

钢铁利益集团影响下的贸易保护与产能过剩 ——基于钢铁进口保障措施与“冷轧板卷” 反倾销案的案例研究

顾振华 沈 瑶

摘 要：以钢铁进口保障措施与“冷轧板卷”反倾销案作为切入点，对两起案件中政府、国内外钢铁利益集团和钢铁下游利益集团之间的博弈展开案例研究。结果表明：当面对利益受损时，国内钢铁企业、国外钢铁企业和政府以及国内钢铁下游企业会迅速组成利益集团；从影响机制上看，国内钢铁利益集团主要通过政治联系影响政府，国外和国内钢铁下游利益集团主要通过政治压力影响政府；从影响结果上看，强有力的国内钢铁利益集团能够获得“双重”贸易保护，这样的保护虽在当时帮助国内钢铁企业扩大了产能，但也为后来的产能过剩埋下了隐患；另外，国外钢铁利益集团和钢铁下游利益集团的存在则可以在一定程度上减小贸易保护的力度，缩短贸易保护的时间。

关键词：案例研究；国内外利益集团；下游利益集团；贸易保护；产能过剩

中图分类号：F830.59

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2016) 06-0059-14

一、引言

钢铁行业一直是中国政府关注的重点，它的发展和稳定关系到财税、就业等各方面问题。2015 年中国粗钢产量达到 8.04 亿吨，占全球总产量的 50.3%，连续 20 年蝉联世界第一产钢大国。但是，整个钢铁行业产能过剩，利润率下降，不少企业徘徊在亏损的边缘。事实上，从早期的产能不足，大量外国进口钢材通过倾销占领国内市场，到近期的产能过剩，大量国内出口钢材被外国政府征收高额反倾销税，钢铁行业的整体表现一直都不十分稳定。不过，钢铁行业国企垄断、政府干预较强、整体创新不足的特点使得行业内的企业基本形成“一荣俱荣、一损俱损”的利益集团。那么，钢铁行业所拥有的利益集团性质，是否会给该行业在贸易政策上带来更多的保护，从而引起行业整体产能的波动呢？

为了能够回答上述问题，本文以 2003 年前后钢铁进口保障措施与“冷轧板卷”

作者简介：顾振华，上海商学院商务经济学院讲师，博士，研究方向：国际贸易和金融理论；沈瑶，上海大学经济学院院长，教授，研究方向：国际贸易理论。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“产业动态发展视角下贸易政策与产业政策的协调机制与中国实践”（项目编号：71573171）；上海市哲学社会科学青年项目“利益集团、贸易保护与产能过剩”（项目编号：2016EJB001）；上海商学院教育教学改革研究项目“商业数据分析与 stata 应用”（项目编号：16-12066-3935）。

反倾销案作为切入点,对两起案件中中国政府、国内外钢铁利益集团和钢铁下游利益集团之间的相互博弈展开案例分析和研究。通过对案件发生的时间、过程以及产生的各种影响进行仔细观察,得到以下结论:当面对各自利益受损时,国内钢铁企业、国外钢铁企业和政府以及国内钢铁下游企业会迅速组成利益集团;从影响机制上看,国内钢铁利益集团主要通过政治联系影响政府,国外和国内钢铁下游利益集团则分别依靠母国政府以及媒体和上访等形式向政府施加压力;从影响的结果上来看,强有力的国内钢铁利益集团确实能够获得“双重”贸易保护,这样的“双重”保护虽然在当时帮助国内钢铁企业扩大了产能,但是也为后来的产能过剩埋下了隐患;另外,国外钢铁利益集团和钢铁下游利益集团的存在则可以在一定程度上减小贸易保护的力度,缩短贸易保护的时间。

二、文献综述

在诸多有关利益集团的研究中,Grossman 和 Helpman (1994)所建立的“保护待售”模型应该是最受重视和关注的。该模型为分析政府和利益集团之间相互博弈,从而影响政府决策的机制提供了一个较为清晰的分析框架。其中,利益集团先向政府提供政治献金以获得贸易保护;接着政府在给定的政治献金数量上最大化其目标,决定贸易保护政策。最终结果显示,拥有利益集团的行业将会得到较高的贸易保护。Gawande 等(2006)在该模型中加入了外国利益集团的影响,使得该分析框架更为完整。

盛斌(2002)根据中国的政治体制对“保护待售”模型进行了改进,没有将政治献金作为利益集团影响政府的手段。在他看来,不同行业中的利益集团要么凭借他们与政府之间的关系;要么采取一些其他“隐性”手段直接向政府施压从而影响政府决策,反映在政府目标函数中就是行业利润将拥有更高的权重。这种“边际意义”上的权重变化被视为所有“隐性”影响手段的集中体现。结果表明,若某个行业受重视程度越高则获得的贸易保护也就越多。

应该说,上述研究是分析有关中国利益集团问题的基础。Grossman 和 Helpman (1994)开创了使用经济模型分析利益集团问题的先河。Gawande 等(2006)引入了外国利益集团。盛斌(2002)则尝试将边际影响代替政治献金作为利益集团在中国的主要影响方式。不过,若想进行更深一步的研究,仍旧需要对以下3个问题作出明确和切合实际的回答:中国各行业可能存在哪些利益集团?这些利益集团的影响机制究竟是什么?利益集团的存在会对中国政府决策带来什么样的变化?本文通过对钢铁进口保障措施与“冷轧板卷”反倾销案进行较为详细的案例分析,尝试回答了上述问题。可能的边际贡献在于:本文采用了案例分析作为研究方法,通过对中国钢铁行业中的各种利益集团进行考察和分析,为建立起符合中国现实的理论分析框架提供了微观基础。

