

# 大气监督帮扶推动企业履责与绿色转型的实践探索

## ——基于天津、衡水等五个城市的调研

黄威,王璇\*,朱丽瑛,王鹏

(生态环境部环境与经济政策研究中心,北京 100029)

**【摘要】**大气监督帮扶是深入打好污染防治攻坚战的重要工作安排,也是促进企业绿色转型、助力经济高质量发展的重要探索。本文研究总结大气监督帮扶“督企”“帮企”的经验做法,识别现有监督帮扶机制存在的问题,未来建议从重点完善监督帮扶机制、持续优化现场帮扶模式、推动地方改进监督帮扶形式、加大对地方帮扶指导力度等方面,进一步推动大气监督帮扶效能提升。

**【关键词】**大气监督帮扶;绿色转型;主体责任;治理能力

中图分类号: X51 文献标识码: B 文章编号: 1673-288X(2024)05-0032-05 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202405032

习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,要深入推进蓝天保卫战,加快推动发展方式绿色低碳转型,持续改善生态环境质量,厚植高质量发展的绿色底色。重点区域空气质量改善监督帮扶(以下简称“大气监督帮扶”)是党中央、国务院批准的深入打好污染防治攻坚战的重要工作安排。2017年以来,原环境保护部统筹全国生态环境系统骨干力量,持续组织开展大气监督帮扶,寓监督于帮扶之中,采取“一竿子插到底”的方式深入基层、企业,开展涉气问题全面排查,压实地方和企业主体责任,在发现和推动解决突出环境问题、督促攻坚任务落地见效、推动企业合规性提升、促进企业绿色发展转型等方面发挥重要作用<sup>[1]</sup>,为打赢蓝天保卫战发挥了不可替代的关键作用<sup>[2-3]</sup>。聚焦大气监督帮扶区域,本研究选取天津、衡水、邢台、济南、常州等五个城市作为调研对象,结合实地走访、现场座谈、个别访谈等方式,深入了解大气监督帮扶“督企”“帮企”经验做法,识别问题并提出对策建议。

### 1 大气监督帮扶“督企”“帮企”的主要经验做法

传统环境管理方式往往重“督”而轻“帮”,但面对大量企业环境管理能力薄弱的情况,仅靠强力督查只能发现问题,并不能有效解决问题。大气监督帮扶是新形势下中央主动帮助地方发现企业环境问题,并督促问题解决的新型环境监管机制。在实践中,大气监督帮扶强调“监督”与“帮扶”并重,不断优化工作模式与组织方式等,直接作用到企业,推动企业强化主体责任意识,提升环境治理能力与水平。与此同时,部分城市以大气监督帮扶为契机,淘汰落后产能,加速产业改造提升,改变“劣币驱逐良币”局面,实现“腾笼换鸟”“凤凰涅槃”。

#### 1.1 紧盯问题、闭环管理,推动企业落实主体责任

一是以发现问题为支点,压实企业治污主体责任。遵循不替代、不干预、不打扰的“三不”工作原则,大气监督帮扶工作组直插基层、

作者简介:黄威(1980-)男,习近平生态文明思想研究中心副主任,长期从事执纪执法工作,E-mail: huang.wei@prcee.org。

通讯作者:王璇(1986-)女,高级工程师,硕士,研究方向为环境管理制度与政策等,E-mail: wang.xuan@prcee.org。

直奔企业,锚定细颗粒物和臭氧协同治理、氮氧化物和挥发性有机物协同减排,开展重污染天气应急、散煤治理、VOCs 专项治理、排污许可专项检查等重点专项任务,全方位排查企业在污染排放、设施运行、自动监测等方面的问题,为企业整改提升提供精准指引,也大力促进污染防治攻坚措施落地见效。以 2023 年全国数据为例,共检查企业 5.8 万家,发现问题企业 3 万余家、涉气环境问题 8.7 万个,有效压实企业环境治理主体责任。

