

国家发展和改革委员会
财政部
国土资源部
商务部
中国人民银行
海关总署
国家税务总局
国家质量监督检验检疫总局
国家环境保护总局

文件

发改运行[2006]589号

关于加快铝工业结构调整指导意见的通知

各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、经委（经贸委、工业办）、财政厅（局）、国土资源厅（局）、商务主管部门、中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、各省会（首府）城市中心支行，海关总署广东分署、天津特派办、上海特派办、各直属海关，国家税务局、质监局、环保局：

为贯彻落实国务院《关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决定》（国发[2005]40号）和《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》（国发[2006]11号）精神，现将加快铝工业结构调整指导意见通知如下：

一、促进铝工业结构调整的重要意义

铝是国民经济发展的重要基础原材料。我国的铝工业主要由氧化铝、电解铝、铝加工三部分组成，近年来氧化铝强化烧结、管道化溶出、选矿拜耳法等技术已广泛使用；大型预焙槽电解铝生产能力已占总能力的百分之八十；铝加工材产量快速增长，技术水平有所提高。

按照国家宏观调控要求，电解铝行业贯彻落实国务院办公厅国办发

[2003]103 号文件精神成效显著，共清理违规电解铝项目 23 个，涉及投资额 173 亿元。停建和缓建的电解铝项目总能力达 247 万吨。企业兼并重组工作取得重大进展。工艺落后、生产成本高的电解铝企业相继停产，停产能力约 120 万吨。污染严重的自焙槽基本被淘汰。2004 年主要电解铝企业综合交流电耗水平比上年降低 347 千瓦时/吨铝，由于电耗下降约节电 23.1 亿千瓦时；2005 年电耗水平比上年降低 61 千瓦时/吨铝，估计节电 4.8 亿千瓦时。电解铝出口税收政策调整，停止氧化铝加工贸易，促使 2005 年末锻轧铝出口同比下降 21.7%。

尽管贯彻落实国家宏观调控政策取得成效，但引发投资热的一些结构性和体制性的深层次矛盾并未得到根本解决，铝工业总量和结构方面存在的问题仍然突出。主要表现为：

（一）铝土矿资源问题突出。资源保障程度有限，储量仅占世界总量的 2.4%，但年开采量却占全世界开采总量的 8%。全国铝土矿采矿证 323 个，矿山（点）却多达 779 个，开采秩序混乱。

（二）氧化铝无序建设问题严重。不顾资源保障程度和外部条件盲目建设的氧化铝项目屡禁不止，目前氧化铝在建项目 11 个，计划建设能力 1215 万吨，投资总额约 550 亿元；正在建设的一期工程总能力 610 万吨，投资约 300 亿元。另有拟建项目 5 个，总能力 320 万吨。这些项目多属越权核准或未经核准，有的铝土矿资源不落实，或土地使用手续不齐全，大部分项目环境影响评价报告书未按要求报批，有的甚至不进行环境影响评价论证。

（三）电解铝产能大大超过需求，盲目建设有反弹压力。电解铝供过于求已使大量产能闲置，利用率仅约 75-78%。但目前仍有在建项目 11 个，建设总能力 112 万吨，投资总额约 73 亿元。这些项目虽多为续建项目，但除个别外，均未按照规划布局建设，也未经有效核准。此外，尚有 10 个拟建项目，总能力 140 万吨。

（四）铝冶炼结构失衡，电解铝企业经营困难。电解铝冶炼能力、氧化铝供应能力、铝土矿采选能力不匹配，氧化铝生产成本低，产量仅能满足需求的一半左右。2005 年电解铝企业平均产量仅 7.4 万吨，且用电矛盾突出，出口量偏大，氧化铝占生产成本比例过高，企业亏损严重。2005 年亏损的 80 个铝冶炼企业几乎全部是电解铝企业，亏损额 13.1 亿元，同比增长 1.1 倍。

（五）铝加工产业集中度低，产品结构不合理。2005 年铝加工企业平均产量仅 0.42 万吨。行业整体装备水平低，技术经济指标落后，高附加值加工材品种不足；电解铝液直接铸轧的比例低，资源浪费严重。

