

国家经贸委产业政策司 编著

产业政策

工作手册

第一集

中 国 经 济 出 版 社

产业政策工作手册

第一集

国家经贸委产业政策司 编著

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

产业政策手册 第1集/经贸委产业政策司编著. - 北京:
中国经济出版社. 1999. 4
ISBN7-5017-4641-9

I. 产… II. 经… III. 产业政策 - 文件 - 汇编 - 中国 IV.
F120-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 10972 号

产业政策工作手册

第一集

国家经贸委产业政策司 编著

中国经济出版社出版发行

(北京百万庄北街3号)

邮编:100037

各地新华书店经销

中国科学院印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 开 13 印张 330 千字

2001 年 7 月第三版 2001 年 7 月第三次印刷

印数 5001~8000

ISBN7-5017-4641-9/F·3525

定价:28.00 元

《产业政策工作手册》第一集

编 委 会

主 编：欧新黔

副主编：李寿生 刘 治

参加编写人员：

马荣凯	卢 希	段晓锋	郑 红
夏 农	苗长兴	史作廷	辛国斌
侯世国	周晓岚	刘 旭	许科敏
王永清	胡 群	高延敏	孟 颖
唐 军			

序 言

随着我国社会主义市场经济的发展,市场在资源配置中作用的不断增强,产业政策在结构调整中的作用日渐显现。产业政策是国家加强和改善宏观调控的重要政策,是有效调整和优化产业结构,提高产业素质,保持国民经济持续、快速、健康发展的重要手段。因此,研究、制定和贯彻落实国家产业政策是加快产业结构调整的要求。

伴随着我国经济实现由卖方市场向买方市场的转变,多年来重复建设造成大多数工业行业生产能力过剩,经济结构矛盾更加突出,结构调整已成为我国经济生活的重要任务。朱镕基总理在九届全国人大二次会议所做的《政府工作报告》中就大力推进国有企业改革问题时指出:要突出抓好制止重复建设,加快行业调整和改组的步伐,为企业发展创造良好的宏观环境和市场条件。同时还要看到我国有9亿农民,农村市场还远没有开拓,如何提高广大农民的购买力,生产农民需要的产品,也是一个重要课题。另一方面我国高新技术产业发展还不够快,一些高新技术的关键产品,需要进口来满足国内需求。针对这些问题,我们围绕如何进行结构调整,推进技术进步,培育新的经济增长点,实现经济的进一步发展,理清了当前产业政策工作思路:对传统产业,要加大结构调整的力度,围绕“控制、淘汰、改造、提高”为重点,研究结构调整政策,即控制总量,淘汰落后、过剩的生产能力,用高新技术改造现有的生产能力,达到提高产品质量,提高技术水平,提高经济效益,提高

企业竞争力,实现产业升级换代。对高新技术产业,以“振兴、鼓励”为重点,研究有关政策,促进高新技术产业的发展,加快形成我们自己的科技创新体系,实现结构优化,使经济发展整体水平和经济运行质量得到提高。具体做法:一是控制总量,淘汰一批落后的生产能力、工艺和产品。我们编制了《淘汰落后生产能力、工艺和产品(第一批)》(以下简称《目录》)。《目录》已经国务院批准,于1999年2月1日正式施行,《目录》涉及10个行业,114项,这些项目违反了14部行政法有关条款。与此同时,我们颁布了《投资领域制止重复建设目录(第一批)》(中华人民共和国国家经济贸易委员会令14号)。对于国家有关法律法规明令禁止和限期淘汰的项目;低水平重复建设严重,造成当前生产能力过剩,需总量控制的项目;工艺技术落后,已有先进、成熟工艺和技术替代的项目;污染环境、浪费资源的项目等,各类投融资主体一律不得投入建设资金,银行不予贷款。二是依靠科技进步,实现产业升级。三是加快制定和实施纺织、煤炭等6个行业的产业结构调整政策。四是扩大国内市场需求,积极培育新的经济增长点。五是改善投资环境,进一步提高利用外资水平。六是优化地区布局,促进经济协调发展。七是按照“抓大放小”的方针,继续加快企业组织结构的调整。八是加紧制定消费政策,促进工业结构调整。九是加强产业政策工作的系统性,把产业政策、产业结构调整、产业组织调整和区位优势调整有机的结合起来。十是研究制定开放条件下的产业政策。

为了更好的研究、制定和贯彻落实国家产业政策,我们汇编了已出台的产业政策有关文件。为贯彻以法治国方略,我们还汇集了制定产业政策过程中涉及到的相关法律法规。希望这本汇编材料对各地区、各行业和企业贯彻落实国家产业政策能有所帮助。今后,我们将根据产业政策工作的进展情况,将有关文件汇编成集后,陆续出版。

