

美國經貿政策發展趨勢對亞太地區之影響

朱弘智*

網 要

- | | |
|--------------------------------|-------------------------------|
| 壹、前 言 | 肆、歐巴馬的經貿政策對亞太之影響 |
| 貳、美國大選對杜哈回合談判的影響 | 一、歐巴馬行政團隊與國會之合作關係 |
| 一、杜哈回合談判中農業議題面臨的僵局 | 二、金融危機時期，歐巴馬政府與亞太地區發展未來方向 |
| 二、農業議題爭議對非農產品議題(NAMA)之影響 | 三、中美關係未來的發展 |
| 三、關於食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施協定(SPS)的評論 | 四、美國未來對兩岸關係的看法 |
| 四、食物危機下 WTO 的角色 | 伍、G20 倫敦高峰會對全球與區域經濟之影響 |
| 五、美國未來對貿易自由化的立場 | 一、對於 G20 高峰會共識的整體評論 |
| 參、歐巴馬的金融風暴與海峽兩岸之經貿政策 | 二、建立國際金融監管機制 |
| 一、面對金融危機下歐巴馬須優先處理的議題 | 三、降低各國採取保護措施的疑慮 |
| 二、新團隊與金融風暴：美國貿易政策的新課題 | 四、中國在 2009 年 G20 高峰會中扮演的角色與影響 |
| | 五、未來中國在貿易議題上的角色 |
| | 六、未來台灣參與 G20 的機會 |

* 淡江大學財經系
貿協國際人才培訓中心/國企班

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| 三、美國未來在亞太的貿易政策 | 陸、2010 年美國貿易政策的發展方向 |
| 四、歐巴馬團隊與國會對於中國經貿政策的態度 | 柒、結語 |
| 五、兩岸關係解凍與台美貿易關係的機會 | 一、台美關係的變化 |
| | 二、台灣主要外僑商會立場之轉變 |
| | 三、台灣未來拓展經濟合作與參與區域經濟的機會 |

壹、前言

2008 年經濟部政務次長鄧振中(現任國家安全會議副秘書長)，為協助台灣官員與智庫之學者及專家，更進一步的了解美國貿易政策與全球重大議題將來可能的發展，與美國策略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)合作，主導辦理一系列視訊會議，邀請美國重要智庫的專家，就國際經貿議題交換意見，會後由策略與國際研究中心(CSIS)將相關資料彙總後出刊。參與視訊會議專家分別來自美國幾個知名機構，包括華府智庫策略與國際研究中心(CSIS)，華盛頓 WilmerHale 法律事務所，霍金豪森律師事務所(Hogan & Hartson LLP)，華府智庫布魯金斯研究院(The Brookings Institution)，美台商會協會(US Taiwan Business Council)與華府智庫彼得森國際經濟研究所(Peterson Institute)，並邀請彼得森國際經濟研究所外拓部主任舍爾曼.卡茲 (Sherman E. Katz) 擔任會議主持人。

本文針對其中四場視訊會議內容摘錄相關重點與各位先進分享，這四場視訊會議，一場在 2008 年 8 月舉行，當時美國總統的競選活動白熱化，歐巴馬的聲勢也後來居上，同時杜哈回合談判陷入僵局。接連著美國房屋次級貸款所引發的連鎖效應，在 2008 年第四季引發了全球金融風暴，同年 11 月 5 日歐巴馬宣佈勝選，並於隔日發表演說，當時正是在全球金融危機進入最低潮的時候，美國銀行掀起倒閉潮，各主要貿易國家擔心全球保護主義之興

起。2008年12月就歐巴馬對金融危機下的政策舉行視訊會議，討論未來可能對台灣與兩岸之影響。2009年2月歐巴馬的貿易政策尚未出爐，美國汽車與金融問題持續延燒。當月份的視訊會議中，邀請專家先期預測美國經貿政策可能的發展，藉以評估對亞太的影響。2009年4月2日G20倫敦高峰會於倫敦舉行，會議結束後各國形成幾項共識，同時提升許多新興國家在全球重要國際組織上的地位，特別是中國的立場與發言更是受到媒體注目，因此在G20高峰會後的視訊會議中，對於G20會議的成果分析，評論G20相關決策對未來的影響。

2008年第四季爆發的金融風暴，經過2009年各國的緊急振興措施，在2009年的下半年漸漸看到了正面的影響，直到2010年雖然見到各國經濟逐漸恢復成長，但是受到歐洲的拖累，在亞洲經濟逐漸走向復甦的路上，顯得顛簸難行。本文最後就2010年美國貿易政策中針對亞太區域的發展方向，粗淺的與視訊會議中的評論對照，作為業界先進評估未來國際經貿相關重要議題之參考。

貳、美國大選對杜哈回合談判的影響

本次視訊會議中台灣方面有來自經濟部與農委會官員、中華經濟研究院的學者以及中央社記者等近三十位專家參與，美國方面主要邀請克萊頓·尤特(Clayton Yeutter)，尤特在布希政府時期擔任美國農業部部長與美國貿易代表首席貿易談判代表，實際參與烏拉圭回合談判，在WTO相關領域是一位擁有實戰經驗的專家。會中討論杜哈回合中農業議題之爭議，特別是美國農業補貼與印度提出的特別防衛機制(Special Safeguard Mechanism, SSM)，食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施協定(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)的問題，雖然尤特是多邊主義者，

但是相關評論中也顯示出因為杜哈回合談判受到阻礙，貿易自由化將會轉向雙邊與區域發展。

一、杜哈回合談判中農業議題面臨的僵局

農業議目前的爭議，一個是農業補貼的部份，2008 年當時另一項議題是農產品價格高漲的問題，簡單的由表面來看，提高農業補貼有助於降低農產品的價格，但是同時會有違反 WTO 農業補貼的風險。然而美國國會的立場是要求提高價格支持，當然這同時也造成美國在 WTO 談判的困難度。

關於 WTO 秘書長拉米企圖以外交手段解決政治上的難題，對此尤特並不樂觀，雖然這是拉米身為 WTO 秘書長所必須要努力的，但是要打破相關談判僵局會非常困難。因為美國當時的總統選舉，許多的政治議題及選舉語言都會影響到 WTO 各談判議題的本意。所以當時前美國貿易代表蘇珊·施瓦布(Susan Schwab)要求國會議員參與並與 WTO 秘書長拉米共同尋求解決方法，其實非常困難。因此預期 WTO 的談判將不會有任何進展，而相關議題也會推遲到 2009 年，2008 年 11 月不論是共和黨或是民主黨獲勝，等到新的行政團隊確認後，才可能會開始看到談判的進展，尤特當時預期 WTO 談判不僅會延遲到 2009 年，甚至會推遲到 2010 年。

關於農業議題中另一項爭論的議題是特別防衛措施(SSM)，尤特其實並不贊同相關措施，他認為 SSM 其實是象徵自由化過程中的倒退。相關問題的爭議是 SSM 與約束稅率脫鉤，如果尤特擔任美國談判代表，其實他會反對相關措施，因為 SSM 反而會抵減自由化的效果。而印度因為有中國的支持，所以才能堅持讓 SSM 在 WTO 談判中成案。關於特別防衛措施啟動門檻是短期進口急遽增長 10% 或是 40%，不是美國的立場能決定，這個議題牽涉到所有國家的進出口，需要所有 WTO 會員來達成協議。而百分比的問題也會討論到不同的產品以及從量或是從價的設計，相關措施並不難設計，但是

印度在 SSM 的提案是相當令人難以接受。

中國在 WTO 談判中應扮演領導的角色，但是實際上中國一直以被動的態度來參與談判，中國在 2001 年加入 WTO 時作出許多貢獻，因此在本回合中國表示不會扮演積極的角色，但是在協助 WTO 各項議題達成共識上，實際上中國也缺乏任何努力，其實中國並未意識到杜哈回合談判的失敗，將會影響到所有 WTO 150 餘個會員的權益，而印度在談判中對 WTO 所推展的貿易自由化，一樣缺乏實質貢獻與幫助。因此，這七年多來的談判，所有會員國看不到明顯的進展。

二、農業議題爭議對非農產品議題(NAMA)之影響

在杜哈談判中農業議題可以預期相當困難，服務業議題在 WTO 談判屬於新的觀念，相對上非農產品議題(NAMA)應該是屬於會員熟悉而且比較容易達成協議的議題。NAMA 與農業以及服務議題相較，NAMA 應該比較成熟與完整。就尤特的觀察，杜哈談判過程中令人失望的是，多數會員國都將焦點放在農業，並且都在等候農業議題先完成初步協議。但是在烏拉圭回合中，所有議題同步進行，當時農業議題同樣相當困難，等到農業談判一有結論，其他的問題就水到渠成。

