



中国钢铁保障措施案 回顾与研究

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI
主 编 王琴华

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI
副主编 宋和平 李晓光

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI

ZHONGGUO GANGTIE BAOZHANG CUOSHIAN HUIGU YUYAI



中国长安出版社



中国钢铁保障措施案 回顾与研究

王 强 李海峰
陈子强 郭建明 张西成



中国钢铁保障措施案

回顾与研究

中国钢铁保障措施案 回顾与研究

主 编 王琴华
副主编 宋和平 李晓光



中国长安出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国钢铁保障措施案回顾与研究/王琴华主编. —北京:
中国长安出版社, 2006. 4

ISBN 7 - 80175 - 459 - X

I. 中… II. 王… III. 钢铁工业 - 工业产品 - 保护
贸易 - 研究 - 中国 IV. F752. 654. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 031466 号

中国钢铁保障措施案回顾与研究

王琴华 主编

出版: 中国长安出版社

社址: 北京市东城区北池子大街 14 号 (100006)

网址: <http://www.ccapress.com>

邮箱: ccapress@yahoo.com.cn

发行: 中国长安出版社 全国新华书店

电话: (010)65271800(编辑部) 65270593 65270433(发行部)

印刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开本: A5

印张: 10.5

字数: 291 千字

版本: 2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

书号: ISBN 7 - 80175 - 459 - X

定价: 22.00 元

(如有印装错误 本社负责调换)

主 编：王琴华

副主编：宋和平 李晓光

成 员：（按姓氏笔划排序）

马 跃 毛育俊 乌铁军 迟京东

杨庆安 贺晓东 赵 辉 戚向东

黄金干 蔡 勇

序 言

随着经济全球化步伐的加快，目前世界各国在参与国际竞争中，注意遵循世界贸易组织规则，不断降低关税，取消非关税壁垒，同时努力寻求保护国内产业健康发展的各种方法。保障措施就是世界贸易组织允许的规范国际贸易秩序、保护国内产业安全的重要措施之一，并因此而为越来越多的国家所采用。在保障措施案件数量日益增加的今天，研究保障措施法律规范，掌握这一贸易救济措施法律武器，保护国内产业经济安全，是摆在我们面前十分紧迫而又具有现实意义的一件大事。

2001 年是全球钢铁产业陷入近 20 年来最低潮的时期，美、日、欧等国（地区）一批大中型钢铁企业生产经营极为困难。2002 年 3 月，为了保护美国的钢铁工业，美国政府宣布对 10 种进口钢材实施保障措施，三年内加征 8% ~ 30% 的关税。美国的这一举措立即激起了欧盟和世界许多国家的强烈抗议和抵制。许多钢材生产国（地区）相继采取相应的保护措施，以保护本国的钢铁企业。由此引发了一场全球钢铁贸易纠纷，成为迄今为止影响最大、范围最广、争议最多的一起国际贸易纠纷。

在此背景下，为减少美国这一措施引起的贸易转移对中国钢铁业的不利影响，2002 年 5 月中国政府根据 WTO 规则和《中华人民共和国保障措施条例》的规定，对进口钢铁产品实施保障措施。这也是中国加入世贸组织后实施的第一起保障措施案，是中国钢铁产业针对全球钢铁市场出现的特殊情况运用世贸组织规则维护自身合法权益的一次有益尝试，是中国政府在依法调查和裁决的基础上为维护产业安全采取重大贸易救济措施的一次成功实践。钢铁保障

措施的实施,遏制了钢铁贸易转移对中国钢铁产业的冲击,促进了钢铁市场秩序稳定和价格的回升,为国内钢铁产业结构调整 and 竞争能力提高创造了条件,同时也使国内产业积累了解决国际贸易争端的经验。

