

美中貿易戰之趨勢及對臺灣投資與貿易 結構之影響

李 淳

(中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副研究員兼資深副執行長)

顏慧欣

(中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副研究員兼副執行長)

楊書菲

(中華經濟研究院區域發展研究中心副研究員兼副主任)

摘 要

美中貿易開戰已逾三年，懲罰及報復關稅已涵蓋雙方多數產品。雙方談判協議雖已於 2020 年初簽署，但拜登新政府於 2021 年上任後不但維持關稅制裁，美國在科技領域對中國之限制管制及競爭也日趨嚴格與激烈。在此背景下，本文由新貿易理論探討了美國啟動貿易制裁之原因及後續可能發展，並指出中國策略性貿易政策之關鍵問題尚待解決。本文另分析貿易戰迄今所造成之貿易移轉現象對於美、中及臺灣之影響、臺商外資調整產業供應鏈結構之發展，提出臺灣產業可能的因應作為。

關鍵詞：美中貿易戰、新貿易理論、策略性貿易政策、貿易移轉、供應鏈

壹、背景

美國依據其《1974年貿易法》第301條制裁貿易夥伴不公平貿易之授權，於2018年7月開始先後對中國出口美國價值2,500億美元之商品加徵10-25%之301懲罰性關稅，而中國亦對美國出口中國價值1,100億美元商品課徵5-25%關稅報復。美中雙方2018年經過幾次談判未獲結果，於2019年1月再度啟動談判，仍於5月6日破局。時任美國總統川普(Donald Trump)指稱因中國要撤回承諾重談，因此於5月10日就價值2,000億美元中國製產品，制裁關稅自10%調高到25%。¹隨後美中領袖在2019年6月底G20峰會場邊達成繼續談判、暫不擴大關稅戰的共識。

2019年7月美中上海復談結束無成果，美國便宣布自9月1日起對剩餘尚未被課稅，價值3,000億美元之中國製造貨品加徵10%關稅措施，不過清單中之手機、筆電、電腦顯示器、電玩主機等電子產品及部分玩具、鞋類和服飾之關稅，則延後到12月15日加徵。隨後八月底中國宣布對美國實施關稅報復，美國亦宣布將當時已經實施的價值2,500億美元之稅率自10月1日起提高至30%，而預計於9月1日後實施的產品清單，關稅亦將提高至15%。由於2018年中國對美貨品出口總金額為5,395億美元，因此若全面實施，則等同於所有來自中國之產品都將面對額外制裁關稅。²

2019年10月美中啟動第十三回合經貿高層談判後，終在原訂於

1. United States Congressional Research Service (CRS), "Escalating U.S. Tariffs: Timeline," January 29, 2020, CRS, <<https://fas.org/sgp/crs/row/IN10943.pdf>>.

2. 有關美中貿易戰之發展進程歸納，請見 Chad P. Bown & Melina Kolb, "Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide," February 8, 2021, PIIE, <<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>>。

2019年12月15日實施的所謂「清單四」制裁關稅生效前（12月13日）宣布完成第一階段協議。在此發展下，美國決定暫緩對已經生效的2,500億美元產品提升加徵關稅措施，同時第二批關稅亦暫緩生效（見表1歸納）。隨後雙方又於2020年1月完成談判簽署美中第一階段協議。

美中為世界第一、第二大經濟體，且美國為中國第一大出口市場。同時中國出口之產品有一半以上為代工產品，屬於供應鏈貿易的一環，³因而貿易戰對臺灣而言亦有產生直接影響。本文之目的，即在於依據前述發展背景，透過新貿易理論有關「策略性貿易政策」之觀點，探討美國啟動貿易制裁之原因及後續可能發展，同時分析美中貿易戰對美、中及臺灣在經貿互動上之影響。再者，2020年美國大選結果，啟動貿易戰的川普未能連任，民主黨拜登(Joe Biden)當選，其對於美中對抗之立場對美中貿易戰未來之意涵，亦為本文所探討之重點。

表1 美國對中國實施第301條懲罰性關稅清單之歸納

清單	生效日期	產品項數	涵蓋價值	加徵稅額	第一階段協議後
清單一	2018/7/6	818項	340億美元	25%*	課稅不變
清單二	2018/8/23	279項	160億美元	25%*	課稅不變
清單三	2018/9/24	5,767項	約2,000億美元	10%*	課稅不變
清單三 (提高關稅)	2019/5/10			25%*	課稅不變
清單四	2019/9/1	3,233項	約3,000億美元	15% (原訂10%)	稅率降低至7.5%
	2019/12/15	549項			暫不課徵。

資料來源：作者整理自Chad P. Bown & Melina Kolb, “Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide”；United States Trade Representative (USTR), “Notice of Modification of Section 301 Action: China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation,” *Federal Register*, Vol. 84, No. 243, December 18, 2019, USTR, <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice_of_Modification%20%80%93December_2019.pdf>。

說明：*部分，2019年8月美國貿易代表署(USTR)宣布將提高至30%，後於12月宣布暫緩實施。

貳、由新貿易理論探討美中貿易戰之原因及展望

一、美國對中實施貿易制裁之法律政治原因及中方之立場

美國前任總統川普在 2017 年初首次於國會聯席會議發表演說時，便提及當前美國經濟發展有二個核心問題，第一是美國國內稅制及監管法規使得美國企業失去競爭力；第二為因「不公平貿易」結構造成其他國家與美國之巨大貿易逆差，二者均對美國企業及勞工造成不利影響。也因此對內進行稅改及對外推動公平貿易，遂成為川普政府政策主軸。⁴ 在貿易政策領域，川普政府改變了美國過去主導之「自由貿易」，改為強調美國優先之「公平貿易」(Fair trade)。歸納美國「公平貿易」政策，實際上包含二個面向之目標：第一為強化單邊對外國不公平（違法）貿易行為所採行之貿易救濟與貿易制裁的作為；第二為透過談判等手段促使貿易對手國以更為公平、對等及互惠方式進行貿易往來之政策。雖然美國未點名存在「不公平貿易行為」的對象，但由川普任內針對不公平貿易行為共啟動五次 301 條款調查，⁵ 但僅有針對中國之調查最終做成採取關稅制裁的決定可看出，中國乃為其最主要的不公平貿易關切對象。

川普於 2018 年 3 月公布之 301 條款調查報告及總統備忘錄，宣布將對中國之不公平貿易行為採取應對行動，包含加徵關稅、訴諸世界貿

3. 中華人民共和國商務部，〈關於中美經貿關係的研究報告〉，2017 年 5 月 25 日，頁 44，《中華人民共和國商務部》，<<http://images.mofcom.gov.cn/www/201708/20170822160323414.pdf>>。

4. Donald Trump, "Address before a Joint Session of the Congress," February 28, 2017, *Government Publishing Office*, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700150/pdf/DCPD-201700150.pdf>>.

5. United States Congressional Research Service (CRS), *Section 301 of the Trade Act of 1974*, February 16, 2021, CRS, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>>.

易組織(World Trade Organization, WTO)爭端解決程序及投資限制。⁶ 美國貿易代表署(United States Trade Representative, USTR)也依指示，於3月23日在WTO提出指控中國違反《與貿易有關的智慧財產權》(*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS*)協定之案件。⁷

整體而言，美國對中國有關技術移轉、智慧財產與創新領域之法規、政策與措施所進行之調查，主要係檢視中國政府所採取之四類不公平行為，分別是：第一，中國對其境內美國公司要求不公平之技術移轉；第二，中國的歧視性授權限制；第三，中國對外國投資之限制；第四，未經授權的侵入美方商業電腦網路，竊取智慧財產權及敏感商業資訊。前述四類行為導致美國公司將技術與智慧財產移轉給中國公司，同時損害美國企業與勞工，並對美國長期競爭力造成威脅。⁸ 該報告之結論如下：

第一，中國對外資持股進行限制，包括合資要求、股權限制和其他投資限制，要求及施壓美國公司向中方企業移轉技術。中國同時使用行政審批和授權程序，以要求或施壓進行技術移轉，造成美國投資

6. United States Trade Representative (USTR), *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*, March 22, 2018, USTR, <<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>>.

7. World Trade Organization (WTO), "China—Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights," No. WT/DSB/M/421, November 21, 2018, para. 5.1-5.7.

8. United States Trade Representative (USTR), *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*, pp. iii-xiv.

和技術價值受到減損，且削弱美國企業在全球市場的競爭力。

第二，中國介入美國企業的投資及其他活動，或對其實施重大限制，包括對技術授權條款予以限制。此等限制剝奪了美國技術所有人若干權利，如議價空間或基於市場條件移轉技術。中方措施造成美企須以不公平且有利於中方的條件，對中方企業授權技術。

第三，中國指示中資企業對美國進行系統性投資，且併購美方企業及資產，以獲取先進技術及智慧財產權，提供中方政府產業計畫下重要產業所需之大規模技術移轉。

第四，中國採取且支持未經授權的侵入美方企業的電腦網路。此等行為使中方政府可未經授權直接取得智慧財產權、營業秘密或機密性商業資訊，包括技術數據、談判立場、企業內部之敏感及獨有的商業對話，且此等行為亦支持中方之戰略發展目標，諸如科技發展、軍事現代化及經濟發展。

中國自不同意美國之指控，2019年6月中國國務院發表之《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書，具體指出對於中國竊取智財權之指控「沒有事實根據，完全站不住腳。」⁹不過白皮書之多數內容並不在於反駁美國301調查之認定，而在強調美中過去40年在經濟領域的合作模式帶來互利雙贏；第二，川普上任來破壞了這種模式，用不實指控加關稅霸凌，導致雙方與全球受害，當是應負責之一方；第三，雙方合則兩利，鬥則俱傷，應該用對話而非對抗解決問題，中方也願意對話；第四，自2018年3月開始至今的三次談判，都是美方「出爾反爾」導致破局；第五，中國會繼續走自己的改革開放道路，任何挑戰都擋不住中國前進的步伐，且同時對貿易戰隨時奉陪。白皮書數次強調國際談判追求平等互惠結果，合情合理，這也是中國多次強調的

9. 中華人民共和國國務院，〈關於中美經貿磋商的中方立場〉，2019年6月2日，《國務院新聞辦公室》，〈<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/39912/40584/index.htm>〉。

重點。特別是這次白皮書再度彰顯美中在發展階段、發展道路及基本制度的不同，因而不能期待一次到位式的解決所有問題，談判更應考量雙方需求，追求平衡。

二、美中經貿深層問題與新貿易理論觀點

(一) 美中結構性貿易衝突議題

除前述之逆差、不公平貿易行為等技術性問題外，美中間有更深層的經濟治理結構與價值衝突。美國於 2018 年 6 月公布一份《中國經濟侵略行為如何威脅美國及全球之技術與智慧財產權》報告，¹⁰指稱中國經濟蓬勃發展係藉由眾多違反國際規範的侵略性法規、政策及措施，亦即「經濟侵略行為」(economic aggression)而達成，對美國及全球經濟造成嚴重威脅。依該份報告，中國經濟侵略行為有六大類，分別是：保護中國市場；擴張中國產品在全球市場所占比例；取得及控制全球核心自然資源；主導傳統製造產業；獲取其他國家之關鍵技術及智慧財產權；奪取可引導未來經濟成長及提升國防產業的新興高科技產業。美國指稱，中國多經由執行最後兩類經濟侵略行為，亦即「獲取其他國家之關鍵技術及智慧財產權」，以及「奪取可引導未來經濟成長及提升國防產業的新興高科技產業」，取得美國關鍵技術與智慧財產權。白宮報告更進一步將後兩類經濟侵略行為細分為「竊取技術及智慧財產權（包含網路竊盜）」、「強制與侵略性監管措施」(coercive and intrusive regulatory gambits)、「經濟脅迫」(economic coercion)、「資訊收割」(information harvesting)，以及「中國國家資助之外人直接投資」(state-financed foreign direct investment)共五項行為。

此外，美國亦於 2018 年 7 月在 WTO 總理事會提出以〈中國破壞

10. The White House, "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World," June 2018, *The White House*, <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=812268>>.

貿易秩序之經濟模式〉為題文件，質疑中國除以「國有企業」(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)。¹¹ 蓋在中國之「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、資源分配的權力，而無論國有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。美國指出中國政府介入公民營企業的程度不但未見減少，近年來甚有變本加厲的趨勢。¹² 該報告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（1,820 億美元），毫無疑問屬於大型國際企業。然而該公司於 2017 年修訂公司章程，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；又規定原則上集團董事長應同時為黨委書記。¹³ 此外，日經新聞社報導 2017 年在上海和深圳證券交易所上市的 3,314 家公司中有 288 家更改公司章程，以確保其管理政策能夠反應中國共產黨之要求。¹⁴ 美國認為此一作法，意味著此等企業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。¹⁵

11. World Trade Organization (WTO), *China's Trade-Disruptive Model, Communications from the United States*, No. WT/GC/W/745, July 16, 2018, para. 1.