但是杜哈回合不然，會員國都在觀望農業議題的進展，除了特別防衛措施之外，農業其他的問題有了共識後，大家才驚覺 NAMA 議題談判進度相對落後，所以 NAMA 的進展並不如預期。NAMA 在 WTO 談判中不是新的議題，從 GATT 時代到現今已經 60 餘年，所以瑞士公式的係數討論以及部門別的提案，應該不會有太多阻礙，降低工業品的平均稅率，並通過一兩個部門別議題來增加各國的自由化程度，是非常可行的，不幸的是，到現在為止(2008)各會員依舊爭論不休，或許是因為大家等候太久了，這是杜哈回合談判中，各國在技術上的錯誤，因此延誤了談判的時間。

三、關於食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施協定(SPS)的評論

尤特認為 WTO 相關規範中，有兩項議題容易成為保護主義的工具，一個是反傾銷，另一個是食品安全規範相關議題，也就是食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施協定(SPS)。當 WTO 會員國將農業議題焦點放在藍盒子、綠盒子或是農業補貼的議題時，SPS 就被大家忽略了。關於 SPS 協定要求各會員國基於健全的科學基礎，以全球廣泛接受的理論之下來規範相關規定，雖然科技日新月異，但是以多數國家都能接受的定義或理論，是大多數會員國都能接受的規範。中國近年出口食品，因為安全問題造成消費者的傷害，相關個案提醒所有以出口為主的國家，在出口食品相關產品需要特別注意產品的安全，確保消費者的安全，讓消費者不會因為食用相關產品造成疾病與傷害。同理可證，其他非食品的產品，也必須確保產品的安全性。中國因為產品安全性問題，已經付出了許多代價，產品安全的問題並不是政府能完全監控的，因此廠商就必須要負擔起相關責任。

美國相當重視產品安全，因此將會加重並延伸農業部與食品與藥物管理局的參與，以及進口產品的安全管理責任。因此，就算製造商無法對產品安全性做 100% 的保證，但是也需要以達到 99% 以上為目標。至於相關產品一旦有安全問題的疑慮就無法進口，並不是食品與藥物管理局限制廠商，而是市場消費者不會再買有問題的產品。以智利的葡萄個案為例，美國消費者經過許多時間之後，才恢復購買智利葡萄，因此廠商一旦失去消費者信心，需要經過很久的時間才有可能恢復消費者對廠商的信賴。建議出口商對販售到美國市場的商品，與產品安全有關的相關文件，規範與檢驗證明文件需要保存好，因為未來相關產品安全資料的舉證，都是由私人企業來承擔。

四、食物危機下 WTO 的角色

全球食品價格高漲的問題，WTO 的幫助相當有限，而目前價格高漲並

不確定是屬於長期還是短期的問題，既使在杜哈回合中能夠協商出一個解決方案的協議，也可能需要到 2010 年後才會有正式結論，而且協議正式執行會在何時也無法確定，因此，對於解決食物危機，透過 WTO 的談判則是「遠水救不了近火」。但是有些國家例如阿根廷，對大宗食品採取出口限制措施。這些措施反而加重了市場負擔，有如火上加油，對於穩定食物價格沒有意義，反而擾亂市場秩序。

因此在杜哈回合中，關於食物危機的議題上，建議所有會員承諾未來在農產品上不採取出口限制措施。近年來食品獲取的安全性，成為許多國家擔心的議題，許多國家類似台灣、韓國以及日本，都需要進口食物才能滿足國內需求。因此，食品淨進口國需要有可信賴的供應國來確保食物來源，如美國、巴西、加拿大與紐澳等國，這些國家都是可信賴的食品供應國家。食物來源與供應確認後的另一個問題是價格，近期的食品價格的確與過去十年相比高了許多，但是明顯的這是一個短期問題，重點是價格僅是食物安全決策中的部份因素。

另外一個考量是需要對外採購，還是要自己生產？即使現在食物價格高漲，但是如果國外採購價格還是比自己國家境內生產來的便宜時，為何要投入資源在自己國家境內生產，為何不將相關資源投入到其他更有效率的地方。當然沒有一個國家會將自己的農業產值歸零並且全部仰賴其他國家，但是到底農業佔一個國家 GDP 多少比率是合理的，尤特以經濟學的觀點來看，他認為許多農業進口國的境內農業產值都高於應有的比率。

五、美國未來對貿易自由化的立場

美國共和黨候選人馬凱如果當選總統，美國在貿易自由化的立場將會持續，開放市場政策將會收到大力支持。但民主黨對於國際貿易自由化的態度一向保守，歐巴馬甚至揚言重啟北美自由貿易協定(NAFTA)談判，但是即使

歐巴馬當上美國總統也不會帶領美國走向保護主義。歐巴馬來自於伊利諾州，伊利諾州是美國的一個貿易大州，不只農產品，還包括許多工業品與礦產，所以歐巴馬不可能成為保護主義者，反而會是中間主義者，並且慢慢走向市場開放。因此、不論是歐巴馬或是馬凱擔任總統，美國未來政策都還是偏向自由主義，差別僅是發展的快與慢而已。2009 年新的總統與行政團隊必須要面對的貿易政策課題就是三個懸而未決的 FTA 以及杜哈談判的立場，不論哪一個總統當選，美國在杜哈談判相關議題上的立場多少都會有所更改。

在雙邊 FTA 上，美國將會調整談判重心。美國在過去一些雙邊與區域自由貿易協定上(FTAs/RTAs)，許多協定有重大的經濟貢獻，如北美自由貿易協定，同時也有一些 FTA 的重心是放在安全與非經濟因素上。近年顯然有許多人對 FTA 議題疲乏，特別是國會，也因此影響到對美國經濟有重大貢獻的 FTA，例如美韓 FTA。對美國行政團隊而言，每一次的 FTA 談判都需要花費相當多的時間與人力，再加上還要在國會中通過議案，在如此龐大壓力下，如果沒有明確的經濟利益，美國行政單位將不會開啟 FTA 談判。未來台灣與美國 FTA 的議題上，台灣需要注意其他 FTAs 的發展趨勢。

目前美韓 FTA 在汽車議題上還有爭議，因此美韓 FTA 勢必會先做一些修正，待美韓 FTA 通過之後，接下來就可能會是日本及台灣。以美韓 FTA 的內容來看美國與日本的 FTA，相關議題就會非常廣泛，包含到工業、服務業與農業，其中的癥結是日本能不能接受美韓 FTA 的開放程度，同理可證，台灣是否能接受對美國相互開放市場。這些是台灣有關當局目前需要深思的地方。此外，除了良好的 FTA 談判時機，還要加上美國境內產業界的支持，才有機會加速台美 FTA 談判的進展。

關於推動台美 FTA 目前遇到的困難是，新的總統上任後需要優先處理的貿易議題是懸而未決的三個 FTA 協定-哥倫比亞、巴拿馬與韓國，在杜哈回合談判中新的立場，以及重新評估期望與美國洽簽 FTA 的國家優先順序。美國新的行政團隊需要做整體性的考量，無法針對台美 FTA 做特別的處理。兩

岸關係緩和對許多議題都有好處，當然會對台美 FTA 的洽簽有正面影響，但是影響程度會有多少是很難評估的，尤特表示不便表達立場，不過兩岸關係的正向發展對許多議題而言都是正面的，並不僅限於推動台美 FTA 議題。

關於美國國會是否會有新的貿易促進授權法案(TPA)，還是需要看新的行政團隊能否在杜哈回合談判中，是否能為美國爭取由國會認可的最大利益，如此才能支持新的貿易促進授權法案成立。美國行政機構不會花費行政資源推動單一議題，因此未來可能會結合杜哈回合的結論，或者其他的 FTA 協議，同時在國會中推動通過。

關於杜哈回合談判未來美國要求加強的議題，尤特強調還是在農業與非農議題上，當然目前的談判結果美國農業與工業團體並不是非常滿意。此外、目前服務業受到較少關注，但是如果服務業能在本回合中相對的開放，對於杜哈回合的發展會有相當幫助，關於貿易便捷化議題的發展會相當快速。但是，最困難的將會是規則談判，當中有許多爭議將會相當困難達到共識。以反傾銷議題為例，美國國會對於修正國內反傾銷法令還有相當多的反對意見，因此規則談判將會面臨許多困難。

