

警惕美国 232 调查对我国钢铝行业的负面影响

【内容提要】 2017 年 4 月，美国商务部先后启动了对进口钢铁、铝产品的 232 调查，即根据 1962 年《贸易扩展法》第 232 条款，评估钢铁和铝制品进口是否威胁美国国家安全。此举引起国际社会广泛关注。赛迪智库工业经济研究所认为，232 调查出发点牵强且伤人伤己，将损害下游企业和美国整体利益；违反 WTO 规则，必将引发利益相关国的反制。基于此，提出三点应对建议：积极争取相关利益国家和利益团体的合作，必要时精准反击；坚定不移去产能，加快传统行业转型升级；调整产品出口结构，利用“一带一路”战略，加快国际产能合作。

【关键词】 232 调查 钢铁 铝制品

2017年4月，美国商务部启动了对进口钢铁产品和进口铝产品的232调查，即根据1962年《贸易扩展法》第232条款，对特定产品进口是否威胁美国国家安全进行立案调查。6月22日，我国商务部相关人士参加了铝制品232调查听证会，并指出232调查属于单边贸易保护主义，违反了WTO规则。此次美国232调查打着保护国家安全的幌子，其实质是特朗普兑现竞选承诺，旨在限制美国钢铁和铝制品进口，保护美国钢铁和铝制造业的利益。

一、232调查出发点牵强且伤人伤己

（一）美国涉及国家安全的军用钢铝制品基本处于自给状态

就钢铁而言，美国军方用钢需求量较少，美国企业即可满足其需求。2015年美国钢产量8700万吨，用于国防和国家安全的仅261万吨，占全国用钢量的3%。美国军方用钢的主要供应商是美国钢铁公司、AK钢铁控股公司和纽柯钢铁公司等国内企业，还有一部分是进口自与美国有友好关系的国家。钢铁进口对美国国防的影响较弱，不会对美国国家安全产生较大影响。

就铝制品而言，美国铝生产能力足以满足其军事和民用需求。据美国Harbor等相关机构的数据，美国原铝产量是美国军用铝需求量的

40 倍，高纯铝产量是需求量的 3 倍，现有美国高纯铝库存可满足近两年的军需。此外，美国铝企拥有全球最高水平的铝加工技术，是全球军用飞机、火箭、航天飞机所需最先进铝锂合金的主要供应商。

（二）232 调查将损害下游企业和美国整体利益

就钢铁而言，美国钢厂就业人数约 14 万人，而钢铁下游制造商就业人数约 650 万人，是前者的 46 倍；2015 年美国钢铁行业产值约为美国 GDP 的 0.2%，钢铁下游企业总产值则占到美国 GDP 的 5.8%，限制钢材进口将伤害钢铁下游制造商，从而有损美国整体利益。

就铝制品而言，美国铝制造下游产业的就业人数是美国冶炼行业的 10 倍以上（例如，美国软包装行业就业人数多达 8 万人）。如果限制铝制品进口，将导致美国铝制品价格提升，铝制造下游行业受到的不利影响远远超过美国铝行业可能获得的利益。同时，限制铝制品将造成进口成本增加，下游产业获得的投资减少，下游高附加值铝制品的出口也将减少，这都将危及美国下游生产商的竞争力。

（三）232 调查违反 WTO 规则，必将引发利益相关国的反制

此次美国 232 调查针对的是所有进口来源国的钢铁和铝产品。目前，美国钢材进口的主要来源国包括加拿大、巴西、韩国、

墨西哥、土耳其等；铝制品进口的主要来源国包括加拿大、中国、欧盟、南非等。受到美国 232 调查影响的国家众多。

232 调查属于典型的单边贸易保护主义举措，涉嫌违反 WTO 规则。GATT1994 第 21 条包含“国家安全例外”的规定，允许成员以国家安全为由限制进口，但前提是为了维护国家根本安全利益而采取的必要和非歧视措施。第 21 条的“国家安全例外”条款的证明条件严苛，WTO 不允许成员滥用“国家安全例外”来采取限制性贸易措施。一旦美国根据 232 调查采取限制进口措施，将直接挑战 WTO 规则，受影响的相关国家必将采取贸易反制举措。美国是全球军事装备、农产品、先进半导体等产品的出口大国，如招致贸易伙伴反制，势必会对美国真正有竞争力的行业造成不利影响。

二、232 调查对我国钢铁和铝制品贸易的影响程度不同

（一）对我国钢铁贸易影响不大

近年来，美国加大了对我国钢铁产业的反倾销和反补贴力度，已先后对我国出口的盘条、螺纹钢、热轧板卷、冷轧板卷、不锈钢板卷、镀锌及彩涂钢板、无取向电工钢等大部分钢铁产品征收高额双反税。2017 年 2 月 2 日，美国商务部做出反倾销和反

