

*Zhongguo Gangliechanye de
Faluguizhi Yanjiu*



中国钢铁产业的 法律规制研究

林红珍 ◎ 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

*Zhongguo Gangtiechanye de
Falvquizhi Yanjiu*



中国钢铁产业的 法律规制研究

林红珍 ◎ 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国钢铁产业的法律规制研究/林红珍著. —北京:
中国法制出版社, 2015. 7
ISBN 978 - 7 - 5093 - 6551 - 9

I. ①中… II. ①林… III. ①钢铁工业 - 工业法 - 研
究 - 中国 IV. ①D922. 292. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 148465 号

策划编辑 唐 鸥

责任编辑 唐 鸥

封面设计 杨泽江

中国钢铁产业的法律规制研究

ZHONGGUO GANGTIE CHANYE DE FALÜ GUIZHI YANJIU

著者/林红珍

经销/新华书店

印刷/人民日报印刷厂

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2016 年 2 月第 1 版

印张/9.25 字数/213 千

2016 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6551 - 9

定价: 38.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

值班电话: 010 - 66026508

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66066820

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

序

近年来，一些行业产能过剩成为我国经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源。钢铁业在高速发展的同时，随着资源和环境约束日益加大，成为典型的“高能耗、高污染、高排放”产业，其转型升级势在必行。林红珍对法律、法治在其中能够发挥的作用进行思考，以此撰写博士论文，充实了法学研究中相对薄弱的环节，亦可望发挥应有的社会效用。

针对钢铁业总体产能过剩、结构失衡、产业集中度低及铁矿石资源控制力弱等种种问题，本书从政府与市场、中央与地方、政府与社会三个方面的关系展开分析。作者指出，在政府与市场的关系中，政府越位与缺位并存，重视审批，而忽视持续监管。在中央与地方的关系中，“上有政策、下有对策”博弈的根源主要在于事权与财权的失衡，以及政绩考核体系不合理。在政府与社会方面，由于行业协会定位不清和功能弱化，致使政府依法对钢铁业的规制缺少行业协会的合作和接力。

本书在对我国钢铁产业政策的成败得失进行探讨的基础上，借鉴其他国家的立法和实践经验，从政府与市场、中央与地方、政府与行业协会这三个维度构建规制框架。首先，合理确定政府与市场的边界。针对钢铁产业规制中存在的问题，提出要进一步发挥市场调节的作用，政府则重点促进结构优化和产业升级，提高日常监

管、信息流通、诚信机制建设等公共服务水平。其次，理顺中央和地方的关系。一方面，要深化财税体制改革，使地方的财权与事权相匹配，从根源上消除地方政府因税源问题对钢铁企业的不当干预；另一方面，要完善地方政府政绩考核标准和地方领导干部考核任用制度，由 GDP 导向转向发展质量、生态环境保护等综合导向，从而消除地方政府对国家产业政策实现的掣肘。再次，重构政府与行业协会的关系，在政府与钢铁行业协会之间建立一种彼此相对独立、职责明确、相互补充和配合的政会合作机制。最后，提出制定一部综合性的《中华人民共和国钢铁产业调整法》，作为对钢铁产业多层次立法予以系统整合和统领的法律，并尝试写了一部民间建议稿。这是一种开创性的探索，也体现了本书的实践价值。

作为林红珍的博士生导师，我为她的博士论文出版感到高兴。希望她在已有研究的基础上，继续关注产业发展和产业政策的实践，立足国情不断深入探索，为我国经济法学和经济法治的发展作出自己应有的一份贡献。

史际春

中国人民大学法学院教授、博士生导师

2015 年 9 月 20 日

目 录

第一章 导论	1
一、研究背景及意义	1
二、国内外研究现状述评	3
(一) 国内研究	3
(二) 国外相关研究	16
三、本书的研究思路及基本框架	20
(一) 研究思路	20
(二) 基本框架	20
四、研究方法与创新之处	21
(一) 主要研究方法	21
(二) 创新之处	21
第二章 产业法基本理论	23
一、产业法的涵义与体系	23
(一) 产业法的产生	23
(二) 产业法的涵义	24
(三) 产业法的体系	27
二、产业法与国家的经济职能	32
(一) 克服市场调节机制的不足	32
(二) 国家经济职能与法律同步演变	32

