

# 大救天下

62.4万违建项目，九成将合法化

广州绿网环境保护服务中心  
2016年12月

//

**本次违法违规建设项目清理，是为了保障更严厉的新环保法能够顺利实施，但是老环保法执法不力遗留的违法问题却在本次清理中大面积合法化，这将严重挑战新环保法的严肃性，影响新环保法执法的有效性，为环境质量改善带来严重威胁。**



## 01

## 违法违规建设项目基本状况

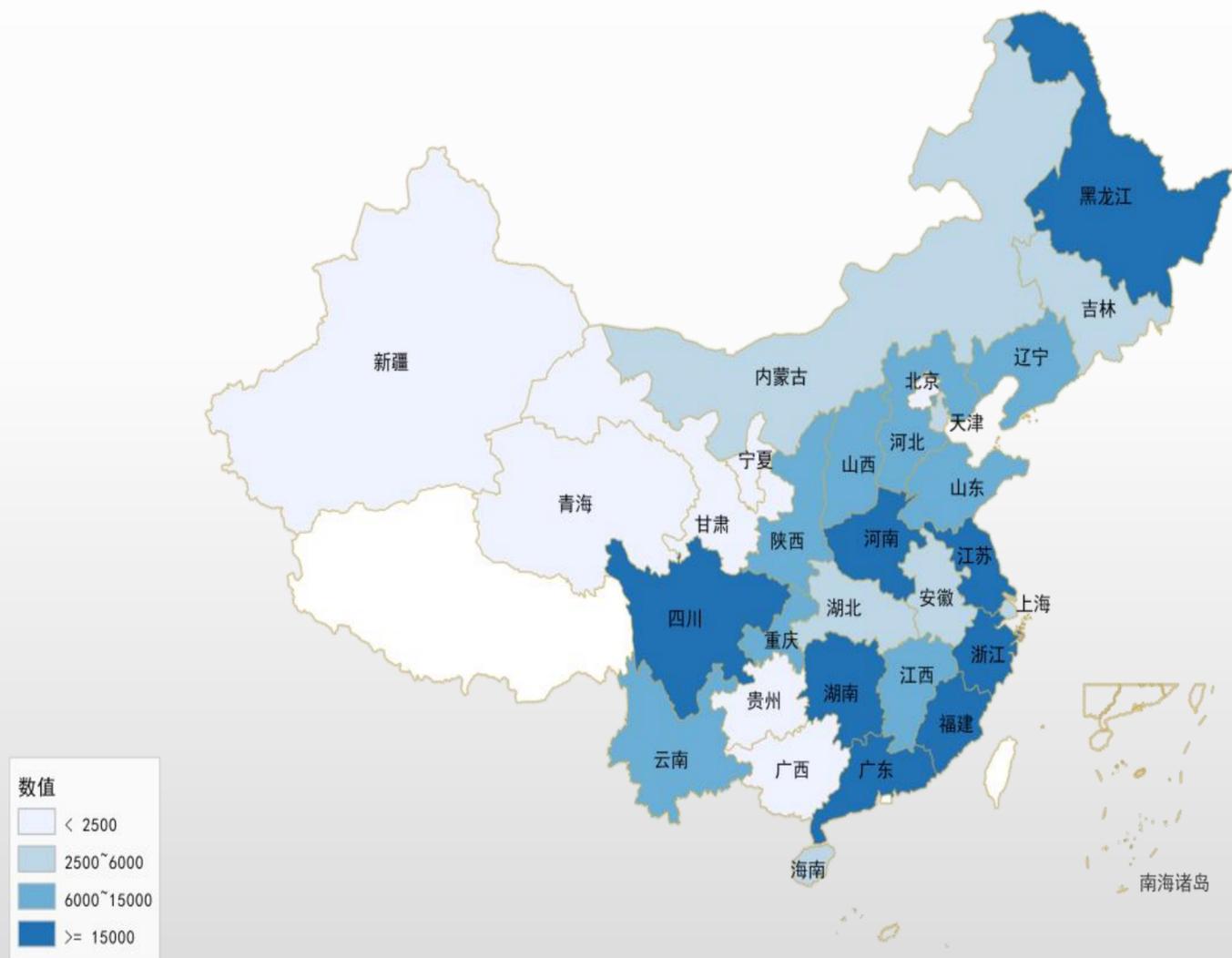
2016年5月环保部下发通知要求年底前全面清理过往违法违规建设项目，全国共排查发现违法违规建设项目62.4万个。这么大量的违法违规建设项目被清理出来，反映出过往环评管理和环境监管的重大疏漏，未批先建、批建不符、未验先投等环评违法违规现象突出。

