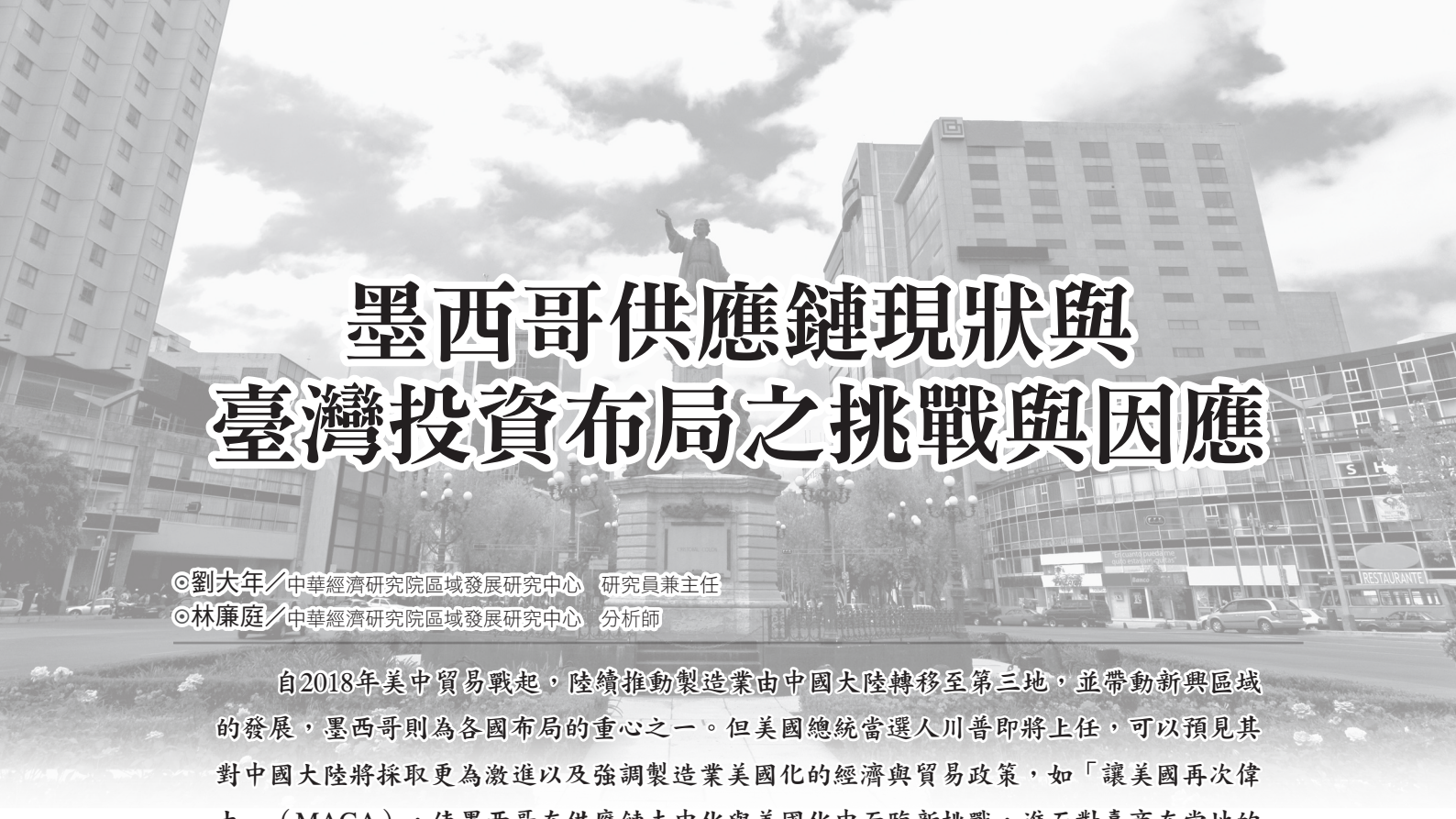


墨西哥供應鏈現狀與臺灣投資布局之挑戰與因應

◎劉大年／中華經濟研究院區域發展研究中心　研究員兼主任
◎林廉庭／中華經濟研究院區域發展研究中心　分析師

自2018年美中貿易戰起，陸續推動製造業由中國大陸轉移至第三地，並帶動新興區域的發展，墨西哥則為各國布局的重心之一。但美國總統當選人川普即將上任，可以預見其對中國大陸將採取更為激進以及強調製造業美國化的經濟與貿易政策，如「讓美國再次偉大」（MAGA），使墨西哥在供應鏈去中化與美國化中面臨新挑戰，進而對臺商在當地的投資布局產生影響。

