

三、近期美中經貿談判評析

中華經濟研究院臺灣東協研究中心主任徐遵慈主稿

- 川普政府啟動鮮少使用的國內貿易法律工具對太陽能電池、鋼鋁、汽車祭出懲罰性關稅，透過「301 調查」對中國大陸產品加增關稅，平衡雙方貿易逆差，並打擊「中國製造 2025」重點產業。
- 川普政府單邊制裁行徑使歐盟、加拿大、墨西哥、印度等揚言進行報復反制，更多國家已向 WTO 爭端解決機構提出控訴美國內部則有汽機車、科技、農業部門強烈反彈，川普政府面對「內憂外患」。
- 川普經貿團隊人事更迭顯示對華鷹派漸取得上風，美中「貿易戰」或擴大至「科技戰」，美中過招的範圍、手段與力度均進入新的階段。

(一) 前言

自 2018 年 1 月起，美國川普政府先後對進口洗衣機、太陽能電池與模組實施全球性防衛措施，及基於「國家安全」理由實施貿易制裁，對進口鋼鋁產品、汽車開徵懲罰性關稅，引起國際社會譁然。4 月間，美國貿易代表署 (USTR) 公告將對中國大陸依據 301 調查結果，課徵百億美元貿易金額的關稅，中國大陸也以強硬姿態旋予反擊。各界原認為中美雙方僅止於戰前叫陣，志在取得更多談判籌碼，但隨著美國期中選舉將至，川普與談判團隊態度轉趨強硬，中美雙方似已騎虎難下，貿易戰箭在弦上。同時間，川普政府單邊制裁行徑成為眾矢之的，歐盟、加拿大、墨西哥、印度等陸續揚言對美進行報復反制，反與美國漸行漸遠。本文將分析美中談判最新發展、關鍵談判議題與談判策略、以及「中國製造 2025」計畫內容與中國大陸未來可能作法。

(二) 美中貿易談判最新發展

為改善居高不下的貿易逆差，川普在去年 3 月簽署行政命令，要求商務部調查所有美國逆差來源，及查明其是否涉及對美國不公平貿

易情事。自今年起，川普政府陸續啟動美國多年來已鮮少使用的國內貿易法律工具，包括在 1 月間依據《1974 年貿易法》第 201 條款對進口之大型洗衣機、太陽能電池與模組實施全球性防衛措施；在 3 月間以《1962 年貿易擴張法》第 232 條款賦予總統得因國家安全實施緊急或單方措施之權限，先後宣佈對進口鋼鋁製品、汽車祭出懲罰性關稅。惟川普先同意給予加拿大、墨西哥、歐盟等盟友或夥伴國家豁免，卻又在 5 月 29 日宣佈將逕行課徵關稅，引起國際社會譁然，導致 6 月 8 日加拿大召開七國集團 (G7) 高峰會議時，與各國領袖不歡而散。

至 4 月間，USTR 依據對中國大陸之 301 調查報告結果，發布加徵關稅之產品建議清單，另將對陸採取限制投資措施。對於川普陸續提出關稅制裁，中國大陸也旋即反擊，雙方隨後雖同意進行談判，自 5 月起至 6 月初分別在北京、華府進行 3 回合談判，雙方談判團隊精銳盡出，但最終仍未解決歧見。

4 月 3 日，USTR 公告對陸課稅建議清單，該清單經美國跨部會貿易專家會議討論，將對航太、資通訊科技、機器人及機械產品等 1,333 項產品加徵 25% 額外關稅，估計 2018 年美國自陸進口該類產品金額約 500 億美元。隔日，中國大陸商務部及外交部即表達嚴重抗議，宣布中國將對美產品採取「同等力度、同等規模」的對等措施，數小時後即公布 106 項清單，將針對美國大豆、玉米等農產品、汽車、化工品及飛機等加徵 25% 關稅，涉及 2017 年陸自美進口金額約 500 億美元，最終措施及生效日期則另公布。

5 月 3 日，美財政部長努欽率團赴中談判，但未能達成川普交代談判目標，最主要為要求陸方承諾在 2020 年底前削減美中逆差 2,000 億美元，相當於每年削減 1,000 億美元逆差，但陸方拒絕承諾具體金額。隨後在 5 月 15 日，中國大陸由國務院副總理劉鶴領軍，赴美繼續諮商，雙方雖在 19 日發布「美中關於貿易諮商的聯合聲明」，同意採取有效措施減少逆差，中方將增加購買美國產品和服務等，但亦未提出具體採購金額，且未觸及「中國製造 2025」計畫。

