

# 川普美國優先貿易政策與 對世界貿易秩序的挑戰

邱奕宏\*

## 綱 要

- |                 |                              |
|-----------------|------------------------------|
| 壹、前 言           | 二、更為頻繁與擴散的貿易衝突               |
| 貳、川普貿易政策的理念     | 三、全球貿易生產鏈面臨重組                |
| 一、川普經濟民族主義興起的背景 | 四、世貿組織功能與重要性的弱化              |
| 二、川普的貿易政策承諾與理念  | 陸、結 論                        |
| 參、川普貿易政策的發展     | 一、當今全球貿易秩序無法解決擴大的發展差距與所得分配議題 |
| 一、川普政府的貿易政策重點   | 二、美國不願承擔及支付全球貿易秩序的責任與成本      |
| 二、川普貿易政策的實踐     | 三、當今世貿組織無法解決                 |
| 肆、川普對全球貿易秩序的拆解  |                              |
| 一、對區域貿易協定的拆解    |                              |
| 二、對自由貿易原則的削弱    |                              |
| 三、採行單邊主義的貿易制裁   |                              |
| 四、削弱世貿組織的合法性與權威 |                              |

\* 國立交通大學通識教育中心 專任副教授

\* 國立政治大學國際事務學院 兼任副教授

伍、川普貿易政策的後續影響

一、多邊主義受到雙邊主義挑戰

中國國家資本主義崛  
起的挑戰

## 壹、前 言

在 2016 年底以素人之姿當選美國總統的川普，在其至今將近四年的任期內為美國貿易政策帶來重大的轉變，也對當今全球貿易秩序帶來前所未有的巨大衝擊。本文目的在檢視以高舉美國優先(America First)原則為圭臬的川普政府，在過去幾年透過強勢主導美國貿易政策而在國際貿易場域上所揭起之驚滔駭浪的發展，並分析其對當今全球貿易秩序的影響。

2017 年 2 月 28 日川普在就任美國總統後首次對國會參眾議院聯席會議進行演說時，在對外貿易政策上作下述表示：「我強烈地相信自由貿易，但它也必須是公平貿易」(I believe strongly in free trade but it also has to be FAIR TRADE)。川普在該演說中承諾將帶回百萬個工作回美國，並保護美國工人，及透過讓美國企業更容易在美國經商來重新啟動美國經濟的引擎。(註一)

川普的上台代表美國民心思變，也意味美國對外貿易政策的巨大改變。果不其然，2017 年川普就職第三天隨即簽署美國退出歷經五年半談判方達成的《跨太平洋伙伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)，彰顯川普決心改變過往美國貿易政策方向的決心與意志。不到一年，在 2018 年 1 月 20 日，川普首次在對美國國會的國情咨文(the State of Union)演說中指出：「經濟投降的年代已經結束。從現在起，我們預期貿易關係必須是公平且互惠的(to be fair and to be reciprocal)。我們將處理那些壞的貿易條約並協商新的。且我們將透過強力地執行我們的貿易法律來將保護美國工人與美國智慧財產權。」

---

註一：<https://edition.cnn.com/2017/02/28/politics/donald-trump-speech-transcript-full-text/index.html>

(註二)

如同川普在 2018 年國情咨文中再次揭櫫的貿易政策，2018 年 1 月川普政府宣布對中國輸美的太陽能模組與南韓的大型洗衣機課以懲罰性關稅，開啟其矯正對中國貿易逆差的序幕。2018 年 3 月初川普政府根據《貿易拓展法》232 條，宣布對全球輸美的鋼及鋁製品以國家安全理由分別課以 25% 及 10% 的關稅，引發美國盟國與貿易夥伴的反彈。再者，同月 22 日，川普簽署 301 條款備忘錄，宣布將對中國進口產品課徵近五百億美元的關稅。在歷經數回合的美中貿易談判失敗後，川普政府於 2018 年 9 月再對中國輸美的 2000 億美元商品課稅，北京亦予以回擊。自此，川普揭起鏖戰激烈的美中貿易戰，直到 2020 年 1 月中旬美中雙方簽署第一階段貿易協議方暫時休戰。(註三)

另一方面，儘管川普在就任之初即宣布退出 TPP，但他也表示將重啟雙邊談判，以協商出對美國工人與產業更有利的貿易協定。因此，2017 年美國與加拿大、墨西哥就重談《北美自由貿易協定》展開協商。此外，川普政府亦要求與南韓、歐盟重新協商，並稍後鎖定對與美國有著較大貿易順差的國家，如日本等，提出貿易協商要求。對於已簽訂的自貿條約，川普在推特或演說中表示除非能獲得對美國更好的貿易協定，否則將不惜退出的立場。這樣的強勢作風，儘管遭到這些國家的反彈與批評，但在三年後發展的結果，卻多是這些國家皆被迫向美國低頭與退讓。

於是，《美韓自貿協定》在 2018 年 7 月重新簽訂，美國與歐盟在歷經多次言語齟齬後亦達成諒解表示將進行貿易談判並暫時停止貿易戰。在美國與墨西哥在 2018 年 9 月達成協定的壓力下，加拿大最終在 10 月與美國達成協議，於是新版的《美國—墨西哥—加拿大協定》(USMCA trade agreement) 將取代已經實行二十餘年的《北美自由貿易協定》。川普政府主動倡議的美日貿易談判也在 2019 年 9 月由雙方簽訂《美日貿易條約》(US-Japan Trade

---

註二：<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>

註三：「美中第一階段貿易協議 簽了」，聯合報，2020 年 1 月 17 日。

Agreement)與《美日數位貿易條約》(US-Japan Digital Trade Agreement)暫告段落。與美國纏鬥交鋒最為激烈的中國亦於 2019 年 12 月與美方達成第一階段的貿易協定。這些具體事例凸顯川普貿易政策在過去三年多強勢作為下所獲得勝利與成就。(註四)

此外，川普對於代表當今全球多邊貿易秩序的世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的不滿更是從來不假詞色。他不僅認為美國加入該組織是錯誤的決定，亦多次表示倘若世貿組織不進行改革，則他將不惜讓美國退出該組織。儘管美國至今尚未退出世貿組織，但是川普仍多次揚言退出該組織，並指派美國駐 WTO 大使對世貿組織進行批判與聯合歐日盟邦來改革 WTO。(註五) 2018 年 9 月美國運用否決世貿組織貿易爭端解決機制 (Appellate Body) 之上訴法官的權力，而嚴重地削弱世貿組織處理貿易爭端的能力，並成功在 2019 年 12 月徹底癱瘓世貿組織上訴機構。(註六) 這些作為皆凸顯川普政府不復美國以往支持此全球唯一多邊貿易組織的立場。

前述事例顯示，自二次大戰後以來由美國所建立的戰後自由開放的國際貿易秩序已面臨巨大的考驗。二次戰後由美國與盟國所一手打造，期待透過建構開放市場與自由貿易的國際經濟環境，進以維繫國際政治秩序之永久和平的想法已遭挑戰。川普政府高舉的「美國優先」原則與強調美國利益為首要的經濟民族主義及貿易保護主義，不僅一反美國自二次戰後以來所大致維持之自由開放的貿易特徵，並且宣告美國將以自身經濟利益作為其貿易政策之基礎與方向的政治立場。此政策轉向不只是對自冷戰結束以來快速發展之經濟全球化的重大反轉，也代表川普政府意欲拆解當今全球貿易秩序的重大信號。

在當今川普四年總統任期即將屆滿之際，本文的目的在檢視與分析川普政府主導下的美國貿易政策發展軌跡、成效與其後續影響。從全球貿易秩序

---

註四：「川普勝利！美墨加談成新貿易協定」，聯合報，2018 年 10 月 1 日。

註五：「川普揚言退出 WTO 恐破壞國際貿易體系」，中央社，2018 年 8 月 31 日。

註六：「美拒聘法官 WTO 仲裁近癱瘓」，自由時報，2018 年 9 月 29 日。

的視角出發，本文將分析及探討川普的貿易政策是如何挑戰與拆解現今的世界貿易秩序，並說明其貿易政策對全球貿易秩序的影響，最後將論及在川普貿易政策衝擊後的未來全球貿易秩序之走向與展望。

## 貳、川普貿易政策的理念

2016 年堪稱是自 2008 年全球金融海嘯後在邁向世界經濟復甦的道路上所出現的重大轉折。2016 年中的英國通過脫歐公投與該年底標榜「美國優先」的政治素人—川普—擊敗希拉蕊·柯林頓而當選美國總統，象徵反經濟全球化的怒火與民粹主義的風潮逐漸蔓延到西方各國而反映在政治領域上。英美兩國的政治變局顯示很大一部分的英國與美國民眾不希望在歷經全球金融風暴教訓後，再繼續此不受節制的經濟全球化發展。

### 一、川普經濟民族主義興起的背景

如同許多論者指出，川普在 2016 年的勝選是當今經濟全球化的病徵，而非病因。川普的民粹主義作風、美國至上的經濟民族主義與貿易保護主義論調，儘管在大選前遭到美國大眾媒體、自由派與建制派菁英大肆批評，但川普標榜的經濟民族主義政見，在美國歷史上雖非史無前例，但卻對冷戰結束以來的美國貿易政策帶來巨大轉變。

2008 年全球金融危機的爆發，不僅導致美國經濟受到僅次於 1929 年經濟大恐慌時的慘重打擊，也因經濟全球化下世界金融流動與產業鏈的緊密連結，快速將此風暴擴散至全球各地。由於此次的經濟危機，導致美國中產階級失業人口大增，升高美國民眾對既有政治菁英的不滿，並加深對全球化經濟的不信任。

儘管歐巴馬作為美國首位黑人總統而被美國民眾賦予高度期待，但歐巴

馬中間偏左的經濟政策、移民政策及健保政策等，並不為美國白人選民所喜。特別是歐巴馬強調美國在國際社會上的領導地位，及諸如在氣候變遷、環保、婦女議題等的自由進步立場，亦不被美國中西部選民所認同，這是由於他們的關切議題和象徵全球主義菁英的歐巴馬有著顯著差距。與其關切巴黎氣候協定，他們更在乎渠所賴以為生的礦場因美國嚴苛的環保規定及外國競爭而關廠及導致的失業。因此，2008 年全球金融危機帶給美國社會最大的衝擊是兩項重大的民意斷裂。這些民意的斷裂最終導致美國民粹主義的盛行與川普的當選(邱奕宏, 2017a)。

第一項民意斷裂是美國菁英階層與普羅民眾對於經濟全球化所導致利弊看法不一的重大斷裂。美國菁英階層是由華爾街、跨國企業、科技新貴、自由派經濟學家、主流大眾媒體及建制派政治人物所組成，自冷戰結束以來便極力鼓吹以促進自由貿易及全球開放融合的經濟自由化過程，並宣稱此過程將可透過全球場域的專業分工來增進生產效率，而海外市場拓展的結果則可促進經濟發展及提高一般民眾的生活福祉。

然而，此經濟全球化的美好許諾，對美國普羅民眾而言，最後卻變成僅是在沃爾瑪超市(Walmart)中可以購得低廉的中國進口商品，但卻發現其個人尊嚴與家庭生計所賴之工作機會的外流與喪失。在經濟全球化下以中國為首的發展中國家以廉價勞工與低廉成本，在國際競爭中打垮美國傳統製造業，使他們不是被迫遷移海外，就是接連倒閉關廠，並進而連帶引發大量失業勞工，致使昔日繁榮的城市變成破敗及充滿犯罪的貧民窟。另一方面，美國高科技產業的蓬勃發展與全球領先地位所創造的就業機會也僅能造福少數受過良好教育的工程師與白領階層，而無法聘用大量被解雇的製造業中年勞工。由於在不同產業類型中的勞工供需失調而產生的斷裂，致使經濟全球化創造的福祉僅被少數民眾享有，而對大多數美國勞工民眾而言，卻是不蒙其利而先受其害。加上美國鬆散的移民政策與執法更增加美國民眾對非法移民竊取美國本地居民工作機會的刻板印象。

在內有非法移民競爭工作機會，外有國際競爭壓力而導致產業外移及工作海外外包的內外交迫下，美國民眾越發對既有政經菁英所允諾的經濟全球化之美好願景感到幻滅與不滿，並致使他們對於美國大眾媒體及政治人物益發不信任，認為他們即無法為民眾伸張利益，也無法解決他們所面臨的經濟困境。因此他們更願意支持與信任一位非華盛頓圈內的政治素人，而不是與華爾街金融企業水乳交融的建制派政客。換言之，川普的當選，代表美國普羅大眾與美國政經菁英在經濟全球化發展路線上出現了重大背離。

第二項民意斷裂則是美國民眾在選擇經濟發展路線上與政治菁英看法的重大歧異。自二次戰後，儘管貿易保護主義的風潮在美國仍不時出現，但大體上美國對全球經貿體制下的自由貿易、自由競爭與市場機制仍維持根本性的支持。然而，美國民眾卻選出貿易保護主義色彩最為鮮明的川普做總統，無疑代表美國民眾對以自由開放為原則的當今全球經濟體制存在極度的不滿，而欲藉由川普的當選來改變現行的國際經濟體制。

換言之，川普的當選象徵美國自二戰後以來的「經濟自由主義」，朝向以對「美國有利」為施政重點的「經濟民族主義」。這不啻是對當前由美國所支撐之全球自由經濟秩序的重大背叛。因為這代表著美國將從過去透過支付國際公共財來領導全球自由經濟秩序的全球主義(globalism)退位，轉向以強調美國利益優先作為政策取舍的「美國單邊主義」( American unilateralism ) (邱奕宏, 2017c)。

## 二、川普的貿易政策承諾與理念

打著「美國優先」旗幟來贏得 2016 年總統大選的川普，在經濟政策上充滿濃厚的經濟民族主義，而以「買美國貨、雇美國人」(Buy American, Hire American)為號召，企圖在國內透過對企業的大幅減稅、強化基礎建設等措施，來增進國內就業及吸引美國製造業回流與外國企業的投資。在對外經貿

政策上則認為美國長期以來遭受貿易夥伴的不公平待遇，導致其巨大的貿易逆差與工作機會外流，因此急欲透過重啟與貿易對手國的雙邊自貿談判來協商對美國更有利的協議。川普亦對現行多邊主義的世界貿易秩序與多邊自貿協定抱持否定態度，認為 WTO 不僅無法解決美國面對的不公平競爭問題，且不當地限制了美國的自由。

在前述的理念下，川普在競選時即宣稱當選後將對中國課 45% 的關稅、對墨西哥課 35% 的邊境稅，並要重啟與加拿大及墨西哥的《北美自由貿易協定》，認為該協定是有史以來最糟糕的協定；矢言退出歐巴馬政府費時五年多簽訂的《跨太平洋伙伴協定》；並揚言若 WTO 不改革，將不惜退出。

諸如前述的美國利益至上及充滿貿易保護主義色彩的言論，為川普在爭取美國中西部白人選民的支持上扮演重要角色。這些言論不僅象徵川普是美國利益至上的經濟民族主義者和愛國主義者，也代表川普的當選將為其白人選民，特別是為中低階層的勞工選民發聲，承諾將帶回其失去的工作機會與尊嚴。因此，川普就任後所施行的貿易政策的特徵之一，即是以向選民兌現其先前的競選承諾作為其重要施政目標(邱奕宏, 2017b)。

引導川普採取貿易保護主義的作法是美國傳統的經濟民族主義思維。因此川普在對外貿易政策的目標是一以貫之地思考如何增進美國的出口能力與降低美國的貿易逆差。他認為美國出口能力不佳的原因並非是因為美國產業或勞工較他國無效率或落後，而是因為遭受他國不公平貿易的對待所致。因此，川普認為透過打擊外國的不公平貿易及打開外國市場是增進美國出口的重要途徑。

相較於以往美國強調的自由貿易原則，川普則認為互惠與公平原則比自由貿易更為重要。因此，對於那些違反市場機制、運用政府補貼、不遵守公平及互惠貿易的國家，他認為美國應採取單邊貿易制裁來迫使其改變行為，並認為美國不應該再繼續接受他國在貿易上的歧視與差別對待。在提振出口而言，川普認為應透過大幅調低稅賦與改善投資環境，以吸引美國製造業回



流來增進國內就業及強化美國出口能力。

學者認為川普對公平及互惠貿易原則的堅持與對全球多邊主義的抨擊，其實是延續美國經濟保護主義的傳統，也是反映成效評估雙邊主義(cost-benefit bilateralism)的思維。該主義拒絕不具實利的跨國關係，而認為建基在利益考量下的個別雙邊關係更為重要(Stokes, 2018, p. 137)。在此思維影響下，致使川普在上任後致力於運用雙邊貿易談判為手段來達成其目的，而對全球貿易建制採取否定的立場。

再者，川普政府以高壓式的單邊主義貿易制裁作為威脅，並透過雙邊貿易的協商方式來逼迫貿易對手國遵守市場經濟邏輯與公平貿易規則的作法，這其實是源自美國 1980 年代雷根政府對日本採取貿易施壓作法的「新自由保護主義」(neoliberal protectionism)。該主義強調以關稅制裁報復等激進手段來迫使對手國放棄不公平貿易措施及產業政策(Wraight, 2019)。由此觀之，川普的貿易政策並不是要否定市場經濟的自由貿易，反而是要強烈地伸張在公平互惠的市場運作邏輯基礎上的自由貿易。這點也正反映了作為全球貿易秩序核心的世貿組織卻無力實踐其標舉之公平、互惠下的自由貿易原則的弱點。

## 參、川普貿易政策的發展

自 2017 年 1 月川普就職總統至今(2020 年 6 月)，川普的貿易政策對美國過往的貿易政策方向與全球貿易秩序帶來諸多重大轉變與衝擊。本節先闡釋川普政府貿易政策的重點，其次說明川普政府在貿易政策上的實際作為。

### 一、川普政府的貿易政策重點

川普政府貿易政策的重點可從美國貿易代表署(USTR)每年初對國會提

出的《年度貿易政策議程與報告》中獲得其施政的目標方向與具體作為。川普政府至 2020 年中已公布四次貿易政策議程報告，前兩年報告的重點多在揭櫫貿易政策的施政目標，後兩年報告則著重於說明貿易政策的施行進度與成效。本節先說明川普政府近四年任期所揭示的貿易政策重點與方向，再闡述其貿易政策的具體施政。