环境影响评价作为建设项目的“准生证”，也是污染物排放的“准生证”，是在项目建设前进行污染源的评估和污染治理的方案设计，也是后续环境管理制度得以实施的基础，企业的排污许可数量、指标均要根据环评进行审批，对企业的环境执法也要根据环评进行约束，企业的排放超标与否也与环评有直接的关系。环评也是环境总量控制、环境容量分配、污染普查等环境宏观管理的重要基础。

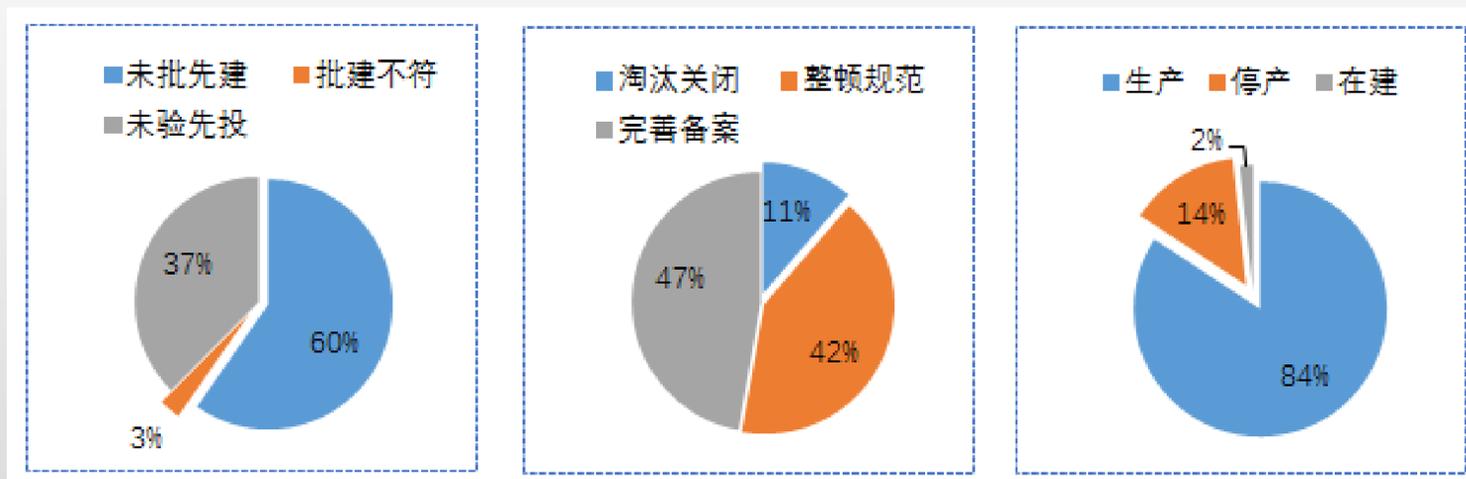
