

二、美中達成第一階段貿易協議評析

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 第一階段協議文本具體成果仍限於美國削減和撤銷對中國大陸商品加徵關稅，而中國大陸則承諾增購包括農產品在內的美國產品，顯示中美結構性矛盾難以緩解。
- 中美兩國在涉及兩國間和國際政經議題的立場缺乏基本互信，此協議是中美各自讓步的妥協性產物，可預見貿易戰和科技戰仍將是兩國爭議的焦點。

過去二年來，中美兩國針對彼此間的貿易摩擦進行十三輪貿易談判，並於 2019 年 10 月中旬達成首階段貿易協議基本方向的共識，但是貿易協議文本的磋商，原本期望能於 11 月中旬在智利首都聖地牙哥舉行的 APEC 峰會期間的「川習」會正式簽署，後因智利政局動盪，APEC 峰會取消，而中美雙方在貿易戰的內涵和立場仍意見分歧，以致遲遲未能有初步的預期成果。惟 12 月 14 日卻出現了突破性的發展，中美雙方終於就第一階段經貿協議文本「原則上達成」一致的意見，雙方在降低關稅和增加產品進口方面獲致初步結果，並將在 2020 年 1 月初簽署協議，隨後將儘速進行第二階段的協商，但是由目前所獲知的相關訊息顯示，此首階段經貿協議基本上仍限於美國降低中國大陸產品進口關稅，而中國大陸承諾增加美國包括農產品在內的相關產品的進口，經貿協議只是中美雙方在考量彼此利害輕重中取捨的妥協結果，內涵中並未涉及中國大陸產業政策和技術發展等中國大陸所堅持的核心議題，再加上川普政府在對中國大陸經貿磋商過程中一再反覆翻轉，中美兩國間的經貿摩擦不僅將是長期存在的問題，而首階段經貿協議的執行成效仍面臨相當的考驗。

（一）中美經貿摩擦難以緩解的核心議題

長期以來，在中美經貿關係迅速發展過程中，兩國間便因諸多涉及兩國間或國際政經問題的不同立場而紛爭不斷。這些議題包括人權、

國際恐怖主義、全球暖化、南海主權、臺灣問題等¹，近來川普政府制定「香港人權與民主法案」，更試圖藉香港問題作為抵制中國大陸的籌碼。在經貿領域除了眾所周知的貿易不平衡、市場經濟地位的確立、智財權保護、高科技技術轉移等問題外，進入 21 世紀後，隨著美國貿易保護主義抬頭，美國貿易救濟措施形式層出不窮，若干新領域已成為兩國經貿爭執熱點，嚴重影響兩國間經貿關係的發展。

但值得注意的是，美國對中國大陸的經貿政策經常夾雜著政治因素的思維。過去，將是否授予中國大陸最惠國待遇與人權問題聯繫起來，在人權問題執意施壓，試圖迫使中國大陸放棄社會主義制度而納入西方世界體系之中²。另外，從當前國際政經格局的視角看來，儘管中美兩國在包括朝鮮與伊朗核武、反恐問題，以及近年來有關全球氣候暖化等國際安全戰略問題存有歧見，惟這些問題必須中美兩國合作才能維持國際政經局勢的穩定，美國是無法與中國大陸脫鉤的。

這三年多來美國川普政府施行單邊主義，退出 TPP、TTIP、TISA、巴黎協定、聯合國教科文組織，並與墨西哥、加拿大重新簽訂美墨加貿易協定（USMCA）、與日本達成自由貿易區協議，此一單邊主義明顯地對行之多年，自由貿易體系的根本規則帶來相當的衝擊。但是一個無可爭論的事實，便是川普政府的舉措正給中國大陸填補並逐漸推進區域經濟整合發展，積極參與全球經濟金融治理，在國際政經舞台扮演更重要角色的發展空間，這是川普政府必須思考的嚴肅課題。

