

## 五、川普總統調整美國對外經貿政策之緣由、策略與影響

長久以來，美國被視為全球貿易自由化的重要推手，惟自 2017 年 1 月川普總統上任後，為落實「**美國優先**」(America First)與「**使美國再次偉大**」(Make America Great Again)的競選口號，除積極要求貿易對手國縮減對美貿易出超外，亦**大幅修正以往美國對外經貿的政策方向**(詳見附件 1「2017~2018 年美國重大貿易政策與他國回應」)，且誓言鞏固美國在世界政經強權地位。川普總統秉持「**保護將會帶來偉大的繁榮和力量**」(Protection will lead to great prosperity and strength)之信念，採行各項保護美國產業措施，阻擋他國藉由不公平手段拓展經濟版圖。

本文從川普總統調整美國對外經貿政策之緣由切入，進而分析其策略邏輯與作法，最後扼要探討美國新經貿政策對全球產業與經濟之可能影響，供各界參考。

### (一) 川普總統就任後，大幅調整美國對外經貿政策之緣由

川普政府重塑美國對外經貿政策，主要基於**該國商品貿易持續呈現鉅額入超**，不利美國經濟長期發展，且在當前多邊貿易協定架構下，**有損美國談判優勢**，而全球化進程僅讓特定族群受惠，**導致美國「鐵鏽帶」<sup>1</sup>形成**，加上中國大陸崛起被美國視為是倚靠**不公平的貿易措施與產業政策**，才得以在國際政經上抗衡美國。

#### 1. 美國商品貿易長期呈現入超，引發部分國內人士擔憂美國民眾過度借貸與製造業空洞化

(1) 川普政府認為，長久以來，美國商品貿易持續入超(圖 1)，而**簽署多邊貿易協定亦未能改善此現象**，且**美國企業紛紛至國外投資**，故歸咎主因為**其他國家(如中國大陸)未遵守國際貿易公平規範**，及其以政府力量扶持產業發展。

---

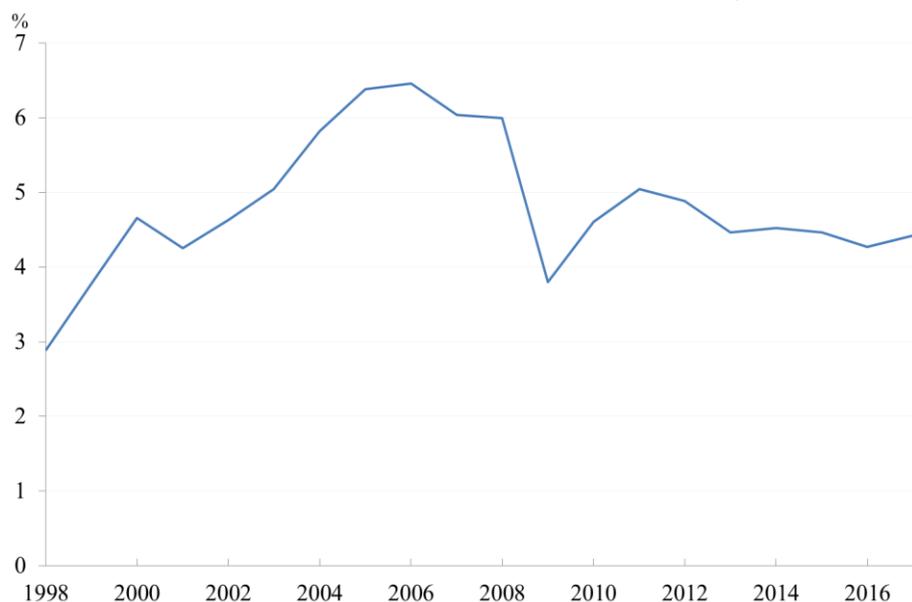
<sup>1</sup> 係指美國傳統工業重鎮，如今因工廠搬遷、工作機會外移，已由過去經濟重鎮的「鋼鐵帶(Steel Belt)」轉變為充滿藍領階級的「鐵鏽帶(Rust Belt)」。其涵蓋範圍為美國東部的**紐約州、賓州**，至**西維吉尼亞州**，再延伸至五大湖區的**俄亥俄州、印第安納州、密西根州、伊利諾州到威斯康辛州**等共 8 州。

—多位知名經濟學家則指出<sup>2</sup>，**美元作為國際主要貨幣**，享有過度的特權，欲解決美國龐大的商品貿易入超問題(圖 1)，其**根本之道在於減少消費及增加儲蓄**。

(2)惟川普政府卻認為，解決美國商品貿易入超與國內產業空洞化等問題的方式，是**迫使對美貿易出超國增購美國商品**(圖 2)，**打破既有全球產業供應鏈，推動製造業回流美國**。

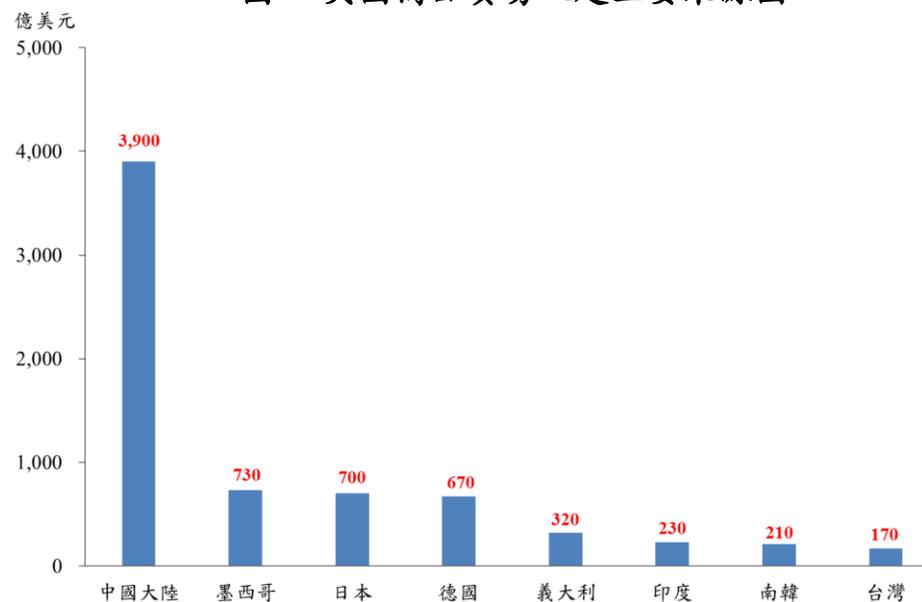
—對此，美國將中國大陸列為首要目標，美方反制中方作法類似 1980 年代美國「**痛擊日本**」(Japan-bashing)思維<sup>3</sup>，以改善美國對其貿易入超。

