

立法院第 11 屆第 3 會期

財政委員會會議專題報告

因應美國川普政府對等關稅策略與
我國被列入骯髒十五國名單，
我國政府財經相關單位因應策略

中央銀行

114 年 3 月 27 日

主席、各位委員、各位女士、先生：

今天承邀前來貴委員會報告「因應美國川普政府對等關稅策略與我國被列入骯髒十五國名單，我國政府財經相關單位因應策略」，至感榮幸。以下謹就本行業務相關部分提出報告，敬請惠賜指教。

一、 川普總統擬採「對等關稅」措施，期縮減美國長期且鉅額的貿易入超

本(2025)年 2 月 13 日川普總統簽署「公平與對等計畫」(Fair and Reciprocal Plan)總統備忘錄指出，他國市場相對封閉，不利美國出口，而相對開放的美國市場，卻導致他國大量出口到美國，因此「缺乏對等」是美國持續鉅額貿易入超的原因之一。美國將不再容忍不公平的貿易行為及非對等貿易安排，必須制定全面計畫，恢復美國對外貿易的公平性，以解決美國長期存在的貿易失衡問題，加強經濟及國防安全。

根據美國總統顧問 Peter Navarro¹在華府智庫「美國傳統基金會」(Heritage Foundation)的「2025 年計畫」(Project 2025)指出，優先列於對等關稅談判或瞄準對象的二十大關鍵指標，包含(1)對美國貿易入超龐大，(2)雙邊關稅差距大。具體執行途徑有二：以關稅做為談判籌碼，促使貿易對手國主動調降關稅至美國水準；若談判失敗，授

¹ Peter Navarro 為現任美國總統顧問，並於川普總統第 1 任期間，曾任白宮貿易與製造業政策辦公室主任、白宮國家貿易委員會主任，長期主張美國應對不公平貿易採取更強硬的立場。2019 年更敦促國會通過由議員 Sean Duffy 應白宮要求起草的「對等貿易法案」(Reciprocal Trade Act)，該法案旨在賦予總統對他國採取對等關稅措施的權力，惟當年未獲通過。

權美國總統採「鏡像關稅²」(mirror tax)，將美國關稅提高至與貿易對手國相同水準。

近日美國財政部長 Bessent 指出³，川普總統將於本年 4 月 2 日通知各經濟體，美國擬對其加徵之對等關稅稅率，該稅率反映各經濟體自身關稅稅率、非關稅貿易壁壘(如制定國內成分或食品安全法規等)、操縱匯率、不公平融資及勞動力限制等措施。另其強調，川普政府將關注對美國加徵高關稅且貿易額較大之經濟體⁴。值得注意的是，雖然川普總統宣示「對等關稅」將於本年 4 月 2 日生效，惟聲稱該政策可能會有一些「彈性」，具體措施尚不明確；Bessent 亦表示，美國願意進行對等關稅談判，倘若各國取消非關稅壁壘措施，或有機會豁免對等關稅。