# 违法违规建设项目之概况

62.4万建设项目中，极少数属于登记表类别，所以清理数量相当于过往5年全国环评报告书、报告表年均审批量的3倍。

违法违规建设项目各省分布情况



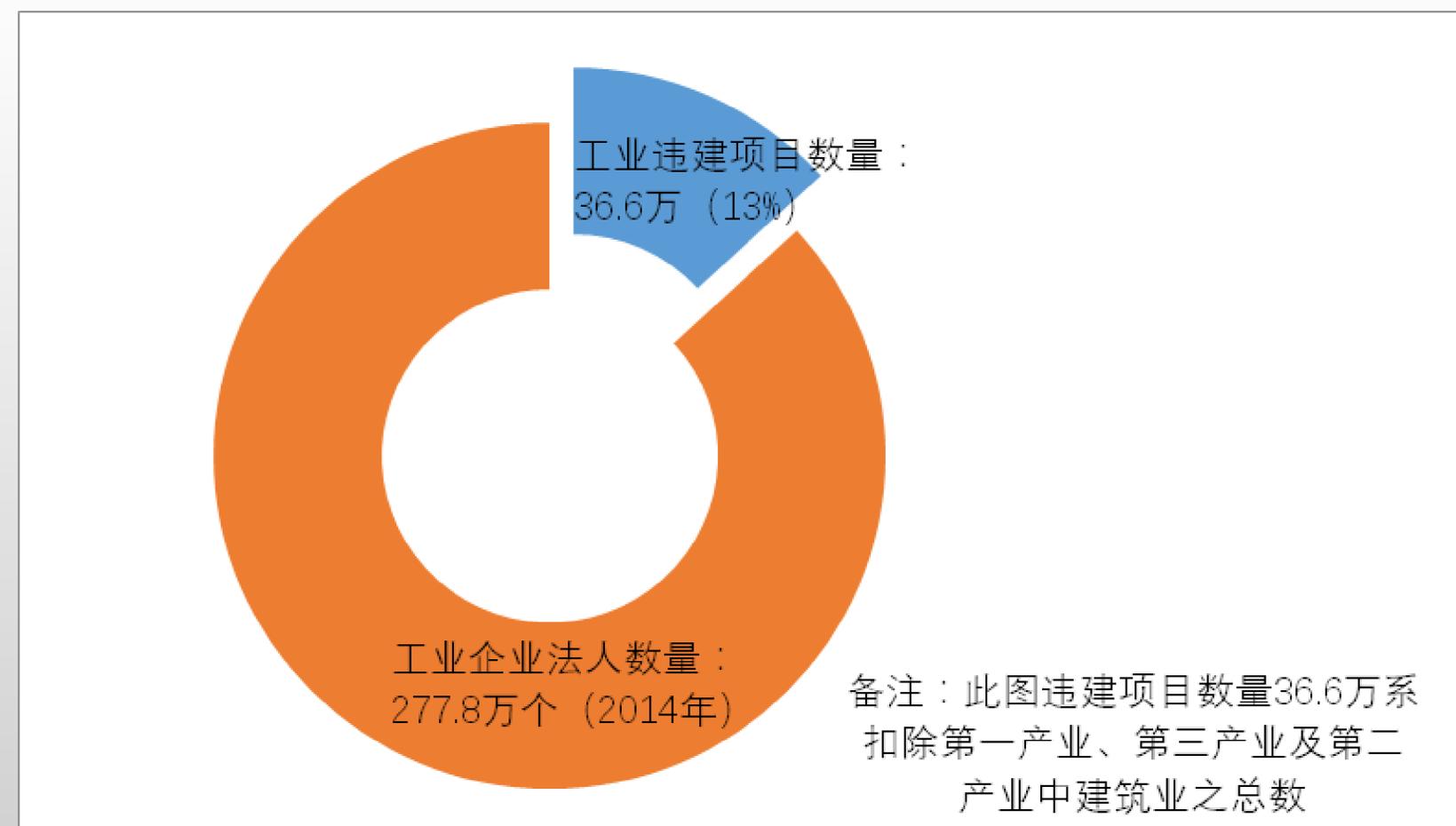
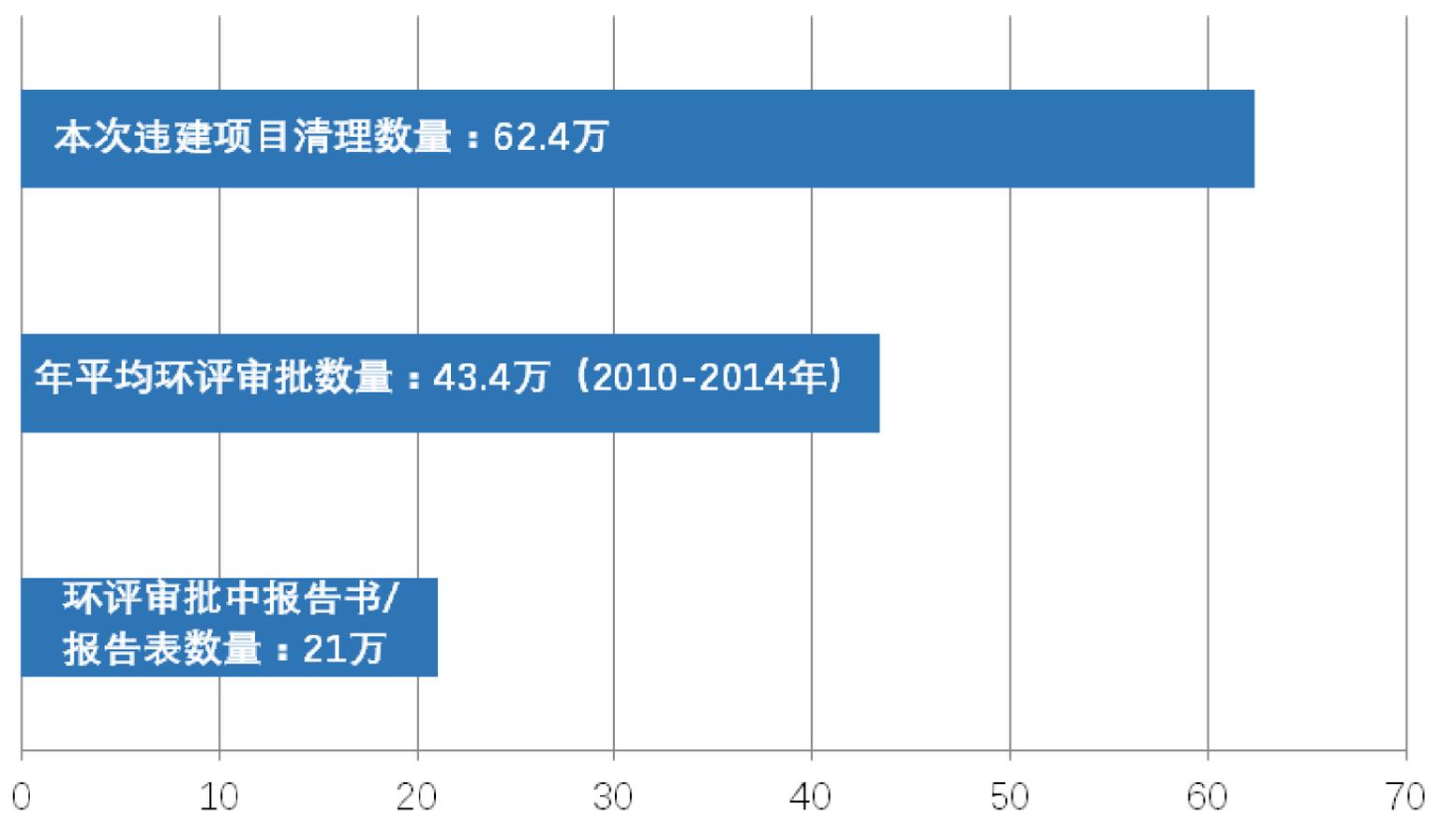
大量的违建项目，或没有环评、或没有通过环评验收、或与环评审批不符，有些项目甚至建于197几年，也有为数不少的项目开工时间在2003年环评法出台之后。而2015年新环保法出台后的违法违规建设项目数量超过1.2万个。



