



美中貿易戰的發展及 未來可能進展

◎顧瑩華／中華經濟研究院區域發展研究中心 研究員

2017年8月美國川普總統針對中國大陸在強制技術移轉、竊取商業機密、國營企業補貼以及智慧財產權保護不周等「不公平貿易行為」，啟動了301調查，並引發一年多來遲遲無法閉幕的美中貿易戰。演變至今，美中貿易戰已不是單純解決美對中的貿易逆差問題，而是關乎兩國在軍事、外交、科技各層面的霸主地位。後續兩國能否和平相處，尚需靠兩國領導人的智慧。

關鍵詞：美中貿易戰、美中談判進展、美中談判破局原因、美中談判未來展望

Keywords: US-China Trade War, Progress in US-China Negotiations, Reasons for the Breakdown of US-China Negotiations, Prospects for US-China Negotiations

美中貿易戰歷程

美國川普總統上台之後，針對貿易部份發動了許多攻擊行動，除要求重談北美自由貿易協定及美韓自由貿易協定外，也針對洗衣機、鋼鐵、鋁等特定產品發動了201、232的制裁措施，但因影響層面有限，並沒有造成全球性的影響。但是川普在2017年8月針對中國大陸在強制技術移轉、竊取商業機密、國營企業補貼，以及智慧財產權保護不周等「不公平貿易行為」，啟動了301調查。

根據2018年3月公布的調查結果顯示，中國大陸針對外資所有權的限制，例如合資要求、

股權限制、發給執照程序等，迫使美國企業技術移轉給中國大陸企業；此外，也透過技術法規制度，要求美國企業授權技術給中國大陸企業；中國大陸指導其企業有系統的投資和併購美國企業和資產，以獲得先進技術和智慧財產權；以及中國大陸採取或支持非授權的網路入侵，竊取商業和貿易機密資訊。基於上述理由，美國宣布將啟動301條款的制裁手段。

美國政府以加徵關稅的手段制裁中國大陸，美國首先於2018年4月公布預計課稅的8位碼稅則共1,333項，經5月中召開公聽會，聽取業者及民眾意見後，6月15日公布課稅清單。該份清

單包括兩部分，第一部分共計818項，屬原列於1,333項產品清單中者，包括化學品、航空器用輪胎、儲存元件、壓縮機、汽車整車和底盤、機車整車和零件、面板等，約為340億美元，於7月6日開始加徵25%關稅。至於第二部分284項，另經7月24日召開公聽會，刪減5項後，剩餘279項於8月23日開始加徵25%關稅，主要產品包括重油製品、潤滑劑、塑膠製品、鋼鐵結構體、光敏半導體、電路保護裝置、二極體等，約為160億美元。

中國大陸基於權益受損的理由下，同樣也決定對美課徵關稅。2018年7月6日起對美國大豆、汽車和農產品等共545項，約340億美元產品加徵25%關稅；8月23日起對醫療設備、能源產品、運輸設備等共333項，約160億美元產品加徵25%關稅，美中貿易戰正式開打。

由於美國認為前兩波加徵關稅行動，不僅無法改變中國大陸對智慧財產權保護不力的行為和政策，且中國大陸還採取關稅報復的反制措施，因此2018年7月10日美國另提出共計6,031項，約為2,000億美元的產品清單。經8月20日起連續4天召開公聽會後，確定其中5,745項產品將自2018年9月24日起加徵10%關稅，若中國大陸仍不回應美國的要求，此份產品清單的關稅，將自2019年1月1日起調升至25%。

對此，中國大陸的反應仍是提出一份新的課稅清單，自2018年9月24日起分別對美國輸出中國大陸之飛機、電腦、紡織、紙類、肉品、小麥、葡萄酒、液化天然氣等產品共5,207項，課徵5%至10%不等的關稅，價值總計約600億美元。

