



# 美中貿易戰下的台灣產業發展轉機

●邱俊榮／國立中央大學經濟學系教授

## 壹、美中貿易戰下台、中產業關係

美中貿易戰的背景在於中國在加入WTO後貿易快速成長，美國深受其害，美國的製造業就業機會快速流失。雖然美國服務與技術創新持續改變產業結構降低失業率，但是中國以依靠貿易所累積的經濟實力採取不公平補貼與不合法手段侵蝕美國最在意的專利大餅。亦即，中國加入WTO後並未走向經濟自由化和市場化，經濟反而走向「國進民退」的反市場化現象，大幅進行類軍事擴張，破壞全球供應鏈，不公平的投資併購行為等作為。

美國發動貿易戰有兩大目標，一是由於中國持續進行國營事業補貼、侵犯智慧財產權、強制技術移轉等不公平措施損害美國利益，川普認為提高中國商品關稅，將有助縮減美國貿易及經常帳逆差，透過打擊中國出口，將有助於美國製造業回流。就這一點而言，台灣面對中國，遭遇的痛苦絕不亞於美國；二是憂心中國威脅人工智慧AI、5G等先進科技美國的領導地位，形成國家安全威脅，因此特別針對中國製造2025政策。

貿易戰對全球的影響甚鉅。長期而言，使得經濟不確定性提高，對貿易政策的風險增加，可能會對企業營運和投資產生衝擊，如增加進口國消費者的支付成本、對國際供應鏈產生影響，廠商轉單至不受關稅措施影響的第三地等。

事實上，中國的崛起，少不了台灣的角色。也因此，在美中貿易戰中，台灣受到的衝擊與往後的布局格外值得關心。以最近的發展來看，台灣2018年下半年起出口表現趨緩，主要係對中國及東協等市場衰退。台灣主要出口衰退產品（衰退金額一億美元以上）為電機電子、光學儀器、機械、無機化學品、礦石及塑膠等，當中多項產品是我出口至中國主要產品，亦呈衰退情形，隱含我國出口表現受對中國出口衰退影響大。

貿易戰對台灣的直接影響可分為短期與長期效果。短期而言，以現階段的課稅結果，對台灣中間財出口影響尚屬有限，而轉單效應反而可能使我國受益。長期而言，以供應鏈觀點而言，由於中國出口中，台商創造的附加價值比重高，未來對台灣出口影響

恐加大。特別是美國已經禁止美國企業購買與銷售產品給華為，若未來也對蘋果出手，對台灣半導體將有重大影響。

至於對中國台商影響，對過去台灣接單、中國生產、美國消費的三角貿易模式，美中貿易戰將影響台商投資生產布局和實際貿易操作。短期而言，部分台商可能受惠轉單效應或採用移轉生產基地加以因應，如網通設備、中低階自行車及零組件。

若從歷史發展來看，台、中兩方因政治環境特殊，導致相互投資、貿易與國際產業競合關係，深受兩國經貿政策態度與法規轉變影響。台灣自1990年施行《對中國地區從事間接投資或技術合作管理辦法》，開放台商赴中國投資，此後可利用政策變遷作為區隔，兩國在全球貿易市場的產業發展情勢變化與競合關係，大致可分為：（一）1990年代的「戒急用忍」、（二）2000年代的「有效開放、積極管理」、（三）2010年至今的「後ECFA」三個時期。

在戒急用忍時期，兩方政治緊張關係緩和，在產業資源需求互補情況下，展開了兩方產業分工與經貿整合。當時赴中投資的台商，將在台較不具生產比較利益的高勞力密集產品轉赴中國生產，運用中國相對低廉的勞力、土地，進行加工製造、外銷出口，創造了中國的就業機會、出口貿易，也擴大了中國參與國際產業分工的機會。在此期間，台灣與中國在產業市場發展、生產要素運用形成互補，也搭上全球貿易自由化潮流及國際電子資訊的產業革命，達到台灣與中國出口擴張、兩國經濟成長、全球需求市場獲得滿足的「三贏」狀況，因此此一時期可說是由台商主導兩國產業升級與合作的年代。

