

山东省人民政府

鲁政字〔2018〕248号

山东省人民政府 印发关于加快七大高耗能行业 高质量发展的实施方案的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业：

《关于加快七大高耗能行业高质量发展的实施方案》已经省委、省政府研究同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻

落实。



(此件公开发布)

关于加快七大高耗能行业高质量发展的实施方案

为深入贯彻落实省委、省政府关于实施新旧动能转换重大工程决策部署，进一步深化供给侧结构性改革，推动工业经济质量变革、效率变革、动力变革，制定本实施方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚决落实习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神，坚定践行新发展理念，按照高质量发展的要求，认真落实中央打好三大攻坚战、加快调整“四个结构”、做到“四减四增”的决策部署，坚持“腾笼换鸟、凤凰涅槃”的思路，充分发挥国家新旧动能转换综合试验区优势，放眼未来10年产业发展趋势，对标世界一流水平，瞄准“新、特、优”方向，重拳倒逼落后产能市场出清，大刀阔斧推动产业布局调整，充分激发创新发展活力，高质量开展“双招双引”，努力实现高耗能行业结构合理、布局优化、质效提升，为实现“两个走在前列、一个全面开创”总目标提供强力支撑。

(二) 基本原则。

——高质高效、高端引领。坚持质量第一、效益优先，紧紧围绕提升供给质量水平，着力培育新兴、打造特色、做强优势，

全面提升产业综合竞争力，加快构建现代产业体系；瞄准世界产业发展前沿，对标世界一流水平，积极抢占新一轮科技革命和产业变革制高点，加快构筑支撑产业高端发展的创新优势，牢牢掌握产业竞争的主动权。

——统筹布局、目标导向。充分发挥政府的推动作用，坚持全省“一盘棋”谋划，做好顶层设计，加快产业大调整、大布局、大优化；围绕实现高质量发展核心目标，既要立足实现近期目标，采取立竿见影的断然措施，又要着眼中长期发展，建立健全打基础、利长远的长效机制。

——优化整合、集约发展。对钢铁、地炼、焦化、电解铝等行业产能实施总量控制，坚决淘汰低效落后产能，提高产业集中度和亩均产出，确保能源消耗和排放总量只减不增；同时坚持去旧入新，用好淘汰旧产能腾挪的发展空间，及时注入新动能，真正实现“腾笼换鸟、凤凰涅槃”。

——标准倒逼、市场运作。制定实施严于国家要求的行业标准和产业政策，完善精准的企业分类综合评价体系，倒逼落后产能市场出清，加快企业转型升级步伐；发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励企业通过产能置换、指标交易、股权合作等方式开展兼并重组，提高产业集中度，优化产业布局。

——一业一策、有序推进。把握产业发展趋势和市场运行规律，坚持科学论证、一业一策，分行业实施不同的转型升级路径和政策措施，增强针对性和可操作性；坚持以点带面、重点突

破、分步实施，维护好企业权益，有序推进高耗能行业转型发展；加强风险预判，坚决守住安全环保和民生保障底线，保持经济增长处于合理区间，确保社会和谐稳定。

二、主要目标

（三）总体目标。立足我省产业基础和优势，重点推动钢铁、地炼、电解铝、焦化、轮胎、化肥、氯碱等七大高耗能行业高质量发展。通过大调整、大布局、大优化，高耗能行业产业集中度明显提高，能耗总量占全部工业的比重不断降低，资源环境压力有效缓解，劳动生产率水平大幅提升，土地利用率和要素投入产出效益明显提高，培育形成一批具有国际竞争力和世界先进水平的企业集团和产业基地，推动高耗能行业创新、集约、绿色、高效发展，加快打造现代化产业体系。

