

# 美中貿易戰下我國產業轉型升級的機會與挑戰

台灣經濟研究院研究二所副所長 花佳正

## 壹、背景說明

## 貳、美中貿易戰對我國經貿的可能影響

## 參、國際貿易新局勢下的臺灣挑戰

## 肆、國際新局勢下臺灣的因應之道

## 伍、結論

## 壹、背景說明

### 一、美中國際政經戰略的思維轉變

美國自 2018 年開始啟動一連串對中國的經貿制裁措施，其背後的本質象徵著美國對於中國政經戰略的思維轉變，欲以較高強度的政策作為，來應對中國崛起的新興國際霸權挑戰，並迫使中國內部進行較大幅度的結構性改革。

1990 年代美國亦曾經對於中國採取稍微強硬的政策態度，就中國侵犯智慧財產權，啟動調查「特別 301」(Special 301) 調查，不過當時美國並未採取強硬的立場，而最後以雙方簽署諒解備忘錄告終。美國之所以未採取強硬態度，主要係因美國國內對於如何看待中國仍處於爭辯，一派主張對中國應採取圍堵的策略，迫使中國內部進行改革；另一派則主張將中國拉入國際體系，期待其經濟改善之後，逐漸演變成為一

個民主化國家，但這場爭辯於 2000 年 5 月暫歇。美國通過給予中國永久性正常貿易關係（PNTR），象徵著美國主張與中國建立建設性交往關係的政策路線全面勝利，美中之間的經貿關係亦因此走向正常化，中國也隨後得以在 2001 年正式加入世界貿易組織（WTO），並與世界各國展開正常貿易往來關係。

自 2001 年之後，美國從中國進口金額即大幅明顯躍升，2009 年已達 2,964 億美元，2017 年更達到 5,056 億美元。伴隨著自中國進口金額的快速增加，美國對中國的貿易赤字也大幅增加；依據美國經濟政策研究所（Economic Policy Institute）的研究<sup>1</sup>，2001-2017 年期間，美國對中國的貿易逆差造成美國流失約 340 萬個就業機會，這些受到跨國替代而流失的就業機會主要集中於製造業，占整體流失就業的四分之三（約 250 萬個就業機會）。

美國付出巨大的就業流失代價，但中國在近十八年來的發展卻未如 2000 年時美國所預期的走向經濟自由化及市場化、政治民主化，反而隨著經濟實力的快速擴張，不僅境內打壓人權的情況未有改善，政治上亦走向更加集權化的傾向，經濟表現則走向「國進民退」的反市場化情況，對外則大幅度進行軍事擴張，甚至與美國在國際外交場域上競爭。依據皮尤研究中心（Pew Research Center）於 2018 年 5-6 月調查<sup>2</sup>，48% 的受訪者認為美中貿易逆差問題相當嚴重，51% 認為美國工作機會流向中國是一件非常嚴重的事，除非中國做出較大幅度或全面性的讓步，包括較大幅度的市場開放、進行內部結構性改革等，否則預估川普總統對中國發動的強勢經貿制裁政策，短期之內不易停歇，美中二國的長期角力，也引發國際經貿局勢的緊張。

## 二、美中貿易衝突發展概況

美國川普總統對中國竊取美國智慧財產權、強迫美國公司以技術轉讓換取市場准入的指控展開調查，意即查明美國企業到中國投資所造成技術移轉的威脅。根據美國貿易代表署的調查指出，中國採取強迫、施壓和竊取等手段，不當獲取美國技術和知識產權，這種做法導致市場扭曲，並於 2018 年啟動一連串對中國的經貿制裁措施，其

<sup>1</sup> EPI (2018). "The growing trade deficit with China has led to a loss of 3.4 million U.S. jobs between 2001 and 2017", <https://www.epi.org/press/the-growing-trade-deficit-with-china-has-led-to-a-loss-of-3-4-million-u-s-jobs-between-2001-and-2017/>.

<sup>2</sup> Pew Research Center (2018). "Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies", <http://www.pewglobal.org/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/>.

