三、美中簽署第一階段經貿協議觀察

中華經濟研究院第一研究所劉孟俊所長、王國臣助研究員、謝頌遇分析師撰稿

- **美中貿易戰，雙方均承受經濟衰退、收入減少等損失，中方更有穩就業壓力；雙方雖於 1 月 15 日簽署第一階段經貿協議，但歧見仍深。**
- **第一階段協議成果，美方強調智慧財產權、技術轉讓、農業、金融服務、貨幣和外匯等領域，中方側重降關稅等，實質上中方承受較多美方要求。**
- **美方最初要求中國大陸進行的結構性改革，諸如網路盜竊、政府補貼、國企改革等敏感問題延後至第二階段談判，加上美中競爭擴及高科技產業，未來協議將更加困難。**
- **中國大陸著力經濟回穩以強化美中談判能量，隨美總統大選接近，美對中科技禁令恐趨嚴格，或再有相關貿易限制。另外武漢肺炎疫情擴散增添科技生產斷鏈、產業外移等變數，值得觀察。**

（一）前言

2019 年是美中建交 40 周年，象徵兩國的外交與經貿關係正處於轉捩點，似乎也呈現 40 年以來未有的複雜局面，兩方在經貿、科技與人員交流等領域出現衝突。回顧自 2018 年年中爆發貿易戰以來，美中數度經歷談判協商轉圜之際，又突生破局與加稅報復等反覆過程。截至 2020 年 1 月 15 日雙方在白宮簽署第一階段協議為止，美中已經歷 14 輪談判，雙方並多次互相加徵關稅。美國已分別針對中國大陸 2,500 億美元及 1,200 億美元的進口商品加徵 25%與 7.5%之關稅；中國大陸亦分別對 600 億美元與其餘 750 億美元的美國商品，加徵關稅 5%到 25%。

美中所達成的第一階段貿易協議前，雙方已暫緩原訂於 2019 年 12 月 15 日加徵之關稅。美方同意於簽署協議後 30 日內將原先價值 1,200 億美元中國大陸商品加徵的 15%關稅降至 7.5%，至於對中國大陸 2,500 億美元進口商品加徵 25%關稅則維持不變。中國大陸亦維持原先對價

值超過 1,000 億美元的美國商品加徵關稅 5-25%，並承諾未來兩年額外擴大進口價值 2,000 億美元美國商品。該協議涉及中國大陸智慧財產權、技術轉移、農業、金融服務、匯率、擴大貿易與爭端解決機制等 7 大項目，在簽署後 30 天生效。

此外，協議內容亦涵蓋深化貿易雙向合作、進一步放寬市場准入、持續優化營商環境三大方面，同時雙方將建立雙邊評估和爭端解決安排，即時有效解決經貿分歧，確保雙方遵守協議。包含美國貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）與劉鶴至少半年會面一次，以解決協議衍生的衝突，美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）將從旁協助。

仔細觀察美中貿易協議的時間點，雙方均有其妥協的壓力。但彼此間歧見仍大，意味著現階段的協商成果相當有限。縱使美中雙方對外解讀協議成果相近，也有喘息貿易戰的意味，但各自著重內容並不一致，頗有各取所需的意涵。此外，當前美國進入大選階段，中美科技戰可能有越演越烈的趨勢；同時，武漢肺炎疫情顯著擴散，有發生電子產業斷鏈疑慮，是否加速產業外移，亦值得關注。

（二）美中達成貿易協議凸顯妥協的壓力

就美方而言，在歷經將近兩年的貿易戰後，川普在發難初期堅稱容易贏得且能為美國帶來龐大經濟效益的預期，已明顯與全球經濟學家的共識及民眾的感受相左。隨著被加徵關稅的項目增加及稅率上調，美國民眾感受到的損失可能增加，進一步引發更廣泛的經濟成長停滯不前。美中貿易戰對川普政府形成壓力，主要也在於其確實對美國經濟造成相當程度的損害。市場分析普遍估計，截至 2019 年年中為止，美中貿易戰已直接導致美國 GDP 成長率減少 0.1%至 0.2%不等的損失；諮詢公司 Llewellyn Consulting 更指出，第一階段協議簽署前，美中雙方相互加徵關稅的累積效果已經減弱美國經濟成長達 1%；美國國會預算辦公室（Congressional Budget Office）亦估計，貿易戰以來對中國大陸加徵關稅，不僅提高進口成本也可能拉升各種不確定性，恐導致美國經濟的增幅減少 0.3%。另，在 2019 年間申請破產的美國農場數量更創下 8