圖 1 美國商品貿易入超對 GDP 比率



資料來源：IMF

圖 2 美國商品貿易入超主要來源國\*



\*：統計期間為 2017 年 7 月至 2018 年 6 月

資料來源：2018 年 10 月美國財政部匯率政策報告

<sup>2</sup> Stiglitz, Joseph E.(2018), “The US is at Risk of Losing a Trade War with China,” *Project Syndicate*, Jul.30; Roach, Stephen (2017), “Donald Trump Is Suffering from Trade Deficit Disorder,” *Financial Times*, Mar. 7.

<sup>3</sup> 例如，1985 年 9 月 22 日美國、日本、英國、法國及西德簽署「廣場協議」(Plaza Accord)，迫使日圓對美元大幅升值，以改善美國對日本商品貿易入超的情形。

## 2. 近年國際間所倡議的多邊貿易協議架構，弱化美國位居全球最大消費國的談判優勢<sup>4</sup>

- (1) 川普執政團隊指出，為確保美國勞工與企業獲得公平待遇與最佳利益，**雙邊貿易談判是最佳手段。多邊貿易協議架構會弱化美國的談判能力，且該類協議較容易受到其他國家要求的影響，使得美國被迫妥協。**
- (2) 川普總統認為，身為全球最大消費經濟體的美國，可**利用關稅手段**，將他國帶往**一對一的雙邊貿易談判桌**，其有自信能以雙邊談判迫使貿易夥伴大幅讓步，且其他經濟體無法趁機進行擴大與整合，排擠美國。
- (3) 外界指出，川普執政團隊欲擁有最大談判空間來保護汽車、鋼鐵等關鍵產業，而**雙邊貿易談判比多邊談判方式更能達到保護特定產業的目標。**

---

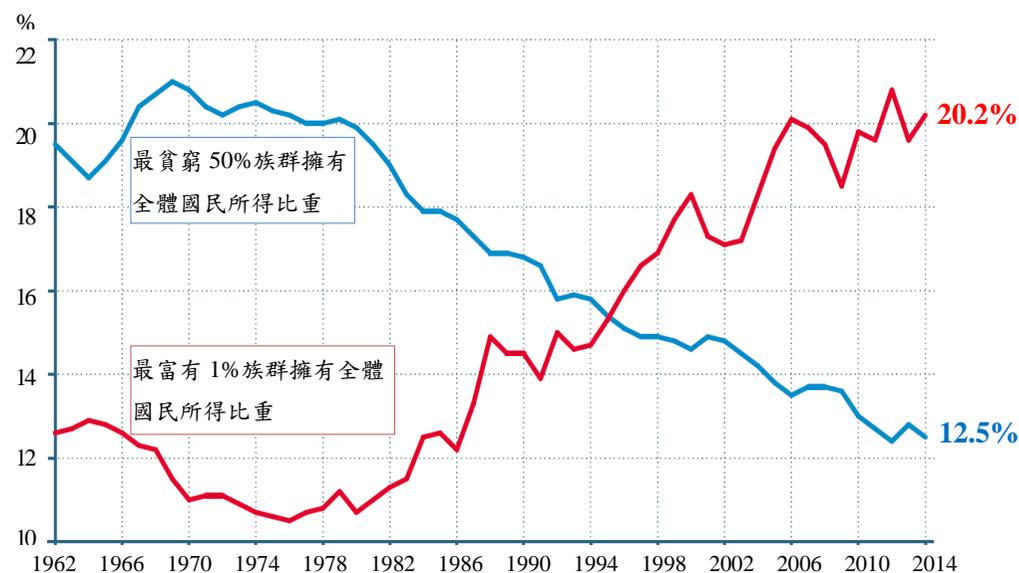
<sup>4</sup> Mauldin, William (2017), “Trump’s Big Gamble: Luring Countries Into One-on-One Trade Deals,” *The Wall Street Journal*, Jan. 27; Varas, Jacqueline (2017), “Assessing Bilateral And Multilateral Trade Agreements,” Feb. 14; Kaczynski, Andrew (2018), “White House Press Secretary Sean Spicer was once an Advocate for NAFTA,” Apr. 27.

### 3. 全球化浪潮加劇美國所得分配不均，川普總統保護主義政見吸引「鐵鏽帶」選民

(1) 近期研究報告指出<sup>5</sup>，在所有先進國家中，美國貧富差距現象最為嚴重，2014年美國最富有1%族群擁有全體國民所得的20.2%，遠高於最貧窮50%族群的12.5%(圖3)，且差距持續擴大。該報告指出，造成近年所得分配不均惡化之原因包含全球化、科技進步、及各國的經濟政策與社會制度等因素。

(2) 對於全球化導致美國貧富差距惡化現象，川普總統在競選時即鼓吹貿易保護政策<sup>6</sup>，此舉有效吸引「鐵鏽帶」龐大的藍領階級選民，最後協助川普總統入主白宮。

圖3 美國最富有1%及最貧窮50%族群擁有全體國民所得比重



資料來源：World Inequality Lab

<sup>5</sup> Blanchet, Thomas et al. (2018), "World Inequality Report 2018," World Inequality Lab.

