



# 川普政府經貿政策 對中國大陸和台商之影響

文／李 淳

## 一、前言

2016年美國對中國大陸貿易赤字高達3,470億美元，超過美國其他前十大貿易逆差國之總和，加上大陸經濟國力迅速攀升，從富國到強國的方向明確<sup>1</sup>，但美國認定中國大陸是以對美國不公平的方式邁向強國，意味著中美未來經貿衝突的長期格局日趨明顯。兩岸經濟整合程度極高，台灣被牽連其中的風險幾乎無法避免，因此必須重視中美經貿對抗的發展及對台商影響。

## 二、美國經貿政策之方向與重點歸納

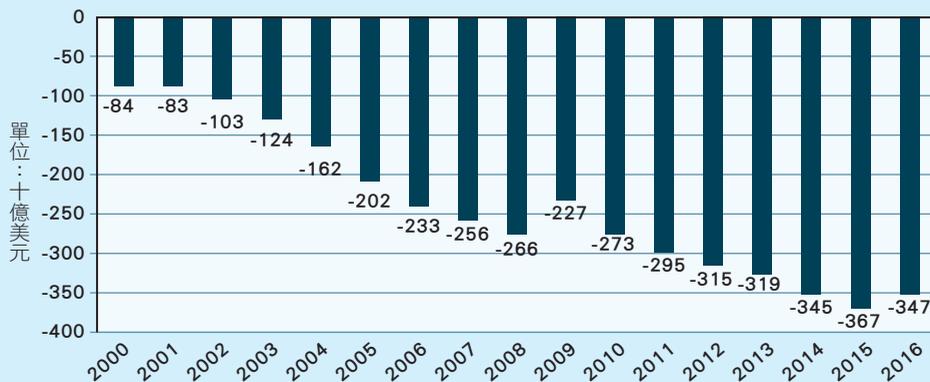
美國貿易代表署（USTR）於今年3月發布了名為「2017貿易政策推動重點及2016年度報告」之文件（The 2017 Trade Policy Agenda and 2016

Annual Report）。報告中所揭示的貿易政策首要目的，是追求更自由及公平的方式擴大貿易，以確保美國之經濟成長、創造就業機會、促進貿易之互惠性、加強製造業基礎、保衛自身產業的能力以及擴大農業與服務業出口。為實現此一目標，美國政府將聚焦於以雙邊談判達成以下幾個重點目標：

### （一）嚴格執行美國貿易法規

文件指出除積極利用傳統的貿易救濟以確保公平貿易外，川普政府亦指出未來將積極使用美國國內法（特別是1974年貿易法）來維護美國利益。例如美國1974年貿易法第201條規定，若進口產品的增加為造成國內產業嚴重損害的重要因素時，授權美國總統提出如提高關稅等防衛措施。此外，同法第301條授權美國貿易代表針對外國政府機構違反

<sup>1</sup>中共十九大工作報告提及，中國大陸將「從全面建成小康社會到基本實現現代化，再到全面建成社會主義現代化強國」。



資料來源：Congressional Research Services, 2017

## 美國對中國大陸貿易逆差變化（2000-2016）

國際貿易協定，或以不公平、不合理、歧視性作為限制美國商業或增加負擔時，可採取適當行動。

### （二）用各種工具促使他國開放市場

該政策文件表示美國繼續支持真正的市場競爭，但面對全球經濟的重要部門及重要市場不時受到外國政府補貼、剽竊智慧財產權、貨幣操縱、國有企業的不公平競爭行為、違反勞動法、使用脅迫勞工及許多其他不公平作為的扭曲，同時亦存在著關稅和其他非關稅障礙阻礙市場進入，影響美國商品和農產品出口。因此美國將更為積極使用各種可能的手段鼓勵其他國家給予美國製造商公平、互惠的市場進入機會。

川普上任10個月以來，各項政策似乎均確實環繞在落實前述幾項政策重點面向上。例如川普總統上任第一天便正式退出TPP，也依據美國國內法，川普政府已展開301及232條款之調查（詳見如後），同時陸續於8月及10月分別啟動了NAFTA及美韓FTA之重談程序。又按照美國貿易談判總署（USTR）於7月17日公布了「重談NAFTA之談判目標」（Summary of objectives for the NAFTA Renegotiation），其特徵在於除能源及貨幣操縱

