美「中」貿易戰之研析

唐開太
亞太和平研究基金會副執行長

今年以來，美「中」兩國在經貿議題上的紛爭與交手過程，可說是高潮迭起而且曲折離奇，其不僅牽動兩國整體雙邊關係，更牽動全球經濟乃至區域安全的動向。事實上，近十餘年來中國大陸綜合國力的崛起，成為國際社會關注的議題，中共是否具備挑戰美國的能力，造成「修昔底德陷阱」提前開打，更是各界討論的焦點，從此次美「中」貿易戰的過程來看，兩國恐將進入長期鬥爭的進程，對全球政治經濟也會造成深遠的影響。

回顧過去 10 個多月，美「中」兩國貿易糾紛不斷升級。

2017 年 8 月 14 日，川普總統指示美國貿易代表署依照 1974 年貿易法的「301 條款」，對中國大陸是否涉及侵犯美國智慧財產權與強迫技術轉移，展開貿易調查。8 月 18 日，美國貿易代表署正式對中國大陸涉及侵犯美國智財權展開調查。

2018 年 1 月 23 日，川普簽署法案，對進口太陽能電池與模組以及洗衣機課以重稅，並於 2 月 7 日起實施。2 月 27 日，美國商務部確認中國大陸鋁箔生產商獲得政府不公平補貼並在美國傾銷，將對中國大陸產品課徵反傾銷和反補貼稅，課徵 5 年，實施日期尚未定。

3 月 8 日，川普簽署命令，對進口鋼鐵課徵 25%關稅，對進口鋁材課徵 10%關稅，3 月 23 日起實施。川普政府到 6 月前暫時豁免歐盟、加拿大、墨西哥的進口鋼鋁關稅，另豁免澳洲、南韓、巴西、阿根廷的鋼鋁關稅，但中國大陸、日本及台灣未獲豁免。

3 月 22 日，川普宣布「301 調查」決定，針對中國大陸「經濟侵略」簽署備忘錄，指示貿易代表署考慮對哪些中國大陸輸美產品提高關稅，提高關稅的商品預估為 500 億美元。

4 月 2 日，中共宣布對美國 7 類、128 項進口商品加徵 15%或 25%的關稅，以平衡因美國對進口鋼鋁產品加徵關稅給中方帶來的損失，估計總額達 30 億美元。

4 月 3 日，美國貿易代表署公布研擬加徵 25%關稅的商品建議清單，涵蓋約 1300 項商品、500 億美元。在進一步進行預告、開放民眾評論及公聽會等程序後，貿易代表署將公布加徵關稅的最終商品清單；預計於 5 月中舉行公聽會。

4 月 4 日，中國大陸表示將對金額約 500 億美元的美國黃豆、汽車、化工品等 106 項商品，加徵 25%關稅。實施時間視美方行動另行公布。

4 月 6 日，川普指示貿易代表署，考慮額外再對 1000 億美元中國進口商品加徵關稅。

4 月 16 日，美國商務部宣布，中國大陸電信設備大廠中興通訊違反去年與美政府達成的協議，禁止美國企業未來 7 年向中興通訊出售零件，當天生效實施。中興 4 月 17 日在香港和深圳股市停牌。

4 月 17 日，中國商務部初步裁定，美國進口高粱存在傾銷，決定實施臨時反傾銷措施：進口經營者在進口美國高粱時，需依據裁定所確定的各公司保證金比率，向中國海關提供相應的保證金，4 月 18 日起實施。

5 月 3-4 日，美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）、美國駐華大使布蘭斯塔德（Terry Branstad）、美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）、美國貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）、美國國家經濟委員會主任庫德洛（Larry Kudlow）、白宮貿易顧問納瓦羅（Peter Navarro）、美國總統國際經濟事務顧問埃森斯塔特（Everett Eissenstat）赴北京談判，雙方雖同意建立合作架構，惟各自立場強硬，美方要求中方停止對「2025 中國製造」計畫的策略性產業提供補貼及其他支持，並將對大陸貿易逆差至 2020 年需降低 2000 億美元，中方也要求美國對投資給予平等待遇，並警告中共可能會把美國企業排除在經濟開放措施之外。

5 月 13 日，川普推特發文表示，將與中共國家主席習近平共同合作，讓營運受嚴重影響的中興電訊盡速恢復營運，以免中國大陸流失太多工作，而且，美國商務部已獲指示著手此事。