（四）钢铁行业转型升级目标。严控钢铁总产能，力争用5年左右时间，大幅压减转移京津冀大气污染传输通道城市和胶济铁路沿线资源环境承载压力较大地区的钢铁产能，在确保日照、青岛、临沂和莱芜、泰安空气质量完成国家和省下达目标和任务的基础上，将目前分散在12个市的钢铁企业和钢铁产能，逐步向日—临沿海先进钢铁制造产业基地和莱—泰内陆精品钢生产基地转移，到2022年，济南、淄博、聊城、滨州等传输通道城市钢铁企业产能退出70%以上，将青岛董家口、日照岚山、临沂临港等沿海地区钢铁产能占比提升到50%以上；到2025年，传输通道城市和胶济铁路沿线地区的钢铁产能应退尽退，沿海地区

钢铁产能占比提升到70%以上。高端钢铁产品供给水平明显提升，海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、汽车及零部件、工程机械、能源装备等领域所需高端钢材品种的研发和产业化进步明显，到2025年，合金钢（含不锈钢）比重提高至20%以上。钢铁产业绿色发展水平不断提高，钢铁冶炼流程进一步优化，电炉短流程炼钢工艺得到推广，到2025年，电炉钢占比达到20%左右。行业综合竞争力明显增强，到2025年，省内产能排在前2位的钢铁企业（集团）产业集中度达到70%以上，钢铁企业劳动生产率翻一番，达到1500吨/人·年，初步形成结构优化、环境友好、质效提升、竞争力强的现代钢铁产业体系，实现从钢铁大省向钢铁强省的跨越。

（五）地炼行业转型升级目标。力争到2022年，将位于城市人口密集区和炼油能力在300万吨及以下的地炼企业炼油产能进行整合转移；到2025年，将500万吨及以下地炼企业的炼油产能分批分步进行整合转移，全省地炼行业原油加工能力由目前的1.3亿吨/年压减到9000万吨/年左右，成品油（汽煤柴）收率降至40%左右，烯烃、芳烃等基础原料和高端化工新材料保障能力显著提高，基础化工原料（产品）占比达到35%以上的国际先进水平；地炼行业区域集中度进一步提高，炼化一体化、规模集约化程度明显提升，初步形成全系列高端石化产业链，实现由“一油独大”向“油化并举”的转变，行业发展质量和竞争能力明显增强，培育形成具有国际竞争力的大型企业集团和炼化一

体的精细化工、绿色化工和化工新材料世界级产业基地。

(六) 电解铝行业转型升级目标。到 2022 年，电解铝吨铝电耗下降至 12800 千瓦时左右，电解铝省内精深加工率达到 50% 左右，吨铝附加值平均提升 30% 以上；到 2025 年，力争全部电解槽达到 400 千安及以上先进产能水平，电解铝吨铝电耗下降至 12500 千瓦时左右。航空航天、高铁、汽车、消费电子、电力装备、轨道交通装备、船舶及海洋工程装备等领域中高端铝型材产品供给水平明显提升，铝板带箔、工业铝型材等高附加值产品占比达到 60% 以上，铝产业主营业务收入达到 3500 亿元左右，发展成为具有国内外重要影响力的铝产业集聚区和创新高地。

(七) 焦化行业转型升级目标。控制焦化行业产能总量，合理配置资源，优化现有产能，严禁新增产能。到 2020 年，全省焦化企业户数由目前的 56 家压减到 40 家以内，单厂区焦化产能 200 万吨/年以上企业达到 8 家以上，煤炭主产区及钢铁企业集聚区焦化企业产能比重提高到 50% 以上，炭化室高度 5.5 米及以上焦炉产能比重达到 75% 以上；到 2025 年，全省焦化企业户数压减到 20 家以内，单厂区焦化产能 100 万吨/年以下的全部退出，引导形成千万吨级规模的煤焦化企业集团，在环保排放和能源消耗上达到国内领先水平，煤炭主产区及钢铁企业集聚区焦化企业产能比重提高到 70% 以上，炭化室高度 5.5 米及以上焦炉产能比重达到 100%，骨干企业综合实力明显增强，行业节能减排效果不断提升。

