

# 依據WTO貿易規則相關協定規定及案例，分析中國大陸水泥產業是否屬於「市場經濟」狀況研析依據 WTO貿易規則相關協定規定及案例，分析中國大陸 水泥產業是否屬於「市場經濟」狀況研析 (以卜特蘭水泥第I、II型及其熟料為主)

中華經濟研究院編號 1040909

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心\*

## 壹、諮詢內容

### 一、依據 WTO 貿易規則相關協定規定及案例，分析中國大陸整體水泥產業是否符合市場經濟地位：

- (一) 原料、生產、產品市場及售價是否反應市場供需情形，並不受政府干預。
- (二) 廠商保有一套經依據國際會計標準獨立稽核過的會計帳冊，且該標準係用於所有事業經營的目的。
- (三) 廠商的生產成本及財務狀況不受以往非市場經濟體系扭曲效果之顯著影響，尤其是有關資產折舊、債務取消、以物易物貿易及以減免債務之代表應付款。
- (四) 廠商應適用破產法及受財產法的保護，該法對廠商的營運而言，應具有法律之確定性及穩定性。
- (五) 廠商有關外幣轉換的匯率係依市場利率。
- (六) 勞方有否向資方協商工資之自由。

---

\* 本諮詢內容由 WTO 及 RTA 中心杜巧霞研究員及李宜靜分析師共同回覆。

## 二、請就可得資料分析可以作為類比國之第三國，並提供建議。

### 貳、研析意見

#### 一、前言

自中國大陸進口的卜特蘭水泥及其熟料，目前在我國為經財政部與經濟部依據我國相關法規確定，自 100 年 5 月 30 日起課徵 91.58% 反傾銷稅的案。在該反傾銷案件之調查過程中，其傾銷稅率係依據中國大陸加入 WTO 之入會議定書及我國平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法，以中國大陸為非市場經濟國家，並參酌歐美經驗及國際水泥市場狀況，以印度為替代第三國，並據以核定中國大陸的正常價格及課徵反傾銷稅。

然而根據中國大陸加入 WTO 入會議定書第 15 條 d 款第 4 句文字，以市場經濟第三國為替代國並核算其正常價格之作法，應於中國大陸入會後 15 年停止，因此中國大陸於 2016 年年底是否即將取得市場經濟地位？我國對中國大陸水泥課徵的反傾銷稅，在未來期滿後能否繼續？未來對中國大陸的反傾銷調查案，如何判定其傾銷差率？皆與到 2016 年底以後，中國大陸是否為「市場經濟」國家密切相關。此外在上述同樣條款中亦敘明，如果中國大陸的某一特定產業或部門具備市場經濟條件，則所謂的非市場經濟條款不得再對該產業或部門適用。本案主題係針對中國大陸水泥產業是否符合市場經濟地位作分析，惟按諮詢內容中所設定的各項指標，有部分可能因研究單位不具有公權力，難以利用問卷調查得知廠商的經營行為是否符合所設定的相關指標，例如：水泥業是否具有符合國際標準的會計帳冊、生產成本、資產折舊、債務償還是否沒有扭曲等？因此有必要從中國大陸體制面探討其市場經濟發展程度，以彌補本案在實務面可能無法向廠商查詢之不足。亦即將借助於總體經濟體制的分析，再參考歐美對 2016 年後中國大陸市場經濟地位的可能主張，然後針對中國大陸水泥市場加以分析，並將總體市場的各

種競爭情況推論延伸至水泥產業是否可能不受干擾；惟基於時間、資源與人力之限制，相關體制面的分析僅能擇要，同時參考國際文獻，以期能符合國際情勢與發展趨勢。

以下第二小節首先簡要分析中國大陸非市場經濟地位的緣由與未來可能存在的重要爭議；第三小節分析歐美對此議題的相關研究，以一方面顯示其未來可能的立場，再方面藉由總體面的評估作為產業別分析的基礎。第四小節針對中國大陸水泥業市場之競爭情勢加以分析；第五小節分析水泥國際市場以確認可能可以作為類比的第三國；最後是綜合評析與結語。

## 二、中國大陸市場經濟地位爭議

根據 WTO 反傾銷協定，WTO 會員國於反傾銷調查中，對來自尚未完成市場經濟轉型的前社會主義國家，可以替代國涉案產品的銷售價格為正常價格，從而推定反傾銷案是否成立與據以課徵反傾銷稅。然而何謂市場經濟，WTO 並無定義，而條文中所指的是新入會的前社會主義國家相對於 WTO 成員，故廣義的解釋應該是指 WTO 對成員的所有規範。由於這些新入會國家在尚未完成轉型之前，即加入多邊貿易體制，可能因其商品價格在社會主義體制下偏低而使進口國受損，為免形成不公平競爭，進口國可於反傾銷調查案中依各國國內法判定其是否符合市場經濟要件，從而執行反傾銷調查與判定傾銷差率。

至於針對中國大陸，中國大陸於 2001 年 12 月 11 日加入 WTO，在其入會議定書的第 15 條規定如下：

### 第 15 條 確定補貼和傾銷時的價格可比性

涉及原產於中國大陸的進口產品，WTO 成員在執行其依 GATT 1994 第 6 條、《實施 1994 年關稅暨貿易總協定第 6 條的協定》（《反傾銷協定》）以及《SCM 協定》之訴訟程序時，應符合下列規定：

（a）在根據 GATT 1994 第 6 條和《反傾銷協定》確定價格之可比性時，該 WTO 進口成員應依據下列規則，使用接受調查產業的中國大陸價格或成本，或者使用不依據中國大陸國內價格或成本進行嚴格比較的方法：

(i) 如受調查的生產者能夠明確證明，生產該同類產品的產業在製造、生產和銷售該產品方面具備市場經濟條件，則該 WTO 進口成員在確定價格可比性時，應使用受調查產業的中國大陸價格或成本；

(ii) 如受調查的生產者不能明確證明生產該同類產品的產業在製造、生產和銷售該產品方面具備市場經濟條件，則該 WTO 進口成員可使用不依據與中國大陸國內價格或成本進行嚴格比較的方法。

其中第 (a) (ii) 款即成為目前各國對來自中國大陸進口品課徵反傾銷案時採用類比國銷售價格之依據。惟在第 15 條 d 款又說明：

(d) 一旦中國大陸根據該 WTO 進口成員的國內法證實其為市場經濟體，則 (a) 款的規定即應終止，但該 WTO 進口成員的國內法中須包含有關市場經濟的標準。無論如何，(a) (ii) 款的規定應在加入之日後 15 年終止。此外，如果中國大陸根據該 WTO 進口成員的國內法證實一特定產業或部門具備市場經濟條件，則 (a) 款中的非市場經濟條款不得再對該產業或部門適用。

中國大陸於 2001 年 12 月 11 日加入 WTO，2016 年 12 月 11 日即為此條款實施 15 年的到期日，因此在 2016 年 12 月 11 日之後，當 (a) (ii) 款終止後，各國對中國大陸的反傾銷案正常價格如何處理？中國大陸是否自動取得市場經濟地位？抑或因為 (a) (i) 款仍然有效，受調查的生產者或產業並非自動具備市場經濟地位，故在執行反傾銷及平衡稅協定時，進口國仍有彈性的處理空間？。

目前國際上主張中國大陸為非市場經濟國家，並對其進口品課徵反傾銷稅或平衡稅的主要國家為歐盟及美國，為此歐美均有國內法對市場經濟加以定義。我國與歐美相同，並於 2006 年公告將中國大陸列為非市場經濟國家，而且在判定是否為市場經濟時必須考慮的因素與歐美相同或類似（即本案諮詢內容所列之六大指標）。由於所謂的非市場經濟國家，其影響主要是在反傾銷與平衡稅調查案中，而何謂市場經濟必須在進口國有所規範，即市場經濟係由進口國定義。

