



# 川普經貿政策對我國經濟之影響 —以美國製造業回流為主\*

林慈芳、黃月盈\*\*

壹、前言	參、川普經貿政策對我國經濟的可能影響
貳、川普經貿政策對全球經濟的可能影響	肆、結語與建議
	附錄、推估方法

## 摘 要

隨著全球經濟一體化發展，帶動世界經濟擴張，但也伴隨分配不均擴大的現象，尤其低技術勞工並未獲得好處，因而形成反全球化的浪潮，政治上亦顯現民粹主義，在反全球化與民粹主義的加乘下，主張美國優先、強調以美國國內人民利益為主的川普當選美國總統。

川普經貿政策的核心目的在創造就業，為增加就業，他主張製造業要回流，並採取降低公司稅、推動基礎建設、放鬆管制等誘因，促使企業在美設廠投資。並以公平貿易政策為威脅，採取相關貿易保護措施，迫使企業將生產移回美國進行，達到美國重振製造業目的。

我與美經貿關聯緊密，川普各項政策中以製造業回流及公平貿易的相關政策最可能對我國產生影響。本文除由貿易毛額的角度分析川普貿易政策對我國可能的影響外，亦由附加價值貿易的層面進行分析。並結合國內產業關聯表、國際產業關聯表及需求面總體計量模型進行量化評估，進而研提因應對策。

\* 本文參加國發會 2017 年研究發展作品評選，榮獲經濟及財金政策類甲等獎。本研究為個人觀點，不代表本會意見；本文撰擬時間為 2017 年 3~9 月，分析背景及相關資料以當時情境為主，與本文出版時間或有差異。

\*\* 作者分別為經濟發展處專門委員及經濟發展處專員。

## The Impact of President Trump's Economic and Trade Policies on Taiwan: Based on the Policy of Bringing Manufacturing Back to the U.S.

Tsyrfang Lin 、 Yuehying Huang

*Senior Specialist 、 Specialist*  
*Economic Development Department, NDC*

### Abstract

The development of global economic integration has been a key driver of world economic growth, but has also been accompanied by widening inequality. In particular, low-skilled workers have received no benefits, thus creating a wave of anti-globalization and political populism in the world. In case of this, Donald Trump, who advocated "America first", was elected president of the United States on November 8, 2016.

The core purpose of President Trump's economic and trade policies is to create jobs. To achieve this goal, he called to bring manufacturing back to the U.S. and created incentives such as lowering the corporate income tax rate, promoting infrastructure construction, and deregulating, in order to encourage companies to invest in the U.S. In addition, President Trump implemented fair trade policies and adopted trade protection measures to force oversea companies to move production back to the U.S. and to achieve the purpose of revitalizing the U.S. manufacturing industry.

As Taiwan has a close trading relationship with the U.S., President Trump's policies of promoting manufacturing back to the U.S. and advocating fair trade may have an impact on Taiwan's economy. This study analyzed the possible impact of Trump's trade policy on Taiwan's economy in both gross trade and trade in value-added terms, and combined with the domestic Input-Output table, the international IO table, and macro-econometric model of the demand side to make a quantitative assessment. Finally, we proposed policy recommendations according to the findings.



## 壹、前言

全球化的推展雖帶動世界經濟擴張，但在技術進步與全球化的雙重作用下，也伴隨分配不均擴大的負面影響，因而在各地形成反全球化的浪潮，也造就主張反全球化民粹主義的川普在去年當選美國總統。

川普的執政是以美國優先，就業至上為理念，其政策核心就是要使美國製造業回流，使美國企業和產業留在美國國內，並透過貿易政策打開外國的出口市場，降低美國的貿易逆差，為美國工人創造更多的財富和就業機會。

美國是全球最大經濟體，美國的經濟與貿易政策產生變化，除影響其自身的經濟成長外，對全球經濟、及其主要交易夥伴均會產生影響。而台灣係以出口為導向的開放經濟體，美國是我國的重要貿易夥伴，美國貿易政策的改變如退出 TPP、嚴格執行美國貿易法如反傾銷及平衡稅措施，促使其他國家開放市場等均會對我國經濟直接產生影響。另我國在全球價值鏈的參與度高達 67.6%，美國對其他國家（如中國）貿易政策轉變亦會間接影響我國經濟。此外，美國居我國外人投資第三位，亦是我國對外投資第三大區域。在投資方面，川普要吸引製造業回流，將會對我國廠商的全球布局產生影響等等議題，均是值得關注的焦點。

根據世界銀行「全球經濟展望」（2017）中專題分析指出，美國政策除影響其經濟成長外，亦將透過貿易、金融、商品市場及全球價值鏈等管道，外溢影響至全球的經濟發展。因此要分析川普經貿政策對我國經濟的可能影響，應先探討川普經貿政策對全球經濟可能影響。故本文研究重點有三：（1）收集川普所推動貿政策的主要重點，並彙整各界對川普政策可能對全球經濟產

生影響的看法；（2）分析川普經貿政策，以製造業回流為主，對我國經濟的可能影響；（3）分別由商品貿易毛額的角度及附加價值貿易兩個方向進行量化評估對台灣可能的影響，並進而研提因應對策。另本文分析著重貿易與產業價值鏈等管道，有關金融及商品市場等管道，則考量我國金融部門國際化程度相對為低等因素，不納入研究範疇。本文共分四節：第一節前言；第二節川普經貿政策對全球經濟的可能影響；第三節川普經貿政策對我國經濟的可能影響；第四節結語與建議。

## 貳、川普經貿政策對全球經濟的可能影響

### 一、川普重要經貿政策

#### （一）川普政府規劃之政策

白宮網站刊載川普美國優先政策，包括美國第一能源計畫（An America First Energy Plan）、美國第一外交政策（An America First Foreign Policy）、就業及經濟成長（Bringing Back Jobs and Growth）、國防軍事（Making Our Military Strong Again）、執法（Standing Up For Our Law Enforcement Community）及貿易協定（Trade Deals Working For All Americans）等。有關經貿政策如下：

1. 重新制定強硬（tough）且公平（fair）的貿易協定
2. 未來 10 年內將創造 2,500 萬就業機會及 4% 經濟成長率：川普經濟改革計畫包括稅賦改革，透過簡化稅法、降低所有所得級距的稅率及公司稅。



3. 能源獨立政策：包括廢除歐巴馬「氣候變遷計畫（Climate Action Plan）」及「潔淨水源法（Clean Water Act）」，開發頁岩油氣與天然氣蘊藏量，推動潔淨煤技術（clean coal technology），重振煤炭產業。

## (二) 公布執行的政策

### 1. 財政政策

- (1) 「稅制改革計畫」大綱：重點包括個人所得稅率級距簡化、企業稅從 35% 降至 15%、取消遺產稅、改用「屬地課稅體制」（territorial tax system），排除企業海外收入的課稅、未來 10 年投入 1 兆美元基建投資、減支計畫（2018 年起的未來十年削減聯邦政府支出 3.6 兆美元）。

### 2. 「購買美國貨、僱用美國人」：

- (1) 購買美國貨部分：重點確保政府採購優先使用美國製產品；美國對外貿易協定方面，承諾開放外國公司參加美國政府採購是否符合美國利益進行全面評估。主要內容有強化購買美國貨政策執行、重新檢視外國貨品在美國政府採購上具有豁免與例外的不公平優勢、檢視 WTO 政府採購協定（GPA）及其他貿易協定是否符合川普總統之標準。

- (2) 僱用美國人部分：主要內容為要求行政部門徹底執行管理外國技術勞工進入美國經濟體之法律、要求聯邦機構及部門提出 H-1B 簽證計畫改革方案。

### 3. 貿易政策

美國貿易代表署提出「2017 年貿易政策議程及 2016 年年度報告」中有四項優先推動事項：

- (1) 透過貿易政策確保國家主權：貿易爭端的解決不受制於 WTO 的裁決
- (2) 嚴格執行美國貿易法規，確保公平貿易：簽署「強化反傾銷稅平衡稅及違反貿易與關稅法規調查與執行」行政命令、簽署「鋼鐵進口與國家安全威脅」備忘錄、簽署「處理違反與濫用貿易協定」( Addressing Trade Agreement Violations and Abuses ) 行政命令、依據 1974 年貿易法第 301 條款下的 302 節 ( b ) 條對中國大陸在智慧財產權等方面啟動調查、對台灣鋼筋業者課徵最高 32.01% 的反傾銷稅等。
- (3) 使用各種工具促使他國開放市場：啟動「中美百日談判計劃」等
- (4) 針對全球主要國家協商更優的貿易協定：退出 TPP、重新談判 NAFTA、美韓 FTA 重新協商。

此外，「美國主要貿易夥伴匯率政策」報告，中國、臺灣被列入觀察名單，也將針對不公平貿易對象國採取懲罰性高關稅等制裁措施。

4. 能源政策：廢除歐巴馬任內提出的潔淨能源計畫 ( Clean Power Plan ) 等環保法規。揭櫫「美國第一離岸能源戰略 ( American-First Offshore Energy Strategy ) 」，放寬外海油氣探鑽限制。

## 二、美國製造業回流政策

### (一) 歐巴馬時代

— 自 2009 至 2014 年陸續提出再工業化政策、先進製造夥伴計



畫、國家先進製造業戰略計畫、國家製造創新網絡、製造業社區夥伴投資計畫等

- 根據推廣與倡議美國製造業回流的非營利組織「回流倡議」(Reshoring Initiative)的統計指出，2011 至 2015 年間共有 350 家企業回流，創造 4 萬個工作機會。而市場研究機構「24/7 Wall St.」也列出帶回最多工作機會的前 9 大回流企業，包括 Walmar、Ford、Boeing、GE 等，從海外回流約 22,000 個工作機會。不過相較於美國前總統歐巴馬在 2015 年發表國情咨文中所宣示，美國企業在同一時間所創造的 1100 多萬個新就業機會，顯然是小巫見大巫。

## (二) 川普政府

- 川普製造業回流政策和歐巴馬政策的不同在於，川普除了希望製造業回流美國，更希望製造業的振興可以帶動更多的就業。
- 根據白宮國家貿易委員會主席 Peter Navarro 表示，川普政府為了達成製造業回流美國，將透過稅制改革、開徵邊境稅，藉由對進口商品課稅，而出口商品免稅的邊境調整制度，將美國企業所需要的供應鏈移回美國，以美國國內的供應鏈來製造零組件，進而刺激就業與工資成長。
- 為鼓勵美國企業在各州投資建廠，川普表示，新政府將大規模減稅和放鬆監管，並對生產外遷的企業徵收高額邊境稅。