背後的本質是象徵著美國對於中國政策的戰略轉變，欲以較高強度的政策作為，以應對中國崛起的新興國際霸權挑戰，並迫使中國內部進行較大幅度的結構性改革。

因此，川普總統於 2018 年 3 月 22 日根據 301 條款的調查結果，宣布採取的三大反制措施，包括：提高關稅、訴諸 WTO 爭端解決機制、投資限制，並於 2018 年 6 月 15 日宣布，將對中國 1,102 項、合計約 500 億美元進口產品加徵 25% 關稅，分二波實施，第一波共 818 項，金額約 340 億美元，自同年 7 月 6 日起生效，包括航太和汽車等產業；第二波共 284 項，金額約 160 億美元。

面對美國這波 500 億美元的關稅清單，中國商務部亦於 2018 年 6 月 16 日公布兩份對美課稅清單，總計 659 項產品，涉及貿易值約 500 億美元，自同年 7 月 6 日起生效。由於中國大陸對美國採取報復措施，且未改正其不公平貿易措施，故美國貿易代表署依川普總統指示，針對來自中國 2,000 億美元產品（共 6,031 項稅號產品）課徵 10% 關稅措施。此後雖然兩國代表持續進行磋商，外界也一度由雙方釋出的樂觀態度解讀協商過程相當順利，不過 2019 年 5 月 10 日美方正式調高對中國價值 2,000 億美元輸美商品關稅，由原先的 10% 拉升到 25%，中國國務院也宣布反制，對已加徵關稅的 600 億美元美國輸中商品再提高關稅，最高稅率 25%，之後美國又宣布對中國價值 3,250 億美元商品加徵關稅清單，然而在 6 月底的日本 G20 高峰會後，美國宣布暫停 3,250 億的加稅措施，讓美中貿易戰再次進入延長賽。時至 2019 年 8 月，美國認為中國遲遲不願拿出誠意來解決美中貿易問題，川普總統於是宣布，2019 年 9 月 1 日起將對其餘還沒被加徵關稅、價值 3,250 億美元的中國輸美產品，加徵 10% 的關稅。

加上日前美國司法部提出福建晉華公司竊取美國美光科技商業機密，將福建晉華列入美國出口管制「實體清單」，以及華為副董事長兼財務長孟晚舟遭美加速捕等事件，均顯示美中貿易衝突的背後，是兩國在產業科技與未來主導權的競爭，川普政府企圖使用全面性的懲罰性關稅，來壓迫中國政府改變對美國高科技企業的不公平競爭手段。

## 貳、美中貿易戰對我國經貿的可能影響

### 一、美中貿易戰對產業影響分析

截至 2019 年 8 月，美對中提高關稅商品總計約為六千八百多項，以電腦電子及光學製品業占 22.1% 最多、電力設備及配備業占 13.0% 次之、機械設備業占 10.2%、

家具業占 9.8%、電子零組件業占 9.1%、汽車及其零件業占 7%；手機、平板、電腦不在清單內；電力設備及配備業以「其他電力設備及配備業」、「照明器具業」合占 47.6%較多；機械設備業以「其他通用機械業」、「泵、壓縮機、活栓及活閥業」約占 53.3%為最多。

美中雙方持續透過關稅的手段處理貿易爭端，國際供應鏈也在這波貿易戰中受到影響，尤其過去以三角貿易為主的供應鏈型態，將因美中貿易的情勢而轉變。如過去是臺灣出口中間財到中國進行組裝，之後出口最終消費產品至美國，如今因關稅的緣故，大幅提高在中國製造轉往美國消費市場的成本，導致中國出口到美國的部分減弱，也創造了臺灣廠商在美國市場取代中國的產品的空間；因此，自從美中貿易戰開打後，臺灣直接出口至美國的比重有提升的趨勢。

中國方面，由於拓展美國市場受到川普政策的阻礙，勢必也開始增加回銷零組件與最終財產品到臺灣、日本以及東南亞等國家，甚至為了因應未來原物料的供貨來源無虞，必須開始在中東、非洲等國家布局，同時在自己國內建構一套完整的生產供應鏈，作為外資在中國加工出口需求減少，導致原料與中間財進口縮減的應對手段。加上中國近幾年大力推動一帶一路的戰略布局，未來除了建構屬於自己的供應鏈外，也將聯合俄羅斯，形成中俄一帶一路的戰略體系，以抗衡美日的印太戰略。

