

五、經濟合作暨發展組織（OECD）鋼鐵委員會第 80 次會議評析

政治大學外交系張文揚副教授主稿

- OECD 鋼鐵委員會成立目的在降低（鋼鐵）關稅壁壘，透過貿易夥伴相互諮商處理危機，並促進多邊合作以滿足維持競爭的需求。
- 我鋼鐵產量佔全球的 1.4%，全球第 12 名，自 1998 年參與鋼鐵委員會相關會議以來，首次發生遭阻擋參加會議的情形。
- 中國大陸阻擋我與會的行為，除兩岸因素外，另有減緩各國聯合對大陸鋼鐵傾銷或補貼施壓的用意。

今(2016)年 4 月 18 及 19 日在比利時分別舉行的經濟合作暨發展組織（OECD）鋼鐵委員會（Steel Committee）第 80 次會議，以及「鋼鐵部門產能過剩與結構調整高階論壇」，發生我代表團團長因為中國大陸方面的抗議，受阻於「高階論壇」門外之憾事。由於過去參與鋼鐵委員會的歷程中，從未遭遇到類似的情勢，因此這個舉動迅速引起臺灣朝野及社會的一致反彈，並注意會否成為未來中國大陸在相關委員會會議，甚至擴及到我方在參與其他國際活動時的慣例；抑或僅是因為今年年初以來臺灣政治情勢改變的初步回應，可能會在未來幾個月後更為明朗，值得後續觀察以及審慎應對。然而，綜合從國際與兩岸情勢判斷，中國大陸在當前鋼鐵產能過剩之際，由於持續受到國際壓力而有其調整鋼鐵產能政策的急迫性。因此，藉由該項舉措，中國大陸很有可能旨在影響兩岸關係之未來發展，同時減緩國際社會對大陸鋼鐵產業的壓力，未來我方應該加強經營與 OECD 會員國關係，至少使此次參與會議受到排除成為個案或例外，而非通則。本文將首先介紹 OECD 鋼鐵委員會以及我參與背景，之後略述在 4 月中發生事件，以及初步觀察與討論，並提供未來因應建議。

（一）OECD 鋼鐵委員會以及我參與背景

根據 OECD 網頁以及我經濟部國際貿易局的介紹，OECD 的鋼鐵委員會的主要組成成員除 25 個 OECD 的會員國外，尚且包括巴西、俄羅斯、羅馬尼亞以及烏克蘭等四個副或聯繫會員 (associates)、保加利亞、埃及、印度、馬來西亞、南非以及我國等六個參與方 (participants。2013 年以前稱為觀察員)、以及世界鋼鐵最大的生產與消費國——中國大陸，則為唯一受邀方 (invitee)。在不考量中國大陸的產能下，所有上述委員會成員的鋼鐵產量佔全球的 45%、出口則達到 75%。加入中國大陸以後，這兩個數值則將升高至 95%。

鋼鐵委員會成立目的，是希望將這些主要的鋼鐵生產國家集合起來，彼此協力降低（鋼鐵）關稅壁壘，藉由密切地與貿易夥伴諮商處理危機、加速必要的結構性調整以降低貿易壓力並促進生產資源的合理安排，避免鼓勵經濟性不理性的投資，確保國有企業能夠依據市場原則運作，並促進多邊合作以滿足維持競爭的需求。

我在 1998 年以後就持續參與鋼鐵委員會的相關會議，到了 2005 年以後受邀以觀察員身份加入鋼鐵委員會（除此之外，我亦參加了競爭委員會與漁業委員會）。根據國際貿易局的資料，我在 2014 年的鋼鐵產量佔全球的 1.4%，為全球第 12 名，顯見臺灣在鋼鐵產量上的重要性及份量。

（二）中國大陸排除我方參與「高階論壇」過程

我方此次參與鋼鐵委員會的代表團是由經濟部工業局金屬機電組組長沈維正擔任團長，連同團員等一共七人參與。惟在第一天「高階論壇」團長午餐餐敘時，受到陸方以我團長階級不夠為藉口，向比利時施壓，致比國副總理辦公室通知我方不宜參與下午以政府官員為限之會議。雖然我方立即就此事抗議，但仍無法參與。儘管第二天在抗議後，我方代表團可以持續參與會議，但憾事已經發生，且為過去在同一場合以來少見之動作，背後原因確值討論。

