



淺論台美二十一世紀貿易倡議的機會與挑戰

●邱萬鈞／美國東北大學財務金融系教授

2022年6月1日台灣與美國正式簽訂「台美二十一世紀貿易倡議」（U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade）的第一部分。台灣政府謂稱這是超過四十年以來兩國影響最深刻的雙邊經貿關係的協定。由於商品通關成本、運輸倉儲成本、以及關稅三項是在國際貿易實務上必要的支出，若是在關務上降低成本，對廠商競爭力大有幫助。然觀察詳細內容，並非牽涉到需經國會授權的關稅減讓，而是藉著接軌美國規則，將台灣貿易條件導向高國際標準，進而促進雙方經濟關係。台美二十一世紀貿易倡議不同於僅是凌散、不具強制性的對話機制「台美貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement，簡稱TIFA），貿易倡議框架包含多項非關稅相關協定，以協助中小企業進行國際貿易及投資為主要目的，台灣亦可將藉由與美國簽定貿易協定，大幅提升台灣在國際貿易以及投資上與先進國家貿易的便利。但相對而言，貿易倡議在政府法規及企業商業規範上，亦將形成新挑戰。

對美國而言，觀察表1、2022年美國對各國貿易金額比率，顯示其與鄰近國家加拿大、墨西哥依存程度最高，兩國合計將近30%。台灣則為其第十大貿易夥伴。中國以進口金額而言，則高居榜首，但美國對其出口金額極不相配。台灣雖相對小國寡民，但對美國經濟上的重要性與超過十四億人口的印度不分軒輊。事實上，以人均貿易量（trade per capita）而言，台灣是僅次於荷蘭的第二高的貿易夥伴國家。特別台美貿易已經不同於大部分開發中國家，產品附加價值不僅較高，且相當比例屬於高科技的先進資本財，在戰略上的地位，更使兩國勢必得重新審視彼此的經濟關係，不僅在商品貿易量上的增加，更在品質上的提升。

表1、2022年美國對各國貿易比率

(單位：%)

國 名	貿易總額	國 名	美國出口額	國 名	美國進口額
加拿大	15.0	加拿大	17.3	中 國	16.9
墨西哥	14.7	墨西哥	15.9	墨西哥	14.0
中 國	13.2	中 國	7.2	加拿大	13.6
日 本	4.3	日 本	3.9	日 本	4.5
德 國	4.0	英 國	3.7	德 國	4.3
南 韓	3.5	德 國	3.5	越 南	4.0
越 南	2.7	荷 蘭	3.5	南 韓	3.5
英 國	2.6	南 韓	3.5	台 灣	2.8
印 度	2.5	巴 西	2.7	印 度	2.7
台 灣	2.5	印 度	2.3	愛爾蘭	2.5
荷 蘭	2.0	新加坡	2.3	意大利	2.1
法 國	1.9	法 國	2.2	英 國	1.9
瑞 士	1.9	台 灣	2.1	瑞 士	1.9
愛爾蘭	1.8	瑞 士	1.9	泰 國	1.8
意大利	1.8	比利時	1.7	法 國	1.7

這項協定內容不似傳統貿易協定聚焦在關稅協定上，而主要是以非關稅的規定為主，由於沒有牽涉到關稅，難以將直接帶來的經濟效益加以量化。但也正是因為不涉及關稅，不需要經過雙方國會授權開始曠日耗時的談判，反而在達成協議的效率更佳。由於各國陸續加入世界貿易組織（WTO）之後，一方面關稅或者類關稅的經濟行為已受較大的規範，另一方面實務上的經驗，可發現由法律規範、政府補貼這類行為操作，對投資貿易公平的影響更大。台美二十一世紀倡議可以被看作一套維護公平、公正的環境下自由競爭進步的貿易規範。在2023年6月首批簽署的協定包括關務管理及貿易便捷化、改良法制作業、服務業國內規章、反貪腐、以及設立中小企業專章等五項較有共識的議題。但另還有勞動、環境、農業、數位貿易、標準、國營事業、非市場政策與做法七項議題尚需要進一步協定。