美中貿易戰已對國際及我國經貿造成影響，就全球的角度而言，經濟不確定性提高，貿易政策變動的風險增加，可能會對企業營運和投資產生衝擊，關稅將增加進口國消費者的支付成本，並對國際供應鏈造成影響，廠商已出現轉單至不受關稅措施影響的第三地；對臺灣而言，以現階段課稅項目來看，對我國中間財出口影響有限（手機、筆電非主要項目），但自 9 月 1 日起，美國對中國其餘產品全面課徵 10%關稅後，短期對臺灣出口影響恐將加大，手機、筆電、服飾等消費財產品皆涵蓋列為課稅產品清單，也將促使臺商加速回臺投資，臺灣接單海外生產的比重持續下降，並分散臺灣出口結構，讓臺灣對美國出口比重也將持續上升，這都有助於我國的產業發展。此外，對於在中國的臺商而言，過去臺灣接單、中國生產、美國消費的三角貿易模式，美中貿易戰將影響臺商投資生產布局和實際貿易操作，部分臺商如網通設備、中低階自行車及零組件等產業，可望受惠轉單效應，採用移轉生產基地來因應。

## 二、美國後續可能推動的措施

美國對中國經貿制裁措施的意圖，其本質是美國與中國之間的國際霸權爭霸，同

時美國欲迫使中國內部進行較大幅度的結構性改革，甚至使中國變成符合世界所預期的「市場經濟國家」，包括減少政府的產業補貼、限制國有企業進行非商業活動（如國營企業經營）、保障智慧財產權、保障外資權益、更大幅度的市場開放、限制政府操縱匯率以落實公平貿易等等。然而這些議題除了承諾保障智慧財產權、保障外資權益、更大幅度的市場開放等較易達成之外，其他議題背後皆涉及中國內部複雜的政經結構問題，短期要能處理並非易事，因此若中國無法在相關結構性改革議題做出承諾，短期之內美國仍將持續對中國提出相關經貿制裁措施。包括美國在 2019 年 9 月 1 日將價值約 3,250 億美元的中國進口產品，加徵 10% 關稅後，川普甚至提出未來關稅不排除提高至 25% 以上，以做為後續和中國談判的籌碼。

除了進口關稅提高的貿易制裁之外，對於高科技產品及技術的出口管制，也可能成為後續美國對於中國經貿制裁的政策重點。從先前中興通訊裁罰事件、對福建晉華積體電路實施禁售令，以及調查華為是否涉及違反美國制裁伊朗政策，而引發外界認為美國可能禁售關鍵零組件予華為的疑慮等等，都可以看出美國嘗試透過高科技產品及技術出口管制，以防堵「中國製造 2025」的全面開展。2018 年美國國會通過《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act），要求涉及敏感商品和技術的出口必須預先獲得商務部批准，因此美國商務部工業安全局（Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, BIS）隨後於 2018 年 11 月 19 日發表關於新興技術相關產品的出口管制框架報告；該管制框架涵蓋人工智慧（AI）、晶片、量子運算、機器人、生物辨識技術等 14 項涉及國家安全和先驅科技的關鍵領域，雖然這 14 項關鍵領域的出口管制並非僅針對中國，不過預估此管制措施實施之後，將可能首先針對中國等非市場經濟地位國家率先適用，進而影響「中國製造 2025」的推動。

### 叁、國際貿易新局勢下的臺灣挑戰

美中貿易戰確實加速了國際產業的分工與重組，但事實上早在 2008 年金融風暴前後，臺美中三地產業競合便已開始出現變化。在國際分工層面上，由於中國逐漸成為除了美國之外的第二大最終消費市場，而美國本身也追求「再工業化」，吸引製造業回流，使得傳統三角貿易結構逐漸被打破；在科技發展與競爭層面上，原先美日大廠掌握關鍵技術及零組件，臺灣掌握製程創新能力，中國大陸掌握低廉土地勞動資源，臺美中三地生產要素之比較利益明確，反映上中下游產業鏈分工模式，也受到中國透過以市場換取技術，以及提升研發投入，逐漸掌握越來越多上游關鍵技術，同時

