

着力化解钢铁煤炭等 过剩产能

张军立 著

 中国言实出版社

十二届全国人大四次会议《政府工作报告》学习辅导

着力化解钢铁煤炭等 过剩产能

张军立 著



中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

着力化解钢铁煤炭等过剩产能 / 张军立著. —北京:
中国言实出版社, 2016.3
ISBN 978-7-5171-1825-1

I. ①着… II. ①张… III. ①煤炭工业—生产过剩—
研究—中国②钢铁工业—生产过剩—研究—中国 IV.
①F426.21②F426.31

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第059973号

出 版 人: 王昕朋
责任编辑: 宫媛媛
文字编辑: 张 丽

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室
邮 编: 100101
编辑部: 北京市海淀区北太平庄路甲1号
邮 编: 100088
电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)
网 址: www.zgyscbs.cn
E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	三河市祥达印刷包装有限公司
版 次	2016年3月第1版 2016年3月第1次印刷
规 格	850毫米×1168毫米 1/32 0.5印张
字 数	8千字
定 价	3.50元 ISBN 978-7-5171-1825-1

产能严重过剩已经成为一大顽疾，严重侵害着经济肌体的健康。去产能是一个绕不过去的历史关口，这件事抓好了，经济中的诸多问题便可迎刃而解。李克强总理在十二届全国人大四次会议上所作的《政府工作报告》中，对着力化解钢铁、煤炭等困难企业过剩产能作出工作部署。要求“坚持市场倒逼、企业主体、地方组织、中央支持，运用经济、法律、技术、环保、质量、安全等手段，严格控制新增产能，坚决淘汰落后产能，有序退出过剩产能。采取兼并重组、债务重组或破产清算等措施，积极稳妥处置‘僵尸企业’”。我们要认真学习领会，抓好贯彻落实。

一、加快化解钢铁煤炭等过剩产能至关重要

钢铁素有“工业粮食”的美誉，煤炭是我国的主体能源。这两个行业，都是国民经济的重要基础性产业，也是一个国家工业化和现代化水平

的重要标志。改革开放以后，我国钢铁和煤炭产业步入快速发展阶段。1996年，粗钢产量突破1亿吨，跃居世界第一，此后一直保持这一地位，2014年达到8.2亿吨；1989年，煤炭产量突破10亿吨，跃居世界第一，2014年达到38.7亿吨，接近全球一半产量，我国成为名副其实的钢铁和煤炭大国。这两个行业的发展壮大，为国家重要基础设施和重点工程建设提供了充足的能源和原材料，支撑了相关产业的迅猛发展，有效保障了国家重大战略的顺利实施，极大推动了我国工业化、现代化进程，有力促进了民生改善和社会发展。

前些年，受国内经济高速增长拉动、企业盲目投资扩张、地方片面追求发展速度和资源要素市场化改革滞后等多重因素影响，钢铁和煤炭行业积累了庞大的生产能力。随着我国经济进入新常态，国内需求增速放缓，再加上国际市场持续低迷，钢铁、煤炭供过于求的矛盾日益凸显，现在已到了十分严重的地步。从掌握的数据看，我国粗钢产能2014年约12亿吨，产量8.2亿吨，产能利用率只有68.5%；煤炭当前总规模57亿吨，实有产能约43亿吨，去年产量仅为37.5亿吨。特别值得关注的是，目前仍有一批在建、拟

建项目，如不采取措施，矛盾还会进一步加剧。从趋势看，未来钢铁、煤炭需求增长的空间已十分有限，也有判断说这两个行业需求峰值已经出现，现在已不是周期性过剩，而是严重的绝对过剩。

产能过剩、供求失衡，严重影响了钢铁、煤炭行业健康发展。钢材价格已连续 4 年下跌，煤炭价格比 2011 年历史最高点下降 58%，社会上形象地说，“钢铁卖出白菜价，煤炭不如沙子贵”。行业处于普遍亏损状态，大中型煤炭企业亏损面达 90%，停产、半停产的“僵尸企业”数量增多。更进一步看，钢铁和煤炭产能严重过剩，加大了下行压力，拖累了经济发展，已经成为经济运行诸多矛盾问题的诱因。目前，已有不少企业欠发工资，失业待业人员增加，部分煤炭钢铁占比高的地方财政困难，银行相关贷款的不良率攀升，长此以往可能引发系统性区域性风险，危及金融安全和社会大局稳定。

