

## 輕工業調整和振興規劃

輕工業承擔著繁榮市場、增加出口、擴大就業、服務“三農”的重要任務，是國民經濟的重要產業，在經濟和社會發展中起著舉足輕重的作用。為應對國際金融危機的影響，落實黨中央、國務院關於保增長、擴內需、調結構的總體要求，確保輕工業穩定發展，加快結構調整，推進產業升級，特編制本規劃，作為輕工業綜合性應對措施的行動方案。規劃期為 2009-2011 年。

### 一、輕工業現狀及面臨的形勢

進入 21 世紀以來，我國輕工業快速發展，企業規模與實力明顯提高，產業競爭力不斷增強，吸納就業和惠農作用顯著。2008 年，我國輕工業實現增加值 26235 億元，佔國內生產總值的 8.7%，家電、皮革、塑料、食品、家具、五金制品等行業 100 多種產品產量居世界第一；出口總額 3092 億美元，佔全國出口總額的 21.7%，產品出口 200 多個國家和地區，家電、皮革、家具、羽絨制品、自行車等產品國際市場佔有率超過 50%。全行業吸納就業 3500 萬人。輕工業 70% 的行業、50% 的產值涉及農副產品加工，使 2 億多農民直接受益，對解決“三農”問題發揮了不可替代的作用。制漿造紙、家用電器、塑料制品、皮革等行業通過引進消化吸收國外技術和關鍵設備，具備了較強的集成創新能力和一定的自主創新能力。我國已成為輕工產品生產和消費大國。

但是，輕工業在快速發展的同時，長期積累的矛盾和問題也逐步顯現。一是自主創新能力不強。出口產品以貼牌加工為主，產品附加值較低，關鍵技術裝備主要依賴進口。二是產業結構亟待調整。生產能力主要分布在沿海地區，中西部地區發展滯後。出口市場主要集中在歐、美、日，尚未形成多元化格局。中低端產品多，高質量、高附加值產品少。低水平重復建設和盲目擴張嚴重。三是節能減排任務艱巨。化學需氧量（COD）排放佔全國工業排放總量的 50%，廢水排放量佔全國工業廢水排放總量的 28%。四是產品質量問題突出。產品質量保障體系不完善，企業質量安全意識不強，食品安全事件時有發生。

2008 年下半年以來，國際金融危機對我國輕工業造成嚴重衝擊，國內外市場供求失衡，產品庫存積壓嚴重，企業融資困難，生產經營陷入困境，輕工業穩定發展形勢嚴峻。我國輕工業市場化程度較高，適應能力較強，產品在國際市場上也具有一定的比較優勢，內需市場的進一步擴大，為輕工業發展提供了廣闊的市場空間。只要抓住時機，充分利用市場倒逼機制，下決心積極採取綜合措施，就能夠實現輕工業的調整和振興。

### 二、指導思想、基本原則和目標

#### （一）指導思想。

全面貫徹黨的十七大精神，以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，按照保增長、擴內需、調結構的總體要求，採取綜合措施，擴大城鄉市場需求，鞏固和開拓國際市場，保持輕工業平穩發展；通過加快自主創新，實施技術改造，推進自主品牌建設，淘汰落後產能，著力推動輕工業結構調整和產業升級；走綠色生態、質量安全和循環經濟的新型輕工業發展之路，進一步增強輕工業繁榮市場、擴大就業、服務“三農”的支柱產業地位。

#### （二）基本原則。

1. 積極擴大內需，穩定國際市場。加強消費政策引導，增加有效供給，促進輕工產

品消費。鞏固傳統出口市場，開拓國際新興市場。

2.突出重點行業，培育骨幹企業。將產業關聯度高、吸納就業能力強、拉動消費效果顯著、結構調整帶動作用大的行業作為調整和振興的重點，支持產品質量好、市場競爭力強、具有自主品牌的骨幹企業發展壯大。

