

索引号：	11220000013544357T/2014-00765	分类：	城乡建设、环境保护、节能与资源综合利用；意见
发文机关：	吉林省人民政府	成文日期：	2014 年 06 月 16 日
标题：	吉林省人民政府关于化解产能过剩矛盾工作的实施意见(吉政发〔2014〕22号)		
发文字号：	吉政发〔2014〕22号	发布日期：	2014 年 06 月 18 日

吉林省人民政府关于化解 产能过剩矛盾工作的实施意见

吉政发〔2014〕22号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为深入贯彻《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，以下简称《指导意见》）精神，促进产业结构调整，提高资源配置效率，现就化解钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业产能过剩矛盾工作提出以下意见：

一、充分认识化解产能过剩矛盾的重要性和紧迫性

近年来，产能严重过剩越来越成为经济运行中的突出矛盾和诸多问题的根源。党中央、国务院高度重视化解钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业产能过剩矛盾，并作为国家当前和今后一个时期推进产业结构调整的工作重点，明确提出“尊重规律、分业施策、多管齐下、标本兼治”的总原则和“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”的工作要求，以及建立化解产能严重过剩矛盾长效机制等总体工作部署和要求。

目前，我省钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业产能规模不大，实际产量也不高。全省钢铁实际产能1680万吨，占全国的1.6%，各类钢材消费总量在2000万吨以上，属于钢材消费量净流入省；水泥实际产能5719万吨，占全国的1.3%，虽属净流出省，但每年熟料和水泥输出仅为500万吨和400万吨；电解铝实际产能10万吨，占全国的0.35%，已不具备生产条件；平板玻璃实际产能1572万重量箱，占全国的1.6%。虽然我省产能过剩矛盾相对较小，但由于国内全行业产能严重过剩，导致我省上述行业生产经营形势不容乐观，推进产业结构调整、转型升级工作压力依然很大。主要表现在：钢铁行业产业集中度不高，缺乏高附加值产品，普遍属于违规建设产能；水泥行业在一些地区企业分布过密，同质化竞争激烈；电解铝不具备实际生产条件，未达到合理经济规模；平板玻璃急需产品升级换代。各地、各部门要进一步提高认识，强化组织推动，合力做好淘汰落后产能各项工作，实现产

品换代、产业升级，保障社会政策托底，尽快走出一条调结构、转方式可持续发展道路。

二、工作要求和主要目标

（一）工作要求。

全面理解和深入贯彻《指导意见》，坚持按照省委提出的“五大发展”总体要求，指导全省化解过剩产能工作。在摸清“底数”的基础上，加强宏观调控和市场监管，妥善处理化解、调整和发展三者间关系，坚持等量或减量置换，综合运用各种调节手段，坚决遏制产能盲目扩张，坚决淘汰落后产能，统筹推进推进各项化解工作；突出发挥市场机制作用，正确引导和有效配置要素资源，加快体制机制创新，切实保障产业政策到位和社会政策托底，建立化解产能过剩矛盾长效机制。

（二）主要目标。

通过五年努力，钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业产能总量与环境承载力、市场需求、资源保障相适应，争取提前一年完成“十二五”落后产能淘汰任务；产业发展质量明显改善，经济效益显著提升，清洁生产和污染治理水平大幅提高；初步建立起化解过剩产能长效机制，公平竞争的市场环境得到完善，监测监管、责任追究制度改革取得重要进展。

钢铁行业。炼铁产能严控在1680万吨以下，炼钢能力严控在1628万吨以下，淘汰落后炼铁生产能力250万吨、炼钢生产能力203万吨。

水泥行业。水泥产能严控在5460万吨以下，淘汰熟料产能160万吨、压缩水泥产能260万吨，全部实现新型干法水泥生产，鼓励依托现有水泥生产线，综合利用废渣发展高标号水泥和特种水泥等新产品。

电解铝行业。通过市场调节手段，鼓励转型发展，推动磐石佳联铝业10万吨落后产能自主退出市场。

平板玻璃行业。产能严控在1442万重量箱以下，淘汰落后产能130万重量箱，在线LOW-E镀膜玻璃、特种玻璃制品比重进一步提高。

三、主要任务

（一）严格控制新增过剩产能。

按照《指导意见》要求，对钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等产能过剩行业，省投资和行业主管部门不得以任何名义、任何方式核准、备案新增产能项目；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。对不按规定越权审批新增产能项目的部门，依法、依规追究相关人员的责任。

