



美中貿易摩擦的可能影響 與因應

國 家 發 展 委 員 會

報告人：經濟發展處 吳處長明蕙

107 年 3 月 29 日

報告大綱

壹 ▶ 前言

貳 ▶ 美中貿易摩擦

參 ▶ 對全球經濟影響

肆 ▶ 對臺灣影響及因應

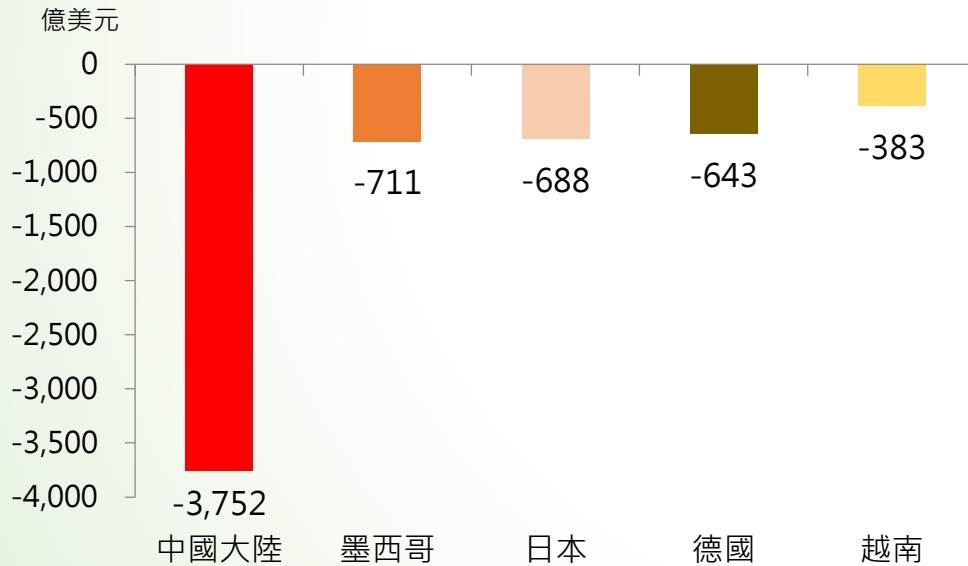
伍 ▶ 結語

壹、前言(1/2)

◆ 美國商品貿易逆差持續擴大

川普總統上任以來，美國商品貿易逆差持續擴大，2017年達8,112億美元，主要來自中國大陸(3,752億美元)，美中逆差創歷年新高。

2017年美國貿易逆差前五大來源



美國對中國大陸貿易逆差變化



註：美國商品貿易逆差若加計服務貿易，2017年逆差金額則為5,684億美元(商品加服務貿易)，前5大逆差國為：中國大陸(3,372億元)、墨西哥(693億元)、德國(677億美元)、日本(561億美元)、義大利(347億美元)。

資源來源：美國經濟分析局。

壹、前言(2/2)

- 為降低貿易赤字，美國總統川普上任以來即揭示將嚴格執行貿易相關法規(如：1962年貿易擴張法、1974年貿易法)，除將利用傳統的貿易救濟以確保公平貿易外，亦積極使用國內法所授予美國政府之權利來維護美國利益。
- 近期美國對全球包括中國大陸陸續採取一連串經貿措施，舉如：發起「反傾銷、反補貼」的雙反調查、啟動301調查、公布鋼鐵及鋁的國安調查結果、簽署關於「中國經濟侵略」總統備忘錄，積極處理陸方的不公平貿易行為。
- 美國及中國大陸為全球前二大經濟體，美中貿易摩擦之外溢效應，勢必造成全球貿易及金融市場波動，備受各界關注。

貳、美中貿易摩擦

◆ 美國近期（2018年）提出之貿易保護措施(詳附件1)

- ✓ 1月22日：川普批准對進口的大型家用洗衣機和進口太陽能板徵收保護性關稅，其中太陽能板稅率最高達30%，大型洗衣機最高達50%。
- ✓ 2月12日：川普提出將向他國徵「互惠稅」(reciprocal tax)。
- ✓ 2月13日：商務部公告對自中、韓、土耳其、希臘、印度和加拿大進口的大口徑焊管產品展開反傾銷調查，並對中、韓、土耳其和印度的大口徑焊管產品進行反補貼調查。
- ✓ 2月16日：商務部公布對美國進口鋼鐵和鋁產品的國家安全調查(232調查)報告，認為進口鋼鐵和鋁產品嚴重損害美國產業，威脅到美國安全，並提出全面性，抑或特定國家懲罰性關稅或配額建議。
- ✓ 2月21日：商務部宣布對中國大陸、斯里蘭卡與泰國橡皮筋發起反傾銷、反補貼「雙反」調查。
- ✓ 3月8日：川普簽署公告，宣布將「長期」全面性對進口鋼鐵、鋁課徵25%及10%的國家安全關稅，已於3月23日生效。3月16日商務部進一步公布豁免申請規則，惟歐盟、中、日、韓等國亦紛紛表示將提出反制措施，或透過談判取得豁免^(註)。

