

2019年G20大阪高峰會前後 美中貿易戰發展的觀察

張心怡*

G20 (The Group of 20, 以下簡稱 G20) 會議是一個建立於 1999 年且由 19 個已開發與開發中經濟體以及歐盟共同組成的非正式經濟論壇，目的是讓有關國家就國際經濟、貨幣政策固定舉行非正式的對話，以維持國際金融和貨幣體系的穩定。在 G20 當中，已開發國家和開發中國家各佔一半，而二十國 GDP 的總量約占全球 GDP 的 85%，貿易約占全球貿易總額的 80% 以上，人口則約全球人口的 2/3。

2008 年全球發生金融海嘯，其初雖源自 2007 年美國次級房貸危機，但信用緊縮的後續衝擊卻快速波及全世界，嚴重影響各國的實體經濟成長與就業。有鑒於美國本身即是金融危機的震央，G7 又明顯無法應付此一全球性的金融海嘯，時任美國總統的布希決定將原本由財政部長和中央銀行行長出席的 G20 提升至領袖層級，並於 2008 年 11 月在華盛頓舉行 G20 首屆的高峰會，希望政治領袖進行對話與合作來因應金融危機的發展和防止全球金融體系崩潰，此後 G20 便取代 G8 成為全球經濟合作的主要論壇。

今(2019)年度的第 14 屆 G20 高峰會於 6 月 28 至 29 日在日本大阪舉行，這是日本首次舉辦的 G20 領袖高峰會，

* 作者為南華大學國際事務與企業學系副教授。

也是日本有史以來主辦過的最大型高峰會議。本屆高峰會共有 37 個國家和國際組織參加，而美中領袖會面和全球經濟成長趨緩是本屆高峰會最受關注的重要議題。事實上，自 2018 年美中展開貿易戰後，雙方的對抗持續升高不見和緩，在貿易戰越演越烈的情況下，不僅企業信心受到打擊，市場投資也大幅縮水，全球經濟成長動能更是因此明顯減緩。由於在 G20 高峰會期間，與會的領袖往往安排多場雙邊或多邊會談，各界十分期待川普和習近平在大阪高峰會的一對一會面能夠讓美中達成某種程度的共識，替消除貿易戰的緊張局勢鋪路；另一方面，面對全球經濟成長因貿易戰而趨緩、甚至面臨下行風險的情勢，G20 能否提出安定景氣、提振市場信心進而刺激全球經濟成長的因應作為，也是眾所期盼的焦點。爰此，本文以 G20 大阪高峰會為分析焦點，探討本屆高峰會的內容與獲致的成果，同時也觀察美中貿易戰在高峰會前後的發展以及其對全球經濟產生的衝擊，最後提出未來觀察的方向。

G20 大阪高峰會的內容與重要成果

今年度在大阪舉行的高峰會原本應聚焦探討當前金融市場、世界經濟、環境治理和氣候變遷等必須經由多邊合作才能解決的問題，然而在高峰會舉行前，國際社會上接連發生如美中貿易磋商的停擺、美伊關係緊張、香港修訂《逃犯條例》引發反送中示威遊行等貿易和地緣政治緊張事件等，各界對於大阪高峰會能否解決問題、提振國際社會信心並發揮推進多邊主義的作用充滿期待。

在峰會正式舉行前，美中第 11 輪貿易談判在五月中觸

礁並再度陷入僵局，川普指責中國背棄在談判協議草案中做出的承諾，不僅將 2,000 億美元中國貨品加徵關稅的稅率從 10% 調高到 25%，也對中國網通設備大廠華為發出禁止美國企業使用華為製造電信設備的禁令，¹ 此外川普揚言如果習近平不在 G20 上與他會面，他將對尚未受貿易戰波及的 3,000 億美元中國貨品徵收關稅；相對地，習近平因為中國內部民間民族主義聲浪高漲，面臨的政治壓力加重，也立刻宣布調高對 600 億美元美國貨品加徵最高達 25% 關稅稅率作為回應，美中貿易戰的情勢於是迅速升溫。

