



從川習會初探中美貿易戰的可能發展

◎吳子涵／中華經濟研究院第一研究所 分析師

本文將先簡要解析美國對中國大陸展開貿易戰的可能形式；其次整理川習會之背景資訊，包括川普為提高談判籌碼而在會前採取的一連串行動，以及中美領導人在會議期間針對貿易議題進行的討論重點與結論，進而釐清中美雙方短期內在外貿領域的相處氛圍；最後綜整上述資訊，評估中美在川習會後發生雙邊貿易戰的可能性，做為我國未來在外貿規劃與政策執行的參考。

2017年3月30日，中國大陸外交部及美國華府同步宣布將於同（2017）年4月6-7日舉辦一般稱為「川習會」的兩國領袖會談，共同針對中美經貿活動及全球情勢等議題進行交流。儘管川普宣示就任以來，已陸續實現退出跨太平洋夥伴協議（Trans-Pacific Partnership, TPP）、緊縮移民政策、在美墨邊界築牆、重啟北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）談判等多項競選承諾，但唯獨對於反制中國大陸貿易逆差一事，遲遲未採取任

何具體行動，這使得本次川習會的會談結果備受全球關注，國際社會亦普遍認為其將成為中美經貿關係發展的重要轉捩點。

中美貿易戰的可能形式

從實務操作層面觀之，美國總統擁有相當大的外貿政策許可與實施權限，像是根據美國〈貿易法〉的規定，總統能夠以應對國際收支逆差為由，在不超過150天的情況下，對進口商品課徵15%的額外關稅；〈國際緊急狀態經濟權力法〉亦可做為美國總統限制

與其他國家進行貿易活動的依據。故此，除了進口關稅、反傾銷、反補貼調查之外，諸如政府補貼、貿易救濟、出口管制、政府採購本土化、投資保護、出口許可等各種非關稅措施，亦可能成為中美貿易戰的主要形式。

另一方面，根據美國彼得森國際經濟研究所在2016年9月發表的「Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign」報告指出，信奉「美國優先」原則的川普就任後，能夠以總統身份與職權發動的貿易戰爭形式約有三種：第一種也是對中美雙方傷害最低的一種，即類似「貿易摩擦」且為期不超過1年的短暫攻防戰，透過頻繁提出貿易控訴等救濟措施，來反制中國大陸特定產業或產品的出口活動。第二種則是非對稱性的貿易戰爭，即雙方選擇性地採取非關稅的反制措施，包括拒絕提供關鍵要素資源、停止購買或拋售對方的國債、廢除或拖延執行有利於對手國貿易活動的法規措施等，藉由促使對方相關領域的業務萎縮及失業人口攀升，達成貿易報復之目的。第三種則是影響最深遠的一種，即中美雙方爆發全面性的貿易戰，如美國對中國大陸課徵45%關稅，中方以同樣的形式全面回擊。唯此舉雖然能對中國大陸的外貿活動產生嚴重衝擊，卻也可能導致美國GDP成長停滯、失業率大幅攀升，甚至帶領美國重返衰退局面，對經濟帶來難以估計的長期負面影響。

有鑑於此，倘若中美確實爆發貿易戰爭，預期可能會以下列三種形式進行：

其一，針對部份貿易商品進行反傾銷與反補貼（雙反）調查或提高管制障礙：受到政治氛圍改變、美國民眾開始質疑自由貿易功效影響，川普提倡的保護措施愈發為人民所支持；加上如前所述，課徵關稅和貿易限制措施均屬於總統職權，但對於中國大陸產品全面課徵或提高關稅，勢必會危害美國利益。故就目前情勢觀之，採取針對性的貿易限制措施，對於美國國內生產所占比重偏低、但中國大陸對美國出口量相對較高的產品，像是鋼鐵、鋁、玻璃等傳統製造業產品，以及電腦、電子設備和機械設備等對美出口敏感度較高的高端產品，提出傾銷或出口補貼等控訴，據此徵收高額的反傾銷和反補貼稅率，應會成為美國反制中國大陸的主要貿易戰模式。