經仔細檢視本案要求分析的各項指標，可以發現大多數條件均與中國大陸整體經濟改革的速度有關，只不過在涉及對個別產業或產品實際的反傾銷訴訟時，有時更可以從對廠商進行問卷調查來確定，例如廠商是否擁有依據國際會計標準獨立稽核的會計帳冊、廠商的財務結構、貸款以及債務償還及

利率等，可經由廠商提供之資訊與回復的問卷來確定，然本案於此階段顯然無法進行此種問卷調查，並且研究單位不具有公權力，若要執行恐怕也很難得到廠商的配合。故本案以下主要依據統計數據、文獻及參考國際智庫之研究報告等，先從總體面加以分析，了解其市場經濟改革與歐美及我國規範的市場經濟是否尚有差距，其次再分析中國大陸水泥市場競爭情勢，以推論其水泥市場的競爭程度是否受到政府干預。

針對中國大陸於 2016 年底後是否即將取得市場經濟地位，從法制面來看，自 2011 年起即有很多法學專家提出相關論述，其中贊成與反對者皆有<sup>1</sup>，然而近兩年，當歐美陸續再從中國大陸的體制面加以檢視，包括對其經濟改革的持續性、實務面的決策機制、政府與企業之關係、國營企業在中國大陸經濟體制中的角色等進行綜合評估後，主張中國大陸尚未完成市場經濟轉型的言論已經明顯增加<sup>2</sup>，其主要論點有三：首先，以替代國價格核定反傾銷稅的目的，主要在消除非市場經濟國家價格偏低，以致對進口國產業可能造成的損害。中國大陸在加入 WTO 的入會議定書第 15 條之承諾顯示，除非中國大陸可以證明其已經符合市場經濟體制，WTO 會員必須以受調查產業在中國大陸的價格或成本外，否則進口國可以利用替代國的價格來判定其是否傾銷，因此中國大陸屬非市場經濟乃先決條件。至於在入會後 15 年，必須停止以替代國價格判定其是否傾銷與因此決定的傾銷差率，應該只是該作法的觸動機制不再存在；換言之，中國大陸不會因觸動機制之不存在而取得市場經濟地位。故在法律上的意義可能為：2016 年底之後，中國大陸為非

---

<sup>1</sup> 請參閱 1) Jorge Miranda (2014), *IntepretingPFaragraph 15 of China's Protocol of Accession*, *GlobalTrade and Customs Journal*. 2) Tietje C. and K. Nowrot (2011), *Myth or Realty? China's market economy status under WTO anti-dumping law after 2016*, *Transnational Economic Law Research Center*. 3) Bernard O' Connor (2011), *Market-economy status for China is not automatic*, *Vox CEPR's Policy Portal*. 惟法制面的分析，並非本案主題，故在此省略。

<sup>2</sup> 請參閱 1) Markus Taube & Christian Schmidkonz (2015), *Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economic and its impact on international competition*, *Think! Desk China Research & Consulting, Munchen*. 2) Rober Scott and Xiao Jiang (2015), *Unilateral grant of market economy status to China would put millions of EU jobs at risk*, *Economic Policy Institute*, 以及 USTR 美國國會研究處等相關報告。

市場經濟的舉證責任將轉變為由進口國負責。其次以目前歐、美、日、加等國仍然對中國大陸課徵很多反傾銷稅與平衡稅以紓解國內產業需求而言，短期內欲取消以替代國銷售價格作為認定其傾銷差率的作法，在實務面的可行性極低。第三從中國大陸加入 WTO 後，對落實市場經濟改革的承諾來看，歐美認為中國大陸的市場化改革並未完成，以國營企業來看，政府參與或干預企業經營的程度反而增加，中國大陸有轉向國家資本主義的傾向，故其經濟體制仍介於社會主義與市場經濟體制之間。爰此，如無意外，歐美於 2016 年 12 月以後應該不會自動給予中國大陸市場經濟地位。以下利用歐美最新發布的研究報告，簡要分析歐美對中國大陸市場經濟地位於 2016 年底之後的可能立場。

### 三、歐美對中國大陸市場經濟地位之評估

歐盟對非市場經濟之認定早在 1979 年即有歐盟理事會第 1681 號規則見諸文字，惟當時並未有詳細規範。1994 年為了將自國營企業進口及自中國大陸進口品的規範加以統一，歐盟發布第 519 號理事會規則；1998 年再發布第 905 號理事會規則，將非市場經濟正式列入反傾銷的基本規定中，並適用於東歐、俄羅斯及中國大陸等，其中基本規定第 2.7 條 C 款之五個要件，即為目前歐美在評估其是否符合市場經濟的重要指標<sup>3</sup>。

2015 年 6 月歐洲智庫 Think! Desk China Research & Consulting（以下簡稱為 ThinkDesk）的學者 Markus Taube 及 Christian Schmidkonz 針對中國大陸的決策機制與經濟體制進行深度檢視，發現中國大陸的經濟改革並未完成，以致尚未符合歐盟所設定的五項市場經濟標準中的四項。由於歐盟所要求的市場經濟標準是五項皆必須符合，故不建議歐盟給予中國大陸市場經濟地位之認定。至於美國的美國貿易談判代表署（USTR）每年均向其國會報告中

---

<sup>3</sup> 唐君豪（2014），試析反傾銷案件中非市場經濟體之定義及正常價格之計算－以歐盟反傾銷基本規則為例，經貿法訊第 159 期。

國大陸市場經濟改革的進展，以及是否符合其在加入 WTO 時所提出的人會承諾。此外，美國國會研究服務處（Congress Research Service，CRS）亦針對美中雙邊貿易摩擦、戰略及經濟對話中美方關切的中國大陸經濟體制問題做評估，均尚未有跡象顯示美國將承諾中國大的經濟體制已達到完全的市場經濟程度。茲綜合分析如下：

### **（一）原料、生產、產品市場及售價是否反應市場供需情形，並不受政府干預**

歐盟反傾銷基本法第 2.7 條對市場經濟要求的第 1 個指標為：政府直接或間接干預資源配置及企業決策的程度低，成本、價格、投入取決於市場供需。干預措施包括在稅制、貿易或貨幣制度方面之差別待遇、政府直接訂定固定價格、幫助出口生產、限制原物料出口或補助產業投入。

在 ThinkDesk 公布的研究報告中認為，雖然自 1970 年代末中國大陸開始經濟改革，由市場及供需決定之價格逐漸在國家經濟發揮作用，但因政府具指導性及計畫性的文件相當多，價格在中國大陸大多數經濟活動並非是影響銷售的決定性因素。就各經濟環節來看，價格對消費品的影響雖已逐漸擴大，但原物料及基本生產投入的價格仍受到政府嚴格控制，無法完全反映資源的稀少性。至於資本、勞動力、土地等生產要素的資源分配，在分配過程中更易受到政府的干預，以稀少性決定價格之市場經濟法則並非決定其價格的唯一因素。ThinkDesk 估計，中國大陸由於干預要素市場、扭曲資源分配所付出的成本，2000 年至 2010 年期間每年損失約 10% GDP。

事實上根據中國大陸 1998 年價格法第 18 條，為維護國家經濟與服務公眾利益，政府對於少數或具有先天壟斷性質的市場，於必要時，得設定指導價格或管制其價格，故一般而言，中國大陸對部分重要物資與民生商品的價

