

新贸易保护主义背景下中国能源 产业结构优化升级研究

——以光伏产业“双反”为例

刘爱东,刘文静

(中南大学 商学院,湖南 长沙 410083)

摘要:对1995—2012年国外对华反倾销立案、对华实施反倾销措施的数据作实证分析,阐述了贸易保护主义演变的新特点,梳理了我国涉案金额最大的贸易争端光伏双反案的动态发展过程,剖析了其所引发的产业效应。分析了新贸易保护主义背景下以光伏产业为代表的我国能源产业结构优化升级问题,构建了以两型产业为核心的新型产业体系模型,以期为我国能源产业结构的优化升级提供普适性对策。

关键词:新贸易保护主义;光伏产业;产业结构升级

DOI:10.6049/kjbydc.2013GC0132

中图分类号:F426.2

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2013)23-0130-04

0 引言

自2013年6月6日起,欧盟宣布向中国输欧光伏产品分阶段征收临时反倾销税,至此,光伏双反案以超过200亿美元的涉案金额成为中国迄今为止遭遇的最大规模的贸易争端,这不仅对中国新能源产品的出口影响深远,也不利于全球光伏产业和清洁能源的健康发展。国务院总理李克强在2013年6月14日主持召开的国务院常务会议上指出,光伏产业是新能源产业的重要发展方向,必须支持光伏产业走出困境并使之健康发展。光伏产业既是中国新能源产业的希望之星,又是各国实施新一轮贸易保护主义措施首当其冲的牺牲品。据世界银行全球贸易预警(GAT)统计,2008年世界金融危机以后,各国对国内产业采取最多的救助措施是政府援助,其次是反倾销、反补贴和保障贸易救济措施。值得一提的是,以欧美为首的发达经济体采取的贸易保护一直在不停地演变。

1 国外对华反倾销案折射的新贸易保护主义特点

2010年,中国以占全球制造业总产值19.8%的比

例超过美国的19.4%,成为全球制造业第一大国。针对中国的贸易救济措施从未停止过,并且已从纺织、轻工等劳动密集型产业逐步向清洁能源、电子信息等高新技术产业扩展,进一步涉及汇率、服务贸易、知识产权、投资等领域。在世界各国力主自由贸易的前提下,贸易保护主义的形式悄然发生了改变。

1.1 合规性贸易壁垒的隐蔽性危害

以欧美为主的发达经济体从未停止在多边贸易规则模糊地带钻空子,很多非理性维权和任意侵权导致的反倾销调查,都是为中国量身打造的专属法规。例如,欧盟针对中国出口产业设置的各种壁垒,先是对家电业颁布了WEEE、RoHS及EuP等指令,然后又实施全球最严苛的玩具安全技术法规《欧盟玩具安全新指令》。美国保障措施(尤其是特别保障措施)、337条款调查和技术性贸易壁垒等多种合规性贸易壁垒同时使用,导致对中国提起贸易救济的调查时间集中,从而使针对中国的反倾销、反补贴、保障措施激增(见图1)。

由图1可知,从加入WTO到2012年,中国共遭受国外贸易救济调查案件853起,其中反倾销621起,反补贴61起,保障措施135起,特保措施36起,尤其是反倾销案件占贸易救济调查案件总数的73%。中国遭遇

收稿日期:2013-06-22

基金项目:国家自然科学基金项目(71272068);教育部人文社会科学规划项目(11YJA630058);湖南省哲学社会科学基金重点项目(2010ZDB51);教育部高等学校博士学科点专项科研基金项目(20130162110014)

作者简介:刘爱东(1950—),女,山东高唐人,中南大学商学院教授、博士生导师,研究方向为财务与审计理论、反倾销会计战略;刘文静(1984—),女,山东高唐人,中南大学商学院博士研究生,研究方向为反倾销战略。