最明顯的例子便是延續 2018 年 12 月阿根廷 G20 峰會做法，2019 年 6 月大阪 G20 峰會有關氣候變化議題的簽署，便形成「19+1」兩個部份。第一部份為 19 個與會國的聯合聲明，承諾各國實施「巴黎協定」，並會為此向發展中國家提供財政補助，另一部份則為美國的聲明，重申美國退出「巴黎協定」。

中美兩國所存在的經貿摩擦領域極廣，進而導致兩國經貿磋商無法達致基本共識，主要在於川普政府在協商中要求中國大陸必須採取的所謂「結構性改革」，這些議題包括智財權保護、強迫企業技術轉

¹ 陳明錄，「主導中美關係的 10 個 T」，信報財經月刊，2017 年 1 月，頁 84-89

² 李淑俊、倪世雄，「美國貿易保護的政治基礎——以中美貿易摩擦為例」，世界經濟與政治（北京），2007 年第 7 期，頁 73

移、補貼國有企業、市場准入、匯率操縱、落實執行機制等問題，這些議題有些是中國正推行中的改革，但仍未見成效，有些則是有關國家與企業間關係，它涉及中國現行政經體制和機制改革深層問題，中國不可能退讓，以致導致經貿磋商經常陷於僵局。

（二）中美貿易談判起伏跌宕和政策立場

自 2018 年 3 月開始，美國川普政府對中國大陸掀起貿易戰，對中美兩國和世界經濟都造成相當的衝擊。9 月，美中貿易戰進入白熱化。9 月 17 日，美國宣佈從 9 月 24 日起向 2000 億美元中國大陸進口商品加徵 10% 關稅，2019 年 1 月 1 日起再調高至 25%；9 月 18 日，中國大陸宣佈 9 月 24 日起向 600 億美元原產美國的商品加徵 10% 或 5% 關稅，貿易戰大為升級。為緩和兩國間的經貿緊張關係，12 月 1 日，習近平和川普在阿根廷 G20 峰會舉行雙邊峰會，雙方同意短暫停火 90 天進行協商，雙方並同意不再加徵新的關稅。

此後中美兩國經貿談判代表經歷了多次的磋商和談判，雙方確實展現了解決問題的誠意，並將原定 2019 年 3 月 1 日的限期一延再延。然而 5 月 5 日川普卻推文，從 5 月 10 日起對 2000 億美元中國大陸輸美產品的關稅稅率從 10% 提高至 25%，中國大陸隨即採取反制措施，對美國商品實施加徵關稅。緊接著美國商務部將華為列入出口管制「實體清單」，但隨後又宣佈該禁令推遲 90 天實施，使中美兩國的經貿關係呈現前所未有的緊繃形勢。2019 年 G20 大阪峰會期間，習近平和川普於 6 月 29 日舉行高峰會談，雙方決定重啟貿易協商，美國不對中國大陸加徵新關稅，兩國間的緊張關係獲得緩和。

2019 年 8 月又開始掀起新波瀾。8 月 1 日，美方威脅從 9 月 1 日起，對剩餘約 3000 億美元中國大陸輸美商品加徵 10% 的關稅；8 月 2 日，中國大陸商務部立即回應，如果美方加徵關稅措施付諸實施，中方將不得不採取反制措施。6 日，中企暫停新的美國農產品採購。

8 月 14 日，美國貿易代表辦公室（USTR）公佈對約 3000 億美元中國大陸輸美商品加徵 10% 的關稅清單，分 9 月和 12 月生效；8 月 23 日，中方發佈公告，針對美方清單決定對約 750 億美元美國商品

加徵關稅，分 9 月和 12 月兩次加徵，同時決定對美產汽車及零部件恢復加徵關稅。8 月 24 日，美方聲稱將提高對 5500 億美元中國大陸輸美商品加徵關稅稅率。