在美國提出課稅清單及召開公聽會期間，美中雙方仍同時進行貿易談判，然而雙方缺乏互信基礎，加徵關稅最終仍如期實施。在三波互徵關稅後，在中國大陸設廠的企業，基於美中貿易戰的後續發展充滿不確定下，開始將產線移出或規劃移出的情形愈來愈多，加上11月美國期中選舉共和黨雖失去眾議院多數，但仍掌握參議院，對中國大陸強硬的態度不會因此而有所改變的情況下，川普與習近平於2018年11月底阿根廷的G20會議中，同意停戰90天進行會商，會後中國大陸也釋放善意，表態將購買美國黃豆，以及從2019年1月1日起暫停對自美國進口的汽車和零組件加徵關稅。

之後雙方展開11輪協商，談判結束時間也一再延後，本來在今年4月已現曙光，5月卻突然陷入僵局，5月10日美國宣布上調2,000億美元中國大陸輸美產品的關稅，由10%調高到25%，川普更放話將針對剩下的3,250億美元產品課徵25%關稅，接著川普又將華為列入實體清單，對華為實施出口禁運，雙方談判破局，全球股市大跌。

根據媒體報導，美國對中國大陸主要有八項訴求，包括：（1）一年內減少貿易順差1,000億美元，之後一年再減少1,000億美元；（2）停止「中國製造2025」中對先進製造業的補貼；（3）接受美國對「中國製造2025」產業的潛在進口限制；（4）實施「直接的、可驗證的措施」，阻止網絡間諜入侵美國商業網絡；（5）加強知識產權保護；（6）接受美國對中國大陸的敏感技術投資的限制，並不進行報復；（7）將中國大陸目前平均10%的關稅降至



與美國相同水平（3.5%）；（8）開放服務業和農業。除此之外，美國還要求，兩國須在每季度共同審查進展情況。雖然雙方談判已過了90天的期限，但川普在此期間不斷放話，說雙方進展順利，讓全球都認為美中貿易戰將逐漸和緩。當美國突然宣布上調2,000億美元產品的關稅，讓全球又籠罩在美中貿易戰的恐慌當中。

美中貿易談判破局的因素

根據美國的說法，雙方原本已經談好了，但中國大陸卻突然反悔，所以美國不得不宣布上調2,000億美元產品的關稅，而且還要加碼針對剩下的3,000多億美元產品加徵關稅，以示懲罰。基本上，根據報載上美國的八點要求中，筆者認為將「中國製造2025」的補貼取消，在中國大陸經濟發展體制下根本是做不到的，因為一旦取消，以國營企業為發展主體的產業可能一夕之間會崩盤。至於其他的要求，雖然可以商量，但要在短時間內達到美國的期待，可能也會有問題，因此在做不到的情況下，中國大陸只能選擇寧死不從的態度，跟美國撕破臉了。

在此之後，中國大陸商務部也表示將提出「不可靠實體清單」及「向美國輸出中國大陸的農產品增加關稅」等反制措施，且中國大陸國務院於2019年6月2日發表了《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書，提出「美國不顧世界經濟分工現實，三次出爾反爾，至中美經貿磋商嚴重受挫，責任完全在美國政府」之控訴，最讓中國大陸政府無法接受的是美國的高要價、不取消關稅、以及涉及主權之干預。雖然美國也回應是中國大陸立場倒退，拋棄先前達成一致的條件。但

由於中方的態度轉趨強硬，川普自知若不放下身段，可能會使談判陷入困境，對其連任沒有好處，於是川普主動示好，要求要在6月底大阪G20峰會期間與習近平見面，中國大陸則表示習主席是否出席會議還未定，使得全球都在關注川習會是否能夠舉行，此攸關美中貿易談判是否可以持續，也攸關全球經濟及產業的發展。

