

第 4 章

中長期重要 議題前瞻



引言

彭素玲*

新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）疫情肆虐，2020 年全球經濟脫軌演出，繳出二戰後之新低成長紀錄。面對疫情後的世界新局，如何續創臺灣經濟優勢與競爭力，成為疫後新挑戰。

國際上於 2021 年有諸多新的命題與挑戰、陸續開展；臺灣如何因應疫後世界新局，亟需針對中長期之發展戰略加以籌思佈局，而此將攸關臺灣中長期之成長與發展。本專篇中，首先針對若干國際重要發展事件與議題，加以深入研析其趨勢發展與可能情境，並據此提出臺灣可茲對應之措施或借鏡，以為政策規劃與因應參考。

RCEP 於 2020 年 11 月簽署，臺灣雖然非簽署國，不過臺灣南向發展，早於 20 世紀中後期即已開展；蔡總統所提出之新南向政策，也陸續開花結果，而值此新冠肺炎疫情嚴峻之際，如何以臺灣醫衛經驗與優勢、推展新南向政策，成為有利契機。

歐美諸國為因應肺炎疫情，也提出諸多產業戰略與復甦計畫，其中有關數位創新與發展，將是臺灣與歐盟合作之新契機，如何對接共創多贏局面，值得政府與企業密切關注。

* 現任中華經濟研究院經濟展望中心研究員兼主任。主要研究領域為景氣與預測、經濟發展、產業經濟。

尤其新任美國總統拜登上任後之新人新政，更是備受全球矚目；美中如何因應疫後新局、兩國之互動關係與演變，將攸關全球與臺灣經濟發展至鉅。

而疫情發展，各國為遏止疫情所採取的限制措施也導致全球經濟活動與能源消費需求的急速緊縮，對全球能源經濟與主要能源部門經濟變化有相當深沉之影響，臺灣在此情形下，相關產業之創新與發展，尤有諸多值得關切與注意之處，且待本篇一一解析、道來。

後疫情的新南向政策： 以醫衛新南向政策為例

李淳¹

摘 要

「新南向政策」為蔡英文總統最重要的對外政策之一。相較於過去之南向政策，新南向政策納入更多以「軟實力」為核心的推動方向。臺灣在醫衛領域成績亮眼，更有助於改善人民生活，遂成為新南向政策之重點。醫衛領域需要高度「信任感」，醫衛新南向以「一國一中心」為基礎，由七家醫學中心為推動平臺，在醫衛貿易及國際醫療方面均取得相當成績。新冠疫情臺灣防疫成功，後疫情時代醫衛之區域合作更顯重要，但亦有限制要克服。

關鍵詞：新南向政策、醫衛合作、後疫情時代

以軟實力為基礎之新南向政策

2016年蔡總統上任後，將「新南向政策」列為最重要的政策計畫

¹ 現任中華經濟研究院WTO及RTA中心副研究員兼副執行長。主要研究領域為WTO、區域整合、經貿自由化。

之一。若依據「新南向政策綱領」（以下簡稱綱領）所揭露的目標及意涵²，新南向政策將「透過更廣泛之互動模式，與新南向夥伴創造互利共贏的新合作模式，以期在本區域中扮演創新者、分享者及服務者的積極角色。」其中特別在新南向目標部分，綱領指出新南向政策將促進臺灣與新南向國家在經貿、科技、文化等多層面的互動，進而建立「經濟共同體意識」。

過去李登輝、陳水扁總統時代，臺灣不乏南向政策，且均係以降低兩岸經貿互動，開拓新市場及新投資為核心內涵³。確實臺灣近年來與東南亞之貿易與投資關係持續增溫。從 2010 年開始，馬、星、印、泰、菲、越等六個主要東協國家早已取代美國，成為我國第 2 大出口市場（僅次於中國大陸加上香港）且重要性持續增加，在投資上也是持續增長。然而，在同一時間內兩岸經貿互動不減反增，超過與東協間的互動。以貿易為例，我國對中國大陸（含香港）出口比重於 1990 年時為 14%，2006 年攀升至 38%，2011 年更接近 41%。投資亦然：1991 年赴中國大陸投資占我整體對外投資金額比例 15.6%，2007 年陳水扁政府時代攀升至 66%，2012 年則高達 73%。

簡言之，南向政策是臺灣歷任政府持續推動的政策，因而本次新南向政策並非一個全新的概念及方向，而是重新規劃推動方向及優先順序。其中有鑒於過去以促進經貿為重的「南向政策」並無法對抗市場需

² 行政院經貿談判辦公室（2016）。新南向政策網頁，總統召開「對外經貿戰略會談」通過「新南向政策」政策綱領。<https://www.ey.gov.tw/otn/AC05EFB83B42F3A4/69fd8ac8-3132-40a0-8939-ab679047142e>（2020年10月28日）

³ 黃東揚（2008）。我國南向政策成效的回顧與展望，展望與探索，6（12）。

求及供應的力量，因而本次新南向政策不再凸顯經貿的重要性，改以多層次互動為主，增進經貿利益為輔為其特徵之一。在此背景下，前述新南向「綱領」所提出之四大連結策略第 1 項即為「軟實力連結」，藉此彰顯本次新南向之不同。所謂軟實力（Soft Power），若依據 Nye（2004）之定義，係指在國際關係架構下一國在經濟、軍事等硬實力外的第三方面實力，足以「藉此吸引與說服他國服從本國目標，從而獲取本國所設定目標的能力。」

在內涵上，軟實力包含文化、價值觀、意識形態、塑造國際規則和決定政治議題等方面的影響力⁴。由此觀察新南向政策之「軟實力連結」，其指出未來將運用臺灣在「醫療、教育、科技發展、農業」等領域經驗，推動與新南向國家之合作，確實是一種利用在臺灣經濟與社會治理結構下所創造出的成功經驗，藉由合作分享之作法，展現實力、說服他國接受我國為本區域重要「經濟共同體」目標之策略。2020 年新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）全球疫情嚴重，但是臺灣防疫作為得宜衝擊有限，更將進一步凸顯臺灣在醫衛領域的進步性，強化醫衛軟實力之說服力。

值得注意的是，新南向政策的面向並非只有軟實力連結而已，畢竟這種抽象的政策不易獲得社會及產業的持續支持，必須與產業商機及其他經濟成長的創造併行。因而在「綱領」中，亦包含「供應鏈連結、區域市場連結」等傳統經貿合作面向。

⁴ Nye Joseph S. (2004) . Soft Power: The Means To Success In World Politics. Hachette UK.

醫衛新南向：軟實力連結之核心政策

一、醫衛新南向政策重點歸納

醫療服務及醫衛產品之發展，與提升人民醫療權益、改善生活品質直接相關，已成為各國生活品質的重要指標。我國在醫衛領域之發展受國際肯定，健保制度更為各國效法學習之指標。例如英國《經濟學人智庫》於 2017 年發表之「全球醫療可親近性」（Global Access to Healthcare Index）指數中，臺灣排名全球第 14 在亞洲僅次於日本，且在傳染病治療領域更排名世界第 5⁵。在此背景下，很自然的醫衛領域便成為新南向政策中展現臺灣軟實力的重點，更可帶動醫衛產業發展。2017 年新南向政策所提出之所謂「五大旗艦計畫」中，便順理成章將醫衛合作納入成為其中之一⁶。

依據衛生福利部所提出之新南向「醫衛合作與產業鏈發展」旗艦計畫（以下簡稱醫衛新南向政策）推動包含四大推動重點，分別是醫衛人才培育能量建構能力、醫衛產業鏈連結、區域市場連結，以及區域聯合防疫網絡等四大合作領域（參見圖 1）。上述重點反映出醫衛領域的特殊性。亦即醫衛領域及相關產業之合作、拓展以及軟實力的展現，需要以高度「信任感」為基礎，而非僅仰賴品質、價格及功效爭取認同。也因此醫衛產業合作需以相互交流瞭解為起點，進而增進雙向認識。對我

⁵ Andrea Chipman (2017), Global access to healthcare: Building sustainable health systems, <https://eiu.perspectives.economist.com/sites/default/files/Globalaccessstohealthcare-3.pdf>。

⁶ 其他旗艦計畫包含農業合作、產業人才、新南向論壇及青年交流與產業創新。參見：<https://www.ey.gov.tw/otn/878F2C1AE56B71D3>。

國而言，關鍵因素在於深化新南向夥伴國家對我國醫衛領域之認識、認同，以及建立對我國醫材、藥品的了解與信心。對新南向國家而言，我國亦需進一步瞭解各國需求及限制，並以此作為合作規劃依據，降低從臺北看天下的問題。

