

川普經貿政策之 最新發展及對台商的影響

文／劉大年

一、背景說明

川普總統已上任百日，雖然川普總統個人行事風格獨特，引發不少爭議。但是無論外界對其批評為何，川普非常認真地在推動其競選時的政見；目標只有一個，就是使美國再度偉大。美國有沒有再度偉大或許仍有疑問，但全世界目光幾乎全部聚焦在川普身上，則是無庸置疑的。

在經貿政策方面，川普主張使美國再度偉大的關鍵就是解決美國巨幅貿易赤字的問題。川普以為貿易赤字過高是造成美國製造業工作流失，競爭力下滑，經濟表現不理想的主要原因。川普政府甚至認為貿易失衡不僅是經濟問題，更是國家安全問題。美國之所以有如此高之貿易逆差，主要是因為外國之不公平貿易措施，所以必須由抑制外國不公平貿易措施著手。

二、經貿政策主軸

進一步綜整川普經貿政策，大致可以歸納出

「推動公平貿易政策」、「創造就業的產業政策」、「擴張性財政政策」及「減少聯邦政府管制措施」等四大主軸：

（一）推動公平貿易政策

川普認為若要提高經濟成長的動能，就應解決貿易赤字的結構性問題，而貿易赤字主要來自於：（1）貿易夥伴的匯率操控；（2）貿易伙伴不公平的貿易措施；（3）失敗的貿易協商讓美國無法公平分享貿易利益。所以川普極積推動公平貿易政策，以協助美國企業取得公平的競爭機會。

首先在匯率操縱方面，美國認定匯率操縱國的主要有三項原則：（1）貿易夥伴對美國之貿易順差超過200億美元；（2）貿易夥伴經常帳順差高於其GDP之3.0%；（3）貿易夥伴持續性進行單向外匯市場干預，且年度內重複進行淨外匯購買之金額超過GDP之2%。若滿足前三項要件的兩項，該貿易夥伴將被列入「觀察名單（Monitoring List）」。

若同時滿足前述三項條件，美國財政部會將該國列為「匯率操縱國」，對其進行「加強分析

貿易救濟是美國過去用來反制對手國不公平貿易的主要措施，且符合世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）規範，預期美國將加強利用反傾銷稅或平衡稅措施等貿易救濟措施。

除了貿易救濟措施外，預期美國將更積極尋求雙邊協商機制以促使貿易對手國降低貿易障礙。事實上，美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）每年會針對主要貿易對手國發佈「貿易障礙評估報告（National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers）」，向國會說明美國在主要貿易對手國所面對的貿易障礙。

其中在台灣部分，美國認為台灣雖然有所改善，但是仍然存在若干貿易措施，影響美國利益。主要經貿障礙為在豬、牛議題未依據國際標準及遵守雙邊協議規範；禁止含有生物科技成分的食品進入校園之營養午餐，缺乏科學根據；化妝品衛生管理條例修正草案及化學物質登記制度亦缺乏科學基礎；稻米採購制度的透明化程度不足、有機產品的認證標準影響美國有機產品之出口；網路線上著作權執法、著作權修法進展及智財權保護仍待加強。美國也對投資審查程序的透明度與一致性、健保制度有關藥價之透明度與可預測性、藥品費用支出目標計劃的運作等議題表示關切。另外美方對於服務業中之銀行、證券及電信服務也業仍存在貿易障礙有所質疑。

原則上美國會就關切的議題，展開和貿易對手國進行協商；然而除了雙邊協商之外，美國亦存在國內法允許美國總統進行貿易制裁，其中，最常被提及的貿易法為「1974年貿易法」第301條規定，該條款在USTR確認其他國家對美國進行不公正、不合理或歧視性行為時，允許總統透過關稅或配額等其他方法，對外國不公平貿易行為加以報復反制。所以在301條款下，川普可以宣稱貿易對手國因為實施市場進入障礙或匯率操縱等手段，阻礙美國產品出口，對貿易對手國實施報復手段，未來發展值

