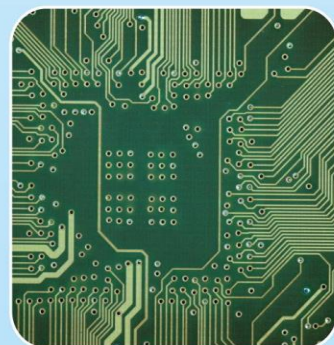


財團
法人

中技社

中美貿易戰：
全球政經變局與台灣產業出路

CTCI FOUNDATION



財團法人中技社(CTCI Foundation)創立於 1959 年 10 月 12 日，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力」為宗旨。初期著力於石化廠之設計與監建，1979 年將工程業務外移轉投資成立中鼎工程後，業務轉型朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面再次轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平台；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更多的貢獻，本社就國內前瞻性與急迫性的能源、環境、產業、社會及經濟等不同議題，邀集國內外專家進行全面的研究探討，為廣為周知，特將各議題研究成果發行專題報告，提供產官學研各界參考。

本專題報告作者(共同作者)包括：台灣大學經濟系**陳添枝**教授、中研院**朱雲漢**院士、台灣大學政治系**左正東**教授、淡江大學兩岸關係研究中心**張五岳**主任(文化大學**呂明洋**博士候選人)、中經院 WTO 及 RTA 中心**李淳**副執行長(中經院經濟法制中心**顏慧欣**副主任)、工研院產科國際所**蘇孟宗**所長(**魏依玲**經理)、中經院區域發展中心**楊書菲**副主任、**顧瑩華**研究員、台北企業經理協進會**高長**理事長，由不同面向，探討美中貿易戰的本質及未來的可能發展，並提出台灣產業應如何應對美中貿易對抗之合宜策略，極具參考價值。

發行人：潘文炎

主編：陳綠蔚、陳添枝

作者：陳添枝、朱雲漢、左正東、張五岳/呂明洋、李淳/顏慧欣、蘇孟宗/魏依玲、楊書菲、顧瑩華、高長(依章節順序)

執行編輯：王鈺裕、劉致峻

發行單位：財團法人中技社

地址 / 106 台北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / www.ctci.org.tw

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

ISBN：978-986-98284-7-5

序

美國川普總統上任以來，藉由強大的經貿與科技實力為後盾，指控中國的不公平貿易行為與對美國智慧財產權的侵犯，祭出 301 條款，針對自中國進口的商品課徵高額的懲罰性關稅；而中方亦不干示弱地向自美國進口之商品徵收關稅，涉及商品總額雖不及中方輸美的規模，但卻是針對性地著重在支持川普選區的農業產品。在美中雙方的互不相讓，引發了史無前例的大規模貿易戰。

雙方歷經談判、破局、激化、休戰、重啟爭端等打打談談的過程後，達成重啟磋商的共識。但由於缺乏互信基礎，協商進度曠日費時，終於在今(2019)年 12 月 13 日晚間宣布達成第一階段協議，以中方擴大開放、強化知識產權保護、擴大農產品進口等作法，換取美方減半部分已課徵關稅、取消原定 12 月 15 日開始的新一輪關稅課徵(電子消費品為主)。然而，根據諸多分析，即使達成第一階段協議，美中的矛盾衝突也絕非短時間能夠平息，尤其在 5G 通訊、人工智慧等高科技領域的競爭只會更形激烈，將使得整體全球情勢處在高度的不確定性當中。

美中兩國目前均因貿易衝突，出現經濟成長減緩的跡象，聯準會停止升息循環，人民銀行則多次定向降準，讓人擔憂美中貿易對峙導致全球經濟情勢進一步惡化的可能性。而台灣對國際貿易的依賴度極高，貿易依存度超過百分之百，而中國大陸(含香港)與美國又分別為台灣排名前二的貿易夥伴，進出貿易總額占比高達 43.1%。因此，國內產業應如何策略性調整全球布局，以降低全球多邊貿易摩擦帶來的負面衝擊，將會是台灣產業走出新局面的關鍵。

有鑑於此，本社在今年度即以「因應國際經貿新趨勢台灣產業發展戰略再思考」為題，探討中美貿易戰的發展及涉及層面，評估對台灣產業可能的影響，提出台灣產業應如何重新調整其全球布局之策略建議，並將研究成果彙集成「中美貿易戰：全球政經變局與台灣產業出路」專題報告。本專題報告可說是，從上而下地，呈現出當前全球思潮衝突、地緣政治角力與兩岸經貿環境變化；由近而遠

地，展望了 WTO 體制改革大勢與美中科技競賽的未來發展；並既廣且專地，解析了美中貿易戰歷程、全球產業鏈變化、台商因應對策。除可供國內各界關心全球經貿情勢發展的讀者一窺究竟之外，相信還可作為政府單位研議政策時的參考依據。

本專題報告得以出版，首先必須感謝台灣大學經濟系的陳添枝教授應允擔任本議題之召集人，陳教授曾擔任兩度擔任國家發展委員會（前經建會）的主任委員，亦曾任中華經濟研究院院長，豐富的官學研經歷，並對國際貿易理論與政策實務知之甚熟。能得陳教授的大力襄助，實是萬幸。在陳教授的牽成之下，本社得以廣邀國內諸多國貿領域的專家共組研究團隊，並在所有專家的協助之下，才能讓一切順利完成，彙整出本報告，在此一併致上萬分謝意。

此外，本社亦於 2019 年 11 月 11 日，假中華經濟研究院蔣碩傑會議廳舉辦一場研討會，在陳教授與行政院鄧振中政務委員的主持下，由本議題的研究團隊成員，朱雲漢院士、左正東教授、張五岳教授、李淳副執行長、顏慧欣副主任、蘇孟宗所長、楊書菲副主任、顧瑩華研究員與高長教授等人主講。讀者若有興趣，可逕至中技社網站(www.ctci.org.tw)下載主講人簡報，也同時可從中技社網站上完整下載本冊專題報告之電子檔。

財團法人中技社 董事長
潘文炎
2019 年 12 月

目錄

執行摘要.....	1
第一章導論：美中貿易戰是制度戰爭.....	5
第二章從全球秩序重組看中美貿易戰.....	13
第一節 全球化與逆全球化的大勢.....	13
第二節 中美貿易戰的成因：四重矛盾.....	20
第三節 中國崛起下的國際新秩序.....	25
第四節 小結：全球化的裂解与再融合.....	30
第三章東亞發展路徑與貿易戰.....	33
第一節 日本的發展路徑與貿易戰.....	34
第二節 南韓的發展路徑與貿易戰.....	41
第三節 越南的發展路徑與貿易戰.....	51
第四節 小結.....	58
第四章中共對台經貿戰略與策略.....	61
第一節 前言.....	61
第二節 中共對台政策持續與變遷.....	63
第三節 習近平主政下中共對台經貿戰略思維.....	66
第四節 習近平主政下中共對台經貿策略分析.....	71
第五節 小結.....	75
第五章美中對抗下國際經貿秩序與規則的重整.....	81
第一節 美中貿易衝突對WTO改革之意涵.....	81
第二節 國際經貿新興規則之發展及美中角力.....	88
第三節 小結：美中經貿衝突下國際經貿新秩序的展望.....	95
第六章美高科技霸權競爭與影響.....	99
第一節 科技全球化與對中國創新之影響.....	99
第二節 美高科技戰爭與中國自主創新政策.....	103
第三節 美高科技競合與比較.....	119
第四節 美高科技競爭之未來發展.....	128
第七章美中經貿爭端的背景、演進與未來可能發展.....	135
第一節 美中經貿爭端的背景.....	135
第二節 美中經貿爭端的核心議題.....	141
第三節 美中貿易爭端的演進.....	144
第四節 美中經貿爭端對美、中貿易的影響.....	153
第五節 美中經貿爭端未來可能發展走向.....	156

第八章美中貿易戰對全球產業供應鏈的影響.....	161
第一節 全球產業供應鏈的形成	161
第二節 美國懲罰性關稅對產業供應鏈的影響	164
第三節 美國技術圍堵措施對產業供應鏈的影響	170
第四節 全球產業供應鏈的變化及台灣的角色	177
第五節 政策建議	180
第九章美中貿易爭端對中國大陸台商影響與因應分析.....	183
第一節 前言	183
第二節 台商在中國大陸的投資動機與布局策略	184
第三節 近期中國大陸經商環境變化	188
第四節 美中貿易戰延燒衝擊台商正常經營	193
第五節 台商的因應策略與具體作為	196
第六節 台商因應全球經貿變局的策略思考	199
第十章結論與建議.....	205

圖目錄

圖 2-1、全球化程度	17
圖 2-2、全球貿易總額變化率	17
圖 2-3、1980-2016 全球收入增長分布曲線	19
圖 2-4、1971-2012 年美國稅前所得占比（後 90% vs. 前 10%）	21
圖 2-5、2016 年美國總統選舉得票	22
圖 2-6、美中貿易夥伴現況	27
圖 2-7、2015-2100 世界人口預測	28
圖 2-8、中資企業雇用非洲本地勞動力現況	29
圖 2-9、東非五國鐵路	29
圖 6-1、美國跨國企業在海外研發支出的成長趨勢	100
圖 6-2、2011-2017 年中國大陸支付美國智財權權利金額	101
圖 6-3、中國大陸合資企業與技術移轉	102
圖 6-4、美中貿易戰之科技相關事件	104
圖 6-5、中國扶植國家冠軍的自主創新政策總覽	112
圖 6-6、中國大陸參與美國創投基金的規模	115
圖 6-7、中國大陸創業投資在美國的投資規模	116
圖 6-8、七大美國 IT 製造商的中國製造成份	117
圖 6-9、全球主要國家歷年研發支出	119
圖 6-10、歷年各國科學工程領域的大學學歷人數	120
圖 6-11、歷年各國科學工程領域的博士學位人數	120
圖 6-12、歷年各國科學論文數量	121
圖 6-13、歷年全球前 1% 引用數科學論文佔該國總論文數比	121
圖 6-14、中國大陸量子技術專利後來居上	124
圖 6-15、各國在半導體生產階段營收佔有率	125
圖 6-16、全球 AI 家族專利數量 Top 30	127
圖 6-17、美中科技戰之四種潛在情境	129
圖 6-18、台灣因應美中科技戰情境之策略	130
圖 7-1、美中經貿關係的演變	136
圖 7-2、1990-2018 年美國貿易餘額變化	139
圖 7-3、1990-2018 年美國製造業就業變化	139
圖 7-4、1990-2018 年美國及中國 GDP 變化	140
圖 7-5、美國 2019 年 1-8 月與主要貿易夥伴進出口變化	154
圖 7-6、中國大陸 2019 年 1-8 月與主要貿易夥伴進出口變化	155
圖 9-1、中國大陸總出口與對美國出口變動率	192
圖 9-2、中國大陸總進口與自美國進口變動率	192
圖 9-3、台灣外銷接單金額變動率	196
圖 9-4、台灣對美國、東協、中國大陸出口變動率	199

表目錄

表 3-1、日本對中國大陸貿易變化	40
表 3-2、日本對各國外國直接投資	41
表 3-3、韓國對中國大陸貿易變化	49
表 3-4、韓國對中國與東南亞主要國家投資	49
表 3-5、越南貿易變化	56
表 3-6、越南外來投資變化	57
表 3-7、日韓越對美國出口變化	59
表 3-8、日韓越對中國大陸出口變化	59
表 6-1、國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020）	105
表 6-2、國家創新驅動發展戰略綱要（2016-2030）	106
表 6-3、十三五國家科技創新規劃	108
表 6-4、AI 2030 計畫之重點項目	109
表 6-5、威脅美國安全的中國大陸 ICT 公司	118
表 6-6、2019 年擁有 5G 標準必要專利（SEP）之主要企業	123
表 7-1、川普在競選期間對中國的指責	135
表 7-2、全球前十大出口國變化	138
表 7-3、美國太陽能產品防衛措施關稅配額	146
表 7-4、2018 年美中 301 關稅措施	148
表 7-5、美中貿易談判之重點領域	150
表 7-6、美國商品貿易變化	154
表 7-7、中國大陸商品貿易變化	155
表 9-1、台灣外銷訂單海外生產比率變化	185
表 9-2、台灣外銷訂單各地生產比率變化	186
表 9-3、台商海外生產所需中間製品由台灣供應情形	187
表 9-4、台灣外銷訂單海外生產之產品流向	187
表 9-5、中國大陸主要經濟指標之變動	190
表 9-6、關稅制裁清單 10 項主要商品（2018 年）	194

執行摘要

一、問題及目標

美國川普總統上任以來，藉由強大的經貿與科技實力為後盾，指控中國的不公平貿易行為，與對智慧財產權的侵犯，損害美國經濟與企業的利益，故對自中國進口的商品課徵高額關稅；而中方亦不干示弱，也向其自美國進口之商品徵收關稅。在美中雙方的互不相讓，引發了史無前例的大規模貿易戰。由於缺乏互信基礎，雙方歷經談判、破局、激化、休戰、重啟爭端等打打談談的過程，雖可望在今(2019)年年底達成第一階段的短期協議，但美中的矛盾衝突絕非短時間能夠平息，尤其雙方在科技領域的競爭日形激烈，使得整體情勢處在高度的不確定性當中。

美中兩國目前均因貿易衝突，出現經濟成長減緩的跡象，聯準會停止自 2015 年開始的升息循環，人民銀行則多次定向降準，讓人擔憂美中貿易對峙導致全球經濟情勢進一步惡化的可能性。而台灣對國際貿易的依賴度極高，貿易依存度超過百分之百，而中國大陸(含香港)與美國又分別為台灣排名前二的貿易夥伴，貿易總額占比高達 43.1%。因此，國內產業應如何策略性調整全球布局，以降低全球多邊貿易摩擦帶來的負面衝擊，將會是台灣產業走出新局面的關鍵。

本專題報告薈萃了國內諸多國際經貿領域的專家觀點，探究影響當前國際經貿大勢的深層原因、美中貿易衝突的最新發展，並評估對台灣產業可能的影響，找出台灣產業應如何重新調整其全球布局之合宜策略，期提供給政府決策單位及國內各界關心全球經貿情勢發展的讀者參考。

二、研究範圍及內容

本專題報告共分十章，除首章為導論，末章為結論與建議外，其餘八章分別從不同面向切入美中貿易戰的癥結與發展方向。先從政治面的宏觀角度，探討近年全球化思潮的改變與美中政治的矛盾所在；再將眼光放到東亞地區，探究日、韓、越等國不同的發展路徑與美中貿易戰對該國的影響；並轉到海峽兩岸，解析近年中國大陸對台的經貿戰略思維走向與政策意涵。接著，再從國際貿易體系的層面，了解美中角力下，WTO 改革方向與未來國際經貿秩序與規則的重整；並探究在科技全球化的過程中，中國的自主創新政策如何激起美國的反制，以及兩國科技競賽的可能發展。最後，回歸美中貿易戰的本質，回顧迄今為止美中貿易爭端的歷程，分析對兩國的影響，與未來的可能發展；逐步解析美國的懲罰性關稅與技術圍堵措施，對全球產業鏈的可能影響，與台灣產業如何找出新的定位所在；並在最後探討目前台商面臨的中國大陸經營環境變化，與如何調整其經營策略。

三、研究結論

歸納本報告各章作者看法後，其結論可綜整如下：

- (一) 貿易戰係起因於高度全球化引發的諸多問題，無法在現行的國際治理架構下獲得解決，而中國所嘗試建構新的全球秩序，威脅到美國的主導地位。而美中雙方的衝突雖不可能在短期內解決，但由於許多國家仍需要全球化所帶來的利益，全球化仍可能在未來找到一個新的平衡點。
- (二) 日、韓是所謂「東亞模式」的發展型國家典範，挾其技術優勢，透過貿易與投資，獲得中國市場開放後的巨大利益，但隨著中國政治影響力的擴張，兩國在中美間採取平衡策略的空間日益縮減，但兩國迄今仍未放棄這個策略。而追隨中國模式的越南，其「出口導向」和中國處於競爭狀態，而在美越關係正常化後，越南對美國市場的依賴逐漸加深，並因為許多國際企業和中國企業轉向越南投資，成為貿易戰的最大受益者，但也使越南和中國的產業鏈結更加緊密。
- (三) 當前的中共對台的經貿易策略係以「融合發展」為主，以「對台 31 條」與「對台 36 條」的單邊措施，企圖以絕對的經濟規模優勢，吸引台灣的青年、企業到中國大陸發展，享受中國經濟發展的果實，而此作法將不會隨美中爭端的激化或緩和而有所改變。
- (四) 貿易戰已對美中兩國產生巨大影響，2019 年美國進出口均呈負成長，中國的進口與出口則分別呈現負成長與接近零成長的態勢，彼此的貿易量更大幅萎縮。但貿易不均衡的情況並未改善，「貿易繞道」現象益發明顯。以美國來說，來自中國的進口被越南、台灣、韓國、墨西哥所取代；而中國則轉向加拿大、法國、越南、墨西哥進口。展望未來，因為中國有經濟下行的壓力，美國則有部分部門（如農業）受創嚴重，使貿易戰或有短期休兵的可能。
- (五) 美中或可在貿易赤字、智財權保護、強制技術移轉、擴大市場開放等技術層面達成共識，但在扶植企業、黨政合一、國有經濟等結構議題，中國將不容美國染指，使得衝突難解。另外，在 WTO 數位貿易規則部分，美中兩方立場歧異，難有共識，且談判涉及許多可驗證之結構性改革工作，亦使談判的進展緩慢。
- (六) 中國 2006 年提出「自主創新」計畫以來，採取許多被美國認定的不公平手段，威脅到美國在全球科技產業的龍頭地位。因此，即使貿易戰結束，科技戰也不會停止。
- (七) 迄今的全球供應鏈係由美國企業主導供應鏈的配置與分配利益，近年中國則試圖建立自己主導的「紅色供應鏈」。美國企圖把中國的「國家隊」企業，從

自家的供應鏈中剝離，並加強外人投資、技術出口、產品進口、人員流動等管制。未來中國的國家隊企業被迫建立自主供應鏈勢不可免，而這個趨勢對東亞各國的產業將產生巨大的影響。

- (八) 台商在中國大陸的經營，向來以加工生產、出口到第三地（主要是美國）為主要型態，因貿易戰已有所改變。中國做為台商的海外加工生產基地的地位正明顯弱化中，而下游的產業弱化的情形比中、上游產業更為厲害。這個生產布局調整的壓力和中國整體經濟下行、產業鏈自主化的壓力結合在一起，將對在中國的台商造成沉重的打擊，值得政府關注。

四、改善對策及建言

綜整各章內容後，以下針對部分貿易戰甚至科技戰的可能發展設想情境，提出下列建議供政府有關單位參考：

- (一) 政府應掌握外商供應鏈被迫移地生產的機會，針對國內產業升級缺口(如物聯網、AI、5G等)，導引資金回台投資。
- (二) 若美國無力干預中國自主創新，中國將建立有別於歐美市場的「自主產銷生態系」，因中國有足夠市場規模，台商若有適當「技術防火牆」，可融入中國的研產銷體系。而為達此目的，應掌握中國的產業標準、驗證流程及機構等基礎環境條件。
- (三) 面對美國以「實體名單」與「未證實名單」嚴格封鎖關鍵技術外流到中國的狀況時，台商應完整掌握相關資料並建立機制，監測每項零組件來源及其技術含量，以降低抵觸美國法律的風險。
- (四) 面對美國對關鍵軟硬體的出口管制趨嚴，中國將轉為自力發展開源生態系，台商應趁機切入中國的創新缺口，布局台灣軟硬新興技術的商機。
- (五) 若未來形成美中雙方的科技競賽局面，台美應成為科研的戰略合作，在雙方重要創新群聚地點設立研究基地，並運用台灣半導體產業優勢，參與美方重點研發計畫。
- (六) 政府應關注各國的科研動向，協助產業參與下世代科研生態系，發揮台灣優勢與互補角色，挑選具戰略地位的關鍵科技，擘劃中長期研發策略。
- (七) 政府應協助台商建立本土的技術支援能量，成為亞洲新生產鏈的重要技術源頭：台商雖在產能移轉上問題不大，但仍須提升技術整合的能力，建立本土的技術支援能量，才能整亞洲伙伴國及生產基地上的技術能量，在新的供應鏈站穩關鍵地位。
- (八) 美國是台商重要的技術來源，而中國大陸則是台灣無法放棄的重要市場，面

對美系供應鏈和紅色供應鏈各自發展的未來情景，無論台廠要左右逢源或選邊站，先決條件是台灣要強化自主技術能力，才能在供應鏈上站穩關鍵地位。

- (九) 面對美國提升管制科研人才流動的力道，將加劇兩岸產業與人才的競爭，台灣恐將面臨人才外流壓力。政府除應增加台商聘任海外人才的方便性外，更應該協助台商留才與育才，以彌補人才的缺口。
- (十) 為避免成為美國技術管制的缺口，政府應該加強相關監管機制，避免台灣成為美國技術管制的缺口，而台灣企業則需建立內部技術流動管理機制，減少挖角及商業間諜可能造成的技術外洩風險。

第一章 導論：美中貿易戰是制度戰爭

陳添枝

台灣大學經濟系兼任教授、前國發會（經建會）主任委員、前中經院院長

中國和美國自 2018 年起發生的貿易戰爭，其實是一場制度的戰爭。中國從 1978 年啟動的「改革開放」政策，執行 40 年後，美國才發現中國其實開放的多，改革的少。中國利用「開放」政策，吸取國際市場的資源，實現快速的經濟成長，從一個經濟窮國變成一個經濟大國；但中國並未徹底「改革」其經濟制度，和西方的制度接軌，充其量只調整了一些非核心的制度安排，以利吸取和利用西方的資源，在核心的體制上，中國仍然維持政府主導經濟運行的基本架構，近年並且試圖把這個「北京模式」輸出到其他開發中國家去，因而衍生不可避免的制度衝突。美國發動貿易戰的檄文，簡單來說就是「改革你的制度和我們同框，否則就別利用我們的資源」。

一、改革開放

中國自 1978 年起執行「改革開放」政策，實現了一個史無前例的 40 年長期的高速經濟成長。在 1978 – 2018 年間，中國的 GDP 年成長率平均是 9.46%，超越任何一個國家過去所曾締造的經濟成長紀錄。在這段期間中國放棄了「計畫經濟」的制度，引進市場機能，開放國內市場和國際市場接軌，利用國際貿易和外人投資達成快速的資本累積。和國際市場的連結是中國經濟成長的原動力，在 1978 年時中國的對外出口微不足道，占全球出口比率不到 1%；到 2018 年時，中國是全世界最大出口國，占全球出口比率達 13.8%。貿易的變化最能凸顯中國的改變。

為了和世界市場接軌，中國做了許多制度變革，包括放棄國家壟斷的計畫性進出口制度，開放外貿權給一般企業、取消國內市場的價格管制、允許及保護私人產權、取消外匯分配制度、開放外幣自由兌換等等。這些改革使中國的制度和西方的制度逐漸接近，使私人企業在經濟活動中的重要性漸漸超越國有企業，在市場分配資源的力量逐漸增大。

這種制度的趨近（Convergence）創造了雙贏的局面，中國取得西方市場的資源以挹注其經濟成長；西方國家的企業也在中國市場取得巨大的商業利益。中國成為許多西方國家最大的貿易伙伴和對外投資的對象，例如 2018 年中國是美國最大的進口來源國，也是美國第三大出口國（次於加拿大及墨西哥），對於許多美國企業而言，中國是境外最大的營利來源，有時甚至超越國內的收入。這種結果印證貿易理論所言，貿易確是雙贏的遊戲。

中國從計畫經濟走向市場經濟，制度的變革固然十分顯著，但直到今天，中

國和西方純正血統的市場經濟仍有相當距離。例如私人企業的地位固然提升了，國有企業的角色並未退逝。在 1990 年代後半期所進行的國企改革，確實使國企的數目大為減少，但政府採取的「抓大放小」的策略，使大型國企的市場地位不降反升；許多國企壟斷的行業甚至明白的禁止私人企業涉足。私人企業雖然變多變強了，但政府在各行業所設置的市場進入障礙(Entry Barriers)並未明顯降低，政府對市場交易的各種行政干預也從未縮手。追根究柢，政府雖然進行了許多制度的改革，但其目的只為取得更多的國外資源，以挹注經濟成長的動能，但政府從來不是市場經濟的信仰者，從來無意建立一個真正的「市場」來取代政府分配資源的角色。換言之，中國的制度改革目的在更有效的利用市場、駕馭市場，但並無意讓市場變成一隻主導資源配置的「無形的手」(Invisible Hand)。中國執政者或許相信市場是建設社會主義國家的一種好手段，但市場仍須服從黨的領導。因此中國雖向市場經濟趨近，卻無意和市場經濟完全合軌，市場經濟不是中國社會主義建設的終極目標。

二、中國加入 WTO

中國在 2001 年加入 WTO，有些川普總統貿易政策的主導者認為當初讓中國加入 WTO 是一項錯誤，因為 WTO 從未把中國馴服成為一個市場經濟 (market economy) 的國家¹。當初在中國申請加入 WTO 時，許多人認為這是中國改革派（如朱鎔基）企圖把制度改革的路線在國際承諾中鎖住，以徹底防止保守派翻盤的一種戰略設計²。這種說法的正確性不可考，但 2001 年以後的歷史顯示中國在加入 WTO 以後不但沒有深化制度的改革，反而走上了「修正主義」的路線，在「市場經濟」的名義下，不斷強化政府在資源分配中的角色，弱化政府對私人產權的保護。這種發展，或許不是當初領導者的預謀，但至少是情勢變化下，執政者為鞏固權力所選擇的路徑。

中國在加入 WTO 時做出重大承諾，包括大幅降低產品進口的關稅，減少進口管制，取消進口配額，開放國內服務業市場。在西方企業普遍看好的服務業市場中，中國所承諾的開放程度，許多地方甚至超越已開發國家的水準。然而中國正式加盟 WTO 迄今，外國企業在中國服務業市場的斬獲，實在乏善可陳，在有些領域，多國籍企業也曾風光一時，但最後證明是海棠春夢，過眼雲煙。中國市場何以可望不可及？其實自 1978 年改革開放迄 2001 年，中國對外的商品貿易雖大幅開放，服務業市場仍十分封閉，而且是地方政府和政府相關企業（國企或民間企業）尋租的溫床。這個雙元體系（開放的商品市場和封閉的服務業市場）維持了市場和政府間的平衡關係，是改革得以順利進行的重要原因。WTO 承諾破壞了這個平衡關係。

¹ Philip Levy, "Was letting China into the WTO a mistake? Why there were no better alternatives." *Foreign Affairs*, April 2, 2018

² Hongyi Harry Lai, "Behind China's world trade organization agreement with the USA." *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (Apr., 2001), pp. 237-255.

中國加入 WTO 時承諾開放內貿權（外國企業內銷中國市場的權利），而且在多數領域賦予外商市場進入（market access）的機會。這項承諾給地方政府帶來嚴重危機感，為了保護既得利益，地方政府在服務業的市場進入方面建立各種潛規則，使市場進入的障礙升高，而且透明度降低，使 WTO 承諾淪為空談。例如針對一般的商店，地方的各種管制措施，包括營業證照許可、店內裝潢審核、特殊商品管制（如菸酒）、衛生消防查核等等，地方政府在每一個環節都可以用潛規則來建立市場進入門檻或束縛外商的競爭力。除了潛規則之外，店面住宅雖已全面商品化且由私人持有，大面積的土地或店面仍然由政府或國企控制，若無良好的政商關係，取得大面積的經營空間實屬不易。尤有甚者，在外商蜂擁進入中國市場，遍地開花，百家爭鳴之際，中國本土業者盛行模仿，以類似的商品或服務模糊品牌形象，進行削價競爭。由於中國政府對品牌或其他智慧財產的保護欠周，本土廠商以地利之便或緊密的政商關係，輕易地使外商落居競爭下風。例如中國加入 WTO 接近 20 年，國際大型量販店進入中國，可謂前仆後繼，但最後包括法商家樂福（Carrefour）、台商大潤發（RT-MART）、英商 Marks & Spencer、Tesco、德商 Metro 等都紛紛鎩羽而歸。目前國際主要大型量販店仍殘留中國做困獸之鬥的，只剩美商 Wal-Mart，其他幾乎全部鞠躬出場；而出場的方式幾乎清一色的把賣場轉售給本土企業。如此一致性的敗退型態，與其說是外商在中國普遍缺乏競爭力，不如說中國的市場環境實在過於險峻，令大部分外商水土不服。

在西方國家，零售業都是低度管制的行業，但在中國各種潛規則不僅創造市場進入的障礙，而且使市場競爭的平等性被侵蝕，最後迫使外商知難而退。低度管制的行業尚且如此，在高度管制的行業，外商的進入和競爭就更為艱辛。例如銀行業，中國雖然在 WTO 下承諾開放，但開放 20 年後外國銀行在中國的市場地位不進反退。在 2000 年時外商銀行在中國全體銀行資產的佔有率是 2.38%，到 2017 年，這個比率只剩 1.32%³，可見加入 WTO 後銀行業的市場表面上開放，實際上更為封閉。這種結果無疑是金融管制縮緊所造成的。在 WTO 的承諾下中國允許外銀在中國設立分行或子行，但任何據點的新設，都需要中國銀監會的批文，銀監會的潛規則是外銀每年只能增設一個分行或支行，而且一個大城市的據點可能要搭配一個小城市的據點，無法自由選擇。除了據點擴張的限制外，外銀若欲經營人民幣業務必須另行申請執照。因為外銀吸收本地存款並不容易，必須以外匯調度資金，才能擴大放款業務，但外匯的調度必須臣服於人民銀行對外匯的嚴格管控。人民銀行對每一地區的銀行可以動用多少外匯設有配額，此一配額再切割分配給該地區的各銀行，外銀的放款能力也就得看人民銀行的臉色。外銀如不設立分行或子行，也可以參股本地銀行，取得較大的經營彈性，但參股比例不得逾 20%，這個限制使外銀「借殼上市」的意願也大打折扣。

總而言之，中國雖然承諾在加入 WTO 以後打開門戶，但境內管制的力道反

³ 根據中國銀監會資料計算。

而加大，使外商進了中國的大門，卻打不開裡面的小門，只能望著中國廣大的市場興嘆。這種困境在數位貿易興起以後更為凸顯，數位貿易是 WTO 尚無規範的議題，中國政府對數位貿易設有嚴格的限制，基本上只准許外商在中國設立商業據點從事數位貿易（樣態 III 貿易），其他樣態的數位貿易均予禁止。在中國境內設立的商業據點則必須落實數據的儲存和應用的本地化（Data Localization），而政府有權要求廠商提供必要的數據或進行必要的監控⁴。這個規定使西方數位科技的領導廠商如 Google、Yahoo、Amazon、Facebook 均無法在中國提供服務，而中國本土的數位大廠阿里巴巴、百度、騰訊等則在政府的扶持下，成為他們的替身。2010 年以後數位貿易在中國市場交易（如電子商務）的重要性不斷擴大，西方服務業者在中國市場的競爭少了一隻翅膀，也是競爭力衰退的一個要因。

在商品貿易方面，中國加入 WTO 以後因關稅降低和進口管制消除，商品進出口均大幅成長。進口值由 2001 年的 2,440 億美元增加到 2018 年的 1.844 兆美元，成長 7.6 倍；出口值則由 2001 年的 2,660 億美元增加到 2018 年的 2.263 兆美元，成長 8.5 倍。雙向貿易的擴張帶動中國 GDP 的大幅成長。然而我們若檢視貿易的內容，可以發現中國進口的商品以生產用的原材料和零組件為主，消費性商品則為次要⁵。雙向貿易大幅成長的本質，其實是反映中國作為世界工廠的能量大為增強，不僅是外商以中國為主要製造基地，中國本土的廠商也利用更容易取得的進口原材料和零件進行加工生產後再出口。換言之，雙向貿易的擴大其實是反映中國在全球製造業的地位提升，而不是全球分工的深化。貿易障礙的降低固然使商品進入中國市場的門檻普遍降低，但這種變化雖有利於貿易，卻更有利於在中國生產。換言之，貿易結構的變化使中國國內生產的優勢上升。汽車業最能反映這個論點，中國在加入 WTO 時把汽車的進口關稅由 80-100% 降至 25%，並且取消進口配額限制，但汽車零件的關稅降得更多，而且自製率的規定廢除了。20 年之後中國成為全球最大的汽車市場，年銷汽車超過 2,000 萬輛，但大部分都是外商地產地銷的車輛，進口的數量微不足道。在貿易戰前的 2017 年，中國進口汽車總量是 125 萬輛，僅占 2017 年汽車（乘車用）銷售總量 2,481 萬輛的 8.7%。地產地銷除了擁有免關稅的優勢外，中國政府提供的各種生產和研發的補貼，直接和間接的採購優惠，都是引導在地生產的誘因。總而言之，中國加入 WTO 後貿易開放的最大效果是誘發中國生產的擴大，而非消費品的進口。這是為什麼中國進口量明明巨幅增加，但西方廠商並未有市場擴大的實感。

三、自主創新與中國製造 2025

改革開放 30 餘年後，中國充分融入全球生產體系，生產能量大幅提升，成

⁴ 中國自 2017 年 6 月起實施的「網路安全法」第 28 條規定：「網路運營者應當為公安機關、國家安全機關依法維護國家安全和偵查犯罪的活動提供技術支持和協助」。

⁵ 例如 2018 年中國進口總值是 18,438 億美元，其中中間財進口 3,963 億美元，占 21.5%；消費財進口 2,391 億美元，占 13.0%。和生產相關的進口還有機器設備和各種原材料。

為全球製造大國，在許多領域的生產量包括汽車、鋼鐵、家電、電腦等都居全球首位。但這些大量生產並不是中國自力完成的，而是靠進口大量的零組件來完成的，尤其是關鍵的零組件。中國的領導人逐漸發現中國雖然生產能力大，但並未掌握關鍵的生產技術，他們對此逐漸地感到不安。例如中國雖然是全球資訊產品（含電腦、手機等）的最大生產國，卻也是全球最大的半導體進口國，在中國製造的資訊產品所需的半導體八成以上是進口的。中國領導人驚覺「半導體的進口值已經超過石油了」（例如 2017 半導體進口值達 2600 億美元，石油進口值只有 1620 億美元），開始坐立難安。他們認為半導體是資訊產業的基盤，就好像鋼鐵是「工業之母」一樣，缺乏這個基盤，中國的資訊產業就如同建立在沙灘上的城堡一般，看似光鮮亮麗，其實一推就會幻滅。

這種對西方技術依賴的不安遂轉化為 2006 年起推動的「自主創新」戰略，「自主創新」的核心工作是要掌握關鍵的技術在自己手上。所謂「自主」，是指中國廠商（含外商子公司）擁有技術，可以自行支配技術的使用方式、範圍及地點，不必仰人鼻息。自主技術只有靠自行研發或收購而取得，授權的技術不算自主技術，因為其使用方式、範圍及地點受到技術主的限制。

本來一個技術後進的國家，在全球的生產體系中，必定先投資於週邊的技術，利用其與核心技術的槓桿進行生產，以極大化技術投資的效益。在市場的原理下，任何投資都是以成本效益的對比作為投資決策的依循，技術是屬於核心技術或週邊技術不是考量的重點。但「自主創新」戰略不是市場思維，而是政府的戰略思維；核心技術才具有戰略價值，週邊技術是沒有戰略價值的。政府要傾全力要取得核心技術，支援核心技術的發展，不計成本效益，不受市場原理的支配。這種強烈的企圖心，自然和迄今為止主導核心技術的先進國家，尤其是美國，發生難以避免的衝突。

中國政府利用減稅、補助、政府採購優惠等手段推動核心技術的「自主創新」，更以「市場換技術」的手段強迫西方企業移轉核心技術給本土企業作為進入中國市場的交換條件。2013 年以後中國政府更推動「一帶一路」的戰略，藉由經濟援助和外交手段，把中國「自主」的核心技術推展到「一帶一路」的開發中國家去，包括通信、鐵道、發電等相關技術，乃引發和西方國家在第三世界的較勁。

隨著在技術上追求「自主創新」，在生產體系上中國則要追求主導性的地位。中國政府在 2015 年推出「中國製造 2025」計畫，目標是由一個「製造大國」轉型為「製造強國」，並鎖定一些策略性產業，如先端信息技術產業、先端製造設備、軌道交通、新能源汽車等為重點發展產業，要在自主技術的基礎上，建立一套自主性的供應鏈，也就是「紅色供應鏈」。這個計畫進一步挑戰西方企業主導的全球供應鏈，企圖在全球生產體系中與西方領導廠商分庭抗禮。欲達此目的，不僅需要掌握核心技術，而且要掌握主要市場，而掌握市場必須由建立品牌和行

銷通道著手。可以想見，市場的掌握勢必由國內市場開始，因此「中國製造 2025」也是一個進口替代的計畫，要由本地的供應商取代國外供應商。在這個計畫下許多外商被迫在中國投資設廠，或者建立研發基地，才能加入中國旗艦企業（國家隊）主導的供應鏈。中國在加入 WTO 時做了許多市場開放的承諾，到此時，開始反向的採取關門政策。中國政府賦予旗艦企業在國內市場的壟斷地位，政府則期待其由壟斷地位所得的超額利潤投入先端的 R&D，或者購買國外技術來和西方企業競爭全球的領導地位。旗艦企業在政策的誘導下，積極投入研發，或者在國外市場收購擁有先端技術但市場地位仍未穩固的新興企業，是一種反市場經濟運行原理的操作手腕，讓中國在新興的技術領域，例如人工智慧，有相當的斬獲，也因此引起美國的警戒。

當中國企業變得更加強大，更有能力取得國際資源（包括技術和市場）遂行生產之時，中國政府並未放手讓企業透過市場的競爭來主導資源的分配；相反的，政府不斷強化對企業內部的控制，使企業成為政府支配生產資源的工具。國營企業民營化的腳步在 2000 年以後放緩，但政府在「供給側改革」的名義下，主導部分國營企業的合併，減少地方割據，形塑國家級的企業⁶，讓他們在市場上取得寡占或獨佔的地位，以穩固市場秩序，維繫穩定的營收；在營收穩定的基礎上再尋求技術的提升。簡單說，這是一種「先變大，再變強」的企業塑造策略。在國營企業主導的產業領域，例如鋼鐵，幾乎不容許私人企業的競爭，如果私人企業大到足以威脅國企的地位，最後可能被國營兼併，退出市場。「供給側改革」最終將建立一個國家級企業可以主導的市場秩序，政府再透過對國家級企業的控制來操作市場秩序。

國企民營化的腳步停止一段時間以後，中國政府在 2017 年推出「混改制」的政策，鼓勵國企吸收私人股東，形成公私混合的所有權結構。在此同時，也鼓勵大型的私人企業接納政府入股，也形成公私混合的股權結構。「混改制」的推動，不免讓人回想起 1950 年代毛澤東所推動的「公私合營」制，那是企業全面國有化之前的過渡階段。時光倒置，讓人有重回計畫經濟體制的錯覺。

其實如果仔細看中國政府近年對私人企業的干預，確實令人擔心私有經濟的前景。私人產權雖然在 2004 年已列入憲法的保障，但政府在實際的行動中，剝奪私人產權的案例層出不窮。除了上述私人企業被強制併入國企的樣態外，政府也可以透過參股，稀釋私人企業的經營權。晚近則更積極要求大型企業內部成立共產黨的黨部組織，作為企業與黨中央聯結的橋樑。企業黨部雖然一般不參與經營決策，卻可以完全監控企業行為；企業若有不符國家政策的經營決策，黨可以適時要求矯正。中國政府鼓勵企業將經營權和所有權分離，但實際上，政府即使對企業沒有任何所有權，也可介入經營權的安排。最顯著的例子是最近阿里巴巴

⁶ 例如在鋼鐵業方面，透過執照管制及合併有系統地強化頭排鋼廠如寶山、鞍山、武漢鋼鐵的市場地位；最後讓最大的寶鋼和武漢剛合併，造就全球規模第二大的寶武鋼鐵集團。

企業集團的創辦人 and 最大股東馬雲忽然失去集團董事的身份。在阿里巴巴公布的股權結構中，沒有看到政府持有的任何股份，而且它是一家在美國紐約證交所上市的公司，雖然如此，中國政府顯然仍有力量決定誰有權經營這家市價超過 4,000 億美元的企業。

這些發展在在顯示中國加入 WTO 以後，並未如西方國家所預期的變成一個市場經濟國家。WTO 似乎只讓中國政府更方便的利用市場的平台取得各種資源（包含資金、技術、原料、市場），使其生產能量更為巨大。而執行生產的企業，不論是國有的還是私有的，最後都得聽命於政府。中國企業取得資源分配的遊戲規則，並非生產效率（Efficiency）的高低（在一般市場經濟是如此），而是政府所認定的有效性（Effectiveness）。所謂的有效性是指企業的所作所為被政府認定是好的，合乎社會的利益。有效性較高的廠商可以取得更多的資源，使其擴大生產或營運範圍。具有有效性但效率欠佳（經營績效不佳）的廠商政府會給予改善效率的機會，例如重整或更換經營者；但不具有有效性的廠商，即使效率佳，也不被允許存在。這是中國經濟體制和市場經濟根本的差異。中國的經濟愈強大，中國政府對資源掌控的力量就愈大，這和西方所期待的政府在經濟資源配置中的角色會隨著市場的成熟而逐漸淡化的預期完全相反。這種發展模式不合乎西方的利益，而且後果難料。與其養虎貽患，不如早早切斷中國賴以高速成長的資源，再徐圖對策，這是中美貿易戰的根本原因。

第二章 從全球秩序重組看中美貿易戰¹

朱雲漢

中研院院士、中研院政治所特聘研究員、台灣大學政治系合聘教授

第一節 全球化與逆全球化的大勢

本文想探討的是中美關係的長期脈絡，以及更為宏觀的全球秩序重組的大勢。因此，並不預判中、短期內中美貿易戰會怎麼走，而是探討他們彼此的競爭和對抗間的基本戰略格局，這是未來十年、二十年絕對不會消退的，免得被一些短期的特殊因素所誤導，避免「見樹不見林」的缺失。

當前的全球秩序已經出現明顯的歷史轉折，與吾人過往所熟習的全球化趨勢有所不同。過去三十五年來，全球化如火如荼的往前推進，隨著生產、貿易、金融、知識、資訊的流通，整個世界形成一個越來越緊密的個體。然而，過去幾年，許多西方國家出現「逆全球化」潮流，反自由化、反經濟一體化、反全球化等社會運動與民粹政治動員此起彼落，並且在西方社會裡不斷地累積政治能量。

逆全球化的議題以各種不同政治訴求形式出現，保護主義（反全球化）、反歐盟、反財政擲節等，並與排外主義（反移民）、種族主義（反穆斯林）等矛盾糾葛在一起。自 2016 年起，政治黑天鵝事件就不斷的湧現，往往超出了一般主流媒體的預判。主流的政治領導人紛紛倒台，甚至主流政黨慢慢被新興右翼政治力量、非主流的、非典型的政治人物所取代。美國、英國、義大利、奧地利政壇均被民粹政治席捲，極右政黨在法國、德國、荷蘭、瑞典崛起，就連相對穩定的德國，以總理梅克爾（Angela Merkel）為首的執政黨基民盟（Christlich Demokratische Union Deutschlands），也屢遭選舉挫敗，甚至出現戰後以來第一個以頌揚希特勒和納粹的德國另類選擇黨（Alternative für Deutschland）進入國會的狀況。

2017 年全球風暴全面襲來，川普掀起全球貿易戰與英國脫歐（Brexit）公投均是逆全球化趨勢中非常突出的個案。前者因為美國在全球關鍵的經濟、政治與軍事地位，對全球甚或台灣造成極大的衝擊。美國過往是推動經濟全球化的領頭羊，也是戰後各種全球基本經濟制度與規範的規則設計者，但如今美國的國際角色開始 180 度大轉彎，他變成破壞或撕裂這些多邊體制與經濟規則的破壞角色，其衝擊當然非常全面化。而川普現象為什麼會在這個時候出現？為什麼具有如此強大的政治能量？讓許多人擔心過去三十五年加速進行的全球化是不是已經猶如強弩之末，失去了持續推進的動力，甚至可能出現反轉呢？

¹ 本章內容係取自於朱雲漢院士 108 年 2 月 26 日於本社專題演講，及 108 年 11 月 11 日本社舉辦之「中美貿易戰：全球政經變局與台灣產業出路」研討會專題演講，經編輯調整後，由朱院士斧正並同意於本專題報告發表。

回溯這一波逆全球化政治浪潮的根源，可說是種因於「新自由主義（Neoliberalism）」思潮下，所出現的「超級全球化（Hyper-Globalization）」現象²。

若將二次世界大戰後的 70 餘年的全球化進程分成兩個階段，第一階段是二次世界大戰後的 35 年，另一階段是 1980 年代中期以後迄今的 30 餘年。前者的國際貿易的增長非常快，其增速甚至還高於第二階段，其原因除了二次世界大戰後，百廢待舉，基期較低之外，更因為兩者的發展軌跡與其支持的體制有相當的不同。

戰後的第一個 35 年間，幾乎所有的西方國家，都有一套被政治學者稱之為「鑲嵌自由主義（Embedded Liberalism）」的體制³。其目標在於「鞏固社會各階層對維持開放經濟的基本共識，調和資本主義破壞力與社會保護需求之間的矛盾」。這必須透過犧牲一部份經濟效率，以維持階級間的和諧，並有效節制自由市場機制可能導致的所得分配兩極化。具體做法則包含了：

1. 讓經濟開放的受益者補償受損者：以累進課稅、財政移轉性支付、完整的社會保障與救濟體系，對勞動條件與市場秩序進行管理，協助弱勢團體對應經濟風險，並協助吸收產業結構調整的社會成本。
2. 嚴格限制跨國資本流動
3. 嚴格管制跨國勞動流動
4. 反週期的財政政策與貨幣政策
5. 讓敏感部門排除適用自由貿易原則

簡言之，鑲嵌自由主義體制為弱勢群體提供社會保障，節制資本主義對社會的破壞與掠奪傾向。在這個體制之下，形成戰後新的國際經濟秩序，透過多邊貿易自由化，對外經濟開放。相對於純粹或徹底的經濟自由主義無法對社會裡面的弱勢群體（或是因經濟活動而受損的團體）提供很好的保護。而鑲嵌自由主義利用其他各種手段和制度安排，來讓經濟開放以及區域整合的經濟獲利者做出更多貢獻（例如稅收），經由政府的產業政策，再分配與保護措施讓經濟自由化過程中的受損者，得到相對的補償或再就業的輔導。過去的研究發現，隨著經濟越來越開放，這類鑲嵌配套性的保護安排更為重要，否則內部分配的衝突將會非常

² Arvind Subramanian and Martin Kessler, "The Hyperglobalization of Trade and its Future," Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 13-6, 25 July, 2013; Dani Rodrik, *The Globalization Paradox, Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford University Press, 2012.

³ John Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*. Vol. 36, No. 2, (Spring, 1982), pp. 379-415

嚴重⁴。在這段期間，雖然因制度的差異使得這種重分配力道各有不同，但大部分西方國家均採行此體制，美國係延續自羅斯福的新政，而歐洲則稱為民主社會主義（以北歐國家為典型）。這段期間的主流經濟思想是政府應扮演平衡者的角色，透過財富重分配，要保障社會競爭的公平，壓抑資本家的過分掠奪傾向。

舉例來說，工人的基本權利的保障，包括了勞動基準的建立、工會的組成，都是政府刻意的介入，使得在談判地位上很不對等的兩個群體（勞資）之間的權利關係得以平衡，而這樣的作法絕對不屬於市場機制的範疇。又例如以反托拉斯法來打破大型企業壟斷、獨佔市場的作為，以維持市場交易的公平性。1984年美國電信業巨頭 AT&T 的拆分，即是最為著名的反壟斷案例之一。

但自 1980 年代中期開始，隨著新的經濟思潮的流行，鑲嵌自由主義慢慢的式微，甚或可說被逐漸的肢解掉。這股新的經濟思潮稱為「新自由主義」，是由英國的柴契爾夫人（Margaret Thatcher）和美國的雷根總統（Ronald Reagan）所掀起，有人也稱之為「新保守主義革命（Neo-Liberal Revolution）」⁵。是一股「小政府、大市場」的倡議，認為政府干預市場的行為應該越少越好，因為即使理論上有干預的必要，但政府也做不好，所以不如全交給市場決定。在這種政府干預被妖魔化，崇拜市場機制的想法之下，一連串解除管制（Deregulation）、私有化（Privatization）、自由化（Liberalization）、市場化（Marketization），都通通出爐。並以強調供給側經濟（Supply-Side Economics）的改革，進行減稅，降低企業富人的負擔，限制工會權利，削減社會福利等措施。在全球範圍，透過世界銀行（World Bank）或國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）的運作，形塑出被稱為「華盛頓共識（Washington Consensus）」的新自由主義思維，開啟了過去三十五年的第二個全球化階段，被部分學者稱為「超級全球化」的時代。

5

超級全球化的穿透能力，經濟體間整合的速度，或是各類生產要素跨境移動的自由性與便利性已慢慢到了過往難以想像的程度，交易成本隨著科技的進步被壓低到趨近於零。在這個情況之下，全球化就是脫疆之馬一樣，所有巨大的潛力全都釋放出來，而且還以超出想像的速度往前進。這樣一來，鑲嵌自由主義的諸多基本框架慢慢被侵蝕殆盡。原本被各國嚴格限制的跨國勞動力流動，已經在質與量兩方面均有程度不一的放寬，歐盟範圍內的跨國人力流動即是一例。大家可以台灣開放外勞限制的諸多討論，來思考西歐國家中屬於藍領階級的勞動群體，

⁴ Peter Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Cornell University Press, 1985).

⁵ 「華盛頓共識」一詞是由美國國際經濟研究所前所長約翰·威廉姆遜(John Williamson)所創，最早出現於1990年。當時美國國際經濟研究所邀請國際貨幣基金組織、世界銀行、美洲開發銀行和美國財政部的研究人員，以及拉美國家的代表，在華盛頓召開了一個研討會，討論20世紀80年代中後期以來拉美的經濟調整和改革。會上約翰·威廉姆遜進行總結，說與會者在拉美國家已經採用和將要採用的十個政策工具方面，在一定程度上達成了共識。該共識包括壓縮財政赤字、降低邊際稅率、實施利率市場化、對國有企業實施私有化、放鬆政府的管制等十個方面。

對於自己的工作可能被來自東歐的勞工所替代的壓力。另外，資本帳的自由（Convertible），包含自由兌換、自由移動，完全是 80 年代中期以後才有大幅的進展。在此之前，包括美國在內的世界各國都大體遵循「布列敦森林協定（Bretton Woods Agreements）」，對資本帳進行嚴格的管制，以控管金融風險。

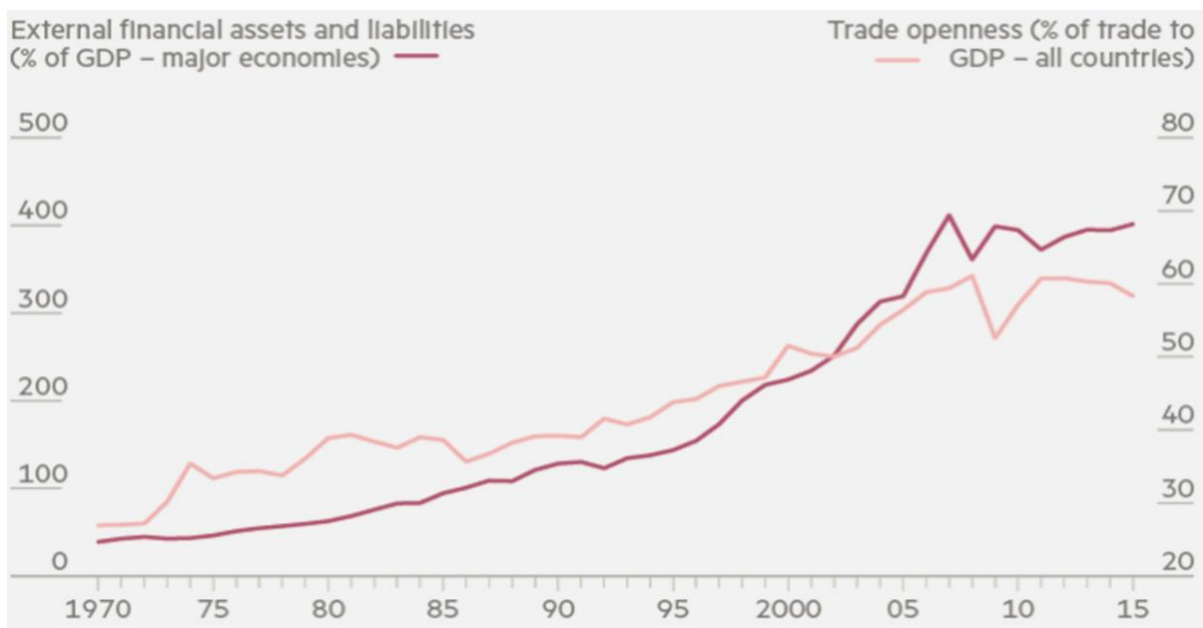
這波新自由主義革命所帶來的全球化生產、貿易開放、與金融自由，雙邊、多邊、區域甚或全球經濟的一體化，使得美式資本主義模式更因而成為主流，德、法、日等先進國家均「被迫」或「順勢」改變原來的經營模式或企業文化。當然，這段前所未見的「超級全球化」時期也受助於一些特殊條件，例如：

1. 通訊與運輸成本大幅下降。
2. 數字化管理與網路交易：無縫接軌的全球供應鍊管理與協調，無分晝夜的實時跨國金融交易。
3. 冷戰結束：中國改革開放，蘇聯集團瓦解，超過 15 億人的巨大經濟體加入全球市場。

網路通訊和貨櫃運輸成本的下降，以及數字管理與網路交易的成熟，讓跨國企業得以無縫接軌地進行供應鏈管理，充分發揮國際分工的優勢，並讓過往難以想像的跨國金融交易無分晝夜地實時運作。如今的蘋果供應鏈的運作是過往絕對辦不到的，分布全球的數十家供應商將上千個高精密度的零組件，準時地送到深圳或是鄭州鴻海生產線，然後在全球百多個市場的數以萬計的專售店或零售商同時上市，並於此同時達到接近零庫存的水準，均是超級全球化讓其實現。另外，一個部份人常忽略的重要因素，英文諺語中的「房間裡的大象（The Elephant in the Room）」，就是中國大陸參與全球經濟。從來沒有一個那麼大的經濟體，在那麼短時間裡面，被吸納進進入全球的分工或貿易交換體系，甚至金融整合。自 2001 年中國大陸加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）後，占全世界貿易總額的比重逐年上升，並在短短十八年間變成世界第一大貿易國。

圖 2-1 以兩項重要的指標來勾勒 1970 年至 2015 年間全球化的程度，第一個是主要經濟體境外資產占負債總額比重，另一個是全球貿易額占全球 GDP 比重。隨著 1980 年代末期開始的超級全球化，兩者分別從 1970 年的低點快速增長到 2015 年的 400% 及 70%。圖 2-2 則呈現全球 GDP 和全球貨品與服務貿易額之間的關係，從 1985 年到 2008 年間，全球貿易額的年增率差不多 6% 以上，約是全球經濟增長速度的 1.7 至 2 倍之間，可說為了貿易而進行生產活動的比重不斷地上升。

不過值得注意的是，2008 年的全球金融風暴之後，不管是金融或貿易的開放程度均一度回跌，全球貿易額的增長速度也降至跟全球經濟增長速度的水準，顯現生產活動的貿易密度陷入停滯。其中一個原因是中國大陸的「進口替代」政策，

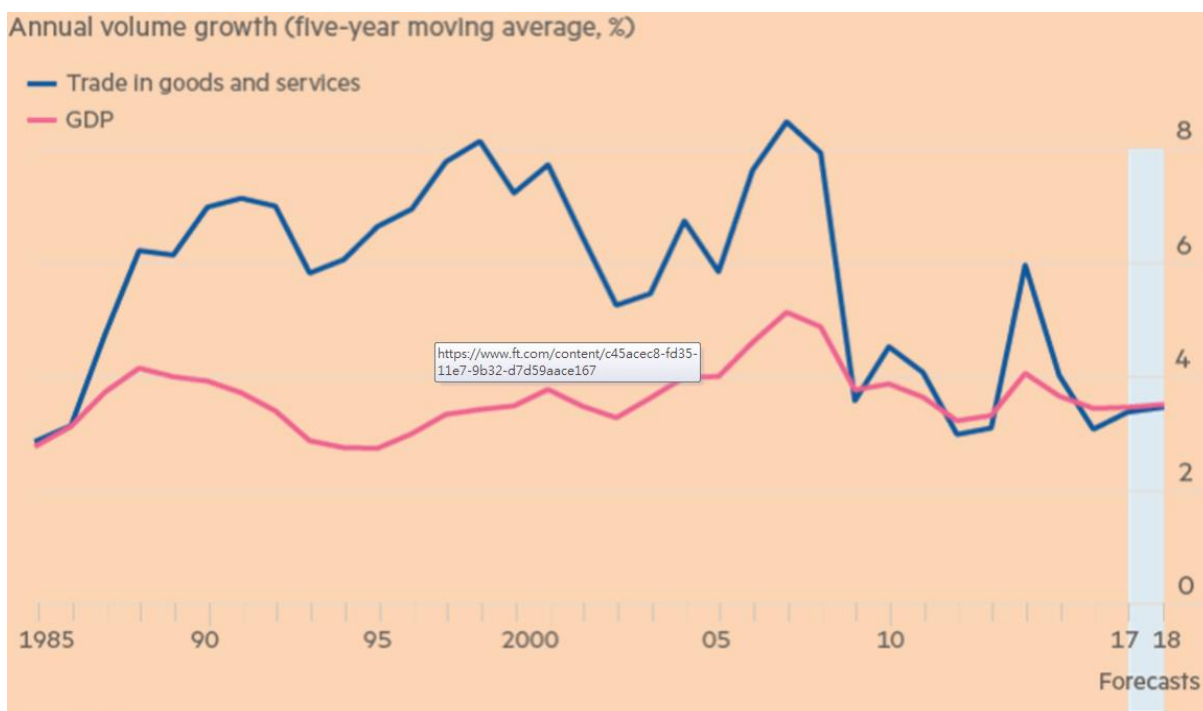


資料來源：BIS，Financial Times 整理

註 1：貿易依存度（全球貿易額占全球 GDP 比重）（粉色實線，右軸）

註 2：金融國際化程度（主要經濟體境外資產占負債總額比重）（朱紅色實線左軸）

圖 2-1、全球化程度



資料來源：IMF，Financial Times 整理

註 1：全球貨品與服務貿易額成長率五年移動平均變化率（藍色實線）（單位：%）

註 2：全球 GDP 成長率五年移動平均變化率（粉紅色實線）（單位：%）

圖 2-2、全球貿易總額變化率

「紅色供應鏈」的興起，建構屬於自己的上、中游體系，過往因中國大陸進口大量的零部件而衝高的貿易額度，在自產的附加價值占比逐漸提高下，而有所停滯。但另一個主因即是「貿易保護主義」，在 2008 年的經濟衰退後，許多國家實施進口限制等片面貿易保護或臨時性的救濟措施，無疑是削弱貿易增長動能的關鍵原因。其他原因還包含了自動化生產下，勞動成本降低，刺激製造業回流；全球環保壓力之下，為了降低整個生產過程的碳足跡，供應鏈慢慢從「長鏈」開始往「短鏈」方向轉換。而保護主義再現的相關成因，容待後續。

不過凡事均有兩面，超級全球化帶來前所未有的經濟結構的變化、更形緊密的全球產業分工，但是同時也在也帶來各種社會層面的衝擊，甚至在政治上造成嚴重的後果。哈佛大學的 Dani Rodrik 教授於 2012 年所撰寫的「The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist」即指出「超級全球化」跟「維護國家主權」、「維護民主體制」這兩個傳統西方國家很珍惜的目標，是有衝突關係的。

Rodrik 預測超級全球化必然帶來經濟主權甚或國家主權的流失，很多政府身不由己的被市場力量、被跨國公司或集團帶著走，並被迫遵守 IMF、WTO 等國際組織決定的規範，甚或是由美國決定的規範，造成本屬於個別國家的主權被空洞化。

如果國家經濟主權空洞化，民主本身也會空洞化。因為民選政府落實其競選承諾時，將會面臨缺乏政治工具可用的窘境，加上財稅基礎隨著跨國資金移動的便利而不斷流失，導致民選政府更為欠缺解決問題的能力。

舉例來說，目前國內常探討是否應對外資課徵資本利得稅，但香港、新加坡與其他很多國家都不對外資課徵資本利得稅，因此這個決定不是自己能做的，是制訂最低稅率的國家帶著大家走，若不跟從，外資全都不來了。又例如蘋果公司為了避稅將數以千億美金的現金停泊在愛爾蘭，荷蘭或避稅天堂，即使川普總統降稅，回流美國的比率還是不多。

全球化的確帶來巨大的經濟效益，但帶來的紅利很可能是前 1% 或 5% 的人拿走，增加了社會矛盾的累積。這種狀況對西方發達國家與中國和印度這類新興市場國家的社會影響不太一樣。

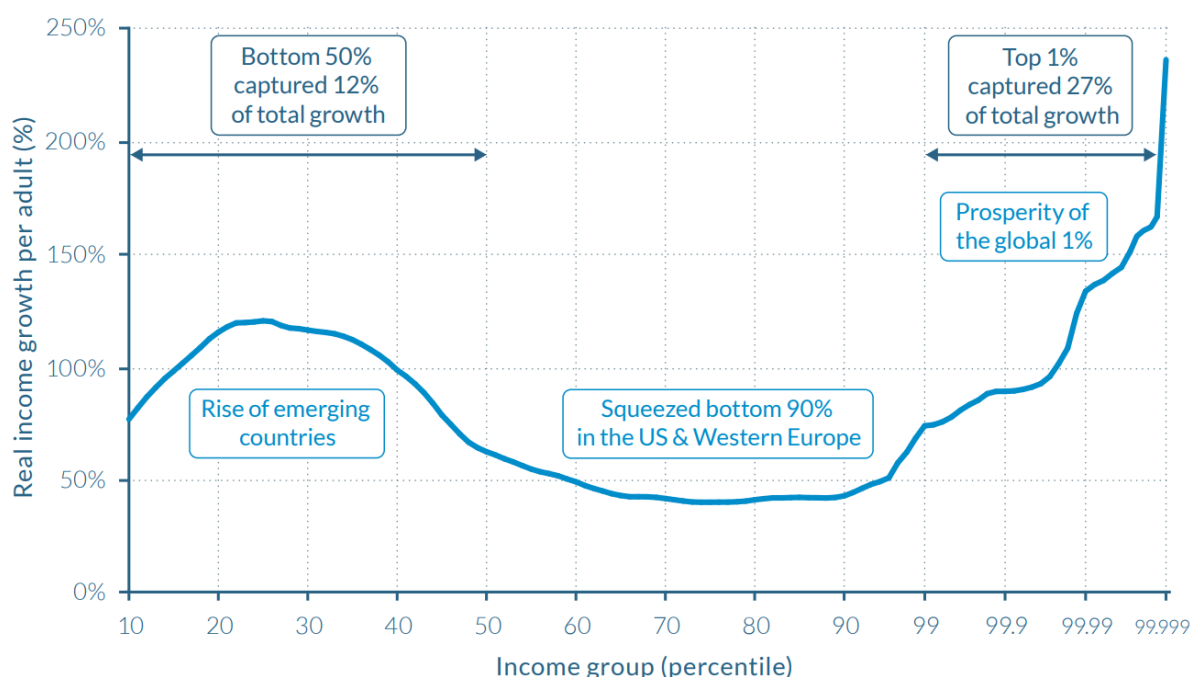
中國和印度並不是沒有貧富差距，不過這類國家的經濟增長較高，所以即使貧富差距一樣擴張，但對於低收入的人口來說，他的整體生活水準（實質所得）也隨之改善，只是相對來講沒辦法追得上更有錢的人，所以不算是絕對的輸家。

但這種狀況若發生在一個經濟成長只有 1~2% 的先進國家時，全球化造成的貧富不均將反映在實質所得不增反降，或是面對更高的失業風險，若失去固定工作，還可能淪落到派遣人力市場時，意味著有很多人是絕對的輸家。此時，國家

陷入一個欠缺很好的、健全的財政基礎，政府預算捉襟見肘，又面臨產業凋零、轉業工人再訓練或長期失業救助等等社會福利與安全保障需求不斷上升的困局。故在一個比較低成長，或者接近停滯的經濟中，難以扭轉全球化紅利分配的不均。

簡言之，當經濟主權失去了，民選政府越來越沒有能力解決問題，進而失去民意的支持。進而使得民主體制的正當性受到嚴重質疑。人民選出來的政黨、政治人物總是無法兌現選舉支票，讓人民再次失望。政治人物當選後的蜜月期越來越短，從上台兩年，變成一年半，又變成十二個月，再後來變六個月。

2014 年因撰寫「21 世紀資本論 (Capital in the Twenty-First Century)」而聲名大噪的法國經濟學家 Thomas Piketty，在各國學者的支持下，成立的「世界貧富不均資料庫 (World Inequality Database, WID)」，於去年底發表的「2018 年世界不平等報告 (World Inequality Report 2018)」中，以一條「象形曲線 (The Elephant Curve)」來呈現 1980 至 2016 年間的全球收入增長分布曲線變化 (詳見圖 2-3)。



資料來源：World Inequality Report 2018, see <https://wir2018.wid.world> for more details.

圖 2-3、1980-2016 全球收入增長分布曲線

在這 36 年間，屬於全球後 50% 的收入群體的人均實質所得增加了 80% 至 120% 左右，這些收入群體多以中國、印度、非洲等新興國家為主；於此同時，全球中等收入群體的實質所得增長非常小，低於不到 50%，而這群人多屬於歐美國家的「後 90%」的收入群體；但若看全球前 1%、0.1%、0.01% 的收入群體的話，卻遠高於上述兩類群體。

綜前所述，在逆全球化的大浪潮下，美國與許多歐洲國家都興起了保護主義與民粹政治，讓民粹動員能力很強的川普（Donald Trump）一舉當選美國總統。川普執政下的美國，與習近平的「中國夢」於此時發生交會，而現階段的中美貿易磨擦即是一個寫照。

第二節 中美貿易戰的成因：四重矛盾

而若從更深層次來分析，這一波的中美戰略對抗升高係源於四個彼此間具有關聯性的矛盾與衝突的迭加，我稱之為「四重矛盾」：（1）美國國內社會的矛盾；（2）美國維護國際體系霸權地位的衝突；（3）美國維護全球產業分工頂層地位的衝突；（4）美國與中國的文明衝突。

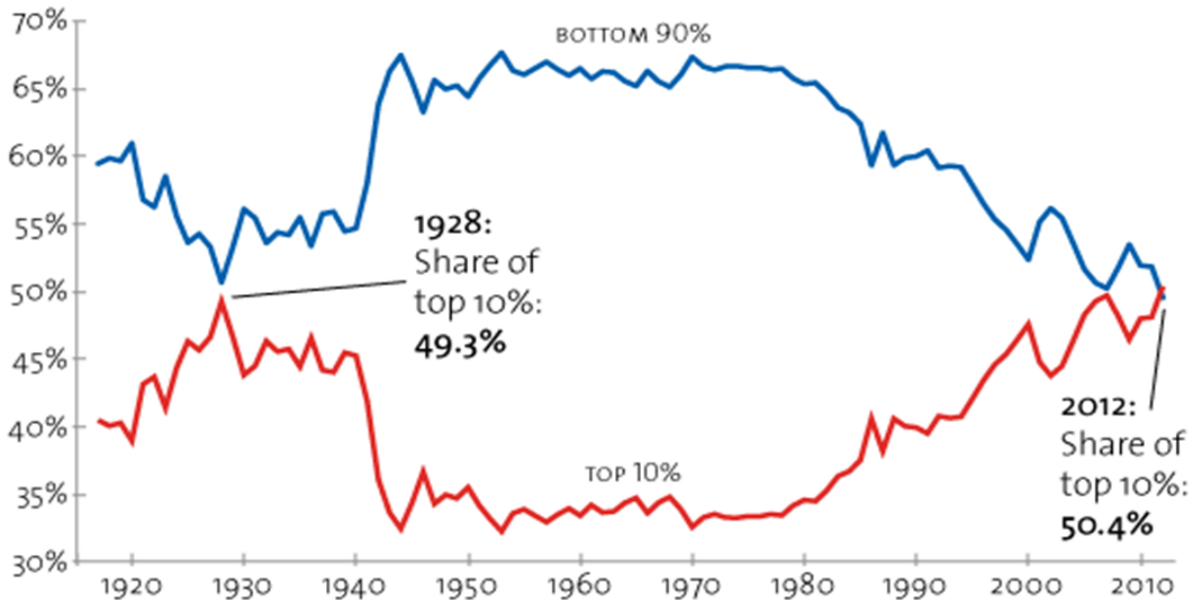
一、美國國內社會的矛盾

美國過去十數年來所享有的低利率，低通膨情況，其實是受惠於與中國大陸的互補關係，讓美國的消費大眾長期享有強勢的美金實質購買力。美國的 Walmart 的商品能夠那麼便宜，因為它的商品源源不斷地來自於中國大陸製造業平台。許多美國企業採取生產外包策略來降低成本，讓企業獲利改善，管理層可以享有豐厚的紅利。但另一方面，由於大量的製造業活動外移，大量壓縮了中低教育程度勞工的就業機會，而服務業的勞動需求雖然不斷擴張，但許多新增的職位都是低薪崗位，甚至是臨時性雇用，完全沒有基本保障。還有，長期低利率環境也助長了資產價格不斷膨脹，但只有有閒錢投資的富裕階層才可能大幅度受惠於房地產與股市的榮景。

如第一節所探討超級全球化帶來全球貧富差距的擴大，在此更進一步針對美國國內的所得狀況進行剖析。若將美國所有人的所得（包括薪資和資本利得）分成最高 10% 的群體與其他 90% 兩類，再比較兩者間分配的比例。吾人可以發現：在戰後的第一個三十年期間，前 10% 的人大概分配到 35% 左右，這個比率個人認為是合理的，因為這群人多半比較勤奮、聰明，也比較會創造財富；而剩下 90% 的人則可以分配到 65%，這個比率很穩定，持續了相當長的一段時間，這也前一節提到的「鑲嵌自由主義」的時期。到了 80 年代開始，慢慢地這個趨勢就變了，前 10% 的群體囊括的所得分配越來越大，而其他 90% 的群體得到的所得占比則越來越小。到了 2012 年甚至出現了死亡交叉，前 10% 的群體擷取了超過 50% 以上的所得，而上一次接近死亡交叉發生的時點是在 1929 年，美國經濟大恐慌（Great Depression）的前夕，也是美國股市大崩盤的前夕，個人認為並非巧合。（詳見圖 2-4）

當你所得分配那麼不均，90% 人口的所得成長停滯的時候，他們的消費能力會不斷下降；反過來，高所得的群體卻不可能增加消費太多，這些人太有錢了，但他們的消費卻無法同比率成長，所以多餘的錢只有一小部分會投入進實體經濟，

大部分的錢則是進入房地產、股市或其他形式的金融投資，造成房地產泡沫與股市泡沫，最終導致泡沫破裂。2008 年的金融海嘯就是一個重蹈覆轍的歷史重演，只是當時聯準會（Federal Reserve）大舉增加貨幣供給，並採取了過往不曾使用過的非常手段（例如市面上直接買進有毒金融資產），才降低了金融海嘯的衝擊。



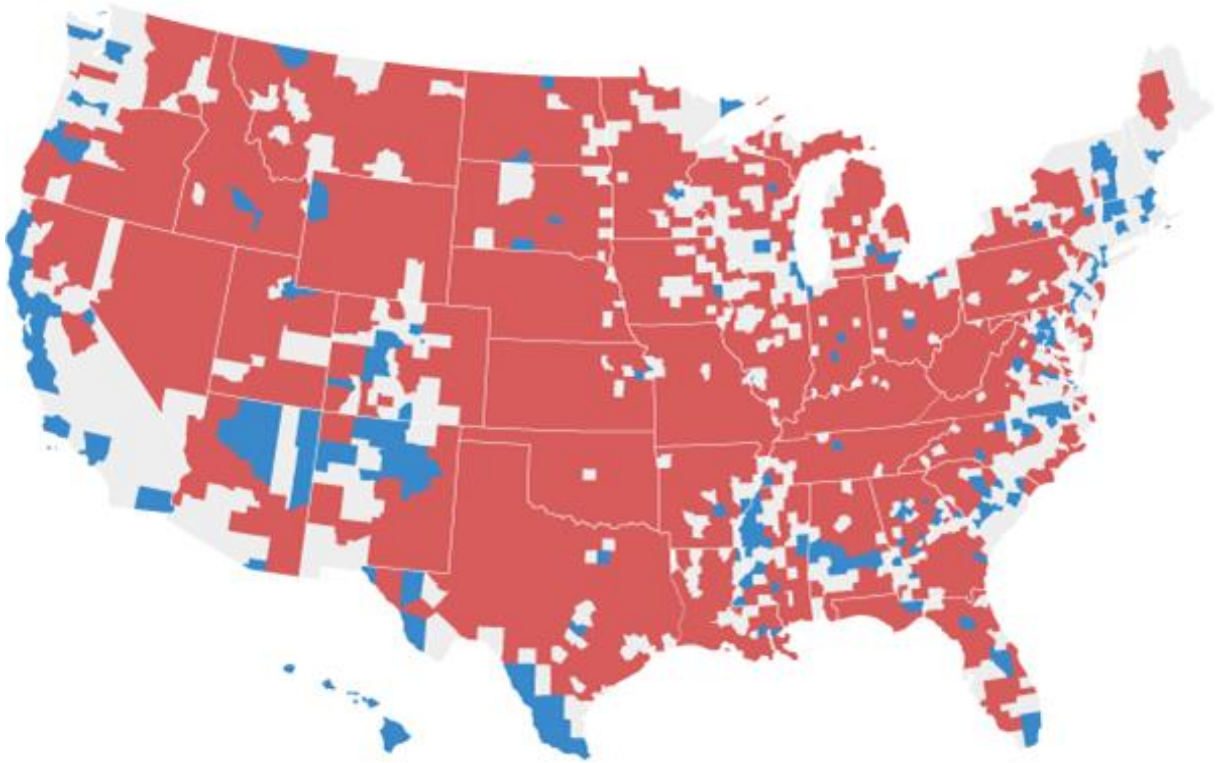
資料來源：Thomas Piketty & Emmanuel Saez, Mother Jones 繪圖。

圖 2-4、1971-2012 年美國稅前所得占比（後 90% vs. 前 10%）

如果再從地域差異著眼，美國從中產階級跌落到貧窮的所得群體大部分集中在內陸州的中小城鎮地區，吾人或可以稱之為排斥全球化的美國，這些地區就是川普（Donald Trump）2016 年選票的主要來源；另外，地域面積比較小、集中於沿海地區的都會區、大學城，還有移民比較集中的地方，都是較為擁抱全球化的美國，也多半比較支持民主黨或希拉蕊（Hillary Clinton），因此可以說一個美國分成兩個世界。紐約時報曾製作一張非常清晰的以郡（county）為單元的政治版圖地圖。若以 2016 年美國總統選舉的得票比率來看（詳見圖 2-5），紅色代表共和黨或川普得票率超過 60%，獲得絕對壓倒性優勢，藍色代表民主黨的壓倒性優勢，灰色代表藍紅之間的差距在 20% 以下，可以發現，紅藍涇渭分明。這類政治兩極化或板塊日益固化的情況，導致政治衝突越來越形激烈。⁶

而川普這類具有煽動能力的政治人物，就可以輕易地把中低教育程度的白人的憤怒導引到三個方向：中國進口品賺走了你的財富、非法移民偷取了你的工作，還有穆斯林威脅了我們美國人的生活方式，這三個群體是美國最大敵人。這幾隻代罪羔羊，包括中國在內，就變成超級全球化帶來美國國內社會內部分配的矛盾的宣洩口。

⁶ “The Divide Between Red and Blue America Grew Even Deeper in 2016”, *New York Times*, November 10, 2016.



Source: <https://www.nytimes.com/interactive/2016/11/10/us/politics/red-blue-divide-grew-stronger-in-2016.html>

圖 2-5、2016 年美國總統選舉得票

二、美國維護國際體系霸權地位的衝突

除了川普利用中美貿易戰作為一個解決美國社會內部矛盾的宣洩口之外，其實在過去這十數年間，中美之間的關係也出現了實質性的變化。中國不管在全球的政治或經濟上的綜合國力已經慢慢的威脅到美國的老大地位。

過去美國可能認為中國即使在經濟上有快速的成長，但尚不成氣候，遇到眼前其他更嚴重的威脅時，常先擱置對於中國崛起的警戒。2001 年小布希 (George W. Bush) 剛上台的時候，美國已經開始注意中國的崛起，本要防患於未然。但當 911 恐怖攻擊事件發生後的十多年間，可以說美國的整體全球戰略被恐怖主義所牽引，擱置了對於中國的防範之心，而中國也趁勢在這段期間，讓其經濟體成長了四倍有餘。等到歐巴馬 (Barack Obama) 的第二任執政時期，意識到重新平衡中國在亞太地區的影響力的重要性，提出「重返亞洲 (Pivot to Asia)」策略，想透過「跨太平洋夥伴關係協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)」及「跨大西洋貿易及投資夥伴協議 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」，將美國在亞太地區最親密的盟友，及歐盟國家在經濟上捆綁在一起，制訂一個具更高門檻的區域型多邊自由貿易協定，來取代 WTO 這個比較有利於發展中國家愛的多邊貿易架構。並打算以此壓迫中國，在美國主導的涉及智慧財產權保護、投資保障、勞動規範、環境保護要求等方方面面設定高門檻的區域貿易自由化架

構下，進行再次談判。

在川普上台以後，中國和美國這種一山不容二虎的霸權爭奪的激烈化，多多少少也與中國的政策傾向出現改變有關。習近平上台以後，在全球和區域戰略上與早前的領導者出現顯著差異。不同於胡錦濤依舊遵循鄧小平的「韜光養晦，絕不當頭」策略，習近平推動「一帶一路（The Belt and Road Initiative）」，開始倡議全球治理機制改革，而這個角色，以前是美國或歐洲在扮演。在「二十國集團（Group of Twenty, G20）」的峰會中，中國也展現作為潛在全球議題共識營造者的企圖心。並倡議設立「亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）」，向亞洲各國提供基礎設施建設資金，等同替代「亞洲發展銀行（Asian Development Bank, ADB）」或世界銀行的角色，中國政府的諸多積極作為，在方方面面均刺激到美國政府的敏感神經。

在哈佛大學 Graham Allison 教授所著的「注定一戰？中美能否避免修昔底德陷阱（Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap）」一書中，作者以歷史經驗論證，在位的霸權與興起中的霸權，或許因為在位者擔心潛在的威脅而先發制人，或許因為挑戰者的野心而鋌而走險，常常最終導致戰爭的發生，例如日本偷襲珍珠港事件。這類「既有強權 vs 崛起中強權」的案例共有十六個，其中有十二次都是以戰爭最為悲劇性收尾。換言之，落入了「修斯底德陷阱（Thucydides's Trap）」⁷當中。因此，作者希望中美的領導人應記取教訓，不要重蹈覆轍，踏入修斯底德陷阱。

個人認為 Allison 教授的擔憂不太可能發生，首先核子武器的毀滅性嚇阻已經大大降低核子大國間保障戰爭的可能性；其次，畢竟中美衝突與早前美國跟蘇聯間的衝突，在經濟層面是完全不同的，因為當時美蘇之間的經濟並沒有犬牙交錯的關係，而如今的中國和美國之間在經濟與金融上，早已盤根錯節的綁在一起。另外，中美之間隔著太平洋，中國並不構成美國直接的安全威脅，美國感受到的中國「威脅」，很大程度上是心理不適應與意識型態框架塑造的。

不過，這個霸權地位維護之爭，的確是一種很深沉的矛盾，因為美國處在這個位置，的確享受到很多特權，且不願與別人分享。比如說美元作為最主要的國際儲備貨幣，財政赤字和貿易赤字所造成的問題，均可以印鈔票的方式輕而易舉的解決，所以美國非常擔心一旦失去霸權地位的嚴重後果。例如中國去年在上海啟動以人民幣計價的石油期貨交易，現在伊朗與俄羅斯都願意與中國以人民幣結算石油交易，若將來沙烏地阿拉伯願意將部分的石油買賣改用人民幣來結算，或是將來人民幣與歐元之間建立直接清算的機制不再透過美元，即可能動搖美元霸權的地位。

⁷ 希臘史學家修斯底德的《伯羅奔尼撒戰爭史》認為雅典的崛起及斯巴達的恐懼是「伯羅奔尼撒戰爭（Peloponnesian War）」的成因，亦最終造成雅典經典時代的落幕。

儘管中國與美國之間爆發全面軍事衝突的可能性極低，但是中美關係長期陷入「修昔底德難題（Thucydides's Conundrum）」的可能性卻不能排除。所謂「修昔底德難題」就是雙方之間爆發一場類似美蘇之間的經濟冷戰，導致世界產業供應鏈體系與金融體系撕裂為兩個板塊，讓所有國家都難以適從。

三、美國維護全球產業分工頂層地位的衝突

如果中國甘於長期屈居全球產業價值鏈的低端與中端，並在核心技術領域長期依附佔領價值鏈最頂端的美國，那中國作為全球最大的製造業平台，不但不會構成經濟威脅，還不斷帶給美國長期低通膨與低利率的經濟紅利。現在中國在所有核心及新興科技領域全力尋求追趕與超越，這對仍想獨佔產業分工鰲頭的美國自然構成威脅。

而現在已經到了一個節骨眼，若再繼續往上升級，將會挑戰美國在全球產業分工金字塔頂端的地位，例如半導體、生物製藥、量子計算、通訊技術與人工智慧(Artificial Intelligent, AI)等等這些 21 世紀最有爆發力的新興領域的核心技術，中國沒有一個不想爭奪領先地位。

可是美國會擔憂想，若是被中國佔據了金字塔頂端地位，將來美國靠什麼吃飯？這種與美國爭奪全球產業分工頂層地位的衝突並非第一次發生，以前日本也曾想挑戰這個地位，例如日本的東芝曾要發展半導體，但被迫放棄，日本曾經想要發展一個可以替代 Microsoft 操作系統的另外一個操作系統，也是被美國壓迫而停止發展。

現在中國所提出的「中國製造 2025 (Made in China 2025)」，又再度讓這種這個衝突浮上檯面，雖然這種競爭可以是良性的，但更可能是赤裸裸的、不擇手段的惡性競爭。美國的聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation, FBI) 即開始針對中國對美國社會的滲透進行調查，懷疑諸多跟中國合作的學者、高階人材是否協助中國竊取尖端技術或商業機密，使得許多華人失去教職或工作，彷彿 50 年代末的麥卡錫主義 (McCarthyism) 復生。

又譬如說美國以所謂的「長臂管轄權 (Long Arm Jurisdiction)」，以司法手段打擊產業裡的外國競爭對手。例如美國政府以行賄罪名，逮捕並起訴法國的阿爾斯通 (Alstom) 公司高階主管 Frederic Pierucci，並對阿爾斯通處以巨額罰款，最終讓美國的奇異公司 (General Electric Company, GE) 於 2014 年購併阿爾斯通的電力業務部門⁸；或像近期的中國的孟晚舟事件，亦是因華為涉嫌違反美國對伊朗的出口管制，由美國要求加拿大政府逮捕在溫哥華轉機的華為公司副董事長孟

⁸ The Economist, (2019/01/17), How the American takeover of a French national champion became intertwined in a corruption investigation, see <https://www.economist.com/business/2019/01/17/how-the-american-takeover-of-a-french-national-champion-became-intertwined-in-a-corruption-investigation> for more details.

