

近年中国钢铁业面临内忧外扰,折射当代全球钢铁产业转移背景下历史性机遇,是中国钢铁从规模扩张向全面提升转变的必经调整过程。

# 全球钢铁贸易再平衡与中国调整

■ 北京大学国发院教授 卢锋

G20 杭州峰会首次就合作应对钢铁产能过剩与贸易形势的关注。随着后危机时期全球经济进入深度调整期,发轫于新世纪初年的世界钢铁产业转移进入关键敏感阶段。中国作为最重要钢铁新兴大国,近年国内钢铁业面临产能过剩与转型升级挑战,外部形势也出现出口增加、贸易摩擦与国际对话压力上升等一系列新变化。本文以中国钢铁发展与世界新一轮钢铁产业转移为背景,以全球钢铁贸易依存度回升推动钢铁贸易再平衡作为观察视角,讨论中国近年钢铁外部环境演变动因及其政策含义。

初步看法是,近年中国钢铁业面临内忧外扰形势同时折射当代全球钢铁产业转移背景下中国钢铁崛起的历史性机遇,是中国钢铁从规模扩张向全面提升转变的必经调整过程。中国需因势利导调整其钢铁外部政策,积极参与包括 G20 在内的不同层面国际钢铁对话以协调钢铁大国之间的各层关系,在国际钢铁对话上积极扩大增量与务实管理存量调整,更加重视通过推进“一带一路”建设与广大发展中国家合作发展机遇以发掘扩大国际钢铁贸易潜力,助推当代世界钢铁产业转移在大体稳定开放外部环境下比较平顺地展开。

## 一、中国钢铁外部形势新特征

近年中国钢铁外部形势出现几方面新变化特征。一是钢铁出口及其占全球比例较快增长。新世纪初年中国钢铁业生产率大幅提升,加上本币汇率由于可贸易部门生产率追赶而动态低估,钢铁市场化进口替代快速推进并伴随钢铁出口增长提速,钢铁出口量从 2002 年 735 万吨增长到 2007 年 7307 万吨,钢铁净出口从 2003 年 -3841 万吨增长到 2007 年 5488 万吨。美国金融危机后国际钢铁市场需求大幅降低,加上中国实施四万亿刺激短期大幅拉高国内需求,中国钢铁出口增幅暂时逆转,2009 年钢铁出口与净出口分别回落到 2618 万吨与 284 万吨,近年随调整深化中国钢铁出口再次提速,2014 年钢铁净出口与净出口分别飙升到 9993 万吨与 8419 万吨,2015 年进一步上升到 1.196 亿吨和 1.057 亿吨,占世界出口总量比重从 2003 年 2.6% 上升到 2014 年 15.3%。

二是针对中国钢铁贸易摩擦频次显著增加。上世纪 90 年代以来钢铁业一直是发生贸易摩擦重要对象,近年钢铁贸易争端发生频次进一步上升。梳理 WTO 官方数据可见,中国钢铁贸易反倾销立案数 2008-2015 年间年均 16.25 次,2015 年达到 24 次峰值。钢铁贸易反倾销终裁数 2008-2015 年间年均 12.15 次,2013 年达到 20 次峰值。2008-2015 年钢铁反倾销立案数占中国反倾销立案总数比例为 29.56%,同期终裁数占比为 29.26%,居中国遭遇反倾销调查行业首位。

三是钢铁产能过剩与经贸关系成为近年对外多边以及中国与美欧等国双边对话场合重要热点内容。2014 年 7 月第六轮中美战略与经济对话重点提及钢铁产能过剩问题,2015 年底以来重点提及中国钢铁产能过剩问题,关注度与施压程度提升。例如,2015 年 11 月 5 日,美国钢铁协会、欧洲钢铁联盟等 9 家钢铁协会发表联合声明,以钢铁形势为题对中国于 2016 年 12 月按照加入 WTO 议定书应取得市场经济地位提出质疑。2016 年 4 月 OECD 钢铁委员会召开 30 多个国家贸易部门高级别官员参加的钢铁贸易会议。2016 年 5 月欧洲议会通过非法令性决议表示不承认中国市场经济地位,其中特别提到中国钢铁产能过剩问题。钢铁产能过剩成为上海 G20 贸易部长会议、成都 G20 财政部长和央行行长会议讨论内容,也成为日前落幕的 G20 杭州峰会议题之一。