另一方面，自五月底開始，香港人民因為反對特區政府推動的 2019《逃犯條例》修訂案而展開示威遊行運動，6 月 9 日號召超過百萬人走上街頭，12 日更包圍立法會大樓引發大規模流血衝突，雖然香港特首林鄭月娥 15 日宣布暫緩修訂《逃犯條例》，但隔日香港再次出現自 1997 年回歸以來人數最多的大遊行，此反送中訴求也擴大延伸至國際層面，港人除了透過西方主要媒體刊登廣告外，也特別針對大阪 G20 高峰會再度舉行遊行以及到 G20 國駐港的領事館請願，希望國際社會能多關注香港目前的政治動盪。

6 月 18 日，川普公開表示在 G20 高峰會上將與習近平會晤，此舉雖然降低美中觸發新一輪關稅大戰的可能性，但川普是否會在高峰會上討論香港問題而觸及中方不樂見貿易和其他議題連結的敏感神經，進而導致雙方無法重啟貿易談判或是影響高峰會的合作氣氛，也引起各界擔憂。

6 月 28 日 G20 大阪高峰會正式揭幕，兩天會議討論有關

¹ 美國商務部隨後宣布將對華為實施禁令的時間押後 90 日，容許美國企業繼續向華為出售高科技產品。

全球永續發展的「世界經濟」、「貿易與投資」、「創新科技」、「環境與能源」、「就業」、「婦女權益」、「全球發展」和「健康」等八個主要議題。在全球經濟、貿易和投資議題上，日本首相安倍晉三呼籲各國應在高峰會中形成一致立場以維持自由貿易和推動世界貿易組織的改革，並希望透過共識、協調的方式為國際貿易發展創造更為公平的環境，達成繁榮的願景。值得注意的是，在美國的堅持下，高峰會最後通過的大阪宣言並未載入「對抗保護主義」等字句，而是以正面表列的方式提及各國將致力實現「自由、公平、非歧視性」的貿易環境。

在環保、能源和氣候變遷等問題上，即使全球正處在氣候變遷即將失控的關鍵階段，各國依然各有堅持，歐洲國家希望能夠正視氣候變遷的問題，但日本本身卻持續支持使用煤炭發電，而美國也不希望宣言納入任何有關氣候的條文內容，最後除了已退出 2015 年《巴黎氣候公約》的美國外，其餘各國一致重申將全面落實對《巴黎氣候公約》的承諾，並同意採取協調一致的行動以因應氣候變遷的挑戰。此外，面對日趨嚴重的環境汙染問題，特別是針對迅速增加的塑膠垃圾，各國最後通過日本所提出的《大阪藍海願景》，確立了「到 2050 年使塑膠垃圾向海洋的排放量減為零」的目標。

至於各界最為關切的「川習會」，川普和習近平在 29 日晤談近八十分鐘後，雙方決議將在平等與相互尊重的基礎下重啟貿易協商，川普除了宣布將暫緩對中國的新一輪懲罰性關稅外，亦允諾開放美國企業向華為販售部份零組件，而中國也將增加進口美國的農產品。

總的來看，本屆 G20 大阪高峰會在主辦國日本的努力下順利落幕，原本令人關注的香港反送中問題除了在安倍和習近平的雙邊會談中被提及外，並未成為川習會晤或 G2 設定

的討論議題。在兩天的會議中，與會領袖透過建設性的對話和討論，對本屆高峰會設定的全球經濟治理、科技創新、氣候環保等議題看似凝聚相當程度的共識，也達成更為深入的協議內容，並透過閉幕時《大阪宣言》的發表向國際社會展現 G20 的團結。

惟就宣言內容來看，最受全球關切的貿易保護主義和氣候變遷兩大議題，一者因為美國堅持反對在宣言中納入「對抗貿易保護主義」的措辭而被迫延續去年布宜諾斯艾利斯高峰會的作法，以強調「自由、公平和非歧視的自由貿易基本原則」來表達 G20 對於建立一個穩定的全球經貿體系的重視；另一者亦因為美國已退出《巴黎氣候協定》，因此採取比照上屆布宜諾斯艾利斯高峰會「19+1」發表聲明的作法，由與會的 19 個 G20 成員重申對《巴黎氣候協定》不可逆轉的承諾，同時併列出美國立場的形式呈現之。

