

超越依賴與互賴：台灣與東協鋼鐵產業 連結的政治經濟分析

戴萬平 *、劉一郎 **

綱 要

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| 壹、前 言 | 陸、產業互賴與地緣政治經濟 |
| 貳、越南鋼鐵產業的「依賴發展」 | 一、越南 |
| 參、印尼鋼鐵產業的「進口替代」 | 二、印尼 |
| 一、透過保護政策吸引外資 | 柒、結論與建議：建立「超越依賴與互賴」的產業連結 |
| 二、設立貿易障礙 | 一、深化台日產業聯盟 |
| 肆、台灣對越印鋼鐵的產業連結：
互賴發展 | 二、國家隊：從貿易互賴到投資互賴 |
| 一、越南：原料帶動市場互賴 | 三、產業合作不能輕忽政經風險 |
| 二、印尼：貿易互賴 | 四、產業佈局需有地緣政治經濟的整體思考 |
| 伍、產業互賴與地主國國家自主性 | 五、從經濟連結到政治經濟連結 |
| 一、越南：河靜鋼廠的系列事件 | |
| 二、印尼：4 設立貿易障礙 | |

* 正修科技大學 國際企業系

** 財團法人金屬工業研究發展中心

壹、前 言

鋼鐵產業為國家建設的基本工業，為經濟發展必須重視的關鍵產業。（註一）舉凡運輸工具、機械、造船、建築、電機等無疑以鋼鐵為根基，與其他產業的關聯性極高，因此鋼鐵產業被稱為重工業之母。汽車、電子零組件、機殼、機械工具...等方面。鋼胚價格隨國際市場流動，更是所有金屬製造業的原料基礎。鋼鐵市場需求，像是汽車、建築、機械、造船四大產業相關，（註二）更與一國經濟增長緊密結合。近年來，國際鋼鐵業紛紛對企業競爭關係進行戰略性調整，以兼併、聯合擴大產能、跨國產業鏈等合作競爭方式來參與全球競爭。

鋼鐵產業在政治經濟上分析具有特殊性。是因為鋼鐵的操作溫度、鋼鐵產業多是因應客戶需求量身訂製，規格多、加工程度各異，更尤其大規模的一貫作業鋼廠，所牽涉到巨額投資與上下游供應關係，必須仰賴國家的支持與批准。而在國際市場上，有關於國家之間因為鋼鐵貿易的糾紛，乃至於出現貿易制裁以及貿易爭端的消息也時有所聞，往往成為貿易大戰。（註三）簡單來說，鋼鐵產業對於一個發展中國家來說，鋼鐵產業不僅是產業問題，更是政治政策研究的政治經濟議題。（註四）

在台灣，根據蔣經國總統的「十大建設」規劃，鋼鐵產業奠定台灣製造業的基礎。然而，台灣鋼鐵市場受國際市場價格影響甚鉅。根據統計，台灣目前生產的鋼鐵製造業產品，35%用於國內製造業，25%用於國內的營建

註一：鋼品主要可分為碳鋼及不鏽鋼兩種，碳鋼依其產品的形狀又可分為平板鋼及條鋼兩大類。依生產流程來看，煉鋼方式可分為高爐煉鋼及電爐煉鋼兩種方式。高爐煉鋼是以鐵礦砂等原料經由高爐燒成鐵水，再經轉爐精煉成鋼液，為平板鋼最上游原料。

註二：建築鋼材占世界鋼材使用量的 50%。

註三：「川普政府出手對台鋼廠祭出反傾銷稅制裁」，聯合報，2017/7/22

[https://udn.com/news/story/7238/2598757\(2017/12/22\)](https://udn.com/news/story/7238/2598757(2017/12/22))

註四：張嘉麟，中國政府政策對產業發展之影響—以鋼鐵業為例，國立臺灣大學經濟學研究所博士論文，2016。

業，30%出口到其他國家。在對外出口的國家中，以到中國最多，約佔總生產的6%，其次是越南4%。

但是面對國內市場的飽和，隨著市場上的需求與東協製造業的興起，台灣鋼鐵產業的發展就必須有向外突破、尋求全球佈局的壓力。舉例而言，由於東協鋼鐵市場需求遠大於供給，2014年中鋼啟動「新亞計畫」，在東協與南亞設立14個據點，就近供應當地汽車、家電、玩具、電力等產業，作為產業全球布局的重要策略。(註五)特別是全球鋼市過剩，東協卻供不應求，主要是缺乏一貫化煉鋼廠，產量不足，但需求卻很大。

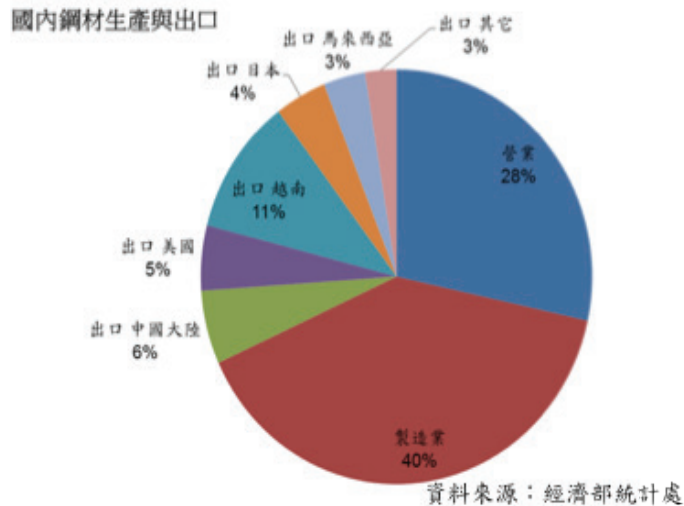


圖 1：台灣鋼材生產與出口

在東協國家中，越南政府計畫成為金屬製造大國，越南台商也前往發展金屬製造業；印尼，也積極透過開發自然資源的方式發展製造業，特別是汽車產業。(相關數據見表 1,2,3) 從長遠的市場面來看，台灣鋼鐵內需市場萎縮，應該把東協與南亞視為台灣內需市場的延伸，擴大市場占有率，台灣與東協鋼鐵連結更該是以這兩國為基礎。(相關數據見表 1,2,3)

註五：「佈局新南向 中鋼大收割」，自由時報，2017/12/19

<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1161433> (2017/12/20)

表 1：2015 亞洲主要產鋼國的世界排名與產量

國家	排名	產量(百萬噸)
中國	1	803.8
日本	2	105.2
印度	3	89.4
韓國	6	69.7
台灣	12	21.4
越南	24	6.1
印尼	32	4.2
馬來西亞	33	4.1

資料來源：Worldsteel (世界鋼鐵協會) <https://www.worldsteel.org/steel-by-topic/statistics.html>

表 2：東南亞鋼協成員國鋼材消費量排名

單位：公噸、%

排名	2015	2016	年成長率
1.越南	18,254,000	22,328,000	22.30%
2.泰國	16,686,331	19,212,310	15.10%
3.印尼	11,375,467	12,565,094	10.50%
4.馬來西亞	10,000,135	11,190,066	11.90%
5.菲律賓	8,759,700	9,726,140	11.00%
6.新加坡	4,015,522	2,964,487	26.20%
東協 6 國	69,091,155	77,986,097	12.90%

資料來源：SEAISI (東南亞鋼鐵協會), http://www.seaisi.org/Statistics_Updates/

表 3：東南亞鋼協成員國人均鋼材消費量與預測

單位：公斤/人

國家	2016	2017	2018	2019
越南	241	267	291	314
泰國	279	281	288	295
印尼	49	51	55	59
馬來西亞	353	352	351	351
菲律賓	93	97	101	105
新加坡	530	531	531	531
東協 6 國	139	145	152	159

資料來源：SEAISI (東南亞鋼鐵協會), http://www.seaisi.org/Statistics_Updates/

在這兩個國家，該國與跨國公司不僅是在「製造端」著墨，更上升延續至「鋼鐵原料端」建立「一貫化煉鋼廠」，兩國在都有發展「高爐」(Blast Furnace)的企圖心。這是因為除勞動成本外，發展製造業，也必須有相當穩定的原物料支持。穩定鋼源興建「高爐」等於「鋼鐵產業供應鏈是否完整」的指標，更是一國是否能源持續發展製造業的重要基柱。(註六)在東亞，台灣擁有六座高爐，除台灣外，中國有高爐的鋼廠有首鋼、包鋼、寶鋼、鞍鋼；日本包括：「新日鐵住金」(Nippon Steel & Sumitomo Metal Corporation, NSSMC)、「JFE」、「神戶」、「日新製鋼」等；韓國的「浦項鋼鐵」(POSCO)…等，目前在東南亞國家也積極透過建置「高爐」發展國內的鋼鐵產業。包括：台塑河靜在越南已建成 700 萬噸/年項目；和發集團在越南的 400 萬噸/年項目近期將完成；陝西鋼鐵公司和陝煤集團計畫在印尼設置年產能 1000 萬噸的高爐；韓國浦項與印尼國營鋼鐵 350 萬噸/年高爐…等(註七)。

前巴西總統 Cardoso 在 1970 年代提出開發中國家「依賴發展」(Dependent Development)的發展模式。(註八)該理論認為：開發中國家所以能在依賴中獲得發展，可以透過「國際分工」的形成和「跨國公司生產轉移」至開發中國家。由這些規劃可以得知，當東南亞的越、印兩國都想成為「製造大國」的目標下，透過外資，特別是跨國公司協助，以「由上而下」的建構產業，進而達成「邀請來的發展」。(註九)

註六：所謂「高爐煉鋼廠」是以鐵礦砂等原料經由高爐燒成鐵水，再經轉爐精煉成鋼液。「高爐煉鋼廠」生產的產品是最上游原料，為所有鋼鐵與金屬製造業的原料基礎。台灣自十大建設時期，中鋼自美國引進技術安裝高爐，奠定 30 年台灣煉鋼產能的基礎。目前台灣共有 6 座高爐。

註七：「高炉工艺是东南亚新建钢铁产能首选」，**中國企業服務平台**
https://www.xianjichina.com/news/details_82350.html (2018/9/26)

註八：F. H. Cardoso, "Dependency and Development in Latin America," *New Left Review*, No. 74, 1972, pp. 83-95. F. H. Cardoso and E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*(Berkeley: University of California Press, 1979).

註九：另一東南亞製造大國泰國，因為環保問題，並沒有進行高爐的規劃。合钢铁在马来西亚的 350 万吨/年项目已经完成

在學術上，建立「互賴發展關係」，一直是學界認為現階段台灣發展對外關係的重要理論依據，並以解釋台灣與東南亞的政治經濟連結。(註十) 因為越、印兩國都有發展鋼鐵產業的需求；受到環保團體壓力，在「台灣鋼鐵政策白皮書」已載明台灣不會有新的煉鐵煉鋼，但是台灣又有對外擴張鋼鐵產能與市場的壓力；在這兩個因素作用下，政府規劃的「新南向產業合作」中，發展與越、印鋼鐵的產業連結「互賴發展」成為建立台灣「新南向產業合作」的重點。(註十一)

「互賴發展」是由美國學者 Robert Keohane 和 Joseph Nye 提出，理論在於解釋國家之間的關係，即不同國家的行為者彼此相互影響的狀態。Keohane 與 Nye 則認為國家會從「互賴關係」之中獲得利益，尤其是在「複合互賴」(complex interdependence)之下，國家不會只受剝削而無獲利。(註十二) Keohane 和 Nye 兩位學者將互賴關係區分為「敏感性」(sensitivity)與「脆弱性」(vulnerability)互賴。簡單來說，兩位學者認為：彼此的關係一旦建立，即不大可能改變；(註十三) 如果改變，其所造成雙方的損失，比改變之後所得到的利益更大，在國家利益考量的前提下，國家會維護「相互依賴」的關係(註十四)。

理論上，「依賴發展加上複合互賴」應是產業合作完美的結合，也會是台灣推動新南向產業連結的中心思想。但是在台灣特殊的國際地位以及東亞

註十：顧長永，1996年10月，「台灣與亞太地區的「複合互賴」發展」，*東南亞刊*，第1卷第4期，頁66-81。林益年，*互賴理論與東南亞政治經濟合作*，國立中山大學政治學研究所碩士論文，1999。戴萬平、顧長永，「全民外交：互賴的觀點」，*理論與政策*，第14卷第4期，2000年秋季號，頁113-130。戴萬平，「金融風暴後東南亞國家的政治經濟合作：複合互賴的觀點」，*兩岸與國際事務季刊*，2005年7月號，頁27-69。

註十一：例如2017與2018年的工總所規劃的「台越產業合作」、「台印產業合作」的會議中，都有「鋼鐵產業」或「金屬製造」的「分項論壇」邀請雙方代表商討合作事宜。

註十二：請參見 Joseph S. Nye, "Neorealism and Neoliberalism", *World Politics*, Vol. 40, No. 2, January 1988.