12. World Trade Organization (WTO), *China's Trade-Disruptive Model, Communications from the United States*, para. 1.3-1.6.

13. World Trade Organization (WTO), *China's Trade-Disruptive Model, Communications from the United States*, para. 1.11.

14. Yu Nakamura, "Chinese Enterprises Write Communist Party's Role into Charters," *Nikkei Asian Review*, August 17 2017, <<https://asia.nikkei.com/Politics/Chinese-enterprises-write-Communist-Party-s-role-into-charters>>.

15. United States Congressional Research Service (CRS), "Escalating U.S. Tariffs: Timeline."

美國在本報告及不同場合中，多次提及中國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（包含政策貸款、政策投資、中間投入要素優惠性價格、債轉股¹⁶等），以及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，但中國從未履行通知 WTO 之義務，或是包裝成所謂私經濟行為。而後者則導致全球鋼、鋁、太陽能板及造船等產品或服務之產能過剩問題。這些「中國特色」的問題在於造成「中國受益、全球受害」之以鄰為壑問題，¹⁷更重要的是這些扭曲全球貿易與投資的行為，特別是包裝成私經濟行為的政府政策，多屬超越目前 WTO 可規範之範疇，凸顯出 WTO 規則不足及需推動改革之處。

事實上，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。對於產業補貼及公營事業領域，美歐日三方強調「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

16. 姚洋，〈債轉股實現國企混改一箭三鵬〉，《新浪網評論》，2016 年 10 月 14 日，<<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2016-10-14/zl-ifxwvpar8015579.shtml>>。

17. United States Congressional Research Service (CRS), “Escalating U.S. Tariffs: Timeline.”

及鼓勵產能過剩之補貼。簡言之，美國所推動之WTO改革重點雖看似與全體WTO會員均有關，但很明顯的是針對特定「第三國」之不公平貿易行為而來，該第三國雖不限中國，但觀諸美中經貿衝突情境及前述美國立場文件，可發現這些改革倡議與美國對中國之指控幾近一致，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。美國在《2021年貿易政策重點及2020年報》，針對中國行為再度指出類似的問題，¹⁸由此可看出這是美國認定之結構性問題所在。

目前中國似乎無意改變此一結構。例如習近平在2018年「改革開放40週年」演說指出：「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，¹⁹意味著中國在重大方向上再次宣示堅持中國發展模式的道路，無意按美國模式進行改革。

(二) 美國對中國之新貿易理論觀點

歸納美國發動貿易制裁之原因，除政治戰略考量外，最直接之理由當屬前述301條款調查報告指出之各種不公平貿易行為，以及美國質疑之各類中國經濟治理結構性問題。對此，美國制裁所欲消除的二種行為，包含現有規則之不遵守及現有規則之不足。姑且不論美國所指控之不公平貿易行為是否為事實，至少中國對於「具有中國特色」之經濟結構，特別是公有制經濟，並無修正之意願。

18. United States Trade Representative (USTR), *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report*, March 2021, p. 4, USTR, <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>>.

19. 習近平，〈習近平在慶祝改革開放40周年大會上的講話〉，2018年12月18日，《人民網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1219/c64094-30474974.html>>。

從貿易之角度觀察，美中之間無疑面對著不同貿易政策之衝突問題；特別是對於美國之指控，與 2008 年諾貝爾經濟學獎得主克魯曼 (Paul R. Krugman) 所建立之「新貿易理論」(New Trade Theory) 有很直接之關聯。傳統貿易理論建築在李嘉圖之「比較利益法則」(law of comparative advantage)，²⁰ 但在比較利益法則理論下，各國只會出口本身具有比較利益之商品，進口不具有比較利益之商品，亦即應以「產業間貿易」(inter-industrial trade) 為主。然而真實世界中，特別是各項生產、科技及其他比較利益條件接近之國家，仍會出現相互進口相同產品之「產業內貿易」(intra-industrial trade)，例如美歐日之間都有小客車出口至對方。克魯曼從報酬遞增、不完全競爭理論角度提出一個新貿易模型架構，指出由於規模經濟具有規模報酬遞增(increasing return to scale) 導致不完全競爭，為數不少的國際貿易，特別是經濟特徵相似的已開發國家之間的國際貿易，跟科技及其他條件稟賦之差異無關，而是屬於追求市場擴大、追求規模經濟的工具。²¹

國際貿易可以作為達成報酬遞增效果之原因，在於透過出口擴大至本國以外市場。產生外部規模經濟(external economies of scale)。而對於如汽車、飛機等需要高額固定成本投入之產業，本身即有內部規模經濟之報酬遞增效果，若透過貿易出口擴大市場，其報酬遞增效果將會更加顯著。在此情況下，各國不但出現誘因將資源集中投入於特定商品之生產以創造規模經濟，而且同樣有誘因利用貿易來擴大報酬遞增效果，追求不完全競爭並將獨／寡占利潤從國外競爭者轉移至國內廠商。在此情況下，能建立具有此一地位產業之國家其國民所得

20. 請見劉碧珍、陳添枝、翁永和，《國際貿易理論與政策》(臺北：雙葉書廊，2005年)，頁19-50。

21. Paul R. Krugman, "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade," *Journal of International Economics*, Vol. 9, November 1979, pp. 469-479.

增加，²²且有更多資源可以投入創造規模經濟。同時政府之出口補貼及進口限制措施，在正確的條件下能將外國競爭者排除於相關市場外。²³再由正外部效應觀察，文獻亦發現政府偏好以政策扶植正外部性效應較高的產業（例如透過經驗累積知識所帶來之外部性），同時在過程中又可追求規模經濟。²⁴

對此，新貿易理論認為各國政府有誘因脫離自由貿易體系，並採取包含產業補貼、保護措施等「策略性貿易政策」(Strategic Trade Policy)，並結合產業政策中之「幼稚產業」(infant industry)理論，針對特定（如高外部性）產業，在已經面對既有業者的情況下，利用補貼、關稅等貿易保護政策改變分工架構，追求規模同時累積知識以提高正外部性。²⁵固然貿易保護措施有其成本，但新貿易理論認為一旦達成規模經濟及足夠之正外部性時，便可補償貿易保護措施之機會成本，²⁶遂成為各國採取貿易保護主義之新理論基礎。

然而新貿易理論認為各國採取「策略性貿易政策」時，因其具有以鄰為壑之效果，故容易導致其他國家之報復而出現貿易戰，使得實施「策略性貿易政策」之國家及對其報復制裁之國家雙輸的結果。²⁷為

22. Paul R. Krugman, "Is Free Trade Passé?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 2, Fall 1987, p. 137.

23. James A. Brander & Barbara J. Spencer, "Export Subsidies and International Market Share Rivalry," *Journal of International Economics*, Vol. 18, Issues 1-2, May 1985, pp. 83-100.

24. Larry D. Qiu, Chaoqun Zhan, & Xing Wei, "An Analysis of the China - US Trade War Through the Lens of the Trade Literature," *Economic and Political Studies*, Vol. 7, No. 2, May 2019, p. 156.

25. Larry D. Qiu, Chaoqun Zhan, & Xing Wei, "An Analysis of the China - US Trade War Through the Lens of the Trade Literature," p. 156.

26. Paul R. Krugman, "Is Free Trade Passé?" p. 134.

27. Ralph Ossa, "Trade Wars and Trade Talks with Data," *American Economic Review*, Vol. 104, No. 12, December 2014, pp. 4104-4146.

避免此一結局，解決之道在於建立定義清楚之貿易規則，以減少並控制以鄰為壑之「策略性貿易政策」；亦即固然各國有採取「策略性貿易政策」之誘因，但透過貿易協定制訂自由貿易規則以避免貿易戰，仍是較「策略性貿易政策」為佳的政策選項。²⁸

由新貿易理論之觀點觀察美中貿易戰，美國之關稅制裁在性質上可以解釋為是對中國「策略性貿易政策」之報復行為。近期文獻指出，中國透過投資限制及審批程序，要求美國公司進行技術移轉，並藉由合資要求參與美國企業經營，形成「策略性貿易政策」，產生技術及經驗移轉等對中國具有正外部性之效果，其未必降低配合移轉或合資之美國企業利益，卻對美國整體利益有所減損，²⁹而存在以鄰為壑之問題。

若以中國改革開放起算，美中經貿互動已有近 50 年歷史；即便以 2001 年中國加入 WTO 且美國給予中國「永久正常貿易關係」(Permanent Normal Trade Relations)，美國企業對中國投資開始出現顯著增長起算，³⁰亦已近 20 年。意味著美國企業面對「策略性貿易政策」已有相當時間，則為何美國選擇在此時發動貿易戰？對此，除了川普 2016 年競選時提出以關稅降低中國及墨西哥之貿易逆差及不公平貿易行為外，³¹應與中國於 2015 通過並實施「中國製造 2025」政策，啟動

28. Paul R. Krugman, "Is Free Trade Passé?" p. 142.

29. Alan O. Sykes, "The Law and Economics of 'Forced' Technology Transfer (FTT) and Its Implications for Trade and Investment Policy (and the U.S.-China Trade War)," *Journal of Legal Analysis*, Vol. 13, Issue 1, February 2021, pp. 166-167.

30. 依據計算，中國加入 WTO 前之 1999-2003 年間，美國對中國之直接外人投資平均每年為 16 億美元，而加入後之 2004-2008 年間增加至 64 億美元，請見 David Dollar, "United States-China Two-way Direct Investment: Opportunities and Challenges," *Journal of Asian Economics*, Vol. 50, June 2017, p. 22。

31. Barney Jopson, "Trump and Clinton: key policies," *Financial Times*, November 7, 2016, <<https://www.ft.com/us-election/trump-clinton-policies>>.

「製造強國戰略第一個十年的行動綱領」有關。³²

「中國製造 2025」走向製造強國之重點在於掌握重點領域關鍵技術，提高創新能力，並訂出「到 2020 年，40% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料實現自主保障，受制於人的局面逐步緩解」，2025 年時更要提高至 70% 的 40% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料實現自主保障。³³ 所謂緩解受制於人之目的，可解釋為是一種進口替代策略，³⁴ 強調「依靠中國裝備，依託中國品牌，實現中國製造向中國創造的轉變」，更要「積極利用全球資源和市場，加強產業全球佈局和國際交流合作，形成新的比較優勢」。若以新貿易理論追求透過補貼、保護及擴大貿易方式追求規模經濟、擴大報酬遞增之效果為觀察點，「中國製造 2025」正是一種政府以進口替代、產業扶植等方式，扶植自主設備、品牌進入全球市場從事競爭（形成新的比較優勢）之作法，形成中國最新且對美國最具威脅之「策略性貿易政策」。³⁵

美國質疑中國以不公平貿易行為作為達成「中國製造 2025」這個「策略性貿易政策」之手段，成為其自 2016 年啟動貿易戰之主因。³⁶ 如前所述，新貿易理論認為要避免貿易戰的有效方法，乃為透過協定制訂貿易規則來拘束「策略性貿易政策」之採行。對此，美國則主張

32. 中華人民共和國國務院，〈國務院關於印發《中國製造 2025》的通知〉，國發〔2015〕28 號，2015 年 5 月 8 日，《中國政府網》，〈http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm〉。

33. 中華人民共和國國務院，〈國務院關於印發《中國製造 2025》的通知〉。

34. 陳添枝，《美中貿易戰，戰什麼？大國崛起與制度之爭》（臺北：時報文化出版社，2021 年），頁 71。

35. Derek A. Levine, "Made in China 2025: China's Strategy for Becoming a Global High-Tech Superpower and Its Implications for the U.S. Economy, National Security, and Free Trade," *Journal of Strategic Security*, Vol. 13, No. 3, September 2020, pp. 1-16.