反倾销调查的严重情况见图 2、图 3。

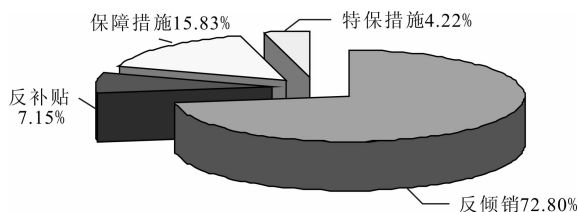


图 1 2001—2012 年中国遭受国外的贸易救济调查案件数量

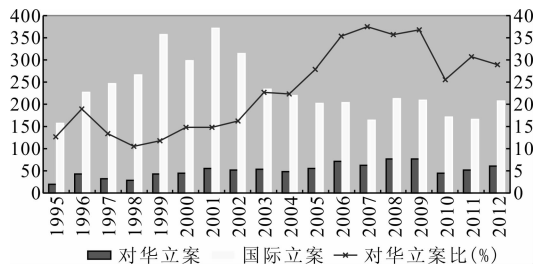


图 2 1995—2012 年对华反倾销立案与国际立案数量及比例趋势

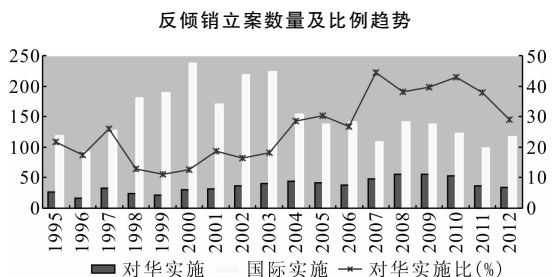


图 3 1995—2012 年对华实施反倾销措施与国际实施数量及比例趋势

图 2 和图 3 表明, 1995—2012 年, 中国占全球发起和被采取措施的反倾销调查数量一直居高不下, 且案件占全球同等案件的比例也比其它国家要高^[1]。

1.2 涉案产业从劳动密集型产业向中高端产业扩展

以美国为例, 自 2013 年以来, 美国对华贸易保护措施已涉及不锈钢水槽、应用级风塔、钢丝产品、手机电子设备、冰冻温水虾等多类产品。欧盟对外贸易战略也有相似改变, 即利用贸易政策逼迫新兴经济体更加开放市场, 以保护欧洲中高端产业的竞争优势, 尤其

是欧盟对华贸易保护手段的打击对象正在从具体产品扩展到整个行业, 且更多地指向较为高端的战略性新兴产业。

1.3 新兴经济体频举贸易保护伞

新兴市场国家与中国贸易规模逐渐扩大, 正成为对华贸易保护阵营的重要组成部分。20 世纪 90 年代以来, 越来越多的发展中国家开始效仿发达国家运用反倾销来保护国内产业^[2]。以俄罗斯为例, 继俄罗斯工贸部对中国彩涂板发起涉案金额 2.47 亿美元的反倾销调查案后, 又建议对从中国进口的钢管征收 29.4% 的惩罚性关税。另外, 印度、阿根廷也相继采取包括征收反倾销税、实施非自动进口许可证制度以及为进口商品设置报关参考价格等保护措施封锁中国出口产品。

2 光伏双反贸易争端缘起

光伏产业的诞生旨在为能源危机分忧, 利用环保清洁的太阳能发电, 本是新兴高技术朝阳产业的代表。中国晶硅光伏电池由于生产成本较低, 在竞争中具有价格优势, 日渐成为国外太阳能光伏产业生产的基地, 有 90% 出口海外, 其中对欧盟、美国和印度的出口分别占 60%、16% 和 2%^[3]。然而, 高出口率并未带来相应的出口利润, 相反却招致欧美发出贸易保护主义的消极信号。美国率先于 2011 年 11 月 8 日对原产于中国的光伏电池产品发起双反调查, 并最终征收了高额双反税; 欧盟步其后尘, 分别于 2012 年 9 月 6 日和 11 月 8 日对中国光伏电池产品发起双反调查。在欧盟公布的涉案中国企业名单中, 抽样调查企业共 134 家, 其中英利、尚德、赛维、锦州阳光、晶澳和旺能光电 6 家为强制应诉企业。随后, 2013 年 2 月 28 日和 4 月 27 日又分别对中国光伏玻璃发起双反调查, 并最终于 2013 年 6 月宣布自 6 日起向中国输欧光伏产品分阶段征收临时反倾销税。除欧美以外, 印度也于 2012 年 11 月 23 日对原产于中国的光伏电池发起反倾销调查。光伏双反案件缘起发展动态详情见图 4。