議題外，其餘議題均與「跨太平洋夥伴協定」（TPP）有高度相似性。由此可見川普經貿政策重點環繞在「二個消除」：消除貿易赤字及消除不公平貿易障礙。與此同時，亦將持續將過去TPP協定中美國所追求之新興貿易規則，透過雙邊協定予以落實。

## 三、中美貿易緊張關係之發展及影響

### （一）中美貿易緊張關係之原因

過去近10年來，除了巴西外美國對其前10大貿易對手國均呈現貿易逆差，其中美國與中國大陸之貿易逆差問題最為顯著。由下圖可知，2000年時美國對中國大陸之貿易逆差金額為840億美元，但至2016年時已擴大至3,470億美元，16年間成長4倍。固然貿易逆差並不代表經濟衝擊，然而近期亦有美國學者研究（例如Autor et al., 2016）<sup>2</sup>指出，中國大陸加入WTO後對美國製造業之40歲以上中高齡勞工影響最大，不但調整時間極長（10年以上），且薪資及就業率在10年後仍然受到顯著抑制，成為支持川普對中立場之重要參考。

### （二）川習峰會後互動增加但長期經貿衝突格局不變

<sup>2</sup> David H. Autor, David Dorn & Gordon H. Hanson, 2016. The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH Working Paper Series.

今年4月之川習首次峰會看似有許多降低中美經貿衝突風險之突破。美國務卿提勒森在會後指出，中美雙方同意共同努力以擴大合作領域，並將在相互尊重的基礎上控管歧異，而習近平在峰會中亦說明中國大陸的立場為「不奉行你輸我贏的理念，不走國強必霸的老路」，看似奠定中美後續對話良好的基礎。同時該次峰會除共同合作解決北韓問題外，另一個重要進展是雙方將展開百日貿易談判計畫，以處理對中國大陸高額貿易逆差的失衡問題。中國大陸已承諾開放美牛及金融保險市場。

雖然川習會化解部分壓力，但長期而言，就算美國總統換人做，中美經貿衝突都難以避免。特別是雙方巨額貿易失衡問題，以及對中國大陸藉由補貼、傾銷、竊取科技甚至網站封鎖等所謂不公平貿易取得之優勢，都是潛在衝突點。對此，川普總統已於2017年3月要求政府進行「重大貿易逆差綜合報告」，而又於8月時質疑中國大陸在智慧財產權、創新、科技等領域之措施，導致美國企業有強制移轉技術給大陸，損害美國經濟利益、降低公平競爭條件以及美國勞工就業機會，進而指示USTR動「301條款」調查。

本次調查是，針對中國大陸透過如上市核准場合要求美商品業者在中國大陸當地導入先進製程、或要求外國產品可在大陸複製等方式，強制美國企業移轉智財權，等不合理、歧視性或對美國商業產生限制或額外負擔之問題進行調查，且於立案調查的同時，也同時向大陸提出諮商請求。未來假設USTR認定中國大陸確實有不公平行為，其可向美國總統建議採行之對應措施類型包含暫停對大陸履行美國WTO義務、提高進口品關稅、增加服務貿易之成本或限制、以及由接受中國大陸自願提出之自我限制雙邊協議等選擇。

至2017年11月初為止，赤字或301等調查報告均尚未公布結果，但這些調查後續均包含美國採取

單邊制裁之對應措施之選項，而中國大陸必將予以報復，此時便將出現外界所擔憂之中美貿易戰。但目前為止似乎僅是美國先聲奪人之手段，目的在促使中國大陸更積極面對美國不公平貿易、貿易赤字問題外，也對中國大陸處理北韓問題之施以壓力，而未來均可能藉由美中簽署雙邊協議而落幕。這個過程中北韓問題變化、南海爭議、十九大後習近平權力集中、川普總統內部爭議多寡等雙方博奕考量，將影響對於中期互動結果，但長期衝突趨勢似難以避免。