## 62.4万相当于年均环评审批数量的1.5倍 单看工业领域，平均每7.6个工业企业就对应一个违建项目

没有环评，意味着这62.4万项目长期地居于环境管理的“法外之地”，其对于环境质量的影响不可估量。广州绿网提取本次违建项目中部分重点污染行业企业进行测算，这些企业预计至少每年会给环境增加58.8亿吨废水和161.3万吨的二氧化碳排放量，占比目前全国废水和二氧化硫统计总排放量的8%以上。需要提醒的是，我们仅仅是挑选了重点污染行业企业数量（约1.27万家，仅占违建项目总数的2%）进行理论值计算，实际排放将大大超过以上预估值。

【广州绿网根据2014年全国环境统计公报公布的废水排放量（716.2亿吨）、废气二氧化硫排放量（1974.4万吨）以及调查统计企业数（15.46万个）计算出单个工业企业平均排放值，并提取部分重点污染行业的违建企业数量12,699家进行测算。测算数据仅仅是在理想情况下，通过环评且在政府有效监管下的企业排放估算值（下限值），我们并未计算这批违建项目实际可能会向环境排放的上限值，因此预计实际排放量将可能大大超过以上测算值。】



# 对于过往如此大量的违法违规建设项目，处罚情况表现如何？



## 年均行政处罚案件数：11.7万件（2010-2014年）

违建项目持续得不到清理，而每年行政处罚数量却不足违建项目数量的两成，这就意味着存在大量的违建违法没有被追责，违建项目持续向环境排放污染物。



## 每年违反环评管理制度的处罚案件：3.5万件

大约占比全国行政处罚案件数量的30%。

【该数据仅根据2013年-2016年8月地市级及以上环保部门（除广东、青海、西藏）已公开的行政处罚数量中涉及环境违法数量的比例推算。】



## 每个案件平均处罚金额：4.36万元

这不仅远低于企业的项目投资额度，更低于旧环评法规定的5-20万的罚款区间。

【该数据仅根据从地级市及以上环保部门已公开的1.5万件违反环评管理制度处罚决定书情况（未含广东、西藏、贵州），并未代表全部案件处罚情况。】

## 02

## 违法违规建设项目与产业政策

从这批违建项目中，我们发现包括有产能严重过剩行业在建项目、水污染防治要求全面取缔的十小行业项目、不具备生产资质等情况的企业项目，却并没有出现在“淘汰关闭”名单中。

---

本次清理的62.4万违建项目中，主要通过三种措施进行清理——淘汰关闭、整顿规范、完善备案。其中，淘汰关闭的数量仅7.2万个，占比11.5%。  
(此处数据未包括河南、西藏两地)

# 违法违规建设项目违反产业政策的部分

产能严重过剩行业的在建项目/水污染防治行动计划要求全面取缔的小行业项目/无农药生产资质的农药企业项目/  
位于煤电规划红色预警省份的在建项目/存在重复建设且环境成本极高的煤化工项目

## 九成产能严重过剩项目未淘汰， 阻碍产业政策落实

产能严重过剩的四大行业（钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃）违建项目2972个，其中淘汰关闭项目共计282个，淘汰率在9.5%，低于全国平均11.5%的淘汰率水平。

