

水泥行业产能管控政策演变、未来方向及企业应对策略

联合资信 工商评级一部 | 宋莹莹

自 1995 年以来，我国水泥行业产能管控政策历经五个阶段演变，从最初单一的行政化淘汰落后产能模式，逐步向多元化、市场化、绿色化方向转型。当前，受下游需求大幅下滑影响，行业已陷入深度产能过剩困境，错峰生产政策实施效果下降，去超产成为短期核心管控举措，已初步显现压减实际产能的效果。

未来，水泥行业需求预计仍将持续下行，供需失衡问题仍较为突出，产能去化任务愈发紧迫。短期来看，行业去产能仍依赖行政政策，去超产、错峰生产、严禁新增产能及减量置换等政策将持续发挥作用；中长期来看，行业将逐步转向市场化去产能为主，水泥行业碳市场、环保及能耗管控政策将成为产能出清的核心驱动力，行业集中度将持续提升。

在未来行业变革进程中，各类型水泥企业需精准认清自身发展定位与核心优势，科学制定适配自身的发展规划，以更好地应对行业转型挑战。



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



一、 水泥行业产能管控政策演变

（一） 1995—2000 年

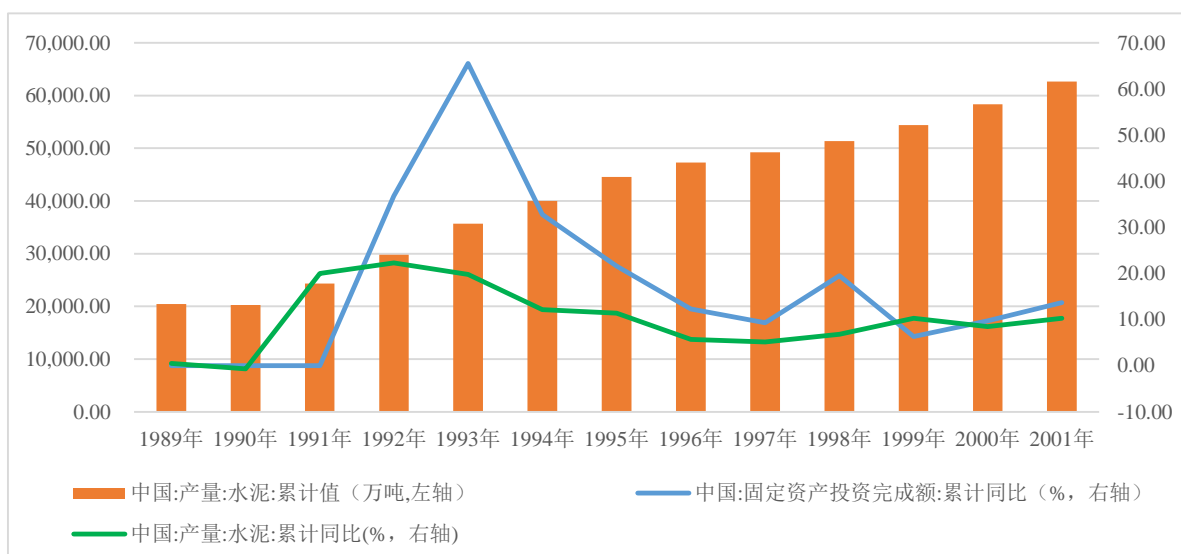
受改革开放带动，水泥产能大幅增长，行业首次出现结构性产能过剩。落后产能亟待淘汰，新型干法水泥仍供不应求。国家出台多项以“控制总量、调整结构”为核心的产业政策，通过行政命令的方式淘汰落后产能，促进水泥行业产业升级，但政策较为单一，缺乏系统性及长效机制。

1、水泥行业状况

1992 年，邓小平南方谈话加快中国改革开放、启动经济建设新一轮周期，基础设施、房地产开发等固定资产投资大幅增加，水泥行业需求大幅增长，刺激水泥行业增加投资，水泥产能快速增长。但该阶段，新型干法回转窑工艺尚不成熟，水泥行业产能增加以投资门槛低且建设周期短的立窑水泥厂为主，且国家允许乡镇企业和外资进入水泥行业投资建厂，催生大量立窑小水泥厂。

受生产工艺限制，立窑水泥厂以生产低标号（32.5 级）水泥产品为主，少量生产 42.5 级水泥产品，产品质量不稳定，立窑水泥产能急速扩张叠加产品同质化，致使立窑水泥产能过剩严重；但可生产高标号水泥产品的新型干法水泥供不应求。1995 年，我国水泥总产量为 4.46 亿吨，其中新型干法水泥仅占总产量的 5%~6%，立窑水泥产量占全国总产量的 80%以上，行业出现了严重的结构性产能过剩。

图 1.1 中国水泥产量情况



资料来源：联合资信根据 Wind 整理

立窑水泥能耗高，资源能源利用率低；生产过程中排放的粉尘和有害气体造成了

严重的环境污染；且由于质量不稳定，用于工程建设可能存在工程质量隐患。同时，立窑水泥厂一般产能规模较小，行业集中度非常低，水泥企业间通过价格战等进行恶性竞争，劣币驱逐良币。1995—1996年，水泥行业陷入了第一次全行业亏损，水泥行业升级发展受阻。

2、产能管控政策及实施情况

由于该阶段为首次出现产能过剩，尚无产能管控经验，故水泥产能管控政策呈现单一性、行政属性强的特点。自1995年起，国家出台了多项政策，限制立窑发展、淘汰落后产能并推动新型干法回转窑工艺发展，明确要求淘汰直径2.2米及以下的机立窑、普立窑和干法中空窑等“小水泥”，后又将淘汰直径提高至2.5米及以下，并将没有生产许可证的水泥生产企业直接取缔。通过实施强制关闭及淘汰产能的相关政策，水泥行业企业数量持续下降，水泥企业的平均规模有所提升，由1995年左右的7万吨提高到2000年左右的10万吨，前十家企业的生产集中度由2.9%提高到5%；新型干法水泥的产量占比也有所提升。

表 1.1 产能管控相关政策

时间/阶段	核心政策/举措	淘汰重点与方式
1998年9月	国家经贸委关于印发《建材工业“调整结构、控制总量”若干意见》	“九五”的后三年，坚持“控制总量、调整结构”的目标，重点淘汰直径2米（含2米）以下的立窑和土窑生产能力3500万吨，2000年前淘汰2.2米（含2.2米）以下机立窑生产能力8000万吨；增加新型干法水泥和特种水泥3000万吨
1999年1月	国务院批准的《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录（第一批）》	直接关闭、淘汰小水泥窑，特别是直径2.2米以下的机立窑
1999年5月	国务院办公厅转发《关于清理整顿小玻璃厂小水泥厂工作的意见》（国办发〔1999〕49号）	全国范围、多部门联合（工商、技监、环保、电力等）执法，清理整顿小水泥厂，没有生产许可证的等水泥生产企业一律取缔；明确淘汰窑径2.5米及以下干法中空窑等，计划压缩技术落后的水泥生产能力1亿吨，其中1999年压缩4000万吨，2000年压缩6000万吨
1999年12月	国务院发布《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录（第二批）》	

资料来源：联合资信根据公开资料整理

该阶段，国家虽然出台了一系列淘汰落后产能的政策并取得了一定成果，但水泥行业集中度和行业技术水平仍有待提高。2000年，水泥总生产能力约为7.1亿吨，其中新型干法水泥仅占12%左右，而立窑水泥仍占75%左右。水泥行业仍面临着较大的技术升级压力。

