

(出國類別：出席國際會議)

出席「促成鋼鐵產業結構調整」研討會及第  
85次 OECD 鋼鐵委員會會議  
出國報告

服務機關：經濟部工業局、經濟部國際貿易局

姓名職稱：張尚鈞科長、陳愛蘭組長、陸鴻偉科員

派赴國家：法國（巴黎）

出國期間：民國 107 年 9 月 15 日至 107 年 9 月 20 日

報告日期：107 年 12 月 5 日

## 摘 要

OECD「鋼鐵委員會」是目前全球鋼鐵業最重要的官方層級論壇，該委員會提供了一個很好的平臺，促進各國鋼鐵產業的交流，並針對彼此關切議題進行有效溝通與標竿學習，尋求共同解決產業面臨問題，我國自 2005 年底成為該委員會觀察員。

在本次第 85 次 OECD「鋼鐵委員會」例會之前，OECD 秘書處利用半天的時間舉辦了「促進結構調整」研討會。OECD 相關國家擁有相對豐富之處理鋼鐵業工人失業問題的經驗，可作為包括臺灣在內各個 OECD 鋼鐵委員會成員在處理相關問題時之借鑒。

第 85 次 OECD 鋼鐵委員會例會，除了更新全球鋼鐵市場資訊外，也持續討論了有關補貼和政府支援措施等重要議題，未來 OECD 秘書處的任務，將側重在編製有關「政府補貼和其他形式支援措施的行為準則」，以及建置各國「政府補貼和支援措施」資料庫。近期全球貿易緊張局勢升高，本次會議當中，許多 OECD 鋼鐵委員會成員均表達強烈關切。

參與 OECD 鋼鐵委員會會議，可取得第一手資料，從中了解全球主要鋼鐵市場發展的最新情況，各國貿易、環保等相關政策的發展趨勢。並可從與會專家們的探討中，了解各國如何因應鋼鐵業面臨的重大課題，研擬解決方案，提供各國產官學研擬鋼鐵業策略與措施之參考。

## 目次

壹、	出國目的 .....	1
貳、	過程 .....	2
參、	工作內容 .....	3
肆、	結論 .....	42
伍、	建議 .....	44
陸、	檢附相關資料 .....	45

# 出席「促成鋼鐵產業結構調整」研討會 及第 85 次 OECD 鋼鐵委員會會議出國報告

## 壹、出國目的

我國為 OECD 鋼鐵委員會 6 個參與方(之前稱為觀察員)之一，參與該會活動可善盡臺灣為國際社會成員之責任，有助於臺灣鋼鐵業借鑒各國永續發展之經驗。OECD 鋼鐵委員會集合各國代表與專家，針對全球鋼鐵業面臨的重大課題，提出建議與解決方案。

參與本次會議主要可蒐集—全球經濟展望、全球及主要鋼鐵市場產銷現況、鋼鐵貿易政策發展、全球鋼鐵業最新產能發展趨勢、政府支援與補貼措施的作法等資訊，有助於我國鋼鐵工業政策之研擬，以及妥善地處理我國鋼鐵業的生產、貿易、產業結構調整、環保等相關問題。

## 貳、過程

本次出國係參加經濟合作暨發展組織(OECD)於本(2018)年9月17~18日假法國巴黎 OECD 總部召開的「促成鋼鐵產業結構調整」研討會及第 85 次「OECD 鋼鐵委員會」會議。我國出席代表包括：

	任職單位	姓名	職稱
1	經濟部工業局 金屬機電組	張尚鈞	科長
2	經濟部貿易局 雙邊二組	陳愛蘭	組長
3	經濟部貿易局 綜合企劃委員會	陸鴻偉	科員
4	我駐法國代表處 經濟組	梅碧綺	副組長
5	中鋼公司 營業管理處	陳銘源	處長
6	金屬工業研究發展中心產業研究組	陳建任	經理

會議之內容，主要包括：

- 第一天(2018年9月17日)上午

參加「促成鋼鐵產業結構調整」研討會，研討會聚焦於去除退場障礙、支援受關廠影響之勞工兩項主題。

- 第一天(2018年9月17日)下午及第二天(2018年9月18日)全天

9/17 下午~9/18 全天：參加第 85 次 OECD 鋼鐵委員會，討論全球經濟展望、全球及主要鋼鐵市場展望、鋼鐵貿易現況、煉鋼產能發展、政府對鋼鐵業的援助與補貼措施等。

## 參、工作內容

以下針對本次參加之「促成鋼鐵產業結構調整」研討會及「第 85 次 OECD 鋼鐵委員會」之相關主題簡報內容與討論重點，整理如下：

### ■ 「促成鋼鐵產業結構調整」研討會：聚焦於去除退場障礙、支持受關廠影響之勞工等兩項主題。

#### 一、舉辦「促成鋼鐵產業結構調整」研討會的背景

(一) OECD 鋼鐵委員會的工作重點之一是促進鋼鐵部門的結構調整，從而更有效地分配生產資源。促進企業和經濟部門之間的資源配置，是結構變革的關鍵因素，也是經濟成長的推動力。然而，產業特性和政策干預可能導致產能過剩、盈利能力降低以及退出障礙提高，這往往會延長甚至阻礙產業結構調整。

(二) 與其他許多製造業相比，鋼鐵業的關廠和重組似乎更加困難。因此，參與 OECD 鋼鐵委員會的各國代表，籌組在 2018 年 9 月 17 日舉辦研討會，審視鋼鐵業結構調整帶來的主要挑戰，並探討關廠對工人和社區的影響，並研析在未來可以促進高效率、有競爭力之鋼鐵產業政策。

#### 二、研討會的目的與討論議題

(一) 目的：該研討會由政府、產業和工會代表以及學術界的專家討論促進鋼鐵業結構調整的政策，深入了解退出的不同障礙以及鋼鐵廠關閉的社會後果。與會者討論了有助於關閉效率不佳的鋼廠政策，包括減輕鋼廠重組對社會影響之措施，以便將資源重新分配給更有效的生產單位和(或)其他經濟活動部門。這些政策將改善鋼鐵市場的長期效率和運作。

#### (二) 討論議題：

1. 去除退出障礙：與其他許多行業相比，鋼鐵業和其他資本密集型行業的關閉和重組似乎更加困難。本次討論著重於促進低效率生產單位退出市場，而應採取的退場政策方案。

2. 支持受鋼鐵產能關閉影響的工人：雖然一般政策討論側重於減少鋼鐵產能過剩的好處，但似乎更有必要關注工廠關閉所造成的社會後果。

如果不支持工人重新培訓和尋找替代工作，將可能成為退出障礙，並阻礙鋼鐵工業的重組。討論的重點是幫助受到產能關閉影響的工人的政策，提高工人的再就業能力，並提出政策途徑，以盡量減少關閉鋼鐵廠對工人和社區的影響，同時有助於減少鋼鐵產能過剩。

### 三、有關「去除退出障礙」的報告與討論

- (一) 有關去除退出障礙的議題部分，首先由 OECD 經濟部門進行簡報。簡報中針對「殭屍企業的定義與量測」、「產業若不進行重組可能產生的後果」及「鼓勵廠商退出和產業重新配置的相關政策」(如破產制度、健全金融部門協助、支持有效重新配置的政策)進行說明。
- (二) 所謂的殭屍企業依據每個國家與每個不同產業的具體情況不盡相同，而且對於未來的需求前景或價格展望，會有不同看法，難以明確認定何謂殭屍企業。但在 OECD 的實證分析中，將殭屍企業定義為「成立超過 10 年公司長期持續出現 2 個備選指標有財務缺陷」。(1) ICR 方法：連續 3 年利息覆蓋率(息前稅前利潤 EBIT/利息支付)小於 1；(2) NRI 方法：連續 3 年償債能力(息前稅前利潤/債務)小於 0.2，且「資產回報率 $<0$  或淨投資 $<0$ 」。上述兩種定義的研究結果相似。
- (三) 根據 OECD 的研究，以總資本額計算，殭屍企業約占了整體研究樣本的 10%。而基本金屬業(研究分類中最接近鋼鐵業的產業別)符合殭屍企業定義的比重約 20%，高於整體平均的 10%水準。但由於 OECD 的數據涵蓋範圍較廣，在運用及解釋資料時則須謹慎注意。
- (四) 面對殭屍企業若不進行重組，可能產生不良後果，包括：(1)拖累平均生產力；(2)抑制重分配的發生：由於爭搶及消耗市場的稀少資源，破壞了健全企業的成長機會；(3)阻止潛在創新新企業進入的機會。實證分析顯示，當面臨困境的殭屍企業已經投入較多的沉澱成本時，一般健全企業會降低投資此類殭屍企業的意願，更遑論是新成立、生產力高的企業對於此類企業的投資，而產業的整體生產力也因此會受到傷害。
- (五) 破產制度對於企業退出及重組至關重要，因為可將債務人和債權人帶到談判桌，並即時有序地解決財務困境。實證分析顯示，改善破產制度可

以減少殭屍企業的發生率，並提高生產力，OECD 因此編制了一份新的破產制度設計之跨國指標，此一指標涵蓋：對失敗企業的處理、預防及合理化、重組工具、其他因素(法院介入程度、員工安置等)。

(六) 在處理殭屍企業時，金融體系的健全程度也很重要。1990 年代的日本即出現弱勢銀行對殭屍企業採取寬容態度，打賭殭屍企業將會復活，以避免放款銀行本身資產負債表上出現呆帳損失。實證分析顯示，弱勢銀行更有可能借錢殭屍企業，其結果是壓縮銀行對健全公司的貸款。因此，直接確保銀行業的健全(切實解決未履約貸款/呆帳)，減少對債務融資的偏見，將有助於支持有效率企業/產業重組，以及提高生產力。

(七) 造成廠商退出的原因，及主要退出障礙之文獻探討：

1. Harrigan(1982)在探討成熟和衰退產業的退出問題時，發現廠商可能退出的原因包括：產業內出現產能過剩、虧損、工廠老化、必須增加資本投入否則無法以經濟規模進行生產等。主要的退出障礙包括：屬重要消費產業或策略性產業、生產設備共用、勞工資遣費用不確定等。

2. Tang 和 Zannetos(1986)研究了 1970 至 1982 年間美國鋼廠的退出現象，由於相對於一貫作業高爐廠，電爐廠的資本密集程度較低，相對轉換成本較低。所以當時退出的廠商主要是產能較小廠商、小產能的高爐廠、或與新進電爐廠所生產產品相似度高度的廠商。另 Deily(1991)研究 1977 至 1987 年間一貫作業高爐廠的退出狀況，與 1986 年 Tang 的研究結論相似。

3. Deily(1988)研究 1976-86 年間美國鋼廠的高退出障礙主因有：固定成本高但轉售價值低、繼續營運的成本低且退出的可收益性較低、鋼鐵資本設備的耐用期限長，通常超過 20 年、勞工相關退出成本高(如資遣費、失業救濟金、養老金支付等)。例如 1979 年美國鋼廠關廠後，每位離職工人之養老金增加 3.7 萬美元。而根據 Wharton Econometrics(1987)的估計，每位工人的退休金成本增加 5.4 萬美元，約占關廠成本的 72%。

4. Blonigen、Liebman、Wilson(2013)研究 1978~2007 年間美國鋼廠生產



線停產狀況，該研究共收集了這段期間關閉的 284 條生產線，包括：熱軋、冷軋、鍍鋅、中厚板、盤元等產線。造成產線停產的原因包括：生產線老舊、非現代化的產線、產線產量較小、兩家廠商合併後對效能較低的相同類型產線進行了淘汰、一貫作業高爐廠被電爐廠取代等。該研究亦發現，進口設限、反傾銷、反補貼等貿易保護措施似乎並未降低產線退出，外資進入購併則沒有增加產線的退出。

5. 1980 年代起，美國電爐廠大量產能開出，並取代了眾多的一貫作業高爐廠。電爐廠(EAF)與高爐/轉爐廠(BOF)的流程差異包括：(1)電爐廠的資本密集程度較低，BOF 平均建置成本為 1,100 美元/噸鋼產能(亦即蓋年產 1,000 萬噸粗鋼的高爐廠需投資 110 億美元)，EAF 則小於 300 美元/噸鋼產能(亦即蓋年產 100 萬噸粗鋼的電爐廠投資額約 3 億美元)、(2)在需求較低迷時期 EAF 具有更大的靈活性、(3)當時政府以稅收減免或補貼政策來鼓勵 EAF 取代 BOF、(4)建置 EAF 可減少碳排放量，並減輕 BOF 關廠造成的失業難題、(5)將專業技能人力轉到 EAF。儘管平均而言目前中國大陸的高爐設備仍相當新穎，但中國大陸的廢鋼蘊藏量迅速累積，未來其 EAF 設備將會持續提升。

#### (八) 與勞工有關的退出障礙

1. 如果與勞動力相關的關廠成本是主要的退出障礙，則企業需要透過裁員，方能降低退出障礙。美國企業可將此一責任轉移到年金給付保證公司(PBGC)，它是一個確保固定福利計畫的聯邦機構。PBGC 目前有 4 千萬勞工投保，目前已有 84 萬人失業工人受益。
2. 2001 年美國伯利恆鋼鐵公司宣布破產，其對 92,200 名工人和退休人員的養老金義務達 78 億美元，但當時該公司僅有能力支付 35 億美元，2002 年 PBGC 承擔了 37 億美元的債務，此為 PBGC 歷史上最大的支出。1975-2016 年間 PBGC 前 10 大索賠中，有四件是一貫作業高爐鋼廠，包括：伯利恆(92,200 人)、LTV 鋼鐵(83,800 人)、國家鋼鐵公司(35,200 人)、Weirton Steel(9,800 人)。但未來保費未隨著增加，預估 2025 年時多雇主養老金計畫將會破產。
3. 在中國大陸十三五計畫中，中國大陸打算削減 1 億至 1.5 億噸產能，

可能造成 40~50 萬個工作崗位的流失，而 2017 年中國大陸政府也撥款約 15 億美元，用於鋼鐵和煤炭工人再培訓和提前退休計畫。

(九) 小結：鋼鐵業的固定成本極高，耐用年限長，但轉售價值低，造成鋼鐵業的退出障礙較高。鼓勵合併可以幫助公司關閉低效率的工廠或產線。此外，鋼鐵業的勞工退出成本也是重要考量。制定或改進退休安全網，並對鋼鐵工人進行再培訓，亦是重要的策略方向。

