

106 年度

國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃
工作項目一

「川普新政」對亞太經貿情勢的可能影響分析

(本報告內容係受託單位之觀點，不代表委託單位之意見)

委託單位： 經 濟 部

研究單位： 財團法人中華經濟研究院

中華民國 106 年 12 月

106 年度

國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃
工作項目一

「川普新政」對亞太經貿情勢的可能影響分析

(本報告內容係受託單位之觀點，不代表委託單位之意見)

議題負責人：吳佳勳

研究人員：劉孟俊、陳之麒、
謝頌遇

研究助理：陳慧芳

委託單位：經 濟 部

研究單位：財團法人中華經濟研究院

中華民國 106 年 12 月

摘要

川普於 2016 年 11 月 9 日當選美國總統，並於 2017 年 1 月 20 日正式宣誓就職。川普提出的政見，包括嚴格執行移民政策、擴張基礎建設、放鬆對金融業的監管力道、降低稅負、貿易改革、教育改革、重建美國的能源政策、廢除歐巴馬健保法案等。其中有眾多政策充滿保護主義的思維，鑑於美國在世界經濟中的重要地位，其政策方向的轉變可能產生全球性的漣漪效應。此外，具規模且擴展性的財政政策，可能促使美國國內外投資在短期內迅速成長，貿易或其他政策的變化，也有可能抵消其利基。整體而言，美國政策不確定性上升，可能對全球經濟成長產生波動。我國經貿體質已高度全球化，且和亞太國家交往甚密，為生產供應全球化以及多邊經貿自由化下主要受益者之一，而川普的內外新政為亞太地區帶來的不確定性，或將對我國的經貿發展產生影響，值得持續關注與預先擬定因應措施。

本研究係由探討川普對內政策和對外經貿政策出發，在對內政策方面，聚焦減稅、移民、能源、基礎建設等政策；對外政策則包括川普可採用之經貿工具、多邊及雙邊貿易策略、製造業回流及相關政策等。其次，觀察美國與中俄日韓等國的互動和經貿情勢，挑選重要議題進行分析。第三，綜合上述章節內容，研判 TPP 和 AEC 等區域經濟整合的現況與未來發展趨勢。最後，由川普新政對亞太經貿情勢總體面、以及美國與亞太各國的互動觀察，評估對我國的可能影響。

一、主要研究發現

本研究綜合分析結果，歸納結論及主要發現，說明如下：

1. **川普稅改法案通過具有指標性意義**：川普稅改法案於 2017 年 9 月和 12 月分別經眾議院和參議院通過，為川普執政的重要里程碑。由於眾議

院和參議院通過的稅改版本有所差異，稅改法案仍需再經由兩院協商後，擬定折衷版本並送交川普簽署才能正式生效。本次稅改案經眾議院與參議院通過，可使川普政府免於執政首年面臨立法繳白卷的窘境，也能使川普更能在其他政策方面施力，並成為推動「製造業回流」的重要號召，無疑成為川普上任首年最顯著的政績。

不過，從歷史觀察，稅改僅能發揮短期性刺激經濟效果，長期而言仍需要其他政策搭配，才能維繫經濟成長。因此，川普若要趁勝追擊，仍需盡速推動減債，以及致力於基礎建設和勞動政策等，以增強減稅之效果。

2. 川普之印太戰略與對臺意涵：對於臺灣而言，因受制於中國大陸的壓力，美國和日本可能對臺灣涉入「印太戰略」存有疑慮，因此推測臺灣在「印太戰略」中直接扮演的角色將相當有限。在「印太戰略」之下，我國可透過推動「新南向政策」的空間，強化與澳洲、印度的雙邊關係，共同開發資源、合作研究、救難演練等，擴大在區域中的共同參與，提升能見度，將臺灣打造成「印太戰略」的外部支撐點，有利於建立臺美之間更緊密的網狀連帶，進而外溢到臺美供應鏈合作與經貿往來。

3. 川普保護主義和政策不確定性可能弱化全球經濟：美國是臺灣的最終出口市場，其市場變化及進口需求，也都會影響臺灣的出口表現，換言之，川普新政除會對臺灣與美國間之直接貿易產生影響外，其與中國大陸及東協間的貿易變化，也將對臺灣之貿易產生間接影響。若美國新政府過度採取保護主義，與中國大陸、墨西哥與其他國家展開貿易戰，使經濟因金融嚴重緊縮而遭到重創，將連帶導致臺灣仰賴的出口貿易受到牽連，並使經濟成長下滑。

另一方面，若川普認真實施重大減稅及基礎建設公共支出政策，在 2018 與 2019 年大舉挹注接近完全就業的經濟，可能造成重大薪資與通貨膨脹壓力，並對財政形成負擔；而若新上任的 Fed 主席更為鷹派，採取積極升息

行動，也將提升美國經濟成長趨緩的可能性。前述原因加上川普施與突發性的政策，將對全球金融市場造成波動，進一步影響包括臺灣在內的各國經濟。

二、政策建議

針對本計畫研究成果，茲針對川普新政不確定性、製造業回流與貿易保護政策提出政策建議，俾供執政單位參考：

(一) 川普新政不確定性之因應策略

1. 持續推動產業政策和重視內需市場

綜觀政府目前推動的產業政策方向，應不會受到川普執政而受劇烈影響，因此政府須專注於推動現行政策，與企業一同平衡創新、成本、人才、供應鏈等多項因素，以找出最適競爭利基。除落實「5+2」產業政策，以打造全新產業生態圈外，亦須加速解決缺水、缺電、缺工、缺地、缺人才等「五缺」問題。政府應推出更多人才、技術與投資，降低超額儲蓄率，增加投資率，與國際發展接軌。除此之外，應把握全球經濟復甦的黃金時期，在其他的不確定性發生前，積極提升產業技術能力和產品品質，以因應未來中期之後可能產生的貿易戰價格競爭，同時，亦須強化與主要市場的全面性合作連結關係，以降低貿易保護主義可能帶來的負面影響。

另外，也需積極發展內需市場，以平衡外部需求不確定性對臺灣整體經濟的衝擊影響。內需市場是支撐整體經濟發展的重要基礎，且不論國外情勢如何轉變，內需市場終究會存在。政府應思考透過政策措施將企業超額儲蓄引導至適當部門的投資，包括可以提高未來生產力及改善人民生活品質的項目，例如新興產業、公共基礎建設、都市更新等，成為重要關鍵。

2. 運用「5+2」產業強化與美國的連結

我國欲推動「5+2」產業強化與美國的連結，可從半導體產業、AI 以

及智慧製造著手，尤其臺灣現在的IC供應鏈和美國密切相關，相較於臺灣，美國更擔心中國大陸半導體的崛起，因此不妨視為臺美合作的契機。

除了川普新政的直接影響之外，中國大陸、歐盟與東協等新興製造勢力的崛起，乃至日韓大廠的製造復興等挑戰，在美國製造業回流的過程中，臺灣的研發與製造團隊應活用過往豐富的經驗，持續調度全球最優秀的生產資源（資金、人才、技術）與美國夥伴合作，化危機為契機，藉此機會爭取成為美國產業供應鏈的最佳合作夥伴。

（二）製造業回流政策的因應策略

1.協助赴美投資臺商避免雙重課稅

我方過去雖不斷嘗試與美國洽簽全面性的租稅協定，但始終未能突破，近期部分臺資企業因應川普製造業回流政策考量赴美投資設廠，其中雙重課稅等成本問題將成為赴美臺商的主要關切議題。值得注意的是，倘若未來臺灣與美國的稅改皆通過，公司稅率雖然下降，然而對於赴美國投資的臺商，當其美國子公司分派盈餘回臺灣母公司時，仍會被美國政府扣繳 30% 的稅款。由於此舉並不利於川普政府吸引臺灣的製造業者赴美，因此，可能將成為臺美租稅協定的推動契機，政府應研究雙方簽署協定的可能性，並積極與美方展開對話。

2.協助赴美臺商就法規面、資訊面、人才面等諮詢需求

面對川普製造業回流政策，鞏固臺商參與美國在的供應鏈體系、加強臺美產業聯繫，政府應提供欲赴美投資之臺商（尤其是中小型規模企業）在美國法規理解、市場資訊蒐集、技術取得、人才媒合方面的協助。建議政府可與法人智庫、律師及會計事務所等專業單位達成業務合作，提供業者美國法規與市場資訊的個案諮詢服務；並就一般性問題建立公開資訊資料庫，以利業者赴美投資參考。技術取得的部分，則可透過研究單位、大

專院校與美國技術掌握端所建立之網絡，有條件與相關業者合作分享，以促進高端技術外溢至赴美業者身上；此外，也應積極與美國搭建人才交流平臺。

3.藉法規鬆綁工程的推動可促進臺美產業連結與人才流動

面對美國製造業回流的可能衝擊，應創造一個對美商友善的投資環境，以鞏固臺美產業連結。當前我國正積極招商引資，惟商業法規與國際接軌程度仍有相當落差。其中，應優先從財經法規下手，凡函釋或行政命令超越母法且有不合理之處，還有印鑑規定皆應取消，以建立友善的投資環境。另，未來也應檢視金管會證交法、財政部所得稅法，勞動部勞基法、經濟部公司法等與招商引資有關的法規，啟動法規鬆綁，以期儘速排除投資障礙。此外，未來也應進一步強化外國高度專業人才的薪資待遇，並考慮給予家庭育兒津貼，使其能夠無後顧之憂，增加人才來臺的吸引力。

4.整體面：建立更緊密的臺美產業合作關係

川普推動「再工業化、製造業回流」對美國企業而言亦面臨挑戰：首先是美國本土供應鏈不夠完整，以及相關技術人力欠缺。現實面而言，當前 ICT 產業的主要供應鏈與製造活動仍集中在亞洲地區，由此角度觀之，面對川普新政，我國業者或可趁勢與美方建立更為緊密的合作關係。

建議政府須主動提出未來臺美在新興產業的合作策略及模式，除了建立新的生產供應鏈之外，更可以促成雙方人才、資金及技術的雙向流動，提供我國產業升級的動能。例如：在製造業重返美國後，預判將衍生出自動化、智慧化的需求。考量臺灣擁有優異的機械設備業者及系統整合廠商，可以協助結合美國當地系統整合商及自動化軟體業者，共同為當地企業自動化生產提供服務。借助臺灣業者過往的生產製造、流程安排、品質檢測等技術，包裝成模組化產品，推動臺灣的智慧製造方案，並進一步帶動我國相關產業，如智慧機械產品等對美出口，掌握美國市場商機。

除了直接強化臺美雙邊經貿連結之外，另一方面，產、官、研各界，可將東南亞、南亞國家視為川普新政下，我國間接強化臺美產業合作關係的橋樑。建議政府應積極透過新南向政策為骨幹、5+2 產業（智慧機械、綠能科技、亞洲·矽谷（IoT、創新創業）、生技醫藥、晶片設計與半導體）為推動主力，擴大「臺灣－東協國家－美國」的經貿結構，以鞏固臺美產業供應鏈的合作關係，同時讓臺商跳脫過度依賴中國大陸生產的狀況。透過具競爭優勢產業與各國供應鏈結合，可將投資、生產、目標市場均多角化分布，不僅能降低川普新政的衝擊，亦可透過除了中國大陸之外的「第三地」持續維繫臺美產業的緊密連結，發揮我國產業快速商品化優勢，與美國共同發展新興產業。

（三）川普保護主義式經貿政策因應策略

1. 持續進行區域經濟整合與 FTA 之談判準備

雖然近期保護主義有捲土重來的跡象，但未來全球區域經濟整合的方向不會改變，臺灣須順勢而為，搭配新南向政策，盡可能和其他國家進行貿易合作。不論臺灣參與區域經濟整合的機會有多大，都應該持續進行改革。此外，近期美國已經要求加拿大及墨西哥要重談 NAFTA，並指出要參考兩國在 TPP 開放的條件在 NAFTA 中比照辦理，可預期未來的臺美 FTA 談判很有可能將面臨美國同樣標準的要求，在臺美 FTA 方面，我國國內對於牛肉、豬肉等農業開放與瘦肉精含量等食安方面的內部阻力亦非同小可，政府需妥善因應以避免面臨內憂外患的窘境，並儘快重整既有的貿易談判團隊，密切掌握川普政府的貿易政策動向，為臺美貿易談判做好萬全準備。

2. 以新南向政策產業對接平台強化與東協的連結

我國正積極推動的新南向政策，倘若能成功強化臺灣與東協國家的供應鏈連結，便能擴大「臺灣－東協國家－美國」三角貿易規模，以平衡美

中經貿摩擦對臺商的副作用，進而趁勢強化臺美產業連結與經貿合作，並回過頭鞏固臺灣—東協國家之間的雙邊或多邊經貿關係。新南向政策行動準則中的「供應鏈連結」方面，臺灣和東協、南亞等國家具有高度互補性，建議政府應更多投入支持我國與新南向國家產業對接平臺，讓臺灣與新南向國家就產業需求與合作可行性進行雙邊對接，透過民間主導、政府後勤支持的方式，結合臺灣相較東協國家具優勢的電子資訊、金屬機械、民生化工、綠色能源、資源循環、工業區規劃及智慧城市等重點產業項目，同時藉由分享臺灣創新成長之發展經驗，與新南向目標國齊頭並進，共創商機。另，在新興產業和貿易分工合作方面亦須及早布局，為多邊參與及雙邊合作預留空間，與新南向國家的中小企業合作也應納為合作重點，同時於宏觀面則應掌握東南亞及南亞各國之發展現況及產業需求。

目次

摘要	I
目次	IX
表次	XI
圖次	XIII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與目的	1
第二節 研究內容與方法	4
第二章 川普新政之對內政策	15
第一節 減稅政策	15
第二節 移民政策	25
第三節 能源政策	40
第四節 基礎建設投資	49
第五節 小結	59
第三章 川普新政之經貿政策	63
第一節 川普可採用之經貿工具	63
第二節 川普的多邊及雙邊貿易策略	74
第三節 製造業回流及其相關政策	95
第四節 小結	125
第四章 美與中俄日韓等國的互動與經貿情勢	133
第一節 美中經貿情勢	133
第二節 美俄經貿情勢	150
第三節 美日經貿情勢	163
第四節 美韓經貿情勢	171
第五節 美與中日俄韓等國經貿互動對我國之啟示	176
第五章 對亞太經貿情勢的可能影響	187
第一節 區域經濟整合：TPP 與東協整合之發展趨勢	188
第二節 川普新政對亞太經濟情勢的總體面影響	207

第三節 由美國與亞太地區互動觀察對我國之影響	219
第六章 「川普新政」對我國經貿之影響與因應策略	229
第一節 重要研究發現	229
第二節 川普新政對臺影響及因應策略	237
參考文獻	255
附件 1 美商奇異國際股份有限公司 (GE) 臺灣分公司訪談	271
附件 2 專家訪談會議記錄	275
附錄 1 期中審查意見回覆及處理情形	279
附錄 2 期末審查意見回覆及處理情形	285

表次

表 2-1	現行稅率與川普稅改個人所得稅稅率比較.....	20
表 2-2	川普就任前後的稅務政策內容比較.....	21
表 2-3	川普移民改革競選政見.....	26
表 2-4	川普就任以來實施的移民政策.....	28
表 2-5	川普移民新政對各主要類型移民之受影響程度.....	40
表 2-6	川普提出之 50 項優先基礎建設.....	53
表 2-7	川普對內政策走向與對經濟之影響.....	60
表 3-1	NAFTA 重啟談判之議題範疇.....	84
表 3-2	川普主要選舉政見承諾：《川普與美國選民的契約》.....	98
表 3-3	《川普與美國選民的契約》中，與製造業回流直接相關 之政見落實狀況.....	102
表 3-4	川普就任以來實施之對外經貿政策作為.....	126
表 4-1	中國大陸與美國進出口統計.....	136
表 4-2	中美相互投資統計.....	139
表 4-3	美國對南韓進出口及貿易差額（2012-2017）.....	171
表 4-4	美韓 FTA 下雙方出口歷年成長率（2012-2015）.....	172
表 4-5	我國對中國大陸主要產品出口金額（2016）.....	180
表 5-1	TPP 成員國對美國退出後的 TPP 看法.....	189
表 5-2	東協對外貿易總額、占比、貿易順差額表.....	197
表 5-3	東協各國非關稅貿易障礙措施生效數量（至 2017 年 10 月）.....	202
表 5-4	RCEP 2017 年談判進度與重點內容摘要.....	203
表 5-5	美國對亞太地區國家進出口及貿易差額（2011-2015）.....	210
表 5-6	美國在亞太地區進出口總額之排名（2011-2015）.....	210
表 5-7	亞太地區各區域進出口占比（2013-2015）.....	212
表 5-8	聯合國近期對北韓之經濟制裁措施.....	218
表 5-9	我國對 TPP 成員國進出口情形（2016）.....	224

表 5-10	TPP12 與 TPP11 下對臺韓中 GDP 與進出口影響 (2035)	225
表 6-1	美國與臺灣貿易連結關係.....	250

圖次

圖 1-1	研究架構圖	14
圖 2-1	美國移民占總人口數比率之變化.....	30
圖 2-2	美國 2015 年移民合法性之組成.....	31
圖 2-3	美國適齡勞動力（25-64 歲）人口組成及發展預測.....	32
圖 2-4	新移民之有無所導致美國總人口數變化預測.....	33
圖 2-5	美國對公路及街道投資占 GDP 比重.....	50
圖 3-1	1990-2015 年中美兩國 FDI 累計金額與投資領域比重	117
圖 3-2	中美兩國慧型手機、汽車、飛機與服飾占全球消費比重.....	121
圖 4-1	美國對中國大陸貿易逆差變化（2000 至 2016 年）	134
圖 4-2	中國大陸與美國進出口統計（2000-2015）	135
圖 4-3	美國仿冒品來源國比例（2010-2015）	137
圖 4-4	中美相互直接投資情形（2004-2015）	139
圖 4-5	2016 年各國對美國商品貿易順差金額比較.....	142
圖 4-6	美國對俄羅斯進出口及貿易收支趨勢圖（2008-2016 年）	151
圖 4-7	美對俄出口肉製品占美對俄總出口比（2008-2017 年）	152
圖 4-8	自俄羅斯進口占美國總進口的比率（2008-2016 年）	152
圖 4-9	出口至俄羅斯占美國總出口的比率（2008-2016 年）	153
圖 4-10	美國自俄羅斯進口礦物燃料產品總額（2008-2017 年）	154
圖 4-11	美自俄主要進口項目占美自俄整體進口的比率（2008-2017 年）	154
圖 4-12	美對俄主要出口項目占美對俄整體出口的比率（2008-2017 年）	155
圖 4-13	美國對日本進出口及貿易收支趨勢圖（2008-2016 年）	163
圖 4-14	美國對日本進出口占美國整體進出口貿易的比率（2008-2016 年）	164
圖 4-15	近年美國自日本主要進口項目之消長狀況（2012-2016）	165
圖 4-16	近年美國出口到日本的主要項目之消長狀況（2012-2016）	166
圖 4-17	對中國大陸中間財出口占各國 GDP 比重（2016）	179
圖 5-1	TPP 成員國對美貿易總額（2015）	192

圖 5-2	東協 GDP 與每人 GDP 成長趨勢 (1967-2016)	196
圖 5-3	東協產品進出口貿易額 (1967-2016)	197
圖 5-4	東協服務貿易進出口額 (1999-2016)	198
圖 5-5	東協 FDI 淨流入額 (1984-2016)	198
圖 5-6	東協勞動力人口變化 (1984-2016)	199
圖 5-7	東協勞動參與率變化 (1984-2016)	200
圖 5-8	東協失業率變化 (1984-2016)	201
圖 5-9	亞太地區國家貿易夥伴狀況 (2002-2015)	210
圖 5-10	亞太地區進出口年變化率與總值 (2007-2016)	211
圖 5-11	2000-2015 年亞太地區國家 (不含高所得國家) 長期外債 與短期外債存量	214
圖 5-12	亞太地區 FDI 流入量與全球占比 (2010-2015)	216
圖 5-13	亞太分區 FDI 流入量 (2013-2015)	216
圖 5-14	臺灣對美國主要產品出口額變化 (2012-2016)	220
圖 5-15	韓國對美國投資額 (2012-2016)	222
圖 5-16	美國對臺灣投資額 (2000-2016)	222
圖 6-1	臺灣可作為「印太戰略」的外部支撐點	233
圖 6-2	2015-2016 年間與 2017 年全球對美國好感度百分比變化	235
圖 6-3	美國 2008-2017 年間 GDP 季增年率	236
圖 6-4	臺代工廠科技轉型案例	247

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

一、研究背景

2016年11月9日，美國總統大選結果揭曉，第45任總統川普（Donald Trump）打敗對手希拉蕊（Hillary Clinton）獲得勝選，已於2017年1月20日正式宣誓就職。

根據川普於競選期間提出的政見，在對內政策方面，其主要服膺雷根經濟學的主張，認為富人是投資的主體及財富的主要創造者，累進稅率會扭曲激勵、降低生產積極性，減稅有助於經濟成長及降低失業率。另一方面，以增加基礎建設和擴大政府財政支出等方式，做為刺激國內投資與內需市場擴張的傳統手段。因此一般推測，川普總統執政後，將盡速實施大規模降稅及擴大基礎建設等兩項措施，藉此刺激美國國內的私人消費和內需市場成長，抬升本土經濟動能。但另一方面，此舉也可能於讓美國陷入「節源開流」局面，美國是否將再度發生財政懸崖危機，甚至因此導致經濟衰退，對全球外部需求市場造成負面影響，都值得密切關注。

根據古典經濟學理論，財政懸崖意味著高強度的財政緊縮，不但會導致政府開支大幅減少，更會連帶引發居民消費和企業支出減少，最終將導致產出和就業下降。美國國會預算辦公室在2012年上半年就曾提出一份研究指出，減少財政赤字引發的財政懸崖會使美國全年產出下降5.1%，並使總需求大幅減少，對經濟帶來相當大的衝擊¹。

¹ 資料來源：<http://m.dooland.com/index.php?s=/article/id/257164.html>。

進一步來說，川普總統預期將以基礎建設支出作為推升經濟的手段之一，再加上減稅措施，包括將最高聯邦企業稅率由現行的 35% 降至 20%、調整個人所得稅率級距、標準扣除額提高至現行的 4 倍左右、簡化個人所得稅累進稅率等等，均可能導致美國未來 10 年的國家稅收削減 9.8 兆至 12 兆美元。在支出增加、收入銳減的情況下，「川普新政」可能對於美國財政帶來更沉重的負擔，使得美國再度發生財政懸崖的可能性也將大增。

在此情況下，如果美國因「川普新政」而發生財政懸崖困境，不但對美國經濟本身帶來拖累，美國境內經濟衰退的壓力更會透過貿易、金融、消費和投資者信心低迷等管道，直接和間接影響其他經濟體。故國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）將美國財政懸崖視為全球經濟復甦的最主要風險，並指出美國過度緊縮財政支出不但會使本土經濟陷入衰退，其溢出效應亦將拖累全球經濟。特別是在貿易的部份，美國需求減弱勢必會引發全球貿易下降壓力與國際外部需求市場萎縮，進而對包括臺灣在內的亞洲國家帶來衝擊。

在對外政策方面，由於川普在競選期間一再強調反對多邊自由貿易協定，並強烈抨擊以中國大陸為首的新興市場貿易逆差問題，指控中國大陸及印度等美國主要貿易夥伴關係，透過刻意操控匯率、採取不公平貿易措施取得貿易優勢，故在選戰期間屢次針對中國大陸提出貿易保護措施，包括要求中國大陸重啟貿易談判、對自中國大陸進口的低價商品課徵反補貼稅或高關稅等。

二、研究目的

據此，影響亞太經貿情勢最密切者，需觀察川普上任後可能執行二項競選承諾：一是無限期延宕跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership, TPP）實施進程，二為對中國大陸產品課徵高關稅或進口稅，宣布中國大陸

為貨幣操縱國、迫使中國重啟貿易談判，並以人為操縱為由對自中進口之商品課徵 25%-45% 不等的高額關稅。

由於臺灣的經貿結構與中國大陸緊密結合，一旦美國對中國大陸祭出抵制進口、反傾銷稅等手段，我國出口難以避免其害；尤其是在陸臺商，因生產基地就在中國大陸，其出口勢必因美國對中採取強硬貿易保護措施，而在短期內就感受到直接且明顯的衝擊。

更甚者，美國此舉可能引發各國陸續提高對美國產品的進口關稅，若演變成全球貿易戰，恐將使全球面臨 2008 年以來另一場經濟風暴。由於亞洲地區跨境垂直供應鏈十分複雜，而且中國大陸目前仍為亞洲的主要成品裝配地，保護主義氾濫的情勢可能會衍生龐大的貿易中斷和成本壓力，導致跨國公司撤資亞洲，甚至引起地緣政治緊張、阻礙地區政策的協調與發展。

另外，由於美國總統握有否決權，擁有定奪議案的最終權力，川普可在就任後無限期擱置 TPP 等多邊經貿協定，甚至重啟北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 等既定自由貿易協定內容的修正談判。在此情勢下，似已宣告美國在亞太地區勢力的刻意淡化，東協國家向中國大陸靠攏的趨勢可能更加明朗及枱面化。有鑑於我國的「新南向政策」係以東協國家為主軸，東協各國與大陸經貿關係趨向強化的局面，恐不利我國「新南向政策」之推動，我與東協各國的經貿合作規劃也可能因中方對於東南亞地區的介入程度加深而受到影響。

綜合上述，本研究目的擬以美國「川普新政」對亞太經貿情勢的可能影響進行深入研析。將觀察美國新任政府所提出的具體政策，包括對內政策如推動減稅、能源、移民、基礎建設政策等；對外戰略如退出 TPP 後續作為、重啟美韓 FTA、NAFTA 談判、鼓勵製造業回流等。再由美、中經貿對峙情勢發展、與俄羅斯、日本、韓國的關係發展等，綜合分析川普新政對整體亞太經貿情勢的影響，最後提出臺灣的因應策略。

第二節 研究內容與方法

一、研究內容

在一場於芝加哥舉辦的美國經濟學會年會上，多位諾貝爾經濟學獎得主對川普經濟政策表示憂心，甚至警告川普新經濟政策一旦執行，可能導致美國財政赤字失控和經濟嚴重衰退。

其中許多討論的論點，集中在川普嚴厲限制企業界不要將生產基地外移，以及大規模減稅與擴張支出等政策，將導致美國預算赤字難以收拾。包括2001年諾貝爾經濟學獎得主史提格里茲（Joseph Stiglitz）指出，經濟學界「普遍的共識是川普提出的這套政策，是一種不管用的政策」；2006年諾貝爾經濟學獎得主菲爾普斯（Edmund Phelps）及2013年得主席勒（Robert Shiller）等，也持相同看法。如菲爾普斯提出：「這套政策的風險可能造成公共負債爆增，最終將導致信心嚴重喪失及陷入嚴重衰退」。其中，菲爾普斯尤其反對川普以個別企業作為抨擊或讚譽的對象，強調川普這種作法最後只會打擊擁有創新能力的新進者加入市場，並直指：「川普政府威脅到創新過程的核心」。

芝加哥大學教授梅爾森（Roger Myerson）也高度憂慮。其表示儘管以往也有總統使預算赤字大幅擴張，但當時是靠外國購買美國公債。川普此刻不斷對外威脅要重新談判自由貿易協定，並採取「美國優先」政策，外國是否還會繼續購買美國公債尚有疑慮。對此，史提格里茲表示，美國與其他國家的互動「必須基於信心與信任，但現在這些都已經遭到侵蝕」。²

幾位世界級經濟學界大師的憂心，反應「川普新政」可能引發的經濟後果，尤其美國身為全球經濟強權國家，其經濟動向牽動全球景氣。川普在今

² 引述自 <http://udn.com/news/plus/9397/2216353>。

(2017)年1月的上任，不僅影響美國更左右全球市場，臺灣身處的亞太經貿發展更是深受其影響，不論在國際關係或經濟貿易等各層面，均將帶來前所未有的深層變化，需謹慎因應，本研究內容主要鎖定美國川普新經濟政策；尤其是對外經貿戰略的轉變，分析其可能影響與我國因應之策略。

美國新任總統川普已於2016年11月22日透過YouTube對外發布影片，揭示其上任百日的首要作為，新政的實施基調很清楚，就是「以美國為優先」，其中包括入主白宮當天即宣布退出TPP，藉以兌現其競選承諾。川普在影片中表明，「我已下令政權交接團隊羅列行動方案名單，將在我上任首日恢復法律秩序，並將就業機會帶回美國。」川普期望新政能創造更多的財富與就業機會，讓美國本土產業，如：鋼鐵業、汽車業及醫療產業等產生質變。歸納川普百日新政，已涵蓋貿易、能源、法規、國家安全、移民等各層面。

在貿易方面，川普將宣布退出TPP協定的意向書，另以推展公平的雙邊貿易協定，將就業機會與產業帶回美國，其甚至指出「TPP協定可能是我們國家（美國）的災難」。

能源方面，川普將取消對美國能源生產，包括頁岩油和乾淨煤等不利就業的限制，藉以創造數百萬個高薪工作機會。川普表示，「這是我們需要、也是我們殷切期盼。」

法規方面，川普將制定規定，藉此鬆綁政府管制。政府每立下一項新法規，就必須廢止兩項舊法規，川普認為這是非常重要的原則。國家安全方面，川普將責令國防部與美國參謀首長聯席會議主席規畫全面完備的方案，藉以保護美國網路安全與重要基礎建設，避免遭受網路攻擊與其他各種形式的攻擊。移民方面，川普將要求勞工部調查衝擊美國勞工就業的濫用簽證方案。

旋轉門條款方面，做為華府「徹底清理門戶（drain the swamp）」計畫的一環，川普祭出禁令，要求行政官員在離開公職後5年內不得擔任遊說人員，

並且終身禁止行政官員為外國政府充當說客。

綜上所述，對照川普競選政見，如：減稅、修建美墨邊境的隔離牆、廢除歐巴馬健保，目前並未出現在「百日新政」計畫中，其施政方針顯示川普較選前更為務實，「美國優先」、復興國內製造業，帶動經濟成長與增進國內就業機會為其施政主軸。當然關鍵也是前述 6 項施政計畫只要總統簽字即可以通過，至於減稅、擴大基礎建設、廢除（修改）歐巴馬健保等方案則需待國會通過才能執行。

以下簡要分析各項新政之可能影響。首先，川普百日新政計畫提到退出 TPP，預期將有利於中國大陸填補亞太地區領導地位的真空。2016 年 11 月在秘魯舉行 APEC 峰會期間，習近平隨行官員爭取機會重啟北京支持「東南亞區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）」及「亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）」談判，加上中國大陸先前推動「一帶一路」與亞洲基礎設施投資銀行，凸顯中國大陸正積極在亞太地區發揮投資、貿易與戰略的影響力。

其次，川普提出將取消歐巴馬環境保護限制，以及鬆綁能源業，藉此提供更多的就業機會。若依照其聲明次序，鬆綁能源產業的重要性僅次於退出 TPP，其長遠影響是：（1）川普政府將可能取消對再生能源產業的補貼，影響美國再生能源相關產業的發展前景；（2）加速美國原油與天然氣出口，重塑國際能源市場版圖，並減弱石油輸出國組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）在國際原油市場的影響力³。

第三，雖然川普移民政策轉趨溫和，從選前主張遣返非法移民，選後則改為驅逐有犯罪紀錄 300 萬非法移民，百日新政計畫修正為遏止濫發簽證的

³ 美國在今（2016）年初開放長達 40 年的原油出口限制，並於 11 月成為天然氣淨出口國，標誌美國邁向能源獨立的里程碑。花旗最新研究報告估計，至 2020 年，美國天然氣出口量最多將相當於海外年度消費量的五分之一。

情況，惟仍需密切觀察涉及移民政策相關業務的部會首長態度。觀察川普提出遏止濫發簽證的可能原因是，過去美國企業利用 H-1B 簽證聘雇國外技術人才，理論上應提供與美國本土勞工相當的薪資，但部分企業濫用 H-1B 簽證計畫低薪聘雇大量外籍技術勞工，或有些空殼公司（shell company）利用 H-1B 簽證計畫雇用外籍技術勞工，並將送到其他公司接受訓練後任職，但仍支付低階薪資，導致國內勞工處於不利的競爭地位。

另一方面，現任司法部長的參議員塞辛斯（Jefferson Beauregard Sessions III）對移民立場強硬，主張大力改革 H-1B 簽證計畫，除減少 H-1B 簽證計畫名額，並訂定 H-1B 持有人的最低薪資水準，或領取同等職位的美國本土勞工相當的薪資。倘若川普政府加大縮減技術移民的力度，將不利美國科技業創新的發展。

值得注意的是，雖然目前美國參眾兩院共和黨居多數席位，有助於減少川普執政後遭受的阻力，但是共和黨在參議院席次僅略超過半數，其優勢並不明顯，加上川普政治素人從政與國會議員即將面臨磨合期，而國會議員在各項議題仍需顧及民意反應，並且檢視川普政策是否背離共和黨秉持「小政府」、減少財政支出與赤字等核心價值。

舉例而言，「川普經濟學」主軸之一是提振內需⁴，主要是透過減稅與增加基礎建設模式，並鼓勵跨國企業返國投資，後續擬將給予這些企業海外獲利的資金匯回國內一次性 10% 的低稅率。此外，川普擬將公司稅將從 35% 降至 15%（目前計畫修正為 20%），甚至可以額外獎勵這些願意將生產線遷回美國的企業在稅務與設廠方面的優惠，試圖引導製造業重返美國；另配合推動 5,500 億美元的基礎建設，期望能重新帶領美國進入經濟繁榮擴張階段。

⁴ 引述自：<http://money.udn.com/money/story/5629/2118715>。

然而，美國 2016 年第 2 季公共債務餘額占 GDP 比重已達 105%，其公共債務餘額從 2008 年第 4 季 10.6 兆美元上揚至 2016 年第 2 季的 19.38 兆美元。目前共和黨議員對於川普財政政策提議的支持度不明確，惟從近幾年共和黨議員對歐巴馬總統施行的政策改革有所阻撓，尤其是可能大幅增加財政赤字的政策。因此，仍需密切關注川普上任後兩黨國會議員對於川普擴大財政支出方案的接受程度。

整體而言，根據「華爾街日報」⁵2016 年 11 月中旬調查結果顯示，經濟學家普遍預測，川普就任美國總統後將帶動美國經濟、利率與通膨上揚，但也可能引發一系列新的潛在風險，如：國際貿易戰爭。經濟學家認為川普提議的減少稅收、減少政府監管與投資基礎建設將帶動顯著財政刺激效果，引領美國走出成長低迷困境。本次調查結果顯示，經濟學家對 2017-18 年美國經濟成長、通膨與利率預測皆較總統大選前小幅提升。預期 2017 年美國經濟成長率可能達到 2.2%，通膨有望達到 2.2%；2018 年美國經濟成長率可能微幅上揚至 2.3%，通膨有望進一步上揚至 2.4%。

雖然如此，高盛⁶預估倘若川普實施保護主義與限制移民等措施，在基礎建設力道減弱之下，最終將導致美國經濟再次於 2019-20 年下滑，並可能陷入「停滯性通膨」的風險。根據高盛分析川普核心政策：更高的貿易關稅、抑制非法移民、增加聯邦財政刺激，以及提升企業與個人減稅力度。高盛預期僅能短期提振內需成長，並對其他海外經濟體產生正面的外溢效應。然而，就長期而言，隨著財政刺激緩和，以及高貿易關稅、降低移民、更緊縮的貨幣政策，將進一步抑制長期美國經濟成長表現。

⁵ 華爾街見聞。2016 年 11 月 15 日。“經濟學家預測：川普就職後 GDP、通膨、利率都將升升升”。
<http://wallstreetcn.com/node/273551>。最後瀏覽日期：2017 年 1 月 7 日。

⁶ Goldman Sachs (2016). “Economic Implications of the Trump Agenda.” 下載自：
http://pg.jrj.com.cn/acc/Res/CN_RES/MAC/2016/11/12/817604a8-410d-4338-b17e-868e98f78a3a.pdf

此外，高盛亦質疑川普減稅政策促使企業匯回海外獲利，提振美國實體投資的成效。2004 年國會曾經通過類似的「豁免」匯回稅率法案，惟當時美國投資活動未明顯增加，企業仍將大部分匯回款項用於發放股利、回購股票與企業分紅。如此僅能支撐股價，並不會提升企業獲利能力，並對國內就業的幫助有限。

最後，在「百日新政」公布後，仍需密切留意川普後續公布各部會首長人選與施政藍圖的最新動向。雖然川普在「百日新政」中並未提及聯準會的改造計畫，但已事先傳遞不會立刻撤換葉倫（Janet Yellen）主席，直到 2018 年 2 月任期屆滿為止，但也不會續聘葉倫，而是另聘與其政策理念接近的人選。目前聯準會理事會（Board of Governors）有 5 位理事，包括聯準會主席葉倫與副主席費雪（Franklin Fisher），尚有兩個職位的空缺。預期川普將可能在上任 3 個月內補齊兩位理事人選，藉此扭轉目前偏向鴿派理事（FOMC 會議具有投票權）的局面。

另可預見的是，在川普計畫推動內需，大興基礎建設之下，將帶動原物料進口需求增加，加上貿易保護主義盛行，可能引發輸入型通膨，進一步推升國內物價水準，新一輪通膨壓力為聯準會即將面對的課題。預期聯準會將捨棄總統大選前釋出「高壓經濟」政策的訊息，未來聯準會利率正常化的過程應較過去聲明更為緊縮。

此外對臺灣影響尤為關鍵處在於川普力推的製造業回流政策，恐改變現有臺灣產業的全球供應鏈布局。川普在競選期間曾表示，除了將企業所得稅調降到 20% 之外，亦會對將工廠遷往國外、或是蘋果（Apple）這類在海外進行產製作業的美國企業課徵 35% 的重稅，藉此防止美國公司外移，加速製造業回流美國的進程。實際影響案例已發生在 2017 年 1 月 3 日，受到川普警告要對通用汽車從墨西哥進口的小車課徵「邊界重稅」，福特汽車宣布取消原訂 16 億美元的墨國投資計畫，未來四年將改在密西根州平石廠投資 7

億美元擴廠，生產電動車與自動駕駛車輛⁷。

由川普的規劃來看，其關切點在於美國傳統製造業的復興，目的是想透過降低業者的生產與經營成本的方式，吸引附加價值較低的製造業回流美國，藉此增加藍領勞工的就業機會。

由於美國製造回流近年已隱然成為趨勢，特別是各產業中自動化程度較高的部分，更易於在美國市場自產自銷。在全球供應鏈中長期居於代工環節的臺灣業者，極有可能在川普總統針對製造業實施更強硬的回流措施下，面臨全球供應鏈重組與分工模式加速改變的市場情勢。長期經營代工出口業務的臺商企業，在此潮流下可能被迫調整現行投資布局；體質較差或是欠缺資源的中小型代工業者，甚至可能會因全球分工體系重組而被迫倒閉。就算臺商轉往美國投資生產，也無法完全避免美國製造業回流產生的影響：以蘋果為例，若蘋果產品回歸美國生產，產品價格勢必反映人工成本而上漲，連帶導致銷售下滑，靠蘋果訂單生存的臺商還是會受到衝擊。

值得注意的是，由於川普在競選時曾指出，中國大陸竊取美國智慧財產權為造成美國企業營收和工作機會嚴重損失的主因，因此預測川普將會在就任後，以「保護美國原創智慧財產權」為由，增加對於中國大陸智財權侵權訴訟的強度和頻率，進一步迫使中方執行智慧財產法律、要求中方廢除美國企業必須與中國大陸業者分享智財技術才能進入中國市場的現行要求、降低美國對海外的科技分享，藉此提高美國對中國大陸的經貿優勢，強化製造業回流美國的助力。

由於現今智慧財產權的授權與聯盟，所涉及的不只是單純的訴訟案，更多的是形成產業競爭聯盟的商業競爭策略。面對美國對中方採取更強硬的智財權訴訟策略，與大陸生產鏈關係匪淺的臺灣科技業，極有可能愈來愈容易

⁷ 引述自：<http://udn.com/news/story/6811/2209043>。

被捲入國際品牌大廠的專利侵權訴訟，並因此蒙受品牌形象受損及巨額賠償等有形無形的損失；長期下來，更可能造成明顯的外溢效應，衝擊我國各類產業。簡言之，智財戰已不再是一對一的企業對決，而是牽動整體產業鏈的集團戰；如果大陸業者挨告、被裁定侵權甚至不得進入美國市場，所有使用侵權技術或產品的臺灣科技產品，也都將被排除在美國市場之外，我國廠商並無法獨善其身。

二、研究方法

本計畫的研究方法以文獻與網路資訊蒐集、專家訪談及座談會為主。在具體研究方法部份，擬透過相關文獻之蒐集與分析，並特別就美國、中國大陸、日、韓等官方資料與相關媒體資訊統合整理分析，再透過國際機構資料庫數據，評估美國新政對於亞太經濟與產業布局的可能變化與情勢，據以提出我國因應政策建議，提供相關主管機關後續政策規劃之參考。據此，本計畫的研究方法，主要可包括以下兩層面；

1. 次級資料收集與分析：本計畫將廣泛蒐集國內外已發表的相關研究文獻，政策評論與相關資料庫作為初步研究基礎。並透過文獻整理引述比較，進行適當之分析與評論。
2. 專家訪談：本研究將訪問熟稔國際關係研究相關重要學者，針對本研究議題深入交換意見，期能得到重要觀點，以及有關我國在中、美大國對弈下的國際應對策略，提供政策建議。

由於臺灣參與區域經貿整合進程緩慢，川普宣布退出 TPP 使進展陷入停滯，臺灣在短期內未能即時加入，將在亞太一體化進程加劇的背景加速被邊緣化。亞太區域的貿易機制逐漸浮現新的競爭格局，此種局面可望協助臺灣降低短期內無法參與區域經貿整合的壓力，我國應掌握此空檔加速產業調

整和法規鬆綁，為接下來的可能變局做好準備。尤其是長遠來看，若 TPP 的失敗反應的是全球反自由化思潮的興起，這對於依賴外貿甚深的臺灣而言，也將形成重大挑戰。

另一方面，若美國在「圍堵中國」的多邊經貿布局降低力度，東南亞地區隨之產生的地緣政治真空效應，很可能導致中國大陸趁虛介入，擴大中國大陸對東協各國的影響力。此現象將使得臺灣原本就缺乏外交籌碼的情況更形惡化，亦即，一旦東南亞地區國家失去 TPP 作為制衡中國大陸的政治槓桿，未來我國要推動新南向政策，勢必面臨更多困難。

故本研究之主要效益，包括研析「川普新政」對美國經貿政策的可能變化及其影響，尤其川普上任後其政策內容反覆、決策難以捉摸，本研究將研擬克服川普新政在決策模式與政策內容不確定性的方法。同時，觀察其與亞太地區主要國家；包括中國大陸、俄羅斯、日本、韓國等國際關係的變化，以及面對川普新政驅動製造業回流，作為跨國企業重要供應鏈一環的臺灣產業，亦面臨生產再布局的壓力。例如臺塑集團（石化）、儒鴻（紡織）、寶成和豐泰（製鞋）等，均面臨擴大在美投資或考慮將部分工廠移至美國⁸，將牽動在美、中、臺之間的產業供應鏈關係。

此外，本研究亦需關切在 TPP 遲遲未能推動的前提下，突破區域經貿整合困境的可能途徑，例如加速尋求臺美貿易暨投資架構協定（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）強化雙邊經貿合作，包括洽簽雙邊投資協定（Bilateral Investment Agreement, BIA）等替代策略。

總體言之，臺灣在全球貿易保護風潮再起之際，應尋求小國的生存發展空間，發揮小國經貿的彈性與適應性優勢。唯有如此，才能在川普方興未艾的「美國優先」新政時代，為臺灣爭取到最大利益。

⁸ 引述自 <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5079533>。

故依據上述說明，本研究規劃各章節內容如下：

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

第二節 研究內容與方法

第二章 川普新政之對內政策

第一節 減稅政策

第二節 移民政策

第三節 能源政策

第四節 基礎建設投資

第五節 小結

第三章 川普新政之經貿政策

第一節 川普可採用之經貿工具

第二節 川普的多邊及雙邊貿易策略

第三節 製造業回流及其相關政策

第四節 小結

第四章 美與中俄日韓等國的互動與經貿情勢

第一節 美中經貿情勢

第二節 美俄經貿情勢

第三節 美日經貿情勢

第四節 美韓經貿情勢

第五節 小結

第五章 對亞太經貿情勢的可能影響

第一節 區域經濟整合：TPP 與東協整合之發展趨勢

第二節 川普新政對亞太經濟情勢的總體面影響

第三節 由美國與亞太地區互動觀察對我國之影響

第六章 「川普新政」對我國經貿之影響與因應策略

第一節 重要研究發現

第二節 對臺政策建議

本計畫研究架構繪製如下圖所示。

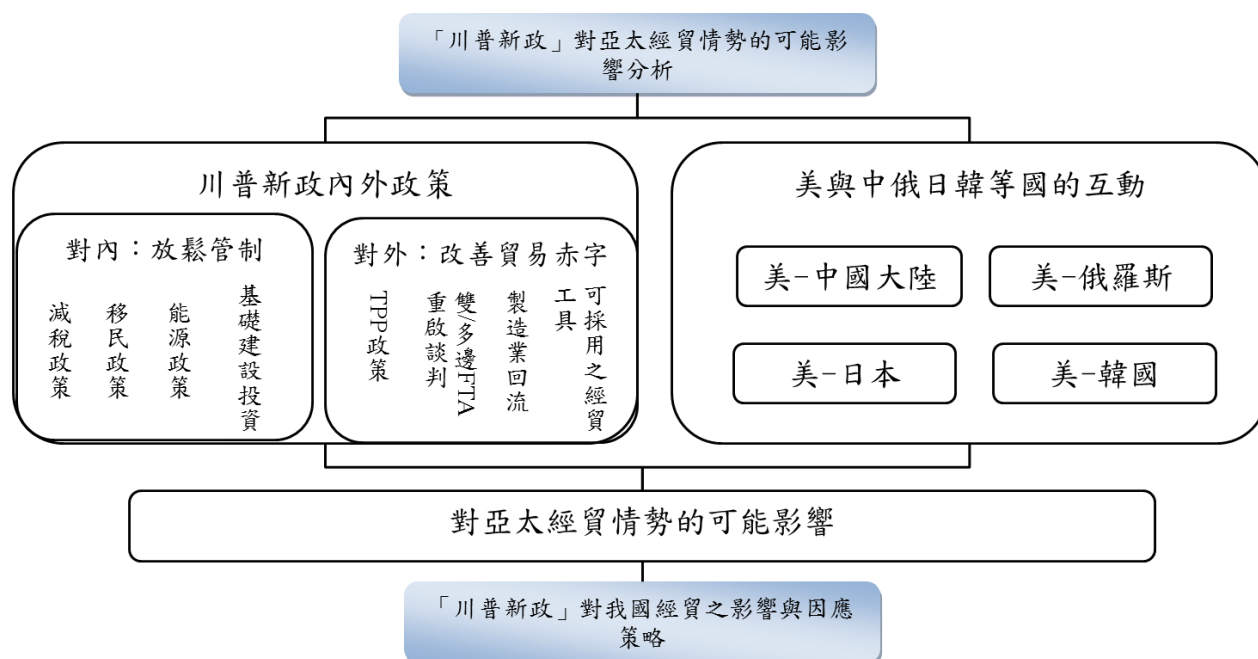


圖 1-1 研究架構圖

第二章 川普新政之對內政策

川普在競選期間所承諾的百日新政，強調一切將以美國優先的核心原則，在宣誓就職後逐一實現競選承諾，正式成為美國施政方向，從內閣執政團隊的組成，至上任首日旋即大動作針對健保負擔、移民整頓等對內政策，已簽署多項議題行政命令，為川普時代的來臨揭開序幕。OECD (2016)⁹預估川普對內的各項財政刺激措施，將有機會在 2018 年使美國經濟成長重返 3% 的水準；對外而言，全球經濟亦能因其政策外溢效果而間接受益。不過，OECD 也針對川普不友善的貿易保護措施，提出將可能削減財政政策效果的呼籲。

本章將分別依序針對川普提出的減稅政策、移民政策、能源政策、基礎建設投資進行研究，各節首先列出川普於競選時提出的政見，並與川普上任至今提出的政策比較，最後針對各政策對美國之影響與未來發展進行分析。

第一節 減稅政策

一、選舉政見

美國總統川普於競選期間強調，將簡化稅收及所得稅級距，目標係將 7 個累進級距簡化成 3 個、統一營利事業所得稅稅率為 15%、以及停止徵收遺贈稅等政策。此等措施除了川普於上任後第一次進行國會演說時再次強調外；川普在 2017 年 2 月 16 日的記者會上公開宣布，新政府將在公布醫保法案後正式宣布可觀的稅制改革內容，其主要項目包括大幅簡化稅制，並針對個人和企業減稅，讓美國公司能在世界各地保有競爭力。

⁹ OECD, (2016). "Global Economic Outlook, November 2016."

川普競選期間推出的減稅政見¹⁰，可分述如下：

1. 降低個人所得稅率由現行的每戶 7 級累進稅制（10% 至 39.6%），改為 12%（7.5 萬美元以下）、25%（7.5 萬美元到 22.5 萬美元）、33%（22.5 萬美元以上）之 3 級制。
2. 將個人所得的免稅基準標準扣除額加計特別扣除額，增至個人為 2.5 萬美元，夫妻合併申報扣除額為 5 萬美元，並廢除個人最低稅負制，如此，美國大約 50% 的家庭可以免課所得稅。
3. 股利與資本利得稅分離課稅，稅率最高設定為 20%。
4. 廢除遺贈稅，但死亡時仍持有 1,000 萬美元以上之資本利得資產部份除外。
5. 廢除為補助歐巴馬健保而對企業投資利得課徵之 3.8% 健保稅。
6. 營利事業所得稅由目前累進最高的 35%，一律降為 15%，並廢除營利事業的最低稅負制。
7. 美國海外企業的累積盈餘匯回美國之稅率降為 10%，同時修正目前美國海外子公司採盈餘匯回才課徵的遞延課稅制，未來海外子公司均改採獲利年度立即課稅制度，以此誘發美國產業回流，加速美國的再工業化，提昇整體就業與薪資水準。

川普於競選時表示，對個人所得全面減稅，可提升整體消費水準；對企業減稅與擴張性財政政策，則可帶動民間大幅投資，並促使企業將滯留國外的獲利匯回，可鼓舞美國景氣於短期快速復甦。惟川普的大幅減稅政策 10 年內可能使聯邦稅收短徵 9.5 兆美元，政府勢必需減支 20%，以弭平財政缺口。除了擲節政府浪費，且取消歐巴馬健保減少醫療補助外，主要依賴經濟成長後，以擴大稅基之稅收成長來彌補。

¹⁰ Trump, D., (2016). "Tax Reform That Will Make America Great Again."

除此之外，川普於大選期間預期此一減稅計畫總規模約 4.4 兆美元。其表示，目前美國廠商滯留海外資產約為 2.5 兆美元，過去因美國高稅率，許多美國企業藉由收購海外公司，將公司總部移至海外，享受「稅收倒置」¹¹後的低稅率。此一海外利潤回流美國之政策若成功，則將刺激對美元的需求，導致美元上漲，全球金融可能趨緊。

二、政策落實狀況

(一) 稅改計畫公布前政策規劃方向

川普總統上任首日（2017 年 1 月 23 日）接見美國企業領袖時表示，新政府將刪減 75% 或是更多的法規，同時重申調降企業稅的承諾。川普減稅有三項重點：降低個人及企業所得稅、廢除遺贈稅及最低稅負、用低稅率吸引境外美國資金回流。川普重申競選時期開出的減稅支票，計劃將企業稅由現行的 35%，降低 15 個百分點至 20%。此外，川普亦明確表示對於邊境調整稅的支持，並宣稱該等措施可望大幅增加就業機會，符合其欲進一步熱絡美國就業市場的理念。由於邊境調整稅的原則為不對出口者課稅、但進口至美國者將會被課徵稅收，故此項政策可望提高民間業者將產品移至美國製造後再行出口的意願，川普與共和黨亦可能將增設 20% 的邊境調整稅（border-adjusted tax）納入稅改方案當中。

川普後於 2017 年 4 月 26 日正式對外宣布稅改計畫藍圖¹²，稅改主要會涉及個人、公司稅收以及邊境調整稅：

¹¹ 所謂稅收倒置（Tax Inversion）係指企業為了降低盈利稅收負擔，將公司總部遷至稅率較低的國家以圖減稅。

¹² The White House, (2017). “2017 Tax Reform for Economic Growth and American Jobs” 下載自：
<http://taxprof.typepad.com/files/trump-tax-plan.pdf>

1. 個人所得稅

川普承諾對於年收入不到 2.5 萬美元的單身人士，或聯合年收入不到 5 萬美元的已婚夫婦，不再收取收入所得稅。此一計劃將會為逾 7,300 萬戶家庭免去收入所得稅，並簡化填寫稅收報表的時間。

新稅改或將降低個人所得稅率由現行的每戶 7 級累進稅制，改革為 3 級制。此外，新稅改還可能消除對婚姻的懲罰性課稅及替代性最低稅 (Alternative Minimum Tax, AMT)，以及終結富人目前享有的扣除額，例如富有經理人由私募基金分得的附帶權益 (carried interest) 目前享有的扣除優惠。新稅法承諾，簡化稅法以及削減每個美國人的稅務將會促進消費支出，鼓勵儲蓄和投資，使得經濟成長最大化。

2. 企業稅

稅改方案規劃企業不論大小，都只需支付 20% 的營利所得稅。此作法將會刺激 GDP 的成長，創造大量新工作機會及勞動者的稅後工資，從而讓美國成為最有稅收優勢的國家之一。

3. 資本利得稅及遺贈稅 (Capital gains tax/Death tax)

新稅改或將取消遺贈稅，以及將股息及資本利得稅的課稅稅率最高限制在 20%。

4. 邊境調整稅

透過邊境調整稅，美國得對從其他國家進入美國的商品徵收關稅。國會曾提出 20% 的進口關稅。此外，稅改還包括，企業若把在海外的資金帶回美國，按 10% 的折扣稅率一次性課稅。

(二)公布稅改計畫(2017年4月26日、2017年9月27日、 2017年11月2日)

2017年4月26日，川普政府公布篇幅一頁的稅改計畫。該計畫並未提出稅改細節，僅列出其稅改概要。該檔提出稅改計畫的主要目標包括促進經濟成長並且製造就業機會、簡化美國稅法、減輕美國家庭尤其是中低收入戶稅務負擔，以及降低企業稅率。另一方面，在2017年9月27日，川普政府再度針對稅改發布了新的計畫書，該計畫由眾議院與參議院議員以及川普助手合作撰寫，川普指出，美國未來將會以此版本的稅改計畫書為基礎做出修改，以期制定出一個創造更多就業、提高薪資，並會家庭與企業減稅的法案，不過，在此版本的計畫書中，僅提出部分稅制政策方向，仍有許多細節尚未公布，以下針對稅改計畫內容進行進一步說明。另外，共和黨於2017年11月2日提出新版稅改計畫，並於同年11月6日經眾議院表決通過，又於同年12月2日經參議院表決通過，但眾議院和參議院版本仍有分歧之處，需討論折衷方案後經川普簽字核准才能正式生效。

1. 稅改計畫內容

川普政府公布的稅改計畫主要有兩類：一為適用於一般家庭的減稅措施以及特別針對有小孩及照護需求之家庭制定的稅務簡化措施，二為公司稅改革，茲整理如下：

- (1) 家庭的減稅措施(含個人所得稅)：據眾議院通過之版本，具體措施有二，一為簡併所得稅率，將現行的個人所得稅稅率從原來的7個級別，減為39.6%、35%、25%和12%(第一版稅改計畫原先級別為35%、25%、10%)等4個級別；不過，2017年12月2日參議院通過的版本則為39.6%、35%、32%、24%、22%、12%、10%(見表2-1)，而個人所得稅稅率適用的年收入級距將在未來的稅

務會議中討論。另外，將標準扣除額提高至原來的兩倍。目前美國的單身個人所得稅標準扣除額為 6,350 美元，夫妻合併申報的標準扣除額為 12,700 美元；待稅改計畫生效後，單身民眾的標準扣除額將提高為 12,000 美元，夫妻標準扣除額則調高為 24,000 美元（第一版稅改計畫單身標準扣除額元擬定為 12,700 美元，夫妻則為 25,400 美元）。

表 2-1 現行稅率與川普稅改個人所得稅稅率比較

現行方案		川普稅改方案		
年收入 (美元)	稅率	年收入 (美元)	眾院版稅率	參院版稅率
9,275 以下	10%	年收入額對照 之級距尚未公布	12%	10%
9,275-37,650	15%			12%
37,650-91,150	25%		25%	22%
91,150-190,150	28%			24%
190,150-413,350	33%		35%	32%
413,350-415,050	35%			35%
415,050 以上	39.6%		39.6%	39.6%

資料來源：本研究整理。

另一方面，稅改計畫亦提及將取消主要有利於富人的減稅額度；保留慈善捐款與房貸抵押的稅額減免；廢除替代性的最低限額稅（Alternative Minimum Tax，參院版為限縮繳納該稅之族群規模）；取消遺贈稅；加大子女稅收補貼的幅度，但幅度仍有待商榷，目前美國每位 17 歲以下的兒童及青少年每年有 1,000 美元的相關補貼；最後則是提供非兒童的受扶養人 500 美元扣抵額度。後續稅改會議將繼續注重在削減中產階級的稅賦負擔。

(2) 企業稅改革：其具體措施有以下：將企業稅率（business tax）一律調降至 20%，並對小型企業 (small business)¹³ 採取 25% 單一稅率的分離課稅，於 2018 年生效（參議院通過版本為 23%，此規則於

¹³ 美國對小型企業的定義規範可參考美國政府相關規章「The Small Business Act」：
<https://www.sba.gov/contracting/getting-started-contractor/make-sure-you-meet-sba-size-standards/sm-all-business-size-regulations>。

2025 年到期，於 2019 年生效)；讓美國的公司稅課徵標準改為屬地課稅制 (Territorial tax system)，海外投資報酬若已在當地繳過稅，匯回美國將不需繳稅；將固定投資折舊立即計入聯邦稅扣除項目；限制一般公司淨利息費用扣除(the deduction for net interest expense)；以及將海外企業回銷美國之稅率定為 12%。整理川普就任前後稅務政策之比較如表 2-2 所示。

表 2-2 川普就任前後的稅務政策內容比較

項目		川普新政	競選期間承諾	就任前後比較
稅制	企業稅	1.將企業所得稅由 35% 降至 20%。 2.對小型企業採稅率 25%的分離課稅。(參議院版本為 23%)	1.營利事業所得稅降為 15%，並廢除營利事業的最低稅負制。 2.股利與資本利得稅分離課稅，稅率最高設定為 20%。 3.企業匯回資金將按 10%的折扣稅率一次性課稅。	1.最低公司稅率由 15%調至 20%，將美國的公司稅課徵標準改為屬地課稅制。 2.如同競選政見。 3.計畫內已提及，將會落實一次性的利潤匯回稅制。
	邊境調整稅	1. 海外企業回銷美國之稅率未於稅務改革計畫中提及，但共和黨於 2017 年 11 月 2 日在 Tax Cuts and Job Act 中設定為 12%。	1.對國內銷售和進口貨物課 20%的稅，取代現行 35%的公司稅率。	1. 海外企業回銷美國之稅率定為 12%。
	個人所得稅	1.簡化個人所得稅稅率從由 7 級減為 3 級 (參議院版本仍為 7 級，稅率稍作調整)；並將標準扣除額提高至原來的兩倍。 2.稅務簡化措施：取消主要有利於富人的減稅額度；限制慈善捐款，保留房貸抵押的稅額減免；廢除替代性的最低限額稅。(參議院版保留醫療開銷的稅收減免)	1.降低個人所得稅率由現行的每戶七級制。累進稅制，改革為三。 2.將個人所得的免稅基準標準扣除額加計特別扣除額，增至個人為 2.5 萬美元，夫妻合併申報扣除額為 5 萬美元，並廢除個人最低稅負制。 3.廢除為補助歐巴馬健保而對企業投資利得課徵之 3.8%健保稅。	1.眾議院和參議院版本的所得稅級距設定不同，仍有待討論。 2.增列扣除額細節。 3.眾議院和參議院版本稅收減免項目分歧，仍有待討論。
	遺贈稅	1.廢除遺贈稅。	1.廢除遺贈稅。	1.計畫內提及將會廢除。

資料來源：本文自行整理。

三、未來之發展與影響預判

目前川普與國會共和黨議員正在推動稅務改革，將由公司稅著手，再進一步至個人所得稅，但此任務充滿挑戰，理由有三：其一，改革將使美國公債提升，對於財政較為保守的共和黨議員反對讓公共債務無盡增加；其二，國會預演算法規定，沒有其他收入或削減支出提供資金的減稅案，其效力不得超過 10 年，因此現階段稅務改革長期而言對經濟的正面效益有限；其三，若減稅及軍事與基礎建設支出增加，推升財政赤字與公共債務，利率勢必上升，妨礙對利率敏感性較高的支出，並推升美元，進而流失數百萬個工作機會。如此一來，川普的主要選民——白人勞工階級，將會受到嚴重的衝擊。此外，川普不計代價減稅，可能使得美國財政赤字更加惡化。根據國會稅務聯合委員會的資料，後續美國政府債務及衍生的利息合計占 GDP 的比重將提高 10 至 15 個百分點，長期財政及債務負擔堪慮。美國副總統彭斯指出，減稅可以帶來美國所需的經濟成長來償還現有債務，但同時承認川普的稅改計畫可能會增加赤字。若共和黨讓債務大增，市場反應也將為美國經濟施予重壓，並使稅改計畫效益大幅縮減。

1. 稅改發展與推動時點

國際貨幣基金組織 (IMF) 4 月 19 日於其半年度「全球金融穩定報告」¹⁴警告，川普政府提出的減稅和金融去監管計畫，可能促使美國公司的風險承受度超出安全水準。川普稅改政策計畫將企業所得稅稅率降到 20%，並在企業將海外盈利匯回境內時以較低的稅率徵稅，此外還將允許企業立即列支資本支出。IMF 認為，該計畫將促使美國企業大幅增加資本支出，但同時可能會導致企業承受太多風險的不良後果。

¹⁴ IMF Videos, (2017). <http://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=5401953711001>.

彭博資訊專欄作家 Gandel (2017) 認為¹⁵，即便川普減稅改革有助於標普 500 指數中的企業獲取將近 2 兆美元的額外收入，然而在第一年非但無法讓企業立刻嘗到甜頭，反而可能導致標普 500 指數成分股的獲利蒸發 2,100 億美元，即便部分損失會被會計調整以外的稅單控除額抵銷，但最終企業界仍會遭逢約 500 億美元的損失，比第一年能省下的稅金還多。

在個人稅改方面，預算與政策優先事項中心 (Center on Budget and Policy Priorities, CBPP) 聯邦稅政策主任 Marr 認為¹⁶，川普版稅改計劃「使高端收入者受益更多」。美國企業研究所 (American Enterprise Institute) 研究員 Viard 表示¹⁷，美國所有納稅人都會受益：目前適用 39.6% 稅率的富人受益最多，稅率將減為 35%。根據 CBPP 的估計，收入在頂端 1% 的家庭，稅後收入平均成長 14%，而中低收入美國家庭，此數值僅在 1.2% 到 1.8%。總體而言，最大受益者將為營利事業、中產階級以及部分高所得者。

此外，川普稅改計畫也將取消替代性最低稅 (Alternative Minimum Tax, AMT) 及投資所得稅 (3.8%)。AMT 是為了防止納稅人鑽稅法漏洞減少應納稅額的規定，目前單身年收入在 53,900 美元，夫妻合併申報 83,800 美元，報稅時需要另外計算 AMT，如果 AMT 稅額超過一般計算所得的應納稅額，必須另繳兩者的差額。現行 AMT 稅額大約是收入的 28%。取消 AMT 對富人有利，但投資所得稅的取消是否對富人有利，則有待進一步討論。

再者，川普計畫將標準扣除額加倍：目前單身納稅人標準扣除額為 6,350 美元，夫妻合併申報為 12,700 美元，根據稅改計畫，未來更將翻倍為單身 12,000 美元、夫妻合併申報 24,000 美元。意味年收入低於標準扣除額者即

¹⁵ Stephen Gandel, (2017). "Losses Lurk in Trump Tax Plan." Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/gadfly/articles/2017-04-28/amid-trump-tax-plan-windfall-lurk-some-early-losses>。

¹⁶ 大紀元 (2017)。「川普稅改計畫 對美家庭的四大影響」。下載自：
<http://www.epochtimes.com/b5/17/4/27/n9082272.htm>。

¹⁷ 同註腳 3。

不用繳稅。此做法將有益於約 70% 美國納稅人採用標準扣除額，且其中納稅人大多數是中低收入家庭。其他三成採用列舉扣除的納稅人，大部分是高收入家庭，或會改採標準扣除。未來仍採列舉扣除的納稅人，比例大約是 5%。

川普於 4 月底提出的稅務改革計畫已呈現出大方向，並於 9 月提出了新的稅務改革計畫，然而，針對財源如何支應降稅所造成的財政赤字，在白宮稅改宣言中並未有太多琢磨，雖然稅改內容與競選期間公布的政策有所出入，不過，整體來看稅改方向仍照著川普的理念進行，美國參議院已於 10 月 19 日通過下個年度的預算決議案，其中提到稅改法案表決只需半數同意就可通過，亦即稅改不需要獲得民主黨支持也能通過，雖然川普樂觀看待稅改能在 2017 年內通過，不過由於 9 月公布的稅改計畫仍缺少諸多細節，因此外界對於美國稅改能否在年內通過仍抱持保留態度。

2. 稅改的可能影響

川普減稅政策的影響，不單純局限於美國國內。美國計劃大幅降低企業稅率，加上部分國家都準備降稅，可能使全球出現「減稅競賽」的跡象。目前多個國家為維持對外資的吸引力，也準備降低企業稅率¹⁸：英國¹⁹由於擔心脫歐會對企業、投資者失去吸引力，因此計劃到 2020 年時，將企業稅率從目前的 20% 降到 17%；法國²⁰則是計畫在 2020 年前，將稅率自目前的 34% 降至 28%；匈牙利預計將稅率從 19% 降至 9%。此外，義大利、以色列等多國也有類似意圖，愛爾蘭也擔心川普減稅會影響該國的競爭力。再者，中國大陸國務院於 4 月通過規模人民幣 3,800 億元（552 億美元）的減稅計畫，

¹⁸ The Japantimes, (2017). "Global tax war feared as Trump considers massive cuts"
<http://www.japantimes.co.jp/news/2017/04/30/world/politics-diplomacy-world/global-tax-war-feared-trump-considers-massive-cuts/#.WRAcBtKGMnQ>.

¹⁹ Financial Director, (2017). "How will Brexit affect UK VAT regulations?"
<https://www.financialdirector.co.uk/2017/05/05/will-brexit-affect-on-vat-regulations-create-a-tax-haven/>.

²⁰ News Europe, (2017). "Macron takes aim at Ireland's low company tax rate."
<http://www.independent.ie/world-news/europe/macron-takes-aim-at-irelands-low-company-tax-rate-35682632.html>.

估計 2017 年將降低企業稅負人民幣 3,500 億元，企業費用減少人民幣 2,000 億元。經濟合作與發展組織（OECD）秘書長葛利亞（Angel Gurría）即警告²¹，「我們需要更多、更完善的國際合作。各國不應競相降低市場標準，扭曲市場（例如對國營事業補貼），積極減稅，及採取各種不負責任的商業行為」。各國一旦開始競相減稅，將使全球化在各國內部引發的衝突更難修補，且減稅的惡性循環下，只會使貧富差距擴大，社會利益與負擔的分配將更加失衡。

第二節 移民政策

一、選舉政見

川普在競選時表示，對美國移民改革的立足點是「確保美國人的就業機會、薪資水準和安全狀況」；「在保護合法移民福祉的前提下，控制外國勞工進入美國的數量」，避免與美國人爭搶工作機會；以及，「對於移民的篩選，要確保其支持美國價值觀、美國憲法及美國人；對於輸出恐怖主義及無法做安全背景審查的國家，美國應暫停接收該地的移民申請」。根據川普競選網站的資訊，移民改革的主要目標有 10 項，整理如表 2-3：

²¹ 聯合財經網（2017）。「川普帶頭 恐掀減稅競賽」。
<https://money.udn.com/money/story/10511/2437060>。

表 2-3 川普移民改革競選政見

項目	說明
修築高牆	川普將著手在美國與墨西哥邊境，修建抵擋非法移民進入美國的高牆，並且要求墨西哥政府支付修建費用。
結束「先抓、再放」的做法	非法移民被逮捕和拘留後，將不會被釋放，而是直至將其驅逐出境。
驅逐外國罪犯	川普政府將要求聯邦、各州及當地執法機構展開合作，將有犯罪記錄的外籍人士驅逐出境。川普將結束歐巴馬政府缺乏執行力的移民政策，不再允許數千有犯罪記錄的外國人，能無拘無束地生活在美國。
終結庇護非法移民的城市	在美國的部份城市，由於當地法律對非法移民較溫和，甚至拒絕來自聯邦法院對非法移民的裁決結果，使得許多非法移民湧向這些城市，尋求保護傘，川普政府將終結此現象。
廢除歐巴馬的移民行政命令	川普將立即終止歐巴馬總統為大赦非法移民而簽署的兩項總統行政令。聯邦及各級政府將全力執行美國移民法，並將為移民及海關執法局（ICE）增加 2 倍的人力。任何非法進入美國的人都將被驅逐，以保護法律及美國作為一個國家的尊嚴。
考慮暫停部分免簽證優惠	若某些國家或地區，不能對前往美國的人進行充分的背景安全審查，美國將暫停對這些國家或地區的赴美免簽證待遇。
與非法移民原籍國合作遣返	確保被驅逐的非法移民，將被原籍國接收。
執行生物識別跟蹤系統	確保透過陸上、空港及海港進入美國的外國人，在入境時接受生物識別跟蹤記錄，以保證美國國土安全部執法者能在未來，追蹤到外國人是否按時離境。
結束就業及福利誘惑	許多人非法入境美國是為得到工作機會，儘管聯邦法律不允許美國企業向非法移民提供工作，未來將會被完全杜絕。
推動移民改革法案	川普將繼續改革移民法，確保合法移民及美國公民的最大權益，將美國移民數量控制在合理的水準和範疇。

資料來源：本研究整理。

二、政策落實情況

川普的移民政策迅速又強硬，具體方向明確，不過也多次被聯邦法院宣布暫停執行，導致政策施展的過程相當凌亂。在川普正式就任短短四日後的 1 月 25 日，即向國土安全部下達建築美國與墨西哥邊境的總統令，並簽署停止對非法移民寬容的城市之補助金行政命令；在兩天後的 1 月 27 日，川普簽署拒絕擁有敘利亞、伊拉克、伊朗、利比亞、索馬利亞、蘇丹及葉門等 7 國國籍人士入境達 90 天，並停止接納難民 120 天（敘利亞難民則無期限限制）的行政命令。

不過，前述命令在 1 月 30 日被華盛頓州政府聯邦地方法院以「違反憲法中信仰自由的條文」為由，起訴行政命令無效，暫時阻止了川普的行政命令；西雅圖聯邦地方法院在 2 月 3 日裁定此行政命令停止在全美執行，川普政府因不服判決，在 2 月 4 日向加州舊金山聯邦行政法院申請取消該裁定，但該法院在 2 月 9 日駁回川普政府的申請。川普政府最後未上訴至最高法院，並在 3 月 6 日將入境限制的行政命令撤銷，並發布新的行政命令，將伊拉克從 7 個伊斯蘭禁令國家中剔除。雖然夏威夷州等政府有提出暫停執行，檀香山聯邦地方法院將行政命令施予假處分，暫時阻止行政命令的生效。而該行政命令中部分禁止難民的命令於 6 月 26 日生效，為期 120 天；部分旅行禁令則為期 90 天。

其後，移民局分別在 3 月 31 日發布變更 H-1B 簽證的申請方法，指出電腦工程師未來申請 H-1B 簽證，有需提供更多資訊的義務；更於 4 月 18 日在「優先購買美國產品、優先雇用美國人」行政命令中，宣布將會重新檢討 H-1B 簽證存續。

另一方面，川普於 10 月 8 日提出了新的移民立法清單，該清單內容包含加快修建美墨邊界圍牆、限縮家庭移民簽證、杜絕企業使用非法移民勞工、嚴懲對非法移民提供庇護的城市、增加相關執法單位的人力等，試圖加強對美國非法移民的控管²²，顯示未來美國政府對待移民可能將以更加嚴格的方式進行控管，同時，這份清單也可能變為未來美國修改移民相關規範的基礎。而在 9 月 5 日，川普廢除了歐巴馬所簽的《暫緩遣返無證入境兒童》(Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA) 法案，即所謂的追夢人計畫，不過由於受到民主黨強烈反彈，川普便將此法案作為談判籌碼，要求若要國會修改 DACA，就必須使 10 月 8 日提出的移民立法清單生效，不過由於條件太過

²² 「Conceptual Proposal for Immigration Reform」. Download from:
http://www.politico.com/pdf/PPM154_proposal.pdf

極端，民主黨並未接受川普的提案。²³

9月24日川普提出最新的旅行禁令，無限期禁止敘利亞、利比亞、伊朗、葉門、查德、索馬利亞、北韓人民和委內瑞拉部分官員及其眷屬入境美國，不過法官認為無法因為國籍就判定個人對於美國是否會造成威脅，因此在10月17日時否決了這項禁令。²⁴

川普在3月6日簽署的入境限制的部分有關難民的行政命令於最高法院在6月26日裁定後生效，並於10月24日到期。川普於10月24日當日簽署了新的入境限制行政命令，恢復受理難民申請，而被認定為高風險國家的埃及、伊朗、伊拉克、利比亞、馬利、北韓、索馬利亞、南蘇丹、蘇丹、敘利亞及葉門等11個國家的難民仍在禁止名單當中，並將對這些國家進行為期90天的威脅評估。在此次命令中，難民申請將會要求更多的個人資料，包含家庭成員的名字與就業地點，檢查難民在社交媒體上的發文及公開發布的信息，是否與其在申請表上所述內容一致等，另外，對於難民為家人申請來美團聚的項目，聯邦部門也有可能暫停。而美國政府也預計將2018年允許進入美國的難民人數由目前5萬人縮減到4.5萬人²⁵

川普就任以來實施的移民政策如表2-4所示：

表 2-4 川普就任以來實施的移民政策

發布日	發布項目	概要
1月25日	「強化邊境警備」的總統命令	● 在美國和墨西哥的邊境建築城牆 增加5000名邊境警備員
1月25日	「強化執行移民法」的總統命令	● 在現行法律內擴大遣返非法移民 聯邦政府停止提供對非法移民寬容的城市補助金

²³ 「川普就鬆綁DACA開出條件 民主黨不接受」。中國時報。2017年10月9日。
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171009002540-260408>。

²⁴ 「川普旅禁效期將屆 接替版又被法官擋下」。中央通訊社。2017年10月18日。
<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201710180074-1.aspx>。

²⁵ 「美國解除難民禁令 11國人民仍待評估」。自由時報。2017年10月25日。
<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2233296>。

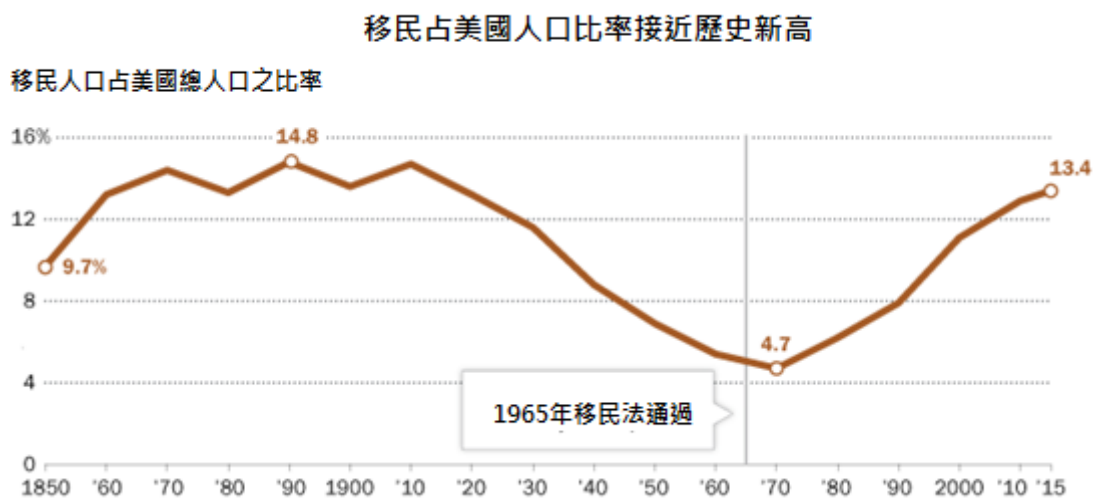
發布日	發布項目	概要
1月27日	「入境限制」總統命令	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁止伊拉克、伊朗、蘇丹、敘利亞、利比亞、索馬利亞、葉門等7個伊斯蘭國家人民入境美國 ● 在120日內停止接納難民，在提高敘利亞難民的審查標準前完全停止接納敘利亞難民
2月21日	國土安全省發布「強化取締非法移民」辦法	<ul style="list-style-type: none"> ● 將輕度犯罪者也納入遣返對象 ● 即刻遣返在美國滯留未達2年的非法移民 ● 75萬夢想家(Dreamer)非法移民不在強制遣返的範圍內 ● 增加5000名邊境警備員、取締職員增加10000名
3月3日	移民局發布變更H-1B簽證的處理方法	<ul style="list-style-type: none"> ● 自4月3日起在最長6個月內停止優先處理H-1B簽證 ● 在前述停止期間內處理尚未處理的一般案件
3月6日	新的「入境管制」總統命令(1月27日版失效)	<ul style="list-style-type: none"> ● 90天內禁止除伊拉克以外的伊斯蘭6國人民入境 ● 擁有永久居留權者、持有簽證者、具有雙重國籍者不在前述的限制範圍內 ● 停止接納難民120天，包括敘利亞難民在內 ● 法院通過部分旅行禁令與難民禁令，並於6月26日開始實施
3月6日	「入境管理嚴格化」總統備忘錄	<ul style="list-style-type: none"> ● 向國務院、司法院、國土安全部部長下令提高入境審查的標準
3月31日	移民局發布變更H-1B簽證的申請方法	<ul style="list-style-type: none"> ● 電腦工程師申請H-1B簽證有須提供更多資訊的義務
4月18日	發布「優先購買美國產品、優先雇用美國人」行政命令	<ul style="list-style-type: none"> ● 重新檢討H-1B簽證的存續
9月5日	宣布廢除「延緩遣返無證入境兒童」法案	<ul style="list-style-type: none"> ● 受民主黨反對 ● 川普將延後生效此法案做為與民主黨談判的籌碼
9月24日	宣布新的旅行禁令	<ul style="list-style-type: none"> ● 無限期禁止伊朗、利比亞、敘利亞、葉門、索馬利亞、查德和北韓人民以及委內瑞拉特定政府官員家屬入境美國 ● 10月17日被法院駁回
10月24日	新的「入境管制」總統命令(3月6日版失效)	<ul style="list-style-type: none"> ● 恢復受理難民申請 ● 11個高風險國家難民仍被禁止入境

資料來源：本研究整理。

三、未來之發展與影響預判

1. 美國目前的移民情況

根據皮尤研究中心（Pew Research Center）的統計²⁶，自 1965 年美國以移民法取代移民配額系統以來，移民已成長四倍，2015 年美國的移民人口已達到 4320 萬人，占美國 13.4% 的人口，約為 1970 年時的 3 倍，並逐漸接近 1890 年時 14.8% 的新高（當時移民人口僅 920 萬人）。（見圖 2-1）



資料來源：皮尤研究中心。

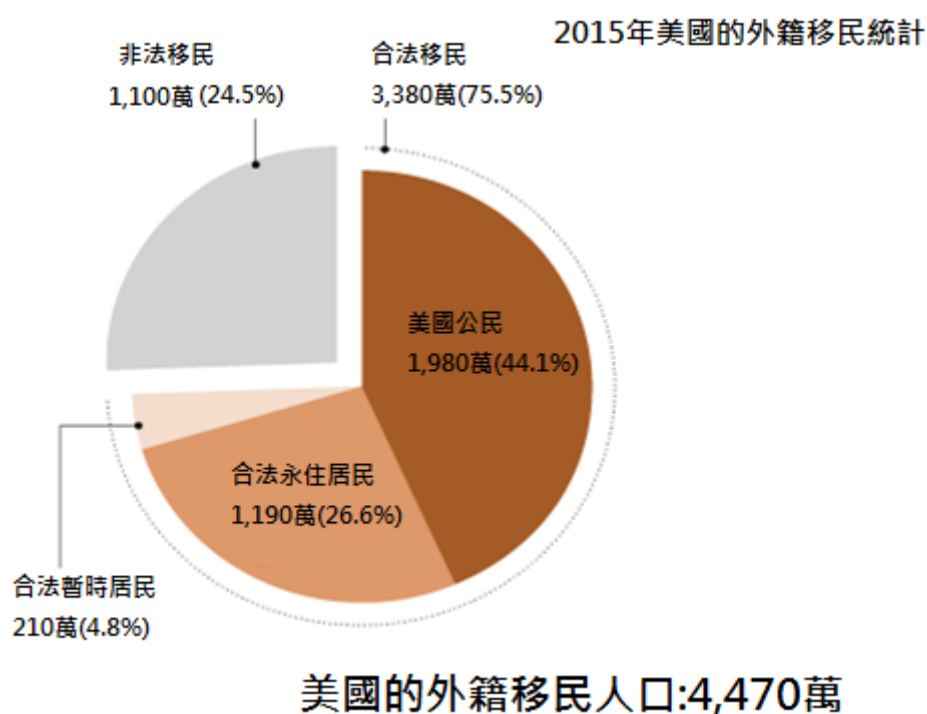
圖 2-1 美國移民占總人口數比率之變化

而在移民合法性組成方面（見圖 2-2），2015 年時合法移民有 3,380 萬人（約占總移民人口的 75.5%），其中有 1,980 萬人（約 44.1%）已歸化為美國公民，1,190 萬人（約 26.6%）為合法永久居民，合法暫時居民為 210 萬人（約 4.8%）；非法移民則另有 1,100 萬人（約 24.5%）。據統計，自 1990 年至 2007 年間，美國非法移民由 350 萬人增加至 1,220 萬人，已足足成長三倍，不過在金融海嘯期間，非法移民人口銳減約 100 萬人。減少的主要原因，是來自墨西哥的非法移民（美國非法移民中最大單一族群）明顯減少，

²⁶ Pew Research Center, (2017). “Immigration projected to drive growth in U.S. working-age population through at least 2035.”