（Enhanced Analysis）」，並展開雙邊磋商。如經過磋商該夥伴仍被美國財政部認為未採合宜政策時，美國財政部將建請美國總統採取懲罰性措施。雖然美國並未實施過這些處罰性措施，但是恫嚇的效果卻一直存在，被指控的國家通常也會進行一些改善。

根據2017年4月公布的最新評估報告，目前並沒有國家完全符合前述三項條件，但中國大陸、德國、日本、韓國、台灣及瑞士均因符合部分條件而被列入「觀察名單」。其中中國大陸雖然僅滿足一項條件，即對美貿易順差超過200億美元，但因中國大陸對美國享有巨額貿易順差。2016年美國貿易逆差7,354億美元，其中對中國大陸貿易逆差高達3,470億美元，幾乎占了一半；故中國大陸仍被列入名單；美方也呼籲中國大陸應努力縮減對美國之巨額貿易順差。台灣方面則僅滿足對美國經常帳餘額占GDP比重超過3.0%的條件；至於德國、日本、韓國及瑞士等國，均有兩項條件符合。

川普認為美國貿易對手國有太多不公平貿易措施影響到美國利益，所以必須加大力到反制。

得關注。

另外川普也認為美國過去所簽的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）損害美國利益，所以必須重新檢討過去貿易協定，並調整美國參與區域整合的策略。在競選過程中，川普宣稱跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership, TPP）傷害美國工作機會和利益，因此川普在就任後隨即簽署命令，宣布美國退出TPP，並強調將轉以雙邊談判為主，以創造公平且符合美國利益的貿易協定。此外，川普亦如同選前主張宣布重啟北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）談判，目前美國、加拿大及墨西哥正準備NAFTA的重新協商工作。另外川普對於美韓FTA也多有指責。川普也認為部分WTO規定已損害美國利益，為維護美國主權及貿易利益，主張WTO應進行改革。

（二）創造就業的產業政策

創造就業是川普經貿政策的重要目標，其在競選期間提出「未來10年創造2,500萬個就業機會」的政策目標，也因此鼓勵製造業回流成為其推動重點。川普認為企業將工廠設置於墨西哥及中國大陸等地，利用當地較低成本的原料及廉價勞工製造產品，之後再銷售到美國，是造成美國製造業工作外流，失業率提高的元兇。為此，川普除了透過前述所提之公平貿易政策來迫使美國廠商將部份生產移回美國外，其亦提出降低稅賦、減少管制法規、推動基礎建設等獎勵工具，吸引美國製造業回流，並且持續和產業界溝通，希望美國業者將生產移回美國，達成「購買美國貨，雇用美國人」的目標。

（三）擴張性財政政策及減少聯邦政府管制

為了提供經濟成長動能及吸引製造業回流，川普也積極推動擴張性財政政策，重要措施包括降低稅賦及提高基礎建設等兩大方向。就降低稅賦來看，川普認為目前美國課徵35%的企業稅率高於多數國家，使得美國吸引投資力道不足，因此擬降至

15%；至於美國海外子公司為延緩繳稅，常將資金停泊於海外，直至盈餘匯回才進行課徵，此一作法也將修改，川普計劃降低海外企業的累積盈餘匯回美國之稅率為10%，藉此誘發企業回國投資。

在推動基礎建設方面，川普競選時承諾規劃10年5,000億美元的擴大基礎建設計畫，整修城市、重建公路、橋梁、隧道、機場、學校、醫院等基礎建設。

減少聯邦政府管制是川普經貿政策之另一個重點，川普選前的經濟政策規劃中提到，過多的管制讓企業增加成本，降低企業創新及雇用人力的意願，間接造成企業移往海外設廠，且管制過多對小型企業而言更是沉重的負擔，因此希望能每年減少10%由監管所產生的成本。