目 录

序言	(1)
----------	-----

第一部分 有关的产业政策文件

一、《产业政策近期工作要点》	(3)
二、《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》(中华人民共和国国家经济贸易委员会令第 6 号)	(15)
三、关于颁布《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录(第一批)》的有关说明	(23)
四、《工商投资领域制止重复建设目录(第一批)》(中华人民共和国国家经济贸易委员会令第 14 号)	(26)
五、关于贯彻国家产业结构调整政策 加强信贷风险管理的指导意见(农银发[1999]10 号)	(37)
六、关于印发《建材工业“控制总量、调整结构”若干意见》的通知(国经贸产业[1998]572 号)	(44)
七、关于严格控制糖精生产能力 限制糖精产量和内销量的通知(国经贸产业[1998]547 号)	(51)
八、关于印发《中国石油化工集团公司组建方案》和《中国	

石油化工集团公司章程》的通知(国经贸经[1998]458号)	(53)
九、关于印发《中国石油天然气集团公司组建方案》和《中国石油天然气集团公司章程》的通知(国经贸经[1998]457号)	(72)
十、印发《关于国有企业利用外商进行资产重组的暂行规定》的通知(国经贸外经[1998]576号)	(89)
十一、《国家技术创新项目计划管理办法》(中华人民共和国国家经济贸易委员会令第4号)	(94)
十二、《新产品新技术鉴定验收管理办法》(中华人民共和国国家经济贸易委员会令第3号)	(102)
十三、关于印发《重点开发的新产品导向目录(第一批)》的通知(国经贸技[1998]283号)	(109)
十四、关于印发《企业技术中心认定与评价办法》及《企业技术中心评价指标体系》的通知(国经贸技术[1998]849号)	(118)
十五、关于印发《国家重点新产品计划管理办法》的通知(国计发计字[1997]503号)	(137)
十六、《国务院关于当前产业政策要点的决定》	(144)
十七、《90年代国家产业政策纲要》	(174)
十八、《汽车工业产业政策》	(186)
十九、《水利产业政策》	(197)
二十、《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》	(204)

二十一、《外商投资产业指导目录》·····	(225)
-----------------------	-------

第二部分 相关的法律法规

一、《中华人民共和国矿产资源法》·····	(247)
二、《中华人民共和国产品质量法》·····	(259)
三、《中华人民共和国节约能源法》·····	(268)
四、《中华人民共和国环境保护法》·····	(277)
五、《中华人民共和国水污染防治法》·····	(285)
六、《中华人民共和国煤炭法》·····	(298)
七、《中华人民共和国大气污染防治法》·····	(311)
八、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》·····	(320)
九、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》 ·····	(332)
十、《中华人民共和国矿山安全法》·····	(346)
十一、《中华人民共和国电力法》·····	(355)
十二、《中华人民共和国标准化法》·····	(369)
十三、《中华人民共和国土地管理法》·····	(374)
十四、《农药管理条例》·····	(394)

第一部分

有天的产业政策文件

产业政策近期工作要点

根据中央经济工作会议和九届人大第二次代表大会的精神,1999 年乃至今后相当一段时期我国产业政策工作的重点是:紧紧围绕企业工作这个中心,突出经济增长的质量和效益,以市场为导向,加快结构调整,培育新的经济增长点,优化产业结构,为企业发展创造良好的外部环境,用三年左右时间,实现大多数国有大中型亏损企业摆脱困境和大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度的目标,保持国民经济持续、快速、健康发展。

一、加快产业结构调整是 产业政策面临的迫切任务

改革开放二十年来,中国经济保持了较高的增长速度和强劲的发展势头。1979 - 1997 年,中国经济年均增长率为 9.8%,比世界经济年均增长率高 6.5 个百分点,许多产品产量,如钢、水泥、原煤、化肥、程控交换机、自行车、电风扇、电视机等已跃居世界第一,产业结构也有了较大调整。1998 年我国经济在极其复杂的国内外形势下,接近和实现了年初提出的三大目标:经济增长速度达到 7.8%,物价涨幅低于 3%,人民币汇率稳定。但是,我们应清楚看到,随着我国经济实现由卖方市场到买方市场的转变,一些深层次的矛盾,尤其是多年来积累起来的结构性矛盾日益突出,相当一部

