

怎么让企业环保投入成为价值投资?

◆周曙光

党的十八届五中全会提出,加快金融体制改革。当前,我国正构建以新三板(全国性股权转让系统)为主体的多层次资本市场,通过股权融资切实解决中小微企业融资困难问题。

相对于主板市场IPO,新三板具有挂牌门槛低、审批速度快、融资能力强等特点,非常适合成长型、创新型环保科技企业上市融资。加之区域性股权转让系统以及众筹、P2P等多层次融资平台的构建,为众多包括环保科技服务业在内的中小微企业开启了股权融资的方便之门。在这样的背景下,让企业的环境污染治理投入成为价值投资,也就是让企业已经沉淀的环保投资变成新的经济优势和增长点,已不再是遥不可及的梦想,而是治污市场化投融资改革的基本选择。

企业环保投入需要抓好哪些环节?

一家以冶炼铅锌为主的民营企业,年产值约24亿元。因为属于高耗能、高排放、高污染行业,此企业近年来在环境政策和各级环保部门的推动下共投入约3亿元,先后实施了脱硫、除尘、废水处置以及相关的尾矿废弃物资源化利用改造等措施,除此之外,每年还要承担环保设备运行维护费用2700万元左右。环境保护是企业应尽的社会责任,但是,在当前有色金属市场疲软的状况下,上述环保设施和运维管理投入无疑加重了企业的负担。

这一企业如何走出困境?笔者经过调研认为,应重构商业运营模式,剥离环保业务,成立专业化环保公司,并通过股份制改造推动其向新三板上市。打通环境污染治理投资的再次融资渠道,让企业的环境污染治理投入成为价值投资,充分释放环境污染治理投入的价值潜能,在更高的平台上促进冶炼企业和环保服务业快速发展。为落实这一思路,笔者认为,关键要抓好以下环节的改革:

一是组建专业化环保公司。以冶炼企业环保治污设备厂房及环保运营服务收入为基础,将企业的环保业务剥离出来,单独组建独立核算的专业化环保公司,以合约的方式为冶炼企业提供减排治污在线监测环保服务,即冶炼企业购买第三方环保服务。

二是全面改革企业的商业运营模式。在冶炼企业和环保公司之上成立投资有限公司,通过控股管理冶炼企业和环保公司,让冶炼企业环保成本成为环保公司的收益,在投资有限公司内实现价值的内循环,从而实现效益最大化。

三是推进环保公司上市融资。以在新三板上市为近期目标,引进战略伙伴加快环保公司股份制改造步伐,向同行业的冶炼企业不断拓展污染治理市场,已经具备足额固定资产和每年不少于2700万元环保运营服务稳定收益的环保股份公司存续到期后,可以通过资产证券化和未来收益证券化实现在新三板快速上市的目标。

四是围绕转板IPO实现更大发展。环保公司上市获得源源不断的资金支持后,一方面,可以支持冶炼企业发展扩大污染治理业务;另一方面,可以通过并购、入股、再贷款等杠杆工具,加速开辟同行业的污染治理市场,向转板创业板、科创板甚至主板市场IPO迈进,实现更大发展。

企业环保投入怎么进行价值投资?

这一改革思路和模式是可行且值得推广的。经过深入分析和调研,笔者认为企业环保投入可实现以下价值投资。

一是让企业已经沉淀的环保投资成为新的经济增长点。企业的环境污染治理投入是企业成本有机构成的重要组成部分,通常情况下有些投入要达到总投资的5%~10%左右,而且还要承担与企业主业不相关的维护环保设施运行的人力、物力、财力成本,这就是业内所谓的违法成本低、守法成本高的真实再现。通过对企业环保板块的剥离、重组和转股、上市,可以依靠股权投资有效打通企业环保投入的出口,并转换为资本市场的价值投资,在上市中获得成倍溢价的更大收益(在资本市场财富增值的乘数效应下,这样的收益对于投资者来说往往比排污企业主营业务收入更多)。这样的价值发现可以说是企业环保投资始料不及的意外惊喜和收获,企业的环保投入成为企业自身难以期冀的巨大外部性收益,不仅极大地增强了企业环保治污投资者的信心,对于政府环境管理来说是顺利实现污染治理环境目标的坚实基础,同时也是实现经济转型增效发展的又一个新的选择。