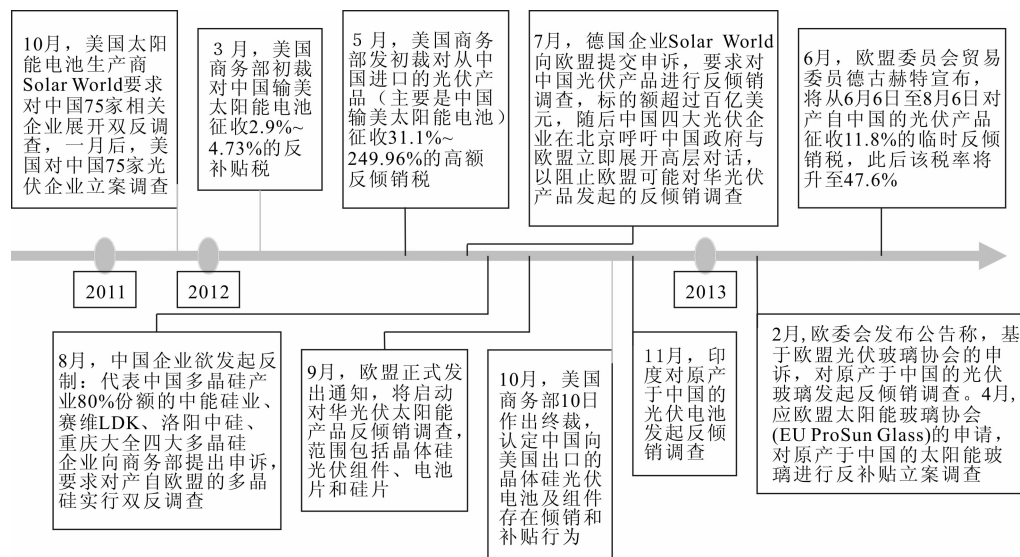


图 4 光伏双反案件缘起

3 双反效应对中国光伏产业结构的影响

光伏双反案裁定的反倾销税率一举抹去了中国光伏产品的价格竞争优势,由此引发的供需失衡将对依赖欧美出口的中国光伏产业造成严重损失。以光伏大省江苏为例,2013年1~4月,江苏省最主要的出口产品太阳能电池出口8.6亿美元,同比下降34.2%。与对日本、加拿大等出口大幅增长相反,对欧出口太阳能电池1234万个,同比减少20.5%。“十二五”规划中提到,产业和贸易结构升级过程与发达国家的经济复苏将同步进行,而此类新贸易保护主义措施的盛行势必对中国产业结构优化升级带来不利影响。

3.1 对中国光伏产业所处全球价值链地位的重新审视

当前,光伏产业全球价值链是由欧美企业提供制造设备和原材料,中国企业负责加工硅材料,生产太阳能电池或组件,再通过销往欧美市场供其进行电池设计并建设太阳能发电站。可见,光伏产业的价值主要集中在上下游,也就是设备制造、原材料提纯以及终端发电阶段。而在我国,光伏产业大多处于价值链中游,仍未脱离依靠低劳动力和低环境成本发展的窠臼,这需要消耗大量能源,并隐含着巨大的环境污染风险,可以说,清洁能源的生产过程并不清洁。类似地,在美国实施轮胎特保案后,中国有30家左右的轮胎企业减产或者停产,有近10万产业工人受到影响^[4]。因此,需要对我国产业所处的价值链位置进行重新审视,避免出现光伏产业这样牵一发而动全身的大幅亏损和倒闭局面。

