

美中經貿協定的後續發展

劉大年*

背景說明

美中貿易戰開打近2年，終於在2020年1月15日雙方正式簽署第一階段的美中經濟貿易協定(以下簡稱美中經貿協定)(Economic and Trade Agreement between the Government of the United States and the Government of the People's Republic of China)¹，並已在2月14日正式生效，舒緩了美中貿易持續對抗的情勢。

美中經貿協定完全是以美國優先，基本上是依照美國需求所建構的內容，在協定中各主要規定之後均會出現「美國現行法規的實施均將與本條款規定內容給予同等待遇」²，意思就是說美國目前規範均已符合協定，本協定就是為美國量身訂做，所以未來只有中國必須單方履行協定的問題，美國將扮演一監督者角色。

* 作者為中華經濟研究院區域發展研中心研究員兼主任。

¹ Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf

² 原文為 The United States affirms that existing U.S. measures afford treatment equivalent to that provided in this Article.

doi: 10.30382/SSA.202002_(160).0008

主要內容及對臺灣可能影響

互相加徵關稅是美中貿易戰最引人關注的部分，此次雙方加徵關稅的稅率雖有下調，但範圍不大。其中美國將2019年9月1日加徵15%關稅的1,200億美元產品，自2月14日起下調關稅為7.5%。這些產品主要包括電子及電機設備、機械設備、成衣及雜項紡織，也擴及消費產品。基於關稅提高而調升消費品價格，不只是讓美國消費意願降低，也減少廠商獲利空間，對雙方皆有不利影響；而在關稅調降之下，在中國製造的廠商，出口壓力可稍微舒緩。

中國也釋出善意，在2月14日起將2019年9月對750億美元由美國進口產品，包括汽車、大豆、原油等，加徵關稅由原先的5%~10%，減半成為5%~2.5%，其他則仍維持不變。

雖然關稅部分並未正式納入文本中，但此是雙方為簽署協定展現彼此的退讓與善意，可視為「頭期款」；不過由於大多數的產品仍在被課徵的範圍，未來仍是後續談判雙方運用的重要籌碼。

美中第一階段經貿協定共有八章，分別是智慧財產權、技術移轉、食品及農產品貿易、金融服務、總體經濟政策匯率問題與透明度、擴大貿易、評估與爭端解決及最終條款，茲將其重點及對臺灣可能影響分析如下。

一、智慧財產權：

在本部分所規範之營業秘密保護、藥品智慧財產權、網路侵權、地理標示、仿冒藥品製造與出口、海關對侵害智慧財產權產品之邊境執法、惡意商標、以及智慧財產權救濟案

件等問題，要求中國必須遵守。上述執行的不落實，也是在中國臺商所經常遭遇的經營障礙。因此若中國能確實遵守美中經貿協定各項義務，並可以一體適用於所有外商，對臺商會有正面助益。

二、技術移轉：

中國承諾中止長期強迫外國企業向中國企業轉讓技術，以獲得市場進入、行政准批、政府給予優勢條件的做法。中國也承諾在行政程序中提供透明、公平和正當程序，以及按市場條件進行技術轉讓和許可。同時中國進一步承諾，不會依照產業計畫，引導或支持以獲取外國技術為目的的對外投資。

與智慧財產權部分相同，中國能具體落實美中協議各項義務，且未來實施時可一體適用於臺商，有助於降低臺商未來在中國經營之障礙。

三、食品及農產貿易：

支持美國食品和農水產品（肉類、家禽、海鮮、稻米、乳製品等）對外出口成長，解決農水產品各項非關稅障礙；美國長期關切的農產品輸入中國的問題，中國均應制定配合執行的時間表。

農產品貿易一直是美國對外貿易談判的重要議題，不僅是美國對中國長期以來的貿易關切，也一直是美國要求臺灣等東亞國家對美開放市場及移除非關稅障礙重點。特別是在本部分中國承諾將以國際標準所進行的風險評估，並以此做為開放的客觀根據，基本上中國將開放美豬及美牛進口。相較於臺灣目前仍不開放美國 30 月齡以上牛隻的牛肉進口，