2017 年 3 月美國貿易代表署發佈《2017 年貿易政策議程及 2016 年美國總統對貿易協定計畫年度報告》( 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program )，揭示在「美國優先」政策下美國的貿易原則與目標。該報告指出，川普政府的貿易原則是為全體美國人擴展更自由與更公平的貿易，進以促進經濟成長、提升美國的就業機會、提振與貿易夥伴的互惠關係、強化製造業基礎及防衛能力、並擴展農業及服務產業出口。為達成這些目標，川普政府鎖定「雙邊協商」而非「多邊協商」，並否定美國應為地緣戰略利益而對不公平貿易行為視而不見的作法(USTR, 2017, pp. 1-2)。

該報告列舉十項關鍵目標 ( key objectives )：

- ◎ 確保美國勞工及企業有公平的商業競爭機會——無論在美國國內或其他國外市場
- ◎ 打破在其他市場阻撓美國出口的不公平貿易障礙，包括農產品出口。
- ◎ 維持一個照顧美國經濟各層面利益的均衡政策，包括製造業、農業、服務業及小型企業與創業。
- ◎ 確保美國智慧財產的持有者能有充分及公平的機會來使用及從其智慧財產中獲利。
- ◎ 嚴格執行美國貿易法規，以避免美國市場因傾銷或遭補貼的進口產品而遭到扭曲，進而傷害美國本土企業與勞工，
- ◎ 執行在既有條約中的勞工法規，並禁止對那些使用強迫勞工的進口及販賣的產品。

- ◎ 抵抗由其他國家或如世界貿易組織的國際組織所發動，利用各種貿易條約中可能弱化美國的權利與利益，或增加美國之義務的一切努力。
- ◎ 更新目前的貿易條約，以反映時代與市場條件的變化。
- ◎ 確保美國貿易政策能有助於經濟實力的增長，與維持並改進美國國家安全的製造業根基。
- ◎ 強力支持所有的美國勞工、農民、服務供應者及大型與小型企業，並確保在美國市場及世界其他市場都能享有美國利益的最公平待遇。

為達成上述目標，川普政府擬定下列四項優先政策：

第一、在貿易政策上捍衛美國國家主權：該報告指出，儘管美國簽訂 WTO 條約，但依照條約，WTO 爭端解決機制的裁決對美國並無直接影響，若其裁決與美國法令有不一致之處，也無法對美國產生拘束力。據此，川普政府將在貿易政策上積極捍衛美國主權。

第二、嚴格執行美國貿易法規：在《關稅暨貿易總協定》第六條明訂對有傾銷行為的國家予以譴責，1930 年的美國《關稅法》亦有類似規定。《1974 年美國貿易法》之 201 條款與 301 條款則分別授權總統及 USTR 對外國進口產品若傷害國內產業（201 條款）、或是外國有任何違反國際條約或是不公正、不合理或歧視美國商品的行為（301 條款），美國國會授權總統可以採取適當行動。川普政府將積極利用這些措施以打擊外國扭曲市場經濟的行為，以鼓勵真正的市場競爭。

第三、使用所有可能資源來鼓勵其他國家對美國貨品與勞務開放進口市場，並對美國智慧財產權提供適當及有效的保護與執法：海外的市場通路對美國的出口產品與勞務至為重要。但美國在許多市場中面臨嚴重貿易阻礙，包括關稅、非關稅與不公平的市場競爭等。為此，川普政府將首要處理兩項挑戰：第一，WTO 規則及一些雙邊及複邊貿易條約都假設締約國會遵守自由市場原則，但事實上許多國家並未遵守上述原則，因此相關的規定必須有所調整；其次，WTO 及相關貿易條約皆假設締約國皆能有著充分透明的法

規體系，並遵守國際規範，但事實並非如此。為改變前述缺失，川普政府將利用各種手段鼓勵其他國家給予美國製造業者公平、互惠的市場准入。

第四、在世界各關鍵市場與各國協商新的與更好的貿易協定：鑑於美國過去簽訂各項貿易條約皆導致美國貿易逆差的持續增長，川普政府將尋求與相關國家在自由與公平貿易的信念下深化貿易關係，並將採取雙邊協商途徑，且將毫不遲疑地針對從事不公平作法的貿易對手國採取法律措施來回應 (邱奕宏, 2018c)。

2018 年 3 月美國貿易代表署呈交美國國會的《2018 年貿易政策議程及 2017 年美國總統對貿易協定計畫年度報告》，揭示了川普政府貿易政策的五項支柱 ( five major pillars ) (USTR, 2018, p. 2)：

- ◎ **支持國家安全**：宣稱貿易政策是利用所有可能工具來保存國家主權及強化美國經濟。
- ◎ **強化美國經濟**：在 2017 年川普政府執行的減稅計畫及減少不必要法規限制，目的就是強化美國經濟及讓美國企業更容易在全球市場獲得成功。
- ◎ **協商更好的貿易協定**：美國將致力於與北美自貿區的成員國與南韓修改條約，以讓新的條約更能照顧美國企業及勞工的利益。
- ◎ **積極執行美國貿易法規**：川普政府將利用既有的貿易法規來避免其他國家從不公平貿易行為中獲利。
- ◎ **改革多邊貿易體系**：川普政府將協助建立較佳的多邊貿易體系，並在世貿組織扮演積極角色。

自 2019 年開始的貿易政策報告則著重於其貿易政策的施政結果與成效。2019 年 3 月美國貿易代表署呈交國會的《2019 年貿易政策議程及 2018 年美國總統對貿易協定計畫年度報告》強調三項施政重點：

首先，該報告點出川普政府繼承的是置美國企業與勞工於不公平不利與阻礙真正市場競爭的瑕疵全球貿易體系。

其次，強調川普政府已大幅革新美國貿易義務及嚴格執行美國貿易法

律，以創造較公平與效率的全球經濟。

第三，川普政府將持續追求簽訂新的貿易條約及強力執行貿易法規。

在有關瑕疵的全球貿易體制方面，川普政府認為有下列幾點需要被矯正：首先是過時及失衡的貿易條約，例如《北美自由貿易條約》及《美韓自貿協定》。川普政府認為前者導致美國民眾工作機會的減少、美國企業外移到墨西哥及美國對墨西哥商品貿易的赤字。而後者則並未達成當初增加美國商品對南韓出口的許諾，自 2012 年《美韓自貿條約》生效後，到 2017 年南韓商品出口到美國增加為 150 億美元，而同時期美國商品出口到南韓僅為 50 億美元，且美國對南韓的商品貿易逆差自該條約生效後增加 73%。這些都是被川普政府視為必須改變既有貿易條約的原因。

其次、有關失敗的多邊貿易體系方面，川普政府認為現今 WTO 貿易體制已經破產，自 1994 年以來即無簽署新的多邊市場准入協定，且多哈回合談判也已於 2008 年破局。川普政府認為努力恢復多哈談判議程是錯誤的作法，因為該議程的內容已經過時且無法解決如數位貿易等地當代議題。此外，川普政府認為 WTO 的規則無法因應當今不公平的貿易運行，導致其缺乏具體成效。再者，WTO 貿易爭端解決機制的上訴法院僭越會員國給予的權力，而試圖透過判決來建立其特權。這種作法使得以市場機制為主的美國較難回應外國的不公平貿易行為。

在傷害美國工人與企業的不公平貿易方面，該報告舉中國為例，指稱由於如中國與其他非市場導向國家的政策，導致全球鋼鐵與鋁製品市場面臨產能過剩，而致使美國鋼鐵與煉鋁廠蒙受損害。如美國鋼鐵產業在 2015-2016 年期間流失 14100 工作機會，也導致美國的鋼鐵產能利用率在 2016 年僅達到 69.4%，而同年的中國鋼鐵產能卻是等同於其他全球產能的總和。美國鋁業也面臨相同的情況，2000 年到 2017 年美國總數 23 間的煉鋁廠關閉了 18 間，2013 年至 2016 年間該產業流失了 8000 份工作。美國鋁業在 2000 年曾是全球最大製造國，但到 2016 年下降到僅占全球產量的 1.5%，而中國卻從

2000 年少於全球產量 15% 驟升到 2016 年的 55%。川普政府認為當今多邊貿易體系並未提供這些危機的解決方案。

該報告也舉出中國採取各種不公平及市場扭曲的方式侵害美國的智慧財產權，並攻擊美國的創新能力，這些方式包含合資要求、外資限制、強迫外資企業技術移轉及利用網路攻擊美國商業網絡等。面對這些攻擊，當前多邊貿易體系無法提供解答。特別是這些攻擊多來自中國，但 WTO 卻無法處理此議題，美國只好採取行動來勸說中國停止此海盜行徑。

此外，川普政府指出美國被其他貿易夥伴，如墨西哥與秘魯，以較鬆散的勞工與環境標準而占美國便宜，並竊取美國工作。最後，川普政府認為美國農產品面臨許多國家非基於科學的貿易障礙，而美國簽訂的貿易條約並未充分確保美國農產品的市場准入。這些都是被川普政府視為是亟需改善並做出改變的議題。

第二、在川普政府履行讓美國貿易政策服務美國工人的承諾方面，該報告提出下列幾點：

- ◎ 川普政府已履行退出 TPP 的承諾。
- ◎ 川普政府就 NAFTA 及其他有瑕疵的貿易條約重新協商，並對中國及其他採取市場扭曲作法的國家來嚴格執行美國貿易法律。此外，川普政府也透過與南韓、加拿大及墨西哥的重新談判來獲取對美國較為有利且保護美國工人的貿易協定。例如，南韓在新協定中同意倍增美國汽車進口的數量，並只須符合美國安全標準即可，而非南韓標準。就新簽訂的《美墨加自貿協定》而言，該條約包含最先進與全面的勞工標準，迫使墨西哥改革其勞工司法體系而允許勞工集體談判的權力，進以弭平三國間勞動標準的差異。此外，該條約也包含較嚴格的原產地規則，例如要滿足在三國內銷售能免稅的汽車，必須符合在三國內製造成分達到 75% 的原產地規定，且要求該汽車必須有特定關鍵組件是在美加墨三國內製造才能符合免稅條件，這新條約給予汽車製造商在美國投資的強烈誘因。

- ◎ 在積極執行美國貿易法律方面，該報告指出川普政府了解有效執行美國貿易法律來防止其他國家從事不公平競爭的重要性，因此川普政府積極在《1974 年貿易法》的「301 條款」下對中國侵犯美國智慧財產權採取不公平貿易調查、在「201 條款」下針對太陽能模組與洗衣機採取保護措施，及在《1962 年貿易擴張法》的「232 條款」下針對鋼鐵、鋁製品及汽車等採取國家安全進口調查，並由商務部在 2018 年公布 54 項新的反傾銷及平衡稅法令。
- ◎ 在確保貿易優惠計畫的適當運用方面，川普政府對於如何適當運用《普遍優惠體系》(Generalized System of Preference, GSP)採取新的評估標準，並對印度、印尼、泰國及土耳其等國發動 GSP 適用調查，以檢視這些國家是否滿足 GSP 的條件。
- ◎ 捍衛美國在 WTO 的利益方面，在美國優先的承諾下，川普政府努力來抗拒 WTO 侵害國家主權的挑戰，例如 WTO 的爭端解決機制。川普政府認為該機制的上訴法院逾越會員國授予的權力而施加給會員國新的義務，因此美國拒絕遵守。

第三、川普政府持續再平衡美國貿易關係，以造福美國工人與企業。該報告指出下列優先項目：

- ◎ 支持國家安全：報告指出川普政府致力於強化美國經濟及協助產生足夠可維護美國國家安全的必要資源，並維護對其經濟與國防至關重要的創新與科技。
- ◎ 追求與戰略夥伴的新貿易條約：川普政府致力與日本、歐盟及英國進行貿易協商，並舉辦三場公聽會以蒐集公眾意見。此外，川普政府在 2018 年與肯亞建立貿易與投資工作小組來深化雙方貿易投資關係。
- ◎ 持續執行美國法律與貿易權利：川普政府將持續積極執行美國貿易法律來保護美國企業與工人的利益，並將持續提倡在美國雙邊自貿協定下的美國利益，及在 WTO 爭端解決機制下持續對那些不符 WTO 規定的外國

政府政策與作為提出正式挑戰，以捍衛美國利益。

- ◎ 再平衡全球經濟：川普政府將繼續對貿易夥伴施壓，使其承認有必要平衡全球經濟。川普政府認為全球貿易體系的主要問題是因為部分國家持續享有巨額貿易順差，但其他國家則承擔巨大貿易逆差。這種趨勢的持續引發世界的緊張與不穩，因此川普政府致力達成較均衡與永續的經濟，以在美國創造更多的生產與工作機會。

最後，在 2020 年 3 月美國貿易代表署呈交美國國會的《2020 年貿易政策議程及 2019 年美國總統對貿易協定計畫年度報告》，主要著重於川普政府過去三年來承諾的貿易政策與這些承諾的履行結果。該報告的 2020 年貿易議程分為兩部分，首先是川普政府的承諾與獲致的成就，其次是川普政府將持續拓展的美國優先貿易議程。

在第一部份的承諾與成就方面，該報告列舉五項來說明過去三年來的施政表現：

- ◎ 努力打擊中國不公平貿易政策及作法，並達成第一階段的貿易協定；
- ◎ 以嶄新與平衡的《美墨加自貿協定》取代舊有的《北美自貿協定》；
- ◎ 與日本達成兩項重要的貿易與數位貿易協定；
- ◎ 積極執行貿易條約承諾與美國貿易法令；
- ◎ 美國努力帶領改革世貿組織。

該報告中細數這五項的成就，本文將在下節進行討論。就第二部分美國優先貿易政策的持續擴展上，該報告舉出三點政策方向，說明如下：

首先，川普政府將持續追求造福所有美國民眾的貿易條約。該報告點出包含英國、歐盟及肯亞都將是美國持續鎖定談判平衡且互惠貿易協定的對象，另外與日本及中國的談判也將繼續進行。

其次，川普政府將積極執行貿易條約與美國貿易法規。報告指出美國將執行美國貿易法規以保護美國企業與工人利益，並將採取行動來確保貿易夥伴能遵守包括 WTO 協議的美國貿易條約。



第三，川普政府將敦促 WTO 反映當前經濟現實與強化自由市場經濟。該報告表示美國將持續領導 WTO 的改革。除了爭端解決機制的上訴法院、尋求新的漁業協定、追求數位商務協定、強化 WTO 知會義務及尋求對發展中國家之特殊與差別待遇的改革外，美國將在 WTO 內致力提倡其他改變，使該組織能對全體會員服務。

表 1 列出四年來川普政府在各年度貿易政策議程報告中所列出的政策目標。綜觀川普政府四年的貿易政策議程之目標，不難發現其政策目的的持續性與一致性。

表 1. 2017-2020 年美國貿易政策議程的政策目標

2017 年貿易政策議程優先事項	2018 年貿易政策主要支柱	2019 年貿易政策施政重點	2020 年貿易政策的施政重點
<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 在貿易政策上捍衛美國國家主權</li> <li>◎ 嚴格執行美國貿易法規</li> <li>◎ 運用影響力打開外國市場</li> <li>◎ 協商新的及更好的貿易協定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 支持國家安全</li> <li>◎ 強化美國經濟</li> <li>◎ 積極執行美國貿易法規</li> <li>◎ 改革多邊貿易體系</li> <li>◎ 協商更好的貿易協定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 支持國家安全</li> <li>◎ 持續執行美國法律與貿易權利</li> <li>◎ 改革世貿組織</li> <li>◎ 再平衡全球經濟</li> <li>◎ 追求與戰略夥伴的新貿易條約</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 打擊中國不公平貿易政策與作法的努力並達成第一階段的貿易協定</li> <li>◎ 積極執行貿易條約承諾與美國貿易法令</li> <li>◎ 美國帶領改革世貿組織的努力</li> <li>◎ 以嶄新與平衡的美墨加自貿協定取代舊有的北美自貿協定</li> <li>◎ 與日本達成兩項重要的貿易與電子貿易協定</li> </ul>

資料來源：筆者自行製表。

筆者從上表歸納川普貿易政策目標的特徵有以下四點，並在下節中從此四點來闡釋川普政府在過去三年多來於貿易政策上的具體實踐：

- ◎ 對既有雙邊貿易協定重啟協商及重新修訂；
- ◎ 嚴格執行美國貿易法律以打擊「不公平貿易」及保護國內產業；
- ◎ 退出既有多邊協商或條約，改以雙邊貿易條約取代；
- ◎ 一方面尋求世貿組織進行改革，一方面抨擊及削弱世貿組織的合法性。

## 二、川普貿易政策的實踐

在過去三年多，貿易政策成為川普政府在對外施政上的最大焦點，也是著力最深之處，並對全球經濟及既有世界貿易秩序帶來重大的衝擊與影響。本節依前述歸納的四項川普貿易政策之特徵，以具體事例說明川普貿易政策的實際作為。

### (一) 對既有雙邊貿易協定重啟協商及重新修訂

首先，對於已簽訂的雙邊自貿協定，川普揚言若不修改或重啟協商則將退出，以迫使貿易對手國願意談判。美國陸續對既有已簽訂或正在談判的貿易對手國提出重啟談判的要求。這些已與美國簽訂自貿條約但卻被迫重啟貿易談判的國家包含南韓、加拿大與墨西哥。

#### 1. 美墨加貿易談判

為實踐川普在競選時期對 NAFTA 的抨擊，川普在上任後即開始施加壓力要求加拿大與墨西哥兩國對重啟擬訂新的貿易條約展開談判，儘管兩國最初皆抗拒美國的要求，但最終仍不得妥協而展開談判。2017 年 8 月 16 日美國開始就重啟《北美自貿協定》與加拿大及墨西哥展開談判，川普威脅若無法順利重啟協商，除將退出該條約外，亦將對墨西哥課徵 35% 的邊境稅。時至 2018 年 8 月初，美國與墨西哥的雙邊談判代表就更新《北美自貿協定》

進行討論。8月27日川普宣布美國與墨西哥達成《美墨貿易協定》，兩國在提高原產地規則、提高勞工薪資等議題上皆達成共識，這使得加拿大獨自面臨龐大的談判壓力。(註七)

2018年9月初，在美墨已完成自貿協定談判後，川普進一步向加拿大施加壓力，揚言若加拿大不願意讓步，將捨棄加拿大，獨自與墨西哥簽署自貿協定。最後，2018年9月30日美加談判代表在最後一刻達成協議，致使《美國—墨西哥—加拿大貿易協定》正式取代歷時二十餘年的《北美自貿協定》。(註八)

