



美國川普新政對臺灣貿易發展之機會與挑戰

◎楊書菲／中華經濟研究院區域發展研究中心 副研究員兼副主任

◎高君逸／中華經濟研究院區域發展研究中心 分析師

隨著臺灣對中國大陸及東協投資增加，發展出「臺灣接单，海外生產」模式，讓臺美間的貿易關係由直接貿易轉為間接貿易，因此美國貿易新政除了對臺美直接貿易產生影響外，亦可能改變臺灣-中國大陸/東協-美國間的三角貿易模式。本篇將透過對臺灣貿易結構、臺美貿易關係、美國新政的了解，綜合分析對臺灣貿易發展可能產生之機會與挑戰。

關鍵詞：臺灣出口、三角貿易、公平貿易、製造業回流

Keywords: export from Taiwan, triangular trade, fair trade, manufacturing's return to USA

長期以來，美國一直是臺灣重要的貿易夥伴，也是影響臺灣在全球產業供應鏈地位的關鍵因素。2016年11月8日川普贏得美國總統大選後，其強調「美國優先」的經貿政策受到各界高度關注，對外貿依存度高的臺灣而言，該等政策不僅將對臺美雙邊貿易造成直接影響，也將透過亞太供應鏈關係及政策的外溢效果，對臺灣之貿易發展造成間接影響。本文從臺灣的貿易結構變化、臺美貿易關係及美國川普的經貿新政等三部分，綜合分析美國新政對臺灣貿易發展之機會與挑戰。

臺灣貿易結構變化

表1顯示2001年及2016年臺灣的主要進出口夥伴。由表可知，臺灣這十多年來的貿易夥伴結構已產生極大變化，與美、歐、日等國的貿易比重大幅降低，轉而與中國大陸與東協國家的貿易快速增加，出口方面尤為明顯。2016年，中國大陸（含香港）及東協分別占臺灣總出口的40.05%及18.30%，合計達58.35%，較2001年的38.77%增加19.58個百分點；而美、歐、日三地合計占27.70%，較2001年的47.83%大幅減少了20.13個百分點。這主要歸



因於臺灣產業對外投資增加，漸漸發展出臺灣-大陸/東南亞-歐美日的三角貿易模式。

「臺灣接單，海外生產」的比重由1999年的一成增加至現在五成以上，讓臺灣與歐美日之間的貿易關係由直接貿易轉為間接貿易，造成臺灣對歐美日的貿易量大幅縮減，而對扮演生產基地的中國大陸及東協出口快速增加。

2016年美國是臺灣第三大貿易夥伴、第三大出口市場及第三大進口來源，占臺灣總出口及總進口的11.96%及12.40%，分別較2001年減少10.31個百分點及4.65個百分點。若從美國角度來看，則臺灣是美國第10大出口市場及第9大進口來源，占美國總出口及總進口的1.79%及1.80%，顯示美國對臺灣貿易的重要性相對較高。

表1 2001年及2016年臺灣前五大進出口

單位：百萬美元，%

臺灣出口	排名	2001年			2016年		
		國家/地區	金額	比重	國家/地區	金額	比重
		全球	126,318	100.00	全球	280,319	100.00
1	中國大陸 (含香港)	33,610	26.61	中國大陸 (含香港)	112,276	40.05	
2	美國	28,136	22.27	東協10國	51,291	18.30	
3	歐盟28國	19,267	15.25	美國	33,523	11.96	
4	東協10國	15,359	12.16	歐盟28國	24,581	8.77	
5	日本	13,027	10.31	日本	19,551	6.97	

臺灣進口	排名	2001年			2016年		
		國家/地區	金額	比重	國家/地區	金額	比重
		全球	107,969	100.00	全球	230,566	100.00
1	日本	25,933	24.02	中國大陸	43,990	19.08	
2	美國	18,407	17.05	日本	40,621	17.62	
3	東協10國	16,082	14.90	美國	28,597	12.40	
4	歐盟28國	13,258	12.28	東協10國	27,154	11.78	
5	韓國	6,732	6.24	歐盟28國	24,264	10.52	