补贴的肯定性终裁报告，对我国出口的不锈钢板带材征收最高达 76.64% 的反倾销和 190.71% 的反补贴税率。2016 年 6 月，美国史无前例地对我国钢铁发起 337 调查，目前该案还在进行中。在美国的多重打压下，我国对美钢铁出口比例已降至历史最低。

我国并非美国钢材的主要进口国。美国进口钢材的主要来源地为加拿大、巴西、韩国、墨西哥、土耳其等国。据美方统计，2016 年，美国从我国进口钢铁产品仅 78.9 万吨，占美整体进口量的 2.6%。由于美国从我国进口钢材比重较小，我国钢铁产品不会成为美国 232 调查的重点对象。

美国并非我国钢材出口主要对象国。2015 年我国对美冶金出口仅占我国出口总量的 5.29%。2016 年我国对美出口钢材仅 118 万吨¹，金额 17 亿美元，同比分别下降 51.5% 和 40.1%。鉴于美国市场并非我国钢材出口的主要市场，美国 232 调查对我国钢材产业整体影响并不大。

需重点关注的是出口美国市场占比高且金额大的产品。下表分析了 2015 年我国对美钢铁出口占全球出口比重在 5% 以上的四位税号产品，尤其需要重点关注钢铁管、钢铁丝制品、平板轧材、铁

¹数据来源于《关于中美经贸关系的研究报告》，中国商务部，2017 年 5 月 25 日

道及轨道用钢、钢铁结构体等对美出口比重高且金额大的产品，上述产品科技含量相对较高，容易成为美国 232 调查的重点产品。

表 1 2015 年我国对美钢铁出口占全球出口比重 5% 以上的产品

| 税号 | 产品名称 | 对美出口额 (万美元) | 对全球出口额 (万美元) | 对美出口占 全球出口比 重 (%) |
|------|--------------------------------------|----------------|-----------------|-------------------------|
| 7224 | 其他合金钢，锭状或其他初级形状；其他合金钢制的半制成品 | 59.7 | 261.8 | 22.80 |
| 7307 | 钢铁管子附件 | 89729.6 | 410641.8 | 21.85 |
| 7314 | 钢铁丝制的布（包括环形带）、网、篱、格栅；网眼钢铁 | 19834.9 | 104853.4 | 18.92 |
| 7215 | 铁及非合金钢的其他条、杆 | 100.8 | 770.0 | 13.09 |
| 7206 | 铁及非合金钢，锭或其他初级形状（品目 7203 的铁除外） | 0.4 | 3.2 | 12.73 |
| 7229 | 其它合金钢丝 | 4274.1 | 35995.5 | 11.87 |
| 7312 | 非绝缘的钢铁绞股线、绳、缆、编带、吊索及类似品 | 16230.0 | 141718.7 | 11.45 |
| 7223 | 不锈钢丝 | 2313.2 | 23108.4 | 10.01 |
| 7209 | 宽度≥600mm 的铁或非合金钢平板轧材，经冷轧，但未经包覆、镀层或涂层 | 21027.2 | 217953.6 | 9.65 |
| 7221 | 不规则盘卷的不锈钢热轧条、杆 | 1779.7 | 19020.2 | 9.36 |
| 7302 | 铁道及电车道铺轨用钢铁材料 | 6682.8 | 72262.8 | 9.25 |
| 7308 | 钢铁结构体（品目 9406 的活动房屋除外）及其部件 | 97827.0 | 1199118.4 | 8.16 |

| | | | | |
|------|-------------------|---------|----------|------|
| 7205 | 生铁、镜铁及钢铁的颗粒和粉末 | 736.9 | 9566.7 | 7.70 |
| 7217 | 铁丝或非合金钢丝 | 10860.8 | 154487.1 | 7.03 |
| 7202 | 铁合金 | 5616.0 | 87171.0 | 6.44 |
| 7219 | 宽度≥600mm的不锈钢平板轧材 | 24282.7 | 447367.0 | 5.43 |
| 7304 | 无缝钢管管及空心异型材（铸铁除外） | 26703.2 | 497738.4 | 5.36 |

数据来源：根据海关数据整理

（二）对我国铝材贸易影响较大

从2010年起，美国加大了对我国铝产品的贸易调查力度。2011年美商务部裁定，对中国铝型材征收最高达374.15%的反补贴税和33.28%的反倾销税，导致我国对美出口铝型材比重大大降低。2017年1月13日，美国更是就我国政府补贴国内铝行业导致铝产能过剩问题提交WTO争端解决机制，未来我国铝产品出口美国不容乐观。