36. 陳添枝，《美中貿易戰，戰什麼？大國崛起與制度之爭》，頁 72。

二點，第一，對於屬於目前 WTO 規則之領域，中國並未遵守規則義務；第二，目前對於類似中國之非市場經濟體制、將政府政策包裝成私經濟行為之問題，WTO 規範有所不足。以上二點解釋了美國一方面採取制裁報復，另一方面又積極與中國進行雙邊規則義務談判，以及推動多邊 WTO 改革及新規則（如補貼）制訂之原因。

參、美中第一階段協議對解決糾紛之意義

一、第一階段協議之重點內容

美中第一階段協議於 2020 年 1 月 15 日由時任美國總統川普與中國國務院副總理劉鶴共同簽署，協議已在同年 2 月 14 日起生效。本次協議主要為解決美國向來堅持中國進行結構改革及消除貿易逆差之訴求，並涵蓋智慧財產權、技術移轉、農業、金融服務業、貨幣操縱和匯率等議題。³⁷此外，為了確保中方落實協議內容，本協議訂有爭端解決的監督機制，且美國可對中國違反協議的行為再行制裁，若中方認為美國的制裁存有惡意時，亦可選擇退出此一協議。

美中貿易協議的簽署，使長達兩年的美中貿易戰暫獲喘息。值得注意的是，儘管美中第一階段協議內容看似一體適用於美中雙方，然而實際上是中方顯著承擔多數義務。例如協議第一章智慧財產權在多數段落均言明「美國現行法已符合協議相關要求」條款。第三章非關稅障礙亦多係要求中方接受美國檢測報告或開放讓美方檢測機構登記成為中國合格檢測機構。第六章擴大進口適用對象同樣僅限於中國。換言之，中國是履行此部協議之實際義務人，協議文字僅為了維持美中雙方有對等義務的表面觀感。以下將按協議章次分析其重點，並探

37. The White House, "President Donald J. Trump is Signing a Landmark Phase One Trade Agreement with China," January 15, 2020, *The White House*, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-signing-landmark-phase-one-trade-agreement-china/>>.

討目前落實情況。

(一) 智慧財產權

美中貿易協議第一章為智慧財產權(Intellectual Property Right, IPR)專章，本章義務包含重點有營業秘密、藥品智財權、網路侵權、地理標示、仿冒藥品製造與出口、海關對侵害智財權產品之邊境執法、惡意商標，以及智財權救濟案件之法律程序與執行等面向。惟本章內容大多係由中國單方承諾履行義務，美方大多言明其現行措施已符合協議規範要求。³⁸事實上，有關智慧財產權的保護問題，始於美國貿易代表署在過去15年來持續發布之特別301調查報告，指責中國對智慧財產權保護不力。³⁹中國為回應上述關切，已在2019年陸續推動相關修法，且修法之方向或內容與美中協議要求程度或規範方向一致，包括2019年1月實施《電子商務法》、2019年1月公告《專利法修正草案》、2019年4月通過修訂《反不正當競爭法》、2019年8月通過修訂《藥品管理法》等，反映出中方在美中談判期間實際上已先展開其內部國內法修法與調整。本次美中第一階段協議之IPR專章雖已部分處理過去美方之關切，惟由於IPR議題相當廣泛，特別是美國關切網路侵權的安全議題並未包含在第一階段協議中，將成為未來美中談判重點。

(二) 技術移轉

美中貿易協議第二章技術移轉專章，為美中貿易協議首次訂立多

38. United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, December 19, 2020, USTR, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf>.

39. 最新特別301報告，請見 United States Trade Representative (USTR), *The 2020 Special 301 Report*, April 2020, USTR, <https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf>。

項具有拘束力的執行條款要求中方改革遵守。協議重點包含：第一，中國未來不得再強迫外國企業移轉技術，作為外資進入中國市場、獲得行政審批或其他政府優惠待遇之條件；第二，中方承諾將提供透明、公平且正當的行政程序，並同意技術移轉和授權應根據自願且互惠的市場條件為之；第三，中方承諾避免指示或支持中國企業依據產業發展政策鎖定之目標業別，赴外投資收購相關技術。⁴⁰

此次技術移轉章重點為確保技術轉讓及相關程序之正當程序與透明化，某種程度回應了 USTR 在 2018 年《中國 301 調查報告》指摘中國長年實施的不公平技術移轉慣例和作為。⁴¹ 又觀察中國新近通過或修訂的《外商投資法》、《行政許可法》等，以及透過廢止〈技術進出口管理條例〉，實已朝著達到美中協議方向修法。

(三) 食品與農產品

美中貿易協議第三章為食品與農產品專章，重點在以 17 項附件分別具體規範農業合作、個別食品或農產品市場進入與檢驗檢疫標準、關稅配額、境內支持、農業生物科技（含基因食品）、食品安全等事項。其中，美國長久關切的乳製品、牛肉、豬肉、水果及雜糧、水產品、稻米、基因食品等食品或農產品等輸入中國市場問題，明定中國應配合執行的時間表。⁴²

40. United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, Chapter 2, Article 1-3.

41. United States, Trade Representative (USTR), *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*.

42. United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, Chapter 3.

以乳製品為例，中方認可符合美國乳製品安全規範之產品即達到中國乳製品安全的水準，包括美國食品藥物管理局(Food and Drug Administration, FDA)認可機構所發出之國農產檢疫認證；針對嬰兒配方產品，中方的技術審查時間應於45天完成，後續查驗40天完成；針對禽肉產品，協議生效30天內雙方簽署禽肉疫情管控的進口流程議定書，且中方同意採行世界動物衛生組織(Organisation Mondiale de la Santé Animale, OIE)相關標準；又針對牛肉，中方應依照2017年議定書，於協議生效後一個月後，中方取消所有牛齡限制；且對牛肉瘦肉精殘留值，國際食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, Codex)有規定者依其規定，無規定者參考其他國家規定。針對各附件所規定的時程、期限等，中國如未依時限履行，美國均可訴諸本協議爭端解決機制。

(四) 金融服務

美中貿易協議第四章為金融服務專章。專章目的係為兩國及其他國家的服務業及服務提供者確保公平、有效且非歧視性的市場進入環境，涉及業別包含銀行服務、信用評等服務、電子支付服務、金融資產管理（不良債務）服務、保險服務，以及證券、基金管理與期貨服務等。中方於協議承諾對部分行業放寬設立標準，以及取消若干營業限制；美方則表示會以不歧視原則對待中國公司，且將盡快審核目前擱置的中國機構之相關申請。⁴³

服務業議題首次出現於2017年川普與習近平首次會面，雙方宣布「百日行動計畫」之「早期收穫」項目，中國即承諾了若干服務貿易項目。中國亦曾於2019年宣布執行「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」，以及於2020

43. United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, Chapter 4.

年1月1日實施新的《外商投資法》；另外，中國銀行保險監督管理委員會也曾於2019年宣布將推出12項擴大開放金融業之措施。上述措施及協議文本內容可顯示，中國已有在法令上逐步開放其金融業服務市場之意願。

(五) 總體經濟政策、匯率及透明化

美中貿易協議第五章為總體經濟政策、匯率事項及透明化專章。依規定締約雙方享有匯率政策自主權，且應遵守在G20之承諾及國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)協定之約束，避免操縱匯率；同時，締約雙方必須按時公布匯率與貿易平衡數據。倘如雙方對匯率政策與透明化有爭議，可透過該協議爭端解決程序，並在必要時可請求IMF提供意見。⁴⁴原則上，透過該章規範將可加強中國的總體經濟政策與匯率穩定性，並確保中國不會利用匯率政策與美國出口商進行不公平競爭。至於匯率專章亦涵蓋同等條款，包含避免競爭性貶值與將匯率用於競爭性目標，並另訂有透明化條款要求雙方揭露匯率與貿易平衡數據，而與美方訴求相符。

(六) 擴大貿易

美中貿易協議第六章為擴大貿易，該章明訂中國在2020及2021年期間，將依規定自美國進口約2,000億美國的貨品（請見表2）。⁴⁵美中貿易戰開啟主因之一，係川普認為雙方貿易逆差過大。由於消除雙方約2,000億美元的貿易差距乃為美中貿易談判其中一大訴求，故中國在美中第一階段協議中承諾將將於第一年自美國採購767億，並於2年間達到2,000億美元採購承諾，也大致符合了美方最初的訴求。

44. United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, Chapter 5.

45. United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, Chapter 6.

表 2 中國承諾 2020-2021 年自美進口之項目別與金額

單位：10 億美元

產品範圍		以 2017 為基準年之進口量		
		2020 年	2021 年	兩年合計
製成品 (Manufactured Goods)	工業用機械、電器設備與機械、藥品、飛機（訂單與交付）、汽車、光學與醫療器材、鋼鐵、其他製成品	32.9	44.8	77.7
農產品 (Agriculture)	油籽、肉類、穀物、棉花、其他農產品、海鮮	12.5	19.5	32
能源產品 (Energy)	液化天然氣、原油、精鍊產品、煤炭	18.5	33.9	52.4
服務業 (Services)	智慧財產權使用費、商務旅行與旅遊、金融服務與保險、其他服務、雲端相關服務	12.8	25.1	37.9
總計		76.7	123.3	200.0

資料來源：作者整理自 United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, Chapter 6。

(七) 雙邊評估和爭端解決

美中貿易協議第七章為雙邊評估和爭端解決，旨在確保協定執行的有效性，並允許締約雙方以公平且迅速的方式解決爭端。美中雙方同意在高層(high-level)與日常工作層級分別設立「貿易架構小組」(Trade Framework Group)與「雙邊評估和爭端解決辦公室」(Bilateral Evaluation and Dispute Resolution Office，以下簡稱辦公室)並定期展開會議與進行協商。同時，該章亦建立強而有力的爭端解決程序，明定爭端解決時程，並允許締約方在協商未果時，依其損害或損失採取適當且相稱的回應措施。⁴⁶

46. United States Trade Representative (USTR), *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*, Chapter 7.

執行機制本為美國談判初期堅持之機制，目的在確保中國會履行義務，當時美國 USTR 曾提出定期查核及自動制裁等主張；相對地，中國則要求應尊重其主權尊嚴。檢視協議規定多與美國原始訴求相仿。首先，在定期查核方面，協議明定貿易架構小組與辦公室應於每六個月及每季舉行一次會議，以評估協定執行情形。其次，在自動制裁上，美方曾提出在協商機制無法化解雙方爭端時應可啟動「快速撤回」(snapback)機制，允許美方片面實施合乎比率的懲罰性關稅，且中方不可報復；此一構想也反映於協議，其規定倘協商程序未能有效解決爭議，則雙方應就控訴方所受損失的回應快速展開協商；如協商仍未果，美方可基於防止情勢升級、維護正常雙邊關係之目的，停止協議義務或採取適當且相稱的補救措施。此時，如中方認為美方所採取行動係基於善意而為，則中方不可採取反制措施。

然與美方當初訴求略有不同且對中方較為平衡的規範，則是未來被指摘違反義務之一方（即中國），認為美方實施制裁出於惡意者，則可在書面通知對方後退出此一協議；又即便有此協議，雙方保留在 WTO 可提出訴訟的權利，且未明文限制中方不得報復，實際上保留了中國未來選擇退路的權利。

二、美中協議執行情況及展望

美國政府在 2020 年 10 月發布美中第一階段協議之《農產品期中檢討報告》。對於第一階段協議中涉及農產品之檢驗調和及增加採購二種義務，該報告對於中方應滿足之 57 項具體義務，認定其已履行其中 50 項；而農產品的採購部分，該報告則指出中國達到 2020 年採購目標的 71%。⁴⁷對此美國對中國落實情形表示肯定。不過在農產品以外

47. United States Trade Representative (USTR) & Department of Agriculture, *Interim Report on the Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China*, October 23, 2020,

之其他領域之落實，是否都符合協定義務則不無疑問。美國智庫統計發現，製造業產品及能源之採購進度顯有落差，又以能源產品達成率最低。⁴⁸從製造業產品的採購來看，中國承諾採購金額為994億美元，至2020年12月時中國採購製造業產品總值567億美元，以美國出口數據計算僅達原定目標的57%，其中僅半導體及醫療產品的採購金額達標。至於能源產品採購上，原訂採購目標為261億美元，但截止2020年12月，中國實際採購的能源產品總值僅97億美元，只達原訂目標之39%。

中國採購金額與原訂目標存在顯著落差，可能與2020年新冠肺炎疫情導致中國進口需求萎縮有直接關連。然而中方並未因此依據協定第七章第7.6條規定之「如因自然災害或其他雙方不可控的不可預料情況，導致一方延誤，無法及時達成本協議的義務，雙方應進行磋商」程序，提出協商要求，美方亦未針對中方未達標問題，提出協商及爭端解決要求，耐人尋味。雙方是否有達成默契或其他原因不透過正式機制解決，尚不得而知，故亦有觀點認為雙方早已知採購義務不可能達成，且即便達成亦無助於改變貿易逆差。⁴⁹在此情況下，未來美中雙方應進行檢討，改變修正不切實際的採購承諾，改以聚焦在其他標準驗證、投資開放，以及智慧財產權等，較有可能改善不公平貿易問題實質效果的義務落實。

USTR, <<https://ustr.gov/sites/default/files/assets/files/interim-report-on-agricultural-trade-between-the-united-states-and-china-final.pdf>>.

48. Chad P. Bown, "US-China phase one tracker: China's purchases of US goods," April 27, 2021, *PIIE*, <<https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods>>.

49. Chad P. Bown, "Anatomy of a flop: Why Trump's US-China phase one trade deal fell short," February 8, 2021, *PIIE*, <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/anatomy-flop-why-trumps-us-china-phase-one-trade-deal-fell>>.

