

川普新政與美中經貿關係

◎徐遵慈／中華經濟研究院臺灣東協研究中心 主任

美、中為全球前二大經濟體，互為最大貿易夥伴國。近年美中貿易逆差屢創新高，2016年逆差金額達3,470億美元，占同期美國整體逆差比率近一半。美國新任總統川普（Donald Trump）宣誓就任後，依據其提出推動「美國第一」貿易政策（America First Trade Policy）之思維，為抗衡中國大陸經濟勢力及改善美中貿易逆差，可能對中國實施作法包括：將製造業移回美國、實施匯率制裁、提高特定產品之邊境關稅，以及加強審查陸資企業赴美投資等，然迄今川普尚未對未來的美中關係提出具體的想法或主張，令各界產生諸多揣想，本文分析川普可能作為及其影響。

美國新任總統川普（Donald Trump）在全球關注下宣誓就任後，以行動證明他信守競選承諾，包括宣布將在美墨邊境築建高牆、簽署「行政命令」（Executive Order）退出「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP），限制伊斯蘭七國人民入境等等。在對外關係方面，川普與英國首相梅伊（Theresa May）惺惺相惜，與日本首相安倍二度會面研商美日合作之道，更遙遙隔空與俄羅斯總理普丁唱和，宣示加強美俄聯盟的強烈意圖，但迄今唯獨尚未對中國大陸或未來的美中關係提出具體的想法或主張。川普是否將如競選期間所宣稱將對中國大陸

強硬祭出各項經貿制裁或反制措施，以及挑戰中國大陸在南海主權爭端之立場與一個中國政策等，均對未來中美關係的走向投下巨大的變數。

美中經貿關係

美、中為全球第一、第二大經濟體，互為最大貿易夥伴國，貿易自為雙邊經貿關係中最重要的一環。中國長久以來對美貿易順差居高不下，是美國歷任政府最重視的課題，也是川普誓言要對中國大陸產品課徵邊境稅及給予操縱匯率懲罰的最核心原因。

（一）美中貿易關係

根據美國歷史資料，就商品貿易而言，1985年美國對中國大陸出口385.6億美元，自中國大陸進口約386億美元，逆差僅600萬美元。2001年11月中國大陸加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），其後美對

陸出口雖成長迅速，然自中國大陸進口金額亦高速攀升，以致貿易逆差逐年擴大。2002年美中逆差金額首次突破千億美元，達到1,031億美元；2005年突破2,000億美元；2012年突破3,000億美元，其後持續超過3,000億美元，2016年逆差金額計3,470億美元（參表1）。

表1 美國對中國大陸商品貿易與逆差金額

單位：億美元

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
出口	629	697	695	919	1,041	1,105	1,217	1,236	1,160	1,158
進口	3,414	3,378	2,954	3,650	3,994	4,256	4,404	4,685	4,832	4,628
逆差	2,585	2,680	2,269	2,730	2,952	3,151	3,187	3,449	3,672	3,470

資料來源：U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

中國大陸為製造業大國，多年來穩居美國最大商品進口來源國，然如以服務業貿易觀察，美國則長期享有對中國大陸順差的優勢。根據美國可得最新統計，2014年美國服務業出口至中國大陸的金額約425億美元，自中國大陸進口金額約144億美元，美國享有順差金額約281億美元，惟其與逾3,000億美元的商品貿易逆差相較，實微不足道。

值得注意的是，雖然日本首相安倍頻頻向川普示好，但川普就任後明確點名日本操縱日圓匯率，及日本對美輸出汽車危及美國本土產業等，也引起外界揣測川普是否將對日本施以貿易制裁措施的討論。相較於中國大陸，1985年美國對日本出口226.3億美元，自日本進口約687.8億美元，逆差461.5億美

