



美國單邊關稅措施對重要貿易夥伴之影響

◎許裕佳／中華經濟研究院 WTO及RTA中心 分析師

◎李宜靜／中華經濟研究院 WTO及RTA中心 分析師

本文探討美國201案太陽能產品及232案鋼品等措施對重要貿易夥伴之影響，以及各主要國家之因應對策。分析結果顯示，在美國加徵關稅措施下，主要貿易夥伴多已受到影響。主要受影響國家已透過政府途徑與美展開對話或談判，而對業者來說，或許分散市場為立即可採取之因應措施，然如何維繫產業於全球供應鏈中之地位仍有待深思。

關鍵詞：201/232關稅、防衛措施、爭端解決

Keywords: 201/232 Tariffs, Safeguard Measures, Dispute Settlement

美國總統川普（Donald Trump）將貿易戰描述為一場不可避免的對抗，且指出貿易戰將撥正數十年來美國在全球市場受到的傷害，除對進口鋼鋁加徵國安關稅、進口太陽能產品和洗衣機課徵防衛性關稅外，並對中國大陸銷美產品陸續祭出懲罰性關稅。

在美國提高關稅、設定配額等措施下，不僅引發貿易夥伴的反彈，亦對全球經濟成長前景造成負面影響。本文以美國201案太陽能產品及232案鋼品為例，探討美國該等措施對重要貿易夥伴之影響，以及各主要國家之因應對策。

美國201和232條款實施情形

美國貿易委員會（International Trade Commission, ITC）依據美國〈1974年貿易法〉第201條款（Section 201）之規定，進行相關調查後認定外國太陽能進口產品數量激增對本國產業造成實質損害，川普總統遂決定於2018年2月7日到2022年2月6日期間，對太陽能電池及太陽能模組實施防衛措施。除部分受豁免之WTO開發中會員外（如印度、印尼、巴西、南非等），其餘國家銷美之太陽能產品均適用之。需要注意的是，電池部



分享有每年2.5GW（Giga Watt，1GW=10億瓦）免徵防衛性關稅額度，依據美國海關及邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection）2019年1月28日公布之太陽能電池配額使用情況，免徵防衛性關稅額度僅使用28.01%，亦即目前各進口國尚未直接受到電池配額關稅之影響。而太陽能模組在措施生效首年（2018年）進口國即被課徵30%關稅，並採逐年遞減5個百分點，到第4年降為15%。

另外，川普依據美國〈1962年貿易擴張法〉之232條款（Section 232）以國家安全為由，自2018年3月23日起對進口鋼品加徵25%關稅。美國在232條款案下設有「國家別豁免」條款，2018年5月31日前獲關稅豁免國家有7國：阿根廷、澳洲、巴西、韓國、加拿大、墨西哥、歐盟。惟自6月1日起，歐盟、加拿大和墨西哥亦被徵收25%鋼鐵關稅，而豁免於232鋼鐵國安關稅的阿根廷、澳洲、巴西及韓國4國中，阿根廷、巴西與韓國仍受到配額限制，其中韓國以2015-2017年平均年銷美數量之7成方式自我設限；巴西就鋼鐵成品部分以2015-2017年平均年銷美數量之7成自我設限，半成鋼則以2015-2017年平均年銷美數量為未來銷美數量上限；阿根廷以2015-2017年平均年銷美數量外加35%自我設限。

美國201太陽能產品防衛措施對重要貿易夥伴之影響

（一）美國太陽能產品主要進口來源變化

1. 太陽能電池

美國太陽能產品防衛措施於2018年2月生效，而2018年2-10月自全球進口太陽能電池金額為2.14億美元，較2017年同期增加300.99%。除德國及瑞士外，美國主要進口來源大多顯著成長，如菲律賓（10,757%）、馬來西亞（9,723%）、韓國（5,226%）、印度（1,991%）及日本（838%）。值得注意的是，美自韓進口太陽能電池比重超過40%，較2017年同期成長超過8,000萬美元，其原因尚須進一步探究。（見表1）