第二時期，隨著中國於2001年加入WTO，融入全球貿易自由化整合架構內，各國資金與技術大量、快速進入中國，使中國與全球間的國際分工及經貿整合快速提升，在全球市場規模出現高度的擴張。此時台灣產業也難擋磁吸效應、龐大市場成長誘因、引資政策獎勵補助，加上國際競爭布局考量，持續移往中國投資生產。台灣政府在經發會後改採「積極開放、有效管理」政策的大幅鬆綁，更助長中上游原物料、高科技等大規模廠商加速前往中國布局。因此，台商成為中國產業結構完整化的助手，卻也成為造成台灣第二次產業外移的推手。

此時，台灣雖擴大對中國的產業投資與經貿整合，卻也同時必須面對來自中國本身與全球各地陸續進入的競爭者，在市場主導力下滑、競爭程度擴大的情況下，兩國產業衝突與矛盾持續擴大。

到了第三階段，台灣政府積極希望憑藉著雙方經貿整合談判速度的加快與產業合作與交流強化，來落實中國內需市場開發、改善台灣出口貿易情勢、提升台灣產業規模與競爭力，並期望雙方經貿整合環境的深化，可吸引雙方與海外企業對台投資、創造就業機會，促進台灣經濟成長。

在此目標下，2008年經濟部啟動「搭橋專案」，搭建雙方產業合作平台，更於2010

年簽署《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)，啟動雙方經貿整合運作。然而，從台灣對中國出口實績來看，在兩岸搭橋、ECFA早收清單的產業交流合作、降稅優勢下，台灣對中國與全球的出口動能，不僅未見改善，甚至出現二十多年來最低的成長，更出現台灣對中國出口成長幅度低於對全球出口成長，即台灣出口對中國依存度下滑。在進口貿易上，台灣對中國進口依賴度卻持續提高，且於2014年上半年超過日本，成為台最大進口國，呈現對中國進口依存擴大、國產品國內市場被替代的威脅。

從後ECFA兩國產業貿易表現，雙方經貿整合運作與中國貨品關稅減讓的開展，對台灣產品出口競爭力與貿易情勢未能有效改善，反而讓台灣落入「雙方政策合作強化，不僅無助於對中國出口，反而使中國對台市場影響力擴大，貿易順差持續縮小」的惡境。

## 貳、美中貿易戰對台灣之影響

綜合來看，從台、中在全球貿易市場的彼長我消現象，已說明2000年至今兩國產業分工狀態，早已脫離不損及台灣在國際市場規模與競爭力的三贏模式，也不再是雙方產業共榮的互補關係，而是台灣產業在中國需求市場波動下的被動填補，以及台灣出口產業對中國市場的依賴深化。目前雙方產業競爭與合作的關係大致有以下特色。

首先是台、中在國際市場的競爭已大於合作、替代已大於互補，實不利於台灣出口。事實上，台、中在國際市場「競爭大於合作、替代大於互補」的現象早在本世紀初期就已發生。從2001年起，中國製造業產品早已在國際市場蠶食台灣出口市場規模。受到台灣開放高科技、基礎建設、上市櫃與大規模台商赴中投資，中國加入WTO國際分工的擴大參與、十五與十一五政策的產業鏈自主建立，造成台灣國內主力優勢產業投資與生產的外移。隨著台灣對中國市場出口主力的中上游產業，以及對全球貿易市場出口主力的資訊電子產業，轉赴中國生產製造，導致中國進口替代與出口擴張，使得在台灣在中國與歐美日三大主要市場的占有率不斷降低，對台灣製造業國際市場競爭力、生產活動與就業機會的衝擊持續擴大。

其次，中國產業自主化未必能有效拓展國際市場。近年中國積極扶植國內企業或吸引外資在中國投資電子零組件、化學材料等進口需求高、國內產出存在缺口的進口主力產業，積極填補國內產業缺口。以兩岸貨品貿易協定談判的主要爭議項目之一的液晶面板為例，從中國進口貿易數據可明顯看出，在產業自主化推動下，中國液晶面板相關產品的進口需求擴張停頓，且自台、韓進口金額與比重持續下降。雖然現階段中國液晶面板的自主供應能力快速提升，依賴進口填補國內產業空缺的需求已經開始下降，但卻不能保證能在海外市場取得競爭優勢。從兩國電子零組件、化學材料業在歐美日三大主要市場，中國在近年市場占有率出現衰退或成長鈍化現況，台灣在電子零組件市場出口金額與市場占有率回升，化學材料製造業出口金額回升、市場占有率持平現象，可知電子零組件、化學材料等台灣具有比較利益的產業，若中國想切割與台灣產業分工，獨自拓