元，遠高於同年對中國大陸逆差。2015與2016年該逆差金額皆為689億美元。

如比較美國與日、中之貿易趨勢，可發現2000年時中國大陸超越日本，成為美國最大逆差來源，其後差距逐漸拉開，至2015年時中國大陸佔美國整體逆差（7,457億美元）比率之49%，2016年逆差金額計3,470億美元，佔同期美國整體逆差（7,343億美元）比率之47%，而日本佔美國逆差比率均僅約9%，不及中國大陸佔比之五分之一。

值得注意的是，1985年美國為抑制對日逆差擴大，與英、德、法聯合與日本於美國紐約的廣場飯店談判簽署知名之「廣場協議」（Plaza Accord），以聯手干預外匯市場，自此日圓對美元匯率持續升值，美日貿



易逆差得以受到控制。當前美中逆差金額近約1980年代美日逆差金額的五倍，未來川普政府將如何處理該貿易失衡問題？雖然「廣場協議」不易再現，但對人民幣匯率之可能影響，引起各界關注。

（二）中美貿易摩擦升高

隨著中國大陸經濟形勢變化，除了傳統的貿易逆差問題外，近年更衍生各種新形態之貿易摩擦。根據美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）最新發布之2016年外國貿易障礙報告（National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, NTE），中國大陸計有智慧財產權保護、對工業產品之進口替代政策與鼓勵本土創新（Indigenous Innovation）政策、產能過剩問題（鋼鐵、鋁）、加值稅退稅政策、鼓勵策略性產業政策、政府採購、外人投資限制、服務業如電子支付系統、銀行、保險、電信、快遞、網際網路相關服務等等，被USTR列入美國進入中國大陸市場之貿易障礙。

值得注意的是，近兩年美國除持續關切中國大陸對商標、著作權、網路、軟體等侵權行為外，特別針對中國大陸官員與軍方所涉竊取美國商業機密一事，表達關切。2015年11月中美商業貿易聯合委員會（Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT）特別針對此一問題，要求中國大陸修訂《反公平競爭法》（Anti-Unfair Competition

Law）、《營業秘密法》及加重刑責一事，進行諮商；2016年列入NTE報告。

此外，美國亦頻繁使用反傾銷及反補貼手段，以反制中國大陸進口節節高升。截至2016年6月底，美國共計對中國大陸產品實施140件反傾銷調查，其中107件課徵反傾銷稅，為美國對各國進口產品進行反傾銷調查與課徵反傾銷稅之冠。同期間，美國共計對中國大陸產品實施59件反補貼調查，其中36件課徵平衡稅，亦居各進口國家的第一位。

美中貿易摩擦的戰場近年已延伸至世界貿易組織（WTO）之多邊場域。自中國大陸結束2001年加入WTO約三年的蜜月期後，以美、歐為主向WTO指控中國大陸違反WTO法律的爭端案件即層出不窮，其中尤其以美國最為積極。截至目前，中國大陸共計被指控37件案件，主要指控國為美國，共計21件，遠超過歐盟、墨西哥、日本等其他國家。

值得注意的是，中國大陸並未坐視美、歐等國對其之指控，近年亦開始積極還擊，例如向美、日進口產品提出反傾銷調查。此外，中國大陸已向WTO提出15件指控案件，其中指控美國計10件，亦高於指控歐盟之5件，其中不乏數件最終獲得勝訴裁決的案件。其中，針對美、歐、日本在2016年底宣布將不給予中國大陸依其加入WTO入會議定書載明中國大陸應在2016年12月11日以後獲得「市場經濟地位」（Market Economy

Status, MES)，中國大陸已於12月12日向WTO爭端解決機制（Dispute Settlement Body, DSB）分別對美、歐提出指控，現正進行諮商（Consultations）程序。

川普新政與美中經貿關係可能發展

川普政府就任後，面對全球景氣趨緩，反全球化聲浪與貿易保護主義浪潮逐漸升起，率先對TPP及北美自由貿易協定（NAFTA）開出第一槍，宣稱要推動「美國第一」貿易政策（America First Trade Policy），以為美國廣大勞工爭取更多就業機會。惟川普雖劍及履及，亦立即更換負責貿易事務的美國貿易代表署（USTR）官網，移除原有的TPP資訊，但在其新增的「美國第一貿易政策」（America First Trade Policy）的頁面中，目前內容乏善可陳，顯示其尚無清楚的計畫。