由新貿易理論之觀點，美中第一階段協議針對部分的中國「策略性貿易政策」，包含智財權保護、強制技術移轉及市場進入保護等，確實有建立起新規則以降低其以鄰為壑衝擊之意義。然而第一階段協議的焦點多數還是在於透過中國增加進口以追求貿易額的平衡，對於如產業補貼、扶植「國家冠軍隊」於全球市場競爭之透過貿易擴大規模經濟報酬遞增、移轉所得等問題，並無納入協議範圍。依據新貿易理論，未來對於中國「策略性貿易政策」衝突之解法，包含繼續第二階段談判制訂雙邊規則，以及透過WTO制訂新規定加以處理。隨著川普落選拜登上任，美國對於二個路徑之偏好目前尚不明顯，但拜登上任後繼續維持制裁關稅，同時宣示將積極參與WTO改革（詳見下節），意味著未來可能出現二條路徑雙軌併行的發展。

表 3 美中第一階段協議採購承諾執行進度

	原訂至 2021 年 3 月目標	實際進度 (%)
農產品	164 億美元	139 億美元 (85%)
製造業產品	259 億美元	183 億美元 (71%)
能源產品	67 億美元	45 億美元 (67%)
總計	490 億美元	367 億美元 (75%)

資料來源：Chad P. Bown, "US-China phase one tracker: China's purchases of US goods"。

說明：截至 2021 年 3 月止。

肆、美中經貿對抗長期化趨勢

一、拜登政府延續川普政府對貿易戰的立場

美中關係在川普展開貿易戰後急轉直下，雖然雙方於 2020 年 1 月簽署第一階段貿易協定似有回溫，但隨後爆發 COVID-19 疫情導致美中關係再度緊張。事實上，川普任內除了對中國發動貿易戰外，亦針對中國採取出口管制、禁止美國民眾及企業投資於美國上市並具有中國

軍方背景之企業、⁵⁰立法要求不合規定的中資企業強制下市等限制。⁵¹此外，美國亦對中方加強實施各項報復性之制裁措施，如：取消香港特殊待遇及對侵害香港自治之中國及特區政府官員實施制裁、⁵²將孔子學院列為「外國使團」，並要求教育機構公開與其合作之合約、夥伴關係及財務狀況、⁵³司法部及國防部合作對中國政府在美國境內的間諜行為進行調查及檢控等。⁵⁴2020年美國大選結果，川普未能連任，

50. United States Executive Office of the President, “Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies,” Vol. 85, No. 222, November 17, 2020, *Federal Register*, <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/17/2020-25459/addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-communist-chinese-military-companies>>.

51. 2020年12月19日生效之《外國公司問責法》(*Holding Foreign Companies Accountable Act*)，要求在美上市之外國公司須證明其不受外國政府控制或持有股權，並須配合美國上市公司會計監督管理委員會(U.S. Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB)之審查，不配合審查將禁止相關企業在美國證券交易所進行交易。全文請見 United States, *S.945- Holding Foreign Companies Accountable Act*, December 18, 2020, *Congress.gov*, <<https://www.congress.gov/116/plaws/publ222/PLAW-116publ222.pdf>>。

52. United States Executive Office of the President, “Suspension of Entry as Nonimmigrants of Certain Students and Researchers from the People’s Republic of China,” Vol. 85, No. 108, June 4, 2020, *Federal Register*, <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/04/2020-12217/suspension-of-entry-as-nonimmigrants-of-certain-students-and-researchers-from-the-peoples-republic>>.

53. Mary Ellen Cagnassola, “Fact Check: Did Biden Revoke a Trump Ban on Chinese Communist Propaganda in Schools?” *Newsweek*, February 9, 2021, <<https://www.newsweek.com/fact-check-did-biden-revoke-trump-ban-chinese-communist-propaganda-schools-1568043>>.

54. United States Department of Justice, *Information about the Department of*

民主黨拜登當選。由於拜登在競選期間對於貿易戰多所批評，⁵⁵故外界對於其上任後美中貿易戰之前景，乃至於美中互動基本定位，曾有是否會改絃更張的猜測。

不過拜登自 2021 年 1 月就職以來，除暫緩前述孔子學院調查外，其他如貿易制裁、出口管制等貿易戰及經貿對抗有關之政策措施，均未見有實質調整，甚至清楚表明美中將延續競爭、對抗的基本態勢。其對於美中貿易戰後續立場，可由美國貿易代表署於 2021 年 2 月底公布之《2021 年貿易政策重點及 2020 年報》(2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report)看出梗概。⁵⁶該報告揭示，拜登政府認定(recognize)中國之不公平及脅迫性經濟行為，對美國工人、科技、供應鏈韌性造成衝擊，進而影響美國「國家利益」(National interests)，因而美國正從整體對中政策的角度檢討對中國之貿易政策，而且拜登政府將使用一切可能的工具(all available tools)來處理中方的不公平及脅迫性經濟行為。延續川普時代之方向，拜登政府依舊將中國的產業補貼、機密竊取、產能過剩列為重大關切，甚至將新疆人權議題及強迫勞動也納入待解決議題。此外，美國會持續增加執行力道，以確保中方落實承諾，而此處所指者，當然包含美中第一階段協議。⁵⁷由此觀

Justice's China Initiative and a Compilation of China-Related Prosecutions since 2018, March 9, 2021, Department of Justice, <<https://www.justice.gov/opa/information-about-department-justice-s-china-initiative-and-compilation-china-related>>.

55. Jacob Pramuk, “‘No strategy,’ ‘erratic,’ ‘haphazard’: Democrats pile on Trump over China trade war in 2020 debate,” *CNBC*, September 12, 2019, <<https://www.cnbc.com/2019/09/12/democrats-in-debate-criticize-trump-over-china-tariffs-and-trade-war.html>>.

56. United States Trade Representative (USTR), *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report*, p. 4.

57. United States Trade Representative (USTR), *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report*, p. 5.

察，對美國而言由於中國之策略性貿易政策之核心爭議，亦即透過保護、補貼等追求具有與鄰為壑性質之規模經濟貿易政策並未解決，故研判拜登政府時代，美中經貿對抗的態勢將會持續。

至於制裁關稅，拜登上任後已簽署若干行政命令翻轉川普政策，但並未取消或展緩對於中國之制裁關稅；事實上其強調制裁關稅「不急著退場」。⁵⁸與此同時，不少民營企業認為對中制裁關稅逾越法律授權，而向美國法院提出訴訟要求司法救濟，而拜登政府在接手審理中之案件後，維持與過去川普時期相同之立場，主張此為貿易法給予總統之授權，決策並未違反行政程序等規定，故無逾越權限問題，法院應予尊重(Substantial deference)，不應干預。⁵⁹最後美國新任貿易代表戴琪(Katherine Tai)亦於2021年2月美國眾議院任命聽證會時表示，制裁關稅為總統可運用的「合法工具」之一(Legitimate tools)。⁶⁰由此觀察，制裁關稅很可能屬於前述拜登政府「一切可能的工具」之一。事實上，戴琪四月就任後，又於同年五月於公開場合再度表示其非常重視政策之延續性，而美中第一階段協議是後續雙方談判之基礎與起點。至於制裁關稅檢討，取決於雙方未來會談之進展而定。⁶¹換言之，

58. Rick Newman, "Biden may leave Trump's China tariffs in place," February 24, 2021, *Yahoo! Finance*, <<https://finance.yahoo.com/news/biden-may-leave-trumps-china-tariffs-in-place-201328100.html>>.

59. United States Trade Representative (USTR), "In Re Section 301 Cases," CIT Ct. No. 21-cv-00052, March 12, 2021, *Bloomberg Law*, <<https://www.bloomberglaw.com/public/desktop/document/InReSection301CasesDocketNo121cv00052CtIntlTradeFeb102021CourtDoc/1?1616105578>>.

60. "USTR nominee Tai says tariffs are 'legitimate tool' for trade policy," February 25, 2021, *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/usa-biden-trade-tariffs-idINKBN2AP29Q>>.

61. Eric Martin, "Biden Trade Chief Pledges to Build Off Trump's China Agreement," May 5, 2021, *Bloomberg*, <<https://www.bloomberg.com/news/>>

對於美中貿易戰而言，至少可確定的方向是拜登政府並無取消制裁關稅之既定方向，而是延續前任川普政府的立場，將其視為與談判成果連動之籌碼。

二、美中對抗趨勢趨向長期化

如前所述，美國對中國之貿易戰及其他經貿對抗，乃為整體對中政策的一環，因此美國政府對中國基本立場及戰略定位，將直接影響貿易戰的展望。對此，拜登在 2020 年選舉過程中便已多次強調對中國會比川普更為強悍(Tough on China)。強悍只是一種態度的描述而非戰略原則；對於未來美國數年對中立場及戰略方向，需要藉由其他證據進行探索分析。

拜登政府重要國安幕僚蘇利文(Jake Sullivan, 2021 年出任國家安全顧問)及坎貝爾(Kurt Campbell, 2021 年出任美國安會印太事務協調官)於 2019 年 9 月刊出之文獻，可作為重要研判拜登政府對中政策架構之歸納。該文標題為〈非毀滅性的競爭：美國如何既挑戰中國又與其共存〉(Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China)，⁶²指出美中關係類似過去的冷戰卻有所不同。類似美蘇冷戰之處在於美國再度面對一強大的競爭對手及長期威脅；不同於冷戰則係指美國在 21 世紀的競爭對手中國，改採改革開放政策全面融入全球化網絡，跟蘇聯過去封閉式經濟有極大不同。中國無論在經濟、科技、外交能量及意識形態的彈性上，都遠遠超過蘇聯，且美中在經濟與科技上的高度整合，更是過去

articles/2021-05-05/biden-trade-chief-pledges-to-build-off-trump-s-china-agreement?sref=HFaHEoGx>.

62. Jack Sullivan & Kurt M. Campbell, "Competition Without Catastrophe," *Foreign Affairs*, September/October 2019, *Foreign Affairs*, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>>.

冷戰所沒有的情況。

該文指出，儘管中國崛起提高了發生衝突的風險，但因中國已成為多數國家的最大貿易與投資夥伴，往來密切，因而美中對抗也不會且無法再次使世界陷入代理人戰爭或是意識形態的對壘。⁶³面對此一新情勢，固然「無法以接觸(Engagement)改變中國」已成為美國朝野、產業及社會的共識，但因本次與上次冷戰不同，因此川普政府使用的「圍堵」亦無法實現，未來應採取「競爭性共存」(Competitive coexistence)策略。依據該文見解，共存是指「接受兩國相互競爭之事實，並力求競爭結果對美國有利之發展，而非將競爭視為要消除的問題」。⁶⁴

換言之，拜登政府未來對中政策，並非如美蘇冷戰一樣將中國共產黨瓦解為戰略目標，而是追求在所有競爭面向上都占上風，以維護美國利益與價值。競爭必有衝突，但在全球暖化、能源等議題上不排除有美中合作之可能。在經濟上，美國應確保本身在科技等領域之領導地位，並面對中國的竊取等不法行為，持續實施各種出口、投資限制（但須強化產業諮商、避免全面制裁）。另一方面，中國透過產業政策、貿易保護主義、各種剽竊智慧財產權的方式，利用了美國的市場開放進而破壞了美中之間的貿易互惠關係，拜登團隊將致力於重建美中貿易的互惠關係，並且積極處理美國企業在中國市場的不公平待遇與技術剽竊問題。⁶⁵

將以上之「競爭性共存」觀點對應於拜登就任後實際政策方向，可發現其確實充分展現在拜登政府對中國之政策上。2021年3月3日，美國白宮公布〈國家安全戰略暫行綱領〉(Interim National Security

63. Jack Sullivan & Kurt M. Campbell, "Competition Without Catastrophe."

64. 原文為"Coexistence means accepting competition as a condition to be managed rather than a problem to be solved", 請見 Jack Sullivan & Kurt M. Campbell, "Competition Without Catastrophe"。

65. Jack Sullivan & Kurt M. Campbell, "Competition Without Catastrophe."

Strategic Guidance), 將中國定位為「唯一具備綜合實力(經濟、外交、軍事、科技能力)挑戰美國所建立的國際體制」的競爭對手。該報告列舉專斷且專制的中國(assertive and authoritarian China)對美國的各面向威脅,並將確保美國在對中國之「戰略性競爭」(strategic competition)中得以勝出作為拜登政府國家安全之重點目標。⁶⁶隨後美國參議院外交委員會又於同年4月21日通過《2021年戰略競爭法》(Strategic Competition Act of 2021)草案,提交院會審查。該法案前言第一條就明言為了處理涉及與「中華人民共和國」的戰略性競爭問題,因此事實上這個法案也可稱為《美中戰略競爭法》。⁶⁷《2021年戰略競爭法》草案認定中國正在運用其政治、外交、經濟、軍事、科技及意識形態力量,迅速接近美國實力,形成美國在全球戰略競爭對手,進而威脅世界秩序、美國國安及世界的繁榮自由。總結而言,該法認為習近平的「中華民族偉大復興」,就是中國有意稱霸全球,由北京決定世界未來的宣言。⁶⁸為因應中國之戰略競爭,該法授權美國政府編列預算於各地使館僱請專業顧問協助美商企業加速供應鏈移轉,⁶⁹要求美商務部針對竊取或強制移轉美國智財權之中國國有企業發布年度調查清單,⁷⁰同時亦須針對中國政府給予企業之歧視性補貼及保護政策公布年度清單。⁷¹

66. The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 3, 2021, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>.