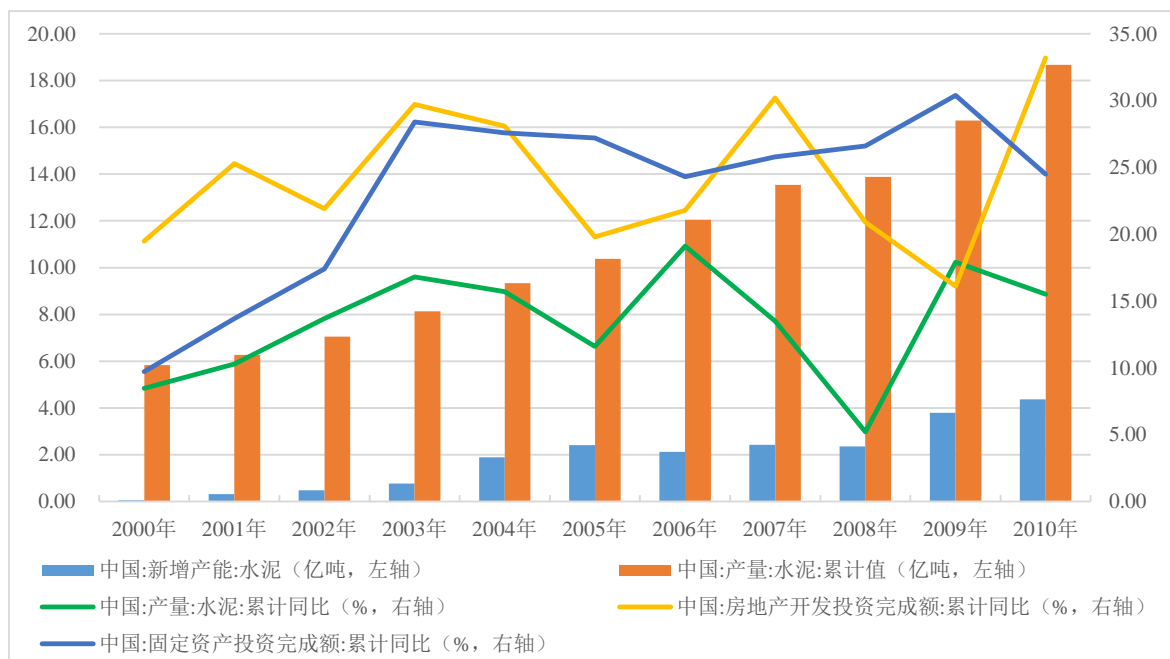
（二） 2001—2010 年

受需求拉动影响，水泥行业产能呈爆发式增长，国家出台多项政策鼓励新型干法生产线投资建设并强制淘汰落后产能，水泥行业技术结构升级基本完成，新型干法生产工艺逐步发展为行业主流，行业集中度显著提升；但宽松的投资政策致使水泥行业无序扩张，新型干法水泥出现产能过剩势头。

1、水泥行业状况

2000 年，我国启动了“西部大开发”“西气东输”“南水北调”等一大批国家级重点工程，固定资产投资大幅增加；进入 2002 年后，国家实施积极的财政政策，叠加加入 WTO 带来外商投资快速扩张，中国经济再次进入高速增长期；2008 年，为稳定经济，我国宏观政策转向宽松，基建投资成为逆周期的对冲工具，“四万亿”投资规划发布以后，基建投资和地产投资均受到刺激，经济下行压力得以有效对冲。2001—2010 年，我国固定资产投资完成额累计同比增速波动增长，自 2003 年以来增长率持续处于 20% 以上；高速的固定资产投资对水泥形成了海量需求，水泥行业产能在该阶段呈现阶梯式增长，2001—2010 年，水泥产能共计增加 20.90 亿吨。

图 1.2 中国水泥产量情况



资料来源：联合资信根据 Wind 整理

在生产工艺方面，海螺水泥、冀东水泥等大型水泥生产企业投资的新型干法生产线建设投产并逐步成功运行，为行业提供了投资及生产经验；同时，新型干法生产线

建设及相关设备逐步实现了国产化，使其投资成本下降，为新型干法全国化推广奠定了基础。

该阶段初期，水泥行业仍处于结构性过剩阶段，立窑等落后产能仍占比较高，新型干法水泥占比仍低，落后产能持续淘汰仍是行业去产能的主线。随着需求爆发式增长，及新型干法生产技术的推广及投资成本的下降，水泥行业新投产的生产线逐步转为以新型干法水泥项目为主，但日产 2000 吨特别是日产 1000 吨以下的新型干法水泥项目占比较高，且部分区域仍存在投资建设立窑等落后产能的情况，行业仍存在盲目投资和产业布局及结构不合理等问题。

2、产能管控政策及实施情况

(1) 产能管控政策

该阶段，国家从鼓励到控制新型干法水泥投资；持续提高落后产能淘汰标准，并首次提出产能置换方案；产能管控政策不再单一，增加提高行业集中度等政策。

表 1.2 产能管控相关政策

政策类型	时间/阶段	核心政策/举措
淘汰落后产能	2007 年 2 月	国家发展改革委颁布《关于做好淘汰落后水泥生产能力有关工作的通知》
	2009 年 9 月	国家发展改革委等部门下发《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》
	2010 年 2 月	国务院颁布《关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知》
鼓励及控制投资	2002 年 12 月	国家经贸委办公厅下发了《关于编制第三批国家重点技术改造“双高一优”项目导向计划的通知》（国经贸厅投资[2002]148 号）
	2003 年 8 月	国家发展改革委发布《水泥工业发展重在调整结构、提高质量》
	2003 年 12 月	国家发展改革委等部门《关于制止水泥行业盲目投资加快结构调整的若干意见》
鼓励兼并重组	2006 年 4 月	国家发展改革委等部门颁布《加快水泥工业结构调整的若干意见》
	2010 年 9 月	国务院关于促进企业兼并重组的意见（国发〔2010〕27 号）

资料来源：联合资信根据公开资料整理

(2) 产能管控政策实施结果

新型干法水泥产能占比大幅提升。随着政策的逐步实施，新型干法水泥占比从 2001 年的 10%左右增长至 2010 年的 80%左右，成为水泥行业主要生产工艺，逐步替代了立窑等落后生产工艺。

行业集中度提高。2010 年，前十大水泥企业的水泥熟料产能约为 5 亿吨，行业水泥熟料前十大集中度提高至约 40%。行业集中度的提升，一方面是受水泥行业生产工艺革新升级及政策推动影响，涌现了如中国建材、海螺水泥和中国中材集团等大型水泥企业；另一方面，部分企业抓住行业发展机遇进行大规模产业并购，如中国建材

2007 年成立南方水泥整合了长三角等地上百家水泥企业，成立了中联水泥整合了淮海经济区（包括山东、江苏、河南和安徽等地），后又于 2009 年成立了北方水泥整理了东北和华北等地中小水泥企业。通过兼并重组对行业进行整合，2010 年，中国建材的水泥产能已提高至 2.00 亿吨以上，水泥熟料产能已提高至 1.3 亿吨以上，成为行业巨头。