筆者觀察這一年多來美中貿易戰的發展情勢，覺得美中貿易戰真正的目的在科技戰，因為美國就算平衡對中國大陸的貿易逆差，逆差也會跟著轉到其他國家，總體來說，對解決美國的逆差沒有太大的幫助。美國課徵高關稅的目的是希望產業，尤其是高科技產業可以移出中國大陸，讓中國大陸高科技產業發展速度減緩，對美國的威脅也許可以降低。此外，搭配著美國對於外人投資審查的趨嚴、敏感技術的出口管制、將華為列入實體清單、限制美國大學招收中國大陸留學生等措施，美國對中國大陸高科技發展進行全面的圍堵政策。

中國大陸近年來科技的發展速度確實很快，尤其是5G的發展已經領先全球，而5G的應用面極廣，舉凡人工智慧、智慧城市、物聯網、自駕車、智慧醫療、智慧工廠等等，都需要5G的建設，而全球5G的標準由誰決定，將影響未來所有高科技產業的發展，若是美國在5G發展落後中國大陸，美國未來在高科技，甚至軍事上的霸主地位將受到挑戰，這也是美國為什麼要全面圍堵中國大陸的主要目的。

美中貿易戰的未來發展

大阪G20川習會後，川普在記者會上表

示，美中再次休兵，「暫時」不會再對剩餘中國輸美商品加徵新關稅，但也不會取消現有中國大陸關稅；作為協議的一部分，中國大陸會加大對美國農產品的採購力度，美方將對中方釋出採購項目。有關華為爭議方面，川普表示，美方已對華為做了讓步，允許華為可以再次購買美國企業的產品，但限定是沒有嚴重國安問題的產品。

在大阪G20之後，雙方敲定在7月30日於上海進行面對面的談判。就在美中貿易代表於上海談判期間，川普又發推文抨擊中國大陸，不但稱其出爾反爾，而且還表示「中國大陸沒有要買美國農產品的跡象」。根據《彭博》彙整的數據顯示，2018年美國農產品出口中國大陸僅91億美元，較2017年腰斬，是2007年以來最低的出口值。更糟的是，即使中國大陸在去年12月及今年6月底兩次G20「川習會」中，皆承諾要購買美國更多農產品，但《彭博》卻在報導中指出：「2019年中國大陸採購美國農產品將少於2018年」，因為數據顯示，即使去年12月阿根廷G20峰會時，中國大陸承諾「立即」購買更多美國農產品，但今年1至5月美國所有出口中國大陸的農產品總額，仍從去年同期的62億美元降至43億美元，而5月初美中貿易戰升級後迄今，訂單更幾近停滯。

今年6月底大阪會議後，中國大陸再次承諾購買更多農產品，中國大陸官媒《新華社》也稱有「數百萬噸」的美國黃豆正在運往中國大陸，但《美國之音》卻披露，這些黃豆都是5月前的訂單，5月之後迄今美國農業部並沒有收到任何新黃豆訂單。就在川普發推文之後，在上

海舉行的第十二輪談判提前結束，雙方協商沒有明顯進展，美國官員隨即啟程前往機場。

其實，事前外界也預期，雙方不會針對重大原則做出讓步，因此這次的上海談判將不會取得重大突破。報導指出，前白宮首席策士班農（Steve Bannon）曾表示，對中國大陸保持強硬，將更有利川普贏得明年的選舉，指這是歷史上的關鍵時刻，也是任何一位總統能做的最重要、最關鍵的談判，認為川普不會屈服於壓力，與中國大陸達成一項膚淺的協議。美國總統川普也對於美中貿易協定抱持悲觀看法，他認為北京不會在2020年11月美國總統大選結束之前達成協議，北京可能想要與另一位美國總統進行談判，他不會對此感到驚訝。

