

三、美中貿易談判發展及其影響之研析

臺北海洋科技大學兼任助理教授吳瑟致主稿

- 美中經貿談判存在不確定性，包括市場准入、產業補貼、智慧財產權保障、強迫技術轉讓及監督機制等結構性改革議題難以短時間達成共識。
- 美中貿易戰形勢各自面臨國內因素之影響，影響效應相當廣泛，呈現「邊打邊談」、「競爭而不戰爭」的關係，新冷戰格局恐是未來常態。

(一) 美中經貿談判的歷程

回顧 2018 年開始的美中貿易紛爭過程，2018 年 3 月美國政府正式提出對中國大陸特定產業的關稅制裁；不落人後，中國大陸隨即在不到 12 小時後提出反制措施，宣告美中貿易戰正式開打。

比較過去，美「中」之間已有多次相互經貿報復的經驗，美國曾在 1991 年、1994 年及 1996 年分別對中國大陸啟動「特別 301 調查」，中方皆以報復方式回敬美方，縱然美國在 1996 年曾表示將對中國大陸產品課以高額的懲罰性關稅，但過去幾次雙邊角力的結果都是透過談判來解決，並且都取得協議讓每次的爭端順利落幕。

當前的美中貿易紛爭不同過去的經驗，不但是耗時許久的持久戰，更已進行多次且密集的雙邊談判，截至今年 3 月中旬已舉行 8 輪經貿磋商（較正式的談判如下表所列），除了一再延宕談判期程，但卻仍未取得具體的成果，使得美中貿易戰呈現歹戲拖棚的現象，從美國總統川普（Donald Trump）反覆的對外聲名及說詞，可以看出美國對於中國大陸結構性改革（structural change）的不滿態度，美國政府也一再表示「如果沒有對美國有利的協議，我們就不接受」的立場（上報，2019.3.9）。

美中經貿重要談判歷程一覽表

時間	地點	美方代表	中方代表
2018 年 5 月 3 日	北京	財政部長穆努欽 (Steven Mnuchin)	國務院副總理劉鶴
2018 年 5 月 18 日	華府	財政部長穆努欽 (Steven Mnuchin)	國務院副總理劉鶴

時間	地點	美方代表	中方代表
2018年6月2日	北京	商務部長羅斯 (Wilbur Ross)	國務院副總理劉鶴
2018年8月22日	華府	財政部次長馬帕斯 (David Malpass)	商務部副部長王受文
2019年1月30日	華府	貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer)	國務院副總理劉鶴
2019年2月11日	北京	副貿易代表格瑞斯 (Jeffrey Gerrish) 貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer)	商務部副部長王受文 國務院副總理劉鶴
2019年2月21日	華府	貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer)	國務院副總理劉鶴

資料來源：參考相關資訊整理

截至目前為止（2019.3.18前），美中貿易戰皆未達成妥協，縱然美中雙方曾達成同意不打貿易戰、停止互相加徵關稅的共識，嗣後因美國總統川普對談判內容不滿意而作廢，美中經貿關係不但沒有趨緩反而陷入衝突升溫的跡象。從2018年5月至今，美中雙邊談判歷經了「制裁-擱置-延緩」的環節，雖然沒有出現全面對抗、無可挽回的局面，但「邊打邊談」、「競爭而不戰爭」的關係，短期內恐是兩國關係的常態。

（二）美中貿易戰持續加賽

觀察美中貿易戰未來發展的情境，會是走向妥協？或是延長談判期程？抑或陷入全面對抗？已引起全球各界的關注與議論。就當前情勢觀察，美中最近一次的談判與交涉，確實已進入加時賽的延長談判階段，中方如何提出及落實符合美方立場的方案，將攸關著美國後續的態度與作法。

以2019年3月13日美國總統川普的談話便可看出，他堅定的表示並不急於和中國大陸簽署協議，「如果不是好的協議，不會簽署」（風傳媒，2019.3.14）。另外，一直受到各界關注的是，美中能否在4月底舉行高峰會議，甚至中共國家主席習近平能順利赴美進行國事訪問，以及與美國總統川普舉行兩國元首會晤；對此，有消息指出時間可能會往後推遲（聯合新聞網，2019.3.18），主要原因有三，一是國際現勢仍不穩定（川金二會不歡而散），二是針對協議內容與落實監督機制雙方的認知仍有差距，三則是各自須面對國內政治的壓力。