如果杜哈回合談判缺乏進展，全球區域與雙邊自由貿易協定的趨勢將會比以往更加熱絡，但是關於義大利麵碗效應會越趨明顯，相對的貿易也越趨複雜，未來對全球貿易將會成為另一個挑戰。回到亞太區域的 APEC 高峰會，預計 2010 年與 2011 年將分別在日本與美國舉行，因此未來美國與日本的貿易政策也會在相關會議中成為討論重點。美國在推動全球市場開放上的立場應該不會改變，只要能往貿易自由化發展，美國在雙邊、複邊與多邊貿易協定上還是會持續推動，所以美國將會持續在亞太區域尋求貿易自由化的機會。關於亞太自由貿易區，重點在於參與的國家有多少，因為參加的國家數量越多，同樣的，相關複雜度也會同時升高。另外一個重點是，美國貿易總署人力是有限的，因此在雙邊與複邊談判上勢必要有所取捨，所以在亞太區域的自由貿易談判，雙邊與複邊的協定進展無法同時開始推動，未來如果雙

邊美日 FTA 一旦開啟協商，一定會相對影響到亞太自由貿易的談判進展。

參、歐巴馬的金融風暴與海峽兩岸之經貿政策

2008 年 12 月的視訊會議，邀請現任美國智庫 CSIS Freeman 講座主持人傅瑞偉（註一）先生（Charles W. Freeman, III）主談，傅瑞偉曾任貿易代表署的助理署長。會中就歐巴馬競選時的政見與當選後需要面對的實務問題，以及未來美國對台灣與中國新的經貿政策與布希時期可能的差異來分析。傅瑞偉就全球金融危機下美國未來可能採取的相關措施、美國未來在亞太的相關貿易政策，以及兩岸關係解凍與台美貿易關係的機會等主題，與台灣官員、智庫與媒體交換意見。

一、面對金融危機下歐巴馬須優先處理的議題

在本次會談中傅瑞偉一開始即說明，對於美國新的行政團隊而言，貿易政策將不會是新政府的優先選項，金融風暴的陰霾已掩蓋了整個華盛頓，為了因應金融風暴，美國政府優先選項將是處理是金融危機。同時 2008 年 11 月 15 日於華盛頓舉行的 G20 高峰會，會中最重要的核心議題是呼籲各國不要採取保護主義行動，同年 12 月在利馬舉行的 APEC 高峰會也同時回應，期望各會員國不要採行保護政策，但是大家已經感受到全球各國開始採行境內保護措施。

以汽車產業為例，美國政府提供 7,000 億美金的緊急援助，因為這些資

註一：傅瑞偉（Charles W. Freeman, III），父親是傅立民（Charles W. Freeman, Jr.），父子也都是華府著名的中國通，傅立民是一九七二年尼克森訪問中國時的首席翻譯，第一次波灣戰爭時的美國駐沙烏地阿拉伯大使，兒子曾任美國貿易代表署的助理署長，現任 CSIS 智庫 Freeman 講座主持人。

金都是公共財政的資金，因此國會與利益團體會要求受到援助的汽車公司必須採購美國境內的供應商所提供的零件。此外，既使台美關係以往有深厚的友誼與合作，然而目前美國對外面臨許多挑戰，如伊朗、伊拉克與巴基斯坦的問題都需要優先處理，迫使美國在面對中國政府時採取溫和的態度，特別是在處理與台灣相關的議題上。因此近期新的行政團隊在與台灣建立緊密貿易夥伴關係的規劃，一定會受到影響，如雙邊的投資協定或是 FTA 相關議題洽商，或者讓台灣參與「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定談判，P4」(註二)，現階段而言都不是好的時機，目前新團隊外交上的重點是確保與維繫原本的中美關係。

面臨艱困的經濟與貿易環境，歐巴馬政府在金融危機與保護主義氣氛下必須面對挑戰，短期內重整國際貿易關係與形成具有前瞻性的貿易政策是個不可能的任務。傅瑞偉也不認為目前歐巴馬政府有足夠的政治資本投入前瞻性的貿易政策，就算歐巴馬手上擁有籌碼，現下也不會配置在貿易政策中。在面臨內部行政問題與外部金融危機的挑戰的同時，勢必會影響到美國政策上任何新的作為與企圖，但是這並不代表台灣的聲音被忽略。相反的在華盛頓包括台灣等許多美國友邦的聲音都還是受到關注，而市場開放的重要性在華盛頓也再次被強調。目前台灣需要做的是維持目前的市場開放，並透過雙邊與 APEC 的基礎持續推動貿易自由化。反觀中國，出口退稅、加值稅調整等許多緊急措施，顯示中國經濟同樣受到國際保護主義的危害。

二、新團隊與金融風暴：美國貿易政策的新課題

美國新行政團隊提出新的勞工標準與環境標準議題，這些議題不論在雙

註二：「跨太平洋戰略性經濟夥伴協定」Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, P4: 新加坡、紐西蘭、智利、汶萊在 2005 年 6 月 APEC 貿易部長會議時宣布完成談判、2006 年起生效。2010 年 3 月 15 日在澳洲墨爾本展開首輪談判，擴大原有的 P4，成為「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定」Trans Pacific Partnership, TPP，參與的八個國家為美國、澳洲、汶萊、智利、紐西蘭、秘魯、新加坡及越南。

邊或多邊的協定中都屬於新的議題，目前已經有相關討論將這兩個議題修正並放入現有的協定之中。如果我們認真看待這這兩個議題，相關條文在雙邊或是多邊協議中需要具有實質意義並能強化貿易協定，而且不會因此影響到經貿談判或是協商，就必須要達到一定階層的經濟整合承諾，因此、傅瑞偉並不認為美國民眾真的已經準備好了。因此預期不會將勞工議題當做抵減貿易協定成效的措施，因為談判的另一方也不會同意相關做法。所以在學術上的討論是一回事，但是回到談判桌上，就政治實務層面來說相當困難。因此目前歐巴馬的經濟團隊中，勞工部門並未參與，而勞工議題將不會是主要的經濟議題，環境議題目前也尚未納入經濟規劃中的主要議題。也就是說除非這些與美國協商貿易協定的國家，認同美國的勞工與環境標準，並將逐漸調整其國內政策與美國相關法規或規定趨向一致，這需要雙方在相當層次上，就市場開放與經濟整合上共同承諾。以歐盟為例，歐盟境內有許多貿易協定與勞工及環境保護議題相關，各國也願意就相關議題上釋出國家部份主權，但是在美國的情況就不一樣了。美國國內的討論將焦點放在勞工與環境議題上，並將其視為單純的經濟政策，但是在乏味的政治實務上有執行的困難。

關於美國貿易總署新任代表，將如何詮釋歐巴馬政府所謂以公平的貿易(Fair Trade)取代自由貿易(Free Trade)，其中一方面是強化目前美國現有的貿易協定與貿易救濟法，這雖不是貿易總署的功能，但絕對是歐巴馬政府的政策。關於公平貿易，以目前未通過的三個自由貿易協定為例，未來這三個自由貿易的討論中，將會有強烈的期望在還未通過國會表決的協定中，強化勞工與環境保護相關議題的執行。

歐巴馬強調的勞工與環境議題相當重要，因此傅瑞偉認為美國會把相關議題加入 WTO 的討論中，並提供相關動機來推動 WTO 的談判，將可能是杜哈回合談判中不可避免的一部分。現在的歐巴馬團隊認為相關議題在 WTO 中提案，或是討論甚至評論，在未來都是為了要讓最後的杜哈回合結論讓美國國會接受。同時，這也意味著 WTO 是否能夠替代國際勞工組織，訂定勞

工相關的強制性條款；或者透過杜哈回合結論宣告 WTO 在勞工保護上的共識，要求國際勞工組織在勞工保護上採取強制措施。雖然以上都是推測，但是傅瑞偉表示，如果美國談判代表在 WTO 談判中採取以上的措施，政治上可以討好美國國會，同時也會對國際勞工組織表達美國強力的需求。