2. 太陽能模組

太陽能模組方面，美國2018年2-10月自全球進口太陽能模組金額為19.7億美元，較2017年同期減少44.76%。推測由於美國太陽能模組在措施生效首年（2018年）進口國即被課徵30%關稅，美國主要進口來源大多呈現衰退，其中，美國自中國大陸進口衰退幅度最多、自馬來西亞進口金額減少最多。不過，仍有國家對美出口顯著成長，如印度（753%），推測係因其獲得美國關稅豁免，故較其他競爭對手國具價格競爭優勢，帶動對美出口成長力道。（見表2）

（二）臺灣太陽能產品主要出口市場變化

1. 太陽能電池

美國太陽能產品防衛措施生效至今，我國2018年2-10月對全球出口太陽能電池金額為8.21億美元，較2017年同期減少44.54%。

根據美國海關資料顯示，免徵防衛性關稅額度尚未額滿，換言之，目前各進口國尚未直接接受到電池配額關稅之影響，我國對美出口

成長仍相當顯著。而我國太陽能電池出口較2017年同期衰退，主要乃因我對中國大陸和越南出口金額大量衰退。（見表3）

表1 2016-2018年10月美國進口太陽能電池統計

2017年名次	交易國	千美元			變動百分比	
		2016年	2017年	2018年2-10月	2017年/2016年	2018年2-10月/2017年2-10月
	全球	137,481	113,215	214,172	-17.65%	300.99%
1	日本	2,046	22,734	34,969	1,011.14%	838.26%
2	德國	36,978	21,469	483	-41.94%	-97.25%
3	臺灣	62,399	18,765	18,655	-69.93%	35.35%
4	越南	4,856	17,676	17,995	264.00%	28.27%
5	菲律賓	370	17,305	17,372	4,577.03%	10,757.50%
6	馬來西亞	24,538	6,573	18,468	-73.21%	9,723.40%
7	韓國	3,435	5,218	88,473	51.91%	5,226.49%
8	印度	80	1,120	10,498	1,300.00%	1,991.24%
9	中國大陸	375	942	1,611	151.20%	86.46%
10	瑞士	0	404	0	N/A	-100.00%
-	印尼	0	0	742	N/A	N/A

註：1. 本案豁免國家中，與我國經貿關係較密切者為印度和印尼。

2. 本表包含國家：2017年前10大、臺灣、印度、印尼。

3. 表格N/A意指去年同期數據為0，無可供比較。

資料來源：ITC Trade map。

表2 2016-2018年10月美國進口太陽能模組統計

2017年名次	交易國	千美元			變動百分比	
		2016年	2017年	2018年2-10月	2017年/2016年	2018年2-10月/2017年2-10月
	全球	8,355,513	5,241,007	1,971,723	-37.27%	-44.76%
1	馬來西亞	2,505,993	1,609,048	737,121	-35.79%	-39.23%
2	韓國	1,318,188	1,095,832	321,653	-16.87%	-57.64%
3	越南	526,298	781,390	241,838	48.47%	-49.99%
4	中國大陸	1,535,166	553,131	14,859	-63.97%	-95.27%
5	泰國	531,489	447,265	111,572	-15.85%	-67.07%
6	墨西哥	822,636	269,705	204,374	-67.21%	25.86%
7	新加坡	360,152	158,542	118,961	-55.98%	3.78%
8	加拿大	88,374	133,122	21,107	50.63%	-70.46%
9	日本	111,645	62,012	64,884	-44.46%	114.78%
10	印度	6,662	29,716	40,622	346.05%	753.22%
15	臺灣	208,517	9,346	1,680	-95.52%	-71.32%
16	印尼	1,764	5,168	3,617	192.97%	4.12%