## 2. 美韓自貿協定談判

另一項被川普視為是「糟糕的」的貿易協定則是美國與南韓在2007年簽訂的《美韓自由貿易協定》。川普認為自該條約簽訂以來，南韓出口美國市場的商品激增，但美國商品出口南韓卻不見有顯著成長，致使美國對南韓貿易赤字遽增，因此該條約是一項不利於美國的貿易協定。為此，川普政府在2017年7月正式告知南韓，表達美國將啟動修改該條約的進程。南韓起初亦是抗拒川普政府對該協定重啟談判的要求，但2017年9月2日川普警告若韓國不願意重啟談判，美國將退出《美韓自貿協定》。於是，2017年10月韓國被迫同意與美國進行談判修訂該協定，並隨後展開一系列貿易談判，最後在2018年9月24日於聯合國大會召開期間，川普與南韓總統文在寅簽署新版的《美韓自由貿易協定》。

### (二) 嚴格執行美國貿易法律以打擊「不公平貿易」及保護國內產業

為實踐川普在競選時要以貿易政策來保護美國產業與美國工人的承諾，川普在上任後即積極利用美國貿易法規來強化對於其認定之「不公平貿易」的打擊，而其以貿易制裁來進行打擊的主要對象是對美享有最大貿易順

---

註七：「美墨達成貿易協議，加拿大壓力遽增」，中國時報，2018年8月28日。

註八：「川普勝利！美墨加談成新貿易協定」，聯合報，2018年10月1日。

差的中國。

### 1. 對太陽能模組與洗衣機的懲罰性關稅

2018 年 1 月 22 日川普政府陸續搬出《貿易法》的「201 條款」對中國輸美的太陽能模組與南韓的大型洗衣機各課徵 15% 與 20% 的懲罰性關稅。

### 2. 對鋼鋁製品的課徵關稅

2018 年 3 月 1 日川普政府根據《貿易拓展法》「232」條以國家安全為由，就輸美的鋼與鋁製品各課徵 25% 與 10% 的關稅，引發美國盟邦及貿易夥伴的廣泛抗議。(註九) 針對美國的鋼鋁關稅，2018 年 6 月初，加拿大宣布在 7 月對美國 128 億美元商品採取報復；歐盟則宣布自 6 月 22 日起對美國產品，包括哈雷機車、波本威士忌等 33 億美元商品課稅；墨西哥表示將對美國農工產品採取對等報復。(註十)

### 3. 對輸美汽車課徵關稅

2018 年 5 月 23 日川普政府根據《貿易拓展法》「232 條」以國家安全為由，宣布歐洲、日本、南韓等國的進口汽車課徵 25% 關稅。

### 4. 對中國揭起貿易戰

在競選時中國已是川普主要鎖定的不公平貿易抨擊對象，但川普於 2017 年就任後卻遲遲未對中國採取貿易制裁，這主要是由於川普考量當時朝鮮半島的核武危機需要北京的支持，因此在貿易關係上暫緩採取積極行動來改變雙方失衡的貿易狀態。直到 2017 年 8 月，川普認為在朝鮮半島問題上已獲得緩和後，川普政府首次依《1974 年貿易法》的「301 條款」對中國涉嫌竊取智慧財產權啟動調查，此為川普對中國揭開貿易戰的首波行動。(註十一)

---

註九：「特朗普拍板對鋼鐵和鋁進口徵收關稅」，FT 中文網，2018 年 3 月 2 日；「納瓦羅：美國鋼鐵關稅不會豁免任何國家」，FT 中文網，2018 年 3 月 5 日；“Trump Signs Metals Tariffs Sparing Some Allies,” *The Wall Street Journal*, March 22, 2018.

註十：「美徵鋼鋁稅 歐盟、加、墨關稅報復」，自由時報，2018 年 6 月 2 日。

註十一：「中涉竊取智財 美正式啟動 301 調查」，自由時報，2017 年 8 月 20 日。

### (1) 2018 年鷹派貿易團隊就位

川普對中國在貿易立場上的態度轉趨強硬開始於 2018 年初，這與川普政府中主管經貿政策的人事變動相關。川普在當選第一年的經濟政策並未出現如其競選時所揭示的諸多激進作法，主要原因是由於其內閣中信奉經濟全球主義者的官員適時採取煞車而阻止川普激烈的作為，其中尤以出身華爾街的白宮首席經濟顧問柯恩(Gary Cohn)扮演主要角色，來抗衡其他主張經濟民族主義的官員。但此情勢在 2018 年初發生轉變。

2018 年 3 月川普宣布對輸美的鋼鋁製品課徵關稅，被視為是全球主義派的柯恩隨即宣布請辭。此重大的人事變動象徵川普政府中貿易強硬派的全面勝利。此後，川普身旁僅剩下貿易主戰派的總統貿易顧問納瓦洛 ( Peter Navarro ) 與曾經在 1980 年成功率領美國對日貿易談判的鷹派代表、律師出身而擔任美國貿易代表的賴海哲 ( Robert Lighthizer )，及支持川普立場的商務部長羅斯(Wilbur Ross)與財政部長穆欽 ( Steven Mnuchin )。白宮首席經濟顧問的遺缺則由美國國家廣播公司商業頻道(CNBC)的評論員克魯道(Larry Kudlow)接任，其立場亦從先前的支持自由貿易轉向為對中國採取強硬的立場(邱奕宏, 2018b)。(註十二)於是，在白宮此番人事的調整後，美國對中國的貿易政策遂轉為強硬態勢，並開啟爾後一連串對中國貿易政策的強硬作為。

### (2) 對中國的首次貿易制裁與三輪談判

2018 年 3 月 22 日川普簽署「301 條款」備忘錄，宣布將對中國進口產品課徵近五百億美元的關稅，並同時要求財政部調查中國國有企業在美的不公平投資行為，並指示美國貿易代表署在世貿組織裡提出對中國歧視性作法的訴訟。

2018 年 4 月 3 日川普政府宣布特別「301 條款」的制裁清單，針對一千

---

註十二：“Gary Cohn Exits White House after Tariff Battle,” *The Wall Street Journal*, March, 7, 2018.

三百餘項，包涵電子產品、航空及機械產品等，共約五百億美元的中國產品將課 25% 的關稅，而引發中國對美國「同規模、同強度」的反擊。(註十三) 4 月 6 日川普再次宣布將對中國輸美一千億美元的商品課徵 25% 的關稅，並說如果中國報復，美國將對全部中國輸美的產品課稅。(註十四) 4 月 10 日中國代表表示美中的貿易協商已經破局。因為美國要求北京停止補貼「中國製造 2025」計畫中的十項產業。同日，中國國家主席習近平宣布將大幅降低進口汽車關稅。

2018 年 5 月 3 日美國財長等高層官員抵達北京與中國國務院副總理劉鶴展開會談，美國要求中國削減二千億美元貿易逆差及停止對「中國製造 2025」的政府補貼，雙方因重大分歧而無進展。(註十五) 同月 15 日中國宣布移除美國豬肉進口關稅，換取美國移除對中興通訊禁止貿易的制裁。同時，劉鶴在 5 月 15 日赴美展開談判，19 日美中談判代表達成六點共識，中國承諾將大幅減少對美貿易順差並增加對美商品的採購。(註十六) 然而，此貿易停火不到兩周，5 月底川普宣布將對中國採取三項制裁行動，將對中國 500 億美元進口產品加徵 25% 關稅，並在 6 月中公布最後清單，至此美中貿易戰再度引燃，美中第三輪貿易談判遂在美方關稅陰影下陷入僵局結束。(註十七)

2018 年 6 月 2 日美國商務部長羅斯抵達北京展開第三輪貿易談判，中國提出近 700 億美元的採購，但與川普要求削減 2000 億美元的美中貿易逆差

---

註十三：「美對中 1300 項產品 課 25% 稅」，自由時報，2018 年 4 月 5 日。

註十四：「美中一來一往 照表操課」，自由時報，2018 年 4 月 6 日。

註十五：「美施壓升高 要中放棄製造 2025」，自由時報，2018 年 5 月 3 日；「美要求中 削減 2 千億美元貿易順差」，自由時報，2018 年 5 月 5 日；「羅斯：美中談判 重大分歧」，自由時報，2018 年 5 月 10 日。

註十六：「Joint Statement of the United States and China Regarding Trade Consultation,」the White House, May 19, 2018；「貿易暫停火！中美達成 6 項共識 陸承諾大幅購買美商品」，今日新聞，2018 年 5 月 20 日；「中國承諾增加進口 美方「暫停」貿易戰」，FT 中文網，2018 年 5 月 21 日。

註十七：「美國突襲 宣布制裁中國 3 行動」，自由時報，2018 年 5 月 31 日；「美中 3 輪談判 各說各話陷僵局」，自由時報，2018 年 6 月 4 日。

的差距太大，使得談判再度無疾而終（註十八）。6月15日美國公布二階段500億美元課徵25%關稅清單，第一階段先對340億美元中國商品課徵關稅，第二階段再就160億美元的中國商品課稅。（註十九）此舉引發中國的反擊，隨即宣布亦分兩階段對美500億商品加徵25%關稅報復。（註二十）對此，川普在18日威脅將對中國2000億美元的商品課徵10%的關稅，這使得美中貿易戰再次升高。（註二十一）

此外，6月中，白宮貿易及製造政策辦公室（Office of Trade & Manufacturing Policy）公布一份名《中國的經濟侵略如何威脅美國及全球的科技與智慧財產》（How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World）報告書，指稱中國透過扭曲市場的政策，取得他國的關鍵科技與智慧財產（Policy, 2018）。

### **(3) 首波貿易戰生效與第二波貿易制裁**

2018年7月6日川普政府的「301條款」正式生效，首波針對340億美元的中國商品課徵25%的關稅，隨即引發中國回應採取同等量報復。（註二十二）7月10日美國貿易代表署公布2000億美元的中國商品清單，表示將就此清單項目課徵10%關稅。中國對此抨擊是非理性且無法接受。（註二十三）7月21日川普在接受採訪時，表示準備好對所有從中國進口、價值5000億美元的中國商品課稅。（註二十四）

2018年8月7日川普政府宣布完成「301條款」第二波的160億美元關

---

註十八：「美中3輪談判 各說各話陷僵局」，自由時報，2018年6月4日；「中國開2兆購買清單 交換美撤關稅」，自由時報，2018年6月7日。

註十九：「美國宣布對中國產品課稅清單 分二階段實施」，經濟日報，2018年6月15日。

註二十：「反擊美國 中追加關稅 激增至659項」，自由時報，2018年6月17日。

註二十一：「中國若報復 川普嗆13兆億元商品全課稅」，自由時報，2018年6月20日。

註二十二：「301制裁今生效 美中互祭關稅戰」，自由時報，2018年7月6日。

註二十三：「美懲中關稅再加碼 全球股市驚跌」，自由時報，2018年7月12日。

註二十四：「川普擬加關稅 瞄準5千億美元中國或」，自由時報，2018年7月21日。

稅清單。(註二十五) 在第二波關稅生效前夕，中國商務副部長在 8 月下旬與美方展開磋商，但這第四輪貿易談判在未獲得進展下結束。(註二十六)

2018 年 9 月 7 日川普表示準備將對另外的 2670 億美元的中國產品加徵關稅，並可能很快實施。(註二十七) 與此同時，美國積極與加拿大進行雙邊貿易談判，並與歐盟官員協商。美國駐歐盟大使撰文指出，美歐需化解貿易紛爭，以共同對中國的「經濟侵略」與不公平貿易措施議題等，並改革世貿組織。(註二十八)

2018 年 9 月中，白宮國家經濟顧問庫德洛表示美國財長已向中國務院副總理劉鶴發出邀請函，以重啟談判。(註二十九) 然而，9 月 17 日川普政府隨即宣布前述針對 2000 億中國商品課徵 10% 的關稅正式在 9 月 24 日生效，並將在 2019 年 1 月 1 日調升到 25% 的關稅。川普說若中國採取報復行動，美國將發動第三階段的制裁行動，對 2670 億美元的中國商品額外徵收關稅。(註三十) 這使得原本中國副總理劉鶴要赴美談判被迫取消，中國並隨即對 600 億美元的美國商品加徵 5% 及 10% 的關稅報復。由於川普表示一旦中國採取報復，美國將在對剩下的 2670 億美元中國進口商品課徵 25% 關稅，此表態使得美國屆時將對中國所有輸美商品採取關稅制裁。(註三十一)

#### (4) 進入第三波貿易戰

註二十五：「公布對中國第二波課稅清單 美下重手 鎖定半導體」，自由時報，2018 年 8 月 9 日。

註二十六：「美中第 4 輪貿易談判，各說各話收場」，自由時報，2018 年 8 月 25 日。

註二十七：「川普噙加碼 對中國 8 兆產品課稅」，自由時報，2018 年 9 月 9 日。

註二十八：「美歐日結盟抗中明朗化」，自由時報，2018 年 9 月 9 日。

註二十九：「再給北京機會」美中將重啟貿易談判」，自由時報，2018 年 9 月 14 日。

註三十：「下週一生效！川普宣布向中國 2000 億美元商品課稅 10%」，自由時報，2018 年 9 月 18 日。

註三十一：「『再給北京機會』 美中將重啟貿易談判」，自由時報，2018 年 9 月 14 日；「對中國 6 兆商品關稅戰 川普最快今拍版」，自由時報，2018 年 9 月 17 日；「美對中第 3 波關稅制裁 下週一實施」，自由時報，2018 年 9 月 19 日；「川普拳拳到肉 北京招架乏力」，自由時報，2018 年 9 月 19 日；「不當中國撲滿 川普噙全面課懲罰稅」，自由時報，2018 年 9 月 20 日；「劉鶴赴美貿易談判 北京喊卡」，自由時報，2018 年 9 月 23 日。



9月24日美國正式對中國2000億美元的商品課徵10%的關稅，而中國也同時對600億美元的美國商品加徵5%及10%的關稅，美中正式進入第三波貿易戰。(註三十二)9月25日中國商務副部長表示，很難在刀子架在脖子的情況下進行談判。中國並發佈《關於中美經貿摩擦的事實與中方立場》白皮書，以駁斥美國對中國的指控，並痛批美國霸凌主義。(註三十三)

2018年9月底川普於聯合國大會上演說，大肆抨擊「某些國家」違反世貿組織的所有基本原則，利用政府產業計畫、國有企業來占便宜，並對外傾銷、強迫技術轉讓、竊盜智慧財產等，宣稱美國不再容忍此類不公平貿易行為。(註三十四)10月9日川普再次重申若中國對美國採取報復行動，美國將對中國2670億美元的商品課稅。(註三十五)10月中白宮傳出美中兩國領導人將在11月底於阿根廷舉辦的G20峰會上進行「川習會」，以就貿易戰進行談判。對此，川普表示預期將與中國談成重大的協議，但若未達成則將繼續對中國課稅。(註三十六)

11月2日川普在推特上發文，表示與習近平交談順利，暗示貿易戰出現轉機。(註三十七)但至11月中，川普表示中國已提出一份回應美國的清單，卻仍漏掉一些重要議題而不被他所接受，他警告美中協議必須是互惠的。(註三十八)

### **(5) G20 川習會與貿易休兵**

12月1日川普與習近平在20國高峰會議上達成協議，美國從2019年起暫時不對中國提高關稅，且中國承諾將對美購買大量的農工及能源產品，雙

---

註三十二：「全面開戰！美對中2000億關稅今開徵 第三波貿易戰開打」，自由時報，2018年9月24日。

註三十三：「中國發表貿易戰白皮書 協商破裂暫成定局」，自由時報，2018年9月24日。

註三十四：「川普：不再容忍中國扭曲市場」，自由時報，2018年9月27日。

註三十五：「川普再警告中國 若報復將對8兆商品加徵關稅」，自由時報，2018年10月10日。

註三十六：「想和中國達成協議 川普：沒談成繼續課關稅」，自由時報，2018年10月30日。

註三十七：「川習通話》川普推文暗示 美中貿易爭端有進展」，自由時報，2018年11月3日。

註三十八：「中國貿易改革清單 川普：無法接受」，自由時報，2018年11月18日。

方將進行 90 天的談判期，對智慧財產權等議題進行協商。(註三十九)之後，白宮表示將由美國貿易代表賴海哲作為負責對中談判的主談代表。(註四十)不久，賴海哲與中方代表劉鶴通話商談貿易談判時間表。川普則表示中國已開始購買美國大豆，及中國準備將以擴大開放外國企業來作為取代「中國製造 2025」計畫。然而，白宮貿易顧問納瓦羅表示，中國做出結構性改革才是美國的目標。(註四十一)

12 月 14 日中國國務院宣布，為實踐川習會取消對美國汽車課徵報復性關稅的承諾，將對美國進口汽車及零組件停止加徵關稅三個月。美國貿易代表署亦在同日宣布將原定在 2019 年 1 月 1 日對中國 2000 億商品關稅從 10% 提高到 25% 的期限延至該年 3 月 2 日生效，此為實踐先前川習會達成之延後 3 個月對中國課徵關稅的承諾。(註四十二)

12 月底川普在推特上表示與習近平電話長談，在達成協議上取得重大進展，新一輪的美中貿易談判將在 2019 年 1 月 7 日及 8 日於北京舉行副部長級談判，但實際談判延長為三天，會後美國貿易代表署發表書面聲明，僅論及希望中國在貿易上達成必要的結構改變，而未談及雙方達成何種共識。(註四十三)顯見雙方仍存在極大分歧。

2019 年 1 月底劉鶴赴美談判前夕，中國在 1 月 28 日於 WTO 啟動法律程序針對美國對 2340 億美元中國商品課徵關稅一事提出申訴，要求 WTO 舉行聽證會。(註四十四)1 月 30 日至 31 日，代表中國的劉鶴與代表美方的賴海哲在華府舉行兩天的貿易談判，川普表示此次談判取得巨大進展，但不代

---

註三十九：「貿易戰停火 90 天！中國購美農產品 美同意緩加徵關稅」，自由時報，2018 年 12 月 2 日。

註四十：「白宮證實 強硬派萊席爾負責對中貿易談判」，自由時報，2018 年 12 月 4 日。

註四十一：「買大豆、放棄中國製造 2025 不夠！ 美方立場強硬」，自由時報，2018 年 12 月 14 日。

註四十二：「調高對中進口關稅 美國正式延至 3 月 2 日生效」，自由時報，2018 年 12 月 15 日。

註四十三：「美中談判落幕無協議共識 美僅聲明「盼中國改變結構」」，自由時報，2019 年 1 月 10 日。

註四十四：「中國告狀 要 WTO 對美國加徵關稅問題作裁決」，自由時報，2019 年 1 月 29 日。

表雙方已達成協議，仍將繼續談判。(註四十五)

2月14日至15日美中雙方在北京舉行休兵期第三輪談判，針對技術轉讓、智慧財產權保護、非關稅壁壘、服務業、農業、貿易平衡、實施機制等進行雙方對話，並磋商諒解備忘錄。中方在談判中提出在六年內對美國半導體採購至二千億美元。雙方在核心議題上仍進展緩慢，而決定繼續在華盛頓談判。(註四十六)

