

环境保护应对钢铁行业供给侧改革探析

郭倩倩, 任景明

(环境保护部环境工程评估中心, 北京 100012)

摘要: 钢铁行业是我国的支柱产业, 是制造业的代表和缩影, 也是许多行业产业链上的重要一环。加快钢铁行业供给侧改革, 不仅能为其他行业由大到强提供有力支撑, 为我国成为制造强国提供坚实保障, 同时也是钢铁行业转型升级的内在需求。2015年“史上最严”新环保法正式实施, 扭转了企业过去违法成本低守法成本高的窘境, 对技术、管理、监督等制度进行更新, 加大了处罚力度。在经济增速换挡、结构调整阵痛、前期刺激政策消化的特殊时期, 钢铁行业供给侧改革对政策也有着特殊的需求。应综合利用供需两端政策工具, 加强政策行业信息的指导作用和对行业绿色产能监管能力, 推动战略环评的早期介入。

关键词: 钢铁行业; 供给侧改革; 环境保护

DOI: 10.14068/j. ceia. 2016. 05. 002

中图分类号: X828

文献标识码: A

文章编号: 2095-6444(2016)05-0005-03

钢铁行业供给侧改革, 对我国制造行业由大变强具有全局性意义。近年来, 我国钢铁行业在增长速度、产量规模、产品出口量等方面都创下了历史新高, 与同时也带来巨大的资源环境压力, 造成钢铁行业利润流向国外, 环境成本却留给国内的困境。目前, 我国钢材价格过度下跌, 已无法通过降低成本完全消化, 粗钢表观消费量大幅下降, 但不足以抵消需求侧的下降, 钢材供需不平衡矛盾仍然突出。在钢铁行业低价格、低效益、低消费、低增长和高压力的“新常态”下, 钢铁行业供给侧改革对环境保护工作也提出了诸多挑战。

1 钢铁行业供给侧改革面临的压力

1.1 化解产能过剩难度加大

我国钢铁行业自2011年第三季度起就在产能利用效率和经营效益两个维度表现出产能过剩。《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》(国发〔2013〕41号)下发以来, 有关部门和地方通过淘汰落后、环境治理、结构调整和规范经营等手段压减了一

批产能。2011—2014年, 累积淘汰落后炼钢产能7700万吨, 并提前一年完成“十二五”淘汰落后产能任务。2014年, 钢铁从板材结构性过剩发展到板材长材全面过剩, 普通产品和高技术含量产品全面过剩, 主要市场和偏远区域市场均出现过剩。2015年底, 国内粗钢产能11.27亿吨, 产能利用率仅有71.3%, 较上年同期下降1.5个百分点, 钢铁行业已呈现全面过剩的态势。

对此, 国家出台了相关政策。《钢铁产业调整政策(2015年修订)(征求意见稿)》要求到2017年钢铁产能严重过剩矛盾得到有效化解, 产能利用率达到80%以上。《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》提出从2016年开始用5年时间再压减粗钢产能1亿~1.5亿吨。但受宏观经济下行、国内需求增长趋缓影响, 钢铁行业现有措施压减空间越来越小, 同时还要兼顾改善环境质量, 综合考虑行业标准和区域环境容量, 化解产能过剩难度越来越大^[1-2]。

1.2 生产消费面临结构调整

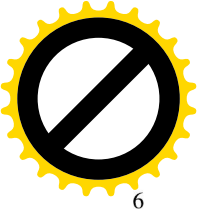
我国的经济结构和生产方式都在调整, 由于第三产业经济地位逐步提升, 第二产业格局正在改变, 对钢材消费的拉动作用减弱, 但对钢铁质量性能提升带动作用增强, 钢铁消费等级的提升导致钢材消费强度下降^[3]。2014年, 除铁道用材外, 其他主要钢材产品产量同比均增长, 但增幅低于2013年; 2015年, 我国粗钢产量8.04亿吨, 同比下降2.3%, 钢材实际消费

收稿日期: 2016-06-03

基金项目: 环境保护部重大经济政策环境评价财政专项(2110203)

作者简介: 郭倩倩(1985—), 女, 吉林长春人, 助理工程师, 硕士, 主要研究方向为政策战略环境评价, E-mail: aceeguqianqian@163.com

通讯作者: 任景明(1961—), 男, 安徽太和人, 研究员, 博士, 主要研究方向为政策战略环境评价、国家环境保护治理体系研究, E-mail: 13381219589@189.com



