

强化环保督查的经济影响分析

王 勇 俞 海 李海英 刘 越 赵子君 张 燕

(环境保护部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】 环保督查是否会影响宏观经济发展, 是当前社会关注的热点问题。本文基于宏观经济数据和典型案例对强化环保督查的经济影响进行研究, 得出如下结论: 强化环保督查并未影响被督查地区的经济增速, 反而加快了其经济发展的新旧动能转换, 促进了供给侧结构性改革以及发展质量、效率和动力变革。因此, 应当正确认识当前强化环保督查对促进环境质量改善与经济高质量发展的积极作用。

【关键词】 强化环保督查; 经济影响; 高质量发展

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2018)01-0021-04

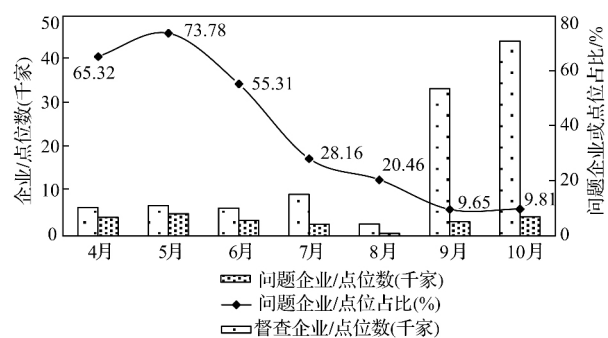
2017年4月开始的针对京津冀及周边传输通道区域“2+26”城市开展的大气污染防治强化督查, 是我国环境保护有史以来国家层面直接组织的最大规模环保行动^[1]。截至2017年11月, “2+26”城市排查出的6.2万余家涉气“散乱污”企业及集群已全部分类处置。完成电代煤、气代煤300多万户, 替代散煤1000多万吨。淘汰燃煤小锅炉4.4万台, 淘汰小煤炉等散煤燃烧设施10万多个, 问题企业或点位数占比从4月的65.32%下降到10月的9.81%(如图1所示)。与此同时, “2+26”城市在2017年1-2月期间细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度同比上升23.5%的不利局面已得到全面扭转, 2017年10-11月同比下降22.6%。北京市PM_{2.5}浓度连续7个月低于60微克/立方米, 达到历史最好水平。

在此过程中, 环境与经济是否能够实现共赢、强化环保督查是阻碍了被督查地区经济发展还是成为其经济高质量发展的助推器, 成为当前社会各界聚焦关注的热点问题。为此, 本文基于最新的宏观经济数据和典型事实案例对强化环保督查的经济影响进行了多视角分析, 旨在明晰强化环保督查与经济发展之间的关系。

1 强化环保督查与经济增速

经济增长速度是反映一个地区经济发展的核心指标, 要考察强化督查的经济影响就必须从经济增长趋势上来进行比较分析。强化环保督查涉及北京、天津、河北、山西、山东、河南六省市, 其中北京、天津和河北是全部区域, 山西、山东、河南分别涉及4个、7个和7个地级市^[2]。

从强化督查涉及的六个省市与未涉及省份的季度



数据来源: 环保部通报京津冀及周边地区大气污染防治强化督查情况。9月份之前统计的是问题企业数, 9月份之后统计的是问题点位数。

图1 京津冀及周边地区大气污染防治强化督查结果

GDP增长速度对比可以看出, 强化环保督查省份的GDP增长速度虽然相对较低, 但是两者在开始强化环保督查的前后基本呈现一致的变化趋势(如图2所示)。与未涉及强化督查的省份相比, 强化督查省份2017年第二、三季度并未呈现明显下降趋势, 经济发展甚至更为稳定。因此, 从宏观经济增长数据上看, 强化督查并未影响被督查地区宏观经济的基本面。