三、钢铁进口保障措施与“冷轧板卷”反倾销案始末

(一) 1999~2005 年中国钢铁行业的概况

从 20 世纪 90 年代末到 21 世纪初,随着中国经济一路高歌猛进,国内各行业对于钢产品的需求也水涨船高。加上美国、欧盟等启动了钢铁保障措施,而中国“入世”后降低了进口钢材的关税,原本流向美欧的钢铁产品纷纷涌向中国市场。这些进口钢材凭借较好的质量、较低的价格,迅速占领了部分国内市场,使得国内钢铁企业的利润下滑,部分企业甚至陷入了亏损状态。在这样的背景下,2002 年 3 月和 4 月,原对外贸易经济合作部连续收到了国内数家大型钢铁公司联合提出的两项申请——《“冷轧板卷”产品的反倾销调查申请》以及《关于对钢铁产品进行保障措施调查的申请》。2002 年 11 月原外经贸部便宣布对涉案钢材产品实施保障措施,2003 年 5 月则初裁决定对进口“冷轧板卷”征收反倾销税。但事情很快发生转折,2003 年 9 月中国商务部发布公告称:“暂不对被调查产品(冷轧板卷)实施反倾销措施。”紧接着,2003 年 12 月 26 日中国又宣布中止了原本要实施 3 年的进口保障措施。

除了应对美欧钢铁保障措施以外,是否还有其他原因在短短两年内造成了这么剧烈的政策反复?作为中方钢铁企业法律事务代理人的王雪华律师作出了回答:“这次钢铁保障措施案不仅仅牵涉到了国内外各个钢铁企业的利益,还牵涉到了我们国内众多钢铁下游企业的利益。”下文通过对两个案件起因、经过、结果以及影响的详细描述和分析,考察在案件中中国政府、国内外钢铁利益集团以及钢铁下游利益集团之间的相互博弈。

(二) 案件的起因

冷轧板卷是钢材产品的一种,它的机械性能和工艺性能较好,因此从 20 世纪 90 年代开始,伴随着中国经济的快速增长,各个行业对于冷轧板卷的需求量均节节攀高,根据 UN comtrade 数据库的统计,从 1998~2001 年冷轧板卷的表观消费量(产量+进口量-出口量)保持平均每年约 20% 的增长,而国内产能的增长率不足 11%。国内供需的失衡使得大量进口冷轧板卷涌入国内市场,其中原产地为俄罗斯、韩国、乌克兰、哈萨克斯坦和台湾地区的冷轧板卷成为了进口的主力。国内冷轧板卷的主要生产商上海宝钢集团公司、鞍山钢铁集团公司和武汉钢铁股份有限公司联合于 2002 年 2 月 20 日向原对外贸易经济合作部提交了反倾销调查申请。

未等到中国政府部门的回应,中国钢铁行业又遭受到了中国加入世界贸易组织以来最大的冲击。2002 年 3 月 5 日美国总统宣布对 10 类钢铁产品实施保障措施,于 2002 年 3 月 20 日生效,为期 3 年。欧盟于 2002 年 3 月 29 日采取应对措施,对 15 种进口钢铁产品采取 200 天的配额保障措施。美欧两大钢铁进口源头的贸易保障措施,加上中国对钢材的大量需求以及“入世”后逐步消减的关税,不仅是冷轧板卷,

大量热轧钢材、不锈钢材等几乎所有钢铁产品迅速涌入中国市场，给国内钢铁行业带来了巨大的冲击。如表 1 所示，2001~2002 年上海宝钢、武汉钢铁以及鞍山钢铁等大型上市钢铁企业的净利润和营业收入增速都出现了不同程度的下滑，更不用说一些中小型钢铁企业已经徘徊在了亏损甚至停产的边缘。

表 1 1999~2003 年 3 家大型国有上市钢铁企业的业绩增速 (单位: %)

证券代码	年份	营业收入	营业利润	净利润
上海宝钢集团公司	2001	-5.72	-13.96	-14.4
上海宝钢集团公司	2002	16.13	61.72	66.79
上海宝钢集团公司	2003	31.24	64.99	63.27
武汉钢铁集团公司	2000	17.35	17.83	16.67
武汉钢铁集团公司	2001	-8.64	-0.86	-0.53
武汉钢铁集团公司	2002	6.82	7.93	-15.25
武汉钢铁集团公司	2003	0.72	1.41	-4.47
鞍山钢铁集团公司	1999	21.62	143.18	135.31
鞍山钢铁集团公司	2000	41.46	78.57	68.15
鞍山钢铁集团公司	2001	-3.09	-3.27	-17.56
鞍山钢铁集团公司	2002	13.49	20.1	47.27
鞍山钢铁集团公司	2003	34.81	106.46	140.94

资料来源: 国泰安 (CSMAR) 中国上市公司财务报表数据。

(三) 案件的申请和调查

考虑到“冷轧板卷”反倾销申请没有得到及时的回应，为了维护钢铁行业的整体利益，避免进口产品造成进一步损害，2002 年 4 月 19 日，中国钢铁工业协会组织协同国内前 5 大钢铁企业——上海宝钢集团公司、武汉钢铁（集团）公司、鞍山钢铁集团公司、首钢总公司和邯郸钢铁集团有限公司向原对外贸易经济合作部和原国家经贸委正式提交了《关于对钢铁产品进行保障措施调查的申请》（以下简称《申请》），同时提供了近百万字的有关钢铁行业进出口情况以及行业现状的资料。《申请》材料的撰写、整理和提交由时任宝钢副董事长兼总经理的谢企华主要负责，并由当时的武汉钢铁董事总经理刘本仁、鞍钢党委书记刘玠一同参与。另外，除了上述 3 位兼任中国钢铁工业协会副会长的努力外，中国钢铁工业协会党委书记吴建常也亲自从中斡旋，最终该《申请》以中国钢铁工业协会外加 5 大钢铁企业的名义正式提交。“进口钢铁产品数量的急剧增加已经给国内钢铁产业造成严重损害，如迟延采取措施，其严重损害将难以补救。”《申请》中的这段话体现了当时紧张的气氛。

