

解讀中國鋼鐵產能置換政策： 十年之路，暫停或為更好前行

2024年9月

引言

中國於2024年8月23日宣布暫停鋼鐵產能置換工作。此前，中國已頒布三版鋼鐵產能置換實施辦法，這也是中國第二次宣布暫停。相關新政將由工信部研究修訂，並徵求廣泛各方意見後印發實施。

從時間線上來看，中國從2013年就開始關注產能過剩問題。在過去的十年中，產能置換政策先以降產能為首要目的。而後在2020年雙碳目標提出後，產能置換政策也開始支持節能降碳的鋼鐵生產方式。

目前，產能供需問題不是中國鋼鐵行業面臨的唯一挑戰。優化產業結構、節能降碳目標、轉型資金支持、下游市場方向和國際情勢和碳價都牽動著鋼鐵行業的神經。我們希望此次的暫停會是一次承上啟下的修復期，並期待新政可以助力中國鋼鐵行業重整旗鼓，引領其走向更可持續的未來。

背景

中國於8月23日發布了《工業和信息化部辦公廳關於暫停鋼鐵產能置換工作的通知》，該通知概括了2021年發布的《鋼鐵行業產能置換實施辦法》（下文簡稱《2021實施辦法》）三年多以來取得的成果、發現的問題和未來的挑戰。同時，通知宣布暫停公示、公告新的鋼鐵產能置換方案，並將修訂鋼鐵產能置換辦法，進一步健全完善產能置換政策措施。

事實上，這並不是中國第一次宣布暫停鋼鐵產能置換，《2021實施辦法》也不是最早的鋼鐵產能置換政策。產能過剩問題由來已久，早在2013年，中國就發布了《國務院關於化解產能嚴重過剩矛盾的指導意見》（下文簡稱《2013意見》），提出解決包括鋼鐵、水泥、電解鋁等高消耗、高排放行業的產能過剩問題。而今距離2013年已有十年之久，鋼鐵行業的產能過剩問題再一次引起了社會關注。這十年間，中國做出了怎樣的努力？又面臨怎樣的未來？

歷史政策時間線

回顧近十年中國鋼鐵產能相關政策，自《2013意見》發表至今，已有三版產能置換實施辦法分別於2015年、2017年和2021年發布。每次發布置換辦法前都會先發布指導意見，在確定鋼鐵行業發展的指導思想和基本原則的同時，針對當時的政策實施情況和面臨的挑戰提出下一步努力的目標和方向。

為了反映出中國鋼鐵產能置換政策的清晰脈絡，我們用表格形式總結了近十年的主要政策時間點及其要點，並結合中國每年的粗鋼產能以反映政策的實施成效。

表格 1: 中國鋼鐵產能置換政策的里程碑和關鍵信息

發布日期	政策類型	主要內容	鋼鐵產量 (億噸/年)
2013-10-15	指導意見	方向：嚴禁新增產能；等量或減量置換，京津冀、長三角、珠三角等環境敏感區域實施減量置換。 量化目標：2015年底前再淘汰煉鐵1,500萬噸、煉鋼1,500萬噸。 《國務院關於化解產能嚴重過剩矛盾的指導意見》	11.29
2015-04-28	實施辦法	量化置換比例：京津冀、長三角、珠三角等環境敏感區域需置換淘汰的產能數量按不低於建設項目產能的1.25倍予以核定，其他地區實施等量置換。 提出產能核算表。 《工業和信息化部關於印發部分產能嚴重過剩行業產能置換實施辦法的通知》	11.27
2016-02-04	指導意見	量化目標：從2016年開始，用5年時間再壓減粗鋼產能1億~1.5億噸。 支持兼併重組壓減產能。重點推進產鋼大省的企業實施兼併重組，退出部分過剩產能。 執法監管：從環保、能耗、質量、安全、技術等方面依法退出產能。 支持：獎補、稅收、金融方面。 《國務院關於鋼鐵行業化解過剩產能實現脫困發展的意見》	10.73
2017-12-31	實施辦法	京津冀、長三角、珠三角等環境敏感區域置換比例不低於1.25:1，其他地區實施減量置換。 鋼鐵企業內部退出轉爐建設電爐的項目可實施等量置換，退出轉爐時須一併退出配套的燒結、焦爐、高爐等設備。 細化流程。 更新產能換算表，統一普鋼與特鋼各自的產能換算。 2017版《鋼鐵行業產能置換實施辦法》	10.27
2020-01-23	暫停	暫停鋼鐵產能置換和項目備案；開展現有鋼鐵產能置換項目自查。 制定出台相關政策文件（部際聯席會議安排，國家發展改革委、工業和信息化部研究制定）。 加強貫徹落實和督促檢查。 《關於完善鋼鐵產能置換和項目備案工作的通知》	10.86