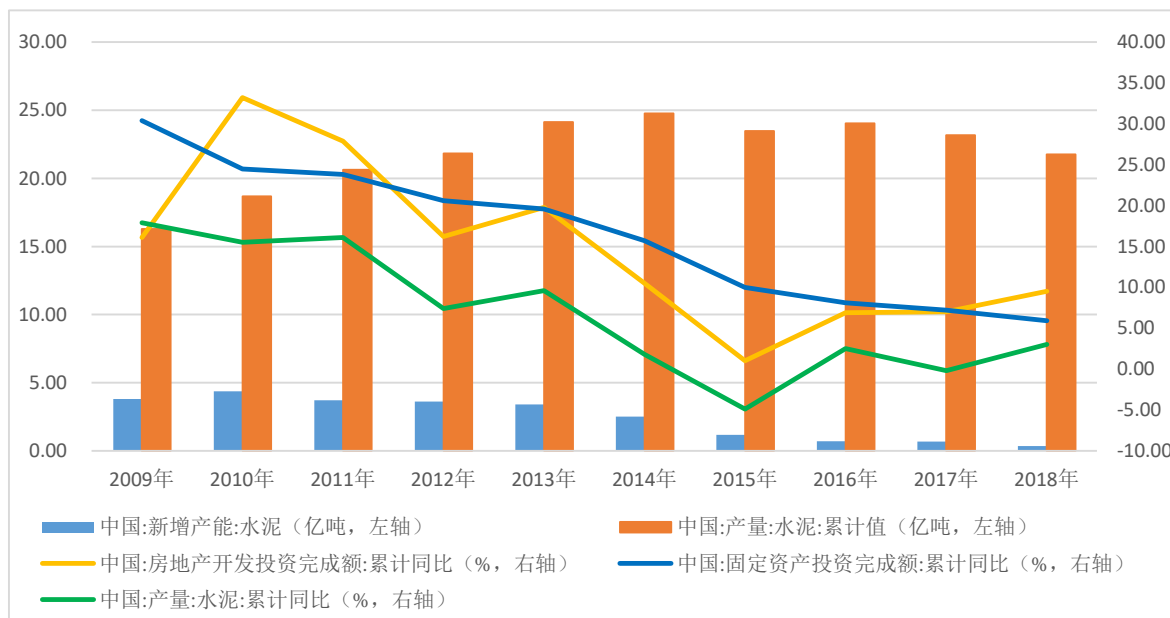
（三） 2011—2015 年

政策加大淘汰落后产能力度，并将产能去化与地方政府考核挂钩，提出严禁新增产能，明确产能置换标准及行业兼并重组目标，出台严格的环保政策控制水泥产能增长，水泥行业产能管控政策进一步完善。2015 年底，水泥行业基本实现落后产能出清，行业集中度大幅提升，但新增产能控制政策实施效果不及预期，水泥行业产能进一步增长，新型干法水泥产能仍然过剩。

1、水泥行业状况

经过前十年水泥产能的爆发式增长，新增的先进产能规模远大于淘汰的落后产能规模，鼓励投资及宽松的投资审核流程也带来了新型干法水泥生产线的无序投资，2010 年，水泥产量为 18.68 亿吨，产能利用率约为 65%，水泥行业仍面临产能过剩。

图 1.3 中国水泥产量情况



资料来源：联合资信根据 Wind 整理

进入 2011 年以后，随着地产调控不断加码，房地产开发投资完成额增速大幅波动下降，拖累固定资产投资增速波动下降，水泥行业下游需求增长乏力，水泥产量增

速放缓，并于 2015 年出现了自 1990 年以来的首次负增长。但该阶段水泥产能仍在持续增长，水泥行业供需矛盾显著，水泥价格波动下降至历史低点。

2、产能管控政策及实施情况

(1) 产能管控政策

该阶段，淘汰落后产能力度空前加大，且演变为政治任务；控制新增产能，确定产能置换标准；明确行业兼并重组实施路径和目标；增加环保政策进行产能管控。

表 1.3 产能管控相关政策

政策类型	时间/阶段	核心政策/举措
淘汰落后产能	2011 年 1 月	工业和信息化部等多部门联合印发《淘汰落后产能工作考核实施方案》（工信部联产业〔2011〕46 号）
	2011 年 12 月	工业和信息化部下达了“十二五”期间工业领域 19 个重点行业淘汰落后产能目标任务（工信部产业〔2011〕612 号）
	2013 年 10 月	国务院发布《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》（国发〔2013〕41 号）
严控新增产能，并推行等量或减量置换	2011 年 8 月	《水泥行业准入公告管理暂行办法》
	2015 年 4 月	工业和信息化部印发《部分产能严重过剩行业产能置换实施办法》
鼓励兼并重组	2013 年 1 月	工业和信息化部等下发《关于加快推进重点行业企业兼并重组的指导意见》（工信部联产业〔2013〕16 号）
实施环保管控政策	2013 年 9 月	《国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知》（国发〔2013〕37 号）

资料来源：联合资信根据公开资料整理

(2) 产能管控政策实施结果

落后产能基本去除。通过该阶段的大力淘汰落后产能政策的实施，截至 2015 年底，我国落后水泥产能基本出清，除个别区域仍存在少量立窑等生产线外，新型干法水泥生产工艺成为了行业主流生产工艺。

行业集中度大幅提高。该阶段，受行业供需失衡影响，水泥价格下降，行业效益大幅下滑，中小企业出现盈利亏损，为大企业提供并购机会，同时叠加政策推动，2011 年，中国建材旗下西南水泥成立，整合了中国西南地区相对分散和落后的水泥产能，同时中联水泥和南方水泥也在布局区域持续对中小水泥企业进行收并购；除中国建材外，海螺水泥、吉林亚泰、华润水泥等也陆续进行了收并购活动。截至 2015 年底，水泥行业前十大企业水泥熟料产能约 9.43 亿吨，行业水泥熟料前十大集中度由 2010 年的约 40%提高至 52%。行业集中度的大幅提升亦有利于水泥行业产能管控的相关政策的推行及实施。

控制新增产能政策实施效果不及预期。2009 年以来，国家陆续出台控制新增产能的相关措施，但并未有效抑制水泥行业熟料及水泥产能的新增。2011—2015 年，新增水泥产能约 14.38 亿吨，新增水泥熟料设计产能 5.74 亿吨。一方面，等量或减量置

换政策未对用于置换的产能进行较多规定，致使部分“僵尸产能”被激活用于置换；另一方面，水泥生产线能够带来一定的 GDP 和税收，地方政府为本地经济利益，在相关政策执行上可能存在松懈，地方保护主义一定程度影响了政策执行力度。