關鍵詞：脫鉤、墨西哥、供應鏈重組
Keywords: Decoupling, Mexico, Supply Chain Restructuring

近年來在美中經貿對抗、新冠肺炎衝擊，以及地緣政治的衝突下，全球供應鏈發生明顯移轉。特別是美國積極推動與中國大陸脫鉤（decoupling），一方面以減稅或補貼政策吸引產業回流美國，降低對中國大陸的依賴，一方面則由國家安全為出發點，制定諸多進出口限制、投資管制，以及其他措施，以圍堵中國大陸並確保美國技術優勢。

在此趨勢下，全球貿易、投資、產業分工的態樣，均有明顯變化，推動了全球供應鏈重新洗牌，企業由中國大陸外尋找新的生產據點，造就東協、印度、墨西哥等生產地位提升之外，在美國推動回流以及近岸外包下，美國、墨西哥及加拿大生產重要性亦增加。特別是在政策加持下，更加速企業在北美布局，例如利用美墨加貿易協定（USMCA），在區域內生產，符合原產地條件下，可以享受零關稅的優惠。墨西哥則被視為取代中國大陸重要生產據點，也是美國推動近岸生產的重要據點。

基於墨西哥成為臺商布局重心之一，美國對中國大陸的制裁，對墨西哥供應鏈可能產生影響，也將同步影響臺商在墨西哥的投資布局，因此，本文將首先檢視墨西哥目前

外人投資變化、進出口市場變化，其次說明臺灣出口轉變與供應鏈變化情形，並分析在此趨勢之下臺灣布局墨西哥的挑戰，最後則提出相關因應建議。

墨西哥外人投資變化

在全球供應鏈重組下，帶動近岸外包的分工模式，而就供應美國市場而言，墨西哥可說是近岸外包的首選，基於此可以發現墨西哥的外人投資有增加的趨勢。根據聯合國貿易和發展會議（UNCTAD）發布的「2024 世界投資報告」可以看到，墨西哥的外人投資金額自 2017 年的 340 億美元成長至 2023 年的 361 億美元，排除疫情期間，整體呈現成長趨勢；墨西哥占全球外人投資之百分比亦持續上升，自 2017 年的 2.07% 成長至 2023 年的 2.71%。

特別是中國大陸近年來對墨西哥的投資是大幅成長，並有明顯的增加，中國大陸對墨西哥的投資在 2022 年達到 5.69 億美元的高峯，在 2024 年上半年也達到 2.35 億美元。而規避關稅是中國大陸對墨西哥投資主要的動機，因為在美國對自中國大陸進口產品課徵高關稅下，為了可以減免關稅，鄰近美國，生產成本較低，且有美墨加貿易協定的加持，墨西哥自然成為中國大陸企業優先選擇的海外生產據點。

於臺灣方面，為減少關稅壓力、符合品牌廠要求等因素，促使臺商布局墨西哥，部分業者亦將產能自中國大陸轉移至墨西哥，因此近來臺商在墨西哥的投資有明顯成長，於 2022 年達到 7,806 萬美元的歷年最高點。例如鴻海以生產伺服器，廣達、緯創、英代達及仁寶則以生產車用電子為主投資墨西哥，均是為了就近服務美國如戴爾（Dell）、慧與（HPE）、特斯拉（Tesla）等企業，以及減少對中國大陸的依賴，並強化及分散供應鏈。

墨西哥進出口市場變化

在全球供應鏈重組下，根據上述可以發現，墨西哥憑藉許多優勢成為供應美國市場的海外生產基地首選，在此之下也帶動了貿易結構的改變。從觀察美國的進口來源變化可知，近年來中國大陸一直是美國最大的進口來源國，也是美國對中國大陸課徵 301 懲罰性關稅的重要原因。不過在中國大陸被課徵 301 懲罰性關稅後，中國大陸對美出口開始下降，根據 GTA 數據統計，2023 年中國大陸對美國出口為 4,272 億美元，占美國進口為 13.85%；較 2018 年對美國出口 5,392 億美元，占比為 21.25%，呈現明顯下滑。而且在 2023 年，歐盟及墨西哥均已經超過中國大陸，成為美國前二大進口來源。