而就在第十二輪談判之前的7月22日，川普邀請了七家美國大型科技公司在白宮討論相關議題，包括「不公平的國際貿易操作與5G技術」，而美企也要求商務部及時審批，以恢復對華為的銷售，總統也表示同意，以釋出善意。但許多美國國會議員主張徹底禁止向華為出售美國產品，包括川普的共和黨黨內一些鷹派人士在內，都主張將華為排除在供應鏈之外。尤其是7月22日《華盛頓郵報》報導，華為曾幫助北韓建設3G網路，且用到美國的技術，此可能違反美國的出口管制法規，美國政府應該要制裁華為。但美企亦表示，全面禁止與華為的生意往來，就美國國家安全而言可能弊大於利，因為他們出售給華為的許多產品都有其他國家的產品可以替代，若禁止他們銷售，營收及獲利勢必受損，進而影響到美國企業的投資及研發能力，對美國的領先地位並非有利。



按照目前的發展局勢來看，美中雙方各有自己的壓力及盤算。以中國大陸來說，習近平主席雖然沒有競選連任的壓力，但中國大陸經濟表現若不好，他還是會受到黨內及民眾的質疑，對習主席的領導地位將有所不利。目前中國大陸已出現出口衰退及經濟下滑的情形，且產業外移的趨勢也更加明顯，若美中貿易戰持續下去，產業外移的速度恐加快，將對就業造成嚴重的影響，這恐怕是中國大陸最擔心的問題。

但是若要中國大陸全盤接受美國的要求，在國家意識高漲的情勢下，恐也難讓中國大陸政府及民眾接受，因此目前最好的策略是以拖待變，或許等川普競選失敗後會有轉機也說不定（這也是川普質疑中國大陸沒有談判誠意的地方）。中國大陸在等待的這段期間，當然也不可能無所作為，從中央政府的放寬外資投資限制、減稅、增加貨幣及財政政策等，都是希望讓企業，尤其是外資企業可以繼續留在中國大陸，甚至可以擴大投資。所以站在中國大陸的立場，不會急著想完成談判，慢慢談可能是較佳的策略。

以美國來說，川普目前最重要的任務是競選連任成功，所以美中貿易談判的結果好壞對其有非常重要的影響，與其談出一個爛的協議，不如不要。本來川普是想用最後一批3,000多億美元產品加徵關稅，來要脅中國大陸接受美國的要求，結果中國大陸卻打死不從，態度強硬；而最後一批產品加徵關稅對美國來說難度也高，因為這些產品大都是關係到民生的消費性產品，一旦課徵25%關稅，將造成物價上

漲及民怨沸騰，恐怕對川普的競選造成不利。不過目前美國已在9月1日對3,000億美元中的1,120億美元產品加徵15%關稅，而且10月及12月可能還有新的攻勢。

川普政府在8月7日還頒布臨時規定，依循《國防授權法》，禁止聯邦機構及其承包商採購包括華為、中興、海康威視、大華科技及海能達5家中國大陸企業的電訊設備，這項臨時規定自8月13日起正式生效。以上這些舉措到底是川普想迫使中國大陸繼續談判並接受其條件，還是川普對談判已經沒有期待，直接想用制裁讓中國大陸低頭呢？我們不得而知。以川普善變的個性，後續還會有什麼驚人之舉，目前也無法預測。

美中貿易戰演變至今，它已不是單純的只是要解決美對中的貿易逆差問題，而是關乎兩個大國在軍事、外交、科技各個層面霸主地位的爭奪戰。中國大陸崛起的事實已經存在，並嚴重威脅到美國在全球的領導地位，因此有人形容美中的新冷戰時期將展開。對美國而言，不僅是川普的共和黨主張要對中國大陸採取強硬的態度，連民主黨也有同樣的認知，因此在美國朝野兩黨的共識下，將來不管是那個黨執政，對中國大陸的態度恐怕不會有太大的改變。若是照此趨勢發展下去，美國哈佛大學冷戰問題專家-格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）教授所分析的，在「美國優先」與「中國夢」之間，兩國能否和平相處，美中能否避免「修昔底德陷阱」（Thucydides's Trap），需要靠兩國領導人的智慧。