从前期

作者简介: 陈鹭,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。

基金项目: 上海市生态环境局科研项目“上海建设面向中小企业的环境公共服务平台研究”(沪环科[2021]第39号)

的市场准入到日常的市场监管。具体来说，包括以下 3 个类别。

（一）手续性合规的制度性交易成本

手续性合规的制度性交易成本是指企业在办理环境行政审批手续中所需花费的经济成本、时间成本。主要涉及前期准入阶段的环评审批、环保设施的验收、排污许可证申领等环保手续。

环评审批作为企业合法开展生产活动的重要前置准入性手续，企业的手续普遍选择与第三方合作。合规成本包括搜寻第三方的时间成本、企业内部收集资料的时间成本、第三方的服务费、过程中的评估及检测费用。

新《环境保护法》实施以来，环保设施的验收已由政府负责变成企业自行验收，鉴于环保设施验收有较高的专业性，企业一般都会寻找第三方做自行验收。合规成本包括第三方的服务费及检测费用。

排污许可证是环境保护行政主管部门经审查发放的允许排污单位排放一定数量污染物的凭证，企业未取得排污许可证不得排放污染物。作为企业合法生产的重要准入条件，重点管理企业申领排污许可证普遍选择与第三方合作。合规成本包括搜寻第三方的时间成本、收集内部资料的时间成本、第三方的服务费、过程中的评估及检测费用。部分简化管理的企业选择自行办理排污许可证，合规成本包括获取办理事项流程及要求的时间成本、收集整理所需资料的时间成本。

（二）响应日常监管的制度性交易成本

响应日常监管的制度性交易成本主要是为配合政府监管而支出的经济、时间成本。具体体现在台账管理、环境执法检查、各类信息平台的填报、环保税和突发环境事件应急预案方面。

台账管理主要涉及企业准备和收集环境监管要求所需的数据、文字等资料的时间成本，包括环保台账、排污许可证执行报告、危险废物管理台账（其中危废管理计划花费的时间成本较少，主要涉及危废产生、储存、称重、委外处理流程的台账管理）、一般工业固废的台账、按期排污申报、按期环境统计资料整理。

环境执法检查的形式包括督察、暗访、双随机检查、专项检查、投诉性检查等，合规成本包括企业应对执法检查的时间成本、企业处理环境检查整改要求的时间与经济成本，也包括企业为避免因环境违法、违规行为受到行政处罚而付出的政商关系经营费用。

各类信息平台填报的合规成本主要是时间成本，企业需要专人在前期收集大量数据资料，其中涉及跨部门的沟通与协调，中期要采取适当的方法对数据资料进行整理与计算，后期需由专人将相关信息录入线上平台并申报。需要填报的信息平台包括：上海市危险废物管理信息系统、上海企事业单位环境信息公开平台、全国排污许可证管理信息平台、全国污染源监测信息管理与共享平台、重点排污单位自动监控与基础数据库系统等。

环保税的制度性交易成本主要体现在环保税的信息核准，涉及检测费和内部沟通的时间成本，因为环保税基于实测数据计算，需要结合检测报告，企业内部财务人员和环保管理人员之间也需要沟通协调。

突发环境事件应急预案的制度性交易成本体现在环境应急预案的编制及备案上，自行编制应急预案的企业需要耗费时间成本；委托相关专业技术服务机构编制的企业需要指定人员全程参与，涉及寻找第三方专业技术服务机构的时间成本、过程中沟通协调的时间成本以及第三方的服务费。

(三) 响应脉冲式政策要求的制度性交易成本

企业除响应日常监管的制度性交易成本外，还受到脉冲式政策要求的影响。这里脉冲式的政策要求包括两方面。

一是新政策出台和实施初期对企业的影响以及由此产生的制度性交易成本。随着环保方面的规制要求趋多趋细，新政策发布或政策修订变得更为频繁，而各级政府为了保障政策落实而实施的措施要求可能更多，从而给企业带来较大的制度性交易成本。信息不对称是产生响应脉冲式政策要求的制度性交易成本的关键原因。由于大多数企业缺乏对相关环保政策出台过程的关注和跟进，企业对新政策的认知和理解存在一定的局限，因此，在新政策出台或者实施初期，企业需要一定的学习和适应过程，在获取最新规制信息、理解政策要求、实施操作流程等方面需要付出较多的学习和沟通成本，甚至会有一些试错和反复。事实上，对于环境管理能力较强的企业，可能有专人负责收集最新法规信息，或者委托第三方专业服务机构跟进。但是对于大多数企业来说专业环境管理人员不足、环境管理能力较弱，往往是在收到基层政府的政策要求通知时才开始学习、了解相关政策，因此，整个过程中需要政府部门给予更为广泛的政策解读和深入实际的指导。