3.扶持中小企業，促進勞動就業。採取積極的金融信貸、信用擔保等政策，支持業績良好、具有發展潛質的中小企業發展，充分發揮中小企業吸納勞動力就業的作用。

4.加快技術進步，淘汰落後產能。提高企業自主創新能力，重點推進裝備自主化和關鍵技術產業化；加快造紙、家電、塑料、照明電器等行業技術改造步伐，淘汰高耗能、高耗水、污染大、效率低的落後工藝和設備，嚴格控制新增產能。

5.保障產品質量，強化食品安全。以食品、家具、玩具和裝飾裝修等涉及人民群眾身體健康的行業為重點，加強質量管理，完善標準和檢測體系，打擊制售假冒偽劣產品的違法行爲，保障產品使用和食用安全。

### (三) 規劃目標。

1.生產保持平穩增長。在穩定出口和擴大內需的帶動下，輕工業產銷穩定增長，行業效益整體回升，三年累計新增就業崗位 300 萬個左右。

2.自主創新取得成效。變頻空調壓縮機、新能源電池、農用新型塑料材料、新型節能環保光源等關鍵生產技術取得突破。重點行業裝備自主化水平穩步提高，中型高速紙機成套裝備實現自主化，食品裝備自給率提高到 60%。

3.產業結構得到優化。企業重組取得進展，再形成 10 個年銷售收入 150 億元以上的大型輕工企業集團。輕工業特色區域和產業集群增加 100 個，東中西部輕工業協調發展。新增自主品牌 100 個左右。

4.污染物排放明顯下降。到 2011 年，主要行業 COD 排放比 2007 年減少 25.5 萬噸，降低 10%，其中食品行業減少 14 萬噸、造紙行業減少 10 萬噸、皮革行業減少 1.5 萬噸；廢水排放比 2007 年減少 19.5 億噸，降低 29%，其中食品行業減少 10 億噸、造紙行業減少 9 億噸、皮革行業減少 0.5 億噸。

5.淘汰落後取得實效。淘汰落後制漿造紙 200 萬噸以上、低能效冰箱(含冰櫃)3000 萬臺、皮革 3000 萬標張、含汞扣式鹼錳電池 90 億只、白熾燈 6 億只、酒精 100 萬噸、味精 12 萬噸、檸檬酸 5 萬噸的產能。

6.安全質量全面提高。完善輕工業標準體系，制訂、修訂國家和行業標準 1000 項。生產企業資質合格，內部管理制度完善，規模以上食品生產企業普遍按照 GMP (優良制造標準) 要求組織生產。質量安全保障機制更加健全，產品質量全部符合法律法規以及相關標準的要求。

## 三、產業調整和振興的主要任務

### (一) 穩定國內外市場。

1.促進國內消費。總結“家電下鄉”的試點經驗，完善農村家電物流、銷售、維修體系，切實做好“家電下鄉”工作。加快皮革、家具、五金、家電、塑料、文體用品、縫制機械、制糖等行業重點專業市場建設，進一步發揮專業流通市場的作用。指導工商企業開展深度合作，加快市場需求信息傳導，鼓勵商貿企業擴大採購和銷售輕工產品的規模。

2.增加有效供給。豐富產品花色品種，研發生產滿足多層次消費需求的產品。生產與安居工程、新農村建設、教育醫療、災後重建、農村基礎設施、交通設施以及放心糧油進農村、進社區示范工程等相配套的輕工產品。開發個性化的文體用品及特色旅遊休閒產品。積極發展少數民族特需用品。

3.穩定和開拓國際市場。積極應對貿易摩擦，鞏固美、歐、日等傳統國際市場；實施出口多元化戰略，積極開拓中東、俄羅斯、非洲、北歐、東南亞、西亞等新興市場。一是支持骨幹企業通過多種方式“走出去”，在主要銷售市場設立物流中心和分銷中心。二是建立經貿合作區，積極推進海外工業園區和經貿合作區建設。三是繼續支持外貿專業市場建設，建設針對東南亞、中亞、東北亞等地區的轻工產品邊境貿易專業市場，在中東、北歐、俄羅斯等有條件的地區組建中國轻工產品貿易中心，加強對外宣傳，方便貨物、人員出入境。四是發揮加工貿易作用，支持企業擴大加工貿易。