在目前的氣氛下甚至有人批評杜哈已死，美國要將勞工與環境保護議題新增到杜哈回合中談判或者加入雙邊協定中，將會引起更多會員的顧慮，或者勞工與環境議題僅僅是美國在相關經貿協商與議題中拖延進度的藉口。傅瑞偉的評論是，在現有的貿易協定中加入這些議題，讓新的貿易協定為美國帶來新的貿易量，達成這個目標是相當困難，但與其等待一個成熟的時機協商貿易協定，不如至少將這些議題放入談判中討論，而這些議題也不一定需要符合談判的比例原則放入協定中。新的行政團隊就現有情報資訊與學術資料來分析，這些議題顯得相當重要，因此這不是貿易談判拖延的藉口。由美國國內各方的意見來看，寧願不要有新的貿易協定，避免降低美國境內企業與勞工團體在經濟上的獨立性與彈性。雖然現在是一個艱困的時期，但是新的行政團隊是認真的看待勞工與環境議題，並期望能將相關議題加入新的貿易協定中，是否能夠成功則又另當別論。雖然在柯林頓時期，勞工與環境議題被當成是政策工具，對現在新的行政團隊而言，時空背景是不一樣的。現在的國會或是未來新的國會，不像過去僅是歡迎相關議題加入，而是要求行政團隊重視勞工與環境議題。因此未來的雙邊與多邊談判中，雙邊方面美國會將其視為重要的議題，多邊談判中，暫且不論杜哈將來發展，新的美國談判代表一定會在 WTO 談判中提出討論。

對於未來美國新行政團隊對美國貿易政策走向，從 2008 年美國總統大選競選政策與言論中，我們可以看出支持歐巴馬的利益團體中，不乏反對自由貿易的社團與許多勞工團體。因此，現階段的貿易政策變成次要，甚至更不重要的議題並不意外。幸運的是，就我們從親近歐巴馬團隊，或是週邊的人士所理解，歐巴馬在貿易政策上的本意還是走向市場開放與促進貿易發

展，但是新上任的歐巴馬政府也無法在現在的時空背景之下，立時轉向回到貿易自由化的主題上。

三、美國未來在亞太的貿易政策

關於亞洲經濟整合快速，華盛頓方面對於亞洲經濟整合的理解相當緩慢，華盛頓對於亞洲經濟整合的架構與對美國的影響相關資訊相對稀少，目前主要還是會關注美國與中國的關係。傅瑞偉預期美國在亞洲將會有許多有價值的正面提議，同時新的行政團隊會再次討論亞太世紀。亞太區域整合的政策與亞洲主要各國的關係維繫將是美國最重要的政策，之後才會在回頭關注伊拉克與阿富汗的問題。關於美國與東協的未來發展，到底美國與東協需要維持哪種關係，美國民眾與國會態度都不明朗，到底將美國與東協的關係當成是一種對中國關係的牽制行為，或是希望與東南亞建立更緊密關係，都無法下定論。美國貿易總署目前有太多事務需要處理，東協與美國的關係在相關事務清單中將不會是優先議題，新的行政團隊目前還沒有辦法將焦點放在東南亞事務。

在 APEC 方面，對於新的執政團隊而言，尚不會將 APEC 的議題視為優先，因為歐巴馬的競選團隊中曾經懷疑 APEC 的功能。但是，金融危機後讓美國企圖尋找許多替代性的國際組織，建立對話與協商平台，像是 G8、G20 或者其他模式，APEC 其實提供一個不錯的架構。不過 APEC 各會員國之間共同利益並不多，因此不是一個理想的談判平台。關於美國參與「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定談判」(P4)的策略目前並不明朗，無法做太多評論。新團隊在 2009 年秋天提出新的貿易政策之前，P4 的議題不會有太多實質進展。

四、歐巴馬團隊與國會對於中國經貿政策的態度

關於中美貿易關係，未來美國新國會一定會關注中國人民幣匯率政策與對美國的影響，新上任的歐巴馬團隊，一開始必然會在人民幣匯率問題上受到美國國會壓力，指控中國操縱人民幣匯率。但是匯率問題是一個雙面刃，特別是中國持有鉅額美國國債，提高人民幣匯率會讓中國減持美國國債，反而美國財政會因此受到影響。

對於中國人民幣政策，最危險的是美國國會的立法，相關立法將會降低美國財政部的彈性。傅瑞偉認為最好的辦法是透過 WTO 爭端解決機制或是由國際貨幣基金採取一些作為，並且預期歐巴馬團隊會傾向採取多邊的管道，同時顧及其他相關議題。歐巴馬團隊也必須在相關議題上著墨，藉以化解國會在相關問題上的疑慮。但是中國一向注重國內的問題，對於外來的干涉缺乏容忍度，所以也無法確定中國在匯率問題上會有正面回應。

五、兩岸關係解凍與台美貿易關係的機會

未來台美之間的關係，兩岸對話與進展是否影響美國經濟與安全，傅瑞偉以個人觀點來看，兩岸經濟、文化與社會交流發展，其實會影響美國的亞太利益。但是如果美國找到適合的方式與台灣在經濟議題上互利，並進而延伸美國經濟，以致於促進中國進一步開放市場，對美國是非常有利的，但是相關議題還是需要先完成整體評估與確認中國的態度。因此台灣還是需要透過與中國對話，來擴大與美國的經濟關係。同時美國一定會遵守台灣關係法，確保台灣的安全與協助台灣保有自我防衛的能力。傅瑞偉並不認同部分美國人認為出售武器給台灣，會有將武器轉給中國的顧慮。至於台灣擔心是否兩岸關係的快速發展，會影響到台美關係，這個並不需要擔心，美國相當重視台美關係。不論是從過去或是到未來新的行政團隊，都不會改變美國立場，不論是台灣或是美國都希望維持長久的友誼，而華盛頓也會在美中台的三角關係中確立有利於三方的立場。

肆、歐巴馬的經貿政策對亞太之影響

為盡速了解歐巴馬政府未來亞洲的政策，2009 年 2 月份邀請熟悉亞洲事務的三位專家，與台灣官員、智庫與媒體會談。這三位專家分別是卜睿哲 (Richard Bush) 為前任美國在台協會理事主席，目前是美國布魯京斯研究院東北亞研究中心主任、美國知名兩岸問題專家葛來儀 (Bonnie Glaser)，目前為華府智庫戰略暨國際研究中心 (CSIS) 資深研究員，以及美台商會協會會長韓儒伯 (Rupert J. Hammond)，以上三位就未來歐巴馬行政團隊如何與國會合作，在金融危機時期，歐巴馬政府如何看待亞洲出口導向的發展方式，美韓 FTA 與美國對未來對兩岸關係的看法提出相關評論。

一、歐巴馬行政團隊與國會之合作關係

目前歐巴馬新團隊才剛上任，因此新的美國貿易政策尚不明確，另一個主要原因是國內重要焦點是在金融危機下的經濟振興法案，以及新行政團隊的建立與整合。現在亞洲的友邦、歐洲、巴西與印度都在要求美國在貿易議題上發揮影響力，而歐巴馬需要在美國整體利益與地方利益下取得平衡。雖然目前方向還不確定，但是韓儒伯認為美國整體利益還是會比地方利益重要。因此，尚未通過國會的三個 FTAs，新行政團隊將會接續後續的工作，至於貿易自由化的相關議題，將會陸續浮現。當然歐巴馬團隊會在傳統貿易自由化的議題中做一些改變，並會將相關新的議題加入全球貿易對話中。民主黨的治理下，他們認為應該在歷年來的貿易議題共識中加入一些民主黨的觀點。與美國貿易夥伴在貿易政策上共同來作一些調整，透過 WTO 來解決貿易自由化與相關爭議。

歐巴馬任內第一年原本規劃將貿易調整協助法案 (Trade Adjustment Assistance, TAA) 與貿易授權法 (Trade Promotion Authority, TPA) 一起包裝並

送交國會，但是後來放棄這樣的包裝方式，TPA 就與 TAA 分割處理。另外關於三個 FTAs，美國與巴拿馬的 FTA 會列為優先，美國與哥倫比亞及韓國的 FTAs 還需要再調整內容之後，才會送交到國會。一旦美國貿易自由化新的共識建立後，將會開啟協商大門，在雙邊與多邊的平台致力於相關工作推展。

卜睿哲說明，歐巴馬目前在經濟議題上的顧問都是國際主義者，他們都相信自由貿易，同時也清楚 1930 年代經濟大蕭條的始末，就是因為保護主義造成的結果。就長期發展來看，美國高消費與低儲蓄的問題需要調整，高消費造成過度的進口，對美國來說不是一件好事。所以美國需要調整自己的系統，在相關策略上做一些平衡。