三、产业政策与竞争政策的关系	34
(一) 竞争政策与产业政策的差异性	34
(二) 产业政策目标与竞争政策目标的共性	37
(三) 产业政策与竞争政策的协调	38
四、产业法的渊源和体例	40
(一) 产业政策与产业法	40
(二) 产业法的渊源	41
(三) 产业法的立法体例	44
第三章 中国钢铁产业的发展和钢铁产业政策变迁	46
一、钢铁产业的特点与地位	46
(一) 钢铁产业的界定	46
(二) 钢铁产业的特点	47
(三) 钢铁产业在国民经济中的重要地位	48
二、近代中国钢铁产业的产生与初建 (清末—1949 年)	49
(一) 近代钢铁产业的起步	49
(二) 近代钢铁产业衰败的原因	51
三、新中国成立后钢铁产业新的发展	54
(一) 钢铁产业的恢复与重建 (1949—1978 年)	54
(二) 有计划的商品经济时期 (1978—1993 年)	57
(三) 实行社会主义市场经济体制以后 (1993 年至今) ...	61
四、钢铁产业政策变迁的影响因素	72
(一) 经济体制	72
(二) 经济发展战略	74
(三) 市场需求	75
(四) 钢铁产业在国民经济中的地位	75
第四章 国际钢铁产业政策的比较与启示	77
一、日本的钢铁产业政策	77

(一) 日本钢铁产业发展状况	77
(二) 日本钢铁产业政策的变迁	78
二、巴西的钢铁产业政策	85
(一) 巴西钢铁产业发展概况	85
(二) 巴西钢铁产业政策的变迁	87
三、美国的钢铁产业政策	88
(一) 美国钢铁产业发展概况	88
(二) 美国钢铁产业政策的变迁	89
四、借鉴与启示	96
(一) 运用扶持政策促进钢铁产业的起步	96
(二) 重视产业技术政策	96
(三) 重视产业组织政策提高产业集中度	97
(四) 重视产业政策与市场调节的动态结合	99
第五章 中国钢铁业产业法规制的体制性缺陷	100
一、政府与市场的边界不清	100
(一) 基于市场缺陷的政府与市场的关系	101
(二) 基于政府缺陷的政府与市场的关系	106
(三) 政府的越位	110
(四) 政府的缺位	114
二、中央与地方的冲突	118
(一) 中央与地方冲突的表现	118
(二) 中央与地方冲突的原因	123
三、政府规制与社会自治的失衡	134
(一) 行业协会的独立性不强	134
(二) 未构建起合作互补关系	136
第六章 钢铁业产业法规制的目标和基本原则	138
一、钢铁业产业法规制的目标	138

(一) 产业安全	138
(二) 钢铁产业的转型升级	143
(三) 节能减排和淘汰落后产能	155
(四) 提高国际竞争力	163
二、产业法规制的基本原则	166
(一) 社会本位原则	166
(二) 平衡协调原则	167
(三) 灵活性与引导性原则	168
(四) 优化原则	170
(五) 可持续发展原则	172
第七章 完善中国钢铁业产业法规制的对策	175
一、政府与市场关系之重构	175
(一) 保障市场调节的基础地位	177
(二) 加强政府规制的重点	179
(三) 政府规制与市场调节的动态匹配	201
(四) 政府与市场的良性互动的法律保障	204
二、理顺中央和地方关系	205
(一) 健全中央和地方的利益协调机制	205
(二) 完善对地方政府的政绩考核体系	208
(三) 加强中央对地方的监督制约机制	211
三、完善政府与行业协会的合作治理	217
(一) 加强行业协会的独立性与服务功能	217
(二) 健全政府与行业协会的合作	219
(三) 加强对行业协会的监管	223
第八章 制定《中华人民共和国钢铁产业调整法》	
的立法构想	226
一、制定《中华人民共和国钢铁产业调整法》的必要性	226

(一) 规范政府依法调控的必要	226
(二) 整合钢铁产业法规体系的必要	228
二、《中华人民共和国钢铁产业调整法》的立法宗旨与 基本原则	229
(一) 《中华人民共和国钢铁产业调整法》的立法宗旨 ...	229
(二) 《中华人民共和国钢铁产业调整法》的基本原则 ...	230
三、《中华人民共和国钢铁产业调整法》主要法律制度	231
(一) 钢铁产业规划制度	231
(二) 产业损害预警制度	232
(三) 产能利用情况监测制度	234
(四) 钢铁产业结构优化制度	235
(五) 规范钢铁企业生产经营制度	235
(六) 监督检查与法律责任制度	237
结束语	238
参考文献	241
附录一：参考的主要法规、规章和其他规范性文件	277
附录二：《中华人民共和国钢铁产业调整法》(民间建议稿)	280