3.2 技术创新应成为企业利润来源的核心驱动力

中国政府特别是地方政府,为促进光伏企业的发展提供了大量政策支持,但较多集中在资金、土地等生产领域,导致光伏产业陷入了恶性循环,即生产准入门槛低,地方政府盲目跟风扩增产能,而忽视了光伏产业真正的竞争力——技术创新。反观保护国针对我国新兴产业所设的各种贸易壁垒措施,如安全标准、卫生标准、包装标识、信息技术标准、环境标志、劳工安全标准和福利标准等一系列限制性标准问题,都需要依靠产品技术创新才能获得解决。

3.3 贸易摩擦对其它产业的潜在影响

光伏双反案后,中国商务部采取反制措施,启动对欧盟葡萄酒双反调查程序,贸易摩擦直接反映在中国A股市场:太阳能板块个股走低,而葡萄酒板块则平均上涨1.6%,与照明相关的LED产业也在光伏产业遭遇争端之时,对高产能、低门槛的产业走势心存忧虑。贸易摩擦争执点从单个出口产品向整个产业扩散,直

抵政策和制度层面,其负面效应不仅对出口产品及上下游价值链产生冲击,还会造成其它产业的动荡。中国遭遇的国外反补贴调查案件涉及税收、投资、贸易、产业、土地、国企改革等中央、地方经济政策150余项,严重影响中国经济政策的稳定性和持续性,冲击着钢铁、石化、纺织、造纸等产业的国际竞争力。

4 基于新型产业体系的光伏产业结构优化升级战略

国务院总理李克强2013年6月14日主持召开国务院常务会议,部署大气污染防治十条措施,研究促进光伏产业健康发展。会议指出,必须支持光伏产业走出困境并健康发展,在努力巩固国际市场的同时,用改革的办法,发挥市场机制作用,着力激发国内市场的有效需求,推动产业创新升级。长期粗放型经济发展方式使企业自身缺乏核心技术,导致出口产品在国外的准入标准不易达标,易遭受贸易救济调查。产业结构与加工贸易结构的不合理直接导致总体贸易出口结构失衡,贸易资源难以较好实现优化配置。

在新贸易保护主义背景下,中国光伏产业为规避保护主义给企业带来的损失,亟需通过产品自主创新方式攀升价值链高端附加值,进一步倒逼产业转型升级。构建资源节约型社会和环境友好型社会,建立新型产业体系,既可以实现产业结构优化升级,又易于符合贸易保护国际标准。

构建以两型产业为核心的产业体系,应以走新型工业化道路为发展方向,并以产业结构优化升级体制机制创新为增速器,以构建两型产业体系为最终目标,以科技进步为动力,以产业结构调整为切入点,大力开发高科技含量产品,培育高新产业集群及园区,以高新技术改造传统工业,对整个新型产业的构建采取保障措施,从而顺利实现产业结构优化升级。光伏产业新型产业体系模型见图5。

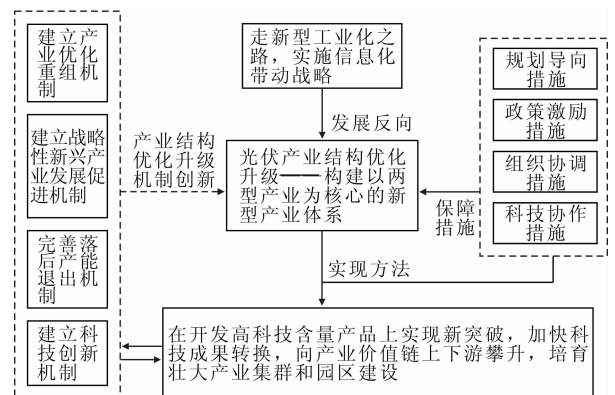


图5 两型产业为核心的新型产业体系

4.1 明确发展方向

要加强规划和产业政策引导,促进合理布局,重点拓展分布式光伏发电应用。产业发展的核心问题是走新型工业化道路的问题,走新型工业化道路,又需要实施信息化带动战略。中国区域社会经济水平差距较大,信息化可以通过加快企业产品结构调整,提高企业产品技术含量来实现。