從高峰會對於這兩項議題的處理，可以看出本屆 G20 仍未能跳脫出必須遷就強權政治角力的窠臼，而為了尋求能夠滿足所有與會者利益的最大共識，各國不得不在實質協商過程中達成妥協。此外，由於高峰會前美中貿易談判劍拔弩張的情勢和香港爆發反送中的大規模示威運動，使得國際社會關注始終聚焦在川習雙邊會晤的議題上，不僅高峰會本身設定討論的主題淪為配角，G20 大阪宣言也未能發揮出其應有的光彩。

美中貿易戰的發展與對全球經濟的衝擊

G20 大阪高峰會結束後，美中於 7 月 30 至 31 日在上海舉行第 12 輪的貿易談判。就立場來看，美方仍然堅持中方必

須立法保護智慧財產權、並放棄補貼特定產業的政策，中方則拒絕美方要求；反之，中方要求美方完全取消對中國貨品加徵關稅，美方則認為維持關稅威脅是保證貿易協議落實的籌碼。在雙方根本分歧依舊不變的情況下，此輪談判沒有達成協議。

在 8 月裡，美中雙方面臨貿易戰發生以來關稅最急劇上升的局面，在雙方談判沒有共識的情況下，川普持續對北京施壓，8 月 13 日宣布將對未受關稅打擊的 3,000 億美元中國商品加徵關稅，並分為 9 月 1 日與 12 月 15 日兩階段生效；中方在 8 月 23 日宣布將對價值約 750 億美元的美國貨品加徵 5~10% 關稅作為反制，生效時間也比照美方設定的時程，分別為 9 月 1 日及 12 月 15 日，另外從 12 月 15 日起，中國也將恢復對原產於美國的汽車及零件加徵 25% 和 5% 的關稅。面對中國的反擊，川普同日再次宣布在中共建政的 10 月 1 日紀念日當天，美國將原先 2,500 億美元中國商品的關稅稅率從 25% 上調至 30%，而 9 月 1 日和 12 月 15 日對 3,000 億美元中國商品擬加徵的關稅稅率也從原本的 10% 上調至 15%。

9 月 1 日，美國正式對中國 3,000 億美元進口產品中第一批加徵 15% 關稅，中國則在 WTO 爭端解決機制下提起訴訟作為反制，在雙方你來我往、相互報復之際，中國 9 月初公布的第 2 季經濟成長率僅 6.2%，降至近 30 年來最低，香港反送中運動的抗爭進一步擴大，國際社會對中國的壓力漸增；同樣地，美國 8 月底公布的消費者支出數據也出現增幅不如預期的情形，川普也遭逢「烏克蘭門」的彈劾調查，這場持久且逐漸升溫的貿易戰看似出現降溫的契機。

10 月 10 日，美中在華府舉行第 13 輪貿易談判，在談判正式舉行之之前，雙方均釋出善意，如中國對部分美國商品免

除加徵關稅、對外國金融服務機構進一步開放，中國企業也宣布購買美國豬肉和大豆等農產品，川普則宣布取消原本在10月1日對2,500億美元中國輸美貨品的關稅稅率從25%調升至30%。10月11日，中美宣布貿易戰達成第一階段的部分協議，持續近19個月之久的貿易戰終於暫時休兵，惟雙方至今仍未能就取消中國輸美商品關稅的安排達成一致共識。

美中貿易戰從大阪高峰會後暫且休兵的友善氛圍，到了8月初突然急轉直下變為你來我往的互相報復，且雙方加徵關稅的產品已不再僅針對工業產品，而是涵蓋近乎美國所有來自中國的商品，如此互不相讓的全面調升關稅不僅沉重打擊兩國的經濟，也讓全球經濟出現下行的風險。根據IMF的預估，美中兩國2019年的經濟成長率將分別為2.6%和6.2%，而2020年的經濟成長率則恐分別放緩至1.9%和6%。²