關於歐巴馬團隊如何看待 WTO 的機制，韓儒伯則認為歐巴馬會仰賴 WTO 機制來支持美國出口，特別是要求中國執行加入 WTO 會員的承諾。韓儒伯從其接觸到的歐巴馬團隊成員中所知，歐巴馬政府將會到杜哈回合談判桌上，這是歐巴馬團隊的共識。歐巴馬也相當理解美國在杜哈回合談判中的重要性，貿易是美國與重要夥伴間保持良好關係的要件。一旦歐巴馬團隊與國會形成貿易政策共識，將會看到歐巴馬政府透過各種形式來推動杜哈回合談判。關於貿易爭端的問題，目前中國已經開始將中美貿易爭端問題，透過 WTO 架構以尋求解決，表示目前中國開始願意透過國際爭端解決程序來化解中國的抱怨，這是一個正面性的發展，同時也期望歐巴馬政府運用 WTO 的機制解決中美貿易問題，這種方式將比透過雙邊協商有效。

會議主持人卡茲 (Sherman E. Katz) 補充，歐巴馬政府上台後的一個重要法案就是貿易調整協助法案 (TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE, TAA) 雖然 TAA 是否能有效協助美國振興頹喪的經濟狀況，國會目前還在評估當中。但是這個法案對於歐巴馬團隊來說，將是未來歐巴馬提出新貿易政策的一個緩衝。如果國會通過 TAA，將能為歐巴馬政府爭取到國會更多的支持。

二、金融危機時期，歐巴馬政府與亞太地區發展未來方向

亞洲許多新興國家的經濟發展以出口貿易為主，美國一直是相當重要的市場，但是在金融風暴之後，歐巴馬政府對自由貿易的立場，會不會降低美國對進口商品的消費。韓儒伯表示，如同媒體報導與美國振興法案(Stimulus Bill)的內容，有些其實違背 WTO 精神，有些僅只是對美國政府採購法(GPA)的規定與條文的抱怨。有些條文我們可以實施，有些則不然。以買美國貨的條文來看，歐巴馬對法律條文其實有相當敏感度，歐巴馬也同時警告「買美國貨」條文的風險，如果這個舉動造成保護主義興起，貿易壁壘死灰復燃，將重導 1930 年代經濟大蕭條的風險，因此歐巴馬政府將不會走向保護主義的回頭路。

至於新團隊如何面對亞洲的快速整合，特別是在推動亞太自由貿易區(FTAAP)與參與 P4(2010 年擴大為 TPP)的立場上。卜睿哲認為，對於歐巴馬團隊在更廣泛自由貿易區的態度，美韓 FTA 的進展將是一個試金石。目前歐巴馬的貿易政策都還在整合當中，國務卿柯林頓的東亞之行，促使行政部門在一些重要議題上做了一些說明，相關議題對美國友邦都有許多影響。當然透過中美對話將會形成一些決策，中美之間的貿易不平衡也造成很多問題，預期這些不平衡將會更常發生，因此相形重要。美中台之間，美國關心的是中國對台的策略是否能讓台灣多數人接受，因此中國需要在兩岸關係上作長遠的規劃。此外，新行政團隊對台軍售議題，必須相對觀察中國在區域安全上的作為。因此，G20 會議中歐巴馬與胡錦濤的會面具有相當代表性，兩位領導人的互動與關係建立，將會影響到未來兩國的合作。特別是美國與北韓的互動也將會牽引美中關係，所以美國會盡量縮小與北韓的鴻溝。關於氣候變遷，雖然屬於多邊議題，但是美國與中國是最重要的兩個國家，因此美中兩國的關係將會影響相關議題的走向。

三、中美關係未來的發展

關於美中關係，葛來儀分析，原本布希政府時代的說法是美中關係「具有建設性、可合作性與公平性」，目前美國國務卿柯林頓形容美中關係為「正面與可相互合作的」，因此其中的不同點是凸顯出美國與中國是具有差異性的，而歐巴馬政府未來將不會猶豫與中國討論差異性的問題。美國國務卿在結束亞洲拜訪之後，在未來的美中資深官員對話與策略對話將會有一些決策，在美國副總統主導之下是否會有全面性，包括政治、經濟與軍事的對話？雖然尚未看到相關訊息，但是如國務卿柯林頓所說，他希望與中國一起在包含經濟議題以內，更廣泛的議題上共同努力。就葛來儀的了解分析，目前國務卿最為重視的問題是，中國將會如何面對全球金融危機，如何來協助全球度過金融危機。此外，在全球氣候變遷的議題上，雖然中國的態度相當重要，但是這是全球性議題，需要透過多邊的平台來溝通，不是中國的合作就能解決。在 2009 年四月的 G20 會議中，將會有歐巴馬與胡錦濤的雙邊對談，年底前也可能展開中美高峰會，這些會議雙方都需要做好準備。

美方的會議主持人卡茲 (Sherman E. Katz)提醒，布希政府因為不願在國際銀行法案下(International Banking Act)持續的指控中國操弄貨幣，也因此失去國會信任，所以歐巴馬政府在處理相同議題時必須非常謹慎。

四、美國未來對兩岸關係的看法

葛來儀認為歐巴馬政府對兩岸關係的進展快速相當正面，不論對台灣或是美國的經濟都有幫助。台灣經濟必須與區域及全球經濟結合，因此台灣必須要與中國維持良好經濟關係；也就是說台灣如果無法參與區域經濟整合，產生邊緣化的危機，將同時影響到美國的利益。所以美國相當支持兩岸解除貿易、旅遊與投資限制，我們認為這將帶來台灣的繁榮，並有利於美國商業。在台灣爭取國際空間上的努力，今(2009)年台灣將有機會參與世界衛生大會

(WHA)，世界衛生組織(WHO)也將提供台灣參與組織的機會，期望未來中國能在相關政策上做一些調整，這些都是歐巴馬政府所支持的政策。

關於美中台關係，歐巴馬政府將以正面的方式來建立三方關係，換句話說三角關係需要建立在，美中建立穩固的關係而不會不利於台灣，兩岸增進交流也不會對美國產生負面影響，美台持續成長的關係也不會對中國利益造成負面影響。

韓儒伯表示對於兩岸關係良好的發展，歐巴馬團隊應會抱持相當正面的態度。兩岸恢復對話與解凍，有助於降低台海緊張關係，東亞的供應鏈與經濟健全發展，對於美國企業是相當有利的，同時也降低台海衝突的風險。台灣廠商將因此可以降低 5% 到 10% 的物流成本，並能更有效的管理庫存，這些成本將能有效的回饋給全球的消費者。換句話說，降低兩岸緊張關係能促進經濟上的健康發展。

台灣證券交易所董事長薛琦，在會中提到美國新的貿易政策還未確定前，現階段還不會在貿易政策上有大幅度的改變，表示美國自由化的貿易政策，至少不會有重大的轉變。至於會中討論到美國與哥倫比亞的 FTA，而美國-哥倫比亞的貿易量與台美貿易量相比，相差甚鉅，為何美國與台灣的雙邊協定近年無法有明確的進展？韓儒伯坦言，與台灣建立更長遠的經濟關係對美國相當重要，也擔心馬政府因為最近的台美關係進展緩慢，未來對與美國建立更廣泛與長遠經濟合作關係上喪失興趣。卜睿哲會中建議台灣在尋求自由化與經濟合作上的利益時，面對現在的國際局勢下，必須發揮更多彈性與智慧。

伍、G20 倫敦高峰會對全球與區域經濟之影響

2009年4月2日G20(註三)領袖於倫敦召開第二次高峰會，相較於第一次在2008年底於華盛頓舉行的高峰會，當時的美國小布希政府任期將滿，因此難以達成具體結論。2009年四月的高峰會意義截然不同，美國新任總統歐巴馬與新的行政團隊，於會中與各國元首共同為二次大戰以來最大的經濟危機尋覓出路。因此於4月9日舉行的視訊會議邀請到前國際貨幣基金(IMF)首席經濟學家穆薩(Michael Mussa)，以及知名的中國經濟研究專家拉迪(Nicholas R. Lardy)，兩位學者目前皆任職於華府智庫布魯金斯研究所(The Brookings Institution)。會中就兩位學者的觀察，討論G20倫敦高峰會的結論以及各國在全球影響力上的變化。