面对两起接踵而至的贸易保护申请以及几乎整个钢铁行业的诉求，加上又牵涉到“入世”后的国际贸易摩擦问题，原外经贸部和国家经贸委非常重视，立刻组织相关人员进行初步审查，并报送原国家经贸委、国务院关税税则委员会以及海关总署。仅一个月后的 2002 年 5 月 20 日原外经贸部和国家经贸委便正式公告立案，一天后就做出了初裁决定，对 9 大类 48 个税号的钢铁产品先实施 180 天的临时保障措施，并且声明将会对整个国内钢铁行业现状进行彻底调查。一位不愿透露姓名的官员向

《经济观察报》表示:这么快就做出决定,难免有些仓促,一是因为国内压力确实很大,二则可能是刚加入世贸组织,政府还缺乏经验。

2002年5月29日,原国家经贸委启动了正式调查程序。该案利害关系方共355家企业,其中国内生产者6家,国内进口商20家,国内用户263家,国外生产商50家,国外出口商16家,涉案产品涵盖了多数钢铁产品类别,共9大类。鉴于该案件牵涉面之广,牵涉资金之大,被当时业界称为“‘入世’第一案”。2002年6月,原国家经贸委抽调精兵强将成立了一支数百人的庞大调查组,他们有的亲赴国内各大钢铁企业进行实地调研,有的则通过调查问卷、电话采访、召开陈述会等形式听取申请者、应诉方以及社会各界的意见和建议,有的则收集大量有关国内外钢铁产品的数据。

在这些大量前期工作的基础之上,2002年9月4日,原国家经贸委如期在北京召开了“部分进口钢铁产品保障措施产业损害调查听证会”(以下简称“听证会”)。该听证会是当时国内进口保障与反倾销领域交锋最为激烈的调查听证会,原国家经贸委副主任张志刚主持了听证会。除了涉案的国内以及国外的钢铁企业、进口商、用户及其代理人外,还有俄罗斯、乌克兰、韩国和美国等国驻华代表,专家学者等总共800多人参加了听证会。有72家企事业单位递交了书面材料,会上共有67人次作了发言。会议一开始由时任中国钢铁工业协会会长吴溪淳代表整个钢铁行业作了发言,随后来自国内外钢铁企业的代表、钢铁上下游企业的代表、国外政府驻华代表、法律界和学术界代表相继发言,各抒己见。会议从9月4日上午开始一直持续到9月5日下午,申请方和应诉方主要的分歧包括产品分类依据、市场份额划定以及对国内产业是否造成实质伤害等问题。最后,上海宝钢集团副董事长谢企华代表国内企业作了总结报告。在最后报告中,谢企华强调了3个客观存在的事实:即包括冷轧板卷在内的进口钢材激增的事实;国内相关钢材产品价格呈下跌走势的事实;国内钢铁行业受到进口产品冲击后,出现销售收入下降、利润大幅减少、企业开工率严重不足的事实。据此,谢企华认为进口钢材产品已经对中国钢铁行业造成了严重损害或严重损害威胁,她代表涉案的国内钢铁企业向有关部门提出予以保护的申请。

根据听证会上利益双方的报告内容以及前期调查和统计的结果,2002年9月23日,原国家经贸委召开了本次保障案件的扩大会议,会议在产业损害调查局局长王琴华的主持下结合现有材料基本肯定了申请方的意见,对具体实施办法做出了拟裁决。令人颇感意外的是,得知拟裁决消息后,乌克兰、韩国和日本等有关政府代表团于10月7日特意再次向原国家经贸委陈述了意见,欧盟驻华使团也提交了书面意见,期望中国政府不要对相关进口钢材采取贸易保护措施。

(四) 案件的裁定

综合考虑各方利益,原国家经贸委于2002年11月12日发布了《关于部分进口钢铁产品保障措施产业损害调查的终裁决定》,裁定包括冷轧薄板、冷轧不锈钢薄

板(带)在类的5类产品对国内钢铁行业造成了严重损害,应当继续采取保护措施。无独有偶,2003年5月20日商务部公告称,基于2002年6~8月原国家经贸委对钢铁行业的问卷调查、听证会以及实地调查的结果,认为来自俄、韩、乌、哈4国以及台湾地区的进口冷轧板卷确实存在倾销行为,损害了国内市场,初裁决定征收幅度不同的反倾销税。

5类钢铁产品的进口保障措施加上“冷轧板卷”产品的反倾销,这种双重保护不仅使得国外钢铁企业纷纷提出反对意见,使用钢铁作为投入品的下游企业也集体表达了不满。时任商务部公平贸易局调查专员的王贺军表示:实施了进口保障和反倾销措施之后,接到了很多下游行业 and 企业的来信、来电以及上访,他们均认为这些钢铁保护措施大大增加了他们的生产成本,企业面临亏损甚至破产。国内某著名家电企业的采购部长在接受《电器制造商》杂志的采访时表示:“涨了!都涨了!目前每吨价格已经比过去上涨了1,000多元!我们企业每年的冰箱产量这么大,压力真的很大!”

