

## 美国进口限制的弊端(上): 商品名录范围扩大·招致海外国家的报复 对本国产业的复兴也造成重负

若杉隆平 新潟县立大学校长

### 要点：

- 保护钢铁产业所带来的是基于产业的负担与雇佣减少
- 中国国有企业的产能过剩导致出现摩擦
- 按照多边规则·废除非市场性措施

美国特朗普政府以钢铁、铝的进口会造成国内产业衰退，对美国安全保障造成威胁为由，根据 1962 年的美国《贸易扩展法》232 条，提升了相关的进口关税。在世界贸易组织（WTO）规则框架外，发起单方面进口限制不仅有引发贸易战的危险性，同时在国际竞争压力中保护钢铁·铝产业的做法恐怕对经济及雇佣带来不良影响。

本文旨在考虑到钢铁·铝产业的特殊性的基础上，对进口限制措施的问题点及贸易政策的应有方式进行探索。

美国为了对钢铁的进口进行限制，在半个世纪以来反复实施了自愿出口限制、反倾销（不正当廉价销售）、限制一定基准价格以下进口的触发价格制度、补贴与反补贴关税等措施。

但是与目前所有的保障机制（紧急进口限制）不同，以安全保障为理由实施的进口限制措施，为什么会以钢铁·铝作为限制对象受到质疑。在必须为了保护本国安全保障上的重大利益时，可以适用 WTO 规则的例外，这在国际上也被认可。但适用的范围极其有限。在美《贸易扩展法》232 条中，截至目前，所认可的实例也仅有与石油相关的 8 例。



若杉隆平 新潟县立大学校长

阅读本次美国商务部的调查报告书，也会发现在遍布世界的生产网络中，仅将钢铁·铝付与安全保障上的特殊意义，着实很难被理解。以安全保障为理由的规则应用，不仅会涉及到其他的商品·服务，更有可能扩大到其他国家，会招致进口限制的扩大和来自其他国家的报复。

如果设定这些条件是为了能够在与其他国家进行贸易谈判中对己方有利，那么情况更是如此。1930年的斯姆特-霍利关税法在当初是以保护农业劳动者为目的的，但是立刻扩大到了工业部门，招致了加拿大及欧洲各国的报复性关税上涨，发展至引发世界贸易崩溃的悲剧。不应该重蹈覆辙。

本次进口限制，是以减轻来自国际社会对钢铁·铝相关产业的竞争压力为目的，所以很难想象在整个产业复苏方面会产生效果。美国钢铁业一直以来通过长期进口限制在国际竞争压力中被保护着。根据吉恩·格罗斯曼美普林斯顿大学教授的研究（86年），钢铁业雇佣减少的主要原因是向技术·需求·增长型行业进行资源分配等结构调整所致，而进口的增加所带来的影响很有限。

根据罗杰·阿尔布兰特等美波特兰州立大学教授的研究（97年），钢铁业的复苏只能通过使用高效的技术和优秀的管理方式压缩成本和抬高生产率来实现。如果以减轻国际竞争压力为目的的话，所带来的只能是价格上升，反而会推迟美国钢铁·铝产业的复苏。

