

美中貿易戰與國際經貿的體系變遷

李佩珊*

前言

自 2018 年 7 月開打的中美貿易戰，兩國不僅遲遲未能達成協議，在美國總統川普宣稱將中國納入「匯率操縱國」之後，儼然進入全面開戰的新局面。自 2019 年 9 月 1 日起，第三波關稅戰開打，美國對中國三千億美元進口商品加徵 15% 關稅正式生效，基本上全部中國輸美產品都被加徵了關稅，面臨平均為 21.2% 的高關稅，美國的對外關稅也達到了 1960 年以來的最高水平。提高對手國的進口關稅向來是美國以戰逼和的有效武器，在過去與對手國的經濟交鋒中，屢屢奏效，但在這次對中國開戰後，情勢演變有異，由於美方欲徹底解決中國智慧產權、政府產業補貼與強制技術移轉的不公平貿易作為，又拒絕撤除關稅壁壘與解除華為禁令，被中國視為干預國內體制與政策，鷹派勢力抬頭，寧可談判破局，也不願意接受美國提出的經濟協議，在上海舉行的中美經濟諮商遂遭到冷處理，中方準備長期對抗的姿態也很清晰。

第三波貿易戰開打後，人民幣破七的趨勢成形，中美兩國除了以牙還牙的互相提高關稅報復外，也在科技戰、貨幣

* 作者為國立中正大學政治學系教授。

戰與金融戰就定位備戰。雖然中國增加購買美國大豆，為10月份即將展開的新一輪談判營造善意，川普也曾釋故意欲達成局部協議的暗示，一般預料，關稅戰就算能落幕，其他層面的美中對抗將長期化。正如美國總統川普在推特喊話，呼籲美國跨國企業離開中國，對抗的長期化將對國際政治經濟體系構成系統性的變遷，包括全球化供應鏈的裂解與重組、中美經貿「脫鉤」的可能、人民幣看貶的國內與國際影響、以及經濟民族主義的壁壘將如何推升世界性的衰退與衝突的風險，這些國際政治經濟的系統性變化將是全球體系混亂的開端。本文將聚焦於中美經濟對抗的長期化如何影響國際政治經濟之體系變遷，並對臺灣如何擬定長期對策提出建議。

中美全面開戰與體系變遷

就短期而言，美國似乎擁有較多資源與籌碼施壓中國，這也是中國基本上採取守勢，也不排除能夠盡早讓貿易戰落幕的原因。但是川普雖以中國不公平貿易行為為藉口，卻隱含與其他戰略目標掛鉤的意圖，例如試圖將香港議題與貿易戰綁在一起，或以政治力量介入科技競爭以防止中國的迎頭趕上（華為禁令與引用1977年制定的國際緊急經濟權力法案作為威脅），甚至提及貿易戰將使中國經濟崩盤等，這使得中方的鷹派抬頭，使得妥協難以得到黨內共識。川普的個人特質使得美國的談判立場多變，戰略目標游移，而川普最明顯的罩門乃顧忌美國股市與選票，導致極限施壓經常自我鬆動，這給了中國新的戰略選項，亦即認定長期對抗不利於美國，而中國的政治經濟結構權力集中於共產黨，更有持久戰的本錢。因此中美經濟對抗的全面化導致中國傾向於持久對抗，而非屈服於美國主導的經濟協議，既然不寄望短期和解

(雖不排除可能達成短暫休兵的臨時協議)，各種長期對抗的戰術都在積極準備中，包括以人民幣適度貶值抵消部分關稅力道、隱約可見的稀土籌碼、華為供應鏈的在地化與重整(麒麟晶片、開放原始碼與出售技術等戰略喊話)、與不可靠實體清單的準備等。中國對美國汽車、大豆與原油加徵關稅，轉向伊朗購油以及俄國八十萬噸大豆供給中國的後續影響，更牽動了中國、俄國與伊朗抗美聯盟的鞏固。

短暫休兵或臨時協議的可能性，隨著川普在關鍵州與農業州民意支持度的降低而增高(近來美日甫達成的局部貿易協議主要就是為了降低美國農產品進口關稅，以日本農業市場對美開放拯救美國農民在中國市場上的損失)，而中國也面臨內部經濟難題與可預見的黨內分歧，使中美雙方都有短暫休兵的誘因，但是中美對抗長期化的基本態勢很難改變。由於最新一波的關稅戰將大幅推升美國消費者支出、影響美國產業的中國訂單與獲利、最終將推升國內物價，有停滯性通貨膨脹的風險。美國眾議院議長波洛西(Nancy Patricia Pelosi)便表示，關稅不是好的經濟手段，暗示應以非關稅手段對中施壓。隨後在市場上便出現「美國或將迫使中國在美上市企業下市」的金融戰風聲，美國財政部長隨即否認此傳言，中國外交部發言人立即發出「逼迫中企下市的作法將危及金融穩定」，姑且不論金融戰是否真正上場，到目前為止的關稅戰、科技戰、貨幣戰與金融戰的陣勢，將對國際政治經濟產生結構性的變化。

