

# 美中貿易戰發展及其對亞太區域 經濟整合的衝擊

張心怡\*

美國總統川普 (Donald J. Trump) 上任後，在「美國優先」的前提下，展開全新的對外貿易政策，包括上任第一天簽署退出跨太平洋戰略經濟夥伴協定 (TPP) 的行政命令、重新討論北美自由貿易協定、責成商務部調查國外違反公平貿易的案例、與重要貿易夥伴重新進行協商等，這些反貿易自由化的相關措施，充分展現了保護主義的論調，也使得各方對於川普勝選後不必然落實競選言論的期待落空。2018 年初開始，川普透過開徵鋼鋁稅，開啟了美國對全球的貿易戰，除了針對進口鋼鋁提高關稅外，也發動對個別國家的貿易戰，其中對於國際局勢發展最具衝擊者，莫過於針對一向對美國享有高額貿易逆差的中國，以下即針對近來美中貿易爭端的發展做一說明，並分析其對亞太區域經濟整合的影響。

## 2018 年美中貿易戰緣起與發展

二戰以來，美國年年享有貿易順差，然而自 1970 年代起，隨著西歐國家、日本等生產力的成長以及自身貿易結構的轉變，美國逐漸從二戰後的出超國轉為入超國，且在此後絕大

---

\* 作者為南華大學國際事務與企業學系副教授。

多數的時間裡，美國貿易逆差呈現持續擴大的發展趨勢，2017 年時，美國的貿易逆差已到達 5,522.7 億美元之高，其中服務貿易雖有順差額 2,552.2 億美元，但貨物貿易逆差卻高達 8,074.9 億美元。<sup>1</sup> 美國之所以產生如此龐大的貿易逆差，根本原因在於美國本土生產成本增加造成製造業不斷「外移」，以及以量產為趨勢的製造業在中國、東南亞、墨西哥等新興市場崛起，導致美國傳統製造業逐漸「被取代」等內、外部因素交互影響所致。而如此龐大且有增無減的貿易逆差，除了在總統選舉期間成為不同陣營辯論的焦點，也在川普勝選後成為美國政府需要優先處理的棘手議題。

在競選期間，川普曾多次明確表示不容許導致美國巨額貿易逆差的不公平貿易行為繼續存在，同時也對美中貿易逆差有很多批評與不滿，因此 2017 年上任後，川普首先運用美國財政部每半年例行發布的《國際經濟和匯率政策報告》，監看美國主要貿易夥伴是否有藉著操縱貨幣匯率以獲取不公平貿易優勢的事實，一旦符合認定的標準，<sup>2</sup> 則美國將會與該經濟體進行商談，並可能祭出報復性的措施。

同(2017)年 4 月 20 日及 26 日，川普分別簽署「鋼鐵進口與國家安全威脅」及「鋁進口與國家安全威脅」備忘錄，要求商務部依《1962 年貿易擴張法》第 232 條款完成國家安全調查並提交報告。8 月 18 日，美國貿易代表署宣佈根據《1974

<sup>1</sup> United States Census Bureau, “U.S. Trade in Goods and Services-Balance of Payments (BOP) Basis”, June 6, 2018, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf>。

<sup>2</sup> 美國財政部的認定標準有三：與美國貿易順差超過 200 億美元、該經濟體的經常帳順差佔 GDP 比重至少為 3%、以及該經濟體持續單邊干預匯率市場。

年貿易法》正式對中國啟動「301 調查」，據以判定中國是否涉及侵犯美國的智慧財產權以及強制技術轉移，美中之間的貿易摩擦因此進一步升級。

事實上，在美中兩國 1979 年建交後，彼此的進出口貿易還算平衡，1985 年時，美中在貨物貿易上的進、出口總額都約為 39 億美元，<sup>3</sup> 惟此後雙邊貿易不斷快速成長，中國在 1988 年進入美國貿易逆差國前十名的行列，1991 年成為僅次於日本的第二大逆差國，2000 年一舉取代日本成為美國最大貿易逆差來源國，該年度美中貿易逆差為 819.69 億美元，其中美國在服務貿易享有 18.97 億美元的順差，貨物貿易則為 838.66 億美元的逆差。2017 年時，美中兩國的貿易逆差已增加至 3,357 億美元，美國雖然在服務貿易享有 402 億美元的順差，但在對中國的貨物貿易上卻有高達 3,759 億美元的逆差，約占美國該年度貨物貿易逆差總額（8,074.9 億美元）的 46%，這使得中國成為川普欲發動貿易戰以削減貿易逆差的頭號目標。<sup>4</sup>