8 月 28 日，USTR 正式發佈通知，確定對 3000 億美元中國大陸商品加徵關稅稅率，由原定的 10% 提高至 15%，同時對 2500 億美元商品關稅稅率從 25% 提高至 30%，並擬於 2019 年 10 月 1 日生效。9 月 1 日，美國對中國大陸 3000 億美元輸美產品第一批加徵 15% 關稅正式實施，中方反制措施隨之啟動，並就此在世貿組織（WTO）爭端解決機制下提起訴訟。

（三）首階段經貿協議研擬過程、內涵和特點

由於中美兩國經貿關係存在的結構性矛盾難以化解，而川普政府更試圖將對中國大陸的經貿關係，由貿易戰延伸至科技戰，進而試圖擴展至金融領域，以期能抑制中國大陸經濟發展和對世界經濟的影響力，但是從 2018 年 5 月開始的第一輪經貿磋商以來，對中國大陸出口產品課徵高關稅和擴展美國對中國大陸出口的相關議題，便成為經貿磋商的重點。

以 2019 年 10 月 10 至 11 日在華盛頓舉行的第十三輪中美貿易磋商為例，在此次談判中，中美雙方在農業、智財權保護、匯率、金融服務、擴大貿易合作、技術轉讓、爭端解決等方面獲得「實質進展」。具體成果方面則有：1. 中國將於未來 2 年每年進口 400 億至 500 億美元的美國農產品。2. 美國暫緩原定 10 月 15 日對 2500 億美元中國大陸商品的關稅由 25% 提高到 30%。3. 中國大陸繼續開放市場予美國金融機構等。4. 就中國大陸外匯市場的透明度和自由度達成協議。至於美方所關切的智財權保護、技術轉移、企業補貼等議題都沒有實質的進展³。

在第 13 輪經貿磋商後，中美雙方展開第一階段協議文本擬議。12 月 13 日中美分別宣佈就第一階段經貿協議達成一致。協議文本包

³ 「華購 3900 億農產品，美暫緩上調關稅率」，信報，2019 年 10 月 14 日，版 A2；「貿談獲首階段成果，華增購 500 億農產品」，明報，2019 年 10 月 13 日，版 A2」

括序言、智財權、技術轉讓、食品和農產品、金融服務、匯率和透明度、擴大貿易、雙邊評估和爭端解決、最終條款 9 個章節。此文本經法律審核和相關程序後，預定可於 2020 年 1 月正式簽署協議。

根據中國大陸商務部和 USTR 所透露部份協議內容及經貿協商中所獲取的基本共識，第一階段協議具體成果為：

1. **在削減和撤銷關稅方面**：美國將降低對部份中國大陸進口品的關稅，暫停原定於 12 月 15 日對中國大陸約 1650 億美元產品加徵 15% 關稅，但仍維持對約 2500 億美元進口商品徵收 25% 關稅，另外 1200 億美元商品的加徵關稅稅率則從 15% 減至 7.5%。此外，美方承諾將分階段取消對中國大陸產品加徵關稅，實現加徵關稅由升到降的轉變⁴。
2. **在擴大採購美國產品方面**：中國大陸同意在未來兩年增加採購至少 2000 億美元美國產品及服務，涉及製造業、農業、能源業及服務業。其中在美國農產品採購上，中國大陸承諾將在未來兩年增購合共 320 億美元農產品，每年農產品採購量提升至 400 億美元，並儘量提高至 500 億美元（中方承諾，將在未來兩年增購 320 億美元，相當於每年多買 160 億美元，以中國大陸 2017 年購買美國農產品 240 億美元為底線，未來兩年每年購買農產品 400 億美元）。
3. **在智財權和強制技術轉移方面**：USTR 宣稱中美兩國已達成一項歷史性且可執行的協議，要求中國大陸的經濟和貿易體制進行結構性改革和其他變革，包括智財權、技術轉讓、農業、金融服務以及貨幣和外匯等領域；中國大陸商務部則表示，此次協議中美就加強智財權保護領域達成多方面共識，包括商業秘密保護、與藥品相關的智財權問題、專利有效期延長、地理標誌、打擊電子商務平台上存在的盜版和假冒產品的生產和出口、打擊商標惡意註冊，以及加強智財權司法執行和程序⁵。

