



美國重振製造業及對臺灣之影響

◎黃士真／中華經濟研究院區域發展研究中心 助研究員

◎劉昱辰／中華經濟研究院區域發展研究中心 輔佐研究員

為了達到10年增加2,500萬就業人口之政策目標，「重振製造業」是川普政府的重要施政方向。為了解該政策推動對臺灣所帶來之影響，本篇文章藉由次級資料與訪談臺資企業，彙整說明川普政府重振美國製造業之相關政策，以及近期臺商投資佈局之動向，最後提出對臺灣經濟發展之影響及啟示

關鍵詞：美國重振製造業、減稅、基礎建設、臺商赴美投資

Keywords: manufacturing revitalization, tax reform, infrastructure, outward investment from Taiwanese companies in the USA

重振美國製造業並非川普政府所提出的新議題，美國自2009年歐巴馬上任後即開始推動美國再工業化及製造業回流，企圖重振美國製造業。當時歐巴馬政府政策大致可分為兩大部分，一為吸引美商將製造基地自海外移回美國本土或投資新事業；二為投入未來製造業發展所需的先進技術研發，以確保美國製造業之競爭力。換言之，歐巴馬政府的核心目標是發展先進製造業，以掌握新興產業之主導權。

相較之下，美國新任總統川普，則是著眼於製造業對於經濟成長及就業的貢獻，承

諾要把製造業帶回美國，希望藉此達到年平均經濟成長率3.5%，10年2,500萬就業人口之目標。川普認為企業將工廠設置於墨西哥及中國大陸等地，是造成美國製造業外流，失業率提高的元兇，為此，川普提出降低稅賦、減少法規管制、推動基礎建設等獎勵工具，希望吸引製造業回到美國，達成「購買美國貨，雇用美國人」的目標，而汽車及資通訊電子業者均為川普點名之產業。

基於上述發展，本篇文章藉由次級資料與訪談臺資企業，彙整說明川普政府重振美國製造業之相關政策，以及近期臺商投資佈



局之動向，並且提出對臺灣經濟發展之影響及啟示。

川普政府重振美國製造業之相關政策

就川普重振美國製造業之相關政策來看，「鼓勵製造業回流」、「協助能源部門發展」及「先進製造計劃」是各界的關注重點。就現階段的發展而言，「鼓勵製造業回流」及「協助能源部門發展」是川普政府首要推動政策，至於「先進製造計劃」的後續推動，川普政府目前較無著墨，但可以觀察到美國智庫及企業仍持續建言政府應持續支持先進製造之發展。以下分別就「鼓勵製造業回流」、「協助能源部門發展」及「推動先進製造業發展」等面向，說明川普政府的政策推動方向及進展。

一、鼓勵製造業回流

就鼓勵製造業回流來看，現階段川普政府主要是希望藉由減稅、推動基礎建設、減少法規管制等方式來鼓勵製造業回到美國。

（一）減稅

就減稅政策來看，川普政府主要是希望藉由簡化稅法及降低個人及企業所得稅率等方式，減免美國中產階級稅收，讓人民保留更多可支配所得，並且增強企業競爭力。以川普於今年（2017）4月26日提出之稅改計畫綱要來看，未來美國的稅改方向將包括以下原則：（1）個人所得稅7檔稅率簡化為10%、25%和35%等3檔；（2）標準扣除額加倍；

（3）育有子女的家庭和照顧被扶養人的支出將享有稅收減免；（4）取消遺產稅；（5）公司所得稅率降為15%；（6）為美國公司實現屬地課稅系統（territorial tax system）以取得公平的競爭環境；（7）針對留存海外之盈餘徵收較低的一次性匯回稅率。

在前述政策中，較受美國企業關注者當屬公司所得稅調降及海外盈餘匯回一次性徵收較低稅率，多數美國企業對前述政策表示贊同，並且指出將提高回到美國投資佈局之意願。然而美國國會質疑目前的稅改方案將造成聯邦預算赤字大幅提高，因此細部的稅改內容仍在協商中。例如，為了儘量達到稅改中立性之目標，部份國會議員指出，可能無法如同川普之規劃，將公司所得稅降為15%，亦有部分國會議員提出混合型稅改的想法，考慮將部分稅改項目採永久性修改，而部分稅改項目僅實行數年。目前白宮、眾議院、參議院仍就稅改方案的細部內容進行協商，美國財政部長Steven Mnuchin日前表示會努力爭取在今年通過稅改方案。

