

关于中国钢铁产业和贸易的若干问题

中国五矿化工进出口商会

二 七年七月

内容摘要

- 一、关于中国钢铁产业的发展
- 二、关于中美钢铁贸易
- 三、关于“政府补贴”
- 四、关于“政府干预”
- 五、关于钢铁行业宏观调控
- 六、关于中美钢铁对话

2006年7月，美国钢铁协会(AISI)、钢铁生产商协会(SMA)、北美特殊钢工业协会(SSINA)、美国钢管进口委员会(以下简称“美方”)发表了《中国综合症：补贴与政府介入如何打造了世界最大的钢铁工业》(以下简称“综合症”)一文。2007年5月，中国五矿化工进出口商会钢铁代表团访问美国，发表了题为《中国钢铁产业：应对增长、整合与合理化改革》的白皮书(以下称“白皮书”)，旨在分析过去十年里中国钢铁工业和中国钢铁消费的增长以及二者对全球钢铁产业的影响，展望中国及其钢铁产业将如何调整，从而确保供求之间长期的平衡，以及中国的钢铁产业将如何积极应对全球钢铁市场的力量，并承担对全球钢铁业界的责任。

2007年6月1日，美国钢铁协会(AISI)、钢铁生产商协会(SMA)和北美特殊钢工业协会(SSINA)就“白皮书”的内容发表了评论意见(以下简称“评论”)，肯定了中国五矿化工进出口商会为“提供中国钢铁工业的真实信息，澄清中国钢铁企业的真实意图以减少美国钢铁行业对中国钢铁产能的扩张所表示出来的担心”所做的努力；同时，对“白皮书”中的一些“关键问题”仍然持“完全不同的意见”。对此，中国五矿化工进出口商会就美方关注的有关问题发表评论意见如下：

一、关于中国钢铁产业的发展

在中国改革开放前的几十年里，中国钢铁工业一直处于落后状态，是一个钢铁小国和弱国，需要大量进口钢铁产品满足国内需求。正是中国实行了改革开放政策，依靠技术进步和创新，实行了市场经济，中国的钢铁工业才得到快速发展。2006年中国钢铁产量达4.2亿吨，满足了国内经济发展的需求。中国目前已有钢铁企业近1000家，私营钢铁企业的产能占总产能的35-40%，已经成为中国钢铁行业的半壁江山。贸易企业也发展到11496家。事实证明：如果没有中国钢铁产量的迅速增长，中国经济持续、高速发展是不可能的，世界经济的持续增长也是不可能的。

中国钢铁工业发展的历史证明：中国钢铁工业的发展模式是符合中国国情的，是成功的，并且将继续按照这个模式发展下去。按照美方“评论”的观点，中国钢铁产业下一步的发展方向应该是，“推进钢铁企业的私有化，为非中国公司拥有中国钢铁企业提供完全的、平等的机会”。中方认为，美国钢铁工业“私有化”的发展模式在中国是行不通的。

然而，和其他钢铁生产国一样，中国政府、中国钢铁行业对近年来产能和出口快速增长给予了高度关注，并采取了一系列调控措施解决发展过程中的不平衡问题，避免中国钢铁产业的发展威胁到全球钢铁供需平衡。事实证明：

——中国钢材出口增加对这些进口国的钢材市场是一

个有益的补充；

——中国钢材出口增加没有导致第三方国家的钢材转移到了美国市场，或者由于中国进口钢材的下降导致第三方国家出口的钢材从中国转移到了美国或其他国家的市场；

——中国钢材出口增加正是弥补了全球钢材需求增长的缺口，而不是由于中国产能的过剩，过度生产，或者是为了维持超过需求的产量而造成的。

美国钢铁业界在世界市场和美国市场的钢铁价格保持强势，盈利处于创纪录的水平，需求几乎没有低迷迹象的情况下，抛出“中国钢铁威胁论”，采取“恐惧策略”鼓励国会及行政部门对中国钢铁工业采取行动。这是完全没有根据的。

中国钢铁产业是世界钢铁大家庭中负责任的一名成员，不愿意看到因出口增长过快而威胁到世界钢铁市场的平衡；不愿意、也不鼓励以牺牲环境为代价，盲目投资象钢铁这样的资源性、高能耗、高污染的行业。

2005年7月国家发改委发布的《钢铁产业发展政策》明确指出，中国钢铁产业“今后发展重点是技术升级和结构调整。为提高钢铁工业整体技术水平，推进结构调整，改善产业布局，发展循环经济，降低物耗能耗，重视环境保护，提高企业综合竞争力，实现产业升级，把钢铁产业发展成在数量、质量、品种上基本满足国民经济和社会发展需求，具有