（四）中美雙方協議磋商的立場及將面臨的問題

⁴ 「中美貿易戰暫停息，兩國關係審慎樂觀」，明報，2019 年 12 月 15 日，版 A3

⁵ 「首階段貿協文本達一致，美對華加徵稅逐步取消」，文匯報，2019 年 12 月 14 日，版 A1

中美兩國長期存在的貿易摩擦固然有兩國缺乏「互信」，以及川普政府對近年來中國大陸快速崛起對美國帶來威脅的「疑慮」，才掀起對中國大陸的貿易戰，但是2年來的貿易磋商之所以無法達致基本共識，則有兩國體制和機制差異及經濟發展階段不同的因素。

綜觀首階段貿易協議，除了美國撤銷或削減對中國大陸產品的關稅稅率和中國大陸承諾增購美國400至500億美元農產品一項有較實質的內容外，其餘內容如專利產權保障、智財權保障、技術轉移、企業補貼限制、開放金融業等，幾乎只有框架式的概念，缺乏具體的內容和方案。以近來受到高度關注的有關匯率透明度機制問題，中方承諾不靠貶值人民幣來提升競爭力，惟美方也拒絕承諾會把中國大陸從匯率操縱國名單移除，顯現出中美雙方缺乏「互信」基礎，而結構性矛盾也未能有所突破。在協議中，中國大陸對許多項目多為模糊承諾，未給予具體和明確的解決方案。

基本上，首階段經貿協議只是「局部性協議」，與川普期望的「全面性協議」仍有相當落差，相關的深層次議題將寄望於往後第二、三，甚至更多階段的談判，才可能要獲取另一波「相對的局部性」進展。

儘管中國大陸在對美經貿談判的策略似乎要將談判延至2020年美國大選之後，但是川普強調，「我們將立即展開第二階段協議談判，而不是等到2020年大選之後」。首階段經貿協議雖設有執行機制，不過，美國貿易代表萊海澤（Robert Lighthizer）表示，若中方不再信守承諾，美國將採取相應行動，而協議能否成功，取決於中國大陸官員的做法，並稱此協議是中美兩國非常不同的系統嘗試合作的第一步，以令雙方都可得益。對此，中國大陸方面的表述與此明顯有別。中國大陸財政部副部長廖岷表示，第二階段的磋商「將取決於第一階段協議落實情況，當務之急是把這份協議簽下來、落實好、發揮協議的三個作用，一是促進雙邊經貿合作，二是增進中美兩國和全球人民的福祉，三是穩定全球市場的預期。有關後續磋商什麼時候開始，什麼時候進行，目前都有待雙方工作層繼續商量」⁶。

由於美國在首階段貿易協議採取撤銷或降低中國大陸商品關稅

⁶ 「美承諾加大對華免關稅」，文匯報，2019年12月14日，版A1

稅率的措施，以換取美國商品對中國大陸的出口，為此，中國大陸政府亦採取具體的回應措施。

自貿易戰發生以來，中國大陸政府為反制美國加徵關稅，亦多次對美國進口商品加徵 5% 至 25% 不等的懲罰關稅、涉及商品總值超過 1100 億美元，課徵關稅商品類包括粟米、小麥、汽車、汽車零件、原油等。中國大陸關稅稅則委員會公告，自 2019 年 12 月 15 日起，加徵關稅的美國部份進口商品，暫不徵收 10% 或 5% 關稅，對原產於美國的汽車零部件暫停加徵關稅；此外，其他對美加徵的關稅繼續按規定執行，對美加徵關稅商品排除工作繼續展開⁷。