二、铝工业结构调整的指导原则和主要目标

（一）指导原则。以转变铝工业增长方式为中心，以结构调整为重点，按照结构优化、技术创新、科学规划、总量调控、降低消耗、保护环境的原则进行宏观引导，做到氧化铝行业实现有序发展、电解铝行业制止违规投资反弹、铝加工行业重点开发高附加值品种，推动企业技术装备水平的提高和产品结构的升

级，促进铝工业走新型工业化道路,实现可持续发展。

（二）主要目标。2010 年国内氧化铝总产能达到 1400 万吨，企业的海外氧化铝能力达到 400 万吨。选矿拜尔法普遍推广，拜尔法、混联法、强化烧结法等工艺不断完善，装备水平改善，综合能耗降低到 900 千克标准煤/吨以下，回收率提高到 93%以上。砂状氧化铝比例达到 90%。

保持电解铝供需基本平衡。扶优汰劣，使骨干企业的产量达总产量的 3/4 以上。淘汰落后能力，力争全部采用 160KA 以上大型预焙槽冶炼工艺，电流效率达到 94%以上，主要企业综合交流电耗在 14300 千瓦时/吨以下、氧化铝单耗在 1.9 吨以下，污染物达标排放。再生铝的消费量达到铝总消费量的 30%以上。

增加高附加值加工材比重。使板带材与型材比例达到 6：4，工业型材与建筑型材比例达到 7：3，双零铝箔与单零铝箔比例达到 4：6。电解液直接铸轧的比例达到 70%、铝加工材综合成品率达到 76%。增强先进铝加工装备设计制造能力，淘汰技术水平低、产品质量差的落后装备。

三、加快铝工业结构调整的主要政策措施

（一）加强产业政策和行业规划布局指导

贯彻落实国务院批准的《铝工业产业发展政策》，抓紧制定实施细则，推进产业结构调整。按照《铝工业发展专项规划》的要求，合理布局，有序发展。各地及中央企业要统筹考虑资（能）源、交通、环境等外部条件，规划铝工业发展及调整优化结构。加强市场信息发布，引导企业投资行为，严格控制总量的扩张，加强技术改造，优化产品结构。

（二）提高产业集中度，鼓励综合利用和节约资源

为企业兼并重组创造有利条件，加快企业通过经济手段联合重组的步伐。支持氧化铝、电解铝、铝加工企业联合重组，组建具有国际竞争力的企业集团，实现优势互补，提高产业集中度。鼓励民营资本和外资参与国有企业的改革、改组和改造。鼓励骨干企业继续提高技术和管理水平，加快中小铝加工企业技术改造,提高资源利用率。支持再生铝企业提高环保水平，形成经济规模。支持电解铝骨干企业加强行业自律，缓解供过于求的局面。

（三）加强信贷政策和产业政策的协调配合，建立政策支持下的退出机制

严格执行电解铝建设项目 35%及以上资本金比例的规定。根据国家宏观调控、产业政策和信贷原则要求，由金融机构合理配置信贷资金。对于符合国家产业政策、市场准入条件和信贷原则的氧化铝、电解铝企业，继续给予授信支持；对于不符合国家产业政策和市场准入条件，工艺落后、属于禁止类目录或明令淘汰的企业，不得提供任何形式的授信支持，对已经提供的授信，要采取妥善措施收回，有效防范金融风险。

按照产业结构与产品结构调整的总体规划，对电解铝和铝加工行业，坚持上大与关小、升级改造与淘汰落后相结合，建立政策支持下的市场退出机制。各地政府和有关部门应严格规范铝工业企业的改制工作，采取有效措施防范企业借

重组改制之机逃废银行债务。

（四）加强环保执法，淘汰落后能力

严格执行环保标准，淘汰落后的电解铝生产能力。由国家环保总局定期公布环保不达标电解铝企业名单，限期进行治理。贯彻《清洁生产促进法》、《节约能源法》，促使企业节能降耗，并依照《清洁生产审核暂行办法》进行清洁生产审核。利用国债资金等多种融资手段，支持企业的环保、节能改造。按照产业政策规定，彻底淘汰二转轧机等铝加工工艺装备。

（五）整顿铝土矿开采秩序，合理开发国内资源

依法关闭破坏资源、污染环境和不符合安全生产条件的矿点，制止乱采滥挖、无证开采行为。严格执行新建铝土矿矿山、勘查许可证和采矿许可证审批制度。新建铝土矿要认真履行环境影响评价文件审批和环保设施“三同时”验收程序。新建氧化铝企业，必须按规定首先申请铝土矿采矿权；矿产资源开采登记管理部门严格依法审批和颁发采矿许可证；采矿权人要按照批准的方案，依法开采铝土矿资源。氧化铝生产企业不得收购无证开采的铝土矿。