註十三：Waltz 也認為，一旦國家之間存有這種敏感性互賴，要改變這種互賴的代價就會變得很高。

註十四：Richard Rosecrance, etc, op. cit., p. 428; Keohane and Nye, op. cit., p. 9.

地緣政治經濟兩個因素的交互作用下，台越與台印的鋼鐵產業的互賴連結並不如預期的「相互依賴」，甚至出現一些挑戰。本文主要是根據過去兩年作者的實地調查與個案訪談的資料作為基礎，分析「台越」及「台印」以鋼鐵產業互賴關係。本文發現：討論台灣與東協國家的產業連結，除經濟與貿易上的契合，尚須考慮政治經濟風險：地主國的國家自主性、地緣政治經濟的競爭。本文發現，「深化台日聯盟」、「組成國家隊」、「留意政經環境」、「地緣政治經濟的考量」、「從經濟連結走向政治經濟連結」，是台灣產業新南向佈局或可思考的方向。

貳、越南鋼鐵產業的「依賴發展」

越南鋼鐵產業就是透過依賴外資而得到發展的最好案例。

越南從 1986 年開始實施革新開放政策，先後進入由傳統的計畫經濟體制向市場經濟體制轉型。(註 十五)對越南而言，發展模式模仿中國的漸進式發展，藉由引進外資，來帶動國內製造業的，並以外資企業來擴張出口貿易，來獲得貿易順差和外匯。而伴隨著中國勞動力成本提高，包括台商在內的國際製造業也轉移到越南生產，逐漸讓越南成為世界另一個生產基地。(註 十六)

從產業發展歷程觀察，越南很早就發展鋼鐵產業。越南的鋼鐵行業是二

註十五：中國與越南經濟結構轉型之研究比較，國立中興大學國際政治研究所碩士論文，2010。Robert Wade, *Governing the Marketing : Market : Economic Theory and Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1989) ; Ezra F. Vogel, *The Four Little Dragon : the Spread of Industrialization in East Asia* (Cambridge, MD : Harvard University Press, 1991).

註十六：Quan Hoang Vuong, *Vietnam's Political Economy in Transition (1986-2016)*, Stratfor Worldview, 2016.
<https://worldview.stratfor.com/the-hub/vietnams-political-economy-transition-1986-2016>
(2017/12/20)

十世紀五、六十年代在中國援助下發展起來的：1959 年成立太原鋼鐵公司並動工興建鋼鐵廠，1963 年 11 月 29 日投產。越南發展鋼鐵業的目標就是表自己定位為「金屬製造大國」。1986 年進行政經改革(Doi Mai)後，「金屬製造大國」的理念持續深化，1990 年成立越南鋼鐵總公司。後續：有包括 Viet Nhat Steel（越南-日本）、Vinausteel（越南-澳洲）、Viet Han Steel（越南-韓國）以及 Nasteel（越南-新加坡）等外資進入越南鋼鐵市場。（註 十七）累積近 20 年，越南的鋼鐵界發展已有一定的規模。以 2015 年為參考基準，越南鋼鐵產量為亞洲第 7，世界排名 24；人均年鋼鐵消耗量 150 公斤，亞洲排名第 9，東南亞排名第 1；鋼鐵製造業家數（粗鋼與一次加工）約 8 百餘家，員工人數 6 萬多人。（註 十八）

近年來越南政府持續支持鋼鐵業發展，上游生鐵產量不足，一直是一大困擾。2017 年越南總理府提出的《到 2025 年面向 2035 年鋼鐵生產總體規劃》草案，更是剷除低效能的鋼鐵項目，朝高端產品邁進。（註 十九）總體目標包括：

- ◎ 2020 年鋼鐵與應用產業生產台應用產業生產總值提升 15-16%；到 2030 年保持 14 - 15%
- ◎ 2020 年，鋼鐵與應用產業占製造業 20-21%；2030 年達 22-- 24%
- ◎ 2020 年，鋼鐵與應用產業滿足國內市場需求的 45-50%；2030 年達 60%
- ◎ 繼續展開所批准外資規劃之鋼鐵產業投資案對越的佈局

註十七：Nozomu Kawabata, “The Current Vietnamese Steel Industry and Its Challenges,” in Study on the Economic Development Policy,” in The Transition toward a Market-Oriented Economy in The Socialist Republic of Vietnam Final Report Vol. 2, 2001, <http://www.econ.tohoku.ac.jp/~kawabata/VietnameseSteelEnglish.pdf>(2017/9/20)

註十八：參閱 Worldsteel，**世界鋼鐵統計數據 2017**，https://www.worldsteel.org/zh/dam/jcr:0474d208-9108-4927-ace8-4ac5445c5df8/WSIF_2017_Mandarin_vfinal_Spreads.pdf(2017/10/20)

註十九：「越南鋼鐵產業總體規劃剔除 12 個低效專案」，中華人民共和國商務部，2016/12/15，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj1/j/201612/20161202203691.shtml> (2017/10/25) 但是該草案至今還在規劃階段，並未正式公佈。

據 Bloomberg Markets 雜誌所作調查，全球前 15 名最有前景的市場之中，越南居首位。(註 二十) 基礎建設大量開發，鋼鐵需求量大增，加上越南政府將鋼鐵業列為優先發展工業、獎勵外人可以 100% 持股鋼鐵業，東協經濟共同體 (AEC) 成立，美國取消對越南鋼鐵產品徵收反傾銷和反補貼稅，這些條件讓越南鋼鐵市場充滿吸引力。但是，越南鋼胚產量不足，過去境內原料與高端產品的生產能力欠缺。生產冷軋鋼捲、鍍鋅鋼捲、鋼管、造船、機器製造等的高級鋼源需完全依賴進口。對於一個定位為「製造大國」的越南而言，必須要有一系列新的產業規劃，才能達到「發展」(Phát triển)的目的。

在越南政府對製造業的政策扶植之下，其國內建築、汽車、家電、造船等行業的發展帶動了高級鋼鐵產品的需求，基於國內基金與技術不足，填補國內市場的缺口，必須仰賴外資提供原料與技術，建立「吸引外資的依賴發展模式」。在眾多外資中，日本、韓國與台灣扮演重要角色。日本在越南的鋼鐵產業佈局，主要是採取「產品與原料雙向步局」的方式。所謂的雙向佈局，指的是日商主攻的鋼鐵業集中在「終端產品」與「原料」。在終端產品端，在產業策略主要有兩項。首先，由於越南公共建設不發達，日本是透過政府的「政府開發援助」(ODA) 計畫以「援助」的方式帶動日本產業進入越南市場。舉例而言，胡志明市第一條捷運，即是日本政府以 ODA 方式出資 23 億美元，日本「住友集團」(Sumitomo Metals) 統包，帶動周邊發展。

此外，日本本田 (HONDA) 與山葉 (YAMAHA) 主導越南機車市場，更是鋼鐵終端應用的主要來源。在越南，HONDA 基本上就是機車的代名詞，擁有 50% 市場的佔有率，工廠集中在北越。在過去，這些日本大廠透過統購與認證的方式與台灣機車供應練合作，很多台灣的機車零配件廠商，例如：「越南精密機械」(VPIC，主要在南越)、「越南第一精密機械」(VPIC1，主

註二十：資料取自「中鋼注金越南」官方網頁，

http://www.csc.com.tw/csc/gc/gro_ste_p4.html (2017/10/20)

要在北越)(註二十一)，就是依附日本的母廠的供應鏈體系而壯大。此外，由於近年來泰國工資上漲造成的缺工，讓過去以泰國為投資主力的家電廠有計劃性的從泰國移往越南。

韓國在越南的產業佈局主要是龍頭產業「浦項鋼鐵」(POSCO)帶動的「水平整合」，而且是相當強調在地化生產。訪談鋼鐵產業台商表示：不鏽鋼產業的原料幾乎都被韓國所壟斷。這些佈局包括：POSCO-VN 冷軋廠、POSCO-VST 不鏽鋼廠、POSMAC 高腐蝕鍍層鋼廠、POSCO-SS-VINA 鋼筋與型鋼廠、POSCO-VNPC 家電用鋼廠、(註二十二) POSCO-VHPC 汽車用鋼廠。(註二十三) 其中，2014 年開始，POSCO 在越南投資近 6 億美元，POSCO-VN 年產能 100 萬噸鋼鐵廠，讓越南 POSCO 成為第五大的本土鋼鐵製造商；POSCO-VST 更是越南最大不鏽鋼廠商。除高爐熱軋之外，POSCO 佈局是上下游全方位的進入越南鋼鐵產業；特別是在終端產品(家電)著力也頗深，而且多數是選擇韓商原料。

越南本土鋼鐵產業主要可分為三類，分別為：「越南鋼鐵總公司(國營企業)及其直屬企業」、「越南鋼鐵總公司與外商合資之鋼廠」、「其他國營產業所屬之國營鋼廠及私營鋼廠」。2016 年煉鋼廠商約 40 家，長條鋼約 38 家，60 家建築鋼鐵，平板類最多超過 100 家。主要以生產建材用鋼材及下游產品如盤元、鋼棒、焊接鋼管、彩色鋼，鍍鋅鋼，冷軋鋼等。台灣台塑集團河靜鋼鐵投產前，合金鋼，熱軋鋼，精密設備加工等高端用鋼仰賴進口。河靜鋼鐵投產後，越南成為東協最大的鋼鐵生產國。(註二十四)

註二十一：VPIC 是台商「豐祥集團」在越南設立的公司，至今已有 10 多年歷史，產品有「機車零件」、「汽車零件」、「休閒車零件」與「醫療器材」等四大產品領域的生產銷售，旗下包含台灣與越南二個生產基地。

註二十二：POSCO-VNPC 主要供應韓商 SAMSUNG 與 LG 的家電用品用鋼。

註二十三：POSCO-VHPC 主要供應越南本土卡車品牌「長海汽車」用鋼。

註二十四：金屬中心 MII 整理資料。

表 4：浦項在越南的產業網路

集團公司	業務領域	法人名稱	地理位置	業務
浦項	代表法人	POSCO Vietnam Holdings	河內市	代表法人
	鋼鐵	POSCO-SSVINA	巴地頭頓省	型鋼、鋼筋 100 萬噸
		POSCO-Vietnam	巴地頭頓省	冷軋產品 120 萬噸
		POSCO-VST	同奈省	不鏽鋼 235 萬噸
		VPS	海防市	鋼筋、線材 20 萬噸
		POSCO-VN PC	海陽省	冷軋塗鍍板加工流通
		POSCO-VH PC	同奈省	冷軋塗鍍板加工流通
浦項建設	建設施工	越南法人	同奈省	鋼結構 3 萬噸
		河內辦事處	河內市	新業務開發及項目管理
		安慶法人	河內市	河內新城開發
浦項 A&C	設計施工	浦項 A&C 河內辦事處	河內市	建設項目 設計、施工、管理
浦項能源	能源	AES-VCW	廣寧省	蒙陽 2 號火力發電廠
浦項大宇	貿易	P-DWI Vietnam	胡志明市	綜合商社
浦項 ICT	ICT	越南法人	胡志明市	