分企业生产能力不能充分发挥、产品积压严重、经济效益下降、下岗职工增多。产业结构不合理的矛盾突出表现在以下几个方面：

(一)部分行业生产能力过剩,产品结构不合理

据国家统计局对 900 多种主要工业产品生产能力的普查,我国一半左右的工业产品生产能力利用率在 60% 以下。国有工业企业的问题尤为突出,据统计调查,国有企业生产能力利用率在 30% 以下的占 34%, 31 ~ 50% 的占 32.1%, 51 ~ 70% 的占 23.5%, 71% 以上的仅占 10%。分行业看,我国钢材中低档产品供大于求,但高档次、高附加值产品严重不足,冷轧等各种薄板、石油开采用管等仍需大量进口。我国的炼油能力已达到 2.45 亿吨,1998 年实际炼油量只有 1.66 亿吨,但加工进口含硫原油的炼油能力又严重不足,不能适应进口含硫原油逐年增加的需要。煤炭的生产能力已达到 16.5 亿吨,产量达到 13 亿吨,而需求量只有 11 亿吨左右。我国玻璃行业一方面劣质“小平拉”玻璃大量充斥市场,另一方面,质量较好的浮法玻璃由于销售困难,各厂家竞相降价,有的不得不低于成本抛售,导致企业亏损。1998 年底,我国干货集装箱生产能力约 150 万国际标准箱,实际生产约 100 万个,而全世界年需求量为 120 万个左右,无序竞争使干货集装箱的价格大幅度下跌,造成 70% 的国内生产企业亏损。21 英寸以下模拟彩色电视机生产线国内能力已超过 2000 万台,产量仅 1000 万台左右;黑白电视机生产线已达到 2000 万台,产量也只有 1000 万台左右;激光视盘机(VCD 系列整机产品)关键件依赖进口,国内生产企业 300 多家,年装配能力 2000 万台,而需求只有 1000 万台左右。在统计的 75 种机械产品中,绝大多数产品的生产能力过剩,但很多成套机械装备和关键产品仍不能满足需求,1997 年我国进口机械产品金额达 404.9 亿美元。轮胎生产总量严重过剩,但子午胎比重仅为 18% (发达国家已达 80% 以上)。棉纺织生产能力超过需求

1000 多万锭,毛纺织生产能力超过需求 100 多万锭,但高支纱纺织、印染后整理等工艺水平较低,每年我国仍需进口 60 亿美元的高档纺织面料。特种纤维、高新技术精细化工产品等也远远满足不了国内市场需求。

(二)技术结构不合理,主要产业装备水平低

我国产业技术整体水平远比发达国家落后。据统计,在所有工业设备中,技术经济性能比较先进的只占三分之一。骨干企业主导产品达到 90 年代国际技术水平的仅占 18% 左右。如目前水泥工业日产 700 吨以上规模的新型干法水泥生产线仅有 102 条,占总生产能力的 7.1%,其中日产 4000 吨新型干法水泥生产线有 11 条,仅占总生产能力 2.2%。能耗高的平炉钢产量 1998 年占总钢产量的 4.4% 左右,落后的化铁炼钢仍占一定的比重;1998 年我国连铸比达到 67%,而世界平均达到 80% 以上;目前我国钢铁企业吨钢综合能耗比世界先进水平高 20 - 40%。

(三)企业组织规模小而散,缺乏竞争实力和优势

目前我国仅有一家工业企业进入世界前 500 家大企业。国外最大的炼油厂规模已超过 3000 万吨/年,原油加工单系列规模最大的已达 1250 万吨/年,而我国最大炼油厂的规模不足 1000 万吨/年,原油加工单系列规模最大的仅为 500 万吨/年,其中 100 万吨/年以下的小炼油厂达 170 多家,占全国炼油厂总数的 77%。世界上大型汽车企业的生产规模比我国汽车骨干企业大几十倍,1997 年,世界前三家汽车企业的产量分别为 877 万辆、694 万辆和 484 万辆,而同期我国前三家汽车企业的产量仅为 26.8 万辆、23.2 万辆和 15.8 万辆。全国铜铝加工厂达 1400 多家,5 万吨以上规模的铜加工厂仅有 3 家,铝加工厂仅有 5 家;小规模铜、铝、铅、锌冶炼厂多达几百家。我国共有乡以上水泥企业 8435 家,其中年产 20

万吨以上的企业只有 576 家,而年产 5 万吨以下、技术工艺落后、产品质量不稳定的小型水泥企业竟有 4452 家;我国水泥企业平均规模不足 10 万吨,而日本、韩国的水泥企业平均规模分别为 234 万吨和 458 万吨。

(四)区域结构趋同,未能体现比较优势和协作效益

80 年代以来,由于盲目上项目,铺摊子,地区产业结构趋同化现象严重,从存量上看,中部地区、东部地区、西部地区之间的产业结构趋同程度都很高。从规划上看,在“九五”计划中,有 24 个省(市、区)将电子工业列为支柱产业,有 22 个省(区、市)将汽车列为支柱产业。