## (三) 製造業回流美國考量因素

1. 根據波士頓諮詢公司報告(2017)分析勞動力生產率、能源成本、匯率、製造業工資等因素所編製的 2016 年全球製造業成本競爭力指數(Global Manufacturing Cost-Competitiveness

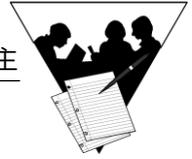
Index )，中國大陸製造成本優於美國的差距已由 2004 年的 14%，降至 2016 年的 1%，顯示兩國的製造成本已十分接近。未來自動化製造技術的快速發展可望進一步提高美國成本競爭力。報告建議採行四項策略將促進美國製造業在本土的長期發展，包括

- (1) 提升創新成果：將大學研發成果轉移到私營企業，以提升工業部門效率，並加速新產品商業化。
- (2) 建設適應能力較強的高技能勞動力：為配合工廠採用先進製造技術之需，需要擴大社區學院和職業學校的課程，並在教育體系中採用新思維和新工具，以建設高技能勞動力。
- (3) 加強供應商生態系統。
- (4) 升級基礎設施具現代化，並有效利用現有基礎設施。

2. 勤業眾信 ( Deloitte ) 與美國競爭力協會 ( Council on Competitiveness ) 共同編製「2016 年全球製造業競爭力指標報告」指出，由於持續投資高值化的先進製造技術、取得創新科技與技術，並推出商業化的產品與服務，全球執行長預測，美國可能在 2020 年超越中國，成為全球製造競爭力第 1 名的國家。

#### (四) 各界看法

— 德意志銀行分別從美國貿易逆差產業、帶動 GDP 效果及就業效果三方面，分析川普推動製造業回流可能之目標產業，均以電腦與電子業為最優先產業，其次則包括有汽車及相關零件業、石油與瓦斯開採業、紡織服飾及皮件業等。



- 布魯塞爾歐洲與全球經濟實驗室主任 Guntram B. Wolff (2017) 認為，在不發生貿易戰的前提下，也許會為製造業創造工作，但由於勞動力在不同部門間不易轉移，不一定有利於所有民眾。
- 根據麥肯錫全球研究所最新研究 (2017/6)，隨著技術的顛覆，全球的生產鏈將會受到影響，美國製造業可能會出現反彈，但這對那些失業的工廠工人來說並沒有什麼幫助。

### 三、川普經貿政策對全球經濟的可能影響

美國是世界經濟的第一大國，經濟與全球緊密相連，景氣循環與全球同步，景氣轉折點與世界一致，故美國經濟發展對全球經濟有重要影響。美國經濟透過金融、貿易、商品市場及產業供應鏈等 4 個管道影響全球經濟 (WB, 2017)。

#### (一) 對全球經濟成長率的可能影響

1. 經濟成長外溢：美國政策的變更將透過實體和金融管道影響其國內活動，並經由貿易、商品市場、產業供應鏈對國外形成跨境外溢。估計美國經濟成長 1%，將帶動先進經濟體經濟成長 0.8 個百分點，歐洲、中東和非洲地區成長 0.6 個百分點，同時全球 (除美國) 經濟成長 0.7 個百分點。
2. 金融市場外溢：美國在全球金融市場中扮演的角色，使得美國貨幣政策和投資者的信心成為全球金融發展的重要驅動力 (Arteta et al. 2015)。因此，川普對金融部門的放寬管制將對各國產生外溢效果。此外，美國與其他國家 (包括新興市場國家) 間的金融聯繫加強，也可能會導致雙面外溢效應。

3. 不確定性外溢：川普經貿政策不確定性的增加會降低國內外資本進行投資的積極性，而對全球長期經濟成長帶來不利影響。政策不確定性指數增加 10%，一年後美國產出成長降低 0.15 個百分點，歐洲、中東和非洲地區產出成長降低 0.2 個百分點。
4. 貨幣政策外溢：透過對國內活動和與全球金融市場（包括貨幣和資本市場）直接連結，美國貨幣政策改變的跨境影響是非常大的。
5. 財政政策外溢：川普採行財政寬鬆將對跨境外溢有積極的影響，此會經由提升美國對交易夥伴國的出口需求，加快全球經濟短期成長。另美國財政政策變更也將透過美國對外進口需求變動、匯率波動或信貸環境而產生國際外溢效應。根據聯邦儲備委員會模型推估，GDP 的 1% 財政刺激方案可能會在兩年後使美國經濟成長 0.7% 至 1.5%。此外，美國財政刺激可能導致美國公眾長期債務提高，這也將會使全球利率提高，成為不利的跨境外溢來源。
6. 全球對美國的外溢：全球經濟和金融的發展對於帶動美國經濟和金融市場發展發揮重要作用。另美國經由全球貿易、全球金融、參與全球價值鏈、跨國公司和勞動力移動等管道，與其他國家有聯接，故源自於其他經濟體成長的衝擊，對美國經濟活動也有顯著的影響。

## (二) 對全球貿易擴張的可能影響

1. 保護主義的崛起，不斷升溫的保護主義和撕毀貿易協定的威脅均減弱貿易擴張

— Constantinescu, Cristina et al. (2015) 指出，近年全球貿易



量的減緩主要為結構性因素，包括全球貿易保護主義升高，垂直專業分工的轉變（如中國大陸生產供應鏈在地化、美國製造業回流美國本土）等。

- WTO（2017/4）指出如果美國川普的美國優先政策以及其他貿易保護主義政策被採用的話，全球貿易復蘇可能會走弱。
- 重議現行貿易協定，包括重談北美自由貿易協定（NAFTA）、與南韓商議修改自貿協定，並與英國和歐盟重議新雙邊協議。貿易協定的解體或重談均可能增加政策不確定性，對貿易成長造成傷害。WB「Global Economic Prospects」（2017/6）指出，主要國家貿易政策的不確定性，可能對實質經濟產生負面衝擊。

## 2. 政治不確定性正在減緩貿易成長

- 根據世銀 Global Trade Watch（2017）報告，指出 2016 年世界貿易量僅成長 1.9%，較 2015 年下降 0.8 個百分點。其中 75% 是源自經濟政策不確定性上升所導致的。在政策不確定性增加的環境下，企業可能會選擇推遲投資和出口決策，消費者可能會減少支出。故美國政策不確定性會拉低整體全球的成長，從而對貿易產生負面影響。依據 WB 估計，全球政策不確定性增加 10%，將使貿易成長率減少 0.2 個百分點。

IMF 經濟展望報報告（2017/7）指出：全球下行風險包括致貿易保護主義增溫，恐影響全球供應鏈的整合，並降低全球生產力，將不利全球經濟持續成長。

### (三) 對全球價值鏈 GVC 的可能影響

#### 1. 全球價值鏈與生產力

參與全球價值鏈將可透過國際分工效率的提高以及技術擴散的效應，縮小各國技術差距，提升參與者的生產力成長。

- WB (2017/2) 報告分析 40 個國家的 13 個行業在 15 年期間勞動生產力的變化發現，勞動生產力與全球價值鏈之間存在聯繫。參與全球價值鏈是提升勞動生產力的重要推動力，全球價值鏈參與率每上升 10%，就能帶來生產力上升近 1.7%。

#### 2. 近期全球價值鏈擴張停滯不前

- WB、OECD、WTO 共同發布「Global Value Chain Development Report」(2017) 指出，隨著新興經濟體，特別是中國的產業升級，加工貿易下滑，以及 2008-09 年全球金融危機後經濟復甦步伐緩慢，貿易保護主義亦有所增加，加以有些類型的製造業工作可能已經回到技術創新的來源國，使得複雜的 GVC 活動下降，造成近期全球價值鏈擴張速度放慢。

#### 3. 全球價值鏈的未來發展趨勢

- OECD「the Future of Global Value Chains」(2017) 指出，影響未來全球價值鏈發展包含既有的因素如開放的貿易與投資政策、新興經濟體日益增加的中產階級促使需求成長、新興國家製造業生產成本低等，以及新因素如新興經濟體工資成本上漲、數位生產（如機器人、自動化、人工智能等）的擴增將提升先進經濟體競爭力、運輸成本上升



將壓制生產碎片化 ( fragmentation ) 等。並針對各因素對未來 GVC 的影響進行模擬，顯示數位化生產是改變未來 GVC 活動的最大因素，扭轉 GVC 的重要性與長度，使全球生產重回 OECD 經濟體，但預期所增加的就業將相當有限。若再納入 3D 列印的影響，數位化生產對 GVC 影響將大幅提高，將顯注抑制中間財的進口。另新興經濟體低工資的生產優勢對 GVC 的影響將明顯減小。

- UNCTAD 「 World Investment Report 」 ( 2017 ) 指出，數位生產將影響未來產業供應鏈的任何過程包括採購、生產、物流等。數位生產將透過數位工廠、3D 等先進製造技術使生產更接近消費端，提高生產力，創造高價值就業機會，但淨就業可能減少

#### 4. 對全球價值鏈 GVC 的可能影響

美國居全球三大生產中心之一，美國企業專注產品研發設計，透過全球供應鏈，在國外生產製造，再配銷至全球，因此居 GVC 的兩端，在國際貿易中其服務貿易享有順差，而商品貿易呈現逆差。因此川普政府若迫使企業將全球供應鏈遷回美國，將破壞既有的產業供應鏈。

##### (1) 對既有的東亞地區產業鏈和價值鏈造成衝擊

- 中國社科院發布「亞太藍皮書：亞太地區發展報告」( 2017/5 ) 指出，川普以美國優先的政策導向要求製造業回流，亞洲削減貿易不平衡，而這些國家本身是亞洲全球價值鏈的組成，因此會對這地區的出口導向發展模式構成挑戰，東亞地區的產業鏈和價值鏈會受到衝擊。

