

## 美中貿易戰的過去與未來

2021. 12. 07

梁豐綺（台灣地方議員聯盟智庫兼職研究員、台灣大學政治研究所）

自 2018 年 3 月拉開序幕、至 2020 年 1 月雙方簽署第一階段貿易協議而告歇的「美中貿易戰」，近年來受到舉世矚目。該事件不僅象徵了美國捨棄其二戰結束後七十餘年來所主導的全球自由秩序，更代表著美中之間的經貿關係從美國同意中國加入 WTO 以來近二十年的交好首次面臨重大轉折。自拜登於 2020 年接替川普就任美國總統，今（2021）年 10 月 4 日美國貿易代表戴琪在「戰略與國際研究中心」的演說，則被認為是拜登政府在對華貿易政策上發出了新聲，亦即迄今近兩個年頭停戰不停火的貿易戰將可能有進一步發展。值此，回顧這場貿易戰的來龍去脈，進而推估其未來的可能走向，有其價值。

### 一、緣起：中國的入世與西方的失算

1978 年中國大陸開始改革開放，期望能與以美國為主的國際經貿體系接軌。與此同時，許多美國企業亦希望能搶在日歐之前，儘早前往中國投資，進而佔據即將敞開大門的中國市場。在中國政府與美國企業的通力遊說之下，柯林頓政府不僅放棄因應六四事件的年度人權檢查要求，給予了中國永久最惠國待遇<sup>1</sup>，更重要的是，同意讓中國加入 WTO。另一方面，中國於 2001 年 11 月 10 日加入 WTO 前後，時任國務總理朱鎔基亦藉助美國的壓力和誘因，成功壓抑了國內國有企業的反彈，使中國市場一定程度地實現了自由化。

事實上，當時的西方國家大多堅信讓中國「入世」，除了能在經貿上確保中國遵守規則、走向開放、保護產權，更能在政治上以網路資訊的無遠弗屆，促使中國無法閉關自守，因受到西方民主的感召，最終走向民主化。是故，此後無論是共和黨籍的小布希、或者民主黨籍的歐巴馬，這兩屆政府的對華戰略基本上皆是以接觸（engagement）為基調，一則持續地透過高層對話，說服北京遵守 WTO 的規則，另則側重使用 WTO 的爭端解決機制，推動中國走向更典型的市場經濟。然而，近二十年過去，華府發現北京的承諾越來越少，即使是先前已同意的改革也越來越難實現。此外，儘管美國向 WTO 投訴中國的案件多是以勝訴收場，卻因 WTO 缺乏強制力，無法讓北京改變其行為模式。

更精確地說，二十年前西方世界的論述幾乎是全盤失算了。在這二十年間，中國 GDP 增長了 8 倍，成為全球第二大經濟體，佔世界經濟比重從 2001 年的 4% 增至 2020 年的

---

<sup>1</sup> 「最惠國待遇」指締約國一方現在和將來給予任何第三國在貿易、關稅、航運、公民法律地位等優惠和豁免，也都給予締約國對方國家。

17.4%。雖然全球經濟亦因為中國的加入而受惠，然而中國政府對自己企業的大量補貼始終沒有停歇<sup>2</sup>，這造就了中國產業的競爭力，但在不會得到其政府資助的西方企業看來，這卻無異於「作弊」。此外，欲在中國投資的外國企業，經常會被中國政府要求提供技術專利，否則不能在中國境內設廠、或銷售產品至中國，亦即「強制技術轉移」的情形。更甚者，中國的市場開放亦並不全面，特別是在「攸關國家安全」的網路產業方面，Facebook、Twitter、Youtube 等產品更會被嚴密地隔絕在「網路長城」外，這對於沒有禁止國民使用中企網路服務的美國，顯然是不對等的。上述因制度差異衍生的種種結構性矛盾，在中國的經濟實力趨近甚至可能超越美國的情況之下，又進一步得到放大。

## 二、經過：一場懦夫賽局

2017 年 1 月，川普就任美國總統。川普在從政前便曾表示對於自由貿易的反感，認為自由貿易會導致工作機會外流，故躋身「世界工廠」、對美國存在龐大貿易順差的中國，自然成為了他想在這方面表現「強人」形象時的理想對手。一開始川普的談判團隊，便分成主張有合約即可、未必要動用關稅的溫和派（以財政部長 Mnuchin 為代表、談判代表 Ross）、以及認為須以關稅懲罰中國並持續檢視的強硬派（以談判代表 Lighthizer 為代表）。起初主要是溫和派佔上風，他們遵照川普的意向，將中美問題單純當作貿易逆差處理，所以多只是要求中國進口美國商品，而此時中方（以劉鶴為代表）也都心甘情願地答應。