2月21日至22日美中兩國在華盛頓再次進行談判，傳出劉鶴帶來中國願意購買1.2兆美元的美國商品，並獲得川普接見。該會議並從原本的兩天再延長兩日。川普對雙方達成協議表示樂觀，之後並宣布將3月1日的大限延長，以在三月下旬與習近平的會面中可敲定最終協議。(註四十七)2月27日美國貿易代表署宣布，根據川普總統指令，暫緩在3月2日對中國2000億美元產品提高關稅，直到進一步通知。(註四十八)至3月中美國財政部長努勤證實原本預定在3月底於川普的海湖莊園舉行的川習會將不會舉辦，因為雙方尚有多達150頁文件的事項尚待協商。(註四十九)

3月28日及29日美中雙方在北京舉行貿易談判，美國財長努勤表示雙方完成「建設性」的談判，但雙方對翻譯有歧見而將再進行談判。(註五十)4月3日至5日劉鶴與美方代表再次於華盛頓舉行談判，白宮表示在關鍵問題上取得進展，但仍有重大事項待解決，因此仍將繼續談判。(註五十一)

---

註四十五：「讚習近平「美好的一封信」 川普再噙：未達滿意結果再課稅」，自由時報，2019年2月1日。

註四十六：「美中貿易談判僵持 下週華府續談」，自由時報，2019年2月16日。

註四十七：「貿易戰休兵期 川普擬延1個月」，自由時報，2019年2月24日。「談判有進展 川普宣布延長美中貿易戰休兵期」，自由時報，2019年2月25日。

註四十八：「萊席爾「鷹」到底 堅持中國落實結構性改變」，自由時報，2019年3月1日。

註四十九：「協議文件多達150頁！美財長證實川習會3月開不成」，自由時報，2019年3月15日。

註五十：「美中談判「有建設性」 協議文字翻譯上演角力」，自由時報，2019年3月29日。

註五十一：「美中第9輪談判落幕 白宮：重大事項仍需努力 下週續談」，自由時報，2019年4月6日。

4 月 30 日美國談判代表團再次赴北京協商，就智慧財產權領域、強制技術轉移、非關稅壁壘、農業、服務業、貿易及強制執行展開協商。儘管努勤表示會談富有成效，但白宮要求在兩周內達成協議，否則美國將隨時走人。（註五十二）

#### (6) 美中談判破裂與貿易戰再啟

5 月 5 日川普在推特上發文宣布自 5 月 10 日將對 2000 億美元中國商品的懲罰性關稅從 10% 提高到 25%，抱怨與中國的貿易談判進度緩慢，並回絕中方要求重新談判的要求。（註五十三）賴海哲表示，由於中國違背具體承諾，使得美中貿易協定產生實質變化。努勤指出，儘管談判已完成 90%，但因中國代表突然對先前承諾反悔而破壞雙方原本的承諾。這被認為是因為中國官員表示，北京將不會同意在貿易協議上有著要求修改中國法律以禁止強迫美國企業移轉技術與知識產權的文字。（註五十四）

5 月 8 日中國商務部公告若美國實施加徵關稅，中國將不得不採取必要反制措施。（註五十五）在關稅加徵壓力下，劉鶴仍在 5 月 9 日至 10 日赴美談判，但未能使美國撤回加徵關稅的決定，在首日談判沒有進展下，川普推文表示將對其餘 3250 億美元的中國商品加徵 25% 關稅的流程已經展開，並表示不急著與中國達成貿易協議。（註五十六）美方表示中國在會談中沒有做出實質意義的讓步，美方要求中國在 3 到 4 周內同意協議，否則美國將對 3250 億美元的中國商品課徵 25% 關稅。（註五十七）

5 月 13 日中國財政部表示將自 6 月 1 日起對價值 600 億美元的美國商品

---

註五十二：「美施壓中國：兩週內沒協議就走人／第十輪貿談落幕 白宮放話「不會一直談下去」，自由時報，2019 年 5 月 2 日。

註五十三：「不滿談判緩慢 川普：2 千億美元中國貨物關稅升至 25%」，自由時報，2019 年 5 月 6 日。

註五十四：「貿易談判已完成 90% 美國指責中國突然違背承諾」，自由時報，2019 年 5 月 7 日。

註五十五：「美若提高關稅 中國嗆不得不反制」，自由時報，2019 年 5 月 9 日。

註五十六：「談判首日無進展 川普嗆對中「全面課稅」」，自由時報，2019 年 5 月 11 日。

註五十七：「貿易大戰》最後底線！美給中 3 至 4 週同意協議 否則全面課稅」，自由時報，2019 年 5 月 11 日。

的關稅稅率提高為 10%、20%或 25%不等。(註五十八)美國貿易代表署在同日宣布將對 3000 億美元的中國商品加徵 25%的關稅。(註五十九)此外，川普簽署行政命令宣布進入緊急狀態，禁止美國企業使用有國安風險的公司生產的電信設備，商務部將華為及其他 70 家附屬企業列入出口管制實體清單，對華為祭出禁購令與禁售令，並在 5 月 17 日生效。(註六十)6 月 2 日中國國務院發表《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書，(註六十一)駁斥美方指稱中方立場倒退的說法，指責美方挑起全球經濟摩擦，出爾反爾，不講誠信等。6 月 3 日美國貿易代表署及財政部發表聯合聲明，指稱中國白皮書觀點扭曲，是中國變卦導致協議破局。(註六十二)

### (7) 二次 G20 川席會與重啟談判

6 月 29 日美中兩國領導人藉出席 G20 峰會時舉行「川習會」，會中達成重啟貿易談判，暫時不加徵新關稅。川普也允許美國公司繼續銷售不涉及國安的產品給華為。(註六十三)在川習會後，美中貿易談判代表在 7 月 31 日於上海展開協商，會後沒有公開談話。(註六十四)8 月 1 日川普突然推文表示將在 9 月 1 日對 3000 億美元的中國商品加徵 10%的關稅，直到協議達成為止。(註六十五)中國商務部表示此是違背兩國元首在大阪會晤的共識，中方將採取反制。(註六十六)為此，中國不僅宣布暫停加購美國農產品，

---

註五十八：「川普才喊不該報復 中國確定調升對美關稅至 25%」，自由時報，2019 年 5 月 13 日。

註五十九：「再反擊！美對中關稅清單將擴大 列入 3000 億美元商品」，自由時報，2019 年 5 月 14 日。

註六十：「美國對華為出口管制 17 日生效 恐切斷其供應鏈」，自由時報，2019 年 5 月 17 日。

註六十一：「中國今發布白皮書 貿易戰對美攤牌」，自由時報，2019 年 6 月 2 日。

註六十二：「對中國失望」 美貿易代表署、財政部聯合聲明反擊」，自由時報，2019 年 6 月 4 日。

註六十三：「川習會同意重啟貿易磋商 中國官媒籲美守信」，自由時報，2019 年 6 月 30 日。

註六十四：「美中上海貿易談判提前結束 無官員發表公開言論」，自由時報，2019 年 7 月 31 日。

註六十五：「要讓北京感到痛苦！ 川普：美國要「稅」翻中國」，自由時報，2019 年 8 月 2 日。

註六十六：「川普再徵關稅 中國商務部反噓：一切後果美方承擔」，自由時報，2019 年 8 月 2 日。

並讓人民幣對美元匯率於 5 月 5 日跌破 7 人民幣兌一美元，川普抨擊中國匯率操縱，美國財政部並於盤後時段宣布中國為匯率操縱國，這是自 1994 年以來美國首次將中國列入匯率操縱國。中國人民銀行對此發表聲明抨擊美方嚴重破壞國際規則、任性的單邊主義及保護主義，宣稱人民幣貶值是市場力量決定而不存在匯率操縱的問題。(註六十七) 美國商務部在 8 月 6 日宣布將對進口價值約 44 億美元的中國櫥櫃徵收反補貼關稅，稅率最高達 229%。(註六十八) 8 月 9 日川普表示還沒準備與中國達成貿易協議，並決定美國不會與華為做生意。(註六十九)

8 月 13 日美國貿易代表署宣布在原本 9 月 1 日課徵 10% 額外關稅的 3000 億美元商品清單中，幾乎所有重要產品皆延後到 12 月 15 日課稅。僅剩少數項目未被延後課稅，這使得原本加徵關稅殺傷力只剩 10%。美國官員表示此延遲是為降低美國消費者受到的傷害，而無意對中國讓步。(註七十) 8 月 15 日川普表示美中將在 9 月於華府舉行貿易談判，雙方官員在日前有很好的電話對話，並說北京不會報復美國的新關稅措施，若報復，美國將有終極報復手段。(註七十一)

## (8) 對中貿易制裁升級

此外，針對日益激烈的香港民眾抗爭，美國國務卿龐佩歐表示，中國應以和平方式解決香港抗爭，若中國以武力鎮壓香港示威活動，將使美中貿易

---

註六十七：「川普怒人民幣破 7 美財政部將中國列貨幣操縱國」，自由時報，2019 年 8 月 5 日。

「美中局勢升級 美 10 年債殖利率降至近 3 年最低」，自由時報，2019 年 8 月 6 日。

「遭列「匯率操縱國」 中國人行批美：任性的單邊主義」，自由時報，2019 年 8 月 6 日。

註六十八：「美商務部宣佈 對 44 億美元中國櫥櫃加徵反補貼關稅」，自由時報，2019 年 8 月 7 日。

註六十九：「美中關係再惡化！ 川普：不準備與中國達成貿易協議」，自由時報，2019 年 8 月 9 日。

註七十：「獨家》解讀美國 3 千億緩課清單 網通及鞋類沒被延後」，自由時報，2019 年 8 月 14 日。「川普延期部份關稅 美官員表態「目標仍是打擊中國」」，自由時報，2019 年 8 月 15 日。

註七十一：「若北京反擊 川普：將祭終極報復手段」，自由時報，2019 年 8 月 17 日。

變得更困難。(註七十二) 為報復美國的加徵關稅，8月23日中國國務院宣布將對美國750億美元的進口商品加徵5%到10%的報復性關稅，將分兩批在9月1日及12月15日實施。再者，中國也將在12月15日重啟對美國汽車加徵25%關稅，對汽車零組件加徵5%關稅。川普對此大為光火，於推特上首次稱習近平為「敵人」，顯示川普對中國的強硬姿態。此外，川普也在推特上下令美國企業尋找中國製造替代方案，及對中國進口的5500億美元產品提高關稅稅率5%，即10月1日對2500億美元中國商品的加徵關稅從25%提高至30%，9月1日的3000億美元中國進口商品加徵關稅從10%提高為15%。(註七十三)

針對先前表示將動用1977年的《國際緊急經濟權力法》來命令美國企業離開中國的川普，他在法國舉行的G7峰會又表示目前無此打算。中國對此宣稱，即使美國企業離開中國，自然會有別人來填缺補位。(註七十四) 針對美國對中國3000億美元的商品在9月1日實施加徵15%關稅，中國商務部在9月2日表示將根據世貿組織規則提出訴訟。(註七十五) 9月5日中國商務部發出聲明表示美中雙方將在10月初於華府展開貿易談判，並證實雙方代表曾於日前通電同意10月初在華府的會談。(註七十六)

### (9) 美中達成第一階段貿易協議

9月12日川普在推特上表示將延後預定於10月1日對2500億美元的中國商品加徵至30%的新關稅，這是依劉鶴的要求延後在中國國慶實施的關

---

註七十二：「直噏！龐皮歐：若中國以武力鎮壓香港 貿易談判將更困難」，自由時報，2019年8月21日。

註七十三：「報復美3千億關稅！中國擬對750億美元商品加稅」，自由時報，2019年8月23日。「美中關係破裂？川普驚人轉變 稱習近平「敵人」」，自由時報，2019年8月24日。「美中貿易戰 「川」式變臉反映了...」，自由時報，2018年8月24日。「川普反擊中國 美調高5500億美元中貨關稅」，自由時報，2019年8月25日。

註七十四：「川普要美企撤出中國 中方氣嘖嘖回應了」，自由時報，2019年8月26日。

註七十五：「3000億美元商品徵稅啟動 中國慢回應...將向WTO訴訟」，自由時報，2019年9月3日。

註七十六：「美中重啟貿易談判 中國商務部：力爭實質性進展」，自由時報，2019年9月5日。

稅，以表示美國的善意。而中國亦在 9 月 11 日公布美國產品課徵 25% 關稅的首批豁免清單。(註七十七) 此外，中國在 9 月 13 日將中國企業採購的美國黃豆與豬肉等農產品納入關稅豁免清單，美國貿易代表署在 9 月 20 日宣布暫時豁免 437 項中國產品關稅，顯見兩國皆在為復談展現善意。(註七十八) 9 月 19 日及 20 日美中舉行次長級官員貿易協商，但川普表明拒絕與中國達成局部性協議，也認為無需在 2020 年大選前達成協議。(註七十九) 24 日川普於聯合國大會演說，指出絕不接受不利美國人民的糟糕協議，並指出世貿組織必須進行重大改革以反制中國等國的欺騙行徑。(註八十)

10 月 10 日至 11 日美中雙方談判代表在華府舉行貿易談判，中方宣稱雙方就農業、知識產權保護、匯率、金融服務、擴大貿易合作、技術轉讓、爭端解決等領域取得實質進展。川普表示，美中雙方達成實質性第一階段協議的口頭共識，及中國同意購買約 400 億至 500 億美元的農產品，之後會有第二階段、第三階段的談判，須 5 周時間制定成文本。(註八十一) 川普並表示美中雙方領導人將在 11 月於智利舉行的 APEC 峰會上正式簽署第一階段貿易協議。美國貿易代表署在 10 月 18 日公布開始接受 3000 億美元中國商品 15% 關稅的豁免申請。(註八十二)

受到連續數周街頭示威的國內動盪情勢影響，智利總統宣布取消原定在 11 月中於首都聖地牙哥舉辦的亞太經合會領袖峰會及 12 月的《聯合國氣候

---

註七十七：「川普改變心意！延後 2500 億美元中國貨新關稅半個月」，自由時報，2019 年 9 月 12 日。

註七十八：「復談釋善意 美暫免 437 項中貨關稅」，自由時報，2019 年 9 月 21 日。

註七十九：「川普：不需在 2020 選前達成美中貿易協議」，自由時報，2019 年 9 月 22 日。

註八十：「川普：拒與中國達成糟糕貿易協議」自由時報，2019 年 9 月 26 日。

註八十一：「川普宣稱達「第一階段協議」 中官媒未提達成任何協議」，自由時報，2019 年 10 月 12 日。「劉鶴轉交習近平信件給川普 盼相互尊重處理分歧」，自由時報，2019 年 10 月 12 日。「美中達第一階段貿易協議 重點報你知」，自由時報，2019 年 10 月 12 日。

註八十二：「簽協議前釋善意 美開放 3 千億商品申請關稅豁免」，自由時報，2019 年 10 月 22 日。



變化綱要公約》第 25 次締約方會議(COP 25)。這使得原本要在 APEC 峰會期間簽署第一階段貿易協定的川習會也面臨無法舉行的困境。但川普仍希望在原訂時間與習近平簽署第一階段貿易協定，並開始尋找替代地點。相對於傳出中國提議在澳門舉行川習會，川普則在 11 月 1 日提議在美國愛荷華州舉行該會議。(註八十三)

此外，中國商務部 11 月 7 日宣布美中雙方同意分階段取消已加徵關稅，但川普 8 日表示他尚未同意撤銷關稅，儘管北京希望他這麼做。此反映白宮內外的不同意見。(註八十四) 14 日白宮經濟顧問庫德洛表示美國已接近與中國達成貿易協議，商務部長羅斯 15 日表示美中第一階段貿易協議達成的可能性很高。16 日劉鶴與美方談判代表賴海哲及努勤通話，就各自核心關切進行討論。(註八十五) 20 日川普受訪表示，他尚未與中國達成協議，批評中國不夠積極。這使得原本第一階段貿易協議可能拖到明年。22 日習近平在會晤前美國國務卿季辛吉表示，中國希望在公平平等的基礎上與美國推進第一階段貿易協定。(註八十六)

12 月 6 日中國宣布將豁免部分美國豬肉與大豆的關稅，5 日川普表示美中貿易談判進展得非常順利。12 月 13 日晚間中國副商務部長表示，美中雙方已在第一階段貿易協議的文本上達成共識，美方將分階段去除中國進口產品的關稅，中國將增加對美國產品的進口量。美方代表賴海哲對此貿易協議文本表示，美國將取消原定 15 日對中國生效的新一波關稅，現行對 2500 億

---

註八十三：「智利取消主辦 APEC 美中協議簽署生變」，自由時報，2019 年 10 月 31 日。「川普仍盼下月簽署貿易協議 北京建議在澳門舉辦」，自由時報，2019 年 10 月 31 日。

「反將習近平一軍 川普提在愛荷華州會談和簽協議」，自由時報，2019 年 11 月 2 日。

註八十四：「分階段撤對中關稅？川普：我還沒同意」，自由時報，2019 年 11 月 9 日。

註八十五：「貿易磋商有進展？央視：劉鶴與美通話進行「建設性討論」」，自由時報，2019 年 11 月 17 日。

註八十六：「美中初步協議卡關！川普怪「中國不夠積極」」，自由時報，2019 年 11 月 21 日。「維尼求饒？習近平首發聲：第 1 階段協議應公平平等」，自由時報，2019 年 11 月 22 日。

美元中國貨品的加徵 25% 關稅將維持，對另外 1100 億美元的中國貨品關稅將降至 7.5%。

中國則同意在 2 年內購買額外的 320 億美元的美國農產品，而協議將在 2020 年 1 月在華府的部長級會議上舉行簽署，第二階段協議將在適當時候展開，而不會拖到 2020 年總統大選後。他並表示川普政府沒有承諾未來會降低關稅。12 月 13 日美國貿易代表署公告原本在 12 月 15 日對中國 1560 億美元進口商品加徵 15% 的關稅將無限期暫停實施。中國同意在 2017 年進口額的基礎上，在未來二年加購美國商品及服務至少二千億美元，包括農產品、能源、製成品及服務，中國將在未來二年加購美國農產品 320 億美元，並承諾再盡力增加 50 億美元。此協議也包含一系列結構性改革，含括智慧財產、技術轉讓、農業、金融服務、貨幣與匯率等。但此協議未涉及美國要求的深層結構性改革。(註八十七) 12 月 20 日川普與習近平進行電話對談，川普表示中方已開始購買美國農產品，雙方將在很短時間內簽署第一階段貿易協議。(註八十八)