註：美國白宮3月22日晚間發布聲明列舉獲得暫時豁免的國家，包括：阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、墨西哥、歐盟成員國、南韓。

◆ 美國301條款的調查與進度

➤ 法源依據

- ✓ 《1974年貿易法》301條款，主要規範倘其他國家有以下情形時，要求美國貿易代表署(USTR)應展開301條款之調查。
 - 301 (a) 款規定：他國法律、政策與實際作為上，是否構成違反經貿協定下義務、或未給予美國協定下應享有的利益。
 - 301 (b) 款規定：他國法律、政策與實際作為，是否有不合理、不公正、歧視性等政府作為，對美國商業產生限制或額外負擔。
- 美國於1991、1994及1996年曾對中國大陸啟動「特別 301 調查」，2010年針對中國大陸清潔能源政策措施啟動「301調查」，惟最終均透過協商解決。

註：

- (1) 「一般301條款」：對涉案國提高關稅或增加限制、涉案國自願提出補償並與美國雙邊協調逐步降低限制。
- (2) 「特別301條款」：為美國1974年貿易法第301條 (亦即一般301條款) 救濟體制之一環，針對他國在智慧財產權的不公平貿易行為 (如保護不足、侵害、強制移轉等) 。每年USTR定期調查，並提出「優先觀察名單」 (Priority Watch List) 及「觀察名單」 (Watch List) 之評估報告。列於優先觀察名單之國家，才可能會進一步成為「一般301條款」調查及貿易制裁的對象。
- (3) 「特別301條款」與「一般301條款」差異：特別301報告所納入之監測觀察名單國家，後續仍須回到「一般301條款」調查程序，方能決定美國是否展開貿易制裁。基此，「一般301條款」為美國行政部門方可取得未來採取進一步對應措施之法律基礎。
- (4) 「超級301條款 (super 301) 」，主要針對重大的貿易障礙 (市場開放) 調查，美國曾於1989年首次對日本啟用超級301條款，當時日本在超級電腦與衛星等方面封閉市場，經協商後，日本最終開放相應的國內市場。

資料來源：中華經濟研究院WTO及RTA中心。

◆ 川普總統上任以來對中國大陸採取301措施之現況

時間	美國採取301措施
2017年8月14日	美國川普總統簽署備忘錄，質疑中國大陸在智慧財產權、創新、科技等領域實施若干法規政策，導致美國企業有強制移轉技術給中國大陸，損害美國經濟利益、降低公平競爭條件以及美國勞工就業機會，指示美國貿易代表署(USTR)應針對該等問題進行瞭解，以決定是否展開301條款後續調查。
2017年8月18日	USTR代表萊泰澤(Robert Lighthizer)隨即公告，將對中國大陸正式啟動301調查。
2018年3月22日	USTR公布調查報告指出，對中國大陸相關政策對美國公司的技術和知識產權轉讓中方企業有不公平行為，損害美國企業及勞工，威脅美國的長期競爭力。
2018年3月22日	美國川普總統簽署「中國經濟侵略」備忘錄，根據USTR的301條款調查報告，指示USTR於15日內公布對中國大陸提高關稅產品清單。

◆ 3月22日美國川普總統簽署「中國經濟侵略」備忘錄^(註)，根據美國貿易代表署(USTR)的301條款調查報告，擬由三大面向對中國大陸進行制裁

1.WTO爭端

- ✓ 川普總統在提出單邊制裁的同時，亦指示美國貿易代表署尋求世界貿易組織 (WTO) 爭端解決，投訴中國大陸使用歧視性許可程序，以技術轉讓作為外國投資者市場准入條件之行為，違反WTO的規定。

2.投資限制

- ✓ 美國貿易代表署於調查報告指出，中國大陸政府指示企業對美國進行投資，以獲取推動「中國製造2025」所需先進技術與智慧財產權等。
- ✓ 川普總統指示財政部於60天內，研擬提出針對中國大陸旨在取得美國關鍵技術投資案的解決措施。

註：「總統備忘錄」(Presidential Memoranda)與「行政命令」(Executive Orders)相同，性質上具有法律效力，但不得超過憲法與法律範圍，差別在於行政命令必須刊登於「聯邦公報」(Federal Register)，而備忘錄可由總統決定是否公布。本次301條款備忘錄已登載於白宮網站及聯邦公報。