然而，隨著中國屢次推遲或毀約、虛報清單數額、採行報復制裁，川普政府越來越覺得中國的口頭承諾並不可靠，必須實際觀察中國的作為，故最終是由強硬派取得了談判的主導權。對強硬派而言，中美之間的問題並不僅在於貿易逆差，更在於貿易的自由開放、智慧財產權掠奪、以及國家安全議題，而這些議題都需要中國進行制度層次的改革才有辦法處理。也因此，川普本人才會開始支持「關稅不可棄」的立場，並認定華為、中興是國家安全威脅。

另一方面，習近平自 2012 年上任後，開始加大對國有企業的補貼，在更多私營企業內設立黨部以加強控制，強化各種意識型態的宣傳，將集體領導的派系平衡改為一人集權無限連任，這些都逐漸使美國的政界、學界、商界不再相信中國的經濟成長能帶來民主化。此外，也正因為習近平集所有權力於一身，若談判失利將很容易被歸咎於其本身，從而削弱了統治威望。再者，談判代表劉鶴常被認為只是替習近平承擔責難的角色，不具被足夠的政治權威，故也無法主導政策的走向。在習近平沒有退路、川普亦不願退

---

<sup>2</sup> 根據日經統計，2020 年中國政府對上市企業的補貼金額，達到創紀錄的約 9432 億台幣，年增 14%，其中對半導體和國防關鍵產業的補貼顯著成長。此外，在納入統計的 4290 家上市企業中，近 98% 表示有收到補貼，其中中國有企業雖佔上市公司的三分之一，卻收到約 60% 的補貼。若扣除補貼部分，許多中國企業的實際淨利幾乎減少超過一半，可見補貼對於中國企業的扶助程度之大。

讓的情況下，中美之間的談判便如同兩人開車對撞的懦夫賽局，誰先閃開就輸了；如果兩人都不閃開而繼續往前開，最終只有對撞的結果。

貿易戰就像是對撞的結果。自從 2018 年 3 月川普以「中國偷竊美國智慧財產權和商業秘密」為由根據 1974 年貿易法第 301 條（常謂「301 條款」）<sup>3</sup>對中國商品加徵懲罰性關稅，平均關稅從 3.1% 增加至 19.3%，增長了超過六倍。然而，關稅在給中國企業造成損失的同時，也給美國的消費者和製造商造成了損失，因為中國商品以更高的價格出口到美國，而美國在無法找到其他進口來源的情況下，美國零售產品的價格也是水漲船高。此外，在此期間，因為中國丟掉的跨國公司訂單僅是轉從第三國進口，而並沒有回到美國，美國對中國的貿易逆差雖然一度稍有降低，但整體貿易逆差卻在 2016 到 2019 年間上升了 22.8%，疫情開始後，此貿易逆差更再次上揚。

### 三、 第一階段貿易協定：停火不停戰

在川普任內，華盛頓和北京於 2020 年 1 月簽署了當時期待已久的第一階段貿易協議，其中北京承諾在 2020 到 2021 年間，將在 2017 年的基礎上額外購買價值約 2000 億美元的美國商品（包括農產品、製成品、能源產品等）和服務，以換取美國不再升級貿易戰。不過，值得強調的是，此協議的簽訂僅是為了「不再升級戰爭」而非「終結戰爭」，亦即此前美方施加的關稅都沒有因此取消，時至拜登政府上台後的今日，仍是如此。中國仍對 58.3% 的美國進口商品徵收關稅，美國則對從中國進口的 66.4% 的產品徵收關稅。

前言提及的戴琪的演說，即是針對中國對此協議的履程度所進行的報告。戴琪指出，在落實第一階段貿易協議的承諾方面，中國並未做到第一階段協議中承諾的進口目標，不僅在 2020 年短少了 40%，今年更短少超過 30%。不過，雙方簽署協議不久，新冠疫情很快在全球爆發，造成全球經濟大幅下滑，嚴重阻礙國際貿易往來和供應鏈，這點並未得到提及。在協議履行的報告外，戴琪亦批評中國的補貼政策，主張美國的農業、鋼鐵及半導體等產業與中國貿易處於不利地位，但這並非是因為美企競爭力差，而是因為中國在這些產業使用大量的政府補貼和政府主導的採購壟斷全球市場。「這些政策強化了世界經濟的零和博弈，導致中國的增長和繁榮是以美國和其他以市場為基礎的民主經濟體的工人和經濟機會為代價」戴琪說。