#### (10) 美中簽署第一階段貿易協議

2019 年 12 月 30 日川普推文表示將於 2020 年 1 月 15 日與中國簽署全面的第一階段貿易協議。美國財政部 13 日公布半年度匯率政策報告指出，美中貿易第一階段協議中，中方承諾對匯率等關鍵領域進行結構性改革與改變，因此美方不再將中國列為匯率操縱中國。美國與中國在 1 月 15 日簽署第一階段貿易協議，該貿易協議內容可分為七大項目，含括知識產權，技術

---

註八十七：「川普：美中貿易談判 推展順利」，自由時報，2019 年 12 月 7 日。「中國召開記者會 確認美中第一階段貿易協議文本已達共識」，自由時報，2019 年 12 月 14 日。「對中國質疑很明智 美貿易代表：沒承諾未來會降低關稅」，自由時報，2019 年 12 月 14 日。「不課了！美方宣布「無限期暫停」15 日對中關稅」，自由時報，2019 年 12 月 14 日。「美中貿易協議》美削減部分關稅 中國允 2 年加購 2 千億美元商品」，自由時報，2019 年 12 月 15 日。

註八十八：「貿易談判達成重大突破 川普：很快與中簽第一階段協議」，自由時報，2019 年 12 月 22 日。

轉移、食品農產品貿易、金融服務、總體經濟政策與匯率、擴大貿易及爭端解決。(註八十九)

1月22日川普在參加《世界經濟論壇》時受訪表示，若中國違反貿易承諾，他將不惜終止第一階段的貿易協定，並對中國加徵鉅額關稅。(註九十) 時至2020年1月下旬，因中國武漢肺炎擴大而連帶影響美中貿易，白宮經濟顧問庫德洛在2月4日表示，原本預計在2月下旬協議生效後的出口激增將因武漢病毒疫情而延遲。(註九十一) 2月6日中國國務院宣布將自14日起調降對美國750億美元的商品關稅，從2019年9月1日起加徵10%關稅的商品調降為5%，已加徵5%關稅的商品調降為2.5%。(註九十二) 為執行第一階段貿易協議，美國貿易代表署在2月14日宣布將成立爭端解決辦公室與申訴專線，並將在15日正式運作，受理企業或其他利害關係者對中國執行協議的申訴。(註九十三) 此外，受到武漢肺炎影響，中國農業部在17日宣布批准從美國進口所有禽類產品。(註九十四) 21日中國國務院公布第2批對美加徵關稅商品的第1次排除清單，共65項，將從2月28日開始實施。(註九十五)

### (11) 武漢肺炎對第一階段貿易協定的影響

針對武漢肺炎對中國落實美中第一階段貿易協定的影響，美國財政部長

---

註八十九：「川普：1月15日美中簽署第一階段協議」，自由時報，2019年12月31日。「貿易協議簽署前夕 美將中國自匯率操縱國名單移除」，自由時報，2020年1月14日。「習稱「有一千條理由搞好美中關係」 7點看懂貿易協議」，自由時報，2020年1月16日。

註九十：「習近平若違約 川普：終止首階段貿易協議、大幅加稅」，自由時報，2020年1月24日。

註九十一：「武漢肺炎》庫德洛：新病毒將導致中國延遲購買承諾」，自由時報，2020年2月5日。

註九十二：「釋善意！中國調降對美750億美元商品進口關稅 降幅達一半」，自由時報，2020年2月6日。

註九十三：「執行美中首階段貿易協議 華府設申訴辦公室」，自由時報，2020年2月16日。

註九十四：「中國撐不住了！宣布進口美國所有禽類產品」自由時報，2020年2月17日。

註九十五：「中國國務院公布「第2批」對美加徵關稅商品排除清單」自由時報，2020年2月21日。

努勤在 2 月 23 日表示，他認為不會影響美中第一階段協議。(註九十六)此外，美國貿易代表署在 2 月下旬取消數十種來自中國醫療產品的進口關稅，以因應武漢肺炎在美國擴散而亟需醫療物資。(註九十七)3 月 20 日美國貿易代表署宣布將對是否解除與疫情相關之中國進口醫療產品課徵的額外關稅尋求公共意見，以助於美國對抗武漢肺炎疫情。(註九十八)

4 月 14 日中國海關總署表示，在第一季中國向美國採購的農產品中，黃豆、豬肉、棉花皆倍增，以落實美中貿易協議。(註九十九)隨著武漢肺炎疫情在美國加劇，川普對於美中第一階段貿易協議的看法也為之轉變，不僅考慮對中國課徵新關稅報復，並認為該協議已變成次要。5 月 3 日川普表示，若中國沒有兌現購買至少 2000 億美元美國產品及服務，他將終止第一階段美中貿易協議。財政部長努勤也揚言若中國不遵守先前與美國達成的協議，將會對兩國關係和全球經濟造成極為重大的後果。8 日川普在受訪時表示，他仍在考慮對是否要終止美中第一階段貿易協議。同時，美國貿易代表賴海哲與中國國務院副總理劉鶴在 8 日通話討論第一階段貿易協議的實施情況，雙方表示將努力為該協議的落實創造有利的氛圍與條件。(註一百)

中國國務院在 5 月 12 日宣布第 2 批對美加徵關稅商品的排除清單共 79 項，並將於 5 月 19 日至 2021 年 5 月 18 日不再加徵反制美國「301 條款」的

---

註九十六：「武漢肺炎》美財長：疫情不影響美中第一階段協議」，自由時報，2020 年 2 月 24 日。

註九十七：「武漢肺炎》疫情嚴峻 美國取消對中數十種醫療用品關稅」，自由時報，2020 年 3 月 7 日。

註九十八：「防疫優先 美研商調降中國醫療產品關稅」，自由時報，2020 年 3 月 22 日。

註九十九：「中國海關總署：Q1 加倍採購美國農產品 落實美中貿易協議」，自由時報，2020 年 4 月 14 日。

註一百：「武漢肺炎》美中貿易協議搖搖欲墜 川普揚言對中課新關稅」，自由時報，2020 年 5 月 1 日。「一定要買單」！川普：中若不依承諾採購 2000 億美元產品 將撕毀貿易協議」，自由時報，2020 年 5 月 4 日。「促中國遵守貿易協定 美財政部長：否則將會承擔後果」，自由時報，2020 年 5 月 5 日。「武漢肺炎》川普考慮是否終止 美中貿易協議有可能不保」，自由時報，2020 年 5 月 9 日。

關稅。(註一百零一) 隨著武漢肺炎疫情在美國擴大，川普為此究責中國的批判益加嚴厲。川普在 5 月 19 日表示，原本他對美中第一階段貿易協議感到非常興奮，但現在對此的感受已大不相同。白宮經濟顧問庫德洛 21 日表示美國沒有重談美中第一階段貿易協議的打算，美國貿易代表賴海哲及財長努勤向川普匯報表示協議仍完好無缺，且中國有意履行協議。美國貿易代表署在 5 月 22 日發表聲明表示，2 月 14 日生效的第一階段貿易協議取得進展，中國已擴大美國進口品項，且放寬進口標準，以便利美國商品進口。(註一百零二)

## (12) 香港局勢對美中貿易協議的影響

隨著中國在 5 月 28 日對香港實施港版國家安全法，美國在 5 月 29 日宣布取消香港特殊貿易待遇及制裁侵害香港自由的中國與香港官員等，使得美中情勢再度升高。白宮經濟顧問庫德洛在 5 月 26 日受訪時表示，川普政府願意支付全部費用及搬遷成本，鼓勵美國企業把供應鏈從中國遷回美國，以避免過度依賴中國的現狀。(註一百零三) 此舉凸顯美國並未放棄與中國脫勾的政策。6 月 1 日彭博報導指出，中國多家國有農業公司已被中國當局勒令暫停採購美國黃豆產品，但此訊息隨即在隔日遭美國黃豆出口協會否認。然而，根據美國農業部統計，2020 年第一季中國對美農產品採購僅約 33.5 億美元，是自 2007 年以來同期最低，幾乎無法達成中方在第一階段貿易協定允諾將在 2020 年採購 365 億美元的美國農產品。(註一百零四)

---

註一百零一：「挽救貿易協議？中公布第 2 批對美商品關稅排除清單」，自由時報，2020 年 5 月 12 日。

註一百零二：「曾對美中貿易協議感到興奮！川普：如今感受已不同」，自由時報，2020 年 5 月 20 日。「美中貿易協議不重談！庫德洛：北京仍須對疫情負責」，自由時報，2020 年 5 月 22 日。「貿易協議有在顧 USTR：中國持續擴大進口品項」，自由時報，2020 年 5 月 22 日。

註一百零三：「白宮經濟顧問庫德洛：美國願支付全部費用 鼓勵企業脫中」，自由時報，2020 年 5 月 27 日。

註一百零四：「美中衝突升溫！彭博：中國暫停採購黃豆等美國農產品」，自由時報，2020 年 6 月 1 日。「買美國黃豆？美國出口協會否認」，自由時報，2020 年 6 月 2 日。

在美中關係因武漢肺炎疫情及港版國安法通過而惡化之際，美國貿易代表賴海哲 6 月 4 日在紐約演說時表示，中國在疫情流行的背景下，北京仍能履行協議且他對美中第一階段貿易協議感到樂觀。(註一百零五) 6 月 14 日川普透過國務院發表聲明，抨擊中國政府不斷違背對其他國家的承諾，國務卿龐皮歐也指出中國壓制人權與剝奪香港人的公民權力，使世人遭遇危險。(註一百零六) 6 月 17 日賴海哲出席美國眾議院聽證會時表示，美中第一階段貿易協議並無減弱跡象，且中國表明仍將遵守協議。他表示中國至今已購買超過 100 億美元的美國農產品，並認為目前美中經濟脫勾不是個政策或合理的政策選項，但仍認為供應鏈將重返美國。(註一百零七)

因武漢疫情及香港問題導致美中關係緊張，中國中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪與美國國務卿龐皮歐於 6 月 18 日在夏威夷會晤後，彭博報導指出中國打算在會談後擴大採購美國黃豆、玉米及乙醇等農產品，以履行美中第一階段貿易協議。華爾街日報也報導，楊潔篪在該會晤時向龐皮歐表達強烈不滿，指稱美國的台灣與香港政策可能跨越中國的「紅線」並危及美中第一階段貿易協議。(註一百零八) 此外，川普在接受專訪時表示，他之所以沒有針對打壓新疆少數民族而制裁相關中國政府官員，主要原因擔心此類措施將影響美中貿易談判。(註一百零九)

美中貿易協議的脆弱性導致任何風吹草動都會對市場造成巨大波動。6 月 22 日白宮貿易顧問納瓦羅受訪時表示，美國對未事先收到疫情警告感到

---

註一百零五：「疫情無礙！萊席爾：中國履行貿易協議做得非常好」，自由時報，2020 年 6 月 5 日。

註一百零六：「龐皮歐轟中共剝奪港人民權」，自由時報，2020 年 6 月 16 日。

註一百零七：「美貿易代表：美中第 1 階段貿易協議並未減弱」，自由時報，2020 年 6 月 18 日。

註一百零八：「龐皮歐會楊潔篪後 彭博：傳中國擴大購買美黃豆等農產品」，自由時報，2020 年 6 月 19 日。「龐皮歐會楊潔篪 傳楊警告美：踩台、港紅線將危及中國採購」，自由時報，2020 年 6 月 27 日。

註一百零九：「川普坦言憂影響貿易談判 未就新疆問題加強制裁中國」，自由時報，2020 年 6 月 22 日。

憤怒，指稱美中貿易協議「結束了」。此言論一出引發美國市場震驚及每美國期貨指數下跌，納瓦羅為此發表聲明指出該評論和美中第一階段貿易協議無關，而是被錯誤解讀。川普也特地在推特上強調該協議完美無缺。(註一百一十)

---

註一百一十：「中方會面卻不警告武漢肺炎 白宮顧問：美中貿易協定玩完」，自由時報，2020年6月23日。「白宮顧問納瓦羅澄清：美中貿易協議『並未結束』」，自由時報，2020年6月23日。

表二、美中貿易戰之發展

時間	美國(關稅制裁)	中國(關稅反制)
2016 年	川普在總統競選時宣稱將對中國課以 45% 的關稅	
2017 年 4 月	川普與習近平在 2017 年 4 月首次於川普佛羅里達的莊園中會晤，並舉辦兩輪會談達成旨在改善美中貿易失衡的「百日計畫」	
7 月	百日計畫成為「百日泡影」，全面經濟對話亦未達成新的進展	
8 月	首次依 1974 年貿易法的「301 條款」對中國涉嫌竊取智慧財產權啟動調查	
2018 年 1 月	依貿易法的「201 條款」對中國輸美的太陽能模組與南韓的大型洗衣機各課徵 15% 與 20% 的懲罰性關稅	
3 月 1 日	根據貿易拓展法 232 條以國家安全為由，就輸美的鋼與鋁製品各課徵 25% 與 10% 的關稅	
3 月 22 日	川普簽署 301 條款備忘錄，宣布將對中國進口產品課徵近五百億美元的關稅，並同時要求財政部調查中國國有企業在美的不公平投資行為	
4 月 3 日	川普政府宣布特別 301 條款的制裁清單，針對一千三百餘項，包涵電子產品、航空及機械產品等，共約五百億美元的中國產品將課 25% 的關稅	對美國「同規模、同強度」的反擊
4 月 6 日	宣布對中國輸美一千億美元的商品課徵 25% 的關稅，並說如果中國報復，美國將對全部中國輸美的產品課稅	表示美中的貿易協商已經破局
5 月初	美國財長等高層官員抵達北京與中國國務院副總理劉鶴展開會談，美要求中國削減二千億美元貿易逆差及停止對「中國製造 2025」的政府補貼，雙方因重大分歧而無進展	



川普美國優先貿易政策與對世界貿易秩序的挑戰

時間	美國(關稅制裁)	中國(關稅反制)
5月15-19日	中國宣布移除美國豬肉進口關稅，換取美國移除對中興通訊禁止貿易的制裁。同時，劉鶴在5月15日赴美展開談判，19日美中談判代表達成六點共識，中國承諾將大幅減少對美貿易順差並增加對美商品的採購	
5月底	川普宣布將對中國採取三項制裁行動，將對中國500億美元進口產品加增25%關稅，並在6月中公布最後清單，至此美中貿易戰再度引燃，美中第三輪貿易談判遂在美方關稅陰影下陷入僵局結束	
6月2日	美國商務部長羅斯抵達北京展開第三輪貿易談判，中國提出近700億美元的採購，但與川普要求削減2000億美元的美中逆差差距太大，使得談判再度無疾而終	
6月15日	美國公布二階段500億美元課徵25%關稅清單，第一階段先對340億美元中國商品課徵關稅，第二階段再就160億美元的中國商品課稅	兩階段對美500億商品加徵25%關稅報復
6月18日	川普威脅將對中國2000億美元的商品課徵10%的關稅	
7月6日	對818項總值340億美元的中國商品課徵25%關稅，包括航太、電機、機械產品、汽車零組件生效	對545項總值340億美元的美國商品課徵25%的關稅，包括農產品、水產、菸酒、汽車
8月22、23日	美中雙方在華盛頓展開為期二天的第四輪貿易協商，但並未有實質進展。	
8月23日	對279項總值160億美元的中國商品課徵25%的關稅，包括鋼鐵、鋁材、工業機械、機車零件、半導體設備及零件生效	對287項總值160億美元的美國商品課徵25%的關稅，包括能源產品、化工產品、醫療設備
9月24日	對5745項總值2000億美元的中國產品課徵10%的關稅，2019年起提高到25%，包括食品、化學、礦產、民生用品等生效	國務院宣布對5207項總值600億美國商品課徵5%及10%關稅，包括太陽能電池、汽車零組件、家電產品
11月	川普說中國已提交會赴美國的清單，但不被接受	
12月2日	川習在G20峰會場邊會議達成協議，美國暫時不調高對中國2000億美元產品的關稅，中國承諾購買非常大量農工及能源產品，以縮減貿易逆差，兩方有90天協商時間。	

時間	美國(關稅制裁)	中國(關稅反制)
2019 年 1 月 7-9 日	美中兩國官員今起在中國北京舉行為期兩天的貿易磋商，這是雙方第五輪貿易談判	
1 月 30-31 日	中國國務院副總理劉鶴將率團前往美國，與美國貿易代表萊席爾展開新一輪貿易談判，雙方最終未達成協議	
2 月 11-15 日	美中雙方在北京展開第三輪貿易談判，先進行副部長級，在進行部長級談判	
2 月 21-22 日	美中雙方在美國華府舉行談判，美方要求中方進行結構改革，延長兩日談判，川普會見中國國務院副總理劉鶴表示將把三月一日大限延長一個月左右，並可能在三月下旬和中國國家主席習近平見面，他並表示談判取得實質進展	
3 月 1 日	川普指示美國政府宣布暫緩對中國二千億美元產品提高關稅，「直到進一步通知」	
3 月 2 日	川普總統表示，若美中協議不夠好，他隨時準備放棄	
3 月 5 日	美中進入貿易協議最後階段，兩國元首可能在 3 月 27 日會面，敲定協議	中國召開兩會，加速審理「外商投資法」
3 月 6 日	美國宣布對中國二千億美元關稅將無限期延長	
	將對 2670 億美元的中國商品課徵關稅，既對全中國輸美產品課稅	
5 月 5 日	川普宣布對中國二千億關稅從 10% 提高到 25%	
5 月 8 日	中國商務部公告若美國實施加徵關稅，中國將不得不採取必要反制措施	
5 月 9 日至 10 日	劉鶴赴美談判，但未能使美國撤回加徵關稅的決定。川普表示對 3250 億美元的中國商品加徵 25% 關稅的流程已經展開，並不急與中國達成貿易協議	
5 月 13 日	美國貿易代表署宣布將對 3000 億美元的中國商品加徵 25% 的關稅	中國財政部表示將自 6 月 1 日起對價值 600 億美元的美國商品的關稅稅率提高為 10%、20% 或 25% 不等
6 月 2 日	中國國務院發表《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書，駁斥美方指稱中方立場倒退的說法，指責美方挑起全球經濟摩擦，出爾反爾，不講誠信等。	
6 月 29 日	美中兩國領導人藉出席 G20 峰會時舉行「川習會」，會中達成重啟貿易談判，暫時不加徵新關稅	

