

河北去产能和治雾霾的困难及建议

国务院研究室赴河北调研组*

- ◆ 去产能任务十分艰巨，债务处置是个难题；去产能、治雾霾分类施策不够，市场化法治化手段运用不足；大气污染治理压力大，节能减排改造成本较高。
- ◆ 提高去产能的靶向性，通过严格标准增优汰劣；进一步细化政策，妥善处置去产能企业债务问题；治雾霾要算整体账，把资金投向边际效益最大的地方；完善税收等政策，引导企业开展节能减排技术改造；能源替代要立足我国国情，因地制宜加快推进以电代煤。

近年来，河北省经济发展既面临“三期叠加”的全国共性问题，也存在自身特殊矛盾，特别是去产能、治雾霾任务十分艰巨。最近国务院研究室调研组赴河北调研，感到他们的一些做法和面临的问题比较典型，对全国也有借鉴意义。

一、以硬措施打好去产能、治雾霾两场硬仗

长期以来，由于自身区位条件和资源禀赋等原因，河北逐渐形成了以重工业为主的经济结构，特别是钢铁一业独大，人们称之为世界钢铁产量“中国第一、河北第二”。河北省委、省政府认识到，钢铁行业无序发展，不仅资源环境难以承受，发展也将难以为继，必须坚决遏制产能扩张，走“加快转型、绿

色发展、跨越提升”的新路。

一是坚决“去”，以壮士断腕的决心压减过剩产能。坚持“去”字为先，聚焦钢铁、煤炭、玻璃、水泥、焦化、火电六大行业，并把钢铁作为重中之重。在“十二五”期间已经压减大量产能基础上，近两年又持续加大“去”的力度。2016年，河北主动调增钢铁产能压减任务，制定并实施环保、能耗、水耗、质量、技术、安全等6类严于国标的地方标准，出台用能权、用煤权、工业用水权、钢铁产能指标交易等办法，全年压减炼钢产能1624万吨、炼铁产能1761万吨，分别完成国家任务的198%和169.5%；压减煤炭产能1400万吨。

二是支持“转”，推动优势优质产能“走出去”。鼓励钢铁、水泥、玻璃等行业的优势企业参与“一带一路”沿线地区基础设施

* 本文系国务院研究室赴河北调研组的调研成果，由国务院研究室社会发展司孙慧峰执笔。

建设，打造国际产能合作示范省。2016年，河北省对外投资额超过33亿元，同比增长42.6%。在境外已投产和筹建的钢铁、水泥、玻璃产能分别达到895万吨、438万吨和85万重量箱，一批合作项目顺利落地。

三是铁腕“治”，重拳出击治理大气污染。2016年河北PM2.5年均浓度是全国的1.6倍，全国空气质量最差的10个城市河北占6个，大气污染治理压力很大。河北全面开展“蓝天行动”，从减煤、压能、治企、控车、降尘、禁烧、增绿等方面综合施策，与京津共同采取11项强化措施防控大气污染。为应对重度雾霾天气，对部分工业企业、建筑工地采取必要的停限产和停工措施。据测算，这使得去年全省规模以上工业增速被拉低近1个百分点。

四是主动“调”，以改革创新培育发展新动能。以创新为引领，大力推进新产业培育，去年新增科技型中小企业1.1万家、高新技术企业400家，研发经费支出占GDP的比重提高了0.2个百分点。深化与京津两市对接合作，去年从京津引进项目4100个、资金3825亿元。经过努力，河北“一钢独大”局面初步扭转，新旧动能平稳接续转换，实现了“健身增效”，结构调整呈现出“三个可喜变化”，即装备制造业占规模以上工业增加值比重达到26%，超过钢铁业成为第一大支柱产业；战略性新兴产业增速13%，高于规模以上工业增速8.2个百分点；服务业对经济增长的贡献率超过第二产业24.2个百分点。去年地区生产总值首次突破3万亿元，增速6.8%，经济发展稳的态势在持续，进的力度在加大，向好因素在积累。

二、存在的突出问题和困难

调研中，大家反映比较强烈的问题主要集中在三个方面。

一是去产能任务仍然艰巨，债务处置是个难题。“十三五”期间，河北承担着全国1/3的钢铁产能压减任务，要削减42%的煤炭产能，化解过剩产能任务量很大，需要安置职工近10万人。据介绍，全省去产能涉及钢铁企业债务6700多亿元，规模较大，一些民营企业债权结构复杂，既有银行贷款，也有职工集资、村民入股、企业间拆借，存在潜在的不稳定因素，一旦处置不当，很容易引发连锁反应，影响社会稳定。