(五) 案件的反复和终止

正当各方以为这件“‘入世’第一案”已经尘埃落定之时,商务部2003年9月24日在发布的《中华人民共和国商务部关于对原产于俄罗斯、韩国、乌克兰、哈萨克斯坦等4国和台湾地区的进口冷轧板卷反倾销调查的最终裁定》中表示,“鉴于本案的特殊情况,经国务院关税税则委员会同意,商务部暂不对被调查产品实施反倾销措施,实施时间视情另行公告。”这一消息迅速引起了市场的关注,不少企业家表示这可能是一个“转机”。

王贺军专员对这个“转机”解释道:“2002年9月到2003年4月,冷轧板卷价格上涨很快,与当时调查期间的情况有了很大的不同。”3个月后,2003年12月26日,商务部发布公告终止对部分钢铁产品实施保障措施。宋和平局长称:“此举是因为2003年12月美欧相继取消了保障措施。”紧接着,2004年5月17日,商务部发布公告称征收反倾销税后,冷轧板卷国际市场情况及国内供求关系发生实质变化,商务部决定对征收反倾销税的必要性进行复审,并于2004年6月1日再次召开听证会。曾参与2002年听证会的北京WTO事务中心法律部主任徐丽表示:“按照国际惯例,即便要取消已实行的贸易保护措施,一般也都会在措施实施一年以后,此次反倾销税从2003年5月征收到2003年9月暂停,再到2004年5月主动提出复审,反倾销税征收时间事实上很短,不仅说明国内冷轧板卷情况发生了较大变化,该措施的确存在争议。”

2004年6月1日,商务部再次召开有关冷轧板卷是否继续保护的听证会。来自国内外企业、进出口商、行业协会和驻华代表等300多名代表参加了此次会议。会议上,台湾中国钢铁股份有限公司、韩国联合钢铁工业株式会社等多家企业代表指出,

受到 2002 年实施的反倾销税的影响, 中国冷轧板卷进口量下降了 11% 左右, 但是中国国内的冷轧板卷市场仍旧供不应求, 2004 年冷轧板卷价格已经突破 5,000 元每吨, 比 2003 年同期高出了 1,000 多元, 在这样的情况下继续征收平均 9% 的反倾销税已经没有必要。同时, 乌克兰驻华大使再次代表外国政府向中国政府表达了取消反倾销措施的意愿。除了来自外国企业和政府的诉求外, 通过各种渠道进行反映的国内下游行业的“抱怨”也给商务部施加了很大的压力。基于上述原因, 商务部于 2004 年 9 月 10 日裁定, 由于供求关系发生实质变化, 中国大陆冷轧板卷资源出现阶段性短缺局面, 已没有必要对进口冷轧板卷继续征收反倾销税, 根据有关规定对上述产品中止征收反倾销税。

根据上文的叙述, 图 1 简要地概括了两起贸易保护案件的始末。从中看到, 短短两年左右的时间, 从双重保护到取消双重保护, 中国钢铁行业经历了一个较为动荡的时期。除了钢铁行业之外, 使用各种钢铁产品作为投入品的下游各行业也受到了巨大的影响。下文着重分析两起案件对各行业带来的经济影响, 从而明确各个利益集团展开行动的动机。

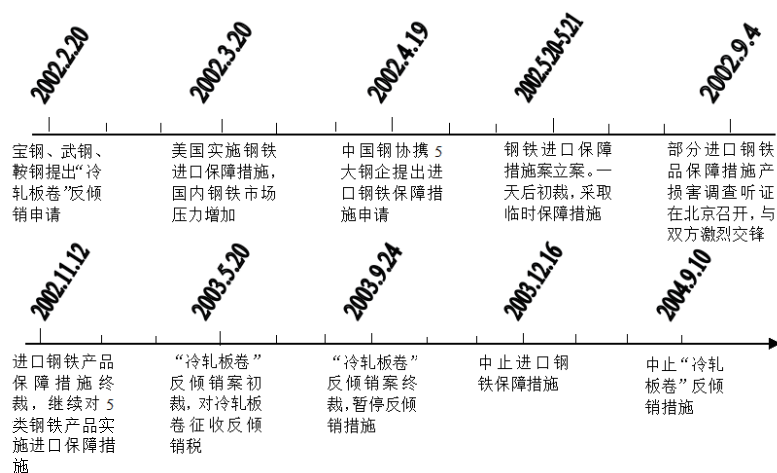


图 1 钢铁进口保障和“冷轧板卷”反倾销案简明时间图

四、案件对各行业的影响

(一) 对国内钢铁行业的影响

图 2 从钢铁产品进出口量上反映了中国国内钢铁行业所经历的变化。首先, 由于中国经济发展的迅猛势头, 钢铁进口量从 1998 年的 1,200 万吨增长至 2001 年接近 2,000 万吨, 出口量则一直徘徊在 500 万吨左右, 这显示出了国内产能的不足, 国内钢铁行业此时已经受到了一定程度的冲击。接着, 由于美欧于 2002 年 3 月开始实施钢铁保障措施, 国际剩余钢材涌入中国市场, 进口量迅速升至 2003 年的 3,700 万吨。最后, 伴随着钢铁进口保障措施以及“冷轧板卷”反倾销措施的实施, 2003

年后中国钢材进口量便持续下滑。与之相比,国内钢材出口量从2003年开始持续走高,并且在2005年以后超过进口量。从进出口量的变化来看,2003年前后的两起贸易保护案件的确帮助国内钢铁企业恢复了产能。

图3则从国内钢铁的价格、钢铁企业个数以及工业成本利润率3个方面来观察两起案件前后钢铁行业的变化。从国内钢铁价格来看,2002年以前由于大量进口钢材的冲击,国内钢铁价格一直处于较低水平。随着双重保护的实施,钢铁价格从2003年开始走高,直到2004年底中止“冷轧板卷”反倾销措施后才开始有所回落。钢铁行业工业成本利润率的变化与钢铁价格十分类似,2003年是由弱变强的转折点。当2004年底结束双重贸易保护后,工业成本利润率也开始趋于平稳。与二者有所不同,国内钢铁企业数量在2005年前基本没有太大起伏,从2005年开始快速增加并且一直保持在高位。事实上,根据中国钢铁工业协会的数据,国内钢铁企业数量从2003年开始便有所增加,由于《中国统计年鉴》计算的是营业收入500万以上的大型企业数量,因此直到2005年才出现了明显增加。