(八) 轮胎行业转型升级目标。到 2020 年，在整体产能基本保持不变的基础上，轮胎产业集中度、子午化率、品牌价值、质效水平明显提升。斜交胎产量由目前的 3500 万条降至 2000 万条，销售收入过 100 亿元的企业集团达到 4 家。轮胎产业加快向高端化、高附加值、高性能方向迈进，为中端以上乘用车、高端工程机械和航空的配套能力明显提升，低断面、超低断面、高速度级别的高性能轿车子午线轮胎成为主打产品，宽断面、无内胎、长寿命的载重子午线轮胎成为新的增长点，航空用高端轮胎开发应用实现突破，轮胎工业装备水平达到国际先进、国内领先水平，力争到 2025 年，培育 8 家销售收入过 100 亿元的企业，其中过 200 亿元的 2 家以上，1—2 家企业进入全球轮胎行业前 10 位。

(九) 化肥行业转型升级目标。到 2022 年，压缩合成氨产能 200 万吨，全省合成氨产能控制在 650 万吨左右，尿素产能控制在 800 万吨左右，洁净煤气化占合成氨总产能的比重由目前的 37% 提高到 90% 左右，固定床气化炉淘汰率达到 90% 以上，尿素生产企业固定床气化炉全部予以淘汰，氮肥行业基本实现第三代洁净煤气化，煤气化制氨和精细化学品工艺达到国际先进水平，全行业减少 200 万吨左右标准煤消耗，能耗总量减少 20%；减少废气排放 2680 吨左右，排放总量减少 50%，骨干企业综合实力跃居国内行业前列。

(十) 氯碱行业转型升级目标。到 2022 年，电解单元吨碱能

耗强度由 360 千克标准煤下降到 325 千克标准煤，对能耗达不到标准的电解槽予以淘汰，行业能耗总量减少 10% 左右；液氯就地消化率由目前的 59% 提高到 85% 以上，液氯道路运输安全风险明显降低；烧碱电解装备技术达到世界先进水平，膜极距改造率达到 100%，综合竞争力继续保持国内领先地位。

三、实施路径和重点工作

(十一) 推进钢铁行业布局优化、结构调整。打造“两大基地”。立足我省资源优势 and 行业发展潜力，通过政府推动、环保倒逼、标准严控、产能置换、兼并重组等手段，着力打造沿海和内陆两大钢铁产业基地。日—临沿海先进钢铁制造产业基地：以山东钢铁集团日照精品基地、日照钢铁控股集团、青岛钢铁集团为支撑，发挥好临沂临港地区的资源优势，大力推动内陆产能向沿海转移，重点发展高端精品钢、特钢和不锈钢，拉长钢铁产业链，提升产品品质。莱—泰内陆精品钢产业基地：以莱芜、泰安现有钢铁企业为依托，发挥已有特钢集群优势，满足内陆市场需求，在不增加产能的前提下加快区域整合，重点发展特钢、不锈钢等高附加值产品，建设高水平特种钢生产基地。培育骨干企业。支持山东钢铁集团发挥横跨沿海和内陆两大基地优势，整合转移产能，带动两大基地健康发展。支持日照钢铁控股集团发挥竞争优势，积极引入内陆转移特钢产能和技术，建设大容量高炉，提升高端产品比重，进一步提升竞争力。鼓励临沂临港地区利用海外镍矿资源和镍铁冶炼基础，通过产能置换方式联谷重

组，建设高端不锈钢集团，带动省内不锈钢产业发展，加快建设全国一流的不锈钢产业集群。鼓励其他钢铁企业发挥各自优势，瞄准市场需求，优化提升技术、装备和工艺水平，实现差异化、高端化发展。强化创新和配套支撑。完善技术创新体系，瞄准世界钢铁技术发展前沿，持续加大创新投入，推动各类研发平台建设，加快实现一批钢铁关键技术产业化。大力发展智能制造，建设一批智能工厂和数字化车间，推广个性化、柔性化产品定制新模式。推动服务型制造，培育一批钢铁行业服务化转型示范企业，引导企业向高附加值的服务链延伸。优化供应链服务保障体系，建设一批区域性钢贸交易中心、大型钢结构加工配送中心、专业化钢材物流园区，提供专业化运输、加工、存储、配送。积极开拓国际市场，利用好国际国内两个市场，加快推进从资源、贸易、制造到服务的全产业链布局。力争用5年左右时间，基本完成京津冀大气污染传输通道城市钢铁企业产能转移，2025年年底前完成企业重组转型。

