

国务院办公厅转发发展改革委等部门关于制止钢铁电解铝水泥行业盲目投资若干意见的通知

国办发〔2003〕103号 2003年12月23日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

发展改革委等部门《关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见》、《关于制止电解铝行业违规建设盲目投资的若干意见》和《关于防止水泥行业盲目投资加快结构调整的若干意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

钢铁、电解铝、水泥是国民经济建设中的重要原材料。经过多年的建设，我国钢铁、电解铝、水泥行业取得了长足的发展，一大批具有一定国际竞争力的大型企业集团正在崛起，产品已基本满足国民经济和社会发展需要，为国民经济持续快速健康发展做出了重要贡献。近年来，受市场需求的拉动，钢铁、电解铝、水泥等行业投资增速加快，产量大幅度上升。在这过程中，一些地区和企业受利益驱动，不顾市场、资源等外部条件，违反规定大规模新建和扩建钢铁、电解铝、水泥项目，出现了盲目投资、低水平重复建设和违法生产现象。目前，3个行业的在建项目生产能力大大超过了预期需求，必将导致生产能力过剩、市场无序竞争、浪费资源和污染环境，甚至造成金融风险和经济社会其他方面的隐患。对此，各地区、各部门必须引起高度重视，保持清醒的认识，坚持以市场为导向，依照产业政策和发展规划，运用经济、法律、行政手段，采取有力措施，迅速遏制盲目投资、低水平重复建设的势头，促进这些行业健康发展。

各地区、各部门要根据本通知精神，尽快组织力量，对各地钢铁、电解铝、水泥等投资建设项目进行认真清理，并将清理结果于2004年2月底前报国务院。国务院将派出检查组，督促检查各地贯彻落实本通知精神的情况。

关于制止钢铁行业盲目投资的若干意见

（发展改革委 国土资源部 商务部 环保总局 银监会 二〇〇三年十一月十九日）

钢铁工业是国民经济的重要基础产业。改革开放以来，我国钢铁工业取得了长足发展，已成为世界上最大的钢铁生产和消费国，为国民经济持续、稳定、健康发展做出了重要贡献。但是，近几年来，我国钢铁工业出现了盲目投资、低水平扩张的现象。一些地方不顾市场及外部条件，以各种名义大规模新建炼钢炼铁项目，并低价出让、未征先用土地，给企业各种不合理的优惠政策和减免税收，还有一些地方以外商投资鼓励类名义，违规审批炼钢、炼铁项目，造成钢铁工业出现生产能力过剩，铁矿资源不足，布局不合理，结构性矛盾突出等问题。到2003年底，我国钢铁生产能力将达到2.5亿吨，目前在建能力约0.8亿吨，预计到2005年底将形成3.3亿吨钢铁生产能力，已大大超过2005年市场预期需求。此外，据不完全统计，各地拟建能力还约有0.7亿吨。钢铁工业是资金、资源和能源密集型产业，吞吐量，污染重，耗水多。从资源、能源、环境和可持续发展等各方面条件看，我国钢铁工

业低水平扩张、粗放经营的状况已难以为继。对于当前出现的盲目发展现象，如不加以引导和调控，将导致一些品种产量严重过剩和市场过度竞争，造成社会资源极大浪费，并易引发有关经济和社会问题。为迅速遏制钢铁工业盲目发展的势头，促进钢铁工业健康发展，现提出以下意见：

一、加强产业政策和规划导向

面对国际产业结构加速调整的形势和更加开放的市场环境，根据走新型工业化道路的原则，国务院有关部门要抓紧修订钢铁工业产业政策和规划，引导产业结构调整 and 升级，及时调整战略布局，推进企业联合重组，利用好国内外两种资源。要鼓励增加板管等高附加值短缺钢材的供给能力，限制发展能力已经过剩、质量低劣、污染严重的长线材等品种，降低资源消耗，实现清洁化生产，提高我国钢铁工业在国内外市场的整体竞争力。加强对国内外钢铁工业发展形势的研究和分析，建立和完善市场信息发布制度，及时发布钢铁产品、铁矿石、

焦煤等重要原燃料市场供需状况、生产能力及价格变化等方面的信息,引导地方和企业的投资方向。

二、严格市场准入管理

为保证技术的先进性和满足环境保护的要求,实现钢铁工业可持续发展,必须严格市场准入条件。钢铁投资建设项目的最低条件暂定为:

