

6. 水泥

概况

2020年,为应对新冠肺炎疫情带来的冲击,国家推出了基础设施投资等一系列经济刺激政策,在此推动下,水泥产量达到237,691万吨,同比增长1.6%,实现了小幅攀升。

中国的水泥产量占全球一半以上的份额,连续36年遥遥领先稳居首位(约为第二位印度的7倍,第三位越南的24倍。日本的水泥产量为5,708万吨)。

然而,据推算中国全国水泥产能约达33亿吨,与产量间的差距仍然很大,行业中最令人担忧的产能过剩问题尚未得到解决。

表1: 中国水泥产量的历年变化

	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
产量 (百万吨)	2,403	2,316	2,210	2,330	2,377
增长率(%)	2.5	△0.2	△5.3	6.1	1.6

※产量与增长率采用中国水泥协会公布数据。

2020年的行业发展情况

2020年,固定资产投资(增幅2.9%)、房地产开发投资(增幅7.0%)、房地产施工面积(增幅3.7%)均实现了稳定增长,在其带动下,水泥需求同样出现了增长。

从水泥产量来看,受新冠肺炎疫情影响,第一季度同比下降24%,但在国家促进经济稳定增长这一方针指导下,进入4月份后,大型施工项目纷纷重启,10月份再次转为同比增长。全年总产量23.8亿吨,比上年增长1.6%(水泥中间产品熟料产量15.8亿吨,比上年增长3.1%)。

表2: 水泥全国平均价格变化情况(单位:元/吨)

	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
价格	280	350	427	439	439
增长率(%)	12	25	22	3	0

资料来源:《数字水泥》普通42.5等级、散装。

水泥价格方面,42.5等级普通硅酸盐水泥的2020年全国平均价格为439元/吨(与上年持平),处于近年来的高位。水泥行业的利润总额为1,833亿元(同比下降2%),仅次于创下历史最高记录的2019年。

价格上涨的主要因素包括:一、为避免GDP回落,政府通过加大财政投入力度来催生更多的建设项目,在此基础上,加大了错峰生产政策的执行力度并不断扩大适用范围;对原料矿山进行关停取缔;节能减排措施导致生产受限,造成供给紧张。二、企业间自发合作促进了市场集中度的提升。三、燃煤和运输成本、环保措施等因素导致成本上涨并转嫁到价格中。

而中国国内良好的需求与价格走势则对进出口方面产生了较为讽刺的影响。中国的出口量大幅减少,但进口量却以

沿海地区为主大幅增加(水泥361万吨,同比增长80%;熟料3,337万吨,同比增长47%)。熟料的最大进口国是与中国同样处于产能过剩状态的越南,中国从越南的进口量为1,980万吨,占进口总量的60%左右。其次是印尼、泰国以及其他东南亚国家。

表3: 中国的水泥熟料进出口数量变化情况

	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
出口、水泥 (千吨)	8,146	8,765	7,535	5,085	3,043
增长率(%)	△11	8	△14	△33	△40
出口、熟料 (千吨)	9,631	4,099	1,504	441	85
增长率(%)	47	△57	△63	△71	△81
进口、水泥 (千吨)	21	37	957	2,006	3,608
增长率(%)	△80	80	2,463	110	80
进口、熟料 (千吨)	44	871	12,669	22,743	33,366
增长率(%)	792	1,869	1,355	80	47

资料来源:《数字水泥》

主要政策及行政手段

针对水泥行业产能过剩,主要采取了以下四大政策。

环境政策

针对未遵守环境标准的企业,采取责令停产等手段逐渐淘汰。

中国拥有世界上最严格的烟尘和氮氧化物排放标准。生态环境部门等政府部门也在不断开展对水泥原料矿山的清理整顿工作,不断加强粉尘污染专项检查。2020年12月公布的《市场准入负面清单(2020年版)》中规定,基于相关环保规定,将继续严禁水泥行业新增产能。

错峰生产政策

自2014年开始,为解决产能过剩和环境问题,在冬季集中供暖期间,以水泥需求减弱的东北、华北及西北地区为中心,采取了责令水泥窑停窑的措施。该项措施的结束时间为2020年,但工业和信息化部(工信部)与生态环境部又于2020年12月联合发布了《关于进一步做好水泥常态化错峰生产的通知》。其中明确指出,为了进一步削减产能,进入2021年后将继续实施错峰生产政策,并推动其常态化。

要求北方以外绝大多数地区的企业,在春节、酷暑伏天、雨季和重大活动、重污染天气期间实行一段时间的停产。

产能置换政策

基于严禁新增产能这一原则,工信部针对新增产能例外情形出台了相关政策,从2014年开始,允许进行产能等量置换,允许在环境敏感区域实施减量置换。此后工信部每年都会就产能置换发布相关实施办法和通知,但由于存在着许多漏洞,去产能效果并不明显。2020年1月,工信部公布了《水泥玻璃行业产能置换实施办法操作问答》,以问答形式对产能置换政策进行了细化和明确。在进行产能置换时,同样设置了例外处理的特定情形,但规定必须以不增加产能为前提,并将环境敏感区域的置换比例设定为1.5:1,将非环