晚舟，並要求引渡至美國受審，形成一涉及三國的外交、司法、政治事件。

中國並不想全面跟美國展開上述的對抗，並希望能緩和貿易衝突，並能夠把中美利益再捆綁在一起，但除了農產品外，美國能夠且願意賣給中國大陸的東西也不多，尤其是高科技產品。因此，即使中美貿易爭端在短期間內可能出現階段性妥協，這種全球產業分工頂層地位的衝突還是會一直發生。

四、美國與中國的文明衝突

另一個矛盾，是美國與中國之間陷入文明衝突，亦可稱為美國模式與中國模式的競爭，是兩者的政治經濟體制孰優孰劣的競爭，這也是哈佛大學的 Samuel Huntington 教授於其 1996 年所著之專書「文明的衝突與世界秩序的重建（The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order）」所提出的觀點。

美國或西方進步國家原先認為自己不僅是世界的領導者，而且是所有的價值標準制定者，其文明是最先進的，其內涵涉及民主、法治、多元社會、市場經濟，理應為世上所有國家學習之典範。但由於對於諸多棘手社會問題的束手無策，例如產業空洞化，貧富懸殊不斷擴大，財政失衡問題持續惡化，代際分配衝突難以化解，新移民無法融入本國社會等，導致政治兩極化衝突日益尖銳，民粹政治衝擊傳統政黨體制，民主體制失靈問題困擾歐美國家，西方國家已逐漸對自己的體制優越性的信心慢慢動搖。

於此同時，中國反而開始對自己的制度與文化重振自信心，而且還積極與其他發展中國家分享他的發展經驗、推廣中國模式。這對西方國家來講，尤其對美國來講，也是心理上完全沒有辦法接受的。

上述這四重矛盾的疊加，社會矛盾的宣洩、霸權地位衝突、產業分工頂層地位衝突與文明衝突，並不是短時間會消除的因素。中美關係未來一定磨擦不斷，美國將會動用所有的戰略籌碼，試圖不再讓中國正常參與她所主導的全球與區域安全、貿易、科技與金融體系，並逼使依賴美國市場的跨國企業將其全球供應鏈移出中國大陸。中美連體嬰（Chimerica）的時代即將成為過去，中美的跨國供應鏈亦將出現一定程度的剝離（Decoupling）。另外，過往一些在 WTO 架構規範下，得以實現的一些商務交流的寬鬆條件也可能充滿變數，例如，得使特定貨品（例如科技產品）得於相關締約國間暫時免稅快速進口後復運出口之「貨品暫准通關證（A.T.A Carnet）」⁹就可能受到影響。

第三節 中國崛起下的國際新秩序

中美間的戰略對抗會變成一個長時間考驗雙方政治耐力和經濟韌性的競爭，而川普身旁的代表鷹派人物，如貿易代表 Robert Lighthizer、國安顧問 John Bolton

⁹ 台灣經貿網, see https://info.taiwantrade.com/index/custom_4#1 for more details.

及白宮貿易幕僚 Peter Navarro，均在升高中美戰略衝突的邏輯之下，亦企圖拉攏眾多美國盟邦加入抵制中國的行列當中，以對中國的經濟甚至體制造成致命性的打擊，並認為美國即使因而出現一次經濟衰退，亦是在所不惜。

但是這個打算並非沒有阻力，要讓美國傳統盟邦全面割斷跟中國經濟關係，形成全面圍堵的聯盟，談何容易？因為中國已經是全球化經濟體制裡面不可或缺的一個重要的部分，所有的跨國供應鏈要離開中國，亦將使美國的跨國企業和華爾街付出龐大的代價。

在 2018 年 9 月以前，諸多的華爾街投資者以為美國與中國的衝突，僅是川普為了獲得更多的讓步而嚇嚇對方而已。但隨著中美貿易戰的後座力愈發明顯，美股接連出現不尋常的重大跌勢。光以 2018 年 12 月為例，道瓊指數十二月下挫 14.7%，標準普爾 500 指數跌幅 14.8%，那斯達克則下跌 15.5%，均是相當大的修正。或有人認為，中國股市受到貿易戰的負面衝擊更大，上證指數與深圳成份指數在 2018 年跌幅分別達到 24.6%、34.4%，股市市值損失非常大，看似中國的信心更為不足。

然而，中國的股市佔其整體經濟之比重有限，其市值在高峰的時候亦僅達中國國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的 71% 上下；而美國股市市值在 2018 年初的時候，則接近美國 GDP 的兩倍。是故，前者損失的 30% 市值與後者損失的 15% 市值的規模相比，反而是後者的淨財富損失為大。另外，相較於中國民眾的消費行為與房地產價格的消長有關，股市對美國民眾的消費信心影響比較全面。

過去美國在貿易戰中無往不利，但種種跡象顯示中國不像其他貿易談判對手一樣會在短時間內對美國屈服。而當美股的負面衝擊、企業獲利減退、貿易赤字不減反增等美國經濟可能放緩的一些徵兆出現，加上 2020 年美國將進行總統大選，均可能影響川普對中國談判的姿態，期盼達成階段性的協議，讓貿易戰暫時休兵。當然，這並非表示雙方不會有新的摩擦，尤其在智慧財產權領域。因為目前美國國內，不管是共和黨還是民主黨，在智慧財產或科技領域，可說是同仇敵愾，除非全球經濟陷入嚴重衰退，在現階段缺乏中美達成全面和解的政治條件。

至於美國遏制中國崛起的企圖是否能奏效？由於中國的經濟與軍事實力已經成氣候，其廣大的內需市場，並身為 124 個國家的最大交易夥伴（56 個國家以美國為最大交易夥伴，而其規模總額仍高於中國）可想見多數美國盟邦都會拒絕選邊（詳見圖 2-6）。加上中國仍有巨大經濟增長潛力，並且其科技自主發展體系和生態已經初步建立完成，內生的、自主的科技研發條件業已成熟。當然，這並不是說中國的科技發展就此不假外求，但除非真的美國絕大多數的盟邦與國際跨國企業均全面配合，美國的企圖將難以如願。

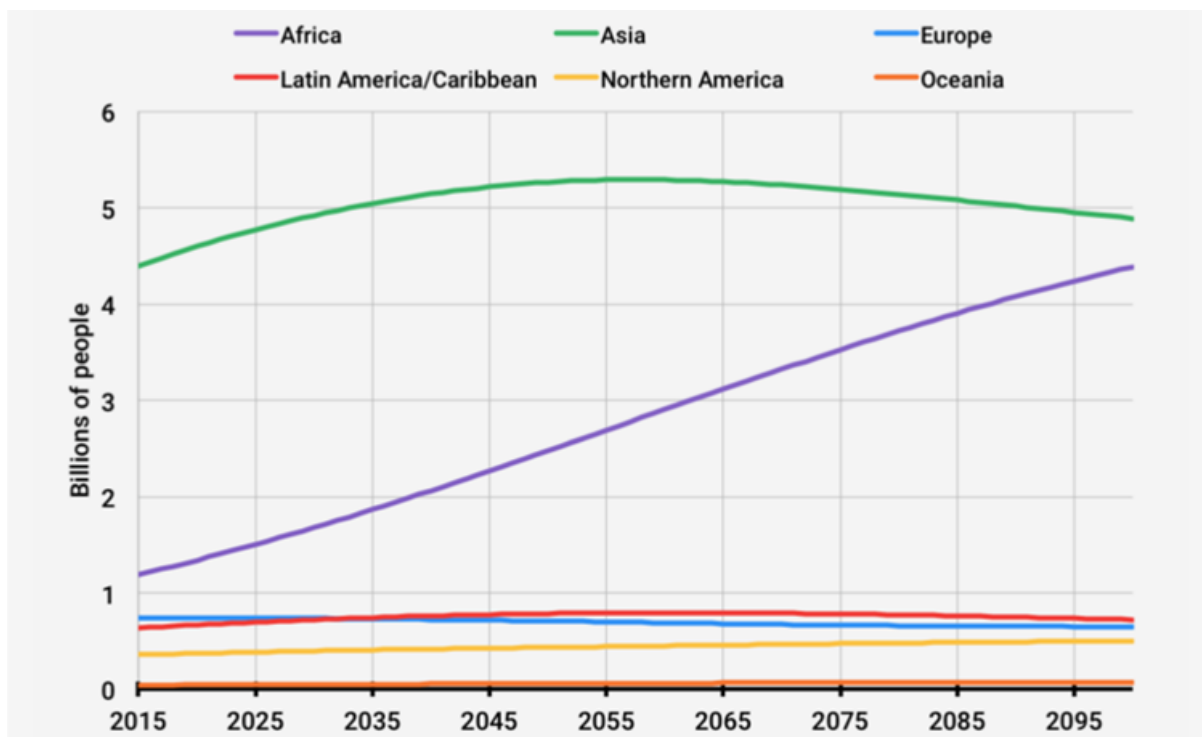


資料來源：Khanna, Parag, (2016), *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*, Random House Inc..

圖 2-6、美中貿易夥伴現況

而針對上述的戰略圍堵，中國在地緣政治上的佈局早有規劃，上海合作組織（The Shanghai Cooperation Organization, SCO）、一帶一路倡議係其突破美國戰略圍堵的策略，並深化「南南合作（South-South Cooperation）」，與其他發展中國家進行緊密的經濟合作，來尋求更為寬廣的空間、市場。中國因而超越美國，成為拉抬開發中國家經濟發展的主要角色，這可以顯見在：中國已是諸多發展中國家的第一大貿易夥伴、最大基礎設施融資與貸款來源、最大發展援助來源，以其工程實力協助克服這些國家的基礎設施瓶頸，並協助規劃建設網路，進而促進區域跨國聯通與經濟整合，而且中國改革開放後四十年所積累的經驗，對其他發展中國家更有參考借鑒的價值。此外，中國還透過諸如 G20、BRICS+、1+6 圓桌對話會、中國歐盟峰會、中國與中東歐 16+1 領導人會、中非合作論壇、中國與東盟 10+1 峰會、東亞峰會、中國與阿盟峰會、中國與拉美加勒比海共同體，以及上海合作組織與一帶一路峰會等，進行多方突破。

其中，值得特別注意的是中國在非洲的佈局。非洲是當前全球最具潛力的處女地，根據聯合國的預測，其人口增長的幅度極高，將來會擁有許多一億以上人口的國家（詳見圖 2-7）。雖然隨著科技進步（自動化生產），非洲的工業化機會未若當年亞洲的機會好，但其人口紅利仍可望帶來相當龐大的商機。而中國大陸已在其產能移轉方面奪得先機，得以大量利用非洲的勞動優勢。



資料來源：UN Population Division, “World Population Prospects, the 2015 Revision.”

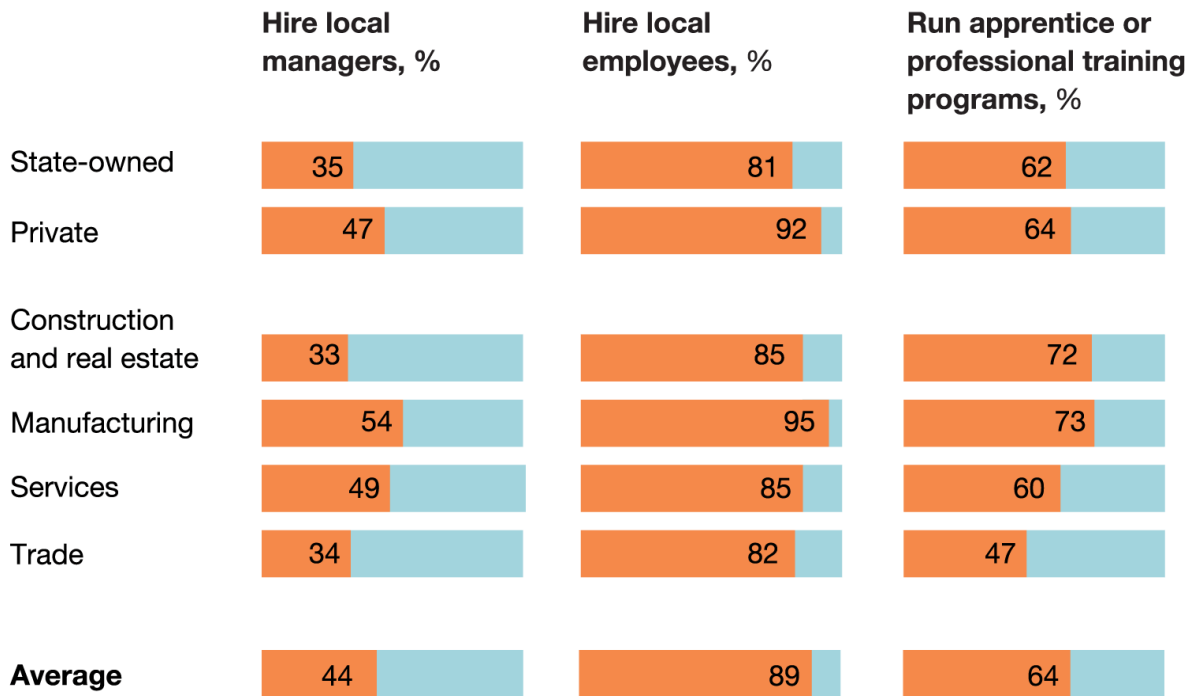
圖 2-7、2015-2100 世界人口預測

或有人抨擊中國透過其在經濟、市場的影響力對非洲各國進行控制，並以「新殖民主義 (Neocolonialism)」來形容，但不諱言地，中國確實已經成為非洲最重要的經濟夥伴。

依據麥肯錫顧問公司 (McKinsey & Company) 「中國在非洲的經濟投資」研究的首席研究員孫轅在其所著「下一座世界工廠 (The Next Factory of the World: How Chinese Investment Is Reshaping Africa)」一書中對於中國在非洲的過往十幾年佈局的追蹤，及中國如何深化跟非洲各國的合作，讓中國在自國產業升級過程中，可將勞力密集型製造活動移轉到非洲，快速帶動工業化，並促進當地的就業市場。

另根據麥肯錫的調查，估計目前在非洲至少有一萬家中資企業，其中九成是民營企業；另透過其調查的一千家中資企業，估計給當地創造了 30 萬的工作崗位。其中，主管與一般員工分別有 44% 及 89% 係聘用非洲本地人，以及提供大量的專業培訓機會 (占比達 64%) 給本地勞工。(詳見圖 2-8)

再舉幾個中國在改善非洲基礎建設落後瓶頸的例子。中國幫東非建設的一個跨越五國的鐵路網，係由中方貸款，並由中國陸橋集團承建。其中，從肯亞首都奈洛比 (Nairobi) 到東非最重要海港孟巴薩 (Mombasa) 這段 (見圖 2-9)，在 2014 年開工，並提前一年，在 2017 年興建完成，其土木工程的規格比照中國國



資料來源：McKinsey field survey of Chinese firms in 8 African countries, Nov. 2016 ~ Mar. 2017, McKinsey & Company.

圖 2-8、中資企業雇用非洲本地勞動力現況



資料來源：China Africa Research Initiative, 轉引自 CNN。

圖 2-9、東非五國鐵路

內動車，全線有 90% 為高架，以減少對生態敏感地區的影響，也保留未來鐵路速度升級的選項。其操作人員與客務員係先在中國培訓種子教練後，再返國培訓完成。另一個例子則是非洲信息高速公路計畫，係由「中非合作論壇」推動的重點合作計畫，由中國電信負責規劃與興建，鋪設長達 15 萬公里寬頻骨幹光纖網路，穿越 48 個國家與 72 大城市。其他例子，還有捐贈一興建在衣索披亞的首都阿迪斯阿貝巴（Addis Abäba）的非洲聯盟（African Union, AU）總部大樓，並在該市建構東非的第一條輕軌系統等。

因此吾人可以看見，中國所推動國際經濟新秩序，係根據自己發展經驗，提倡新型國際公共財的供給。積極扮演全球經濟治理議題的主要倡議者與共識營造者的角色，試圖將全球治理議題主導權由西方國家向新興市場國家過渡，提高新興市場國家在國際經濟組織（例如 G20）的決策地位。

另一方面，創設新的深化南南合作平台與多邊機構（一帶一路峰會、金磚新發展銀行、亞洲基礎設施投資銀行、絲路基金等），以加速推進歐亞大陸經濟一體化，推動大型跨國基礎設施合作，以基礎設施投資帶動的發展模式，以加強中國在推進區域融合與全球化的角色份量。

第四節 小結：全球化的裂解与再融合

總而言之，我對於目前出現的這波逆全球化現象並不擔憂，它應只是全球化進程中的一段波折。以整體人類社會的發展觀之，目前已沒有任何國家可以自外於跨國產業分工和互通有無的全球經濟體系，即使經濟規模大如美國也難以自給自足。美國在 1920、30 年代也曾經風行貿易保護主義，在當時垂直整合為主的產業體系下，像是底特律的汽車工業尚可自力更生；如今美國眾多企業的供應商分佈在全球各地，若完全拉回美國，成本將大幅走高，喪失全球消費市場的競爭力。

此外，目前逆全球化的主要政治動員能量多集中在西方社會（尤其是那些因新自由主義政策而導致社會分配兩極化比較嚴重的發達國家），但整體來說，擁抱全球化的利益攸關群體仍在擴大，亞洲、南美洲與非洲的後起之秀，都會希望繼續參與全球化下的經濟互補有無，亞洲國家將來必然是推動全球化的主角，2020 年「區域全面經濟夥伴協定」（RCEP）即將簽署，成為覆蓋人口最多的自由貿易區。這個自由貿易協定將必然帶動亞洲經濟共同體的逐步成型，中日韓自由貿易協定的簽署也指日可待。此外，而且雖然過往全球化的主角是大型跨國企業與金融機構，但從近來的發展來看，將會有更多的微型企業、獨立供應商、中小型企業可以透過跨國電子商務平台、電子支付、分享經濟、萬眾創業等全球化新路徑，參與全球分工，帶來更多分享全球紅利的可能性。

因此，個人認為全球化融合的能量還是大於裂解，這波逆全球化是繼續前進

過程中的顛簸，而不是全球化時代的終結。但要繼續邁進，未來還要做許多機制改革，才能把全球化所帶來的龐大紅利更公平分配給各個群體，才能減少對弱勢群體的剝奪。許多有識之士都意識到一個新的「全球租稅（Global Taxation）協定」的必要性，由國家和國家之間協調課徵與分配規則，才能有效讓獲得巨大利潤的跨國公司繳納其應付稅額，並有效分配或回饋到產生這些利潤的國家人民。隨著大數據的完備與其他科技的進步，企業的經營活動、產品生產與銷售狀況將更形透明，跟著錢走（Follow the Money）讓過往可能難以辦到的想法成真。而上述這類新的遊戲規則才能改變超級全球化帶來對每個國家巨大的社會衝擊，讓全人類分享既豐碩、又普惠的經濟果實。

參考文獻

1. Allison, Graham, (2018), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Mariner Books.
2. Huntington, Samuel, (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster.
3. Katzenstein, Peter (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press.
4. Khanna, Parag, (2016), *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*, Random House Inc.
5. Piketty, Thomas, (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Éditions du Seuil & Harvard University Press.
6. Rodrik, Dani, (2012), *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press.
7. Ruggie, John, (1982) "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*. Vol. 36, No. 2, (Spring), pp. 379-415
8. Subramanian, Arvind and Martin Kessler, (2013) "The Hyperglobalization of Trade and its Future," Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 13-6, 25 July, 2013.
9. Sun, Irene Yuan, (2017), *The Next Factory of the World: How Chinese Investment Is Reshaping Africa*, Harvard Business School.

第三章 東亞發展路徑與貿易戰

左正東

台灣大學政治系教授

二戰後日本與亞洲四小龍超過三十年的長期成長，從飽受戰火洗禮的斷垣殘壁轉為繁榮富足的先進社會，成為開發中國家爭相學習的典範。特別是東亞經濟奇蹟的兩項重要元素，一是致力於產業轉型的發展型國家，一是連結於美國市場的外向型經濟，更被奉為經濟發展的圭臬。然而，1990年代隨著東南亞和中國大陸的崛起，以及中南半島快速的重建與復甦，這些原本四小龍周邊的國家借助來自日本和四小龍的投資，紛紛加入區域生產體系。1997年的金融風暴後，東亞國家赫然發現，缺乏有力的區域組織，致使本地區無法提供金融風暴之下各國所亟需的金融信用支持。且因美國所領導的國際金融體系（主要是國際貨幣基金）在提供緊急信貸時附加財政緊縮條件，不但未能有效解決各國所面臨的短期經濟困境，反而加劇了基層民眾的生活困難，以致於激發東亞各國政府更積極希望推動區域整合。¹ 因此，在金融層面，東亞各國在2000年亞銀年會時推動成立清邁協議，通過多邊架構下的雙邊換匯安排，作為未來金融危機時受影響國家的備援機制。² 在貿易層面，東亞各國紛紛和區域內或區域外的國家簽訂雙邊自由貿易協定，其中，尤以新加坡、日本、和韓國最為積極。同時，東南亞國家加速推進於1992年建立的東南亞自由貿易區，並宣示成立東協經濟共同體，建立單一市場。東南亞外的亞洲國家包括中國大陸、日本、和南韓則紛紛和東南亞國協簽訂自由貿易協定，加上非東亞國家的印度與紐澳，形成五個「東協加一」組成的多邊自由貿易協定網絡。³

在政府間的自由貿易協定網絡激勵下，民間企業更從區域角度調整其生產資源配置，到2008年金融海嘯前已經形成日韓台新以及東南亞共同向大陸輸出半成品，大陸向歐美輸出最終產品的區域分工體系。由於金融海嘯和其後的歐債危機重挫歐美市場，大陸快速成長的內需市場，帶動日韓台新及東南亞國家對大陸的最終財出口以及整體出口，使亞洲出現與歐美市場脫鉤的發展趨勢。為避免亞洲自成一體的發展格局將美國排除在外，布希政府加入跨太平洋夥伴協定（Trans Pacific Partnership, TPP），到歐巴馬政府更成為TPP的倡議和領導國家，鼓勵亞洲國家如越南、馬來西亞與日韓等國加入，希冀以此改變亞洲地區的貿易規則，並刺激美國對亞洲的出口成長。為避免原本以東協為中心的自由貿易協定網絡因TPP而分割，侵蝕東協中心性在東亞區域整合的地位，東協國家也發起整合既有的五個東協加一自由貿易協定，形成「區域全面夥伴協定」，並獲得中日韓紐澳

¹ Douglas Webber, "Two funerals and a wedding? The ups and downs of regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian crisis," *The Pacific Review*, Volume 14, Number 3, 1 August 2001, pp. 339-372

² Barry Eichengreen, "What to do with Chiang Mai Initiative," *Asian Economic Papers* 2:1 pp. 1 - 49

³ 童振源，「東亞經濟整合與台灣的戰略」，問題與研究，第四十五卷第二期，民國九十五年三、四月

印等六國支持（當時包含兩個 TPP 談判國），於 2013 年展開談判。

2017 年宣布退出 TPP 的川普政府，於 2018 年 3 月開始發動貿易戰，如同當年歐巴馬政府重啟 TPP 談判，希冀以此重訂貿易規則，擴大美國出口。從技術上來看，此一單邊行為的可操作性較過去容易，且貿易戰的對向不僅止於中國大陸，也將日本、韓國、與越南列為可能的報復對象，與 TPP 的多邊談判結構相仿。然而，TPP 談判時東協國家以區域全面夥伴協定相抗衡，獲得日韓澳等美國盟邦共同支持，包括部分東協國家在內，不少國家兼具兩個陣營身分，自己兩面牟利但也提供兩個陣營整合的動力。此次與美國單邊行為抗衡者，檯面上只有中國大陸，所依賴者則為大陸自身的內需市場，如此促使各國更需要中國大陸所提供的市場進入條件，而不得不接受大陸既有的貿易行為。但是，川普的貿易戰既然可以燒向日韓越等國，這些國家必須一定程度修改其貿易行為，如此又使此三國國內的貿易規則和中國大陸的貿易行為產生一定的緊張關係。換句話說，貿易戰將對此三國原本結合鑲嵌於美中經濟關係的發展路徑，帶來根本的衝擊。以下，本章從日韓越三國發展路徑、與美中貿易關係的架構、和貿易戰的影響，探討貿易戰對此三國發展路徑的衝擊。

第一節 日本的發展路徑與貿易戰

日本自小泉時代以來，全面邁向新自由主義發展道路，安倍政府並未脫離小泉時代的範疇。安倍與小泉不同之處，則為借助 TPP 全面改革日本農業，驅使農業體制從中央集權式的高度保護轉型為地方分權式的自由競爭。同時，中國大陸作為日本企業國際化的場域，以及雙方在一帶一路概念下的第三方市場合作，既強化日本企業的國際化傾向，自然也強化日本國內對新自由主義道路的推動力量，如此又回過頭來，進一步深化日美之間的經濟互賴和發展道路融合。

一、日本的新自由主義與同盟困境

自二十世紀以來，日本的發展模式有一條清楚的軸線，即是和居於世界霸權的工業強國合作。日本於 1902 年和英國簽署同盟，一戰後進入美國主導的華盛頓海軍體系，二戰期間和德國結盟，以及二戰後依附美國，都是一樣的思維。從全球體系的角度的角度看，這是日本在以霸權為頂端的科層結構內向上移動，也難免受到霸權國家穿透其國內結構。從經濟邏輯來看，日本通過對外結盟實現位置移動是基於產品循環，也就是在結盟的條件下，霸權國家將其過時的技術向日本輸出，而日本在充分利用外來技術之後，又再向鄰近地區輸出，從而墊高日本在全球產業分工的地位。由於要維持與霸權間的關係，1920 年代日本最初提出產業政策時，以通過自身產業調整壯大經濟，而小心翼翼不對亞洲鄰近地區的歐洲殖民地帶來威脅。另一方面，1930 年代日本將周邊國家整合為大東亞共榮圈，又反映日本仿效英國及歐洲強權應處經濟大蕭條的思維。只是，日本看似合乎霸權邏輯的做法，卻不免觸及霸權為跟隨者設定的行動自由，而遭遇美國的石油禁運，對

日本的決策者來說，其衝擊之大可想而知。⁴

晚近日本的新自由主義改革，也展現相似的軌跡。1980年代中曾根康弘開啟新自由主義改革，減少政府干預市場，推動地方分權，1990年代橋本龍太郎推出金融、行政、經濟構造、社會保障構造、財政構造、和教育改革，到小泉純一郎時代通過私有化、促進競爭、和地方分權完成全面轉型。其間至為關鍵的因素，為橋本政權時代企業大規模國際化，強力要求政府將繁複的管制結構鬆綁，以支持企業海外布局。後繼的小淵政權和森政權，設立經濟財政諮詢委員會，將財團納入首相經濟決策過程，確保新自由主義的經濟改革方向。正是在以上的基礎，方有小泉政權的全方位新自由主義轉型。⁵ 2013年上台的安倍政權推出安倍三箭，第一箭的量化寬鬆與小泉時代以日圓貶值刺激出口略合符節，第二箭的財政政策健全財政基礎，但仍不脫過去二十年以舉債和提高消費稅等新自由主義路線的解決方案。至於最受矚目的第三箭結構改革，更是新自由主義最核心的政策。⁶ 可以說，安倍經濟學延續中曾根康弘以來的路線，尋求以新自由主義模式創造新的成長動能。

然而，安倍時代與中曾根時代到小泉時代截然不同者，則為中國崛起帶來國際環境的急遽變化。2010年，日本在亞洲和世界經濟的排名在二次戰後首次被中國取代，對日本帶來莫大衝擊，也迫使日本必須重新思考其對外戰略。

安全上，民主黨時代鳩山政權提出東亞共同體，試圖在美國和中國之間尋找平衡點，卻對日美關係帶來嚴重衝擊，終究在自民黨再度執政後銷聲匿跡。第二次安倍政權於競選時即主張修復日美關係，上台後除加入TPP外，並積極提升美日同盟，於2015年完成美日防衛合作指針修訂，擴大日本在區域安全的職能與責任。不過，經濟上日本與中國大陸的相互依賴日益顯著，2012年釣魚台國有化後，中日關係急凍導致貿易關係受到嚴重影響，隔年對中國大陸出口銳減近150億美元，到2015年再縮減200億美金。⁷ 為此，安倍探索與中國大陸和解之途，並於2014年APEC領袖峰會，實現安倍與習近平首次會面。

2017年上路的川普政府，對夾處於美中間的日本帶來新的挑戰。一方面，川普的單邊主義壓縮日本通過美日合作擴大其區域角色的可能性，且其要求盟邦提高負擔同盟成本，以及要求日本改善對美貿易順差，對日本帶來龐大壓力。另一方面，日中關係凍結嚴重衝擊日本在大陸市場，自2013年起韓國對中國大陸出口連年超過日本。因此，安倍政府既借助其個人作為最早提出印太概念的倡議者身

⁴ Bruce Cumings, *Parallax Visions: Making Sense of American-East Asian Relations at the End of the Century*, Durham: Duke University, 1999, pp. 205 - 210

⁵ 李月、古賀勝次郎，「日本經濟政策與新自由主義」，現代日本經濟，2008年第4期，頁2-4-5(1-6)

⁶ Herbert P. Bix, Bix, Herbert P. "Japan Under Neo-nationalist, Neoliberal Rule: Moving Toward an Abyss (ネオナショナリズム, ネオリベ政策のもとで深淵に近づく日本)." *The Asia-Pacific Journal* 11.15-2 (2013). <https://apjif.org/2013/11/15/Herbert-P.-Bix/3927/article.html>

⁷ Trade Map, https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm

分，加碼下注美日同盟，以防止美國和北韓和解後，陷日本於獨自面對北韓核武威脅的困境。⁸ 同時，安倍則積極與中國大陸修好，2017年5月首次一帶一路峰會，美國保持觀望，僅由國安會亞洲事務主任代表參與，安倍卻委派二階率政經界高層人士組團出席，大幅推進中日和解之路，而有李克強2018年5月訪日，和安倍2018年10月訪中，最終實現雙方關係正常化。

二、美國優先的貿易策略

雖然日本已簽署為數眾多的自由貿易協定，但其基本策略是先易後難以求「早期收穫」，也就是一方面廣泛簽署自由貿易協定，一方面避免和巨型經濟體簽署自由貿易協定，從而迴避農業部門的自由化，也導致日本參與的自由貿易協定的自由化比例低於率均處於 WTO 規定的 90%。⁹ 因此，日本加入 TPP 及在美國退出 TPP 後繼續領導 TPP，對日本來說具有重大意義。

首先，就 TPP 本身來說，其協定內容是符合新自由主義精神的大幅度改革。更重要的是，TPP 對日本國內帶來的改革壓力，鞏固既有的新自由主義路線，這主要是農業改革。日本過去的經濟決策相當分散，任何部門都可否決，形同給予農業部門否決權，往往出現財經界積極推動，而農業界堅決反對，這也成為日本與其他國家進行 FTA 談判的重大阻礙。以日本墨西哥 FTA 為例，經團連推動自由貿易，但農業界反對，最終和完全沒有農業的新加坡先完成 FTA。¹⁰ 因此，安倍在推動加入 TPP 時，特別在內閣官房設置 TPP 政府對策本部，以統合涉及貿易談判各部門 (METI, MAFF, MOFA, MOF)，由內閣經濟財政擔當大臣兼任 (同時掌管日本經濟再生本部)，且 TPP 政府對策本部和日本經濟再生本部及產業競爭力會議 (兩者會議皆由首相主持) 偕同運作。¹¹ 有趣的是，安倍政府雖以安全理由作為號召群眾支持參與 TPP 的理由，¹² 但卻從未在新成立的國家安全保障會議討論 TPP。¹³ 因此，從組織安排上可看出，安倍將 TPP 談判與國內的結構改革緊密結合。更由於首任 TPP 擔當大臣甘利明極具分量 (曾任產經大臣和內閣官

⁸ Josh Rogin, "Japan doubles down on its U.S. alliance," Washington Post, August 27, 2017, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/japan-doubles-down-on-its-us-alliance/2017/08/27/5f7d6880-89bd-11e7-a94f-3139abce39f5_story.html

⁹ 张建,「安倍經濟學時期的日本外貿戰略分析」,日本問題研究,2018年,第32卷第5期,總198期,頁47(45-56)

¹⁰ Mireya Solis. Japan's competitive FTA strategy: Commercial opportunity versus political rivalry. In Competitive Regionalism(pp. 198-215). Palgrave Macmillan, London. 2009, P. 201-202

¹¹ Aurelia George Mulgan. "Securitizing the TPP in Japan: Policymaking structure and discourse." asia policy 22 (2016), pp. 198-199 (193 - 222)

¹² 民主黨於2012選舉前宣示推動TPP而後敗選,但獲勝的自民黨仍持續推動TPP。安倍宣布參與TPP談判時,宣示此為經濟與安全問題,三個理由之一是強化美日同盟,修補(民主黨時期破壞的)美日關係,對抗中國日益增加的影響力(特別是因應2012年釣魚台國有化爭議後日益升高的日中衝突)。

¹³ Aurelia George Mulgan. "Securitizing the TPP in Japan: Policymaking structure and discourse." asia policy 22 (2016), pp. 199 - 200 (193-222)

房長官），與安倍的密切關係，獲得安倍充分授權，終能有效統整各部，順利完成談判，和之前各自為政的情況迥然不同。¹⁴

TPP 對日本經濟的影響非常廣泛，包括要求美國降低汽車關稅，和要求其他 TPP 成員國（如越南和馬來西亞）的服務業和外來投資管制放寬（轉向負面表列），有助於日本汽車出口和日本企業對外投資。對於原本不太從事出口和對外投資的中小企業，有可能因此國際化，成為 TPP 的受益者，但這需要政府協助，提供足夠的資訊。同樣的，藉由 TPP 的刺激，也可能有更多外資前來日本（2010-2013 外資佔日本 GDP 的比例（0.1%）為 OECD 國家的 1/20），但日本對外資管制本來已經相當寬鬆，主要還是投資者不了解東京以外的投資環境。因此，如何引導外資到東京以外投資，也有賴於日本政府的政策鼓勵。無論是鼓勵中小企業還是鼓勵外來投資，都是安倍經濟學力推的政策方向。¹⁵

TPP 對於日本國內政治經濟更為深刻的影響，則是農業開放。在民主黨時代菅直人首相宣布考慮加入 TPP 後，農業團體即成功號召超過一千萬人的大規模請願，2013 年日本加入 TPP 談判後，自民黨和日本國會分別通過決議，將五項敏感農產品排除在 TPP 談判之外（稻米、小麥、牛肉、乳製品、和糖）。¹⁶ 然而，最後在亞特蘭大通過的 TPP 協定，日本承諾撤除 2328 項農產品中 81% 的進口關稅，這是日本迄今參加所有自由貿易協定中農業開放程度最大者。同時，對於國會決議保護的五項領域，日本同意撤除其中 30% 產品的進口關稅。¹⁷ 可以想見，TPP 的最終協議必然會引發農業團體的強力反對。為消弭農業團體對 TPP 的制肘，2015 年二月上旬，日本政府提出改革方案，將廢除日本農協對全國七百家地方農業合作社的監督與指導權，四年後該組織將轉型為一般社團法人，其目的就是要鬆綁中央對地方農業的限制，讓各地方農業彼此競爭，以提升整個農業生產力，也降低日後與外國簽署自貿協定的阻力。同時，日本政府並任命一位不完全贊成保護的農業主管西川公也。西川公也曾質疑，農協對日本農業有何正面幫助？他主張日本應利用加入 TPP 的機會，大舉改革農業。他並認為，農業自由化的趨勢是不可避免的。¹⁸ 2015 年 6 月，日本國會通過農協法修正案，此後的日本農業政策不再是按照制度的價格收購了結、規定生產調整等事宜，地方農協則可必須在自由競爭的環境下力求經營創新，致力農產商品開發和出口強化。此舉拆除反對

¹⁴ Christina L. Davis. "Japan: Interest Group Politics, Foreign Policy Linkages, and the TPP." Working Paper, 2017, P. 6; 22, <https://scholar.harvard.edu/cldavis/publications/japan-interest-group-politics-foreign-policy-linkages-and-tpp>

¹⁵ Yasuyuki Todo, "How will TPP change the Japanese Economy," Research Institute of Economy, Trade, and Industry (RIETI), October 16, 2015, https://www.rieti.go.jp/en/columns/s15_0012.html

¹⁶ Kazuhito Yamashita, "The TPP and Agricultural Revitalization (Final Part) Where to for the TPP Negotiations?" IIST e-Magazine, March 31, 2014, <https://www.cfiec.jp/en-m/2014/0229-0925/>

¹⁷ Aurelia George Mulgan, "What does the TPP mean for Japan's agricultural sector?" East Asia Forum, November 19, 2015, <https://www.eastasiaforum.org/2015/11/19/what-does-the-tpp-mean-for-japans-agricultural-sector/>

¹⁸ 楊少強，「開放美牛換 TPP 日本想通了什麼？」，商業週刊，2015 年 2 月 26 日，<https://www.businessweekly.com.tw/Archive/Article?StrId=57477>

TPP 最強力的利益團體，為 TPP 通過鋪平道路。同時，自民黨在國會的聯盟政黨公明黨，以都會地區中低收入者為主要支持群眾，他們偏好農業自由化和由此而來的農產品降價，因此，TPP 政策雖引發自民黨的農業支持者和黨內農林族議員的反對，卻強化友黨公明黨的支持，鞏固其推動改革的政治資本。¹⁹

當然，日本參與 TPP，不能忽略商界的角色，特別是汽車業，如日本汽車工業協會和經團連都是 TPP 的重要支持者。汽車業的角色讓安倍政府無法輕易接受退出 TPP 的川普政府簽訂美日自貿協定的要求，因為美國可以藉此要求更嚴格的（汽車）原產地規則和更嚴格的禁止匯率操縱，兩者皆非安倍所能接受（汽車有許多零件來自 TPP 外成員）。此外，日本參與 TPP 也有很強的動力來自於強化美日同盟以抗衡中國，在川普退出 TPP 後，為避免區域國家對美國失望而倒向中國，日本更承接 TPP 的領導地位，推動 TPP 的改造和生效。²⁰ 2019 年 10 月川普總統宣布與日本達成貿易協議，從內容來看，價值 70 億美元的美國農產品對日本出口獲得與 TPP 成員國一樣的關稅免除，這些產品包括起司、酒、牛肉、豬肉、麥、與杏仁，相對的，美國也對日本部份工業製品免除關稅。但是，部分乳製品和稻米沒有納入，美國對日本汽車的既有關稅和威脅新增的關稅也沒有處理。²¹ 換句話說，雙方仍最關切的貿易議題沒有達成協議，有待未來多邊場域再尋求突破。

三、低位穩定的一帶一路合作

日本與中國之間，截至目前為止，除世界貿易組織外，沒有雙邊或多邊的貿易機制規範彼此經貿關係。因此，日中經貿關係主要是民間主導，官方至多扮演促進者媒介者的角色，近來日中間開展關於一帶一路的合作也是如此。毫無疑問，日本參與一帶一路相關計畫是日中關係緩和的副產品。2017 年 5 月首次一帶一路峰會時，當時仍未化解與中國大陸對立的日本，派出由二階進博率領的代表團出席，2018 年 5 月大陸總理李克強訪日時，雙方簽署第三方市場合作備忘錄，9 月雙方召開第三方市場工作機制第一次會議，中方代表商務部副部長錢克明，日方代表總理大臣補佐官和泉洋人，日方提出參與第三方市場合作的四條件，即顧及對方國家的財政健全性；開放性；透明性；和經濟合理性。雙方初步提出的合作計畫為在泰國建設鐵路和在中歐鐵路運輸領域的物流合作。²² 大陸方面透露的合作項目還包括在哈薩克建立煉油廠以及在阿拉伯聯合大公國建立太陽能電廠。

¹⁹ Christina L. Davis. "Japan: Interest Group Politics, Foreign Policy Linkages, and the TPP." Working Paper, 2017, P. 21, <https://scholar.harvard.edu/cldavis/publications/japan-interest-group-politics-foreign-policy-linkages-and-tpp>

²⁰ Christina L. Davis. "Japan: Interest Group Politics, Foreign Policy Linkages, and the TPP." Working Paper, 2017, P. 25 – 26, <https://scholar.harvard.edu/cldavis/publications/japan-interest-group-politics-foreign-policy-linkages-and-tpp>

²¹ Sergei Klebnikov, "6 Key Takeaways From The U.S.-Japan Trade Deal," Forbes, October 8, 2019, <https://www.forbes.com/sites/sergeiklebnikov/2019/10/08/6-key-takeaways-from-the-us-japan-trade-deal/#67f08b96690c>

²² <https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/32389-2018-09-26-09-04-06.html>

²³ 同時，日本國際協力銀行（JBIC）也將和中國國家開發銀行共建合作框架，在對第三方市場進行基礎設施投資時提供聯合貸款。²⁴ 2018年10月安倍首相訪問中國大陸時，雙方企業公開簽署共52項合作協議。不過，日方除強調兩國在第三方市場應避免競爭外，也強調此舉和一帶一路沒有關係。²⁵ 因此，對於日本參與一帶一路相關計畫，更精確的說法，應該是在一帶一路框架內的合作。

雖然日中關係顯著改善，但日本對一帶一路的回應仍是相當明顯的兩手策略。2019年6月G20峰會上，安倍一方面和習近平聲明促進雙方利益交融，一方面則在大會推動通過「高質量的基礎設施投資」國際原則，要求基礎建設投資考慮「開放性」和新興市場國家的「債務可持續性」等因素。²⁶ 2019年9月，日本再與歐盟簽署協議，參與歐盟的歐亞聯結方案（Europe-Asia Connectivity Plan）。該方案計畫投入600億歐元推動歐洲和亞洲的基礎設施聯結。綜合來看，日中在一帶一路框架內的合作，只是協助日本企業對外投資基礎建設的一環，而且政治目的高於經濟目的，用日本經濟新聞描述安倍政府對日中關係的定位—「低位穩定」，²⁷即雙方合作是維持雙邊關係穩定的副產品，而不期待有龐大具體的成果，應該相當傳神。

四、貿易戰的影響

鑒於日本和美國及中國大陸龐大的貿易量，以及日本企業在美中兩國的龐大投資，日本儼然成為川普貿易戰最受影響的第三國。首先，從日本對美國的貿易數據來看，2019年1-8月日本對美國出口總額為982億美元，2018年同期出口總額則為945億美元，成長37億美元。不過，相對於韓國對美國出口增加44億以及越南對美國出口增加109億美元，日本的出口幅度相當有限。²⁸ 然而，更為嚴重的影響來自日本對中國大陸的出口。誠如前述，自2012年釣魚台國有化後，日本對中國大陸出口急速下滑，到2015年跌到谷底。2016年開始緩步上升，到2018年時已將近回到2012年水準。然而，在貿易戰後，日本對中國大陸出口再度下挫。2019年1-6月，日本對大陸出口下降8%，但自大陸進口則上升0.1%，兩者相加，該期日本對大陸逆差成長44%。²⁹

²³ <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/10/14/national/politics-diplomacy/china-nudges-japan-joining-belt-road-initiative-14th-annual-tokyo-beijing-forum/>

²⁴ 童黎 郭光昊，「前所未有！中日180億美元第三國合作協議清單來了」，觀察者網，2018年10月26日，http://www.guancha.cn/economy/2018_10_26_477089.shtml

²⁵ 江瑋，「日本經濟大臣：中日第三方市場合作首個項目為何選泰國」，財經，2018年10月26日，新浪網：<https://finance.sina.com.cn/world/gcj/2018-10-26/doc-ihmxrkzx3843709.shtml>

²⁶ <https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/36231-2019-06-29-13-41-34.html?start=0>

²⁷ 日本經濟新聞，「中日關係將維持在「低位穩定」」，日本經濟新聞，2019年6月28日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/36208-2019-06-28-01-45-21.html>

²⁸ 以上貿易數據來自美國統計局，US. Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/index.html>

²⁹ Trade Statistics of Japan, http://www.customs.go.jp/toukei/shinbun/trade-st_e/2019/201925ee.xml#pg2

若從日本企業海外營收來看，貿易戰的負面影響則相當顯著。根據日本經濟產業研究所的研究，自貿易戰開始以來，日本在中國大陸的企業與北美洲有高額貿易往來者，相較於在其他亞洲國家且與北美洲有高額貿易往來者的日本企業，其銷售額下降 5.32%，至於在中國大陸生產向第三國銷售的日本企業，與北美洲有高額貿易往來者銷售額下降 6.58%，而沒有和北美洲有高額貿易往來者，其銷售額則下降 2.94%。³⁰ 路透社的調查則顯示，45%的受訪日本企業表示因貿易戰而利潤下滑，6%則表示貿易戰導致利潤嚴重下滑。此外，日本企業也擔心，貿易戰導致中國大陸訪日旅客減少，或因為貿易戰導致全球經濟不景氣，凡此都會嚴重影響日本企業。只是，即便如此，只有 11%的受訪者表示計劃將企業移出中國大陸。³¹

表 3-1、日本對中國大陸貿易變化

單位：億日圓

	2017 年 1-8 月	2018 年 1-8 月	2019 年 1-8 月
出口	93,648	103,739	94,594
進口	117,529	121,891	121,109
貿易盈餘	-23,881	-18,153	-26,515

資料來源：日本財政部

對照實際的投資數據³²，2019 年第一季日本對中國大陸投資為 3418 億日圓、第二季為 3667 億日圓，相較於 2018 年第一季 2328 億日圓和第二季 3185 億日圓，還分別成長 46%和 15%。如果就 2018 年投資大陸的金額和過去四年相較，該年為 1.15 兆日圓，較 2017 年的 1.20 兆下降 500 億日圓，但較 2014-2106 年間的年投資額都高。（2014 年日本對大陸投資額為 1.10 兆日圓，2015 年為 1.14 兆日圓，2016 年為 1.07 兆日圓）以此來看，日本對大陸投資仍處於上升階段。比較有趣的，則是比較日本對大陸投資和對其他地方投資的變化。以美國為例，日本對美國的投資一直高居不下，2018 年對美國投資額為 2.25 兆日圓，是對中國大陸投資額兩倍左右。然而，相對於過去四年，則 2018 年對美投資額反而是下降的。（2014 年日本對美國投資額為 5.21 兆，2015 年為 5.92 兆，2016 年為 5.60 兆，2017 年為 5.32 兆）另外，日本對南韓的投資也有顯著變化，2015-2017 年間，日本對南韓投資金額約為日本對中國大陸投資金額的 15%上下，但 2018 年第三季日本對南韓投資突然超過對中國大陸投資，第四季對南韓投資也有對大陸投資的三分之一，因此，2018 年全年日本對南韓投資達到日本對大陸投資的 45%。不過，

³⁰ Chang Sun, Zhigang Tao, Hongjie Yuan, Hongyong Zhang, “The Impact of the US-China Trade War on Japanese Multinational Corporations,” RIETI Discussion Paper Series 19-E-050, July 2019, <https://www.rieti.go.jp/publications/dp/19e050.pdf>

³¹ Tetsushi Kajimoto, “Japan Inc increasingly hit by trade war, but few shifting from China: Reuters poll,” Reuters, September 13, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-japan-companies-trade-idUSKCN1VX2Y2>

³² 以下兩段日本對外投資數據來自日本銀行，https://www.boj.or.jp/en/statistics/br/bop_06/index.htm/

2019 年第一季再度下降，較 2018 年第一季減少 4%，第二季則上升，較 2018 年第二季增加 50%，但相較於中國大陸皆不到四分之一，這是季節因素影響或是因為日韓貿易戰導致日本對南韓投資下降，仍有待觀察。

對東南亞的投資，自 2014 年起主要流向新加坡、泰國、和印尼。從 2014 年到 2017 年，日本向中國大陸的投資金額皆高於向這三國的投資金額。但是，2018 年日本對新加坡的投資額（1.38 兆日圓）超過對中國大陸的投資額。乍看之下，或許會將此歸因於貿易戰。不過，從每季度的投資金額變化追蹤，會發現日本對新加坡的投資額自 2017 年第三季開始即超過對中國大陸投資，此後每季皆如此，唯一的例外反而是 2019 年第一季。至於其他東協國家，接受日本投資金額皆低於中國大陸，只有印尼在 2019 年第二季接受日本投資金額高於中國大陸接受日本投資金額，泰國在 2018 年第三季接受日本投資金額與中國大陸接受日本投資金額相當，其他季度中國大陸接受日本投資金額皆高於東南亞其他國家接受金額。其中泰國與印尼間的變化也值得觀察。2017-2018 年日本對泰國投資金額皆達到對大陸投資金額的一半，但 2019 年頭兩季則不到一半，特別是第二季的投資額較 2018 年第二季減少 35%，較 2017 年第二季減少 16%。2017-2018 年日本對印尼投資金額為對大陸投資金額的三分之一，但 2019 年起成長迅猛，第一季較 2018 年第一季增加 154%，第二季增加 558%。以數據來看，在貿易戰下日本並未減少對中國大陸投資，卻增加對東南亞投資，特別是投向新加坡和印尼。當然，流向印尼的投資目前只有兩季，還需要 2019 年第三季以後的數據方能更加確認。

表 3-2、日本對各國外國直接投資

單位：億日圓

	2014	2015	2016	2017	2018
中國大陸	11,055	11,440	10,766	12,035	11,510
美國	52,180	59,293	56,014	53,287	22,542
南韓	3,469	1,891	1,880	1,835	5,264
新加坡	8,657	8,479	19,994	7,618	13,884
印尼	5,127	3,812	3,439	4,080	3,546
泰國	5,764	4,550	4,509	6,101	5,990

資料來源：日本銀行

第二節 南韓的發展路徑與貿易戰³³

與日本不同，韓國自 2008 年全球金融海嘯後，即有轉回國家主導道路的傾向。由於汽車業在韓國參與自由貿易協定談判中的主導地位，以及韓國政府特殊的貿易調整協助方案，韓美自由貿易協定與韓中自由貿易協定皆深化韓國政府與財團的連結，也沒有如日本在農業市場開放的過程促進農業產銷體系的轉型。可

³³ 本節內容，感謝台灣大學政治學系博士後研究員鄭顯旭博士協助撰寫。

以說，金融海嘯後韓國的發展型國家道路因為兩個巨型自由貿易協定而更加鞏固。

一、從地緣政治分析韓國在美中間的平衡

中國的崛起以及其戰略變化轉變了東亞地區的動力與地緣政治，亞太地區的戰略利益對華盛頓也益提升。³⁴ 2011年美國歐巴馬政府宣布亞洲再平衡政策以來，美國將其軍事力量從阿富汗和伊拉克等小布希政府推動反恐戰爭地區，轉移到亞太地區，實際上試圖制衡中國。同時，美國尋求加強與亞太地區同盟等國家的經濟關係。TPP是該戰略的核心，透過以美國為主導的亞太自由貿易區（FTAAP）修正或預防以中國為中心的東亞經濟一體化。川普上任後，推動以「美國第一」與「印太戰略」為中心的外交政策，地緣政治的不確定性進一步加重。美國2017年1月正式宣布退出TPP，但川普的亞洲政策可以概括為，在更加強國防、美國利益優先、對中國的崛起和美中經濟問題方面採取更強硬的政策。³⁵

中國的區域戰略也試圖建構以其自身為中心的區域秩序，而與美國互相衝突。習近平在「奮發有為」的外交方針基礎上，提出「新型大國關係」，在相互尊重和合作共贏的基礎上尋求中美兩國關係的同等地位。³⁶ 另外，中國更加積極的方式保護自己的核心利益。為此，北京試圖重建該地區的新安全秩序，以便發揮北京更重要的角色。中國要便鞏固其在全球生產和貿易網絡的地位，從而更加強其在全球經濟和國際政治上的影響力。³⁷ 中國還試圖把鄰居融入到以中國為主導的東亞經濟秩序，如「中國夢」的口號所示，目標為重建中國古代帝國的榮耀。

對韓國來說，如此的地緣政治變化不僅動搖了韓戰之後長期維持的美日韓同盟三國關係，而且還動搖了韓美、韓中、韓日關係。由於對中國經濟的高度依賴以及與美國的緊密軍事同盟，韓國在美中兩國之間面臨的臨戰略困境加重。韓國的這種進退兩難局面一個典型例子是2017-2018年韓國經歷的中國非正式經濟制裁，即所謂的「薩德報復」，韓國此後對戰略進退兩難危機，如美中貿易戰爭的警覺性進一步提高。另外，美國調整期在東亞地區的戰略角色，日韓之間長期的矛盾，如慰安婦等歷史問題再次發生，但美國與以前不同，不能有效仲裁日韓兩國的矛盾。日韓之間的歷史糾紛演變成貿易戰，但美國失去了控制。

對中國的外交政策中，韓國的戰略思考核心是如何借助中國大陸管理北韓。

³⁴ Bader, Jeffrey A. (2014). "US Policy: Balancing in Asia, and Rebalancing to Asia." *Brookings Institution* (September 2014), 1-2.

³⁵ Sung-ho Shin. (2017). "From Obama's Asia Rebalance to Trump's America First: US-China Competition and Diplomatic Security Strategy in the Trump Administration." *Korea Research Institute for Strategy*, pp. 112-114.

³⁶ Xi Jinping. "The Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs was Held in Beijing: Xi Jinping delivered an important address at the conference." Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. November 29, 2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1215680.shtml

³⁷ Kristian McGuire. "Dealing With Chinese Sanctions: South Korea and Taiwan." *THE DIPLOMAT*. May 12, 2017, <http://thediplomat.com/2017/05/dealing-with-chinese-sanctions-south-korea-and-taiwan/>

為了遏制北韓的軍事挑釁，美國的合作是必不可少的，但中國對北韓至關重要，但是對於以北韓無核化和南北韓統一為目標的南韓政府來說，中國是必須要合作的對象。從中國的角度來看，對平壤施壓，例如軍事壓力或過於強硬經濟制裁等方法，對維持地區穩定不利。北韓政權的崩潰將會導致朝鮮半島和該地區更大的動盪。區域穩定與和平對中國的發展至關重要。中國也認為北韓問題將直接影響地區安全，不希望採取刺激北韓的方式。因此鄭在浩（Jae-ho Chung）指出，對於北韓問題，自 2018 年以降，南韓政府的策略與中國的策略更為接近。³⁸

另外，韓國關注如何避免因一帶一路的歐亞大陸整合導致韓國被邊緣化的問題。在出口方面韓國依賴中國（含香港）市場的比重達到三分之一，其程度超過美國。過去，當中國經濟開始增長時，韓國主要向中國出口中間材料，而韓國的技術比中國佔優勢。但是，目前在海外市場韓國和中國商品之間的競爭上日益加劇，競爭商品的重疊率很高。韓國為了市場多元化而推進的新北方政策與新南方政策的地區與中國的「一帶一路」重疊。韓國擔心在中國市場的地位越來越小，同時在第三國市場與中國的競爭中處於劣勢。面對這些困難，文在寅政府採取加強與中國合作的應對，在第三國市場建立雙贏的合作者關係，而不是競爭者關係。例如，韓國財政部長金東淵在 2018 年 7 月「20 國集團（G20）財長和央行行長會議」表示，「韓國希望與中國攜手合作，共同推進中國的一帶一路與韓國的新北方政策和新南方政策。」³⁹

二、以推動韓美 FTA 追求自由化

在經濟起飛階段，韓國提供的社會保護限於社會保險（有投保者方有福利），因此用貿易障礙對不具競爭力的部門提供有限的保護。1993年進入文人統治後，這些不具競爭力的部門（勞工農民）組織力驟然提升，成為韓國邁向自由化的強力否決者，直到金融風暴後金大中推動自由化改革和擲節政策，這些組織頓失力量（disorganized）。在此背景下，金大中積極推動洽簽 FTA，並以此復甦發展主義式的發展策略（developmentalism），與之前不同者，則為此時的重心在於協助有競爭力的出口行業。盧武鉉時代，FTA 成為經濟政策的核心，盧政府於 2003 年頒布 FTA 路線圖，原本按照路線圖，美韓 FTA 排序在後，但盧武鉉政府希望藉由美國的力量，徹底改造韓國經濟，擺脫日本式的發展模式，成為美國式的資本主義，從而避免被日中兩國夾擊。因此改變排序，積極推動韓美 FTA。⁴⁰

不可否認，商界對盧武鉉政府推動美韓自由貿易協定影響甚鉅。早在 1999 年，即有在韓美國商界致函柯林頓總統，鼓吹推動美韓自由貿易協定，韓國商界也隨

³⁸ Jae Ho Chung. "South Korea's US-China conundrum." East Asia Forum, October 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/10/10/south-koreas-us-china-conundrum/>

³⁹ 이세원. "김동연, 중국에 '전기차배터리·단체관광' 문제 협력 촉구. 연합뉴스. 2018년 7월 23일.

⁴⁰ Min Gyo Koo, "Embracing free trade agreements, Korean style." The Korean Journal of Policy Studies, Vol. 25, No. 3 (2010), pp. 109 – 112 (101-123)

之響應，美國參議員包可士 (Max Baucus) 隨之提出美韓自由貿易法案。⁴¹ 只是，韓國財團對美韓自由貿易協定，抱持相當保守的態度，如LG經濟研究所 (LG Economic Research Institute) 1998年發布的研究報告，認為美韓自由貿易協定對韓國經濟的效益不確定，三星經濟研究所 (Samsung Economic Research Institute) 2003年發布的研究報告則認為韓國應優先和日本與中國簽訂FTA，至於韓美FTA則應列為長期目標。至於南韓政府的韓國經濟研究所 (Korea Economic Research Institute) 2004年發布的報告，則將日本、墨西哥、東協、和金磚四國列為優先目標。⁴²

但是，面臨2001年以降，美元、日圓、和人民幣的持續貶值，韓圜卻持續升值，對韓國出口帶來沉重壓力，到2003年韓國對日本貿易逆差達到歷史新高，導致韓國財閥紛紛反對日韓FTA，代表財閥的韓國工商總會 (Korean Chamber of Commerce and Industry, KCCI) 自然從原本支持日韓FTA轉向反對。同時，中小企業深受韓圜升值之苦。原本最為支持日韓FTA的韓國經濟人聯合會 (Korean Federation of Industries, KFI) 也改變原有態度，反對日韓FTA。最後，韓國工商總會、韓國經濟人聯合會、韓國中小企業聯盟 (Korean Federation of SMEs, KBIZ)、與韓國貿易協會 (Korean International Trade Association, KITA) 共組委員會，共同反對日韓FTA，並轉而要求盧武鉉政府推動美韓FTA。⁴³ 當然，韓國出口產業巨擎的汽車業和電子業，他們的態度更是關鍵。正是因為韓國和日本製造業重疊太多，汽車業和電子業的財閥反對和日本簽訂FTA，而且韓國財閥經過金融風暴後的改革，已十分具有競爭力，當時汽車業和電子業的代表性財閥皆已在美國投資設廠，因此他們對韓美FTA抱持正面態度。⁴⁴

不過，學者Koo Min Gyo認為，韓美FTA主要是回應美國壓力，自21世紀以來，美國認為FTA更能避免貿易夥伴搭便車，更能要求貿易夥伴開放市場。而且，金融風暴讓韓國原本強勢的保護主義力量暫時銷聲匿跡，讓公眾願意對行政部門追求自由化政策更為寬容。⁴⁵ 雖然，美韓自由貿易協定的啟動，程序是韓國外交部在2004年向美國正式提出，希望締結自由貿易協定。但是，從後來的發展來看，美國的偏好對自由貿易協定的內容和通過具有重大影響。在雙方談判開始時，韓國先答應美國四項要求，協定簽署後，美國要韓國再開放牛肉，韓國於2008年李明博總統任內同意，引起韓國國內大規模抗議。接著美國再要求延長對美國

⁴¹ Chi-Wook Kim. "Toward a multi-stakeholder model of foreign policy making in Korea? Big business and Korea-US relations." *Asian Perspective* 35.3 (2011), p. 480 (471-495)

⁴² Chi-Wook Kim. "Toward a multi-stakeholder model of foreign policy making in Korea? Big business and Korea-US relations." *Asian Perspective* 35.3 (2011), p. 484 (471-495)

⁴³ Koonsam Im. "Korean exchange rate and FTAs under the Roh Moo-hyun administration." *International Relations of the Asia-Pacific* 15.2 (2015), pp. 388 – 389 (367 - 396)

⁴⁴ S. Y. Rhyu. "South Korea's political dynamics of regionalism: a comparative study of Korea-Japan FTA and Korea-US FTA." In *Trade Policy in the Asia-Pacific* (pp. 71-87). New York: Springer, 2011, p. 82

⁴⁵ Min Gyo Koo, "Embracing free trade agreements, Korean style." *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 25, No. 3 (2010), p. 106 (101-123)

汽車市場保護（在福特汽車和全美汽車工人聯合會（United Automobile Workers, UAW）的遊說與壓力下），李明博政府則於2010年歐巴馬任內答應，雙方完成修改後的新協定簽署。⁴⁶

另外，政治性因素對韓國在日美之間的選擇也同樣重要。當盧武鉉政府打算和日本展開自由貿易協定談判時，兩國就歷史問題衝突升高，導致日韓 FTA 無疾而終。相反的，基於美韓同盟，而美國又是同盟關係的領導者，與美國的 FTA 不但具有安全外部性，韓國更難以抗拒。⁴⁷ 此外，盧武鉉必須應對國內在野黨與美日對他推動新外交政策的反對。盧政府提出「東北亞均衡者論」，其核心為尋求自主外交，與美國保持軍事同盟，同時與中國保持友好關係。但保守黨對於韓國是否有能力成為平衡者保持懷疑態度，因為這是該基於軍事力量，可能被認為是在挑戰美國。而且，反對者批評盧政府的戰略卻是一種親北韓政策，會導致朝鮮半島的不穩定。⁴⁸ 特別是，盧總統提出「戰時作戰指揮權」移交南韓的要求引起美國和日本的擔憂，因為美日懷疑韓國會遠離美國在太平洋的核保護傘，並向中國靠近。⁴⁹ 另外，2002 年駐韓美軍官兵犯罪案件被美國軍事法庭判定無罪，引發韓國民間不滿，美韓關係成為 2002 年選舉議題，因此，盧政府透過鼓吹美韓自由貿易協定，正可以強化美韓同盟，⁵⁰ 消除國內反對輿論，並減輕美國的擔憂。同時，要避免選民的反對會導致下屆選舉失敗以及社會動盪的可能性。

正因為商界與財閥扮演的重要角色，Martin Hart-Landsberg 即認為美韓自由貿易協定是韓國的汽車／電子／鋼鐵業與美國金融業的交易，鞏固兩國既有的資本主義模式，在韓國方面，就是仰賴出口的生產模式，從而延續對於勞工的剝削（特別是擴大非正式雇用勞工）。⁵¹ Koo Min Gyo 則將盧武鉉推動自由貿易協定的努力，稱之為發展型新自由主義，蓋因韓美 FTA 一方面幫助韓國有競爭力的部門，一方面以更加特定的方式（side payment）支持受害部門（農業和畜牧業），而非採取一般性的貿易保護，因此可稱之為發展型新自由主義（此前則可稱為「發展型重商主義」）。⁵² 其實，盧武鉉政府在推動美韓自由貿易協定時對受害群體提供補貼的做法，始自於韓國與智利簽署 FTA，此因當時韓國汽車製造業協會（Korea Automobile Manufacturers Association）、韓國工商總會（Korean Chamber of

⁴⁶ Hart-Landsberg, Martin. "Capitalism, the Korea-US Free Trade Agreement, and resistance." *Critical Asian Studies* 43.3 (2011), pp. 324 – 327 (319 - 348)

⁴⁷ S. Y. Rhyu. "South Korea's political dynamics of regionalism: a comparative study of Korea-Japan FTA and Korea-US FTA." In *Trade Policy in the Asia-Pacific* (pp. 71-87). New York: Springer, 2011, pp. 79 - 80

⁴⁸ Hyunwook Cheng, *China's Economic Statecraft and the Different Responses of South Korea and Taiwan*, Ph.D. Dissertation, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, pp. 112 – 113

⁴⁹ Pastreich, E. 2005. "The Balancer: Roh Moo-hyun's vision of Korean politics and the future of northeast Asia." *Japan Focus*, 1.

⁵⁰ Chi-Wook Kim. "Toward a multi-stakeholder model of foreign policy making in Korea? Big business and Korea-US relations." *Asian Perspective* 35.3 (2011), p. 478 - 479 (471-495)

⁵¹ Hart-Landsberg, Martin. "Capitalism, the Korea-US Free Trade Agreement, and resistance." *Critical Asian Studies* 43.3 (2011), p. 327 (319 - 348)

⁵² Min Gyo Koo, "Embracing free trade agreements, Korean style." *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 25, No. 3 (2010), p. 106 (101-123)

Commerce and Industry)、以及汽車業和電子業都要求盧武鉉政府加速推動韓國與智利的 FTA。然而，韓國的農協中央會(National Agricultural Cooperative Federation)則要求延後韓智 FTA 談判。⁵³ 雖然，盧武鉉政府依循商業界的期待，展開韓智 FTA 談判，但在韓智 FTA 批准階段，農漁民和農漁民選區選出來的國會議員強力反對，為說服國會支持，盧武鉉對農漁民提供巨額補助，開啟日後的以補助換支持模式。⁵⁴ 然而，美韓自由貿易協定中韓國對農業的補貼只限於全職農夫，補貼受害製造業的貿易調整協助計畫(Trade Adjustment Assistance)，也只限於對企業的補貼，而非直接補貼勞工，且對部分企業的協助，雖提供優惠貸款，卻沒有要求進行產業轉型，能夠發揮的效果相當有限。⁵⁵

三、在美中間求取平衡的貿易策略

韓中自由貿易協定的情況，則大不相同。要談韓中自由貿易協定，不能不談中日韓自由貿易協定。早在 2003 年，三國即展開自由貿易協定的先期研究。當然，韓國與日本對和中國大陸簽署自由貿易協定皆有興趣，因兩國製造業對中國大陸皆享有優勢，且優勢產業皆為高端製造業。然而，由於日韓製造業的重疊性甚高，若將中日韓整合在一起，原本韓國對中國大陸享有的製造業優勢，頓時成為韓國對於日本的競爭劣勢。⁵⁶

從政治的角度來看，日本與韓國締結自由貿易協定容易引發韓國國內的反日情緒，而與中國締結自由貿易協定，則提供對北韓的外交籌碼。⁵⁷ 首爾希望，北京在朝鮮半島的問題上，能夠引導北韓無核化，扮演關鍵的角色。北京也對與韓簽署自由貿易協定也持積極態度，因為該協定在中國的技術發展和未來區域戰略方面將處於有利地位。中韓兩國透過更緊密的經貿關係，進一步促進外交關係的發展。盧武鉉總統於 2003 年 7 月訪中時，與胡錦濤主席宣佈兩國建立全面合作夥伴關係。這意味兩國交流與合作朝向全方位、多層次發展，尤其在經濟層面上互為主要經貿合作伙伴。⁵⁸ 因此，韓國對於在中日韓自由貿易協定成形前，先締結韓中自由貿易協定更有興趣。這也是為何，2003 年中日韓自由貿易協定展開研究後，中韓自由貿易協定很快於 2004 年展開研究。當 2012 年中日韓簽署投資保障協定，進而展開自由貿易協定談判後，韓中自由貿易協定談判也於六個

⁵³ Koonsam Im. "Korean exchange rate and FTAs under the Roh Moo-hyun administration." *International Relations of the Asia-Pacific* 15.2 (2015): 367-396. p. 384

⁵⁴ Koonsam Im. "Korean exchange rate and FTAs under the Roh Moo-hyun administration." *International Relations of the Asia-Pacific* 15.2 (2015), pp. 384; 386 – 387 (367 - 396)

⁵⁵ Mireya Solis. South Korea's fateful decision on the trans-pacific partnership. *Foreign policy at Brookings*, 31, (2013), pp. 13 – 14 (1-21).

⁵⁶ Joint Study Committee for a FTA among China, Japan, and Korea, Joint Study Report for a FTA among China, Japan, and Korea, METI and MOFA of Japan, December 16, 2011, <http://www.meti.go.jp/press/2011/03/20120330027/20120330027-3.pdf>

⁵⁷ Min-uck Chung, "China has US in mind in seeking Korea FTA," *Korea Times*, May 3, 2012, http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2012/05/116_110220.html

⁵⁸ 「中韓發表聯合聲明 建立中韓全面合作夥伴關係」，人民網，2003 年 07 月 09 日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/1957784.html>

月後展開。

如同韓美自由貿易協定，韓中自由貿易協定的談判簽署也看到商界扮演中要角色。由於中國大陸的龐大市場，商界對韓中自由貿易協定有很高的期待，如電子業、電信設備、半導體、LCD、和石化業都可望獲益，特別是汽車業，期待通過自由貿易協定大幅降低中國大陸汽車進口關稅。另外，韓國商界對中韓經貿發展有很高的期待，可以從韓國對中國的投資數據中看出。韓國對中國的投資設廠在 2000 年代初開始急劇的增長，2007 年達到了 57 億美元。2008 年李明博政府上台後，受全球金融危機的影響，2008 年與 2009 年對中投資額分別減少 39 億和 25 億美元，但 2010 年再次增長至 37 億美元，且 2012 年又猛增至 41 億美元。⁵⁹

然而，由於李明博政府在外交政策上著重加強美韓同盟，再加上天安艦沈船事件和延坪島砲擊事件，因北韓問題而與中國大陸發生齟齬，兩國的官方關係冷淡了約兩年，因而一再延緩雙邊自由貿易協定談判。但是，李政府尋求與中國保持經濟關係，以維繫韓國在中國大陸的經濟存在。這是從李明博的外交政策「務實外交」看到，雖然與前任盧武鉉政府的「自主外交」明顯地區別，但結果是促進與中國保持緊密的經濟關係的戰略。到朴謹惠時代，韓國再次調整外交政策，努力與北京修好，以緩和朝鮮半島日益升高的緊張情勢，具體的政策包括首次國是訪問選擇訪問中國、加入亞洲基礎建設投資銀行、以及出席北京二次世界大戰勝利七十周年紀念閱兵。同時，朴謹惠也極力拉攏企業界，終於在其任內完成韓中自由貿易協定簽署。⁶⁰ 由此來看，韓國在經濟和安全方面受到美國和中國的甚鉅影響，為國家經濟核心的出口保障和安保核心的北核問題，韓國必須維持與美中友好關係。因此，韓國在美中間求取平衡的貿易策略。

四、貿易戰的影響

韓國是受到美中貿易戰影響最大的國家之一，南韓對美中兩國的出口約佔總出口的二分之一。美中衝突對韓國來說是一把雙刃劍，對韓國產生複雜的影響，但損失可能比利益更大。韓國銀行預計，2019 年韓國經濟成長率因美中貿易戰的衝擊，將降低 0.4 個百分點。⁶¹ 首先，韓國對美國的出口有所增加，2019 年 1-9 月南韓對美國出口額為 543 億美元，同比增長 3.5%，⁶² 占南韓整體對外出口的 13.4%。美國政府展開對中國大陸的各項關稅增加措施之後，韓國的相關商品在美國市場的佔有率上升，因為美國從韓國進口的商品中有 77% 與對中國大陸制裁

⁵⁹ Statistics of Foreign Direct Investment, The Export-Import Bank of Korea, <https://stats.koreaexim.go.kr/sub/interstateStatistics.do#>

⁶⁰ Hyunwook Cheng, China's Economic Statecraft and the Different Responses of South Korea and Taiwan, Ph.D. Dissertation, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, pp. 131 – 132; 134 - 136

⁶¹ Yonhap. "U.S.-China dispute lowers S. Korean growth by 0.4 percentage point: BOK chief." Yonhap News Agency, October 21, 2019, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20191021001951320?section=search>

⁶² K-stat, Korea's export and import, <http://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExpDetailPopup.screen>

的商品重疊。美國從中國進口的商品減少，南韓間接受益。⁶³ 2018 年韓國對美國的出口額為 727 億美元，同比增長 6%。此增長率高於 2017 年的 3.2%。但是，2018 年韓國對美國的貿易順差達到 179 億美元，比 2017 年下降了 22.4%。⁶⁴ 因為美國對韓國出口為 563 億美元，比 2017 年增長 16.6%（80 億美元），較大幅增加。⁶⁵ 另外，據韓國國際貿易研究院（Institute for International Trade）數據，2019 年第一季度美國進口商品市場中，有關於對中國大陸制裁的商品當中，南韓商品的佔有率從上年同期的 3.4% 上升到 4.1%，而在此期間，南韓商品進口金額為 156 億美元，同比增長 20.5%。⁶⁶ 尤其，中國大陸商品在家電、纖維、半導體、機械類、汽車等領域的佔有率下降，南韓的佔有率明顯上升。

其次，美國是長期以來韓國最大的投資對象國，尤其是自 2016 年以來韓國的投資金額急劇增加，當年首次超過 100 億美元，2017 年增加至 152 億美元。但是，美中貿易戰爆發的 2018 年降至 108 億美元，在韓國對世界各國投資的總額 498 億美元中佔 21.7%。2019 年 1~9 月，對美投資額僅為 71 億美元，但佔總額的比重小幅上升為 23.6%。⁶⁷ 美國川普總統不斷地呼籲韓國企業擴大對美投資。2019 年 6 月 29-30 日川普訪問南韓時，他會見三星、LG、現代汽車等主要大企業總裁，表揚現代汽車等擴大對美國的投資，更要求南韓企業加大對美投資的力度。⁶⁸

川普政府還要求重新談判已在 2012 年生效的美韓自由貿易協定（KORUS FTA），在華盛頓要求下，兩國 2018 年開始協商修改原來的協議，根據 2019 年實施的美韓自由貿易協定修訂案，首爾降低了美國汽車的壁壘。根據新的協議，華盛頓能夠將對韓國卡車的 25% 關稅再延長 20 年至 2041 年。另外，韓國對美國進口汽車豁免國內行業法規的門檻提高了一倍，可以達到兩萬五千輛。⁶⁹

另外，中國也提高對美國商品的關稅之後，該制裁商品的韓國製造產品也受到了衝擊。由於中國對美國的出口下降，以及對南韓中間材的需求增長放緩，南韓對中國的出口也減少。2019 年第一季度中國對美制裁商品進口中，南韓商品進口額為 231 億美元，較去年同期減少 5.9%。非制裁商品項目的南韓商品進口減少的幅度更大，2019 年第一季度進口額為 179 億美元，同比下降 21.3%。根據世界貿易組織（WTO）進出口統計，南韓的出口減少比其他國家更為嚴重。2019

⁶³ Byung-gi Moon et al., Trade Focus-The Influence of US-China Trade Conflict, Institute for International Trade, Vol 24, June 2019, p.7

⁶⁴ Office of the United States Trade Representative, Korea, <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/korea>

⁶⁵ 同上

⁶⁶ Byung-gi Moon et al., Trade Focus-The Influence of US-China Trade Conflict, Institute for International Trade, Vol 24, June 2019, p.7

⁶⁷ Statistics of Foreign Direct Investment, The Export-Import Bank of Korea, <https://stats.koreaexim.go.kr/sub/interstateStatistics.do#>

⁶⁸ Yoon-seung Kang, "Trump calls for more 'balanced' trade with Seoul," Yonhap News Agency, June 30, 2019, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20190630001500320?section=search>

⁶⁹ 同上

年 1-7 月，韓國出口減少率為 8.94%，在世界十大出口國中減少幅度最大。⁷⁰ 2019 年第一季度在中國製造商品進口市場中，韓國商品的佔有率為 8.2%，比前一年的下半年相比下降了 0.3 個百分點。

表 3-3、韓國對中國大陸貿易變化

單位：百萬美元

	出口	進口	貿易盈餘
2016 年 1-8 月	347,761	247,934	99,827
2017 年 1-8 月	394,877	283,500	111,378
2018 年 1-8 月	473,038	310,043	162,996
2019 年 1-8 月	393,769	323,373	70,396

資料來源：韓國貿易協會

中國是韓國第二大的對外投資對象國，僅次於美國，但其比重不到 10%，不到美國的一半。但是，韓國對中國大陸的投資在美中貿易戰爆發之後反而增加。2017 年韓國對中投資額為 32 億美元，佔整體對外投資的 7.2%，2018 年投資額增加至 48 億美元，佔 9.6% 的比重，2019 年 1-3 季度的投資額達到 38 億美元，其比重上升至 12.6%。⁷¹

表 3-4、韓國對中國與東南亞主要國家投資

單位：百萬美元

	中國大陸	越南	泰國	印尼	新加坡	菲律賓	馬來西亞
2013	5,206	1,152	150	455	553	457	457
2014	3,215	1,660	182	726	980	94	136
2015	2,987	1,612	109	699	1,458	154	60
2016	3,433	2,374	112	661	1,179	166	202
2017	3,200	1,973	106	677	1,052	564	410
2018	4,766	3,162	95	497	1,574	173	110

資料來源：韓國進出口銀行

由此來看，美中貿易戰對韓國同時有正面和負面的影響。一方面韓國得到間接利益。就是說，中國商品在美國市場被南韓商品替代的貿易移轉效果。首先，隨著美國從中國的進口減少，產生了被南韓商品代替的效果。尤其，與中國出口競爭激烈的南韓商品顯著獲益。其次，美中貿易戰對韓國企業來說，具有放慢「中國製造 2025」戰略的效果，有助於確保面臨中國快速技術追擊的韓國製造業的出口競爭力。「中國製造 2025」給予南韓不小的壓力。另一方面，韓國經濟

⁷⁰ 인현우, "미중 무역전쟁 직격탄...한국 수출 감소율 1 위," 한국일보, 2019-10-07, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201910061661384940?did=NA&dtype=&dtypecode=&prnewsid>

⁷¹ Statistics of Foreign Direct Investment, The Export-Import Bank of Korea, <https://stats.koreaexim.go.kr/sub/interstateStatistics.do#>

受到衝擊，主要是對兩大出口對象國——中國和美國——的直接出口規模減少。特別是隨着中國對美出口下降，韓國對中國的中間財出口也減少，而且隨着中國經濟放緩，不僅中間財而且中國內需用的最終財出口也減少了。

如此，美中貿易戰對南韓產生了十分複雜的影響。例如，最具代表性的例子就是南韓企業是否應該參與美國對中國大陸的企業「華為」的制裁。南韓政府與企業預計，如果參與美國的華為制裁，短期內將因智慧型手機與通信設備銷售量增加而獲益。在 2019 年第一季度，三星以 19.2% 的全球市場份額在全球智慧型手機市場上排名第一，華為以 15.7% 的市場份額排名第二，蘋果以 11.9% 的市場份額排名第三。這些企業之間的競爭變得更加激烈。⁷² 此外，三星電子在 2018 年第四季度和 2019 年第一季度在 5G 通信設備世界市場中排名第一，市場份額為 37%，華為以 28% 緊隨其後。⁷³ 但是，南韓企業認為，從長遠來看，在半導體市場等方面，南韓可能受到的負面影響會很大。例如，對於三星電子來說，華為是存儲芯片（Memory Semiconductor）部門的客戶，對華為的制裁可能會同時傷害華為與三星。此外，SK 海力士（Hynix）2018 年在中國的銷售額，約佔整體銷售額的一半，這意味著中國經濟疲軟將打擊該公司。

英國，日本和台灣都參與美國對華為制裁，美國也呼籲對韓國參與此次制裁。然而據報導，2019 年 5 月時華為派員拜訪韓國半導體和顯示器公司，並希望他們持續提供零件。⁷⁴ 習近平主席與文在寅總統在 2019 年 6 月 27 日在 G20 峰會其間會晤時，習近平說「中韓合作不能受到外部影響。」這是委婉地表示了南韓不要參與華為制裁，⁷⁵ 而文在寅政府對華為的立場則是等待制裁問題結束。⁷⁶ 韓國依賴中國市場的程度超過美國的情況下，南韓不易決定。而且，與上述的簽署韓美和韓中 FTA 過程相同，對核武器等北韓問題而言，南韓政府必須與中國要合作，首爾追求解決北韓核武問題的方式，與中國的做法更加接近。⁷⁷ 總體而言，韓國是美中兩國之間擺蕩，在美中貿易戰中，也受到雙方的影響。

⁷² Byung-gi Moon et al., Trade Focus-The Influence of US-China Trade Conflict, Institute for International Trade), Vol 24, June 2019, p.20

⁷³ Byung-gi Moon et al., Trade Focus-The Influence of US-China Trade Conflict, Institute for International Trade), Vol 24, June 2019, p.21

⁷⁴ 조지민·권승현, "국내기업 '화웨이, 경쟁자이자 고객' 美-中 사이서 갈팡질팡," 파이낸셜뉴스, 2019-05-27, <http://www.fnnews.com/news/201905271709497289>

⁷⁵ 강태화 외, "시진핑, 화웨이 겨냥 '한중협력이 외부압력 받아선 안돼'", 중앙일보, 2019-06-28, <https://news.joins.com/article/23509445>

⁷⁶ Jae Ho Chung, "South Korea's US-China conundrum," East Asia Forum, October 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/10/10/south-koreas-us-china-conundrum/>

⁷⁷ 同上

第三節 越南的發展路徑與貿易戰

越南的發展模式複製中國模式，其與世界經濟的整合，也追隨中國大陸經驗，就具體政策的採行，兩者差距有五到八年。但由於越南沒有中國大陸的龐大市場，在對外締結自由貿易協定時，較中國大陸更為迅速，締結對象也更為廣泛。除東協自由貿易協定外，越南還與歐盟簽署自由貿易協定，並成為 TPP 和 CPTPP 的成員。凡此，都讓越南面臨更為強大的國內改革壓力。然而，從 TPP 生效以來，越南國有企業改革依然舉步維艱，其承諾與實踐存在顯著落差。由此來看，參與區域經濟整合尚未根本撼動越南國家資本主義的特質，這與中國大陸加入世貿組織至今的情況若合符節，是兩者發展道路相近的另一明證。

一、越南革新開放與中國模式

越南當前的混合制經濟體制—社會主義定向的市場經濟（Socialist-oriented Market Economy）⁷⁸—源自於 1986 年啟動的革新開放。革新開放從打破集體化農場的農業改革開始，後來轉向國有企業改革，最後邁向外貿部門改革。越南的革新開放和中國大陸的改革開放有諸多相似之處。從經濟改革的策略，北京共識所稱的漸進、實驗、和國家主導，都可見於越南的經濟改革。首先，越南的革新開放採取漸進途徑，讓計畫內生產和計畫外生產並存，也讓私營企業與國有企業並存，由私營企業填補計畫推估和實際生產的差距。⁷⁹ 其次，越南通過試驗探索改革方向，如農業承包制、土地權利抵押等。不過，雖然中越兩國皆用地方分權推進改革，但兩者邏輯不同。在中國大陸，地方政府採取試驗性措施是因為中央政府允許和獎勵地方自主，但在越南，地方政府則是在明知違反中央政策下，用試驗性措施突破中央政策。⁸⁰ 第三，國家主導發展模式主要指國有企業在經濟發展扮演的關鍵角色，包括其在國民經濟的比重，和諸多經營成功的國有企業。然而，國有企業的生產力和對國民經濟的貢獻，卻不如私營企業。如越南國有企業的雇用人數快速下降，遠不如其在國民經濟比重。特別是國有企業出口相當有限，遠不如外資企業和中小企業。⁸¹

從兩者改革速度來看，越南緊追中國的改革步伐，從農業改革到國企改革，幾乎比中國大陸晚八年，與雙方啟動改革前後相差八年一致。但對於促進國企和民企公平競爭，越南在改革後階段明顯超前，如將國企和民企納入同一法規，越南僅落後五年或超前，如越南 2005 年通過的投資法，創造讓國企和民企公平競

⁷⁸ 「社會主義定向的市場經濟」於越共九大時確認，原文將之界定為「社會主義定向的、由國家管理的、按市場機制運行的商品經濟。」詳見潘金娥，「越南社會主義理論創新的路徑與成果」，馬克思主義研究，2015 年第 6 期，頁 128(122-129)

⁷⁹ Edmund Malesky & Jonathan London. "The political economy of development in China and Vietnam." Annual Review of Political Science, 17, (2014), p. 407 (395-419)

⁸⁰ Edmund Malesky & Jonathan London. "The political economy of development in China and Vietnam." Annual Review of Political Science, 17, (2014), p. 408 - 410 (395-419)

⁸¹ Edmund Malesky & Jonathan London. "The political economy of development in China and Vietnam." Annual Review of Political Science, 17, (2014), p. 411 - 413 (395-419)

爭的環境，中國大陸則沒有相應法律。另外，越南的金融改革也是如此。然而，越南的經濟發展成果目前仍不如中國大陸，造成這種結果的原因，除了雙方基礎條件的差別，⁸² 武明姜 (Khuong Minh Vu) 認為，還要歸咎於越南領導人缺乏遠見和承諾，以及政府執行能力不足。這可見於兩國在關鍵時刻能否克服阻力推進改革、龐大的政府部門能否遂行人事精簡、以及政府能否提升效能。武明姜特別提到，領導人缺乏決斷力對越南經濟改革的嚴重影響。1999 年越南受限於內部阻力，未能與美國簽署貿易條約，致使雙邊貿易條約延宕到 2001 年完成簽署。⁸³ 雖然，此事僅有兩年之差，但因中國大陸於 2001 年加入世貿組織，在越南 2007 年加入世貿組織之前，中國大陸已率先成為世界工廠。

換句話說，越南的經濟改革受到兩方面競爭影響，一是越南領導階層內不同派系的競爭，一是與中國大陸之間的競爭。首先，在領導階層競爭來看，越南共產黨長期存在保守派與現代化派兩條路線競爭，保守派如九十年代末期總書記黎可漂，雖追求國家現代化，但強調階級屬性，主張國家獨立和社會主義不可分離。現代化派如武文杰則強調民族利益與黨利益的一致性，將社會主義定義為富民強國和公正民主文明的社會。但除保守派和現代化派外，越共內部有更多屬於尋租派的中高階幹部，他們沒有特別的政治偏好，只關切如何從國家尋求政策優惠。⁸⁴ 兩派競爭的結果，會影響到越南的改革進程。其次，從與中國大陸的關係來看，保守派和現代化派對於外交夥伴的選擇也不同，前者強調維持與中國大陸的關係，後者更重視推進與美國的合作。Vuving 認為，2016 年越共十二大阮富仲與阮晉勇的競爭，即是以反腐敗為號召的彩虹聯盟勝過結合現代化派的尋租派，其結果形成由保守派和溫和派領導黨、改革派領導政府，但其下的中層官僚仍以尋租者為主。在此結構下，經濟改革只能漸進向前，與中美兩大強權關係也只能繼續微幅擺盪。⁸⁵ 以下分別從越南與中國的貿易協定和與美國的貿易協定，來看貿易環境對越南國內經濟和發展模式的影響。

二、立足東協分享中國紅利

1979 年邊境戰爭後，越南和中國陷入嚴重的敵對關係。雙邊貿易幾乎不復存在，直到 1980 年代末，邊境貿易興起，成為跨境貨物流通的中流砥柱。在雙邊關係解凍後，中越雙方於 1991 年簽署雙邊貿易協定，1992 年簽署投資促進和保

⁸² 中國本身構成龐大市場，對於外資具有強大吸引力；越南長期處於戰爭，戰爭遺緒在革新開放式仍然存在；中國在改革開放時已有相當的工業基礎（工業占 48% 農業占 28%）而越南的工業基礎則相當薄弱（工業占 28% 農業占 38%）。詳見 Khuong Minh Vu. "Economic reform and performance: a comparative study of China and Vietnam." *China: An International Journal*, 7(02), (2009), pp. 201 & 195 (189-226).

