

二、近期貿易戰下的美中關係

中華經濟研究院第一研究所所長劉孟俊、王國臣助研究員主稿

- 美中經貿談判缺乏交集，美方對結構性改革、保留部分加徵關稅、建立檢核機制，及非對等協商結果，觸及中方談判底線，初期協議恐成果有限。
- 美中即使終止關稅戰，仍將持續推進科技戰、金融及匯率戰等；美中各自加強印太戰略與「一帶一路」計畫，兩國競爭已提升到地緣政治對抗。

（一）美中經貿衝突持續升溫，擴及科技與金融領域

自 2018 年起，美中經貿關係愈趨緊張，截至 2019 年 11 月底，美國共祭出五波關稅攻勢，對價值 3,620 億美元的中國大陸進口產品，課以 15-25% 的懲罰性關稅。甚者，華府已備妥 1,600 億美元的加徵關稅計畫，並擬將稅率提高到 30%。期間，中國大陸亦對價值 1,850 億美元的美國進口產品，施加 5-25% 的報復性關稅。很顯然，美中貿易衝突已進入白熱化階段。根據 PIIE（彼得森國際經濟研究所）計算的今年 9 月 1 日加權平均關稅率，已達二戰前美國關稅數據為全部進口產品平均水平。

此外，美國隨著 2018 年 8 月 13 日「美國出口管制改革法案」(Export Control Reform Act, ECRA) 正式生效，取代原先的「出口管理法」。有 ECRA 長期背書下，「出口管理條例」(Export Administration Regulation, EAR) 以及商務部工業和安全局 (Bureau of Industry and Security, BIS) 等一系列行政指導所建構的出口管制體系和措施，將更加明確、穩定與可預測。

當前美國也頻於動用 EAR，迄今已有 192 家中資企業遭出口封鎖，範圍從第五代行動通訊技術 (5th generation mobile networks, 5G)、軍事應用超級電腦研發，到全球視頻監控。2019 年 10 月 28 日，美國商務部更進一步以人權為由，公告將 28 家中國大陸實體列入美國出口管制「實體清單」，其中包括全球最大的影像監控產品製造商海康威視以及浙江大華技術。特別是，白宮更限縮中國大陸籍高科技人士赴美

簽證，美中科技戰層面已升級到對科技人員的管制。

最後，美中經貿衝突恐延燒到貨幣領域。人民幣對美元匯率於 2019 年 8 月 5 日破七，中國人民銀行不諱言，這是受到貿易保護主義與加徵關稅預期的影響。對此，美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）旋即將中國大陸為匯率操縱國。此前，美國法院 6 月 25 日凍結中國交通銀行、招商銀行，以及上海浦東發展銀行的美元帳戶，意謂著美方有動用金融制裁的跡象。

（二）美中經貿談判欠缺交集

美中各自立場堅定也相當分歧，經貿談判仍有可能陷入困境。彙整歷次美中的經貿談判，美國對中所提出的各項要求，涵蓋有效的貿易平衡，即增加採購美國商品，削減貿易順差；中方平均關稅應降至美國現行水準（3.5%）；取消各種非關稅障礙；保障智慧財產權、停止強迫技術轉讓，以及停止網路入侵與竊取關鍵技術；放寬市場准入，開放服務業和農業，並給予國民待遇；停止「中國製造 2025」與政府補貼；不可操縱人民幣貶值；接受美國對中國的敏感技術投資的限制，並不進行報復。另尚有管制芬太尼（Fentanyl）出口。

值得一提的是，美方提議設置促使中方落實協議的監督機制。美國希望保留 500 億美元的加徵關稅，作為日後經貿協議的監督籌碼。華府藉以要求中方須提供可核實、可執行、可衡量及可交付的成果，且每季召開檢討會議。若中方確實兌現承諾，白宮將逐步撤銷施加的懲罰性關稅。以上凸顯美中雙邊缺乏互信，美國的經貿訴求已觸及中國大陸的談判底線，而讓貿易談判協議變得不穩定。

中共國務院副總理劉鶴於 2019 年 5 月 12 日公開表示：貿易採購應當符合中方實際能力、文本須顧及中方民眾感受，以及雙方應同步取消所有加徵關稅。甚者，美方的「結構性改革」（structural change）訴求恐衝擊中國大陸政經體制的基礎，亦抵觸習近平的施政方針——推動國有企業「做強、做大、做優」。