格仍有管制或干預<sup>4</sup>。其明文規定政府可干預的價格，或受政府<sup>5</sup>價格干預的部門包括有：菸、鹽、汽油、肥料、瓦斯、穀物、棉、糖、水、電、建築、鐵路、航空、郵政費用、藥品及醫療費用等。至於中國大陸的經濟改革，2013年 USTR 對中國大陸經濟的評論之一是：過去 10 年中國大陸政府反而強調國家在經濟中的角色，同時採取新的產業政策，提出引導資源配置的措施與規範，此與中國大陸加入 WTO 時的承諾不相符合，以致與貿易夥伴發生摩擦。

檢視過去中國大陸對 WTO 入會承諾的實踐，USTR 認為自從第十屆全國人大會議通過國務院機構改革方案，於 2003 年設立「國有資產監督管理委員會」（State-owned Assets Supervision and Administration Commission，SASAC）及 2006 年國務院發布《促進國營企業及國有資產調整結構的指導意見》之後，中國大陸對市場經濟改革的承諾似乎受到影響。為了避免國營企業資產受損，各種形式的干預已經出現。基於國營企業在中國大陸經濟體制中仍有相當份量，國營企業的安全下崗對維護中國大陸經濟安全有相當的重要性，2008 年全國人大再通過《國營企業法》，2010 年共產黨中央委員會及國務院發表《進一步促進三中全會決策體制意見》，要求國營企業建立聯合決策機制，在此機制中，共產黨扮演重要的決策角色。此外，為了促使國有企業改革，在生產過剩的部門，中央及地方政府皆大力推動併購，其中併購的重要方式之一為私有企業大量的參與到國有企業的股權結構中，形成混合所有制，因此中央與地方政府對企業的干預反而增加。

就實務面言，受到影響的部門包括：航空、煤、國防、電力、石油、石化、航運及通訊業<sup>6</sup>，在這些部門中的重要企業，尤其是國營企業或是原由地方政府經營的相關企業（地方國企），在取得資源與經營運作時有政府政

---

<sup>4</sup> Trade policy review, WT/TPR/S/300/Rev.1.China, 2014.

<sup>5</sup> 主要的監管單位為國務院發展及改革委員會（簡稱發改委）。

<sup>6</sup> USTR, 2014 Report to congress on China's WTO compliance.



策性的支持，其結果是國家對特定企業的控制力及影響力得到進一步強化。這些產業包括有：汽車業、石化、建築業、設備製造業、資訊科技業、鋼鐵業、非鐵金屬等。由於國營企業主張的權力得到重新確認（國進民退），影響到價格體制的持續改革。2013 年根據中國大陸官方統計，國營企業資產占所有企業資產 41%。

基於國營企業的占比以及對中國大陸經濟的影響仍然相當大，國營企業改革仍然存在的問題也相當嚴峻，2013 年中國共產黨第十八屆三中全會，通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，其中的主要目標之一即是持續深化對國有企業的改革<sup>7</sup>。然而其實質進展如何？未來仍然需要觀察。

目前就公司部門、企業與政府間的關係言，在保護國有資產的前提下，除了地方政府積極參與地方國企的經營外，很多企業可能由地方政府指派管理階層、提供便宜的土地、給予公共設施或免稅的優惠，甚至保證產出會由政府或消費者優先購買，例如：在金融業，政府參與的程度即相當高，五大銀行雖是上市公司，但政府的股權占有重要比例。國營企業可以從國家銀行得到優惠貸款，根據經濟學人的估計，在中國大陸銀行的貸款中，85%是對國營企業的貸款。2013 年財富雜誌評選的全球 500 大企業中，有 84 家是中國大陸企業，其中 77 家（占 88.1%）是國有或由國家控制（國有股權超過 50%）的企業，其餘的即使是非國有企業，也多有國家的股份或公司的組成結構不透明；由於其發展速度異常地快，故成為他國質疑其背後具有官方色彩，受到國家資本之支持。例如：華為是一家從事資訊與通信解決方案的供應商，於 1987 年成立當時為純民間企業，但目前客戶已遍布全球 140 多國，成為全球第 1 大電信裝置製造商；美國認為華為與中國大陸政府有關，雖然華為否認，但華為的組織結構一直不夠透明，已成為中美間具有爭議的貿易

---

<sup>7</sup> 中共十八屆三中全會公報全文（2013），BBC 中文網。

摩擦議題。由於國營企業尚未完成改革，而且國營企業在中國大陸經濟中仍占有相當份量，在國營企業涉及的領域相當廣泛之下，重要的原料及產品市場，其價格仍然受到政府行政措施的干預與影響。

## **（二）廠商保有一套依據國際會計標準獨立稽核過的會計帳冊，且該標準係用於所有事務經營的目的**

歐盟反傾銷基本法第 2.7 條對市場經濟要求的第 3 項指標為：該國具有透明化及非歧視性的公司法並確實執行，以確保公司治理、國際會計準則之應用、保護股東權益、以及可獲得準確公司的資訊。ThinkDesk 認為就公司治理、會計實務及審計要求而言，中國大陸確實擁有相當全面的系列法律及準則，強迫企業維持以市場為導向之標準，這些規定並非完全複製 OECD 的制度，但整體來說有遵循西方市場的調控思維，以此來看，中國大陸似乎符合此項標準；然而中國大陸企業於營運時受到政府官員及共產黨幹部諸多的干預，這種國家與企業間的關係危害了企業遵守會計、審計等國際標準及透明化的意願，這些企業不認為遵守這些法規為其義務，也不認為遵守這些法規可以獲得好處。大量文獻證實，企業擁有強而有力的政治關係，容易有受管制的會計資訊、無關緊要的審計操作、歧視小股東、不符合標準的透明化行為等。由於法規執行不力，中國大陸未符合此標準。

簡言之，中國大陸企業與政府及共產黨高層之間構成封閉式網絡，這種連結關係扭曲現存的 OECD 式法律架構，導致公司治理、會計和透明度的作法非市場化。尤其中國大陸中央與地方實施多種計畫，中央與地方政府竭盡所能直接或間接實質影響資源的分配，以致影響中國大陸企業的決策，例如：透過一套廣泛的規劃文件、一系列的政策方案，可能對特定的企業及部門加以保護，干預特定商品及服務，對原物料、生產要素之市場價格及人民幣匯率造成影響；因此中國大陸的經濟體制明顯偏向國家資本主義，使政府與企業部門高層相互勾結。

### **（三）廠商的生產成本及財務狀況不受以往非市場經濟體系扭曲效果之顯著影響，尤其是有關資產折舊、債務取消、以物易物貿易及以減免債務之方式代替應付款**

在中國大陸，其資本市場，利率與匯率皆受到政府相關政策影響，有機會進入正式金融體系之企業（如：國有企業），可以非常低廉的成本取得資本並過度使用。根據 IMF 計算，中國大陸投資率高於均衡值 10%，對經濟造成損害，每年約損失 4%GDP。

在土地市場，一方面地方政府推高商業土地使用權的價格，以變賣土地獲取高收益，另一方面為爭取產業前來投資，又壓低土地的使用價格，因此產業土地使用權的價格成長速度較慢，2000 年至 2013 年間成長 1.55 倍，商業土地使用權之價格成長速度略高，同期間成長 6.7 倍，住宅用地則成長 4.5 倍，導致土地分配有利於需求大片土地的產業商業模式。

此外，中國大陸有相當具體的產業政策、政府經常發表文件鼓勵併購、支持特定企業，凡是在政策上得到支持的企業，可以享受優惠待遇，得到中央與地方政府在獲得政策性與資源取得方面的優惠。例如：當生產過剩時，政府以多種方式鼓勵併購，對於績效不彰企業的不良貸款，以行政管理方式核銷損失；對戰略性產業則享有政策優惠，因此具有明顯地國家資本主義色彩，不符合市場經濟標準。