二是以闭环管理为抓手,推动企业整改落实到位。建立完善“线索识别、排查整改、调度督办、抽查复核”闭环工作机制,环环相扣压实各方责任,督促地方和企业直面环境“隐患”,消除“灯下黑”,解决了一些过去忽视或不敢碰的“硬骨头”。对于整改难度较大的问题,衡水等地开展“一对一”上门服务,指导企业制定整改方案,推动企业加速治污升级改造。对于交办的自动监测等共性问题,济南等地组织专项行动,推动排污单位集中补短板、强弱项,切实从根源上增强企业“不敢假”的意识。对于督查中暴露出来的企业环保意识不强等问题,常州、邢台等地开展集中普法培训、签订自律承诺书等方式,推动企业守法自律。

## 1.2 聚焦重点、打通堵点,促进重点行业“向绿而行”

一是紧盯重点行业持续用力,推动“两高”行业深度治理。不搞“大水漫灌”,紧盯重点区域钢铁、焦化、石化、化工、建材等高耗能、高排放行业,从工艺全流程到治污各环节深挖细查,推动解决行业突出问题,促进重点行业高效节能生产工艺更新提速,合规达标排放水平提升。公开数据显示,2023 年大气监督帮扶推动重点行业企业污染物减排颗粒物、二氧化硫、氮氧化物和挥发性有机物等约 39.3 万吨。在大气监督帮扶推动下,重点行业企业瞄准“绿色制

造”,加快新旧动能转化,主动深化减排治污。如天津某石化企业近年来集中投资数亿元用于生产工艺、物料储罐等全流程升级改造,VOCs 污染管控实现“应治尽治”;济南某钢铁企业加速转型,企业新技术应用率提高 10%,排污总量平均每年减少 10%。

二是紧盯重点制度协作联动,树立企业创优升级“绿色风向标”。在重污染天气应对方面,以大气监督帮扶为契机,推动绩效分级制度“最后一公里”落地,形成“激励先进”与“鞭策后进”的政策环境,促进企业重污染天气应急减排规范化。以天津为例,2023 年全面摸底整车制造、高端装备、绿色石化等 12 条重点产业链数千家链上企业,开展重点行业环保绩效创 A 行动,推动企业环保绩效水平显著提升。以邢台为例,2023 年 7 家重点企业实施绿色升级改造,创 A 成功并享受政策“红利”,重污染天气期间自主减排,享受税收减免和优惠,并获得财政补贴 1358 万余元。

## 1.3 把脉问诊、对症下药,提升企业环境治理能力

一是现场把脉问诊,促进企业强化治污能力。在监督帮扶现场检查中,督查人员紧盯企业污染防治和环境管理的短板弱项,把脉问诊、解疑释惑,从专业角度给出提标改造、排污许可执行、挥发性有机物治理等方面的政策或技术建议,促进企业规范生产。访谈中,地方执法部门提到,企业已经从“设施有没有”向“效果好不好”转变,污染治理水平整体提升。如济南某印刷企业在工作组的帮扶指导下,找准挥发性有机物治理的突破路径,对整个车间实施提标改造,实现从源头替代、过程控制到末端治理的全流程污染减排,解决了因气味问题而被投诉问题,医药包装领域订单持续攀升,实现环境与经济效益共赢。

二是地方主动作为,做好监督帮扶“后半

篇”文章。在大气监督帮扶推动下,不少地方主动作为,创新开展体检式、预防式、服务式、驻厂式等帮扶方式,手把手指导、一对一帮扶,帮助企业提升环保管理水平。如常州引入第三方专家集中开展“环保体检”,指出检查中发现的问题和改进建议,督促企业自行改正。如邢台采取纠错前置方式,对日常监管中发现的尚未造成环境污染的问题、隐患,下达环境隐患提示函,实现监管效果最大化。又如衡水开展专项督导帮扶活动前,提前两周以上时间发放“预告知”书,要求企业全面自检自查。