⁸³ Khuong Minh Vu. "Economic reform and performance: a comparative study of China and Vietnam." *China: An International Journal*, 7(02), (2009), pp. 216 - 218 (189-226).

⁸⁴ Vuving, Alexander L. "Vietnam: A tale of four players." *Southeast Asian Affairs* 2010.1 (2010): 367 0- 368 (366-391).

⁸⁵ Vuving, Alexander L. "The 2016 leadership change in Vietnam and its long-term implications." *Southeast Asian Affairs* (2017): 427 - 430 (421-435).

護協定，1995 年簽署「避免雙重稅收協定」。⁸⁶ 政府間協議促使雙邊的正規貿易⁸⁷ 迅速成長，邊境貿易在雙邊貿易中的比重從 1991 年的 88% 下降到 1997 年的 24%。相對的，正規貿易從 1991 年的 3200 萬美元增長到 1997 年的 14.4 億美元。⁸⁸ 儘管雙邊貿易出現強勁的增長，越南從一開始即受嚴重的貿易逆差所苦。關係正常化之初，越南對中國的貿易逆差占雙邊貿易總額約 30%。到 1997 年，越南的貿易逆差占雙邊貿易比重上升到 50%。中國出口至越南的產品主要為低階工業產品，而越南出口至中國的產品則以原物料和農產品為主。⁸⁹

2002 年 11 月，中國與東協簽署了「全面經濟合作框架協議」(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation)，不僅承諾在 10 年內建立東協—中國自由貿易區 (ASEAN-China Free Trade Area, ACFTA)，還同意透過早期收穫計劃 (Early Harvest Program, EHP) 讓部分產品率先享有關稅減免。根據 2003 年簽訂的「修正框架協議議定書」(Protocol to Amend the Framework)，早收計畫在 2004 年至 2010 年期間取消對東協出口到中國的 600 多種農產品和 100 種加工製成品的關稅。作為回報，東協成員同意對某些中國的農產品進行關稅減讓。議定書還允許東協成員國對中國單方面削減關稅，而不以東協整體決定為限。⁹⁰

2004 年 2 月，越南頒布參與早收計畫的商品清單和關稅降幅，並決定在兩年後全面實施 ACFTA 的關稅減讓路線圖。在早收計畫部分，越南強調其農產品優勢，爭取廣泛的關稅減讓。⁹¹ 然而，在全面實施 ACFTA 的路線圖上，越南提出的保護清單主要涵蓋輪胎、鋼鐵、汽車、摩托車和零組件等工業產品，而進度較慢的減稅計劃則包括同類商品、石油和天然氣產品、水泥、塑料、紡織、機械和設備。⁹² 這反映了越南在精密製造業上的相對弱勢。

一如預期，早收計畫大大提高了越南對中國的農產品出口。在 2006 年之前，中國已經將越南進口的 206 項關稅稅率降至 0%。⁹³ 這些品項主要是水果、蔬菜和漁業相關產品。越南則同意，對自中國進口的 88 個品項，到 2008 年時達到零關稅。早收計畫實施第一年，越南工貿部向越南出口商發出 4000 多份原產地證書，涵蓋產品價值達 1760 萬美元。隔年，發出的證書數量增加到超過 9000 多個，

⁸⁶ Ariel Hui-min Ko, Not for political domination: China's foreign economic policy towards Vietnam, Singapore and Malaysia in the open era, PhD thesis, University of Glasgow, 2010, pp. 107 - 108

⁸⁷ 指經政府許可的躉售貿易，詳見劉稚，「九十年代的中越經貿關係」，當代亞太，1998 年第 9 期，頁 12

⁸⁸ 于向東、游明謙，「近十年中越經貿關係發展」，當代亞太，2000 年第 4 期，頁 41

⁸⁹ 鄭國富，「中越關係正常化以來雙邊貿易發展的實證研究」，東南亞南亞研究，2011 年第 4 期，頁 29

⁹⁰ Keith E. Flick, "Introduction," in Keith Flick & Kalyan M. Kemburi, *ASEAN-China Free Trade Area: Challenges, Opportunities, and the Road Ahead*, Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, 2012 p. 4

⁹¹ Le Thi Mai Anh, *ASEAN-CHINA Free Trade Area and Its Impacts on the Development of the Vietnam's Trade*, master thesis, KDI School of Public Policy and Management, South Korea, 2012, pp. 8 - 10

⁹² EU-Vietnam MUTRAP III, "Impact of the ASEAN-China FTA," Vietnam Breaking News, Jun 27, 2011, <https://m.vietnambreakingnews.com/2011/06/impact-of-the-asean-china-fta/>

⁹³ Le Thi Mai Anh, *ASEAN-CHINA Free Trade Area and Its Impacts on the Development of the Vietnam's Trade*, master thesis, KDI School of Public Policy and Management, South Korea, 2012, p. 14

產品價值近 3 億美元。⁹⁴ 儘管中國的水果和蔬菜同樣受惠於早收計畫得以向越南出口，但越南的農產品生產在越南國內市場仍享有絕對優勢。在這兩個行業中，2009 年越南對中國的貿易順差達到 4.62 億美元。⁹⁵ 整體而言，從 2005 年到 2009 年，農產品出口額從 1.58 億美元增長到 4.15 億美元，農產品在全部出口商品的比重由 4.9% 上升到 7.7%。⁹⁶

越南加入 WTO 後，中越貿易結構有明顯的變化。⁹⁷ 從 2008 年到 2014 年，中國對越南出口產品在電機設備、塑膠、針織品、人造絲及人造紡織等品項急速增長，在機器設備、礦物燃料、人造纖維棉及棉花等品項穩定成長。而越南在同一時期出口的電機設備、棉花、穀物、麵粉、鞋類、水產、木材等品項則大幅增加。這表明越南出口結構逐漸提高了技術水平，使供應鏈日益向產業內貿易，尤其是電機類設備方向發展。儘管如此，對中國的農產品出口仍然至關重要。在 2007 年至 2015 年間，按美元計，初級農產品⁹⁸ 持續佔據對中國出口前十大類中的三類。⁹⁹ 以 2015 年為例，水果、穀類、和麵粉為大宗，其中稻米居於第一位。對於農產品檢疫，中越最早於 2008 年時簽署動物檢疫協定、植物檢疫協定、和邊境檢疫協定，以規範相關的農產品檢疫程序。

三、邁向美國軌道

越南與美國的貿易關係也有很長的歷史淵源，越南和美國展開關係正常化談判時，雙方曾因戰俘和失蹤者問題僵持不下，最後即於 1995 年在大企業推動下實現復交。雙邊貿易自越戰後長期凍結，直到 1994 年美國解除對越南貿易制裁，雙邊貿易重新開啟，2000 年美越簽署貿易條約，雙邊貿易再上一個台階。此後，雙方展開永久正常貿易關係談判，美國以此要求越南改善人權（特別是宗教自由）。2003 年，國會通過越南人權法；2004 年，布希將越南列為宗教自由特別關切國；2005 年，越南准許在中央高地的天主教會以家庭聚會形式進行集體敬拜；2006 年，雙方就越南進入 WTO 達成協議，布希將越南自特別關切名單移除，國會通過給予永久正常貿易待遇，雙邊貿易關係至此全面正常化。¹⁰⁰ 2007 年越南加入世界貿易組織，越南與美國的貿易關係不只受到雙邊條約規範，也受到多邊條約規範，這也帶動越南本身經濟體制的改變，特別是 2009 年起越南參與跨太平洋

⁹⁴ Hong Van, “Early harvest turns losses,” <https://www.vietnambreakingnews.com/2016/10/early-harvest-turns-losses/>

⁹⁵ EU-Vietnam MUTRAP III, “Impact of the ASEAN-China FTA,” Vietnam Breaking News, Jun 27, 2011, <https://m.vietnambreakingnews.com/2011/06/impact-of-the-asean-china-fta/>

⁹⁶ Le Thi Mai Anh, ASEAN-CHINA Free Trade Area and Its Impacts on the Development of the Vietnam’s Trade, master thesis, KDI School of Public Policy and Management, South Korea, 2012, p. 1

⁹⁷ Trade Map, http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx

⁹⁸ 即國際商品統一分類代碼（Harmonized Commodity Description and Coding System, HS）中的第一章到第十五章

⁹⁹ Trade Map, http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx

¹⁰⁰ Frederick Z. Brown. “Rapprochement Between Vietnam and the United States.” Contemporary Southeast Asia, Vol. 32, No. 3, (2010), pp. 318 – 324 (317-342)

夥伴協定談判（Trans Pacific Partnership），並於 2015 年達成協議，對越南和中越經濟關係，都帶來深刻影響。

從貿易量來看，自 1994 年美國解除對越南貿易制裁後，雙方貿易快速成長，從當年的 2.2 億美金到 2000 年達到 11.8 億美金，到 2006 年達到 96 億，再到 2015 年達到 450 億美金。美越貿易最初三年皆為美國享有順差，從 1997 年起美國轉為逆差，且逆差額連年升高，從 1997 年的 1 億美金到 2000 年的 4.5 億美金，再到 2006 年的 74.6 億美金，到 2015 年達到 309.1 的規模。¹⁰¹ 雖然，美國和越南的經貿關係快速進展，雙方貿易摩擦也持續不斷，其中最核心的問題自然是越南的非市場經濟地位。越南於 2007 年加入世貿組織時，乃以非市場經濟國身分加入。截至 2018 年，已有 69 個國家承認越南為市場經濟國，包括東協、日本、印度、澳洲、紐西蘭，但美國迄今仍未改變越南的非市場經濟國地位界定。非市場經濟國身分讓越南出口品極易受到反傾銷控訴，如越南的冷凍蝦出口，即經常受到反傾銷控訴。另外，越南出口的養殖鯰魚，也被課以反傾銷稅，並被要求不能被稱之為鯰魚，且其進口檢驗由食藥署改為農業部，導致鯰魚出口更加困難。上述兩案，越南皆向世貿組織爭端解決機制提出申訴。¹⁰²

TPP 談判對越南帶來的影響，包括強化對勞工與環境保護、提升智慧財產權保護、以及削減國有企業補貼，¹⁰³ 其中削減對國有企業補貼一事，對越南影響特別巨大。根據 TPP 的規定，禁止成員國對國企補貼造成對本國其他公司、其他成員國公司、和非成員國家公司的不利影響。同時，TPP 要求成員國公布所有國有企業。不過，TPP 也允許成員國提交豁免清單。根據最後的協議結果，越南獲得一般豁免清單 14 類（馬來西亞 6 類，墨西哥 10 類），包括金融重整、支持中小企業、咖啡、造船、和航空業。同時，越南也獲得允許提交地方國有企業清單（只有馬來西亞、墨西哥、加拿大、和越南提出清單）。¹⁰⁴

即便如此，在 TPP 談判的巨大壓力下，越南一度開啟大規模國有企業私有化。越南政府 100% 持股的國有企業，在 1990 年代家數略降，從 588 家降到 506 家，2000 年後快速成長，到 2004 年達到 856 家，2005 年後又快速下降，到加入世貿組織的 2007 年降到 116 家，之後又停滯不前，到 2010 參與 TPP 談判後，再次快速下降，到 2012 年降到 13 家。只是，從 2013 年起又快速成長，到 2014 年已經

¹⁰¹ 美國統計局，<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5520.html#2015>

¹⁰² Hiebert, M., Nguyen, P., & Poling, G. B. (2014). *A new era in US-Vietnam relations: Deepening ties two decades after normalization*. Rowman & Littlefield. Washington D.C.: CSIS, pp. 31 – 32 ; Michael Martin, U.S.-Vietnam Economic and Trade Relations: Issues in 2019, Congress Research Services, Apr. 10, 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11107>

¹⁰³ 楊耀元，「越南加入 TPP 後的機遇與挑戰」，南洋問題研究，2016 年第 1 期，總第 165 期，頁 71 – 72 (65 - 73)

¹⁰⁴ Sean Miner. "Commitments on State-Owned Enterprises." In Cathleen Cimino-Isaacs and Jeffrey J. Schott eds. *Trans-Pacific partnership: an assessment*. Vol. 104. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, pp. 343 – 344 (335-348).

達到 147 家。¹⁰⁵ 根據越南新聞社的報導，到 2016 年時，完全由政府持股的國有企業已增到 583 家，雖然越南政府規劃到 2018 年底應完成 108 家國有企業的股份化工作，但實際成效卻遠遠落後，到 2018 年底仍有 494 家國有企業。¹⁰⁶

四、貿易戰的影響

無庸置疑，越南是美中貿易戰的受惠者。自美國升高對中國大陸關稅後，越南對美出口節節升高，2016-2018 年，越南是第十二大進口來源國。但到 2019 年 8 月，越南一躍成為第七大進口來源國。美國對越南逆差則連年升高，從 2016 年 300 億美金成長為 2018 年近 400 億美金，不過，2017 年到 2018 年間只有微幅成長 10 億美金左右，2016 年到 2017 年則呈現巨幅成長 60 億美金。然而，到 2019 年 1-8 月底，美國對越南貿易逆差已經達到 350 億美金，¹⁰⁷如無意外，今年應該會再創新高。相對而言，越南對中國大陸出口則小幅下滑 2.4%。整體而言，2019 年 1 月到 9 月，越南對外出口成長 8.4%。¹⁰⁸同時，貿易戰刺激在大陸生產廠商向越南移轉。到越南考察生產基地的廠商激增，當地工業園區應接不暇。¹⁰⁹

表 3-5、越南貿易變化

單位：金額為億美元，成長率為百分比

	出口		進口	
	金額	年成長率	金額	年成長率
美國	446.5	27.6	106.9	12.0
歐盟	308.9	-1.1	108.4	8.6
中國大陸	282.5	-2.1	554.3	17.3
東協	191.8	4.5	237.7	2.4
日本	149.9	9.3	141.8	2.2
南韓	148.0	9.9	353.0	0.7

資料來源：越南海關，<https://www.customs.gov.vn/Lists/EnglishStatistics/Print.aspx?ID=1417>

然而，根據越南政府統計總局公布的數據，2018 年越南註冊的外來投資為 363 億美金，較 2017 年的 371 億美金減少近 8 億美金。反倒是 2016 年到 2017 年出現外來投資的飛躍性成長，從 268 億美金成長到 371 億美金，增加 103 億美金。以 2019 年的投資數據來看，前五個月為 160 億美金，較去年同期成長 69%，投

¹⁰⁵ Markus D. Taussig, Chi Hieu Nguyen, and Thuy Linh Nguyen. "From Control to Market: Time for Real SOE Reform in Vietnam?." Singapore: Chartered Institute of Management Accountants (CIMA) & Centre for Governance, Institutions and Organisations (CGIO) (2015). p. 23

¹⁰⁶ "SOE divestment a priority in CPTPP era," Vietnam Investment Review, Jan. 30, 2019, <https://www.vir.com.vn/soe-divestment-a-priority-in-cptpp-era-65586.html>

¹⁰⁷ US. Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/index.html>

¹⁰⁸ Vietnam Customs, "Preliminary assessment of Vietnam international merchandise trade performance in the first 9 months of 2019," November 8, 2019, <https://www.customs.gov.vn/Lists/EnglishNews/ViewDetails.aspx?ID=709&Category=News%20and%20Events&language=en-US>

¹⁰⁹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-05/vietnam-won-the-u-s-china-trade-war-but-is-now-in-trouble-itself>

資部門集中於製造業、房地產、和零售批發業，其中製造業佔 72%。同時，2019 年 1-5 月外商從越南向世界出口額達到 700 億美金，較去年同期成長 5%，占越南整體對外出口的 70%。¹¹⁰

表 3-6、越南外來投資變化

單位：百萬美元

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
日本	5,875.5	2,299.0	1,803.4	3,035.9	9,204.7	8,944.5
韓國	4,466.0	7,705.0	6,983.2	7,965.2	8,720.0	7,320.5
中國大陸	2,338.0	497.1	744.1	2,136.7	2,137.6	2,531.7
台灣	637.3	1,228.9	1,468.2	2,194.4	1,532.7	1,045.3
美國	130.4	309.6	224.4	430.4	874.4	555.4

資料來源：越南統計局；中華民國經濟部投審會

從上述的數據來看，貿易戰對越南的貢獻主要是刺激外來投資，並從外來投資再刺激出口。其次，雖然 2018 年起，美國政府已經展開對中國大陸的各項關稅增加措施，但該項措施並未反映於 2018 年越南外來投資和出口成長，而是到 2019 年上半年才顯著反映。而且，由投資轉向帶來貿易移轉的變化非常驚人，為美國前十二大進口來源國中成長最大者。¹¹¹ 越南驚人的出口成長引發美國政府關切，懷疑此為中國大陸廠商繞道越南向美國出口。2019 年 5 月，美國財政部將越南列為匯率操縱國的觀察名單，2019 年 7 月，美國宣布對從越南進口鋼鐵課徵 400% 關稅，因越南鋼鐵出口可能自南韓和台灣轉來。¹¹² 為此，越南採取積極措施，清查來自中國大陸和其他國家轉運商品，以避免受到美國貿易制裁。¹¹³ 對於美國提出的匯率操縱指控，越南政府認為這可能來自因出口激增外匯存底累積，導致外幣購買巨額增加。¹¹⁴ 為此，越南政府頒布規定，要求銀行自（2019 年）10 月起，禁止商業銀行和其他貸款機構向進口商提供中長期美元貸款，以抑制越南面臨的美元化危機，當然也有助緩和越南盾貶值，從而緩解來自美國操縱匯率的指控。¹¹⁵

¹¹⁰ Pritesh Samuel, "FDI in Vietnam – Where is the Investment Going?" Vietnam Briefing, June 7, 2019, <https://www.vietnam-briefing.com/news/fdi-in-vietnam-investment-by-sector.html/>

¹¹¹ 2019 年 1-5 月，美國自越南進口成長 40%，為前十二大進口來源國中成長最多者（其次為韓國，成長 18%），讓越南一躍成為美國第七大進口來源國。Pritesh Samuel, "FDI in Vietnam – Where is the Investment Going?" Vietnam Briefing, June 7, 2019, <https://www.vietnam-briefing.com/news/fdi-in-vietnam-investment-by-sector.html/>

¹¹² "U.S. slaps duties on steel from Vietnam originally produced in South Korea, Taiwan," Reuters, July 3, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-vietnam/u-s-slaps-duties-on-certain-steel-produced-in-south-korea-taiwan-idUSKCN1TX2TE>

¹¹³ Mai Ngoc Chau and Nguyen Dieu Tu Uyen, "Vietnam Moves to Ease U.S. Tension With Trade, FX Monitoring," July 5, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-05/vietnam-moves-to-ease-u-s-tension-with-trade-fx-monitoring>

¹¹⁴ 同上

¹¹⁵ Anh Hong, "Vietnam steps up fight against dollarization," Vietnam Net, October 5, 2019, <https://vietnamnet.vn/en/business/vietnam-steps-up-fight-against-dollarization-573838.html>

在貿易戰下，越南與中國大陸的經貿關係卻更形緊密。一方面，雙方進出口數額屢創新高，目前中國大陸為越南第一大進口來源和第二大出口目的地。若將歐盟視為整體，則歐盟為第二大出口目的地，大陸為第三大出口目的地。但是，中國大陸在越南對外出口的比重快速前進，2015 年超越日本成為第三大，2018 年越南出口到大陸的金額已經和出口到歐盟相當。¹¹⁶ 另一方面，大陸對越南的投資快速增加。大陸對越南投資在 2015 年巨幅下跌，只有 7 億美金左右，2016 年跳躍到 21 億美金，成長近三倍。2017 年維持 21 億美金規模，2018 年再增加 4 億美金，達到 25 億美金，排名在第四或第五位，佔越南外來投資金額 7%。¹¹⁷ 根據越南外來投資署（Foreign Investment Agency）的統計，2019 年 1-4 月，香港一躍成為越南最大外資來源地，投資金額達 47 億美金，佔越南所有外來投資 32%，而來自中國大陸的投資則位居第四，投資金額達到 16 億美金，佔所有外來投資 11%。¹¹⁸ 到 2019 年 5 月底，來自中國大陸和香港的投資持續增加，合計 71 億美金，佔越南外來投資 42%。且越南最大的七個外資項目，五個項目為大陸投資。¹¹⁹ 由此可看出，固然大陸對越南投資快速成長，而且多數通過香港向越南投資，但 5 月全球向越南投資者急遽增加，來自大陸投資相對放緩，此亦可看作大陸企業率先反應貿易佔影響（資訊掌握更早），其他國家投資者則於談判破裂後急速加碼。

第四節 小結

誠如前述，貿易戰對日韓的影響類似，皆帶來對美國出口成長，和對中國大陸出口下滑。由於對美國出口成長的幅度趕不上對大陸出口減少的幅度，加上貿易戰帶來的不確定性造成其他市場的需求下滑，兩國整體對外出口皆下降。同時，雖然大陸市場疲軟，在大陸企業營收下滑，但兩國對大陸投資皆上升，2019 年上半年韓國企業對大陸投資成長甚至超過一倍。倒是對於貿易戰主要的受惠國越南，兩國投資不增反減。對於受貿易戰影響較小的印尼，兩國投資逆勢上漲，對於受到貿易戰負面衝擊的新加坡，兩國投資皆大幅成長。相對來說，越南則是美國出口大幅成長，對中國大陸出口微幅下降，整體對外出口成長中幅成長。同時，越南的外來投資也大幅成長，特別是來自中國大陸企業的投資，不僅在越南整體外資金額上高居首位，且出現大型化趨勢。

從上述貿易投資變化來看，貿易戰沒有切斷此三國和中國大陸的經貿關係。相反的，此三國和中國大陸的經貿關係更形緊密，這也呼應貿易戰下三國的經貿

¹¹⁶ 貿易數據來自越南統計總局，https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=780

¹¹⁷ 貿易數據來自越南統計總局，https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=776

¹¹⁸ Kim Oanh, “China reported largest newly-registered capital in Vietnam in first four months,” Vietnam Investment Review, April 29, 2019, <https://www.vir.com.vn/china-reported-largest-newly-registered-capital-in-vietnam-in-first-four-months-67343.html>

¹¹⁹ “Growing Chinese investment in Việt Nam: time to worry?” Vietnam News, June 17, 2019, <https://vietnamnews.vn/print/growing-chinese-investment-in-viet-nam-time-to-worry/521407.html>

外交政策。首先，貿易戰開啟後，美國積極要求與日本簽署貿易協定，以保全原本在 TPP 中贏得的市場開放，最後雙方達成妥協，日本同意對部分美國農產品開放市場，美國則不對日本汽車新增關稅。於此同時，日本和中國大陸改善關係，尋求中國大陸對日本進一步開放市場，包括智慧財產權保護、強迫技術移轉、和農產品進口。¹²⁰ 同樣的，韓國一方面接受美國要求，修改美韓自由貿易協定，將美國對卡車進口的高關稅延長到 2041 年（向後推遲二十年），同時降低南韓市場對美國汽車進口的限制（主要是安全和環保標準），另一方面則推進新南方外交，加強拓展東南亞市場，但也避免制裁華為，以尋求和美國印太戰略和中國大陸一帶一路兩者的合作機會。¹²¹ 至於貿易戰最大受惠者的越南，同樣面對來自川普政府要求改變其貿易政策的壓力，越南除調整其匯率管理政策，控制越南盾貶值，並排除華為參與其國內 5G 基礎建設。¹²² 不過，與此同時，越南也積極推動與中國大陸之間中央政府和地方政府間合作，擴大越南農產品對中國大陸出口，以平衡快速增長的越中貿易逆差。¹²³

表 3-7、日韓越對美國出口變化

單位：十億美元

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
日本	146.4	138.5	134.5	131.4	132	136.4	142.4
南韓	58.8	62.3	69.6	71.7	69.8	71.4	74.2
越南	20.2	24.6	30.6	38	42	46.4	49.1

資料來源：美國統計局

表 3-8、日韓越對中國大陸出口變化

單位：十億美元

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
日本	177.83	162.25	162.92	142.9	145.67	165.79	180.4
南韓	168.73	183.07	190.11	174.51	158.97	177.55	204.57
越南	16.23	16.89	19.91	29.83	37.17	50.37	64.09

資料來源：Trade Map

¹²⁰ Catherine Wong, “Japan wants more access to the Chinese market – and the US-China trade war might help,” South China Morning Post, April 14, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3006031/japan-wants-more-access-chinese-market-and-us-china-trade-war>

¹²¹ Nyshka Chandran, “Amid US-China trade war gloom, South Korean cash shines bright for Asean,” South China Morning Post, September 6, 2019, <https://www.scmp.com/print/week-asia/politics/article/3025965/amid-us-china-trade-war-gloom-south-korean-cash-shines-bright>

¹²² Bloomberg, “Vietnam shuns Huawei as it seeks to build Southeast Asia’s first 5G network,” South China Morning Post, August 27, 2019, <https://www.scmp.com/print/news/asia/southeast-asia/article/3024479/vietnam-shuns-huawei-it-seeks-build-aseans-first-5g>

¹²³ 「越中加强农业合作 实现双边贸易平衡」，越南共產黨電子報，2019 年 10 月 14 日，<http://cn.dangcongsan.vn/news/-539248.html>

當然，由於受影響程度不同，此三國的回應方式也有差異。大致可看出，受到貿易戰負面影響最大的日本，也最積極改善與中國大陸的經貿關係。其次是南韓，在貿易戰挫傷整體出口的形勢之下，南韓對跟隨美國步伐較為謹慎。至於越南，則是三國之中最緊密追隨美國。不過，除雙邊層次外，也應該注意到多邊貿易規則的進展。日韓越都是區域全面貿易夥伴的談判成員，而中國大陸也是。隨著區域全面貿易夥伴談判成功，未來區域市場整合將向前大步邁進，形同向此三國提供抵抗美國貿易壓力的後盾，而占區域全面夥伴協議成員經濟產值超過一半的中國大陸市場則扮演重要角色。換句話說，到目前為止，貿易戰不但沒有切割東亞的貿易與生產鏈結，反而成為促進東亞內部貿易與生產連結的新動力，如此形勢未來應該還會持續下去。

第四章 中共對台經貿戰略與策略

張五岳

淡江大學兩岸關係研究中心主任

呂明洋

文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人

第一節 前言

就中共而言，對台經貿屬於整體對台工作的其中一環，因此在分析中共對台經貿戰略與策略之前，必須先梳理現階段中共對台政策與工作重心。尤其，中共「十九大」後，習近平成為繼鄧小平以來，權力基礎最為鞏固且大權集於一身的領導人，除了透由全國人大會議修憲取消其國家主席任期制度，以及代表重要意識型態的「習思想」（官方全稱為「習近平新時代中國特色社會主義思想」）寫入黨綱及憲法。連一些高層人事安排慣例也都被打破，例如未安排接班人選進入政治局常委會、王岐山以普通黨員身分超過年齡限制被推選為國家副主席等。在此情勢下，習近平恐怕至少在未來兩屆 10 年內仍將主導中共政局與對台政策。面對 2018 年九合一選舉民進黨遭遇嚴重挫敗的新局勢，加上習近平在 2019 年 1 月 2 日告台灣同胞書 40 周年發表歷史性的重要講話，以及在 3 月 10 日兩會期間赴福建人大團講話強調「融合發展」。原本一般預期在當前兩岸互信不足、談判協商中斷時，對台經貿交流在中共對台政策中將扮演日益重要的角色。然而，北京卻在美中英貿易戰方興未艾、香港反送中運動點燃抗中火苗之際，突然宣佈暫停陸客來台自由行。相較於兩岸公權力之互動，原本經貿及人員交流係屬低政治、高民生的場域，本應作為兩岸關係低迷時期，有助於兩岸和平發展的機會之窗，但在兩岸高層政治互信不再，台灣內部朝野對立的雙重制約下，卻遭受兩岸關係大環境不佳的池魚之殃。是以，面對外有美、中大國長期博弈，內有經濟面臨經濟增長下滑新常態，加上兩岸政經互動與實力對比差異。未來經貿民生議題在中共對台政策中的總體戰略與具體策略運用中，我方如何做短、中、長期的精準研判殊屬重要。

回顧自 1990 年代初期以來迄今，兩岸雙邊貿易雖然出現起伏波動，但長期而言，則呈現成長趨勢。根據台灣海關統計數據，¹兩岸雙邊貿易總額由 1990 年的 51.6 億美元，快速增加至 2018 年的 1,505.9 億美元，平均每年成長率約為 16%。其中台灣對大陸出口總額（不含香港，下同）由 44 億美元增加至 968 億美元，占我出口總額 28.8%，較上年增加 8.8%；台灣自大陸進口總額則由 7.7 億美元增加至 537.9 億美元，占我進口總額 18.8%，增加 7.5%。而根據中國大陸海關發布，

¹「兩岸經貿及中國大陸經濟情勢專區歷年季報及年報」，2019 年 8 月 28 日點閱，《國家發展委員會網站》，<https://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=719D960595F5A276&sms=5E9FC491176A510B>。

2018 年度大陸對台進出口商品總值逾 2262.4 億美元，同比增長 13.2%。其中，大陸出口台灣商品總值 486.47 億美元，同比增長 10.6%，大陸自台灣進口商品總值達 1775.98 億美元，同比增長 13.9%。²目前，不僅台灣是中國大陸第 7 大貿易夥伴，大陸更是台灣最重要的貿易夥伴，第一大出口市場、第一大進口來源、最大的貿易順差地區。

不過，自 2016 年蔡總統執政以來，由於兩岸欠缺政治互信，在中共採取新的對台政策下，包括外交上已有 7 友邦斷交，7 個非邦交國（杜拜、奈及利亞、厄瓜多、巴林、約旦、巴紐、斐濟）原本有中華民國名稱的商務代表團，全部被迫更名。在國家安全方面，解放軍海空軍機艦開始繞行台灣，兩岸協議涉及官員接觸與執行事項暫時中止；連一向不受影響的兩岸經貿，台灣也因為陸客、陸生大減而蒙受經濟損失。雖然市場規律才是影響兩岸貿易發展的主要因素，但雙邊政府的互信不足與對抗仍影響到雙方的相互投資。譬如，1995 年間台海局勢緊張，兩岸關係陷入谷底，前總統李登輝因而採取「戒急用忍」政策，結果導致台商赴大陸投資出現負成長；而 2014 年反服貿事件、乃至近年來中國大陸投資環境的變化，與蔡總統上任以來兩岸關係低迷，也影響了兩岸相互投資的熱度。中共對台經貿雖以發展兩岸經濟交流與合作、吸引台商到大陸投資為基調，但總體戰略仍是要服從、服務於「和平統一」的對台政治戰略目標，在欠缺政治互信下，不僅經貿議題難免受到兩岸政治干擾而緊縮，許多在中國大陸台商不論賣麵包、咖啡、茶飲..等也經常被迫對「一個中國」有所表態。觀察習近平上任以來的整體對台政策可發現，主要基調措施都符合「兩岸經濟社會融合發展」，以及「加強與台灣基層一線和青年一代交往交流」的目標。在兩岸欠缺政治互信，談判協商中斷下，中共在對台經貿作為上，不再寄望於透過雙邊公權力的協商談判協議簽署而落實。而是改由單邊立法、單邊作為，特別是在 2018 年 2 月 28 日，由國務院台辦、國家發展改革委經商中央組織部等 29 個部門，發布 31 項《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》。綜觀這 31 項對台措施，基本上分為兩部分，一是 12 項給予台資企業與大陸企業同等待遇，二是 19 項為台灣民眾在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸民眾同等待遇，亦即對台灣企業與民眾進一步落實「同等待遇原則」。一般認為，中共在 2018 年 2 月 28 日推出的對台 31 條措施，基本上是呼應中共總書記習近平在 2017 年「十九大」報告中所提出的，「願意率先同台灣同胞分享大陸發展的機遇、我們將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠，逐步為台灣同胞在大陸學習、創業、就業、生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進台灣同胞福祉」。根據統計到 2019 年 8 個月的地方惠台政策，總數是 3171 條，如果再加上福建省總工會、省婦聯、廈門市 2019 年 7 月新出的政策措施等，一共是 3200 條左右。

² 「2018 年兩岸貿易總值逾 2262 億美元」（2019 年 1 月 16 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/doc/1053/0/9/2/105309214.html?coluid=239&kindid=13432&docid=105309214&mdate=0116115828>。

今年 2019 年不僅是 2020 年台灣大選與美國大選前夕重要的關鍵年，也是五四運動 100 周年，中華人民共和國建政 70 周年，西藏抗暴日(Tibetan Uprising Day) 60 周年，美、中建交 40 周年，美國訂定台灣關係法 40 周年，中共發表告台灣同胞書 40 周年，六四天安門事件 30 周年，澳門主權移交 20 周年，1999 年李前總統發表特殊兩國論 20 年，也是台灣太陽花與香港雨傘運動 5 周年。近期來香港更爆發史上抗議示威人數最多、時間最長、規模最大的反送中大遊行。

這些諸多變數不僅讓 2019 年的兩岸關係充滿諸多的挑戰與風險。特別是不論 2020 年年初台灣大選與年底美國大選的選舉結果如何，面對北京 2021 年中共建黨百年高舉第一個「中國夢」的到來；乃至 2022 年中共「二十大」的召開，習近平可望再度連任所賦予獨特的歷史使命（在對台政策方面）。是以，不論台灣 2020 年大選結果如何，未來台灣的執政者都必須務實審慎面對外在美、中大國博弈，兩岸新型挑戰與台灣內部朝野互動三大因素的挑戰。凡此，都讓兩岸關係充滿著諸多挑戰與變數。因此，面臨內、外環境諸多變化的嚴厲挑戰中，正確解讀中共對台政策與未來兩岸關係可能變化，自有其必要性。

第二節 中共對台政策持續與變遷

中共慣以「摸著石頭過河」漸進增量模式(The Incremental)進行政策調整，係根據以往經驗，在現有政策上不斷修正，³故並非全盤性或大幅度更迭，而是在既有基礎上漸進變遷，透過總結經驗，考量不斷動變的外在環境，進行局部、謹小慎微的策略調適，僅有少部分增量性變化。⁴回顧 1949 年以來的中共對台政策，其側重點縱然有所差異，惟基本原則仍具有相當程度的「一貫性、延續性」。這一點我們可以從中共歷年來的政策宣示或文本來觀察，包括江澤民時期的「台灣問題與中國統一」白皮書、「江八點」、「一個中國的原則與台灣問題」白皮書，以及胡錦濤時期的「517 聲明」、「胡四點」、⁵「反分裂國家法」，乃至於代表總結胡錦濤對台政策方針，在 2008 年 12 月 31 日紀念告台灣同胞書發表 30 周年所發表的「六點意見」（又稱「胡六點」），⁶以及習近平在 2019 年初《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上提出所謂「習五點」，均未脫離前述「和平統一、一國兩制」範疇。

本節主要藉由鄧小平至胡錦濤時期中共對台政策之演變，藉以觀察其中各個時期主政者的對台經貿策略有何特點。

³ 鄭永年，政治漸進主義（台北：中華歐亞基金會，2000），頁 19；吳敬璉，漸進與激進：中國改革道路的選擇（北京：經濟科學，2005 年），頁 25-34。

⁴ 王小強，摸著石頭過河：中國改革之路（香港：牛津大學出版社，1996 年），頁 6-7。

⁵ 胡錦濤上任以來共提出 6 個「胡四點」，此處指 2005 年 3 月 4 日所提：第一，堅持「一個中國」原則決不動搖；第二，爭取「和平統一」的努力決不放棄；第三，貫徹寄希望於台灣人民的方針決不改變；第四，反對「台獨」分裂活動決不妥協。

⁶ 「紀念告台灣同胞書 30 周年，胡錦濤發表重要講話」（2008 年 12 月 31 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《國台辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/zt/hu/201101/t20110125_1732427.htm。

一、鄧小平提出「和平統一、一國兩制」

1978年底中共十一屆「三中全會」後確立鄧小平領導體制，隔年元旦中共「人大」常委會發表「告台灣同胞書」，倡議「雙方儘快實現通航通郵，以利雙方同胞直接接觸，互通訊息，探訪親友，旅遊參觀，進行學術文化體育工藝觀摩」；⁷1981年葉劍英發表「關於台灣回歸祖國的方針政策」（簡稱「葉九條」），⁸重申「國共對等談判」、「三通」、「四流」等和平號召，並提出「國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度自治，並可保留軍隊」，以展現對台和平誠意。1982年中共「十二大」，鄧小平提出「爭取和實現祖國統一」、「加緊實現社會主義現代化建設」及「反對霸權主義、維護世界和平」為80年代的三大歷史任務，同年，中共最高領導人鄧小平在會見美國華人協會主席李耀滋時首度提出「一個國家兩種制度，兩種制度是可以允許的」，這是「一國兩制」用語首度被提出，⁹並在同年底通過的「八二憲法」中規定「國家在必要時得設立特別行政區」，將「一國兩制」的構想制度化為法律條文。

1984年趙紫陽在中共六屆「人大」二次會議的「政府工作報告」中，提出「一個國家，兩種制度」作為中共對台統一政策，正式將「一國兩制」的提法列入中共官方檔案，¹⁰對台工作以「一個中國」原則、「和平統一、一國兩制」為政策基調乃告確立。後來雖然發生1989年「天安門事件」，但1991年大陸「海協會」成立時，首任會長汪道涵仍明確指出該機構功能在於進一步推動「和平統一、一國兩制」的目標。

二、江澤民確立「統一」分兩步走

1989年「六四天安門」事件後，江澤民本身權力並未穩固，故對台多半重申「和平統一」、「一國兩制」與「三通」、「四流」。1992年，江澤民在「十四大」政治報告中，首次針對兩岸「和平統一」談判議題，重申「國共兩黨儘早接觸，就正式結束敵對狀態，逐步實現和平統一進行談判」。¹¹1993年9月又發表「台灣問題與中國統一白皮書」，¹²1995年1月30日江澤民發表「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」，¹³即所謂「江八點」，除再度重申以往對台政策基調，包括鄧小平「一國兩制」的設計、反對「台獨」、實現「三通」之外，並提出「作

⁷「全國人大常委會告台灣同胞書」，人民日報（北京），1979年1月1日，一版。

⁸「葉劍英向新華社記者發表的談話」，人民日報（北京），1981年10月1日，一版。

⁹邵宗海，兩岸關係（台北：五南出版，2006年），頁180-186。

¹⁰趙紫陽，「政府工作報告」（2006年02月16日），2019年8月28日點閱，《新華社》，http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200834.htm。

¹¹「江澤民在十四大上做的報告（1992年10月12日）」，2019年8月28日點閱，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/index.html>。

¹²「台灣問題與中國統一（1993年9月1日）」，2019年8月28日點閱，《國台辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/zt/baipishu/201101/t20110118_1700018.htm。

¹³「江澤民：為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥（1995年1月31日）」，2019年8月28日點閱，《國台辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/zt/jiang/201101/t20110105_1676843.htm。

為第一步，雙方可先就在『一個中國』原則下，正式結束兩岸敵對狀態進行談判，並達成協定」，明確了「統一分兩步走」的主張，具相當歷史意義。但因為李登輝總統訪美，北京立即在6月6日中斷兩岸兩會的談判協商，並開始展開一系列的「文攻」批判。

1996年3月在台灣首度舉行總統大選前夕，北京更在台灣海峽進行一連串對台針對性的軍事演習和導彈試射。雖然自大選落幕後，伴隨著中美關係的逐步改善，暨兩岸經貿社會交流的開展，1998年10月海協會會長汪道涵與台灣的海基會董事長辜振甫在上海進行了第二次的「辜汪會晤」，但在1999年7月9日，因為台灣李登輝總統在接受德國之音專訪時候提出「特殊國與國關係論」，使得北京不僅再度中斷兩岸兩會的協商。2000年3月18日台灣總統大選民進黨籍候選人陳水扁勝選後，中共即採取施壓緊繃態勢，全力防止台灣走向台獨，一直到陳水扁總統在2000年520的就職演說中正式提出「四不一沒有」，才使得緊繃的兩岸關係有所紓緩，並換得北京對台政策的「聽其言觀其行」。

三、胡錦濤提出構建「和平發展」框架

2004年9月，中共「十六屆四中全會」召開，胡錦濤從江澤民手上接下中央軍委主席職務，首度集黨政軍大權於一身後，也全面主導對台政策，並將「反對台灣法理台獨」作為對台政策的重中之重。在胡錦濤主政下，除了訂定《反分裂國家法》外，胡錦濤同時也在2005年3月4日提出了「提出新形勢下發展兩岸關係提出四點意見」（即俗稱『胡四點』），作為對台政策兩大支柱。通過「反分裂國家法」後，中共相繼邀請國、親、新等在野黨領袖赴陸，並藉由會晤場合達成「共識」、發表「新聞公報」，載明兩岸在「九二共識」的基礎上恢復談判，最終促進正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議簽署。¹⁴

2006年4月兩岸經貿論壇時，胡錦濤又強調「和平發展理應成為兩岸關係、發展的主題」，並於2007、2008年元旦講話中，提出「和平發展」為兩岸關係、發展主題。此外，胡錦濤於中共「十七大」政治報告中提出「在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，構建兩岸和平發展框架」，¹⁵首次正式將「和平發展」概念列入黨的文件，尤其為因應2008年兩岸關係的「積極變化」，胡錦濤藉舉辦紀念「告台灣同胞書」發表30週年座談會時，提出對台「六點意見」，內容包括政治、外交、經濟、社會文化及軍事等方面。至此所謂「兩岸和平發展框架」的基本藍圖，已大致具體描繪完成。

綜合上述歷史脈絡觀察可知，鄧小平時期由於剛剛開啟改革開放的歷史進程，大陸內部亟需扭轉各項投資環境，當然也包括政策環境，因此在和平統一大旗下，

¹⁴「連胡會達五共識：終止敵對盡速復談」，2005年4月30日，聯合報(台北)，版2。

¹⁵「胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告」(2012年11月17日)，2019年8月28日點閱，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/18cpnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

雖然當時台灣方面尚未結束不接觸、不談判、不妥協的「三不」政策，但大陸對台經貿仍然進行單方面的開放，以三通、四流的主張向台資、台商招手。到了江澤民時期，對台政策上進一步提出「統一分兩步走」，且因為開啟歷史性的辜汪會談，整體處在「和平促統」的政策氛圍中，對台經貿則是積極招商引資，以挽救「六四事件」後受到國際制裁的不利局面。再到胡錦濤時期，面對反獨高於一切的需求，對台策略是以「兩岸關係和平發展」為主題，積極構建兩岸關係和平發展框架，以「先易後難」做為處理與解決兩岸人民關心問題的基本原則，推進兩岸關係發展和兩岸協商進程。¹⁶基本上，上述主張反映出大陸將兩岸關係視為其構建開放型經濟體系與和諧發展環境，實現可持續發展進程中的「重要影響因素」，亦即胡錦濤時期認為，兩岸關係的良性互動與和平發展，將有利於保障大陸現代化建設和台灣經濟發展所需要的良好環境。在鄧小平、江澤民、胡錦濤執政時期中共在對台經貿戰略上秉持的就是「以通促統」，在策略做法上就是「以商圍政」，以及強調不以政治的分歧影響到兩岸經貿的合作¹⁷。

第三節 習近平主政下中共對台經貿戰略思維

吾人要理解習近平主政下對台策略，必須先從幾個重要概念出發。首先，中共 19 大政治報告提出「推動兩岸關係和平發展、推進祖國和平統一進程」，¹⁸此為其實現和平統一的路徑。至於策略方法上，「九二共識」是政治前提，反對「台獨」則是重要訴求，秉持「兩岸一家親」理念，則有助擴大兩岸經濟文化交流合作，加上 2018 年春節後發布的 31 項惠台措施，逐步為台胞提供「同等待遇」，促進兩岸經濟社會「融合發展」，就成為通過兩岸關係和平發展實現和平統一的重要方式與路徑。其中，對台經貿交流是為了先行探索實現「和平統一、一國兩制」後的兩岸治理模式，也是作為進行前置實踐，累積經驗和基礎，亦即在融合發展中探索「和平統一、一國兩制」的實踐模式與治理方式。

一、習近平上任以來的內外政經環境變遷

中共對台從來不是單純就兩岸論兩岸，尤其對中共而言，周邊為首要，大國更是關鍵。而且 19 大到現在，美國對兩岸關係的介入更加全面，對中共的對台政策調整更造成實質的影響。主要是台灣的戰略地位符合美國的戰略需求，而且美國的力量足以抗衡中共的壓力。但是隨著中共力量的崛起，在國際政治上影響力日增，美國在國際上支援台灣的力量相對減少，同時中共在國際上封鎖「台獨」勢力的能力與效果也相對升高與彰顯。

¹⁶ 王建民，「試論中共中央兩岸關係和平發展思想的提出、形成及其政策主張」（2014 年 10 月 9 日），2019 年 8 月 25 日瀏覽，《中國社科院台灣研究所網站》，http://cass.its.taiwan.cn/zjlc/wjm/201410/t20141009_7580704.htm。

¹⁷ 最具代表性的為 1995 年江澤民的「江八點」。第五點強調，「主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作」。

¹⁸ 「習近平十九大報告（全文）」（2017 年 10 月 18 日），2019 年 8 月 25 日瀏覽，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/doc/1048/4/7/9/104847944.html?coluid=7&kindid=0&docid=104847944>。

綜觀中國大陸所面臨之外在環境，包括美國總統川普刻意將「一中政策」作為美中貿易談判的籌碼，參眾兩院相繼通過《台灣旅行法》及「國防授權法」草案，鼓勵美台軍事交流，情勢看似對大陸極為不利；不過，伴隨著南北韓關係和緩，北韓領導人金正恩不僅短期內先後赴陸會晤習近平，更傳出美國為了與北韓達成無核化協議，考慮撤走薩德導彈防禦系統以換取北京的協助。¹⁹尤其，川普就任以來，美國在國際社會的形象早已被其「美國優先」(America First)政策、隨興的言行給嚴重破壞。²⁰是以美國傳統盟友日本雖大幅提高國防預算編列，卻也不得不擔憂在北韓議題上遭到邊緣化，而習近平就在上述詭譎複雜情勢下佈置一盤東亞棋局，亦即美國雖明白強勢介入台海，並以貿易戰手段步步進逼，但北京也不是只能居於劣勢，甚至還有朝鮮、南海等籌碼可交替運用。美國總統川普上任以來，將大陸視為戰略競爭的對手及修正主義的強權，為壓制中國大陸崛起，主要採取經貿牌與台灣牌交替運用的策略，美中台因此進入了一個不確定的辯證關係當中。不過可以確定的是，一旦美台關係超越了大陸所能容忍的紅線或底線，為了維持中美的戰略平衡關係，北京所施加的威嚇與壓力，必然是首重台灣而非美國。

尤其近年來在區域經濟整合面向，大陸一方面逐步確立推動具「中國特色」的市場經濟體制，作為提高國家綜合國力的長期方針，並基於自身「崛起」趨勢，已漸次放棄「韜光養晦」政策，愈來愈積極地參與國際事務。因此在區域經濟組織方面，基於新入成員必須獲得既有成員一致同意的遊戲規則，如果大陸不點頭，台灣不僅無法加入 RCEP，也讓台灣想和其他經濟體簽署 FTA 面臨到北京的壓力。

二、習近平主政下的對台戰略思維

自從習近平 2012 年擔任中共中央總書記暨 2013 年 3 月 17 日擔任國家主席以來，到 2019 年 1 月 2 日「告台灣同胞書 40 周年紀念大會」，與 3 月 10 日兩會期間在福建省人大強調「融合發展」，總共發表 25 次有關涉台談話。²¹仔細檢視

¹⁹ 「美國可能撤走薩德換取大陸協助北韓無核化協議」(2018 年 5 月 5 日)，2019 年 8 月 28 日點閱，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180505002399-260408>。

²⁰ 「美國優先不得人心、政策言行胡搞瞎搞 美國全球形象跌落萬丈深淵」(2018 年 1 月 20 日)，2019 年 8 月 28 日點閱，《風傳媒》，<http://www.storm.mg/article/387972>。

²¹ 仔細檢視其中有 14 次是藉由會見台灣政治領袖，分別是 2013 年 2 月 25 日在北京與連戰會晤的「連習會」，2013 年 4 月 8 日在海南島博鰲論壇與蕭萬長會晤的「蕭習會」，2013 年 6 月 13 日的在北京與吳伯雄會晤的「吳習會」，2013 年 10 月 6 日峇裡島 APEC 與蕭萬長會晤的「蕭習會」，2014 年 2 月 18 日在北京與連戰會晤的「連習會」，在台灣爆發太陽花學運後的 2014 年 5 月 7 日在北京與宋楚瑜會晤的「宋習會」，2014 年 9 月 26 日在北京會見台灣統派團體（許歷農、鬱慕明等），2014 年 11 月北京 APEC 會議時與蕭萬長會晤的「蕭習會」，2015 年 5 月 4 日在北京會晤朱立倫的「朱習會」，2015 年 9 月 1 日在北京會晤前往參加抗戰勝利 70 周年紀念活動的連戰等台灣各界代表人士，2015 年 11 月 7 日在新加坡與馬英九總統舉行歷史性的會晤「馬習會」。2016 年 11 月 1 日在北京會晤洪秀柱主席率領的中國國民黨大陸訪問團。2018 年 4 月 10 日在海南島博鰲論壇與蕭萬長會晤的「蕭習會」。2018 年 7 月 13 日在北京會見中國國民黨前主席連戰率領的台灣各界人士參訪團。有 4 次是藉由參加中共兩會期間所發表的重要講話，分

這 25 次重要講話可以歸納出習近平在對台政策思維上的方針與走向：

第一，吾人可以注意到，習近平涉台發言顯現調性放軟趨勢，並多次強調「中華民族」、「中華兒女」概念。例如習近平在海南博鰲亞洲論壇會見我方代表錢復先生，提出「兩岸經濟同屬中華民族經濟」，「推動兩岸加強經濟合作，有助於共同促進民族經濟繁榮發展」；「十八大」接任總書記後更不斷提及「兩岸一家親」、血脈相連等；2019 年初告台灣同胞書 40 周年紀念大會上也提到「攜手推動民族復興，實現和平統一目標」的內容，試圖以「兩岸同屬中華民族」之軟性訴求，揉合放寬後的「一中」概念，拓展雙方在民族利益高度與文化認同的新互動空間。

此外，值得注意的是習近平在「習五條」談到「九二共識」時，稱「中國大陸將秉持求同存異精神，推動兩岸雙方在『一個中國』原則基礎上達成海峽兩岸同屬『一個中國』，共同努力謀求國家統一的『九二共識』」。這是習近平在 2016 年 11 月 1 日北京的舉行的國共高層會晤「洪習會」上，首度將「九二共識」界定為「『體現一個中國原則』的『九二共識』」後。再度加上「共同努力謀求國家統一」的明確用語。其主要目地在於，一方面為不論民進黨是否繼續執政畫下中共對台政策的底線；另一方面也為未來一旦台灣政黨再次輪替後，新任總統上台後北京在對台政策上，已針對兩岸重新恢復協商與對話先行定調。

第二，中共對台策略一向是「軟、硬互用」的兩手策略，²²舉例來說，2018 年 3 月兩會期間，習近平在全國人大會上說：「我們偉大祖國的每一寸領土都絕對不能也絕對不可能從中國分割出去！」但隨後話鋒一轉馬上調性又放軟地說：「要推動兩岸關係和平發展，擴大兩岸經濟文化交流合作，同台灣同胞分享大陸發展的機遇，增進台灣同胞福祉，推進祖國和平統一進程」。²³相較胡錦濤時期「軟的更軟，硬的更硬」對台策略，習近平顯然採取主動出擊、軟硬兼施的「該硬的更硬，該軟的更軟」原則，其中「更硬」的部份係針對可能揚升的急進「台獨」勢力；「更軟」的部份則指向廣大台灣人民。

第三，對台側重點從「和平發展」轉向「促統反獨」，現階段反獨有急迫性，促統則未提時間表。一般而言，中共的大部份國家政策其延續性大於變異性，特

別是 2015 年 3 月 4 日參加全國政協十二屆三次會議的民革、台盟、台聯等三個涉台政協的聯組會。另外一次，則是在 2016 年 3 月 5 日參加全國人大上海代表團審議所發表重要講話。還有 2018 年 3 月 20 日在第十三屆全國人民代表大會第一次會議上的講話，以及 2019 年 3 月 10 日兩會開幕期間赴福建人大團強調「融合發展」。另外有 5 次，則是中共「十八屆四中全會」後，2014 年 11 月 1 日至 2 日前往福建調研，到平潭島與台商同胞見面所發表重要談話。2016 年 7 月 1 日中共建黨 95 週年大會上的講話。2016 年 11 月 11 日紀念孫中山先生誕辰 150 周年大會上的講話。2017 年 10 月 18 日在中共十九大政治報告中以及 24 日在十九大閉幕時的講話，當然，還有 2018 年底紀念改革開放 40 周年大會，以及 2019 年初告台灣同胞書 40 周年紀念大會所提出的「習五條」。

²²「北京對台軟的更軟、硬的更硬」（2014 年 9 月 27 日），2019 年 8 月 25 日瀏覽，《民報》，<http://www.peoplenews.tw/news/d3fd5d2a-95e4-461e-93b4-5401c2003304>。

²³「習近平：在第十三屆全國人民代表大會第一次會議上的講話」（2018 年 3 月 20 日），2019 年 8 月 25 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/20/c_1122566452.htm。

別是解決台灣問題的政策表現的更是如此，但是如果我們進一步分析就可以發現，中共在解決台灣問題的政策上事實上可以區分為兩大部份有目標部份，有實踐部份；前者是國家統一，支持國家的統一的政策如「一個中國」原則、中國統一原則、反對兩岸分裂、反對兩個中國、反對一中一台、反對台灣獨立等，這一部份不達統一的目標，是永遠不變的。因此吾人須清楚認知，胡錦濤時期雖較少藉機宣傳「一國兩制」，並不代表放棄；而習近平高調重申此一既定政策，亦不表示急欲完成「統一」，而是期望在「把握當前歷史機遇」思維下，冀在「作台灣人民工作」已初具成效之同時，適度回歸「寄希望於台灣當局」方針，並在與時俱進的策略中彈性調整。

例如，2019年1月2日出席《告台灣同胞書》發表40周年紀念會，發表題為《為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥》的重要講話，提出5項重大政策主張。包括攜手推動民族復興，實現和平統一目標；探索兩制台灣方案，豐富和平統一實踐；堅持一個中國原則，維護和平統一前景；深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎以及實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。²⁴上述5項不論是民族復興的願景、一國兩制台灣方案的模式、一個中國原則的堅持及兩岸融合與心靈契合的發展等等，其實都指向著和平統一的終極目標。換言之，統一工作已經從「兩岸共促統一」轉為完全「操之在我」的「國家完全統一」的思考，當前對台政策的成敗已不直接影響中共國家統一進程的主觀設計，而國家完全統一是配合「中國特色社會主義現代化強國」的頂層設計之下的台灣工作。

然而，從經貿角度觀察，大陸改革開放政策搭上全球化潮流，經過40年的發展，已經蛻變為全球第二大經濟體，同時隨著經濟持續成長，國民所得不斷提高，13億人口的購買力被譽為未來世界上最有潛力的「世界市場」，跨國企業趨之若鶩。隨著大陸經濟實力增強，在國際社會的話語權水漲船高，在國際上引起的效應有增無減。回顧1978年中共十一屆三中全會，不僅開啟了改革開放，更因為北京發表「告台灣同胞書」，陸續提出三通、四流主張，而單方面的開啟了兩岸交流。

台北方面則以「三民主義統一中國」、「三不」政策做為回應，故初期主要為商品貿易活動，至1987年台灣開放居民到大陸探親之後，台灣赴大陸探親、旅遊，或從事商務考察的群眾愈來愈多，從而也帶動了對大陸投資和資金往來。因此就中共而言，完成統一的政策目標指導著對台政策，且根據不同階段的統一形勢，確定不同的對台政策，未來對台工作政策不論其內容為何，均將以國家統一目標的達成效果來評估。

²⁴ 「習近平：為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥——在「告台灣同胞書」發表40周年紀念會上的講話」（2019年1月2日），2019年8月25日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/02/c_1123937757.htm。

三、「融合發展」主旋律下的對台經貿戰略思維

回顧 1990 年代進入民間經貿交流的「開放交流，官冷民熱」時期後，在長期市場誘因主導下，兩岸經貿交流規模與時推進，兩岸產業分工和經濟融合也愈趨緊密。以兩岸雙邊貿易為例，根據香港海關的轉口貿易統計，台灣貨品經香港轉出口往大陸的金額，1980 年間僅 2.4 億美元左右，至 1990 年時增加至 32.8 億美元；而大陸貨品經香港轉口進入台灣地區之金額，相對而言較小，1980 年的貿易金額約有零點八億美元，至 1990 年時增加為 7.65 億美元。²⁵顯然，1980-1990 年間兩岸雙邊貿易快速成長，主要係來自台灣對大陸間接出口，台灣對大陸的雙邊貿易每年都享有順差，而且順差幅度不斷擴大，尤其大陸又在 2018 年春節後旋即發布了 31 項惠台措施，顯然會對兩岸關係走向產生關鍵性的作用，同時影響著兩岸經濟社會融合發展的未來前景。

2014 年 11 月 1 日習近平在視察福建宸鴻科技（平潭）有限公司、與部分台資企業負責人座談時，首次公開提出兩岸「融合發展」的概念，他說：「兩岸同胞同祖同根，血脈相連，文化相通，沒有任何理由不攜手發展、融合發展」。²⁶2015 年 3 月 4 日，習近平在參加十二屆全國政協三次會議「聯組會」時，又說「兩岸制度化協商取得新成果，兩岸經濟融合發展不斷深入」。此後比較正式的思路是在 2016 年 3 月 5 日，習近平在參加十二屆人大四次會議「上海代表團」審議時，提出「我們將持續推進兩岸各領域交流合作，深化兩岸經濟社會融合發展，增進同胞親情和福祉，拉近同胞心靈距離，增強對命運共同體的認知」，當年的政府工作報告也提到「推進兩岸經濟融合發展」。²⁷而最為完整的闡述是在同年 11 月 1 日，習近平會見洪秀柱主席率領的國民黨大陸訪問團，就兩岸關係發展提出了六點意見，其中第三點就提出「推進兩岸經濟社會融合發展」。²⁸至此，顯然「融合發展」的意義有所變化，「融合發展」已經成為北京對台的新策略，內容也更加周延，更加全面，而且完全接軌中華民族的偉大復興，不再是片面的惠台措施。

事實上，在中共 19 大後，有關兩岸社會經濟融合發展就成為中共對台政策的重中之重，2018 年以來，上海、福建、河北、天津等省市都相繼推出給予台灣人民在中國大陸工作應聘、就業、生活、就學、住房公基金...等各項措施，給予與在地化居民相同權益的「同等待遇」。顯然習近平的「融合發展」，是從「認親融合」到「照顧融合」再到「融入融合」最終希望能夠達到心靈契合；「融合發

²⁵ 參見行政院陸委會網站，「歷年兩岸經貿交流統計資料」，2019 年 8 月 28 日點閱，https://www.mac.gov.tw/Content_List.aspx?n=BF634E946ACD5EAA。

²⁶ 陳柏廷，「平潭會台商 習近平秀誠意」（2014 年 11 月 4 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《中國時報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20141104000462-260108?chdtv>。

²⁷ 張國威，「習對台 4 堅定不移 納政協決議」（2015 年 3 月 14 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《旺報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150314000881-260301?chdtv>。

²⁸ 「習近平總書記會見中國國民黨主席洪秀柱」（2016 年 11 月 2 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2016/1102/c64094-28826694.html>。

展」的功能，也從原來社會、文化功能到經濟、政治再到綜合性的全功能，從而成為習近平對台措施的標誌性策略。值得注意的是，從習的思想體系來看，「融合發展」絕非只是以往惠台思考的延續和綜整，而是習近平的「國家發展觀」在對台工作上的一種體現。

第四節 習近平主政下中共對台經貿策略分析

習近平主政以來，在推動兩岸社會經濟融合發展下的對台經貿策略上，最具代表性進程厥為在 2018 年 2 月 28 日公佈《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，²⁹ 以及為落實台灣人到中國大陸發展的「同等待遇」，大陸國務院新聞辦在同年 8 月 16 日宣佈推出 18 碼的「台灣居民居住證」。事實上，北京當局認知目前兩岸實力對比下，大陸技術、市場、資金幾乎全面優於台灣，故其作法是「優惠分享、協同成長」。原本在馬政府時期，兩岸在有關經貿磋商尚需要注重對等開放；反服貿事件後，北京為避免兩岸經濟社會融合發展受阻，自甘單方面對台開放，正如國務院總理李克強所說「對台商來大陸投資，我們是歡迎的。我重申：我們會繼續提供優惠，讓台商、台灣同胞和大陸一起共用發展的機遇，終歸我們是一家人」。³⁰

一、側重點面向精準選商及台灣青創

所謂 31 項惠台政策，其中 12 項涉及加快給予台資企業的同等待遇，19 項涉及逐步為台灣民眾提供同等待遇，相較於 2008 年至 2016 年惠台政策主要表現為大陸來台採購、投資、交流；2018 年啟動的新惠台政策，將轉向為大陸磁吸台灣人才、行業、資金，其本質上是從「大陸到台灣讓利」轉向「磁吸台灣到大陸」，並開啟了大陸對台「經貿促統、融合發展」的新時代。³¹ 尤其，緊接著大陸證監會又加速通過鴻海子公司富士康工業互聯網（FII）的上市申請，從申請到通過，創下大陸申請 IPO 上市只 36 天最快紀錄（一般大約需要 15 個月），也由於鴻海和富士康在兩岸的厚重地位，兩岸資本市場落差所牽動的連鎖效應，恐將涵蓋兩岸資本、技術、業務、人才、乃至產業的整體性轉移，甚至將牽動台灣相關產業鏈跟進出走。³²

此外，大陸提出的 31 項措施方案範圍之廣、開放力度、涉及的政府部門數已超越以往，甚至蘊含著具系統性的安排，透過政府的政策作為並結合市場力量，

²⁹ 「關於印發《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》的通知」（2018 年 2 月 28 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《國台辦網站》，http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201802/t20180228_11928139.htm。

³⁰ 「國務院總理李克強回答中外記者提問」（2018 年 3 月 15 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/politics/2017lh/premier/index.htm>。

³¹ 郭正亮，「大陸磁吸台灣的挑戰」（2018 年 4 月 4 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《風傳媒》，<http://www.storm.mg/article/418456>。

³² 「外資看好 FII 效益鴻海今年營收挑戰 5 兆元」（2018 年 6 月 11 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《經濟日報》，<https://paper.udn.com/udnpaper/PID0008/327808/web/#5L-12462329L>。

從培育人才、招攬人才到吸引資金和技術，甚至是青年人的創業與生活措施；雖然，部份內容早已實施屬舊措施，但是全面性的展開手法前所未有。總體而言，31項措施主要涉及3個面向：投資與金融服務、專業高階人才及影視出版文化，其中，分別是投資與金融服務的11項、專業高階人才及影視出版文化分別各有10項。而其中有關投資與金融服務的領與當中，最受矚目的無非是「加快給予台資企業與大陸企業同等待遇」，適用和當地本土企業相同的「國民待遇」，包括台商投入農業生產，可與中國大陸農業企業享有農機購置補貼的支持措施，這是過去鮮少提及的擴張性做法；此外，中國大陸再次提及支持台商企業參與「中國製造2025」的行動計畫，包括智慧、綠色製造等高階製造產業別，推出稅收、投資、國家重點研發計畫項目等優惠政策，例如減免15%的企業所得稅率、且研發費加計扣除等，更為了鼓勵企業赴中設立區域總部和研發設計中心，採購當地的設備可以全額退還增值稅等支援措施。³³

不只產業創新轉型方面，對岸再次搬出過去曾提及的方案，其一是台商企業可以特許經營的方式，參加能源、交通、水利、環保、市政公用工程等基礎設施建設的經營；二為，與當地本土企業公平參與政府的採購案；第三是允許以合資合作、併購重組等方式，參與中國大陸國有企業的混合所有制改革；此外，繼續設立兩岸產業合作地區（中西部與東北地區），鼓勵台商企業向中西部、東北地區轉移參與「一帶一路」，涵蓋了內需市場與國際市場的投資商機，同時推動台商投資區與兩岸環保產業合作示範基地，雖然屬舊措施，但涉及的產業也相當廣泛，商機包括環保產業、農業、水利、金融、銀行、出版業。³⁴

另外，金融服務方面主要有3項措施，其中，「開放支付合作」和「銀團貸款協作服務」是屬舊措施，³⁵前者係指台灣的金融機構及商家可以和「中國銀聯」、中國大陸非銀行支付機構依法合規進行合作，並提供台灣民眾可以有小額支付的服務；後者則是台灣的銀行可以和中國大陸同業來進行銀團貸款的協作方式，提供實體經濟提供金融相關服務。第三項則是新措施，台灣的徵信機構可以和中國大陸同業進行合作，為兩岸民眾與企業提供徵信服務，此將讓台灣徵信業者有機會拓展中國大陸市場，同時結合前兩項措施，將會擴大台灣金融業者在中國大陸提供金融產品的服務。值得注意的是在中央的31項措施提出後，迄今已經有上海、福建、浙江、廣西、廈門等22個省區市的55個地方提出具體辦法各級地方省市層級也紛紛提出給予台灣民眾赴大陸就業、投資、學習、生活等各種同等待遇措施辦法。

³³ 吳瑟致，「惠台31項措施 人才、產業、資金、技術全面性磁吸統戰」（2018年3月2日），2019年8月28日點閱，《信傳媒》，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/8754>。

³⁴ 「願望成真 台企可參與政府採購」（2018年3月1日），2019年8月28日點閱，《大公網》，<http://www.takungpao.com.hk/taiwan/text/2018/0301/148686.html>。

³⁵ 王儷容，「惠台31條：金融優惠措施不及服貿」（2018年3月9日），2019年8月28日點閱，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/opinion/20180309004702-262105?chdtv>。

二、以「同等待遇」引入專業高階人才

中共「十九大」開始出現新的台籍黨代表、台胞人大代表、政協委員等等，³⁶部分省市出任地方的人大代表與政協委員，在行政機關行政體系將會全面開放台灣人民參政；人力資源和社會保障部甚至擬在已開放 12 個省市台灣居民可在各大專院校、公立醫院等事業單位就業的基礎上，全面開放台胞任職，³⁷大力磁吸台灣人才前往大陸。此外，在所謂的「同等待遇」部分，大陸也開始賦予「台胞證」新的功能與意義，除了改為卡式樣態之外，2018 年 8 月 16 日所公佈的「港澳台居民居住證申領發放辦法」則是進一步的落實與大陸居民的同等待遇。此外，對台灣人民在海外旅遊、經商、居住遇有困難，中國大陸也要求駐外使館，只要持台胞證，在海外同樣可享受其急難救助，國台辦副主任（時任）劉結一甚至直說「在國際空間上，大陸也會官民兩分，在嚴厲封殺台獨勢力之際，在融合發展思路下，台胞出國在外，遇有任何困難，大陸駐外使館將提供等同大陸民眾的協助」，³⁸而此「同等待遇」，都是北京單邊作為，未經兩岸官方正式磋商。

過去，中國大陸政府的對台政策針對人才的引進集中在特殊關鍵技術的考量，對我方而言僅需特別關注相關領域的動向，但防範的效果其實並不佳，許多高科技或具競爭力的產業（如半導體、電子產業等）人才被對岸挖角新聞不絕於耳；此外，屬於高知識份子的學術研究人才，近期更是如蜂擁般大舉前往對岸任教，人數已上千。隨著 31 項的新惠台措施一出台，因應前述金融服務的相關措施，中國大陸早已開放在台灣已獲得相應資格的台灣民眾申請中國大陸證券、期貨及基金等相關金融資格時，只需通過中國大陸法律法規考試，無需再參加專業知識的考核，此將可以讓我方相關專技人才擴大業務服務的對象，當然這也與兩岸金融機構在金融業務合作有關，業務的增加將會有人才需求，而證照認定是為吸引人才的方便之舉。

惠台措施的專業高階人才中，更開放台灣民眾可以參加 53 項專技人員和 81 項技能人員職業資格考試，《向台灣居民開放的國家職業資格考試目錄》中前者專技人員有教師資格（高等學校）、法律執業資格、註冊建築師、獸醫資格、醫生資格、護士職業資格等，後者則有機械設備修理人員、土木工程建築施工人員、汽車整車製造人員、農藥生產人員等，此事對台的擴張政策，提供台灣具專業技能的民眾可以前往赴試以利執業。此外，有關放開台灣已有資格的專業人士

³⁶「正港台灣人進 19 大台應正面看待」（2017 年 10 月 09 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171009000393-260301>；「台灣出生、上海長大的市政協委員—台胞新面孔亮相 2018 年上海兩會」（2018 年 1 月 22 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2018-01/22/c_1122297374.htm；「全國兩會台籍代表委員名單有微妙變化」（2018 年 1 月 26 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《新華澳報》，http://www.waou.com.mo/news_b/shownews.php?lang=cn&id=26788。

³⁷「爭取台灣民心陸將擴大台胞參政」（2017 年 10 月 9 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171009000398-260301>。

³⁸「台國際空間陸將官民兩分」（2017 年 11 月 9 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171109000726-260301>。

赴陸執業的資格認定規定，台灣醫師可透過認定的方式取得中國大陸醫師資格，以及其可在中國大陸註冊執業係屬舊有措施；近年來中國大陸高校積極徵聘台灣高校教師及年輕博士，在 31 項措施中，提出台灣大專院校的教師如果要赴中任教，在台灣的學術成果可被承認，並納入工作評價體系，甚至可以直接申請中國大陸的自科基金、社科基金、青年科學基金及國家藝術基金等研究專案補助，分別結合過去已實施的「千人計畫」和「萬人計畫」，以提供優渥的工作待遇。³⁹在新措施方面，惠台措施也提及將規劃各類人才網站和線上招聘系統進一步升級，讓台灣民眾可以持台胞證來註冊登錄使用，提高台灣民眾前往中國大陸就業的便利性。

值得一提的是，諸多措施不僅針對前往中國大陸的台灣民眾，更針對台灣的研究單位及大專院校提出學術補助措施，不但可以與中國大陸學術單位合作，在中國大陸有註冊獨立法人的研究機構更可以帶頭或參與中國大陸國家重點研發計畫項目的申請，以及台灣研究人員受聘於在中國大陸的獨立法人，也可擔任重點計畫的負責人，此對長期處於學術資源分配不均和補助有限環境的台灣研究單位，甚至是面臨經營不善的大學院校而言，將是一大誘因。

三、持續藉由陸客觀光作為政治槓桿

大陸文化和旅遊部及其下屬單位海峽兩岸旅遊交流協會（海旅會）於 2019 年 7 月 31 日公告，「鑒於當前兩岸關係，自 8 月 1 日起暫停 47 個城市大陸居民赴台個人遊試點」。⁴⁰此係自 2011 年 6 月 28 日開放陸客來台自由行以來首次暫停，顯示兩岸關係持續倒退中。兩岸政策協會秘書長王智盛指出，過去我舉行大選時，大陸官方都會採取一些限制措施，縮減陸客來台人數，但以往都是限縮團客人數，而且官方都強調這是人民自由選擇旅遊地點的考量，而這次比較罕見的是，大陸官方主動對外公告，而且言明暫停自由行。台灣智庫諮詢委員董立文則認為，大陸暫停旅客來台自由行簽證，顯然是針對 2020 年的總統大選，但也和香港近期的「反送中」運動有關。⁴¹無獨有偶，大陸國務院港澳辦 8 月 6 日就香港問題召開記者會，港澳辦發言人楊光稱，香港 2 月啟動修訂「逃犯條例」以來，「部分西方政客與台灣當局公然站在前排，指手畫腳，發表很多顛倒黑白、不負責任的言論」，並細數美方高層會見香港反對派人士、聲援反送中，以及美國國會擬推動香港人權和民主法案等。⁴²就時間點上來看，不得不讓外界質疑大陸暫停陸客