資料來源：臺灣海關，作者整理。

臺美貿易關係

表2利用OECD.Stat資料庫之貿易附加價值(Trade in Value Added, TiVA)資料，分析臺灣與美國對中間財供應的相互依賴程度。

由表可以發現，臺灣出口中，來自美國的附加價值貢獻為3.8%，若只看製造業出口，則美國之附加價值貢獻率將上升至4.5%，高於日本(1.9%)、韓國(3.9%)、中國大陸(3.8%)及東協(4.2%)，顯示臺灣相較其

他鄰近亞洲國家，對於美國中間財及技術之依賴度高。然而若從美國出口中，來自各國的附加價值來看，則臺灣對於美國製造業出

口之附加價值貢獻率僅0.3%，低於其他東亞及東協國家，顯示臺灣在美國出口之中間財供應重要性相對其他國家低。

表2 美國-臺灣直接貿易連結關係

單位：%

產業別	2011年各國出口中，來自美國的附加價值比重					2011年美國出口中，來自各國的附加價值比重				
	臺灣	日本	韓國	中國大陸	東協	臺灣	日本	韓國	中國大陸	東協
合計	3.8	1.6	3.5	3.0	3.2	0.2	1.0	0.4	1.6	0.5
農林漁牧	3.8	2.1	2.8	1.3	1.0	0.1	0.5	0.2	0.8	0.6
採礦及採石業	1.6	1.1	2.0	1.5	0.4	0.1	0.8	0.3	1.0	0.3
製造業	4.5	1.9	3.9	3.8	4.2	0.3	1.5	0.6	2.4	0.8
服務業 (含營造工程)	1.5	0.9	2.1	0.5	2.5	0.1	0.4	0.2	0.6	0.2

資料來源：計算自OECD.Stat資料庫Trade in Value Added (TiVA) (2016年12月版本)。

臺灣在美國出口中的附加價值比重偏低，與臺商自1980年代末大量對中國大陸及東協等低工資國家投資，將生產基地外移有很大的關係。從表3可以明顯看到，1995年全球對美國之出口中，臺灣所創造之附加價值有85.3%來自於臺灣對美國之出口，但至2011年時，比重大幅減少25.9個百分點至59.4%。反觀透過臺-中-美三角貿易所創造的附加價值比重則由1995年的4.4%增加20.5個百分點至24.9%，反應臺商大量對中國大陸投資後，臺灣在全球對美國出口中所創造的附加價值有相當比例由直接創造轉為間接創造。臺灣另外2個對美國間接貿易的重要渠道為墨西哥及東協，惟規模較中國大陸小很多。

若就中國大陸、墨西哥及東協對美國出

口中，來自臺灣的附加價值比重來看，可以發現臺灣在中國大陸及東協對美國出口中之附加價值占比明顯較在墨西哥對美國出口中高，顯示臺灣與中國大陸及東協在對美國出口的供應鏈關係相對其他國家深，臺灣所生產之中間財及零組件對中國大陸及東協出口深具重要性。

由此可知，雖然由貿易數據上來看，臺灣對歐美等已開發國家的出口比重明顯下降，但事實上歐美仍然是臺灣的最終出口市場，其市場變化及進口需求也都會影響臺灣的出口表現，換言之，美國貿易新政除了會對臺灣與美國間之直接貿易產生影響外，其與中國大陸及東協間的貿易變化也將對臺灣之貿易產生間接影響。



