

三、美中貿易衝突對臺灣之影響及因應

中華經濟研究院 WTO 中心副執行長李淳主稿

- 美方啟動課徵額外關稅等單方強制措施，確保在下世代科技/經濟的領導地位、中國大陸受國際規則拘束。中國大陸目標則為確保「中國製造 2025」達標、「習思想」不受美方牽制。雙方目標均可能無法在短期內達成，長期對抗難以避免。
- 臺商必須加速思考移轉生產基地，搭配提升品質並分散市場，以為因應。政府亦需協助尋找新的全球經濟定位，並依長期趨勢，構思整體策略、評估長期風險。

(一) 美方對中國大陸採取的強制措施

經過一年的調查醞釀，美國於 2018 年初開始陸續針對太陽能模組及電池、鋼鋁以及中國大陸之不公平貿易行為，開始或預計採取課徵額外關稅等單方強制措施，一方面增加對國內產業的保護，他方面增加談判籌碼，以便於未來在談判桌上取得有利地位。雖然部分措施表面上非針對中國大陸，但實際上仍可視為美國要壓抑中國大陸經濟崛起與美抗衡的一部分。

以 3 月下旬為降低鋼鋁產品對國安之威脅而課徵額外關稅之 232 條款案為例。本案美國認定國際鋼鋁產能過剩、進口鋼鋁製品導致美國鋼鋁業產能降低、威脅國安，並決定課徵 25% 額外關稅。本案決定並未針對中國大陸，但該決定同時納入豁免條款，可基於與美國安全關係、出口量、產能過剩及總體安全威脅等要件，排除特定國家於課徵額外關稅之列。目前已獲得暫時豁免者（截至 5 月 1 日止）包含加拿大、墨西哥、阿根廷、澳洲、巴西及歐盟，而韓國似已取得永久豁免資格（有自我出口限制 70% 之條件），臺灣及日本則正積極爭取豁免中。倘最終臺日均被豁免，美國主要進口來源僅剩俄羅斯及中國大陸將被課徵 232 條關稅。

2017 年美國鋼鐵進口前 15 大國家排名

單位：公噸；%

2017 年 排名	國家	2017 年進口量	是否被豁免（包含暫時 及談判中）
1	加拿大	5,800,008	是
2	巴西	4,678,530	是
3	南韓	3,653,934	是
4	墨西哥	3,249,292	是
5	俄羅斯	3,123,691	否
6	土耳其	2,249,456	談判中
7	日本	1,781,147	談判中
8	德國	1,370,669	是
9	臺灣	1,251,767	談判中
10	印度	854,026	談判中
11	中國大陸	784,393	否
12	越南	727,643	不確定
13	荷蘭	589,930	是
14	義大利	515,459	是
15	泰國	417,389	不確定

註：2017 年統計數據是美國商務部以 2017 年 1-10 月統計數據年化後之結果。

資料來源：美國商務部報告“THE EFFECT OF IMPORTS OF STEEL ON THE NATIONAL SECURITY”，
January 11, 2018.

其次 4 月初美國再度公布貿易法第 301 條款調查，認定中國大陸以強制移轉、強迫合資、併購美商甚至網路入侵等手法，以不合理方式取得美國科技，對美國經濟與勞工造成損害，並預計對涵蓋 500 億美元來自中國大陸之進口商品課徵 25% 制裁關稅。制裁清單尚待舉行公聽等程序，預計 6 月初生效。中國大陸亦提出等值的反制清單。隨後美國要宣布準備再加碼 1,000 億清單。

美國清單瞄準與「中國製造 2025」密切有關之產品為範圍，但也同時再次包含鋼鋁。與前述 232 條款案合併觀察，可看出 232 鋼鋁關稅是針對中國大陸而來。

反觀中國大陸清單瞄準美國政治敏感之產品，包含黃豆、小型飛機(737)、汽車、堅果、柑橘、威士忌、蔓越莓等加徵 25%關稅。中國大陸的反制金額，涵蓋美國總出口金額的 38% (美國原始 500 億美元清單僅涵蓋中國大陸總出口之 9%)，反制力道之強遠超過川普的清單，可以感到北京想確保美國感到壓力的決心。