在 2007 至 2015 年之間，其非法移民總數減少超過 100 萬人，局部抵銷同時期來自中美洲、亞洲及非洲撒哈拉沙漠以南國家非法移民的成長趨勢。至今，全部非法移民仍占美國約 3.4% 的總人口。

在移民來源部分，墨西哥亦為美國主要的移民來源，在 2015 年約有 1,160 萬移民（約占 27%）來自該國，其次依序則為中國大陸的 270 萬（約占 6%）、印度的 240 萬（約占 6%）、菲律賓 200 萬（約占 5%）、薩爾瓦多 140 萬（約占 3%）。



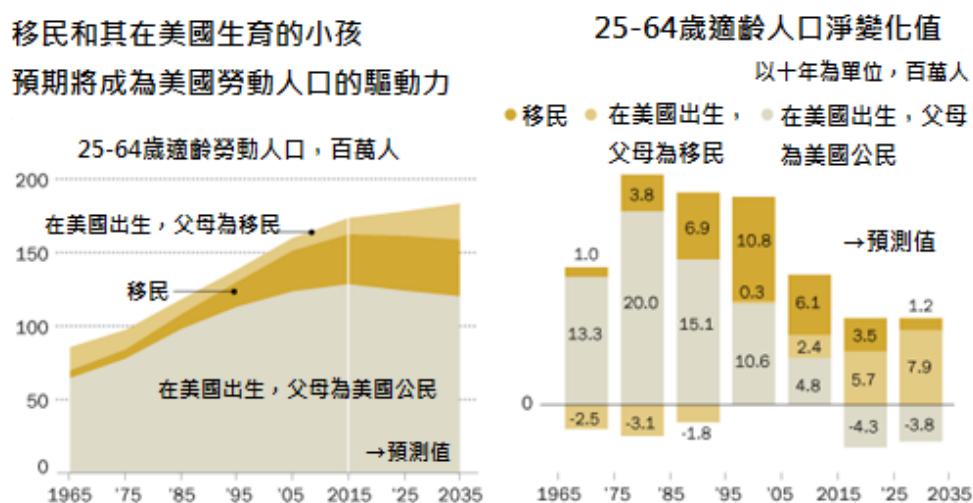
資料來源：皮尤研究中心。

圖 2-2 美國 2015 年移民合法性之組成

在近年非法移民人數減少下，導致美國整體新移民增加人數有下滑的趨勢。就長遠來看，若美國維持現階段的移民步調，2065 年時移民及其子嗣將成為美國人口成長的主要動力（占 88%）。目前已可觀察到，美國 2015 年時移民女性的生育率為 7.4%（生育 70 萬人），已高於美國女性 5.8% 的生育率（生育 300 萬人）。

此外，隨著戰後嬰兒潮世代邁入退休期，美國潛在勞動力成長明顯趨緩，移民也逐漸成為驅動適齡勞動力的重要來源。據統計，美國 2015 年時 25-64 歲的人口約 1 億 7,320 萬人，將會在 2035 年達到 1 億 8,320 萬人，不過在此 20 年間的成長速度，都較 1960 年戰後嬰兒潮世代任何時期來得緩慢，適齡勞動力成長也明顯減少。

比較目前和嬰兒潮世代時期適齡勞動力的差異，主要來自於美國父母所生育的子女數目，將會在 2015-2035 年間，由 1 億 2830 萬人減少至 1 億 2010 萬人，足足減少 820 萬人；另一方面，移民適齡勞動力人口，則將由 2015 年的 3,390 萬人，成長至 2035 年的 3,850 萬人，可彌補部分美國父母生育子女減少所造成的適齡勞動力人口減少。(見圖 2-3)



2015-2035美國適齡勞動人口變化預期,

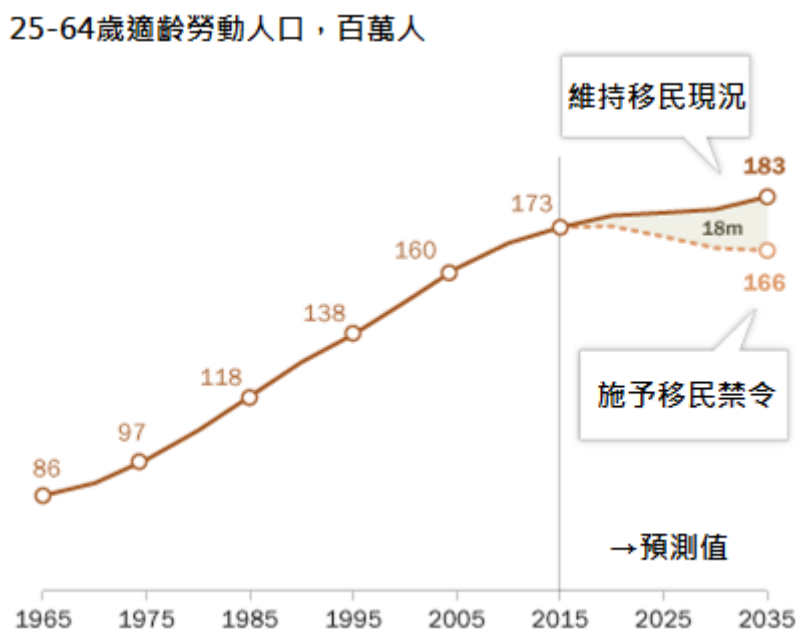
25-64歲適齡勞動人口，百萬人

群體	2015	2035	變化
移民	33.9	38.5	4.6
在美國出生，父母為移民	11.1	24.6	13.6
在美國出生，父母為美國公民	128.3	120.1	-8.2
合計	173.2	183.2	10.0

資料來源：皮尤研究中心。

圖 2-3 美國適齡勞動力 (25-64 歲) 人口組成及發展預測

根據估計，若美國在 2015 年起持續維持現今的移民政策，其總人口將在 2035 年達到 1 億 8,300 萬人，成長速度已明顯較 1965-2015 年的期間緩慢；而若美國在 2015 年起沒有任何新移民到來，則目前在美移民也將逐漸退離職場，移民適齡勞動力人口將在 2035 年減少至 1,760 萬人，並致使美國的總人口數降至 1 億 6,560 萬人。（見圖 2-4）



資料來源：皮尤研究中心。

圖 2-4 新移民之有無所導致美國總人口數變化預測

2.對美國之影響

由上述資料可知，移民已逐漸在美國扮演重要的角色，未來更將擔當美國的主要人口成長來源，此時川普提出不利於移民之政策，可能影響未來各國移民美國的意願，進而對潛在勞動力產生影響。就目前川普的政策來看，其重點為打擊非法移民和限縮難民，並重新檢討部分工作簽證獲得資格，其意在於保留更多機會給美國國民；不過部分政策如限縮穆斯林國家公民入境 90 天及限制難民入境的行政命令，則是以保護美國安全為由，和非法移民的出發點並不相同。

川普入境管制禁令為全球旅客帶來廣泛及立即性的影響，不僅移民在內，相關國家包括觀光客、學生以及休假返美的外國公民，多被航空公司阻攔不得搭乘飛往美國的班機，或入境美國後一度遭拘留。雖然在數日內被聯邦地方法院終止執行而受阻，卻已十足顯現川普對伊斯蘭國家人民加強管制的決心。

對此，美國跨國企業反應很強烈，許多雇用移民的科技公司率先表態不支持此令，例如蘋果、福特汽車、可口可樂、高盛、亞馬遜、EBay 都不支持此令，Google 則宣布將捐款給支持移民的組織。

未來主要的觀察重點，在於川普強制遣返非法移民，以及運用管道限縮穆斯林入境、外國勞動者工作機會的力度。若川普強力推動相關政策，不僅短期可能減少勞動力的供給，致使景氣出現下滑；長期而言，非法移民及穆斯林、外國勞動者所留下的職缺，不一定能完全由美國國民填補，而衍生出部分產業勞動力短缺的情況。以目前川普提出較為可行的移民政策而言，主軸是在總統對於行政部門職權可及的範圍內，限制移民和外籍工作簽證持有人數量，以下分述對不同類型的移民或簽證的影響：

1.美國公民與永久居民

美國公民方面，公民的法定權利義務基本不會因為川普修改移民政策受到影響。出生於美國的國民即獲得國籍的法律，係受最高法院透過解釋憲法所確定，目前執行已有百年歷史，修改憲法在美國極端困難，推翻已有的判決也不容易。而即使以後有所改變，也不會對已經出生在美國的人的國籍產生影響；對於出生後入籍美國的外國人，也不會喪失美國國籍。

而永久居民方面，綠卡持有者目前在美國的居住和遷徙、旅行不受限制，幾乎享受所有的等同於美國公民的福利，僅不能參加投票和競選。永久居民的身分是《移民與國籍法案》(INA) 規定，若要取消此身分或對獲得管道

進行修改，則需要對國籍法進行大幅度改動，意即需要國會的同意才能完成。而綠卡持有人能享受的福利，多由州政府規定，不一定會受到美國總統提出之政策所影響。因此，川普的移民政策在打擊其他類型的移民後，此類型可能相對受益，獲得更多工作機會。

2.EB1a/b 優質人才移民

特殊人才和傑出教授、研究人員才能授予此綠卡，美國移民局目前對這兩種綠卡的審核已經相當嚴格，要求特殊人才具有國際知名獎項或者其他社會認可，並要求傑出的教授、研究人員有發表論文等。若川普政策極其傾向於減少移民，移民局可能進一步提高和改變對審核條件的認定標準，但也會降低美國對全世界優秀人才的吸引力。由於此種綠卡本身的適用範圍不大，以及透過此綠卡來到美國的優秀人才對美國的發展會做出的重大貢獻，未來川普限縮此類案件的可能性並不高。不過，若出現詐欺和造假泛濫的現象，則川普在行政機構內可要求移民局進一步加強後期調查。

3.EB1c 高階管理者移民

此綠卡發放給跨國公司常駐美國子公司，分支機構或關聯企業的高階管理者人員，跨國公司在美國須持續經營超過1年，並且有相當的業績和規模。考慮到跨國公司在當代世界經濟中的重要作用和在美國創造的經濟效益和就業機會，此簽證未來應不會被過度限制，也不太可能遭國會取消。不過川普在行政部門內部就可以對此種簽證做出改變，審理標準可能略有調整。

4.EB2 職業移民

EB2 職業移民條件要求碩士以上學位，或學士學位及5年相關工作經驗，且主要分為兩種：國家利益豁免（NIW）和 PERM 勞工短缺證明。NIW 申請人須在某個領域有優秀貢獻，能夠帶給美國的國家利益全面性的助益。NIW 可以跳過 PERM 勞工認證階段，不需要雇主承諾，直接提出 I-140 外籍

勞工移民申請。NIW 的審理係透過行政上訴辦公室（Administrative Appeals Office, AAO）的判決決定，由於 AAO 屬於美國的行政部門，川普可以輕易做出調整。目前有許多開發中國家的年輕優秀人才透過 NIW 移民美國，大幅度的限縮可能對美國對於人才的吸取產生不利影響。

PERM 勞工短缺證明的前提，是美國找不到最低限度合格的美國人或綠卡人士可勝任的特定工作。因此，美國會先審查該職位在招收移民之前是否已盡力招募美國公民和綠卡持有人且無法招到，或提供的工資、福利等條件是否會對美國本地勞動力市場造成衝擊、降低美國人福利等內容。具體審查標準的嚴格程度乃基於美國勞工部的內部政策備忘錄，而此備忘錄屬於行政部門內部的政策性解釋，相對而言較易改變、頒布和實行。若川普強調保護美國工人的利益，未來也能夠過行政命令要求美國勞工部和移民局審案人員從嚴審理，此類案件便會受到較大的影響。此外，美國勞工部提高薪資和准入門檻，可能會減低美國雇主雇用外國人的積極性，因此較容易限縮政策的影響。

5.EB3 職業移民

此綠卡是發給技術熟練員工、具有學士以上學位的專業人士，或其他美國緊缺勞動力者的綠卡。發放同樣要經過 PERM 審查，可能受到的影響與 EB2 類似。

6.EB5 投資移民

考量到目前川普的首要目標是振興經濟提高就業，投資移民對此目標有利，因此被加以限制的可能性並不高。另外，川普本人的關聯企業也有透過投資移民項目融資的先例，且 EB5 移民簽證數額並不多，排隊審理期漫長，現階段及未來進一步壓縮 EB5 的可能性較低，川普在利益權衡下，甚至有可能增加投資移民之力度。

7.親屬移民

家庭成員、近親、未婚夫妻以及結婚等情況的移民，和美國公民的利益息息相關，且名額都受到嚴格規定，受到限制的可能性不高。

8.非移民簽證

非移民簽證，是指在美國有短期合法身分的人員，又可細分為：商務旅行簽證、學生簽證及工作簽證等。

商務旅行簽證方面，此簽證對美國並不會產生經濟上的巨大負擔，也帶動美國旅遊業和相關產業的發展，創造大量就業機會，因此美國商務旅行簽證現階段及未來受到影響的可能性較小。但是，美國對於外國籍赴美生子越來越敏感，由於川普總統掌握行政權，使領館、移民局、海關、司法部都在其掌握之下，若川普下定決心要打擊來美生子，預期可有效管控。

學生簽證方面，目前在美留學生眾多，是美國教育業的重要收入來源，並且帶動其他消費、創造就業、培養高素質勞動力，而除了經濟收益之外，留學生對傳播美國價值觀、提升美國國際形象也有很大的作用。評估美國大學對政界的影響力，以及美國需要更多的親美派來輸出文化影響和維持世界領袖地位，學生簽證受川普的影響應該有限。但是學生簽證在實習（Optional Practical Training, OPT）較容易受到影響。OPT 項目允許在美國獲得全日制學士及以上學位的國際留學生，在畢業後未獲得工作簽證的情況下，可獲得在美國工作一年的資格，但是該項目並非移民法的法定項目，而是移民局的行政規則，修改此項目也並不需通過國會的法案，移民局自身可以透過 Notice-and-Comment 的流程進行修改。若川普繼續推動保障就業機會、反移民政策，在學生實習項目較容易受到擠壓。

9.H-1B 工作簽證

H-1B 工作簽證的目的，為填補美國企業對高科技（工程、醫藥、數學

與其他自然科學領域)之勞動力人口的不足,其效期可長達6年。美國每年發出的H-1B簽證多達8.5萬個,其中6.5萬個於雇用外籍員工、另外2萬個則發予美國大學院校人員。但由於申請案件過多,導致必須實施一套類似樂透的隨機篩選機制。²⁷

近年來,在美申請工作簽證的外國人增加,H-1B簽證嚴重供不應求。美國每年發放8.5萬份H-1B簽證,而2017年已收到將近20萬份申請。按照美國公民和移民服務局規定,同一家僱主不能替同一人遞交多份申請,但不同僱主可以同時為同一人遞交申請,不被視為「重複申請」。這導致一些人利用這一政策漏洞,藉由多家僱主提交多份申請來提高中籤率。一些外包公司把替人申請H-1B簽證作為主要盈利來源之一,其中多數為印度的非法外包公司。美國媒體報導,每年8.5萬個H-1B工作簽證配額中,大約七成為印度人。

川普在競選時期即認為許多美國僱主濫用H-1B臨時工作簽證來變相削減美國勞工的薪資,另外H-1B簽證項目本身的隨機發放機制也讓問題更嚴重。川普在4月18日簽署的行政命令,下令聯邦部門加強執行H-1B簽證規定,並提出新的改革方案,防止簽證欺詐和濫用。實際作法包括移民局可能會呼籲嚴格查處和限制IT顧問公司濫用H-1B名額的情況,也可能在申請人數超過法定名額的情況下,優先將H-1B簽證發放給受美國的大學教育、或擁有來自美國的學校學位人士,而不是持外國學位人士,因此縮減外國人士持有H-1B簽證的機會。川普同時也希望將簽證分給「技能最高及薪資最高」的外國籍勞工,而非目前運用隨機方式(電腦抽籤)分配H-1B限額²⁸,不過在現行法規下,川普必須透過國會立法才能對H-1B簽證進行重大改革。

²⁷ 國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心,「川普『買美國貨、雇美國人』行政命令是否能扶植美國經濟?」。<http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=13351>。

²⁸ 壹讀(2017)。「特朗普再簽新令 H-1B 工作簽證恐生變」。<https://read01.com/N0eaQE.html>。

10.L1 跨國公司高階管理者調動簽證

此簽證和 EB5 投資移民類似，此類簽證對美國經濟和就業帶來好處，總體而言受影響程度應較小。

整體而言，合法簽證種類和移民限額目前都是法定，變更則需要國會修改相應條款。目前在美國國會參眾兩院占多數的共和黨內部對技術移民、職業移民和工作簽證的態度並不統一，因此短期內通過大幅修改法案的可能性並不高，川普仍須透過黨派政治才能間接影響國會表決。但是川普欲繼續推行強力限制政策，透過移民局和勞工部等行政部門在行政職權範圍內，做出流程和具體細節的改變，相較之下則較為容易。

11. 非法移民

川普明確提出對非法移民進行打擊，對合法移民加強控制，但是由於美國立法行政分離的政治制度和移民法的法律地位，川普較容易地從行政程式上提高難度、延長審理時間，達到控制和減少移民的目的；想要直接改變移民法規定的合法、非法移民標準和數額，仍需要通過整個共和黨的運作來影響國會的法案。整理川普移民新政對各主要類型移民之受影響程度如表 2-5 所示。

川普能在大選中獲勝很大程度上是因為其競選政策方針獲得美國中低收入階層民眾的支持。種族矛盾和移民問題也是中低收入階層非常關注的問題，川普的獲勝有可能引發一系列的保守主義、孤立主義和民粹主義的風潮。川普的支持者可能認為川普的勝利是對種族歧視的鼓舞，而對移民或者其他少數族裔做出種族歧視行為。不過，美國作為一個移民國家，持續吸引著世界各國與各種族人士，包容和開放是其一貫的社會原則，移民帶給美國優秀的創業者、彌補退休潮的年輕工作者，以及能夠保持美國公司具有競爭和創新能力的高技能人才，也是美國繁榮發展的根本保證。

表 2-5 川普移民新政對各主要類型移民之受影響程度

類型	改革方向
美國公民與永久居民	並非主要改革對象
EB1a/b 優質人才移民	並非主要改革對象
EB1c 高階管理者移民	雖並非主要改革對象，但可能調整審理標準
EB2 職業移民	可能受到較大影響
EB3 職業移民	可能受到較大影響
EB5 投資移民	並非主要改革對象
親屬移民	並非主要改革對象
非移民簽證	商務簽證並非主要改革對象，學生簽證在實習方面可能受到限縮
H-1B 工作簽證	可能受到較大影響，將會重新檢討運作模式
L1 跨國公司高階管理者調動簽證	並非主要改革對象
非法移民	將受到較大影響

資料來源：本研究整理。

在共和黨把持總統美國行政權，國會立法權和最高法院司法權的背景下，可預期美國未來的移民政策會趨向保守。但保守是否會繼續演變為保護主義，而保護主義會不會惡化為民粹主義，仍需觀察美國制度中的制衡機制能否正常運轉發揮作用。美國地方自治能夠對聯邦政府形成牽制；美國民眾、遊說團體和媒體議論對政府也有制衡作用。長遠來看，美國的民主制度經歷過 200 多年的風雨洗禮，培育出極強的糾正和自我調整能力，美國社會和人民也保持著參政熱情和多樣化的政治觀點，因此，川普可能難以施予過度偏激的政策。

第三節 能源政策

川普在能源的立場，更為重視化石能源而忽略氣候變遷，例如提出翻轉歐巴馬的「氣候行動計畫」(Climate Action Plan)，並要求加拿大橫加公司 (TransCanada) 更新對鑰石輸油管線 (Keystone Pipeline) 的許可申請，允許外部大陸礁層 (Outer Continental Shelf) 的產油與天然氣作業，退出巴黎

氣候協定並停止美國對聯合國全球氣候變遷計畫的支出等。

另一方面，川普說明解除對美國能源的限制，未來 30 年將增加每年 7,000 億美元的經濟產值，以及未來 7 年每年 300 億美元的薪資；未來 40 年超過 20 兆美元的 GDP 與額外 6 兆美元的稅收。川普未來將會支持煤炭生產，支持安全的水力壓裂法²⁹ (hydraulic fracturing)，以及同意在美國適合地區進行能源生產。此外，將對相關能源基礎建設計畫進行審理，與贊助商共同合作，準時並在有限的預算下完成相關作業；以及將支持美國持續探索先進的能源技術，維持美國人民在能源產品的創新精神與市場自由。

就目前的發展而言，川普就職後公布的能源政策，內容大致與競選時一致，上任後簽署的能源相關行政命令亦是遵守選舉時的承諾。說明如下：

一、選舉政見

根據川普上任首日白宮網站公布的「美國優先能源政策」(An America First Energy Plan)³⁰，川普的能源政策大致可歸納為兩部分：

(一) 加速開發化石能源

1. 積極開採頁岩油氣

川普政府將極大化美國資源使用，針對美國大量未開發的國內化石能源進行開採，使美國免於依賴外國石油。川普政府將積極開發頁岩油氣，根據川普政府的估計，美國未開發的頁岩、石油和天然氣儲備價值高達 50 兆美元。

²⁹ 開採頁岩氣時所用的方法，用水壓將岩石層壓裂，從而釋放出其中的天然氣或石油。此技術可以提高碳氫化合物的萃取率和最終採收率。

³⁰ The White House, (2017). “America First Energy Plan.” 下載自：
<https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>

2.重振煤炭產業

川普認為煤炭產業在長期政策壓抑下，無法獲得發展空間，導致美國煤炭產業每況愈下。川普政府誓言重振美國煤炭產業，同時，亦將致力於發展淨煤技術。

3.追求能源獨立

川普政府將擺脫對 OPEC 及任何不友善國家在能源供應上的依賴，追求美國能源獨立。在此同時，將與海灣盟國合作，發展積極的能源關係（同時作為反恐戰略的一部分）。

（二）解除因應氣候變遷所加諸的管制

1.廢除氣候行動計畫

川普政府認為，解除因應氣候變遷的限制與加速化石能源發展息息相關，特別對煤炭產業，長期以來，美國的化石能源產業一直受到繁重的法規制約。川普政府將致力於消除有害和不必要的政策，例如氣候行動計畫和水資源規則。川普政府認為，解除這些限制將對美國勞工產生莫大的助益，預估在未來 7 年內工資將增加 300 多億美元。

2.重新調整環保重點

在積極發展化石能源產業的同時，川普亦提出開發需與負責任的環境管理相輔相成，將重新調整美國環保局的基本使命，保護空氣和水資源。

二、政策落實狀況

和其他對內政策相同，川普在白宮網站上公布的政策極為簡要，多數僅是大原則，以下將根據更廣泛的就任前資訊及就任後表現，探討川普在幾項重大議題中可能的政策走向。

（一）退出巴黎協定

川普稱氣候變遷為捏造的騙局，目的在減弱美國製造業的競爭力，選前川普即誓言要退出巴黎協定。儘管在就任後公布的「美國優先能源政策」中並未提及巴黎協定，但川普原先預定在 2 月 2 日簽署一項行政命令，指示相關部門重新檢視美國簽訂的各項多邊協議，以評估是否繼續遵守或者退出多邊義務。此項行政命令因程式不完備而延後，而後再度預定於 5 月 8 日開會決定，不過又再度延期；最後終於在 6 月 1 日宣布退出巴黎協定。

根據巴黎協定的規定，欲退出需協定生效三年後才能正式提出，且提出一年後才正式成立，故美國最快完成退出巴黎協定程式的時間為 2020 年 11 月。由於費時太久，川普也可能直接退出巴黎協定的母協議，聯合國氣候變化公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC），只需一年的手續時間即可完成。但 UNFCCC 為需要參議院通過的「條約」，不像巴黎協定為「行政協議」，其退出是否行政部門單方即可決定，將會產生很大的爭議。由於巴黎協定的國家自定貢獻（nationally determined contribution, NDC）不具法律拘束力，川普也可以消極的不執行美國在 NDC 中的承諾，包括不推動在 2025 年前減量 26-28% 的溫室氣體排放。儘管 NDC 不具拘束力，但其他國家仍可能對美國不遵守承諾執行單方面的懲罰措施，例如法國已經威脅可能會對美貨品課徵碳稅。

（二）廢除氣候變遷相關法規與計畫

在川普「美國優先能源政策」中，表示將致力於消除有害和不必要的政策，例如「氣候行動計畫」。該計畫為歐巴馬於 2013 年所提出，擘畫推動因應氣候變遷的原則方針，包括遏止碳污染、妥善面對氣候變遷衝擊、主導國際解決全球氣候變遷等三項，但計畫中並未提出具體的減碳目標。具體的減

碳目標是訂立於 2015 年的「清潔電力計畫 (Clean Power Plan)」，該計畫規定現有電廠到 2030 年時溫室氣體總排放量須比 2005 年的水準減少 32%，新建電廠需比現有電廠減半。故一般認為川普欲廢除氣候行動計畫等「有害和不必要」的政策，同時也包括「清潔電力計畫」在內。

「清潔電力計畫」已在 3 月 28 日遭川普提出的行政命令所廢除，改以「能源獨立」等其他方案替代。「能源獨立」計畫包含調整聯邦土地內的採煤限制，並免去石油與天然氣開採地點的甲烷排放量相關法規，主旨為鬆綁過去對燃煤產業的限制。

「清潔電力計畫」為美國最重要的因應氣候變遷計畫，攸關美國是否能夠達成 NDC。由於清潔電力計畫屬於「規範」(rule making)，實際廢除需要經過正式通知與公共評論等程式，需耗費許多的時間，甚至可能涉及司法訴訟，非一紙行政命令即可達成。在川普提出行政命令前，已有數個州政府已對清潔電力計畫提出告訴，最高法院並已裁定暫停執行，計畫實際上並未落實，且各州各自有再生能源發展政策，許多減碳措施已在產業及民間部門推行，川普上任後欲一時半刻翻轉此趨勢並不容易。至於其他不具規範性質的標準或規則，或目前尚未通過規範制定程式或正在制定中的法規，川普亦可透過行政命令予以廢除。

在川普提出行政命令廢除「清潔電力計畫」後，在 10 月 10 日，美國環保署長簽署草案，正式撤銷「清潔電力計畫」，並指出歐巴馬時代的政策扼殺了煤炭行業與相關製造業的就業機會，目前為止，美國環保署還沒有提出其他減碳的替代方案。

(三) 持續發展化石能源

自川普上任至今，已發布兩項與化石能源相關的行政命令，包括加速推動歐巴馬禁止的「基石 XL」(Keystone XL) 和達科他輸油管 (Dakota Access

Pipeline) 計畫 (1 月 24 日發布); 以及廢除石油、天然氣及採礦公司須公布支付給外國政府款項的規定 (2 月 14 日發布)。在「美國優先能源政策」中，川普一再提到能源獨立的重要，力主發展本國的化石能源產業，目標使美國成為能源淨出口國。川普計畫將開放更多聯邦土地供石油與天然氣生產，預期未來天然氣基礎設施的核可程式也會更為簡化與快速，出口液化天然氣 (LNG) 的申請也將較容易。

在煤炭產業方面，川普將該產業的長期不振歸諸於繁重的法規限制，並信誓旦旦要重振美國衰落已久的煤炭產業。然而，煤炭產業的衰敗導因於諸多結構性因素，法規僅是其中的一小部分。再生能源價格的快速下滑以及頁岩氣革命迫使燃煤發電不具競爭力，也是近 30 年來美國煤炭產業衰落的主因。川普僅僅以降低或廢除碳排放限制將無法拯救煤炭產業。反而川普大力推動頁岩氣開採將進一步加速天然氣取代煤炭的進程。

(四) 再生能源

在「美國優先能源政策」中，川普並未提及再生能源，但川普曾指出，政府的補助不能獨厚再生能源，使用再生能源並不能排除其他能源。川普在選舉時批評再生能源過於昂貴、太陽能運作不良，並警告風力發電將殘殺害鳥禽。更重要的是，如果川普廢除碳排放的管制，將會使一些再生能源的補助措施失去意義，特別是以減碳為目標的措施。故基本上，如果以川普支持化石能源、否認氣候變遷的立場來看，未來勢將會降低再生能源的運用，並減少再生能源的補貼。

但另一方面，目前太陽能與風能已為美國帶來大量投資與就業，許多再生能源的工作機會集中於川普的共和黨選區，即使川普要刪減補貼，在國會中也可能遭到同黨議員的反對，因此，目前尚無法確定川普是否會刪除稅負減免或者採取其他反再生能源措施。國際能源署 (International Energy Agency)

指出，2016 年再生能源新增電量成長 6% 達 1650 億瓦，其中以太陽能成長 50% 最多，達到 740 億瓦。目前太陽能新增電量來源主要是中國大陸，而儘管目前川普反對再生能源，美國目前仍是僅次於中國大陸的再生能源市場第二大國³¹。

三、未來之發展與影響預判

川普能源政策牽涉到氣候變遷政策與化石能源政策。這些政策優先性的改變，也會影響相關國際合作的推動。以下即分別探討川普政策對國際氣候變遷的國際合作影響以及對化石能源國際合作的影響。

(一) 國際氣候變遷合作影響方面

1. 國際氣候變遷合作將頓失領導中心

美國在氣候變遷長期居於領導地位，儘管中間曾因退出京都議定書而減弱，但先前美國領導巴黎協定的簽訂卻也是事實。美國一向主張採用彈性、由下而上的方式作為減碳合作的推動策略，並致力於遊說其他國家接受巴黎協定。美國退出巴黎協定，國際氣候變遷合作將頓失領導中心，巴黎協定所努力達成共識將會動搖，甚至往後是否能運作良好亦會產生問題。主要是因為各國的自願性減排，若沒有一個強而有力的國家在背後做非正式的監督，其他國家遵守承諾的意願會降低。

而過去接受美國遊說而加入的主要新興國家，例如中國大陸，可能在美國退出後擔負起美國原先扮演的全球領導者的角色。若此情況成真，則國際氣候變遷合作將出現巨大的變化，中國大陸的態度將會是決定未來國際減排

³¹ Solar PV grew faster than any other fuel in 2016, opening a new era for solar power. International Energy Agency. Oct 4, 2017. <http://www.iea.org/newsroom/news/2017/october/solar-pv-grew-faster-than-any-other-fuel-in-2016-opening-a-new-era-for-solar-pow.html>.

合作方向的關鍵因素。

2. 協助開發中國家因應氣候變遷的資金將短缺

川普政府在宣布退出巴黎協定的同時，也代表不再承擔巴黎協定導致的財務與經濟負擔義務。由於巴黎協定同意提供 1000 億美元的資金協助開發中國家於減量與調適，川普退出巴黎協定並停止對所有國際氣候變遷計畫的資助，使歐盟與日本政府目前均面臨資金不足的窘境。在無法補足美國留下來空缺情形下，巴黎協定中的財務援助計畫將無法達成，而 2025 年後設立更高的目標金額亦將成為緣木求魚。

3. 大幅削弱美國與其他國家的現有能源合作

目前美國與其他國家能源合作幾乎完全是以因應氣候變遷與潔淨能源為主軸。美國與中國大陸過去曾經發表三次氣候變遷聯合聲明；成立中美清潔能源聯合研究中心，拓展清潔能源的聯合研發；促進二氧化碳捕獲、再利用及封存（Carbon Capture, Utilization, and Storage, CCUS）的示範；啟動智慧低碳城市倡議；促進綠色貨品貿易；推動清潔能源示範等合作，均以氣候變遷、降低溫室氣體排放為主要目標。

另外，美國與印度的能源合作上，同樣是以因應氣候變遷為主，2015 年的高峰會上，雙方同意進行一連串在氣候變遷上的合作，美國將在印度設置再生能源投資辦公室，同時在抑制空氣污染也擬定初步的合作架構；與加拿大合作方面，也針對鼓勵發展減少溫室氣體排放之潔淨能源科技。川普不相信氣候變遷，力主發展化石能源，過去這些美國的能源雙邊合作將會面臨中止或停滯不前的命運。

(二) 對國際化石能源合作的影響

1. 美國成為能源出口國，將強化與能源消費國的合作

川普計畫全力開發美國的化石能源，將美國轉為淨出口國。儘管美國的頁岩油氣目前已是造成全球市場石油供給過剩的重要原因，但目前美國油氣仍未大量出口。若在川普的推動下，美國成為主要的油氣出口國，恐將造成全球市場的震盪，加劇目前已白熱化的國際化石能源市場的競爭。屆時美國的國際合作策略勢必將從以往強化與能源生產國合作以確保能源穩定供應，轉變為追求與主要能源消費國合作以獲得能源市場。在此情形下，美國與全球最大的化石能源消費國——中國大陸間的關係如何演變，將值得密切注意。

2. 可能強化與中東盟國的反恐合作，並弱化能源合作

在「美國優先能源政策」中，川普對 OPEC 採取對立的立場，聲明將擺脫對 OPEC 的依賴，此舉不但間接說明過去美國介入中東事務的動機是以獲取能源為主，並且顯示追求能源獨立後的美國，將不再受到中東複雜的地緣政治牽絆。擺脫石油因素後，中東對於美國主要意義就在反恐戰爭上，所以在「美國優先能源政策」中特別強調，將強化與中東盟邦在反恐上的合作。由此可知，往後美國與中東的主要合作面向將可能將反恐置於中心。

3. 與俄羅斯的關係的變化

川普在選前即對俄羅斯展示善意，在就任後更表示，希望能與俄羅斯合作打擊恐怖主義，並主張要改善與俄羅斯的關係。川普的重要智囊尚與俄羅斯商談撤除制裁事宜，都顯示川普將強化與俄羅斯合作的意圖。然而，長遠來看，美俄關係尚存在一些潛在的隱憂。首先，俄羅斯為主要能源出口國，與川普爭取能源出口市場計畫，兩者處於競爭地位，此一競爭關係將為兩國合作投下陰影，特別是在俄羅斯主要市場——歐盟市場的競爭上。其次，由於

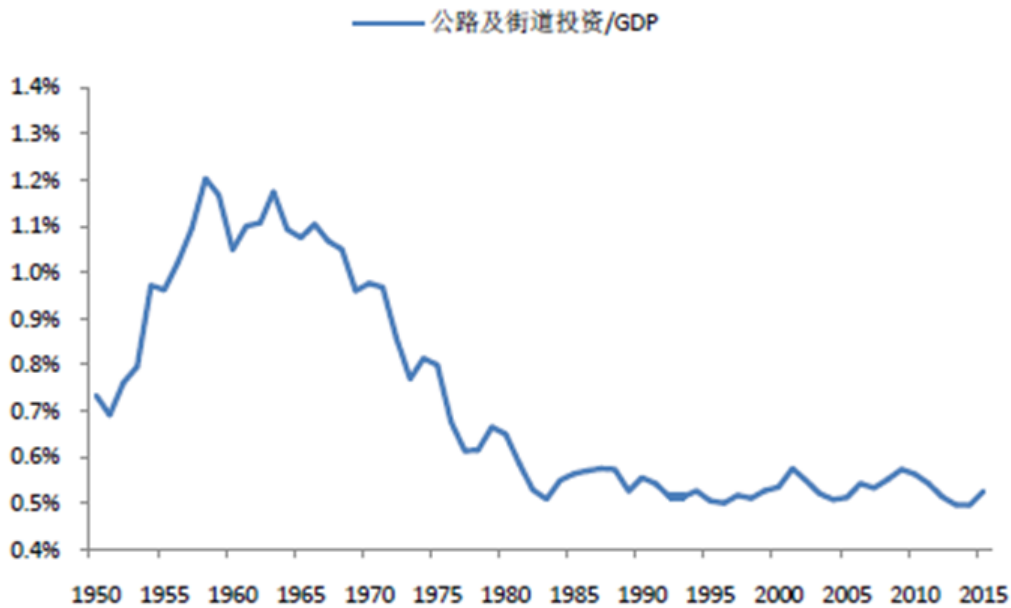
歐美國家的制裁，俄羅斯尋求與中國大陸交好，雙方建立多項能源合作關係，現今若美俄關係改善而美中關係交惡，將有可能影響中俄間的能源合作。

另外，由於美國對俄羅斯制裁，連帶限制多項俄羅斯與歐盟間的能源建設，若川普撤除對俄制裁，這些合作是否將重啟或變更將陷入不確定。例如由於歐盟與美國的反對，俄羅斯放棄南溪天然氣管線的建設而改採土耳其溪為替代方案，此一方案仍遭到歐巴馬政府的杯葛，儘管俄土兩國力排眾議簽訂協約，但未來命運仍難以預料。若川普撤除對俄羅斯的制裁而造成歐盟對俄羅斯的態度轉變，未來俄羅斯是否將重啟南溪計畫而取消土耳其溪計畫，或是仍維持土耳其溪計畫，均有不小的變數。

就目前現況而言，川普曾在4月7日突襲轟炸遭指控使用毒氣的敘利亞政府軍，過程傷及俄羅斯在敘駐軍，直接導致俄羅斯當局不悅。另外，新任國家安全顧問弗林（Michael Flynn）涉嫌與俄羅斯駐美大使密談，並誤導副總統彭斯和其他白宮官員，已於2月時自行辭職；而川普另曾要求於5月9日開除的FBI局長柯米（James Comey），不要再調查川普與俄羅斯方面的連結。種種跡象顯示，川普和俄羅斯間的關係特殊，但事件發生至此，為穩定民心和保全總統大位，川普可能因此與俄羅斯翻臉不認人，短期至中期內使可能改善的美俄關係陷入停滯，並拖延雙方的各項合作進程。

第四節 基礎建設投資

根據2016年世界經濟論壇的《全球競爭力報告》，美國在基礎建設質量方面位居全球第19位，排在西班牙、葡萄牙和阿曼之後。美國道路交通網多建於50年代，當時艾森豪任職總統，簽署聯邦資助公路法案，以連接城鄉地區、刺激經濟成長，政府在其後30年將公路建設和維護的支出視為一項重要投資，且投資額占GDP的比重曾達到1.2%，但後來該值持續下滑，2015年僅占0.53%。（見圖2-5）



資料來源：李少君、楊柳（2016）。

圖 2-5 美國對公路及街道投資占 GDP 比重

此外，美國目前有總計 400 萬英里道路，每年承載車輛 3 兆里程數，隨著美國人口、車輛成長，道路的負擔與日俱增，許多偏遠鄉間的道路年久失修，甚至已經到妨礙農產品運銷的地步。而美國國家高速公路總長 22 萬英里，只占全國道路的 5.5%，但卻承載 55% 的總交通量，尤其是涵蓋 97% 的卡車運輸。如今美國國家高速公路已經逐漸不堪負荷。許多高速公路、橋樑也早已老舊，加上過去的工法經過新時代、技術的檢視，具有潛在的結構缺陷危險的案例層出不窮，包括 11% 的橋樑具有結構缺陷，亟需重建；此外，也有 14% 橋樑的交通流量早已超過當初設計時的承載量。

基礎建設不足不僅造成交通阻塞問題，也成為公共安全危機，2013 年美國有 3.27 萬人死於高速公路事故，美國每年因為高速公路事故造成的損失高達 2,300 億美元。美國土木工程師學會於 2013 年時估計，欲重建包括橋樑、隧道、道路、機場在內的基礎建設，至 2020 年美國總共需花費將高達 3.6 兆美元。美國交通部「成長美國：關鍵投資高速公路與橋梁」(GROW AMERICA: Making critical investments in highways and bridges) 報告中統計，

僅高速公路與橋樑就需要 8,082 億美元，其中有 4,791 億美元是最為關鍵的維修工作。不過，美國政府總預算每年僅 3.8 兆美元，要從中編列 8,082 億美元並不容易。先前歐巴馬總統推出的「修復美國地面交通」法案(The FAST Act)，5 年僅編列 2,263 億美元，遠少於總需求。在本次美國總統競選中，民主黨候選人希拉蕊和川普都提出增加基礎建設投資的承諾，但川普提出的投資規模（5 千億美元）是希拉蕊的兩倍，因此川普上任後，如何支應基礎建設的巨大開銷，備受眾人矚目。

一、選舉政見

基礎建設是川普競選政策的重點之一。川普於競選時提出，預計未來 5 年將投資超過 5 千億美元規模金額，增加交通、水資源與電網等相關投資，並開放私部門經營能源基礎設施，同時各類產品應採用美國製造的商品，能夠重振製造業。

根據川普幕僚團隊的 Wilbur Ross 和 Peter Navarro（川普當選後分別任命兩人為商務部長、國家貿易委員會主席）在 2016 年 10 月底提出的基礎建設方案說明³²，將會以開放私部門投資為主軸。其中，由於私人企業需要耗費成本興建、營運，以及償還債務本金和利率，另外還需承擔風險，加上營運期間不斷累積可能產生許多預期外的成本，其獲利模式可能變得難以預測和維持。因此，川普計劃發行基礎建設債券，並提供投資基礎建設的私人企業稅制上的優惠，有助於鼓勵企業投入，形成新的投資系統，並可和現行的公私營合作（public-private partnerships）、建設美國債券³³（Build America Bonds, BABs）等項目與金融機構互相結合，創造更多私部門投資參與基礎

³² Ross, W. & Navarro, P., (2016). "Trump Versus Clinton On Infrastructure."

<http://peternavarro.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/infrastructurereport.pdf>.

³³ 歐巴馬總統於 2009 年列入法律，由州政府發行債券給私人企業或組織，用以降低其資金籌措成本。

建設的機會，並在避免財政赤字擴大下，大幅更新基礎建設。另一方面，基礎建設核心工程積極採用美國生產的產品（如鋼鐵）等，不僅帶動美國企業的成長，也能夠有效增加就業機會。

二、政策落實狀況

川普政府於 2017 年 1 月 20 日推出「成長美國法案」(GROW AMERICA Act)，預計在 6 年內提供 4,780 億美元用於交通運輸的基礎建設資金，其中將提供 1,408 億美元資助國家高速公路維修計畫，以減輕交通阻塞，並經由川普的「馬上修計畫」(Fix-it-First initiative: the Critical Immediate Investments Program) 提供 294 億美元資金，半數將用來改善國家高速公路的鋪面，四分之一將用來改善結構缺陷的州際橋樑。另外，也將提供 6 年 160 億美元於「高速公路安全提升計畫」(Highway Safety Improvement Program)，對高速公路安全做出長期性改善，以減少事故傷亡，每投資 1 美元，可節省 21 美元的事故財務損失。川普政府宣稱此法案可創造數百萬的工作機會，確保美國經濟能有效和全球經濟體競爭、促進美國的就業、不論城市、郊區甚至鄉村都能因此受惠。

川普在 2017 年 1 月 24 日下達盡速開始進行優先順位較高基礎建設的環境評估行政命令，另於 2 月 28 日的國會演說強調將會在政府和民間共同合作下，進行 1 兆美元的基礎建設投資。美國行政管理和預算局 (Office of Management and Budget, OMB) 局長趙小蘭在 4 月 20 日進一步宣布，總額達 1 兆美元的基礎建設投資中，聯邦政府預算會支予其中的 2,000 億美元，並將會加強政府與民間合作。

目前川普政府對於增進基礎建設投資的主要方向，包括建立稅制優惠並直接擴大政府支出。不過，美國財政狀況不甚良好，基礎建設老舊雖有更更新的必要，不過全面性的擴大仍有困難。川普雖於 1 月 25 日發布總額達 1,370

億美元的「50 個基礎建設優先投資清單」³⁴（見表 2-6），大部分項目已在規劃中，但因財源問題無法提前動工。美國土木工程師學會統計，由於近年美國對基礎建設的投資不足，預期國內有待修復的高速公路及橋樑花費分別高達 4,200 億及 1,230 億美元。川普政府目前規劃運用稅制改革獲得的額外歲入來支撐其中部分預算，據美國國會預算局計算，美國跨國企業的海外保留盈餘高達 2.5 兆美元，若成功促使其中 70% 回流至美國，從中課予 10% 的海外利潤匯回稅，則將能夠獲得約 1,800 億美元的稅收。雖然此方式不足以立即填補川普提出的 1 兆美元預算，但長期而言仍會形成重要的預算來源，將會成為主要評估重點。

表 2-6 川普提出之 50 項優先基礎建設

編號	項目	成本 (美元)	創造就業機會 (個)	目前進展
1	紐約和紐澤西間鐵路系統建設	120 億	直接：15000 間接：19000	項目規劃中，正在進行興建申請，預期由聯邦政府預算支應
2	布蘭特史潘思橋（連接俄亥俄州和肯塔基州）工程	25 億	直接：2200	項目規劃中，正在進行興建申請，預期由聯邦政府預算支應
3	國家基礎建設研究中心（俄亥俄州）建設	20 億	直接：2300	項目規劃中，正在進行興建申請，預期由聯邦政府預算支應
4	俄亥俄河 52 及 53 通行水閘工程	30 億	直接：1500	項目建設中，已完成規劃和申請興建流程，資金由年度聯邦政府預算支應，但拖累了建築進度
5	北卡羅萊納州 95 號州際公路修復工程	15 億	直接：5400	項目規劃中，正在進行興建申請，預期由聯邦政府預算支應
6	費城 95 號州際公路沿線 15 個橋樑修復及替換工程	80 億	直接：15800	項目規劃中，正在進行興建申請，預期由聯邦政府預算支應
7	密西西比運河清淤作業（南路易斯安那州）	10 億	直接：200	項目規劃中，正在進行興建申請，預期由聯邦政府預算支應
8	NextGen 空中交管系統建置	100 億	直接：2300	項目規劃中，正在進行興建申請，預期由聯邦政府預算支應
9	奧克拉荷馬州至田納西州間的電力傳輸管線建設	25 億	直接：3300	項目規劃中，正在進行興建申請，預期尋求私人投資
10	克里夫蘭淨湖計畫（俄亥俄	30 億	直接：2150	項目規劃中，正在進行興建申

³⁴ Trump, D., (2017). “Emergency & National Security Projects.” 下載自：
<https://assets.documentcloud.org/documents/3409546/Emergency-NatSec50Projects-121416-1-Reduced.pdf>。

編號	項目	成本 (美元)	創造就業機會 (個)	目前進展
	州)			請, 預期由聯邦政府預算支應
11	南卡羅萊納州大壩維修工程	8.5 億	直接: 2200	項目規劃中, 正在進行興建申請, 預期由聯邦政府預算支應
12	美國陸軍工程兵團水力發電廠 (俄勒岡州波特蘭)	40 億	直接: 550	項目規劃中, 正在進行興建申請, 預期由聯邦政府預算支應
13	德州中央鐵路	120 億	直接: 40000	項目規劃中, 正在進行興建申請, 正在申請資金
14	卡屯貝特鐵路工程 (達拉斯東北部郊區至達拉斯北端/沃斯堡國際機場)	11 億	直接: 2000	項目規劃中, 已完成興建申請, 預期由聯邦政府預算支應
15	卡迪斯輸水工程 (加州)	2.5 億	直接: 5900	已完成項目規劃, 目前興建申請流程已完成 95%, 資金來源為私人投資
16	跨西部電力快捷傳輸工程 (加州、內華達州、亞利桑納州)	30 億	直接: 3000 間接: 4000	已完成項目規劃, 目前興建申請流程已完成 95%, 資金來源為私人投資
17	Chokecherry 和 Sierra Madre 風力發電工程 (懷俄明州)	50 億	直接: 1000	已完成項目規劃, 目前完成 95% 興建申請流程, 資金來源為私人投資
18	紐約第二大道地鐵-2 期 3 期工程	142 億	直接: 16000	已完成項目規劃, 目前興建申請流程已完成 95%, 由公共資金或聯邦政府預算支應
19	薩瓦納港口加速擴建 (喬治亞州)	7.06 億	直接: 2400 間接: 11000	已完成項目規劃, 已完成興建申請, 由州政府或聯邦政府預算支應
20	亞特蘭大海岸油氣管道工程 (維吉尼亞州至北卡羅萊納州)	45 至 50 億	直接: 10000	已完成項目規劃, 已完成興建申請, 尋求私人投資
21	尚普蘭哈德森電力傳輸工程 (紐約州)	22 億	直接: 1000	已完成項目, 目前完成 85% 興建申請流程, 已完成私人注資
22	聯合車站擴建與修復工程 (華盛頓特區)	87 億	直接: 16000	已完成項目, 目前完成 75% 興建申請流程, 資金由公共與私人投資提供
23	馬里蘭州紫線輕軌工程	56 億	直接: 5000	已完成項目, 目前完成 95% 興建申請流程, 資金來源公共私營合作, 聯邦政府占比較多
24	底特律 M-1 鐵路工程 (密西根州)	5.28 億	直接: 500	已完成項目, 目前 95% 興建申請流程, 預期由聯邦政府預算支應
25	戈迪豪國際大橋工程 (連接密西根州底特律和加拿大溫莎)	45 億	直接: 13000 間接: 10000	已完成項目規劃, 目前 95% 興建申請流程, 資金來源為公共私營合作
26	堪薩斯城機場工程	9.72 億	直接: 1000	項目規劃中, 正在進行興建申請, 正在進行資金申請中

編號	項目	成本 (美元)	創造就業機會 (個)	目前進展
27	和平橋工程(連接加拿大安大略省與紐約州)	7 億	直接：700	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
28	波士頓綠線地鐵延伸工程(麻州)	30 億	直接：3000	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
29	奧古斯丁水源存儲項目(新墨西哥州)	6 億	直接：600	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
30	93 號州際公路工程(新罕布希爾州)	8 億	直接：800	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
31	紐奧良龐洽特雷恩湖大橋工程(路易斯安那州)	1.25 億	直接：200	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
32	紐約紐瓦克貨櫃碼頭改造工程	5 億	直接：500	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
33	巴爾地摩霍華德街隧道工程(馬里蘭州)	4.25 億	直接：500 間接：3200	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
34	芝加哥紅線與紫線地鐵現代化改造工程(伊利諾州)	21 億	直接：2100	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
35	95 號與 395 號高速公路重建工程	8 億	直接：800	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
36	芝加哥聯合車站重建工程(伊利諾州)	10 億	直接：1000	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
37	上密西西比河道新建水閘 20-25 號工程	18 億	直接：1800	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
38	伊利諾河道水閘工程	6.4 億	直接：650	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
39	科羅拉多山區 70 號高速公路工程	10 億	直接：1000	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
40	科羅拉多 25 號高速公路改建工程	10 億	直接：1000	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
41	IHNC (Inner Harbor Navigation Canal) 運河水閘更換工程(路易斯安那州紐奧良)	8.93 億	直接：900	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
42	奇卡莫加河水閘工程(喬治亞州)	3.83 億	直接：400	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
43	密西根州水閘重建工程	5.8 億	直接：600	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
44	亨廷頓海灘海水淡化廠工程(加州)	3.5 億	直接：400	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
45	上俄亥俄河航道修建工程	17 億	直接：1700	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
46	莫農加希拉河大壩與水閘工程(賓州)	9 億	直接：900	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
47	西雅圖國際機場擴建工程(華盛頓州)	20 億	直接：2000	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請

編號	項目	成本 (美元)	創造就業機會 (個)	目前進展
48	阿靈頓紀念大橋重建修復工程（華盛頓特區）	2.5 億	直接：300	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
49	加州能源存儲與電網現代化建設工程	評估中	評估中	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請
50	聖路易士國際機場開發工程（密蘇里州）	18 億	直接：1800	項目規劃中，正在進行興建申請，正在進行資金申請

資料來源：川普競選團隊。

此外，白宮並進一步於在 2017 年 6 月 5 日宣布將該週訂為「基建週（infrastructure week）」，在數日內將全力聚焦於與國家基礎建設投資有關的議題。根據白宮的資訊³⁵，除了在週一（6 月 5 日）公布一份被支持者視為「有助於改善航空業及能源使用效率」的空中交通管制系統民營化方案之外，在週三（6 月 7 日）於俄亥俄州辛辛那提發表演說，介紹基礎建設計畫的構想；同日前往俄亥俄州與肯塔基州交界，討論俄亥俄河的基礎水道設施及其投資、宣傳俄亥俄河對於運送農產品及其他商品之重要性，希望能藉此爭取美國企業對於政府相關基建計畫的支持；週四（6 月 8 日）於白宮與地方首長會面，商討基建方案資金的具體運用事宜；週五（6 月 9 日）則訪問交通部，討論有關高速公路及鐵路相關法規及審核過程過於冗長改善問題。

川普基建周的資訊迅速被川普施壓美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）局長柯米（James Comey）的醜聞所掩蓋，就結果而言，川普基建周的實質內容僅有空中交管系統較為明確。空中交通管制系統（Air Traffic Control System, ATC）是美國重要的國家基礎建設之一，也在前述的 50 個基礎建設優先投資清單中。美國聯邦航空管理局（Federal Aviation Administration, FAA）是空中交通管制系統的監管單位，目前 FAA 的管理系統是 NextGen，但川普曾譴責 NextGen 空管系統超出預算且落後於預訂的計畫，並認為 ATC 的創新流程與即時引入最新科技等議題，在 FAA 官僚系統

³⁵ The White House, (2017). “President Trump Kicks Off Infrastructure Week.” 下載自：
<https://www.whitehouse.gov/blog/2017/06/06/president-trump-kicks-infrastructure-week>

的運作下頻頻遭到延宕。故早在 2017 年 3 月間，川普政府即於 2018 預算草案中提出「空中交通管制民營化」的項目，並進一步於 6 月 5 日公布 ATC 改革原則聲明指出，此項 ATC 改革將在未來 3 年內完成，期內會將 ATC 管理權從 FAA 脫離出來，並且將交由民間非營利、非政府組織運作；目前由 FAA 掌管的 ATC 相關資產，均需無償轉交新的民營組織。新政府將升級與更新現有的空中交通管制系統，透過將航空管制權交由非營利之民間機構管理的民營化方式，達到節省行政效率、減少飛行時間、降低燃料費用等目標。

其次，新計畫將採取「使用者付費」的原則，不再隨飛機燃料及機票費用徵收相關費用；並由航空公司、工會及機場將共同監督執行空中交通管制的企業，後者仍需遵循現有的勞工協議，且空管人員儘管不再是聯邦政府僱員、相關工作權益仍受 FAA 保障。

除此之外，川普將積極實施能促使空中交通管制系統能夠及時跟上航空科技發展速度的措施，包含整合無人操縱航空系統（Unmanned Aircraft Systems）與 Commercial Space Transports 等新科技。藉以降低航班延宕的可能，且同時提升國家空域系統（National Airspace System, NAS）予眾多使用者的可用性。

總體而言，根據美國土木工程師學會 2017 年基礎建設報告，美國今後 10 年間基礎建設所需金額達 4 兆 5,900 億美元，若投資額維持現況未再擴大，則會出現 2 兆 640 億美元的缺口。因此，川普公布的 1 兆美元基礎建設投資，其數字並未誇大。不過，川普總統的競選政見、以及當選後的國會演說時，雖提出政府會和民間一同合作推動基礎建設投資，不過實際運作並不容易。交通基礎建設部長趙小蘭在 2 月時表示，政府與民間合作並非唯一的方式，可判斷目前川普推動的基礎建設，仍是以政府支應為核心。未來川普提出的基礎建設投資法案，可能對企業提供稅制上的優惠，且以企業投資為主要資金來源，可能較容易和民主黨取得共識，使法案盡快通過。

三、未來之發展與影響預判

公共支出增加，雖有助促進民間支出和投資，財政支出更有正面的乘數效果，但效果因支出的類型而異。美國國會預算辦公室（CBO）相關研究提出各類財政支出的乘數估計值：政府採購的支出乘數可高達 2.5；向個人支付福利（包括社會保險）的支出乘數則高達 2.1；基礎建設支出的乘數可高達 2.2，也就是每花 1 美元在基礎建設上，可以產生 2.2 美元的經濟效益。Cohen、Freiling 和 Robinson（2011）的一份研究報告甚至更樂觀，認為經濟景況較佳時，基礎建設支出會產生較大的報酬。但即使在經濟衰退期間，初始支出的作用在經濟體中擴散出去，整體而言仍可以令產出倍增。

不過，必須注意的是，財政支出的乘數效果可以有很大的變化；乘數效果並非長期不變，也並非各地區都一樣，而是取決於許多不同的因素。另外，基礎建設並非能夠一蹴可及創造廣大的經濟效果，而是需要大量時間規劃、招標、興建，且須得到國會的支持，實際執行後才會逐漸展現經濟效益。

此外，川普政府雖有意推行的 10 年 1 兆美元高速公路、橋樑、隧道、機場基礎建設計劃，但同時也可能面臨聯邦法、稀有物種、鄰避（反對建在自家附近）等阻礙，其中環境規範、鄰里反對更經常是美國設施興建的阻撓。例如 60 年前加州官員推出的「洛杉磯郡公路 6 英里延伸」計劃，就延宕至今還沒完工；而環評與興建費用高昂、法律抗爭行動，更會是川普將遭遇的兩大挑戰。美國運輸部估計，目前美國尚有 9,260 億美元的基礎設施待修，雖然許多國會議員與經濟學家同意基礎建設的重要性，但同時認為環境保護同等重要。

美國現任交通部長趙小蘭於 4 月 24 日表示，川普 1 兆美元的基礎建設方案細節，有望在 2017 年第 2 季發布，時間預計在稅改案處理完後，相關計畫正按部就班展開，目前已經進行大量的討論，目前最困難的部分在於融

資。川普先前表示考慮把基礎建設提案，附加在稅改或醫改的內容中，以取得更多的支持，因此在稅改和醫改取得更多的進展後，應能更加瞭解川普對於基礎建設投資的經費來源等進一步的細節，然而川普的稅改法案直至 2017 年 12 月底才通過眾議院與參議院協商的版本，基礎建設方案也因此延宕，上任首年建樹有限。

第五節 小結

川普在選舉期間，即已公布在就任百日內要達成的政策目標清單，更在選舉後發表演說強調其百日施政內容。川普於 2017 年 1 月 20 日上任至 4 月 29 日屆滿百日，整體而言，川普在事前公布的百日計畫，大致可分為「就任首日的措施」，以及在「百日內完成立法的項目」。以「就任首日的措施」來看，包括「掃除華府腐敗及與特殊利益勾結的 6 個政策」、「保護美國勞工的 7 項行動」、「重建國家安全和憲政法制的 5 項行動」，雖然未能在當天即簽署的項目占大多數，但都陸續以總統行政命令的方式實行；相反的，百日內應完成、需要國會協助的立法項目，包括稅務改革、設立邊境調整稅、能源和基礎建設法案等，則並無明顯進展。雖然參議院和眾議院都由共和黨取得多數，然而因共和黨內一度對歐巴馬健保的存廢出現分歧，致使川普耗費大量心力在國會斡旋，並加深與民主黨的對立，未來在較為激進的政策上，可能還會面臨許多挑戰。

川普具體的對內政策包括稅務改革、嚴格化移民政策、推動傳統能源、擴大基礎建設投資等，政策擬定的方向和選舉時大致相符。本節歸納川普對內政策走向與對經濟之影響如表 2-7 所示。

表 2-7 川普對內政策走向與對經濟之影響

對內政策	政策走向	對經濟之影響
稅務改革	目前川普已提出企業降稅方案，未來可能在財政狀況不大幅度惡化的情況下降低稅率，並明確化替代的財源。稅務改革有其必要性，能夠獲得國會的支持，不過在邊境調整稅等細節上，仍有待共和黨內部形成共識	調低企業稅率不僅可刺激短期經濟成長，在中長期也能推升企業的競爭力，並帶動潛在經濟成長率。不過，美國政府需要其他的稅收來源，以填補左支右絀的財政現況。目前僅有減稅方案，不利於川普提出擴大財政支出的政策。
移民政策	川普所提出的多項行政命令遭聯邦法院停止執行，未來川普仍可能進一步強化邊境的警備，並陸續推出施壓非法移民和限制移民、部分領域外國工作者的政策；不過短期內川普可能不會提出要求大規模遣返的非法移民的行政命令；反而可能持續在工作簽證或學生實習簽證進行檢討。未來勞動市場吃緊時，也有機會因應市場需求，提出反向政策擴大吸引移民。	移民現階段是美國重要的勞動力，未來也是美國重要的人口成長來源。雖然包含非法移民在內的外國移民確實一定程度影響土生土長美國人的就業機會，但過度限制或違反移民可能造成勞動力短缺，並給予企業薪資上揚的壓力。
能源政策	川普提出廢除歐巴馬時期的氣候變遷相關計畫。其中，與電廠減排溫室氣體有關的「清潔電力計畫」已遭川普廢除；同時並推動歐巴馬禁止的「基石XL」和達科他輸油管等計畫等。此外，已宣布退出巴黎協定，並減少對再生能源的補貼。	在再生能源不斷的演進發展下，高污染的煤炭逐漸失去競爭力為大勢所趨。雖然川普力圖重振煤炭產業，短期內可能使其受惠於法規鬆綁，但長期而言，再生能源提供的工作機會與環保、經濟效益，可能超過傳統煤炭產業，且煤炭產業與國際主流方向相悖，此舉可能將減緩氣候變遷的主導權讓給中國大陸等國，並轉變美國國際能源合作的布局。
擴大基礎建設投資	由於許多道路、橋樑等基礎建設老舊不堪使用，以及推動基礎建設對經濟的乘數效果，民主黨和共和黨都認同擴大基礎建設的重要性。雖然川普雖然將基礎建設投資由 5 千億加碼	川普明白基礎建設對經濟的重要性，然而因同時推動多項減稅方案，邊境調整稅又尚未形成共識，導致一大可拓展財源方向仍混沌未明。另一方面，雖然川普成功在 5 月 5 日以新健保方案取

對內政策	政策走向	對經濟之影響
	至 1 兆美元，其財源仍將成為最大挑戰。	代歐巴馬健保，其節省的經費不足以支撐基礎建設的龐大項目，且新方案對富人形成減稅的效果，未來也可能使政府減支效果遭抵銷。綜合考量下，在稅務改革完成前，川普實行擴大基礎建設投資項目的時間可能延後。

資料來源：本研究整理。

比起對外經貿政策大刀闊斧的作為，川普在對內政策遭遇較多挫折，如兩次發布暫時禁止伊斯蘭國家公民入境美國的行政命令，以及聯邦政府停止向非法移民庇護城市撥款的行政命令，都遭到聯邦法院裁決停止執行；稅務改革和防止企業移向海外等法案也未能成立，拖延擴大基礎建設投資的進度。在共和黨內派系分裂、美國政府債務龐大、目前美國景氣尚稱良好使國會推動政策步調較為緩慢等因素下，致使川普推動政策受到掣肘。川普未來除了運用總統職權，盡量在行政管轄所及範圍內下達更多行政命令外，仍需要逐步和國會建立穩定的關係，提升執政效率，使法案能夠順利通過。此外，許多新政並不是百日內就能立即展現效果，其經濟效益仍需時間檢驗。

第三章 川普新政之經貿政策

第一節 川普可採用之經貿工具

美國總統川普上任以來，無論在內政與外交政策，其大方向圍繞著「美國優先」與「讓美國再次偉大」之高指導原則推進。而在對外經貿政策上，川普用強烈的措辭鼓吹：「我們要保護我們的國界，免於被那些生產我們的產品、偷走我們的公司，摧毀我們職缺的國家蹂躪」。顯然，「美國優先」成為了川普政府對外經貿總體戰略的核心價值，在此核心價值引導下，美國將大力實施貿易保護政策，例如：刺激國內生產、鼓勵製造業回流、用美國人、買美國貨、採取進口替代策略、擴張財政支出大規模投入基礎建設等，貿易政策由「自由貿易」轉向「公平貿易」。此外，川普宣稱將針對與美國貿易關係不對等的國家，諸如中國大陸、韓國、日本等採取制裁措施，並陸續運用貿易工具，包含反傾銷、反補貼政策，以及指控他國為匯率操縱國，甚至訴諸國家安全考量等方式，增加美國於對外經貿互動上的談判籌碼，以維護美國貿易權益、增加美國製造業回流的誘因。而在對外經貿關係上，川普主張放棄多邊、重啟談判雙邊貿易協定的戰略。本節從較為宏觀的角度，全面性初步檢視川普對外經貿戰略可能運用的貿易工具以及相關政策，以下分述說明。

一、國家安全考量

自 1947 年關稅及貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）成立以來，各國漸漸認識到保護主義的危險性，以及通過減少貿易壁壘為經濟增長創造可持續條件的重要性。按照 GATT 和 WTO 規則，政府被允許有條件地提高關稅，以應對「不公平」貿易行為，例如損害或可能損

害國內產業的進口激增、公眾健康以及國家安全威脅。

國家作為一個有機體，生存與安全無疑是其最根本考量，因此在一般情況下，各國政府不會讓削減關稅的排序優先於「國家安全」。所以，1947年GATT設計了一個巨大而必要的漏洞，GATT第21條規定了所謂的「國家安全例外」，允許成員國出於國家安全考慮實施貿易限制，且成員國沒有義務證明限制理由符合公認的國家安全或國家安全威脅定義。

川普於今（2017）年4月20日簽署了「鋼鐵進口與國家安全威脅」備忘錄，要求美國商務部啟動鋼鐵進口調查。該備忘錄主要內容如下³⁶：

1. 鋼鐵產業攸關國家安全：包括鋼鐵、鋁、汽車、飛機、造船及半導體等產業，均攸關國家安全，由於外國政府補貼與其它不公平貿易行為導致產能過剩，使美國與全球之鋼鐵市場均受到扭曲。美國現雖採行逾150個反傾銷與平衡稅令，仍無法嚇阻前述情形。
2. 依1962年「貿易擴張法」(Trade Expansion Act of 1962)第232條展開調查：要求商務部儘速完成調查並提交報告，倘若商務部長認為確有威脅國家安全，則須併提交建議措施。第232條調查「鋼鐵進口案」行為準則如下：
 - (1) 必須考量符合國家安全要求之國內鋼鐵產量與產能；為維持國家安全所需之既有與預期之人力資源、產品、原料及其他資源；鋼鐵產業成長所需資源（包括投資、開發與發展等因素）；進口鋼鐵之數量、可得性、特色與使用及其對美國產業為符合國家安全要求之影響。
 - (2) 體認國家經濟福祉與國家安全之緊密關係。

³⁶ 經濟部國貿局2017年4月21日發布消息，
https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=64412。

(3) 考量失業率、稅收減少、技能或投資流失，或其他因進口鋼鐵所帶來之影響。

(4) 考量美國為降低全球性鋼鐵產能過剩所採措施及其有效性。

依據貿易擴張法第 232 條，美國商務部長應於調查展開後 270 天內應向總統提交報告或建議，總統於接獲報告後 90 天內決定是否同意商務部報告並採取建議措施（包括關稅、配額等或其他非貿易措施）。該建議措施須於總統決定後 15 天內實施，另總統須於其決定後 30 天內以書面載明理由通知國會。可見該法條是美國保護國內產業相當強而有力的工具，並不需要美國舉證外國企業競爭侵害本國產業，便能限制進口。

事實上，自 1995 年 WTO 成立後，美國就不曾使用 1962 年「貿易擴張法」來處罰貿易夥伴，因為 WTO 並不鼓勵這種單方面的制裁行為。然而，針對川普計劃透過 1962 年「貿易擴張法」對鋼鐵進口設下障礙的強勢態度，美國商務部則主張，鋼鐵為重要基礎設施所需原材料，且為美國現代經濟之基礎，對鋼鐵業提供保護，有助於維持產業技術能力與鋼鐵產品之研發，因此美國鋼鐵產業是否健全確實攸關國家安全；而近年來進口鋼鐵持續增加（進口鋼鐵約占 26% 市占率，且於 2016 年 2 月至 2017 年 2 月間，進口增加 19.6%），導致美國國內鋼鐵業之就業率下降、投資減緩、營收減少等負面影響，整體產業僅使用 71% 的產能。

值得注意的是，川普若以國家安全為由，依據該法令先發制人，將會是 1971 年尼克森總統³⁷後首位打開潘朵拉盒子的美國總統。不過以 1962 年「貿易擴張法」第 232 條對鋼鐵進口設限仍存在風險，倘若啟動調查後，川普政府仍堅持認為進口鋼鐵或鋁會威脅美國國家安全，並因此提高關稅或其它保護措施，幾乎等於是公開邀請所有 WTO 成員國藉國家安全之名、行鞏固國

³⁷ 1971 年尼克森總統曾依據 1962 年貿易擴張法對所有商品課徵 10% 的進口稅附加稅，以抑制美國的貿易赤字，這是美國引用該法案最著名的例子。

內重要政治利益之實，中國大陸和其他受影響的國家也可能採用相似的方式回敬美國。另，鑒於國防工業使用之特殊合金鋼鐵，需要特殊生產技能，且與美國國家安全更是直接相關，以國安名義限制某些鋼鐵似乎有其道理，然而，面對美國國內軍事國防相關產業強大的遊說團體，川普此門一開，難保在國內政治的考量下，未來泛國防產業與產品也將不得不比照辦理。

二、反傾銷、反補貼

中國大陸是美國目前第 2 大的貿易夥伴、第 3 大出口國，以及美國最大的進口國。因此，許多美國企業認為，與中國大陸之間的貿易是讓他們在全球經貿體系下仍然維持強大競爭力的主要原因。中美貿易關係在過去 30 多年中逐漸擴展，根據美國國會研究處（Congressional Research Service, CRS）於今年 2 月最新的一份報告（China-US Trade Issues）³⁸中指出，中美商品貿易自 1979 年經濟改革以來，已從 20 億美元攀升至去（2016）年的 5,790 億美元。

舉例來說，於 2010-16 年，美國通用汽車（General Motors）在中國大陸的車子銷售量比在美國國內還多，除此之外，美國進口中國大陸成本低廉的貨品，也讓美國消費者受惠良多；再者，將中國大陸作為生產線的最後一站，或是使用中國大陸製造的產品為原料，在美國進行生產，對美國企業而言實為降低生產成本的主要原因。然而，儘管中美雙方的貿易如此頻繁、熱絡，該報告亦指出，兩國的經濟關係日益複雜，且時常發生衝突。

就美國的角度而言，這些衝突與摩擦主要來自中國大陸尚未完全轉型成充份自由的經濟體，意即，即便中國大陸在過去 30 多年以來，其經貿政策與市場已大幅度開放，但於經貿政策及法律規範上，中國大陸仍然維持由國家強勢主導，甚至在習近平上臺後，這種黨中央主導決策的模式更加明顯。

³⁸ 資料來源：<https://fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf>。

對美國而言，這明顯有礙於投資流程與貿易的進行，美國官方與業者主要的擔憂例如：中國大陸針對美國公司經濟間諜措施；智慧財產權法規無法落實執行；不平等的創新政策；透過投資政策保護受政府青睞的特定行業；以及透過政府干預政策影響其貨幣的價值等。美國國會研究處對此亦表示，中國大陸這些措施將對美國經濟帶來負面影響，且將導致美國就業機會的流失。

目前，美國仍保有一定空間對中國大陸啟用「301 條款」³⁹。雖然 1995 年 WTO 成立後，美國將大部分針對 WTO 成員的「301 條款案」移交給 WTO 爭端解決機制處理，但大部分的「301 條款案」仍未納入 WTO 架構下。美國貿易代表辦公室（*United States Trade Representative, USTR*）每年定期發布《關於貿易障礙的國別貿易評估報告》⁴⁰，對各貿易夥伴存在的貿易障礙進行評估。在其 2016 年的報告中，USTR 認為中國大陸在智慧財產權保護、產業政策、政府採購、投資限制、服務業、農業、透明度和法律體制等至少 8 個面向，存在阻礙美國出口與投資障礙。美國若要對中國大陸實行貿易保護，很可能會在上述 8 個方面中選擇一個或多個著力點啟動 301 調查，而川普也可藉由本條款進行對中國大陸之威嚇甚至執行貿易制裁。

另一個美國反傾銷、反補貼政策的具體案例如碳鋼與合金鋼定尺板（簡稱 CTL 板）和不鏽鋼板帶材的進口。美國商務部數據顯示，2015 年美國從中國大陸進口 CTL 板和不鏽鋼板帶材之金額分別為 7,030 萬美元和 3.02 億美元。川普上任後，美國國際貿易委員會（*International Trade Commission, ITC*）2017 年 3 月 3 日做出仲裁，主張美國從中國大陸進口的前述鋼材產品

³⁹ 301 條款：係指美國《1974 年貿易法》第 301 條，是美國貿易法中有關對外國立法或行政上違反協定、損害美國利益的行為採取單邊行動的立法授權條款。美國貿易代表辦公室（USTR）每年 3 月底要向國會提交「各國貿易障礙報告」，指認未能對美國智慧財產權利人與業者提供足夠有效智慧財產權保護措施，或是拒絕提供公平市場進入機會的貿易夥伴，並根據這份報告在 1 個月內列出「特別 301 條款」國家與「306 條款監督國家」。

⁴⁰ Office of the United States Trade Representative, (2017). “2017 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS.”
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/NTE/2017%20NTE.pdf>。

對美國產業確實造成了實質損害，美國將對從中國大陸進口的碳鋼與合金鋼定尺板（簡稱 CTL 板）和不鏽鋼板帶材徵收反傾銷稅和反補貼稅，亦即美國商務部將正式要求海關對此類產品徵收「雙反」關稅：對向美國出口 CTL 板的中國大陸廠商徵收 68.27% 的反傾銷稅和 251% 的反補貼稅；針對出口不鏽鋼板帶材的中國大陸廠商徵收 63.86% 和 76.64% 兩種反傾銷稅，以及 75.6% 和 190.71% 兩種反補貼稅。然而，對於美國的制裁，中國大陸商務部貿易救濟調查局則認為，美國鋼鐵企業的經營困難主要是由於其設備陳舊，導致出品率低，進而影響利潤，與中國大陸輸出美國沒有關聯性。

三、行政命令

除了前述透過「301 條款」的威嚇、以及「雙反仲裁」等手段，在「美國優先」的對外經貿策略核心價值上，川普勢必需要透過簽署行政命令、進而推動法案的方式，向國內人民及貿易夥伴國展現其保護美國企業的決心。川普自今（2017）年 1 月 20 日上任至今，簽署與對外經貿政策有關之行政命令諸如：3 月 31 日簽署的《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》以及《確立加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，並就違反貿易和海關法之行為確實執法》；4 月 18 日簽署的《購買美國貨、僱用美國人》；4 月 29 日簽署的《設立貿易和製造政策辦公室》以及《處理違反與濫用貿易協定》等。（關於相關行政命令細部內容，將於本章第三節深入說明）。

透過這些行政命令，一方面先行盤整美國貿易資訊，指出哪些國家與美國存在顯著貿易逆差、檢視美國既有貿易協定是否遭違反與濫用；二方面改進法規執行的品質，例如：改善美國向許多外國進口商品課徵雙反稅時，出現的拒絕支付和支付額不足的情況；三方面推動成立一個專責辦公室，就促進經濟成長、減少貿易逆差、增強美國製造業和國防工業等向總統提供建議，並協助完善政府採購美國貨和招聘美國人相關政策。

行政命令除了內容本身值得關注之外，「美國總統簽署」這個動作本身就是一個對內及對外的政治宣傳。在國內，對國會及選民展現推動製造業回流、美國優先的經貿決心；對國外，昭告天下美國是「玩真的」，川普透過這種「政治表態」的方式，企圖讓美國在未來經貿談判上先發制人。

四、匯率操縱國名單

美國總統川普上任後，各國憂心貿易保護主義興起將影響全球經濟成長動能。其中指控對手國為匯率操縱國，係指美國財政部向國會提交的匯率政策報告書中，美國國會針對他國政府央行的交易行為，進一步認定當中是否存在匯率的不當操作。

根據美國財政部「2015年貿易便利化和貿易執法」法案⁴¹，美國的匯率操縱國名單有三大項觀察指標，第一是「對美貿易順差超過200億美元」，第二是「經常帳占GDP比率超過3%」，第三是「匯率單筆干預金額超過GDP 2%」，三項指標都符合，才會被列入匯率操縱國名單；但只要有一項符合，就會被列為匯率操縱國觀察名單。此外，依據該法規規定，財政部於每年4月和10月發布美國主要貿易夥伴的外匯政策報告，為美國政府提供新的監測工具和解決不公平貨幣做法的措施。

雖然川普在2016年總統大選前，曾經揚言上任後要將中國大陸列為匯率操縱國，但如今改變競選時的指控。根據美國財政部2017年4月14日公布的「主要貿易夥伴外匯政策報告」⁴²，美國持續將中國大陸、日本、德國、韓國、臺灣及瑞士等6國列為匯率操縱國觀察名單，與2016年10月報告中的名單相同。中國大陸並未被列為匯率操縱國，而臺灣也依舊在觀察名單之

⁴¹ 美國財部根據 Trade Enforcement Act of 2015 (the“2015 Act”)定義符合匯率操縱國之三大條件。

⁴² Department of The Treasury Office of International Affairs, (2017).”Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States, U.S.” April 14.
<https://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/2017-04-14-Spring-2017-FX-Report-FINAL.PDF>。

列。美國財政部在報告中亦指出，仍將密切關注中國大陸的貿易和貨幣做法，呼籲中國大加速開放美國的商品和服務，並從出口轉向更多的國內消費。

觀察中美貿易近期變化，即便美國對中國大陸貿易逆差⁴³由 2015 年的 3,672 億美元縮減至今 3,470 億美元，但平均每個月貿易逆差仍約為 290 億美元，已符合美國官方設定匯率操縱國的指標之一，但是在川習會後，中美取得在朝鮮半島問題的合作共識，以及兩國承諾了貿易百日計畫，2017 年發布的「主要貿易夥伴外匯政策報告」中，中國大陸未列入匯率操縱國係為不令人意外的結果。

而在 10 月 17 日，美國財政部公布了最新的匯率報告，目前美國將中國、韓國、日本、德國以及瑞士列入匯率操縱國觀察名單當中，理由是認定這五個經濟體對美國貿易順差可觀、經常帳順差龐大，或是干預外匯市場。而我國已從此次報告中的觀察名單剔除，主要是由於我國已持續降低外匯干預規模，估計 2017 年上半年臺灣外匯購買淨值約 30 億美元，約是 2016 年同期水準的一半，但美國財政部表示會繼續敦促臺灣提高關於外匯市場干預與外匯存底的資訊透明度。⁴⁴

五、對貿易協定的基本原則

由於川普於對外貿易政策一向採取趨於保守、保護的態度，因此自其競選時，便一再強調上任後，將放棄多邊貿易（包含退出 TPP、NAFTA 重啟談判），以及積極與各國簽訂、談判雙邊貿易協定。川普上臺後，於 1 月 23 日簽署總統備忘錄，立即宣布美國退出 TPP⁴⁵，同時責成相關部門重談

⁴³ 參考：<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015>。

⁴⁴ 「美匯率操縱觀察名單 剔除臺灣」。經濟日報。2017 年 10 月 19 日。
<https://money.udn.com/money/story/5616/2765511>

⁴⁵ The White House, (2017). “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement.” January 23.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>。

NAFTA。至 5 月 18 日，美國新任貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）在給國會議員的信函中表示，於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判，在這之前將展開 90 天的諮詢期，徵詢國會、業界和公眾對 NAFTA 談判的意見。後於 7 月 19 日，美國貿易代表辦公室（USTR）發布聲明確認，第一輪磋商確定於 8 月 16-20 日在華盛頓登場，首要目標是縮小與加拿大、墨西哥的貿易逆差，預計於明年完成談判。整體而言，川普政府對 NAFTA 的基本原則將朝向⁴⁶：

（1）改變美國現行原產地規則：確保 NAFTA 原產地規則能夠支持美國製造業與工作機會；（2）擴大美國產品及業者進入加墨兩國政府採購市場之機會；（3）將取消全球防衛措施排除 NAFTA 成員國的規定，亦即未來美國實施全球防衛措施時，可對加拿大或墨西哥實施；（4）能源議題上，強化有利於能源生產與運送、及確保北美能源安全與穩定之投資、市場開放及 SOE 等規則；（5）貨幣議題上，則訴求將透過適當的機制，確保 NAFTA 成員避免操縱匯率獲取不公平競爭優勢。

在美國退出 TPP 方面，除了可能導致國際貿易秩序重組之外，亦可預期未來美國與各國的雙邊談判將成為美國對外貿易的主軸，其談判內容與貿易門檻之設定將趨於多元化，對個別國家或能施予更深之影響力，以獲取更有利於美國的貿易條件；而 NAFTA 的關注焦點則是勞工就業，或將使美國境內勞動力供給機會更形減少。

值得注意的是，美國退出 TPP 後，亦開始檢視 WTO 的價值。2017 年 3 月 2 日，美國貿易代表辦公室（USTR）公布《美國總統 2017 年貿易政策議程與 2016 年年度報告》⁴⁷，其主要原則包括：要有公平的競爭機會、瓦解他國貿易障礙、透過各種槓桿來獲取他國市場開放、嚴守美國法律，並且抵制

⁴⁶ 顏慧欣（2017）。「近期美國川普政策經貿政策重點分析與展望」。中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，7 月 20 日。<http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=295922>。

⁴⁷ Office of the United States Trade Representative, (2017). "2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program." <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>。

他國或 WTO 等任何可能弱化美國主權的主張。美國認為，過去 WTO 爭端解決機制推行的前提，是不「削弱或增加成員國的權益與義務」(add to or diminish the rights or obligations)。故此，不是所有 WTO 裁定，美國都會買單，對於川普政府而言，符不符合美國利益是要不要遵守 WTO 規範的基本前提。

宣布退出 TPP 後，川普隨即與中國大陸⁴⁸、日本⁴⁹、澳洲⁵⁰，以及德國⁵¹、法國⁵²、韓國等進行雙邊會談。其中，**與日本方面**，美國商務部長表示，美國希望透過雙邊協議深化與日本的貿易關係，美日的經貿商談，可能達成雙邊貿易協議，以挽回在 TPP 談判時所獲得的一些進展。雖然東京當局仍希望，TPP 的核心可用某種形式挽救，然而美國商務部長重申 TPP 對美國「已成過去」。**與中國大陸方面**，美國總統川普和中國大陸國家主席習近平 4 月 6-7 日結束兩天的元首高峰會，雙方同意展開「貿易百日計畫」談判，目的在擴大美國對中國大陸出口，平衡貿易失衡。美國國務卿提勒森表示，在川習會當中，川普明確提醒習近平，有必要「採取具體措施來提供美國勞工公平的環境」；另外在 7 月 19 日召開的全面經濟對話，雙方針對貿易逆差的問題分歧仍大，各自取消記者會，或象徵雙方蜜月期已告結束。**與德國方面**，德國總理梅克爾告訴內閣成員，川普對歐盟與貿易的基本原理有著根本上的誤解。川普政府之前數次向歐盟國家要求簽署個別協議，但都遭到拒絕，川普 4 月與梅克爾會面時終於被說服，決定與整個歐盟談判。**與韓國方面**，藉由此次朝鮮半島核彈試爆危機，美國副總統彭斯到韓國關切之便，美國再度向韓國提出稻米，與農產品進口市場開放要求，背後反映的很可能就是重談美韓 FTA。**與澳洲方面**，研判相較於雙邊經貿，美澳之間最關注的是亞太區

⁴⁸ 2017 年 4 月 6、7 日的川習會。

⁴⁹ 2017 年 2 月 10 日的川安會；4 月 18 日日本副總理麻生太郎和美國副總統彭斯在東京結束了長約 1 小時的日美經濟對話。

⁵⁰ 5 月 4 日澳洲總理會晤。

⁵¹ 4 月與德國首相梅克爾通電。

⁵² 已於 5 月底與法國新任總統馬克宏會談。

域安全議題。明顯的跡象例如：今（2017）年 1 月 29 日川普就任初期與澳洲總理就兩國關係通電話，後發表的聲明強調，美澳兩國密切且持久強勁的美澳關係對亞太地區及世界的和平、穩定與繁榮至關重要。而今年 5 月 4 日川普與澳洲總理特恩布爾（Malcolm Turnbull）在紐約的二戰紀念活動上會晤，雙方就朝鮮半島在內的區域安全問題進行討論。時至今年 11 月川普亞洲行與東協峰會期間，川普提出了「印太戰略」，表示要強化與日本、印度、澳洲等民主國家共同衛護太平洋與印度洋的自由與穩定。**與法國方面**，觀察今年 7 月 13 日，川普與法國總統馬克宏召開的聯合記者會，雙方重視的議題圍繞在反恐、氣候以及「美中貿易」。川普當時在馬克宏面前表示認同中美貿易的良性發展，而法方則提到中法在一些項目上的合作意向。至於美法之間的經貿議題則未多著墨。**臺美雙邊經貿關係方面**，今年 7 月臺美舉行川普上任後的首度貿易雙邊對話，當時美方高度關切對臺貿易逆差 133 億美元，以及開放美豬美牛進口等議題，我方則習慣性地回應這只是貨品貿易部分，也應考量整體臺美貿易尚有服務業及智財權的權利金。然而，從川普 11 月份亞洲行對日韓的強硬態度可以看出，前述說詞很難讓川普政府買單。美方除了農業問題外，尚關切智慧財產權、法規透明化、以及其他市場開放等其他議題。我國一再強調臺美貿易逆差主要是產業分工及供應鏈互補的結果，對於雙方經濟反而有助益。而且臺灣也將在國營企業帶領下，協同民間企業，計畫大量投資美國，進一步深化產業合作及供應鏈連結，以降低美方的壓力。我國一直希望美國可以與臺灣提升合作關係，諸如臺美雙邊投資協定及臺美 FTA，但是這些期待要落實，仍無可避免需要思考先解決美牛及美豬問題。

綜上，圍繞者「美國優先」的核心價值，川普的對外經貿政策藍圖從退出 TPP、檢討 WTO 與 NAFTA、積極與各國進行雙邊會晤，並積極透過行政命令調查鉅額貿易逆差、加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，並就違反貿易和海關法之行為確實執法、以及全面檢討美國對外經貿協定是否違法與濫用。

總總政策作為皆顯示出川普政府將提升美國與外界經貿的門檻，而調查鉅額貿易逆差及檢討經貿協定，更可以視為係替美國雙邊取代多邊的經貿政策鋪路，同時亦對於美國主要貿易夥伴或所謂「世界工廠」型的國家釋出警訊。

然而，國際貨幣基金 IMF 今年 4 月份公布的《世界經濟展望報告》⁵³，調高對今年全球經濟成長預期：IMF 認為未來全球經濟將得利於歐洲、日本以及中國大陸貿易成長，並預估 2017 年全球 GDP 將成長 3.5%、2018 年將成長 3.6%，該份研究報告也同時警示，美國若推動貿易保護主義將會使其經濟受損。相對於中國大陸於今年 5 月 14-15 日召開一帶一路國際合作高峰論壇，其聯合公報重申：「在一帶一路倡議等框架下，共同致力於建設開放型經濟，確保自由包容性貿易，反對一切形式的保護主義。我們將努力促進以世界貿易組織為核心，普遍，以規則為基礎，開放，非歧視，公平的多邊貿易體制。」因此，在中美關係和緩且貿易合作計畫正在進行的情況下，中國大陸主導的一帶一路提倡多邊貿易與區域經濟整合、互通有無；而川普主張美國走向保護主義式、雙邊取代多邊的經貿策略，以及美國優先、製造業回流的政策，雙方的出發點截然不同，或可顯現出美國與中國大陸的貿易百日計畫是川普由雙邊取代多邊的第一步。本章後續小節將分別探討川普政府於 TPP/FTA 以及製造業回流等相關領域之經貿政策，並歸納其選舉政見承諾、執政後實際作為，進而分析川普政府對外經貿政策之後續發展。

第二節 川普的多邊及雙邊貿易策略

川普自競選時期以及上任以來，不斷重申將針對美國對外貿易政策進行調整。其中包括退出 TPP、重啟 NAFTA 談判、棄多邊採雙邊貿易等政策。本節針對川普對外經貿政策中，於 TPP、NAFTA 以及雙邊 FTA 之政見承諾、

⁵³ World Economic Outlook April 2017, International Monetary Fund.
<http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.