#### 四、有關「支持受關廠影響勞工」的報告與討論

(一) 本議題首先由 OECD 技能和就業能力部門，就協助失業勞工復職的政策進行介紹。由於工人的流離失所，會對個人和社會造成巨大的損失。為完善相關政策，OECD 秘書對 9 個國家進行了個案研究，思索如何協助失業工人再就業，以及了解這些國家如何給予失業者收入支援。

(二) OECD 國家應對勞工失業問題的政策包括：(1)事前預防(解雇稅、保留工作之補貼)、(2)早期干預(在解僱通知期間即開始再就業之援助、建立現場臨時辦公室等快速反應措施，但早期干預會面臨一些挑戰，例如大規模裁員可否提前通知、雇主能否有建設性的參與，以有效協助勞工)、(3)再就業政策(對失業工人技能的活化，失業工人之間具有多樣性，如何量身訂做相關就業援助?)、對失業工人失業補助金的支持(失業者在失業保險制度下，通常可獲得良好的服務，但福利用盡的高風險，仍可能導致失業勞工發生貧困。如何在失業保險和再就業激勵措施之間取捨，以促進失業勞工再就業，也是重要課題。)

(三) 芬蘭 Aalto 大學針對「失業造成的後果」進行的報告：

1. 許多研究顯示，大規模裁員會造成失業工人收入大幅且持久的減少，其對失業勞工的健康、婚姻和生育計劃也有影響。但不同產業間的損失程度、受影響工人、持續時間不盡相同。在不景氣階段，失業工人的經濟損失尤為持久。

2. 遭受較大衝擊的工人通常是：已經工作多年的資深人員、年紀較大者、所受教育程度低的勞工、景氣大幅衰退階段失去工作者、不能在同一行業中重新被僱用者等。

3. 目前對什麼樣的政策能幫助失業工人重新再就業，仍知之甚少。近期的研究(Huttunen, Moen and Salvanes, 2018)顯示，長期而言，就失業工人的移民行為來看，離鄉背井到外地找工作，與待在原地尋找再就業機會，其結果並沒有顯著差異。大量文獻證明，在工廠關閉或大規模裁員事件中流失工作的人，會長期面對收入減少的困境。且目前我們仍然沒有相關證據可證明，目前各國政府推出的相關援助失業工人之政策，具有可有效解決勞工失業問題的證據。

(四) OECD 工會諮詢委員會(TUAC)針對「對因關廠與重組而失業工人的協助」進行的報告：

1. 全球化、技術進步讓大家可用較便宜的價格買到產品或服務。但生產工廠移往較低所得國家、大量資本投入生產自動化設備、部分國家對生產與出口的不當補貼等等，均可能造成勞工的失業。
2. 更細緻的勞動政策應該提供「培訓勞工再就業」的積極勞動市場措施，此外勞動市場的「贏家」需要協助(或稱為補償)「輸家」。
3. 2017 年 OECD 部長級會議的一份重要文件顯示，最近的一些證據表明，失業問題所造成的問題變得更為廣泛、嚴重且持久。面對中國大陸的貿易衝擊，美國部分地區整整十年失業率居高不下，工資毫無起色。自 1980 年代以來，美國鋼鐵業的大規模失業一直持續，而美國鋼鐵業卻是全球生產力最高的地區之一(2.2 人工小時/噸鋼)。即使有失業救濟措施，但僅能靠最低收入支持。若是鋼廠破產，可能讓工人失去大部分的養老金。儘管有些勞工成功轉換工作，但生活水準通常會降低，且須離鄉背井工作。
4. TUAC 認為，對失業工人照顧的關鍵原則是在被解僱工人尚未失去工作前即須進行必要的協助，藉由過渡協議、提前通知期制度協助勞工降低失業衝擊。
5. 小結：經濟變革及全球貿易可為經濟發展帶來「淨收益」，例如簽署 FTA 等協議對整體經濟有利，但問題是有些人會因此受益，也有些人會受害。誰是受益者？誰又負擔了調整的苦果？協助勞工爭取權益的

組織不應該被視為發展的障礙，工會組織與社會共同對話，爭取公平的「改變」機會，相信是可被接受的。

- 第 85 次 OECD 鋼鐵委員會：討論全球經濟展望、全球及主要鋼鐵市場展望、鋼鐵貿易、煉鋼產能發展、政府對鋼鐵業的支援與補貼措施等。

#### 一、世界經濟展望—OECD 秘書處報告

- (一) OECD 秘書處指出，當前全球經濟的發展情形如下：(1)全球成長仍然強勁，但並非廣範圍均呈現強勁成長；(2)企業信心度正在趨緩；(3)經濟下行風險更為突出；(4)政策不確定性正影響企業信心、貿易和投資；(5)勞動力市場有所改善，但工資成長、通貨膨脹仍然低於預期；(6)具外部脆弱性的新興市場經濟體，其所面臨的逆風正在增加；(7)由於經濟刺激的空間有限，因此需要藉由加速結構改革來支持包容性成長(inclusive growth，指經濟成長伴隨所得分配不均度的改善)。
- (二) 2018 年 9 月最新的「OECD 中期經濟展望報告」，調降了 2019 年全球經濟成長預期。該報告預估，2018 年與 2019 年全球經濟成長分別為 3.7%、3.7%，比 2018 年 5 月預測值變動分別下調 0.1%、0.2%。
- (三) 該報告還調降了 2019 年 G20、美國、歐元區、印度、巴西等主要經濟體的經濟成長率。2018 年美國經濟成長率為 2.9%，2019 年則為 2.7%；歐元區 2018 年及 2019 年經濟成長率分別為 2.0%、1.9%；中國大陸經濟成長率預估 2018 年為 6.7%，2019 年進一步減速至 6.4%。

表 1 OECD 中期經濟展望預測

	2015	2016	2017	2018f	2019f
全球	3.0	3.0	3.7	3.7↓	3.7↓
G20	--	--	3.8	3.9↓	3.8↓
美國	2.4	1.6	2.3	2.9=	2.7↓
歐元區	1.6	1.7	2.5	2.0↓	1.9↓
日本	0.6	1.0	1.7	1.2=	1.2=
中國大陸	6.9	6.7	6.9	6.7=	6.4=
印度	7.4	7.0	6.6	7.6↑	7.4↓
巴西	-3.9	-3.5	1.0	1.2↓	2.5↓

註：↑、=、↓符號代表與 2018.5 的預測相比，為上調、持平或下調。

資料來源：OECD 秘書處(2018.9)

(四) 全球工業生產指數在 2015 年中初觸底後持續反彈，持續正成長，但 2018 年以來有成長減緩的現象。在零售業銷售成長率方面，受惠於就業市場的改善、低利率水準，零售業銷售維持穩定成長。

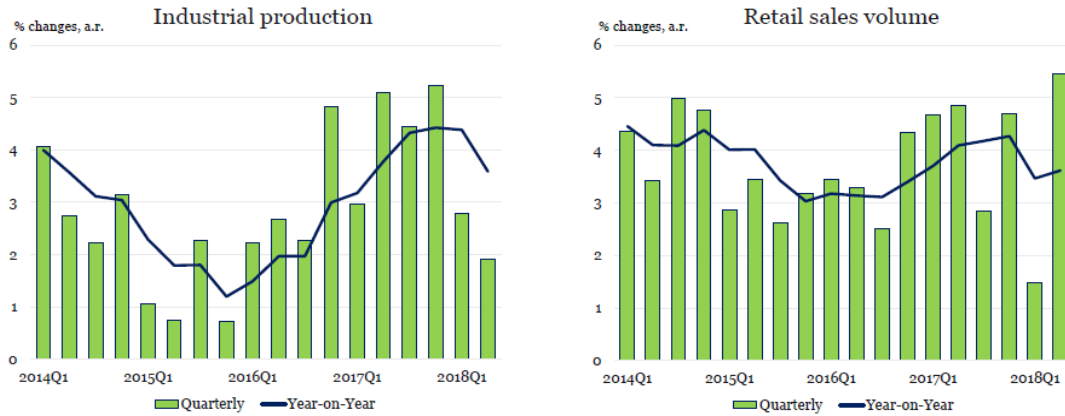


圖 1 全球工業生產及零售業銷售成長率趨勢

資料來源：OECD 秘書處

(五) 由於美國基準利率持續上揚，具有大筆外債赤字的國家，如阿根廷、土耳其等均面臨債務負擔的升高，而石油價格的上漲，則加劇了石油進口經濟體的挑戰。印度、印尼和俄羅斯等國的貨幣貶值與升息，亦加劇了一些國家的通膨壓力。儘管許多經濟體的體質與 1990 年代相比已經有所改善，包括努力控制通膨、擁有更高外匯儲備等，但經濟風險與當前緊張緊張局勢，仍影響投資者的信心。而貿易緊張局勢，也可能加深、加劇金融體系的脆弱性。

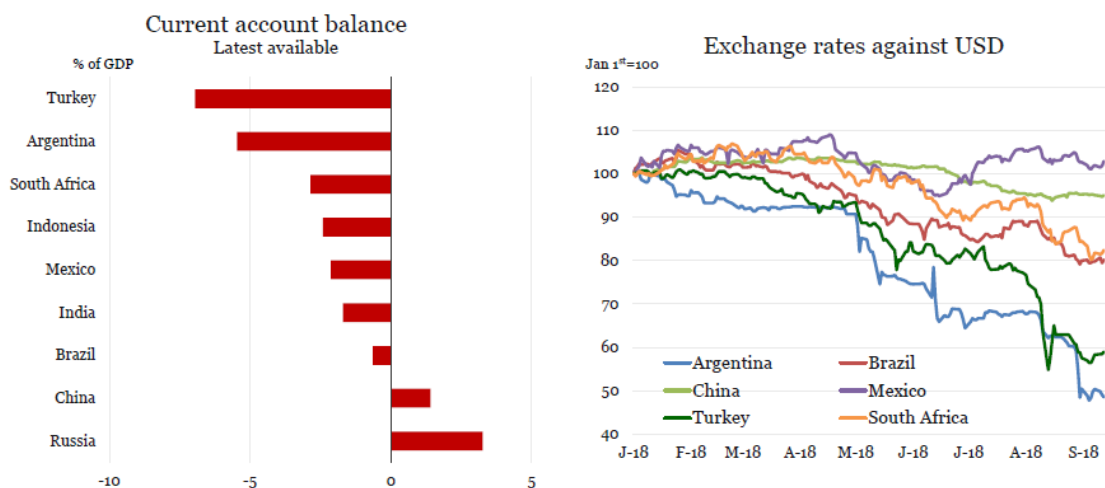


圖 2 新興市場經濟體經常帳收支與對美元匯率

資料來源：OECD 秘書處

(六) 2016 年起全球貿易成長呈現明顯復甦，2017 年維持約 5% 的成長，但 2018 年則呈現成長減速。今年上半年的貿易緊張情勢對貿易產生影響，但幅度尚輕。但隨著貿易政策不確定性的升高，全球貿易成長率可能持續下滑。

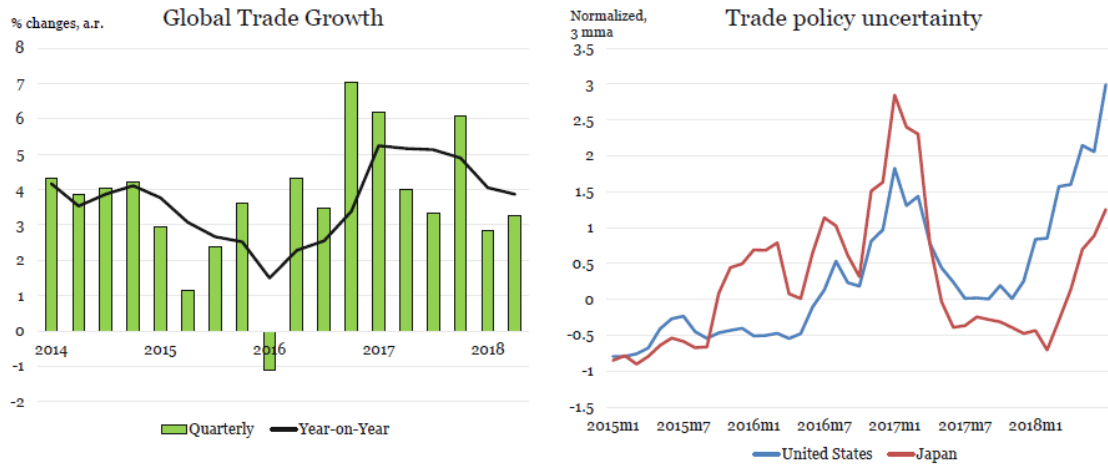


圖 3 全球貿易成長、貿易政策不確定性趨勢圖  
資料來源：OECD 秘書處

(七) OECD 秘書處指出，現在全球經濟的擴張可能已達到頂峰，將呈現鈍化。預計今明兩年全球經濟成長率均為 3.7%，仍略低於 2008 年金融危機前幾年的平均水準，且下行風險加劇。之前的總體經濟政策支持了就業市場的持續成長，但新興經濟體市場正面臨利率上漲帶來的重大阻力。工資成長速度和通膨仍然低於預期，但應該會逐步上升。

(八) 2018 年上半年全球貿易成長放緩，貿易緊張局勢已經影響到企業信心和投資計畫。貿易相關限制措施將會損及就業市場和生活品質，特別是對低收入家庭而言。已開發經濟體貨幣政策正常化速度比原本預期快，加上貿易緊張局勢升溫，可能會對新興市場經濟體造成進一步的金融市場壓力。2008 年金融危機爆發已經過十年，但資產價格高漲與高負債水準，讓金融市場仍然相當脆弱。

(九) 在當前充滿不確定性的階段，經濟政策面臨著相當大的挑戰。在逐步實現貨幣政策正常化的此時，不同經濟體所需的貨幣政策並不一樣。而各國的財政政策應側重於實現永續發展和更具包容性的中期成長。在經濟高成長期間所創造的財政盈餘，應該用來幫助建立財政的緩衝準備。各