“在建”项目的淘汰情况则更低，55个在建项目仅有3个显示被淘汰。

【此处“淘汰率”是指本次违法违规建设项目中清理措施显示为“淘汰关闭”的项目数量对比总量的百分比。】

## 小行业清理存在漏网之鱼， 无视水污染防治行动计划要求

我们从本次清理清单中提取14个小行业数据：小炼油、小炼铁、小造纸、小三产（主要未洗煤项目）、小电镀、小炼硫、小冶炼、小炼砷、小制革、小印染、小炼胶、小炼铝、小农药、小染料，合计清理数量669个，淘汰数量614个，并未实现100%淘汰。

不在淘汰关闭之列的55家小行业企业名单中，有45家小炼油项目、4家小三产项目、3家小电镀项目、2家小炼砷项目、1家小印染项目。其中3个“在建”项目分别为广西北海和源投资有限公司年处理30万吨油浆装置项目、内蒙古敖汉旗的两个页岩采炼项目。

## 三成农药项目企业无农药生产 资质却未被清理

本次违法违规建设项目清理中重点行业栏目涉及“农药”及“农药制药”的项目数量为170个。

我们对比本次违法违规建设项目清理明细表和国家工信部给出的农药生产资质企业名单中发现，没有农药生产资质的企业有60家，其中“在生产”和“在建”项目29个，“停产”项目30个，清理措施显示“淘汰关闭”仅11个。

## 所有火电在建非淘汰项目全在 不允许新建的红色预警省份

本次违法违规建设项目清理名单中，火电行业项目共计396个，其中72个非淘汰类项目与国家火电行业政策存在矛盾。

包括34个在建项目位于煤电规划建设风险红色预警省份，45个项目属于发电机组在50MW以下的项目，其中有7个项目不仅位于红色预警省份，也是50MW以下机组。

## 环境成本极高的煤化工违建 项目淘汰率过低

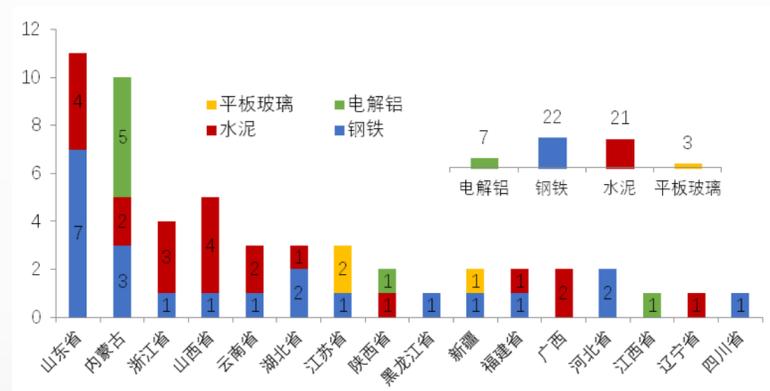
我们从清理明细表中筛选出煤化工企业项目，总计178个，其中西北地区（陕西、新疆、甘肃、青海、内蒙古、宁夏、新疆）有90个项目，占总数的51%。在178个项目中，淘汰关闭的项目仅有13个，淘汰率仅为7%。

煤炭能源是我国能源结构的重要组成部分。我国的煤化工是在缺油少气、煤炭资源相对丰富的背景下发展起来的。然而我国目前的煤化工发展也面临着技术装备缺失、耗水高、污染高、能耗高的处境。