對台灣而言，亦可思考如何在談判框架之外爭取其他對台灣有利的議題。以2022年美國頒布的《降低通貨膨脹法案》（Inflation Reduction Act，簡稱IRA）提供的稅收減免補助電動車產業，可當做一個例子，探討台美貿易倡議對台灣廠商的潛在利益。以該法案而言，包含國內生產裝備零附件條款（domestic content provisions），定義規範符合稅收抵免條件的車輛，其中種種包含需符合美國製造的限制，但也造成美國貿易對手（特別是歐洲國家）的強烈不滿。2023年3月底公布IRA法案的施行細節，則已改為車輛及其電池中的稀有金屬（主要為鈷、鋰、鎳）必須由美國或與美國有自由貿易協定的國家及

地區生產。但即便如此，這個法案兩大政策目標：鼓勵使用綠色能源以及輔助美國國內相關產業生產，還是相互矛盾，主要起因為美國及其貿易夥伴生產的這些金屬，遠不足供應美國國內需求，使《降低通貨膨脹法案》所輔助的相關產業及經濟激勵措施發揮作用大打折扣。

這些供應鏈上的需求，或許可以成為包括台灣在內的特定國家的廠商潛在的機會。在2023年3月底，美國財政部和國稅局（IRS）頒布了《降低通貨膨脹法案》的實施規範細則，其中在美國國內生產裝備零附件的含義解釋上有相當的彈性，並非全然真正在美國本土製造，而是將擴大其關鍵礦產進口來源，包括所謂友好國家。但其已列明將排除內含中國製造裝備零附件的車輛。除該實施細則規範外，美國財政部和國稅局官員在擬議規則制定通知中還闡明了IRA法案對關鍵金屬和電動汽車電池組件的國內生產零組件的要求，這些規定已於4月上路生效。

根據該細則規範對友好國家的定義仔細檢視，係指與美國簽訂「全面自由貿易協定」（Free trade agreement，簡稱FTA）包括澳大利亞、加拿大、智利、韓國、墨西哥的二十一個國家，加上「美墨加貿易協定」；另日本與美國則簽訂「稀有金屬的特殊貿易協議」。但如要徹底解決原物料問題，美國勢必要擴大對友好國家的定義範圍，將與其有重要安全夥伴關係的國家包括在內。而最近美國在加州南部的帝國谷（Imperial Valley）當中的鹽石海（Salton Sea），發現並且進行開發鋰礦成為鋰谷（Lithium Valley），也顯示與美國合作，亦有提升重要稀有金屬來源的安全性的好處。值得一提的是，因為近年來的地緣政治變化，歐洲諸國也有興趣建立一個理念相近國家所組成的關鍵原材料聯盟，加強其全球供應鏈穩定，維持世界貿易組織的規則，並與夥伴國家合作打擊不公平的貿易行為。若是歐美一拍即合，可能與傳統自由貿易協定的國際規則相當不同。台灣能夠就較難達成的非關稅貿易條件部分達到國際標準，不僅可在北美市場捷足先登，對於進入高標準的歐盟市場，也非常有幫助。由於美國一直是台灣最重要的技術輸入國，因此美方為強化供應鏈韌性，歡迎台灣公司赴美設廠，台灣方面也可相應擴大台美先進技術合作範圍，乘勢提升產業競爭力。

就目前已完成簽訂的部分，根據行政院經貿談判辦公室的評估報告，對台灣經濟的影響簡述如下。

一、貿易便捷化可以提高關務法規透明化、簡化貨品進出口程序、提高產品通關效率及流暢性等措施，便捷化措施有助於降低廠商交易成本。而根據國際貿易實務，便捷化措施比關稅減讓更為重要。依據中華經濟研究院的研究，推估每減少1%的交易成本，約相當於關稅降低0.08%，有助於我總體經濟成長。另世界貿易組織（WTO）經濟研究與統計處（Economic Research and Statistics Division）在2022年6月於WTO貿易便捷化委員會提出之資料，若降低及減少產品通關相關障礙，將為廠商之交易成本減少約3%~8%。

這些簡化通關程序、提升法規透明度、採用電子化、無紙化程序等措施，不僅降低跨國貿易的交易成本，一致性通關文件，節省成本便利進出口，也因應這幾年來的世界變局。例如建立通關文件快速審查機制，倘發生國際間嚴重特殊傳染性疾病，能快速取得疫苗。就易腐性產品（如農產品）建立快速通關機制，有利拓銷農產品至對方市場。由於台灣並非世界關務組織（國際間稅則號列之更新、關務合作等）、《伊斯坦堡公約》（暫准通關相關規定）、《巴賽爾公約》（有害廢棄物之邊境管理程序），相關國際組織之成員，經由台美在關務方面之合作改善通關程序，提升台灣國際貿易的競爭力。