# 全球经济面临通缩和贸易减速风险

IMF 警告,低通胀有可能演变成一个全面的通缩陷阱,特别是在发达经济体。WTO 预计,今年全球贸易量将仅增长 1.7%。

两大经济机构的警告称,世界经济面临着陷入通缩陷阱的风险,同时全球贸易出现历史性减速应该给世界各国政府敲响警钟。

国际货币基金组织(IMF)9月27日警告称,大宗商品价格大跌和需求滑坡助长的低通胀“普遍现象”有可能恶化,变成一个全面的通缩陷阱,特别是在发达经济体。该机构称,各国政府应该增加央行的收入,采取更多行动促进经济增长和提高福利;目前各主要央行日益被视为正在耗尽政策选项。

IMF 的警告包含在其即将发表的《世界经济展望》的分析章节中。与此同时,世界贸易组织(WTO)预计今年全球贸易量将仅增长 1.7%。这将是自 2008 年金融危机以来最慢的增长,而且相比该机构在 4 月份预测的 2.8% 大幅放缓。

“贸易增长的急剧减速是严重的,应该



## 二、全球钢铁贸易再平衡

如何看待中国钢铁外部形势上述变化?从当代世界钢铁产业转移视角考察,可用“全球钢铁贸易再平衡”概念加以概括探讨。用钢铁贸易占产量比重作为衡量世界钢铁贸易依存度指标,“全球钢铁贸易再平衡”是指该指标将改变新世纪初年阶段再行走势并指向其更长期历史趋势值回升收敛的演变前景,这一趋势展开意味着全球钢铁生产与贸易格局的重新洗牌。

给定产出与消费总量及其增长轨迹,世界钢铁贸易依存度高低主要由两大贸易潜在收益和现实成本两方面因素所决定。各国钢铁业不同发展阶段间优势与竞争力差异,决定钢铁国际贸易所能产生的潜在收益来源与大小;海洋货物运输技术进步决定的钢铁国际运输成本,全球范围贸易体制政策自由化程度决定的制度交易成本,则构成对贸易扩张合理性边界的现实限制条件。历史时期贸易依存度变动,可由上述收益与成本变量状态及其演变情况加以理解。

钢铁国际贸易至少可以追溯到 19 世纪前期,当时英国凭借近代钢铁业先行优势,向美国出口用熟铁制造的铁路轨道等制成品,代表早期钢铁出口的重要内容。随着美国钢铁业崛起,20 世纪上半期美国成为主要大宗出口国并推动全球钢铁贸易发展。二战后大宗商品运输成本与国际贸易制度成本大幅降低,国际钢铁贸易获得前所未有的发展。受发展不平衡与产业转移规律支配,日本与德国钢铁效率水平逐步超越美国,1959 年美国钢铁大罢工成为钢铁进口较快增长转折点。中国早先钢铁业发展滞后时期波动从 1969 年 168 万吨增长到 1978-79 年 830 万吨上下,80 年代初年再次飙升到接近 2000 万吨,成为当时最大钢铁进口国之一。上述背景下全球钢铁出口从 1950 年 2050 万吨增长到 1985 年 2.08 亿吨,出口占产量比重从 1950 年约 10.7% 上升到 1984 年 29%,提升超过 18 个百分点。

然而 80 年代后半期该指标值主要由于两方面原因出现短期回调。一方面是美国重手实施贸易保护主义政策,迫使日本等国自愿限制出口降低美国钢铁进口。另一方面中国宏观经济经过 80 年代前期强劲扩张后开始紧缩调整期,钢铁进口从 1985 年 1963 万吨下降到 1990 年 368 万吨。由此导致 80 年代下半期全球钢铁出口占产量比重下降约 5 个百分点。随着美国主导上述钢铁贸易保护措施实施告一段落,中国经济 90 年代初进入新一轮宏观扩张周期,全球钢铁依存度重拾长期提升历史轨迹,钢铁出口从 1990 年的 1.96 亿吨增长到 2000 年 3.39 亿吨,同期钢铁出口占全球产量比重