2 强化环保督查与经济结构

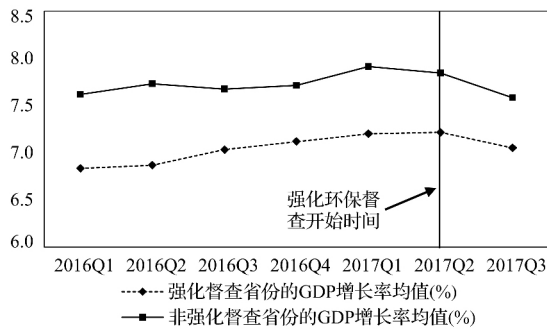
经济结构是反映一个地区未来经济持续健康发展的重要指标。一方面, 强化环保督查过程中针对“散乱污”企业的清理整顿能够倒逼高污染高耗能落后产业退出, 通过“腾笼换鸟”为发展动能转换创造有利条件; 另一方面, 通过强化环保督查优化经济结构, 能够在减

项目资助: 本文系环境保护部国库预算项目“国家环境战略决策支持(2110105)”的阶段性成果

作者简介: 王勇, 博士, 助理研究员, 研究方向为环境与经济

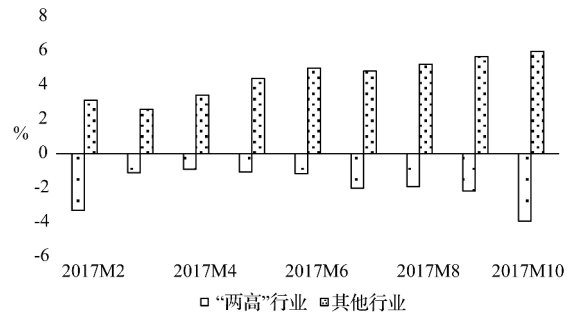
通讯作者: 俞海, 博士, 研究员, 研究方向为环境战略与政策

引用文献格式: 王 勇 等. 强化环保督查的经济影响分析 [J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(1): 21-24.



注：黑龙江和内蒙古第三季度的GDP增长数据尚未公布，故未统计在内。

图2 强化督查省份与非强化督查省份季度GDP增长速度对比



数据来源：河北省统计局网站。

图3 河北省“两高”行业与其他行业月度工业增加值增速的对比

轻环境压力的同时增强经济增长韧性。河北省是“两高”行业比重相对较高的省份，但其2017年前三个季度的经济增长形势存在诸多亮点，经济发展的稳定性、协调性增强，也从一个侧面反映了强化督查并未影响经济增长大局。

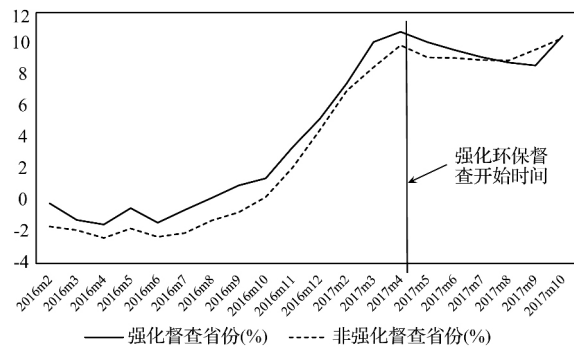
首先，从河北省拉动经济增长的三驾马车来看，消费对经济发展的基础性作用更加稳固。前三季度，河北省消费需求对经济增长的贡献率达到61.9%，同比提高2.8个百分点。投资需求对经济增长贡献率为47.3%，同比回落4.5个百分点。消费需求在经济增长的三驾马车中拉动力最强，这表明河北省经济增长的稳定性在增强，内在驱动力更趋合理。

其次，从工业结构来看，新的增长动能不断释放。河北省前三季度装备制造业增加值同比增速比全省规模以上工业高8.8个百分点，对规模以上工业的贡献率达83.8%，拉动全省规模以上工业增长3.1个百分点。与此同时，六大高耗能行业增加值呈现下降态势，并且下降的幅度持续扩大。河北省“两高”行业和其他行业工业增加值增长速度的比较如图3所示，可以看出，强化督查之后，“两高”行业的增速不断下降，但是其他行业的增速不断上升，工业增长结构不断优化。