即使进口限制造成的钢铁·铝的价格上升会给生产者带来利益，无法避免对半成品使用的需求者造成的不良影响。

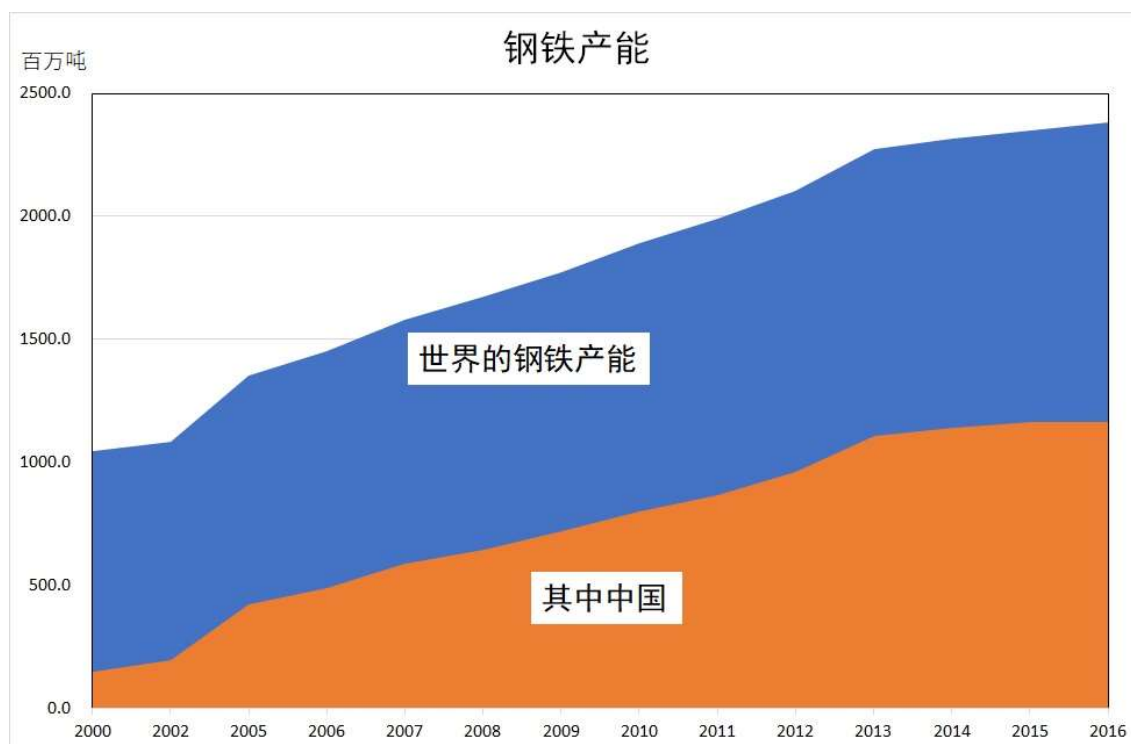
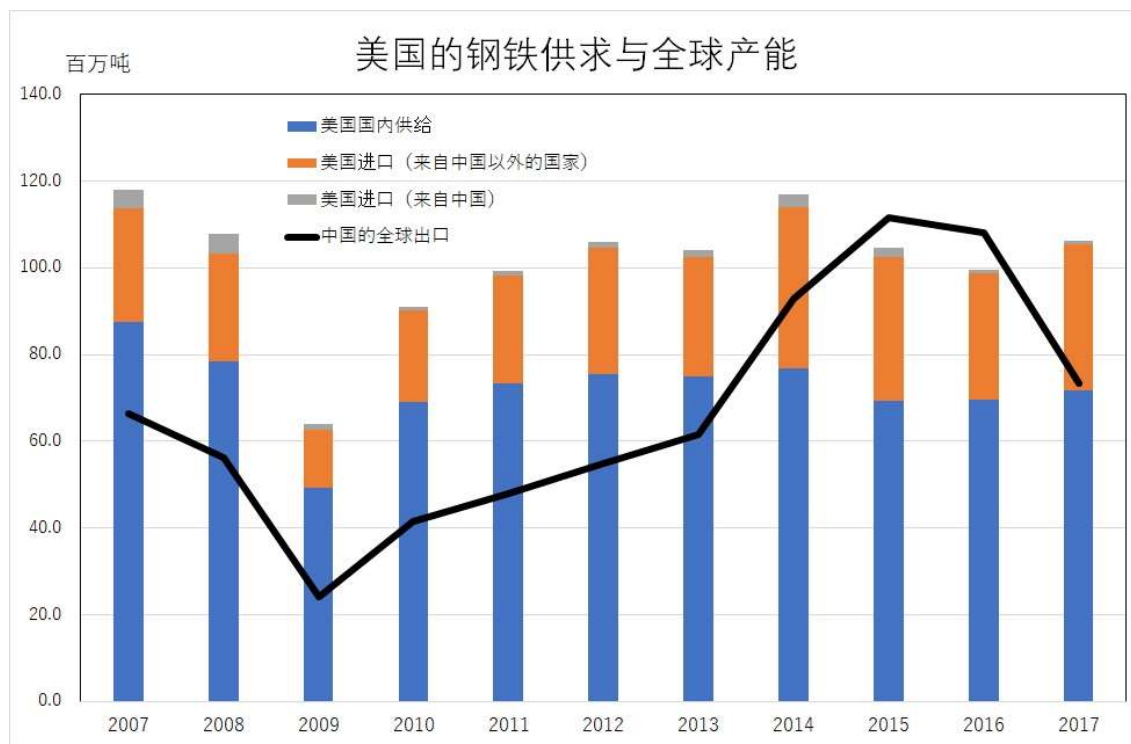
美国特朗普总统说过“如果提升了进口洗衣机的关税，美国国内的工厂会增加”。说到洗衣机，由于价格上升受到损失的消费者只能忍气吞声，以高价格购买或者放弃购买。如果是钢铁·铝，需求者是汽车制造商等生产者，则不同于打算购买洗衣机的消费者。