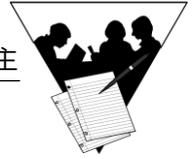
(2) 如果國際資本和製造業向美國回流，可能造成全球價值鏈縮短

- 波士頓諮詢公司 BCG 研究員 Justin Rose 等 (2017) 認為，在東亞生產優勢縮小及貿易保護下，廠商需要重新思考供應鏈，使其更有彈性。尤其未來隨著機器人技術和其他先進製造技術的發展，全球製造業成本差距將進一步縮小，建議應探就先進製造技術及其可能性，加速供應鏈重新定位，以適應貿易政策的轉變與不穩定。
- 麥肯錫全球研究所 (McKinsey Global Institute) (2017/6) 報告指出，隨著全球需求的增加，加以成本因素如新興經濟體工資上漲、頁岩油開採使美國能源便宜豐富、物聯網、3D 列印、先進的機器人等技術，將使未來生產呈現數位製造，加以廠商強調服務為基礎的商業模式，全球價值鏈正在轉變。作者 James Manyika 表示，美國可以召回工廠，但是不能創造更多工作。

(四) 各項經貿政策的可能影響

#### 1. 縮減中美貿易逆差

- (1) 美國智庫 The Conference Board (2017/8)：指出，因為美國對中國出口所產生的附加價值，僅相當於美國 GDP 0.7%，中國對美國出口產品的附加價值約占中國 GDP 3%。若美中貿易戰爆發，中國所受的衝擊較大，但不會對美國及其他已開發國家出口商造成太大威脅。但對美中兩國間接傷害都將非常大。如美國消費者可能面臨進口商品價格上漲的衝擊，對消費者產生直接影響。



- (2) 根據野村控股 (2017/3) 分析師 Wendy Liu 以及 Erin Zhang 認為，表面上這和 1980 年代美日貿易衝突類似，但不同的是，當時日本對美國的出口是由日本企業主導，但現在跨國企業是中國對美出口的主要力量，如果貿易戰爆發，首先受到衝擊的將是這些跨國企業。尤其是台灣，因中國對美國的 25 大出口商中，隸屬中國只有 5 家，台灣高達 14 家，美國有 4 家，南韓有 2 家。因此，美中若爆發貿易戰，亞洲週邊國家所受衝擊可能大於中國。
- (3) 根據野村全球經濟研究院 (2017/2) 研究，由於中國是美國的主要貿易夥伴，2016 年中國對美直接出口占出口總額 18.2%，中美貿易順差 2,510 億美元 (約占中國 GDP 2.2%)，約為中國貿易順差總額 5,110 億美元一半。因此，若中美發生貿易戰，透過貿易與資本流動等影響管道，中國成長率預測最多將下調 0.3 個百分點。潛在受中美貿易摩擦影響較大的經濟體包括香港、臺灣地區、馬來西亞、韓國和菲律賓
- (4) 瑞銀 (2017/3) 指出，如果美國對中國出口產品徵收 15% 的統一關稅 (雖然可能性不高)，估算將直接拖累中國 GDP 成長速度放緩 0.5 個百分點。

## 2. 重談 NAFTA

根據 IMF (2017 年 7 月) Country Report-canada：若美國提高自加拿大進口平均關稅 2.1 個百分點，且加拿大未報復，短期加拿大 GDP 將減少 0.4%，對美國 GDP 影響極小。

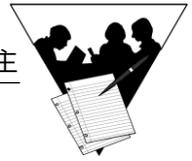
### 3. 重談美韓 FTA

韓國經濟研究院（Korea Economic Research Institute）（2017/4）發布的「重談韓美 FTA 與美日 FTA 經濟帶動效果」報告，進行兩種情況分析：

- (1) 若雙方重新制定關稅，將兩國貿易逆差恢復到 2012 年之前水準，則 2017-2021 年韓國汽車和汽車零部件、鋼鐵、機械產業出口損失最大將達 170 億美元，以汽車業損失最嚴重，5 年間出口損失將達 101 億美元，就業減少 9 萬個，機械業和鋼鐵業損失分別為 55 億美元、14 億美元，就業減少分別為 5.6 萬、8000 個。
- (2) 若延遲 5 年廢除關稅，韓國汽車和汽車零部件、資訊通信技術、家電、石油化學、鋼鐵、機械和紡織等七大主要出口產業的出口損失 5 年內將達到 66 億美元，減少就業 5.4 萬個。

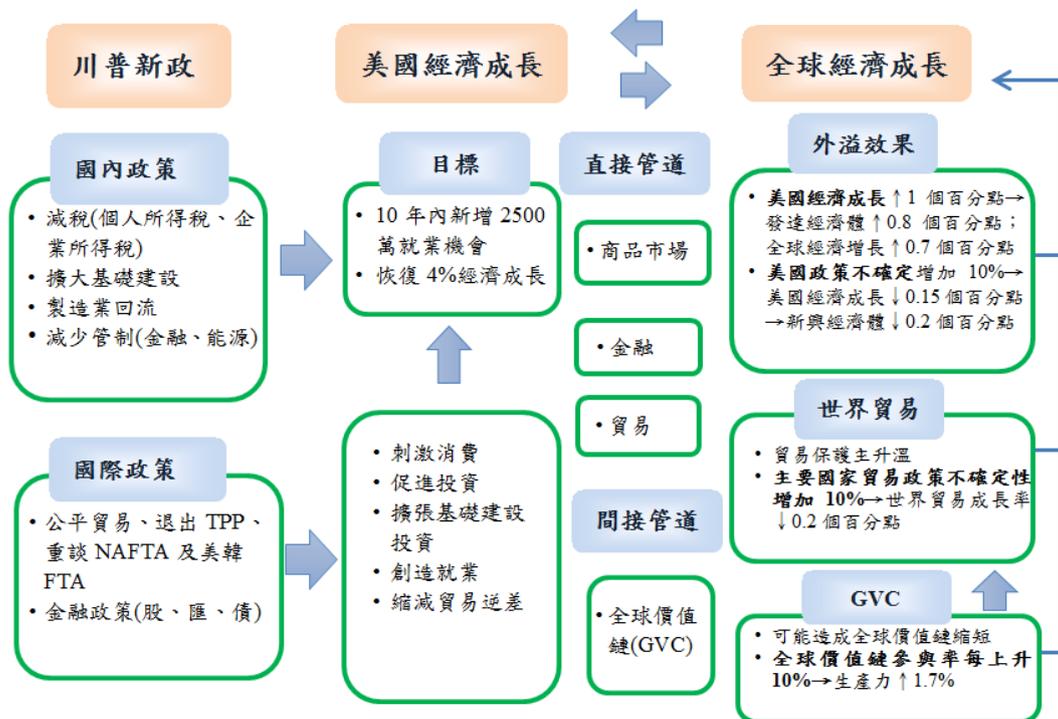
#### (五) 對全球經濟成長的綜合效果

綜合而言，川普推動減稅、增加基礎建設等擴張性財政、製造業回流、放鬆管制等國內政策將直接影響美國經濟，並透過外溢效果影響全球經濟；美國退出 TPP，採取公平貿易政策、金融政策等國際政策將經由金融、貿易等管道影響各國經濟、全球金融市場、全球貿易擴張，進而影響全球經濟。此外，製造業回流政策也將改變產業供應鏈、影響全球價值鏈，對生產力造成影響。最後，全球經濟成長亦將外溢影響美國經濟成長。



## 參、川普經貿政策對我國經濟可能影響

為了重振美國製造業，川普除提出降低公司所得稅、推動基礎建設、鼓勵能源部門發展及減少法規管制等利誘型工具，以提高製造業回流美國的誘因外，亦提出公平貿易政策等脅迫型工具。



資料來源：參考 World Bank (2017), "Global Economic Prospects", Special Focus。

圖 1 川普新政對全球經濟可能影響

因此，就「公平貿易政策」來看，雖然川普政府的首要目標是希望能夠提供美國勞工及廠商一個公平競爭的貿易環境，以減少美國的貿易赤字及增進美國就業，但川普若確實執行相關貿易保護措施，是有可能迫使各國企業將滿足美國市場的生產移回美國進行，達到美國重振製造業之目的。所以製造業回流政策在短期將透過貿易管道影響我國進出口；長期則會影響我國廠商的全球布局，對能源部門及產業供應鏈造成影響，分述如下：

## 一、貿易政策的可能影響

### (一) 台美貿易現況

#### 1. 以傳統貿易毛額觀察：美國對台灣貿易重要性相對較高

- (1) 依我國統計觀察：美國為台灣第 3 大出口國、第 3 大進口國，台對美商品貿易為順差

2016 年臺灣出口至美國金額為 335.23 億美元，約占出口總額的 11.96%，為臺灣第三大出口市場，僅次於中國大陸與香港（40.05%）、東協（18.30%）。臺灣自美國進口金額為 285.97 億美元，占總進口額 12.40%，為臺灣第三大進口來源。臺灣對美國出超金額為 49.3 億美元。

- (2) 依美國統計觀察：台灣為美國第 10 大出口國、第 9 大進口國，美國對台灣商品貿易為逆差；服務貿易為順差

— 商品貿易：2016 年美國出口臺灣金額為 260.5 億美元，占總出口額 1.79%，為美國第十大出口市場；美國自臺灣進口金額為 393.1 億美元，占總進口額 1.80%，為第 9 大進口來源。出進口相抵，臺灣對美國商品貿易出超金



額為 132.7 億美元，遠高於臺灣官方統計之 49.3 億美元出超。台灣是美國第 14 大貿易逆差國，占美國貿易逆差 1.58%。

- 服務貿易：2016 年美國對臺灣服務貿易輸出金額為 119 億美元，而自臺灣服務輸入金額約 77 億美元，臺灣對美國服務貿易逆差 42 億美元。服務貿易逆差主要項目為智慧財產授權費、教育、維修服務等。2015、2016 年美對台之智慧財產權使用費順差分別為 52.1 億及 44.7 億美元。

### (3) 台美商品貿易統計存在差異

- 依財政部（2017）研究，台美雙邊貿易統計長期以來存在相當差異，主要原因有台美兩國在統計轄區認定差異、運輸時間有落差、第三中繼國增值、計價方式、夥伴國認定不同，加上我國特有的貨品經第三地加工的產業特性等因素，近 3 年不論我國對美出口或自美進口之差異率多維持在 1 成上下。其中，臺灣對美出口差異大多來自「積體電路」；臺灣自美進口差異集中於「渦輪噴射引擎」。
- 財政部指出我國出口貨品以中間財為主，2007-2016 年平均占 78.1%，尤以電子零組件出口為大宗，其生產流程長，經切割後分散於不同地區再加工完成。因此在全球運籌分工盛行下，來自「中繼國轉口」所造成之臺美雙邊差異可能為數頗鉅。