國政府的貨幣政策和財政政策需要復原及預留空間，以便因應經濟低迷衰退時期，還有餘力應付。

## 二、全球鋼鐵市場近況—OECD 秘書處報告

(一) 鋼材是製造業、營建業使用的關鍵原材料，鋼材需求與經濟成長榮枯具有密切相關。2015 年以來，全球鋼材需求逐漸恢復，2017 年全球鋼鐵需求達 15.874 億公噸，超過 2014 年的峰值 15.458 億公噸，比 2016 年成長 4.7%，為歷史新高。其中，中國大陸成長 8.3%、北美成長 6.3%、獨立國協成長 6.2%、拉美成長 3.8%、歐盟成長 2.5%。

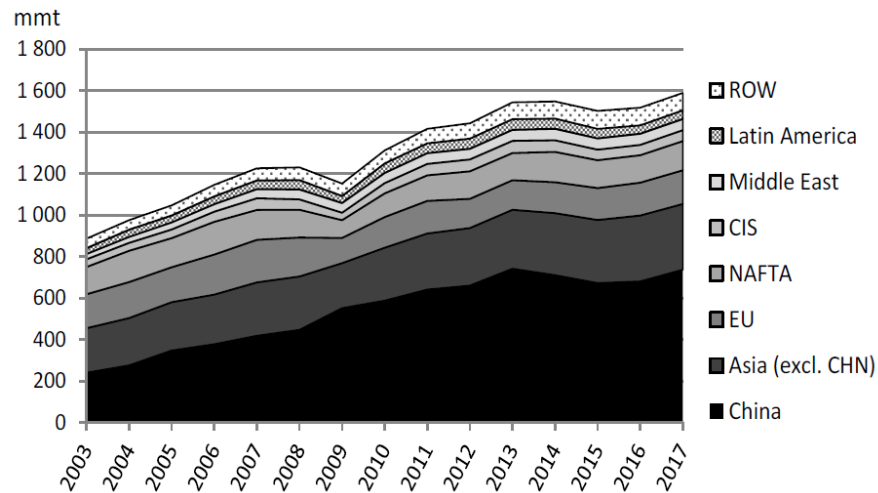


圖 4 2003~2017 年全球鋼材消費趨勢圖

資料來源：OECD 秘書處

(二) 2017 年全球鋼鐵產量比 2016 年成長 7.0%，達 16.87 億噸。其中，中國大陸成長了 6.6%，達到 8.47 億噸，中國大陸粗鋼產量大幅成長的主因係中國大陸取締地條鋼產能，原來向生產地條鋼廠商購買鋼材的買家，轉向正規鋼廠購買，而地條鋼工廠的產量一直未計入正式的粗鋼生產統計中，造成中國大陸的粗鋼產量數據明顯成長。若扣除地條鋼的統計因素，實際上年中國大陸產量年增率並沒有那麼高。

表 2 2017 年與 2018 年前 5 月全球粗鋼生產統計

單位：千公噸；%

	粗鋼生產(千公噸)		年增率(%)		年增率(%)
	2018_5 月	2017	2018_5 月	2017	2018 前 5 月
歐盟	14,979	168,458	5.4	8.3	1.8



	粗鋼生產(千公噸)		年增率(%)		年增率(%)
	2018_5月	2017	2018_5月	2017	2018前5月
其他歐洲	3,614	40,633	11.7	6.3	5.1
獨立國協	9,035	100,932	14.1	7.2	2.8
北美	10,107	115,761	4.7	7.6	3.1
南美洲	3,522	43,689	3.5	7	3
非洲	1,216	13,593	16.4	5.1	6.8
中東	2,995	32,020	12.5	2.8	14
亞洲	108,814	1,166,207	9.8	6.9	5
中國大陸	81,127	846,947	10.8	6.6	6
大洋洲	574	5,985	13.9	3.2	13.4
世界	154,856	1,687,277	9.3	7	4.6

資料來源：World Steel Association、OECD 秘書處/本會議

(三) 由 2008 年以來主要市場的平板鋼材、鋼筋的價格指數與其變異係數的趨勢圖(如圖 5)中可顯示，自 2011 年第二季起全球鋼價指數呈現下滑走勢，直到 2015 年底才出現落底反彈。自 2016 年 12 月起平板鋼材、鋼筋的價格指數呈現波動向上走勢，2018 年持續呈上揚走勢，但不同區域市場的鋼價表現不盡相同。在變異係數方面，變異係數等於標準差除以算術平均數的比率，代表價格的偏離平均數的程度大小，在價格變化大的時期，變異係數的波動也會變大。由於平板鋼材價格通常高於鋼筋價格，平板鋼材的算術平均數高於鋼筋的算術平均數，平板鋼材指數的變異係數中分母(算術平均)較鋼筋大，當然平板鋼材指數的整條變異曲線會落在鋼筋價格指數的變異曲線之下。

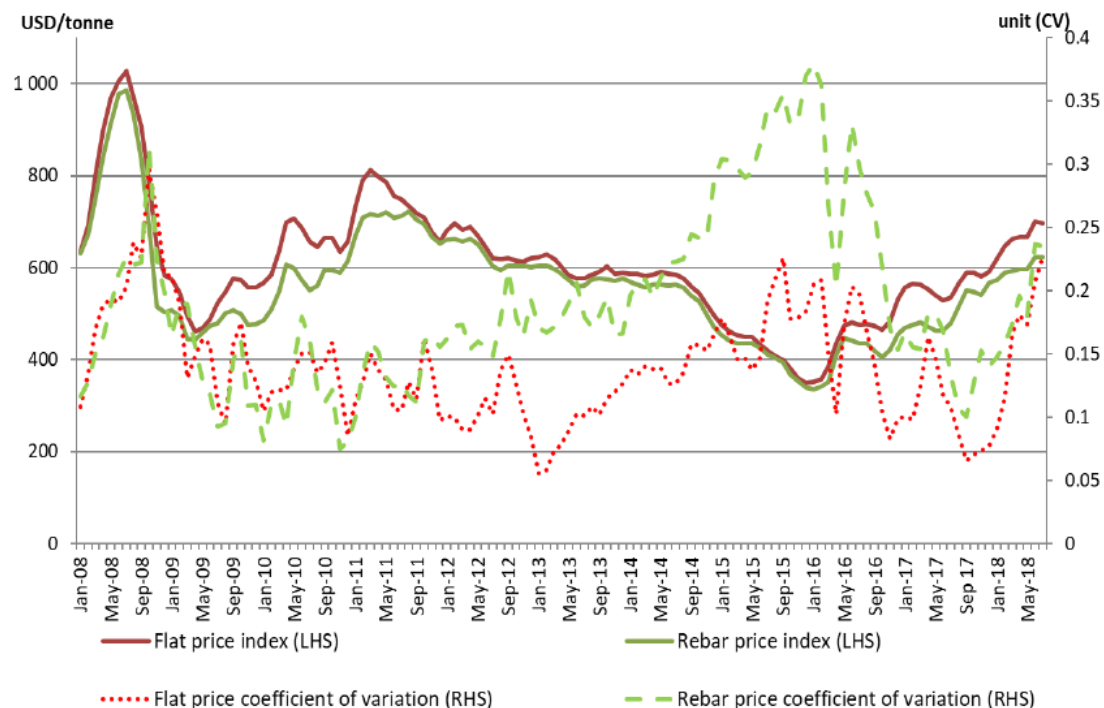


圖 5 平板鋼材、鋼筋的價格指數與其變異係數的趨勢圖

資料來源：OECD 秘書處

(四) 至於在鋼廠的財務表現部分，於淨利潤率方面，煉鋼業的平均營業淨利潤率由 2004~2005 年的 10% 降至 2012~2015 年間約僅剩 2%，2016、2017 年則回升到 5% 左右。儘管 2016、2017 年淨利有所回升，但鋼鐵業的營業淨利潤率仍低於金融風暴之前的水準。整體而言，2017 年全球有 26% 鋼鐵冶煉業的淨利潤率為負數，顯示經營狀況雖有改善，但仍是相當辛苦。在債務的變化方面，2016~2017 年煉鋼廠的負債比率因獲利增加而持續下滑。2005~2014 年間鋼鐵業債務相對總資產比率平均由 26% 提高到 40% 左右，近三年負載比率雖有所下滑，但平均資產負債率仍達 34%。在高額負債比率、脆弱的資產負債表的背景下，其他企業的購併意願將減少，這類企業的債務違約風險也較高。

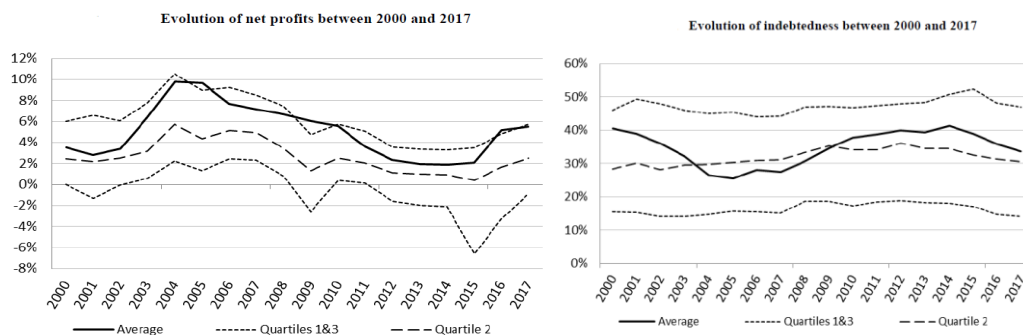


圖 6 2000~2017 年鋼廠的財務表現

資料來源：OECD 秘書處

(五) 小結：全球鋼鐵市場狀況持續改善，但產業結構持續失衡，需求的復甦狀況仍很脆弱。近三年來，鋼鐵業的財務狀況持續改善，但部分廠商情況仍然不佳，去槓桿化需要持續下去。OECD 秘書處建議，政策制定者應該專注於去除退出障礙，以利產業的合併與重組，這對整體鋼鐵業有利。

### 三、全球鋼鐵市場展望—世界鋼鐵協會報告

- (一) 世界鋼鐵協會每年會公布兩次的鋼鐵短期需求展望，公布時點為每年 4 月、10 月。由於近年來 OECD 鋼鐵委員會會議時間均選在 3 月、9 月，使得世界鋼鐵協會在 OECD 鋼鐵委員會的報告，僅能引用較舊的確定資料(如 9 月份的 OECD 鋼鐵委員會引用 4 月世界鋼鐵的短期預測數據)，惟世界鋼鐵協會仍會在 OECD 鋼鐵委員會做一些即時訊息的補充。
- (二) 根據世界鋼鐵協會 2018 年 4 月份「短期展望」報告數據顯示，2018 年全球鋼材表面消費量預估為 16.161 億公噸，較 2017 年成長 1.8%；預估 2019 年將成長 0.7%，約為 16.267 億公噸。
- (三) 全球鋼鐵景氣週期處於轉折點，全球貿易緊張局勢下逆風成長。2018 年全球鋼鐵需求持續第三年的反彈，但預估 2019 年將減速。在高消費信心和投資強勁復甦的帶動下，已開發國家鋼鐵需求維持成長動能。中國大陸則在溫和的貨幣與財政政策刺激下，鋼鐵需求有所增強。新興經濟體的成長雖低於預期，但仍持續復甦。與 2017 年相比，預估 2018、2019 年全球鋼鐵需求成呈溫和減速趨勢。

表 3 全球鋼材表面消費短期預測

單位：百萬噸；%

	2018 年 4 月預測值				2018 年 10 月(可能修正方向)			
	需求量		成長率		需求量		成長率	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
全球	1,616.1	1,626.7	1.8	0.7	↑	↑	↑	↑
歐盟(28 國)	165.6	166.9	2.0	0.8	↑	↑	↑	↑
其他歐洲國家	44.2	46.1	4.5	4.4	↓	↓	↓	↓
獨立國協	54	55	2.3	1.8	↑	↑	↓	↓
北美洲	145	147.3	3.0	1.6	↓	↓	↓	↓
中南美洲	43.5	45.6	6.2	4.9	↓	↓	↓	↓
非洲	36.6	38.3	4.5	4.6	↓	↓	↓	↓
中東	55.7	57.8	4.6	3.7	↓	↓	↓	↓
亞洲與大洋洲	1,071.4	1,069.7	1.1	-0.2	↑	↑	↑	↑
其中，中國大陸	736.8	722.1	0.0	-2.0	↑	↑	↑	↑

註：↑代表世界鋼協在 10 月公布短期需求預測時，將上修 4 月份預測值。↓代表下修。

資料來源：World Steel Association/本會議

(四) 全球經濟似乎已接近波段峰頂，經濟不確定性正重新攀升，而貿易緊張局勢及匯率波動可能加速及加劇經濟的反轉。在全球經濟不確定性風險上升的情況下，景氣觸頂及反轉的可能性壓力正在增加。針對主要鋼鐵市場的發展趨勢，說明如下：

1. 中國大陸：儘管 2018 年中國大陸的投資減速，但其對房地產市場和出口的溫和刺激政策，對鋼鐵需求形成了支撐。產業結構的調整、環保限產等政策將持續抑制鋼鐵需求，展望 2019 年及未來數年的鋼鐵需求前景將呈現疲軟，而當前其主要的風險來自於美中貿易緊張情勢和企業債務攀高。
2. 印度：由於貨幣、企業破產制度的雙重改革帶來的經濟衝擊已經消退，印度經濟持續復甦，預估強勁的消費和政府推動基礎建設計畫將支撐其鋼鐵需求。隨著資產負債表的改善，其私部門的投資開始緩慢復甦，但主要風險來自高利率和通膨壓力。