目前政策規劃，以及未來可能的發展及影響分述說明。

一、川普的 TPP 政策及影響

跨太平洋夥伴協定（TPP）是由亞太經濟合作會議成員發起，從 2002 年開始醞釀的一套多邊關係自由貿易協定，旨在促進亞太地區貿易自由化。主要內容包括：貨物貿易、原產地規則、貿易救濟措施、衛生和植物衛生措施、技術性貿易障礙、服務貿易、智慧財產權、政府採購和競爭政策等。

TPP 為第一個連結亞太地區的區域貿易協定，整體談判至 2015 年 10 月 5 日，TPP 會員國於亞特蘭大部長會議後聯合記者會中宣布完成談判並達成協議，美國及紐西蘭並於同年 11 月 5 日公布 TPP 協定內容草案。俟完成法律檢視後，TPP 會員國於 2016 年 2 月 4 日在紐西蘭奧克蘭簽署協定。此一儀式代表 TPP 談判之正式結束，各會員之後將據以進行各自之國內審議程式。據 2016 年 IMF 統計數據，11 個會員之經濟規模達 10 兆美元，涵蓋全球 13.3%（美國退出前，含美國在內 12 個會員，達 28.5 兆美元，涵蓋全球 38%）。

（一）選舉政見

川普於選舉期間表示，當選後將退出 TPP。川普認為 TPP 給美國帶來災難，並表示要代之以公平的雙邊貿易。川普抨擊 TPP 傷害美國勞工與製造業，並稱其為「可怕協定」，是「就業機會殺手」，將美國就業機會拱手讓給有廉價勞力優勢的國家，是對美國利益的「強暴」。川普亦於 2016 年 11 月 22 日的談話影片中表示：「我將發出退出 TPP 意向書，這對我國是潛在的災難；取而代之的是公平的雙邊貿易協定，把就業機會和企業帶回美國。」

獲美國前總統歐巴馬政府力推的 TPP，除了消除關稅等貿易障礙，還包括人員、資金流動自由化、保護智慧財產權、改善經營環境等內容，其所設

定的高標準規範，可望成功將中國大陸排除在外。由於 TPP 經濟規模龐大，更勝於中國大陸所主導的區域全面經濟夥伴協定（RCEP）。參與 TPP 的其他各國雖對川普的競選政見不意外，但難掩失望。澳洲總理滕博爾（Malcolm Turnbull）即表示，無論美國如何決定，其他 11 個成員國⁵⁴還是希望能夠批准 TPP。然而，美國 GDP 占 TPP 總體的 6 成，日本首相安倍晉三便表示，由於 TPP 不能重新談判，因為會擾亂最基礎的利益平衡⁵⁵，但是「如果少了美國，將毫無意義。」紐西蘭前總理（John Key）則表示失望：「美國不是一個小島，不能杵在那兒不跟其他國家貿易。」⁵⁶

TPP 除了經貿關係之外，美國在外交上亦扮演其戰略角色，且締約方領袖各為此押了政治賭注，美國的退縮將讓「亞洲再平衡」成空談，也將讓各國懷疑美國未來的國際角色。尤有甚者，美國的退縮或賦予中國大陸更大力量，近來中國大陸力推的 RCEP 即因此已重獲國際注意，原 TPP 成員國如秘魯、馬來西亞等國，都轉而想與中國大陸進行談判。

（二）政策落實狀況

川普已於今（2017）年 1 月 23 日簽署備忘錄，美國正式退出 TPP⁵⁷，也意味著這個由美國前總統歐巴馬所積極推動的協商一筆勾銷。他在簽署後表示：「我們剛剛做的是對美國工人很棒的事」，同時也是向外界宣示他確實落實選舉時的承諾。與此同時，川普持續強調，未來將更加重視雙邊 FTA 的功效，並以此種貿易協議形式與主要貿易夥伴進行經貿交流及合作；其並提出「未來所有經貿協議都必須符合美國勞工利益」的談判原則，且表示若

⁵⁴ 加拿大、紐西蘭、澳洲、墨西哥、日本、智利、汶萊、越南、新加坡、秘魯和馬來西亞。

⁵⁵ 蘋果日報（2017）。川普：上任首日退出 TPP，日紐等成員國失望 安倍嘆「少了美國毫無意義」 9 月 15 日。 <https://tw.appledaily.com/headline/daily/20161123/37460997/>

⁵⁶ 同註解 55 之來源。

⁵⁷ Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement, the White House, January 23, 2017. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>。

NAFTA 的重新協商成果未能讓美國勞工享有公平待遇，將不惜退出。此舉除了終結歐巴馬時代的重大對外貿易政策路線，更直接衝擊國際經貿秩序。

由於受到美國退出 TPP 的影響，TPP 成員國已於今（2017）年 3 月邀請中國大陸參加在智利舉辦之會員國論壇。雖然中國大陸目前似無意介入 TPP，但仍不乏預測認為，中國大陸或將積極參與國際事務，彌補美國退出 TPP 之真空，且中國大陸的經貿影響力也將大幅提升。然而，對於外界猜測中國大陸是否終將加入 TPP，中國大陸總理李克強在今年人大閉幕後記者會表示，中國大陸不會因為美國退出 TPP，就去填補美國角色擔當大旗。中國大陸支持貿易自由化，「天下是天下人的天下」；但「不會越俎代庖」。惟從中國大陸於今年 5 月 14-15 日一帶一路高峰論壇中，對於雙邊、三方、多邊乃至區域合作的推崇，以及提倡全球整合、互通有無的主導態勢，未來中國大陸對 TPP 的動向與態度仍有操作空間。

（三）可能之發展與影響

據路透社報導⁵⁸，紐西蘭貿易部長（Todd McClay）表示，美國以外的 TPP 成員國部長們，將會持續討論如何挽救 TPP。TPP 向來被認為是亞洲足以抗衡中國大陸影響力的計畫，美國留下的真空或可藉由中國大陸和印尼加入來填補。

截至目前較具體的作法例如：今年 1 月底，秘魯總統表示希望與中國大陸及其他 TPP 成員國締結新協定；澳洲貿易部長也對外表示，只要成員國願意調整 TPP 內涵，中國大陸有可能加入。此外，TPP 成員國今年 3 月在智利召開會議，邀請中、韓兩個非 TPP 成員國一同與會，此舉顯示，對於 TPP 成員國而言，邀請中國大陸與會，不管其是否加入，都可能對美國形成

⁵⁸ Greenfield. C., and White. S., (2017). "After U.S. exit, Asian nations try to save TPP trade deal." REUTERS.
<http://uk.reuters.com/article/us-usa-trump-asia-idUKKBN15800V>.

新的壓力，進而逼迫其改變態度。換言之，在美國退出 TPP 後，中國大陸不僅在 RCEP 居領導地位，未來或也可能牽動 TPP 進展。

對於美國退出 TPP 之舉，美國前商務部長（Carlos Gutierrez）表示，美國的公司很難繼續擴大在亞洲的發展⁵⁹。川普之前希望把 TPP 變成雙邊協定，例如與日本或是與澳洲建立雙邊貿易協定。另，據《華爾街日報》的評析⁶⁰，退出 TPP 對美國經濟的立即影響不大，但真正深刻的影響是，美國將形同放棄數十年來進入越南、馬來西亞等貿易投資高障礙國家的良好機會。

以未來發展來看，目前 TPP 11 個會員國似已逐漸接受美國的退出，轉而另尋他途來達成 TPP 的落實。日本首相安倍晉三在日前即對外表示：「我們已經走了這麼遠，現在日本必須擔任起領導（TPP）角色」⁶¹。5 月中旬，TPP 的 11 國貿易部長齊聚越南舉辦 APEC 部長會議，即針對如何搶救 TPP 提出討論，主要的帶領行動是由日本、紐西蘭、澳洲所主導。根據該會議討論結果，現有 11 個會員國仍然寄望美國政策終有一天回心轉意，表示將會稍加修改 TPP，留下讓美國重返協定的空間⁶²。

上述情勢發展之關鍵，在於日本態度的轉變。在美國宣布退出之後，日本的態度也曾反覆。從最早的「沒有美國的 TPP 已失去意義」，到現在安倍打算力扛重任。日本態度的轉變，正可以看作其對 TPP 的戰略思考已經悄然轉向，或許是「新 TPP 協定」可能成功的標誌之一。而值得注意的是此「新 TPP 協定」的存在意義，就算少了全球最大經濟體美國的拉抬，只要能持續推動，一能提供對抗中國大陸的穩定力量，二能抵禦美國可能的貿易保護主義。同時，儘管日本市場規模不及美國，但由日本所領銜的 TPP 一

⁵⁹ 莊嘉宏（2017）。「大選後的美國。」《天境傳媒》。
<http://kool88.com/article/201703/9810062>。

⁶⁰ The Wall Street Journal, (2016). "Pacific Trade Bust."
<https://www.wsj.com/articles/pacific-trade-bust-1478908943>.

⁶¹ 美國退出 TPP 談判 日本欲做"領頭羊" https://www.sohu.com/a/141707803_114731。

⁶² 澳洲貿易部長喬柏（Steven Ciobo）表示：「繼續對美國敞開大門非常重要。」

旦生效，將可能造成亞太地區貿易格局的重新分化，也可能對 RCEP 產生新的牽制力量。

二、川普的 NAFTA 政策及影響

在川普雙／多邊 FTA 談判政策中，除了宣布退出 TPP 之外，美國與墨西哥、加拿大兩國簽訂的北美自由貿易協議（North American Free Trade Agreement, NAFTA）亦頗受矚目。NAFTA 係美國、加拿大及墨西哥於 1992 年 8 月 12 日簽署關於三國間全面貿易的協議，並在 1993 年 11 月 17 日通過《NAFTA 執行法案》（North American Free Trade Agreement Implementation Act），時任美國總統柯林頓同年 12 月簽署該法案，並在 1994 年 1 月正式生效，自此北美自由貿易區正式成立。

NAFTA 是一項國際協議，與條約非常類似，在美國法律中，被視為「國會-行政」協定，其成立宗旨：取消貿易障礙、創造公平競爭的條件、增加投資機會、對智慧財產權提供適當的保護，以及促進三邊、地區以及多邊的合作。三個會員國彼此必須遵守協定的原則和規則，藉以消除貿易障礙。NAFTA 生效後，美、加、墨之間的大部分關稅都被消除，造就約 20 兆美元 GDP 的自由貿易市場，經濟實力超過歐盟，美國與墨西哥的邊境每天平均貿易額更高達 14 億美元。然而，NAFTA 讓企業更容易從美國搬移到墨西哥，也使得美國就業機會減少，有鑑於此，川普才於選舉時主打將重啟談判 NAFTA 以替美國爭取公平的貿易，讓美國製造業與就業機會回流。

（一）選舉政見

川普競選的標誌之一是「實施貿易保護措施，搶回就業機會」，反對與中國大陸和墨西哥等國進行自由貿易等立場。2015 年美國貿易赤字已高達 5,310 億美元（其中，對墨西哥的貿易赤字為 500 億美元；對加拿大則有 120

億美元的貿易順差)。尤其許多工人階層指責 NAFTA 取消幾乎所有美、加、墨之間的關稅，更將 70 萬製造業就業機會送給國外。

川普抓住基層選民的想法，順應工人群體的風向，於選舉時一再重申 NAFTA 是美國簽過「最糟的」貿易條約，並指出因為 NAFTA 造成美國製造業外移，進而造成工作機會外流、工資停滯，甚至造成貿易赤字，他提出的「把製造業帶回來」口號，得到廣大美國藍領的支持。大選前夕，川普於《川普與美國選民的契約》中承諾當選後將根據 NAFTA 第 2205 條 (Article 2205) 重新談判，如果其他國家拒絕重新談判，美國將退出 NAFTA，並消除墨西哥單方面以增值稅 (VAT)⁶³ 作為檯面下的關稅之做法，終止墨西哥以血汗工廠與美國工人削價競爭的狀況。對此，加拿大總理表示願意回到談判桌上，以確保其與時俱進；墨西哥的總統安立奎潘尼亞尼托 (Enrique Pena Nieto)、外交部長維德加瑞 (Luis Videgaray) 及經濟部長瓜哈爾多 (Ildefonso Guajardo) 亦表示願意與美國共同合作，進行談判。

(二) 政策落實狀況

川普任職後，對於 NAFTA 的政策並不如對 TPP 一般直接了當。從實際作為上來看，其於今 (2017) 年 1 月 22 日表明要針對 NAFTA 重啟談判，並於 23 日簽署行政命令退出 TPP，並宣稱將隨即會晤墨西哥總統安立奎潘尼亞尼托和加拿大總理杜魯道 (Justin Trudeau)，開始討論 NAFTA。就其宣稱重啟 NAFTA 談判以及退出 TPP 的時間點，可看出川普欲透過退出 TPP 的舉動，給於 NAFTA 「殺雞儆猴」，目的就是要讓加拿大與墨西哥，乃至國際社會明白，川普政府對於「不符合美國優先」的任何協議都將強勢剷除。

⁶³ 增值稅是指對納稅人生產經營活動的增值額徵收的一種間接稅。是以商品 (含應稅勞務) 在流轉過程中產生的增值額作為計稅依據而徵收的一種流轉稅。在計稅原理上，增值稅是對商品生產、流通、勞務服務中多個環節的新增價值或商品的附加值徵收的一種流轉稅。實行價外稅，也就是由消費者負擔，有增值才徵稅沒增值不徵稅。

川普上任後一連串的對外經貿作為，可視為是對於包括 NAFTA 在內的經貿關係進行了檢視，以不惜退出的強勢態度增加談判籌碼，其威嚇的作法例如：川普公開指責美墨貿易極為不平等：「美國與墨西哥有高達 600 億美元的貿易赤字。這（NAFTA）一開始就是一面倒的交易，導致損失大量的工作和企業」；甚至提出建築「美墨高牆」，杜絕非法移民入境美國，並宣稱這筆費用將由墨西哥政府自行承擔；亦或是宣稱美國可以透過提高各種跨境交易費、臨時簽證的申辦費、扣押非法勞工匯回本國的薪資，逼迫墨西哥承擔費用；另於 3 月 31 日簽署《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》行政命令，其中提及將調查美國的貿易夥伴是否直接或間接地透過法律、法規或任何實際作為，對美國的商業活動施加不公平負擔或歧視，從而使得美國業者處於不公平的劣勢。

合理推測，川普上任後前述這些「放話」或行政作為，其目的皆是對 NAFTA 以及對美國所有貿易夥伴產生震懾效果。倘若以國內政治與民意的角度觀之，川普的各種「揚言」和表態，一方面是延續其在選舉時的強硬政見；另一方面係為了增加談判籌碼，此種作為或許與其商界出身背景相關。

特別值得注意的是，川普的 NAFTA 政策可謂反覆無常。例如：3 月 30 日白宮向國會呈遞一份草案文件⁶⁴，內容顯示川普對於 NAFTA 態度似乎有所軟化。該檔案指出，川普政府在近期與墨西哥和加拿大重啟 NAFTA 談判時，將尋求僅對該協定進行「有限度」的調整。時隔不到一個月，4 月 18 日川普於威斯康辛州一家工廠內的演說又表示，將對 NAFTA 採取強硬的態度。然而，白宮辦公室於 4 月 27 日發布聲明，在經過三國（美、加、墨）領導人的協商之後，總統決定不退出 NAFTA 並且會盡快與其他兩國進行協商。時至 5 月 18 日，美國新任貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）在給

⁶⁴ CBCNews, (2017). "Trump takes 1st step in NAFTA renegotiation: Sends draft letter to Congress." <http://www.cbc.ca/news/politics/trump-nafta-draft-letter-congress-1.4047577>.

國會議員的信函中表示，NAFTA 在數位貿易 (digital trade)、智慧財產權、勞工和環境標準、法規監管、國營企業規則以及食品安全標準等方面，都必須改進。此外，美國貿易代表辦公室 (USTR) 於 7 月 17 日發布重啟談判的目標方針 (Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation)⁶⁵，把縮小與加拿大、墨西哥的貿易逆差列為首要目標，並首度提及要把「貨幣操縱」條款納入協定。至 7 月 19 日，美國貿易代表辦公室 (USTR) 發布聲明指出，第一輪磋商確定於 8 月 16-20 日在華盛頓登場，並表示將為美國勞工及製造業爭取更好的貿易條件。

4 月 29 日，川普簽署《處理違反與濫用貿易協定》行政命令，要求商務部等相關部門檢視美國既有貿易協定 (包括 WTO 所建構之貿易關係、NAFTA 等) 是否遭違反與濫用，並於 180 天內提出檢視報告與修正建議；同一日又簽署《設立貿易和製造政策辦公室》行政命令。該辦公室的成立終旨是維護美國工人和國內製造商的利益，並就促進經濟成長、減少貿易逆差、增強美國製造業和國防工業基礎向總統提供政策建議。固然前述兩個行政命令並沒有特別針對 NAFTA，但顯示出將來「所有」與美國有關的貿易協定和夥伴關係將受到更嚴謹的檢視。

到目前為止，NAFTA 已啟動了五次磋商，8 月 16 日的磋商主要重點在於大幅度修改 NAFTA，美加墨三國決議力拼在 2018 年初能夠讓 NAFTA 生效，在此輪磋商中，三國就目前的問題開始進行部分協議文本的協商，但並未對外提供談判細節。而緊接著下一輪磋商在 9 月 1-5 日於墨西哥舉行，在這次磋商中，25 個工作小組對電子商務、投資、環境、反貪腐等議題進行了談判，不過，此次磋商並未觸及美國關切的汽車產業與墨西哥勞動薪資調升等重要核心議題。同時，美國商務部於 9 月 15 日對外表示希望在 NAFTA

⁶⁵ Office of The United States Trade Representative, (2017). "Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation." <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>.

中新增「落日條款」，來定期檢視 NAFTA 形成的效益，要求 NAFTA 每 5 年都要經過美國同意才能繼續生效，但加拿大與墨西哥皆表示反對。9 月 23-27 日於加拿大再次進行 NAFTA 磋商，在該次磋商中，三國就中小企業議題進行討論，並完成了相關的協定架構，不過，在此次磋商中，三國對於如何解決貿易爭端的意見仍舊沒有交集。

第四次磋商於 2017 年 10 月 13-17 日舉行，在此次磋商中，美方代表要求限制牛奶產量，同時要求汽車製造商使用的零配件必須在第一年有 50% 為美國製造，並大幅度將北美地區美國製造的汽車零配件比例由 62.5% 提高到 85%；加拿大拒絕認可牛奶限產的要求；而墨西哥則不贊成汽車零配件產地配額的方案。第五次磋商則在 2017 年 11 月 17-21 日舉行，墨西哥和加拿大仍拒絕美國提出將汽車原產比率提高到 85%，以及半數汽車產地必須在美國等要求，三國在解決貿易和投資爭議的架構上也無法達成共識。NAFTA 磋商陷入膠著，在三方對於貿易問題沒有交集的情況下，下一輪磋商將於 2018 年 1 月底展開，在各方分歧遲遲未解的情況下，原先三國預期 2018 年初使 NAFTA 生效的目標幾近無望。

（三）可能之發展與影響

2017 年 3 月 30 日，川普執政團隊提交至國會的草案中，列出所有須優先處理之貿易相關議題清單。這份草案主要提及，行政團隊接下來將正式公告欲重新談判的協議，並花至少 90 天的時間諮詢立法者和各行業代表。該份草案內容包含對重啟談判的項目：農業、政府採購、稅收政策、智慧財產權、汽車零件，以及通訊、原產地規則等項目規定。然而這份文件目前相關規範並不明確，顯示川普對於 NAFTA 的態度軟化，可能尋求僅對該協定「有限度」的調整。⁶⁶同時，「模糊性」可讓談判的空間擴大，對川普政府而言也

⁶⁶ The Wall Street Journal, (2017). "Trump Administration Signals It Would Seek Mostly Modest Changes to Nafta."

是「進可攻退可守」的操作彈性。

美國新任貿易代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 5 月 18 日在給國會議員的信函中表示，NAFTA 在數位貿易 (digital trade)、智慧財產權、勞工和環境標準、法規監管、國營企業規則以及食品安全標準等方面，都必須改進。此外，預計於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判，且根據前述提交給國會的草案，NAFTA 談判之前將展開 90 天的諮詢期，徵詢國會、業界和公眾意見，並表示將為美國勞工及製造業爭取更好的貿易條件。

美國貿易代表辦公室 (USTR) 於 7 月 17 日公布 NAFTA 重啟談判的目標方針 (Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation) (見表 3-1)。該文件所揭示的重談方向，大致包含 21 項議題，其中有多數議題在 TPP 中已納入規範，可期待 NAFTA 重啟談判方向應與 TPP 規定之基調相符。只有兩項議題為 TPP 未涵蓋且之前公眾意見徵求時也未納入者，係為能源及貨幣兩項議題，可視為川普政府未來貿易協定之示範標竿。

表 3-1 NAFTA 重啟談判之議題範疇

1. 貨品貿易	12. 競爭有關議題
2. 衛生和植物檢疫辦法 (SPS)	13. 勞工議題
3. 關務與貿易便捷化及原產地規則	14. 環境議題
4. 技術性貿易障礙 (Technical Barriers to Trade, TBT)	15. 反貪腐
5. 良好法規實踐(good regulatory practices)	16. 貿易救濟
6. 服務貿易(包括電信、金融)	17. 政府採購
7. 數位貿易、跨境數據流動	18. 中小企業
8. 投資議題	19. 能源
9. 智慧財產權議題	20. 爭端解決
10. 透明化	21. 貨幣議題
11. 國有企業(state-owned-enterprises)及政府控制企業	

資料來源：顏慧欣 (2017)。「近期美國川普政策經貿政策重點分析與展望」。

誠如上述，談判方針多涵蓋議題為 NAFTA 過去未納入者，不過這些議題在 TPP 已有討論，特別是「數位貿易及跨境數據流動」、「國有企業」，以

<https://www.wsj.com/articles/trump-administration-signals-it-would-see-mostly-modest-changes-to-nafta-1490842268>.

及要求將「環境及勞工義務作為能適用爭端解決的可執行義務」等方面，係與 TPP 談判成果相符。然而，初步檢視此次談判方針中有幾項議題，包括原產地規則、政府採購、以及貿易救濟等談判目標有所變革，恐為後續 NAFTA 談判是否能順利進行之關鍵，分述如下⁶⁷：

1. 改變美國現行原產地規則

關於原產地規則之談判目標，談判方針僅簡單表示將「確保 NAFTA 原產地規則能夠支持美國製造業與工作機會」。就此項目標而言，川普政府期能藉此調整其原產地規則，以提高在美國生產的零組件占產品之比例。惟此舉可能提高在美國加拿大、墨西哥生產製造之汽車及其他產品之成本。

2. 擴大美國產品及業者進入加墨兩國政府採購市場之機會

在政府採購方面，美國政府將尋求「擴大美國產品、服務、以及產品與服務提供者，進入 NAFTA 國家採購市場之機會。」但此項談判目標或將因川普「購買美國貨」之政策而有所減損。蓋因「購買美國貨」政策將直接減少加墨兩國廠商參與美國政府採購之機會；基此，加墨兩國為保護其業者利益，可能將同步縮減美國廠商獲得該國採購合約的可能性。相對的，方針中則將訴求訴求美國地方與州政府的政府採購排除在適用範圍外，但此部分恰巧為加拿大期望爭取的市場開放商機。

3. 取消有關反傾銷及平衡稅之雙邊審查小組機制

有關反傾銷及平衡稅之談判目標，USTR 談判方針有幾項不同於過去美國實踐的主張。首先將取消全球防衛措施排除 NAFTA 成員國的規定，亦即未來美國實施全球防衛措施時，可對加拿大或墨西哥實施。第二，取消有關反傾銷與平衡稅之雙邊審查小組（binational panel review）機制之規定，不過透過雙邊審查小組檢視反傾銷及平衡稅之最終裁決，係加拿大於 1989 年

⁶⁷ 顏慧欣（2017）。「近期美國川普政策經貿政策重點分析與展望」。中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，7 月 20 日。http://web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=295922。

洽簽《美加自由貿易協定》之主要談判立場，其後該項機制順勢成為 NAFTA 協定之一部分。儘管近年來在 NAFTA 協定下成立雙邊審查小組之案件並不多，但此項機制與美加間有關軟木出口補貼之爭議息息相關，且加拿大官員將雙邊審查小組機制視為對美國訴訟濫用之制衡；有鑑於此，刪除此項規範恐為美加角力的重點之一。

4. 貨幣與能源條款方向

貨幣與能源條款為之前 NAFTA 徵求公眾意見時未納入，在此方針中首次出現之條款。不過談判方針對這兩項議題之說明較為空泛，在能源議題僅表示，將強化有利於能源生產與運送、及確保北美能源安全與穩定之投資、市場開放及 SOE 等規則，而在貨幣議題上，則訴求將透過適當的機制，確保 NAFTA 成員避免操縱匯率獲取不公平競爭優勢。其中特別值得關注者為貨幣條款，蓋加拿大與墨西哥均非美國目前貨幣操縱之觀察對象，因而研判其對在 NAFTA 中納入本條款阻力較小，美國之用意應在於藉此形成其未來談判之「範本」，並使其他經貿夥伴瞭解美國未來談判可能涵蓋之議題方向。

川普政府對於 NAFTA 的態度反覆，原因除了透過態度的不確定性增加談判籌碼之外，或可能面臨來自墨西哥與加拿大的各種反對或支持的聲音，以下分述：

1. 墨西哥方面

過去川普將 NAFTA 視為一項僅對墨西哥和加拿大有利的不平等協議，並認為墨西哥搶走所有美國的利益，進而導致美國本土失業率上升。

(1) 許多美國企業實為 NAFTA 的受益者

然而，如同紐約聯邦研究員 Mary Amity 即指出，許多美國企業為 NAFTA 的受益者，例如：目前在美、加、墨 3 國間，商品流通並未被課以關稅，若川普撤銷 NAFTA，將導致美國商品出口至墨西哥，將被課徵較墨西哥商品

出口至美國更高的關稅（美國對非貿易協議之貿易夥伴課以 3.7% 進口稅，而墨西哥則對非貿易協議之貿易夥伴課以 4.7% 的進口稅）。且在國際法之下，墨西哥有權利在美國撤銷 NAFTA 後，對美國商品課以高達 35% 的關稅，而美國僅能將對墨國關稅提升至 4%。

（2）美國企業或將再現出走潮

雖然川普上任後高舉「美國優先」政策，迫使福特汽車、開利公司等製造商取消在墨西哥投資設廠計畫。但如今美國企業再度出現出走潮，包含：伊利諾州的伊利諾工具公司（Illinois Tool Works）預計將汽車零件廠遷往墨西哥；波音公司生產纖維複合材料的勝利集團（Triumph Group），也要裁減華盛頓州廠的員工人數，並將生產轉往墨西哥中部；泰科科技（TE Connectivity）將關閉紐澤西州的壓力感測器廠房，並遷移到墨西哥的埃莫西約市。如同德州 Tecma 集團執行長羅素（Alan Russell）所言，川普計畫重啟 NAFTA 協商，並揚言要對在墨西哥設廠的企業課徵懲罰性關稅，並無法解決美企遷往低成本國家生產的需求，一如歐洲企業前往低薪資的捷克設廠，亞洲企業前往越南，美國也需要墨西哥，才能維持勞力密集產品的競爭力。

（3）墨西哥的農產品市場

最後，關於農業。儘管川普一再抨擊 NAFTA 對美國產生了不公平貿易，然而 3 月底時，美國農產業者極力向華府和墨西哥政府遊說，想確保美國農產品出口不會成為兩國重新談判 NAFTA 的受害者，希望 NAFTA 的變動不會傷害美國穀物、肉品和乳製品出口墨西哥市場。且出口到墨國的農產品通常來自 2016 年總統大選時支持川普的農業州。同時，他們也擔憂，若美國退出 NAFTA，墨西哥可能對美國產品祭出報復性關稅，因此相關利害團體相繼到墨西哥遊說，以強化與墨國客戶和政府的關係。美國農業團體希望川普政府別忘了墨西哥市場的力量，隨著美國農業生產力的成長遠高於國內需求，該產業也高度依賴出口來維持價格和營收。

2. 加拿大方面

(1) 強調加拿大對美國經濟的實惠

加拿大政府不斷強調加拿大企業和消費者給美國經濟帶來巨大實惠，並且積極地派出內閣部長與美國聯邦層面接觸，以及美國 11 個關鍵州的州市級官員多管道接觸和遊說。例如：4 月 19 日派了 3 名加拿大內閣部長赴美，除此之外，總理特魯多於 3 月在德州休斯頓對外表示：「美加兩國經濟關係是世界上最成功的，為兩國創造數百萬計的中產就業」。再者，其也強調加拿大從美國進口商品與服務，超過所有其它國家對美進口，是美國絕大多數州的第一出口國，同時更是美國 48 個州出口國中的前 3 名。

(2) 酪農產業

川普於 4 月 18 日訪問威斯康辛州的工具機製造商時，曾表示將與威斯康辛州酪農站在一起，美國要和所有貿易夥伴立即實行公平交易。例如：NAFTA 簽訂以來，乳製品（ultra-filtered milk）被列為免稅產品，而這項政策對加拿大當地的酪農業帶來了價格上的競爭壓力，面對酪農對價格競爭的抗議，加拿大政府近來改變對乳製品政策，以利於其國內供應商。而這項政策卻影響包含美國酪農業大本營的威斯康辛州在內，約 70 個酪農供應商，川普對此表示：「我們需要為我們在威斯康辛的酪農盡一點心力」。

面對川普有關加拿大奶品制度的責難，加拿大駐美大使隨即提出反駁，說美國乳製品業本身生產過剩，不該怪罪加拿大乳製品供需控管制度。而加拿大廣播公司（CBC）也指出，川普提到的加拿大乳製品制度，是加拿大早自 1970 年代就開始採行的「供應管理制度」，用於控管全加拿大乳製品生產量，以確保全國奶品供需達到最佳平衡狀態。此外，加拿大業者最近同時調降乳製品價格，目的是與美國進口的乳製品競爭。

三、中美貿易百日計畫

美國總統川普於競選時期，曾宣稱上任後將要求新任財政部長將中國大陸界定為「匯率操縱國」，並痛批其偷走美國的就業機會，未來要對中國大陸進口商品課 45% 的重稅。加上不久前美軍才於韓國部屬薩德系統、以及北韓核試等問題，一度讓中美兩國的對立增溫。

2017 年 3 月 31 日，川習會確定成行的隔日，川普簽署兩份涉及貿易議題的行政命令，分別是《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》及《確立加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，並就違反貿易和海關法之行為確實執法》，雖然其內容並未直接指明針對中國大陸，但由於中國大陸去（2016）年對美貿易順差高達 3,470 億美元，占同年全美貿易逆差額的七成左右，無疑令外界認為這兩份貿易行政命令對中貿易的特殊針對性。

一方面，從時間點來看，這二份貿易行政命令的簽署，刻意選擇在習近平訪美前夕，有著提高美方談判籌碼的意味存在。美國商務部部長羅斯（Wilbur Ross）在這兩份行政命令發布後甚至公開表示：「調查結果即使存在貿易逆差，也不必然意味著美國就會採取報復或矯正行動」，進一步顯示美國政府此舉威嚇成份居多，也暗示中方應採取更積極務實態度來處理雙邊貿易失衡問題。

另一方面，中國大陸商務部於川普發布兩項貿易行政命令後的隔天回應：「美國任何執法措施應符合廣泛接受的國際貿易規則，並堅稱中美貿易失衡主要是兩國經濟結構和發展階段的差異所造成，雙方應順應經濟全球化的發展規律，在平等互利、合作共贏基礎上加強對話合作，妥善處理分歧。」此段公式化且不愠不火的官方回應，顯示出中共官方有備而來，因此於川習會上，中美經貿關係如預期般「行禮如儀」，雙方均展現合作化解雙邊貿易摩擦的意願，同時亦顯示出未來雙方將透過「全面經濟對話」機制及「貿易百

日計畫」架構展開談判，以下分述。

首先，關於美中雙邊高級別對話機制。川習會（4月6-7日）後，中美雙方宣布建立「外交安全對話、全面經濟對話、執法及網絡安全對話、社會和人文對話」等4項雙邊高級別對話機制。川習會期間，雙方即已啟動了外交安全、全面經濟2項對話機制，討論未來對話機制運作方式和工作重點。雙方同意盡早啟動其它對話機制，亦將開展各領域其它級別的對話接觸，鼓勵各部門加強交流合作。其中，在經貿議題方面，根據中共外交部透過官媒新華社的說法⁶⁸，對中美經貿關係存在的一些問題，雙方應本著平等互利原則，擴大在能源、基礎設施建設等領域務實合作，相互開放市場，推動兩國經貿關係更加平衡發展。另，中美雙方同意將在貿易投資領域深化務實合作，同時妥善處理經貿摩擦，並規劃加強軍事交流，強化執法司法、網路安全、非法移民、衛生等非傳統安全領域的合作。

於6月21日，美中首輪外交安全對話(U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue, D&SD)在美國華府舉行。這是川普上任後，華府首度接待高級別的中國大陸外交與軍方人士，中方出席的官員分別是中共國務委員楊潔篪以及中共中央軍委聯合參謀部參謀長房峰輝，雙方主要就朝鮮半島問題、南海問題、打擊極端組織「伊斯蘭國」(ISIS)、軍事互信等議題進行交流。值得注意的是，在巴拿馬與我國斷交、與中國大陸建交後，兩岸情勢及臺灣問題也成為中美外交安全對話主題之一，然而並沒有太多意外插曲：中國大陸在涉臺議題上強調美方須堅守有關承諾、妥善處理；美方則表示堅持奉行「一中」政策。

其次，川習會後，中美雙方亦承諾於100日內與美國共同啟動「貿易百日計畫(100-day plan)」，針對如何增加美國對中國大陸出口與平衡雙邊貿

⁶⁸ 新華社(2017)。「王毅介紹中美元首海湖莊園會晤情況」。
http://news.xinhuanet.com/world/2017-04/08/c_1120773302.htm。

易失衡等重要議題進行談判，且在「中美全面經濟對話機制」框架下推進中美經濟合作百日計劃，促進中美經濟關係健康穩定向前發展。川普更於會後一周內（4月11日）表示：「如果中國幫忙解決北韓問題，美國可以在中美貿易問題上給中國更好的條件⁶⁹。」由此觀之，川普希望拿經貿合作來交易北韓問題，而中國大陸於川普發文後的隔日（12日），在聯合國安理會針對美國提出譴責敘利亞使用化學武器案，投下棄權票，並未附和俄羅斯表態反對，隨後美國於4月中公布最新主要貿易夥伴外匯政策報告，也沒有將中國大陸被列為匯率操縱國，且於朝鮮半島議題上兩國也漸趨向合作。前述中美兩大國綿密且緊湊的你來我往，充份顯現了其談判對價行為之激烈。

此後，就在中國大陸舉行今年最重要外交活動「一帶一路國際合作高峰論壇」前夕（5月12日），美國商務部公布了「中美經濟合作百日計畫早期收穫清單」，並將討論一年期計畫，進一步加強雙方合作。以下為「中美經濟合作百日計畫早期收穫」要點：

- (1) 牛肉：中方將在2017年7月16日前重新開放美國牛肉進口（中國大陸自2003年對美國進口牛肉實施禁令）。
- (2) 熟製禽肉：兩國將解決中國大陸熟雞肉對美出口問題，美方定最晚2017年7月16日前公布規則提案，並盡速開放。
- (3) 生物科技：中國國家生物安全委員會將在5月底前評估8項美國生技產品的申請，通過安全評估者將在20個工作天內發放認證。
- (4) 天然氣：中國大陸將擴大開放自美國進口液態天然氣，美國則歡迎中方和其他美國貿易夥伴，自美進口液化天然氣。美國給予中國大陸的待遇將不低於給其他非自貿協定貿易夥伴的待遇。
- (5) 信用評級：2017年7月16日前，中方將開放全外資金融服務公司在

⁶⁹ 原文為：I explained to the President of China that a trade deal with the U.S. will be far better for them if they solve the North Korean problem!

中國大陸提供信評服務。

- (6) 跨境結算：美國商品期貨交易委員會（Commodity Futures Trading Commission, CFTC）在適合且符合無行動豁免條件情況下，計畫在2017年7月16日前延長給予上海清算所無行動豁免6個月時間，並可進一步延長豁免期限至總共最長3年。中國大陸央行和美國商品期貨委員會將致力於達成《跨境清算機構監管合作和資訊交換諒解備忘錄》。
- (7) 電子支付：中方將在2017年7月16日前進一步頒布必要的服務指南，允許純美資的電子支付服務供應商申請許可證，實現全面和及時的市場准入。且中方將繼續允許中資銀行發行讓美國電子支付服務供應商處理外幣銀行卡交易的雙標雙幣種銀行卡。
- (8) 銀行業：美國監管機關對中國大陸和其他外國金融機構採用相同的監管標準。
- (9) 債券結算：中方將在2017年7月16日前向美方兩家合格的金融機構頒發中國銀行間債券市場承銷牌照和結算代理人業務資格。
- (10) 峰會參與：美國認識到「一帶一路」倡議的重要性，將派代表參加中國「一帶一路」高峰論壇，美國也歡迎中方參加美國將於2017年6月18-20日舉行的商業投資峰會。

川習會後，直至「中美經濟合作百日計畫早期收穫清單」的公布，總總跡象顯示出中美經貿關係短期內已有明顯改善，至少順利搭建多項對話平臺協調雙方爭議。但觀察此次早收清單，多為打包歐巴馬政府任內中國大陸已承諾之協議，尚未觸及如鋼鐵、鋁或汽車零組件等核心議題。因此更值得觀察的是在早收清單後所牽動後續「全面經濟對話平臺」所進行的實質談判內容，預期中國大陸將對美國訴求放寬企業在美國境內的科技採購與併購，換取美國高科技對其輸出；美國則將要求中國大陸加快服務業市場開放，尤其

要求解決國有企業壟斷等問題。同時也預期在美國退出 TPP 後，中美雙邊投資協定（BIA）可望與 TPP 脫鉤，將有助於加快談判步伐提早達陣。

值得注意的是，早收清單公布後，美國派遣代表團參加 5 月 14-15 日在北京召開的「一帶一路國際合作高峰論壇」，有其善意回應北京政府的意涵。而合理預期中國大陸將於 6 月派遣代表團參與「選擇美國」投資高峰會作為回報。從川普當選後兩國至今的互動觀察，美國必然深知中共當局對「一帶一路」倡議蘊含各種風險的擔憂，加上中共「十九大」即將屆臨，中共高層有急迫必要提出經濟與國際政治等成果，以消弭內部質疑聲浪。因此，當前美國派員參與一帶一路高峰論壇，也有助於彰顯習近平施政提高國際地位，也等於是在國際場域上給了習近平「面子」。

其三，美中首輪全面經濟對話 7 月 19 日於華盛頓舉行，這是繼 4 月份海湖莊園川習會晤，兩國達成對話機制共識以來，世界前兩大經濟體舉行的首輪全面經濟對話。本次對話由中共國務院副總理汪洋與美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）、商務部長羅斯（Wilbur Ross）共同主持。國際社會高度關注，在川普的「美國優先」和貿易保護主義下，本次對話將可能成為美國由多邊走向雙邊後，對外經貿的「談判模式」，也替德國、日本和韓國等多個對美貿易順差國提供「參考樣本」。

在談判正式開始之前，美方即表示目前的中美貿易關係不平衡，2016 年美中貿易逆差達 3,090 億美元。美方認為，造成高額逆差的原因是中國市場不夠開放；但中方則認為，美方自己的限制高科技產品出口政策也是造成這一局面的原因。開幕式上，美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）指出，過去 15 年間，中國大陸對美國出口額成長了 200%，他表示「如果這是自由市場的自然結果，我們當然能接受，但問題是它不是」，並認為兩國的經貿關係應進行再平衡；而中共國務院副總理汪洋則強調「對話而非對抗」，雙方合作是現實的選擇，強調對話不能馬上解決分歧，但對抗會令雙方立即利益受

損。

固然，中共官媒新華社發布報導⁷⁰以「首輪中美全面經濟對話取得積極成果」為標題。但事實上，中美雙方除了回顧百日計劃實施期間美牛重返中國市場、美國液化天然氣輸華政策障礙開始破冰、中方批准美方5項生物技術產品申請、中方熟製禽肉輸美以及有關金融申請逐步落實等成果之外。此次對話，雙方會後並未發表任何聯合聲明，美方更宣布原定的會後記者會取消，隨後中方也宣布取消記者會，雙方皆未解釋取消的原因，亦未宣布新的市場准入措施、未達成任何協議。顯然雙方在經貿議題上談不攏，並未能就解決龐大貿易逆差問題取得進展。

綜上，現今中美兩大強國似乎走向典型的現實主義外交，「以政治利益及經貿交換為基礎」的互動運行模式，而非過往以遵守國際協議與規則的國際治理體系。其結果將與習近平所構思的「新型大國關係」方向一致，亦吻合川普商人性格事事可交易的世界觀，中方對美國商品與服務出口到中國大陸亦走向放寬之趨勢。然而，從首輪美中全面經濟對話的「不歡而散」，以及川普頻頻施加壓力的趨勢下，可預期中美經貿歧見不易解決。在當今中美兩強經貿戰略變化多端的詭局下，可以確定的是，未來無論是競爭或合作，中美經貿關係對於亞太經貿情勢，乃至世界政經局勢的影響會更為顯著。惟第一任任期的川普存在民意支持的問題，他仍然必須盡可能地達成其選舉承諾，在減少中美貿易逆差、美國製造業回流以及勞工就業率等問題有所作為。

⁷⁰ 新華社（2017）。「首輪中美全面經濟對話取得積極成果」。7月21日。
http://news.xinhuanet.com/world/2017-07/21/c_1121358807.htm。

第三節 製造業回流及其相關政策

從川普的就職演說中，可明顯看出其對美國工業的態度確實圍繞「美國優先」的核心價值。例如：「數十年來，我們犧牲美國工業，讓外國工業致富」、「工廠一個接著一個關閉，離開美國，根本沒考慮成千上萬的美國工人失業」、「買美國貨，雇美國人」。且於貿易議題上，不時強調「保護」，鼓吹「我們要保護我們的國界，免於被那些生產我們的產品、偷走我們的公司，摧毀我們職缺的國家蹂躪」。其就職演說結束後，白宮網站立即貼出「把工作與成長帶回美國」(Bringing Back Jobs And Growth)，宣示將讓美國經濟成長率提升至4%，並計畫未來10年為美國創造2,500萬個職缺。另配合推動5千億美元的基礎建設，期望能重新帶領美國進入經濟繁榮擴張階段。據上，可以合理預期，製造業回流不僅僅只是川普競選時的宣傳政見，更將成為川普上任後的主要政策目標。

製造業回流與增加勞工就業是近幾年美國全國上下高度關注的議題。所謂回流(Reshoring)，係指跨國公司將製造業投資和生產等從海外遷移回母國，包括把海外的工廠遷回國內，或選擇留在國內投資，取代在海外建廠或採購的計劃。對美國而言，製造業回流是指將美國原本布局在海外的工廠拉回美國本土，除了增加就業機會、降低貿易逆差之外，可以降低運輸成本和消費者等待時間，並且在一定程度上提高消費者的購物意願，進而促進美國國內的經濟流動與成長。

自1960-70年代，美國製造業移向日本；1970-80年代，製造業逐漸轉向亞洲四小龍；1990年代後，中國大陸改革開放成功，成為全世界成本最低的製造業基地，帶動美國大量製造業蜂擁至中國大陸。製造業離岸(offshoring)到勞力成本低廉、環境法規寬鬆的國家，經過二十多年的洗禮，

中國大陸更成為了「世界工廠」⁷¹。根據美國經濟分析局數據，美國製造業占 GDP 的比重從 1957 年的 27% 下降到了 2009 年的 11%，提供的工作機會從 1998 年的 1,760 萬下降到 2010 年末的 1,160 萬。⁷²

事實上，製造業回流並非「新政」。2008 年金融危機後，歐巴馬政府已大力推動美國重返製造業相關政策。例如於第一任期 2009 年推動的「美國復甦與再投資法」；2010 年的「國家出口倍增計畫」、「美國製造業促進法案」；2011 年的「先進製造業夥伴關係計畫」；2012 年的「委外工作轉回美國計畫」等政策與法案。⁷³於第二任期又推出「確保美國在高端製造業主導地位」報告、「先進製造業國家戰略計劃」、「製造業創新中心網路發展規劃」等政策措施。⁷⁴從工人培訓、稅制、補貼、法規修訂、反傾銷稅等著手，鼓勵製造業回流美國，創造新的工作機會。此等政策實施對製造業就業的貢獻相當顯著，自 2010-2015 年美國製造業新增就業人口達 84.2 萬人，可謂為歐巴馬政府的重大政績。

然而，美國經濟結構已轉變，歐巴馬在美元大幅貶值及頁岩油開採利多下，製造業出現難得一見的榮景，但就業人口仍未回到 2008 年以前的水準，顯示出金融危機後，美國經濟復甦的主要動力來源仍是非製造業部門。歐巴馬第一任期時衝刺出製造業就業增幅好景不常，至第二任期的尾聲，製造業只增加了 33.1 萬個就業機會。

去（2016）年美國總統大選期間，川普認為製造業具有高度乘數效果，其指出 20 年前美國製造業占總就業人口比重超過兩成，如今降至不到一成，

⁷¹ 張德齡（2013）。「新動能，美國製造業回流，3 年增 50 萬個職缺」，《遠見雜誌》特刊：美日投資特刊。

⁷² 林思源（2016）。「研究|美國製造業回流 2009-2016」。https://read01.com/x4aQjO.html。壹讀。

⁷³ 劉孟俊、黃光昇（2013）。「美國製造回流下，兩岸產業分工調整契機」。經濟部電子報第 242 期。<http://www.twbusinessnet.com/epaperArticle.do?id=238321668>。

⁷⁴ 金堅敏（2017）。「重振美國製造業無需「閉門造車」」。日經中文網，2 月 13 日。<http://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/23623-2017-02-13-04-52-00.html>。

反觀德國一直都維持兩成左右。⁷⁵如今川普政府推動製造業回流，勢在必然，重點在於川普的製造業回流的政策目標為何；其欲透過的稅制或貿易途徑為何。本節將歸納川普在製造業回流議題上的政見與承諾，以及川普上任後至今所推出的政策或作為，進而探討其製造業回流美國之可行性。

一、選舉政見

回顧 2016 年美國總統競選時期，在產業外移與勞工就業議題上，希拉蕊與川普皆強調要將企業留在美國或吸引在國外經營的企業回流，藉此來創造工作機會。川普的政見主要檢討過去不利於美國勞工就業條件的法規與制度，以及透過人事異動、由勞動領域專家擔任政務官的方式，並藉由對中國大陸的經貿施壓在中國大陸之美國企業回流，以增加美國當地就業機會。

由於美國製造業回流隱然成為趨勢，然而一般預期能成功回流者，多屬智慧生產程度較高、並以美國市場銷售為主的製造業類別，存有其「自產自銷」的意味。川普在競選期間曾宣稱，除了將企業所得稅調降到 15% 之外，亦會對將工廠遷往國外、或是類似蘋果（Apple）這類在海外進行產製作業的美國企業課徵 35% 的重稅，藉此防止美國公司外移，加速製造業回流美國的進程。預期川普時代的製造業回流，可視為美國再工業化政策一環，主要透過數位製造及智慧製造等科技應用，提高製造業的競爭力及生產力，藉以提高製造業供應鏈回流的效益。

2016 年 10 月底，當選舉進入白熱化之時，川普在賓州蓋茨堡發表演說時提出《川普與美國選民的契約》⁷⁶，承諾自己上任後 100 天內將有所為，涵蓋了政治、經貿以及社會等議題，可謂川普的「百日新政」，其中的政見承諾包括：6 項掃除華府腐敗與利益勾結的措施；7 項保護美國在地勞工的

⁷⁵ 經濟日報（2016）。〈美國重返製造 臺灣準備好了嗎〉，A2 話題，11 月 28 日。

⁷⁶ “Donald Trump’s Contract with the American Voter”。

https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf。

行動；5 項重建美國安全保障和憲政法律秩序之行動；此外，川普也承諾將與國會合作推動 10 項法案（見表 3-2）。

表 3-2 川普主要選舉政見承諾：《川普與美國選民的契約》

掃除華府腐敗及與特殊利益勾結：6 項措施
<ol style="list-style-type: none"> 1. 起草憲法修正案，限制國會議員連任次數。 2. 凍結聯邦機構人事，透過自然淘汰來進行人事縮編（軍隊、公共安全、公共衛生部門除外）。 3. 每新增 1 項聯邦管制法規，就必須解除 2 項聯邦管制法規。 4. 規定所有白宮與國會官員離職 5 年之內不能擔任政治說客。 5. 規定所有白宮與國會官員終身不能擔任其他國家政府的政治說客。 6. 禁止其他國家的說客為美國大選募款。
保護美國勞工：7 項行動
<ol style="list-style-type: none"> 1. 宣布根據《北美自由貿易協定》(NAFTA) 第 2205 條 (Article 2205)，重新談判、甚至退出。 2. 宣布退出《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)。 3. 要求新任財政部長將中國界定為「匯率操縱國」(currency manipulator)。 4. 要求新任商務部長與美國貿易代表辦公室 (USTR) 找出所有對美國勞工不公平的外國貿易不當作法，並且依據美國法律與國際法，透過各種工具來終結這些作法。 5. 解除對能源業生產的限制，包括頁岩油、石油、天然氣與潔淨煤，以創造價值 50 兆美元的工作機會。 6. 解除歐巴馬與柯林頓設下的障礙，推動基斯頓輸油管道 (Keystone Pipeline) 等能源業基礎建設的計劃。 7. 取消對聯合國氣候變遷計劃的數十億美元撥款，用這筆錢來改善美國的水資源與環境基礎建設。
重建國家安全和憲政法制：5 項行動
<ol style="list-style-type: none"> 1. 撤銷歐巴馬總統簽署每一項違憲之行政措施、行政備忘錄與行政命令。 2. 開始遴選聯邦大法官史卡利亞 (Antonin Scalia) 繼任人選的過程，根據先前提出的 20 位法官名單，選出一位能夠捍衛美國憲法的大法官。 3. 完全取消聯邦政府對「避難所城市」(Sanctuary Cities, 庇護非法移民) 的撥款。 4. 開始遣返 200 萬犯罪的非法移民，其母國若是拒絕接受，將取消其國民簽證。 5. 對於無法安全進行身分查核的恐怖主義盛行地區，暫停接受其移民。所有入境美國的人，都要接受「極端主義查核」(extreme vetting)。
將與國會合作推動：10 項法案
<ol style="list-style-type: none"> 1. 《中產階級減稅與賦稅簡化法案》(Middle Class Tax Relief And Simplification Act) 2. 《終結海外轉包法案》(End The Offshoring Act)

3. 《美國能源與基礎建設法案》(American Energy & Infrastructure Act)
4. 《學校選擇與教育機會法案》(School Choice And Education Opportunity Act)
5. 《廢除與取代歐巴馬健保法案》(Repeal and Replace Obamacare Act)
6. 《平價兒童與老人照護法案》(Affordable Childcare and Eldercare Act)
7. 《終結非法移民法案》(End Illegal Immigration Act)
8. 《重建社區安全法案》(Restoring Community Safety Act)
9. 《重建國家安全法案》(Restoring National Security Act)
10. 《肅清華府貪腐法案》(Clean up Corruption in Washington Act)

資料來源：“Donald Trump’s Contract with the American Voter”。

https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf；

本研究自行翻譯。

綜上，歸納川普選舉期間提出與製造業回流有關的政見承諾，可概分為稅制面與貿易面，以下分述。

(一) 稅制面

1. 承諾將推動《中產階級減稅與賦稅簡化法案》

川普選舉時承諾，將透過大規模減稅與賦稅簡化、貿易改革、放鬆管制、解除對能源業限制，以促進每年 4% 的 GDP 成長率、創造至少 2,500 萬個工作（見第二章第一節稅改政策）。其中，與製造業回流較相關的是：企業所得稅由目前累進最高的 35%，一律降為 15%（目前計畫為 20%），並廢除營利事業的最低稅賦制，此舉將消除企業大部分的稅收支出，可望使美國之營利事業所得稅具備全球性競爭力，並使美國成為全球最吸引投資的地方，顯然也將增加製造業者回流美國的意願；而承諾將美國海外企業的累積盈餘匯回美國之稅率降為 10%，並同時修正目前美國海外子公司採盈餘直至匯回才課稅的遞延課稅制，未來海外子公司均改採獲利年度立即課稅制度，藉以誘發美國產業回流，加速美國的再工業化，提昇整體就業與薪資水準。

總體而言，對個人所得全面減稅，可提升整體消費水準；對企業減稅與擴張性財政政策，則可帶動民間大幅投資，進而帶動美國製造業等產業發展，

並促使企業將滯留國外的獲利匯回，可能鼓舞美國景氣於短期快速復甦。

2. 承諾將推動《終結海外轉包法案》

川普承諾當選後，將要求新任商務部長與美國貿易代表辦公室(USTR)找出所有對美國勞工不公平的外國貿易不當作法，並且依據美國法律與國際法，透過各種工具來終結這些作法。《終結海外轉包法案》的構想是針對美國企業，以關稅來懲罰那些解僱本國員工、將生產線移到海外、再將免課稅產品賣回美國的公司。此法案的構想即為達成保護美國勞工，避免生產線外移的政策工具。

(二) 貿易面

川普競選的標誌之一，是反對與中國大陸和墨西哥等國進行自由貿易，認為應該實施貿易保護措施，搶回就業機會的激進立場。川普以保護美國勞工為最高原則，他認為美國在現有的自貿協定中都沒獲得好處，因此，在競選時期就主張重新談判或退出《北美自由貿易協定》(NAFTA)；同時也主張退出 TPP。至於對中國大陸的部分，川普宣稱若其當選，將指示財政部長宣告中國大陸為匯率操控國，並如同《川普與美國選民的契約》中所示，將要求新任商務部長與美國貿易代表辦公室(USTR)找出所有對美國勞工不公平的外國貿易不當作法，並且依據美國法律與國際法，透過各種工具來終結這些作法。

1. 以威脅退出或重啟談判形成政策籌碼

儘管美國在歐巴馬政府時期大力推動 TPP，去(2016)年美國大選中顯露出來的民粹主義和孤立主義傾向，說明瞭美國存在一個強大的民意希望放棄全球主義，走向保護主義。川普選舉時承諾將展開未來對美國有利的貿易協商談判，減少對外貿易逆差，增加國內產出，並為美國勞工爭取到一個公

平的協商結果，並指責一切貿易協定，包括 TPP 和 NAFTA，認為這些協定的條件對美國不夠有利，更於選前表明將根據 NAFTA 第 2205 條 (Article 2205)，重新談判、甚至退出；並承諾當選後將宣布退出 TPP。(詳細說明參第三章第二節)

2. 重點鎖定中國大陸為政策標的

在對中國大陸貿易政策方面，川普的選舉政見主張將要求新任財政部長將中國大陸界定為「匯率操縱國」(currency manipulator)，迫其回到談判桌上進行貿易談判。並「宣稱」若中國大陸不改善，要對其貨品課 45% 的關稅⁷⁷，進而保護美國製造業與勞工權益，並增加就業機會。

其次，承諾加強防止對來自中國大陸的駭客攻擊與仿冒品，實施零容忍政策，迫使中國大陸維護智慧產權法，並要中國大陸停止不公平且非法地要求美國企業須分享技術給中國大陸競爭對手才能進入中國大陸市場的條件，否則中國大陸將無法與美國進行貿易活動。另外，透過大力消除聯邦政府的浪費、舞弊與濫用、削減多餘的政府計畫，並振興經濟成長來提高稅收等措施來打擊美國的負債與赤字，使中國大陸無法利用美國國債進行脅迫。

同時，川普承諾將制止中國大陸的非法出口補貼與寬鬆的勞動與環境標準，結束中國大陸污染天堂與血汗工廠的環境，來振興美國製造業回流，創造美國國內數百萬的工作機會，並支持美國軍隊在東海與南海的布局來削減中國大陸的冒險主義 (adventurism)，以強化美國談判立場並宣示美國在全球商業活動的領導地位。

二、政策落實狀況

美國總統川普於謝票演講時表示「必須將貿易看成是一場戰爭」、「如果

⁷⁷ 中時電子報 (2017)。「美若課 45% 關稅... 高盛：陸經濟成長掉 3 個百分點」。1 月 26 日。
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170126000077-260202>。

一個公司想要開除他們的工人，離開我們的國家，然後把他們的產品賣回美國，那將會受到懲罰。對不起，會有懲罰，很大的懲罰」。他更把中國大陸稱為美國許多製造業工作流失的罪魁禍首，更稱中國大陸是「世界歷史上最大的工作偷竊犯」⁷⁸。事實上，川普於就職前已透過各種媒體管道，透露他上任後的經貿施政主軸，主要核心概念仍然呼應其選舉政見：強調「美國優先」、「讓美國再次偉大」。例如：2016年11月22日透過公開影片平臺 YouTube 對外發布影片，揭示其復興國內製造業，帶動經濟成長與增進國內就業機會為其施政主軸。川普希望新政能創造更多的財富與就業機會，讓美國本土產業，如：鋼鐵業、汽車業及醫療產業等產生質變。

至今川普執政早已過百日，檢視其《與美國選民的契約》中有關製造業回流及相關經貿政見(見表 3-3)。其中目前確定落實的有「宣布退出 TPP」、「要求新任商務部長與美國貿易代表辦公室(USTR)找出所有對美國勞工不公平的外國貿易不當作法，並且依據美國法律與國際法，透過各種工具來終結這些作法」以及「NAFTA 談判將於 8 月 16-20 日舉行」。其餘關於稅制修改或是《終結海外轉包法案》等未見具體作為，仍待觀察；至於將中國大陸界定為「匯率操縱國」的承諾，在美國財政部的匯率報告出爐前夕，美國總統川普一改過去立場，宣布中國大陸不是匯率操縱國，因此可預期此議題短期內不會有所作為。

表 3-3 《川普與美國選民的契約》中，與製造業回流直接相關之政見落實狀況

選舉政見承諾	上任至今落實狀況
宣布根據《北美自由貿易協定》(NAFTA)第 2205 條(Article 2205)，重新談判、甚至退出	白宮於 4 月 27 日表示經過三國(美、加、墨)領導人的協商之後，總統決定不退出 NAFTA，並且會盡快與其他兩國進行協商。 <ul style="list-style-type: none"> ● 3 月 30 日，川普執政團隊提交至國會的草案中提及，行政團隊將正式公告欲重新談判的協議，並花至少花 90 天的時間來諮詢

⁷⁸ 聯合新聞網 (2017)。「沒完沒了！川普稱大陸是史上最大工作偷竊犯」。12 月 08 日。
<https://udn.com/news/story/5/2157759>。

選舉政見承諾	上任至今落實狀況
	<p>立法者和行業，這意味著與加拿大和墨西哥的正式談判可能將在第 2 季或第 3 季開始。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 川普於 3 月 31 日簽署《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》行政命令，根據該項行政命令，美國商務部及 USTR 在完成相關調查後，必須向總統繳交一份「鉅額貿易逆差綜合評估」報告，明確指出究竟哪些國家與美國存在顯著貿易逆差。其中亦提及將調查美國的貿易夥伴是否直接或間接地透過法律、法規或任何實際作為，對美國的商業活動施加不公平負擔或歧視，從而使得美國業者處於不公平的劣勢。 ● 於 4 月 29 日簽署《處理違反與濫用貿易協定》行政命令，要求商務部等相關部門檢視美國既有貿易協定（包括 WTO 所建構之貿易關係、NAFTA 等）是否遭違反與濫用，並於 180 天內提出檢視報告與修正建議。 ● 4 月 29 日簽署《設立貿易和製造政策辦公室》行政命令。該辦公室的成立終旨是維護美國工人和國內製造商的利益，並就促進經濟成長、減少貿易逆差、增強美國製造業和國防工業基礎向總統提供政策建議。 ● 5 月 18 日，美國新任貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）在給國會議員的信函中表示，預計於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判，在這之前將展開 90 天的諮詢期，徵詢國會、業界和公眾對 NAFTA 談判的意見，希望今年年底前完成談判。 ● 7 月 17 日，美國貿易代表辦公室（USTR）公布 NAFTA 重啟談判的目標方針（Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation），該文件所揭示的重談方向，大致包含 21 項議題。 ● 7 月 19 日，美國貿易代表辦公室（USTR）發布聲明指出，第一輪磋商確定於 8 月 16-20 日在華盛頓登場，美方代表團將由負責西半球事務的助理代表梅勒（John Melle）領軍，美國將尋求縮減美加與美墨

選舉政見承諾	上任至今落實狀況
	<p>間的貿易逆差，並施壓加拿大與墨西哥做出部分重要的貿易讓步。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 8月16日，美加墨三國決議力拼在2018年初能夠讓改良後NAFTA生效。 ● 9月1-5日，對電子商務、投資、環境、反貪腐等議題進行談判。 ● 9月15日，美國希望在NAFTA中新增「落日條款」，要求NAFTA每5年都要經過美國同意才能繼續生效，遭到加拿大與墨西哥反對。 ● 9月23-27日，三國就中小企業議題進行討論，並完成相關的協定架構，不過在奶製品業爭議仍大，加拿大指責美國對酪農進行不公平補貼，美國則要求加拿大取消供應管理系統。 ● 10月13-17日，美方要求限制牛奶產量及將北美地區使用美國製造的汽車零配件比例由62.5%提高到85%，分別遭到加拿大與墨西哥反對。 ● 11月17-21日，談判內容包含勞工、性別、知識產權、能源等，惟談判並無太大進展，美國方面表示看不出加墨兩國認真看待條款的態度，加拿大則表示目前三國仍存在嚴重分歧。
宣布退出《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership，TPP）	<p>確實落實。</p> <p>1月23日簽署總統備忘錄，美國退出TPP。⁷⁹</p>
要求新任財政部長將中國界定為「匯率操縱國」（currency manipulator）	<p>未落實。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 川普4月份接受《華爾街日報》專訪，一改競選時「上任第一天就要把中國打入匯率操縱國」的承諾，改口說「中國不是匯率操縱國」。而美國財政部發布上半年度貿易夥伴匯率政策報告，中國大陸列入觀察名單，而非匯率操縱國。
要求新任商務部長與美國貿易代表（USTR）找出所有對美國勞工不公平的外國貿易不當作	<p>確實落實。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 川普於3月31日簽署《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》行政命令。根據該項行

⁷⁹ The White House, (2017). "Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement." January 23. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>.

選舉政見承諾	上任至今落實狀況
<p>法，並且依據美國法律與國際法，透過各種工具來終結這些作法</p>	<p>政命令，美國商務部及 USTR 在完成相關調查後，必須向總統繳交一份「鉅額貿易逆差綜合評估（Omnibus Report on Significant Trade Deficits）」報告，明確指出究竟哪些國家與美國存在顯著貿易逆差。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 於 3 月 31 日簽署的另一項貿易行政命令《確立加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，就違反貿易和海關法之行為確實執法》。旨在改進美國向許多外國進口商品課徵雙反稅時，出現的拒絕支付和支付額不足的情況。 ● 4 月 29 日簽署《設立貿易和製造政策辦公室》行政命令。該辦公室的成立終旨是維護美國工人和國內製造商的利益，並就促進經濟成長、減少貿易逆差、增強美國製造業和國防工業基礎向總統提供政策建議。 ● 於 4 月 29 日簽署的另一項行政命令《處理違反與濫用貿易協定》，要求商務部等相關部門檢視美國既有貿易協定（包括 WTO 所建構之貿易關係、NAFTA 等）是否遭違反與濫用，並於 180 天內提出檢視報告與修正建議。
<p>《中產階級減稅與賦稅簡化法案》（Middle Class Tax Relief And Simplification Act）</p>	<p>目前稅改經眾議院和參議院通過，尚待川普簽字。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 於 4 月 26 日，美國財政部長米努欽（Steven Mnuchin）以及國家經濟委員會主任柯恩（Gary Cohn）在白宮的簡報會上公布稅改目標。並表示此將為美國歷史上「最大型減稅」計畫。美國財長並表示，希望稅改提案能於今年底通過。 ● 9 月 27 日，美國針對稅改發布新計畫書，個人所得稅調整為 12%、25%、35%、39.6% 等 4 個級距，並決議將企業所得稅由 35% 調降至 20%，對小型企業採 25% 分離課稅，同時將公司稅課徵標準改為屬地課稅制。 ● 12 月 2 日參議院通過之版本，個人所得稅為 7 級，對小型企業採 23% 分離課稅。與眾議院版本不同之處仍有待討論並取得共識。

選舉政見承諾	上任至今落實狀況
《終結海外轉包法案》(End The Offshoring Act)	<p>目前無落實推動立法。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 川普 2 月 23 日接受路透社專訪中表態「絕對支持在邊境開徵某種形式的稅」，邊境稅可提振美國出口，讓美國企業從海外回流，在美國境內設廠及製造許多就業機會。 ● 川普特別鎖定產品不在美國製造的美國公司，至於他的懲罰性關稅課徵對象有多廣泛，目前尚未定調。且共和黨眾議員提出了「邊境調整稅」，概念上不同於川普的「邊境稅」。 ● 4 月 26 日，美國財政部長米努欽 (Steven Mnuchin) 以及國家經濟委員會主任柯恩 (Gary Cohn) 在白宮的簡報會上公布的稅改計畫。其中財政部長即表示「不認為國會版的邊境調整稅可行」，將繼續討論修正內容。

資料來源：本研究自行整理。

以目前川普的規劃，要達到製造業回流的政策目標，需要滿足 3 個面向。第一，是增加製造業留在國內的誘因，如前面所提到的外移懲罰和稅收優惠政策；第二是提高其他進口產品的競爭難度，可能是大規模的提高進口產品關稅，像是透過取消優惠貿易協定、發起雙反調查等作為；第三則是穩定市場物價衝擊，原因是當自由貿易障礙提升，市場價格的提高將不可避免，如何用政策或貨幣手段減少物價對社會的衝擊，預料將是前述兩項政策能否順利實行的關鍵。以下分述川普上任後，就製造業回流及相關經貿議題，至今的政策作為：

(一) 調查鉅額貿易逆差

《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》⁸⁰為川普簽署的第一道跟製造業回流有關的貿易行政命令，其目的係要求美國商務部及貿易代表辦公室 (USTR) 等美國對外貿易相關業務之主要部門，在接下來的 90

⁸⁰ The White House, (2017). "Presidential Executive Order Regarding the Omnibus Report on Significant Trade Deficits." March 31.

天內，按國家別及產品別進行逐項調查工作，以瞭解美國外貿發生鉅額赤字的原因。與此同時，為有助於調查工作，該份行政命令允許商務部及 USTR 透過舉辦公聽會方式，向地方政府與非政府機關之利益相關人，包含製造商、工人、消費者、服務提供者、農夫與畜牧業者等，進行意見諮詢與尋求建議。

根據該項行政命令，美國商務部及 USTR 在完成相關調查後，必須向總統繳交一份「鉅額貿易逆差綜合評估報告」，明確指出究竟哪些國家與美國存在顯著貿易逆差，且必須包含以下五項內容：

1. 分析導致美國貿易赤字的原因，是否源自於外國政府或企業對美國採取了不當貿易行為，包括具差異性的關稅稅率、不合理的傾銷及政府補貼、智慧財產權剽竊、各種非關稅障礙、不公平的負擔或市場歧視等。
2. 調查美國的貿易夥伴是否直接或間接地透過法律、法規或任何實際作為，對美國的商业活動施加不公平負擔或歧視，從而使得美國業者處於不公平的劣勢。
3. 評估貿易關係對美國製造業和國防工業基地之生產能力與優勢之影響。
4. 評估貿易關係對美國就業和工資成長的影響。
5. 確定可能損害美國國家安全的進口和貿易行為。

(二) 加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，並就違反貿易法和海關法之行為確實執法

川普簽署的另一項貿易行政命令《確立加強課徵反傾銷稅和反補貼

稅，並就違反貿易和海關法之行為確實執法》⁸¹，旨在改進美國向許多外國進口商品課徵雙反稅時，出現的拒絕支付和支付額不足的情況。美國國家貿易委員會主席納瓦羅（Peter Navarro）稱，自 2001 年至 2016 年底期間，約有 28 億美元的雙反稅未能徵收成功，涉及約 40 個國家的企業。該行政命令指示商務部和國土安全部實施更加嚴格的要求，追討美國政府過去因執行不力而損失的稅金。

此外，美國國土安全部必須在命令發布後的 90 天內，會同財政部、商務部及 USTR 等單位進行諮商，並由美國國土安全部下屬機構：海關與邊境保護局（Customs and Border Protection, CBP）提出風險評估。並以 CBP 評估結果為基礎，據以擬定要求進口商責任擔保計畫避免影響美國的關稅收入。例如，要求進口商確保所進口的商品未涉及傾銷或補貼等行為，以繳交保證金方式等具實質約束性的措施，以防止外國製造商透過不合理的價格競爭，削減美國企業的競爭力。

除此之外，為了能夠及時且有效地執行保護智慧財產權的相關法令，該項行政命令要求美國財政部與國土安全部必須採取必要措施並制定相關防範法規，例如允許 CBP 對智慧財產權擁有者分享得用以確認是否存在侵權或違法行為的資訊。

同樣的，國土安全部亦應在該項行政命令發布後的 90 天內，制定並實施一項戰略與計畫，用以打擊、禁止及處置所有違反美國貿易及海關法的進口商品。除了扣押以外，也將實施所有符合美國法律授權且能有效阻止未經許可商品進入美國國土的措施。

⁸¹ The White House, (2017). “Presidential Executive Order on Establishing Enhanced Collection and Enforcement of Antidumping and Countervailing Duties and Violations of Trade and Customs Laws.” March 31.