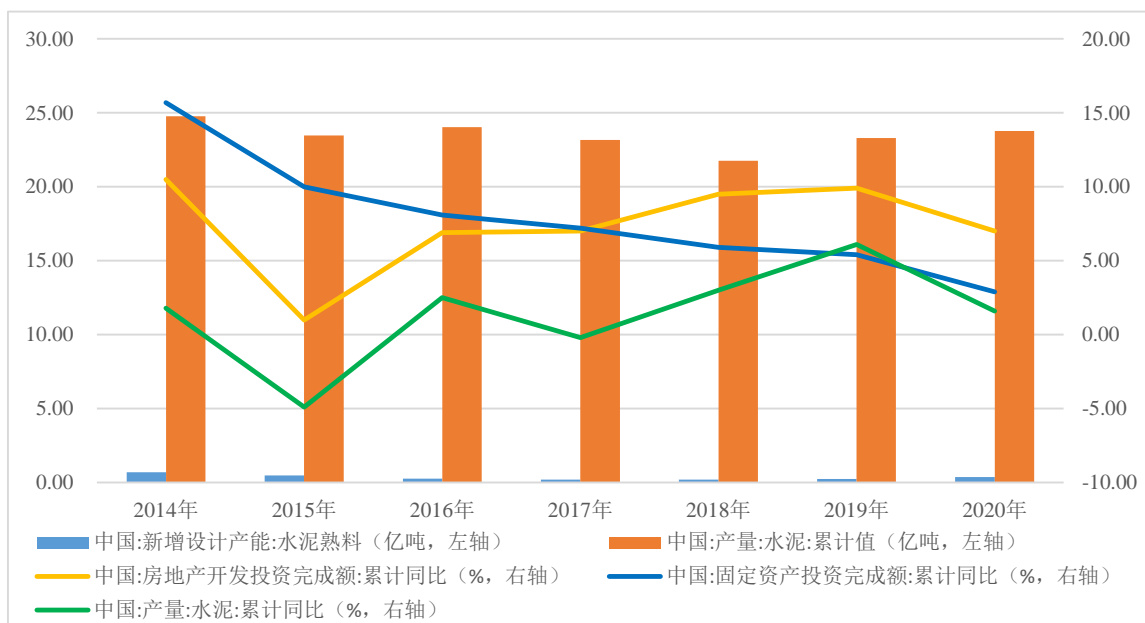
（四）2016—2020 年

水泥行业产能控制措施从直接去产能转向以控制产量的错峰生产等供给侧改革措施为主，辅助以减量置换、环保限产等措施。在需求较为稳定及行业集中度持续提高的背景下，行业供需矛盾得到阶段性缓解。

1、水泥行业状况

该阶段，水泥行业落后产能基本出清，但是新型干法水泥产能过剩情况仍然明显，且生产线多在 2000 年以后投资建设，生产技术较为先进，1995 年以来通过直接关停等方式淘汰落后产能的模式已不适用。需求方面，房地产投资保持中速增长，年同比增速在 6.9%~9.9%之间，但该阶段地产投资受土地成交价格上升影响大，地产投资增速对水泥需求拉动效应边际减弱；基建端，2016—2017 年，基建投资高速增长，不含电力基建投资同比增速 17.40%和 19.00%；2018 年以后受强化地方政府性债务风险管控的因素影响，基建投资增长缓慢，特别是 2020 年受疫情影响，不含电力基建投资同比降至 0.90%。整体来看，2016—2020 年水泥需求处于平台期。

图 1.4 中国水泥产量等情况



资料来源：联合资信根据 Wind 整理

2、产能管控政策及实施情况

(1) 产能管控政策

政策重心从去产能转向去产量，错峰生产等供给侧改革措施开始实施并逐步全面覆盖；直接去除产能措施减少，限制新增产能措施不断严格及细化；环保政策持续趋严；行业竞争格局趋于稳定，兼并重组政策逐步淡化。

表 1.4 产能管控相关政策

政策类型	时间/阶段	核心政策/举措
错峰生产政策	2016—2018 年	工信部与原环保部联合发布《关于进一步做好水泥错峰生产的通知》（工信部联原〔2016〕351 号）
	2020 年 12 月	工信部、生态环境部联合发布《生态环境部关于进一步做好水泥常态化错峰生产的通知》（工信部联原〔2020〕201 号）
推行等量或减量置换	2016 年 5 月	《国务院办公厅关于促进建材工业稳增长调结构增效益的指导意见》（国办发〔2016〕34 号）
	2017 年 12 月	《水泥玻璃行业产能置换实施办法》（工信部原〔2017〕337 号）
实施环保管控政策	2017 年 5 月	《关于加快建设绿色矿山的实施意见》国土资规〔2017〕4 号
	2018 年 6 月	《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》
	2019 年 8 月	《重污染天气重点行业应急减排措施制定技术指南》
鼓励兼并重组	2016 年 4 月	《钢铁、水泥行业兼并重组企业优化生产许可审批工作程序》（质检监函〔2016〕48 号）

资料来源：联合资信根据公开资料整理

(2) 产能管控政策实施结果

严禁新增产能及等减量置换等政策遏制了产能快速增长。2016—2019 年，水泥年熟料新增产能波动下降，保持在 2000~2500 万吨之间，同时伴随存量产能的压降，2019 年底熟料产能下降至 18.20 亿吨。但值得注意的是，随着行业效益的改善，部分地区严禁新增和产能置换政策并没有执行到位，存在重复置换、僵尸产能复活、跨区域置换导致区域内产能过剩加剧等问题。2020 年，全国水泥熟料产能净增加 3400 万吨达到历史峰值至 18.54 亿吨，西南、两广区域新增产能较多。

错峰停产政策有效减少供给，行业供需处于紧平衡状态，水泥行业效益有所提升。2016 年开始水泥行业实施错峰停产政策，水泥熟料产量得到了有效控制，叠加水泥需求在该阶段波动增长，水泥行业供需呈现紧平衡的状态。受此影响，水泥价格自 2016 年开始进入上行通道，2018—2020 年呈高位波动；受益于水泥价格表现良好、上游煤炭价格稳定于合理空间，水泥行业利润持续增长，2019 年达到历史最高值 1867 亿元，相较于 2015 年 330 亿元的行业利润，该阶段水泥行业效益大幅提升。

环保政策致使水泥行业生产成本提升，对水泥产能控制有一定效果。随着环保政策的不断趋严，对排污指标的不断提高要求，水泥企业需要投资大额资金进行环保设

施改造及缴纳相关费用，直接提高了生产成本，部分不具备改造条件或者能力的水泥厂或者改造效益不高的水泥厂被迫停产，一定程度淘汰了部分水泥产能。

行业集中度继续提高。中国建材集团吸收合并中国中材集团、金隅股份重组冀东水泥、世界建材巨头拉法基和豪瑞完成合并后也对中国区水泥资产进行了整合，水泥企业的参股合作也较多，如海螺水泥、华润水泥和部分区域型水泥企业展开股权类合作。截至 2020 年底，我国水泥熟料前十大企业产能共计 10.75 亿吨，前十大集中度为 58.01%，行业集中度进一步提高，熟料产能利用率整体呈上升趋势，2020 年约为 84%。

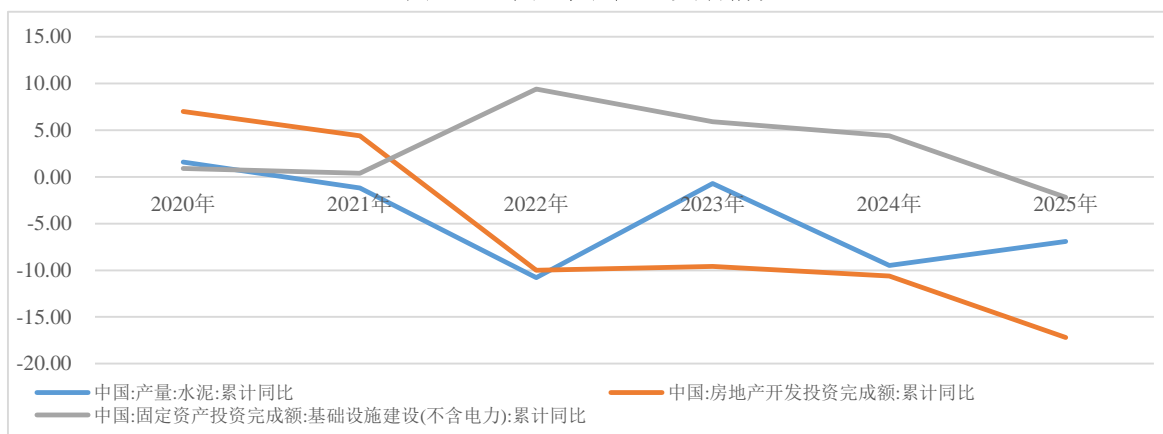
（五） 2021 年一至今

国家通过错峰生产、产能置换、环保及双碳政策等多维度控制水泥产量及产能，但受下游需求大幅下滑影响，水泥行业出现深度产能过剩，以控制产量的错峰生产等政策实施效果明显下降，以产能置换为主的产能控制政策实施效果缓慢，行业供需失衡严重。