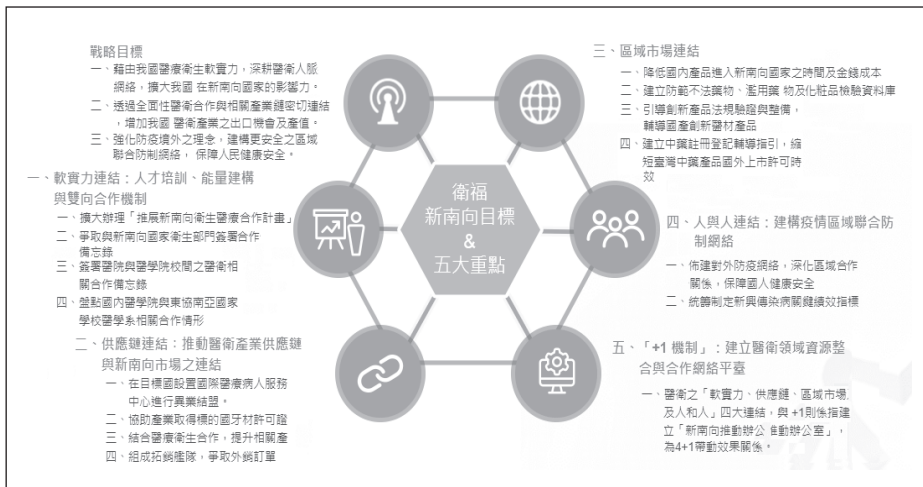
為落實前述信任感建立的工作，衛福部自 2018 年起開始推動「一國一中心」計畫，以我國已有醫衛交流基礎的七個優先對象國家，由七家醫學中心做為深化與新南向國家合作的平臺。目前一國一中心計畫下分別由成大醫院負責印度、臺大醫院負責印尼、長庚醫院負責馬來西亞、新光醫院負責緬甸、花蓮慈濟醫院負責菲律賓、彰化基督教醫院負責泰國，以及榮總與陽明大學所組成的榮陽團隊負責越南⁷。過去臺灣較少將「醫療」做為與非友邦國家合作的領域，因此雖然我國醫療成就舉世肯定，但是事實上新南向民眾對臺灣之印象，仍多聚焦在旅遊、美食，對我國醫療並無深刻之瞭解，而我國對新南向國家的醫衛條件與需求掌握也不足⁸。

在此情況下，一國一中心計畫便以各醫學中心作為整合平臺，目的在於透過一國一中心與當地國醫療機構之教育培訓、醫療專業互動為基礎，掌握新南向夥伴國的需求與市場，並透過醫衛專業培訓之機會，先深化在醫衛專業領域之瞭解及信任感，建立知臺友臺的醫衛人員網絡，進而扮演搭橋者角色，連結我國醫衛產業與當地醫療機構。當然，醫療機構傳統上較少與供應鏈有所互動，在推動市場連結及推廣上相對比較

⁷ 衛福部新南向專案辦公室網頁，「一國醫中心」之主責單位（2019年1月1日）。檢自<https://nsp.mohw.org.tw/cp-3349-3122-5bd41-1.html>（2020年10月28日）

⁸ 衛福部國際合作組（2019）。醫衛新南向一國一中心深化國際市場連結，衛生福利部季刊，22。

缺乏經驗，將是醫衛新南向政策需要持續補強之處。



資料來源：醫衛新南向專案辦公室

圖1 醫衛新南向重點領域及目標

二、醫衛新南向政策成效

醫衛合作之實質成效不易量化，但若以數據觀察，一國一中心計畫自 2018 年開始執行以來至 2020 年中為止，在專業人員培訓部分已完成新南向 7 國醫事人員培訓共計 745 人，也與新南向合作夥伴共簽署超過 120 項合作備忘錄。依據衛福部統計，在廠商介接上也超過 200 家廠商。

雖然醫衛新南向政策重視軟實力連結，但是經貿利益的成長仍然為受注目議題，觀察我國醫衛產品（醫材及藥品）出口成績，也確實能支持推動醫衛新南向政策之意義。過去 4 年因受到美中貿易戰等國際經濟情勢衝擊，臺灣在 2018-2020 年期間對前述 7 個醫衛新南向優先國家

(雙印、馬、緬、菲、泰、越) 整體出口表現持續衰退，2018 年時勉強維持正 0.7% 之成長，2019 年時則出現負 12.6% 的衰退，2020 年第 1 季亦為負 1.6%。但是在同一時間中，我國醫衛產品的出口在 2019 年及 2020 年卻逆勢成長；2019 年我國醫衛產品出口至 7 國之成長率為 7.5%，2020 年第 1 季成長率更高達 18%。⁹ 雖然新南向政策可能並非支持此一成績的唯一因素，但是應有加分效果。

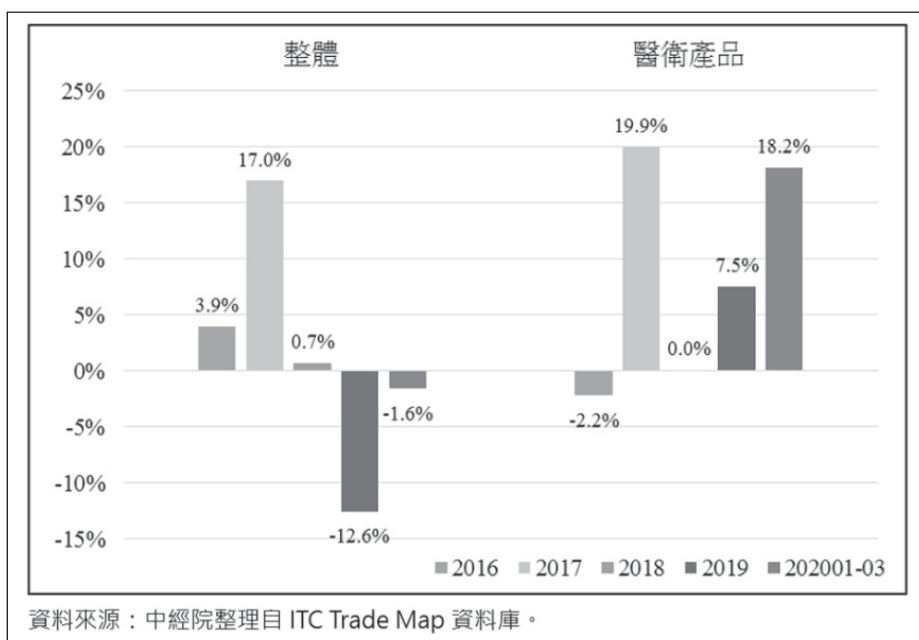


圖2 我國對新南向7國總體及醫衛產品出口成長率比較

⁹ 衛福部新南向專案辦公室網頁，2016-2020年前二季我國對新南向七國整體出口及醫衛產品出口情形（2020年9月25日）。檢自<https://nsp.mohw.org.tw/cp-4411-6611-8f848-1.html>（2020年10月28日）

此外，另一個比較與醫衛新南向政策有關之指標，為由新南向國家來臺接受醫療服務之人次的增長。2015 年時我國國際醫療服務人數總計 30.5 萬人次，其中來自中國大陸者佔比 40.5%，而東協十國僅有 23.9%。2018 年時國際醫療服務人數總計增加至 34.8 萬人次，而來源地出現的變化為來自東協十國之病患（佔比 37.3%）首次超越中國大陸（佔比 32.1%）成為最大國際醫療來源。2019 年時維持此一結構，東協十國之病患佔比 35.8%，中國大陸佔比 34.6%。若考慮東協十國合計人口約六億，不及中國大陸人口一半的事實後，此一變化確實可看出醫衛新南向政策推動後透過瞭解及信心建立所帶來之成效。

表1 2011-2019年國際醫療來源區域及比重變化

單位：%

年度 國家	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
國際醫療服務總 人次（萬）	10.9	17.3	23.1	26.0	30.5	28.7	30.6	34.8	38.1	
亞洲 地區	中國大陸	23.6	57.5	68.0	49.7	40.5	40.5	35.3	32.1	34.6
	港澳地區	3.5	1.5	1.5	3.1	3.4	5.0	5.1	4.6	5.5
	東北亞	22.2	13.2	9.1	9.4	7.1	8.6	7.8	6.9	5.6
	東協十國	22.8	13.3	10.9	23.7	23.9	26.4	32.4	37.3	35.8
	南亞六國	1.8	0.8	1.0	0.8	1.0	1.0	0.8	0.8	0.7
	亞洲其他 地區（含 中東地 區）	0.8	0.3	0.3	0.4	0.6	0.7	1.5	1.4	1.5
美洲地區	16.4	8.4	6.0	7.6	6.8	8.8	9.1	8.4	8.1	
歐洲地區	7.5	3.9	2.6	4.1	2.9	3.6	3.9	3.4	3.4	

資料來源：醫衛新南向專案辦公室

後疫情的新南向

新冠肺炎（COVID-19）疫情起伏不定，並未隨著時間而降溫，距離完全平息預計仍需相當時間，因而對全球經濟影響將會持續更久，各國均需要對抗長期經濟低迷有所準備。同時疫情所暴露的全球產業供應鏈的脆弱性及其他缺陷，亦促使各國致力於重整供應鏈結構及醫衛產業結構，以提升公衛及經濟安全。此外，本次疫情也反映出新南向國家長期醫療資源投資不足的問題。例如東協十國疫情最嚴重的印尼，衛生支出占 GDP 平均值僅有 1%¹⁰（我國於 2018 年時為 6.6%¹¹），醫病比例高達 1：2342，遠低於 WHO 建議標準的 1：1100，反映印尼的醫師短缺問題仍然嚴重¹²，在和平時期已感吃力，面對疫情更顯捉襟見肘。又如印度的衛生支出占 GDP 平均值同樣僅有 1%，而且資源均大量集中在城市；有 70% 人口居住的印度鄉村地區，卻只獲得 30% 的醫療資源¹³，亦成為本次對抗疫情之缺口。

在我國醫衛新南向政策中，原本便將推動建立亞太防疫網絡作為重點任務，當時是以登革熱防治技術交流以及結核病防治為合作重點，透過公衛教育、疾病管制及疫苗發展等合作，建立區域聯防網絡量能。本

