**关于规范铅锌行业投资行为加快  
结构调整指导意见的通知**

(发改运行〔2006〕1898号)

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、经贸委（经委、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、环保局、安全监管局：  
　　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）精神，规范铅锌行业投资行为，加快铅锌工业的结构调整，现提出如下指导意见：  
　　**一、规范铅锌行业投资行为促进结构调整的重要性**  
　　铅锌是与工业发展和人民生活密切相关的基础原材料。我国的铅锌工业主要由铅锌矿采选、冶炼两部分组成。2005年底，全国规模以上矿山采选企业411家，铅锌冶炼企业466家，2005年底的生产能力约为粗铅220万吨、电铅280万吨，锌340万吨。  
　　近年来氧气底吹熔炼—鼓风炉还原炼铅工艺应用成功，引进了先进的艾萨炉、卡尔多炉；采用沸腾焙烧锌冶炼工艺，硫利用率高，尾气达标。铅锌冶炼企业资源综合利用取得明显成效，可回收金、银等13种稀贵有价金属。技术进步推动了我国铅锌冶炼工艺水平的升级，淘汰落后工艺的时机已成熟。  
　　在快速发展的同时，铅锌工业总量和结构方面存在的问题以及引发投资热的一些结构性和体制性的深层次矛盾也变得十分突出。主要表现为：  
　　（一）资源紧缺，严重影响铅锌工业的可持续发展。多年来冶炼企业主要以外延模式扩张规模，矿山投资受企业实力和资源勘探程度限制，仍是以建设小矿山为主，致使国内铅锌资源紧缺，大中型冶炼企业的原料自给率不足50%，价格持续高涨。精矿供应紧张使矿山乱采滥挖抬头，进口量增多，冶炼企业争抢资源的问题日益突出，资源紧缺制约着我国铅锌工业持续发展，严重影响产业结构调整。  
　　（二）结构性矛盾突出，行业利润向矿山采选业过度转移。目前我国铅锌冶炼产能大于市场需求和矿产能力，这一结构性矛盾不但使冶炼能力开工不足，也使行业利润向矿山采选业大幅度转移。矿山和冶炼企业利益难以共享使原料占冶炼成本的比例不断上升。2005年矿山采选的铅锌金属总量仅为铅锌冶炼产品产量的48%，但利润水平却是冶炼行业的1.43倍。今年1-5月份，矿山采选的铅锌金属总量为铅锌冶炼产品产量的45%，利润水平是冶炼行业的1.5倍，如果没有有价金属的回收，冶炼业的盈利水平将难以维持。  
　　（三）行业集中度下降，企业竞争力不强。2001年我国前10位铅、锌企业产量占全国产量比例分别为52%和64%，2005年降低为41%和49%。铅锌工业十多年的高速增长，只是相互独立的矿山、冶炼企业数量和产量的简单放大，并没有真正提高国际竞争力。  
　　（四）铅冶炼工艺及技术装备水平差，落后的锌冶炼能力尚占一定比例。铅冶炼是有色金属工业中技术装备较落后、生产条件最差、硫回收率最低、污染最严重的金属冶炼业，有些企业仍沿用产业政策明令淘汰的烧结锅、烧结盘工艺及设备，甚至采用土烧结盘、简易土高炉方式炼铅，目前约30%的铅冶炼能力是落后工艺。锌冶炼也有一定量用土法或土制马弗炉、马槽炉、横罐、小竖罐等进行焙烧再由简易冷凝设施收尘等方式炼锌或氧化锌的落后产能。  
　　（五）环境影响大，一些企业资源浪费严重。落后铅冶炼工艺烧结工序产生的二氧化硫烟气和铅尘不加回收利用，生产环境恶劣，二氧化硫和粉尘排空，严重污染环境。采用沸腾焙烧炉炼锌，也存在含汞、镉、砷等可溶有害重金属离子的热酸浸出锌渣不按规定处理，随意堆放污染地下水的现象。许多小型铅锌冶炼厂废水往往不经处理直接排放，造成重金属离子或苯和酚等有害物质污染水源。此外中小型铅锌冶炼企业数目过多，某些小企业的年产量不足2000吨，根本不回收其他有价金属，严重浪费资源，属于产业政策明令淘汰企业。  
　　（六）铅锌冶炼盲目投资问题严重。国外企业削减转移冶炼产能使2004年后铅锌市场价格持续上涨。同时国内下游行业产能的快速增长刺激了市场需求阶段性急剧增加，使我国长期以来1/3左右的铅锌冶炼产品需要出口消化的局面改变，造成近几年我国铅锌行业尤其是冶炼投资快速增长。由于没有系统的铅锌冶炼企业的准入条件，加之难以有效监督铅、锌冶炼的建设行为，致使违反产业政策的新建项目屡禁不止，且普遍规模较小。新上的小冶炼企业基本采用落后工艺装备，通过牺牲环保降低投资成本，换取企业经济效益。  