資料來源：<https://read01.com/zh-tw/o64oKJ.html#.WkBtIVWWZrQ> (2017/12/20)

表 5 越南本土鋼廠概述

名稱	公司背景	產業概述
HPG 集團 Hoa Phat 合發 鋼鐵股份公司	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 2008 年 8 月成立， ◎ 目前是越南民營最大鋼鐵製造商 ◎ 計劃興建高爐 	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 全越南擁有 14 家製造工廠 ◎ 總產能達到 160 萬公噸。 ◎ 員工數達 5,500 人
蓮花集團 Hoa Sen	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 成立於 2001 年 8 月 8 日 ◎ 從鋼鐵零售店開始起家 ◎ 目前是越南民營第二大的鋼鐵製造商 ◎ 計劃興建高爐 	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 總產能達到 140 萬公噸。 ◎ 集團銷售據點已達 150 家、5 座倉庫。 ◎ 員工數達 4,800 人。
越南國營鋼鐵 VIETNAM STEEL CORPORATION (VNSTEEL)	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 2011 年 10 月 1 日正式成立典禮，以股份公司模式運作 ◎ 政府占 93.93% 股份， ◎ 目前是越南第三大的鋼鐵製造商（公營性質） ◎ 2014 年起聯合越南老街鋼鐵廠、中國大陸昆明鋼鐵集團合資興建老街鋼鐵廠 	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 總共包括 10 個直屬單位、15 家子公司、30 家聯營公司、1 所大學和 1 家科學研究院。
SMC Trading Investment 集團 SMC 鋼鐵有限公司	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 成立於 2006 年，總部設在越南胡志明市。 ◎ 為 SMC Trading Investment（越南最大鋼鐵採購商）國營股份公司的子公司 ◎ 目前是越南第四大的鋼鐵製造商 	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 產能 125 萬噸。

資料來源：金屬中心 MII 資料與作者整理。

表 6：外資在越南鋼鐵的投資計劃與金額

單位:百萬美元

Company name	Investor**	Country	Investment, \$million
Formosa Ha Tinh Steel (FHS)	◎ Formosa Plastic Corporation (75%)	Taiwan	10,500
	◎ China Steel Corporation (CSC,25%)	Taiwan	
	◎ JFE Steel Corporation (5%)	Japan	
Hoa Sen Group	◎ E-United	Taiwan	3,000
China Steel Sumikin Vietnam (CSVN)	◎ China Steel Corporation (CSC)	Taiwan	1,150
	◎ Nippon Steel & Sumitomo Metal Corporation (NSSMC)	Japan	
POSCO Vietnam	POSCO	South Korea	1,100
Vina Comin	Kobe Steel	Japan	1,000
Vietnam Steel Corporation and Danieli	◎ Danieli	Italy	550
Lao Cai Cast Iron & Steel Plant	Kunming Iron & Steel Group Company	China	337
Maruichi Sun Steel Company (SUNSCO)	◎ Maruichi Steel Tube (72.53%)	Japan	300
	◎ Toyota Tsusho Corporation (9.73%)		
	◎ R&S Memorial International (9.49%)		
	◎ JEF Steel Corporation (8%)		
Kyoei Steel Vietnam	◎ Kyoei Steel Group	Japan	218
	◎ Metal One Corporation		
	◎ Marubeni-Itochu Steel Inc.(MISI)		
Fuco Steel Corporation	◎ Tung Ho Steel (100%)	Taiwan	180
NS BlueScope Steel Vietnam	◎ BlueScope Steel	Australia Japan	105
	◎ Nippon Steel & Sumitomo Metal Corporation (NSSMC)		
Vina Kyoei Steel	◎ Kyoei Steel Group	Japan	69
	◎ Mitsui & Co.		
	◎ Itochu Corporation		
Nippon Steel & Sumikin Pipe Vietnam (NPV)	◎ Nippon Steel & Sumikin Metal Corporation (NSSMC,76.28%)	Japan	39
	◎ Metal One Corporation (7.69%)		
	◎ Nippon Steel & Sumikin Bussan Corporation (4.26%)		
	◎ Marubeni-Itochu Steel Inc. (MISI,4.26%)		
	◎ Hanwa Co. (1.83%)		
◎ Sumitomo Corporation (1.83%)			

資料來源：Metal Expert Vietnam in Focus 2016

*steel projects already launched or underway, according to Metal Expert

**investment share is marked in brackets

參、印尼鋼鐵產業的「進口替代」

印尼鋼鐵產業雖同樣企圖藉由依賴外資而得到發展，但是由於印尼本身擁有鐵源、又有內需市場作為支撐，印尼政府更偏好以「進口替代」的保護主義發展鋼鐵產業。

印尼鋼鐵產業始於 1950 年代。當時印尼與前蘇聯交好，協助印尼在爪哇西北的 Cilegon 建立鋼鐵城。之所以選擇在此設廠，主因是蘇聯當時相信，在位於相隔巽他海峽、Cilegon 對岸的 Lampung，具有豐富的鐵源可以煉鋼。其後，發現在 Lampung 並沒有鐵 Cilegon 廠改用廢鐵煉鋼，蘇聯的技術與工程團隊並在 1966 年、也就是 1965 年軍事政變後離開遺留下大量的設備。在蘇聯遺留的基礎下，1970 印尼國營鋼鐵公司 (PT Krakatau Steel) 正式成立，成為印尼國營石油與印尼政府合資的一家公司，成為印尼最大的鋼鐵廠。其後陸續成立的重要鋼廠，包括：PT. Gunung Garuda (鋼山集團)、Ispat Indo (based in Surabaya)、Jatim Taman Steel Manufacturing (based in Surabaya)、PT. Indoferro (PT. Growth Steel Group, based in Medan)、...。不管是國營或私營的鋼鐵公司，目前的產能都無法滿足印尼的需求量。從數據來看，2017 年全球鋼鐵產量是 16.89 億噸，全球粗鋼產量最大的國家是中國，高達 8.317 億噸；台灣是全球第 11 名，產量有 2,240 萬噸，而本身出產鐵礦的印尼，則是排行全球第 30 名，產量只有 480 萬噸。此外，印尼在 2017 年進口了 1,100 萬噸的鋼鐵，淨進口量，也就是進口減掉出口，也還有 870 萬噸。2018 年，印尼預估的鋼鐵消耗量則高達 1,400 萬噸。(註 二十五)

註二十五：吳英傑，「印尼鋼鐵產業的發展與觀察」，地區產業整合發展計畫網，2018/9/4
[http://www.srido.org.tw/masterblog/22\(2018/10/6\)](http://www.srido.org.tw/masterblog/22(2018/10/6))

表 7：印尼本土鋼廠概述

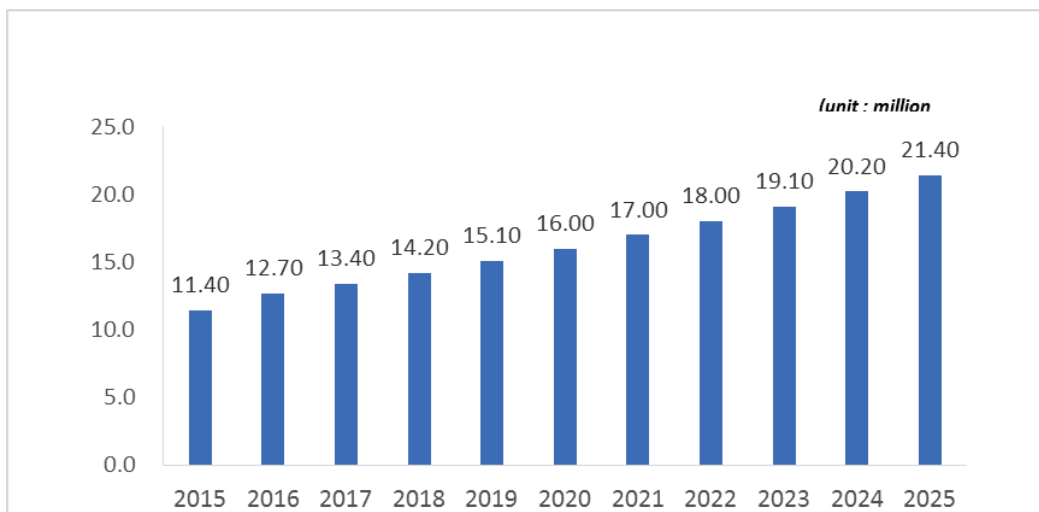
Company	Capacity (mmt)	Main Products
Krakatau	5	Hot-rolled/coldrolled coils, wire rod
Gunud Garuda/Gunung Steel Group	2	Hot-rolled, long, flat, bars
Ispat Indo	0.7	Wire rod, bar, billets
Jatim Taman Steel Manufacturing	0.4	Flat, billet

資料來源：印尼鋼鐵協會，<http://www.iisia.id/about>

根據印尼鋼鐵消耗量的統計數據顯示：印尼鋼鐵的使用 78%為基礎建設、8%汽機車製造、7%g 為石油與天然氣建設，其他製造為 7%。(註二十六)若以基礎建設，以及汽機車製造業的成長速度來看，印尼恰好就是邁入這兩個產業的成長期，對鋼鐵的需求只會比預估的數字更加龐大。目前政府規劃的 2035 年計畫，預估國內鋼鐵的需求會高達 1.2 億公噸，提供國家生產總額的 25%。而更早到達的 2020 年，工業界也預估鋼鐵消耗量高達 2,000 萬公噸，亦即是每個人平均鋼鐵需求是 70 公斤。印尼是地震多發地區，但建築物結構差不多都是鋼筋混凝土結構，能經受大地震或海嘯的鋼結構尚未普及，因此，印尼市場對高級建材的潛在需求非常大。

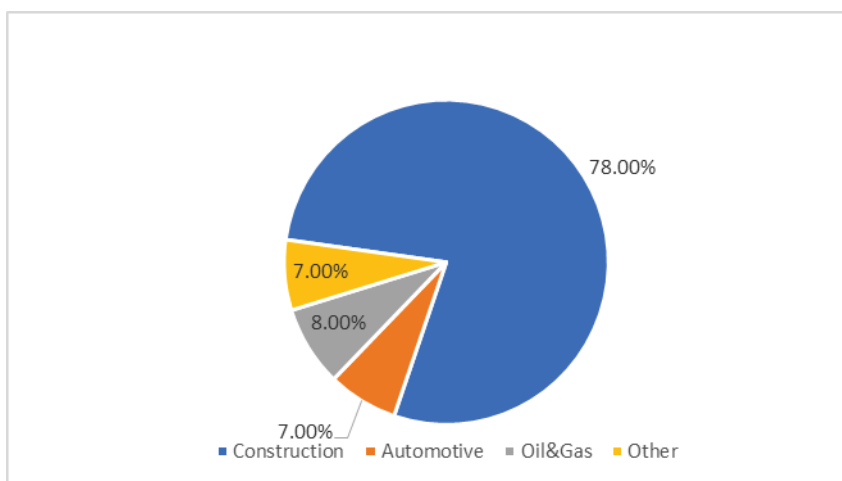
註二十六：資料來自印尼鋼鐵協會，

[http://www.iisia.id/about\(2018/10/6\)](http://www.iisia.id/about(2018/10/6))