总的来看,无论是从进出口量还是价格、利润来看,钢铁进口保障措施和“冷轧板卷”反倾销案确实对国内钢铁行业起到了保护作用。与之形成鲜明对比的是,双重贸易保护损害了国外钢铁出口企业的利益,它们不仅要承受保护措施带来的直接影响,还要面对市场份额被国内企业夺走的局面。

(二) 对钢铁下游行业的影响

进口保障措施和反倾销的双重保护确实给国内利益集团带来了机会,不过这种覆盖面大、保护力度强的贸易保护却伤害了钢铁下游诸多行业的利益。在这些行业中,受到损害最为明显的是汽车行业和家电行业,一方面各种钢铁产品是这两个行业的主要投入品;另一方面家电行业利润本来就相对较低,因此钢铁价格的上涨制约了行业的发展。

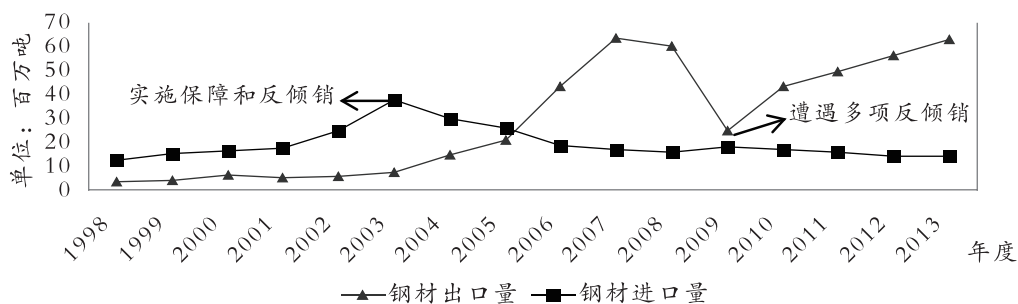
图4和图5反映了汽车行业和家电行业1999~2006年的概况。从两个行业的成本来看,2003年前后成本都开始迅速上涨,同比增速分别达到约44%和21%。与此同时,两个行业中的亏损企业数量也快速增加,2004年的亏损企业数量同比分别增加了约25%和15%。直到2005年两种贸易保护措施都被中止后,这两个指标才有所下降。

另外一个反映两个行业基本状况的指标便是利润率。2004年汽车行业的利润率约为8.2%,同比下滑了1.3%,家电行业的利润率约为3.2%,同比下滑了0.55%。值得注意的是,两张图中统计的还是主营业务收入在500万元以上的大型企业。这些质量较好的大型企业都纷纷滑向了亏损的边缘,更不用说那些中小型的汽车和家电企业了。

为了能够在连续时间上观察钢铁贸易保护对下游行业的波及程度,图6反映了在家用冰箱制造企业的主营成本中钢铁支出所占的比例。从2003年实施钢铁贸易保

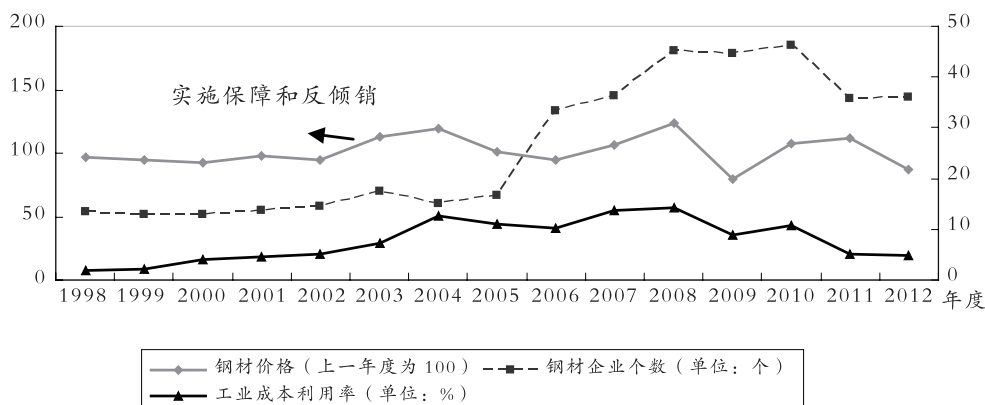
护以后,钢铁成本占比从原来的5%左右增加到了10%,这给原本利润率只有5%左右的家用电冰箱行业带来了巨大的成本压力。与电冰箱制造业类似,多数家用电器所使用的钢铁材料均在钢铁保护措施案的保护范围之内,有不少电器因为使用冷轧板卷作为材料,还要经历反倾销措施的双重打击。格力集团采购部的刘建勋在接受《经济观察报》采访时就曾感叹:“钢材价格上涨对我们造成了很大压力,电器产品价格下降有目共睹,采购成本要是这样不断上升的话,企业还怎么做?救了一个钢铁,赔进去多少?”