### **（四）廠商應適用破產法及受財產法的保護，該法對廠商的營運而言，應具有法律之確定性及穩定性**

中國大陸 2004 年最新修訂的法規指出，私有財產（生產性資產，亦即商業企業）已獲得國家保護。這個新規定目前仍處於在全面執行的過程中，亦為各方關注的焦點，但其他財產仍受舊有社會制度的桎梏。智慧財產權的執法仍舊不足，更嚴重的是該法的不透明及歧視，在產業政策規劃的各個領域中，外商投資企業經常抱怨智慧財產權法及執行細則並未公開或落實。

企業破產倒閉亦有相同問題，中國大陸於 1986 年即有破產法，該法於 2007 年大幅修改，新破產法削減政策性破產條款的有效性，降低國有企業尋求破產保護的誘因。雖然新破產法增加基本的重組計劃及債務處置之相關規定，涵蓋國有及私有企業、外資公司及中外合資企業，但未就個人、公共機構或獨資企業破產加以規範，此外，新破產法對於銀行、證券或保險公司的指引很少。

到目前為止，新破產法尚未完全執行，IMF 因此於 2014 年與中國大陸進行磋商，工作人員報告<sup>8</sup>指出：（1）金融部門改革有助於維護金融穩定和改善信貸分配；對儲戶、金融中介和借款人普遍的隱性擔保以及存款利率上限，扭曲了風險定價和借款成本。為取消隱性擔保，還必須提高對公司（包括國有企業）違約和破產的容忍程度。（2）國有企業仍待加速改革。國有企業與金融部門的改革可以相得益彰，必要的改革包括：放開當前專門由國有企業經營的產業，實現充分、公平的競爭；對資金和其他生產要素投入品正確定價；要求國有企業向預算支付充足的紅利；以及落實預算的執行與約束。最後一點意味著，在公平競爭環境下無法成功競爭的國有企業應退出市場。

## （五）廠商有關外幣轉換的匯率係依市場利率

中國大陸明文規定金融部門依據資本主義的利潤導向和風險控制原則運作。中國大陸的銀行經理人依法須承擔拓展國有企業貸款之責任，但該企業可能不符合某些信用的最低標準。此外，中國大陸直接干預信用配給，並強迫銀行提供貸款給政府選定的企業。金融危機時期中國大陸政府對金融部門的指導及貸款決策之力道非常明顯，舉例而言，在 2008 年金融海嘯期間，中國大陸政府不僅發布一系列調整和振興規劃來支持重要戰略產業，中國大陸人民銀行及中國大陸銀監會亦聯合發布關於進一步加強信貸結構調整促

---

<sup>8</sup>根據 IMF 協定第 4 條，基金組織每年與成員國進行雙邊討論。

進國民經濟平穩較快發展的指導意見。

該指導意見第 1 條指出：金融機構要根據產業規劃的要求和項目需求特點，積極創新融資產品和服務方式，加大必要的融資支持力度，切實做好各項配套金融支持和服務工作。以此看來，中國大陸金融部門之運作並未獨立於政府，業務深受政府干預。此外，亦有許多案例證明中國大陸政府機構在金融體制中的貸款及資產配置與定價，強烈干預市場之運作。

這些跡象顯示，中國大陸金融體制其實無法依據正常的利潤導向及風險管控市場原則來做商業決定，而是依賴政府掌舵的權力，甚至需要政府保護。這種現象最主要的因素是中國大陸國有企業部門尚未完全市場化，只要這些國有企業仍享受著特權、被政府庇護，金融部門就無法成為正常的市場經濟金融部門。這便是 IMF 建議中國大陸政府推動國有企業改革、進一步建立更具商業化的金融體系、建立以市場為基礎的貨幣政策架構的原因之一。

因此中國大陸金融部門無法獨立於政府運作，必須依循政府指示進行資本分配，資本價格（即利率）也無法真實的反映市場供需與不同交易所涉及之風險程度。

至於人民幣匯率，在 2005 年 6 月以前，人民幣匯率係釘住美元，導致中國大陸外匯存底急遽增加，人民銀行擁有大量美元資產。到 2005 年 7 月實施匯率改革後，人民銀行將人民幣升值 2.1%，並改為管理式的浮動匯率，按一籃子貨幣決定人民幣匯率，但該一籃子貨幣的組成包括哪些外幣並未公布。此後到 2008 年 7 月，人民幣匯率由 8.27:1 升到 6.83:1，但自 2008 年發生金融危機以後，為了避免影響中國大陸出口，人民幣匯率基本上維持不變，一直到 2010 年 6 月。此後到 2014 年 12 年人民幣持續升值，但是由於中國大陸經濟放緩，進入新常態，一般觀察家認為人民銀行持續干預人民幣匯率，以免過多資金流入，推高人民幣價位。2014 年 7 月 IMF 認為人民幣價格輕度低估，而美國財政部於 2014 年 10 月認為人民幣明顯低估，因此在每年的中美戰略經濟對話（S&ED）中，人民幣匯率幾乎都是美方關注的問題。美

國建議中國大陸應對匯率政策加以改革，採取浮動匯率，使人民幣價格由市場決定，同時採取擴大內需、鼓勵消費的政策，以減緩人民幣升值對出口可能的不利影響。2015 年間，中國大陸經濟持續放緩，人民幣再兩度貶值。因此就利率與匯率市場言，以歐美對人民幣的看法言，應屬中國大陸匯率體制尚未達市場經濟地位之標準。

## （六）勞方有否向資方協商工資之自由

在勞動市場，由於中國大陸的低薪政策（但近期有促進國內消費的政策），勞動市場價格持續低於公平價值。高度不成熟的工資談判過程及戶籍制度，有效地歧視來自鄉村地區的勞工，阻礙全國勞動市場的統一，再加上社會保障制度不合理的實施，導致企業對低技術勞工的薪資有談判力，也促使這些企業採用投入大量勞動力的模式拓展商業。

綜合而言，中國大陸政府至今對資源分配及個別經濟實體行為仍持續有實質性的影響，市場退為次要角色（相對於其在 WTO 入會談判的承諾而言）；中國大陸企業陷入中國大陸政府和共產黨代表交織的緊密網絡，這種關係扭曲了現存 OECD 型態的法律架構，導致非市場化的公司管理與會計，欠缺透明化的運作；中國大陸對財產權、智慧財產權的保護以及破產法尚未完成發揮作用，這種未完成的市場化對遵守公平競爭原則之經濟主體仍舊有扭曲和差別待遇的現象；此外，中國大陸金融部門不具備獨立性，必須遵守政府指令進行資金調整，資本價格也沒有反映市場供需量的實際狀況及不同交易所涉及之風險程度。

## 四、中國大陸水泥市場

水泥是一種重要的資源性和影響國民經濟發展的基礎性產品，水泥之生產與中國大陸總經濟發展及固定資產投資具有密切關係，水泥業在中國大陸國民經濟發展中具有重要地位和作用。自 1986 年起，中國大陸水泥產量即居世界第 1 位，目前中國大陸水泥產量占世界總量的 60% 左右。惟長期以來，

中國大陸水泥存在生產過剩的現象，2009 年中國大陸將水泥投資審批權由各省市上收至由國家投資管理部門核准，水泥業的投資擴廠由中央集中審批加以控制，但是生產過剩的現象仍然持續多年。