目前，我国对美国出口铝产品主要为铝板带、铝箔，美国是我国铝产品最重要出口市场。如果232调查最终作出对进口自我国铝产品征收高额进口关税或实施关税配额等决定，将严重影响我国对美国铝产品的出口。

我国是美国铝产品进口的第二大来源国，232调查将波及我国铝产品出口。2016年，美国自我国进口的铝板带数量为35万吨，占到美国全部进口的38%；美国自我国进口的铝箔为17万

吨，占到美国全部进口的 65%。铝产品总进口量仅次于加拿大，排名第二。232 调查将使我国对美铝产品出口严重受挫。

美国是我国第一大铝产品出口市场，美国市场显得尤为重要。2016 年我国对美出口铝板带数量为 36 万吨，占到我国总出口量的 22%；对美出口铝箔为 17 万吨，占到我国总出口量的 16%。如果美国对我国收紧贸易政策，由此产生的贸易连锁反应将对我国铝产品整体出口形势产生较大负面影响。

表 2 2016 年美国进口我国及我国出口美国铝板带箔数量及全球占比

| 产品 | 美国自我国进口 | 自我国进口占总进口量的比例 | 我国对美国出口 | 对美出口占我国总出口量的比例 |
|-----|---------|---------------|---------|----------------|
| 铝板带 | 35 万吨 | 38% | 36 万吨 | 22% |
| 铝箔 | 17 万吨 | 65% | 17 万吨 | 16% |

数据来源：中国有色金属协会

三、应对策略

（一）积极争取相关利益国家和利益团体的合作，必要时精准反击

一是积极争取欧盟、韩国等利益相关国家的支持。目前，欧盟、韩国、俄罗斯等国均已表达利益关切。我国应同相关国家一道，共同遏制美国单边保护主义的企图，必要时联合其他国家一起将美国

诉至 WTO 争端解决机构。二是要积极争取美国国内中下游企业及相关利益集团的支持。如前所述，美国限制钢铁和铝产品进口将损害产业中下游企业利益，同时也有损美国整体利益。为此，应积极争取美国国内相关利益集团的支持，争取将美国单边贸易保护主义的企图在国内就冰消瓦解。三是通过 G20 等平台加强与发达国家进行贸易磋商和对话，形成钢铁和铝产品产能过剩是全球性问题的共识。各国应采取合作态度，在全球化发展进程中共同解决受益不均问题。四是制定精准反击策略。如果美国一意孤行，以国家安全为由限制钢铁和铝产品进口，在诉诸 WTO 争端解决机制的同时，我们还应制定精准反击策略。比如暂停实施“百日计划”及早期收获项目，停止已同意的美国牛肉进口等项目。必要时以国家安全为由，限制进口美国大豆、半导体等产品。

（二）坚定不移去产能，加快传统行业的转型升级

一是加快建立和完善市场化退出机制，对不符合国家能耗、环保、质量、安全等标准要求和长期亏损的产能过剩企业，进行关停并转或剥离重组。二是去产能政策应与技术升级和产业布局调整紧密联系，在抑制产能过剩的同时推进行业转型升级。三是增强钢铁

和铝产品企业自主创新水平，促进制造业向产业链高端延伸，实现一批关键品种的有效供给，大力开发国内市场，积极扩大高端钢铁和铝产品应用，将国内市场作为未来转型升级的主战场。

（三）调整产品出口结构，利用“一带一路”战略，加快国际产能合作

一是调整产品出口结构。我国钢铁和铝制品以低成本、低价格为重要竞争手段的出口模式难以为继，急需调整和优化。未来应减少低附加值产品出口，提升产品科技含量和国际竞争力。二是紧随国家“一带一路”发展战略，由产品输出向加工制造产能输出转变。调整产品出口国家，通过基础设施建设和产业合作，加快向东南亚、南亚、中亚、西亚、中东欧等“一带一路”沿线地区输出钢铁产品，形成辐射全球的钢铁产品营销网络。加大国际产能合作力度，突出重点，加快在越南、哈萨克斯坦等国的钢铁合作项目建设，通过在海外成长性市场的直接投资和在传统市场的并购重组，依靠技术、服务、品牌、创新和产业整合拓展新的发展空间。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院 梁一新 秦海林
联系方式：13910923281
电子邮件：liangyixin @ccidthinktank.com

咨询翘楚在这里汇聚

信息化研究中心

电子信息产业研究所

软件产业研究所

网络空间研究所

无线电管理研究所

互联网研究所

集成电路研究所

工业化研究中心

工业经济研究所

工业科技研究所

装备工业研究所

消费品工业研究所

原材料工业研究所

工业节能与环保研究所

规划研究所

产业政策研究所

军民结合研究所

中小企业研究所

政策法规研究所

世界工业研究所

安全产业研究所

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门及
相关部门

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院南门8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传 真：010-68200534

网 址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