党中央、国务院高度重视化解产能严重过剩矛盾，采取了一系列政策措施并取得初步成效。2013 年国务院下发《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41 号），近三年淘汰落后钢铁产能 9000 多万吨、水泥 2.3 亿吨、

平板玻璃 7600 多万重量箱、电解铝 100 多万吨。2016 年 2 月 1 日，国务院同时印发了《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，又对两大行业化解产能工作作出进一步部署。各地区、各部门要站在战略全局的高度充分认识这项工作的极端重要性，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，发挥中央和地方两个积极性，发挥企业主体作用，妥善处理改革发展稳定关系，按照党中央、国务院关于工业稳增长、调结构、转型升级、降本增效的工作部署，着力推进结构性改革，尤其是供给侧结构性改革，更多运用市场化办法，分类有序化解过剩产能，坚决淘汰落后产能，统筹解决所需资金、人员安置和债务处理问题，帮助企业在调整结构中实现扭亏脱困增盈、走上发展新路，促进经济平稳运行。

二、化解煤炭行业过剩产能的目标任务

在近年来淘汰落后煤炭产能的基础上，从 2016 年开始，用 3 至 5 年的时间，再退出产能 5 亿吨左右、减量重组 5 亿吨左右，较大幅度压缩煤炭产能，适度减少煤矿数量，煤炭行业过剩产

能得到有效化解，市场供需基本平衡，产业结构得到优化，转型升级取得实质性进展。实现这一目标任务，要抓好三项主要工作。

首先，要严控增量、压缩存量、主动减量。一是严格控制新增产能。从 2016 年起，3 年内原则上停止审批新建煤矿项目、新增产能的技术改造项目和产能核增项目；确需新建煤矿的，一律实行减量置换。二是加快淘汰落后产能和其他不符合产业政策的产能。安全监管总局等部门确定的 13 类落后小煤矿，以及开采范围与自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域重叠的煤矿，要尽快依法关闭退出。产能小于 30 万吨 / 年且发生重大及以上安全生产责任事故的煤矿，产能 15 万吨 / 年及以下且发生较大及以上安全生产责任事故的煤矿，以及采用国家明令禁止使用的采煤方法、工艺且无法实施技术改造的煤矿，要在 1 至 3 年内淘汰。三是有序退出过剩产能。在安全方面，煤与瓦斯突出、水文地质条件极其复杂、具有强冲击地压等灾害隐患严重，且在现有技术条件下难以有效防治的煤矿；开采深度超过《煤矿安全规程》规定的煤矿；达不到安全质量标准化三级的煤矿。在质量和环保

方面：产品质量达不到《商品煤质量管理暂行办法》要求的煤矿。开采范围与依法划定、需特别保护的相关环境敏感区重叠的煤矿。在技术和资源规模方面：非机械化开采的煤矿；晋、蒙、陕、宁等4个地区产能小于60万吨/年，冀、辽、吉、黑、苏、皖、鲁、豫、甘、青、新等11个地区产能小于30万吨/年，其他地区产能小于9万吨/年的煤矿；开采技术和装备列入《煤炭生产技术与装备政策导向（2014年版）》限制目录且无法实施技术改造的煤矿；与大型煤矿井田平面投影重叠的煤矿。

其次，要与企业重组、转型升级更好结合起来。一是推进企业改革重组。稳妥推动具备条件的国有煤炭企业发展混合所有制经济，完善现代企业制度，提高国有资本配置和运行效率。鼓励大型煤炭企业兼并重组中小型企业，培育一批大型煤炭企业集团，进一步提高安全、环保、能耗、工艺等办矿标准和生产水平。利用3年时间，力争单一煤炭企业生产规模全部达到300万吨/年以上。二是促进行业调整转型。鼓励发展煤电一体化，引导大型火电企业与煤炭企业之间参股。鼓励发展煤炭洗选加工转化，提高产品附

加值；按照《现代煤化工建设项目环境准入条件（试行）》，有序发展现代煤化工。鼓励利用废弃的煤矿工业广场及其周边地区，发展风电、光伏发电和现代农业。加快煤层气产业发展，合理确定煤层气勘查开采区块，建立煤层气、煤炭协调开发机制，处理好煤炭、煤层气矿业权重叠地区资源开发利用问题，对一定期限内规划建井开采的区域，按照煤层气开发服务于煤炭开发的原则，采取合作或调整煤层气矿业权范围等方式，优先保证煤炭开发需要，并有效利用煤层气资源。开展低浓度瓦斯采集、提纯和利用技术攻关，提高煤矿瓦斯利用率。