二、改良法制作業包括於網路提供即時關於法規及法規訂定過程的資訊，提供充足的時間與公眾溝通、給予公眾基於最佳資訊、科學及證據做法規決策，各方可以有意義的參與評論機會，以利達到更良好的管理模式。對台灣的好處在於透過法規透明化、公眾參與法規形成過程等，可創造或維持公平的經商環境、降低法遵成本，進而傳遞正面訊息給國際社會及他國企業、投資人等，對吸引外資、增進貿易機會有所助益。

透過與公眾、利害關係人的溝通，確保法規能有效達成目的及符合需求，避免匆促訂定法規而衍生後續問題，對於提升中小企業的權益影響甚大。根據WTO及OECD在2021年11月發布的共同研究，國內規章規範的全面施行，將可促進跨境服務貿易，節省的貿易成本。台美透過雙邊的定期協商及協定，以實踐及深化相關規定，亦可預期將改善商業環境、降低貿易成本，並為中小企業提供更多貿易機會。

三、服務業國內規章確保簽約國在制定資格、核照之申請或准駁的要件及程序、技術標準等措施，不應該構成服務貿易不必要之障礙，例如措施及程序要透明且合理。執行倡議規範有助於改善商業環境，降低法遵成本，為企業提供更多經濟活動的機會。WTO針對會員有關服務貿易之核發證照及資格審查之程序和技術標準，認定需合乎透明化（transparency）、法律上的確定性及可預測性（legal certainty and predictability）、及提升監管之品質及便捷化（regulatory quality and facilitation）等規範（disciplines）。具體而言，公布取得證照、資格應符合之條件、申請程序、費用，及設立答復服務供應商或申請人詢問之適當機制等。公布審查證照、資格所需時間、審查進度，及提供申請人更正或補足申請資料之機會等。證照以向一個主管機關提出申請為原則、允許在年度內隨時提出申請，或至少在合理之特定時間內提出申請，及核照之費用應合理及透明化，且費用本身不得構成提供相關服務之限制等。

四、反貪腐乃是針對賄賂或是回扣、侵占和洗錢等不法行為，對國際貿易及投資造成不公平競爭等情形，採取有效之防止及打擊。包含排除賄賂減稅、建立關於追繳貪污賄款等犯罪不法所得之措施、建立拒絕提供涉貪犯罪之外國公職人員避風港的相關措施，可提供工商業、特別是中小企業更公平之競爭環境。另外，可藉由經濟犯罪行為的預防，降低境外勢力藉由台商非法的行為，對台灣國內的輿論所進行操弄。

五、中小企業參與國際貿易最常面臨的困境包括非關稅貿易障礙、繁瑣的法規和通關程序、缺乏相關資訊及對國際市場的了解，以及融資管道困難等。台灣約99%的廠商為中小企業，僱用勞工超過80%的就業人口，對台灣經濟發展扮演相當重要角色，惟在國際貿易參與程度不高，出口額僅占全體銷售額約26%。未來台美雙方中小企業可經由本項議題共同合作排除貿易障礙、促進貿易便捷化、分享資訊及最佳做法等，以促進中小企業參與國際貿易，協助中小企業融入全球供應鏈，拓展更多出口市場。

在另外的七項待談判的議題當中，有幾項目對台灣產業影響較大，勢必會成為雙方攻防重要的焦點。首先台灣的農業，相對美國大規模以農企業（Agribusiness）形式經營，小生產規模較導致效率相對較低。台灣相對狹小，土地資源有限，造成農業面積受限，難以擴大農產品產量。加上台灣的農業勞動單位成本相對較高，勞動力短缺且高齡，造成相較於美國先進農業技術和設施的具體應用，台灣相對滯後，以至於限制了農業生產的創新和競爭力，增加了農業技術進步的困難。