3 强化环保督查与供给侧结构性改革

通过对“散乱污”企业进行集中整治和关停取缔，环境违法违规产能逐步得到清理，客观上起到了破除无效供给和化解过剩产能的效果。以河北省为例，2017年前三季度，河北省生铁产量同比下降0.8%，水泥产量下降9.4%，原煤产量下降5.3%，焦炭产量下降6.4%。因此，强化环保督查虽然看起来是临时性措施，但在去产能方面起到了长期性效果。强化督查省份和非强化督查省份工业企业库存的累计增长率如图4所示。可以看出，在强化环保督查开始前，两者呈现很明显的同步趋势，但是在强化环保督查后，强化督查省份工业

企业库存增速呈现了明显下降趋势，这说明强化环保督查客观上促进了企业去库存，推进和落实了供给侧结构性改革。



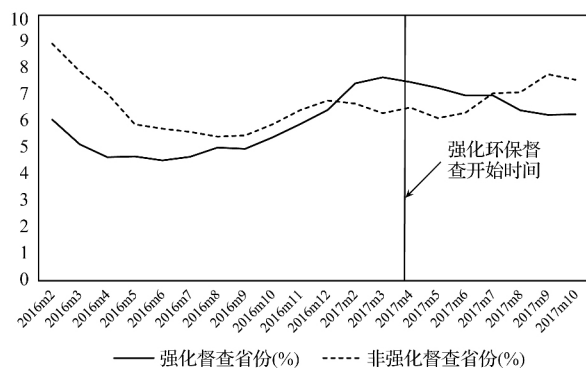
数据来源：中国统计局网站。

图4 强化督查与非强化督查省份月工业企业存货增长比较

强化环保督查也在客观上优化了供给结构，提升了工业企业效益。实际上，一些企业本身的生产经济效益就比较差，这些企业大多集中在低端产业或者在生产链和价值链的低端，也往往是资源能源消耗大户，资源能源生产率低，其经济质量和经济效益并不高。强化环保督查把一批高能耗高污染的“僵尸企业”推向破产倒闭，这实际起到了优胜劣汰的作用，驱逐了劣币经济，激发了良币经济，净化了市场环境，促进了行业整体转型升级，实现了质量、效益、效率的多重增长。

强化环保督查也抑制了产能过剩的负债企业盲目投资，降低了因高杠杆及高危负债可能带来的重大金融风险。以河北省为例，前三季度规模以上工业企业资产负债率为55.1%，同比下降0.7%，规模以上工业企业产销率为97.9%。此外，从图5也可以看出，与未涉及强化督查的省份相比，强化督查省份的工业企业的负债累计增长率在2017年第二季度和第三季度呈现明显下降趋势，而非强化督查省份的负债累计增长率则呈现上升趋势。也就是说，强化环保督查明显促进了被督查区域

企业效益的提高。



数据来源：中国统计局网站。

图5 强化督查与非强化督查省份月度工业企业负债增长比较

4 强化环保督查与发展质量、效率和动力变革

4.1 山东省济宁市以强力环保倒逼驱动绿色发展

作为国家煤炭能源基地和山东省工业中心城市，济宁市的能源消耗以煤炭为主，电力、焦化、水泥、化工等高耗能、高污染企业数量众多，分布密集，是典型的煤烟型大气污染城市，也是京津冀及周边地区“2+26”大气污染传输通道城市之一。通过强力环保督查与整改，2017年以来，济宁市去除粗钢产能30万吨，核减煤炭产能1558万吨，钢材、焦炭产量下降23%、0.3%。174台燃煤机组（锅炉）完成超低排放改造，取缔或改造燃煤小锅炉6006台，实施气代煤电代煤工程62288户。2069家企业全部完成清理取缔或改造提升任务。2017年1-10月份，全市PM_{2.5}平均浓度下降到53微克/立方米、同比改善22.1%，改善幅度位居全省前列，在京津冀“2+26”大气污染传输通道城市中，获得PM_{2.5}浓度值最低和改善幅度最大“双第一”。得益于环境质量的持续改善，营商环境进一步优化，固定资产投资由年初的2%提高到7.5%。特别是受环保倒逼因素驱动，环保领域投资增长80.2%。2017年前三季度，全市实现地区生产总值3467.7亿元，同比增长7%；工业技改投资完成849亿元、增长12.3%，高于全省技改投资增长6.7个百分点；规模工业主营收入、利润、利税分别增长14%、41.4%、34.7%，创2006年以来最高增速，制造业利润、利税增幅分别高于全省规模工业平均水平14.1个和10.4个百分点。可以看到，强化环保督查非但没有影响济宁市工业经济指标，反而为其工业经济增长注入了新的动力和活力。同时，大气治理成果也反映到民生健康上，全市呼吸道疾病患者较去年同期下降14%，特别是儿童患者，同比下降20%左右。广大人民群众对环境保护的满意度和参与度显著提升，实现了经济增长、生态改善、民生福祉的互促共赢^[3]。