（三）中國大陸限制我方參與原因

從 1 月 16 日我總統以及立法委員大選的結果來判斷，中國大陸目前一連串的行為，都被指向與今(2016)年 5 月 20 日以後，陸續向新政府施壓的行為之一，因此我內部多認定這又是一起國際參與受到打壓的案例。但是本文認為這個動作更可以從全球鋼鐵產業當前的產能結構調整，與鋼鐵貿易爭端判讀。因此在不考量其他因素之下，中國大陸的這個舉措，具備針對兩岸關係以及國際鋼鐵產業結構的思考並且互為因果，茲分述如下。

首先，我在今(2016)年年初的總統大選以後，已經確定了民主進步黨同時取得行政與立法優勢，而這股優勢事實上是延續 2014 年直轄市與縣市長的選舉結果而來，因此對中國大陸而言，臺灣的輪替執政可能不是一個意外的結果。正因如此，中國大陸對於民進黨的重新執政一直高度警戒，並警示兩岸關係可能在新政府上台以後發生改變。縱使大陸外長王毅在 2 月底時，曾經提及要準總統暨民進黨主席蔡英文「接受自己憲法所規定的『大陸、臺灣同屬一個中國』」，而被單方面視為中國大陸釋出的善意，但是後續如中國大陸與甘比亞在 3 月 17 日復交，減少大陸遊客來臺，或是在肯亞、烏干達等國涉及詐騙案的臺灣人被遣送至大陸等動作，均已一再表明其對新政府施壓，以求兩岸關係不會有意外發展的可能性。因此，在這個脈絡之下，中國大陸憑藉我方代表層級不夠之藉口限制我參與第一天下午的會議，顯然是面對新政局下中國大陸的自然反射。當然，從我方主張其他國家代表團團長有半數的層級與我相當來看，陸方說法顯然過於牽強。

再者，從國際鋼鐵產業結構與價格因素來看，中國大陸近年來鋼鐵產能過剩，已經因為其經濟成長趨緩而被凸顯。中國大陸在 2013 年倡議並在 2014 年 10 月成立的「亞洲基礎建設投資銀行」，就被視為用來解決產能過剩的問題。而此次的高階論壇所探討的主題，正是「鋼鐵部門的產能過剩」議題。根據 OECD 的數據顯示，全球鋼鐵產能在 2015 年提高到 23 億噸，但是由於市場需求的疲弱不振，鋼鐵生產能力

利用率僅有 67.5%，比 2014 年減少了 3.4%。世界鋼鐵價格也從 2011 年持續下跌，甚至在部分產品中跌幅超過 20%。

然而，中國大陸的鋼鐵產量卻沒有因為產能過剩問題以及價格下滑問題而減產，這反而使得世界主要產鋼國家需要針對中國大陸施加壓力，避免鋼鐵市場價格與產銷失衡問題進一步惡化。中國大陸的鋼鐵產能約佔世界一半，但是總體消費量卻僅有 40%，這中間的差異促使中國大陸必須以傾銷或補貼的方式出售至其他國家，因此影響到其他鋼鐵委員會成員國國內的鋼鐵產業生存。因此，如何因應此一壓力，相信亦是中國大陸面對的問題。大陸藉排除我方的參與，至少在某種程度上可以減緩主要產鋼國家聯合對中國大陸施加的壓力。因此，在同時考量上述兩個因素之下，我方代表團此次遭受的待遇，便成為一個同時牽涉兩岸關係與國際鋼鐵產業發展的意外。

（四）我方因應之道

從上述因素綜合評斷，本文認為我方宜加強與其他鋼鐵委員會國家之間的合作，並藉由解決鋼鐵貿易爭端（例如其他成員國指控我方也採取傾銷與補貼措施），強化溝通。實際上主辦國比利時在上述憾事發生以後，就迅速向我方致歉。然正因如此，我方若能參與世界鋼鐵產業結構的調整，並及早改變我鋼鐵產業生產策略，降低與其他鋼鐵生產國產生貿易摩擦的機會，相信能夠得到其他成員國的尊重，在後續相關會議上若受到類似不公平待遇時可以得到奧援，避免類似情事發生。