

英國接管兩座中資原鋼高爐，掀起「中資投入敏感產業」爭議

「有些人投資英國時，追求的不只是從我們國家獲得利潤，而是要對我們國家施加權力。」



2025 4 15

Jonathan Reynolds British Steel

Darren Staples - WPA Pool/Getty Images

中國民營企業「敬業集團」握有英國最後兩座可以製造重要建材「原鋼」（virign steel，亦稱原生鋼）的高爐；但在近期，該集團以不堪虧損為由，於3月27日正式宣布將關爐停產；據英國政府指出，該公司甚至開始轉售已經進貨的原物料。

這兩座高爐假如停止運轉，不僅將使得英國成為七大工業國中唯一無法自行生產原鋼的國家，也直接導致所在地約三千名勞工失業。為此，英國政府於4月13日週六緊急提出法案，並於復活節休會期間召回國會議員：這僅僅是英國二戰以來第二次週六緊急辯論，前一次是1982年辯論突發的福克蘭戰爭出兵問題。單日之內，英國國會無異議通過該法，授權政府直接接管位於北英格蘭斯康紹普（Scunthorpe）的這座鋼鐵廠。

英國政府的主要指控是敬業集團並無溝通誠意，已經打定主意要關爐，政府因此必須介入。事實上，政府此前已與敬業集團展開長達一年半的協商，希望保住兩座高爐持續運作。依照英國政府三月時的公開說法，政府一度提議補貼敬業集團5億英鎊，但敬業集團開價10億，政府表示無法同意。

政府之所以需要緊急行動，是因為高爐一旦熄火冷卻之後就難以重啟，極度可能永久失去製鋼的能力。換言之，假使敬業集團自行關爐，之後英國政府要再接管或者另尋買家都將為時已晚。為此，除了政府立法外，工會工人亦於4月12日當日升高行動態勢，包圍封鎖廠房，成功阻擋敬業的中國籍主管返回廠內，以免資方代表單方面中斷高爐運作。政府接管的短期目標是要維持廠內兩座高爐持續運作，由政府負責購買所需原物料，同時另尋下一位買主；但負責本案的政府部長坦言，中長期而言，將這座鋼鐵廠國有化「是最可能發生的結果」。



2025 4 12

British Steel

Ryan Jenkinson/Getty Images

工會與在地勞工最擔心的是就業問題，但英國政府高層的說法更同時強調關爐將引發的國家安全疑慮。英國政界普遍接受「原鋼是國安議題」的論述：即使全球鋼材並無短缺，反而因為長期生產過剩造成價格過低，歐陸也有原鋼可供採購，但英國政界仍認為能保有生產的能力相當重要，以免未來遭遇急需時還得仰賴其他國家所生產的原鋼。而事件中，控制原鋼高爐運轉與否的又是中國企業，又凸顯了其中的國安面向。

哪些是中資投入不了的「敏感產業」？

“「有些人投資英國時，追求的不只是從我們國家獲得利潤，而是要對我們國家施加權力。」

在4月12日的國會辯論中，商務大臣Johnathan Reynolds再度表達政府已釋出善意，願意承擔購買原物料的成本，但敬業集團依然要求高額現金補貼，且依然無法保證高爐持續運作，亦無法保證這筆補貼將會在英國專款專用。政府更強調，敬業集團刻意保留空間，要能將英國廠區僅僅用於後續加工，鋼鐵則可能完全在中國生產，形同能夠消滅在英國的產能，被政府認為並無溝通誠意，談判宣告破裂。Reynold又指控敬業集團並不只是停止輸入新的生產原物料，甚至還開始把既有的原物料存貨賣出，因此情勢緊迫，政府必須介入。不過，英國政府目前並未直接指控中國當局或敬業集團刻意破壞英國生產原鋼的能力，Reynolds也表示敬業集團「也可能不是蓄意破壞，而是輕忽」。

不論是破壞還是輕忽，由於最後兩座高爐是握在中國企業手上，更強化了英國政府將本案視為國安議題的定位，認為不能讓中國企業自行決定關閉英國的高爐。Reynolds於4月13日接受電視媒體採訪，表示先前政府讓中國企業入主鋼鐵產業是「天真」的做法，並表示「就我個人而言，我不會讓中國企業進入我們的鋼鐵產業，我認為鋼鐵是一個敏感的領域」，並指其敏感程度高於汽車、生醫、農產等領域。



2025 4 12

Scunthorpe

Appleby

British Steel

Peter Byrne-

WPA Pool/Getty Images

那麼，究竟哪些領域特別敏感？或者，這樣的顧慮將如何影響中國資金對英國基礎建設的投資，並衝擊英國政府當前對中國的積極招商策略？在受訪時，Reynolds暗示敬業集團雖然是民間企業，但仍與中國共產黨有密切關聯，並表達從今以後，中國企業若欲入主英國的關鍵產業，需要通過的「信任門檻將非常高」。同樣屬於工黨的外交委員會主席Emily Thornberry認為，英國情報機構應該重新審視中國資金對幾大敏感領域的所有投資，尤其列舉核能、電信和交通等產業，必須要以「安全優先」為原則。工黨資深議員、目前擔任商業委員會主席的Liam Byrne則說：「經濟安全不能再只是附帶一提，因為有些人投資英國時，追求的不只是從我們國家獲得利潤，而是要對我們國家施加權力。」