受到中國勞動成本上漲及環保要求日趨嚴苛的影響，使得臺美中三地之生產要素比較利益分工界線日漸模糊；在經貿整合趨勢層面上，金融風暴後全球經貿整合朝向雙邊化，區域化發展，中美兩大強權貿易競爭態勢不斷上升；在服務業出口層面上，數位經濟潮流與新科技創新下，創新服務模式之輸出以及專利授權金成為各國出口競爭力來源，透過實體進出口貿易帶動經濟成長的能力日益下降，這些國際經貿環境的改變，都不斷的帶給臺灣產業一次又一次的挑戰。

此外，隨著資通訊進步，帶動網路服務興起與消費習慣的改變，全球產業已從網路時代朝向行動與物聯網世代邁進，加上連結設備數量與資料產生數量的增加、大數據與軟硬體效能的提升，產品與服務轉為以應用端與使用者為中心，從銷售產品轉向提供服務，帶動人工智慧應用的興起，臺灣產業也面臨智慧時代來臨。對臺灣產業來說，面臨的關鍵轉型有三個主要的方向，首先是智慧化科技：如 AI、先進半導體製程、下世代通訊、感測技術、大數據分析技術等；其次是跨領域應用：如智慧商業、智慧交通、智慧家庭、智慧醫療、智慧能源、智慧製造等；以及創新經營模式：如 O2O、大量客製化、社群媒體行銷、群眾募資、平台經濟、共享經濟等。

我國產業歷經數十年的發展，在電子產業有著深厚的基礎，像是半導體、光電、資通訊等產品在全球市占超過 7 成；晶圓代工業產值為全球第一，下游封測業亦為首位；IC 設計業占全球產值超過 2 成，TFT-LCD 產值亦居次位；個人電腦產品產值居全球第三，顯示臺灣在 IT 產業不論是研發、製造均具備全球頂尖的實力。然而美國企業發展出平台與應用服務主導了 IT 產業價值鏈發展，不僅壓低了硬體價格，也讓美國企業得以直接與 OEM 廠商合作，削弱臺廠擅長的 OBM 及 ODM 角色。在國際產業發展趨勢下，IoT 發展趨勢給了臺灣的新機會，臺灣應善用自身的優勢，持續透過發展當前擁有優勢技術、創新能量，以提升我國產業在全球市場具的競爭力；此外，因網路資訊發達，使產品壽命加速縮短，少量多樣及大量客製化產品成為主流，加上 IoT、人工智慧、機器人技術的廣泛應用，都是我國未來面對更激烈的產業競爭與更複雜的社會課題時，臺灣廠商可以思考的發展方向。

## 肆、國際新局勢下臺灣的因應之道

面對國際局勢的快速變化，臺灣必需持續提升產業的國際競爭力，才能在國際占有一席之地，在解析國際研究機構分析競爭力的來源後，未來臺灣應更著重於創新環境和人才的培育，來提升國家產業競爭力。此外，對於國際貿易局勢的緊張，以及

產業鏈的重組與分工，臺灣應有更多元與彈性的做法，讓臺灣產業融入國際主要供應鏈，參與全球重要的產業分工。因此，面對國際貿易日益緊張的發展趨勢，我國未來可朝向以下幾個方向來因應。

## 一、朝有著重創新和人才來提升產業國際競爭力

根據 2018 年的 IMD 和 WEF 競爭力報告指出，美國皆為排名全球第一，主要在勞動市場、經濟成長、金融體系、商業活力等層面具有競爭力；德國 IMD 目前排名為 13，WEF 排名第 3，對於經濟穩定度、工作技能、創新能量等層面具有競爭力；日本 IMD 目前排名為 25，WEF 排名第 5，在基礎設施、ICT 運用、股票市場資本化程度等層面具有競爭力；韓國 IMD 排名為 29，WEF 排名第 15；而臺灣 IMD 排名 16，WEF 排名第 13，在物價穩定、改善企業投資環境、落實產業創新與促進金融發展之努力，備受國際肯定。