川普美國優先貿易政策與對世界貿易秩序的挑戰

時間	美國(關稅制裁)	中國(關稅反制)
7月31日	美中貿易談判代表於上海展開協商，會後沒有公開談話。	
8月1日	川普表示將在9月1日對3000億美元的中國商品加徵10%的關稅，直到協議達成為止。	中國商務部表示此是違背兩國元首在大阪會晤的共識，中方將採取反制
8月6日	美國商務部宣布將對進口價值約44億美元的中國櫥櫃徵收反補貼關稅，稅率最高達229%	
8月13日	美國貿易代表署宣布原本在9月1日課徵10%額外關稅的3000億美元商品清單延後到12月15日課稅	
8月15日	川普表示美中將在9月於華府舉行貿易談判	
8月23、24日	川普下令美國企業尋找中國製造替代方案，及對中國進口的5500億美元產品提高關稅稅率5%，即10月1日對2500億美元中國商品的加徵關稅從25%提高至30%，9月1日的3000億美元中國進口商品加徵關稅從10%提高為15%	中國國務院宣布對美國750億美元的進口商品加徵5%到10%的報復性關稅，將分兩批在9月1日及12月15日實施。中國也將在12月15日重啟對美國汽車加徵25%關稅，對汽車零組件加徵5%關稅
9月5日	中國商務部發出聲明表示雙方將在10月初於華府展開貿易談判	
9月11、12日	川普表示將延後預定於10月1日對2500億美元的中國商品加徵至30%的新關稅，以表善意。	中國公布美國產品課徵25%關稅的首批豁免清單
9月19日及20日	美中舉行次長級官員貿易協商，但川普表明拒絕與中國達成局部性協議	
10月10日至11日	美中雙方談判代表在華府舉行貿易談判，中方宣稱雙方取得實質進展。川普表示，美中雙方達成實質性第一階段協議的口頭共識，及中國同意購買約400億至500億美元的農產品	
10月底	智利總統宣布取消原定在11月中於首都聖地牙哥舉辦的亞太經合會領袖峰會，導致川席會簽署第一階段貿易協定生變	
12月13日	中國副商務部長表示，美中雙方已在第一階段貿易協議的文本上達成共識，美方將分階段去除中國進口產品的關稅，中國將增加對美國產品的進口量。美方	

時間	美國(關稅制裁)	中國(關稅反制)
	代表賴海哲對此貿易協議文本表示，美國將取消原定 15 日對中國生效的新一波關稅，現行對 2500 億美元中國貨品的加徵 25% 關稅將維持	
12 月 13 日	美國貿易代表署公告原本在 12 月 15 日對中國 1560 億美元進口商品加徵 15% 的關稅將無限期暫停實施	
12 月 30 日	川普推文表示將於 2020 年 1 月 15 日與中國簽署全面的第一階段貿易協議	
2020 年 1 月 15 日	美國與中國簽署第一階段貿易協議，內容分為七大項目，包括知識產權、技術轉移、食品農產品貿易、金融服務、總體經濟政策與匯率、擴大貿易及爭端解決	
2 月 6 日	中國國務院宣布自 14 日起調降對美國 750 億美元的商品關稅，從 2019 年 9 月 1 日起加徵 10% 關稅的商品調降為 5%，已加徵 5% 關稅的商品調降為 2.5%	
2 月 14 日	美國貿易代表署宣布成立爭端解決辦公室與申訴專線，並將在 15 日正式運作	
2 月 21 日	中國國務院公布第 2 批對美加徵關稅商品的第 1 次排除清單	
3 月 20 日	美國貿易代表署宣布將對是否解除與疫情相關之中國進口醫療產品課徵的額外關稅尋求公共意見，以助於美國對抗武漢肺炎疫情	
4 月 14 日	中國海關總署表示，在第一季中國向美國採購的農產品中，黃豆、豬肉、棉花皆倍增	
5 月 3 日	川普表示，若中國沒有兌現購買至少 2000 億美元美國產品及服務，他將終止第一階段美中貿易協議	
5 月 8 日	美國貿易代表賴海哲與中國國務院副總理劉鶴通話討論貿易協議的實施情況，雙方表示將努力為該協議的落實創造有利的氛圍與條件	
5 月 12 日	中國國務院宣布第 2 批對美加徵關稅商品的排除清單共 79 項，並將於 5 月 19 日至 2021 年 5 月 18 日不再加徵反制美國「301 條款」的關稅	
5 月 21 日	白宮經濟顧問庫德洛表示美國沒有打算重談美中第一階段貿易協議	
5 月 22 日	美國貿易代表署表示，2 月 14 日生效的第一階段貿易協議取得進展，中國已擴大美國進口品項，且放寬進口標準，以便利美國商品進口	
5 月 28 日	中國對香港實施港版國家安全法，美國在 5 月 29 日宣布取消香港特殊貿易待遇，美中情勢再度升高	

時間	美國(關稅制裁)	中國(關稅反制)
6月4日	美國貿易代表賴海哲表示，中國在疫情流行下仍能履行協議且他對美中第一階段貿易協議感到樂觀	
6月18日	美國國務卿龐皮歐與中國中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪在夏威夷會晤，報導指出中國打算在會談後擴大採購美國黃豆、玉米及乙醇等農產品，以履行協議	
6月22日	白宮貿易顧問納瓦羅受訪指稱美中貿易協議「結束了」，引發美國市場震驚。後來被澄清是媒體錯誤解讀。	

資料來源：筆者自行整理。

### (三) 退出既有多邊協商或條約，改以雙邊貿易條約取代

川普認為多邊協商的自貿協定無法伸張美國的利益，因此主張廢除而改以雙邊協商方式來極大化美國的經濟利益。最明顯的例子是川普在 2017 年 1 月 23 日上任第三天即簽署行政命令宣布美國退出《跨太平洋伙伴協定》( TPP )，而將改以逐次和各個國家協商雙邊自貿條約的方式來取代。

過去三年來，川普政府透過雙邊協商途徑來達成對自己有利的貿易條約，共計已陸續達成《美韓自貿協定》的重新簽署及《美墨加自貿協定》的簽署。2018 年 10 月 16 日美國貿易代表署宣布，將啟動美國與歐盟、英國及日本的雙邊貿易協商。( 註一百一十一 ) 由此可見，川普政府捨棄多邊協商模式的決心，並將積極利用雙邊貿易協商的途徑以獲取對美國更為有利的貿易協定。

#### 1. 美歐貿易談判

美國與歐盟的貿易談判，原本在川普廢棄歐巴馬時代的《跨大西洋貿易與投資伙伴關係》( TTIP ) 後陷入停頓。2017 年 5 月川普在七大工業國 ( G7 ) 領袖峰會上抨擊德國的貿易政策，但隨後其商務部長羅斯 ( Ross ) 卻表示準

註一百一十一：「美國將與日本、歐盟、英國展開雙邊貿易談判」，自由時報，2018 年 10 月 17 日。

備與歐盟恢復大型貿易協定談判。(註一百一十二) 2018 年隨著川普課徵鋁關稅，引發歐盟報復於 6 月亦對美國商品 28 億歐元課徵報復關稅，並引起川普威脅以課徵歐洲進口車關稅報復。

針對歐盟對 28 億歐元的美國商品報復關稅在 2018 年 6 月 20 日生效，川普表示如不移除，將對歐盟進口汽車課徵 20% 關稅，並要求歐盟車廠在美國生產。(註一百一十三) 美國哈雷機車宣布為避免歐盟關稅，將把生產線移到海外，致使川普大為不滿，表示若回銷美國將課徵高關稅。(註一百一十四) 2018 年 7 月 2 日因美國實施鋁關稅及對進口汽車展開調查，引發四十多國在世貿組織抗議美國對進口汽車及零組件課徵附加關稅，但歐盟表示考慮與美、韓、日等汽車大國協商，削減汽車關稅以避免與美國發生貿易戰。(註一百一十五)

隨後在美中貿易戰越趨升高之際，2018 年 7 月 25 日川普與歐盟主席容克會談後宣布，雙方達成協議將展開全面貿易談判化解分歧，並致力消除美歐間非汽車工業產品關稅、貿易壁壘及補貼、及改革世貿組織等。雙方並同意在貿易談判期間暫停實施任何新關稅，包括川普威脅對進口汽車與汽車零件課徵的 25% 關稅。(註一百一十六) 這使得美國與歐盟間的貿易戰暫時停火，而為雙方貿易談判做準備。

2018 年 10 月 16 日美國貿易代表賴海哲通知國會表達川普政府將與歐盟進行貿易條約談判。11 月 15 日美國貿易代表署發表將就美歐貿易協定尋求公眾意見的通知。12 月 14 日美國貿易代表就此召開公聽會，並於 2019 年 1 月 11 日公布美國在美歐貿易條約的談判目標(USTR, 2017, pp. 5-6)。

---

註一百一十二：「美擬與歐盟恢復大型貿易談判」，自由時報，2017 年 6 月 1 日。

註一百一十三：「反擊歐盟報復 川普嗆對歐盟進口車加徵 20% 關稅」，自由時報，2018 年 6 月 24 日。

註一百一十四：「不當犧牲品 哈雷舉白旗出走」，自由時報，2018 年 6 月 27 日；「川普：哈雷膽敢出走 回銷重稅伺候」，自由時報，2018 年 6 月 28 日。

註一百一十五：「歐盟避戰 協商美日韓降汽車關稅」，自由時報，2018 年 7 月 5 日。

註一百一十六：「專心對付中國？美歐貿易戰休兵」，自由時報，2018 年 7 月 27 日。

然而，美歐貿易協商在 2019 年並未有具體進展，主因是歐盟拒絕考慮削減農產品關稅，而美國認為此是達成任何廣泛關稅削減所必須的。另一方面，雙方仍在非關稅障礙方面達成些許進展。雙方皆擬訂促進彼此產品符合對方技術規則的一致性（conformity）評估草案，並討論各自的規範體系的使用標準，以降低彼此的製造品出口障礙(USTR, 2020, p. 27)。2019 年 5 月 17 日白宮宣布同意延期半年決定是否向歐盟及日本進口汽車及汽車零件加徵關稅。此被認為是川普為集中應付美中貿易戰之舉，但川普仍批評歐盟出口汽車占美國好處，卻不要美國農產品與汽車(USTR, 2019, p. 6)。(註一百一十七)

## 2. 美日貿易談判

由於日本長年來對美國享有鉅額貿易順差，因此日本亦是川普政府鎖定談判較佳貿易協議的對象。2018 年 10 月美國貿易代表賴海哲通知國會表示川普政府將啟動與日本談判貿易協定的意向，並隨後在同年 10 月 26 日尋求對此協議的公眾意見，並在 12 月召開公聽會聽取各方意見，並在該月底公布美國對該協議的協商目標(USTR, 2019, p. 6)。

美國與日本的貿易談判開始於 2019 年 4 月，並在同年 8 月達成在市場准入與數位貿易領域的原則性協議。同年 9 月 25 日雙方宣布達成兩項貿易條約的早期成果，美國總統川普與日本首相安倍晉三發表共同聲明表示將進一步啟動後續的貿易談判(USTR, 2020, p. 7)。之後到 10 月 7 日川普與安倍晉三簽訂兩項協議：《美日貿易協議》(US-Japan Trade Agreement)及《美日數位貿易協議》(US-Japan Digital Trade Agreement)。兩項條約並在 2020 年 1 月 1 日生效(USTR, 2020, p. 5)。

## 3. 美英貿易談判

在英國 2016 年公投脫離歐盟成功後，英國即表達與美國建立更緊密經

---

註一百一十七：「火力朝中 川普先休兵盟邦貿易戰」，自由時報，2019 年 5 月 19 日。

貿關係的期待。2017 年 7 月美國與英國建立美英貿易與投資工作小組來尋求強化雙邊貿易與投資關係、確保既有美國—歐盟協議能順利移轉到美英協議、並為英國在脫離歐盟後建立未來的美英貿易協議打下基礎。自該小組成立後至 2019 年已分別集會六次以探討前述議題。2018 年 10 月川普政府知會國會表達與英國談判自貿協議的意願，並在該年 11 月公布尋求公眾意見，而在 2019 年 1 月底召開公聽會，並在 2 月 28 日公布美國對該協議的協商目的(USTR, 2019, p. 6; 2020, pp. 6-7)。

#### (四) 對世貿組織的削弱與改革

川普對於世貿組織的不滿在競選期間即已表露，曾多次表示美國應退出世貿組織。在當選總統後，除施加更大力道要求改革世貿組織外，亦在世貿組織內就其各項自認為遭受不公平貿易侵害的案件，向世貿組織提起訴訟，例如 2018 年 3 月在對中國宣布就 500 億美元商品課稅時，即要求美國貿易代表署在世貿組織對中國歧視性作法提起訴訟。與此同時，美國也與歐盟及日本組成對抗中國不公平貿易的陣線，並於 2018 年 9 月底共同發表聲明，表態對抗不公平貿易，並計畫在 10 月共同提案改革世貿組織，以強化貿易規則。(註一百一十八)

2018 年 8 月底川普接受訪問時再次指出，當初創立 WTO 的協議是「歷來最糟糕的一個貿易協定」，「如果他們沒有改革，我會退出 WTO」。(註一百一十九) 美國貿易代表賴海哲亦指出，讓中國加入 WTO 是項錯誤，因為 WTO 無力處理像中國這樣的「非市場經濟」國家，且 WTO 爭端解決機制干預美國主權，尤其是反傾銷案。

美國對 WTO 能力的削弱主要在對 WTO 裁決效力的否定與拒絕同意其上訴機構法官的任命。2018 年 9 月美國駐 WTO 大使拒絕續聘任期屆滿的

---

註一百一十八：「國際現場：劍指中國 美歐研議 WTO 改革方案」，自由時報，2018 年 9 月 20 日。

註一百一十九：「WTO 若不善待美國 川普揚言退出」，自由時報，2018 年 9 月 1 日。



WTO 上訴機構法官，導致世貿組織的仲裁法官僅剩下三名，一旦法官申請迴避，則 WTO 貿易仲裁的上訴機制將無法運行。最終，由於美國的拒絕同意任命，世貿組織上訴機構在 2019 年 12 月已徹底癱瘓。

此外，對於美中貿易戰及美國揚言退出 WTO，當時的 WTO 秘書長阿茲維多表示非常擔憂貿易爭端將擴大到關稅及貿易以外領域，並警告若美國退出 WTO 將對全球經濟與美國引發混亂性後果，且危及美國在全球的營運。他也指出當前正是自 1947 年簽署關稅暨貿易總協定 ( GATT ) 以來的最大危機，對整個多邊貿易體制帶來巨大挑戰。( 註一百二十 ) 2020 年 5 月 14 日阿茲維多宣布將於 8 月離職，提早結束還有一年的任期，留下在全球貿易面臨巨大壓力下被受挑戰的世貿組織。( 註一百二十一 )

簡言之，川普政府對於世貿組織的不滿主要有下列幾點：

#### 1. 對於 WTO 爭端解決機制的不滿

美國認為 WTO 爭端解決機制的運行僭越了 WTO 成員授與該機構的權力，這包括該爭端解決機制的上訴機構法官經常透過其判例來施加或削弱 WTO 會員在 WTO 條約下的權利與義務，而他們並未被授予如此做的權力。

#### 2. WTO 未能在當代全球經濟的重要領域達成協議

自世貿組織在 1995 年成立以來，對於唯一進行的多哈發展議程 ( Doha Development Agenda, DDA )，亦在 2015 年 WTO 第十屆部長會議中承認，各會員國對於是否再重啟該回合的談判並未達成共識。由於 WTO 會員內的意見紛歧，川普政府認為必須聚焦於當今與未來的貿易議題，才能發揮其促進成員國間簽訂自由、公平與互惠條約的功能。

---

註一百二十： 「WTO 秘書長：美若退出 WTO 恐引爆全球經濟混亂」，自由時報，2018 年 9 月 2 日。「WTO 秘書長：自由貿易面臨 1947 年以來最嚴重的危機」，自由時報，2018 年 11 月 30 日。

註一百二十一： 「全球面臨貿易衝擊壓力 WTO 秘書長宣布提早 1 年卸任」，自由時報，2020 年 5 月 15 日。

### 3. 對 WTO 關於「發展」( development ) 定義的質疑

川普政府認為 WTO 有關「最低發展國家」( least developed countries, LDCs )是取自於聯合國的定義，WTO 本身並無關於「發展中國家」( developing country ) 的標準，但有些國家自稱為「發展中國家」，藉此來享受在 WTO 協定中的「特別及差別」待遇 ( special and differential treatment ) 與給予發展中國家的彈性。例如，中國、巴西、印度及南非，儘管在現今的全球經濟中扮演重要的地位，但卻仍宣稱他們是發展中國家，美國對此扭曲且不公平的現象感到不滿。

### 4. 對於 WTO 無法處理部分國家崛起的不滿

川普政府特別指出，如中國對自由貿易的價值僅是口頭說說，但實際上的作為卻是蓄意地違反、阻撓相關 WTO 的原則及規定。美國對於世貿組織無法處理中國國家資本主義對自由貿易的扭曲與不公平貿易作法的不滿，具體地呈現在 2018 年 7 月美國駐世貿組織大使席亞 ( Dennis Shea ) 遞交名為「中國的破壞貿易經濟模式」( China's Trade-Disruptive Economic Model ) 的報告中。該報告指出下列三項美國認為中國經濟模式與世貿組織原則所標榜之非歧視、市場准入、互惠、公平及透明原則大相逕庭的原因(The United States, 2018)：

- (1) 由政府與中共設定之非市場導向條件：該報告指出，中國本質上就是以國家及中國共產黨直接或間接控制的經濟與市場，此原則不僅在中國憲法上明文規定，且中共透過國有企業與產業政策等方式直接或間接管控市場。因此，中國本質上就是「非市場經濟」。此外，中共透過國有企業及要求私營企業讓共產黨員成為董事會成員等方式，事實上是以國家的政治力量控制企業的商業行為，根本地扭曲了廠商基於自利原則而運行的市場機制。
- (2) 資源的非市場配置：該報告指出中國非市場經濟的特徵之一是生產工具並未依照市場原則來適當地配置或標價。這不僅是因為中國採行土地公

有制度，且是因為中國五大商業銀行皆是國家銀行且牢牢地掌握在中共手中。此外，中國提供大量補貼及產業政策來扶助國內產業，進而導致產能過剩，而影響全球商品價格。中國也執行多項本土創新或如「中國製造 2025」的產業計畫來刻意扶植產業發展，而造成不公平競爭。再者，中國的司法體系是作為中共的工具來確保特定的經濟成果。因此，中國法院並無法提供公正的裁決來保護廠商或個人追求國家目標以外的商業利益，因此企業將因國家或地方政府的保護主義或腐敗而遭到侵害。