（十二）加快地炼行业转型升级。按照“优化重组、减量整合、上大压小、炼化一体”的原则，推进全省500万吨及以下地炼企业炼油产能减量整合，在鲁北高端石化产业基地和省政府公布的炼化产业集中度较高、产能较大的化工园区，建设大型炼化一体化项目，打造高端石化产业和特色产业集群。在环保容量许可的情况下，分期分批实现规模集约化、产业园区化、炼化一体化发展。力争用3—5年时间，按照转型升级目标确定的产能压

减比例，推进位于城市人口密集区和炼油能力在 300 万吨及以下地炼企业优化整合，规划建设 3000 万吨炼化一体化项目。同时，支持相关龙头企业牵头，按照国际一流水平，再规划建设 3000 万吨炼化一体化项目，项目建成投产后同步关停该批炼油产能。到 2025 年，按照转型升级目标确定的产能压减比例，基本完成炼油能力在 500 万吨及以下地炼企业的优化整合，规划建设适应我省化工产业高端发展需要的 2000 万吨国际领先水平的炼化一体化项目。形成“油头化尾”一体化产业模式，实现炼油与下游高端石化产品生产的平衡发展。对 500 万吨以上的地炼企业，强化政策支持，在符合产业园区布局和政策导向的基础上，按照转型升级目标确定的产能压减比例，引导和支持企业自主参与产能置换和整合重组，进一步提高产业集中度和竞争能力。

（十三）推动电解铝产业链条延伸。进一步提高电解铝液、铝加工材的精深加工比重，加快推动铝产业链向终端产品和高端产品延伸。加大高端铝材推广应用力度，提升铝加工产业发展空间。支持高端铝材创新研发和推广应用，在航空航天、高铁、汽车、消费电子、电力装备、轨道交通装备、船舶及海洋工程装备等领域中高端铝型材产品供给上实现突破。支持滨州、烟台、聊城 3 大铝产业聚集区走特色化、差异化发展道路。瞄准铝加工产业链缺失环节、高端环节进行精准招商，引导国内外的科研机构和企业投资建设铝精深加工项目和研发平台。

（十四）提升焦化行业集约化发展水平。按照控制产能总量、

靠近煤炭资源、配套钢铁企业、减少物流成本的原则，不断优化焦化产业布局，提升装备水平，拉伸产业链条，提高产业集中度。通过关停并转、产能置换等方式，推动焦化产能向优势企业集聚，支持煤炭主产区和钢铁企业集聚区焦化企业和重点项目做大做强，做好钢铁企业集聚区的产业配套，提高焦化行业综合利用水平。

（十五）加快轮胎行业高端化发展。按照能耗、效益、亩均贡献、技术评价、质量标准等指标体系，对轮胎企业进行综合排序，通过提高行业标准和实施差别化产业政策，推动实现优胜劣汰；制定轮胎总产能控制和产能置换政策，鼓励优势骨干企业兼并重组、做大做强；着力推动轮胎生产智能化、装备数字化、管理信息化、营销网络化，有效提高企业全员劳动生产率和产品质量控制水平，积极发展高质量、高性能、高技术、高附加值、安全环保节能的绿色轮胎产品，提升为高端工程机械、中端以上乘用车和航空的配套水平。

（十六）对化肥、氯碱行业实施高端技术改造和兼并重组。强力推广先进生产工艺，出台扶持政策引导企业技术改造，降低行业能耗水平，加快产业优化调整。在化肥行业，采用先进的煤气化技术对现有固定床气化装置进行改造，新建一批洁净气化炉，鼓励企业通过开展煤制合成气体综合利用延伸产业链。优化氮肥企业布局，通过兼并重组等方式，推动合成氨能力较小、无法实施煤气化改造的企业，逐步调整产品结构，有序退出氮肥行