<sup>6</sup> 貿易保護政策包括，重談北美自由貿易協定(NAFTA)，或退出協定；宣布退出跨太平洋夥伴協定(TPP)；指示財政部將中國大陸列為匯率操縱國；指示商務部和美國貿易代表署，蒐集會衝擊美國工人的不公平貿易措施，並援引國內及國際法予以立即終止；透過設立關稅，阻止企業為了解雇美國工人，將總部遷至海外，再將產品運回美國。

#### 4. 川普政府抨擊中國大陸的崛起是建立在不公平的貿易措施與產業政策，且日漸威脅美國的強權地位

(1) 川普總統認為，中國大陸長期透過**不公平的貿易手段**，大幅增加該國商品出口(圖 4)，**奪取美國出口市場**。

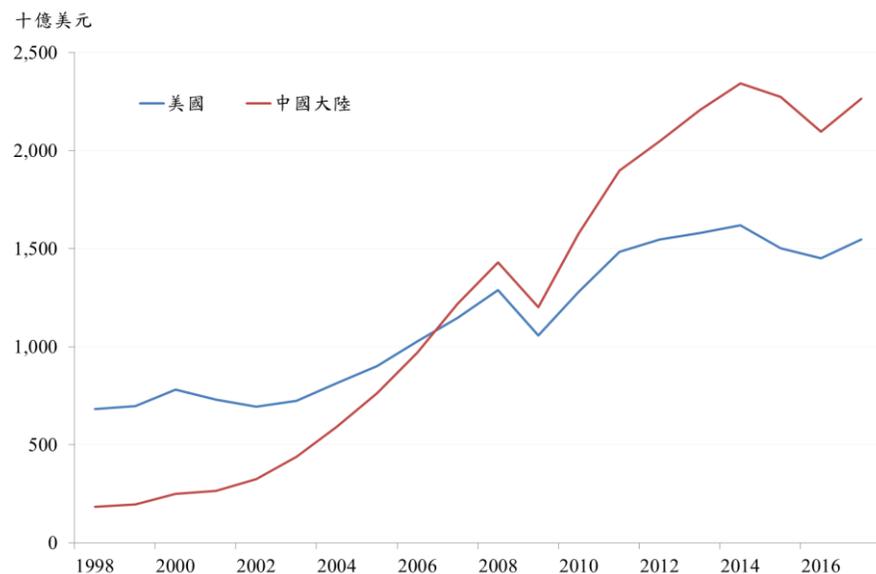
— 美方批評中方的不公平貿易手段包括：**刻意引導人民幣貶值**，使中國大陸出口品具價格競爭力；**阻礙外國商品進入中國大陸市場**，如高進口關稅與限制對進口品需求；**補貼中國大陸出口企業**，含出口退稅等措施。

(2) 川普政府亦無法接受中國大陸以**國家資本主義制定產業發展政策**，使其**經濟實力快速追趕美國**(圖 5)。

— 美方點名中方的侵略性產業政策包括：**強迫技術移轉**、**竊取智慧財產權**、**限制外資進入中國大陸市場**、**不尊重國際規範**、**補貼「中國製造 2025」相關產業**等。

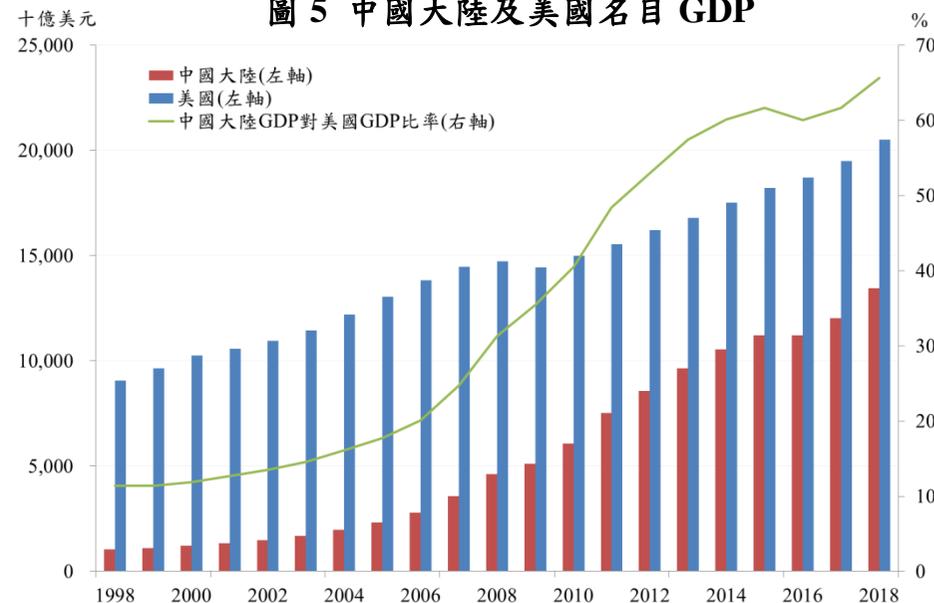
(3) 另 2014 年中國大陸提出「**一帶一路**」倡議，拉攏數十國參與，主張強化參與國間的基礎建設、貿易與投資連結，**企圖改變以美國為首的全球政經運作規則**，川普政府則提出「**印太戰略**」加以抗衡。

圖 4 中國大陸及美國商品出口貿易金額



資料來源：WTO

圖 5 中國大陸及美國名目 GDP



資料來源：IMF

## (二)現階段川普政府對外經貿談判之策略分析

川普總統不滿既有貿易協定損害美國利益，上任後旋即**退出多邊貿易架構的跨太平洋夥伴協定(TPP)**，改以**雙邊談判方式**與南韓、墨西哥及加拿大重新協商原有貿易協定。此外，美國另以**國家安全或保護智慧財產權為由**，對進口商品加徵關稅、制訂更嚴格的法規，以保障本國產業利益；其同時**指責 WTO 解決貿易爭端的功能已失靈**。另川普政府透過**美國財政部匯率政策報告**，及未來擬在新的貿易協定附帶**匯率條款與非市場經濟國家條款**，防堵中國大陸現行的經濟發展模式，以鞏固美方在全球經濟及科技的領導地位。

### 1. 退出多邊談判架構，改採雙邊協商方式，迫使個別貿易對手國與美國重新談判，使美國取得更佳的談判條件

— 川普總統上台後，隨即退出多邊貿易談判，並迫使南韓、墨西哥與加拿大先後與美方簽署新版貿易協定(表 1)；影響所及，原與美方意見存在較大分歧的歐盟、日本也對美方適度讓步，間接使得中國大陸面臨來自美國更大壓力。