¹⁰衛福部新南向專案辦公室網頁，印尼醫衛產業概況與需求（2020年9月3日）。檢自<https://nsp.mohw.org.tw/cp-1028-91-ee098-1.html>（2020年10月28日）

¹¹衛生福利部（2020年1月），107年國民醫療保健支出報告。<https://www.mohw.gov.tw/dl-58952-b5af8494-55b0-43f8-a26a-66a83dc1301a.html>

¹²Global Health Observatory (GHO)，https://www.who.int/gho/health_workforce/physicians_density/en/

¹³衛福部新南向專案辦公室網頁，印度醫衛產業概況與需求（2020年9月3日）。檢自<https://nsp.mohw.org.tw/cp-1017-90-ef986-1.html>（2020年10月28日）

次疫情我國防制得宜，且運用數位科技等新興防疫作為，獲得許多成功經驗，一國一中心亦成為新冠疫情下各國醫療機構尋求專業經驗分享的第一線管道。故可預見與新南向夥伴國家之間的防疫經驗及能量建構的重要性將會進一步升級，亦可能帶動促進智慧醫療的加速發展，均為醫衛新南向政策的新重點方向。甚至於，在後疫情時代臺灣經驗的正面意義，可能會有更多機會與美、日、澳等「志同道合」國家共同在醫衛領域與新南向國家的合作計畫，對於延伸我國醫衛軟實力有正面意義。

然而，疫情也代表挑戰。首先本次新冠疫情使跨國移動及交流面臨極大之挑戰，雖然數位科技能解決部分問題，但是仍然不可避免的對推動醫衛新南向政策造成阻礙。其次，即使新冠疫苗上市，仍需要相當時間才方能形成免疫效果，因此未來數年內防疫可能成為常態化的工作，如何在此環境下繼續透過遠距會議、訓練規劃甚至產業展示等數位模式推動醫衛新南向，需要更多有創意的方案來解決。

歐盟最新產業戰略與新冠疫情 復甦計畫：臺歐合作新契機

徐遵慈¹、李明勳²

摘要

新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情影響歐盟經濟發展甚鉅，展望後疫情時代，歐盟將持續推進以雙重轉型（數位、綠色）為目標的「歐盟新產業戰略」，以及規模達 1.85 兆歐元的「歐洲復甦計畫」，振興備受疫情衝擊的歐洲經濟，建立更加永續、韌性與公平的歐洲。在歐盟最新產業政策方向下，我國在半導體、5G 及資通訊產業、智慧醫療、電動車、循環經濟上與歐盟有許多對接與合作機會，值得政府與企業密切關注。

關鍵詞：雙重轉型、歐盟新產業戰略、下世代歐盟

¹ 現任中華經濟研究院WTO及RTA中心副研究員。主要研究領域為WTO議題、國際貿易法、經濟整合、臺商研究。

² 現任中華經濟研究院WTO及RTA中心輔佐研究員。主要研究領域為東南亞研究、區域整合、國際援助。

歐盟在氣候中和與數位領導上的雙重轉型

歐盟執委會新任主席范德萊恩（Ursula von der Leyen）於 2019 年 12 月上任後，誓言要維護歐洲的全球領導地位。2020 年 3 月 10 日，執委會發布「歐盟新產業戰略」（A New Industrial Strategy for Europe），勾勒范德萊恩任內的未來產業政策發展藍圖，強調歐盟在氣候中和與數位領導上的雙重轉型之重要性。³

歐盟新產業戰略之三大優先目標包括：第一，維持歐盟的全球競爭力與世界級領導的產業：歐盟須透過經濟與外交實力來強化其戰略利益，運用單一市場的影響、規模與整合成果，設定反映歐洲價值與原則的高品質全球標準，進而強化歐盟的戰略自主性與產業競爭力。第二，邁向氣候中和的產業：「歐盟綠色政綱」（European Green Deal）將成為歐洲新的成長與復甦戰略，核心目標是在 2050 年以前成為首個「氣候中和」的大陸，在綠色經濟與潔淨技術上領導全球。第三，形塑歐盟數位未來的產業：為強化單一數位市場，歐盟必須加速投資 5G、人工智慧、大數據等領域，並強化在關鍵數位基礎建設的能力。

為達成上述三大目標，執委會指出歐盟產業轉型的基本要件，包括：

- （1）更深化、更數位的單一市場；
- （2）維護全球公平競爭環境；
- （3）支持產業邁向氣候中和；
- （4）建立更循環的經濟；
- （5）鑲嵌產業創新精神；
- （6）技能與再技能化；
- （7）對產業轉型進行投資與融資。

³ European Commission. (Mar 10, 2020). "A New Industrial Strategy for Europe." https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf

值得注意的是，因應國際最新情勢變化與國家安全考量，歐盟提高對於「開放的戰略自主性」（open strategic autonomy）原則的重要性，針對歐盟最需要的關鍵原物料與技術，減少對他人的依賴，同時促進歐盟產業的競爭性。歐盟執委會所認定的關鍵技術包括：機器人、微型電子產品、高效能運算、數據雲端基礎建設、區塊鏈、量子技術、光子力學、產業生物技術、生物醫藥、奈米技術、先進材質與技術等。新冠肺炎疫情引發的全球供應鏈安全性問題，使歐盟更加強調其戰略自主性，透過多元化歐盟產業的全球供應鏈，以因應未來可能發生的危機。

力求振興歐洲經濟的歐洲復甦計畫

為振興備受疫情衝擊的歐洲經濟，歐盟執委會於 2020 年 5 月 27 日提出「歐洲復甦計畫」（Europe's Recovery Plan, ERP），包括 7,500 億歐元的「下世代歐盟」（Next Generation EU, NGEU）計畫，再加上 1.1 兆歐元的強化版歐盟預算案「2021 至 2027 年多年期財政架構」（Multiannual Financial Framework），兩者合計規模達 1.85 兆歐元，該計畫已於同年 7 月 21 日獲得歐盟理事會通過。以下說明 NGEU 預算分配及主要內涵。⁴

⁴ European Commission (May 27, 2020). Europe's moment: Repair and prepare for the next generation. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940

一、下世代歐盟計畫的預算分配

根據決議，NGEU 資金中有 3,900 億歐元用於贈與（grants），3,600 億歐元用於貸款（loans）。歐盟執委會將首次作為發行債券主體，於 2021 年至 2024 年間發行債券以籌措資金，並於 2028 年至 2058 年間分成 30 年由歐盟預算編列攤還。事實上執委會原規劃贈與及貸款的分配為 5,000 億歐元、2,500 億歐元；然而，遭到節儉四國（Frugal Four，指荷蘭、丹麥、瑞典、奧地利）的質疑，反對以預算支出的方式金援南部歐洲國家。經過一番談判後，各方同意提高貸款規模，降低贈與規模。⁵（參表 1）

NGEU 高達九成資金投入「復甦韌性計畫」（Recovery and Resilience Facility, RFF），達 6,725 億歐元，反映歐盟對於 RFF 的重視。該計畫旨在提供財政支援，協助歐盟國家在雙重轉型上的投資與改革計畫。RFF 贈與分配標準將根據各成員國生活水平、規模及失業程度等指標，而非依照出資比例。依循該原則，RFF 下的最大受益者為義大利（655 億歐元），其次分別為西班牙（592 億歐元）、法國（374 億歐元）。（參表 1）

⁵ European Commission(Jul 21, 2020). Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020). <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

表1 「下世代歐盟」資金分配概況

政策工具	5月27日歐盟執委會原規劃之預算案（億歐元）	7月21日歐盟理事會通過之決議預算案（億歐元）
「下世代歐盟」總額	7,500	7,500
第一大支柱	6,550	7,375
復甦韌性計畫	5,600 3,100億歐元用於贈與 2,500億歐元用於貸款	6,725 3,125億歐元用於贈與 3,600億歐元用於貸款
歐盟反應倡議	500	475
公正轉型機制	300	100
歐盟農村農業發展基金	150	75
第二大支柱	563	56
償付能力支持計畫	260	-
投資歐盟計畫	153	56
戰略投資計畫	150	-
第三大支柱	387	69
歐盟健康計畫	77	-
歐盟援助計畫	20	19
歐盟展望計畫	135	50
睦鄰、發展合作與國際合作工具	105	-
人道援助工具	50	-

資料來源：作者整理自歐盟執委會資料。⁶

⁶ European Commission. The pillars of Next Generation EU, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_en ; Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020), <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

二、下世代歐盟計畫的三大支柱及重要內涵

NGEU 以三大支柱來實踐復甦歐洲的目標，尤其聚焦在「投資」面向。第一大支柱為支持成員國採取投資與改革措施，主要聚焦在公共投資，其政策工具包括：RFF、歐盟反應倡議（REACT-EU）、公正轉型基金（Just Transition Fund）等。第二大支柱為進行大規模公共和私人投資，快速啟動歐盟經濟的永續復甦，尤其是針對關鍵技術如 5G、AI、潔淨再生氫燃料等投資，提供融資保證，其政策工具包括：償付能力支持計畫（Solvency Support Facility）、強化版投資歐盟計畫（Invest EU）、戰略投資計畫（Strategic Investment Facility）。第三大支柱為從危機中記取教訓與經驗，尤其著重在健康領域上的合作，以因應未來可能的大規模公衛危機，其政策工具包括：歐盟健康計畫（EU4 Health Programme）、強化版救援歐洲（Resc EU）、歐盟展望（Horizon Europe）等。