（三）買美國貨，僱美國人⁸²

4月18日川普總統簽署了針對聯邦政府採購項目以及專業技術人才工作簽證 H-1B 的《購買美國貨、僱用美國人》行政命令⁸³，目的是落實其「美國優先」施政主軸，確保政府採購優先使用美國製產品，並避免簽證制度損害美國勞工就業機會。此行政命令延續川普總統於就職演說中，表示為使美國再次強大，未來將遵循「購買美製產品及僱用美國人」兩項施政原則所採取之實際行動。

首先，「購買美國貨」的重點是美國政府採購應使用美國製造產品，並儘量減少可豁免購買美國貨法規和例外，由美國商務部協調各政府單位於 2017 年 11 月 23 日前提出改進現存的任何漏洞；另指示商務部和美國貿易代表辦公室就美國對外貿易協定，承諾開放外國公司參加美國政府採購是否符合美國利益進行全面評估。其主要命令內容如下：

1. 命令所有聯邦機構及部門進行全面檢視，希望強化購買美國貨政策，消除該政策管考、執行及落實之不足。
2. 重新檢視外國貨品在美國政府採購上具有豁免與例外的不公平優勢。
3. 檢視 WTO 政府採購協定（GPA）及其他貿易協定是否符合川普總統之標準。
4. 「購買美國貨」投標過程必須將不公平貿易措施納入考量。
5. 確認所推廣之美國製造鋼鐵符合在美熔製標準。

其實，「購買美國貨」並非川普首次提出，「購買美國貨」相關法規已行

⁸² 本條目參考：行政院網站，

http://www.ey.gov.tw/UnitRss_Content.aspx?n=8092BD84714005C0&s=BA9502CEEF0E9F76。

⁸³ The White House, (2017). "Presidential Executive Order on Buy American and Hire American." Office of the Press Secretary, April 18.

之有年，此行政命令旨在檢討既有法規執行情形以落實相關法規，亦不排除視檢討結果，進一步強化相關法規之規範標準。另依據美國聯邦政府採購法，美國已簽署之 WTO 政府採購協定及貿易協定不受「購買美國貨法」限制，即美國須依其 GPA 承諾允許 GPA 締約會員（包括我國）之廠商參加其政府採購市場。

其次，有關僱用美國人方面，未來將重新審查所有外國勞工進入美國工作之方案，目的在改革現行做法，核發具有高技術和白領管理層級之簽證，並由相關部門審查目前所提供之方案，保護美國勞工及其經濟條件。主要內容為：

1. 要求行政部門徹底執行管理外國技術勞工進入美國經濟體之法律，以促進工資上升和創造更多就業。
2. 要求聯邦機構及部門提出 H-1B 簽證計畫改革方案，以使該計畫符合原本實施目的，並防止美國工人被取代。

（四）設立貿易和製造政策辦公室（OTMP）

4 月 29 日川普總統簽署了《設立貿易和製造政策辦公室》行政命令⁸⁴。根據該行政命令內容，貿易和製造業政策辦公室的成立終旨是維護美國工人和國內製造商的利益，並就促進經濟成長、減少貿易逆差、增強美國製造業和國防工業基礎向總統提供政策建議。該命令明確標明 OTMP 的責任：

1. 就創新的策略向總統提供意見，並促進符合總統既定目標的貿易政策。
2. 該辦公室將成為白宮與美國商務部之間的聯絡人，並根據總統要求承擔與貿易相關的特別項目。

⁸⁴ The White House, (2017). “Presidential Executive Order on Establishment of Office of Trade and Manufacturing Policy.” April 29.

3. 協助完善行政部門的國內採購和招聘政策，包括落實 4 月 18 日簽署的《購買美國貨、僱用美國人》行政命令。

（五）全面檢討美國對外經貿協定是否違法與濫用

與《設立貿易和製造政策辦公室》同時，4 月 29 日川普總統另外簽署了《處理違反與濫用貿易協定》行政命令⁸⁵。

川普認為美國對外簽署之貿易協定、投資協定及貿易關係與貿易優惠計畫（trade preference program），均須有利於美國經濟成長、貿易平衡與製造業基礎強化。惟目前對外經貿協定未能符合該標準，導致大量且持續的貿易赤字、對美國產品與投資欠缺互惠待遇、工廠與就業外移、智慧財產權受損、技術創新降低、薪資成長降低及稅基減損等。此行政命令強調，美國政府有權談判達成對美國工人、農民和國內製造商有利的新貿易協定、投資協定和貿易關係，也有權重新談判或終止任何現有的對美國經濟、國內製造商和民眾不利的貿易協定、投資協定及貿易關係。

此行政命令要求商務部長和美國貿易代表處（USTR），在與國務卿、財政部長、貿易和製造政策辦公室主任等官員協商後，應就美國加入的所有雙邊和多邊貿易協定和投資協議進行審議評估（包括與美國未簽自貿協定，但在 WTO 架構下對美國存在巨大貨品貿易順差的國家）。並在 180 天內向總統提交相關審議報告，且審議結果將為美國貿易政策和貿易談判提供指導。

美國商務部長對此行政命令表示，相關報告將依產品別、國家別或綜合等方式撰寫，且將檢視因生產能力提升、科技發展等所導致之就業流失，而非僅單純統計就業外移數字。

目前美國貨品貿易赤字前 10 大來源國分別為中國大陸、日本、德國、

⁸⁵ The White House, (2017). “Presidential Executive Order Addressing Trade Agreement Violations and Abuses.” April, 29.

墨西哥、愛爾蘭、越南、義大利、韓國、馬來西亞及印度，絕大部分的貿易關係係由 WTO 所規範。美國商務部長認為，對於美國有許多貿易障礙的國家，美國應可以施以相同程度的貿易障礙，然而這樣的「互惠」概念，卻為 WTO 最惠國待遇條款所禁止，且 WTO 未能有效處理非關稅貿易障礙、智慧財產權、數位經濟等議題；另該組織有其結構上問題，例如爭端解決程式耗時，另主要會議每年僅召開 4 次，難於因應瞬息萬變的貿易環境。⁸⁶

美國檢討所有貿易協定，包括 WTO 協定、NAFTA 等，旨在呼應「美國優先」主張，確保協定能避免美國產品受到他國不公平競爭，達到創造就業機會與促進經濟成長，進而創造一個對於在美國投資設廠更有利的環境，長遠而言確實有利於製造業回流。

（六）提出「美國史上最大規模」減稅計畫

4 月 26 日，美國財政部長米努欽（Steven Mnuchin）以及國家經濟委員會主任柯恩（Gary Cohn）在白宮的簡報會上公布稅改計畫。包括把公司、小型企業和各種規模合夥企業的聯邦所得稅率降低到 15%、對美國企業的海外 2.6 兆美元盈利徵收一次性的稅賦，並終止對企業的離岸收入課稅，轉為地域系統，企業的多數外國利潤將可免除美國的稅賦（目前美國對於企業的全球收入有課稅）等，這對於很多企業來說是重大減稅行動，包括家庭雜貨鋪、避險基金以及川普自己的企業帝國。以下根據白宮公布的官方檔案⁸⁷，簡述此減稅計畫與經貿有關之部分：

首先，該計畫的前言提到：自 2001 年以來，美國的稅法已經面臨近 6,000 個變化，稅法過於複雜，無法創造足夠的就業機會，或為中產階級家庭提供

⁸⁶ 經濟部官方網站，「美國川普總統簽署「處理違反與濫用貿易協定」行政命令，全面檢討美國對外經貿協定」。

https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=65638。

⁸⁷ 2017 Tax Reform for Economic Growth and American Jobs.

<http://taxprof.typepad.com/files/trump-tax-plan.pdf>

救濟。同時，美國的法定稅率是已開發國家中最高的，不利商業投資和創造就業機會。川普將為個人和企業提供「美國史上最大的」減稅。並簡化稅法，激勵投資成長，創造就業機會。

其次，該計畫提及需要綜合稅制改革：美國與其競爭對手不一致，在OECD 國家中擁有最高的企業所得稅稅率，35%的企業稅是已開發國家中最高的，不利商業投資和創造就業機會；且較低的營業稅率可阻止公司倒閉和外商移；過高的企業稅將使得企業將資產置於海外，而不再回流美國國內。

在川普稅改對經貿關係方面的影響，最值得注意的是關於共和黨眾議員提出的「邊境調整稅」議題。⁸⁸⁸⁹ 川普厭惡企業在墨西哥等地設廠生產貨物、再賣回美國市場的做法，也對於把製造產線設在美國境外的廠商不悅，揚言要課徵一種以「邊境稅」為形式的懲罰性關稅；共和黨國會議員則提出另一種較複雜的構想，稱為「邊境調整」，係屬公司稅制改革的一環。

邊境調整稅對進口商品課稅，但出口商品免稅，能提高美國產品在海外的競爭力，並可補充稅基，以免當局調降企業稅之後，稅收大幅流失。然而反對者認為，新稅將使進口商品價格飆升，美元需要大幅升值，才能抵銷通膨壓力。此一稅制也會讓零售業成本大增，重創獲利，遭到如沃爾瑪（Wal-Mart）、豐田汽車（Toyota）等重量級企業反對，假如邊境調整稅正式推動，那麼進口品將被課徵數以百億美元的關稅，從國外進口 T 恤、輪胎等產品來販售的零售業者肯定嚴重受創，仰賴海外零組件的汽車廠商也會吃不消。另，高盛（Goldman Sachs）的評估報告⁹⁰即指出，倘若美國國會通過課徵邊境調整稅或關稅，可能導致美國商品價格上漲 0.8%，以及 WTO 可能需

⁸⁸ MoneyDJ 新聞 (2017)。「零售、汽車業鬆口氣！共和黨邊境調整稅 傳暫時放棄」，4 月 26 日。
https://feibfund.moneydj.com/r/News/rNews_%7BD0D093B6-EC83-4FB1-BF57-DF763178E6D4%7D_6_A.djhtm。

⁸⁹ 經濟日報 (2017)。「川普邊境稅 vs. 國會邊境調整稅 有何差別？」，1 月 26 日。
<https://udn.com/news/story/5/2254521>。

⁹⁰ Goldman Sachs, (2017). "MADE IN THE USA ...OR CHINA?-25 Years of Supply Chain Investment at a Crossroads", *EQUITY RESEARCH*, March 26.

要費時多年來處理美國與各國的貿易爭端。

但若把邊境調整稅刪去，則川普減稅方案所需的財源將缺少一大部分，將導致預算赤字往上攀高，加深稅改通關的難度。且大多數共和黨國會議員，都不願支持任何會拉高預算赤字的方案。

然而，白宮目前並不支持極具爭議性的邊境調整稅。美國財長 Steven Mnuchin 表示，「我們不認為邊境調整稅目前形式可行，我們也會繼續與他們討論修正內容」。因此，目前仍無法清楚推斷美國國會何時能通過並落實此「美國史上最大減稅計畫」。

據前述，歸納美國總統川普上任至今直接或間接有關製造業回流的政策作為，包括簽署備忘錄宣布美國退出 TPP；簽署《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》、《確立加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，並就違反貿易和海關法之行為確實執法》、《購買美國貨、僱用美國人》、《設立貿易和製造政策辦公室》、《處理違反與濫用貿易協定》等行政命令；以及提出「美國史上最大規模減稅計畫」。

首先，川普在競選期間曾經批評，TPP 會損害美國製造業，是美國「潛在的災難」。美國退出 TPP，或可以看成是美國對外經濟政策轉向的第一槍。除了將解構國際間建立的區域經濟整合秩序之外，未來 NAFTA 重新談判完成，可預期美國將強勢重新布局有利於美國本土的遊戲規則，可望有更多美國企業以「本土製造」來取代海外代工模式。川普上臺後，極力鼓吹製造業重新回到美國，這讓許多以美國市場為主體的國際大廠，例如：中國大陸的阿里巴巴、日本的軟體銀行和我國的鴻海集團，都宣布加碼投資美國，這將對全球產業分工出現轉移的效應。

其次，透過行政命令調查鉅額貿易逆差、加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，並就違反貿易和海關法之行為確實執法、以及全面檢討美國對外經貿協定是

否違法與濫用。總總作為皆顯示出川普政府將提升美國與外界經貿的門檻，而調查鉅額貿易逆差及檢討經貿協定，可以視為係替美國雙邊取代多邊的經貿政策鋪路。

其中，「調查鉅額貿易逆差」以及「檢討美國對外經貿協定是否違法與濫用」算是資訊掌握及政策準備階段之作為，透過深入分析導致美國貿易赤字的原因、檢討所有貿易協定，包括 WTO 協定、NAFTA 等，確保協定能避免美國產品受到他國不公平競爭，進而評估貿易關係對美國製造業和國防工業基地之生產能力與優勢之影響，以達到創造就業機會與促進經濟成長，創造一個對於在美國投資設廠更有利的環境；而「加強課徵雙反稅並就違反貿易和海關法之行為確實執法」則可以提高其他進口產品的競爭難度。

第三，透過大規模的減稅計畫，將企業所得稅由目前累進最高的 35% 降為 20%、並取消替代性的最低限額稅，以及對美國跨國公司徵稅由全球課稅制轉向屬地課稅制（此稅制通常會排除企業的海外收入），並將對美國企業海外資金進行「一次性徵稅」，企業將留存海外的利潤匯回美國時，徵收一次性所得稅，稅率也會更低。這些減稅的規劃，將消除企業大部分的稅收支出，可望使美國之營利事業所得稅具備全球性競爭力，並使美國成為全球最吸引投資的地方，顯然也將增加製造業留在國內的誘因，進而藉以誘發美國產業回流，加速美國的再工業化，提昇整體就業與薪資水準。

最後，《購買美國貨、僱用美國人》及《設立貿易和製造政策辦公室》兩道行政命令，在政治態勢上體現出川普「美國優先」的決心。其中，《購買美國貨、僱用美國人》希望強化既有的購買美國貨政策，重新檢視外國貨品在美國政府採購上具有豁免與例外的不公平優勢，並避免簽證制度損害美國勞工就業機會，然而，除了政府採購美國貨的部分有機會促進製造業者回到美國生產之外，其他部分則較偏向勞工政策。而「貿易和製造政策辦公室」的成立終旨是維護美國工人和國內製造商的利益，並就促進經濟成長、減少

貿易逆差、增強美國製造業和國防工業基礎向總統提供政策建議，可視為幕僚或特設單位，一方面有向選民宣示川普政府「確實有所努力」的作用，另一方面也協助落實《購買美國貨、僱用美國人》。

三、製造業回流美國可行性探討⁹¹

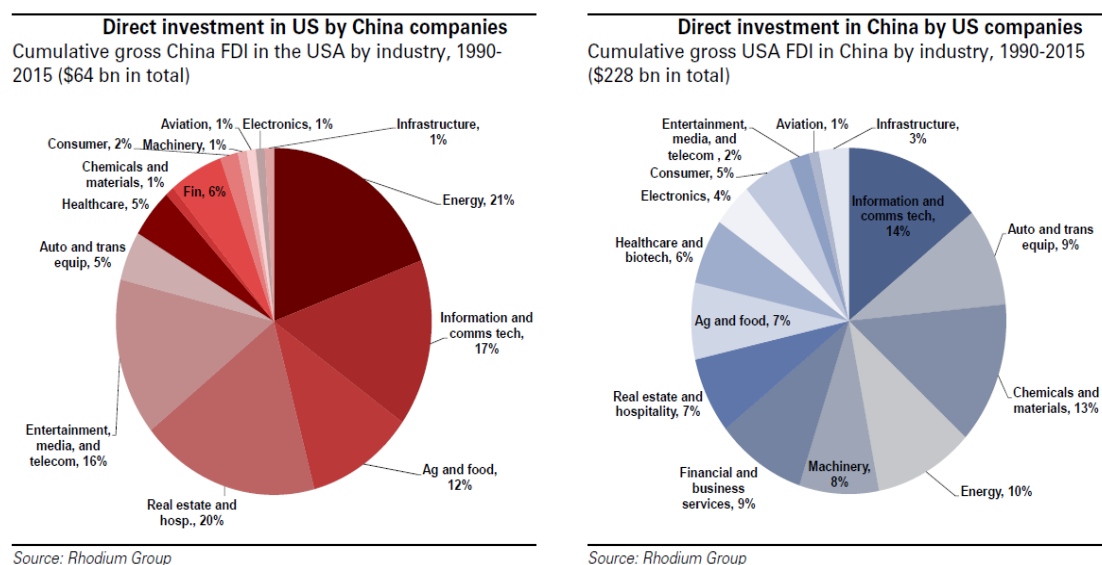
回顧金融危機後，2009 年以來歐巴馬政府即圍繞著「製造業回流」推出一系列政策。固然歐巴馬第一任期時衝刺出製造業就業增幅，惟好景不常，至第二任期的尾聲，製造業只增加了 33.1 萬個就業機會。事實上，美國製造業增加值在 GDP 的比重始終在 12%-12.3% 範圍內小幅波動，沒有超過金融危機前 2007 年 12.8% 的水準，2013 年以後，製造業比重反而再次下降，2015 年回到 12% 的歷史低位，總體而言，可以說歐巴馬政府推動的「製造業回流」相關政策成效有限，效果未達預期。

川普上任後，提出的與製造業回流除了增加就業之外，更大的野心是要把海外投資、產線拉回美國，其策略則為典型的「棒子和胡蘿蔔」手法。從其政策作為可以看出，川普政府一方面對欲從美國出走、但仍以美國市場為目標的企業，以貿易或稅收手段降低其產品進入美國市場的競爭力；另一方面，也計畫對留在美國的企業實施減稅或稅收優惠政策，加上對美國更有利的貿易協議談判，進而減輕企業負擔，並增加其餘海外市場之競爭力。然而，無論是中國大陸、墨西哥，都能提供的低廉製造成本，這在美國已經很難做到，除了電子業之外，其他如鞋子、衣服工廠，其生產程式複雜，且需要大量勞動力。因此，川普政府推動的稅制與貿易工具替美國企業回流所帶來的好處，是否能優於企業外移所節省的成本，儼然成為製造業回流是否成功的關鍵。另，除了勞動成本之外，具有專業技能勞工的供給是否充足，以及能

⁹¹ 本章節部分參考自：Goldman Sachs (2017). "MADE IN THE USA ...OR CHINA?-25 Years of Supply Chain Investment at a Crossroads", *EQUITY RESEARCH*, March 26.

否滿足未來製造業類型的需求，亦將直接影響製造業（例如智慧型手機和紡織品）回流美國的意願。

承上，要評估製造業回流美國之可行性，似可藉由探討近年來中美兩國之間的經貿及投資關係一見端倪。多年來美國與中國大陸之間的經貿關係持續增強，Rhodium 集團運用個別企業的交易數據顯示，1990-2015 年，美國公司和子公司在中國大陸投資 2,280 億美元，同一時期中國大陸企業在美國投資 640 億美元（見圖 3-1）。美國企業主要投資 IT 通訊、化學品和材料工業；中國大陸在美國投資主要在能源和房地產領域，但是近幾年在科技領域的投資有成長趨勢。根據高盛的報告，美國企業對中國大陸投資的考量，除了新的收益成長機會的利益驅動因素，而部分優勢則來自於供應鏈群聚可以降低成本。



資料來源：Goldman Sachs (2017). "MADE IN THE USA ...OR CHINA?", EQUITY RESEARCH, March 26.

圖 3-1 1990-2015 年中美兩國 FDI 累計金額與投資領域比重

Rhodium 集團數據顯示，在 1990-2015 年期間美國母公司累計在中國大陸設立 1,300 家子公司，其中 430 家投資超過 5 千萬美元，其中 56 家投資超過 10 億美元。美國外人直接投資總額的 71% 投資於中國大陸工廠等新建

(greenfield) 投資項目，其他金額則用於併購。同一時期，中國大陸企業共進行 1,200 筆個人交易，總價值為 640 億美元，中國大陸企業對美國直接投資以併購型態為主，占了高達近 90% 的外人直接投資金額。

鑒於中美兩國的跨境投資增加、工廠設立與 IP 收購共同促成中國大陸與美國之間的貿易流量大幅成長。2015 年美國從中國大陸進口大約 4,800 億美元的商品，自 2000 年以來增加了 4,000 億美元，年複合成長率達 11%。然而，2015 年美國向中國大陸出口商品只有約 1,150 億美元，美國對中國大陸貿易赤字高達 3,500 億美元。此外，2015 年美國占中國大陸出口總額的 18%，中國大陸對美國出口占其 GDP 的 3%。而國際貿易市場上，巨大的貿易流量大多發生在重要的跨境投資之後，例如：2015 年美國從中國大陸進口電器設備達 1,360 億美元，超過 15 年以前的 200 億美元，年複合成長率達 13%。反觀同一時期美國對全球電器設備的出口年複合成長率僅為 1%。同樣地，2015 年美國從中國大陸進口大約 310 億美元的衣服與鞋子，超過 2000 年的 8 億美元。2015 年美國對全球衣服與鞋子出口為 30 億美元，低於 2000 年的 40 億美元，年複合成長率為 -2%。

分析美國製造業赴中國大陸進行直接投資的主要考量因素為：降低生產成本、有利市場進入，以及鄰近供應鏈等。在上述中美兩國於投資與貿易上的緊密連結下，川普政府企圖引導製造業回流可以預期必須要克服結構性阻礙。以下分述美國製造業從中國大陸回流，於結構面可能之機會及挑戰：

1. 機會

(1) 中國大陸薪資上升趨勢

美國製造業勞工平均每月賺取約 4,000 美元，中國大陸勞工大約為 700 美元至 750 美元。然而，英國金融時報引述研究集團歐睿國際(Euromonitor) 數據顯示，中國大陸製造業平均時薪在 2005-16 年間高速上漲，時薪從 1.2

美元漲至 3.6 美元，已高於除了智利以外的任何拉丁美洲大國，甚至已達較弱歐元區成員國水準的 70% 左右，正迅速趕上希臘和葡萄牙。⁹²

中國大陸製造業勞工薪資每年上漲，正逐漸縮小與美國製造業勞工薪資的差距；此外，中美兩國之間製造業勞工的工作內容存有差異化，並反映在其勞動生產力的成長表現，因此，需要透過兩國單位勞動成本差距的變化，才能進一步明瞭兩國製造業勞工實際薪資的差異程度。亦即：中國大陸勞動力已漸漸不再廉價，製造的成本急劇上漲，搭上全球工業 4.0 自動化生產的突破，對於美國製造業回流是一個機會。

(2) 中國大陸提升國內特定產業的自製率與採購率

美國川普政府目標是促進國內製造業發展，而中國大陸發展目標在於提升國內特定產業的自製率與採購率。例如：中國大陸朝向半導體獨立邁進。根據半導體協會（Semiconductor Industry Association, SIA）公布，2015 年中國大陸公司占全球晶片銷售份額的 4%，遠低於美國企業的 50%

為了縮小兩國半導體產業的技術水準差距，中國大陸政府「十三五」計劃積極的成長戰略之一是針對國內半導體行業能夠達到 20% 的年度複合年成長率的目標。中央政府透過設立積體電路產業投資基金，承諾資助高達 1 兆元人民幣（約合 150 億美元），主要投資方向包括：收購境外優質資產、併購先進技術，以及產業鏈上下游併購。

在中國大陸前述戰略之下，倘若真的達成其預計 2025 年滿足國內需求的 75% 的自給率、2030 年將擁有世界一流的半導體供應鏈之產業目標，美國半導體產業相關製造商在中國大陸的角色將漸漸萎縮，回流不妨成為另一種轉型與選擇。

⁹² 每日頭條（2017）。「十年間「爆炸性上漲」中國製造業平均工資超過拉美」。 <https://kknews.cc/zh-mo/finance/5m3q866.html>。

(3) 高度自動化時代來臨

美國高勞動力成本，受過培訓的員工人數有限（紡織和紡織品產業約有 20-30 萬人，電子產品業約有 100 萬人）。因此，製造業回流政策要達到更高的成長模式，必然需要透過高度自動化。自動化在勞動密集型的生產過程中更為實用（如：智慧型手機組裝），並且配合減稅與政策獎勵措施，可能促使部分生產線轉移至美國。

2. 挑戰

(1) 中國大陸內需市場成長

中國大陸已經成為全球許多產品（如：智慧型手機、汽車、飛機與服飾等）的重要消費市場（見圖 3-2）。2005 年中國大陸智慧型手機市場總共 690 萬隻，到 2015 年成長 65 倍至近 4.5 億隻，其成長速度高於全球市場，從 2005 年約 5,400 萬隻成長至 2015 年超過 14 億隻。同樣地，雖然全球汽車市場的年複合成長率為 3%，從 2005 年的 6,400 萬輛成長至 2015 年的 8,800 萬輛，而中國大陸汽車銷售從 2005 年的 500 萬輛成長至 2015 年的 2,400 萬輛，市占率從 8% 成長至 28%。同一時期，美國汽車占全球市場的最終需求份額從 26% 降至 20%。

生產線與目標消費市場位於同一國家區域，對於製造商而言可以降低貨品運輸、在地化行銷、通路管理等後勤成本，且於現今中國大陸整體生產成本仍然比美國低的前提下，倘若美國生產的產品有很大的份額是被中國大陸市場占據，那麼製造業回流美國的誘因又更小了。



圖 3-2 中美兩國慧型手機、汽車、飛機與服飾占全球消費比重

(2) 環境成本考量

在中國大陸遵行環保法規而付出的經營成本低於美國。根據美國產業界表示，雖然中美兩國在許多環保法規類似，但是美國許多現行法規在中國大陸不一定強制執行，而且中國大陸有較美國更寬鬆的二氧化碳排放控制計畫。因此對於環境負荷較重的產業，可能在會因為遵守法規的成本太高而不願意回流美國。

四、川普新政之專家觀點

川普上任後，陸續推出不同以往的政策，對企業產生程度不一的影響。以下將整理專家訪談之重點內容，就其受訪對象認知「川普新政」下，全球局勢的可能變化與未來發展。訪談專家包括企業經營者、智庫資深研究人員、專門領域的學者等，收集不同角度觀察的豐富資訊，加以歸納綜整（詳見附件 2）。

1. 「川普新政」的可行性

川普新政有四個主要面向，分別為保護主義、稅制改革、基礎建設、製造業回流。依各面向觀察，保護主義引起主要國家的反彈；稅

制改革將會立即引起美國財政收入流失，在沒有因應對策下不可能獲得國會支持；而基礎建設的預算也尚未編列。因此，「川普新政」在前述的 3 個議題中很難取得豐碩的成果。

而在製造業回流方面，由美國的優劣勢進行分析：美國擁有 4 個優勢：(1) 最具有吸引力的是擁有全球最低能源成本；(2) 以矽谷為首的研發技術具有全球領先的地位；(3) 美國仍是全世界最重要的消費市場，在當地設廠會有利於貼近市場、掌握對消費者的需求；(4) 美國金融市場和法規在全球最為成熟。

劣勢方面則有三：(1) 美國工資在所有已開發國家中偏高，面臨勞動成本上的壓力；(2) 美國技術性勞工相對較少且傾向於服務業；(3) 目前的企業所得稅率 35% 在 OECD 主要國家中偏高；(4) 由於美國近年以發展服務業和金融為主，沒有形成明顯的生產和組裝的製造業聚落和整合供應鏈；(5) 基礎建設老舊。

整體而言，川普推動的製造業回流成效將有限，但可能促成以下企業的回流：(1) 貿易入超較大的產業，例如電子資訊產業、汽車及相關零組件產業、機械零組件產業等；(2) 美國廠商在海外有較多僱員的產業，包括運輸設備、電腦與電子商品的製造商；(3) 能夠享受低廉能源成本的產業，例如化學、塑化等產業。若美國製造回流產生效果（尤其是成本面），將會吸引臺灣石化、鋼鐵、紡織、電子業赴美投資。

2. 「川普新政」下的企業動向

另由日本的角度觀察，日本對東協的布局從二次大戰後持續至今，但據瑞穗綜合研究所的今(2017)年 5 月的調查日本製造業的動向(是否從中國大陸撤退，赴美投資、對東協的態度等)的結果來看，目前川普的政策使日本對中國大陸對東協的態度較 2016 年保守。主要理由是川普反對多邊架構經貿協定，宣布退出 TPP，而東協有關國家(越南、馬來西亞、新加坡等)對美國進出口不具優勢時，日本廠商即不願增加對東協的投資；另一方面，中國大陸因對美國抱有鉅額貿易順差，可能受到美國保護主義抵制，也是日本企業採取保守態度的主要

理由。此外，報告顯示日本有 13.3% 的企業願意赴美投資，較 2016 年上升 0.4 個百分點，主要原因推測應是對川普政權將調降法人稅，以及擴大公共工程支出感到期待所致，值得臺灣參考借鑑。

同時，歐巴馬時期，美國生產成本的稅務結構上，沒有太多的著墨，只著重於科技創新與自動化。而川普美國製造業回流的重點是提供更多財稅優惠。過去臺塑在德州營運的新機器設備，主要依賴進口而非美國製造，多被課很高的關稅；但川普的政策或認定若臺塑在美國有設廠，在關稅方面可以網開一面，即使是拆卸在臺灣的設備再運至美國組裝也可免稅。而鴻海投資美國不只建立廠房，還會在當地生產許多產品，總成本最主要的差異應也是在稅務優惠與補貼。

3. 供應鏈關係之變化

川普上任後，顯然加劇了中美之間產業及貿易矛盾，尤其半導體是中國大陸積極發展「紅色供應鏈」的重要項目，美國比臺灣更加擔心中國大陸半導體的崛起，造成產能過剩，不僅可能衝擊美國自身的產業，還有可能進一步形成國家安全的危機。

同時，臺美之間最優先合作項目正屬半導體，原因有二：首先，不僅前工業局 2016 年組團赴美促成產業合作時，半導體是合作重點之一；我國國策顧問何美珮率領 140 家企業組成「2017 臺灣企業領袖訪美團」，參加在 2017 年 6 月 18-20 日在美國華盛頓特區舉行的 SelectUSA Summit，其中與美方討論的重要項目就是臺美之間半導體合作，可見我國與美國在半導體產業的合作布局醞釀已久；其次，過去臺美在記憶體等半導體合作曾有成功的經驗，而目前臺美有共同的對手中國大陸，具有不小的合作空間。

另一方面，人工智慧（Artificial Intelligence, AI）也是臺灣和美國具有合作利基的項目。雖然美國在技術上最為領先，臺灣在技術面不具優勢，但美國發展 AI 所需的 IC 供應鏈和臺灣息息相關，因此在產業布局上，我國應有切入的機會。此外，在智慧製造方面，中國大陸和德國進行密切合作，我國目前規劃智慧製造主要的合作對象是日本，或許未來臺美之間也能展開合作。

除了臺美和臺日合作外，臺灣於全球產業網絡中的關鍵合作對象就是印度。印度被認為是繼中國大陸後的下一個「世界工廠」，也可能成為「世界市場」。目前臺商投資偏重東南亞，印度則相對較少，所以在全球供應鏈網絡或推動新南向政策時，與印度加強合作也將是可行的方案。

當前我國積極推動新南向政策，尋求美日結盟是其主要方向之一；而美國製造業回流對臺灣的衝擊較小，相較之下更加擔心紅色供應鏈崛起對臺灣的影響，造成臺灣產業基礎被掏空。

4. 可能的政策方向

過去數 10 年臺灣對美國的投資大概 260 億美元，而本次臺灣企業參加 SelectUSA Summit 投資高峰會，包括臺塑、臺積電等公司在內，預估投資金額達 340 億美元，遠高於過去數 10 年的總和。由此延伸，政府必須思考五個問題：

- (1) 在川普新政架構下，未來臺美之間的合作，除了符合川普「僱用美國人，購買美國貨」的目標之外，必須在策略上思考，確認臺灣所追求的國際合作核心思想究竟為何？
- (2) 從臺灣需要的角度觀察臺美合作，除了半導體外應還有其他合作空間。尤其是川普新政下所帶動的出口，以及多項基礎建設政策，是否可能帶來一些合作機會？
- (3) 當川普退出巴黎協定，對臺美合作的機會或挑戰為何？可注意的是川普改變歐巴馬時代大力投入清潔能源的作法，而清潔能源在美國發展受限時，是否會往其他國家（如中國大陸等）發展，臺灣是否也有參與的機會？
- (4) 在討論美國製造業回流政策之前，須注意到一個數據：1997 年美國製造業占 GDP 約 16%，但 2008 年則降為 12.7%，2015 年更進一步降至 12% 左右，究竟美國製造業結構近年發生什麼樣的轉變？對美國就業機會的影響為何？
- (5) 臺灣在和美國合作的優勢，就是產品不會令美國產生國安疑

慮。臺美在 AI、航太、生技、機器人產業進行合作，但也面臨一些挑戰，臺灣能否克服這些挑戰並成為美國合作夥伴？且是否能運用美國的合作的機會，培養更多自身優勢？

此外，須注意中國大陸臺商的經營情形。目前模式臺灣三角貿易的模式為：臺灣接單，大陸製造，外銷美國；而處理臺美供應鏈的關鍵就是大陸臺商。中共總理李克強於 2017 年 3 月 25 日宣布全面防範金融泡沫，嚴格加強金融監管，目的就是打擊影子銀行。目前許多製造業的大陸臺商，因為本身資本額規模不大，無法循正常管道融資，都透過地下金融籌資，近期受此政策影響使資金全面收斂，陸續造成廠商倒閉，應關注大陸臺商的資金情況。

觀察日本花費半世紀以上投資印尼，使其成為日本汽車產業的重要生產基地。同理，新南向是長期政策，應對東協國家持續投入，以延伸、鞏固臺灣連結至全球的供應鏈。

整體而言，全球供應鏈自 2008 年金融海嘯以來就持續調整，但近年中國大陸的崛起、歐美國家社會問題的惡化，引起各國政府思考如何解決國內就業問題，才會衍生出各國政府推動減稅、吸引資金回流的趨勢。在此大環境下，臺灣政府也需積極吸引臺商回流，以避免臺商只是在不同的海外國家轉移生產據點，對臺灣並無明顯正面效益。戰略思維不應只以和美國、日本合作為出發點，還應當將國內就業、經濟之貢獻納入思考。

第四節 小結

分析美國總統川普的政策作為，必須從其核心價值體系出發，再進而檢視其意志在美國的政治體制與經濟制度中是否能順遂推廣。川普就任後，對內欲透過減稅、提高移民門檻、推動國內能源發展以及基礎建設投資等政策讓「讓美國再次偉大」；對外政策方面，無論在外交國防、經貿政策上亦遵循著「美國優先」的核心價值，川普在競選期間即已反對多邊自由貿易協定，並強烈抨擊以中國大陸為首的新興市場貿易逆差問題，指控其貿易夥伴透過

刻意操控匯率、採取不公平的貿易措施取得優勢。

本章聚焦於川普新政之對外經貿政策，為了達到製造業回流、增加勞工就業、保護美國工人等目標。川普上任至今，以退出 TPP、對 NAFTA 及其它雙/多邊貿易協定的檢視與重啟談判、透過減稅吸引美國企業回流等措施作為其對外經貿總體戰略。在核心價值「美國優先」的引領之下，川普政府積極推動保護主義式政策，例如：刺激國內生產、鼓勵製造業回流、用美國人、買美國貨、採取進口替代策略、擴張財政支出大規模投入基礎建設等，貿易政策由「自由貿易」轉向「公平貿易」。雖然透過經貿談判策略與製造業回流已分別於本章第二節與第三節詳細分述，惟其涉及之經貿政策及稅改議題實屬鑲嵌難分，政策執行層面上必然連動。因此，本節試由整合性的角度，梳理川普就任以來實施之對外經貿政策，目的是讓整體圖像更加清晰(見表 3-4)。

表 3-4 川普就任以來實施之對外經貿政策作為

政策作為	概要
2017 年 1 月 20 日 川普正式宣誓就職第 45 任美國總統	就職演說圍繞著「美國優先」與「讓美國再次偉大」的核心價值。
2017 年 1 月 23 日 白宮發布《關於美國撤出跨太平洋夥伴關係談判和協議的總統備忘錄》	確實落實其競選政見，於 1 月 23 日簽署總統備忘錄，美國退出 TPP。
2017 年 2 月 10 日 美日領袖高峰會(川安會)	川普與日本首相安倍晉三於華盛頓特區進行首次雙邊領袖峰會，決定進一步深化美日同盟與彼此的經濟關係。美日共同聲明除了強調美國退出 TPP 後的美日同盟、維護區域情勢、強化安保合作之外，美日雙方亦承諾將深化經濟關係，重新確認深化雙邊貿易和投資關係，以及為促進亞太地區的貿易和經濟成長而努力的重要性。
2017 年 2 月 23 日 川普接受路透社專訪	表態「絕對支持在邊境開徵某種形式的稅」，邊境稅可提振美國出口，讓美國企業從海外回流，在美國境內設廠及製造許多就業機會。 川普特別鎖定產品不在美國製造的美國公司，至於他的懲罰性關稅課徵對象有多廣泛，目前尚未定調。且共和黨眾議員提出了「邊境調整稅」，概念上不同於川普的「邊境稅」。(後於 4 月 26 日美國財長表示「不認為國會版的邊境

政策作為	概要
	調整稅可行」，將繼續討論修正內容)。
<p>2017年3月2日 美國貿易代表辦公室 (USTR) 發布「2017年貿易政策議程及2016年年度報告」</p>	<p>報告除揭示川普政府貿易政策重要原則、重要貿易政策目標外，亦提出其優先貿易議程，包括：透過貿易政策維護國家主權、嚴格執行貿易法、使用各種工具促使其他國家開放市場及針對關鍵市場洽簽新的、或更好的貿易協定。其中有關美國貿易政策之重要目標如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 確保美國勞工及企業享有公平機會於全球市場競爭。 2. 排除影響美出口 (尤其包括農產品出口) 之不公平貿易障礙。 3. 制訂符合製造業、農業及服務業部門利益之平衡政策。 4. 確保美智慧財產權獲得充分保障。 5. 嚴格執行美貿易法，避免國內市場遭到傾銷或補貼之進口產品扭曲。 6. 避免其他國家或國際組織 (如 WTO) 削弱美國在各項貿易協定可獲致之利益。 7. 更新現有貿易協定以反應當前需求與市場條件。 8. 確保美國擁有足夠之經濟能力與製造業基礎，以鞏固國家安全。 9. 確保美勞工、農產業者及企業在國內外市場皆可獲得最公平的待遇。
<p>2017年3月3日 美國國際貿易委員會將對從中國大陸進口的碳鋼與合金鋼定尺板 (簡稱 CTL 板) 和不銹鋼板帶材徵收反傾銷稅和反補貼稅 (「雙反」關稅)，雙反關稅將確認生效，時效為期5年</p>	<p>根據美國商務部終裁，將對向美出口 CTL 板的中國大陸廠商徵收 68.27% 的反傾銷稅和 251% 的反補貼稅，對向美出口不銹鋼板帶材的中國大陸廠商徵收 63.86% 和 76.64% 兩種稅率的反傾銷稅，以及 75.6% 和 190.71% 的反補貼稅。</p>
<p>2017年3月30日 白宮向國會呈遞一份有關經貿談判優先事項的草案文件</p>	<p>文件內容顯示川普對於 NAFTA 態度有所軟化，草案中提及，行政團隊將正式公告欲重新談判的協議，並花至少花 90 天的時間來諮詢立法者和業者，意味著與加拿大和墨西哥的正式談判很可能將在第 2 季或第 3 季開始。</p>
<p>2017年3月31日 簽署《關於鉅額貿易逆差的綜合評估報告》行政命令</p>	<p>根據該項行政命令，美國商務部及 USTR 在完成相關調查後，必須向總統繳交一份「鉅額貿易逆差綜合評估」報告，明確指出究竟哪些國家與美國存在顯著貿易逆差。其中亦提及將調查美國的貿易夥伴是否直接或間接地透過法律、法規或任何實際作為，對美國的商業活動施加不公平負擔或歧視，從而使得美國業者處於不公平的劣勢。</p>
<p>2017年3月31日 簽署《確立加強課徵反傾銷稅和反補貼稅，就違反貿易和海關法之行為確實執法》行政命令</p>	<p>旨在改進美國向許多外國進口商品課徵「雙反稅」時，出現的拒絕支付和支付額不足的情況。</p>
<p>2017年4月6日 川普在位於佛羅里達的海湖莊園，會晤中國國家主席習近平。</p>	<p>雙方同意啟動「百日計劃」，意在擴大美國對中國大陸的出口，平衡雙方貿易失衡。中方亦表達對削減貿易順差的興趣，且認為有助改善通膨和貨幣供應的影響。</p>
<p>2017年4月14日</p>	<p>美國持續將中國大陸、日本、德國、韓國、臺灣及瑞士等</p>

政策作為	概要
美國財政部公布「主要貿易夥伴外匯政策報告」	6 國列為匯率操縱國觀察名單。中國大陸並未被列為匯率操縱國，而臺灣也依舊在觀察名單之列。美國財政部在報告中亦指出，仍將密切關注中國大陸的貿易和貨幣做法，呼籲中國大加速開放美國的商品和服務，並從出口轉向更多的國內消費。
2017 年 4 月 17 日 美國副總統彭斯與韓國國務總理黃教安會晤	會晤談及美韓 FTA 重新考慮和修改的問題，除了強調增進美韓兩國經濟交流以及發展美韓同盟關係等問題之外，更強調美國的貿易赤字增加了兩倍以上；此外，美國總統川普今年 4 月受訪時也就兩國之間的貿易赤字感到相當不以為然，並提及美國將重新考慮和修改美韓 FTA。
2017 年 4 月 18 日 簽署《購買美國貨、僱用美國人》行政命令	目的是落實其「美國優先」施政主軸，確保政府採購優先使用美國製產品，並避免簽證制度損害美國勞工就業機會。此行政命令延續川普總統於就職演說中，表示為使美國再次強大，未來將遵循「購買美製產品及僱用美國人」兩項施政原則所採取之實際行動。
2017 年 4 月 18 日 首度美日高層經濟對話（今年內將再舉行第 2 次）	美國副總統彭斯與日本副首相麻生太郎在東京舉行首度美日高層經濟對話，雙方同意今後進一步討論有關貿易和投資原則等的共通策略、經濟財政和構造政策、基礎建設等 3 大領域上的合作。 美國退出 TPP 後，希望在加深兩國貿易關係後，正式與日本談判雙邊自由貿易協定（FTA）；惟日本方面主張建構多國貿易協定框架，希望美國重回類似 TPP 之多國間協商框架，故對美方希望的兩國間 FTA 談判持慎重態度。
2017 年 4 月 26 日 美國財政部長米努欽（Steven Mnuchin）以及國家經濟委員會主任柯恩（Gary Cohn）在白宮的簡報會上公布稅改計畫。	號稱美國歷史上「最大型減稅」計畫。美國財長表示，希望稅改提案能於今年底通過。此外，白宮目前並不支持極具爭議性的邊境調整稅，將繼續討論修正內容。 對企業法人的部分，主要有四個重點： 1. 公司（Corporation）所得稅從現在的 35% 降至 20%。 2. 美國公司由全球課稅制轉向屬地課稅制（稅收屬地原則），為美國公司打造良好的競爭環境（此稅制通常會排除企業的海外收入）。 3. 將對美國企業海外資金進行「一次性徵稅」，企業將留存海外的利潤匯回美國時，徵收一次性所得稅，稅率也會稍微更低一些。不過美國財長米努欽表示，此稅率的最終定案仍尚未確認，他表示白宮正與國會就企業的海外資金匯回稅進行討論，表示此將會「非常具有競爭力」。 4. 消除特殊利益的稅收優惠。
2017 年 4 月 29 日 簽署《處理違反與濫用貿易協定》行政命令	要求商務部等相關部門檢視美國既有貿易協定（包括 WTO 所建構之貿易關係、NAFTA 等）是否遭違反與濫用，並於 180 天內提出檢視報告與修正建議
2017 年 4 月 29 日 簽署《設立貿易和製造政策辦公室》行政命令	該辦公室的成立終旨是維護美國工人和國內製造商的利益，並就促進經濟成長、減少貿易逆差、增強美國製造業和國防工業基礎向總統提供政策建議。
2017 年 5 月 12 日	根據中共國務院新聞辦公室提供的「中美經濟合作百日計

政策作為	概要
<p>美中公布了「經濟合作百日計畫早期收穫清單」</p>	<p>畫早期收穫」摘要：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中國將儘快允許進口美國牛肉，最遲不晚於 2017 年 7 月 16 日。美國最遲不晚於 2017 年 7 月 16 日發布擬議規則，以儘快實現中國禽肉出口美國。 2. 中國國家農業轉基因（即基改）生物安全委員會將在 2017 年 5 月底前召開會議，對美方已提交的八項生物技術產品申請就其預期用途安全性進行科學評審。 3. 在液化天然氣出口許可上，美國給予中國的待遇將不低於美國給予其他非自貿協定貿易夥伴的待遇。 4. 中國將在 2017 年 7 月 16 日前允許在中國外資全資金融服務公司提供信用評級服務，並開始申請徵信許可程式。 5. 美國商品期貨委員會計劃在 2017 年 7 月 16 日前延長給予上海清算所無行動豁免六個月時間，並可進一步延長豁免期限至總共最長三年時間。中國央行和美國商品期貨委員會將致力於達成《跨境清算機構監管合作和資訊交換諒解備忘錄》。 6. 中國將在 2017 年 7 月 16 日前進一步頒布必要的服務指南，允許美國全資的電子支付服務供應商申請許可證，實現全面和及時的市場准入。中方將繼續允許中資銀行發行允許美國電子支付服務供應商處理外幣銀行卡交易的雙標雙幣種銀行卡。 7. 美國相關聯邦監管機構繼續承諾，對中國銀行業機構，在相似的情形下按照美國法律，適用與針對其他外國銀行業機構相同的銀行審慎監管標準。 8. 中國將在 2017 年 7 月 16 日前向美國兩家合格的金融機構頒發中國銀行間債券市場承銷牌照和結算代理人業務資格。 9. 美國認識到中國「一帶一路」倡議的重要性，將派出代表參加 5 月 14-15 日在北京舉行的「一帶一路」國際合作高峰論壇。 10. 美國歡迎來自中國企業家的直接投資，歡迎中國參加將於 6 月 18-20 日在美國華盛頓舉行的「選擇美國」投資高峰會。
<p>2017 年 5 月 14 日 美國派遣代表團參加 5 月 14-15 日在北京召開的「一帶一路國際合作高峰論壇」</p>	<p>善意回應北京政府的意涵，而合理預期中國大陸將於 6 月派遣代表團參與「選擇美國」投資高峰會作為回報。</p>
<p>2017 年 5 月 18 日 美國新任貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）在給國會議員的信函中表示，預計於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判</p>	<p>美國新任貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）表示，NAFTA 在數位貿易（digital trade）、智慧財產權、勞工和環境標準、法規監管、國營企業規則以及食品安全標準等方面，都必須改進。此外，預計於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判之前展開 90 天的諮詢期，徵詢國會、業界和公眾對 NAFTA 談判的意見，並表示將為美國勞工及製造業爭取更好的貿易條件，且希望今年年底前完成談判，未來</p>

政策作為	概要
	NAFTA 的協商過程與結果仍待長期追蹤觀察。
2017 年 7 月 12 日 美國貿易代表辦公室 (USTR) 要求在三十天內召開美韓 FTA 特別會議	貿易代表賴海哲 (Robert Lighthizer) 受總統川普指示，正式通告南韓，美國要求基於美韓自由貿易協定召開特別聯合委員會的會議，開始談判進程，以消除對美國的貿易壁壘，並考慮是否需修改協定。
2017 年 7 月 17 日 美國貿易代表辦公室 (USTR) 公布 NAFTA 重啟談判的目標方針	7 月 17 日，美國貿易代表辦公室 (USTR) 公布 NAFTA 重啟談判的目標方針 (Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation)，該文件所揭示的重談方向，大致包含 21 項議題。
2017 年 7 月 19 日 美國貿易代表辦公室 (USTR) 發布聲明指出，第一輪磋商於 8 月 16-20 日在華盛頓登場	美方代表團將由負責西半球事務的助理代表梅勒 (John Melle) 領軍，美國將尋求縮減美加與美墨間的貿易逆差，並施壓加拿大與墨西哥做出部分重要的貿易讓步。貿易代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 亦表示，展開 NAFTA 會談時，華府將尋求降低農產品和工業品的貿易壁壘，同時尋求消除美國官員所稱與這兩個鄰國有失貿易公平的補助措施。
2017 年 7 月 19 日 美中首輪全面經濟對話於華盛 頓舉行	本次對話由中共國務院副總理汪洋與美國財政部長梅努欽 (Steven Mnuchin)、商務部長羅斯 (Wilbur Ross) 共同主持。在談判正式開始之前，美方即表示目前的中美貿易關係不平衡，去年，美中貿易逆差達 3,090 億美元。美方認為，造成高額逆差的原因是中國市場不夠開放；但中方則認為，美方自己的限制高科技產品出口政策也是造成這一局面的原因。 此次對話雙方會後並未發表任何聯合聲明，紛紛取消記者會，雙方皆未解釋取消的原因，亦未宣布新的市場准入措施、未達成任何協議。
2017 年 8 月 16 日 NAFTA 第一輪談判	第一輪談判主要概略性討論各國要求以及各領域問題，並未對條款內容進行深度探討，在本次談判中，美加墨三方達成共識，將致力讓 NAFTA 在 2018 年初生效。
2017 年 9 月 1-5 日 NAFTA 第二輪談判	第二輪談判主要涉及電子商務、投資、環境、反貪腐等議題，另外也就中小企業環境與海關手續等問題進行協商，整體來看，第二輪談判並無出現實質結果。
2017 年 9 月 15 日 美國提出「落日條款」	美國希望在 NAFTA 中新增「落日條款」，要求 NAFTA 每 5 年都要經過美國同意才能繼續生效，遭到加拿大與墨西哥反對。
2017 年 9 月 23-27 日 NAFTA 第三輪談判	三方在中小企業議題進行討論，並完成相關協定架構，不過在奶製品業爭議仍大，加拿大指責美國對酪農進行不公平補貼，美國則要求加拿大取消供應管理系統。
2017 年 9 月 27 日 美國政府針對稅改發布新計畫 書	該計畫由眾議院與參議院議員以及川普助手合作撰寫，在此版本的計畫書中，僅提出部分稅制政策方向，仍有許多細節尚未公布。計畫書中，個人所得稅改為 12%、25%、35% 三級，不過年收級距尚未確定。遺贈稅則將於 6 年內逐步廢除。企業所得稅則由 35% 降至 20%，小型企業採稅率 25% 的分離課稅，公司課稅標準改為屬地課稅制。
2017 年 10 月 13-17 日	美方要求限制牛奶產量及將北美地區使用美國製造的汽

政策作為	概要
NAFTA 第四輪談判	車零配件比例由 62.5% 提高到 85%，分別遭到加拿大與墨西哥反對。
2017 年 10 月 16-17 日 美日經濟對話於華盛頓舉行	日方同意簡化汽車進口檢查手續，並放寬每五十輛車進行抽查的廢棄排放測試；雙方對深化高鐵等基礎設施以及瓦斯、核能等領域合作達成共識；文件並寫入雙方都認知到減少金融監管所造成負擔的必要性。 美國副總統潘斯(Mike Pence)在會中提及 FTA，並對雙方能早日展開談判表達強烈期望，美方也對貿易逆差表示關切。日本副首相麻生太郎則再次強調 TPP 的重要性。
2017 年 11 月 16 日 眾議院通過稅改法案	但仍需參議院通過，不過共和黨席次較少，整體優勢較小，據估計，若稅改法案通過，未來 10 年美國聯邦稅收將減少 1.4 兆美元。
2017 年 11 月 17-21 日 NAFTA 第五輪談判	談判內容包含勞工、性別、知識產權、能源等，惟談判並無太大進展，美國方面表示看不出加墨兩國認真看待條款的态度，加拿大則表示目前三國仍存在嚴重分歧。

資料來源：本研究自行整理。

總體而言，檢視至今川普政府對外經貿作為，雖時有反覆、或被外界譏為「髮夾彎」，但就其所為觀之，確實是朝向「美國優先」與「讓美國再次偉大」兩個核心價值前進。然而，同時也面對著來自外部與內部的挑戰。

面對國際社會，光是近期就有英國脫歐、朝鮮半島危機、韓國與法國總統改選以及中國大陸一帶一路倡議的擴大推動等變化多端之不確定性變數；對內則要直接面對民意向背，例如：先前川普把中國大陸數落的一文不值，稱其為「工作竊盜國」、稱 NAFTA 是「最糟的協議」，如今卻與中國大陸走向貿易合作，對 NAFTA 態度也不若以往兇猛，這對於支援他的部分激進選民而言，將顯得過於保守。

其次，如果稅改最終沒有順利過關，又將會是另一顆燙手山芋。川普政府計畫大規模減稅所造就的稅損，原本可能可以由共和黨眾議員提出的「邊境調整稅」彌補。邊境調整稅對進口商品課稅、出口商品免稅，能提高美國產品在海外的競爭力，並可補充稅基，以免當局調降企業稅之後，稅收大幅流失。然而，面對來自跨國企業（甚至是美國自己的跨國企業）與其他國家的壓力，「邊境調整稅」難以推動，但若不推動「邊境調整稅」，那麼川普減

稅方案所需的財源將缺少一大塊，這會導致預算赤字往上攀高加深稅改通過的難度，大多數共和黨國會議員，都不願支持任何會拉高預算赤字的方案。但在目前預期受益的企業與人民鼓掌叫好、一片歡呼的氛圍下，顯然川普稅改已無退路。

關於製造業回流的部分，在中國大陸與墨西哥目前勞動成本及環境成本仍然遠低於美國的情況下，川普政府推動的稅制與貿易工具替美國企業回流所帶來的好處，是否能優於企業外移所節省的成本，儼然成為製造業回流是否成功的關鍵。倘若前述各種貿易手段與稅制工具都無法如川普政府預期的順利推動，「製造業與就業機會回流」的構想將受到嚴重打擊，並將連帶動搖其承諾的「美國優先」價值。

川普上任至今，各項舉措與政策仍待觀察與發酵。惟6月18-20日將在美國華盛頓舉行的「2017 選擇美國」投資高峰會，雖是前總統歐巴馬在任時創辦，搭配當時美國製造業回流的政策，已經舉辦過三屆，不過川普對資金與產業回流的態度與主張更為激進，更積極鼓吹買「美國貨、僱美國人」，目前已有福特、通用汽車等多家大型美國企業配合根留美國，軟體銀行、阿里巴巴、鴻海等非美國企業也承諾赴美投資，這場峰會將再度驗證川普政府對海外企業與資金的吸引能力。

第四章 美與中俄日韓等國的互動與經貿情勢

本研究的第二章與第三章主要係從美國的觀點出發，探討川普新政自選舉政見至今，其對內及對外經濟與貿易政策之推動狀況，主要著重於川普政府的政策傾向及其可採用的政策工具，並針對該等政策未來的發展與可能影響多有著墨。由於本文題為「川普新政對亞太經貿情勢的可能影響分析」，因此本章探討美國與中俄日韓等國的互動與經貿情勢，實有助於我國有關單位未來預判川普新政之經貿影響，俾利研擬因應作為。

第一節 美中經貿情勢

一、美中經貿現況

中國大陸是美國第一大貿易夥伴，美國是中國大陸第二大貿易夥伴，但二國存在龐大的貿易逆差。二國之間亦有重要的投資關係，尤其中國大陸受惠於美國企業的投資，及其引進的各項科技。然而，美國亦警覺中國大陸企業的走出去海外布局，已經挑戰美國在全球市場的地位，川普上任後至今，兩國的貿易摩擦升溫。基本上，中國大陸對美經貿立場在有效化解彼此歧異。

（一）美中貿易關係

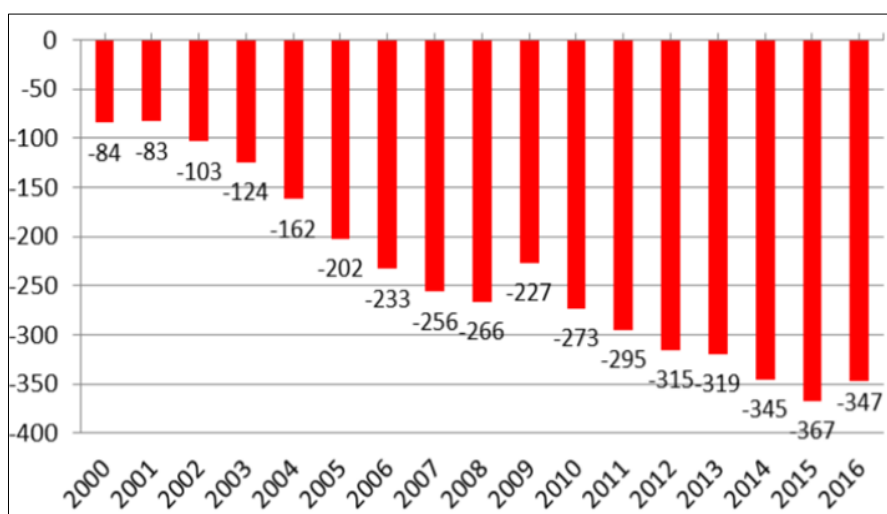
1. 貿易逆差問題

作為最大的發展中國家和最大的先進國家，當前中美已經成為彼此最重要的貿易夥伴。兩國雙邊貿易額從 2001 年底的 980 億美元快速成長到 2016

年的 5,240 億美元，年增 14%。機械和電子產品是中國大陸對美出口的最主要產品，2016 年約 1,730 億美元，占中國大陸對美出口總量的 44%。紡織品是第二大出口產品，2016 年約有 420 億美元出口，占總出口量的 11%。

在經貿層面，雙方各有其關注重點。美方關注貿易逆差、人民幣匯率、產能過剩、市場開放、智慧財產權保護等；而中國大陸關注履行《中國加入世貿組織議定書》第 15 條義務、美對華出口管制、陸企赴美投資公平待遇問題、美方濫用貿易救濟措施等⁹³。

其中，美中貿易逆差是為美國長期關注的問題。自 1980 年起，美國對中國大陸貿易逆差的現象逐漸惡化，以 2016 年為例，美國貨品貿易逆差高達 7,457 億美元。並且，2012-2015 年間，美國平均進出口貿易，除了巴西之外，美國對其前十大貿易對手國皆呈貿易逆差，其中又以中國大陸、日本、德國與墨西哥的逆差幅度最大。



資料來源：Congressional Research Services (2017)。

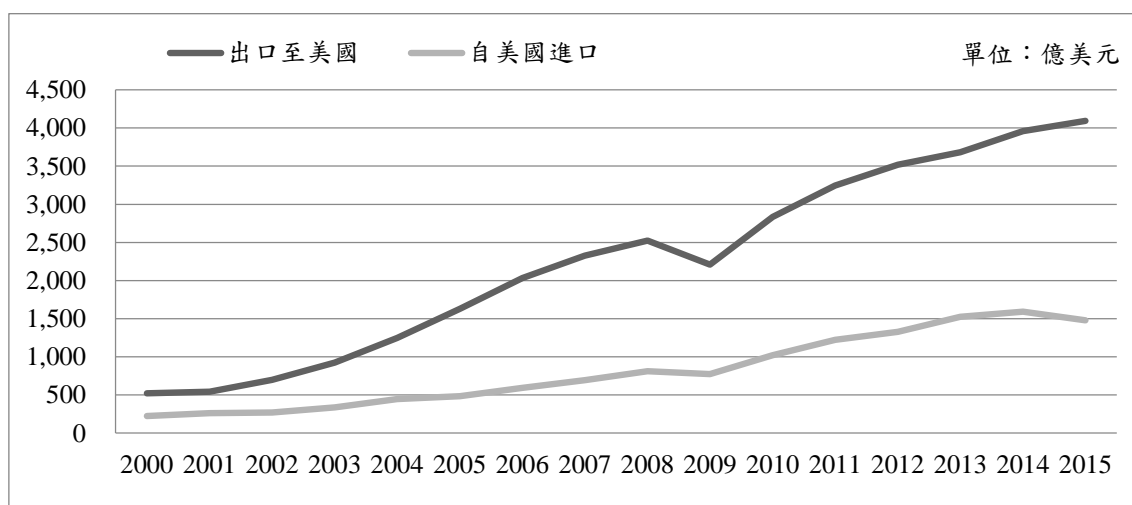
圖 4-1 美國對中國大陸貿易逆差變化（2000 至 2016 年）

如上所述，美國對中國大陸逆差已維持多年，其中 2000 年，美國對中國大陸商品逆差金額為 840 億美元，但截至 2016 年已擴大至 3,470 億美元

⁹³ 資料來源：中國大陸商務部 2017 年 5 月發布《關於中美經關係的研究報告》。

(見圖 4-1)。在服務貿易方面，美國則享有顯著順差。根據美國國際貿易委員會 (USITC) 調查所示，2015 年，美國服務業出口金額為 7,306 億美元，進口金額為 4,671 億美元，享有 2,365 億美元的順差。其中，最大的服務貿易順差來自中國大陸，以 2016 年為例，順差為 374 億美元，占全體順差金額的 15%。

然而，根據中國大陸商務部 2017 年 5 月發布《關於中美經貿關係的研究報告》⁹⁴顯示，過去 10 年中，美國對中國大陸的貿易逆差狀況正在逐步改善。據中共官方統計，2006-2016 年，中美貨物貿易順差占中國大陸全部貨物貿易順差的比重從 81% 降至 46%，占中美貨物貿易額的比重從 55% 降至 48%。特別是在 2012-2016 年間，中國大陸對美貨物貿易順差額年均成長僅為 3.5%，2016 年還出現了 3.8% 的下降 (見圖 4-2、表 4-1)。



資料來源：中國統計年鑑。

圖 4-2 中國大陸與美國進出口統計 (2000-2015)

⁹⁴ 中國大陸國家商務部 (2017)，關於中美經貿關係的研究報告，
<http://images.mofcom.gov.cn/www/201705/20170525093625964.pdf>。

表 4-1 中國大陸與美國進出口統計

單位：億美元

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
出口至美國	520.99	542.83	699.46	924.67	1,249.42	1,628.91	2,034.48	2,326.77
自美國進口	223.63	262.02	272.38	338.66	446.57	486.22	592.11	693.91
貿易餘額	297.36	280.8	427.08	586.01	802.85	1,142.69	1,442.37	1,632.86
年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
出口至美國	2,523.84	2,208.02	2,832.87	3,244.53	3,517.77	3,684.06	3,960.63	4,092.14
自美國進口	813.6	774.6	1,020.99	1,221.29	1,328.97	1,523.42	1,590.61	1,478.09
貿易餘額	1,710.24	1,433.42	1,811.88	2,023.24	2,188.79	2,160.64	2,370.02	2,614.05

資料來源：中國統計年鑑。

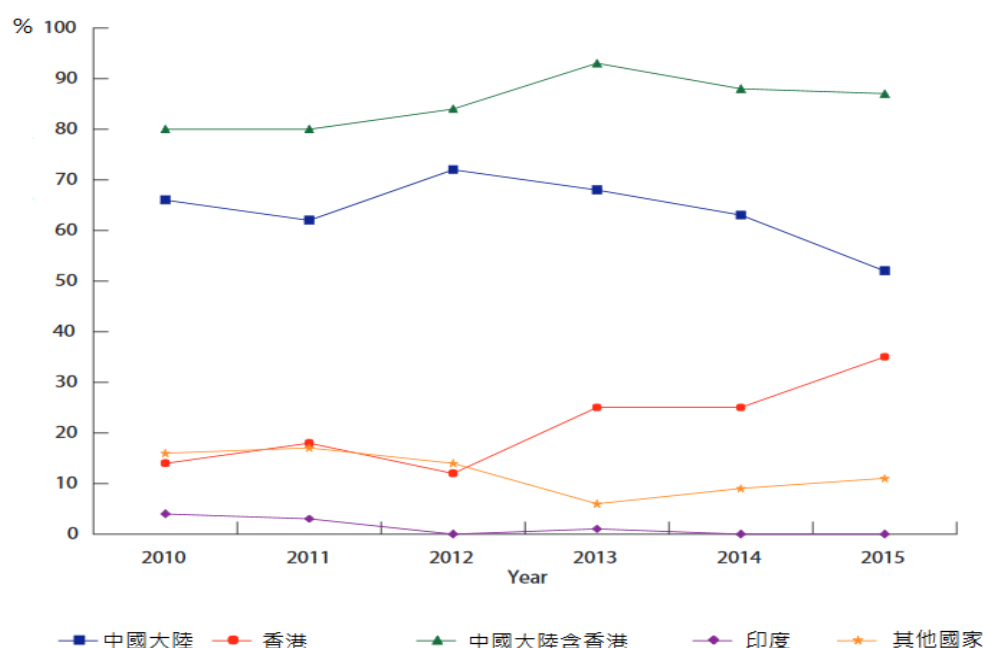
為化解中美貿易爭端，中共當局不斷強調，彼此經貿關係具有互利共贏的特性。雙方從經貿合作中獲得的直接利益有貨物貿易、服務貿易、雙向投資，以及金融等。就美方而言，也從中獲得促進經濟成長、提高消費者福利、增加就業崗位、促進產業升級等間接利益；對中國大陸而言，可從中獲得推動經濟轉型升級、引進資金和先進管理經驗、創造就業機會、增加關稅和稅收收入、繁榮國內消費市場等間接利益。

雖然貿易逆差並不意味著經濟衝擊，然而根據 Autor et al. (2016)，1991 至 2011 年，中國大陸進口競爭對美國整體製造業有負面且顯著的影響，尤其實在針對勞工居住區域作為分析單位後，前述問題對美國工業區造成就業下降、失業上升、薪資下降，以及所得下降。換句話說，中國大陸貿易競爭對美國製造業勞動就業衝擊多集中在工業區，也這樣的衝擊在短期內無法彌補。該研究認為，面對貿易競爭，勞工調整時間極長（10 年以上）；且薪資及就業率在 10 年後仍然受到抑制。

2. 智慧財產權問題

中國大陸出口至美國的產品大多以價格低廉的勞動密集產品為主，美國則是出口高附加價值或技術密集產品，過去美國便多次聯合其他國家地區在 WTO 提出對中國大陸提出出口相關問題的抗議，例如 2008 年聯合墨西哥提

出中國大陸對參與「著名出口商標」、「中國世界頂尖品牌」項目企業出口補貼支持的抗議，以及 2012 年聯合日本與歐盟對中國大陸限制稀土出口問題提出抗議等。而在智慧財產權的爭端方面，問題主要在中國大陸盜版及仿冒品氾濫以及對於竊取產業重要商業機密等面向，在過去，美國就曾以「特殊 301 條款」調查中國大陸在智慧財產權方面的問題，並在 1996 年時依「306 條款⁹⁵」將中國大陸列入受監管國家，使美國可以不經調查便直接對中國大陸採取相關應對措施。



資料來源：「Update to the IP Commission Report 2017」。

圖 4-3 美國仿冒品來源國比例 (2010-2015)

美國國家亞洲研究局 (National Bureau of Asian Research) 的報告指出，每年美國因為盜版軟體、侵權商品以及商業機密竊取所要付出的成本估計在 2,250 億美元至 6,000 億美元間，其中，商業機密竊取對美國造成的損失約在 1,800 億美元至 5,400 億美元間。由圖 4-3 可以看出，中國大陸 (含香港) 是對美國智慧財產權最主要的侵權者，在 2016 年美國仿冒品來源中占了全

⁹⁵ 「306 條款」指《1974 年美國貿易法中》第 306 條，該條款授權美國可以對被該條款監督的國家直接施行智慧財產權爭端的應對措施，不需要經過調查及協商。

球國家的 88%。另一方面，美國國家亞洲研究局也指出，中國大陸對於資訊技術、機器人、航空工程、海洋工程設備和先進船舶、鐵路設備、新能源汽車、電力設備、核能技術、新材料、醫療設備和農業機械的智慧財產權相當感興趣，預期未來中國大陸的侵權行為可能更加氾濫，對美國產業發展可能形成更嚴峻的情況⁹⁶。

自 WTO 成立後，美國對外的貿易問題大多依賴 WTO 的爭端解決機制來進行協商，啟動「301 條款」的次數相當稀少。而在川普上任後中美雙方貿易摩擦問題進入新的階段，美國於 2017 年 8 月 18 日正式宣布再次啟動對中國大陸的「301 調查」，將調查中國大陸是否涉及侵犯美國的智慧財產權以及商業機密竊取等問題，川普堅信，透過改革中國大陸的體制問題可以改善美國對中國大陸長年以來的貿易逆差問題，並有效提高製造業部門的就業率，川普對中國大陸的應對措施暗示著中美雙方可能爆發新一波的貿易摩擦。

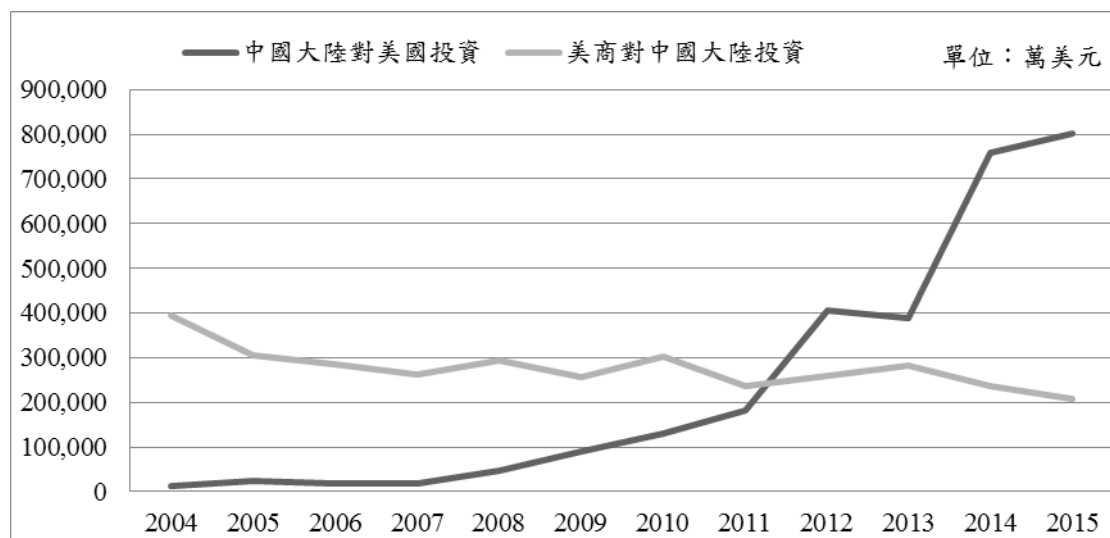
（二）美中直接投資關係

依據「中國對外直接投資公報」資料，中國大陸自 2011 年起對美國的直接投資呈現大幅度跳躍性成長；美商相投資於中國大陸市場則較為平穩，甚至還有逐年下降的趨勢。依據中國統計年鑑資料，美商在中國大陸的直接投資於 2005 年為 30.6 億美元，而 2015 年衰退至 20.9 億美元（見圖 4-4、表 4-2）。

若單就民粹主義情緒看，貌似美國有太多外商直接投資（FDI）流入了中國大陸，損害了美國的就業和貿易。然而，令人驚訝的是，儘管美中是全球兩個最大經濟體和貿易國，但過去 10 年裡，美國對外 FDI 只有 1% 至 2%

⁹⁶ NBR President Richard J. Ellings to Testify on China's IP Practices, www.nbr.org/research/activity.aspx?id=808.

流向中國大陸。數據缺陷在一定程度上解釋了這一低比率，因為全球很大一部分外國投資是透過避稅天堂操作的，其來源被模糊。整體而言，儘管中國大陸官方 FDI 的統計數字和美國統計的數字水準不一致，以及私人研究記錄的中國大陸 FDI 水準甚至高於官方統計，但是數據還是凸顯出陸企在美國的擴張活動持續加速。



資料來源：中國統計年鑑。

圖 4-4 中美相互直接投資情形 (2004-2015)

表 4-2 中美相互投資統計

單位：萬美元

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009
中國大陸對美國投資	11,993	23,182	19,834	19,573	46,203	90,874
美商對中國大陸投資	394,095	306,123	286,509	261,623	294,434	255,499
年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015
中國大陸對美國投資	130,829	181,142	404,785	387,343	759,613	802,867
美商對中國大陸投資	301,734	236,932	259,809	281,987	237,074	208,889

資料來源：中國統計年鑑。

二、美中關係變化

(一) 貿易逆差問題談不攏：貿易百日計畫至首輪全面經濟對話

中美貿易逆差一直都是美國急欲解決的問題，川普政府一直以來認為美國貿易赤字正是因為貿易夥伴不公平貿易行為所造成，唯有抑制不公平貿易措施，美國才有機會再次偉大。爰於 2017 年 4 月的川習會，雙方啟動《中美貿易百日計畫》，美方要求中方承諾開放美牛、天然氣等進口，以及開放全外資金融服務公司在中國大陸提供信評服務。原本各方預期中美經貿角力在川習會後將轉為和緩，尤其中美領導人同意建立外交安全、全面經濟、執法及網路安全、社會和人文等 4 個新的「高級別對話機制」並啟動「中美百日談判計畫」。

然而在「中美百日談判計畫」僅提出 10 項初步談判清單，以及「美中首輪全面經濟對話」後雙方未發布聯合聲明即急轉直下，中美之間的敏感性議題實非短期內即可解決。中共當局雖然以開放農產品進口及金融服務業以回應美方訴求，但這些開放對縮小中美貿易逆差實為杯水車薪；而且對於美國最關切的產能過剩、投資限制（合資要求、利用技術移轉作為允許在陸投資之要件）、數位貿易障礙、以國家力量扶植新興產業、法律法規和監管實踐缺乏透明度、智財權保護不完善等多項議題，完全沒有觸及。

其次，中美首輪全面經濟對話於今（2017）年 7 月 19 日於華盛頓舉行，這是繼 4 月份海湖莊園川習會晤，兩國達成對話機制共識以來，世界前兩大經濟體舉行的首輪全面經濟對話。本次對話由中共國務院副總理汪洋與美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）、商務部長羅斯（Wilbur Ross）共同主持。國際社會高度關注，在川普的「美國優先」和貿易保護主義下，本次對話將可能成為美國由多邊走向雙邊後，對外經貿的「談判模式」，也替德國、日

本和韓國等多個對美貿易順差國提供「參考樣本」。

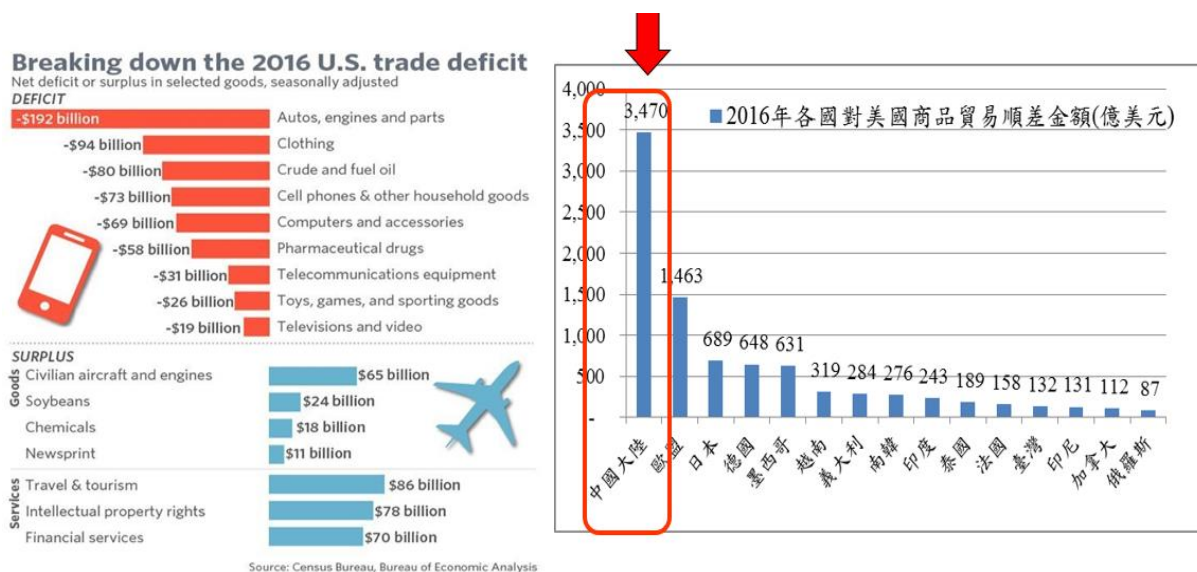
然而，在中美首輪經濟對話談判正式開始前，美方即表示 2016 年美中貿易逆差達 3 千多億美元，並認為造成高額逆差的原因是中國市場不夠開放；而中方則認為，美方自己限制高科技產品出口政策也是造成這一局面的原因。固然中共國務院副總理汪洋強調「對話而非對抗」，雙方合作是現實的選擇，強調對話不能馬上解決分歧，但對抗會令雙方立即利益受損。但事實上，中美雙方除了回顧百日計劃實施期間美牛重返中國市場、美國液化天然氣輸華政策障礙開始破冰、中方批准美方 5 項生物技術產品申請、中方熟製禽肉輸美以及有關金融申請逐步落實等成果之外。雙方會後並未發表任何聯合聲明，美方更宣布原定的會後記者會取消，隨後中方也宣布取消原準備好的會後記者會，雙方皆未解釋取消的原因，亦未宣布新的市場准入措施、未達成任何協議。預判雙方在經貿議題上談不攏，並未能就解決龐大貿易逆差問題取得進展，4 月份海湖莊園會晤後中美經貿衝突緩和的蜜月期將隨著此次對話提前結束，中美經貿衝突將成為新常態。

（二）美國啟動 301 調查

事實上，隨著中國大陸成為世界工廠，產品不斷輸出美國，加上其對智慧產權的不重視。自 2007 年起至今連續 11 年，中國大陸均名列美國貿易代表辦公室特別 301 報告之「優先觀察名單」，且其智慧財產權保護情況一直是歷年特別 301 報告中的重點篇幅。美國最近一次對針對中國大陸發起「301 調查」是在 2010 年 10 月，因應美國鋼鐵工人聯合會提出的申請，啟動對中國大陸清潔能源有關政策和措施進行調查，但最終中美談判達成共識，美方並未採取制裁措施。

根據美國商務部經濟分析局(Bureau of Economic Analysis)的調查報告，2016 年中國大陸占美國貿易逆差超過 50% (見圖 4-5)，此趨勢與川普主打

保護美國企業、推動美國製造業回流、確保美國勞工就業明顯背道而馳。



資料來源：美國商務部經濟分析局；本研究整理。

圖 4-5 2016 年各國對美國商品貿易順差金額比較

時至今（2017）年 8 月 14，川普祭出 301 調查（8 月 18 日公告正式啟動），並強調，中國大陸的貿易政策損害美國企業和就業機會，他將採取強硬的措施，保護美國的版權、專利、商標、商業機密，以及其他智慧財產權。面對川普政府的強硬，中共外交部則指出，相關貿易措施，應遵守世貿組織規則，打貿易戰沒有前途，只會雙輸；中共商務部也強調中國大陸目前對智慧財產保護所做的努力與 301 制度的單邊主義色彩，希望美國重視國際自由貿易秩序。目前觀察中美你來我往，或有美方強硬，中方給予軟釘子之勢。

調查本身可能長達數月甚至數年，原則上美國應將調查結果提呈 WTO，且只有在 WTO 也發現不公平待遇，即貿易權利被否決或被侵犯時，才能展開制裁。為履行 WTO 義務，美國採取行動前，應先徵得 WTO 爭端解決機制同意。但川普已揚言，可能未經 WTO 授權即加以制裁，如經調查屬實，美國將可能對中國大陸實施關稅或其他進口限制、對服務收益或予以限制、限制核准服務業。川普總統的大動作，使得中美貿易關係再度趨於緊張。

隨著美國啟動 301 條款調查，中美經貿角力的後續發展、甚至中美貿易戰可能開打的想像，再度引起各方關注。從樂觀的角度來看，川普政府透過啟動國內法調查是希望迫使中國大陸與其進行全面協商，但關鍵之處在於中國大陸方面可以退讓的空間多寡，以及這些讓步是否可以讓美方滿意。以服務業開放為例，美國希望可以進入中國大陸市場，以發揮美國企業長久以來在於行銷和市場布局的優勢，然而不可否認的是，中國大陸服務業開放緩慢的原因在於其內部政治及開放進程等問題，包括許多服務業市場開放涉及到法律修定，中共當局不少聲音仍傾向支持採取監管的态度，並且害怕對國內企業造成競爭壓力、必須扶持中國大陸本地產業等考量。因此，在中共當局在未能有效解決前述問題下，服務業開放之幅度幾乎不可能達到美國的期待。

綜上，當前中國大陸以市場換取技術，進而鼓勵自主創新，掌握核心技術。其推動「中國製造 2025」戰略計畫，快速進行製造業創新發展，急欲從「製造大國」轉變為「製造強國」，顯然已引發歐美等已開發國家憂慮。中國大陸已成為全球第二大經濟體，合理想像其不太可能一味滿足美方的要求。尤其中國大陸對美方亦有諸多不滿，包括美國高科技產品對中國大陸的出口管制、不承認中國大陸的「市場經濟地位」、陸資企業併購美國企業面臨嚴格審查等問題，此亦會影響未來中美經貿關係。

值得注意的是，面對川普來勢洶洶，中共官方於今（2017）年 8 月 16 日（8 月 8 日擬定）發布《關於促進外資增長若干措施的通知》⁹⁷，指出將規劃開放包括船舶設計、飛機維修、國際海上運輸、鐵路旅客運輸、加油站、互聯網上網服務營業場所、呼叫中心、演出經紀、銀行業、證券業、保險業等服務業，顯示出中共當局面對川普政府的高壓，仍然必須有所回應與妥

⁹⁷ 中華人民共和國商務部，〈關於促進外資增長若干措施的通知〉，中國政府網。2017.08.16。
<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201708/20170802627851.shtml>。

協。

三、美國可能採取的作為

從實務操作面層面觀之，美國總統擁有相當大的外貿政策許可與實施權，例如根據美國《貿易法》的規定，總統能夠以應對國際收支逆差為由，在不超過 150 天的情況下，對進口商品課徵 15% 的額外關稅；《國際緊急狀態經濟權力法》亦可做為美國總統限制與其他國家進行貿易活動的依據。因此，除了進口關稅、反傾銷、反補貼調查之外，諸如政府補貼、貿易救濟、出口管制、政府採購本土化、投資保護、出口許可等各種非關稅措施，皆可能成為中美貿易戰的主要形式。

根據美國彼特森國際經濟研究所(PIIE)在 2016 年 9 月發表的「Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign」報告⁹⁸指出，信奉「美國優先」原則的川普就任後，能夠以總統身分與職權發動的貿易戰爭形式有三種：

1. **貿易摩擦**：對中美雙方傷害最低的一種，為期不超過一年的短暫攻防戰，透過頻繁提出貿易控訴等救濟措施，來反制中國大陸特定產業或產品的出口活動。
2. **非對稱性的貿易戰爭**：即雙方選擇性地採取非關稅的反制措施，包括拒絕提供關鍵要素資源、停止購買或拋售對方的國債、廢除或拖延執行有利於對手國貿易活動的法規措施等，藉由促使對方相關領域的業務萎縮及失業人口攀升，達成貿易報復之目的。
3. **全面性的貿易戰爭**：假設川普政府真的對中國大陸課徵 45% 關稅，中方以同樣的形式全面回擊。此舉雖然可以對中國大陸的外貿活動產生嚴重衝擊，卻也可能導致美國 GDP 成長停滯、失業率大幅攀升，

⁹⁸ Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, and Tyler Moran(2016). “Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign”, Peterson Institute for International Economics.