然而，根據上述情況，中國大陸雖然直接出口到美國減少，但是中國大陸出口中間財到第三地，在第三地加工再出口到美國反而增加，美國並沒有減輕對中國大陸的依賴，主要是由直接依賴變成間接依賴。進一步觀察中國大陸對墨西哥、東協及印度出口中間財變化，可以發現，中國大陸對上述區域出

口中間財均有所成長，包括傳統產業、運輸工具以及資通訊產品等，並且其中以對墨西哥成長最快。

於 2018 至 2023 年間，墨西哥自中國大陸進口的占比皆顯著成長，特別是在傳統產業及運輸與電機產業中間財方面。其中，根據 GTS 數據統計，紡織品、鋼鐵及其製品、機械、基本金屬及其製品自中國大陸進口的占比，分別增加 11.95 個百分點至 34.12%、6.05 個百分點至 13.51%、7.16 個百分點至 21.02%、6.92 個百分點至 17.06%；電動機及發電機（組）、機動車輛之零附件、原電池（組）及蓄電池自中國大陸進口的占比，分別增加 13.28、4.53、1.44 個百分點，而相關產品自臺灣、日本、韓國、美國進口的比重則有明顯下降趨勢。

然而，臺灣在墨西哥投資增加帶動了貿易成長，臺灣對墨西哥的出口，特別是在中間財，在近年呈現快速成長的趨勢，於 2023 年達 139 億美元，較 2018 年的 72.75 億美元，成長幅度可觀，主要是以電子類產品為主。因此，在資訊通信與電子產業中間財方面，包括半導體、電子零組件、手機及網通產品零件、電腦零附件等產品，墨西哥自中國大陸進口的占比明顯下降，分別減少 6.94 個百分點至 15.60%、3.23 個百分點至 23.61%、14.42 個百分點至 49.21%；反而墨西哥近年由臺灣進口中間財的比重，呈現快速成長的趨勢，分別增加 8.30 個百分點至 17.73%、6.02 個百分點至 14.45%、1.93 個百分點至 5.35%。

臺灣出口轉變與供應鏈變化情形

由臺灣出口市場的變化，可以看出供應鏈變化的情形。我國出口結構，因近年美中貿易戰、新冠疫情、以及地緣政治衝擊，產生「地區分散化，產業集中化」之現象。我國出口已由原先高度集中於中國大陸，逐漸轉變為以中國大陸、美國及東協三市場為主；特別是在今年上半年，美國已經取代東協，成為臺灣第二大出口市場。在產業方面，臺灣出口則呈現兩極化的發展，2014 年，我國傳統產業出口，占臺灣總出口約六成，資通訊及電子則為四成；之後差距迅速縮小，再加上半導體需求大增，以及 AI 應用的興起，臺灣的生產及出口愈來愈依賴資通訊及電子產業。至 2020 年，資通訊及電子產業占臺灣總出口比重首次突破五成，超過傳統產業；在 2023 年更已超過六成，僅僅十年比重出現反轉，而且差距還在持續擴大。

在臺灣供應鏈變化的情形方面，根據經濟部統計處出版的 2024 年「外銷訂單海外生產實況調查統計」，對近 3,000 家企業的調查，首先，受到美中貿易戰影響，供應鏈呈多元布局分散的情形，臺商在中國大陸生產比率創新低、東協生產比率續創新高，並且東協為臺商擴增產線之首要選擇，印度及墨西哥次之；至於產線部分移出及全部移出之地區，則以中國大陸及香港占為最高。

其次，供應鏈在地化趨勢更加明顯，顯示臺灣廠商多元分散生產布局下，接近消費市場的近岸外包方式更加普遍。根據投資審

議司的統計資料，臺商在北美地區的投資有明顯成長的趨勢，在美國的投資在美貿易戰之後 2018 年至 2023 年，較先前成長近 7 倍；在墨西哥的投資也增加將近一倍半；在加拿大投資者成長較低，但也有 25%。