（二）推動基礎建設

川普競選時承諾將以1兆美元，重建公路、隧道、橋梁、港口等設施，並建設國內公共運輸系統，以吸引公民營投資。以川普就任後的推動進展來看，目前白宮除針對基礎建設進行法規管制解除及規定精簡外，也開始規劃執行項目。川普政府新任運輸部長Elaine Chao於今年（2017）5月3日受訪時表示，目前川普團隊正在研擬1兆美元的籌資計劃，包括2,000億美元聯邦政府資金，以及

相關民間資金的引入等。在民間資金引入方面，Elaine Chao表示可能的集資方式包括出售政府資產和通過海外企業利潤返回等。此外，川普亦於7月19日發布行政命令，在商務部之下成立基礎建設總統諮詢委員會，主要負責研究地面運輸、航空、港口、水路、水資源、再生能源等基礎建設的聯邦政府資金、支援及基礎建設方案的執行架構，並且就國家基礎建設需求的優先順序、加快施工批准程序、支持未來10年基礎建設所需資金之融資方案、提高公民營合夥（public-private partnerships）的採行、促進有助於先進製造及基礎建設推動之技術研究等議題，向總統提出調查結果和建議。

在推動時程上，雖然Elaine Chao於5月15日曾表示，國會對該計劃方案的辯論預計在今年第三季進行，但考量近期共和黨指出基礎建設方案的順位將可能排在稅改方案之後，再加上基礎建設的動工許可權掌握在州政府手上，且美國部分州缺乏公民營合夥投資公共設施建造之相關立法，因此預期基礎建設推動將需要更多時間。

（三）減少法規管制

川普選前的經濟政策規劃中提到，過多的管制讓企業的經營成本提高，降低企業創新及雇用人力的意願，間接造成企業移往海外，而過多管制對小型企業而言更是沉重的負擔，因此希望藉由減少法規管制，每年減少10%（約為2,000億美元）因監管所產生的企業成本負擔。若從川普多次發言及所發布的行政命令觀察，川普團隊現階段的法規改

革重點將優先著重在金融法規、能源法規、醫藥監管、勞工法規及聯邦政府行政效率等。

二、協助能源部門發展

川普與歐巴馬政府的能源及環保政策立場相反，其認為美國擁有眾多的石油、煤礦及天然氣資源，為使美國能源獨立，應同時充份利用傳統及再生能源，並且主張能源產業的發展也可帶動經濟發展及創造就業，過多的管制只會造成能源及電力成本的上升。基於此，川普政府提倡簡化能源項目的許可程序、撤除能源部門的管制措施（包括頁岩油及乾淨的煤礦資源），俾利能源部門可以提出更多的探勘、生產與配送計畫。

為協助能源部門發展，川普上任後除了宣佈退出「巴黎協定」外，亦發佈多項行政命令，宣示重新重視石油及煤炭等傳統能源產業。例如，川普於1月24日簽署2項行政命令，繼續建造被歐巴馬政府否決的Keystone XL和Dakota輸油管項目；此外，川普亦於3月28日發布行政命令，指示行政部門應立即暫停、修改或撤銷妨礙石油、天然氣、煤及核能發展之能源法規。

三、推動先進製造業發展

儘管川普在競選期間，承諾保障美國人的工作機會，並與多家企業會談，促使企業停止海外設廠計畫，及增加在美投資，但川普政府對於是否繼續執行歐巴馬政府的先進製造計畫，並未多做說明。惟部份美國智



庫仍建議川普政府應持續推動先進製造業之發展，以提升美國製造業的競爭力。例如，2016年11月美國智庫信息技術和創新基金會（The Information Technology & Innovation Foundation, ITIF）發表的報告指出，智慧製造有助於加快產品設計和製造效率，也使產品能夠客製化、自動化生產，降低低工資國家的競爭優勢，幫助高工資國家獲得全球市場份額，因此建議川普應繼續執行歐巴馬政府的先進製造計畫。