一、對於G20高峰會共識的整體評論

雖然經濟學人對於G20倫敦高峰會的結論評價是，「G20的結論，至少比沒有好」，或許可以看出國際媒體對相關結果有一些失落感。不過穆薩對本次G20高峰會的評論，比一般媒體來的正面。因為這次G20高峰會主要目的並不是要在全球重要議題上做出決議，反而是在形成新的策略上做準備，因此從這個觀點上來看，其實有許多進展。在全球金融危機上，歐美的討論是對各國的年度經濟刺激方案是否足夠協助企業界渡過難關；這次高峰會許多國家已有廣泛的認知，依照各國自己的需求所規劃的相關措施，確認各國能夠確實執行。也因此本次會議沒有太多驚喜，但是已經可以看到各國提出許多實質激勵措施。同時，另一個議題也產生，因為各國採取經濟激勵措施，關注於國內生產與勞工問題的當下，質疑保護主義措施的興起也同時

註三：組成G20的二十個經濟體，分別為美國、英國、德國、法國、中國、日本、加拿大、澳洲、義大利、俄羅斯、巴西、印度、印尼、南韓、土耳其、阿根廷、歐盟、墨西哥、沙烏地阿拉伯、南非。合計人口達全球的三分之二；GDP加總起來佔全球的八十五%。以往G20以每年一度的「財政部長及中央銀行行長會議」為其主要活動。由於2008年發生的國際金融海嘯影響全球經濟甚鉅，遂於2008年底G20被提升層級為元首高峰會，第一次會議於華盛頓舉行。

出現。所以這次會議中，各國也提出保證；更確實的說法是，G20 要求 WTO 與 IMF 擔負起監控的責任。而各國保證避免保護措施，也完成了先期的勸導，這也是本次會議達成的成果。

拉迪也認同相關說法並補充，G20 倫敦高峰會議另一個成果是至少讓中國實質的參與全球高峰會議，以往的 G7 與 G8 高峰會，中國都抗拒加入相關會議，因為中國擔心加入高峰會後必須相對承擔責任。但是在 G20 中，包括印度、印尼與巴西等新興市場國家，讓中國比較能夠放心加入高峰會談。另一方面，許多人擔心近十年來，全球不均衡的發展，中國其實扮演了一個重要角色。但是中國焦慮的推翻相關論點，轉而指責西方國家政策失敗。而在本次 G20 倫敦高峰會中完全沒有提到相關問題，從中國觀點來看則是另一項成功。第三項成功是擴展國際金融組織的資源，特別是提高 IMF 的金源。從中國角度出發，因為許多新興市場國家進口中國貨品，這些開發中國家的經濟復甦代表著，有相當比例的援助會間接流向中國。

另一項對中國有利的決議是關於國際貨幣基金(IMF)中的表決權比重從新調整，略為提高中國在表決權中權重的百分比。同時，歐洲聲明放棄 IMF 主席的提名權，美國聲明放棄世界銀行(WB)主席的提名權，顯示出未來相關國際組織的領導方向將會與以往不同。同樣的在各國遵守不採取貿易保護措施上，中國也是最大的受益者，因為過去十年全球貿易自由化中，中國獲得了許多利益。保護主義同樣是中國不樂見到的趨勢。最後，最重要的是 G20 會議的本身的代表性，而未來在全球金融秩序重整時，中國身為全球第一大外匯儲備國家，將會扮演相當重要的角色。

美國金融時代(FINANCIAL TIME)批評歐洲的金融刺激政策微不足道，法國與德國需要擔負更多責任，對於全球主要出超國家冷淡的面對激勵措施提出意見。穆薩表示在全球高峰會中的場合，各國都是為自己國家來爭取利益，法國與德國的立場與美國不盡相同，美國目前的經濟狀況低落已經持續一段時間了，歐洲的失業率比美國失業率狀況還要好一些，雖然全球經濟活

動自 2008 年秋天開始明顯下滑，起初的三、四個月德國並不支持相關激勵措施，但是隨後馬上轉向提出激勵措施，顯示歐洲與美國對經濟擴張政策的認知程度不同。德國屬於以製造業為基礎的經濟體，特別是以車輛與機器設備為主，這些都要仰賴出口，所以國內的擴張政策其實效果有限。此外、第一次世界大戰期間，德國面臨超通貨膨脹的經驗，對於德國政客與一般民眾而言餘悸猶存，因此德國民眾與政治領袖，對於財政赤字問題有許多顧慮。因為對於財政赤字態度不同，因此歐洲與美國的擴張政策起初不盡相同，但是隨著經濟急劇下滑，歐美的擴張策略將隨之逐漸靠攏。

二、建立國際金融監管機制

對於金融監管議題，穆薩說明在歐洲特別是德國，推動避險基金規範已有 3 到 4 年，因此關於金融法規與監督的議題，在 G20 國家中並不是一個新的議題。幾年前德國就想推動的議題，因為金融危機也凸顯出現在更需要建立相關機制，歐洲也傾向德、法國的建議，設立評量機構與規範。以往因為美國的金融監管系統，不像歐洲各國相關機制嚴格。過去 60 年來歐美花許多時間爭論減少或增加監管機制，現在歐洲提出必須建立國際規範，以及在缺乏監管或監管不足將有潛在風險的論點上獲得支持。因此高峰會中歐洲就金融管理的問題提議，在全球金融危機的問題下順水推舟，同時獲得美國與英國的支持，讓參與國家承諾接受管理，共同合作來清除「不良資產」。

三、降低各國採取保護措施的疑慮

在 G20 高峰會中討論的三項保護措施，一、政府營建工程的銀行借貸必須在國內借貸，二、政府採購以國內採購優先，以及三、國內汽車產業補貼的問題，未來將如何處理？穆薩認為，全球貿易額占全球總 GDP 約 15%，也就是說約 15 兆美金。將相關保護措施加總的金額，不會超過全球貿易額

的百分之一。各國因為商業交易下滑，容易激起民眾的忿怒，而產生各國之間的敵意，目前各國的境內措施對全球貿易而言影響有限，因此會中建議不要將相關措施的問題過度渲染。

此外關於金融借貸問題，各國之間的合作關係比普羅大眾的認知更高。2008 年秋天，當美國緊縮市場信用時，歐洲相關機構持有的實質美元資產組合，其中關於美元信用借貸的部份因此受到影響，因為美國金融機構自全球各銀行機構抽回美金，導致美元短缺，而美元金融商品在歐洲地區甚至無法以美金交易，因此歐洲主要銀行在缺乏美金時，僅能以歐元，英鎊或法郎支應借貸。因此，美國聯邦理事會安排 5 千億美元信用給歐洲、澳洲與紐西蘭的中央銀行，因此這些中央銀行才有辦法讓國外銀行做美金融資。近來發布的相關消息，主要都是希望金融信用機制能夠持續運作，這些都需要各國共同合作才能達成。所以當美國補貼境內公司的借貸時，有助於美國提高生產力。當外國公司需要將貨品賣到美國，需要動用美元信用時，外國公司才能順利借到美元，同時也能提高美國的生產力。

論及汽車產業的問題，目前全球汽車廠商面臨巨大的危機，因此許多擁有汽車大廠的國家，都在使用各種政策來支持境內的汽車產業，例如德國也有購車補貼來鼓勵民眾舊車換新車。目前美國在挽救汽車產業的相關措施上即將要告一個段落，其他更多的境內產業支持策略，對於許多在美國投資的外國廠商也會同時獲得好處。因此穆薩不認為這些措施會對全球貿易有長遠的影響，而美國政府對通用汽車與克萊斯勒的態度是，要求這些公司需要縮減公司規模，以及可預期的是通用汽車與克萊斯勒在北美市佔率的大幅下降。當然美國不準備提供汽車產業巨額的補貼，藉以幫助這些車廠維持市佔率，但是一定會提供協助讓這些大廠能生存下去。所以這些措施不能評為是不合作或是保護主義，這些措施主要是確保信用交易與全球高度整合的製造業能被支持。