国际竞争力的产业。”由此可见，中国钢铁工业发展的目标是满足国内供需平衡，现在及将来都不会对全球的供需平衡构成威胁。

二、关于中美钢铁贸易

长期以来，美国从中国进口钢铁产品数量始终保持在较低水平，只占美国钢材进口总量 7% 以下。只有在 2006 年才出现了快速增长的势头。由此而引起美国钢铁产业界的恐慌，并归结为中国“政府补贴”、“政府干预”的结果，“中国钢铁威胁论”也随之出笼。中方认为，中美钢铁贸易出现的不平衡状况主要是由以下几方面因素决定的：

——美国经济增长强劲带动了钢材进口大幅增长

近年来，全球经济复苏，包括美国在内的各国经济都得到了高速发展。根据美国商务部最新的报告显示，2007 年第二季度国内生产总值（GDP）按年率计算增长了 3.4%，超过了美国经济学家预期的 3.2%，为过去一年来最高单季涨幅。经济持续快速发展带动了对钢材的旺盛需求。而美国粗钢产量基本稳定在 1 亿吨以下，不能满足需求增长，只能依靠进口来维持国内的供需平衡。从 2004 年以来，美国每年钢材进口总量持续大幅度增加，从而拉动了中国对美出口量大幅增长。

——美国钢铁市场价格持高刺激了钢材进口大幅增长

2005年1月，北美CRU指数为159，而中国的价格指数（由中国钢铁工业协会统计）仅为126，价格指数相差33点。此后，二者始终保持了较大的差距。2006年9月末国际钢材价格指数比中国市场高51个点。2007年5月，北美CRU指数仍为159，而中国市场仅为111，二者相差48点。同期，国际钢材价格指数为173，比中国市场高62点，高出了55.9%。与此同时，美国的平均价格比中国市场更高。中国和美国市场的热轧卷板的市场价格差200多美元/吨，冷轧卷板价差230多美元/吨。利益驱动使中国对美钢材出口快速增加。

——美国钢铁产品缺乏市场竞争力

美国钢铁产业在历史上曾两次失去了技术革新的机会，即由采用平炉技术到采用转炉技术，再由转炉技术到连铸连轧技术。因此造成了技术落后、设备陈旧、生产效率低下，产品成本高，品种、规格、质量和价格与日本、欧洲相比有一定差距，不能满足中国国内需求，使得我国从美国进口钢铁产品占中国进口总量的比重较小，因而产生了大量的顺差。但是，中国钢铁贸易企业愿意从美国进口更多的适销对路的钢铁产品，缩小中美钢铁贸易顺差，以求达到贸易平衡。

——中国对美钢铁出口并没有对美国钢铁产业构成威胁。

尽管美国从中国进口钢材大幅增长，但由于美国市场需

求旺盛，中国钢铁产品适销对路，对美国钢铁产业并没有产生冲击和威胁。虽然 2006 年中国对美钢铁出口达历史新高，但美国市场价格一直保持强势。这些价格反过来也给美国钢铁产业带来了几十年来前所未有的高收益。例如，2006 年美国钢铁公司（U. S. Steel）的全年销售额达到 150 亿美元，同比增长了 11.9%；净利润大幅攀升至 13 亿美元，同比增长了 50%，为该公司历史上经营状况最好的一年。

又如，美国钢铁动力公司（SDI）2006 年的销售额达到 32 亿美元，同比增长了 48%；净利润为 3.97 亿美元，同比增长了 78.8%。该公司 2006 年吨钢利润达到 140 美元，钢材的平均价格从 2005 年的 608 美元/吨涨至 691 美元/吨。该公司 2007 年第一季度销售额 8.65 亿美元，同比增长了 29.9%；净利润为 1.02 亿美元，同比增长了 34.2%。

然而，中国对美钢材出口激增只是暂时现象。随着国际、国内市场价格差的不断缩小，加上今年以来中国政府连续 4 次出台调整出口退税率、加征出口关税等措施（详见附件），预计今后中国对美钢材出口增幅将逐渐回落到正常水平。

根据最新统计，今年 1-6 月中国向美国出口钢材 234.3 万吨，同比增长仅为 1%。

三、关于“政府补贴”