註：1. 本案豁免國家中，與我國經貿關係較密切者為印度和印尼。

2. 本表包含國家：2017年前10大、臺灣、印度、印尼。

資料來源：ITC Trade map。



表3 2016-2018年10月我國出口太陽能電池統計

2017年 名次	交易國	千美元			變動百分比	
		2016年	2017年	2018年 2-10月	2017年/ 2016年	2018年2-10月/ 2017年2-10月
	全球	2,527,731	1,981,729	820,806	-21.60%	-44.54%
1	中國大陸	880,376	714,143	207,106	-18.88%	-59.87%
2	越南	586,645	369,841	138,619	-36.96%	-55.02%
3	土耳其	59,962	214,040	77,473	256.96%	-51.14%
4	德國	213,316	126,077	64,793	-40.90%	-29.65%
5	印度	45,302	85,019	87,183	87.67%	63.82%
6	新加坡	111,432	59,155	27,224	-46.91%	-40.05%
7	捷克	53,599	55,854	38,394	4.21%	-12.74%
8	日本	84,769	48,913	31,420	-42.30%	-9.17%
9	泰國	59,089	39,816	3,120	-32.62%	-88.64%
10	奧地利	21,720	32,156	18,612	48.05%	-29.37%
19	美國	65,285	10,097	19,630	-84.53%	198.33%

資料來源：ITC Trade map。

2. 太陽能模組

太陽能模組部分，我國2018年2-10月對全球出口太陽能模組金額為1.07億美元，較2017年同期減少32.34%。美國雖非我主要出

口市場，但亦可能因太陽能模組關稅之故，我輸美較2017年同期衰退86.6%，然而我出口衰退主要係對荷蘭和日本之出口金額衰退所致，各減少約0.23億美元。（見表4）

表4 2016-2018年10月我國出口太陽能模組統計

2017年 名次	交易國	千美元			變動百分比	
		2016年	2017年	2018年 2-10月	2017年/ 2016年	2018年2-10月/ 2017年2-10月
	全球	303,133	197,452	106,977	-34.86%	-32.34%
1	荷蘭	127,507	87,193	52,133	-31.62%	-31.04%
2	日本	92,201	66,110	23,667	-28.30%	-49.55%
3	德國	25,675	8,704	131	-66.10%	-98.21%
4	澳大利亞	7,460	6,220	6,617	-16.62%	33.43%
5	土耳其	0	5,000	1,127	N/A	-74.54%
6	香港	3,691	4,525	995	22.60%	-73.15%
7	韓國	4,998	4,432	3,844	-11.32%	29.04%
8	美國	14,418	3,901	430	-72.94%	-86.63%
9	捷克	243	2,191	2,118	801.65%	-2.40%
10	中國大陸	4,173	1,915	90	-54.11%	-94.79%

註：表格N/A意指去年同期數據為0，無可供比較。

資料來源：ITC Trade map。

（三）主要國家之因應

美國對太陽能產品實施防衛措施引發許多國家反彈，多國已依據WTO防衛協定（Agreement on Safeguard）向美國提出諮商請求，目前臺灣、菲律賓、新加坡、馬來西亞、日本等國與美國之諮商已有結果，渠等同意對美保留展開中止減讓措施之期間，將延至2021年或2022年雙方合意之時間點方展開；越南與美國已進行過諮商，雙方持續諮商中，而泰國雖已提出諮商請求，但尚未獲得美國回應；至於歐盟、中國大陸、韓國等國透過諮商並未取得合意結果，其中韓國和中國大陸因諮商未果，已向WTO提起爭端解決程序，爭端解決機構已於2018年9月同意韓國成立小組之請求，而中國大陸則持續與美國進行諮商。

