

《No. 106003》

川普政府時期臺美經濟合作策略評析

中華民國 106 年 7 月



# 序

2017年1月美國總統川普就任後旋即簽署退出TPP行政命令，致TPP難如期生效，僅餘TPP11國續行談判，川普亦要求美國商務部及貿易代表署徹查對美國享有貿易順差前10名國家，及是否有使用不公平貿易補助及匯率操縱等手段，並將此調查結果作為美國制定貿易政策基礎。鑑於美國經貿政策呈現大幅變動跡象，將對臺美經貿關係造成重大影響，本會特研擬「川普政府時期臺美經濟合作策略評析」專題，匯整紐約市立大學周鉅原教授訪會演講及臺灣相關學者之看法撰寫政策報告，以供各界參考。

本報告分別就「臺美貿易現狀」、「美『中』貿易戰對我影響分析」、「臺美農業議題評析」及「臺灣經貿政策建議」等子項議題進行報告撰述，期能有助於國人對臺美經貿關係理解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 106 年 7 月



# 目 錄

壹、前言.....	1
貳、臺美貿易現狀.....	3
參、美「中」貿易戰對我影響分析.....	5
肆、臺美農業議題評析.....	7
伍、臺灣經貿政策建議.....	9
陸、結語.....	13
<b>【亞太政策報告系列】</b> .....	<b>15</b>



## 壹、前言

美國總統川普於競選時展現反對全球貿易自由化立場，主張「美國優先」政策，並強調應「買美國貨、僱美國人」，渠政策優先目標係創造美國國內就業機會，以及減少美國貿易夥伴對美國享有之貿易順差；儘管學界評論多指出美國就業機會減少係因製造產業自動化技術發展所致，川普就職後仍迅速簽署行政命令退出 TPP，美國經貿政策亦轉向洽簽雙邊貿易協定。

川普除對多邊貿易協定持反對立場外，競選時亦頻點名中共利用不正當補助措施及匯率操縱手段對美國享有鉅額貿易順差，稱就任後將宣布中共係「匯率操縱國」，以反制中共行為；現雖因美國亟需中共於北韓議題合作而未宣布中共係「匯率操縱國」，美「中」貿易戰爆發可能性依舊存在，而臺灣作為出口導向經濟體，加以我國企業早已整合進兩岸供應鏈之中，美「中」貿易衝突極可能影響臺灣對外經貿；另臺灣自簽署兩岸經濟合作協議、臺星自由貿易協定及臺紐自由貿易協定以來，卻遲未能與其他國家簽訂雙邊自由貿易協定，致臺灣於國際經貿領域能見度逐漸邊緣化，我如何應處美「中」貿易戰變局，並擺脫臺美經貿協定合作之阻礙推動臺美洽簽經貿協定實係當務之急。



## 貳、臺美貿易現狀

美國總統川普上任後旋即簽署行政命令退出 TPP，並稱美國須重新談判「北美自由貿易協定」(NAFTA)，改與其他國家洽簽雙邊貿易協定，顯見美國川普政府相較上屆政府較傾向運用雙邊經貿協定而非多邊經貿協定應處經貿議題；其中傾共和黨智庫專家史劍道(Derek Scissors)建言，臺灣與英國將分別係美國開展與亞洲及歐洲雙邊經貿協定談判之敲門磚，加以臺灣於美國全球供應鏈中佔據重要角色，料美國難以忽略臺灣於美國經貿政策重要性，而臺美服務部門合作有助美方拓展臺灣市場，並可使臺灣服務業覓得產業升級契機，且服務部門合作亦可平衡農業議題對臺美經貿協定之阻力，提供臺美洽簽經貿協定之動能，使臺灣可提升於國際經貿領域能見度，減少邊緣化風險。