二是企业响应应急性政策要求的制度性交易成本。例如，重污染天气应急响应的限产停产等要求，为保障一些重大活动开展期间的环境质量而实施的停产限产要求，以及发生重大事故后的企业环境突击检查和整顿等，此类制度性交易成本主要因不确定性而产生，且其影响也具有不确定性，企业除了需要付出一定的协调成本外，还需要付出生产受不确定性因素影响而受损的成本。

三、降低企业响应环境规制制度性交易成本的有利因素及其变化

(一) 行政审批手续简化

简化行政审批手续是降低制度性交易成本的重要内容。近年来，环保方面行政审批手续简化取得了很大进展，具体表现在审批流程、审批时间、分类管理 3 个方面。

1. 审批流程

通过全面推行“一网通办”，集成化事务办理，鼓励“只跑一次”等，持续优化审批流程，提高审批效率。2019 年以来，企业可登陆上海市人民政府网站中的“一网通办”，搜索“建设项目环境影响评价文件的审批”并进入相应页面，受理范围涵盖环评新办、调整变更、延续和告知承诺。申请者可以在各页面了解办理业务所需的申请材料、办理流程和办结时限，并在线填写审批申请信息，上传申请材料的电子版文件。当申请材料齐全且符合法定形式后会直接正式受理，上海市、区生态环境局将按照相关规定开展审批流程，其间企业可以随时登陆平台在线查询事项办理进度。企业表示现在办理环评的审批项目，前期审批无需多次线下前往相关部门，直接经线上平台上传资料，线上办理的方式有效节省了企业在不同部门之间来回奔波所耗费的人力成本和时间成本。

2. 审批时间

上海生态环境局承诺办结时限，如调整变更类的环境审批，政府承诺在 15 个工作日内办结(法定办结时限为 60 个自然日)，大大地缩减了审批时间，有效降低了企业在行政审批中的时间成本、经济成本。受访企业表示，越早拿到环评审批意味着企业就能更快投入生产经营，对于企业的经营发展是一大利好。

3. 分类管理

环评与排污许可证的分类管理对于降低企业制度性交易成本起到良好作用。从环评方面看，上海生态环境局对涉及面广、办件量大且环境影响小、环境风险可控的高频事项，通过环评豁免及降等的简化环评形式帮助企业为环评报批“减负”。《〈建设项目环境影响评价分类管理名录〉上海市实施细化规定(2021 年版)》中对简单机加工的制造业、单台容量 20 吨/小时以下的天然气锅炉等 23 个行业 46 个项目类别中的部分项目实施环评豁免，对单纯分装混合的化工、医药行业研发中试等 3 个行业 4 个项目类别中的部分项目实施环评降等。在《上海市建设项目环境影响评价文件行政审批告知承诺办法》中，明确对特定区域和特定行业的项目推行环评行政审批告知承诺管理，环评审批时限由 20 个工作日减少至 1 个工作日，实现即来即办，有效降低了企业办理环评的时间成本和经济成本。

排污许可证方面，在“十四五”排污许可制度深化实施阶段，上海生态环境局发布了《上海市固定污染源生态环境监督管理办法(试行)》，按照排污许可管理类别、污染物产生和排放量、环境风险和影响程度、环境信用评价等综合因素，将固定污染源分为重点监管对象、一般监管对象和简易监管对象三类，对不同对象实施差异化的监管内容及监管频次要求，在提升生态环境监管效能的同时，也为企业减轻了监管压力。

(二) “亲”“清”政商关系初步形成

“亲”“清”政商关系，体现的是政府与企业之间的关系既要有关怀和帮助，又要严守规矩和边界，^[3]其核心是掌握监管与服务的平衡。

“亲”主要体现在政府服务方面。近年来，随着服务型政府要求的不断提高以及在优化营商环境的要求下，政府在服务态度上有很大的改进。不少企业表示现在办事与执法的政府工作人员一改之前的强硬态度，亲切多了，有些基层执法人员甚至会主动为企业出谋划策，提出宝贵的改进意见，此外政府还会组织企业不定期地召开座谈会，主动了解企业的难题与困惑，加强政企之间的沟通，这在一定程度上降低了企业的合规成本。

“清”则体现在减少政企之间的寻租行为。调研显示在反腐和环保督察的大背景下，政府工作人员与企业的沟通交流更简单直接，寻租行为鲜有发生，这也间接减少了企业通过经营政商关系来获得监管豁免、争夺市场份额、排挤其他企业而产生的寻租成本，同时营造了更清朗的政商关系。