5 月 15 日，中共國務院總理劉鶴率團赴美談判。中方提議到 2020 年之前，每年減少「中」美貿易順差 2,000 億美元，包括購買美國產品及其他措施。5 月 18 日，川普接見劉鶴後，大陸商務部網站今日發佈公告，宣佈終止對原產於美國的進口高粱反傾銷、反補貼調查。徵收的反傾銷臨時保證金亦將如數退還。

5 月 29 日，白宮發布聲明，重提向中國大陸含有工業重要技術的總值 500 億美元商品加徵 25%關稅，計劃 6 月 15 日公布詳情。白宮強調川普會對抗中國的「不公平貿易政策」，除再次點名「中國製造 2025」，針對收購工業重要技術的有關中國個人與實體，美國也將實施特定的投資限制，並加強出口管制，相關措施將在 6 月 30 日前公布。美國貿易代表署針對中國大陸的貿易歧視作為，狀告世界貿易組織（WTO），透過 WTO 爭端解決機制交涉，也會持續進行。中共官方新華社則發文批評川普政府反覆，指其多變和反覆已經不是第一次，稱磋商雖不是一帆風順，但絕不等於反覆折騰，而是要拿出誠意來務實溝通。

6 月 3 日，美國商務部長羅斯在北京釣魚台國賓館，與中共國務院副總理劉鶴舉行「中」美第三輪經貿會談。中國大陸提出購買近 700 億美元的美國農產品、製成品以及能源產品，條件是美國必須放棄對中方加徵 500 億美元關稅的威脅。

6 月 7 日，美國商務部長羅斯宣布，大陸電信通訊設備製造商中興通訊（ZTE）同意嚴格的處罰與規範要求，換取商務部解除對中興的禁令；中興須支付 10 億美元罰款，另提出 4 億美元保證金由第三方託管，以應對未來可能的違規行為。但是美國國會立刻反彈。

6 月 15 日，川普總統正式公布對中國大陸 1102 項進口商品，增徵 500 億美金關稅的最終懲罰清單。第一份清單涵蓋通訊衛星、顯微鏡與雷射、直昇機與太空船等，將於 7 月 6 日生效；第二份清單包括化工產品、機具與鋼鐵製品等。重點係針對中國的高科技產業，並加強對「中國製造 2025」擴大封鎖。

6 月 18 日，川普揚言對價值 2,000 億美元的中國大陸產品加徵進口關稅，並表示若中方仍不改善被美方認定為不公平的長期貿易障礙，關稅制裁將再加碼 2,000 億美元，加上白宮先前已經宣布、且即將實施的 500 億美元關稅，總計可能對中國祭出 4,500 億美元的懲罰性關稅。

同日，參議院以 85 票贊成、10 票反對，通過《國防授權法》（National Defense Authorization Act，簡稱 NDAA）修正案中，要求恢復對中興通訊的制裁，同時要求禁止美國所有政府機構購買或租賃中興、華為及其下附署子公司的通訊產品及服務，同時禁止美國政府利用補助或貸款方式資助上述兩家中國大陸公司及附屬企業。若參議院和眾議院 5 月通過的條款協

商出一致版本，就將交由總統川普簽署。川普如何遊說議員或是否動用否決權，仍有變數。

6 月 19 日，白宮發布《中國的經濟侵略如何威脅美國與世界的技術與智慧財產權》報告，概述中國大陸透過六大類經濟侵略行為，包括竊取智財權、強制技術轉移、規避出口管制、限制原物料出口、情資蒐集、收購等，威脅美國與世界的技術與智慧財產權；尤其「中國製造 2025」計畫鎖定人工智慧、航太、擴增實境與虛擬實境、高鐵、航運、新能源汽車等產業，對國防產業運用極具重要性。面對美國強硬作為，中共已針對美國進口商品擬定 50 億美元之關稅報復清單，涵蓋牛肉、大豆及飛機等。

7 月 6 日，美國對 340 億美元中國大陸進口商品加徵 25%關稅，中國大陸立即報復，對同等規模的美國商品加徵關稅。

7 月 10 日，美國政府列出新清單，擬對華總值 2000 億美元、逾 6031 種商品加徵 10%關稅，當中包括「中國製造 2025」商品，最快 9 月生效。

7 月 11 日，美國商務部發布公告，已與中興簽訂第三方託管協議。在中興完成向託管帳戶支付 4 億美元保證金後，美國商務部下屬產業安全局將發布公告，告知禁令解除。