第一章

导 论

一、研究背景及意义

作为国民经济的重要基础产业的钢铁业在国防建设、经济建设、财政税收以及就业等方面发挥着重要作用。正因如此，新中国成立以来，钢铁产业的发展受到国家的高度重视。中国虽成为世界产钢大国之一，但远不是钢铁强国。中国钢铁产业在发展过程中，往往注重产能的扩张，忽视结构的优化和升级，使钢铁产业成为典型的“高能耗、高污染、高排放”的产业，随着资源、环境的制约日益加强，此种粗放式的发展方式难以为继。1987年党的十三大报告中提出经济发展要“从粗放经营为主逐步转向集约经营为主的轨道”；1992年十四大继续坚持“促进整个经济由粗放式向集约式转变”；1995年我国在制定“九五”计划时，提出两个根本性转变，即从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，从粗放式经济增长方式向集约式经济转变；2005年在“十一五规划”中进一步强调应加快推进粗放型经济增长方式转变；2007年十七大提出“转变经济发展方式”的要求；2012年党的十八大强调着力推进绿色发展、

循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构和生产方式。由此可见，中国经济的发展目标已经从对数量、规模的追求转向对质量、效益和生态保护的追求。

随着我国工业化和城镇化的快速发展，钢铁产业在企业数量和产量大增的同时，积累的矛盾和问题越来越多。首当其冲的是产能结构性过剩，低端产品严重过剩而高端产品不足；市场集中度低，在国际铁矿石谈判中多头分散对外导致丧失定价权；产业布局不合理，因钢铁产业对地方 GDP 贡献大，全国大部分省市将钢铁产业作为其支柱产业，形成“小而全”的分散布局；产业技术效率低，能耗高，污染严重；钢材出口多集中低附加值产品，国际竞争力较低。

针对钢铁产业的种种问题，作为建设资源节约型、环境友好型社会，实现经济增长与资源、环境相协调的突破口，钢铁产业已成为国家宏观调控首当其冲的主要产业之一。近些年来，国家出台了一系列的钢铁产业调整和优化政策。

2005 年，国家发改委发布了《钢铁产业发展政策》，但是调控效果并不明显。例如，针对钢铁业产能结构性过剩问题，国家推出了一系列限制、压缩和淘汰落后产能的政策措施，结果反倒逆向催化了固定钢铁资产投资和产能的大幅提高，钢铁产能越压制越增长；针对钢铁产业集中度的调控反而使集中度不升反降，出现逆集中化趋势。2008 年国际金融危机爆发后，对我国整个钢铁产业造成较大影响，出口市场萎缩，国外大量廉价钢材冲击国内钢材市场，钢铁产业多年积累的矛盾爆发，内外交困，整个钢铁产业深受重创，陷入困境。在此背景下，2009 年国务院出台了《钢铁产业调整和振兴规划》，旨在化危机为机会，进行大整合，化解矛盾，优化结构，使我国钢铁产业在更高层次上获得新的发展。回顾我国政府钢铁产业调控，伴随着每次调控，钢铁产业经历着一次又一次的涨落起伏，

国家调控效果不佳的主要原因在于体制性障碍。

在日益复杂的国内外经济环境中,钢铁产业能否健康稳定地发展,不仅关系到钢铁产业本身,而且关系到我国整个国民经济的可持续、可协调发展。为了与钢铁产业在国民经济中的重要作用相适应,有必要完善相关法律促进钢铁产业的健康发展。发达国家钢铁产业发展的历史经验也充分证明了这一点。韩国的《钢铁工业育成法》和日本的《特殊钢铁的合理化政策》就是较好的范本。这两个国家依靠政府的重视和合理引导,借助良好的钢铁产业发展法律保障,在其本国发展钢铁产业的资源匮乏的不利条件下,一跃成为世界钢铁强国。改革开放三十多年来,我国钢铁产业的快速发展离不开国家之手和市场之手的双重调控。随着资源和环境约束的日益加强,钢铁产业健康和持续发展客观上需要法律的有效规制,基于经济发展方式的转变以及建设资源节约型、环境友好型社会的时代背景,本书从价值定位、目标选择、国际比较、制度构建和立法完善等层面进行了系统而全面的研究,以期为我国钢铁产业优化结构和实现产业升级的法律政策保障提供借鉴与参考。本研究对丰富我国产业法的理论和促进钢铁产业的有效调控都具有重要的理论和实践意义。