## （一）中國大陸水泥市場供需概況

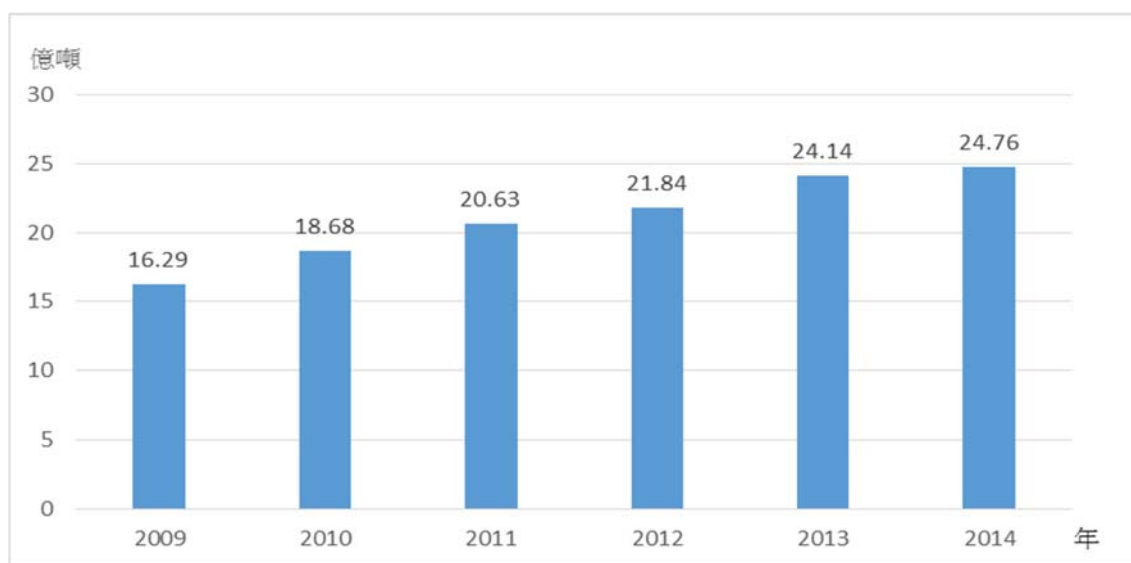
水泥是建設的基本材料，也是民生基本工業與國家基礎工業不可或缺的根基，在經濟發展過程中扮演重要角色，與總體需求及基本建設發展有互動關係，當基本建設穩健成長時，水泥市場的需求得到支撐，相關業者即可能積極投入生產行列。在生產方面，水泥的投入需要密集的天然資源與能源，以水泥的成本結構來看，煤占 40%，石灰石占 25%，電力占 12%，折舊與維修占 10%，其他占 13%。自改革開放以來，中國大陸經濟快速成長，基礎建設與民生需求旺盛，水泥產業發展迅速，故自 1986 年起產能設備即成為全球第 1，唯早期生產設備仍嫌落後，中國大陸在國家資本主義之下，積極擴產，地方政府為求產出與績效，亦積極招商引資，核准外資企業大量進入，導致水泥市場呈現供給過剩現象。到 2013 年底進入中國大陸水泥市場的跨國企業有：日本的太平洋水泥（原名秩父小野田株式會社）、法國的拉法基、德國的海德堡以及瑞士的豪瑞、愛爾蘭的 CRH 公司、葡萄牙的西姆泊以及義大利水泥集團等（詳見表 1）。跨國企業多以併購的方式進入，以提升產品等級、淘汰落後產能。

**表 1 截至 2013 年底進入中國大陸水泥市場的跨國企業**

| 企業屬國 | 國外水泥巨頭                 | 進入中國大陸時間 | 開始進入方式 | 擴大規模方式 |
|------|------------------------|----------|--------|--------|
| 日本   | 日本太平洋水泥                | 1989     | 合資新建   | 合資新建   |
| 法國   | Lafarge 拉法基            | 1994     | 併購     | 新建、併購  |
| 德國   | 海德堡                    | 1995     | 併購     | 併購     |
| 瑞士   | Holcim 豪瑞              | 1995     | 併購     | 併購     |
| 愛爾蘭  | CRH                    | 2006     | 併購     | 併購     |
| 葡萄牙  | CIMPOR 西姆泊             | 2006     | 併購     | 併購     |
| 義大利  | Italcementi<br>義大利水泥集團 | 2006     | 併購     | 併購     |

資料來源：2015 年水泥市場分析與展望，山水集團網頁。

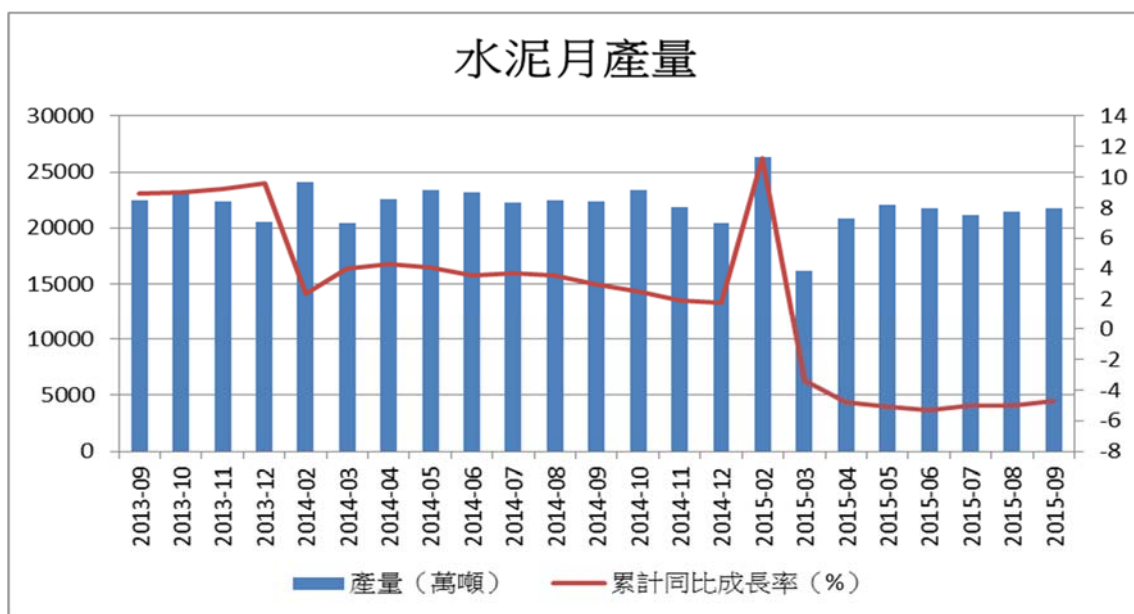
2008 年金融危機後，國際需求減弱，中國大陸水泥產能過剩的問題被凸顯出來，自 2009 年起發改委與工信部不斷針對水泥提出應深化加工、提升技術、限制投產、鼓勵併購等措施，以期能藉生產結構之調整，淘汰落後產能，惟基於多種因素，縮減水泥業產能的政策目標，到 2014 年始逐漸顯現，2015 年 3~9 月水泥產量始開始負成長（見圖 1、圖 2）。以實際產量言，2014 年水泥產業產量共 241,619 萬噸，同比增長 1.77%，主要原因在於總體需求下滑，中國大陸經濟進入新常態，固定投資增速創 13 年來新低，因此水泥產量增速明顯下滑。2015 年總體經濟下行壓力繼續，在「新常態」經濟下，中央又持續強化環境污染治理，以及強化企業重組與兼併，水泥產量增速開始呈現負成長。然而儘管產量減少，但水泥供給過剩的現象似乎仍然存在，水泥價格與過去 3 年比較，仍居於最低水準。