綜觀此波美「中」貿易戰，我們可以發現以下數點：

一、美「中」進入長期戰略競爭階段

「中國崛起」已經是個事實，關鍵是其可能對國際政治體系產生何種影響，以及各方會如何因應。近二十年來關於「美『中』必有一戰」的專書論文不再少數，正面反面論述均存在，惟普遍認為美國作為現存霸權，仍擁有軍事外交等領域的優勢，但中共挾經濟發展之所得，傾全國之力進行軍事現代化，加速拉近二者距離，根據國際政治「全力轉移理論」，當二者實力接近之際，即為雙方兵戎相見之刻。歷史學家則偏好用「修昔底德陷阱」來形容，因此著重提醒或探索兩國如何避免走向衝突。從正面的觀點來看，當雙方意識到衝突的可能性及其嚴重後果，便可能思索如何避免走上真正的衝突；但從負面的觀點來看，當雙方（尤其是雙方領導人）都有退無可退的壓力，就會「漸進滑向」（時殷弘語）了「修昔底德陷阱」。

美國近年的國家安全戰略報告等文獻總是將中國大陸形容為潛在競

爭者、戰略競爭對手等，美國國內對中國大陸友好聲音逐漸低沉，對大陸在地緣戰略上的諸般作為，偏向以威脅現狀的角度來解讀，加上川普總統趁著民粹之風當選總統，更傾向接受中國大陸以不公平手段取得經濟成長果實，而美國人民付出代價的思維，由此邏輯推斷，美「中」貿易戰的爆發，只是早晚問題，討論的焦點逐漸會變成貿易戰打多久，以及最後結果為何。

二、美「中」貿易戰只是美「中」經濟戰的一環

此次貿易戰涵蓋了雙邊貿易逆差、竊取智慧財產權和技術移轉、「中國製造 2025」、投資限制與市場准入等，雖然在雙方交手過程中，美國強調要中國大陸削減上千億美元，否則將對高達 4500 億美元的商品課徵高關稅。但是，即使大陸減少對美國出口，但在美國市場結構並未大幅改變的情況下，中方對美國 3750 億美元的貿易順差只會流向美國其他的貿易夥伴而已，更何況課徵關稅本身引發的報復作為反而傷害美國消費者。從中方聲稱對大豆等項目課徵報復性關稅的動作來看，雙方都想對對方造成精準打擊，但雙方都無法確定真正的後果為何，也都只好被迫繼續強硬作態，以免失去面子。

因此，華府批評北京竊取智慧財產權與美國企業的商業機密，或者以開放大陸市場為條件，要求美國企業移轉技術或其他智慧財產給陸企，就可看出美國透過表達競爭優勢遭不合理剝奪等理由，開闢其他議題戰場，迫使中方在各領域應戰。

美國在貿易戰中數度抨擊「中國製造 2025」計畫，表面看似美國擔心此一戰略真正實現可能造成的威脅，但美國對中興通訊的處理方式，卻又讓人懷疑這只是川普談判策略的障眼法而已。美國政府禁止中興通訊採購美國關鍵零組件 7 年，後傳美方提出若干條件予以解禁，國會反而傳出異議，最近是美國商務部宣布一旦中興通訊將 4 億美元存入托管帳戶，即可解禁。

若該結果屬實，川普對中興案恐被譏為「雷聲大雨點小」，可以想見，在美國國內行政立法之間、共和民主兩黨之間、乃至菁英與草根民眾之間，仍會有相當時期的角力，此皆會影響美「中」經濟戰的結局。

三、全球經濟進入黑暗期

美「中」貿易戰的可能影響，不僅是未來中國大陸的經濟發展進程，更可能是全球經濟的衰退。美中雙方都必須承受關稅戰爭的後果，造成貿易緊縮。美方定會嚴加管制科技出口與交流，中方也會大力推動核心科技的自主發展，從而形成新的競賽。

與雙方貿易相關的全球供應鏈亦將受到衝擊，從而必須進行新一波的調整，為避免關稅壁壘的負面作用，新型自由貿易協定或區域貿易協定將再度興起洽談之風，以緩解貿易戰爭的風險。

對於我國這樣的中小型經濟體而言，如何在兩大強權競爭之間求取生存空間，規劃避險策略，恐怕是當務之急。我們必須了解的是，在當前的國際體系權力結構制約和非典型非傳統的強權領導人普遍出現的情形之下，過去我們習慣採取的策略，都必須有大規模的改造，也必須有更創新的思考與做法，才能找到自己獨特的發展途徑。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)