拉迪補充說明，關於金融保護主義將影響到跨境資本流動，外國銀行縮

減信用或是降低交易，全球受影響最大的應該是東歐地區，這個區域是全球曝險率最高的地區，提供 IMF 與其他國際機構更多的資源，將有助於減輕東歐的問題。

四、中國在 2009 年 G20 高峰會中扮演的角色與影響

有關中國在本次 G20 倫敦高峰會扮演的角色以及中國領導胡錦濤會中的表現，拉迪表示由中國的角度來看，中國表現相當成功，同時也充滿了自信。在貨幣議題上，中國對於美國長期擁有龐大赤字下，而不需要面對太大的貨幣調整壓力表達不滿。中國因為巨額出超，屢次被要求需要調整貨幣政策，而自從小布希政府時代，美國就持續的給中國的壓力，事實上雙方都需要做調整。關於中國成為區域領導者的角色，拉迪表達一些質疑，因為中國在推動國際貨幣交易制度變革的進展步伐很慢。與亞洲各國貨幣相較，相對落後，加上中國擁有全球最高的外匯儲備，在過去國際金融制度發展中未曾有過前例可循。因此在現有的國際貨幣儲備系統中，要如何來做調整，無法預期。雖然目前中國與印尼、韓國與阿根廷等國已經簽訂換匯協定，但是應是以經常帳為基礎，而不是以資本帳為基礎。所以，人民幣要成為區域領導性的國際貨幣，將有很長的路要走。

未來中國將由出口導向的成長轉變為內需型的成長方式，中國規劃要將經濟成長方式轉變為內需型的經濟成長，長期而言有可能往這個方向走，目前來看還太早而無法給予評論。當然，溫家寶說過要降低中國的鉅額出超，但是目前為止尚未看到有明確的動作。以往提高消費刺激經濟成長的概念主要產生於中產階級，而中國許多民眾是生活在低收入的鄉村。此外，就拉迪近期所獲得的資料，雖然中國有十幾億的人口，但是僅有 7 千 6 百萬的薪資收入人繳納所得稅，而納稅的門檻是每月 2,000 元人民幣，因此中國實際的中產階級人口並不多。刺激內需的政策需要先提高民眾的收入，單純的提高

中產階級的收入效果相會有限，因此提高鄉村民眾的收入，才有明顯的效果來帶動國內消費需求，所以拉迪認為中國不會以提高中產階級的收入為目標。另一方面，觀察北京與上海的狀況，當中產階級人口增加的同時，將同時產生政治的重整問題，對於中國而言，這將會是未來長期的現象。

關於金融時代(Financial Time)提到中國現在了解到，經濟上必須持續資助美國，因此同時要美國在相關問題上尊重中國的觀點，例如美台軍售，西藏獨立以及蘇丹的問題。拉迪承認目前全球貿易的不均衡形成許多問題，因此不均衡的現象需要逐漸調整，但是相對的無法快速的解決，因為這會不利於全球經濟恢復成長。如果美國的儲蓄率比現在高一些，經濟衰退的影響就會減輕一些。如果中國儲蓄率大量的降低，中國的出超就會減少很多。但是目前必須維持一定規模的不均衡狀態，同時我們也不得不陷在這個副作用當中。目前美國也陷在兩難當中，美國目前的經濟必需要恢復成長，同時也需要中國來當美國的銀行提供資金，造成美國在貨幣、西藏與人權問題上，也相對有所束縛。因此美國國務卿柯林頓拜訪中國時，提出中美合作的首要議題是經濟合作與降低金融危機的影響，促進人權問題就不在優先選項中了。

關於中國的匯率政策與出口促進措施，華盛頓郵報評論中國佔了其他國家的便宜來發展經濟。拉迪不認同相關說法，從匯率來看 2008 年七月以來人民幣又再次緊盯上美元，截至目前為止(2009 年 4 月)美元的貿易加權匯率是升值的。中國自 2005 年匯率政策修正後至今，人民幣匯率從貿易加權基礎來看升值了 22%到 23%。其中有一半的升值比率是在過去 12 個月之中發生。因此去年一年的升值與以往相比幅度很大，加上因為國際需求降低，中國境內的失業率也同期大幅提高，所以去年中國的出口表現看起來並不好。中國媒體報導溫家寶在人大會議中提到人民幣的貿易加權匯率，這是首次中國領導人提及貿易加權匯率。因為緊盯美元匯率所產生的意外，美國去年強勁的升值，迫使中國需要暫停施行雙邊名目匯率的策略。另一方面，在提高出口退稅上，中國也同時調整了境內增值稅，應該是提高境內增值稅。出口

退稅調整幅度從原本的 9% 升到 11%，與中國整體出口量相比，其實影響並不大。如果說中國要促進出口，以目前調整出口退稅與增值稅的幅度來看，不會有太大效果。

五、未來中國在貿易議題上的角色

2009 年的 G20 倫敦高峰會，中國對於自己的整體表現以及結果相當滿意，未來中國在貿易議題上會以哪一種態度來參與。穆薩的觀察是，中國以往參與高峰論壇不會擔任領導性的角色。先觀察日本在過去的表現，日本過去 2、30 年來曾是世界上第二大經濟體，在以往類似的高峰會中，通常日本會參與討論與發表一些意見，但是會議中不會做斷言，也不擔任領導。因為歷史因素，亞洲許多國家並不太接受日本領導議題。反觀中國就沒有這種包袱，這次 G20 高峰會中國的表現，顯示出中國願意在一些經濟議題上，更進一步的表現出強勢的立場。未來幾年的發展將會有一些轉變，亞洲國家在全球經濟或是其他重要議題，將會扮演更重要的角色。

拉迪也同意相關意見，IMF 評估中國的經濟激勵計畫，在 G20 新興國家會員中屬於最大型的激勵計畫，甚至可以與美國的計畫相比擬。但是中國一向不喜歡別的國家干涉中國的政策，同樣的中國也不會去建議其他國家應要採取哪些措施。雖然中國與日本不相同，就這次高峰會的觀察，中國對於在相關會議中擔任主要的倡議者並不太適應。

G20 其中一個目的是期望新興經濟體在其他體系中多擔負一些責任，杜哈回合談判是否能夠一起看到進展，穆薩認為目前杜哈回合還是限於僵局之中，至少可以確定美國行政單位目前並未在國會中推動相關議題或是其他尚未通過的雙邊協定。至少美韓 FTA 議題，美國行政部門並未列入優先選項，何時能見到美韓 FTA 的結果也無法預估。歐盟方面，除非目前 WTO 農業議題的架構與共識不再有大幅更動，歐盟才有可能持續推動 WTO 的談判，因

此預期杜哈回合在近期不會有進展。

六、未來台灣參與 G20 的機會

台灣的 GDP 高於阿根廷、沙烏地阿拉伯與南非，同時兩岸關係目前也正積極的重建當中，加上台灣超過三千億美金的外匯儲備，但是台灣並未被邀請參加 G20 的高峰會。台灣未來是否有機會在國際相關領域上參加相關會議，或是被邀請以非正式的方式參與類似會議？拉迪回應，還是要觀察北京的態度，北京在台灣參加國際組織的問題上，一直保持強硬的態度，因此需要觀察中國的態度。穆薩也同意相關看法，雖然台灣目前是 WTO 與 APEC 的會員國，他質疑台灣能否更進一步爭取加入其他國際組織，但是透過兩岸關係的正面發展，不排除未來台灣是否能加入世界銀行或是國際貨幣基金等組織，但是最終還是需要取決於中國的態度。

陸、2010 年美國貿易政策的發展方向

美國貿易代表柯克在 2010 年 3 月 1 日發表聲明，並且將歐巴馬總統的 2010 年貿易政策報告交付給國會。其中歐巴馬總統訂下的目標是，美國的出口額在未來 5 年增加一倍，以支持美國人的就業機會。貿易代表柯克表示，世界上有 95% 的消費者生活在美國以外的國家，2010 年美國總統的貿易議程，將有助於讓美國勞工與企業盡可能提供服務給全球的客戶，藉此確認美國在全球貿易體系中的權利，並且透過貿易反映美國在勞工與環境上價值觀。美國貿易總署將依照議程的優先次序開展工作，加強執行以規則為基礎的全球貿易制度，持續開放市場並確保美國企業和勞工能獲得經貿利益。

瀏覽美國總統貿易政策，幾個重點分別是一、支持和加強以規則為基礎的貿易制度。二、以規則為基礎的貿易制度下，推動降低外國貿易障礙以及

強化智慧財產權之保護，嚴格執行美國的貿易權利。三、加強美國的經濟增長，創新與創造就業機會。四、解決尚未於國會通過的自由貿易協定，並嚴格落實已簽署之貿易協定爭取經濟利益。五、促進國家能源與環境之進步，支持 WTO 議題中有益於環境的商品與服務之貿易自由化。六、與發展中國家和低度開發國家建立穩固的夥伴關係。七、在貿易政策中反映美國的價值觀。