但農業對於台灣的貢獻，絕對不僅於單純經濟數字上的表現，而是當中牽涉地力的涵養、環境的保護、以及食品供給的國家安全層級的問題，因此不能單純用貿易的角度，而是要用整體產業生態的規劃來分析。因此協商重點在於建立糧食安全及創新技術等生產作法的合作機制，以提高農業生產力，提高資源使用效率，因應全球氣候變遷提高環境的調適及韌性。固然台灣農業相對於美國存在規模效益、土地資源、勞動力成本和農業科技等方面的競爭弱點，然而台灣農業也有因為精耕所產生的農產品高品質、多樣性的優勢，可以透過發展特色和提升農產品附加值，在外銷上截長補短。此外在倡議的其他議題中，如環境、標準貿易便捷化等項目，亦需考慮配合農業的需求。

台灣在國營事業是另一個主要的政策修改重點。由於國營事業一般認為是計劃經濟的產物，不符市場常規的作法，形成不公平的競爭。台灣除了政府機構所屬的國營事業，還有政府可以委派並具實質影響力的泛國營事業，事業範圍包羅萬象，其中除公共服務設施（例如捷運自來水），其他如菸品、酒、金融、保險、化學工業、鋼鐵業、交通事業、食品以及農業，似並沒有理由一定是要政府經營。固然公營事業肩負有提供財政來源及支援國防等等政策任務，並且穩定物價及經濟，但是否扭曲價格，未來與美方談判時，如何說服要求納入例外條款以維護台灣政府的政策空間，將會是一大難題。

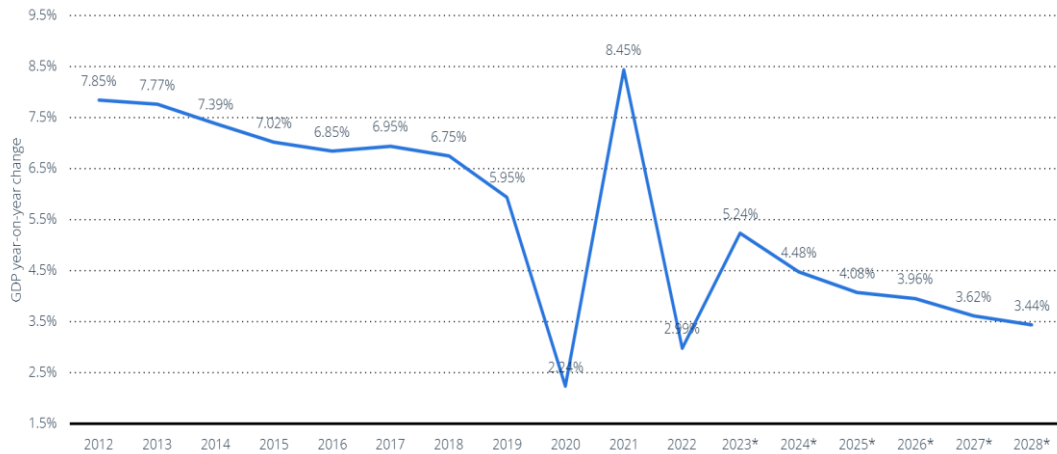
根據《美加墨貿易協定》（USMCA），允許各國設置國營事業從事經濟活動，但要求國營事業要基於商業考量經商、不應有歧視待遇、且不得對締約國造成損害或不利影響等。國營事業效率顯然較民營事業為低，如何撤除保護還可面對可能的未來競爭，轉而化為幫助推動台灣與各國洽簽政府對政府貿易協定的動力（如跨太平洋夥伴全面進步協議，Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱CPTPP），將是一大挑戰。

台美貿易倡議對台灣國際貿易的利益，就是降低台灣對中國的經濟依賴及不公平競爭。在最近的五年，對中國的進出口佔台灣對外貿易比重都在30%以上，台灣更從中國享受超過一千億美金的貿易順差，這些舉世無雙的怪異關係，造成台灣經濟上國安的巨大風險。此外，依據Worldwide；Yahoo以及Insider Monkey在2022年的統計，全球國營事業在2020年總值高達四十五兆美元，其中中國政府擁有超過五萬家國營企業，不僅總值甚高，全世界前五大的國營事業，有八家就在中國，其中規模世界前三大都是金融業：中國工商銀行、中國建設銀行、中國農民銀行，資產總值將近十四兆美元，富可敵國又受到決策不透明的政府掌控，既形成對外國企業有形無形的競爭障礙，又造成全球金融業系統風險提高，足以成為威脅國際市場的巨獸。一旦台灣法規執行採取較高的標準，可以此作為抗拒中國破壞市場的行為的執法根基，樹立良好的商業規範，可使企業享有較公平的經商環境。