二、上(2024)年台灣為美國第 6 大貿易入超國，須審慎因應台美貿易爭端風險升高情勢

(一) 台美關稅差距低於印度、南韓、泰國、越南、中國大陸及印尼等，惟台灣對美國貿易出超較大，須審慎因應可能的貿易爭端。

2018 年起，美中貿易及科技爭端、美國強化資安防護、COVID-19 疫情及近期 AI 等新興科技應用熱絡，均帶動美國對台灣資通與

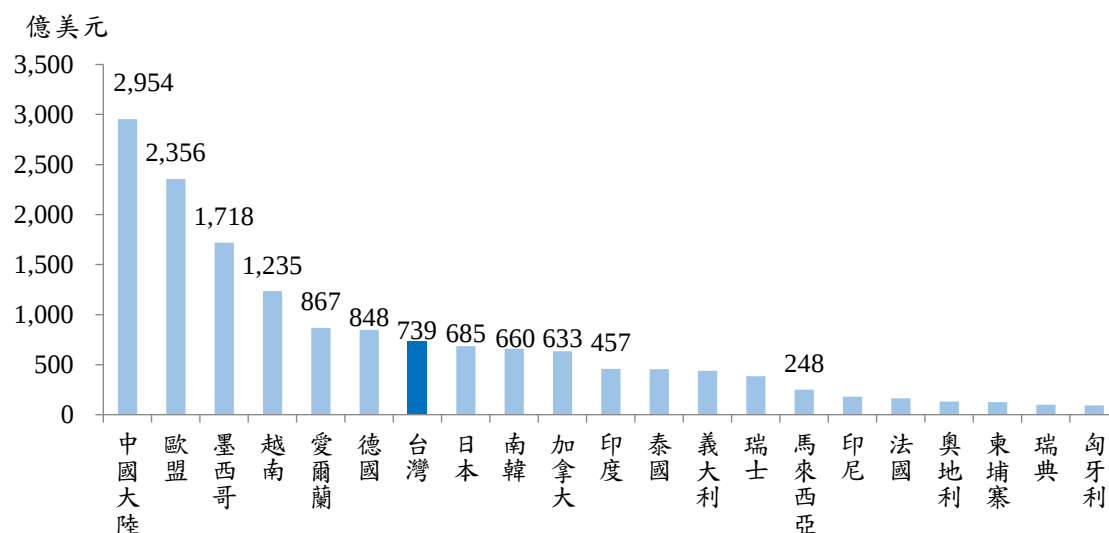
² 鏡像關稅即一國對美國某產品課徵高關稅，美國亦將對該國輸美同項產品課以近似稅率。

³ Reuters (2025) “Trump Still Intends for Reciprocal Tariffs to Kick in on April 2, White House Says,” Reuters Mar.19

⁴ Bessent 在接受福斯財經新聞專訪時，並未指出包括的經濟體；惟後續部分媒體根據 WTO 資料，以美國前 15 大貿易夥伴(墨西哥、加拿大、中國大陸、德國、日本、南韓、台灣、越南、英國、印度、荷蘭、愛爾蘭、義大利、法國及巴西)做為名單。

視聽等高科技產品需求劇增，使得美國對台灣貿易入超持續擴增。上年美國對台灣入超 739 億美元，台灣晉升為美國第 6 大入超來源，僅次於中國大陸、墨西哥、越南、愛爾蘭及德國(圖 1)。

圖 1 美國前 20 大貿易入超國(2024 年)



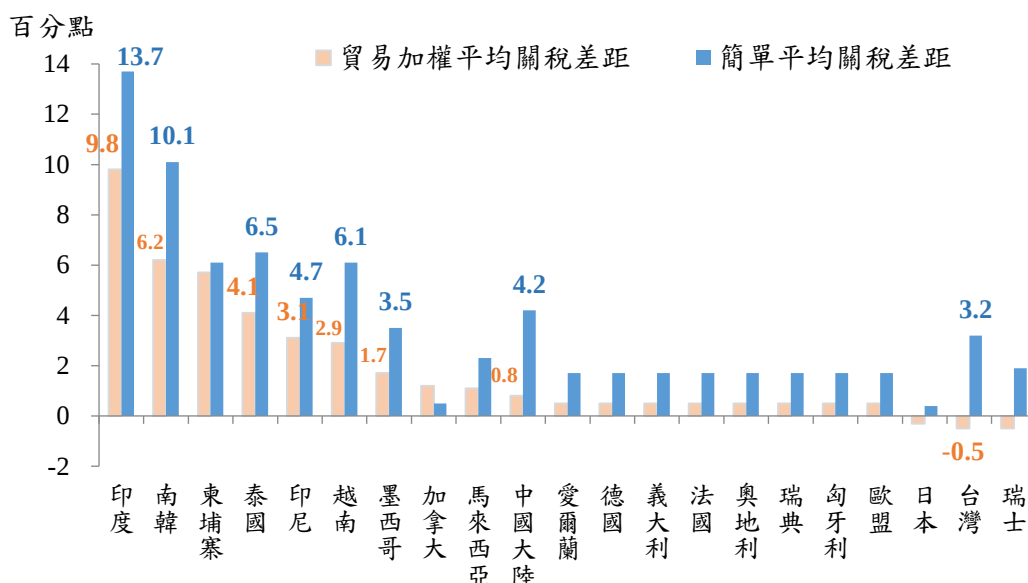
註：近期美國與歐盟貿易爭端壓力上升，故本圖除列示美國前 20 大貿易入超國外，亦標示美國對歐盟入超金額。

