

省发展改革委关于印发《江苏省钢铁行业结构调整总体思路》的通知

苏发改工业发〔2005〕761号 2005年8月11日

各市发展改革委：

钢铁工业是国民经济的重要基础产业。为促进钢铁产业健康、协调、可持续发展，去年以来，我委陆续组织了两次全行业调查，并在此基础上起草了《江苏省钢铁行业结构调整总体思路》（初稿）。

根据国家发展改革委在济南召开的《加强钢铁产业政策引导发展循环经济现场会》会议精神，今年4月27日，我委又以苏发改工业发〔2005〕344号文件印发了《江苏省钢铁行业结构调整总体思路》（征求意见稿），征求各市发改委、省各有关部门、重点钢铁企业、行业协会的意见。

淮安、连云港等市发改委，省国土厅、环保厅等有关部门，沙钢、南钢、淮钢、兴澄特钢等有关企业反馈意见后，我委又根据国家发展改革委新近颁布的《钢铁产业发展政策》（国家发展改革委令第35号）进行了修改补充。经研究，现予印发。

江苏省钢铁行业结构调整总体思路

（江苏省发展和改革委员会 二〇〇五年八月）

“十一五”时期，是我省加快富民强省步伐，率先全面建成小康社会、基本实现现代化的关键时期。根据人口密集度全国最大、矿产资源全国最少、人均环境容量最小的省情依据，已经进入工业化中期、城市化加速期和经济国际化提升期的阶段特征，钢铁行业作为国民

经济基础产业担当的重要使命,自身发展面临的结构转型、产业升级的重大课题,必须以科学发展观为指导,结合省情,科学制定“十一五”时期全省钢铁行业结构调整总体思路,明确调整方向、重点内容、主要途径和具体措施,推动全省钢铁行业产品结构、技术结构、投资结构和地区布局的有序调整,努力实现控制总量、改善布局、优化结构、提高水平的政策目标,保障全省钢铁行业继续朝着健康、协调、可持续发展的方向发展。

一、发展现状的初步分析

钢铁工业是国民经济的重要基础产业。九十年代以来,全省钢铁行业发展步伐加快,逐步成为全国钢铁生产基地之一,为国民经济持续快速发展作出了重大贡献。

(一)初步形成了基本满足当前需求的产业规模。2004年全省生产生铁1664万吨、粗钢2223万吨、钢材3750万吨,分别占全国6.60%、8.16%和12.61%。与2000年相比,年均分别增长50.6%、37.8%和27.9%。预计2005年全年生产生铁2200万吨、粗钢3000万吨、钢材4200万吨。沙钢集团产能达到1500万吨左右,南钢、淮钢、兴澄特钢等骨干企业产品结构得到优化,全省板带管占比接近25%。

(二)初步形成了部分领域国内领先的市场地位。以沙钢集团、南钢集团、锡钢集团为代表的优质钢线材,以沙钢集团、永钢集团为代表的热轧螺纹钢,以江阴兴澄、江苏淮钢为代表的弹簧钢、轴承钢,以南通特钢、旋力集团、江苏诚德为代表的 stainless steel、无缝管、油井管,以法尔胜为代表的优质钢丝、钢丝绳等优质、特钢产品,已在国内钢材市场享有较高知名度,赢得了较大的市场份额。

(三)初步形成了以短流程电炉钢为主的产业体系。根据矿产资源缺乏、环境容量有限的省情,在全国率先采用了铁水热装、废钢预热等先进适用技术,以连铸为中心,积极采用“超高功率电炉——精炼——连铸——热送——连轧”短流程、节能型工艺路线,部分骨干企业技术装备水平已经达到或接近国际先进水平。

(四)初步形成了以新一代钢材产品为主的研发基础。南钢集团、淮钢集团等骨干企业相继承担新一代钢铁材料重大基础课题研究,开展高强度、高韧性、高节材等新型钢材工业化试验和小批量生产,初步积累了技术,培育了市场。

随着改革开放的不断深入,国际产业转移的不断加快,全省钢铁工业健康、协调、可持续发展面临的深层次矛盾逐步显现,除铁矿石等基本原料主要依赖进口,存在瓶颈约束外,突出表现为“两低一重”。

(一)竞争比较充分,整合不够有力,产业集中度仍然较低。据2004年初进行的调查,1999—2003年全省新增生产能力中,沙钢、南钢、淮钢、兴澄等4家企业形成的炼铁、炼钢、铸