2003年12月4日,被WTO争端解决机构裁定败诉的美国宣布取消对进口钢铁的保护性关税,随后欧盟也取消了钢铁保障措施。鉴于钢铁贸易形势的变化,我国于2003年12月26日终止了钢铁保障措施的实施。在此期间,我国钢铁产业加大了对实施保障措施5类钢铁产品的投资,短缺品种的产量增长较快,部分产品的自给率明显提高,钢铁行业的产品结构调整取得了一定的成效。但是,由于国内钢铁市场需求旺盛,钢铁行业出现了低水平重复建设、盲目发展的情况,生产能力和产量迅猛扩张,产生了一些影响行业可持续发展的新情况和新问题。

为了更好的进行国内钢铁产业结构调整,保证国内钢铁产业健康有序发展,我们有必要对保障措施制度本身进行研究,对我国实施钢铁保障措施的背景、过程及效果进行回顾,并对钢铁保障措施实施以来国内产业结构调整情况和产业竞争力现状作一个阶段性的评估,为我国钢铁产业的长远发展和相关政策的制定提供依据。本书围绕上述问题进行了积极的探索和研究,希望可以为广大读者提供有益的借鉴。同时,由于中国钢铁保障措施案是我国实施保障措施的首次尝试,实践经验较少,有关研究尚处于起步阶段,书中观点难免有不足之处,希望可以得到各方面的回应和指正。在本书编写过程中,我们得到了有关单位和个人的大力协助,在此再次表示感谢。

目 录

序言	(1)
第一章：导论	(1)
一、美国“201”钢铁保障措施引发全球钢铁贸易大战 ..	(1)
二、钢铁产品向中国大量出口及国际钢铁贸易转移是中 国启动保障措施的重要原因	(3)
三、中国加入 WTO 并履行 WTO 协定是中国采取保障 措施的内在要求	(4)
第二章：中国对部分进口钢铁产品实施保障措施案综述	(7)
一、世界贸易组织保障措施基本法律制度简介	(7)
(一) 保障措施制度的法律分析	(7)
(二) 实施保障措施的基本条件	(10)
(三) 实施保障措施的主要程序	(12)
二、中国钢铁保障措施案的历程	(13)
(一) 对进口钢铁产品进行保障措施立案调查	(13)
(二) 作出初裁决定，对进口钢铁产品采取临时保 障措施	(13)
(三) 对进口钢铁产品进行保障措施的最终调查	(15)
(四) 对进口钢铁产品保障措施的终裁决定	(26)
(五) 最终保障措施终止	(27)
三、实施钢铁保障措施的主要效果	(27)
(一) 钢铁行业取得了较好的经济效益，整体状况 明显好转	(27)
(二) 钢铁行业利用保障措施有利时机，加快结构 调整，提高产业整体竞争力	(28)

(三) 钢铁行业提高了运用 WTO 规则维护自身权益 的水平和能力	(29)
四、钢铁保障措施执行过程中出现的新问题及采取的 措施	(30)
(一) 部分钢材价格上涨较快, 幅度较高, 下游企 业反映强烈	(30)
(二) 采取的措施	(30)
五、首例保障措施案对我国的启示	(31)
(一) 依法实施保障措施, 有效保护国内遭受损害 的产业	(31)
(二) 实施保障措施应注意的问题	(33)
第三章: 实施钢铁保障措施前后 5 类产品结构调整情况 评估	(36)
一、热轧普薄板	(37)
(一) 2001 - 2003 年全国热轧普薄板生产量、消费 量与自给率	(37)
(二) 2001 - 2003 年全国热轧普薄板与整个行业的 对比分析	(39)
(三) 2001 - 2003 年全国热轧普薄板新增投资、生 产能力及开工率	(40)
(四) 2001 - 2003 年全国热轧普薄板价格和利润	(42)
(五) 2001 - 2003 年被调查热轧普薄板生产企业指 标分析	(45)
二、冷轧普薄板	(46)
(一) 2001 - 2003 年全国冷轧普薄板生产量、消费 量与自给率	(46)
(二) 2001 - 2003 年全国冷轧普薄板与整个行业的 对比分析	(48)
(三) 2001 - 2003 年全国冷轧普薄板新增投资、生 产能力及开工率	(50)