境敏感区域的置换比例设定为1.25:1(仅西藏地区可进行等量置换)。

行业重组

以优秀企业为平台,利用市场手段而非国家和政府的行政手段,推进企业合并重组,自主化解过剩产能。大规模合并到2017年已暂告一段落,此后再没有出现大的动作。在市场需求已趋于饱和、新增产能受限的情况下,许多企业意识到,与其通过企业并购(M&A)将拥有不同企业文化的企业纳入旗下,不如利用现有产能置换政策,通过使用或购买置换指标来扩大自身规模。

2021年展望及重要政策

展望

2021年正值中国共产党建党100周年,2022年又将迎来一系列重要的政治日程,包括将于年初举办的北京冬奥会和冬残奥会,以及拟于秋季召开的中国共产党第二十次全国代表大会。2020年12月召开的中央经济工作会议指出:2021年将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,努力确保经济的平稳运行。尽管基础设施投资增速较低,但预计仍将持续增长。房地产开发投资方面,预计房地产企业所获金融支持将极为有限,2021年将面临下行压力。根据中国水泥协会的预测,2021年全国水泥产量将与2020年持平或小幅减少(23.3亿吨-23.7亿吨)。根据中国水泥网(民营)的预测,受房地产紧缩政策的影响,2021年全国水泥产量为22-23亿吨(同比下降2%-8%)。

重点政策

政府在推进错峰生产政策的常态化、执行更加严格的产能置换政策的同时,进一步加强对二氧化碳排放的管控。在2020年9月召开的联合国大会上,习近平国家主席宣布:“中国二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和。”为此,中国建材联合会提出:“中国建筑材料行业要在2025年前全面实现碳达峰,特别是水泥行业要在2023年前实现碳达峰”。这引发了水泥行业的恐慌,担心是否会突然出台二氧化碳减排政策。

水泥产业的问题

产能过剩问题

在削减过剩产能方面,政府已印发多项通知,但其实质上多属于产量限制措施,并未给出具体的产能削减方法或路线图。

水泥产量为23.8亿吨,产能却高达33亿吨;熟料产量为15.8亿吨,产能却高达20.4亿吨。2020年,共有26条新建熟料生产线(熟料产能3,816万吨)投入生产。相比之下,水泥熟料产能仅削减1,892万吨。此外,还存在利用“僵尸产能”进行置换“借尸还魂”成为新项目的情况。不少企业认为产能置换政策本身偏软,政策监管亟待加强。2020年10月工信部发布了《水泥玻璃行业产能置换实施办法(修订)》的征求意见稿,其中提出要进一步提高置换比例和置换条件;同年12月再次发布了修订稿,但最终内容依然未能确定。

错峰生产政策实施过程中面临的课题

从2021年开始,国家将推动错峰生产政策的常态化,原则上所有水泥熟料生产线都必须进行一定时间的停产。同时也制定了例外措施,例如对于从事城市生活垃圾、有毒有害废弃物处理的企业免于实施错峰政策。有意见认为,目前对北方地区的管控尤为严格,给人以不公平感,同时担心各地区在监管力度上存在差异,或者恣意作出规定,从而造成监管上的不公。

<建议>

- ①水泥行业为解决产能过剩和环境问题,采取“错峰生产”的措施。主要采取了冬季(11月至次年3月)水泥回转窑一律停窑的措施。希望根据企业实际情况采取不同措施,不要将竞争力较差的设备老旧企业及无法满足节能和环保标准的企业,与投入资金实施了节能和环保措施的企业同等对待。
- ②对于拥有原料矿山采矿权(采矿许可证)的企业(采矿权人)来说,当采矿许可证有效期满,希望延长采矿许可证期限时,采矿权人应当按照《矿产资源开采登记管理办法》第7条的规定,在采矿许可证有效期届满30日前,到采矿登记管理机关办理续期登记手续,但“届满30日前”这一期限实在过于紧迫。对于生产企业来说,在确保业务的连续性方面,采矿权与土地使用权同样重要。按照规定,土地使用权延期申请的受理期限为期满“前一年”。为确保业务连续性的可预见性与稳定性,希望能够参照土地使用权的延期规定,将采矿许可证延期申请的受理期限修改为期满“前一年”。
- ③《排污许可证》是水泥工厂开展生产经营活动所不可或缺的许可证之一,《排污许可管理条例》第14条明确规定:“排污许可证有效期为五年。”然而,部分地方政府的环保部门在换发排污许可证时,在没有给出正当理由的情况下,只给予1年的续期。在其他一些地区,有些企业已针对环保部门所指出的问题完成了整改,但是环保部门却对于其续期申请不予以任何回复。希望生态环境部加强对各地基层执行情况的监管。
- ④在华东地区,有些地方仅以当地的城市规划或环保政策为由,在事先没有通知的情况下,下令关停守法经营且在环保、节能、质量、安全方面没有问题的生产工厂和原料矿山。此类关停命令及限制缺乏科学依据,对公正的投资环境造成不良影响。希望国家相关部门对各省市实施妥善的监督和引导。此外,对于政策性关停,希望基于中日韩投资协定,以公正的市场价格予以及时补偿。