二是去产能、治雾霾分类施策不够，市场化法治化手段运用不足。在去产能方面，一些地方采取下指标、分任务的行政手段，容易造成一些产品有特色、市场有竞争力的优势企业和优良产能“被误伤”，竞争力下降。在大气污染防治方面，有的搞“一刀切”，不论企业排放情况如何，要减一起减、要停一起停，导致稳定达标排放的企业也不能维持正常生产。河钢集团石钢公司负责人反映，石钢作为国外许多高端装备制造企业的“一对一”供货商，全部是订单式生产，如果因此而中断或不能及时供货，将给客户造成重大损失，可能引发国际纠纷，并永久失去供货资格。

三是大气污染治理压力大，节能减排改造成本较高。河北治污的重点之一是压煤。到2017年底，计划削减煤炭消费4000万吨，但面临两方面困难。一方面，替代能源来源有限，去年河北仅获得90亿立方米天然气，约合1300万吨标煤，风电、光伏等可替代1000万吨标煤，仍有较大缺口。另一方面，新能源价格较高，以目前煤气价格测算，同等热值所需天然气价格是煤炭的5.8倍以上，能源替代将大幅增加企业负担。同时，农村居民用气比用煤一年综合费用高约40%、每户多支出1250元，老百姓对以气代煤也缺乏积极性。为了促进这项工作，目前只能由财政对前期改造和运行费用进行补贴。

三、相关政策建议

我们认为,河北省反映的上述问题,虽然是从地方角度提出的,但具有一定的代表性。结合地方同志以及相关专家的意见,提出如下建议:

第一,提高去产能的靶向性,通过严格标准增优汰劣。把去产能与推动产业向中高端迈进结合起来,通过提高技术和质量标准,把低端劣质的产能淘汰掉,给“专、精、特”的产能留出空间。建议制定和完善有关标准,引导企业加快技术改造。新的标准出台后,应给企业留出合理过渡期,到期仍未达标的,就坚决依法依规予以关停。这种做法既符合市场化法治化要求,又能加快推动经济转型升级,应该成为去产能的重要做法。此外,特种钢材是装备制造业的关键基础材料,工业发达国家的特钢产量一般占钢铁总产量的15%~30%,而我国这一比例不足10%,且部分高端品种不能自己生产,需要依赖进口。国家应出台支持特钢企业发展和创新的精准政策,鼓励他们开发高性能轴承钢、高铁用钢、超高强汽车钢等关键品种,逐步实现替代进口。

第二,进一步细化政策,妥善处置去产能企业债务问题。目前国务院关于钢铁、煤炭化解过剩产能实现脱困发展的两个意见,主要侧重对处理银行债务进行了安排。针对地方反映的,去产能过程中涉及职工集资、村民入股、企业间拆借等原因形成的民间债务,应尽快研究拿出处置意见,积极稳妥地化解潜在风险,防止出现社会不稳定问题。

第三,治雾霾要算整体账,把资金投向边际效益最大的地方。由于边际效益递减,同样新投入1万元资金,用在北京治霾或者在河北治霾,所收到的效果是不一样的。比较而言,现阶段在河北治霾的投入小、见效大,边际价值更明显。“十三五”期间河北开展大

气污染防治工程需要的总投入超过1万亿元,自身资金缺口很大。建议进一步树立治霾“一盘棋”的思想,由中央牵头、京津冀三省市出资,设立大气污染治理基金,共同落实好治霾目标,力争实现最大的环保绩效。同时完善考核评价机制,在河北治霾的成果也可以算作北京市、天津市政府的工作成绩。

第四,完善税收等政策,引导企业开展节能减排技术改造。现在各方面节能减排的技术比较成熟。企业之所以不愿意主动进行节能减排改造,主要是因为投入太大、成本太高。建议进一步加大对企业节能减排技术改造的税收支持力度,对符合规定的允许在税前加计扣除,以起到激励引导的作用。尽快制定出台钢铁企业利用余压余热发电的所得税优惠政策。同时,对于符合稳定达标排放要求的企业,尽量减少对其使用停产限产措施。

第五,能源替代要立足我国国情,因地制宜多搞以电代煤。我国许多省份煤炭资源丰富,但天然气却不足,在削减煤炭消费的同时,却没有足够的天然气来补充。因此,一些人担心,将来如果大规模以气代煤,我国天然气进口需求会更高,进口依赖程度会更重。建议要立足我国资源禀赋,支持地方多以电代煤,多发展热电联动,支持发展风电、光电、核电等清洁能源。许多同志反映,现在电网环节收费较高,是电价高的主要原因。建议采取措施推动降低电网环节收费,同时扩大直供电规模,进一步把用电成本降下来。■

(责任编辑:刘逸帆)