　　调查显示，2004年规模以上铅锌冶炼企业累计完成投资比上年增长1.4倍，矿山采选完成投资增长1.4倍。2005年，铅锌冶炼累计完成投资同比增长70%；矿山采选增长61.9%。目前在建铅锌冶炼投资项目169个，计划总投资125亿元，其中增加产能的项目132个，计划总投资112亿元，仅2006年新开工项目就有74个，计划总投资20亿元，其中增加产能的项目60个，计划投资近17亿元，但平均施工规模同比下降8.8%。对已明确建设规模的62个项目统计，合计建设年产能在315万吨以上。其中在建铅冶炼项目30项，产能约150万吨；在建锌冶炼项目32项，产能约165万吨。并有大量的拟建项目（铅约40万吨、锌约120万吨）。如果这些项目全部投产，将新增年产能铅190万吨、锌290万吨。矿山投资虽然建设项目达191个，但仍是以小矿山为主，未来能提供的铅锌精矿量并不大。  
　　一些投资主体在价格上涨刺激和乐观的市场预期下，不顾资源、环境等外部条件，集中建设冶炼项目导致的铅锌冶炼投资连续快速增长，使冶炼能力短期内急剧膨胀。如果这些冶炼能力全部建成投产，冶炼能力将严重供过于求，矿产资源不足又制约冶炼能力的发挥，同时小型冶炼厂造成的环境问题会更加突出。必须及时加快产业结构调整，规范铅锌行业投资行为。  
　　**二、铅锌工业结构调整的指导原则和主要目标**  
　　（一）指导原则。以规范铅锌行业投资行为、转变铅锌工业增长方式为中心，以结构调整为重点，按照结构优化、技术进步、科学规划、节能降耗、保护环境、安全生产的原则进行宏观引导，做到规范投资、有序发展，提高企业技术装备水平，加强环保，调整产业结构，改善产品结构，促进铅锌工业可持续发展。  
　　（二）主要目标。保持铅锌供需基本平衡，按照规划有序发展，限制铅锌冶炼能力盲目增长。2010年淘汰落后生产能力后，将精铅年产能控制在400万吨以内，锌年产能控制在500万吨以内。加强国内资源的开发利用，加快实施“走出去”战略，提高原料保障程度；同时要大力发展铅锌再生利用产业，使再生资源消费量达到总消费量的30%。  
　　企业组织结构方面，在控制冶炼能力盲目增长的前提下，扶优汰劣，调整结构，推动优势骨干冶炼企业、矿山企业的联合重组，使骨干冶炼企业的产量达到总产量的70%以上。  
　　技术结构方面，铅冶炼全部采用富氧强化熔炼、艾萨炉熔炼、卡尔多炉熔炼等资源回收率高、能耗低、环保达标的先进粗铅冶炼工艺；铅冶炼综合能耗600千克标准煤/吨，冶炼总回收率达到97%；粗铅冶炼焦耗350千克/吨，电铅直流电耗降低到110千瓦时/吨，总硫利用率大于95%，循环水利用率达到95%。锌冶炼精馏锌综合能耗1900千克标准煤/吨，电锌综合能耗1700千克标准煤/吨，冶炼总回收率达到98%；蒸馏锌煤耗1250千克/吨，电锌直流电耗降低到2900千瓦时/吨，总硫利用率大于96%，循环水利用率达到95%。二氧化硫、粉尘排放达标。有价金属回收率达到95%。  
　　**三、主要政策措施**　　（一）加强产业政策和行业规划布局指导  
　　按照可持续发展要求，制定铅锌工业产业发展政策，统筹考虑资源、环境、能源等因素搞好规划布局。规划新增产能要与淘汰落后、调整结构的目标密切结合。加快制定铅锌冶炼市场准入条件，从布局和外部生产条件、工艺装备、能源消耗、资源消耗、环境保护、安全生产等方面严把准入关，促进结构优化。  
　　（二）加强产业政策与土地、信贷、环保、安全等政策的协调配合，严格控制新开工项目  