(四) 2001 - 2003 年全国冷轧普薄板价格和利润	(50)
(五) 2001 - 2003 年被调查冷轧普薄板生产企业指 标分析	(52)
三、彩涂板	(53)
(一) 2001 - 2003 年全国彩涂板生产量、消费量与 自给率	(53)
(二) 2001 - 2003 年全国彩涂板与整个行业的对比 分析	(55)
(三) 2001 - 2003 年全国彩涂板新增投资、生产能 力及开工率	(57)
(四) 2001 - 2003 年全国彩涂板价格和利润	(57)
(五) 2001 - 2003 年被调查彩涂板生产企业指标 分析	(58)
四、无取向硅电钢	(59)
(一) 2001 - 2003 年全国无取向硅电钢生产量、消 费量与自给率	(59)
(二) 2001 - 2003 年全国无取向硅电钢与整个行业 的对比分析	(61)
(三) 2001 - 2003 年全国无取向硅电钢新增投资、 生产能力及开工率	(63)
(四) 2001 - 2003 年全国无取向冷轧硅电钢价格和 利润	(63)
(五) 2001 - 2003 年被调查冷轧无取向硅电钢生产 企业指标分析	(65)
五、冷轧不锈钢薄板	(67)
(一) 2001 - 2003 年全国不锈钢薄板生产量、消费 量与自给率	(67)
(二) 2001 - 2003 年全国不锈钢薄板与整个行业的 对比分析	(69)
(三) 2001 - 2003 年全国不锈钢薄板新增投资、生	

产能力及开工率	(70)
(四) 2001 - 2003 年全国冷轧不锈钢薄板价格和利 润	(71)
(五) 2001 - 2003 年被调查冷轧不锈钢薄板生产企业 指标分析	(73)
六、对 5 类产品结构调整效果的综合评估	(74)
第四章：实施钢铁保障措施期间钢铁行业结构调整情况 评估	(77)
一、钢铁产业结构调整评价体系的构建	(77)
(一) 产品结构调整	(77)
(二) 技术结构调整	(78)
(三) 产业组织结构调整	(78)
(四) 产业区域结构调整	(78)
二、对我国钢铁行业产业结构调整的评价	(79)
(一) 对产品结构调整的评价	(79)
(二) 对技术结构调整的评价	(88)
(三) 对产业组织结构调整的评价	(89)
(四) 对产业区域结构调整的评价	(91)
三、对钢铁行业产业结构调整效果的总评估	(93)
第五章：我国钢铁产业竞争力现状及存在的问题	(95)
一、钢铁产业竞争力分析	(95)
(一) 产业竞争力综合指标的选择	(95)
(二) 产业竞争力综合指标分析	(97)
(三) 产业竞争力综合评价	(102)
二、我国钢铁产业存在的问题	(103)
(一) 固定资产投资偏大，布局分散，产业集中度 低，影响了钢铁产业的结构竞争力	(103)
(二) 工艺技术落后，装备结构不合理，影响了钢 铁产业的核心竞争力和国际竞争力	(114)
(三) 品种结构不合理，市场占有率下降，影响了	

钢铁产业的规模竞争力	(118)
(四) 能源消耗大, 水资源浪费, 环境污染严重, 影响了钢铁产业的可持续发展能力	(127)
(五) 矿产资源稀缺, 运输紧张, 难以支撑钢铁工 业快速发展, 影响了钢铁产业竞争力	(149)
第六章: 分析与思考	(163)
一、保障措施与钢铁产业结构调整	(163)
(一) 保障措施为钢铁产业品种结构调整创造了 条件	(163)
(二) 保障措施为钢铁产业结构调整起到积极作用 ...	(166)
二、宏观调控政策与钢铁产业结构调整	(167)
(一) 宏观调控政策对钢铁产业结构调整的作用	(167)
(二) 完善钢铁产业发展政策, 引导产业结构调整 ...	(172)
附录:	(176)
1. 实施钢铁保障措施大事记	(176)
2. 被调查钢铁产品及实施保障措施产品表	(178)
3. 中华人民共和国对外贸易经济合作部公告 2002 年第 29 号	(180)
4. 中华人民共和国对外贸易经济合作部公告 2002 年第 30 号	(184)
5. 中华人民共和国对外贸易经济合作部公告 2002 年第 48 号	(200)
6. 中华人民共和国商务部公告 2003 年第 76 号	(325)