資料來源：美國商務部

根據 WTO 資料，台灣與美國間之關稅差距，按貿易加權平均關稅計算，台灣低於美國 0.5 個百分點；而按簡單平均計算，台灣雖高於美國 3.2 個百分點；惟台美關稅差距仍低於印度、南韓、泰國、越南、中國大陸及印尼等(圖 2)。

由於台灣對美國貿易出超較大，因此，仍須審慎因應台美雙邊貿易爭端的風險。

圖 2 美國前 20 大貿易入超國與美國間之關稅差距(2023 年)



註：1.採最惠國待遇之關稅計算；以各國減去美國稅率計算。

2.近期美國與歐盟貿易爭端壓力上升，故本圖除列示美國前 20 大貿易入超國與美國間之關稅差距外，亦標示歐盟與美國關稅差距資料。

資料來源：WTO (2024), "World Tariff Profiles 2024," Jun.

(二) 台灣與美國農產品雙邊貿易之關稅差距大於非農產品；惟農產品係美國對台灣貿易出超產品，台美之間應有談判空間。

1. 根據 WTO 資料，按貿易加權計算及簡單平均計算之台美農產品關稅差距，台灣分別高於美國 5.3 及 11.6 個百分點；非農產品則分別為低 0.7 及高 1.7 個百分點(表 1)。
2. 美國為台灣農產品出口的主要市場，上年台灣農產品對美國的出口比重為 17.6%；惟台灣對美國農產品出口 8.9 億美元，進口 36.9 億美元，入超 28.0 億美元，在美國農產品對台灣貿易呈出超情況下，台美之間應有談判空間。

表 1 台美平均關稅之比較(2023 年)

貿易加權平均關稅

單位：％

	全部產品	農產品	非農產品
美國	2.2	4.0	2.1
加拿大	3.4	14.4	2.2
中國大陸	3.0	13.1	2.2
歐盟	2.7	8.4	2.3
印度	12.0	65.0	9.0
日本	1.9	12.6	1.0
南韓	8.4	94.0	3.4
墨西哥	3.9	7.3	3.7
台灣	1.7	9.3	1.4
越南	5.1	10.3	4.5

簡單平均關稅

單位：％

	全部產品	農產品	非農產品
美國	3.3	5.0	3.1
加拿大	3.8	14.8	2.0
中國大陸	7.5	14.0	6.4
歐盟	5.0	10.8	4.1
印度	17.0	39.0	13.5
日本	3.7	12.2	2.4
南韓	13.4	57.0	6.5
墨西哥	6.8	11.9	6.0
台灣	6.5	16.6	4.8
越南	9.4	17.1	8.1

與美貿易加權平均關稅差距

單位：百分點

	全部產品	農產品	非農產品
加拿大	1.2	10.4	0.1
中國大陸	0.8	9.1	0.1
歐盟	0.5	4.4	0.2
印度	9.8	61.0	6.9
日本	-0.3	8.6	-1.1
南韓	6.2	90.0	1.3
墨西哥	1.7	3.3	1.6
台灣	-0.5	5.3	-0.7
越南	2.9	6.3	2.4

與美簡單平均關稅差距

單位：百分點

	全部產品	農產品	非農產品
加拿大	0.5	9.8	-1.1
中國大陸	4.2	9.0	3.3
歐盟	1.7	5.8	1.0
印度	13.7	34.0	10.4
日本	0.4	7.2	-0.7
南韓	10.1	52.0	3.4
墨西哥	3.5	6.9	2.9
台灣	3.2	11.6	1.7
越南	6.1	12.1	5.0

註：採最惠國待遇之關稅計算；關稅差距以各國減去美國稅率計算。

資料來源：WTO (2024),"World Tariff Profiles 2024," Jun.