3. 東協：2018 年東協鋼鐵需求成長疲弱，但東南亞經濟基本面仍然良好，預估 2019 年該地區將恢復較高成長。
4. 日本：企業獲利攀高和基礎建設項目的推動，日本鋼鐵需求展望維持穩定，但其勞動力短缺限制了建築業的活動。另 2019 年是否調高消費稅，可能牽動鋼鐵需求的動能。
5. 韓國：2018 年韓國主要用鋼產業需求衰退，預計 2019 年只會出現小幅回升。新政府將過去「扶植出口型大企業的追趕型成長」轉為「以人為本的收入主導型成長」政策，但消費依然不振，企業投資也低迷。其對房地產法規的加嚴可能導致建築業出現負成長。
6. 歐盟：儘管與 2017 年的異常高成長相比不那麼強勁，2018 年歐盟鋼鐵需求持續保持穩健復甦。2018 年歐盟的投資和建築業復甦仍然強勁，但汽車業因需求飽和效應而減速。2019 年歐盟鋼鐵需求成長將持續減速，但歐盟整體前景仍然樂觀，可維持正成長。其主要威脅來自於外部的出口貢獻減少、英國脫歐和貿易戰帶來風險。
7. 美國：在政府財政刺激和美國優先的政策支持下，消費與投資信心高、失業率低，成長保持強勁。2017 年美國鋼鐵需求強勁成長，但由於住房建設和能源相關投資放緩，預估 2018 年至 2019 年經濟將放緩。
8. 墨西哥：北美自由貿易協定重新談判與總統選舉的不確定性，影響了 2018 年墨西哥的經濟表現。汽車業及基礎建設的投資不振、採礦業投資下滑將導致 2018 年鋼鐵需求萎縮，但隨著不確定因素的消除，2019 年將出現緩慢復甦。
9. 巴西：2018 年巴西投資開始呈現復甦，汽車業出現較強勁成長，其經濟和鋼鐵需求持續復甦，但主要用鋼產業-營建業出現回落。預估 2018~2019 年巴西鋼鐵需求仍可維持溫和復甦。
10. 俄羅斯：俄羅斯逐漸克服經濟制裁的影響，鋼鐵需求持續呈現緩慢但穩定的復甦。儘管石油價格回升促進了經濟的成長，但經濟制裁和缺乏結構性的改革，阻礙了俄羅斯經濟的復甦。
11. 土耳其：2018 年下半年土耳其面臨貨幣大幅貶值的危機，導致經濟

形勢急劇波動，2018 年其鋼鐵需求萎縮不可避免。

12. 中東和北非：近期的油價回升，對財政的整頓以及經濟多元化，均有助於波灣地區經濟的成長，但該地區的鋼鐵需求仍然疲弱。埃及市場則在經歷改革衝擊後，預計將出現強勁反彈。伊朗則因為美國制裁的影響，經濟成長和鋼鐵需求前景較為黯淡。

(五) 小結：世界鋼鐵協會每年公布兩次鋼鐵短期需求展望，預估今年 10 月份公布的全球鋼鐵需求數據，將略優於 4 月份的預期，主要是中國大陸的需求優於年初的預期。預期全球鋼鐵需求仍將繼續保持在低成長的軌道上，主要面臨的下行壓力和風險來自於美中貿易戰的升級、美國聯準會的升息、中國大陸環保限產強度等因素。

#### 四、歐洲鋼鐵市場展望—EUROFER

- (一) 2017 年歐盟 28 國的經濟表現強勁，成長率達 2.5%，主要受益於投資改善、強勁的消費者支出、全球投資擴張拉動了歐盟對外出口成長、製造業的健康成長等。
- (二) 預計 2018、2019 年歐盟的經濟成長率分別為 2.1%、1.8%，此一成長主要仰賴內需而非出口。歐盟消費基本面良好、投資前景堅實，但出口風險正在上升。若通膨壓力持續上升，歐洲央行可能採取緊縮政策。目前歐盟面臨的主要風險為英國脫歐、部分國家的政治不穩定等。
- (三) 在用鋼產業方面，EUROFER 估計 2017 年歐盟的用鋼產業加權工業生產指數(SWIP) 成長達 5.2%，為 2011 年以來表現最佳。2013 年以來歐盟用鋼產業的需求維持穩定復甦，2017 年歐盟的製管業、營建業、工程業有較強勁的成長，汽車生產的增速則有回落。2018 年上半年受出口訂單放緩、若干國家產能吃緊影響，用鋼產業的生產動能鈍化。預估 2018~2019 年歐盟內需仍將支持成長，出口則受貿易保護主義抬頭而加深不確定性，可能導致企業信心和投資下滑。預估 2018 年其 SWIP 可成長 3.1%、2019 年再成長 1.9%。
- (四) 在營建用鋼方面，2017 年歐盟營建市場出現 2007 年以來的最佳成長，西歐的新屋、舊屋改建均明顯復甦，中歐地區的基礎建設也從停滯中出

現回升。2018 年上半年歐盟住宅施工持續強勁，私人 and 公共非住宅需求也在上升，中歐的土木工程暢旺。預估 2018~2019 年歐盟的營建市場仍將受惠於從消費基本面穩固帶動住宅部門需求，正面的企業投資展望、財政狀況改善則帶動非住宅與基礎設施項目。但由於被壓抑的需求逐漸被滿足後，成長將逐漸消退。預估 2018、2019 年歐盟營建業的成長為 3.2%、2.6%。

表 4 2017~2019 年歐盟鋼鐵業下游用鋼產業需求趨勢

	用鋼	2017	2018					2019				
	比重(%)	全年	Q1	Q2	Q3	Q4	全年	Q1	Q2	Q3	Q4	全年
營建業	35	4.9	4.4	2.6	3.4	2.5	3.2	2.7	3.2	2.1	2.4	2.6
機械業	14	6.4	5.2	5.4	3.8	3.0	4.3	2.1	2.3	2.1	1.9	2.1
汽車業	18	3.9	2.5	2.8	3.3	1.7	2.5	0.0	1.3	1.3	1.2	0.9
家用電器	3	3.2	1.9	2.4	1.8	0.6	1.7	1.8	1.8	1.7	2.4	1.9
其他運輸工具	2	3.6	3.0	5.6	3.5	3.0	3.7	2.9	2.5	3.2	3.3	3.0
鋼管	13	7.7	-0.1	-2.2	1.5	3.9	0.7	1.0	1.5	0.1	-0.5	0.5
金屬製品	14	5.2	5.9	6.0	3.0	2.8	4.4	2.5	2.1	2.4	2.4	2.3
其他雜項	2	3.2	2.9	4.0	2.8	1.4	2.8	3.2	1.8	1.4	2.4	2.2
總計	100	5.2	3.6	3.3	3.0	2.6	3.1	1.7	2.3	1.8	1.8	1.9

資料來源：EUROFER

(五) 在汽車產業方面，2017 年歐盟汽車業的生產成長 3.9%，在基期連年墊高的情況下，預估 2018 年仍可持續成長 2.5%，2018 年成長 0.9%。影響未來兩年歐盟汽車市場的主要因素為市場趨於飽和、海外市場的不確定因素增加等。

(六) 歐盟鋼鐵市場：2017 年歐盟的鋼鐵表面消費量增加 1.3%，2018 年上半年則成長 3.5%，市場維持健康發展。2018 年上半年歐盟鋼品進口成長 10%，生產則減少 2%。預估 2018~2019 年歐盟鋼鐵表面需求將成長 2.1%、1.2%。為避免因美國 232 鋼鐵課稅造成各地鋼材大量流向歐盟，歐盟於 7 月 19 日開始對進口鋼品實施為期 200 天的臨時防衛措施。

(七) 2018 年上半年歐盟進口鋼材較去年同期增加 10%，2018 年 7 月更大增 23%。2018 年上半年歐盟鋼材出口則衰退 2%。歐盟主要進口來源為土

耳其、印度、中國大陸、南韓、俄羅斯、烏克蘭，這 6 國約占 7 成比重。近來自越南、伊朗、摩爾多瓦等小國的進口數量則有明顯增加趨勢。

- (八) 歐洲鋼鐵業面臨主要挑戰包括：(1)美國 232 鋼鋁關稅案：歐盟未列入國家豁免、廠商獲得個別產品豁免困難、其他國家鋼品轉銷歐盟；(2)歐盟鋼鐵防衛措施：該措施是因應全球產能過剩、貿易保護主義的平衡措施，該措施保留發展中國家的豁免與免稅額度；(3)全球過剩產能問題持續：鋼鐵產能過剩全球論壇持續進行，所有參與者要有實際的政策承諾，以解決產能過剩問題。

#### 五、俄羅斯鋼鐵市場展望—俄羅斯鋼鐵聯盟

- (一) 2010 年起俄羅斯經濟成長持續放緩，2015 年出現 3.9% 的衰退，為 2009 年以來表現最差的一年，2016 年持續衰退 0.2%，2017 年回復成長 1.5%。俄羅斯央行預估 2018 年經濟成長率為 1.5~2.0%。前幾年經濟不佳的主要原因為：原油及大宗商品價格下跌、歐美的制裁導致俄羅斯經濟受困、主要生產部門營收減少、投資意願減弱，2017 年俄羅斯經濟已轉為正成長。

表 5 2011~2018(f)俄羅斯主要經濟指標一覽

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018f
GDP	4.3%	3.4%	1.3%	0.6%	-3.9%	-0.2%	1.5%	1.5-2.0
工業生產	5.0%	3.4%	0.4%	1.7%	-3.3%	1.3%	1.0%	-
固定資產投資	10.8%	6.8%	-0.2%	-2.4%	-9.9%	-2.7%	3.6%	-

資料來源：俄羅斯央行 CBR

- (二) 2010~2013 年俄羅斯平均鋼材需求為 43 百萬噸，2013~2014 年為 43 百萬噸，2015、2016 年衰退為 42 百萬噸、40 百萬噸。隨著國內經濟的復甦，2017 年俄羅斯鋼鐵需求將回升到 42 百萬噸，預估 2018 年可持續成長 1%。



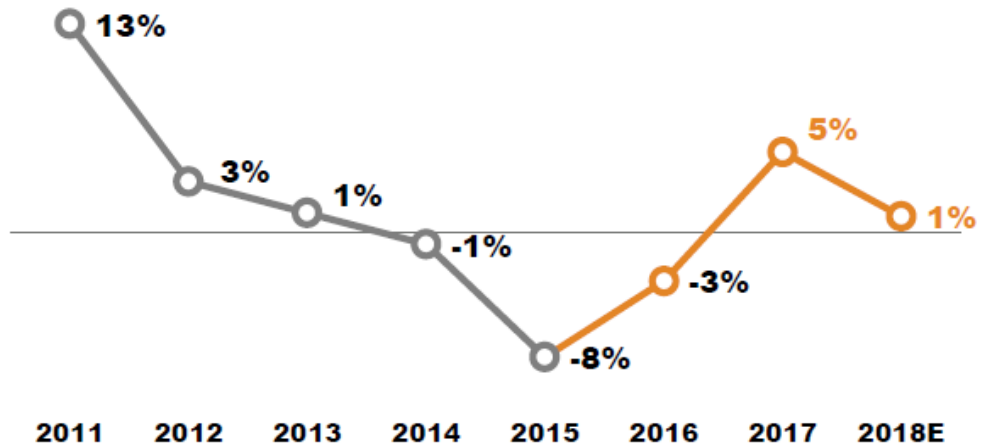


圖 7 2011~2018 年俄羅斯鋼材表面消費變化趨勢

資料來源：Russian Steel/本會議

(三) 由於缺乏資金、需求前景不佳，加上銀行利率暴增、盧布貶值、環保法規加嚴、全球鋼鐵產能過剩、煉鋼設備汰舊換新逐步完成等因素，2011 年之後俄羅斯鋼鐵業的投資有下降的趨勢。俄羅斯鋼鐵業的主要投資方向已往下游發展以滿足國內需求、因應數位化革命的投資、銷售通路的線上平臺、環保能源等。預估 2019~2024 年間，俄羅斯將投資超過 1,100 億美元，進行 691 個基礎建設計畫，可望帶動國內鋼鐵需求。

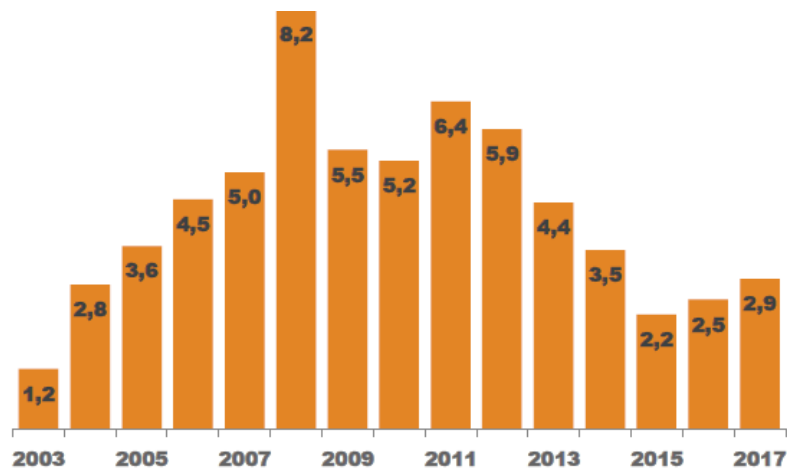


圖 8 俄羅斯鋼鐵業固定資產投資的情形(單位：10 億美元)

資料來源：WSA, Russian Steel 估計/本會議

(四) 1990 年迄今，俄羅斯關閉了 47 百萬噸的粗鋼產能，約占 1990 年當時粗鋼產能的 5 成，而關閉的多是落後的平爐煉鋼產能。平爐產能淘汰後，

由生產效率較高的現代化電爐煉鋼與高爐製鐵/轉爐煉鋼所取代，2018年還會再淘汰 50 萬噸的平爐。2017 年俄羅斯粗鋼產能比 1990 年減少 1,800 萬噸，俄羅斯的平爐製程已經接近淘汰完畢，而俄羅斯的電爐煉鋼占比有明顯增加，電爐鋼產量從 2002 年的 15% 提高到 2017 年的 30.5%。