³⁹ 吳瑟致，「惠台 31 項措施 人才、產業、資金、技術全面性磁吸統戰」（2018 年 3 月 2 日），2019 年 8 月 28 日點閱，〈信傳媒〉，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/8754>。

⁴⁰ 「大陸居民赴台個人遊試點 8 月 1 日起暫停」（2019 年 7 月 31 日），2019 年 8 月 28 日點閱，〈新華網〉，http://www.xinhuanet.com/2019-07/31/c_1124820658.htm。

⁴¹ 「暫停陸客來台自由行 學者：與反送中及大選有關」（2019 年 7 月 31 日），2019 年 8 月 28 日點閱，〈中央社〉，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201907310329.aspx>。

⁴² 「點名台灣！陸港澳辦批：對香港衝突指手畫腳」（2019 年 8 月 7 日），2019 年 8 月 28 日點閱，〈東森新聞〉，<https://news.ebc.net.tw/News/world/172808>。

來台自由行是與政治爭議有關。

事實上，在列寧式黨國體制下，政府、市場與社會三種運作邏輯幾乎難以區分，對台觀光商業活動其實就是對台政治活動。就台灣的立場，主要當然是希望獲取陸客觀光經濟利益，而免去政治與社會的衝擊；但就北京的立場，自然是希望用最低的經濟效應，產生最大的政治槓桿與「兩岸一家親」的社會融合發展。以此觀之，大陸開放人民來台觀光，目標之一本就是要造成台灣對大陸的經濟依賴，短期內可通過經濟槓桿施加政治影響力，長期而言則可藉由經濟社會融合發展來達到經濟上的實質統一。從這個觀點而言，陸客觀光的政治經濟學，本質上就是中國式列寧體制與台灣新生公民民族主義之間的拉扯。⁴³因此，在可預見的未來，不論陸客來台自由行是否隨 2020 總統大選結果出爐而恢復，北京藉此手段對台進行政治操作將難以避免。

第五節 小結

中共對台政策的和緩與嚴峻有一部分也取決於美、中關係。一般認為，中、美關係 G2 的大國博弈，在短期及可預見的將來，仍然是影響全球與亞太經濟與安全的重要變數。無可諱言的中國大陸的崛起已讓美國感受威脅日益加大，未來中、美總體關係仍然將是競爭、對抗多於互助、合作。近期來，美國對中國威脅論的看法，主要基於在政治上，西方看到中國不僅沒有走西方式民主道路，而且發展出了具有中國特色的政治模式的時候，美國等西方國家深深感受到了威脅。今天，美國為首的西方基本的判斷是中國大陸在政治上的權威主義趨於永久化。在經濟上，今天西方國家認定的中國大陸是國家資本主義的內外部影響，主要包括：一、國家資本主義導致中國大陸內部市場的不開放，西方企業在中國大陸失去了競爭力；二、中國大陸國有企業在國際市場上政治原則高於經濟原則，也影響西方企業的競爭力；三、西方國家資本主義是中國大陸外部擴張的主要政治工具。在國際上，中國大陸正建構新帝國主義，藉由一帶一路打造有別於自由、民主與人權等西方價值觀的制度，也使得西方自由世界所建構的的秩序，面臨挑戰與可能解體。

在中國大陸投資以出口為導向的台商，不僅深受美中貿易戰的影響。近年來，隨著中國大陸經濟成長放緩進入新常態，經濟成長模式也由量的成長轉為質的提升，整體產業快速進入升級轉型階段。加上中國大陸製造業在「中國製造 2025」的政策下，推出由製造大國轉為製造強國的發展路線。此外，因為中國大陸以往環境污染嚴重，在「美麗中國」的政策願景下，不僅環保議題在 2018 年兩會修憲入法，從中央到地方都加大力度針對空氣、水質、廢棄物、土壤等污染，透過多項環保法規進行全方位的汙染防治。中國大陸從上到下各地政府執行環保力度的愈趨嚴苛，也導致了在中國大陸台商投資和營運成本持續上漲，連帶促使台商

⁴³ 吳介民等，吊燈裏的巨蟒：中國因素作用力與反作用力(台北：左岸文化，2017)。

在中國大陸的布局意願逐年下降，也促使縮減投資規模或撤資關廠者大幅提升。根據電機電子工業同業公會（TEEMA）「2018年中國地區投資環境與產業發展調查」報告，針對已在中國投資的廠商，表示「擴大對中國投資生產」的比例，近年來呈現逐年下降趨勢，其比例從2011年的51%逐年下降至2018年的29%，呈現連續八年下滑的趨勢。

由於美國、中國大陸、與台灣之間有相當密切的供應鏈關係，中國大陸與台灣分別是美國第1大與第11大貿易夥伴，中國大陸與美國則分別是台灣的第一大與第二大貿易夥伴，因此，美國對中國大陸一旦針對資通訊產品加大進口關稅課徵，自然會對台灣的出口產生影響。面對美中貿易戰方興未艾，加上中國大陸投資環境發生變化，也促使部分台商不論是基於中國大陸的一帶一路的布局開展商機，或是台灣方面的新南向政策的推動，都有逐步資金回台與移往東南亞布局的傾向。對於在中國大陸的台商而言，因應美中經貿關係長期的博弈，自然必須考量調整全球產能配置以降低衝擊，或是移轉目標尋求其他出口市場，或是轉向布局中國大陸內需市場，甚而升級轉型開創全球市場。這些因素當然也會對中共對台經貿的戰略與策略產生不同程度的影響。

一般認為，未來美、中關係至少在習近平提出強軍強國夢的2035年前，面對中國崛起與對美國威脅日益加大，未來美、中總體關係仍然將是對抗多於合作。面對外在美、中的可能變局，與中共對台兩手抓（對民進黨政府硬與對台灣民間軟），我方也必須精準全面總體的評估，如何讓中華民國國家利益極大化與威脅極小化。事實上我國家利益評估與計算乃是對親美日等所獲取的利益的加總，扣除來自北京的侵蝕傷害，兩者加減所獲得的淨利益，換言之我方除了積極爭取美日所獲取的利益外，也必須精準評估北京可能對我國家利益所造成的傷害。

過往中共的「大統戰」對台戰略，乃是以「來台」為主、寄希望於台灣人民，因此過去我政府所建構的國家安全政策，即是以過濾中共來台的各種潛在統戰威脅或侵入式的國家安全風險為主要思維。但習近平主政後改採「單邊主義」的對台政策，以「操之在己」的單邊作為、強調「引進去（中國大陸）」的「融合發展」，顯然已和過往「走出來（台灣）」的思維截然不同。直言之，十九大以後中共以「銳實力」推行的對台政策，影響對象已轉為以「引進去」為主的精準統戰，因此未來競爭場域變成是在大陸，北京當局必然以「操之在己」的主場優勢擴大效果。

中共中央台辦（國台辦）主任劉結一，在2019年8月28日出席「第22屆京台科技論壇」上致辭，強調「我們在對台工作中貫徹以人民為中心的發展思想，對台灣同胞一視同仁，像為大陸百姓服務那樣造福台灣同胞。去年以來，我們先後發佈31條措施、取消台灣居民就業證、製發台灣居民居住證。最高人民法院出台為深化兩岸融合發展提供司法服務的36條措施。各地區各部門積極落

實落細相關措施。數千家台資企業獲得高新技術企業認定，同等享受減稅降費、科研補助等政策，數百位台灣同胞考取各類熱門職業資格，100 多位台灣同胞榮獲各類榮譽稱號。我們還為台胞台企參與一帶一路、融入粵港澳大灣區等積極創造條件。今年暑期，大陸為台灣青年提供數千個實習就業崗位，為他們來祖國大陸追夢築夢圓夢創造更多機會。我們會繼續研究制定更多促進兩岸經濟文化交流合作的新舉措」⁴⁴。

評估北京在對台經貿工作方面，中共為吸引台商投資，有可能讓台企可以特許經營方式參與能源部門，透過合資合作、併購重組等方式參與國有企業混合所有制改革，明確台企參與中國製造 2025 行動計畫適用與大陸企業同等政策，支持投資設立高端、智慧、綠色等企業並設立區域總部和研發設計中心，相應享受稅收、投資等相關支持政策；繼續在中西部、東北地區遍設海峽兩岸產業合作區，鼓勵台資企業向中西部東北地區轉移，並參與一帶一路建設，拓展內需市場和國際市場，大力推進台商投資區和兩岸環保產業合作示範基地建設。在土地稅率優惠方面，台企享高新技術企業按 15% 稅率徵收企業所得稅、研發費用加計扣除的優惠，設在大陸的研發中心採購大陸設備全額退還增值稅等稅收優惠政策，台企與陸企同等適用相關用地政策。對集約用地的鼓勵類台商投資工業項目優先供應土地；台資農企可與大陸農企同等享受農機購置補貼，產業化重點頭企業等農業支持政策和優惠措施。金融合作方面：台灣金融機構、商家可與中國銀聯及大陸非銀行支付機構合作，提供便捷小額支付服務；台灣徵信機構可與大陸徵信機構開展合作，為兩岸同胞和企業提供徵信服務；台資銀行可與大陸同業協作，透過銀行團貸款等方式為實體經濟提供金融服務。⁴⁵

此外，習近平在中共 19 大政治報告中指出，大陸願意率先同台灣同胞分享大陸發展的機遇，大陸將擴大兩岸經濟文化交流合作，實現互利互惠，逐步為台灣同胞在大陸學習，創業，就業，生活提供與大陸同胞同等的待遇，增進台灣同胞福祉，近期大陸調整思維主動爭取台灣民心，讓台灣民眾到大陸就業生活，親身參與大陸的經濟社會建設，並直接受益。大陸對台主要對象。已從「三中一青」轉至「一代一線」，大陸亟思藉由加強與台灣基層一線和青年一代交往交流厚植兩岸關係和平發展民意基礎，藉由經濟社會的融和發展，重塑兩岸人民的相互認同，藉由建立兩岸一家親，兩岸命運共同體意識，在文化認同及國族認同、利益紐帶網絡拉住台灣，避免走向文化台獨，甚至進一步走向法理台獨。

具體作法上，吾人從中共《十三五規劃建議》，再度強調要讓更多台灣普通民眾、青少年和中小企業受益，反映中共高層意圖加強青年學生與公民團體對於

⁴⁴ 劉結一，「劉結一主任在第 22 屆京台科技論壇上的致辭」。參見國台辦網站。2019 年 8 月 28 日。http://big5.gwyttb.gov.cn/wyly/201908/t20190828_12196854.htm

⁴⁵ 賴瑩綺「招手台商 享租稅、用地優惠」（2018 年 3 月 1 日），2019 年 8 月 28 日點閱，《工商時報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180301000198-260210?chdtv>。

兩岸關係的正面看法，以落實重視及惠澤台灣「一代一線」的政策。尤其是，就北京立場而言，對台工作原則是區隔對待，在十三五規劃未來 5 年新創的 5 千萬個工作崗位中，大陸將對台灣青年創業、就業、教育提供服務，支持台資企業轉型升級，並加入「一帶一路」建設等。再加上所謂 31 項措施一再凸顯的「同等待遇」概念，可以想見未來在習近平主政下，大陸對台政策的新方針，是鼓勵台灣青年和其他民眾「赴大陸發展」，而非以往強調兩岸交流、互利互補，等同由「寄希望於台灣人民，也寄希望於台灣當局」，轉為純然「寄希望於台灣人民」，並且台灣內部社會將難再享受兩岸和平紅利，而只有赴大陸發展的民眾才能享有，此為我政府當前一大挑戰。

長期以來對台政策對於中共最高領導人而言，不僅涉及到執政基礎的正當性，有時更關乎到歷史地位的評價。因此，歷任最高領導人基於不同的人格特質與領導風格、不同的內外時空環境變遷、不同時期兩岸關係的互動與實力對比，自然會提出不同的政策方針與策略方法。中共在「十八大」後選出習近平擔任中共「中央總書記」與「中央軍委主席」，在 2013 年 3 月 14 日的「全國人大」會上，習近平也當選「國家主席」與「國家軍委主席」兩項職務，不僅集黨、政、軍權力於一身，也正式擔任「中央對台工作領導小組」組長一職負責對台工作。根據個人觀察自從 2013 年到 2019 年 1 月 2 日「告台灣同胞書 40 周年紀念大會」發表「習五點」，與 2019 年 3 月 10 日「兩會」期間在福建省人大強調「融合發展」，習近平總共發表 25 次有關涉台談話。仔細檢視這 25 次重要講話可以歸納出習近平在對台政策思維上的方針與走向：中共對台政策除了一手加大反獨外，也一手加大社會經濟融合的促融與透過民主協商促統。一般認為習近平在對台政策思想上，與當年鄧小平的「一國兩制」追求和平統一最大的不同在，習近平旨在推動「新一國兩制」。其特色乃將台灣問題放到新時代中國大陸國家發展略中一個重要環節。主要強化「單邊立法」與「單邊作為」，並同時加大「反獨」與「促統」力度。是以，習近平不僅強調以往鄧小平時代「一國兩制」下，會尊重台灣地區的社會制度和生活方式。如今更強調率先讓台灣人民分享中國大陸發展機遇。強調擴大經濟文化交流，逐步為台生、台商、台灣人民在中國大陸的就學、創業、就業、生活與中國大陸居民享有同等待遇。習近平的「新一國兩制」目標，不僅強調兩岸同胞是命運與共的骨肉兄弟，是血濃於水的一家人，也號召兩岸同胞共同弘揚中華文化，促進心靈契合。通過兩岸文化交流互動，拉近兩岸同胞心理距離，實現心靈契合，而不像當年鄧小平只單純追求形式統一。因此，在中共對台政策上，相較於外交與國防上加大一中反獨的高壓底限思維，涉台部門更是側重以耐心與恆心細膩來推動兩岸社會經濟文化融合與一中促談促統。

面對「習五點」後的中共對台政策新戰略，可能對兩岸關係帶來諸多挑戰與變數，當前如何防範兩岸關係進一步惡化，特別是在外在中、美大國博弈不確定因素與兩岸各自內部諸多因素（中國大陸的民族主義高漲，與台灣的民主選舉考

量)變化制約下，兩岸雙方如何避免誤判與做好必要危機管控，乃為關心台海和平有志之士亟需務實面對與思索的重要課題。面對2020年台灣大選的可能結果，不論是蔡英文總統連任成功，或是國民黨乃至其他候選人當選，在中共高舉「習五點」作為新時期的對台政策指導方針下，台灣不論選舉的結果如何，也都必須面對不同的挑戰。

展望未來，面對習近平主政下中共對台政策，一般認為當前台灣在兩岸關係互動上，台灣內部在政治自我認同日益強化，但在兩岸經貿實力對比卻是日益弱化。個人認為藍綠朝野對抗分裂的台灣是不可能建構和平穩定的兩岸。因此，不論是面對中共的對台政策日趨靈活多樣，抑或兩岸日後在重大議題的協商與談判，如何善用台灣政黨政治、議會政治、媒體開放，乃至豐沛的公民社會活力，使其在兩岸互動中能成為有效的「雙層賽局」(two-level game)互動資產，而非在兩岸互動中成為腹背受敵的負債，殊值台灣朝野省思。面對習近平主政下中共對台新政策，台灣不論哪個政黨執政，除了要精準解讀避免誤判外，也要積極加強立法、行政溝通與朝野對話外，更要加強與台灣社會各界(學界、媒體、社團…)溝通對話，同時也能善用台灣政黨政治與多元社會做為雙層賽局，並在兩岸的政治經濟互動中爭取台灣最大利益。畢竟一個藍綠分裂對抗的台灣，不論是面對全球化與區域整合的浪潮，抑或兩岸關係的互動與博弈，都難有前景與未來。兩岸的和平建構不僅端賴兩岸領導階層的互信，也繫乎兩岸人民的互信，更繫乎選後台灣藍綠領袖的良性互動。畢竟一個欠缺政治互信的的兩岸，與一個藍綠長期分裂對抗的台灣，都難以建構和平穩定的兩岸。

第五章 美中對抗下國際經貿秩序與規則的重整

李淳

中經院 WTO 及 RTA 中心副執行長

顏慧欣

中經院經濟法制研究中心副主任

第一節 美中貿易衝突對 WTO 改革之意涵

一、美中貿易衝突與 WTO 改革

(一) WTO 改革成為美中經貿對抗的新戰場

雖然迄今美中雙方基本係以雙邊架構處理經貿衝突，然而由於川普政府同時也在推動 WTO 改革，因此在部分議題上出現藉由推動多邊機制的改變，處理其對中國特殊經濟結構造成之不公平貿易及市場封閉等問題的管道。由此一角度觀察，雖然美國所倡議之 WTO 改革部分議題與 WTO 本身運作機制之改革有關，但亦有相當多推動方向與美中經貿衝突直接相關。對此，中國亦有所反制，形成雙方將經濟對抗的戰場從雙邊延伸至多邊場域的趨勢。

美國在 2018 年 7 月 WTO 總理事會議中，即曾透過「中國破壞貿易秩序之經濟模式」(China's trade-disruptive model) 立場文件(編號 WT/GC/W/745) 表明，中國大陸除以「國營企業」(State-Owned Enterprises, SOEs) 繼續主導經濟外，尚存有大量受到國家指導的「名義上之私營企業」(nominal private company)。蓋在中國大陸之「中國特色社會主義市場經濟」體制下，政府及共產黨握有宏觀調控、資源分配的權利，而無論國營或如阿里巴巴等大型企業，均屬於政府調控、達成國家發展政策目標的對象¹。該報告中美國指出中國大陸政府介入公民營企業的程度不但未見減少，近年來甚至出現變本加厲的趨勢。

該報告中以中國太平洋保險集團為例，指出該國有保險公司總部設於香港，資產總值達 1.1 萬億元人民幣(1820 億美元)，並且於 2017 年修訂了公司章程，未來該集團有關公司之重大事項決策，董事會均應先行徵求公司黨組織的意見，同時該修正同時指出原則上集團董事長應同時為黨委書記。事實上，日經新聞社報導 2017 年時在上海和深圳證券交易所上市的 3,314 家公司中有 288 家更改了公司章程，以確保其管理政策能夠反映中國共產黨之要求²。美國認為此一作法意味著此等企業之決定並非基於市場訊號，而是遵從黨的調控及配合國家政策目標³。

¹ WTO Document, *China's trade-disruptive model*, Communications from the United States, WT/GC/W/745, 16 July 2018, pp. 1.3-1.6.

² Yu Nakemura, "Chinese Enterprises Write Communist Party's Role into Charters," *Nikkei Asian Review*, 17 August 2017.

³ 同註一。

此外，美國在本報告及不同場合中亦多次提及中國大陸之社會主義市場經濟體制所推動之產業政策，包含不符合商業考量之援助補貼（政策貸款、政策投資、中間投入要素優惠性價格、債轉股⁴等）、透過如半導體國產化基金（亦即中國國家積體電路產業投資基金或所謂大基金）等措施鼓勵國產替代、強制技術移轉以及產能過剩等問題，前三者屬於典型的產業發展補貼扶植作為，後者則導致全球鋼、鋁、太陽能板及造船等產品或服務之產能過生問題。這些「中國特色」的問題在於造成「中國受益、全球受害」的與鄰為壑問題⁵，更重要的是這些扭曲全球貿易與投資的行為，多屬超過目前 WTO 的規則之外，反映出 WTO 規則的不足及改革的需求所在。

以上立場，建構了美國推動藉由 WTO 改革議題作為處理對中國大陸經濟結構不滿的基本取向。美國自 2018 年起便聯合歐盟及日本二大盟邦，陸續提出 WTO 改革倡議。按前述文件之指控及邏輯，美國提出之對應改革方向很自然的包含了關於各國非市場導向之政策及作法之關切、對於產業補貼及公營事業之規則、他國強制科技移轉之政策及作法之關切等反映前述對中國大陸指控之改革倡議。在「各國非市場導向之政策及作法之關切」部分，美歐日指出第三國非市場導向政策和做法，導致嚴重之產能過剩，已對其勞工及企業創造不公平的競爭條件，阻礙創新技術的開發和使用，並破壞國際貿易的適當運作，並造成現有貿易規則之無效性問題。此處所謂第三國之政策與作法雖未直接點名，但搭配前述美國立場文件之論述，劍指中國已極其明顯。

又對於產業補貼及公營事業領域，美歐日三國強調「第三國」產業補貼及扶植公營事業使其成為「國家冠軍」並進入全球市場從事競爭，導致對各國造成負面影響之扭曲，並影響公平競爭。對此，美歐日同意將繼續探討如何制定規則來解決公營事業扭曲市場之行為，以及處理有害的補貼。而所謂有害之補貼，包含國有銀行之貸款與公司償還能力不符、以非商業條件進行的政府或政府控制之投資基金之投資、非商業條件之「以債轉股」、給予中間投入要素優惠性價格、對經營不善企業在無重整計畫下給予補助，以及鼓勵產能過剩之補貼。同樣的雖然未直接點名，但亦具體反映出前述美國立場文件之指控。簡言之，美國所推之 WTO 改革重點雖看似與全體 WTO 會員均有關，但很明顯的是針對規制特定「第三國」之不公平貿易行為而來，而這個第三國雖然不限中國，但放在美中經貿衝突的情境下以及前述美國立場文件合併觀察可以發現，這些改革倡議與美國對中國之指控幾乎完全一致，因此雖然列為 WTO 改革議題，但實際上是美中經貿衝突的延伸。

（二）美日歐 WTO 改革聯合聲明分析

⁴ 例如參見姚洋，「債轉股實現國企混改一箭三雕」，新浪網評論：<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2016-10-14/zl-ixwvpar8015579.shtml>

⁵ 同註 1，第 2.11 及 3.5-6 段。

如前所述，除美國自身對於 WTO 改革之立場外，美國推動 WTO 改革以制衡中國的最主要做法，為透過與歐盟及日本共同推動改革議題方式，作為落實其改革主張之機制。對此，美歐日已分別於 2018 年 3、5 月及 9 月，由美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）、日本經濟產業大臣世耕弘成（Hiroshige Seko）以及歐盟貿易執行委員馬姆斯壯（Cecilia Malmström）進行三次「三方部長」會議，並於會後公布三方聯合聲明。歸納三方會議所公布之聯合聲明。

若將美日歐所欲推動到改革議題按性質區分，又可分為「新貿易規則制定」及「強化 WTO 運作」二個類型。前者主軸環繞在第三國所採取之非市場導向（non-market-oriented）政策、產業補貼及政府控制企業（State-Owned Enterprises, SOEs）、強迫性技術移轉。而後者則以推動 WTO 補貼透明化及通知義務之強化、扭曲貿易之補貼類型重新定義，以及公營事業之定義及行為規範、強化 WTO 運作機制及監督功能以及上訴機構改革作為改革重點項目⁶。茲進一步分析如下。

1. 非市場導向政策與作法

美歐日三方在多次聯合聲明中表示其一致認為「第三國」所採取之非市場導向政策與相關作法，導致產能過剩、阻礙科技發展與創新使用，使美歐日之企業與勞工在不公平競爭情況下處於不利地位，對整體國際貿易體系與功能造成破壞。有鑑於公平互惠之國際貿易體系奠基於市場導向之經濟運作，因此確保國際貿易之發展，當務之急在於維持市場導向環境。為此，美歐日在 2018 年 5 月之聯合聲明附件中特別就「市場導向」之商業活動與企業加以定義，列出數項供參考之特徵與指標，例如企業在決定價格、成本、進行投資等皆出自於自由意志且反應市場情形；勞工、技術與資本之價值係由市場決定；企業行為符合國際認可之標準並遵守國內相關法令；政府對於企業之商業決策無重大干預之情形等⁷。

2. 產業補貼與政府控制事業（SOE）

美歐日三方認為應針對產業補貼與政府控制事業（State-owned Enterprises, SOE）之議題進行深度討論，並考量發展新的規範為美歐日之勞工與企業建立公平的貿易環境。對此，美歐日三方同意盡快展開國內相關程序，以便啟動後續談判工作。在此聯合聲明附件中，美歐日三方亦公布針對發展產業補貼規則之範疇文件（Scoping Paper），確定未來針對產業補貼之談判目標方向如下⁸：

- (1) 加強透明化義務：包括徹底履行 WTO 通報義務等；
- (2) 對於公共機構（public bodies）與 SOEs 之特殊規定：避免公共機構與 SOEs 造成貿易扭曲效果，應對其設有特殊規定，例如額外義務或更嚴格之通

⁶ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral>

⁷ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/may/joint-statement-trilateral-meeting>

⁸ 同上註。

報義務等；

- (3) 制定更有效之補貼規則：禁止造成嚴重侵害之補貼，針對導致產能過剩之補貼行為發展新的救濟規範，以及加強 WTO 規則等。

在 2018 年 9 月的聯合聲明中，美歐日針對此一議題進一步強調應加速針對第三國政府對於產業補貼與扶植 SOE 之政策與行為制定新的規範，以維護公平貿易環境，特別是部分第三國扶植其國家控制企業成為國內冠軍企業，進而推展至國際市場，造成市場扭曲。為解決此一問題，美歐日三方除決議聯合推動解決方案外，並將於下階段尋求「志同道合」(Like-minded) 會員的參與。

3. 強制技術移轉

美歐日皆強調無論透過何種方式，不得要求其他國家之企業將技術移轉給本國企業，例如合夥要求、外人財產權限制、行政審查與許可程序等方式。基此，美歐日三方認為有必要透過共同合作並分享交流最佳作法，建立適當機制防止外國政府透過直接且不公平的投資途徑獲取他國公司之技術與智慧財產，並藉此將相關技術轉移給自身國內企業。

4. 其他議題

三方部長在多次聲明中反覆強調，由於部分 WTO 會員之政府並未確實履行透明化義務，而此乃改善 WTO 規範功能之必要前提，美歐日將會在 WTO 場域中就此議題持續進行討論。此外，美歐日三方亦表示願意繼續推動電子商務之進展，並於其他國際場域中共同尋求解決貿易扭曲之方案，如 G7、G20、OECD 以及鋼鐵產能過剩全球論壇 (Global Forum on Steel Excess Capacity) 等。此外，有鑑於科技發展日新月異，美歐日聯合聲明中主張應加速針對電子商務與數位貿易之談判與規則制定，以促進數位貿易發展並建立安全資訊保護機制。除此之外，美歐日三方亦於聯合聲明中表示，未來將針對因外人投資與貿易行為導致之國家安全議題進行合作，並就相關機制（如外人投資審查制度）分享資訊與經驗；更甚者，美歐日三方亦有意於「出口信用國際工作小組」(International Working Group on Export Credits, IWG) 中共同合作，推動在 2019 年就政府支持之出口信用發展新的綱領準則。

另一方面，2018 年 9 月聯合聲明針對 WTO 改革與其他議題之合作有更為具體深入的方向。WTO 改革方面，美歐日於本次聯合聲明中就 WTO 之監督 (monitoring) 和監測 (surveillance) 功能達成共識，並認為應由強化透明化與通知共同提案方面著手。同時，美歐日亦強調加強常規委員會效率之重要性。另外，WTO 原本對於會員之分類過於籠統，加之會員的國家發展狀態皆以會員自行聲明為主，導致 WTO 無法針對貿易展開新的談判程序，並削弱 WTO 的規範有效性。因此美歐日在聯合聲明中呼籲聲稱為開發中國家的會員，應徹底履行其於

WTO 下之承諾，並且遵守 WTO 之規範與義務。

二、重點議題與美中及重要國家立場

依據前述美日歐在 2018 年數次聯合聲明所揭示的改革方向，目前美日歐已陸續提出若干具體 WTO 改革提案，而中國與其他重要會員亦有所回應。

(一) 美歐日強化 WTO 協定透明化與通知義務提案及中方回應

強化 WTO 透明化與監督功能為美日歐共同推動 WTO 改革議題合作之第一步。美歐日三方已聯合於 2018 年 11 月向 WTO 貨品貿易理事會 (Council of Trade in Goods, CTG) 提交透明化程序及通知之提案，作為基礎擴大爭取其他 WTO 會員之支持。至 2019 年 4 月 1 日為止，本提案已經獲得我國以及阿根廷、哥斯大黎加、加拿大、澳洲、紐西蘭等會員之支持，共同參與本項強化 WTO 協定透明化與通知義務之提案⁹。該提案建議透過能力建構、不履行通知義務之懲罰性規定、強化反通知、貿易政策檢討機制等規定，來提升會員履行 WTO 協定透明化與通知義務之程度。

所謂不履行通知義務之懲罰規定提案，係指若會員未於應通知期限過後之一年內提交通知、也沒有與秘書處合作導致秘書處無法取得足夠的資料以提出通知時，該會員將可能面對該國代表不得被提名為 WTO 機構之主席、WTO 停止相關資料、終止使用 WTO 網站等懲罰。當通知義務的截止日期後超過兩年還是未通知，則自第三年起該會員會被指定為「不積極會員」(inactive member)，將無法參加訓練或技術援助課程，且該會員於總理事會請求發言時，將會被以「不積極會員」稱之。

針對美歐日提出之強化 WTO 協定透明化與通知義務之提案，中國大陸聯合南非、古巴、厄瓜多、委內瑞拉、玻利維亞、牙買加、尼泊爾、土耳其及印度等開發中國家會員，共同表達反對在 WTO 透明化義務中納入具懲罰性質之行政措施。中國大陸主張 WTO 應要提供技術協助及能力建構，會員間更應以包容性作法，提供誘因，來改進通知義務之履行情況，而非以處罰方式要求會員履行。中國、印度、南非等會員進一步質疑本提案的談判授權，認為貨品貿易理事會 (CTG) 無權審理本件 WTO 改革提案¹⁰。

中國進一步於 2019 年 5 月單獨提出其本身對於透明化改革之主張文件¹¹，表明其支持強化 WTO 通知義務之履行且同意強化 WTO 通知義務作為提升 WTO 運

⁹ WTO Document, *Procedures To Enhance Transparency And Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements*, Communication From Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, The European Union, Japan, New Zealand, The Separate Customs Territory Of Taiwan, Penghu, Kinmen And Matsu, And The United States, JOB/CTG/14/Rev.1.

¹⁰ 2018.11.12 有關 WTO 貨品貿易理事會 (CTG) 討論內容說明。

¹¹ WTO Document, *China's Proposal on WTO Reform*, Communication From China, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

作效率之一環，但其提案建議「已開發國家」(美歐日均屬之)應以身作則完整履行通知義務，其次，建議所有會員在履行反通知義務都應該提升通知內容之品質，並進行通知義務執行經驗之分享工作。

(二) 制訂有關產業補貼新規則及中方回應

如前所述，美日歐在三方部長會議聯合聲明中，多次強調應加速針對第三國政府對於產業補貼與扶植 SOE 之政策與行為制定新規範之必要性，並決議將致力於將產業補貼規範納入 WTO 談判當中，目標是以制定新規則的方式來解決此一問題。不過至 2019 年中時，三國尚未正式提出 WTO 改革提案。

面對美國聯合歐盟及日本可能提出產業補貼新規則提案，中國大陸已明白表示其反對針對 SOE 制定特殊或歧視性規則之立場。在前述中國所提出之 WTO 改革立場文件 (WT/GC/W/773) 中，其明白主張政府控制事業 (SOE) 規則之制訂，是屬於貿易投資公平競爭規則的問題，而中國認為基於公平競爭原則，WTO 改革有關補貼規則之增修不應針對 SOE 制定特殊或歧視性規則。

相反的，中國認為當務之急應是針對會員實施外國投資安全審查機制，WTO 應要求相關審查機制應遵守透明、無歧視、正當程序等原則。中國此一提案方向，明顯係針對美國於 2018 年美國為加強審查外人投資對國家安全之影響，於 2018 年制定《外國投資風險審查現代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)，擴大美國「外人投資委員會」(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS) 之審查範圍一事而來。美國在此新制度下，已於 2018 年 11 月啟動投資交易國安審查「先導計畫」(Pilot Program)，針對如核能、飛行器、製造奈米科技研發、半導體及相關設備製造等所謂關鍵技術 (critical technologies) 或業別，實施投資國安審查¹²。

(三) 美國開發中會員「畢業標準」提案與中國回應

川普政府上任後對 WTO 開發中會員資格採自我宣告的方式大為批評，也成為前述美日歐三方部長聲明中有意推動改革的重點項目。然而與其他議題不同之處在於美國對本議題相當積極，且於 2019 年 1 月單獨向 WTO 總理事會提出「有關自我宣稱開發中地位問題 (WT/GC/W/757)」之立場文件¹³。美國於文件中表示 WTO 創立以來經貿環境已經出現極大的改變。其聲稱中國、印度和其他高競爭力的經濟體正利用自我認定機制，得以享有特殊及差別待遇，以規避已開發國家所需承擔的部分承諾，此一發展情勢已經嚴重損害了 WTO 的談判功能。此外，美國政府認為當重要會員自我宣示為開發中國家，以規避提出具意義之承諾時，

¹² U.S. Department of the Treasury, FAQs on FIRRMA Critical Technology Pilot Program, available at: <https://home.treasury.gov/system/files/291/-Pilot-Program-FAQs.pdf>.

¹³ WTO Document, *An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance*, Communication From The United States, WT/GC/W/757/Rev.1, 14 February 2019.

將導致 WTO 會員無法「在雙方合意下的情況下作出妥協或建立聯盟。」因此，容許 WTO 會員的自我宣稱為開發中國家，將減損經貿自由化承諾的實質意義，相對應地也稀釋了低度開發國家享有原本屬於他們的彈性待遇。

在此一背景下，美國進一步指摘 WTO 因會員自我宣稱開發中地位問題之影響，而逐漸癱瘓其重要功能，進一步產生 WTO 相關機制名存實亡的危機。因此，美國在該項提案文件中主張應改變現行 WTO 開發中地位之認定規則。美國具體提案要求 WTO 做成決議，並將以 OECD 成員國、G20 成員國、被世界銀行歸類為高收入經濟體以及進出口貿易總額占全球 0.5% 以上之 WTO 會員等五個標準作為「畢業條款」，符合之國家便不得於 WTO 談判中主張享有特殊及差別待遇。

為對抗美國提案，中國大陸、印度、南非、委內瑞拉等 10 個開發中國家會員於 2019 年 2 月共同向 WTO 提交「特殊及差別待遇對於促進開發中成員的發展和包容性成長之重要性」(編號 WT/GC/W/765/Rev.2) 之立場文件¹⁴，該份立場文件以貧窮程度、營養不良、城鄉發展落差、能源使用普及度以及數位發展落差等數據，說明開發中國家經濟及社會等面向在發展過程所面臨之嚴苛挑戰，以及在遵循貿易規則方面之能力限制。基於相關論述之基礎，闡釋特殊及差別待遇在多邊貿易規則體系中之重要性，以及繼續維持特殊及差別待遇對於促進開發中成員的發展和包容性成長之重要性，藉此捍衛開發中會員適用特殊及差別待遇之權利。

中國大陸對此議題亦另外單獨提出主張¹⁵，認為應保留開發中會員繼續使特殊及差別待遇之權利。中國大陸在提案中建議應建立特殊及差別待遇條款執行成果之檢討機制，同時未來 WTO 談判之多邊架構均應適當納入特別及特殊待遇條款，頗有與美國較勁之意。

(四) 中國主張制訂規則來約束單邊措施與濫用國安例外之行為

面對美中貿易戰，中國大陸亦有提案¹⁶，指出重要國家之單邊措施、貿易保護主義、國安例外遭到濫用等因素，導致 WTO 正面臨空前危機。據此，中國大陸建議 WTO 應制定有關國家安全條款之運用規則，包括：增訂運用國家安全條款之通知規定；針對國家安全措施新增多邊審查機制；以及訂定補償條款，平衡受影響會員之權利義務，避免國家安全條款遭到濫用。另一方面，針對違反 WTO 規則之單邊措施問題：中國大陸建議應制定相關規則嚴格限制違反 WTO 規

¹⁴ WTO Document, *The Continued Relevance Of Special And Differential Treatment In Favour Of Developing Members To Promote Development And Ensure Inclusiveness*, Communication From China, India, South Africa, The Bolivarian Republic Of Venezuela, Lao People's Democratic Republic, Plurinational State Of Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic And Pakistan, WT/GC/W/765/Rev.2, 4 March 2019.

¹⁵ WTO Document, *China's Proposal on WTO Reform*, communication from China, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

¹⁶ 同上註。

則之單邊措施，包括：針對違反 WTO 規則之單邊措施設置多邊審查機制、授權會員採取補救措施、加速爭端解決機制對相關案件之審理程序。

第二節 國際經貿新興規則之發展及美中角力

一、國際經貿新興規則重點歸納

透過多邊及雙邊經貿自由化機制，全球貨品關稅在過去 30 年間已大幅下降。例如美國、我國及中國在 WTO 之平均實施加權關稅均已降至 2.3%、2% 及 4.8%¹⁷，另在 WTO 「資訊科技協定」之規範下，約佔 97% 以上全球貿易量之電子資訊相關產品亦已享有零關稅待遇¹⁸。而晚近各種雙邊及區域經貿協定（例如 CPTPP、歐日 FTA 等），更是普遍以 100% 全面零關稅為目標。

此外，隨著跨國供應鏈的深化，跨境貿易已從最終產品移轉至中間財貿易，且各國產業對自由化之需求亦隨著供應鏈發展而超越傳統關稅或其他邊境措施的明顯趨勢¹⁹。對此，觀諸如歐盟、美國等經貿領導國家，其所推動之經貿協定除包含傳統關稅、服務貿易與投資自由化外，已將其規則重心移至消除邊境或境內障礙之「非關稅措施」(Non-Tariff Measures, NTM)，以及建構針對數位貿易/電子商務、政府控制企業及法規調和等超越傳統貿易與投資新興規則之趨勢。此等新興規則之特徵，在於超越傳統市場開放及無歧視性待遇，而係透過建立區域性/全球性共通規則的做法，藉以消除各國國內法尚無規範或規則不一致所造成之貿易障礙。

由於這些議題多數為多邊架構下尚未納入之議題，故 WTO 將此一趨勢稱為「深度整合」(Deep Integration)，其意指經貿協定參與國家之間，就特定之國內政策及制度，如監管法規、競爭政策、健康與安全法規、環境標準等所謂「境內之自由化」(Behind the border liberalization) 議題進行合作，並建立新興經貿規則，以期降低跨境交易成本，並增加實質進入市場之機會，強化國內市場之有效競爭²⁰。

國際間的「經貿規則制定領導者」(Rule-making Leaders) 如美國及歐盟，近年來均強調深度整合與新興規則之重要性，但其對於推動新興經貿規則之方向與重點仍有不同。以美國過去力推之 TPP 以及美墨加協定 (USMCA) 為例，其對於新興規則之推動重點，主要在於政府控制企業、數位貿易 (電子商務)、法規調和與透明及智慧財產權等領域²¹。反觀歐盟執委會 2015 年最新貿易政策文件

¹⁷ World Trade Organization, World Tariff Profiles 2019: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_tariff_profiles19_e.htm

¹⁸ WTO, 2008. *Committee of Participants on the Expansion of Trade in Information Technology Product*, Note by the Secretariat: Status of Implementation, G/IT/1/Rev.41.

¹⁹ WTO, World Trade Report 2011, 頁 111 至 113。

²⁰ 同上註，頁 110。

²¹ 參見 USTR 對 TPP 特徵之簡介：<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-relea>

『Trade for All』所揭露之重點，除其同樣對於政府控制企業、數位貿易（電子商務）、法規調和與透明化等新興貿易規則之重視外，歐盟特別強調維護歐盟有意推廣之「價值」、促進中小企業融入全球供應鏈，以及確保歐盟公共政策之延續空間²²。因而歐盟近年來推動之經貿協定，亦將公司治理（歐韓 FTA）、永續發展（歐加 CETA）等議題作為經貿協定之一部份。加拿大在總理杜魯道上任後，亦於 2017 年開始積極推動所謂「進步性貿易政策」（Progressive Trade Agenda），並主張除勞動、環境議題外，應將性別平權、原住民族、人權等議題納入經貿協定，以回應社會對於全球化成本與代價之質疑。

固然新興貿易規則範圍極廣，但回歸本章之主旨，在於分析新興貿易規則發展對於未來中美互動、談判進展甚至中國加入 CPTPP 等影響。而有鑒於建立電子商務/數位貿易新興規則不但是美國在雙邊與區域經貿協定的必備議題，近期也成為多邊談判的重點，最可能成為美中未來的潛在衝突點，故本部分將以電商/數位貿易規則作為探討範圍。

二、新興議題之美中角力重點：數位貿易規則

（一）數位貿易規則發展之背景

隨著數位化技術及寬頻網路的普及，以網際網路（Internet）為媒介之交易模式已逐漸成為經濟活動的主流類型。由於網際網路在本質上即屬於超越國界或實體疆域的性質，也因此藉由網際網路進行跨國、跨境交易之貿易活動也日趨頻繁。此一發展不但使貿易活動跨越國界及地理上的種種限制，同時企業經營條件與模式亦逐漸產生變化，傳統上對市場之定義愈趨模糊。亦即是透過網際網路創造了一個開放不受限制的市場空間，與傳統商業市場必須以一定的地理空間存在為前提迥異，促進了國際貿易及投資的發展，且對於國際貿易的方式、國際貿易及投資運行機制、營銷手段、政府宏觀管理以及貿易政策等方面都帶來了不可逆轉的影響。這種「以網際網路為基礎，以數位方式進行跨國交易、服務提供」之行為，即被稱為「數位貿易」（Digital Trade）²³。

數位貿易由於無需跨國投資，也較容易解決語言、文化乃至於銷售管道之問題，因此無論在有形或無形成本上門檻都顯著低於傳統貿易模式，故對於擴大新創企業或中小企業參與國際貿易而言特別有利。然而與此同時，數位貿易也面對著不同於傳統理解的貿易及投資障礙。例如許多國家基於保護消費者、國家安全等理由，要求跨境貿易必須在當地設立分/子公司或數據庫等所謂「強制本地化要求」（Forced localization），或對於數據移動加以限制等問題，雖然都有其公益正

ses/2015/october/summary-trans-pacific-partnership

²² European Commission, Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy, 2015: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

²³ United States International Trade Commission (USITC), 2014. *Global Digital Trade 1: Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions*, USITC Publication Number 4716, p.33.

當性，但亦增加了數位貿易之進入門檻及跨境提供之難度；如何尋求二者間的平衡，遂成為國際間關注的重點。對此，過去美國主導的 TPP 而今轉換為「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP) 內容中，即有許多直接涉及數位貿易之規則，該章內容並未在 TPP 轉換成 CPTPP 時有所變化，且美國亦以此為範本，在 WTO 等場域倡導及推動類似規則之建立。由於其中不乏與中國現行制度明顯抵觸的規則，加上美中雙方利益不同，故可能成為未來美中對抗之新興戰場。

(二) 美國對制定數位貿易規則之取向

美國對外採取數位貿易政策之核心原則，一向是以促進資料自由流通，並確保自由且公開之網際網路體系為核心，以促進電子商務發展²⁴。美國商務部依此政策概念制定了美國「數位經濟議程」(Digital Economy Agenda)，將美國國內以及對外之數位貿易政策具體聚焦於四大面向²⁴：

- 促進自由且開放的全球網際網路，健全的網際網路可確保資料與服務能順利跨境提供，此將有利於美國企業與勞工；
- 提升網際網路信賴度，安全性與隱私權保護亦是促進電子商務發展的重要因素；
- 快速的網際網路對 21 世紀的經濟發展至關重要，因此需確保勞工、一般家庭與企業便於使用網際網路；
- 靈活運用智慧財產權規定並推動下一世代之新技術，以提倡創新。

對此，美國在晚近之重要經貿協定中，特別是以 CPTPP 為典範，均堅持納入電子商務專章，並藉此反映前述「數位經濟議程」政策內涵之立場與原則。從美國之利益出發，美國最關注的議題包含網路使用的自由、跨境資料自由流通，以及確保資料與服務跨境移轉及提供障礙的移除，因此在電子商務專章中，都納入禁止設施當地化、允許資料跨境流通等條款，藉此降低他國對資料流通之限制，以實現資料自由流通之目標。美國對於電子商務之政策立場除了顯現在 TPP/CPTPP 外，2019 年簽署之美墨加協定 (USMCA) 亦可觀察到美國重視確保資料自由流通之特色，同時美國亦於 APEC 場域力推「APEC 隱私綱領」(APEC Privacy Framework) 以輔助資料跨境傳輸之安全性合作²⁵。

(三) 美國數位貿易規則主要內涵：以 CPTPP 為例

對於促進數位貿易發展以及降低貿易障礙而言，國際間相關議題及貿易障礙

²⁴ Digital Trade and U.S. Trade Policy, P. 10-11, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44565.pdf> (最後瀏覽日期：2018/12/14)

²⁵ 數位貿易下的資料傳輸與個人資料保護議題，顧振豪，頁 3-4，中華經濟研究院 WTO 中心電子報第 630 期。

之討論。按性質可分為促進數位貿易之「發展議題」及降低移除數位貿易之「法規制度障礙」二個層面。對於促進數位貿易的「發展議題」，國際間之討論重點主要在於如何促進數位貿易之發展、促進中小企業利用數位貿易帶來之新商機，以及數位基礎建設之完備。至於「法規制度障礙」面向上，則著眼於盤點法規環境對於數位貿易發展造成之障礙、國際貿易規則之不足、消費者權益及隱私保護、租稅及執法以及智財權保護等面向。

其中最大挑戰在於各國對數位貿易之限制，固然對數位貿易產生成本增加、妨礙中小企業參與、重複建設之無效率及重複課稅等負面問題，但另一方面除非背後有隱藏性的貿易保護主義思維，否則各國多半有正當合法的公共政策目標，包含消費者保護、公平競爭、服務品質確保及租稅公平等，故如 CPTPP 等所謂下世代經貿協定之目的，主要在於將數位貿易障礙類型化，其次在於訂出基本之貿易規則，但亦保留相當程度之彈性及公益例外，以確保不同目標間之平衡。

CPTPP 各章中有許多與數位貿易有關之新興規則，或將成為未來形成國際間對數位貿易秩序之基礎。茲歸納其重點如下。

1. 降低「強制本地化義務」(Forced localization)：

所謂強制本地化要求，係指地主國要求跨境數位貿易提供者，須於境內設置分支機構、資料中心、管理處等所謂本地化安排，作為跨境銷售商品或提供服務之前提。例如以網路 APP 提供旅遊訂購服務之台灣業者 KK Day，被要求需於當地設立辦事處或是租用伺服器儲存馬國客戶資料，才可對馬來西亞消費者提供服務，即為一例。

強制本地化義務將大幅墊高數位貿易之門檻，不利發展。對此，CPTPP 於跨境服務章（第 10.6 條）便規定除非各國在承諾表中明文保留，否則各國不得要求他國服務提供者於其領土內設立或維持代表人辦事處或任何形式之企業或為居民，作為提供跨境服務之條件。再者，對於數據跨境流通及避免數據處理當地化部分，CPTPP 第 11 章附件 11-B 及第 14 章第 11、13 條亦規定，原則上企業與消費者須能按其意願傳輸數據。然而許多國家為了個資保護等公益原因，對於數據的跨境流通有所限制，並要求數位貿易業者在當地設置如數據中心、資料庫等運算設施。有鑑於此，CPTPP 之規則要求原則上各國應確保對於業務相關之數據應可自由跨境移動，並不應強制要求業者在當地設立運算設施。但 CPTPP 允許各國為了公共利益為由而加以限制，但必須確保相關限制措施不會構成恣意或隱藏性貿易障礙，且應控制在必要的範圍內。

2. 促進網路自由與開放（CPTPP 第 14 章第 10 條）：

自由開放的網路環境，有助於創造更多新興且劃時代的網路服務，並改造現今之社交網絡、資訊、娛樂、電子商務及其他服務。故 CPTPP 規定所有基於合

法商業目的之存取，網路均應保持自由開放。此外，各國亦應確保消費者將自用選擇網際網路上所能取得之內容與應用程式。

3. 禁止對數位產品課徵關稅（第 14 章第 3 條）：

CPTPP 電子商務專章全面禁止締約國對數位產品課徵關稅，以免阻礙音樂、影片、軟體及遊戲之流通，同時保障創作者、藝術家及企業獲得公平待遇。

4. 適用不歧視原則（第 14 章第 4 條）：

不歧視原則為全球商品及服務貿易之核心。CPTPP 為確保該原則亦適用於數位產品，遂於電子商務專章明定，來自 CPTPP 締約他國之數位產品，不得於該締約國市場內處於不利競爭之地位。

5. 禁止強迫技術移轉（第 9 章第 9 條）：

CPTPP 電子商務與 TBT 專章明定，各國原則上不應要求企業透過共享程式原始碼、商業機密，或於其產品或服務內使用當地技術等方式，作為市場進入之條件。另一方面，TPP 仍保留締約國基於保護健康、安全或其他合法監管目標而取得原始碼之權利（第 14 章第 17 條）。

6. 確保技術選擇自由（第 9 章第 9 條、第 13 章第 23 條）：

為使創新企業能利用最好且最符合其需求之技術，CPTPP 特別納入技術選擇規定，確保企業得自主選擇技術而不受購買或利用當地技術要求限制。

7. 強化執行消費者保護措施及跨國合作（第 14 章第 7 條、第 8 條及第 14 條）：

CPTPP 規定原則上各國應保障消費者基於社會或商業目的，而選擇於網路上進行消費之權利。為使締約國對消費者提供包含隱私在內的各項保護，CPTPP 要求各締約國須於其市場中適用並維持可執行之消費者保護措施，以強化消費者信賴基準。同時 CPTPP 亦要求各國規制垃圾郵件之行為。

8. 促進網路安全方面的合作（第 14 章第 16 條）：

根據 CPTPP 電子商務專章之合作條款，各國將共享網路安全威脅之資訊，並彼此協助建構網路安全能力，以防止網路攻擊與惡意軟體之擴散。

三、未來美中之衝突點分析

（一）中國適用 CPTPP 電商規則之挑戰

對現階段中國制度而言，若要落實以上之規定實際上有極大之壓力。首先前述確保網路使用自由以及可自由於網路上取得使用其所選擇之內容與應用程式（APP）等義務，以及 CPTPP 要求締約方確保企業自由取得及傳輸網路資訊，且

應結合市場開放承諾，以防止例如任意封鎖網站等不合理的傳輸限制，便直接與中國目前網路監控制度直接衝突，且因涉及國安考量、社會監控與治理結構之基本差異，短期內看不出有與 CPTPP 接軌調和的可能。

其次，CPTPP 締約各國除符合公共利益等例外條件，否則不得要求業者必須將電腦設備設置於其境內，或要求業者必須使用當地電腦設備，作為業者於其境內執業之條件。反之，中國於 2017 年 6 月 1 日起正式施行之《網路安全法》第 37 條明文規定，關鍵資訊基礎設施的營運者在中國境內收集和產生的個人資訊和重要數據應當在境內儲存。對此，日本與美國均利用 WTO 場合指出中國對於「關鍵資訊基礎設施」定義過於廣泛且模糊不清，亦未清楚劃分關鍵資訊基礎設施營運者與網路營運者間之界限。其擔憂中國可恣意決斷外國企業係屬關鍵資訊基礎設施之營運者或是網路營運者，而外國營運者亦無法自行確認其企業是否需在中國境內儲存數據²⁶。

同時《網路安全法》第 37 條後段明定，僅有關鍵資訊基礎設施之營運者因「業務需要」且經安全評估後方可向境外提供數據。又《個人資訊和重要數據出境安全評估辦法（徵求意見稿）》第 4 條規定，營運者如欲移轉個人資訊出境，須向個資所有人說明移轉個人資訊出境之目的、範圍、內容、接收方及接收方所在的國家或地區，並經其同意。對此，美、日及歐盟均此一規定表示質疑，且認為有違反不歧視原則之疑慮²⁷。

(二) 對 WTO 電商協定談判之意涵

1. WTO 電商協定談判發展

2019 年 1 月 25 日在瑞士達沃斯所舉辦之世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）會議期間，美國、日本、歐盟、中國及我國等 76 個 WTO 會員發表聯合聲明，同意就電子商務相關議題進行多邊談判。

在 WTO 場域制定數位貿易規則乃為美歐日三方部長級會議的重要共識之一，美歐日三方強調促進數位貿易以及數位經濟成長合作的重要性，並透過提升資料安全以強化商業環境，並支持於 WTO 協商中對電子商務與貿易相關議題進行討論，以達成高標準協定。不過由於參與連署之會員僅有 76 國，故目前此一電商協定談判雖然已屬於國際性協定，但從 WTO 之角度觀察目前尚非 WTO 範圍內之多邊談判，僅屬於在場外進行、部分會員參與之複邊談判（Plurilateral Negotiation）。

²⁶ See China — Cyberspace Administration of China – Draft implementing measures for the Cybersecurity Review of Network Products and Services (ID 533); WTO doc G/TBT/M/73、G/TBT/M/74、G/TBT/M/75、G/TBT/M/76、G/TBT/M/77。

²⁷ 同上註。

中國原先反對啟動此一電子商務談判，中國最終決定加入聯合聲明及談判，乃是基於對 WTO「深陷危機」的顧慮，而推出電子商務談判將對重新活化 WTO 協商功能大有助益，進而提振對多邊貿易體系和經濟全球化的信心。

由此觀之，中國與美歐日等國家雖均表態支持啟動 WTO 電子商務談判，但各方所持談判立場顯然有所不同。如前所述，國際間對數位貿易議題之討論分為促進發展之「發展議題」以及降低移除數位貿易之「法規制度障礙」二個層面。美國（與歐盟）重視規則建立，中國則主張「發展議題」更為重要。

具體而言，中國認為 WTO 電子商務談判之重點應放在發展面向，新規則之制定應該要能夠活絡全球電子商務活動之發展，同時，中國也重申自身為開發中會員，強調 WTO 相關協商應要尊重開發中國家之特殊需求。相對於此，美國、歐盟、日本等先進國家則主張各國家電子商務監管法規的複雜與歧異，對電商業者造成不合理的負擔與障礙，特別像是數據在地化要求、強制移轉技術、數據跨境傳輸限制等措施，阻礙了全球電子商務網絡的發展。

2. 美中立場之對抗

目前美中對於 WTO 電商談判目前立場有極大落差。美國主張各會員應以促進資訊跨境流通，以及節制對資訊在地化（Data Localization）之要求為優先處理項目，並要求各國應排除對電子商務賦稅之課徵。此外，基於其對過往規則給予開發中國家差別履約待遇之不滿，美國也主張此次除應對電子商務建立一個「有企圖心、高標準、能被執行」之協議，且該協議應對所有參與國一體適用，不應另給予開發中國家特別待遇。

反之，中國則主張應以電商發展以及電商便捷化議題為主軸。在 2019 年 4 月下旬 WTO「與貿易有關之電子商務規則」第二次會議上，中國正式發表聲明，指出對於數位資料流通、資料儲存、數位產品待遇等貿易規則，呼籲各會員應著重於對網路主權（sovereign internet）、資料安全及隱私保護等問題進行討論。其中，有鑑於電子商務管制議題之複雜性及敏感性，中國認為 WTO 在對電子商務規範進行討論前，應讓各會員充分了解電子商務議題對貿易所帶來的影響、挑戰與機會，並應認知到各國經濟及科技能力發展程度不一而導致履約能力差異的現實。其次，對於資料流通的管制問題上，中國也強調資料流通是與各國安全緊密相關的重要議題，因此在制定相關規範時，自應承認各國對網路及電子商務之規制權，並在考量到不同會員之核心利益以及與各國法規的不一致性的前提下，力求在科技進步、商業發展以及各會員國公共政策追求等目標間上取得平衡，並為談判設定合理之目標。

中國也呼籲電子商務之談判應以協助各會員（特別是開發中會員及低度開發會員）發展為首要目標，並應致力於提升全球供應鏈參與、消除數位落差、融入

全球貿易系統，並促進經濟全球化之發展；中國在其聲明中，提及應探討促進跨境電子商務、無紙化貿易、電子簽署與電子契約等爭議性較低之議題。至於美方正主張的優先事項，包含跨境傳輸自由化、禁止強制本地化等議題，中國認為二者涉及市場進入服務提供模式一和模式三，也涉及金融、視聽和教育等服務行業之開放，根本不應放在電子商務協定中討論。最後，針對美國持續在 WTO 場域下反對允許會員自行決定其經貿發展狀態，並藉此享有特殊與差別待遇之問題，中國大陸則重申在進行任何談判時，均需要考慮各會員之利益，並考量尚未加入談判之會員未來加入時可能面對之問題與挑戰。

第三節 小結：美中經貿衝突下國際經貿新秩序的展望

一、中國大陸在經貿體制改革上之進展

(一) 外商投資法之通過

中國去(2018)年12月26日發佈《中華人民共和國外商投資法(草案)》(以下稱外商投資法)，並於今年3月15日第13屆全國人大迅速通過，預定於2020年1月1日起施行。儘管外商投資法仍有許多配套待完成，惟該法正式上路後，乃完全改變過去以外資三法對外資管理之法律架構，亦即外商投資法在2020年正式實施後，外資三法將同時廢止。所有外商投資企業，除了屬於「准入前國民待遇加負面清單」之特別例外規定業別外，其他領域原則上內、外資企業將受到同等對待，並一體適用公司法、合夥企業法等規範。

特別是新法納入「禁止強迫外國企業轉讓技術」、「加強對智財權的保護」，以及「擴大外商在華獨資經營領域」等規定，易言之，未來科技「合作」應由合資雙方談判決定，禁止地方政府及官員使用行政手段強迫外資轉移科技，此皆在回應美方在美中貿易談判上有關「結構性議題」之訴求²⁸，此外，新法明確對外商投資實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，提出外商投資企業利潤可以以人民幣或外匯自由轉出，則意在回應美方要求擴大市場進入之主張。

不過新版《外商投資法》內容仍相當籠統，許多細節仍待施行細則制定，故美國是否可接受人大通過的《外商投資法》，而作為強制技術移轉議題之解決方案，恐仍有待觀察。

(二) 公布新版外人投資負面表列清單，進一步開放外資投資

中國大陸發改委及商務部於今(2019)年6月30日公布2019年版外資准入負面管理清單(包括全國版和自貿試驗區版)及鼓勵外商投資產業目錄，三者皆在7月30日正式生效³⁰。本次主要在服務業、製造業、採礦業和農業方面推出

²⁸ 「中國外資新法或不足以消除美國疑慮」，美國之音，2019年3月16日，<https://www.voacantonese.com/a/china-new-investment-law-may-not-ease-us-concerns-20190316/4833930.html>。

開放措施，包括允許外資持股或獨資經營，以及取消過去禁止外商投資的業別。整體而言，本次公布的負面清單較去年更為開放，全國版負面清單從 63 項減為 48 項，在 G20 高峰會後更進一步縮減為 40 項；至於自貿試驗區版則從 45 項減為 37 項，兩者鬆綁比例約有 17%。至於鼓勵目錄 1108 項中，全國目錄有 415 項，中西部目錄有 693 項，兩者分別與 2017 年版相比各增加 67 項和 54 項。

新版負面清單和鼓勵外商投資項目的公布時機選在 G20 川習會之後，除了中國大陸欲宣示開放決心之外，更是對川習會後美中再獲和談機會的友善回應。進一步觀察本次開放的業別，對中國相對敏感的文化和電信產業，已在本次做出大幅開放，取消中方控股限制。其次，屬於戰略性物資的鉬、錫、銻和螢石，過去屬於禁止外資勘查及開採的項目也有鬆綁。至於鼓勵目錄將製造業列為鼓勵外商投資的重點方向，支持外資投入高端製造、智能製造、綠色製造等技術密集型的領域，則顯示在當前美中貿易衝突的壓力之下，既是迎合美國市場開放的要求，也是中國大陸推動產業升級無可避免之選擇。

(三) 中國現階段體制改革可能不足以有效化解衝突

中國《外商投資法》之通過有其正面意義，固然中國有意展現開放決心之對象，主要針對西方國家及其企業，惟在台商企業也將比照適用外資規範的情況下，台商同樣也可取得與當地企業公平的經營與運作環境因而受益。其次，《外商投資法》的通過，也意味著中國外資投資領域或將持續朝向更開放、鬆綁的方向前進，其也首次在國家法律明文規定，對外資企業在中國境內生產的產品與服務，提供平等對待，可參與政府採購活動。

本次立法的時間點與美中貿易戰談判緊密相關，顯現出中方有意以本法作為回應美國在貿易戰框架下部份回應（市場進入、投資保護及強制技術移轉禁止等項目）的基礎。但本法目的不僅於此；隨著美中對抗逐漸從貿易延伸至科技、經濟治理架構等其他領域，中國所面對之外商投資減緩甚至移出的壓力更加嚴峻。為降低此一壓力，《外商投資法》也是穩定外資的政策工具之一。

觀察中國近年來推動的經貿與投資體制之改革，某種程度有朝著更為開放的方向前進，然而中國推動經濟發展模式與步驟，才是美歐國家感受到不安與威脅感之來源。例如 2019 年 3 月 12 日歐盟執委會所提出的「歐中關係展望戰略報告」（EU- China – A strategic outlook）中²⁹，亦指出中國雖然仍為歐盟的合作夥伴，但在過去 20 年的發展下，已經成為有意追求科技領導權的戰略競爭者（strategic competitor），以及有系統的在推廣不同治理模式的對手（strategic rival）。因此歐盟需要調整對策，在不同議題面向上，以不同的方式及策略來面對中國，以捍衛歐盟的利益與價值。特別是戰略對手下所指的治理架構對抗，反應出歐洲國家對

²⁹ EU Commission, EU- China – A strategic outlook. JOIN (2019) 5 final, 12 March 2019: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

中國大陸透過一帶一路等方式，積極推廣所謂「中國發展模式」的不安及威脅感，跟近年美國許多反思美中關係的論調如出一轍。

對此，目前中國大陸並無意改變此一結構。例如習近平在 2018 年「改革開放 40 週年」大會上重要談話中指出：「前進道路上，我們必須毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，同時表示「改什麼、怎麼改，必須以是否符合完善和發展中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化的總目標為根本尺度，該改的、能改的，我們堅決改，不該改的、不能改的，堅決不改」等宣示³⁰，意味著對於前述美國的指控，中國大陸在重大方向上再次宣示堅持中國發展模式的道路，且無意按美國模式進行改革的必要³¹。

由此觀察，現階段美中雙方或許可以針對貿易赤字、強化智財權保護、停止強制技術移轉、擴大市場開放等技術層面議題達成共識，但美國提出的其他如扶植企業、政黨合一、國有經濟等結構性質疑，不容美國指指點點。在美國主張與「中國特色社會主義市場經濟」根本問題未解決前，絕非外商投資法改革所能扭轉之問題。總之，《外商投資法》必然能對目前中國面對的挑戰發揮部分緩解作用，但不易改變長期大局。

二、國際經貿新秩序之展望

依據前述之探討，本文預期 WTO 改革議題中，將成為美中貿易戰延伸的主要戰場者，首先美國訴求以貫徹例如產業補貼的透明化義務、對開發中國家資格有所限縮或增加適用標準等方式，來改善美國認定中國透過國營企業而採行有非市場導向政策等作法，所引發對他國的不公平貿易競爭與產能過剩等貿易扭曲的效果。對此，美國雖然透過歐盟及日本的加入，以及發表三方共同聲明之型態下，一方面可淡化「美中衝突」的針對性，他方面強化了提案的重要性，形成未來構成關鍵多數的基礎。

惟中國亦於 WTO 場域獨自或聯合其他開發中國家予以反擊。包含主張強化國家安全條款運用規則以避免被濫用、懲罰單邊措施（如美國對中國課徵之額外關稅即屬之）、各國對外國投資安全審查應遵守透明、無歧視、正當程序等原則等提案，同樣的對美國意有所指的意圖極為明顯。其次，中國大陸捍衛開發中會員適用特殊及差別待遇（S&D）之權利之立場相當堅定，而此一立場幾乎貫穿整個中國大陸的提案立場。由於倘按前述美國建議之指標來評定開發中國家是否應畢業，則中國、印度、巴西、墨西哥、印尼、韓國、沙烏地阿拉伯等 OECD 或 G20 集團成員均需要畢業，受影響者眾，目前中國及印度兩國已聯手成為開發中國家領頭羊，力爭開發中國家仍可享受無差別及全面性 S&D 待遇，與美國立場形成涇渭分明之對陣。

³⁰ 演講全文參見：<http://www.qstheory.cn/zt2018/ggkf40years/index.htm>

³¹ 經濟日報社論，美中經貿對抗進入深水區，2018 年 12 月 25 日

由上述情勢觀察，短期內在上述 WTO 改革議題達成共識的機率極低。即便美中衝突能形成階段性的雙邊和解，也未必意味在 WTO 改革方向上形成共識，畢竟這些議題尚有印度、巴西等開發中國家也對此議題抱持反對立場，其短期內達成共識之前景並不樂觀。

其次，WTO 電商談判也是美中貿易對抗的另一延伸領域。隨著 WTO 電商/數位貿易協定談判的啟動，美中在數位貿易規則領域的對立也逐漸明顯。美中對於 WTO 電商談判立場極大落差之處，在於美國主張重點在於制訂具有強制力之規則，且以市場開放、資料自由移動、禁止強制本地化（forced localization）等義務作為核心內涵；相對的中國則主張應以電商發展與電商便捷化議題為主軸。當前美國政府透過加強審查對美國關鍵技術之外人投資、關鍵技術之出口管控等作為，施壓中方迫使其進行結構性改革，相關發展情勢顯示中美貿易摩擦問題已經從貿易戰層級逐漸延伸到科技戰領域。

現階段正值美中雙方針對強迫技術轉讓等貿易議題進行談判之際，中美雙方對於 WTO 數位貿易規則談判立場之歧異，可能成為雙邊貿易談判的焦點議題之一。美方可能要求中方同意在 WTO 協定中納入有關數據在地化要求、強制移轉技術、數據跨境傳輸限制等規範條款，以證明中國有意願推動可驗證之結構性改革工作。總結而言，若美中雙方能在雙邊架構下對電商議題達成共識，將會成為 WTO 談判進展的重大突破。否則在此之前，研判電商談判進展將會非常緩慢。

第六章 美中科技霸權競爭與影響

蘇孟宗

工研院產科國際所所長

魏依玲

工研院產科國際所經理

美國川普總統在2017年底發表的國家安全戰略報告(White House, 2017)¹中，指出中國是美國未來最大的競爭對手。而在近期美中貿易紛爭中，美國提出中國透過非正當管道落實自主創新和「中國製造2025」等調查報告，包括強制外國企業技術移轉給中國企業、收購先進技術的美國公司、透過網路間諜和在美華人蒐集機密資訊等措施，造成對外國企業的不公平競爭，同時威脅美國國家安全和全球主導地位。隨著中國大陸創新投資與成果顯著成長，科技無可避免地成為貿易紛爭的核心議題。本文分析美中科技競爭之背景與原因、美中雙方應對方式、後續影響，以及此事件對於台灣之意涵。

第一節 科技全球化與對中國創新之影響

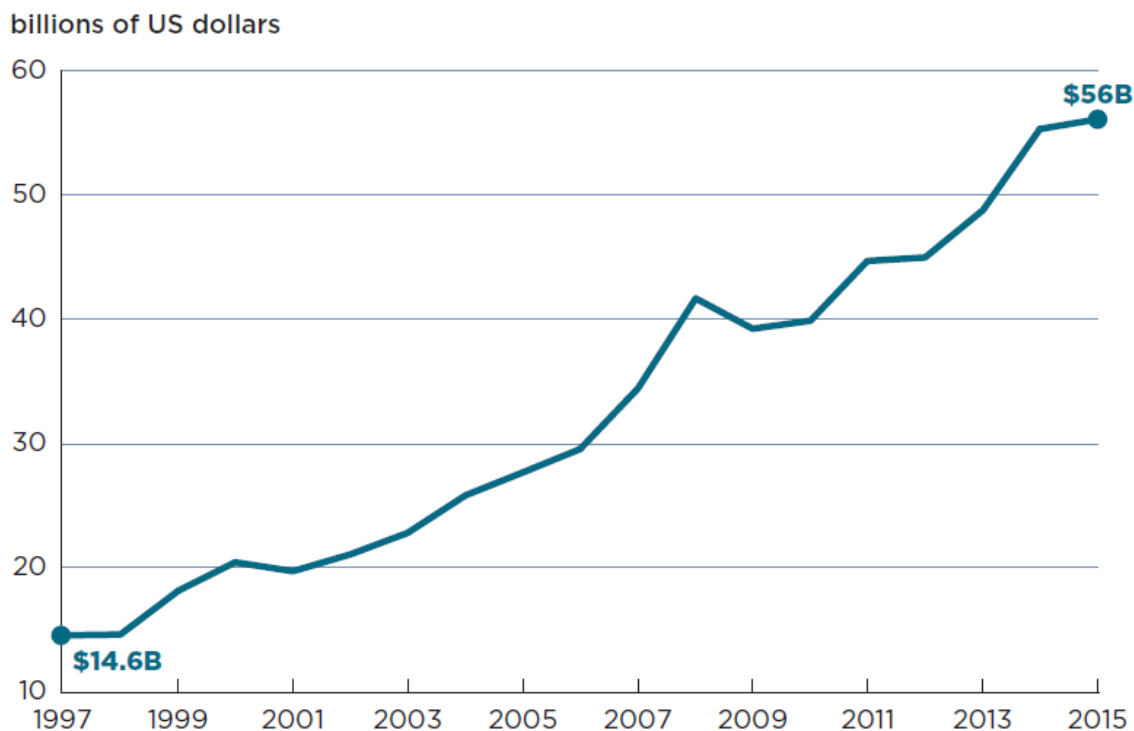
自1980年代以來，跨國企業在世界各地不僅投資生產活動，由於新興工業化國家政府政策和教育水準提高、科技人才供應相對充足，跨國企業將研發活動擴展至新興國家，促進科研人才、技術與知識的跨界流動。根據Branstetter, et al., (2019)²之研究，研發全球化活動主要集中在資訊技術(IT)和軟體產業，主要原因是美國本土科技企業即使創新和技術程度領先全球，卻也面臨國內科技人才供應不足的窘境，透過開放移民政策和業務外包解決人才供不應求的問題。此外為了提高海外生產據點的產品品質與加速產品研發，美國企業在海外也增加研發投資，2015年美國企業在海外市場投資研發的金額成長至560億美元，這些投資也促成了印度、中國大陸和以色列等國家在IT/軟體產業的創新活動。

另一方面，發展中國家掌握了人才、資金與技術的跨國界流動機會，加上政府政策扶植，產業型態從低勞動成本的代工組裝和製造，透過技術移轉和自行投資，逐漸建立起技術研發的創新能力。根據OECD(2019)資料顯示，中國大陸目前的研發投資金額僅次於美國，為全球第二位，此快速發展趨勢受到高度關注。中國利用科技全球化的機會，運用先進科技知識、技術和人才，提高創新能力和促進產業升級，也培育出數家世界級的企業，包括：華為與中興通訊等。

¹ White House, "National Security Strategy of the United States of America". December, 2017. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

² Lee G. Branstetter, Britta Glennon, and J. Bradford Jensen, "The IT Revolution and the Globalization of R&D," *Innovation Policy and the Economy* 19 (2019): 1-37.

中國在全球化趨勢下，根據馮昭奎（2019）³ 歸納中國大陸透過三種方式，掌握科技全球化機會，包括：引進外資、吸收海外技術和促進人才回流。以下分析中國大陸在市場開放與全球化的趨勢下，引進海外先進國家的資金、技術和人才的機制。



資料來源：Branstetter, Glennon, and Jensen (2019)。

圖 6-1、美國跨國企業在海外研發支出成長趨勢

一、吸收海外先進技術

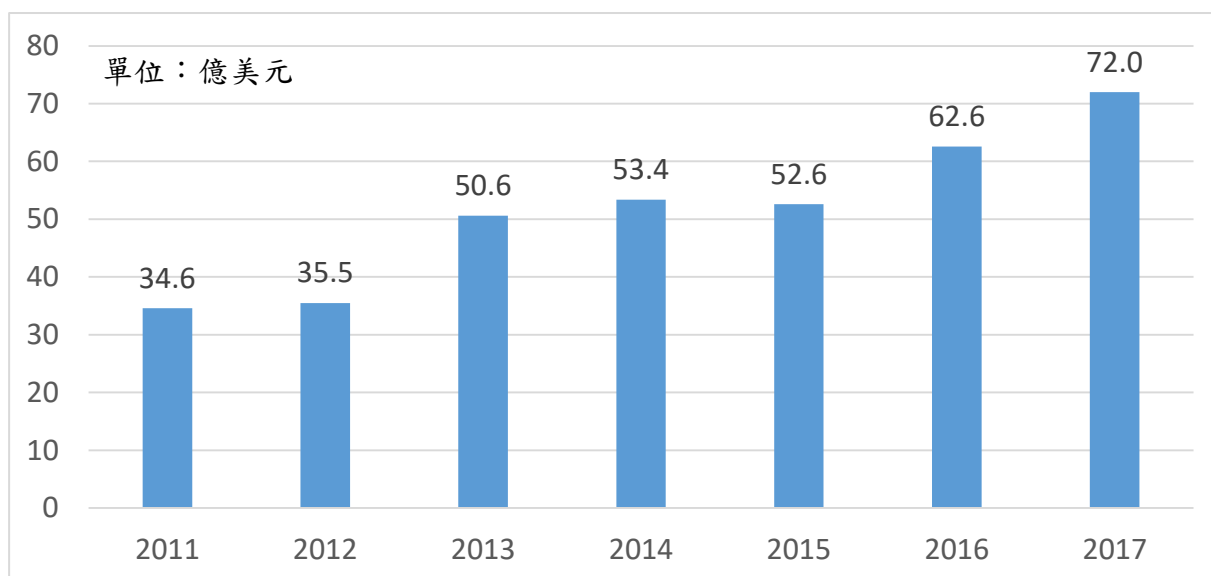
全球化推動跨國供應鏈分工與國際商品貿易，中國透過跨國投資與商品貿易取得產品技術。初期是以輸入整條生產線與設備的方式取得先進國家較成熟的技術，透過學習、改良累積技術能量與經驗。吸收與消化國外技術需要一段時間才能發生效果，在 2011 至 2016 年間中國仍有五成以上科技產品來自美國（27%）、日本（17%）和德國（11%）。儘管中國大陸過去 20 年積極投資本土化創新，但仍與先進國家保持一段技術差距⁴。

此外授權先進國家的智慧財產權也是取得先進技術的管道，根據中國大陸商務部統計，美國是中國大陸輸入智財權最大的來源，從 2012 至 2016 年中國大陸

³ 馮昭奎，科技全球化的潮流與逆流——兼論中國應對科技全球化的歷程與對策[J].國際展望,2019,11(03):55-77+158-159.

⁴ Jeongmin Seong and Jonathan Woetzel, “Opinion: Could China Turn Inward? Caixin”, December 27, 2018, <https://www.caixinglobal.com/2018-12-27/opinion-could-china-turn-inward-101363943.html>, 訪問日期 2019/11/15。

向美國授權將近 2.8 萬項智財權，所支付的權利金由 2011 年 34.6 億美元成長至 2017 年的 72 億美元，中國大陸支付美國的智財權利金佔其支付外國權利金總額的四分之一。



資料來源：中國大陸商務部

圖 6-2、2011-2017 年中國大陸支付美國智財權權利金額

二、大規模引進先進國家企業之直接投資 (FDI)

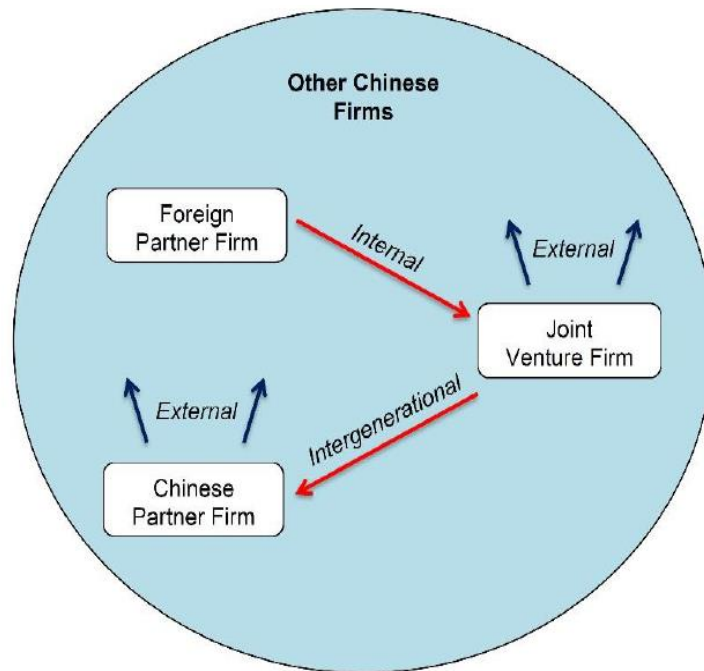
自中國大陸啟動改革開放以來，先進國家之跨國企業為了取得低成本勞動力、原物料和潛在市場，紛紛將生產線移轉到海外，而且中國大陸成為跨國企業海外直接投資的主要目標地。1983 年中國大陸所吸引的海外直接投資 (FDI) 為 9.2 億美元，逐年大幅成長至 2017 年的 1,310 億美元，2015 年中國大陸出口產品約四成是由中外合資或外國獨資企業所生產。

為了快速取得海外技術，中國大陸官方規定部分產業的外資企業進入中國大陸市場，必須採取合資 (joint venture) 方式，方能取得在中國大陸的經營許可。除了中國大陸合資方可透過外資企業取得技術，透過企業供應鏈合作或人際關係擴展，合資企業和中方企業可以發揮對中國大陸其他企業知識外溢的效果 (Jiang; Keller; Qiu; Ridley, 2019)⁵。

而消費市場快速變化，跨國企業與代工製造廠商為了快速反應市場需求，配合新產品開發而在生產基地配置研發人員與設備。自 2001 年中國正式加入 WTO 以來，愈來愈多跨國企業在中國大陸設置研發中心，至 2014 年中國大陸境內已

⁵ Kun Jiang, Wolfgang Keller, Larry D. Qiu, William Ridley, China's Joint Venture Policy and the International Transfer of Technology, VoxChina.org, Feb 06, 2019, <http://vochina.org/show-3-115.html>.