美國總統川普在國內必須面對民眾（尤以對經濟全球化、自由貿易趨勢不滿的

「Obama-Trump voters」選民)對經濟就業的需求與期待，對外則是表現出對中國大陸經濟、貿易與軍事的強硬態度，尤以近期持續加溫的美中貿易戰，美國內部在對待中國大陸的強硬態度上，已是跨黨派的共識(Reuters, 2018.11.8)，並且結合了過往美國外交建制體系的鷹派政策(中國美國商會、以副總統彭斯 Mike Pence 為首的共和黨建制派政治菁英、美國外交官僚體系的深層思維)，關鍵不在於中國大陸政府對協議簽署的急迫態度和對美採購的作法，而是雙邊談判能否讓美國國內接受。

美中經貿磋商容涉及關稅與非關稅壁壘、強迫技術移轉與網路竊密、智慧財產權保障、服務業開放與市場准入、人民幣匯率穩定，以及增加農業採購與進口，而不是僅止於消弭雙邊貿易失衡問題；然而，上述這些議題的談判難以在短時間內達到具體成果，尤其是美國企業長期對中國大陸市場的不公平競爭現象，以及被迫技術轉移的不合理要求，感到相當不滿，讓美國政府更在意中國大陸進行實質性的經濟變革(New York Times, 2019.3.18)，致使美中貿易戰更添談判的複雜度而難以落幕。

美中貿易戰仍難停戰的主要原因在於，雙邊對許多經貿問題的認知仍有很大之分歧，特別是有關結構性改革部分，這都涉及中國大陸經濟體制的根本利益，尤以美國要求建構可執行的監督機制，以讓結構性改革項目得以落實，在既有利益的格局和維持國內穩定的考量之下(BBC News, 2019.3.1)，中方對此仍不願意具體化履行承諾時間表。其他項目如政府不再支持網路入侵與竊取智慧財產權、政府補貼項目應遵循世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)規定等要求，中國大陸仍有疑慮且難以完全符合「美」意而有所退讓。

(三) 綜合評析後續發展及影響

綜觀目前美中貿易談判情勢來看，美國確實處於貿易戰的上風，若以2019年2月下旬的兩國高層貿易談判過程來看，雖然達成將原本3月1日的期限往後延長，但雙方歧見仍深，尤以中方希冀簽署任何形式的協議(尤以Memoranda of Understanding的形式)；但是，對照美國總統川普的回應，明顯發現在中方未達成有具體承諾的內容之前，美方不輕易簽署任何形式的協議(自由時報, 2019.2.24)，顯然美方無法接受中方僅以增加採購美國產品之方式，就可輕易達成協議(中時電子報, 2019.3.1)。

中美貿易戰加速了美商企業為核心的製造產業鏈持續撤出中國大陸的態勢（尤以東南沿海一帶更為明顯）；在高科技業方面，中共國營企業各種技術盜取剽竊的行為已引起多數國家及企業的警惕，美國國內已形成共識。2019年1月中旬，民主黨、共和黨攜手提出法案禁止向違反美國制裁或出口管制法規的華為，中興和其他中國大陸電信公司出售美國晶片或其他零件（經濟日報，2019.1.17）。

相較於美國的經濟表現，中國大陸經濟前景顯得相當低迷，經濟成長速度持續放緩（朝日新聞，2019.3.5），無論是國內房產泡沫的問題、地方政府各種債務問題，隨著美商產業鏈持續撤出中國大陸市場，將會對中國大陸的社經問題蒙上更深一層陰影，尤其是累積已久的失業、勞資糾紛及企業倒閉問題將會大量浮現（蘋果日報，2018.11.16），潛在的社會不穩定現象將挑戰中國大陸政府的治理能力。

此外，美中貿易戰的延燒牽動著國際政經發展，不僅是經貿問題，更與大國權力的競逐跟布局有關。美國近年來提出「印太戰略」（Indo-Pacific strategy）和「亞洲再保證倡議法」（Asia Reassurance Initiative Act of 2018, ARIA），以確保美國在亞太地區的利益，同時也劍指中國大陸積極推動的「一帶一路戰略」（聯合新聞網，2019.3.14）。歐盟也提出「十點計畫」及「亞洲連線戰略」（Asia connectivity strategy），加強遏制中國大陸對區域經濟的影響與防範網路安全受其威脅（中時電子報，2019.3.14）；同時，部分國家也開始警惕中國大陸「一帶一路」戰略衍生出對當地國主權的嚴重侵害，這都讓中國大陸內外情勢發展更為複雜。

展望未來，有三部分值得持續追蹤，一是美國對中國大陸技術封鎖以防範其獲取高科技的作法，未來是否持續或擴大？二縱然美中取得談判進展，美國是否全面取消或部份取消關稅障礙？三則是國際情勢仍不穩定，美國如何在不仰賴中國大陸協處國際事務來保持全球大國地位？總而言之，這些將會牽動著未來美中貿易關係，我政府應加以關注後續發展。