---

<sup>3</sup> 美國政府為平衡進出口貿易的順逆差，透過美國國會立法授權美國總統實施保護措施，以避免國內產業遭受國外競爭壓力影響。相關法案最早見於 1962 年的《貿易擴張法》（232 條款），繼而於 1974 年推出《貿易法》（301 條款）。隨著美國進出口貿易赤字的加劇以及其國內保護主義的抬頭，美國國會於 1988 年修法提出《綜合貿易與競爭法》，在原先的 301 條款基礎上，發展出聚焦於智慧財產權相關的「特別 301 條款」，以及針對國家、囊括所有「不公平」貿易障礙的「超級 301 條款」。受調查的貿易對手國可與美國政府進行談判，或減少出口、或限定價格，若最後未能達成共識，美國政府往往會提高關稅以作為報復性懲罰。

#### 四、 改弦更張？拜登的對華貿易戰

有論者表示，戴琪其實並未提出應對中國挑戰的具體方案；針對中國缺乏改革，僅強調在 WTO 或雙邊管道幾乎不可能強迫中國執行承諾，卻又認為對話可以解決問題；在批評川普的政策沒效且會影響美國經濟的同時，卻利用川普第一階段的成果施壓中國。儘管如此，透過戴琪的演說，仍可窺見拜登政府與川普政府的不同之處。一方面，雖然拜登政府確實沒有示意會降低川普對中國商品徵收的高額關稅，但有鑑於企業界的壓力，以及一刀切地徵收關稅導致效率低下，拜登政府決定擴大豁免關稅的範圍，並根據國家安全需求，對美企損害較大、無法懲罰到中國的部分進行個別豁免。另一方面，戴琪在抨擊中國的補貼之餘，也強調美國需要透過「雙邊和多邊渠道」與盟友合作，同時也對自身的競爭力進行更多的投資：「與過去不同，本屆政府將從實力的角度參與，因為我們正在對我們的工人和我們的基礎設施進行投資。」

然而，拜登政府對川普時代以來的「反中情緒」，仍可說是謹慎以對。實際上，拜登除了持續對中國商品徵收關稅，還維持對中國企業獲取美國技術的限制，更擴大受美國制裁的中國官員名單。當被問及會否考慮對中國徵收更多關稅，戴琪亦表示：「所有可用的工具仍擺在台面上，而且將採取一切必要措施，全力保護美國利益」。由此可見，儘管拜登政府或許會在氣候變遷、勞工權益、基本人權等面向上對中國有不同於川普的訴求，由於川普掌政四年以來的政治動態，任何溫和的舉措均可能會被視為「向中國示弱」而遭受反對黨乃至民意的責難，取消具有代表性的關稅，至少在短期內同樣不會是拜登的選項。因此，第一階段協議以至將來更廣泛的貿易談判，不僅是兩國間現存為數不多的溝通渠道，更是美國直接向中國施壓的手段。中美之間能否回復 2017 年以前在貿易上的友好狀態，就看「『再掛鉤』(recoupling) 中尋求的目標是什麼」，戴琪如是說。

(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：[star89037@gmail.com](mailto:star89037@gmail.com))

#### 參考資料：

- 王宏恩、陳方隅，「大國攤牌：中美關係為何走到如今地步？」，端傳媒，[https://theinitium.com/article/20200716-opinion-china-usa-superpower-showdown/invite\\_token/ZLPQRZHpDC/](https://theinitium.com/article/20200716-opinion-china-usa-superpower-showdown/invite_token/ZLPQRZHpDC/)。
- 「中美貿易：美貿易代表戴琪講話對華釋放五個信號」，BBC 中文，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-58798896>。
- 「美中貿易戰進入新關鍵點」，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7338/5798425>。

- 徐子軒，「美中和解了嗎？拜登政府如何看待對中貿易政策」，鳴人堂，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120491/5846679>。
- 盧永山，「扶植關鍵產業 中國去年砸近兆補貼」，自由財經，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1449439>。