半成品价格的上升会提高行业用户成本，导致国际竞争力的减弱和雇佣减少。可能会出现为了避免高价的半成品价格，将生产点转移到国外的情况。保护钢铁·铝产业，带来基干产业的负担与雇佣减少。基干产业的竞争越激烈，影响就越深刻，在基干产业之间有可能出现提出限制进口的趋势。

如果以钢铁·铝产业的复苏为目的，所采取的措施不应是对需求者带来不良影响的进口关税，而应该采取通过设备投资·研究开发的促进、劳动者的训练、生产地域公共设施的建设来提高生产率等针对对生产者具有效果的国内政策。

钢铁·铝产业具有材料产业所特有的规模经济性质。供应能力左右竞争力，中国企业占据了世界供给的一半，其中国有企业居多是一大特征。

2000年之后，随着高速的经济发展，中国钢铁业的供给能力出现激增，占据了世界供给能力增长额的四分之三。由于08年世界金融危机后的发展放缓，中国国内市场出现了饱和，因此增长的供给力开始转向世界市场，出口规模已经超出了美国的需求量（参考图片）。



(注) 美国国内供给量=国内生产量-出口量

(出处) 作者根据国际钢铁协会、OECD、美国商务部、调查统计局的资料编制

中国入世（WTO），意味着能够自由来往于世界市场。另一方面，短期内中国的供给能力增加造成了世界市场的供给过剩与价格低迷，也确实造成了与其他贸易国之间产生了摩擦。

根据 WTO 的统计，针对中国所进行的钢铁·金属倾销调查件数占全世界的 2 成。铝产业也和钢铁业的情况类似。00 年之后，中国的产能膨胀到 10 倍以上，现在已经占据了世界产能的一半以上，同时对世界市场的出口也急速增长。

中国的钢铁业中，除了鞍钢集团、宝武钢铁集团等中央政府管理下的国有企业之外，省政府管理下的国有企业也大量存在。铝产业中也有中央政府管理下的国有企业中国铝业公司等。

国有企业由于有来自国家·地方政府补助等的经济支援，预算限制比较宽松，即使出现亏算也不会退出该产业，有维持过剩产能的倾向。根据学习院大学渡边真理子教授的研究（17 年），该倾向在地方政府管理下的中小型国有企业中尤为明显。国有企业的非市场要素扭曲了世界市场，是造成出口扩大和价格低迷的原因。

美国的钢铁进口虽然超过了国内需求的 3 成，但是来自中国的进口不到 1%。将以贸易伙伴国的倾销及由于补助造成的进口急增对国内产业造成严重损害为由启动 WTO 规则的条件，应用到来自中国的钢铁进口上可能并不妥当。但是中国在世界市场中的过剩供给能力造成了市场价格的低迷，由于是从多个国家进口，使美国产业受到国际竞争压力的可能性无法否定。

由于国有企业的非市场因素出现扩大，面向世界市场的供给如果出现了不良现象，应该得到纠正。

在经济合作与发展组织（OECD）国际论坛上讨论了钢铁的产能过剩，也在 G20 峰会上被提到议事日程上。美国商务部指出必须“废除市场扭曲性补助及政府的支援措施，促进钢铁产业公平竞争，促进根据以市场为基础所取得的成果进行结构调整”。但是，现在通过贸易规则还无法充分应对，同样的问题也可能在钢铁·铝以外的产业中出现。

在特朗普政府表明要退出的当初的跨太平洋伙伴关系协定（TPP）中，认为对国有企业进行的不正当的利益提供有损于公正、开放的贸易·投资活动，要在其中加入要求国有企业实施“符合商业管理的行动”的相关规则。其推动者正是美国。不是通过没有裁判的 2 国之间的交涉，以进口限制来谋求解决，而是在多国共同规则下，对造成世界市场出现不正规现象的非市场因素进行验证和排除才是处理钢铁·铝的贸易问题的正确方向。

包括美国在内的所有贸易国，都不应背对自由贸易，应该废除哪些损害到公正自由贸易的补助·政府支援等非市场性措施，构筑恢复市场功能的体制。

[本文经过笔者和日本经济新闻的同意，由 Discuss Japan 翻译转载。原文刊载于日本经济新闻 2018 年 4 月 5 日晨刊。]

---

## 若杉隆平

1947 年出生。东京大学博士（经济学）。专业为国际经济学。京都大学名誉教授

---