#### 1.4 突出差异、宽严相济,激发企业市场活力

一是实施差异化监督帮扶,提高监督帮扶效能。对于大气监督帮扶发现的问题,实施差异化管理机制,不搞“一刀切”,包括:对于一般环境问题,给予合理容错改正空间,要求“立行立改”;对未及时整改的、突出环境问题符合立案条件但未立案的、未认真开展自查以及虚报整改情况的,实施督办并拉条挂账、一抓到底。天津等被监督帮扶城市反映,立行立改类问题占比高达60%,也表明大气监督帮扶确实是以“解决问题”为导向。

二是落实监督执法正面清单,助力优化营商环境。2020年以来,大气监督帮扶将监督执法正面清单,以及符合豁免条件企业,纳入监督帮扶“白名单”,定期动态更新,做到“无事不扰”。同时,综合运用首违不罚、轻微免罚、自由裁量权等手段,给予企业适度容错改正空间,杜绝传统的“一罚了之”“一停了之”工作方式。以邢台为例,通过建立执法正面清单、不予行政强制事项清单、从轻或者减轻处罚事项清单、生态环境轻微违法行为免罚事项清单等多张清单,为企业发展松绑激活力。

#### 1.5 科技创新、数智赋能,减少对企业的干扰

近年来,大气监督帮扶以“技防优先”为导向,从较早的“千里眼计划”到目前的“多源数

据融合的信息化支撑保障平台”,逐步建立完善“空天地”一体化环境问题发现机制,形成信息化助力非现场执法应用范例,问题识别精准性超过85%,为现场排查“按图索骥”、直击问题提供有力支撑,有效减少了对企业的现场检查次数。在大气监督帮扶的示范带动下,部分城市通过增购设备、开发平台等强化科技支撑,如衡水建设涉气排污企业监管平台,对重点排污企业的各项信息进行在线采集、报送、预警、监管,做到利剑高悬的同时减少对守法企业的干扰,以数字化大幅提升监管执法效能。

## 2 存在的问题

结合调研来看,大气监督帮扶有方法、有力度、有成效,促进地方和企业解决了大批突出环境问题和难点,得到更多企业的理解和认可,但在“帮扶”机制方面仍存在不足。

### 2.1 监督帮扶机制有优化提升空间

现行监督帮扶评分标准以发现突出问题的数量和类型为“衡尺”,对不同城市差异性、帮扶企业情形等综合考虑不够,对帮扶企业导向不够。部分受访者认为“个别工作组积分内卷,偏离帮扶初心”。同时,现有的帮扶模式下,与地方的交流沟通不够。尤其是在“不替代、不干预、不打扰”的工作原则下,部分基层人员认为无法及时准确了解问题的症结及地方治理的短板弱项,影响到“帮扶”的作用发挥。

### 2.2 地方探索企业自查模式有待改进

本着帮扶企业、减轻企业负担的初心,部分城市组织企业开展自查。但是调研中,部分企业提出,“自查表”设计的科学性不足,如企业并不涉及某些选项,也需填写;同时,“自查表”过于专业复杂,企业无法完全理解,只是为了填表而填表,为形式所累。

### 2.3 地方相关培训实效性不够强

现有培训的系统性和针对性不够强,“碎

“碎片化”培训模式不能很好地满足中小企业的需要。尤其是小微企业既缺少专门的环境管理人员,治理能力也有较大不足,期待政府培训既考虑普法,又能帮助补齐专业知识短板。部分企业提出“想要定期的环保法律法规培训”“要典型案例解析,想看看先进的做得怎么样”。

### 3 对策建议

当前,我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,深入打好污染防治攻坚战触及矛盾更深、工作要求更高,大气监督帮扶需要更加注重倾听企业主体意见,着力提升效能,兼顾温度与力度,在法治化、规范化和精细化等方面发力,以高水平保护助力高质量发展。