（五）結語

首階段貿易協議的簽署對中美兩國和世界經濟將造成何種影響，是極值得關切的重要課題。首先，對世界經濟而言，協議的達成降低了中美全面脫鈎風險，避免貿易摩擦進一步升級和惡化，將可緩解過去一年多以來全球因中美貿易戰而持續緊張的情緒。從積極的面向來看，中美經貿合作、有效管控和化解分歧，符合兩國利益，促進中美經濟穩定發展。在世界經濟衰退壓力加劇之下，兩大經濟體達成階段性經貿協議，有助於增強全球信心、提振經濟景氣⁸。

第二，構建「開放型經濟新體制」是當今中國大陸對外經貿發展策略主軸，其中金融領域是對外開放的重點，更是中國大陸經濟金融與國際接軌的重要舉措。2019 年中國大陸除制訂「外商投資法」、發佈外資准入負面清單、新設 6 個自由貿易試驗區新片區外，幾乎在首階段經貿協議磋商的同時，中國大陸修訂相關法令，取消對外資金融機構經營年限、股比、規範等限制，或正如中國大陸商務部所指出，協議總體上符合中國大陸深化改革的大方向，以及自身推動經濟高質量發展的內在需求。協議相關內容的落實，將有助於強化智財權保護、改善營商環境、擴大市場准入，更好維護海內外企業的合法權益。

⁷ 「中方停徵新關稅，美：協議料下月執行」，明報，2019 年 12 月 16 日，版 A11；「貿協達成利好，科技出口起舞」，信報，2019 年 12 月 16 日，版 B6

⁸ 「唐建偉，貿易戰階段性緩解，市場情緒明顯修復」，大公報，2019 年 12 月 17 日，版 A13

第三，近年中國大陸正面臨經濟衰退壓力，如何穩定經濟增長是當前主要經濟工作。過去 2 年中美貿易戰使中國大陸外部環境嚴重惡化，出口、經濟增長、匯率及金融市場都承受巨大壓力。2019 年 12 月中央經濟工作會議，提出「穩增長、穩槓桿、穩市場、穩預期」的宏觀調控組合政策⁹，此形勢下達成首階段經貿協議，將使新一年不用在貿易戰陰霾下開局，短期間贏得穩定外部發展環境，減緩外部經濟對中國大陸經濟，特別是出口和資本市場衝擊，有助維護經濟穩定。

儘管達成首階段經貿協議對世界經濟將產生積極效果，但是一些具挑戰性及敏感性議題，例如美國對華為禁令問題則未包括在中美首階段協議內。在缺乏大規模電子產品及軟件訂單下，中國大陸增加進口的目標可能會受嚴重影響。此外，在 2019 年 10 月第十三輪貿易談判前，美國商務部將 28 個中國大陸企業和政府機構列入「貿易黑名單」，再加上美國主導下，中美科技戰在現時諸多國家持續，美國、澳洲和紐西蘭均已全面禁止華為 5G 設備，英國則容許華為供應天線等非核心網絡組件，加拿大未有決定。法國先前表明不會跟隨美國封殺華為，但會審查所有設備製造商，確保不會存在任何潛在安全威脅。最近 OECD 更關切中國大陸四家半導體公司——紫光集團、中芯國際、華虹半導體和長電科技接受中國大陸政府支持和介入的問題¹⁰。

中美達成雙邊貿易協議是為減少貿易動盪，避免進入「貿易戰之風眼」彼此讓步和妥協的結果，但由於具挑戰性和敏感性議題尚未納入協議，以致在美國總統大選之前，貿易戰「停火期」協議是否能順利執行仍存相當風險，兩國間經貿爭論在 2020 年將不可能平息，而可預見是在美國大選後貿易戰和科技戰仍將是兩國爭議主要熱點。

⁹程實、王宇哲、錢智俊、高欣弘，「中央經濟工作會議點評：政策行穩，發展致遠」，文匯報，2019 年 12 月 17 日，版 B9

¹⁰「OECD 指華晶片商獲政府過多支持」，信報，2019 年 12 月 14/15 日，版 A6