的确,贸易保护往往是一把双刃剑,短期内对于保护对象可能会产生积极的作用,但是从长远来看,不仅保护作用会出现边际递减,可能还会对整个经济产生影响。这也就是为什么“幼稚工业论”以及贸易保护主义被许多经济学家所诟病的原因。下文借鉴“保护待售”模型对本次“‘入世’第一案”中的利益集团组成和影响机制进行更为详细的分析和比较。



资料来源: 中经网产业数据库。

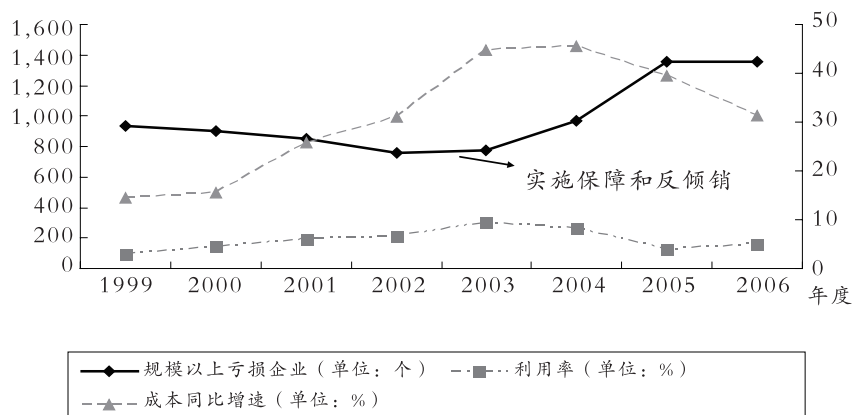
图2 1998~2013年中国钢材进出口量



注: 钢材价格和钢铁企业个数使用左第一纵坐标, 工业成本利润率使用右第二纵坐标。

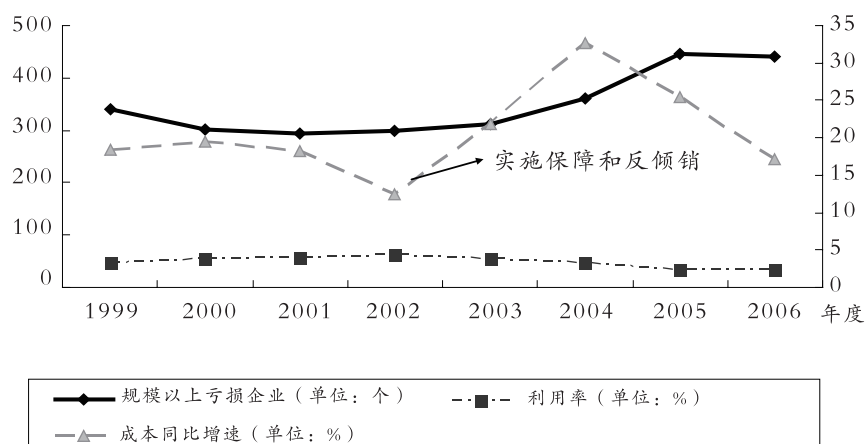
资料来源: 《中国统计年鉴》(1998~2013年), 《中国价格统计年鉴》(2013年)。

图3 1998~2012年中国钢铁价格、钢企数量和工业成本利润率



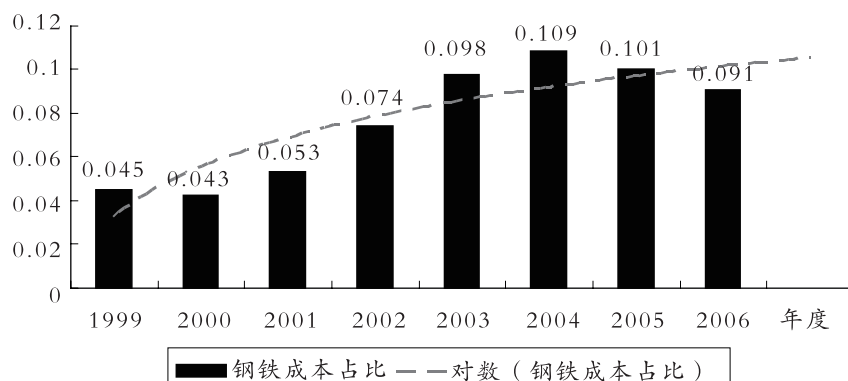
资料来源：中经网产业数据库。

图4 1999~2006年汽车行业概况



资料来源：中经网产业数据库。

图5 1999~2006年家电行业概况



资料来源：成本比例测算来自钢铁网，其他数据来自中经网产业数据库。

图6 1999~2006年家用电冰箱钢铁占比变化

五、案件中的利益集团及其影响机制

(一) 国内外利益集团

“保护待售”模型是分析利益集团问题的标准框架，Gawande 等 (2006) 将外国利益集团引入该模型，使其能够更完整地反映所有利益集团的行为。在模型中，政府目标函数被描述为： $G = a \sum_{i \in \zeta} P_i + W + \gamma \sum_{i \in F} C_i$ ，其中 $W = L + \sum_{i=1}^n n_i^h \pi_i^h + \sum_{i=1}^n \tau_i (D_i - Y_i) + N \left(\sum_{i=1}^n u_i(d_i) - \sum_{i=1}^n p_i d_i \right)$ 代表的是社会总福利，它由劳动收入、企业利润、关税收入和消费者剩余 4 个部分组成。 ζ 、 F 代表拥有利益集团的行业部门。 P 、 C 代表国内外各行业利益集团产生的政治影响。结构参数 α 、 γ 则分别是政府给予利益集团政治影响的权重。政府和利益集团之间展开一个两阶段非合作博弈。第一阶段，各利益集团视政策为给定进行行动。第二阶段，政府根据利益集团的影响来决定关税的 τ_i 大小，最终得到：

$$\tau_i = (I_i^h \alpha \cdot \beta_1 - \gamma I_i^f + \beta_2) \frac{X_i}{m_i |\varepsilon_i|} \quad (1)$$

式 (1) 中， X 为国内行业的产出， m 表示行业的进口值， ε 表示进口价格弹性， β_1 、 β_2 是结构参数； I_i^h 是一个虚拟变量，如果某行业存在影响政府的国内利益集团，则该变量为 1，反之则为 0；同样的， I_i^f 则是反映外国利益集团存在与否的虚拟变量。显然，当一个行业中存在国内利益集团，则该行业将获得更多的贸易保护；而当一个行业中存在外国利益集团，则该行业的贸易保护将被削减。