业，实现产能向优势骨干企业集中，培育一批尿素产能百万吨以上企业。引导现有磷肥、复合肥企业在不增加产能的基础上，以市场需求为导向，调整产品结构，加大新型功能肥料的开发推广力度。在氯碱行业，提高单元吨碱能耗目标，倒逼企业对运行时间较长、能耗较高的膜极距电解槽进行改造，2022年年底前全部完成，不能达标的予以停产。拉长氯气产业链，减少液氯长距离道路运输带来的安全风险；围绕我省石油化工、煤化工产业发展，鼓励氯气产品企业内消化，发展盐化石化一体化、盐化煤化一体化产品，提高技术装备水平和产品附加值；到2022年，对仍不能实现氯碱平衡的企业，予以关闭或强制调整生产运行达到氯碱平衡。

四、推进措施和任务分工

(十七) 研究提出配套措施。有关市要加强与省直有关部门的沟通对接，按照省里的统一部署和要求，研究制定钢铁、地炼、电解铝、焦化、轮胎、化肥、氯碱等高耗能行业转型升级的具体措施，进一步细化工作目标和时间进度，根据本地区行业和企业的具体情况，分别制定一企一策方案。省直有关部门要研究提出配套措施，对重点市、重点行业制定一业一策的支持政策。(省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省应急厅、省国资委、省市场监管局、省统计局、省地方金融监管局、人民银行济南分行和有关市政府按职责分工负责)

(十八) 积极争取国家政策支持。发挥国家新旧动能转换综合试验区体制机制创新、政策先行先试的优势，争取国家对新上炼化一体项目、原油指标随迁统一调剂使用等方面的政策支持。统筹用好产能指标跨区域转移、能耗、排污总量、土地、财税金融等方面的政策。(省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省商务厅、省地方金融监管局、省税务局、人民银行济南分行按职责分工负责)

(十九) 建立完善倒逼机制。制定高耗能行业差别化电价、水价、能耗、水耗、污染物排放限值以及安全生产、技术标准，倒逼低端产能市场出清，确保跨区域产能转移顺利实施。承接产能转移的区域要严格落实“环境质量只能更好、不能变坏”的要求，通过各种措施削减区域内污染物排放量，为产能顺利落地创造条件。新建产能技术工艺、装备水平和节能减排指标必须达到国内先进水平以上。(省生态环境厅、省应急厅、省市场监管局、省发展改革委牵头，省工业和信息化厅、省能源局和有关市政府按职责分工负责)

(二十) 发挥好产能置换政策作用。用好国家产能置换政策，研究制定我省钢铁、地炼、焦化等行业的产能置换及配套政策，鼓励支持企业通过产能指标交易、参股入股等形式开展兼并重组。支持大企业(集团)按照“上大压小”的原则实施产能整合，鼓励其联合有关企业出资入股、投资建设大型高端项目。

(省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省国资委按职责分工负责)

(二十一) 加大财税政策支持。对县(市、区)财源建设、转移支付、企业搬迁、职工安置、技术改造、兼并重组、土地收储等进行支持，实施“飞地经济”、财税分成等财税引导政策。引导山东新旧动能转换基金重点支持高耗能行业整合重组，吸引各类社会资本参与。研究实施财税激励政策，支持产能出清的企业转型升级，引导钢铁、地炼、电解铝等行业向深加工、精细化、高端化方向发展。(省财政厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省税务局按职责分工负责)

(二十二) 完善金融扶持政策。制定七大高耗能行业涉及企业“白名单”，引导银行机构实施有保有压差异化信贷政策，为企业转型升级提供多样化融资支持。支持符合条件的企业综合运用上市挂牌、发行债券、私募基金、风险投资等多种方式，进一步提高直接融资比重，降低企业融资成本和杠杆率，缩短融资链条。(省地方金融监管局牵头，省工业和信息化厅、人民银行济南分行、山东银监局、山东证监局和有关市政府按职责分工负责)

(二十三) 切实防范金融风险。按照企业主体、政府协调、市场运作、依法依规的原则，省直有关部门配合各市排查企业资产负债状况和“担保链”“担保圈”情况，提前进行研判，制定针对性措施，切实防范金融风险。依法维护金融机构合法权益，