以及含有萊克多巴胺的美國豬肉進口，此部分一直為美國所關切及抱怨，已成為推動臺美經貿關係的重大阻礙。未來美方可能會以美中經貿協定的標準來要求臺灣，臺灣應如何因應，可說是一大挑戰。

四、金融服務：

解決美國服務提供者長期面對的貿易和投資障礙，包括銀行、保險、證券和信用評等，讓美國服務提供者可在更公平的競爭環境中，拓展服務出口，原則上中方允許美國金融服務提供商申請牌照得進入中國市場。各條款亦適用於其他外國金融機構，對臺灣算是一新的機會；臺灣金融業者部分已經在中國設立商業據點，未應可以利用此有機會擴展中國的業務。

五、總體經濟政策匯率問題與透明度：

中國不能以匯率競貶和設定目標匯率方式，進行不公平競爭，實現並應維持市場決定的匯率制度，提高相關政策的透明度。

比較特別的是協定中規定雙方必須按照規定的時程公布外匯存底、直接投資、證券投資、商品服務進出口等數據。本部分凸顯美國對於貿易對手國匯率政策操縱關切與重視，由於臺灣也有可觀的外匯存底，未來若臺美雙方簽訂類似貿易協議，很有可能亦涵蓋類似章節。

六、擴大貿易：

中國承諾在未來兩年增加購買共計 2,000 億美元美國農產品（320 億美元）、工業產品（777 億美元）、能源（524 億美

airiti

元)、服務(379億美元)。第一年購買總額為767億美元,包括美國農產品125億美元、商品329億美元、能源185億美元、服務128億美元;第二年購買總額為1,233億美元,包括美國農產品195億美元、商品448億美元、能源339億美元、服務251億美元。其中商品部分主要包括工業機械、電子設備、醫藥品、民航機、汽車、光學及醫療器材、鋼鐵、太陽能級多晶矽、化學品等。服務部分則包括智慧財產權使用,觀光旅行支出,金融服務等項目。

擴大貿易可說是美中經貿協定中最具爭議的部分,協定要求中國2年內向美國分別增加購買767億美及及1,230億美元,共2,000億美元的產品,中國每年平均對美國出口約2,000億美元,所以中國對美出口要大幅成長約50%才能達標,有一定的困難度。特別是在新冠肺炎疫情爆發後,中國經濟急轉直下,內需市場也呈現疲軟,吸納美國進口的能力更是引發質疑。

在對臺灣影響方面首先是自2018年7月美國對中國產品加徵關稅以來,已有2,500億美元中國產品被加徵25%關稅,1,200億美元產品被加徵15%關稅。原定2019年12月15日另對1,600億美元產品加徵關稅,現已因美中達成第一階段貿易協議而暫停實施,加徵15%關稅的1,200億美元產品,也因此美中達成協議,先減半至7.5%。在1,200億美元產品中,多為電子及電機設備、機械設備、成衣及紡織,在中國製造的臺商,出口壓力可稍微舒緩。

其次增加採購777億美元工業產品的部分,其中涉及之醫藥品、民航機、汽車、光學、光學及醫療器材等,臺美在中國市場市占率差距懸殊或出口相似度很低,所受影響有限;不過工業機械、電子電機設備等產品,中國自臺、美進

口均不低，可能臺灣會受到中國自美擴大進口的影響。

整體而言，「關稅持續，大幅購買、小幅開放、制度改革」是美中經貿協定的特色。美中經貿協定關稅削減或免除只涉及少數產品，但是中國卻需要2年內增加2,000億美元的進口。至於市場開放僅侷限在金融服務業；另外中國將落實保障智慧財產權、不強迫技術移轉、不操縱匯率，並建立爭端解決機制，都是美國要求中國改善不公平貿易，進行經貿制度改革的具體措施。