4.健全外貿服務體系。建立轻工出口產品國內外技術法規、標準管理服務平臺和培訓體系，以及質量安全案例通報、退貨核查、預警和應急處理系統，提高企業質量管理水平，維護中國產品形象。簡化轻工產品出口通關、檢驗手續，降低相關收費標準，提高通關效率，促進貿易便利化。

## (二) 增強自主創新能力。

1.提高重點裝備自主化水平。在引進消化吸收再創新的基礎上，突破重點裝備關鍵技術，加快裝備自主化。造紙裝備重點發展大幅寬、高車速造紙成套設備。食品裝備重點發展新型綠色分離設備、節能高效蒸發濃縮設備、高速和無菌罐裝設備、膜式錯流過濾機、高速吹瓶設備等，自主化率由40%提高到60%。塑料成型裝備重點發展全閉環伺服驅動、電磁感應加熱和多層共擠技術的擠出設備。工業縫制裝備重點發展電控高速多頭多功能刺繡機、電控裁剪整燙設備，光機電一體化設備比重由10%提高到50%，生產效率提高40%。

2.推進關鍵技術創新與產業化。採取產學研結合模式，支持農用新型塑料材料、變頻空調壓縮機、高效節能節材型冰箱壓縮機、隧道式大型連續洗滌機組、糖能聯產、新型節能環保光源、新型微生物高濃廢水處理復合材料、特色功能表面活性劑、新能源電池、污染物減排與廢棄物資源化利用等關鍵技術、設備的創新與產業化。建立重點行業公共技術創新服務平臺，建立糧油、電池、皮革行業國家工程技術研究中心，建立造紙、發酵、釀酒、制糖及皮革技術創新聯盟。

3.做好公共服務。完善輕工業特色區域和產業集群公共服務平臺建設，為企業提供信息、技術開發、技術諮詢、產品設計與開發、成果推廣、產品檢測、人才培訓等服務。

## (三) 加快實施技術改造。

1.提升行業總體技術水平。支持造紙行業應用深度脫木素、無元素氯漂白、中高濃等技術和全自動控制系統進行技術改造；支持家電行業電冰箱、空調器、洗衣機等關鍵部件生產線升級改造，實現高端及高效節能電冰箱、空調器、洗衣機等產品的產業化；支持塑料行業綠色塑料建材、多功能寬幅農膜生產技術升級；支持表面活性劑行業推廣應用綠色表面活性劑，實現綠色功能性產品產業化；支持五金行業傳統加工工藝及設備升級，提高制造水平。

2.推進企業節能減排。重點對食品、造紙、電池、皮革等行業實施節能減排技術改造。食品行業加快應用新型清潔生產和綜合利用技術。造紙行業加快應用清潔生產、非木漿鹼回收、污水處理、沼氣發電技術，推廣污染物排放在線監測系統。電池行業重點推廣無汞扣式鹼錳電池技術，普通鋅錳電池實現無汞、無鉛、無鎘化，鋰離子電池替代鎳鎘電池。皮革行業加快推廣保毛脫毛、無灰浸灰、生態鞣制等清潔生產技術和固體廢棄物資源化利用技術。編制重點行業清潔生產推廣規劃，支持重點行業企業實施循環經濟示范工程；推廣《國家重點節能技術推廣目錄（第一批）》中的轻工行業節能技術；支持食品、造紙、電池、皮革行業節能減排計量統計監測體系軟硬件建設。