年以來新高，迫使白宮向美國農民提供總計 280 億美元、相當於全美農場 2019 年總收入 1/3 的援助，以補貼貿易戰對美國農產品出口造成的損失。

對中方而言，其國內經濟成長走緩雖主要來自其內部結構因素，但其與美方簽署貿易協議的關鍵原因，係顧慮貿易戰惡化恐導致大規模的失業風險。中國人民大學應用經濟學院曾對廣東、福建、浙江三省進行調查，並於 2019 年 12 月 13 日發布「中美貿易摩擦對就業的影響分析」報告指出，2019 年上半年美中貿易摩擦開始發酵之際，儘管政府為穩定就業而提出返還部分社保、僱用補貼、放寬用工管制、暫停提高最低工資標準等多種激勵政策，希望透過降低人事成本來抑制企業的裁員。但其結果是，外銷企業員工薪資水平卻較內銷企業員工降低約 7%，部分如鞋、帽、傘、杖、鞭等行業的薪資降低幅度更超過 10%。意味著中國大陸為穩定就業市場而提出的措施，其實更多的是以犧牲勞動條件的方式來換取就業的暫時穩定。如果美國繼續抬升關稅並觸及中國大陸企業停產點，極有可能促使更多企業為降低人事成本而裁員，導致境內出現大規模失業。鑑於當前中共將「穩就業」視為六穩之首，美中貿易戰持續延燒所存在的高失業率風險，迫使其在此刻與美國達成協議，作出讓步的主要原因。

（三）美中雙方所強調的貿易協議成果

值得注意的是，協議文本內容對美中雙方的要求相當不對等。其中，有數十個使用中方應執行事項或中方同意相關事項之條文，而美方應執行之事項卻寥寥無幾，突出第一階段協議主要由中國大陸承受美方的壓力。

就美方所強調的貿易協議成果方面，強調仍保留對價值約 2,500 億美元的中國進口貨品仍維持 25% 關稅，以作為第二階段貿易談判的協議籌碼。美方強調的第一階段協議成果，涵蓋智慧財產權、技術轉讓、農業、金融服務、貨幣和外匯等領域。中共同意在 2017 年雙方貿易戰未爆發前 240 億美元的基準規模上，未來兩年內承諾將大量加碼購買

2,000 億美元的美國商品與服務，其中包括 524 億美元的美國能源、379 億美元的服務，320 億美元的農產品，以及 777 億美元的製造業產品，尤其涵蓋進口汽車和飛機等產品。

美方亦指出，中方將強化立法保障專利、商標、著作權，包括修改民、刑法程序對應處理線上侵權與仿冒品等。中方同時承諾撤銷「市場換技術」的作為，即施壓外國企業技轉取得進入中國大陸市場與取得執照等作法；也允諾會減少支持中國大陸企業以海外技術取得的對外投資併購。此次貿易協議納入改善美企於中國大陸金融服務的市場准入，處理長期所抱怨的投資障礙。中方也允諾，避免以匯率貶值強化其貿易優勢。

中方所強調獲取協議的成果側重於「降關稅」方面，美國原定於 2019 年 12 月 15 日新增的關稅宣告無限期延後，另有 1,200 億美元中國大陸貨品加徵關稅率減半，從 15%降至 7.5%；並強調為特定中方農牧水產品取得出口美國市場條件。事實上，中方所取得的協議成果相當有限，多側重於改善美中關係。劉鶴對新華社表示，「這份協議有助於緩和當前貿易摩擦緊張局面，消除市場不確定性，是一份能夠穩定預期、增強信心、創造機遇、促進繁榮的協議。從政治上看，協議的達成有利於維護中美整體關係的穩定健康發展，營造良好的國際環境，促進世界的和平與發展。」新華社更以「世界的期待正確的選擇」為題描述協議簽署的現場情形。 北京當局並包裝為對外合作開放、美中雙邊關係友好之契機、雙贏等形象。目的無非是讓中國大陸內部相信與美國的協議係順應「深化改革開放」和「推進高質量發展」的大方向，有利於滿足中國大陸市場日益擴大的需求，也有利工商界和消費者。