67. United State, *S.1169-Strategic Competition Act of 2021*, April 21, 2021, *Congress.gov*, <<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20-%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf>>.

68. United State, *S.1169-Strategic Competition Act of 2021*, SEC. 2.

69. United State, *S.1169-Strategic Competition Act of 2021*, SEC. 101.

70. United State, *S.1169-Strategic Competition Act of 2021*, SEC. 402.

71. United State, *S.1169-Strategic Competition Act of 2021*, SEC. 403.

當然《2021年戰略競爭法》目前仍為立法機關提出之草案，未來立法過程上有許多變數，但與拜登政府〈國家安全戰略暫行綱領〉合併觀察可知，雖然拜登政府對中立場及重點略有調整，但基本仍維持「競爭對抗並勝出」的大方向下，且美國對於中方在經貿領域持續推動策略性貿易政策導致「不遵守規則扭曲競爭關係」的問題未解，將繼續採取各種方式予以制裁、限制與壓抑的對抗長期化的態勢，已經越發清晰。

對此，中國也已清楚表達其立場，不會接受美國一元式的國際秩序結構。在拜登上任後的首次美中國安外交高層會面上，中方代表中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪便表示，「中國所遵循的、國際社會所遵循的，是以聯合國為核心的國際體系，是以國際法為基礎的國際秩序，而不是一小部分國家所鼓吹的基於規則的國際秩序」。⁷²此外，中國國家主席習近平在2021年4月底發表的署名文章中也指出，未來必須更專注自主創新，追求科技創新及產業突破，而且是攸關能否生存及發展的重要問題。其更指出未來最稀有的資源是市場，因此中國要利用及發揮市場資源的巨大優勢。⁷³由以上之回應可得出二個觀察，首先中國並不認為美國所謂「美式規則」為基礎的觀點是唯一的世界秩序來源，因此違反美式規則不能跟違反世界秩序畫上等號，等於從源頭否定美國的指控；第二是中國會繼續按其發展策略推動經濟及科技發展，而科技自主創新仍是關鍵，因此包含「策略性貿易政策」在內的現有工具會繼續運用。簡言之，美、中雙方在基本關切、質疑及回應上均無重大改變的情況下，更加凸顯出雙方長期

72. 〈中美高層對話全文〉，《澎湃新聞網》，2021年3月20日，〈https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_11811217〉。

73. 習近平，〈把握新發展階段，貫徹新發展理念，構建新發展格局〉，《求是網》，2021年4月30日，〈http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm〉。

維持抗競爭的趨勢。

伍、貿易戰對美中貿易結構及臺灣之影響

一、美中雙方貿易程度顯著衰退

在美中貿易衝突延燒下，美國與中國的關係漸行漸遠，2019年美國與中國的貿易總值較2018年減少15.4%至5,588.7億美元，且被墨西哥及加拿大取代，由美國最大的貿易夥伴變成第三大貿易夥伴。就進口面來看，美國對中國產品加徵關稅已產生明顯的貿易轉向效果（請見圖1）。2019年，美國對中國進口相較2018減少16.2%，中國在美國的進口市占率下滑3.1個百分點至18.1%。美國自越南（較2018年成長35.6%）、荷蘭(21.5%)、臺灣(18.6%)、法國(9.6%)等地進口則明顯增加。至於美國對中國出口減少品項則主要為電腦及相關零件、飛機及其零件等中國對美國加徵關稅的產品。

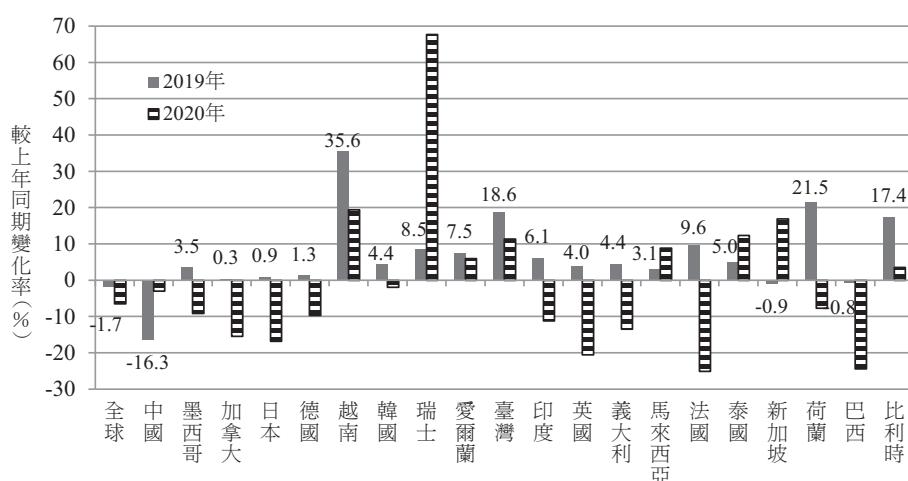


圖 1 2019 年及 2020 年美國自前 20 大進口國之總進口變化

資料來源：作者整理自 Global Trade Information Services, “Global Trade Atlas,” May 9, 2021, Accessed, *Global Trade Information Services*, <<https://www.tradestatistics.com/index.cfm>>。

說明：2020 年全球貿易表現主要受到疫情影響，可能無法直接觀察到美中貿易戰的影響。又 2020 年美國自瑞士進口大幅成長 67.5%，增加 302 億美元，其中以黃金等貴金屬(HS71)及醫藥品(HS30)金額增加最多，分別增加 291 億美元(1,354%)及 21 億美元(13%)。具體數據變化參見附表 1。

表 4 進一步呈現美國對中國課稅產品的進口變化，並與所有產品進口變化進行比較，其中美國對中國課稅產品包含 2018 年價值 2,500 億美元的三波清單及 2019 年 9 月 1 日價值約 1,200 億美元的清單產品項目。由本表可知，美國對中國課稅產品的進口變化大致與美國總進口一致，但自 2019 年 4 月開始，美國課稅產品的進口下滑幅度明顯大於所有產品，顯示關稅提高的效應逐漸發酵。2019 年，美國對中國課稅產品的進口金額較 2018 年減少 3.64%，減少幅度大於美國總進口 -1.67% 的衰退幅度。2020 年亦是維持相同趨勢，美國對中國課稅產品的進口

金額較 2019 年減少 9.97%，減少幅度大於美國總進口-6.48%的衰退幅度。

表 4 2018-2020 年美國商品進口變化
(所有產品 v.s.美國對中國課稅產品)

單位：億美元，%

期間	所有產品		課稅產品	
	金額	變化率	金額	變化率
2018 年 1-6 月	12,324	8.75%	10,060	8.25%
2018 年 7-12 月	13,084	8.45%	10,532	8.35%
2019 年 1-12 月	24,984	-1.67%	19,841	-3.64%
2020 年 1-12 月	23,366	-6.48%	17,863	-9.97%

資料來源：作者整理自 Global Trade Information Services, “Global Trade Atlas”。

說明：灰底表課稅後期間。

二、貿易移轉現象顯著

就美國自主主要貿易夥伴進口 301 課稅產品的變化來看（請見圖 2），2019 年美國自中國進口課稅產品的金額大幅衰退 23.9%，衰退幅度遠高於所有產品的 16.3%，顯示美國對中國加徵 301 懲罰性關稅，對美中雙邊經貿關係確造成重大衝擊，大幅降低美國企業及進口商對中國採購的意願。就貿易移轉（轉單效益）的受惠國來看，美國自越南進口 301 課稅清單產品的金額成長 25.2%，是成長幅度最大國家；其次是臺灣，成長 20.4%；法國、荷蘭、俄羅斯及韓國，美國進口成長幅度都在 5% 以上。前述受惠於貿易移轉效益的國家中，臺灣及韓國係因中國產品進口成本上升而對中國產品產生替代效果而受益，反映在美國自該等國家進口 301 課稅產品的進口成長率高於所有產品。而美國自越南進口課稅產品的金額雖也顯著成長，但成長率低於所有產品，顯示除了關稅因素外，尚存在其他帶動雙邊貿易的因素。以越南而言，越南自參與《跨太平洋夥伴協定》(Trans Pacific Partnership Agreement,

TPP)談判、展現高度市場開放的態度後，便開始吸引臺商及跨國企業前往投資；而美中貿易戰後，更是企業自中國轉移生產基地的優先選項，導致即便許多產品美國尚未開始對中國課稅，跨國企業也開始進行產能調配，擴大在越南的產能以便出口美國。

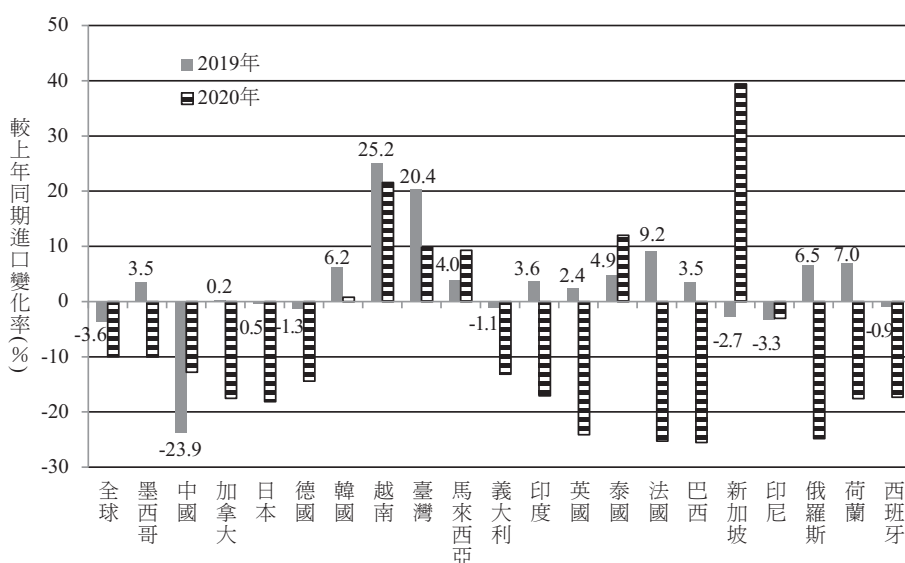


圖 2 2019 年及 2020 年美國自各國進口 301 課稅產品之變化

資料來源：作者整理自 Global Trade Information Services, “Global Trade Atlas”。
 說明：2020 年全球貿易表現主要受到疫情影響，可能無法直接觀察到美中貿易戰的影響。美國自新加坡進口大幅成長 39.5%，增加 55 億美元，其中以黃金等貴金屬(HS71)及電機電子產品(HS85)金額增加最多，分別增加 53 億美元(1,794%)及 5.5 億美元(23%)。具體數據變化參見附表 2。

三、對臺灣之影響

臺灣出口市場在美中相互加徵關稅後出現明顯的移轉，2019 年臺灣對中國（含香港）累計出口金額較上年同期減少 58 億美元至 1,321 億美元，衰退 4.2%。另一方面，臺灣對美國出口則大幅成長 17.1%（68

億美元) 至 463 億美元，占臺灣總出口的比重亦由 11.8% 上升至 14.0%，增加 2.2 個百分點。惟臺灣對美國出口增加的金額仍無法彌補對中國在內之其他地區出口的減少，致使臺灣對全球累計出口金額仍較上年同期衰退 1.5% (請見圖 3)。