綜觀歐盟復甦計畫內容，歐盟將延續「歐盟新產業戰略」揭示的產經政策方向，持續推進歐盟的雙重轉型，將「歐盟綠色政綱」作為歐盟成長與復甦戰略，「綠色投資」未來將成為歐盟投資的優先選項。此外，強化歐盟單一數位市場，加速數位經濟復甦，並將加碼投資數位基礎建設，例如 5G 網路布建，在戰略科技領域上強化 AI、超級電腦運算、雲端等新興科技，以提升歐盟的科技主權。因應疫情危機凸顯歐盟在公衛危機處理上的脆弱性，未來將持續強化歐盟國家在健康議題上的協調能力，並提升醫藥品等關鍵原物料的戰略自主性。

歐盟最新產業政策下的臺灣機會

為啟動經濟發展新模式，蔡英文總統於 2020 年就職演說中表示將打造「六大核心戰略產業」⁷，讓臺灣在全球供應鏈中扮演關鍵角色。這些戰略產業除國防產業外，其他與歐盟最新產經政策有許多可相互對接之處，例如半導體及資訊產業、資安產業可對接至歐盟數位新政，綠電及再生能源可對接至歐盟綠色新政。這些戰略產業方向亦與「下世代歐盟」（NGEU）內容息息相關，為臺歐的產業合作創造新機會。以下說明臺歐可相互對接的產業及其發展機會。

（一）半導體產業

疫情後歐盟已意識到關鍵產品過度依賴單一供應來源的風險，因而愈發重視供應鏈的戰略自主性。半導體產業為歐盟關鍵產業之一，亦為我國產業發展重要支柱。根據我國國際貿易局統計，2019 年我國自歐盟進口主要產品為「半導體設備」，占自歐盟總進口約 23.6%。我國出口至歐盟主要產品為「積體電路」，占對歐盟總出口約 9.5%。我國與歐盟已形成半導體產業鏈，亦為穩定且理念相近的合作夥伴。在歐盟未來推進數位新政及供應鏈重組之趨勢下，我國半導體業者應把握機會至歐盟投資布局相關產業，或與歐盟企業合作到第三地設廠。在美科技戰升溫下，臺灣與歐盟可加強科技產業的合作，提供我國在中國大陸、美

⁷ 包括：（1）以強化半導體與資通訊為目標的資訊及數位相關產業；（2）資安卓越產業；（3）精準健康戰略產業；（4）國防及戰略發展產業；（5）綠電及再生能源產業；（6）民生及戰備產業。

國之外的新市場商機與合作契機。

（二）5G 及資通訊產業

5G 網路在「下世代歐盟」中扮演重要角色，透過加速 5G 網路布建，為整體經濟創造外溢效果，並提升歐盟的戰略自主性。事實上，臺歐 5G 合作自 2016 年起在「歐盟展望」（Horizon Europe）下，展開科研計畫，並逐漸從技術合作跨向應用及實驗場域合作，近期已在臺灣及歐盟適當場域，打造智慧互聯工業應用、無人機及未來工廠的 5G 網路。未來計畫成果將提供給雙方主管機關作為未來政策制定之參考。5G 合作關鍵在「應用」，我國業者擅長制定客製化的終端解決方案，以符合客戶需求。未來臺歐 5G 合作應結合新興科技發展，強化各種終端解決方案的研發，同時應用在智慧醫療、智慧工廠等實務領域。

（三）智慧醫療

疫情危機已推升各式智慧醫療需求，包括遠距、精準、行動應用生態等科技，其中「精準健康與醫療」更是各智慧醫療企業、生醫團隊、國際藥廠愈積極切入的主軸。基於快速發展的 AI、5G、物聯網等技術，我國業者未來應從硬體銷售逐漸轉型至數據利用、雲端銷售、精準與智慧醫療邁進，加強與歐盟合作，爭取歐盟政策之下的資源與採購、研發等商機。

（四）電動車

歐盟執委會於 2019 年 2 月提出 6 項極具潛力的策略價值鏈，有助於提升歐盟的產業競爭力，其中包括互聯、潔淨和自動駕駛車輛。疫情後歐盟加速推進氣候政策，根據《歐盟第 443/2009 號規則》規定，歐盟內銷售的汽車從 2021 年起，二氧化碳排放量每公里需低於 95 克，超標須根據銷售數量罰款。而我國近年亦積極推動電動車產業，如車王電子在臺中港加工出口區設立第 1 座電動車智慧製造基地，以及我國數家廠商為特斯拉（Tesla）供應鏈之一。在疫情衝擊下，致力於降低能源消耗的電動車可望成為臺歐產業合作中的重要亮點。

（五）循環經濟

在「歐盟綠色政綱」的「循環經濟行動方案」中認為應從設計產品開始就要納入循環經濟思維。在該趨勢下，我國業者應強化在循環經濟上的科研應用，厚實我國在循環經濟上的優勢，進而切入歐盟產業鏈。以紡織業為例，臺灣業者為國際成衣品牌大廠提供機能性布料，也擅長配合品牌廠商的環境永續目標，製造符合其需求的布料，使臺灣業者在紡織紗線及布料上受國際品牌肯定。例如：遠東新世紀近年積極配合愛迪達（Adidas）等成衣品牌廠，透過回收廢棄聚脂纖維（如海洋廢棄寶特瓶），並以化學回收方式處理消費者使用後的廢棄紡織品，整理後再利用。遠東新世紀參與愛迪達「For the Oceans 計畫」所產製的「海洋紗」出貨量 3 年來已增加 1 倍，也因此爭取到更多全球品牌客戶的訂單。

美國新政府的經貿政策走向

劉大年¹、許茵爾²

摘要

拜登 (Joe Biden) 上任後，必須解決美國兩極化對立，並以內政為優先。將在控制疫情下提振美國經濟，除了增加購買美國貨品、鼓勵產業創新及綠色經濟發展外，也會修改稅制以平衡貧富差距，以達振興美國整體競爭力的目標。至於在倍受矚目的美中關係發展方面，拜登防堵中國大陸的立場不變，將聯合其他盟國共同抵禦中國大陸威脅，但在不排斥與中國大陸於環境保護、氣候變遷及核武安全等領域合作的情況下，將可能開啟美中戰略對話，美中互動模式將有所轉變。

關鍵詞：美國大選、臺美貿易協定

¹ 現任中華經濟研究院區域發展研究中心研究員兼主任。主要研究領域為區域經濟整合、國際貿易投資及產業經濟。

² 現任中華經濟研究院區域發展研究中心分析師。主要研究領域為國際貿易、國際投資。

一、前言

川普（Donald John Trump）總統連任失利，拜登（Joe Biden）已成為美國第 46 任總統。本文分析未來美國新政府之經貿政策。首先說明美國總統選舉結果；其次將以民主黨在經貿政策之立場為基礎，分析拜登政府未來政策走向；最後則為本文的結論。

二、美國大選結果

美國總統大選大局已塵埃落定，民意如流水，四年前共和黨全面執政的情勢轉為民主黨完全執政。

2016 年川普勝選關鍵是在 2012 年支持民主黨 6 州轉而支持川普，但是在這次選舉中，「翻轉 6 州」中有 3 州（密西根、賓州、威斯康辛）已重新回到民主黨陣營；再加上 2016 年支持川普有 2 州（亞利桑那、喬治亞）倒戈支持拜登，「新翻轉 5 州」決定這次選舉結果。

拜登與川普分別贏得 306 張及 232 張選票人票，此得票分配恰好分別也是 2016 年川普及希拉蕊的得票數。

此次總統選舉，因選情激化中造成投票率攀升，投票率達 66.9%，較 2016 年 55.5%，高出超過 10 個百分點。拜登與川普選票得票數分別為 8,128 萬與 7,422 萬，均創歷史新高。

只是選後的美國，呈現兩極化對立以及被選舉嚴重撕裂的社會，可以形容成拜登將要治理川普所改造的美國，也難怪拜登在首次明確勝選感言時，呼籲目前是美國社會需要治療（healing）的時期。

拜登更會面對嚴酷的經濟挑戰。目前美國新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）所造成的疫情尚未完全控制，確診人數破千萬，甚至還有持續惡化的趨勢，疫情重創經濟。2020 年第 2 季美國經濟負成長 9%（與前一年同季相比），第 3 季則為 -2.9%，經濟預估會衰退約 4%，2021 年經濟也不看好；失業率雖已由 4 月最高峰的 14.7% 降至 11 月的 6.7%，但是失業人口 1,070 萬，經濟情勢非常艱困。

為了解決川普遺留的經濟問題，拜登上任後將會以內政為優先，檢討川普的就業政策、紓困方案、租稅政策、基礎建設以及健保政策為重點。防止美國疫情擴散，然而防治疫情又必需降低經濟活動，因而影響經濟復甦，如何在兩者之間取得平衡，可說是相當關鍵。

三、民主黨在主要經貿議題的核心立場

民主黨在 2020 年 7 月 26 日公布《2020 年民主黨綱要》（2020 Democratic Party Platform）內容來看，可以發現民主黨與共和黨相仿，均認為在全球化浪潮及中國大陸崛起的影響下，確實導致美國勞工階級深受衝擊，也促使美國近年必須面對經貿表現衰退、競爭力下滑的挑戰；但是民主黨認為川普政府的減稅措施、在 2018 年掀起美中貿易戰，以及 2020 年對於新冠肺炎的防疫不力等，不僅使美國的貧富差距加速擴大、工作機會流失、惡化與盟國之合作夥伴關係，更讓美國喪失在區域經濟整合、環境保護等國際事務的主導權，進一步催化美國競爭力衰退。