1、水泥行业状况

2021 年以来，中国房地产开发投资增速持续下降，2022 年转为负增长且降幅有所扩大；基建端，2021 年基建投资仍保持低位，不含电力口径同比增速 0.40%，2022 年基建作为逆周期调节工具再次启用、投资增速显著回升，2023 年以来基建投资增速波动下降，2025 年累计同比下降 2.20%，已经出现负增长。整体来看，地产投资的下降对该阶段水泥需求形成拖累，基建投资对水泥需求支撑不足，水泥需求持续下降，水泥产量从 2021 年的 23.63 亿吨下降至 2025 年的 16.93 亿吨。根据水泥网数据，全国水泥熟料产能利用率约 48%，水泥行业产能过剩问题突出。

图 1.5 中国水泥产量变动情况



资料来源：联合资信根据 Wind 整理

2、产能管控政策及实施情况

(1) 产能管控政策

错峰停产时间不断延长；等量或减量置换政策提高置换比例，对用于置换的产能认定持续趋严；实施去超产政策，压降水泥熟料产能；实施双碳政策，加强能耗和超低排放在控制产能中的作用，通过建立水泥行业碳市场，提高水泥生产成本。

表 1.5 产能管控相关政策

政策类型	时间/阶段	核心政策/举措
错峰生产	2021 年以来	各地实施的错峰生产政策
推行等量或减量置换	2021 年 8 月	《水泥玻璃行业产能置换实施办法（2021 年版）》
	2024 年 10 月	工业和信息化部关于印发《水泥玻璃行业产能置换实施办法（2024 年本）》工信部原（2024）206 号
超产产能去除	2024 年 5 月	国家发展改革委等部门印发《水泥行业节能降碳专项行动计划》（发改环资〔2024〕733 号）
	2024 年 10 月	工业和信息化部印发《水泥玻璃行业产能置换实施办法（2024 年本）》工信部原（2024）206 号
	2025 年 8 月	多部门印发《建材行业稳增长工作方案（2025—2026 年）》工信部联原（2025）185 号
环保管控政策	2023 年 12 月	国务院印发《空气质量持续改善行动计划》（国发〔2023〕24 号）
	2024 年 1 月	关于印发《关于推进实施水泥行业超低排放的意见》《关于推进实施焦化行业超低排放的意见》的通知
双碳管控	2021 年 11 月	发改委发布的《高耗能行业重点领域能效标杆水平和基准水平（2021 年版）》
	2022 年 2 月	发改委等 4 部门联合印发《高耗能行业重点领域节能降碳改造升级实施指南（2022 年版）》
	2022 年 11 月	工信部等 4 部门联合印发《建材行业碳达峰实施方案》
	2024 年 5 月	国家发展改革委等部门印发《水泥行业节能降碳专项行动计划》（发改环资〔2024〕733 号）
	2025 年 3 月	生态环境部印发《全国碳排放权交易市场覆盖钢铁、水泥、铝冶炼行业工作方案》
鼓励兼并重组	2021 年 5 月	市场监管总局等印发《关于提升水泥产品质量规范水泥市场秩序的意见》

资料来源：联合资信根据公开资料整理

(2) 产能管控政策实施结果

错峰生产政策实施效果下降。自 2021 年下半年起，房地产行业持续深度调整，基建投资增速放缓，导致水泥需求总量进入下行通道。政策强制错峰所控制的供给已经无法维持供需紧平衡，错峰生产边际效应递减，其“保价”的核心作用被削弱。错峰生产的效果更大程度上依赖于大企业之间的自律和协同，但在需求下滑的背景下，这种自律非常脆弱，容易因个别企业为抢占市场份额被打破。2023 年，受供需失衡影响，水泥价格波动下跌至较低水平；2024 年受行业自律增加错峰停产时间影响，水泥

价格波动上升，但受需求进一步下降影响，水泥价格缺乏支撑，2025年3月以来持续下跌至底部盘桓，行业经济效益下降至低位。

产能置换政策一定程度压减了熟料产能，但规模较小。受2021年以来水泥产能置换比例及置换条件不断提高，置换产能政策抑制了熟料产能增长，全国熟料产能由2020年的18.54亿吨下降至2024年的17.93亿吨。

去超产政策实施效果已经显现。水泥网水泥大数据显示，2024年底水泥熟料平均超产幅度约为25%，对应超产产量约为4亿吨，按照最新的产能置换比例及被置换产能要求，部分生产线在补充超产产能的时需要执行1:1.5或者1:2的置换比例，且被置换的产能将被拆除不再属于僵尸产能。如果去超产政策执行得当，水泥行业供需失衡状态将得到较大改善。根据水泥网数据，截至2025年底，全国近330条熟料线补齐产能，合计补充1.14亿吨，同时退出1.75亿吨，净减少0.61亿吨；全国水泥熟料生产线有1344条，较2024年底减少173条；熟料产能为17.12亿吨，较2024年底减少0.81亿吨。2026年一季度，水泥熟料产能压减或退出超3000万吨，截至2026年3月底，大部分补产能规则公示已经公告，仍有部分延迟到4月或者少量未公示。2016年至2025年，全国水泥熟料产能合计减少1.61亿吨，其中2025年减少的产能占51%，去除超产产能政策效果已经显现。

双碳政策的去产能功效尚未显现。根据中国水泥网数据显示，水泥熟料能效水平低于基准值的低效产能在16%左右，约2.8亿吨，节能降碳专项计划中要求2025年底能效基准水平以下产能完成技术改造或淘汰退出，水泥企业可以通过技术升级及改造来满足能耗及超低排放要求，截至2025年底，低于基准值的低效产能约出清3000万吨，目前双碳政策带来的去产能效果尚不明显。水泥行业作为高碳排放行业，已被明确纳入中国全国碳市场，但目前仍处于准备阶段，尚未对水泥行业产能管控发挥作用。

二、 水泥行业未来产能管控政策方向

（一）水泥行业未来需求及供给变化预判

1、水泥行业未来需求变化预判

未来水泥需求下降幅度或进一步扩大，长期看水泥需求或将下降至较低水平。

短期看，水泥下游需求仍难以修复。2026年为“十五五”开局年，预计基建投资或将保持一定强度，但房地产行业受近年来房企拿地、销售及新开工面积的持续下降等因素影响，房地产开发投资仍难恢复，将继续保持负增长，水泥行业下游需求仍较弱。预计2026年水泥行业需求仍将呈现3%~5%的降幅，当期水泥产量或将在16亿

吨左右。

中期看，基建投资（不含电力）目前仍有一定投资需求。如截至 2026 年 2 月底，“八纵八横”高铁主通道已建成投产约 82%，预计“十五五”末将全部建设完成；高速公路网的主线已基本贯通，但仍有一定规模的扩容改造；“南水北调”的“中线引江补汉工程”“引江补汉输水沿线补水工程”等部分核心工程仍处于在建或全面开工阶段等，基建投资（不含电力）在“十五五”期间仍有一定韧性，但增长乏力，或将延续 2025 年的小幅负增长态势。从目前房地产行业新开工及拿地情况看，预计“十五五”期间房地产行业投资下降幅度虽较“十四五”期间有所收窄，但难有根本改观，仍呈现负增长。预计“十五五”期间，水泥需求仍呈现下降趋势，降幅或有所扩大，但或将在 5%左右，预计“十五五”末水泥产量或将降至 13~14 亿吨左右。