但就製造業而言，根據 2016 年全球製造業競爭力指標報告，中國已連續三屆位居全球製造業競爭力第一（如圖 1），但驅動要素主要為成本競爭力（96.3%），而美、

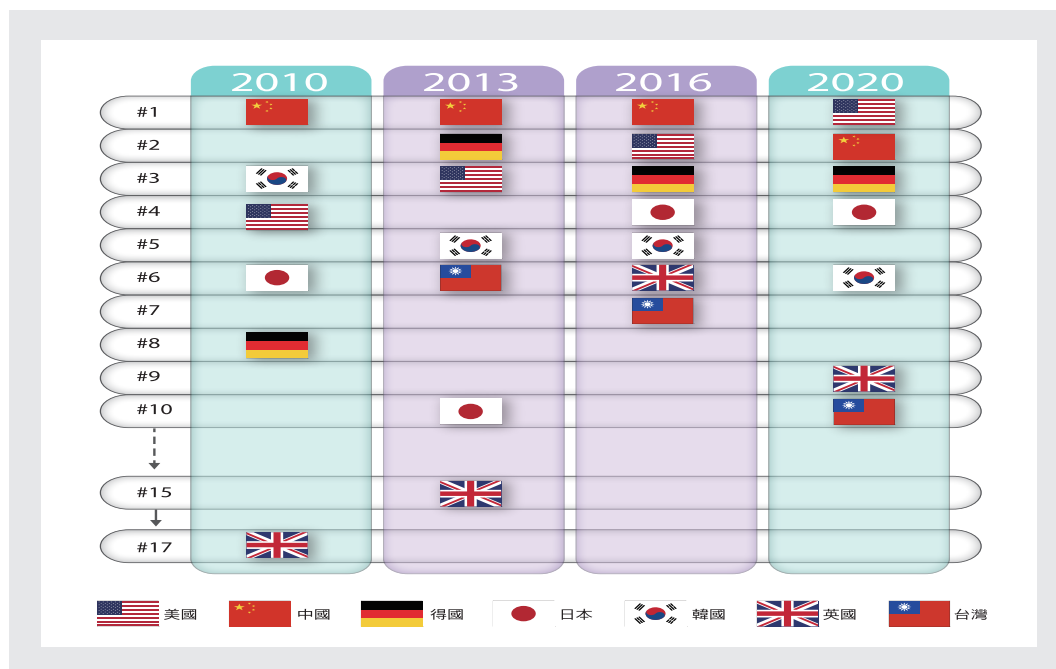


圖 1 全球製造業競爭力指數排名

資料來源：2016 年全球製造業競爭力指標報告

德、日製造業競爭力分別位居二至四名，其驅動競爭力關鍵要素包含優秀人才、創新政策與基礎設施、物質基礎設備，以及法律監管環境等，先進國家與發展中國家製造業競爭力來源存在明顯差異（如表 1）。

表 1 各國製造業競爭力趨動要素

	美國	德國	日本	韓國	中國	印度
人才	89.5	97.4	88.7	64.9	55.5	51.5
創新政策與基礎設施	98.7	93.9	87.8	65.4	47.1	32.8
成本競爭力	39.3	37.2	38.1	59.5	96.3	83.5
能源政策	68.9	66.0	62.3	50.1	40.3	25.7
物質基礎設施	90.8	100	89.9	69.2	55.7	10.0
法律監管環境	88.3	89.3	78.9	57.2	24.7	18.8