為解決川普政府過去四年造成的混亂，民主黨認為有必要就美國經貿政策重新調整。以下就未來民主黨政府在經濟與貿易、對中國大陸的

態度，以及參與區域經濟整合等重要核心議題之立場進行說明：

（一）未來在經濟與貿易面之施政方向

民主黨認為在全球化浪潮下，許多美國企業將製造流程移往海外，導致美國勞工深受衝擊，並未獲得全球化應有利益，因此未來經濟與貿易面的政策都將以勞工權益為優先。對於中國大陸或其他試圖削弱美國利益的國家採取之不公平貿易行為，如貨幣操縱、對鋼鐵及鋁製品之傾銷、政府補貼、竊取智慧財產權等，民主黨政府也會採取積極行動因應。

在提升美國整體競爭力之前，民主黨主張原則上將不會推動新的貿易談判。美國會以法律改革及執行既有貿易協定為優先，並持續強化資金透明度、反貪腐、擴大反洗錢規範範圍、以各種可行政策工具懲罰智慧財產權竊取及貨幣操縱等行為。

民主黨也大力抨擊川普政府的減稅政策，認為不僅擴大勞工與富裕層級的差距，造成勞工家庭的沉重負擔，亦未如預期創造更多投資效益，因此未來將重新修改稅制，增加高收入層級的課稅幅度，讓勞工與富裕層級的稅制更為一致。此外，為避免美國企業將供應鏈移往海外、但在美國進行銷售的行為，政府將提高其相關稅收因應，以遏制這些企業對美國勞工的剝削。

（二）對中國大陸的態度與立場

根據《2020 年民主黨綱要》，民主黨認為中國大陸確實對美國的經濟、安全、環境及人權等價值觀造成威脅，因此未來除了保護美國勞工

不再受到中國大陸的不公平貿易行為，美國也將聯合其他盟國，共同抵抗中國大陸對國際規範的破壞與影響。

其中在貿易面，未來民主黨的貿易政策將以勞工優先，往後貿易協定的勞工權益議題將以「美國 - 墨西哥 - 加拿大協定」（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）為範本進行談判；除了中國大陸外，對於其他任何欲削弱美國利益的國家所採取之不公平貿易行為，民主黨亦將擬訂積極行動因應。

在氣候面，民主黨主張將針對氣候議題訂定全球規範並實行責任制，亦會與其他國家合作，共同就促進全球乾淨能源的投資，以及在不加速氣候變遷之能源解決方案努力，例如幫助開發中國家實現可持續性發展目標。在軍事部分，將與俄羅斯合作、和中國大陸等新興國家進行核武器控制協商，進而簽署軍備控制協議。至於在人權方面，將會有效執行《香港人權與民主法案》（Hong Kong Human Rights and Democracy Act）及《維吾爾人權政策法案》（Uyghur Human Rights Policy Act），以遏制中國大陸對香港的控制與少數族群的迫害。

基於此，未來在民主黨執政下，美國與中國大陸在經濟、貿易與科技面的競爭仍將持續，但是可能不會再以課徵關稅的方式進行，美國將改為聯合其他價值觀相近的盟國，共同對抗中國大陸的崛起。另外，雖然美中在貿易議題上存在著競爭，但在氣候、環境保護、核武等議題上，拜登政府並不排斥與中國大陸進行合作，未來美國與中國大陸將不會完全脫鉤。

（三）參與多邊架構協商的立場

雖然民主黨已表明在美國整體競爭力提升前，將不會簽署新貿易協定，會以執行既有之貿易協定為優先，但是由過往民主黨對參與區域經濟整合的積極程度、《2020 年民主黨綱要》明示將與理念相同的盟國建立更加緊密的經貿合作夥伴關係，以及拜登已表示將重新加入《巴黎氣候協定》（Paris Agreement）、參與世界衛生組織（World Health Organization, WHO）、對跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）³ 部分議題重新討論後再決定是否重新加入等立場下，預期美國新政府將由目前單方面的美方利益優先，逐步重回多邊架構協商機制。

四、大選後美國新政府施政主軸

綜整民主黨對核心經貿議題之立場及拜登的主要競選政策，預期未來在拜登政府的執政下，美國經貿政策將圍繞以下議題：

（一）強化美國全球合作的能量

1. 多邊與雙邊機制並重

拜登將恢復美國在國際間的領導角色，並與價值觀相近的盟國重建合作夥伴關係，因此美國未來除了重新加入《巴黎氣候協定》、參與 WHO 以協助全球防疫、推動 WTO 改革外，也可能會在就 TPP 部分議題重新協商後重回 TPP；至於川普政府正在進行的中國大陸、日本、英

³ TPP在美國於2017年退出後，其他11國在TPP架構下，已成立跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP），並已在2018年12月生效。

國、肯亞、印度等貿易談判，美國新政府對外貿易政策將由目前之「雙邊」模式，逐步朝「多邊與雙邊並行」的態勢發展。

不過拜登在選後已公開表示，在提升國內整體競爭力之前，美國將不會建構新的雙邊貿易協定，未來發展值得關注。

2. 聯合盟國建立以美國為軸心的全球貿易新規範

為保護美國不受欲削弱美國利益的國家所採取之不公平貿易行為，拜登政府將聯合其他盟國，在美國勞工利益優先前提下建立疫情後之全球新貿易規範。尤其是在疫情衝擊下，近期許多國家已開始攜手推動供應鏈多元化，例如日本已與印度、澳大利亞就「供應鏈彈性倡議」（Supply Chain Resilience Initiative, SCRI）進行合作，並和東協針對「經濟韌性行動計劃」（ASEAN-JAPAN Economic Resilience Action Plan）展開研析。

為確保美國與盟國的供應鏈能穩定運作、減少對中國大陸的依賴程度，預期拜登政府將延續川普力推的「經濟繁榮網路」（Economic Prosperity Network, EPN）政策。在互惠的基礎下拉攏澳大利亞、印度、日本、紐西蘭、韓國等「可信任夥伴」，並將積極參與以亞洲地區國家為主的「供應鏈彈性倡議」（SCRI）及「經濟韌性行動計劃」，以重新穩固美國在亞太地區的經貿影響力，建立以美國為主的全球第 2 個新供應鏈系統，降低未來可能發生的危機。

（二）提升美國整體競爭力

1. 經濟振興

為提振因美中貿易戰及新冠肺炎疫情影響而衰退的經濟表現，拜登以「建構更好的未來」（Build Back Better）為主軸，就任後將延續川普創造更多就業機會的施政方向。未來拜登政府亦將提撥總計 7,000 億美元預算，其中 4,000 億美元用於採購美國製造的貨品與服務，如增加再生能源、建材與設備等之基礎建設採購，並強化對美國製造的定義，預計將會提供 3,000 億美元投入技術的研發及創新，以鼓勵產業朝現代化與永續化發展，預期將可創造 500 萬個工作機會。

2. 稅法改革

為扭轉川普政府造成之貧富差距擴大、稅法改革對中產階級不公平問題，拜登政府規劃將提高個人與企業所得稅上限，即個人所得稅最高稅率由 37% 提升至 39.6%，企業所得稅率最高稅率由 21% 增加至 28%，並將年收入達 100 萬美元者之資本利得稅由目前 20% 提高至 39.6%。此外，對於將供應鏈移往海外但在美國本地進行銷售的美國企業，拜登政府也將提高其相關稅收以遏制這些企業對勞工的剝削，稅率預計最高將達 30.8%。

除了提高稅率，拜登同時也規劃減稅措施，為年所得低於 40 萬美元的家庭提供更多減免優惠，例如提高撫養幼童及學童之減額、取消各州與地方稅抵減額 1 萬美元的上限、首購房屋且為自用者租稅優惠等；若企業回流美國，且屬於先進製造、擴大投資與提供就業機會等範疇，提供最高 10% 的租稅抵免優惠措施。相關具體規劃與細節將有待拜登

正式就任後公布。

3. 確保關鍵產品在美國製造

拜登將利用《聯邦政府採購規則》（Federal Acquisition Regulation, FAR）、《國防生產法》（Defense Production Act）等法案，確保關鍵醫療設備、半導體、通訊設備等產品在美國生產製造，以避免美國產業競爭力與國家安全受到損害。

4. 強化資安及智慧財產權保護機制

將透過強化管制與執法力度以防堵其他國家竊取美國的智慧財產權；對於攻擊或對美國企業執行間諜行動的國家或企業，美國將嚴格管制其進入美國市場與金融體系。

5. 提高美國整體社會福利

拜登進行稅改之相關額外稅收將用於支持並擴大醫療保健、鼓勵再生能源產業發展、提高兒童及長期照護等社會福利或產業政策補貼，以達到振興美國整體競爭力與產業發展之最終目標。

（三）產業與環境永續發展

1. 鼓勵永續產業之研發創新

拜登將以國家力量支持在航太、人工智能、先進材料、生物技術、清潔能源與車輛等領域之創新與發展。除了制定更嚴格的法規限制，如設立更高標準的電器、建築能源效率標章等，以推動銷往美國市場之全球相關供應商加速開發節約減碳的產品外，美國政府也將協助及提供稅務優惠以鼓勵企業投入電池儲能、清潔汽車、去碳化科技、先進材料、