考量川普在其競選的經濟政策說帖指出，未來美國所關切的產業包括航太、醫藥設備、化學、電腦晶片、電子產品、引擎、汽車、製藥、鐵路運輸、機器人、3D列印、造船等，再加上先進製造的推動攸關美國未來的競爭力，且美國智庫及企業持續建言發展先進製造之重要性。因此，推測美國政府將持續支持先進製造領域之發展，至於推動領域及方向將如何調整，仍待觀察。

近期臺商投資佈局動向

雖然川普的稅改、基礎建設等重大方案仍在協商階段，尚未出現太大的進展，但在川普政府不斷重申將積極重振美國製造業，以及美國仍擁有全球最重要的市場、技術及人才等因素的影響下，近期還是可以看到我國企業赴美投資佈局。藉由次級資料與臺資企業訪談，可以觀察到臺商的佈局動向存在以下發展趨勢：

一、已在美國或墨西哥設廠之廠商最早表示響應川普新政

自川普上任以來，最早表示將會提高在美國佈局的臺商主要是已經在美國或墨西哥投資設廠之企業。以資通訊產品為例，諸如神達、金寶、英業達及廣達均曾對外表示不排除提高伺服器的在美生產比重或是將部份生產由墨西哥移轉到美國；另外，在石化產業方面，台塑集團亦指出將擴大在美國德州與路易斯安那州的產能；在汽車零組件方面，特斯拉電動車線束主要供應商貿聯則表示將於美國進行擴產。從上述投資案例可知，基於服務在地顧客及利用當地低價能源之考量，資通訊電子、汽車零組件及石化等領域均已業者赴美投資，這些業者也是最有可能因川普新政而增加在美國之佈局。

二、新一波臺資企業表示將赴美國開啟新的佈局計劃

除此之外，在美國市場、能源成本低廉、政府租稅優惠政策的吸引下，可以觀察到新一波臺商表明正在考量或評估赴美國投資的可能性，且已有少數幾家重要廠商已確定赴美投資計劃，如鴻海將赴威斯康辛設立10.5代線面板廠、燁輝公司將赴德州設立電爐廠，顯示在川普推動減稅政策、能源部門發展及基礎建設下，部份廠商預期美國的市場需求將成長，再加上美國的能源成本低廉及租稅政策等優勢，已開始吸引新一波資通訊電子及鋼鐵業者投入美國佈局。

三、新興產業是近期臺商赴美國投資的重要領域

除了受到川普新政的影響外，基於美國自歐巴馬來時代開始即積極推動先進製造領域發展，美國在智慧製造、大數據、物聯網及新能源汽車等新領域已有相當不錯之發

展，且帶動新的商業模式及消費型態。為了取得美國的新興消費需求/技術/人才，近年我國廠商紛紛赴美國投資或是和美國企業/學研單位合作，就近期的案例來看，主要涵蓋的領域包括機械人、雲端應用、智慧應用、物聯網、車聯網等（見表1）。

表1 我國資通訊業者赴美佈局先進製造或新興產業之概況

	說明	佈局先進製造或新興產業
鴻海	與卡內基美隆大學進行機器人科技研發的計畫，並投資NantHealth，以佈局健康雲端業務	機械人、健康雲端
英業達	矽谷為研發總部，負責投資新創團隊	新創團隊
緯創	與美國矽谷的Fenox Venture Capital共同成立規模2000萬美元的創投基金，新成立的基金將鎖定物聯網、機器人、擴增實境/虛擬實境技術等領域的新創企業	新創團隊
研華科技	2015年底買下美國 B+B SmartWorx, Inc，透過此併購，研華可增加在工業網通、IoT 工業電腦領域的實力，雙方具有互補性	工業網通產品
金寶	為拓展機器人業務，投資美國新創機器人公司Fellow，雙方策略聯盟後，規劃由Fellow負責設計開發與美國市場銷售，金寶負責生產製造	機械人領域
群聯	投資美國Liquid公司約臺幣3,100萬元，藉此建立下一代高速儲存網路介面標準，進而布局雲端市場	雲端應用
鴻騰精密	於2016年收購安華高 Avago (AVGO-US) 光模組事業單位和相關資產，透過這次收購，鴻騰精密可滿足客戶互聯技術相關產品需求，並且佈局下一代網路和雲端基礎設施系統	下一代網路和雲端基礎設施系統等領域
萬泰科	萬泰科技集團旗下萬泰科及萬旭，2016年7月攜手美國AJ (AJ GREENTECH HOLDING.LTD.)，正式跨入車聯網系統DMS (Driver Management System)，萬旭負責新產品研發及黑盒子生產	車聯網
台達電	於北卡羅來納州設有臺達電力電子實驗室 (Delta Power Electronics Laboratory) 以及臺達網路研發實驗室 (Delta Networks R&D Laboratory)，分別開發高效率、高電源密度的電力轉換產品與網路產品	高效率、高電源密度的電力轉換產品與網路產品
矽力	於2016年併購 Maxim Integrated，以投資智慧電表及能源監控業務	智慧電表
宏達電	轉投資美國虛擬實境應用平臺商WEVR，以佈局虛擬實境業務	虛擬實境
宏碁	投資GarndPad，以發展老人平板電腦並且朝向老人照護合作	老人平板電腦