2018 年 1 月 11 日，美國商務部向川普遞交「鋼、鋁國家安全調查報告」，內容說明美國鋼、鋁產業所遭損害事實及建議措施，也點明中國為全球鋼鐵產能過剩的主要來源，而美國則是中國產能過剩的最大受害者。3 月 8 日，川普簽署命令，宣布將對進口美國的鋼鐵課徵 25% 關稅、鋁材課徵 10% 關稅，並自 3 月 23 日開始生效。

3 月 22 日，川普又簽署對中國的「301 調查結果」備忘錄，

<sup>3</sup> United States Census Bureau, “U.S. Trade in Goods with China”, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#1985>

<sup>4</sup> Bureau of Economic Analysis, <https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services>。

宣布美國將針對中國總值 500 億美元的高科技領域進口產品開徵 25% 關稅及限制中國投資，川普也指示美國貿易代表「在 15 天內製定徵稅貨物列表」，特別是針對《中國製造 2025》所列出的十大重點領域，如航空產品、先進鐵路、新能源汽車及高科技產品等，以此反擊中國對美國的「經濟侵略」、「懲罰中國偷竊美國智慧財產和商業秘密」，此舉掀開了美中貿易戰的序幕。

4 月 2 日，中國商務部提出反制措施，對美國部分水果及製品等 120 項進口貨物加徵 15% 關稅，另外對美國豬肉、大豆（美國向中國出口最多的貨品）及其製品和鋁材等 8 項進口商品加徵 25% 關稅，總計 128 項商品，進口金額達 30 億美元。4 月 3 日，美國貿易代表署公布擬加徵 25% 關稅的貨物建議清單，範圍涵蓋約 1,300 項商品、500 億美元，而最終的貨物清單將在開放民眾評論及 5 月中舉行公聽會等程序後，由貿易代表署公布。4 月 4 日，中國表示將對金額約 500 億美元的美國黃豆、汽車、化工品等 106 項商品加徵 25% 關稅，實施時間視美方行動另行公布，同時中國商務部也就美國依《1962 年貿易擴張法》「第 232 條款」對銅鋁加稅的措施，提請 WTO 進行爭端解決。4 月 6 日，有鑒於中國採取不公平報復行動回應美國先前宣布的關稅行動，川普指示貿易代表署應考慮額外再對 1,000 億美元大陸進口的貨物加徵關稅。

接下來的 5～6 月期間，為緩和彼此間不斷升溫的貿易爭端，美中舉行了三輪貿易會談，雖然雙方曾一度達成暫停貿易戰的共識，並發表聯合聲明尋求和解，但 6 月 15 日川普仍宣布美國「將對自中國大陸進口之 500 億美元貨物課徵關稅，第一波制裁清單涵蓋 340 億美元的產品，於 7 月 6 日開始生效」，同時川普也表示，若中國採取報復行動，美國會

進一步提高關稅稅率。面對美國的制裁，中國在 16 日立刻做出同等規模、同等力道的反擊，宣布對美國總值 500 億美元的美國進口貨物課徵 25% 關稅作為報復，而自 7 月 6 日，545 項總值 340 億美元的美製品將遭到課稅。6 月 18 日，川普再度指示美國貿易代表對價值 2,000 億美元的中國貨物準備額外課徵 10% 的關稅，並表示如果中國拒絕改變作法並堅持執行日前宣布的新關稅，美國將對另外價值 2,000 億美元的中國貨物徵收額外關稅。至此，美中貿易爭端正式進入一個緊張逐漸升級的螺旋中。

2018 年 7 月 6 日，川普政府正式對來自中國價值 340 億美元的貨物課徵 25% 關稅，標誌著川普對中的關稅政策正式實施。中國海關總署也旋即回應，中國於該日也正式對美部分進口貨物開始加徵關稅。7 月 10 日，美國政府公布進一步對華加徵關稅的清單，擬對約 2,000 億美元中國產品課徵 10% 的關稅，包括海產品、農產品、水果、日用品等項目。

8 月 8 日，美國貿易代表署宣布，總價約 160 億美元的中國進口產品清單已經確定，並將從 8 月 23 日起開始徵收 25% 的關稅，同日中方亦決定自 12 時 01 分起，對美加徵關稅商品清單中的同等值貨物加徵 25% 的關稅作為回應。8 月 22~23 日，美中在華盛頓就經貿爭端進行會談，但仍未能打破僵局。

9 月 13 日，美國商務部釋出善意，希望中國可以在下一波加徵關稅之前與美方進行談判，中國商務部對此表示歡迎。然而，9 月 18 日時，川普又再度強硬宣布，對中國出口至美國的 2,000 億美元的貨物課徵 10% 的關稅，年底前更考慮提高至 25%，且如果中國報復，美國將再啟動 2,670 億美元的關稅戰。對於此，中國不甘示弱，立即宣布自 9 月 24 日



12 時 01 分起，針對美國 600 億美元的進口貨物課徵 5~10% 關稅的反制措施，並在世界貿易組織追加起訴美國 301 調查項下對中國 2,000 億美元輸美商品實施的徵稅措施。至此，美中貿易戰進入激化擴大的階段。