“综合症”和“评论”企图让人相信，中国钢铁产业的

发展是中国政府补贴的结果。本来我们不想就这个问题发表意见，因为只要不带任何偏见，稍稍对中国钢铁产业发展的历史有所了解的人们，肯定不会赞同美方的结论。众所周知：

——中国钢铁产业的发展是中国三十年来改革开放的成果。

——中国钢铁产业的发展不是所谓的“政府补贴”所致。

——中国市场经济的发展，为中国钢铁产业的发展带来了无限的生机和活力，这就是美方所说的“市场力量”。

美方的所谓“政府补贴”论从根本上否定了三十年来中国钢铁产业改革开放的成果。带有偏见，对中国改革开放无知的人，是无法从根本上理解中国钢铁产业奇迹般发展的。

“评论”说，“中国的钢铁产业无权置 WTO 规则不顾而在美国市场上畅行无阻”。这种无端指责是完全没有根据的，是不能接受的。我们认为，发展权是基本人权。任何人无权阻止中国人民发展自己的钢铁产业。发展中国的钢铁产业是中国人民应有的发展权。中国入世六年以来，恪守入世承诺，得到了 WTO 成员的普遍赞许。实践证明，中国是负责任的 WTO 成员。

然而值得一提的是，正是美国钢铁产业在过去三、四十年里依靠美国政府长期、全方位的补贴，补贴总额高达 1000 多亿美元。正如《为钢铁巨头买单》一书尖锐地指出：

“美国钢铁产业进入第二次世界大战阶段时工业结构

处于求过于供的状况，妨碍了创新型竞争。在二十世纪六十年代，由于国外钢铁生产商的先进技术及其带来的竞争力，根本的市场条件开始急剧变化。当其他国家在实现其钢铁产业现代化和创新的时候，美国的钢铁大佬却原地踏步。面对竞争威胁，美国的钢铁巨头非但没有制定全面的、以市场为基础的投资策略来应对新的现实问题，而是为了摆脱困境，把麻烦转嫁给了国外钢铁生产商，让他们成了替罪羊，并向美国政府寻求贸易限制和补贴。”

为了挽救日趋衰落的美 国钢铁产业，美国政府于 2002 年 3 月 20 日，决定对一系列进口钢铁产品实行配额限制或加征高达 30%的关税，所谓的美国钢铁保障措施——201 条款正式启动。2003 年 11 月，世贸组织最终裁定美国败诉。随即，布什宣布取消进口钢材保护性关税，但同时宣布将继续实行一项监督计划，通过进口许可证、反倾销等措施来防止钢材进口激增。启动 201 条款，为美国改造本国落后的钢铁产业赢得了时间。事实充分说明，正是美国政府不惜使用补贴和违反世贸规则的手段，保护了本国的钢铁产业，从而导致美国钢铁产业发展缓慢，缺乏竞争力。或许可以说，政府对钢铁产业的补贴是美国人的发明。事实证明，美国钢铁产业越是依赖政府补贴，竞争力越弱。而中国钢铁产业在过去的十年中，恰恰充分利用了市场经济的活力才得以奇迹般的发展。

四、关于“政府干预”

在中国，政府主要是利用经济法规和经济手段调控经济，如税收等。调控经济的目的是为了维护国家的经济安全、产业安全，实现国民经济稳定、健康、可持续发展，不断提高国民的生活质量。宏观调控是政府对市场的调整，政府不干预企业的具体经营活动。只要对中国经济体制、中国的钢铁行业稍微有所了解的人，都会很清楚，中国的钢铁工业在过去三十年里快速发展的根本原因是，摆脱了计划经济体制，实行了市场经济；摆脱了政府直接干预企业，企业按市场规则运作、发展。正是“市场力量”给中国钢铁产业的发展带来了活力。美方在“评论”中指责中国“不愿停止政府对钢铁及相关部门的所有、支持和干预”，是不符合事实的。然而，美方一方面无端指责中国政府干预钢铁产业；另一方面又不断要求中国对钢铁产品出口实行许可证制度等其它行政手段，岂不自相矛盾？！

五、关于钢铁行业宏观调控

为了实现中国钢铁产业的发展目标，中国钢铁产业通过整合、关闭落后设备、对新增投资项目在环保标准、技术创新、安全生产、节能减排、企业社会责任等规定了更加严格的条件，有效地抑制了钢铁产业投资增长。在经过了连续 6