資料來源：2016 年全球製造業競爭力指標報告

由於製造業對於基礎建設發展、就業機會、GDP 成長等皆有所影響，因此近年來國際上與製造業相關的活動快速發展，各國投資著重於高科技基礎設施與教育，為發展先進製造提早做準備。先進國家認為唯有不斷的透過產業升級、知識化，朝智慧製造方向努力，才能持續維持製造業領先地位。智慧製造技術是未來影響競爭力主要關鍵，先進國家持續投入智慧製造技術，因此全球製造業競爭力指數報告預測，2020 年美國將取代中國大陸成為全球製造業競爭力第一的國家。在已開發經濟體中，技術密集的產業已主導了全球製造業格局，未來積極朝高值化產品、智慧製造轉型，以維



持其在國際上的競爭優勢；而臺灣在競爭力的提升上，不應再和發展中國家做成本上的競爭，應朝美日德等先進國家的發展路徑，著重創新和人才來提升產業的國際競爭力。

## 二、參與區域經貿整合並融入全球產業供應鏈

面對中國逐漸對外擴展的一帶一路勢力，以及美日為主導的印太戰略，臺灣如何在這二大勢力中，維持長期的穩健發展，是未來我國產業立足國際的重要關鍵。在面對目前已成型的主要區域經濟整合的情勢上，臺灣除了提升企業全球競爭力及國際布局以降低貿易風險外，並積極洽簽雙邊及多邊自由貿易協定，以降低企業出口成本。

然而臺灣自從 2002 年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）後，就未曾再參與大型的區域經濟整合，但目前以日本為首的「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）已正式展開，當 CPTPP 生效，CPTPP 區域供應鏈成形後，可能會改變過去國際產業分工的合作模式；或是國際大廠為了符合原產地規範，除了可能改變國外客戶對臺採購行為外，甚至進一步調整對臺灣的投資布局，加上 CPTPP 會員國中，有部分占我國出口不小比重者，若加入 CPTPP，應可提升企業全球競爭力及布局，降低貿易戰風險，將有助於臺灣的紡織、石化塑膠、建材、鋼鐵、機械等產業拓展在越南、澳洲、馬來西亞、墨西哥等會員市場。

此外，面對美中貿易戰持續延燒，中國自組供應鏈的逐步成型，並聯結俄國與搭配一帶一路向外延伸，形成中俄一帶一路的區域經濟體；而美國推動製造業回流，強調未來美國以雙邊談判為主，以創造符合美國利益 FTA 為首要目標，並與日本形成亞太戰略，且不排除重回 CPTPP。因此，未來臺灣面對的是這兩大陣營的國際競合，國際產業鏈的分工亦可能逐漸分流成以美、中為首的二大體系，這對以彈性靈活聞名的臺廠而言，將是一個新的發展契機，臺灣如何持續融入雙方國際供應鏈體系，將成為未來重要的發展關鍵。

因此，在未來的因應方向上，政府可根據不同廠商生產型態給予相對應的協助：（1）兩岸均有生產基地之廠商：已出現調整生產配置的情況，可了解此類廠商需求，配合改善臺灣投資生產環境，持續強化兩岸產業供應鏈的聯結；（2）目前無在臺生產基地，但有回臺之規劃的廠商：了解其投資規劃與需求，配合國內產業發展方向，強

化回臺廠商的升級與轉型效益；(3) 目前無在臺生產基地，但規劃前往南向國家投資的廠商：積極了解其投資規劃與需求，配合新南向相關政策，協助與南向夥伴國溝通優惠投資條件，並加強與臺灣之產業連結。

## 伍、結論

美中貿易紛爭目前看來還沒有結束的跡象，而貿易戰的背後，更是產業與科技的競爭，在未來產業發展的主流上，將不再是以硬體為主，軟體將扮演更重要的角色，或朝向軟硬整合來發展，資訊的掌握也將成為產業競爭力的關鍵。

因此，美國企業發展出平台與應用服務，主導了 IT 產業價值鏈，不僅壓低了硬體價格，也弱化了臺商 OBM 及 ODM 的角色，但隨著資通訊進步，帶動網路服務興起與消費習慣的改變，全球產業已從網路時代朝向行動與物聯網世代邁進，也給了臺灣新機會，臺灣應持續透過發展當前擁有優勢技術，並強化人才的培育，才能逐漸走向先進國家以創新、人才來帶動經濟成長的發展模式。🌀