展國際市場，效果不僅有限，甚至可能損害自身的產業出口。

從歐美對中國在太陽能產業的雙反調查、以及多家中資太陽能產業破產清算，可知中國的產業自主化發展與推動過程，過度的投資獎勵與補貼政策所造成的過度投資現象，不但會引發反傾銷、反補貼貿易調查，也可能讓外資企業對加速產業布局調整，進一步的拉大與中國的技術差距，反而更不利於中國在先進國家市場的出口拓展。當前美中貿易戰的持續發酵已讓外資快速撤離中國，更加大了中國自主產業升級的困境，因此，中國對台灣具有比較利益的產業、產業鏈內的生產價值斷落，未來將會有更深需求，台灣不見得落居下風。

美中貿易戰的另一影響是有可能使台灣對中國順差縮小的情形改善。過去台、中產業因台商投資而擴大競爭，也使得雙方順差縮小。但近年台灣對中國進口市場占有率縮小現象，不再繼續惡化，以及中國在國際市場出口未必能造成對台出口替代，顯示現階段台灣出口主力產業，實為中國在內需與出口市場的缺口產業，且具有一定的產業分工優勢，不致被中國產業快速取代，足以維持對中國出口與國際市場競爭優勢。然而過去台商赴中投資的發展經驗可知，當台灣出口主力產業赴中投資後，不僅會快速替代台灣對其他海外市場的出口，也會導致台商在中國市場進口市場的萎縮。

如今美中貿易戰使得台商加速撤離中國，甚至回流投資台灣，因此在未來幾年內，台、中產業競合發展極有可能隨台商對中投資縮減、回銷減少，並降低替代國內相關產品的國內生產下，造成雙方貿易順差縮小情形改善。

最後，過去台商在台、中的產業配置已衝擊台灣實質生產活動，使得台灣發展鈍化。在全球化、自由化的國際經貿發展趨勢下，企業對外投資在全球進行最佳的企業資源分配已成為企業確保國際競爭力的必要手段。但就後ECFA時期以來的台、中經貿整合發展觀察，過去二十年間，台商赴中投資進行的兩國產業分工、技術升級，並促使雙方產業與經濟共榮發展現象，如今已難以帶動台灣實質生產與投資的效益，甚至出現產業空洞化現象。中國一直是台商在全球對外投資、產業分工配置的最集中地區，但近年台商對中投資卻出現無法經由海外投資帶動貿易效果，反而造成海外生產基地替代國內生產、海外生產產品侵蝕本土生產的現象。觀察投資與外銷訂單的長期趨勢，可發現金融海嘯前，台灣對中國投資擴大，雖造成外銷接單的海外生產占比提高，但外銷接單金額也同時增加，顯示當時台商在兩國投資與生產配置的分工行為，有效使得台商在全球市場餅做更大，即使海外生產比重提高，由國內生產金額仍可維持成長；但2013年時國內生產的外銷訂單金額首次出現衰退，顯示台商赴中投資所影響的產業，是因市場規模擴張受到限制，在經營成本考量下，將原本台灣所應供應的部分減少，轉由中國生產，但台灣國內的生產卻無法透過新產業或新產品與中國生產基地進行明確差異化分工來擴大外銷訂單，形成了斷鏈式的產業外移。過去對中投資擴大、外銷訂單成長停滯、外銷訂單國內生產金額衰退等現象，對台商在台、中產業配置模式與發展趨勢及台灣未來經濟

發展具有嚴重影響。這也是何以貿易戰使得台商快速回流是一件值得積極正面看待的發展。

到目前為止，製造業仍是台灣經濟成長主要驅動力。我國科技產業在全球具關鍵地位，許多科技產業市占率居全球領先，包含了全球市占逾七成的半導體、光電、資訊、通訊等產品，產值全球第一的晶圓代工業，產值占全球67.4%，下游封測業亦為首位，產值全球第二的IC設計業，占全球產值21.5%，TFT-LCD產值亦居次，產值全球第三的個人電腦產品。