二是为排污企业的环保投入注入强大的内生动力。在当下环境污染治理尚未成为企业生存发展的自觉选择的现实背景下,企业往往把污染治理投入作为外部性负担,甚至得到了许多非环保机构政府部门决策者的认同,导致环保责任的移位、缺失以及环境政策的落实大打折扣。排污企业利用现有的环保资产剥离上市后,受到极大的溢价收益刺激推动,必然成为企业污染治理投资者巨大的内生动力。因为每增加一分环保投入,就会在资本市场获得成倍的收益,环保投入就成为排污企业在资本市场的股权投资。在这种情况下,企业环境污染治理投入将不再是政府执法倒逼的不得已所为,而成为企业的自觉选择,由过去的要我治污真正转变为我要治污。为了获得更多的资本溢价收益,有眼光的企业投资人都愿意积极投资环保污染治理,在履行好自身环保社会责任的同时,从环保资本市场获取更大的经济收益,努力实现环境社会效益和经济效益的双赢。

三是让环保企业成为持续推动市场

化治污的中坚力量。排污企业剥离环保业务成立专业化环保公司后,为了实现更大的发展,急剧扩张向同行业提供第三方治理服务是必然的选择。因为拥有上市融资以及银行增信等雄厚资本实力作后盾,环保公司完全拥有广阔的回旋空间,综合选用并购、收购、入股以及BOT等投融资商业模式扩张市场,利用资本和技术优势向同行业提供污染治理服务。从更高层次上讲,环保公司上市后,还可以凭借资本实力组建环保股权投资公司,复制推广自身剥离环保业务进行股改上市的模式,加快推进环境污染治理市场化;也可以利用信贷工具对现有企业环保投资推行BT再贷款变现服务,从而占领现有的环保治污市场,对现有排污企业设施实行托管运营,获得持续的服务收益。与此同时,在当前国家广泛推行PPP投融资模式的政策环境下,环保公司还可以在政府投资的引导下,以自身雄厚的资本、技术实力和成熟的商业运营模式为依托,作为第三方治污企业取得委托治理、特许经营的资格,积极参与环境公用设施建设,不断拓展业务范围,实现滚动发展,成为持续推动市场化治污的中坚力量,同时也为加快向IPO转板奠定坚实基础。

从传统排污企业中剥离环保业务组成上市环保公司,在处理好关联交易问题的前提下,还可以以环保上市公司充裕的资金带动排污企业加速扩张,同时开辟环保治污的新市场。尤其是让排污企业环保成本成为环保公司的收益,使企业内部的隐形投资进一步显性化,无疑会带来GDP统计的增量。为实现稳增长目标挖掘出新的潜力,这种经验和模式也是值得复制推广的,尤其对于云南省现有众多钢铁、火电、水泥、冶炼、石油、化工等行业的大中型企业,近年来都在环境政策的倒逼下,在环境污染治理方面投入了大量的资金,取得了显著的功效,同时也积累了丰富的经验,完全可以按照上述方式重构商业运营模式。转型拓展一批专业环保公司,在为同行业企业提供高水平的第三方治理服务的同时,通过资本市场融资,让企业的环保投入成为价值投资,使企业已经沉淀的环保投资变成新的经济资源优势,从而获得更多的财富增值和更大的发展。可以说,这一种新的企业改革思路,是当前股权交易制度改革下环保产业发展的最佳选择,也是构建新的环境污染治理机制、实现排污企业向主动排污转变的重要探索。

作者单位:云南省环境保护厅

垂直管理更需协同共治

党的十八届五中全会提出:“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。”习近平总书记在说明中指出,省以下环保机构监测监察执法垂直管理,主要指省级环保部门直接管理市(地)县的监测监察机构,承担其人员和工作经费,市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构。我们想知道,为何单独将省以下环保机构监测监察执法垂直管理?落实这一制度设计面临哪些障碍?还有哪些配套措施需要跟进?