4.2 以机制创新为内在增速器

伴随着生产要素成本的上升、资源环境的约束和国际竞争格局的变化,产业结构优化要巩固和扩大发展成果,实现可持续发展,必须依靠科技创新,走内生增长、创新驱动之路。结合绿色低碳、高端集成化发展趋势,加快自主创新和企业技术创新体系的构建,加强核心技术攻关和配套技术跟进。优化升级机制创新表现在建立产业优化重组机制、建立战略性新兴产业发展促进机制、完善落后产能退出机制、建立科技创新机制等方面。

4.3 采用科学方法

支持关键材料及设备的技术研发和产业化,加强光伏产业标准和规范建设。用信息技术改造提升传统产业,推进行业信息共享,建立分行业的信息化评估体系。同时,同步发展现代服务行业,鼓励金融机构采取措施,缓解光伏制造企业融资困难等,推动制造业与服务行业良性互动和协调发展。在开展光伏产品技术创新上实现新突破,加快科技成果转化。将加快节能减排技术研发纳入科技攻关的重点工作,建立集节能减排技术创新与成果转化于一体的节能减排技术发展体系,从而真正增强企业自主创新能力。培育壮大产业集群,加强集群建设,通过突破重点技术,支持两型技术领域关键技术的研发,支持节能环保新设备、新工艺、新技术的采购、研发和应用,在低碳产业发展及低碳技术研发、推广和运用上,发挥规模化示范效应。

4.4 采取保障措施

采取组织协调、政策激励、规划导向和科技协作方面的保障措施,确保产业优化升级体系的平稳健康发展。

如电网企业要保障配套电网与光伏发电项目同步建设投产,优先安排光伏发电计划,全额收购所发电量,完善光伏发电电价支持政策,制定光伏电站分区上网标杆电价,扩大可再生能源基金规模,保障对分布式光伏发电按电量补贴的资金及时发放到位。

5 结语

当前,世界经济形态正在从传统工业经济向生态经济转型。在经济危机与能源环境危机的双重压力下,探索一种更具有可持续发展性的产业优化升级路径,既可修复经济危机,又是应对环境危机的新选择。“十二五”规划中提出,中国将以转变发展方式和调整经济结构为主线,谋求中国经济社会从外需向内需、从高碳向低碳的方向发展。光伏产业双反案说明,新贸易保护主义作为外需的绊脚石,卡着高碳标准来苛责中国的出口产品,对中国能源产业发展有消极影响。从另一角度来看,也为中国产业升级和经济增长方式转变提供了挑战和机遇,成为倒逼产业转型升级的动力所在。为了应对新一轮贸易保护主义,中国应不失时机地制定开放型、可持续经济发展战略,以自主创新和技术进步作为能源产业升级的基础,构建以两型产业为核心的新型产业体系,从根本上提高中国能源产业竞争力,以从容应对新贸易保护主义。

参考文献:

- [1] 刘爱东,梁洁. 1995—2009年国外对华反倾销案件统计分析[J]. 中南大学学报:社会科学版,2010(8):73-78.
- [2] 刘爱东,高慧珂. 利用对外直接投资规避国外对华反倾销的思考——以印度为例[J]. 湖南财政经济学院学报,2012(10):65-69.
- [3] 强化贸易救济保护本国产业国际社会掀起大规模修法浪潮[EB/OL]. <http://www.caacs.gov.cn/caacs/newcommon/details.aspx?navid=A20&articleId=113700>,2013-06-09.
- [4] 居占杰. 当前国际贸易保护主义抬头的的原因探析[J]. 贵州社会科学,2010(11):50-53.

(责任编辑:王敬敏)