长期看，我国高速公路、高铁网络、大型水利设施将基本完成，传统基建投资新建空间极小，需求将转为维护保养，基础投资（不含电力）的投资负增长幅度或扩大。房地产投资增速预计在这期间将会区域温和、稳定。长期看，水泥需求降幅或有所扩大，但受前期下降致使基数持续减少影响，预计降幅在 5%~10%之间，水泥产量或将降至 7 亿吨左右。

2、熟料产能未来变化预判

基于前文对未来水泥的需求的预测，如果熟料产能利用率恢复至 60%，2026 年底熟料实际产能需求约为 17.8 亿吨；到“十五五”期末，如果熟料产能利用率恢复至 66%，预计熟料实际产能需求约为 14 亿吨；如果熟料产能利用率恢复至 75%及以上的合理水平，长期看，预计熟料实际产能需求可能下降至 10 亿吨以下。截至 2025 年底，根据水泥网数据，熟料备案产能为 17.12 亿吨，但考虑超产情况，预计水泥熟料实际产能在 21 亿吨左右，水泥行业供需矛盾凸显，产能过剩严重。

（二）短期水泥行业去产能政策预判

短期内，水泥行业去产能将仍依赖行政政策，但在无新工艺需要产业升级的背景下，短期内直接关停产能的行政化措施难以再次实施；但严禁新增产能仍然是长期化政策，在产能未有效压降前，错峰生产政策仍是常态化的产量调控手段。

在水泥行业近三十年的去产能历程中，行政去产能政策发挥了较为直接的效果。在去除立窑等低效产能时，主要采取直接关停和置换退出交替进行的行政措施，直接关停效果较为明显，置换退出主要服务于水泥行业产业升级背景下新型干法水泥产线投产及落后产能出清，但置换并未实现等量退出，新型干法水泥产能仍出现无序增长。

在新型干法水泥产能出现过剩时，由于新型干法生产线大多是合法、先进且承载

着地方经济和就业的“优质资产”，直接关停既不现实而且会产生巨大的投资浪费，故去产能政策由“直接关停+等量或减量置换”逐步发展为“严禁新增+错峰生产+等量或减量置换”的行政组合。其中，严禁新增政策一定程度遏制了水泥产能增长势头；错峰生产控制了水泥生产时间；但受地方保护主义的影响，等量或减量置换政策未能充分发挥去产能效果，水泥产能持续增长。2025年，国家开始实施去超产措施，并对等量或减量置换政策进行纠偏，“去超产+纠偏后的等量或减量置换政策”对去产能产生了一定的积极效果。

1、去超产政策

2025年以来，去超产已经取得了一定的效果，2026年不仅仅会继续加快实施去超产相关政策，还将通过其他措施来维护政策效果。如2026年2月1日开始实施的《水泥行业熟料产量监测核算方法》及2026年4月1日实施的新版《水泥产品生产许可证实施细则》等，均旨在监测水泥熟料生产线在后续生产过程中是否超产，持续推动实际产能和备案产能统一。

根据水泥网统计数据，截至2025年底，水泥熟料产能为17.12亿吨，去超产属于行政措施，2026年底有望实现超产产能的有效控制，将超产幅度控制在10%以内。届时，水泥熟料的实际产能或将控制在18亿吨左右，与预估的熟料实际产能需求差异不大，水泥熟料的产能利用率将提高至60%左右，虽仍然处于较低水平，但相较于2025年的50%已经有较大程度修复，水泥行业效益将会有所恢复。

去超产政策属于短期强力行政措施，随着超产产能的去除而退出，预计后续再次实施的可能性不大。

2、错峰生产政策

错峰生产政策自2014年在北方区域开始试点，2016年在全国推行，从采暖季错峰生产到常态化错峰生产，错峰生产政策的实施范围和时间不断扩大。在《建材行业稳增长工作方案（2025—2026年）》中，要求实施差异化错峰并进行精细化执行，错峰生产是水泥行业重要的产量控制手段。

2023年以前，错峰生产政策在控制水泥产量、缓解产能过剩压力、调节水泥价格、改善行业效益及履行环保责任等方面发挥了重要作用。但错峰生产仍存在一定的弊端：只控制生产时间，不控制生产效率，企业在非错峰生产时间加大生产力度，超产情况普遍且严重；执行刚性不足，企业违约成本低；同时错峰生产在一定程度上让行业对产能过剩认识不足，在错峰生产带来行业盈利增长的背景下，企业不是去产能而是持续增加产能，致使行业产能过剩问题更加严重。随着需求持续下降，行业进入深度过剩状态。

展望未来，水泥需求仍将持续下行，短期内供需失衡状态无法缓解，错峰生产政策的实施效果仍会下降，但作为水泥行业调解产量的重要手段，错峰生产政策仍有持续实施的必要。一方面，错峰生产可在一定程度上缓解产能过剩压力，防止水泥价格崩盘；另一方面，去产能政策实施仍需时间，错峰生产可以为去产能争取时间和资金。未来错峰生产实施过程中，应进行调整：将对生产天数进行管控转向对生产总量的管控，加强产能和产量的核定与核查；增加奖惩措施，加大违规惩罚力度，并将错峰生产与碳配额分配机制衔接，对于错峰执行良好的企业，在分配碳配额时适当倾斜。同时，应将去产能政策的实施放在首位，错峰生产置于辅助地位。

3、严禁新增产能和等量或减量置换产能政策

2009 年开始，水泥行业开始实施严格控制新增产能并配套实施等量淘汰政策，后逐步演变为严禁新增及减量置换政策，减量置换比例不断提高且趋严。但在去超产政策实施之前，该政策未能实质性发挥去产能作用。在《建材行业稳增长工作方案（2025—2026 年）》中对减量置换进行了纠偏，政策重心从“新建置换”转向“存量补产能”，推动实际产能与备案产能统一。在这一阶段，通过减量置换，水泥行业去产能效果较为明显。

预计未来，严禁新增产能将是水泥行业持续实施的政策，从行政端提高水泥进入门槛。但 2026 年去超产政策实施完成后，考虑到近年来行业新增产线动力不足及改造、搬迁产线基本完成，未来减量置换政策的作用及使用率将大幅下降。在行业进入整合重组阶段，减量置换政策或可为退出产能指标提供合法流动和定价通道。

总体看，短期内，去超产措施仍将发挥一定的去产能效益；长期看，考虑目前新型干法水泥产线基本合规合法，无法像去除立窑等落后产能一样采取直接关停的行政化措施，预计未来不会颁布直接关停产能的行政化措施，同时现存的其他行政化措施很难直接发挥去产能的效果。中长期看，需要依靠市场化去产能手段实现产能出清。

（三）中长期水泥行业去产能政策预判

中长期看，行政化去产能政策边际效益持续下行，市场化去产能手段将在相关部门的监管及推动下逐步发挥主导作用；水泥行业将通过建立市场化、绿色化的产能调控长效机制，实现产能与需求的长期匹配。

1、水泥碳市场

水泥行业 2025 年已纳入全国碳市场，2025—2026 年为数据核验与配额核定阶段，2027 年起将正式全面履约，2028—2030 年将进入碳配额收紧、有偿比例提升的关键阶段，实现从“免费为主”向“免费+有偿结合”的转变，碳排放正式成为有成本的