另外就外交而言，台美兩國簽訂貿易倡議，雖屬於經濟本質，但可視為美國進一步默認台灣主權國家的象徵，並為推動租稅協定鋪路，藉此漸進解決台商雙重課稅問題，提升台商斷開中國、到中國廠商無法進入的美國投資的誘因，也無怪乎中國對於這項協定嚴詞恐嚇。由於台灣製造業科技大多於美國合作，進入美國市場不只方便接近消費者，也方便接近研發夥伴，符合正常廠商的決策理性。

在2024年總統大選的攻防議題中，代表台灣民眾黨的候選人柯文哲主席，在2023年6月表示，如果他當選總統，將不排除重啟與中國談判貨物及服務貿易協定，而中國國民黨總統參選人侯友宜市長也立刻隨之跟進。然而這兩位參選人似乎忽視了全世界供應鏈重組下中國經濟所面臨的下行風險，圖1中顯示在可見的五年之內，中國的預期經濟成長率不僅節節降低，預估都在4%上下，已經與2010年代初期馬英九政府想要搭中國高速經濟發展順風車，當時與中國簽訂協約之下時空背景，已不可同日而語。況且2022年中國本來預估的經濟成長率原來為5.5%，最後只有達成3%。面對歐美國家經濟和科技的圍堵，中國的預期成長率是否能達標，變數頗多。

兩位候選人尤為可惜，忽略了台美貿易倡議所造成的經濟互動可能的變化，以及台灣廠商在北美市場如何發展更多的機會。質言之，美國現與理念相近國家商討如何應對中國非市場措施之經濟策略，如美國與歐盟在科技與貿易理事會（TTC），及美國、日本、歐盟三方架構。使得台灣可透過貿易倡議與美方合作，共同回應其他國家經濟脅迫甚至經濟商業行為武器化（weaponized economic behaviors）等非市場行為，如特定產品補貼、單方面決定且不照國際條約禁止農產品進口。台灣政府在談判過程之外，也要思考如何與企業界溝通，幫助產業跳出傳統思維，以前瞻的態度來擬定商業策略，將協定所帶來的效益極大化。



資料來源：國際貨幣基金及中國國家統計局。

圖1、2012年至2022年中國國內生產總值增長率及至2028年的預測

台美貿易倡議所產生國際經貿的附加利益，還包括其與《跨太平洋夥伴全面進步協議》（CPTPP）因有很多章節吻合，如果順利完成簽署將證明台灣有能力、有意願接受高標準，例如勞動、環境保護、社會責任、永續發展、公司監理等，這對台灣CPTPP入會談判將有相當幫助。CPTPP的前身是歐巴馬總統發起的《跨太平洋夥伴關係協定》（Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP），其中有部分為美國量身訂製的條款，被視為對抗中國經濟崛起的產物。2016年美國因為政黨輪替，川普總統下令退出。現由於美國非CPTPP會員國，對台灣入會不具決定性影響力。2022年，美國總統拜登創立「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework），印度、日本、澳大利亞和印尼等十三個國都獲邀加入，被認為是拜登政府印太戰略的延伸，試圖抗衡中國在區域的實力。但東南亞諸國如泰國、菲律賓與印尼對於台灣加入印太經濟架構，皆有懼怕得罪中國的疑慮，為了降低複雜性，美國因此沒有邀請台灣，在不跨越美中關係紅線的前提下，台美兩國單獨完成貿易協議，幫助台灣更深入且有意義的貢獻國際經貿。

總之，台美貿易倡議雖然帶給台灣調整經貿策略提升商業標準的壓力，但也給台灣的廠商帶來機會。除了接下來七項議題的討論簽訂之外，台灣美國應該速就雙重課稅問題達成協議。特別此時美國積極拉攏印太地區盟邦，已經不再像過去一般顧忌中國的反應，台灣處在相對而言有利的談判地位，應把握天時人和，以利提升台美更緊密的經貿關係。◆