資料來源：美國貿易代表署 (<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/president-trump-announces-strong>)。

3.關稅

- ✓ 針對中國大陸產品課徵25%懲罰性關稅^(註1)，貿易代表署將於15天內公布產品項目清單，並保留30天諮商期，聽取各方意見及舉行聽證會後，再作出最終裁定，據以實施。
- ✓ 美方尚未具體說明可能受關稅制裁的產品或產業別，惟各界預估可能集中於「中國製造2025」十大戰略性產業^(註2)，如航太、資訊、通信科技、機械工業等。

◆加徵關稅的後續實施流程

- 貿易代表署計畫要在接下來幾天內宣布所擬議的清單。
- 清單要刊登在聯邦公報上尋求公眾對所提出關稅行動的評論，自公告日起30日內接受公眾評論，也要召開公聽會。
- 貿易代表署在301調查委員會的協助下，對評論意見進行檢討與分析。
- 財政部會在60天內公布最終清單，讓相關產業及立法機關有機會進行補救，陸方也可以制定對策因應。
- 程序完成之後，公布實施。

註1：川普總統於記者會僅表示，對中國大陸課徵關稅600億美元，惟未說明該金額是課稅客體或關稅總額；另華爾街日報引述總統顧問指出，USTR根據2017年美國進口中國大陸約5,000億美元商品總額的10%計算，約計500億美元。

註2：中國製造2025規劃十大重點產業包括：新一代資訊技術產業、高檔數控機床和機器人、航空航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、農業裝備、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械等。

◆ 中國大陸的回應

- ✓ **官方反應**：中國大陸駐美大使崔天凱回應：「中國大陸無意和任何國家打貿易戰，但如果對方挑釁，將『奉陪到底』。
- ✓ **研提對美加徵關稅產品清單**：中國大陸商務部3月23日隨即公布進口金額達30億美元之7大類、128個稅項產品加徵15%至25%的關稅報復。
 - 新鮮水果、乾果及堅果製品、葡萄酒等120項產品(9.77億美元)，加徵15%關稅。
 - 豬肉及製品、回收鋁等8項產品(19.92億美元)，加徵25%關稅。
- ✓ **中方後續回應待觀察**：若中美未能達成進一步協議，中國大陸可能公布第二份關稅清單，屆時大豆等主要進口品恐納入報復清單之中，美中貿易戰爭規模將更形擴大。另根據華爾街日報及金融時報報導，美中雙方已展開貿易談判，將持續觀察後續變化。

參、對全球經濟影響

對全球經濟影響(1/2)

美國對中國大陸提出301措施，並將據以提高關稅，由於產品項目尚未公布，各界無法評估具體影響，惟其引發外溢效應，備受關注：

- **貿易摩擦升溫不利全球經濟**：OECD 今年3月指出，不斷升溫的貿易保護主義將會傷害全球經濟成長，對於解決全球產能過剩問題亦無幫助，應建立以規則為基礎的防衛貿易體系，方為支持成長及就業的解決之道。
- **對全球貿易動能帶來負面影響**：世界貿易組織(WTO)秘書長阿茲維多(Roberto Azevedo)警告，若無視WTO協商機制，擅自進行貿易報復，恐破壞全球貿易秩序、影響貿易活動，無人可從貿易戰當中得利。
- **對美國及中國大陸經濟影響深遠**：華府美國商會主席憂慮貿易戰升溫，恐影響美國經濟及就業；諾貝爾學家指出，倘美中針峰相對，陸方報復切中要害，將對美國經濟造成深遠影響。IMF評估由於全球貿易複雜性等不確定性因素，將可能使中國大陸整體經濟遭受更大衝擊。(詳附件2、附件3)

資源來源：1.OECD(2018), Interim Economic Outlook, Mar. 13.