完善资源补偿机制及资源税费政策。加大勘探力度，增加后备资源。开发低品位铝土矿利用技术，提高资源利用率。

（六）鼓励开发海外资源，拓宽利用国外氧化铝资源渠道

鼓励使用国外铝土矿资源，统筹规划国外重大氧化铝资源的开发利用，力争 10 年内使我国企业开发的国外氧化铝资源量达到国内需求量的 50%。

继续按照有关政策界限和市场准入条件进行清理认定，拓宽氧化铝一般贸易进口渠道。加强氧化铝进口协调和监管，发挥行业组织作用，降低采购成本，规避市场风险。

（七）从严控制电解铝出口，完善电价形成和电力供应机制

继续对电解铝产品出口执行取消退税政策，严格禁止氧化铝加工贸易。完善电解铝行业的电价形成机制，按照电压等级、负荷率等用电特性，制定新的差别电价政策。支持骨干电解铝企业按照《电力用户向发电企业直接购电试点暂行办法》，申请直购试点，或参股电厂，实现多种方式的铝电联营。鼓励电厂向电解铝企业直供电力，降低电力消耗和经营成本，提高能源利用效率，促进行业协调发展。允许已经纳入电力建设的整体规划和布局的电解铝企业建设自备电厂。

（八）有序发展铝冶炼，开发高附加值铝加工材

清理违规氧化铝项目。各地要严格按照有关规定对所在地区的氧化铝在建项目进行清理，清理的重点地区是河南、山西省。对不符合产业政策、准入条件和规划布局，未依法办理土地使用手续，未按《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》（国家环保总局令第 15 号）要求报批环境影响报告书的氧化铝项目，一律暂停建设。清理结果报国家发展改革委研究后再做出合理安排。对已经建成投产或基本建成的氧化铝项目，地方政府主管部门要作出说明和检查，依法、依规处理；企业要落实铝土矿资源，并依法按规定补齐或完善立项、土地、环保等

相关手续。对该类违规企业，有关部门可以实行差别电价。

抓好已批（核）准氧化铝项目的组织实施。加快规划内项目建设和海外资源开发步伐，国家已批（核）准建设的氧化铝企业要确保在建项目如期达产，缓解供需矛盾。加快已经落实铝土矿资源、建设资金和具备技术能力的氧化铝项目的评估，及时按投资管理程序核准并组织实施。

防止电解铝盲目建设反弹。坚决遏制拟建电解铝项目，逐一核对拟建的电解铝项目，不符合规划布局的一律不允许开工。地方政府和国土资源部门、环保总局等有关部门不予办理土地使用手续，不接受环境影响评价，各金融机构不得提供任何形式的授信支持。严格清理在建的电解铝项目，凡不符合有关政策规定和国办发[2003]103号文件要求，未依法办理土地使用手续，未按环保总局《关于进一步加强电解铝行业环境管理的通知》（环发[2004]94号）要求报批环境影响评价报告书，资本金比例达不到规定要求的建设项目，一律停止建设。

开发高附加值铝加工材产品。根据国家《产业结构调整指导目录（2005年本）》，以调整产品结构为主，重点开发高精铝板、带、箔及高速薄带和轨道交通用大型铝合金型材等高附加值产品的生产技术和设备；推广高效率、低成本、低能耗、短流程、环保型铝加工新技术、新工艺；提高生产过程的稳定性、可靠性，降低成本。研究制定铝加工行业准入条件。对于新建的生产普通建筑型材等初级铝加工产品的企业，如产品质量达不到相关标准，或者有生产伪劣产品行为者，质检部门一律不予颁发生产许可证。

各级政府及有关部门要充分利用当前经济结构调整的有利时机，大力推进铝工业结构调整，依据国家法律法规和相关政策，坚决淘汰技术落后、质量低劣、污染环境、浪费资源，以及不符合安全生产条件的生产能力。

国家发展改革委

财 政 部

国 土 资 源 部

商 务 部

人 民 银 行

海 关 总 署

税 务 总 局

质 检 总 局

环 保 总 局

二〇〇六年四月十一日