若由東亞國家的分工進程來看，過去三角貿易時代，係由日本或南韓、台灣等新興經濟體提供零組件及原物料，供應中國或東協各國，在加工、組裝後，將成品出口至歐美先進國家市場。前一階段因為日、韓、台各國勞動成本較高、資本成本較低，故多是資本密集型製造業；後一階段因中國及東協勞動成本較低，故多屬勞力密集型製造業。

近十年來，東亞逐漸成為三角貿易加中間財互相供應的發展趨勢，日本及新興經濟體也讓高階零件、原物料自我供應，形成自我供應鏈；中國與東協也自成一格，採行進口替代策略，開始生產泛用性零件與素材，並積極從中東、非洲等第三世界國家進口原礦，形成另一供應鏈體系。歐美國家生產的再工業化、或鄰近化；以及中國進口替代策略，均將使得日本及新興經濟體在國際分工角色弱化。但中國及東協新興市場的出現，也使國際供應鏈產生新的機會。

事實上，近年全球IT價值鏈分工已經開始轉變，並帶來新的挑戰與機會。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，也弱化了台商OBM及ODM的角色，使得美國企業得以直接與OEM廠商合作。因此，台灣應透過發展擁有技術、創新、品牌的中堅企業，使在全球市場具不可取代的國際競爭力。

如今，國際供應鏈模式又再度轉變。過去的三角貿易中，中國逐漸囊括大部分供應鏈，但在貿易戰後，中國的物流及技術流開始受限：國際品牌商開始要求供應商生產基地移出中國的可行性；許多台商已開始移往東南亞及印度；新南向等國家希望我國政府引導及協助台商移往該地；未來應是「非中國市場」之供應鏈離開中國的大趨勢。

紅色供應鏈逐漸轉變成非紅供應鏈的過程，包含了中長期供應鏈及區域結構改變。從供應鏈變化的變化來看，短期在中國投資的台商短期將以轉單重新調整全球生產配置因應變局，長期則將另覓生產基地，例如回台投資，或依其產業特性增加海外布局地點，如美國、中東歐或新南向國家。

就台商回流情形而言，目前回台廠商以電子資訊產業，如網通、伺服器、機械、自行車、汽車零件等最多；就台商的新南向布局來看，根據經濟部調查，我國外銷實績規模較大之二千一百五十二家企業，因美中貿易摩擦有意移轉產能者計一百四十九家，其中55%有赴新南向國家投資的意願。

更重要的是，除了利潤日趨薄弱的傳統製造業之外，如今隨著資通訊新興科技快速進步，全球產業已進入物聯網（IoT）世代、並朝由智慧系統世代邁進，從供給端決定產品功能的模式逐漸式微，轉為由應用端或使用者主導，產業運作模式將產生重大變革，人工智慧物聯網（AIoT）、5G的發展趨勢已成型，也將為台灣帶來新的新機會。這才是重要的產業發展方向。

目前國際大廠已由垂直應用切入人工智慧布局。人工智慧系統服務模式的特點在於有效管理龐大且多樣化的物聯網數據，達到從硬體到軟體，到整個服務自動化的目標。國際大廠紛紛聚焦利基市場商機，相繼從垂直領域，例如智慧製造、智慧交通及智慧醫療與健康等應用切入智慧系統服務，布局整合物聯網、雲端運算、巨量資料，甚至嘗試AI人工智慧等技術，驅動創新產品服務發展。

而美中貿易戰最關鍵的5G發展競賽更彰顯5G時代即將來臨，台灣實不能落後時代趨勢。5G將加速垂直產業數位化轉型，帶來龐大產業商機，也將延續半導體、資通訊等產業優勢，促進系統整合及服務供應商轉型。如何掌握5G產業轉型契機，建構高值生態體系是非常重要的課題。