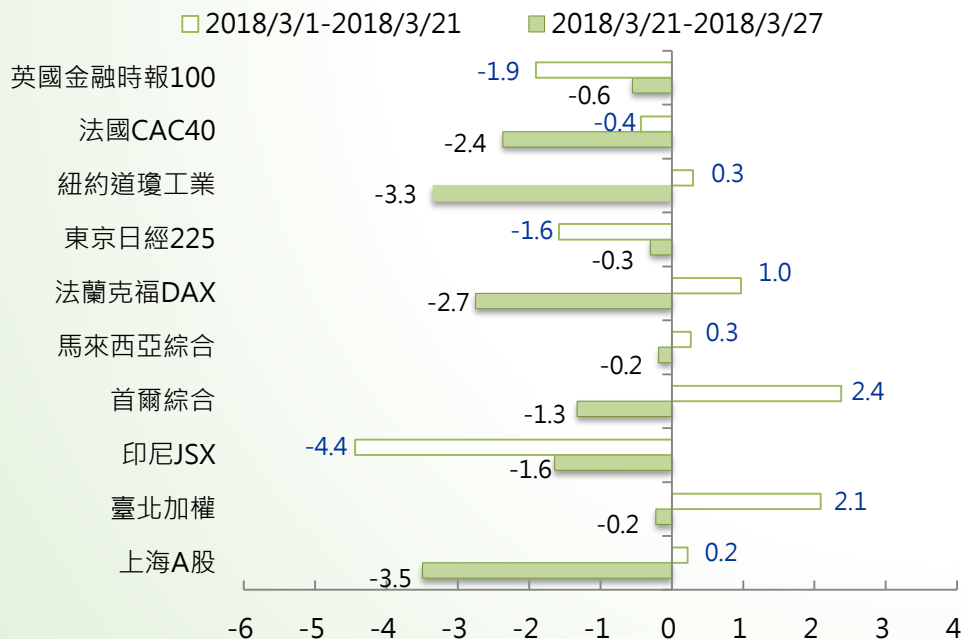
2. Reuters(2018), "WTO chief makes rare warning of trade war over U.S. tariff plan," Mar. 2.

對全球經濟影響(2/2)

• 加劇全球金融市場波動

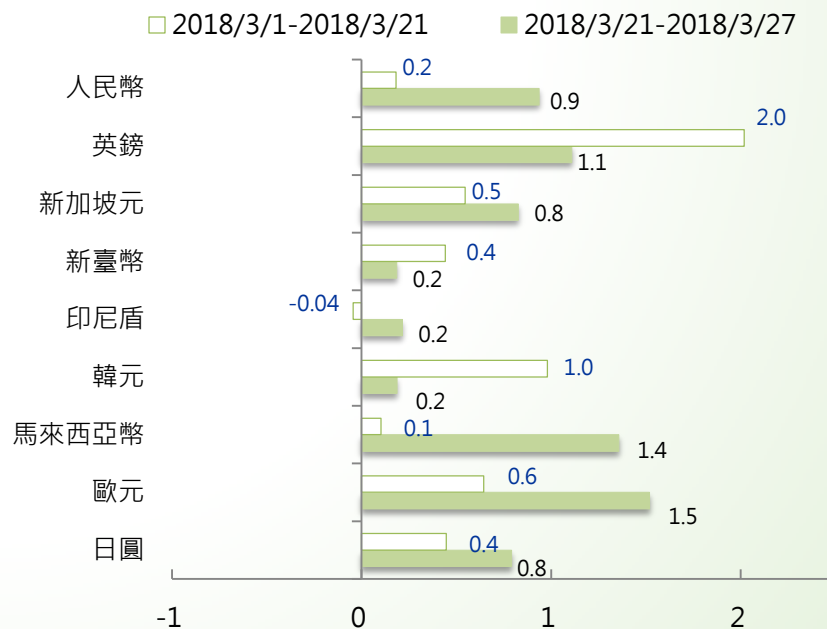
- ✓ 美國總統川普3/22簽署反制中國大陸經濟侵略備忘錄後，國際股市一度重挫，之後亦呈現震盪。
- ✓ 市場避險情緒升溫，歐元、日圓等主要貨幣對美元匯價升幅擴大。

主要股市指數變動(%)



資料來源：彭博社。

主要貨幣對美元匯價(%)



資料來源：中央銀行。

肆、對臺灣影響及因應

一、影響(1/3)

(一) 整體經濟的影響

1. 根據高盛銀行研究，由於亞洲位居全球供應鏈中心地位，倘若美中引發貿易衝突，小型開放經濟體如臺灣、南韓將不免受到波及。
2. 鑒於美國對中國大陸提高關稅，限制取得先進技術與智慧財產權等，我國或有轉單及提升出口等效益，故所受衝擊應較上述評估結果為小。

二、影響(2/3)

(二) 對出口的影響

- 臺灣為小型高度開放經濟體，且出口以中間財為主，比重達77.5%，易受全球景氣波動影響；加以臺灣對中國大陸出口比重達4成，美中若爆發貿易戰，將影響臺灣出口。
- 中經院研究指出：
 - ✓ 未來美國《301條款》對中國大陸可能報復的產業包括資通訊產品、醫療器材、生技、醫藥、電信、半導體、新能源汽車、航太及軟體等，亦是「中國製造2025」重點發展產業。
 - ✓ 其中，除資通訊電子產品外，其他產業兩岸尚未形成明顯的供應鏈體系，美國若最終決定針對資通訊電子產業進行進口關稅或服務貿易限制，對臺灣的間接出口影響最大。