表 1 川普政府迫使韓、墨、加、歐等重談貿易協定<sup>7</sup>

貿易協定	談判手段
<b>KORUS FTA</b> (美韓自由貿易協定)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 川普總統以給予南韓鋼鋁關稅的永久豁免權為誘因，要求其重談貿易協定。</li> <li>— 川普總統指出，KORUS FTA 是歷史里程碑，過去數十年來美國政府欲修訂貿易協定只是紙上談兵，而我們是第 1 個付諸實現的政府。</li> </ul>
<b>USMCA</b> (美墨加貿易協定)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 退出 NAFTA，且以給予加、墨兩國鋼鋁關稅豁免權為由，要求重談貿易協定。</li> <li>— 美方先向對美依賴較深的墨西哥著手，先達成雙邊協議後轉而施壓加拿大，從而突破僵局，在預定時間內達成 3 方協議，且於本年 11 月 30 日正式簽署。</li> </ul>
<b>TTIP(跨大西洋貿易及投資夥伴協議)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 透過威脅調高歐洲汽車進口關稅，要求歐盟限制鋼鋁出口數量，以換取該類商品永久關稅豁免等方式。</li> <li>— 本年 7 月 25 日，歐盟委員會主席 Jean-Claude Juncker 與川普總統達成協議，雙方將共同努力降低關稅與解決貿易爭端，使 TTIP 重啟談判露出曙光，另藉此拉攏歐洲以制約中國大陸。</li> </ul>

<sup>7</sup> The White House (2018), "Remarks by President Trump and President Moon of the Republic of Korea at U.S.-Korea Free Trade Agreement Signing Ceremony," Sep. 24; The White House (2018), "Remarks by President Trump and President Juncker of the European Commission in Joint Press Statements," Jul. 25。

2. 以國家安全或保護智慧財產權為由，除對進口商品加徵關稅外，亦禁止高科技產品出口及外人投資美國重要產業，以維護本國產業地位

(1) 透過 201、232 與 301 等條款對進口商品加徵關稅

— 自美國總統川普上任後，多次直接動用**無須經國會同意**的相關**貿易防衛條款**，以關稅與非關稅等制裁措施打擊貿易對手國，進而取得重新談判機會(表 2)。

表 2 川普總統迄今就貿易爭端所援引之主要法律

法源	條款主要目的	川普政府的施行日期與內容
《1974 年貿易法》 201 條款	特定商品進口數量激增，威脅或損害美國國內產業時，可對該產品採行防衛措施。	— 本年 1 月 22 日，針對 <b>太陽能面板與洗衣機</b> 課徵 <b>防衛性關稅</b> (safeguard tariffs)。
《1962 年貿易擴張法》 232 條款	美國政府可就特定產品之進口是否影響美國國家安全，進行調查與認定。倘認定對美國國家安全造成威脅，總統具有對該產品進口採取調整措施之裁量權，可能採取之措施包括提高關稅、設定配額或採取其他非貿易措施。	— 本年 3 月 1 日宣布，針對 <b>進口鋼鐵與鋁製品</b> 分別加徵 <b>25%與 10%</b> 關稅稅率，並於 3 月 23 日開始生效。 — 本年 5 月 23 日，對進口汽車零組件啟動調查。
《1974 年貿易法》 301 條款	美國政府在貿易夥伴採取不公平貿易行為時，可實施報復措施，且總統有權簽署行政命令決定因應措施，責成美國貿易代表署，對貿易對手國課徵關稅或採行限制措施等。	— 本年 <b>4 月 3 日與 9 月 17 日</b> 分別公布對 <b>500 億美元與 2,000 億美元</b> 中國大陸進口商品加徵 25%與 10%關稅清單；其中， <b>2,000 億美元</b> 進口商品關稅稅率將視談判結果，於明年 3 月 1 日考慮是否提高至 25%。 — 另考慮對 2,670 億美元中國大陸進口商品加徵關稅。

## (2) 制訂更嚴格的規範，以防範美國高端科技外流並圍堵「中國製造 2025」

— 美國對於中國大陸透過「中國製造 2025」補貼企業、強迫外商技術移轉，並指控其竊取他國高端技術等行為，除**啟動 301 條款提高關稅**外，亦頻頻**祭出相關防堵措施**(表 3)。

表 3 本年以來川普政府對中方高科技發展之反制措施

反制措施	事件內容 <sup>8</sup>
發布示警報告	— 本年 11 月， <b>美中經濟與安全審查委員會</b> (US-China Economic and Security Review Commission, <b>USCC</b> ) 向美國國會提交年度報告，建議國會應要求相關部會留意 <b>中國大陸製造商與服務供應商在美國 5G 發展上所存在的國安問題</b> 。
打擊中方重點企業	— 本年 4 月 16 日與 10 月 31 日，美國商務部分別對中國大陸通訊設備製造商 <b>中興通訊</b> ，以及半導體廠商 <b>福建晉華</b> 發布 <b>禁售令</b> ，禁止美國企業銷售其關鍵零組件。 — 本年 7 月 13 日，中興通訊與美國政府達成和解，繳交 10 億美元罰款與 4 億美元託管保證金，暫獲解禁。 — 本年 12 月 1 日，加拿大應美國要求逮捕 <b>華為</b> 財務長孟晚舟，指控華為違反美方對伊朗的出口管制 <sup>9</sup> 。
要求政府機關禁止採購資安疑慮產品	— 本年 8 月 13 日，經川普總統簽署的美國 2019 財政年度「 <b>國防授權法</b> 」(National Defense Authorization Act, <b>NDAA</b> )， <b>明確禁止美國政府採購中興及華為等中國大陸企業所生產的科技產品</b> 。
管制關鍵技術與產品出口	— 美國商務部計畫於近期提案， <b>管制影響美國國家安全的高科技產品或技術</b> (如人工智慧或機器人等) <b>之出口</b> ，以保護美國在相關領域的領先優勢。
尋求其他國家組成抵制中方聯盟	— 美國政府正遊說日本、德國等重要盟國，減少使用中國大陸公司(如:華為)生產的科技產品，目前 <b>日本、澳洲及紐西蘭</b> 已禁止使用華為公司的 5G 相關設備 <sup>10</sup> 。

<sup>8</sup> 彙整自各媒體及參考 U.S.-China Economic and Security Review Commission (2018), “2018 Report to Congress,” Nov. 14。

<sup>9</sup> Wingrove, Josh et al.(2018), “China Outraged at Canada’s Arrest of Huawei CFO on U.S. Request,” *Bloomberg*, Dec. 6.