量约 6.64 亿吨,同比下降 5.4%。

目前,企业之间已经出现明显分化,在国内市场低迷、国际市场利润高于国内市场的情况下,钢材出口大幅增长,东部沿海沿江企业更具优势。到 2014 年底,钢材累计出口量超过进口量,创历史新高。2015 年,我国钢材出口 1.12 亿吨,出口量同比增长 19.9%。钢材出口量的增加虽然有利于缓解国内市场供需矛盾,但随着越来越多的国家和地区倾向于采取各种贸易保护措施保护本国钢铁产业,致使我国钢铁行业“走出去”面临相当大的压力。

1.3 企业资金链断裂风险加大

“十二五”以来,钢铁企业销售利润率始终处于工业行业下游水平,虽然 2014 年铁矿石价格大幅下降,钢铁企业效益略有好转,但企业“融资难、融资贵”的问题依旧存在。500 万元以上钢铁项目的资金来源中,企业自筹占 89.8%,国内贷款占 8.2%,利用外资占 0.6%,国家预算内资金占 0.2%,其他来源占 1.2%。在企业自筹资金中,企业自有资金占比仅为 27.8%,已有一些钢铁企业因资金链断裂被迫关停。

与此同时,钢铁企业的债务风险快速累积,部分企业偿债能力已处于风险边缘。2014 年,钢铁重点企业应收、应付账款快速增长至 5 818 亿元,钢铁上市公司平均流动比、速动比低至 0.69 和 0.19,远低于正常水平。2015 年,受市场需求低迷及钢铁产品价格持续下跌的影响,钢铁行业首次出现全行业亏损。2016 年,钢铁行业开始着力供给侧改革,随着钢铁行业的债务处理和人员处置相关配套政策以及专项配套资金的逐步落地,企业的困境有所缓解,但仍然面临巨大的资金压力。

2 供给侧改革对于环境保护的挑战

2.1 化解过剩产能执行力有待加强

我国钢铁业产能过剩与其快速发展过程中积累的矛盾有关,同时也受到当前国内外经济形势的影响,呈现经济周期性过剩、总量过剩、结构性过剩相叠加的特点^[4]。2014 年工信部公布了第三批符合《钢铁行业规范条件》的企业名单,目前累计第三批入围的 305 家企业,其产能占到全国的 85%,剩下的 15% 面临淘汰或升级,如通过差别电价和惩罚性水价、电价,促使其退出。

2016 年,国务院常务会议提出再压缩粗钢产能 1

亿~1.5 亿吨的目标,通过强制淘汰和引导淘汰两种方式解决。严格执行环保、能耗、质量、安全、技术等法律法规和产业政策,达不到标准要求的钢铁产能要依法依规退出。在钢铁市场化退出机制尚不完善、重点压减淘汰地区的托底政策和对企业环保改造的政策支持力度有待加强的情况下,化解产能过剩无疑是对环保执行力的巨大挑战,加之化解过剩产能过程中的人员安置、债务等问题牵涉因素复杂、重大,增加了推进钢铁企业环保工作的难度。

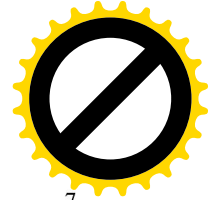
2.2 产业布局与结构调整过程问题潜伏

钢铁行业供给侧改革的快速推进,将深刻影响钢铁行业土地利用的结构和强度,以及土地要素的流动和交换,同时也将引发一些有关土地质量和土地生态的环境问题,如退出钢铁工业用地污染问题。土壤污染具有隐蔽性,据统计,我国全部污染物的 90% 最终都会回归土壤,造成土地污染。2014 年,环境保护部和国土资源部发布的《全国土壤污染状况调查公报》指出我国工业用地污染问题严峻。

工信部发布《钢铁产业调整政策(2015 年修订)(征求意见稿)》,提出重视钢铁行业布局,落实全国主体功能区规划、行业发展规划、区域发展规划、城市总体规划、节能减排规划、水资源开发利用规划、环境保护和污染防治规划等要求,推进中心城市城区钢厂转型和搬迁改造,改善区域环境质量的目标。2016 年发布的《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》在盘活土地资源方面,虽然提出对退出的钢铁产能用地应以不同土地性质相应的路径流转,但由