未料，6 月 2 日美國商務部長羅斯率團赴北京進行第 3 回合談判前夕，白宮在 5 月 29 日發表聲明，宣布將於 6 月 30 日前公布對中方

執行特定之投資限制措施與加強出口管制；及依據 301 條款，將於 6 月 15 日前公布對中方 500 億美元進口產品加徵 25% 關稅之最終產品清單，公布短期內實施。時至 6 月 15 日，USTR 發布兩份課稅清單，清單一包含 818 項產品（自 4 月公布 1,333 項產品中移除 515 項目），課徵稅率 25%，將自 7 月 6 日生效。清單二新增 284 項產品，為美方自「中國製造 2025」計畫產品挑選項目，涵蓋航太、ICT、機器人、工業機械、新材料、汽車等，將在公聽會及公開評論程序後公布最後結果。同時，美方將持續保護國內科技及智財權，停止非基於經濟條件進行之對中技術移轉（noneconomic transfer）、要求中方撤除非貨幣性貿易障礙（non-monetary trade barriers）、要求美中相互關稅及稅賦在本質及價值上均互惠，及持續與中方討論。

隔日（16 日），大陸商務部亦公布兩份對美課稅清單，涉及貿易金額約 500 億美元。清單一包含 545 項產品，將對美大豆等農產品、汽車、水產品等商品加徵 25% 關稅，自 7 月 6 日起生效。清單二對自美進口化工品、醫療設備、能源產品等 114 項產品加徵 25% 關稅，最終措施及生效日期將另公告。

值得注意的是，川普不僅挑起中美貿易摩擦，其不顧各國抨擊實施單邊制裁的做法，在國際間引發連鎖反應。目前，除中國已宣佈將對美國產品予以「同規模、同力度」的反擊外，包括歐盟、加拿大、印度等國亦陸續宣佈將對進口之美國工業產品、農產品實施報復性關稅。各國也陸續向 WTO 爭端解決機構（DSB）提出指控。依據 WTO 資料，自川普 1 月就任至 2018 年 6 月止，已有中國大陸、歐盟、加拿大、越南、南韓、印度、墨西哥、土耳其、挪威等 9 個 WTO 會員向美國提出 15 件爭端解決指控案，其中僅針對 232 條款之鋼鋁製品課稅措施，即有中、印、歐、加、墨等 6 個會員提出指控。川普原欲拉攏各國制衡中國，卻反促成各國在 WTO 的大團結，尤其引起汽機車、科技產業、農業部門強烈反彈，徒增川普政府更大的「內憂外患」壓力。

（三）「中國製造 2025」計畫

美中經貿議題除涉及貿易失衡、美國產品與服務業進入大陸市場

障礙等問題外，川普政府明確將「中國製造 2025」計畫視為中國挑戰美國科技與領導地位的方案。與貿易及開放大陸市場議題相較，川普要求中國改變產業與貿易體制、政策，希望能有「根本性調整」及阻止「中國製造 2025」方案，為美中中間最難解決的談判議題。

中共國務院在 2015 年 5 月公佈「中國製造 2025」方案，目標分成三階段：到 2025 年，中國從「製造大國」邁入「製造強國」的行列；到 2035 年，中國的製造業整體達到世界製造強國陣營中等水準；到 2049 年建國 100 年時，綜合實力進入世界製造強國前列。「中國製造 2025」方案提出後，引起歐美關切。2017 年 3 月，中國歐盟商會發布有關「中國製造 2025」及產業對策的報告，以新能源車領域為例，批評外資企業必須以先進技術換取市場准入，讓歐資企業面臨巨大壓力。歐盟商會指出，「中國製造 2025」為國內和國外市場的佔有率訂出精確目標，擔心未來大陸國企將以中國製造大量出口科技領域產品。

根據美國的 301 調查報告，在高端技術製造業方面，美國在全球市占率為 29%，中國大陸緊追其後，占 27%。301 調查報告認定中方涉及強迫美國企業技術轉移、竊取美企智慧財產權及惡意收購或投資美國特定戰略性產業與高科技企業等，並認為中國大陸對外直接投資受到政府干預等非市場因素的驅動，以實現官方產業政策目標。納瓦羅前已指出，「中國製造 2025」的目的是利用美國的先進技術強化解放軍軍力，已經關乎美國國家安全。

美國的疑慮，主要是針對「中國製造 2025」所欲推動的重點領域，如新一代資訊技術、機器人、節能與新能源汽車、新材料等，與美國重要科技領域高度重疊外，「中國製造 2025」將推動政產學研用相結合的製造業創新體系；加強關鍵核心技術研發及標準體系建設；實行積極的開放戰略，推動重點產業國際化佈局等，顯示中國大陸積極發展關鍵技術，及近年積極在美投資、併購企業，均似與達到「中國製造 2025」目標有關。此外，「中國製造 2025」所訂出的八個戰略支撐與保障（配套措施）中，如在「加大財稅政策支持力度」下，指示將充分利用現有管道，加強財政資金對製造業的支持，重點投向智慧製造與基礎建設、高端裝備；在「健全組織實施機制」下，將成立國

家製造強國建設領導小組（由國務院領導擔任組長，成員由國務院相關部門和單位負責人員擔任），以統籌協調製造強國建設全域性工作，指導部門、地方開展工作等，顯示中國大陸政府的各種補貼行為與政策干預。此即美國明白要求陸政府立即停止向「中國製造 2025」計劃涉及先進技術領域提供補貼或其他支援的原因。