表3 美國-臺灣間接貿易連結關係

單位：%

年	2011年各國出口美國中，臺灣附加價值的地區分布			2011年各國出口美國中，來自臺灣的附加價值比重		
	1995	2011	1995-2011年變化	1995	2011	1995-2011年變化
全球	100.0	100.0	-	3.1	1.6	-1.5
臺灣	85.3	59.4	-25.9	68.3	59.7	-8.6
中國大陸	4.4	24.9	20.5	3.4	2.4	-1.0
墨西哥	1.1	3.9	2.8	0.4	0.6	0.2
東協	3.3	3.6	0.3	1.4	1.2	-0.2
加拿大	1.5	1.9	0.4	0.3	0.2	-0.1
歐盟28國	1.2	1.9	0.7	0.2	0.1	-0.1
韓國	0.6	1.4	0.8	0.5	0.8	0.3
日本	1.1	1.1	0.0	0.2	0.3	0.1

資料來源：計算自OECD.Stat資料庫Trade in Value Added (TiVA) (2017年3月版本)。

美國經貿政策

美國總統川普上任後提出許多新的經貿政策，其中對臺灣貿易發展影響最大的首推「公平貿易政策」及「製造業回流」。就公平貿易政策的推動上，現階段川普政府可能採取的措施，包括反制貿易對手國之不公平貿易手段、匯率操縱國之認定、重新檢討過去貿易協定，並調整美國參與區域整合的策略等方式。其中在反制貿易對手國之不公平貿易手段方面，川普已於今(2017)年3月31日簽署一份行政命令，要求對美國鉅額的貿易逆差進行研究，希望可以全面了解現今美國所面對的不公平貿易措施和美國貿易赤字的原因。

評估因素包括(1)造成貿易赤字的主要

原因，包括關稅的差異、非關稅貿易障礙、有害傾銷、有害政府補貼、智慧財產權的剽竊、強制技術移轉、忽視工人權益及勞工標準等；(2)貿易夥伴是否直接或間接透過法律、法規或慣例對美國商業實施不公平歧視；(3)貿易關係對美國製造業和國防工業生產力的影響；(4)貿易關係對美國就業和工資成長的影響；(5)確認可能損害美國國家安全的進口和貿易措施。

川普將解決貿易赤字問題列為施政的重要工作，而美國貿易逆差最大來源國-中國大陸則成為主要目標。川普指責中國大陸藉由採取不公平貿易手段，包括匯率操縱、竊取智慧財產權、非法出口補貼、強迫技術移轉，以及大量傾銷，提高中國大陸經濟成長及貿易出口。為解決貿易失衡問題，美國一

方面利用反傾銷及反補貼措施、針對鋼鐵及鋁材啟動《貿易拓展法案》第232條款調查、對強迫美國技術轉移與中國竊取智慧財產權啟動調查等工具來處理中國大陸的不公平貿易措施；另一方面也希望可以加速外國市場之開放，降低非關稅貿易障礙，協助美國產品銷售至海外市場。如在中美於今（2017）年5月公布的「百日貿易談判」中，陸方即給予美國農產品及金融服務領域額外的開放優惠，以擴大美國企業對中國大陸之出口及提升在中國大陸市場經營之競爭力。

對於其他國家，如東南亞國家，美國所採行的公平貿易措施儘管力道及針對性不像對中國大陸那麼強，但在反傾銷與反補貼措施運用、致力消除各國國內市場保護，以及改善各國智慧財產權保護等方面，仍可看到美國持續透過雙邊貿易暨投資架構協定（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）協商及「貿易障礙評估報告」的提出，施壓要求各國進行改善。

川普同時指出，美國製造業外流，導致美國本土工廠大量關閉，就業情形不振，及貿易逆差持續惡化，因此，上任後不僅立即宣布退出跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、要求重新協商北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）及美韓FTA，對內亦提出降低稅賦、減少法規管制、推動基礎建設等獎勵工具，希望可以提高美國業者將部份生產移回美國的誘因及意願，進而改善