4.2 河北省廊坊市文安县治理涉气“散乱污”企业，实现环境与经济双赢

人造板产业是文安县经济支柱产业，也是“散乱污”企业最为集中的地方，共有7000多家大大小小的企业摊点，主要分布在左各庄、滩里和大柳河三个乡镇。京津冀及周边区域大气污染防治强化督查启动前，文安县每天进出运送燃煤、木料、板材的重型柴油车和冒黑烟的小型机动车辆不下5万辆；每天扒皮子、粉木料、劈板材的5000多家原料企业，持续不断地向空中排放粉尘；2000多家人造板生产企业，使用上千台燃煤锅炉，每年燃煤上百万吨，其“散乱污”问题也被环保部挂牌督办，并要求限期整改。文安县委县政府认识到，要彻底解决文安县人造板产业聚集区污染严重、环境脏乱差的问题，对其进行刮骨疗毒式治理是惟一选择。2017年4月，文安县对无序发展了30多年的人造板产业聚集区开始了全面彻底整治。此后，文安县7000多家人造板企业全部停产，进行分类整治；同时，文安县抓紧制定标准，把标准制定在前，把标杆树立在前，把“两断三清”要求讲在前，好的树立为标杆，对违法企业严厉打击，坚决取缔。采取了这些措施后，文安县彻底断了“散乱污”企业等待观望、侥幸过关的念想。从2017年4月至11月，文安县5000余家扒皮厂、粉料厂、劈板厂全部取缔；1529台锅炉全部拆除；2000多家人造板企业仅剩余200余家。经过整治，文安县减少二氧化硫排放2210.4吨，烟尘18420吨，全县空气质量明显好转，2017年前三季度文安县空气综合指数同比下降了15.51%，综合空气质量排名由2016年的全省100名之外，提高到20名之内。同时，文安县板材行业通过关停并转、整合升级，也迎来凤凰涅槃、浴火重生。文安县原有2000家胶合板厂，规模以上的仅39家，年纳税2.18亿元，整治整合后，近100家企业将达到规模以上标准，年税收贡献率是过去的2倍以上，文安“散乱污”整治整出了企业高质量，产业高水平，税收高贡献。

4.3 河南省新密市耐火材料产业绿色转型升级

河南省新密市的耐火材料产业是具有特色和较大影响力的传统支柱产业与集聚产业，该产业在省内和全国的比重分别占到了30%和15%，其中水泥、玻璃行业用耐火材料占全国的50%。但该行业却存在污染较重、能耗较高等突出问题。2017年，新密市组织开展了耐火行业环境综合整治专项行动，区域环境得到了全面改善，PM_{2.5}、PM₁₀指标持续下降，空气质量优良天数位居郑州市前列。在环境改善的同时，该行业主要经济指标在2016年小幅回落之后，2017年已开始全面回升。截至2017年9月底，新密市耐火材料产量899.5万吨，同比增长7.0%；产值601亿元，增长7.7%；增加值110亿元，增长4.9%；税收3.83亿元，增长43.3%；综合能