臺商未來布局墨西哥之挑戰

未來美國對於中國大陸的圍堵會更加全面性，無論是屬於尖端領域的項目，或是對於影響美國貿易利益的範圍，美國都不會放鬆。美國對中國大陸立場已由「小院高籬」，走向「大院高籬」，甚至「錙銖必較」的情況，美國務必要達到寸土不讓，以及滴水不漏的結果，新上任的川普也大致不會改變此現象。特別是，川普的做法將更聚焦在回流，並且不認同於墨西哥等地近岸外包的方式，因此在川普「美國優先」原則下，美國會繼續走向貿易保護，對於全球經濟影響也會持續增加。

其次，美國總統當選人川普未來的政策措施，亦將影響臺商在墨西哥的投資布局。因為川普總統並不認同「近岸外包」的方式，而要求必須回流美國在美國生產。以電動車為例，川普多次主張將對從墨西哥出口到美國的車輛徵收高額關稅，且將對中國大陸廠商在墨西哥生產，並出口到美國的車輛徵收 100% 至 200% 的關稅，未來發展值得注意。

然而，川普的主張，顯然違反國際貿易規範，因為任何外資企業，只要是在墨西哥生產，取得墨西哥的原產地證明，就沒有理由被課徵額外的關稅，應適用於美國目前最惠國的關稅。而且若是能進一步符合 USMCA 的原產地規定，還可以享受零關稅優惠待遇。但川普仍強勢提出課重稅的主張。此已經使特斯拉（Tesla）暫緩在墨西哥的投資計劃，當然會影響已打入特斯拉供應鏈的臺商在北美的布局。

特別是近期中資企業赴美國後院墨西哥投資生產，絕非川普所認可的「近岸外包」或是「友岸外包」的原則。在墨西哥生產的中資企業，即使取得墨西哥的原產身份，但其中的「含中成分」仍不低，仍然是未來川普政府所關切甚至會反制。另外，過去曾多次發生中國大陸製造產品，為了逃避美國的貿易制裁，例如反傾銷稅，只是轉運到第三地，並未進行深層加工，而經由第三地迂迴輸入到美國的情形。在中國大陸加碼對墨西哥投資下，若是把關不落實，此種「洗產地」的行為，發生頻率會增加，亦為美國所防範的重點。

臺灣之因應

一、正視貿易結構轉變所可能衍生的影響

近年來在全球經貿結構劇烈變化下，臺灣貿易結構發生重大變化。主要是對中國大陸的依賴程度降低，而對美國的貿易重要性增加，但相對臺灣對美國貿易順差也因而增加，例如臺灣對美國的貿易順差由 2017 年的 167 億美元，增加到 2023 年的 465 億美元，也由美國貿易逆差國的第 13 名，上升到第 9 名。

臺灣應該重視此情況，政府除了降低美國可能實施貿易保護措施，例如反傾銷稅的影響外，也應由產業分工互補的角度，強調臺美之貿易特性。因為與主要美國貿易逆差國不同，臺灣主要是以出口中間財，而非消費性產品為主，主要供美國產業再加工，而非對美國產業造成直接競爭的影響，以降低美國的疑慮。

二、落實鞏固供應鏈國內政策之建置

我國政府應致力維持臺灣在全球供應鏈的優勢地位，包括擴大在地生產量能，推動下世代技術發展，維持臺灣產品的不可替代性，同時解決我國基礎建設、電力供應以及人才來源等若干瓶頸，以穩定外人來臺投資信心。此外，政府可針對臺灣主要產業供應鏈的情況，將產業供應鏈相關資訊，如原料及設備供需情況、重點國家貿易及產業措施，以及競合概況等，主動提供給業者參考，以強化資訊來源之完整性。另應針對不同的產業，擬定不同的產業發展政策及供應鏈布局策略。

三、透過國際合作與結盟 強化供應鏈韌性

在全球供應鏈大洗牌下，加強關鍵礦物供應穩定性等強化整體供應鏈韌性的做法，成為各國的主要政策，亦是近年來國際合作的焦點。臺灣由於政治因素，較難與他國簽署正式的雙邊協定，但仍有突破的機會，因此在雙邊議題上，現階段臺美關係良好，且已建構緊密之合作關係，我國應積極向美方爭取建構鞏固供應鏈韌性的相關協定。至於在其他國家方面，近年來各國對臺灣關注的程度更高，因此也可以藉此機會，搭配我國製造優勢，推動國際合作並爭取結盟機會。