甚至帶領美國重返衰退局面，對經濟帶來難以估計的長期負面影響。

此外，假設中美確實爆發貿易戰爭，預期可能會以下列三種形式進行：

(1) 就部分貿易商品進行反傾銷與反補貼（雙反）調查或提高管制障礙

倘若中美貿易戰爆發，預判美方將採取針對性的貿易限制措施，對於美國國內生產所占比重偏低，但中國大陸對美國出口量相對較高的產業，例如鋼鐵、鋁、玻璃等傳統製造業產品，以及電腦、電子設備和機械設備等對美出口敏感度較高的高端產品，提出傾銷貨出口補貼等控訴，據此徵收高額的反傾銷和反補貼稅率，應會成為美國反制中國大陸的主要貿易戰模式。

除此之外，提高監督、加強執法等提高非關稅障礙的手段，同樣可以作為川普落實抗衡對中貿易的手段。換言之，美國政府未來極可能在現有的WTO規則、相關貿易協定、以及諸如監管、安全、智慧財產權保護、勞工等基準的執行層面上加強力度，透過提高技術障礙與國內法規標準等方式，實現貿易保護的政策目的。

(2) 實施邊境調節稅（Border Adjustment Tax）措施

「邊境調節稅」為美國眾議院部分議員在2016年提出的一項稅收改革計劃。按照其所擬之邊境調節原則，所有在美國銷售的產品，無論是本土生產還是進口，無論其生產商是在哪裡註冊，都必須適用20%稅率；相反地，所有在國外銷售的產品，無論是否為美國公司出口、是否為美國公司在境外生產，美國都不予課稅。該種制度類似在增值稅體系下，進口需繳稅而出口免繳增值稅（或給予退稅）的概念，預期將能發揮促進美國貿易平衡、推升美國通膨率、帶來美元升值壓力等效果。

雖然貿易總協定（GATT）第三條規定，所有適用於進口商品的措施必須與適用於國內同類產品相同，但由於邊境調節稅的徵收對象是公司而非進

口產品，所以並沒有違反此規定。即便其他國家可能會對此提出訴訟，但從提出訴訟到 WTO 提出說法，至少需要 4 年以上的時間，足以讓美方採取其他策略。

儘管邊境調節稅可能導致美國國內商品價格上漲，且將直接影響美國所有貿易夥伴國利益，但在課稅原則可望提高業者將產品移至美國製造後再行出口的意願，倘若中美衝突發展到不可收拾的情況，仍然無法排除川普政府實施邊境調節稅的可能性。

(3) 以匯率操縱國為由，對中國大陸商品課徵懲罰性關稅

目前中國大陸對於匯率的干預程度仍相當高，加上香港人民幣資金池近期突然驟減，以及人民幣外匯存底於今（2017）年 1 月正式跌破 3 兆美元大關等情況，均提高了人民幣浮動調整與進一步貶值的空間。與此同時，雖然將他國列為匯率操縱國的權限係屬美國財政部，但美國總統仍掌握要求財政部修改外匯觀察報告指導方針與相關標準，甚至直接透過行政法令來認定中國大陸為匯率操縱國的權限。

故此，若美國無法在中短期內有效扭轉對中國大陸貿易逆差的局面、或是透過其他談判或溝通與中方達成協議、或是對於中國大陸特定產品實施反傾銷和反補貼等控訴的策略失效，川普仍有可能以附加手段的形式，運用需要耗費相對較長時間但效果顯著的匯率操縱名單，向中國大陸課徵高額懲罰性關稅，作為徹底抵制對中貿易的最後手段。

將中國大陸列為匯率操縱國的行動，同時可做為用最低成本逼迫中美回到談判桌的策略。意即川普政府亦可能在必要的時喚，例如急欲與中國大陸就特定雙邊議題進行談判之際，以匯率操縱為由，實施專門針對中國大陸的關稅提高措施。

四、中國大陸可能的回應

(一) 試圖與美國建立戰略共識、化解衝突

中共當局認為，中美建立戰略共識化解戰略猜忌，並共同承擔全球責任，是建立新型大國關係的必經之路。任何不作為或者「零和」主張都將給相關國家、地區乃至整個世界帶來嚴重後果，只有加強國際合作，共同應對挑戰。

當前美國全球最大的先進國家，在國際和地區事務中扮演著舉足輕重的領導角色；中國大陸則是最大的發展中國家，是國際和地區事務的參與者、協調者和貢獻者。中國大陸擬積極參與國際和地區事務，在國際多邊機構中協調不同國家的利益訴求，為應對國際挑戰和解決地區熱點問題做出貢獻。其中，中美共建國際機制，完善國際規則，合作應對雙邊、地區和全球性挑戰有其必要性。

(二) 利用國際媒體強化輿論氛圍

中共當局認為，良好的輿論氛圍有利於促進中美關係發展，而不良的輿論氛圍則不利於雙方新型關係的建立。事實上，中國大陸已出現兩種與中央對美戰略不相協調的呼聲和傾向。第一種是日益升高的民族主義情緒，要求奉行「強勢外交」，用減持美國債券、支持國際反美勢力等手段「反制」美國；第二種是借宣揚美國民主制度和價值觀，即「自由主義思潮」，要求推進「政治改革」，對中國大陸政府的維穩工作造成阻力。這兩種傾向增加了中國大陸對美決策的壓力，針對穩定輿論氛圍，中國大陸擬從以下面朝著手：

1. 加強對國內輿論的引導。係引導國內的民族主義情緒，倡導理性愛國，中國大陸將繼續加強與美國官方與民間的交流，尤其靈活運用

非官方管道，增加與美國的國會議員、政客資助者、政治新星和各類基金會要員的溝通機會，並善借在美華人、華僑為己服務。

2. 加強兩國媒體之間的交流合作。擬透過兩國媒體的交流合作，特別在社群網路方面，藉以更加主動地接觸美國的傳播媒體及意見領袖，同時創新媒體宣傳，讓美國社會開始接受「中國故事」。
3. 加強公共外交。中國大陸擬提高公共外交預算使用效率，加強對「走出去」的民眾和機構的培訓，促進對美國社會的瞭解。其中，可能以提供科學規劃和機制保障，搭建民間交流與公共外交平臺。

（三）運用多種管道與機制防止彼此誤判與管控歧異

鑑於中美接觸更加頻繁，發生誤判造成的危機在所難免，中國大陸擬遵循危機管理的規律，建立危機預警與管控機制：

1. 減少戰略誤判，有效管控分歧。中國大陸擬調整對美國行為的認知，例如避免把美國亞太「再平衡」戰略完全視為「抑制中國」的圖謀；同時，也期盼美方要避免把中國大陸加強軍事實力、維護主權安全的舉動視為改變和平發展戰略轉而開始挑戰美國的行為。
2. 在外交層面上管理與第三方的關係，促進中國大陸周邊關係與中美關係之間形成良性互動。受日本、北韓等「第三方因素」的掣肘或網綁是目前中美關係需要避免的一個陷阱，並稱美國在同與中國大陸有爭端的國家如越南、日本、菲律賓等國家交流時，應尊重中國大陸的感受。
3. 利用多層次的溝通機制⁹⁹防範危機。具體呈現即中美「全面經濟對話」，係延續「戰略暨經濟對話」（Strategic and Economic Dialogue）的議

⁹⁹ 包括中美首腦熱線、軍事熱線、緊急連絡制度、特使、「第二軌道」對話等機制。

題架構，雙方部長級官員，針對經濟、財政、科技貿易、投資與非金融等議題展開對話。不過，2017年7月中旬舉行「全面經濟對話」少有成果¹⁰⁰，初步顯示此機制的效果有限。值得注意的是，川普希望與中國大陸發展「以結果為導向」的建設性關係。意味中美走向以利益交換為基礎的運行模式，而非以遵守協議與規則的國際治理體系。

4. 建立防範非傳統安全領域危機的長效機制。中國大陸擬在雙方可能發生危機的資源競爭、海陸空天公域、網路安全、應對自然災害、防治傳染病等方面建立非對抗性、非排他性的制度安排，協商建立國際公共產品提供機制與國際責任承擔機制。

綜上，隨著中美談判進入到深水區，中美雙方在「美中首輪全面經濟對話」中已同意就開展經濟合作一年計畫進行討論，反應出中美均認知需要更多時間處理敏感性議題。若雙方領導人有足夠智慧化解雙方的歧見，則中美角力將停留在貿易摩擦階段；反之，若中美領導人任一方擦槍走火，導致中美貿易戰爆發，不但會影響在陸臺商，也會弱化臺灣、中國大陸與美國的三角貿易關係。貿易戰是外交的一種具體型態，外交手段為國內政治的需要服務，是國際關係的鐵律。倘若中國大陸前述作為仍無法避免美中經貿情勢走向高度緊張，預判中共當局將於以下三個原則上，反制美國的制裁。

1. 不激化中美關係緊張：具體例如儘管川普最近一系列挑釁，習近平日前(9月初)仍與川普通電話¹⁰¹，表明希望維持中美關係穩定勢頭，仍願與美國合作處理北韓核問題，阻止川普採軍事回應等極端手段。

¹⁰⁰ 係因美國並沒能順利取得陸方削減貿易逆差的具體對策與時間表；近來北韓挑釁行為並未停止反有加劇，使得川普再度明白表示對中國大陸的不滿；美國正考慮使用1974年的「301條款」，企圖迫使中國大陸採取更為積極的作為。

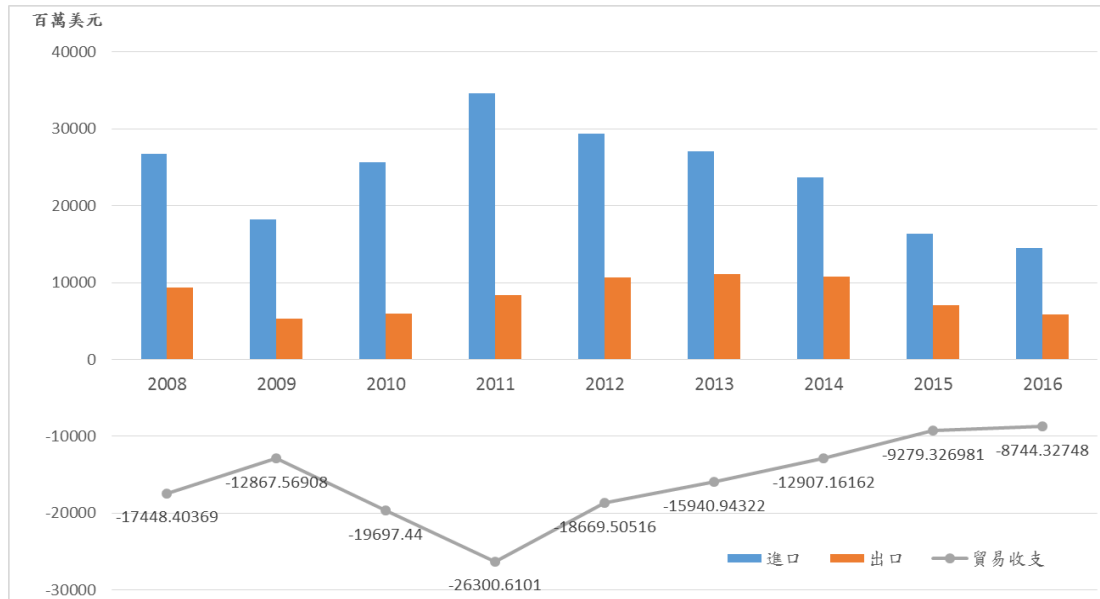
¹⁰¹ 中央社，〈川習通話談北韓 習：堅持和平解決〉。2017.08.13。
<http://www.cna.com.tw/news/acn/201708130011-1.aspx>。

2. **反制裁措施：**中國大陸對美國的出口大多數都是勞動密集型產品，美國對於中國大陸，比如波音飛機、農產品大豆等這些對中國大陸出口比較多的產品，中國大陸可能會根據美國的制裁程度，也會採取相應的措施。
3. **不符合 WTO 規則，或亦單方面作為：**如果美國發起制裁，因為 301 條款本身是美國的單方面制裁的國內法，在 90 年代歐盟曾經向 WTO 投訴過，指出說 301 條款是不符合 WTO 規則的。最後雙方達成了一個默契，就是實行 301 條款也是要在遵循 WTO 原則的條件下，就不算違背 WTO 的規則。美國一旦對中國大陸實施制裁的話，如果中國大陸認為違背了 WTO 規則的話，一方面中國大陸可以投訴，另一方面如果是單方面制裁，中國大陸也可以單方面回應。

第二節 美俄經貿情勢

一、美俄經貿現況

首先，觀察 2008 到 2016 年美國與俄羅斯的貿易收支狀況，可看出美國自俄羅斯的進口自 2009 年金融海嘯後，逐年成長至 2011 年的高峰 346.19 億美元，爾後逐年下滑至 2016 年 145.36 億美元；相較於進口，美國對俄羅斯的出口趨勢基本上呈現穩定低檔，至 2012-2014 年突破百億美元以上的高原期後，2016 年又萎縮至 57.91 億美元。此外，2008 年至今，美國對俄羅斯持續維持貿易逆差，貿易赤字自 2008 年 174.5 億美元擴大至 2011 年 263 億美元的高峰後逐年減少，至 2016 年美國對俄羅斯的貿易赤字為 87.44 億美元，惟逆差減少的原因並不是美出口俄的商品有所增加，反而是因為自俄羅斯的進口大幅下降，美俄總體貿易量萎縮帶動的逆差縮小（見圖 4-6）。

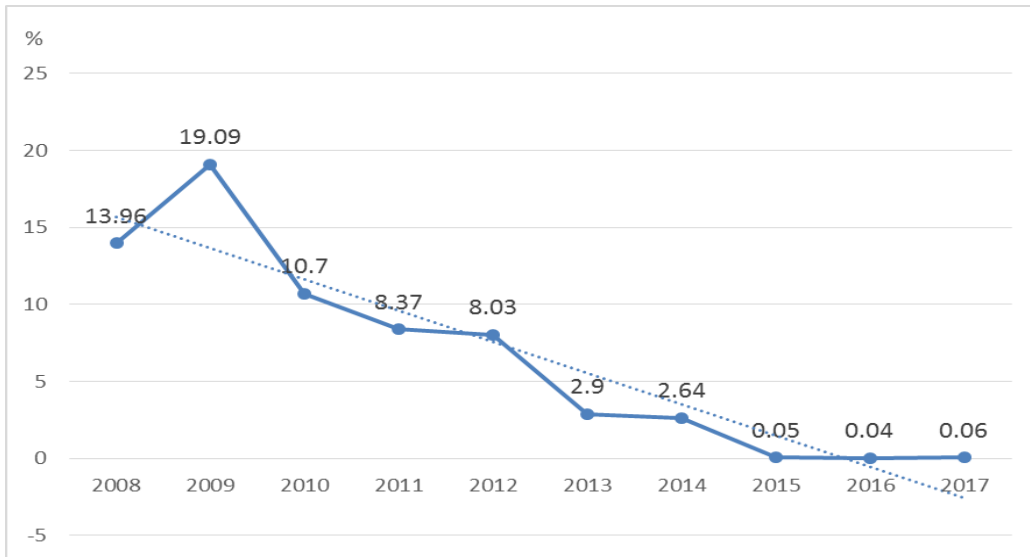


資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

圖 4-6 美國對俄羅斯進出口及貿易收支趨勢圖（2008-2016 年）

回顧西方國家在 2014 年烏克蘭危機期間對俄羅斯實施制裁，當時俄羅斯通過軍事干預接管克里米亞地區，歐盟和美國執行了對俄羅斯的制裁措施；俄羅斯亦透過貿易手段還擊，包括全面禁止從歐盟、美國、挪威、加拿大和澳洲的食品進口，美國對俄國的肉品出口即明顯受到衝擊（見圖 4-7）。總體而言，美國過去 5 年以來與俄羅斯的貿易額幾乎砍半，然而，在當前美俄關係看似走向冰點的氛圍下，今（2017）年 1-8 月，美對俄進口額為 112.17 億美元，仍較 2016 年同期成長 21.49%；出口額為 43.58 億美元，同樣較 2016 年同期成長 13.64%。¹⁰²

¹⁰² 2017 年美俄貿易統計數據參考 World Trade Atlas；本研究自行計算。

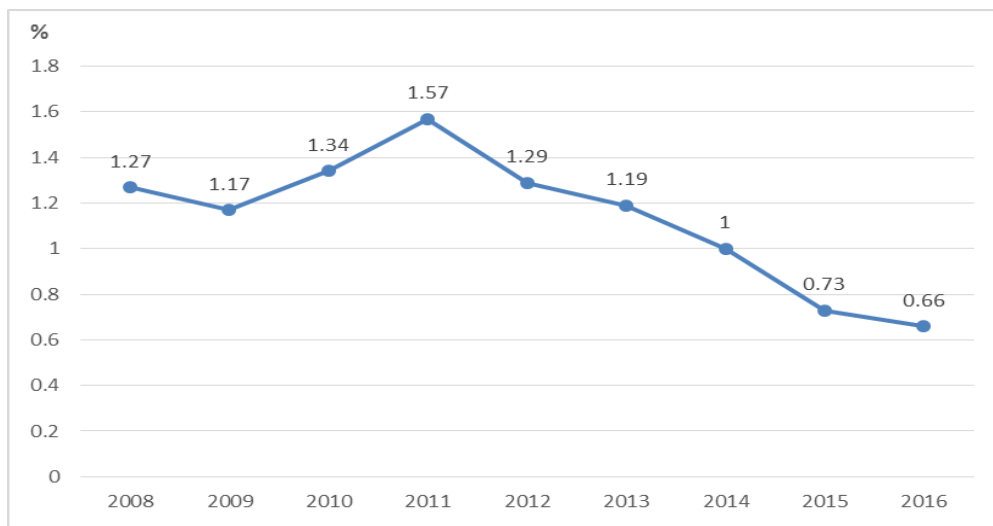


資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

說明：2017 年的資料僅以 1-8 月份計算。

圖 4-7 美對俄出口肉製品占美對俄總出口比（2008-2017 年）

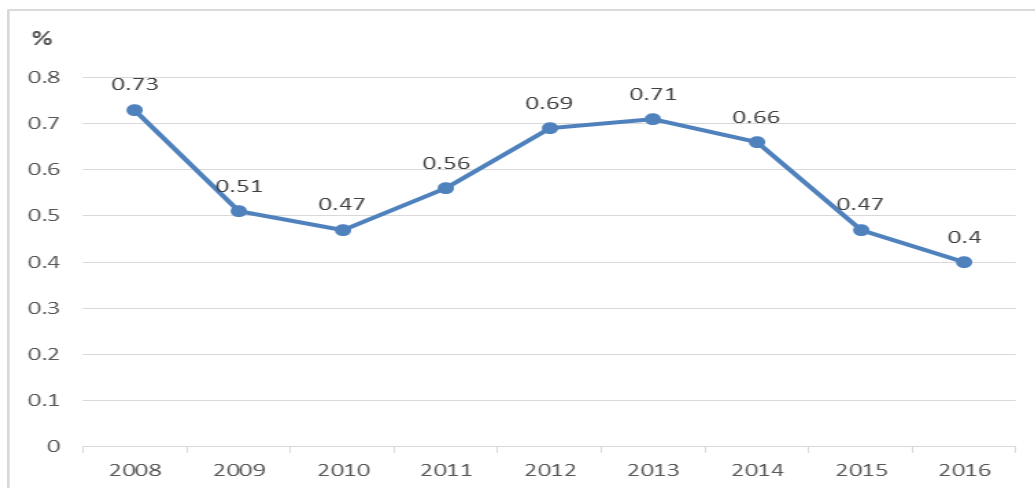
其次，綜觀各國對美國進口的貢獻比率，俄羅斯於 2011 年達到高點 1.57% 後，至 2016 年僅剩 0.66%，而相較之下，同年中國大陸貢獻 21.15%、墨西哥占 13.44%、加拿大則占 12.7%。顯示出美國對俄羅斯產品的依賴相當低（見圖 4-8）。



資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

圖 4-8 自俄羅斯進口占美國總進口的比率（2008-2016 年）

另，俄羅斯占美國出口的比率亦極低，多維持在 1% 以下，2016 年占美國總出口比率更僅剩 0.4%；相較之下，美國有 18.39% 的產品出口至加拿大、15.83% 出口至墨西哥，中國大陸亦吃掉美國 7.97% 的出口份額。可看出美國對俄羅斯市場的依賴度相當低（見圖 4-9）。



資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

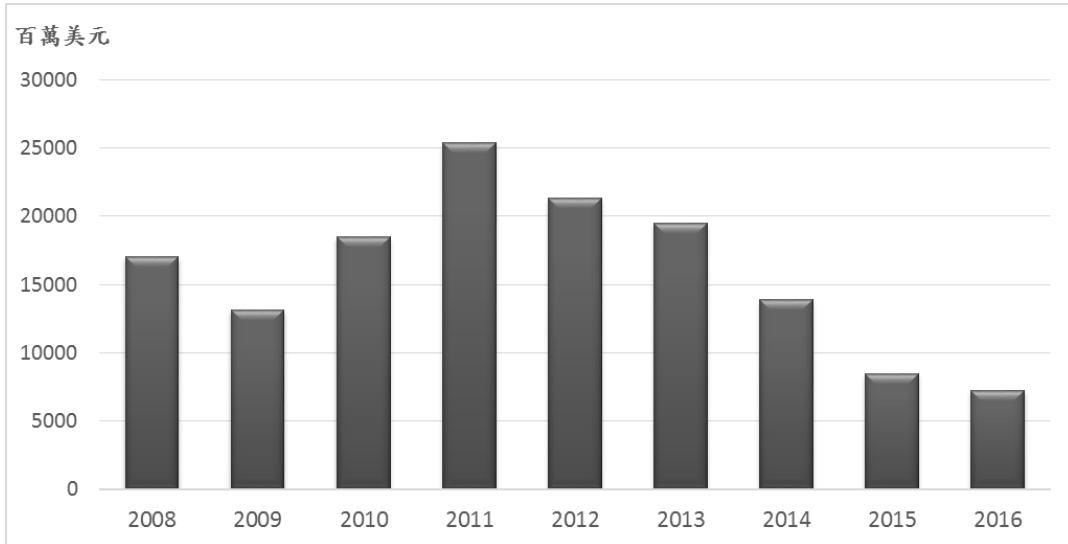
圖 4-9 出口至俄羅斯占美國總出口的比率（2008-2016 年）

其三，歸納近十年美國對俄羅斯主要進口項目，包含：礦物燃料產品（含石油）、鋁製品、鋼鐵、無機化學品、貴金屬與珍珠寶石等。礦物燃料產品、石油是美國自俄羅斯進口的最大宗，2009-2013 年期間皆占美自俄進口的 70% 以上。美國自己是藏油大國卻仍從國外進口原油，係因為本國產油成本比國外高，與其自產原油，不如從中東、俄羅斯等國進口，較為便宜，且更符合國家安全原則。

然而，直至 2014 年，美國石油產量的激增和隨後進口量的減少導致了全球市場上有更多庫存石油，造成當時全球原油價格下跌。同時，OPEC 組織的一系列舉動加劇了油價的下跌趨勢，2014 年下半年 OPEC 決定不減產來維護其市場份額。¹⁰³ 再加上因烏克蘭危機期間對俄羅斯實施制裁的影響，美

¹⁰³ 壹讀，財經，〈美國原油從哪來？這個國家才是美國的背後最大賣主〉。2016.05.06。
<https://read01.com/nDR6mk.html>。

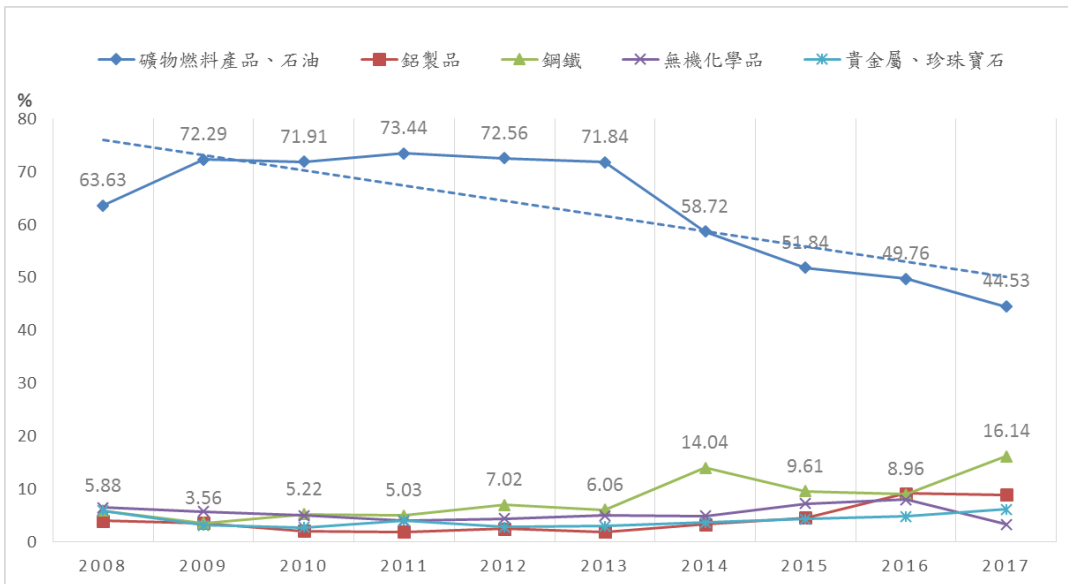
國從俄羅斯進口礦物燃料產品、石油的總額及占其自俄進口比例均開始大幅下降（圖 4-10；圖 4-11）。



資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

說明：2017 年的資料僅以 1-8 月份計算。

圖 4-10 美國自俄羅斯進口礦物燃料產品總額 (2008-2017 年)

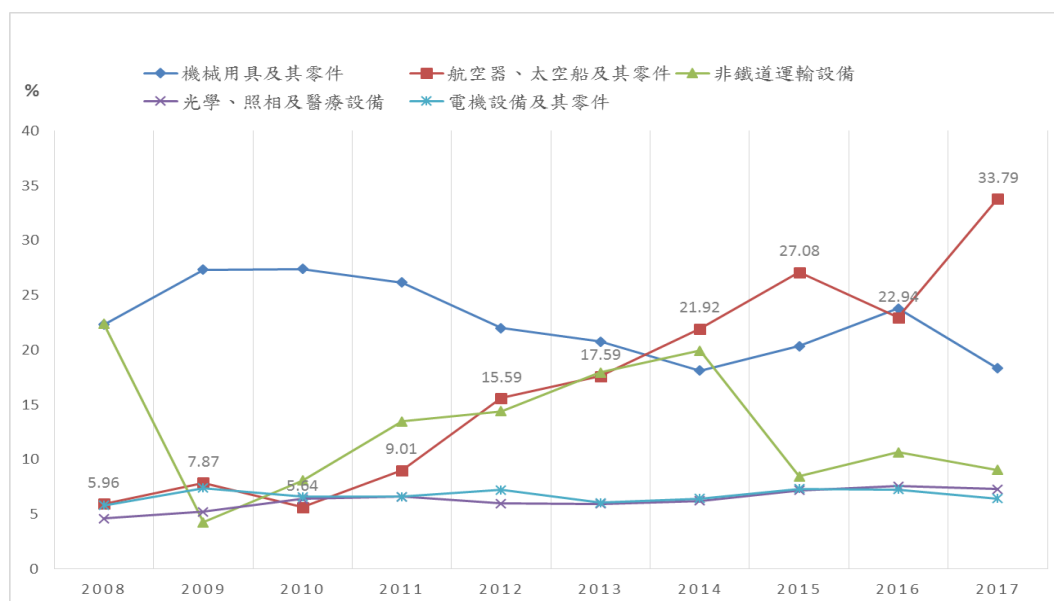


資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

說明：2017 年的資料僅以 1-8 月份計算。

圖 4-11 美自俄主要進口項目占美自俄整體進口的比率 (2008-2017 年)

其四，歸納近十年美國對俄羅斯主要出口項目，包含：機械用具及其零件、航空器、太空船及其零件、汽車及非鐵道運輸設備、光學用品、電機設備及零件等。值得注意的是，航空器、太空船及其零件自 2010 年以來大致呈現穩健成長，總計 2017 年 1-8 月份，更占了美國對俄羅斯總出口的 33.79%；而非鐵道運輸設備則於 2014 年後占比巨幅下降（圖 4-12）。



資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

說明：2017 年的資料僅以 1-8 月份計算。

圖 4-12 美對俄主要出口項目占美對俄整體出口的比率(2008-2017 年)

綜上，美俄經貿關係，在經歷烏克蘭危機西方國家的經濟制裁、乃至近來為了「懲罰俄國涉嫌在去年干涉美國大選」，今（2017）年 8 月 2 日川普簽署的對俄羅斯的新一輪制裁法案。美俄兩國原本即不甚熱絡的貿易往來愈發萎縮，俄羅斯占美國進出口的比率亦持續探底。但仍可看出俄羅斯於部分高端製品仍依賴美國出口，而美國對於俄羅斯於石油的依賴則在下滑。整體而論，美國與俄羅斯的經貿關係漸離漸遠，貿易逆差自然也隨之降低。推測此現象對川普政府而言，或不失為一種改善美俄貿易赤字的方法，或至少可以減緩美國民意對於通俄門、俄羅斯干預美國大選等議題的不滿。

二、美俄關係變化

回顧歐巴馬時期，美國決定「重設」從冷戰結束後直到小布希（George Walker Bush）時期乏善可陳的美俄關係。2009年歐巴馬訪問莫斯科後，2010年4月雙方同意簽署新階段的《戰略武器裁減條約》（Strategic Arms Reduction Treaty, START），俄羅斯更在當年聯合國安理會中對伊朗的經濟制裁提案投下罕見的贊成票，美俄兩國維持了看似良好的雙邊關係，可惜歐巴馬時期的美俄蜜月期僅維持兩年。2011年，普丁開始公開抨擊時任美國國務卿的希拉蕊（Hillary Clinton）暗中資助俄國國會大選後的示威抗議，兩國關係又陷入緊張。2012年，普丁當選俄國總統，上任後立刻掃蕩異議份子，同時拒絕來自華府的多次邀訪，兩國的表面和諧一去不復返。2013年6月，俄羅斯答應提供美國國安局（NSA）前雇員史諾登（Edward Joseph Snowden）政治庇護，促使歐巴馬取消了美俄峰會，這是美俄峰會舉行50年來首次中斷。¹⁰⁴加上隨後爆發的烏克蘭危機，俄羅斯於2014年3月事實上接管了克里米亞，在意識形態與地緣政治的競爭之下，美國與俄羅斯的關係幾乎回到冷戰格局。

（一）川普就任初期看似友好的美俄關係

2016年11月9日川普當選美國總統，11月14日，俄羅斯總統普丁向川普電話致賀，當時兩人一致認為目前的美俄關係「很難令人滿意」，未來將在廣泛領域上尋求建設性合作，包括經濟、貿易與反恐等議題。俄羅斯希望雙方能在「平等、互惠及互不干涉內政」的基礎上進行「建設性對話」。此外，雙方還就敘利亞問題進行討論，並同意「兩國共同對抗國際恐怖主義和極端主義頭號的敵人」。一時之間，各界對於冷戰以來的美俄關係之進展或有所期許。

¹⁰⁴ 風傳媒，〈懷念曾經的美好 美俄關係已回不去〉，2014.04.19。 <http://www.storm.mg/article/30140>。

(二)「通俄門」事件影響美國國內及川普對俄態度

2016年10月及12月間，美國情報體系宣稱確信俄羅斯干預2016年美國大選，雖然俄羅斯方面堅決否認，但川普當選美國總統後，其被指控「通俄」的聲浪接連不斷。¹⁰⁵直至今(2017)年5月初，美國情報單位在參議院聽證會上指責俄羅斯對美國大選的干預程度已達到警戒線，但表示沒有證據直接顯示川普「通俄」；5月10日美國聯邦調查局(Federal Bureau of Investigation, FBI)局長更罕見地突然被川普開除，通俄事件從此進入詭譎，美國民意對於川普的國家忠誠度開始出現質疑；此外，川普於5月10日與俄羅斯外長和駐美國大使會面的過程中，向對方提供了可以揭露情報來源和獲取手段等細節，此舉在美國國內產生極大爭議，包括紐約時報(The New York Times)¹⁰⁶、華盛頓郵報(The Washington Post)¹⁰⁷、華爾街日報(The Wall Street Journal)¹⁰⁸等美國主流媒體均大幅報導批評，並且與之前的俄國干預美國大選等做強烈連結。

不論「通俄門」的真相為何，可以肯定的是，對於川普政府而言，一連串與俄羅斯的瓜葛確實已衝擊其民意支持。根據蓋洛普(Gallup)今(2017)年8月初公布的民調顯示，有將近1/4美國人相信川普的確非法涉入通俄門事件，另外將近4成的美國人認為川普可能沒有違法，但在整起過程中仍有不道德的行為，只有3成5的美國民眾認為川普在通俄門風暴中完全清白。¹⁰⁹

¹⁰⁵ Jon Greenberg (2016), "Reince Priebus falsely claims no conclusive report whether Russia tried to influence election.", POLITIFACT, 2016.11.11.
<http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/dec/11/reince-priebus/priebus-falsely-claims-no-conclusive-report-whether/>。

¹⁰⁶ The New York Times, "Trump Revealed Highly Classified Intelligence to Russia, in Break With Ally, Officials Say", 2017.05.15.

¹⁰⁷ The Washington Post, "Trump revealed highly classified information to Russian foreign minister and ambassador", 2017.05.15.

¹⁰⁸ The Wall Street Journal, "Trump Shared Intelligence Secrets With Russians in Oval Office Meeting", 2017.05.16.

¹⁰⁹ Newsweek, "A QUARTER OF AMERICANS BELIEVE TRUMP ACTED ILLEGALLY WITH RUSSIA (BUT EVEN MORE BELIEVE HIM)", 2017.08.09.

(三) 2017 年 8 月 2 日發布《以制裁反制美國敵人法案》制 裁俄羅斯等國

在民主政治體制下，顯然川普政府必須在「通俄門」相關議題上有所作為，以挽救其民意。再加上，今（2017）年 7 月 25 日，美國眾議院以 419 票對 3 票通過厚達 184 頁的《以制裁反制美國敵人法案》(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)¹¹⁰；隨後 7 月 27 日美國參議院亦以 98 票對 2 票壓倒性支持，該法案將以俄羅斯涉嫌干涉美國去年總統大選和製造烏克蘭危機等為由，追加對俄羅斯有關個人和實體的經濟制裁。¹¹¹雖然按照美國立法程序，眾議院通過的議案需提交參議院表決，兩院皆通過後，最終仍必須交由總統決定是否批准。但就如同各界所預測，在當時「通俄門」烏雲罩頂的情形下，儘管川普宣稱該法案存在「嚴重缺陷」¹¹²，尤其是侵犯行政部門的談判權力，但仍然為了其所謂「國家團結」(for the sake of national unity)於今年 8 月 2 日簽署公布。該法案主要制裁內容包括：

1. 美國將以俄羅斯涉嫌干涉美國 2016 年總統選舉和烏克蘭危機等為由，追加對俄羅斯相關個人和實體的經濟制裁，並以發展彈道飛彈項目等為由，對伊朗和北韓實施新制裁。
2. 總統在做出包括解除對俄制裁或歸還被查封外交財產等涉及美對俄外交政策「重大改變」的行動時，均需向國會提交報告，而國會有權否決總統的決定。

¹¹⁰ The White House, (2017).“Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act.” 下載自：
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/02/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas>。

¹¹¹ 紐約時報中文網，〈參議院批准對俄制裁，川普面臨抉擇〉。2017.07.28。
<https://cn.nytimes.com/usa/20170728/senate-russia-sanctions-trump/zh-hant/>。

¹¹² BBC 中文網，〈美國將對俄羅斯進行「充滿缺陷」的新制裁〉。2017.08.02。
<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-40808677>。

3. 第 253 條要求美國總統不得承認南奧塞提亞、克里米亞、烏克蘭東部等地區歸屬俄羅斯。
4. 第 216 條要求川普必須申請國會審查許可後才能解除對俄羅斯制裁（但白宮認為這與美國憲法第一章的法案修改程序不符）。
5. 授權川普政府使用 2 億 5 千萬美元來對抗所謂「來自俄羅斯等國的威脅」。其中，第 254 條詳細規定這筆經費必須依照規定的時間及順序使用。
6. 要求美國總統拒絕被制裁國家人員入境，即使大使也不得例外。
7. 法案 2017 年 8 月 2 日生效後，被列入制裁名單之個人及實體（包含外國人及外國法人），美國可依法凍結在美資產並禁止美國人與之交易往來。最新制裁名單不定期公布於美國財政部外國資產管理辦公室（Office of Foreign Assets Control ,OFAC）網站。

值得注意的是，除前述針對三國的制裁內容外，《以制裁反制美國敵人法案》最另川普不滿的是限制總統解除對俄制裁的權力。法案規定，美國總統在做出包括解除對俄制裁或歸還被查封外交財產等涉及美對俄外交政策「重大改變」的行動時，均需向國會提交報告，國會有 30 天時間決定同意或否決總統的決定。顯然本次制裁之重點為俄羅斯，除將過去歐巴馬政權時期發布之制裁俄羅斯相關行政命令納入之外，將針對俄羅斯之國防、情報、金融與能源部門，及破壞網路安全與危害烏克蘭及敘利亞穩定之行為實施制裁。

川普對此於法案公布當日（8 月 2 日）發布聲明，對三個受制裁國家的態度明顯不同，其中針對俄羅斯的部分，他希望美俄關係能改善、在重大全球議題能合作，未來不再需要這些制裁；但對於北韓與伊朗，美國則是無法容忍其危險和破壞穩定行為。可看出川普本人對於美國制裁俄羅斯一案仍有

所保留，且川普對於國會侵犯行政權相當不滿，認為制裁將危害美國企業、傷害歐盟利益。且認為這項法案將限制行政部門的彈性，讓政府更難替美國人民達成好的協定，並且將會讓中國大陸、俄羅斯與北韓更緊密。

三、俄國的回應及未來發展預判

當美國參眾兩院以壓倒性的方式通過制裁，明確的顯示出美俄關係短期內難以改善。美俄關係將繼續探底，甚而引發在烏克蘭、敘利亞、伊朗和朝鮮半島等地區問題的連鎖反應。推敲美國壓倒性推動對俄新制裁，或許已經並非出於 2013-2014 年的烏克蘭危機，或是單純的因為俄羅斯「嚴重涉嫌」干預美國總統大選，美國國會藉機對總統權力的限縮作為。研判或有瞄準明年俄羅斯總統大選，希望以制裁動搖俄羅斯內部對普丁的支持。

（一）俄國對美國經濟制裁的回應

回顧 2014 年美國因為烏克蘭、克里米亞危機對俄羅斯展開經濟制裁，於 2014 年下半年油價崩跌後，俄羅斯經濟陷入危機，西方國家的制裁讓情況更為惡劣，信貸緊縮促使俄國政府利用外匯存底援助銀行和企業，高度的不確定性讓外國人在與俄羅斯人（甚至連不在制裁名單上的個人或法人）交易之時都十分警惕。在超過 2 年的衰退後，俄羅斯眼看將重回成長。

時至今日，美國再次通過擴大對包含俄羅斯在內的制裁，俄國外交部即下令要求美國駐俄國使領館人員在 9 月 1 日之前必須裁掉 755 人，這個人數與俄羅斯在美國的外交人員數目相同。並要求於 8 月 1 日起，將美國大使館在俄羅斯所屬的兩棟外交建物充公，此舉被視為美俄關係陷入自冷戰結束以來的歷史新低。俄羅斯總理甚至強硬表示俄國不會受到制裁影響：「西方進一步制裁只會讓俄羅斯更強大，歐盟和美國限制俄羅斯商品，剛好提供俄羅斯出口轉向亞洲市場的機會。政府將對受害產業提供補償、輔導產業轉型以

減少對進口的依賴；另外，俄羅斯公民不會受到制裁影響，仍擁有行動自由」。

113

（二）預判制裁效果有限

首先，若以 2014 年的制裁為參考，當時外國直接投資在俄羅斯 2013 年為 690 億美元，但到了 2015 年，已降至僅 68 億美元。歐巴馬在 2015 年 1 月表示，「俄羅斯受到孤立，經濟亦嚴重破碎」。當時西方領袖擔心，俄羅斯可能會更加深入烏克蘭；制裁的支持者則認為，制裁協助避免此事成真。

然而，當時受到制裁的俄羅斯仍然繼續支持烏克蘭的分離派，併吞克里米亞也成為既成事實。體現出：普丁政權並沒有因為制裁而改變政策，俄羅斯後來甚至還介入敘利亞，並且涉嫌於 2016 年干涉美國的選舉。某種程度上，制裁反而讓普丁政權更加穩固，普丁政權利用「被制裁」，可以相當合理的將經濟下滑怪罪於西方國家。此外，根據《經濟學人》的分析，隨著時間過去，企業也不再那麼害怕，舉例而言，俄羅斯在 2016 年 9 月成功發行 12.5 億美元的主權債券，超過半數是由美國人購買。聯合國更指出，俄羅斯 2016 年的綠地投資計畫為 280 件，低於 2008 年的 10 年高峰 596 件，但也優於 2014 年的 194 件。IKEA、Leory Merlin、輝瑞等大企業全都有在俄國開設店面或工廠的計畫。¹¹⁴倘若以烏克蘭危機的歷史案例觀之，長遠而言，此次制裁效果有限。

其次，固然根據 World Trade Atlas 統計數據，今（2017）年統計至 1-8 月，俄羅斯占美國總進口的 0.73%，年增 21.49%；占美國總出口的 0.43%，年增 13.64%，俄國占美國總進出口比率均大幅成長，但如同本節前述，對

¹¹³ 中央社，〈報復美制裁 俄驅逐 755 名美外交官〉。2017.07.31。
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201707310005-1.aspx>。

¹¹⁴ The Economist, “America’s new economic sanctions may hurt Russia’s recovery”, 2017.08.05。
<https://www.economist.com/news/europe/21725806-whether-they-will-change-vladimir-putins-behaviour-another-matter-americas-new-economic>。

美國進出口貿易的總量而言，仍屬九牛一毛，俄國僅僅為美國排名第 22 的進口國；排名第 36 的出口國，進出口占美國的貿易量都不及 1%。透過前述數據亦可推敲，在兩國貿易連帶如此淺薄的狀況下，固然經濟制裁的聲浪相當巨大，但對於實際經濟生活的衝擊相當有限，研判此次美俄經貿紛爭或與戰略產業（例如：石油、鋼鐵、航太產業）、地緣政治角力，甚至國內政治競爭有更高的相關。美俄經貿往來過於薄弱，因此容易成為加劇緊張關係的按鈕：「美國按一下、俄羅斯也按一下。真的打起貿易戰，誰都不會有多痛，反而雙方皆能藉此舒緩國內不滿的情緒」。也因為美俄雙邊貿易量少、經貿鑲嵌不足，制裁俄羅斯對美國影響亦不大。惟歐盟需要俄羅斯便宜的石油與天然氣，如果歐盟決定對俄羅斯採取強硬的經濟制裁，俄羅斯可能以提高能源價格作為報復，歐洲也會面臨經濟危機。因此，不少歐盟國家考慮經濟因素而不願意配合。除非美國能說服歐盟所有國家加入制裁，否則預判制裁行動將徒勞無功。

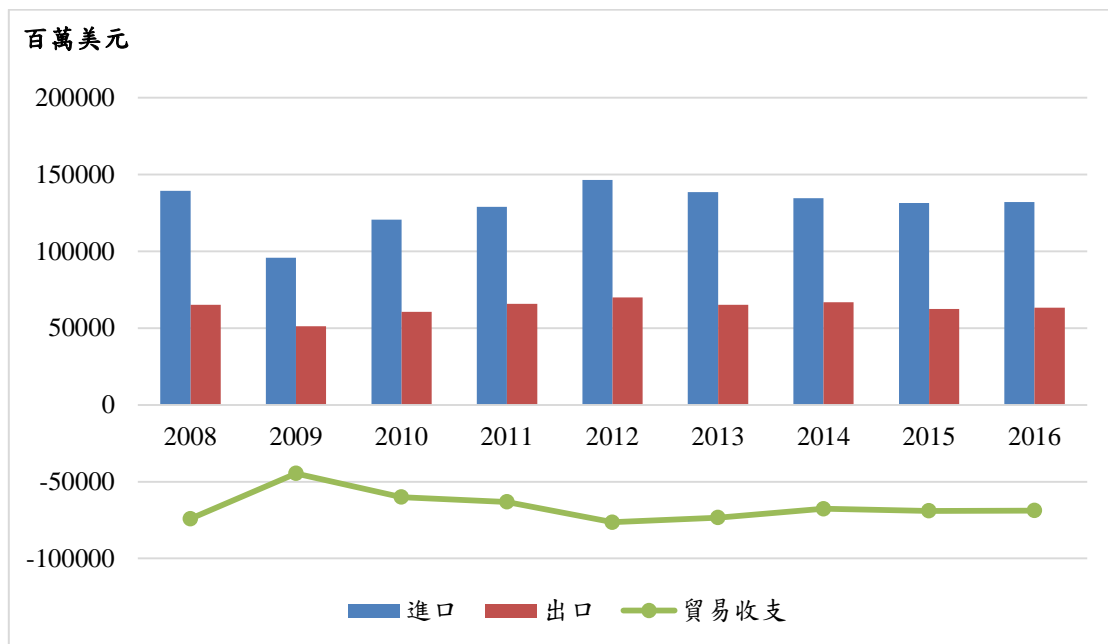
總體而言，此次經濟制裁法案，顯示出川普所領導之行政部門對外交涉權威受到壓縮，部分彈性因為此法案被美國國會控制住，降低了總統為美國爭取利益時的「靈活性」。固然一度傳出川普政府或有「簽法不執法」的疑慮，惟在強調法治及面對美國兩院的高壓之下，預判美國對俄制裁仍將確實呈現。¹¹⁵而面對意見一邊倒的國會，川普作為總統能夠裁量的空間明顯縮小，觀察川普執政至今，「通俄門」危機遲遲過不去，執政班底主要人員也是不斷撤換，其剩下的任期雖然還有三年半，但很有可能主要精力得忙於應付此類風暴。另，此次對俄新制裁，國會顯然釋出一個信號：在改善美俄關係方面，川普沒有機會。以此來看，預判美俄之間的角力將非一朝一夕得解。

¹¹⁵ 中央社，〈川普簽法不執法 參議員促快制裁俄北韓〉。2017.09.30。
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201709300021-1.aspx>。

第三節 美日經貿情勢

一、美日經貿現況

首先，觀察 2008 到 2016 年美國與日本的貿易收支狀況，可看出美國自日本的進口從 2009 年金融海嘯後，逐年復甦至 2012 年的高峰 1464.32 億美元。後持續至 2016 年，美自日進口總額皆維持於 1,300 億美元以上；然而相較於進口，美國出口到日本的份額大約僅剩一半，至 2012 年達到 699.76 億高點後，2013-2016 年大致維持在 650 億美元上下。此外，2008 年至今，美國對日本持續維持貿易逆差，貿易赤字自 2009 年的 446.69 億美元一路隨著雙邊貿易量的擴大而增加，至 2012 年美日貿易赤字來到 764.55 億美元，2014 年後則相當穩定地維持於 670-690 億美元之間擺盪（見圖 4-13）。

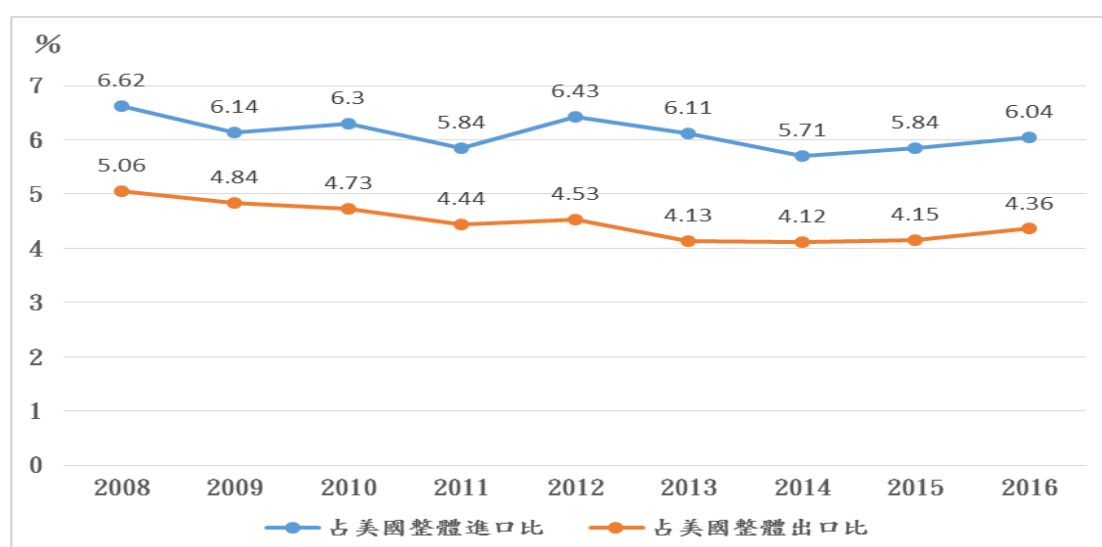


資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

圖 4-13 美國對日本進出口及貿易收支趨勢圖（2008-2016 年）

其次，美國自日本進口占其整體進口的比率相當穩定，自 2008 年與 2012 年達到波段高點之後，一度降至 2014 年的 5.71%，後漸漸微幅成長；2016

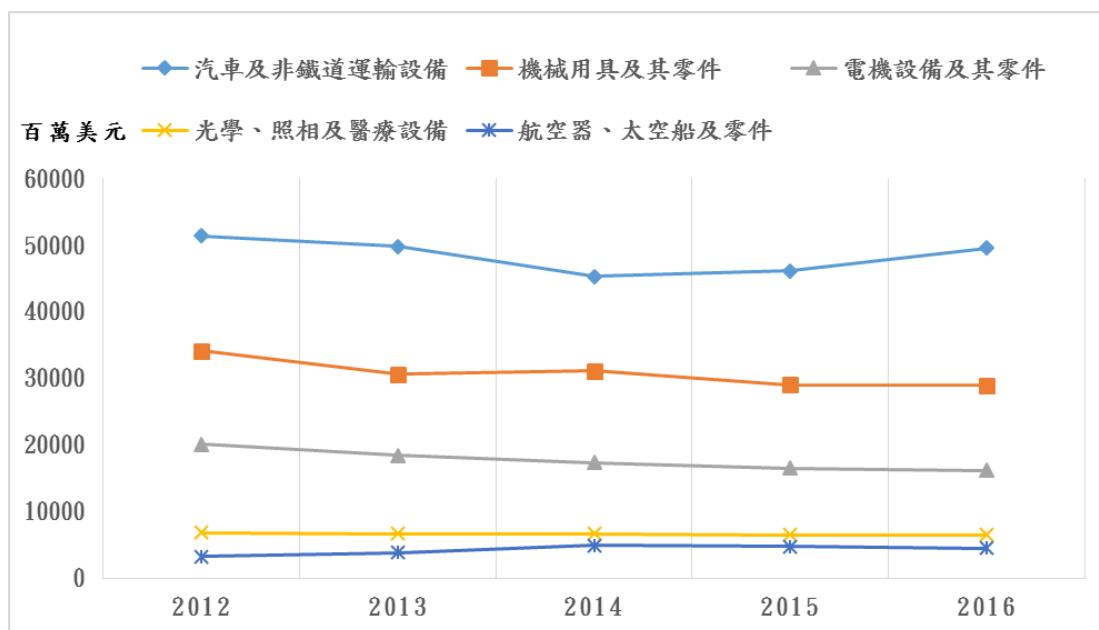
年回到 6.04% 水準，排名第 4 名，顯示出美國市場對日本產品存在相當依賴。另，日本占美國總出口的比率則較低，2008 年後下滑至 4.1% 左右的水準，2016 年微幅成長至 4.36%；固然就排名而言，可以說日本是美國全球第 4 重要的市場，但相較之下，美國有 18.39% 的產品出口至加拿大、15.83% 出口至墨西哥，中國大陸亦吃掉美國 7.97% 的出口份額（見圖 4-14），與前三名的落差仍然相當巨大。



資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

圖 4-14 美國對日本進出口占美國整體進出口貿易的比率(2008-2016 年)

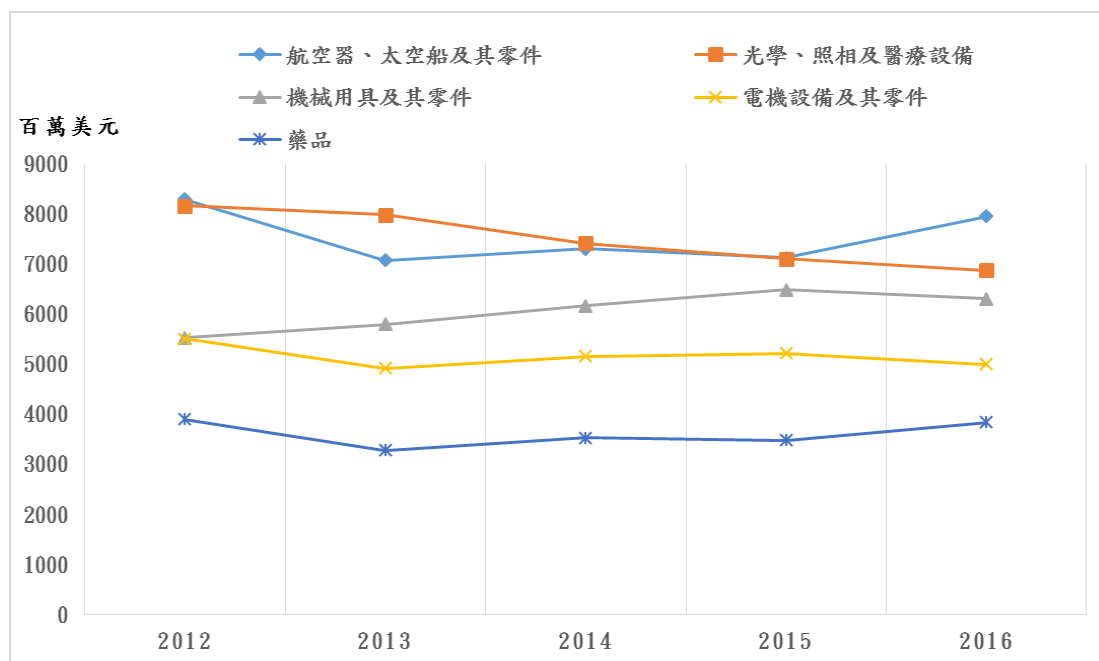
其三，歸納近五年美國對日本主要進口項目，包含：汽車及非鐵道運輸設備、機械用具及零件、電機設備及其零件、光學照相及醫療設備、航空器與太空船及零件（見圖 4-15）。其中，汽車及非鐵道運輸設備及機械用具及零件是美國自日本進口的最大宗，2016 年分別計 495.6 億美元及 289.33 億美元，此二項目合計占了 2016 年美國自日本進口近六成。



資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

圖 4-15 近年美國自日本主要進口項目之消長狀況 (2012-2016)

其四，歸納近五年美國對日本主要出口項目，包含：航空器與太空船及零件、光學用品、機械用具及零件、電機設備及零件、藥品等。值得注意的是，航太產品與光學用品於 2014-2015 年間出現了交叉，至 2016 年航太產品已成為美國出口日本的首要項目，計 79.43 億美元（見圖 4-16）；而 2016 年，航太、光學、機械三大領域共占了美國對日出口的三成以上。



資料來源：World Trade Atlas；本研究自行繪製。

圖 4-16 近年美國出口到日本的主要項目之消長狀況 (2012-2016)

二、沒有美國的 TPP 與美日雙邊合作的再強化

首先，由於 TPP 一直被視為是美國重返亞洲重要經濟戰略，且有排除中國大陸的意圖，因此備受全球矚目。如同本研究前述，關於 TPP 最令各界出乎意料的是，幾年之內，美國在對待 TPP 的態度上發生了 180 度的大轉變。美國於歐巴馬時期，相當強調 TPP 的重要性：「世界經濟規則要由我們制定，而不是中國大陸那樣的國家」，各界的解讀不外乎是美國試圖推動 TPP 談判來孤立中國大陸，重返亞太地區。而美國貿易談判高級官員還讚揚「該貿易協定建立了現代貿易標準，包括保障勞工權利和保護環境等」；然而，現任總統川普卻毫不買帳，多次抨擊 TPP「摧毀」美國製造業，綜觀川普貿易團隊的主要論述，川普政府主要係對 TPP 的原產地規則、國有企業規則過寬；亦認為環境、食品安全、勞動標準過低，缺乏有關匯率的硬性規定等感到不滿。爰其就任後立即簽署行政命令，退出歐巴馬主政時期力推的

TPP。

其次，川普對 TPP 所謂地緣政治上的戰略意義不以為然。觀察其就職演說並沒有出現自由、民主、人權等傳統美國意識形態用語，反而提到「每一個貿易、稅收、移民和外交的決定都將以美國勞工和美國家庭的福祉為第一考慮」，亦即川普政府的治國並不以意識形態、價值觀等作為美國開展外交、貿易政策的思維基礎，其制定貿易協定戰略從美國傳統上地緣戰略利益優先，轉向了為美國經濟利益優先。實際上，川普把簽署貿易協定的目的回到了「促經濟、保就業」這一經濟意義上來，重視國際貿易的經濟、民生作用恰好與世界貿易組織 WTO 的宗旨相一致。這種政策理念轉變固然有益於亞洲各國在推動區域貿易協定摒棄冷戰舊思維，但對於二戰至今於市場、外交，甚至軍事安全均高度依賴美國的日本而言，美國退出 TPP 第一時間必然會令日本感到不知所措。

以美日經貿的緊密性而言，美國退出 TPP 後，預判必須與日本推動雙邊談判，作為退出 TPP 後的替代貿易架構，且在川普政府強勢態度下，一直不願進行雙邊談判的日本將難以迴避。今（2017）年 2 月 10 日，日本首相安倍晉三與美國川普總統於華盛頓特區進行首次雙邊領袖峰會（川安會），決定進一步深化美日同盟與彼此的經濟關係。據美日共同聲明之重點，除了強調美日同盟、維護區域情勢、強化安保合作之外，美日雙方亦承諾將深化經濟關係，美國和日本合計共占全球 GDP 的 30%，有維持全球經濟的穩健、金融的穩定性及擴大就業機會的共同利益。為促進上述利益，強化國內及全球的經濟需求，雙方領袖就全球經濟的需要，將採用財政、金融和結構政策等三方面互補的方法。另，雙方領袖亦重新確認深化雙邊貿易和投資關係，以及為促進亞太地區的貿易和經濟成長而努力的重要性。

其三，時至 4 月 18 日，首次美日經濟對話於東京舉行，會後發表聯合聲明，雙方將合作發展經貿投資準則在內的三大支柱，包括：（1）貿易與投

資準則的共同戰略，並期盼推進到區域乃至於全球層次；(2) 經濟與結構的政策合作，在全球經濟與金融議題上合作；(3) 其他領域合作，促進就業與相互經濟成長，並敲定年底舉行第二次對話。值得注意的是，在該會議記者會中，私下被問到美日是否有意簽署 FTA 時，美國副總統彭斯表示，總統川普希望透過兩國經貿協定的談判，落實美國利益，希望將來能與日本正式簽署 FTA。

今(2017)年10月16日第二回合美日經濟對話於華府舉行，美方首次於「正式會談」中提及美日 FTA，雖然最後並未化為文字列入共同聲明，但日本對美貿易戰略恐將被迫調整。美國副總統彭斯、日本副總理兼財務大臣麻生太郎會後發表共同聲明，日本同意簡化汽車進口檢查手續，並放寬每五十輛車進行抽查的廢棄排放測試；雙方對深化高鐵等基礎設施以及瓦斯、核能等領域合作達成共識；文件並寫入雙方都認知到減少金融監管所造成負擔的必要性。

美日 FTA 的部分，共同聲明中僅提到近期內加強相關工作促進雙邊貿易進展，但美方在會中提及 FTA，並對雙方能早日展開談判表達強烈期望，同時再次對貿易逆差表示關切。日本方面，則再次強調 TPP 的重要性，預判日本將透過更深入主導 TPP，以增加與美國雙邊貿易談判的籌碼。畢竟一旦展開 FTA 談判，日本勢必被要求開放部分農產品市場。根據日本外務省的說法，美日雙方不會這麼快展開談判，但年底川普訪日時，很可能會在與安倍晉三的會談中再次觸及相關議題。

三、日本將深化主導 TPP，增加與美談判籌碼

首先，TPP 因美國退出而陷入僵持狀態，顯然要重新運作必需制訂不包含美國的新建制。固然，日本當初對「不包含美國的 TPP」表示為難或存有恐慌，日本首相安倍晉三在美國正式宣布退出 TPP 之前，2016 年 11 月記者

會上曾慎重表示，「沒有美國的 TPP，沒有意義」。因此，當時各界或認為若美國退出 TPP，日本將不會、也很難主導 TPP 繼續走下去。然而，TPP 的後續推動工作並沒有如先前悲觀論者預期的停擺，當前態勢出現轉變。日本等國眼看美國短期內不可能改變心意，於是積極說服 TPP 其他會員繼續落實 TPP，並決定由 11 國維持 TPP 的協定框架。

其次，當日本儼然成為 TPP 最大的經濟體，未來由日本主導 TPP-11 協商的機會最大。推敲日本的策略是未來 TPP-11 可以維持現在的版本，不做太多修改，另外多數會員國也希望制訂一個便於美國回歸的機制；且若美國重新加入 TPP，可以不用像其他新會員必須經過全體會員同意。預判未來日本將積極續推 TPP-11，另一方面，同時利用各種場合表達「歡迎」美國有朝一日重回 TPP 的願望。正如同時任日本副總理兼財務大臣麻生太郎曾表示，「日美將建立框架，然後應用於全亞洲」，這句話體現出日本希望主導制定貿易和投資規則的想法，另外也對美國回歸 TPP 表達了期許。

其三，於第二回合美日經濟對話中，美方首次於正式場合提及美日 FTA，且日本於汽車進口上同意放寬程序；惟雙方對日本今（2017）年 8 月份啟動的冷凍牛肉緊急進口限制（把 38.5% 的關稅稅率提升至 50%。適用時間到 2018 年 3 月底為止）相關討論並未達成共識，且日方再次提及 TPP 的重要性。事實上，日本政經界仍有不少聲音是主張建構多邊貿易協定，希望美國重回類似 TPP 之多國間協商框架，故對美方希望的兩國間 FTA 談判持慎重態度。因此，現階段美國仍在探尋與日本之間自由公平的貿易關係，但在「美國優先」的核心價值下，可以確定的是雙方經貿關係已進入新的篇章，川普政府希望透過新路徑強化雙方貿易，且消除美國商品進入日本市場的障礙，以及於削減對日貿易逆差的問題上能與日本達成協議。日本方面或不著急於把啟動美日自由貿易協定（FTA）談判列入討論焦點，呈現出漸進式拓展範圍的寬鬆磋商模式；而美方則有可能要求獲得農產品關稅下調等具體成果，

不斷切入個別領域。在包括中央銀行的貨幣政策在內的經濟對話中，預計美日將展開一段虛虛實實的博弈。

綜上，日本的因應之道，就策略面而言，可視為在美國背叛先前承諾的情況下，卻不採取強硬的報復行動；反而提出較為包容性、緩衝性的提議以換取美方的善意，同時維持 TPP-11 的穩定。固然日本國內，尤其是右翼勢力，譏此係舉是日本「一廂情願」、「軟弱」、「被美國賣了還替川普數錢」，甚至放出風聲要聯合日本左翼勢力反對 TPP。¹¹⁶然而，如果考慮到川普政府希望調整美日貿易關係的傾向，日本的姿態可視為是增強自身道德優位，透過美國離開 TPP 後的空隙，培養日本在成員國中的影響力，以增加自身在下一階段日美談判中的談判籌碼的方法，實不失為在當前國際局勢、國際經貿板塊變動之際的生存之道。

川普上任後美國走向保護主義態勢，聽其言、觀其行，川普政府或將貿易協定視為零和賽局，並在經貿互動中常不惜採取國際關係上的邊緣策略（brinkmanship）¹¹⁷，以相互保證毀滅、衝突的後果作為威脅。因此合理推測美國未來可能以雙邊經貿談判，而非更考慮互惠的雙邊經貿協定的方式來進行貿易關係的調整，迫使日本作出超越 TPP 的讓步。日本續推 TPP，其道理與締結日歐經濟夥伴關係協定（EPA）如出一轍，目的除了從中取得的經濟與政治利益之外，都可做為拉攏他國、建立外部網絡以增加抵禦美國要求的籌碼，擴大在未來美國壓力下的轉圜空間。

值得注意的是，類似的作用也可能存在於其他發展中國家成員。一般認為，美國離開後，發展中國家成員的態度可能是 TPP 下一步發展的主要挑

¹¹⁶ 「グローバリズムから日本を守れ」右翼も共産党も TPP 反対。
<http://tanakaryusaku.jp/2014/04/0009171>。

¹¹⁷ 係指在冷戰時期用來形容一個近乎要發動戰爭的情況，也就是到達戰爭邊緣，從而說服對方屈服的一種戰略術語。邊緣政策是一種被視為有效的政策，因為它能確保任何一方的衝突，例如核戰爭，都可以相互保證毀滅的前提下進行，充當著以「核」來威懾雙方保持克制的「接收端」。可是在冷戰時期，這項政策最終還是惡化了蘇聯和美國之間的關係。

戰。例如，根據川崎研一的估計，對越南而言，美國退出對 TPP 經濟效果的減損相當大，因為越南本就是著眼於美國市場的誘因才願意做出種種讓步，美國退出後，越南可能希望大幅修改原本的承諾，為 TPP-11 的發展投下陰影，同時替中國大陸的一帶一路倡議於發展中國家的推動開了大門。

第四節 美韓經貿情勢

一、美韓經貿現況

南韓對於與美國協商修改美韓 FTA 的要求表示認同，並以追求雙方公平、互惠的貿易為準則，來進行進一步的協商，自美韓 FTA 於 2012 年生效以來，儘管美國服務貿易及部分產業和投資確實享受到美韓 FTA 所帶來的好處，但美國對南韓貨品貿易赤字卻不斷增加，影響了美國出口產業的發展，根據表 4-3 的數據來看，2012 年美國對南韓貿易逆差約為 166 億美元，而到 2016 年，美國對南韓貿易逆差卻擴張到 275 億美元的規模，顯示美韓 FTA 對於美國來說並沒有達到應有的效果，使兩國的貿易逆差額度逐漸擴張，而在 2017 年，在川普的政策下，預期全年對南韓貿易逆差規模將會有所減少。

表 4-3 美國對南韓進出口及貿易差額（2012-2017）

單位：百萬美元

	出口	進口	貿易差額
2012	42282.6	58898.9	-16616.4
2013	41648.7	62370.5	-20721.7
2014	44649.6	69676.9	-25027.3
2015	43484.3	71757.5	-28273.2
2016	42309.4	69881.2	-27571.8
2017(1-8 月)	32256.7	47607.2	-15350.5

資料來源：United States Census Bureau。

由近年來美韓雙方在 FTA 下的出口情況來看（見表 4-4），由表中可以看出，美國對韓國的非優惠產品出口在 2012、2013 與 2015 年分別較前一年衰退了 15.7%、14.9% 與 7.5%，衰退幅度相當明顯，反觀韓國方面，僅 2012 年與 2015 年分別有 4% 與 0.9% 的小幅度衰退，同時，韓國在 2014 年非優惠產品出口更有 19% 的成長。可以發現，美韓貿易的主要問題在於雙方在美韓 FTA 並未給予優惠的產品出口變化幅度上有相當大的差距，而這也是形成美韓目前貿易不對等情況的主要原因。另外，根據美國貿易代表處 2017 年的「對外貿易障礙」(Foreign Trade Barriers) 報告，自美韓 FTA 生效後，美國製造業產品，包含高科技、汽車、重工業、消費性產品等產業對韓國出口在 2016 年較美韓 FTA 生效前成長了 3.8%，不過，美國農業出口卻受到嚴重衝擊，美韓 FTA 生效後其農業出口較生效前大幅衰退了 10.9%。

在川普的「美國優先」單邊主義下，未來美韓 FTA 的協商可能朝向更嚴謹的方向前進，亦即，美國可能對現有的優惠產品進行檢討，並修改優惠產品的範圍，甚至可能廢除部分產品的關稅優惠或延長關稅調降週期，另外，美國貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer) 表示，南韓對美國的非關稅貿易障礙一直是個問題，美國方面亦可能在後續談判要求南韓在非關稅貿易障礙上有所調整，以調節美韓雙方在貿易上的不對等關係。

表 4-4 美韓 FTA 下雙方出口歷年成長率 (2012-2015)

	2012(3-12 月)	2013	2014	2015
美對韓出口				
優惠產品	1.8%	6.9%	9.0%	1.1%
非優惠產品	-15.7%	-14.9%	9.1%	-7.5%
韓對美出口				
優惠產品	9.8%	6.2%	4.3%	-0.1%
非優惠產品	-4.0%	5.9%	19.0%	-0.9%

資料來源：U.S. KOREA Connect.