資料來源：中經網產業資料庫。

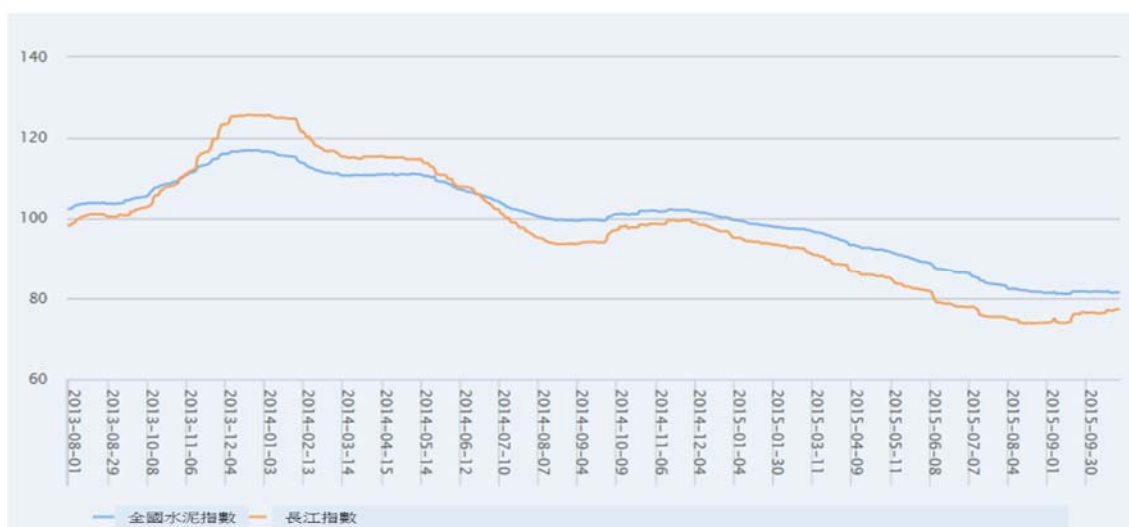
圖 1 2009~2013 年中國大陸水泥行業市場產量統計





資料來源：同圖 1。

圖 2 中國大陸水泥月平均產量及累計產量同比增速



資料來源：中國水泥網。

圖 3 水泥價格指數趨勢圖

## (二) 政府對水泥產業的相關政策與影響

由政策面來看，自 2009 年 9 月以後，控制水泥產能過快增長的政策已經密集提出，主要政策集中於：提高行業進入條件、嚴格控制新增產能、實行錯峰生產、促進企業產品質量的提高、大力推行清潔生產、促進企業兼併

重組等等，然而縮減過剩產能的政策目的一直沒有達到效果。

根據中國大陸工信部部長的說法，造成水泥產能過剩的問題主要是政府沒有正確地處理好和市場之間的關係，政府對市場過度干預和監管服務不到位，公平競爭的環境還有待進一步完善<sup>9</sup>。另外根據中方水泥專家的說法是，因為政府干預的措施太多，而且長期以來，地方政府及民間企業累積的經驗是，只是要是中央關心的領域就會有政策，因此雖然政府干預的目的是在縮減產能，但是投資者覺得，越是政府干預程度深的項目，政府或行業部門越會統攬善後，只要上線生產，就能賺錢，故仍然想辦法擴產。此外地方政府追求 GDP、稅收及政績，也使政策的效果大打折扣。直到 2014 年各種鼓勵併購與限制增產的政策持續推動，水泥產能才得到控制，2015 年水泥產量增加率始出現負成長。

附表 1 列示了中國大陸推動的各式各樣的水泥政策，由其政策標題即可看出政府對水泥市場的干預，包括：具有核准或禁止水泥廠營運之審批權；鼓勵合併，合於政策支持的企業享有稅務、利率以及行政管理之優惠；受支持的企業在使用原料投入時具有優勢，被併購的企業資產以及相關的不良貸款與損失，可以行政方式核銷，不符合市場經濟運作。就時間發展趨勢言，早期主要是利用審批權控制水泥產能，但效果不彰，反而產能持續增加，後期則再進一步加入干預其貸款利率、投入生產要素之取得與價格等，以期能更有效的控制水泥產量與產能設備。

### （三）水泥業之併購

產能過剩不僅僅在水泥業發生，在很多政府支持的產業或部門也均有產能過剩現象。2013 年第十八屆三中全會通過持續深化改革決定，針對國有企業，中共指出混合所有制經濟是其基本經濟制度的重要形式，即將國有企

---

<sup>9</sup> 湖南省建築材料行業管理辦公室，丁美榮（2014.10.14），探討水泥產能過剩深層次原因與化解之道。

業與私有企業結合，以激發國有企業的活力，同時也為民營水泥企業帶來兼併與重組的機會，一些具有優勢的民營水泥企業透過資本市場開始向國有資本進行股權滲透。

2007 年中國大陸約有 5,000 多家水泥企業，由於鼓勵併購，到 2014 年已減少至約 3,000 家企業。在此 3,000 家企業中，有 60 家為 2004 年發改委公布的產業結構調整重點支持發展之大型企業，該 60 家企業，由於生產技術較先進、規模較大、市場調控能力較強、經營績效及發展前景良好，被發改委政策性公布為重點支持企業。受到支持的重點企業，在進行併購、展開投資項目、土地審批及信貸投放時，可以得到優先支持；而這些企業於每年年度終了時，也必須將企業的年度生產經營和發展情況書面報告發改委。這些企業包括有：安徽海螺集團、山東山水水泥、浙江三獅集團、湖北華新水泥、河北唐山冀東水泥、中國聯合水泥、吉林工泰集團、中國材料工業、北京金隅集團、河南天瑞集團、紅獅控股集團以及區域性大型水泥企業等。

2014 年為水泥業併購的高峰，在中國大陸各種鼓勵併購的政策下，全年共有 67 件併購案，其中被併購者並非皆小廠，例如華潤水泥以增資擴股方式入駐昆鋼控股，以 6.6 億元取得昆鋼水泥 50% 權益，而昆鋼水泥為雲南最大的水泥企業，擁有 20 條熟料線（含在建），累計熟料產能 1,800 萬噸，水泥產能約 2,200 萬噸，市場區域主要覆蓋雲南核心市場之滇中及滇西南地區。海螺水泥收購江西聖塔實業集團的水泥（占股 55%）。聖塔實業位於江西最大的水泥消費市場贛州，是江西第二大企業，擁有 3 條熟料線及 2 個獨立粉磨站，合計年水泥產能 740 萬噸，占江西贛州市場約 25% 的市場份額。3 天後，海螺公告其全資控股子公司海螺國際控股再以 15.27 億港幣收購西部水泥擴股後 16.7% 股份，其中西部水泥是陝西省最大的水泥生產企業，在陝南和關中分別擁有水泥產能 970 萬噸、1,140 萬噸，占陝西 25% 的市場份額。

此外，河南天瑞集團投資山東山水水泥成為山水水泥第 1 大股東，京蘭水

泥收購河北順平金強水泥等，使併購案的熱潮持續到 2015 年。2015 年中國大陸企業聯合會公布 2015 年中國企業前 500 大，其中有 11 家為水泥業，前 100 大中，有 2 家水泥業，分別為華潤及中國建築材料集團，安徽海螺集團名列第 127。由於併購案盛行，前 10 大水泥企業集中度從 2008 年 16% 到 2015 年提高至 52%，在國際市場，部分大型水泥企業的競爭優勢已更加明顯。

2015 年根據中國大陸公布的水泥熟料產能規模，前十五大企業分別為：中國建材、海螺水泥、中材集團、冀東水泥、華潤水泥、山水水泥、華新水泥、台灣水泥、紅獅控股、北京金隅、天瑞集團。其中中國建材、中材集團明顯的是屬於中央政府的企業集團，華潤水泥已摻入到昆鋼控股，海螺水泥也摻入了江西及西部的地方政府企業，此外冀東水泥、北京金隅等也多與中國大陸國營企業有密切關係。綜合而言，在中國大陸整體經濟制度仍有多項指標不符合歐美對市場經濟的要求下，水泥業由於產業特性，中央與地方政府參與的程度高，再在政府強力主導併購措施下，受到政府干擾的程度相當廣泛，因此無法符合本案對市場經濟所設定的各項指標。