>> 应对钢铁行业供给侧改革,应进一步推进战略环评的早期介入,充分发挥其优化空间布局、推进环境质量改善以及推动产业转型升级的作用。





于没有对流转土地提出进一步的环保要求,存在一定的环境风险隐患,给环保工作带来了挑战。

2.3 重负之下钢企难以加大环保投资

2010—2014 年,纳入统计的钢铁企业投入环境治理资金 593.4 亿元,在对应环保统计数据的粗钢产量增长 31.65% 的情况下,实现了主要污染物排放总量和吨钢排放量持续下降。2014 年,钢铁重点统计企业能耗总量为 29 973.34 万吨标准煤,同比下降 0.49%;吨钢综合能耗为 584.70 千克标准煤/吨,同比下降 1.22%;有 33 家企业吨钢耗新水低于 3 米³,创历史最好水平,累积外排废水量同比下降 4.12%;吨钢二氧化硫和烟粉尘排放量同比分别下降 28.48% 和 3.18%。《钢铁产业调整政策(2015 年修订)(征求意见稿)》对钢铁行业节能减排进一步提出要求,到 2025 年钢铁企业污染物排放、工序能耗全面符合国家和地方规定的标准。钢铁行业吨钢综合能耗下降到 560 千克标准煤,取水量下降到 3.8 米³ 以下,二氧化硫排放量下降到 0.6 千克,烟粉尘排放量下降到 0.5 千克,固体废弃物实现 100% 利用。

减少钢铁企业的污染,最直接有效的措施就是加大环保投入,实施环保达标改造,但在当前全行业亏损的大背景下,环保守法企业由于加大环保投入导致企业生产成本增加,很有可能产生优胜劣汰的现象。虽然 2016 年下发《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》和《关于征收工业企业结构调整专项资金有关问题的通知》帮助钢企渡过难关,但在钢铁结构调整过程中,职工安置问题涉及人员和范围太广,不同地方、不同区域和不同企业的特点以及历史问题又不一样,所以问题非常复杂,所需资金巨大。

3 应对钢铁行业供给侧改革的对策建议

3.1 综合利用供需政策工具

钢铁行业环保工作多是由政府通过政策自上而下引导行业发展,政策在满足钢铁企业自下而上的环保需求方面略显不足。因此,建议从钢铁行业环保政策的供给和需求两方面来调控,完善行业信息传递体系。在供给端,政府在尊重市场对资源配置功能的基础上,加强对环保投入和环保达标改造的保障政策,为钢铁行业发展搭建环保技术研发支撑体系,并对环保投资予以必要的扶持;在需求端,综合利用公共支出、政府采购以及消费补贴等手段刺激市场对绿色环

保钢铁产品的需求,从而引导企业绿色环保的生产活动和投资行为,促进企业绿色转型升级。

3.2 推进打造“智慧环保”建设

在钢铁行业政策实践中,由于政府与企业之间环保信息和数据沟通不足,使得政策的实行效果大打折扣。因此,应着力打造“智慧环保”,提高环保政策的执行力,从而达到改善环境质量的目标。2014 年,国家下发专项文件,对污染物排放单位在线检测传输有效率提出了明确要求,并将这项要求作为“硬指标”列入每年年末的环保核查中。2016 年,《河北省贯彻落实中央环境保护督察组督察反馈意见整改方案》中提出,2016 年 7 月底前完成河北省钢铁等行业环境保护现状全面调查,切实查清企业落实环评审批验收、排污许可、清洁生产等规定和主体工艺装备的环保治理设施建设和运行、污染物达标排放及在线监测系统的建设和运行等情况,推进钢铁企业厂界 PM_{2.5}、PM₁₀ 远程执法监控,建设污染源远程执法系统。

3.3 加强行业环保监管能力

目前,新环保法的作用正逐步显现,在给企业设置红线的同时,也给环保部门设置了严格的追责机制。为了保障新法落地,去除企业“法不责众”的博弈心理和地方环保执法人员的畏难心理,应加强对钢铁行业转型升级的引导和监管,同时加强能源合同管理等过程监管,参考企业环保投入、环保设施建设运行等情况,实现国家监管由“重装备”转变为“重效果”,强化环保监管能力,完善环保处罚手段,从而对无视国家审批制度的违规项目实行有效监管。