有 1,800 多個跨國企業的研發中心⁶。



資料來源：Kun Jiang, Wolfgang Keller, Larry D. Qiu, William Ridley (2019)

圖 6-3、中國大陸合資企業與技術移轉

三、派遣學生出國留學與鼓勵回流，促進國際科技交流合作

中國大陸在改革開放初期派遣大量留學生至海外接受先進的科技教育，以及學習科技產業的管理經驗，期望能返回國內貢獻。在開放留學生出國之前十年，中國大陸產業尚未具備吸納海外科技人才的能力，留學生回流比率低，出現「人才外流」(brain drain) 擔憂，1990 年代起產業成長態勢明顯，愈來愈多留學生返國就業，形成「人才回流」(brain gain) 潮流。根據中國大陸媒體之報導⁷，自 1978 年至今，已有 400 多萬中國大陸學生出國留學，而在 2018 年回國人數已達 265 萬人。

此外在政府科研計畫支持下，中國大陸科技人員積極參加國際科學交流、學術組織和學術會議等活動，透過雙邊與多邊科研合作計畫，積極參與世界各地的前瞻國際大型科學和工程計畫，如人類基因組計畫、歐洲伽利略 (Galileo) 衛星導航計畫、國際熱核實驗反應堆計畫、人類蛋白質組計畫、全球對地觀測系統等。經由跨國科技人才合作，中國大陸在先進技術領域取得了一些重大突破，此也更強化其他國家和中國大陸建立科研合作的動機，提高中國大陸在全球科研社群的地位與話語權。

⁶ 楊志勇、楊建永：《跨國公司在華研發中心的新變化》，《對外經貿實務》2014 年第 12 期，第 38—40 頁。

⁷ “China's Economic Development in 40 Years,” China Daily, <http://www.chinadaily.com.cn/business/chinaecoachievement40years/index.html>。

第二節 美中科技戰爭與中國自主創新政策

一、美中貿易戰之科技相關議題

美中貿易戰的發展起始於 2017 年 3 月初美國對中國大陸課徵鋼鐵與鋁之進口關稅，且美國貿易代表署（USTR）在同年 3 月 22 日的 301 條調查報告中抨擊中國的智慧財產權之侵權行為，後續也透過 WTO 提出侵權訴訟，同時規範高科技資訊流向中國大陸。2018 年 8 月頒布《2019 年國防授權法》從國家安全觀點加強外國投資委員會（CFIUS）權力，限縮中國大陸對美國公司的投資，並改革出口管制法，限制美國關鍵科技產品對中國大陸的出口。此外美國政府採購名單中，也排除如中國大陸華為和中興等企業之產品。

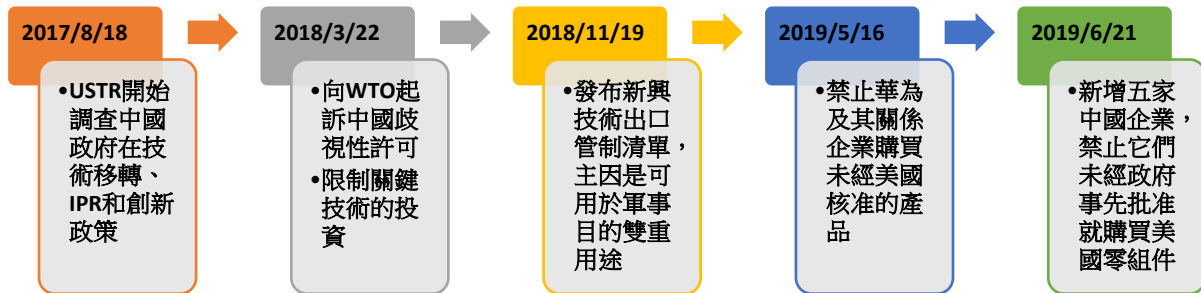
自從 2017 年以來美國與中國大陸雙邊多次進行商品關稅的協商與談判，兩年多來已造成全球經貿環境的諸多不確定性和風險。然而由美國挑起「反全球化的保護主義」、「以公平貿易取代自由貿易」的貿易戰爭中，以關稅談判改善貿易逆差似乎是美國檯面上的訴求，但從美中關係的歷史脈絡觀察，中國大陸崛起且在可預見的將來，中國大陸將和美國平起平坐的潛在威脅，才是貿易戰爭的根本原因。

中國大陸對美國霸權的威脅來自多重層面，有軍事、科技、政治體制和經濟發展等，其中科技實力會直接影響軍事與經濟的霸權地位，因此在美中近期的貿易戰爭中，美國透過與技術相關的智慧財產權調查結果，控訴中國大陸透過非關稅貿易障礙實施不公平貿易行為。

以下幾個時點是伴隨著貿易戰爭，由美國提出科技相關的措施時間表：

- 2017 年 8 月 18 日 - 美國貿易代表辦公室開始調查中國大陸政府在技術移轉、智慧財產權和創新等方面的行為、政策和做法。
- 2018 年 3 月 22 日 - 川普簽署備忘錄與執行以下措施，包括：就歧視性許可行為對中國提起 WTO 訴訟、限制中國大陸對美國關鍵技術領域的投資；以及對中國大陸產品（例如航太、資訊通訊技術和機械）徵收關稅。
- 2018 年 11 月 19 日 - 美國發布預計管制出口的新興技術清單，同時徵詢公眾意見。根據提議內容，諸如人工智慧（AI）、機器人技術和量子計算等新興技術可能會受到出口管制，因為這些技術可應用於軍民目的雙重用途之技術。雖然此出口管制並未具體說明管制對象，但被廣泛認知此管制是與美國阻止中國大陸獲取敏感性技術有關。
- 2019 年 5 月 16 日 - 華為被列入「實體清單」(Entity List) 中，禁止實體清單中的企業在未經美國政府批准下，從美國企業取得零組件和相關技術。

- 2019年6月21日 - 美國在實體清單中增加了五家中國超級電腦製造商（包括一家國有企業），禁止它們未經美國政府事先批准購買美國零組件。此五家增列的實體名單為中科曙光（Sugon）、無錫江南計算技術研究所、海光（Higon）、成都海光集成電路和成都海光微電子技術。



資料來源：工研院產科國際所（2019/10）

圖 6-4、美中貿易戰之科技相關事件

二、中國大陸推動自主創新重點計畫

中國大陸政府主導科技研究與發展始於冷戰後期的 1980 年代，該時期全球科學技術發展快速，改變了全球經濟、社會和軍事的勢力版圖，高科技已經成為各國國家發展策略的重要部分，各國投資龐大的經費、人力與物力在科技研發。美國 1983 年提出戰略防衛先制（Strategic Defense Initiative, SDI），歐盟和日本則有歐洲科技計畫（Project Eureka）和日本科學技術振興政策等類似計畫，政府主導科技發展資源與方向蔚為主流。

基於科技發展對國家的重要性，為了追趕全球高科技發展的脚步，中國大陸的四位科學家向政府提出中國大陸高科技發展的建議，1986 年 3 月中國大陸國務院批准「高科技研究發展計畫綱要」（亦稱 863 計畫），成為中國大陸科技發展的重要里程碑。863 計畫選擇了對中國大陸未來經濟和社會發展具有重大影響的生物技術、航太技術、資通訊技術、雷射光技術、自動化技術、能源技術、新材料與海洋技術等領域，並確立 15 個主題專案實現技術突破。

863 計畫歷經了二十年發展，建立了中國大陸高科技發展的基礎能耐。在十一五計畫期間（2006-2010），中國大陸國務院進一步於 2006 年 2 月公佈的「國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020）」（National Medium and Long-Term Plan for S&T Development, MLP）⁸中提出中國大陸科技發展的基本政策，這也是中國大陸宣示「自主創新」發展的濫觴。

⁸ 国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年），中华人民共和国国务院，http://www.gov.cn/jrzg/2006-02/09/content_183787.htm，造訪日期 2019/9/4。

此中長期綱要的目的是促使中國大陸成為 2020 年世界最高科技水平的創新型國家，透過擴大研發投資（目標為到 2020 年研發支出佔 GDP 的 2.5%），力爭科技進步貢獻率 60% 以上，降低對外技術依存度 30% 以下，本國人發明專利年度授權量和國際科學論文被引用數均進入全球前五位，加強優先發展的重點領域，提高與實現中國大陸自主創新能力。下表 6-1 為「國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020）」之重點領域⁹。

表 6-1、國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020）

應用領域	重點領域	重點專案	前瞻技術	大型科研計畫
生命科學	農業、人口與健康	基因轉殖、新藥開發、傳染病	生物科技	蛋白質研究、生殖研究
資訊通訊	資訊產業和服務業	重要電子零組件、尖端通用晶片、基本軟體、次世代寬頻/移動通信	資訊技術	量子控制
環境	環境	水汙染、地球觀測系統		
奈米技術/材料			新材料技術	奈米研究
能源	能源	大型油田/天然氣田、煤層氣開發、核能	先進能源技術	
製造技術	製造業	超大型積體電路製造技術、NC 工具機	先進製造技術	
社會基盤	水、礦山資源、交通運輸、都市化和都市發展、公共安全			
前瞻科技		大型飛機、太空船	海洋技術、航空太空技術	
國防			雷射技術	

資料來源：日本科學技術戰略研究中心（CDRS）（2019）

MLP 設定三個階段性目標：

- 到 2020 年進入創新型國家行列，基本建成中國大陸特色國家創新體系，有力支撐全面建成小康社會目標的實現。
- 到 2030 年躋身創新型國家前列，發展驅動力實現根本轉換，經濟社會發

⁹ 研究開発の俯瞰報告書：主要国の研究開発戦略（2019 年），出版年 2019/03，国立研究開発法人科学技術振興機構研究開発戦略センター，日本東京。

展水平和國際競爭力大幅提升，為建成經濟強國和共同富裕社會奠定堅實基礎。

- 到 2050 年建成世界科技創新強國，成為世界主要科學中心和創新高地，建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家、為實現中華民族偉大復興的中國大陸夢提供強大支撐。

MLP 之特色是首次將技術創新的主導者由政府移轉至企業，以充分發揮企業在研究開發和投入中的主體作用，以重大裝備的研究開發作為企業技術創新的切入點，更有效地利用市場機制配置科技資源，國家的引導性投入主要用於關鍵核心技術的突破。

MLP 確定了核心電子元件、高端通用晶片及基礎軟體、極大型積體電路製造技術及封裝製程、新一代寬頻無線移動通信、高檔數控機床與基礎製造技術、大型油氣田及煤層氣開發、大型先進壓水堆，及高溫氣冷堆核電站、水體污染控制與治理、轉基因生物新品種培育、重大新藥開發、愛滋病和病毒性肝炎等重大傳染病防治、大型飛機、高解析度對地觀測系統、載人航太與探月工程等 16 個重大專項，涉及資訊、生物等戰略產業領域、能源資源環境和人民健康等重大急迫問題，以及軍民兩用技術和國防技術。

在 MLP 執行十年後，2016 年 5 月國務院宣布了新的中長期科技創新計劃，「國家創新驅動發展戰略綱要（2016-2030）」¹⁰。其主要背景是中國大陸許多產業仍處於全球價值鏈的中低端，部分關鍵核心技術仍依賴國外，而先進國家在科學前瞻和高技術領域具明顯的領先優勢，因此亟待加強支持產業升級、引領未來發展的科學技術。

「國家創新驅動發展戰略綱要（2016-2030）」重點發展領域如下表 6-2 所示：

表 6-2、國家創新驅動發展戰略綱要（2016-2030）

策略項目	重點領域
推動產業技術體系創新，創造發展新優勢	1. 新一代信息網絡技術；2. 智能綠色制造技術；3. 生態綠色高效安全的現代農業技術；4. 安全清潔高效的現代能源技術；5. 資源高效利用和生態環保技術；6. 海洋和空間先進適用技術；7. 智慧城市和數字社會技術；8. 先進有效、安全便捷的健康技術；9. 支撐商業模式創新的現代服務技術；10. 引領產業變革的顛覆性技術。
強化原始創新，增強源頭供給	1. 面向國家戰略需求的基礎前沿和高技術研究；2. 支持自由探索的基礎研究；3. 建設一批支撐高水平創新的基礎設施和平台。
優化區域創新布局，打造區域經濟增長極	1. 構建各具特色的區域創新發展格局；2. 跨區域整合創新資源；3. 打造區域創新示範引領高地。

¹⁰ 《国家创新驱动发展战略纲要》印发 提出 2050 年建成世界科技创新强国
http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/20/content_5074905.htm，造訪日期 2019/9/4。

策略項目	重點領域
深化軍民融合，促進創新互動	1.健全宏觀統籌機制;2.開展軍民協同創新;3.推進軍民科技基礎要素融合;4.促進軍民技術雙向轉移轉化。
壯大創新主體，引領創新發展	1.培育世界一流創新型企業;2.建設世界一流大學和一流學科;3.建設世界一流科研院所;4.發展面向市場的新型研發機構;5.構建專業化技術轉移服務體系。
實施重大科技項目和工程，實現重點跨越	面向 2020 年的重大專項與面向 2030 年的重大科技項目和工程，形成梯次接續的系統布局，並根據國際科技發展的新進展和我國經濟社會發展的新需求，及時進行滾動調整和優化。
建設高水平人才隊伍，築牢創新根基	加快建設科技創新領軍人才和高技能人才隊伍;發揮企業家在創新創業中的重要作用，大力倡導企業家精神;推動教育創新，改革人才培養模式。
推動創新創業，激發全社會創造活力	1.發展眾創空間;2.孵化培育創新型小微企業;3.鼓勵人人創新。

資料來源：中國大陸中共國務院（2016）

2016 年 7 月國務院發布「十三五國家科技創新規劃」¹¹內容，主要是依據《第十三個五年規劃綱要》（十三五規劃）、《國家創新驅動發展戰略綱要》和《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006—2020 年）》為基礎，明確提出「十三五」時期科技創新的總體思路、發展目標、主要任務和重大舉措。

中國大陸已是全球公認的「世界工廠」，但當前面臨產能過剩、勞動力與土地成本上漲、環保議題等重大挑戰，製造業整體呈現「大而不強」現象，國際競爭力受到東南亞國家的追趕。此外歐美日各國紛紛推出製造業復興的策略，產業轉型壓力愈來愈大，以創新驅動製造業發展勢在必行。

中國大陸在 2015 年 5 月公布「中國製造 2025(Made in China 2025, MIC 2025)」計畫，是仿效德國「工業 4.0」的網宇實體系統（CPS）的概念，透過網路化、數位化和智慧化，促進勞力密集產業升級、朝高附加價值產業鏈發展，已成為高科技強國。目標是 2025 年邁入製造強國行列，2035 年達到世界製造強國中等水準，到了 2049 年（建國 100 年），製造業綜合實力可進入世界製造強國領先群。

「中國製造 2025」之具體政策在推動五大工程，包括：製造業創新中心、工業強基、綠色製造、智慧製造和高端裝備創新等；十大重點發展領域包括：包括新一代資訊技術、高端數控機床和機器人、航空航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械、農業機械裝備等。

¹¹ 國務院關於印發“十三五”國家科技創新規劃的通知，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5103134.htm，造訪日期 2019/9/4。

表 6-3、十三五國家科技創新規劃

科技發展立論	重點領域
關係國家全局和長遠的重大科技項目（科技創新2030—重大項目）	<p>重大科研項目： 1.航空發動機及燃氣輪機；2.深海空間站；3.量子通信與量子計算機；4.腦科學與類腦研究；5.國家網絡空間安全；6.深空探測及空間飛行器在軌服務與維護系統。</p> <p>重大工程項目： 1.種業自主創新；2.煤炭清潔高效利用；3.智慧電網；4.天地一體化信息網絡；5.大數據；6.智慧製造和機器人；7.重點新材料研發及應用；8.京津冀環境綜合治理；9.健康保障。</p>
具有國際競爭力的現代產業技術體系	1. 高效安全生態的現代農業技術；2. 新一代信息技術；3. 智慧綠色服務製造技術；4. 新材料技術；5. 清潔高效能源技術；6. 現代交通技術與裝備；7. 先進高效生物技術；8. 現代食品製造技術；9. 支撐商業模式創新的現代服務技術；10. 引領產業變革的顛覆性技術。
健全支撐民生改善和可持續發展的技術體系	1. 生態環保技術；2. 資源高效循環利用技術；3. 人口健康技術；4. 新型城鎮化技術；5. 可靠高效的公共安全與社會治理技術。
保障國家安全和戰略利益的技術體系	1. 海洋資源高效開發、利用和保護技術；2. 太空探測、開發和利用技術；3. 深地極地關鍵核心技術；4. 維護國家安全和支持反恐的關鍵技術。
加強基礎研究	<p>目標導向的基礎研究和前瞻技術研究： 1. 農業生物遺傳改良和可持續發展；2. 能源高效潔淨利用與轉化的物理化學基礎；3. 未來人機物融合的資訊科學；4. 地球系統過程與資源、環境和災害效應；5. 新材料設計與製備新原理和新方法；6. 極端環境條件下的製造；7. 重大工程複雜系統的災變形成及預測；8. 航空航天重大力學問題；9. 醫學免疫學問題。</p> <p>戰略性前瞻性重大科學問題： 1. 奈米科技；2. 量子調控與量子信息；3. 蛋白質機器與生命過程調控；4. 幹細胞及轉化；5. 依託大科學裝置的前沿研究；6. 全球變化及應對；7. 發育的遺傳與環境調控；8. 合成生物學；9. 基因編輯；10. 深海、深地、深空、深藍科學研究；11. 物質深層次結構和宇宙大尺度物理研究；12. 核心數學及應用數學；13. 磁約束核聚變能發展。</p>

資料來源：中國大陸中共國務院（2016）

隨著電腦運算速度愈來愈快和無遠弗屆的網路技術驅動下，始於 1950 年代的人工智慧研究再次受到全球重視，其應用將改變人類工作與生活型態，也將改變產業發展模式。2017 年 7 月中國大陸國務院發布「新一代人工智能發展規劃」¹²之政策文件，也稱為「AI 2030」計畫，以面對新形勢新需求，把握人工智慧發展的重大歷史機遇，引領世界人工智慧發展新潮流，服務經濟社會發展和支撐國家安全，帶動國家競爭力整體躍升和跨越式發展。

「AI2030」計畫之戰略目標：

¹² 國務院關於印發新一代人工智能發展規劃的通知，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm，造訪日期 2019/9/4。

- 到 2020 年人工智慧總體技術和應用與世界先進水準同步，人工智慧產業成為新的重要經濟增長點，人工智慧技術應用成為改善民生的新途徑。
- 到 2025 年人工智慧基礎理論實現重大突破，部分技術與應用達到世界領先水準，人工智慧成為帶動我國產業升級和經濟轉型的主要動力。
- 到 2030 年人工智慧理論、技術與應用總體達到世界領先水準，成為世界主要人工智慧創新中心，智慧經濟、智慧社會取得明顯成效。

表 6-4、AI 2030 計畫之重點項目

主要項目	重點發展領域
新一代人工智慧基礎理論體系	1.大資料智慧理論；2.跨媒體感知計算理論；3.混合增強智慧理論；4.群體智慧理論；5.自主協同控制與優化決策理論；6.高級機器學習理論；7.類腦智慧計算理論；8.量子智慧計算理論。
新一代人工智慧關鍵共性技術體系	1.知識計算引擎與知識服務技術；2.跨媒體分析推理技術；3.群體智慧關鍵技術；4.混合增強智能新架構和新技術；5.自主無人系統的智慧技術；6.虛擬實境智慧建模技術；7.智慧計算晶片與系統；8.自然語言處理技術。
佈局人工智慧創新平台	1.人工智慧開源軟硬體基礎平台；2.群體智慧服務平台；3.混合增強智能支撐平台；4.自主無人系統支撐平台；5.人工智慧基礎資料與安全檢測平台。

資料來源：中國大陸中共國務院（2017）

三、中國大陸自主創新的意義與驅動力

中國大陸政府透過產業政策、策略和計畫，以扶植國內企業成為中國大陸創新的國家冠軍（National Champion），這些企業將代表中國大陸和全世界的跨國企業競爭。

根據美國電子協會（American Electronics Association，後與 Information Technology Association of America 合併為 TechAmerica）之 2007 年所出版的競爭力報告，指出中國大陸在 MLP 中強調的自主創新，包括有獨立的（independent）、自主的（self-reliant）和本土的（indigenous）技術等三種意義。

在改革開放二十多年後，中國大陸提出讓西方國家關注的自主創新政策，其背後有幾項原因和脈絡，分析如下：

（一）「以技術換市場」策略降低企業投資研發動力

自開放外國企業投資以來，中國內地企業高度依賴外國技術，大陸本土企業僅為生產者角色。1980 年代為了達成技術貿易與投資相結合目的，同時提高中國

大陸本地企業的技術水準，中國大陸國務院在 1983 年正式發布《關於加強和利用外資工作的指示》，明確提出「以技術換市場」策略係透過對於外商投資企業生產的產品出讓國內市場配額，以獲得外商轉讓先進技術。

以汽車產業為例，中國大陸被視為是全球小客車最具成長潛力的市場，「以技術換市場」當時是針對汽車產業提出來的策略，不僅彌補國內資金缺口，亦可引進先進技術和設備。「以技術換市場」是在中國大陸缺乏資金與技術時期所採行的策略，讓外國汽車公司在中國大陸市場取得市場佔有率和利潤，但卻讓本土企業仰賴海外技術而缺乏自主研發的動力。

(二) ICT 委外生產與研發全球化凸顯自主創新的重要性

隨著亞洲新興工業化國家成功技術升級，1990 年代歐美資通訊企業興起海外外包 (outsourcing) 風潮，將個人電腦和手機等產品交由人力與土地成本相對較低的地區生產，這些原廠委託製造商 (original equipment manufacturers, OEMs) 則專注於研發、設計與品牌行銷等價值活動。受惠於產品模組化和標準化流程的發展趨勢，位在亞洲地區的代工廠商 (contract manufacturers) 不僅在成本和規模具有優勢，也逐漸累積了具有產品設計與製造技術能力的人力資本，此驅動多國籍企業在海外 (尤其是開發中國家) 投資設立研發中心，即為研發全球化 (R&D Globalization) 風潮。

外資企業增加在中國大陸生產和研發的比重，使得中國大陸高科技產品佔整體出口比率提升，美國企業依賴中國大陸供應鏈的程度增加。但另一方面，由於外資企業壟斷的技術規格與標準，中國大陸本土企業附加價值卻未提升，讓中國政府警覺一旦中國大陸不具比較利益時，外企將會移動生產基地與研發資源到其他國家，唯有透過自主創新，才能讓先進技術能量生根在國內，以擺脫對國外技術的依賴，讓本土企業在本地和全球創新系統中扮演更重要的角色。此外中國強化自主創新的隱含目標是為了國內企業爭取更高的市場佔有率 (Bichler & Schmidkonz, 2012)¹³，尤其是在具有戰略意義的資通訊技術 (ICT) 領域。

(三) 避免掉入「中等收入陷阱」，維持經濟成長的動力

根據 Kennedy & Lim (2018)¹⁴ 的研究，中國大量投資技術創新是勢在必行 (Innovation Imperative)，理由是 2000 年後崛起的新興工業化國家，面臨工資上漲抵銷了之前的勞動成本優勢，且產業附加價值未能達到先進國家水準，面臨「中等收入陷阱」(Middle Income Trap) 之困境，必須再次提高技術水準，才能提升價值鏈的地位，以保持經濟成長動能。

¹³ Bichler, J., & Schmidkonz, C. (2012). The Chinese indigenous innovation system and its impact on foreign enterprises. Munique, Munich Business School/University of Applied Sciences.

¹⁴ Kennedy, A. B., & Lim, D. J. (2018). The innovation imperative: technology and US-China rivalry in the twenty-first century. *International Affairs*, 94(3), 553-572.

當前中國大陸推動的「中國製造 2025」，即參考德國工業 4.0 作法，促進製造業應用物聯網和人工智慧等先進技術，以創新的營運模式提高製造業整體生產力與資源利用效率。此外次世代通訊技術 5G 則是實現智慧製造的基礎設施，因此中國大陸整合政府與企業資源，傾全力發展 5G 技術，快速追趕先進國家水準。

四、美國關切中國自主創新之原因

當今世界的兩大強權美國與中國，如冷戰時期的美蘇兩國有截然不同的政治體制，但與冷戰時期不同的是，美蘇雙方處於對立與隔絕狀態，而自 1990 年以來美中之間有緊密的經貿與產業供應鏈關係，在政治、軍事和文化面也有諸多交流。面對軍事和經濟地位崛起的中國大陸，即使美國政治界與商業界有所獲益，惟中國大陸以社會主義和計畫經濟發展模式，且成功地發揮國際和區域影響力，美國的民主自由體制和主導全球地位受到挑戰時，即產生心理上的不安全感與威脅，因此抑制中國大陸崛起速度與規模是美中貿易戰的根本議題。中國大陸自主創新是美中霸權競爭的核心議題，以下論述美國關切中國大陸自主創新的重要原因。

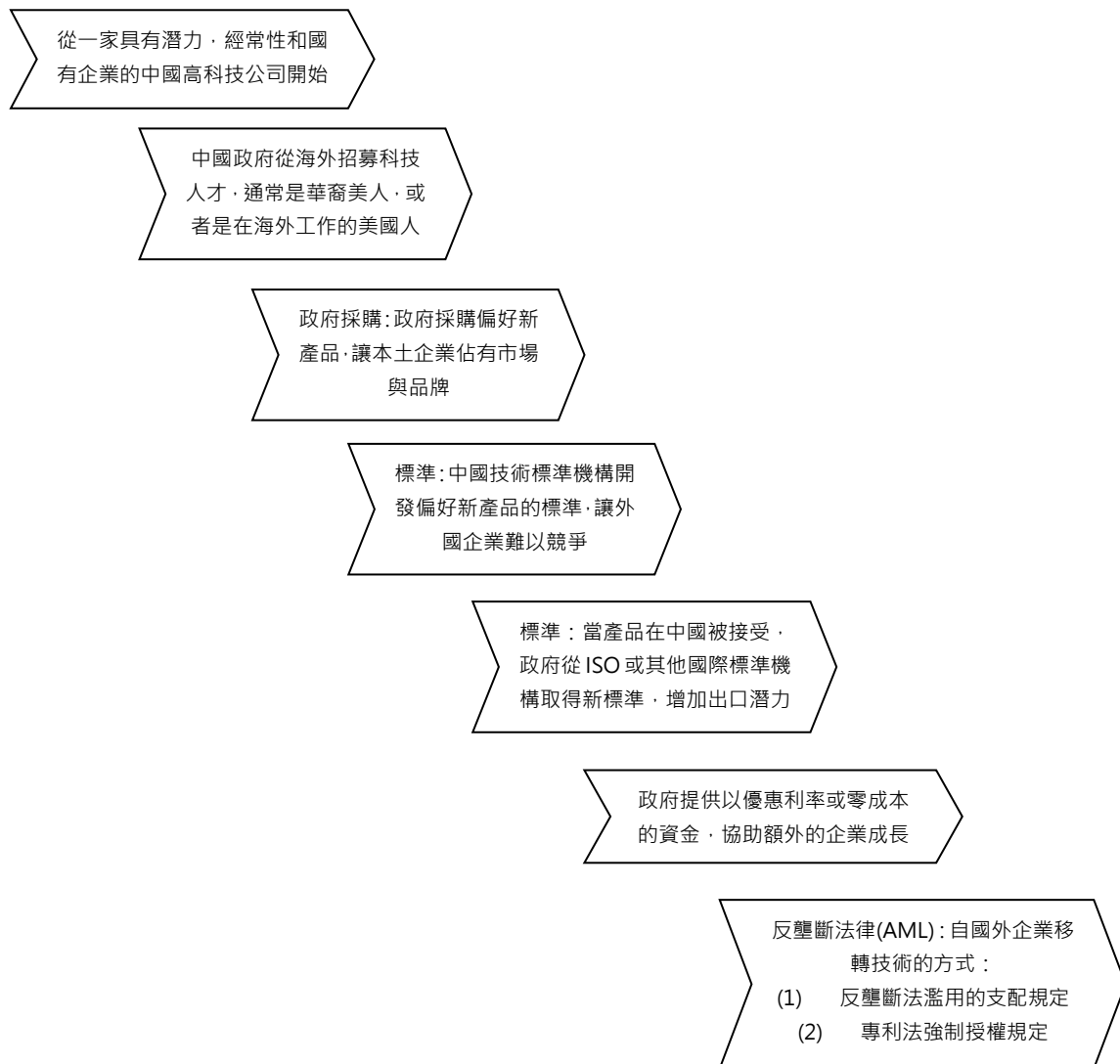
(一) 不公平競爭損及美國市場經濟的基礎

在中國 2006 年提出自主創新政策後，不久之後在 2010 年美國國際貿易委員會(United States International Trade Commission, USITC)即提出一份調查報告¹⁵，分析中國透過智慧財產的侵權行為和自主創新政策對美國經濟的影響。其基本論述是當中國在市場銷售以侵犯智慧財產權與非法仿製的產品，損害美國企業的市場競爭力與獲利能力。此外中國政府的自主創新政策將促進中國產品和技術開發、商品化和採購，對美國直接投資和出口設立新的障礙。智財權侵犯和自主創新將影響美國經濟與就業。其調查結論如下：

1. 中國因結構與制度安排障礙，使得智慧財產權執法不力：雖然主要城市的法院執法已有改善，但政府機構之間缺乏協調、官員訓練不足等因素，影響法律執行的成效。
2. 無效的智財權執法導致美國企業廣泛受到侵權：中國仍有許多企業（尤其是小型企業）缺乏保護智慧財產權的資源與專業知識。
3. 更高效率和更高的智慧財產（IP）權投資回報，有助於推動美國經濟成長：對於 IP 敏感度愈高的行業，傾向支付愈高薪水給員工，以激勵員工更高的產出和銷售金額。
4. 中國實施自主創新政策，可能會減少美國企業在中國快速發展經濟中的商機：

¹⁵ US International Trade Commission. (2010). China: Intellectual Property Infringement, Indigenous Innovation Policies, and Frameworks for Measuring the Effects on the US Economy, Inv. 332-514. DIANE Publishing.

自主創新的「政策網絡」(web of policies)(通常鑲嵌於政府採購、技術標準、反壟斷法和稅收法規中)，可能使外國公司難以在中國的不公平環境中競爭。



資料來源：USITC (2010)

圖 6-5、中國扶植國家冠軍的自主創新政策總覽

美國是全球領先的高科技產品創新基地，美國公司自然地成為中國大陸和其他地區公司取得技術和智慧財產權的目標。然而美國對於中國大陸企業受到中國大陸政府協助下取得美國技術感到擔憂，根據美國貿易代表 (USTR) 2018 年 3 月 301 報告所述，中國大陸政府對中國大陸公司採用一系列指令和激勵措施，以促進美國產品和智慧財產權的技術轉讓。

早期美國企業進入中國市場「以技術換市場」，以及在中國委外生產和設立研發中心，當時中國企業創新吸收能力尚不足構成對美國企業的威脅。然隨著外

國企業創新活動發揮外溢效果，中國企業逐漸累積人才和研發能力，透過吸收、消化和轉化從外部移轉的技術，真正實現自主創新的目標。因美國一些企業擁有軍民通用的技術，若中國大陸企業透過政府協助取得美國技術，不僅美國技術領導地位受到威脅，養成中國大陸軍事能力也是重大風險。

(二) 網路入侵竊取技術，剝奪美國創新者之經濟利益和創新動機

美國貿易代表署 (USTR) 在 2018 年 3 月的報告中，指出中國利用網路入侵來竊取美國技術，使得中國利害相關者獲得有價值的商業資訊，包括：營業秘密、技術數據、談判立場、敏感的和專有的內部通訊。根據 2016 年美國貿易代表署報告內容，指出「與中國政府有關聯的參與者已經滲透到美國的電腦系統中，並竊取了數 TB (1,000 GB) 的數據，包括美國企業的智慧財產權，目的是為了提供中國企業商業優勢。」盜竊智慧財產權不僅剝奪合法擁有者的潛在收入，更進而降低投資創新的動機。

儘管自 2001 年加入世界貿易組織 (WTO) 以來，中國在智慧財產權法律現代化和執行等層面有重大進展 (USTR, 2016)，但仍有改善空間。美國貿易代表辦公室 (USTR) 在 2018 年 11 月發布的有關中國的 301 後續報告中，有來自中國 IP 盜竊的負面評論，據稱自 2018 年 3 月以來，來自中國實施的網路駭客入侵事件增加，例如竊取美國美光 (Micron) 公司 DRAM (動態隨機存取存儲器) 晶片。

至於中國經由網路入侵竊取 IP，造成美國企業損失的規模估算值差異很大。白宮 2018 年 9 月發布的 “National Cyber Strategy of the United States of America”¹⁶ 文件中，該文件稱中國涉及智慧財產權盜竊案的規模估算值高達 6,000 億美元，此估算值高於 2011 年美國國際貿易委員會 (USITC)¹⁷ 的估算值。該報告估計美國公司在 2009 年因中國的 IP 盜竊，而損失了 480 億美元的收入。USITC 的報告指出，中國的 IP 盜竊行為通過以低成本的非法模仿降低銷售量，進而減損了美國公司的市場機會和利潤。而在 480 億美元的損失中，四分之三是銷售值的損失，其餘四分之一則是 IP 授權使用費的損失。

為了嚇阻與防範 IP 竊取，2015 年歐巴馬總統簽署了一份 “Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities” 之行政命令，其目的是凍結「嚴重挪用資金或經濟資源、營業秘密... 或基於商業競爭優勢等財務資訊」之人士或組織在美國擁有的資產。舉例來說，若發現 A 企業在中國盜用了美國智慧財產，則美國可凍結 A 企業在美國的資產。

¹⁶ White House (2018). National Cyber Strategy of the United States of America. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>

¹⁷ “China: Effects of Intellectual Property Infringement and Indigenous Innovation Policies on the US Economy”(Investigation No. 332-519, US International Trade Commission, Washington, DC, May 2011), xv. <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4226.pdf>

(三) 中國大陸技術地位從邊陲往核心移動，美中地位消長影響亞太布局策略

2015 年，在歐巴馬擔任第二任總統期間美國對外關係報告呼籲華盛頓制定「對華新戰略，其重點是平衡中國實力的上升而不是繼續協助其崛起」¹⁸。同年中國大陸推出了「中國製造 2025」，描繪中國大陸未來發展的經濟道路，中國大陸政府主導的產業政策將使中國大陸成為優質產品高科技製造的主導力量，這被視為對美國至高無上的直接威脅。

摩根士丹利亞洲區前董事長、耶魯大學教授 Stephen S. Roach 認為 2011 年歐巴馬政府提出「亞太再平衡戰略」(Asia-Pacific Re-balancing Strategy)，是讓崛起中的中國處於被遏制下的邊緣位置¹⁹。然當前中國大陸的自主創新和「中國製造 2025」政策，加上「一帶一路」倡議，無論美國是否接受，中國在全球與亞太地區的政治和經濟影響力，挑戰美國在二次世界大戰後建立以自由經濟競爭為主的市場規則，可能改變美利堅治世 (Pax Americana) 的霸權穩定狀態。

美中兩國都依靠對方來支持經濟成長，美國依賴中國廉價消費性產品，中國大量購買美國國債，以及中國是美國出口成長最快的第三大市場，對美國經濟發展的重要性不言而喻。相較於美國處於創新成長模式的穩定狀態，中國變化程度較大，經濟結構會從製造業演進到服務業，成長模式從出口導向到國內消費，技術發展從海外引進到自主創新。美國和中國經濟發展長期相互依賴程度高，當前美中貿易紛爭起源於過去穩定與平衡關係的變動，以及雙方信任度不足所造成的摩擦。

(四) 透過投資與併購取得先進技術，威脅美國科技產業領導地位

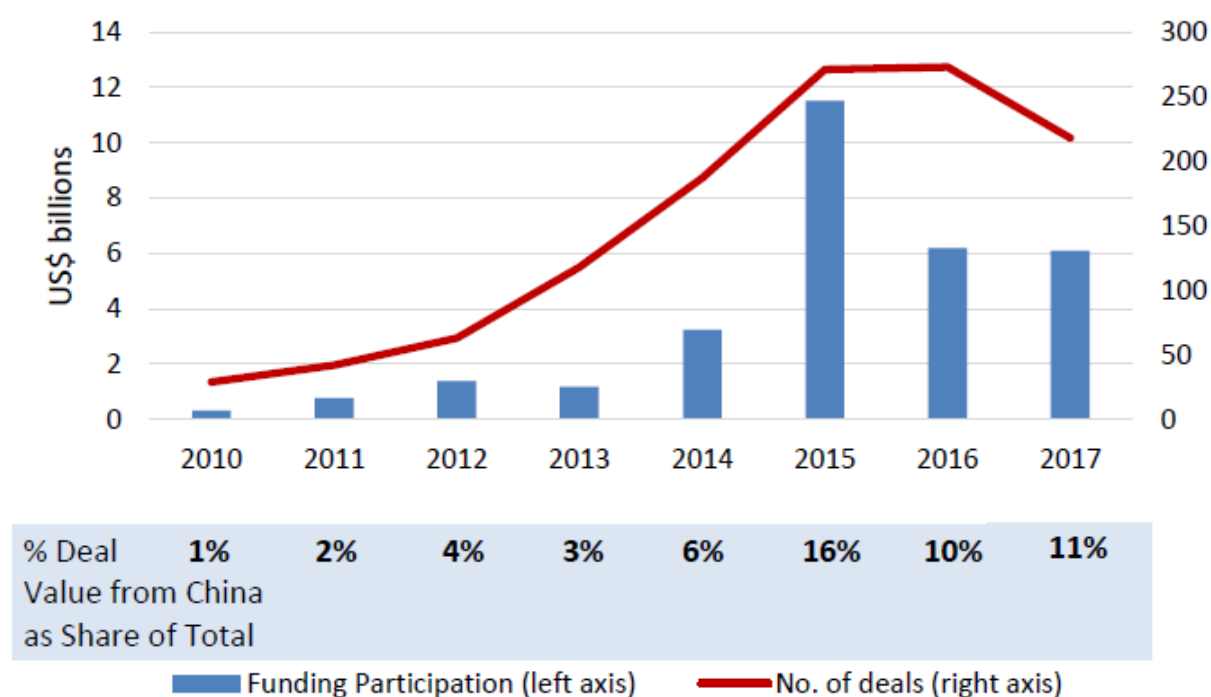
美國也是全球創業投資規模最大與投資最活躍的市場，中國大陸參與早期創業投資取得技術的模式屬於近幾年的潮流。當前中國大陸創業投資進入美國的規模並未被正式統計，然根據 Defense Innovation Unit Experimental (DIUx) 研究，自 2010 年來中國大陸積極參與美國創投市場，於 2015-2017 年間中國大陸是美國企業最大的外國股權投資來源，投資 240 億美元於美國創投基金，佔全球在美投資的 13%，同期歐洲所有國家對美國創投投資為 360 億美元。

至於中國大陸在美國創投投資的產業別主要有：人工智能、機器人、自動駕駛汽車、增強和虛擬實境 (AR/VR)、金融科技和基因編輯。這些都是未來的關鍵技術，尤其透過這些技術，在商業和軍事目的界線更為模糊。此外 DIUx 研究發現，中國大陸實施嚴格管制抑制資本外流，造成 2015-2017 年併購投資減少。

¹⁸ Ng Jun Sen, The Big Read: The long sting of the US-China tech war, as history threatens to repeat itself, 04 Jun 2019. <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/long-sting-us-china-tech-huawei-trade-war-globalisation-threat-11592056> .

¹⁹ Stephen S. Roach. The Sino-American co-dependency trap. 7 October 2015. <https://www.eastasiaforum.org/2015/10/07/the-sino-american-co-dependency-trap/>

另外一份資料則由 Rhodium Group 於 2019 年 1 月提出的資料²⁰，指出中國大陸創投在美國投資於 2018 年達 33 億美元，高於 2017 年的 21 億美元。Rhodium 估計 2000 年至 2018 年 5 月，中國大陸創投在美國的投資總額達 110 億美元中有 88% 來自中國大陸私人投資者，其中阿里巴巴投資主要標的包括：VR 新創企業 Magic Leap 的 7.93 億美元資金、社交媒體公司 Snap 的 2 億美元、車輛共享 Lyft 的 2.5 億美元。此外中國大陸社交網絡公司人人網（Renren）為金融科技創業公司（如：Fundrise 和 Motif）的主要投資者。為了掌握矽谷新創企業早期投資的機會，百度、阿里巴巴和騰訊都在加州設立辦事處，進行技術研發和創業投資活動。



資料來源：Brown & Singh (2018)²¹

圖 6-6、中國大陸參與美國創投基金的規模

根據 USCC 評估，雖然中國大陸創業投資企業的決策與中共政策或激勵計劃之間沒有明確的聯繫，但中國大陸創業投資者仍會投資政府政策優先考慮之策略產業別企業的，如：人工智能、自動駕駛汽車、VR、機器人和區塊鏈等技術。估計 2000-2018 年中國大陸參與的 1,200 輪新創企業融資中，有 78% 屬於戰略技術。

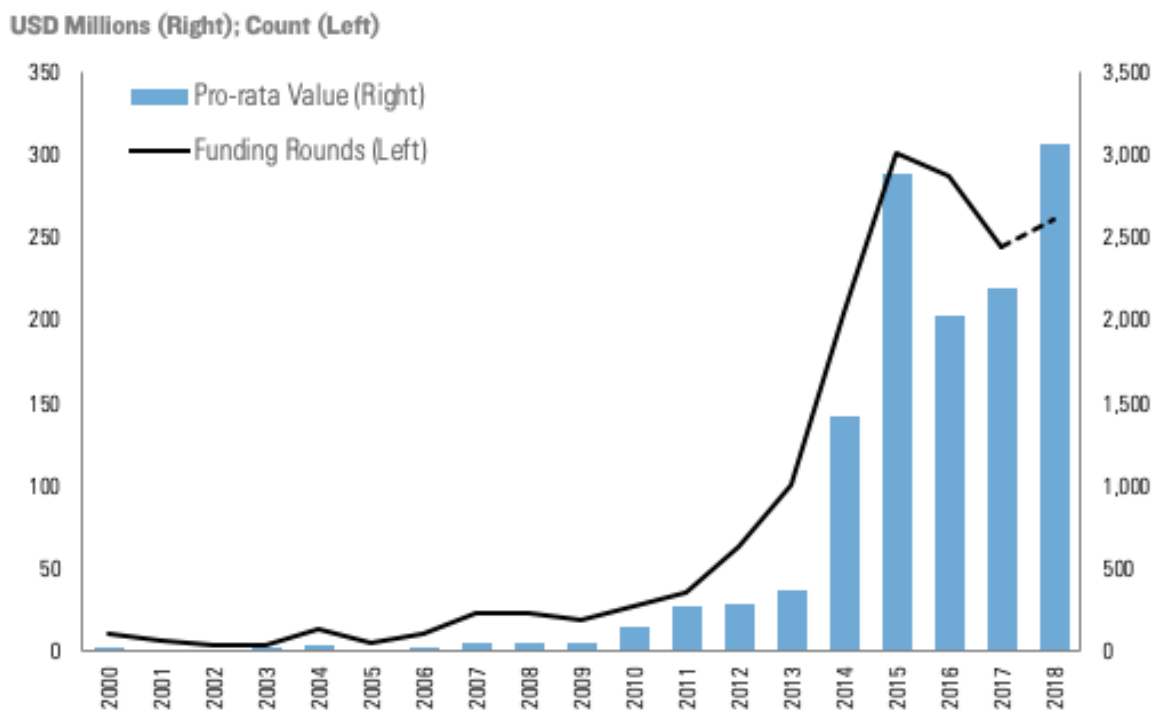
依據美國 CFIUS 法律規範，2018 年 8 月以前中國大陸企業不需要透過傳統 FDI 交易的嚴格規定披露經由美國創投基金取得美國技術資產。此外創業投資基

²⁰ Thilo Hanemann, Cassie Gao, and Adam Lysenko, “Net Negative: Chinese Investment in the U.S. in 2018,” Rhodium Group, January 13, 2019. <https://rhg.com/research/chinese-investment-in-the-us-2018-recap/> ..

²¹ Brown, M., & Singh, P. (2018). China’s Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable a Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of US Innovation. *Defense Innovation Unit Experimental (DIUx)*, 7-8..

金通常不需公開投資基金來源和投資組合，同時可以選擇是否公開投資回合的資訊，因此難以量化中國大陸在美國投資的創業投資基金規模。然而 2018 年 8 月後 CFIUS 對國外投資審查的範圍擴及外國少數股權投資，也包括創業投資基金。此改革對美中創業者之間的合作造成阻礙，冗長審查將減緩投資活動，同時造成許多新創企業拒絕來自中國大陸的創業基金。

對於美國 CFIUS 對中國早期創投資金採取的限制措施，有研究人員表示此行動將使美國面臨創新的風險。Paulson Institute 研究員 Matt Sheehan (2018)²²認為嚴格限制中國資金投資美國新創企業的做法，可能會有危害美國創新者的風險，因為失去獲取資金的問題不大，而是失去了進入全球創新網絡中不可替代的產業鏈接，尤其是可實現美國創新想法的硬體供應鏈基地，例如：中國的深圳。



資料來源：Rhodium Group (2019)。

圖 6-7、中國大陸創業投資在美國的投資規模

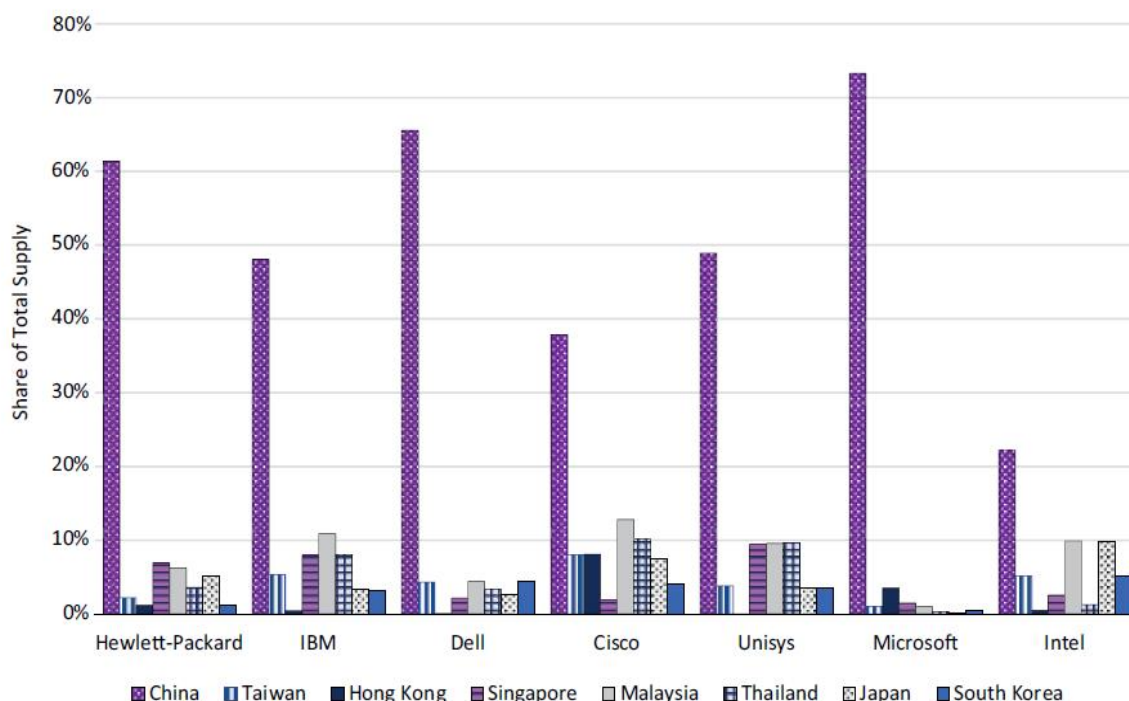
(五) 美國長期依賴中國供應鏈的風險

美國企業長期依賴中國大陸供應鏈，是美國認為中國大陸崛起威脅國家安全的主要風險。Interos Solutions 顧問公司接受 USCC 委託，2018 年提出一份研究報告²³，從各公司公開資訊中分析 HP、IBM、Dell、Cisco、Unisys、微軟和英特

²² Matt Sheehan, Does Chinese Venture Capital in Silicon Valley Threaten US Tech Advantage? April 26, 2018 INNOVATION, US-CHINA. <https://macropolo.org/analysis/chinese-vc-silicon-valley-threaten-us-tech-advantage/>

²³ Tara Beeny, Supply Chain Vulnerabilities from China in U.S. Federal Information and Communications Technology, Interos Solutions, Inc. commissioned by USCC, April 2018, <https://www.us>

爾等公司與其子公司，在 2012 年 9 月 8 日到 2017 年 9 月 7 日期間銷售產品來源國的百分比，包括中國大陸、台灣、香港、新加坡、馬來西亞、泰國、日本和南韓，由圖 6-8 中顯示這 7 家 IT 製造商的銷售貨品中有 51% 來自中國大陸，其中微軟銷售產品來自中國大陸的比例最高達 73%。



資料來源：Interos Solutions, Inc. (2018)。

圖 6-8、七大美國 IT 製造商的中國製造成份

此外 Interos Solutions 報告中列出「威脅美國安全的中國大陸 ICT 公司」名單（如下表 6-5）。此份名單包括華為和中興等企業，以及液晶顯示器龍頭京東方（BOE）和 PC 製造商聯想公司，美國對中國大陸 ICT 企業的風險具有高度危機感，憂心美國最先進的技術和機密資訊會透過與中國大陸建立業務往來的 IBM、Dell 和微軟等企業，從美國流向中國大陸。

此外美國依賴進口來滿足其所有國內消費，並且很容易受到類似的出口停滯的影響。2013 年至 2016 年美國約有 78% 的稀土進口來自中國大陸，如果在中國大陸境外加工稀土，且將中國大陸礦物和精礦納入估算，美國對中國大陸稀土的依賴程度接近 100%。稀土在美國主要武器系統中至關重要，包括雷射光、雷達、聲納、夜視系統、導彈控制導引、噴射引擎和裝甲車合金等。

美國對中國大陸製造業的依賴以及中國大陸政府對其商業和法律制度的影響程度可能為中國大陸政府提供機會，迫使中國大陸供應商或製造商修改產品，促進間諜活動或以其他方式損害設備。由美國國防部領頭的機構間特別工作組於

2018 年 9 月發布的一份報告發現，「中國大陸對提供對美國國家安全具有戰略性和關鍵性的材料和技術的供應具有重大且不斷提高的風險」，這可能會削弱美國的製造業和國防工業基本能力和軍事準備。

表 6-5、威脅美國安全的中國大陸 ICT 公司

中國大陸企業	風險	美國關注的理由
北京華勝天成科技	軍需產業	美國 IBM 合作關係
京東方 (BOE)	國有企業	供應 Dell 液晶顯示器
中國大陸電子科技集團 (CETE)	國有軍需企業	前身是軍事實驗室，進行商用和軍用技術研發。IBM 和微軟的策略夥伴。
中國大陸科學院	國有企業	中國大陸的軍事、核子武器、網路間諜計畫相關機構。經常出現於其他 Dell, HP, 或 Microsoft 供應商的投資者或合作夥伴。
華為	國有的領導企業	網路間諜活動的風險
中國大陸浪潮集團 (Inspur Group)	軍需產業	Cisco, Intel, 和 IBM 合資與夥伴合作
聯想資本/控股	受國家控制	中科院 (CAS) 資產管理部門，以及 Lenovo 擁有者。偶而出現於其他 Dell, HP, 或 Microsoft 供應商的投資者或合作夥伴。2016 年收購 Lexmark 的聯盟一部分。
Lenovo	國有企業	網路間諜活動的風險
Lexmark	受國家影響	2016 年被聯想資本參與的聯盟所收購。有安全脆弱性。供應配件和印表機給 Dell。
天津力神電池系統	國有企業	CETC 為單一持股者。Dell 的電池供應商。
天馬微電子 (美國)	國有企業	為中國大陸軍需供應商所擁有。微軟的顯示器供應商。
冠捷科技 (TPV Technology Ltd.)	國有企業	Dell 和 HP 的顯示器/液晶顯示器供應商
清華控股公司	受國家控制	科技和國防部門的資產管理集團。Intel, HP, Dell, 和 IBM 合資與策略夥伴。
深圳來寶高科技	國有企業	Dell 和 HP 的顯示器/液晶顯示器供應商
ZTE (中興通信)	國有的領導企業	網路間諜活動的風險

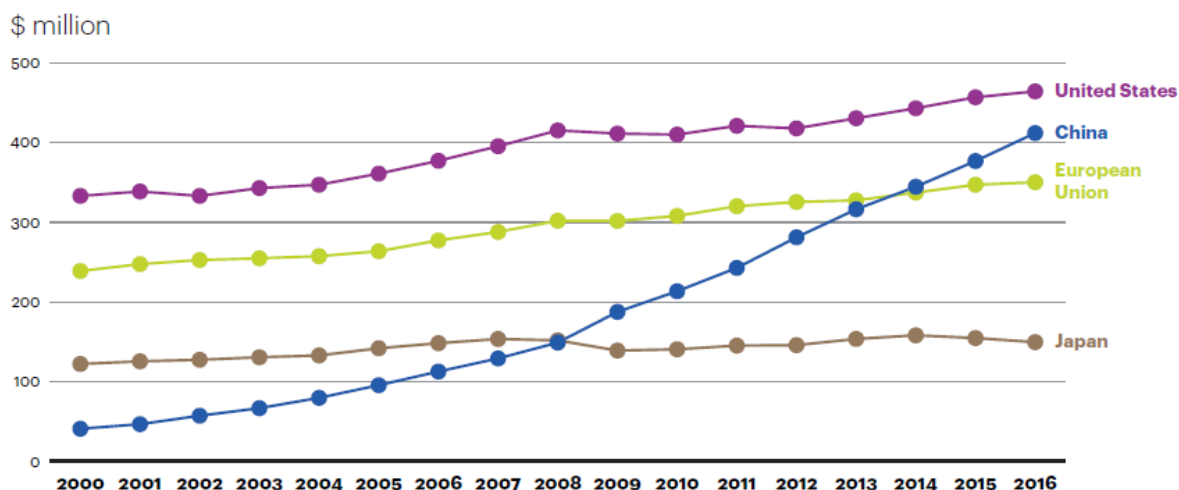
資料來源：Interos Solutions. (2018/4)

第三節 美中科技競合與比較

一、美中科技研發投資比較

根據美國國家科學基金會（NSF）發布的「科學與工程指標 2018」（S&E Indicators 2018）²⁴報告顯示，美國仍是全球科學技術的領導者。美國研究與發展經費投入最多，吸收創業投資資金最多，授予科學與工程博士學位最多，同時也是最大的高科技製造業生產國。然此報告也提出美國在全球科技活動中的比率正在下降中的警訊，尤其中國逐步崛起，將成為科技領域的下一個「超級大國」。

在研發投入金額上，2015 年全球 R&D 經費支出總量近 2 兆美元，美國以 4,960 億美元的支出居於世界首位，約占全球總額的 26%；中國大陸 R&D 經費支出為 4,080 億美元，占全球總支出的 21%，位居世界第二。從成長率而言，2000—2012 年，中國 R&D 經費年平均成長率為 18%，美國年平均成長率僅 4%，因此若繼續以現有速度成長，中國大陸 R&D 經費支出不久後將躍居全球首位。



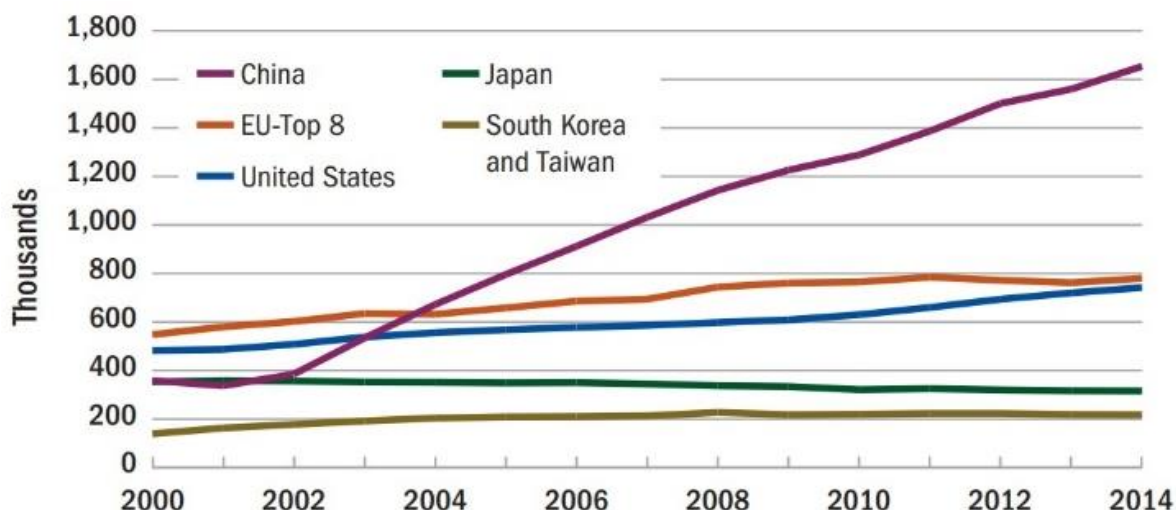
Sources: Organisation for Economic Co-operation and Development; A.T. Kearney analysis

資料來源：NSF S&E Indicators 2018

圖 6-9、全球主要國家歷年研發支出

具備科學與工程大學及以上學位者可被廣泛定義為科技人才。為了推動自主創新和科技產業發展所需，中國大陸積極布局高等教育機構，歷經十多年的追趕，在 2003 年時該國授予科學與工程大學學位人數與美國並駕齊驅，之後即超越美國成為全球授予大學科技學位人才的最大國家。根據 NSF 統計，2014 年全球授予超過 750 萬個 S&E 學士學位，中國大陸和美國分別佔全球之 22% 和 10%，分別為 165 萬與 65 萬。

²⁴ NSF, Science and Engineering Indicators 2018 (NSB-2018-1), Jan. 2018, <https://www.nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/>.

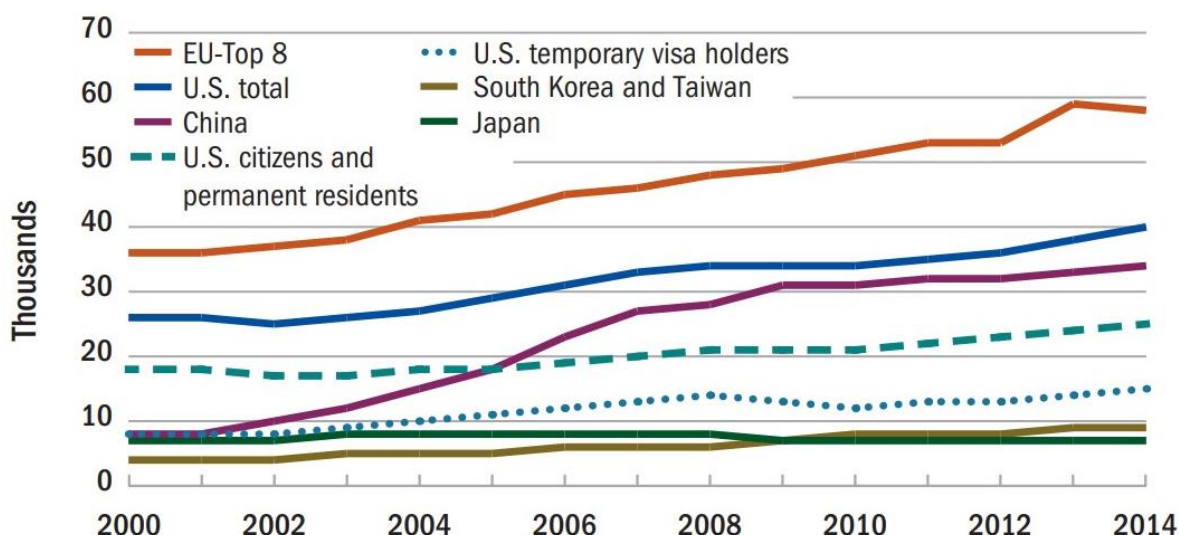


註：EU-Top 8 為 2014 年大學學歷人數最多的歐盟八國，包含英國、德國、法國、波蘭、義大利、西班牙、羅馬尼亞與荷蘭。

資料來源：NSF S&E Indicators 2018

圖 6-10、歷年各國科學工程領域的大學學歷人數

至於屬於高端科研人科學工程 (S&E) 的博士學位，美國是授予 S&E 博士學位最多的國家，2014 年授予 40,000 個博士學位；中國大陸 2014 年授予 34,000 個博士學位，而在 2000 年僅有 8,000 個。值得注意的是，過去 20 年取得美國 S&E 博士學位的中國大陸學生人數成長成長七倍多，佔 2015 年美國國際學生總數的 29%。若以公民和永久居民身分而言，從 2007 年起中國大陸已超越美國成為取得 S&E 博士最多人數的國家。



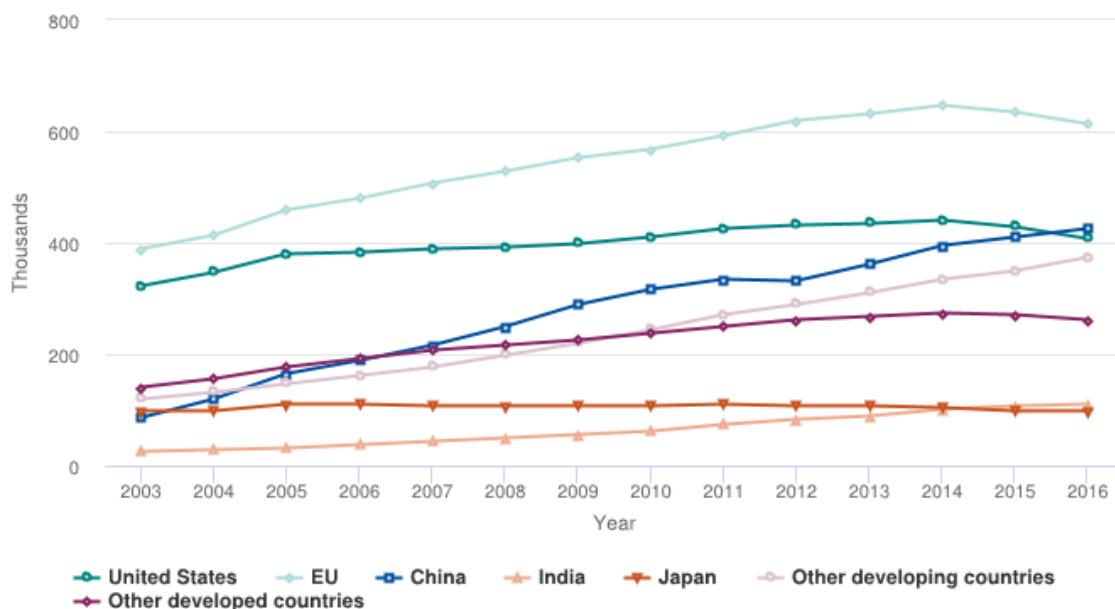
註：EU-Top 8 為 2014 年博士學位人數最多的歐盟八國，包含德國、英國、法國、西班牙、義大利、葡萄牙、瑞典與羅馬尼亞。

資料來源：NSF S&E Indicators 2018

圖 6-11、歷年各國科學工程 (S&E) 領域的博士學位人數

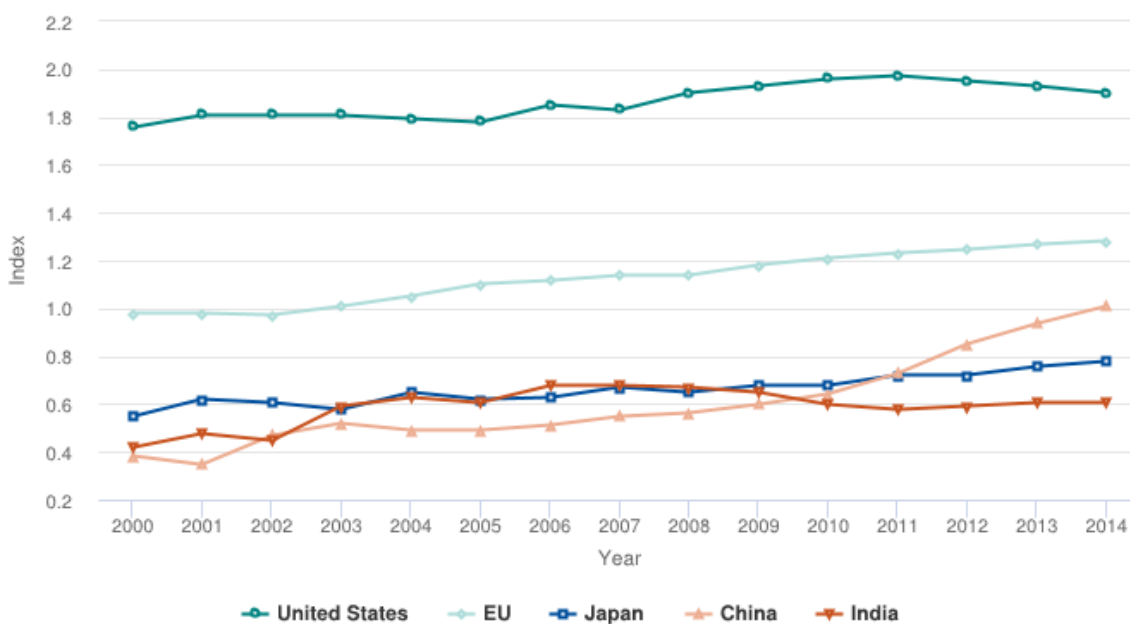
二、美中科技研發產出比較

從科技論文數量來看，2016 年中國大陸共計 42.6 萬份研究論文，首度超前美國 40.9 萬份，成為科技論文產出最多的國家。美國、歐盟國家與中國大陸在不同領域都有自己的所長。在工程學領域，中國大陸產出的論文多於美國和歐盟，高居世界第一，但是在生物醫學領域卻略遜歐美一籌。



資料來源：NSF S&E Indicators 2018

圖 6-12、歷年各國科學論文數量



資料來源：NSF S&E Indicators 2018

圖 6-13、歷年全球前 1% 引用數科學論文佔該國總論文數比

雖然中國大陸 S&E 論文產出居全球之冠，但論文品質仍和美國有一段差距。論文被引用次數最多的前 1% 論文可以被定義為具有影響力的論文，美國在 S&E 領域所有論文中，2014 年有 1.9% 是具有影響力的論文（被引用次數居於全球前 1%），同年中國大陸雖然只有 1.01%，但 2000 年時該國論文影響力指數僅為 0.4%，顯示中國大陸科技論文之影響力有提升趨勢。

三、美中前瞻科技競爭態勢分析

(一) 5G 通信技術

隨著智能技術、先進通訊技術和半導體技術扮演支持產業經濟發展與國家安全的角色愈來愈重要，技術成為美中貿易紛爭中的核心問題，尤其是哪一個經濟體將主導未來技術發展和標準制定。中國大陸在 1990 年代後透過自主創新累積科技實力，近幾年透過國際援助和「一帶一路」等計畫，對外延伸中國大陸大陸的基礎建設和產品的市場，提高合作國家選擇中國大陸技術和標準的機會。5G 技術與架構的競爭，是中美科技戰中重要的競爭項目。

5G 傳輸速度比 4G 更快、延滯時間僅為 4G 的 1/10，除了大幅強化手機的功能，更將開啟實現萬物聯網的新時代，包括：工業 4.0、自動駕駛車輛、智慧電網和遠距醫療等應用場域。根據 2018 年 12 月美國國際戰略研究中心（CSIC）研究報告²⁵指出，5G 通信技術的競爭將會提升至國家層面的戰略競爭，若敵對國家發展具競爭力的 5G 通信技術，國家安全立即面臨威脅挑戰。

另外，2019 年 4 月美國國防部提出的報告²⁶中引述 Recon Analytics 的估計，美國導入 4G 在 2011 至 2014 年間，貢獻了無線產業 GDP 成長的七成，帶動八成以上的就業。更重要的是，美國建立了由網路供應商、設備製造商和應用軟體開發商所組成的全球生態系，使得美國成為全球 4G 產業的領頭羊。

然而在 5G 時代，包含：南韓、日本、中國大陸大陸等政府透過頻譜拍賣與分配政策，以及投資技術研發，期望在 2019-2020 年於國內進行 5G 測試、展示和商轉。根據美國國防部評估，中國大陸大陸在 5G 領域處於領先地位，該國投資 180 億美元，透過三大電信商已經佈署約 35 萬的 5G 可操作的基地台，為美國佈署數量的 10 倍，且華為和中興等大型製造商則在全球銷售 5G 支援設備和設施，其中華為於 2018 年第三季在全球通訊設備有 28% 市占率。

²⁵ Lewis, J. A. (2018). How 5G will Shape Innovation and Security. <https://www.csis.org/analysis/how-5g-will-shape-innovation-and-security>

²⁶ Medin, M., & Louie, G. (2019). The 5G Ecosystem: Risks and Opportunities for DoD. Defense Innovation Board Washington DC United States.

表 6-6、2019 年擁有 5G 標準必要專利 (SEP) 之主要企業

公司/組織	專利數量	佔有率 (%)
華為	3,036	35
LG	1,563	18
三星	1,528	18
中興	1,473	17
Ericsson	465	5
高通	223	3
InterDigital	186	2
NTT	138	2
NEC	95	1
上述廠商合計	8,707	100

資料來源：ETSI/ C WORLDWIDE ASSET MANAGEMENT (2019) ²⁷

(二) 量子技術

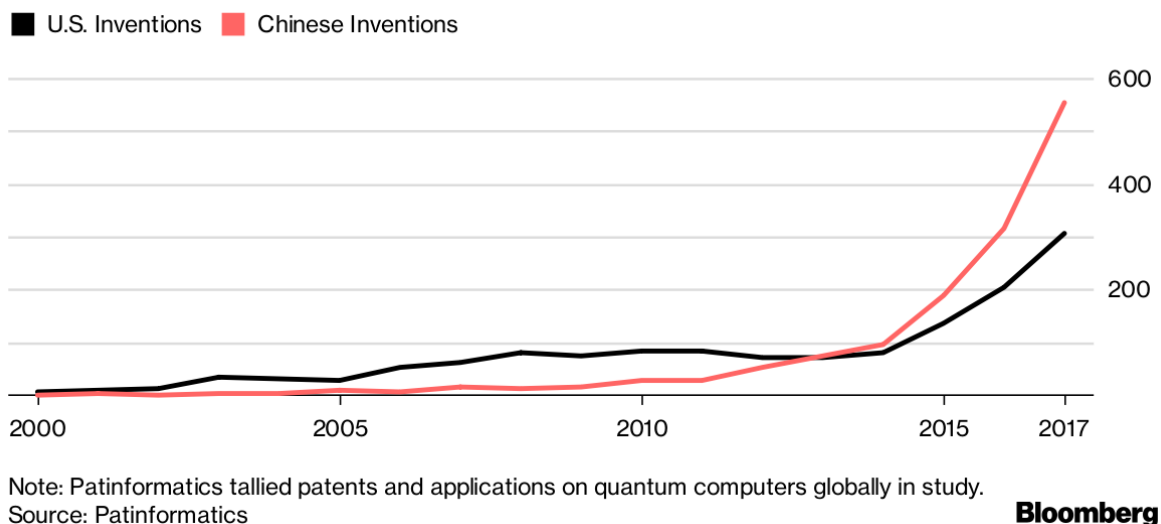
中國大陸國家中長期科學和技術發展計劃摘要 (2006-2020) 中，將「量子控制」列在關鍵科學研究的一個項目。國家創新驅動發展戰略綱要 (2016-2030) 提及量子資訊技術為「促進工業技術系統的創新，創造新的發展優勢」的重點領域，且，量子通信也被列為重要要的科技項目。在「十三五科技創新計劃(2016-2020)」中，“量子通信/量子計算機”被指定為重要的發展領域。

中國大陸科學院與阿里巴巴集團於 2015 年共同創辦了“量子計算實驗室”，並於 2018 年開始提供量子計算機雲。2017 年在使用人造衛星的實驗中成功進行了 1200 公里的量子密碼通信實驗，建立了「墨子號」可連接北京和上海總長度超過 2000 公里的量子通信幹線網絡。此外安徽省合肥市正在建設「量子信息科學國家實驗室」，總建設成本為 760 億元人民幣，計劃於 2020 年完工，該實驗室預期應用研究成果於潛艇導航系統，以及許多高靈敏度感測技術的研究和開發，如量子羅盤和高超音速引擎。

美國企業雖然從 2000 年開始布局量子技術的專利，但是聯邦政府的投資較為被動，為了因應中國大陸積極推動量子電腦與通訊技術，2018 年 9 月白宮發布《量子資訊科學國家策略總覽》²⁸，以因應量子資訊科技 (QIS) 將引領下一場技術革命，該策略中提出幾項關鍵政策方向，包括：1) 選擇科學優先的量子資訊科技 (QIS) 方法；2) 培養面向未來的專業量子從業人員；3) 深化參與量子產業；4) 提供研發關鍵基礎設施；5) 維護國家安全，保持經濟成長；6) 推動國際合作。

²⁷ C WORLDWIDE ASSET MANAGEMENT, White Paper : "The new Tech War and the geopolitics of 5G", Q1 in 2019.

²⁸ National-Strategic-Overview-for-Quantum-Information-Science, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Strategic-Overview-for-Quantum-Information-Science.pdf> .



資料來源：Bloomberg (2018) ²⁹.

圖 6-14、中國大陸量子技術專利後來居上

另外美國國會在 2019 年初通過《國家量子倡議法案 (National Quantum Initiative Act, NQI)》，預計於 2019~2023 年投入 12.75 億美元，支持跨部會量子運算研究計畫，美國學術界接引領期聯邦政府可以加大量子資訊科學的投資³⁰，同時促成產學研之合作。學者建議 NQI 實施後，可以整合與協調聯邦各部會的實驗室的研究能量，改善量子研究的基礎設施、人才培育和產學合作，如美國國家標準暨技術研究院 (National Institute of Standards and Technology, NIST) 設置了量子經濟發展聯盟 (The Quantum Economic Development Consortium, QEDC)³¹，協調大學、國家實驗室和企業共享設施，共同出資設置以創新驅動的研發計畫。NSF 則是投資 1,500 萬美金鼓勵大學與研究機構參與 Quantum Leap Challenge Institutes (QLCI) 專案計畫³²，進行大規模跨領域合作的一年期的「概念化補助 (Conceptualization Grants, CGs)」專案和最長五年期的「挑戰學院 (Challenge Institute, CI)」專案。

(三) 半導體晶片技術

半導體是資通訊時代的基礎技術，透過智慧型手機、汽車和飛機等產品內的微型電子晶片，作為各種設備處理數據的關鍵元件，提供產業經濟發展的動力。為了提高中國大陸消費的半導體晶片之自給率，在「中國大陸製造 2025」規劃中，

²⁹ Susan Decker and Christopher Yasejko, Forget the Trade War. China Wants to Win Computing Arms Race, 2018 年 4 月 9 日, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-08/forget-the-trade-war-china-wants-to-win-the-computing-arms-race> .

³⁰ Monroe, C., Raymer, M. G., & Taylor, J. (2019). The US National Quantum Initiative: From Act to action. *Science*, 364(6439), 440-442.

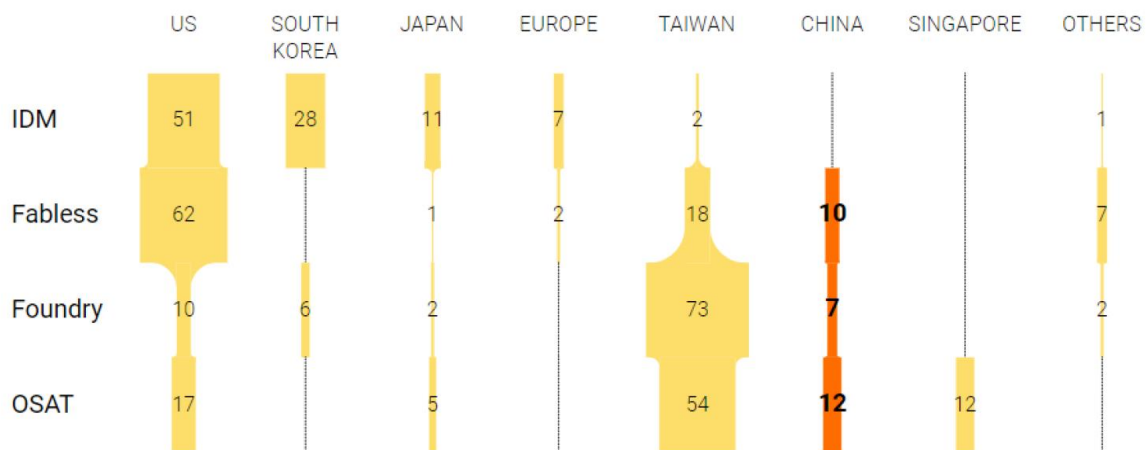
³¹ NIST Launches Consortium to Support Development of Quantum Industry, September 28, 2018, <https://www.nist.gov/news-events/news/2018/09/nist-launches-consortium-support-development-quantum-industry> .

³² NSF, Quantum Leap Challenge Institutes (QLCI) https://www.nsf.gov/funding/pgm_summ.jsp?pims_id=505634.

確定半導體產業發展的目標是到了 2030 年達到 3,050 億美元產值，並滿足國內 80% 需求。2016 年時中國大陸九成的半導體晶片來自進口，中國大陸認知到半導體供應鏈的弱點，期望能在其國內建立完整的生產能力。

2014 年 6 月國務院發布「國家積體電路產業發展推進綱要」，此綱要強調提高特定應用半導體的設計能力，同時解決先前政策之中央與地方協調不足，造成執行資源分散的缺失。此外中國大陸還成立了 1,500 億美元的基金，促進成立幾家新的大型晶圓代工廠，加上從需求端帶動晶片設計業的發展，有望降低對美國半導體晶片的依賴。

中國大陸政府推動半導體產業的成果方面，在產值方面有達到預期的成長目標，2015-2017 年半導體產業整體成長率為 22%，2017 年達到 830 億美元，其中 Fabless 設計成長了 26.1% 達 320 億美元，尤其中國大陸移動設備的半導體設計能力已經可以媲美市場領導者，即使仍必須外包晶片的製造給台灣業者。目前與美國競爭對手相比，中國大陸所生產的半導體仍屬於第二梯隊，尚未取得最先進的製程技術。另一的隱憂則是政府大規模投資，可能造成低階製程的產能過剩，尤其智慧型手機的市場需求在未來兩年可能放緩。此外政府投資不保證可成為技術領先者，經營者必須克服半導體產業經營的各種管理挑戰，包括：研究發展、人才培訓、招募與留才，以及複雜的智慧財產權等，此遠超過政府的規劃和投資成本。



註：OSTA 指的是組裝、測試和封裝（assembly, testing, and packaging）製程
資料來源：Duhalde and Liu（2018）³³。

圖 6-15、各國在半導體生產階段營收佔有率

美國企業在此科技戰爭中扮演一個零和競爭的象徵性角色，以美光（Micron Technologies）為例，該公司 2018 年在中國大陸的銷售額佔整公司的 57%，2015

³³ Marcelo Duhalde and Yujing Liu, “‘Made in China 2025’: How Beijing Is Boosting its Semiconductor Industry,” South China Morning Post, September 25, 2018. <https://multimedia.scmp.com/news/china/article/2165504/china-2015-semiconductors/index.html>.

年美國拒絕中國大陸國家支持的投基金的 230 億美元收購合約，原因是美國外國投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）認為此類交易將因國家安全原因而受阻。而在 2018 年美國司法部對聯電、晉華集成電路有限公司及台灣美光的三名前員工提起涉嫌竊取高達 2690 億美元的美光 DRAM 內存晶片技術。美國此訴訟舉動是阻止晉華出口從美光竊取的技術所製造的 DRAM 產品，同時禁止美國企業向晉華出售技術與產品。

現階段美國半導體技術處於領先地位，在技術與知識不對稱的情況下，透過科技戰爭即使會使得美國失去將近百億美元的晶片和 IP 授權收入，但目前中國大陸科技製造業仍高度仰賴美國提供的關鍵零組件，而這些零組件不容易從其他地區採購或在國內生產。美國實施產品和技術禁運措施，除了造成中國大陸部分廠商生產斷鏈，也對亞洲合作廠商產生連鎖效應，尤其以中國大陸為重要市場和營運重心的企業，包括台灣的台積電與富士康，這些大型企業都和美國與中國大陸有深厚的商業關係，必須對美中科技紛爭做出適當回應與調整。

(四) 人工智慧

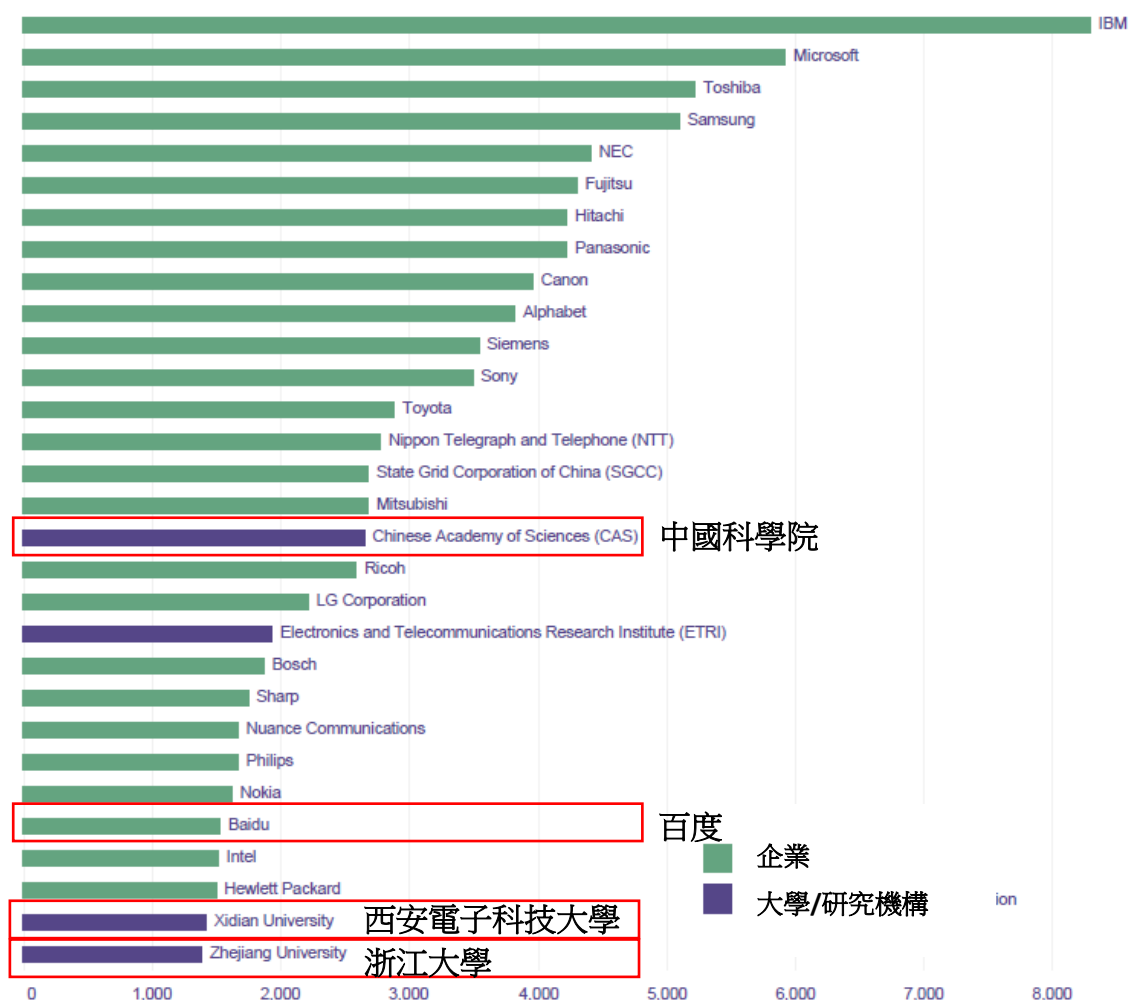
根據全球智慧財產權組織（WIPO）於 2019 年 1 月發布 WIPO Technology Trends 2019 Artificial Intelligence 研究報告³⁴，此報告分析全球人工智慧專利申請和科學出版物的數據，以了解該領域的最新趨勢。從 1950 年代起全球開始有人工智慧領域的論文發表，自 2001 年起論文數目快速成長，目前已累計超過 160 萬篇，而在 2013 年後專利申請數量急速成長，全球已有超過 34 萬件人工智慧的發明專利，此顯示人工智慧從科學研究到發明應用約需歷經 12 年時間。此外從科學論文和發明專利的數量分析，兩者在 2010 年的比例為 8:1，2016 年兩者比例縮小為 3:1，人工智慧已從理論研究轉向產業應用。

全球前 30 名人工智慧專利申請方中有 26 名為公司企業，其餘 4 名為大學或公共研究機構。美國國際商業機器公司（IBM）的人工智慧專利申請數量最多，截至 2016 年底擁有 8290 項發明，其次為美國微軟公司（Microsoft），擁有 5930 項發明；前五大申請方還有日本東芝公司（TOSHIBA）、韓國三星集團（Samsung）、日本電氣集團（NEC）。全球前 30 名專利申請方中有 4 個學術機構，其中 3 家來自中國大陸，中國科學院擁有超過 2500 個家族專利，排名第 17 位。

根據洛桑聯邦理工學院（EPFL）人工實驗室負責人 Boi Faltings 教授的論點，他認為數據是實現人工智慧創新的基礎，因此擁有最多 AI 專利的組織通常是擁有最多數據的組織，此解釋了中國大陸大陸人工智慧技術的崛起。相較於其他國家，中國大陸大陸收集大量數據的限制和阻礙相對少很多，因此中國大陸大陸擁有最好的語音辨識、人類行為建模和數據醫療等領域的訓練數據。

³⁴ World Intellectual Property Organization (2019). WIPO Technology Trends 2019 – Artificial Intelligence. https://www.wipo.int/tech_trends/en/artificial_intelligence/.