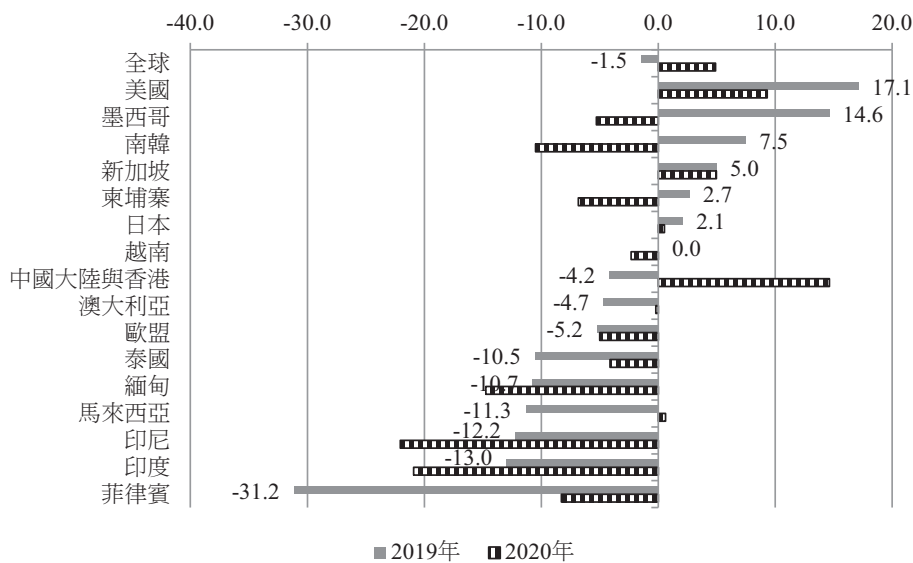


圖 3 2019 年及 2020 年臺灣對各地出口變化

資料來源：中華民國財政部，〈財政部關務署統計資料庫〉，2021 年 5 月 10 日 (檢索)，《財政部》，<<https://www.mof.gov.tw/htmlList/103>>。

說明：2020 年全球貿易表現主要受到疫情影響，可能無法直接觀察到美中貿易戰的影響。

若以產業別而論 (請見表 5)，2019 年臺灣過半數的產業對中國出口較 2018 年減少、對美國出口較 2018 年增加。就對美國出口金額變化來看，尤以資通與視聽產品的出口金額增加最多，達 56.2 億美元；其次是電機產品 (5.1 億美元)、光學儀器；鐘錶；樂器 (2.3 億美元)、運輸工具 (1.4 億美元) 及塑膠、橡膠及其製品 (1.3 億美

元)。就出口變化率來看，則以毛皮及其製品最高，達 124.3%；其次是資通與視聽產品(59.5%)、珠寶及貴金屬製品(45.7%)、電機產品(17.4%)、光學儀器；鐘錶；樂器(16.0%)、非金屬礦物製品(15.7%)，2019年臺灣對美國的出口皆較2018年成長15%以上。若搭配臺灣對中國(含香港)的出口變化來看，2019年臺灣對中國(含香港)出口較上年減少5%以上且對美國出口成長5%以上，即貿易轉向情況較顯著的產業有毛皮及其製品、非金屬礦物製品、電機產品、家用電器、光學儀器、鐘錶、樂器等。

2020年新冠肺炎疫情致使全球貿易受到嚴重扭曲，但臺灣因控制得宜從未因疫情而停工，故全年對中國及美國之出口反而增加，又以對中國出口增長14.6%最為顯著。不過值得注意的是，2020年出口中國之產品中，64%為電機電子類產品，而以半導體為主之「電子零組件」又占電機電子之86%，等同於臺灣出口超過一半(55%)為半導體相關之零組件。由於半導體電子零組件占比高，而本類產品出口又於2020年成長24.5%，遂成為帶動整體及對中國出口增加之主因。然而由於2020年新冠肺炎扭曲程度過高，且2020年半導體等電子零組件出口大幅增加之另一個主因，是中國業者提早於美國出口管制生效前儲備存貨，⁷⁴而並非非常態採購。此一現象是否具長期持續性尚無法定論，需持續觀察。

74. 林彥呈，〈趕在斷鏈前，華為瘋狂搶貨！台灣超過20家半導體廠8月營收創歷史新高〉，《風傳媒》，2020年9月11日，<<https://www.storm.mg/article/3024045>>。

表 5 2019-2020 年臺灣各產業出口變化

單位：億美元，%

產業別	2019 年				2020 年			
	中國與香港		美國		中國與香港		美國	
	變化值	變化率	變化值	變化率	變化值	變化率	變化值	變化率
1.活動物；動物產品	0.1	2.3	0.1	8.5	-1.7	-33.7	-0.2	-12.8
2.植物產品	0.3	9.5	0.1	7.1	-0.1	-2.1	-0.1	-6.5
3.動植物油脂	0.0	-12.1	0.0	1.0	0.0	39.1	0.0	-3.4
4.調製食品；飲料及菸酒	0.4	4.9	0.4	14.9	-0.3	-3.6	0.8	22.0
5.礦產品	2.2	11.8	-0.7	-33.3	-4.4	-21.0	-0.2	-15.8
6.化學品	-23.8	-22.4	-1.5	-11.6	-11.4	-13.8	1.2	10.8
7.塑膠、橡膠及其製品	-15.1	-15.1	1.3	4.6	-2.4	-2.8	1.8	6.0
8.毛皮及其製品	-0.3	-18.1	0.7	124.3	-0.4	-30.1	-0.3	-24.8
9.木及木製品	-0.2	-28.8	0.0	4.3	-0.1	-14.7	0.0	8.0
10.紙及其製品；印刷品	-0.1	-1.6	0.3	12.0	0.2	3.5	-0.3	-10.7
11.紡織品	-4.6	-18.3	-0.2	-2.6	-4.2	-20.9	-0.2	-2.3
12.鞋、帽及其他飾品	-0.2	-24.2	0.0	3.7	0.0	-2.0	-0.2	-20.9
13.非金屬礦物製品	-1.5	-12.1	0.5	15.7	2.1	19.2	0.1	2.0
14.珠寶及貴金屬製品	0.8	14.4	0.4	45.7	13.3	220.5	0.6	44.1
15.基本金屬及其製品	-11.3	-16.9	-2.5	-4.0	3.9	7.0	-2.9	-4.7
16.機械及電機設備	3.7	0.4	61.4	31.4	193.2	21.7	35.7	13.9
(1) 電子零組件	20.7	3.2	-0.5	-2.1	165.3	24.5	0.4	1.7
(2) 機械	-14.2	-17.1	0.5	1.0	-0.2	-0.3	1.2	2.6
(3) 電機產品	-2.9	-9.9	5.1	17.4	2.2	8.6	2.2	6.3
(4) 資通與視聽產品	0.3	0.2	56.2	59.2	25.9	21.6	31.8	21.0
(5) 家用電器	-0.2	-18.3	0.1	5.8	0.0	-4.2	0.1	7.4
17.運輸工具	-2.1	-22.4	1.4	4.1	1.2	17.1	-0.6	-1.7
18.光學儀器；鐘錶；樂器	-5.5	-5.0	2.3	16.0	4.0	3.8	1.4	8.4
19.其他	-0.7	-6.7	3.5	14.8	0.1	1.3	6.4	24.0
總計	-57.8	-4.2	67.6	17.1	193.2	14.6	43.0	9.3

資料來源：中華民國財政部，〈財政部關務署統計資料庫〉。

說明：2020 年全球貿易表現主要受到疫情影響，可能無法直接觀察到美中貿易戰的影響。

陸、美中貿易戰對臺商生產基地移轉之影響

除貿易戰以外，美國亦啟動對中國之科技對抗，包含科技出口管制、投資限制、人才移動等。若美國未來進一步加強對中國在科技領域之對抗力道，臺商亦將持續面對受美國出口管制的風險，導致各國及臺商已經基於「ABC 供應鏈」(anywhere but China)思維重新調整供應鏈結構之趨勢。

一、外資供應鏈移轉趨勢

美中關稅戰迄今已超過兩年，不僅對全球經濟帶來嚴重影響，同時也加速全球供應鏈的重新調整。在美中貿易戰衝擊下，外資及美資企業在中國面臨的經營障礙及風險逐漸提升，主要包括供應鏈遭到中斷、規避關稅的難度增加、監管環境偏袒中國本土企業，以及勞動和原物料成本提升等。⁷⁵此外，美企也反應其市場占有率因此被如越南、德國及日本等企業搶占。⁷⁶

考量此等不利因素，在中國的美企已出現轉往其他國家投資設廠之趨勢。根據「華南美國商會」(AmCham South China) 2018年對219家企業之調查，約有超過七成商會成員企業考慮延後在當地進一步投資，並將部分或全部的生產線遷出中國；同時超過三分之一的企業表

75. American Chamber of Commerce in Shanghai, "2019 China Business Report," September 11, 2019, p. 33, *AmCham Shanghai*, <<https://www.amcham-shanghai.org/sites/default/files/2019-09/2019%20China%20Business%20Report.pdf>>.

76. American Chamber of Commerce in South China, "Special Report on the Impact of U.S. and Chinese Tariffs," October 26, 2018, p. 17, *AmCham Southchina*, <<http://www.amcham-southchina.org/amcham/static/publications/Special%20Report%20on%20the%20Impact%20of%20U.S.%20and%20Chinese%20Tariffs/mobile/index.html#p=2>>.

示，東南亞國家是考慮遷移生產線的首選之地。⁷⁷此外上海美國商會(AmCham Shanghai)在2019年亦對333家企業進行類似調查，顯示約四分之一(26.5%)受訪企業表示已在2018年決定將原計畫投入中國的資本轉向海外市場，另有近三分之一(31%)則已轉移投資。從特定行業別來看，硬體技術、軟體和科技服務業的投資轉移比例最高(40%)，其次為工業製造(37.1%)與化工業(36.7%)。歸納美國商會調查，供應鏈轉移可能地區包括東南亞、印度及美國。例如化工業、汽車、物流、零售消費業希望轉至東南亞投資，而食品與農業、硬體技術及軟體科技服務、工業製造、製藥和醫療器材等則瞄準印度市場。⁷⁸另外日本野村機構(Nomura)也對於在2018年4月至2019年8月期間轉移供應鏈的外資企業進行統計，發現有56家企業遷廠至其他國家，並以東南亞國家為主，如：越南(26家)、臺灣(11家)、泰國(8家)、印度(3家)、印尼(2家)。⁷⁹再者，世界銀行也指出，33家向海外轉移業務的中資企業，有23家選擇越南，其他10家則進入馬來西亞、泰國和柬埔寨等。⁸⁰這些調查均顯示出，美中貿易戰確已對外資在中國及全球的投資佈局產生長遠性影響，而越南可能是現階段最大受惠者。

77. American Chamber of Commerce in South China, "Special Report on the Impact of U.S. and Chinese Tariffs," pp. 23, 25.

78. American Chamber of Commerce in Shanghai, "2019 China Business Report," p. 11.

79. Lee Kah Whye, "Trade War: Why manufacturers are not rushing into India, Indonesia," *Asian News International*, October 7, 2019, <<https://www.aninews.in/news/world/asia/trade-war-why-manufacturers-are-not-rushing-into-india-indonesia20191007113847/>>.

80. Dewey Sim, "Indonesia is 'only loser' as US-China trade war provides ASEAN investment boon," *South China Morning Post*, October 4, 2019, <<https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3031618/indonesia-only-loser-us-china-trade-war-provides-asean>>.

二、臺商供應鏈佈局移轉趨勢

美中貿易戰對在中國的臺商產生顯著影響，並加速全球供應鏈重組。根據經濟部統計處〈109年外銷訂單海外生產實況調查〉（請見表5），2019年在中國及香港有生產據點之臺商，有21.5%會進行生產線調整，比例較上一年度調查的15.8%增加了5.7個百分點。調整方式以部分生產線移轉至其他地區占74.8%最多，於其他地區新增產線占23.8%次之，全部自中國（含香港）撤離的只占2%。在產線調整或新增的地點選擇方面，移往東協占46.4%最多，移回國內占44.4%次之。

就個別產業來看，資訊通訊產品55.3%中國的臺商會調整產線，其中84.6%採部分移轉，23.1%會於其他地區新增據點，且76.9%會選擇回臺投資，34.6%選擇到東協投資。紡織品有三成的中國臺商會調整產線，其中86.7%採部分移轉，會在其他地區新增據點的比例只有6.7%，主要是紡織成衣業臺商在海外佈局已十分成熟，透過擴廠即可調整產線，無須再額外新增據點。移轉地點方面，86.7%的廠商選擇到東協，另有20%選擇到亞洲其他地區。電機產品也有三成的中國臺商會調整產線，其中76%採部分移轉，24%會在其他地區新增據點。移轉地點方面，60%的廠商選擇到東協，另有28%選擇回臺投資。基本金屬及其製品、電子產品、運輸工具及其設備、光學醫材等產業的臺商約有一至二成表示會調整產線，並以回臺投資為優先選擇。