(三) 执法检查规范化

企业响应政府部门的日常监管是其制度性交易成本的重要构成，而政府执法检查的规范化则对降低这部分制度性交易成本有重要作用。具体来说，执法检查规范化的影响主要体现在 3 个方面。

一是执法标准的细化和对自由裁量权的限制。调研中企业反映，过去环境执法存在一些诸如没有章法、具体执行标准不清晰、检查人员自身专业素养不高等问题，企业容易陷入不知该怎么做、怎么改才符合要求的困境，为了达到合规要求不可避免地增加额外的制度性交易成本。近年来，随着国家出台一系列的相应规章制度，环保政策逐渐细化，上海市生态环境局出台了《上海市生态环境行政处罚裁量基准规定》《上海市生态环境保护综合行政执法事项目录清单(2021 年版)》等规范性文件，进一步厘清了生态环境部门行政执法的职责边界，细化生态环境领域行政处罚裁量权，为促进生态环境保护综合执法队伍严格、规范、公正、文明执法提供了依据，同时也为企业根据清单进行自查提供了基础。2021 年初，上海市生态环境局出台《上海市生态环境保护行政执法文书编号规则》《上海市生态环境保护行政执法文书统一样式》，要求实施生态环境行政执法时按照行政程序不同环节的要求，适用相应的文书种类，统一文书的格式，客观、全面、准确地认定生态环境违法行为的事实、性质、危害和情节，确保生态环境行政执法的规范性和有效性。

二是政府对于企业轻微违法违规行为免罚的规定也大大降低了企业的制度性交易成本。2020 年上海市生态环境局、上海市

司法局印发《生态环境轻微违法违规行为免罚清单》，文件将依法不予处罚的违法行为具体化、标准化，为执法人员提供了明确的执法工作指引，更好地指导生态环境执法实践，进一步提升生态环境领域执法精细化水平，避免执法寻租的可能，不断提高执法效能。

三是政府加强对执法人员的培训，不断提升执法人员的专业素养，尽可能降低执法过程中的人员性认识偏差。受访企业也明确感到现今执法检查有法可依，绝大多数情况下检查的项目都有理有据，不存在执法人员故意刁难、执法看心情的问题。执法检查的日益规范化提高了执法效率，也有效降低了企业合规所需的时间与经济成本。

四、降低企业响应环境规制制度性交易成本的不利因素及其成因分析

尽管简政放权、降低企业制度性交易成本已被纳入政府工作的重要内容，但从企业有效响应环境规制的障碍看，依然存在不少影响企业制度性交易成本的不利因素。

（一）政策的可操作性有待提升

政策的可操作性是影响政策执行的重要因素，也是影响企业响应环境规制交易成本的重要因素，政策的可操作性越低，企业响应政策的不确定性越高，制度性交易成本也越高。一些政策的可操作性不足主要表现在以下两个方面。

一是政策的一致性不足。调研显示，环保部门与税务部门、安监部门的一些要求存在不一致甚至矛盾之处，导致企业合规的制度性交易成本居高不下，甚至带来合规性风险。例如，有企业指出，由于环保税由税务部门按照季度征收，要求企业提供季度环境检测数据作为环保税核算的依据，而企业的排污许可证若属于简化管理类，其排污许可证只要求提供半年甚至年度的环境检测数据即可，两个部门的要求并不一致。企业为了满足税务部门的要求，不得不花费额外的人力、财力进行检测，甚至出现环境检测费用远高于环保税缴纳金额的情况。

二是政策原则性突出而可落地性不足。法规设定时过于注重原则性，政策的可操作性不足，当实际执行过程中成本过高时，可能产生形式主义或者逆向选择等背离政策设定初衷的操作，反而削弱了政策的严肃性。例如，新《固废法》强调污染者负责原则并增加了对产废企业一般工业固废全过程管理的要求，产废企业要建立健全工业固废产生、收集、贮存、运输、利用、处置全过程的环境污染防治责任制度，需要对受托方（包括运输、利用、处置一般工业固废的单位）的主体资格和技术能力进行核实，并依法签订书面合同，在合同中约定污染防治要求。现实中，产废企业主要是通过回收商来间接收集和核实下游固废利用企业的信息，这中间存在巨大的信息不对称和实施难度，产生了巨大的制度性交易成本，存在下游企业不配合导致企业核实成本过高甚至难以完成，或者为规避过高的交易成本，回收商和企业提供不真实的固废流向信息。如果固废存在跨省市运输，企业的全过程管理成本更高、不确定性更大。此外，政策制定中有时为了保证原则性完整，会有很多要求，但是有些要求到底以何种标准来考察落实却缺少细则支撑，导致企业对于是否要落实以及如何落实感到困惑。