資料來源：印尼鋼鐵協會，<http://www.iisia.id/about>

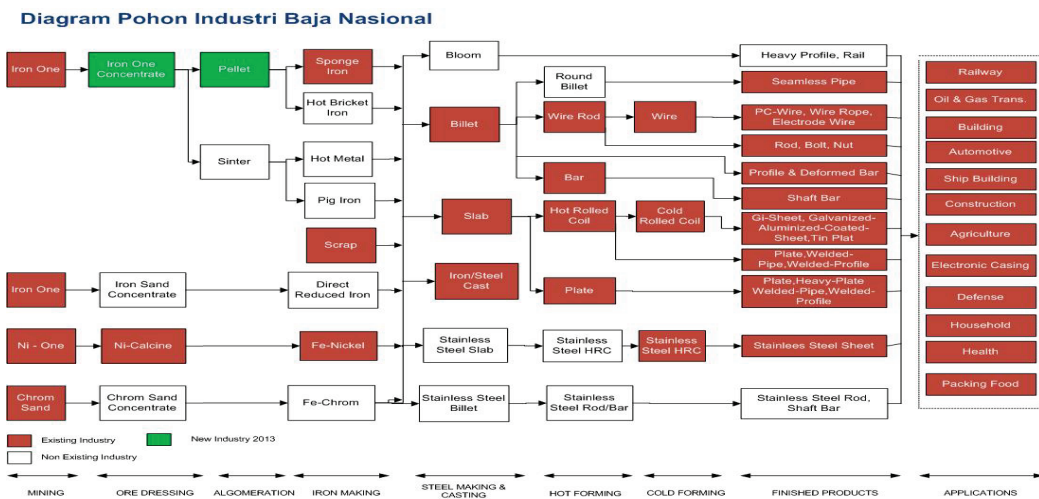
圖 2：2016 年印尼鋼鐵材料的消費與預測



資料來源：印尼鋼鐵協會，<http://www.iisia.id/about>

圖 3：印尼鋼鐵材料的應用範圍

伴隨著經濟成長，印尼本身對鋼鐵的需求就不斷增加。但是由於產業鏈不夠完整，尚有許多缺口（圖 4），多數的鋼鐵使用還是需仰賴進口（圖 5）。根據「印尼鋼鐵協會」（Indonesian Iron and Steel Industry Association, IISIA）統計：印尼本身的鐵礦蘊藏量預估高達 21 億噸，卻還是鋼鐵進口國，位於世界第四大鋼鐵進口國。這顯示印尼政府過去並無有效的能夠發展國內鋼鐵製造的產業鏈以滿足國內發展所需。（註 二十七）從印尼的商業文化來看，印尼當地財團也偏好進口貿易，而不是追本溯源，建立上下游連貫的產業鏈。也造就因為長久以來因循怠惰的作法，印尼鋼鐵產業其實極度缺乏競爭力，也沒有完整的供應鏈，更缺少統一的整合規劃，成為產出原料，卻依賴外國進口的國家。



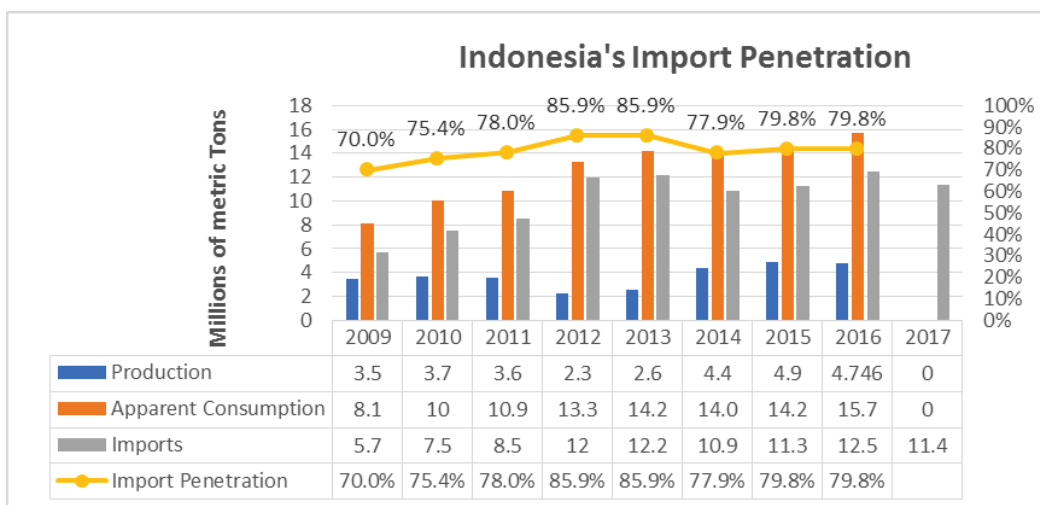
資料來源：<http://www.iisia.id/about>

圖 4：印尼鋼鐵製造產業鏈與缺口

註二十七：Viriya P. Singgih, “Steel imports inevitable for Indonesia”, *Asia News Network*,

[http://annx.asianews.network/content/steel-imports-inevitable-indonesia-66716\(2018/9/30\)](http://annx.asianews.network/content/steel-imports-inevitable-indonesia-66716(2018/9/30))

文中並表示印尼鋼鐵協會的規劃希望能夠降低到進口鋼鐵的數量不要超過印尼國內需求的 30%。



資料來源：作者整理自 SEAISI(東南亞鋼鐵協會)與 IISIA(印尼鋼鐵協會)

圖 5：印尼鋼鐵製造與進口

為了降低對於鋼鐵進口的依賴，近年來印尼工業部主張透過吸引外資投資、與設立貿易障礙的方式振興鋼鐵製造業。這裡指的投資特別是指「上游產業」(Upstream Operations)的投資計劃。(註二十八)這些產業政策都是基於印尼國內金屬原料豐富，發展潛力巨大，國內中小企業籌措資金進行礦產深加工的能力較弱，鼓勵外國企業在印尼投資建廠，可就近消化當地礦產資源，享受當地扶持政策，降低水、電、原材料購買等一系列成本的「金屬產業調整振興計畫」以及通過「提高國產品使用率」計劃，具體的內容包括：要求使用國家和地方財政預算的工程和項目需採購印尼國產商品、減少進口商品使用、要求 85%的工業用機械零配件由金屬加工業供應，促進印尼國內金屬加工業等產業發展等。其後，印尼工業部提倡的「印尼 4.0 倡議」中，也規劃「租稅假期」吸引新投資者，特別強調「先導型產業」鋼鐵金屬製造項目會被視為會加速批准投資的重點行業。

註二十八：印尼工業部規劃的鋼鐵特區包括：西瓜哇的 Cilegon、南加里曼丹的 Batulicin、中蘇拉維西的 Morowali。其中 Morowali 的不銹鋼廠，也是台灣義聯集團有興趣投資的項目地點。

一、透過保護政策吸引外資

「印尼鋼鐵協會」認為：投資鋼鐵上游主要的目的，就是供應印尼製造業發展所需，而且根本不必擔心產能過剩要去激烈的國際市場廝殺。

（註二十九）在所有的國家中，韓國「浦項鋼廠」已於 2011 年與「印尼國營鋼鐵」合資，建立「整合性鋼鐵廠」（PT. POSCO-Kratatau）與高爐，總投資額為 30 億美元（韓國浦項鋼鐵占七成，印尼國營鋼鐵占三成）；2012 年中國「青山集團」（Tsinghan Holding Group Co., Ltd.）與「上海德信」（Shanghai Decent Investment）與印尼「八星集團」（PT. Bintang Delapan）合資設立「蘇拉威西礦業投資有限公司」（SMI）合資開採位於中蘇拉威西省 Morowali 鎳土，生產「不鏽鋼」等鋼材（後續會有近一步說明）；2014 年日本大型鋼鐵企業「新日鐵住金」與印尼「國營鋼鐵廠」合資成立「PT Krakatau Nippon Steel Sumikin」（KNSS）生產「汽車鋼板」，預計年產 48 萬噸；2017 年日本「大阪制鐵公司」（Osaka Steel）（持股 80%），與「印尼國營鋼鐵廠」成立聯營成立「PT. Krakatau Osaka Steel」，預計年產 50 萬噸「建築鋼材」，這是「大阪制鐵」第一處海外合資工廠。

註二十九：“Industry group urges Indonesian capacity to grow”，2016/4/13,S&P Gopal,
[https://www.steelbb.com/?PageID=157&print_all=1&article_id=151600\(201//10/2\)](https://www.steelbb.com/?PageID=157&print_all=1&article_id=151600(201//10/2))

表 8：外資在印尼鋼鐵的投資計劃

公司名稱	合資夥伴	合資國家	地點	產能	備註
PT Krakatau POSCO Steel	◎ PT Krakatau ◎ POSCO	韓國	Cilegon steel complex	◎ 4.5 million tons to 10 million tons by 2025	2011 年成立 2019 年高爐點火
PT. Krakatau Osaka Steel	◎ PT Krakatau ◎ OSAKA Steel	日本	Cilegon steel complex	汽車鋼板	2017 年成立
PT Krakatau Nippon Steel Sumikin KNNS	◎ PT Krakatau ◎ New NIPPION Steel	日本	Cilegon steel complex	建築鋼	2012 年成立
PT Gunung Garuda	◎ Shenwu Technology Group ◎ 神霧科技	中國	Batulicin steel cluster 南加里曼丹	3 million ton 碳鋼.	
PT. Sulawesi Mining Investment. SMI	◎ PT Bintang Delapan ◎ Shanghai Decent Investment Group 上海德信 ◎ Tsinghan Holding Group Co., Ltd.青山集團	中國	Morowali Industrial Park (IMIP) 中蘇拉維西	不鏽鋼 2.5 million tons of hot rolled coil (HRC), 500,000 tons of cold rolled coil (CRC) 3.5 million tons of carbon steel.	第一座高爐 2019 年 1 月 11 日 第二座高爐 2019 年 2 月 28 日

資料來源：作者整理自 “Steel imports inevitable for Indonesia”

[http://annx.asianews.network/content/steel-imports-inevitable-indonesia-66716\(2018/10/6\)](http://annx.asianews.network/content/steel-imports-inevitable-indonesia-66716(2018/10/6))以及各大公司官網

二、設立貿易障礙

另一個降低對於鋼鐵進口的依賴的策略是設立貿易障礙，這包括：提高國產品使用率與設立關稅障礙。通過「提高國產品使用率」計劃，要求加工和或精煉金屬，應符合加工的最低要求；國家和地方財政預算的工程和項目需採購印尼國產商品，不斷減少進口商品使用，要求 85% 的工業用機械零配件由金屬加工業供應。促進印尼國內金屬加工業等產業發展。

在 2014 年，印尼政府更立法禁止原礦出口，要求以及鼓勵所有金屬礦

產在印尼加工之後才能出口。(註 三十) 而且，這些加工產品出口的稅率依照加工的程度成反比，目的就是為了吸引外資，打造出印尼自己的供應鏈以及提供就業機會。(註 三十一)

另一方面，印尼在 2015 年 7 月 22 日起提高部分鋼鐵進口關稅稅率，另對特定鋼鐵產品課徵反傾銷稅或採行防衛措施(表 9)，藉以減少進口鋼鐵產品的競爭。

表 9：印尼向 WTO 提出鋼鐵產業防衛措施的產品

Product(s)
Flat-rolled products of iron or non-alloy steel
I and Hsections of another alloy steel

資料來源：World Trade Organization, through February 28, 2018

2019 年，「印尼國營鋼鐵公司」自營的高爐也將點火量產。印尼工業部「金屬，機械，運輸和電子局」(ILMATE) 局長 Harjanto 說：印尼的大多數汽車製造商未來都必須使用本地出產的鋼鐵原料，這也就是落實「國內產地規則」(TKDN)。(註 三十二) 由這個趨勢來看，印尼對於鋼鐵進口的貿易限制必定會走向更為嚴苛的條件。

註三十：重要內容包括：禁止以原料形式出口金屬和礦物；對出口 65 種金屬和礦物原料徵收 20% 的稅；並且禁止運輸原礦，除非礦商提交計劃建造冶煉廠；通過精煉產品為經濟增加更多價值，並保持資源行業的利益，從而推動國內產業發展。

註三十一：“Indonesia iron & steel producers call on government to raise steel import duty”, 2014/10/9, *Rambuenergy*, <https://www.rambuenergy.com/2014/10/indonesia-steel-producer-calls-on-govt-to-raise-steel-import-duty/>

註三十二：“KRAS Operasikan Blast Furnace Akhir Tahun Ini”，**印尼工業網**，<http://industri.bisnis.com/read/20180806/257/824901/kras-operasikan-blast-furnace-akhir-tahun-ini>