- 一、**川普偏好以雙邊貿易協定推動經貿合作，而臺灣係美國推動與亞洲國家雙邊經貿談判關鍵：**美國總統川普上任隨即簽署退出 TPP 行政命令，並稱美國必須重新談判「北美自由貿易協定」，及改與其他國家洽簽雙邊貿易協定，顯示雙邊貿易協定將成為川普政府經濟政策優先事項。傾共和黨智庫美國企業研究所(AEI)學者史劍道認臺灣係美推動與亞洲國家簽署雙邊貿易協定關鍵，臺美雙邊貿易協定將具槓桿效果，可促亞洲國家加快與美國洽簽雙邊貿易協議；另美應先與英國開展雙邊貿易協議談判，因英美特殊盟友關係使其較易達成，且可做為美國與其他歐洲國家洽簽雙邊貿易協定先例。
- 二、**全球供應鏈佔美國經濟總量 11%，其中臺灣佔據重要角色難為美國忽視：**美國總統川普傾向實施保護主義經濟政策，然仍無法改變全球供應鏈佔美國經濟總量達

11%事實，且臺灣於其中佔據重要地位亦難為美國忽視，致川普應持續重視臺灣於美國經濟扮演之角色。

三、**臺美服務業合作有助雙方產業利益，亦可抗衡農業部門壓力並助推臺美經貿協議：**美國服務業過去5年每年平均出超逾2,400億美元，臺灣服務業雖呈入超，然推動與美國服務業合作有助臺灣服務業產業升級，從而避免臺灣陷入中等收入國家陷阱。另美國農產部門屢屢要求臺灣開放美豬進口作為洽簽臺美經貿協定前提條件，而臺美服務領域合作利益可抗衡農業部門壓力，促使臺美經貿協定早日實現。

四、**洽簽臺美經貿協定有助提高臺灣於國際經貿能見度，避免遭邊緣化風險：**洽簽臺美經貿協定勢必使臺灣於部分經貿議題讓步，然臺美經貿協定若簽署完成將有助提昇臺灣在國際經貿領域能見度，避免邊緣化風險，相較損失些微經濟利益係利大於弊。

五、**正視美牛、美豬、基改食品及對美貿易順差等議題仍為臺美經貿談判壓力因素：**過去臺美經貿尚未完全解決之美牛、美豬及基改食品等傳統問題將成為談判焦點。另臺灣對美貿易長期享有順差，亦曾被川普總統於競選時列為「剝奪美國人工作機會」之國家，上述議題均將成為未來臺美 FTA 談判之壓力。

## 參、美「中」貿易戰對我影響分析

美國總統川普競選期間及就任後一貫批評中共對美貿易不公，考量美「中」均為臺灣重要經貿伙伴，臺灣企業已與陸企整合進同一供應鍊中，美國若對中共製品課徵反傾銷稅及懲罰性邊境稅，勢必連帶打擊與陸企合作之臺灣企業，如美國 2013 年對中國大陸出產太陽能模組廠課徵反傾銷及反補貼稅，亦影響售陸企電池之臺灣企業；且考量美「中」高科技產業貿易互補性高，美國極有可能針對消費性電子、紡織、汽車零件及家具等產品展開經貿反制措施，臺灣有關方面應密注相關領域動態；另美國國家委員會主席納瓦羅（Peter Navarro）一貫重視臺灣對美國戰略意涵，且態度較傾臺灣，納瓦羅於白宮影響力消長亦將左右臺美經貿關係發展。

- 一、美若對「中」實施貿易救濟或懲罰性稅制將波及臺企：  
川普競選期間抨擊中共對美貿易不公並曾提出欲對中共課徵 35-45% 懲罰性邊境稅，若依現有 WTO 機制，川普較可能對「中」實施反傾銷、平衡稅及懲罰性邊境稅等貿易救濟。實際上，美國 2013 至 2015 年間對中國大陸鋼鐵產品課徵 42 項反傾銷稅，導致 2016 年前二季中國大陸鋼鐵產品對美出口下滑 70%；另 2013 年美國對中國大陸太陽能模組廠課徵反傾銷及反補貼稅，而中國大陸太陽能模組使用大量臺製電池，導致陸廠受罰波及臺灣企業。
- 二、美懲罰中國大陸高科技產品可能性低，懲罰消費性電子、紡織、汽車零件及家具產品可能性高，且臺廠為受影響較高第三方：美「中」於高科技產品貿易互補性高

於競爭性，故美國較可能針對消費性電子、紡織、汽車零件及家具產品對中國大陸祭出懲罰；另據德意志銀行「美中貿易戰：去全球化危機」(US-China trade war: The risk of de-globalization)報告指出，美若僅對「中」啟動貿易戰，短期將出現陸廠轉單墨西哥及越南，致墨西哥及越南對美出口增加，然臺廠因與陸廠生產結合過深而難有轉單效應，故臺廠將面臨經由大陸對美出口下滑，致臺灣成為受影響較大之第三方。