(3) 中國經濟模式對 WTO 成員的代價：該報告指出，中國非互惠且高度保護的市場違反了世貿組織強調成員國彼此給予市場准入、非歧視、互惠、公平及透明的原則。此外，中國透過國家補貼導致部分產業的產能過剩，而傷害到其他會員國的產業與勞工。再者，中國政府強迫外國企業技術移轉以換取在中國市場上營運，這些不公平措施對 WTO 各會員國皆造成傷害。

(4) 中國經濟模式對其的好處：該報告說明自中國加入 WTO 後，經濟實力從 2001 年的世界第六大經濟體躍升為當今第二大經濟體，2016 年成為全球第一大出口國、全球最大汽車市場、最大石油進口國及最大肉類消費市場等。但是儘管在諸多亮眼的經濟數據下，中國仍宣稱自己是發展中國家，而享有 WTO 對此類國家的種種優惠。美國否定中國可藉由自我標榜為發展中國家來持續享有世貿組織條約的各種特殊待遇。

從前述說明可知，美國對於世貿組織不僅無法矯正中國扭曲市場機制的 unfair 貿易行為感到失望，更對中國可以藉由在世貿組織下以「發展中國家」身份享受諸多優惠與貿易順差感到不滿。(註一百二十二) 因此，美國否定中國宣稱其在入世十五年後可自動晉升為「市場經濟國家」的說法，並聯合歐盟及日本拒絕承認中國可自動獲得此地位。美國駐 WTO 大使席亞在 2018 年 10 月在華府的「戰略與國際研究中心」(CSIS) 的演說中表示，中國的經濟

---

註一百二十二：「川普：不再容忍中國扭曲市場」，自由時報，2018 年 8 月 27 日。

體制不僅與世貿組織的規範 ( norms ) 不合，且世貿組織並不適合處理中國問題。(註一百二十三)從前述幾點可知，川普政府貿易政策的作為將導致世貿組織之制度性的弱化與處理貿易議題的邊緣化。

## 肆、川普對全球貿易秩序的拆解

從前述川普政府上任三年多來實行的貿易政策可知，川普對於現行全球貿易秩序拆解的成效，主要在於否定各國協商的多邊主義區域整合、對自由貿易原則的削弱、採行單邊主義的貿易制裁及弱化 WTO 作為貿易爭端解決的中心。

### 一、對區域貿易協定的拆解

川普上台以來政策的總體特徵，即是對歐巴馬政府政策的全面否定與推翻，在貿易政策上最顯著的即是退出歐巴馬政府歷時五年半所達成的《跨太平洋伙伴協定》( TPP )，並停止與歐盟進行《跨大西洋貿易與投資伙伴關係》( TTIP ) 的談判協商。此兩項在歐巴馬政府時期所主導的區域貿易協定倡議，可說是美國在全球區域經濟整合戰略下的左右二臂，用以確立美國在制訂全球貿易規則的主導地位，並藉以樹立區域經濟整合的範本，與制衡中國在制訂全球貿易規則的影響力。

然而，此兩項區域經濟整合倡議，皆在川普當選之後遭到廢棄。川普認為這些區域經濟整合倡議對美國獲利有限，而美國卻作出太多讓步，不利於美國勞工的就業與經濟發展。因此，川普政府主導下的談判將以「雙邊談判」來取代「多邊協商」，以確保美國經濟利益的極大化。川普政府成功以《美

---

註一百二十三：“The WTO: Looking Forward,” CSIS, October 12, 2018:

<https://www.csis.org/events/wto-looking-forward>

墨加自貿協定》取代先前的《北美自貿協定》，即是此採雙邊談判而各個擊破的成功範例。

## 二、對自由貿易原則的削弱

儘管美國自建國後並非總是自由貿易的捍衛者，但是在二次戰後對於推進全球自由貿易在大多數時間是佔據美國貿易政策的主流及優先位置。然而，川普上台後，將「自由貿易」與「公平貿易」及「互惠貿易」並列，多次強調「貿易不僅是自由貿易，且應該是公平貿易」、「貿易必須是公平與互惠的，美國將不會再被佔便宜」等，藉此表示美國長期以來因遭到他國的不公平貿易行為，而蒙受龐大的貿易逆差，這種現象違反 WTO 自由貿易的精神，亦未達到貿易應彼此互惠，且應是在遵守全球貿易規則的公平原則所達到互蒙其利的結果。

因此，川普政府強調不反對自由貿易，然而自由貿易必須在公平與互惠下進行，唯有在相關貿易國皆能共同達到遵守全球貿易規則、減少政府政策干預及確實開放市場的公平與互惠前提下，自由貿易的價值才能被彰顯。由於一些國家採取「不公平貿易」的作法，這使得美國據此有正當性理由採取懲罰性關稅來報復相關國家，而無須擔心此種被視為是「貿易保護主義」的關稅是違反「自由貿易」精神，這是因為他國違反「公平」與「互惠」原則在先。因此，「互惠」與「公平」貿易的重要性，在川普政府的貿易政策中至於比「自由貿易」更重要的地位。

## 三、採行單邊主義的貿易制裁

1974 年美國國會通過《貿易法》，給予總統五年授權參加關稅及非關稅障礙的貿易談判，談判結果需要獲得國會批准，並且透過修正逃避條款、反傾銷稅及平衡稅，以強化對產業的保護。其中著名的「301 條款」即授權「特

別貿易代表」(在 1979 年改名為美國貿易代表署)可以針對外國不正當的貿易行為，例如補貼及進口障礙，予以報復。之後 1988 年美國國會通過《綜合貿易及競爭法》，要求美國貿易代表每年依照 301 條款調查侵害美國智慧財產權的國家，被稱為「特別 301 條款」；而該法案要求美國貿易代表每年列出阻撓美國出口的首要國家名單，若為改進則進行報復的作法，被稱為「超級 301 條款」。美國在世貿組織成立前，曾廣泛運用 301 條款對美國的貿易夥伴國施壓，要求貿易對手國開放市場或改變其不公平貿易行為。

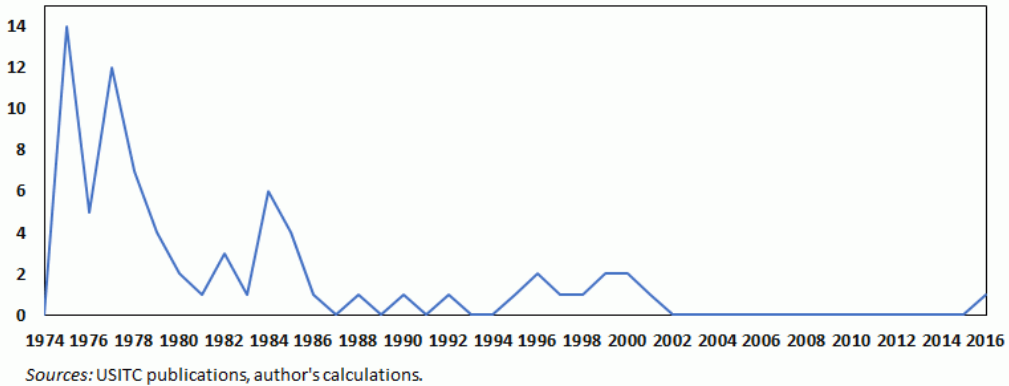
此外，1974 年的「201 條款」授權美國國會的「國際貿易委員會」(ITC)對於美國廠商因進口受到侵害而申訴的案件進行調查。若國際貿易委員會調查認為美國廠商確實受到外國進口侵害，則允許總統可以有權採取政策回應，包涵關稅、配額限制、或協商自願出口限制 (VERs) 等。如圖 1 所示，美國執行 201 條款調查的高峰主要在 1980 年之前，在 1990 年代之後調查案件大幅減少。與此類似，美國在 1970 年代至 1980 年代亦廣泛地使用 301 條款，在 1995 年甚至曾經動用 301 條款對日本奢侈汽車進口課徵 100% 關稅。(註一百二十四)

然而，在 1995 年世貿組織成立後，美國動用此兩項條款的次數即大幅下滑。這表示在世貿組織成立及建立爭端解決機制後，美國即很少動用 301 條款對他國不公正、或不正當的貿易行為展開調查。但是，過去三年多川普政府陸續出台的單邊貿易調查與關稅制裁，卻是此先前的趨勢相反，這意謂川普政府更願意積極地運用本國貿易法規對他國採取單邊的貿易制裁，而不願意透過多邊的 WTO 爭端解決機制尋求救濟。圖 1 為美國自 1974 年《貿易法》通過後，動用 201 條款來發動調查的次數，可視為美國貿易保護主義的指標之一。

---

註一百二十四：“Sanctions of Japan: The Overview; 100% Tariffs Set on 13 Top Models of Japanese Cars,” *The New York Times*, May 17, 1995.

圖 1. 美國 201 條款發動調查案件(1974-2016)



資料來源：Bown & Joseph (2017).

#### 四、削弱世貿組織的合法性與權威

如同前述，不僅川普總統本人在競選期間與當選後皆對於世貿組織無法解決美國廠商面對的不公平貿易競爭、竊取智慧財產權、國家補貼、強迫技術轉移等長年問題大肆抨擊，並屢次揚言若 WTO 不改革，美國將不惜退出的論調，此無疑大幅削弱世貿組織的合法性。更有甚者，如前揭露在遞送國會的《2017 年貿易政策議程》中指出，美國在貿易政策上將更積極地維護美國主權，除嚴格執行美國貿易法規以防止外國傾銷或補貼而傷害本國企業與勞工外，並宣稱 WTO 爭端解決小組的裁決對美國並無直接影響，若其裁決與美國法令有不一致之處，也無法產生效力。此論點無疑是不承認世貿組織貿易仲裁機構的合法性，並透過宣稱美國主權高於世貿組織裁決的主張來削弱世貿組織的權威。

從上述四點可知，川普政府的貿易政策對當今全球貿易秩序最大的破壞作用是：在原則上，否定自由貿易是國家間貿易的基礎，認為互惠及公平的貿易更為重要；在行動上，否定透過多邊世貿組織來解決貿易爭端的既有機

制，而更願意採取單邊作法來對貿易對手國施加關稅或貿易制裁；在國際組織上，否定世貿組織的權威性與合法性，不惜削弱世貿組織的以換取對美國主權及利益的維護；在貿易策略上，否定多邊區域經濟整合的功效與利益，認為以雙邊談判的方式進行的貿易協商更能為美國帶來更大的利益。

## 伍、川普貿易政策的後續影響

從前述分析可知，川普政府在「美國優先」政策下的貿易政策對既有全球貿易秩序帶來重大的衝擊，不僅大幅扭轉了美國自二次戰後呈現大體支持開放且自由貿易之世界市場經濟的態度，亦對於當今全球貿易秩序與運行帶來重大轉變。換言之，川普的貿易政策對全球貿易秩序造成的重構有以下幾點：

### 一、多邊主義受到雙邊主義挑戰

自 1947 年的 GATT 簽訂以來，全球貿易秩序皆是以多國參與貿易協商的多邊主義為原則及實際運行的方式。無論是現行 WTO 的 164 個會員體共同參與貿易議題談判，抑或是由多國參與的區域經濟整合，皆是凸顯由多國一起進行貿易協商的作法，藉此以大幅提升以全球或區域為範圍之貿易自由化的範圍與幅度，並進而減少各國逐一進行自貿談判的交易成本及提升削減貿易障礙的整體經濟效益。

然而，川普政府採取「雙邊協商」作為對外協商貿易條約原則，不僅是徹底拋棄過去採行已久的「多邊主義」協商作法，亦是顯示川普政府欲極大化自身經濟利益下而不願意在多邊主義下必須多所妥協及讓步的自利作法。這可說是充滿經濟民族主義色彩的貿易談判作為。此種作法不僅將削弱世貿組織，亦可能引發他國群起效尤，進而採取雙邊貿易協商的作法。此趨



勢發展不僅將破壞世貿組織的功能，亦將使得現有的「全球」貿易秩序面臨崩潰或大幅弱化，並改以許多個別不同之兩國間的自貿協定所取代。這將導致全球貿易規則從現今由諸多各區域經濟整合下的區域自貿協定，變為更為混亂而無序的兩兩國家間的自貿條約。

從美國貿易代表署推動與歐盟、英國及肯亞的雙邊貿易協商(USTR, 2020, p. 16)，即印證川普政府將持續推動此雙邊協商途徑來爭取對自己更有利的貿易條件。美國帶頭引導風向並獲得實際進展的結果，將大幅增加各國採行雙邊協商的意願，進而對以世貿組織為主的多邊協商及區域經濟發展帶來打擊。

## 二、更為頻繁與擴散的貿易衝突

由於世貿組織解決貿易糾紛機制面臨崩解，且其功能又無法解決當代許多不公平貿易議題，這使得各國將更願意採取經濟保護主義來保護國內勞工、產業及市場。諸多研究報告指出，各項指標顯示最近幾年全球經濟保護主義有升高的趨勢。在各國貿易保護主義瀰漫之際，此各自為己的風潮將使得國家間的貿易糾紛數目為之增加。由於世貿組織無法解決國家間的貿易糾紛，恐將導致這些貿易糾紛有機會升高為國家間的貿易衝突、甚至是貿易戰，或是更不樂見的軍事衝突。

## 三、全球貿易生產鏈面臨重組

川普政府透過對中國課徵高關稅的目的，除在報復中國的不公平貿易外，亦在透過課徵高關稅來逼迫跨國企業將生產鏈移出中國，以高關稅來抵銷中國相對低廉的勞動成本與營運環境，進以迫使以美國市場為終端目標市場的跨國企業能將其生產據點移回美國，以創造及增加美國的就業人口與製

造能力。(註一百二十五)此外，川普政府也欲利用貿易戰來鼓勵美國廠商及跨國企業回到美國生產，進以提高美國的製造能力與就業，實踐其「買美國貨、雇美國人」的競選口號。(註一百二十六)

再者，從《美墨加自貿協定》中增加由美國商務部長羅斯所稱的「毒丸」(poison pill)條款，規定協議中任何一個成員國若與「非市場經濟國家」達成自由貿易協定，其他成員國可以在六個月後退出並建立其自己的雙邊協定。此條款鎖定的對象無疑是中國，這是因為中國向來不被國際社會視為市場經濟國家。因此，此條款內置於《美墨加自貿協定》中可視為是美國為削弱中國在全球貿易及產業鏈的地位。美國並宣稱，將在未來與其他國家的雙邊貿易協定中皆置入此一條款。倘若此一策略成功，將迫使全球產業鏈在未來數年間出現重大轉變。(註一百二十七)

儘管許多分析家指出，即使跨國公司因美中貿易戰而將生產鏈移出中國，但此不意謂這些跨國企業會願意將其生產據點移回工資與營運成本相對高出數倍的美國本土，相反地這些企業會有較高的可能將其生產據點移到生產與勞動成本更為低廉的東南亞或南亞國家。(註一百二十八)即使如此，全球貿易結構與生產鏈亦將面臨重組。中國將因跨國企業將產業外移而加速脫離其作為「世界工廠」的地位，以美國為終端市場的產品製造鏈亦將因美國關稅的衝擊而進行遷移，進而影響全球貿易流動的方向與結構。這將迫使全球產業與相關生產鏈進行地理位移，以躲避因美中貿易戰所產生的貿易關稅障礙與政治風險。(註一百二十九)

---

註一百二十五：「川普揚言課稅 中企加快在美建廠」，自由時報，2017年3月6日。

註一百二十六：「川普施壓全球車廠 提高在美生產」，自由時報，2018年5月13日；「川普籲蘋果 回美生產免關稅」，自由時報，2018年9月10日。

註一百二十七：「聯手歐日抗中 美推「毒丸條款」」，自由時報：2018年10月7日；「美墨加協定「排中」 川普揪盟友打持久戰」，自由時報，2018年10月3日。

註一百二十八：「貿易戰升溫 日韓企業撤中國產能」，自由時報，2018年9月25日。

註一百二十九：「避貿易戰 台代工廠揭遷移潮」，工商時報，2018年9月10日；「貿易站內傷 中企揭逃亡潮」，自由時報，2018年9月13日。

#### 四、世貿組織功能與重要性的弱化

多年來美國對於世貿組織的運行累積諸多的不滿。過去三年多來，川普政府的貿易政策更特別標示美國對於世貿組織必須改革的決心，且在川普個人對於世貿組織是無法保障美國利益，且是「吃了大虧」的印象下，美國脫離世貿組織成為一個可能的選項，也為世貿組織的存續與當前全球貿易體系的持續運作埋下一顆不定時的深水炸彈。

如前所述，美國當前貿易政策對世貿組織的衝擊，可分為對其制度上的弱化與在貿易議題上讓世貿組織邊緣化。前者包含對世貿組織爭端解決機制的蓄意弱化。(註一百三十)此外，川普政府挾帶其成功簽訂《美墨加自貿協定》的實戰成果，確立了其雙邊協商途徑是較世貿組織多邊協商途徑更有效率且迅速地處理當代重要貿易議題的方式。如其繼續在美國對其他國家的貿易談判上獲得成功，將使得世貿組織在達成多國貿易協定的功能上黯然失色，並導致其成員國對該組織喪失信心，而轉而效法美國或尋求其他方式救濟。

後者則是美國在當今貿易議題的引導與帶領上皆勝過世貿組織的無效率與落後。世貿組織自多哈發展議程宣告失敗後，僅在 2013 年達成《貿易促進協定》(Trade Facilitation Agreement, TFA)，但是在其他諸多當今全球貿易的重要貿易議題上，如數位貿易、微中小企業貿易，及既有的議題，如農業、智慧財產權保護、補貼、國有企業等議題上，皆出現無法與時俱進、落後且無法處理實際貿易運作的窘境。相反地，川普政府在《美墨加自貿協定》上，於智慧財產權保護、勞工標準、生產地規定等議題上皆協商出較世貿組織更為先進的標準，甚至為達成重塑全球供應鏈及迫使跨國企業將生產據點撤出中國的目的，還置入前述之圍堵中國的「毒丸」條款等作為。

倘若美國之後在對歐盟、英國談判中皆以此為範本，並順利達成協定的

---

註一百三十：「工商社論：積極評估川普抨擊 WTO 的衝擊」，工商時報，2018 年 9 月 4 日。

話，不僅將大幅削弱世貿組織作為討論全球貿易議題的重要性，並且會因為美國的雙邊貿易協商途徑與單邊主義之強勢主導貿易議題發展的作法，而在攸關全球貿易的重要議題上被邊緣化。這不僅是因為世貿組織的效率低落而導致無法在對成員間攸關重要的貿易議題上來達成共識與具體協定，更是因為美國的雙邊協商途徑作為另一種更有效率且能產生具體成果的作法，因而可成為與世貿組織競爭的可行模式。