3.調整產品結構。支持發展市場短缺產品，優化產品結構，提高自給率。支持農副產品深加工，重點推進油料品種多元化，實施高效、低耗、綠色生產，促進油料作物轉

化增值和深度開發，新增花生油 100 萬噸、菜籽油 100 萬噸、棉籽油 50 萬噸、特色油脂 100 萬噸產能，保障食用植物油供給安全；繼續實施《全國林紙一體化工程建設“十五”及 2010 年專項規劃》，加快重點項目建設，新增木漿 220 萬噸、竹漿 30 萬噸產能，提高國產木漿比重，推動林紙一體化發展。

#### （四）實施食品加工安全專項。

1. 大力整頓食品加工企業。對全國食品加工企業在生產許可、市場準入、產品標準、質量安全管理方面逐項檢查，堅決取締無衛生許可證、無營業執照、無食品生產許可證的非法生產加工企業，嚴肅查處有證企業生產不合格產品、非法進出口等違法行爲，嚴厲打擊制售假冒偽劣食品、使用非食品原料和回收食品生產加工食品的違法行爲。

2. 全面清理食品添加劑和非法添加物。深入開展食品添加劑、非法添加物專項檢查和清理工作，按照《食品添加劑使用衛生標準》（GB2760—2007），理清並發布違法添加的非食用物質和易被濫用的食品添加劑名單，規範食品添加劑安全使用。

3. 加強食品安全監測能力建設。督促糧油、肉及肉制品、乳制品、食品添加劑、飲料、罐頭、釀酒、發酵、制糖、焙烤等行業重點企業，增加原料檢驗、生產過程動態監測、產品出廠檢測等先進檢驗裝備，特別是快速檢驗和在線檢測設備。完善企業內部質量控制、監測系統和食品質量可追溯體系。

4. 提高食品行業準入門檻。明確食品加工企業在原料基地、管理規範、生產操作規程、產品執行標準、質量控制體系等方面的必備條件，加快制定和修訂乳制品、肉及肉制品、水產品、糧食、油料、果蔬等重點食品加工行業產業政策和行業準入標準。

5. 建立健全食品召回及退市制度。建立和完善不合格食品主動召回、責令召回及退市制度，建立食品召回中心，明確食品召回範圍、召回級別等具體規定，使食品召回及退市制度切實可行。健全食品質量安全申訴投訴處理體系，加強申訴投訴處理管理。

6. 加強食品工業企業誠信體系建設。通過政府指導、行業組織推動和企業自律，加快建立以法律法規爲準繩、社會道德爲基礎、企業自律爲重點、社會監督爲約束、誠信效果可評價、誠信獎懲有制度的食品工業企業誠信體系。制定食品工業企業誠信體系建設指導意見，開展食品企業誠信體系建設試點工作。跟蹤評價食品工業企業誠信體系建設指導意見貫徹實施情況，及時修改完善相關規範和標準。

#### （五）加強自主品牌建設。

1. 支持優勢品牌企業跨地區兼並重組、技術改造和創新能力建設，推動產業整合，提高產業集中度，增強品牌企業實力。引導企業開拓國際市場，通過國際參展、廣告宣傳、質量認證、公共服務平臺等多種形式和渠道，提高自主品牌的知名度和競爭力。

2. 支持國內有實力的企業“走出去”，實施本地化生產，拓展國際市場，擴大產品覆蓋面，提高品牌影響力。

3. 完善認證和檢測制度，積極開展與主要貿易夥伴國多層面的交流與合作，提高國際社會對我國檢測、認證結果的認可度，樹立自主品牌國際形象。

4. 加強自主品牌保護，加大宣傳力度，增強企業和全社會保護自主知名品牌的意識和責任感。

#### （六）推動產業有序轉移。

1. 結合優化區域布局，鼓勵具有資源優勢等條件的地區充分總結和借鑒產業集群發展經驗，改善建設條件和經營環境，積極承接產業轉移，著力培育發展輕工業特色區域和產業集群。

2. 根據行業特點和發展要求推進產業轉移。推動冰箱、空調、洗衣機等家電行業重點產品的研發、制造、集散，逐步由珠三角、長三角和環渤海等地區向本區域內有條件地區和中西部地區轉移；引導制革和制鞋行業集中的東部沿海地區，利用其優勢重點從