二、影響(3/3)

(三) 對投資的影響

- 過去「臺灣接單、中國大陸生產出貨、第三地美國消費」的三角貿易模式，隨著美中貿易摩擦增溫，恐影響廠商全球投資生產布局及三角貿易運作。
- 目前在國內生產的廠商，由於供應鏈移動相當複雜，短期赴美設廠誘因較低，但長期為美國企業從事組裝代工的廠商，為配合客戶需求、降低貿易障礙，未來赴美投資計畫可行性增加。

(四) 對臺商的影響

- 臺商在中國大陸生產終端產品銷往美國，以及在國內生產零組件半成品，再到中國大陸製成產品，舉如：ICT、消費性零組件產業，恐受影響。
- 川普總統雖表明針對「中國製造2025」的重點產業進行制裁，惟仍須觀察後續公布詳細受限制的產品清單，方能釐清大陸臺商之可能衝擊。

二、因應對策(1/4)

提高臺灣研發及生產的比重

- 持續強化臺灣作為生產、技術提升的貿易基地。擴大技術開發、關鍵零組件製造，提升附加價值及經營管理技術，增加產品的臺灣成分。
- 政府刻正打造下一代新興產業，掌握數位經濟快速推展的國際趨勢，建構完善創新生態環境，使臺灣成為全球網路、大數據、物聯網等創新產業群聚的基地，透過5+2產業創新計畫，加大臺灣在地研發及製造能量。

三、因應對策(2/4)

強化臺灣在地的內需投資商機

- 臺灣經濟已開始轉型，國內經濟成長動能持續回升。除推動出口貿易外，政府亦**持續擴大內需動能**，包括：加速**前瞻基礎建設計畫**的落實，並持續推動**能源轉型**、**都市更新**、社會住宅、長照等其他有助於內需發展的計畫，讓內需擴大成為支撐經濟成長的主要動力。
- **改善投資環境**、**鬆綁法規**、接軌國際市場、放寬**海外人才引進**，優化臺灣投資環境，吸引國內外投資。
- 發展高階服務業，強化智財管理，在商品貿易外，逐漸**轉型強化智財等服務貿易**，降低商品關稅威脅。

三、因應對策(3/4)

擴大創新能量

- 推動**科技發展**和**智財權的保護**，是提升貿易競爭力的決勝關鍵。政府將持續推動5+2產業創新以及各項科技產業發展的計畫，並**加大力道**、**增加投資**，及加速執行。
- **透過新創強化軟硬整合**，發展系統整合 (SI) 企業及產品，避免關稅威脅。
- 考量部分受到直接影響之產業(如金屬製品、塑膠製品)的經營主體多為中小企業，缺乏足夠的資源因應。政府將**加強相關輔導機制**，**協助中小企業因應**。