除此之外，提高監管、加強執法等提高非關稅障礙的手段，同樣可做為川普落實抗衡對中貿易的手段。換言之，美國政府未來極可能會在現有的WTO規則、相關貿易協定，以及諸如監管、安全、智慧財產權保護、勞工等基準的執行層面上加強力度，透過提高技術障礙與國內法規標準等方式，實現貿易保護的政策目的。

其二，實施邊境調節稅（Border Adjustment Tax）措施：「邊境調節稅」為美國眾議院議長保羅瑞恩和眾議院籌款委員會主席凱文布雷德在2016年提出的一項稅收改革計劃。按照邊境調節原則，所有在美國銷售的產品，無論是本土生產還是進口，無論



其生產商是在哪裡註冊，都必須適用20%稅率；相反地，所有在國外銷售的產品，無論是否為美國公司出口、是否為美國公司在境外生產，美國都不予課稅。該種制度類似在增值稅體系下，進口需繳稅而出口免繳增值稅（或給予退稅）的概念，預期將能發揮促進美國貿易平衡、推升美國通膨率、帶來美元升值壓力等效果。

值得注意的是，雖然貿易總協定（GATT）第三條規定，所有適用於進口商品的措施必須與適用於國內同類產品相同，但由於邊境調節稅的徵收對象是公司而非進口產品，所以並沒有違反此規定。即便其他國家可能會對此提出訴訟，但從提出訴訟到WTO頒布應對措施，至少需要4年以上的時間，足以讓美方採取其他因應策略。

儘管邊境調節稅可能導致美國國內商品價格上漲，且將直接影響美國所有貿易夥伴國利益，但在課稅原則可望提高業者將產品移至美國製造後再行出口的意願，以及川普及共和黨議員普遍支持此一方案的情況下，美國政府仍然有實施邊境調節稅的可能。

其三，以匯率操縱國為由，對中國大陸商品課徵懲罰性關稅：目前中國大陸對於匯率的干預程度仍相當高，加上香港人民幣資金池近期突然驟減，以及人民幣外匯存底於2017年1月正式跌破3兆美元大關等情況，均提高了人民幣浮動調整與進一步貶值的空間。與此同時，雖然將他國列為匯率操縱國的權限係屬於美國財政部，但美國總統仍掌

握要求財政部修改外匯觀察報告指導方針與相關標準，甚至直接透過行政法令來認定中國大陸為匯率操縱國的權限。

故此，若美國無法在中短期內有效扭轉對中國大陸貿易逆差的局面、或是透過其他談判或溝通與中方達成協議、或是對於中國大陸特定產品實施反傾銷和反補貼等控訴的策略失效，川普仍有可能以附加手段的形式，運用需要耗費相對較長時間定論但效果顯著的匯率操縱名義，向中國大陸課徵45%懲罰性關稅，做為徹底抵制對中貿易的最後手段。

值得注意的是，將中國大陸列為匯率操縱國的行動，同時可做為用最低成本逼迫中美回到談判桌的策略。意即川普政府亦可能在必要的時候，像是急欲與中國大陸就特定雙邊議題進行談判之際，以匯率操縱為由，實施專門針對中國大陸的關稅提高措施。

川習會舉辦背景與貿易議題交流重點

雖然川普對中國大陸向來抱持著不甚友善的態度，但川普的女婿暨白宮資深顧問庫許納（Jared Kushner）於川普勝選後，即多次透過美國前國安顧問季辛吉（Henry Kissinger）與中方官員進行會晤。其中最廣為人知，係2016年12月9日，中國大陸國務委員楊潔篪訪美的行動，其在與庫許納的會談中提出多項議題，包括：希望美國政府接受「新型大國關係」概念、為「一帶一路」背書、避免介入中方核心利益等，同時提出協助美國創造工作機會的投資建議，成功建立