二、美國要求重啟美韓 FTA 談判甚至揚言終結

首先，美國總統川普選舉時就承諾將展開一系列對美國有利的經貿談判，要讓美國再次偉大。因此，從退出 TPP 到 NAFTA 重啟談判，可看出其對外基本立場仍服膺於美國優先與保護主義。而在雙邊貿易方面，重啟談判是川普政府縮減貿易逆差、推動製造業回流及改善失業問題的重要政策手段，當前美韓 FTA 重啟談判議題即在前述脈絡中浮出檯面。

其次，川普政府在美韓 FTA 談判中的核心目標是要消弭美國對韓國的貿易赤字。延續川普政府選舉時期的主張，今年 4 月份，美國副總統彭斯訪韓時，提及目前美國企業進入韓國市場仍面臨太多壁壘，加上近幾年美國一直處於對韓逆差狀態。例如：汽車貿易 2016 年韓國對美國的順差額達到 145 億美元，占總貿易順差額的 62.5%。過去 5 年中，韓國對美汽車出口以 12.4% 的年平均速度不斷增加，汽車零組件則以每年平均 6.1% 的速度增加。¹¹⁸前述趨勢明顯與川普主打保護美國企業、推動美國製造業回流、確保美國勞工就業背道而馳，在面對政見兌現的壓力下，川普政府勢必要有所作為。

值得注意的是，美韓 FTA 走到今日，可以說已經將底牌掀出來：「美國或可為了國家利益，放棄與韓國此第 6 大貿易夥伴的協定」。然而，由兩國總統談判並經國會批准的美韓 FTA 是美韓聯盟的核心，因此，一旦經貿關係疏遠，再往內走就是外交與安全合作的動搖了。對於川普而言，一方面以「捍衛美國」的立場，必然能增加民意支持(尤其是受影響較深的勞工群體)；二方面對日本、臺灣等同樣位於亞太地區的「夥伴」釋出明確的訊息：如果要美國提供安全，在經貿上就必須付出代價。

其三，川普政府在雙邊關係的建構上，慣以包裹式進行，例如：將美韓

¹¹⁸ 經濟部國際合作處，美國要求修訂韓美自由貿易協定，2017.07.24，
https://www.moea.gov.tw/Mns/ietc/bulletin/Bulletin.aspx?kind=29&html=1&menu_id=17129&bull_id=3180。

FTA 與韓國安全問題、駐韓美軍費用分擔、作戰指揮權移交、協助提升韓軍自主國防力量等諸多政治、經濟、國安問題混在一起，並且善於透過不同議題相互拉抬，再藉由高度戲劇化的表態試圖增加對外談判的籌碼。此次美韓 FTA 重啟談判，戲劇張力即出現在北韓 9 月 3 日核試後，美國總統川普不但未與韓國總統文在寅對話，反而在網路上（twitter）批評韓國姑息養奸，並揚言終結美韓 FTA。

有趣的是，當川普 9 月 3 日透過網路社群揚言終結美韓 FTA，引來各界擔憂；但事隔兩天，美國貿易代表賴海哲（Robert Lighthizer）卻又公開表示，美方想修改部分協定，仍在與韓國談判¹¹⁹。研判川普政府正透過「一黑一白、棒子蘿蔔」的媒體效果，上沖下洗的爭取最大政經利益。惟倘若川普當真終結美韓 FTA，預判將導致韓國銷往美國產品關稅大增，使三星（Samsung）電子產品、韓製手機和汽車的美國售價都變貴，韓國也可能會提高美國產品的進口關稅，且也可能會導致美韓外交關係緊張。

三、韓國因應措施

今（2017）年 5 月份，文在寅當選韓國新總統後，美國總統川普恭賀之餘即表示基於兩國利益考量美韓 FTA 應該重新協商，並提到兩國在北韓核武議題上進行合作。面對川普政府對美韓 FTA 的「不友善」，固然韓國國內因為美國將經貿議題與外交安全掛勾，而出現了不滿的情緒，但韓國總統文在寅當時並沒有針對美韓 FTA 重啟談判一事表態。時至 7 月，美國揮大棒，向韓國提出重新商討和修改美韓 FTA 的要求，韓國方面卻指出美韓 FTA 生效 5 年間，韓國對美汽車出口不增反降，但美國進口車卻逐漸增加，更對美方主張的美韓 FTA 令美國貿易收支逆差加重表示質疑。¹²⁰

¹¹⁹ 聯合新聞網，〈廢除美韓 FTA？賴海哲：仍在與南韓談判〉，2017.09.06。
<https://udn.com/news/story/6809/2685124>。

¹²⁰ 韓聯社，〈文在寅指示對美要求討論 FTA 做好應對準備〉。2017.07.13。

讓韓國不滿的是，美韓 FTA 是美國主動提出的貿易協定，現在美方單方面提議修訂，甚至揚言廢除，有失信用。另，固然貿易數據顯示出韓國對美國有較大貿易順差，但美韓之間的服務貿易和對美軍購均未統計在兩國貿易額之中，所以數據中顯示的韓國對美貿易順差較為片面，不能完整顯示出美韓貿易真實情況。然而，研判韓國官方的「不滿」，或可視為僅僅是增加重啟談判的籌碼，以及文在寅政府必須對韓國民意有所交待的「政治姿態」。

而讓韓國擔憂的是，美國要求修改美韓 FTA 很可能不會是「最後一張帳單」，一直以來美國將汽車、鋼鐵列為美韓 FTA 最具代表性的不公正貿易產品，接下來美國或藉此機會，提出開放法律市場、電影配額制度、允許外國投資新聞業等苛刻條件。再加上美國更可能以駐韓美軍防衛費、朝鮮半島安全等其它面向的問題，一併對韓國施壓。另，根據韓國民間智庫韓國經濟研究所（Korea Economic Research Institute, KERI）的報告¹²¹，預期美韓兩國若重新談判，韓國對美國的出口將在 5 年內損失多達 170 億美元；且美國可能會希望將關稅稅率提升到 2012 年以前的水準，如果雙方重新談判後調整關稅，韓國的汽車、機械和鋼鐵業將受到嚴重波及，預測汽車製造業對美出口未來 5 年將下降高達 101 億美元；機械和鋼鐵業對美出口則將各下滑 55 億美元以及 14 億美元。

最後，預判韓國未來妥協的可能性為大。時至今日，川普公開宣稱或將退出美韓 FTA，此舉背後反映的不只是美國不惜放棄與韓國經貿關係的合作，其更深層的意涵、最壞的發展就是外交與國防安全上的背離。若從國際關係現實主義觀之，韓國去年才因薩德部署與中國大陸起衝突、加上近期北韓的核試，再搭配川普不惜放棄美韓 FTA 的態勢，韓國幾乎不可能不接受美國的提議。例如：韓國美國商會（AMCHAM KOREA）於川普宣稱要退出美

¹²¹ Korea Economic Research Institute (2017)。「한미 FTA 재협상 시 5년간 수출 손실액 최대 170억 달러」, 4月30日。

韓 FTA 後的隔日（9 月 4 日）即公開表示支持美韓 FTA，並警告退出條款將會對經濟造成嚴重的傷害效果，導致兩國關係惡化。惟川普較難捉摸的決策模式，加上廢除美韓 FTA 不需要經過美國國會同意，因此重啟談判會如何進行、切確內容，以及韓國將如何因應，總總發展仍待與時俱進、持續觀察。

第五節 美與中日俄韓等國經貿互動對我國之啟示

鑒於美國貿易入超擴大、製造業就業機會流失，加以憂慮「中國製造」及以市場換取技術之威脅，在保護主義升溫之下，川普政府上臺後便如火如荼地推動貿易新政。川普持續透過貿易政策維護國家主權，即美國公民僅須遵守美國法律，而非 WTO 等國際組織或外國政府之規範；嚴格執行美國貿易法，確保公平貿易，如啟動「301 條款」等；另川普積極洽簽更優的貿易協定，其認為自 1980 年代起美國陸續簽署的 NAFTA、WTO、美韓 FTA 等協定，使得美國貿易入超擴大。未來將著重與貿易夥伴間的雙邊關係，要求對方採取高標準之公平貿易行為，否則美方將採取制裁，並積極使用各種工具，促使不願開放市場之國家提供美國公平進入其市場的機會。本節將分別就中國大陸、俄羅斯、日本、韓國面對川普經貿政策的回應，以及其與美國的既有經貿互動基礎上，前瞻未來可能之發展及對我國的影響，以下分述。

一、美中方面

（一）激烈的貿易戰不易開打

首先，就優先調查對象而言，由於川普用以指示本次調查行動的具體指控為「中國涉嫌違反美國智慧財產權和強制美國企業進行技術轉讓」，故在美國設廠的中國大陸科技型企業、以及和美國科技類公司有較多往來的陸資

企業，可能被列為優先調查的對象。屆時，半導體及工業機器人等行業恐將首當其衝，受波及的行業範圍亦可能進一步擴大至醫療設備、智慧感測器、航太、航空、通訊工具、鐵路運輸、電動汽車、農業設備等領域；其他像是再生能源、自動駕駛、人工智慧等列在《中國製造 2025》行動綱領內之重要產業項目，預估也將連帶遭受一定程度之衝擊。

其次，布魯金斯學會中國經濟資深研究員杜大偉表示，現階段的關注焦點，應在於美國政府完成 301 調查之後，打算對調查結果採取什麼行動。就目前情勢來看，美國政府最可能採取的措施，即對於中國大陸產品徵收懲罰性關稅；但北京仍能以「不符合 WTO 規範」為由，在 WTO 對美國發起訴訟，對美國出口帶來一定壓力。亦即：倘若美方對具有一定價值的中國商品提高關稅，中方亦可能會針對美國的農產品、飛機等能夠影響美國出口且具有相同價值的產品進行反制行動。

其三，中美經貿衝突自首輪全面經濟對話未達共識後，看似越演越烈：川普政府選擇在中美經貿關係的低點、朝鮮半島風險的高點，對中國大陸祭出 301 調查，很可能是對北京施壓北韓不力的報復，或川普急於兌現貿易保護政見的權宜之計。然而，在中美貿易關係無比緊密的今日，相信美國亦不會輕易動用具強大破壞性的制裁手段，畢竟美國也必須面對貿易戰開打的代價。因此，研判川普政府可能藉由調查、取消小部分產業優待措施等無重大實際影響的方式，並透過對話機制，試圖換取部分市場的逐步開放或減少進口，一方面避免貿易戰開打，另一方面向美國民眾揭示其保護美國貿易優勢的決心。而至少短期內，中方也不太可能會針對川普的調查行為，做出更具體的回應。

（二）假設中美貿易戰開打，對我國的衝擊

301 調查可能歷時數月到一年以上，固然較為樂觀的看法認為美中將透

過對話機制或其他讓步方式解決爭端，最後應不會採取具破壞性的貿易制裁。但是，面對川普政策曾經有過「髮夾彎」紀錄，我國仍應未雨綢繆，設想美中貿易戰一旦開打，且逐漸形成雙方互相抗衡的情況，臺灣可能受到的影響。

首先，由於地緣與語言文化關係，臺灣接單、中國大陸生產、美國消費的三角貿易模式相當緊密，我國業者在中國大陸的投資規模相當可觀，中美貿易戰不僅會衝擊到我國與中美兩國的貿易關係，亦會影響到未來臺商對全球產業投資布局的型態。中美貿易摩擦對我國影響最直接的是我國對中國大陸中間財的出口，我國對美國的貿易型態多以出口中間財至中國大陸再將製成品出口至美國的型態為主，中國大陸由於紅色供應鏈的關係導致供應鏈在地化，近年來已經逐漸減少對國外中間財的需求，儘管如此，對中國大陸中間財的出口仍是我國對外貿易極為重要的一部分。

中央銀行的報告¹²²指出，我國對中國大陸中間財出口占我國 GDP 比例為 11.4%，為中國大陸主要貿易國中最高國家（詳見圖 4-17），遠高於南韓與日本等國，顯示中國大陸市場對於我國出口產業以及整體經濟發展來說是相當關鍵的一項要素。

歷年來我國對中國大陸出口約占我國對外出口貿易的 4 成，大多以半成品及原物料為主，根據財政部統計資料顯示（見表 4-5），我國在 2016 年對中國大陸出口總額約為 1,123 億美元，其中光是電子零組件出口額便達到 519 億美元，將近是我國對中國大陸總出口額的 50%，顯示我國對中國大陸的出口大幅度依靠在電子電機等中間財的出口，另根據外資報告，中國大陸對美國前 25 大出口商，有 14 家是臺商，包括鴻海、廣達、和碩、仁寶等。¹²³

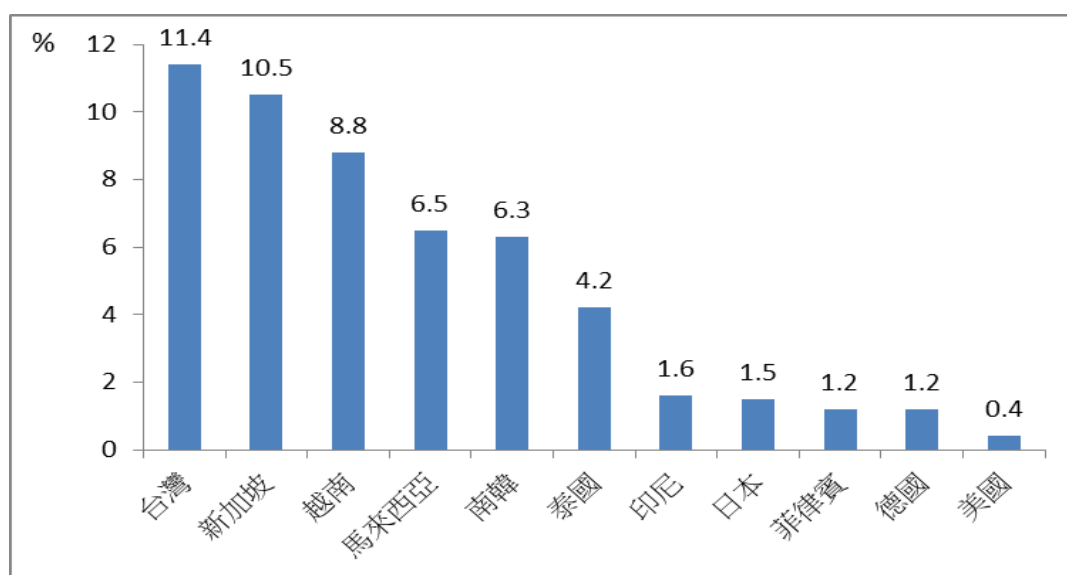
¹²² 川普貿易新政之背景，中央銀行，下載自：

<http://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/792117211071.pdf>。

¹²³ 自由時報，〈《星期專訪》美中貿易戰若開打 梁國源：將從三角貿易、供應鏈衝擊臺灣〉，2017.08.21。 <http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1128598>。

同時，美國對中國大陸貿易逆差最明顯的產業亦為電機產業，美國接下來若要改善貿易逆差問題，很有可能以逆差最大的產業為優先目標，若美國對中國大陸電機產品課徵高額度的進口關稅，中國大陸有一定比例的電機產品勢必被其他國家所取代，受到中國大陸拖累，我國電子零組件產品的出口將面衝擊，其他如鋼鐵、橡膠、石化、太陽能設備等產業亦有可能因與中國大陸的供應鏈連結高度緊密而受到牽連（無法受惠於轉單效應），在美國對中國大陸更多的進口限制下受到傷害，未來須密切注意美國提出的貿易政策，嚴防我國主要出口業者可能遭受到的風險。

須注意的是，美國祭出 301 調查的重要原因之一，是因為中國大陸利用市場開放、公司整併強迫美方分享商業機密等方式侵害美國智慧財產權。惟多數臺商並沒有這方面的疑慮，即便中美貿易戰開打，若美國是採取課公司稅而非課產品稅的方式，臺商受到之影響或仍有限。



資料來源：中央銀行「川普貿易新政之背景」報告。

圖 4-17 對中國大陸中間財出口占各國 GDP 比重（2016）

表 4-5 我國對中國大陸主要產品出口金額 (2016)

單位：百萬美元

產品別	出口額
機械及電機設備	70,262.0
(1)電子零組件	51,917.6
(2)機械	5,823.7
(3)電機產品	2,742.0
(4)資通與視聽產品	9,710.5
(5)家用電器	68.2
光學及精密儀器；鐘錶；樂器	10,546.1
化學品	8,207.2
塑膠、橡膠及其製品	7,727.0
(1)塑膠原料	5,644.5
(2)塑膠製品	1,774.9
(3)橡膠及其製品	307.6
基本金屬及其製品	5,164.2
(1)鋼鐵及其製品	1,707.4
(2)其他基本金屬及其製品	3,456.9
對中國大陸總出口額	112,299.8

資料來源：財政部。

其次，301 調查不完全是經貿問題，同時也是政治問題。由於共和黨議員很多來自農業州，為了獲得這些國會議員的支持，對選民有所交代，川普勢必得幫助美國的農牧產品增加出口，否則不利爭取連任。因此，預期中國大陸可能會在談判過程中進一步加大對美國農產品市場的開放。同樣的壓力勢必也可能在臺灣發生，一旦受到波及，我國恐怕也必須在農產品與醫療產業做出讓步，例如：同意擴大開放美國牛肉、豬肉、玉米、藥品等進口。

在面臨中美貿易戰的陰影下，已有臺商跳脫目前在中國大陸的布局，轉而向其他市場發展或直接到美國當地進行投資。在新一波的貿易戰尚未擴大之際，已有臺商業者開始規劃因應對策，以我國家具貿易商來思達為例，其為美國家具進口第 8 大的貿易商，來思達董事長表示，來思達在中國擁有 12 家供應廠，占對美沙發供應超過 7 成，而北美占來思達營收的 7-8 成，中美貿易戰將對其造成相當大的影響，因此目前正思考以併購或策略聯盟的模

式將大陸供應廠移往美國，同時，來思達也將產品市場風險分散至歐洲、澳洲、南非、中國大陸及臺灣等地，做好面對中美貿易戰可能帶來的衝擊。¹²⁴

綜上，對臺灣而言，隨著中國大陸積極推動企業「走出去」，愈來愈多國際品牌大廠來自於中國。相對的，臺灣以中小企業為主力，透過專業度和技術能量取勝，很難形成跨國集團。因此，策略上必須選擇融入全球供應鏈，成為關鍵零組件的重要一環。但也因此使得我國廠商特別容易在中美經貿糾紛中受到波及。建議除了致力於發展自主技術的智慧財產權之外，在未來中美貿易摩擦「新常態」下，臺商或應優先選擇以美商企業為主的產業供應鏈、強化和美國的產業鏈結關係。例如：iphone 手機供應鏈，由於其核心利益屬於美方，故受到波及的機率也相對較低。而對於無法和中國大陸產業鏈脫鉤的產業，唯有做好產業轉型，並提高競爭力，對生產線或產品出口對象進行移轉，才能將風險降至最低。此外，政府有關單位應更加注重與廠商溝通，並提供廠商最新資訊，如此中美貿易戰倘若開打，對臺灣的衝擊才能減到最小。

二、美俄方面

根據我國海關統計，2016 年臺俄雙邊貿易總額 34.67 億美元，較 2015 年同期衰退 2.41%（34.54 億美元），俄羅斯為我國第 21 大貿易伙伴，雙邊貿易額占我國整體外貿比重為 0.67%。其中我對俄出口 8.66 億美元，減少 15.8%，俄國是我第 28 大出口市場，對俄出口額占整體出口比重 0.30%。我自俄進口 26.02 億美元，較 2015 年同期成長 3.04%，是我第 16 大進口來源，自俄進口占整體進口比重 1.12%；而根據俄羅斯海關統計，2016 年臺俄雙邊貿易額為 43.16 億美元，其中，自我國進口 16.13 億美元，向我國出口 27.03

¹²⁴ 「因應中美貿易戰臺灣家具業者拚美國製造」，中國時報，
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170918000086-260204>。

億美元。¹²⁵前述數據均顯示我國與俄羅斯貿易鑲嵌相當有限。

臺灣與俄羅斯雙邊關係相對隔閡，多數臺商對俄羅斯社會文化、經濟發展、工商業潛力涉入未深。且俄羅斯經過經濟轉型，銀行、信用體系不甚健全，故在經貿聯繫日益發展蓬勃之時，貿易糾紛亦實有所聞，加以距離遙遠，語言溝通困難。而俄羅斯繼 2014 年烏克蘭與併入克里米亞事件後，開始受到歐美等國連番經濟制裁，禁止歐美銀行融資予俄國銀行，且於 2017 年 1 月 13 日美國再次通過延長對俄羅斯制裁一年的政策（制裁至 2018 年 3 月 6 日到期），歐盟亦延長制裁至 2017 年 7 月 31 日，再加上美國近期又通過的新制裁。俄羅斯企業的融資能力或將受到衝擊，建議臺商日前如與俄商貿易往來，宜妥為徵信或對付款條件採保守作法。

三、美日方面

首先，就日本對外貿易政策而言，2000 年以前主要是強調多邊機制，並不熱衷於區域經濟整合。在面對 WTO 多邊貿易體制自由化進展不順、歐盟擴張和 NAFTA 成立，東協區域經濟整合加速進行，以及中國大陸崛起並對主導亞洲區域經濟整合展現高度企圖心等挑戰下，日本於 2004 年成立跨部會的委員會。提出日本整體之 FTA 策略，並於 2004 年 12 月 21 日發表經國會通過的「推進經濟夥伴關係之基本方針」，確定將根據與不同國家之經貿關係，而選擇不同的合作與建構 FTA 之方式。2013 年 6 月安倍政府更提出「國際展開戰略」確定積極推進 TPP、RCEP、中日韓 FTA、日歐 EPA 等經濟合作，並設立了到 2018 年把 FTA 覆蓋率提高為 70% 的目標，顯示出其雙邊戰略的雄心。

時至當前，日本面臨美國退出 TPP 後，反過來「積極迫使」日本對川普政府所希望的雙邊關係就範，然從今（2017）年 10 月 16 日第二回合美日

¹²⁵ 外貿協會市場研究處，全球經貿 e 指通。2017 年 10 月更新版。

經濟對話美方首次於正式場合提及美日 FTA，惟並未寫入公報，可看出美日雙方確實有所推進 FTA 談判的可能，但仍有許多地方未達共識。主要癥結在於：美方實際上提出了啟動談判的要求，但日本堅持在多角貿易關係中推進與美國貿易自由化的立場，但美方明確表示出強硬姿態，預期在川普今（2017）年 11 月 3-14 日訪問亞洲的行程中，川普會繼續向日本施壓。

其次，日本在美國退出 TPP 後，除了安倍政府所期待的「希望日歐 EPA 能鼓舞 TPP 的 11 個簽約國及早落實 TPP 協議」之外；顯然，日歐 EPA 的達成能讓日本在美日 FTA 協商中，以對歐盟在乳製品、牛肉和豬肉的關稅削減率，作為抗拒美國壓力的「防火牆」。總而言之，日歐 EPA 會是未來日本與美國雙邊關係，乃至主導 TPP-11 極佳的著力點與樣板。

其三，在川普政府高壓之下，日本「國際展開戰略」與日歐 EPA 的成功經驗，以維持其經貿板塊的戰略制衡點，或有值得我國借鏡的部分：

1. 明確一致性的對外經貿戰略路徑

面對川普退出 TPP 牽動主要國家經貿戰略的轉變，臺灣實應借鏡日本政府明訂「推進經濟夥伴關係之基本方針」的做法，重新檢討我國經貿戰略，訂定對外經貿戰略及洽簽經貿協議的路徑圖。一致性的上位指導原則之建構，有利於政府部門避免多頭馬車、本位主義導致力量分散；對於業者亦能明確方向，適時就其所屬產業布局調整；更可凝聚全民共識，向經貿夥伴展現經貿合作的決心。

2. 經貿戰略或可大膽

國際經貿可謂外交的延伸、國力的競爭。若以現實主義的觀點觀之，國與國之間經貿關係，事實上無所謂「純粹善意」的合作，只有「不得不」合作、「有條件交換」的合作。日本以「攻擊型農林水產業」作為應對 TPP 與日歐 EPA 談判之策略主軸，並且對美日 FTA 的態度亦不致過度軟弱，仍不

斷透過戰略調整的過程中增加籌碼。借鏡於此，我國的國際經貿戰略必須與國家經濟長期發展、產業結構調整和市場拓展策略，做同步思考，對於所涉及的敏感性產業與敏感開放議題，必須「更勇敢」，建立大膽調整的意識，並提早對內部民眾提出因應配套方案。

最後，我國或可藉由川普在任時期和美國談判雙邊 FTA，適當調整對外貿易策略，一定程度降低受中國大陸干擾的可能；惟談判內容可能須大幅度讓步，對產業的衝擊仍須審慎評估。倘若日本取代美國成為 TPP 的推動要角，成為現今鼓勵推動區域合作的雙極之一（另一極為中國大陸）。我國則可加強對日關係的建構與提倡經貿合作，除能夠獲得立即性的利益外，若能有效透過日本協助參與區域經濟合作，亦能成為我國國際經貿發展的重要基礎。

四、美韓方面

除了前述美韓雙方對於其 FTA 的立場表述之外，透過近期事件與地緣政治的角度觀察美韓 FTA，希望能以更廣泛、更動態的方式分析未來可能進展。

首先，北韓 9 月 3 日宣布試爆氫彈成功，引發朝鮮半島緊張局勢升高，而川普選擇在北韓試爆氫彈之際，拋出可能退出美韓 FTA 的訊息。固然此舉立刻被美國國內部分聲浪質疑恐將重挫美國在亞洲的影響力、導致韓國不得不向中國大陸靠攏，以及將使美國牛肉等出口韓國受到衝擊¹²⁶。

然而，研判對於川普政府而言，其恫嚇之目的是為逼迫韓國在風雨交加之時妥協，鑑於美韓兩國於經濟實力、國際影響力皆存在明顯差距，韓國在處理美韓 FTA 上難免處於被動局面；而川普政府謀求通過修訂美韓 FTA 改

¹²⁶ 美國 2016 年對韓國的牛肉出口額升至 11 億美元，遠高於 2012 年的 5.82 億美元，使韓國成為美牛的第二大出口國。

善貿易逆差、撈取經濟好處，這在一定程度上是零和賽局。就現況而言，韓國可以做的選擇已被川普擠壓，只能概括承受美韓 FTA 修訂後所造成的經濟損失、或者讓美韓 FTA 作廢，幾乎可推論韓國不存在因重新談判而獲得更多好處的可能性。

其次，美國若退出美韓 FTA，除了將導致韓國商品在美國售價大幅攀升，包括三星手機、現代汽車等產品的市場競爭力下降之外。更象徵著美國與韓國的外交關係走向緊張，相當不利雙方合作解決北韓問題，而韓國承受前述總總副作用的能耐遠不如美國。惟川普是否當真會片面終結美韓 FTA？則仍需觀察韓國回應後的發展。畢竟，過去川普也曾宣稱要將中國大陸列為匯率操縱國、亦曾宣稱要退出 NAFTA，不過都未實現。因此可看出其決策不確定性頗高，仍須聽其言、觀其行。加上，美韓 FTA 許多條文都是美國主導，倘若美國又要主動廢除，對其國際信用將造成傷害。

其三，美韓 FTA 的重啟談判甚至終結所產生之外部影響，不僅僅限於美韓兩國，更可能影響如 NAFTA 談判、甚至日後或將出現的美日經貿談判。繼退出 TPP 及巴黎協定後，川普再次抓到了透過雙邊貿易談判為舞臺，向國際社會彰顯其「美國優先」的決心。

其四，根據白宮國家貿易委員會主席納瓦洛 (Peter Navarro)、美國商務部長羅斯等在 2016 年 9 月 29 日撰寫的經濟政策說帖，川普將解除美國現有頁岩油、天然氣、清潔煤炭的開發限制，而韓國目前進口的石油大多不是來自美國，在這部分美韓或有協商合作空間。

綜上，我國與美國目前沒有自由貿易協定，但臺灣 2016 年對美國的商品貿易順差約 130 億美元¹²⁷，且出口項目與韓國頗為類似。雖然目前臺美 TIFA 作為一個雙方交流貿易與投資現況的平臺，並不會受到影響。但未來

¹²⁷ 經濟部國際貿易局，美國公布最新「美國主要貿易夥伴外匯政策報告」，2017.04.15，https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=64289。

我國若有機與美國洽簽自由貿易協定，必須思考會不會重蹈美韓 FTA 覆轍，讓美國的貿易赤字暴增，進而又出現重談疑慮，甚至不歡而散。倘若美韓 FTA 沒有終結，日後觀察其重啟談判之重點包括赤字、TPP 章節¹²⁸及匯率操縱，若美韓重簽內容包括上述項目，將很可能也是未來臺灣與美國談判 FTA 時會面臨的問題。

¹²⁸ 從重談的 NAFTA 可以看出，增加的內容包括新增原產地規則以及電子商務等 TPP 章節，美韓若新簽 FTA，應該也會把 TPP 章節放進去。

第五章 對亞太經貿情勢的可能影響

川普的非典型政治型態在美國大選前便造成議論，同時，其所提出的「美國優先」政策以及以公平交易為基礎的對外貿易保護措施也增加了未來區域經濟乃至於全球經濟可能遭遇大幅度波動，尤其，川普對於中國大陸等亞太新興市場國家存在的貿易逆差以及匯率操縱等問題相當關注，因此也藉此提出了一系列的保護措施。然而，川普的貿易保護措施，除了將提高美國對外經貿活動的貿易壁壘外，亦可能刺激這些國家採取同樣的貿易保護措施，而此舉恐引發國際貿易問題並減少各國間的貿易互動，同時牽連到亞太地區的供應鏈結構，使近期逐漸復甦的經濟動能再次熄火。

根據經濟合作暨發展組織（OECD）在 2017 年 9 月 20 日提出的「中期經濟評估」（Interim Economic Outlook）報告，未來全球是否能持續強勁的經濟成長動能仍舊存在著不確定性，同時，新興市場經濟體能否維持目前的成長態勢並加強貿易活動與生產力的提升，成為未來全球經濟成長動能是否能延續下去的主要關鍵。因此，若美國未來引起全球貿易戰，將嚴重打擊到各國貿易活動的發展，同時也會牽制未來各國生產力的提升，尤其在亞太地區，供應鏈結構緊密結合，我國亦扮演亞太供應鏈中的重要角色，國與國之間的生產鏈已經無法脫鉤獨立存活，當亞太地區一國受到美國強力的貿易保護政策打擊，勢必嚴重影響到亞太地區其他國家以及我國的經濟發展。

另一方面，川普目前仍舊抱持著不參與 TPP 整合的態度，使 TPP 目前的主導權移交到日本手上，使 TPP 轉變為以目前 11 個會員國為主體的型態。而川普退出 TPP，亦暗示著美國在亞太地區主導權的弱化，隨著美國在亞太地區的淡出，中國大陸透過金援與政治手段鞏固了其在部分亞太國家的地位，尤其在東南亞地區，緬甸、柬埔寨等親中國家接受了大量來自中國大陸的資金援助，使其與中國大陸的關係更加密不可分，將可能嚴重威脅我國的「新

南向政策」發展。

本章首先在第一節將整理近期 TPP 與東協整合的情勢與後勢預判。接著，第二節將將由目前川普對亞太地區經貿的互動關係，來分析川普新政對於整體亞太經濟情勢的影響。最後，第三節將透過美國與亞太地區的互動來分析對我國可能產生的影響。

第一節 區域經濟整合：TPP 與東協整合之發展趨勢

一、TPP 目前情勢與後勢預判

為了加快區域經濟整合，原先由美國主導的 TPP 被外界樂觀看待，不過，隨著川普宣布美國退出 TPP，TPP 其餘的 11 個成員國陷入協商停滯，但在日本的主導下，目前 TPP 已形成以剩餘的 11 個成員國為主體的「TPP11」架構，使後續 TPP 發展重新帶來一線曙光。

（一）TPP 目前情勢

目前來看，11 個 TPP 成員國對於美國退出後的 TPP 帶來的效益仍多數保持樂觀正面的看法，多數國為了加大向外開放的市場機會，基本上都贊同 TPP 應該繼續協商並且實行，整體來說，日紐澳三國希望不要對 TPP 框架做太多的修改，並使其盡快生效；其他多數國家認為 TPP 對於加大對外貿易與擴張市場等方面仍存有益處，對 TPP 樂觀其成；惟馬來西亞與越南對於部分 TPP 原有條例表示意見，認為部分具爭議性質的條例有修改的必要，菲律賓則對美國退出後的 TPP 效益存有正反兩派意見（見表 5-1），以下將列出今（2017）年以來 TPP 在協商方面的進展。

表 5-1 TPP 成員國對美國退出後的 TPP 看法

日本	希望維持原有框架不要大幅修改，並盡速使 TPP 生效（日本於 2016.12.9 批准 TPP 協定；紐西蘭於 2017.5.11 批准 TPP 協定）
澳洲	
紐西蘭	
馬來西亞	質疑 TPP 在美國退出後已失去原有價值，要求修改部分影響國內產業競爭的爭議性條例
越南	
菲律賓	官方贊成及反對 TPP 者皆有，對美國退出後的效益看法不一
汶萊	同意使 TPP 生效，希望 TPP 能為汶萊帶來多元化的經濟
加拿大	認為 TPP 仍可以為加拿大帶來亞洲市場的商機，將致力實現 TPP
墨西哥	為了對抗美國重啟 NAFTA 談判帶來的風險，墨國正積極尋求多元化的機會，認為 TPP 即使缺少美國仍可以生效
秘魯	配合參與 TPP 協商，但同時尋求其他替代 TPP 的貿易方案
智利	智利持續維繫其在拉丁美洲與大洋洲市場的鏈結，認為必須確保 TPP 帶來的成果能夠持續下去

資料來源：本文自行整理。

川普於 2017 年 1 月 24 日正式簽署退出 TPP 的行政命令，2017 年 1 月 30 日，美國向設於紐西蘭外交貿易部的 TPP 存放機構遞交意向書，表示美國無意成為 TPP 會員，過去簽署的協定美國將不具任何法律義務。TPP 目前主要是由 TPP 中最大經濟體日本來進行主導，2017 年 2 月 10 日，日本首相安倍晉三與川普在會談中達成共識，在美國退出 TPP 的基礎下，將持續探索亞太地區其他促進亞太地區經貿發展的方式，同時，日本將會在 TPP 現有的基礎與架構下，維持現有 11 個成員國組成的 TPP11 結構，持續積極與其他成員國溝通，來推動區域經濟活動整合的進程。

整體來說，儘管 TPP 缺少美國主導，但其會談進度仍舊持續在日本的推進下順利進行，2017 年 5 月 21 日，TPP 成員國代表在越南 APEC 經濟部長會議中，商討開放更多國家加入的可能性，並重申了 TPP 相關原則以及其促進區域經濟整合的功效，並一致認同實現 TPP 將帶來的價值，並承諾將迅速達成內部共識，使具有高品質內容的 TPP 能夠盡早實現。

另外，後續在 2017 年 7 月 12-13 日於日本神奈川進行相關會談，其中，

原則上將維持原先由 12 國談定的協議內容，並製作針對適用於目前 11 個成員國的議定書方式來進行後續的協商進展。在此次會談中，初步確立了進行最低限度的條文修訂，並在後續持續討論凍結過去美國要求加入 TPP 中的相關規範直到美國再次重返 TPP，在本次會議中，對於凍結生物藥品 8 年的資料專屬保護期間達成了共識，並開始討論美國退出後 TPP 的生效方法。

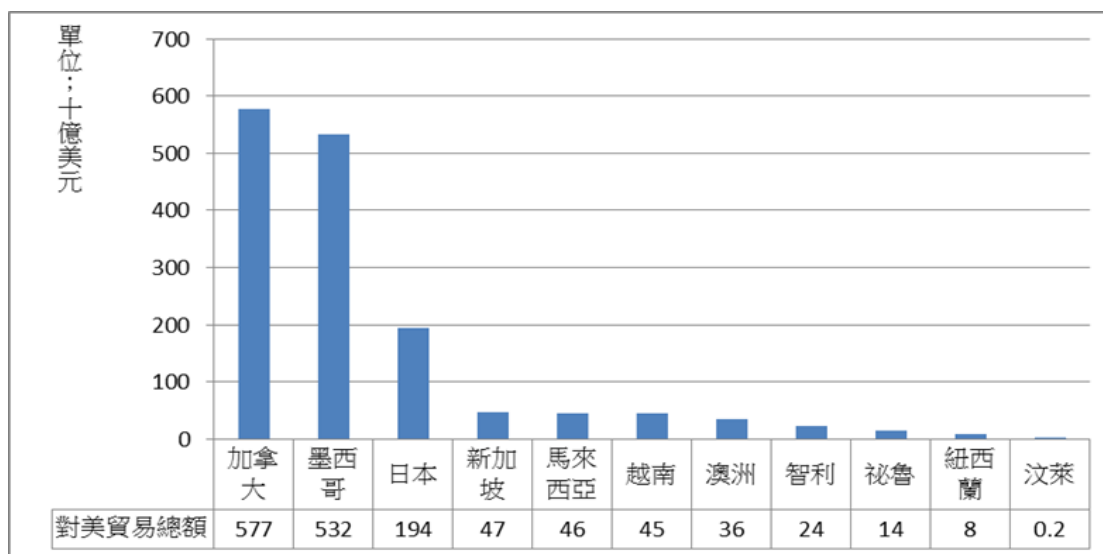
而在 2017 年 8 月 28 日，TPP 成員國代表在澳洲雪梨的會議中進一步探討了在美國退出後的 TPP 後續作為。在會議中，日本與澳洲希望能夠盡快進行進一步的談判，來改善美國退出後 TPP 遲遲無法生效的情況。日本代表認為，在全球貿易保護主義盛行的時期，TPP 的 11 個成員國能夠團結一致是很重要的，澳洲方面則指出，儘管 TPP 協議內容涉及複雜的經貿關係，仍應該加快談判腳步，主張在 2017 年 11 月舉行的越南 APEC 峰會前來完成協議。在本次會議期間，11 個成員國確立了如何修改原有的 TPP 架構來符合目前的現況。

在 2017 年 9 月 21 日，TPP 成員國代表團再次於日本進行會談，主要討論修改限縮或凍結當初美國引入 TPP 中的部分條款，同時，有關法律以及知識產權等議題的條款也在本次會議中進行了討論。而在本次會議中，日本方面表態希望對 TPP 現有框架不要有太大的改動，並期待日後美國能夠重返 TPP，此外，日本代表團指出，在所有成員國整理出需要修改或凍結的條款中，有約 50 項是需要再慎重考慮的；越南則提出希望能夠修改關於紡織品出口的規則。在這次日本舉行的會談中，大致上初步確立了例如所有權人死後保留版權及商標的條款，惟國營事業與政府採購等領域，因各國在此次會議中意見差異甚大，於協商後尚未有具體結果。目前來看，TPP 協商進展正持續進行，TPP 成員國相關代表已在 2017 年 11 月在越南舉行的 APEC 高峰會中再次就相關條例進行進一步的協商。

(二) TPP 後勢預判：CPTPP 誕生

首先，TPP 因美國退出而陷入僵持狀態，顯然要重新運作必需制訂不包含美國的新建制。固然，日本起初對「不包含美國的 TPP」表示難為，日本首相安倍晉三在美國正式宣布退出 TPP 之前，2016 年 11 月記者會上曾慎重表示，「沒有美國的 TPP，沒有意義」。因此，當時各界或認為若美國退出 TPP，日本將不會、也很難主導 TPP 繼續走下去。然而，TPP 的後續推動工作並沒有如先前悲觀論者預期的停擺，當前態勢出現轉變。日本等國眼看美國短期內不可能改變心意，於是積極說服 TPP 其他會員繼續落實 TPP，並決定由 11 國維持 TPP 的協定框架。

其次，美國退出 TPP 後，日本與紐、澳三國積極推動 TPP 協商進程，希望能夠盡早達成共識，然而許多國家加入 TPP 是由於當初看準了有切入美國市場的機會，例如馬來西亞與越南，兩國在 2015 年對美國的貿易總量分別達到 460 億美元及 450 億美元（詳見圖 5-1），兩國當初為了能夠迎合美國市場才依照 TPP 原有條例才放寬了國內的相關產業規定，原先兩國預期在擴大進入美國市場的前提下，分別能夠加速其電子業與成衣紡織業的成長。但在失去美國市場後，馬來西亞與越南卻開始希望能夠調整 TPP 內的條例，縮小部分產業在 TPP 條例中的開放標準。



資料來源：What Is TPP? Behind the Trade Deal That Died, The New York Times。

圖 5-1 TPP 成員國對美貿易總額 (2015)

然而，就目前情勢來看，TPP 的 11 個會員國已接受美國退出的事實，今 (2017) 年 11 月 11 日於越南 APEC 峰會上，各國貿易部長宣布 TPP 將正式改名為「跨太平洋夥伴全面進展協定」(CPTPP)，全名為 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，以此為基礎繼續走下去。成員國公布了達成基本協議的新協定內容和部長級聲明。雖然相較於包含美國在內的原版協定相比凍結了 20 個項目 (其中 11 項是智慧財產權相關，特別是當初美國想要全力推動的生技醫療相關的智慧財產權法律)，但仍維持了高水平的貿易規則。成員國將在敲定需繼續談判項目的基礎上，力爭最早在 2018 年上半年簽署，並於 2019 年生效。如果得以實現，將成為首個橫跨亞太地區的大型 FTA。CPTPP 涵蓋的經濟規模占全球 GDP 的 12.9%，貿易額的 14.9%，可能成為推進自由貿易的其他多邊協定的模板。研判日本續推 CPTPP，其道理與締結日歐經濟夥伴關係協定 (EPA) 如出一轍，目的除了從中取得的經濟與政治利益之外，都可做為拉攏他國、建立外部網絡以增加抵禦美國要求的籌碼，擴大在未來美國壓力下的轉圜空間。

綜上，上述情勢發展之關鍵，在於日本態度的轉變。在美國宣布退出之

後，日本的態度也曾反覆。從最早的「沒有美國的 TPP 已失去意義」，到現在安倍打算力扛重任。日本態度的轉變，正可以看出其對 TPP 的戰略思考轉向是 CPTPP 成功的標誌之一。而值得注意的是此「新 TPP 協定」的存在意義，就算少了全球最大經濟體美國的拉抬，只要能持續推動，一能提供對抗中國大陸的穩定力量，二能抵禦美國可能的貿易保護主義；同時，儘管日本市場規模不及美國，但由日本所領銜的 CPTPP 一旦生效，將可能造成亞太地區貿易格局的重新分化，也可能對 RCEP 產生新的牽制力量。不過，在今（2017）年 11 月 9 日的 TPP 部長級會議上達成基本協議後，加拿大提出反對、首腦會議被推遲，可看出仍存在影響 11 國團結的不穩定因素。

二、東協經濟整合目前情勢與後勢預判

東南亞市場為目前最受全球注目的新興市場區域，其大量人口紅利創造的內需市場以及充沛的天然資源成為各國新一代製造業與服務業的投資標的，同時東南亞市場亦是我國近期「新南向政策」所強調的經貿發展對象。東協國家在 2015 年末成立了「東協經濟共同體」（ASEAN Economic Community, AEC），加快了其在經貿活動的整合，逐步朝向單一市場的框架前進。

（一）東協經濟整合目前情勢

東協經濟共同體（AEC）於 2015 年 12 月 31 日正式成立後於近期將迎來第二個周年，10 個東協成員國間的合作協議內容旨在創造單一市場與生產基地，並提高東協整體競爭力。目前來看，馬來西亞、汶萊、印尼、菲律賓、泰國與新加坡等 6 國除了部分較敏感的產品（米、糖、蔬菜、部分品種的肉與水果、咖啡、樹薯）以外，已經消除了 99% 以上的產品進口關稅；而柬埔寨、寮國、緬甸與越南（CLMV）則承諾將在 2018 年時消除 90.9% 產

品的進口關稅。

根據東協官方於 2017 年 6 月最新公布的整合報告《ASEAN Economic Integration Brief》，自 2016 年開始，為了達到《AEC 藍圖 2025》(AEC Blueprint 2025) 的工作目標，AEC 各部門機構的工作計畫多數已被採納，而近期最新的進展是完成了「東協健全監督管理工作計畫」(ASEAN Work Plan on Good Regulatory Practice) 以及「東協稅務合作策略工作計劃 2016-2025」(Strategic Action Plan 2016-2025 for ASEAN Taxation Cooperation)。此外，為了補足《AEC 藍圖 2025》，「AEC 2025 綜合戰略行動計畫」(AEC 2025 Consolidated Strategic Action Plan, CSAP) 在 2017 年 2 月 6 日由 AEC 理事會及東協經濟部長會議核可通過，替未來關鍵的工作計畫提供了明確的行動指標，而 CSAP 主要目的是在向公眾傳遞更加公開的 AEC 整合資訊¹²⁹。

另外，《AEC 藍圖 2025》的相關工作進展監控將由「AEC 2025 監測與評估框架」(AEC 2025 Monitoring and Evaluation Framework) 來取代過去的「AEC 評分卡」(AEC Scorecard) 機制，該框架於 2016 年 9 月完成，在「東協整合統計系統」(ASEAN Community Statistic System) 的支持下，該框架將能更有效率的管理所有 AEC 相關工作進度。

而東協將貿易便捷化作為「單一市場」的核心概念，東協經濟部長會議於 2016 年通過了「東協貿易便捷化框架」(ASEAN Trade Facilitation Framework)，並在 2017 年 3 月制定了到 2020 年減少貿易成本 10% 的目標，另一方面，「WTO 貿易便捷化協定」(World Trade Organization Agreement on Trade Facilitation) 於 2017 年 2 月生效，為東協未來開展貿易便捷化舉措提供了更多動力。同時，為了支持貿易便捷化措施，相關網路平臺「東協貿易資訊庫」(ASEAN Trade Repository, ATR) 也已經建置，ATR 是一站式的網

¹²⁹ CSAP 內容繁多，主要對外公布了 AEC 在 2025 年前所有整合工作的預定完成時間，詳細內容請參照 CSAP 文本：

<http://asean.org/storage/2012/05/Consolidated-Strategic-Action-Plan-endorsed-060217rev.pdf>。

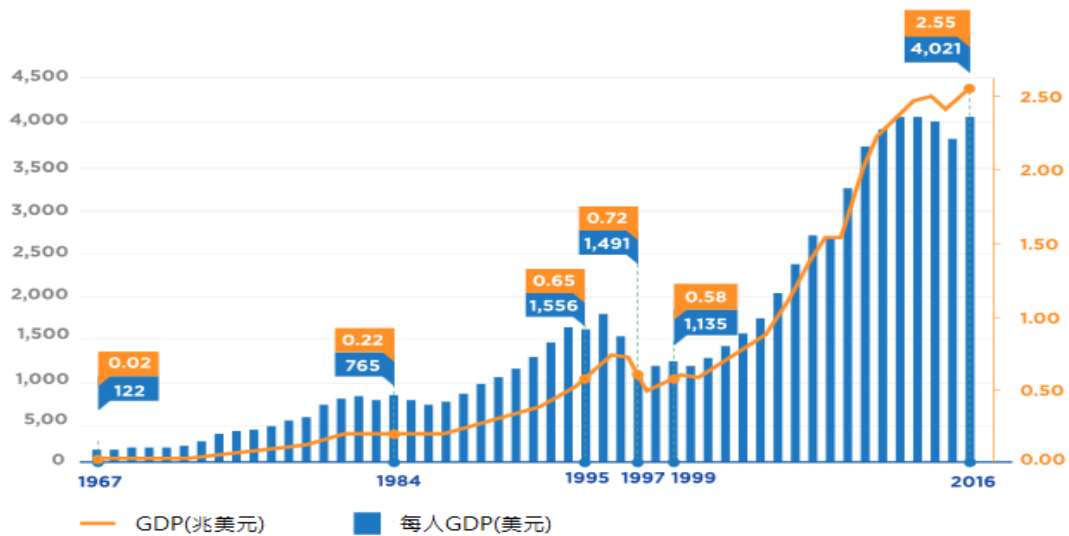
路資料庫，提供了東協貿易及海關的相關資訊。另一方面，「東協投資、服務、貿易解決方案」(The ASEAN Solutions for Investments, Services and Trade, ASSIST) 也已經全面運行，這是一個不具約束力的協商機制，旨在加速和有效地解決東協企業遇到的有關執行基於東協經濟協定的跨境貿易業務問題。

另一方面，菲律賓至印尼的東協滾裝船¹³⁰聯運航線在 2017 年 4 月 30 日啟動首航，菲律賓的運輸便捷化成為強化東協區域連結的重要里程碑；而馬來西亞、新加坡和泰國的數位化海關過境管理系統試行也是另一項東協在運輸便捷化的重要進展。在對外經貿關係方面，東協將致力於在今（2017）年內對中國大陸以及香港的自由貿易協定有一個結果，另外，東協與歐盟的自由貿易協定框架協商也已經啟動，同時也致力於東協對外關係最主要的工作任務—RCEP 的協商。

2017 年，菲律賓成為東協主席，並在「包容、創新驅動成長」(Inclusive, Innovation-led Growth) 的年度主題下，將增加中小企業在數位經濟的貿易與投資量以及發展創新驅動成長的經濟模式訂為首要優先任務。

東協正以相當快的速度進行經貿整合，由數據面來看，更能突顯東協整合對於區域經濟所帶來的大量影響。整體來看，目前東協整體經濟成長態勢良好，2016 年東協整體 GDP 達到 2.55 兆美元，為全球第六大經濟體；亞洲第三大經濟體，比 1999 年東協確立 10 個成員國時增長了 4 倍以上（詳見圖 5-2），另一方面，東協的每人 GDP 也同樣呈現逐步成長的趨勢，在東協初步形成的 10 年間，每人 GDP 成長較為緩慢，且在 80 年代有些微的衰退，不過 90 年代後期開始有了急速的增長，在 2002 年至 2014 年間成長幅度最為明顯，直至 2016 年，東協每人 GDP 已達到 4,021 美元。

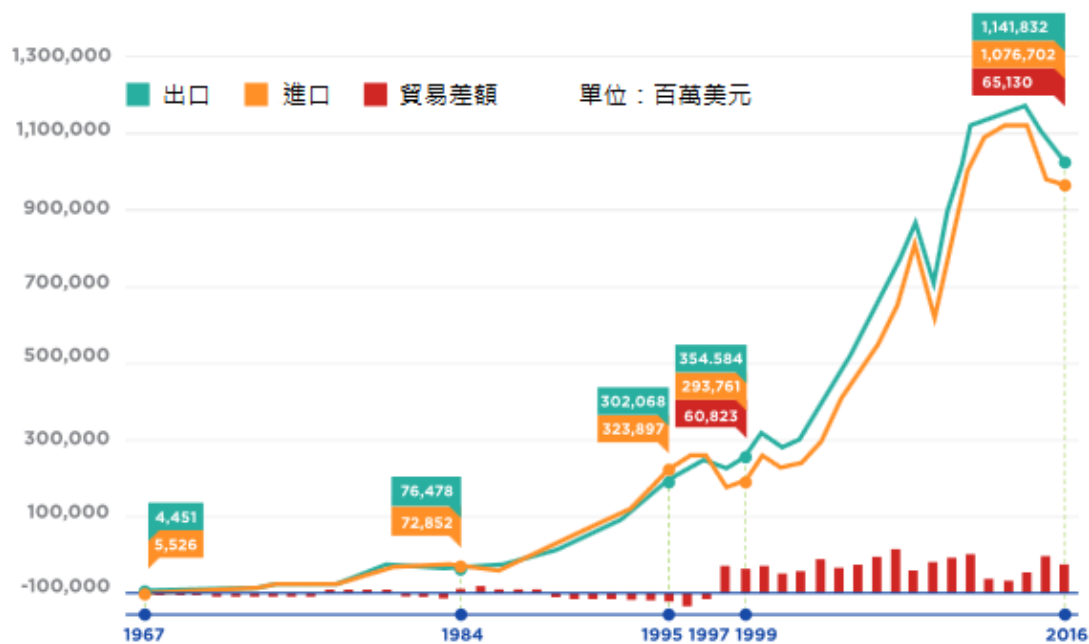
¹³⁰ 滾裝船係指利用或車輛來載運貨物的專用運輸船舶。



資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.16。

圖 5-2 東協 GDP 與每人 GDP 成長趨勢 (1967-2016)

在產品進出口方面，自 1967 年開始，便呈現長期向上成長的趨勢，在 1967-1995 年間，整體成長趨勢較為緩和，而在亞洲金融風暴期間則有明顯的衰退，不過在 2000 年左右，東協整體進出口表現就得到了飛躍性的成長，不過，在 2009、2015 及 2016 年則有明顯的回落（詳見圖 5-3）。整體而言，東協對外貿易關係在進入 90 年代末便開始呈現長期的貿易順差，確立了東協在全球進出口貿易以出口型態為主的貿易體系。2016 年，東協整體對外貿易順差來到了 651.3 億美元。在出口方面，東協 2016 年總出口額約為 1.14 兆美元，占全球出口比重的 7.2%，較 2010 年時提高了 0.3 個百分點；在進口方面，2016 年總進口額約為 1.08 兆美元，占全球進口比重的 6.6%，較 2010 年時增加 0.4 個百分點。由進出口結構可以看出（見表 5-2），東協進出口結構良好，占全球貿易比重也逐年增高，顯示東協在近年來的對外貿易活動已逐漸受到關注。



資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.18。

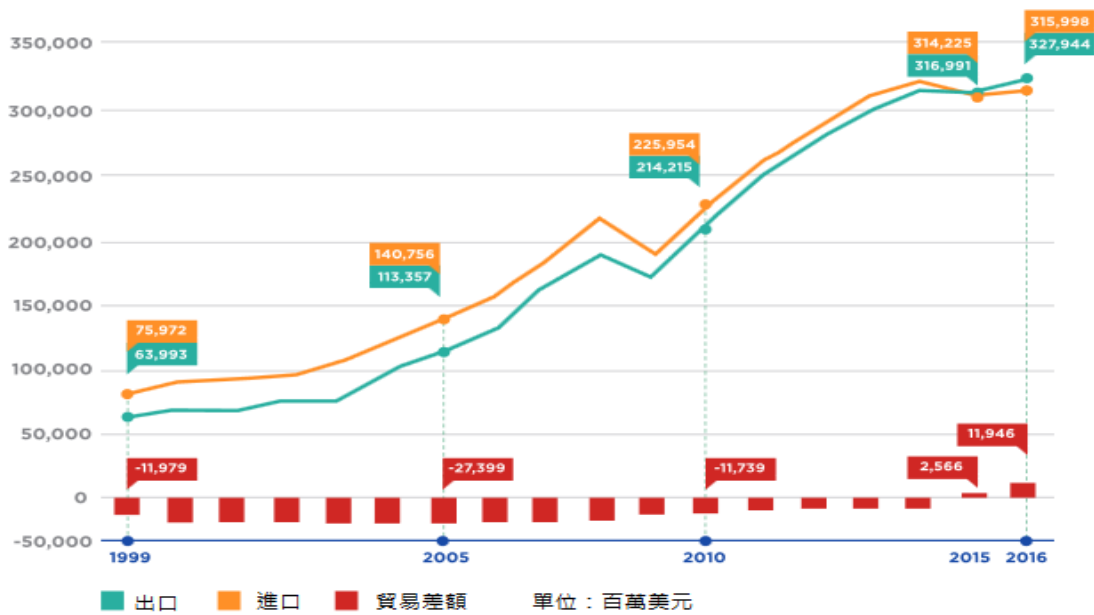
圖 5-3 東協產品進出口貿易額 (1967-2016)

表 5-2 東協對外貿易總額、占比、貿易順差額表

	2005	2010	2016
出口總額(百萬美元)	647,970	1,051,614	1,141,832
占全球出口比重(%)	6.2	6.9	7.2
進口總額(百萬美元)	576,608	957,502	1,076,702
占全球進口比重(%)	5.3	6.2	6.6
貿易差額(百萬美元)	71,362	94,112	65,130

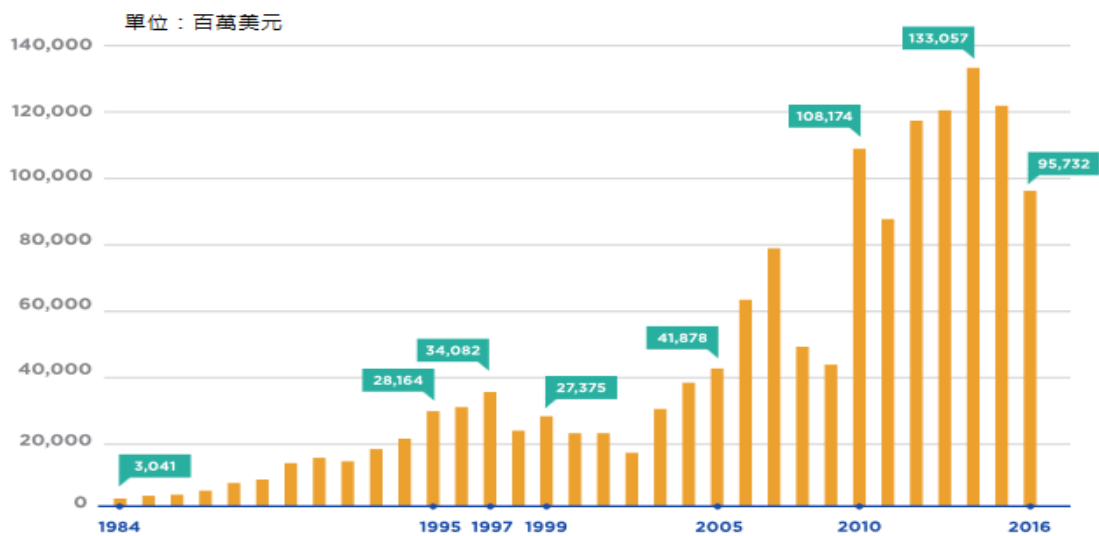
資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.20。

而在服務貿易進出口方面，整體來看，東協的對外服務貿易進出口亦是呈現長期持續向上成長的結構，2016年服務貿易總額較1999年成長超過4倍，由圖5-4可以看出，過去東協在服務貿易出口方面一向較為弱勢，1999-2014年都呈現服務貿易逆差的情形，而該情形在2015年開始有所改善，貿易差額轉為順差，總額達到25.66億美元，而在2016年順差幅度更擴大到119.46億美元，顯示近年東協服務業結構轉好，對外競爭力有所提升。



資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.25。

圖 5-4 東協服務貿易進出口額 (1999-2016)



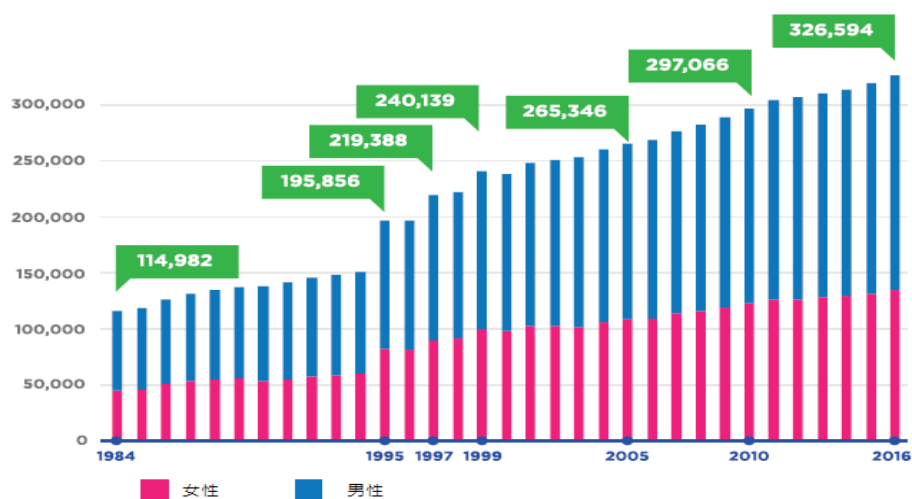
資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.26。

圖 5-5 東協 FDI 淨流入額 (1984-2016)

而在外國直接投資 (foreign direct investment, FDI) 方面，由圖 5-5 可以看出，至 1984 年開始，FDI 便呈現波動式的變化，FDI 呈現波動變化大多與全球景氣循環呈正相關，不過大體而言，在 FDI 與全球景氣連動的情況下，東協的 FDI 淨流入仍持續維持成長。東協 FDI 淨流入在 2010 年首次突破

1,000 億美元的規模，自 2010 年開始，除了 2011 與 2016 年外，每年東協 FDI 淨流入皆達到 1,000 億美元以上的水準，其中，2014 年的 1,330 億美元成為東協有史以來 FDI 淨流入的高點。

此外，在勞動力方面，由圖 5-6 可以看出，東協的勞動力人口呈現逐年增長的趨勢，2016 年東協整體的勞動力人口達到 3.27 億人，幾乎達到 1984 年的 3 倍，其中，CLMV 國家的勞動力人口在 1995 年至 1999 年間增加了 7,000 萬人，占了東協 1999 年總勞動力人口的 30%，目前來看，2000 年後東協的勞動力人口以每年約 2% 的速度逐年增長。

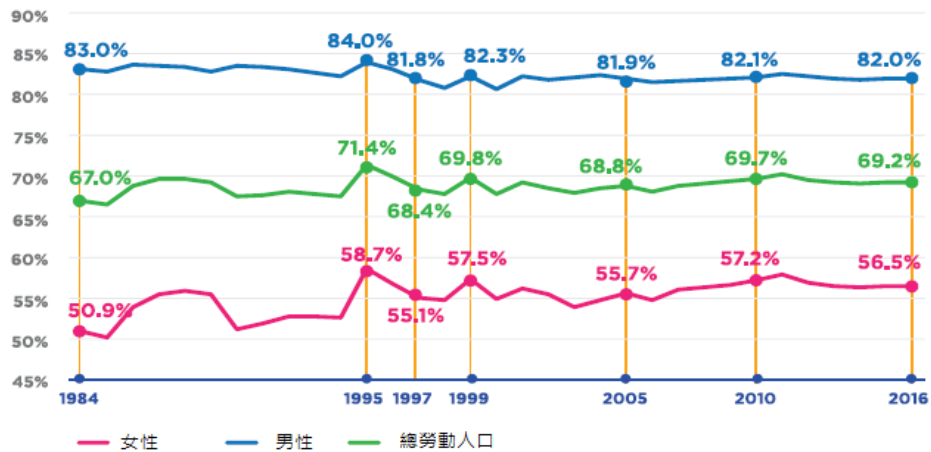


註：2016 年為估計值。

資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.38。

圖 5-6 東協勞動力人口變化 (1984-2016)

而圖 5-7 則為東協 15-64 歲人口的勞動參與率變化，可以看出，歷年來男性的勞動參與率皆維持在 80% 以上，而在女性方面，1984 年僅有 50.9%，而到了 2016 年則有 56.5% 的水準，顯示近年來在東協的勞動結構中，女性參與勞務的機會也有所增加，而在東協持續整合的過程中，相信未來有更多機會讓女性參與經貿活動，過往傳統的勞動結構可能因此改變。



註：2016 年為估計值。

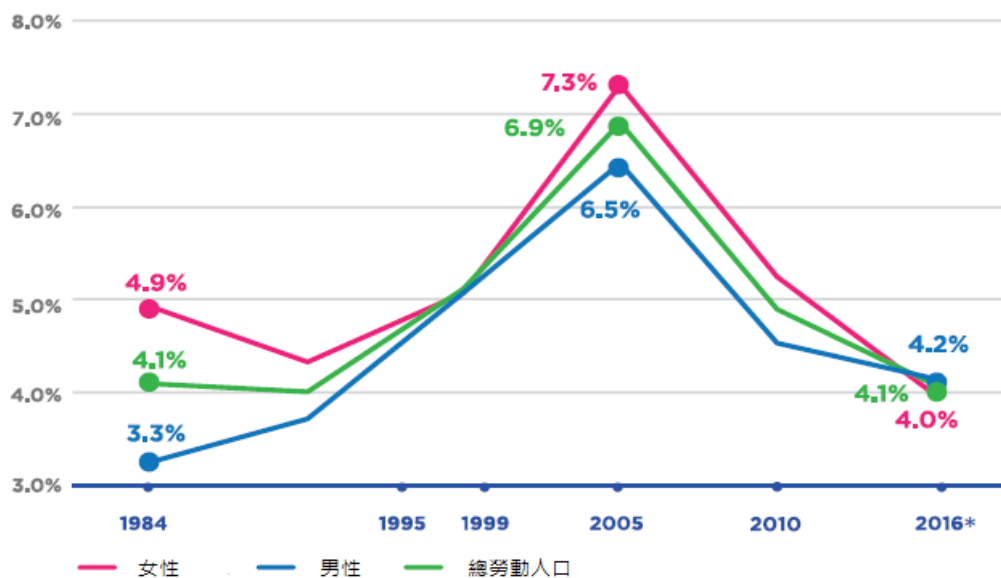
資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.39。

圖 5-7 東協勞動參與率變化 (1984-2016)

另外，由失業率來觀察近期東協的勞工就業情況（詳見圖 5-8），整體來看，東協在 90 年代至 2005 年左右失業率是不斷攀升，但隨後便有所改善，在 2016 年東協整體的失業率皆維持在低水準（5%）之下，其中，女性失業率僅有 4%，男性則為 4.2%，整體來看，東協的勞工失業率維持在 4.1%，顯示東協的就業結構穩定。

最後，在對外經貿政策的部分，東協為與全球經濟體系整合，除了個別國家積極與他國簽署 FTA 之外，同時東協作為一個整體，也積極與他國簽署 FTA，迄今已與 6 個對話夥伴¹³¹簽署 5 個 FTA（中國大陸、印度、日本、韓國、紐西蘭與澳洲），今（2017）年 11 月底則預計與香港簽署，惟確切進展仍須追蹤觀察。總之，東協持續透過東協加一 FTA、東協個別國家的 FTA、對話夥伴間的 FTA，構築出東亞地區綿密的經貿網絡。

¹³¹ 目前東協對話夥伴有：美國、日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、歐盟、南韓、中國大陸、俄羅斯和印度等 10 國。



註：2016 年為估計值。

資料來源：ASEAN, (2017). "Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress.", p.40。

圖 5-8 東協失業率變化 (1984-2016)

(二) 東協經濟整合後勢預判

首先，目前東協內部產品進口關稅幾乎已經降至 0，不過，根據現有狀況來看，東協內部許多國家採取非關稅貿易障礙來做為新的貿易保護措施，顯示未來進一步的整合必須從國家行政面來進行改革，大大加深了後續東協整合的困難度，亦可能使東協打造「單一市場」的目標淪為表面。根據聯合國資料顯示（見表 5-3），截至 2017 年 10 月，東協國家仍存有許多對外的非關稅貿易障礙，例如部分國家對汽車進口課徵特別消費稅，或要求進口食品必須在包裝上以當地語言說明製造成分，藉此增加產品進口的難度。整體來看，以技術性貿易障礙（technical barriers to trade）最為普遍，東協 10 國合計共生效 2,528 項相關措施，其次則為動植物防疫檢疫（sanitary and phytosanitary），共計有 1,938 項生效，而出口相關措施(Export-related measures)也有多達 759 項，整體來說東協各國仍保有高度的貿易壁壘，不論是對內對外，對於「單一市場」的實現都將形成極大的障礙。

表 5-3 東協各國非關稅貿易障礙措施生效數量（至 2017 年 10 月）

	技術性貿易障礙	動植物檢疫	數量控制	價格控制	出貨前檢驗	出口相關措施	其他
汶萊	288	161	2	18	1	46	0
柬埔寨	121	36	3	12	1	70	0
印尼	321	125	8	5	53	74	4
寮國	82	38	26	48	14	82	1
馬來西亞	331	260	9	12	5	72	0
緬甸	41	75	5	13	2	35	1
菲律賓	360	233	56	23	24	146	12
新加坡	300	127	1	35	2	49	0
泰國	562	762	40	21	44	128	3
越南	122	121	7	7	5	57	11
總計	2,528	1,938	157	194	151	759	32

資料來源：Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, UNCTAD。

另外，目前看來，東協各國仍無法獨自撐起 AEC 日後發展改革所需的要件，尤其緬甸、柬埔寨等相對落後的國家，對於基礎建設的需求相當迫切，在經濟結構尚未成熟的同時，必須同時追求與發展程度較高的國家進行市場整合，對這些國家來說形成不小的壓力，因此，許多國家仍對來自如中國大陸以及日本等國的資金或技術支援有高度需求。可以預期，CLMV 國家在整合市場的腳步上可能相對緩慢。

此外，以東協為主體的 RCEP 協商，近期陷入膠著，儘管東協方面表示將會大幅消除幾乎所有產品的貿易障礙來使 RCEP 盡速實現，不過，目前仍面對許多障礙。例如印度目前的經濟自由化措施改革進度仍相當緩慢，印度政府尚未做好消除產品貿易關稅的準備，同時，許多成員國在多次協商中仍存有異見，使 RCEP 協商無法有所交集。表 5-4 為 RCEP 在今（2017）年的談判進展，目前，RCEP 成員國允諾，將在 2017 年底前取得重要的成果，然而，過去已有過多次膠著的情況造成 RCEP 協商無法如期取得成果，是否能在 2017 年內完成協商可能需要保守看待。

另一方面，東協僅受有東協秘書處來作為管理東協各項事務的代表，並未如歐盟具備理事會、議會、委員會、央行、法院等組織機構，也就是說，東協缺乏實際的強制執行力與權力以及約束各國的能力，目前來看，東協僅是一自由貿易區，尚未成為如歐盟般具備嚴謹制度的區域性經濟聯盟。在未來，若東協希望進行更深度的體制改革，將可能遭到部分國家的反對，使成效大打折扣。另一方面，東協在亞太地區不論是經貿或政治，皆扮演相當重要的角色，而過去東協整體較中立的政治立場在最近可能出現變化，自川普執政後，對東南亞地區的詳細應對政策尚未確定，且中國大陸不斷加強與菲律賓等國在國防安全領域的合作，使東協有逐漸向中國大陸靠攏的跡象，未來東協這塊大餅可能持續成為美國與中國大陸爭奪的市場。

表 5-4 RCEP 2017 年談判進度與重點內容摘要

	時間	重點內容
第 17 回合談判	2/27-3/3	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分成員同意支持共同減讓清單，關稅自由化達 92%，印度認為對中國大陸存在貿易逆差，僅給予中方最小幅優惠，但未獲支持。 ● 日本等國希望推動國營企業改革規範，中國大陸與東協則反對納入相關條文。 ● 寮國與緬甸希望能藉由 RCEP 談判獲取過國援助。
第 18 回合談判	5/2-5/12	<ul style="list-style-type: none"> ● 多數成員同意貨品自由化比率達 90%，惟印度對中國大陸 74%；對其他國家 80%。 ● 各國對「投資人與地主國爭端機制」等投資條款進行協商。 ● 印度提議發行 RCEP 商務旅行卡，以利商務人士自由移動，多數國家因安全問題持保留態度。
第 19 回合談判	7/18-7/28	<ul style="list-style-type: none"> ● 多數成員國支持在相同時程完成關稅減讓，但部分成員反對。 ● 已開發國家認為應有更嚴格的智慧財產規範，印度則反對。
第 20 回合談判	10/24-10/28	<ul style="list-style-type: none"> ● 正就市場准入、規則、合作三大領域共 18 個議題展開深入磋商 ● 中小企業和經濟技術合作兩個章節已達成共識

資料來源：經濟部國際貿易局暨本研究自行整理。

（三）川普亞洲行之觀察與影響

9月29日，美國白宮對外發布了川普於11月3-14日拜訪夏威夷、日本、韓國、中國大陸、越南、菲律賓等地的亞洲行資訊，同時，在此次亞洲行川普也將參與APEC領袖會議以及前半段的東協高峰會。10月16日，白宮公布了亞洲行的詳細行程，11月3日在夏威夷聽取太平洋司令部報告並拜訪珍珠港與亞利桑那號戰艦紀念館。

11月5日，川普前往日本與首相安倍晉三展開雙邊會談，在此次會談中，雙方就推進自由開放的印度太平洋戰略達成共識，同時，日本承諾將對美國購買大量軍備，包含F-35A戰鬥機和神盾彈道導彈防禦系統。而在此次會談中，川普也明確表示美國對外貿易立場將注重雙邊對話，再次拒絕重返TPP。¹³²

11月7日則前往韓國與總統文在寅展開會談，因此在此次會談中，川普就北韓問題進行討論與斥責，而韓國方面則同意向美國購買規模達數十億美元的軍武，美國也同意解除對南韓飛彈彈頭重量限制，以對付北韓的威脅。¹³³由於韓國已在亞洲行前與中國大陸就薩德議題達成共識，因此雙方並未對相關問題做過多協商。

11月8日川普則前往中國大陸，與習近平就經貿等議題展開對話，在此次川習會中，中國大陸提出了價值高達2,535億美元的商業大單，涵蓋航空、科技、能源等領域，同時中國大陸也承諾將放寬稅務政策與市場准入限制。另外，川普指稱中美貿易問題是美國「過去政府」所造成，顯示川普對中態度已有所放軟，而川普也承諾遵守中

¹³² 「川普訪日達成三目標 安倍買軍備送大禮」。大紀元。2017年11月7日。
<http://www.epochtimes.com/b5/17/11/6/n9811731.htm>。

¹³³ 「川普：南韓同意「數十億美元」軍購 解除彈頭重量限制」。ETtoday新聞雲。2017年11月7日。
https://www.ettoday.net/news/20171107/1047661.htm?feature=todaysforum&tab_id=268。

國大陸「一個中國」政策，不會改變對臺立場。

11月10日川普則前往越南參與APEC領袖會議，川普在會議中讚揚韓國、日本、印尼及印度的民主，並重申各國共同制止北韓造成的核武威脅，同時，川普提到了堅持「美國優先」的理念，並談及印太地區的發展，強調在公平原則下願意與印太地區任何國家簽署雙邊協議。¹³⁴另外，川普與俄羅斯總統普丁也就敘利亞問題達成共識，確保盡早解決伊斯蘭國危機，會議期間亦與我方代表宋楚瑜先生握手寒暄。

最後，在11月12日，川普抵達菲律賓，並於13日出席東協高峰會，東協與美國雙方在40周年對話高峰會中達成共識，東協成員國和美國的共同目標是繼續共同努力加強夥伴關係，美國未來將就東協整合持續提供支援，包含繼續支持「AEC藍圖2025」下各項既定發展計畫以及「東協整合倡議工作計畫三」(IAI Work Plan III)的施行，美國也承諾加強如湄公河下游倡議(Lower Mekong Initiative)等次區域協議的執行，來幫助東協各國縮短經濟發展差距，雙方也期待繼續就個體、中小企業、創新和數位經濟等共同關心的問題進行討論。

觀察川普此次亞洲行，可以發現許多後續影響已在發酵，首先，「美國優先」的雙邊對談模式在這次亞洲行中奠定了重要地位，是川普對亞太地區國家的主要交流方針，同時，中日韓三國以高規格模式接待川普，皆表示三國不管在政治或經貿面都有拉攏美國的意圖。而川普決心面對並解決北韓核武問題的立場也在此次的亞洲行中得到驗證，另外，川普此次亞洲行旋風式落幕，表面成果看來，美國得到

¹³⁴ 「川普APEC提印太願景和美國優先 暗批中共」。大紀元。2017年11月10日。
<http://www.epochtimes.com/b5/17/11/10/n9826883.htm>。

改善貿易赤字的軍事與商業大單機會，並與各國順利結束會談，不過仔細觀察仍可發現，川普在中日韓三個重點國家的態度相當不一致，對日韓兩國似乎沒有較中國大陸來得看重，顯示美國亞洲戰略已出現轉變，過去美國政府對華政策講究民主與人道主義，在川普「凡事均可談判」的商人特質下，使美國對中國大陸乃至於亞太地區的態度有所改變。

另一方面，可以預見未來美國仍會在東協市場有所著墨，並對東協整合提供幫助，東協也表明歡迎美國持續扮演東協發展的建設性角色，在一定程度上對於東協整合能帶來正面影響，可以期待在東協既有的整合計畫中，美國或許將提供資金或技術上的援助，同時在對 CLMV 國家的態度上也將可能轉為積極，加強對這些國家在經濟層面的援助，雖然川普與東協並未在亞洲行及高峰會期間做出過多詳細的經貿承諾，但預期日後美國仍會有所動作，藉此來增加與中國大陸在東協市場抗衡的機會。另外，川普在這次東協高峰會中強調了尊重各國主權獨立，並提出共同解決各種海上爭端的意願，認為中國大陸主張握有南海大部分主權已嚴重影響區域和平穩定，各種跡象顯示，即便目前中國大陸與東協已開啟了「南海行為準則」(Code of Conduct, COC)的協商，美國未來仍將有很高的可能性干預各種南海爭端的問題，並不會讓中國大陸輕易掌控南海地區的主導權。

最後，川普近期提出「印太戰略」，並在亞洲行時數度暗示美國對印太地區的重視，欲與日本、印度、澳洲三國共同合作來發展新型態的亞太關係，該戰略與 RCEP 及「一帶一路」戰略互相牽制以達到抗衡中國大陸在東南亞地區經貿布局的意味相當濃厚，這是川普執政以來提出較明確的區域性亞太經貿戰略，相較執政初期對亞太地區的關注程度，顯示川普已重新定位了亞太地區在美國對外經貿發展上的

重要性，預期川普可能企圖在雙邊協商的基礎上架構出一個新形態的多邊關係，惟目前「印太戰略」整體框架尚不明瞭，其影響及後續相關政策及各國反應仍需進一步觀察，不過可預見的是，中美雙方在東南亞地區與東協市場將展開新一波的經貿角力。

第二節 川普新政對亞太經濟情勢的總體面影響

一、亞太地區企業領導人對川普政策充滿不確定性

根據國際研調機構 Harvey Nash 在 2017 年初公布的調查報告「Trump Effect on Asia」，報告對亞太地區 141 位企業主進行調查，首先，調查指出，71%的企業主認為川普對於企業發展並不會產生影響，而 15%認為將會產生負面影響，只有 8%認為川普將對企業帶來正面的影響。

而在面對川普新政，有 65%的企業主並沒有對此做任何應對措施，以長期來看，59%的企業主認為川普執政會對亞太地區的關稅或貿易協商產生影響，54%認為未來美元在全球的地位將會更將加強勢，49%預期亞太地區經貿市場可能會產生動盪，而有 30%企業主預測未來亞太地區的經濟成長態勢可能受川普政策影響而放緩。

有部分企業主認為，美國未來會更注重內部發展，而中國大陸將會持續拓展他的全球化策略，東協國家可能會依自身利益分裂為親美與親中派兩個勢力，不利於後續經貿整合，整體來看，有 29%的企業主認為川普的政策對於亞太地區長期商業發展存在負面的風險，15%認為有正面的影響，值得注意的是，有 50%的企業主不確定川普政策對於亞太地區長期發展究竟是好是壞。

以現階段來看，川普的政策方向已有多項與競選時提出的理念有所不同，例如過去曾指責聯準會主席葉倫的低利率政策，亦改口認為中國大陸不是匯率操縱國。而在 2017 年 9 月初，川普宣布廢除歐巴馬簽署的移民政策「Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)」協議，要遣返約 80 萬於童年時期入境的非法移民，而在幾天後則選擇將該協議作為與民主黨展開邊境安全協商的材料。由此可見，川普的政策難以預測，川普受到國內或國際壓力都有可能再度轉換立場，對於亞太地區企業主來說，過度應對川普政策可能事倍功半，而這也使多數企業主認為川普對於亞太地區的經貿發展來說仍充滿了不確定性。

二、美國若提高貿易障礙將打擊亞太經貿發展

整體來說，川普新政的實施對於後續亞太經貿情勢將可能使亞太地區的經貿結構出現改變，川普要求公平且公正的貿易關係，川普上任後開始對有嚴重貿易逆差的貿易夥伴採取相關貿易保護措施或要求重新啟動貿易協商，美國優先下的單邊主義將使得如中、韓等亞洲國家在對美貿易結構出現改變，並使相關供應鏈國家受到影響。

目前來看，部分發展較成熟的亞洲地區國家的經貿優勢已經由廉價勞動力、出口補貼政策等面向轉移至技術密集或是更加對外開放的經貿體制結構，然而，川普的對外貿易政策仍舊會對這些亞洲國家造成影響，尤其，部分仍處於國際經貿供應鏈下游的新興市場國家，將會受到更多牽連。在川普上任初期，川普對亞太地區態度較為強硬，使部分國家有所反彈，不過在一段時間的磨合後，開拓了雙方後續協商的空間。例如以美韓 FTA 來說，川普宣稱若不重新開啟對美不利貿易條款的協商將會撤銷美韓 FTA，起初韓國方面表示嚴正反對重新協商美韓 FTA，不過在 2017 年 10 月初，韓國方面表示同意修改 FTA，為了能夠促進雙方利益，在重啟協商方面美韓兩國已經達成部

分共識。

觀察川普上任後對亞太地區的政治表現，川普在上任後展開與安倍晉三的會談以及認同中國大陸「一個中國」的政策，顯示川普在亞太地區執行的經貿政策可能會比當初對外公布的政策更以追求利益與地區平衡為目標。不過，由川普任命美國鷹派學者納瓦羅（Peter Navarro）執掌白宮國家貿易委員會來看，美國對中國大陸的經貿政策仍採取較為積極且緊繃的態度。總的來說，預期美國對亞太地區國家的經貿政策，尤其是對中國大陸方面，除了現階段的「301 調查」之外，未來將可能會採行更多的動作。

目前來說，川普後續對於亞太地區採取的經貿政策仍舊存在許多不確定因素。由於美國長期以來皆屬於低度貿易障礙的國家，美國對這些國家的貿易結構也呈現長期的貿易逆差特色（表 5-5），由統計數據可以看出，美國近幾年來對亞太地區國家的出口額大約維持在 4,000 億美元的水準，而進口額則多在 7,000-7,800 億美元間，呈現大幅度的貿易逆差，尤其根據資料來看，2011 年至 2015 年貿易逆差情形逐漸惡化，顯示過去對亞太地區不平衡的貿易條件，加劇了美國在亞太地區進出口差額逐漸加大的現象。美國對於亞太地區國家來說一直是主要的出口對象之一（見表 5-6），美國在 2011-2014 年為亞太地區國家第二大主要出口貿易夥伴，而在 2015 年，更是取代中國大陸成為第一大主要出口貿易夥伴，占亞太地區國家總出口額的 15%；另外，美國也一直是除了中國大陸、日本之外的亞太地區國家前三大主要進口貿易夥伴，2011-2015 年自美國進口的總額占亞太地區國家總進口額的 8% 左右。整體來說，亞太地區的貿易活動相當興盛，其中，亞太地區各國間的貿易活動（各國對亞太地區已開發國家、開發中國家以及中國大陸的進出口貿易）皆分別占了亞太地區進出口貿易活動的 50% 以上（詳見圖 5-9），而美國、歐盟則是亞太地區國家在亞太地區以外的主要貿易對象，總的來說，美國作為

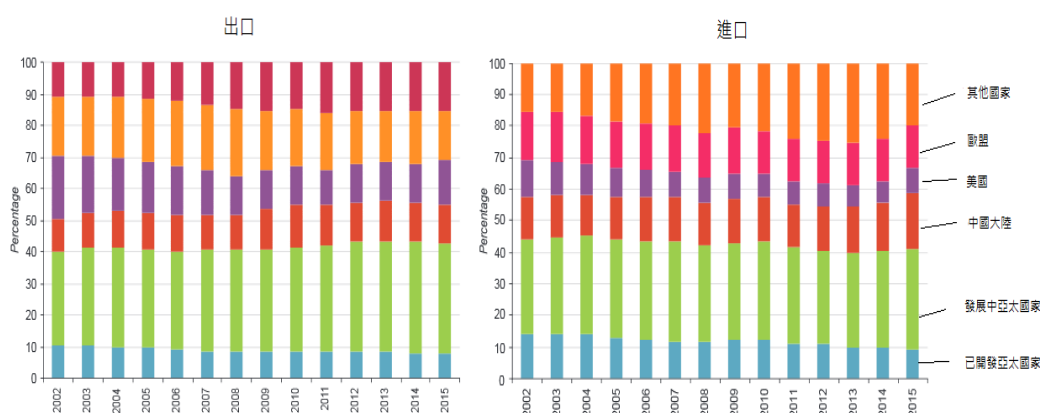
亞太地區主要貿易夥伴，在亞太地區經貿結構上有著不容小覷的影響力。¹³⁵

表 5-5 美國對亞太地區國家進出口及貿易差額（2011-2015）

單位：百萬美元

	進口	出口	貿易差額
2011	670,917	401,459	-269,458
2012	719,490	415,675	-303,815
2013	735,349	425,110	-310,239
2014	780,697	433,775	-346,922
2015	776,268	399,043	-377,225

資料來源：World integrated trade solution, World bank。



資料來源：United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, (2016).
“Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016” p.7。

圖 5-9 亞太地區國家貿易夥伴狀況（2002-2015）

表 5-6 美國在亞太地區進出口總額之排名（2011-2015）

	進口排名	出口排名
2011	3(7.93%)	2(12.73%)
2012	3(7.85%)	2(13.25%)
2013	2(7.82%)	2(13.19%)
2014	2(8.03%)	2(13.7%)
2015	2(8.09%)	1(15.02%)