第三，要坚决打击违法非法生产。一是严格治理不安全生产。进一步加大煤矿安全监管监察工作力度，开展安全生产隐患排查治理，对存在重大安全隐患的煤矿责令停产整顿。严厉打击证照不全、数据资料造假等违法生产行为，对安全监控系统不能有效运行、煤与瓦斯突出矿井未按规定落实区域防突措施、安全费用未按要求提取使用、不具备安全生产条件的煤矿，一律依法依规停产整顿。二是严格控制超能力生产。全面实行煤炭产能公告和依法依规生产承诺制度，督促

煤矿严格按公告产能组织生产，对超能力生产的煤矿，一律责令停产整改。引导企业实行减量化生产，从2016年开始，按全年作业时间不超过276个工作日重新确定煤矿产能，原则上法定节假日和周日不安排生产。三是严格治理违法违规建设。对基本建设手续不齐全的煤矿，一律责令停工停产，对拒不停工停产、擅自组织建设生产的，依法实施关闭。强化事中事后监管，达不到国家规定要求的煤矿一律停产并限期整改，整改后仍达不到要求的，限期退出。

三、化解钢铁行业过剩产能的目标任务

在近年来淘汰落后钢铁产能的基础上，从2016年开始，用5年时间再压减粗钢产能1亿—1.5亿吨，行业兼并重组取得实质性进展，产业结构得到优化，资源利用效率明显提高，产能利用率趋于合理，产品质量和高端产品供给能力显著提升，企业经济效益好转，市场预期明显向好。实现这一目标，要抓好四项主要任务。

一是严禁新增产能。严格执行《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41号），各地区、各部门不得以任何名义、任何方式备案新增产能的钢铁项目，各相关

部门和机构不得办理土地供应、能评、环评审批和新增授信支持等相关业务。对违法违规建设的，要严肃问责。

二是依法依规退出一批产能。严格执行环境保护法，对污染物排放达不到要求的钢铁产能，实施按日连续处罚；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。严格执行节约能源法，对达不到强制性标准要求的钢铁产能，应在 6 个月内进行整改，确需延长整改期限的可提出不超过 3 个月的延期申请，逾期未整改或未达到整改要求的，依法关停退出。严格执行产品质量法，对钢材产品质量达不到强制性标准要求的，在 6 个月内未整改或未达到整改要求的，依法关停退出。严格执行安全生产法，对未达到企业安全生产标准要求的钢铁产能，在 6 个月内未整改或整改后仍不合格的，依法关停退出。同时，按照《产业结构调整指导目录（2011 年本）（修正）》的有关规定，立即关停并拆除 400 立方米及以下炼铁高炉、30 吨及以下炼钢转炉、30 吨及以下炼钢电炉等落后生产设备。对生产地条钢的企业，要立即关停，拆除设备，并依法处罚。

三是引导企业主动退出一批产能。鼓励有条件的企业根据市场情况和自身发展需要，调整企业发展战略，尽快退出已停产的产能。鼓励钢铁产能规模较大的重点地区支持属地企业主动承担更多的压减任务。鼓励有条件的钢铁企业实施跨行业、跨地区、跨所有制减量化兼并重组，重点推进产钢大省的企业实施兼并重组，退出部分过剩产能。对不符合所在城市发展规划的城市钢厂，不具备搬迁价值和条件的，鼓励其实施转型转产；具备搬迁价值和条件的，支持其实施减量、环保搬迁。鼓励有条件的企业结合“一带一路”建设，通过开展国际产能合作转移部分产能，实现互利共赢。

四是推动行业升级。推进智能制造。引导钢铁制造业与“互联网+”融合发展，与大众创业、万众创新紧密结合，实施钢铁企业智能制造示范工程，制定钢铁生产全流程“两化融合”解决方案。提升企业研发、生产和服务的智能化水平，建设一批智能制造示范工厂。推广以互联网订单为基础，满足客户多品种小批量的个性化、柔性化产品定制新模式。提升品质品牌。树立质量标杆，升级产品标准，加强品牌建设，全面提