宋世明,国家行政学院二级岗教授,公共行政学带头人,博士生导师,法学博士。现任国家行政学院公共管理教研部公共部门人力资源管理教研室主任,国家行政学院博士后行政体制创新方向指导小组组长。兼任“国务院政府职能转变专家评估组”成员(2013~2018),国家行政学院公共治理研究中心副秘书长等。

对话人:国家行政学院公共管理教研部公共部门人力资源管理教研室主任宋世明

采访人:本报记者李莹

为何实施省以下环保机构监测监察执法垂直管理?

■遏制地方保护主义对环境监测监察执法的干预,强化环境执法效力

中国环境报:党的十八届五中全会提出,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。这是在什么样的背景下产生的?

宋世明:实行省以下环保部门监测监察执法垂直管理主要有两大现实背景。一方面,这是加强环境保护工作的需要。改革开放以来,虽然我国工业化、城镇化快速发展,但公众环保意识却十分薄弱,我国的空气、水、土壤等面临严峻的污染挑战。近年频繁发生的雾霾天气成为公众的心肺之患,因此,公众迫切盼望扭转环境恶化、提高环境质量。党中央、国务院越来越认识到生态环境保护工作的重要性,不断加大环保力度,密集发布了一系列政策文件。“大气十条”、“水十条”的出台加快了大气污染、水污染治理的步伐;最高人民法院、最高人民检察院《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的颁布使环境违法入刑有了抓手;新环保法及4个配套办法的相继实施为环境执法增添了新的利剑;《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》真正让地方政府重新审视环

境管理责任。而此次五中全会提出的“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”,则是对现行环境管理体制的改革和突破,反映出中央完善体制机制,着力改善环境质量的决心。

另一方面,这是将事中、事后监管做实的需要。监管者、市场主体、监管方式是现代市场监管体系的三大基本元素。就监管者这一基本元素而言,“法无授权不可为”,“法有规定必须为”,着力点在于优化监管职权、监管资源、监管队伍配置框架,切入点在于改革监管执法体制,切实提高监管能力扫清体制障碍。此次省以下环保部门监测监察执法垂直管理,属于改革监管执法体制,落实部门市场监管责任和属地政府责任的必要。

中国环境报:现行的地方环保管理体制存在什么弊端?

宋世明:应该看到,现行以块为主的地方环保管理体制,使一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法,使环保责任难以落实,有法不依、执法不严、违法不究现象大量存在。在长

期以GDP为导向的政绩考核制度惯性作用下,一些地方政府仍存在着为了经济发展牺牲环境、篡改环境监测数据的问题。

鉴于此,有必要实施省以下环境监测垂直管理,避免地方干扰,保证监测数据的正确性和真实性。对省以下环境监测监察执法实施垂直管理,有利于实现监测规则的统一、实现环境监测标准统一,促进监测监察执法公平公正;有利于增强环境执法的统一性、权威性、有效性、震慑力,避免地方政府保护主义对环境监测监察执法的干预。

中国环境报:为什么仅对监测监察执法实施垂直管理?

宋世明:“地方各级人民政府对本行政区域的环境质量负责”,这是全部问题的关键。

对监测监察执法实施垂直管理的实质是促使县市政府更好地落实环境保护责任,而不是由省级政府代替县市政府履行环境保护责任。

特别值得指出的是,仔细研读习近平总书记对“省以下环保机构监测监察执法垂直管理”的说明,发现这项

改革实际上是垂直管理、双重管理、地域管理三位一体。所谓垂直管理,是指省以下环保监测监察执法实行垂直管理,由省级环保机构直接管理市(地)县监测监察机构,承担其人员和工作经费;所谓双重管理,是指市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构;所谓的地域管理,指的是各级政府政府为履行环境质量责任而实施的综合管理。