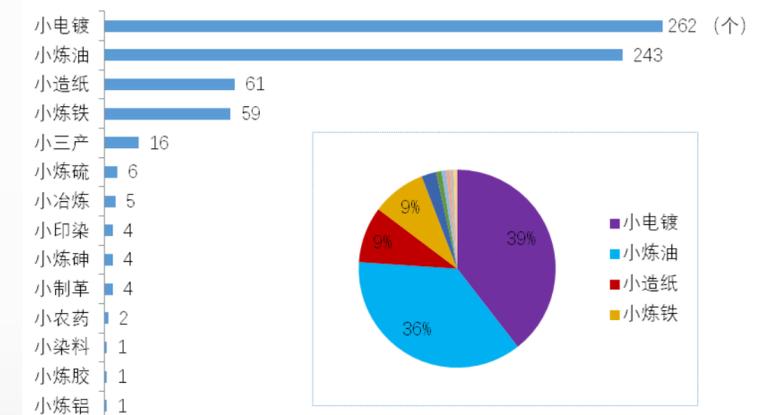
# 违反产业政策却未被淘汰清理的行业情况



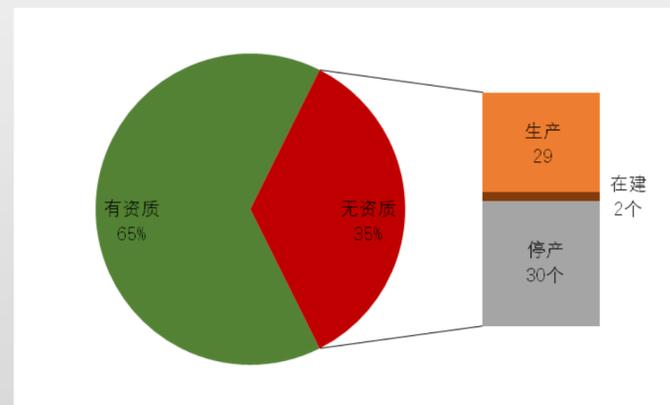
## 钢铁/水泥/电解铝/平板玻璃



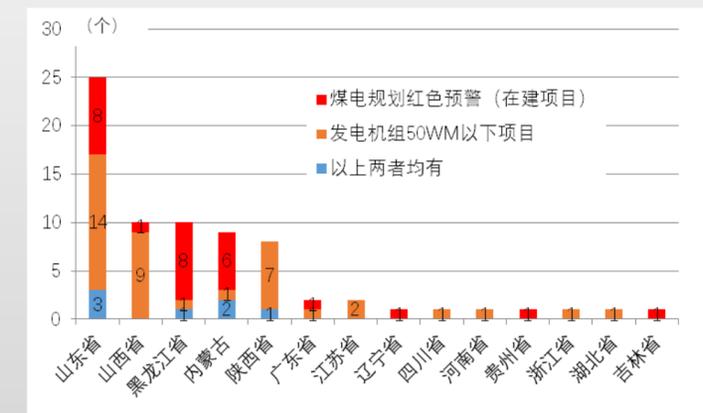
## 小电镀/小炼油/小造纸/小炼铁....



## 无农药生产资质的农药企业项目



## 煤电规划红色预警&50MW火电项目



## 03

## 违法违规建设项目与执法情况

过往来看，环评虽然有处罚，但未批先建的违法问题存量逐年上升，直至本次清理达到62.4万件，说明环评违法的处罚措施以及监管的有效性都不足。

---

1989年国家开始实施《环保法》，要求建设项目的防治污染设施没有建成或者没有达到国家规定的，责令停止生产或者使用，可以并处罚款。

2003年《环评法》实施，要求建设单位未依法报批环评、擅自开工建设的，责令停止建设，限期补办手续；逾期不补办手续可以处五万元以上二十万元以下的罚款。

2015年新《环保法》出台，要求建设单位未依法提交环评文件或者环评文件未经批准，擅自开工建设的，责令停止建设，处以罚款，并可以责令恢复原状。

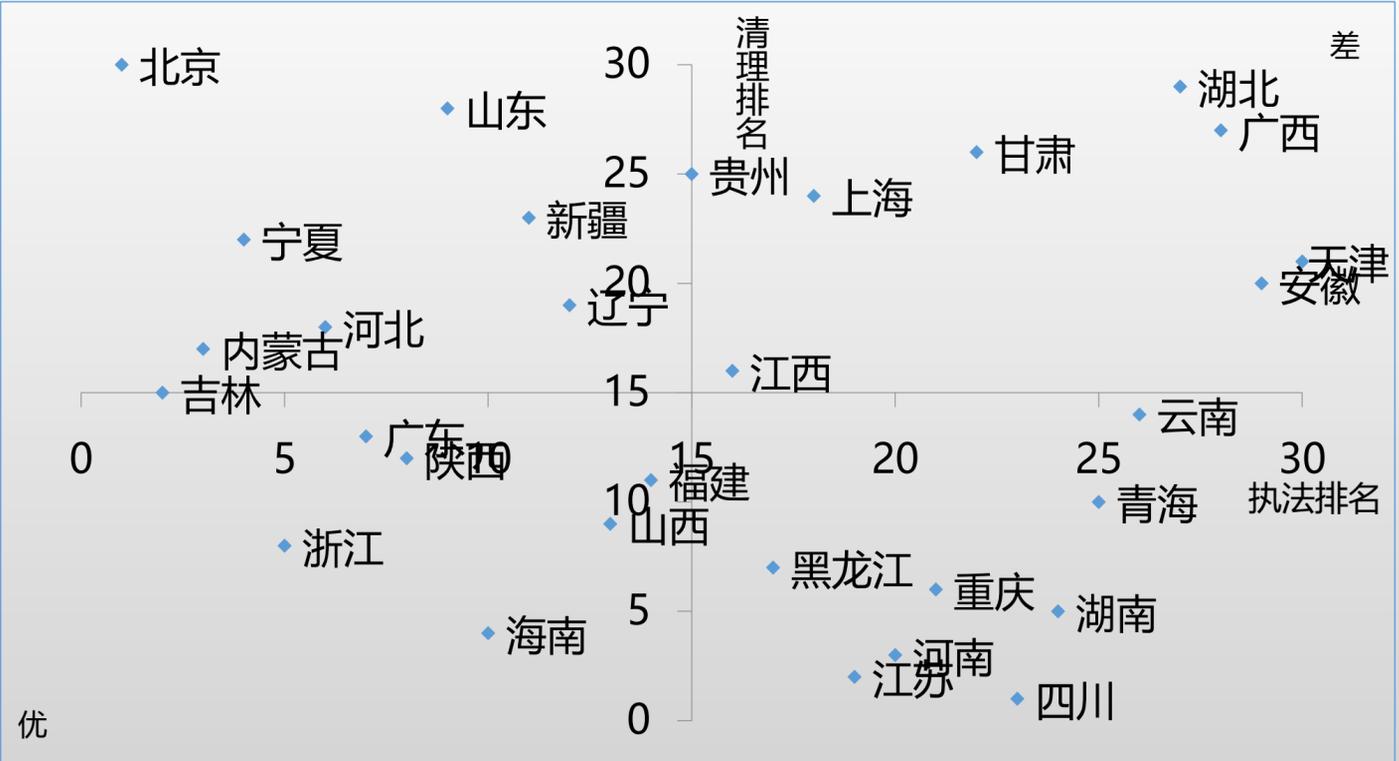
2016年《环评法》修订，要求建设单位未依法报批环评报告书、报告表擅自开工建设的，责令停止建设，根据违法情节和危害后果，处建设项目总投资额1%以上5%以下的罚款，并可以责令恢复原状。