肆、台灣對越印鋼鐵的產業連結：互賴發展

一、越南：原料帶動市場互賴

若將焦點放在台越的互賴關係。在越南的眾多外來投資者中，台灣無疑地扮演重要的角色。在短短的數年之內，無論在投資項目、案件、金額等方面，台資迅速竄升，並於 1991 年起成為越南最大外資國，直到 2011 年始為日本超越。(註 三十三) 而在近期，自中國整體製造業的環境改變後，台商便開始轉向佈局投資越南。(註 三十四) 根據 2016 年的統計，加工製造業累積的投資件數占台灣投資越南的 78%。藉由「投資帶動貿易」，鋼鐵及其製品約佔台灣對越南出口的 33%，僅次於機械製品的 40%。(註 三十五) 台商進駐除引入越南資金和技術外，亦帶動經濟發展，也提供許多就業機會。

除以「投資帶動貿易」的經貿層面外，台灣在越南鋼鐵產業的佈局，主要是採取「原料帶動市場」，特別指的是「高爐煉鋼廠」的投設。

台灣最早到中國大陸蓋不銹鋼廠的義聯集團，原本看好中國內需。但中國實施宏觀調控、執行京都議定書協定、加上新產業政策，對鋼鐵產能嚴格把關，對污染環境的產業也不再歡迎，幾乎不再開放外資設鋼廠，轉移到擁抱外資進駐設廠的越南與印尼。(註 三十六) 同樣的，台灣石化業龍頭台塑集團佈局越南，就是從原料端做起，建立東南亞最大的一貫作業煉鋼廠「台塑河靜鋼廠」，是台灣也是外資在越南最大投資案（以下簡稱河靜鋼鐵）。

註三十三：許文堂，「台灣與越南雙關係的回顧與分析」，**台灣國際研究季刊**，第 10 卷第 3 期，頁 75-111，2014。1988 年至 2014 年 2 月止的 25 年間，台灣業者赴越南投資累計金額高達 280.49 億美元，約占越南整體外來投資額的 11.77%，目前是越南的第四大投資國，僅次於日本 (353 億美元，24.9%)、韓國 (304 億美元，21.46%)、新加坡 (301 億美元，21.25%)。

註三十四：台商投資越南主要考量，在於越南內需市場大，亦可以當作前往東協與 TPP 市場之跳板，加上越南勞工薪資與土地低廉，勞工薪資幾乎只有中國的三分之一，以及擁有美國貿易最惠國待遇等好處。

註三十五：資料取自台經院進出口統計資料。

註三十六：但該投資計畫最後因故並未執行。

表 10：2016 年台灣在越南投資之前十大產業

	產業別	件數	件數百分比(%)	金額(百萬美元)
1	加工業、製造業	1,946	78.59	25,940.73
2	不動產	29	1.17	1,755.52
3	建築	102	4.12	1,320.96
4	農、林、水產	173	6.99	654.84
5	藝術、娛樂服務業	7	0.28	214.84
6	衛生暨社會公益	4	0.16	203.21
7	旅館、飯店	16	0.65	174.51
8	金融、銀行、保險	8	0.32	134.20
9	教育	5	0.20	68.30
10	專業項目、科技	48	1.94	60.44
	合計	2,476	100.00	30,758.04

資料來源：越南投資計劃部

河靜鋼鐵第 1 期投資金額 99 億美元，第 2 期投資金額 270 億美元，也是越南外資最大的單一投資案，興建二座「高爐」，光陸地就占地三千五百公頃，是麥寮六輕的 1.3 倍。(註 三十七) 河靜鋼鐵第 1 號高爐年產能為 350 萬噸，相同產能規模的第 2 號高爐已在 2018 年啟用。未來總產能將會是 2200 萬噸、超越埔項成為東南亞最大規模的一貫煉鋼廠。另一項「原料帶動市場」佈局的是台灣鋼鐵龍頭的中鋼公司結合日本「新日鐵」、「日鐵住金物產」，在越南投資設立「中鋼住金越南公司」(CHINA STEEL SUMIKIN VIETNAM JOINT STOCK COMPANY, CSVC)的冷軋鋼廠，是目前中鋼公司在海外最大的投資。簡單來說，河靜鋼鐵是東南亞的第二座高爐場，也是東南亞最大的高爐場。興建點火、中鋼住金越南加上控制原料端，這些產業佈局讓在台灣的鋼鐵產業在東南亞取得話語權。

越南鋼胚產量不足，境內無大型高爐、轉爐，熱軋鋼捲等產品的生產能力不足，致使各軋鋼和下游生產企業主要依賴進口，因為如此，越南政府將

註三十七：「越南首座大型煉鐵高爐已投產」，日經(NIKKEI)新聞網 (2017/05/31)

<http://zh.cn.nikkei.com/industry/manufacturing/25362-2017-05-31-03-36-21.html>
(2017/10/21)

鋼鐵業列為優先發展工業、獎勵外人 100% 投資選定於越南設廠，對於整體經濟的發展產生「漣漪」或是「連結」的效果，是當初這些台灣海外大型投資案獲得官方審批的重要關鍵。

這些投資計畫正可以滿足台灣鋼鐵產業投資選定於越南設廠所需產業佈局。於台越產業合作的政治經濟意義，包括幾個方面。

首先，中鋼 2016 年以年產 1,552 萬公噸全球排 19 名，若順利每年取得越南鋼廠 200 萬公噸扁鋼胚，依目前基準，中鋼實際可支配鋼材總量將進到全球第 15 名，增加台灣鋼鐵產業在原料端的競爭力。

表 11: 2015 年主要鋼鐵公司的世界排名

排名	公司	產量(百萬噸)	排名	公司	產量(百萬噸)
1	安賽樂米塔爾(比利時)	97.14	11	武鋼	25.78
2	河鋼	47.75	12	山東鋼鐵	21.69
3	新日鐵住金*	46.73	13	韓國現代製鐵	20.48
4	韓國浦項製鐵*	41.97	15	馬鋼	18.82
5	寶鋼	34.94	18	天津渤海鋼鐵	16.27
6	沙鋼	34.21	20	建龍	15.14
7	鞍鋼	32.50	21	本鋼	14.99
8	日本鋼鐵控股*	29.83	22	華菱	14.87
9	首鋼	28.55	23	台灣中鋼*	14.82

資料來源：世界鋼鐵協會，<https://www.worldsteel.org/zh/>

* 已在越南投資，中鋼 2016 年以年產 1,552 萬公噸全球排 19 名，比前年進步四個名次，未來若順利每年取得台塑越南鋼廠 200 萬公噸扁鋼胚，依目前基準中鋼實際可支配鋼材總量將進到全球第 15 名。

其次，台灣鋼鐵產業佈局越南，呼應製造業佈局「北東協」區域，或是亞洲開發銀行所稱的「大湄公河發展區」(The Greater Mekong Sub-region (GMS)、CLMV (柬埔寨(Cambodia)、寮國(Lao)、緬甸(Myanmar)和越南(Vietnam)俗稱的東協「新四國」)市場的基礎建設具有重要意義。根據作者的訪談，包括越南台商、泰國與馬來西亞的鋼鐵業者表示，未來 CLMV 區域的鐵源可仰賴越南的高爐，其他的國家已經沒有必要興建，並可以減少向外

採購的運輸成本。(註 三十八)

第三，鋼鐵業是特殊與敏感的行業，產業佈局需考慮到關稅與運送成本的問題，東協持續成長的製造業，CLMV 區域公共建設的需求，河靜鋼鐵將會將台灣站穩「東南亞鐵源重要供應者」角色。當面對許多國家紛紛採取提高進口關稅和反傾銷控訴等保護措施，藉由取得穩定的鐵源，台商鋼鐵產業更可將越南視為是「東協金屬製造的基地」，將產品以免關稅的方式行銷到其他東協國家(註 三十九)。

第四，就政治與外交面而言，「複合互賴」理論認為交流量增加時，會造成國家對於其他國家的依賴逐漸加深，同時被依賴國也會對於依賴國產生依賴，而造成一種彼此都依賴對方的狀況。面對台灣在亞太地區的政經困局，彼此相互依賴，是創造國與國雙邊利益的重要基礎(註 四十)。

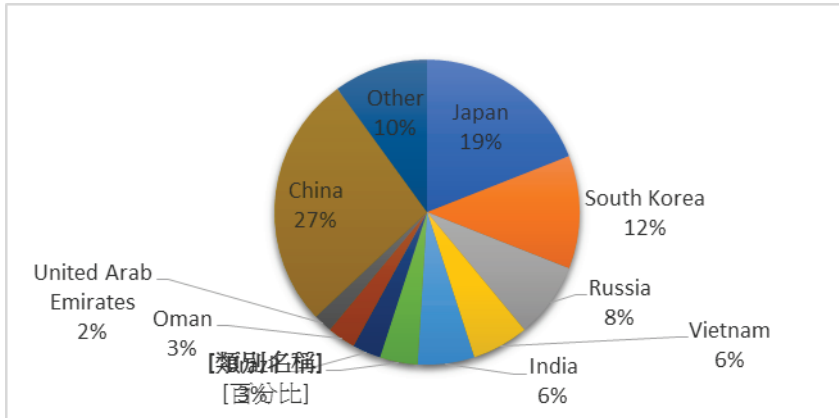
二、印尼：貿易互賴

近年來印尼經濟成長快速，中產階級人數迅速成長，帶來龐大的內需市場，成為全球投資的熱點，也是印尼為台灣對外投資第五大國。台灣對印尼直接投資則年增 266%，台印雙邊貿易金額 2017 年達 80 億美元(約新台幣 2328 億元)，年增率達 15%，印尼是台灣新南向政策非常重要的夥伴。根據經濟部國際貿易局資料指出，印尼為台灣第 14 大貿易國，出口值約為 32 億美元、進口值約為 49 億元，貿易比重占 1.4%。

註三十八：筆者訪問不具名的中鋼專家表示，中鋼越南住金(CHINA STEEL SUMIKIN VIETNAM JOINT STOCK COMPANY)與中鋼印度公司(China Steel Corporation India Pvt. Ltd)冷軋場未來鋼源，都可能就近形成供應鍊關係。

註三十九：舉例而言，2015 年 6 月起提高台灣鋼品進口關稅稅率由 5%-12.5%，提高到 10%-20%，但與台灣競爭國的中國、韓國及日本等因與東協簽訂 FTA，銷往東協的進口關稅降為 0。

註四十：W. C. Olson, *The Theory and Practice of International Relations* (New Jersey: Prentice-Hall, 1987), pp. 122-135.