正如上述模型刻画的那样，两起案件中也有多个利益集团对中国政府的决策产生了影响。面对进口钢材带来的冲击，国内数家大型国有钢铁企业在中国钢铁工业协会的组织下，先后两次向政府提出了自己的诉求。从后来原外经贸部发布的公告来看，这两次申请涉及了国内生产者 6 家、国内进口商 20 家、国内用户 263 家。应该说，此时整个国内钢铁行业已经形成了式 (1) 中的利益集团 I^h ，他们的诉求便是让政府提供保护，使得钢铁价格上涨并且重新夺回市场份额。

同时，案件中还涉及了国外生产商 50 家和国外出口商 16 家。当中国政府宣布将会对冷轧板卷以及其他钢铁产品进行反倾销和进口保护措施时，他们的利益受到了损害。此时，这些国外钢铁企业便形成了式 (1) 中的另一个利益集团 I^f 。他们有的向中国政府提交书面材料，有的积极参加听证会陈述观点，有的则联合自己母国的驻华使馆当面向中国政府提出意见。无论表达诉求的形式如何，作为利益集团，这些外国钢铁企业的目的只有一个，便是希望中国政府不要实行贸易保护措施，使得他们能够继续有利可图。

钢铁下游企业组成的利益集团是案件中的第 3 个利益集团。以汽车和家电行业为代表的钢铁下游企业承受着钢铁价格上涨导致的成本压力，而这种压力的源头便是中国政府所实施的贸易保护措施。虽然下游行业较为分散，但是当国内钢铁价格上涨超过 20% 之后，不同规模的下游企业均开始了“抱怨”和“请愿”。《经济观察报》对原外经贸部进出口公平贸易局进行探访时，便得到这样的回答：“这么快就对保障措施作出调整，其中重要的原因便是下游家电企业呼声很高，自 2002 年 5

月临时保障措施以来就没有停过。”

（二）利益集团的影响机制

以上以“保护待售”模型为切入点介绍了3种利益集团——国内外钢铁利益集团以及钢铁下游利益集团。他们的组织形式各有特点，国内钢铁利益集团规模庞大，组织严密，他们与中国各级政府存在着千丝万缕的关系；外国利益集团资金充沛，拥有母国政府作为后台；下游利益集团数量庞大，但组织较为分散。下面对不同利益集团所采取的影响机制进行分析和比较。

1. 政治联系

国内钢铁利益集团的政治联系行为是较为典型的，特别是在钢铁保护措施案中，中国钢铁工业协会的加入，使得原本就阵容十分强大的国内钢铁利益集团在政治力量上如虎添翼。据数据显示，当时在钢铁保护措施听证会上首先发言的中国钢铁工业协会会长吴溪淳，曾任冶金工业部副部长，时任第九届全国政协委员；最后总结发言的中国钢铁工业协会副会长谢企华，时任第十五届中央候补委员；加上参加会议的武钢、鞍钢和邯钢的代表无不是拥有较高政治身份的“领导”。从级别上来看，主持会议的原国家经贸委副主任为副部级，与各大钢铁企业代表在政府官职级别上基本平起平坐，但如果从党内职务来看，企业代表甚至还要更胜一筹。也正是中国这种党政之间既垂直又交叉的关系，使得国内钢铁利益集团的申请格外受到重视，加上整个钢铁行业确实受到了外国进口钢材的冲击，最后才会导致从立案到初裁仅为一天的超高效率。相比较而言，“冷轧板卷”反倾销案则因为涉及的企业较少，涉案产品范围较小，而且提出诉求的企业代表的“政治身份”也较低，因此从立案到初裁用了一年多时间。

2. 政治压力

外国钢铁利益集团并没有像国内利益集团那样具有“政企”双重身份的联系。他们在案件中的影响机制主要是通过联合母国政府、智库以及其他机构向有关部门施加压力。从钢铁进口保障措施调查听证会，到宣布结果前的再次与经贸委沟通，再到暂停部分冷轧板卷产品反倾销税后举行的又一次听证会，表达反对观点的不仅是直接应诉的数十家外国企业代表，还有外国媒体代表、相关学者以及外国企业的母国驻华使馆代表等。无论是在听证会上的激烈辩论，还是直接登门造访向有关部门表达诉求，外国政府和组织事实上俨然已经加入了外国钢铁利益集团，成为了利益集团中的一份子。他们利用政府在华的影响和特殊身份向中国政府表明态度，施加压力。除此之外，国际贸易规则也是政府之间施加政治压力的一种，当中国面对美国突然宣布对进口钢铁产品实施进口保障时，其利用国际贸易规则也采取了钢铁进口保障措施作为报复。这样的报复行为给美国政府施加了一定的政治压力。加上欧盟、加拿大和墨西哥也纷纷采取钢铁进口保障报复措施，随着国际压力的不断增加，美国最终于2003年12月撤销了原来执行的钢铁进口保障措施。

相比之下,钢铁下游利益集团的影响机制更为丰富,有的是在报纸、杂志等公众媒体上发表观点,有的是向有关部门提交自己的意见和报告,这与他们人数众多、结构分散的特点是息息相关的。相比而言,下游利益集团的影响效率不如上述两类利益集团。一方面是因为他们所受到的影响在时间上、程度上有所不同,众多下游企业并没有很快地形成一个拥有明确目标的利益集团;另一方面则是他们既没有像国内利益集团那样拥有足够分量且愿意为他们利益代言的政治“联系人”,也没有像外国利益集团那样以自己母国政府和组织作为强大后盾。坊间传言,因为没有得到有关部门及时回应,为了要继续生存,家电、汽车和运输等下游行业企业代表最终只能联合起来向总理申诉,问题才予以关注。

