

特朗普钢铝贸易战“八问”

广发证券（香港）高级经济学家赵洪岩

香港中文大学经济系助理教授盛柳刚

6/3/2018

摘要：美国将对钢铝进口征收高关税，目的是保护国内的钢铝生产企业，但下游行业及消费者将受到损害，也不能改变美国的高额贸易赤字。钢铝贸易战对中国的直接影响有限，不过考虑到全球生产链和其他国家的贸易报复，中国应该积极应对美国的单边贸易保护主义。

2018 年国际贸易进入了一个贸易保护主义硝烟四起的时代。美国政府接连放出大招，一月选择对太阳能板和洗衣机进口征收高额保护性关税；二月美国商务部终裁决定对进口中国铝箔征反倾销反补贴的高额“双反”税；三月初特朗普宣布将对美国的钢材和铝材进口分别征收高达 25%和 10%的关税，更是向国际贸易和全球金融市场扔下一颗重磅炸弹。对贸易保护主义升温的担心导致全球股市大幅下挫和波动加剧。美国为什么要对钢铝进口征收高关税？对钢铝的高关税能够改善美国的贸易赤字吗？特朗普为什么高举贸易保护主义大旗？谁是最大的利益获得者？谁是受损者？对中国的影响有多大？中国将会如何应对？我们列出了市场最为关心的关于特朗普钢铝贸易战的八个主要问题并作出简短答复。

一、特朗普钢铝贸易战第一枪是如何打响的？

根据美国《1962 年贸易扩展法》第 232 条款，美国商务部于 2017 年 4 月分别对钢铁和铝产品进口是否损害美国国家安全启动调查。2018 年 2 月 16 日商务部向总统提交报告，判定钢铝进口伤害国家安全，并对钢铝进口分别提出三条建议：

(1) 对所有美国进口钢材征收 24%的关税；或者 (2) 对包含中国、巴西、韩国、俄罗斯等 12 国征收至少 53%的进口关税，同时对其他国家的进口设置不高于 2017 年进口的配额；或者 (3) 对所有向美国出口钢材的国家设置等于 2017 年进口量 63%的配额。

(1) 对所有美国进口铝材征收 7.7%的关税；或者 (2) 对来自中国、香港、俄罗斯、委内瑞拉和越南的进口铝材征收 23.6%的关税；或者 (3) 对所有向美国出口钢材的国家设置等于 2017 年进口量 86.7%的配额。

特朗普 3 月 1 日在白宫会见钢铁和铝业企业代表时宣布将对进口钢铁和铝材分别征收 25% 和 10% 的关税，并且关税将维持“很长一段时间”，白宫表示细节将在 3 月 5 日这一周内公布。按照法律程序，特朗普原本将在今年 4 月中旬前做出是否采取或采取何种贸易保护措施的决定。他的突然提前公开表态，引起了美欧亚股市的普遍下跌；同时由于美国从 110 多个国家进口钢铝，许多钢铝出口国和国际组织纷纷表示反对美国单边的贸易保护措施。美国在贸易保护的单边主义道路上会不会越走越远，其他国家和中国该如何应对，引起了市场的极大关注。

二、美国为什么要对钢铝进口征收高关税？

美国钢材产地主要集中在东部紧密相连的四个州：印第安纳州贡献了全美 27%的粗钢产量，俄亥俄州紧随其后贡献了 12%的产量，密歇根州和宾夕法尼亚州则分别产出了 6%的粗钢。这四个州的粗钢产量已经超过了全美产量的一半。其中，宾夕法尼亚州、俄亥俄州和密歇根州这三个传统民主党的票仓在 2016 年反转并为帮助特朗普拿下总统宝座立下了汗马功劳。他们投票给特朗普的一个目的就是希望特朗普当选以后能够利用贸易保护措施来保护当地的传统产业如钢铁业。特朗普为了连任和在 2018 年的中期选举保住共和党在众议院的优势，为了满足选民需求必然会采取贸易保护措施。因此特朗普在本周正式决定和签署对钢铝的贸易保护措施是个大概率事件。

三、对钢铝进口征收高关税能改善美国的贸易顺差吗？

虽然美国是发达国家，但由于环保和成本因素，本国的钢材产量并不足以满足国内消费需求，因而长期依赖国际钢材的进口。近几年美国钢材净进口依赖度大约为 20%，进口数量占表观消费量的三分之一左右。铝材对国际市场的依赖度则更高，2016 和 2017 年的净进口依赖度分别为 53%和 61%，进口数量超过表观消费量。因此美国在钢材和铝材上都是贸易逆差。但由于钢材和铝材的进口总额并不高，比如

钢材进口在 2017 年只占美国所有商品贸易进口额的 1.6%，铝的进口额只有 0.7%，所以钢材和铝材贸易对美国的贸易逆差贡献非常有限，分别占比为 2.7%和 1.3%，因此通过提高钢材和铝材关税降低贸易逆差的愿望恐怕是难以实现的。

四、为什么国际社会和金融市场对钢铝贸易战反应这么大？

首先，美国是世界上钢材进口量最大的国家，据全球钢材贸易监测统计，2016 年美国总共进口了约三千万吨钢材，占世界钢材总贸易量的 7%，远超排名第二第三的德国和韩国的进口量。所以虽然美国不是钢材市场上主要生产者，但它在国际钢材市场上却举足轻重。

其次，美国从 110 多个国家进口钢材，主要来源地包括加拿大、巴西、韩国、墨西哥、俄罗斯、土耳其、日本、台湾、德国和印度，遍及世界各地，涉及面比之前的洗衣机和太阳能板贸易伙伴要广的多。