# 142个法人对应1个环境执法，

# 鄂桂津徽环境监管水平亟待加强

湖北、天津、广西、甘肃、上海的违法违规建设项目清理率和环境执法率均很低，环保部有必要督促各地再次清理，并加强执法；北京、内蒙、宁夏、河北、山东、辽宁、新疆等地清理率低，执法率高，需要加强清理；江苏、四川、湖南、重庆、青海、黑龙江、云南等地虽然清理较好，但需要在执法上加大力度；浙江、海南、陕西、山西、福建环境执法率高，本次清理率也较高。

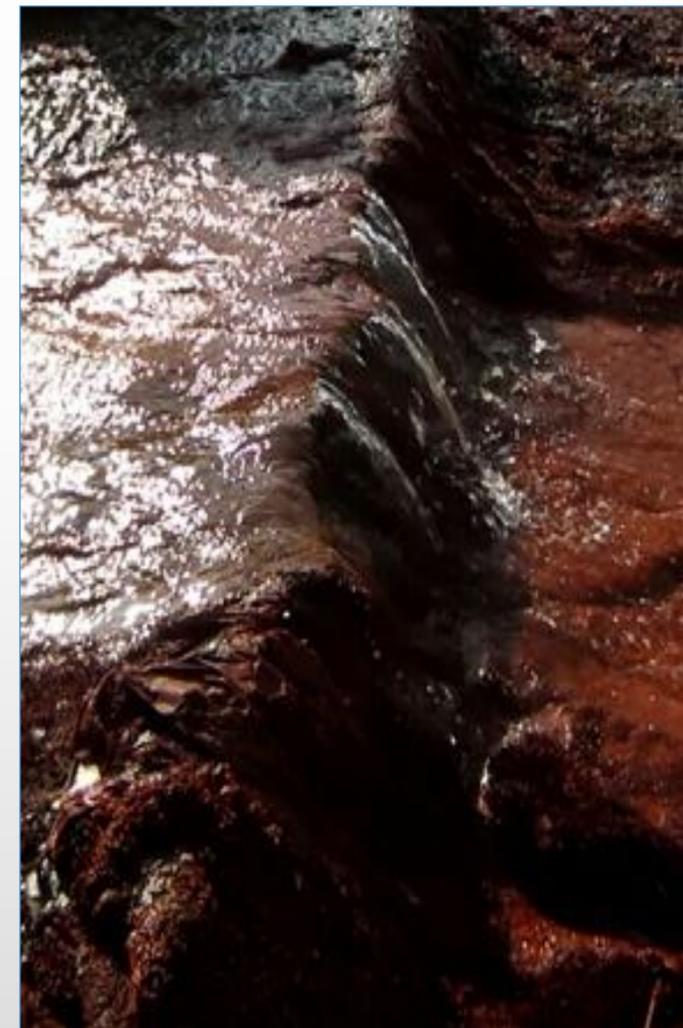


# 2015年新环保法实施之后...



## “责令恢复原状”

2015年新环保法中出现的“责令恢复原状”处罚方式目前在过半省份被束之高阁。针对未批先建行为，仅有13个省份的地市级及以上环保部门曾做出“责令恢复原状”的处罚，但通过已公开的数据情况看，数量仅仅只有34份。