資料來源：<http://www.iisia.id/about>

圖 6：印尼鋼鐵主要來源國

關於台印鋼鐵產業的對接，在上游方主要是貿易為主。雖然 2015 年中鋼與印尼 AG 集團簽署合作備忘錄，評估在印尼設置鋼鐵廠，看好印尼未來經濟發展的鋼材消費需求前景，但實質上並沒有進一步的投資計劃（註 四十一）。而在下游端，與越南類似，日本主導印尼汽機車市場，更是鋼鐵終端應用的主要來源。台灣金屬製造業進軍印尼主要是以汽機車零件為主，經作者的訪談，台灣機車零件供應也是因在台灣與日本母廠的聯繫關係進而布局印尼。據印尼汽車製造商協會（GAIKINDO）統計，汽車相關零組件業共創造超過 30 萬個就業機會，但印尼幾乎沒有本土廠商 100% 投資之汽車 OEM 零配件產業，多係內外合資廠或日本投資之工廠。雖然印尼車輛零配件市場龐大，但主導印尼車輛市場的日系車廠體系頗為封閉，主要的汽車零配件多為其代理商或其合資廠商所壟斷，在外國生產的日系汽車原廠零配件 OEM 供應業者亦甚難進入其供應鏈。台商聚集在的 Cikarang Jababeka 工業區，在雅加達東部往萬隆的高速公路上，也距離汽車城 Karawang 不遠。台商鋼鐵及相關製造業群聚在 Cikarang 主要就是就近供應日商汽機車的供應鏈。所生產的產品幾乎全部供應給印尼當地的日系機車母廠。」「與日本母

註四十一：中鋼新亞計畫的布局中，已在越南及馬來西亞建置生產基地。

廠緊密的配合」是目前台廠在印經營上最重要的競爭優勢。

在印尼政府的鼓勵下，各大鋼鐵廠都曾簽定投資意向書來到印尼投資，各地政府積極招商，同協助設立冶煉廠的細節。印尼駐台經貿代表處舉辦印尼投資論壇，包括鋼鐵、ICT、食品加工、養殖、造船等產業，都有可能進一步合作（註 四十二）。落實新南向政策，「台印尼貿易投資聯合委員會」會中決議未來雙方將建立鋼鐵對話平台，促成在 2017 年 11 月 14 日舉辦「第一屆台灣印尼鋼鐵對話會議」，工業總會、中鋼、中鴻、燁輝、燁聯、欣建公司等業界代表與會。（註 四十三）

不過整體而言，比起中日韓，台印鋼鐵合作的進度有限。即使是國際鋼鐵大廠投資者都會遭遇到土地的取得，穩定的水電供應，而且一開始極其高昂的投資費用都會增加投資的考量和進度，更遑論台灣的中小企業。雖然印尼政府提出免稅期的誘因，多數台灣鋼鐵業者還是持續觀望。

伍、產業互賴與地主國國家自主性

「依賴發展」主要是以國外需求為主軸的發展特性導引、並會影響到其內的結構的發展模式。早期的「依賴發展」的產業實證研究主要是著重於依賴國家初級農、礦產品或簡單加工品等單一產品的輸出。但是隨著全球貿易的擴張及配合核心市場的需要，國際產業已不再限於過去那種單向的進出口模式。在跨國公司的全球經營策略下，核心與依賴國家之間已由原來的單一直線式轉變為網絡狀的關係。（註 四十四）

註四十二：「投資印尼 聚焦 5 大產業」，**中國時報**，2017/7/14，

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170714000072-260202> (2018/10/5)

註四十三：「第一屆台印鋼鐵對話會議 雅加達登場」，**中央廣播電台**，2017/11/15，

[https://news.rti.org.tw/news/view/id/379826\(2017/11/15\)](https://news.rti.org.tw/news/view/id/379826(2017/11/15))

註四十四：R. STOKES and D. JAFFE, "Another look at the export of raw materials and economic growth," *American Sociology Review*, No.47, 1982, pp. 402-40; R. RUBINSON, The

特別是鋼鐵產業建設投資金額的龐大、牽涉利益眾多、各國政府的改朝換代、發展與環保的疑慮（註 四十五）...等因素，更讓產業政策出現眾多的政治經濟考量，出現雜音。簡單而言，對於持續堅持社會主義的越南國家機關，在政治經濟上依舊維持相當的自主而非只是單純的「依賴而發展」：印尼從過去至今，也都是自主性發展、更是採取保護主義的國家（註 四十六）。也就是說，兩國「雖然仰賴外資進行產業發展，但是不必然被外資所制約」（註 四十七）。這些雜音，也就是政治經濟學中所稱，地主國國家機關「自主性」的問題。（註 四十八）

一、越南：河靜鋼廠的系列事件

首先，是 2014 年 5 月越南爆發排華事件。事件的背景是中國在有主權爭議的南海（越南稱之為東海）設置深水油氣田鑽井平台探勘石油。新聞見報後，越南民眾發動示威與抗議，並在其後失控演變為對包含日本、香港、

world economy and the distribution of income within states," *American Sociology Review*, No. 41, 1976, pp. 638-659.

註四十五：「越南媒體報導，越南總理阮春福已經下令蓮花集團暫停斥資 106 億美元的新鋼廠投資計畫，以避免河靜鋼廠排汙抗爭事件重演。「越南暫停新鋼廠投資計畫避免台塑抗爭事件重演」，*經濟日報*，2017/4/18。越南是否會中止所有的鋼廠投資計畫，值得觀察

<https://udndata.com/ndapp/udntag/finance/Article?origid=8705026> (2017/10/30)

註四十六：相關分析，請參閱 Yi Ying, 戴萬平，「由政治經濟途徑看印尼的產業發展」，*全球商業經營管理學報*，第 6 期，2014 年 9 月，頁 1-14。

註四十七：有關於越南國家機關在經濟轉型中的自主性問題，可參閱；Tu-Anh Vu-Thanh, *The Political Economy of Industrial Development in Vietnam: Impact of State-Business Relationship on Industrial Performance, 1986-2012*, The Global Economic Governance Programme Working Paper, University of Oxford, 2015. 這篇文章中，作者提出越南國家職能受到領導變遷、財政中心化、政府與企業關係，三者因素影響。

註四十八：有關越南工業化過程中引發出的社會問題，可參閱；

Kenichi Ohno, "Avoiding the Middle-Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 26, No. 1, 2009, pp. 25-43

台灣在內的外資攻擊。(註 四十九) 河靜鋼廠包商員工四死十六傷，財務損失近億元。

其次，在 2016 年，河靜鋼廠完工前夕，爆發中部四省幾百公噸魚群暴斃。當時正值越南政府領導人更替的時機，越南政府直指河靜鋼廠是罪魁禍首，不只勒令延遲點火，台塑最後更付出高達五億美元的賠償金，並且道歉。

這些衝突事件對於台越鋼鐵產業連結有很重大的政治經濟影響。

首先，整件事情讓台塑河靜鋼廠點火時程延後一年，利息加上折舊等費用，一天就是上百萬美元。其次，讓後來中國寶鋼以東南亞為市場湛江新廠後來居上。第三，為加強和越南的連結及溝通，台塑集團放棄原來 100% 外資的身分，與越南國營事業集團洽談參股合作(註 五十)。「以政逼商」與越方所宣稱「100% 外資投入」的宣傳所有差異。

越方也沒有從這些事件得利，反而造成傷害。因為環保事件所帶來的巨額罰款，造成外資的卻步，國家信譽受到質疑，前往投資的廠商感到疑慮。當河靜鋼鐵被重罰，突顯越南高人治、高風險的投資環境，已在國際商界掀起寒蟬效應。全球最大油商「阿拉伯國家石油公司」(Saudi Aramco)決議，撤出 200 億美元預算石化一貫廠合資案。(註 五十一)

從「國家」與「產業」的互動關係分析，各國都有其國家整體利益，各國政府政策利益的保證。政府像理性的個人按自身利益行事一樣，按國家利益行事。經濟政策是由政治和市場決定的，而為實現社會福利最大化的產物，是不同利益集團與貿易政策制定者或立法者多重博弈的結果。

就越南政治經濟層面來看，即使越南國家的性質常往資本主義的開放市

註四十九：宋鎮照，「排華反中暴動的政經分析：民族主義、帝國主義、和資本主義發展的對抗與矛盾」，*海峽評論*，282 期，2014，頁 34-39。

註五十：「越鋼傳邀越捷入股台塑：尋覓對象中」，*中國時報*，2017 年 8 月 1 日，<https://udn.com/news/story/7238/2616591> (2017/8/1)

註五十一：「越鋼罰錢後全球龍頭油商撤出越南」，*蘋果日報*，2016/7/4，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/finance/20160704/37293998/> (2017/10/30)

場傾斜，社會上出現多元性，但是越南社會主義的以黨領政的國家主導性性質從未改變。(註 五十二) 簡單而言，對於持續堅持社會主義的越南國家機關，在政治經濟上依舊維持相當的「自主性」而非只是單純的「依賴發展」：仰賴外資不必然被外資所制約。(註 五十三) 鋼鐵產業建設投資金額的龐大、牽涉利益眾多、越南政府的改朝換代、發展與環保的疑慮(註 五十四) ...等因素，更讓產業政策出現眾多的政治經濟考量，出現雜音。這些雜音，也就是考驗越南國家機關「職能性」的問題。(註 五十五)

越南積極規劃籌建自己的高爐，本土資本的扶植，都是對「依賴發展的挑戰」，這不僅是對台灣，也是要擺脫對中國進口的依賴(註 五十六)。越南最大的鋼鐵業者和發集團 (Hoa Phat)，計畫斥資 27 億美元在越南中部廣義省 (Dung Quat) 的榕桔經濟區(台灣義聯集團「廣聯煉鋼廠」舊址) 建新高爐廠；「蓮花集團」(Hoa Sen Group)，計畫斥資 100 億美元在南部的寧順省 (Ninh Thuan) 建新廠，利用深水港來進口原物料，並出口鋼材成品。未來，

註五十二：Gerard Sasges and Scott Cheshier, “Competing legacies: rupture and continuity in Vietnamese political economy, ” *South East Asia Research*. Vol.20, No. 1, 2012, pp. 5-33.

註五十三：有關於越南國家機關在經濟轉型中的自主性問題，可參閱；Tu-Anh Vu-Thanh, *The Political Economy of Industrial Development in Vietnam: Impact of State-Business Relationship on Industrial Performance, 1986-2012*, The Global Economic Governance Programme Working Paper, University of Oxford, 2015. 這篇文章中，作者提出越南國家職能受到領導變遷、財政中心化、政府與企業關係，三者因素影響。

註五十四：「越南媒體報導，越南總理阮春福已經下令蓮花集團暫停斥資 106 億美元的新鋼廠投資計畫，以避免河靜鋼廠排汙抗爭事件重演。」「越南暫停新鋼廠投資計畫避免台塑抗爭事件重演」，*經濟日報*，2017/4/18。越南是否會中止所有的鋼廠投資計畫，值得觀察

<https://udndata.com/ndapp/udntag/finance/Article?origid=8705026> (2017/10/30)

註五十五：有關越南工業化過程中引發出的社會問題，可參閱；

Kenichi Ohno, “Avoiding the Middle-Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam, ” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 26, No. 1, 2009, pp. 25-43

註五十六：Atsushi Tomiyama, “Vietnam's steel industry bulks up against China”, *Nikkei Asian Review*, October 24, 2016,

<https://asia.nikkei.com/Business/Trends/Vietnam-s-steel-industry-bulks-up-against-China> (2017/11/20)

擴增熱軋、冷軋、鍍塗鋼板、工程機械、交通工具...等高品質鋼、合金鋼，都是越南鋼鐵產業的重點項目。這些證據都在證明仰賴外資並非是越南國家機關發展鋼鐵產業的終極選項。(註 五十七)

另一方面，台塑用三千億元的投資，但是並沒有因此能夠完全影響到越南國家機關的態度，汙染議題反而換取一堂深刻的政治課。其後，避免忽視越南國家機關「自主性」。在事件後，台塑開始改變態度，除強化與日資的關係，必須深耕融入在地以規避可能面對的政治壓力。

表 12：河靜鋼廠建廠過程與政經環境變化

年份	事件
2008 年	台塑總裁王文淵與越南前總理阮晉勇共同主持動土儀式。
2010 年	中鋼投資 5%。
2014 年	爆發排華事件，鋼廠損失逾億元，包商人員死傷，工程延宕 5 個月。
	林信義請辭董事長，台塑延攬中鋼前總經理陳源成救火。
2015 年	中鋼加碼投資，持股拉高至 25%。
	中鋼退休及現任顧問，陸續進駐。
	引進日本 JFE 鋼鐵投資 5%。
2016 年	越南新總理阮春福(Nguyen Xuan Phuc)上台
2016 年	中部四省海域數百萬公噸魚群死亡，直指鋼廠為事件主因，原訂高爐點火時程延後。最後賠償 5 億美元並道歉。
2017 年	5 月第一支高爐點火，10 月累計量產達 100 公噸。

資料來源：作者整理

二、印尼：設立貿易障礙

前述提及，隨著印尼經濟結構的改善，印尼產業政策保護主義抬頭，這特別指的在鋼鐵礦業。近年「印尼保障措施委員會」(Regulasi, Regulasi Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia, KPPI) 對台灣鋼鐵進口採取的措施包括：

註五十七：Christoph Scheuplein, Vertical Integration and Macroeconomic Growth: The Case of the Steel Industry, *Erdkunde*, October - December 2010, pp. 327-341.