資料來源：新聞報導及作者整理。



對臺灣的影響及啟示

為了重振美國製造業，預期川普政府將從「鼓勵製造業回流」、「協助能源部門發展」及「推動先進製造業發展」等面向進行政策的推動，而「減稅」、「推動基礎建設」、「減少法規管制」是川普政府鼓勵製造業回流的重要政策工具。在川普大力鼓吹重振製造業下，近期確實可以觀察到部份已在美國設廠的臺資企業表示不排除增加在美國的投資規模，或計劃提高在美國的生產比重；此外，亦可以觀察到部份臺資企業表示將赴美國開啟新的布局計劃。

隨著廠商陸續對外公佈赴美投資計劃，各界開始關注此是否會對臺灣經濟發展帶來負面影響。考量每個產業在臺灣面對的發展環境不同，廠商赴美投資布局的對臺影響，應當檢視廠商的布局策略是否可以對臺灣帶來出口成長或技術提升等外溢效果，方能進一步判斷。

以石化及鋼鐵產業為例，基於我國能資源限制的考量，我國未來的發展策略主要是朝向高值化而非規模化，因此，若我國石化及鋼鐵業者赴美發展項目非屬我國高值化之推動項目，則企業赴美發展有助於其利用美國低廉的能資源而維持在美國的市場競爭力，而政府需關注的重點應在於企業是否持續在臺灣投入高值化項目的推動，以及前述產業的赴美發展是否會造成我國下游產業赴美布局。

再以資通訊產業為例，如前所述，近期我國不少資通訊電子業者赴美投資反而是投入新

興產業領域（如機械人、雲端、智慧應用、物聯網、車聯網），除了藉由投資/併購當地企業以取得市場通路/技術/人才外，亦藉由與美國大學進行研發合作以取得美國的研發能量及運用當地人才，顯示出企業赴美投資布局主要是為了取得先進技術、人才及市場通路，而此類投資布局應當對我國的產業升級具有效益。

綜合而言，臺資企業赴美投資將如何影響我國經濟發展，沒有一個單一的答案，各界不應以單一案例評估廠商赴美投資布局的對臺影響，而是需搭配我國經貿發展規劃，進一步檢視廠商的布局策略是否可以對臺灣帶來出口成長、技術提升、人才取得、產業升級等外溢效果，才能合理判斷對臺灣經貿發展之影響，而非以「產業外移」一詞通盤論定。

更重要的是，廠商全球布局是不可逆的趨勢，因此，大家關注的重點應在於如何讓臺灣在廠商的布局中占有一席之地，而非一味擔憂廠商赴海外投資，而是應思考如何讓企業善用國內及海外資源以提高國際市場競爭力，並同時將海外的資源回饋臺灣，提供臺灣產業持續成長的動力。換言之，政府關注的重點還是應回到如何加速國內產業的轉型升級、解除妨礙企業創新的法規、接軌國際市場及吸引更多海外內人才來臺發展等完善投資環境的議題上。若從川普新政的推動上，可以觀察到美國等先進國家也開始積極藉由各項政策營造良好的投資環境，若我國政府未能突破現有的障礙，加速前述議題之推動，臺灣將逐漸失去其在全球價值鏈之關鍵地位，此才是需擔憂之處。