妥善处理金融机构债权，落实企业贷款债权和贷款担保责任，打击恶意逃废金融债务违法犯罪行为，合力维护良好的金融环境。（省地方金融监管局牵头，省公安厅、人民银行济南分行、山东银监局、山东证监局和有关市政府按职责分工负责）

（二十四）盘活用好企业腾置土地。通过依法改变土地用途等手段，有效盘活搬迁后的厂房和土地。退出后的划拨土地可依法转让或由地方政府收回，其土地出让收入可按规定通过预算安排支付退出企业职工安置费用。用好土地收储、土地熟化政策，对地炼、焦化等行业污染土地实行有效治理。实施差异化土地供应政策，对推进高耗能行业高质量发展成效显著的县（市、区），在用地指标上给予奖励。（省自然资源厅牵头，省工业和信息化厅、省财政厅和有关市政府按职责分工负责）

（二十五）妥善安置分流职工。全面摸清企业职工底数，统筹做好职工安置分流、生活保障、就业创业等工作。严格落实预防失业、促进就业、社会保障等托底政策，妥善做好职工分流、再就业帮扶、退养人员生活保障、劳动关系处理、社会保险转移接续等工作，切实保障企业职工合法权益。（省人力资源社会保障厅牵头，省工业和信息化厅、省医保局和有关市政府按职责分工负责）

（二十六）建立完善企业评价机制。实施高耗能行业高质量发展综合评价办法，加快建立对企业能耗、效益、亩均产出、税收、就业等指标的评价体系，配套实施差别化的用电、用水、信

贷等资源要素配置政策，加快产业转型升级。（省工业和信息化厅牵头，省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省统计局、省地方金融监管局、省税务局、人民银行济南分行和有关市政府按职责分工负责）

（二十七）推动运输结构调整。以推进货物运输“公转铁”为核心，加快构建多式联运系统，推进各种运输方式协调发展，提高综合交通运输体系组合效率。逐步调整大宗物料公路运输量，加快推动运输距离在400公里以上，且具备铁路或管道运输条件的煤炭、矿石、焦炭、石油等大宗货物，由公路运输转为铁路或管道运输。（省发展改革委、省交通运输厅牵头，省工业和信息化厅、中国铁路济南局集团有限公司按职责分工负责）

（二十八）营造良好舆论氛围。组织主流新闻媒体积极宣传高耗能行业加快供给侧结构性改革、坚定不移走高质量发展道路取得的成效，推出一批先进典型和经验做法，为推进高耗能行业高质量发展工作营造良好的舆论氛围。（省委宣传部牵头，省工业和信息化厅、省广电局和有关市政府按职责分工负责）

五、组织保障

（二十九）加强组织领导。将省化工产业安全生产转型升级专项行动领导小组更名为省化工产业安全生产转型升级专项行动和加快高耗能行业高质量发展工作领导小组，加强工作力量，增设专业小组，从成员单位抽调人员，具体负责统筹推进全省高耗能行业高质量发展工作。（领导小组成员单位按职责分工负责）

(三十) 形成上下联动机制。坚持全省统筹、属地主责原则，进一步强化属地主体责任，稳妥有序推进产业调整、企业搬迁、土地盘活、整合重组、资金融通等工作。有关市要参照省里模式，建立相应工作机制，认真落实本方案要求，形成上下贯通、整体联动格局，推动任务落实。(领导小组成员单位和有关市政府按职责分工负责)

(三十一) 建立考核督导机制。将高耗能行业高质量发展成效纳入各市经济社会发展综合考核指标和省委、省政府重点督查事项，对有关市推进高耗能行业高质量发展工作进行严格考核评定。配套建立完善评估考核、跟踪问效工作机制，定期开展督导考核、跟踪分析、效果评估，激发统筹发展活力，增强推进落实动力。(省委组织部、省工业和信息化厅按职责分工负责)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院。
各民主党派省委，省工商联。

山东省人民政府办公厅

2018年10月30日印发