第三，美国商务部此次借“国家安全”之名对钢铝进口采取贸易保护措施，面向所有或主要进口国，不像“反倾销反补贴”那样一般是针对某个特殊产品和特殊国家，也不需要寻找替代国来计算倾销和补贴额度，随意性比较大，比较容易引起贸易伙伴的报复。因此国际市场对美国点燃全球性的贸易保护主义产生担忧，贸易政策的不确定性将严重威胁 2017 年刚刚开始复苏的全球贸易。

五、谁是最大的利益获得者？

钢铝行业生产者和工人会是此番关税提高的受益者。美国主要的钢铁、铝制品生产商的生产、就业、利润将会因为关税提高而有所改善，股票价格抬升。美国前六大主要的钢铁制造商有 Nucor Corporation, ArcelorMittal USA, United States Steel Corp.,Gerdau North America ,Steel Dynamics Inc. ,AK Steel Corporation。美国主要的铝制品企业是 Alcoa 和 Century Aluminum。不过钢铁行业和铝制品行业的就业规模不大，钢铁业大概有 15 万工人，铝业约为 2.8 万工人，因此对整体就业的改善有限。

六、谁是最大的利益受害者？

美国如果对钢材和铝材征收高额关税，那么美国主要的钢材和铝材进口国和美国钢材和铝材的下游行业及消费者将会受到损害。

美国钢材市场对加拿大、墨西哥和巴西尤为重要，因为他们的主要钢材目的地就是美国。比如，2016 年间美国分别占加拿大、墨西哥和巴西钢材出口的 88%、73%和 34%。如果特朗普真的对钢材征收 25%的进口关税，对这三个国家的钢材出口必然造成沉重打击。所以这些国家对美国的钢铁保护进口关税措施特别敏感、反应尤为强烈。

美国钢材和铝材的下游行业会受到成本提高的负面影响，就业和企业利润都会下降。相关的下游行业主要有交通运输、建筑、电子产品和机械设备，特别是汽车和航空业。目前还很难对钢铁消费行业所受损失作出准确估计，但回顾 2002 年 3 月布什政府对钢铁业的保护有助于我们分析消费者承受的成本。当时布什政府对将近一半的钢材产品进口也实施了最高达 30%的关税和配额，但对部分国家进行了豁免，主要受到影响的是欧盟、中国和日本。半年后美国钢价比欧洲的钢价高约 30%，CITAC Foundation 的一项研究表明，高企的钢价使得钢铁消费行业在 2002 年失去了将近 20 万就业，这一数字已经高于 2002 年钢铁行业的总就业人数，相当于 40 亿美元的工资收入损失。彼得森国际经济研究所的一项研究也表明钢铁关税保护下的消费者成本非常高，每保住一个钢铁业的工作，消费者要付出约每年 36 万美元。相比之下，特朗普对钢铝高关税很可能是对所有进口国一视同仁，而且是对所有钢铁和铝进口产品，覆盖面更大，因此此次消费者承担的成本会高于布什政府时期的钢铁进口关税。

进口钢材和铝产品的价格提高会推动钢材和下游产品的价格，不过鉴于钢铝制品在整体消费品篮子比重不大，对下游行业的价格传导也不会太强，因此对美国整体的通胀影响预计不高。

七、美国钢铝贸易战对中国的影响有多大？

美国提高进口钢铝关税对中国总体来说影响非常有限。中国虽然是世界上最大的钢材生产国，产量占世界钢材总产量的将近一半，但对美国的钢材直接出口却非常小，2017 年中国钢材成品出口到美国的不到 100 万吨，约占美国钢材总进口的 3.2%，

半成品出口量也不多，而且美国市场在中国钢材出口的比重也日渐下降。但是，中国通过全球价值链最终向美国消费者提供的钢铁产品可能要比直接出口高的多。比如，韩国 60%的钢铁进口来自于中国，而其 12%的钢铁出口到美国，因此如果美国对来自韩国的钢铁进口征收高关税的话，必然影响韩国从中国的钢铁产品进口。为了维持全球生产链，中国应该积极反对美国的单边贸易保护主义。

八、中国该如何应对？

美国对钢铝行业征收高关税，虽然对中国的直接影响微弱，但是通过全球价值链以及其他国家可能进行的贸易报复，对中国钢铁和铝业产生的负面影响不可低估。与此同时，上周以刘鹤为首的中国代表团访问美国对两国贸易摩擦的谈判并没有带来积极乐观的信号，中美贸易纠纷加剧在 2018 年是大概率事件。针对钢铁和铝材行业，中国政府可能采取“对内对外两手一起抓，两手都要硬”的策略。

面对全球性的产能过剩和日渐升温的贸易摩擦，中国政府“对内”会继续强调去产能，尤其是对低质量小企业生产的地条钢的产能。金属价格的回升会掩盖产能过剩的状态，并使得各种地条钢产能死灰复燃，政府必然会坚定立场去钢铁产能，不然在未来几年由于贸易战导致钢铁出口需求下降，产能过剩问题会更加突出。因此，在刚刚出炉的政府工作报告中李克强总理也强调要继续削减钢铁行业产能 3000 万吨。同时，减少出口退税和各级政府的各种隐性补贴，增加一带一路国家的基建和交通投资，带动钢铁和铝材的出口，分散出口国目的地。

在“对外”贸易政策方面，中国政府努力的方向是“合众弱以攻一强”的“合纵”策略。特朗普此次计划对钢铝征收高关税，而且采取并不考虑豁免任何国家的“无差异”对待，已经引发了各国的不满，很可能引起欧盟和其他钢铝出口国的贸易报复。中国在与其他国家商谈贸易报复时应该采取“有差异”针对性的反对美国这一贸易单边保护主义，避免贸易战扩大化伤及自身，并通过美国的钢铝消费行业对特朗普施加压力，迫使美国尽早放弃对钢铝的关税保护。