

刍议政府对造纸企业的监管

——以山东省为例

李兰云(副教授) 马燕

(陕西科技大学管理学院 西安 710021)

【摘要】造纸行业作为我国基础型产业,是我国产业结构调整的重要组成部分。山东作为我国最大的纸浆产量省,在造纸产业发展中扮演着举足轻重的角色。本文从山东省造纸产业的实际出发,阐明山东省造纸行业发展取得的成就,从而多角度分析政府在对造纸产业进行监管过程中存在的不足,并提出相关改进建议。

【关键词】造纸企业 政府监管 财政投入 绩效考核

造纸业作为我国重污染行业之一,其产业结构调整和节能减排问题受到政府的高度重视。对此,国家的《造纸工业发展“十二五”规划》对造纸行业发展提出了明确要求。为切实提高造纸和印染行业污染防治水平,确保“十二五”主要污染物总量减排目标的实现。2013年11月27日环境保护部办公厅特颁布文件《关于进一步加强造纸和印染行业总量减排核查核算工作的通知》,通知要求各级政府加强对造纸行业监管和日常检查。高度严格的减排标准使得造纸行业面临发展困境,在如此严格的要求下,造纸行业如何保持快速增长,政府如何发挥自己的监管作用,成为各地政府和企业亟待解决的重要难题。山东省作为造纸大省,其发展经验必将对全国其他省份的造纸业发展提供参考。本文结合山东省政府对造纸企业监管的实际,通过分析政府监管中存在的漏洞,提出改进政府监管、促进造纸企业发展的可行性措施。

一、2012年山东省造纸行业发展取得的成就

根据中国造纸协会提供的数据,2012年纸及纸板产量超过100万吨的生产企业共14家,其中5家为山东企业,分别是晨鸣纸业、华泰集团、太阳纸业、博汇纸业、世纪阳光纸业。从2010年起,山东的造纸业取得迅速发展,2012年纸及纸板产量为1710万吨,居全国第一位,较上年增长4.91%,占全国总产量的16.68%

2012年在全国前20强的造纸企业中,山东的有8家,占到企业总数的40%。根据山东统计局网站提供的数据,截至2013年1月,山东省规模以上造纸及纸制品业企业单位数为14家,其中亏损3家,累计实现工业总产值375.6906亿元,资产合计527.7583亿元,机制纸及纸板2025万吨,施工项目279个,新开工项目214个,2012年机制纸浆新增生产能力18万吨。2012年山东造纸企业实现

主营业务收入2453.9941亿元,利润总额148.4771亿元。2012年度造纸及纸制品业增加值占规模以上工业比重为1.9%,工业增加值比上年同期上涨9.4%。

山东的造纸企业之所以能在行业竞争中立于不败之地,是因为山东的造纸企业拥有较强的竞争力,这些企业大多起步较早,企业的发展模式已经相当成熟,使得行业运行质量逐步提高。在国家大力发展林浆纸一体化政策支持下,山东省造纸企业的原料转变为以木浆、废纸为主,原料基地建设步伐明显加快。在山东造纸企业的产品结构中,中高档产品比例明显增大,新产品增多,行业品牌知名度进一步提高,这就为山东造纸行业赢得了声誉。山东的造纸企业由于拥有很好的经济效益,有充足的资金去引入国际先进设备,企业装备水平大大提高。山东省政府鼓励企业进行自主创新,山东省造纸行业有1家国家级创新型企业和1家国家级循环经济试点企业,6家国家级企业技术中心、4家企业设有院士工作站,通过对外合作,使得造纸行业创新研发能力增强,日益加快的企业“走出去”步伐使得山东造纸企业产品市场占有率得到显著提高。目前,山东省的造纸企业正在走一条规模化、集团化道路,大力实施“走出去”战略,充分利用“两种资源、两个市场”,稳步推进产业转移,鼓励兼并重组、收购租赁国内外企业,积极拓展发展空间。

政府在对造纸企业实施监管时,高度重视环境保护和污染治理工作,所有项目的批准、审批、验收过程都需要山东省环保厅直接执行,这些信息都会在省环保厅网站上给予公示。在省环保厅网站上予以公布的信息包括建设项目拟批准项目公示、项目审批公告、拟验收项目公示和验收合格项目公告。与此同时,山东省环保厅制定了一系列的地方性法规来规范造纸企业的生产行为,并对

环境友好型产品的生产技术要求和质量标准进行了明确的规定。地方环保厅则主要按照省政府和市政府的要求,负责具体法规规章的执行,对造纸企业进行项目监管。县级以上人民政府环境保护行政主管部门负责监督实施污水排放标准,同时县级环境保护行政主管部门拥有一定的自主权,可以根据辖区内造纸企业实际生产情况确定其适用的水污染物排放标准值,报市级环境保护行政主管部门批准,并报省级环境保护行政主管部门备案。在山东省,各级环境保护行政主管部门对新、扩、改建项目,按其报批的生产原料、生产规模及建成投产时间确定其适用的水污染物排放标准值。