(4) 台對美出口以中間財為主，產業呈現上下游垂直分工關係具互補性

依歐盟 WIOD 表資料，2014 年台對美出口商品中間財居多，占 71.86%。

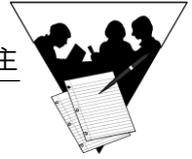
— 產業別：2014 年我國對美出口前 5 大產業依序為電腦電子及光學產品、金屬製品、化學製品、機械設備、汽車及零件業，其中間財出口所占比重分別為 75.8%、79.4%、95.1%、41% 及 55.7%，多屬台美貿易逆差五大產業（包括電腦、電子及光學產品；電子零組件；金屬製品；電力設備；汽車及其零件）中，未來若美對台實施貿易保護措施，將可能會受到影響。

— 商品別：2016 年美國對臺灣商品貿易逆差主要來自通訊設備及其零件、螺釘等及類似物件、自動數據處理設備及其部件等，此三類貨品的貿易專業化指數（Trade Specialization Index）<sup>1</sup> 分別為 78.5、97.0、77.0，顯示台美在此三類產業係上下游垂直分工關係具互補性，非屬競爭關係，反映台灣貿易順差主要是台美產業分工的自然結果，不是台灣利用不公平貿易政策所造成的。

(5) 隨三角貿易模式的發展，台灣與美國的貿易關係由直接轉為間接

— 三角貿易成為台商重要營運模式：1980 年代後國內環保意識抬頭，勞動成本、土地成本大幅增加，加上新台幣

<sup>1</sup>  $TSI_i = \left[ \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} \right] * 100$ ，當指標值越接近 100 以及 -100，代表兩國間該產業的垂直分工程度較高，亦即屬於上下游的合作關係程度較高；



匯率大幅升值，我國廠商開始向海外布局，以三角貿易模式，形成台灣與海外生產基地之產業分工價值鏈。因此「國內接外銷訂單、海外生產」遂成為我國廠商重要的營運模式，以電子相關產業居多，海外生產地點集中於中國大陸及香港（約 9 成），紡織品則是以東協六國為主要生產地點。

表 1 2016 年臺灣對美國出超金額前 10 大貨品

單位：億美元

	美國自臺灣 進口 ①	美國出口 至臺灣 ②	臺灣對美國 出超金額 =①-②
<b>總計</b>	<b>393.13</b>	<b>260.45</b>	<b>132.68</b>
1. 通訊設備及其零件	47.55	5.72	41.83
2. 螺釘、螺絲、螺母及 類似物件	15.55	0.24	15.32
3. 自動數據處理設備及 其部件等	17.58	2.29	15.29
4. 機動車零配件	15.24	0.38	14.87
5. 樂器及零配件	13.76	1.09	12.67
6. 電機設備及儀器	14.50	2.34	12.16
7. 辦公室數據處理設備 及部件	12.77	1.45	11.32
8. 基本金屬製造	10.77	0.88	9.89
9. 嬰兒車、玩具、遊戲 及體育用品	9.37	0.31	9.07
10. 塑膠製品	9.48	1.00	8.48

資料來源：依據美國商務部資料計算。

- 台灣與美國的貿易關係由直接轉為間接：我國對大陸出口比重達 4 成，其中間財比重在 2014 年已達 78.5%，以電腦電子及光學產品、化學製品業、機械設備、電力設備、基本金屬為主，多出口至中國大陸加工，再轉銷至美國或其他國家，故美中貿易關係的變化也會對台灣經濟造成影響。前述產業亦多數為美中貿易逆差五大產業（包括電腦、電子及光學產品；電力設備；其他製品及機械修配；成衣服飾；機械設備），未來若美中爆發貿易戰，可能對我國產業帶來間接影響。
- 直間接出口美國的比重接近 4 成：根據 IEK2017 年 2 月推估，若加計出口中間財至大陸以及在大陸投資設廠台商對美的出口，則 2014 年台灣外銷至美國占總出口的比重提高至 40%，遠高於直接比重 12%。

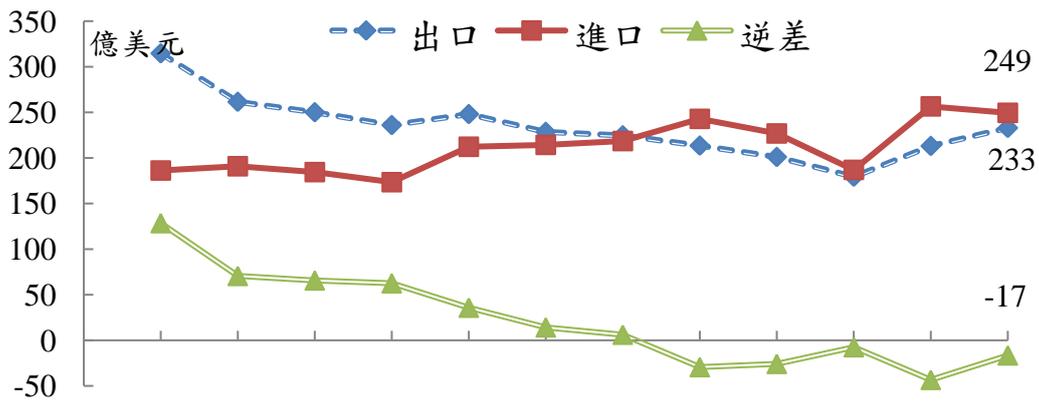
## 2. 依附加價值觀察

### (1) 貿易差額

- 直接貿易：2011 年台灣對美國出口為國內產生附加價值 233 億美元，占對美出口 59.7%；貿易餘額由 2000 年順差，至 2007 年轉為逆差，顯示在台美雙邊貿易中，美國對台出口為其所創造的附加價值高於我國對美出口所產生的附加價值。
- 直間接貿易：納入我出口至其他國中間財，生產最終財再輸美，2014 年台灣對美附加價值出口 364 億美元，附加價值進口 232 億美元，貿易差額呈現順差 132 億美元。2011 年台美直接貿易所產生的附加價值貿易差額為

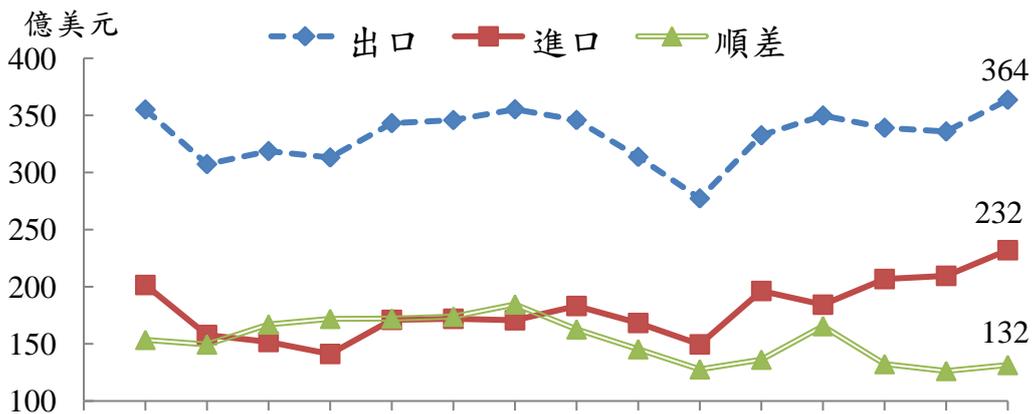


-17 億美元，但若考量直間接貿易，則貿易餘額轉為順差，反映轉口貿易的重要性。



資料來源：OECD 資料庫

圖 2 台灣對美國貿易(以附加價值表示)一直接



資料來源：OECD 資料庫

圖 3 台灣對美國貿易(以附加價值表示)一直間接

(2) 貢獻：我對美國依賴度較高，美國對台灣依賴度較低

— 一直間接：2014 年我國對美附加價值出口占總附加價值出口比重 18.45%，而美國對台附加價值出口占其總附加價值出口比重僅 1.33%。顯示我國對美出口所創造的 GDP 對我國的重要性，高於較美國依賴對台灣出口創造 GDP 的重要性。

(3) 產業別

— 台灣出口至美國，來自台灣附加價值貢獻

2011 年台灣對美國出口為國內創造附加價值 233 億美元，其中，服務業占 34.4%；製造業占 65.3%。細業中以電腦電子光學設備業比重 30.5% 最高，運輸設備業（如機動車等）次之占 6.4%，機械設備業占 5.6%，橡膠和塑膠業 3.8%。若未來美國對我國出口至美國的上述產業採取貿易保護措施，則對我國 GDP 的影響將較大。

— 大陸出口至美國，來自台灣附加價值貢獻

2011 年中國對美國出口來自台灣附加價值貢獻 97.7 億美元，其中，以電腦電子光學設備業比重 75.7% 最高，紡織、紡織製品、皮革和鞋類產業占 6.3%，電機設備業占 4.4%，機械設備業占 2.9%、橡膠和塑膠占 2.4%。由此可知，大陸對美國出口中對臺灣的依賴程度以上述產業較大，未來若美國對大陸該等產業施行貿易保護措施，將對臺灣產生間接影響。



— 台灣出口至美國，來自美國附加價值貢獻

2011 年台灣對美國出口來自美國附加價值貢獻 14.8 億美元，其中，以電腦電子光學設備業比重 42.3% 最高，機械設備業占 8.9%，運輸設備業占 7.1%，金屬製品業占 6.65%，橡膠和塑膠占 6.7%。

出口至美國商品中來自美國的附加價值，係代表該產品生產過程中使用到美國的中間財或技術，加工後再將產品回銷美國。若美國對此商品採取貿易保護措施，除影響貿易對手國的產業外，也會對美國相關產業造成影響。

(二) 川普貿易政策對台灣的可能影響評估

為落實美國優先及反致貿易對手國之不公平貿易手段，美國採行的工具有退出 TPP、貿易赤字原因調查、匯率操縱國之認定、嚴罰性關稅、加強實施貿易救濟措施、啟動 301 調查的評估程序、推動邊境調整稅、以 TIFA 協訂或雙邊對話平台與各國展開對話、根據貿易拓展法第 232 條款調查進口產品對美國安全危害之虞、區域經濟整合策略等。除 TPP 外，對台可採行的貿易政策選項及影響如下