生产要素。碳配额分配与企业产能、产量、碳强度直接挂钩，高能耗、高排放企业将面临配额不足、碳成本大幅上升的压力，部分低效企业因亏损加剧被迫退出市场；而高效低碳企业可通过配额盈余交易获利，形成“低碳盈利、高碳出局”的市场化筛选机制。据测算，当前碳价 80~100 元/吨区间下，水泥熟料碳成本增加 30~50 元/吨，年排放 500 万吨的企业额外支出可达 1500~2500 万元，低效企业转型压力凸显。

碳市场还可以和其他去产能政策协同发挥作用。碳市场与能效、环保、错峰生产等政策深度绑定，碳配额履约情况直接影响企业环保绩效评级和错峰时长，碳履约滞后的企业将被延长错峰、加大限产力度；碳市场与产能置换政策衔接，违规超产、碳效落后企业将被取消产能置换资格，加速存量低效产能出清。碳价上涨与配额约束推动企业加大低碳技术投入，无法承担转型成本的中小企业可通过产能指标变现、被龙头企业并购等方式退出；龙头企业可凭借低碳优势，通过碳资产运营和跨区域整合，提升行业集中度。

2、环保相关政策

水泥行业环保相关政策早在 1985 年就已经开始陆续颁布并实施，但是前期政策目标是解决水泥行业带来的环保问题。到 2010 年，水泥环保政策从“基础规范”向“强化管控”转型，逐步收紧排放限值、完善监管手段，开始与产能管控、错峰生产等政策衔接，成为行业去产能的辅助工具。但由于标准执行存在“区域失衡、监管不严”以及违规成本低于改造成本等问题，企业缺乏转型动力，环保政策在去产能方面未发挥实质性作用。2024 年，相关部门出台的水泥行业超低排放政策，通过全方位、高门槛的管控，构建“不达标即退出”的刚性机制，明确改造时间表、量化指标与配套措施，成为水泥行业市场化去产能的核心驱动力。

根据超低排放政策要求，2028 年底前，重点区域水泥熟料生产企业基本完成改造，全国力争 80% 水泥熟料产能完成改造，推动未完成改造的企业逐步退出。完善环保长效监管机制，依托全国统一的环保监测平台，实现跨区域、全流程监管，杜绝区域执行偏差，确保政策落地见效。同时，将环保标准与碳效标准深度绑定，统筹推进减污降碳，推动环保政策与碳市场、产能置换、兼并重组等政策深度协同，形成“环保不达标、产能必受限”的刚性约束，加速低效高污染产能出清。

3、能耗管控相关政策

水泥行业能耗管控政策前期主要是“能耗双控”，在 2014—2016 年陆续实施及落地，并在 2021 年进一步收紧，但政策仍存在“区域执行不均、管控标准不统一”的问题，尚未形成全行业全覆盖、标准化的管控体系。2022 年，随着双碳目标提出及相关政策逐步落地，与双碳目标紧密相关能耗管控政策开始“全面升级、集中落地”，

从之前的“阶段性、区域性管控”转向“全国统一、刚性落地”，形成了“法律+专项政策+标准+监管”的完整体系。水泥作为重点高耗能行业，管控措施更为细化、执行更为严格，成为全行业能耗管控的标杆领域之一。截至 2025 年底，能耗管控的两个阶段性目标已基本完成，仅少量产线仍在整改。

从中长期看，虽然 2025 年底能耗管控政策的阶段性目标已经基本完成，但预计全行业能效标准将进入新一轮动态收紧周期，水泥行业作为重点高耗能行业，能效标杆线、基准线将进一步下压。结合《“十五五”规划纲要》对建材行业节能降碳的要求，预计水泥熟料能效标杆线将从当前的不大于 100 kgce/t 逐步降至 95~90 kgce/t，基准线将向标杆线进一步靠拢，并扩大管控范围，将水泥粉磨、余热利用等环节全部纳入。同时，通过深化碳市场与阶梯电价等市场化手段，放大成本分化效应，推动低效产能市场化出清；将绿色转型与能耗管控深度绑定，纳入绿电替代率等绿色指标，强化双重门槛淘汰非绿色产能；完善全流程穿透式监管体系，强化政策执行力度，确保能耗管控持续推动水泥低效产能退出。

4、行业集中度提升措施

水泥行业集中度整体呈现了分散到快速集中到稳步提升的过程，截至 2025 年底，水泥熟料产能 CR10 在 60%左右，水泥属于典型的区域寡头垄断行业，相较于其他国家，我国的水泥行业集中度仍处于“中低度集中、竞争偏乱”的阶段，行业产能过剩严重，供需失衡，价格战仍频发，行业盈利下行。

从中长期看，政策层面持续鼓励龙头企业开展跨区域整合、上下游一体化布局，支持骨干企业联合社会资本设立绿色低碳转型基金，以市场化运作方式加快低效产能退出。为中小企业提供三条退出路径：一是将产能指标变现，转让给龙头企业；二是被龙头企业并购重组，实现资源优化配置；三是主动退出市场，享受政策补偿。目标到 2030 年，行业 CR10 从当前约 60%提升至 70%以上，减少区域无序竞争，形成“龙头引领、区域协同”的产业格局，提升产业集约化发展水平，有助于水泥行业市场化去产能政策的持续实施。

整体看，短期内，行政化政策仍能在去产能方面发挥较大积极作用；中长期看，水泥行业市场化去产能将逐步从“行政主导”转向“市场化、绿色化”协同推进，未来 3~5 年是关键攻坚期，备案产能管控、碳市场履约、产能置换、落后产能淘汰将形成政策合力，推动低效产能加速退出、行业集中度与盈利中枢持续上移。

三、水泥企业应对策略

根据我们预判，未来较长一段时间，水泥行业将进入去产能攻坚阶段，需求持续

下行、产能过剩格局难改，碳市场、环保、能耗等市场化政策将逐步成为产能出清的核心驱动力，行业集中度加速提升。面对政策导向与市场格局的双重变革，水泥企业需要结合自身规模、资源禀赋和区域优势，制定差异化应对策略。

（一）头部龙头企业

头部龙头企业作为行业整合的主导者和政策落地的核心载体，在行业去产能过程中要发挥引领作用，并不断巩固自身区域竞争能力；不断优化公司超低排放和能耗管控指标，将政策门槛转化为核心竞争力，打造低碳与规模壁垒。

1、严格执行去超产、错峰生产等相关政策。

短期看，龙头企业需严格落实去超产、错峰生产等短期行政政策。龙头企业一般布局区域较为广泛，需要对公司水泥熟料产能区域布局及各区域需求及竞争情况进行详细梳理，一方面，可将自身低效生产线梳理用于补超产以出清；另一方面，可以结合公司区域竞争情况，收购外部产能补超产的同时提高公司区域市占率。同时，严格执行错峰生产，并推动区域内企业协同错峰、稳价稳利，打击低价倾销，缓解产能过剩带来的价格压力。

2、重视低碳投入及转型，适配市场化政策

中长期看，龙头企业应主动对接碳市场、环保、能耗等中长期政策，将低碳能力打造为核心竞争力。龙头企业可以依靠自身资金实力强、资金成本较低、研发及技术升级能力强等优势，加大低碳技术投入，扩大替代燃料应用（目标替代率逐步提升至60%以上），推进CCUS技术试点与规模化应用，改造预热器、燃烧器等设备，持续提高熟料能效，以应对未来相关指标下压，并降低碳强度与能耗成本。搭建完善的碳管理体系，精准核算碳排放量，优化配额交易策略，通过配额盈余变现增加收益，同时规避碳履约风险。同步推进超低排放改造，确保2028年底前完成全流程达标，依托环保与碳效优势，争取碳配额倾斜、错峰优惠等政策支持，巩固行业领先地位。