了一條促進中美高層溝通及埋下川習會契機的「庫許納管道」。

時至2017年2月，川普和習近平首度通話並於通聯後指出，中美兩方已針對「一中政策」議題形成共識，為舉辦川習會奠下基礎。2017年3月19日，美國新任國務卿提勒森（Rex Tillerson）赴北京訪問並與習近平會面，前者同時在訪中期間表達對於「中美新型大國關係」概念的肯定，並與中共高層達成了中美領袖互訪的共識。在提勒森結束訪中行程後不久，中國大陸外交部及美國白宮於臺灣時間3月30日下午同步宣佈，中美兩國的領導人確定於4月6日在美國佛州的海湖莊園會面，針對中美雙邊貿易和國際情勢進行討論。

（一）川習會前美方行動

由上述時間序可知，儘管川習會看似安排倉促，但實際上卻是醞釀至少4個月才成形的重要會議。在此情勢下，川普政府於會前針對外貿議題採取的多項行動，不但可視為美方向中方施壓的具體措施，亦為影響川習會成果、連帶左右中美貿易戰發展走勢的因素。

首先，美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）於3月2日發布〈2017貿易政策推動重點及2016年度報告〉（2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report），揭示川普政府計畫未來在貿易領域落實的外貿政策方向，其主要內容有四：

（1）確保國家主權不受國際貿易規範影響，拒絕承認WTO或各種國際爭端解決機制

的裁決結果，對於美國具有絕對拘束力或自動執行效果，亦不允許其與美國任何法律有所抵觸。

（2）嚴格執行美國貿易法規，積極利用傳統貿易救濟手段及1974年貿易法等美國國內法，來維護美國在對外貿易領域的利益。

（3）積極使用各種工具或手段，促使他國開放市場，擴大美國製造商公平進入他國市場的機會。

（4）重申美國未來洽簽及協商雙邊貿易協定的關鍵方向，必須以符合美國利益為最高原則。

其次，川普竟然在確定川習會成行當日，於推特（Twitter）上直指與習近平的會談「非常困難」，嚴正表態美國不能再承擔大量貿易逆差及就業機會流失的局面，要求美國企業必須做好尋找替代方案的準備；並進一步於3月31日簽署兩項行政命令，要求商務部徹查造成美國龐大貿易逆差的原因，以及研擬反制各國傾銷與補貼之措施。

根據美國白宮發布的正式公文，川普的第一道貿易行政命令，係要求美國商務部及美國貿易代表辦公室（Office of the United States Trade Representative, USTR）等部門，在接下來的90天內，按照國家別及產品別進行逐項調查工作，分析導致美國2016年全年貿易逆差總和超過5,000億美元的原因，是否源自於外國政府或企業對美國採取了不當的貿易行為，包括具差異性的關稅稅率、不合理



的傾銷及政府補貼、智慧財產權剽竊、各種非關稅障礙、不公平的負擔或市場歧視等。

至於第二道貿易行政命令，則是要求美國國土安全部會同商務部及USTR等單位，於90天內提出針對外國政府補貼或在美傾銷的產品，有效課徵貿易關稅的方式。像是允許美國海關未來在邊界或檢查產品時，根據海關與邊境保護局（Customs and Border Protection, CBP）的風險評估結果，要求進口商繳交確保進口商品沒有與傾銷或補貼行為掛勾的保證金等更具實質約束性的行動，以防止外國製造商透過不合理的價格削減美國企業的競爭力，同時追討美國政府過去因執行不力而未能取得的稅金。

最後，在川普發布上述行政命令的同日，USTR公布了「2017年外國貿易障礙國家評估」報告，直接抨擊中國大陸對美國出口設置一系列貿易障礙，包括網路安全限制、強迫技術轉移、產能過剩、長期禁止美國牛肉和美國電子支付服務進入市場等。

雖然上述政策與措施均未直指針對中國大陸，但由於中國大陸2016年對美貿易順差高達3,470億美元，占同年全美貿易逆差額的7成左右，故外界很難不將川普政府近期採取的行動與抵制對中貿易聯想在一起。除此之外，由川普選擇在習近平訪美之前，特別點名多項貿易問題，同時表態未來將強硬採取符合本國利益的國內法規範、報復對美國造成貿易損害的國家等行動觀之，川普無非是想在會見習近平之前開出警告與提高談判籌