1. 退出 TPP 對台灣影響

(1) 延緩我融入全球區域經濟整合的進程與深度，不利廠商出口競爭力

— 若日本主導 TPP11 可以成立：則我可能更有機會在第二輪加入 TPP，將可提升我國實質 GDP 1.95%，總產值及總就業分別增加 1.91% 及 0.65%，貿易總值大幅提升

6.57%<sup>2</sup>。並可維繫臺灣在全球供應鏈的重要性。

- 若 TPP11 無法成立：則將減緩我國融入區域經濟整合的速度與深度，廠商將處於不平等的競爭環境，不利廠商出口競爭力。並且打擊我國在國際供應鏈競爭力，產生投資排擠效果，導致 FDI 減少，技術無法提升等不利影響，對長期競爭力的影響更難以估計。根據經濟部報告，若未加入 TPP，我國實質 GDP 將減少 0.27%，總產值及總就業分別減少 0.13% 及 0.07%，貿易總值下降 0.2%。

## (2) 提供我國加強與美經貿合作與洽簽台美 FTA 的契機

與美簽訂 FTA 雖可提高廠商在國際市場的出口競爭力，但根據美國 USTR 發布「貿易障礙評估報告」，針對台灣部分所提障礙包含豬牛議題未依據國際標準等技術性貿易障礙；電信服務等設有進入障礙的服務貿易障礙；重型機車設定高關稅等進口政策問題等等。上述市場的開放亦將對國內產業有所影響。

## 2. 川普公平貿易政策對台可採行的政策選項與其可能性

### (1) 匯率操縱國之認定

美國財政部 4 月 14 日提出「美國主要貿易夥伴匯率政策」報告，臺灣未達藉匯率政策從事不公平貿易競爭之 3 項要件，僅列「觀察名單」，短期內面臨美國貿易制裁風險較低。且央行指出調節匯市，其目的不在謀取不公平競爭優勢，而是維持新台幣匯率動態穩定。

<sup>2</sup> 依據 2013 年經濟部委託中華經濟研究院研究結果，我國推動加入「跨太平洋夥伴協定 (TPP)」之經濟影響評估報告。



(2) 推動邊境調整稅：因為此政策基本上違反 WTO 國民待遇及補貼協定，已暫時擱置。

(3) 貿易赤字原因調查

為了解各國是否採行不公平貿易手段造成美國貿易赤字，3月31日發布「重大貿易赤字綜合報告」行政命令。由於台灣為美國第14大商品貿易逆差國，比重僅1.58%，且台美雙方貿易赤字的產生係產業互補的自然結果。且在重大貿易逆差報告公聽會中，美國產業界並未指控臺灣以不公平貿易手段造成台美貿易逆差。

(4) 加強實施貿易救濟措施

分別簽署「強化反傾銷稅平衡稅及違反貿易與關稅法規調查與執行」行政命令、「鋼鐵進口與國家安全威脅」備忘錄採取非關稅壁壘措施。我國係美國實行雙反案件第四大國，累計有23件案例，主要以鋼鐵為最多、次為雜項製品與化學藥品。如美國國際貿易委員會ITC 9月5日終判要對台灣鋼筋業者課徵最高32.01%的反傾銷稅，9月底正式適用。綜之，美國若對我採行公平貿易措施，以加強執行貿易救濟措施之可能性較大。

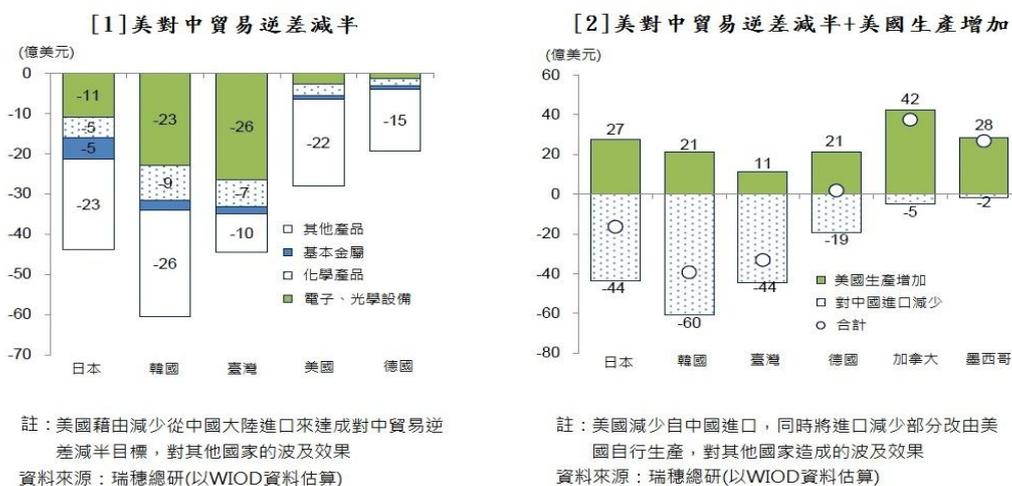
3. 各界評估對台灣之可能影響

(1) 野村控股（2017/3）：美中若爆發貿易戰，台灣衝擊大於中國大陸，因為中國大陸對美國出口前25大出口商，有14家是台商，包括鴻海、廣達、和碩、仁寶等，所以台灣受到的衝擊將會不小。

(2) 星展銀行（2017/2）：若美國提高關稅導致中國大陸對美國出口下滑10%，台灣GDP估計將損失0.2%。

(3) 瑞穗總和研究所 ( 2017/4 ) : 模擬美中貿易摩擦影響, 發現:

- 美國減少自大陸進口, 使中美貿易逆差減半 ( 相當於減少從大陸進口的 34% ), 模擬結果: 對大陸負面影響最大, 透過產業供應鏈管道, 對其他國家產值影響合計達-386 億美元, 其中對台灣影響-44 億美元 ( 低於韓國的-60 億 ), 以對電子光學設備產品影響最大。
- 美國減少自大陸進口並由美國自行生產, 以縮減美中貿易逆差, 模擬結果: 使日本產值減少 17 億美元; 韓國減少 39 億美元; 台灣減少 33 億美元; 但對加拿大、墨西哥的影響為正。



資料來源：Mizuho Research Institute, ( 2017 ) 「 How will US-China trade friction affect the Japan economy? 」

圖 4 美國對中國大陸貿易逆差減半對其他國家生產的波及效果



(4) 林晉勗 (2017)：利用 2014 年 WIOD 資料，設定美國對中國大陸資訊科技、石化、汽車、鋼鐵等 4 個產業採行貿易保護政策造成美國自中國大陸進口減少 10%，且減少的部分，假設全數由美國自行生產。模擬結果，以中國大陸所受影響，GDP 降低 0.102% (約 44,158 百萬美元) 最大；台灣 GDP 亦將減少 0.054% (約 789 百萬美元)，較其他國家為大，主因為中國大陸出口至美國商品中含有許多來自台灣的零組件。對台灣產業的影響主要集中於化學及化學製品、電腦電子及光學設備兩個產業。

#### 4. 川普貿易政策對台可能影響之量化評估

##### (1) 以傳統貿易毛額評估

###### — 直接影響

- 模擬設定：若美國對台灣採取貿易救濟措施如反傾銷稅，使台灣對美國出口減少 10 億美元。
- 模擬結果：若運用單國總體計量模型進行模擬，則名目 GDP 的減少為 8.9 億美元 (納入乘數效果)。

###### — 間接影響

- 模擬方法：參考林晉勗 (2017) 做法，利用 2014 年 WIOD 資料，設定美國對中國大陸石化產業 (我國出口該產品至中國大陸產品中有 95.1% 為中間財) 採行貿易保護政策，使美國自中國大陸進口減少 10%，且減少的部分假設全數由美國自行生產。
- 模擬結果：台灣 GDP 亦將減少約 219 百萬美元。若再考量對各國 GDP 所造成影響而引發的所得效果

(以地區別出口的單國總體計量模型進行模擬)，則對我國 GDP 的影響擴大為 309 百萬美元。

(2) 以附加價值貿易評估

- 直接影響：以 2011 年台灣對美出口附加價值占對美出口比率 59.7% 來推估，若台灣對美國出口減少 10 億美元，將使我名目 GDP 減少 5.97 億美元（未考量乘數效果）。
- 間接影響：2011 年中國對美國出口來自台灣附加價值貢獻 97.7 億美元，主要為電腦電子光學設備業 74 億美元，大陸該產品對美出口比重 5.45%，依此推估，若大陸輸美國有關電腦電子光學設備產品出口減少 100 億美元，將使我名目 GDP 減少 5.45 億美元（未考量乘數效果）。

## 二、製造業回流的可能影響

### (一) 可能使台灣吸引外資來台投資誘因降低

根據星展銀行（2017/4）：如果推行公司減稅，這可能削弱台灣吸引製造業投資的競爭力，導致外國直接投資下降，國內對外投資上升。

### (二) 國內廠商赴美投資後可能減少其在國內投資

#### 1. 國內研究

- 經濟部委託案「我廠商至大陸投資對我產業之影響」報告（2005），研究結果顯示：至中國大陸投資對國內投資的影響，就成長型產業看，企業可以利用對中國大陸投資帶



動對國內的投資，對中國大陸投資並無明顯影響國內投資的情形；但對衰退性的產業而言，企業外移中國大陸之後，國內的投資則相對較少。

- 本會委託案「上市公司海外投資對我國經濟的影響與對策」(2007)研究發現，上市公司對中國投資會減少母公司對國內的固定投資，使國內固定投資成長率下降。
- 央行副研究員徐千婷「當前我國投資問題與實證分析」(2009)研究指出，近年我國廠商外移至海外設廠投資，對於我國民間投資產生若干替代效應。

## 2. 本文模擬

以發布要赴美投資廠商包括鴻海、義聯及台塑等三家公司合計投資金額為新台幣 7820 億元，做為最終需求增加的模擬值，並運用 100 年台灣產業關聯表，參考主計總處產業關聯報告之推估方式，改以半封閉模型進行模擬。推估公式如下：

$$X = [I - (I - M)A]^{-1}[(I - M)V]$$

其中 X 為生產總值、V 為投資向量、A 為投入係數、M 為以輸入係數為對角線矩陣。

模擬結果：若此三項投資案在國內進行，將可使國內產值增加 1 兆 1390 億元，附加價值提高 3559 億元，產出乘數為 1.46，所得乘數為 0.46。

### (三) 對產業供應鏈的影響

1. 台灣整體產業海外生產動機已由成本考量轉為配合顧客要求、原物料供應方便、全球運籌管理

- 根據經濟部 2010-2014 年「外銷訂單海外生產實況調查」資料顯示，整體產業來看，台灣廠商海外生產基地的布局考量以生產成本低廉為主要因素（平均占 62.9%），但其重要性大幅降低（由 2010 年 73.2% 降至 2014 年 56.6%）。而配合客戶要求、當地原物料供應方便、全球運籌管理等因素重要性則提升。