如果全面实行垂直管理,按照权责一致的法治原则,省以下地方政府就可以摆脱环境保护责任。“手掌再大捂不住天”,即使省级政府公共管理能力再高,也难以包揽省内所有的环境管理公共事务。所以,生态环境保护工作必须实施分级管理,各级政府依法履行各自的职责,省级以下政府绝不能推卸其应当承担的环保职责。

总之,只将环境监测监察执法,而不是将整个环保系统实行垂直管理,一方面,倒逼地方政府落实其环保管理责任;另一方面,也能够遏制地方保护主义,强化环境执法效力。

垂直管理会不会影响地方环境保护职责履行?

■要突破思维局限,认识并逐渐适应现代政府的事中、事后监管方式

中国环境报:监管执法目前是地方最为重要的监管手段,也是很多地方落实环保责任的重要抓手,如果将环境监察执法垂直管理,会不会影响地方环境保护职责履行?

宋世明:这个问题反映了很多地方政府、监管部门长期抱有的传统监管观。过去,一提到监管就是执法,就是监察,没有别的。所以,许多地方环保部门工作人员认为,一旦监测监察执法上收到省环保厅,就没有监管手段了。毋庸置疑,环境执法确实是目前最为直接的环境管理手段,在纠正环境违法行为、打击环境犯罪方面发挥了重要作用。这种传统的履职方式,也是目前很多环保部门用得最为熟悉、最习以为常的监管手段。但是,我们需要突破思维局限,认识并逐渐适应现代政府的事中、事后监管方式。事实上,除了执法这种监管方式之外,至少还存在其他6种方式。

一是借助风险管理监管。如何

解决有限的监管资源与相对无限的监管对象之间的矛盾?只有借助风险分类,才能实现精准制导,定向监管。风险评估、风险警示、定向监管是风险管理的3个基本环节。基层环保部门可以通过对数据的统一分析比对,确定嫌疑企业,并将相关情况通报环境执法人员。相对于执法监管这种事后监管方式,借助风险管理监管属于事中监管。虽然目前很多地方环保部门对这种监管方式还不熟悉,但这是国际上通行的监管方式,环保部门要学习适应。

二是科学的双随机抽查。地方政府组织的多部门联合双随机抽查,并不需要立刻做出处罚决定,可以将抽查结果移送给环境执法部门。

三是行政指导。地方的环保部门发现企业有问题,环保部门要以服务之心行监管职权。为企业梳理存在的问题,邀请市场主体平等探讨相关问题及解决对策。行政指导也是环保部门环境监管的重要手段。

四是依据强制性标准监管。国际惯例表明,最有效的事中、事后监管方式是依法确定强制性标准,然后依法行政,依法监管。现在除了国家标准,很多地方都有立法权,可以制定符合地方特点的当地环境标准。地方指定环境标准后,由环境执法部门据此执法,也是一种有效的监管手段。总之,地方政府的履职方式要发生根本性改变,只能通过执法进行监管。

五是利用大数据进行监管。这种监管方式是从大容量的市场主体信息中挖掘出有价值的信息,为精准监管提供决策支持。地方政府可以推动环保部门与工商、税务、银行等部门合作,创造性地对现有数据进行挖掘,将问题企业的数据直接移送给环境执法队伍。

六是运用信用监管。在这方面,地方政府、地方环保部门大有可为。在事中监管后,地方政府推动统一的信用监管平台建设,包括环保部门在内的政府部门,可以对失信者联合惩戒。通过这种方式倒逼

企业再不敢违法排污。

总而言之,政府监管方式不能再停留于规则内的选择上,而仅仅调整执法主体;而应重视规则外的选择,即不断创新挖掘除监测监察执法以外的监管方式。改革现有的思维模式和监管方式是对所有的监管部门,尤其是对地方政府、各级地方环保部门的巨大挑战。地方环保部门的监察执法权力上收可以倒逼地方政府、地方环保部门挖掘多种事中、事后监管方式。监管部门要更新思路,按照现代政府治理之道,创新事中、事后监管方式。

中国环境报:目前,落实省以下环保监测监察垂直管理的主要障碍是什么?