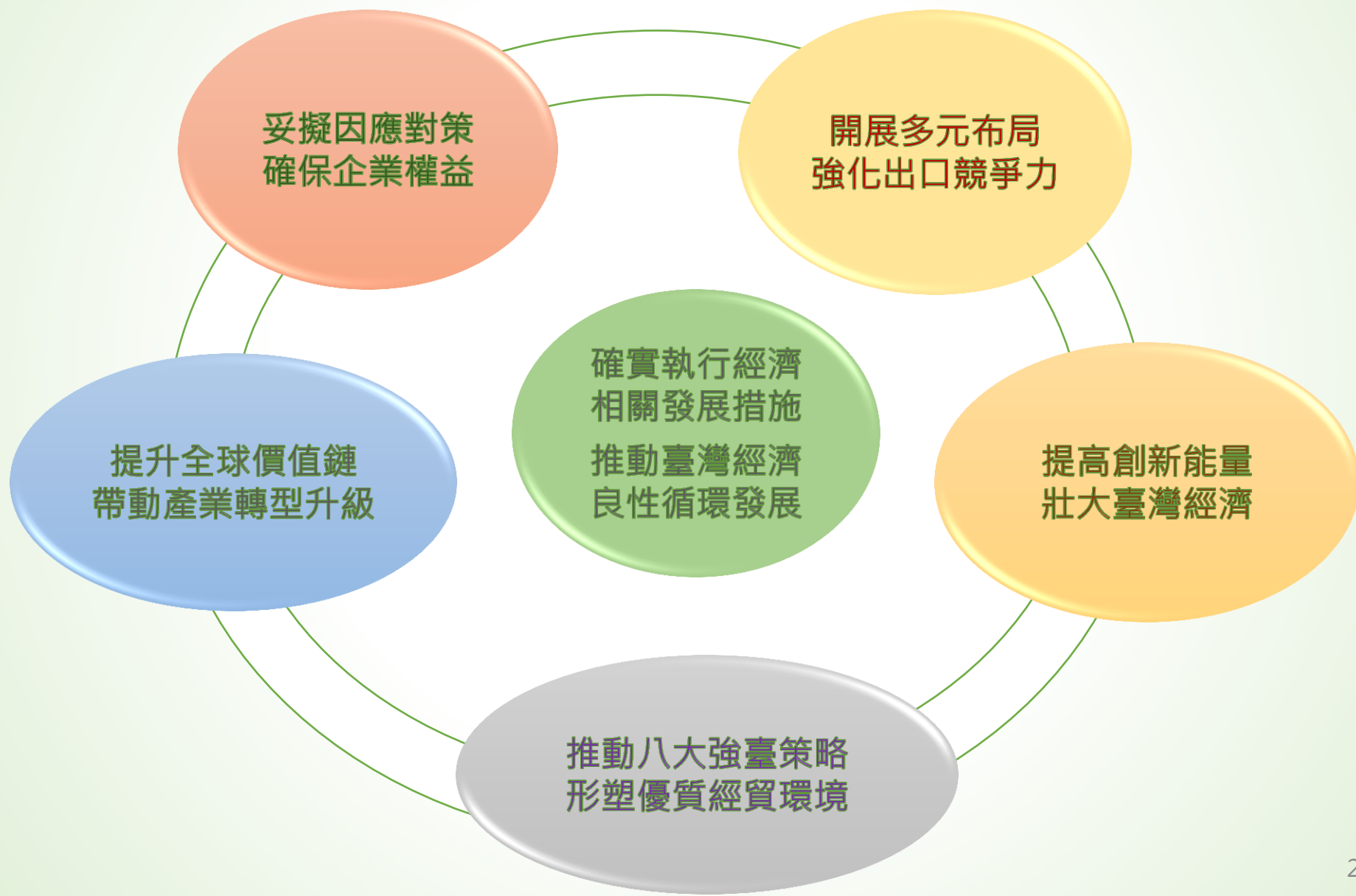
三、因應對策(4/4)

推動多元布局

臺灣與中國大陸在出口產品及最終目的地相似度相當高，美國對中國大陸執行貿易制裁，國內廠商可能有轉單效應，我國產品出口亦可能從中受益。

- 積極推動**貿易和生產基地的多元化**，協助我國上游中間財業者(如電子零組件、塑橡膠等)分散出口市場，搭配我國「新南向」政策，拓展具龐大市場潛力之東南亞及印度等國家。
- 持續重視**歐洲市場**，歐洲除是高價市場外，各種**嚴格認證**要求也是臺灣外貿及**產業升級**重要的試煉場，此時機正宜嚴肅面對。
- 鼓勵企業**發展消費財**，擺脫中間財與消費財與大陸過度互補的關係，**掌握全球消費市場**；並協助強化**全球市場通路**的直接掌握，避免過度依賴代理商，構築較穩定的外貿獲利基礎。

伍、結語



簡報完畢
恭請裁示

附件1 今來以來美國採取貿易措施及國際間相關回應(1/2)

月份	消息重點
1月	1/11美國商務部正式提交「 232鋼鐵國安調查 」報告予總統。美國總統依法須於90日內決定擬採取之措施。
	1/17美國商務部正式提交「 232鋁產品國安調查 」報告予總統。美國總統依法須於90日內決定擬採取之措施。
	1/22美國川普總統批准對進口太陽能電池和洗衣機等產品課徵高關稅。
2月	2/4中國大陸對美國進口高粱祭出「 雙反 」調查。
	2/6中國大陸向世界貿易組織(WTO)提出申訴，有關美國對進口大型家用洗衣機與太陽能產品徵收關稅，不符合WTO規則，要求進行磋商。
	2/9中國大陸國務院委員楊潔篪訪美會見川普總統， 表達能辦好中美第二輪對話 的意願。
	2/12美國總統川普在白宮提及美國與交易夥伴間龐大的貿易逆差，稱美國不能再被利用， 將向他國課「互惠稅」(reciprocal tax) 。
	2/13美國商務部對中國大陸、韓國、印度等國生產的大口徑焊管祭出「 雙反 」調查。
	2/16美國商務部公布對 鋼鐵及鋁製造232條款國安調查報告 ，建議對世界各國進口的鋼鐵跟鋁材加重課稅，並指中國大陸是最大威脅。
	2/20 歐盟 委員會表示，已向美方 表達鋼鋁材進口的擔憂 ，並警告倘歐盟相關行業受到打擊，將向美方採取報復。