我國廠商方面，面對美國提高關稅、數量限制措施及全球太陽能產品需求趨緩，我業者亦採取分散出口市場、外銷轉內銷、思考精進生產技術提升組件效能等方式以為因應。

美國232鋼鐵關稅對重要貿易夥伴之影響

（一）美國鋼品主要進口來源變化

2018年3-10月美國232鋼鐵關稅生效以來，其自全球進口鋼品總進口量為2,186萬公噸，較2017年同期減少11.91%，但總進口額較2017年同期增加0.37%，此現象反映出美國國內鋼品價格上漲，各國鋼鐵出口商順勢提高銷美鋼品單價，導致美國進口鋼品金額上漲。就主要進口來源之進口實績而言，本案原始7個關稅豁免國中，加拿大（2.2%）、巴西（1.8%）和墨西哥（5.67%）呈現成

長，歐盟（-2.68%）、韓國（-33.35%）、澳洲（-17.27%）和阿根廷（-31.9%）等國則呈現衰退，顯示對於部分國家來說，即便獲得美國鋼鐵國安關稅豁免，由於僅是暫時豁免或是得受到配額限制，故正向效果並不顯著。另外，土耳其（-44.73%）、俄羅斯（-25.92%）、臺灣（-23.38%）、中國大陸（-23.12%）和日本（-21.85%）之進口量皆呈現明顯衰退。（見表5）

（二）臺灣鋼品主要出口市場變化

我國2018年3-10月全球鋼品總出口量為834萬公噸，較2017年同期增加3.46%。主要出口市場與2017年略有不同，歐盟躍升為我首要出口市場，美國退居第五，顯示美國提高關稅對我國部分鋼品銷美已造成相當程度影響。由於美國加稅鋼品我國出口市場分散，232鋼鐵關稅生效以來，我國對歐盟、加拿大之出口有明顯增幅，抵銷對美出口減幅，整體來說我國鋼品對全球出口量和值仍呈現正成長。（見表6）

（三）主要國家之因應

為因應美國232鋼鐵關稅，未取得關稅豁免的國家多已陸續與美國展開對話或談判。其中，中國大陸、土耳其、歐盟和俄羅斯等，已依據WTO防衛協定向美國提出諮商要求，並依該協定第8條暫停減讓以報復美國課徵關稅；印度已向美國提出諮商要求，但尚未展開報復行動；日本則未要求與美國諮商，且亦尚未展開報復行動。另外，中國大陸、印度、歐盟、加拿大、墨西哥、挪威、俄羅斯、瑞士、土耳其等，則已依據WTO爭端解決瞭解書向美國提出諮商及成立爭端解



表5 2018年3-10月美國232調查涵蓋鋼品之主要進口來源國統計

重量						
2017年 名次	交易國	公噸			變動百分比	
		2016年 3-10月	2017年	2018年	2017年/ 2016年	2018年3-10月/ 2017年3-10月
	全球	30,006,010	34,575,127	21,861,619	15.23%	-11.91%
1	加拿大	5,205,600	5,780,683	3,978,564	11.05%	2.20%
2	歐盟	4,250,051	4,944,534	3,500,296	16.34%	-2.68%
3	巴西	3,899,307	4,674,566	3,345,239	19.88%	1.80%
4	韓國	3,474,499	3,401,083	1,677,802	-2.11%	-33.35%
5	墨西哥	2,730,450	3,154,308	2,360,133	15.52%	5.67%
6	俄羅斯	1,921,168	2,866,704	1,688,668	49.22%	-25.92%
7	土耳其	2,191,563	1,987,636	783,680	-9.31%	-44.73%
8	日本	1,951,142	1,729,546	929,577	-11.36%	-21.85%
9	臺灣	982,438	1,130,327	650,503	15.05%	-23.38%
10	中國大陸	804,407	767,259	413,344	-4.62%	-23.12%
15	澳洲	269,304	281,879	172,728	4.67%	-17.27%
18	阿根廷	84,730	210,012	104,827	147.86%	-31.90%
金額						
2017年 名次	交易國	千美元			變動百分比	
		2016年 3-10月	2017年	2018年	2017年/ 2016年	2018年3-10月/ 2017年3-10月
	全球	22,093,652	29,038,318	21,850,307	31.43%	0.37%
1	歐盟	4,940,055	5,992,791	4,860,898	21.31%	7.69%
2	加拿大	4,075,702	5,186,941	3,962,917	27.26%	9.98%
3	韓國	2,347,154	2,786,601	1,682,244	18.72%	-23.52%
4	墨西哥	1,977,117	2,494,400	2,165,543	26.16%	20.34%
5	巴西	1,636,723	2,450,103	2,234,000	49.70%	25.03%
6	日本	1,641,980	1,659,281	1,226,230	1.05%	-2.34%
7	俄羅斯	689,000	1,431,290	1,083,856	107.73%	-10.62%
8	臺灣	950,303	1,263,844	834,819	32.99%	-16.31%
9	土耳其	1,079,112	1,191,864	596,243	10.45%	-35.08%
10	中國大陸	929,054	1,008,587	612,382	8.56%	-18.41%
15	阿根廷	78,552	221,624	145,114	182.14%	-13.09%
17	澳洲	145,205	210,515	168,714	44.98%	1.37%