二、国内外研究现状述评

(一) 国内研究

1. 关于产业法研究的文献综述

产业竞争力是国家竞争力的重要组成部分,近些年来经济学界研究产业竞争力的越来越多。在法学界,我国已有少数学者开始对产业法进行研究,目前学者对产业法的研究主要围绕产业法的法律地位、结构体系及作用等方面展开。吕忠梅(1996)认为产业属于

宏观调控的对象,产业法作为国家调控经济的重要手段,以实现产业协调发展为目标。^① 刘文华、张雪樑(2001)认为产业法属于经济法的重要组成部分。在产业法中,强调的是国家利益和个体利益以及经济效益和环境利益的平衡协调。认为日本产业法曾在克服私有制对资源合理分配的阻碍、保护民族经济与国际资本协调方面发挥过重要作用。产业法追求的目标是国民经济整体的协调发展。^② 赵立新(2004)认为现代经济最大的特点就是生产行为的产业化,产业是国民经济的基本组成单位,产业分工和产业竞争将是经济国际化以后各国经济政策和经济立法的焦点,关乎国民经济健康发展的产业调控立法也将被提到重要位置。经济法应该以产业为轴心,重视产业要素的核心价值,从而使产业立法成为国民经济快速、协调和健康发展的重要法律制度保证。^③ 王健(2002)认为在宏观调控法领域,政策与法有着密切的联系,其界限日趋模糊。产业政策法是产业政策的法律表现形式,是宏观调控法的重要组成部分。^④ 王先林(2003)认为产业政策法是产业政策的法律化。产业政策法主要由产业布局政策法、产业结构政策法、产业技术政策法等构成。^⑤ 李昌麒(2006)认为我国政府对产业的调节应该从政策之治迈向法律之治,强调运用经济法的方法来规范政府的产业调节行为,产业政

① 参见吕忠梅:“产业结构调整法再探”,载《中南政法学院学报》1996年第6期,第8—10页。

② 参见刘文华、张雪樑:“论产业法的地位”,载《法学论坛》2001年第6期,第10—17页。

③ 参见赵立新:“产业法的地位研究”,载《江汉大学学报》2004年第3期,第42—44页。

④ 参见王健:“产业政策法若干问题研究”,载《法律科学》2002年第1期,第118—124页。

⑤ 参见王先林:“产业政策法初论”,载《中国法学》2003年第3期,第112—118页。

策的制定、实施、监督主体应该法律化,产业政策法律责任应该明晰化。^① 杨俊琴(2004)认为很多发展中国家和地区的经济奇迹都离不开政府对产业发展积极而有效的干预,我国应充分考虑到产业发展在全球化趋势中面临的机遇与挑战,合理确定国民经济主导产业、支柱产业、战略产业与衰退产业,平衡各产业发展比例。与此相应,需要加强产业立法对产业健康发展的制度保障。^② 卢炯星(2004)认为产业调节在国家宏观调控中具有重要的地位,产业调节法是宏观调控法的重要组成部分。推进产业结构优化升级,优化我国产业结构,加强我国产业调节法的理论研究,构建我国产业调节法的法律体系,制定和完善我国的产业调节法具有重要的现实意义。^③ 吴宏伟(2005)认为竞争政策和产业政策可以在立法层面上协调于《反垄断法》的适用范围、规制对象和执法机构三个方面。^④ 陈历幸(2009)认为在经济不景气背景下,产业结构调整立法具有较强的现实意义。产业结构调整立法应当具有合理、公平、适度、可操作、适时等价值目标,应当促进高新技术的产业化和主导产业的高新技术化,加大对符合循环经济理念的产业的支持,促进能够增加就业的产业的发展,产业结构调整立法刻不容缓。^⑤ 杨紫烜(2010)认为产业政策和产业法的经济基础相同,任务相同,产业政