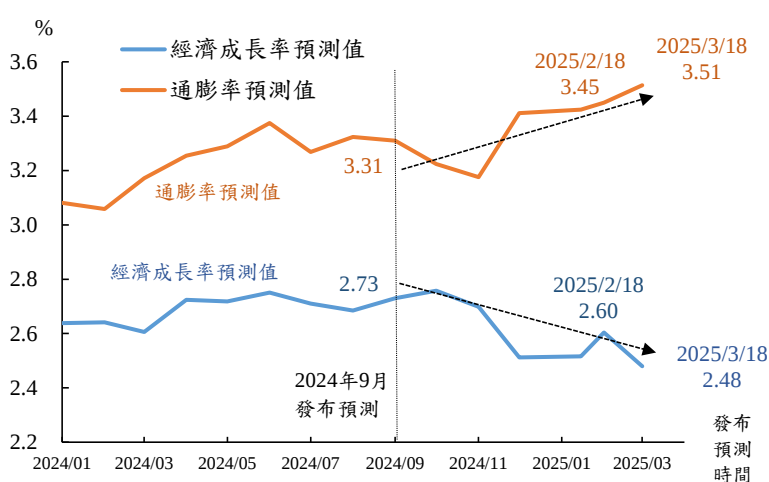
三、受美國經貿政策不確定性影響，近期國際機構調降本年全球經濟成長率預測值，同時上調全球通膨率預測值

(一) 美國經濟政策影響效果之不確定性升高，恐不利全球經濟成長且推升通膨。

本年川普總統快速宣布一連串經貿政策，惟實施細節及時程尚未明確，且政策反覆變動，政策影響之不確定性升高，尤以加徵關稅政策之影響程度最大，不利全球經濟成長且可能推升通膨。

上年 9 月川普總統當選預期升溫以來，S&P Global Market Intelligence（以下簡稱 S&P Global）每月發布之全球經濟展望預測報告，大抵呈逐月下調 2025 年全球經濟成長率預測值，同時上調 2025 年全球通膨率預測值之趨勢(圖 3)。

圖 3 S&P Global 對 2025 年全球經濟成長率與通膨率之預測值變動情形



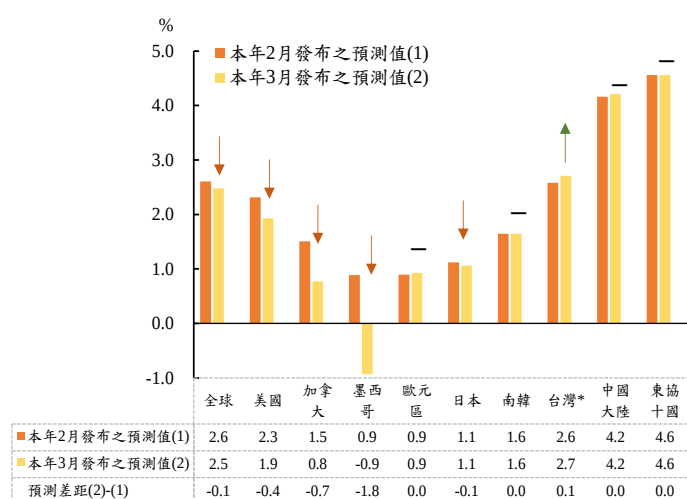
資料來源：S&P Global

(二) 美國關稅政策對各國影響程度不一，加、墨所受衝擊較大，美國亦受影響，台灣所受影響程度較低。

本年 3 月 S&P Global 將美國對加拿大、墨西哥進口品徵收 25% 關稅、對中國大陸加徵 20% 關稅等實際狀況，並模擬美國對中國大

陸進口品關稅稅率於本年6月前升至45%，且未來1年所有國家進口品關稅稅率由3%逐步升至10%等情境納入預測評估，預測多數經濟體本年經濟成長率將下降，通膨率上升(圖4、5)。