蓋美國與中國大陸之經濟衝突更深層之原因，乃在於對於中國大陸以「經濟國家主義」（Economic nationalism）達成強國崛起之手段不滿之檯面化。例如美國「總統科技顧問委員會」於2017年1月提出之「確保美國在半導體之長期領導地位」（Ensuring Long-Term U.S. Leadership in Semiconductors）報告中，便指出中國大陸以「國家經濟主義」甚至非法手段發展半導體產業，對美國之領導地位造成威脅，需要以國家安全角度正視。而在前述「301調查」之背景中，美國也直指中國大陸不當取得美國科技的行為，與北京推動「中國製造2025」政策有密切關係，而與中美經濟實力消長之戰略意義產生連結。由此觀察，在這些根本問題未獲解決前，中美貿易衝突之風險將持續升高解。

### 三、川普政府貿易措施之影響

#### （一）對中美雙方經濟影響

在中美爆發貿易戰之假設下，摩根士丹利（Morgan Stanley）估算，若川普政府果真針對大陸產品課徵45%之關稅，而大陸亦以相同關稅稅率回報，則中國大陸對美出口金額將會減少13%，GDP成長率將會下降1.3百分比<sup>3</sup>。高盛銀行則假設美國針對從中國大陸進口的商品全部統一課徵10%關稅

<sup>3</sup>見經濟學人雜誌轉述：<http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21715659-trade-war-would-be-catastrophe-not-everybody-winners-and-losers>



美國總統川普的貿易政策追求多個雙邊貿易協定，甫就任即宣布美國退出跨太平洋夥伴協定（TPP）。圖為 TPP 會場外的抗議民眾。

時，中國大陸對美出口將減少10%~25%，且GDP增長率將下降0.4至1個百分點；若大陸採取對等報復，則美國對大陸出口亦將減少10~25%，導致美國GDP增長率下降0.1~0.25個百分點。當然，此一推估並未考量關稅障礙之其他效益，包括加大製造業回流美國之速度、未來中美談判之籌碼創造等面向，亦未考量時間長短（亦即自願或被迫採取高強度但短暫之衝突），但已可看出其衝突之影響程度。

## （二）可能捲入貿易戰之產品及因應

對於哪些特定產品比較可能捲入中美貿易戰中，有許多不同之研判。前述高盛報告認為美國可能以中國大陸出口主力且為主要貿易逆差來源為對象。亦有意見認為可以根據以下三個標準來判斷：1. 美國國內生產占比低的行業；2. 美國有相對優勢的行業；3. 中國大陸對美出口量大的行業以及4. 已有美國業者提出傷害控訴之產品。若以中國大陸出口主要產品為判斷基礎，則最有可能受到影響者，包含資通訊產品、電腦、紡織品、皮革和鞋類，機械和基本金屬等行業最有可能受到影響。但資通訊及電腦貿易將會涉及美國品牌商（如Iphone、HP）在大陸代工生產回銷美國之問題，因此目前捲入貿易戰

研判可能性不高，反而是目前美國已經針對中國大陸實施反傾銷稅之產品，因其已認定對美國造成損害，且有具體之受影響美國本土企業，相對被作為制裁對象之風險反而可能較高。屬於此一性質之產品，包含賤金屬類（鋼釘、鋼管、軸承、鍍鋅板、手工具等）、眼鏡、木製臥室家具、複合木地板、汽車擋風玻璃、銅版紙、摺疊禮品盒、聚酯人造纖維、彩色電視機、家用大型洗衣機、自行車等。

無論何種形式的中美貿易戰都將有損於兩國經濟。因而較可能之情境為中美之間有短期之貿易緊張，其目的在於促使對方重回談判桌，且最終達成互利協定。在「台灣接單、大陸生產」的結構下，臺灣無可避免將成為貿易戰的受害者。特別是前述可能優先捲入貿易戰範圍之產品，多屬於傳統製造業，其中無可避免涉及以中國大陸為加工生產基地而出口美國之台商企業。短期內中美緊張關係尚有緩解的空間，但長期的對抗格局，建議台商必須基於「買保險」之原則，提早思考中國大陸外之供應鏈關係以及生產基地佈局，以分散風險。☁

（本文作者為中華經濟研究院WTO及RTA中心副執行長）