事研發、設計和貿易，將生產加工向具備資源優勢的地區轉移；推進陶瓷和發酵行業向有原料優勢、能源豐富的地區轉移。

同時，產業轉移過程中要嚴格遵守環境保護法律法規，杜絕產業轉移成爲“污染轉移”。

#### （七）提高產品質量水平。

1. 建立產品質量安全保障機制。一是切實貫徹《中華人民共和國產品質量法》，嚴格市場準入制度和產品質量監督抽查制度，加快建立質量安全風險監測、預警、信息通報、快速處置以及產品追溯、召回和退市制度，嚴懲質量違法違規企業。二是落實企業對產品質量安全的主體責任，嚴格執行產品質量標準，全面加強質量管理，從原料採購、生產加工、出廠檢驗等環節控制產品質量，確保產品質量符合標準要求。三是建立規範的企業質量信用評價制度和產品質量信用記錄發布制度，加強行業自律。四是完善國家產品質量檢測技術服務平臺，提高檢測裝備水平。

2. 加快行業標準制訂和修訂工作。制訂食品添加劑、肉品、釀酒、乳製品、飲料、家具、裝飾裝修材料等行業新標準 450 項，其中食品添加劑等國家標準 70 項，家具和裝飾裝修材料等行業國家標準 150 項。修訂塑料、五金、皮革、洗滌用品、飲料等行業標齡超過 5 年的標準 550 項。完善家電、造紙、塑料、照明電器、五金、皮革等重點行業的安全標準、基礎通用標準、重點產品標準和檢測方法標準。制訂和修訂塑料降解、制漿造紙、皮革鞣制、電池回收等資源節約與環境保護方面的標準，完善相應的技術標準體系。

#### （八）加強企業自身管理。

加大法律宣傳力度，加強企業自律，全面提高企業素質，增強企業守法經營意識和社會責任感。深化企業改革，加快現代企業制度建設，完善公司治理結構，提高企業管理的科學性。樹立現代管理理念，加強企業管理，提高經營決策、產品設計、資源配置、產品生產、質量管理、市場開拓等水平，增強對市場需求的快速反應能力，努力開發適銷對路產品，通過管理提高效益。重視人才培訓，提高員工素質，合理配置人力資源。

#### （九）切實淘汰落後產能。

建立產業退出機制，明確淘汰標準，量化淘汰指標，加大淘汰力度。力爭三年內淘汰一批技術裝備落後、資源能源消耗高、環保不達標的落後產能。造紙行業重點淘汰年產 3.4 萬噸以下草漿生產裝置和年產 1.7 萬噸以下化學制漿生產線，關閉排放不達標、年產 1 萬噸以下以廢紙爲原料的造紙廠。食品行業重點淘汰年產 3 萬噸以下酒精、味精生產工藝及裝置。皮革行業重點淘汰年加工 3 萬標張以下的生產線。家電行業重點淘汰以氟氯烴爲發泡劑或制冷劑的冰箱、冰櫃、汽車空調器等產能和低能效產品產能。電池行業重點淘汰汞含量高于 1ppm 的圓柱形鹼錳電池和汞含量高于 5ppm 的扣式鹼錳電池。加快實施節能燈替代，淘汰 6 億只白熾燈產能。

### 四、政策措施

（一）進一步擴大“家電下鄉”補貼品種。根據農民意願和行業發展要求，將微波爐和電磁爐納入“家電下鄉”補貼範圍，並將每類產品每戶只能購買一臺的限制放寬到兩臺。中央財政加大對民族地區和地震重災區的支持力度。

（二）提高部分輕工產品出口退稅率。進一步提高部分不屬於“兩高一資”的輕工產品的出口退稅率，加快出口退稅進度，確保及時足額退稅。

（三）調整加工貿易目錄。繼續禁止“兩高一資”產品加工貿易。對符合國家產業政策和宏觀調控要求，不屬於高耗能、高污染的產品，取消加工貿易禁止。對部分勞動密集型產品以及技術含量較高、環保節能的產品，取消加工貿易限制。對全部使用進口