附件1 今來以來美國採取貿易措施及國際間相關回應(2/2)

月份	消息重點
2月	2/21美國商務部公告，正式對中國大陸、泰國和斯里蘭卡所產橡皮筋發雙反調查。為美國今年以來對陸出口產品祭出的第4起「雙反」調查。
	2/22美國國防部長馬提斯建議對進口鋼鐵採針對性課稅，以糾正中國大陸產能過剩的問題。
	2/27美國商務部確認中國大陸鋁箔生產商有不公平的補貼並在美國傾銷，將對大陸進口的鋁箔課徵最高達106%的關稅。大陸商務部表示強烈不滿，「將採取必要措施維護自身合法權益」。
3月	3/1川普宣布將「長時間」對進口鋼鐵和鋁材分別課徵25%和10%的懲罰性關稅，3月8日隨即正式簽署命令，3月23日起實施。
	3/1加拿大官員表示，美國鋼鋁進口徵稅一案，將採取報復行動。
	3/2國際貨幣基金(IMF)警告，美國提議的鋼鋁進口稅案，恐損人不利己。WTO表示，沒有人能從貿易戰爭中獲益，WTO將密切關注。
	3/2澳洲貿易部長表示，美國對鋼鋁進口徵稅將扭曲全球貿易，衝擊就業。
	3/4中國大陸人大發言人張業稱，中國大陸不想跟美國打貿易戰，但不會坐視不管。中國大陸外交部副部長李保東稱，希望美國遵守WTO等國際規則。
	3/14路透報導引述消息人士指出，美國川普總統正考慮對自中國大陸進口商品徵收600億美元的關稅，主要課稅產品為科技產品及智慧財產權。
	3/22美國川普總統簽署關於「中國經濟侵略」的總統備忘錄，主要內容涉及對加大徵稅範圍、限制中資投資等。
	3/23中國大陸商務部公布進口金額達30億美元之7大類、128個稅項產品加徵15%至25%的關稅報復。

附件2 對美國經濟影響(1/3)

◆ 總體經濟

➤ IHS Markit評估

- ✓ 鋼鋁產業在美國進口、就業、工業生產比重占比相對少，加以加拿大、墨西哥與澳洲已獲得關稅豁免，故**新關稅對總體經濟影響有限**。
- ✓ 此外，提高鋼鐵與鋁製品的關稅雖可能增加該類行業的就業機會，惟若考量依賴進口鋼鋁產品的營建業與製造業(如汽車、飛機、機械與電器等下游產業)損失，以及其他國家對美國出口商品的**報復措施**，**美國就業機會可能不增反減**。

註：美國白宮3月22日晚間發布聲明列舉獲得暫時豁免的國家，包括：阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、墨西哥、歐盟成員國、南韓。

資料來源：IHS Markit (2018), "New US steel and aluminium tariffs," Mar. 14.

附件2 對美國經濟影響(2/3)

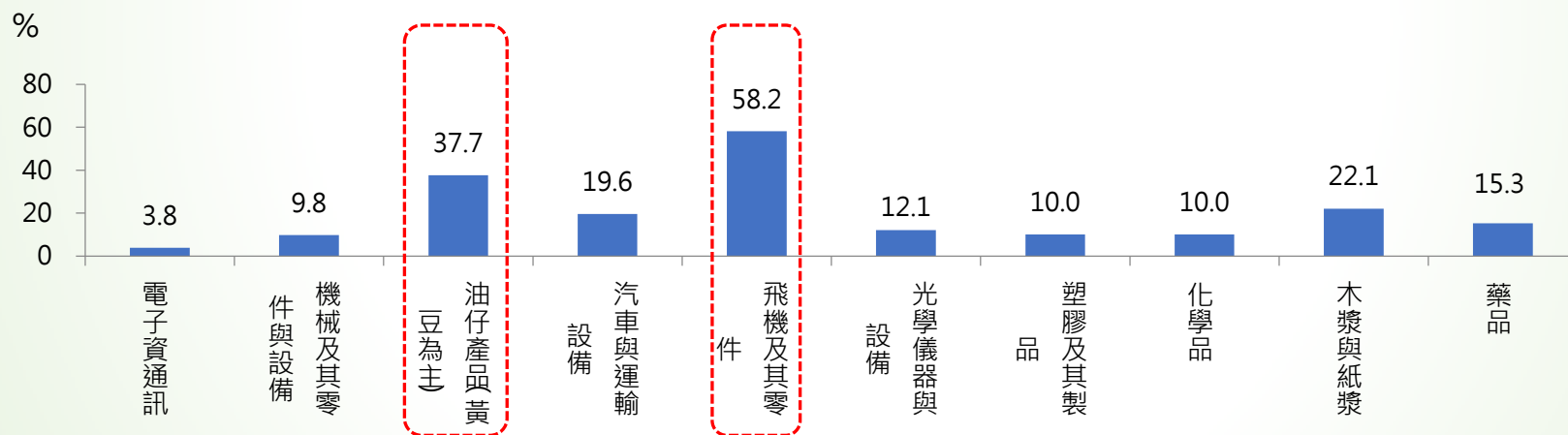
- **華府的美國商會**(American Chamber of Commerce)主席兼執行長杜諾惠(Thomas Donohue)於3月7日發表聲明指出：對不斷升溫的貿易戰前景感到「非常憂慮」，並表示此一趨勢若持續延續，將直接傷害美國製造業者，**美國經濟成長率恐無法達到3%**，也不會持續創造就業。
- **諾貝爾經濟學家**席勒(Robert Shiller)與史提格里茲(Joseph Stiglitz)示警：美中若針峰相對，相互提出貿易懲罰，將使美國經濟遭受衝擊。此外，由於美國企業尚未完備新的供應鏈或商業模式，倘若中國大陸之報復切中要害，恐對美國經濟有深遠影響。