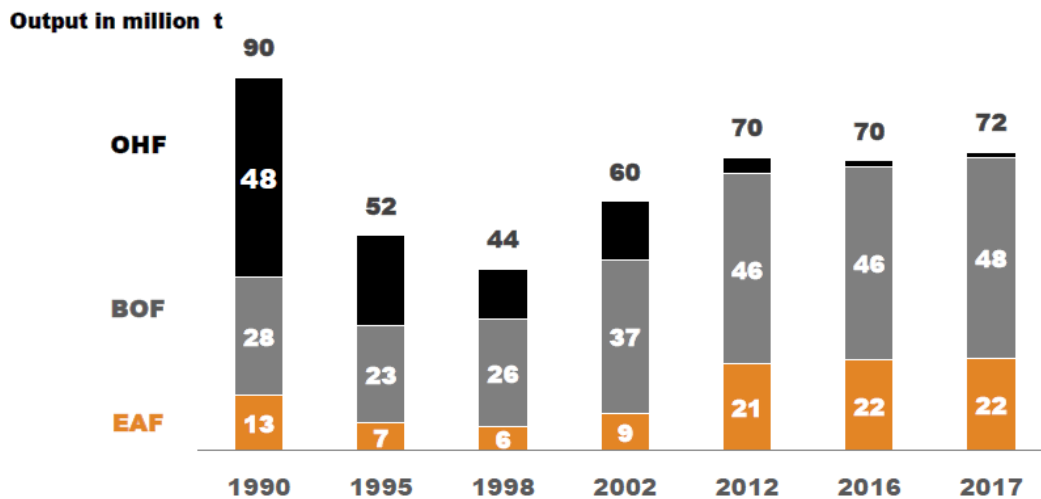


圖 9 1990~2017 年俄羅斯不同製程別粗鋼生產量趨勢圖

資料來源：WSA, Russian Steel 估計/本會議

(五) 小結：近來俄羅斯經濟持續復甦，預估未來幾年，在基礎建設投資的帶動下，鋼鐵需求將持續回升。近來俄羅斯鋼鐵業的投資主要轉向以環境親和、提高能源效率、利用數位化提高操作效率及提升產品品質為主。

#### 六、土耳其鋼鐵市場展望—土耳其鋼鐵協會

(一) 2017 年土耳其 GDP 成長 7.4%，鋼鐵業方面，2016 年結束 3 年的衰退轉為成長 5.2%，2017 年再成長 13.2%。2018 年上半年土耳其鋼鐵業生產指標明顯下滑，其主因為里拉大幅貶值、貿易保護主義對土耳其經濟造成動盪，土耳其鋼鐵業所生產的鋼材以營建用鋼材為大宗，所受衝擊大。由於土耳其里拉大幅貶值，土耳其央行於本次會議前幾天(9/13)出手捍衛匯市，基準利率從 17.75% 調高至 24%，一口氣升息 6.25%，帶動里拉強彈。

表 6 2008~2018 年上半年土耳其 GDP 及鋼鐵相關產業成長指標

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018H1
GDP(%)	0.7	-4.7	9.0	8.8	2.2	4.0	2.9	6.1	2.9	7.4	6.3
營建業(%)	-8.1	-16.3	17.1	11.5	0.6	7.2	2.2	4.9	5.4	8.9	3.7
製造業(%)	-0.1	-7.0	13.3	10	1.9	3.8	3.7	5.9	3.8	8.8	6.7
鋼鐵業(%)	4.1	-5.6	15.2	17	5.2	-3.4	-1.8	-7.4	5.2	13.2	1.7

資料來源：土耳其鋼鐵協會

表 7 2011~2018 年前 7 月土耳其鋼鐵供需統計

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 前 7 月
粗鋼(千噸、%)								
產量	34,107	35,885	34,700	34,035	31,500	33,200	37,500	22,159
產能	47,100	49,000	49,200	50,200	50,400	51,500	51,200	--
利用率	72.4	73.2	70.5	67.8	62.5	64.4	73.2	--
鋼材(千噸、%)								
產量	31,900	34,300	36,400	36,100	36,900	36,900	39,200	23,800
年增率	21.5	7.3	6.2	-0.9	2.3	-0.2	6.2	6.3
鋼材表面消費(千噸、%)								
消費	26,900	28,500	31,300	30,800	34,400	34,100	36,100	20,700
年增率	14.2	5.6	10.0	-1.8	11.7	-0.9	5.8	4.1

資料來源：土耳其鋼鐵協會

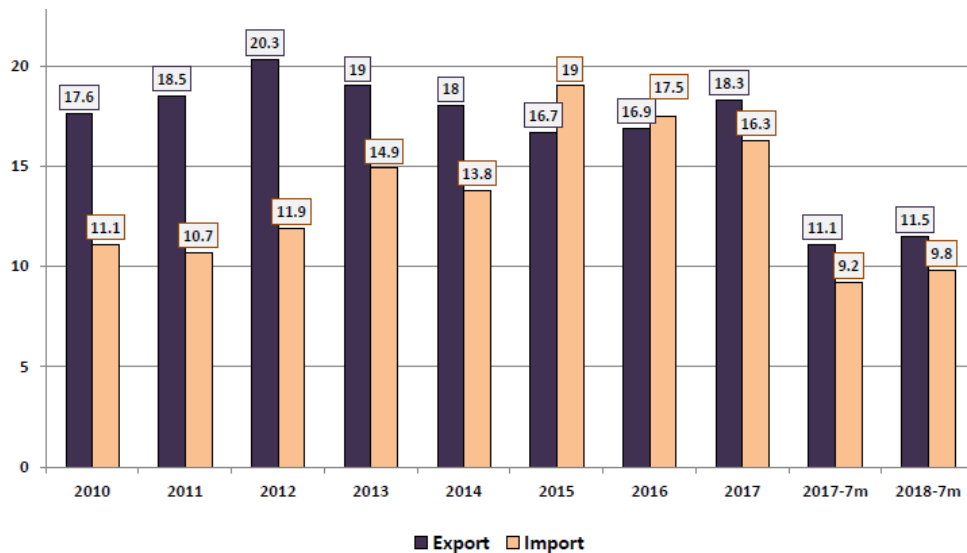


圖 10 2010~2018 年前 7 月土耳其鋼材進出口統計(百萬公噸)

資料來源：土耳其鋼鐵協會

(二) 小結：2017 年土耳其鋼鐵消費成長了 5.8%，粗鋼生產則成長了 13.2%，已經回復到 2012 年的水準以上。2017 年土耳其鋼鐵業又重新回到淨出口國地位，目前該國業者比較關心的是原物料的短中期價格問題(例如石墨電極價格)，但該國最在意的仍是全球貿易保護主義的影響。

### 七、日本鋼鐵市場展望—日本鐵鋼聯盟報告

(一) 在私有部門消費與非住宅投資帶動下，2018 年第 2 季日本 GDP 成長 0.7%。但工業生產受 7 月份大雨、9 月份大型颱風與地震影響，呈現下滑走勢。

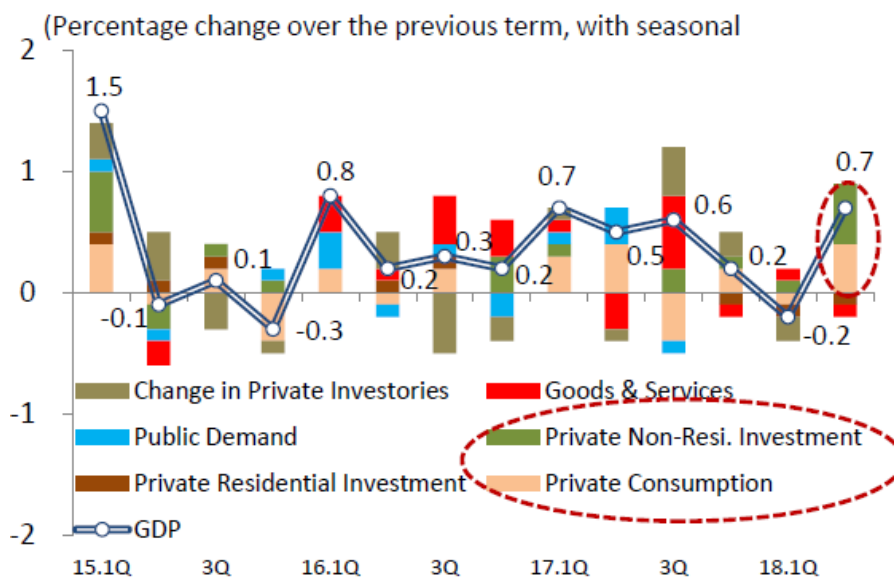


圖 11 日本不同部門別的經濟成長趨勢

資料來源：JISF，本會議(2018.9)/金屬中心整理

- (二) 在鋼鐵需求方面，由於日本國內需求堅實，帶動鋼鐵消費的穩步復甦，但成長動能較 2017 年鈍化。下游營建業、產業機械、汽車業的需求穩定，但造船業呈現停滯。
- (三) 在鋼鐵生產方面，由於內需成長帶動鋼鐵業的增產，但生產的增速低於消費的增速。過去 3 年日本每季鋼鐵出口呈現波動下滑趨勢，2015 年每季出口量在 1,100 萬噸以上，2018 年第 2 季降到 1 千萬噸左右。而 2015 年以來其進口量約介於 160~190 萬噸/每季之間波動。
- (四) 小結：目前支撐日本鋼鐵需求的因素包括強勁的國內需求、與 2020 年東京奧運/殘障奧運相關的都市更新計畫。而可能威脅日本鋼鐵業前景的不確定因素則包括全球鋼鐵產能過剩、日本勞動力長期短缺，特別是在建築業、經常發生的自然災害、他國貿易政策的改變影響了全球供應鏈的布局等。

#### 八、韓國鋼鐵市場展望—韓國鋼鐵協會報告

- (一) 2016 年韓國經濟成長率為 2.8%，主要受惠於營建部門大幅成長所帶動，2017 年韓國 GDP 成長 3.1%，主要是受惠於設備投資增加與全球經濟景氣擴張所帶動的出口成長。預估 2018 年儘管建設投資減速，但受惠於全球景氣持續復甦帶動出口，預估仍可成長 2.9%。

表 8 2011~2018(e)年韓國主要經濟指標一覽

	2014	2015	2016	2017	2018H1	2018H2	2018
GDP 成長率(%)	3.3	2.6	2.8	3.1	2.9	2.8	2.9
私人消費	1.8	2.2	2.5	2.6	3.1	2.2	2.7
設備投資	5.8	5.3	-2.3	14.6	1.8	0.6	1.2
建設投資	1.0	3.9	10.7	7.6	0.7	-1.5	-0.6
出口	2.3	0.5	2.2	3.8	3.0	4.0	3.5
進口	1.2	2.0	3.6	7.4	2.5	3.4	3.0

資料來源：Bank of Korea，本會議(2018.9)/金屬中心整理

- (二) 在用鋼產業方面，2017 年韓國營建業投資為 2,511 兆韓圓，較上一年度

增加 7.6%，預估 2018 年將小幅減少 0.2%。在汽車產業方面，2016 年儘管因新車款發表帶動內銷增加，但因出口大幅衰退拖累，韓國汽車產量衰退了 7.2%，全年僅 423 萬輛。2017、2018 年繼續衰退 2.7%、1.2%，主要是出口衰退造成。在造船業方面，2017、2018 年分別大幅衰退 13.8%、31.1%。機械業則因國內外景氣復甦，產值增加。

表 9 2014~2018(e)年韓國主要用鋼部門的指標

		單位	2014	2015	2016	2017	2018e
營建業	投資	兆韓圓	198.5	211.5	233.4	251.1	250.2
	YoY	%	1.1	6.6	10.3	7.6	-0.2
汽車業	生產	萬輛	453	456	423	412	407
	YoY	%	0.1	0.7	-7.2	-2.7	-1.2
造船業	生產	百萬 CGT	12.1	12.7	12.3	10.6	7.3
	YoY	%	-2.4	5	-3.1	-13.8	-31.1
機械業	生產	兆韓圓	102.4	103.7	101.3	105.0	107.4
	YoY	%	2.8	1.3	-2.4	3.7	2.1

資料來源：KOSA(2018.9)

- (三) 2017 年韓國鋼材表面消費約為 5,640 萬噸，衰退 1.2%，粗鋼產量為 7,720 萬噸，成長 3.9%。2017 年鋼鐵出口成長 2.3%，進口量則大幅衰退了 16.8%，進口衰退之主因為進口鋼板大幅減少 54.1%，原因是造船業大幅減產，以及進行進口替代所致。預估 2018 年由於受貿易保護主義影響，出口將衰退 2.7%，2018 年上半年韓國對美出口較去年同期減少了 25.5%。在進口方面，由於內需減少、造船業不景氣等因素，2018 年進口量預估將持續減少。
- (四) 中國大陸、日本為韓國進口鋼材的最主要來源，2018 年上半年進口量占比分別為 51%、35%，合計達 86%，臺灣排名韓國第三大進口來源，但僅占 4%。

表 10 2012~2018(e)年韓國鋼鐵供需統計

單位：千公噸

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(e)	
							總量	%
表面消費	54,069	51,762	55,521	55,800	57,300	56,300	54,300	-3.9
出口	30,485	29,191	32,270	31,551	30,969	31,668	30,815	-2.7
生產	72,051	69,147	74,109	74,200	74,300	77,200	75,900	-1.6
進口	20,706	19,393	22,749	22,056	23,716	19,738	16,145	-18.2

資料來源：KOSA, Korea Customs Service

## 九、中國大陸鋼鐵市場展望—CISA 報告

- (一) 2017 年中國大陸粗鋼產量 8.31 億噸，較 2016 年成長 2.9%。2018 年前 7 個月產量為 5.33 億噸，較上一年度同期增加 6.3%。
- (二) 2017 年中國大陸鋼材進口量為 1,330 萬噸，較 2016 年增加 0.7%。2018 年前 7 個月進口量為 770 噸，較上一年度同期減少 1.2%。2017 年出口量較 2016 年大幅下降 30.4%，但仍達到 7,543 萬噸。2018 年前 7 個月出口量為 4,131 萬噸，較上一年度同期減少 13.9%。
- (三) 在消費方面，2017 年中國大陸粗鋼表面消費量成長 8.2%，達 7.67 億噸，遠高於之前預測的 3.0% 預測。2018 年前 7 個月粗鋼表面消費量為 4.98 億噸，較上一年度同期增加 8.3%。中國大陸鋼材需求高於預期的原因是中國大陸經濟轉好，多數用鋼產業需求改善。但主要還是統計上的問題。過去中鋼協未統計到地條鋼的生產。隨著地條鋼產能的關閉，原來的買家轉向跟中鋼協會員廠購買，造成中鋼協所統計的生產量增加。
- (四) 未來展望：2017 年中國大陸的粗鋼產量為 8.3 億噸，為 2013 年以來連續 5 年超過 8 億噸，粗鋼表面消費量亦連續五年在 7 億噸以上，2013 年以來人均用鋼量均超過 500 公斤/人年。根據美、日等國的發展經驗，中國大陸的鋼鐵需求已進入峰值平臺區。中國大陸的鋼鐵業主要受以下因素影響，包括：如何進行限產以因應環保要求、美中貿易戰對出口的負面影響為何、美國升息導致新興市場資金撤離與幣值波動、景氣循環週期的變化等。