碼。此舉除了進一步顯示川習會對於中美貿易關係的重要性之外，亦突顯出中美雙方在國際經貿領域的複雜關係，以及貿易戰持續存在可能性的隱憂。

（二）川習會貿易議題重點

整體而言，本次川習會被定調為兩國領袖進行意見交換的「非正式訪問」，雙方不但在會前會後都沒有安排任何正式對外說明的記者會，川普及習近平兩人甚至在會議結束後雙雙拒絕記者提問，與一般國家領袖高調會面的情形相去甚遠。然而，從中美雙方諸多與會者提供的資訊觀之，在本屆川習會的第二輪談話當中，中美雙方仍在經貿議題上取得不少實質成果，實有利於中美兩國未來進行更多合作。

首先，雙方於會中確定建立「外交安全對話」、「全面經濟對話」、「執法及網路安全對話」和「社會和人文對話」等四個新的高級別對話合作機制。同時表示未來將透過上述四個對話機制組成的「全面對話框架」，擴大合作範圍、制定重點合作清單、爭取更多早期收獲，並特別針對推進雙邊投資協定（BIT）談判進程、雙向貿易和投資健康發展、基礎建設及能源領域等議題，進行優先合作並相互開放市場。為川普政府上任以來，中美雙方首次在雙邊合作議題上提出具體領域。

其次，習近平於會中明確表達歡迎美國參與「一帶一路」框架合作項目的立場，川普則以願與中國大陸繼續加強經貿、軍事、人文

等領域之合作，努力消除影響兩國關係之因素與問題回應。雙方並於會中達成在貿易投資上深化合作、妥善處理經貿摩擦的共識。

第三，在川普的敦促下，中美雙方承諾將在會後的100日內啟動「貿易百日計畫（100-day Plan）」，對於如何增加美國對中國大陸出口、減少雙邊貿易逆差與平衡貿易失衡等重要議題進行討論，被國際社會普遍認為係本屆川習會最重要的具體成果。

值得注意的是，雖然在短短兩天的會談中，川普與習近平僅針對「貿易百日計畫」進行概括性的討論，像是提出共同檢視過去貿易會談中的成果、評估問題所在及其嚴重性、訂立解決目標等，而未提出任何具體方案或更詳細的內容，但從中美雙方已經確定啟動「全面經濟對話」機制的行動觀之，「貿易百日計畫」極有可能在近期內透過「全面經濟對話」機制開展，而貿易活動必然涉及的進出口、科技與投資議題，包括購買美貨、雇用美國人、振興美國產業和增加就業、具體改善匯率及智慧財產權侵犯等問題，均可望成為中美首輪「全面經濟對話」的交流重點。

另一方面，負責國際貿易、出口管制、貿易救濟措施等業務的美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）在川習會後明確表示，中美貿易問題存在以久且涉及面向廣泛，加上貿易協商往往得費時數年才能完成，中美雙方或難在百日內討論所有預定議題或達成目標。唯由川習會的交流情形觀之，「貿易百日計畫」象徵中美兩國在貿易議題上已有一定共識基礎，

雙邊的討論步調亦已出現重大且相對正面的變化，故兩國仍有機會透過「貿易百日計畫」，在近期內解決部份雙邊貿易問題。

結語

綜上所述，川習會雖然是看似倉促且成效有限的會談，但就成果觀之，雙方仍在經貿領域取得不少突破。更重要的是，本屆中美兩國領袖的會談，相當切中川普及習近平各自對於本國內政的需求，而這種互利關係的存在實有助於穩定中美兩國關係在未來幾年內的發展。