## 2. 赴美投資的考量因素

- 台美生產優勢比較：根據勤業眾信與美國競爭力協會共同編製的「2016 年全球製造業競爭力指標報告」，臺灣優勢在低稅負、人力素質高、供應鏈完整，但面臨能源缺乏及自由貿易協定不足等挑戰。美國具有創新、豐沛能源等優勢，並且積極發展先進製造，未來可能是企業赴美投資的誘因之一。此外，中國大陸勞動成本逐漸上升，加上大陸官方支持發展電子業供應鏈在地化，也促使在中國大陸的台商思考重新佈局。
- 市場因素：為因應消費市場快速變化及滿足消費者客製化服務的需求，透過海外投資直接布局美國市場進行生產銷售，也成為台灣企業全球布局重要的趨勢如紡織成衣業。
- 成本因素：因天然氣、電力成本下滑，使美在能源成本具優勢，有利吸引鋼鐵及石化產業的投資。另在美國積極發展先進製造技術如智慧生產、3D 列印等下，可降低其勞動成本偏高的劣勢。

## 3. 對個別產業供應鏈的影響

- (1) 根據中經院（2017/9）研究：未來對臺商供應鏈布局影響如下（詳見附表）



— 單純考量市場、及生產要素層面

- 勞力密集、標準化、低價、大規模生產之產品仍會以中國大陸及東協等國家為主要生產基地，回流美國生產的可能性較低。如紡織成衣業。
- 資本密集、客製化、高價、小批量生產之產品有誘因回到美國生產。
- 高度仰賴石化及能源之產品有誘因赴美國投資。
- 新興產業是近期臺商赴美國投資的重要領域。

— 將美國政府政策納入考量，則可能投資美國的產業依四種情境分別有

- 情境一：美國政府採行利誘型政策：有汽車零組件（特斯拉供應商）、石化（台塑）等。
- 情境二：美國政府採行反傾銷措施：如基本金屬（義聯鋼鐵）等。
- 情境三：中國大陸面對美國貿易制裁：如資通訊產品（自動化高、高單價、政府採購、企業特殊需求）、成衣服飾品（自動化高、高單價、快速時尚）、光學產品（面板）等
- 情境四：兩岸均面對美國貿易制裁：同情境三。

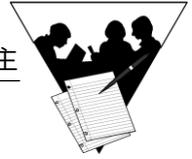
(2) 根據 IEK（2017 年）分析：在經貿環境推力與投資吸力下所引發產業鏈重組風險如下

— 對既有產業供應鏈的影響

- 產業有競爭、斷鏈、外移危機：包括石化、面板、工具機、機械、汽車零組件、鋼鐵、水五金、手工具、

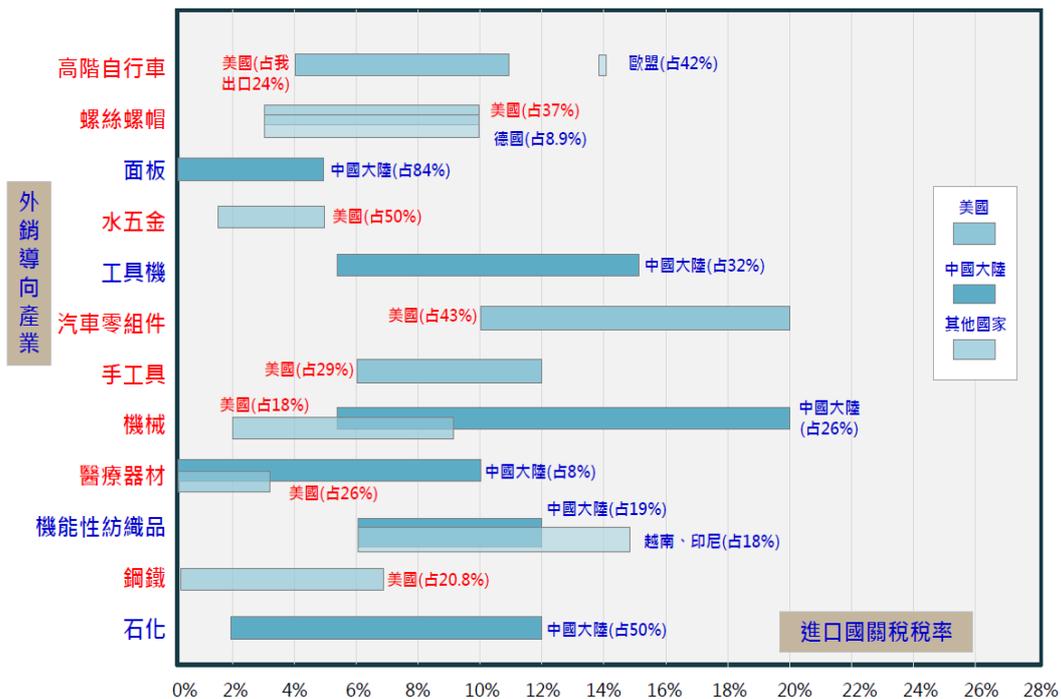
螺絲螺帽、機能性與產業用紡織品。其中

- 面板業：出口以中國大陸為主占 84%，目前中國對面板課徵 5% 關稅，但資訊科技協定（ITA 2）並未將面板業納入免關稅名單，而我競爭對手國韓與中國大陸簽 FTA，一旦韓國輸入中國面板開始降稅，不利廠商在大陸競爭力。
- 汽車零組件：出口以美國為主占 43%，川普可能取消北美自由貿易協定、退出 TPP 等，將對我國已在墨西哥或到東南亞設廠的汽車零件廠不利。
- 產業鏈現況影響輕微：包括半導體、通訊、智慧手機、半導體設備、LED、太陽能電池、資訊服務暨軟體、西藥製劑、原料藥、PCB 等。原因有符合資訊科技協定 ITA、ITA2；高科技設備、綠能、西藥製劑；產品具技術、成本優勢，或以系統、服務型態輸出等。
- 半導體業：因已納入資訊科技協定（ITA 2）免關稅名單，且美國為半導體出口大國，故未來美國對半導體產業採取保護主義貿易政策提高關稅的機率仍偏低。因此短期在勞動人力成本與技術人力供應受限、以及整體電子產業供應鏈體系完整性考量下，產線移往美國製造的可行性相對偏低。
- 智慧手機：除已納入 ITA2 免關稅名單外，因美國市場滲透率已高且成長趨緩，廠商為就近供應較具成長動能的亞洲市場，在人力及組裝成本、整體供應鏈完整性考量下，短期內手機組裝產線移回美國可能性相對偏低。



- 產業鏈必須稍微調整或改變：包括電子材料、特化、汽車、機車、醫療器材、營養保健品、食品、飲料、非鐵金屬、模具、聚酯絲、耐隆纖維、高階自行車等，原因包括：生產製程綁定產品；以國內需求為主之產品；產品具技術、成本優勢，或擁有自有品牌、差異化；主要出口國關稅<5% 產品。

(3) 綜合 IEK 與中經院研究顯示，產業供應鏈可能受影響的產業包括面板、石化、汽車零組件、鋼鐵、機能性與產業用紡織品等。需注意其在國內供應鏈是否斷鏈。



資料來源：蘇孟宗 (IEK) 「川普新政對台灣製造業之影響」(2017年3月)

圖 5 外銷導向產業在進口國稅稅率與占我出口比重

— 對新興產業供應鏈影響

歐巴馬時，製造業回流係以發展先進製造業為核心，利於掌握新興產業的主導權。近年國內廠商就曾透過投資、併購美國廠商、或當地設立實驗室等方式，以取得新興產業的研發技術及人才。如群聯投資美國 Liquid 公司以布局雲端市場。未來新興產業仍將是臺商赴美國投資的重要領域，若能強化其與國內廠商合作與聯接，特別是加強台美產業創新生態體系的連結，將可建立新的產業鏈，有助國內出口與投資並使國內產業升級。

(四) 對產業價值鏈 GVC 的可能影響

2011 年我國參與全球價值鏈程度達 67.6%，其中後向關聯程度由 2000 年 32.2% 增至 2011 年 43.51%，說明台灣出口貿易品中包含的外國附加價值比重更大。前向關聯程度由 2000 年 21.08% 增至 2011 年 24.12%，低於後向關聯程度，不同於美日兩國。美日因在產品研發、設計乃至行銷等上游環節具主導地位，故其前向關聯指數較後向關聯指數高。

1. 台美產業價值鏈關聯程度

2011 年台灣出口附加價值中來自美國的貢獻占 3.84%，其中，化學及化學製品業出口附加價值中來自美國貢獻為 5.63%，係各產業最高。2011 年美國對台灣出口附加價值中來自台灣的貢獻占 0.22%，其中，運輸設備業及電腦電子光學設備業出口附加價值中來自台灣貢獻分別為 0.6% 及 0.55%。反映兩國在產業價值鏈關聯程度以化學及化學製品業最高。中美產業價值鏈關聯程度則以電腦電子光學設備業最高占 5.48%。

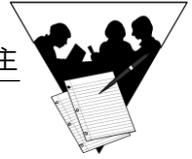


表 2 台灣、中國大陸、美國產業價值鏈關聯程度

台灣對美國出口 (%)		美國對台灣出口 (%)		中國大陸對美國出口 (%)	
產業	美國附加價值比率	產業	台灣附加價值比率	產業	美國附加價值比率
整體產業	3.84	整體產業	0.22	整體產業	3.00
化學及化學製品	5.63	運輸設備	0.60	電腦電子光學設備	5.48
橡膠及塑膠製品	5.58	電腦電子光學設備	0.55	紡織品皮革與鞋類	3.96
電腦電子光學設備	4.89	機械設備	0.41	電機設備	2.81
機械設備	4.84	電機設備	0.38	機械設備	2.35