宋世明:正如刚刚所说,履职方式的转变非常困难。习惯的力量是巨大的,习惯成自然。目前面临的巨大挑战,就是地方政府、环保部门传统的、习以为常的履职方式需要转变。

落实垂直管理需要哪些配套措施?

■最关键的是政府与社会共治,让地方政府更加自觉、自愿、主动地推进生态文明建设

中国环境报:垂直管理是个系统工程,牵一发而动全身。落实好垂直管理,需要哪些顶层制度设计?

宋世明:有人这样形容不成功的改革,改革前是切肤之爱,失败后是锥心之痛。要避免这种冰火两重天的状况,需要在政策实施时做好一揽子顶层设计。主要体现在以下4个方面:

一是结构层面。结构决定功能。在结构设计时要考虑管理能力、管理资源,具体问题具体分析。比如,辖区太小可以跨区域设置环境执法机构,提高资源利用效率。

二是权力配置层面。行政权力是行政管理的灵魂。无论是监测还是监察执法,都存在行政权力配置问题。比如,每个省都会有执法总队和分队,落实垂直管理时,要充分考虑行政罚权的分配。

三是人力资源配置层面。人岗匹配是核心。领导班子配置、内设机构配置、编制与职能匹配,提高公

务员队伍专业化水准,都是需要充分考虑的问题。

四是文化层面。人心的凝聚是机构队伍融合的“筋腱”。垂直管理之前,环境监测、监测队伍为基层公务员,与地方有着千丝万缕的联系,其行动出发点也多从地方考虑。坦白地说,省以下环保机构监测监察执法实行垂直管理后,多方多层次利益纠葛使然,要通过行政文化的重新塑造,增强执法队伍的向心力。

中国环境报:落实垂直管理还需要哪些措施进行配套,如资金、人员等?

宋世明:实行垂直管理后,确实需要配套措施,但资金、人员不是最主要的配套措施。

从现代政府治理的角度考虑,最关键的配套应该是政府与社会共治,让地方政府更加自觉、自愿、主动地推进生态文明建设。归纳起来,推动生态文明建设主要有3方面

动力。一是自动,即地方党委政府主要领导同志自觉、自发履行环保职责。作为公务员应深刻认识到环境质量改善是人民群众的共同期待,积极开展环保工作,改善环境质量。二是互动,即自然条件相似的地区之间相互比较。在重视生态文明建设的今天,这种比较更能调动大家的积极性。三是他动,即通过管理体制调整推动生态文明建设顺利开展。十八届五中全会提出的省以下环保机构监测监察执法垂直管理就是他动的尝试。要更好地推动生态文明建设,还要在自动和互动上下功夫。自动方面,要提高地方主要领导同志对生态文明建设的认识,这种自动往往需要一定的外在刺激。互动方面,要充分调动比较的力量,让竞争成为绿色发展的动力。

基于以上分析,目前垂直管理最大的配套措施应是增强互动的力量,具体做法是至少在省一级层面将所有原始监测数据在同一个平台

上向公众公开发布。我们强调数据公开,是指将政府掌握的,除国家秘密、商业信息、个人隐私以外的信息公开。公共管理的所有原始数据全部向全社会公开,而不仅仅是信息公开。

向社会公布所有的环境数据后,结果可想而知。一方面,具有可比性地区的主要领导开始除经济发竞争外的第二个竞争舞台,这种竞争将成为一种可持续生态环保的动力;另一方面,数据公开后,民众可以直接对损害生态环境的市场主体进行监督。监管者有打盹的时候,而利益相关方永远没有打盹的时候,他们最关心自己的合法权利。

现代政府要实现与公众的协同共治,能够“两线作战”,即善于运用现代治理方略,如透明、协作、参与等,不仅按照层级结构建立纵向的权力线,而且依靠各种合作伙伴建立横行的行动线,尽快熟悉并擅长战略管理、冲突管理、绩效管理等等。