(二) 美中貿易衝突目的與可能結果

然而無論是 232 或 301 案，課徵額外關稅畢竟只是手段，本身無法解決美國最在意中國大陸強制技術移轉、產能過剩、低價傾銷，以及最核心的國家資本主義下之接近無償的資金取得、補貼、輔導及保護等問題。最終的目的應是逼著雙方上談判桌，確保中國大陸無法以不法手段，以「中國製造 2025」政策威脅美國在下世代科技(電動車、AI、智慧機械、生技、半導體、航空器等)的領導地位。

具體而言，2018 年 3 月公布的美國貿易障礙報告，明白指出按中國大陸政府投入的資源規模及速度來看，「中國製造 2025」所瞄準的十大重點產業，包含先進數控工具機及機器人、航太航空裝備、先進船舶及軌道交通裝備、節能與新能源汽車，到新材料與先進生技醫材設備，都可能重複鋼鋁的經驗，出現產能過剩、低價傾銷，導致全球皆輸中國大陸獨強的情況。再者，美國認為有國安威脅的產品不只是鋼鋁，還有汽車、飛機、造船及半導體，也是劍指中國大陸。簡言之，更深層之意涵可解讀為美國對「習近平新時代中國特色社會主義」，以滿手現金推動「中國製造 2025」的不滿與不安。

按美國 1980 年代與日本貿易戰的經驗，目前美中清單是一種「懦夫博弈」(The game of chicken)之思維。過去美國同樣是用 301 條款(前後共計進行 15 次的 301 條款調查)，把日本逼上談判桌並同意對美方關切的議題(建築、政府採購、半導體、汽車、金融開放)讓步。之後，美方又以日本落實不到位為由，再祭出 301 條款。對此，美中大戰可能會以「戰、和、再戰、再和」的方式持續下去。每波開戰的時間長短，是觀察重點。從目前中美雙方的清單來看，每一次的貿易戰是朝向「激烈但不持久」的方向發展，但整個美中經濟對抗將是一個長期過程。

亦即是，美中長期對抗的格局已經成形。美國目標為確保在下世代科技/經濟的領導地位、確保中國大陸受國際規則拘束。而中國大陸目標則為確保「中國製造 2025」達標、「習思想」不受美方牽制。以上之目標均可能無法在短期內達到，因而長期對抗難以避免。

（三）我方因應對策

對臺灣等周邊國家，短期影響在中國大陸投資生產、出口美國之臺商，以及其位於臺灣或其他國家之臺商供應鏈夥伴。長期而言，由於「美下單、臺接單、中生產」的三角結構可能無以為繼，因此臺商必須加速思考移轉生產基地，搭配提升品質並分散市場，以為因應。政府的政策，也需要協助尋找新的全球經濟定位。

除此之外，美中各自組成聯軍進行對抗的趨勢亦需注意。白宮經濟顧問庫德洛（Larry Kudlow）本月甫上任，便公開主張美國應領導「多國貿易聯軍」（Trade coalition of the willing），來共同促使中國大陸遵守規則，並表示已與日本、歐盟、澳洲及加拿大等有所接觸。我國財政部在上週也啟動對中國大陸鋼鐵「雙反」的調查，並說明是為了避免中國大陸為去化產量過剩，低價出口至臺灣，以及爭取臺灣能獲得美國給予鋼鋁的 232 關稅豁免，後者可能才是主因。除臺灣外，歐盟已於 3 月啟動鋼鐵防衛調查，澳洲、墨西哥及巴西也對中國大陸鋼鐵發起「雙反」調查，未來可能還有國家加入。各國發難的背景不盡相同，但已可隱約窺見美國有意協調各國共築高牆，將產能過剩的中國大陸鋼鐵鎖在境內的佈局。合理推斷，未來由多國貿易聯軍執行、「美國按鈕、全球關門」架構要處理的產品清單還很多。

對此，若中國大陸因此改變其發展方向，對臺灣及世界而言不失為好事，亦可能加速改變兩岸經濟結構，降低被「中國製造 2025」所吞食，依長期趨勢構思整體策略，評估長期風險所在。