坯、轧材能力仅占30%、43%、57%和16%；同期在建能力也仅提高到全省在建能力的76%、56%、64%和25%。2000年南钢与淮钢实施跨地区强强联合,具有较大影响,发挥了一定作用,但多数钢铁企业分散布局、各自为战的格局仍未改观。

(二)增长速度较快,调整步伐偏慢,产品增值率总体偏低。1990—2004年,全省生铁、粗钢、钢材产量年均分别增长18.5%、19.2%和23.2%,高于同期工业生产增长速度。2004年全省生产中厚板、薄板、无缝管、焊接管、冷弯型材涂层板等高附加值产品906万吨,仅占当年钢材总产量的24.2%,低于全国同期水平。市场急需、附加值高的大型钢材、特厚板材仍为空白,直接服务于全省家电、车船产业发展的板材产品供给不足。

(三)资源消耗大,三废排放多,资源与环境压力依然很重。全省钢铁工业技术水平总体高于全国,炼钢连铸比、高炉利用系数、电炉钢冶炼电耗、高炉合格铁入炉焦比等主要技术经济指标,分别优于全国平均水平13.7%、21.8%、23.7%和26.3%,但在生产能力高速增长的同时,煤、电、水、矿等资源消耗总量增大,2003年全行业耗用标煤约1400万吨。烟尘、粉尘、二氧化硫、COD等主要污染物的吨钢排放量虽然仅为全国平均水平的39.8%、8.9%、27.6%和34.8%,优于全国,但与宝钢等国内先进水平相比,差距较大,对生态环境产生的压力仍未有效缓解。

二、结构调整的指导思想和基本原则

(一)指导思想

全面落实以人为本、全面、协调、可持续发展的科学发展观,通过充分发挥市场机制作用,有效实施宏观调节,合理利用境内境外两个市场、两种资源,积极倡导循环型、集聚式发展模式,推进产业布局、产品结构和企业组织结构调整,提高行业组织程度、技术装备水平和产品质量水平,加快优胜劣汰,逐步走出一条产品质量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、竞争能力强的新型钢铁工业发展道路,为实现全省钢铁工业由大到强、由特到精的历史性转变奠定基础,最终实现可持续发展。

(二)基本原则

全省钢铁行业结构调整既具有广泛的内涵,也将是政府引导、企业参与、全社会共同推进,长期延续、不断更新的过程。“十一五”时期,有效地组织、指导、推进结构调整工作,必须切实遵循下列原则:

——坚持市场导向。充分尊重客观经济规律,积极发挥市场机制的基础性配置作用,支持各种生产要素在产业政策指导下向钢铁产品短缺领域有序流动。

——坚持科技进步。按照高起点、专业化、大批量、高效益的方针,支持各类生产企业积极引进、开发和利用先进适用的技术、工艺、装备,建立以企业为主体、科研机构广泛参与的

技术创新体系,形成适合钢铁行业特点的自主创新机制,提高全行业整体技术水平。

——坚持循环发展。立足资源循环、高效利用,提高资源总体利用效率,减轻环境负担,鼓励钢铁企业以“减量化、再利用、资源化”为目标,调整工艺,更新技术,改造装备,完善治理设施,实现企业内部循环型生产。鼓励钢铁企业与下游产业加强合作,开展废旧资源跨行业综合利用,实现关联产业集聚式发展,优化钢铁产业发展生态。

——坚持对外开放。在继续支持并鼓励引进国外先进技术装备、管理经验和资本的同时,更加积极、有效地利用国外资源,加快“走出去”步伐,着力化解矿产、能源等资源性要素的约束。

——坚持择优助特。根据钢铁工业发展的一般规律和提升市场竞争能力的客观需要,在依法调整产业准入标准,有序调控产业发展方向、速度、结构的同时,着力助大做强、助特做精,鼓励资产重组,支持收购兼并,提高产业集中度,增强国际竞争力。

——坚持突出重点。根据钢铁工业连续式生产、紧凑式布局的内在要求,结合全省钢铁工业总体上后道能力大于前道的基本特征,严格把握炼铁、炼钢、轧材等三个环节,控制总量及其发展速度,限制现有企业以填平补齐为名新增冶炼能力。对金属制品加工行业,采取鼓励竞争的基本政策。

三、结构调整的基本目标

全省钢铁工业已经具有较大规模的存量,部分增量正在逐步形成。“十一五”时期,全省钢铁工业结构调整的总体目标是控制总量,改善布局,提高质量,降低消耗,减轻污染,增加效益。