表 6 美中貿易戰對主要臺商供應鏈變遷意願影響歸納（2019 年）

產業別	於中國既有產線家數(家)	移轉或於其他地區新增		調整產線之情形(%)				調整產線之地點(%)				
		家數(家)	家數比率(%)	全部轉移	部分轉移	其他地區新增	其他	臺灣	東協	其他亞洲地區	美洲	歐洲
總計	702	151	21.5	2.0	74.8	23.8	1.3	44.4	46.4	12.6	4.6	2.0
化學品	34	3	8.8	-	66.7	33.3	-	33.3	66.7	-	-	-
塑膠、橡膠及其製品	58	8	13.8	-	50.0	50.0	-	25.0	50.0	12.5	37.5	-
紡織品	49	15	30.6	6.7	86.7	6.7	-	6.7	86.7	20.0	-	-
基本金屬及其製品	62	11	17.7	9.1	72.7	18.2	-	54.6	27.3	18.2	9.1	-
電子	111	25	22.5	-	80.0	24.0	-	56.0	36.0	12.0	-	-
機械	102	9	8.8	-	66.7	33.3	-	22.2	33.3	33.3	11.1	11.1
電機	80	25	31.3	-	76.0	24.0	-	28.0	60.0	4.0	4.0	4.0
資訊通訊	47	26	55.3	-	84.6	23.1	-	76.9	34.6	7.7	-	-
運輸工具及其設備	33	5	15.2	-	40.0	60.0	-	60.0	40.0	20.0	-	20.0
光學器材	40	7	17.5	-	71.4	28.6	-	85.7	14.3	-	-	-

資料來源：中華民國經濟部統計處，〈109 年外銷訂單海外生產實況調查〉，2021 年 5 月 10 日（檢索），《經濟部》，<https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/bulletin/Bulletin.aspx?kind=27&html=1&menu_id=16958&bull_id=7476>。

說明：報告公布時間：2020 年 6 月；資料時間：2019 年。調整產線之情形及地點，以移轉或新增家數為分母。

又中華民國全國工業總會（工總）於 2019 年針對於中國大陸投資的製造業臺商所進行之調查結果顯示，超過半數、涵蓋各產業別的臺商認為受到美中貿易戰衝擊，具體影響包括訂單減少、成本增加及利潤減少，並暫時推遲在大陸的投資規畫，約八成以上的受訪廠商表示於未來兩年內，不會增加在大陸的投資規模。⁸¹ 面對美中貿易爭端對大

81. 中華民國全國工業總會，《美中貿易衝突對中國大陸臺商之影響及動向調查》（臺北：大陸委員會，2020 年），頁 58-85。

陸臺商營運所造成的衝擊，受訪廠商表示主要採取「開發大陸內需市場」、「暫採觀望」等因應策略；其次是「轉開發其他出口市場」及「增加其他地區產能比重」。其中在生產基地的調整方面，多數業者係以現有產線進行產能調整，將銷美產品轉移至臺灣及東協為主的產線進行生產及出口，以避免遭課徵額外關稅。若廠商選擇將產線自中國大陸轉出，則從事勞力密集屬性的廠商（如紡織業）傾向撤出後遷至東協地區；至於資通訊業者考量到臺灣供應鏈較為完整等因素，會優先考慮將產能遷回臺灣。⁸²又工總另於2020年7月7日至8月25日，針對有在中國大陸投資的會員廠商調查其受疫情影響及未來投資動向，其中關於臺商未來投資佈局策略方面，受調151家臺商中有近四成臺商表示會先「暫時觀望」(38.4%)；但若臺商要進行佈局調整則會以「分散銷售佈局」及「加速數位轉型」為主，分別占44.2%及33.3%；另有24.6%的臺商表示希望「轉移中國大陸產能／供應鏈」，轉移入的地點以臺灣及東協地區為主。⁸³

三、歐、美亦出現半導體等重要產品在地生產政策

歸納而言，美中貿易戰後再加上新冠疫情，只在中國生產、出口美國之臺商紛紛另尋第二生產基地，打造「中國加一」(China+1)的佈局模式，將輸往美國市場之產品，由中國以外地區出貨；供中國內需或是非美國市場者，則仍維持由中國生產。採用這種「中國加一」佈局模式的企業，大部分是為了規避美國的301懲罰性關稅，但對於資通訊品牌廠而言，尚有要降低美中經濟對抗政治風險的目的。以蘋果

82. 中華民國全國工業總會，《美中貿易衝突對中國大陸臺商之影響及動向調查》，頁59-63。

83. 鄭旭堯，〈新冠疫情下台商陸況調查〉，《產業雜誌》，第608期，2020年11月，《中華民國全國工業總會》，<<http://www.cnfi.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100425>>。

供應鏈為例，蘋果公司將手機生產供應鏈依「中國市場」及「美國市場」分流，若產品主要在中國市場銷售，將由中國企業在地生產；若產品以出口美國為主，將由臺商企業在中國以外地區生產，亦即「在地生產在地銷售」(In China for China)模式所主導。⁸⁴

此種在地生產模式未來亦可能被其他國家所採用。2021年2月美國政府以經濟安全為名進行所謂「關鍵供應鏈檢討」，針對半導體、大容量電池、公衛產品、重要原物料等關鍵產品供應鏈檢討進口依賴度及風險問題，進而要求以「供應鏈回流」等方式降低依賴風險並強化韌性，⁸⁵就是推動重要部門在地生產的政策，而台積電等臺灣企業亦已決定赴美國設立晶圓製造廠。歐盟亦於2021年5月公布《2020年產業政策更新版》，未來將透過如「歐盟共同利益重要計畫」(Important Projects of Common European Interest, IPCEI)推動包含半導體、重要原物料、原料藥在內的六項戰略領域產品（未來會繼續擴大）在歐盟境內進行創新研發及生產的政策，⁸⁶並同樣傳出已接觸台積電赴歐盟投資的消息。⁸⁷前述發展固然凸顯出臺灣在全球半導體供應鏈之重要性，但同時亦反映美中貿易戰不是唯一供應鏈重組壓力來源；未來美、歐等主要市場基於韌性及安全考量所推動之「在地生產」政策，

84. 陳添枝，《美中貿易戰，戰什麼？大國崛起與制度之爭》，頁80。

85. The White House, "Executive Order on America's Supply Chains," February 24, 2021, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>>.

86. European Commission, *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, SWD(2021) 351-353 final, May 5, 2021, pp. 12-14, *European Commission*, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf>.

87. 鍾榮峰，〈全球晶圓荒：一張照片看出台積電受歐盟重視程度〉，《中央社》，2021年5月1日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202104300317.aspx>>。

同樣會對臺商形成供應鏈調整壓力。

柒、結論

在 2021 年拜登新政府上任後，美中貿易戰並未有明顯緩解，主因拜登未放棄對中國加徵關稅，且更矢言以落實美中第一階段協議為目標。由新貿易理論之觀點，此一發展反映出美中第一階段協議對於如產業補貼、扶植「國家冠軍隊」於全球市場競爭之透過貿易擴大規模經濟報酬遞增、移轉所得等問題，並無有效建立規則予以規範；未來針對其他未包含在第一階段協議中的深水區議題，如補貼、政府控制企業、入侵美國企業網路和技術移轉的剩餘進展，仍繼續成為美國拜登政府關切之議題。依據新貿易理論，未來解決之道包含繼續第二階段談判，以及透過 WTO 制訂新規定加以處理。

其次，無論貿易戰進展如何，美中科技對抗應也會持續。蓋科技戰下美國除了具有保護國家安全的重要目的外，同時也將中國視為競爭對手。美國近期積極透過對外（中）資的嚴格審查、出口管制，乃至限制國內不得採購中國電信和影像監控產品，從各種貿易進出口和投資方面防堵技術外流，皆是對抗「中國製造 2025」的重點戰略。美中之間的科技攻防未來隨著新興技術之突破運用，所牽涉的產業將更為廣泛。在拜登政府對中國採取「競爭性共存」戰略，特別強調在科技領域勝出的情況下，此項趨勢恐將成為長期性趨勢。況且在科技戰領域美國並未提出談判議題，亦無談判安排，故短期內幾乎無化解的機會。

美中貿易戰帶來貿易移轉及供應鏈調整之趨勢，過程有機會亦有挑戰，是臺灣需謹慎面對之處。例如美中貿易衝突後，中國為分散供應鏈風險、減少對美國的依賴，從政策面或商業上試圖給予臺灣企業優惠。⁸⁸但在美國對中企禁售及禁購令下，中國也勢必加速自主發展以追求透過規模經濟達成領導地位之目標，從而臺商或臺廠的角色也有逐漸被中國本土企業取代之風險。此外，中國政府可能會提高對於尖

端科技製造臺商，需赴中國投資生產之舉措。但此舉一方面可能造成臺商成本大幅上升，他方面也可能會產生技術外流風險，引發歐美客戶的信任疑慮。更值得注意的是，美中貿易及科技戰並非唯一供應鏈重組的壓力來源，2021 年開始美、歐等主要國家亦開始基於韌性及經濟安全考量推動包含半導體在內之關鍵產品供應鏈在地化政策，且積極向台積電等臺廠招手投資，這同樣是臺灣企業所需面對的供應鏈重組的壓力。

總之，全球與兩岸供應鏈已進入另一個新階段，由新貿易理論觀察美國政府未來的可能走向及中國政府的可能回應，未來在貿易及科技領域以競爭較勁為主的長期格局已然形成，加上美、歐大國同樣開始推動供應鏈重組，對半導體、電動車等產業有直接影響。如何以過去 40 年的成功經驗為基礎，確保未來 40 年的供應鏈參與地位，是臺灣未來的嚴峻挑戰。

（收件：2020 年 12 月 28 日；修正：2021 年 4 月 29 日；採用：2021 年 5 月 13 日）

88. 例如國臺辦在 2019 年提出之〈關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉（簡稱 26 條措施）中，即開放臺商參與被美國圍堵之「第五代行動通信」(5G) 相關技術研發、標準制定、產品測試及網路建設。有關 26 條措施內容，請見中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室，〈「26 條措施」逐條解讀〉，2019 年 11 月 4 日，《國臺辦》，<http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201911/t20191104_12214955.htm>。

參考文獻

中文部分

專書

中華民國全國工業總會，2020。《美中貿易衝突對中國大陸臺商之影響及動向調查》。臺北：大陸委員會。

劉碧珍、陳添枝、翁永和，2005。《國際貿易理論與政策》。臺北：雙葉書廊。

陳添枝，2021。《美中貿易戰，戰什麼？大國崛起與制度之爭》。臺北：時報文化出版社。

網際網路

2021/3/20。〈中美高層對話全文〉，《澎湃新聞網》，<https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_11811217>。

中華人民共和國商務部，2017/5/25。〈關於中美經貿關係的研究報告〉。《中華人民共和國商務部》，<<http://images.mofcom.gov.cn/www/201708/20170822160323414.pdf>>。

中華人民共和國國務院，2015/5/8。〈國務院關於印發《中國製造2025》的通知〉，國發〔2015〕28號，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm>。

中華人民共和國國務院，2019/6/2。〈關於中美經貿磋商的中方立場〉，《國務院新聞辦公室》，<<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/39912/40584/index.htm>>。

中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室，2019/11/4。〈「26條措施」逐條解讀〉，《國臺辦》，<http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201911/t20191104_12214955.htm>。

中華民國財政部，2021/5/10（檢索）。〈財政部關務署統計資料

- 庫》，《財政部》，<<https://www.mof.gov.tw/htmlList/103>>。
- 中華民國經濟部統計處，2021/5/10（檢索）。〈109年外銷訂單海外生產實況調查外銷訂單海外生產實況調查〉，《經濟部》，<https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/bulletin/Bulletin.aspx?kind=27&html=1&menu_id=16958&bull_id=7476>。
- 林彥呈，2020/9/11。〈趕在斷鏈前，華為瘋狂搶貨！台灣超過20家半導體廠8月營收創歷史新高〉，《風傳媒》，<<https://www.storm.mg/article/3024045>>。
- 姚洋，2016/10/14。〈債轉股實現國企混改一箭三鵬〉，《新浪網評論》，<<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2016-10-14/zl-ifxwvpar8015579.shtml>>。
- 習近平，2018/12/18。〈習近平在慶祝改革開放40周年大會上的講話〉，《人民網》，<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1219/c64094-30474974.html>>。
- 習近平，2021/4/30。〈把握新發展階段，貫徹新發展理念，構建新發展格局〉，《求是網》，<http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm>。
- 鄭旭堯，2020/11。〈新冠疫情下台商陸況調查〉，《產業雜誌》，第608期，《中華民國全國工業總會》，<<http://www.cnfi.org.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=100425>>。
- 鍾榮峰，2020/5/1。〈全球晶圓荒：一張照片看出台積電受歐盟重視程度〉，《中央社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202104300317.aspx>>。

英文部分

期刊論文

- Brander, James A. & Barbara J. Spencer, 1985/5. "Export Subsidies and International Market Share Rivalry," *Journal of International*

- Economics*, Vol. 18, Issues 1-2, pp. 83-100.
- Dollar, David, 2017/6. "United States-China Two-way Direct Investment: Opportunities and Challenges," *Journal of Asian Economics*, Vol. 50, pp. 14-26.
- Krugman, Paul R., 1979/11. "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade," *Journal of International Economics*, Vol. 9, pp. 469-479.
- Krugman, Paul R., 1987/Fall. "Is Free Trade Passé?" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 2, pp. 131-144.
- Levine, Derek A., 2020/9. "Made in China 2025: China's Strategy for Becoming a Global High-Tech Superpower and Its Implications for the U.S. Economy, National Security, and Free Trade," *Journal of Strategic Security*, Vol. 13, No. 3, pp. 1-16.
- Ossa, Ralph, 2014/12. "Trade Wars and Trade Talks with Data," *American Economic Review*, Vol. 104, No. 12, pp. 4104-4146.
- Qiu, Larry D., Chaoqun Zhan, & Xing Wei, 2019/5. "An Analysis of the China - US Trade War Through the Lens of the Trade Literature," *Economic and Political Studies*, Vol. 7, No. 2, pp. 148-168.
- Sykes, Alan O., 2021/2. "The Law and Economics of 'Forced' Technology Transfer (FTT) and Its Implications for Trade and Investment Policy (and the U.S.-China Trade War)," *Journal of Legal Analysis*, Vol. 13, Issue 1, pp. 127-171.