圖4 S&P Global 對2025年主要經濟體經濟成長率預測值變動情形

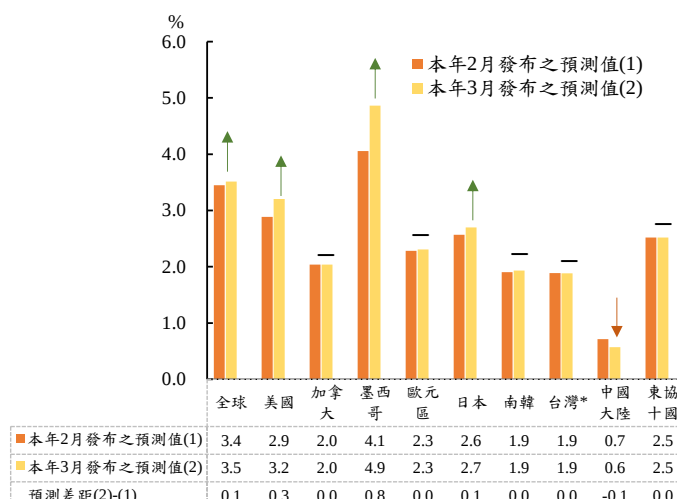


註：1. ↓、↑及—表示 S&P Global 本年3月發布對2025年經濟成長率之預測值，相較本年2月發布之預測值為下調、上調及維持不變。

2. *本行2025年3月20日對台灣2025年經濟成長率預測值為3.05%。

資料來源：S&P Global

圖5 S&P Global 對2025年主要經濟體通膨率預測值變動情形



註：1. ↓、↑及—表示 S&P Global 於本年3月發布對2025年通膨率之預測值，相較本年2月發布之預測值為下調、上調及維持不變。

2. *本行2025年3月20日對台灣2025年通膨率預測值為1.89%。

資料來源：S&P Global

1. 加拿大及墨西哥：加、墨對美國經濟依賴程度高，3月S&P Global 預測加、墨本年經濟成長率分別為0.8%及-0.9%，較2月預測值分別下調0.7及1.8個百分點，預測墨西哥本年經濟恐陷入衰退。
2. 美國：政策不確定性上升亦不利美國經濟成長，3月S&P Global 預測美國本年經濟成長率為1.9%，較2月預測值下調0.4個百分點；另加徵關稅對物價有推升效果，本年通膨率預測值3.2%，較2月預測值上調0.3個百分點。

3. 台灣：台灣主要出口貨品為中間財，且對加、墨出口比重低，目前S&P Global評估美國關稅政策對台灣影響程度有限，3月S&P Global評估目前美國關稅政策對台灣影響程度小，預測本年經濟成長率為2.7%，較2月預測值上調0.1個百分點，可能係受惠於上年經濟成長動能之延續效應所致；本年通膨率預測值則維持1.9%不變。

(三) 美國政策影響具高度不確定性，主要央行及本行均謹慎調整貨幣政策。

全球經濟成長與通膨前景均面臨高度不確定性，主要央行密切關注川普 2.0 政策對其國內經濟之影響，審慎調整貨幣政策步調。

1. 美國聯準會(Fed)本年 3 月暫停降息，並調降本年美國經濟成長率預測值，調升通膨率預測值；主席 Powell 於政策會議後記者會表示，美國經濟前景之不確定性上升，密切關注經濟金融情勢變化對充分就業及物價穩定雙重目標之影響。
2. 歐元區經濟成長平疲，通膨率下降，ECB 本年 3 月降息；總裁 Lagarde 於政策會議後記者會表示，當前不確定性不斷上升，未來將持續基於最新經濟金融數據，逐次確定妥適的貨幣政策立場，不預先承諾利率路徑。