——控制总量。根据国家颁布的产业准入标准,禁止采用落后工艺、技术、装备,生产淘汰产品,严格控制炼铁、炼钢能力的发展,鼓励淘汰式更新,力争“十一五”末全省生铁、粗钢、钢材产量分别控制在2800万吨、4400万吨和6100万吨以内,其中生铁年均增长5%以下,粗钢、钢材年均增长8%以下。

——改善布局。根据国家钢铁产业政策确定的布局原则,通过兼并重组、淘汰落后以及搬迁改造等方式,向近江临海地区、港口地区和消费中心地区转移生产能力,逐步减少钢铁企业数量,力争使沙钢、南钢、淮钢、兴澄等重点骨干企业生铁、粗钢生产能力行业集中度由40%提高到80%以上,钢材加工能力行业集中度由30%提高到60%以上。

——提高质量。依托区位优势,立足汽车、船舶、家电、电力设备、油气输送、集装箱制造和工程机械行业迅速增长的市场需求,在南京、苏州、无锡、淮安等少数地区,加快发展特殊钢、优质钢,增强精整处理能力,力争使特殊钢、优质钢比重由目前33.3%提高到60%以上,板带管比由目前25%提高到50%左右。

——降低消耗。立足建设“生态江苏”,加快建设钢铁工业循环经济体系,严格控制土地

占用,鼓励企业采用大型化、连续式、高精度、低损耗冶炼、轧制设备,运用集成式、循环型工艺流程,努力使全行业吨钢综合能耗降至0.7吨以下,新水消耗降至8吨以下,全行业平均单耗水平优于全国10%左右,其中重点骨干企业优于全国20%以上。

——减轻污染。以生产过程污染物“零排放”为目标,积极开展清洁生产,努力构建能源、固态物质和水资源回收利用体系,加大“三废”综合治理利用力度,加强与建材、汽车等相关行业的合作,提高废钢利用比例,形成再生资源回收利用的跨行业耦合,使全行业废渣、煤气利用率达到99%,工业用水复用率达到95%,废钢利用率达到30%以上。

——提高效益。全行业总资产利润率由5.3%提高到6.5%左右,比全省全部工业平均水平高10%,重点骨干企业分别在各自主营产品领域发挥更强的主导作用。

四、结构调整的主要措施

全省钢铁行业结构调整是一项长期的系统工程,需要在规划、政策的引导下,通过政府、企业和社会长期不懈的共同努力才能实现。

(一)调整空间布局,突出发展重点企业

钢铁工业属于资金、资源、能源密集型产业,吞吐量大,污染较重。结合钢铁工业资本密集、技术密集、规模竞争明显的一般特征,根据国家发展改革委发布的《钢铁产业发展政策》和《钢铁工业中长期发展规划》,及时制定《江苏省“十一五”钢铁行业结构调整规划》,优化钢铁行业空间布局,扭转规模小、水平低、分布散的发展格局,重塑钢铁行业经济版图。

——沙钢集团,依托区位优势,调整产品结构,努力做大做强。根据国家钢铁产业发展政策,加快制定中长期发展规划。依托地处沿江地区和钢材产品消费中心的有利条件,以提高品质、增加附加值为主要目标,调整棒线比例,着力发展优质棒线产品。依托毗邻大型造船企业的区位便利,以加快实施还原铁项目为契机,立足高起点、大规模,积极发展特宽中厚板和宽厚板。以“走出去”建设矿石基地为基础,优化物流网络,完善循环经济体系,提高发展效率。到2010年,建成以精品板材和精品长材为主,兼营特钢产品,规模达到1500万吨以上,国内优势显著提升的大型钢铁联合企业。

——南钢集团,依托现有基础,加强跨区整合,增强竞争能力。依托南京城北原址现有条件,在调整和控制线材生产能力的同时,围绕“长江口”造船基地建设,积极开展跨区购并重组,加快实施“东移发展”战略,大力发展船用中厚板材和市场短缺的宽幅薄板。加快建筑用超细钢丝产业化、批量化步伐,形成新的增长点。到2010年,建成以中厚板、薄板为主,结构比较合理、竞争能力较强的1000万吨级大型钢铁联合企业。