三、臺灣近年出口市場多元化可減緩美「中」貿易戰對我影響：臺灣對「中」出口依存度近年因中國大陸自身經濟結構改革及臺灣出口調整出現變化，中國大陸雖仍係臺灣最大貿易順差來源，惟我對「中」出口貿易對整體貿易順差及 GDP 貢獻比重降低，如 2011 年臺灣對「中」貿易順差金額係對全球貿易順差 3.2 倍，至 2015 及 2016 年僅為 1.4 倍，顯示臺灣近年出口市場多元化可減緩美「中」貿易戰對我影響。

四、若納瓦羅對川普涉臺政策發揮影響力，臺美經貿關係將較過去更具發展空間：川普對外政策重視經貿面向，若白宮國家貿易委員會主任納瓦羅對川普之臺灣政策具影響力，則據納瓦羅涉臺言論顯示渠重視維持臺灣獨立對美國具戰略利益等友臺態度，以及臺灣位居美國農產及食品出口前十大市場等條件，臺美經貿合作較過去更具發展空間，臺灣可藉此機會遊說川普政府與我推動洽簽雙邊 FTA。

## 肆、臺美農業議題評析

農業議題恆為臺美經貿合作之重要議題，特別我國豬農及市場均對美豬進口充滿戒心，臺灣可先清查可自美國農業州進口之農產品，開展合作促美國農業州減少要求臺灣開放美豬進口之壓力，現臺灣豬農對美豬進口阻力似有減輕，然臺灣政府仍應小心應處美豬議題，以免引起臺灣農業縣反彈，從而衍生臺灣政府執政危機。

- 一、**臺灣應找出可自美國農業州進口之農產品並加強合作，藉此說服美農業州在美豬輸臺議題讓步：**臺美經貿協定有利美國農業產品出口臺灣，臺灣應找出加州、愛荷華州、德州、內布拉斯加州、明尼蘇達州、伊利諾州、堪薩斯州、北卡、威斯康辛州及印度安納州等 10 個美國農業州可出口至臺灣之農產品，加強與各州農業經貿合作以說服美國於美豬輸臺議題讓步。
- 二、**臺灣政府須小心處理美豬進口以避免失去農業縣支持：**日相安倍為因應美國要求開放美豬進口，推動國內種植碎米以降低日本豬肉養殖飼料成本，由原佔整體成本 60% 降至 30%，並僅於日本具備競爭力之上等豬肉項目實施零關稅，競爭力較弱之中等及下等豬肉則分別課徵中等及較高關稅，然儘管日相安倍實施對應措施應處美豬進口，自民黨仍於 2016 年參議院選舉中失去東北地區總計 6 個議席中之 5 個議席，臺灣政府應汲取前車之鑑，小心處理美豬進口議題避免失去農業縣支持。
- 三、**美豬進口臺灣不再為臺美洽談 FTA 前提，惟臺需對美提出願於 FTA 談判中解決之議題清單方有助推動 FTA 談判：**美共和黨愛荷華州參議員葛雷斯利 (Charles Grassley) 過去一貫要求臺灣需先解決美豬進口問題方

願與臺洽談 FTA，然葛雷斯利已一改此前態度，表示美豬議題不需為臺美洽談 FTA 前提，臺美可進入 FTA 談判解決美豬議題，且美國豬肉產業對葛氏態度轉變並未表達反對，顯示美豬業界或認為經由臺美洽談 FTA 更有助美豬輸臺；美國商會亦同意不應將單一項目視為臺美經貿協定談判前提條件，應考量整體貿易情況。

**四、美豬進口主要阻力來自消費者團體，臺灣應設法增進消費團體國際視野：**臺灣豬肉產業雖擔憂美豬進口將促使豬肉價格下挫致利潤減少，惟考量臺灣民眾偏好溫體豬肉之飲食習慣料美豬難取代臺灣豬肉產業地位，亦使臺灣豬肉產業對美豬進口抵抗力道相對有限，最大壓力來源實係消費者團體在食安議題上恐慌式反對，故臺灣政府宜擴展消費者團體國際視野，並引用國際食安標準以使民眾放心並減少美豬進口阻力。