綜合分析

一、美中經貿協定未來發展

中國未來若無法達標，美國不太可能解除對中國加徵的關稅，甚至不排除再加碼；美中貿易戰仍會持續，對於全球經濟更為不利。不過若是硬要中國履行承諾，把中國經濟拖垮，對美國也未必有利。所以未來川普總統如何在美中合作對抗疫情下，權衡推動第二階段經貿協定談判，值得觀察。

擴大貿易部分是美中經貿協定引起各國質疑最多的部分。中國2年要對美國增加採購2,000億美元的商品及勞務，只是川普完全不理會WTO規範，依照美中雙邊貿易的特性，要求中國配合。中國為了達標，最直接的做法是減少對由其他國進口，以增加由美國進口，違反自由貿易市場經濟的機制。

事實上，美國國內對美中貿易戰仍有雜音，認為加徵關稅只是將美國對中國貿易逆差移轉到其他國家，對降低美國總貿易逆差效果有限。以2019年與2018年同期相比，美國對中國貿易逆差減少約720億美元，但美國總貿易逆差僅下滑

約 160 億美元。而且加徵關稅會帶動進口品價格上升，部分會轉嫁到國內消費者，可說是損人不利己。

美國國內也認為中國是美國最大的威脅，中國是美國最主要的敵對對手，而非只是競爭對手，所以普遍支持對中國採取強硬態度。未來雙方第二階段談判議題將進入「深水區」，除了政府補貼外，還包括國營事業、網路安全，以及美國斷絕以華為為主的中國企業供應鏈等議題。這些均是相當敏感且雙方歧見較大的項目，談判困難度預期也較高。而且新冠肺炎美國成了重災區，經濟活動幾乎停擺，美中的貿易談判必然會有所延宕，未來發展值得觀察。

二、美中技術競賽的加溫

美中貿易戰顯示美國真正在意的是中國技術威脅，侵蝕到美國產業利基，更危及美國國家安全，所以必須全面制衡。不過中國雖然產業水準快速提升，但是美國也掌握全球主要產業供應鏈中的關鍵製程，緊緊扣住中國，重要技術美國仍普遍保有優勢。

中國未來必需提升產業技術水準，惟有技術自主才能抵擋美國制裁。只要技術維持自主性，就可以和美國分庭抗禮。美國為了降低中國威脅，甚至要把中國由美國供應鏈移除；所以長痛不如短痛，中國下定決心打造自身供應鏈。

許多跨國企業在美中貿易戰開始後，就降低在中國營運比重，甚至開始逐步撤出中國，美中供應鏈已經開始分離。中國爆發新冠肺炎後，生產活動幾乎停頓，在距疫情完全消除仍遙遙無期下，跨國企業可能會長期脫離中國生產體系，此會帶動美國供應鏈的成長，並促成產業及資金回流美國。

美國目前積極準備修訂出口管理條例 (Export Administra-

tion Regulation，簡稱 EAR）下的外人直接生產規則（Foreign Direct Product Rule），準備進一步切斷以華為為首的中國企業，美中供應鏈會加速脫鉤。但是川普在 2 月 18 日又在推文上又有轉彎的跡象，川普提到不能一直用國家安全當藉口，這樣會使外國人很難和美國做生意。美國技術為世界第一，還是可以出售高科技產品例如晶片，似乎顯示美國加強對中國科技出口的政策出現軟化；特別是針對華為的政策可能變得有彈性，不但使得未來不確定性增加，對於川普的立場更是無法預測。不過未來若是疫情平緩，中國開始重建供應鏈，將有可能會引發美中另一波的競爭。

結論

美國掀起美中貿易戰，除了要改善雙方貿易失衡現象外，更要降低中國的技術威脅，美國對於中國政府的手伸入市場，形成美國企業與中國政府之間的不公平競爭，感到深惡痛絕。而中國則對美國要求中國進行經貿制度改革，甚至還要建立監督機制也極為反感，視為干預中國內政。雙方認知存在重大歧見，所以即使雙方簽署了第一階段經貿協定，但未來可能再度會引發經貿衝突。