全面清理在建违规项目，凡是未开工违规项目一律不得开工建设；凡是不符合产业政策、准入标准、环保要求的违规项目一律停建；对确有必要建设的项目，在符合国家布局规划和我省环境承载力要求，以及等量或减量置换原则等基础上，经论证并报请省政府同意后向国家相关部门申请认定和补办相关手续。对国家未予认定的在建违规项目一律不得续建，由项目所在地政府自行妥善处理。所有在建违规项目的处理结果均由省政府向社会公开。

（二）清理整顿建成违规产能。

依据《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国环境保护法》等法律、法规，以及能源消耗总量控制指标、产业结构调整指导目录、行业规范和准入条件、环保标准等要求，相关部门对产能过剩行业建成违规项目进行联合检查和全面清理，项目所在地政府提出整顿方案并向社会公示，经省政府同意后报国家有关部门备案。各级政府要加强对建成违规产能的规范管理，对工艺装备落后、产品质量不合格、能耗及排放不达标的项目，列入淘汰落后年度任务予以淘汰。

（三）加快淘汰和退出落后产能。

结合产业发展实际和环境承载力，通过提高能源消耗、污染物排放标准，严格执行国家特别排放限值要求，加大执法处罚力度，加快淘汰落后产能。充分发挥资源性产品价格机制、税收等政策的引导作用，加快推行贯彻实施质量、能耗限额、污染物排放标准，对超过能耗限额标准和环保不达标的企业实施电价、水价等差别价格政策，形成落后产能退出倒逼机制。积极探索政府引导、企业自愿、市场化运作的产能置换指标交易，形成淘汰落后与发展先进的良性互动机制。

（四）大力推进行业整合。

落实促进企业兼并重组的财税、金融、土地等政策措施，兼顾资源、市场、物流等要素，制定综合性鼓励政策，鼓励产能过剩行业企业加快兼并重组步伐，通过要素重新整合实现综合竞争力提升。鼓励优势企业通过市场化手段，以合资、合作、产权流转和股权置换等多种形式实施兼并重组，以增量投入高效整合存量，提升产业集中度。支持兼并重组企业整合内部资源，优化技术、产品结构，完善配套产业链，压缩过剩产能。积极探索利益共享机制，根据企业资产规模和盈利能力，签订跨地区企业兼并重组和产能置换后的财税利益分成协议，实现企业兼并重组成果共享。

（五）加大拓展市场力度。

加快推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化战略，引导民间投资，优化需求结构。推广钢结构在建设领域的应用，提高公共建筑和政府投资建设领域钢结构使用比例。实施绿色建材工程，发展绿色安全节能建筑，提高建筑用钢、混凝土以及玻璃等产品使用标准，带动产品升级换代。实施保障性住房建设、农村环境整治、建材下乡等惠民工程，稳定扩大钢材、水泥、平板玻璃等

市场需求，消化行业过剩产能。支持企业按照优势互补、互利共赢的原则开展外埠资源和价值链整合；结合长吉图开发开放先导区建设，面向东北亚市场，探索实施产能过剩行业“走出去”战略。

（六）积极支持企业技术进步。

健全以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，集中力量突破和掌握一批产业高端化发展急需的关键共性技术。落实国家和我省技术改造各项优惠政策，充分发挥增值税进项抵扣、引进技术设备免征关税、重大技术装备进口关键原材料和零部件免税等政策作用。支持企业实施“两个改造”，即应用高新技术改造提升产能过剩行业装备水平，增强产品核心竞争力；应用生态技术和循环经济理念改造提升传统生产方式，缓解环境和资源承载压力。

（七）建立化解过剩产能长效机制。

切实减少对企业生产经营活动的行政干预，坚决清理废除市（州）、县（市）政府在招商引资中采取的土地、资源、税收、电价等损害公平竞争的政策，以及地方保护、市场分割的限制措施。加强相关部门协调配合，坚持银行独立审贷，建立健全用地、环保、安全和质量监督常态管理机制，加强对产能过剩行业动态监测分析，建立产能过剩信息预警机制。按照国家要求，严格把握产业准入的能耗、物耗和水耗环保标准，实施资源、能源要素差别化价格政策，倒逼超标产能退出、节能减排达标和自然环境改善。完善转移支付制度，建立生态环保补偿责任制。