註：1. 考量鋼品特性，敘述以重量為主，金額為輔助參考。

2. 本表包含國家：2017年前10大、臺灣、原始7個關稅豁免國。

資料來源：ITC Trade map。

表6 2018年3-10月臺灣232調查涵蓋鋼品之主要出口市場統計

重量						
2017年 名次	交易國	公噸			變動百分比	
		2016年	2017年	2018年 3-10月	2017年/ 2016年	2018年3-10月/ 2017年3-10月
	全球	12,186,861	12,063,296	8,341,445	-1.01%	3.46%
1	越南	1,721,592	1,603,207	958,585	-6.88%	-12.62%
2	中國大陸	1,479,448	1,439,594	910,249	-2.69%	-4.02%
3	歐盟	939,725	1,402,061	1,438,149	49.20%	58.09%
4	美國	1,122,339	1,153,162	665,862	2.75%	-15.31%
5	日本	1,010,547	1,038,190	679,406	2.74%	-1.58%
6	馬來西亞	941,482	921,183	654,821	-2.16%	6.14%
7	韓國	472,848	700,621	255,690	48.17%	-44.36%
8	泰國	1,005,667	585,846	369,198	-41.75%	-2.68%
9	澳洲	413,769	401,065	281,399	-3.07%	-1.01%
10	印尼	331,235	382,900	249,354	15.60%	-4.18%
12	墨西哥	229,588	277,879	141,180	21.03%	-28.06%
16	加拿大	238,447	154,239	184,058	-35.32%	66.43%
26	巴西	15,849	33,990	8,443	114.46%	-49.71%
37	阿根廷	8,204	8,818	6,718	7.48%	8.22%
金額						
2017年 名次	交易國	千美元			變動百分比	
		2016年	2017年	2018年 3-10月	2017年/ 2016年	2018年3-10月/ 2017年3-10月
	全球	8,085,003	10,258,251	7,716,458	26.88%	12.46%
1	歐盟	872,789	1,423,134	1,470,931	63.06%	57.80%
2	美國	1,066,868	1,352,243	816,785	26.75%	-11.00%
3	中國大陸	999,330	1,283,489	849,254	28.43%	-0.63%
4	越南	677,134	879,179	627,846	29.84%	5.24%
5	日本	518,759	676,809	500,779	30.47%	7.36%
6	馬來西亞	485,904	602,795	477,649	24.06%	18.08%
7	韓國	351,666	557,532	271,992	58.54%	-23.67%
8	泰國	555,785	537,453	369,828	-3.30%	5.03%
9	澳洲	287,343	329,667	263,821	14.73%	13.88%
10	印尼	217,231	289,482	215,028	33.26%	9.53%
11	墨西哥	198,810	259,026	148,277	30.29%	-19.30%
14	加拿大	181,017	178,549	213,947	-1.36%	73.81%
29	巴西	11,062	22,999	9,607	107.91%	-23.38%
31	阿根廷	15,533	20,526	15,951	32.14%	10.62%