不過在國際經貿談判中，實力才是最堅強的後盾。中國經濟實力再強，也沒有美國底子厚；中國也了解若美國不解除對中國的額外關稅，中國今年經濟成長將非常低迷；中國雖然可憑藉 14 兆美元內需市場來支撐經濟，但也離不開 22 兆美元的美國市場。未來中國仍然必須在美國的架構下，配合制定並遵守經貿遊戲規則。

在美中簽署經貿協定後，川普總統一再宣稱美中經貿協

定的成就；特別是在協定生效前美國對中國貿易逆差，已經大幅減少。未來如果中國對美國採購到位，可以進一步改善美中貿易失衡問題。再加上中國落實智慧財產權保障、杜絕強迫技術移轉與匯率機制透明化等；未來在第二階段貿易談判若可再有效制定政府補貼、規範國營事業及網路安全規範，川普自信可以將過去不遵守國際經貿規範的中國，納入美國的框架中，充分展現其制衡中國的能力才能維持美國的競爭力，有助於其爭取 11 月總統大選的成功連任。川普更強調藉由美中經貿協定，將確保美國可以維持優勢，不會被中國超車；但是若是總統換人，美國將會被中國追過。

而根據蓋洛普 (Gallup) 2 月份民調³，川普總統的支持度大幅上升到 49%，為上任以來的最高水準；更有 63% 認同川普處理經貿政策的能力，也連帶共和黨的支持度也高達 51%，為 2005 年以來最高水準。更重要的是調查中有 59% 的美國人認為經濟比前一年好，更有 75% 的比例認為明年會比今年好，顯見川普經貿政策獲得廣泛的支持。這其中與美國抑制中國有很大的關聯性。

但是對於新冠肺炎疫情的輕忽，⁴ 川普總統在 3 月初的支持度又下滑到 44%，不過在 3 月下旬的支持度又上升回 49%，可能的原因是川普當時準備推出大手筆高達 2.2 兆美元的紓困方案，另外也有可能是通常美國在國家面臨威脅

³ Jeffrey M. Jones, "Trump Job Approval at Personal Best 49%", *Gallup*, Feb 4, 2020, <https://news.gallup.com/poll/284156/trump-job-approval-personal-best.aspx>.

⁴ Jeffrey M. Jones, "President Trump's Job Approval Rating Up to 49%", *Gallup*, March 24, 2020, <https://news.gallup.com/poll/298313/president-trump-job-approval-rating.aspx>.

時，現任總統的支持度會上升。而目前爭取民主黨總統提名的候選人，已在批評川普能力不足而使疫情擴大；若是在11月初總統大選前，疫情仍未明顯降溫，可能會影響到川普的支持度，總統選情仍有變數。

包括臺灣及東南亞國家，這次藉地利之便，成功地吸納由中國移出的企業或訂單；臺灣對中國的出口減少，但對美國的出口增加，有助於分散出口市場。但是由於全球景氣降溫，去年臺灣整體出口還是呈現小幅衰退，所以加速強化出口動能，可說是非常重要。另外如何使回臺企業可以落地生根，而非只是隨著市場環境變化而移動的「游移性投資」，也是必須注意的重點。

此波美中貿易戰雖然帶動不少臺商回臺生產，但是主要是由成本所驅動。其中有許多替國際品牌代工的資通訊產業，應其客戶要求而移轉生產據點；未來必須使來臺企業在臺灣能夠繼續深耕加碼，才能創造更大的經濟效益。

另外美中經貿協定，雖是美國針對中國經貿問題而設計，但其中有些規範，特別是農產品開放問題，未來也會適用於美國與臺灣的經貿協定，臺灣也應該預先有所準備與因應。

未來無論美中貿易戰發展如何，臺灣都應全力推動產業技術升級，確保國際競爭力於不墜。事實上，美中貿易戰使得美中雙方會加速技術升級，避免失去利基；另外在此波全球區域經濟整合趨勢下，各國藉由自由貿易協定來鞏固供應鏈，所引發全球高科技產業競爭，均會更加激烈，臺灣也必須有所因應。