升主要钢铁产品的质量稳定性和性能一致性，形成一批具有较大国际影响力的企业品牌和产品品牌。研发高端品种。加强钢铁行业生产加工与下游用钢行业需求对接，引导钢铁企业按照“先期研发介入、后续跟踪改进”的模式，重点推进高速铁路、核电、汽车、船舶与海洋工程等领域重大技术装备所需高端钢材品种的研发和推广应用。促进绿色发展。实施节能环保改造升级，开展环保、节能对标活动，加快企业能源管理信息系统建设。所有钢铁企业实现环保节能稳定达标，全行业污染物排放总量稳步下降。扩大市场消费。推广应用钢结构建筑，结合棚户区改造、危房改造和抗震安居工程实施，开展钢结构建筑推广应用试点，大幅提高钢结构应用比例。稳定重点用钢行业消费，促进钢铁企业与下游用户合作，推进钢材在汽车、机械装备、电力、船舶等领域扩大应用和升级。

四、加大对化解产能过剩的政策支持

一是加强奖补支持。设立工业企业结构调整专项奖补资金，按规定统筹对地方化解过剩产能中的人员分流安置给予奖补，引导地方综合运用兼并重组、债务重组和破产清算等方式，加快处

置“僵尸企业”，实现市场出清。使用专项奖补资金要结合地方任务完成进度、困难程度、安置职工情况等因素，对地方实行梯级奖补，由地方政府统筹用于符合要求企业的职工安置。具体办法由相关部门另行制定。

二是做好职工安置。要把职工安置作为化解过剩产能工作的重中之重，坚持企业主体作用与社会保障相结合，细化措施方案，落实保障政策，维护职工合法权益。一要挖掘企业内部潜力。采取协商薪酬、灵活工时、培训转岗等方式，稳定现有工作岗位，对采取措施不裁员或少裁员的生产经营困难企业，通过失业保险基金发放稳岗补贴。支持创业平台建设和职工自主创业。二要对符合条件的职工实行内部退养。对距离法定退休年龄5年以内的职工经自愿选择、企业同意并签订协议后，依法变更劳动合同，企业为其发放生活费并缴纳基本养老保险费和基本医疗保险费。三要依法依规解除、终止劳动合同。企业确需与职工解除劳动关系的，应依法支付经济补偿，偿还拖欠的职工在岗期间工资和补缴社会保险费用，并做好社会保险关系转移接续手续等工作。四要做好再就业帮扶。通过技能培训、

职业介绍等方式，促进失业人员再就业或自主创业。对就业困难人员，要加大就业援助力度，通过开发公益性岗位等多种方式予以帮扶。对符合条件的失业人员按规定发放失业保险金，符合救助条件的应及时纳入社会救助范围，保障其基本生活。

三是加大金融支持。对经营遇到困难但经过深化改革、加强内部管理仍能恢复市场竞争力的骨干企业，要加强金融服务，保持合理融资力度，不搞“一刀切”。支持企业通过发债替代高成本融资，降低资金成本。运用市场化手段妥善处置企业债务和银行不良资产，落实金融机构呆账核销的财税政策，支持银行向金融资产管理公司打包转让不良资产。支持社会资本参与企业并购重组，鼓励保险资金等长期资金创新产品和投资方式，参与企业并购重组，拓展并购资金来源。完善并购资金退出渠道，加快发展相关产权的二级交易市场。严厉打击企业逃废银行债务行为，依法保护债权人合法权益。

四是完善税收政策。加快铁矿石资源税从价计征改革，推动扩大增值税抵扣范围。将营改增范围扩大到建筑业等领域。钢铁企业利用余压余

热发电，按规定享受资源综合利用增值税优惠政策。统筹研究钢铁企业利用余压余热发电适用资源综合利用企业所得税优惠政策问题。落实公平税赋政策，取消加工贸易项下进口钢材保税政策。

五是鼓励技术改造。鼓励和支持煤矿企业实施机械化、自动化改造，重点创新煤炭地质保障与高效建井关键技术，煤炭无人和无害化、无煤柱自成巷开采技术，推广保水充填开采、智能开采和特殊煤层开采等绿色智慧矿山关键技术，提升大型煤炭开采先进装备制造水平。

六是盘活土地资源。支持用好存量土地，促进地再开发利用。产能退出后的划拨用地，可以依法转让或由地方政府收回。地方政府收回原划拨土地使用权后的出让收入，可按规定通过预算安排用于支付产能退出企业职工安置费用。对用地手续完备的腾让土地，转产为生产性服务业等国家鼓励发展行业的，可在5年内继续按原用途和土地权利类型使用土地。