　　强化土地、信贷审核，坚持最严格的土地管理制度，严格控制铅锌冶炼行业的信贷投放。对于符合国家产业政策、市场准入条件和信贷原则的铅锌冶炼建设项目给予支持；对于盲目投资、不符合产业政策和市场准入条件，采用国家明令淘汰的落后生产工艺，以及未按规定程序备案的铅锌冶炼项目和企业，一律不予提供土地，不得提供任何形式的新增授信支持，不办理环保和安全生产、工业卫生等相关手续。调整外商投资目录，禁止技术水平低、消耗高、污染严重的外资项目进入。按照国务院批准的《产业结构调整指导目录（2005年本）》（国家发展改革委令第40号）等规定，禁止新建落后生产能力和不具备经济规模的冶炼项目。新建铅冶炼项目，单系统规模必须达到5万吨/年（不含5万吨）以上，必须采用富氧强化熔炼、艾萨炉熔炼、卡尔多炉熔炼等先进的工艺和双转双吸制酸系统，循环水利用率达到95%以上；新建锌冶炼项目，单系统规模必须达到10万吨/年及以上，必须采用109平方米以上的沸腾焙烧炉等先进冶炼工艺和双转双吸等制酸系统，循环水利用率达到95%以上。  
　　（三）加大产业结构调整和淘汰落后的力度  
　　按照《产业结构调整指导目录（2005年本）》等产业政策规定，立即淘汰土烧结盘、简易高炉、烧结锅、烧结盘等落后方式炼铅工艺及设备，以及用坩埚炉熔炼再生铅工艺，用土制马弗炉、马槽炉、横罐、小竖罐等进行焙烧再又简易冷凝设施收尘等落后方式炼锌或氧化锌工艺。在2008年底前淘汰经改造环保仍不能达标或者未配套制酸及尾气吸收系统的烧结机炼铅工艺。  
　　对落后生产能力及违反产业政策的新投产锌冶炼项目实行差别电价政策，充分利用经济手段淘汰落后。  
　　发展循环经济，支持铅锌再生资源的回收利用，鼓励再生行业走规模化、环保型的发展之路。提高铅再生回收企业的技术和环保水平，新建再生铅项目，规模必须在1万吨/年以上，禁止利用直接燃煤的反射炉建设再生铅项目；利用再生锌产业处于起步阶段的有利时机规范其发展行为。  
　　支持优势企业继续实施改革、改组和改造，提高国际竞争力。支持冶炼企业与矿山企业联合，优势互补；制止不具备条件的矿山企业建设冶炼项目。加大对优势骨干企业的支持力度，提高产业集中度；规范市场秩序，避免无序竞争。坚持技术改造与淘汰落后相结合，上大与关小相结合，建立政策支持下的退出机制。各地政府和有关部门应严格规范铅锌企业的改制工作，采取有效措施防范企业借重组改制之机逃废银行债务。  
　　（四）综合利用和节约资源，加大对铅锌矿产资源勘探和海外资源开发的支持力度  
　　所有铅锌冶炼投资项目必须具备有价金属综合利用建设内容，否则一律不予备案。支持铅锌伴生有价金属回收利用关键技术的研究开发。鼓励企业通过技术改造提高现有资源的利用效率和综合回收有价金属水平。坚持资源开发与节约并重，把节约放在首位。支持优势冶炼企业同地勘企业合作，加强地质找矿，增加后备资源。要按照《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》（国发〔2005〕28号）精神，规范铅锌矿山项目的建设行为，严厉打击无证勘查和开采铅锌矿等违法行为，关闭破坏环境、污染严重的矿山企业，积极推进铅锌资源整合，合理布局，实现资源开发规模化、集约化。依照《安全生产许可证条例》（国务院令第397号）等有关规定，铅锌矿山企业要依法取得安全生产许可证，未取得安全生产许可证的，不得从事生产活动。制定海外资源开发战略和规划，充分利用国内国外两种资源，除取得铅锌精矿外，也鼓励在国外建设冶炼厂，改变单纯大量进口精矿的模式。  
　　（五）加强环境保护和协调发展  
　　加大环保执法力度，严格按照《工业炉窑大气污染物排放标准》（GB9078-1996）、《大气污染物综合排放标准》（GB16297-1996）、《污水综合排放标准》（GB8978-1996）、危险废物处理处置的有关要求进行督查，待《有色金属工业污染物排放标准—铅锌工业》发布后按其执行，防止铅冶炼二氧化硫污染以及锌冶炼热酸浸出锌渣中汞、镉、砷等有害重金属离子随意堆放造成的污染。严禁铅锌冶炼厂废水中重金属离子、苯和酚等有害物质不达标排放。  
　　（六）加强进出口管理  
　　统筹研究并逐步完善铅锌产品进出口税收的有关政策。充分发挥骨干企业和行业协会、商会的作用，加强铅锌精矿进口协调和日常监管；发挥中介组织作用，搞好行业自律，规范进出口秩序。  
 中华人民共和国国家发展和改革委员会  
 中华人民共和国财政部  
 中华人民共和国国土资源部  
 中华人民共和国商务部  
 中国人民银行  
 中华人民共和国海关总署  
 国家税务税务总局  
 国家环境保护总局  
 国家安全监督管理总局  
 2006年9月13日