註：括號內為分別為占總進口與總出口額之比重。

資料來源：World integrated trade solution, World bank。

¹³⁵ 《Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016》定義之亞太地區國家包含澳洲、亞美尼亞、亞塞拜然、孟加拉、柬埔寨、中國大陸、喬治亞、印度、印尼、伊朗、日本、哈薩克、吉爾吉斯、寮國、馬來西亞、蒙古、尼泊爾、紐西蘭、巴基斯坦、菲律賓、南韓、俄羅斯、新加坡、斯里蘭卡、塔吉克、泰國、土庫曼、烏茲別克、越南以及太平洋小島國家。而世銀之定義則為柬埔寨、中國大陸、印尼、南韓、寮國、馬來西亞、蒙古、緬甸、太平洋小島國家、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、新加坡、泰國、東帝汶、越南，兩者略有差異。

根據《亞太地區貿易與投資報告 2016》(Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016)，由圖 5-10 可以看出，資料顯示亞太地區國家近年來在進出口表現有逐年衰退的跡象，在 2015 年，亞太地區的出口額較 2014 年大幅下降了 9.7%，進口更是衰退了 15%，是自 2008 年金融危機以來第一次呈現負成長，主要原因為各國對外需求減少以及大宗產品價格下滑所致。



資料來源：United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, (2016). “Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016” p.5、ESCAP Statistical Database。

圖 5-10 亞太地區進出口年變化率與總值 (2007-2016)

進一步由表 5-7 來觀察 2013-2015 年亞太地區各區域的進出口比重，由表中可以看出，亞太地區主要的貿易活動多集中在東亞及東北亞地區，進口

與出口在 2013 至 2015 年都占整體亞太地區的 6 成左右，與其他區域形成相當大的差距，而東亞及東北亞地區的貿易活動主要是來自於中國大陸，2015 年，中國大陸的進、出口分別占了全球的 10% 與 13.8%。而在東南亞的部分，出口比重仍舊穩健，主要是由印尼、馬來西亞、新加坡與越南等東協國家驅動東南亞地區的出口表現。

承上所述，近年亞太地區貿易情勢的衰退主要是受到全球產品需求減少以及大宗產品物價低迷所影響，不過，近期全球景氣有逐漸回暖的跡象，亞太地區對外出口表現有所改善，但若川普接著再加強對亞太地區的貿易保護政策，可能將不利於景氣復甦後的亞太地區經貿表現，並嚴重打擊到亞太地區整體的發展，對美貿易出口的大量衰退將使亞太地區國家的出口產業開始漸趨弱勢，恐影響亞太地區國家的生產力結構。

表 5-7 亞太地區各區域進出口占比 (2013-2015)

	出口			進口		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
東亞與東北亞	60.2	60.8	64.1	59.4	59.8	60.1
東南亞	17.7	17.7	17.6	17.6	17.6	18.3
南亞與西南亞	8.6	8.7	8.2	12.5	12.6	12.7
北亞與中亞	9.4	8.8	6.6	6.3	5.8	4.6
大洋洲	4.2	4	3.5	4.2	4.2	4.3

資料來源：United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, (2016).
 “Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016” p.5。

另一方面，亞太地區國家可能會尋求與美國展開協商的機會，藉此來消除美國貿易壁壘形成的衝擊，而在川普的政策影響下，目前美國傾向個別國家進行雙邊貿易談判，旨在取得對美國更加優惠的貿易條件，對於各國來說，與美國進行個別談判將有可能被要求更高標準的開放水準，各國有可能必須付出更高的成本來進一步切入美國市場，此外，貿易談判曠日廢時，在長時間的協商之後，原有的利益是否依然存在，亦是需要考慮的重點。

三、美國的貨幣緊縮政策恐導致亞太國家經濟風險

對於部分亞太地區國家來說，美國更進一步的貨幣緊縮政策可能導致部分不利於國家經濟發展的風險，在美國就業市場結構持續轉好以及近期尚未出現過多風險的情況下，美國聯準會可能會在2017年底前再進行一次升息。在川普的緊縮政策下，國際評級機構惠譽（Fitch）預期美國在2018年可能再加息4次，到2020年美國聯邦基金利率將可能提升至3.5%-4%，高於市場預期，美國的利率正常化政策將可能會進一步推動美元走強，惠譽指出，馬來西亞、印尼等嚴重依賴外資流入或外債比例較高的國家將可能受到嚴重打擊¹³⁶。

另一方面，美國聯準會縮表也於2017年10月啟動，依照計畫，每月縮表規模將達到100億美元，整體縮減規模可能達到3兆美元，並在3-5年內完成，而根據估計，美國資產規模縮減1.549兆美元約當為調升聯邦資金利率0.57個百分點¹³⁷，觀察近年來美國資產負債表規模的變化，根據美國聯準會的資料顯示，在2008年初美國資產負債表規模約為9,000億美元上下，在經過三輪量化寬鬆政策後，美國資產負債表規模在2017年10月已高達4.46兆美元，幾乎快達到金融海嘯前5倍的水準¹³⁸，顯示美國資產已大幅度膨脹，未來在縮表持續作用下，可能進一步帶動美元走強。

美元走強將可能使亞太地區國家承擔更重的債務負擔，OECD在2017年9月20日發布的「中期經濟評估」報告指出，目前多數新興市場國家存在債務與所得間幣別錯配（currency mismatch）的問題，亦即，多數新興國家所得是以本國貨幣計價，而債務是以美元計價，若美元持續走強，儘管本

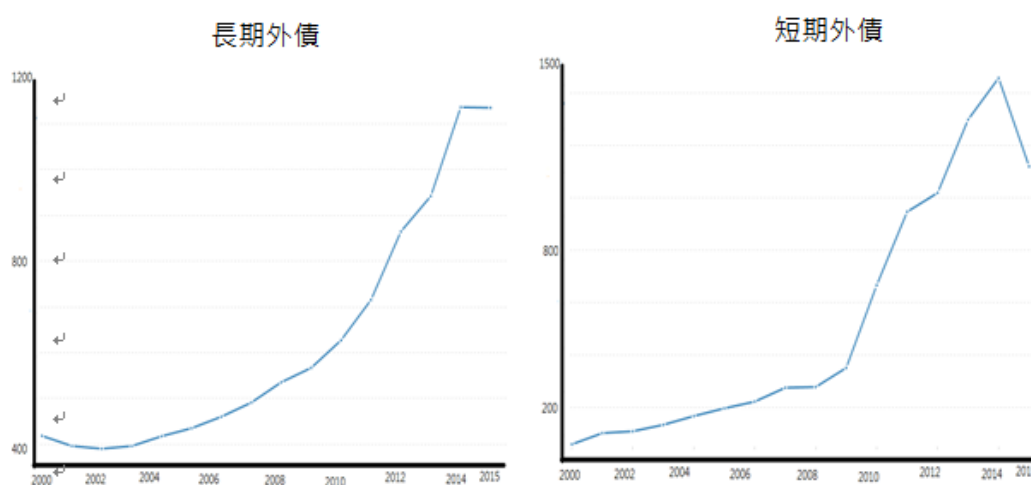
¹³⁶ Fitch: US Tightening. Trade Risks Weigh on APAC Growth Outlook. Fitch Ratings. 2017, Apr 18. <https://www.fitchratings.com/site/pr/1022382>

¹³⁷ 「Fed 啟動縮表 相當升息 2 碼」。自由時報。2017.10.11。
<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1142329>

¹³⁸ World bank recent balance sheet trends.
https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_recenttrends.htm

國貨幣貶值有利於出口產業的收益，但將會提高這些國家以美元計價的外國債務負擔，影響中長期的經濟發展，加上若美國帶動的潛在貿易保護主義興起，儘管大宗產品價格逐漸回暖，但貿易保護措施恐會嚴重打擊亞太地區國家整體出口產業的利益，讓美元升值帶來更多的風險，抵銷了可能產生的出口利益，並使這些國家的償債能力出現警訊。

圖 5-11 為亞太地區國家（不含高所得國家）以美元計價之長期外債存量（一年期以上外債），由圖可以看出，亞太地區國家的長期外債存量逐年呈現升高的趨勢，尤其在 2004 年後長期外債存量以非常快的速度在成長，2002 年為亞太地區國家近期長期外債存量最低點，總量約為 3,900 億美元，而之後便開始逐年上升，到 2014 年，長期外債存量已達到 1.137 兆美元的規模，而 2015 年則維持在 1.135 兆美元的水準。



註：單位為 10 億美元。

資料來源：World bank。

圖 5-11 2000-2015 年亞太地區國家（不含高所得國家）長期外債與短期外債存量

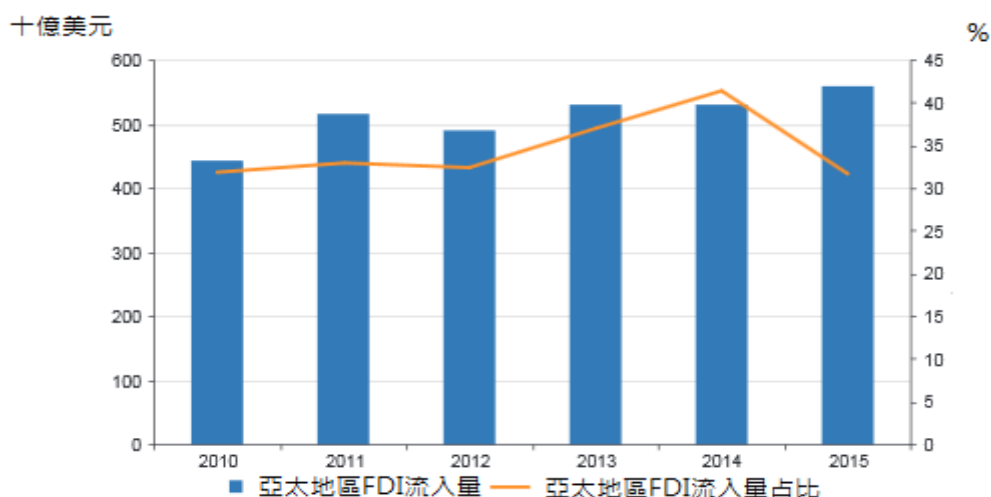
另外，繼續由圖 5-11 觀察亞太地區國家（不含高所得國家）短期外債存量（一年期以下外債）在 2000 年至 2015 年的變化趨勢，可以看出，短期

外債存量與長期外債存量基本上都呈現同樣增加的現象，由 2000 年的 610 億美元成長至 2014 年的 1.45 兆美元，而在 2015 年則有所回落，減少至 1.12 兆美元。整體來看，亞太地區的發展中國家對於資金需求相當迫切，尤其近幾年來包含東南亞等地的國家經濟快速發展，企業與銀行對資金需求逐漸提高，在缺乏自有資金的情況下，必須依靠大量外債支撐，美國過去的低利率水準加上亞太各國國內財政漏洞形成的財政赤字資金缺口與風險，造成亞太地區的外債總量快速增加，而這些龐大的債務問題如何處理也成為亞太地區國家在發展中必須解決的難題。

另一方面，美元強弱也將影響到外資在亞太市場的布局，圖 5-12 為亞太地區在 2010 年至 2015 年間 FDI 流入情形，整體來看，亞太地區在 FDI 流入方面仍舊有顯著的表現，在 2015 年，亞太地區 FDI 流入達到 5,590 億美元，較 2014 年成長了 5.6%，然而與全球 FDI 流入比較，亞太地區 FDI 流入的占比卻較 2014 年有明顯的衰退，由 2014 年的 42% 下降至 2015 年的 32%。

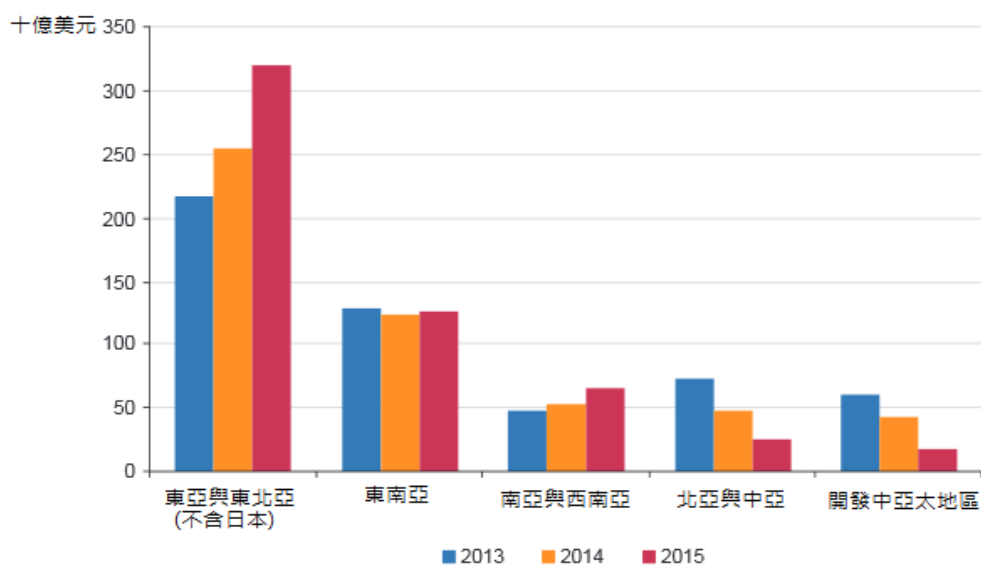
而圖 5-13 則是進一步分區來看 2013 年至 2015 年亞太地區各地 FDI 流入情況，在東亞以及東北亞，與 2014 年相比，2015 年的 FDI 流入量有了顯著的提升，主要原因是由於香港的公司整併重組使外資投資量年增 53%，值得注意的是，在東亞及東北亞地區，中國大陸的 FDI 流入量便占了該區的 40% 以上，顯示該區域的 FDI 流入主要以中國大陸為主；而在東南亞地區，FDI 流入並沒有太大的改變，不過占該區總流入量 10% 的印尼由於受到政府實施禁止未經處理的原礦產品出口的法規影響，使 2015 年 FDI 流入量較 2014 年減少了 29%，而寮國、緬甸、越南等國則由於勞動力與生產成本低廉使近年外資投資仍維持一定的增長水準，寮國與越南的 FDI 流入量在 2015 年分別成長了 69% 與 28%；在南亞與西南亞地區，則以印度為首，維持著良

好的 FDI 流入量，印度由於政府的「印度製造」(Make in India)¹³⁹ 政策進一步拓展了投資自由化的框架，同時，印度央行將通膨率維持在歷史水準之下，也加強了投資人的信心。



資料來源：《Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016》。

圖 5-12 亞太地區 FDI 流入量與全球占比 (2010-2015)



資料來源：《Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016》。

圖 5-13 亞太分區 FDI 流入量 (2013-2015)

¹³⁹ 為印度總理穆迪在 2014 年 9 月 25 日啟動的激勵政策，其目標為增加印度本地外資設廠、強化生產力與品質、促使印度成為全球製造中心。

亞太地區目前仍持續扮演著代表全球 FDI 流動的關鍵角色，2015 年，亞太地區 FDI 總流入量占了全球的 32%，然而，與過去相比，受到全球經濟不確定性以及環境波動的影響，亞太地區在 2015 年的 FDI 總流入量在全球的占比卻有所下降，尤其是在北亞與中亞地區，受到地緣政治緊張的影響，使 FDI 流入量大幅衰退。整體來說，亞太地區新興國家靠著強調高度開放的投資環境來追求經濟發展，近期印度與東協等地挾帶人口紅利與政策改革的優勢，再加上目前全球景氣開始復甦，外資對於亞太地區的投資活動仍相當活躍，但外資投資的流向可能受到國內外因素的影響而產生巨大變化，在美國緊縮的貨幣政策下，美元未來可能呈現逐漸走強的趨勢，並使以美元計價的資產收益率提高，進一步促使外資撤出亞太地區，對亞太地區發展造成不利的影響，未來外資對於亞太地區的投資布局受到美國貨幣緊縮政策的影響規模，仍需密切觀察。

四、美國與北韓關係使亞太區域關係緊繃

北韓在近年多次進行了飛彈試射與核試爆，今（2017）年更是發射飛彈飛越日本領土上空，使亞太局勢一度警張，川普在 2017 年 9 月 19 日的聯合國大會上再次譴責北韓的行為，宣稱若北韓威脅到美國或盟友的安全，將會徹底摧毀北韓，此為有史以來川普對北韓最嚴厲的指責聲明。

美國在 2017 年 8 月 5 日向聯合國安理會提出北韓經濟制裁案（2371 號決議案），主要制裁內容包含禁止北韓對外輸出各類天然資源以及限制對北韓的投資活動等，影響北韓每年外匯收益達 10 億美元。此外，美國於 8 月 16 日強烈要求智利、巴西、墨西哥與秘魯等國斷絕和北韓的外貿關係，目前，全球已有 20 個國家在美國的要求下聯合對北韓進行經濟制裁，主要行動包含關閉北韓大使館、減少北韓勞工輸入、禁止北韓船隻貨機入境等。而在 9 月 11 日，聯合國安理會通過了第 2375 號決議案，將對北韓實施限制油

品供應、禁止出口紡織產品等措施（見表 5-8）。川普透過對北韓採取高壓的經濟制裁，來降低北韓發展核武資源，不過，北韓的挑釁行為可能並不因此而中斷，照過去經驗來看，未來北韓持續進行飛彈試射或核試爆的可能性仍相當高，北韓似將此做為迫使歐美國家談判的管道。川普在 11 月造訪亞洲五國以及後續參加 APEC 峰會，預期將會和亞洲各國談論關於對抗北韓的議題。

表 5-8 聯合國近期對北韓之經濟制裁措施

第 2371 號決議案 (2017 年 8 月 5 日通過)	● 禁止北韓出口煤炭、鐵礦、鉛礦及海產
	● 禁止各國增加雇用北韓勞工
	● 禁止各國與北韓進行合資計劃
	● 禁止各國在現有對北韓投資計劃下進行新投資
	● 凍結北韓部分個人與銀行資產與旅行禁令
第 2375 號決議案 (2017 年 9 月 11 日通過)	● 削減每年對北韓汽油、柴油與燃料油等油品之銷售總量上限
	● 只允許中國大陸透過「丹東—新義州油管」供應北韓原油，其餘國家不得進行供給
	● 禁止對北韓銷售原油替代品凝結油及天然氣
	● 禁止北韓出口紡織品
	● 各國對北韓於公海拒絕檢查之貨船有扣押權

資料來源：本文自行整理。

目前來看，美國與北韓僵持不下的問題，已經影響到亞太地區的經濟局勢，川普曾表示過去美國與北韓的核武談判根本無效，對付北韓只有一種方法可行，外界亦推測其所暗指的可能是採取軍事行動，在 2017 年 9 月底，外資連續 9 周撤離新興亞洲股市的紀錄，成為金融海嘯後最長的紀錄，顯示北韓帶來的地緣政治問題已經帶來實質層面的經濟衝擊。同時，美國近期與南韓、日本兩國的軍演頻繁，而美國亦派潛艦駐守朝鮮半島，阻嚇北韓的意味濃厚，若後續美國與北韓雙方有更進一步的衝突，將會使外資更加保守看待亞太地區的發展前景，恐導致資金持續抽離亞太市場，使目前亞太地區逐漸復甦的經濟繁景再度冷卻。

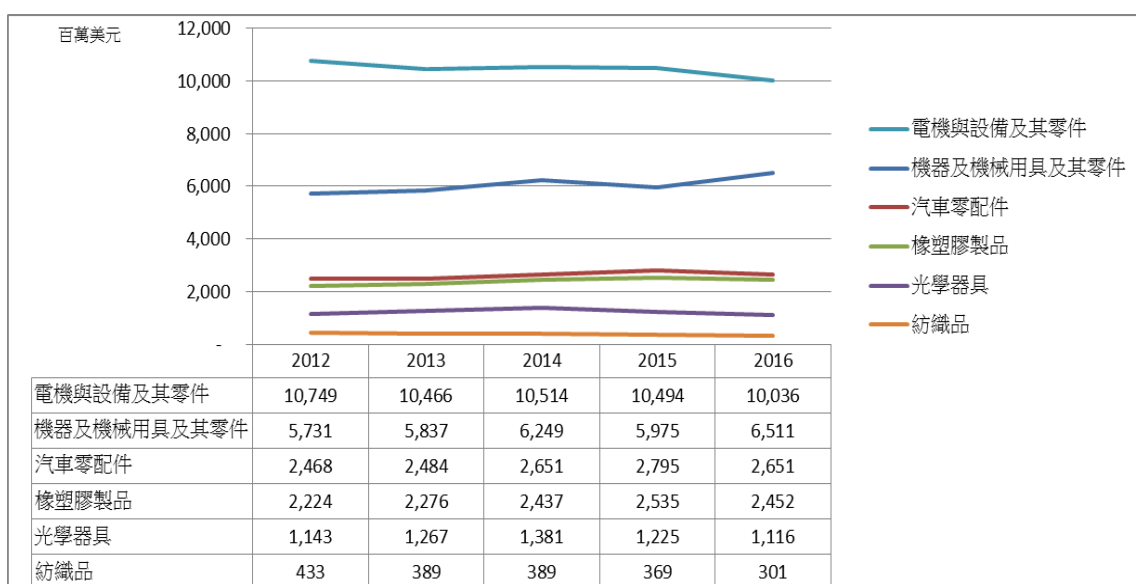
而南韓、日本等亞太地區主要國家對於美國與北韓的衝突影響首當其衝，尤其 2017 年 8 月與 9 月北韓兩度發射飛彈越過日本領土，對日本國安形成嚴重威脅，日韓為亞太地區重要的經貿大國，若受到北韓波及，日、韓兩國的經濟生產活動將可能受到一定損失並停擺，影響到亞太地區生產供應鏈，對全球產業結構造成負面衝擊。同時，亞太局勢的動盪與惡化，可能減少外國廠商在亞太地區投資設點的意願，削弱亞太國家經貿發展對外鏈結的實力，由美國與北韓角力所引起的緊張關係，可能將成為未來一段時間亞太地區的常態現象。

第三節 由美國與亞太地區互動觀察對我國之影響

一、美韓 FTA 再啟協商對我國之影響

我國與南韓產業結構相似，主要皆為以出口導向之製造業為主，同時，對美出口的產品相似度亦高，我國與韓國對美主要出口產品涵蓋電機業、機械業、汽車零配件業、塑膠業、紡織業等。由圖 5-14 來看，雖然不能斷言所有的貿易變化皆是受到美韓 FTA 的影響所致，但依據我國與韓國過去對美國的貿易結構來看，依舊可以由我國對美出口的主要產品中觀察出美韓 FTA 帶來的影響，在電機與設備及其零件方面，由數據可以看出，2012 年對美出口額為 107 億美元，而 2016 年則減少至 100 億美元左右，基本上是呈現減少的趨勢；而在紡織品的部分亦同，我國對美出口之紡織品在 2012 年總額約為 4 億美元，但在 2016 年卻衰退到 3 億美元，該兩產業對美出口呈現明顯衰退，顯示的確有受到美韓 FTA 帶來的負面影響。

另外，汽車零配件、橡塑膠製品以及光學器具等產業基本上較為穩定，雖然在 2016 年有所衰退，不過其出口額與 2012 年相比並沒有明顯的減少，而在機器及機械用具方面，2012 年至 2014 年出口額是逐年增加，2014 年出口額來到 62 億美元左右，但在 2015 年有所回落，不過在 2016 年卻又增加到約 65 億美元的規模，顯示機器及機械用具產業受到的衝擊可能較小，亦或是我國相關產業在該領域中具備較高的競爭力，使該產業較具抵抗力。¹⁴⁰



資料來源：經濟部國際貿易局。

圖 5-14 臺灣對美國主要產品出口額變化（2012-2016）

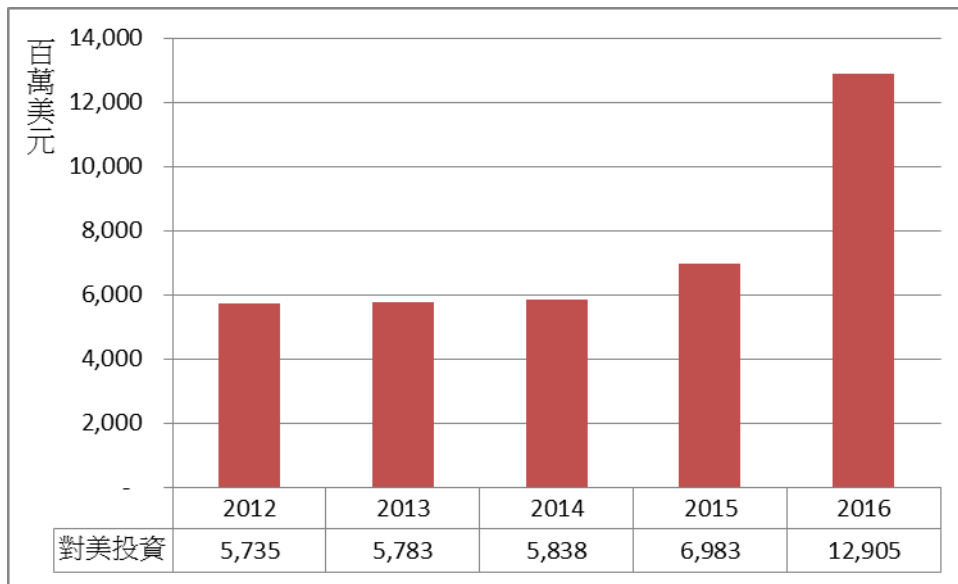
由結果來看，2012 年至 2016 年我國多數對美國的主要出口產品確實有受到美韓 FTA 的衝擊，不過，整體來說，並沒有因為美韓 FTA 的影響而使我國對美出口有明顯或劇烈的變動，且由前述資料可以看出，韓國對美國的優惠產品出口基本上成長幅度是逐年縮小，在 2015 年甚至轉為衰退，暗示美韓 FTA 對於韓國方面來說其實效益正逐漸降低，減緩了我國相關產業所受到的衝擊。

¹⁴⁰ 產品主要係依國際商品統一分類代碼(HS code)分類，電機與設備及其零件(HS85)、機器及機械用具及其零件(HS84)、汽車零配件(HS87)、橡塑膠製品(HS39、HS40)、光學器具(HS90)、紡織品(HS60、HS61、HS63)。

如前所述，美韓 FTA 重啟協商，推測其重點可能聚焦在：(1) 原有之優惠產品關稅調降幅度的修改，以及 (2) 對南韓非關稅貿易障礙的協商。觀察美韓 FTA 生效以來我國對美主要產品的出口狀況來看，若日後美韓雙方對這些產業進行重新協商，調整了原有的關稅幅度，將有可能使韓國相關產業的出口減少，並利於我國相關產業對美出口競爭力的發展。不過，值得注意的是，必須密切關注美韓後續協商是否會進一步開放某些領域的產業，而使韓國方面獲得比原先更大的益處，此舉恐使我國相關產業受到負面衝擊。

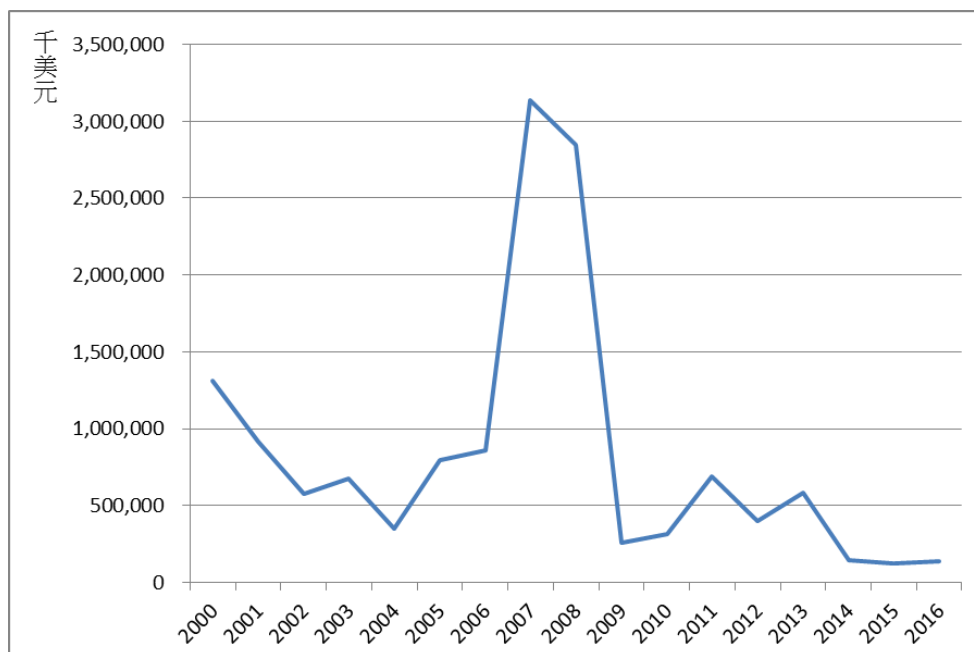
另外，隨著美韓 FTA 重啟協商，也必須注意其對雙方投資造成的可能影響，受到美韓 FTA 的影響，韓國對美國投資有大幅度的增長(詳見圖 5-15)，2012 年，韓國對美國投資額約為 57 億美元，不過近年來逐漸增加，2016 年對美國投資額擴張到 129 億美元，主要是受到韓國企業併購美國企業影響，未來在川普「美國製造」的鼓吹下，可能會有更多韓國企業前往美國投資設廠，目前韓國現代汽車已對外宣布未來 5 年將會對美國增加 31 億美元的投資¹⁴¹，若其他韓國企業跟進加大投資美國的力度，對於我國企業在美國的競爭力將形成巨大的壓力。另一方面，檢視美國近年來對我國的投資變化(詳見圖 5-16)，除了 2000 年、2007 年與 2008 年之外，基本上美國對我投資規模多在 10 億美元以下，而在 2014 年後，美國對我投資額更是僅有 1 億美元左右的水準，顯示對美國來說，我國並非其在亞太地區的主要投資對象，若韓國進一步對美國鬆綁投資條件，可能將吸引美國業者將投資重心更加轉移至韓國，恐對未來美國投資我國產生不利影響。

¹⁴¹ 「韓國現代汽車公司未來 5 年內對美國投資將增加 31 億美元」，臺灣經貿網，
<https://info.taiwantrade.com/biznews/韓國現代汽車公司未來5年內對美國投資將增加31億美元-1228787.html>



資料來源：Korea Eximbank。

圖 5-15 韓國對美國投資額 (2012-2016)



資料來源：經濟部投資審議委員會。

圖 5-16 美國對臺灣投資額 (2000-2016)

總的來說，目前美韓 FTA 重新協商日程尚未確定，在美韓 FTA 尚未重新協商前，對我國產業是否將造成新的衝擊仍未可知，且川普政策多變，視

協商內容，我國或許能在美韓的新貿易關係中找到新的商機，後續必須視協商情況就可能受到衝擊的產業做進一步的規劃，同時，也必須穩固我國投資環境，增加我國產業對抗韓國的實力，以應付美韓 FTA 帶來的新一波變數。

二、美國退出 TPP

在全球經貿整合持續推進下，我國由於政治問題而使對外簽署 FTA 以及參加經貿區域整合困難重重，在美國退出 TPP 後，TPP 所能帶來的效益將有所減少，儘管如此，TPP 範圍涵蓋了亞太地區及南北美，對於我國對外經貿發展來說仍具備相當大的意義，根據經濟部國貿局的統計，2016 年我國對 TPP11 個成員國的貿易額占了我國對外總貿易額的 25.25%。另外，根據表 5-9 來看，在 TPP 現有成員國中，我國與日本的貿易互動最為興盛，2016 年我國對日本的貿易總值約為 602 億美元，而對馬來西亞、菲律賓以及越南等東南亞國家亦有 100 億美元以上的水準，顯示 TPP 成員國市場對於我國貿易活動發展具有重要的影響力，若能加入 TPP，對於我國來說將有很大的機會來改善目前的貿易結構，透過對外開放來減少對這些國家的貿易障礙，為我國出口產業帶來相當大的好處。另一方面，除了我國之外，韓國、泰國、菲律賓、寮國等亞太地區國家都曾表達過加入 TPP 的意願¹⁴²，若能實現，TPP 整合亞太經濟圈的可能性將有所提高，對於我國新南向政策也具有加成的作用。

¹⁴² 其他如阿根廷、宏都拉斯、尼加拉瓜、哥斯大黎加、哥倫比亞等國亦曾表態加入 TPP。

表 5-9 我國對 TPP 成員國進出口情形 (2016)

單位：千美元

國家	出口總值	進口總值	貿易總值
日本	19,550,943	40,621,604	60,172,547
加拿大	2,041,168	1,219,695	3,260,863
汶萊	13,716	120,369	134,085
秘魯	239,898	320,816	560,714
紐西蘭	427,292	812,961	1,240,254
馬來西亞	7,814,730	6,281,465	14,096,195
智利	249,715	1,191,830	1,441,545
菲律賓	8,659,529	2,203,932	10,863,461
越南	9,547,619	2,747,454	12,295,073
墨西哥	2,038,217	902,909	2,941,126
澳洲	3,086,800	6,089,415	9,176,214

資料來源：財政部關務署。

根據加拿大西部基金會的研究報告，觀察美國退出 TPP 前後 (TPP12、TPP11) 我國未參與 TPP 時在 2035 年所帶來的衝擊(見表 5-10)，報告預期，在 TPP12 下，我國 GDP 將會有 0.017% 的衰退，而在 TPP11 下，我國 GDP 衰退幅度則較為減緩，將衰退 0.005%。在出口方面，TPP12 下我國對 TPP 成員國出口將增加 0.29%；而在 TPP11 下，我國對 TPP 成員國出口則增加 0.16%，主要原因可能是在 TPP12 時美國市場帶動了各國間的貿易活動與經濟發展，使 TPP 成員國對外需求增加，間接促使我國出口能有較多的成長，而美國退出後效益則有所減少。而在進口方面，不論是在 TPP12 或 TPP11，我國自 TPP 成員國的進口都將有所減少，減少幅度同樣為 0.19%。而根據財政部關務署統計，我國歷年來對 TPP 成員國貿易狀況皆呈現貿易逆差，因此儘管報告中我國貿易情況能有所改善，但在出口增長幅度不明顯的情況下，整體來看，被排除在 TPP 外對於我國未來經濟發展仍是不利。

表 5-10 TPP12 與 TPP11 下對臺韓中 GDP 與進出口影響 (2035)

單位：%

	TPP12		TPP11	
	GDP 成長率			
臺灣	-0.017		-0.005	
韓國	-0.023		-0.005	
中國大陸	-0.018		-0.003	
	出口	進口	出口	進口
臺灣	0.29	-0.19	0.16	-0.19
韓國	0.14	-0.2	0.02	-0.17
中國大陸	-0.04	-0.2	-0.01	-0.14

註 1：表中變化為與 2035 年時 TPP 未生效的情況相比。

註 2：表中進出口對象為 TPP 成員國。

資料來源：「The Art of the Trade Deal: Quantifying the Benefits of a TPP without the United States」。

美國退出 TPP 後，美國不再握有 TPP 的主導權，對於我國來說，可能隱藏部分隱憂，目前 TPP 主要是由日本主導並推進協商進度，儘管在 2017 年 6 月日本內閣官房長官菅義偉表示相當歡迎我國加入 TPP，並稱會提供一切必要的資訊，不過目前要加入 TPP 仍必須取得所有會員國的同意，在中國大陸的壓力之下，要取得所有成員國的同意似乎會面臨相當大的困難。且菲律賓與馬來西亞等國政治立場逐漸向中國大陸靠攏，在中國大陸的政策方針與對東南亞國家基礎建設的資助下，雙方的經貿活動也越趨頻繁，中國大陸始終堅持我國必須要在遵守「一中原則」的前提下才能加入區域經濟合作，這也是我國多年來在參與國際經貿整合上所面臨的最大阻礙。因此，就目前 TPP 的制度來說，中國大陸只要對 TPP 成員國中的親中國家稍施壓力，在缺乏美國牽制中國大陸權力的情況下，我國未來想加入 TPP 可能並非日本點頭就能夠輕易加入。

進一步而言，美國退出 TPP 代表其已逐漸失去在亞太地區的政治與經貿話語權，儘管未來雙邊協商仍將繼續，但美國退出 TPP 的行為可能已經讓亞太地區國家增加了對美國的不信任，同時「印太戰略」架構未明，川普

的政策短期內成為美國牽制中國大陸在亞太地區主導權的弱點，在中國大陸「一帶一路」戰略下，中國大陸與東南亞國家開始構築更緊密的經貿關係，對於我國來說，亞太地區經貿整合缺少美國的介入可能迫使我國更加孤立，也增加我國在亞太地區尋求與其他國家公平貿易與對等協商的難度。

而由另一個角度來看，顧瑩華（2017）認為，TPP 成員國已開始商討只要申請加入 TPP 的國家可以達到 TPP 各項標準就讓其加入的可能性，TPP 若未來是採取幾個國家接受就幾個國家先生效的模式，例如以 TPP5 或 TPP6 的方式來處理，則臺灣加入的機會較高。其指出，短期要完成 TPP11 的協商工作非常困難，若是採取較彈性的作法則較有可能使 TPP 早日生效，同時，TPP 的生效成員國越少，臺灣加入 TPP 的阻力也會越小。

另一方面，隨著美國退出 TPP，川普對外將採取一對一雙邊貿易協商，可想而知，美國對於談判對手國將會有更多的要求，例如美國現在就要求加拿大與墨西哥重談 NAFTA 要參考兩國在 TPP 的開放條件，在以「美國優先」的前提下所談出來的 FTA 可能為對手國帶來較大的衝擊。以我國來說，過去與美國的經貿談判雙方問題多卡在美豬與美牛的議題上，而在川普的政策下，美國未來若與我國進一步展開雙邊貿易協商，勢必就美豬美牛議題施壓，日前，我國已開放日本和牛再度進口，再加上中國大陸已經開放美牛進口，難保美國方面不會就此議題來要求我國全面開放進口美豬美牛。整體來看，在川普的領導下，我國可能將要面對更高標準的美國來與之談判。

三、我國參與 CPTPP 的機會與挑戰

最後，如前面章節所述，在 TPP 更名後，我國加入新生 CPTPP 的機會仍舊存在，不過主要挑戰是必須克服來自中國大陸的阻撓，尤其，目前中國大陸在亞太地區的地位越來越高，如何突破中國大陸的包圍網成為我國未來在拓展對外經貿關係的一大難題，在我國對外談判籌碼不多的情況下，要爭取到加入 CPTPP 的機會需要付出更多的努力，另外，中國大陸加入 CPTPP

也不無可能，澳洲就曾公開表示歡迎中國大陸加入 CPTPP，不管如何，來自中國大陸的壓力始終是我國必須面對的障礙，目前 CPTPP 的加入規定並未更改，要剔除來自中國大陸的壓力讓所有成員國同意我國加入實屬難事。

CPTPP 目前由日本進行主導，我國與日本維持經貿友好有一定的必要性，不過可以看出，日本目前仍必須面對來自中國大陸的壓力，尤其在東協高峰會後，日本除了因應北韓問題須高度仰賴中國大陸外，日本企業參與「一帶一路」戰略的合作跡象也已浮現，顯示雖然中日兩國本質上仍為競爭狀態，但近期雙方關係已逐漸轉向溫和，日本直接與中國大陸對抗的機會已逐漸轉小。同時，日本方面對於我國禁止福島核災食品進口一事頗有微詞，在我國爭取加入 CPTPP 的同時，日本可能以開放核災食品進口來當作交換條件，我國必須注意日後日本以此作為談判籌碼的可能性。

另外，CPTPP 仍維持著高度的貿易協商標準，我國在爭取加入 CPTPP 的同時，必須完善考慮我國是否能夠達到 CPTPP 相關條例的要求，CPTPP 除了針對貿易規範，中小企業與勞工等重要領域亦有所規制，換句話說，我國必須為了迎合 CPTPP 而對國內現有規定進行修改，可能需要耗費大量時間來完成，是否會對我國現行勞工與企業制度造成衝擊，都必須審慎考量。同時，CPTPP 現有成員國中有許多以農產業為重點的國家，如越南、加拿大等國，我國若加入 CPTPP，必須要面對大幅度開放來自這些國家農產品的風險，可能對我國本土農產如牛奶、稻米等產品造成衝擊。

總的來說，除中國大陸的政治考量外，各國並沒有明顯反對的意見，以臺灣在國際經貿市場上的角色來看，臺灣一直都有加入 CPTPP 的可能性，加入多邊協議仍是解決我國經貿困境的最佳選擇，政府應加強兩岸深度交流的機會，建立良好的溝通機制管道，打破目前兩岸關係冰點，爭取尋求我國加入多邊協議的道路。

第六章 「川普新政」對我國經貿之影響與因應策略

第一節 重要研究發現

綜合而言，川普提出的政見，包括嚴格執行移民政策、擴張基礎建設、放鬆對金融業的監管力道、降低稅負、貿易改革、教育改革、重建美國的能源政策、廢除歐巴馬健保法案等，其中有眾多政策充滿保護主義的思維，鑑於美國在世界經濟中的重要地位，其政策方向的轉變可能產生全球性的漣漪效應。此外，具規模且擴展性的財政政策，可能促使美國國內外投資在短期內迅速成長，貿易或其他政策的變化，也有可能抵消其利基。整體而言，美國政策不確定性上升，可能對全球經濟成長產生波動。另一方面，我國經貿體質已高度全球化，且和亞太國家交往甚密，為生產供應全球化以及多邊經貿自由化下主要受益者之一，而川普的內外新政為亞太地區帶來的不確定性，或將對我國的經貿發展產生影響，值得持續關注與預先擬定因應措施。

本章第一節將歸納各章重點研究發現，說明川普稅改法案通過的意義、其「印太戰略」的對臺意涵、保護主義和政策不確定性可能弱化全球經濟等；另於第二節提出政策建議，包括提出我國因應川普新政不確定性、美國製造業回流政策，以及川普保護主義式經貿政策的相關策略。

一、川普稅改法案通過具有指標性意義

川普稅改法案於 2017 年 9 月和 12 月分別經眾議院和參議院通過，為川普執政的重要里程碑。由於眾議院和參議院通過的稅改版本有所差異，稅改法案仍需再經由兩院協商後，擬定折衷版本並送交川普簽署才能正式生效。回顧川普總統自 2017 年 1 月 20 日正式上任後，試圖兌現競選的政見，不過

在對內政策方面遭遇許多挫折，如發布暫時禁止伊斯蘭國家公民入境美國的行政命令，以及聯邦政府停止向非法移民庇護城市撥款的行政命令，都曾遭到聯邦法院裁決停止執行；防止企業移向海外等法案也尚未經國會通過，延遲政策推行的進度。此外，其執政團隊中的重要職務人相繼去職，在內部白宮執政團隊步調不一致、通俄門，以及中美經貿摩擦、北韓持續對峙等因素下，使川普推動政策的不確定性增加。本次稅改案通過，可使川普政府免於執政首年面臨立法繳白卷的窘境，也能使川普更能在其他政策方面施力，並成為推動「製造業回流」的重要號召，無疑成為川普上任首年最顯著的政績。

隨著稅改法案過關，共和黨已將社安福利改革列入未來的議程，在大幅度的減稅法案通過後，也代表 2018 要減少許多政府的支出計畫，包括削減社安福利、聯邦醫療計畫（Medicare）與其他社安福利網的開支；預期基礎建設方案也將有進一步的進展，然而受到減稅的影響政府歲入，其計畫規模可能小於 4 月時提出的 1 兆美元。

從歷史觀察，稅改僅能發揮短期性刺激經濟效果，長期而言仍需要其他政策搭配，才能維繫經濟成長。例如 1963 年至 1969 年期間，甘迺迪總統任內提出的個人和企業所得降稅政策，使美國該期間實質 GDP 維持 5% 的成長；而 1980 年代雷根總統適逢經濟蕭條，降稅政策搭上經濟從谷底爬升，使得 1983 年至 1989 年間有超過 3% 經濟成長。但在 1969 年與 1990 年兩個經濟成長高峰期後，美國經濟再度減弱。因此，川普若要趁勝追擊，仍需盡速推動減債，以及致力於基礎建設和勞動政策等，以增強減稅之效果。

二、川普之「印太戰略」與對臺意涵

川普自 2017 年 1 月上任後，遲未提出任何較具實質意義的亞太地區經貿策略。雖然川普主張雙邊對談，但在川普強烈要求達到對美國最大利益的前提下，與亞太國家的雙邊對談能否為美國帶來在亞太地區新的鏈結關係仍

是未知數，相較於之前在 TPP 協商中的地位，美國在亞太地區的話語權已明顯削弱，儘管美國市場對部分亞太國家來說潛藏巨大的利益，但「美國優先」的高標準可能使這些國家產生疑慮。

直至 2017 年 10 月份下旬，美國國務卿提勒森（Rex Wayne Tillerson）訪印度所提之「印太聯盟」，揭示川普政府構建亞太地區國家聯盟的戰略方向，最終目的是建構以美印日澳四個國家為支點、類似日本首相安倍晉三所提的「鑽石同盟」概念，以平衡中國大陸越發積極的週邊經貿及外交作為。值得注意的是，一直以來「亞太」是美國外交慣用語，但「印太」則更為澳洲和印度所青睞。因此，在用語上美國捨亞太提印太，或體現出美國地緣政治的轉變，顯然是想把印度當作美國新亞洲戰略的支點國家。

時至 2017 年 11 月 3 日至 14 日川普訪問日本、韓國、中國大陸、越南及菲律賓，並於其間參與 APEC 峰會，展開為期 12 天的亞洲訪問行程，也是他上任後最長的訪問行程。此次亞洲行除了分別「點對點」與亞洲主要盟友以及中國大陸談雙邊經貿、區域安全關係之外，更確立了美國於川普時代的亞太戰略：川普 11 月 6 日於東京與安倍舉辦高峰會，考慮到美日聯合制約陸上與海洋行為日益活躍的中國大陸，同時解決北韓問題，就實現安倍主張的「自由開放的印度太平洋戰略」（簡稱：「印太戰略」）構想達成一致意見，這是川普與安倍首度公開聯手推出「印太戰略」，美日擬在印度太平洋區發揮主導作用，構建公正且有實效的經濟秩序。川普目前對於「印太戰略」的策略如下：

1. 川普亞太政策基調不會脫離「美國優先」（America First）的戰略價值，因此在貿易層面仍會和逆差巨大的國家（如日本）持續進行談判。
2. 以多方共同合作，建立雄厚的實力達成「和平」目標，特別是針對南海問題、朝鮮半島問題及恐怖主義活動等。

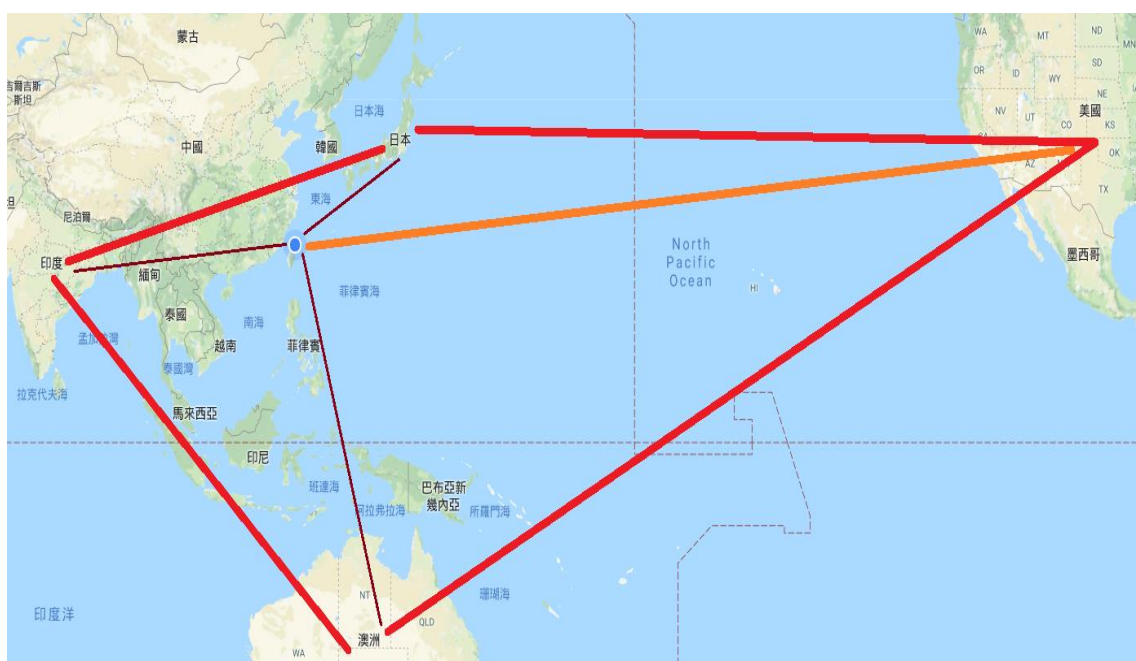
3. 加大對亞太地區軍事投入，協助亞太盟友提升維權能量，預計未來 5 年投資 80 億美元擴大在亞太地區軍事計劃，以鞏固美國強權地位¹⁴³。

回顧川普自就任美國總統之後，不僅宣布退出 TPP，至今亞太事務幕僚也尚未全部到位。而近期川普把握亞洲行的機會，與日本統一步調，在宣布「印太戰略」後，其亞太政策似已出現較為清晰的輪廓和走向。從地緣政治角度觀察，美國過去強調「重返亞太」策略，將範圍限縮在亞洲太平洋地區，「印太戰略」明顯擴充地緣戰略的範圍，納入印度增加抗衡中國大陸的戰略籌碼和地理縱深，並對抗中國大陸的「一帶一路」倡議。雖然目前美日印澳尚未提出「印太戰略」的實質性內容，可確定的是「安保」必定為其中至關重要的議題。印太戰略的內涵將持續發展，預判未來包括經濟、海洋、安全等領域，一些美日澳印之間現有的雙邊或多邊機制可能會強化，過去歐巴馬時期的「隱性四邊」或將復活成為現實。整體而言，「印太戰略」並非只代表川普的個人利益，在川普於 APEC 正式宣布參與前，國務卿提勒森就已公開相關的政策走向，因此可視為立場一致。

對於臺灣而言，因為受制於中國大陸的壓力，美國和日本可能對臺灣涉入「印太戰略」存有疑慮，因此推測臺灣在「印太戰略」中直接扮演的角色將相當有限。建議在「印太戰略」之下，我國可透過推動「新南向政策」的空間，強化與澳洲、印度的雙邊關係，共同開發資源、合作研究、救難演練等，擴大在區域中的共同參與，提升能見度；另一方面，與日本方面，臺日雙方貿易往來密切，2016 年雙邊貿易總額 602 億美元，日本為我國第 3 大貿易夥伴，我國亦為日本第 4 大貿易夥伴，持續深化雙邊關係，例如：今(2017)年 11 月 22 日於「第 42 屆臺日經濟貿易會議」閉幕後，雙方簽署關務互助協定，未來依臺日關務互助協定，雙方得就正確適用關務法規、打擊違反關務法規行為、促進關務程序簡化與調和、深化專家交流與發展關務人員專業

¹⁴³ 林民旺 (2017)。「印度將充當美國新亞洲政策的「支柱」」，世界知識期刊。22 期。11 月 16 日。

技能等進行合作，確保雙方經濟、財政、社會及公共利益。同時，雙方也將進一步推動洽簽臺日優質企業（AEO）相互承認協議，降低業者通關成本。在亞太地區，我國與澳洲、印度、日本強化雙邊經貿甚至安全合作的關係，在「印太戰略」的格局下，將臺灣打造成外部支撐點，應有利於建立臺美之間更緊密的網狀連帶（見圖 6-1），進而外溢到臺美供應鏈合作、經貿往來。惟面對中國大陸一帶一路戰略，尤其是海洋布局，對於「印太戰略」後續推動策略與亞太局勢變化，建議仍需持續高度關注追蹤。



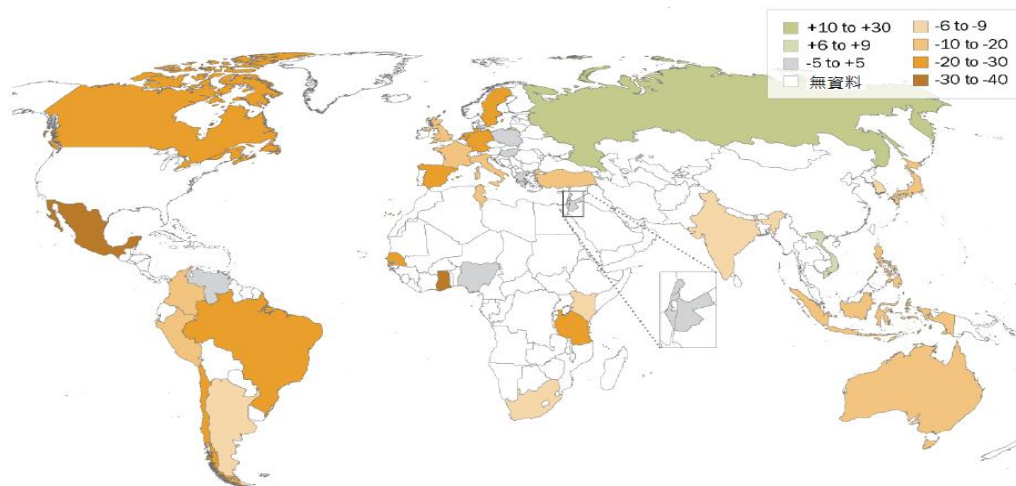
資料來源：Google；本研究繪製。

圖 6-1 臺灣可作為「印太戰略」的外部支撐點

另一方面，中國大陸也在不斷加強其在亞太地區的經貿鏈結實力，除了「一帶一路」戰略之外，第三波自貿試驗區也於 2017 年 4 月陸續掛牌，使中國大陸逐漸轉型為開放型經濟體系，其與亞太地區的經貿互動也越來越頻繁。同時，儘管目前中國大陸聲稱樂於將 RCEP 主導權交付東協，但整體來看，東協內部各國發展不一，多數國家仍依靠來自中國大陸的資助，例如菲律賓在 2017 年 3 月接受中國大陸的基礎建設資助共計 34 億美元，而柬埔寨

也表示，當地道路與橋樑的建設資金有 70%，約 20 億美元是由中國大陸資助，中國大陸的金援攻勢在未來可能拉攏更多亞太國家，鞏固其在亞太地區的領袖地位，而這也可能使中國大陸成為 RCEP 檯面下的主導者。

此外，中國大陸在南海的主導權勢力也越加鞏固，中國大陸與東協制定的「南海行為準則」框架草案已於 2017 年 8 月通過，並開始進行 3 階段的推進，代表未來南海相關爭議性問題將會存在爭端解決機制的參考標準，讓如美國、日本等第三方國家失去對南海地區爭端問題的干預權，在中國大陸逐漸加強亞太地區勢力的同時，美國與亞太地區國家的互動成為未來是否能牽制中國大陸在亞太經貿主導權的關鍵，若川普對亞太地區的政經策略持續空轉，恐不利於美國在亞太地區的發展。同時，根據皮尤研究中心調查（詳見圖 6-2），相較於歐巴馬執政末期，在川普執政後，多數亞太地區國家對於美國好感度開始降低，接受調查的受訪者僅有 17% 認為未來與美國關係將會變更好，41% 認為與美關係不會有太大改變，38% 認為與美關係會變更差。另外，針對南韓、日本、澳洲與印尼的調查結果也顯示這些國家對於川普對外政策較不具備信心，但越南、菲律賓、印度等國對於川普的對外政策則較具信心，由此跡象或許可以觀察到，亞太地區對於美國對外政策的觀點可能產生大量歧見，使亞太地區的經貿整合更加難以運作，在此情況下，未來美國想要布局亞洲政經勢力可能將會面臨許多障礙。



資料來源：《U.S. Image Suffers as Publics around World Question Trump's Leadership》。

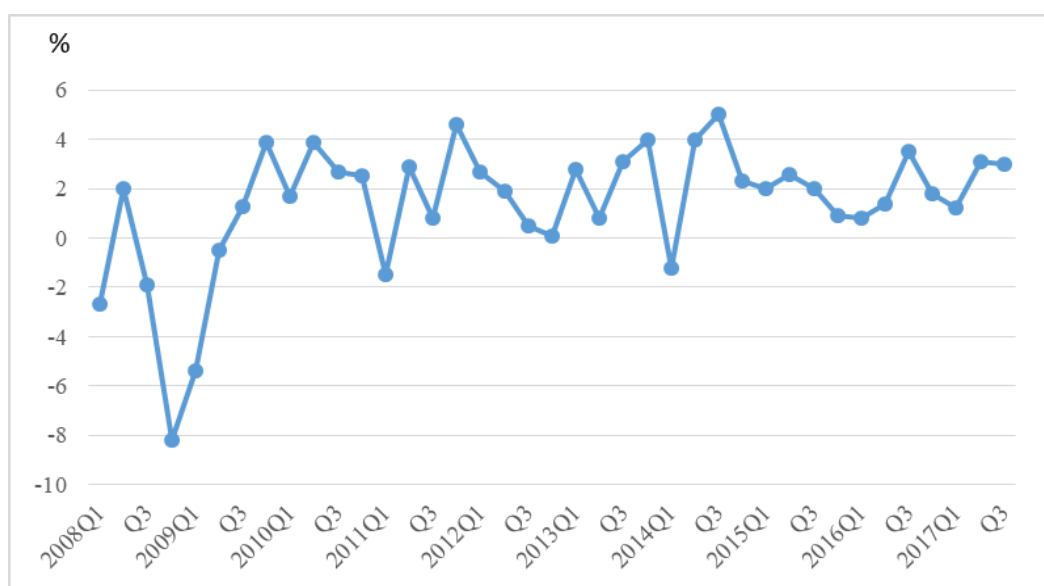
圖 6-2 2015-2016 年間與 2017 年全球對美國好感度百分比變化

三、川普保護主義和政策不確定性可能弱化全球經濟

川普執政至今，常發生政府團隊執政步調不一致的情況，必定遭受諸多阻礙，且由川普固執的個性看來，此現象在其任內不易改善；而在其職權範圍內的政策，也可能傷害美國經濟。目前 1 兆美元基礎建設支出提振短期成長的計畫仍未啟動；其限制移民政策，未來將限縮成長潛力；退出巴黎氣候協定和撤銷若干環保法規，也將不利綠能產業發展。

雖然目前川普尚未展開大規模的貿易戰，指明匯率操縱國並祭出全面性關稅，但川普仍堅持「買美國貨、僱美國人」的信條，其保護主義姿態對成長的傷害將超過對挽留工作的助益。川普已宣布撤出 TPP、也放棄與歐盟協商 TTIP，並要求重新談判 NAFTA，未來與中國大陸的貿易摩擦也將持續。長期而言，川普新政的持續，可能產生美元強勢、債務占 GDP 比率上升、貧富差距擴大等現象，並造成全球國際貿易規模會降低、強化生產區域化現象。

由川普上任後的美國經濟表現觀察，美國 2017 年第 1 季 GDP 季增年率為 1.2%，後在第 2 季和第 3 季分別達到較高的 3.1% 和 3%（見圖 6-3）；此外，IMF (2017) 10 月份的報告上修美國 2017 年的經濟成長率 0.1 個百分點至 2.2%；2018 年則上修 0.2 個百分點至 2.3%。整體而言，未來美國實際與潛在成長率將維持在 2% 左右，而在全球經濟持續復甦下，其經濟表現也有可能出乎意料優於預期。



資料來源：美國商業部經濟分析局。

圖 6-3 美國 2008-2017 年間 GDP 季增年率

美國是臺灣的最終出口市場，其市場變化及進口需求，也都會影響臺灣的出口表現，換言之，川普新政除會對臺灣與美國間之直接貿易產生影響外，其與中國大陸及東協間的貿易變化，也將對臺灣之貿易產生間接影響。若美國新政府過度採取保護主義，與中國大陸、墨西哥與其他國家展開貿易戰，使經濟因金融嚴重緊縮而遭到重創，將連帶導致臺灣仰賴的出口貿易受到牽連，並使經濟成長下滑。根據中央銀行（2017）的資料顯示，臺灣為小型高度開放經濟體，2016 年輸出入相對 GDP 的比率高達 140%，深受全球景氣影響。1991 年以來，國外淨需求對臺灣經濟成長的平均貢獻度 2.33 個百分

點，占臺灣經濟成長（4.76%）之半，為主要動力來源。一旦主要出口市場採貿易保護措施，對進口產品設限，勢將重創臺灣經濟。此外，臺灣的全球價值鏈參與程度高達 67.6%，在美國貿易保護等反全球化政策下，各國恐效尤築高貿易障礙，引發貿易戰爭，拖累全球經濟，進而不利臺灣商品出口及經濟成長。

另一方面，若川普認真實施重大減稅及基礎建設公共支出政策，在 2018 與 2019 年大舉挹注接近完全就業的經濟，可能造成重大薪資與通貨膨脹壓力，並對財政形成負擔；而若新上任的 Fed 主席更為鷹派，採取積極升息行動，也將提升美國經濟成長趨緩的可能性。前述原因加上川普施與突發性的政策，將對全球金融市場造成波動，進一步影響包括臺灣在內的各國經濟。雖然 2017 年全球經濟表現似未因川普上任而帶來全面性的負面影響，然而對於川普強烈力道的改革仍不能掉以輕心，仍需密切關注。

第二節 川普新政對臺影響及因應策略

一、因應川普新政不確定性之策略

綜前節所述，川普上任至今將近一周年，其執政風格也逐漸清晰。總體觀之，目前川普施政的不確定性，主要來自於「政策的不確定性」和「人事的不確定性」。首先在「政策的不確定性」方面，川普提出的一系列「美國優先」政策，實際上方向非常清晰明確，而其政策是否能實現、實現的時間點為何，才是其最大的不確定性所在。不過，既然能夠得知其政策內容，只要先制定情境，擬定對策並做好準備，即可將可能產生的負面影響降至最低。而在「人事的不確定性」方面，川普至今已更換無數執政團隊的成員，雖然許多成員乍看之下和川普志同道合，不過在實際就職後卻常遇到和川普口徑不一致的情形，導致川普將其撤換，對於其執政團隊成員的在任長度，以及

繼任人選將難以掌握。對此，應回歸對川普政策面的思考，釐清該職位在川普政策中扮演的角色為何，就能理解川普安排人選的職責與意義所在。

（一）持續推動產業政策和重視內需市場

我國雖無法消除川普執政的不確定性，卻能夠盡量降低不確定性帶來的影響。總體而言，川普內政改革目前成效有限，外交則對北韓和中國大陸耗費較多心力，對我國的影響較輕。不過，一旦川普加速推動其製造業回流政策，加上在美國、中國大陸和其他國家的競爭下，我國未來將無法繼續仰賴製造業的單一優勢。綜觀政府目前推動的產業政策方向，應不會受到川普執政而受劇烈影響，因此政府須專注於推動現行政策，與企業一同平衡創新、成本、人才、供應鏈等多項因素，以找出最適競爭利基。除落實「5+2」產業政策，以打造全新產業生態圈外，亦須加速解決缺水、缺電、缺工、缺地、缺人才等「五缺」問題。政府應推出更多人才、技術與投資，降低超額儲蓄率，增加投資率，與國際發展接軌。除此之外，應把握全球經濟復甦的黃金時期，在其他的不確定性發生前，積極提升產業技術能力和產品品質，以因應未來中期之後可能產生的貿易戰價格競爭，同時，亦須強化與主要市場的全面性合作連結關係，以降低貿易保護主義可能帶來的負面影響。

另外，也需積極發展內需市場，以平衡外部需求不確定性對臺灣整體經濟的衝擊影響。內需市場是支撐整體經濟發展的重要基礎，**且不論國外情勢如何轉變，內需市場終究會存在**。若以國內及國外（淨）需求對經濟成長率的貢獻來看，整體經濟成長率走勢與內需市場成長率呈現高密切關連，而且在歷次國外淨需求呈現明顯下滑時，內需市場的成長也扮演支撐整體經濟成長的基礎。而內需組成因子中，除了透過政府擴大財政支出以刺激短期經濟景氣之外，又以投資（固定資本形成）最為關鍵，投資是間接推動薪資及就業成長的重要動力。然而，國內民間的淨投資（扣除折舊之後的固定資本形

成淨額)自 2004 年以來持續下滑；在投資不振的情形下，大量儲蓄難以轉化為支持經濟成長的投資動能，形成龐大超額儲蓄。根據央行統計，2004-2008 年間，每年平均的超額儲蓄約新臺幣 8,400 億元，到 2015 年已擴大到新臺幣 2.5 兆元，其中企業超額儲蓄增加的情形最為明顯，從 2009 年以來，企業從資金需求者轉為淨儲蓄者，在 2004-2008 年間，企業平均每年的儲蓄不足投資約為新臺幣 1,800 億元，但 2009-2014 年企業超額儲蓄反倒累計達新臺幣 3.2 兆元。政府應思考透過政策措施將企業超額儲蓄引導至適當部門的投資，包括可以提高未來生產力及改善人民生活品質的項目，例如新興產業、公共基礎建設、都市更新等，將成為重要關鍵。

(二) 運用「5+2」產業強化與美國的連結

總體而言，川普改革目前成效有限，對外關係方面似較關注北韓和中國大陸。然一旦川普加速推動其製造業回流政策，加上在美國、中國大陸和其他國家的競爭下，臺灣將無法繼續仰賴製造業的單一優勢。我國應善用當前正積極推動的 5+2 產業創新計畫，即聚焦於產業本質、生產據點布局等面向的整體性提升，以協助強化我國企業體質。

今(2017)年 11 月中旬，美國愛荷達州訪問團與經濟部臺美產業合作推動辦公室、工業局及逢甲大學簽署合作備忘錄。雙方將在過去產業合作基礎上，進一步加強臺美產業聚落鏈結，搭建產業專業人才交流平臺與擴大投資。其中，美光與逢甲大學簽署就人工智慧、大數據運用等智慧製造人才培育的合作。另外，PKG 也與經濟部臺美產業合作推動辦公室簽署合作備忘錄，將在人機介面軟硬體整合技術於航太、醫療科技等應用上，與臺灣產業聚落連結。

面對川普新政，我國欲推動「5+2」產業強化與美國的連結可從半導體產業、AI 以及智慧製造著手，尤其臺灣現在的 IC 供應鏈和美國密切相關，相較於臺灣，美國更擔心中國大陸半導體的崛起，因此

不妨視為臺美合作的契機。

除了川普新政的直接影響之外，中國大陸、歐盟與東協等新興製造勢力的崛起，乃至日韓大廠的製造復興等挑戰，在美國製造業回流的過程中，臺灣的研發與製造團隊應活用過往豐富的經驗，持續調度全球最優秀的生產資源（資金、人才、技術）與美國夥伴合作，化危機為契機，藉此機會爭取成為美國產業供應鏈的最佳合作夥伴。

二、美國製造業回流政策的影響及因應策略

在川普政府不斷重申將積極重振美國製造業，以及美國仍擁有全球最重要的市場、技術及人才等因素的影響下，近期可見到鴻海等企業宣布赴美投資布局。整體而言，據黃士真、劉昱辰（2017）的研究，目前臺商的布局動向存在以下發展趨勢：

（一）已在美國或墨西哥設廠之廠商最早表示響應川普新政

自川普上任以來，最早表示將會提高在美國布局的臺商，主要是已經在美國或墨西哥投資設廠之企業。以資通訊產業為例，諸如神達、金寶、英業達及廣達均曾對外表示不排除提高伺服器的在美生產比重或是將部份生產由墨西哥移轉到美國；另外，在石化產業方面，臺塑集團亦指出將擴大在美國德州與路易斯安那州的產能；在汽車零組件方面，特斯拉電動車線束主要供應商貿聯則表示將於美國進行擴產。從上述投資案例可知，基於服務在地顧客及利用當地低價能源之考量，資通訊電子、汽車零組件及石化等領域均已有業者赴美投資，這些業者也是最有可能因川普新政而增加在美國之布局。

（二）新一波臺資企業表示將赴美國開啟新的布局計劃

除此之外，在美國市場、能源成本低廉、政府租稅優惠政策的吸引下，

可以觀察到新一波臺商表明正在考量或評估赴美國投資的可能性，且已有少數幾家重要廠商已確定赴美投資計劃，如鴻海將赴威斯康辛設立 10.5 代線面板廠、燁輝公司將赴德州設立電爐廠，顯示在川普推動減稅政策、能源部門發展及基礎建設下，部份廠商預期美國的市場需求將成長，再加上美國的能源成本低廉及租稅政策等優勢，已開始吸引新一波資通訊電子及鋼鐵業者投入美國布局。

（三）新興產業是近期臺商赴美國投資的重要領域

除了受到川普新政的影響外，基於美國自歐巴馬來時代開始即積極推動先進製造領域發展，美國在智慧製造、大數據、物聯網及新能源汽車等新領域已有相當不錯之發展，且帶動新的商業模式及消費型態。為了取得美國的新興消費需求、技術、人才，近年我國廠商紛紛赴美國投資或是和美國企業、學研單位合作，就近期的案例來看，主要涵蓋的領域包括智慧製造、機器人、雲端應用、智慧應用、物聯網、車聯網等。近期案例包括鴻海赴美投資的「飛鷹計畫（Flying Eagle）」將所有上下游垂直整合機構件的產業鏈搬至美國，其中包括面板、電池、機構件、背光板、LCM、LED 的封裝，甚至將來可能包括半導體封裝，並運用雲端網路、大數據等智慧製造技術，以實現全球掌控、同時和日本、臺灣交流相關資訊；另外如廣達在美國建立雲端資料中心建置的「私有雲」品牌 QCT，以企業為主要服務對象。廣達電腦雲端運算事業群副總楊晴華還表示，如果川普兌現選前承諾提高關稅壁壘，則美國對於國產伺服器需求將增加，廣達將因此受惠¹⁴⁴。

總體觀之，川普推動製造業回流相關經貿政策，目前預判對臺灣的影響大致可分為兩個層次：**其一是短期影響**，美國可運用更多貿易

¹⁴⁴ 鉅亨網新聞中心(2016)。「廣達衝刺美國製造，在美伺服器產能三年擬擴增兩倍」。11月29日。
<https://news.cnyes.com/news/id/3630918>。

制裁手段進行打壓，例如美國商務部於 2017 年 7 月 21 日宣布，反傾銷調查認定臺灣鋼筋以不公平的價格在美國市場傾銷，臺廠將被課徵 3.5% 至 32.01% 的反傾銷稅率。商務部發布關於臺灣鋼筋傾銷的資料指出，源鋼企業獲判反傾銷稅率 3.5%，羅東鋼鐵反傾銷稅率為 32.01%，其他廠商適用稅率 3.5%；此外，美商 Bonney Forge Corporation 及美國鋼鐵工人聯合會（USW）亦於同年 10 月 5 日向商務部申請鍛鋼配件產品的反傾銷調查。對於臺廠而言，川普政府始終站在制高點，即使本次認定未受害，也難保未來不會一再被提出作為炒作題材。對於美國而言，經貿談判的籌碼就在一來一往之中無形增加。

其二是中長期對我國產業發展的影響，面對新全球化貿易型態及產業分工模式轉變的大環境，再加上中國大陸加速發展紅色供應鏈，致力推動轉型升級並結合龐大市場作為後盾之製造業強國戰略，川普新政倘若導致全球產業供應鏈重組，長期經營代工出口業務的臺商企業，在此潮流下將被迫調整現行投資布局策略，才能確保於全球產業供應鏈中的關鍵地位。

除此之外，川普政府擬推動的政策中，例如降低公司所得稅、擴大及改良美國基礎建設、鬆綁政府規範等，加上美國能源價格相對低廉與供應穩定、交通運輸系統完整、法規透明、政治相對穩定、以及領先世界的科技水準等因素，將對各國企業具有相當吸引力。川普吸引產業回流，較關鍵的產業包括鋼鐵業、汽車業及醫療產業等本土型產業，但未來真正能夠回流美國的製造業流程，可能將是自動化與智慧化程度較高的環節。然而，川普政府同時大幅減稅與擴大基礎建設的策略，可能提高美國財政風險，我國廠商需高度關注其對全球經濟可能的潛在衝擊。

臺灣企業未來若赴美投資，可能改變現行美中臺產業鏈，或影響臺商於東南亞的生產基地的角色。臺灣企業投資美國等先進國家的成功經驗相對不

足，尤其中小企業的國際化能力偏弱。但為因應中美貿易衝突的波及效果，建議政府仍應協助企業致力於多元化國際布局，以降低可能風險。

此外，美國重振製造業可能對臺灣帶來出口成長效益，由於產能建置短期將刺激中間財投入需求，將可望帶動我國機械產業出口，政府部門應協助業者掌握產業供應鏈動態與採購需求，加強雙邊經貿合作關係，並透過聯貸平臺協助廠商取得整廠整案輸出所需資金強化與美國供應鏈的直接鏈結利用美國先進技術、人才及市場投入優勢，搭配國內產業創新政策，鼓勵企業持續強化創新，融入美國新興產業的生態夥伴體系，積極運用既有的臺美產業合作平臺，建立與強化臺美產業分工互利新模式，鼓勵臺商參與美國在地供應鏈體系，使臺灣成為美國潛力企業互利共榮合作夥伴。

（四）協助赴美投資臺商避免雙重課稅

誠如前述，部分臺資企業因應川普製造業回流政策考量赴美投資設廠，其中雙重課稅等成本問題將成為赴美臺商的主要關切議題。一般而言，國家之間係透過租稅協定¹⁴⁵達成互惠，也有國家僅就國際運輸所得洽簽海、空國際運輸所得互免所得稅單項協定，以相互免稅方式，解決雙方國際運輸事業雙重課稅問題，便利雙方投資、經貿及人民往來。惟我方過去雖不斷嘗試與美國洽簽全面性的租稅協定，但租稅協定未能突破，財政部於 2016 年底已表示希望與美國洽簽互惠的稅務資訊交換協定（Tax Information Exchange Agreement, TIEA），目前力拼盡快通過。

值得注意的是，倘若未來臺灣與美國的稅改皆通過，公司稅率皆為 20%。然而，對於赴美國投資的臺商，當其美國子公司分派盈餘回臺灣母公司時，仍會被美國政府扣繳 30% 的稅款，由於此舉並不

¹⁴⁵ 係「避免所得稅雙重課稅及防杜逃稅協定(Agreement for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with respect to Taxes on Income)」之簡稱，為雙方締約國家為消除所得稅課稅差異對跨境投資、經貿往來及文化交流活動所形成之障礙，本於互惠原則，就前述活動所產生各類所得商訂減、免稅措施，以消除雙重課稅，甚至減輕稅負，營造有利雙方投資及人民往來之永續低稅負環境，並商訂相互提供稅務行政協助之範圍，以防杜逃稅。

利於川普政府吸引臺灣的製造業者赴美，因此，研判屆時將為臺美租稅協定的推動契機，建議有關單位可納入談判時程評估參考。

(五) 協助赴美臺商就法規面、資訊面、人才面等諮詢需求

面對川普製造業回流政策，鞏固臺商參與美國在的供應鏈體系、加強臺美產業聯繫，進而促進我國產業升級，不妨為化危機為轉機的積極作為。關於協助欲赴美投資之臺商（尤其是中小型規模企業）對美國法規理解、市場資訊蒐集、技術取得、人才媒合等部分，建議政府可與法人智庫、律師及會計事務所等專業單位達成業務合作，提供業者美國法規與市場資訊的個案諮詢服務；並就一般性問題建立公開資訊資料庫，以利業者赴美投資參考。

另，技術取得的部分則可透過研究單位、大專院校與美國技術掌握端所建立之網絡，有條件與相關業者合作分享，以促進高端技術外溢到赴美業者身上。人才媒合方面，政府當前積極與美國搭建人才交流平臺，例如：今（2017）年 11 月經濟部投資業務處率領「2017 年臺灣赴美攬才團」在加州舉辦企業與人才一對一媒合及產業交流說明會；而線上平臺的部分，則已建置臺灣延攬海外人才單一入口網站「Contact TAIWAN」的自動媒合功能，目前已成為產、學、研各界和海外科技人才求才與求職的重要平臺；此外亦可透過美國臺灣遊/留學生團體、在美華僑群體，讓臺資企業與我國在美人才建立連結渠道。

(六) 藉法規鬆綁工程的推動可促進臺美產業連結與人才流動

面對美國製造業回流的可能衝擊，應創造一個對美商友善的投資環境，以鞏固臺美產業連結。當前我國正積極招商引資，惟商業法規與國際接軌程度仍有相當落差。今（2017）年 10 月 11 日，行政院院長賴清德召開「加速投資臺灣」專案平臺會議，宣布將啟動「法規鬆綁工程」；此外，國發會亦表示應優先從財經法規下手，凡函釋或行政命令超越母法且有不合理之處，還有印鑑規定，都擬取消，以建立

友善的投資環境。另，未來也應檢視金管會證交法、財政部所得稅法，勞動部勞基法、經濟部公司法等與招商引資有關的法規，啟動法規鬆綁，以期儘速排除投資障礙。在川普時代下，要強化臺美供應鏈與產業連結，相關法規的鬆綁實為重要工作。

此外，人才供應與媒合是相當重要的一環。立法院今（2017）年 10 月 31 日三讀通過《外國專業人才延攬及僱用法》，放寬外國專業人才簽證、居留、保險、租稅與退休等待遇。例如：該法案將外國人才聘僱許可及居留時間從 3 年延長至 5 年，有需要者得申請延期；且年薪超過新臺幣 300 萬者得享有租稅優惠，以增加國際人才來臺之誘因。未來也應進一步強化外國高度專業人才的薪資待遇，並考慮給予家庭育兒津貼，使其能夠無後顧之憂，增加人才來臺的吸引力。

（七）整體面：建立更緊密的臺美產業合作關係

川普新政對臺美供應鏈產生一定程度的影響，部分業者承擔著川普政府的不確定性與成本。對於三角貿易中提供中間財的臺商而言，更面臨美中貿易競爭及製造業回流美國衝擊中國大陸對美出口的窘境。

然而，當「再工業化、製造業回流」儼然成為美國政界博取選票的靈藥之際，美國企業亦面臨挑戰：首先是美國本土供應鏈不夠完整，以及相關技術人力欠缺。現實面而言，當前 ICT 產業的主要供應鏈與製造活動仍集中在亞洲地區，由此角度觀之，面對川普新政，我國業者或可趁勢與美方建立更為緊密的合作關係。例如：過去 Apple 為響應返美生產，將其桌上型電腦 i-MAC 的生產線由海外移回美國本土，但 i-MAC 後續產能配套並非由 Apple 自己製造，而是由廣達電腦利用其在美國加州的工廠接手生產；又如同緯創於德州設立電子廢料回收與精煉廠，投入電子廢料的精煉業務；臺達電在美國加入先進製造創新研究院，參與次世代技術與產品發展；聯發科在矽谷、聖地牙哥、麻州等地設立研發辦公室，積極招募研發人才，投入技術研發，期能融入美國的供應鏈體系。

以 ICT 產業為例，臺美製造業合作關係會形成今日圖像，主要是因為過去美國國內製造成本太高，促使美國企業將生產移至海外，尤其東亞地區，而美國本地只從事高端研發、品牌經營。臺灣憑藉著完整的產業供應鏈體系，以及全球一流的生產管理能力，成為美國 Apple、Dell、HP 等領導業者最佳的委外業務合作夥伴。因此，臺商若能趁勢打入美國未來新興產業的中間財供應鏈；亦或是加快東協國家布局，轉向透過東協國家出口美國，就能維繫臺美產業供應鏈的緊密。建立緊密的臺美產業合作關係，不僅可以吸收美國的創新研發能量，更能回過頭來促進我國產業升級，再深化融入美國產業供應鏈，如此一來一往，進一步形成良性循環。

事實上，臺灣產業鏈之於國際品牌廠，從產品研發、設計、零組件供應、物流運籌與售後服務等，皆有涉入，因此不論美國品牌廠商如何因應川普政策，仍需高度仰賴臺灣供應鏈。另，臺灣在消費性電子產品亦長期扮演美國跨國企業的全球代工夥伴，然而過去臺美合作未能延伸到新興產業領域，鑑於臺灣代工廠逐漸轉型發展雲端資料與 AI、物聯網等技術服務（見圖 6-4），其中不乏已赴美投資的廠商，在涉入領域擴大的趨勢下，也能夠促進臺美合作的機會。