發佈日期	政策類型	主要內容	鋼鐵產量 (億噸/年)
2020-12-31	指導意見	2025目標：夯實產業基礎、技術創新、保障資源、合理產業結構、綠色低碳、提升質量 技術創新：氫冶金、非高爐煉鐵等前沿技術取得突破進展。 保障資源：鐵金屬國內自給率達到45%以上，國內年產廢鋼資源量達到3億噸，1-2個具有全球影響力和市場競爭力的海外權益鐵礦山，海外權益鐵礦占進口礦比重超過20%。 產業結構：前5位鋼鐵企業產業集中度達到40%，前10位鋼鐵企業產業集中度達到60%；電爐鋼產量佔粗鋼總產量比例提升至15%以上，力爭達到20%；廢鋼比達到30%。 低碳方面：技術研發、推進碳排放權市場化交易及綠色消費。 《關於推動鋼鐵工業高質量發展的指導意見（徵求意見稿）》	10.73
2021-05-06	實施辦法	更廣更細的區域劃分及更高要求：大氣污染防治重點區域置換比例≥1.5:1，其他地區≥1.25:1。 置換規則更具體、更綠色：煉鐵、煉鋼的產能置換分開、等量置換情形包括電爐及氫冶金等非高爐煉鐵產能。 2021版《鋼鐵行業產能置換實施辦法》	10.95
2024-08-23	暫停	暫停實施鋼鐵產能置換。 修訂鋼鐵產能置換辦法（工業和信息化部研究修訂）。 《工業和信息化部辦公廳關於暫停鋼鐵產能置換工作的通知》	11.22 (2023)

數據來源：中國政府網站，WIND，GMK Center，TA 分析

從時間線上來看，每次意見發布之後的1~2年之間會有相應的產能置換實施辦法出台。每個實施辦法的實施時間約為2~3年。第一版產能置換實施辦法（2015年發布的[《工業和信息化部關於印發部分產能嚴重過剩行業產能置換實施辦法的通知》](#)，下文簡稱《2015實施辦法》）在之後的兩年多裡取得了顯著的成效，粗鋼產能逐年穩定下降。

然而，在第二版實施辦法（2017版[《鋼鐵行業產能置換實施辦法》](#)，下文簡稱《2017實施辦法》）出台後，粗鋼產能卻逐年回升，在2019年已經回到了2016年的水平。¹因為在產能置換實施過程中存在「打擦邊球」借機擴大產能及缺乏統籌規劃等問題，此版實施辦法在實操兩年後被暫停。國家發展改革委辦公廳和工業和信息化部辦公廳聯合發佈[《關於完善鋼鐵產能置換和項目備案工作的通知》](#)，宣佈暫停鋼鐵產能置換和項

¹ <https://yhp-website.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/files/%E9%99%84%E4%B8%B6%E5%BC%9A1%E9%92%A2%E9%93%81%E8%A1%8C%E4%B8%9A%E4%BA%A7%E8%83%BD%E7%BD%AE%E6%8D%A2%E5%AF%9E%E6%96%B-D%E5%8A%9E%E6%B3%95.pdf>