年的固定资产投资增长后，2006年钢铁行业固定资产投资出现了下降，比2005年下降了2.5%。2007年中国将继续关停落后炼铁产能3000万吨，落后炼钢产能3500万吨。到2010年，实现炼铁产能减少1亿吨和炼钢产能减少5500万吨。通过上述几方面的措施，将在短期内使中国钢铁行业更加供需平衡，更加有序、更加现代、节能、环保和清洁。

自2005年以来，中国政府已经6次对钢材和钢铁制品采取了降低、取消出口退税，对一些品种加征出口关税，同时对钢材出口实行许可证管理等项措施。这些措施，目的是为了有效抑制高能耗、高污染、资源性的产品出口增长，保证钢铁行业的可持续发展。

然而，淘汰落后产能，减少钢材出口是一个复杂的系统工程。在中国这么大的一个国家里，进行这么庞大复杂的工程是需要时间的，要花很大代价的。人们不能寄希望于中国在一夜之间就能把所有的落后产能都能淘汰掉，这是非常不现实的。然而，中国政府和中国钢铁产业正在采取积极有效的措施有计划、有步骤地加速这一进程。这是不容置疑的事实。但美方在“评论”中表示“没有必要相信中国政府所谓的诚意”，是中方不能接受的。

六、关于中美钢铁对话

中方注意到，尽管中国五矿化工进出口商会在“白皮书”

中列举了大量的事实和数据，对美国钢铁业界关注的“关键问题”给予了详细的解释和说明，但美方仍持有“完全不同的意见”。在“评论”中，美方除了罗列一些诸如“政府补贴”、“政府干预”、“中国威胁论”、“不相信中国政府的诚意”等不实之词，“老调重弹”，继续对中国政府和钢铁产业无端指责和攻击外，并没有提出一些令人信服的道理和事实。这说明美国钢铁业界对中国政府和钢铁行业存有较深的偏见和误解。究其原因，主要是美方：

——不了解三十年来中国钢铁产业改革开放的情况；

——不了解中国从一个钢材净进口国成为钢材净出口国的背景和原因；

——不了解中国钢铁产业的发展目标主要是满足国内需求增长，而不是为了出口；

——不了解中国政府在产能快速增加的同时就已采取诸如淘汰落后产能、降低或取消出口退税、加征出口关税等一系列措施控制产能盲目扩张，出口快速增长，并且已经初见成效等等客观事实。而是根据一些媒体杂志报道的、未经真实性、客观性考证的信息作为美方提出“政府补贴”、“政府干预”和“中国钢铁威胁论”的支持论据，不够客观、公正。

2006年以来，中美钢铁对话进行了两次，对中美钢铁贸易中存在的问题进行了积极的磋商。2007年5月，中国五矿

化工进出口商会组织了钢铁代表团访美，就中国钢铁产业发展和中美钢铁贸易问题与美国国会、政府和美国钢铁产业进行了广泛的沟通和交流，以便增进了解，消除误会，寻求合作。但令人遗憾的是，美国钢铁业界在与中方进行对话的同时，在一个多月的时间里对中国的3个钢铁产品提出反倾销和反补贴起诉。美方滥用贸易救济手段的做法既不利于双方解决贸易中产生的问题，也不利于美国钢铁产业长期、健康的发展，更不符合美国钢铁下游产业和广大消费者的利益。中方坚决反对。

尽管如此，中方认为，如果全球钢铁价格发生崩溃或供给过剩的情况，都将给中美钢铁行业带来毁灭性的打击。中美钢铁企业的利益是一致的。一味搞对抗，既不能解决中美双方共同关心的问题，也不能维持全球钢铁供需平衡。通过双方对话，共商解决中美钢铁贸易问题的大计。贸易救济措施不能解决根本问题。

中国五矿化工进出口商会真诚地欢迎美国钢铁业界的同行们到中国的钢铁企业走一走，看一看，亲身感受一下近年来中国钢铁行业的发展和变化。

附件：

2007 年中国 4 次出台政策调控钢铁出口

自 4 月 15 日起，部分特种钢材及不锈钢板、冷轧产品出口退税率降为 5%，普碳钢、热板、型材、盘条等 83 个税号的钢材产品则取消出口退税。

自 5 月 20 日起，对上述 83 个税号钢材产品出口实行出口许可证管理。

自 6 月 1 日起，继续对上述 83 个税号的钢材产品加征 5%-10% 的出口关税，并将钢坯、钢锭、生铁等钢铁初级产品的出口关税由 10% 提高至 15%。

自 7 月 1 日起，取消除石油套管外的一般普碳焊管的出口退税，将部分钢铁制品出口退税率下调至 5%。