二、政府对造纸企业监管过程中存在的不足

1. 造纸行业相关制度及标准更新不及时。政府法规规范更新较慢,目前山东省执行的环保类法规规范大多是2006年及以前制定的,没有根据现有的发展状况予以及时更新。造纸工业水污染物排放标准是在2003制定的,这一标准制定了未来三个时期的执行标准,其中根据当时实际制定的包括2011年以后的污水减排标准,不符合山东省省造纸企业2011年以后发展的实际情况,具有一定的主观性。另外,通过对当时制定的三个时期的执行标准予以对比,可以发现二期标准在一期标准的基础上所有指标更加严格,而在2011年以后实施的污水减排标准中,悬浮物的含量这项指标没有变化。山东省及地方政府没有制定相关政策法规来规范上市造纸企业的信息披露问题,通过对山东省造纸企业上市公司近几年的年报进行查阅,可以发现这几家上市公司在信息披露问题上存在很多漏洞,信息披露不完整的现象普遍存在。

2. 政府对当地企业的监管成效不显著。政府监管强度较弱,没有深入到企业内部。从政府公布的各项指标可以看到企业管理积极的方面,但是通过对企业进行真正的调查,大多数企业仍然存在偷排污水等违规问题。这就说明当地政府对造纸企业的监管上,更多地注重企业的经营业绩和自身的工作政绩,忽视造纸企业带来的环境污染问题。

3. 政府对企业的财政投入相对不足。与企业的需求相比,财政投入总量不足。造纸业作为关系国民经济的重要的基础性行业,由于自身污染现象比较严重,国家制定了比较严格的污水排放标准。国家鼓励造纸企业引入先进技术进行转型升级和自主创新,但是政府投入的总量与企业升级所需的资金相比严重不足,部分企业违规集资,这就造成了企业的违规行为的发生。

4. 政府和企业之间缺乏沟通渠道。政府和企业缺乏沟通与合作的桥梁,企业的信息很难准确地传递到政府。对政府而言,政府在造纸行业方面缺乏专业人员,无法对造纸企业员工进行技术上的培训,只能借助一定的科研

机构。对于造纸企业而言,缺乏一个专门的维权机构和行业管理机构,这就使得企业与政府的沟通方面存在障碍。

三、改进政府对造纸企业监管的建议

1. 加快地方相关法规规范的制定与更新工作,以符合造纸企业发展的实际。制定更加符合造纸企业发展实际的污染标准,严格执行造纸产业发展政策,严格行业准入条件,使得造纸企业严格规范自身的生产行为。加快对造纸行业标准体系的制定工作,加强对造纸企业生产各方面的监管,适时修订和完善现有相关执行标准。制定相关政策以规范上市造纸企业的信息披露问题,使得造纸企业的信息披露更加完善。

2. 把地方政府的监管成效纳入政府绩效考核的范畴。通过这一举措,严格规范政府工作人员的行为,鼓励政府工作人员尽职尽责,切实做到为人民服务。加大对造纸行业的专项检查和督查力度,当地政府可以驻守当地造纸企业。政府要加强对造纸企业的监督、监管力度,增加检查的次数和规模,确保造纸企业合法生产。

3. 加大政府对企业的财政投入,扶持合格的造纸企业。目前山东省大部分的造纸企业都是民营企业,在筹集资金上存在一定的困难。国家明确规定私有制经济也是我国经济体制的重要组成部分,这就要求地方政府应加大对造纸企业的财政投入,鼓励企业加强与科研院所、大专院校的协作,培养一批高素质的企业经营管理和技术人才,鼓励企业增加对技术改造的投入,提高行业整体经济效益。《山东省造纸工业“十二五”发展规划》要求推行“抓大放小”原则,这就要求政府必须抓好骨干企业发展,同时扶持特色中小企业快速成长,搞好与大企业的配套。政府可以给予优秀造纸企业一定的税收优惠,对于污染严重,又不注重减排工作的企业加大税收征管力度。

4. 加强政府与企业之间的沟通,注重造纸行业协会建设。加强山东造纸行业协会建设,充分发挥造纸行业协会在政府和企业之间的桥梁作用。行业协会可以参与政府相关法律法规的制定,同时参与行业内部新产品、新技术的研发。政府通过行业协会加强对企业技术人员的培训,同时配合政府部门维护造纸企业的正当权益,积极反映企业资金、税费等问题,加强行业统计工作,推动造纸企业又好又快发展。

主要参考文献

1. 何卫红.从林纸一体化看造纸行业环境会计核算及信息披露.中国造纸,2006;12
2. 林永居.基于政府管制的造纸企业减排行为影响因素研究——以福建省造纸业为例.福建论坛(人文社会科学版),2011;9
3. 李江涛,李月娥.关于企业环境会计问题的思考.财会月刊,2006;7