可再生氫、先進核能、各式生物技術等產業項目的研發，並確保這些創新技術在美國製造應用。

2. 環境永續發展

拜登政府不僅將重新加入《巴黎氣候協定》，也預計投入 2 兆美元以對抗氣候變遷，在 2030 年前達到所有新建築零碳排放、2035 年前完成電力產業無碳汙染、2050 年前實現 100% 清潔能源經濟與零碳排放等目標。為避免對傳統石化產業造成衝擊，拜登已表示不會全面禁止開採頁岩油等產業，僅會禁止未來在聯邦土地或水域上的新開採項目。

本文將前述美國未來施政主軸及重要經貿政策可能的轉變方向整理如附表。

五、結論

拜登上任之後必需紓緩美國對立情況，為解決美中貿易戰及疫情造成的經貿困境，整頓美國內政、維護勞工權益、防疫及振興經濟等亦將是拜登政府的首要工作。

在對內政策上，拜登政府將重新修改稅制以平衡美國貧富差距及遏制企業對勞工階級的剝削；並採取擴張性財政政策，預計將提撥 7,000 億美元預算於購買美國貨品與服務、設置綠色產業相關基礎建設、鼓勵產業創新研發等，期望能夠使更多失業人口重返職場。拜登政府也會強化對環境保護之相關措施，如支持乾淨節能產業創新、以更為嚴格的政策法規激勵產業朝節能減碳方向發展等。

在對中國大陸立場方面，由於抑制中國大陸崛起是美國跨黨派共識，所以拜登仍會維持反中立場，對中國大陸技術的防堵、課徵額外關稅、維護美國智慧財產權及資安等之立場將不會改變。然而民主黨並不排斥在「美國利益優先」的前提下，與中國大陸就環境保護、氣候變遷、核安全等議題進行合作，因此預期未來拜登政府對中國大陸將可能會以較平和、談判防制取代直接懲罰的方式，亦可能會開啟美中戰略對話，美中互動模式將有所轉變。

拜登政府也會強化美國與盟國關係，除了在外交上深化與盟國關係外，拜登曾批評川普的「美國優先」成為「美國唯一」政策，貿易保護措施損人不利己，並損害了美國與盟國的關係，不符合美國利益。所以未來美國不會再動輒對盟國實施貿易保護措施，另外也會積極建構供應鏈合作聯盟，以建立美國為軸心之全球貿易新規範，防止中國大陸的擴張。

拜登認為川普鄙視國際組織並動輒要退出，使得美國在國際上更更加孤立；主張美國應積極參與國際事務，所以美國對世界衛生組織（WHO）、巴黎氣候協定（PA）和世界貿易組織（WTO）等多邊機制的參與力道會加大。

最後在對臺灣的啟示方面，首先應延續川普時期所推動的臺美合作關係，如在 9 月份雙方所簽署的「臺美基礎建設融資及市場建立合作建構」備忘錄，共同在第三地投資基礎建設，推動供應鏈重組。

臺灣當然對於臺美貿易協定有高度期待，但是也必須了解臺美貿易協定在拜登已表明在美國整體競爭力提升前，美國不會啟動新的貿易協

定談判之情況下，近期內完成的可能性並不高，故臺灣必須有所因應與調整。綜整前述研析內容，本文提出以下三項建議：

第一，臺灣未來應持續吸引投資深耕臺灣。美中貿易戰帶動不少臺商回臺生產，但主要是成本驅動，其中有許多替國際品牌代工的電子產業，應客戶要求而移轉生產據點，是屬於隨著市場環境變化「游移性投資」，未來必須使來臺企業在臺灣繼續深耕加碼，才能創造更大經濟效益。

其次是正視臺美順差問題。美國雖然對中國大陸貿易逆差有大幅縮減，但是整體貿易逆差並未明顯減少，而且由於轉單及生產據點移轉效應，美國對東亞國家，例如越南及臺灣貿易逆差反而上升。美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）最近就把越南納入 301 條款操縱匯率的調查名單，未來不論是誰上任，匯率問題都將會是美國所關注的焦點。

在新臺幣不斷升值下，美國現階段將臺灣列為匯率操縱國觀察名單，並對臺灣對美國貿易順差擴大表達關切。2019 年臺灣對美國貿易順差為 114 億美元，幾乎與 2017 年及 2018 年兩年總順差 117 億美元相當，在 2020 年也勢必超過 2019 年順差水準，未來將有必要化解美國的疑慮。

最後在有關臺美貿易協定方面，雖然雙邊簽署 FTA 的不確定性很高，但臺灣可以利用我國 2020 年優異的防疫成果，以及在全球半導體、資通訊產業供應鏈具重要地位等優勢，積極爭取參與美國在國際上推動供應鏈合作的機會，使臺灣成為美國或跨國企業在全球供應鏈重要且可信任的夥伴。

附表 美國重要經貿政策可能轉變方向

主軸	議題及政策方向	未來變化
強化美國全球合作能量	多邊與雙邊機制並重	<ul style="list-style-type: none"> 恢復美國在國際間的領導角色 重新加入《巴黎氣候協定》，並支持WHO以協助防疫及推動WTO改革 就TPP部分議題重新協商後重回TPP 持續推動正在進行的中國大陸、日本、英國、肯亞及印度等貿易談判 但拜登已表示在提升美國整體競爭力前，將不會簽署新貿易協定，後續發展值得關注
	聯合國建立以美國為軸心的全球貿易新規範	<ul style="list-style-type: none"> 在美國利益優先下，與盟國建立疫情後之全球新貿易規範 延續「經濟繁榮網路」(EPN)，在互惠的基礎下拉攬澳大利亞、印度、日本、紐西蘭、韓國等可信任夥伴 參與「供應鏈彈性倡議」(SCRI)及「經濟韌性行動計劃」，重新穩固美國在亞太地區的經貿影響力
提升美國整體競爭力	經濟振興	<ul style="list-style-type: none"> 投入總計7,000億美元預算用於採購美國貨品與服務(4,000億美元)以及刺激產業研發創新(3,000億美元) 提升基本薪資至15美元 預期將可創造500萬個工作機會
	稅法改革	<ul style="list-style-type: none"> 提高個人與企業所得稅上限(個人所得稅最高稅率由37%提升至39.6%；企業所得稅率最高稅率由21%增加至28%) 將資本利得稅率由目前的20%提高至39.6%(對年收入超過100萬美元者課徵39.6%資本利得稅) 對於將供應鏈移往海外但在美國進行銷售的美國企業課徵高稅率 為年所得低於40萬美元的家庭提供更多減免優惠，如提高撫養幼童及學童之減額、取消各州與地方稅抵減額1萬美元的上限等 首購房屋且為自用者租稅優惠補助 企業回流美國，屬於先進製造、擴大投資與提供就業機會等範疇，提供最高10%的租稅抵免優惠措施
	確保關鍵產品在美國製造	<ul style="list-style-type: none"> 利用《聯邦政府採購規則》、《國防生產法》等法案以確保關鍵醫療設備、半導體、通訊設備等產品在美國生產製造
	強化資安及智慧財產權保護機制	<ul style="list-style-type: none"> 強化管制與執法力度以防堵其他國家竊取美國的智慧財產權 攻擊或對美國企業執行間諜行動的國家或企業，美國將嚴格管制其進入美國市場與金融體系
	提高美國整體社會福利	<ul style="list-style-type: none"> 稅改之相關額外稅收將用於支持並擴大醫療保健範疇、鼓勵再生能源產業發展、提高兒童及長期照護等社會福利或產業政策補貼
產業與環境永續發展	鼓勵永續產業之研發創新	<ul style="list-style-type: none"> 以補助或提高法規限制等措施，支持產業在航太、人工智能、先進材料、生物技術、清潔能源與車輛等領域之創新與發展 確保創新技術在美國製造及應用
	環境永續發展	<ul style="list-style-type: none"> 重新加入《巴黎氣候協定》 投入2兆美元對抗氣候變遷 在2030年前達到所有新建築零碳排放、2035年前完成電力產業無碳汙染、2050年前實現100%清潔能源經濟與零碳排放等目標 不會全面禁止開採頁岩油等產業，僅會禁止未來在聯邦土地或水域上之新開採項目，避免對傳統石化產業造成衝擊

資料來源：本文自行整理。

後疫情時代對全球能源經濟變化 之影響、主要國家的因應及 對我國之啟示

葉長城¹

摘要

自 2020 年初全球新冠肺炎疫情快速擴散，不僅導致全球陷入公共衛生危機；各國為遏止疫情所採取的限制措施也導致全球經濟活動與能源消費需求的急速緊縮。本文除分析全球新冠肺炎疫情快速擴散對世界總體經濟的影響，也分析其對全球能源經濟與主要能源部門經濟變化之影響，歸納主要國家及區域在總體與能源部門的因應措施，並據此研析對我國之啟示。

關鍵詞：新冠肺炎、能源經濟

¹ 現任中華經濟研究院綠色經濟研究中心助研究員。主要研究領域為政治經濟學、區域研究、能源技術服務產業政策。

前言

2020 年 3 月世界衛生組織（World Health Organization, WHO）正式宣布全球進入新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）疫情大流行階段，迄 2020 年 10 月止，全球已出現超過 3,600 萬名罹患新冠肺炎的確診案例，因此導致死亡的病例數更高達 105 萬人。² 在這波近代公共衛生大流行的疫情劇烈衝擊下，全球各地居民的生命健康均因此遭受程度不一的直接威脅，無論是美洲、東南亞、歐洲、東地中海、非洲與西太平洋地區，均持續出現新增確診案例，全球各國政府為防止此波新冠肺炎疫情的持續擴大，亦紛紛採取不同程度的防疫與封鎖措施，俾利有效遏止此一新型傳染疾病對各國人民生命健康上的重大危害。

惟在各國政府為遏止疫情擴散採取各類限制措施後，也導致全球經濟活動與能源消費需求急速緊縮，並衍生具體的社經環境影響。爰此，本文除分析全球新冠肺炎疫情快速擴散對世界總體經濟的影響外，也分析其對全球能源經濟變化之影響，歸納主要國家在總體與能源部門上的因應措施，並據此研析對我國之政策啟示。

² WHO (Oct.9,2020) .WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAjwIID8BRAFEiwAnUoK1Wq2ULgmzxM3o8iNmzUJDZehjzWEBesvX_ezRrv_N3ISzUYn5SLvx0C5CgQAvD_BwE.