(一)烧结机使用面积达到180m²及以上、焦炉炭化室高度达到4.3m及以上,高炉容积达到1000m³及以上、转炉容积达到100吨及以上、电炉达到60吨及以上。

(二)高炉必须同步配套建设煤粉喷吹装置、炉前粉尘捕集装置,大型高炉要配套建设余压发电装置;焦炉必须同步配套建设干熄焦、装煤、推焦除尘装置;转炉必须同步配套建设转炉煤气回收装置;电炉必须配套烟尘回收装置。

(三)新建钢铁联合企业,吨钢综合能耗低于0.7吨标煤,吨钢耗新水低于6吨,符合清洁生产要求,污染物排放指标达到环保标准要求。

(四)矿石、焦炭、供水、交通运输等外部条件要具备并落实。

对达不到上述条件的,一律不得批准建设。对按规定程序批准并已开工建设的项目,要按照上述条件积极进行调整。现有生产企业要通过技术进步、提高装备水平逐步达到上述条件。

当前钢铁生产能力过剩的矛盾日益突出,国家和各地原则上不再批准新建钢铁联合企业和独立炼铁厂、炼钢厂项目,确有必要的,必须经过国家投资主管部门按照规定的准入条件充分论证和综合平衡后报国务院审批。严禁地方各级人民政府将项目化整为零、越权、违规审批钢铁项目,对违反规定的,依法追究有关领导的责任。对生产“地条钢”的,要依法严厉打击。要加强对外商投资方向的指导和引导。

三、强化环境监督和执法

根据《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国环境影响评价法》的有关规定,加强对现有钢铁生产企业执行环保标准情况的监督检查。环保总局要定期发布环保不达标钢铁生产企业名单。对达不到排放标准或超过排污总量指标的钢铁生产企业实行限期治理,在限期治理期间,按照达标排放和环境保护行政主管部门下达的污染物排放总量控制的要求限产限排,限期治理不合格的要给予停产处理。对未按法定程序向环境

保护行政主管部门报批环境影响报告书擅自开工建设的项目,在建的一律停建,投产的一律停产,并依照有关法律法规进行处理。

四、加强用地管理

各级国土资源行政主管部门要认真履行职责,切实加强对钢铁企业用地管理。新建、扩建(改建)钢铁企业用地必须符合土地利用总体规划,纳入土地利用年度计划,用地规模必须符合国家颁布的《工程建设用地指标》的规定;涉及占用农用地和征用农民集体土地的,必须严格按照法定程序和权限,履行农用地转用和土地征用审批手续。省级国土资源行政主管部门要根据本地实际情况,按照国务院关于进一步治理整顿土地市场秩序的统一部署和要求,会同发展改革委(计委)、经贸委(经委)、监察部门,对2000年以来新建、扩建(改建)钢铁企业的用地情况进行一次检查。对未经依法批准擅自占地开工建设的,要停止建设,并依法收回土地,不能收回的,要依法进行处罚;对违背土地利用总体规划以及违法用地、低价出让土地的,要依法严肃处理,情节严重的,要追究有关责任人的法律责任。

五、加强和改进信贷管理

人民银行要按照国家产业政策加强“窗口”指导;银监会要加强监管,督促金融机构控制信贷风险;金融机构要增强风险意识,强化信贷审核。对于符合产业政策和各项市场准入条件的钢铁企业和建设项目,要继续给予积极支持;对于盲目投资、低水平扩张、不符合产业政策和市场准入条件,以及未按规定程序审批的项目,一律不得贷款,已发生贷款的要采取适当方式予以纠正。

六、认真做好项目的清理工作

各地特别是近几年钢产量增长较快的地区,要在近期内对已建、在建、拟建钢铁项目进行一次认真的清理。凡不符合国家产业政策,未经审批或违规审批的项目,以及违法生产“地条钢”的,各级国土资源行政主管部门不得受理用地(含各类开发区已征用土地)申请,环境保护行政主管部门不得审批其环境影响报告书和核发排污许可证,工商行政管理部门不予登记,质检部门不得发放生产许可证,证监会不得核准含有此类项目公司的首次公开发行和再融资申请,海关对未经审批的项目引进设备一律不予免税,经有关部门检查认定为违规或越权审批的项目,应通知海关对其已免税的进口设备补征相应税款。

关于制止电解铝行业违规建设盲目投资的若干意见

(发展改革委 财政部 国土资源部 商务部 人民银行 环保总局
工商总局 二〇〇三年十一月二十五日)