由於「中國製造 2025」推動後引起歐美疑慮，大陸在國務院官方文件中使用文字亦顯示其有可能違法 WTO 補貼及平衡措施協定等，大陸已明確指示未來將不再對外宣傳「中國製造 2025」。大陸未來對「中國製造 2025」的後續執行方式、內容，以及對外界論述將提出何種調整，未來數月應可看出端倪。

（四）美中談判爭點與談判策略之簡評

川普就任後信誓旦旦要改善美中逆差，但 2017 年美中逆差高達 3,752 億美元，創下歷史新高，促使川普揚言不惜一戰，宣稱「貿易戰是好事，美國輕易必能打贏這場戰事」。歷經川普政府數月的推特（Twitter）造勢，最新民調顯示美國民意對川普對中國大陸政策的支持程度未減反升，成為川普決定對中國升高貿易報復規格的有力籌碼。不過，如比較 USTR 在 2018 年 1 月向國會提交「中國大陸履行 WTO 承諾報告」(Report to Congress on China's WTO Compliance) 與 2017 年報告的內容，可發現 2018 年報告嚴厲批評美國過去在 WTO 架構及各種中美雙邊會議要求改善逆差的努力均告失敗，指出未來美國將窮盡 WTO 及內國貿易法所賦予之一切職權，處理中國不公平貿易問題，最終目標在促使中國政府對經貿體制 (trade regime) 及產業政策等做出「本質性的改變」(fundamental changes)，而非漸進、零星的調整。這份報告形同昭告川普政府不僅將動用單邊措施遏止或扭轉中國大陸貿易擴張，也直指美中經貿談判的真正目標不限於貿易問題，更包括「中國製造 2025」計畫下各項產業與科技政策。

如分析最近 3 回合美中談判爭點與美方談判策略，可清楚印證上述的論點。由於川普本人與談判團隊內部對美中談判本質與目標的認知差距，導致談判團隊內部出現「溫和派」與「強硬派」的嚴重分歧。但至 3 月間，先有被視為「溫和派」的前國安顧問柯恩 (Gary Cohn) 因

對鋼鋁關稅持不同意見而掛冠求去，暗示川普團隊對華態度漸趨強硬。在 5 月開始的談判中，同樣被視為「溫和派」的商務部長羅斯與財政部長努欽，因力主改善貿易逆差為目標，不希望美中貿易戰打亂當前美國經濟亮麗數據，因此與被視為對華鷹派及國家主義者的白宮國家貿易委員會主任納瓦羅（Peter Navarro，負責貿易與產業事務）與貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）立場不一。納瓦羅極力主張擴大懲罰性關稅力度，與萊特海澤一致要求大陸必須改善智慧財產權及承諾結構性改革稅。另外，國安顧問波頓（John Bolton）自 4 月加入談判，顯示川普將美中貿易問題拉高至國家安全位階。

川普個人對中共國家主席習近平的好感，尤其同意恢復中興通訊公司營運，被外界批評他對中國態度太過軟弱，媒體更一面倒認為美國未自 3 回合談判獲得陸方縮減逆差與擴大採購金額的具體承諾，是談判輸家。面對 11 月美國期中選舉在即，以及 6 月 12 日「川金會」順利落幕，川普對中國態度轉趨強硬。根據華爾街日報 6 月 13 日報導，美國行政部門內部已達成一致意見，不惜美中一戰。6 月 24 日，媒體指出川普政府預計提出限制陸資企業投資美國科技公司以及美國技術對中國大陸輸出的新辦法，以阻止「中國製造 2025」進展。至此，對華鷹派取得上風，美中「貿易戰」定擴大至「科技戰」，美中過招的範圍、手段與力度均進入新的階段。

中國大陸原本掌握相對談判優勢，包括中方談判團隊與策略自始明顯與美國內部意見分裂的情形及最高領袖個人主義與善變風格大相逕庭。中國大陸由副總理劉鶴領軍，商務部為談判與幕僚的核心，領導指揮統御系統明確。在中國大陸言必稱應遵守 WTO 多邊原則，以及內部明確的「同規模、同力度」反擊的原則下，在美國宣布兩波報復產品清單後，均能迅速提出對等措施的報復清單。惟中國大陸雖願同意減少美中逆差（但拒絕承諾具體縮減逆差金額），增加對美採購，擴大開放外商（美商）在大陸投資金融業等領域，及承諾加強智慧財產權保護，但拒絕美國要求中國政府停止對「中國製造 2025」方案的所有補助。未來在美國談判態度轉趨強硬，以及制裁目標從貿易轉向陸資企業對美投資與美國技術輸出下，中方談判對策將如何回應？將如何確保「中國製造 2025」能順利進行，及是否可能提出局部退讓或彈

性的替代做法？將是未來數月觀察美中互動的焦點。