內地政府有否認真治霾？

國際視野 潘迪藍
GaveKal Dragonomics
資深經濟師

自從去年 12 月以來，華北嚴重和持續的霧霾不但嚇怕了很多內地家庭，更令到公眾再次懷疑內地政府在控制污染方面的努力。

在 2014 年 1 月時，因為北京霧霾嚴重，令中央政府要宣布對空氣污染「宣戰」。但是，北京近期的空氣質素，甚至比 2014 年 1 月時更差。那是不是說，內地政府已經輸掉了這場「戰爭」？抑或它其實沒有將這場「戰爭」放在這麼優先的位置？

雖然近日藍天再現，但最近這次嚴重霧霾帶出的問題，卻沒有消失。中國的空氣質素通常在冬天會特別差，因為嚴寒的華北地區需要燃煤取暖。不過，很明顯，最近這一輪嚴重霧霾，卻是因為建造業和工業去年底受惠刺激措施而復蘇的結果。

經濟回暖 重工業復產

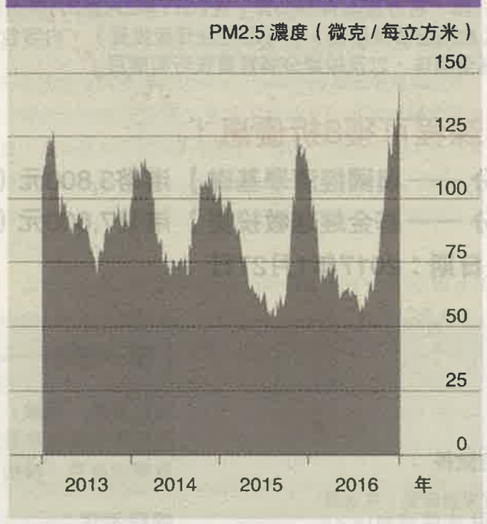
中國的空氣污染，主要是因為燃煤來發電、取暖和從事工業生產。因此，煤炭的需求，受重工業周期的影響相當大。在 2016 年上半年，內地的煤炭消耗量顯著下跌了 4.6%。但隨着經濟緩慢復蘇，2016 年下半年的煤炭消耗量卻明顯反彈，變成按年增長 1%。而內地的鋼鐵產量，也是在去年上半年下跌 2%，但去年下半年卻上升 3%。

至於華北的 PM2.5 濃度（空氣中直徑 2.5 微米或以下的微粒的濃度，這個大小的微粒主要由燃燒產生），自去年 8 月以來，亦持續惡化。在生產鋼鐵的大省河北，這個趨勢尤其明顯。因此，內地政府放寬按揭貸款和提供汽車購置稅的減免，來刺激建造業和汽車業等，至少是近期空氣污染加劇的部分原因。

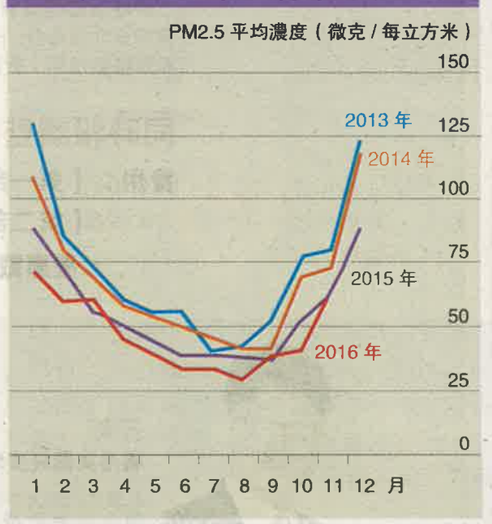
刺激經濟政策負面後果

內地的政府官員並沒有完全忽視公眾的抗議，地方政府現時更預早警告空氣污染問題，並且對當地的交通和工業加快施加限制。然而，公眾卻憂慮，雖然空氣污染的長期成本足以迫使內地政府在政策上作出一定程度的調整，但卻不足以推翻內地政府在短期內維持較高經濟增長的願望。

北京空氣污染續創新高



中國 74 城市空氣污染惡化



其實，內地政府對於所有刺激經濟增長的負面後果（如金融風險上升和樓價狂升等），都是採取這種態度：並非完全忽視這些問題，當問題變得嚴重時，它就會採取一些措施。例如，最近幾個月，官方已經努力遏制商品期貨方面的投機、降低債券市場的槓桿比率，以及在房地產過熱的城市推行限購措施。但正如控制空氣污染一樣，這些措施並不能完全抵消推動經濟較快增長這個根本原因。

煤炭消耗結構性趨降

從政治經濟學的角度來看，這並不令人驚訝。因為空氣污染的成本是長期和分散的，但重工業下挫的成本卻是即時和集中的。那麼，內地對於推動經濟增長的承諾，是否意味着，其空氣污染問題將會繼續惡化？事實上，應該不至於出現這情形。過去幾年，內地的平均空氣質素其實有逐漸改善。

在 2013 年，內地 74 個城市的平均 PM2.5 濃度是每立方米 72 微克。在 2016 年 11 月，這已下降至每立方米大約 46 微克。至於北京的 PM2.5 濃度，則由 2013 年的每立方米 95 微克，下降到 2016 年的每立方米 76 微克。

其原因很簡單。因為作為空氣污染主要來源的煤炭消耗量，自 2013 年以來，就一直在穩定下降。這主要是因為住房建設從高峰回落，令內地經濟中耗能最密集的部分出現結構性下跌。因此，雖然內地的煤炭消耗量因為最近的刺激經濟措施而出現周期性回升，但隨着內地經濟對能源密集行業的倚賴減低，煤炭消耗量的結構性趨勢仍然是下降。

中國的空氣污染，主要是因為燃煤來發電、取暖和從事工業生產。因此煤炭的需求，受重工業周期的影響相當大。（資料圖片）

經濟高增長 政治代價愈來愈高

根據內地政府的預測，內地的煤炭消耗量今年將會再下降 7000 萬噸，即是大約 1.8%，至 38.4 億噸，這已經明顯低於 2013 年高峰期的 42.4 億噸。因此，我相信，隨着內地經濟的結構性改變持續，內地的空氣質素將會逐漸改善。

若內地政府不是承諾了保持較高的經濟增長率，內地的空氣質素將會改善得更快。隨着內地公眾愈來愈了解和關注空氣污染的健康成本，內地政府將必須支付愈來愈高的政治代價，來繼續追求經濟高速增長的政策。