电解铝工业既是重要的基础原材料行业,也是高投入、高能耗、环保影响大、资源依赖性强的行业。近几年来,由于受国内市场需求增长的拉动,以及国际市场氧化铝价格一度暴跌、电解铝价格上涨等因素影响,部分地区和企业受经济利益驱动,未经规定程序批准,违规建设、盲目投资电解铝项目。到2002年底,全国电解铝生产能力546万吨,当年产量435万吨,我国已成为世界最大的电解铝生产国和氧化铝消耗国。目前,全国仍有不少在建电解铝项目,预计2003年底,全国电解铝生产能力将超过700万吨。按目前发展态势,2005年底电解铝产能将超过900万吨,远远超过2005年全国电解铝预计消费量600万吨水平。届时将出现总量严重过剩和市场过度竞争,加剧铝土矿和煤炭资源的消耗,严重污染环境,甚至引发一系列经济和社会问题。为迅速遏制目前电解铝违规建设、盲目投资的势头,现提出以下意见:

一、加强规划引导,严格项目管理

根据可持续发展战略和基本国情,按照走新型工业化道路的要求,重新修订铝工业发展规划和产业政策,明确我国铝工业的发展方向 and 区域布局,严格行业准入制度,引导行业有序发展。所有电解铝建设项目,一律按现行审批程序,报国家投资主管部门批准。鼓励电解铝企业与氧化铝企业联合重组,提高产业集中度,合理利用资源,实现优势互补。鼓励民营资本和外资参与国有电解铝企业的改革、改组和改造,支持做大做强,提高国际竞争力。

国家和地方政府有关部门要严格履行职责,依法加强监管。凡不符合产业政策和发展规划的电解铝、氧化铝项目,国家投资主管部门不得批准,国土资源行政主管部门不得办理建设用地和采矿许可手续,环境保护行政主管部门不得办理审批手续,不准核发排污许可证,金融机构不得提供贷款,证监会不得核准含有此类项目公司的首次公开发行和再融资申请,工商行政管理部门不予颁发营业执照。外商投资项目也按此规定办理。同时,商务主管部门要加强氧化铝进口监控。有关部门要加强市场供求信息的发布,充分发挥协会等中介组织的作用,正确引导地方和企业投资行为。

二、调整经济政策,控制新建项目

为逐步改变电解铝工业以环保为代价换取经济效益的局面,从2004年1月1日开始,将电解铝出口退税率由15%下调至8%,今后视情况再作进一步调整。从严掌握进口电解铝生产设备适用的免税政策,对违规建设项目,不得出具《国家鼓励发展的内外资项目确认书》。坚决取消地方违反价格管理权限自行确定的优惠电价等政策。

根据产业政策和环保标准,结合环境治理,限定在2004年底前淘汰尚存的自焙槽生产能力。暂定在2005年底以前,除淘汰自焙槽生产能力置换项目和环保改造项目外,原则上不再审批扩大电解铝生产能力的建设项目。

三、整顿开采秩序,合理利用资源

为保护好有限的铝土矿资源,要加强对铝土矿开采秩序的治理整顿,依法关闭破坏资源、污染环境、布局不合理和不符合安全生产条件的矿点。矿产资源开采登记管理部门必须严格依法审批和颁发采矿许可证,从严审批铝土矿勘查许可证,严格控制新建铝土矿矿山。今后新建氧化铝企业,必须按照有关法律法规规定,申请铝土矿采矿权,按照批准的开发利用方案配套建设矿山,依法开采铝土矿资源。任何未按国家规定审批和没有落实合法铝土矿来源的氧化铝建设项目,一律不得自行开工建设。氧化铝生产企业不得收购无证开采的铝土矿,正在进行收购的必须立即停止。有关部门要采取切实有效措施,鼓励使用国外铝土矿资源。

四、加强监督检查,规范建设行为

环保总局要会同有关地方人民政府根据《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国大气污染防治法》有关规定,对现有电解铝生产企业执行环保标准情况进行监督检查,定期发布环保不达标电解铝生产企业名单,对达不到排放标准或超过排污总量者由地方人民政府限期治理。在限期治理期间,按照达标排放和环境保护行政主管部门下达的污染物排放总量控制的要求限产限排,限期治理后仍不合格的,予以停产或关闭处理。国家投资主管部门要会同有关地方人民政府,对《国务院办公厅转发国家计委国家经贸委关于制止电解铝行业重复建设势头意见的通知》(国办发[2002]29号)下

发后开工的建设项目进行认真检查,凡属违规建设的,要进行严肃处理,并追究有关人员的责任;情节严重的,吊销营业执照。对于未按规定程序向有批准权限的环境保护行政主管部门报批环境影响报告书擅自开工建设的项目,在建的一律停建,投产的一律停产,并依照有关法律法规进行处理。电解铝项目建设用地不符合土地利用总体规划和年度计划的,一律停止建设。依照《中华人民共和国节约