第一章 导 论

一、美国“201”钢铁保障措施引发全球钢铁贸易大战

长期以来,美国对本国钢铁业采取高度的保护政策。二战后美国钢铁业得到了长足发展,一直是美国赢利较大的行业,在政府、国会中具有相当的影响力,从而使政府一直给予高度保护。上世纪70年代后,一些国家和地区钢铁工业发展较快,与美国展开竞争,美国钢铁业面临巨大挑战,但美国钢铁业却没有及时进行调整,同时美国政府一直对多种进口钢铁产品采取反倾销等贸易保护措施,70年代后美国发起的300多起反倾销案件中,钢铁产品占37%。过分依赖贸易保护却不及时调整产业结构使美国许多钢铁企业陷入了更加困难的境地,缺乏竞争力。1998年以来,美国钢铁工业先后有26家钢铁公司宣布破产或申请破产保护,涉及炼钢能力3560万吨、职工人数5.8万人,美国钢铁行业通过游说政府和国会呼吁政府继续对钢铁业采取进一步的保护措施。

2001年6月22日,美国国际贸易委员会根据美国贸易代表的要求,启动了对外国进口钢铁产品的保障措施调查程序,因为该调查的依据是美国1974年贸易法第201节至204节(现收入美国法典第2251至2254节),所以该调查措施俗称“201调查”。2001年10月22日,美国国际贸易委员会认定,进口产品对被调查的国内钢铁产业中的15个国内产业未造成损害或损害威胁;对8个国内产业造成损害或存在损害威胁,对于另外4个国内产业,裁决委员的意见存在分歧,根据美国法律的规定,该产品是否对国内产业造成损害或存在损害威胁由总统确定。

2002年3月5日,美国总统布什发布总统令,宣布为便于国内钢铁产业积极调整以应对部分进口钢铁产品之竞争目的,从

2002 年 3 月 20 日起, 对 10 类钢铁产品 (涉及 10 个国内产业) 采取为期三年的保障措施, 措施的形式除板坯采用关税配额外, 均采用提高关税的方式, 附加关税最高为 30%, 最低为 8%。这是美国政府长期保护其钢铁工业政策最极端的表现, 也是贸易保护的典型案例。本案对 WTO 多边贸易体制有着非同寻常的影响。正如欧盟所说, 美国对钢铁采取的限制措施, 是有史以来 WTO 成员所采取的经济上最具扰乱性的紧急保障措施; 对几十亿美元的贸易和很多国家产生了影响。美国此举还迫使其他 WTO 成员也采取限制钢铁产品贸易的措施, 从而在总体上对世界贸易体制造成了极大的压力。因此, 该案的进展举世瞩目。

美国启动钢铁保障措施引发了其他国家和地区的强烈反对和连锁反应。美国开始“201”保障措施调查时, 即引起了世界主要钢铁生产国 (地区) 和出口国 (地区) 的密切关注, 纷纷对美国政府的行动表示不满并采取应对措施。

2002 年 3 月 29 日欧盟对 15 种进口钢铁产品开始实施为期 200 天关税配额性质的临时保障措施, 同时开始对 21 种进口钢铁产品进行保障措施调查, 9 月裁定对 7 类产品采取最终保障措施。一些世界贸易组织成员也相继采取进口限制措施, 其中泰国、马来西亚、智利、委内瑞拉等国宣布提高钢铁产品进口关税, 加拿大、墨西哥、波兰等国相继进行了保障措施调查。钢铁产品贸易转移一时成为国际贸易中的一个焦点。