WIPO 報告指出，AI 的專利申請主要由美國和日本公司（在多個領域擁有專利的大型企業集團）主導，韓國的三星公司（Samsung）緊隨其後，但大學在 AI 細分領域同樣做出了重大貢獻，例如分布式 AI、機器學習技術，以及神經科學和神經機器人方面。人工智慧專利申請前 20 名學術機構中有 17 家來自中國大陸，人工智慧相關科學出版物數量前 20 名學術機構中有 10 家來自中國大陸。



資料來源：WIPO（2019）

圖 6-16、全球 AI 家族專利數量 Top 30

四、美國對中國大陸採取之技術隔離措施

(一) 限制美國企業與中國大陸黑名單企業往來

川普政府採取美中之間技術脫鉤（Decoupling）或隔離（Isolation）的策略，透過限制中國大陸科技公司與美國的往來所造成的衝擊為籌碼，換取貿易談判的短期利益，同時放緩中國大陸科技產業長期成長的速度。

美國商務部在 2019 年 5 月 15 日提醒美國企業需要取得特殊許可才能和華為

交易，也導致其他中國大陸科技公司是否列入黑名單的連鎖效應。美國與中國大陸之間貿易談判時而激烈時而緩和，在短時間內不會有結果，即使此貿易紛爭不至於導致如同 2008 年金融風暴的危機，但已經成為全球科技產業發展的不穩定因素，導致全球科技產業的發展步伐緩慢。

(二) 嚴格審查中國大陸在美國的直接投資

目前雖然有中國大陸網路駭客侵入企業電腦竊取技術機密資訊，但吸收美國技術的管道仍以 FDI 和人際接觸為主。為了防範中國大陸企業透過投資美國企業取得關鍵技術，2018 年推動「外國投資風險審查現代化法案 (Foreign Investment Risk Review Modernization Act)」，實施美國海外投資委員會 (CFIUS) 之改革。在 FIRRMA 授權下 CFIUS 對「關鍵技術領域」之外資在美交易實施所謂的「先導方案」(New Pilot Program)，於同年 11 月 18 日起實施。

「先導方案」列舉 27 項攸關國家安全的限制行業，包括：先進製造（含飛機及發動機研發與製造；機器人及零部件研發及製造；半導體及晶片研發及製造；輕量化武器、新材料及提取方法、3D 列印製造等；人工智慧（含電腦深度學習、神經網路等）；生物醫藥技術（含基因技術等）。此先導措施涵蓋各產業的研發、設計、生產和組裝等環節，若外國與本國企業交易，皆必須在交易完成日前 45 天向監管機關通報。

以往由美國和外國企業可自行決定是否向 CFIUS 報備，但改革後涉及不動產交易、重要技術、基礎建設和可取得之敏感性個人資訊之交易等，均納入應接受審查的「涵蓋交易」。此外以往新設投資 (Green Field) 不會進入 CFIUS 審查，但改革後皆須審查，防止中國大陸經由早期投資或取新興關鍵技術。

(三) 禁止政府部門使用華為和中興產品

2018 年 8 月美國總統川普簽署簽署 2019 財政年度國防授權法 (NDAA)，禁止美國政府機構及官方合作單位使用中興、華為的技術與產品，另外指示包括聯邦通訊委員會 (FCC) 在內的幾家政府機構，優先向因禁令而不得不改變技術的企業提供資金援助。美國不僅在國內官方進用華為產品，也施加壓力給盟國，包括：日本、英國與澳洲等國，各國宣告不採購植入竊取、破壞與干擾資訊系統等惡意功能的設備，雖未指明華為與中興為黑名單，但此舉受到中國大陸官方的抗議。

第四節 美中科技競爭之未來發展

一、美中科技競爭之可能情境

未來中美科技競爭態勢受到雙邊關稅措施之規模和力道、以及技術封鎖的程度的影響，亦即產業政策或非關稅障礙的影響。關稅徵收的範圍可從小幅度採輕

稅率，再到大幅度採重稅率。科技管制可從美國採取放任開放到嚴格管制。基於此框架，美中科技戰有四種可能發展情境，包括：經貿彼此互惠、經貿有序管理、陣營壁壘分明、科技有序管理等四種潛在情況。說明如下：

1. 經貿彼此互惠：中國大幅改革企業補貼、智慧財產權保護、強迫技術移轉等措施，美中經貿達成新互惠協議，技術相互依賴，貿易逆差逐漸減少，形成雙方合作局面。
2. 經貿有序管理：中國改革不力，美中爭議架構不變，美方繼續實施大幅度、高稅率關稅課徵，但美國無力進行單邊科技管制或約束盟邦，形成雙方開放性競爭局面。
3. 陣營壁壘分明：中國改革不力，美方繼續實施大幅度、高稅率課徵關稅，並且有效約束盟邦施以中國科技管制，中方被迫自主創新發展，形成美中陣營壁壘分明局面。
4. 科技有序管理：中國大幅改革，美中達成新的經貿互惠協議，但美方有序管制新興科技出口，限制中方在美投資或併購，關鍵零組件也限制輸出中方特定廠商，形成美國獨大局面。



資料來源：工研院產科國際所（2019）

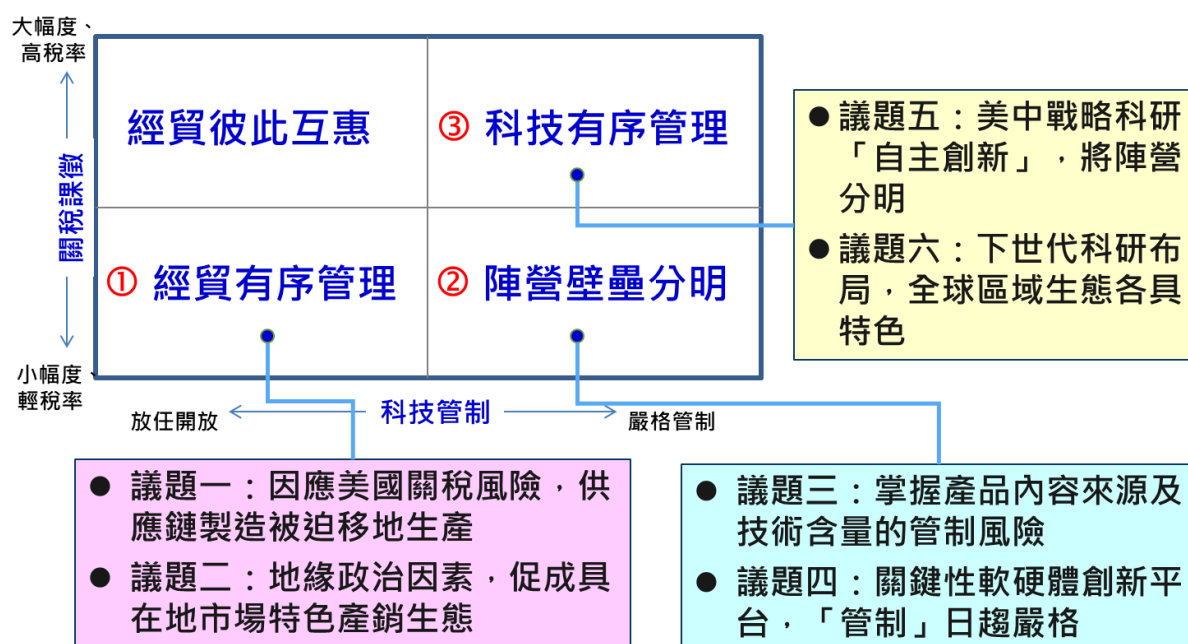
圖 6-17、美中科技戰之四種潛在情境

二、美中科技戰情境與台灣因應策略

以美中科技戰情勢觀察，技術貿易是美中衝突的根源，在上述四種情境中「經貿彼此互惠」狀態是中美兩國解決技術貿易衝突的最佳結局，中國大陸同意美國要求改善強迫技術移轉的條款和落實智慧財產權保護，且中國大陸同意開放數位

服務市場，此可有效縮小美中貿易逆差。在此情境下，即使美國仍會對中國大陸實施加徵關稅，但僅會針對特定情境，例如回應個別產業申請產品面對傾銷或補貼的貿易救濟。「經貿彼此互惠」情境是中國大陸接受美國所設定的結構改革條件，此狀況可以讓貿易戰永久休兵，但也是需要漫長時間才能達成之「烏托邦」情境。

至於「經貿有序管理」、「陣營壁壘分明」和「科技有序管理」則是在短中期內較可能出現的結局，三者均將對台灣產業經營環境造成影響。以下針對三個不同情境下的事件與線索，透過關鍵議題解析，提出對台灣產業因應美中科技戰的策略建議。



資料來源：工研院產科國際所（2019）

圖 6-18、台灣因應美中科技戰情境之策略

（一）「經貿有序管理」情境

議題一：因應美國關稅風險，供應鏈被迫移地生產

根據 2018 年底瑞士銀行對中國出口導向製造業的調查顯示，2018 年這些企業有三分之一計畫把部分生產線移出中國，另有三分之一的企業將於 2019 年遷移產能。例如美商聯宇電子（Universal Electronics），將運動攝影機 GoPro 和遙控器產能轉移到墨西哥；美商孩之寶玩具公司（Hasbro）把生產線轉移到美國、墨西哥、越南和印度；丹麥的丹佛斯集團（Danfoss）把暖氣和液壓設備生產從中國轉移到美國；美商 Fitbit 宣布，將所有在中國生產的智慧手錶、運動手環等穿戴設備生產線遷出中國。

在此情境下，台灣可掌握外商轉移生產基地的機會，針對國內產業升級缺口，導引外商與台商資金回台投資轉型。當前台灣在下世代尖端技術應用基礎環境和產業升級轉型的缺口，包括：工業物聯網、人工智慧、5G 通訊…等。截至 2019 年 9 月，通過「歡迎台商回台行動方案」審核之回台投資廠商共 142 家，總投資金額達新台幣 6,111 億元。其中，公開名單所列廠商共 107 家，主要為電子零組件、電機機械、通訊網路、電腦及週邊設備及光電電腦等產業廠商。

議題二：地緣政治因素，促成具在地市場特色的產銷生態

若美國無力干預中國大陸自主創新，中國大陸將以「標準」「應用」來驅動在地產業生態發展，目前中方已經擁有一些技術標準與特色應用的實例。例如中國大陸主導透過全球物聯網國際標準(ISO/IEC 30141)，此與美國主導的 ISO/OSI 的 7 層網路模型相抗衡，形成網絡戰略平衡，並力推工業、農業、公共安全、交通、環保等「標準化」來推動智慧城市相關應用服務。此外 2018 年中國標準 2035 啟動，先從 IC 設計、5G 關鍵零組件…等領域的國家標準制定做起，企圖在 AIoT 新興科技領域，開發自主技術標準，再輸出國際。

此外 2018 年中國大陸先後成立「中國 RISC-V 產業聯盟」和「中國開放指令 (RISC-V) 生態系統聯盟」，希望建立從指令集定義到 CPU 微架構設計，到晶片設計和相應軟體、整機系統等「自主供應鏈生態系」，為大陸未來物聯網相關應用服務做準備。

中國大陸積極建構有別於歐美市場的在地生態系，將有足夠規模和市場吸引力，也是中國大陸建構自主產業鏈的基礎，台商若有適當「技術防火牆」，可結合大陸在地生態，融入地緣市場特色的研產銷體系，包括在地 RISC-V、物聯網應用等生態系，為達此目的，應掌握中國的產業標準、驗證環境分流等基礎環境條件。

(二) 「陣營壁壘分明」情境

議題三：掌握產品內容來源及技術含量的管制風險

在此情境下，美國嚴格封鎖技術外流到中國大陸，採行措施包括：對「實體名單」、「未證實名單」進行管制出口管制、在「出口管理條例」中設定四種最低含量標準，以識別出口商品，分層管制；此四類標準包括 (1) 不設最低含量標準的商品項，如高性能電腦；(2) 特定加密商品項；(3) 10% 以上技術含量品項；(4) 25% 以上技術含量品項。

若違反美國國家安全或外交政策之機構或個人，依照美國「出口管理條例 (EAR)」，美國政府有權限制相關商品「出口」或境外「再出口」。若被列入「實體名單」，要經過美國政府批准才可出口，但批准通過的機率很低；而「未經證

實名單」管制程度要緩和一些，仍須注意和這些企業合作的風險。

建議台商可借鏡標竿及評估 BOM 及技術含量，降低管制風險監測每項零組件來源，以降低抵觸美國法律風險。例如 2019 年 5 月華為被列入實體清單後，台積電訊息處資深處長孫又文表示，台積電有一套完整出口管理系統，會檢視每項產品是不是符合相關技術含量超過 25% 規定；評估後，發現不須改變對華為的出口策略。

議題四：關鍵性軟硬體創新平台，「管制」日趨嚴格

在美國出口管制措施中，開源平台也是受影響的項目。在人工智慧應用愈來愈廣泛趨勢下，晶片「算力」(computing power)、演算法和大數據是 AI 的三大關鍵要素，美國的 NVIDIA、Intel、Google、AMD 等企業即掌握了「算力」的核心技術。此外開源工具、框架和基礎架構之平台，可讓研發團隊共享代碼和創新，美國企業掌握重要的開源演算法平台，例如 GitHub、SourceForge、Google Code 等，這些開源工具也必須遵守美國出口管制規範。

2019 年 10 月，美國把 8 家中國監控技術企業列入「實體名單」，包括海康威視、科大訊飛、商湯科技、曠視科技等，這些公司都依賴 NVIDIA、INTEL 提供晶片。由於美國重要開源平台受美國政府出口管制，若技術管制未獲鬆綁，中國大陸必須建立起自己的開源平台，自力更生發展自身的開源生態系。

台商在此情境下，可掌握中國大陸未來發展的創新生態缺口，布局台灣軟硬新興技術商機。例如華為被美國政府列為「實體名單」後，若高通 5G 晶片被禁止銷售，台商或許可補華為創新生態系的缺口。

(三) 「科技有序管理」情境

議題五：美中戰略科研「自主創新」將陣營分明

美國在「科技有序管理」情境下不僅將強力管制技術外流，也同時會強化美國自主技術的能量，美中雙方進行研發投資與策略布局的競賽，尤其是在攸關國家安全的特定技術項目，例如半導體、量子與 AI。美國在 2020 年度聯邦研發預算指導方針中，宣示聯邦政府將優先投資在人工智慧、自主系統、高超音速、現代化核威懾，以及先進微電子、計算和網路能力等技術，同時確保美國在人工智慧、量子資訊科學和戰略計算的領先地位。

美國 DARPA 計畫於 2017 年 6 月啟動「電子復興計畫 (ERI)」，擬開發顛覆性創新技術，從研發新材料與元件結構，並創造新的設備及製造技術，藉以在美國本土重建全新的在地半導體生態系。在美國全力啟動關鍵技術研發的時機，台美雙方應洽談戰略科研合作，成為合作創新不可或缺成員。例如在美國建構前瞻研發能量，並於重要創新群聚地點（波士頓、加州灣區等）設立研究基地，選派

駐點工程師，以強化台美研發合作。另外運用台灣半導體產業優勢，參與「電子復興計畫（ERI）」。

議題六：下世代科研布局，全球區域生態各具特色

在美國管制技術出口愈來愈嚴格的情況下，「自主創新」成為各國與區域創新轉型的必然道路，台灣應關注美歐日科研動向，擘劃中長期研發策略。以美國為例，前述的ERI計畫的目標是基於下世代全新架構的半導體微系統的設計創新；而「先進製造夥伴計畫」AIM Photonics 矽光子計畫，開發下世代光電子元件、模組與系統，以及 14 個製造創新研究院等。至於歐盟將於 2021-2027 年實施之 Horizon Europe (FP9) 中有多項大型研發計畫，以達成開放式科學、全球性挑戰與產業競爭力和開放式創新等目標。

台灣應關注美歐日科研動向，投入下一代光電整合 IC 設計、製程、封測，實現異質先進封裝、軟體定義硬體、光電功能互補，互補合作 AI、IoT 應用等，並參與美歐下世代科研生態系，發揮台灣優勢與互補角色。

第七章 美中經貿爭端的背景、演進與未來可能發展

楊書菲

中經院區域發展研究中心副主任

第一節 美中經貿爭端的背景

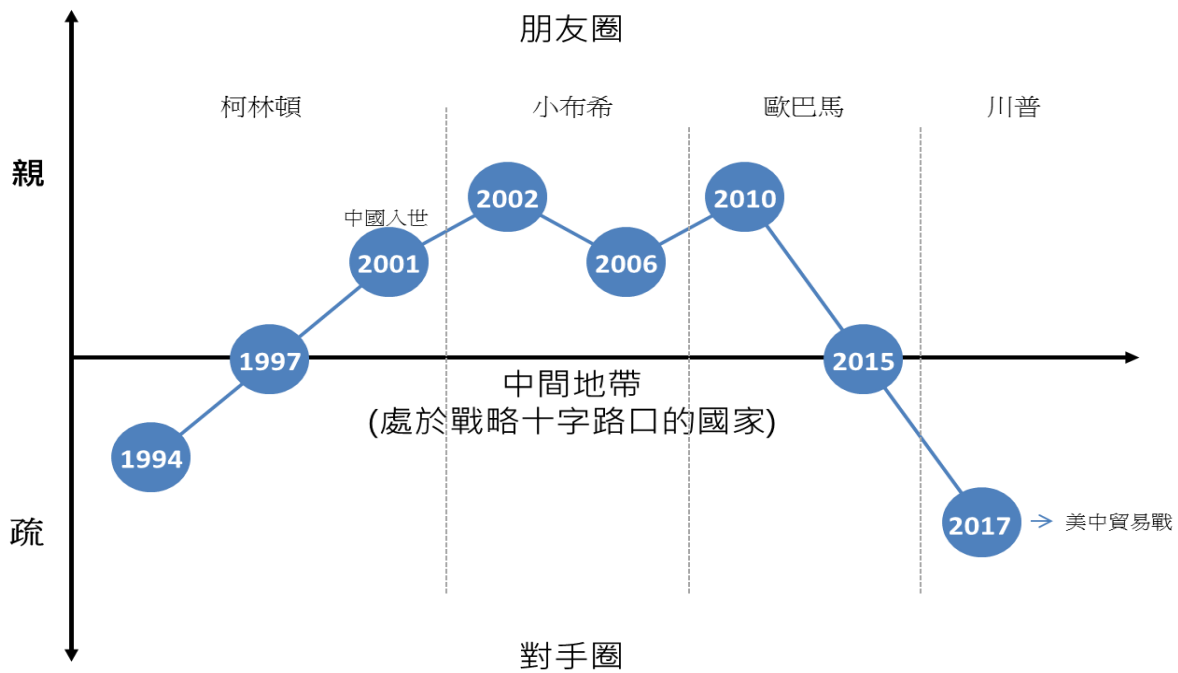
美國總統川普（Donald Trump）在 2016 年競選期間，打出「美國再度偉大」及「美國優先」等口號，並多次抨擊中國「耍手段」、進行不公平競爭，包括貿易詐欺、非法出口補貼、偷竊智慧財產、匯率操控、脅迫技術移轉、廣泛依賴血汗勞工、製造汙染以及大量傾銷等，但 WTO 成員國的身份並沒有保護美國免於這些傷害。BBC 盤點川普在競選期間對中國的各種指責和他一旦當選將要作出的應對措施，主要包括十條（表 7-1）：

表 7-1、川普在競選期間對中國的指責

1. 中國違背了 WTO 的規則，缺乏自由、公平的貿易。美國每年跟中國貿易的損失達 5000 億美元。
2. 中國搶走美國人的工作。中國使用不公平的貿易競爭手段，造成美國工資水平下降、喪失數以百萬計的就業機會。
3. 中國採取貿易保護主義。美國及中國在貿易關係上不平等，美國開放市場予中國產品，中國卻利用關稅及非關稅手段，建立保護主義長城，沒有開放中國市場予美國企業自由進口。
4. 要復甦美國製造業，創造上百萬職位，方法是禁止中國政府補貼的商品進口，亦禁止不符合環保條例的商品進口。
5. 中國犯下「史上最嚴重的盜竊」，將建立智慧財產權法，防止美國企業將一些較為尖端科技與中國企業共享，以作為進入中國市場的條件。
6. 提出降低美國企業稅，讓企業由中國重回美國，令中國再難進行金融勒索。
7. 對中國產品徵收 45% 的高關稅。
8. 批評人民幣貶值。當選後將立即把中國列為匯率操縱國。
9. 要減少發給中國人工作簽證。
10. 中國應該替美國解決朝鮮問題。中國的南海政策「不夠尊重」美國。當選後將加強美在東海、南海的軍力部署，威懾中國。

資料來源：增修自 <http://www.epochtimes.com/b5/16/11/10/n8481918.htm>。

事實上，川普對於中國採取的強硬態度並非偶然，川普的總統競爭對手希拉蕊（Hillary Clinton）在競選期間同樣主張對中國採取更為強硬的路線，除亦批評中國盜取美國商業機密外，也宣稱當選後將打擊中國的不公平貿易及匯率操縱行為。郭艷琴（2017）比對分析美國歷任總統發布之《國家安全戰略報告》（National Security Strategy of the United States of America）中對中國戰略使用的詞語，發現美國對中國政策經歷了從「對手」到「朋友」再到「對手」的演變過程（如圖 7-1 所示）。



資料來源：郭艷琴（2017），「1994-2017：美國國安報告中的『中國』」，
<https://read01.com/kE6gAOP.html#.XWXghC4zapo>。

圖 7-1、美中經貿關係的演變

一、從「對手」到「朋友」

(一) 給予中國最惠國待遇，至雙邊貿易衝突不斷

1979 年美、中正式建交，並簽訂《中美貿易關係協定》，自 1980 年 2 月 1 日起相互給予最惠國待遇，美中貿易步入正常化發展。不過，基於美國認為中國為「非市場經濟國家」，美國給予中國的最惠國待遇須由總統每年提出，由國會審議。迄 1989 年 5 月前，中國最惠國待遇的延長都相當的順利，國會一直沒有對總統的延長命令加以否決。但 1989 年「六四天安門」事件後，美國國會開始利用一年一審最惠國待遇的外交權提出取消給予中國最惠國待遇或對其附加條件的議案。

1993 年柯林頓 (William Jefferson Clinton) 上台之初，對於中國採取較消極、負面的態度，並簽署行政命令要求中國必須在人權問題取得全面進展才能考慮延長中國最惠國待遇。惟這樣的命令在工商團體企圖拓展中國市場而積極進行遊說下，僅維持一年的時間。直至中國入世前，美國國會每年都會因是否給予中國最惠國待遇而發生爭執，但每次都以中國獲得最惠國待遇而告終。

在柯林頓第一任任期 (1993-1997) 前後，美國也因智慧財產權及市場准入等議題，對中國發起多次 301 調查。1991 年 4 月、1994 年 6 月和 1996 年 4 月美國三次針對中國執行智慧財產權保護措施不力問題，揚言對中國輸美產品加徵

100%的報復性關稅，但最後都在中國承諾進一步加強國內立法及擴大對侵權行為的打擊力度下落幕。1991年10月，美國則是因市場准入問題對中國發起301調查。根據調查結果，美國認為中國存在不公平貿易壁壘，並擬對中國輸美商品加徵懲罰性關稅。最終中國承諾以五年（1992-1997）為期對美國商品進口降低貿易障礙，雙方達成和解。¹

（二）基於經濟利益，支持中國加入 WTO

柯林頓在第二任任期（1997-2001）中對中國的態度明顯趨於積極及充滿合作意願，並在1997年的《國家安全戰報告》中指出，亞洲的和平與繁榮需依賴於中國作為國際社會中負責任的成員，但能否與中國成為戰略夥伴，要取決於美中雙方能否在穩定的國際秩序中建立起富有成效的關係。²柯林頓1997年於美國之音的演講中提到，美國有三分之一以上的經濟成長是來自貿易，如果想要繼續為美國人提供好的工作機會及更高的收入，就必須向其他市場做更多的出口。其中最好的辦法之一就是讓占全球四分之一人口的中國更融入世界貿易體系之中，成為美國商品及服務的吸納地。目前美國對中國存在貿易逆差，主要是因為美國缺乏進入中國市場的通路。³

基於上述的論點，柯林頓政府及當時美國主流認為，中國加入 WTO 有助於中國建立更為透明的法律制度，加速中國走向西方式的自由民主和市場經濟道路⁴；同時美國也可獲得廣闊的中國市場，從而為美國公司和勞工創造新的機會。2000年，美國通過給予中國永久性正常貿易關係的地位，結束對中國最惠國待遇進行年審機制；而中國也在美國支持下，於2001年12月11日正式加入世貿組織，中美貿易關係自此納入到 WTO 多邊貿易體制框架之內。但美國自始至終沒有承認中國的市場經濟地位。

二、從「朋友」到「對手」

（一）預期的經濟利益落空，中國反成競爭對手

中國加入 WTO 後，其製造出口優勢得到良好的發揮，由2001年位居全球第六大出口國，在2004年一舉超越英國、法國及日本，躍居全球第三大出口國；2007及2009年又先後超越美國及德國，成為全球出口最多的國家，占全球總出口的比重亦由2001年的4%上升至2018年的13%，並持續拉開與歐、美國家出口占比的差距（詳表 7-2）。

不過，美國原來期待可以獲得中國廣闊市場，大量對中國出口改善貿易逆差，

¹ 任澤平及羅志恆(2018)，「來自歷次中美貿易戰的啟示」，<https://www.weiwenku.org/d/107482097>。

² 郭艷琴(2017)，「1994-2017：美國國安報告中的『中國』」，<https://read01.com/kE6gAOP.html>。

³ 民進黨中國政策研討會(2009)，「1997年美國總統柯林頓對中國與國家利益演講詞」，http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/p_bill2.htm。

⁴ 任澤平及羅志恆(2018)，「來自歷次中美貿易戰的啟示」，<https://www.weiwenku.org/d/107482097>。

從而為美國公司和勞工創造新機會的美夢並沒有如預期的發生，反而造成美國對中國的貿易逆差急速擴大，製造業就業機會明顯減少，且與中國的經濟規模差距快速縮小中。

表 7-2、全球前十大出口國變化

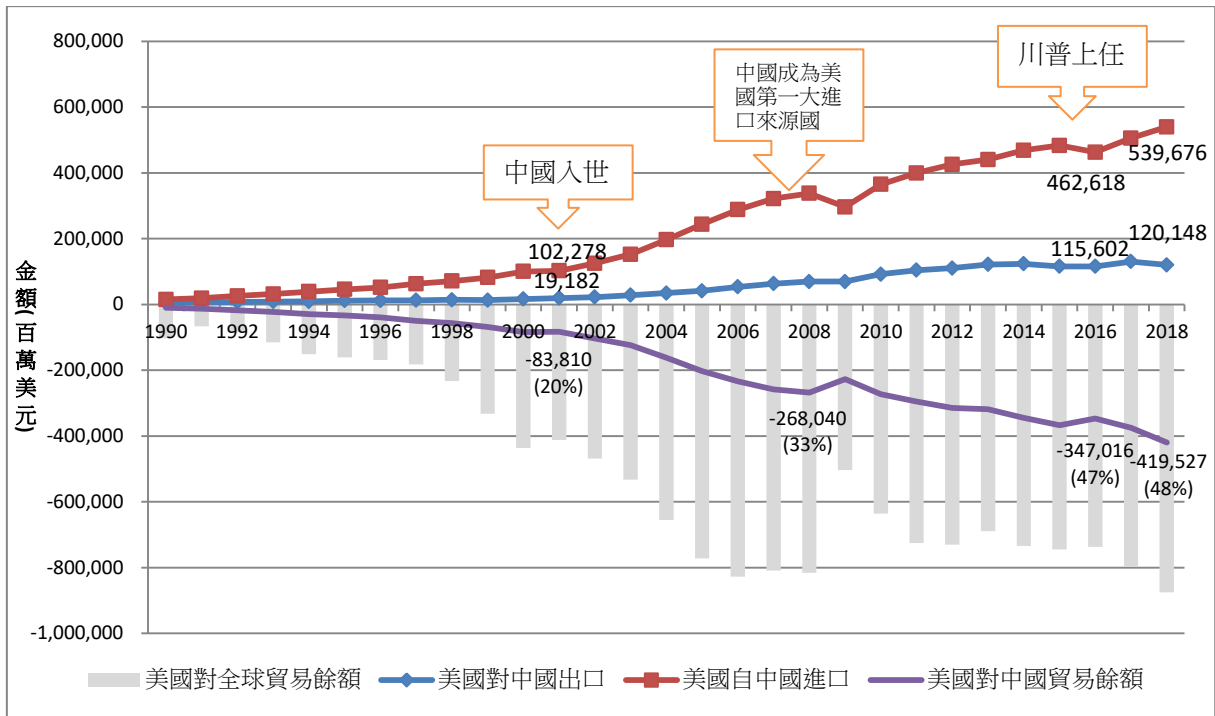
單位：十億美元

排序	1995 年		2001 年		2004 年		2007 年		2009 年		2018 年	
	國家	金額 占比	國家	金額 占比	國家	金額 占比	國家	金額 占比	國家	金額 占比	國家	金額 占比
	全球	5168	全球	6193	全球	9221	全球	14026	全球	12561	全球	19475
1	美國	11%	美國	12%	德國	10%	德國	9%	中國	10%	中國	13%
2	德國	10%	德國	9%	美國	9%	中國	9%	德國	9%	美國	9%
3	日本	9%	日本	7%	中國	6%	美國	8%	美國	8%	德國	8%
4	法國	6%	法國	5%	日本	6%	日本	5%	日本	5%	日本	4%
5	英國	5%	英國	4%	法國	5%	法國	4%	荷蘭	4%	荷蘭	4%
6	義大利	5%	中國	4%	荷蘭	4%	荷蘭	4%	法國	4%	韓國	3%
7	荷蘭	4%	加拿大	4%	義大利	4%	義大利	4%	義大利	3%	法國	3%
8	加拿大	4%	義大利	4%	英國	4%	英國	3%	比利時	3%	香港	3%
9	比-盧	3%	荷蘭	4%	加拿大	3%	比利時	3%	韓國	3%	義大利	3%
10	香港	3%	香港	3%	比利時	3%	加拿大	3%	英國	3%	英國	2%
11	中國	3%										

資料來源：整理自 WTO 資料庫。

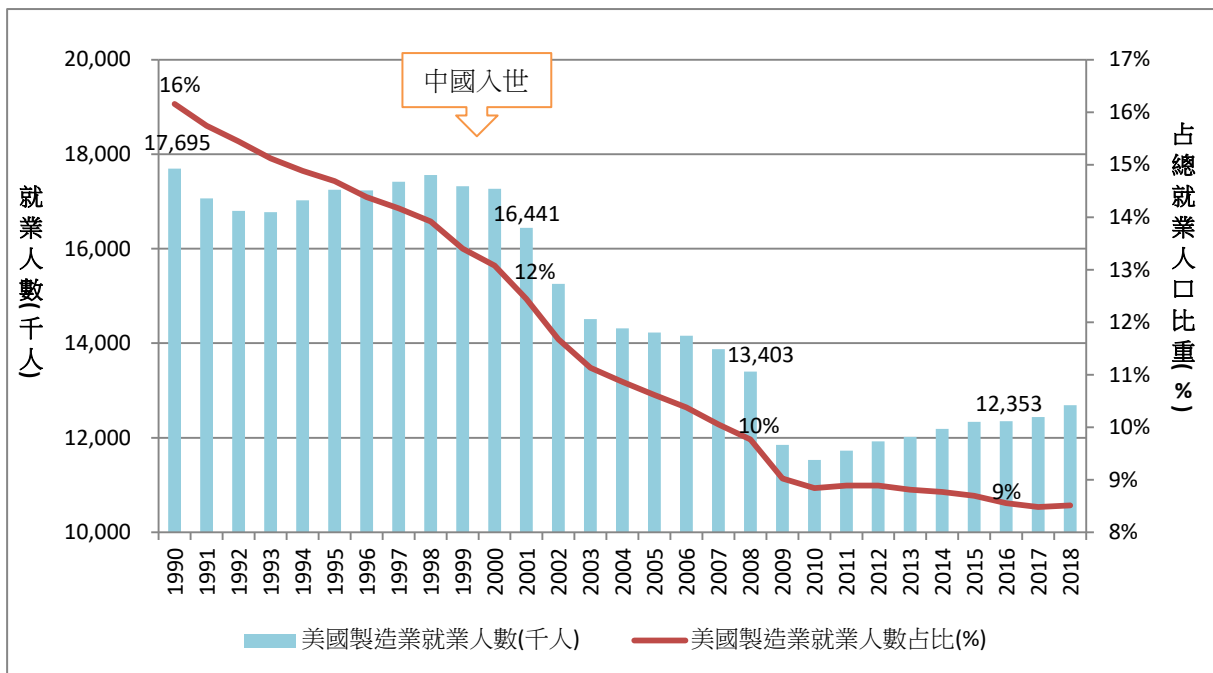
就貿易餘額的變化來看（詳圖 7-2），2001 年，中國入世時，中國為美國的第 9 大出口市場及第 4 大進口來源，美國對中國出口 192 億美元，進口 1,022 億美元，存在 838 億美元的貿易逆差，占美國整體貿易逆差的 20%。雖然美國對中國的出口與自中國進口的金額差距愈來愈大，導致美國對中國的逆差金額逐年擴大，占美國整體貿易逆差的比重也愈來愈高。川普上任之前的 2016 年，中國為美國的第 3 大出口市場及第 1 大進口來源，美國對中國出口 1,156 億美元，進口 4,626 億美元，存在 3,470 億美元的貿易逆差，是 2001 年的 4 倍，占美國整體貿易逆差的比重高達 47%。

就美國製造業就業變化來看（詳圖 7-3），雖然美國製造業就業人口占總就業人口的比例自 1940 年代中期起即呈現逐年下滑的趨勢，但製造業就業人口在 1965-2001 年間始終維持在 1,600 萬人以上。2001 年，中國入世時，美國製造業就業人口為 1,644 萬人，占美國總就業人口的 12%。然而自中國入世之後，美國製造業就業人口出現明顯的減少，2002-2008 年美國製造業平均就業人口約 1,425 萬人，較 2001 年減少 220 萬人；2009-2016 年再降至 1,199 萬人，再減少 226 萬人。目前製造業占美國就業總人口已不到一成。



資料來源：整理自 World Trade Atlas 資料庫。

圖 7-2、1990-2018 年美國貿易餘額變化

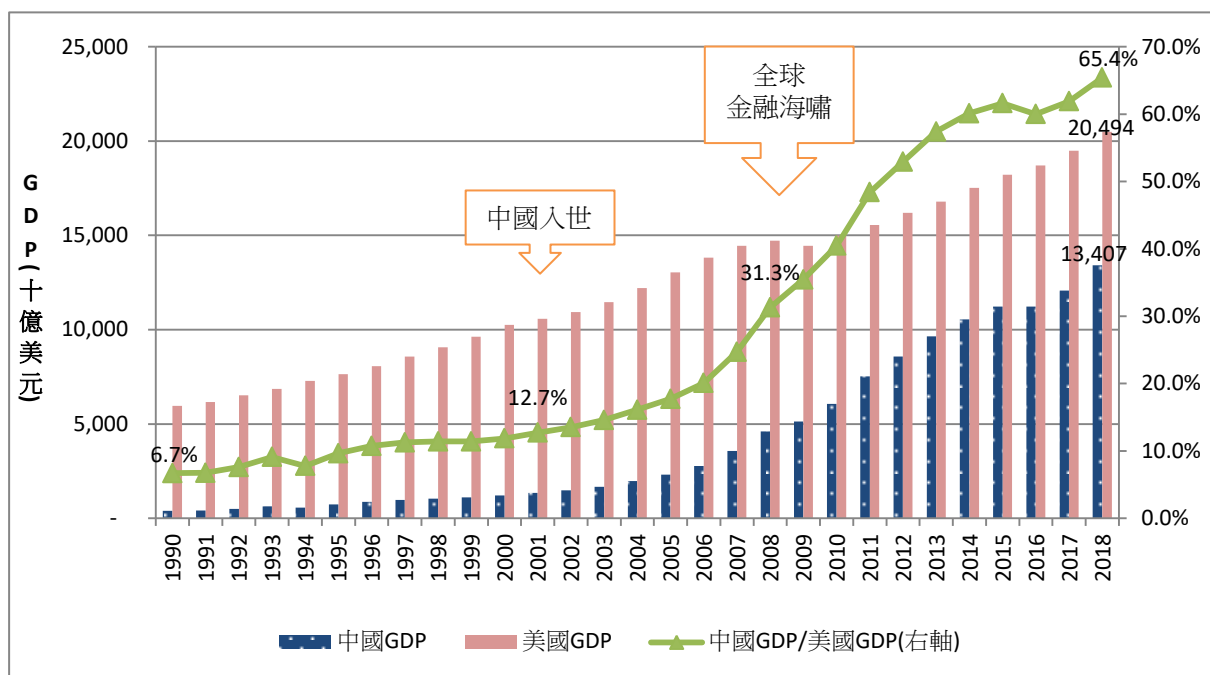


資料來源：整理自 Federal Reserve Economic Data。

圖 7-3、1990-2018 年美國製造業就業變化

美國國內就業及對外貿易未因中國入世而有起色，但中國經濟壯大轉眼間已成無法抵擋的趨勢。2001 年，中國入世時，中國的 GDP 只有美國的 13%，2008 年此比例上升至 30%，並在短短的六年時間（2014 年）翻倍至美國的 60%。2018

年，中國的 GDP 約為美國的 65%，各界預估，中國在 2030-2040 年間即會超越美國，成為全球第一大經濟體（詳圖 7-4）。



資料來源：整理自 IMF 資料庫。

圖 7-4、1990-2018 年美國及中國 GDP 變化

中國加入 WTO 後，在川普上任前，美國先後由小布希 (George Walker Bush) 及歐巴馬 (Barack Hussein Obama) 兩位總統領導，每位總統皆執政 8 年。其中小布希政府時期發生了 911 恐怖攻擊事件，將反恐作為國家戰略的重點。雖然小布希政府對中國並不全然信任，但因美中在打擊恐怖主義、維護區域和平穩定及防止大規模殺傷性武器擴散等領域具有共同利益，因此，此時期美國仍選擇與中國持續合作。⁵

2008 年全球金融海嘯發生後的 5 年時間，美國經濟低迷不振，而中國反而扮演帶領全球經濟成長的引擎。面對中國崛起，屬於民主黨的歐巴馬總統一方面與中國進行更廣泛的合作，另一方面則透過「重返亞洲」(Return to Asia)、「亞太再平衡」(Rebalancing to Asia-Pacific) 及推動「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 等戰略布局，企圖對中國進行遏制及圍堵。2015 年，中國推動「一帶一路」倡議、成立亞洲基礎建設銀行 (簡稱亞投行) 及發布「中國製造 2025」後，美國對中國的戰略疑慮和擔憂明顯上升，在 2015 年的《國家安全戰略報告》中，對中國戰略使用了較多「競爭」、「監視」、「強勢」等負面用語，與 2010 年多使用「建設性」、「開創性」等正面語詞明顯不同。

⁵ 郭艷琴(2017)；劉國柱(2018)。

⁶美國國內關於「中國威脅論」的聲調愈來愈高，對中國的看法也愈來愈負面。⁷而歐巴馬的中國政策也在美國國內日益受到批評，認為過於軟弱。⁸

川普的白宮貿易代表賴海哲（Robert Lighthizer）在 2010 年時即曾提出一份名為《過去十年中國在世界貿易組織中作用的評估》（Evaluating China's Role in the World Trade Organization Over the Past Decade）⁹的報告，指出中國入世將為美國帶來顯著經濟和貿易利益的承諾並沒有兌現，其根本原因在於（1）美國政策制定者沒有意識到中國的政經體制與 WTO 多麼格格不入；（2）美國政策制定者嚴重誤判西方企業將生產轉移到中國並從當地出口美國的誘因；（3）美國政府對於中國重商主義（Chinese mercantilism）的反應消極。

（二）對於中國走向民主，不再抱持希望

2016 年，川普以「美國再度偉大」、「美國優先」等口號，及抨擊中國不公平措施造成美國貿易失衡、就業流失及所得惡化，順利入主白宮，並組成鷹派內閣，包括白宮首席策略師班農（Steve Bannon）（已卸任）、白宮貿易和產業政策主任納瓦羅（Peter Navarro）、貿易代表賴海哲（Robert Lighthizer）、國家安全顧問博爾頓（John Bolton）等，視中國為競爭及敵意對手，致使美國對中國貿易政策開始轉向保守、強硬的方向。川普政府認為，過去美國堅信一旦美國在經濟上向中國敞開大門，幫助中國加入 WTO 走向世界，讓中國變得富裕，則中國就會在自由市場經濟下走向民主。但現在美國已不再對此抱持任何希望，將對中國採取新的政策。

第二節 美中經貿爭端的核心議題

川普從 2016 年競選期間不斷批評中國從美國賺取大量貿易順差，搶走美國人的就業機會，這些論述因為簡單易懂，具有「庶民」風格，深獲美國藍領勞工支持。但事實上這些現象都是中國崛起後產生的結果，並非美中貿易戰發生的核心原因。從 2018 年 10 月美國副總統彭斯（Mike Pence）及前白宮首席策略師班農的多次演說¹⁰中可以發現，美國真正關切的是，中國政府正在傾一國之力，企圖成為世界領袖，除了使用政治、經濟、軍事工具外，還包括政治宣傳，目的是要重構其在區域及全球的影響力，挑戰美國的地緣政治優勢，並改變國際秩序，

⁶ 郭艷琴(2017)

⁷ 周琪(2019)。

⁸ 日經中文網(2014)，「歐巴馬對華態度為何左右搖擺」，<https://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/11892-2014-11-18-04-52-19.html>。

⁹ Robert E. Lighthizer (2010), Evaluating China's Role in the World Trade Organization Over the Past Decade, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/6.9.10Lighthizer.pdf>。

¹⁰ Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China, Issued on: October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>；Steve Bannon's speech in Japan, <https://tvhd.wiki/vid/H5Xs9UoE-5Q>；<http://kmg1688.blogspot.com/2018/12/2017-1127.html>。

以獲取自身的利益。

班農指出，中國領導層無意遵循國際規則，他們有自己的計畫，並且非常嚴謹地執行他們的計畫。這個計畫有五個面向，包含企圖統制全球製造業的「中國製造 2025」、進行地緣政治擴張的「一帶一路」、可能在科技技術占主導地位的「5G 技術」、免於中國被全球資金束縛的「金融科技」，以及提高中國在全球資本市場影響力的「人民幣國際化」。而中國達到這些目的的手段就是透過強制技術移轉竊取美國的智慧財產權及自我創新。

2018 年 6 月白宮貿易與製造業政策辦公室（White House Office of Trade and Manufacturing Policy, OTMP）發布名為《中國經濟侵略如何威脅美國和世界技術和智慧財產權》（How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World）¹¹的報告認為，中國正在實施全面、長期的產業戰略，確保在全球的主導地位，最終目標是讓中國企業先取代外國企業，成為關鍵技術和產品的設計和製造商，接著再向國外擴展。報告稱中國透過不符合全球規範和規則的政策和做法（報告統稱為「經濟侵略」）實現了經濟的快速成長，工業基礎的現代化及在全球價值鏈地位的提升。基於中國目前的經濟規模及市場扭曲政策的程度，中國的經濟侵略不僅威脅美國經濟，也威脅著整個全球經濟。

報告共點出中國六種類型的經濟侵略：

- (1) 保護中國本土市場免受進口和競爭：此類別包括高關稅、非關稅壁壘和其他監管障礙。
- (2) 擴大中國在全球市場的份額：產業政策工具包括促進出口的財政支持以及將國有企業合併為「國家冠軍（national champions）」，可以在國內和國際市場上與外國公司競爭。中國企業也受益於優惠政策，這些優惠政策導致中國國內市場產能過剩，從而抑制了世界價格，並將外國競爭對手趕出了全球市場。
- (3) 獲取和控制核心的全球自然資源：中國使用經濟發展和金融的掠奪性「債務陷阱（debt trap）」模式，向發展中國家提供大量資金，以換取對其自然資源和市場准入的抵押。這些資源包括鋁土礦、銅和鎳以及稀有商品，如鈹、鈦和稀土礦物。這種掠奪性模式在法治薄弱和獨裁政權的國家特別有效。
- (4) 主導傳統製造業：中國在許多傳統製造業中已取得領先地位。它透過優

¹¹ OTMP (2018), How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>

惠貸款和低於市場的公用事業費率，以及寬鬆和執行不力（weakly enforced）的環境標準來實現這一目標。

- (5) 從包括美國在內的其他國家，獲取關鍵技術和智慧財產權；及
- (6) 發展新興高科技產業，以驅動未來經濟成長和國防工業的進步。

後兩種經濟侵略是該報告討論的重點，指出中國的產業政策旨在從世界各地「引進、消化、吸收和再創新（introduce, digest, absorb and re-innovate）」技術和智慧財產權（IP），並透過以下 5 種實施方式來達成：(1) 國家支持的智慧財產權盜竊，透過實體盜竊和網路盜竊技術和智慧財產權，逃避美國出口管制法律以及假冒和盜版；(2) 強制和侵入性監管措施，迫使外國公司進行技術轉讓，通常是為了交換進入受限制的中國市場；(3) 透過對關鍵原材料的出口限制和壟斷購買力進行經濟脅迫；(4) 蒐集開放原始碼；在美國大學、國家實驗室和其他創新中心安插非傳統的資訊蒐集者；和招聘商業、金融、科學和技術專家；(5) 尋求技術及國家支持的對外直接投資（FDI）。

美中經濟和安全審查委員會（U.S.-China Economic and Security Review Commission, USCC）於 2019 年 5 月亦發布《中國大陸企業如何獲取美國尖端科技》（How Chinese Companies Facilitate Technology Transfer from the United States）¹²報告顯示，中國是共產黨（CCP）獨裁政權，計劃性、策略性扶植尖端科技產業，包括人工智慧、生技及虛擬實境等，皆屬軍商兩用科技且具未來發展潛力，又有助於武器軍備升級。

報告指出，中國企業受惠於其政府產業政策重點扶植高科技產業的規劃，而美國居世界科技龍頭地位，因此成為中國企業及其他跨國公司取得尖端科技與智慧財產權的標的。中國不擇手段取得尖端科技的行徑，已造成美國數十億美元的技術研發損失；竊取智慧財產權造成美國平均每年損失約 6,000 億美元，中國案例居首。中國仰賴下面 6 種方法獲取美國技術，包括：(1) 對外直接投資（FDI）；(2) 經由創投基金（Venture Capital）投資美國新創企業；(3) 強迫外資企業經由合資方式進入中國市場；(4) 外資企業在中國營業執照的審核；(5) 網路間諜；(6) 高薪聘請高科技人才。

美國認為中國透過上述各種不公平的手段發展「中國製造 2025」，已對美國的產業競爭力造成威脅，並危及國家安全。美國國會參議院小企業與企業家委員會於 2019 年 2 月公布《中國製造 2025 與美國產業未來》（Made in China 2025 and the Future of American Industry）¹³報告顯示，中國在資通訊技術、航運、能源

¹² USCC (2019), How Chinese Companies Facilitate Technology Transfer from the United States, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/How%20Chinese%20Companies%20Facilitate%20Tech%20Transfer%20from%20the%20US.pdf>

¹³ CSIS(2019), Statement before the Senate Small Business and Entrepreneurship Committee “Made in

及發電方面取得顯著的成功，同時也積極投資航空航天、交通工具及機器人領域等，美國企業正面臨來自《中國製造 2025》的直接威脅，特別是小型企業。此外，在 2019 年 1 月美中暫時休兵之際，美國商會及中國美國商會亦聯合向美國貿易代表 (USTR) 提交《美中貿易談判優先事項建議》(Priority Recommendations for U.S.-China Trade Negotiations)¹⁴報告，除質疑中國近期努力淡化「中國製造 2025」重要性的意圖，並稱北京目前仍在大规模地實施該計畫，野心勃勃地想要成為全球技術的主導者。

第三節 美中貿易爭端的演進

本文將美中貿易爭端的演進自川普上任迄今概分為四個階段：接觸與調查階段 (2017.1~2017.12)、正式出擊階段 (2018.1~2018.11)、暫時休兵階段 (2018.12~2019.4)，與攻勢升級階段 (2019.5 迄今)，以下分別進行說明：

一、接觸與調查階段 (2017.1~2017.12)

川普在 2017 年 1 月 20 日就任後的第一年，針對中國，主要進行兩方面的工作，一是與中國展開探索性的接觸，二是依據國內法啟動貿易調查。

(一) 舉行三次川習會

1. 第一次川習會：推動「美中百日談判計畫」

2017 年 4 月 6 日至 7 日期間，中國國家主席習進平赴美國佛羅里達州海湖莊園 (Mar-a-Lago) 與川普進行首次會面，雙方除了討論北韓、敘利亞等國際安全問題外，美方更明確表示兩大主要目標，一是大幅降低美國對中國的貿易逆差，另一則是增加中美貿易總規模。而中方則爭取到 100 天的時間，透過向美國開放農產品等方面，改善中美貿易失衡。會後美中建立外交安全、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「美中百日談判計畫」。雙方於 2017 年 5 月 12 日公布百日談判的初步成果，中方承諾開放農產品及金融服務等。

2. 第二次川習會：推動「美中首輪全面經濟對話」

2017 年 7 月 7 至 8 日第二次川習會於德國漢堡 G20 峰會期間舉行，重點聚焦在北韓問題上。但雙方也約定於 2017 年 7 月 19 日召開「美中首輪全面經濟對話」。惟該次對話並未取得共識，事後雙方也未發布聯合聲明。

China 2025 and the Future of American Industry”，https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/190226_Glaser_Testimony.pdf

¹⁴ U.S Chamber of Commerce and AmCham China(2019), Priority Recommendations for U.S.-China Trade Negotiations, <https://www.wsj.com/public/resources/documents/tradereport.pdf>

3. 第三次川習會：美中簽署 2,535 億美元的合作協議

2017 年 11 月 8 至 10 日，川普首度訪問中國，中國以超高規格接待，並送出史上最大採購與合作訂單，雙方企業簽署總額 2,535 億美元的商業合作及雙向投資協議，令川普滿載而歸。此外，中國亦表示將按中方擴大開放的時間表和路線圖，大幅度放寬銀行業、證券業和保險業的市場准入，並逐步適當降低汽車關稅。¹⁵不過，此次會面中國對美國企業最為關切之產能過剩、投資限制、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議題，並未提出解決方案。

(二) 啟動三次貿易調查

1. 基於有危國家安全的【232 調查】

川普認為，全球鋼鐵和鋁材產能過剩，外國政府實施補貼及貿易不公平的作法，導致人為壓低價格，壓縮美國鋼鐵和鋁業的利潤，阻礙鋼鐵和鋁業的長期投資，及廠商研究開發更新、更好產品的能力。若情況長久發展，美國鋼鐵及鋁業可能會弱化投資和研發的能力，並減少產業維持發展所必需的技術工人和就業機會。基於鋼鐵及鋁材是美國製造業和國防工業發展關鍵材料，美國必須遏止不正當的貿易慣例和被濫用的貿易行為，遂依據 1962 年貿易擴張法第 232(b) 條款，分別於 2017 年 4 月 20 日及 4 月 27 日，分別發布備忘錄，指示商務部調查鋼鐵及鋁材進口對國家安全的影響。

2. 基於對國內產業造成損害的【201 調查】

2017 年 4 月 26 日美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, USITC) 接獲兩家太陽能業者 Suniva 和 Solar World 投訴，要求對太陽能進口產品展開防衛措施調查。遂 USITC 於 2017 年 5 月 23 日依據美國 1974 年貿易法 201 條款，針對進口太陽能矽晶電池與模組是否造成美國國內產業損害展開調查。

3. 基於不公平貿易行為的【301 調查】

美國知識產權被盜委員會 (Commission on the Theft of American Intellectual Property) 2017 年 2 月的調查顯示，美國每年因假冒商品、盜版軟體以及商業秘密竊取造成的損失在 2,250 億美元至 6,000 億美元之間。¹⁶川普認為中國所執行的法律、政策以及採取的措施可能涉及限制美國出口，強迫美國企業技術移轉，剝

¹⁵ 中美元首會晤達成多方面重要共識，同意共同努力推動兩國關係取得更大發展，中國大陸外交部，2017 年 11 月 9 日，<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1509099.shtml>，最後瀏覽日期：2017 年 11 月 12 日。

¹⁶ The Commission on the Theft of American Intellectual Property (2017), To the IP Commission Report, http://ipcommission.org/report/IP_Commission_Report_Update_2017.pdf; 大紀元新聞編輯部(2019), 美中貿易戰內幕, The Epoch Times Association Inc., 2019 年 5 月。

奪美國公民因為創新而應該獲取的報酬，把美國的工作機會轉移到中國，並且導致貿易逆差，破壞美國的製造業、服務業以及創新性。因此授權貿易代表署(USTR)代表賴海哲依據 1974 年貿易法 302 (b) 條款，評估是否針對中國法律、政策、做法及行為，有不合理及歧視的情況，進而造成美國智慧財產權、創新或技術發展之損害進行調查。

賴海哲在諮詢利害相關者及政府機構後，判定這些關鍵問題值得深入調查，遂於 8 月 18 日向川普報告，將根據 1974 貿易法 301 條，正式對中國的智慧財產權政策啟動調查。

二、正式出擊階段 (2018.1~2018.11)

(一) 關稅措施

1. 201 關稅

根據 USITC 的 201 調查報告，川普於 2018 年 1 月 23 日宣布對太陽能矽晶電池與模組實施防衛性關稅，為期 4 年，實施期間自 2018 年 2 月 7 日至 2022 年 2 月 6 日，中國為主要受影響國家，但台灣亦受到波及。USITC 對太陽能電池設有 2.5GW 的配額上限，超過將課徵 15-30% 的高額關稅 (如表 7-3)。另對於占美國太陽能進口量在 3% 以下的開發中國家，且所有開發中國家加總進口量不超過 9%，可豁免超過配額所加徵之關稅。

表 7-3、美國太陽能產品防衛措施關稅配額

配額	第一年	第二年	第三年	第四年
2.5GW 以內	原稅率	原稅率	原稅率	原稅率
超過 2.5GW	30%	25%	20%	15%

資料來源：劉昱辰 (2018)。

2. 232 關稅

(1) 美國出擊

2018 年 3 月 8 日，依據商務部認定進口鋼鐵及鋁製品對美國國家安全造成威脅，產能過剩情況正在削弱美國經濟的 232 調查結果，川普宣布對進口鋼鐵和鋁製品分別額外課徵 25% 及 10% 關稅，自 3 月 23 日起生效。其中韓國、阿根廷、澳大利亞、巴西等國取得豁免資格；而加拿大和墨西哥在取得 2 個多月的豁免資格後，一直到 2019 年 5 月 19 日才又重新取得關稅豁免權。

(2) 中國反擊

針對美國對鋼鋁產品加徵 232 關稅，中國立即進行報復，自 2018 年 4 月 2 日起對 128 項、30 億美元美國進口商品加徵關稅，稅率在 15~25% 之間，主要集

中水果及肉類產品。

3. 301 關稅

2018 年 3 月 22 日美國 USTR 發布《依據 1974 年貿易法第 301 條對中國技術轉讓、智慧財產權和創新的相關法規、政策和實踐的調查結果》(Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974)¹⁷，認定中國政府有關技術轉讓、智慧財產權和創新的法律、政策和做法是不合理或具歧視性的，因而對美國商業造成負擔或限制 (unreasonable or discriminatory and that burden or restrict U.S. commerce)。具體包括以下四項：

- (1) 以限制外資持股比例及行政審批程序，強迫美商技術轉移；
- (2) 透過實施技術許可條件的限制，剝奪美國技術所有者以市場條件進行技術轉讓的能力；
- (3) 中國政府指導中國企業透過併購獲取美國的尖端技術和智慧財產權，並在中國重點扶植產業領域進行大規模的技術轉讓；
- (4) 中國政府支持或涉入對美國企業網路進行未經授權的入侵和竊取敏感商業機密。

川普繼而指示行政當局採取措施以為回應，包括向 WTO 投訴中國的歧視性的技術許可做法、對中國部分產品徵收額外的關稅，及對中國收購敏感技術的行為進行投資限制。

2018 年 4 月 3 日，美國貿易代表署 (USTR) 公告將對 1,333 項、500 億美元中國商品加徵 25% 額外關稅之產品建議清單，正式揭開美中貿易戰的序幕。2018 年 7~9 月美國先後對中國大陸出口美國商品加徵三波 301 懲罰性關稅，稅率在 10~25% 之間，合計受影響產品共計 6,864 項 HS 八位碼商品、價值 2,500 億美元；而中國大陸則對美國出口中國大陸 1,100 億美元商品課徵 5~25% 關稅。

美國對中國前兩波共價值 500 億美元的課稅清單，以涉及「中國製造 2025」的工業性產品為主要課稅對象，屬於消費品的比重非常低；第三波 2,000 億清單則納入較高比例的民生消費品，約占四分之一，但排除加工貿易 (offshore sourcing) 的主力產品，如成衣、鞋類及手機、筆電等電子產品，以及對美國消費者影響程度較高的玩具、樂器及鐘錶等。中國前兩波課稅清單以同等規模、同等力度對美國進行反擊，前兩波課稅清單合計也價值 500 億美元，課稅金額最高的產品包括

¹⁷ USTR(2018), Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974, <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.

大豆、汽車、廢紙、廢銅等。但在貿易規模不對等的情況下，中國的第三波課稅清單只價值 600 億美元。課稅金額最高的產業為化學及橡塑膠產品、機械設備及光學製品等。雙方的關稅戰直至 2018 年 12 月的阿根廷 G20 會議後（第四次川習會）才暫告一段落，進入重新啟動雙邊經貿磋商的休兵階段。

有關美中於 2018 年展開的關稅措施，彙整於表 7-4。

表 7-4、2018 年美中 301 關稅措施

時程	美方出擊	中方反擊
4 月	公布 500 億元建議清單	4 月 4 日公布 106 項、500 億美元、稅率 25% 的課稅清單，主要包括大豆、越野車及小飛機等
6 月	公布第一波課稅確定清單及時程	6 月 16 日公布 2 份課稅清單，總計 659 項、500 億美元 清單一：545 項、340 億美元，自 7 月 6 日起加徵 25% 關稅 清單二：114 項、160 億美元，最終措施及生效日期另行公告
7 月至 8 月	第一波課稅 (340 億元)	7 月 6 日起對 545 項、340 億美元美國產品加徵 25% 關稅，主要集中在大豆、農產品、汽車等產品
	公布 2000 億元建議清單	8 月 3 日公布 5,207 項、600 億美元、稅率 5-25% 不等的建議清單
	公布第二波課稅確定清單及時程	8 月 8 日公布第二波課稅確定清單，計 333 項、160 億美元，自 8 月 23 日起加徵 25% 關稅
	第二波課稅 (160 億元)	8 月 23 日起對 333 項、160 億美元美國產品加徵 25% 關稅，主要集中在物燃料、銅及鋁廢碎料、運輸設備等產品
9 月	公布第三波課稅確定清單及時程	9 月 18 日公布第三波課稅確定清單，計 5,207 項、600 億美元，加徵 5-10% 不等之關稅
	第三波課稅 (2000 億元)	9 月 24 日起對 5,207 項、600 億美元美國產品加徵 5-10% 不等關稅，主要集中在塑橡膠、木及紙製品、機械、電子及其零件、光學儀器及其零件、運輸設備等產品
12 月	延後第三波清單上調稅率時間	12 月 14 日宣布自 2019 年 1 月 1 日至 3 月 31 日對原產於美國的汽車及零部件暫停加徵 5-25% 關稅

資料來源：自行整理自經濟部國貿局網站，

<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=4015&pid=636907>。

(二) 技術圍堵措施

1. 加強立法

為避免美國關鍵技術因出口及外人投資而外流，川普於 2018 年 8 月 13 日簽署《2019 年財政年度國防授權法》(2019 NDAA)，並將外人投資和出口管制之審查合併規定，兩者分別為《外國投資風險審查現代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA) 和《出口管制改革法案》(Export Control Reform Act, ECRA)。

在《2019 年財政年度國防授權法》方面，第 889 條明文規定禁止美國政府單位新購、租賃、續約或使用電信和監視器服務及設備的廠商和條件，除直接點明禁用華為 (Huawei)、中興通訊 (ZTE) 及旗下相關企業的電信設備之外，無線電廠商海能達通信 (Hytera)，監控設備廠商海康威視 (Hikvision) 和大華技術 (Dahua) 及旗下相關企業也在被禁止之列。若美國政府認為其他企業製造的產品，可合理的認定被外國政府所擁有或控制，也將被列入禁用的名單中。

在《外國投資風險審查現代化法案》方面，主要將外人投資委員會 (Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS) 審查範圍擴大至外國投資對美國企業不具控制力的併購案，只要涉及特定產業之關鍵技術的交易行為，都必須受到 CFIUS 審查。此外，FIRRMA 亦規定，商務部必須自法案實施起至 2026 年間，每 2 年向國會及 CFIUS 提出中國在美國投資情況報告，並需針對投資類型是否與「中國製造 2025」計畫有關等因素進行分析。

在《出口管制改革法案》方面，主要修法重點之一在於加強對新興和基礎技術 (emerging and foundational technologies) 之出口管制。根據 2018 年 11 月的聯邦公報，目前美國商務部工業安全局 (Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, BIS) 擬納入出口管制之「新興技術」共有生物科技、人工智慧及機器學習、定位與導航、微處理器、機器人、先進計算、先進材料、先進監控... 等 14 項技術。

2. 針對個別企業進行管制

(1) 中興事件：

2018 年 4 月 16 日，美國商務部因中興違反美國禁止向伊朗出口商品的禁令，宣布未來 7 年禁止任何美國公司或個人向中興通訊出口任何高科技產品及技術。同年 6 月 7 日，美國宣布與中興達成協議，中興將支付 14 億美元罰款及託管費，並在 30 天內更換董事會和管理層。

(2) 福建晉華事件：

2018年10月29日，美國商務部因中國福建晉華積體電路有限公司（Fujian Jinhua Integrated Circuit Co.）涉及違反美國國家安全利益的行為，給美國帶來了嚴重風險，宣布將其列入出口管制實體名單（Entity List）。2018年11月1日，美國司法部以涉嫌共謀竊取美光科技公司（Micron）的商業機密為由，起訴福建晉華積體電路公司及其技術夥伴台灣的聯華電子公司。

3. 針對人員移動進行管制

報導指出，美國政府自2018年起大幅放慢核准本土業者聘僱中國工程師從事半導體等先進工程職務的文件審核速度。這類申請屬於「視同出口（deemed-export）」執照，申請程序由過去只要數周變成要六到八個月。¹⁸此外，美國也自2018年6月縮短發放給部分中國公民簽證的有效期限。赴美攻讀機器人學、航空或高技術製造業的中國研究生之簽證有效期從5年縮減至1年。¹⁹

三、暫時休兵階段（2018.12~2019.4）

2018年12月1日G20阿根廷布宜諾斯艾利斯高峰會後，中美雙方舉行工作晚宴並展開第四次川習會談，最終兩方達成共識，由美國訂出90天談判期限，並暫緩原定於2019年1月1日調升2,000億美元中國產品關稅至25%的措施。美中自2019年1月開始展開密集的談判，主要聚焦在擴大採購、智慧財產權、強制技術轉移、非關稅貿易壁壘、農業與服務業、匯率操縱及協議執行機制等七大議題。原預計於5月底完成談判，但最終不歡而散，美中貿易衝突情勢再度生變。表7-5綜整歷次美中貿易談判消息，歸納美中貿易談判之談判重點。

表 7-5、美中貿易談判之重點領域

領域	說明
1. 擴大採購	美方訴求：大幅削減美國對中國貿易逆差。 中方回應：承諾購買美國商品與服務。
2. 智慧財產權保護	美方訴求：停止政府補助和援助；停止政網路入侵和網路竊盜；加強智慧財產權的保護和執法。 中方回應：僅願意減少中央補貼措施，未包含地方政府的補貼措施。
3. 強制技術轉移	美方訴求：取消技術移轉相關特定政策和作法；美國投資人在中國取得「公平、有效和無差別市場准入，其中包括解除適用外國投資限制和外國所有權/股權規定」。 中方回應：中國依兩國決定的時間表移除所有經確定的投資限制。
4. 非關稅貿易壁壘	美方訴求：中國取消特定的非關稅壁壘。 中方回應：同意放寬美商在金融服務和汽車製造領域所受的限制。

¹⁸ 經濟日報，「WSJ：美政府為保機密 阻撓本土半導體業招募中國工程師」，2019年5月21日，<https://udn.com/news/story/6811/3826201>

¹⁹ TVBS News，「美擬縮短中國公民簽證有效期 6月生效」，2018年5月30日，<https://news.tvbs.com.tw/fun/928960>；自由時報，「美國延宕中國留學生簽證 這3國成為受益者！」，2019年7月8日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2846518>。

領域	說明
5. 農業及服務業	美方訴求：中國以特定方式改善市場准入。 中方回應：增加購買美國農產品；擴大中方在雲端、銀行、保險和證券的市場准入。
6. 貨幣操縱	美方訴求：不操縱匯率，提高貨幣管理的透明度。 中方回應：同意遏阻匯率操縱。
7. 執行機制	主要包括定期協商機制及制裁機制。根據談判結果，雙方同意成立「執行辦公室」來監督協議執行，若協議廢除，雙方都可根據機制對彼此究責，雙方也將推派新執法人員來監督協議的執行狀況。

資料來源：筆者自行整理。

四、攻勢升級階段（2019.5 迄今）

（一）關稅措施

1. 第一次升級措施

2019年5月5日，就在各界預期美中貿易談判已接近尾聲之際，川普卻推文對中國祭出嚴重警告，表示由於美中協議進展緩慢，且中國試圖推翻談判結果，美國將於5月10日起對價值2,000億美元的中國商品之關稅稅率，由原先的10%提高至25%，並考慮進一步對剩餘之3,250億美元進口產品加徵25%關稅。

2019年5月10日美方上調中國出口到美國的2,000億美元之關稅至25%。5月13日美國公布第四波擬對中國商品產品課徵25%關稅的產品清單，共計3,805項、進口價值約3,000億美元。為反擊美國的關稅升級措施，中國也在5月13日宣布自6月1日起，對600億美元美國部分商品提高加徵關稅稅率，最高達25%。

2019年6月29日，美中在日本大阪的G20會議後舉行第五次川習會，美國宣布暫緩課徵，而中國承諾擴大對美採購，雙方同意重啟貿易談判。但就在7月30日至31日美中在上海舉行第12輪美中經貿高級別磋商的隔天，川普推文宣布，美國將自9月1日起，對其餘3,000億美元中國輸美商品加徵10%關稅。8月13日美國又宣布將其中549項（含部分加徵）、價值1,600億美元的中國商品之關稅延後到12月15日課徵，主要包括手機、筆電、電腦顯示器、電玩主機等電子產品以及部分玩具、鞋類和服飾，主要是怕影響到美國民眾聖誕節的採購。

2. 第二次升級措施

2019年8月23日，為報復美國對3,000億美元中國商品加徵10%關稅措施，中國宣布將對750億美元、5,078項的美國產品加徵5-10%不等的報復性關稅，分兩份清單，分別自9月1日及12月15日起實施。清單一自9月1日生效，共計1,717項，主要集中在農產品及加工食品、礦物燃料、塑化等產品。清單二自12月15日生效，共計3,361項，主要集中在汽機車、光學製品、紙製品、機械

設備等產品。上述兩份清單約有七成左右的品項（3,478 項）已涵蓋在先前 1,100 億美元的課稅清單中，未來將進一步再調高加徵稅率，最高達 35%。除此之外，中國亦宣布對原產於美國的汽車及零組件自 2019 年 12 月 15 日起恢復加徵 5%、25% 關稅。

在中國宣布反擊措施後，美國也於同一天宣布再加大關稅制裁力道，自 10 月 1 日起，對已加稅之 2,500 億美元之中國產品（清單一至清單三）再額外加徵 5% 關稅，加徵幅度從 25% 提升到 30%。而原訂於 9 月 1 日起課徵 10% 關稅的產品，加徵稅率改提升至 15%。除此之外，川普也下令美國企業，立即開始尋找中國以外的生產基地或回美國製造。

10 月 10 日至 11 日，美中於華府進行第 13 輪美中經貿高級別磋商。會後雙方表示在農業、智慧財產權保護、匯率、金融服務、擴大貿易合作、技術轉讓、爭端解決等七大關鍵領域取得實質性進展，並同意共同朝「最終達成協議」的方向努力。中方承諾會向美國購買高達 400 至 500 億美元的農產品，並且對外國金融服務機構進一步開放；而美國則暫緩實施原定在 10 月 15 日將 2,500 億美元中國商品關稅上調至 30% 的措施，但是 12 月 15 日對 1,600 億美元中國口商品加徵 15% 關稅是否實施，則尚未決定。川普表示美中雙方可能在 11 月於 APEC 峰會上共同簽署第一階段協議的文件。

（二）技術圍堵措施

2019 年，美國技術圍堵的核心聚焦在中國的通訊巨頭-華為。2018 年時美國已禁止政府單位採購華為設備及服務，並遊說其盟友認定華為設備有資安風險，不予採購。2019 年美國又加大對華為的封殺力道，同時包括「禁購令」及「禁售令」兩個面向。

1. 禁購令

2019 年 5 月 15 日川普發布《確保資訊暨通訊技術及服務供應鏈安全》（Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain）行政命令表示，為因應外國敵意對手利用資通訊技術和服務中的漏洞，存取和傳遞大量敏感訊息，進行惡意網路行為的相關威脅，宣布國家緊急情況，禁止交易涉及由外國敵意對手擁有、控制、受其管轄或指導的人設計、研發、製造或供應的資訊和通訊技術或服務，並授權商務部採取適當措施。商務部與財政部、國務卿、國防部長、司法部長、國土安全部長、美國貿易代表等政府部門負責人，應在 150 天內研擬實施規則後公布。這項命令僅泛指資訊和通訊技術及服務，未明確定義產品範圍，也沒有點名國家或企業，不過外界多認為是針對華為與中興通訊等電信大廠。

2. 禁售令

2019年5月22日(回溯至5月16日起算)美國商務部認為華為涉及違反美國國家安全或外交政策活動，將華為及旗下68家位於其他26國的附屬機構，一同列入實體清單中，隨後英特爾(Intel)、高通(Qualcomm)、博通(Broadcom)、賽靈思(Xilinx)等美國晶片製造商，谷歌(Google)的Android作業系統服務，以及英國晶片設計商安謀(ARM)皆暫停與華為的業務往來。

基於讓現有網路、設備、手機持續運作，以及網路安全研究和參與5G標準發展需求，美國商務部宣布給予「臨時許可證」(Temporary General License)，華為自5月20日起有90天寬限期(至8月19日止)，但出口產品者仍需依規定申請許可證。此90天寬限期，主要針對華為現有產品和設備的支援，不包括研發收購、專利移轉和新產品。8月19日美國政府展延華為公司的禁售令寬限期90天，到11月19日止，但同時將華為46家子公司列入出口管制的實體清單中。

而為避免川普因談判壓力而放鬆對華為施壓的可能性，美國國會參眾兩院兩黨議員7月16日擬推出《捍衛美國5G未來法案》(Defending America's 5G Future Act)，將把美國總統川普之前頒布的可禁止威脅國家安全的外國企業參與美國5G系統的行政命令法律化，並將禁止在沒有國會行動參與下，將華為從商務部實體清單中撤除，同時還規定，如果行政當局向美國企業頒發與華為商業活動的豁免許可，國會將有機會將其廢除。²⁰

除了華為之外，10月7日美國商務部將中國20個公安機構及8家AI代表性企業列入出口黑名單，包括科大訊飛、亞美柏科、商湯科技、曠視科技、依圖科技、海康威視、浙江大華技術等，指控它們在新疆侵害維吾爾族的人權。

第四節 美中經貿爭端對美、中貿易的影響

一、對美國的影響

2018年，美國經濟表現看似亮眼，對全球總出口較2017年成長7.7%，達1.7兆美元，進口成長8.6%，達2.5兆美元，存在約8,748億美元的貿易逆差，較2017年增加814億美元。但事實上，自美、中於2018年7月先後對彼此加徵關稅後，美國進出口自11月開始呈現成長趨緩或衰退的現象，2019年後情況更加明顯。2019年1-8月，美國出口成長較上年同期衰退0.96%，進口亦減少0.07%。此外，美國的貿易逆差在關稅加徵之初的2018年下半年明顯惡化，逆差金額較上年同期擴大13.7%，至2019年才呈現改善趨勢。(詳表7-6)

美國對中國大陸產品加徵關稅已產生明顯的貿易轉向效果(圖7-5)。2019年1-8月，美國對中國大陸進口相較去年同期減少12.5%，中國大陸在美國的進口市占率下滑2.58個百分點至18.06%。美國轉而自越南(較上年同期成長34%)、

²⁰ 民報，美國會立法 禁止將華為從實體清單除名，2019年7月17日，<https://www.peoplenews.tw/news/42a7e9fa-f132-4342-8e76-f5c9a50e7b89>

荷蘭（32%）、台灣（21%）、比利時（20%）、法國（13%）等地之進口明顯增加，並使美國對越南、台灣、法國的貿易逆差金額較上年同期擴大 30% 以上。

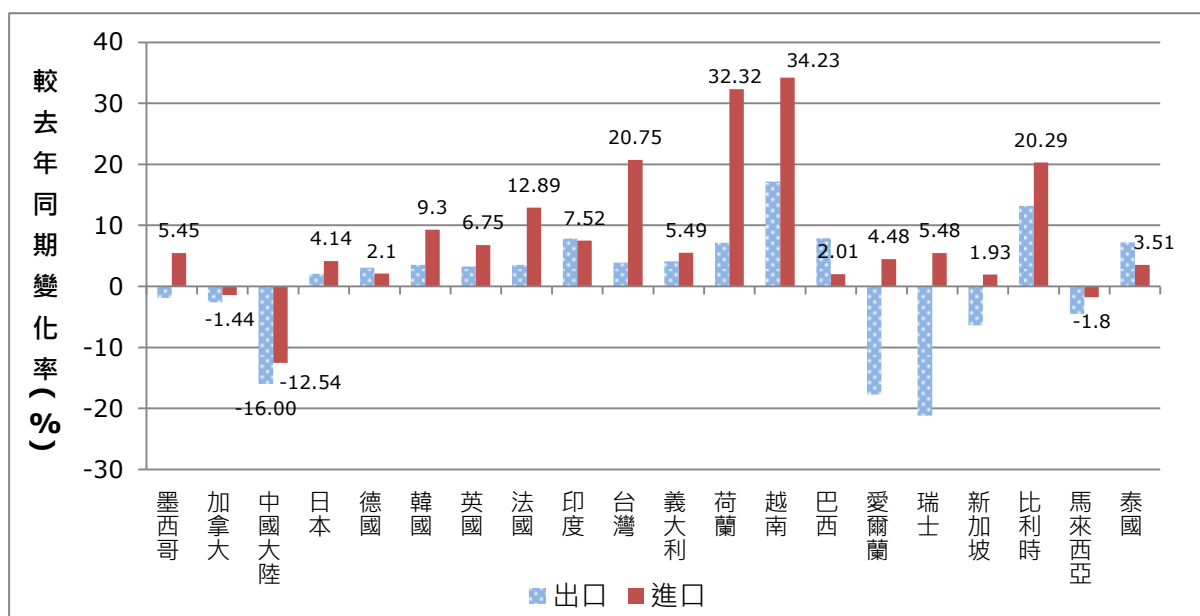
表 7-6、美國商品貿易變化

單位：億美元

期間	出口		進口		貿易餘額	
	金額	變化率	金額	變化率	金額	變化率
2018 年 1-6 月	8,319	9.88%	12,324	8.75%	-4,005	6.41%
2018 年 7-12 月	8,341	5.66%	13,084	8.45%	-4,743	13.73%
2019 年 1-8 月	10,951	-0.96%	16,717	-0.07%	-5,658	1.68%

註：灰底表課稅後期間。

資料來源：筆者自行整理自 WTA 資料庫。



註：與 2018 年 1-8 月相比。

資料來源：筆者自行整理自 WTA 資料庫。

圖 7-5、美國 2019 年 1-8 月與主要貿易夥伴進出口變化

美國自中國大陸進口減少，但受到中國大陸關稅反制，同期對中國大陸出口減少更多，衰退 16%，也使得 2019 年 1-8 月美中貨品貿易總額下降 9% 至 4,985 億美元，中國大陸退居美國第 3 大貿易夥伴，次於墨西哥及加拿大，是中國大陸自 2005 年來首度輸給墨西哥。

二、對中國大陸的影響

關稅戰開打後，中國大陸進出口也同樣自 2018 年 11 月開始呈現成長趨緩及衰退的現象。2019 年 1-8 月，中國大陸出口已接近零成長，進口則衰退 3.02%。且因進口下滑，中國大陸貿易順差金額反而較美中貿易戰開打增加（表 7-7）。中

國大陸在美中貿易戰爭愈演愈烈，導致出口及投資不振下，經濟成長也呈現放緩趨勢。根據中國大陸官方發布的數據顯示，中國大陸 2019 年第三季經濟成長率降至 6.0%，比首季的 6.4% 及第二季的 6.2% 下滑，跌至 27 年來最低水平。

表 7-7、中國大陸商品貿易變化

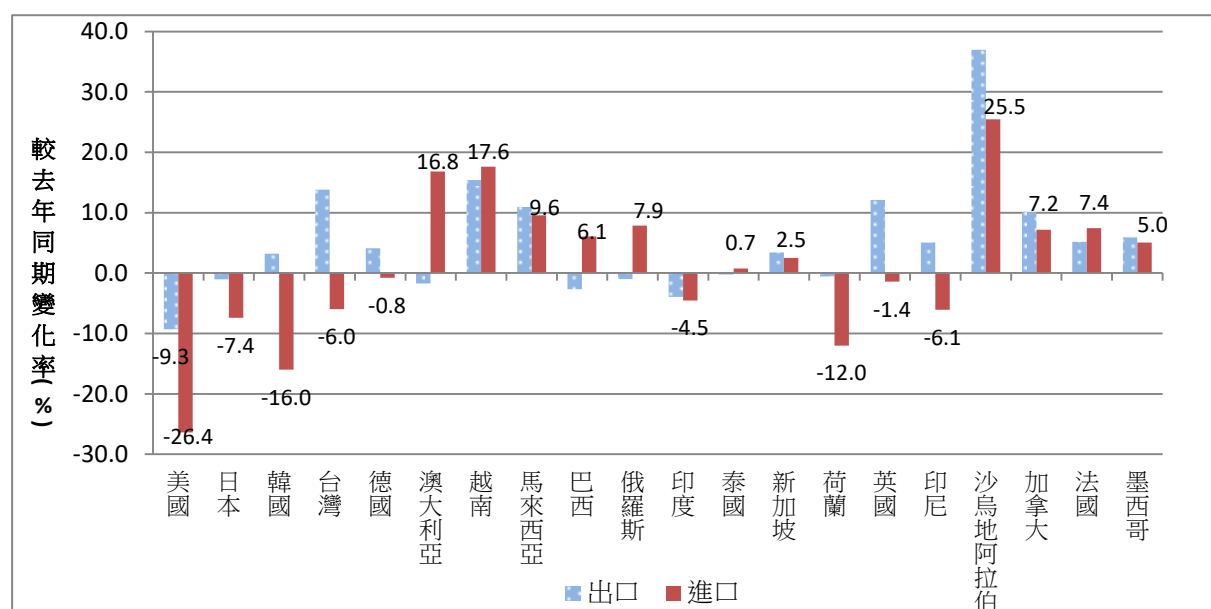
單位：億美元

期間	出口		進口		貿易餘額	
	金額	變化率	金額	變化率	金額	變化率
2018 年 1-6 月	11,708	11.49%	10,126	21.30%	1,583	-26.52%
2018 年 7-12 月	13,205	7.45%	10,964	14.78%	2,241	-18.14%
2019 年 1-8 月	16,129	0.38%	13,461	-3.02%	2,668	21.98%

註：灰底表課稅後期間。

資料來源：筆者自行整理自 GTA 資料庫。

美國雖然仍是中國大陸最大貿易夥伴，占中國大陸貿易總值的 12%，但金額較去年同期下滑 14%，其中中國大陸對美國出口下滑 9%，自美國進口則大幅減少 26%，美國占中國大陸進口比重由 2018 年的 8% 下滑至 6%。美中關稅大戰也波及了中間財及零組件的主要供應國-日本、韓國、台灣等，2019 年 1-8 月中國大陸自日、韓、台的進口明顯下滑，其中韓國下滑幅度更高達 16%。同期中國大陸進口增加較多的主要來源有澳大利亞（17%）、越南（17.6%）、馬來西亞（9.6%）、巴西（6.1%）、俄羅斯（7.9%）、印度（-4.5%）、泰國（0.7%）、新加坡（2.5%）、荷蘭（-12.0%）、英國（-1.4%）、印尼（-6.1%）、沙烏地阿拉伯（25.5%）、加拿大（7.2%）、法國（7.4%）、墨西哥（5.0%）。（圖 7-6）



註：與 2018 年 1-8 月相比。

資料來源：筆者自行整理自 GTA 資料庫。

圖 7-6、中國大陸 2019 年 1-8 月與主要貿易夥伴進出口變化

第五節 美中經貿爭端未來可能發展走向

美中之間的貿易爭端、智慧財產權爭議從 1990 年後就一直持續發生，只是過去中國與美國的經濟實力差距懸殊，美國並不把中國視為主要競爭對手，而中國也承諾進行國內改革，因此多數的爭端多在雙邊進行談判後達成和解。再加上中國入世之前，美國對於給予中國最惠國待遇採年審制，雖然美國每年都是在吵吵鬧鬧中通過審查，但這無疑是一項可以掐住中國脖子的有效手段。

中國爭取加入 WTO 的關鍵是要取得美國給予中國永久性最惠國待遇。當時美國的執政當局認為這是一項穩賺不賠的生意，因為美國不需做任何調整或讓步，即可享受中國關稅減讓及市場開放的好處。不過，賴海哲在 2010 年的《過去十年中國在世界貿易組織中作用的評估》報告中指出，美國給予中國永久性最惠國待遇，但中國並沒有完全遵守 WTO 的義務，美國也沒有得到預期的效益，最後只留下嚴重的雙邊貿易失衡問題。報告提出美國可以採取的解決方法，包括了積極實施貿易法規、對中國操縱匯率行為做出回應，及運用 WTO 爭端解決機制。這些措施在川普上任後一一被執行了，同時也因為對於中國履行承諾的不信任，美國在美中經貿談判中特別重視執行機制的設計。不過，賴海哲在報告中也明白表示，上述這些措施並不足以解決美國的危機，美國需採取更加積極的應對方式。

特別是 2019 年的中國又比 2010 年的中國更加難以對付了。2010 年中國的 GDP 只有美國的 40%，但 2019 年中國的 GDP 已達美國的 65%，並且傾一國之力進行自主創新，在 5G 技術、航運、能源及發電方面取得顯著的成功，同時也積極投入人工智慧及智慧製造等先進領域。此外，中國亦透過「一帶一路」企圖增加對區域國家的影響力，提高在國際的話語權。種種跡象顯示，中國經濟快速崛起正在挑戰美國第一大經濟體的地位，美國採取措施遏制中國勢在必行，除了經濟上的遏制，更迫切的是科技上的遏制。

根據美聯社美國民意研究所公共事務研究中心 8 月的民調，雖然川普的支持率只有 36%，但是在經濟方面的表現，卻是滿意度最高的項目，達到 46%，²¹顯示美國社會大眾及不同政黨對於川普的行事作風雖有不同的看法，但卻普遍認同對中國應採取嚴厲的遏制手段。不過，在經過數月的談判僵局及中國日益強硬的態度後，川普對中國的遏制策略面臨更多困難。隨著關稅變得愈來愈高，美國受影響的產品、企業及消費者愈來愈多，再加上美國經濟衰退的風險及川普連任的壓力，都可能使美國國內對於美中關稅戰是否應持續下去產生不同聲音，影響後續美中貿易戰的發展。

至於中國方面，雖然也面臨中國經濟下行、失業增加的問題，並承認現在尚

²¹ 公共電視(2019)，「美聯民調：川普支持度 36% 不滿意達 62%」，2019 年 8 月 23 日，<https://times.hinet.net/mobile/news/22524385>。

不足與美國對抗，但民族的尊嚴卻也不容中國全盤接受美國的要求。中國認為只要經濟及社會維持基本穩定，再透過降稅減費、擴大內需及人民幣適當貶值來降低企業成本，並持續加大對外資開放，利用廣大的內需市場吸引外資進駐，以減緩美國對中國加徵關稅所產生的不利影響。中國目前的策略主要採取有條件的配合，在不觸及底線的情況下，盡量拖延，以時間換取空間。美中貿易戰後，中國大陸更加了解產業發展的瓶頸，包括基礎研究薄弱，關鍵技術受制於人，所以未來將更加大力度來進行基礎研發，加速自主研發創新及國產化進程，美中貿易戰勢必難以在短期間落幕。

美中關係已經來到了一個新的轉折點，美中經濟對抗及世界霸權爭奪長期化已成不可逆的趨勢，但美中經貿上的利益關係糾葛過深，各國企業圍繞著這兩個大國，形成一個錯綜複雜的供應鏈關係，因此，若美中落入了新冷戰格局對雙方及全球都是非常不利的。2020年無論誰當選美國總統，都必須設法徹底解決兩國間的矛盾，尋求有效控管兩國競爭但同時存在合作空間的策略與作法，以有效遏制中國不公平的貿易手段及其在經濟、科技、軍事及地緣政治上擴張的野心，否則，一旦中國在5G等新興科技一步步逼近甚至超越美國，美國未來在與中國打交道時勢必將更加束手無策。

參考文獻

【中文部分】

1. 民進黨中國政策研討會（2009），「1997年美國總統柯林頓對中國與國家利益演講詞」，http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/p_bill2.htm。
2. TVBS News（2018），「美擬縮短中國公民簽證有效期 6月生效」，2018年5月30日，<https://news.tvbs.com.tw/fun/928960>。
3. 大紀元新聞編輯部（2019），美中貿易戰內幕，The Epoch Times Association Inc.，2019年5月。
4. 日經中文網（2014），「歐巴馬對華態度為何左右搖擺」，<https://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/11892-2014-11-18-04-52-19.html>。
5. 中國外交部（2017），「中美元首會晤達成多方面重要共識，同意共同努力推動兩國關係取得更大發展」，2017年11月9日，<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1509099.shtml>。
6. 中華經濟研究院（2017），川普時代下台灣亞太經貿新戰略，國家發展委員會委託計畫。

7. 公共電視 (2019),「美聯民調：川普支持度 36% 不滿意達 62%」, 2019 年 8 月 23 日, <https://times.hinet.net/mobile/news/22524385>。
8. 民報 (2019), 美國會立法 禁止將華為從實體清單除名, 2019 年 7 月 17 日, <https://www.peoplenews.tw/news/42a7e9fa-f132-4342-8e76-f5c9a50e7b89>。
9. 自由時報 (2019),「美國延宕中國留學生簽證 這 3 國成為受益者!」, 2019 年 7 月 8 日, <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2846518>。
10. 任澤平及羅志恆 (2018),「來自歷次中美貿易戰的啟示」, <https://www.weiwenuku.org/d/107482097>。
11. 周琪 (2019),「論特朗普的對政策及其決策環境」, 世界經濟與政治, 2019 年第 3 期, 頁 57-78。
12. 郭艷琴 (2017),「1994-2017: 美國國安報告中的『中國』」, <https://read01.com/kE6gAOP.html>。
13. 經濟日報 (2019),「WSJ: 美政府為保機密 阻撓本土半導體業招募中國工程師」, 2019 年 5 月 21 日, <https://udn.com/news/story/6811/3826201>。
14. 劉昱辰 (2018),「美國稅改與貿易措施及對台灣的啟示」, 經濟前瞻, 第 179 期, 2018 年 9 月, 頁 21-30。
15. 劉國柱 (2018),「美國國家安全戰略的連續性與多變性--21 世紀《美國國家安全戰略報告》比較研究」, 當代世界, 2018 年 2 月, 頁 26-30。

【英文部分】

1. CSIS (2019), Statement before the Senate Small Business and Entrepreneurship Committee “Made in China 2025 and the Future of American Industry”, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/190226_Glaser_Testimony.pdf.
2. OTMP (2018), How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>.
3. Robert E. Lighthizer (2010), Evaluating China’s Role in the World Trade Organization Over the Past Decade, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/6.9.10Lighthizer.pdf>.