能源法》及有关规定,对为电解铝生产提供电力的小发电机组予以关闭。根据《国务院办公厅关于严格禁止违规建设13.5万千瓦及以下火电机组的通知》(国办发明电〔2002〕6号)精神,今后发电设备制造单位承接单机容量13.5万千瓦及以下发电机组订单,必须由订货方提供符合国家建设程序审批的项目建议书或可行性研究报告批准文件后方可制造,违反规定的,依法进行处理。

关于防止水泥行业盲目投资加快结构调整的若干意见

(发展改革委 财政部 国土资源部 建设部 环保总局 质检总局 二〇〇三年十一月二十一日)

水泥是国民经济建设的重要原材料。近年来,受固定资产投资、第二产业、建筑业及房地产业投资高速增长的拉动,我国水泥工业市场需求旺盛,生产能力快速扩张,结构调整加快,效益显著提高。特别是新型干法水泥快速发展,大型水泥企业实力明显增强。但是,目前我国水泥工业发展中存在几个突出问题:一是水泥总量中有75%以上是立窑等落后工艺生产的,少数地区又出现新建落后立窑,扩径改造及已淘汰的小水泥“死灰复燃”等现象。二是局部地区新上项目过于集中,生产能力增长过快,市场出现恶性竞争。三是大量立窑水泥企业石灰石矿资源利用率只有40%,严重浪费资源、污染环境。针对上述问题,为防止水泥工业盲目投资和低水平重复建设,促进水泥工业健康发展,提出以下意见:

一、完善产业政策

根据水泥工业发展新形势,尽快修订水泥工业产业政策,进一步明确国家支持、限制和淘汰的水泥工艺、技术和产品。支持加快发展新型干法水泥,重点支持在有资源的地方建设日产4000吨及以上规模新型干法熟料基地项目,鼓励地方和企业以淘汰落后生产能力的方 式,发展新型干法水泥。各地要根据水泥工业发展的实际情况,制定加快淘汰现有立窑及其他落后工艺水泥的目标和进度,并严格禁止新建和扩建机立窑、干法中空窑、立波尔窑、湿法窑水泥项目。行业协会等中介组织要建立和完善市场信息发布制度,正确引导投资方向。

二、科学规划布局

各地在发展水泥工业中应遵循“控制总量、调整结构、提高质量、保护环境”原则,统筹考虑本地资源、能源、市场需求等情况,认真做好水泥工业规划和布局。各地区要有针对性地采取措施,切实制止低水平重复建设。

三、严格市场准入

各级国土资源行政主管部门要严格新建、扩建水泥项目建设用地管理。建设行政主管部门要推广高性能混凝土的应用,限制立窑水泥、制止不符合标准的水泥进入重点建设工程和建筑物结构工程,保证工程质量。质检部门要严格生产许可证管理,对违反产业政策,违规新建立窑企业,不得发放生产许可证,对无证生产企业坚决依法予以取缔。对国家产业政策明令限制、淘汰的落后水泥建设项目,金融机构不得提供贷款,证监会不得核准含有此类项目公司的首次公开发行和再融资申请。财税部门要进一步研究完善现行的资源综合利用中有关水泥的税收政策。

四、强化环境监督

环境保护行政主管部门对新、改、扩建水泥生产项目要严格执行环境影响评价、“三同时”(同时设计、同时施工、同时投产使用)和污染物排放总量控制制度。对现有水泥生产企业要严格执行污染物排放许可证制度,没有排污许可证的一律不准排污。逐步安装在线监控装置,提高监控能力。对超过国家或地方规定污染物排放标准,以及污染物排放总量控制指标的水泥生产企业,各级地方人民政府按照管理权限对超标企业实行限期治理,限期治理期间要实行限产达标排放,限期治理到期后仍然达不到要求的,必须停产整治,直至关闭或取缔。要抓紧修订《水泥工业污染物排放控制标准》,改变现行水泥生产污染物排放按建厂时间划分的不合理做法,统一水泥企业的污染排放标准。

五、加强资源管理

加强石灰石矿产资源管理,在保护生态环境的前提下,确保石灰石及配料采矿权布局合理,合理开发利用石灰石资源。制定和完善在石灰石矿山开发中的环境保护、土地复垦和生态恢复,以及水泥生产过程中的清洁生产、资源节约和综合利用等方面的政策和措施。