川普表示要改善美國公平貿易，已提出的作法包括：要求美商製造業及對美國出口頻仍的外商企業將生產線移至美國、加強運用邊境措施以確保對美國公平的貿易、以及以雙邊方式與其他國家洽談貿易事務等。依此方向，川普如對中國大陸經貿事務採取強硬之立場，可能之作法與回應如下：

（一）美國優先—製造業移回美國

川普要求製造業移回美國，目前已有開利冷氣等數家美國企業響應，數家日商已宣示配合政策，我鴻海集團與台塑公司等亦

表示將研擬在美設廠的可行性。本項訴求雖非針對中國大陸廠商，然而未來如美國企業積極回應，進而要求亞洲品牌代工廠商或供應商回美生產，則對美商委託在中國大陸代工生產的陸資企業及臺商等是否將遭遇美商轉單或要求配合川普政策，尚待後續觀察。雖然一般分析認為如智慧型電腦、筆電等供應鏈完全回歸美國，恐造成生產成本大增等問題。但如川普配合賦稅優惠與投資獎勵，一部分生產環節或組裝流程回歸美國本土，或上中游產品改為自美採購，另再搭配調高最終產品之進口關稅，仍有可能發揮一定功效。

（二）將中國大陸列為匯率操縱國

美國曾在1990年代間將中國大陸列為匯率操縱國，其後歷任政府雖對中國大陸人民幣匯率多所批評，但並未將中國大陸正式列為操縱國。由於川普已正式點名日本操縱日圓匯率，但尚未正式向中國大陸提出指控，因此美國是否先要求日圓修正，以及如何修正等，都是觀察人民幣匯率變化的指標。

（三）對中國大陸產品提高邊境關稅

因美中逆差居高不下，川普揚言將對中國大陸進口產品課徵35%至45%的懲罰性關稅。如果川普果真付諸行動，該懲罰性關稅將如何課徵，以及課徵的範圍等，將影響中美貿易受到衝擊的程度；同時，如懲罰範圍擴大，一方面將連帶重創臺商在中國大陸生



產輸美產品，亦將使臺灣對中國大陸出口遭受波及。另一方面，美國若對中國大陸大量使用進口救濟措施，如反傾銷調查，亦可能對我產品採取同步調查，我國將難避免池魚之殃。

根據美國知名智庫彼得森國際經濟研究所（Peterson Institute for International Economics, PIIE）對美中可能發動貿易戰進行量化模擬，模擬結果指出：如果美國對中國進口商品徵收45%關稅，而中國也對美國進口商品徵收相同關稅，將導致美國進出口萎縮，國內物價上升，消費與投資萎縮等現象，致經濟成長下滑，甚至在2019年進入經濟負成長，失業率倍增。依此，美國一般分析係認為川普最終實施全面性提高關稅的可能性應不高，但可能針對特定產業或產品頻繁實施貿易救濟。而美國舉措如引起中國大陸的反制，未來雙方互相指控及摩擦擴大的情形恐難避免。

（四）加強審查陸資企業在美投資、併購美國企業

中國大陸近年積極併購海外企業，在美國併購企業領域遍及製造業、食品、能源、娛樂、旅館等，早已引起美國政府的關切。川普未來可能以國家安全理由加強審查陸資企業在美投資計畫，另外對其他企業如有陸資持股，亦可能將加強審查。此外，參酌川普上任後對伊斯蘭國家發出之入境禁令，雖然該項行政命令之合憲性刻正已進入司法程