- ◎ 2009 年 4 月起對 202 種進口鋼鐵產品進行監管，簽署鋼鐵製品進口條例；
- ◎ 2014 年 1 月開始對「盤條進口」進行調查；
- ◎ 2014 年 7 月 22 日開始對「鍍塗鋼品」採取 3 年的課稅措施，等到 2017 年後再宣布延長 2 年；
- ◎ 2015 年 5 月 30 日起提高「最惠國鋼鐵進口關稅稅率」其中台灣進口稅率，從 5%-12.5%，提高到 10%-20%；
- ◎ 2017 實施「國內產地規則」TKDN（印尼全稱 *Tingkat Kandungan Dalam Negri*）是印尼政府對工業製造、電信與網通產品「國內製造含量 30%」規則，以達到削弱進口、促進本土生產的貿易保護條件；
- ◎ 2018 年 3 月，因應美國的保護主義，研究透過有關「鋼材產品的自製率要求」(Local Content Requirement)或以相關條例規定使用本地產品。

這些提高鋼鐵等金屬原料的進口關稅、禁止沒有加工的礦產出口的措施，目的都是為了扶植本土製造業，印尼對於鋼鐵產業保護措施範圍的加大，對於台印鋼鐵產業的互賴合作產生嚴重影響。

根據統計，從 2014 年開始陸續實施各項保護措施，原本是印尼相關鋼鐵產品第二大進口國，在印尼實施關稅後，造成台灣出口至印尼的相關鋼鐵產品金額大幅衰退，從 2013 年的 5085 萬美元，2016 年相關鋼鐵產品出口至印尼的金額大幅下降。印尼自該些國家進口的普通鋼鐵板材皆面臨衰退，尤其以台灣進口的衰幅最大（-46.41%），高於日本（-17.27%）與韓國（-18.39%），因而喪失了印尼相關鋼鐵產品之市場與產業合作的互賴基礎。其中，「最惠國進口鋼品稅率」，關稅調漲幅度由 5%~12.5% 提高至 10%~20%，保護其國內業者降低國外鋼品的競爭、扶植其國內鋼鐵廠提升產能利用率，在面對中國大陸、日、韓等已和東協簽定「自由貿易協定」的競爭對手，台灣處於非常不利的地位（表 12）。

表 12：2016 年 1-7 月印尼自台灣進口前 10 項產品

排名	貨品名稱	2015年1-7月 進口金額	2016年1-7月 進口金額	所占比重	成長率
	印尼自臺灣進口總額	1,933.97	1,684.13	100	-12.92
1	積體電路	77.93	116.36	6.91	49.32
2	合成纖維	95.02	98.24	5.83	3.39
3	乙烯	67.77	46.31	2.75	-31.67
4	針織物	46.33	45.65	2.71	-1.47
5	橡膠加工機	52.35	39.16	2.33	-25.2
6	皮革加工機	21.45	28.31	1.68	31.96
7	塑料紡織物	36.38	26.06	1.55	-28.36
8	石油、廢油	32.24	23.01	1.37	-28.63
9	針織鉤編織物	19.04	22.96	1.36	20.61
10	冷軋鐵材	38.91	20.85	1.24	-46.41
12	其他合金鋼板材	25.03	19.17	1.14	-23.44
14	熱軋鋼鐵	5.73	18.22	1.08	-68.18

資料來源：本文作者整理自：外貿協會，**新南向系列市調報告印尼篇**（台北：外貿協會，2017），頁 38。

由於印尼持續發布鋼鐵保護措施來提高外國鋼鐵稅額，迫使我國鋼鐵輸出受影響，雖然透過不同的管道與印尼協商，但是並未得到有效的回應，促使台灣走向世界貿易組織（WTO）「貿易爭端爭端解決機構」（Dispute Settlement Body, DSB）提出控訴。2017 年，印尼對「鍍或塗鋁鋅合金之鐵或非合金鋼扁軋製品等特定鋼鐵產品採行課稅措施案」，台灣獲得勝訴，印尼對於判決不服隨後上訴，2018 年最終判決出爐後全案定讞。DSB 裁定：「印尼對越南和台灣鍍鋁鋅鋼品（galvalume）課徵關稅違法」。這意味印尼若不調整，將面臨貿易報復措施。然而根據 DSB 調查發現，在上訴期間，印尼尊重初判豁免 120 個發展中的國家的關稅，但對待台灣與越南時卻還是堅持違反最惠國待遇的原則。（註 五十八）

從產業實務面來看，根據作者訪談，顧及品質與採購習慣，以往台商在

註五十八：「印尼課稅鋼鐵產品我國「出口量 3 年變零」控訴勝訴終確定」，東森新聞雲，2018/8/20
[https://www.ettoday.net/news/20180820/1239690.htm#ixzz5TDdzWCF5\(2018/10/6\)](https://www.ettoday.net/news/20180820/1239690.htm#ixzz5TDdzWCF5(2018/10/6))

印尼鋼鐵及應用產業的鋼材供應商主要來自台灣（中鋼）與中國採購。近三年由於進口鋼材的關稅提高，以及非關稅障礙，顧及成本與時效的原因下，迫使相關廠商必須向有在印尼設廠的韓商 PT Krakatau Posco 採購，並滿足「鋼材產品的自製率要求」。但廠商表示：在地產品的服務與品質是遜於中鋼。而越南台塑河靜鋼鐵去年開始投產，有些台灣業者也考慮轉向有「東協自由貿易區」優惠的台塑河靜鋼鐵採購，這也是印尼政府在設立貿易障礙時一起防範越南鋼鐵製品的主要原因。

雖然我方在 WTO 的控訴取得成果，但是印尼鋼鐵產業政策趨勢還是會走向保護主義。

陸、產業互賴與地緣政治經濟

在「複合互賴」理論中，提及「合作」多數假設每個國家因素稟賦為既定，在實務上並無法處理產業合作面對的真正問題。舉例而言，英國「金融時報」首席經濟評論員馬丁·沃夫，曾經指出：「地緣政治經濟是發生率低、但影響衝擊又極大的風險。但搞經濟、學金融的人，都不知該如何評價這種風險」（註五十九）。以地緣政治經濟面而言，建立台灣與東協產業鋼鐵產業的互賴連結面對的是國際市場的競爭。整體來說，台灣製造業所有的競爭對手都積極搶進東協市場，「並非唯一」成為台灣互賴關係的挑戰。

一、越南

(一) 中國：透過地緣優勢加入越南鋼鐵佈局

中國雖沒有直接在越南設立大型鋼鐵廠，但是卻透過地緣優勢加入對東

註五十九：陳怡芬，「國際瞭望：馬丁沃夫的全球經濟預言」，*今週刊*，939 期，2014
<http://www.businesstoday.com.tw/article/category/80398/post/201412180014>
(2017/12/20)

協產業佈局，對台灣的產業提出挑戰。過去鋼鐵廠多在中國東北或北方，但用量多的卻是東南沿海城市，「北鋼南運」，光運送成本高昂；特別是中國在東協極力推動「一帶一路」戰略，「鋼鐵產業」更被視為「一帶一路」的重點產業（註六十）。中國雖沒有直接在越南投資鋼鐵廠，但是寶鋼興建在中越邊界的廣東湛江高爐在 2015 年點火；武鋼(在與寶鋼洽談合併)在廣西防城港進行高爐投資，這兩座高爐目標都不是日益飽和的中國國內市場，而是透過「東協加一」免關稅的戰略布局東協的金屬製造業。

表 13: 中越邊境三大鋼廠

鋼廠	台塑河靜	寶鋼湛江	武鋼防城
地點	越南河靜	廣東湛江東海島	廣東防城
投資者	台塑 70% 中鋼 20% 日本 JFE 5%	寶鋼	武鋼
投資金額	115 億美金	696.8 億元人民幣 (102 億美金)	640 億元人民幣 (94 億美金)
基地面積	3000 公頃 (包括碼頭)	12.59 平方公里 (1200 公頃)	-
產能(年公噸)	二座高爐，初期規劃年總產 700 未來可達 2200	850-3000	500-100
初期品項	粗鋼 熱軋 捲棒鋼 線材盤元	熱軋	冷軋 熱軋 因寶鋼武鋼合併，產品「重新定位」中
產品定位	◎ 東南亞最大一貫化煉鋼廠 ◎ 東南亞鐵源供應者	◎ 結束中國市場「北鋼南運」的策略 ◎ 貼近東南亞市場	◎ 寶鋼與武鋼進行合併，將躍居大陸第一、全球第二大鋼鐵集團 ◎ 寶鋼廣東湛江與武鋼廣西防城港二大高爐案合體
點火日期	2017.5	2015.9	2016.3

資料來源：作者整理

因為地緣的優勢，缺乏原料越南鋼鐵過去依賴從中國進口，河靜鋼鐵的

註六十： 「一帶一路下鋼鐵產業如何走出去」，**前瞻產業研究院**，2015/6/1，
<http://big5.qianzhan.com/analyst/detail/329/150601-cb4099e3.html> (2017/10/25)

投產讓越南降低對中國依賴的意義重大，這也是台越鋼鐵產業合作對越南極具意義的主要原因。

(二) 韓國：以國家力量推動與越南的產業合作

台灣在越南產業競爭者是韓國。韓國以國家力量推動產業合作，推動國際市場的貿易保護趨勢，更促使鋼鐵市場競爭更加激烈，造成台灣對外產業連結的壓力。進而主導越南市場。2014 年聯合「越南工商部」，控告台灣廠商不鏽鋼反傾銷：「遠龍不銹鋼股份有限公司」(YLSS)被課稅率 37.29%，「燁聯鋼鐵」與其他廠商被課稅率均 13.79%（註 六十一）。這讓原有在越生產的韓商 POSCO-VST 與本土廠「和平鋼鐵」（Hoa Binh）受益。訪談台商在越不鏽鋼應用產業，多數台商原本由台進口不鏽鋼，因為這項措施，轉而向 POSCO-VST 採購，等於將台灣對越不鏽鋼的進口市場完全封閉。韓國與越南的合作模式，符合 Evens 的「國家、本土資本、外資」「三角聯盟關係」(triple alliance)推動三者的結合（註 六十二），建構外資與本土資本在越南不鏽鋼市場的壟斷關係。

二、印尼

(一) 中國：產業鏈的地緣壟斷

印尼是全球最大的鎳礦出口國，印尼希望透過對鎳原礦出口禁令，使得更多的出口商在當地建造冶煉廠，從而為印尼的礦產品帶來附加價值。在過去，中國從印尼進口的鎳礦則占進口總量的一半以上，印尼紅土鎳礦一直是中國鎳生鐵冶煉不銹鋼的主要原料。為因應印尼的保護措施，中國「青山集團」在「中國-東協投資合作基金」的支持下，在蘇拉威西 Morowali 開發鎳

註六十一：「越南課不鏽鋼反傾銷稅台廠稅率最高」，自由時報，2014/9/9，

<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1101847> (2017/10/26)

註六十二：Peter Events, “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention” in Theda Skocopol, *Bring the Sate Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 32-54.