在此过程中, 许多国家和地区根据世贸组织规则向 WTO 争端解决机制提出请求。2002 年 3 月 7 日, 欧盟向 WTO 争端解决机构 (DSB) 提出与美国进行争端解决程序 (DSU) 项下的磋商。之后, 日本、韩国、中国、瑞士、挪威、新西兰和巴西等国均向 DSB 提出与美国磋商的请求。上述所有磋商均告失败后, 各成员方又根据 DSU 的程序, 请求设立专家组对美国“201”钢铁保障措施案进行裁决, 确定其是否符合 WTO 的有关规定。欧盟关于设立专家组的请求于 2002 年 6 月 3 日被批准。2002 年 7 月 25 日, DSB 决定由上述专家组同时审议美国与欧盟、日本、韩国、中国、瑞士、挪威、

新西兰和巴西等 8 方的争端。专家组于 2003 年 7 月 11 日向 WTO 成员散发了专家组报告, 裁定美国的钢铁保障措施违反了 WTO 规则。8 月 11 日美国向争端解决上诉机构提出上诉。11 月 11 日, 上诉机构散发了美国钢铁保障措施案的报告, 确认了美国钢铁保障措施不符合 WTO 规则。12 月 4 日迫于起诉方实施贸易报复的压力, 布什总统宣布自 2003 年 12 月 5 日终止其钢铁保障措施。随后欧盟也宣布取消钢铁保障措施。

二、钢铁产品向中国大量出口及国际钢铁贸易转移是中国启动保障措施的重要原因

钢铁工业是国民经济的基础产业, 历来就有“工业骨骼之称”。自 19 世纪以来, 各国的工业化就与钢铁工业息息相关, 正如国际钢铁协会前秘书长 Lernhard Holschuh 先生在一篇题为《1997 - 1998 年的全球经济危机》一文中所描述的“排除一些偶然因素以后, 也许能提醒我们, 钢铁仍然是经济活动中非常重要的组成部分, 并且随着国家的日益富强, 他们对钢材的需求量将越来越大”。^① 钢铁在一些重要的经济领域如建筑、汽车、包装、钢丝制造、机械工程及家用电器方面起着非常重要的作用。例如 2001 年, 欧盟 41% 的钢铁用于建筑及基础设施; 24% 的钢铁用于机械工程、电动机械及电子产品; 17% 的钢铁用于制造汽车及工业用车; 18% 的钢铁用作其它用途, 如包装及家用电器。^②

钢铁行业对于世界各国来说是具有战略意义的生产部门。首先, 钢铁工业是一国国民经济的支柱产业之一, 钢铁工业的发展关系到能源业、采掘业、建筑业及制造业等国民经济的重要部门。其次, 钢铁工业的发展状况影响一国的工业化进程, 钢铁工业发展的水平直接体现着一国生产力的发达程度。再次, 钢铁工业的兴衰直

① 彼得·诺兰,《对世界钢铁工业发展状况的剖析》,《冶金经济与管理》,1999 年第 3 期。

② 以上数据来源于中国钢铁交易网: <http://www.chinasteel.com.cn>。

关系到一国的充分就业问题。最后，钢铁工业是一国国防科技的重要支撑，对于军工事业的发展起着不可忽视的作用。因此，即使钢铁行业是“夕阳产业”，各国也不愿放弃对其进行保护。