3. 日本企業持續調薪，物價伴隨薪資上漲，惟 BoJ 本年 3 月鑒於川普 2.0 政策增添全球經濟不確定風險而暫停升息，將進一步觀察國內經濟與物價發展，藉以調整貨幣政策。
4. 本年第 1 季，本行理事會綜合國內外經濟金融情勢，考量本年國內通膨將續緩步回降，預期本年 CPI 年增率降至 2% 左右，核心 CPI 年增率可望連續兩年回降並低於 2%；此外，本年全球經濟成長降溫，且前景面臨諸多風險，恐影響國內經濟成長力道。為審慎因應美國經貿政策等不確定因素帶來之影響，本行理事會認為本次維持政策利率不變，將有助維繫整體經濟金融穩健發展。

四、美國就貿易對手國非關稅壁壘採行之因應措施

長期以來，美國對其鉅額且持續的貿易入超國，除可透過匯率政策報告施壓他國以調整美國貿易入超，亦可援引多項美國國內法進行貿易報復以保護其國內產業，更可啟動貿易談判以維護其利益，謹扼要說明如下：

(一) 美國財政部匯率政策報告

美國財政部每半年(通常為 4 月及 10 月)發布「美國主要貿易對手國之匯率政策」報告(以下簡稱匯率報告)，評估主要貿易對手國是否操縱匯率，主要依據下列兩項法案規定：

1. 「1988 年綜合貿易暨競爭力法案⁵」(以下簡稱「1988 年法案」)

⁵ 1988 年通過美國國會綜合貿易與競爭力法案(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, H.R.3)，規定美國財政部原則上每年 4 月與 10 月應提出匯率政策報告。

(1) 評估貿易對手國的干預匯率行為是否符合所稱之「避免國際收支有效調節」，或為「獲取不公平之貿易競爭優勢」。

(2) 協商對象：1)對美有龐大雙邊貿易順差；2)鉅額經常帳順差；3)財政部長於諮詢 IMF 後認為該國有操縱匯率之實⁶。

2. 「2015 年貿易便捷化暨貿易執行法案⁷」(以下簡稱「2015 年法案」)之 3 項檢視標準(表 2)

(1) 若貿易對手國觸及「2015 年法案」檢視標準中之任 2 項，將被美國列入「匯率操縱國觀察名單」。

(2) 若觸及 3 項量化檢視標準，則可能被列為「匯率操縱國」，且須與美國進行協商，後續並可能受到美國經貿制裁⁸。

表 2 美國財政部匯率報告之 3 項量化檢視標準

檢視貿易對手國之項目	檢視標準**
對美國貿易(含商品及服務)出超*	逾 150 億美元
經常帳順差	對 GDP 比率逾 3%
淨買匯金額及 持續淨買匯月數	對 GDP 比率逾 2%； 12 個月中有 8 個月(含)以上

註：*美國匯率報告係採用美國商務部資料。

**美國財政部會視情況不定期調整前述 3 項檢視標準之量化門檻；表 2 之 3 項檢視標準係自 2024 年 6 月匯率報告開始適用。

資料來源：美國財政部

⁶ 美國財政部長須儘快與上述對象進行雙邊或透過 IMF 進行協商，其協商之目的在於，要求該國儘速及定期改善其貨幣對美元匯率低估情形，以消除不公平競爭現象。

⁷ 2016 年 2 月美國國會通過「貿易便捷化暨貿易執行法案」(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act H.R.644, Title VII)，要求財政部每 180 天應提出最新報告。美國財政部第一次報告已於 2016 年 4 月 29 日提出。