政策的可操作性不足是由两方面原因造成的。一是在政策制定环节，缺少对政策的科学评估，现有的政策评估多是后评估。在缺少科学评估的情况下，政策目标可能定得过高，缺少对现实制约和可落地性的考虑。二是政策制定过程中企业参与不足。各类环境政策的起草人员主要是专家学者或研究人员，缺乏企业及产业一线人员。政策制定过程中企业没有有效参与会导致政策缺乏对行业生产实际情况的考量，导致政策过于理想化。此外，目前我国的政策制定具有比较明显的部门导向，部门从自身管理的需求角度出发制定相应政策，而落到作为政策执行主体的企业上就可能产生各种冲突。

（二）环境监管要求“一刀切”的问题依然存在

所谓“一刀切”，即不根据被执行个体的实际情况，对所有个体运用统一的政策标准来执行。“一刀切”问题的发生反映出

基层政府环境治理能力与顶层环境政策目标不匹配的问题。究其原因，主要来自两个方面。

一是政策的分类细化滞后。本质上，执行层面的“一刀切”是政策分类细化没有做到位，无法适应基层的发展情况导致的。例如，有受访企业表示，对于研发中心，政府监管依旧套用生产厂家的标准，由于研发具有一定的特殊性，环保手续变更的频率会较高，但变更手续和普通生产企业是一样的要求与流程，这增加了企业的合规成本。通过统一的标准能够减轻基层政府进行环境监管的工作难度，但没有考虑企业甚至行业的差异性，这会导致某些企业交易成本居高不下。

二是执行层面对政策的认知理解不到位，在避免担责的意识下出现工作程序化、形式化问题。近年来，我国较为重视决策主体的权责机制建设，实施了包括责任追究在内的诸多措施，环保部门是垂直管理部门，会通过强调基层政府对相关问题的“属地责任”来启动问责机制，导致基层政府不得不应对上面的要求，为了规避责任出现只注重工作形式、不管工作实质的形式化问题，导致监管过多、重复监管等现象，这不仅加重了基层政府部门的负担，也增加了企业的制度性交易成本。

受访企业表示，环境检查过于频繁，企业负责人不得不接待和应付各项检查，耗费了大量的时间和精力，甚至影响到自己的本职工作。多数企业反映，每当国内发生重大环境事件后，环境执法变得更加频繁，基层执法人员也表示迫于上级压力不得不来检查，给企业带来负担的同时，也耗费了自身大量的时间和精力，对自己的本职工作和服务效能有一定影响。

（三）简政放权含金量有待提高

“放管服”后，各级政府的行政审批程序进一步优化，各类在线审批的监管平台也投入使用，政府的公共服务能力和水平显著提高，多数审批手续得以简化，但也有一些受访企业反映，并没有切实感受到政府“放管服”的利好。

一是信息化和网上办事在带来便捷的同时也存在一些问题，网上办公自动化、协同化、效率化的优势没有得到充分体现。有些受访企业表示没有真正感受到手续简化，只是把本来应该线下提交的材料放在网上填了，该少的一样没有少，只是形式上改变了提交方式，复杂的材料收集整理仍耗费企业大量的人力和时间成本。此外，一些法规要求在一定年限内必须保留纸质文件原件，网上申报本意图减少企业的负担，结果适得其反。

二是“放管服”对制造业和服务业企业的影响不同，对服务业企业的“放管服”在一定程度上增加了制造业企业的制度性交易成本。政府取消的一些事项需要制造业企业自行承担，制造业企业没有体会到简政放权的利好，认为对于第三方更利好，最直接的表现就是在制造业企业选择第三方环境服务提供商时面临信息成本过高的问题。例如，取消了环评资质后，由于环保第三方服务市场的鱼龙混杂，制造业企业处于信息的弱势方，更难选择高质量的服务提供商，这增加了企业的筛选成本和合规风险。此外，这种情况也不利于环保市场的健康发展，劣质服务提供商有机会以极低价格谋取更多的利益，而优质服务提供商因为价格战的恶性竞争而退出，造成“劣币驱逐良币”的局面。

（四）信息“堵塞”

自交易成本概念提出以来，信息成本一直是其关注的重要内容之一。^[4]信息“堵塞”会增加企业的制度性交易成本，如搜索成本、时间成本等。信息“堵塞”不仅体现在政府与企业之间，也体现在政府内部不同部门之间。