新冠肺炎疫情對全球總體與主要區域的經濟影響

一、新冠肺炎疫情擴散對全球總體經濟的影響

根據國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）《世界經濟展望》（World Economic Outlook, WEO）報告於 2020 年 10 月所公布的經濟統計與預測數據顯示，受到 2020 年初爆發迄今之新冠肺炎疫情影響，儘管近期許多數據顯示，在歷經防疫大封鎖階段後，許多經濟體可望逐步加快復甦步伐，但是 IMF 預測 2020 年全球經濟仍將出現較大幅度的衰退，其衰退幅度預估可能達 4.4%。惟此一衰退幅度相較於 2020 年 6 月時的預測，已有轉趨溫和的跡象，主要原因在於 2020 年第 2 季全球經濟成長情況優於預期，特別是已開發經濟體在 2020 年 5、6 月逐步放鬆防疫封鎖措施後，其經濟活動復甦情況比預期來得更快，因此儘管 IMF 認為 2020 年全球經濟表現仍難以避免陷入衰退，但是預計在歷經 2020 年劇烈收縮後，全球經濟在 2021 年將可望復甦，並恢復到 5.2% 的上升軌道。

二、新冠肺炎疫情擴散對主要區域經濟的影響

在全球主要區域經濟表現方面，根據 IMF《世界經濟展望》報告於 2020 年 10 月公布的經濟統計與預測數據顯示，2020 年已開發國家受新冠肺炎疫情擴散的衝擊，預估將比新興市場與開發中經濟體來得更高，預期 2020 年已開發國家經濟將因肺炎疫情的影響，出現 5.8% 的負成長。同時期新興市場與開發中經濟體雖也可能面臨 3.3% 負成長衝擊，

相較於已開發經濟體其經濟下修程度將較小，且預估在歷經 2020 年經濟緊縮後其於 2021 年復甦成長力道亦可能達 6%，較已開發經濟體預估於 2021 年經濟成長達 3.9% 來得更為強勁。³ 惟整體而言，無論是全球總體經濟與主要區域之經濟復甦進展，仍需視最終新冠肺炎疫苗開發進度、各國控制疫情以及經濟調適情況而定。

疫情擴散對全球能源經濟與主要能源部門的影響

一、新冠肺炎疫情擴散對全球能源經濟的影響

不僅全球總體經濟自 2020 年 3 月受全球防疫及經濟封鎖措施的直接衝擊，新冠肺炎疫情擴散亦直接衝擊年度全球能源經濟成長，主要影響可從 2020 年第 1 季全球初級能源需求相較於去（2019）年第 1 季的變化見其端倪。根據國際能源總署（International Energy Agency, IEA）公布「2020 年全球能源評估」（Global Energy Review 2020）的統計，相較於 2019 年第 1 季，2020 年第 1 季全球初級能源需求衰退 3.8%。以目前情況評估，若未來經濟解封狀況未能有效改善且復甦緩慢，則全球初級能源需求將減少 6%。回顧全球自二次大戰以降的初級能源需求變化，此次因疫情擴散所導致之世界初級能源需求的衰退幅度，可說係過去 70 年僅見。⁴

由於未來全球初級能源需求的變化，仍深受各國疫情控制與經濟解

³ IMF (Oct. 2020), World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.

封狀況影響。根據 2020 年 10 月 WHO 的統計，目前包括美國、巴西、哥倫比亞、祕魯、阿根廷、墨西哥、南非、法國、智利、伊朗、英國、孟加拉、土耳其、菲律賓等累積確診案例超過 30 萬例的國家，均已進入社區感染階段。隨著時序進入 2020 年秋冬，又進入流感盛行的季節，且歐洲近期疫情已有再現高峰的跡象，設若未來未能控制得宜，估計全球初級能源需求減少幅度可能會如 IEA 原先預估，朝較前一年衰退 6% 的方向發展，不過設若能夠成功阻絕新冠肺炎疫情的擴散，則全球初級能源需求衰退幅度可望控制在 4% 以內。⁵

此外，根據英國石油公司（BP）於 2020 年公布的「2020 年能源展望」（BP Energy Outlook: 2020 Edition）報告推估，在新冠肺炎持續造成經濟衝擊的前提下，迄 2025 年全球初級能源需求將持續維持約 2.5% 的衰退幅度，但在更大的衝擊預估情境下，全球初級能源需求的衰退幅度則可能下探至負 4% 左右的水準。⁶ 由此可知，無論是 IEA 或 BP 對於新冠肺炎疫情未來若持續於全球傳布與擴散，其對各國因限制與封鎖經濟而導致的初級能源需求變化恐不容樂觀。

⁴ IEA (Apr. 2020), Global Energy Review 2020: the Impact of the Covid-19 Crisis on Global Energy Demand and CO2 Emissions. p.11, <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>

⁵ WHO (Oct.4, 2020), WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard: Situation by Country, Territory & Area. <https://covid19.who.int/table?tableChartType=heat>; 吳中傑 (Sep.26, 2020), 歐洲疫情再起……秋冬會再大爆發？疫苗有用嗎？病毒專家何美鄉7問答, <https://news.campaign.yahoo.com.tw/lung-health/arti.php?id=3a42769e-cccf-3506-8fc8-46bdc08f4dd4>; IEA (Apr. 2020), Global Energy Review 2020: the Impact of the Covid-19 Crisis on Global Energy Demand and CO2 Emissions. p.11.

⁶ BP (2020). Energy Outlook 2020 Edition. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2020.pdf>

二、新冠肺炎疫情擴散對全球主要能源經濟部門的影響

儘管新冠肺炎疫情對全球初級能源需求成長帶來直接衝擊，不過對於不同主要能源部門的影響卻不盡相同。以受新冠肺炎疫情爆發衝擊最為明顯的 2020 年第 1 季相較於 2019 年同期為例，按受衝擊程度排序之主要能源部門依序為煤炭、原油、電力、核能、天然氣與再生能源。茲扼要說明其需求所受影響及變化如下：⁷

（一）煤炭

根據 IEA 統計，2020 年第 1 季全球煤炭需求因防疫限制措施，導致電力需求下降，從而影響占全球煤炭需求大宗之燃煤發電需要，而導致整體燃煤需求較 2019 年第 1 季減少 8%。特別是占世界煤炭消費超過一半的中國大陸，在 2020 年第 1 季煤炭消費較前一年同期下降 8%。印度也在 2020 年第 1 季因為開始實施防疫限制措施而使其電力與工業生產需求下降，連帶也導致煤炭使用的減少。另一主要煤炭消費區域歐盟，在防疫封鎖高峰期的電力需求也急速下降，造成煤炭使用需求的銳減，統計歐盟於 2020 年第 1 季煤炭需求較 2019 年第 1 季減少超過 20%。

（二）原油

根據 IEA 統計，由於全球各區域在 2020 年 3 月底時，相較於 2019

⁷ 本節有關各主要能源部門需求受新冠肺炎疫情之影響及變化分析，主要參考 IEA（April 2020），“Global Energy Review 2020: the Impact of the Covid-19 Crisis on Global Energy Demand and CO2 Emissions,” pp. 18-41, <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>.