① 参见李昌麒:“政府干预市场的边界——以和谐产业发展的法治要求为例”,载《政治与法律》2006年第4期,第15—19页。

② 参见杨俊琴:“经济全球化与我国产业立法”,载《山西财经大学学报》2004年第2期,第56—58页。

③ 参见卢炯星:“论宏观经济法中产业调节法理论及体系的完善”,载《政法论坛》2004年第1期,第72—85页。

④ 参见吴宏伟:“我国反垄断法与产业政策、竞争政策目标”,载《法学杂志》2005年第2期,第16—20页。

⑤ 参见陈历幸:“经济不景气背景下的产业结构调整立法问题”,载《上海财经大学学报》2009年第6期,第42—49页。

策对产业法具有重要指导作用,而产业法是实现产业政策的重要形式,重要的产业政策一般以产业法的形式表现出来。^①冯辉(2010)认为产业法与竞争法一直被公认为是经济法内部极其重要的两极。经济法是平衡与协调国民经济发展之法,国家制定和实施的产业法本质上体现的是国家对特定产业的规划、促进和整合,与以维护自由、充分竞争为目标的竞争法之间往往存在冲突,产业法与竞争法的协调应当秉承“共生”理念,共同促进国民经济协调发展。^②谭金可(2010)认为当前我国产业发展面临着资源短缺与环境污染严重、产业结构不合理等诸多问题与挑战,消除传统模式下产业发展上的问题,探索良性循环的生态产业发展新思路,建立高效、低耗、低污染的产业结构体系,客观上需要现行产业结构法律作出回应。依据生态发展规律,完善产业结构生态化规划和指导制度、产业生态化法律责任制度、产业生态化技术与标准制度、产业生态化激励机制、健全促进产业结构生态共生机制、改善生态不利产业淘汰和转向制度,对于寻求经济发展与生态环境之间的平衡具有重要意义。^③张士元(2011)认为科学的产业政策应是客观经济规律的反映,产业政策法是特定的经济规律在法律上的反映。产业政策应该法治化,在制度层面明确规定权利、义务,在实施上强化执法者的责任。^④蒋冬梅、闫翠翠(2011)认为产业法是产业政策规范化、

① 参见杨紫烜:“对产业政策和产业法的若干理论的认识”,载《法学》2010年第9期,第17—19页。

② 参见冯辉:“产业法和竞争法的冲突与协调”,载《社会科学家》2010年第12期,第79—82页。

③ 参见谭金可:“产业结构调整法生态化变革探析”,载《现代经济探讨》2010年第8期,第46—50页。

④ 参见张士元:“完善产业政策法律制度应注意的几个问题”,载《法学》2010年第9期,第22—24页。

法制化的产物，在整个经济立法体系中，产业法的内容贯穿于宏观经济调控、组织规范协调、市场管理规制、推动科技进步、优化产业地域布局等诸多领域，以实现社会资源优化配置和经济可持续、稳定、健康发展，是经济立法中重要的组成部分。^① 张守文（2011）认为在产业结构方面，目前的立法主要有国务院的法规、指导目录等，在如此重要的领域，立法层级却较低。在区域结构方面，也存在类似的突出问题，对全国经济版图影响深远的区域结构调整，却受政策影响更大，法治化水平相对也更低。对于经济结构的调整，不仅应从经济层面、政策层面予以关注，也需要从法律层面特别是经济法层面加以审视，重视经济法在经济结构调整中的作用。应提高经济结构调整的法治化水平，加强经济立法，提高立法级次和立法质量。^② 宾雪花（2011）认为出于赶超战略的需要，中国的产业政策法律、法规在一定程度上仿效日韩的倾斜式产业政策法，有意识地选择某些产业给予财政、人力、物力支持，有效地帮助、扶持了一定产业的发展。尤其自 2009 年起陆续出台了纺织业、钢铁业、汽车业、有色金属业等带有产业政策内容的十大重要产业振兴规划，鼓励重组和兼并，实现规模经济效应，应对经济危机，更加重了产业政策与反垄断法的冲突。在此种情境下，应处理好产业政策和反垄断法的关系，否则，会给国民经济的发展带来不利的影响。^③ 赵玉、江游（2012）认为产业是一个国家经济发展的依托，产业政策是国家调控社会经济的立足点和落脚点。因此，加强产业政策法体

① 参见蒋冬梅、闫翠翠：“论产业结构法的生态化构建路径”，载《学术论坛》2011 年第 11 期，第 147—154 页。

② 参见张守文：“‘双重调整’的经济法思考”，载《法学杂志》2011 年第 1 期，第 22—26 页。

③ 参见宾雪花：“当前中国产业政策法与反垄断法的冲突、调和”，载《湘潭大学学报》（哲学社会科学版）2011 年第 11 期，第 41—46 页。