隨著川普的保護主義言論升級為實際行動，中國、歐盟也相繼以牙還牙，在這種以關稅為報復的惡性循環衝擊下，各界對於貿易戰的持續擴大感到不安，全球貿易風險大幅提高，中國面臨人民幣貶值和資本外流的壓力，對外貿易呈「斷崖式」的下滑，出口企業湧現關廠或外移的情況，美國和新興市場股市也不時劇烈波動。11 月初，川普證實與習近平通了貿易戰以來的第一通電話，美中的摩擦看似出現轉圜的空間，11 月 6 日美國期中選舉的結果揭曉，共和黨雖然維持參議院過半的優勢，但民主黨卻在眾議院席次翻盤，失去了掌握多數優勢的川普，未來在貿易戰上採取更激進政策的空間，勢必受到壓縮。

12 月 1 日在阿根廷 G20 峰會後，川普與習近平進行雙邊會談，會後美國宣布同意不會在 2019 年 1 月 1 日實施對中國進口貨物的擴大課徵關稅，同時也將和中國繼續協商貿易紛爭，而此貿易戰休兵的時效為 90 日。

就現階段來看，美國已對價值 2,500 億美元的中國銷美貨物加徵關稅，價值近乎 2017 年中國銷往美國貨物總額的一半；中國則對 1,100 億美元的進口美國貨物加徵關稅以為報復，幸而 12 月初阿根廷 G20 峰會後，美中同意重啟協商，同時停止加徵新關稅三個月，雖然這並不代表貿易戰的終結，但至少已避免兩國貿易紛爭的進一步擴大。

值得注意的是，美國兩大黨雖然在國內政治上存在不少歧見，但將中國視為挑戰美國霸權的頭號對手，儼然已經有

某種程度的共識，此乃由於近來美中權力的消長不單純僅呈現在龐大的貿易逆差上，還包括了高端科技製造、智慧財產權、南海軍事對抗、貨幣等層面，特別是中國加入 WTO 之後，明顯受益於自由貿易和全球市場開放，但其經濟上雖然快速成長，但在開放市場、智慧財產權制度改革、遏止國內民族主義高漲等方面，卻始終沒有改善的情形；為此，美國必須阻止中國經濟的進一步發展，以避免中國挑戰美國主導世界的霸權地位。

就川普而言，發動對中國的貿易戰可謂兼具多重利基。首先，對中國發動貿易戰符合川普「說到做到」的形象，亦可吸引更多積極擁護保護主義的製造業者與藍領勞工，為其下屆總統大選鋪路；其次，可替後續川普政府對中國的談判增加籌碼，特別是遏止中國強制美國企業技術移轉，迫使中國在如金融、雲端服務、行動支付等有利於美國服務業的市場進入上做出讓步、正視保護智慧財產權的議題；最後，貿易戰不只攸關美國的經濟利益，透過貿易戰的開打，高額的保護關稅將增加在中國營運的外資企業的成本，減少他們的利潤，最終可促使外資產業轉移回美國本土、東協國家或其他生產據點，亦可打壓「中國製造 2025」規劃的相關戰略新興產業，阻止中國成為足以威脅美國霸權的科技製造大國。由上觀之，美中貿易博弈將是一場持久的消耗戰。

## 對亞太區域經濟整合的影響

川普執政以來，陸續實現其競選諾言，以「美國優先」為原則，透過單邊貿易保護主義來處理美國對外的經貿摩擦，對象除了對美享有高額逆差的競爭對手中國外，也包括歐盟

和北美自由貿易協定的墨西哥、加拿大等傳統盟友，川普這種零和的貿易思維以及不惜出重手以求與美國重要貿易夥伴維持貿易平衡的策略，雖然可能讓中國經濟的成長放緩，但也恐導致才從 2008 年全球金融海嘯中復甦的美國經濟陷入衰退。對於大多數國家而言，在美國訴諸單邊貿易保護主義使自由貿易和經濟全球化遭遇困頓之際，轉向投入區域經濟合作，致力推動簽署區域貿易協議以及發展區域貿易規範和機制，不失為一合理且必要的選擇。