年有將近一半的道路交通活動因防疫措施而停擺，特定區域空中交通幾乎陷入停滯，部分歐盟國家空中運輸活動甚至出現超過九成的衰退。此一高峰時期，全球因此縮減的陸地與空中交通活動幾乎占全球原油需求將近六成，導致全球原油需求相較於 2019 年第 1 季衰退近 5%。

（三）電力

根據 IEA 統計，全球電力需求於 2020 年第 1 季因為各國政府針對新冠肺炎疫情的防疫及經濟封鎖措施，較前一年同期衰退 2.5%。其中歐洲、日本、韓國與美國的電力需求於 2020 年第 1 季相較於前一年同期衰退 2.5% 至 4.5% 不等。

（四）核能

根據 IEA 統計，全球核能部門因防疫經濟封鎖，電力需求降低而受到直接衝擊，估計 2020 年第 1 季與前一年第 1 季相比，全球核能產出減少 3%。歐盟於 2020 年第 1 季，核能降低最多，特別是法國核能產出減少 11 TWh 較前一年同期減少 10%。在德國，即使為達成於 2022 年終的廢核目標先前已經採取一連串措施，不過受到疫情衝擊，德國核能產出仍減少 3 TWh 較前一年同期減少 17%。美國的核能產出於 2020 年第 1 季也減少 4 TWh，較前一年降低 2%。

（五）天然氣

根據 IEA 統計，天然氣消費在 2020 年第 1 季前已開始下降，主要

是由於北半球氣候轉為溫和，導致全球天然氣使用需求降低，而新冠肺炎疫情的衝擊亦使得全球天然氣消費需求進一步縮減，特別是中國大陸及全球主要需求市場實施經濟封鎖期間，促使天然氣需求承受額外的壓力，不過與其他能源部門相比，可能由於先前天然氣消費需求本已走低，因此在新冠肺炎引發防疫與經濟封鎖措施後，全球整體需求減少情況相對於其他能源部門而言尚屬溫和，統計 2020 年第 1 季相較於前一年同期需求下降約 2%。

（六）再生能源

根據 IEA 統計，再生能源係全球各主要能源部門中，受新冠肺炎防疫措施導致之經濟封鎖衝擊最少也最具韌性的部門。反而由於過去幾年建置之風力與太陽光電專案陸續於 2020 年完成發電併聯，因此呈現產出成長趨勢。統計相較於 2019 年第 1 季，全球再生能源的使用於 2020 年第 1 季成長了 1.5%。其中，再生能源發電更較 2019 年第 1 季成長了 3%。預估在再生能源發電運作成本降低與各國能源政策優先推動再生能源的趨勢下，IEA 評估 2020 年即使在新冠肺炎疫情衝擊下，全球再生能源使用仍可維持至少 1% 的成長。

主要國家及區域在總體經濟與能源部門對疫情擴散的重要因應措施

面對新冠肺炎疫情的劇烈衝擊，目前主要國家及區域在總體經濟與

能源部門上所採取的重要因應措施大致可分為下列幾類：

一、金融體系與財政穩定措施

有關金融體系與財政穩定之因應措施，主要可從財政、貨幣與總體金融、匯率政策與國際收支等面向著手，在財政上主要做法包括：放寬政府財政支出限制、提供受創家庭暫時性所得支持（特別是針對低收入家庭與受失業衝擊勞工等）、就業支持、免除或降低防疫必需醫療進口用品關稅及相關稅賦、加強對各州及地方政府之財政支持、提供微中小型企業貸款及針對受創企業放寬金融機構放款規範等，以協助其因應短期營運資金短缺與流動性衝擊和提高新冠肺炎防疫基金規模上限金額等。在貨幣與總體金融方面，主要作法包括降息以及其他增加金融系統流動性（例如降低存款準備要求與暫時性的管制放鬆等）、在匯率政策與國際收支方面，主要作法包括增加匯率調整彈性、放寬外資機構投資者投資限制等。目前包括巴西、中國大陸、歐盟、印度、日本、沙烏地阿拉伯、南非、部分東南亞國家與美國等均已相繼推動前述相關金融體系與財政穩定政策及措施。⁸

二、社會協助措施

根據世界銀行（World Bank, WB）的統計，目前全球至少已有 126 個國家針對新冠肺炎疫情的衝擊，推出或調整其國內的社會保障與勞動

⁸ IMF (2020), Policy Responses to Covid-19. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

市場政策，並在總計大約超過 505 項的措施中推動下列重點政策，包括：

（一）提供社會救助：協助受衝擊社會度過疫情，主要關鍵是在擴大社會安全網，俾利迅速向受衝擊群體提供諸如現金轉移支付的支持；針對高風險群體，如旅遊業及受創行業提供收入補助及補貼等。

（二）藉由保留或恢復就業機會維持民眾基本生計：例如資助微小企業度過危機，提供補貼降低其裁員人數等。

（三）強化既有社會保障體系：改進提供社會保障之交付系統效率、擴大其涵蓋弱勢群體的範圍，並且透過各項協助計畫的落實提升社會保障體系的韌性。⁹

三、支持企業措施

針對新冠肺炎疫情對企業正常營業活動的直接衝擊，近期許多國家陸續推出一系列支持措施包括：

（一）為企業提供財務支持：1. 針對嚴重受困企業提供貸款、擔保與挹注資本協助；2. 為嚴重受創企業提供延遲支付水、電等公共事業費用、租金與稅費等費用協助。

（二）協助維持雇用關係：1. 提供工資補貼；2. 協助勞工要求企業或受政府支持企業暫停解聘員工或維持一定雇用水準。

（三）針對家庭、失業者提供支持：1. 擴大目前現金移轉支付、食物援助與失業保險等；2. 針對脆弱勞工家庭推出新的協助項目，例如電

⁹ Michal Rutkowski (Apr. 15, 2020). How Social Protection Can Help Countries Cope with COVID-19. <https://blogs.worldbank.org/zh-hans/voices/shehuibaohuruhebangzhugeguoyingduixinguanyiqing>.

費減免、提供帶薪病假與事假等。¹⁰

四、支持能源部門與保護能源消費者措施

新冠肺炎疫情除重創各國總體經濟，造成立即明顯的公衛與社會衝擊，各國能源部門成長及能源消費者權益也因此面臨重大挑戰。歸納而言，為支持能源部門發展，近期各國之主要具體作法包括提供公共投資 / 支持持續性計畫、提供政府貸款、針對能源業者進行紓困與針對能源產業勞工提供支持、購買石油公司股票等。¹¹

在保護能源消費者的措施上，所採取的緊急因應措施則包括：禁止對未付費用之受創家戶中斷能源供應；允許能源帳單費用延後付款或展延；實施能源使用協助計畫，補貼低收入能源消費；減免能源帳單費用；針對受創商業與工業能源用戶提供能源費用補助以及建立基金或採取支持措施協助能源供應業者度過疫情衝擊。¹²

代結語：對我國之啟示

新冠肺炎疫情於全球肆虐，不僅導致全球各地居民生命健康上的重

¹⁰Baoping Shang, Brooks Evans, and Zhiyong An (Apr. 20, 2020). Expenditure Policies in Support of Firms and Households. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-expenditure-policies-in-support-of-firms-and-households.ashx?la=en>

¹¹International Energy Agency (2020). Sustainable Recovery: World energy Outlook Special Report (France: IEA), pp. 28-29.

¹²Paolo Mastropietro, Pablo Rodilla, Carlos Batlleb (Jun. 2020). Emergency Measures to Protect Energy Consumers during the Covid-19 Pandemic: A Global Review and Critical Analysis. Energy Research & Social Science, 68, pp. 1-6.

大威脅，且全球各國政府為此採取的防疫與經濟封鎖措施，連帶也使得經濟活動與能源消費急速緊縮並產生具體社經環境影響。

在對全球總體經濟影響上，IMF（2020）預估 2020 年全球經濟將因新冠肺炎疫情的衝擊使經濟呈現 4.4% 的負成長。雖然 2021 年全球經濟可能因為各國重啟經濟而重新回到 5.2% 的上升軌道。惟已開經濟體之經濟成長情況在此波新冠肺炎疫情中所受衝擊恐較新興市場與開發中經濟體更為強烈，預估 2021 年經濟復甦力道亦相對較弱，但整體而言，無論是全球總體經濟與主要區域之經濟復甦進展，未來仍需視最終新冠肺炎疫苗開發進度與各國控制疫情及經濟調適狀況而定。

在疫情對全球能源經濟與主要能源部門的影響方面，根據 IEA 的評估，在 2020 年第 1 季全球初級能源需求與前一年同期相比因各國防疫與經濟封鎖而衰退 3.8%，設若未來經濟解封狀況未能有效改善且復甦緩慢，則全球初級能源需求甚至將減少 6%。根據 BP 於 2020 年所發布的報告亦推估在新冠肺炎疫情持續造成經濟衝擊的情況下，全球初級能源需求迄 2025 年在不同情境預估下將分別出現 2.5%-4% 的衰退。顯見未來全球初級能源需求變化，在疫情持續反覆擴散的狀況下恐不容樂觀。

進一步觀察 IEA 公布之全球主要能源部門受疫情衝擊的統計數據可發現，2020 年第 1 季全球在包括煤炭、原油、電力、核能與天然氣需求，相較於前一年同期分別出現不同程度的衰退。惟再生能源部門卻是其中最具韌性且持續成長的部門，其中再生能源發電也因其運作成本降低及各國能源政策優先推動趨勢影響，可望促使全球再生能源使用維持至少

1% 的成長。

歸納近期為因應全球新冠肺炎疫情衝擊，主要國家及區域在總體經濟與能源部門上所採取的重要措施，大致包括金融體系與財政穩定措施、社會協助措施、支持企業措施以及支持能源部門與保護能源消費者措施等。而我國目前雖係全球因應新冠肺炎疫情，在防疫措施與成效上表現優異的國家之一，在總體經貿、產業成長與企業營運上仍因國際經濟與需求緊縮而面臨較大衝擊，建議未來除可持續落實目前包括提供紓困及振興、推展產業數位轉型、強化關鍵技術自主能力與產業國際競爭力、分散市場風險、掌握轉單商機以及提升國內公共建設計畫執行率和內需成長等因應政策外，亦可借鑒全球因應新冠肺炎疫情衝擊之政策經驗，加大對具備就地分散供應、永續性、符合國際減碳要求與環境友善之再生能源的投資及應用，透過引入創新科技，擴大對再生能源及節能減碳措施之投入，俾利促進我國於後疫情時代，加速達成朝綠色經濟轉型的目標。