⁸ 當該國被列為匯率操縱國，雙邊將立即展開磋商，並進入 1 年觀察期。俟觀察期屆滿後，若美方認定仍未改善，將可祭出下列反制措施：(1)禁止美國政府機構—美國國際開發金融公司(DFC)批准任何向其申請投資位於該經濟體的新融通專案；(2)該經濟體不得參與美國政府採購標案；(3)要求 IMF 加強對該經濟體的監督；(4)納入美國貿易代表是否與該經濟體洽簽貿易協定，或啟動貿易諮商的考量因素。

(二) 我國在美國匯率報告之情形

2020 年以來我國常因觸及美方前兩項檢視標準而被列入觀察名單⁹，此兩者主要反映我國經濟之長期結構問題。

1. 在 2019 年以前，我國對美國貿易順差均未觸及美方第一項檢視標準；惟 2017 年川普總統上任迄今，美中貿易爭端持續升溫、COVID-19 以及美方資安需求考量，使得美國對台灣資通與視聽產品需求大幅增加，致 2020 年迄今來台灣對美國出口及貿易順差進一步擴大，並觸及此項檢視標準¹⁰。
2. 我國經常帳順差對 GDP 比率居高，如 2024 年該比率為 14.3%，雖觸及美方檢視標準，惟此亦係反映美國對台灣科技產品需求劇增，我國對美國貿易順差擴大之結構性問題；此觀點獲美方理解。
3. 2022 年、2023 年及 2024 年期間本行分別淨賣匯 130 億美元、27.7 億美元及 164.2 億美元，均未觸及美方第三項檢視標準。