就亞太地區兩大主要區域經貿合作機制來看，TPP 在美國退出之後改由日本接續主導，並轉化成以「開放市場、打擊貿易保護主義、促進經濟整合」為宗旨的「跨太平洋夥伴全面進展協定」(CPTPP)。原本的十一個成員國在擱置之前美國堅持有關智慧財產權的部分條例後已完成談判，並於今(2018)年 3 月在智利簽署，而墨西哥、日本、新加坡、澳洲、紐西蘭、加拿大與越南目前已完成核准協議的程序，CPTPP 預計將於 12 月底生效，形成一個成員國人口規模總計近 5 億(約占全球 7%)、GDP 合計超過 10.6 兆美元(約占全球 13.3%)的巨型自由貿易區。事實上，在美國退出後，CPTPP 的十一個成員在經濟地位上較為接近，也都希望能夠盡速建立一個橫跨美洲和亞洲的自由貿易區，以吸引跨域合作之良性互動，因此現階段已有泰國、印尼、哥倫比亞、英國、南韓和我國共六個國家表明有意願加入第二輪的談判，惟在日前九合一選舉公投案反日本核災區食品進口案過關後，日本政府已表明我國要加入 CPTPP 恐因此案變得無法加入。

至於另一個由印太地區十六國組成的「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP)，涵蓋地區約占全世界一半人口和全球 1/3 的 GDP，是目前全球規模最大的自由貿易協定。這個由中國力



推且美國並非成員的巨型自由貿易協定，自 2013 年啟動談判以來，一直是各方關注的焦點，惟 RCEP 的進展始終遲滯，其關鍵的癥結在於各國對於商品、服務、投資和相互開放市場上願意讓步的程度不一，特別是印度，因此中、日、印等亞洲國家雖然對於加快談判進程以爭取 RCEP 盡速完成都有一定的共識，但在全部十八個領域裡，目前達成共識者僅「中小企業」、「經濟技術合作」、「通關手續、貿易便利化」與「政府採購」等四個領域，加上包括印度、泰國和印尼等在 2019 年都將舉行大選等因素，RCEP 要在短期之內完成談判，仍有其困難。

受到川普堅持單邊主義、揚棄全球貿易規範的衝擊，全球貿易成長和海外直接投資目前已經出現趨緩的跡象，以上兩個排除美國在外的巨型自由貿易協定能否順利展開更積極的整合，發揮擴大及分散成員國出口市場、重新帶動亞太地區經濟成長動能，扮演逆轉川普經濟民族主義的軸心角色，進而擺脫美國保護主義的制肘，甚至建構「脫美」的亞太自由化經貿新秩序，值得密切觀察。

## 未來觀察重點

2018 年的美中貿易爭端表面看來是為了解決美國貿易逆差的問題，實則攸關美中世界霸權的博弈。目前川普節節拉高打擊中國的力道，除了導致美國政府未來更難與中國在貿易上達成協議外，也顯示川普如此高壓強硬的背後應背負許多政治壓力，而中國在後來的反擊總金額上未能給予川普對等的回應，似也透露出中國政府可運用的籌碼有限。在期中選舉之後，民主黨雖然拿下眾議院多數，但川普在未來兩年

內仍對重要決策保有最終話語權，因此川普拿關稅來制衡中國的作法，恐將成為影響日後美中關係的常態性因素。

目前美中貿易戰是否降溫，取決於雙方在 90 天貿易休兵期當中獲致的談判結果，若中國能讓美方所關切者得到逐步的解決，則雙方或能達成協議，貿易戰也將落幕；反之，一旦談判失敗，川普除了將原本 10% 關稅上調至 25% 外，尚且會加重懲治中國的力道，甚至恐將在經濟、政治層面推動「脫離接觸」(Disengagement) 中國的政策，則未來國際局勢的發展必將更為險峻。

另一方面，美中貿易爭端也連帶牽動全球區域經濟整合的方向。在這場貿易戰中，美、中同樣不尊重甚至破壞二戰以來以開放、規範為基礎的全球經貿體系的作為，已使得其他中小型經濟體籠罩在美國單邊保護主義的威脅陰影下，也重重打擊各國對於開放多邊貿易體系的支持與信心。在美中貿易爭端方興未艾的情形下，為免遭受波及和分散衝擊，各國紛紛轉向推動區域經濟整合與跨區域的合作連結，全球各區域因而開始出現新的倡議及變化。過去亞太地區兩大區域經貿整合進程一度被認為受到川普退出 TPP 和貿易保護的阻撓，恐將不了了之，但美中貿易衝突的發生，則適時給予 CPTPP、RCEP 新的發展助力。

最後，我國臺商過去基於比較優勢的考量，逐漸增加在大陸的生產投資，在兩岸加入 WTO 之後，赴中國的臺商更出現投資規模變大且技術密集度提高的情形，惟在美中貿易戰加劇後，不少受到衝擊的臺商已然開始重新思考其全球佈局，而回臺發展當然也是臺商的一個主要選項。對我國政府而言，目前除了持續關注美中貿易戰的發展與可能衝擊外，亦應致力完善國內投資環境，同時針對 CPTPP 的條文加以檢

視、修正與調整國內各相關法規，一方面吸引這波因貿易戰而撤離中國的臺、外資企業前來投資，另一方面則設法滿足美國已退出、中國並非成員的 CPTPP 之條文標準，以利未來爭取加入 CPTPP。