一是政府和企业之间信息“堵塞”主要是政企之间的信息不对称。上海市生态环境局官网虽设立了“法规政策标准”一栏，明晰了对企业的环境规制要求，但调研显示，多数企业对于环境规制的新要求主要经第三方机构等非官方渠道获得，甚至是在办理过程中才知晓法规有所更新。信息传递梗阻一方面反映了政府的信息宣传平台和手段还有所欠缺，另一方面也反映了一些企业获取信息和利用信息的能力较为薄弱。此外，官网传递的内容也有待改进。各级生态环境局虽会不定期召开新法规宣贯培训会，但许多企业反映培训会往往注重政策本身的宣传解读，缺少对企业实际操作方面的指导。

二是政府内部不同部门之间的信息“堵塞”也值得关注。首先，政府各部门间的信息互联共享不够，造成企业承担了本不该承担的制度性交易成本。政府公共信息资源的存储彼此独立，缺乏统一开发利用，存在条块分割及重复建设等问题。调研显示，企业需在不同系统平台上填报相同的信息，很多信息其实是高度重合的，日常填报信息费时费力，重复填报增加了企业负担。其次，在环境监管方面，由于同部门的职责交叉、重叠及内部信息共享不足，出现重复监管的问题，给企业带来较重的负担。就生态环境局来说，其内部细分为不同的科室，各有侧重，如有管固废的、有管新化学物质的，等等，不同科室查验的基础资料是高度重合的，但对于企业来说，每一次检查都要重复提交基础资料，造成企业额外的人力和时间成本。

五、结论与政策建议

制度性交易成本是企业遵循政府制度所需付出的成本，降低企业制度性交易成本表面上看是为企业降成本，实际上是政府全面深化改革、进一步简放政权、优化政府职能、推动制度创新的体现。

（一）加强环境政策制定的科学评估，强化企业的参与机制

各级政府在制定涉企环境政策时，应当多倾听企业的呼声，建立相应制度强化企业的参与机制，在政策制定时结合企业在技术、管理等方面的现实情况，充分评估企业一线人员的相关意见，制定既能满足规制目标又能得到较好实施的涉企政策。此外，现有政策大多采用后评估机制，在优化政策后评估机制的同时，可以考虑设定政策的前评估流程，将政策实施中各利益相关方的意见反馈进行评估，为制定政策提供更扎实的基础。

（二）深化环境规制领域的“放管服”

进一步提高环境规制领域的简政放权含金量，更好地发挥政府的作用，降低企业的制度性交易成本。精简环保手续的审批事项，减少非必要的材料提交，继续推行多评合一的一站式服务等办理措施，增加入驻集成化事务办理审批中心的办理事项。加强部门内部资源整合，推动政府内部非保密信息共享，争取实行信息互换、监管互认，企业无需重复提交材料，进而提高行政服务效率，使企业生产经营中与政府打交道的成本最小化。健全部门之间的协调机制，厘清部门执法职责，形成边界清晰的执法职责体系，避免监管过多、重复监管的情况。

（三）保障分类分级监管的落实与制度配套

加快环境领域法规制度文件的废立改释，及时修订涉及差异化监管的规章制度文件，推进政府对企业的差异化监管要求，科学配置监管资源，提高环境监督执法的精准性和效能。细化落实相关监管和激励措施，建立实施常态化监督执法正面清单管理制度，对企业分级管理，优先将治污水平高、环境管理规范的企业纳入正面清单，对正面清单内的企业降低检查频率，腾出更多精力关注有待提高的企业，全面实施清单动态管理，及时清退违法企业。推动最新环境法规信息的有效宣传，采取多种有效形式广泛开展政策宣传解读工作。加强对各层级监管部门的能力建设，坚持规范执法与精准帮扶相结合原则，落实制度化的政策反馈渠道，及时听取企业诉求，加强企业环境管理，提高对企业环保问题的响应能力和服务水平。

参考文献：

[1] 人民网. 2015 年中央经济工作会议报告全文. [EB/OL]. <http://finance.people.com.cn/GB/8215/392239/401049/index.html>, 2015-12-18.

[2] 发改委门户网站. 降低实体经济企业成本工作方案. [EB/OL]. http://www.sdpc.gov.cn/fzgggz/wzly/wstz/wstzgk/201608/t20160831_816968.html, 2016-08-31.

[3]程波辉. 降低企业制度性交易成本: 内涵、阻力与路径[J]. 湖北社会科学, 2017(6):80-85.

[4]COASE R. H. The nature of the firm[J]. *Economica*, 1937, 4(16):386-405.