## 陸、結 論

當今的全球貿易秩序是建立在自二戰後基於資本主義與自由主義原則下，透過強調自由開放與市場機制運作，以全球作為市場與國際分工的場域。然而，經常被忽視的一點是，在當今被視為是理所當然、以全球範圍作為國際產業分工及市場的所謂「經濟全球化」，事實上是在建立在 1990 年代初期的冷戰結束與蘇聯瓦解後，才出現實質意義的發展。換言之，經濟全球化是建基在資本主義作為當時全球無可匹敵的經濟主流思想的背景下，且資本主義在全球的擅場的主要原因也是因為作為競爭之經濟制度與政治制度的共產主義在 1990 年代初的敗亡所致。

在前蘇聯與前共產主義國家在冷戰結束之後，紛紛選擇加入以西方民主國家陣營領導的自由世界資本主義經濟體系。當今的全球貿易秩序事實上是繼承 1944 年由英美兩國領導創建的「布列敦森林體系」的遺產，也即是在 1947 年 GATT 的基礎之上再逐漸擴大與增加成員的結果。換言之，冷戰的結束可說是為 1995 年正式成立的世界貿易組織奠定可以遍及全球的政治基礎，因為自此之後再也無任何可以與世貿組織形成敵對與競爭的貿易體制。世貿組織在 1995 年廣納新會員國的發展，可被視為是資本主義的市場機制與自由主義原則的版圖擴張，而並非是世貿組織為接受新會員國而改變其既

有的基本原則(邱奕宏, 2018a)。

然而，不容諱言的，原先的 GATT 及後來的 WTO 對於開發中國家，或前共產國家的轉型經濟體，皆給予較優惠彈性的待遇，以期待這些國家能假以時日逐步推動經濟改革，以達成在以資本主義與自由主義為原則下之全球自由貿易體制所期待的「市場經濟體」。但是世貿組織對於這些國家如何轉型、或應該符合哪些標準、或若未能達成應有何種後果，皆未能提出明確的解決方案。因此，這個問題遂成為這些 WTO 的「非市場經濟」的新會員與既有會員在日後產生緊張關係的原因，也成為今日世貿組織所面臨的重大挑戰之一。

前述分析旨在說明當今的全球貿易秩序與體制是以西方民主國家為核心與價值的基礎演變而來，但是在此以西方國家為主導的貿易秩序逐漸擴展為「全球貿易秩序」的過程中，並未對於會員國對該貿易秩序與體制的核心價值或原則是否遵守予以檢核。因此，在資訊不對等及無強制監督與執法的情況下，自然會發生在國際合作上常見的「搭便車」或是「欺騙」的行為發生。這亦是當今全球貿易秩序之所以遭遇到川普嚴厲挑戰的根本結構性病因。以下就當今全球貿易秩序所面臨的重大挑戰與困境逐一說明，藉以瞭解川普透過「美國優先」貿易政策來挑戰全球貿易秩序的原因：

## 一、當今全球貿易秩序無法解決擴大的發展差距與所得分配議題

阻撓國家對國際合作的支持，最重要的原因之一即是分配議題(distributive issue)。也即是哪些國家可以在此國際合作中獲益較多，而哪些國家獲益較少。就支持國際合作者而言，在國際合作議題上的相對獲益考量會影響這些國家是否願意支持及參與國際合作。在當今全球貿易秩序下亦是如此。在 GATT 的發展及轉換到 WTO 而逐漸擴張的全球貿易秩序過程中，

為爭取發展中國家的加入與支持，已開發國家必須要作出相對較大的犧牲，諸如削減較多的關稅及更大幅度的開放市場，以提供相對優惠的待遇來吸引發展中國家加入。

然而，隨著發展中國家的經濟逐漸強大，並逐漸對已開發國家經濟與產業形成威脅的趨勢下，已開發國家已不願再願意給予較優惠的待遇（例如要求開發中國家從普遍優惠關稅中畢業），或不再願意容忍發展中國家違反自由市場的公平競爭原則。再者，部分的發展中國家卻憑藉自身勞動力或資源的相對優勢，在國際分工體制下利用全球貿易體系的便利，而大肆對已開發國家出口產品，進以快速實踐本國的工業化與經濟發展。但另一方面，這些國家卻透過關稅或非關稅措施來保護國內市場，利用國家補貼及產業政策扶植特定產業及獎勵出口，這種「內外有別」的歧視性「非國民待遇」與「非開放自由市場」不僅違反世貿組織的根本原則，這些國家進而對已開發國家累積大量的貿易順差，已開發國家則因為產業外移而造成產業空洞化、大量的失業及鉅額的貿易赤字。

雖然，並非所有享受大幅貿易順差的國家皆是發展中國家，例如德國與日本是享受貿易順差的已開發國家，也並非所有的發展中國家皆能從此全球貿易下獲得巨大利益，例如諸多國際貿易參與度低落的非洲國家。但是此一在貿易順差國與貿易逆差國間造成的嚴重全球貿易失衡(global trade imbalance)問題，已然成為當今各國貿易齟齬的一個焦點。

由於現今全球貿易體系無法解決此困境及基於此困境所衍生的諸多政治、經濟與社會問題，進而埋下最近幾年民粹主義的興起與川普貿易政策對全球貿易秩序之挑戰的種子。具體而言，川普貿易政策中高舉的目標之一即是要透過打擊外國不公平貿易、保障美國智慧財產權及打開外國市場等措施，進而達成大量削減美國貿易赤字的終極目標。這些作為可視為是美國在對當今全球貿易秩序下無法前述發展差距與利益分配問題下所做的自我救濟舉措。

## 二、美國不願承擔及支付全球貿易秩序的責任與成本

誠如許多研究指出，二次戰後的自由世界國際經濟體系之維繫主要有賴於美國霸權的領導與支持。也是因為有美國在二次戰後願意提供多種維持此國際經濟秩序所需的公共財，方使得二次戰後的自由開放的國際經濟秩序與機制得以維繫與發展，並進而在冷戰後逐漸發展成為範圍遍及全球，且無競爭對手的全球貿易秩序。

然而，在歷經 2008 年的全球金融風暴後，儘管美國至今依照名目 GDP 總值仍是穩坐全球第一大經濟體的寶座，但是其經濟實力已在金融海嘯時受到重創。再者，由於美國在伊拉克與阿富汗進行持續超過十年之久的反恐戰爭，沈重的戰事費用對美國國力的損耗甚為巨大。再加上美國經濟結構上金融服務業的過度發展，使得美國民眾養成過度依賴金融借貸消費、入不敷出的習慣。美國製造業亦因外國激烈競爭及本身為能挹注足夠投資來持續提升其國際競爭力，而逐漸陷入倒閉及關廠的窘境。

換言之，美國政府一方面因為連年戰事的龐大軍費支出而在財政上面臨赤字；另一方面，美國本土企業在海外市場的國際競爭力逐漸下滑，或因成本及效率考量而遷移海外設廠而導致美國本土的工作機會減少。然而，美國民眾在美國寬鬆利率與強勢美元的環境下，養成借貸性消費及享受外國廉價產品的惡習，最終因長年的入不敷出而導致美國貿易經常帳的赤字金額逐年攀高。也由於美國連年惡化的貿易與財政雙赤字，最終導致美國沒有意願、也沒有能力來持續承擔及維護此全球貿易秩序所需的成本與必須支付的公共財。川普的當選，事實上也就是美國民眾透過支持川普來表達對當前全球貿易秩序的不滿，亦是對經濟全球化發展投下的否定票。

舉例而言，川普曾大肆批判北約國家只會占美國的便宜，享受美軍的安全保護，卻不願履行其在北約所承諾應支付的軍費來防衛自己。川普亦主張日本與南韓應支付美軍駐紮在韓國與日本的一切軍事費用，否則應撤回美

軍。這是因為由於美軍提供的軍事安全保障，方使得日本與南韓得以避免陷入共黨之手，亦使得該兩國可以專心致力於經濟發展，而成就當今兩國強大的經濟實力。川普的前述論調，即是明確的指出因為美國經濟實力的下滑，使其主觀上沒有意願，客觀上也沒有能力來持續提供維繫當前全球經濟體系所需的公共財。

這些公共財除包含前述全球自由經濟體系的安全保障基礎外，亦包括開放美國的國內市場供外國商品競爭，及針對美國的科技與智慧財產權遭受外國竊取及非法使用採取寬容的態度等。前者相較於後來川普所採取的貿易政策，諸如採取貿易保護主義並課徵高關稅來避免美國國內市場蒙受外國不法傾銷、要求貿易對手國強化對智慧財產權的保障及嚴格控管尖端科技避免外流等作法，無疑是表示美國不再願意承擔維繫全球貿易體系所需的成本與責任，這也意謂美國作為衰退中的霸權，不僅不願意再支付相關公共財的費用，亦宣稱現行全球貿易體系是占美國便宜，因而必須被徹底拋棄或是全面改革。這點即反映在川普對世貿組織的嚴厲抨擊與不惜退出的立場上。

### 三、當今世貿組織無法解決中國國家資本主義崛起的挑戰

當前全球貿易秩序遭遇重大挑戰的原因，除前述的主要支持國家——美國——已撤回其對於當今全球貿易秩序的支持外，另一項重要的原因，即是作為當今主導全球貿易規則與負責解決貿易爭端的世貿組織，因為自身的發展困境而已無法處理國家資本主義對於當代全球貿易秩序的挑戰。此點亦是美國逐漸放棄多邊協商而轉往雙邊協商，並聲稱世貿組織不適合且無能力處理中國問題的原因。美國貿易代表賴海哲就曾多次指出，中國經濟模式對世界貿易體系是「空前威脅」，且世貿組織的現行貿易規則無法因應此挑戰。(註一百三十一) 因此，美國自然會逐漸減少對世貿組織的支持，而尋求以單邊

---

註一百三十一：「美國貿易代表萊席爾：中國是全球貿易空前威脅」，自由時報，2017年9月20日。



主義的貿易制裁作為處理中國不公平貿易的解決之道。

在作為支撐全球貿易秩序最重要的國際組織—WTO—卻無法處理當前世界第一大經濟體與第二大經濟體的貿易糾紛時，即說明此一多邊貿易組織的存續與存在的理由面臨了嚴峻的挑戰。(註一百三十二)而此挑戰也構成了對二次戰後以來的全球貿易秩序的重大挑戰。倘若世貿組織無法對當今的美中貿易衝突提供解決之道，且美中兩方亦無法達成妥協而持續升高時，世貿組織恐將面臨自創立以來最大的危機，而全球貿易秩序或許也恐將因此分崩離析而進入另一個如上世紀戰間期(1918-1939)般各貨幣及貿易圈群雄並起的混亂局面。

擔負著為美國在當今全球貿易秩序中帶來變革之期待所選出的總統，川普在過去三年多的任期內果真不負眾望，為原本了無生氣、進展緩慢的全球貿易建制帶來的巨大的衝擊，並徹底地翻攪了原本相對穩定的跨國貿易秩序。儘管目前川普此一翻攪全球貿易秩序的作為是否將對此國際貿易建制帶來毀滅性影響，仍有待時間檢驗，但是川普貿易政策對既有全球貿易秩序的衝擊，已如本文前述，而仍持續發酵進行中。

本文認為美國作為在二戰後自由世界的唯一霸權，對此當今全球貿易體系的支持是該體系得以發展成長的關鍵。美國支持的原因不僅是因為自身具有自由主義的理想，亦因是對該自由開放之資本主義全球市場機制的支持有利於美國的國家利益，這是美國在戰後願意提供政治與軍事保障、開放其國內市場、及承擔國際組織運作責任與財務負擔等維繫此國際貿易體制所需之國際公共財的原因。

然而，隨著冷戰的終結，原本以市場自由國家為主的國際貿易體制(GATT)，在吸納了諸多意識形態不同的新成員國後，而搖身一變成為全球貿易體制。此全球貿易體制(即WTO)的運行效率不僅因成員間價值與利益的分歧而更為低落，該組織所被賦予的功能，如監督成員是否依照規則行

---

註一百三十二：「WTO 秘書長：美中彈藥充足 貿易戰恐全面擴大」，自由時報，2018年9月21日。

事以杜絕「欺騙」或「搭便車」行為的作用，也廣被質疑。更嚴重的是，該組織所承諾的經濟利益在成員國間出現嚴重的分配不均問題。這造成此結果的原因，除相關國家自身的責任外，很大一部分亦來自於該 WTO 未能有效地約束成員國來按照其標榜的自由、公平、互惠、非歧視等貿易原則來進行國際貿易。

全球貿易嚴重失衡的結果，導致部分國家的怨懟。更糟糕的是，這怨懟是來自於支持與為該全球貿易體制付出較多國際公共財的美國。美國對於當今全球貿易體制的不滿，不僅是對世貿組織諸多制度弊病的怨懟，或許更根本的原因是來自於自身作為全球最大經濟強權的地位即將不保的深沈焦慮。在面對中國快速的經濟崛起，及習近平「有所作為」政策下的各方面挑戰，美國對中國逐年擴大的貿易赤字與逐漸被追趕上的科技與軍事能力，皆使得美國有必要重新省視自身對於當今全球貿易體系的支持，特別是在這體系下美國長年來因其他國家的「搭便車」或「欺騙」所遭受的經濟損失，美國都要特別計算清楚。

於是，在衰退霸權的焦慮下，美國不再對原本寬容的違規行為客氣，也不願意再作冤大頭的「善霸」( benevolent hegemon )。取而代之的是美國經濟民族主義興起下的單邊主義貿易報復與追求美國利益優先的雙邊貿易協商。這些途徑對美國而言，並非是歷史偶然或史無前例。作為一個民主國家，如同川普所言，自然會將其國家與人民利益至於優先。與其擁抱虛幻的「全球主義」而坐待美國在無秩序的國際社會中被他國超越，倒不如務實地維繫極強化自身經濟實力，方能以實力為後盾來伸張自由與民主的價值，這是川普與雷根相同之「以實力維繫和平」( peace through strength ) 的邏輯。

川普貿易政策不僅對全球貿易體制帶來破壞性的拆解，另一方面亦對全球貿易秩序帶來新的契機。如前文分析，由於川普強勢的作為，使得許多似乎是牢不可破的既有現狀、價值及遊戲規則遭到破壞、重塑或重新詮釋。這成就其實是凸顯了美國在經濟實力、規則制定能力、話語權領導能力等各面

向仍具有難以匹敵的領先地位。也由於其具有的這些實力與能力，才使美國貿易政策有左右全球貿易秩序的影響力。

在當今全球貿易戰持續的陰影籠罩下，全球經濟前景面臨高度的不確定性。導致不穩定的關鍵因素是川普極度善變的決策，也因此在此種決策方式下，任何基於理性邏輯的預測都面臨高度測不準的風險。儘管如此，本文仍試圖指出全球貿易秩序的兩種可能發展方向。

首先是美國與世貿組織的關係。在川普隨時可改變決策的個性下，美國脫離世貿組織並非是不可能的選項。但是誠如許多學者主張，國際建制很難建立，但較容易維持。對美國而言，留在世貿組織進行內部改革以符合美國利益，會比另起爐灶而來建立一個包括 164 個成員國的國際貿易建制來的容易。因此，儘管川普可以任意地削弱及破壞世貿組織的功能與合法性，卻不見得會斷然脫離世貿組織。較可能的發展是，川普仍會利用世貿組織來作為美國聯合盟國及打擊主要貿易對手的場域。

其次則是在美國主導下之圍堵中國的自由國家貿易聯盟的興起。觀察川普三年多來貿易政策的發展，在美國與加、墨、日、韓等國達成自貿協定，及持續推動與歐盟、英國等主要盟國進行貿易談判的方向，以及美國與歐盟、日本等盟國試圖透過組成聯盟以在世貿組織推動改革來對抗「不公平貿易」國家的跡象顯示，美國貿易政策最主要、也是最終的打擊對象仍以中國莫屬。川普在一次群眾集會場合上表示：「在我上任時，美國正朝向允許中國(經濟)在很短期內就變得比我們強大，但這將不再發生。」(註一百三十三)此言論無意透露，美國發動貿易戰的最終戰略目的就是遏制中國的崛起。

倘若川普貿易政策具有或是堅守此戰略意圖，那由美國所領導、而由其盟國所加入的貿易聯盟就會逐漸形成，並進而成為抗拒及遏制中國持續崛起的重要貿易工具。屆時，既有全球貿易秩序將趨於動盪不安或邊緣化，而取而代之的則是如上世紀戰間期間由當時各主要強權所領導的貨幣與貿易陣營相互競爭。不同的是，這次只會有以美國及中國為首的兩大貿易陣營相互

---

註一百三十三：「川普：已遏阻中國經濟迅速超美」，自由時報，2018年8月23日。

對抗，但此走向的代價將會導致近三十年積累的既有全球產業分工與供應鏈面臨徹底崩解的危機。

## 參考資料

- Bown, C. P., & Joseph, J. (2017). Solar and Washing Machine Safeguards in Context: The History of US Section 201 Use. Trade & Investment Policy Watch. Retrieved from
- Policy, W. H. O. o. T. a. M. (2018). How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World. Retrieved from Washington, DC:
- States, T. U. (2018). China's Trade-Disruptive Economic Model. Retrieved from Geneva:
- Stokes, D. (2018). Trump, America hegemony and the future of the liberal international order. *International Affairs*, 94(1), 133-150.
- USTR. (2017). 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. Retrieved from Washington DC:
- USTR. (2018). 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program. Retrieved from Washington DC:
- USTR. (2019). 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program. Retrieved from Washington DC:
- USTR. (2020). 2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program. Retrieved from Washington DC:

Wraight, T. (2019). From Reagan to Trump: The Origins of US Neoliberal Protectionism. *The Political Quarterly*, 90(4), 735-742.

邱奕宏. (2017a). 川普的美國優先政策對亞太經貿秩序的衝擊(上). *APEC 通訊*(208), 5-6.

邱奕宏. (2017b). 川普的美國優先政策對亞太經貿秩序的衝擊(下). *APEC 通訊*(209), 11.

邱奕宏. (2017c). 亞太秩序的崩解與重整—兼論川普時期下台灣的機運與挑戰. *台經月刊*, 40(4), 69-75.

邱奕宏. (2018a, 10 月 5 日). 美中貿易戰的深層結構因素. *蘋果日報*.

邱奕宏. (2018b). 展望川普貿易政策對亞太區域經濟整合的影響. *台灣經濟研究月刊*, 41(5), 82-89.

邱奕宏. (2018c). 從達沃斯到華盛頓—論 2018 年川普貿易政策與亞太貿易前景 (上). *中華民國太平洋企業論壇簡訊*, 6-8.