<sup>10</sup> Lucas, Louise and Kynge, James (2018), “Huawei Continues Global Push Despite Setbacks in West,” *Financial Times*, Dec.16.

### 3. 抨擊 WTO 的貿易爭端解決機制，打破 G20 反對貿易保護主義的長久立場

- (1) 本年 11 月 21 日美方代表於 WTO 會議中**指責中國大陸利用 WTO 推行非市場化政策**，扭曲全球貿易，並導致大量產能過剩；前述會議同意針對有關**美國加徵鋼鋁關稅、各國報復性關稅舉措及智財權保護**等投訴展開調查，並成立爭端解決機構調查小組(表 4)。
- (2) 為強化 WTO 貿易爭端解決機制，本年 11 月 26 日歐盟及其他 11 個 WTO 會員國發布聯合聲明，提出補救貿易爭端解決機制的相關改革措施<sup>11</sup>；另本年 12 月 1 日 **G20 峰會**聯合聲明亦**支持改善 WTO 功能**的相關改革<sup>12</sup>。
- (3) 本年 12 月 1 日 G20 會議公報**未明確提及反對貿易保護主義的承諾**，改採較溫和用詞來確保公平貿易，此顯示自全球金融危機以來，G20 會員國堅定反對貿易保護主義的立場似有所鬆動<sup>13</sup>。

表 4 WTO 爭端解決機構調查小組

投訴議題	投訴國	被投訴國	小組數
美國加徵鋼鋁關稅	歐盟、中國大陸、加拿大、墨西哥、挪威、俄羅斯、土耳其	美國	7
各國對美國採報復性關稅	美國	中國大陸、加拿大、墨西哥*、歐盟*	3*
智財權保護	美國	中國大陸	1

\*：歐盟與墨西哥由同一組處理。

資料來源：WTO

<sup>11</sup> 此處 11 個 WTO 會員國為澳洲、加拿大、中國大陸、愛爾蘭、印度、南韓、墨西哥、紐西蘭、挪威、新加坡以及瑞士。相關改革包含：(1)為即將離任的上訴機構成員制定新規，使其可以繼續完成正在進行中的上訴程序；(2)除非涉及爭端的各方同意，否則應按照 WTO 規則，確保申訴程序須在 90 天內完成；(3)釐清可上訴的法律問題不包括國內法規；(4)上訴機構僅須解決必要的爭議；(5)加強上訴機構獨立性、公正性和提高效率，包括上訴機構之成員任期延長為 6 至 8 年，全職成員人數由 7 人增加至 9 人；當有上訴機構成員即將離任，遞補新成員的遴選過程將自動啟動(參見 European Commission(2018), “WTO Reform: EU Proposes Way Forward on the Functioning of the Appellate Body,” *Press release*, Nov.26)。

<sup>12</sup> G20(2018), “G20 Leaders’ Declaration Building Consensus for Fair and Sustainable Development,” Dec.1.

<sup>13</sup> Politi, James, Benedict Mander and Andres Schipani (2018), “Divided G20 Vows to Overhaul Global Trade,” *The Financial Times*, Dec. 2.

#### 4. 透過美國財政部半年度匯率報告影響主要貿易對手國匯率與外貿政策

— 本年 10 月美方匯率報告將**中國大陸對美鉅額商品貿易順差**與**人民幣貶值**列為關注焦點，同時建議經常帳順差國應致力降低該國經常帳順差(表 5)。

表 5 美方藉由本年 10 月匯率報告向中國大陸等主要貿易對手國提出示警

報告重點	內容
抨擊中國大陸外貿與匯率政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 美方批評中國大陸長期刻意壓低人民幣匯率，且採取<b>不公平與非互惠</b>的貿易手段，以利該國擴大貿易順差。</li> <li>— 對近期人民幣貶值表達嚴重關切，強調將<b>密切觀察未來 6 個月人民幣走勢</b>。</li> </ul>
擬加強匯率操縱審查力道	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 美方將密切觀察中國大陸等主要貿易對手國是否進行「<b>僅阻升不阻貶</b>」的<b>不對稱干預</b>。</li> <li>— 因中國大陸目前僅符合 1 項檢視標準，美方<b>似有意擴大</b>研判貿易對手國是否操縱匯率的<b>觀察指標</b>。</li> </ul>

#### 5. 在重新簽署的貿易協定中，新增匯率條款與非市場經濟國家條款，圍堵中國大陸等國家

— 近年**匯率議題**已成為美國對外貿易談判的重點之一，至於**非市場經濟國家條款**則賦予美國事前審查貿易對手國洽簽其他貿易協定之權力，兩者皆被視為圍堵中國大陸的利器(表 6)。

表 6 美國新貿易協定擬納入匯率條款與非市場經濟國家條款

擬新增條款	說明
匯率條款	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 先前 TPP 談判時即以<b>共同聲明方式</b>要求各國實質匯率水準反映該國經濟基本面，並<b>揭露外匯干預資訊</b>。</li> <li>— 新版 KORUS FTA 以<b>備忘錄</b>形式，要求避免匯率競貶並維持匯率變動的透明度。</li> <li>— USMCA <b>文本</b>納入「<b>禁止競爭性匯率貶值</b>，以取得不公平競爭優勢，與持續遵循相關資訊透明度」條款；本年 10 月美國匯率報告提及，<b>美方考慮將類似作法運用在未來貿易談判上</b>。</li> </ul>
非市場經濟國家條款	<ul style="list-style-type: none"> <li>— USMCA 中的非市場經濟國家條款賦予美國在加、墨兩國與非市場經濟國家談判貿易協定時，擁有<b>事前審查</b>貿易協定內容，<b>及可因此主張退出 USMCA 的權力</b>。</li> <li>— 美方亦表示，未來與他國協商貿易協定時將比照辦理，此被外界解讀為美方貿易夥伴須在美中之間選邊站。</li> </ul>