序，然川普亦有可能從嚴規範中國大陸商務人士入境以及工作簽證等核准程序。

整體而言，中國大陸經濟崛起後，中美貿易情勢升高已是常態，惟過去美國行政部門透過與中國大陸建立定期對話機制及在WTO法律規範下處理兩國間貿易問題，以致中美關係仍能在法律規範與具可預測性的脈絡下前行。川普未來是否推翻過去之機制，改以單邊主義處理美中經貿問題，目前實難定論。值得注意的是，川普在去年底宣布成立「白宮國家貿易委員會」（White House National Trade Council），由納瓦羅（Peter Navarro）擔任主席，未來職司業務包括貿易談判、評估美國製造能力和國防工業，及促使就業機會回到美國等。納瓦羅一向對中國主張強硬，未來該委員會扮演的角色值得關注。

截至目前，中國大陸官方對川普貿易制裁之說尚無正式回應，但已多次強調中國大陸在南海主權以及一個中國政策等不容談判。不過，中國大陸去年底時曾有媒體報導其發改委對上通用汽車公司涉嫌違反反壟斷法的行為進行調查，另針對美國醫療科技公司美敦力（Medtronic），以其價格壟斷為由，罰款近1.2億元人民幣。中國大陸可用來應對川普可能強勢做法，包括加強對美國出口中國大陸產品與投資進行調查，以及在WTO增加爭端案件攻防等，顯示中國大陸手中亦有籌碼，未來美中關係恐將山雨欲來。

美中經貿未來趨勢及對我可能影響

自中國大陸經濟崛起，成為全球製造業重鎮，美中經貿關係即摩擦不斷，然而美國仍無法扭轉對中國大陸貿易逆差屢創新高的趨勢。川普政府揚言要對中國大陸採取強硬立場，引起各界譁然，然而迄今川普尚未提出具體舉措，也讓各界產生各種揣想。如從川普在競選期間已提出的做法，包括製造業回流美國、匯率制裁、課徵懲罰性關稅等觀察，川普欲全面或大規模實施的機會並不高，但其如果選擇部分產品實施報復，或要求美國特定企業產品回美製造，或對中國大陸赴美投資企業或資金、人員流動頒布新的限制命令，則對中國大陸經濟或出口勢將造成影響。

而在中國大陸本身方面，在資金持續外流下，陸資企業福耀玻璃宣布配合川普政策，赴美投資6億美元，未來陸資企業赴美國或其他國家投資趨勢是否加劇，亦值得觀察。

此外，川普雖然簽署行政命令，退出TPP，但其陸續與英國、俄羅斯、日本等表達合作之意，顯示川普傾向以雙邊模式洽談經貿事務。未來川普政府極可能轉向推動或洽談雙邊形式的經貿機制，如雙邊FTA，以持續維持與亞洲重要貿易夥伴間之經貿關係。由於歐巴馬政府在推動TPP期間，已完成與東協各國多項重大制度性工作，包括加入東亞高峰會

（East Asia Summit, EAS）、召開東協—美國高峰會議等，更與個別東協國家簽署貿易暨投資架構協定（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA），未來川普政府應會持續加強與個別亞太國家關係。此一潛在的地緣政經情勢變化，對中國大陸的影響為何？大陸積極推動「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判，一帶一路計畫亦正熱鬧上路，是否能維持其在區域中的領導地位，預估將在川普上任後三至六個月逐漸明朗。

對我國而言，中美如貿易摩擦升高，我國可能首當其衝，除在中國大陸臺商對美出口受到影響外，我對中國大陸出口亦將遭受波及。美國如動輒祭出貿易救濟措施，我亦可能成為目標。川普高喊製造業回美政策如奏效，臺商亦可能陸續前往美國投資，或重組在中國大陸與東南亞的生產據點。此外，中美角力如更趨激烈，未來亦將影響其他國家之立場，例如在東協國家中未來對於親美或親中政策之選擇或調整，亦須觀察。

更重要者，我國輸美國、中國大陸市場如出現不確定因素，將更需要拓展其他替代市場。雖然TPP是否因美國退出而胎死腹中尚難論斷，但RCEP的重要性勢必升高。我國一方面需儘快針對與中、美經貿合作，構思有效方法，亦須慎防美中關係的變局波及我國參與區域整合及爭取與其他亞太國家經貿往來。