从 25.4 上升到 40% 峰值。纵观二战后半个多世纪长期图景,全球钢铁贸易依存度清晰呈现强劲上升趋势。

新世纪初年全球钢铁依存度指标随着钢铁出口在波动中大幅下降再次出现阶段性下降,从 2000 年 40% 峰值下降到 2013 年不到 30% 相对低位。上述阶段性变化主要由三方面非常态因素所致:一是美欧金融危机与主权债务危机等因素拖累经济增长,全球经济深度调整期钢铁出口降幅远超产量降幅。二是新世纪初年中国钢铁产量与内需扩张幅度高于钢铁贸易增长幅度,拉低全球钢铁出口产量比例。三是美国金融危机后中国与国际社会合作应对危机,进一步扩大大规模刺激政策客观推动钢铁产能进一步扩张。

新世纪初年全球钢铁依存度变化,主要是对其长期趋势偏离而非非趋势本身逆转。观察决定钢铁贸易依存度更长期基本变量,中国钢铁崛起提示国际钢铁相对竞争力有望进一步扩大,深度调整期产能过剩倒逼产能产量增速回落甚至绝对下降,发达国家钢铁产量趋势性收缩与广大发展中国家增长重要性提升派生钢铁贸易潜在需求。随着能源价格大幅低位走势,中国造船业发展效率提升带动全球造船订货价格下降,海运成本有望延续较低位和走低趋势,同样有利于全球钢铁依存度回升。较大不确定性因素是在世界钢铁业产能调整期,少数国家贸易保护主义政策冲击可能显著增加钢铁贸易制度成本。如果主要钢铁国能务实合作维持大体开放的经贸环境,有理由推测全球钢铁贸易依存度未来将继续其长期回升趋势。

## 三、实现再平衡的两种路径

长期历史趋势显示全球钢铁贸易依存度提升与再平衡具有客观规律性。假定未来全球经济维持温和复苏,世界钢铁总产量与总消费量大体维持近年约 16 亿吨水平,出口产量比率未来 5-10 年回升到世纪初历史峰值水平,则世界钢铁出口量未来 5-10 年有可能从目前 5 亿吨左右上到 6.4 亿吨左右,对应属于保守假设。推测出口占比未来 5-10 年回升,主要是考虑钢铁贸易依存度由钢铁生产成本国际差异以及运输与制度交易成本决定的,世纪初年曾经发生的峰值水平可作为假设性参照。

结合观察近年中国钢铁出口与全球贸易形势,全球钢铁贸易依存度提升将通过增量发掘与存量调整创造两种不同路径实现。所谓钢铁贸易增量创造,泛指各国经济增长推动钢铁贸易需求使其进出口市场“蛋糕”增大。在目前全球经济调整与钢铁需求相对低迷阶段,钢铁贸易增量创造较大程度表现为中国与广大发展中国家合作发展并释放潜在钢材需求

从而提升全球贸易依存度。例如中国近年与巴基斯坦共建“一带一路”,合作实施瓜达尔港等大型建设项目派生钢材贸易增加,显示通过增量创造推动国际钢铁贸易增长具有相当潜力。

数据显示,中国对巴基斯坦钢材出口数量从 2011 年 37 万吨增长到 2015 年 256 万吨,四年增长近六倍;同期对巴钢材出口占中国钢材出口比例从 0.76 个百分点上升到 2.27 个百分点。尤其是“一带一路”规划提出和实施两年多来,中国对巴基斯坦钢材出口从 2013 年 80 万吨上升到 2014 年 156 万吨与 2015 年 256 万吨,2014、2015 年对巴钢材出口量分别递增 95% 和 64%。由于近年中巴钢材贸易主要是“一带一路”合作项目压力,反而可能通过项目实施与巴基斯坦经济现实和潜在增长,边际提升对第三国商品劳务需求,因而具有共赢与多赢的经济属性。

钢铁贸易增量创造并非仅限于中巴双边关系,近年中国对“一带一路”国家以及非洲钢铁出口增长,也相当程度体现增量创造特点。数据显示,中国对“一带一路”国家钢铁出口金额,从 2009 年约 100 亿美元增长到过去两年 300 多亿美元,占中国钢材出口金额比重从 43% 上升到 50%。中国对非洲钢材出口虽体量较小同样增速较快。分析逻辑与经验事实都表明,中国具有后发优势创造钢铁出口增量能力,与中国在后危机时代外部经贸合作重点向广大发展中国家转移大趋势具有一致性,对理解全球钢铁贸易再平衡具体实现机制具有认识启示意义。