美國之貿易逆差，並創造就業機會，帶動美國經濟成長。

美國川普新政對臺灣貿易發展之機會與挑戰

美國川普新政策短期間對臺灣貿易可能造成之不利影響，主要顯現在加大反傾銷及反傾銷調查力度方面。臺灣為美國實行雙反案件之第四大國（1977/10/21～2017/3/22），累計實行案例達23件，主要實行領域為鋼鐵（15項）、雜項製品（3項）與化學藥品（2項）。今（2017）年5～6月美國展開對臺灣出口細丹尼聚酯棉及低熔點聚酯棉的產業損害調查，該等產品恐成為美國對臺灣徵收懲罰性關稅的最新之舉。未來美國若持續進行雙反措施及針對特定產品啟動《貿易拓展法案》第232條款調查，則將使臺灣及海外臺商對美國之出口面臨極大的不確定性。

此外，美國高度關切與臺灣供應鏈關係最為緊密的中國大陸及部分東協國家對美存在大量貿易順差，及改變參與區域經濟整合策略等，也將影響跨國企業全球供應鏈布局決策，進而連帶改變臺商投資行為及臺灣的出口地區分布。就臺商在東協國家之投資來看，雖然已在越南等東協國家投資設廠之廠商，並不會因為美國宣布退出TPP而撤資，但卻有踩刹車的跡象，減緩擴大投資的速度；而對於尚未投資的廠商而言，則將重新檢視可能的投資地點，以規避美國新政可能產生的衝擊，甚至積極考慮赴美國投資，以爭取



美國的投資及租稅優惠。

臺灣長期以中國大陸及東協為海外加工生產基地，造成出口高度集中在此二個地區，合計占我總出口的比重達六成左右。在美國一連串與中國大陸及東協相關的貿易措施下，臺商高度依賴此二地區做為生產基地的風險愈來愈高。因此，臺商企業若可藉此時機，重新檢視投資布局，將有助於降低對單一出口市場及生產基地依賴的風險，並透過新興市場的拓展，創造新的商機，促進出口市場及製造基地的多元發展。

另就臺美雙邊貿易發展來看，從前面的貿易分析可以發現，美國雖然是臺灣重要的出口市場，但在臺灣生產大量外移下，對美國之國內消費與出口的附加價值貢獻低於鄰近的亞洲國家。在中國大陸工資上漲，美國積極推動製造業回流，許多企業開始加大對美國的投資布局之際，臺灣企業也應藉此機會，重拾與美國產業供應鏈的直接連結，融入美國新興產業的生態夥伴體系，提供美國製造業生產所需之中間財、零組件及相關服務，以強化臺美之間的貿易關係，並協助臺灣製造業的升級轉型，掌握新一代的產業發展契機。

值得注意的是，在強調美國利益優先以及臺灣對美國存在貿易順差的情況下，美國也將持續要求臺灣降低非關稅障礙及開放國內市場，臺灣必須預做因應準備。「2017年貿易政策議程及2016年年度報告」提到，2016年臺美貿易暨投資架構協定（TIFA）會議

中，美方關切之貿易議題主要在於臺灣未符合科學基礎的農業政策，包括臺灣禁止含萊克多巴胺之美國豬肉與部分牛肉產品進口，及持續限制美牛雜進口等仍是美國優先關切的議題。其他農業議題尚包括臺灣的稻米採購體制、對農業生技產品設限及有機產品認證等。另為拓展服務業貿易，美方亦將持續關注臺灣著作權修法等智慧財產權議題、藥品及醫材價格之透明度及可預期性議題，並透過TIFA工作小組處理投資及技術性貿易障礙等議題。

針對前述貿易障礙，預期美國將持續利用TIFA會議敦促我國改善，而臺灣若想要與美國簽署雙邊FTA，也無可避免的會碰到這些問題。臺灣如何面對前述挑戰，在兼顧國家安全及國民食品安全之下，達到與美國洽簽FTA，有效促進臺美雙邊經貿關係；並帶動臺灣產業技術提升與經濟發展之目的，皆考驗著政府落實政策之決心與智慧。