目備案，且要求各地區開展全面自查產能置換項目的落實情況並上報結果。²這是中國第一次暫停鋼鐵產能置換項目，此次暫停反映出中國政府對整改鋼鐵產能置換實施漏洞的嚴肅態度及解決產能過剩問題的決心。

此次暫停的一年以後，新的徵求意見稿（《關於推動鋼鐵工業高質量發展的指導意見（徵求意見稿）》）才於2020年底推出，並於次年五月發佈第三版實施辦法（《2021實施辦法》）。在該辦法實施的三年多裡，中國的粗鋼產能依然只升不降，尤其是疫情結束後的2023年，產能總量再次來到高點。這讓中國鋼鐵的產能置換政策在今年8月再一次被暫停。據最新的暫停通知（《工業和信息化部辦公廳關於暫停鋼鐵產能置換工作的通知》）所述，在置換政策執行不到位、監督落實機制不完善等問題極需解決的當下，中國鋼鐵行業還面臨供需關係、綠色低碳、結構調整、佈局優化等新的挑戰。³事實上，今年四月產業司就發佈《國家發展改革委、工業和信息化部等部門就2024年粗鋼產量調控工作進行研究部署》的通知，指出將「以節能降碳為重點，區分情況、有保有壓、分類指導、扶優汰劣，推動鋼鐵產業結構調整優化，促進鋼鐵行業高質量發展」，並強調「相關部門將聯合開展全國鋼鐵冶煉企業裝備基礎信息摸底工作」。⁴所以，此次暫停並非無跡可尋。我們認為，這次暫停會是一次承上啟下的轉折點，在解決產能過剩問題的同時，讓鋼鐵生產向高質量、節能降碳的方向發展，為中國下一個五年規劃打下基礎。

政策趨勢及規律淺析

回顧過去十年，鋼鐵產能置換政策從2020年底新增了節能降碳等要求，積極相應了中國在2020年9月提出的「3060」雙碳目標。因而我們可以將雙碳目標的提出看作一個轉折點，將中國鋼鐵的產能置換政策分為「雙碳目標前」和「雙碳目標後」這兩大階段來分析。

階段解讀

「雙碳目標前」

「雙碳目標前」：以降產能為首要，對總產能的縮減有明確的量化目標，要求逐漸嚴格。

早在2013年，中國就提出「嚴禁新增產能」，產能置換須等量或減量置換。這個指導思想在該階段一直被沿用，且越來越嚴格。以地區劃分，京津冀、長三角、珠三角等環境敏感區域的置換要求最高，要求減量置換，且置換比例不得低於1.25:1，而其他地區的置換政策則從2015年的「等量置換」修改為2017年的「減量置換」。

對普通鋼鐵生產嚴格要求的趨勢還體現在產能核算方面。對比兩版實施辦法提出的產能核算表可以發現，《2017實施辦法》中的產能核算表中取消了對普鋼和特鋼區別產能核算的機制，即兩者共用相同的產能核算值。舉例來說，《2015實施辦法》中，公稱容量為100噸的轉爐相對應的普鋼產能為130萬噸/年，特鋼為100萬噸/年。而相同公稱容量的轉爐在《2017實施辦法》中的產能為115萬噸/每年，無論鋼種。這就意味著，如果是生產普鋼的轉爐進行產能置換，那麼它在《2017實施辦法》實行後，可置換的產能相比之前會有所減少。這樣的嚴格趨勢在電爐產能核算中更加明顯。

² https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202001/t20200123_1219768.html#:~:text=%E5%90%84%E5%9C%B0%E5%8C%BA%E8%87%AA2020%E5%B9%B4.%E4%BC%9A%E8%AF%AE%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%AF%A4%E5%9C%A8%E5%85%A8%E5%9B%BD%E9%80%9A%E6%8A%A5%E3%80%82

³ https://www.miit.gov.cn/jgsj/ycsl/wjfb/art/2024/art_beae9b1682de4457b555b42c5f839f4f.html