## 新环评法出台后仍有补办环评情况

2016年7月，新《环境保护法》实施情况评估课题组发布的《新〈环境环保法〉实施情况评估报告》中指出：“北京、天津、内蒙古、江苏、广东、云南、新疆和黑龙江8个省、自治区、直辖市环保厅（局）在查处相关案件时仍然存在准许建设单位补办环评手续的情形，占比为26%”。

通过广州绿网数据库分析显示，2016年全国地级市以上环保部门共做出涉及环境影响评价行政处罚3083份，其中针对未批先建行为的有948份，未对违法单位进行罚款的就有94份，占比达到9%，主要有重庆石柱土家族自治县环境保护局、山东青岛市城阳区、市北区、市南区环境保护分局、江西鹰潭市环境保护局、湖北宜昌市环境保护局。

2015年后开建的违建项目数量(排名前6名的省份)



## 我们建议：



进一步 评估各地清理力度，必要时可再次清理或核查，做到真正清理，而不是“清而不理”。各地区各部门应参考本次排查结果，严格淘汰落后产能，严控产能过剩行业新增产能，十小企业必须全部关闭。对于清理结果，应持续向社会公开，接受公众监督。



严格环评执法，新环保法和新环保法给项目环评的落实提供了强有力的保证，这需要执法部门的严格执法来实现。安徽、湖北、天津、广西、甘肃、上海等地环评执法力度弱的地区应进一步加强。



统筹考虑整个环保管理制度，强化规划环评、信息公开和公众参与。将政策环评、规划环评、排污许可同项目环评关联起来，全面公开环境决策信息、规划信息、执法信息，促进社会公众监督。

# 报告目录

## 1. 前言

## 2. 核心事实

- 2.1 62.4万违建项目清理成果，反映过往环保法执法不力
- 2.2 62.4万违建项目仅淘汰关闭11.5%，将严重影响新环保法执行效能
- 2.3 产能严重过剩行业违建项目淘汰率不足10%，十小行业仍有保留

## 3. 违建项目基本情况

- 3.1 11省违建项目数量上万，北京、宁夏不足1千
- 3.2 13个城市违建数量上万，防城港等地不足10
- 3.3 内蒙古在建项目比例最高，山东石化化工在建项目多
- 3.4 地方政府及其部门落实环保不到位，公用项目建设带头违反环评制度

## 4. 违建项目与产业政策

- 4.1 九成产能严重过剩项目未淘汰，阻碍产业政策落实
- 4.2 小行业清理存在漏网之鱼，无视水污染防治行动计划要求
- 4.3 超三分之一农药项目企业无农药生产资质却未被清理
- 4.4 所有火电在建非淘汰项目全部在不允许新建的红色预警省份
- 4.5 环境成本极高的煤化工违建项目淘汰率低

## 5. 违建项目与执法情况

- 5.1 142个法人对应1个环境执法，鄂桂津徽环境监管水平亟待加强
- 5.2 新环保法不发威，2015年以来仍有万个项目违法违规
- 5.3 新政执行效能弱，多省仍有补办环评情况

## 6. 重要污染行业部分企业定向观察

- 6.1 能源行业
- 6.2 化工行业
- 6.3 钢铁行业
- 6.4 水泥行业
- 6.5 有色金属行业
- 6.6 印染造纸行业
- 6.7 食品医药行业
- 6.8 污水处理厂

## 7. 结束语

## 8. 附录

- 8.1 数据说明
- 8.2 附表



谢谢！

我们希望通过本报告，促进环境管理变革，充分发挥环评预防作用，严格环境执法，促进行业发展，敦促企业履行环境责任，改善环境质量。

报告全文可咨询广州绿网环境保护中心免费取阅。

# 机构简介

广州绿网环境保护服务中心（简称“广州绿网”）登记成立于2015年3月，绿网致力于为公众提供有效的环境信息服务，通过公众参与防治污染，保护环境和公众健康。

广州绿网搭建了全国环境数据平台——绿网（[www.lvwang.org.cn](http://www.lvwang.org.cn)），包括环评、污染源、环境质量三大类十二小类数据，并针对公众的环境数据查询需求开发了基于位置（LBS）的应用，针对银行等金融机构开发了基于企业的环境数据检索功能。基于绿网数据的积累，通过数据分析对政策法规的完善情况和执行情况进行研究，推动政策的改善和执行的有效性。

网址：[www.lvwang.org.cn](http://www.lvwang.org.cn)

邮箱：[office@lvwang.org.cn](mailto:office@lvwang.org.cn)



## 致谢

本报告及相关工作由以下资助方资助，报告内容及观点仅代表作者，与资助单位的立场和观点无关。