耗下降 12.5%。耐火材料产业对工业发展的贡献率达 28.1%，对全市经济发展的贡献率达 16.7%^[4]。

4.4 河北省邯郸市永年区标准件产业绿色转型升级

标准件产业是河北省邯郸市永年区的传统特色产业，产销量约占全国的 45%。同时也面临着“散乱污”企业数量大，标准件企业单体规模小、产品档次低、竞争力弱、污染环境等突出问题。永年区拿出重新“洗牌”的力度，通过在全区开展拉网式摸排，共排查出 14950 家“散乱污”和标准件企业。采取“先停后治”，区分情况、分类分批整治全力推进。全区 5852 家“散乱污”企业，已全部完成清零整治；全区 9098 家标准件企业，已按照“两断三清”标准取缔 5094 家，规范生产 2096 家，符合提升条件正在加快手续办理的 1908 家，其中 1712 家启动环评编制，1590 家完成通过审批，发放排污许可证 622 家；启动重组新建项目 46 个，已开工 37 家，建成后可入驻 1800 余家企业；引进 21 个高端标准件项目，总投资达 230 多亿元，产业加快向中高端迈进。与此同时，截至 2017 年 10 月，永年区 PM₁₀、PM_{2.5}、SO₂、CO、NO₂ 分别较 5 月份整治之前下降 21.37%、31.0%、16.7%、7.9%、38.1%、35.7%。

5 结论与建议

以上分析表明，涉及强化环保督查六省市并未影响其宏观经济的基本面，工业增长结构和质量呈现逐步趋优态势，环保倒逼经济转型升级的效应在一些城市和行业日益凸显。因此，应正确认识和充分肯定当前强化环保督查对促进环境质量改善与经济高质量发展的积极作用和正向效果，同时在后续工作中，要坚持分类施治、精细治理，探索强化环保督查的长效机制，不断提升生态环境治理体系和能力现代化水平。

参考文献：

- [1] 环境保护部. 环境保护部启动为期一年的大气污染防治强化督查 强化大气污染防治责任落实, 推动大气环境质量持续改善. http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201704/t20170405_409362.htm, 2017-04-05.
- [2] 环境保护部. 关于印发《京津冀及周边地区 2017 年大气污染防治工作方案》的通知. http://dqhj.mep.gov.cn/dtxx/201703/t20170323_408663.shtml, 2017-03-23.
- [3] 中国证券网. 济宁, 一座资源型城市的环保转型之路. 来源: 上海证券报. <http://news.cnstock.com/paper>, 2017-12-18, 922985.htm. 2017-12-18.
- [4] 环境保护部. 新密市以环境治理倒逼产业转型升级提质 污染重灾区变成环保“优等生”. http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201710/t20171007_423026.htm, 2017-10-17.

Analysis of the Impact of Strengthening Environmental Supervision on the Economy

WANG Yong YU Hai LI Haiying LIU Yue ZHAO Zijun ZHANG Yan

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100029)

Abstract: Whether or not Strengthening Environmental Supervision is conducive to the economic development of supervised region, it is the current hot issue of concern to society. Based on the macroeconomic data and typical cases, this paper studies the economic impact of Strengthening Environmental Supervision on supervised region. The conclusions are as follows: Strengthening Environmental Supervision does not affect the speed of economic growth in the supervised region, and accelerates the conversion of old and new kinetic energy of its economic development, it also promotes supply-side structural reforms and development quality, efficiency and dynamic transformation. Therefore, we should correctly understand the positive role of Strengthening Environmental Supervision in promoting environmental quality and high quality development.

Keywords: Strengthening Environmental Supervise; Economic Impact; High Quality Development

《环境与可持续发展》2017 年学术影响因子 位列全国收录 72 种环境科学类期刊第九名

据知网《中国学术期刊影响因子年报(自然科学与工程技术(2017 版))》，我刊期刊综合影响因子为 1.309，位列全国环境科学类期刊第 9 名，复合影响因子为 1.521，位于全国环境科学类期刊第 13 名。另据知网发布的《2017 年发行与传播统计报告》：我刊机构用户总计近 5000 个，遍布于 30 余个国家和地区，如美国国会图书馆、代顿 ITS 公司、美国海军军事学院、法国国防部、牛津大学、韩国最高法院、韩国最高检察院、日本国会图书馆、新加坡国家图书馆、伊士曼化学公司、陶氏化学、NSD 生物技术咨询、南澳大利亚大学等国外机构，我刊已成为国际平台上展示我国环保成就和研究成果的重要窗口。