基於貿易政策的重點，在自由貿易協定方面，關於三個由前任執政團隊所談出來的 FTA，歐巴馬表示支持，但是每個 FTA 都還有議題需要解決，包括巴拿馬的稅法問題、哥倫比亞及南韓對美國汽車貿易障礙等問題，這些問題在妥善處理後，才會交由國會表決。為了要達到美國的出口額在未來 5 年增加一倍，尋求美國出口新市場方面，區域整合協定在 2010 年也正式開展，並且宣佈加入「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定」(TPP)談判，結合美國、澳洲、汶萊、智利、紐西蘭、秘魯、新加坡及越南等八個國家，其中澳洲、智利、新加坡與秘魯已經與美國洽簽 FTA。因此，2010 年 3 月 15 日在澳洲墨爾本展開首輪談判，貿易談判代表柯克以及美國總統歐巴馬表示，他們將 TPP 視為一個屬於 21 世紀高標準之貿易協定，相關協定也將為廣泛的亞太自由貿易區奠定基礎，因此 TPP 模式將是未來美國新政府在談判新 FTAs/RTAs 的一個模式。

2010 年貿易政策報告中，中國、香港與台灣首度被並列於同一章，令人意外的是對於中國的報告，簡單的以「參見 2009 年 USTR 向國會提交中國履行世貿承諾報告」，一句話隨即帶過。關於台灣的部分，牛肉問題、豬肉瘦肉精、稻米招標價格機制不夠透明以及台灣藥品核價制等問題，則為美方關切的雙邊經貿議題。

柒、結 語

一、台美關係的變化

觀察台美關係的變化，必須要先觀察中美關係。今年的 G20 倫敦高峰會被媒體評論為 G2(美國與中國)，雖然就結果來看並不盡然，但是不可否認在金融風暴之後，中國在國際上的地位已經不可同日而語。中美貿易不平衡的影響，在美國金融危機後，更加突顯出中美關係的矛盾。中國長期對美出超，手上握有鉅額美金；美國的金融危機需要有足夠資源來刺激經濟，透過國債與赤字預算，中國順理成章成為了美國的銀行。因此美國國務卿柯林頓宣告與中國要擴大合作關係，但是西藏問題，人權問題與蘇丹問題消失了。2010 年美國貿易政策報告中，中國祇有一句話就交代過去了；台灣首次在報告中與中國、香港合併成一個章節，表示台灣在 2010 年美國貿易政策報告中的地位已經降低，美中台關係之間中國佔足了先機。

美對台政策一定會先觀察中國態度，經濟安全與軍事安全，讓美國在對台軍售議題上面臨兩難問題，但是中國對台飛彈問題未解決之前，美台軍售議題對於台灣或是美國都是相當重要的。暫時不論台灣關係法，基於美國自身在太平洋的區域安全，必需要協助台灣有一定的自主與防衛能力，確保台海的軍事穩定。也正如葛來儀的評論，美國在美中台關係上必須建立一個三方平衡的關係。

二、台灣主要外僑商會立場之轉變

2008 年底因為馬政府積極推動兩岸交流，兩岸三通、旅遊的開放以及 2009 年開始討論與研究兩岸 ECFA 議題，台灣最重要的三個外僑商會，美國商會、歐洲商會與日本工商會分別表示支持兩岸 ECFA。台灣歐洲商會遂於 2009 年請丹麥哥本哈根經濟研究中心完成台歐盟貿易增進措施研究 (EU-Taiwan Trade Enhancement Study TEM)，換句話說，就是推動台歐盟 FTA。

台北市日本工商會 2009 年白皮書中，除了肯定馬政府的兩岸開放政策，

同時請求簽訂日本與台灣的 FTA。說明台日 FTA 中除了貨品貿易、服務貿易的市場開放，可以加深中、日與台灣的市場整合，結合租稅，投資與爭端解決協議將可協助日商與台商加深合作關係，有利於台日合作開拓中國市場，降低日本在中國市場的經營風險。

美國商會 2010 年對華盛頓之建議，美國商會支持更緊密的兩岸經貿關係，但也強調前提是台美之間的貿易及投資關係也必須持續強化。美國商會建議歐巴馬政府在鞏固台美經貿關係需要採取以下行動；一、儘速重啟台美貿易暨投資架構協議(TIFA)的定期會談。二、推動雙邊協定，作為未來美台自由貿易協定 (FTA) 的基石。三、安排美國高層政府官員訪問台灣。四、採取行動以確保中國的崛起不會使美國忽略與台灣的关系。

三、台灣未來拓展經濟合作與參與區域經濟的機會

台灣與其他國家洽簽 FTA 需不需要中國同意，台灣官員、專家與學者有許多爭論。如果從目前國際情勢來看，中國這十年來的國際影響力與日俱增。從 G20 高峰會到中美高峰會，以及前述美國專家與學者評論中來看，如果國際情勢不變，對於台灣參與國際組織與區域經濟合作，中國的態度有重要的影響。不可否認台灣有許多人不同意聽到這樣的說法，觀察美國對於中國的「禮遇」，在美國貿易政策中忽略對中國報告，不去挑戰中國的西藏，人權與蘇丹等的問題。台灣是否能夠做到不去面對中國的影響，又能拓展台灣參與國際組織與區域經濟空間？

中國對外宣稱台灣加入 WTO 與參與 WHA 年會是中國特殊的安排，那麼未來會不會有其他特殊的安排？目前為止大陸外交部反對其邦交國與台灣發展官方性質協議立場並沒有改變，但是推動兩岸經貿關係正常化，將有助於和台灣洽談雙邊 FTA，也是許多台灣貿易夥伴的看法。因此台灣應該要極力爭取與其他重要貿易夥伴洽簽雙邊協定，因為中國的立場是，最好台灣政府不要主動來推動相關議題，但是「會吵的孩子才有糖吃」，所以台灣的

國際空間需要自己努力爭取，而且是要透過三角協商的方式，結論是不極力爭取就根本不會有機會。

此外台灣產業界關心的美韓 FTA，何時會通過生效，關於美韓牛肉與汽車問題，美韓未來如何協商？暫且不論美韓 FTA 何時生效，更應該關心的是美韓 FTA 在牛肉與汽車議題協商的結果；同時需要反觀台灣能否接受美韓 FTA 的新結論。關於「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定」(TPP)談判已經於 2010 年三月開始，未來 TPP 的協定內容勢必會涵蓋工業、服務與農業與更廣泛的議題，這也是美國未來洽簽 FTA 的新走向，台灣想要加入 TPP，那麼台灣產業準備好了嗎？

台美 FTA 已經爭取多年，台灣應該沒有多少人會反對這個議題，美韓 FTA 之後，美日 FTA 將有可能開啟談判，如果日本無法接受美韓 FTA 之中的開放幅度，台灣將要如何看待台美 FTA？當然美國將人力與資源投入 TPP，雙邊一定會被影響。所以可以預期美日 FTA 或是台美 FTA 都還需要排在很長隊伍之後，台灣產業界未來面對自由開放策略時，台灣弱勢產業、農業與服務業準備好了嗎？暫且先回到 2010 年的美國貿易政策報告，台美經貿議題中的美國牛肉、豬肉瘦肉精、稻米招標價格機制不夠透明，台灣藥品核價制以及汽車產業開放等問題要如何解決？在爭取台灣國際空間與參與區域經濟的同時，台灣官方、產業先進與學者是否能先在相關議題上著墨，找到對台灣多數人民有利的發展方向。

參考資料

1. U.S. Views on Trade and Economic Policy, 2008-2009, Dialogues With Taiwan Policy Specialist – Center for Strategic & International Studies
2. Kirk Comments on 2010 Trade Policy Agenda, <http://www.ustr.gov/>
3. 2010 Trade Policy Agenda and 2009 Annual Report, <http://www.ustr.gov/>

4. 對美國政府的期待--台北市美國商會 2010 年白皮書

http://www.amcham.com.tw/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,260/Itemid,377/

5. EU-Taiwan Trade Enhancement Study -- The European Chamber of Commerce Taipei (ECCT) 歐洲商務協會

6. 2009 年白書—台北市日本工商會

7. G20 元首高峰會專題報導—商業周刊

<http://www.businessweekly.com.tw/feature/g20/>

8. Washington Trade Daily news, 02/05/2010, 03/15/2010