資料來源：1.美國商會新聞稿(<https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-s-donohue-comments-prospects-trade-war>)。
2. CNBC(2018), "Top economists and business leaders weigh in on the risks of a US-China trade war," Mar. 24.

附件2 對美國經濟影響(3/3)

➤ 中國大陸後續可能有新一波報復行動

- ✓ 農業、航太、科技等美國本土產業，恐將成為中國的報復目標。(彭博社)
- ✓ 中國大陸可能透過對美國大豆和商用飛機出口進行關稅報復。(摩根士丹利、穆迪)



資料來源：1.中央銀行。

2.Morgan Stanley(2018), "First Take: China Tariff Announcements" .

3. Bloomberg報導(<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-23/from-boeing-to-soybeans-china-has-a-long-retaliation-list>)。

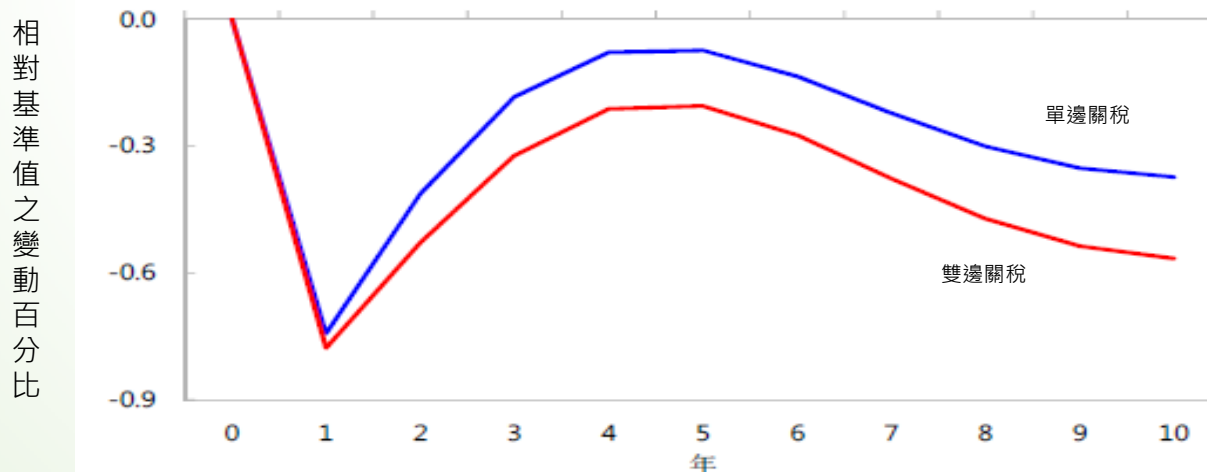
4. Moody's(2018), "Trade Protectionism and Retaliation Pose Downside Risk," Mar. 2.

附件3 對中國大陸經濟影響

IMF 評估

- ✓ 美國對中國大陸出口徵收10%的關稅，則中國大陸實際GDP成長將於第1年下降1個百分點。
- ✓ 如果中國大陸亦採取報復行動，對美國進口徵收類似的關稅，則對實際GDP的影響恐更為擴大。
- ✓ 惟由於全球貿易關係的複雜性，以及匯率調整幅度等不確定性因素，將可能使中國大陸整體經濟遭受更大衝擊。

美國與中國大陸相互關稅報復對中國大陸經濟的影響



資料來源：IMF(2017), "People's Republic of China : Selected Issues," Aug. 15.