全球化供應鏈的裂解與重組：一個世界兩個體系

關稅戰開打後，為逃避高關稅而離開中國的資金，轉進東南亞與臺灣，過去以中國為世界工廠、美國為世界市場的

互補互賴體系已在解體，美國跨國公司的全球供應鏈也在裂解與重組中，美中全面性對抗意味著美國不惜打掉原有的國際分工，裂解中美間既有盤根錯節的供應鏈體系，以經濟新冷戰思維重塑美國主導的體系，全面排擠並企圖邊緣化中國的國際經濟空間。川普政府運用國內的稅改措施，試圖吸引美國的跨國企業將製造基地移出中國，促成鮭魚回流，並使其供應鏈體系撤離中國。一來重振美國中西部的鐵鏽帶經濟，二來打擊中國做為全球製造業基地的基礎。川普更公開呼籲美國企業離開中國，無獨有偶地，中國也朝向供應鍊的自主生產，一個由全球化動力鍊結的世界儼然開始脫鉤為兩大體系。

檢視中國的對外投資，受到美國與歐洲加強審核中資進入是否危及國家安全的影響下，中國在歐洲與美國的投資明顯下滑，對美國的投資從 2016 年將近 450 億美元的高峰，大幅滑落至 2018 年的 41 億美元，對歐盟的投資也從 2016 年的 396 億美元滑落至 196 億美元。¹ 在出口與投資皆走弱的情況下，靠城市化創造巨大內需的消費性支出成為重要增長引擎，2017 年民間消費占 GDP 達 39%，中國轉趨內向發展、在地化生產以及轉向服務業的走勢，將是四十年改革開放後的重要轉折點。生產與投資的流向變化都印證了中美經濟脫鉤的可能性大增，美國對中經貿政策轉向強硬地限縮中國的經濟空間，從根本上弱化中國繼續崛起的動能。相對而言，「中國製造 2025」雖然在中美貿易戰開打後，官方宣傳轉為

¹ Kirkegaard, Jaco Funk, “Chinese Investments in the US and EU Are Declining—for Similar Reasons,” *Policy Brief* 19-12, September, 2019, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/chinese-investments-us-and-eu-are-declining-similar-reasons>

低調，但中國力爭尖端產業的自主供應以及世界主導權的腳步從未停歇。前者表現在供應鍊在地化的持續推動，後者表現在國家大基金補貼下的科技產業市占率之擴張。中國最近的政策走向在於深化內向發展與加大國企與軍方的控制，經濟轉型過程的「騰籠換鳥」政策，本來就打算以工業 4.0 來汰換勞動密集型出口加工業，經濟轉型過程中的失業與增長下滑，本就是自然的陣痛，只不過中美經濟戰的升級與長期化加劇了經濟調控的難度，黨國進駐民企，或是集權維穩，不能單從「國進民退」、「改革倒退」、「寧左勿右」或「新毛澤東路線」去解讀，從全面動員與掌控資源以備中美長期對抗的政治經濟學角度觀察，權力集中、公私所有制混合、抓緊社會主義思想的同時，持續供給側改革、頒布外商投資法、金融市場進一步向外資開放、串連長三角九大科技創新城市等，將是中國社會主義發展另一個階段的起點。中美在貿易、資本與科技等領域脫鉤的態勢確立，一個世界兩個系統的競爭白熱化。

貨幣戰與金融脫鉤？

2019 年 5 月中美貿易談判破局後，川普立即宣布將中國列為「匯率操縱國」，但是根據 C. Fred Bergsten，² 中國的確在 2003 至 2013 年間大舉買進美元並壓低人民幣以獲得出口競爭力，然而，自從 2013 年後，中國干預外匯市場的方式卻是賣出美元以支撐人民幣，亦即過去 5 年，中國是採取支撐

² Bergsten, C. Fred, "Trump's Attack on China's Currency Policy," August 8, 2019, <http://www.piie.com/trade-and-investment-policy-watch/trumps-attack-chinas-currency>

人民幣為主，今年5月以來的人民幣走貶主要受市場影響，同時也降低存款準備率與利率防止人民幣重貶。美國財政部在川普的壓力下宣布將與國際貨幣基金合作處理中國問題，但是 Bergsten 預言，由於欠缺中國操控匯率的證據，國際貨幣基金不可能有作為，美元因關稅戰而走強的趨勢，也很難獲得其他國家央行的協同行動而改變，目前美國發動貨幣戰的恫嚇難以發揮作用。