值得注意的是，美中貿易戰除了對雙方及全球經濟的成長造成衝擊外，也加速了目前全球貿易分工供應鏈的重組。在貿易戰陰影揮之不去的情況下，關稅的威脅始終存在，基於避免製造成本受關稅影響而上升的考量，包括蘋果、任天堂在內的50多家大型跨國企業供應商紛紛表態或計畫將部分或全部的生產線自中國撤離並轉移到鄰近的東南亞或其他地區，以規避美國對中國製貨品課徵高額關稅的風險。隨著外資企業紛紛撤離中國，中國長久以來作為世界工廠的優勢已被削弱，而其在全球製造業供應鏈的重要地位也已經明顯受到影響。

² IMF對於美中兩國經濟成長率的推估數字，請參見<https://news.cnyes.com/news/id/4361522> 和 https://www.gov.tw/News_Content.aspx?n=872E51DB9B88306C&sms=53E09032BF601A56&s=3BB96CF5D057AD04。

未來觀察重點

作為一個已開發國家與新興市場國家以建設性的方式來討論全球經濟重要議題的非正式論壇，G20 普遍被視為當前全球穩定金融秩序最重要的多邊對話機制。然而近來國際社會上單邊主義盛行、貿易保護主義高漲，無形中削弱了 G20 作為全球最重要多邊外交機制的基礎，本屆 G20 大阪高峰會未能在貿易和氣候變遷問題上產出具體成果，也進一步突顯出 G20 未來發展上的侷限。

在貿易戰方面，大阪高峰會的前後可說是美中貿易戰由相互僵持轉成為緊張急劇升級的關鍵階段。雖然目前美國的經濟景氣已走出金融海嘯低潮而持續成長，失業率也來到近 50 年來的歷史低點，加上在川習 G20 高峰會上碰面後，美中貿易戰獲致暫不加徵新關稅的成果，若川普能夠進一步促成「第一階段協議」的簽署，其在 2020 年競選連任的選舉過程中，必能取得更有利的政治地位。

不過，不容忽略的是，自川普掀起貿易戰以來，美國主流氛圍已經對貿易摩擦背後涉及美中霸權的權力移轉產生共識，對於圍堵中國也呈現一致的決心，現階段美國若無法在貿易上有效壓制中國的崛起，後續在科技、軍事、地緣政經等層面的優勢地位或將逐一失守。在此思維指導下，中美雙方貿易產生摩擦的根本原因依舊存在，問題也未獲得有效解決，未來雙方仍有相當高的機率因為各自堅持的關鍵議題而再次破局翻臉。

同樣的，貿易戰讓中國面臨不利的外部環境，影響所及不僅出口大幅下滑，經濟成長也觸及 27 年來的新低點，不少跨國企業和外商工廠或暫停投資、或開始遷離中國。對習近

平而言，一旦現階段屈服於川普的壓力，則不論在國內或是國際社會上都會為習政權和中國帶來遠比現在貿易戰更高的風險，更何況以川普的商人性格來看，其肯定將在其他議題領域上再次挑起與中國的衝突。反之，若川普連任失敗，則美中貿易戰或將宣告結束，即使新政府仍繼續川普的路線，至少換一個對手能夠重新另起一個新局，更重要的是，中國經濟和貿易雖然受到衝擊，但因為長期一胎化政策導致國內可從事勞動的人口減少，美中貿易戰所造成的失業問題尚不嚴重。基於以上種種因素考量，中方一再透露其在貿易協商中願意提出來和美方討論的並不包括立法保護智慧財產權或對特定產業的補貼政策等。³ 由此觀之，美中貿易戰在短期內要達成全面的貿易協議仍有其困難，甚至恐將變為一場持久戰，而全球經濟成長的前景與榮枯，仍將繫於美中貿易戰的後續發展。

³ 引自劉忠勇，「美中新一輪談判在即 中國打川普彈劾算盤」，*經濟日報*，2019/10/07，<https://money.udn.com/money/story/10511/4090125>。