4. The Commission on the Theft of American Intellectual Property (2017), To the IP Commission Report ,
http://ipcommission.org/report/IP_Commission_Report_Update_2017.pdf.
5. The White House (2017), National Security Strategy of the United States of America , <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
6. The White House (2018) , Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China , Issued on: October 4, 2018,
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.
7. U.S Chamber of Commerce and AmCham China (2019) , Priority Recommendations for U.S.-China Trade Negotiations,
<https://www.wsj.com/public/resources/documents/tradereport.pdf>.
8. USCC (2019), How Chinese Companies Facilitate Technology Transfer from the United States,
<https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/How%20Chinese%20Companies%20Facilitate%20Tech%20Transfer%20from%20the%20US.pdf>.
9. USTR (2018) , Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974,
<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.

第八章 美中貿易戰對全球產業供應鏈的影響

顧瑩華

中經院區域發展研究中心研究員

美中貿易戰對全球經濟及產業已造成影響，由於目前美中角力仍持續進行當中，因此未來的發展尚不可知，但其對全球產業供應鏈產生的影響卻是非常明顯的，不僅傳統勞力密集產業加速移出中國，高科技產業的供應鏈也發生明顯變化，值得關注。由於美中貿易戰已演變成科技戰，因此未來資通訊等高科技相關產業的發展將產生巨變，對以資通訊產業發展為主的台灣來說，更是重要，值得密切關注其變化趨勢，以為因應。

本章共分成五節，第一節將說明全球產業供應鏈的形成，1980 年代以降，全球化的進展造成各市場競爭的加劇，伴隨著 ICT 技術的進步，使產業鏈的跨國切割變成可能而且必要，其中東亞國家遂成為美歐主要品牌的海外生產基地。海外生產（offshore sourcing）一方面擴大了貿易，一方面深化了美歐國內的矛盾，是今日美中貿易戰的背景因素。第二節將分析美國對中國發動的懲罰性關稅對全球產業供應鏈的影響。第三節將探討美中科技戰下，美國對中國的技術圍堵政策對全球資通訊產業供應鏈可能造成的影響。第四節將由全球產業鏈分工模式的變化，探討台灣在全球供應鏈角色的變化，以及全球佈局的改變。第五節則為政策建議。

第一節 全球產業供應鏈的形成

美中貿易戰不僅是貿易競爭的問題，而且已演變成科技戰，科技競爭的面向更廣，涵蓋了軍事國防、情報資訊及商業競爭等。未來美國對中國的制裁及防堵，不會只有關稅的提高而已，還包括投資的限制、關鍵技術的出口管制、企業及人才交流的限縮等。造成今日美中衝突擴大的原因，其實與高科技產業全球分工體系的發展有很大的關係，本節將從全球 ICT 產業供應鏈的形成，分析美中衝突的成因。

其實在 1970 年代初期至 1980 年代中期之間，美國 ICT 產業的龍頭地位受到日本企業崛起的挑戰，從半導體的晶片、材料、生產設備，乃至消費性電子產品如電視、影印機、傳真機等，日本產品的全球市占率節節上升，引發當時美國雷根政府的緊張，最終迫使日本在 1985 年簽署「廣場協議（Plaza Accord）」，讓日圓大幅升值。美國並且陸續與日本在鋼鐵、汽車、工具機、半導體等產業達成協議，要求日本採取出口自我設限（voluntary export restraints）與擴大進口的措施，作為減緩美日貿易逆差的手段。

美國政府除了用貿易干預的手段來維護美國企業的全球領導地位外，美國企

業也改變過去的營運模式，透過對外投資委託海外生產的安排，創造新的全球分工體系，以善用全球資源來降低生產成本，提升競爭力。經過多年努力，美國終於在全球高科技產業重新取得領導地位。直到近年，美國感受到中國的崛起已對其國際領先地位產生威脅，於是發動美中貿易戰，想要重演 1980 年代中期對日本崛起的壓制措施。在分析美中衝突未來可能的發展趨勢，必須瞭解中國崛起的成因，才能判斷未來的可能發展途徑。

若探討今日 ICT 產業之全球生產供應體系的形成，可追溯至 20 世紀中期以後美國企業的對外投資。從美國電子產業開始進行對外直接投資至全球供應鏈體系的形成，大約可分成三個階段。第一階段為 1960 至 1970 年代晚期，美國企業開始對外直接投資，以海外生產降低生產成本；第二階段是 1980 至 1985 年之間，美國企業逐漸深化與投資地（尤其是亞洲地區）的供應鏈關係，採購當地零組件；第三階段則是從 1980 年代中期至 1990 年代初期，美國企業的海外營運擴大到技術合作領域，海外生產漸漸被賦予供應全球市場的重責大任。至此，美國企業透過海外營運所建立的全球研發、採購與生產體系大致完成¹。

1960 年代，美國的代表性電子大廠如 IBM、GE、RCA 等，即開始對外尋找合適的組裝代工生產基地，其主要目的是降低生產成本。當時經濟發展程度較低的亞洲國家，如台灣、韓國、新加坡、馬來西亞等，憑藉著低廉的勞動成本，成為美國企業海外投資的首選，透過這樣的投資模式，美國企業逐步建構出跨國的生產供應體系。

在第二階段（1980-1985）期間，美系代工廠的技術能力獲得明顯提升，加上美國企業建構一套開放系統的產品規格，並將產品的生產過程進行模組化，使代工的模式較易達成規模經濟。代工廠由最末端的組裝生產開始，進一步向上延伸至中間財與零組件的生產，開始學習較為複雜的技術，生產更高階的產品，包括機器設備的零組件、螢幕、電源供應系統等。同時由於產品規格的統一及模組化，讓產品的生產可以達到規模經濟的效果，也創造出垂直切割、高度專業分工的全球生產樣態。此外，由於受到日本電子大廠在消費性電子產品的強力競爭，美國企業陸續撤出消費性電子產品的市場，而專注於工業用產品，連帶讓作為代工廠的亞洲企業（如台灣、新加坡）在工業用電子產品的生產技術大幅提升，並擁有充分的空間將這些技術應用於消費性電子產品的生產。

另一方面，這個時期的亞洲國家，如韓國、新加坡、台灣、香港等新興工業化國家（Newly Industrial Economies, NIEs），正積極擴充國內的基礎建設、充實教育體制以提升勞動力品質，同時提供財政與租稅誘因促使外資企業擴大投資，並設定國內產業升級的目標。大中華圈的企業（包括台灣以及在新加坡、馬來西

¹ Michael Borrus, "Left for Dead: Asian Production Networks and the Revival of U.S. Electronics," in Barry Naughton, ed., *The China Circle: Economics and Technology in the PRC, Taiwan, and Hong Kong*, Brookings Institution Press, 1997.

亞、印尼等地投資的華人企業)更把握美國企業擴大進行技術移轉的機會,除替美國企業代工生產所需產品之外,並致力於零部件及其周邊產品的設計與生產,於1990年代開始迅速擴大該類產品的全球市占率。舉例而言,台灣廠商藉著代工生產PC的機會,其開發的主機板與滑鼠在1990年代全球市占率超過八成;掃描器、螢幕與鍵盤的市占率也分別達到5至6成,甚至趁勢創造自有品牌,如台灣的宏碁(Acer)、華碩、新加坡的創新科技(Creative Technology)等。

大約在1985至1990年代初期,可說是全球生產供應體系完成的時期。美國企業在美國的母公司專注於新世代產品的開發與設計,及其所需技術與軟體的開發;另一方面則賦予其亞洲的供應鏈伙伴更深一層的任務,從單純的代工(OEM)轉變為設計與代工兼具(ODM),同時肩負全球市場產品供應與生產的責任。如蘋果電腦於1981年在新加坡成立蘋果電腦新加坡分公司(Apple Computer Singapore, ACS),並設立產品組裝線;1989年,ACS獲得美國母公司的授權,負責設計與生產蘋果電腦的部分零組件;1990年代開始,ACS獲指定負責2-3款蘋果麥金塔(Macintosh)電腦的設計、生產與全球銷售任務,除微處理器仍由美國製造提供之外,其他包含外觀設計至零組件製造與最終產品的組裝等,皆於亞洲完成,並自主性的鏈結第二輪甚至第三輪的供應商;1993年ACS成立了桌上電腦的設計中心,是美國本土以外唯一的一個硬體設計中心;到1994年,ACS已經成為亞太地區的行銷、物流、銷售與業務發包的中心,其所布建的生產網絡遍及新加坡、日本、台灣與韓國等地。

除上述的蘋果電腦以外,其他美國企業在亞洲建立的生產與銷售體系也與蘋果的運作模式相當類似,如康柏電腦(Compaq)、惠普(HP)、摩托羅拉(Motorola)、AT&T、IBM、希捷(Seagate)、威騰電子(Western Digital)、德州儀器(TI)、英特爾(Intel)等。隨著這些美國電子大廠陸續在亞洲建立生產基地和生產網路,獲得生產訂單的代工廠如台灣的華碩、宏碁、大同等也因此獲得快速成長的契機。但經濟的成長也使得亞洲這些國家的勞動力短缺及成本上升,因此這些代工企業開始往東南亞及中國大陸等地設立新的生產據點。尤其是1990年代初期,台商在台灣開放赴陸投資後,大規模移往中國投資,並建立完整的產業鏈。由於美國企業主導的全球生產網路(global production networks)是開放系統,進入的門檻不高,因此大陸企業憑藉著廣大的內需市場及政府的政策支持,並利用此開放的生產體系,找台商代工生產,快速的建立自有的品牌。今天我們看到大陸在筆電及手機的品牌建立上,台商都扮演很重要的角色。

中國品牌在逐漸壯大後,也開始培養自己的供應商及代工廠,於是紅色供應鏈開始崛起。中國著名的品牌,如華為公司,不僅持續不斷投入研發,開發新世代技術,並透過挖角及竊取技術等手段,取得某些領域的技術領先地位,這也是美國川普為什麼以301條款,對大陸發動貿易戰的原因。其實,歷史的足跡在不知不覺中已為今日的美中貿易戰埋下了種子。

第二節 美國懲罰性關稅對產業供應鏈的影響

美中貿易戰發展至今，它已不是單純的貿易衝突問題，而是美中兩強在爭奪全球的霸主地位，因此美國採取的措施不只有懲罰性關稅而已，還包括其他的圍堵政策，如強化外人投資審查、強化關鍵技術出口控制、強化進口管制、強化人員管制等。本節先分析懲罰性關稅對產業供應鏈可能的影響。下一節則針對技術圍堵措施對產業供應鏈可能的影響進行分析。

一、美國課徵懲罰性關稅對產業供應鏈的可能影響

美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）根據 2018 年 3 月的 301 條款調查結果，啟動對中國大陸的關稅制裁措施。目前已經執行四波的加徵關稅措施，第一波是 2018 年 7 月 6 日，針對進口值約 340 億美元的 818 項中國產品，課徵 25% 關稅，產品包括化學品、輪胎、儲存元件、面板、工具機、產業用機械等；第二波是 2018 年 8 月 23 日，針對進口值約 160 億美元的 279 項中國產品，加徵 25% 關稅，產品多為塑膠及其製品，此階段也已納入半導體產品；第三波是 2018 年 9 月 24 日針對進口值約 2,000 億美元的 5,745 項中國產品，課徵 10% 關稅，不過在 2018 年底阿根廷舉行的 G20 高峰會中，美中兩國領導人達成共識，雙方以 12 月 1 日為起始日，在後續 90 天中進行協商，企圖化解紛爭。

在經過五個多月的協商後，美方最後因為中國大陸對於原先的承諾有立場倒退的現象²，於是決定自 2019 年 5 月 10 日起將 2,000 億美元中國商品關稅由 10% 提高至 25%³。此外，美國於 5 月 13 日另公布了第四波 3,805 項進口值約 3,000 億美元之擬課稅清單，涵蓋範圍為尚未被加徵關稅的項目，但排除藥品、醫材、稀土等項目。第四波清單已於 6 月 17 日辦完公聽會。由於川普並不想終止談判，於是在 6 月底大阪舉辦的 G20 高峰會與習近平達成協議，雙方重啟談判，但就在 7 月底舉行的第 12 輪談判剛結束之後，川普又於 8 月 1 日宣布將自 2019 年 9 月 1 日起對這 3,000 多億美元商品加徵 10% 關稅。後來由於怕影響聖誕節物價，美國 8 月 13 日宣布將手機、筆電、遊戲主機、電腦顯示器、特定玩具、鞋品及服飾等約 1,600 多億美元的清單商品，其加徵關稅延至 12 月 15 日課徵。中國對此也採取反擊措施，在 8 月 23 日宣布將進口值約 700 億美元的美國產品，於 9 月 1 日及 12 月 15 日另外再加徵 5~10% 的關稅。隨即美國也宣布將自 9 月 1 日及 12 月 15 日起，將對中國輸美的清單產品，在現行的懲罰性關稅外再加徵 5% 關稅。

² Office of the United States Trade Representative, “U.S. Trade Representative and the U.S. Department of Treasury respond to the “White Paper” issued by China on June 2, 2019”, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/june/us-trade-representative-and-us>.

³ Office of the United States Trade Representative, “Notice Regarding Application of Section 301 Action”, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/may/notice-regarding-application-section>

美國前兩波 500 億美元產品清單以電機、電子產品為主，此是為反制「中國製造 2025」而選取的項目，希望透過關稅的課徵，讓國際廠商將生產線移出中國。惟為加大對中國的施壓力道，第三波 2,000 億美元的產品範圍已擴大至消費品，而第四波課稅清單，除僅將短期內難以找到替代來源的項目排除之外，其餘產品皆全部納入，雖後來將筆記型電腦、平板電腦、智慧型手機等高科技消費產品的課稅時程延到 2019 年 12 月 15 日，但關稅效應已不可避免，其對供應鏈也將產生影響。

目前前三波加徵關稅已造成許多國際廠商將生產線移出中國的現象。各國外商轉移生產據點多以母國、東南亞、墨西哥等地為主。以台商為例，截至今年 10 月中為止，台商承諾回台投資金額已超過 6,000 億台幣以上，投資廠商家數已近 150 家。這些回台的廠商大都以生產網路通訊、伺服器等資通訊產品為主，因為這些產品台灣產業供應鏈仍完整，因此回流比較容易。至於一些勞力密集或是台灣已沒有供應鏈存在的產業，大都會選擇到東南亞或是墨西哥等地生產，主要是因為東南亞勞工成本尚低，而墨西哥則與美國簽有自由貿易協定，不僅可以規避懲罰性關稅，甚至還可以免關稅出口美國，因此對企業來說，除享有地利之便，還有關稅的優勢。

美國前三波關稅課徵清單，對台商的影響較為有限，台商大都以產能調整或是轉移生產基地來因應。至於對台商影響重大的筆電及手機，由於尚未開始課稅，所以廠商也還在思考如何因應。由於目前這幾項產品在大陸生產的比例高達八至九成，要轉移十分困難。如今美國政府已經宣布筆電及手機相關產品課稅時間延至 12 月 15 日，雖然變數仍有，但品牌商及代工廠已不得不思考如何移轉生產據點，才能將關稅的影響降至最低。

據《日經新聞亞洲評論》報導，蘋果已經要求其主要供應商進行成本評估，包括：iPhone 組裝商（富士康、和碩、緯創）、MacBook 製造商（廣達電腦）、iPad 製造商（仁寶電子）和 AirPods 製造商（英業達、Luxshare-ICT、Goertek），規劃其產能的 15% 至 30% 從中國轉移到東南亞的可能性。雖然緯創從 2017 年來已經在印度生產較低階 iPhone，鴻海今年（2019）起也開始在印度組裝 iPhone，但產量不多。目前逾 90% 的蘋果產品仍在中國組裝。蘋果供應商們承認，若在其他地方複製生產網路需要一些時間，至少需要兩年或三年才會產生網絡效益。即使部分產線轉移，未來中國很可能仍然是蘋果最重要的製造基地。目前，考慮可將中國部分產能轉移到的新生產基地，包括墨西哥、印度、越南、印尼和馬來西亞⁴。其中，印度和越南是智慧手機的首選地點之一。

除了蘋果公司之外，美國重要的筆記型電腦廠商，如惠普（HP）、戴爾（DELL）

⁴ 科技政策研究與資訊中心，2019/06/22「蘋果考慮 15% 到 30% 產能遷出中國，首選印度和越南」，<http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=15713>

也都要求代工廠評估將 20~30% 的產能移出中國⁵（可能的生產基地有越南、菲律賓、印尼、台灣），因為這兩家公司的全球市佔率高達 40%，而中國製造的產品約有 40~50% 是出口美國市場，高額關稅對廠商的營運影響很大；而日商夏普也考慮將其出口美國的筆電 Dynabook 由杭州移往越南生產⁶。

在美國課徵懲罰性關稅下，傳統勞力密集產業的供應鏈已加速撤離中國大陸，因為這些產業早已在近年中國生產條件不斷惡化下，持續外移，如今在美國關稅提高的壓力下，更堅定他們轉移生產據點的決心。這些產業多移轉到工資相對便宜的東南亞國家，包括越南、印尼、柬埔寨等地。至於筆電及手機的產業供應鏈，因涉及的零組件種類眾多，且在中國已經建立非常完整的產業供應鏈，要轉移生產據點不是那麼容易，因此之前在美國政府尚未明確公布課徵關稅日期之前，產業鏈的移動尚未發生。但在川普公布 2019 年 9 月 1 日將針對這些產品加徵 10% 關稅⁷之後，台灣代工廠都嚴陣以待，準備好要將部分產能移轉出中國，雖然川普之後又因恐影響聖誕節的物價上揚，將筆電及手機等大眾消費品之關稅課徵時間延後到 12 月 15 日，但這些產業的供應鏈調整已勢在必行。由於中國的供應鏈效率是其他地方無可取代的，加上中國本身也擁有龐大的市場，因此內銷中國及外銷非美國地區的產品可能會留在中國生產，但輸美的部分，則可能移轉到東南亞、印度、墨西哥及台灣等地。今後，中國之外的生產聚落將分散各地，不大可能建立一個與中國相抗衡的單一產業聚落。

二、美國原產地認定對產業鏈移轉的影響

美國對中國課徵懲罰性關稅，已造成產業移出中國，但是產業要怎樣移動才能規避美國的懲罰性關稅至關重要。若只是將產品某個部分的生產移出中國，可能會因為不能滿足美國的原產地規定，而徒勞無功。以下將介紹美國的原產地規定與實際案例，讓讀者更容易瞭解，廠商不同的生產佈局，會產生不同的結果，其對全球產業供應鏈分工也會有不同的影響。

原則上，依照 WTO 的規定，貨品的原產地規定可區分為優惠性原產地規定與非優惠性原產地規定兩種類別。優惠性原產地規定通常是指自由貿易協定(FTA) 中的規定，僅適用於 FTA 會員；非優惠性原產地規定則是由各國制定的原產地規定，原則上適用於所有進口國家。WTO 原產地規定調和談判尚未達成，目前國際上還沒有統一的非優惠性原產地規定。

在實務上，美國國土安全部（U.S. Department of Homeland Security）下之海

⁵ 日經中文網，2019/07/04，「惠普和戴爾擬將部分電腦生產轉出中國」，<https://zh.cn.nikkei.com/industry/it/electric-appliance/36313-2019-07-04-03-45-10.html>

⁶ 日經中文網，2019/08/02，「夏普將在越南建設新工廠」，<https://zh.cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/36719-2019-08-02-08-51-01.html>

⁷ 科技政策研究與資訊中心，2019/08/05，「蘋果 iPhone 終究逃不了貿易戰之關稅風暴？」，<http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=15881>

關及邊境保衛局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）負責認定美國進口貨品的原產地。美國非優惠性原產地規定沒有成文法，僅有原則性規定，CBP 依據過去的法院判決、海關條例以及海關解釋等，對貨物的原產地進行判定，作為進口貨品課徵關稅的依據，採取個案認定方式。

針對「非完全取得或生產」貨物的認定標準，CBP 所採取的原則性認定準則，包括最終貨品是否在區域內經過「實質轉型」；貨品的性質、名稱和用途是否發生改變；是否在區內創造足夠的附加價值。最終認定標準以重要製程的區域附加價值比例最高者為原產地，並考量各製程是否改變最終貨品的名稱、特性及用途，且詳細驗證最終產品零組件及原料的來源地，而不是逕以貨物的最終出口國為原產地。

本文將透過 CBP 對艾瑞思塔（Arista）及思科（Cisco）兩家企業⁸之乙太網路交換器（其主要功能是幫助電腦設備傳輸資料，透過封包的方式使資料在電腦之間相互傳遞）之判例，說明 CBP 對該類產品之原產地的判定方式及差異，瞭解廠商在不同的投資佈局安排下，美國 CBP 的認定結果是不一樣的。以下三個案例都是企業在參與美國政府採購時，需要 CBP 認定原產地之後才能決定此產品是否符合美國政府採購規定。

案例一（H175415，2011/10）⁹：

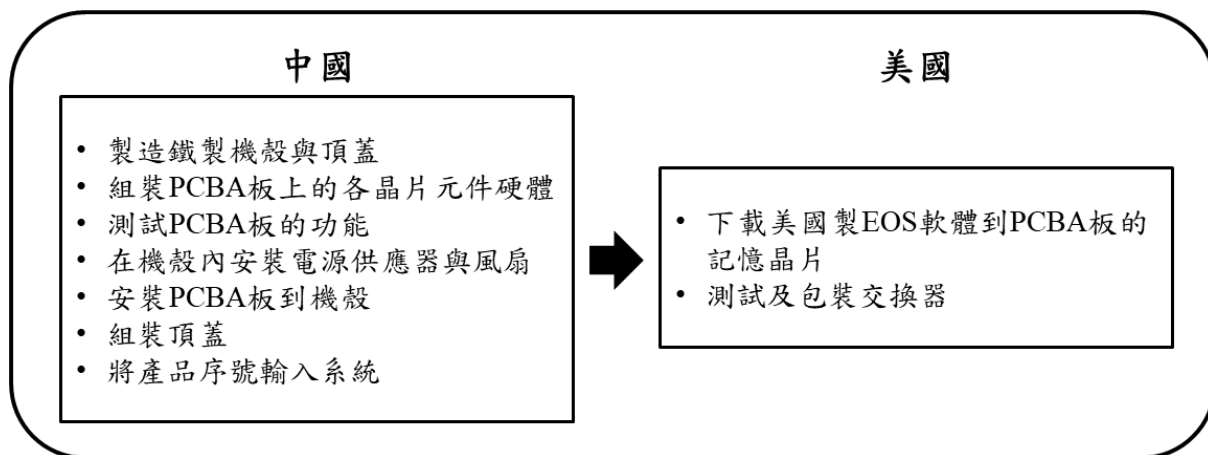
艾瑞思塔（Arista）其乙太網路交換器在中國大陸與美國的製造分工布局如下：廠商在中國大陸組裝印刷電路板（PCBAs）、機殼、頂蓋、電源供應器、風扇等，完成後出口至美國，並在美國安裝由美國企業 Arista 所開發的 EOS 作業系統、進行測試及包裝，之後於美國市場銷售或出口。Arista 宣稱花了多年時間，僱用 140 位的軟體工程師來開發 EOS。且該公司超過 80% 的 R&D 支出皆用於 EOS 開發上。

根據美國 CBP 的認定，乙太網路交換器的原產地為美國。其原因如下：（1）從中國大陸進口的硬體不具備網路交換器的功能，必須在美國安裝美製 EOS 作業系統，使其具有執行連結數據中心、切換、監控等功能後，交換器才具備連結網域、儲存、資安、網路穩定性等網路管理之能力。（2）Arista 作業系統（EOS）的程式設計工作包括寫程式、測試、執行編碼賦予電腦特定功能之多項工序，自 2005 年開始由 140 多位工程師在美國研發設計，並投資高額研發成本，Arista 投資 EOS 軟體占總研發成本的八成以上。EOS 作業系統的程式賦予交換器連結網

⁸ Arista 主要是設計和銷售網路交換器，並為大型數據中心、雲計算等高頻交易和高性能計算環境提供以軟體定義的解決方案；Cisco 則是世界排名前幾大的網路設備供應商，主要為設計、製造和銷售網路、通訊和資訊技術產業相關的網通產品。

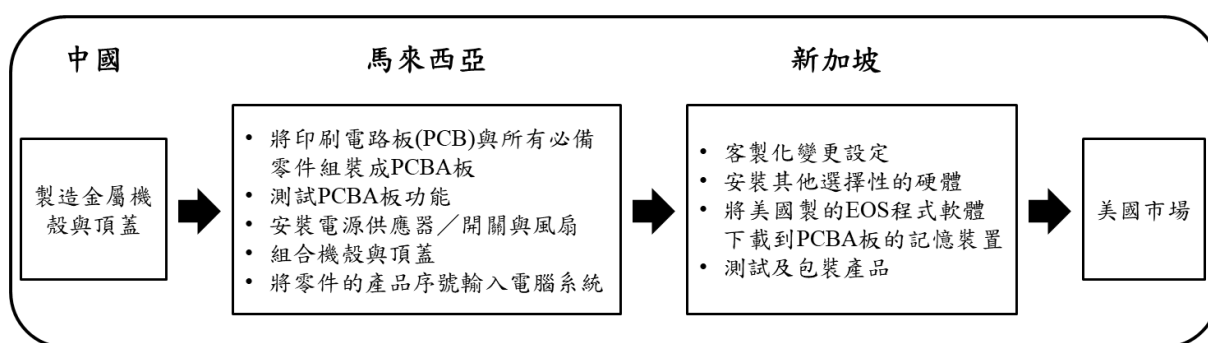
⁹ U.S. Customs and Border Protection Securing America's Borders, Oct 4, 2011, "H175415: U.S. Government Procurement; Country of Origin of Local Area Network Switches; Substantial Transformation", <https://rulings.cbp.gov/ruling/H175415>

路各數據中心的伺服器、儲存、切換功能作業、監控、登入安全之行政管理如防止第三人進入 PCBA 板來改變系統設計、自動修正錯誤等功能，改變硬體交換器的性質。(3) CBP 認為美製 EOS 軟體使乙太網路交換器產生交換器之特性，可視為在美國產生實質轉型，因此 CBP 判定原產地為美國。



案例二：H241177 (2013/12) ¹⁰

艾瑞思塔 (Arista) 乙太網路交換器跨國製造涵蓋中國大陸、馬來西亞與新加坡，並使用美國製的軟體程式，最後由新加坡出口至美國。亞洲各國的分工如下：廠商在馬來西亞組裝完成後出口至新加坡，並在新加坡安裝由美國企業 Arista 所開發的 EOS 操作系統，在進行測試及包裝後出口美國市場。Arista 宣稱花了多年時間，僱用 140 位的軟體工程師來開發 EOS，且該公司超過 80% 的 R&D 支出皆用於 EOS 開發上。

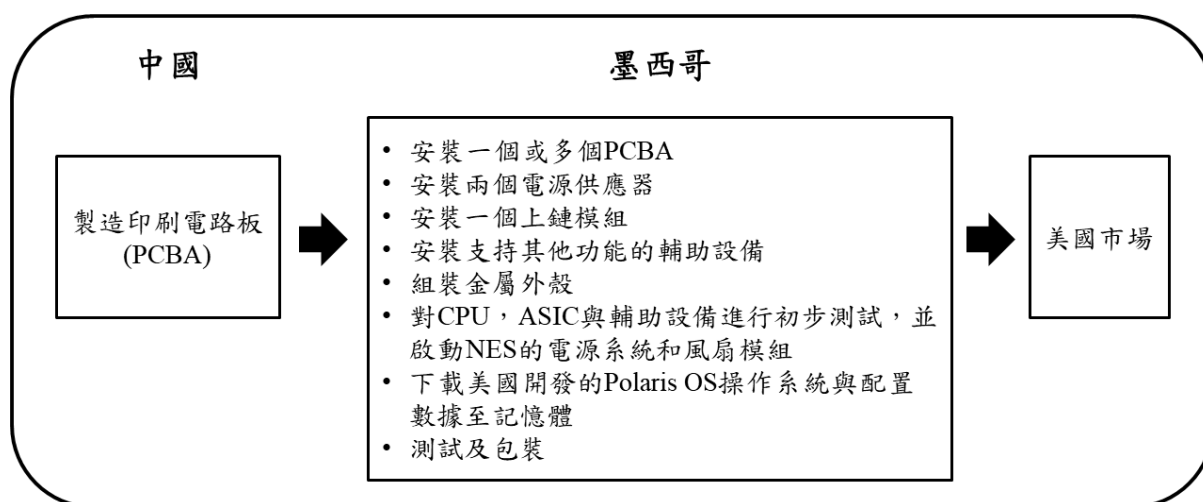


根據美國 CBP 的認定，乙太網路交換器的原產地為馬來西亞。CBP 認為交換器必須安裝美製 EOS 作業系統後，才具備連結網域、儲存、資安、網路穩定性等網路管理之功能。但 EOS 軟體主要的程式開發地在美國，新加坡只是單純的下載軟體，並未進行任何程式設計或改寫，因此判定 Arista 網路交換器的海外製造最終「實質轉型」發生在主要零件組裝投入最多的國家，即馬來西亞。

¹⁰ U.S. Customs and Border Protection Securing America's Borders, Dec 3, 2013, "H241177: U.S. Government Procurement; Country of Origin of Local Area Network Switches; Substantial Transformation", <https://rulings.cbp.gov/ruling/H241177>

案例三：H282390 (2018/01) ¹¹

思科(Cisco)乙太網路交換器跨國製造涵蓋中國大陸、墨西哥，其分工如下：乙太網路交換器的印刷電路板(PCBA)於中國大陸生產之後運送至墨西哥，廠商在墨西哥完成交換器之組裝，包括安裝印刷電路板組件(PCBA)、電源供應器、上鏈模組、其他輔助設備、外殼等，並且在墨西哥下載美製 POS 操作系統與相關數據、進行測試後，出口至美國。



根據美國 CBP 的認定，乙太網路交換器的原產地為墨西哥。理由為從中國出口至墨西哥的 PCBA 並不具商業功能，CBP 認為中國製印刷電路板於墨西哥進行組裝、下載安裝軟體後使乙太網路交換器產生商業功能，因此視為在墨西哥產生實質轉型，CBP 判定原產地為墨西哥。

三、綜合分析

根據上述三個乙太網路交換器的原產地判定案例可以發現，在最終實質轉型的認定因素中，美國 CBP 格外關切軟體或程式的開發及設計，若產品最後的生產出口地與軟體程式的開發設計地不同，則將判定軟體程式的開發及設計地為產品的原產地，如案例一的美國。若產品最後的生產出口地非軟體程式的開發及設計地，而只是進行產品組裝及軟體下載安裝（不涉及程式開發設計），則 CBP 會將涉及最多組裝程序的地區判定為原產地，如案例二的馬來西亞及案例三的墨西哥。值得特別注意的是，CBP 並不認為單純的下載及安裝軟體有使產品發生實質轉型事實，換言之，只在一地區進行簡單加工及軟體下載安裝（不涉及程式開發設計），是無法被美國認定為原產地的。

根據美國 CBP 的判定原則，廠商若要規避美國的懲罰性關稅，其供應鏈的移動必須符合實質轉型的要件，因此對廠商而言，供應鏈的重組勢在必行，而且

¹¹ U.S. Customs and Border Protection Securing America's Borders, Jan 30, 2018, "H282390: U.S. Government Procurement; Country of Origin of Ethernet Switch; Substantial Transformation", <https://rulin.gs.cbp.gov/ruling/H282390>

關鍵的製程必須移出中國。由於前三波課稅清單並非台商生產的主力產品，因此對台商的影響較小。但是第四波清單中的筆電及手機等相關產品，台商不僅生產比重高，且幾乎都集中在中國大陸，因此要移轉非常困難，未來台商勢必會在客戶的要求下，分散投資據點，各家代工廠將根據自己的條件及客戶的需要，將生產分散在亞洲不同區域，例如東南亞及南亞地區都是可能選擇的地點。未來全球產業供應鏈不會完全集中在中國一地，但應該也不會脫離亞洲區域，畢竟亞洲國家之間的距離不遠，運輸及資訊交換容易，供應鏈的互相支援有其需要，而台灣應該還是會在裡面扮演重要角色。

第三節 美國技術圍堵措施對產業供應鏈的影響

本節將分析美中科技戰下所採取的各項技術圍堵措施對產業供應鏈可能造成的影響，以下分別針對各項主要管制措施的影響進行分析。

一、強化外人投資審查

美國一向對外來投資採取開放的態度，但在 1970 年代時，因注意到阿拉伯石油出口國在美國大量投資，擔憂影響美國產業發展，故於 1975 年時，福特總統頒布行政命令，成立「外人投資委員會」(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)，負責審查外資在美投資案件。CFIUS 審查原則是採自願申報制，但 2007 年修法規定，凡是涉及國家安全的外資併購交易需要審查，但對於何謂「國家安全」並未做清楚的定義，以保留審查的彈性。

2017 年 11 月參眾議院 2 位議員共同提出 CFIUS 改革法案，即為 2018 年 8 月川普簽署《2019 財政年度國防授權法》¹²(FY2019 National Defense Authorization Act, NDAA) 時併同通過生效的《外國投資風險審查現代化法案》¹³ (Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)。FIRRMA 授予 CFIUS 加強審查外人投資的權限。主要修法重點包括：(1) 擴大審查範圍：對重要技術、基礎建設及可取得敏感性個人資訊之交易（即使不具控制權）納入審查，包括 VC 投資。(2) 定期追蹤中國大陸在美國的投資情況：CFIUS 每年必須向國會提出年度報告；商務部必須自法案實施起至 2026 年間，每 2 年向國會及 CFIUS 提出中國大陸在美國投資的現況報告。該報告除包括中國大陸在美國投資的總金額之外，還須依據投資規模大小、產業、投資型態、被中國大陸政府或非政府基金投資的金額和型態、投資是否為達成「中國製造 2025」計畫目的等因素進行分析。(3) FIRRMA 試點計畫 (pilot program)：由於 FIRRMA 完全實施尚須制定多項細則，在此之前，為使 CFIUS 有能力阻擋美國關鍵技術面臨的投資風險，FIRRMA 於 2018 年 11 月 10 日開始實施試點計畫，將 27 項行業納入審查範圍，包括先進製

¹² United States Congress, “FY2019 National Defense Authorization Act”, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>

¹³ U.S. Department of the Treasury, “Summary of the Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018”, <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf>

造（如飛機及發動機、機器人）、新材料、人工智慧、生物醫藥等¹⁴。

美國這次的修法，明顯可以看出是針對中國大陸而來，因為近年來中國大陸在全球併購非常積極，且有其政治目的，使得美國不得不出手阻止或監控這樣的情況。美國除了將基礎建設及 VC 都納入投資審查範圍，更針對「中國製造 2025」的項目進行嚴格審查，就是為了防止中國透過併購取得這些先進技術，可能威脅到美國的領先地位。

由於美國對中國的投資審查趨嚴，使得中國對美國的投資金額在近兩年大幅下滑，根據美國經濟分析局（Bureau of Economic Analysis, BEA）的統計數據，中國對美國的直接外人投資淨額已由 2016 年的 254 億美元，下降到 2017 及 2018 年的-5 億美元及-7.5 億美元。相信未來中國要利用併購取得美國或其他先進國家的關鍵及敏感性技術會變得愈來愈困難，這也使得中國將加速自主關鍵技術的研發。由於美國對中國 VC 的投資也設限，因此對美國新創公司在資金的取得上會造成一些負面影響，未來美國新創公司不太容易從中國大陸取得奧援。反過來說，由於美國的 VC 對中國的投資並沒有受到限制，因而中國的新創公司可能會加緊吸引美國 VC 的投資。美國的 VC 不僅在資金上可以幫助中國新創公司，還經常是其取得海外技術的管道，因此未來彼此的連結關係可能加深，不易淡化。未來中國的新創公司在中國創投及美國創投的雙重加持下，加上中國廣大的市場，能有出頭的機會。現在中國的獨角獸家數僅次於美國，未來這有可能變成美國技術圍堵政策上的缺口，值得注意。

二、強化關鍵技術出口控制

由於技術發展日新月異，若新興技術未能即時納入出口管制名單中，對於美國的國家安全將造成影響。為強化美國對關鍵技術的出口管制，美國國會通過了《2018 出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA），以取代 1979 年的《出口管理法》（Export Administration Act）。根據 ECRA，敏感商品及技術出口皆須經商務部核准，該部須考慮相關技術的潛在最終用途，且有權對該技術出

¹⁴ 試點計畫中所謂的關鍵技術即為在 FIRMA 法案中定義者，包括(1)被列在美國軍需品清單中的防禦性物品或服務；(2)被列在商業控制清單中受到監控涉及國家安全之擴散性化學與生化武器、非擴散性核子或飛彈技術；(3)特殊設計與準備之核子設備、零組件、原料、軟體與技術；(4)核子設施、設備與原料；(5)特殊之藥劑與毒素；及(6)受到「2018 出口管制改革法案」(Export Control Reform Act of 2018)限制之新興和基礎科技。上述關鍵技術凡是使用或設計使用於試點計畫附錄 A 中所列出，依據美國產業標準分類 (North American Industry Classification System, NAICS) 列出的 27 個產業當中，皆受試點計畫的規範。此 27 個產業包括：(1)飛機製造業；(2)飛機引擎及其零件製造；(3)氧化鋁精煉和原鋁生產；(4)滾珠軸承製造；(5)電腦儲存設備製造；(6)電腦製造；(7)導彈和太空飛行器製造；(8)導彈和太空飛行器推進裝置及其零件製造；(9)軍用裝甲車、坦克及其零件製造；(10)核能發電；(11)光學儀器和鏡頭製造；(12)其他基本無機化學品製造業；(13)其他製造導彈和太空飛行器零件及輔助裝備；(14)石化製造業；(15)粉末冶金零件製造；(16)電力、配電和特種變壓器製造；(17)原電池製造業；(18)廣播、電視播送和無線通訊設備製造業；(19)奈米技術研究與發展；(20)生物技術研究與發展，奈米生物技術除外；(21)鋁的二次冶煉和合金化；(22)搜索、偵測、導航、引導、航空、航海系統和儀器製造；(23)半導體和相關設備製造；(24)半導體機械製造；(25)蓄電池製造；(26)電話設備製造業；(27)渦輪機和渦輪發電機組製造。

口、再出口或轉讓建立管制措施。而美國商務部工業安全局（Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, BIS）是執法單位，過去美國軍民兩用或敏感度不高的軍用技術都是由 BIS 依照《出口管理條例》¹⁵（Export Administration Regulations, EAR）之商業管制清單（Commerce Control List, CCL）進行管理，不過不少新興技術並未列入管制。BIS 在《出口管制改革法案》的法源基礎上，在 2018 年 11 月 19 日公布一項關鍵新興及基礎技術出口管制架構方案¹⁶，將 14 項新興的核心尖端技術，包括生物科技、人工智慧和機器學習、定位、導航與定時相關技術、微處理器、先進運算、資料分析、量子資訊與感應技術、物流技術、機器人、腦機介面、高超音速空氣動力學、先進材料、先進監控技術等列入出口管制預告（尚未正式公布管制的細部內容）。儘管 BIS 並未點名特定國家，但不難發現美國限制輸出的技術幾乎都與「中國製造 2025」政策緊密相扣，其衝著中國而來的意圖相當明顯。

除上述正在研議擴大管制的技術範圍之外，《出口管理條例》原本的管制對象中，又可分為貨品（items）、禁運和特殊控制國家（embargoes and other special controls）及終端使用者（end-users）。其中在終端使用者部分，可再依情節輕重，細分為「被拒人員清單」（Denied Persons List）、「未經核實人員清單」（Unverified List）和「實體清單」（Entity List）。被列於「被拒人員清單」者，禁止與清單上的個人及實體進行出口貿易；與「未經核實人員清單」者交易存在一定風險；而與「實體清單」者交易，則有特殊許可證要求，詳述如下。

（一）未經核實人員清單

美國商務部若無法驗證產品的終端用途（恐怕流入軍事用途），無法核實交易者本體的真實性（bona fides），或交易者沒有配合終端用途調查，交易者將被列在「未經核實人員清單」中。根據美國商務部工業安全局最近一次更新「未經核實人員清單」是在 2019 年 4 月 11 日，宣佈將 50 家實體列入「未經核實人員清單」，其中 37 家位於中國大陸¹⁷，6 家位於香港，被列入清單的實體多專注於精密光學、電子、機床或者航空領域，以及高校和研究機構。

一旦個人或實體被美國商務部列入「未經核實人員清單」後，即使產品和技術屬於出口管制例外，原可不用申請許可證，但美國企業若與清單上的個人及實體進行出口交易時，就必須向商務部申請許可證；此外，另須請清單上的個人和實體提出聲明，除依聲明格式列出交易本體名稱、地址等各項資訊之外，並需保

¹⁵ Bureau of Industry and Security, “Export Administration Regulations”, <https://www.bis.doc.gov/index.php/regulations/export-administration-regulations-ear>

¹⁶ Federal Register, “Review of Controls for Certain Emerging Technologies”, Industry and Security Bureau on 11/19/2018, <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/19/2018-25221/review-of-controls-for-certain-emerging-technologies>

¹⁷ 中時電子報，2019/04/11，「美國列 37 家中企、學校入「未經核實」危險清單」，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190411002064-260410?chdtv>

證會遵循《出口管理條例》的相關規定，也會配合商務部工業安全局的調查，以證明自身身份。在確認交易者的真實身份後，商務部會將其移出「未經核實人員清單」，或可自行向商務部提出申請。

(二) 實體清單

如果交易之個人和實體基於具體和明確的事實，認為已涉及或存在參與違反美國國家安全和外交政策利益的重大風險，將會被列入「實體清單」中。向清單上的個人和實體出口，必須依據商務部對其取得許可證的不同條件，向商務部提出申請特別許可。2019年5月16日商務部將華為及旗下68家位於其他26國的附屬機構，一同列入實體清單中，即是基於華為涉及違反美國國家安全及外交政策活動。一般而言，如外國生產的貨品、技術和軟體，含有美國管制原產商品、技術和軟體最低含量（de minimis）達25%以上，也同樣受《出口管理條例》限制，無法將產品賣給華為。之後美國商務部在8月19日又將華為的另外46家子公司列入「實體清單」中¹⁸。

雖依據《出口管理條例》規定，可依照744.11條「適用於違反美國國家安全或外交利益實體許可」規定，申請出口特別許可證，但因華為的特別許可證審核政策為拒絕推定（presumption of denial）原則，取得特別許可證的機率不高，因此當華為被列入「實體清單」後，英特爾（Intel）、高通（Qualcomm）、博通（Broadcom）、賽靈思（Xilinx）等美國晶片製造商，谷歌（Google）的Android作業系統服務以及英國晶片設計商安謀（ARM）皆暫停與華為的業務往來。

華為事件在中美領袖的協議下，自5月20日起，美國商務部宣布給予華為「臨時許可證」（Temporary General License），華為有90天寬限期（8月19日到期，美國商務部宣布再延長90天，至11月19日止），但出口產品者仍需依規定申請許可證，且寬限期內，主要針對華為現有產品和設備提供支援，不包括研發、收購、專利移轉和新產品在內，因此華為若要推出新的產品，仍受限於《出口管理條例》規定。

依據2019年8月23日商務部更新的「實體清單」內容，截至當時止，全球共有1,235家實體被列入，其中以俄羅斯最多，有318家，其次為中國大陸，共152家。中國大陸被列入的實體中，主要涉及航太（如雷達、衛星導航定位）、通訊（多為華為其下附屬機構）、電子（如超級電腦及其晶片）、半導體（如積體電路）、軍用武器（如裝甲車、炸彈和殺傷性武器）及涉及違法出口業務的貿易公司¹⁹。

¹⁸ 自由時報，2019/08/20，「46家子公司被列實體清單 華為跳腳：美國政治操作」，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2889759>

¹⁹ Bureau of Industry and Security, “Export Administration Regulations”, <https://www.bis.doc.gov/index.php/p/documents/regulations-docs/2326-supplement-no-4-to-part-744-entity-list-4/file>

繼華為之後，美國商務部於 6 月 21 日正式將中國的「中科曙光、海光、成都海光積體電路、成都海光微電子技術和無錫江南計算技術研究所」五家中國業者及機構列入「實體清單」。美國之所以將這 4 家中國公司和一家中國研究機構加入「實體名單」，是因為其對美國國家安全或外交政策利益構成風險²⁰。美國又於 8 月 13 日宣布將中國最大國營核能發電機企業-中國廣核集團（China General Nuclear Power Group）及三家關係企業：中國廣核電力公司（China General Nuclear Power Corporation）、中廣核研究院（China Nuclear Power Technology Research Institute Co. Ltd.）與蘇州熱工研究院（Suzhou Nuclear Power Research Institute Co. Ltd.）納入實體清單，理由是這些業者將美國科技挪作軍事用途²¹。10 月 8 日，美國商務部產業安全局（BIS）在其官網上宣布，將新疆公安廳在內的 20 家機構和包括海康威視、科大訊飛、曠世科技、大華科技、廈門美亞柏科信息有限公司、依圖科技、頤信科技有限公司、商湯科技等 8 家中資企業列入「實體清單」²²。

在美國出口管制措施下，中國國營企業或與政府關係密切的骨幹企業（旗艦企業），過去以花大錢在西方買技術、併購公司、挖人才來完成其技術升級的目的，以後會變得愈來愈不可行。因此中國在涉及到軍民共用或政策需要的產品及技術，未來在市場上取得都相對困難，因此中國將加強研發自主技術，形成其獨自的供應鏈，未來中國國家隊的企業競爭力將受到影響。

三、強化進口管制

過去美國是透過《國防授權法》，禁止政府單位購買、使用某些國家的電信和監視器設備和服務。但美國國會「美中經濟與安全審查委員會」（U.S.-China Economic and Security Review Commission, USCC）於 2018 年 4 月發布一份《美國聯邦資通訊技術供應鏈來自中國的風險報告》²³（《Supply Chain Vulnerabilities from China in U.S. Federal Information and Communications Technology》）。該報告認為，供應鏈對美國國家安全的威脅源於由各國政府或實體所擁有、指導或補貼所生產、製造或組裝的產品，隨著第五代行動網路技術（5G）和物聯網（IoT）等技術的發展，網路攻擊的途徑快速增加，軟體供應鏈攻擊將變得更加容易。報告中有 15 家中共國企、行業龍頭或國防背景的企業被點名，這些中企受中共政府支持，在美進行商業間諜活動，盜取知識產權。同時，中共控制他們生產的電

²⁰ The News Lens 關鍵評論，2019/08/08，「美國禁止採購中國企業產品，除了華為，還有哪 4 家科技公司也被禁？」，<https://www.thenewslens.com/article/123223>

²¹ 科技新報，2019/08/14，「打擊中國製造 2025！美將中國最大核能業者列實體清單」，<https://technews.tw/2019/08/14/us-listed-cgn-in-the-entity-list/>

²² 北京新浪網，2019/10/08，「美商務部再將 8 企業列入「實體清單」 中方企業回應來了」，<https://news.sina.com.tw/article/20191008/32876106.html>

²³ U.S.-China Economic and Security Review Commission, "Supply Chain Vulnerabilities from China in U.S. Federal Information and Communications Technology", April 2018, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Interos_Supply%20Chain%20Vulnerabilities%20from%20China%20in%20U.S.%20Federal%20OICT_final.pdf

信設備，執行中斷通信、間諜性操作或發起網路攻擊，對美國的國家安全構成威脅。

報告另提到，中國政府將資通訊部門視為一個「戰略部門」，因此對國有資通訊企業投入大量國家資本。此外，中國制定鼓勵資通訊產業製造和發展的長期政策，這些政策提供外國公司在中國大陸生產資通訊產品的誘因，同時尋求從這些外國公司獲取關鍵技術的機會，最終目標是使中國大陸企業能具備這些技術。

報告認為這 15 家中國企業和機構需要進一步研究，以了解這些實體可能對美國資通訊供應鏈所構成的風險。這 15 家中企包括中興、華為、華勝天成、京東方、中國電子科技集團公司、中國科學院、浪潮、聯想、聯想控股、利盟、力神電池、天馬微電子、冠捷科技、清華控股、深圳萊寶高科等。它們涉及的產品涵蓋面板、晶元設計、封裝測試、通訊設備、光電、手機、電腦、5G、AI、物聯網以及雲端、大數據等各個方面。

在該報告發表的隔年，川普政府於 2019 年 5 月 15 日發佈《確保資訊暨通訊技術及服務供應鏈安全 (Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)》行政命令，為因應外國敵意對手利用資通訊技術和服務中的漏洞，存取和傳遞大量敏感訊息，進行惡意的網路行為，對涉及由外國敵意對手擁有、控制、受其管轄或指導的人所設計、研發、製造或供應的資訊和通訊技術或服務將禁止交易。在新發佈的行政命令中，不僅將適用範圍擴大為資訊和通訊技術或服務，影響層面也擴及企業交易。因未直接點明廠商，未來若被美國認定適用此項行政命令者，產品可能無法進入美國市場。此項行政命令發佈後，商務部需在 150 天內研擬實施規則，對於相關規範應有進一步說明。

但美國政府在 2019 年 8 月 7 日頒布一臨時規定，依循《國防授權法》，禁止聯邦機構及其承包商採購包括華為、中興、海康威視、大華科技及海能達 5 家中國企業的電訊設備²⁴，這項臨時規定自 8 月 13 日起正式生效。未來美國對中國的產品進口管制範圍會不會擴大，需要繼續觀察。若按照新的行政命令所規範的內容來看，在 5G 時代，因為應用面極廣、周邊產品太多，因此資訊及通訊的安全維護非常困難，過去可能只要求核心的產品在中國以外生產即可，但未來也許非核心的產品也必須在中國以外生產，因此資通訊產品若要爭取美國政府訂單，可能需要建立一個非中國(china-free)的供應鏈才有機會。這個部份的市場有多大，影響有多少，需要進一步的研究。

四、強化人員管制

²⁴ 經濟日報，2019/08/08，「美國公布政府採購禁用華為、海康威視等五家中企產品」，<https://udn.com/news/story/6811/3976638>

近期美國對於中國學者和留學生，因擔憂其可能涉及間諜、商業竊取和政治干預活動，也已出現緊縮、取消或加大審查簽證的力道。據報導，美國去年(2018)約禁止 30 位中國社會科學教授、學術機構負責人和專家入境²⁵，其簽證遭註銷²⁶或進入行政複審狀態。至於中國留學生申請簽證，則出現審查週期延長、核准的有效期限縮短、拒絕核發簽證機率上升等情況²⁷，已對中國留學生赴美學習或完成學業造成影響。此外，美國國家衛生研究所(National Institutes of Health)致函德州大學安德森癌症中心(Anderson Cancer Center)，有 5 名教職員涉及利益衝突和未申報海外收入，而聯邦調查局認為其疑似涉及竊取美國研究成果提供給中國大陸後，有 3 位華裔科學家已遭開除²⁸。至於美國司法部 4 月時則公布一份起訴書，當中提到，美國奇異公司(GE)的一位工程師涉嫌竊取奇異公司的渦輪零件、測試系統、設計模型、工程圖紙等，使中國大陸獲取利益²⁹。

另外，值得注意的是《出口管理條例》對於接觸美國管制原產商品、技術和軟體的外國人員也有相關規定，針對敏感技術，如半導體、軟體原始碼、加密技術等，若未取得「視同出口執照」(deemed export licence)³⁰，不得讓外國人接觸。通常需要申請視同出口執照的單位，包括學校、高科技研發機構、生技公司、醫藥和電腦公司等；除非是科學、工程或數學方面的基礎研究，研究結果通常在研究界廣泛發表和分享；或該國外機構已被授權，且涉及的外籍人士其國籍被美國認可為無須獲得執照者(如加拿大、英國、法國、德國等)，屬例外狀況。由於美國企業聘用來自中國、俄羅斯等外籍員工從事敏感技術工作，必須事先取得許可³¹，已影響中國留學生在美國高科技公司工作的機會，如大型晶片製造商的英特爾、高通都受到影響。另有電訊設備、核能與軍事科技公司也因受到限制，已停止招募中國籍員工³²。由於中國籍工程師在美國就業相對困難，會使他們回去

²⁵ YAHOO 奇摩新聞，2019/05/27，「美國禁完華為下一步禁人才？從教授到留學生遭波及」，<https://tw.news.yahoo.com/%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E7%A6%81%E5%AE%8C%E8%8F%AF%E7%82%BA%E4%B8%8B-%E6%AD%A5%E7%A6%81%E4%BA%BA%E6%89%8D-%E5%BE%9E%E6%95%99%E6%8E%88%E5%88%B0%E7%95%99%E5%AD%B8%E7%94%9F%E9%81%AD%E6%B3%A2%E5%8F%8A-030625701.html>

²⁶ 中央通訊社，2019/04/15，「憂間諜活動，美註銷 30 名中國學者簽證」，<https://www.cna.com.tw/news/ao/pl/201904150211.aspx>

²⁷ 經濟日報，2019/06/03，「北京發布留學預警：美國緊縮中國學生簽證」，<https://money.udn.com/money/story/5603/3850531>

²⁸ 中央通訊社，2019/04/21，「疑助中國竊密，德州癌症中心開除 3 華裔科學家」，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904210006.aspx>

²⁹ ETtoday 新聞雲，2019/04/24，「奇異公司工程師竊取『渦輪技術』，洩密給中國『天翼航太』遭起訴」，<https://www.ettoday.net/news/20190424/1429960.htm>

³⁰ Bureau of Industry and Security, "Deemed Exports", <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/deemed-exports>

³¹ 自由時報，2019/05/25，「嚴防竊密！美科技業聘用中國人設限，大學關閉華人實驗室」，<https://news.lt.com.tw/news/world/breakingnews/2802092>

³² 星島日報，2019/05/22，「美商務部審批大幅放緩，IT 公司減招中國籍僱員」，<https://www.singtaousa.com/ny/445-%E8%A6%81%E8%81%9E/2347185-%E7%BE%8E%E5%95%86%E5%8B%99%E9%83%A8%E5%AF%A9%E6%89%B9%E5%A4%A7%E5%B9%85%E6%94%BE%E7%B7%A9+IT%E5%85%AC%E5%8F%B8%E6%B8%9B%E6%8B%9B%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%B1%8D%E5%83%B1%E5%93%A1/?fromG=1>

中國工作的機會大增，短期來說，反而對中國產業發展會有幫助。

長期來說，由於美國對中國留學生的管制趨嚴，很多美國一流大學已減少招生中國留學生，轉而向亞洲其他國家，如印度、台灣、韓國、東南亞國家增加招生，此將使得未來美國高科技產業研發人才的結構產生變化，也會導致中國與美國的產業鏈結程度弱化。過去美國企業大量雇用中國的留學生，對強化企業競爭力有正面效益，未來中國人才數量下降，對美國研發能量可能產生的影響，值得觀察。在中國學生赴美留學困難度增加下，中國有可能透過挖角找頂尖專家赴陸教學研究，或自己培植人才。站在全球產業發展的角度而言，善用全球人力資源是促使技術進步的重要因素，美國的人才圍堵政策雖可使技術外流的風險降低，但相對也要付出競爭力下滑的代價，如何取捨與拿捏相當重要。

五、小結

根據前面的分析可以發現，美國對中國的技術圍堵措施所想達到的目的與課徵懲罰性關稅不同，後者主要目的是希望廠商將工廠或供應鏈移出中國，一來減少美國對中國的貿易逆差，二來可以逼迫中國做結構性的改革。目前看來，美國對中國大陸產品加徵關稅已產生明顯的貿易轉向效果。2019年1-8月，美國自中國進口相較去年同期減少12.5%。美國轉而自越南（較上年同期成長34.2%）、台灣（20.8%）、韓國（9.3%）、印度（7.5%）、墨西哥（5.5%）等地之進口明顯增加，並使美國對越南、台灣、韓國、墨西哥的貿易逆差金額較上年同期擴大30%以上。

除了貿易轉向效果，投資轉向效果也在發生當中，以台灣為例，今年台商回台投資熱絡，主要也是因為美中貿易戰導致台商將高單價的網通產品移回台灣生產，使得台灣資通訊產品對美出口大幅成長。基本上，美國對中國課徵懲罰性關稅並沒有降低美國的貿易逆差，只是將貿易逆差移轉到其他國家而已。2019年1-8月，美國貿易逆差總額較去年同期增加93億美元，成長1.68%，顯示美國對中國發動的其實不是貿易戰，而是科技戰，其主要目的是要將高科技產業的供應鏈移出中國。

美國所採取的技術圍堵政策，透過嚴審外人投資、管制關鍵技術出口、限制特定中企產品進口、強化人員管制等方式，杜絕中國竊取美國技術的機會。這些防堵措施確實也已經發生作用，例如華為被列在美國實體清單中，已造成華為經營上的困難，其目的就是要延緩華為在5G的發展速度³³，讓美國可以取得領先地位。

第四節 全球產業供應鏈的變化及台灣的角色

在第一節分析全球資通訊產業供應鏈形成時，已充分理解美國企業透過海外

³³ 日經中文網，2019/08/22，「美國加碼禁運華為是為削弱研發能力」，<https://zh.cn.nikkei.com/industry/it/electric-appliance/37013-2019-08-22-02-52-30.html>

投資，善用全球資源，並在開放的系統（open system）下，不斷提升企業的競爭力，最後終於打敗日本，確保其全球高科技產業的領先地位。當第一階段美商投資的主要國家（亞洲四小龍等）生產成本不斷上升後，產業鏈就往生產成本更低的國家移轉，而中國大陸因為改革開放，加上台灣開放赴陸投資，使得台商很容易將資通訊產業鏈移轉到同文同種且成本低的中國大陸。

經過一段時間的經營，外商在中國政府的獎勵政策及人口紅利下，生產規模不斷擴大，產業供應鏈也愈趨完整。由於中國產業鏈的效率不斷提升，最後形成一個非常龐大的產業聚落，是其他地方無可取代的。由於美企的生產體系是開放系統，供應商切入相對容易，技術學習也相對容易，因此雖然中國企業是後進者，但在中國政府政策保護及龐大本國市場支撐下，中國企業開始建立自己的品牌，企圖與歐美國家一較長短，終於演變成今天的對抗局面。以下將從三個面向看未來全球產業供應鏈的變化及台灣的角色：一是全球產業供應鏈的移轉方向，二是美系與陸系供應鏈的競合，三是台灣在全球供應鏈的角色及全球佈局的變化。

一、全球產業供應鏈移轉的可能方向

受美中貿易戰及科技戰的影響，西方主導的產業供應鏈部分移出中國的趨勢將無法避免。有些產品，如成衣、製鞋、玩具、家具等，中國事實上已失去生產的比較利益，即使沒有貿易戰，產業鏈已漸次外移到東南亞及南亞各國，貿易戰將加速其移動的腳步。有些產品，如筆電和智慧型手機，中國雖仍擁有生產上的比較優勢，但因為美國戰略上的安排，也將迫使其移出中國。但無論前者或後者，因為中國本土的市場龐大，中國對產業的保護仍未消除，產業鏈只是部分移出中國，並不會從中國完全消失。而且中國這些年來所建立的強大生產聚落，仍有能力支援其他國家聚落的生產，因此可以預測大部分的生產鏈，不論有無戰略意義的，都會相當幅度的移轉到周邊的國家，包括東南亞和南亞。這些國家的人口總和，足以和中國相抗衡，因此也有足夠的產能可以吸收自中國移出的生產需求。而且許多東南亞和南亞的人口結構十分年輕，正可取代逐漸老化的中國勞工。

這一條在東南亞向南亞延伸的新生產帶，因為近年的區域經濟整合（如東協自由貿易區、東協+1自由貿易區），彼此間的貿易障礙已經降低，因此生產鏈的串連並無太多障礙。這條生產帶上的國家經濟發展程度不同，產業的差異化也高，因此未來將吸收來自中國的不同產業鏈，形成較為分散化的產業聚落，不再有過去「一地獨大」的現象。這些聚落一方面和西方的市場相接，一方面和中國的生產聚落相接，形成一個「前店後廠」的態勢。

在短期內，這個生產帶上的勞動力供應無缺，但技術性勞動力，尤其是研發人才將面臨嚴酷的挑戰。要取代中國，只有勞動力是不夠的，技術性勞動資源才是生產力高低的關鍵因素。因此未來這個生產帶上的技術性勞動供給能否大幅提昇，才是生產鏈可以移轉到什麼程度及移轉後的生產樣態之主要決定因素。

二、美系及陸系供應鏈的競合

美國對中國的關稅制裁及技術圍堵措施，將使在中國既有的供應鏈體系產生變化。原則上，以供應美國市場為主的產品，其生產將移出中國，而供應中國及其他非美國市場的產品則還是會留在中國。因為中國已經建立的產業鏈，不論是效率及成本都是最低的，除非不得已，廠商是不會放棄在中國生產的。至於外移的供應鏈，以東南亞及印度為主，生產鏈將根據客戶及代工廠的需求及各地的生產條件，分散在不同國家；過去完全集中在一個國家的情形已不復存在。當然要重塑中國境外的供應鏈需要一些時間，其生產成本也會比較高，但為了規避美中貿易戰的不確定因素，分散市場是廠商不得不的選擇，即使因此提高供應鏈的成本，長期來說還是要做的。

美國對中國的技術圍堵是有針對性的，美國圍堵的產業挑明是「中國製造 2025」的產業，美國圍堵的對象是中國國家隊的企業，也就是承擔政策任務的國家級企業（national champions）。美國的政策目標是要把這些中國國家隊排除在美國所建構的全球技術體系之外，但對其他中國企業則沒有相同作為的必要，他們仍可繼續參與這個開放性系統的運作。例如美國排除華為於系統之外，但並沒有排斥小米、OPPO、VIVO 這些公司持續和西方供應系統合作，畢竟合作是彼此互利的。

因此，所謂美、中產業供應鏈脫鉤（de-coupling）的問題，應只限於「中國製造 2025」的項目，而且只限於中國國家隊的企業。這些企業在美國的技術圍堵下，未來不得不發展自主性的技術，不得不建立自主性的供應鏈，以規避長期暴露在美國貿易制裁的風險中。如果成功，他們將形成一個自有的體系，和美國的系統有所區隔。但中國的體系將是封閉式的，因為中國以其現有的技術能量主導一個開放性的技術體系仍力有未逮，而且願意抬轎的企業也不會是技術先進國家的企業。與其說這是中國與美國的供應鏈脫鉤，不如說他們是被迫「自立更生」，但他們不會因此放棄從美國的系統中汲取養分。一個技術體系的建立不能只靠生產力，更重要的是要有長期基礎科學研究的支撐與全球資源的互補，才能與時俱進，並維持市場的競爭力。在短期的未來，仍不易看到中國有獨自建立這種技術體系與美國分庭抗禮的能力，而且這樣做將耗費龐大的資源，也不是政策上的好抉擇。

三、台灣在全球供應鏈的角色及全球佈局的變化

台灣在短期內可以承接一些自中國移出的產能，但因為台灣的土地及勞動成本均高，不可能成為大規模生產的基地，台商會將高階及附加價值較高的產品移回台灣生產，但大規模量產的產品，例如筆電及手機則會選擇在東南亞及印度生產。台灣在全球資通訊產業供應鏈扮演的角色將會強化，因為台商在中國以外的國家已有佈局，要建立新的產業聚落也有相當經驗，只是在其他國家建立供應鏈

體系，會比在中國花得時間長，效率可能也不一定會達到一樣的水準。在中國以外的供應鏈因為較為分散，各國將根據自身的條件及產業基礎，吸引不同的供應商及產品落地，彼此互相支援。未來的供應鏈可能是非中國系統的亞洲區域供應鏈，結合日商、韓商、歐商、美商的力量，重塑一個非中國體系的跨國供應鏈。

台灣在這個非中國體系的供應鏈的建立上將扮演關鍵的角色。台商迄今仍是中國出口到美國的主要貢獻者，台商的移出中國已勢不可擋。有些台商動作快，有些台商動作慢，這是因為他們的客戶（品牌廠）有不同的考量的緣故。在東南亞及南亞重建生產基地，對台商來說，應該不是十分艱難的任務，他們其實在 1980 年代末期也曾經做過類似的事。台商面臨的挑戰是如何在技術人力相對缺乏的新生產鏈上建構充裕而有效率的技术支援體系，使新生產鏈的生產效率不遜於中國。要因應這個挑戰，台商必須在台灣本土建立更強大的技術支援能量，包括研發能量（而不是生產能量）。這個技術支援中心必須和主要客戶（尤其是美國客戶）有密切的研發合作，而且和日本、韓國的技術伙伴有細緻的分工和戰略伙伴關係，從產品開發設計到生產設備的提供、生產材料、關鍵零組件的取得、製程技術的開發，整體的技術支援體系必須完整無缺，而且可以落實到新的生產據點的生產線上。

重新把台灣定位為亞洲新生產基地上的技術整合者，就可以把目前以生產為核心價值的台商營運模式做一個劃時代的改變。技術整合者必須有能力吸取潛藏於各地的技術能量，使其體現在產品的開發及生產上。台灣除了強化本身的技術能量外，尤應注意和美、日、韓的技術伙伴關係，同時開發新生產基地（東南亞及南亞）上的技術能量。從以往的經驗看，技術能量的累積都始於生產經驗，而台商主導生產的配置和流程，因此也最有能力協助地主國透過生產經驗逐步建立技術的能量，如果不能擴大技術能量的來源，這個新生產鏈就很難複製過去在中國成功的經驗。

第五節 政策建議

一、協助台商在台建立本土的技術支援能量

在美中貿易戰及科技戰之下，台商的產業供應鏈勢必要做調整及移轉，雖然台商在產能的移轉上問題不大，但如何建立具有競爭力的新供應鏈則仍有挑戰。台商必須提升自己技術整合的能力，才能重塑新的供應鏈體系。台商過去是靠美國的開放技術體系及大陸的生產成本優勢不斷壯大，但今後在美中的兩股勢力下，台商要左右逢源相對困難，因此台商必須提昇自己的研發能量，才能整合伙伴國及生產基地上的技術能量，提升產品的競爭力。

政府應該在政策上協助台商建立本土的技術支援能量，例如吸引更多的工程學科領域的外籍學生來台留學，畢業後可以留在台灣工作，或派駐到海外生產基

地。同時政府應和企業合力協助這些生產基地上的國家建立產業研發的能量。

二、提升台商關鍵技術能力，強化台灣在供應鏈上的角色

在美中貿易戰及科技戰之下，中國大陸將逐漸發展出自有的技術體系，和美國體系有所區隔，進而造成生產體系的分割，未來美系的供應鏈可能和紅色供應鏈各自發展。許多台灣廠商同屬陸系供應鏈及美系供應鏈之一環，在美中貿易戰後，美國對於供應商在中國大陸生產可能產生的資安風險疑慮日益升高，並陸續傳出美國跨國企業要求其在中國大陸的台灣供應商轉移生產線，以規避關稅及技術外洩的風險。

由於美國是台商重要的技術來源，而中國大陸則是不可放棄的重要市場，在美中衝突下，台商在配合美國客戶要求及保有中國大陸市場商機中可能陷入兩難。無論未來台商要左右逢源，或必須選邊站，先決條件是要強化自己的實力，尤其是在關鍵技術上的實力。若要在兩套供應鏈中取得重要地位，必先掌握關鍵技術。

三、協助台商留才

美中貿易戰發生後，美國已在投資面、人員流動面及出口面對中國大陸進行嚴格管制，以避免尖端技術外流至中國大陸。未來中國大陸要從美國吸納科技人才及取得新興技術將更為困難，中國除加強自主創新、自主技術研發外，藉由挖角取得技術將變得更為普遍，此將加劇兩岸產業與人才的競爭，台灣恐將面臨人才外流壓力。政府除增加台商聘任海外人才的方便性外，更應該協助台商留才與育才，以彌補人才的缺口。

四、建立技術外流的管制措施，避免成為美國技術管制的缺口

美國在防堵技術外洩中國的風險上，採取諸多措施，其中最重要的就是管制新興及基礎技術的出口。中國為取得相關技術，有可能從與美國企業合作之台灣廠商著手，台商除了要強化技術管理的方法外，對於挖角及商業間諜所可能造成的技術外洩風險，也應加以防範，才有能力成為美國或其伙伴（如日、韓）可信賴的技術伙伴。過去我們對兩岸交流的管理著重於資金及商品流動的管制，未來應加強技術流動管制，從政府到企業，這套管理系統要逐漸建立。政府應該加強相關監管機制，避免台灣成為美國資安及國安的缺口，企業則需建立內部的技術流動管理機制，掌握技術流向。

第九章 美中貿易爭端對中國大陸台商影響與因應分析¹

高長

台北企業經理協進會理事長、東華大學公行系榮譽教授、前陸委會副主委

第一節 前言

自川普走馬上任之後，美國與中國大陸的經貿關係摩擦與對立不斷，川普政府指責大陸對美國存在大量侵犯知識產權、破壞公平貿易、違反 WTO 規則的主要貿易壁壘、政府補貼等不當行為，並認為大陸在市場准入、強制要求美國在大陸的企業研發本土化等存在不正當手段。

2018 年 4 月，川普政府依據「301 調查」結果公布對中國大陸製造的產品加徵 25% 進口關稅，涉及 1,333 項商品，總金額約 500 億美元，並在兩個月後正式公布對大陸關稅制裁方案。第一份清單涵蓋 818 項產品、等值約 340 億美元，在 7 月 6 日正式生效；第二份清單涉及 279 個稅項，總值 160 億美元，生效實施日期為 8 月 23 日。兩份清單的附加關稅都是 25%。

中國大陸幾乎在同一時間提出反制措施，對原產於美國的 659 項、約 500 億美元進口商品加徵 25% 的關稅，其中 545 項、約 340 億美元商品，自 7 月 6 日起實施附加關稅；對其餘的 160 億商品，包含 114 個稅項，加徵關稅之生效實施日期為 8 月 23 日。

美中貿易戰正式開打。川普政府不滿中國大陸的反制作為，進一步擴大對大陸加征關稅的範圍，於 9 月 18 日正式宣布，自 9 月 24 日起對 2,000 億美元大陸產品增加 10% 的關稅，並計畫於 2019 年 1 月 1 日將稅率調升到 25%。大陸亦不甘示弱地宣布，對原產於美國的 5,207 個稅目、約 600 億美元商品，加徵 10% 或 5% 的關稅，自 9 月 24 日起正式實施。

美中貿易摩擦對立情勢不斷升高，儘管在 2018 年 12 月初 G20 阿根廷高峰會期間，兩國領導人達成暫時休兵的共識，但 90 天緩衝期過後，貿易戰火並未見緩和。針對 2,000 億美元的制裁商品清單，美國於今年 5 月 10 日宣布將稅率提高至 25%；中國大陸也立即提出反制，就已提出的 600 億美元制裁清單之附加關稅，稅率由原來的 5% 到 10% 調升為 5% 到 25%。

今年 8 月初，川普政府另宣布將針對額外的 3,000 億美元中國大陸商品加徵 10% 進口關稅，自 9 月 1 日生效實施。嗣經過兩個禮拜不到的時間，川普再度加碼，前三波制裁清單 2,500 億美元的附加關稅稅率提高為 30%，10 月 1 日生效實