⁴ https://www.miit.gov.cn/jgsj/ycsl/wjfb/art/2024/art_beae9b1682de4457b555b42c5f839f4f.html

「雙碳目標後」：多方位
促進中國鋼鐵向着更高質
量、更可持續的道路發展

「雙碳目標後」

雙碳目標提出時間是2020年9月22日，此時正是第一次產能置換暫停期間。暫停後推出的徵求意見稿中，多方位豐富了調節鋼鐵產能的方法。除了嚴禁新增產能外，還強調了增強礦石資源保障、優化產業結構、推進綠色低碳等目標。

在接下來的《2021實施辦法》中，更加嚴格的產能置換政策得到了體現。該實施辦法擴大且更細化了減量置換的範圍，將其稱為「大氣污染防治重點區域」，同時加強了減量置換的力度。一般情況下，大氣污染防治重點區域的置換比例不低於1.5:1，其他地區不低於1.25:1。同時，包括電爐和氫冶金在內的低碳冶煉設備的建造被歸類於可等量置換的六種情形內，為中國鋼鐵行業的低碳技術轉型提供了支持。

總結來說，該階段的政策體現了中國對鋼鐵行業更多元的期待和支持。調整產能不是唯一主旋律，「推動產業鏈、供應鏈多元化（…）鐵金屬國內自給率達到45%以上」、「產業佈局更加合理（…）力爭前5位鋼鐵企業產業集中度達到40%，前10位鋼鐵企業產業集中度達到60%」、「電爐鋼產量佔粗鋼總產量比例提升至15%以上，力爭達到20%；廢鋼比達到30%」、「有序引導短流程煉鋼」、「深入推進綠色低碳」、「推進鋼鐵行業碳排放權市場化交易」等目標的提出，串聯了鋼鐵產業的完整生態鏈，也強調了不僅在「量」，同時在「質」上的要求，指引中國鋼鐵行業向着更高質量、更可持續的道路發展。

規律淺析

結合中國的五年規劃時間線來看，過去的十年分別經歷了中國的「十二五」、「十三五」和「十四五」這三個五年規劃階段。針對鋼鐵產能規劃的意見和實施辦法多發佈於每個五年的收尾階段或下一個五年的起始階段，這有利於鋼鐵行業對每個五年內前期的工作進度進行審視，並結合中國下一個五年規劃的整體要求，對行業的下一個五年做出部署和規劃。第一次的暫停政策於「十三五」規劃的最後一年提出，並於隔年年初提出新的實施辦法。如今正值「十四五」規劃的收尾階段，此次的暫停或許不僅為了更好地調控鋼鐵產能，還有著為下一個五年規劃提前部署的使命。

事實上，2024年頻繁的政策發佈或許也反映了這一考慮。5月29日，國務院印發《[2024—2025年節能降碳行動方案](#)》，強調『盡最大努力完成「十四五」節能降碳約束性指標』，加強對鋼鐵產能產量的調控，加快鋼鐵行業的節能改造，並對鋼鐵行業在2024~2025年的減排效果設定了5,300萬噸的量化目標。隨後《[鋼鐵行業節能降碳專項行動計劃](#)》緊接著在六月初發佈，響應了產能調控和加快發展鋼鐵低碳冶煉新模式等政策。而在今年八月初，國務院又頒布了《[加快構建碳排放雙控制度體系工作方案](#)》，為2025年、「十五五」時期和碳達峰以後的各階段設定了降碳方案。如此背景下，鋼鐵行業在「十四五」的收尾階段暫停此前的產能置換方案，重新修訂適合下一個五年規劃的發展政策似乎不失為一個合適的時機。

展望未來及建議

隨著中國建築業增長放緩，鋼材需求受到了抑制，許多中小型鋼鐵生產商正面臨生存困境。在這種情況下，暫停產能置換或提供了加速市場整合的機會。備受期待的鋼鐵行業納入中國碳交易機制，將進一步推動這種整合趨勢。產能結構調整和升級將有助於確定鋼鐵生產商應獲得的碳排放配額基準，並促進市場的有序發展。