鐵冶煉專案，包括「蘇威拉西礦區投資有限公司」(SMI)、「印尼廣青鎳業有限公司」(GCNS)和「印尼青山不鏽鋼有限公司」(ITSS)，三家公司組成的「青山園區」成為印尼最大的鎳礦冶煉廠，投資項目包括：鎳礦開採、鎳鐵冶煉、鉻鐵冶煉、不鏽鋼冶煉連鑄、不鏽鋼熱軋洗退，幾乎是全產業鏈的建置。根據估計，該廠年處理紅土鎳礦約 300 萬噸、年產鎳鐵 30 萬噸。而印尼投資案的加持，青山鋼鐵計劃在 2020 年底之前，在全球擁有 1000 萬噸不鏽鋼生產能力，獨占全球市場 20%，成為全球第一大的不鏽鋼廠商。（註 六十三）

2015 年 5 月，佐科威總統 (Joko Widodo) 為青山工業園區的落成剪綵。他在儀式中表示：印尼鎳礦，如果以「原礦」出口，每噸價值只有 30 美元；但通過青山集團的生產線煉成「鎳鐵」，則價值 1300 美元；，進一步加工成「不鏽鋼」，則每噸超過 2300 美元。（註 六十四）青山集團「原礦—鎳鐵—不鏽鋼」的完整產業鏈的地緣性壟斷，讓台灣不銹鋼業者相當感到威脅。（註 六十五）

（二）韓國：東南亞鋼鐵紐帶

80 年代，東南亞鋼鐵市場曾一度被日本鋼業所壟斷。為搶占高度依靠進口鋼材的東南亞市場，浦項在很早之前就東南亞大力投資，前述包括已經提及的越南，浦項在東南亞主要實施的是「差別化戰略」，針對不同國家實行不同的側重，透過與當地客戶密切合作的方式，鞏固自身的地位。

浦項在印尼的投資最初在 2005 年成立 POSCO-IJPC 公司 (PT. POSCO-Indonesia Jakarta Processing Center)，主要是對印尼汽車和家電製造商的銷售。之後，浦項以 2008 年韓印兩國政府簽訂的基本協議為基礎，於

註六十三：<https://kknews.cc/zh-tw/finance/ooxqzrp.html>

註六十四：<https://kknews.cc/finance/rzal4mr.html>

註六十五：「鋼廠：組國家隊 設廠印尼」，*經濟日報*，2018/9/10，
<https://money.udn.com/money/story/5612/3358402>

2010年8月份設立 PT. Krakatau Posco 的綜合鋼廠（韓方擁有七成股權，年產 350-500 噸生鐵），2013 年合營的高爐量產點火，獲得當時的蘇西洛總統（Susilo Bambang Yudhoyono）親自主持儀式（註 六十六）。藉由高爐的建置，浦項構建連接「越南－印尼－印度」的鋼鐵紐帶，並以此為跳板，進軍東南亞市場，T. Krakatau Posco 綜合鋼廠就是浦項在東南亞布局的一塊重要的戰略陣地。

另一方面，韓國政府也利用政府的力量，為韓國產業在東南亞找出路。台灣推動「新南向」，韓國總統文在寅於 2017 年 11 月訪問印尼提出「新南方政策」，將「韓國與東協關係」，提升與美、日、中、俄的相同位階。2017 年「東協企業與投資高峰會」（ABIS），韓國再揭露「新南方政策」目的是建立「韓國東協共同體」，強調人與人的連結，以人民為核心的共同體，亦即人民（People）、和平（Peace）與繁榮（Prosperity），以互利基礎的經濟合作來提升區域繁榮。根據「新南方政策」的構想，2019 年韓國將提供每年 1400 萬美元給「韓-東協合作基金」，將「韓-湄公合作基金」增加到目前的 3 倍。這不但與台灣強調「以人文本」的「新南向政策」有眾多的類似之處（註 六十七）。

這些政策馬上獲得印尼高層的回應與落實。2018 年 9 月印尼佐克威總統（訪問期間，接見的韓國企業包括：樂天集團（化工）、浦項（鋼鐵）、CJ 集團（食品）、現代汽車（汽車），都是跟印尼未來的產業發展息息相關（註 六十八）。印尼工業部長更特別提到：PT Krakatau Posco，將與在印尼

註六十六：「浦項鋼鐵廠落成·蘇西洛總統主持儀式」，*星洲日報印尼版*，2013/12/24，[http://indonesia.sinchew.com.my/node/44982\(2018/10/8\)](http://indonesia.sinchew.com.my/node/44982(2018/10/8))

註六十七：「南韓也要新南向！文在寅提出「新南方政策」要和東南亞成為「3P 共同體」」，*風傳媒*，2017/11/14，[http://www.storm.mg/article/358348\(2017/12/20\)](http://www.storm.mg/article/358348(2017/12/20))

註六十八：“Kemenperin dan Dewan Riset Nasional Korsel Kolaborasi Sukseskan Revolusi Industri 4.0”，*印尼工業網*，<http://industri.bisnis.com/read/20180912/257/837404/kemenperin-dan-dewan-riset-nasional-korsel-kolaborasi-sukseskan-revolusi-industri-4.0>

製造汽車鋼板的「KNSS（新日鐵與印尼國營鋼鐵合資的公司）」合作，提供汽車製造鋼板，滿足日系車廠在印尼製造汽車的鋼材需求。這個舉動意味以往由日系壟斷的印尼汽車供應鏈，將有韓國的參與。此「印日韓鋼鐵聯盟」的合作將會對台灣鋼鐵產業在印尼的布局造成更大的壓力。

柒、結論與建議： 建立「超越依賴與互賴」的產業連結

在揭櫫的「新南向政策」中，台灣與東協未來要加強的不只是過去所重視的經貿層面，且要發展「產業合作項目」，深化與新南向國家的產業鏈結，落實台灣與新南向國家互利共贏的合作夥伴關係目標。（註 六十九）過去的思維中，「依賴發展加上複合互賴」是台灣推動新南向產業連結的中心思想。但是根據本文的上述討論，在台灣特殊的國際地位以及東亞地緣政治經濟兩個因素的交互作用下，台越與台印的鋼鐵產業的互賴連結並不如預期的「依賴與互賴」。跳脫理論層次，從政治經濟分析中，台灣產業新南向佈局思考的方向到底為何？本文提出下建議作為結論。

一、深化台日產業聯盟

面對韓、中兩國的來勢洶洶，目前台灣在越南與在印尼，與日本鋼鐵產業的項目「合作大於競爭」。這是因為台日鋼鐵產業有長期合作的歷史。自 2001 年開始，每年都會有定期的「台日鋼鐵對話會議」，成員包括政府及業界代表，交換雙邊鋼品市場資訊，以及各國鋼品進口限制的因應措施。2005 年中鋼與「新日鐵」、及「日本住友金屬」合資組成「東亞聯合鋼鐵」，獲得

註六十九：行政院經貿談判辦公室，「新南向旗艦計畫－產業創新合作」，

[https://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=25248_\(2017/12/10\)](https://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=25248_(2017/12/10))

該公司的和歌山高爐的穩定料源。原料上游端的合作模式延續到越南。河靜鋼鐵的股東結構中，「日本鋼鐵工程控制股公司」(JFE Holdings) 也有 5% 的持股，這些訊息都顯示台日鋼鐵廠在越南產業鏈的合作關係。

在下游端，經由本文的個案訪談顯示：台日鋼鐵及應用產業保持密切合作的關係。限於台灣的政治經濟地位，在東南亞國家用鋼量極大的基礎建設上，很難有置喙餘地。但是實務上，在越南與印尼的基礎建設項目中，和可以看到「台日聯盟」的影子，例如：胡志明與雅加達的地鐵項目。隨著日本開始北東協製造中心移轉越南、印尼內需基礎建設與日本主導的汽機車市場，台日鋼鐵產業雙方都可以在已經具備產業合作關係的基礎上繼續深化；與日本合作關係，並可降低台灣國際地位倒導致的政治風險。

二、國家隊：從貿易互賴到投資互賴

在越南，從過去機車工業帶動機車零組件產業在越南佈局帶動台越鋼鐵貿易，到現在中鋼住金、台塑河靜提煉原料帶動市場，龍頭產業扮演台越鋼鐵產業互賴的重要角色。不論是機車工業中鋼、還是台塑，這種「以投資帶動貿易」、「以原料帶動市場」的連結模式，是台灣鋼鐵及其應用產業在今日可以站穩越南的主要原因。

在印尼，台灣缺乏龍頭企業帶動，讓鋼鐵產業失去在印尼發展得先機，但是在整體產業趨勢下，勢必要有調整。這些產業投資措施都是因應印尼對於原料出口與加工的限制，未來勢必要「以投資取代貿易」的方式進行產業合作。

這最近的媒體報導中，可以看到台灣鋼鐵業者也在東協市場持續積極進行策略布局希望能夠突破關稅壁壘。中鋼，因看好印尼市場潛力大，計畫與印尼 AG 集團合作，評估在印尼設置鋼廠台灣不銹鋼龍頭廠燁聯，計劃投資百億元在蘇拉維西省的 Morowali 建設「鎳礦及鎳鐵廠」，年產 120 萬噸不鏽鋼。配套項目包括：利用臨近基地的自有礦源所開採的紅土鎳礦，供給鎳鐵

工藝冶煉，產出鎳鐵水全部送至不鏽鋼廠脫雜處理後使用，製成「不鏽鋼扁胚與方胚」。(註七十)此外，面對不鏽鋼產業遭到青山集團競爭，業者個別的單打獨鬥難以與之懺行，鋼鐵公會建議，政府應號召不鏽鋼產業上下游共同籌組「國家隊」，結合南向政策專案融資前往印尼礦區設煉鋼廠。這項構想也獲得正面回應。(註七十一)

三、產業合作不能輕忽政經風險

所謂國內政經風險指的是需考量合作國家內的政策環境變化與對應。在越南，即使台塑投資一百億美元，但是並沒有因此能夠完全影響到越南家的態度，汙染議題換取一堂深刻的政治課。在印尼，保護主義的興起，讓傳統以貿易為主的台印合作遭到巨額的損失，雖歷經溝通與 WTO 調解，也並沒有改變印尼政府的政策態度。

在事件後，台塑開始改變態度，除強化與日資的關係，必須深耕融入在地已規避可能面對的政治壓力；在印尼，廠商也必須考慮改變產業策略，改以投資取代貿易。從這兩個個案中也可以發現：台灣南向合作除建立「產業互賴」關係，卻不能低估「國家自主性」的政治經濟風險，這包括地主國的政權更替與政策的變化。

四、產業佈局需有地緣政治經濟的整體思考

在本文的討論中，可以明顯地看到，不論是中、日、韓，乃至於地主國，都明白鋼鐵產業對於東協製造業的重要性，所有的產業策略都放眼於自身的國家政治經濟利益與面對整特東亞市場。

根據印尼媒體報導，印尼國營鋼鐵公司自建的高爐在 2018 年底投產。

註七十：<https://kknews.cc/zh-tw/finance/ooxqrzp.html>

註七十一：「經部擬組不鏽鋼國家隊」，**聯合報**，2018/10/1，

[https://udndata.com/ndapp/udntag/finance/Article?origid=91470579\(2018/10/9\)](https://udndata.com/ndapp/udntag/finance/Article?origid=91470579(2018/10/9))

而新的高爐，加上原有的 PT Krakatau Posco 高爐，印尼工業部期待印尼的大多數汽車製造商未來將都使用本地鋼鐵和部件，在汽車領域使用的鋼鐵產品「有熱軋鋼卷」(HRC)，「冷軋鋼卷」(CRC) 和鍍鋅鋼，都可以藉由這座高爐廠提供。在原料供應無慮，勢必會讓印尼更有信心擴大「鋼鐵保護主義」的範圍。

當興建高爐成為東協鋼鐵產業發展的方朝，印尼本土鋼廠也開始掌握高爐鐵源，台塑河靜鋼廠不再獨大，會有更多的重要競爭者；印尼也開始具有發展金屬及其應用產業的本錢。相對於台塑在越南河靜的高爐，在印尼各高爐所生產鋼材除內需外勢必會選擇出口，未來東南亞鋼鐵產業的供應鏈結構勢必會有一番變化。

五、從經濟連結到政治經濟連結

最後，從根據韓國在越南（不鏽鋼製品本土化）與印尼（高爐製品本土化）結合產業決定貿易規範的案例，可以發現，鋼鐵產業對外戰略的最高策略，其實就是能「由合作決定貿易規範」；特別是世界貿易秩序已經逐漸走向保護主義的今日。

在競爭環境下，這些鋼鐵業的貿易壁壘，都是台灣產業佈局所必須面對的抉擇因素。從韓國的案例其實可以引發出一個大膽思考：當台灣鋼鐵在越南建立高爐，建立生鐵的來源。台灣產業在越南佈局是否能夠如同韓國在印尼的策略：在越南設立貿易障礙，阻絕其他國家的鋼源在越南的產業競爭？這樣的思考，也就是台灣新南向產業佈局中，藉由優勢的產業從經濟連結到政治經濟連結的上位策略。