在習近平的部份，「十九大」即將於今年秋季召開，屆時將進行大規模的人事布局與更換。有鑑於中國大陸經濟成長持續下滑，若美國在外貿及經濟領域不斷打擊中國大陸、甚至導致全球經貿自由化的進程倒退，極有可能動搖習近平的政權基礎。相反地，若習近平能透過與川普的會面，緩解中美在雙邊貿易場域中的緊張情勢，則可證明自己是擁有管控中美關係能力的領導人；特別習近平若能藉此將美國與中國大陸發展關係的順位置於與其他亞洲國家之前，確保「新型大國關係」理論可行，將可望大幅削弱美國在亞洲勢力、提高中國大陸的區域影響力，而這對於習近平鞏固權力、奠定核心地位一事相當重要。

至於在川普方面，其上任後的新政頻頻受到國內反對聲浪所打壓：先是移民旅遊



禁令遭到各州法院駁斥，健保法案亦被延後表決，稅改方案亦受到上述局面影響而遲遲未能定論。做為民眾滿意度相當低的現任總統，川普必須透過「內政轉外交」、化解美國歷屆總統長期以來皆未能解決的對中貿易逆差問題，來轉移其在內政方面的挫敗與提振個人聲望。

與此同時，雖然川普與習近平在本次會談中，均未明確針對雙邊貿易逆差問題做出任何讓步之舉，但本次會談明顯讓中美兩國的高層確實瞭解中美貿易關係對於本國經濟發展的重要性，而這種資訊的傳達可望進一步軟化川普對中政策的立場，大幅降低中美貿易戰爆發的可能性。

特別是由於「一帶一路」的推動重點之一，在於促進鋼鐵、水泥、玻璃、煤炭等被美方視為有傾銷疑慮的產品，向美國以外的其他地區出口，故習近平在川習會上邀請美國參與「一帶一路」與基礎建設合作的行動，除了可視為以合作加速雙邊關係升溫的策略之外，似乎亦有期望減少美方持續控訴中國大陸傾銷及補貼上開產品、避免川普針對中國大陸特定產業採取貿易救濟行動的含意。

除此之外，由川普的「美國優先」理論推論，其用以平衡對中貿易的主要策略，仍在於擴大對中方的出口。就目前情勢觀之，中方仍有向美國提供出口利多的空間與能力，包括增加對美國金融等領域之投資、邀請美國參與一帶一路及亞投行等合作開拓第三方市場、提高對美國智財權、對於美國牛肉及農產品提供更開放的市場、擴大對服務

業開放等等。配合本屆川習會甫建立的雙邊經貿對話系統，可望解除中美貿易失衡問題的前提下，中美雙方在川普任內發生貿易戰爭的機率確實不高。

簡而言之，雖然川習會無法化解所有的雙邊貿易爭執，但本屆川習會確實解除了部分可能促使中美貿易關係惡化的因素，進而化解了美國對中國大陸課徵高關稅、雙邊貿易戰全面開打的風險。與此同時，由於中國人民銀行近年來的匯率干預措施，整體係朝向拉升人民幣值的方向進行；加上川普在4月12日接受《華爾街日報》採訪時一改競選期間的立場，明確表示中國不是匯率操縱國，美國財政部於同月14日公布的上半年匯率觀察報告亦未將中國大陸列為匯率操縱國，顯示美國將中國大陸列為匯率操縱國、進而採取反制行動的可能性幾乎是微乎其微。

唯有鑑於美國仍未放棄指控中國大陸對於特定產業或領域進行補貼或傾銷，亦持續控訴中方係透過竊取科技及網站封鎖等方式獲得不公平的貿易優勢，故推論川普政府可能會繼續透過反傾銷調查等貿易爭端解決管道，以貿易救濟為由，強硬針對中國大陸特定產品課徵反傾銷稅或反補貼稅；或是提高對某些產品的非關稅貿易障礙。意即中美兩國在未來幾年內，仍有機會持續發生零星的貿易摩擦與衝突，相關糾紛的發生頻率在短期之內不太可能減少。對此，我國應持續留意中美「全面經濟對話」與貿易百日計畫的內容與進程，以確切掌握中美貿易關係的發展走勢，避免因中美關係生變而蒙受損害。