## 十、拉丁美洲鋼鐵市場展望—ALACERO

(一) 儘管 2018 年上半年拉美主要經濟體阿根廷、巴西和墨西哥面臨了金融市場波動、貿易保護主義、匯率貶值等逆風，導致經濟活動的放緩，但 2018 年仍可出現連續的經濟復甦。2018 年 7 月 IMF 下調了 2018 年拉丁美洲的經濟成長預測，由 2% 降為 1.6%。巴西的罷工和政治局勢緊張、墨西哥對美貿易關係的緊張、阿根廷的財政狀況惡化等因素，是 IMF 調低經濟成長預測的原因。但從積極面來看，上面大多數的負面因素都在可控制範圍，甚至有些不利因素已經消失，從此一角度看，2018 年下半年拉美的經濟表現並不悲觀。

(二) 2017 年拉丁美洲 GDP 成長率為 1.3%。預估 2018~2019 年 GDP 成長率分別為 1.6%、2.6%，有持續擴張的機會。近年拉丁美洲的經濟成長表現與 2004~2008 年間 5~6% 的成長繁榮期相比，呈現明顯的下滑，此一現象與大宗商品市況不佳有關。

表 11 2016~2019 年拉丁美洲 GDP 展望

單位：%

	2016	2017	2018(e)	2019(e)
拉丁美洲	-0.6	1.3	1.6	2.6
阿根廷	-2.3	2.9	-1.0	1.6
巴西	-3.5	1.0	1.5	2.5
智利	1.6	1.4	2.7	3.0
哥倫比亞	1.8	1.8	2.8	3.4
墨西哥	2.9	2.0	2.2	1.8
秘魯	4.0	2.5	4.0	4.2
委內瑞拉	-16.5	-14.0	-15.0	-6.0

資料來源：alacero/本會議

(三) 根據拉丁美洲鋼協(alacero)統計，由於鐵礦、銅、原油等大宗商品價格大跌，資源生產國的鋼鐵需求大受衝擊，2016 年拉丁美洲整體鋼鐵消費下滑。隨著全球景氣回升、大宗商品價格上漲，拉美經濟原本有望復甦。但在貿易保護主義升高、部分國家財政不佳與貨幣貶值影響下，拉美鋼協調低了 2018~2019 年拉美鋼鐵消費成長預測。



(四) 2017 年拉美鋼鐵進口量為 2,510 萬噸，進口鋼材約占拉美鋼材總消費量的 37%，自中國大陸進口鋼材占總消費量的 10.3%。預估 2018 年拉美鋼鐵進口量降為 2,350 萬噸，進口鋼材約占拉美鋼材總消費量的 34%，自中國大陸進口鋼材數量降為 520 萬噸，但仍占拉美總消費量的 7.6%。

表 12 2018~2019f 年拉丁美洲國家的鋼材需求預測

	鋼鐵需求(百萬噸)		YoY(%)	
	2018	2019f	2018/2017	2019/2018
拉丁美洲合計	68.5	70.6	1.3%	3.1%
阿根廷	5.0	5.1	0.8%	2.2%
巴西	20.1	21.4	4.9%	6.2%
智利	2.8	2.9	1.1%	2.5%
哥倫比亞	3.7	3.8	2.5%	3.0%
墨西哥	25.9	26.2	-1.9%	1.2%
秘魯	3.8	3.9	3.3%	3.4%
委內瑞拉	0.5	0.5	0.0%	0.0%
其他拉美國家	6.8	6.9	2.7%	2.5%

資料來源：alacero

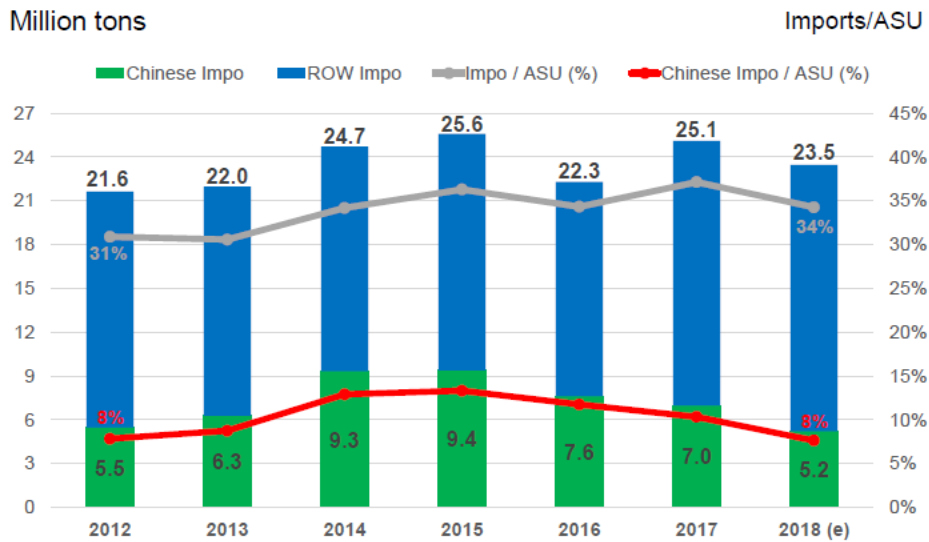


圖 12 2012~2018(e)年拉美鋼材消費與進口統計

資料來源：alacero

(五) 根據拉丁美洲鋼協統計，目前拉丁美洲調查中的鋼鐵貿易救濟措施(反傾銷、反補貼、貿易安全防衛措施)共 10 件，中國大陸涉案的有 7 件，

占 70%。實施中的案件共有 66 件，中國大陸涉案的有 44 件，占 67%。

表 13 拉丁美洲鋼鐵貿易救濟措施案件數統計

	調查進行中		生效實施中	
	合計	對中國大陸	合計	對中國大陸
阿根廷	1	1	2	1
巴西	7	6	15	12
智利	1	0	2	2
哥倫比亞	0	0	9	8
宏都拉斯	0	0	1	1
墨西哥	1	0	33	18
秘魯	0	0	1	1
多明尼加	0	0	3	1
拉丁美洲	10	7	66	44

資料來源：alacero (2018.7.3)

(六) 小結：拉美鋼協認為，目前全球鋼鐵業正面臨三大貿易挑戰，分別是全球產能過剩問題、美國第 232 調查對鋼鋁課徵關稅、美國對汽車及其零組件進行 232 調查。拉美鋼協認為，全球鋼鐵產能過剩論壇仍然持續推動中，未來有必要訂定明確的強制性措施，以及早解決產能過剩問題。而美國對鋼鐵產品課徵 25% 的關稅也具有全球性衝擊，且汽車產業是重要的用鋼產業，若未來美國對汽車業的 232 調查也開徵關稅，將影響鋼鐵需求。未來影響拉丁美洲成長表現的重大議題為：(1) 全球經濟成長、商品價格、匯率、利率等走向，對出口大量大宗商品的拉美是重要影響因素；(2) 巴西、墨西哥、哥倫比亞、阿根廷的政治情勢，最後由民粹主義擁護者或市場友善的候選人勝出，可能影響各市場的經濟前景；(3) 不斷升級的貿易摩擦加劇市場的不確定性；(4) 拉美是否有能力持續推動經濟改革，來提高創新能力、技術實力和生產力。

## 十一、美國鋼鐵市場展望

(一) 美國鋼鐵協會指出，儘管 2018 年 3 月美國對進口鋼鐵產品課徵高額關稅或實施進口配額，但上半年進口鋼品仍占據 24.9% 的美國鋼鐵市場。此外，在鋼鐵產能過剩全球論壇中，儘管各國政府努力希望達成共識，

但迄今為止尚未達成有效的解決方案。美國鋼鐵協會認為，美國鋼廠是具有全球競爭力的，其理由包括良好的煉鋼原料可取得性、較低的噸鋼生產工時(MHT, man hour per ton)，大多數電爐廠在 0.5~0.9 MHT 之間運行、較低的能源成本、鋼鐵密集型的能源產業持續成長、靠近下游營建業/製造業/能源產業等主要客戶區位、政府積極招攬外來投資、透明合理的環保法規等。

表 14 2012~2019 年美國經濟成長與工業生產趨勢

單位：%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018f	2019f
GDP 成長率	2.2	1.7	2.6	2.9	1.6	2.2	2.9	2.6
工業生產年增率	2.9	2.0	3.1	-1.0	-1.9	1.6	3.7	2.7

資料來源：Bureau of Economic Analysis、Federal Reserve 等

(二) 由於油價下跌，油氣業用鋼減少，加上鋼價下滑，廠商去庫存動作積極，2015~2016 年美國鋼鐵消費呈現下滑。2017 年在能源業投資回升、庫存回補等因素帶動下，鋼鐵需求明顯復甦，較上一年度成長 6.5%。2018 年上半年因實施 232 鋼鐵關稅，造成鋼價上揚，下游積極備料，鋼鐵表面消費持續上升，但仍低於金融風暴前的水準。

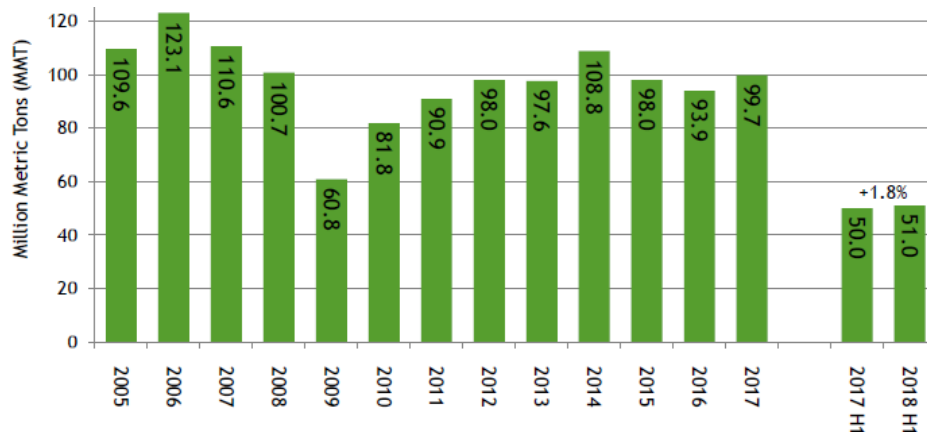


圖 13 2005~2018 年上半年美國鋼鐵表面消費量變化趨勢

資料來源：AISI/本會議

(三) 2015~2016 年美國進口鋼材數量連兩年下滑，2017 年在能源業復甦帶動下，進口明顯增加。2018 年上半年受課徵 232 鋼鐵關稅影響，進口鋼材數量呈現下滑。美國鋼鐵業的煉鋼產能利用率在 2018 年 6 月回到

76.7%，但仍低於 2008 年金融風暴前的水準。

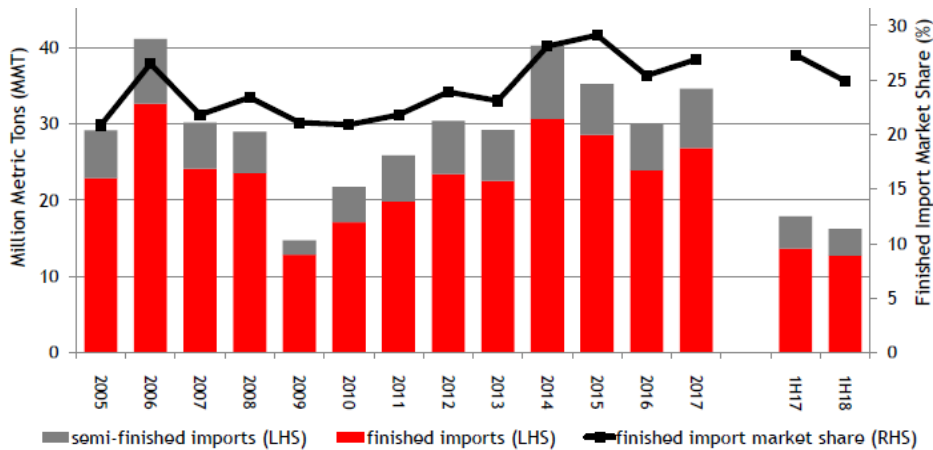


圖 14 2005~2018 年上半年美國鋼鐵進口量及鋼材進口占有率

資料來源：U.S. Census Bureau, AISI

(四) 美國鋼鐵協會指出，過去 4 年美國平均每年約有 2,500 萬噸的鋼鐵貿易逆差，此一情況與全球鋼鐵產能過剩有相當的關連。今年以來，在 232 鋼鐵關稅開徵後，美國鋼鐵業情況有些好轉，部分閒置的產能重開，但仍有很多產能是閒置的。迄今年 6 月底止，美國鋼鐵業從業人數與 2015 年 1 月的水準相比，仍少了 7,000 名。

(五) 小結：美國鋼鐵協會表示，美國鋼廠未來仍將持續與美政府合作，致力於應對全球產能過剩的危機。希望鋼鐵產能過剩全球論壇中，解決政府補貼和市場扭曲的問題。有關產能過剩問題，AISI 認為應該針對無效率產能的淨減少(同時考慮新增與淘汰)、取消政府補貼和其他扭曲鋼鐵市場的政策和做法、有效的貿易救濟措施和執法等方式著手進行。美國業者也關切政府補貼問題，受他國政府補貼之不公平貿易鋼品激增，持續侵蝕美國市場，影響美國鋼鐵業者權益。美國鋼鐵業希望能有效解決政府不當補貼問題，並認為美國政府因應此一情勢所採取緊急行動(如 232 調查)是必要的。

## 十二、墨西哥鋼鐵市場展望

(一) 墨西哥鋼鐵業的主要特徵包括：區域一體化程度高、鋼鐵貿易逆差、內需市場成長大餅被進口鋼材搶占、市場面臨產能過剩/進口激增/北美自由貿易協定談判/232 調查等多重風險。