四、政策措施

（一）加强组织协调和推动。

由省发展改革委会同省工业和信息化厅牵头协调推动，各相关部门密切配合，研究解决化解产能过剩工作中的重大问题，制定相关政策，落实各项工作任务。省发展改革委牵头负责钢铁、电解铝行业化解产能过剩工作，省工业和信息化厅牵头负责水泥、平板玻璃行业化解产能过剩工作，其他相关部门（单位）按照重点工作任务分工及进度安排表（见附件）牵头负责做好各项工作。

（二）强化环保硬约束监督管理。

环保部门要加强环保准入管理，严格控制区域主要污染物排放总量，开展环境质量、重点污染源排放情况动态监测，对污染物排放超标企业实施限产、停产等措施。对产能过剩行业企业强化执法检查，曝光环境违法企业名单，加大处罚力度，责令限期整改，对污染排放严重超标的企业要停产整顿；经整改整顿仍不符合污染物排放标准和特别排放限值等相关要求的企业，要督促当地政府予以关停。

（三）加强项目用地管理。

国土资源部门要加强对产能过剩行业的各类建设项目用地监管，对产能过剩行业企业使用土地进行全面检查，对违规建设项目使用土地进行清理整顿，对发现的土地违法行为依法进行查处。对未核准、备案的产能过剩项目，一律不得批准使用土地。各地要取消产能过剩行业项目用地优惠政策。政府土地储备机构有偿收回企业环保搬迁、兼并重组、淘汰落后等退出的土地，按规定支付给企业的土地补偿费可以用于支持企业做好善后处理工作和转型发展。

（四）强化财税支持政策。

加大对产能过剩行业实施结构调整和产业升级的财政资金支持力度，省级财政安排的相关专项资金在分配使用时，要重点支持产能过剩企业技术改造升级、产业布局调整和跨区域转移、企业兼并重组与合作、淘汰低效和落后产能。要利用好国家资源综合利用财税优惠政策，支持生产高标号水泥、高性能混凝土以及利用水泥窑处置城市垃圾、污泥和产业废弃物。利用现行出口退税政策，鼓励企业向境外转移过剩产能，出口设备及产品。

（五）落实有保有控的金融政策。

加强和改进信贷管理，对未取得合法手续的产能过剩行业建设项目，一律不得放贷、发债、上市融资；对不符合能源消耗、环境保护、质量监督、用地等行业准入条件的企业不得发放贷款。依法保护金融债权。鼓励商业银行按照风险可控和商业可持续原则，加大对产能过剩行业企业兼并重组整合过剩产能、转型转产、产品结构调整、技术改造和向境外转移产能、开拓市场的信贷支持。对整合过剩产能的企业，积极稳妥开展并购贷款业务，合理确定并购贷款利率，贷款期限可延长至7年。

（六）完善和规范价格政策。

按照体现资源稀缺性和环境成本的原则，落实国家深化资源性产品价格改革的各项部署和要求。继续实施并完善非居民用水超定额加价和环保收费政策。完善差别电价政策，对产能过剩行业优惠电价政策进行清理，取消电价优惠和电费补贴。严格按照国家要求的能耗、污染排放标准，对钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等高耗能行业，能耗、水耗和污染排放达不到行业标准的产能，实施差别电价和惩罚性电价、水价。

（七）落实职工安置政策。

人力资源社会保障部门要将化解过剩产能工作中的企业下岗失业人员纳入就业扶持政策体系，落实促进自主创业、鼓励企业吸纳就业和帮扶就业困难人员就业等各项政策，加强对下岗失业人员的免费职业介绍、职业指导等服务，提供职业培训，开展创业指导和创业培训，落实自主创业税费减免、小额担保贷款等政策，扶持下岗失业人员以创业带动就业。依法妥善处理化解过剩企业职工劳动关系，切实做好下岗失业人员社会保险关系的接续和转移，按规定落实好其社会保险待遇。

（八）强化监督检查。

各级政府要加强监督检查，对工作开展不力的地方和部门进行通报批评；强化案件查办，对违法、违规建设产能过剩行业项目监管不力的地方和部门，要按照国家有关规定追究相关责任人的责任；要及时公开化解产能过剩进展情况，发挥新闻媒体舆论引导和社会公众的监督作用。

附件：[重点工作任务分工及进度安排](#)
[表](#)

吉林省人民政府

2014年6月16日