3、抢抓并购整合机遇，优化产能结构

作为行业龙头企业，特别是大型央国企，本身就承担着一定的行业整合任务，借鉴境外水泥行业发展历史，随着城市化率的不断提高，水泥需求会持续下降，行业整合是必经之路。所以在未来行业整合过程中，龙头企业可以结合自身产能的区域布局，寻找低效产能、违规超产企业及区域小龙头企业，开展规模化并购重组，优先收购具备矿山资源、区域市场份额的企业。

这些低效及违规超产产能虽然未必能直接带来收益，但是龙头企业可以收购并关

停这部分产能，压缩行业过剩产能，提高区域集中度及自身核心区域的市场控制力，引导核心区域 CR3 提升至 80%以上，形成区域寡头垄断，减少无序竞争；同时依托产能置换政策，淘汰老线、小线，置换升级智能化、低碳化大线，提升产能利用率，推动实际产能与备案产能精准匹配，契合去超产、减量置换的政策要求。

4、发展海外业务，弥补境内需求下降

作为龙头企业，一方面，需要维持自身竞争力，在境内的行业变革中生存下来；另一方面，可以依靠自身实力拓展海外业务，在“一带一路”沿线国家通过自建或者收购等方式布局水泥产线。目前来看，境外水泥价格及盈利能力要优于境内，通过拓展海外业务可以弥补境内需求下降带来的收入下降和利润下滑，但拓展海外业务会面临地缘政治、政策、汇率及资金难以回流等风险。

（二）区域中型水泥企业

区域中型水泥企业面临“被整合或联合整合”的关键抉择，需立足区域优势，聚焦深耕，规避政策风险，灵活选择发展路径，实现利益最大化。

1、收缩战线，深耕核心区域

区域中型水泥企业一般产能在 2000~5000 万吨，产能分布聚焦 1~3 个核心省份，在未来的行业改革过程中，为保证自身优势和盈利能力，可主动退出弱势、低毛利区域，集中资源聚焦 1~2 个核心省份，巩固区域市场份额，提升定价权，避免跨区域扩张带来的资源分散与政策合规风险。重点优化核心区域产能结构，关停低效、高能耗生产线，配合去超产政策，完成备案产能整改，确保实际产能与备案产能统一，避免违规处罚。对于拥有特种水泥的企业，可以进一步打造公司产品优势及市占率。

2、积极完成行政及市场化政策要求

加快推进超低排放改造与能效升级，确保按时完成政策要求，避免因环保、能耗不达标被限产、退出；搭建基础碳管理体系，合理利用 CCER 抵扣碳履约成本，规避碳价上涨带来的经营压力。严格执行错峰生产政策，主动配合精细化管控要求，争取错峰优惠与碳配额倾斜，同时加强与区域内中型水泥企业的协同，避免价格战，维护区域市场生态。

3、在整合过程中被整合或联合整合

在未来的行业整合过程中，区域中型水泥企业可以根据自身规划选择被整合或者联合整合。一是主动联合，与其他区域中型水泥企业交叉持股、划分区域市场、协同稳价，形成区域联盟，提升抗风险能力，共同应对去产能压力；二是择机出售，在行

业并购高峰期，将核心资产（水泥产能、石灰石矿山、市场份额）转让给全国性龙头企业，兑现资产价值，退出水泥行业。

（三）中小水泥企业

中小水泥企业是市场化去产能的主要出清对象，需顺势而为，优先实现平稳退出或小众突围。

1、认清自身实力，及时退出

中小水泥企业一般布局单一区域，拥有 1~2 条生产线，存在无矿山或能效偏低等情况，是市场化去产能的主要出清对象。在行业变革过程中，中小水泥企业需认清行业发展趋势，全面核对自身备案产能、超产情况，以及环保、能耗、碳履约达标情况，重点排查“无矿山、能效低于基准线、排放不达标、碳配额缺口大、负债率高”等短板。若满足 2 项及以上，需明确自身将被逐步出清的趋势，尽快制定退出计划，避免后期资产贬值、违规处罚带来的损失。

2、优选退出路径，实现利益最大化

中小水泥企业可主动对接头部或区域中型水泥企业，将产能、矿山、土地等资产打包出售，借助去产能政策红利，争取更高的转让价格，早退出、早兑现价值；若不具备出售条件，可转让产能指标，关停生产线，清算资产后有序退出，避免负债压身。同时，中小水泥企业可积极对接地方政府，争取产能退出的政策补偿、税收优惠等支持。

但由于水泥为“短腿产品”，部分区域由于地理及运输条件限制等，少数中小企业具备一定的区域补缺能力，这种企业仍有生存空间，可聚焦本地小型工程、特种需求等，并开展水泥窑协同处置（危废、垃圾），推行轻资产运营，严控成本，实现小众生存，但需持续满足环保、能耗、碳履约等政策要求，避免违规。

（四）转型企业

计划弱化水泥业务、多元发展的企业，需抓住去产能政策机遇，及时剥离低效资产，优化资产结构，培育新增长极，实现转型突围。

1、优化水泥板块运营，实现平稳收缩

对于计划转型及发展多元化业务的企业，在行业下行背景下，首先需要优化水泥业务板块运营。对水泥业务采取不新增投资的策略，严格落实各项去产能政策，关停低效产能，通过减量置换、资产出售等方式逐步收缩水泥业务规模，聚焦合规经营，稳定现金流，降低运营成本，避免政策违规带来的损失。依托行业整合趋势，将低效

水泥资产转让，回笼资金，聚焦新业务发展，实现从“水泥为主”向“多元协同”的转型。

2、聚焦新业务培育，对接政策导向

转型企业在进行多元化投资时，可根据国家政策导向，将资金、技术投向绿色建材、环保、新能源等领域，重点布局低碳胶凝材料、高性能纤维复合材料、固废处置、分布式光伏等新兴赛道，贴合双碳、环保政策要求，培育新的核心竞争力；依托闲置的水泥窑、土地、矿山，发展光伏、储能项目，或改造为固废处置中心，盘活存量资产，为新业务发展提供资金支撑。

四、 总结

自 1995 年以来，我国水泥行业产能管控政策历经五个阶段演变，从最初单一的行政化淘汰落后产能模式，逐步向多元化、市场化、绿色化方向转型。未来，水泥行业需求将持续下行，供需失衡问题突出，产能去化任务迫在眉睫。短期来看，行业去产能仍依赖行政政策，去超产、错峰生产、严禁新增产能及减量置换等政策将持续发挥作用，其中去超产政策有望在 2026 年完成阶段性目标，错峰生产将进一步优化管控方式、辅助推进产能去化；中长期来看，行业将逐步转向市场化去产能为主，碳市场、环保及能耗管控政策将成为产能出清的核心驱动力，行业集中度将持续提升。

针对不同类型企业，头部龙头需发挥行业引领作用，聚焦低碳转型、并购整合及海外市场拓展；区域中型水泥企业需立足核心区域深耕细作，灵活选择联合整合或被整合的发展路径；中小企业需认清行业趋势，顺势实现平稳退出或聚焦小众领域突围；转型企业则应剥离转让水泥板块低效资产，聚焦绿色建材、新能源等领域培育新增长极。整体来看，各类型水泥企业需要共同应对行业变革，实现产能与需求的长期动态匹配。

联系人

投资人服务 010-85172818-8088 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留向其追究法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。