## 五、國際水泥市場可能的類比國

2014 年世界水泥產量為 36 億噸，中國大陸為最大生產國，生產 25 億噸，占總量 59.3%，排名第二為印度，產量 2.8 億噸，與第 1 名落差 8.9 倍，第三為美國，惟其產能僅接近 1 億噸，與印度亦有相當差距。基於美國水泥品質與價格均與中國大陸產品差距較大，再加上產量上的差距更大，印度水泥市場顯然更適合作為類比的第三國。

### 印度水泥產業

印度是金磚國家之一，經濟快速發展，2013 年印度的 GDP 為 1.49 兆美元，年成長率 3.2%；2014 年按購買力評價（PPP）的 GDP 為 7.28 兆美元，為世界第三大經濟體。近年來印度 GDP 增速波動較大，最大值為 2010 年的 10.3%，2013 年人均 GDP 為 4,000 美元，2011、2012 年分別為 3,800 美元及

3,900 美元。

根據美國地質調查局（USGS）的數據顯示，印度國內有大量的本國及跨國水泥企業，如豪瑞、拉法基、海德堡及法國的 Vicat 等均在印度擁有水泥產能。然而印度國內的水泥企業占有主導性地位，如 UltraTech、Chettimad、JK、Dalmia 集團、印度水泥（India Cements）等等。

根據 2015 年的全球水泥目錄及研究顯示，2014 年印度擁有 174 家綜合水泥廠，其中 55 家處於營運中，年總產能超過 3.01 億噸。此外還有 91 家粉磨站，年生產能力超過 1.09 億噸。作為金磚國家經濟體，印度水泥消費量將持續增長，主要是由於強大的基礎設施和住宅需求。惟儘管投資大增，但燃料和能源短缺等問題，使印度水泥企業在 2014 年-2015 年的原材料供給和區域市場發展方面仍面臨重大挑戰。

表 2 為 2014 年印度水泥產能排名前 15 的企業，其中多家均為國際知名的跨國企業，包括有來自瑞士、德國、法國、日本的水泥大廠。2015 年 Holcim 更與法國水泥大廠 Lafarge 合併，成為在印度的超級大廠，而這些跨國企業同時在中國大陸也有設廠生產，因此其市場應有相當競爭性，其產品與中國大陸市場產品應可類比。

**表 2 2014 年印度排名前 15 名水泥企業**

| 排名 | 企業名稱                  | 工廠數（個） | 水泥產能（百萬噸年） |
|----|-----------------------|--------|------------|
| 1  | Holcin（瑞士）            | 15     | 44.97      |
| 2  | UltraTec Cement       | 15     | 32.16      |
| 3  | Chettinad Cement      | 5      | 14.8       |
| 4  | JK Cement             | 6      | 14.6       |
| 5  | Dalmia Group          | 5      | 14.5       |
| 6  | The India Cement      | 8      | 12.97      |
| 7  | Ramco Cement          | 6      | >12.49     |
| 8  | Century Cement        | 4      | 9.7        |
| 9  | Vicat（法國）             | 2      | 7.75       |
| 10 | Shree Cement          | 4      | >6.0       |
| 11 | JSW Cement（日本太平洋）     | 2      | 5.4        |
| 12 | Zuari Cement          | 2      | 5.2        |
| 13 | Penna Cement          | 3      | 5          |
| 14 | Sagar Cement          | 3      | 5          |
| 15 | Heidelberg Cement（德國） | 3      | 4.7        |

資料來源：快速發展中的印度水泥工業（2015），中國水泥研究院。

## 六、綜合評析與建議

水泥為資源密集、能源密集、資本密集的產業，與經濟發展速度及階段密切相關，中國大陸水泥產量位居全球第 1 已經持續將近 20 年，約占全球產量 60%。自 2003 年中國大陸為解決國營企業問題成立「國有資產監督委員會」，以及自 2006 年起陸續發布多次有關國營企業的處置辦法，以及對水泥國企的併購、獎勵及處置辦法以來，水泥市場被政府干預的程度持續存在，水泥企業中屬於國營或有地方政府經營成份的企業很多，尤其是大企業，政府對其資源的取得、稅務、利率、營運與管理均可能會有影響，在政府積極推動的併購活動中，部分企業的資產與債務也受政策影響。因此就產業別言，中國大陸水泥業尚存在不符合市場經濟運作的現象。

就法制面言，雖然到 2016 年 12 月 11 日以後中國大陸是否自動取得市場經濟地位，贊成與反對者皆有，但是就實際的經濟體制言，歐美皆認為中國大陸的國家資本主義仍然對市場有很多干預，因此依照歐美對市場經濟所設定的各項檢視指標，中國大陸仍有許多地方尚不符合。雖然 2013 年中國大陸第十八屆三中會全已經決定經濟改革必須持續深化，近來習近平也強調將持續改革開放，但其實際進展仍然需要觀察。

如果中國大陸水泥市場仍不符合市場經濟條件，在國際市場中，可資比較的替代國為印度。雖然印度水泥的生產規模與中國大陸仍有相當差距，但已經是與中國大陸水泥產量最接近的生產國，而且印度水泥市場中有多家國際級的跨國企業，這些跨國企業也同時在中國大陸投資生產，其產品必然與中國大陸極為類似，其市場亦具有競爭性。

附表 1 水泥行業相關政策

| 發布時間       | 相關文件/會議   | 水泥相關政策要點  |
|------------|---|---|
| 2009.9.8   | 工信部《水泥行業進入條件(徵求意見稿)》                                  | 新型乾法水泥比例高於70%的省份，每年新增水泥總量應控制在本省上年水泥總產量的10%以內；水泥熟料年產能低於人均1,000公斤的省份，新建水泥熟料項目必須嚴格按照“等量淘汰”的原則核准；水泥熟料年產能超過人均1,000公斤的省份，必須停止核准新建水泥(熟料)生產線項目。 |
| 2009.9.26  | 國家發改委等十部委聯合下發《關於抑制部分行業產能過剩和重覆建設引導產業健康發展若干意見的通知》(38號文) | 嚴控新增水泥產能，執行等量淘汰原則，對2009年9月30日前尚未開工水泥項目一律暫停建設並進行一次認真清理，對不符合原則的項目嚴禁開工建設。  |
| 2009.11.21 | 工信部《關於抑制產能過剩和重覆建設引導水泥產業健康發展的意見》                       | 抑制產能過剩和重覆建設，停止違法違規項目建設，在對水泥項目清理期間一律不得核准新的擴能建設項目；支持企業開展技術改造；推動優勢企業兼併重組。  |
| 2009.11.25 | 工信部產業【2009】588號                                       | 工信部要求各地2009年合計淘汰水泥落後產能7,416萬噸。  |
| 2010.2.6   | 工信部起草《國務院關於進一步加強淘汰落後產能工作的通知》                          | 進一步要求2012年底前水泥行業落後產能淘汰線量將大於3億噸。   |
| 2010.2.24  | 國務院常務會議   | 壓縮和疏導過剩產能，加快淘汰落後產能，堅決控制水泥等行業產能總量。   |
| 2010.5.31  | 全國工業系統淘汰落後產能工作會議                                      | 工信部下達2010年水泥行業淘汰落後產能9,155萬噸的目標任務；2010年應淘汰的落後產能在第三季度前要全部關停。  |
| 2010.11.25 | 工信部《工業和信息化部關於水泥工業節能減排的指導意見》(工信部節【2010】582號)           | 嚴格控制新增產能，加快淘汰落後產能，大力推行清潔生產，降低污染排放物，加快科技進步，推動訊息化，智能化建設，加快研發低碳技術，鼓勵資源綜合利用，實施水泥行業節能減排重點工程建設。   |
| 2010.11.30 | 工信部《水泥行業進入條件》(工原【2010】127號)                           | 要求新型乾法水泥熟料年產能人均900公斤的省份，原則上停止核准新建擴大水泥(熟料)產能生產線項目，且鼓勵現有水泥(熟料)企業兼併重組。   |
| 2011.4.11  | 工信部淘汰水泥落後產能工作座談會                                      | 確定2011年水泥工業落後產能淘汰總量1.3億噸。   |
| 2011.11.9  | 工信部《水泥工業“十二五”規劃》                                      | 指出“十二五”期間要加快轉變水泥工業發展方式，確定到2015年，規模以上企業工業增加值年均增長10%以上，淘汰落後水泥產能2.5億噸。   |
| 2011.12.30 | 國務院《工業轉型升級規劃(2011-2015)》                              | 淘汰水泥落後產能、推進技術進步及兼併重組制訂具體目標。   |
| 2012.2.27  | 工信部《工業節能“十二五”規劃》                                      | 發布水泥重點產能節能措施與目標：大力發展生態水泥及水泥深加工產品，繼續推廣水泥窯純低溫餘熱發電技術，開展以粉磨節電為重點的設備節能改造。到2015年，水泥窯純低溫餘熱發電比例提高到65%以上。  |
| 2012.4.26  | 工信部《關於下達2012年19個工業行業淘汰落後產能目標任務的通知》《工信部產業【2012】159號》   | 確定2012年全國淘汰水泥落後產能總量為2.19億噸。   |
| 2012.4.28  | 工信部《關於進一步加強企業兼併重組工作的通知》                               | 充分發揮地方工業和信息化主管部門在加快推進企業兼併重組中的作用，建立健全企業兼併重組工作組   |