对低水平重复建设造成的结构不合理状况,如不采取有力措施加以治理,势必影响我国国民经济持续、快速、健康发展。因此,调整产业结构,实现产业结构升级,增强我国企业的国际竞争能力是近期产业政策工作面临的一项十分迫切的战略任务。

二、近期产业政策的重点工作

(一)控制总量、淘汰一批落后生产能力、工艺和产品

对违反国家法律法规、生产方式落后,质量低劣、环境污染严重、原材料和能源消耗高的落后生产能力、工艺和产品,要坚决予以淘汰。《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》(第一批)(以下简称《淘汰目录》)经国务院批准,已公开向社会发布,自 1999 年 2 月 1 日起施行。第一批《淘汰目录》涉及煤炭、冶金、有色、石油化工、轻工、纺织、机械、建材、建筑、电力等 10 个行业、共 114 项内容。同时,国家经贸委将在研究制定产业政策的过程中,针对国内外市场变

化和产业发展的情况,陆续分批颁布淘汰、限制落后生产能力、工艺和产品的目录。各地区、各部门和有关企业要制定规划,采取有力措施,限期坚决淘汰本目录所列的落后生产能力、工艺和产品,一律不得新上、转移、生产和采用本目录所列的生产能力、工艺和产品。各地经贸委(经委、计经委)要将规划上报国家经贸委。对于本目录涉及到依法批准设立的外商投资企业的,由国家经贸委会同国务院有关部门商地方人民政府处理。各地人民政府要督促本地工商企业执行本目录。对拒不执行淘汰目录的企业,工商行政管理部门要依法吊销营业执照、各有关部门要取消生产许可证、各商业银行要停止贷款。对情节严重者,要依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任。

与此同时,为贯彻九届人大第二次代表大会通过的《政府工作报告》提出的,今年除少数属于提高技术水平、产品升级又有市场的项目之外,各级政府要停止审批工业建设项目,银行也要停止向这类建设项目贷款的精神,我们要颁布《工商投资领域制止重复建设目录》(第一批)(以下简称《制止目录》)。对于国家有关法律法規明令禁止和限期淘汰的项目;低水平重复建设严重,造成当前生产能力过剩,需总量控制的项目;工艺技术落后,已有先进、成熟工艺和技术替代的项目;污染环境、浪费资源的项目,要分批颁布《制止目录》。凡列入《制止目录》的技术和产品,各类投融资主体一律不得投入建设资金,银行不予贷款;各级政府投资主管部门不予审批;土地、城市规划、环保、消防等部门不得办理有关手续;外经贸部门不予审批;海关不予办理备案登记和进口报关手续。凡违背《制止目录》进行投融资建设的,要追究有关责任人员的经济 and 法律责任。

(二)利用先进技术改造和提高传统产业,加快加工工业的调整

要以市场为导向,加大技术改造力度,大力推广节能降耗、综合利用和提高环保效益的新工艺和新技术,增加产品科技含量,提高产品质量和档次。电力发展要从以增加发电能力为主,转到开拓电力市场,调整电力结构,加强电网建设上来。造纸工业要调整原料结构,发展纸浆、中高档纸及纸制品。我们要制定鼓励发展属于提高技术水平、产品升级又有市场的技术改造项目,达到提高产品质量,提高技术水平,提高经济效益,提高企业竞争力,实现结构优化和产业升级换代。

当前,我们选择了纺织、煤炭、建材、钢铁、汽车、石化等六个结构性矛盾比较突出的行业,具体研究制定和认真实施分行业的产业政策。

纺织工业。1999年,要继续做好棉纺和毛纺压锭等项工作,棉纺要累计完成压减950万锭、分流安置110万人、减亏60亿元的任务,毛纺压减30万锭、缂丝压缩180万绪、绢纺压减19万锭;并尽快制定以结构调整和振兴发展为主的纺织产业政策,加快技术引进和设备更新,提高印染等后整理水平,积极开发装饰和产业用纺织品,增加高档面料,加快纺织产品和技术升级换代的步伐。

煤炭工业。要做好总量控制、结构调整的工作,从今年开始到2000年,依法关闭各类小煤矿2.58万处,压缩非法和不合理煤炭产量2.5亿吨,国有重点煤矿生产人员减少15万人。

建材工业。要抓住有利时机,加大建材工业控制总量、结构调整的工作力度,1999年,要做好贯彻、落实《建材工业“控制总量、调整结构”的若干意见》和制定实施细则的工作,淘汰落后水泥生产能力4000万吨、平板玻璃1500万重箱,同时,要推广新型干法旋窑水泥等技术,发展节能、节水、节地和低污染新型建筑材料。