### (三)美國新經貿政策對全球產業與經濟之影響

川普政府以「**購買美國商品、僱用美國人**」(Buy American and Hire American)之口號，持續推動**製造業回流**美國，並點名電子業及汽車業(如蘋果電腦、通用汽車)等知名大廠應響應其新政策<sup>14</sup>。惟電子、汽車等國際企業擔憂，長期建立的**全球供應鏈恐將重組**，另主要國際機構則指出，**近期美中貿易衝突已對全球經濟造成負面影響**。

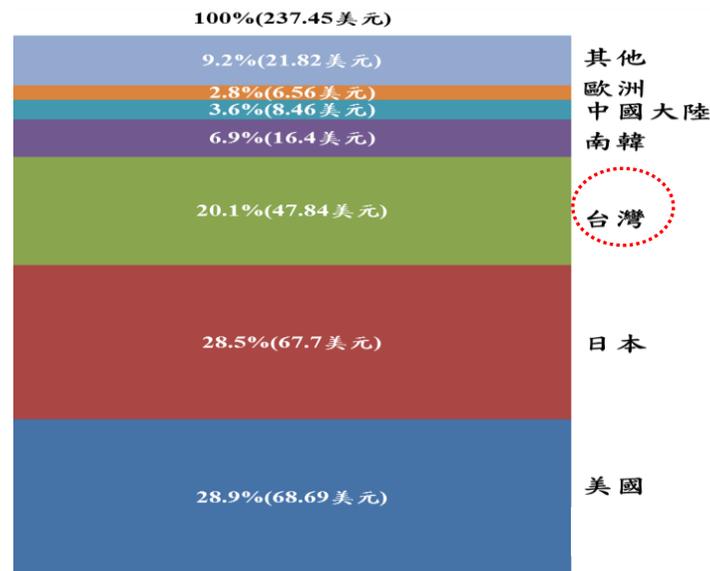
#### 1. 電子、汽車等高度仰賴全球分工體系之業者，憂心全球供應鏈將面臨干擾與重組風險

(1)電子業供應鏈由多國企業參與，並以中國大陸為最終組裝地，若排除中國大陸，不僅生產成本增加，供應鏈重組亦曠日廢時。

—據統計<sup>15</sup>，儘管目前美國進口**筆記型電腦與手機**分別有**93%**與**80%**來自中國大陸，惟其僅為最終組裝地，**零組件多來自其他亞洲國家**。以**iPhone 手機**為例，其售價分配反映多國廠商參與此產品供應鏈之緊密程度(圖 6)<sup>16</sup>。

—另有研究指出<sup>17</sup>，隨中國大陸**科技產品**出口增加，**亞洲其他國家出口成長與中國大陸出口成長之相關性亦不斷攀高**。例如台灣及南韓**電子產品出口至中國大陸金額**約占其對中國大陸總出口的一半。

圖 6 各國在 iPhone 7 生產鏈中所獲得之金額與比率



資料來源: Dedrick, Jason et al.(2018)

<sup>14</sup> Coppola, Gabrielle (2018), "Trump Urges Ford and Apple to Bring Jobs Home. They Probably Won't," Bloomberg, Sep. 9; Sink, Justin, Toluse Olorunnipa (2018), "Trump Says He's Pushing GM to Get 'Back' Into Ohio After Job Cuts," Bloomberg, Nov. 27.

<sup>15</sup> Curran, Enda, Yan Zhang (2018), "Trump's Total Tariff Threat Spells Shock for Asia's Supply Chain," Bloomberg, Nov. 30.

<sup>16</sup> Dedrick, Jason et al.(2018), "We Estimate China Only Makes \$8.46 from An iPhone – and That's Why Trump's Trade War Is Futile," *The Conversation*, Jul.7.

<sup>17</sup> Kwon, Goohoon et al.(2018), "Asia Tech Cycle from a Macro Perspective," *Goldman Sachs Economics Research*, Nov. 28.

—儘管美中貿易衝突，已使目前台、韓科技大廠如**鴻海、台達電與 SK 海力士**等紛紛傳出準備將生產基地移出中國大陸的訊息<sup>18</sup>，惟供應鏈重組不僅增加廠商成本，亦恐曠日費時；有研究機構估計<sup>19</sup>，晶片供應鏈重組至少需要**2年**，且由於**先進製程對廠房、設備等建置之要求相當高**，實際重建恐需更多時間。

(2)北美汽車業透過 NAFTA，發揮美加墨 3 國比較利益，提升其國際競爭力，惟 USMCA 恐有損現有緊密汽車業供應鏈的既有優勢。

—自 1994 年 NAFTA 生效後，美、墨、加 3 國所形成的北美汽車業供應鏈更加緊密，如由美國負責提供重要汽車零組件給加、墨兩國生產<sup>20</sup>。

—受益於 NAFTA，美國消費者可以較低廉的價格購買新車；自 NAFTA 上路以來，**美國整體消費者物價指數(CPI)上升 86%**，惟**新車價格指數僅增加 7%**<sup>21</sup>。

—鑑於 USMCA 提高北美汽車零組件自製率與提高汽車組裝工人最低時薪，預估現行在北美產銷的汽車中，有**高達 40%恐難完全符合新規範**，故企業勢必被迫調整，而調整後增加的成本可能全部或部分轉嫁給消費者，甚或有將廠房遷離北美之虞，相關產業勞工反而可能受害<sup>22</sup>。

---

<sup>18</sup> Mason, Jeff(2018), “Trump Lauds Taiwan's Foxconn, Threatens Harley on Wisconsin Trip,” *Reuters*, Jun. 29; Park, Ju-min, Makiko Yamazaki (2018), “Asian Firms Shuffle Production Around the Region as China Tariffs Hit,” *Reuters*, Sep. 23.

<sup>19</sup> Kwon, Goohoon et al.(2018), “Asia Tech Cycle from A Macro Perspective,” *Goldman Sachs Economics Research*, Nov. 28.