总的来看,3种利益集团均发挥了自身的特点来影响政策,拥有强大政府资源的国内利益集团选择政治联系作为影响机制,具有国际背景的外国利益集团则依靠母国政府和机构向政府施压,而下游利益集团则凭借媒体、上访等手段频繁表达诉求。从效果上来看,国内钢铁利益集团至少在2002~2004年间获得了政府的贸易保护,为重新获得市场份额以及提高利润赢得了时间。而国外钢铁利益集团以及下游利益集团至少使得两个原本执行期为3年的贸易保护措施在较早的时间内被中止了,避免了贸易保护措施给自己带来进一步损害。应该说,他们都不同程度地达到了自己的目的,虽然两起贸易保护案件的调查、实施和中止的原因有很多,但是利益集团在其中的作用是不可忽略的。

六、结论与启示

钢铁进口保障措施与“冷轧板卷”反倾销案中的利益集团问题,仅是行业利益集团通过各种方式影响中国政府决策的冰山一角。但从这两个案件中不同利益集团的不同影响机制还是可以较为清晰地看到中国现有行业利益集团的形式、性质和影响机制。当面对各自利益受损时,国内钢铁企业、国外钢铁企业和政府以及国内钢铁下游企业会迅速组成利益集团;从影响机制上看,国内钢铁利益集团主要通过政治联系影响政府,国外和国内钢铁下游利益集团则分别依靠母国政府以及通过媒体和上访等形式向政府施加压力;从影响的结果上来看,强有力的国内钢铁利益集团确实能够获得“双重”贸易保护,这样的“双重”保护虽然在当时帮助国内钢铁企业扩大了产能,但是也为后来的产能过剩埋下了隐患;另外,国外钢铁利益集团和钢铁下游利益集团的存在则可以在一定程度上减小贸易保护的力度,缩短贸易保护的时间。

3个利益集团,各具特点的影响机制,钢铁进口保障措施与“冷轧板卷”反倾销案基本概括了中国行业利益集团在各方面的特点。从政治需求和供给的角度而言,3种利益集团有着不同的“政治需求”,政府则是在众多需求中寻找平衡,以期找到最优的“政治供给”方案,这种多方博弈的过程也生动地反映了贸易保护政策的收入分配问题对于政策决策本身的影响。综合来看,选择这两个案件进行详细的案例分析,

为在中国的政治经济背景下建立理论分析框架提供了微观基础。

参考文献:

- [1] 纪林. 保护钢铁不应伤及家电企业[EB/OL]. 经济观察报, 2002. http://www.dayoo.com/gb/content/2002-08/19/content_578155.htm.
- [2] 江涌. 警惕境外利益集团介入中国决策[EB/OL]. 新闻周刊, 2008. <http://finance.people.com.cn/GB/1045/7207291.html>.
- [3] 林春山. 新政治经济学视角下的中国贸易政策[D]. 复旦大学博士学位论文, 2011.
- [4] 罗党论, 唐清泉. 中国民营上市公司制度环境与绩效问题研究[J]. 经济研究, 2009,(1).
- [5] 李维安, 邱艾超, 阎大颖. 企业政治关系研究脉络梳理与未来展望[J]. 外国经济与管理, 2010,(5).
- [6] 盛斌. 中国对外贸易政策的政治经济学分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 2002.
- [7] 孙玮. “铁娘子” 谢企华[J]. 市场周刊, 2006,(3).
- [8] 谢企华. 运用WTO法律原则积极应对反倾销[EB/OL]. 东方财经, 2002. <http://enjoy.eastday.com/epublish/gb/paper249/20728/class024900005/hwz914716.htm>.
- [9] 王强. 体验“‘入世’第一案”——钢铁产品保障措施案 [EB/OL]. 南方都市报, 2002. <http://www.people.com.cn/GB/jinji/32/180/20021112/864612.html>.
- [10] 杨国华. 美国钢铁保障措施始末[J]. 国际经济法学刊, 2004,(3).
- [11] 杨阳. 家电企业遭遇钢铁饥荒[J]. 电器制造商, 2003,(2).
- [12] 赵剑飞, 沈旭. 家电业抱怨受伤, 钢铁反倾销政策松动[EB/OL]. 经济观察报, 2003. <http://business.sohu.com/42/26/article205862642.shtml>.
- [13] 张毅. 冷轧板卷暂不实施反倾销[N]. 京华时报, 2003-09-24, B34.
- [14] Dahl, R. A., Democracy in the United States: Promise and Performance[M]. Chicago: Houghton Mifflin Company, 1981.
- [15] Gawande, K., Krishna, P., Robbins, M., Foreign Lobbies and U.S Trade Policy[J]. Review of Economics and Statistics, 2006, 88(3).
- [16] Grossman, G. M., Helpman, E., Protection for Sale[J]. American Economic Review, 1994, 84(4).

Trade Protection and Overcapacity Influenced by Steel Interest Groups: A Case Study on the Protection Measures of Steel Import and Anti-dumping of “Cold Rolled Plate”

GU Zhen-hua SHEN Yao

Abstract: The paper studies on the competition among government, domestic and foreign steel interest groups and downstream interest groups from the perspective of the cases of steel import protection measures and “cold rolled plates” anti-dumping. The results show that when facing interests, the domestic iron and steel enterprises, foreign steel companies and the government as well as the steel-downstream enterprises will quickly form interest groups. From the perspective of the mechanism, the domestic iron and steel interests mainly through political connections affect the government, foreign and domestic steel downstream interest groups mainly produce political pressure on government. From the perspective of the effect, powerful domestic steel interest groups can get the “double” of trade protection, which helps them to expand production capacity, but also hides troubles of overcapacity. In addition, the existence of foreign interest groups and steel downstream interest groups can reduce the intensity of trade protection to a certain extent, and shorten the time of trade protection.

Key words: case study; domestic and foreign interest groups; downstream interest group; trade protection; overcapacity

(责任编辑: 张建华)