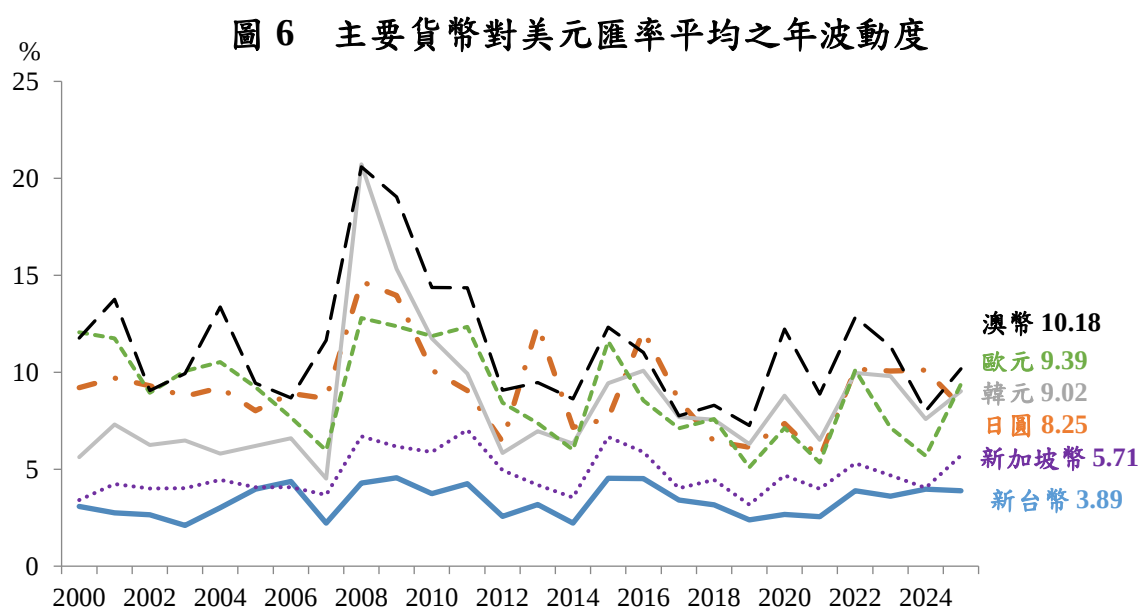
(三) 新台幣匯率政策

1. 新台幣匯率原則上由市場供需決定；本行匯率政策旨在維持有秩序的外匯市場及金融穩定，從未意圖獲取不公平的貿易競爭優勢，或影響國際收支的有效調節。

⁹ 「2015 年貿易便捷化暨貿易執行法案」通過後，我國於 2016 年 4 月、2016 年 10 月及 2017 年 4 月曾被列為匯率操縱國觀察名單。其中 2016 年 4 月及 2016 年 10 月均觸及經常帳順差對 GDP 比逾 3%(第二項檢視標準)，以及持續進行單邊干預匯市，淨買入金額逾該國 GDP 2%(第三項檢視標準)。2017 年 4 月雖僅觸及第二項檢視標準，惟美方匯率報告規定，必須連續 2 次僅觸及一項或更少檢視標準，才能自觀察名單除名，因此續留觀察名單。

¹⁰ 2018 年台灣對美國商品及服務貿易順差為 119.7 億美元，大幅增加至 2024 年之 737.1 億美元，增加 617.4 億美元，主要反映美自台進口資通與視聽產品由 2018 年 109.1 億美元大幅增加至 2024 年之 640.6 億美元，增加 531.5 億美元。

- (1) 當前金融自由化及資本自由移動下，國際資金鉅額且頻繁移動已成為影響匯率波動的主因¹¹，因此衡量均衡匯率更為困難，且亦難以透過匯率做為調整貿易失衡的工具。
- (2) 2016 年迄今，本年(3 月 21 日)新台幣對美元升值 0.24%(按美元指數同期間升值 5.5%)(圖 6)，主要亞洲貨幣多呈貶值，貶值幅度在 10%至 20%之間，新台幣表現相對強勢。
- (3) 新台幣對美元匯率之波動度持續低於各主要貨幣(圖 6)，顯示在本行適時進場調節下，新台幣匯率相對穩定，有利廠商之報價與營運，亦有助國內金融穩定與經濟成長。



註：1.各幣別波動度係根據匯率變動計算過去 20 天期之標準差(並將其年率化)。

2. 2025 年平均波動度係該年 1 月 2 日至 3 月 21 日資料之平均。

資料來源：本行整理

¹¹ 2018 年 4 月美國財政部匯率報告指出，雖然近年全球整體跨境資本移動波動度(資本流出入相對 GDP 比率，以中位數衡量)逐漸回落至 2008 年全球金融危機前水準，惟各國波動度之差異卻明顯擴大，其中小型、新興經濟體的波動度增加，特別是台灣的資本流出入相對 GDP 比率顯著攀升 1 倍(參見 Department of Treasury(2018), “Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States,” Report to Congress, Apr.)。

2. 本行與美國財政部溝通管道向來順暢且成效良好

- (1) 本行向美國財政部說明美國聯準會(Fed)基於法定職責而實施 QE 政策，而我國面臨大量且頻繁的跨境資本移動以致影響新台幣匯率，本行亦基於金融及幣值穩定之法定職責，於匯市供需失衡時調節匯市¹²，並非為獲取貿易競爭優勢，美方表示理解本行匯率政策立場。
- (2) 美方肯定本行增進透明度之進展¹³。未來雙方仍將在良好互動基礎上，持續就總體經濟及匯率政策等議題進行溝通。

以上報告，敬請各位委員惠予指教，謝謝！

¹² 2020 年下半年至 2021 年 1 月，國內匯市美元超額供給嚴重，恐損及匯市價格機能，本行基於職責進場買匯，以穩定匯市。其中 2020 年全年本行淨買匯 391.6 億美元；2020 年 7 月至 2021 年 6 月本行淨買匯 439.9 億美元。

¹³ 本行除了自 2020 年起每半年公布即期匯市干預金額外，亦定期公布與 IMF 規範之 IRFCL 格式(Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity)的主要組成項目，且自 2020 年 3 月及 2021 年 1 月起，已分別逐月公布新台幣兌美元換匯交易及外幣拆款餘額。