<sup>20</sup> 如 Chevrolet 的 Trax，在墨西哥組裝的北美零組件比率高達 67%，而在南韓組裝的北美零組件比率僅 4%（參見 Dzikczek, Kristin et al.(2017), “NAFTA Briefing: Trade Benefits to The Automotive Industry and Potential Consequences of Withdrawal from The Agreement,” *Center for Automotive Research*, Jan）。

<sup>21</sup> Dzikczek, Kristin et al.(2018), “NAFTA Briefing: Review of Current NAFTA Proposals and Potential Impacts on The North American Automotive Industry,” *Center for Automotive Research*, Apr.

<sup>22</sup> Alanis, Daniel et al.(2018), “Preparing for North America’s New Auto Trade Rules,” *Boston Consulting Group*, Nov. 1.

## 2. IMF、OECD 等國際機構指出，近期美中貿易衝突已波及今、明兩年全球貿易量與實質 GDP 成長率

— 本年 10 月 IMF 及 11 月 OECD 所發布之經濟展望報告均下修全球 GDP 與貿易量成長率(表 7)，兩國際機構皆指出**全球貿易衝突將削弱消費與投資信心**，不利全球經濟穩健擴張。

表 7 IMF 與 OECD 對全球 GDP 與貿易量成長率預估值

	IMF	OECD*
全球 GDP 成長率	– 2018、2019 年均由本年 7 月預估值 3.9% <b>下修至 3.7%</b>	– 2018 年 <b>維持 3.7%</b> ；2019 年則由本年 9 月預估值 3.7% <b>下修至 3.5%</b>
全球貿易量成長率	– 2018、2019 年分別由本年 7 月預估值 4.8% 與 4.5% <b>下修至 4.2% 與 4.0%</b>	– 2018、2019 年分別由本年 6 月預估值 4.7% 與 4.5% <b>下修至 3.9% 與 3.7%</b>

\*：本年 9 月 OECD 公布之經濟展望報告未提供貿易量成長率，此處係採用本年 6 月報告之數據與最新數據比較。

資料來源：IMF、OECD

#### (四)結論

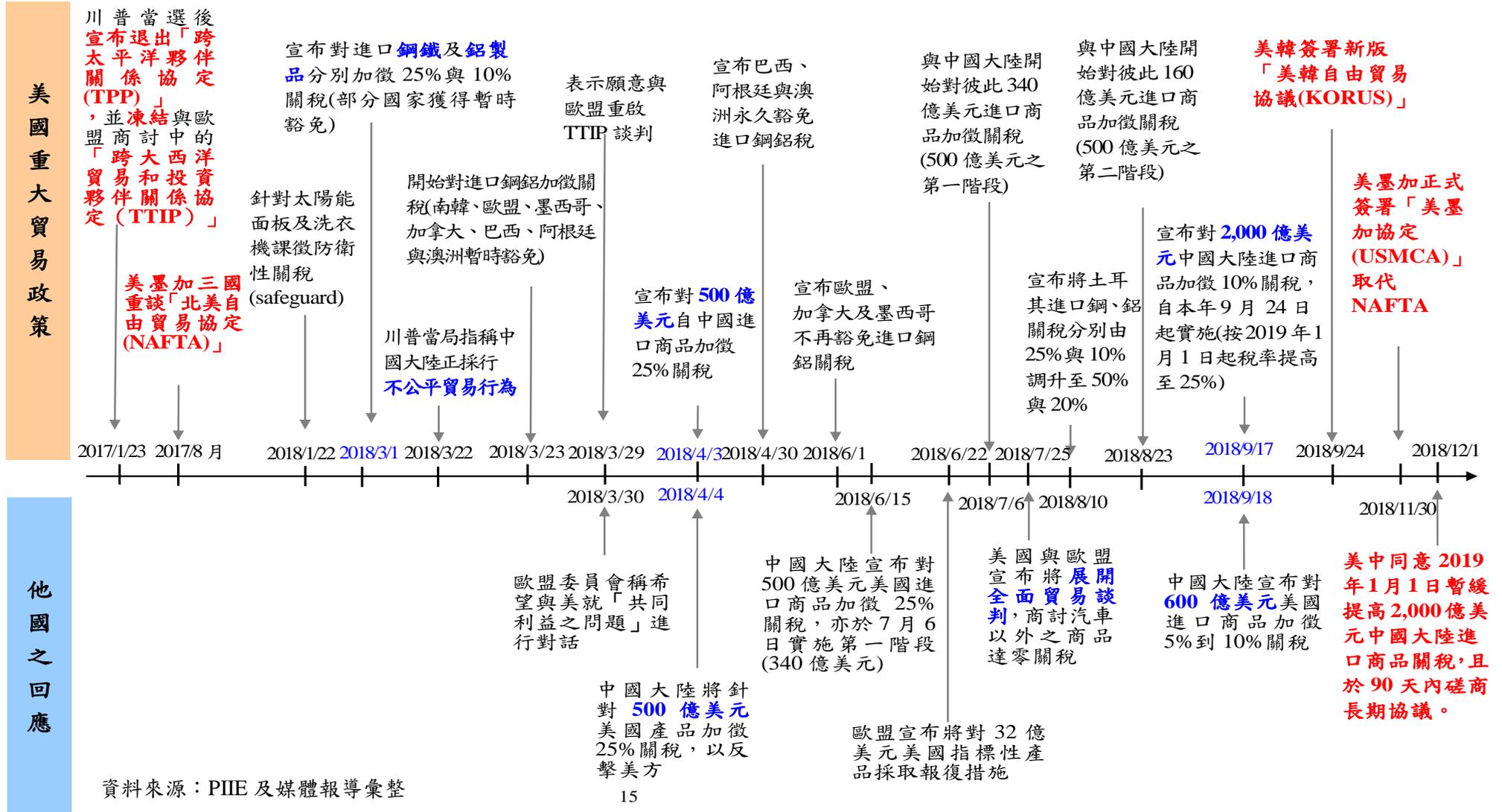
川普總統主張，要扭轉美國商品貿易長期入超的情況，並爭取「鐵鏽帶」選民支持，美國必須大幅度調整過去對外經貿政策，放棄過去多邊貿易談判架構，改為雙邊方式，以更嚴格規範，鞏固本國產業優勢地位，並且懲罰中國大陸的不公平競爭手段。

