

美欧在钢铝贸易上搞不成小圈子

对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长 屠新泉

美国和欧盟 10 月 30 日就特朗普政府时期依据 232 条款加征的钢铝关税达成协议，对欧盟出口美国的钢铝产品实施关税配额管理，330 万吨以下的欧盟出口将免征关税，超过部分则仍按 232 条款征收关税，同时，欧盟放弃对美国的报复性关税。这本来是美欧之间就特朗普时期遗留问题达成的双边协议，与其他国家并无关系，但现在的美国政府似乎不提一下中国就不会说话，硬是将这一矫正美国明显违反 WTO 规则的贸易限制措施的举动，与所谓应对“中国制造的钢铁产能过剩”挂起钩来，以显示美欧联合起来共同应对“中国挑战”的成果。

钢铁工业在美国经济中的地位自 20 世纪 60 年代开始就不断下降，1967 年开始转变为钢铁净进口国，行业规模和就业数量也持续萎缩。但是，在美国政治中，钢铁工业和钢铁工人联合会却拥有十分重要的地位和强大的影响力，在其强力游说下，美国政府在过去几十年中可以说倾尽其贸易政策工具箱中的所有手段，以保护美国钢铁工业的利益。然而，经济规律的力量无法阻挡，美国从曾经的世界第一钢铁强国，跌落到 2019 年产量仅占全球 4.7%，而进口量占全球 6.2%的水平。美国一度也是中国钢铁出口的主要目的国，但由于美国不断对中国各类钢铁产品发动反倾销、反补贴调查，到 2017 年（美国实施 232 措施的前一年）中国对美国钢铁出口仅为 78.4 万吨，成为美国排名第 11 位的进口来源国。

中国是全球钢铁第一生产大国，2020 年产量占全球份额高达 56%。但是，其钢铁产品主要供应国内市场，虽然出口量达 5300 多万吨，但仅占全部 13 亿吨产量的 3.8%。即便如此，中国仍然是全球第一大钢铁出口国，这也是美欧过去这些年一直将全球钢铁过剩的罪名安在中国头上的原因。2016 年成立的钢铁产能过剩全球论坛可以说就是为中国量身定制的。

的确，我国出现过阶段性的钢铁产能过剩现象，国家也主动采取一系列措施促进钢铁产能调整。但是，对于一个全球最大的发展中国家来说，钢铁仍然是一种市场空间广大的产品，尤其是在汽车、机械、基建等领域。因此，在 2017 年之后，中国钢铁产量又恢复增长，并在 2020 年再创历史新高。另外，要看到的是，2019 年全球钢铁贸易总量为 4.36 亿吨，仅相当于中国国内产量的约 1/3。中国的钢铁生产根本不是出口导向的，只是中国国内市场供求关系的波动对世界市场有较大的外溢效应，而世界的变化对中国钢铁工业的生产和销售影响甚微。

美欧之所以将所谓产能过剩的指责瞄准中国的钢铁工业，与钢铁产品本身的同质化竞争和资本密集度有直接关系。粗钢、钢材等产品很难实现差异化，主要依赖价格竞争，而且钢铁是重资产、顺周期行业，容易受到经济波动的影响。美欧以往主要指责政府干预和补贴导致了中国的产能过剩，但实际上中国钢铁产业竞争非常激烈、市场化程度很高，国有企业的比重不过 1/3 左右，政府也完全没有必要去补贴这样一个成熟产业，反倒是对主动削减产能的企业有相应的补贴。于是，近年来美欧又把矛头对准钢铁生产的碳排放，并企图以此为由设置新的贸易保护措施，欧盟正在讨论出台的碳边境调节措施就是一例，其中主要针对的行业就包括钢铁。此次，美欧协议中也包含了未来讨论钢铁产品碳含量的相关问题，其目的依然是约束中国的竞争力。

事实上，美欧与中国在钢铁产业更多的是互补关系而非竞争关系，欧盟、美国分别是钢铁进口第一、第二大经济体，表明它们的产能根本无法满足各自的需求。特别是美国，拜登政府誓言重建美国的基础设施，正需要大量钢铁产品，而以美国每年 8000 万吨左右的国内产能，根本无法提供足够的、物美价廉的钢铁产品。因此，美欧与其挖空心思归咎于人、拉帮结派围堵别人，不如首先加强自身，同时本着合作精神和国际规则，共同推动世界钢铁贸易的良性发展。

对中国来说，加快建设以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是应对变局的最佳选择。任凭外界风吹浪打，我们要保持足够的定力，坚持做好自己的事。钢铁工业早已是以国内大循环为主体的行业典范，即便某些外部市场树立歧视性壁垒，但中国足够强大的竞争力仍然可以确保我们积极参与国际大循环，为自身的发展赢得更大的空间，也为世界的发展做出自己的贡献。