官方文件

- World Trade Organization (WTO), 2018/7/16. *China's Trade-Disruptive Model, Communications from the United States*, No. WT/GC/W/745.
- World Trade Organization (WTO), 2018/11/21. "China—Certain Measures

Concerning the Protection of Intellectual Property Rights,” No. WT/DSB/M/421.

網際網路

2021/2/25. “USTR nominee Tai says tariffs are ‘egitimate tool’ for trade policy,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/usa-biden-trade-tariffs-idINKBN2AP29Q>>.

American Chamber of Commerce in Shanghai, 2019/9/11. “2019 China Business Report,” *AmCham Shanghai*, <<https://www.amcham-shanghai.org/sites/default/files/2019-09/2019%20China%20Business%20Report.pdf>>.

American Chamber of Commerce in South China, 2018/10/26. “Special Report on the Impact of U.S. and Chinese Tariffs,” *AmCham South China*, <<http://www.amcham-southchina.org/amcham/static/publications/Special%20Report%20on%20the%20Impact%20of%20U.S.%20and%20Chinese%20Tariffs/mobile/index.html>>.

Bown, Chad P., 2021/2/8. “Anatomy of a flop: Why Trump’s US-China phase one trade deal fell short,” *PIIE*, <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/anatomy-flop-why-trumps-us-china-phase-one-trade-deal-fell>>.

Bown, Chad P., 2021/4/27. “US-China phase one tracker: China’s purchases of US goods,” *PIIE*, <<https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods>>.

Bown, Chad & Melina Kolb, 2021/2/8. “Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide,” *PIIE*, <<https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>>.

Cagnassola, Mary Ellen, 2021/2/9. “Fact Check: Did Biden Revoke a Trump Ban on Chinese Communist Propaganda in Schools?” *Newsweek*, <<https://www.newsweek.com/fact-check-did-biden-revoke-trump-ban>>.

chinese-communist-propaganda-schools-1568043>.

European Commission, 2021/5/5. "Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery," SWD(2021) 351-353 final, *European Commission*, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf>.

Global Trade Information Services, 2021/5/9(accessed). "Global Trade Atlas," *Global Trade Information Services*, <<https://www.tradestatistics.com/index.cfm>>.

Jopson, Barney, 2016/11/7. "Trump and Clinton: key policies," *Financial Times*, <<https://www.ft.com/us-election/trump-clinton-policie>>.

Lee, Kah Whye, 2019/10/7. "Trade War: Why manufacturers are not rushing into India, Indonesia," *Asian News International*, <<https://www.aninews.in/news/world/asia/trade-war-why-manufacturers-are-not-rushing-into-india-indonesia20191007113847/>>.

Martin, Eric, 2021/5/5. "Biden Trade Chief Pledges to Build Off Trump's China Agreement," *Bloomberg*, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-05/biden-trade-chief-pledges-to-build-off-trump-s-china-agreement?sref=HFaHEoGx>>.

Nakamura, Yu, 2017/8/17. "Chinese Enterprises Write Communist Party's Role into Charters," *Nikkei Asian Review*, <<https://asia.nikkei.com/Politics/Chinese-enterprises-write-Communist-Party-s-role-into-charters>>.

Newman, Rick, 2021/2/24. "Biden may leave Trump's China tariffs in place," *Yahoo! Finance*, <<https://finance.yahoo.com/news/biden-may-leave-trumps-china-tariffs-in-place-201328100.html>>.

Pramuk, Jacob, 2019/9/12. "'No strategy,' 'erratic,' 'haphazard': Democrats pile on Trump over China trade war in 2020 debate," *CNBC*, <<https://>

[/www.cnbc.com/2019/09/12/democrats-in-debate-criticize-trump-over-china-tariffs-and-trade-war.html](https://www.cnbc.com/2019/09/12/democrats-in-debate-criticize-trump-over-china-tariffs-and-trade-war.html)>.

Sim, Dewey, 2019/10/4. “Indonesia is ‘only loser’ as US-China trade war provides Asean investment boon,” *South China Morning Post*, <<https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3031618/indonesia-only-loser-us-china-trade-war-provides-asean>>.

Sullivan, Jack & Kurt M. Campbell, 2019/9-10. “Competition Without Catastrophe,” *Foreign Affairs*, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>>.

Trump, Donald, 2017/2/28. “Address before a Joint Session of the Congress,” *Government Publishing Office*, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700150/pdf/DCPD-201700150.pdf>>.

United States, 2020/12/18. *S.945- Holding Foreign Companies Accountable Act*, *Congress.gov*, <<https://www.congress.gov/116/plaws/publ222/PLAW-116publ222.pdf>>.

United States, 2021/4/21. *S.1169-Strategic Competition Act of 2021*, *Congress.gov*, <<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20-%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf>>.

United States Congressional Research Service (CRS), 2020/1/29. “Escalating U.S. Tariffs: Timeline,” *CRS*, <<https://fas.org/sgp/crs/row/IN10943.pdf>>.

United States Congressional Research Service (CRS), 2021/2/16. *Section 301 of the Trade Act of 1974*, *CRS*, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>>.

United States Department of Justice, 2021/3/9. “Information about the Department of Justice’s China Initiative and a Compilation of China-Related Prosecutions since 2018,” *Department of Justice*, <<https://www.justice.gov/opa/information-about-department-justice-s-china-in>

itiative-and-compilation-china-related>.

United States Executive Office of the President, 2020/6/4. "Suspension of Entry as Nonimmigrants of Certain Students and Researchers from the People's Republic of China," Vol. 85, No. 108, *Federal Register*, <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/04/2020-12217/suspension-of-entry-as-nonimmigrants-of-certain-students-and-researchers-from-the-peoples-republic>>.

United States Executive Office of the President, 2020/11/17. "Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Communist Chinese Military Companies," Vol. 85, No. 222, *Federal Register*, <<https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/17/2020-25459/addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-communist-chinese-military-companies>>.

United States Trade Representative (USTR), 2018/3/22. *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*, USTR, <<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>>.

United States Trade Representative (USTR), 2019/12/18. "Notice of Modification of Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation," *Federal Register*, Vol. 84, No. 243, USTR, <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice_of_Modification%20%80%93December_2019.pdf>.

United States Trade Representative (USTR), 2020/4. *The 2020 Special 301 Report*, USTR, <https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf>.

United States Trade Representative (USTR), 2020/12/19. *Economic and*

Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China, USTR, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf>.

United States Trade Representative (USTR), 2021/3. *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report*, USTR, <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>>.

United States Trade Representative (USTR), 2021/3/12, “In Re Section 301 Cases,” CIT Ct. No. 21-cv-00052, *Bloomberg Law*, <<https://www.bloomberglaw.com/public/desktop/document/InReSection301CasesDocketNo121cv00052CtIntlTradeFeb102021CourtDoc/1?1616105578>>.

United States Trade Representative (USTR) & Department of Agriculture, 2020/10/23. *Interim Report on the Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China*, USTR, <<https://ustr.gov/sites/default/files/assets/files/interim-report-on-agricultural-trade-between-the-united-states-and-china-final.pdf>>.

The White House, 2018/6. “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World,” *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>>.

The White House, 2020/1/15. “President Donald J. Trump is Signing a Landmark Phase One Trade Agreement with China,” *The White*

House, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-signing-landmark-phase-one-trade-agreement-china/>>.

The White House, 2021/2/24. “Executive Order on America’s Supply Chains,” *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>>.

The White House, 2021/3/3. *Interim National Security Strategic Guidance*, *The White House*, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>.

The Development of the US-China Trade War and Its Implications on Taiwan's Trade and Investment Structure

Roy Chun Lee

(Associate Research Fellow and Senior Deputy Executive Director,
Taiwan WTO and RTA Center,
Chung-Hua Institution for Economic Research)

Huai-shing Yen

(Associate Research Fellow and Deputy Executive Director,
Taiwan WTO and RTA Center,
Chung-Hua Institution for Economic Research)

Shu-fei Yang

(Associate Research Fellow and Deputy Director,
Regional Development Study Center,
Chung-Hua Institution for Economic Research)

Abstract

The US-China trade war continued for over three years since 2018, with sanctions and retaliatory tariffs imposed by both sides covering a wide range of product categories. Although the US and China reached a First Phase Trade Deal in 2020, most tariffs have remained in place under the new Biden Administration after it took office in January 2021. There is also no sign of deescalation on US-China technology rivalry. In this context, this paper first explores the development and impact of the trade war from a New Trade Theory perspective, focusing on China's "Strategic Trade Policy" and the US's retaliation. This paper concludes that the outlook of the trade war under the new Biden Administration is

not positive, as most of the issues that have risen in light of China's pursuance of its "Strategic Trade Policy" remain unresolved. Second, this paper discusses the implications relating to trade and investment structures and the subsequent supply chain re-configuration development, and offers some possible hedging strategies for Taiwan's businesses.

Keywords: US-China Trade War, New Trade Theory, Strategic Trade Policy, Trade Diversion, Supply Chain

附表 1 2019 年及 2020 年美國自前 20 大進口國之總進口變化

單位：百萬美元，%

產業別	所有產品			
	2019		2020	
	變化值	變化率	變化值	變化率
全球	-42,404	-1.7	-161,823	-6.5
中國	-89,005	-16.3	-13,574	-3.0
墨西哥	12,025	3.5	-32,732	-9.1
加拿大	911	0.3	-49,354	-15.4
日本	1,211	0.9	-24,124	-16.8
德國	1,613	1.3	-12,342	-9.7
越南	17,507	35.6	12,965	19.4
韓國	3,247	4.4	-1,491	-1.9
瑞士	3,488	8.5	30,203	67.8
愛爾蘭	4,314	7.5	3,705	6.0
臺灣	8,500	18.6	6,171	11.4
印度	3,316	6.1	-6,476	-11.2
英國	2,404	4.0	-12,981	-20.5
義大利	2,416	4.4	-7,695	-13.5
馬來西亞	1,211	3.1	3,597	8.9
法國	5,018	9.6	-14,440	-25.1
泰國	1,588	5.0	4,138	12.4
新加坡	-231	-0.9	4,459	16.9
荷蘭	5,262	21.5	-2,296	-7.7
巴西	-251	-0.8	-7,542	-24.4
比利時	2,990	17.4	714	3.5

資料來源：整理自 Global Trade Information Services, “Global Trade Atlas”。

附表 2 2019 年及 2020 年美國自各國進口 301 課稅產品之變化

單位：百萬美元，%

產業別	301 課稅產品			
	2019		2020	
	變化值	變化率	變化值	變化率
全球	-75,023	-3.6	-197,882	-10.0
墨西哥	11,500	3.5	-33,859	-10.0
中國	-87,473	-23.9	-35,618	-12.8
加拿大	648	0.2	-49,961	-17.5
日本	-640	-0.5	-24,001	-18.1
德國	-1,246	-1.3	-14,056	-14.4
韓國	4,033	6.2	541	0.8
越南	10,362	25.2	11,116	21.6
臺灣	8,341	20.4	4,856	9.9
馬來西亞	1,461	4.0	3,576	9.3
義大利	-518	-1.1	-5,956	-13.1
印度	1,651	3.6	-7,999	-17.1
英國	1,100	2.4	-11,405	-24.1
泰國	1,476	4.9	3,821	12.0
法國	3,966	9.2	-11,879	-25.3
巴西	910	3.5	-6,865	-25.5
新加坡	-393	-2.7	5,525	39.5
印尼	-659	-3.3	-577	-3.0
俄羅斯	1,329	6.5	-5,382	-24.8
荷蘭	1,148	7.0	-3,089	-17.6
西班牙	-128	-0.9	-2,453	-17.3

資料來源：整理自 Global Trade Information Services, “Global Trade Atlas”。