在中美即將進行第十三輪談判的前夕，市場上卻傳出美國擬將中國概念股從美國證交所排除的傳言，這等同於切斷中國企業與華爾街的金脈。雖然美國財政部隨即否認，這項可能的金融戰武器非同小可，將牽動美股上兆美元的資金，至目前為止，在美國上市的中資企業共計226家，九成以上都是民營企業，阿里巴巴、百度、騰訊與京東都在美國上市。市場更傳言美國也有可能限制機構法人投資中國股市，斷絕中國的美資挹注，這也將使中美生產、投資、金融脫鉤的可能性大增，中國的外匯儲備將會面臨極大壓力。這些傳言恰好伴隨著中國強化國家控制旗艦民企的走向，中美經濟脫鉤的可能性大增。令人憂慮的發展將是經濟與金融脫鉤後，新冷戰將毫無顧忌，是否升高為軍事對抗，將是二次戰後70年和平能否維繫的大變數。

科技冷戰最新發展與一帶一路前景

美國對於華為禁令的豁免期限原定於2019年11月15日到期，是否延期備受矚目。華為新機的上市確定缺少Google的系統支援，勢將重挫海外市場。但是華為5G設備的海外擴張則有突破，馬來西亞與義大利已經確定使用華為5G。

中國北斗衛星系統的成功，將搭配華為手機，成為另一個科技系統，預料將以低廉的成本吸引較低度開發國家的市場。中美貿易戰開打後，中國對美出口下跌了17%，中國與一帶一路沿線國家的進出口增加47%，對歐洲、東南亞與日本的出口也有成長。基本上抵消了美國的關稅懲罰。一帶一路建設在經過風險控制與融資可續性調整後，必然持續推動作為經濟刺激方案。短期內受中國經濟下行的影響，可能有投資額下滑與項目緊縮的現象，但在中亞與中東歐的一帶一路進展，若再開啟民企參與以及更多國際開發銀行的融資合作，仍有讓觀望中的日本與歐盟國家心動的長期願景。加上北斗衛星系統搭配華為5G設備正在一帶一路沿線國家鋪設，中美脫鉤大有可能，但是美中新冷戰無法如同圍堵蘇聯一般的壁壘分明，在其他國家避免選邊站的基本立場上，美中兩個體系勢必積極爭取扈從者。

對臺灣的影響與政策建議

美國川普政府的對中脫鉤政策正在裂解過去的全球化體系，美國的優勢在於美元的鑄幣特權、睥睨世界的跨國企業以及軍事與科技的領先。中國則善用計畫經濟的制度優勢與長遠布局，統整國家資源，發展自主科技與龐大的內需市場，以一帶一路的持續推動刺激經濟增長，並打造地緣經濟戰略，這些都是持久戰的籌碼。中方博弈的特性向來不急於出牌，能和就不戰，美方則受制於選民壓力與社會兩極分化，向來不耐持久戰。美中於10月份達成了一項局部協議，主要以中國購買大宗美國農產品與承諾開放金融市場為重點，可以看出雙方對重大分歧的擱置以期短暫休兵，但長期

對抗態勢不變。與中美雙方均有重要經貿關係的臺灣，很難在兩者間選邊，應對中美經濟脫鉤的兩個體系都要布局。

臺灣在中美貿易戰開打後，因應的重點在於臺商的走勢與海外資金的回流，除了既有的新南向政策外，2019年1月通過歡迎臺商回臺投資專案，提供客製化單一窗口，從土地、租稅、融資、水電到人力一條龍服務，政府還補助融資成本1.5%手續費，4月行政院會通過資金回臺專法，鼓勵臺商將海外所得匯回，並欲將回流資金引進政府的「五加二產業」（智慧機械、物聯網、綠能、生醫、國防、新農業循環經濟）。對於傳統產業的臺商，這是他們不熟悉的領域，不可能貿然進行投資，轉進東南亞成為最佳選擇。對於想落葉歸根的臺商，資金走向會以置產與金融投資為主，吸引這類資金回臺可能推升房市與股市，並推升新臺幣匯率。目前為止，電子業的回流臺灣較有可能實質貢獻於就業機會、經濟成長與產業升級。由於中美貿易戰的效應而移入東南亞的臺商，在臺灣缺乏與東協等重要貿易夥伴FTA的情況下，會選擇在當地布局生產線與供應鏈，其海外資金不太可能回流，會選擇如新加坡有稅率優惠的國家布局。臺灣的新南向政策應當思索如何協助這類臺商的南向需求。