資料來源：OECD 資料庫

## 2. 對產業價值鏈可能影響

根據 World Bank (2017) 研究指出全球價值鏈參與率每提升 10%，平均勞動生產力提高 1.7% (圖 6)。因此。若國內廠商赴美投資後，造成國內產業供應鏈縮短，則長期將不利我國生產力的提升。

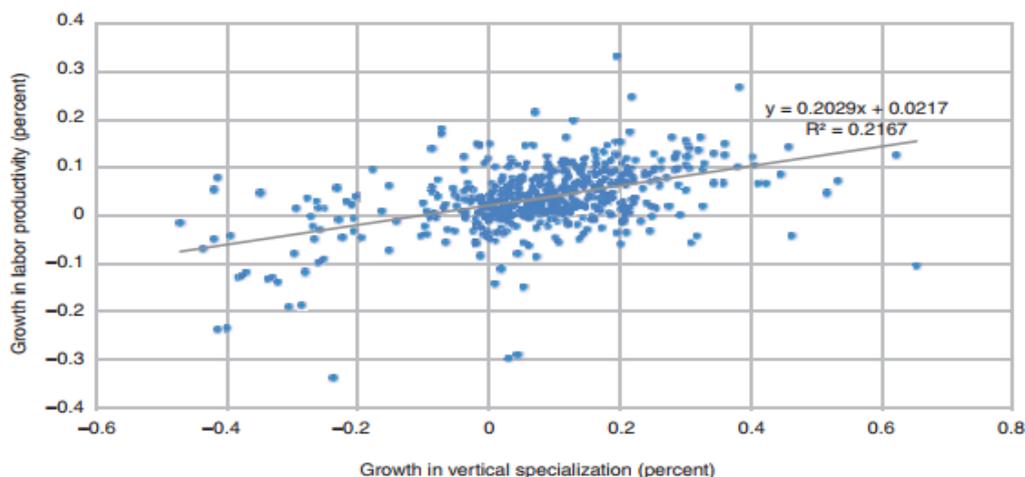
## 三、減少能源管制政策的可能影響

川普已簽署退出巴黎氣候公約，放寬大西洋等海域油氣探鑽限制，持續支持頁岩油探勘，並將開放聯邦政府所管理的土地及海域，供民間開發礦產，重振煤炭產業，產出更多能源與資源，預期將帶動美國石化業發展並吸引廠商回流。

綜合 IEK「川普新政對台灣製造業之影響」(2017/03) 及「川普的能源與貿易政策對石化產業的影響」(2016/12) 分析，對我國石化業影響為

(一) 對石化產業影響

1. 長期低油價將有利於我國石化產業



資料來源：WB (2017)

圖 6 勞動生產力成長與產業垂直分工程度的關聯

IEK 認為，未來將有更多美國頁岩油商投入市場，創造更多原油供給，並抑制油價上漲。維持低油價，對仰賴原油進口的亞洲地區是最直接的受惠者；長期低油價亦可支持石化業者企業競爭力，原油與石化原料仍持續保有一定的利差空間。

2. 美國製造業回流可能連帶影響中國大陸對石化品的需求，影響到我國大宗石化產品出口

川普要將製造業重心拉回美國，而中國大陸原本是全球最大製造基地，若原本在中國大陸設廠的製造業都回流美國，將讓中國大陸對原物料的需求大幅減少，而中國大陸是我國石化產品第



一大出口市場，若中國大陸需求下滑，勢必影響我國大宗石化產品出口。

## (二) 對再生能源產業影響

根據 IEK 研究 (2017/6)，預期將會對我國再生能源產業產生全球市場成長緩慢的短期衝擊，以及中國大陸產業競爭力提升的長期衝擊。

### 1. 美國再生能源市場發展遲滯，衝擊到我國太陽光電產業成長

川普支持傳統能源，預期美國再生能源市場發展遲滯，將衝擊我國太陽光電產業成長。我國新能源產業中，以太陽光電與美國市場關連性最高。如矽晶電池直接輸出美國比率雖不高，但每年有 30%-40% 出口至中國大陸，再間接輸出至全球。若美國新能源市場萎縮，短期內將衝擊我國太陽光電產業。

### 2. 加速中國大陸綠能產業成長，衝擊兩岸產業競爭力消長

巴黎協定要求已開發國家應提供開發中國家減緩與調適的財務支持，美國退出巴黎協定後，開發中國家若無強大金援支持，恐影響其再生能源的設置，將不利我國再生能源產業出口新興國家市場。若中國大陸能提供開發中國家資金，由於中國大陸在太陽光電等再生能源產能龐大，勢必會對新興國家大量出口，我國再生能源產業也難獲取市場商機。

整體而言，川普經貿各項政策對我國經濟影響有正向、也有負面，對我國整體經濟的影響須綜合評估各項政策後而定。且取決於川普政策未來可能變化，與政府的因應對策而定。

## 肆、結語與建議

隨著全球經濟一體化發展，帶動世界經濟擴張，但也伴隨分配不均擴大的現象，尤其低技術勞工並未獲得好處，因而形成反全球化的浪潮，政治上亦顯現民粹主義，在反全球化與民粹主義的加乘下，主張美國優先、強調以美國國內人民利益為主的川普當選美國總統。

川普經貿政策的核心目的在創造就業，為增加就業，他主張製造業要回流，並採取降低公司稅、推動基礎建設、放鬆管制等誘因，促使企業在美設廠投資。並以公平貿易政策為威脅，採取相關貿易保護措施，迫使企業將生產移回美國進行，達到美國重振製造業目的。

我與美經貿關聯緊密，川普各項政策中以製造業回流及公平貿易的相關政策最可能對我國產生影響。本文除由貿易毛額的角度分析川普貿易政策對我國可能的影響外，亦由附加價值貿易的層面進行分析。並結合國內產業關聯表、國際產業關聯表及需求面總體計量模型進行量化評估，結果如下：

### 一、研究結果

#### (一) 以傳統貿易毛額觀察

1. 雙邊貿易對我國重要性高於美國：2016 年台對美出口占總出口 12%；美對台出口占其總出口 1.79%。
2. 台對美出口以中間財為主（2014 年約占 71.9%）；對美出口主要產業為電腦電子及光學產品、金屬製品、化學製品、機械設備、汽車及零件業，其中間財出口所占比重分別為 75.8%、79.4%、95.1%、41% 及 55.7%。



3. 隨三角貿易模式的發展，台灣與美國的貿易關係由直接轉為間接，加計出口中間財至大陸以及在大陸投資設廠台商對美的出口，對美出口比重提高至接近 4 成。我國在商品貿易有順差，因三角貿易模式，美國統計貿易差額較我國高，差異約 1 成。

## (二) 以附加價值貿易觀察

1. 直接貿易：2011 年我國出口美國為國內創造 233 億美元附加價值（主要為電腦電子光學設備業占 30.5%），占我國 GDP4.88%，低於美國對我出口為美國創造 249 億美元附加價值。對我國而言，附加價值貿易為逆差，與毛額的結果相反，顯示若就提高所得來看，雙邊貿易為美國創造的所得高於我國。
2. 直間接貿易：納入中間財出口再輸美產品後，2014 年台灣對美附加價值出口 364 億美元（占我總附加價值出口 18.45%），高於附加價值進口 232 億美元（占美總附加價值出口 1.33%），貿易差額為順差 132 億美元，與直接貿易的逆差不同，反映轉口貿易對我國的重要性。如中國大陸對美國出口，來自台灣的附加價值貢獻 97.7 億美元（主要為電腦電子光學設備業占 75.7%），占我對美附加價值出口 26.8%，若美對中採取貿易保護措施，對我國 GDP 將產生間接影響。

(三) 製造業回流政策在短期將透過貿易管道影響我國出口；長期則會影響我國廠商的全球布局，對能源部門及產業供應鏈造成影響。

## 1. 貿易政策對台灣可能影響：

- (1) 退出 TPP：延緩我融入全球區域經濟整合的進程與深度，

不利廠商出口競爭力；提供我國加強與美經貿合作與洽簽台美 FTA 的契機。

(2) 美國若對我採行公平貿易措施，以加強貿易救濟措施之執行（如反傾銷稅及反補貼稅）可能性較大。不利我國出口的影響評估為：

— 以貿易毛額評估：

- 直接影響：若美國對台灣採取貿易救濟措施如反傾銷稅，使台灣對美國出口減少 10 億美元，台灣名目 GDP 的減少為 8.9 億美元（考量乘數效果）。
- 間接影響：若美國對中國大陸石化產業採行貿易保護政策，使美國自中國大陸進口減少 10%，且減少的部分假設全數由美國自行生產，則台灣 GDP 將減少約 219 百萬美元。若再考量對各國 GDP 所造成影響而引發的所得效果，則對我國 GDP 的影響擴大為 309 百萬美元。

— 以附加價值貿易評估：

- 直接影響：以 2011 年台灣對美出口附加價值占對美出口比率 59.7% 來推估，若台灣對美國出口減少 10 億美元，將使我名目 GDP 減少 5.97 億美元（未考量乘數效果）。
- 間接影響：2011 年中國對美國出口來自台灣附加價值貢獻 97.7 億美元，主要為電腦電子光學設備業 74 億美元，大陸該產品對美出口比重 5.45%，依此推估，若大陸對美國有關電腦電子光學設備產品出口減少 100 億美元，將使我名目 GDP 減少 5.45 億美元（未考量乘數效果）。



## 2. 製造業回流政策對台灣可能影響：

- (1) 可能使台灣吸引外資來台投資誘因降低。
- (2) 國內廠商赴美投資後可能減少其在國內投資：若鴻海、義聯及台塑等三家公司投資案在國內進行，將可使國內產值增加 1 兆 1390 億元，附加價值提高 3559 億元。
- (3) 對既有產業供應鏈影響：可能受影響的產業包括面板、石化、汽車零組件、鋼鐵、機能性與產業用紡織品等。需注意其在國內供應鏈是否斷鏈。
- (4) 對新興產業供應鏈影響：未來新興產業將是臺商赴美國投資的重要領域，若能強化其與國內廠商合作與聯接，特別是加強台美產業創新生態體系的連結，將可建立新的產業鏈，有助國內出口與投資並使國內產業升級。
- (5) 對產業價值鏈的影響：根據 WB (2017) 全球價值鏈參與率每提升 10%，平均勞動生產力提高 1.7%。因此。若國內廠商赴美投資後，造成國內產業供應鏈縮短，則長期將不利我國生產力的提升。