問題在於，英國面對長期投資疲軟，目前也正在向各國積極招商引資，其中一個重點目標正是中國。事實上，在國會緊急立法的同一時間，貿易部長Douglas Alexander正出訪中國以及香港。此外，今年一月，主責財政與經濟的財相Rachel Reeves亦訪問北京，與國務院副總理何立峰會談，宣布要在農產品、能源、金融等方面「務實合作」，宣稱能為英國經濟帶來6億英鎊的利益。英國政府現在向中國招商的新條件是什麼？願意開放哪些產業？中國政府又是否願意接受英國政府的新條件？這都是目前尚不確定的問題。

而不論未來如何，在此刻，中國企業與資金亦仍參與許多英國的重要建設計畫。在資金層面，最為著名的案例是中央企業「中國廣核集團」（China General Nuclear Power）與法國電力集團合資，共同開發英國的兩座核能發電廠：中國廣核在Hinkley Point C持股27.4%，在Bradwell B則持股高達66.5%。中國政府所擁有的主權基金則持有倫敦希思羅機場（Heathrow Airport）10%股份。而除了投資之外，中國企業也可能成為關鍵的供應商，舉例而言，雖然目前中國企業對英國的離岸風電參與依然較少，但明陽風電很可能成為數個新風場的主要供應商。



2022 4 1

Nexperia

Matthew Horwood/Getty Images

不過，英國阻止中國企業參與重要建設確實也已有前例。2021年，英國政府原先允許安世半導體（Nexperia）購買一間位於威爾斯的晶圓廠，安世半導體雖然是荷蘭公司，但為中國企業聞泰科技所擁有，而中國政府又透過無錫國聯實業投資集團等途徑持有聞泰科技近30%的股份。當時負責的部長認定該晶圓廠較為老舊，並未涉及中國尚未發展出的科技，因此認為不構成國安威脅。但在面對國內外質疑後，政府重新啟動幾輪國安調查，而在國際晶片（又稱芯片）短缺下，英國政府最後改弦易轍，認定不該讓中國企業、特別是中國政府參與的企業在英國也掌握晶片生產，命令安世半導體售出絕大多數的股份，後來由美國的威世科技（Vishay Intertechnology）承購。

另外，在2020年、同樣在約翰遜執政期間，英國政府曾一度決定允許中國企業華為參與英國5G網路建置，只要求其市佔率不得高於35%，並不得參與敏感領域（如軍事基地或政府機關周圍）的網路建設；但是，這個決定先是引發執政黨內對中國有疑慮的國會議員反對，之後，美國政府更是強力反對此一決定，時任國務卿龐培歐（Mike Pompeo）公開表示這可能影響美國與英國分享軍事情報的意願，加上美國政府開始對華為實施制裁，影響華為的供應鏈穩定性，讓英國政府在同年宣布禁止華為參與。不過，在華為的案例中，比起英國政府本身對國家安全的顧慮，美國政府的壓力和政策顯然是更為重要的因素。

原鋼真的關乎「國家安全」嗎？

當然，個別產業「如何影響國安」各涉及不同討論，也不能混為一談。比如，在華為參與網路建置的相關討論中，批評者所表達的一大顧慮是中國可能藉此竊取機敏資訊。至於在能源、電力的相關討論中，批評者則擔心中國企業可能在危急時刻聽從中國政府指揮，破壞這些必要資源的日常供應；又或者，即使中國政府並未直接下令干擾，但在基礎建設依賴中國資金或者供應商之下，中國也更有籌碼對抗英國可能參與的經濟制裁或其他反制措施。

而原鋼對國家安全的重要性是否也這麼高？其實亦有論者認為，原鋼可能只是一門「過時」的賠錢生意，依賴原鋼甚至反而才真正對國家安全有害。

所謂的原鋼指的是「從頭開始」製造的鋼材，使用的是鐵礦和煤炭。與之相對的則是用電弧爐熔化高品質的廢棄鋼材，以回收的方式產鋼。兩者的其中一項主要差別當然是環境衝擊：高爐的碳排放量可高達電弧爐的三倍至十倍，在英國政府宣示2050年前達成淨零轉型（net zero）的政策原則下，高爐普遍被認為不利於達成此一目標。在這個基礎上，此刻在野的保守黨和改革黨都藉此抨擊工黨，質疑政府過度執著淨零轉型，不利於英國維繫原鋼生產——過去，淨零轉型在英國有跨黨派的共識，2050年達成淨零的政策甚至是在保守黨執政時期立法，然而，不論是去年新任的保守黨領