## 伍、臺灣經貿政策建議

面對美「中」可能爆發貿易戰，臺灣政府應做好協調產業應處準備，檢視可能因美「中」貿易戰受影響之臺灣企業，並敦促臺灣企業推動產業升級，加強與主要市場合作關係，從而避免美「中」貿易價格戰影響臺企；另臺美洽簽經貿協定有助提高臺灣國際經貿能見度，臺灣應以 TPP 標準整頓國內經貿環境，掌握「財富世界 500 強」在東亞地區投資興趣，以尋找可與臺灣開展經貿合作之潛在美方合作者，並與理解臺灣立場之國家貿易委員會主席納瓦羅開展合作，促美國提高與我簽訂經貿協定興趣，並動員美國僑界、學界及政府一切力量投入促成臺美簽署經貿協定；具體策略方面，考量臺美直接洽簽 FTA 阻礙極大，故應先全力促成臺美洽簽雙邊投資協定（BIA），再逐步拓展至其他經貿議題合作。

### 一、應對美「中」貿易戰建議政策

- (一) 協助業者推動調整供應商結構及生產製造地：臺灣應於持續密切關注美「中」貿易對抗情勢發展之外，把握短期之內對我國出口直接影響不致於太大之時期，盤點臺灣可能受美「中」貿易戰牽連之產品/產業及程度，並構思協助業者透過調整供應商結構、調配生產製造地或其他政策等支持性作為。
- (二) 協助並敦促企業提升產業技術能力以因應中期價格戰：我國應協助並敦促企業積極提升產業技術能力，提高產品品質，以因應未來中期之後可能產生的出口價格戰競爭；同時，積極強化與主要市場合作連結關係，以降低美中貿易戰對我國出口直接與間接負面影響。
- (三) 臺灣應掌握「財富世界 500 強」企業在東亞地區投資

利益及標的，找出美方潛在合作對象：「財富世界 500 強」企業在東亞地區多有投資，臺灣應釐清其個別投資利益及標的，找出美方潛在合作者，並掌握中共因素對「財富世界 500 強」企業影響。

## 二、臺美洽簽經貿協定建議政策

- (一) 臺灣宜設法與美國國家貿易委員會主任納瓦羅交流合作，促臺美經貿協定進入白宮議程：美國總統川普 1 月 20 日就職後，美國國會資助之「威爾森中心」(Wilson Center)旋即邀請美國學界多名臺灣事務專家召開臺美關係研討會，顯見川普政府極為重視臺美關係；美國國家貿易委員會副主任格雷 (Alexander Grey) 日前更曾表示，渠樂見「全球臺灣研究中心」(GTI)召開臺美經貿協定展望相關研討會，且認臺灣政府應積極表達與美國洽簽經貿協定意願，形成支持臺美經貿合作輿論有助美國國家貿易委員會推展相關工作；另臺灣亦可主動解決過往臺美經濟爭議及投資川普政府將於今 (2017) 年夏季提出之基建計畫，以展現臺灣推動臺美經濟合作誠意，並降低臺灣對美國整體投資貿易出超。
- (二) 臺灣政府應致力推動國內經貿環境達致 **TPP** 標準以因應臺美簽訂 **FTA**：美國未來洽簽雙邊 **FTA** 時，研判可能以 **TPP** 之章節內容為基礎，畢竟 **TPP** 包含之眾多下世代貿易規則，如金融電信、智財權、電子商務、檢驗檢疫規則乃至於政府控制企業條款等，係美國強力主導下所制訂，故我國仍須持續按照 **TPP** 標準進行準備工作以利推動臺美洽簽雙邊 **FTA**。
- (三) 臺灣應研究 **TPP** 內文以掌握川普政府對多邊經貿協

**定不滿重點：**美國總統川普就職後旋即簽署行政命令退出 TPP，且選戰時曾強調全球化貿易摧毀美國中產階級，顯示渠對 TPP 規範市場進入章節不甚滿意，加以政策圈評論指出美國醫藥產業對 TPP 規定藥品智財權僅有 7 年極為不滿，臺灣應於臺美經貿協定中迴避川普不喜章節，並檢討臺灣現有經貿規範是否足敷川普政府可能適用之 TPP 標準。