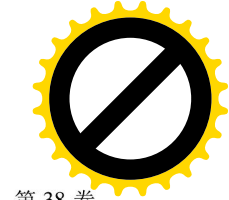
3.4 推动战略环评早期介入

《钢铁产业调整政策(2015 年修订)(征求意见稿)》已提出对行业布局应重视项目环境影响评价报告,应在此基础上进一步推进战略环评的早期介入,充分发挥其优化规划空间布局、推进环境质量改善以及推动产业转型升级的作用^[5]。在明确区域(流域)污染物排放总量上限的基础上,提出区域(流域)钢铁行业的环境准入条件,调控区域钢铁行业规模和开发强度,推动钢铁行业绿色转型升级。并实施环境影响后评价,对存在的问题及时整改^[6]。

参考文献(References):

- [1] 姜晓东. 关于中国钢铁产能过剩的若干思考与建议[J]. 钢铁, 2013, 48(10):1-5.
- [2] 马晨. 构建化解产能过剩矛盾的长效机制[J]. 冶金管理,

(下转第 16 页)



- [6] 谭颜波. 公共政策制定中的政府自利性分析 [D]. 上海: 上海师范大学, 2009.
- [7] 马海龙. 京津冀区域协调发展的制约因素及利益协调机制构建 [J]. 中共天津市委党校学报, 2013 (3): 90-96.
- [8] 李宝梁. 民营经济在城市和区域发展中地位作用的比较分析 [J]. 天津大学学报 (社会科学版), 2007 (2): 164-168.
- [9] 廖鸿. 我国民间非营利组织发展的机遇与挑战 [J]. 中国民政, 2005 (2): 32-33.
- [10] 王名. 非营利组织的社会功能及其分类 [J]. 学术月刊, 2006 (9): 8-11.

Stakeholder Analysis on Policy Environmental Assessment of Urban Agglomeration Coordinated Development

ZHANG Hai-tao, LI Tian-wei

(Appraisal Center for Environment & Engineering, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100012, China)

Abstract: Stakeholder analysis plays an important role in Policy Environmental Assessment, including promoting the participation of stakeholders, identifying key environmental issues, and strengthening environmental constituencies. The steps of stakeholder analysis were introduced in this paper, including identifying and screening stakeholders, data collecting, characteristics description of stakeholders and points analysis, in order to provide technical references for Policy Environmental Assessment practice. In addition, stakeholder analysis was conducted in the case study of coordinating development policy for urban agglomeration by screening stakeholders, identifying crucial environmental issues related to policy and putting forward policy recommendations on preventing environmental problems.

Key words: stakeholder analysis; policy environmental assessment; coordinating development policy for urban agglomeration

(上接第 7 页)

2014 (6): 86-88.

- [3] 徐康宁, 韩剑. 中国钢铁产业的集中度、布局与结构优化研究——兼评 2005 年钢铁产业发展政策 [J]. 中国工业经济, 2006 (2): 37-44.
- [4] 万学军, 何维达. 中国钢铁产业政策有效的影响因素分析——基于政策制定与实施过程的视角 [J]. 经济问题探索, 2010 (8): 18-24.
- [5] 国家环境保护总局. 战略环境影响评价培训材料 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2005.
- [6] 陈凤先, 耿海清, 刘小丽, 等. 区域战略环评跟踪评价实施机制研究 [J]. 环境影响评价, 2015, 37 (3): 49-52.

Discussion on Response of Environmental Protection to Deal with Supply-Side Reform of the Iron and Steel Industry

GUO Qian-qian, REN Jing-ming

(Appraisal Center for Environmental & Engineering, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100012, China)

Abstract: The iron and steel industry is a pillar industry of our country and a representative and miniature of the manufacturing industry, and it is also an important part of many industry chains. Accelerating the supply-side reform of the iron and steel industry not only supports powerfully the growth of other industries and ensures that our country develops to be a manufacturing powerhouse, but also is the internal need for the steel industry to transform and upgrade. In 2015, the new environmental protection law, which was considered to be “the most stringent law in the history”, was formally implemented and this changed the dilemma of the low illegality cost and high law-abiding cost in the past. It also updated the systems of technology, management and supervision, and made the punishment more severe. In this special period, we are experiencing the shifting gear of economic growth, structural adjustment pain, and digestion of early policy stimulus, so the iron and steel industry also has special demand on the policy of supply side reform. We should comprehensively utilize policy tools of both supply and demand sides, strengthen the policy guidance for industry information, improve the regulation function for green production capacity, and promote the early intervention of SEA.

Key words: the iron and steel industry; the supply side reform; environmental protection