| 發布時間       | 相關文件/會議                                 | 水泥相關政策要點   |
|------------|---|--|
|            |   | 織協調機制。   |
| 2012.7.11  | 環境保護部《水泥工業污染防治技術政策》《徵求意見稿》              | 降低水泥工業污染物排放強度，透過水泥工業污染防治技術標準的收緊，全面削減水泥工業的污染物排放，同時化解水泥行業產能過剩問題。   |
| 2012.8.6   | 工信部《“節能減排” 十二五” 規劃》                     | 確認“十二五”期間淘汰水泥落後產能目標為3.7億噸；推動能效水準提高，推廣大型新型乾法水泥生產線；普及純低溫餘熱發電技術，到2015年水泥純低溫餘熱發電比例提高到70%以上；推進水泥粉磨、熟料生產等節能改造；強化主要污染物減排；水泥行業實施新型乾法窯降氮脫硝，新建、改擴建水泥生產線綜合脫硝效率不低於60%。   |
| 2012.10.22 | 工信部《水泥行業清潔生產技術推行方案》《徵求意見稿》              | 制訂水泥窯氮氧化物減排技術、水泥窯協同處置廢棄技術以及水泥窯窯村使用無鉻耐火材料（磚）等技術指標。  |
| 2013.2.6   | 工信部《關於加速推進重點行業兼併重組的指導意見》                | 到2015年，前10家水泥企業產業集中度達到35%； <b>重點支持優勢骨乾水泥企業開展跨地區、跨所有制兼併重組</b> ；鼓勵水泥企業延伸產業鏈，推進中國水泥企業兼開重組將有助推動水泥工業轉型升級，提高產業集中度、提高市場競爭力，培育一批具有國際競爭力的大型企業集團。  |
| 2013.7.1   | 國務院《關於金融支持經濟結構調整和轉型升級的指導意見》             | <b>積極引導和督促金融機構優化信貸結構</b> ，按照“消化一批、轉移一批、整合一批、淘汰一批”的要求，對產能過剩行業區分不同情況實施差別化政策。對產品有競爭力、有市場、有效益的企業，要繼續給予資金支持； <b>對實施產能整合的企業，要透過探索發行優先股、定向開展併購貸款、適當延長貸款期限等方式</b> ，支持企業兼併重組；對屬於淘汰落後產能的企業，要透過保全資產和不良貸款轉讓、貸款損失核銷等方式支持壓產退市。各區域水泥重點企業將在銀行授信及貸款上獲得支持。 |
| 2013.8.16  | 發改會《國家發展改革委於加大工作力度確保實現2013年節能減排目標任務的通知》 | 確保2013年全國單位國內生產總值能耗下降3.7%以上。節能環保、智能電網、物聯網內的多個產業獲得支持；鋼鐵、水泥、電解鋁、平板玻璃等產能嚴重過剩的行業中被列入公告的落後設備，將在2013年9月底前全部關停，12月底前徹底拆除，不得轉移。  |
| 2013.10.6  | 國務院《化解產能嚴重過剩矛盾的指導意見》                    | 透過 <b>提高財政獎勵</b> 標準，落實等量或減量置換方案等措施，鼓勵地方提高淘汰落後產能標準，2015年底前淘汰水泥(熟料及粉磨能力)1億噸、“十三五”期間，結合產業發展實際和環境承載力，透過提高能源消耗、污染物排放標準，嚴格執行特別排放限值要求，加快淘汰一批落後產能。   |
| 2014.3.25  | 環辦《關於落實大氣污染防治行動計畫嚴格環境影響評估進入的通知》         | 對水泥等高耗能行業要求進一步優化產業結構；嚴控新增產能項目；實行產能等量或減量置換； <b>配套建設高效脫硫、脫硝、除臭設備</b> ；執行大氣污染物特別排放限值等。  |



| 發布時間     | 相關文件/會議  | 水泥相關政策要點   |
|----------|--|--|
| 2014.5.5 | 發改委、工信部、質檢總局《關於運用價格手段促進水泥行業產業結構調整有關事項的通知》        | 對明確淘汰的利用水尼立窯、乾法中空窯（生產高鋁水泥、硫鋁酸鹽水泥等特種水泥除外）、立波爾窯、濕法窯生產熟料的企業， <b>其用電價格</b> 在現行目錄銷售電價基礎上 <b>每千瓦時加價0.40元</b> 。各地可在上述規定基礎上進一步擴大實施範圍，提高加價標準。 |
| 2014.5.8 | 工信部下達2014年淘汰落後產能任務的通知                            | 2014年淘汰水泥落後和過剩產能5,050萬噸。   |
| 2014.9.1 | 發改委、財政部、環保部就調整排污費徵收標準等發布通知，要求2015年底前水泥等行業嚴格核定排污費 | 調整排污費徵收標準，促進企業治污減排；加強污染在線監測，提高排污費收繳率； <b>實行差別收費政策</b> ，建立約束獎勵機制；加強環境執法檢查；主動接受社會監督。   |
| 2014.10  | 證監會《上市公司重大資產重組管理辦法》《關於修改上市公司收購管理辦法》的決定           | 有利於深化市場改革、進一步發揮資本市場在推動企業併購重組中的作用和促進轉型升級調整結構。   |
|          | 工信部、證監會、發改委、商務部《上市公司併購重組行政許可聯審批工作方案》             | 解決相相關部門審批互為前置問題，可有效提高審批效率。   |
| 2015.3   | 工信部《2015年原材料工業轉型發展工作要點》                          | 鼓勵水泥、平板玻璃等優勢企業開展兼併重組、推動已重組企業實現質性整合、打造一批市場影響力大、核心競爭力強的大型企業集團。   |

資料來源：水泥行業 2014 年度研究報告、工信部網頁。