——兴澄特钢,依托移地建设,加快收购兼并,壮大规模优势。加快实施国家委托核准

的移地建设特钢冶炼项目,以70吨超高功率电炉及精炼装置为基础,面向汽车产业,优化产品结构,扩大优碳结构钢、合金结构钢、轴承钢、弹簧钢、管坯钢、冷镦钢生产规模。加强跨地区收购兼并,促进生产能力集中,提高在全省特钢行业的产业集中度。到2010年,形成300万吨左右特钢生产能力,集团化、专业化组织形态,初步确立全国特钢行业领先地位。

——淮钢集团,依托重点项目,发展特钢产品,加速结构转型。在积极开发利用转炉无渣出钢技术、低铝洁净钢精炼技术的基础上,充分利用苏北地区工业化进程加速、特钢产品需求增加的机遇,积极吸引“长三角”地区机械加工优势企业“过江北上”,增强特钢产品深度加工能力,巩固优质弹簧钢、轴承钢、齿轮钢等特色产品优势,加快发展特种大规格棒材。到2010年,初步形成200万吨特钢生产能力,基本完成普钢企业向特钢企业的战略性结构转型。

(二)利用市场机制,大力推进购并淘汰

市场经济条件下,钢铁行业属于寡头竞争行业。针对宏观经济管理已由直接为主转向间接为主,企业设立前置性行政审批逐步取消、简化,企业个数还有可能增加的客观实际,为有效避免产品雷同,避免发生同质、无序、恶性竞争,避免社会财富重大损失,“十一五”期间,要充分利用市场机制,积极鼓励并大力推进钢铁企业收购兼并。

——调整国有资产监管政策,有序退出劣势企业。地方各级国有资产监督管理部门要根据“有进有退、进退有序”的原则,及时调整并确定国有企业主营业务,明确发展方向。对于在能耗高、物耗高、污染大,竞争能力较差、发展前景不明的中小型钢铁企业所持有的国有股份,要依照法定程序,以挂牌、拍卖、协议出让等方式向大型钢铁联合企业依法转让,促进企业重组。

——调整电力资源配置政策,有效控制劣势企业。基于省情和原料结构,以电炉钢为主的短流程工艺仍将是全省钢铁工业的重要选择之一。对未按国家规定及时淘汰落后工艺、技术、设备,继续生产淘汰产品的企业,依法采取停供措施,限期淘汰;对技术装备水平较低、单位能耗高于当地平均水平的企业,实行限供措施,限期更新;对焦炉系统采用干熄焦装置,高炉系统配建炉顶压差发电装置,炼铁系统采用直接还原或熔融还原技术,炼钢系统采用全连铸、溅渣护炉技术,轧钢系统采用连铸坯一火成材、热装热送工艺,以及采用蓄热式燃烧技术,利用自备电站有效集成各类可燃气体和蒸汽,技术装备先进的企业,实行优先供给、保障供给,促进发展。

——调整政府采购准入政策,严格限制劣势企业。依照《政府采购法》的规定,将污染排放是否达标、资源消耗是否高于行业平均水平等作为参加政府采购的准入条件,不符合标准的不予通过资格审查。

——调整土地利用规划政策,及时淘汰劣势企业。对地处城区以及主城区规划范围的

劣势钢铁企业,要采取调整土地用途、限期搬迁等措施,促进劣势企业“退二进三”,或者异地兴办其他非钢项目。

(三)完善准入标准,加快提升产业水平

钢铁行业全球竞争的特征日益显现,技术、产品、质量已经成为取胜的关键。为迅速而彻底地遏制低水平盲目扩张势头,要不断完善全省钢铁行业准入标准,切实加强监督管理。

——严格执行国家颁布的准入标准。对新建钢铁项目,一律严格按照国家规定的标准、权限和程序,实行核准、备案制度。未经合法程序核准、备案的项目,生产“地条钢”的企业和窝点,一律依法查处。对清理整顿后属于暂停建设、限期整改的项目,严格执行国家发展改革委1791号、1822号文件规定,未达到准入标准的,一律不予恢复建设。在产业布局上,坚持综合考虑矿产资源、能源、水资源、交通运输、环境容量、市场分布和利用国外资源等条件,除报经国家核准外,不单独批准新建的钢铁联合企业和独立炼铁厂、炼钢厂、轧钢厂。在发展模式上,坚持依托有条件的现有企业,结合兼并、搬迁,在水资源、原料、运输、市场消费等方面具有比较优势的地区改造、扩建,并使主要技术装备分别达到烧结机180平方米、焦炉炭化室6米、高炉1000立方米、转炉120吨、电炉70吨等准入条件。在能力调控上,坚持新增能力与淘汰落后相结合,控制全行业产能过度扩张。