#### 3.1 重点完善监督帮扶机制

修订现行大气监督帮扶评分标准,将监督检查与帮扶企业提高相结合,增加对“帮扶”工作的分数赋值,提高督查人员积极性。优化沟通机制,制定对接会规则,加强工作组与被督查方的属地交流,重点在于交底问题、提建议、传经验等,最大程度扩大帮扶效应。建立调查评估机制,开发调查问卷,定期摸底和评估大气监督帮扶任务完成情况、工作组表现、企业满意度等,收集监督帮扶人员、企业和公众等主体的意见建议等,为大气监督帮扶机制持续优化提供参考。

#### 3.2 持续优化现场帮扶模式

优化督查力量调配,结合被监督帮扶地区行业特点,增加排污许可、在线监测等领域的专家,适当配备行业专家,实现技能互补、业务混搭,增强小组整体帮扶实力。增加对核心环境

管理制度的宣传,如正面清单、信用管理、绩效评级等,增强企业加快绿色转型的动力。优化现场帮扶形式,制作环保政策手册、典型案例册等,现场督查时直接发放企业,拉近与企业距离,提升监督帮扶“印象分”。

#### 3.3 推动地方改进监督帮扶形式

地方应继续优化企业自查机制。根据行业类型简化和精准化设计“自查表”,有条件的地方可以开发小程序。组织集中培训,通过面对面教学与解答,让企业熟悉“自查表”填报规则、学会“自查自纠”,及时排除环境管理问题苗头隐患。地方需强化培训机制“靶向性”。每年制定培训计划时,面向企业征集培训主题,并丰富培训的形式,如聘请专家现场说法、以案释法现场警示教育、开展典型案例现场剖析,提升培训的实效性。

#### 3.4 加大对地方帮扶指导力度

组织监督帮扶专题交流会,推动不同地区监督帮扶经验宣传与互鉴。建立激励引导机制,鼓励地方创新帮扶方式方法,如开展承诺制、探索预告知等方式,探索适合本地区的帮扶模式。积极选树典型,依托各类媒体平台矩阵等,向社会推介监督帮扶企业的典型案例,强化正向引导。

#### 参考文献:

- [1] 张维. 重点区域大气监督帮扶亮经验显成效[N]. 法治日报, 2024-07-12(006).
- [2] 杨峰, 张承舟, 傅敏哲, 等. 完善蓝天保卫战重点区域强化监督定点帮扶工作的思考[J]. 环境保护, 2019, 47(14): 23-26.
- [3] 王璇, 朱丽瑛, 郭红燕. 持续推进大气监督帮扶 助力深入打好蓝天保卫战[J]. 环境保护, 2024, 52(12): 49-52.

## The practice of Atmospheric Supervision and Assistance in promoting enterprise compliance and green transformation

——Based on a survey of five cities including Tianjin and Hengshui

HUANG Wei ,WANG Xuan\* ,ZHU Liying ,WANG Peng

( Policy Research Center for Environment and Economy ,Ministry of Ecology and Environment ,Beijing 100029 ,China)

**Abstract:** Atmospheric Supervision and Assistance is an important work arrangement for deepening the battle against pollution prevention and control ,as well as an important exploration to promote the green transformation of enterprises and help promote high-quality economic development.This article studies and summarizes the experience and practices of Atmospheric Supervision and Assistance to “supervise enterprises” and “assist enterprises” ,identifies the problems existing in the existing supervision and assistance mechanism ,and suggests that in the future ,efforts should be made to improve the supervision and assistance mechanism ,continuously optimize the on-site assistance mode ,promote local improvement of supervision and assistance forms ,and increase guidance for local assistance ,in order to further promote the efficiency improvement of Atmospheric Supervision and Assistance.

**Keywords:** Atmospheric Supervision and Assistance; green transformation; principal responsibility; governance capability

( 责任编辑 安祺)