- (二) 北美鋼鐵市場一體化程度高：2017 年墨西哥的鋼鐵出口有 65% 銷往美國，4.7% 銷往加拿大；美國鋼鐵出口有 38.8% 銷往墨西哥，49.3% 銷往加拿大；加拿大鋼鐵出口有 89.9% 銷往美國，7% 銷往墨西哥。
- (三) 墨西哥對美、加的鋼鐵貿易：2017 年墨西哥對美國出口 254.1 萬噸鋼品，進口 366.9 萬噸，逆差 118.8 萬公噸。出口加拿大 23.7 萬噸，進口 45.6 萬噸，逆差 21.9 萬噸。
- (四) 美國根據貿易擴張法 232 條對進口鋼鐵產品的徵收 25% 的關稅後，墨西哥對來自美國的進口產品亦以徵收關稅作為回應，但墨西哥的政策並非對等的。墨西哥的報復措施所課徵關稅有 80% 非鋼鐵產品，墨西哥對美國和加拿大的鋼鐵產品仍然開放。經過 2018 年針對 NAFTA 的重新談判，墨西哥與美國已於今年 8 月 31 日達成原則性協議。
- (五) 由於美墨市場的高度一體化，即使課徵高額鋼鐵關稅，墨西哥對美國的鋼鐵出口數量雖然在 6 月份驟減，但 7 月份再次明顯回升。
- (六) 小結：目前墨西哥鋼鐵市場承受一些壓力，包括：非 NAFTA 的鋼鐵進口占比增加、過剩產能的市場扭曲效應、美國 232 案對 NAFTA 重新談判帶來壓力、墨西哥對進口鋼鐵產品相對開放所造成的不均衡現象。美墨重新談判貿易協議，可為墨西哥鋼鐵市場創造了更好的條件，可能對鋼鐵業產生正面的影響，為區域一體化創造更好的條件。

### 十三、 鋼鐵貿易及鋼鐵貿易政策的近期發展—OECD 秘書處報告

- (一) 2009 年受金融風暴影響，全球粗鋼生產及鋼鐵出口量下滑，2010~2014 年產量及出口量持續上揚，2015~2017 年因大陸供給測改革，鋼材出口數量從高點滑落，造成全球鋼鐵出口總量下滑。預估 2018 年受貿易保護主義抬頭影響，出口比率將持續下滑。

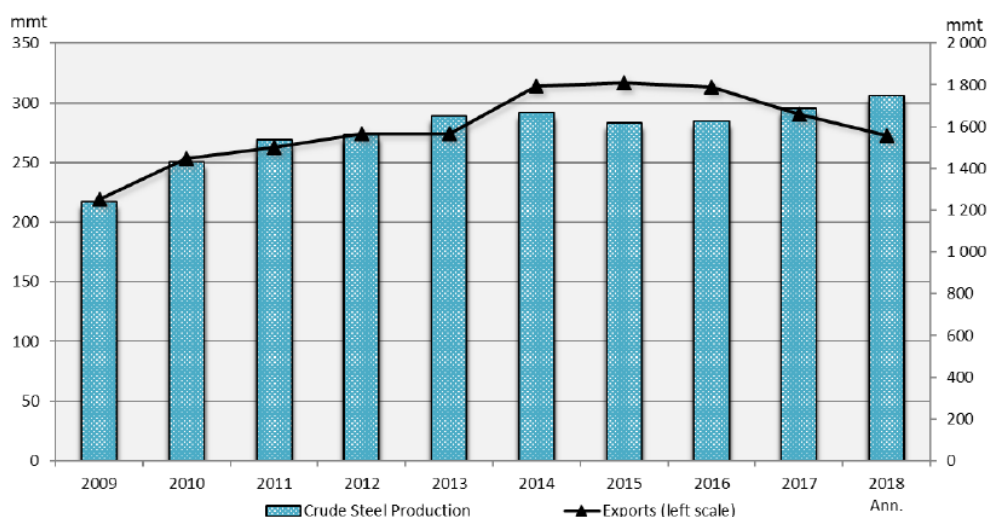


圖 15 2009~2018 年全球鋼品出口量及出口比率統計

資料來源：OECD, WTO

(二) 觀察 2013~2018 年全球前 5 大鋼材出口經濟體中，其中中國大陸為最大出口國，儘管其出口量占本國總產量的比重不高，但由於生產規模龐大，2016 年的出口總量達 1.075 億噸，占了全球鋼材出口量的 34.2%。2017 年中國大陸因取締地條鋼產能，造成鋼價大幅上揚，出口量大幅減少了 3,329 萬噸，預估 2018 年出口量也將繼續減少。

表 15 2013~2018(e)年全球主要鋼材出口經濟體

單位：千公噸、%

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 年 前 3 月	2018 年 前 3 月	2017-18	
								增量	增幅
1.中國大陸	61,083	92,348	110,928	107,531	74,238	20,430	14,843	-5,587	-27.3%
占全球比重	22.3%	29.5%	35.0%	34.7%	25.9%	27.7%	21.8%		
2.日本	42,406	41,247	40,720	40,452	37,408	9,691	9,276	-415	-4.3%
占全球比重	15.5%	13.2%	12.9%	13.1%	13.1%	13.1%	13.6%		
3.俄羅斯	23,598	26,939	29,605	31,104	31,087	8,010	8,108	98	1.2%
占全球比重	8.6%	8.6%	9.3%	10.0%	10.9%	10.8%	11.9%		
4.韓國	28,826	31,803	31,077	30,504	31,254	7,929	7,750	-179	-2.3%
占全球比重	10.5%	10.1%	9.8%	9.8%	10.9%	10.7%	11.4%		
5.歐盟 28 國	36,087	36,451	32,998	29,251	30,508	6,887	6,796	-91	-1.3%
占全球比重	13.2%	11.6%	10.4%	9.4%	10.7%	9.9%	10.0%		
全球出口合計	273,715	313,566	316,680	309,744	286,334	73,850	67,989	-5,861	-7.9%

資料來源：OECD 秘書處

(三) 觀察 2013 年以來全球鋼材進口成長主要來自於美國、歐盟，這兩個經濟體約進口了全球 3 成的鋼材，今年以來，這兩大經濟體均實施了鋼鐵貿易保護措施。韓國、中國大陸、越南分別為第 3 至第 5 大鋼材進口國。

表 16 2013~2018(e)年全球主要鋼材進口市場

單位：千公噸、%

	2013	2014	2015	2016	2017	2017 年 前 3 月	2018 年 前 3 月	2017-18	
								增量	增幅
1. 歐盟 28 國	27,872	31,931	37,385	41,150	41,702	11,266	11,705	439	3.9%
占全球比重	14.2%	13.8%	15.8%	19.1%	19.8%	20.6%	23.0%		
2. 美國	29,727	40,285	35,564	29,918	34,327	8,094	7,786	-308	-3.8%
占全球比重	15.1%	17.4%	15.0%	13.9%	16.3%	14.8%	15.3%		
3. 韓國	18,878	22,268	21,546	23,168	19,208	5,627	3,937	-1690	-30.0%
占全球比重	9.6%	9.6%	9.1%	10.8%	9.1%	10.3%	7.7%		
4. 中國大陸	14,642	14,734	13,048	13,467	13,792	3,547	3,809	263	7.4%
占全球比重	7.5%	6.4%	5.5%	6.2%	6.6%	6.5%	7.5%		
5. 越南	9,951	12,359	16,343	19,500	16,200	4,182	3,118	-1064	-25.4%
占全球比重	5.1%	5.3%	6.9%	9.0%	7.7%	7.7%	6.1%		
全球出口合計	196,269	231,519	236,926	215,512	210,405	54,558	50,931	-3627	-6.6%

註：越南數據出口碼範圍與其他國家略有差異。

資料來源：OECD 秘書處

(四) 2004 至 2007 年鋼鐵業為獲利極佳的階段，全球鋼鐵業一年提出控訴的貿易救濟案件僅 5 件左右，2015~2016 年每年超過 40 件。2008 年後，受全球金融風暴及鋼鐵產能過剩的影響，全球鋼鐵業的反傾銷與反補貼之貿易救濟案件明顯增加，2016~2017 年全球鋼鐵景氣好轉，2017 年反傾銷與平衡稅案件數出現下滑，2018 年反傾銷與平衡稅案件數則再度增加。OECD 秘書處依據現象數據研究發現，鋼鐵業的獲利能力和新增加貿易救濟措施數量呈現負相關。

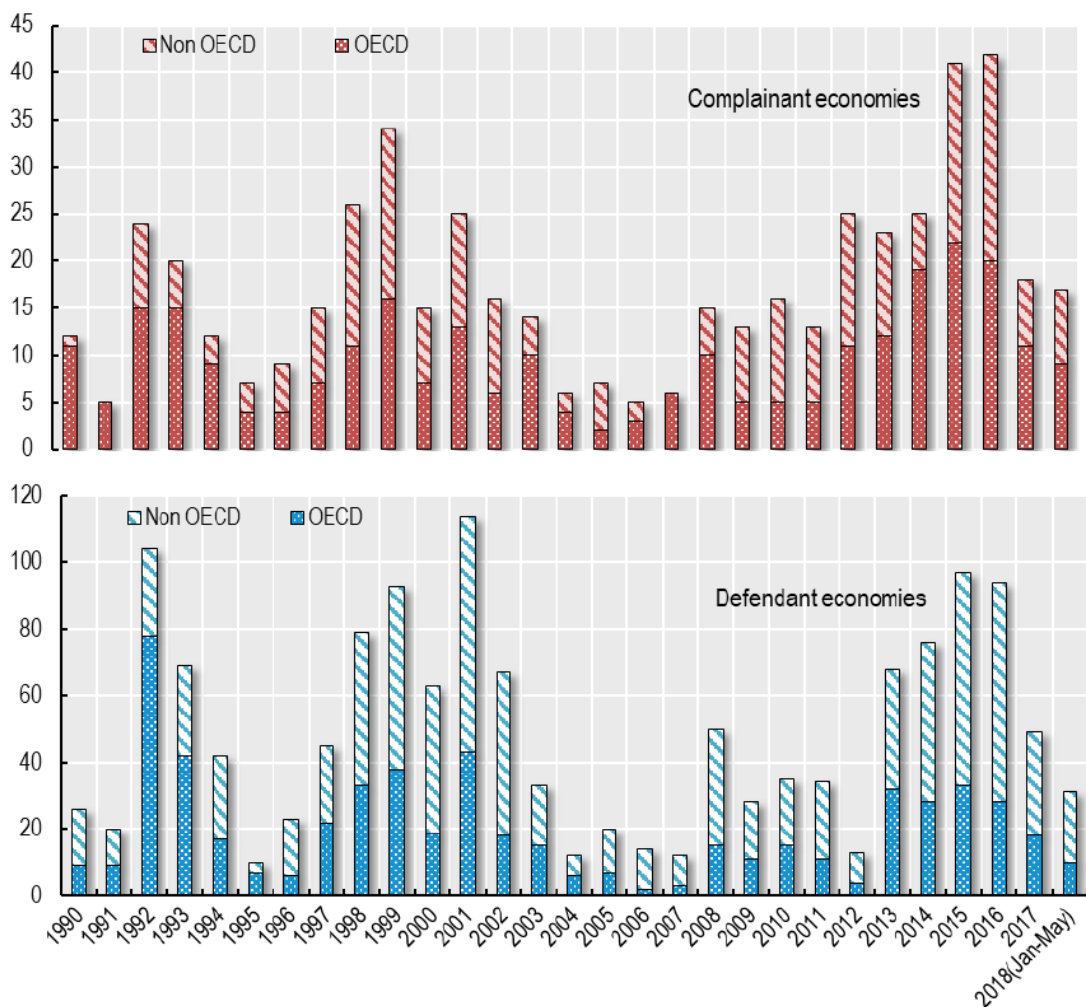


圖 16 1990 年至 2018 年前 5 月全球鋼鐵反傾銷與平衡稅件數統計  
資料來源：OECD, WTO

#### 十四、全球煉鋼產能發展-OECD 秘書處報告

(一) 如何因應產能過剩問題，是目前 OECD 鋼鐵委員會各國代表最關切的議題之一，OECD 秘書處持續進行有關鋼鐵產能變化的調查希望透過對鋼鐵產能發展的持續監測，迅速、透明的公布全球粗鋼產能資訊，期能喚起各界對此一議題的重視。目前 OECD 的網站公布有各國粗鋼產能資料，數據涵蓋 2000~2017 年。

(二) 根據 OECD 鋼鐵委員會最新的數據顯示，全球煉鋼產能(以粗鋼計算)已開始適應較低的生產和需求水平。2017 年的產能數量下調至 22 億 4490 萬噸，2018 年則又回升到 22 億 9070 萬噸，如圖 17 所示。



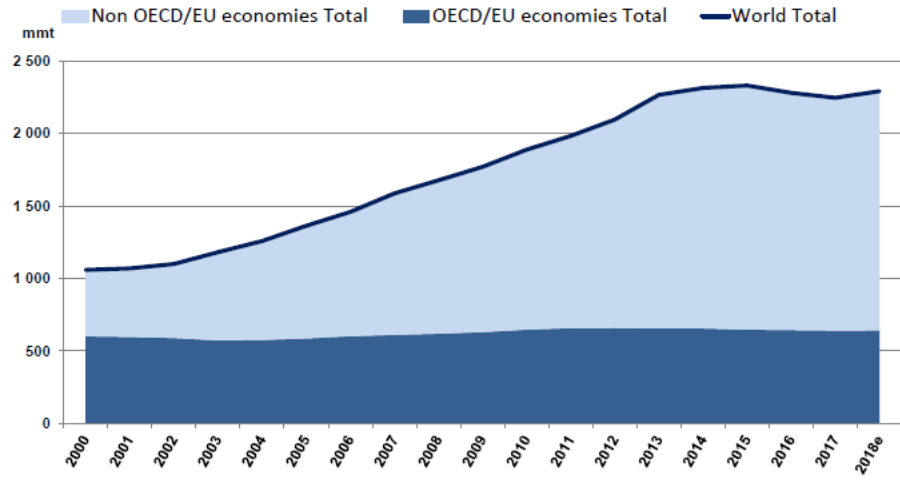


圖 17 2000~2018(e)年全球粗鋼產能發展情況

資料來源：OECD, WTO

(三) 2015~2018 年之間，OECD 經濟體和非 OECD 地區的產能均有所下滑，2016~2017 年連續兩年全球粗鋼產能呈現下滑走勢，但於 2018 年出現回升，如圖 18 所示。