钢铁国际贸易的存量调整创造,是指伴随全球钢铁产业转移,早先钢铁生产消费国由于比较优势与相对竞争力不利变化,部分企业受市场竞争压力退出需求通过钢铁供给,在边际上释放出一部分钢铁存量。近年主要钢铁大国都出现少数企业破产倒闭或濒临破产情况,有的发达国家由于钢铁业比较优势动态变化可能发生钢铁存量调整,可能成为实现钢铁贸易再平衡的路径之一。不过从截止近期相关数据观察,这类存量调整创造贸易效应并不显著,原因在于其可能是有些国家出于保护国内钢铁存量调整本质上是在全球化开放环境下比较优势规律作用结果,有利于各国与全球经济增长。反之如特定国家采用扭曲措施人为阻碍调整,则会损害钢铁下游行业开放竞争力得不偿失。当然也应看到,由于多方面因素作用这类存量调整通常会派生较多利益摩擦和矛盾。大型钢铁企业就业人数多,企业退出对所在城市或社区就业冲击比较集中;钢铁业与军事工业上下游联系派生其政治敏感性;加上美国上世纪 70 年代以来对国内钢铁业较多实施贸易保护主义政策;这些组合原因决定钢铁存量调整注定必然会带来复杂利益矛盾并

对贸易政策引入压力与争端。

## 四、中国钢铁外部政策调整

中国作为最重要钢铁新兴大国,具有能力提升钢铁生产效率与国际竞争力的潜在能力,钢铁出口增长有经济合理性。然而钢铁贸易再平衡发生在全球经济与钢铁市场低迷调整期,中国出口增长难免引发贸易摩擦压力,在某些钢铁国际对话场合出现对中国相关政策的质疑与抱怨。新形势下中国需反思调整在早先钢铁进口增长、进口替代阶段形成的钢铁外部政策模式,增强钢铁国内改革调整政策与更为积极主动进取的外部政策结合起来,通过更为主动参与国际对话并完善规则,推动全球钢铁产能配置与贸易秩序朝更加市场化与开放方向调整。

第一,需调整钢铁外部政策,积极参与与引导国际钢铁对话交流。近年全球钢铁产能过剩加剧背景下国际钢铁对话趋于活跃,从一个角度折射全球钢铁生产转移进入更具实质性敏感阶段,由此派生各类矛盾需通过国际对话加以调解。中国作为最重要钢铁新兴大国,通过对话维护发展钢铁行业开放的外部环境与中国利益具有一致性。G20 杭州峰会首次在国际钢铁合作行达成共识具有积极意义,有关部门应在认识当今全球钢铁格局重大重组规律基础上,在参与国际钢铁对话上采取更加积极主动立场,努力使其更好发挥稳定维护开放环境的潜在正能量。

第二,习近平主席多次指出国际合作应“聚同化异”。中国参与国际钢铁对话要特别强调弘扬包括美欧在内国际社会普遍肯定的钢铁国际贸易配置与贸易流向应由市场机制决定的基本共识方针,努力使这个见之于美欧等八国钢铁联合声明、七国首脑峰会中的“市场决定”原则做实落地。中国应联合相关国家主动倡导设计全球范围市场化应对过剩产能与扩大国际贸易的行动计划,通过集体行动有效推动全球范围化解产能过剩进程。中国应将其正在着力推进的国内钢铁市场改革调整措施与钢铁外部政策加以整合提升,在借助市场出清机制应对产能过剩问题上发挥引领作用。

第三,中国对钢铁国际贸易政策持续介绍说明中国钢铁业发展的真实故事与经济逻辑,依据近现代世界钢铁新兴大国发展与钢铁产业转移多次再演的经验事实阐明中国钢铁业成长的合规律性。要系统整理与具体阐释政策介绍说明中国钢铁出口增长与贸易补贴政策的真实情况,介绍说明中国通过市场化改革推进去产能的努力与成效。同时也无需讳言由于历史原因体制不完善因素仍会在个别场合发生扭曲作用,并说明中国钢铁通过结构性改革减少消除扭曲的艰苦努力具体成效与改善前景。借助国际对话平台,中国可以更有效回应与澄清对中国钢铁行业的不公正责难,更有效批评与抵制少数国家实施钢铁保护主义政策倾向,推动国际经贸环境朝更加开放透明方向发展。