**(四) 我應優先推動 BIA，政治可行性較大且談判過程可能遭遇之爭議性議題較少：**臺美 FTA 談判因政治性因素將較為複雜耗時，且臺灣勢須在市場准入、外匯控管及國營企業改革等經濟層面做出更大讓步；反之臺灣本身已具備強健法律、政治與金融結構及開放之外人投資環境，美國亦已為臺灣第二大外國投資來源及臺灣對外投資第二大目的地，故 BIA 談判過程可能遭遇之爭議性議題較少，且我政府可透過 BIA 展現臺灣願對美進一步投資及協助創造就業，或使川普政府亦較願意承擔臺美洽簽 BIA 可能面臨之政治壓力。

**(五) 洽簽 BIA 或 FTA 無必然先後，惟我可先啟動 BIA 談判後擴大為同時洽談 FTA：**BIA 與 FTA 最大差異在於是否包括關稅消除義務，依現行 WTO 規範，BIA 可包含除關稅減讓外所有 FTA 應有專章，我可藉此消除美方對 BIA 涵括性不足之疑慮，促美同意啟動 BIA 談判；另臺美洽簽 BIA 及 FTA 並無必然先後順序，惟 BIA 內容較 FTA 單純，政治性較低，並可促進我法規革新與國際接軌，故策略操作上可先洽談 BIA，至逐漸擴大談判議題後自然啟動 FTA 談判，形成臺美同時洽談 BIA 及 FTA。

- (六) 臺灣政府應發動駐外館處、僑界及學術界等一切力量推動臺美經貿協定：臺灣政府應仿效南韓推動美韓自由貿易協定作法，發動駐外館處、僑界及友臺學術界與國會議員等一切力量推動簽署協定；具體作法可由我駐外館處鼓勵美國「臺灣連線」國會議員通過決議，敦促美國貿易代表處進行如 2002-2003 年即實施過之臺美經貿關係檢視，並促其強化臺美經貿關係；另藉旅美僑胞及學術界遊說國會議員及製造支持臺美簽署經貿協定輿論，可加速推動臺美經貿協定。
- (七) 臺灣政府應加強與美國友臺社群合作提升臺灣形象：美國友臺學術圈如北美臺灣人公共事務會致力改善臺灣在美輿論形象，每每於美國新聞批評臺灣時撰擬反制文章協助維持臺灣形象，然臺灣政府關注有限，宜加強與友臺學術圈合作。
- (八) 臺灣應仿效日本設立專責 **TPP** 事務官員：日本內閣設有經濟再生相主責 **TPP** 相關事務，相較之下臺灣政府編制缺乏此一職位，臺灣政府應仿效日本設立專責 **TPP** 事務官員。

## 陸、結語

臺美洽簽自由貿易協定政治阻力不小，為求盡快簽署臺美經貿協定以發揮效益，臺灣應以洽簽臺美雙邊投資協定（BIA）為本，再由 BIA 逐步拓展至其他經貿議題合作。而為促成臺美洽簽經貿協定，臺灣政府應同步增強助力及減少阻力，增長助力方面，可推動對雙方均有益處之服務部門合作，並掌握「財富世界 500 強」企業投資標的，定位美方潛在合作者，並促使如納瓦羅等美國政府內部傾臺派官員提昇臺美經貿合作在美國政府政策議程之優先順序；減少阻力方面，可加強與美國農業州合作以減少美國對美豬進口之堅持。

另美國總統川普雖已簽署行政命令退出 TPP，臺灣仍應持續研究 TPP 內文，以掌握川普政府退出 TPP 之關鍵原因，從而釐清川普政府經貿政策優先順序；另美國極可能要求臺灣符合 TPP 標準，方得簽訂臺美自由貿易協定，故臺灣亦應持續推動國內經貿環境改革，以符合 TPP 標準。



## 【亞太政策報告系列】

---

No. 106001 習近平軍改對共軍作戰模式之影響

---

No. 106002 中國大陸「一帶一路」戰略對臺灣之機遇及挑戰

---

No. 106003 川普政府時期臺美經濟合作策略評析

---