資源且生產過程中污染和能耗較低的產品，允許開展加工貿易。

(四) 解決涉農產品收儲問題。進一步擴大食糖國家儲備。鼓勵地方政府採取流動資金貸款貼息等措施，支持企業收儲紙漿及紙、濃縮蘋果汁等涉農產品，緩解產品銷售不暢、積壓嚴重的狀況。

(五) 加強技術創新和技術改造。支持重點裝備自主化、關鍵技術創新與產業化，支持提高重點行業技術裝備水平、推進節能減排、強化食品加工安全以及自主品牌建設等。

(六) 加大金融支持力度。盡快落實《國務院辦公廳關於當前金融促進經濟發展的若干意見》(國辦發〔2008〕126號)，鼓勵金融機構加大對輕工企業信貸支持力度，對一些基本面較好、帶動就業明顯、信用記錄較好但暫時出現經營困難的企業給予信貸支持，允許將到期的貸款適當展期；簡化稅務部門審核金融機構呆賬核銷手續和程序，對中小企業貸款實行稅前全額撥備損失準備金；支持符合條件的企業發行公司債券、企業債券、中小企業集合債券、短期融資券等，拓展企業融資渠道；中央和地方財政要加大對資質好、管理規範的中小企業信用擔保機構的支持力度，鼓勵擔保機構為中小型輕工企業提供信用擔保和融資服務；利用出口信貸、出口信用保險等金融工具，幫助輕工企業便利貿易融資，防范國際貿易風險。鼓勵保險公司開展產品質量保險和出口信用保險，為輕工企業提供風險保障。建立和完善中央集中式的、以互聯網為基礎的動產和權利擔保登記中心，簡化登記手續，降低登記收費，落實債權人的擔保權益。

(七) 大力扶持中小企業。現有支持中小企業發展的專項資金(基金)等向輕工企業傾斜，中央外貿發展基金加大對符合條件的輕工企業鞏固和開拓國外市場的支持力度；按照有關規定，對中小型輕工企業實施緩繳社會保險費或降低相關社會保險費率等政策。

(八) 加強產業政策引導。盡快研究制定發酵、糧油、皮革、電池、照明電器、日用玻璃、農膜等產業政策以及準入條件，研究完善重污染企業和落後產能退出機制，適時調整《產業結構調整指導目錄》和《外商投資產業指導目錄》。環保、土地、信貸、工商登記等相關政策要與產業政策相互銜接配合，充分體現有保有壓的調控作用。

(九) 鼓勵兼並重組和淘汰落後。認真落實有關兼並重組的政策，在流動資金、債務核定、職工安置等方面給予支持；對於實施兼並重組企業的技術創新、技術改造給予優先支持。各級政府要加大輕工業重點行業淘汰落後產能力度，解決好職工安置、企業轉產、債務化解等問題，促進社會和諧穩定。

(十) 發揮行業協會作用。充分發揮行業協會在產業發展、技術進步、標準制定、貿易促進、行業準入和公共服務等方面的作用。建立輕工業經濟運行及預測預警信息平臺，及時反映行業情況和問題，引導企業落實產業政策，加強行業自律。

## 五、規劃實施

國務院有關部門要按照《規劃》分工，盡快制定完善相關政策措施，加強溝通，密切配合，確保《規劃》順利實施。要適時開展《規劃》的後評價工作，及時提出評價意見。

各地區要按照《規劃》確定的目標、任務和政策措施，結合當地實際抓緊制定具體落實方案，確保取得實效。具體工作方案和實施過程中出現的新情況、新問題要及時報送發展改革委、工業和信息化部等有關部門。

資料來源：中華人民共和國中央人民政府網站

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2009-05/18/content\\_1317783.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2009-05/18/content_1317783.htm)