建議政府須主動提出未來臺美在新興產業的合作策略及模式，除了建立新的生產供應鏈之外，更可以促成雙方人才、資金及技術的雙向流動，提供我國產業升級的動能。例如：在製造業重返美國後，預判將衍生出自動化、智慧化的需求。考量臺灣擁有優異的機械設備業者及系統整合廠商，可以協助結合美國當地系統整合商及自動化軟體業者，共同為當地企業自動化生產提供服務。借助臺灣業者過往的生產製造、流程安排、品質檢測等技術，包裝成模組化產品，推動臺灣的智慧製造方案，並進一步帶動我國相關產業，如智慧機械產品等對美出口，掌握美國市場商機。

集團	原主要事業／產品	軟硬整合新事業／產品	新事業單位
廣達	筆電代工	<ul style="list-style-type: none"> 雲端資料中心代工 「私有雲」雲端平台解決方案 工業機器人解決方案 	雲達科技 達明機器人
鴻海	3C產品代工 ICT零組件、面板、 精密模具製造	<ul style="list-style-type: none"> 雲移物大智網（雲端運算、移動終端、 物聯網、大數據、智慧生活、網路） 智慧機器人 AI物聯網（AIoT） 	FG次集團 沛博科技 夏普
台達電	電源供應與 零組件製造	<ul style="list-style-type: none"> 雲端平台、資料中心、電動車充 電、樓宇自動化、視訊、智慧製 造軟硬整合解決方案 	
明基友達	自有品牌3C產品 3C產品代工 面板、ICT零組件製造	<ul style="list-style-type: none"> 智慧零售、醫療、能源、製造、 企業、教育軟硬整合解決方案 	明基逐鹿 明基智能
和碩	3C產品代工	<ul style="list-style-type: none"> AI應用（語音、影像辨識、智慧會議 系統解決方案） 	
英業達	3C產品代工、 電子零組件製造	<ul style="list-style-type: none"> 雲端軟體服務（雲端翻譯學習平台、 健康醫療雲） 資料中心（私有雲）、解決方案 雲端儲存解決方案 	
緯創	3C產品代工	<ul style="list-style-type: none"> 雲端應用服務（教育雲、醫療雲） 雲端資料中心解決方案 	緯穎 緯誠
仁寶	3C產品代工	<ul style="list-style-type: none"> 醫療IT系統軟硬整合解決方案、 雲端應用服務（醫療雲） 	智寶 安勤
神達	自有品牌3C產品 ICT零組件製造	<ul style="list-style-type: none"> 車聯網雲端服務解決方案（導航、 車隊管理） 物聯網智慧家庭、商店、醫療軟 硬整合解決方案 	神雲

資料來源：天下雜誌（2017）。

圖 6-4 臺代工廠科技轉型案例

除了前述直接強化臺美雙邊經貿連結之外，另一方面，產、官、研各界，可將東南亞、南亞國家視為川普新政下，我國間接強化臺美產業合作關係的橋樑。建議政府應積極透過新南向政策為骨幹、5+2產業（智慧機械、綠能科技、亞洲·矽谷(IoT、創新創業)、生技醫藥、晶片設計與半導體)為推動主力，擴大「臺灣—東協國家—美國」的經貿結構，以鞏固臺美產業供應鏈的合作關係，同時讓臺商跳脫過度依賴中國大陸生產的狀況。臺商除加入或擴大美國未來新興產業的供應鏈環節，利用多元三角貿易強化與美國的連結亦有助於我國產業

升級。

此外，就風險面而言，在製造業回流及美中經貿關係持續不穩定的挑戰下，美中臺三角貿易供應鏈可能受到衝擊。當前對於多數以製造業為主力、提供零組件的中小型臺商企業將產生莫大的不確定性風險。歸納此類臺商可概分為以下三類：(1) 營運總部設於臺灣，但生產據點設立於中國大陸，產品直接出口至美國，即一般稱「有根臺商」，隨著美中經貿競爭，此類臺商將首當其衝；(2) 營運總部與生產據點大多設於臺灣，將中間財出口至中國大陸，由中國大陸當地業者加工後再出口至美國市場之臺商企業；(3) 營運總部與生產據點設於臺灣，但是業務完全依賴在陸臺商，僅提供後勤服務的中小企業。前述業者，在川普新政及中國大陸製造強國戰略的雙面夾擊下，體質較差或是欠缺資源的中小企業，甚至可能被迫倒閉。因此，建議相關業者應與新南向政策相輔相成，將生產及部分市場調整布局新南向國家，以分散風險。

綜上，東協國家在經濟持續成長及人口紅利的優勢下，近年逐漸受到全球關注，我國亦正積極推動新南向政策加深與其對接。例如：總統於今（2017）年 4 月 20 日第 3 次「對外經貿戰略會談」中強調新南向 5 大旗艦計畫¹⁴⁶之推動。另，中小企業信用保證基金、農業信用保證基金、海外信用保證基金 3 大基金共列 50 億元，提供專款 10 倍的保證融資額度，總保證融資額度達 500 億元，以協助企業投資新南向國家。臺灣廠商多屬中小企業，政府應持續與業者共同拓展東協國家及新興市場，力促雙邊貿易協定，以助業者分散過度集中於中國大陸加工出口的風險，平衡臺灣對單一市場的貿易依存度。根據財政部統計，累計今（2017）年前 5 個月臺灣對新南向 18 國出口達 264.7 億美元，年增 13.5%，顯示我國與新南向國家的經貿關係日益緊密。

與東協國家經貿合作的方式上，新南向政策的目標係改變過去僅以東協及南亞為出口代工基地的型態，擴大與夥伴國產業供應鏈整合、

¹⁴⁶ 產業人才發展、醫衛合作及產業鏈發展、創新產業合作、區域農業發展，以及新南向論壇及青年交流平台等 5 個面向。

內需市場連結以及基建工程合作，建立新經貿夥伴關係。其中，產業價值鏈整合的部分，目標是針對新南向國家當地產業能量與需求，強化具競爭優勢產業與各國供應鏈結合，臺商藉此將投資、生產、目標市場均多角化分布，不僅可降低川普新政的衝擊，亦可透過除了中國大陸之外的「第三地」持續維繫臺美產業的緊密連結，發揮我國產業快速商品化優勢，與美國共同發展新興產業。

三、川普保護主義式經貿政策影響及因應策略

(一) 川普保護主義對臺灣之影響

由於臺灣產業對外投資增加，漸漸發展出臺灣—中國大陸或東南亞—歐美日的三角貿易模式，美國長期以來是臺灣重要的貿易夥伴，也是影響臺灣在全球產業供應鏈地位的關鍵因素。「臺灣接單、海外生產」的比重由 1999 年的一成增加至現在的五成以上，使臺灣與歐美日之間的貿易關係由直接貿易轉為間接貿易，造成臺灣對歐美日的貿易量大幅縮減，而對扮演生產基地的中國大陸及東協出口快速增加。臺美貿易關係 2016 年美國是臺灣第三大貿易夥伴、第三大出口市場及第三大進口來源，占臺灣總出口及總進口的 11.96% 及 12.40%，分別較 2001 年減少 10.31 個百分點及 4.65 個百分點。若從美國角度來看，則臺灣是美國第 10 大出口市場及第 9 大進口來源，占美國總出口及總進口的 1.79% 及 1.80%，顯示美國對臺灣貿易的重要性，高於臺灣之於美國的重要性。

由 OECD.Stat 資料庫之貿易附加價值 (Trade in Value Added, TiVA) 資料，分析臺灣與美國對中間財供應的相互依賴程度 (見表 6-1)，可發現在臺灣出口中，來自美國的附加價值貢獻為 3.8%，若只看製造業出口，則美國之附加價值貢獻率將上升至 4.5%，高於日本 (1.9%)、韓國 (3.9%)、中國大陸 (3.8%) 及東協 (4.2%)，顯示臺灣相較其他鄰近亞洲國家，對於美國

中間財及技術之依賴度高。然而若從美國出口中，來自各國的附加價值來看，則臺灣對於美國製造業出口之附加價值貢獻率僅 0.3%，低於其他東亞及東協國家，顯示臺灣在美國出口之中間財供應重要性相對其他國家低。

表 6-1 美國與臺灣貿易連結關係

產業別	2011 年各國出口中，來自美國的附加價值比重					2011 年美國出口中，來自各國的附加價值比重				
	臺灣	日本	韓國	中國大陸	東協	臺灣	日本	韓國	中國大陸	東協
合計	3.8	1.6	3.5	3.0	3.2	0.2	1.0	0.4	1.6	0.5
農林漁牧	3.8	2.1	2.8	1.3	1.0	0.1	0.5	0.2	0.8	0.6
採礦及採石業	1.6	1.1	2.0	1.5	0.4	0.1	0.8	0.3	1.0	0.3
製造業	4.5	1.9	3.9	3.8	4.2	0.3	1.5	0.6	2.4	0.8
服務業（含營造工程）	1.5	0.9	2.1	0.5	2.5	0.1	0.4	0.2	0.6	0.2

資料來源：楊書菲、高君逸 (2017)，計算自 OECD.Stat 資料庫 Trade in Value Added (TiVA)。

臺灣在美國出口中的附加價值比重偏低，與臺商自 1980 年代末大量對中國大陸及東協等低工資國家投資，將生產基地外移有所關聯。同樣由 OECD.Stat 資料庫觀察，1995 年全球對美國之出口中，臺灣所創造之附加價值有 85.3% 來自於臺灣對美國之出口，但至 2011 年時，比重大幅減少 25.9 個百分點至 59.4%。反觀透過「臺灣—中國大陸—美國」三角貿易所創造的附加價值比重則由 1995 年的 4.4% 增加 20.5 個百分點至 24.9%，反應臺商大量對中國大陸投資後，臺灣在全球對美國出口中所創造的附加價值有相當比例由直接創造轉為間接創造。臺灣另外對美國間接貿易的重要渠道為墨西哥及東協，惟規模遠小於中國大陸。若就中國大陸、墨西哥及東協對美國出口中，來自臺灣的附加價值比重來看，可發現臺灣在中國大陸及東協對美國出口中之附加價值占比明顯較在墨西哥對美國出口中高，顯示臺灣與中國大陸及東協在對美國出口的供應鏈關係相對其他國家深，臺灣所生產之中間財及零組件對中國大陸及東協出口深具重要性。

此外，依經濟部「外銷訂單海外生產實況調查」，2016年臺商海外生產銷售流向，以「轉銷第三國」占73.9%為主，顯示臺商海外生產基地仍以出口至第三地為大宗。然而，此一海外投資布局對我國出口產生的帶動效果，卻呈現下滑；2016年臺商在海外生產所需原材料、半成品或零組件，由國內供應的比重，依金額統計，僅為23.3%，較2015年減少1.2%，主要是受到產業供應鏈在地化的影響。

若美國執行貿易保護式的經貿政策，對臺灣的影響則視產品品項而定，運輸設備、塑膠及其製品是我國對美國的直接出口較可能受衝擊的項目；透過中國大陸生產並出口的電子零組件，則會是間接影響或三角貿易受衝擊較大的項目。整體而言，以出口的直接和間接影響來看，短期內若美國並非採取全面性的貿易保護政策，而僅採取一定限度的貿易調整措施，則預料對我國以美國為最終出口市場的影響應不致過於深遠；且由於貿易戰付出的代價非常高，在國際情勢的平衡需求下，川普僅用於作為談判的籌碼，真正發生大規模的貿易戰的可能性並不高。而在中期之內，還是必須注意川普貿易政策調整可能激起的外圍漣漪效應，也就是若美國針對某些商品課徵較高關稅、建構貿易壁壘，則以美國為出口市場的其他國家商品，將可能改以出口至其他市場，進而造成我國某些出口商品在第三國市場可能面臨產品過剩的價格競爭局面，影響我國該類產品的出口價格表現。同時，其他國家若跟進採取貿易保護主義，屆時將對臺灣的出口動能產生較大影響。

在區域經濟整合方面，臺灣因國際政治與兩岸的因素，不論是TPP或RCEP，臺灣加入的機會並不高。雖然日本內閣官房長官菅義偉於2017年6月26日提及TPP乃為區域、世界擴展自由、公平經濟之開放協定，除卻美國以外的11個國家，仍以使TPP生效為目標，歡迎包含臺灣在內之各國、區域持續對加入TPP表達關注，今後將提供必要資訊予臺灣；但中國大陸國臺辦卻於同年6月28日主持新聞發布會時表示，臺灣加入區域經濟合作，

必須以遵守「一個中國」原則為前提。此發言被認為，中國大陸不接受臺灣加入中國大陸未加入之區域經濟整合。

儘管如此，在 2017 年 5 月召開的 TPP11 貿易部長會議也同意，只要申請者達到 TPP 各項嚴格標準，則可開放更多國家加入。基本上，CPTPP 難以在短期內完成協商，若能夠採取較為彈性的作法促使 CPTPP 早日生效，例如採取除卻美國和部分未通過國家即生效的模式，則臺灣有較高的加入機會；且為了擴大 CPTPP 的影響力，開放原始會員以外的國家也可申請加入變得更為重要。

（二）持續進行區域經濟整合與 FTA 之談判準備

臺灣以貿易作為經濟命脈，無法自外於世界經濟之變局。面臨川普變局的衝擊，是挑戰也是轉機。雖然近期保護主義有捲土重來的跡象，但整體而言，未來全球區域經濟整合的方向不會改變，臺灣應順勢而為，搭配新南向政策，盡可能和其他國家進行貿易合作。不論臺灣參與區域經濟整合的機會有多大，都應該持續進行改革。近期美國已經要求加拿大及墨西哥要重談 NAFTA，並指出要參考兩國在 TPP 開放的條件在 NAFTA 中比照辦理，可預期未來臺美 FTA 談判，面臨美國提出同樣標準要求的可能性並不低。此外，我國國內對於牛肉、豬肉等農業開放及瘦肉精含量的內部阻力亦非同小可，政府需優先妥善解決國內的歧見，以避免談判時面臨內憂外患的窘境。從正面角度觀之，以往臺灣提出與美國簽訂 FTA 的想法總是被美國政府以「未準備好」予以否決，但川普政府上任後其「事事可談判」的商人性格，使我國或有機會與美國簽署自貿協定。從臺灣產業升級與新政府力推五大創新產業的角度觀察，與美國締結的 FTA 都將更促使臺灣經濟與作為全球創新與科技大國的美國有更緊密的經貿連結，除可逐步提振臺灣產業的提升與創新外，亦可逐步擺脫以代工生產的生產模式。因此，政府宜應迅速規劃貿

易談判團隊，持續密切掌握川普政府的貿易政策動向，為臺美貿易談判做好準備。綜合而言，臺灣目前面臨內部改革的時間壓力，外部則牽涉國際政治問題和兩岸僵局，形勢上並不利於臺灣簽署 FTA，然而我國開放之路不可或緩，短期內可透過法規鬆綁或單邊自主市場之開放，吸引外人投資，政府必須拿出魄力突破困境，才能引導臺灣走出生存之路。

（三）以新南向政策產業對接平台強化與東協的連結

除了前述 CPTPP 或是「印太戰略」對臺灣經貿布局的影響之外，倘若聚焦三角貿易而論，事實上，我國正積極推動的新南向政策，倘若能成功強化臺灣與東協國家的供應鏈連結，便能擴大「臺灣—東協國家—美國」三角貿易規模，以平衡美中經貿摩擦對臺商的副作用，進而趁勢強化臺美產業連結與經貿合作，並回過頭來鞏固臺灣—東協國家之間的雙邊或多邊經貿關係。

新南向政策行動準則中的「推動四大連結策略」，包括：軟實力連結、供應鏈連結、區域市場連結、人和人連結。其中，供應鏈連結方面，臺灣和東協、南亞等國家具有高度互補性，建議政府應更多投入支持我國與新南向國家產業對接平臺，讓臺灣與新南向國家就產業需求與合作可行性進行雙邊對接。透過民間主導、政府後勤支持的方式，結合臺灣相較東協國家具優勢的電子資訊、金屬機械、民生化工、綠色能源、資源循環、工業區規劃及智慧城市等重點產業項目，同時藉由分享臺灣創新成長之發展經驗，與新南向目標國齊頭並進，共創商機。

過去臺灣—中國大陸—美國的三角貿易模式，在川普保護主義經貿政策之下，美中經貿關係不穩定性升高，只要川普政府對中國大陸出口之商品實施強力制裁，在兩岸產業供應鏈高度鑲嵌的現況下，中小企業臺商或將面臨重組或倒閉危機。因此，新南向政策將美中臺供應鏈部分比例調整至「臺灣

「新南向國家—歐美日」的貿易模式，惟有加工地或是終端市場皆朝向多元化分布，才能有效降低臺商投資風險。另，在新興產業和貿易分工合作方面亦須及早布局，為多邊參與及雙邊合作預留空間，與新南向國家的中小企業合作也應納為合作重點，同時於宏觀面則應掌握東南亞及南亞各國之發展現況及產業需求。在兩岸關係冷卻、美中經貿關係高度不穩定、中國大陸又積極推動製造強國戰略的情境中，我國新興產業於新南向國家的產業鏈布局實應加快腳步，當臺灣與美國透過東協國家所聯繫的三角貿易趨於緊密，不再被中國大陸供應鏈完全制約之實，臺美產業之間才有更進一步深化合作的條件。

參考文獻

(一) 中文部分

1. MoneyDJ 新聞 (2017)。「零售、汽車業鬆口氣！共和黨邊境調整稅 傳暫時放棄」，4 月 26 日。
https://feibfund.moneydj.com/r/News/rNews_%7BD0D093B6-EC83-4FB1-BF57-DF763178E6D4%7D_6_A.djhtm。
2. 大紀元 (2017)。「川普稅改計劃 對美國家庭的四大影響」。
<http://www.epochtimes.com/b5/17/4/27/n9082272.htm>。4 月 28 日。
3. 中央通訊社 (2017)。「架構不公開 3 階段推進南海行為準則」。8 月 6 日。
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201708060228-1.aspx>
4. 中央銀行 (2017)。「六、川普貿易新政之背景、影響與台灣因應對策」。
<https://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/792117211071.pdf>
5. 中時電子報 (2017)。「美若課 45% 關稅... 高盛：陸經濟成長掉 3 個百分點」。1 月 26 日。
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170126000077-260202>。
6. 天下雜誌 (2017)。「鳳梨酥模式：後蘋果時代，臺灣科技業最後一搏」，TechNews 科技新報，7 月 16 日。
<http://technews.tw/2017/07/16/taiwan-technology-industry-pineapple-cakes-mode/>
7. 民視新聞 (2017)。「川普政策髮夾彎？追夢人計劃可能不廢除」。9 月 15 日。
<https://news.ftv.com.tw/news/detail/2017915I07M1>

8. 成帥華、管僅 (2010)。「中美貿易爭端：一場沒有硝煙的持久戰」。WYO 經濟導刊。2010 卷 2 期。pp.85-86。
9. 自由時報 (2017)。「抱中國大腿奏效？中資助菲國基礎建設 1053 億」。3 月 7 日。<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1996567>
10. 行政院官方網站 (2017)。「美國川普總統簽署「購買美國貨、僱用美國人」行政命令」。4 月 20 日。
http://www.ey.gov.tw/UnitRss_Content.aspx?n=8092BD84714005C0&s=BA9502CEEF0E9F76。
11. 吳子涵 (2017)。「從川習會初探中美貿易戰的可能發展」。經濟前瞻。171 期。pp. 67-73。
12. 李少君、楊柳 (2016)。「【民生策略·一點看法】詳細梳理特朗普經濟金融主張」。
https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5NDU1MDEwNQ==&mid=2652225782&idx=1&sn=b6f50be8cf45bb678f3a221ab0e9a418&mpshare=1&scene=1&srcid=0927jxrbaSi5m9yS48shyxi8&pass_ticket=QKeudUa5M%2BScR3r21zzmdVbuQEkt%2FfQ2nX6TZ6Nij1VxquKAaMCYG5Nqpzt3vPgT#rd。
13. 李沃牆 (2017)。「川普經濟學對全球貿易及金融市場影響」。會計研究月刊。374 期。pp. 34-38。
14. 李明 (2017)。「北韓核武危機：美國會否動武？」。海峽評論。321 期。pp. 9-12。
15. 杜巧霞 (2017)。「川普貿易保護旗幟攪亂亞太區域經濟整合」。經濟前瞻。170 期。pp. 21-26。
16. 每日頭條 (2017)。「十年間「爆炸性上漲」 中國製造業平均工資超過拉美」，2 月 27 日。<https://kknews.cc/zh-mo/finance/5m3q866.html>。

17. 林民旺 (2017)。「印度將充當美國新亞洲政策的「支柱」」, 世界知識期刊。22 期。11 月 16 日。
18. 林建甫 (2017)。「川普新政帶來的訊息」。臺灣經濟研究月刊。40 卷 5 期。pp. 8-9。
19. 林思源 (2016)。「美國製造業回流 2009-2016」。12 月 26 日。
<https://read01.com/x4aQjO.html>。
20. 邱奕宏 (2017)。「亞太貿易秩序的崩解與重整 兼論川普時期下臺灣的機運與挑戰」。臺灣經濟研究月刊。40 卷 4 期。pp.69-75。
21. 金堅敏 (2017)。「重振美國製造業無需「閉門造車」」。日經中文網, 2 月 13 日。
<http://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/23623-2017-02-13-04-52-00.html>。
22. 國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心 (2017)。「川普『買美國貨、雇美國人』行政命令是否能扶植美國經濟?」。4 月 21 日。
<http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=13351>。
23. 張德齡 (2013)。「新動能, 美國製造業回流, 3 年增 50 萬個職缺」,《遠見雜誌》特刊: 美日投資特刊。
24. 張銳 (2012)。「貿易摩擦: 中美間的戰火」。澳門月刊。184 期。pp.72-73。
25. 壹讀 (2017)。「特朗普再簽新令 H-1B 工作簽證恐生變」。4 月 19 日。
<https://read01.com/N0eaQE.html>。
26. 黃士真、劉昱辰 (2017)。「美國重振製造業及對臺灣之影響」。經濟前瞻。173 期。pp. 26-31。

27. 新華社 (2017)。「王毅介紹中美元首海湖莊園會晤情況」。4月8日。
http://news.xinhuanet.com/world/2017-04/08/c_1120773302.htm
28. 新華社，「首輪中美全面經濟對話取得積極成果」，7月21日。
http://news.xinhuanet.com/world/2017-07/21/c_1121358807.htm。
29. 楊書菲、高君逸(2017)。「美國川普新政對臺灣貿易發展之機會與挑戰」。
經濟前瞻。173期。pp. 20-25。
30. 經濟日報 (2016)。「美國重返製造 臺灣準備好了嗎」。11月28日。
<https://money.udn.com/money/story/5628/2133566>
31. 經濟日報 (2017)。「川普邊境稅 vs.國會邊境調整稅 有何差別?」。1月26日。
<https://udn.com/news/story/5/2254521>。
32. 經濟部官方網站 (2017)。「美國川普總統簽署「處理違反與濫用貿易協定」行政命令，全面檢討美國對外經貿協定」。5月2日。
https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=65638。
33. 經濟部貿易局 (2017)。「美國川普總統簽署「鋼鐵進口與國家安全威脅」備忘錄」，4月21日。
https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=64412
34. 鉅亨網新聞中心 (2016)。「廣達衝刺美國製造，在美伺服器產能三年擬擴增兩倍」。11月29日。
<https://news.cnyes.com/news/id/3630918>。
35. 趙文衡 (2017)。「川普能源政策走向與對國際合作的影響」。

36. 劉孟俊、黃光昇 (2013)。「美國製造回流下，兩岸產業分工調整契機」。
經濟部電子報第 242 期。
<http://www.twbusinessnet.com/epaperArticle.do?id=238321668>。
37. 鄧聿文 (2010)。「中美貿易戰鹿死誰手？」。海峽評論。232 期。pp.18-19。
38. 駐胡志明市臺北經濟文化辦事處 (2017)。中國大陸資助柬埔寨 70% 之道路與橋樑建設資金。7 月 31 日。
<http://www.roc-taiwan.org/vnsgn/post/11968.html>
39. 盧俊偉 (2016)。川普時代下的臺灣經濟挑戰與因應策略。新社會政策雙月刊。47 卷。pp.38-42。
40. 盧奕旬 (2006)。「智慧財產權 中美貿易爭議的舊問題與新挑戰」。臺灣經濟研究月刊。29 卷 5 期。pp.112-120。
41. 聯合財經網 (2017)。「川普帶頭 恐掀減稅競賽」。5 月 2 日
<https://money.udn.com/money/story/10511/2437060>。
42. 聯合新聞網 (2016)。「沒完沒了！川普稱大陸是史上最大工作偷竊犯」。
12 月 8 日。<https://udn.com/news/story/5/2157759>。
43. 聯合新聞網 (2017)。「美國制裁北韓奏效 美媒：全球 20 國家響應」。10 月 9 日。<https://udn.com/news/story/6809/2746924>
44. 聯合新聞網 (2017)。「聯合國安理會 通過縮水版北韓新制裁案」。9 月 13 日。<https://udn.com/news/story/11267/2698262>
45. 聯合新聞網 (2017)。「聯合國制裁北韓 斷 302 億出口」。8 月 7 日。
<https://udn.com/news/story/6809/2627306>
46. 韓美 FTA 的內容與影響。國際經貿服務網。下載自：
<https://wto.cnfi.org.tw/admin/upload/9/9047.pdf>

47. 韓聯社，「文在寅指示對美要求討論 FTA 做好應對準備」。7 月 13 日。
<http://big5.yonhapnews.co.kr:83/gate/big5/chinese.yonhapnews.co.kr/domestic/2017/07/13/0406000000ACK20170713003800881.HTML>。
48. 韓聯社，「韓美是否啟動修訂 FTA 談判程序引關注」。7 月 13 日。
<http://big5.yonhapnews.co.kr:83/gate/big5/chinese.yonhapnews.co.kr/domestic/2017/07/13/0406000000ACK20170713002800881.HTML>。
49. 顏慧欣 (2017)。「近期美國川普政策經貿政策重點分析與展望」。中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心。
<http://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=295922>。
50. 蘋果日報 (2017)。「川普：上任首日退出 TPP，日紐等成員國失望 安倍嘆「少了美國毫無意義」，9 月 15 日。
<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20161123/37460997/>
51. 顧瑩華 (2017)。「沒有美國的 TPP 將會如何？」。經濟前瞻。173 期。pp. 15-19。

(二) 外文部分

1. 2017 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Office of the United States Trade Representative. download from:
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/NTE/2017%20NTE.pdf>.
2. ASEAN Economic Integration Brief (No. 1/ June 2017). ASEAN. download from: http://asean.org/storage/2017/06/AEIB_No.01-June-2017_rev.pdf.
3. Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress. ASEAN. download from:
http://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2017/08/ASEAN50_Master_

Publication.pdf.

4. Cohen, I., Freiling. T., Robinson. E., (2011). “The Economic Impact and Financing of Infrastructure Spending.”
<https://www.wm.edu/as/publicpolicy/documents/prs/aed.pdf>.
5. Department of the Treasury Office of International Affairs., (2017). ”Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States, U.S.”
April 14.
<https://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/2017-04-14-Spring-2017-FX-Report-FINAL.PDF>.
6. Global Software Survey. BSA The Software Alliance. download from:
http://www.bsa.org/~media/Files/StudiesDownload/BSA_GSS_US.pdf.
7. Goldman Sachs, (2016). “Economic Implications of the Trump Agenda.”
downloaded from:
http://pg.jrj.com.cn/acc/Res/CN_RES/MAC/2016/11/12/817604a8-410d-4338-b17e-868e98f78a3a.pdf.
8. Goldman Sachs, (2017). “MADE IN THE USA ...OR CHINA?-25 Years of Supply Chain Investment at a Crossroads”, *EQUITY RESEARCH*, March 26.
9. House of Representatives Committee on Rules, (2015). “Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015.” downloaded from:
<https://rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/114/PDF/114-HR644-SxS.pdf>.
10. Interim Economic Outlook (20 Sep. 2017). OECD. download from:
<http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-outlook/>.

11. International Monetary Fund, (2017) .“World Economic Outlook April 2017.” downloaded from:
<http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.
12. International Monetary Fund, (2017) .“World Economic Outlook April 2017” downloaded from:
<http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.
13. Lili Yan Ing. Santiago Fernandez de Cordoba. and Olivier Cadot (2016). Non-Tariff Measures in ASEAN. ERIA Research Project FY2015 No. 01.
14. OECD (2016). OECD Economic Outlook. Organisation for Economic Cooperation and Development.
15. Office of the United States Trade Representative, (2017). “2017 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS.” downloaded from:
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/NTE/2017%20NTE.pdf>.
16. Office of the United States Trade Representative, (2017). “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”.
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>.
17. Office of The United States Trade Representative, (2017). “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation”.
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>.

18. Ross, W. & Navarro, P., (2016). “Trump Versus Clinton On Infrastructure.”
<http://peternavarro.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/infrastructurereport.pdf>.
19. The Art of the Trade Deal: Quantifying the benefits of a TPP without the United States. Canada West Foundation. download from:
http://cwf.ca/wp-content/uploads/2017/06/TIC_ArtTradeDeal_TPP11_Report_JUNE2017.pdf.
20. The White House, (2017). “2017 Tax Reform for Economic Growth and American Jobs” downloaded from:
<http://taxprof.typepad.com/files/trump-tax-plan.pdf>.
21. The White House, (2017). “America First Energy Plan.” downloaded from: <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>.
22. The White House, (2017) . “Presidential Executive Order Addressing Trade Agreement Violations and Abuses.” April 29.
The White House, (2017) . ”Presidential Executive Order on Buy American and Hire American.” April 18.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/presidential-executive-order-buy-american-and-hire-american>.
23. The White House, (2017) . “Presidential Executive Order on Establishing Enhanced Collection and Enforcement of Antidumping and Countervailing Duties and Violations of Trade and Customs Laws.” March 31.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/31/presidential-executive-order-establishing-enhanced-collection-and>.

24. The White House, (2017) . “Presidential Executive Order on Establishment of Office of Trade and Manufacturing Policy.” April 29.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/01/presidential-executive-order-establishment-office-trade-and>.
25. The White House, (2017) . “Presidential Executive Order Regarding the Omnibus Report on Significant Trade Deficits.” March 31.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/31/presidential-executive-order-regarding-omnibus-report-significant-trade>.
26. The White House, (2017) . “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement.” January 23.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>.
27. The White House, (2017) . “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement.”, January 23.
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>.
28. The White House., (2017). “Daily Press Briefing by Press Secretary Sean Spicer -- #42.”
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/27/daily-press-briefing-press-secretary-sean-spicer-42>.
29. Trump Effect on Asia. Harvey Nash. download from:
<http://www.harveynash.com/executivesearch/news-and-insights/Trump%20>

Effect%20Infographic.pdf.

30. Trump, D., (2016). Donald Trump's Contract with the American Voter, downloaded from:
https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf.
31. Trump, D., (2016). "Tax Reform That Will Make America Great Again." downloaded from:
<https://assets.donaldjtrump.com/trump-tax-reform.pdf>.
32. Trump, D., (2017). "Emergency & National Security Projects." downloaded from:
<https://assets.documentcloud.org/documents/3409546/Emergency-NatSec50Projects-121416-1-Reduced.pdf>.
33. U.S. Department of the Treasury, (2017). Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States, downloaded from:
<https://www.treasury.gov/resource-center/international/exchange-rate-policies/Documents/2017-04-14-Spring-2017-FX-Report-FINAL.PDF>.
34. U.S. Image Suffers as Publics around World Question Trump's Leadership.. Pew research center. download from:
http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/25100416/Pg_2017.06.26_US-Image-Report_Full-Report.pdf.
35. Update to the IP Commission Report 2017. The IP Commission. download from:
http://ipcommission.org/report/IP_Commission_Report_Update_2017.pdf.

36. USTR, 2017 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, downloaded from:
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/NTE/2017%20NTE.pdf>.
37. Wayne M. Morrison (2017). “China-U.S. Trade Issues”, downloaded from:
<https://fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf>.

(三) 網站部分

1. ASEAN Integration: A Work in Progress. Brink Asia. Apr 10, 2017.
<https://www.brinknews.com/asia/asean-integration-a-work-in-progress/>.
2. Bloomberg, (2017). South Korea Seeks to Avert Trump Criticism of Free Trade Pact,
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-07/south-korea-seeks-to-dispel-misunderstanding-of-fta-with-u-s>.
3. CBC News, (2017). Trump takes 1st step in NAFTA renegotiation: Sends draft letter to Congress,
<http://www.cbc.ca/news/politics/trump-nafta-draft-letter-congress-1.4047577>.
4. Chris Kahn, (2017). “Approval of President Trump drops to lowest since inauguration: Reuters/Ipsos poll.” *REUTERS*,
<https://www.theinvestmentobserver.co.uk/politics/2017/05/22/reutersipsos-poll-low-trump-h4thg48/>.
5. Does an ASEAN Agreement Mean Progress for RCEP?. The Diplomat. Sep 15, 2017.
<https://thediplomat.com/2017/09/does-an-asean-agreement-mean-progress-for-rcep/>.

6. DTI cites benefits in joining TPP. The Pilipino Star. Sep 29, 2017.
<http://www.philstar.com/business/2017/09/29/1743602/dti-cites-benefits-joining-tpp>.
7. Financial Director, (2017) . “How will Brexit affect UK VAT regulations?”
<https://www.financialdirector.co.uk/2017/05/05/will-brexit-affect-on-vat-regulations-create-a-tax-haven/>.
8. <http://stats.oecd.org/>.
9. <https://mainichi.jp/english/articles/20170829/p2g/00m/0bu/030000c>.
10. <https://www.bea.gov/itable/index.cfm>.
11. IMF Videos, (2017) .
<http://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=5401953711001>.
12. Korea Economic Research Institute (2017) . 「 한미 FTA 재협상 시 5년간 수출 손실액 최대 170억 달러 」, 4月30日 .
<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=keri1981&logNo=220994346226&categoryNo=0&parentCategoryNo=0&viewDate=¤tPage=1&postListTopCurrentPage=1&from=postView>.
13. Korea Eximbank. http://211.171.208.92/odisas_eng.html.
14. Mexico says TPP might still be implemented without U.S. Reuters. Apr 19, 2017.
<http://www.reuters.com/article/us-mexico-tpp/mexico-says-tpp-might-still-be-implemented-without-u-s-idUSKBN17K2KR>.
15. OECD.Stat.

16. Pew Research Center, (2017) . “Immigration projected to drive growth in U.S. working-age population through at least 2035.”
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/08/immigration-projected-to-drive-growth-in-u-s-working-age-population-through-at-least-2035/>.
17. Pew Research Center, (2017) . “Key findings about U.S. immigrants.”
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/03/key-findings-about-u-s-immigrants/>.
18. PH not joining TPP without US. Manila Bulletin. Oct 15 , 2017.
<https://news.mb.com.ph/2017/10/15/ph-not-joining-tpp-without-us/>.
19. Q&A: Chile's Michele Bachelet on Where the Country Goes Now. Time. Jun 2, 2017. <http://time.com/4803213/president-michele-bachelet-chile-future/>.
20. South Korea Seeks to Avert Trump Criticism of Free Trade Pact.
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-07/south-korea-seeks-to-dispel-misunderstanding-of-fta-with-u-s>.
21. Stephen Gandel, (2017) . “Losses Lurk in Trump Tax Plan.” Bloomberg.
<https://www.bloomberg.com/gadfly/articles/2017-04-28/amid-trump-tax-plan-windfall-lurk-some-early-losses>.
22. The American Society of Civil Engineers, (2017) . ASCE's 2017 Infrastructure Report Card | GPA: D+
<https://www.infrastructurereportcard.org/>.
23. The Japantimes,(2017) . “Global tax war feared as Trump considers massive cuts”
<http://www.japantimes.co.jp/news/2017/04/30/world/politics-diplomacy-world/global-tax-war-feared-trump-considers-massive-cuts/#.WRAcBtKGMnQ>.

24. The Wall Street Journal, (2017) . Trump Administration Signals It Would Seek Mostly Modest Changes to Nafta,
<https://www.wsj.com/articles/trump-administration-signals-it-would-seek-mostly-modest-changes-to-nafta-1490842268>.
25. TPP negotiators meet in Sydney to advance trade pact after US exit.
Mainichi Japan. Aug 29, 2017.
26. TPP negotiators work to revise trade deal after U.S. withdrawal. The Japan Times. Sep 21, 2017.
<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/21/business/tpp-negotiators-work-revise-trade-deal-u-s-withdrawal/#.WdXy5HR-WM8>.
27. TPP states agree new framework needed to implement pact without U.S..
The Japan Times. Jul 13, 2017.
<https://www.japantimes.co.jp/news/2017/07/13/business/tpp-states-agree-new-framework-needed-implement-pact-without-u-s/#.WdX1YXR-WM8>.
28. Trade in Goods with China, US Census Bureau.
<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015>.
29. Trade in Goods with Korea, South, US Census Bureau.
<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5800.html>.
30. UNCTAD. <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>.
31. United Nations. <https://www.un.org/press/en/un-bodies/security-council>.
32. United States Census Bureau,
<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015>.

33. United States Department of Commerce, FACT SHEET: Initial Actions of the U.S.-China Economic Cooperation 100-Day Plan,
<https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2017/05/fact-sheet-initial-actions-us-china-economic-cooperation-100-day-plan>.
34. What Is TPP? Behind the Trade Deal That Died. The New York Times. Jan 23, 2017.
<https://www.nytimes.com/interactive/2016/business/tpp-explained-what-is-trans-pacific-partnership.html>.
35. WITS. <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/EAS>.
36. 美國商業部經濟分析局。
37. 財政部進出口統計。
<http://www.mof.gov.tw/Detail/Index?nodeid=279&pid=73025&rand=4035>.
38. 財政部關務署。<https://portal.sw.nat.gov.tw/APGA/GA01>.
39. 經濟部國貿局跨太平洋夥伴協定 TPP 專網。
<http://www.tpptrade.tw/index.aspx>.

附件 1 美商奇異國際股份有限公司 (GE) 臺灣分公司訪談

美商奇異國際股份有限公司 (GE) 臺灣分公司訪談			
訪談日期	民國 106 年 7 月 6 日星期四	訪談時間	下午 15:00~16:10
訪談地點	臺北市中山區民生東路三段 8 號 6 樓(美商奇異國際股份有限公司臺灣分公司)	訪談對象	奇異公司貿易與授權北亞區 劉總經理
訪談人員	劉孟俊、吳佳勳		
文字紀錄	吳佳勳、謝頌遇、李宗澤	錄音紀錄	吳佳勳
訪 談 記 錄			
內 容	<p>問：在美國的金融體系中，GE 的融資 (GE capital) 運行模式為何？</p>		
	<p>1. GE capital 包含金控、Energy(能源公司)，Health care(醫療)，但就只有一支股票在市場上就是 GE，隸屬於工業公司、製造業。GE 以航太產業為主，包括飛機引擎、航電，以及醫療 (醫療系統)，其他比較小部分的有火車頭、交通運輸產品。因為銷售產品很多是大型系統，客戶多有融資需求，以前 GE 的工業產品建構在 capital 此類商業服務平臺，替客戶提供相關金融服務。但是 GE 屬於沒有銀行的金控，所以稱為 GE Capital 而非 GE bank。GE 沒有收存款，GE 的資本從工業、製造業每年的利潤供應，這些錢就拿來做租賃公司的資本，若資金還不足，GE 公司就發公司債來當資本。</p> <p>2. 經濟活動需要資本投入，一般而言，市場裡面如果有一個很好的計劃就會需要資金挹注，即使像臺塑這樣大的企業集團，也有資金需求。資金的來源主要分成兩種：其一是發行股票；其二是和金融單位籌措。以臺灣而言，發股票基本上屬於金管會、經濟部管轄權責；而另一個向金融單位融資的部分，則屬於財政部主管。在資本取得的過程中，如果只靠銀行，這種途徑的主管單位是財政部，其舉債能力有一定門檻限制。例如：長榮航空如果採購飛機，飛機一架 1 億美金以上，有些銀行可能不敢貸這麼多，必須尋求好幾家銀行聯貸以分攤風險。因此，出現了租賃的資金籌措方式，像中租迪和此類租賃公司於是出現，值得一提的是，中國信託是銀行，但中租迪和不是銀行，他的主管單位就不是財政部，而是經濟部(租賃業)。</p> <p>3. GE 在金融部分總共有 28 個事業體，當然包含租賃，如果全部都靠銀行的資本，將導致市場深度不足，因此透過租賃可以再擴大市場。例如 GE capital 因為資本夠大有飛機租賃，我們有 2,000 多架飛機，所以像長榮有一次買 14 臺飛機，其中有 7 臺是用銀行聯貸向波音買，另外 7</p>		

臺是跟我們租。租賃可分為：營運型的融資租賃與財務型的租賃，融資租賃跟貸款是差不多意思；財務行租賃例如：租賃飛機，10 年的租金付完時，最後可以用 1 塊錢把飛機過戶給客戶，就像分期付款一樣；還有一種稱為「紅地毯模式」，例如和運租車的長租，租車 3-4 年，第 4 年時估這輛車的殘值，客戶可以決定要買下來或是讓別人買。

問：承上述，GE 的營運內容涵蓋能源政策，就貴公司的觀點而言，川普政府的美國優先能源政策對貴公司是否造成巨大影響？

因為 GE 屬於全世界能源的前三大公司，涵蓋核能、水力、風力、火力，川普新政給 GE 很多機會，例如我們併購法國的 Alstom (阿爾斯通)。倘若是非核政策就會對我們的核能市場衝擊。

問：就貴公司的觀點，從歐巴馬至川普執政，美國工業 4.0 的差異為何？

就我們的理解，歐巴馬在美國生產成本的稅務結構上，沒太多著墨，只著重於科技創新希望美國自動化；但川普要求在美國製造，提供財稅優惠。

問：川普新政推動減稅計劃，對於企業有很大利基，因為貴公司產品並非完全自己製造，其中離岸外包 (outsourcing) 的部分，全球製造業回流是否會造成很大的衝擊？

1. 對美國而言，除了消費型電子產品之外，就高科技產品而論，美國製造並沒有其他國家成本低。對 GE 而言，飛機引擎本來都在美國做；零組件外包，像是在漢翔做一些燃燒銅零件，這個部份 GE 在中國大陸有一些合資公司，我們原本是要給中國大陸去做，但怕中國大陸把技術偷走太多。
2. 生產外包經驗分享：中國大陸製造業的技術其實說一回事，做一回事。在生產面有 SOP，交給現場作業人員也有 SOP，但「我們去現場督導的時候，覺得作業員的動作怪怪的，和 SOP 不一樣，才發現作業員不識字，SOP 只是拿給客人看的，做出來的品質確有疑慮。」從美國回來的人員在實驗室做 Sample 給你看，都符合需求，所以訂單下 1,000 個，然後訓練作業員照 SOP 做出來，就叫做 R&D。差別在於 Reaserch 只要做一個 Development commercial 量產的時候，就又是一個學問，這個部分鴻海很強。以中國大陸製造業來講，廣州、珠三角長三角的發展成熟度，創新能力比較強，而崑山或上海這一代是商務比較強。但半導體選擇上海設廠，不會去廣州，因為半導體屬於資本密集型產業。

問：在川普的新政策下，臺灣 GE 業務的布局策略會不會調整？會有那些調整可能？

比較不會，臺灣 GE 扮演的角色比較簡單：銷售與售後服務。採購是上海負責，對於亞太的布局都還在調整；臺灣雖然在大中華區裡，但有些並沒有在裡面，舉例來說，因為美國對中國大陸有國安考量，因此像是直升機引擎，都是軍售的，不可能讓中國大陸分公司負責，航太產業往往牽扯政治問題。但臺灣的業務大致來講都是在大中華底下，醫療也有，另外數位領域大部分是上海在處理，臺灣是區域的銷售與售後服務為主。

問：就貴公司的觀察，臺灣企業由於川普新政的關係，對於赴美投資開始出現興趣，您認為例如臺塑、鴻海等大企業是否存有成功機會？如果鴻海到美國去，是否有機會成為 GE 供應鏈？

臺塑在德州做塑鋼輪船，臺灣出口到美國會被海關課很高的稅，因為不是美國製造，但臺塑在美國有設廠，就可以吸引人家進去，而臺塑帶過去的設備，是在拆臺灣舊的設備再運到美國組裝，這樣就得以免稅，因為美國政府認定你有在那裡做生意。但如果去那邊再從國外買設備，譬如說你現在把 5 千億放到美國，那你要買設備的時候可能是和臺灣、日本買，這樣海關會課稅（20-30%）。

鴻海赴美不是只投資廠房，還有在那邊生產很多產品，因為在美國生產跟海外生產，其實總成本差異有限，主要還是租稅誘因。鴻海現在主要以蘋果為主，相對鴻海是以量取勝；緯創力則是以技術門檻為主力。

問：就貴公司的觀察，如果中美發生貿易戰，GE 可能會成為被攻擊的標的嗎？

有可能，因為 GE 業務遍及中國大陸市場，我們的產品在中國大陸市場份額很大，像醫療甚至能是最大的，因此如果受波及影響將很可觀。

附件 2 專家訪談會議記錄

「川普新政」對臺灣之影響專家訪談			
日期	民國 106 年 7 月 17 日星期一	時間	下午 13：30～15：30
地點	中華經濟研究院 322 會議室 (臺北市長興街 75 號 3 樓)	出席專家	1. 中華民國工業總會 蔡副秘書長 2. 臺灣金融研訓院 菁英講座 呂顧問 3. 資策會 陳資深總監 陳副處長
訪談人員	劉孟俊、吳佳勳、陳之麒		
文字紀錄	謝頌遇	錄音紀錄	謝頌遇
討 論 提 綱			
<ol style="list-style-type: none"> 1. 川普推動製造業回流，以及「中國製造 2025」以智慧製造為重要發展方向的轉型升級戰略，兩者發展對於全球產業供應鏈重組之可能影響為何？ 2. 川普推出包括減稅政策在內的多項策略，請問對臺灣企業主要的影響面向為何？ 3. 川普新政下，我國在何種領域具有和美國或其他國家展開合作的機會？ 4. 我國業者如何因應以確保臺灣於全球產業網絡中的關鍵地位？ 			
會 議 記 錄			
內容	<p>陳資深總監：</p> <p>臺美供應鏈在美中臺三角產業結構下，無可避免涉及中國大陸。近來，中美之間的半導體更加矛盾，這次「2017 選擇美國投資高峰會 Select USA Summit」，國策顧問何美珮率團赴美，其中重要因素就是為了臺美之間半導體產業的發展。我認為中國大陸刻正積極發展紅色供應鏈，下一個對臺灣威脅最大的就是半導體產業。但相較於臺灣，事實上美國更擔心中國大陸半導體的崛起，臺美之間最優先合作的應該也是半導體，原因有二：上年 8 月，時任工業局長吳明機即率領「臺美產業合作與商機訪問團」簽署 4 項合作備忘錄 (MOU)，其中就包含了半導體產業，過去臺美亦在記憶體有成功的經驗；加上「中國製造 2025」對全球可能造成 IC 產能過剩疑慮，臺美有共同的敵人，所以有很大的合作機會。</p> <p>其次，建議未來在 AI 領域進行合作，雖然因臺灣 AI 產業還未興起，美國與臺灣合作的興趣不大，但是為了我國的產業布局，應尋求合作的機會。</p>		

尤其臺灣現在的 IC 供應鏈和美國密切相關。另一方面，中國大陸在發展智慧製造最重要的是和德國緊密地合作，很明顯與我國發展智慧機械強碰，必然出現競爭；我國智慧製造主要合作對象是日本，目前成果不錯，但也應思考此領域臺美是否有合作的契機。

除了臺美 AI、IC，以及臺日的智慧製造以外，印度於全球產業網絡中亦扮演關鍵地位。目前中國大陸、印度、巴基斯坦關係緊張，印巴民兵已經衝突，而中印的矛盾也擴大。印度是大家認為中國大陸以後下一個的世界工廠，也可能成為世界市場，而臺商在東南亞布局較多，在印度比較少，所以在全球網絡裡，或許新南向政策中可以加強與印度合作。而臺灣推動新南向政策最大的阻礙就是中國大陸，光靠臺灣的力量是很困難的；然而，中美之間在南韓、經貿議題上存有矛盾，我國或許可以利用此機會，與美國進一步合作。

陳副處長：

面對川普新政、推動製造業回流，臺灣或可以參考日本企業的態度。最近日本瑞穗綜合研究所調查了日本製造業的布局狀況，內容主要探討日本製造業是否從中國大陸撤退、轉向赴美投資，以及日本製造業對東協國家的態度。該調查起於 2 月份，實施範圍涵蓋 1,000 多家、資本額 1,000 萬日圓以上的日資製造業。

5 月份發表調查的結果顯示，在川普新政下，日本對中國大陸與東協國家的態度較上年保守許多。主要理由是川普新政退出 TPP 後，反對東協國家的多邊架構經貿協定，企業預判東協國家對歐美進出口的貿易優勢消失，不願增加到越南等地的投資；而中國大陸因對美國抱有巨額貿易順差，也可能受到美國保護主義抵制。

值得注意的是，這份報告顯示：日本製造業有 13% 願意赴美國投資。據分析，主要原因是這些企業對川普提出的法人減稅和基礎設施投資擴大有所期待，日本企業的策略值得我國作為未來臺美供應鏈合作、赴美投資布局的參考。

以往中美關係可說是漢賊不兩立的狀態，而日本往往須面對選邊站的問題。川普政府下美國的對外經貿政策，從以前的多邊轉為雙邊，不再仰賴多邊平臺處理任何問題，而是直接面對面談。臺灣只能透過雙邊談判的過程中尋找可能的合作方向。川普政策成功與否，其重點有二：其一是製造業回流是否能真的創造就業機會；其二是財政問題，川普政府推出的預算版本，原則是在不增加負債的情況下維持預算規模，但其減稅計畫若沒有其他配套可以彌補稅損，加上國防部預算增加 10%，尚需要其他各部會減項，若財政問題沒辦法維持，則減稅計劃可能將延滯。此外，川普推動製造業回流可能產生產業排擠效應，像是醫療照護、綠色能源等產業或許是臺灣可以切入的著力點。

蔡副秘書長：

此次「2017 選擇美國投資高峰會 Select USA Summit」共 84 家臺灣企業參加，包括臺塑、臺積電等，預估投資金額 340 億。在此情境下，臺美

產業供應鏈關係，在思考在川普新政架構下未來臺美之間的合作前，必須先瞭解臺灣在與美國合作的過程中，追求的是什麼？臺灣經貿策略的中心思想、目的為何？前述大方向實需釐清，才能推動政策作為。若從臺灣的角度來看臺美合作，議題不會只侷限於半導體產業，還包括在川普的新政下，所帶動的出口貿易，以及對美國基礎建設的擴大投資，是否可能帶來合作的機會？

川普退出巴黎協定，也可能產生臺美合作的機會。例如，清潔能源在美國發展受限時，會不會轉往其他國家？我國政府及產業也應把握此機會。此外，在評估美國推動製造業回流政策前，可觀察到 1997 年美國製造業占 GDP 的比重為 16%，2008 年降至 12.7%，2015 年更進一步下降到 12% 左右。我們必須先探討美國製造業結構為何會有這些轉變？對美國的就業機會又會有哪些影響？

臺美可在 AI、航太、生技、機器人等產業建立合作，尤其臺美合作的最大優勢就是「不會讓美國產生安全的威脅」，這是中國大陸或其他新興國家、東協國家無法取代的，我國應將國家安全的因素納入臺美供應鏈合作的主要賣點。

呂顧問：

川普新政主要有四個面向，分別是保護主義、稅制改革、基礎建設、製造業回流。首先，保護主義引起主要國家的反彈；稅制改革方面，個人所得稅從 7 級稅率減少至 3 級，企業所得稅從 35% 降至 15%，此作為會立即引起財政收入流失，若沒有因應對策，美國國會不大可能支持。而基礎建設的問題，則在於沒有編列足夠的預算。

製造業回流方面，美國優勢有四個優勢：第一，美國擁有全球最低能源成本；第二，美國以矽谷為代表，研發技術具有全球領先的地位；第三，美國是全世界最重要的消費市場，製造業在美國當地設廠，有利於貼近市場，掌握對消費者的需求；第四，美國有全世界最成熟的法規和金融市場。劣勢方面有五：首先，美國的勞工工資是在所有已開發國家偏高，有勞動成本的壓力；第二，美國技術性的勞工相對較少，集中在服務業；第三，企業所得稅 35% 在 OECD 主要國家是最高的；第四，由於產業是以服務業和金融業為主，沒有明顯的生產和組裝的製造業聚落；第五，基礎建設落後。

整體而言，川普新政的成效有限。但川普新政製造回流仍然可能吸引以下種類的產業回流：第一，貿易入超較大的產業，例如電子資通訊、汽車零組件、機械零組件等；第二，在國外有較多僱員的產業，例如運輸設備、電腦跟電子商品的製造商；最後，能源成本比重高的產業，例如化學，塑化產業。若美國製造回流有產生效果，我國石化、鋼鐵、紡織、電子是有機會赴美國投資的。

當前臺灣希望脫離中國大陸牽制，只能尋求美日結盟，但對臺灣而言，川普的製造回流政策對臺灣衝擊力較小，反而中國大陸紅色供應鏈崛起對臺灣有較大的影響，原因是可能直接掏空臺灣的產業基礎。目前臺美中形成臺灣接單、大陸製造、外銷美國的三角貿易關係，而處理臺美供應鏈的

關鍵就是中國大陸臺商，由於兩岸失去九二共識的政治前提，而中共當局或將打破正常任期，面臨中共高層政治的不確定性，中國大陸內部情勢也很嚴峻；此外，李克強於 2017 年 3 月 25 日宣布，全面防範金融泡沫，嚴格加強金融監管，展開一行三會，最重要目的就是打擊影子銀行。早期很多中國大陸臺商，特別是製造業，因為資本額規模不大，無法循正常融資管道借錢，所以透過地下金融籌措資金。但最近因為前述政策使資金全面收斂，陸續造成部分廠商倒閉，應持續關注。

另一方面，由日本的角度觀察，日本耕耘印尼半世紀使其成為日本汽車產業的重要據點，新南向政策也不是短期內可以完成的工程，中長期必須持續推動對東協國家的投資，可以延伸鞏固供應鏈關係。

整體而言，全球供應鏈自 2008 年金融海嘯以來就開始調整，近年由於中國大陸崛起，以及國際大廠開始面臨歐美國家社會問題的惡化，需要思考如何解決國內就業問題。因此，各個先進國家紛紛提出減稅政策，吸引資金回流成為一大趨勢。臺灣若不積極吸引臺商回流，在全球的經營轉變之下，臺商只會將生產據點由中國大陸移轉至其他地方，對臺灣本身毫無幫助。除了和美國或日本合作之外，政策思考的主軸仍需聚焦在我國國內的就業問題，以及對經濟的貢獻等面向。

附錄 1 期中審查意見回覆及處理情形

審查意見	中經院回覆及本會意見
<p>一、本計畫的研究方法(P.11)包括「次級資料蒐集與分析」及「專家訪談」，建議於期末報告納入專家訪談重要觀點，並以附錄呈現訪談資料。</p>	<p>謝謝委員的意見，謹遵照辦理。各項專家訪談內容將會持續納入報告中，詳細訪談內容會以附錄呈現。</p>
<p>二、第一章之研究架構(P.14)川普新政和美與中國大陸、俄羅斯、日本、韓國等國間情勢應為互動關係(interactive)，而非順序關係(sequence)。建議研究架構修正為「川普新政內外政策」及「美與中俄日韓等國的互動」後，「對亞太經貿情勢可能產生的影響」，再進一步歸結「對我國經貿之影響與因應策略」。</p>	<p>謝謝委員的意見，遵照建議辦理，研究架構已調整於 P.14。</p> <p>【本會意見】 目前研究架構(P.14)與審查意見及報告第 3 頁最後一段所述研究目的仍有差異，請再修正調整。</p> <p>謝謝意見，研究架構(P.14)已重新調整，並修正 P.3 研究目的文字。</p>
<p>三、研究團隊應提供本身的專業分析，如第二章各節「未來之發展與影響預判」部分(P.21-24、P.28-38、P.44-46、P.54-55)，都是其他單位的研究結論，建議強化分析內容。</p>	<p>謝謝委員意見，本研究在「未來之發展與影響預判」相關段落雖有部分引用其他單位資料與數據，目的係用以強化研究之觀點，實質論述為本研究原創，且將會依據川普新政的動態進行調整，進一步強化分析內容並於期末報告呈現。</p> <p>【本會意見】 擬同意，並請於期末報告時強化分析內容。</p>
<p>四、第三章「川普新政之對外經貿政策」的章節名，不易理解一目了然。例如第一節「可能運用之貿易政策」(P.59)與第二節「經貿談判策略」(P.66)，不易區分此兩節之內容差異；建議重新思考較明確的章節名稱。</p>	<p>謝謝委員意見，遵照委員建議辦理。已將第三章章節名改為「川普新政之經貿政策」；第三章第一節改為「川普可採用之經貿工具」；第三章第二節改為「川普的多邊及雙邊貿易策略」。以明確區分章節內容之差異，讓章節結構更清晰。</p> <p>【本會意見】 第三章第二節修改為「川普的多邊及雙邊貿易策略」與第三章第一節「川普可採用</p>

審查意見	中經院回覆及本會意見
	<p>之經貿工具」五、雙邊及多邊貿易政策(P.68-70)，亦不易區分其內容差異；建議重新調整。</p> <p>謝謝意見，已將第三章第一節「川普可採用之經貿工具」五、「雙邊及多邊貿易政策」小節名稱，調整為「對貿易協定的基本原則」。該小節內容為敘述和歸納川普對貿易協定的政策立場與原則；第三章第二節「川普的多邊及雙邊貿易策略」則依不同協定個別分述川普的多邊及雙邊策略進展，兩者內容上具有實質差異。</p>
<p>五、OECD 樂觀預測今年全球經濟成長3.3%，但認為川普新政將拖累美國經濟。美國是除中國大陸外全球最大消費國，臺灣間接透過中國大陸面對美國市場，也有高度依賴的三角貿易型態。美國對亞太的沖擊除了直接的貿易保護政策外，美國整體經濟可能弱化的趨勢，屬於較長期的沖擊，建議進一步納入評估。</p>	<p>謝謝委員寶貴意見。誠如委員建議，在中臺三角貿易型態下，美國貿易保護政策對亞太可能之衝擊，尚需考量美國整體經濟弱化對亞太地區經貿情勢與臺灣的影響等評估，本研究將納入第五章『「川普新政」對我國經貿之影響與因應策略』第一節「重要研究發現」中探討，將於期末報告時完整呈現。</p> <p>【本會意見】 擬同意，並請於期末報告時修正內容。</p>
<p>六、川普上臺至今，決策模式與政策內容的不確定性為最大的特徵。此計畫研究「川普新政對亞太經貿情勢的可能影響分析」，預測未來美國的經貿政策走向為研究上最大的問題。建議在研究設計上，特別強調如何克服川普新政在決策模式與政策內容不確定性的方法。</p>	<p>謝謝委員意見，謹遵照委員建議辦理。本研究安排在第五章『「川普新政」對我國經貿之影響與因應策略』第二節「結論與政策建議」中，擬定克服川普新政在決策模式與政策內容不確定性的策略。</p> <p>【本會意見】 擬同意，並請於期末報告時修正內容。</p>
<p>七、退出 TPP 的川普政府之經貿政策，基本上對臺灣將是不利的，後續針對其對我經貿影響之因應策略，建議能提出具體且可操作的政策建議。</p>	<p>謝謝委員寶貴意見。關於川普退出 TPP 等保護主義式經貿政策對我國之影響，以及我國的因應策略等面向，本研究將納入第五章『「川普新政」對我國經貿之影響與因應策略』第二節「結論與政策建議」分析，於期末報告時詳述並提出具體政策建議。</p>

審查意見	中經院回覆及本會意見
	<p>【本會意見】 擬同意，並請於期末報告時修正內容。</p>
<p>八、有關資料補充或更新及文字修正等建議，整理如附表。</p>	<p>謝謝委員意見，謹遵照委員建議辦理。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • P.41 考慮退出巴黎協定(川普已宣布退出) • P.64 美國退出 TPP 同時責成相關部門重談 NAFTA，惟至今進度未明、P73 NAFTA 因美國國會目前尚未核准川普政府所提名的貿易代表人選而停滯(川普政府已於 5 月通知國會重談 NAFTA)。 • 第二章第四節基礎建設投資政策落實狀況，請納入美國基礎建設週公布之重點內容。 • 第三章第一節對外新政可能運用之貿易政策，請納入川普 4 月引用 1962 年「貿易擴張法」第 232 條條文，調查外國鋼鐵進口是否損害美國國安。 • 第三章第二節中美貿易百日計畫請納入美中全面經濟對話。(川習會後建立 4 項雙邊高層對話機制) 	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員意見，P.41 美國對於巴黎協定狀態更新為已退出 • 於 P.68、P.78 增加納入「5 月 18 日，美國新任貿易代表在給國會議員的信函中表示，已於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判」等相關動態更新。 • 第二章第四節 P.53-P.55 基礎建設投資政策落實狀況，已納入美國基礎建設週公布之重點內容。 • 於第三章第一節增加納入「國家安全考量」的段落 (P.61-P.64)，其中分析說明川普於今年 4 月引用 1962 年「貿易擴張法」第 232 條條文的貿易政策作為。 • 於第三章第二節新增「川習會後建立的 4 項雙邊高層對話機制」之說明與分析 (P.86-P.87)。 <p>【本會意見】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. P44 倒數第 3 行「若川普退出巴黎協定」，表 2-7 能源政策的政策走向提及「未來川普可能宣布退出巴黎協定」部分，請修正並重新檢視全文。 2. P79(三)可能之發展與影響第 3 行「意味 NAFTA 的正式重啟談判，較可能在第 2 季或第 3 季開始」部分，請修正並重新檢視全文。 3. P87 美中全面經濟對話部分，請補充最新進展及研析，並於期末報告時修正內容。 <ul style="list-style-type: none"> • 謝謝意見，已檢視並修正全文有關巴黎協定部分之文字。 • 於 P.78-P.82 增加納入「5 月 18 日，美國新任貿易代表在給國會議員的信函

審查意見	中經院回覆及本會意見
	<p>中表示，預計於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判」、「美國貿易代表辦公室 (USTR) 於 7 月 17 日公布 NAFTA 重啟談判的目標方針」以及「7 月 19 日，美國貿易代表辦公室 (USTR) 發布聲明指出，第一輪磋商確定將於 8 月 16-20 日於華盛頓登場」等相關動態更新。並將於期末報告追蹤修正。</p> <ul style="list-style-type: none"> 於 P.94-P.95 增加納入美中全面經濟對話的最新進展及簡析，並將於期末報告追蹤修正。
<ul style="list-style-type: none"> P.79 美對韓商品貿易逆差從 2011 年的 132 億美元擴增至 2016 年的 277 億美元，同頁美國人口普查局資料顯示 2016 年美對韓貿易赤字暴增 60% 到 265 億美元。 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員意見，遵照委員建議辦理。經查美國人口普查局 (US Census Bureau) 官方統計數據，2016 年美國對韓國貿易赤字實為 275.7 億美元，已確實修正相關數據 (P.83-P.84)。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> P.64 在美國退出 TPP 方面，可能犧牲的是關稅收入。 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員寶貴意見，已於 P.68 進行段落整體修正。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> P.8 高盛的重要分析 P.15 OECD 的報告 P.15 川普有關減稅政策的選舉政見 P.17 川普稅改計畫藍圖 P.28 皮尤研究中心的統計 P.39 美國優先能源政策 P.51-53，表 2-6，川普提出之 50 項優先基礎建設 P.65 IMF 的報告 P.79 韓國對美國的出口將在 5 年內損失多達 170 億美元 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員意見，P.8 高盛的資料來源已補充註腳和參考文獻。 P.15 OCED 報告已補上註腳。 P.15 川普有關減稅政策的選舉政見已補充註腳和參考文獻。 P.17 川普稅改計畫藍圖已補充註腳和參考文獻。 P.28 皮尤研究中心的統計已補充註腳。 P.39 美國優先能源政策已補充註腳和參考文獻。 P.51-53，表 2-6，川普提出之 50 項優先基礎建設已補充註腳和參考文獻。 關於「IMF 的報告」，已於 P.70 增加說

審查意見	中經院回覆及本會意見
	<p>明，並增加資料出處註腳和參考文獻。</p> <ul style="list-style-type: none"> 關於「韓國對美國的出口將在 5 年內損失多達 170 億美元」一段，已於 P.84-P.85 增加說明，並增加資料出處註腳和參考文獻。 <p>【本會意見】 P83-85 美韓 FTA 將重啟談判部分，請補充最新進展及研析，並於期末報告時修正內容。</p> <ul style="list-style-type: none"> 謝謝意見，已於 P.88-P.89 增加納入 7 月 12 日美國貿易代表辦公室（USTR）貿易代表賴海哲（Robert Lighthizer）受總統川普指示，正式通告南韓，美國要求基於美韓自由貿易協定召開特別聯合委員會的會議，開始談判進程，以消除對美國的貿易壁壘，並考慮是否需修改美韓 FTA 等相關動態更新。並將於期末報告追蹤修正。
<ul style="list-style-type: none"> P.3 TPP 與 NAFTA 未標註英文全稱。 P.5 TPP 僅標註中文全稱，無標註英文全稱。 P.12 TIFA 與 BIA 等未標註英文全稱。 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員的意見，已於 P.2 和 P.3 加入 TPP 及 NAFTA 英文全稱。 由於 TPP 英文全稱已在 P.2 呈現，故此後為縮寫。 已於 P.12 標註 TIFA 與 BIA 的英文全稱。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> P.5「徹底清理門戶(Drain the Swamp)」非屬專有名詞，d 與 s 不需大寫。 P.6 空殼公司 (shell Company) 非專有名詞，C 不需大寫。 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員的意見，徹底清理門戶之英文於 P.5 已如指示修正完成。 空殼公司之英文於 P.7 已如指示修正完成。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 報告多處重要論點皆援引國內媒體之譯稿或報導，有失專業研究的精神。 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝建議，國內媒體譯稿或報導目的為加強研究論點，將針對過多引述部分進

審查意見	中經院回覆及本會意見
<p>第一、二章所引述之資料來源中有半數皆引述新聞報導，如註腳 1、2、4、6、7、12、17、19 等。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 報告 P.10 研究方法提及將統合整理分析美國、中國大陸、日、韓等官方資料與相關媒體資訊，但內容多出自摘要國內媒體譯稿與報導。雖有一些美國官方資料與媒體報導，但中國大陸、日、韓等資料卻付之闕如。 	<p>行調整，並於期末報告中提出本研究建議。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 本研究隨時動態補充中、日、韓方面的原始資料，而非僅透過國內媒體的譯稿與報導，於期末報告呈現。 <p>【本會意見】 擬同意，並請於期末報告時修正內容。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • P.1 川普、希拉蕊等外國人名並未標註原文全稱 • P.7 美國參議員塞辛斯，只標註 Sessions（應標註全名：Jefferson Beauregard Sessions III）。 	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員的意見，川普與希拉蕊之英文全名已新增於 P.1。 • 塞辛斯之英文全名已新增於 P.7。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • P.9「臺」灣業者，P9「臺」商(宜有一致寫法) • P.60 透過政府「幹」預政策 • P.63 匯率單筆「幹」預金額超過 GDP • P.65 透過行政命令調查「鉅」額貿易逆差 • P.101 關於「鉅」額貿易逆差的綜合評估報告 	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員的意見，P.9 及文章其餘部分和臺灣有關之處皆統一為「臺」字 • 修正 P.65 透過政府「干」預政策。 • 修正 P.67 匯率單筆「干」預金額超過 GDP。 • 修正 P.70 透過行政命令調查「鉅」額貿易逆差。 • 修正 P.108 關於「鉅」額貿易逆差的綜合評估報告。 <p>【本會意見】 請重新檢視全文之錯(漏)字並修改。如 P98、P117 繳交一份「鉅」額貿易逆差的綜合評估....等。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 謝謝意見，已重新檢視，並修正錯別字。

附錄 2 期末審查意見回覆及處理情形

審查意見	中經院回覆及本會意見
<p>(一) 第五章第一節「二、東協經濟整合目前情勢與後勢預判」部分，討論東協 AEC 與 RCEP 發展動向，惟未論及川普新政，建議納入川普執政後的影響。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 感謝委員建議，已在第五章第一節 (P.204) 加上「川普亞洲行之觀察與影響」，當中提及川普執政後對東協後續發展之影響與預期。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(二) 第五章第二節「二、美國若提高貿易障礙將打擊亞太經貿發展」部分，分析亞太區域內與美國在亞太地區的進出口貿易地位，惟未明確註記亞太地區所涵括的國家，另請對應圖 5-10 亞太地區進出口年變化率 (2007-2016)，繪出總進出口值趨勢圖。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 感謝委員提醒，已加上報告對亞太地區之國家定義 (P.210 之註腳 135)。另外，已在圖 5-10 增補亞太地區進出口值趨勢圖。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(三) 第 223 頁最後一段提及美國 2017 年前三季經濟成長率表現，顯示川普至今的政策似未對美國經濟造成過多負面影響，其推論有待商榷。而學理上保護主義與政策環境的不確定性，均不利於經濟發展，建議審慎看待其對臺灣可能的負面衝擊。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員意見，已調整該部分 (P.234) 的標題為「川普保護主義和政策不確定性可能弱化經濟」，並已修改該段落處之文字並加入更多評估。 <p>【本會意見】 報告標題 (P.235) 與上開文字不一致，請確認。</p> <ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員的意見，正確標題為「川普保護主義和政策不確定性可能弱化全球經濟」，已全面修正。
<p>(四) 第六章第一節「重要研究發現」，應屬研析過程具意涵之發現，或為川普某項新政其背後之意涵，非持續性狀況之論述 (如川普執政持續面臨內外夾攻的挑戰)，建議強化之間的關聯性。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員意見，已調整該部分 (P.228) 的標題為「川普稅改法案通過具有指標性意義」，並已修改該段落處之文字。 <p>【本會意見】 美國稅改案雖經國會眾議院及參議院通過，惟尚待兩院協商後送川普總統簽署，目前稅改版本尚未定案，請於文中補充說明。</p> <ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員的意見，已在 P.228 相關段落補

審查意見	中經院回覆及本會意見
	充稅改進度相關說明。
<p>(五) 第六章第一節「二、川普執政後美國對亞太地區的影響力減弱」部分，建議研析川普亞洲行中提出「印太」(Indo-Pacific) 戰略的主張，並釐清印太戰略是川普個人或美國政府對亞太布局立場的差別。若以川普個人利益的期待、國務院的角色、智庫的立場，以及政府內部利害關係方角力的呈現，會更有意義，特別是印太戰略中美、日、印、澳四角合作關係，某種程度會對亞太情勢形成新格局。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員意見，已於第五章 (P.191) 和第六章 (P.229-233) 補充 CPTPP、印太戰略各方立場以及對我國的政策建議。 <p>【本會意見】</p> <p>P.232 印太戰略的策略 3，預計未來 5 年投資 80 億美元擴大在亞太地區軍事計畫，請加註資料來源。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員指正，已於 P.231 加註相關參考資料之來源。
<p>(六) 政策建議部分</p>	
<p>1. 結論應有深入研析內容作支持，如川普重視雙邊給我國莫大機會與美簽署 FTA，是否真有可能？新興產業是臺商赴美投資的重要領域，包括雲端智慧、互聯網，是否有具體案例能看出相關趨勢？美國製造業回流可帶動臺灣出口成長，加入美國供應鏈是否太樂觀？建議政策需有更多的分析及實證再下結論。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員意見，在重視雙邊和貿易逆差的川普當政下，我國與美國確有機會進行談判並簽署 FTA，不過考量其他因素(中美關係、美國的要求與我國內部反彈等)，實際通過仍面臨許多挑戰，故將「莫大」等用字稍作調整。 • 雲端智慧與互聯網赴美投資之案例，包括鴻海的「飛鷹計畫」、廣達的 QCT 等，補充於第六章第二節 (P.240、P.244-245) 中。 • 美國製造業回流促進臺灣的出口未必局限於產品，也包括服務在內。以廣達的 QCT 為例，其雲端資料中心目前已成功進入美國市場，且製造業回流反而有助於促進美國企業在當地對雲端服務的需求，QCT 因此可成為供應鏈的其中一環。且目前臺灣代工廠轉型提供服務的案例逐漸增加，未來能夠成為臺灣服務輸出的重要項目，值得關注。 <p>【本會意見】</p> <p>第六章第二節「川普新政對臺影響及因應」部分，提出「因應川普新政不確定性之策略」、「美國製造業回流政策的影響及因應策略」、「川普保護主義式經貿政策影響及因應策略」3 項因應策略，各小節論述格式不一，請參考「美國製造業回流政策的影響及</p>

審查意見	中經院回覆及本會意見
	<p>因應策略」之格式，統一各小節之論述格式(增列小標題)。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員的意見，已在「因應川普新政不確定性之策略」、「川普保護主義式經貿政策影響及因應策略」等小節中增列小標題，統一論述格式。
<p>2. 因應策略宜更具體、深入及細緻，非廣泛的說法或政府已在執行，建議能提出具體且可操作的政策建議。如建議政府應協助企業致力於多元化國際布局，以降低可能風險；政府應儘快重整既有的貿易談判團隊等。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員意見，已於第六章(P.242-248)補充關於臺美產業供應鏈合作、協助赴美投資臺商避免雙重課稅的談判時機、協助赴美臺商諮詢需求、法規鬆綁工程的推動、臺美新興產業的合作等面向之政策建議。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>3. 建議增列臺灣爭取參與 CPTTP 的機會與挑戰、川普印太戰略對於臺灣區域經貿布局的影響，以及政府推動的新南向政策如何進一步促進臺美經貿合作的發展等段落。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 感謝委員建議，已在第五章最後加上「我國參與 CPTPP 的機會與挑戰」一節(P.226)。 • 於第六章補充新南向政策將擴大「臺灣－東協－美國」三角貿易結構，並預判有助於未來臺美產業供應鏈及經貿合作等相關討論(P.244)。 <p>洽中經院表示：於第六章第一節二、補充川普參與印太戰略與對臺意涵(P.229)。</p> <p>【本會意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> • P245(七)整體面：建立更緊密的臺美產業合作關係，請補充政府推動的新南向政策如何進一步促進臺美經貿合作的發展。 • 謝謝委員的意見，已於 P.246-248 補充透過新南向政策擴大「臺灣－東協國家－美國」的經貿結構，促進臺美經貿合作發展之策略建議。
<p>(七) 建議摘錄附件訪談之重點內容。另報告未來將公開，訪談涉及個資部分應予處理。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員意見，訪談重點整理於第二章第三節(P.121)中，訪談記錄涉及個資部分已進行修正。 <p>【本會意見】</p>

審查意見	中經院回覆及本會意見
	擬同意。
(八) 有關資料補充(更新)及文字修正等建議詳如附表。	
<ul style="list-style-type: none"> 第四章第五節小結，標題看不出此節在歸納中、俄、日、韓對「美國川普經貿政策的反應，與其對臺灣的影響」，建議標題適度調整。 第六章第二節標題，建議適度調整。 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員意見，第四章第五節確實論及：中美貿易戰若開打對我國的衝擊、臺商應強化臺美供應鏈關係、臺俄雙邊貿易鑲嵌有限、日本值得我國借鏡的部分、美韓 FTA 若重簽我國應關注重點等。因此，已將本節 (P.176) 標題「小結」調整為「美與中日俄韓等國經貿互動對我國之啟示」與內容相呼應。 第六章第二節 (P.236) 標題改為「川普新政對台影響及因應策略」，俾利於讀者釐清該小節之內容。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 補充川普 11 月亞洲行訪問日本、南韓、中國大陸、越南及菲律賓，參與 APEC 領袖會議及東協高峰會之觀察及其影響。 P.72 川普與當前主要經濟體的貿易會談中，請補充對澳洲、法國與臺灣經貿政策的說明。 補充 TPP 的最新發展，特別是 CPTTP 的部分。另 P.185「後勢預判」方面，近期的發展有必要進一步解釋，特別是日本的領銜角色及美國對於 CPTTP 的態度。 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員意見，已在第五章第一節 (P.204) 最後加上「川普亞洲行之觀察與影響」，其中已包含 APEC 領袖會議及東協高峰會之相關內容。 已於 (P.72-73) 已補充說明美澳、美法、臺美雙邊經貿互動重點。 已於第五章第一節 (P.191) TPP 後勢預判的部分，已更新 CPTTP 的發展近況。 <p>【本會意見】 有關補充說明美澳、美法、臺美雙邊經貿互動重點部分，字體請與其他國家(德國、韓國等)一致。</p> <ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員的意見，已將美澳、美法、臺美雙邊經貿互動重點部分標為粗體以利閱讀。
<ul style="list-style-type: none"> P.20 表 2-1 增列 39.6%的稅率於川普稅改方案中。 P.21 表 2-2 美國海外企業回銷稅率，於 11 月 2 日共和黨 Tax Cuts and Job Act 中確認 	<ul style="list-style-type: none"> 謝謝委員意見，已在表 2-1 增列 39.6%的稅率。 已更新表 2-2 海外企業回銷稅率之內容和內文之說明。

審查意見	中經院回覆及本會意見
<p>為 12%，內文併同補充說明。</p> <ul style="list-style-type: none"> • P.101 表 3-3 及 P.120 表 3-4 未納入 NAFTA 重談及 9 月稅改方案最新進展 • P.110、P.113 減稅計畫中企業所得稅降至 15% 未更新。 	<ul style="list-style-type: none"> • 已在表 3-3 及表 3-4 新增 NAFTA 重談及稅改最新進展。 • 川普於選舉時規畫企業所得稅為 15%，而眾議院版本和參議院版本調整為 20%。已在文章相關處進行更新。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • P.1「將於」2017 年 1 月 20 日正式宣誓就職。 • P.71「預計」於 8 月 16 日重啟 NAFTA 談判。 • P.72 註釋 52「預計於 5 月...」。 • P.221「預計」在 2017 年 11 月 3 日至 14 日訪問日本。 • P.125 上任至今僅甫逾百日。 • 部分段落語意不清，如 P.160「美國退出 TPP：美日走向雙邊」，建議調整為「沒有美國的 TPP 與美日雙邊合作的再強化」。 	<ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員意見，P.1 已修改為「已於」。 • P.71「預計」已修改為「於」。 • P.72 的註釋 52「預計」已修改為「已於」。 • P.231 調整段落文字。 • P.126 調整語句。 • P.166 按照委員意見調整為「沒有美國的 TPP 與美日雙邊合作的再強化」。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • P.189-194 圖表引述自 Celebrating ASEAN: 50 Years of Evolution and Progress，請詳列資料出處及圖表之頁碼。 • P.200-202 圖表引述自 Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016，請詳列資料出處及圖表之頁碼。 • P.75 John Key 對於美國貿易孤立主義的評論資料來源；同頁安倍之引言建議增補出處。 	<ul style="list-style-type: none"> • 關於該報告之相關圖表(P.196-201)已詳列資料出處及圖表之頁碼。 • P.210-212 已列出 Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016 相關圖表出處及頁碼。 • 已補上 P.76 中 John Key 和安倍引言之資料來源，兩者為同一出處。 <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>其他</p>	<p>【本會意見】 報告摘要之主要研究發現及政策建議，以及第六章 P.229 最後一段未併同內文調整更</p>

審查意見	中經院回覆及本會意見
	<p>新，請再修正。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 謝謝委員的意見，摘要和第六章 P.228 最後一段已根據本章修正內容進行文字方面的調整，與後文維持一致。