導人Kemi Badenoch，或是改革黨的領導人、英國脫離歐盟的重要倡議者Nigel Farage，都主打「挑戰自由派共識」的論述，開始挑戰此一說法。



2024 1 18 Matthew Horwood/Getty Images

但其實，電弧爐的優勢不只是排碳較低而已：若從公司的角度出發，高爐所耗費的能源也遠多於電弧爐，且需要較多人力維繫，所以營運成本本來也就較高——在此，較環保的選項也正好是較省錢的選項。正是因此，其他英國公司才紛紛轉型，敬業集團手上的高爐也才會成為英國僅剩的兩座。此前，2024年9月，塔塔集團也正式關閉了該公司在南威爾斯的高爐，改為投資電弧爐，以求降低成本，英國政府也選擇放行。原先英國保守黨政府已經和塔塔集團談妥5億英鎊的補貼方案，補助其投資轉型；年中選舉之後，繼任的工黨政府更追加討論細部條件，要求塔塔集團承諾以其他方式提供員工重新訓練機會，並為被資遣的員工提供更好的條件，但高爐關閉本身並未被阻擋。

問題在於，高爐所製造出的原鋼傳統上被認為品質較高，這主要是出於顧慮回收原料的純度不足，進而影響品質。因此，部分產業（如軍事設施、大型鐵道基礎建設承包商）目前仍可能會指名使用原鋼。

不過，也有報導指出，近期的技術發展正在使兩者的品質逐漸追近，有研究者認為，隨著技術進步，電弧爐經常已經可以替代高爐。對此，塔塔集團也宣稱現有技術已經可以生產同樣的最高品質鋼材，產量也已然達到原有的90%。而在去年年初，英國鋼鐵同業公會（UK Steel）的主席也投書《泰晤士報》，認為電弧爐才是大勢所趨，英國的其他煉鋼廠也早已用電弧爐供給航空、核能、建材等最要求品質的產業，無需過度執著於原鋼。

同時，他也質疑原鋼是否才更可能帶來國安問題：就算可以自己生產原鋼，英國的鐵礦和煤炭也依然仰賴進口，依然會面對國際供應鏈的震盪。相反地，英國有大量的回收鋼材可供使用，不但不虞匱乏，還大量出口到外國，反而更符合「自給自足」的國安考量。更能夠確保關鍵時刻持續供應。



2025 4 12 British Steel
British Steel Ryan Jenkinson/Getty Images

不過，國安風險以外，「保護勞工就業」、「捍衛英國產業」同樣也是決策者重要的考量。此刻，原先普遍被認為屬於右翼、甚至崇尚戴卓爾自由市場路線的Nigel Farage，現在反而搶先工黨政府，宣布支持將鋼鐵廠收回國營，以保護被犧牲、被漠視的在地勞工，藉以宣稱自己才是勞工階級真正的代表。不論國安風險是高是低，對於宣稱自己將重振英國工業的工黨政府而言，是否能容許在執政不到一年內，具有象徵性的高爐就被迫關爐，都由中國企業做主？是否又能容許在地勞工因此大幅失業，讓Nigel Farage可以標榜自己是真正願意解決勞工問題的政治人物？這樣選舉的挑戰，現實上也是工黨政府無法忽略的另一風險。

真正問題仍是錢

相反地，敬業集團方面的回應則並未提到國安等層面，而是強調這個決定是財務上的必然之舉。迄今，敬業集團仍較少向英國媒體公開發言，但宣稱虧損金額已經高達「一日70萬英鎊」，堅持關廠背後是因為持續營運「在財務上不可行」。

目前尚無公開資料可證實此一數字是否符合實情，但2023年的財務資料指出，敬業集團旗下負責該廠區的子公司「英國鋼鐵」（British Steel）確實有超過2億英鎊的年度虧損，並有超過7億英鎊的債務，是由母集團貸款才能維持運作。



敬業集團購得英國鋼鐵公司時，該公司就已經深陷虧損之中。英國的鋼鐵業原先是由國家擁有、營運，戴卓爾（台灣翻譯柴契爾）執政期間展開多項私有化政策，於1988年將鋼鐵私有化。民營化後，英國鋼鐵之後先與荷蘭企業合併，再被印度的最大企業塔塔集團（Tata Group）購買。之後，塔塔集團將部分旗下虧損的部門獨立出去，並以1英鎊的象徵性金額，轉賣給一間英國的投資公司，後來依然無力償債，才在2019年時、於約翰遜政府允許下由敬業集團收購。

這確實是一間長年虧損的公司，此一事實本身並無爭議，而這也意味著，政府此刻接管必須立刻負擔高昂的營運成本。對此，商務大臣Johnathan Reynolds表示，問題在於倘若容許關爐，對於當地的就業衝擊、重新利用土地等的成本「一下子就會超過10億英鎊」，遠高於該公司所申報2億的年度虧損金額，政府介入因此反而比較划算。

其中政府馬上要支出的一筆主要花費，就是代替英國鋼鐵公司購買鐵礦和燃煤，維繫高爐的運作。目前，英國政府正在向國內外各廠家調貨，除了買下敬業集團過去已訂購但未付款的原物料以外，也向其他公司緊急購買，至少確保短期內不會立刻停爐，以持續維繫原鋼生產。