美国和欧盟先后对进口钢铁产品实施保障措施，使得我国钢铁行业面临极为不利的形势。2001 年全球钢铁进出口贸易量约为 2.4 亿吨，其中美国约为 2760 万吨、欧盟约为 2660 万吨，中国约为 2540 万吨。美国钢铁产品保障措施的实施将直接导致近 1400 万吨钢铁产品难以进入美国市场。欧盟、日本、韩国、俄罗斯等国家和地区的大量过剩钢铁产品势必要在国际上寻求新的出路。而欧盟采取保障措施后，除对上述近 1400 万吨钢铁产品进行限制外，还增加了其他钢铁产品品种。由于我国国内经济的迅速发展，市场需求旺盛，加之加入 WTO 后降低了钢铁产品的进口关税，因此，美国、欧盟等主要钢铁进口国和地区限制进口的措施所导致的贸易转移极有可能使国际剩余钢材进一步涌入我国，从而对我国国内钢材市场及相关产业带来极大的冲击。从我国钢铁产品进口情况看，2001 年全年累计进口钢材 1722 万吨，同比增加 126 万吨，增长 7.9%。2002 年 1—9 月，我国累计进口钢材 1896.91 万吨，同比增加 610 万吨，增长 47.4%，超过 2001 年全年的进口总量。因此钢铁产品向中国大量出口及国际钢铁贸易转移成为我国发动保障措施的重要原因。

三、中国加入 WTO 并履行 WTO 协定是中国采取保障措施的内要求

经过将近 15 年的艰苦谈判，中国于 2001 年 12 月 11 日终于成为 WTO 的第 142 个成员。

世界贸易组织（WTO）的法律规则是各成员方的共同规则，每个成员方必须采取一揽子接受的方式，不得保留，并必须承诺其国内涉外经济贸易法规与 WTO 的法律规则要保持一致，不相适应的部分必须修改、废止，或者建立新的规则来填补空白。因此，中国“入世”必然进行适应性的“变法”活动，使之与 WTO 的规则

接轨。

对于我国和其他国家之间发生的类似贸易争端，在入世之前，通常采取单边贸易报复措施和外交谈判手段解决问题。在经常采用的上述两种争端解决措施中，所采取措施的时间是可以任意设定的；在选择报复措施针对的产品范围时，也不存在明确的选择标准，产品范围的大小也往往取决于两国之间外交关系，例如在2001年7月我国和日本就三类农产品之间发生的贸易摩擦；在争端解决时间方面，同样存在着极大的不确定性，^① 争端解决的方式与途径通常取决于国家的经济战略、政治因素以及整个国际环境大背景。但是，在中国加入WTO后，对类似美国钢铁保障措施贸易争端，所采取的就应该是单边贸易报复措施等手段，因为加入WTO后，在面临国际贸易争端时，我国首先要遵守的是WTO规则的各种要求，履行我国的入世承诺。

中国加入WTO工作第18次会议（最后一次会议）通过的《中国加入WTO工作组报告》记录了我国入世谈判过程中各方所作的最后承诺。该报告第154段即第四部分“影响货物贸易的政策”B节第14款是我国政府就入世后如何制订和执行我们自己的保障措施法规做出的“承诺”：“中国代表表示，自加入时起，中国将实施《保障措施条例》，以使未来的保障措施得以规范化。新保障条例的内容将与《保障措施协议》完全一致。中国正在起草保障措施立法以符合外贸法的第29条和《保障措施协议》。工作组注意到这项政策。”虽然，第154段没有明确规定入世后我国在

^① 寿蓓蓓：《外经贸部政策专家谈中日贸易争端》，《南方周末》，2001年7月5日。其中，原外经贸部国际贸易经济合作研究院亚非研究部副主任李光辉认为：解决的时间很难说，这要看日本整个对外经济战略，变数太大，特别是政治因素掺杂在里面，不会按正常的经济利益角度判断。布什上台以来外交政策发生重大调整，如果美国把日本作为在亚洲行使战略意图的棋子，美日联合遏止中国，问题就更复杂了。中国对何时结束反限制措施，没有限定具体时间，从选择的产品来看，贸易额很小，说明中国重视中日关系，意义在于要让日本知道，中国也会采取这样的措施，不要随意歧视中国。