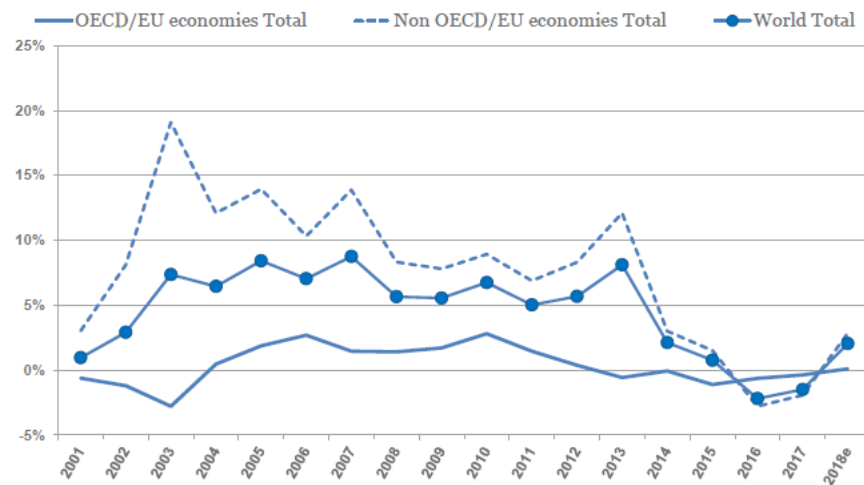


圖 18 2001~2018 年全球粗鋼產能成長率變化

資料來源：OECD, WTO

(四) 儘管 OECD 預估 2018 年全球粗鋼產能將增加 2.0%，但由於產量成長相對強勁，今年全球產能與產量之間的差距可能會縮小。假設 2018 年全年產量成長 4.3%，則 2018 年產能和產量差距約在 5.4 億噸左右。根據此一假設，全球粗鋼產能利用率將由 2017 年的 75.3% 增加到 2018 年的 76.4%。

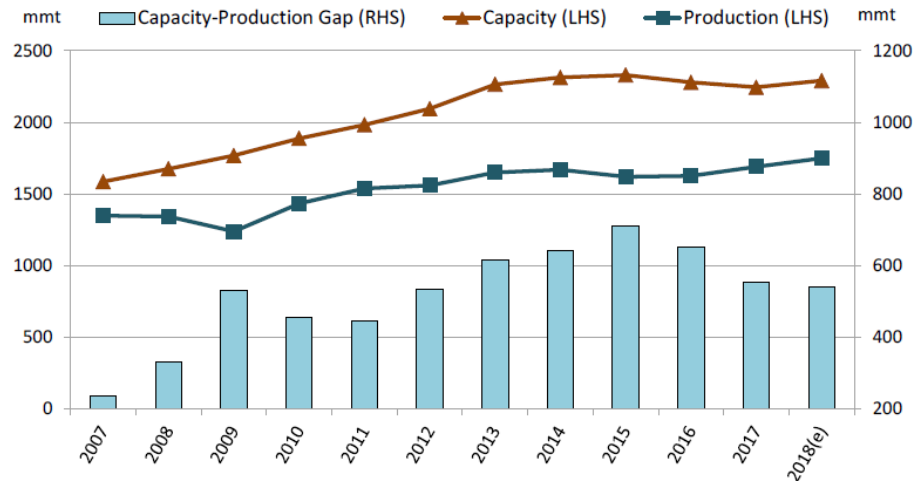


圖 19 2007~2018 年全球粗鋼產量與產能差距圖

資料來源：OECD 秘書處

(五) 2018 年非 OECD 經濟體的煉鋼總產能達到 16.49 億噸，較上一年度增加 2.8%。OECD 經濟體的總煉鋼產能為 6.414 億噸，比上一年度增加 0.1%。根據 OECD 鋼鐵委員會的統計，目前在建粗鋼產能中，有 3,680 萬噸可能在 2019~21 年間投產。未來三年間全球仍有 1,930 萬噸的粗鋼產能屬於規劃階段。

表 17 2017~2021 年全球粗鋼產能統計

單位：百萬公噸、%

	既有名目粗鋼產能			2019~20210 年潛在增量	
	2017 年	2018 年	年增率	進行中	規劃中
亞洲	1,486.4	1,504.7	1.2%	19.8	10.0
獨立國協	144.9	146.9	1.3%	0.2	0.0
拉丁美洲	75.9	78.0	2.8%	0.2	0.6
中東	63.7	81.6	28.0%	11.4	5.4
非洲	37.5	42.5	13.4%	0.9	2.0
歐洲	275.2	275.2	0.0%	4.1	1.0
北美	154.9	155.5	0.4%	0.3	0.3
大洋洲	6.4	6.4	0.0%	0.0	0.0
OECD 小計	640.8	641.4	0.1%	4.4	1.3
非 OECD 小計	1,604.1	1,649.3	2.8%	32.4	18.0
世界合計	2,244.9	2,290.7	2.0%	36.8	19.3

資料來源：OECD 秘書處

## 十五、 建置鋼鐵業補貼與政府支援措施資料庫- OECD 秘書處報告

- (一) 鋼鐵業的補貼行為對全球鋼鐵市場有害，它會降低鋼鐵市場的整體效率，一些低效率的企業留在市場上，未接受補貼的有效率的企業，卻退出了市場。劣幣逐良幣的政策，阻礙市場的公平競爭，並製造了國際貿易摩擦，可能危及自由貿易及產生衍生效應。
- (二) OECD 秘書處認為，建立各國政府支援措施的資料庫，對鋼鐵業至為重要。透過清楚定義支援措施及建立支援措施的資料庫，是為後續執行削減產能進行事前準備工作。建立支援措施資料庫，也是 2017~2018 年 OECD 鋼鐵委員會的工作計畫的一部分。該資料庫可提供各種不同援助的詳細概述（如援助類型、援助目的、國家別、補助時期），藉由該資料庫的數據，可研究不同類型援助措施對經濟的影響。
- (三) OECD 鋼鐵委員會打算建立各國「政府支持措施資料庫」，並導入雙邊檢視的機制。資料庫的範圍僅調查政府對「鋼廠」的直接投入要素或價格的補貼，但不包括採礦業、下游用鋼產業。而調查的政府支援措施類型則有：(1)現金補助、獎勵和費用退款；(2)補貼貸款和股權注入；(3)債務減免和債務重組；(4)低於市場投入價格；(5)租稅優惠；(6)經濟特區；(7)其他-如進口援助、出口配額、出口補貼、政府採購、使用本地產製產品的要求等。
- (四) OECD 秘書處根據目前蒐集資料，分析各國政府補貼及援助鋼鐵業之目的顯示，通常政府援助或補貼鋼鐵業之主要目的依序為促進環保、提升技術、資本設備補助、產業轉型、研發等。但由於有三分之二的資料之補助目的是未知或不適合用於進行統計，加上許多支援或補助措施具有多重目的，亦或是談答者的主觀性填答。在未來建置該資料庫的過程中，OECD 秘書處也將會針對相關問題持續加以改善。

表 18 迄 2018 年 6 月底「政府支持措施資料庫」內容統計

	官方資料、 鋼廠的年報/財報	其他來源	合計
1.現金補助、獎勵和費用退款	17%	10%	26%
2.補貼貸款和股權注入	3%	2%	5%
3.債務減免和重組	0%	0%	0%

	官方資料、 鋼廠的年報/財報	其他來源	合計
4.低於市場投入價格	0%	1%	1%
5.稅收優惠	1%	7%	8%
6.經濟特區	0%	1%	1%
7.其他	4%	3%	7%
未知	27%	25%	52%
合計	51%	49%	100%

註：截至 2018 年 6 月底，OECD 秘書處蒐集之超過 3,000 項措施，涵蓋前八大鋼鐵生產司法管轄區(steel producing Jurisdictions)的資料。

資料來源：OECD 秘書處

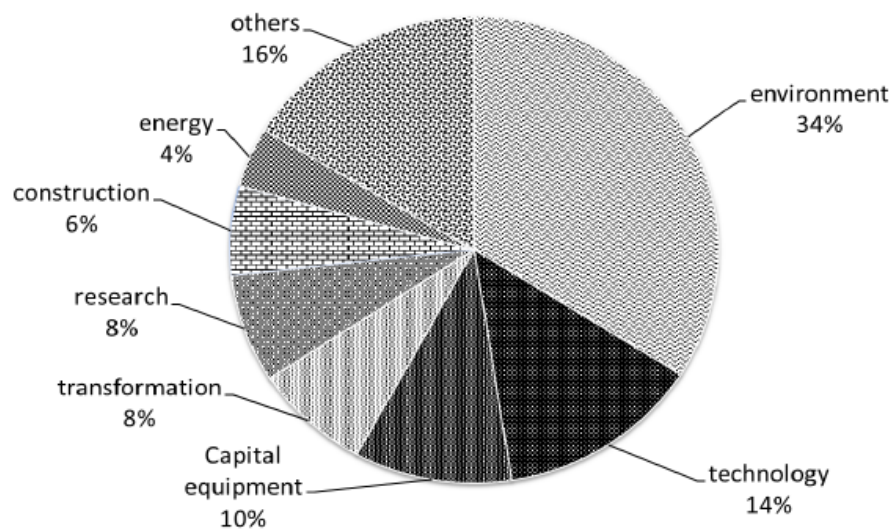


圖 20 各國政府補貼及援助鋼鐵業之目的分析

資料來源：OECD 秘書處

## 肆、結論

本次第 85 屆 OECD 鋼鐵委員會就全球和區域鋼鐵市場狀況、鋼鐵貿易和貿易政策發展、產能過剩的挑戰以及政府對鋼鐵業的支援補貼等議題，進行了深入討論。

2018 年 9 月 17 日上午亦舉行的「促進結構調整」的技術研討會，探討去除退出障礙的重要性，以及如何減輕關廠對鋼鐵工人及其社區的影響。相關內容如下：

- 一、在產能方面，根據 OECD 的數據顯示，在經過兩年的下降後，2018 年全球煉鋼產能出現了 2% 的成長。全球鋼鐵業必須利用當前鋼鐵市場週期性的景氣改善階段，儘速共同解決當前產能過剩問題。OECD 鋼鐵委員會重申，需要迅速去除扭曲市場的補貼和其他導致產能過剩的政府支援措施，以根本解決鋼鐵業的失衡狀況。
- 二、由於預期未來鋼鐵需求成長有限，全球鋼鐵業需抓住此一週期性景氣上升的機會，努力去除產能過剩。儘管 2016~2017 年間全球粗鋼產能有所下滑，但仍保持在接近創紀錄的 5.40 億噸的水準。2018 年粗鋼產能增加了 2%，使當前全球煉鋼產能達到 22.91 億噸。依據 OECD 的統計數據顯示，在沒有關閉煉鋼產能的情況下，2019~2021 年間全球煉鋼產能將增加 1.6%。OECD 鋼鐵委員會歡迎 OECD 秘書處執行對鋼鐵業跨國投資的初步研究，並鼓勵秘書處進一步分析此一問題，以期提高各界更加理解補助鋼廠關閉產能的可能後遺症，或跨境投資是否加重產能過剩問題。
- 三、由於鋼鐵產能過剩仍是全球鋼鐵業面臨的主要挑戰，OECD 鋼鐵委員會重申必須迅速去除會助長產能過剩問題的市場扭曲政策，並就 OECD 正在進行的解決補貼問題的任務，進行透徹的意見交流，尋求後續解決問題的共識。OECD 鋼鐵委員會也呼籲，在隨後於 9 月 20 日舉行的鋼鐵產能過剩全球論壇 (GFSEC) 的部長級會議中，期望能商定相關政策行動，以削減產能過剩，及導致產能過剩的市場扭曲措施。
- 四、與 2017 年同期相比，2018 年第一季度全球鋼鐵出口下降了 7.9%，進口量則下降了 6.6%。OECD 鋼鐵委員會討論了近期實施的貿易保護措施，許多代表對這些措施所造成全球鋼鐵貿易的影響，表示嚴重的關切。OECD 鋼鐵委員會需要進一步監測鋼鐵貿易發展的貿易政策措施，及其對經濟的影響。
- 五、本次 OECD 鋼鐵委員會持續討論了有關「政府補貼和支援措施」的議題。未來 OECD 鋼鐵委員會將側重在製訂有關補貼和其他形式政府支援措施的行為

準則，以及建置各國「政府補貼和支援措施」資料庫。上述工作將有助於 OECD 鋼鐵委員會就解決煉鋼產能過剩的長期解決方案的討論與決策。

## 伍、建議

- 一、本次「促進結構調整」研討會的交流，為促進鋼鐵業重組的政策，提供了新的見解。OECD 相關國家擁有相對豐富之處理鋼鐵業工人失業問題的經驗，可作為包括臺灣在內各個 OECD 鋼鐵委員會成員在處理相關問題時的參考。
- 二、本次 OECD 鋼鐵委員會持續討論了有關補貼和政府支援措施，未來會側重在編製有關「政府補貼和其他形式支援措施的行為準則」，以及建置各國「政府補貼和支援措施」資料庫。建議未來我方在制定相關援助措施時，可借鑒該行為準則，以符合國際相關規範。此外亦可積極配合該補貼資料庫的建置工作，以協助提升全球鋼鐵產業資訊的透明度，促進各國鋼鐵產業的公平競爭。
- 三、近期全球貿易緊張局勢升高，許多 OECD 鋼鐵委員會成員均表達強烈關心，未來可持續加強對相關議題之研析，研擬因應對策。
- 四、參與 OECD 鋼鐵委員會會議，可了解全球鋼鐵業的最新情況，與相關政策趨勢，對正確制定合宜的產業政策甚有幫助。臺灣自 2005 年 12 月成為 OECD 鋼鐵委員會參與方後，均積極參與該會的相關活動，善盡觀察員的應有之角色，建議未來繼續積極參與該委員會會議與相關活動。

## 陸、檢附相關資料

OECD 會議簡報資料網站—

1.<http://www.oecd.org/industry/ind/workshop-on-facilitating-structural-adjustment-in-steel-sector.htm#presentations>

2.<http://www.oecd.org/industry/ind/85th-session-of-the-steel-committee.htm>