## 二、政策建議

台灣是出口導向的國家，若未能加入區域經濟整合，廠商將面臨不公平競爭的貿易環境，在全球產業分工鏈的角色亦將弱化。企業突破困境最主要方法是對外投資，直接到目標市場或至有加入區域經濟整合的國家進行海外布局。因此，如果政府無法改善 FTA 的貿易涵蓋率偏低的情況，為避免在全球產業分工鏈被邊緣化，台灣企業透過海外投資進行全球布局是必然趨勢。為因應川普製造業回流政策可能影響，建議對策：

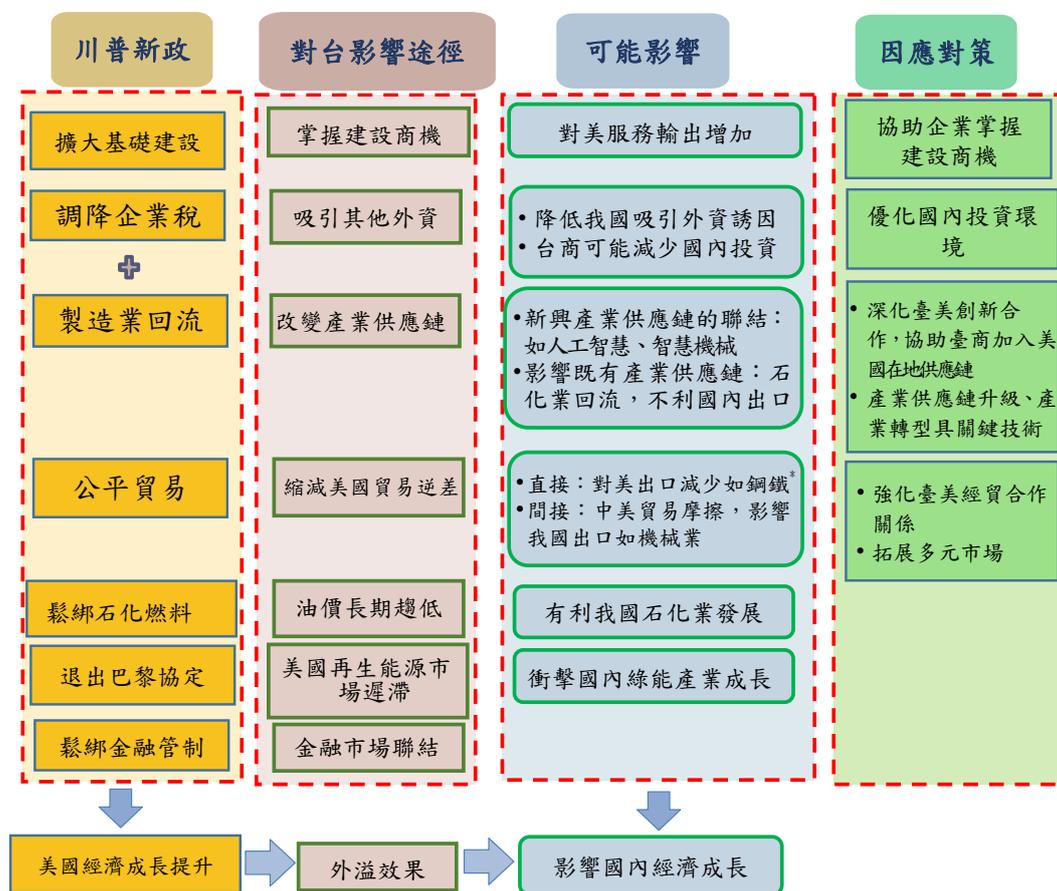


圖 7 川普新政對我國總體經濟可能影響與因應對策

1. 積極加入區域經濟整合，拓展多元市場

- (1) 積極與個別國家洽簽 FTA，加入區域經濟整合，降低尚未加入 TPP 的影響，並強化輸出競爭力與吸引外商投資。
- (2) 為加入 TPP11 做好準備，需持續鬆綁法規，並以生態系統 (eco-system) 概念加強與相關利益者間溝通，建立社會共識，對可能受害者提前指導或提供協助。



- (3) 協助中小企業利用跨境電商平台，拓展多元市場，降低川普政府採行貿易保護措施的影響。
2. 優化國內投資環境：改善投資生產環境、鬆綁法規管制、引進海外高階人才、提供實驗場域，以利具關鍵技術產業根留臺灣，同時吸引海外臺商回流與跨國企業投資。
3. 深化臺美創新合作，協助臺商加入美國在地供應鏈：我國推動亞洲矽谷、智慧機械等創新產業，與美國發展先進製造等新興領域相類似，若能深化台美在新興領域合作，除可學習美國的創新，亦將有助廠商加入新的供應鏈。
4. 產業供應鏈升級、產業轉型具關鍵技術：在既有領域，短期可強化海外臺商與臺灣之間的連結，吸引海外臺商持續自臺灣採購中間財；長期應協助企業加強研發創新、具備關鍵技術能力，提升產業價值鏈。
5. 強化臺美經貿合作，洽簽台美 FTA 或 BIA：要洽簽臺美 FTA，必先面臨開放美豬問題。建議國內檢驗標準等各項制度都要跟國際接軌，依國際標準洽談 FTA；並與民眾、農民充分溝通，建立共識，針對受害農民積極輔導。
6. 協助企業掌握商機：包括川普推動基礎建設的商機以及製造業回流美國採行數位化生產的商機。

## 參考文獻

1. 財政部統計處「臺美雙邊貿易統計差異初探」(2017年3月)。
2. 林晉勛(2017)「川普貿易政策對我國經濟影響評估」。
3. 蘇孟宗(IEK)「川普新政對台灣製造業之影響」(2017年3月)。
4. IEK,「川普的能源與貿易政策對石化產業的影響」(2016/12)。
5. IEK,「美國退出巴黎協定對我國綠能產業影響分析」(2017年6月)
6. 中華經濟研究院(2017),「美國製造對臺灣全球產業供應鏈角色之影響與因應」,國發會委託研究案
7. 經建會委託研究案「上市公司海外投資對我國經濟的影響與對策」(2007)
8. Boston Consulting Group(2017),”Honing US Manufacturing’s Competitive Edge,”
9. Cristina Constantinescu, Aaditya Mattoo, Michele Ruta(2015),“The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?” IMF Working Paper, WP/15/6.
10. Erik Lundh, China Center Chart Dive: US-China trade relations—who needs who more? A global value chain & GDP exposure view, The Conference Board, China Center Publication, 2017.
11. Guntram B. Wolff, “Manufacturing in the US: Will Trump’s strategy repatriate highly-paid jobs?”, 2017
12. Justin Rose, Martin Reeves(2017), “Rethinking Your Supply Chain in an Era of Protectionism”, BCG report
13. Koen De Backer<sup>1</sup>, Dorothee Flaig(2017), “The future of global value chains Business as usual or “a new normal”?”, OECD SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION POLICY PAPERS July 2017 No. 41.
14. Mizuho Research Institute, (2017)「How will US-China trade friction affect the Japan economy?» Mizuho Economic Outlook & Analysis April 2017
15. M.Ayhan Kose, Csilla Lakatos, Franziska Ohnsorge, Marc Stocker, “The Global Role of the U.S. Economy Linkages, Policies and Spillovers” World Bank, Policy Research Working Paper 7962.
16. MGI(2017), “MAKING IT IN AMERICA”,
17. WB(2017) Global Trade Watch: Trade Developments in 2016
18. UNCTAD「World Investment Report」(2017)



附表 臺商投資布局之可能變化

我國業者主要生產模式	產業	情境一 利誘型政策	情境二 反傾銷	情境三 中國大陸面對美國貿易制裁	情境四 兩岸均面對美國貿易制裁
臺灣生產	直接出口美國 食品及其屬機械、運輸及其他產品、無備測材料、印刷 石化、基本製成品、汽車零件、運輸工具、非金屬礦產品、通訊導航設備、光學產品、醫療電子、電腦組件、半導體 膠金機其革製產品、皮木物製產品、塑膠 投資美國：汽車組件(特供斯拉商)、石化(台塑)	投資美國：基金屬(鋼鐵)	投資美國：基金屬(鋼鐵)		臺美貿易逆差較大之產業：塑膠及其製品、金屬製品、運輸工具、關鍵電子零組件(電腦組件、印刷電路板、半導體)、資通訊產品(無線電導航設備、通訊傳播設備) 投資美國：關鍵電子零組件、電機、資通訊產品、汽車零組件 投資東協：汽車零組件、其他運輸工具 可能較不具備向外投資能力之產業：塑膠及其製品、金屬製品
	出口中國大陸後再出口美國 關鍵電子零組件、光學產品(面板)、紡織	投資美國：光學產品(鴻海面板)		移轉出口市場到美國及東協：關鍵電子零組件、光學產品(面板)、紡織	移轉出口市場到東協：關鍵電子零組件、光學產品(面板)、紡織 投資美國：關鍵電子零組件、光學產品(面板)、紡織(自動化高、高單價、快速時尚)
	出口東協後再出口美國 紡織	投資美國：紡織(宏遠)			
中國大陸後出口美國	電子零組件、資產品、光學儀器、醫療器材、成衣服飾 通訊產品、儀器	投資美國：光學產品(鴻海面板)、資通訊產品(伺服器)		中美貿易逆差大且與臺灣具有供應鏈連結之產業：電子零組件、資通訊產品、光學產品(面板)、成衣服飾品 投資美國：資通訊產品(自動化高、高單價、政府採購、企業特殊需求)、成衣服飾品(自動化高、高單價、快速時尚)、光學產品(面板) 投資東協：資通訊產品(勞力密集、低單價、大規模)、成衣服飾品(勞力密集、低單價、大規模)、電子零組件 投資臺灣：電子零組件	中美貿易逆差大且與臺灣具有供應鏈連結之產業：電子零組件、資通訊產品、光學產品(面板模組)、成衣服飾品 投資美國：資通訊產品(自動化高、高單價、政府採購、企業特殊需求)、成衣服飾品(自動化高、高單價、快速時尚)、光學產品(面板) 投資東協：資通訊產品(勞力密集、低單價、大規模)、成衣服飾品(勞力密集、低單價、大規模)、電子零組件

資料來源：中經院(2017)「美國製造」對臺灣全球產業供應鏈角色之影響與因應。