觀察川普政府迄今對外經貿政策所展現的策略邏輯，除對進口商品加徵關稅、禁止高科技產品出口及外人投資國內重要產業外，並藉由可能退出既有貿易協定，迫使貿易對手國與美國重新談判，以利其各個擊破；另透過美國財政部匯率政策報告及未來擬在新的貿易協定中，增列匯率條款與非市場經濟國家條款，圍堵中國大陸等特定國家。

前述作法可能衍生全球電子、汽車等產業供應鏈面臨重組風險，增加全球經濟下行風險，故IMF、OECD等國際機構陸續對今、明兩年全球經濟提出示警。此外，川普政府大肆批評WTO貿易爭端解決機制效力不彰，及破壞G20向來反對貿易保護主義的立場，皆為全球貿易秩序帶來更多不確定性。

展望未來，川普政府將如何進行後續對外經貿談判，應可留意近期數項重大事件之發展，如川普總統與中國大陸領導人習近平於G20會面後之美中關係，美國與歐、日等傳統盟國的合作關係有無改變，本年11月美國期中選舉結果對川普政府經貿政策之後續影響，以及美國是否將擴大對匯率操縱國之認定標準。倘若美國擴大對中國大陸電子資通訊終端產品進口加徵關稅，及管制美國高科技輸出，台灣因高度參與全球價值鏈，將受到波及。

## 附件 1 2017~2018 年美國重大貿易政策與他國回應



附件 2 新舊版美韓 KORUS FTA 之比較及美墨加貿易協定(USMCA)與北美自由貿易協議(NAFTA)之比較

(1) 新舊版美韓 KORUS FTA 之比較

項目	新版	舊版
生效日期	本(2018)年9月24日正式簽署，最快 <b>2019年起生效</b>	2010年12月12日簽署， <b>2012年3月</b> 生效
汽車關稅	美國對南韓進口卡車加徵25%關稅期限，延長至 <b>2041年(即延長20年)</b>	美國於2020年底前可對南韓進口卡車加徵25%關稅
汽車配額及增加美國汽車出口條款	<ol style="list-style-type: none"> <li>將<b>符合美國安全標準</b>的美國汽車每年輸韓配額提高1倍，每家美國車廠每年出口配額調高至<b>5萬輛</b></li> <li>美國汽油引擎車輛出口至南韓而接受廢氣排放檢驗時，<b>可使用符合美國標準的相同檢驗方式</b></li> <li>為符合美國汽車保修需求，可使用<b>符合美國標準</b>所製造的汽車零組件</li> <li>南韓確保未來在設定汽車排放碳目標時，會<b>將美國法規相關規範納入考量</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>符合<b>南韓安全標準</b>的美國汽車每年輸韓配額：每家美國車廠每年出口配額為2.5萬輛</li> <li>美國汽油引擎車輛出口至南韓而接受廢氣排放檢驗時，<b>須符合南韓檢驗標準</b></li> <li>汽車零組件之製造<b>須符合南韓標準</b></li> <li>南韓依據國內法設定汽車排放碳目標</li> </ol>
鋼鐵關稅及配額	<ol style="list-style-type: none"> <li>南韓鋼鐵出口至美國永久豁免美國進口關稅</li> <li>設定每年南韓外銷美國鋼鐵配額為<b>2015至2017年之平均值的70%(約268萬噸)</b></li> </ol>	無
匯率條款	<b>無新增匯率條款</b> ，但以備忘錄形式納入 <b>貨幣附帶協議(非主協議條款)</b> ，規定為促進貿易和投資公平競爭環境，雙方將盡力 <b>避免匯率競貶</b> 並維持 <b>匯率變動的透明度</b>	無新增匯率條款

## (2) 美墨加貿易協定(USMCA)與北美自由貿易協議(NAFTA)之比較

項目	美墨加貿易協定(USMCA)	北美自由貿易協定(NAFTA)
名稱	United States-Mexico-Canada Agreement	North America Free Trade Agreement
生效日期	2018年11月30日正式簽署， <b>2020年起生效</b>	1992年8月12日簽署， <b>1994年起生效</b>
日落條款	最長效期 <b>16年</b> ，惟 <b>每6年三方</b> 可決定是否更新協定，故實際效期並不確定	無日落條款
汽車製造與關稅	1. 北美自製率由62.5%提高至 <b>75%</b> 2. 加拿大輸美汽車豁免關稅配額調高至 <b>260萬輛</b>	1. 北美自製率62.5% 2. 加拿大輸美汽車豁免關稅配額為 <b>200萬輛</b>
匯率條款	<b>新增禁止各國人為壓低本國匯率取得競爭優勢之規定</b>	無
非市場經濟國家(NME)條款	1. 任何一國與NME展開自由貿易談判 <b>前須通知</b> 其他二國，且其他二國可 <b>事先審查協議內容</b> 2. 會員國與NME新協議生效，其他二國可 <b>選擇是否終止三邊協議</b> 並轉為雙邊協議	無
勞工薪資	<b>享有免關稅的汽車，至少40%的零組件</b> 須由時薪 <b>高於16美元</b> 的勞工生產(2023年以前)	無相關規定
協商機制	保留貿易爭端(如 <b>反傾銷稅</b> 及 <b>平衡稅</b> )解決機制，及關稅檢討仲裁機制	第19章規定貿易爭端(如 <b>反傾銷稅</b> 及 <b>平衡稅</b> )解決機制，及關稅檢討仲裁機制
藥物專利權及智慧財產權	1. 提供 <b>藥物專利權至少10年</b> 的保障 2. 智慧財產權保護期限延長至作者過世後70年	1. 加墨兩國的專利保護年限分別為8年及5年 2. <b>智慧財產權</b> 保護期限為作者過世後50年
勞工條件	勞工標準較高，墨西哥工會將更有實力	勞工標準較低，墨西哥工會力量薄弱
乳製品	加國同意對美國開放約 <b>3.5%</b> 國內乳品市場	加國不准美國乳製品進入市場