在不觸及「結構性改革」的條件下，中國大陸僅願意加快市場開放。舉其瑩瑩大者，全國人民代表大會 2019 年 3 月 15 日審議通過的

「外商投資法」；國務院 5 月 1 日制訂「12 項金融業擴大開放舉措」，國家發展和改革委員會又於 6 月 30 日發布「市場准入負面清單」與「鼓勵外商投資產業目錄（2019 年版）」；人民銀行 7 月 20 日再頒布「金融業對外開放 11 條」。此外，中國大陸亦相繼成立「知識產權法庭」與外商投資企業投訴工作機制，並明文禁止強迫技術轉讓，希冀迎合美方期待。

綜合上述，美中經貿談判仍欠缺交集。舉凡結構性改革、保留部分加徵關稅、建立檢核機制，以及非對等的協商結果，這都超過中國大陸的談判底線。更麻煩的是，在陸外商高度懷疑放寬市場准入、加強智慧財產權保障的政策效果。故即使美中經貿磋商已切割成若干階段，初期協議依舊困難重重，恐成果有限。

（三）美中兩國元首存有誤判形勢之虞

經貿衝突無疑衝擊中國大陸經濟，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）預估 2019 年中國大陸經濟成長率為 6.1%，與前次預測一致；惟較前次預測下修 2020 年經濟成長率 0.1 個百分點，降至 5.8% 並低於官方預設的成長底線 6%。反之，IMF 上修 2019 年美國經濟成長率達 2.4%，較前次預測上調 0.1 個百分點；更對美國 2020 年經濟成長率上調 0.2 個百分點達 2.1%。由此推測，美中貿易戰與中方的關稅報復並未有效削弱美國經濟成長力道。

就社會層面而言，美國民眾更加深對中國大陸的負面印象。皮尤研究中心（Pew Research Center）於 2018 年的調查僅 38% 的美國民眾喜好中國大陸，較 2017 年銳減 6.0 個百分點。此外，拉斯穆森（Rasmussen）的每週滾動式民調亦顯示，2018 年 4 月迄今，川普支持度大致落在 43%-53% 區間。其民調下滑主因是為川普的個人行事風格以及彈劾調查，然中國大陸對美的貿易反制似乎並非衝擊川普民意支持度的主因。

不過，川普企圖藉由關稅制裁迫使北京當局屈服，儘速簽署經貿協議也未達成。究其原因，中國大陸具備完整的產業供應鏈，短期難以複製到其他國家。此外，中國大陸享有龐大的內需市場優勢，可政

策驅動民間消費發酵，藉以維繫經濟成長。當前，中國大陸經濟減速似乎未造成大規模失業，2019年7月至10月調查失業率並未大幅攀升，大致維持5.1%-5.3%的水平。

(四) 美中政經關係前景不容樂觀

美中彼此缺乏互信基礎，加上中國大陸難以回應美國的經貿訴求，是雙邊經貿談判一再延宕的關鍵因素。更麻煩的是，美中兩國都欠缺致命性打擊能力，故經貿僵局難以化解。退一步而言，即使雙邊終止關稅戰，兩國仍將持續推進科技戰與金融/匯率戰等。更甚者，美中各自加強印太戰略 (Indo-Pacific strategy) 與「一帶一路」計畫，顯示兩國競爭已提升到地緣政治對抗。

後續觀察重點為人民幣匯率走勢。前 IMF 首席經濟學家 Olivier Blanchard 估算，人民幣兌美元匯率每貶值 1%，約可抵銷 50 億美元的加徵關稅。以此推算，截至目前為止，美國共對中國大陸加徵 793 億美元的關稅 (2,000 億美元乘 25%，加上 1,120 億美元貨品乘 15%)。故人民幣匯率需由 2018 年 4 月 3 日的 6.28，貶值 15.9% 降至 7.28。換言之，美國並不樂見人民幣持續貶值，恐將不利後續磋商。

其次，華為禁令的後續發展未必樂觀。美國商務部於 2019 年 11 月 19 日第三度再展延對華為的出口管制禁令，此可視為川普政府對華的善意。惟當日，美國參議院民主黨領袖舒默 (Chuck Schumer)、共和黨參議員科頓 (Tom Cotton) 聯袂致函美國商務部長羅斯 (Wilbur Ross)，呼籲加強管制尖端技術的出口。此或顯示：遏制中國大陸獲取美方科技，已成為美國兩黨的共識，亦將成為美中後續談判的變數。