三、對台灣及台商的可能影響

首先就貿易面而言，雖然台灣不是美國主要貿易逆差國，若以2016年的貿易數來看，台灣為美國第14大貿易逆差國，美對台貿易逆差為132億美元；但美國是我國第三大出口市場（僅次於中國大陸及東協），若美國將其公平貿易措施指向台灣，亦可能對我國出口帶來不小的直接影響。尤其是川普已於今年3月31日簽署一份行政令，要求90天內美國商務部及美國貿易代表署，對美國主要貿易逆差國進行個別研究，範圍涵概雙邊貿易之細項產品，向總統提交貿易赤字的綜合報告（Omnibus Report on Significant Trade Deficits Report），台灣也在被盤點的國家當中。

以近年來台美貿易數據觀察，美國對台灣的主要貿易逆差產業包括電腦、電子及光學產品、電子零組件、金屬製品、電力設備、汽車及其零件，這些產業有可能成為美國政府鎖定之對象；此外，美國對台灣的主要貿易順差為農產品及服務業，美國也會要求台灣降低相關貿易障礙以增加前述產品之出口。



圖／法新社

2016年，台灣為美國第14大貿易逆差國，若美國將其公平貿易措施指向台灣，可能對我國出口帶來不小的直接影響。圖為基隆港口貨櫃裝卸作業。

帶動美國供應鏈之強化，進而帶動全球供應鏈的重組，台商在此經貿版圖變化下，必須在全球佈局中重新定位，以確保競爭力。

四、結論

川普上任百日，雖然許多政策仍未正式實施，但是實質影響已經產生。例如許多美國企業已經紛紛表態將減少海外生產，而增加在本土的投資。許多外國企業（包括台灣企業）也表示要在美國加碼投資。若再搭配川普的減稅及擴大基礎建設的計畫，未來流入美國的資金必然會大增，也會進一步引起全球金融市場的變動。

特別是根據美國商務部最新公布的資訊，美國今年第一季經濟成長率僅有0.7%，遠低於原先預期之1.2%，也是自2014年第一季以來之最低水準。經濟表現不如預期，當然不能全歸咎於上任才百日的川普政府；但川普未來為了要加速提振經濟，未來必然會加大推動其經貿政策的力道。

台灣也須關注美國貿易赤字評估報告，所揭示的項目可能是未來美方要求與我方協商的重點。另外，美國貿易代表署所列舉台灣的貿易障礙，台灣也無法迴避，必須有所準備及回應。

最後在中美貿易議題方面，今年4月川習會結束後，中美雙方領導人已同意進行新的貿易談判百日計畫，以提振美國出口，減少美國對大陸的貿易逆差，預計美國將利用此交流機制與中國大陸進行相關協商，後續需持續關注協商進展。倘若中美貿易問題未能獲得解決，在美國製造業回流及可能發生中美貿易戰等影響下，各國品牌廠有可能會調整其全球供應鏈分工，連帶影響我國代工廠及供應鏈廠商的生產佈局，建議政府可思考如何協助及引導台商調整佈局，例如是否有機會將部份生產工序引導回台灣，並和新南向政策結合，引導台商朝東南亞佈局。🌐

（本文作者為中華經濟研究院區域發展研究中心主任）

其次，就投資面來看，隨著美國鼓勵製造業回流及推動先進製造，近年來已可以觀察到台商赴美投資重大案涵蓋物聯網、智慧機械（含機器人）、生技醫藥等新興產業；以及自川普上任以來，鴻海、台塑等業者已表示規劃擴大對美國投資面板、石化等產業；紡織業者宏遠亦已在北卡羅萊納州建立布廠與成衣生產線，顯示在美國新政府經貿政策與產業供應鏈變動影響下，台美雙邊投資可能出現成長，投資標的與型態亦可能趨於多元化發展。

其次在對台商影響方面，由於川普首先要解決美國貿易赤字，所以對美國貿易順差的主要國家，特別是中國大陸將是美國公平貿易政策的優先實行對象，中美貿易摩擦將可能持續升溫。台灣由於與美國及中國大陸皆有密切的產業連結關係，倘若美中爆發貿易戰，雙方貿易障礙進一步提高，也會影響在中國大陸之台商及台灣對中國大陸之中間財出口。

綜合而言，美國川普政府的美國優先政策，會