——适时适度地提高本省准入标准。根据苏南、苏中、苏北地区发展水平、发展条件和区位特征,会同土地、环保等部门,依照法定程序,制定和实施与技术水平、投资强度、产品方案相挂钩,“南高北低、梯度排列”,体现节约用地、清洁生产、循环发展要求的供地政策、排污政策。除苏北地区执行国家基准政策外,苏中地区和苏南地区原则上均实行不同程度的“上浮”政策。

(四)制定政策措施,不断创新发展模式

钢铁行业结构调整既取决于市场机制的作用,也离不开政策措施的引导。要围绕实施产业政策,切实加强产业政策与财政、货币、土地、环保、外资政策的相互配合,形成政策合力,引导全省钢铁企业努力走出一条符合本省实际,以骨干企业为龙头,大中小型企业集中布局、相互联合、内外兼顾的新型发展模式。

——财税货币政策要体现“助大做强、助特做精”的政策导向。要以补助、贴息、税费减免,扩大授信、增加贷款、组织贴现、下浮利率等方式,引导和鼓励骨干企业积极采用新技术,实现技术装备大型化,生产过程连续化、紧凑化、高效化,上水平、上品种、创名牌。积极发展市场短缺、依赖进口的车船用板、管线用板、桥梁用板、压力容器用板、家电用板等高档宽幅专用板材,大规格棒材、管材,轴承钢、弹簧钢、齿轮钢以及汽车轮胎钢帘线等特钢产品

和金属制品,走“高、精、尖、特”内涵式扩大再生产的道路。

——土地环保政策要充分体现“项目进园、集群发展”的政策导向。通过土地预留、限供、不供等区别对待的土地管理措施,通过排污限额向已经依法设立、具备集中处理能力的工业园区和工业集中区倾斜的政策,引导企业向园区集中。鼓励钢铁骨干企业围绕重点优势产品,吸引社会投资同步建设深加工项目和“三废”资源综合利用项目。凡属同步建设、集群式配套的项目,投资主管部门优先核准、备案,国土部门优先满足用地需求,环保部门优先办理环评批复。

——对外经贸政策要充分体现“积极投资、抢占资源”的政策导向。积极引导和支持现有钢铁企业尤其是大中型钢铁联合企业和中型特钢企业组建投资联盟,在境外矿产资源丰富的地区共同兴办铁矿、废钢、炼焦煤、冶金焦等主要原辅材料生产供应基地,积极创造条件建设铁前项目,就地获取基础原料,化解远洋运输、基础能源的瓶颈约束。依照国家统一部署,通过调整出口退税政策,继续限制冶金焦炭、铁合金、生铁、废钢、钢坯等高耗能初级加工产品出口。

(五)改善行政管理,不断提高服务效率

经过多年的改革、调整,全省钢铁行业已经初步实现投资主体多元化,发展潜能正逐步发挥。根据依法行政、服务企业、促进发展的要求,要努力改善行政管理,提高服务效率,促进钢铁行业健康发展。

——及时制定钢铁产业发展规划。根据国家《钢铁产业发展政策》、《钢铁工业中长期发展规划》,结合全省“十一五”国民经济和社会发展规划确定的目标,制定《江苏省“十一五”钢铁产业发展专项规划》,细化钢铁产业规模、结构、速度等发展目标,完善钢铁产业空间布局、企业组织结构、产业核心技术准入条件,优化投资管理和要素供给措施,发挥规划引导作用。

——定期编发钢铁产业发展报告。根据国家《钢铁产业发展政策》、《钢铁工业中长期发展规划》和《江苏省钢铁行业结构调整总体思路》、《江苏省“十一五”钢铁产业发展专项规划》,抓住重点企业、关键环节,加强组织实施,会同统计、环保、国土、海关、金融等部门和行业中介组织、工程咨询研究机构,定期编制钢铁产业年度发展报告,揭示钢铁行业发展动态、变化趋势,发挥预警矫正作用。

——及时公布钢铁产业发展动态。各级投资主管部门在依法核准、备案钢铁产业固定资产投资项目的过程中,依照行政许可法和国务院关于加强政务公开的规定,通过网络等媒介,及时公开发布项目信息,并经常通过网上调查、问卷调查、专家调查等方式,对全行业投资动态、投资倾向、投资效果等进行分析汇总,发挥政务信息共享作用。