（四）前瞻美中貿易協議走向

1.第二階段美中貿易協議達成恐更加艱困

以當前第一階段協議成果看來，僅突顯美中兩方皆有亟需暫時停火的壓力，避免於 12 月 15 日大限前再新增關稅的可能，但雙方的核心

爭議仍未解決。在展望美中第二階段協議談判之際，重要關鍵是雙方達成可執行且能處理中國大陸不公平行為的承諾，包含竊取智慧財產權、脅迫外資企業技術移轉等。

此份協議與中方期待不符，美方未承諾移除所有的加徵關稅手段。尤其，中方不樂見美方以逐步移除加徵關稅方式，變相形成監督落實貿易協議的一種機制。美中第一階段協議的簽訂，由於雙方急於短期性達成協議的考慮，在第一階段協議僅原則性地觸及到智慧財產權與技術轉移等問題，美方最初要求中國大陸進行的結構性改革，諸如網路盜竊、政府補貼、國企改革等敏感問題延後至第二階段談判，也意味著未來促成協議將更加困難。

2.美中競爭焦點擴及高科技產業領域

美中第一階段協議讓雙方的內部壓力獲得暫時舒緩，然而雙方於高科技產業競爭並沒有根本改變。美國在 2019 年底至 2020 年協議簽署前的休戰期間，仍持續對中國大陸高科技出口設下障礙。在美國重重限制下，中國大陸高科技產品與技術仍將持續受到限縮。另一方面，美國也希望其餘同盟國相繼加入，在美中競爭中與美靠攏。

美中貿易逆差僅是貿易戰的表面成因，這場貿易戰的真正癥結是反制中國大陸推動的「中國製造 2025」計畫，顯示美中雙方在搶占高科技領域制高點有著根本上的分歧。中國大陸致力發展科技製造大國，已然成為美國在國家安全上的強烈威脅。顯然產業科技創新成為美中兩國戰略競爭的重要戰場之一，這也限制美中第一階段協議的實質成果。美中雙方均避免觸及紅線及敏感議題，中方刻意繞開對於核心產業政策與對國企補貼的討論；川普政府則拒絕將華為（Huawei）與實體清單納入談判範圍之內。

然而，在美國擔憂中國大陸竊取智慧財產權、強迫技術轉讓、產業補貼等情事未解決之下，預判未來美中科技摩擦仍可能持續下去。2019 年 5 月 15 日宣布華為禁令後，美中貿易戰進一步從「貿易戰」擴大至「科技戰」。例如，川普宣布將中國大陸的華為技術公司列入黑名單，禁止其向美國供應商採購關鍵零組件。這場科技衝突在影響中

國大陸科技產業的同時，也將快速波及全球各國，全球科技業者為此紛紛檢視自家產品含有多少美國零件或技術。經濟學人智庫（Economist Intelligence Unit, EIU）預測，長期而言，美中將演變為產業科技競賽。「華為禁令」意味著科技全球化的終結，各國與企業都將被迫「選邊站」。

3.中國大陸著力經濟回穩並以強化美中談判能量

中國大陸近期加速開放的相關政策，一部份是受到中國大陸經濟逐漸走緩、面臨結構轉型的壓力，藉以因應來自美國在經貿面施予的壓力所致。中國大陸 2019 年以來連續推出多份促進外資發展的政策文件，包括結合「外商投資法」構建利用外資的新政策體系；推出的「金融 11 條」、取消 QFII、RQFII 投資額度限制等措施有利於中國大陸豐富市場主體和激發市場活力，開放金融市場等。中國大陸另持續加碼穩外貿的強度，如國務院發布「關於 2020 年進口暫定稅率等調整方案的通知」宣布暫時調整四類進口關稅稅率：包括最惠國稅率、關稅配額稅率、協定稅率與特惠稅率。此波調降進口稅率頗有回應美中協議之意味，同時也為改善其本身貿易結構，進而滿足民生及產業的雙重需求。

近期中國大陸積極推動減稅降費、鼓勵企業研發與技術升級等多項措施，藉以穩定製造業的發展，以及加快發展服務外包產業等。這些政策一方面有助於提振出口，另一方面也有助於穩定消費及投資，穩定在中國大陸的外資企業。這對中國大陸來說，由於其部分產業於仍處於全球產業鏈中低端，多項產業協助措施仍有其重要性。

2020 年美國逐步進入大選階段，預判美中科技戰可能有越演越烈的趨勢。美國仍將堅持其非貿易措施的限制，限制陸企進入美國市場與收購美國企業，或是在美推動科研活動等。當前武漢肺炎疫情加速擴散之際，將衝擊各地電子產業聚落，恐發生供應鏈斷鏈的疑慮，同時加速產業外移，此或將影響美中貿易及科技戰發展的前景。