另外，此次暫停後，新政的發佈時間點和內容無疑成為討論焦點。結合國內以往政策來看，上一次的暫停持續了約一年多，而現在距離「十四五」的收尾和「十五五」的開啟也是還有一年多的時間。同時，國際上CBAM（歐盟碳邊境調整機制）也將於

2026年1月起將全面實施，這將會對中國鋼鐵的低碳轉型產生不可忽視的影響。因此，中國鋼鐵行業平衡產能供需、步入低碳轉型的方向大概率會保持，新政較為可能在研討過去經驗、結合現有鋼鐵發展要求及吸取多方意見後，在2025年底或2026年初頒布。

同時，從減碳智庫的視角出發，我們期望新政策能夠有：

更廣的範圍、更細致的劃分

以往政策趨勢已經體現了在地區上和生產方式上更廣、更細的劃分，這是非常合理的做法。因為中國作為世界第一大鋼鐵生產國，其發展生態在地域上和生產上都具有其複雜性，需要具體情況具體分析，不可一概而論。因此，我們期待新政可以針對更多元的鋼鐵生產情況有更全面的覆蓋和更細緻的劃分，讓鋼鐵企業無論出於何地、用何種方式生產都有據可循。

更低碳的方向、更具體的要求

中國的鋼鐵政策在雙碳目標後的快速響應已經為新政提供更低碳的方向打下了良好的基礎。無論是對短流程的引導，還是對氫冶金的支持，都為中國鋼鐵企業未來的發展方向提供了參考。結合我們對鋼鐵行業低碳轉型的研究，我們樂見新政在低碳方面可以有更具體的要求。例如新增鋼鐵生產碳排放強度的量化指標、鼓勵使用可再生電力及能源、支持綠色氫氣項目協助鋼鐵降碳等。中國已經成為世界可再生能源和氫氣生產的佼佼者，如果充分發揮這一優勢，將會讓中國鋼鐵降碳如虎添翼，成為世界鋼鐵降碳的楷模。

更有效的監管、更全面的 support

好的政策要想取得好的效果，離不開有效的監管和各方的支持。回顧之前的三版實施辦法可以發現，中國對於鋼鐵產能置換的流程、各部門分工、審核力度都有所細化提升。同時對鋼鐵更高質量、更可持續的發展也提出了包括上下游協同發展、優化產業結構等多方面的指導和支持。我們相信新政會結合近十年政策制定和執行的經驗，像導航和動力一樣，指引並助力中國鋼鐵走向正確的道路。

數據和免責聲明

本分析僅供參考，不構成投資建議，且不應作為作出任何投資決定的依據。此文代表了作者對受評估公司自行報告的公開資訊的看法和解讀。本文提供了公司報告的參考資料，但作者並未試圖驗證這些公司提供的公開自我報告資訊。因此，作者無法保證本文提供的所有資訊的事實準確性。作者和氣候轉型亞洲 (Transition Asia) 明確對第三方使用或發布參考本文的資訊不承擔任何責任。

我們的團隊

影響力發展主管

Lauren Huleatt lauren@transitionasia.org

研究項目主管

左凌玥 bonnie@transitionasia.org

傳訊主任

黃雯嘉 monica@transitionasia.org

關於氣候轉型亞洲

Transition Asia (氣候轉型亞洲) 成立於 2021 年，是一間總部設於香港的非牟利智庫，專注於以深度的產業和政策分析、投資者洞見及策略性遊說，在東亞地區推動與實現限升溫 1.5°C 目標一致的企業氣候行動。Transition Asia 與全球的企業、金融和政策持份者協作，致力推動變革，實現淨零排放、富抗逆力的未來。請造訪 transitionasia.org 或關注我們 @transitionasia 以了解更多信息。