第四,要以稳妥推进全球钢铁依存度回升趋势为着力点,对钢铁贸易增量创造与存量转移采取不同政策。要在总结“一带一路”规划提出实施几年来积累基础上,更加重视把人民币国际化与“一带一路”国家“互通”合作的广度与深度,通过兴建缓解发展中国家经济增长瓶颈环节的工程项目带动钢铁贸易增长。同时结合实施发掘扩大中国国内钢铁需求政策,为提升全球钢铁需求回升与化解全球钢铁产能过剩做出较大贡献。对发达国家钢铁存量调整,应依据国际产业结构调整,批评抵制少数国家试图通过贸易保护政策向外转移调整压力的错误政策。同时依据 WTO 贸易救济规则及其精神,对特定时期钢铁出口可能出现的过快增长实施适度调节。

# 中国解雇成本到底有多高

■ 华东政法大学 李凌云

(上接 02 版)

所以我们现在看到的数据是 2013 年经合组织的就业保护立法数据库当中显示出来的,这个数据是把个人解雇和集体解雇两项指标综合在一起,他对经合组织以及主要的经济体进行了一个排位。经合组织平均值是 2.29,国家是新兴经济体,在哪呢?就是柱状图最高的国家,就是在这个排名当中我们国家把个人解雇和集体解雇两个数值加在一起已经是全世界解雇最难、标准最高的国家。最高的标准怎么产生的呢?经合组织数据是有几组数据综合在一起看,首先是解雇的难度。这里面讲到不当解雇定义是什么,有的国家宽,有的国家窄。包括试用期长度,还有不当解雇的赔偿,还有复职的可能性。这些不同的数值叠加在一起得到一个国家解雇的难度,我们国家基本上和印度是一水平的。我们国家解雇难度特别高。

解雇难度的设计。纵观全世界有两种模式——两种模式可以做一个选择——一种模式就是把不当解雇的定义定得比较窄,工人无论什么原因被解雇都是可以得到一定赔偿。但是另外一种模式就是合法解雇的时候没有赔偿金,或者很少的赔偿金,但是不当解雇定义非常

宽,不当解雇都可以得到比较高的赔偿金。所以每个国家基本上都在这两种模式当中选其一。但是我们国家却是一个例外,我们没有在这个当中选其一,我们既对违法解雇有很宽的、很严的定义,同时对违法解雇又有非常高的赔偿,这导致我们国家解雇难度综合起来是世界最高的。刚才很多老师都提到现在解雇一个员工确实非常困难,企业要举证,在解雇是企业要有规章制度,管理要完善,各方面管理成本要跟上;而且在东莞调查的时候很多企业讲现在跟员工打官司确实很难,特别是在解雇方面企业的败诉率也是很高的。而且在不当解雇以后,我们国家复职的可能性是非常高的。但是在其他各国一般是不复职的,只拿赔偿金。

另外一个我们,解雇保护水平特别高是体现在合法解雇的情况下,提前通知期和赔偿金的综合水平已经是世界最高的。因为我们国家提前通知是不管解雇原因,统一为一个月;在赔偿金方面我们是按照劳动者的工作年限,只要劳动者没有过错都要给经济赔偿金。很多人认为是理所当然的(本来就应该是这样)。但是看看其他国家,我们都是经合组织各国经济赔偿金平均水平,假设员工说工作 20 年的话,经合组织国家员工被合法解雇的话,他可以拿到五个月经济赔偿金——我

们国家是 20 个月。所以东莞调研当中,很多企业反映现在企业如果是真的效益不好,甚至关门的时候,让他们付赔偿金,他们根本付不出,为什么企业跑路?就是因为这样。所以他们搞出来一个预付赔偿金制度,包括在程序方面我们国家的解雇水平也是比较高的。

最后我说说集体裁员。集体裁员,倒数第三个是中国。似乎我们达到了 2015 年水平,但实际上解雇的难度,根据 2015—2016 年全球竞争力报告,我们国家在 146 个国家当中裁员成本是 117 位。所以实际上我们解雇难度是非常大的,因为解雇当中有很多隐性成本,包括员工总是倾向于在法定标准之外以更高的标准要求经济赔偿,而且不是以劳动合同,而是以群体性事件或者罢工为主要表现形式来超过法定标准寻求自己的利益最大化。

所以刚才我们所讲到的这些总体的一个印象,我们是不是可以得出这样的结论:在世界各国放松管制的背景下,我们国家却有意地进一步加强解雇保护,这已经对我们国家劳动力市场的灵活性造成了很大的影响。所以如果我们谈劳动合同法的修改的话,应当对解雇保护水平进行适度的降低,至少回复到原来劳动法的保护水平可能比较合适。(完)