¹ 本文是提交中技社主辦的「因應國際貿易新趨勢台灣產業發展戰略再思考」專題研究，第九章有關「台商面(台商在大陸經營之相關探討)」的初期研究成果，請勿引用。

施；近期所提 3,000 億美元的附加關稅則提高至 15%，分兩批實施(9 月 1 日和 12 月 15 日)。兩國的貿易戰火迄今仍在延燒。

值得注意的是，美國與中國大陸的貿易博弈，不只在貨物貿易領域，更聚焦在知識產權保護、技術轉讓等非貿易領域。因此，美國還針對大陸主要的高科技企業實施禁售令和禁購令、限制高科技人才到大陸任職、限制陸籍科技人才受聘在美國敏感行業工作。顯然，美中貿易戰的核心利益是科技產業主導權的爭奪；美國對中國大陸祭出貿易制裁，真正的企圖在逼使跨國企業撤出大陸，阻斷中國大陸從跨國企業獲取先進科技之路徑。

貿易戰對中國大陸經濟已造成明顯影響，從宏觀面觀察，已出現經濟成長動能減弱、出口成長受挫的現象。從微觀面看，隨著美中貿易戰不斷升級，中國大陸的一些出口導向型企業無法承受高額附加關稅，被迫改變經營策略的情形愈來愈普遍，譬如縮小經營規模、裁員、產能轉移等。愈來愈多的外資企業被迫撤離中國大陸，加上美國通過減稅等手段吸引製造業回流，中國大陸長期以來建構的供應鏈體系和世界工廠地位面臨嚴峻的挑戰。

美中貿易戰火持續延燒，對身處在暴風圈內大陸臺商企業勢將遭受魚池之殃。本文旨在探討美中貿易爭端對中國大陸臺商造成的影響與因應對策。全文論述的重點，首先分析臺商赴大陸投資動機與布局策略，其次剖析美中爆發貿易戰以來大陸經商環境的變化，第三探討愈演愈烈的美中貿易戰對臺商企業造成衝擊的實況，第四則聚焦分析臺商面對美中貿易戰衝擊的應對策略與具體作為，最後，討論臺商因應全球經貿變局的策略思考。

第二節 台商在中國大陸的投資動機與布局策略

臺灣廠商赴大陸投資早自 1980 年代中後期即開始。究其動機，一方面是因全球化潮流造成國際競爭日趨激烈，基於降低成本的必要；另一方面是因國內經濟環境改變，勞工短缺、勞工雇用成本上升，加上環保意識高漲、新台幣升值等問題先後發生，不利於傳統的勞動密集加工產業在臺灣發展，故而主動或被迫移往海外，尋求較低成本生產據點。

經濟全球化模糊化了國家市場藩籬，同時促進了國際分工更趨細緻而複雜，臺灣廠商與跨國企業一樣，為充分利用全球各地資源優勢，以降低成本及提高國際競爭力，乃將製造、研發和銷售活動等分散佈局。由於中國大陸實行改革開放政策，積極引進外資，當地的勞動、土地等要素資源供應充沛，製造成本低廉，吸引臺商投資，將中國大陸定位為全球佈局中的製造基地。²

製造業臺商在大陸投資主要為外向型，普遍採三角貿易經營型態，也就是所

² 不過，隨著大陸經濟持續成長，國民所得水準提高，一般人民的購買力上升，內需市場之佔有也逐漸成為台商對大陸投資另一項重要的策略目標。

謂的「台灣接單，中國生產，製成品銷往歐美」的交易模式。根據經濟部統計處調查資料，臺灣外銷接單海外生產的比例，按受訪廠商海外生產金額計算，在 1999 年間僅有 8.8%，嗣後，隨著國內生產條件轉變，企業加速全球化佈局，該比率逐年上升，到 2015 年間達到最高峰的 55.1%，近年來仍都一直保持在 50% 以上(表 9-1)。在各產業中，資訊通信產品外銷訂單海外生產比率最高，近年來都維持在 90% 以上，其次是電機產品、電子產品、光學器材。

表 9-1、台灣外銷訂單海外生產比率變化

單位：%

	2010	2015	2016	2017	2018	2019(1-8)
合計	50.4	55.1	54.2	53.2	52.1	50.5
資訊通信產品	84.8	92.6	93.4	93.5	94.0	91.8
電子產品	49.5	50.8	47.0	45.5	44.6	44.2
光學器材	56.6	50.9	47.3	45.7	43.1	40.7
基本金屬及其製品	14.5	14.7	13.1	9.1	8.8	7.1
塑膠橡膠及其製品	18.6	14.2	10.4	8.6	8.4	9.1
化學品	20.2	21.1	19.2	17.1	14.8	14.6
機械	21.9	20.4	16.0	13.6	14.0	14.2
電機產品	58.6	67.0	70.6	74.1	74.3	74.2

說明：按受訪廠商海外生產金額計算。

資料來源：經濟部統計處，「外銷訂單統計」，歷年。

值得注意的是，台商選擇在海外生產的外銷訂單，按受訪廠商家數計算，有將近一半選擇在大陸生產，與選擇在臺灣生產的比率大致相當(表 9-2)，不同於 2011-2017 年間選擇在大陸生產的比率呈現增加趨勢，2018 年選擇在臺灣生產的廠商占 47.9%，比選擇在大陸生產的廠商多出 1.2 個百分點，出現這樣的變化顯然與美中貿易戰因素有關。

就不同產品別觀察，外銷訂單選擇在大陸生產的占比，以 2017 年資料為例(表 2)，資訊通信產品最高，將近九成，其次是電機產品，約占七成左右；外銷訂單金額排名第二的電子類產品，也有三分之一選擇在大陸生產。

不過，相較於 2011 年，各類產品中，除了電機產品、資訊通信產品在大陸生產的占比明顯增加之外，其餘各類產品外銷訂單在大陸生產的比率都呈現下降趨勢，顯示中國大陸經營環境改變，臺商的生產佈局也相應做了調整，其中，光學器材、塑膠橡膠及其製品、基本金屬及其製品、電子產品、機械等產品，主要是增加在國內生產；另有部分產能移往東協地區，其中尤以紡織品最為明顯。

2018 年中爆發美中貿易戰，使得中國大陸原已不利於加工製造業的經商環境增添變數，尤其不利於傳統產品，選擇在國內生產的比率占 47.9%，較上年提高 1.1 個百分點，各類產品中，海外生產線移回國內生產相對較明顯的，主要有化

學品、光學器材；而紡織品繼續增加在東協地區的生產布局，與眾不同。

表 9-2、台灣外銷訂單各地生產比率變化

單位：%

	2011			2017			2018		
	台灣	大陸	東協	台灣	大陸	東協	台灣	大陸	東協
合計	49.5	46.8	1.4	46.8	47.9	1.6	47.9	46.7	1.6
化學品	79.6	13.3	4.3	82.9	7.3	1.6	85.2	6.6	1.1
塑膠橡膠及其製品	81.2	13.0	3.7	91.4	7.0	0.8	91.6	5.9	1.5
紡織品	75.7	9.5	10.8	68.3	4.3	19.7	67.2	4.8	21.7
基本金屬及其製品	83.2	13.2	1.4	90.9	7.7	1.1	91.2	6.9	1.3
電子產品	47.7	41.8	3.4	54.5	34.1	3.9	55.4	33.0	3.1
機械	79.9	17.8	0.4	86.4	11.6	1.1	86.0	10.3	1.9
電機產品	37.6	61.2	0.4	25.9	69.8	1.5	25.7	72.0	1.4
資訊通信產品	16.4	82.5	0.2	6.5	89.2	1.1	6.1	89.7	0.1
運輸工具及其設備	96.0	3.5	0.1	95.5	3.7	0.0	94.6	4.3	0.3
光學器材	40.1	58.8	0.1	54.3	43.0	0.2	56.9	40.1	0.2
其他	52.0	46.9	0.7	40.9	55.5	2.3	40.7	55.4	2.6

註 1：按受訪廠商家數計算；

註 2：紡織、運輸工具及其設備、其他等三業，限於資料，2011 年一欄所列为 2013 年資料。

資料來源：經濟部統計處，「外銷訂單海外生產實況調查統計」，歷年。

臺商外銷訂單海外生產所需原材料、半成品或零組件由國內供應的比率，經濟部統計處 2018 年調查資料顯示，按受訪家數計算平均達 38.7%，顯示有將近四成的臺商海外事業仍與國內保持生產活動分工；按受訪廠商採購金額加權計算，由國內供應的比率平均約 23.8%，較上年增加 1 個百分點，惟比 2013 年減少了 5.4 個百分點。

就不同產品類別觀察比較，以 2018 年資料為例(表 9-3)，光學器材外銷訂單海外生產所需原材物料由國內供應之比率為 36%，居各類產品之首，資訊通信產品、紡織品分居第二、三名，原材物料由國內供應比率分別為 30.1%和 28.3%，傳統類產品如塑膠橡膠及其製品、運輸工具及其設備、基本金屬及其製品等，大多以國內生產為主，這一類產品在海外生產由國內提供原材物料的比率也普遍較低。

值得注意的是，臺商外銷訂單海外生產所需原材物料由國內供應的比率，無論按家數計算或是按金額計算，2013-2017 年間都呈現下降的趨勢，各類產品中，只有塑膠橡膠及其製品、光學器材等二項產品例外。2018 年間，臺商外銷訂單海

外生產所需原材物料的占比，平均值略高於上一年度，主要是由資訊通信產品、電子產品、塑膠橡膠及其製品等產品，明顯增加自國內採購規模所貢獻。

表 9-3、台商海外生產所需中間製品由台灣供應情形

單位：%

	2013		2017		2018	
	按家數	按金額	按家數	按金額	按家數	按金額
合計	40.2	29.2	39.1	22.8	38.7	23.8
化學品	46.8	25.7	37.3	24.7	27.7	16.8
塑膠橡膠及其製品	26.3	4.5	38.2	7.4	35.1	9.3
紡織品	44.4	31.5	50.6	30.8	46.4	28.3
基本金屬及其製品	41.6	13.7	26.6	3.3	20.9	4.1
電子產品	47.9	14.8	39.9	6.7	41.0	8.1
機械	42.5	16.7	27.1	5.2	33.3	4.3
電機產品	50.9	15.4	38.5	3.2	40.0	4.0
資訊通信產品	42.2	36.1	52.2	28.3	53.0	30.1
運輸工具及其設備	44.8	10.1	23.3	6.9	28.6	5.9
光學器材	53.1	36.0	45.6	37.3	50.8	36.0
其他	41.8	18.6	43.4	17.2	42.3	16.4

資料來源：經濟部統計處，「外銷訂單海外生產實況調查統計」，歷年。

台資企業在海外生產的產品，以最近五年的資料觀察(表 9-4)，轉銷至第三地的比例都超過七成。就各類產品比較，紡織品外銷訂單在海外生產後轉銷至第三地的比例最高，每年都超過 95%，其次是資訊通信產品，該比例都超過八成；此外，機械、運輸工具及其設備、其他類等產品，外銷訂單海外生產後轉銷至第三地比例都較平均水準高。其中，機械、基本金屬及其製品、電機產品等海外生產轉銷至第三地的比例，近期似有增加的跡象。

外銷訂單海外生產產品轉銷至美國的比例究竟有多少？2018 年的資料顯示(表 9-4)，平均約 26.9%，各類產品中，以基本金屬及其製品、機械類產品銷往美國之比例最高，都超過 45%；其次，超過 30% 的產品有紡織品、資訊通信產品、塑膠橡膠及其製品、電機產品等。

表 9-4、台灣外銷訂單海外生產之產品流向

單位：%

	2013		2017		2018		
	當地	第三地	當地	第三地	當地	第三地	美國
合計	20.0	73.5	17.8	77.7	20.7	74.6	26.9
化學品	22.0	50.5	13.7	54.0	20.4	50.4	1.8
塑膠橡膠及其製品	19.2	75.6	22.3	73.2	24.6	71.6	32.5
紡織品	3.0	95.7	2.0	97.2	1.6	97.8	37.5

	2013		2017		2018		
	當地	第三地	當地	第三地	當地	第三地	美國
基本金屬及其製品	20.4	69.1	11.9	86.8	12.1	86.9	48.3
電子產品	24.4	65.8	38.2	55.6	40.4	51.0	12.6
機械	22.5	74.8	9.8	87.2	15.6	82.0	45.7
電機產品	27.7	58.3	19.0	73.8	17.5	76.4	31.0
資訊通信產品	12.0	84.7	9.1	87.6	13.6	83.9	32.8
運輸工具及其設備	2.3	95.5	17.0	79.7	2.0	96.4	12.0
光學器材	47.0	40.1	42.6	45.9	41.3	45.6	7.6
其他	12.8	81.9	18.3	77.2	17.9	78.8	18.5

註 1：依有效樣本接單金額加權計算；

註 2：美國的資料 2018 年才公布（是第三地的一部分）。

資料來源：經濟部統計處，「外銷訂單海外生產實況調查統計」，歷年。

第三節 近期中國大陸經商環境變化

近年來中國大陸經濟進入「新常態」，經商環境已大不如前，從歷年各國商會對大陸經營環境的調查報告可歸納得知，³主要表現在勞動力成本上漲，人才難覓、留才困難，社保、稅費負擔重，本土企業崛起與不正當競爭，市場壁壘與投資限制、地區保護主義抬頭，法律法規不明確、選擇性執法，官僚行政潛規則多等方面。而美中貿易戰造成大陸經濟成長動能減弱，尤其帶來不確定性，更使大陸經商環境雪上加霜；關稅帶來的不確定性削弱了市場整體的信心。

今年初春，中國美國商會(The American Chamber of Commerce in the People's Republic of China)發布調查報告指出，⁴受訪企業對中國大陸經濟信心似乎正在轉向謹慎悲觀，這是由於許多長期存在的問題導致的。首先是有關市場准入限制。有將近一半的受訪廠商表示，市場准入限制制約了其業務發展，技術和其他研發密集行業廠商有將近四分之三表達這樣的看法。

其次是有關監管的政策措施透明度不足，主要是指法律法規不清晰和執法不一致，尤其在政策執行方面，外資企業與本土企業受到的待遇不相同等現象。

第三，受訪企業認為，中國大陸對「知識產權的保護力度不夠」、「網絡安全相關政策限制增加」、以及「符合中國獨特標準的要求」等因素，阻礙了創新、抑制了投資。

針對美中貿易戰事件，儘管美商企業受訪時認為關稅的全面影響尚未顯現，

³ 例如中國美國商會的《中國商務環境調查》、中國德國商會的《德國在華企業商業信心調查》、中國歐盟商會的《中國歐盟商會商業信心調查》、中國企業家調查系統的《中國企業經營者問卷跟蹤調查》等，每年都有定期的調查報告公開發表。

⁴ 中國美國商會發布《2019 年度中國商務環境調查報告》，2019 年 3 月 8 日，東西智庫，<https://www.dx2025.com/newsinfo/917137.html>，2019 年 8 月 10 日瀏覽。

惟貿易關係緊張正在影響美商在大陸的長期經營策略，已促使一些美商採取觀望態度，推遲了新的投資；其中，與全球供應鏈密切相關的企業，和面向中國/美國市場的企業，正在採取應對措施以降低風險，包括調整供應鏈，考慮在中國大陸或美國境外尋找新的生產據點等作為。

受訪美商企業將「中美雙邊關係」視為其在中國大陸業務成功與否的重要因素，將近四分之三的受訪者認為，兩國關係在 2019 年將惡化或保持不變；當被問到在大陸經營事業最大的挑戰時，「中美關係日益緊張」被認為是重要挑戰之一，僅次於勞動力成本上升、法規不一致、法律法規不清晰和執法不一致。雙方相互加徵關稅正透過各種方式影響企業正常經營，包括生產成本上升、客戶需求下降，以及對盈利造成壓力等，持續損害會員廠商的利益。

中國歐盟商會（European Union Chamber of Commerce in China）的商業信心調查也發現，⁵認為在中國大陸的業務變得更困難的受訪者達 53%，高於上年度的 48%；此外，歐洲企業對於未來兩年產業成長的樂觀情緒，也從 2018 年的 62% 降至 2019 年的 45%；大多數的受訪歐洲企業認為他們在中國大陸沒有 10 年前那麼受歡迎。

歐洲企業最關注中國大陸經濟成長減緩問題，其次是全球經濟放緩和勞動力成本上漲，再來才是美中貿易戰因素。歐洲企業赴中國大陸投資的動機，主要目標是在開拓內需市場，因此受到美中關稅的衝擊並非直接，但受訪的歐洲企業認為，美中貿易戰愈演愈烈造成的不確性，會對商業情緒造成沉重打擊，投資行動因而轉趨保守。

受訪的歐洲企業也認為，中國大陸仍然持續存在許多監管障礙、市場准入和技術轉讓等問題，預期未來 5 年監管障礙的數量會增加的企業約占 47%；有 20% 的受訪者表示，感到被迫轉移技術以換取市場准入，較上年度調查的 10% 高出一倍，其中，在化學品和石油、醫療設備、醫藥和汽車等高附加值、高端技術行業，強迫技術轉讓尤為明顯。

儘管歐洲企業目前仍將中國大陸視為重要的投資地區，不過做為歐企首選投資地點的吸引力已不如以前；究其原因，主要是歐洲企業認為中國大陸市場資本控制的不可預測性、勞動力成本上升、低效率的行政管理，以及對市場進入限制和不公平待遇等；美中貿易戰帶來的不確定性則是新增因素。

美中貿易戰愈演愈烈，已使中國大陸經商環境每況愈下。首先是經濟成長動能逐季減弱(表 9-5)。貿易戰正式開打前，中國大陸的經濟成長率還可保持 6.8%

⁵ 「歐美頗有同感！中國歐盟商會：兩成企業被迫轉換市場」，2019 年 5 月 20 日，Money DJ，<https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=ebaed2ce-20ab-4dd9-ad53-46de0360d259>，2019 年 8 月 10 日瀏覽。

左右的成長，嗣後則呈現逐季減緩的趨勢，今年第二季已降至 6.2%，第三季更降至 6.0%；創下 28 年來最低水準。IMF 等國際預測機構對於中國大陸經濟成長前景普遍看衰。

表 9-5、中國大陸主要經濟指標之變動

單位：%

	2017		2018				2019		
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
GDP (實質)	6.8	6.8	6.8	6.7	6.5	6.4	6.4	6.2	6.0
工業增加值	6.3	6.2	6.8	6.6	6.0	5.4	6.5	5.6	5.0
固定資產投資 (名目)	5.3	7.2	7.5	6.0	5.4	5.9	6.3	5.3	4.6
消費品零售 (名目)	10.3	9.4	9.8	9.0	9.0	8.2	8.3	8.5	7.6
消費者物價指數	1.6	1.8	2.1	1.9	2.3	2.3	1.8	2.6	3.0
M1 增加率 (期末數)	14.0	11.8	7.1	6.6	4.0	1.5	4.6	4.4	3.4
M2 增加率 (期末數)	9.0	8.1	8.2	8.0	8.3	8.1	8.6	8.5	8.4
出口貿易額	6.8	11.9	13.7	11.5	11.7	3.9	1.3	-1.0	-0.4
進口貿易額	14.6	12.9	19.4	20.6	20.4	4.4	-4.6	-4.1	-6.5
製造業 PMI 指數	52.4	51.6	51.5	51.5	50.8	49.4	50.5	49.6	49.8
上證綜指 (期末數) *	11.5	6.6	-1.7	-11.1	-15.8	-24.6	23.9	-3.6	-2.5
人民幣兌美元匯價 (期末數) *	0.6	5.8	3.8	2.4	-3.6	-5.1	-7.0	-3.9	-2.9

註：*為較上季或上期增減比率，其餘變動率為較上年或上年同期增減比率。

資料來源：根據中國大陸國家統計局相關資料整理。

經濟成長疲態加劇，顯然與美中貿易戰有關。被稱為三駕馬車的消費、投資和出口等三大指標的表現，與 2017 年第三、第四季比較，自 2018 年第三季以來，也就是美中貿易戰正式開打後的這一段期間，都呈現疲弱之勢。儘管大陸官方陸續推出減稅降費等積極財政措施，以及調降銀行存款準備金等寬鬆貨幣政策，整體經濟仍疲弱不振。

就投資而言，儘管中國人民銀行接連 4 次降準，並祭出多項減稅降費措施，增加資金供應，但製造業投資意願仍欲振乏力，2019 年上半年製造業投資僅成長 3%，較上年同期減少 3.8 個百分點，與上年全年相比，更大幅減少 7.3 個百分點，第三季繼續向下探底。⁶美中貿易戰迫使部分跨國投資企業撤離大陸，貿易戰蔓延的不確定性，對中國大陸經濟成長、供應鏈結構、勞動力就業的影響仍在持續中。

出口貿易方面，2017 年下半年兩位數成長的氣勢一直持續到 2018 年上半年，不過，在貿易戰開打後，尤其自 2018 年第四季開始急轉直下，今年第二季開始

⁶ 中國大陸國家統計局公布資料。參閱「穩定製造業投資要堅守高質量」，2019 年 8 月 6 日，中國政府網，http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/06/content_5418972.htm，2019 年 10 月 22 日瀏覽。

已持續呈現負成長。進口方面的變動趨勢，與出口表現大致類似，今年前兩季分別衰退 4.6%、4.1%。

尤其，對美國出口、進口衰退趨勢更為明顯(圖 9-1、圖 9-2)，今年上半年對美出口和進口分別衰退了 8.1%和 29.9%。美中貿易戰對中國大陸對外貿易已造成明顯衝擊，且也已波及全球貿易流量，後勢發展不容樂觀，WTO、IMF 等國際機構都不約而同地提出警訊。⁷

工業增加值的成長動能不足，持續 2018 年走弱趨勢，今年上半年僅成長 6% 左右，第三季持續疲弱不振，成長率僅達 5%，主要是受到汽車製造業，以及電腦、通訊和其他電子設備製造業產值大幅萎縮的拖累。反映製造業景氣的製造業採購經理人指數(PMI)，官方公布的資料顯示，2018 年 12 月已跌落至榮枯線以下，降至 49.4，創 2016 年 3 月以來新低；今年開春，PMI 曾再回升至榮枯線以上，但只是曇花一現，今年第二季、第三季又回落至榮枯線以下，顯示產業界對未來的經營前景預期悲觀。

金融情勢方面，中國大陸狹義貨幣供給(M1)年增率，自 2018 年初開始逐漸縮減，至當年 12 月底時已減至 1.5%，漲幅較上年同期減少 10.3 個百分點。M1 年增率大減，主要是受到「去槓桿」政策、嚴格控制債務，以及縮減影子銀行規模所致。相較於 2018 年下半年，今年頭三季的 M1 年增率雖有回升，但漲幅仍較上年同期小，且整體而言，開高走低；廣義貨幣供給(M2)年增率則相對持穩在 8.0%~8.6%之間。

受到影子銀行監管趨嚴影響，中國大陸表外融資大幅縮緊，⁸廠商融資管道轉向銀行體系，並在人民銀行降準和鼓勵銀行承做小微企業融資帶動下，導致 2018 年中國大陸銀行體系人民幣貸款大幅增加。不過，好景不常，隨著景氣走向疲弱及房地產持續調控，2019 年第二季銀行貸款漲幅已大幅縮減。

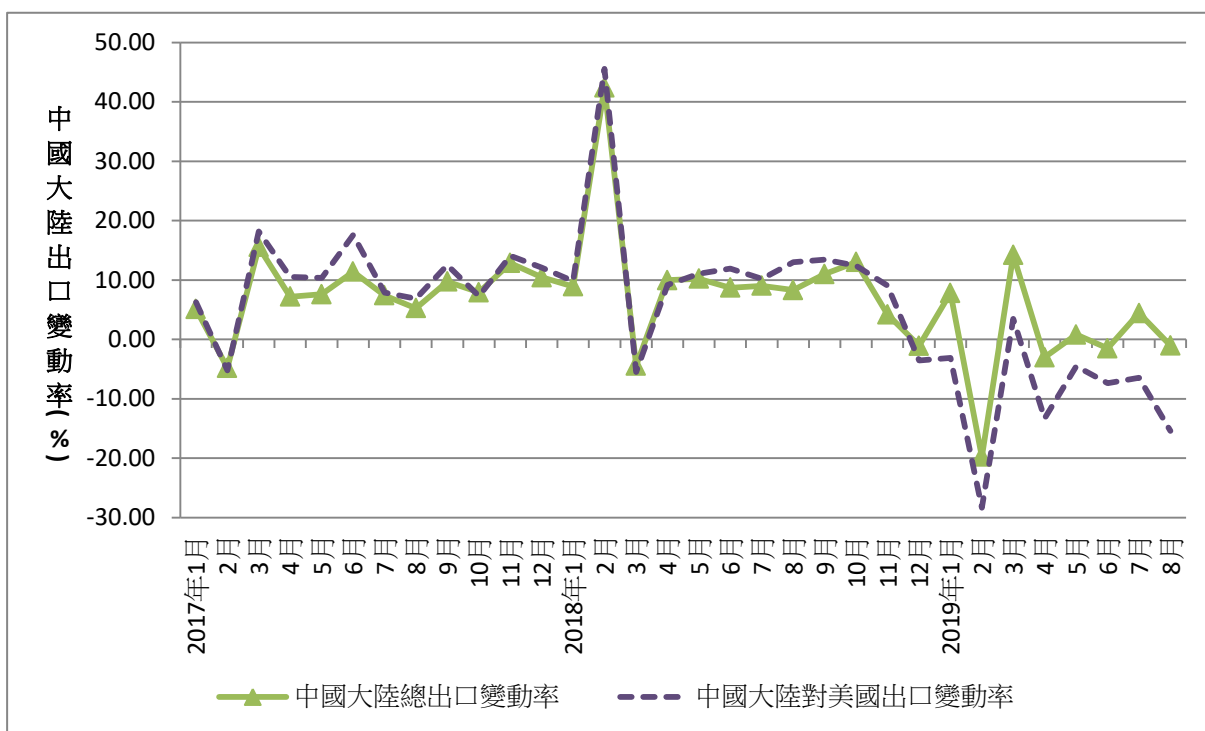
股票融資規模與股市興衰息息相關。2018 年中國大陸股市的表現，是近十年來最差的一年，以上海綜合證券股價指數為例，2018 年 12 月底較上年同期下跌 23.9%，主要是受到中國大陸加強金融監管、美中貿易摩擦升級、美國聯準會持續加息縮表、投資者信心不足等因素影響。

2019 年第一季，中國大陸股市表現因為美中貿易戰緩和，且雙邊正是貿易談判有進展而止跌回升，加上政府相關政策積極扶持，使得投資者信心回升，股票融資規模也隨之明顯增加。不過，隨著美中貿易戰再度升溫，加上國內經濟成長持續減緩，股市再度呈現下跌走勢，以上證綜合指數為例，2019 年 6 月底、9 月

⁷ IMF 7 月報告指出，儘管美中 6 月達成重啟談判共識，貿易緊張局勢依然嚴峻，2019 年全球貿易量成長率由上年 3.7% 下修為 2.5%，較 4 月的預估調降將近 1 個百分點。參閱國家發展委員會，「2019 年第 2 季兩岸經貿、中國大陸經濟情勢分析」，2019 年 8 月。

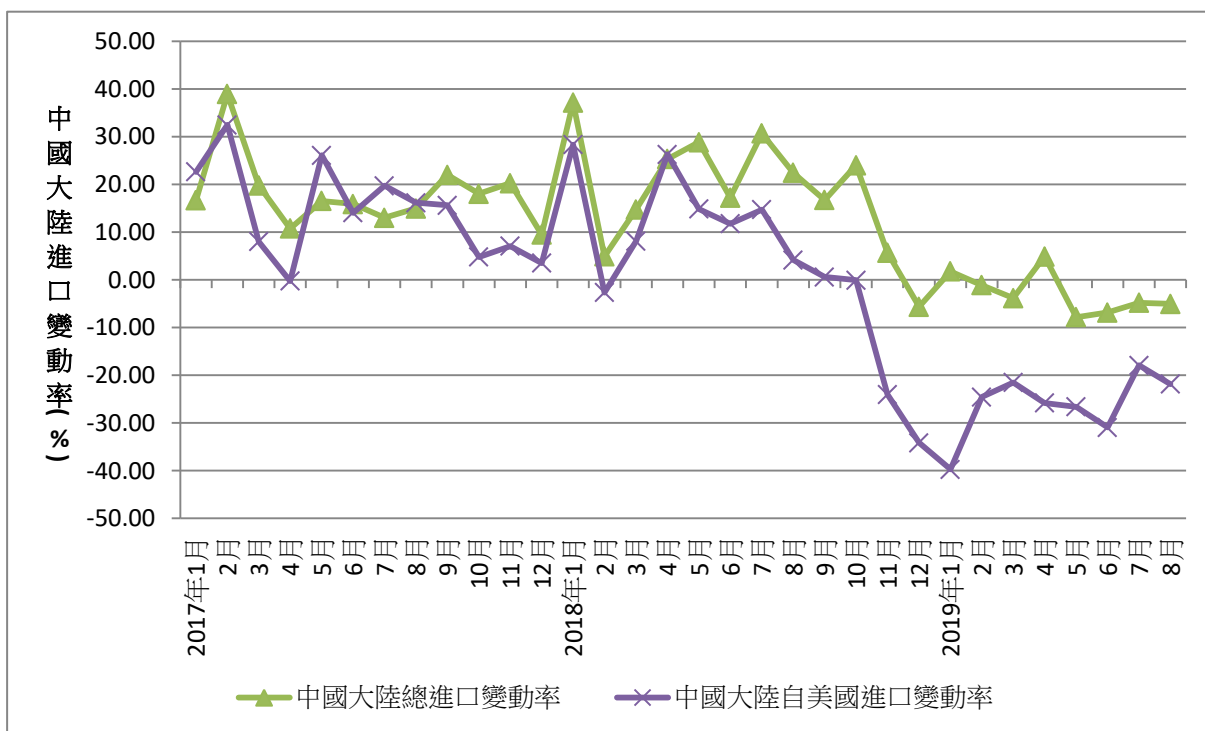
⁸ 「表外融資」主要指委託貸款、信託貸款及未貼現銀行承兌匯票等融資業務。

底資料顯示分別下跌了 3.6%、2.5%。



資料來源：整理自 Global Trade Atlas 資料庫。

圖 9-1、中國大陸總出口與對美國出口變動率



資料來源：整理自 Global Trade Atlas 資料庫。

圖 9-2、中國大陸總進口與自美國進口變動率

人民幣兌美元匯率，2018年呈現先升後貶的趨勢，主要是因年初美元呈現弱勢；隨著年中美中貿易戰正式開打，人民幣兌美元即一路走貶，直逼破7大關。2018年12月，川習高峰會針對貿易戰設下90天緩衝期限後，人民幣兌美元匯率才止貶回升。不過，12月底人民幣兌美元匯率仍較上年同期貶值5.1%。

受惠於美中貿易談判有進展，以及美國聯準會放緩加息與美元指數震盪，今年3月底人民幣兌美元匯率，較2018年12月底升值了1.9%，惟較上年同期仍貶值約7%。儘管中國大陸持續祭出穩定人民幣匯率措施，但在2019年5月間美中貿易談判受挫後，人民幣兌美元匯率再度走貶，6月底的資料顯示，較上一季和上年同期比較，分別貶值了2%和3.9%；第三季持續呈現走貶趨勢。

第四節 美中貿易戰延燒衝擊台商正常經營

長期以來，中國大陸一直是臺灣第一大外銷市場，占比超過四成(含香港)，也是臺灣廠商對外投資最聚集的地區，占比超過六成。在全球布局版圖中，臺商將大陸定位為生產基地，加工製造所需的原材料、半成品和零組件，很大部分從臺灣採購，而終端產品主要銷往第三國，特別是美國市場。因此，美國對中國大陸進行貿易制裁，儘管臺灣不是當事的主角，但由於臺灣與中國大陸已形成複雜且緊密的產業網絡，雙邊經濟關係非常密切，難免遭魚池之殃。

大陸臺商身處在美中貿易博弈暴風圈內，首當其衝，尤其以美國市場為主的臺商。根據2017年資料顯示，⁹大陸對美國出口前10大企業都是外資企業，其中，有8家是台資企業；大陸對美國出口的百大企業中，台資占近四成(合計外資占七成、陸資僅占三成)。以通信、資訊電腦相關產品為例，美國主要進口商為美商蘋果(Apple)、美商惠普(HPI)和戴爾電腦(Dell)；供應商主要是在大陸投資的臺資企業。

中美貿易戰對中國大陸臺資企業造成的衝擊，主要來自三角貿易經營型態，也就是「台灣接單，中國生產，製成品銷往美國」的交易模式。

如前所述，根據經濟部統計處2018年調查資料，台灣廠商外銷訂單在海外生產全年平均約52.13%；其中，資訊通信業最高，達94%，其次是電機業，占74.3%；外銷訂單金額排名第二的電子類產品，也有44.6%選擇在海外生產。而在海外生產的產品，將近九成選擇在大陸生產；製成品轉銷至第三國的占比約四分之三，資訊通信及機械類產品之比例更高達87%左右；而轉銷至第三國的商品，絕大部分是銷往美國。

這些以美國市場為主的臺商，大致還可以承受美國對中國大陸貿易制裁第一波或第二波的衝擊，因為第一波500億美元的商品，主要為中間財和資本財，消

⁹ 雁默，「貿易戰煙硝裡的台商大迷航」，2018年7月7日，多維新聞網，<http://blog.dwnews.com/post-1037694.html>，2018年7月11日瀏覽。

費財只占 0.5%；第二波 2,000 億美元商品的附加關稅初期僅 10%，且消費財的占比僅略多於二成，特別是 2018 年人民幣兌美元匯率貶值將近一成，抵銷了附加關稅的大部分負面影響。

不過，隨著附加的進口關稅不斷加碼，目前前二波合計的 2,500 億美元附加關稅已提高至 30%；另外又對額外的 3,000 億美元貨品也課徵附加關稅 15%，關稅制裁已擴及全面，對以加工貿易為主的臺灣相關業者衝擊擴大，特別是毛利偏低的臺商幾乎已無法承受，最嚴重的後果可能將被迫退場。

已納入 2,000 億美元制裁清單的商品，2018 年自中國大陸進口金額最大的是電子通訊設備，191 億美元，約占該次制裁規模近一成；第二大項是電腦電路板，125 億美元，約占 6.25%；其他主要商品，依進口金額大小排序分別為處理元件、座椅除外金屬家具、電腦零件、木製家具、靜態變頻器、塑膠地板、木框座椅、汽車零件等(表 9-6)。

表 9-6、關稅制裁清單 10 項主要商品 (2018 年)

	2000 億美元清單			3000 億美元清單		
	商品名稱	億美元	比重 (%)	商品名稱	億美元	比重 (%)
1	電子通訊設備	191	9.55	手機	448	14.93
2	電腦電路板	125	6.25	筆記型電腦	387	12.90
3	處理元件	56	2.80	玩具、拼圖和模型	119	3.97
4	座椅除外金屬傢俱	41	2.05	電玩主機	54	1.80
5	電腦零件	31	1.55	映像管銀幕和液晶銀幕除外的電腦顯示器	46	1.53
6	木製傢俱	29	1.45	13.5 吋以下平面電視、錄放影機或其他播放器	45	1.50
7	靜態變頻器	27	1.35	隨身碟和硬碟等資料儲存設備	40	1.33
8	塑膠地板	25	1.25	電話機零件	25	0.83
9	木框座椅	25	1.25	塑膠製品	24	0.80
10	汽車零件	23	1.15	多功能印表機	23	0.77
	小計	573	28.65	小計	1,211	40.37

資料來源：美國國際貿易委員會統計。間接引用相關資料計算。參閱「川普如期上調關稅：2000 億和可能加碼 3250 億美元中國商品有哪些？」，2019 年 5 月 10 日，
<https://www.thenewslens.com/article/118680>。

對於電子產業而言，受到較大衝擊的，主要包括顯示卡、主機板、伺服器、桌上型電腦及 NB 的擴充基座、網通產品中的 PON(被動式光纖網路)、線纜

AOC(主動式光纖傳輸線)，以及連接器等相關業者。川普加碼 3,000 億美元的制裁涵蓋手機、筆記型電腦等消費性產品，若加徵進口關稅 25% 付諸行動，則所謂的蘋果概念族群勢將受到重傷害。

至於 3,000 億美元商品清單，按進口金額排名前 10 大，以 2018 年資料為例(表 6)，依序為：智慧型手機，448 億美元，約占本次制裁規模的 14.93%；第二大項是筆記型電腦，387 億美元，約占 12.9%；第三大項是玩具、拼圖和模型，119 億美元，約占 3.97%。進口金額最大的前 10 項商品還包括電玩主機，映像管螢幕和液晶螢幕除外的電腦顯示器，13.5 吋以下平面電視、錄放影機或其他播放器，隨身碟和硬碟等資料儲存設備，電話機零件，塑膠製品，多功能印表機等。

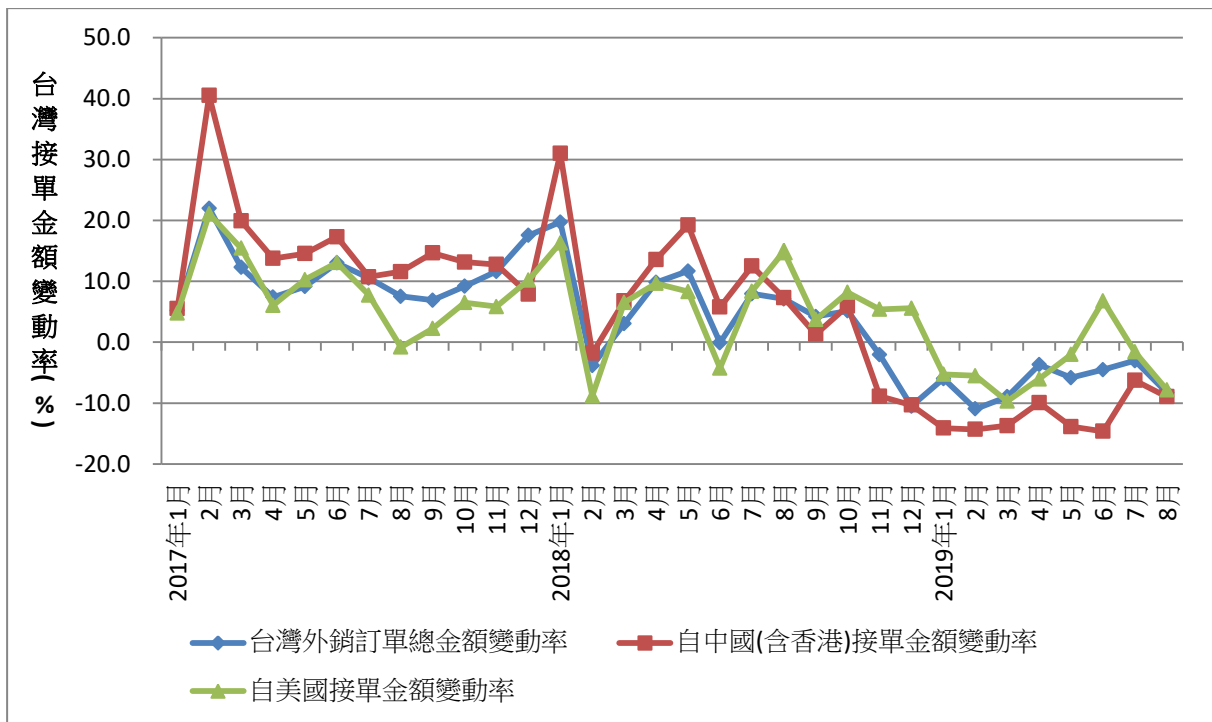
從廠商外銷訂單海外生產實況調查資料分析，可以發現臺商深陷美中貿易戰爭漩渦中。中華經濟研究院在 2018 年 11 月間的問卷調查發現，¹⁰有八成的製造業廠商受訪時表示，美中貿易爭端對公司訂單、產能或營運已造成影響；受訪廠商認為影響最大的前三大因素，依序是原物料價格攀升，有 48.3% 的受訪廠商勾選，訂單或客戶流失(44.8%)與匯率波動或損失(42.2%)。表示「訂單與客戶流失」的廠商占全部受訪廠商的比重較半年前調查時發現的 28.5% 高出許多，顯示中美貿易戰對臺灣製造業廠商的負面效應愈來愈明顯。

商業周刊今年中針對美中貿易戰進行危機感調查，¹¹發現有高達 46% 的受訪企業認為，貿易戰造成的衝擊，跟 2008 年爆發的金融海嘯一樣嚴重或更嚴重，有 43% 的受訪企業表示訂單已遭縮減；訂單遭縮減的企業中，有 39% 表示減少的規模約 1 成到 3 成，有 5% 表示訂單遭砍 5 成以上，其中大多是中小企業。只有 7% 左右的受訪企業表示，因美中貿易戰而獲益。

經濟部外銷訂單調查資料顯示(圖 9-3)，自 2018 年 7 月美中貿易戰正式開打以來，臺灣外銷訂單金額，無論整體，或是自中國大陸(含香港)、自美國訂單金額，初期都還勉強維持成長，推測應與搶單效應有關。不過，自當年 11 月開始，臺灣外銷訂單基本上都呈現負成長，尤其來自中國大陸(含香港)訂單金額衰退情況最為嚴重。

¹⁰ 「美中貿易戰 僅 12% 台商匯回流台灣」，2018 年 12 月 19 日，Money DJ 新聞，<https://blog.moneydj.com/news/2018/12/19/貿易戰台商回流？中經院：僅 12 台商評估回台/>，2019 年 1 月 25 日瀏覽。

¹¹ 商業周刊以網路問卷、記者電話訪問完成 117 份調查，調查對象所屬行業包括電子業上游及下游廠商、傳統製造業及服務業；其中 50 家為各所屬產業營收規模前 5 名內的上市櫃公司，資本額規模在 100 億以上的企業有 24 家。參閱「美中貿易戰調查：43% 企業被砍單，46% 感受衝擊不輸金融海嘯」，2019 年 6 月 12 日，經濟日報，<https://money.udn.com/money/story/10511/3866674>，2019 年 10 月 6 日瀏覽。



資料來源：整理自經濟部統計處「外銷訂單調查」。

圖 9-3、台灣外銷接單金額變動率

第五節 台商的因應策略與具體作為

近年來中國大陸經營環境愈來愈不利於加工製造業之發展，美中貿易戰火蔓延，已使得在大陸投資製造業臺商，尤其又以美國為主要市場的台資企業之經營更加困難，因為一方面附加關稅將增加費用負擔，另一方面貿易戰已導致中國大陸經濟成長明顯下滑，經濟景氣前景看衰。

臺商身處在美中貿易戰暴風圈中，原本毛利愈低的業者，承受傷害的能耐肯定相對較低，採取應變策略的必要性愈見迫切。一般而言，居產業鏈上游的行業，毛利率較高，可能超過 25%，承擔附加關稅的能力也相對較強，例如大立光、台積電等，主要的應對策略是維持現況不變，或就現有的各生產據點之產能重新配置。¹²

對位居產業鏈中游的業者而言，例如友達、群創等面板業，毛利率或可能不如上游業者，比如說可能在 10%-25% 之間，承擔附加關稅的能力有限，其因應貿易戰的方式，可能的策略之一是調整分布在各國生產據點的產能配置，異地備援，或與下游客戶一起行動，將產能轉移至第三地。

至於在產業鏈下游的業者，例如鴻海、仁寶、廣達等加工組裝業，其毛利率

¹² 馬自明、林涓楨、黃靖萱，「台商撤逃中國 倒數 90 天」，2018 年 12 月 12 日，商業週刊 第 1622 期，https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_mag_page.aspx?id=68472，2019 年 6 月 15 日瀏覽。

可能低於 10%，承受附加關稅的能力不足，且易受品牌大廠客戶的影響；該類企業的應變策略，最主要是轉移產能或分散生產地點，惟對規模較小、應變能力較差的中小型企業，或將面臨關廠、歇業的下場。

臺商究竟如何因應這樣的變局呢？前引中華經濟研究院在 2018 年 11 月之調查研究，¹³發現有 54% 受訪的製造業者表示已經或計畫採取相關對策，其中高達 95.8% 受訪企業選擇「調整營運或採購供應政策」，有 68.3% 選擇「透過既有產線分散出口地移轉訂單」，有 43% 選擇「改變投資、遷廠和服務據點策略」。不過，也有 26.6% 的受訪廠商仍未採取任何因應措施，主要是因在供應鏈中處於被動地位。

附加關稅將增加企業的成本，利潤微薄的臺商可能陷入虧損狀態，必須嚴肅思考是否要調整經營策略。如果台商預期加徵的關稅只是短期現象，且虧損所造成的損失比停止營業的損失減少許多，則台商有可能選擇觀望而繼續留在中國大陸生產，並努力靠精省成本以度過難關，期待貿易戰結束帶來的新機會。不過，如果台商預期貿易戰不可能在短期內結束，甚至加徵的關稅將成為常態，則可能會調整布局與經營策略。

轉移生產基地是一個可行的策略選擇，有能力的大廠早已進行全球布局，在歐洲、拉美或東南亞等地投資設廠，貿易戰因素則使得海外投資計畫加速進行。不過，一般而言，由於遷廠是個大工程，涉及資金籌措、配套的供應鏈體系、尋找合適的地點、所在地法規制度之掌握等，非一蹴可幾，因應美中貿易戰可能緩不濟急。以機械業的經驗來看，為因應美中貿易戰風險，臺灣廠商開始轉移生產線到東南亞國家，至少需要 6 個月時間才能就緒，正常情況下需要 1 到 2 年。¹⁴

另外，也不是每個企業都做得到。譬如面對貿易戰，終極的解決方案是移到美國，所謂短鏈的經營模式，鴻海在美國投資設廠就是基於這樣的考慮，這種模式對中小型企業而言，由於可掌握的資源有限、跨國經營經驗較欠缺，很難複製。

供應鏈的完整性則是另一個考量的重點。許多科技大廠在大陸紮根已超過 20 年，在大陸當地已建立完整的產業供應鏈，不太可能說移就移；退一步說，即便把工廠撤離大陸，比如到東南亞地區，要在三五年內新建立完整的供應鏈，並不容易，還是得利用原來的供應鏈，自中國大陸採購中間製品。

《商業周刊》調查台商相關的產業供應鏈，發現各大廠跨國調配產能已如火如荼的在進行；¹⁵有不少臺商是因為美國客戶的要求，才考慮離開大陸，到第三地投資設廠。例如越南，當地的臺商聚落已頗具規模，又是 CATPP、RCEP 的締約

¹³ 「美中貿易戰 僅 12% 台商匯回流台灣」，2018 年 12 月 19 日，Money DJ 新聞。

¹⁴ 鍾榮峰，「貿易戰仍存不確定性 機械業陰霾中見曙光」，2019 年 4 月 5 日，中央社，<https://www.cna.com.tw/news/afe/201904050030.aspx>，2019 年 6 月 15 日瀏覽。

¹⁵ 馬自明、林洧楨、黃靖萱，「台商撤逃中國 倒數 90 天」，2018 年 12 月 12 日，商業週刊 第 1622 期。

成員，與歐盟也簽署了自由貿易協定，將於 2019 年生效實施，成為臺商分散生產的首選。

越南之外，東南亞的柬埔寨、緬甸，南亞的印度，還有北美洲的墨西哥等，也成為近年受到大陸臺商青睞的海外投資地點。這種現象顯示，過去大規模、集中在中國大陸製造的營運模式，似乎正在悄悄地朝向跨國分散的生產聚落發展。

相關業者在忙著盤點全球生產據點應變彈性的同時，也考慮轉單回臺灣，甚至慎重評估重返臺灣擴廠可行性，因為從母公司原有的產線進行擴產，是最快、且較節省成本的方式。事實上，已有不少網通業者一面出口給美國客戶，一面在研擬往東南亞移廠，或回臺灣擴大生產。¹⁶例如，寬頻設備商中磊電子已經決定在竹南廠啟動一條新生產線，估計因此可增加一倍的產能，同時也不排除評估到東南亞投資設廠；智邦新建竹南、苗栗廠，啟碁也增加臺灣南科及越南產能。

傳統產業的毛利一般都不高，美國加徵高額的關稅，根本無法承受。不過，對於紡織業而言，由於長期以來一直有關稅和非關稅障礙的困擾，因而練就了逐水草而居的本事。面對美中貿易戰之變局，業者採取了「產地互補、截長補短」的策略，也就是在大陸的產能因美中貿易戰受挫，乃改做大陸內需市場以彌補；美國市場的需求，則利用在其他國家已經布局的產能因應。

第一波回台投資的臺商由受衝擊最大的網通業者帶頭，還包括資通訊及自行車，範圍並逐漸擴及紡織、塑橡膠、電子材料、汽車零組件、機械及金屬製品等產業。根據經濟部統計，截至今年 9 月底，已有 142 家臺商通過審查，回臺投資金額超過新台幣 6,100 億元，預計未來可創造 5.2 萬個就業機會。¹⁷

受到美中貿易戰衝擊，過去中國大陸台資企業採取的「臺灣接单、中國生產、外銷美國」的經營模式，如前所述已悄悄地出現一些調整，那就是在臺灣生產的比率略有提升，這種現象正在改變原有的三角貿易型態。圖 4 的資料顯示，美中貿易戰正式開打以來，臺灣對美國出口呈現大幅成長趨勢，而臺灣對大陸出口則呈現明顯的負成長趨勢，出現這樣的消長形勢基本上就是轉單和投資轉移效果造成的。同期間，臺灣對東協國家的出口也呈現衰退趨勢，可見近期臺商自中國大陸移往東協國家投資的熱潮，並未帶動臺灣的出口。

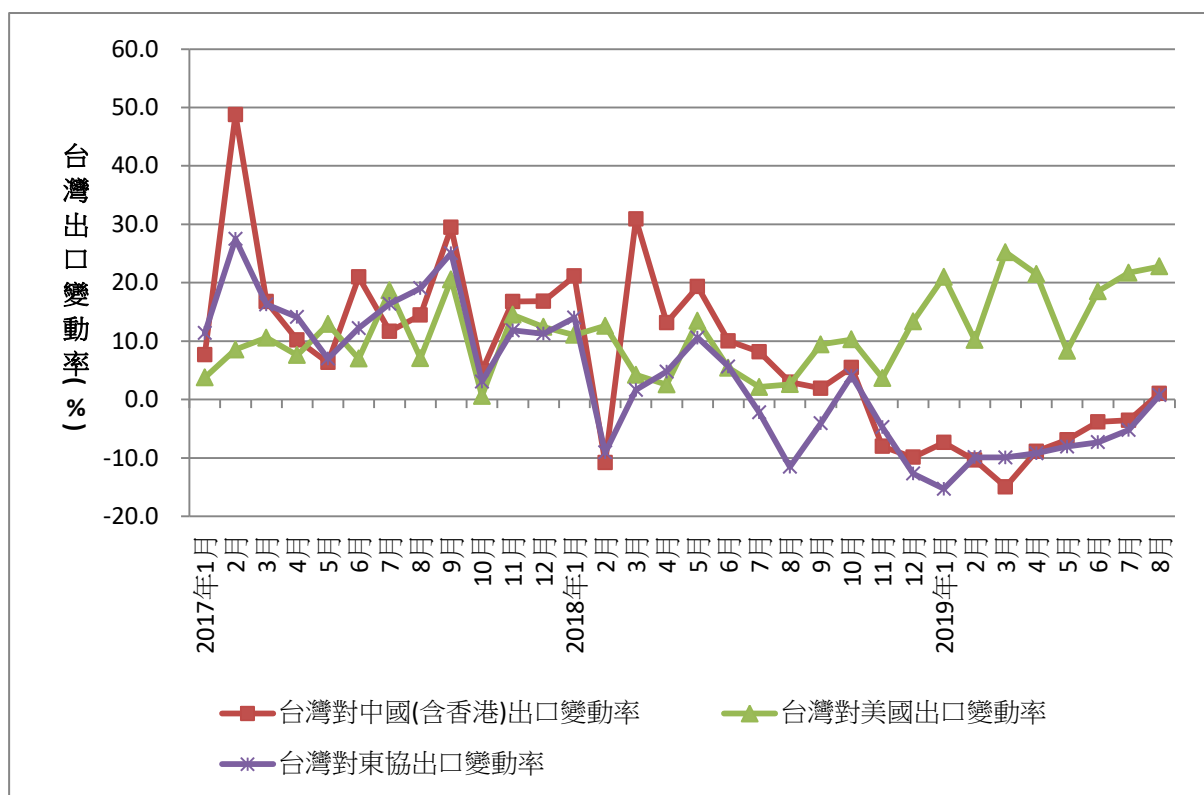
不過，前引中華經濟研究院的調查研究發現，因美中貿易戰衝擊而考慮將生產基地轉移出大陸地區的臺商，只有 12.3% 的受訪企業表示正在評估回台投資設廠，還不到考慮遷廠東協國家的業者所占比重的一半。¹⁸多數台商不願優先考慮

¹⁶ 馬自明、管嫻媛，「25%關稅大刀若落下 台商：三成會收掉！」，2019 年 5 月 8 日，商業週刊 第 1643 期，https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_mag_page.aspx?id=69375，2019 年 6 月 6 日瀏覽。

¹⁷ 「資深經濟師：台商回流政策奏效 臺灣盛貿易戰贏家」，2019 年 10 月 17 日，中央社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201910170011.aspx>，2019 年 10 月 20 日瀏覽。

¹⁸ 「美中貿易戰 僅 12% 台商匯回流台灣」，2018 年 12 月 19 日，Money DJ 新聞。

回台投資，或許是因為其產品的製程偏勞動密集性，不適合回臺灣紮根，但也有不少臺商抱怨臺灣的經商環境不佳，尤其是土地、水、電力、人才和勞工等「五缺」問題一直沒有獲得有效解決。



資料來源：整理自財政部海關進出口貿易統計。

圖 9-4、台灣對美國、東協、中國大陸出口變動率

第六節 台商因應全球經貿變局的策略思考

近年來，全球產業鏈結構已出現明顯變化，帶給臺灣企業的競爭威脅有增無減，主要是因歐美各國反思過去「去工業化」政策的弊端，紛紛提出「再工業化」戰略；尤其川普政府實施稅改、力推製造業返美和構築貿易壁壘等政策，已對國際製造業產業鏈格局造成嚴重影響；而新興國家致力推動經濟發展，積極參與全球價值鏈活動，其後發優勢已取得實質進展，並構成臺灣企業新的競爭威脅。

其次是新興科技發展帶動「新經濟」快速崛起。過去臺灣廠商以製造為主、大幅依靠降低成本的量產代工經營模式已不符新時代要求，必須嚴肅思考轉換為以創新為基礎的經營模式，把硬體、軟體和服務整合起來的解決方案；朝產業鏈上更高附加價值的一端邁進。

美中貿易戰火一波接一波，促使跨國企業重新思考全球佈局，這種現象不只衝擊大陸的世界工廠地位，改變東亞供應鏈格局，全球供應鏈也隨之加速重整。由於臺灣廠商高度參與全球價值鏈，兩岸經貿關係又非常密切，美中貿易戰火對

於在大陸有生產基地，且加工製造的產品以外銷美國市場為主的臺商企業，將直接造成衝擊。

面對全球經貿環境、產業鏈結構劇烈變化，臺灣廠商究竟要如何因應？為了協助企業減輕負擔，近期中國大陸積極推動「減稅降費」政策，其中，財稅支持方面，包括調降增值稅稅率、小微企業所得稅優惠、加大研發費用加計扣除、加速出口退稅等；在降費方面，主要包括減輕企業社會保險繳費負擔，降低用電成本、政府姓收費和經營服務性收費、移動網路流量資費和中小企業寬頻資費等，繼續留在大陸的台商可善加運用。

短期內，台商可以考慮借助各種關稅策略、國際規例來因應，以減輕附加關稅造成的衝擊；中長期則可以考慮運用原產地國際規則，從全球架構調整產能布局，或致力於發展多元化國際市場，避免集中美國市場，造成過度依賴，更重要的是應致力於企業轉型升級。

就短期的因應策略而言，相關業者可檢視供應鏈稅務，降低附加關稅的衝擊。可供運用的稅務工具，包括重新檢視受影響產品適用的進口稅則，探討稅則重分類的可行方案；審視受影響產品改變原產地、重組價值鏈的可能途徑；評估申請豁免加徵關稅的可行性、探討「首次銷售原則」的適用可能性等。¹⁹

資誠聯合會計師事務所研究指出，跨國企業對於貿易財貨的海關稅則歸類，平均有 20-30% 可能產生錯誤，²⁰ 因此，建議相關業者可以嘗試重新檢視受影響產品，藉由改變適用的稅則，避免懲罰性關稅的衝擊。當然，要做到這一點需要一些準備時間，也需要專家協助。

改變原產地、重組價值鏈也是可考慮的選項，具體的作法是，針對受到附加關稅波及的產品，將其製造過程的全部或部分移到大陸以外的地方，也就是將產能轉移，改變商品的原產地，合法利用原產地國際規範以規避美國對「中國製品」的關稅制裁。不過，必須注意的是，轉移生產地點製造的最終產品，是否已達到「實質轉型」，避免弄巧成拙。

轉移生產據點，在中國大陸以外的第三地投資布局，臺商其實早在幾年前即已開始行動，美中貿易戰則加速臺資企業撤離中國大陸，直接赴美國投資設廠，或選擇到東南亞地區等新興國家。為了協助及鼓勵臺商回台投資，經濟部在 2018 年 7 月間成立「投資臺灣事務所」，透過單一窗口與專案負責制，為返臺企業排除各種投資障礙。隨後行政院推動「歡迎台商回台投資行動方案」，整合土地、水電、人力、稅務與資金等政策措施，自今(2019)年起執行，為期 3 年。

¹⁹ 顏真真，「台商如何因應貿易戰？專家提 4 大策略及 7 項關稅工具」，2018 年 9 月 9 日，今日新聞，<https://www.nownews.com/news/20180909/2952495/>，2019 年 4 月 4 日瀏覽。

²⁰ 賴亭羽，「美中貿易戰開打 資誠建議：台商採『七大策略』減緩衝擊」，2018 年 7 月 24 日，Etoday 新聞雲，<https://www.ettoday.net/news/20180724/1219337.htm>，2018 年 8 月 10 日瀏覽。

受影響企業也可考慮運用「首次銷售規則」(first sale rule)。該規則係美國法院在 1988 年間訂定的，大意是指容許美國進口商在沒有減少離岸供應商的利潤幅度下，降低繳納關稅的費用。設想有一個多層交易的實例，美國進口商向中間商下單採購，而該中間商再轉單給在大陸投資的製造商，所謂「首次銷售規則」，就是中間商得主張以製造商供貨的交易價格，而不是以製造商/供應商的發票交易價格，作為美國海關完稅價格的估價依據，以及計算關稅。²¹

此外，受到附加關稅衝擊的相關業者，可以善用美國貿易代表署公布的關稅豁免清單。為舒緩貿易戰帶來的衝擊，美國貿易代表署在公布貿易制裁商品清單的同時，也公告關稅豁免商品清單，清楚訂定個別公司申請豁免加徵關稅的程序，受牽連的企業可以正式提出申請，或考慮與各自的美國同業合作，爭取美國政府和國會豁免對他們的產品加徵關稅；只要該產品沒有其他替代來源，僅能從中國大陸進口、加徵的關稅會對申請人或其他美國利益造成嚴重的損害，且不具有戰略重要性或與「中國製造 2025」無關，即可向美國貿易代表署提出申請。²²

面對美中貿易戰全面開打造成的衝擊，中大型企業掌握的資源相對充裕，可以透過全球布局策略之調整來因應，但對於中小企業而言，雖然有很強的零組件製造能力，以及靈活應變的能耐，但美中貿易戰帶來空前的劇變，可操之在己的策略工具相當有限，尤其是要從事分散市場、分散生產地點的佈局時，到海外投資需要面對不同文化、語言、法規制度等，還有提升產業技術和產品創新等方面，亟需政府給予協助。

最後，值得注意的是，未來一段期間內，美中貿易博弈有可能成為常態，隨著中國大陸提出的「中國製造 2025」計畫逐步推展，中美兩國的技術發展衝突或將愈來愈激烈；中興通訊和華為事件接踵而來，數十家中國大陸企業被美國列入「實體清單」，進行技術圍堵和制裁，這些經驗勢將讓中方更堅定的發展高階晶片和關鍵技術，美中科技冷戰於焉產生。未來中國大陸彎道超車一旦有成，全球恐出現兩套國際產業標準。

未來美國對於技術移轉給中國大陸的管制將愈趨嚴格，對於臺灣企業在大陸之正常經營勢將造成影響，一方面由於臺資企業與大陸本土企業之產業關聯已愈趨緊密，美國管制技術轉移，不利於中國大陸相關科技產業之發展，在同一產業鏈上的臺資企業，當然會受到影響。

另一方面，當中國大陸無法從美國取得關鍵技術或關鍵零組件時，可能會找

²¹ 香港貿發局，「專家贈中小企錦囊拆解中美貿易糾紛」，2018 年 7 月 23 日，香港經貿研究，<https://hkmb.hktdc.com/tc/1X0AENGN/>營商有法/專家贈中小企錦囊-拆解中美貿易糾紛，2018 年 8 月 8 日瀏覽。

²² 針對「301 調查」貿易制裁商品清單，美國貿易代表署曾先後於去(2018)年 12 月 29 日(984 項)、今(2019)年 3 月 25 日(87 項)、4 月 15 日(348 項)、5 月 14 日(515 項)、5 月 30 日(464 項)三次批准公布 984 項豁免關稅清單請求。參閱「延遲加稅 25%! 美公布第四、五批關稅加徵排除清單!」，2019 年 6 月 4 日，跨境知道，<https://www.ikjzd.com/a/96928.html>，2019 年 6 月 15 日瀏覽。

尋其他途徑，包括加強與臺灣廠商技術合作，臺灣企業或將因此獲得轉單的利益。不過，這對個別臺商或臺灣相關產業究竟是禍或是福，仍有待觀察。

美國打壓中國大陸高科技發展，大陸勢必加緊研發自主科技，建立自己的產業生態系，制定自己的技術標準。龐大國內市場和完整的產業鏈，是大陸要自力發展技術標準的優勢之一，華為、中興等本土企業，在國家政策強力扶持下逐漸嶄露頭角，在手機、5G和互聯網等領域，已吸引了許多臺灣企業加入，包括台積電、大立光、嘉聯益、聯詠、欣興、晶技、華通、升達科等廠商。²³

未來臺灣企業除了繼續跟隨歐美產業生態系和技術標準，也不能忽視加入中國大陸產業生態體系。近年來有意參與中國大陸5G和物聯網建設的網通、手機和工業電腦廠，如中磊、宏達電、研華等，都積極呼應中國大陸規格；工業電腦大廠研華，最新推出的智慧工廠、物聯網、電動車充電管理解決方案，都是從中國大陸出發。

最後，值得一提的是，今後中國大陸的產業技術創新動能更加依賴本身的自主研發，對科技人才之需求勢將更加殷切，兩岸對人才之爭奪或將更為激烈。對臺資企業而言，恐面臨人才被挖角之困擾；同時，由於美國遏制大陸高科技產業發展的政策如火如荼在進行，未來「兩岸產業合作」不能忽視其中潛在的選邊風險。

參考文獻

1. 2018年12月19日，「美中貿易戰 僅12%台商匯回流台灣」，Money DJ新聞摘錄，<https://blog.moneydj.com/news/2018/12/19/%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%88%B0%E5%8F%B0%E5%95%86%E5%9B%9E%E6%B5%81%EF%BC%9F%E4%B8%AD%E7%B6%93%E9%99%A2%EF%BC%9A%E5%83%8512%E5%8F%B0%E5%95%86%E8%A9%95%E4%BC%B0%E5%9B%9E%E5%8F%B0/>（最後點閱日期：2019年1月25日）。
2. 2019年5月20日，「歐美頗有同感！中國歐盟商會：兩成企業被迫轉換市場」，Money DJ新聞摘錄，<https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=ebaed2ce-20ab-4dd9-ad53-46de0360d259>（最後點閱日期：2019年8月10日）。
3. 2019年6月4日，「延遲加稅25%！美公布第四、五批關稅加徵排除清單！」，跨境知道，<https://www.ikjzd.com/a/96928.html>（最後點閱日期：2019年6月15日）。
4. 2019年6月12日，「美中貿易戰調查：43%企業被砍單，46%感受衝擊不輸金

²³ 鍾張涵、辜樹仁，「台商在貿易戰下布局『中國標準2035』」，2018年10月30日，天下雜誌，<http://www.uzbcn.com/guping/20181030/50639.html>，2019年1月25日瀏覽。

- 融海嘯」，經濟日報，<https://money.udn.com/money/story/10511/3866674>（最後點閱日期：2019年10月6日）。
5. 2019年8月6日，「穩定製造業投資要堅守高質量」，中國政府網，http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/06/content_5418972.htm（最後點閱日期：2019年10月22日）。
 6. 2019年10月17日，「資深經濟師：台商回流政策奏效 台灣盛貿易戰贏家」，中央社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201910170011.aspx>（最後點閱日期：2019年10月22日）。
 7. 中國美國商會，《2019年度中國商務環境調查報告》，2019年3月8日，東西智庫，<https://www.dx2025.com/newsinfo/917137.html>，（最後點閱日期：2019年8月10日）。
 8. 香港貿發局，「專家贈中小企錦囊拆解中美貿易糾紛」，2018年7月23日，香港經貿研究，<https://hkmb.hktdc.com/tc/1X0AENGN/%E7%87%9F%E5%95%86%E6%9C%89%E6%B3%95/%E5%B0%88%E5%AE%B6%E8%B4%88%E4%B8%AD%E5%B0%8F%E4%BC%81%E9%8C%A6%E5%9B%8A-%E6%8B%86%E8%A7%A3%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E8%B2%BF%E6%98%93%E7%B3%BE%E7%B4%9B>（最後點閱日期：2018年8月8日）。
 9. 馬自明、林洧楨、黃靖萱，「台商徹逃中國 倒數90天」，商業週刊 第1622期，2018年12月12日，https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_mag_page.aspx?id=68472&p=2（最後點閱日期：2019年6月15日）。
 10. 馬自明、管嫫媛，「25%關稅大刀若落下 台商：三成會收掉！」，商業週刊 第1643期，2019年5月8日 https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_mag_page.aspx?id=69375（最後點閱日期：2019年6月6日）。
 11. 國家發展委員會，「2019年第2季兩岸經貿、中國大陸經濟情勢分析」，2019年8月。
 12. 雁默，「貿易戰煙硝裡的台商大迷航」，多維新聞網，2018年7月7日，<http://blog.dwnews.com/post-1037694.html>（最後點閱日期：2018年7月11日）。
 13. 經濟部統計處，「103年外銷訂單海外生產實況調查統計」（資料時間：102年），2014年6月。
 14. 經濟部統計處，「107年外銷訂單海外生產實況調查統計」（資料時間：107年），2018年6月。
 15. 經濟部統計處，「108年外銷訂單海外生產實況調查統計」（資料時間：107

年)，2019年6月。

16. 賴宏昌，「歐美頗有同感！中國歐盟商會：兩成企業被迫紀轉換市場」，2019年5月20日，Money DJ，<https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsView.r.aspx?a=ebaed2ce-20ab-4dd9-ad53-46de0360d259>（最後點閱日期：2019年8月10日）。
17. 賴亭羽，「美中貿易戰開打 資誠建議：台商採『七大策略』減緩衝擊」，Etoday新聞雲，2018年7月24日，<https://www.ettoday.net/news/20180724/1219337.htm>（最後點閱日期：2018年8月10日）。
18. 鍾張涵、辜樹仁，「台商在貿易戰下布局『中國標準 2035』」，FT中文網，2018年10月30日，<http://www.ftchinese.com/story/001079989?full=y&archive>（最後點閱日期：2019年6月15日）（原文刊載於天下雜誌）。
19. 鍾榮峰，「貿易戰仍存不確定性 機械業陰霾中見曙光」，中央社，2019年4月5日，<https://www.cna.com.tw/news/afe/201904050030.aspx>（最後點閱日期：2019年6月15日）。
20. 顏真真，「台商如何因應貿易戰？專家提4大策略及7項關稅工具」，今日新聞，2018年9月9日，<https://www.nownews.com/news/20180909/2952495/>（最後點閱日期：2019年4月4日）。

第十章 結論與建議

本專題報告的各章，分別由政治、法律、科技、貿易、產業的面向，探討美中貿易戰的本質及未來的可能發展，並提出台灣產業應如何應對美中貿易對抗之合宜策略。

在第二章「從全球秩序重組看中美貿易戰」中，朱雲漢院士回顧全球秩序的歷史脈絡，探討美中貿易戰的起因。認為美中貿易戰的起因有二，一是全球化過度發展造成的困境，一是美中在全球秩序主導權的衝突，且兩者相互扣合。因為超級全球化引發了許多問題，卻無法在現行的國際治理架構下獲得解決，而中國崛起也因此威脅到美國的主導地位。美國川普政府一方面不希望中國插手新秩序的建構，一方面把現今全球化造成的諸多問題歸咎於中國的不公平貿易行為。朱院士認為美國發動貿易戰突顯了四種矛盾：(1) 美國國內社會的矛盾；(2) 美中爭奪國際秩序主導權的矛盾；(3) 美中爭奪國際產業鏈配置權的矛盾；(4) 美中的文明衝突。這些矛盾不可能在短期內解決，中國也不可能輕易屈服於美方壓力，因此美中關係將朝向長期化對抗發展。但因為全球化造成美中以及世界其他國家的唇齒相依，因此美中衝突也不致陷入所謂「修昔底德陷阱」，造成萬劫不復的全球災難。他認為許多國家仍需要全球化所帶來的效益，全球化的融合力量終將戰勝裂解的力量，找到一個新的平衡點，美中的衝突也將止息。

左正東教授執筆的第三章「東亞發展路徑與貿易戰」，檢視了東亞的日本、韓國、越南三國在國際秩序遷移中如何調整經濟外交策略，以求取國家的持續發展。日、韓皆是所謂「東亞模式」的發展型國家典範，在「新自由主義」的旗幟下，依靠對美國市場的出口，在短期間內發展成高所得國家。在中國崛起之後，日、韓以其產業技術優勢，透過貿易和投資，也獲得中國市場開放後的巨大利益。但隨著中國政治影響力的擴張，兩國和中國之間的政治衝突（或可說是和美國之間的緊密關係）逐漸危及它們在中國的經濟利益。雖然貿易戰使得日、韓兩國在美、中兩國間採取平衡策略的企圖更加困難，但迄今為止它們仍未放棄此策略。從日本接棒由美國始倡的 TPP，同時也參加由中國主導的 RCEP；韓國則分別和美、中兩國簽屬 FTA 協定，而貿易戰開始後，日、韓對中國的投資也不減反增，可見端倪。而越南的經濟發展則大體追隨中國模式，其「出口導向」的發展策略和中國處於競爭狀態。而在美越關係正常化後，越南對美國市場的依賴程度逐漸加深，並因為許多國際企業和中國企業轉向越南投資，以逃避貿易的戰火，成為貿易戰的最大受益者，但也使越南和中國的產業鏈結更加緊密。

第四章「中共對台經貿戰略與策略」分析中國大陸改革開放後對台政策的演變。張五岳教授認為，中共 1979 年所揭示的「和平統一、一國兩制」的對台基本戰略，迄今仍未改變。但中國現今的經濟規模，早已不可同日而語，故其對台的貿易策略，已大幅改變。具體而言，中共過往看到台灣產業發展的優勢，故採

行「三通四流」、「互利發展」策略，鼓勵台商對中國大陸投資，以台灣的優勢資金和技術促進中國大陸的產業發展。如今，此「互利發展」策略，已被「融合發展」策略取代。「融合發展」策略是以中國大陸絕對的經濟規模優勢，企圖吸引台灣的青年、企業到中國大陸發展，享受中國大陸經濟發展的果實。此策略體現在陸續推出的「對台 31 條」、「對台 36 條」措施上。此單邊作為，反映出中國大陸經濟發展的成功，自認足以和美國抗衡的自信和自大。若將張教授的看法進行延伸，或可解讀成：貿易戰固然衝擊中國大陸的經濟發展，卻不一定改變其對台的經貿策略。

由李淳副執行長與顏慧欣研究員共同執筆的第五章「美中對抗下國際經貿秩序與規則的重整」，從法律觀點檢視國際經貿秩序的發展路徑。美國認定現行 WTO 體制不能制約中國的不公平貿易行為，使得中國得以一面從 WTO 體制中獲得巨大利益，一面仍拒絕開放本國市場、回饋國際社會，故必須以單邊的手段制裁中國。美國指陳的不公平貿易行為，包括濫用「開發中國家」地位，以及中國政府用補貼、行政干預、國營企業等各種手段介入市場運作，迫使外國企業處於不利的競爭地位。另一方面，晚近數位貿易興起，逐漸取代傳統的貿易型態，而 WTO 對數位貿易缺乏規範，使中國主導的數位貿易規則，封鎖了外國企業在中國市場的機會。兩位作者認為美中或可在貿易赤字、智財權保護、強制技術移轉、擴大市場開放等技術層面達成共識，但美國質疑的扶植企業、黨政合一、國有經濟等結構議題，則不容美國染指，使得美中衝突難解。至於數位貿易規則談判部分，中美立場歧異，美方可能要求中方同意在協定中納入數據在地化要求、強制移轉技術、數據跨境傳輸限制等條款，以證明中國有意願推動可驗證之結構性改革工作。因雙方難有共識，可想見談判進展將會非常緩慢。

第六章「美科技霸權競爭與影響」係由蘇孟宗所長與魏依玲經理執筆，探討美科技爭霸的緣起和影響。中國的科技發展一方面源自政府傳統上對科技的重視，一方面源自研發活動的全球化，讓中國在改革開放後得以搭上研發全球化便車。中國自 2006 年提出「自主創新」計畫以來，傾全國之力，企圖發展獨立、自主的技術能力，並採取許多被美國認定是不公平的手段來取得技術。此不擇手段的作法危害美國主導的市場經濟的運作基礎，剝奪創新者利益並損害創新動機，也威脅美國在全球科技產業的龍頭地位，影響美國在亞太地區的戰略布局。作者認為即使貿易戰結束，科技戰也不會停止，並對科技戰未來的可能情境，提出台灣產業的生存發展建議：

1. 掌握外商因應美國關稅風險，供應鏈被迫移地生產的機會，針對國內產業升級缺口(如物聯網、AI、5G 等)，導引資金回台投資。
2. 若美國無力干預中國自主創新，中國將建立有別於歐美市場的「自主產銷生態系」，因中國有足夠市場規模，台商若有適當「技術防火牆」，可

融入中國的研產銷體系。而為達此目的，應掌握中國的產業標準、驗證流程及機構等基礎環境條件。

3. 面對美國以「實體名單」與「未證實名單」等嚴格封鎖技術外流到中國的情形，台商應完整掌握相關資料，監測每項零組件來源及其技術含量，以降低牴觸美國法律的風險。
4. 面對美國對關鍵軟硬體的出口管制趨嚴，中國將轉而自力發展開源生態系，台商應趁機切入中國的創新缺口，布局台灣軟硬體新興技術商機。
5. 若美國進一步投入研發投資(如半導體、量子計算與 AI 等)，形成美中雙方的科技競賽局面，台美應成為科研的戰略夥伴，在雙方重要創新群聚地點設立研究基地，並運用台灣半導體產業優勢，參與美方的重要研發計畫。
6. 長期來說，「自主創新」是全球必然趨勢，台灣應關注美歐日科研動向，參與美歐下世代科研生態系，發揮台灣優勢與互補角色，挑選具戰略地位的關鍵科技，擘劃中長期研發策略。

楊書菲研究員執筆的第七章，則細數了「美中經貿爭端的背景、演進與未來可能發展」。從本章可以看出，2018年7月貿易戰正式啟動以來，雖然只經過一年多，但對全球貿易已產生巨大影響，貿易成長率明顯減緩。自2019年以來，美國整體的進出口均呈負成長，中國的進口與出口則分別呈現負成長與接近零成長的態勢，彼此間的貿易量更大幅萎縮。但貿易不均衡的情況並未因此改善，雙方加徵的關稅也帶來明顯的「貿易繞道(Trade Diversion)」現象。在美國方面，來自中國的進口被越南、台灣、韓國、墨西哥等所取代；在中國方面，來自美國的進口則被加拿大、法國、越南、墨西哥等所取代。展望未來，美中間的結構性矛盾將使貿易戰不易結束，但中國有經濟下行的壓力，美國則有部門別(如農業)嚴重受創的壓力，貿易戰或有短期休兵的可能。

在第八章「美中貿易戰對全球產業供應鏈的影響」，由顧瑩華研究員探討了全球供應鏈(尤其是位於亞洲的供應鏈)因貿易戰而生的變化。現今的全球供應鏈係隨全球化的演進而逐漸形成，並由美國企業主導與分配供應鏈的配置及利益。1990年後，供應鏈逐漸延伸到中國，並在中國形成巨大的產業聚落。近年來，中國在「世界工廠」的基礎上，企圖建立自己主導的「紅色供應鏈」，埋下了貿易戰的種子。美國發動貿易戰的目的，就是要把中國的「國家隊」企業，從供應鏈中剝離(De-Coupling)，並在外人投資、技術出口、產品進口、人員管制等面向，傾全力阻止中國國家隊企業利用美國主導的全球供應鏈發展尖端的產品來和美國競爭。即使貿易戰結束，這些管制措施也不會停止。未來中國的國家隊企業被迫建立自主供應鏈勢不可免，而這個趨勢對東亞各國的產業將產生巨大的影響。

在此狀況下，顧研究員提出了四點政策建議：

1. 協助台商建立本土的技術支援能量：台商雖在產能移轉上問題不大，但仍須提升技術整合的能力，建立本土的技術支援能量，才能整合亞洲伙伴國及生產基地上的技術能量，在新的供應鏈站穩關鍵地位。
2. 提升台商關鍵技術能力，強化台灣在供應鏈上的角色：美國是台商重要的技術來源，而中國大陸則是不可放棄的重要市場，面對美系和紅色供應鏈各自發展的未來，無論台廠要左右逢源或選邊站，先決條件是要強化自己的實力，掌握關鍵技術。
3. 協助台商留才：面對美國提升管制科研人才流動的力道，將加劇兩岸產業與人才的競爭，台灣恐將面臨更大的人才外流壓力。政府除增加台商聘任海外人才的方便性外，更應該在制度上協助台商留才與育才，以彌補人才的缺口。
4. 建立技術外流的管制措施，避免成為美國技術管制的缺口：長久以來，兩岸交流著重於資金及商品流動的管制。但中國為取得先進技術，未來可能從與美國合作之台灣廠商著手，故從政府到企業應逐步加強技術流動管制。政府應該加強相關監管機制，避免台灣成為美國技術管制的破口，而企業則需建立內部技術流動管理機制，減少挖角及商業間諜所可能造成的技術外洩風險。

本報告的第九章則為「美中貿易爭端對中國大陸台商影響與因應分析」，執筆的高長教授認為：台商在中國大陸的經營，向來以加工生產、出口到第三地（主要是美國）為主要型態。而此型態所反映的「台灣接單、海外生產」比率及「出口到第三地」比率因貿易戰已明顯下降。「台灣接單、海外生產」比率下降，顯示更多的外銷訂單轉移回台灣生產，而台商必須擴大或重建其在台灣既有的生產線，呈現出大批「鮭魚返鄉」的現象；另一方面，台商在海外的生產基地（主要是中國大陸）則減少其出口到第三地的比率，增加本地的銷售。簡單說，中國做為台商的海外加工生產基地的地位正明顯弱化中，而下游的產業弱化的情形比中、上游產業更為厲害。這個生產布局調整的壓力和中國整體經濟下行、產業鏈自主化的壓力結合在一起，對在中國的台商造成沉重的打擊，值得兩岸政府同時關注。

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

中美貿易戰：全球政經變局與台灣產業出路 / 陳添枝等作；
陳綠蔚，陳添枝主編.-- 初版.-- 臺北市：
中技社，民 108.12
214 面；21 X 29.7 公分
ISBN 978-986-98284-7-5(平裝)

1. 中美經貿關係

552.2

108022259

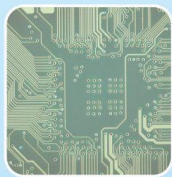
著作權聲明 © 財團法人中技社

本出版品的著作權屬於財團法人中技社（或其授權人）所享有，您得依著作權法規定引用本出版品內容，或於教育或非營利目的之範圍內利用本出版品全部或部分內容，惟須註明出處、作者。財團法人中技社感謝您提供給我們任何以本出版品作為資料來源出版的相關出版品。

未取得財團法人中技社書面同意，禁止改作、使用或轉售本手冊於任何其他商業用途。

免責聲明

本出版品並不代表財團法人中技社之立場、觀點或政策，僅為智庫研究成果之發表。財團法人中技社並不擔保本出版品內容之正確性、完整性、及時性或其他任何具體效益，您同意如因本出版品內容而為任何決策，相關風險及責任由您自行承擔，並不對財團法人中技社為任何主張。



財團
法人 **中技社**

CTCI FOUNDATION

106 台北市敦化南路2段97號8樓

Tel : 02-2704-9805~7 Fax : 02-2705-5044

<http://www.ctci.org.tw>