註：考量鋼品特性，敘述以重量為主，金額為輔助參考。

資料來源：ITC Trade map。



決小組的要求，雖然WTO爭端解決機構已同意成立個別的調查小組，然而調查過程需耗費時間及金錢，可能數年才會有結果。

至於我國方面，我政府亦持續努力爭取關稅豁免。在我國與美國諮商過程中，美方曾質疑中國大陸鋼鐵透過臺灣再轉銷美國的可能性，為此，我政府除邀集國內鋼鐵業者開會以釐清臺灣鋼品的「含中成分」，並在2018年4月對中國大陸產製銷臺5項鋼鐵產品祭出反傾銷、反補貼之雙反調查。其中，特定鍍鋅及鋅合金扁軋鋼品、不銹鋼冷軋鋼品、碳鋼鋼板3項產品確定有反傾銷事實並已課徵反傾銷稅，正進行反補貼調查，不銹鋼熱軋鋼品及特定碳鋼冷軋鋼品2項產品則正進行雙反調查。

結語

美國對太陽能電池及太陽能模組實施防衛措施至今，進口趨勢並不同步。其中電池部分享有每年2.5GW免徵防衛性關稅額度，目前仍未滿，故各進口國尚未受到關稅影響，美國2018年2-10月自全球進口太陽能電池金額較2017年同期反而大幅增加300.99%。反之，太陽能模組之進口金額則較2017年同期減少近5成。同一期間，我太陽能電池及模組對全球出口雙雙衰退，惟我太陽能電池對美出口仍有明顯成長。雖然美國關稅措施影響有限，但另一個值得注意的發展是，中國大陸是我太陽能電池主要出口市場，且我廠商高度依賴兩岸產業鏈，因此其「531新政」（中國大陸於2018年6月1日發佈〈關於2018年光伏發電有關事項的通知〉，降低再生能源電價10%，並削減太陽能板製造的政府補

貼）對我業者影響尤深，後續可持續觀察中國大陸太陽能產品的價格走勢、市場需求及其拓展新興海外市場情況。

另一方面，2018年3-10月美國232鋼鐵關稅生效以來，美國自全球進口鋼品總進口量較2017年同期減少11.91%，我國鋼品銷美數量亦下滑，不過我國對歐盟和加拿大增幅明顯，故鋼品整體對外出口仍維持正成長。主要貿易夥伴國多已就232鋼鋁關稅陸續與美國展開對話或談判，美國貿易代表萊特希澤（Robert Lighthizer）曾在2018年6月發布聲明表示，GATT 1994第21條賦予WTO成員廣泛的權利，可基於保護國家安全採取必要的行動，美國實施鋼鋁關稅完全遵守美國法律和國際貿易規則，其他WTO會員錯誤認知美國鋼鋁關稅為防衛措施而採報復性關稅，對此，美國將根據美國法律和國際規則採取切必要行動，以保護自身利益。

不論太陽能或鋼鐵產品，我國至今仍未獲得美國關稅豁免，國內業者也明瞭美國反對具有「含中成分」之臺灣產品輸往美國，因此目前業者多採取分散市場方式因應，然而全球供需因應時勢而變化流向，例如印度對進口太陽能電池及模組啟動防衛性關稅、歐盟結束對中國大陸雙反與限價限量協議；歐盟自2019年2月起對進口鋼品採行防衛措施。分散市場為業者可立即採取之因應措施，然如何持續推動產業升級以維繫產業於供應鏈中之地位仍有待深思。此外，中美貿易摩擦尚未完成協商，全球供應鏈變化深受後續發展情勢影響，業界仍須保持高度彈性以快速應變。