### 參、結論與建議

後 ECFA 時期以來，台、中雖邁向經貿合作公開化、區域整合檯面化，但雙方產業競合與經貿整合出現眾多對台灣經發展不利的警訊。諸多對中政策未能達成政府與企業對總體經濟成長、產業國際競爭優勢帶來正面能量與效果的設定目標，不僅加深了台灣內部對雙方經貿整合政策疑慮，也凸顯現行對中經貿整合相關推動機制與運作上，存在失靈或障礙。因此，若要改變現行雙方產業競合矛盾關係擴大、經貿整合背離政策與企業策略目標之現實情況，必要對於兩國產業分工與交流合作模式進行詳細檢討與省思，才能有效解決台灣在台、中產業分工模式與競合關係，因應經濟規模差距過大、政經體制差異，所造成之劣勢與限制。

在全球自由化潮流與經貿整合下，若過度追求出口貿易擴張、經濟成長的數字目標，未能充分對應台商赴中國投資造成之國內投資弱化、產業外移、經濟依賴問題，則台、中產業合作對台灣人才、技術的磁吸效應，兩國要素與市場整合均會對台灣產業、資本、技術與就業市場產生衝擊。台灣產業資本化集中、國內生產比重下降、薪資成長停頓、土地資產價格上揚等兩國產業整合深化所累積的負面衝擊、不安風險與相對剝奪感，在後ECFA時期，諸多中國對台讓利假象破滅後，台灣人民對雙方經貿整合的效益早已產生疑慮。

事實上，台灣近年來面對中國的技術剽竊、強迫技轉、補貼國企等問題與美國所遭遇的如出一轍。在美國發動貿易戰以取得公平貿易的機緣下，也正是台灣產業重新布局，掌握未來發展趨勢的絕佳時機。因此，此刻應有以下值得努力的方向。

首先是擴大台灣下世代專精技術投資與要素培育。從中國產業自主發展與缺口彌補，對台灣具備優勢產業到人才、技術等生產要素的競爭與掠奪，從液晶面板到面板零組件、IC設計到IC製造可知，短期內要改變現行雙方產業合作與經貿整合的歧見與矛盾有其困難，而台、中產業合作與經貿整合主導權也難以操之在己。但從台灣電子零組件業在國際市場占有率反彈，台商願意回流等現象，顯示台灣特定產業技術優勢、國際分工價值鏈的鑲入能力，並非中國所易取代。台灣產業環境無形價值的優勢，是無法仿冒或竊取的，因此，企業與政府在實踐雙方產業合作與經貿整合過程中，應先擴大台灣下世代專精技術投資，強化產業創新人才與技術培育，拉大台灣在兩國產業技術優勢與差距。

如今，從歐巴馬到川普的美國再工業化，有機會使台灣重新直接鏈結美國先進製造供應鏈。台灣不僅有機會成為全球高階硬體製造的生產基地，甚至有進而連結與融入美國高階服務系統整合創新的機會，藉非紅供應鏈來進一步壯大經濟。

就國內環境而言，解決所謂的「五缺」問題固然重要，但是台灣更缺乏能將水、電、工、地和人才這些基本生產要素或投入品做更好的組織而產生更高附加價值的企業家精神。目前政府提出解決「五缺」的問題就是擴大供給，以迎合台灣企業長期以來最拿手的增產量、降成本思維。台灣過去的低附加價值和五缺的重要原因是產業的技術與企業家能力不如人。如果只解決五缺，台灣仍可能繼續走低附加價值和低工資的路。發展新產業和新生產方法才能使台灣有更健康的成長。

整體而言，中國對台灣而言雖是重要市場，但絕非唯一市場。過去兩國的競爭與分工合作都是比較利益的結果，通常非源自兩國政府主導的結果。無論如何，台灣在全球產業的供應鏈仍扮演一定的重要性角色。中國紅色供應鏈崛起造成的進口替代仍會持續，而且也不是現在才開始。未來中國會面臨其他國家或區域的進口替代，更何況中國也有本身產業結構調整的問題。因此，兩國產業競合對台灣的影響仍應回到台灣內部進行產業結構調整方能解決。此外，台灣應多與先進的國家進行產業合作，對台灣產業長期的發展才會有良性刺激的助益。而結合先進國家共同對抗中國不公平的產業競爭，也才會較有勝算。

為開創經濟成長新動能，加快結構調整速度，政府計劃打造以「創新、就業、分配」為核心價值、追求永續發展的新經濟模式，以創新研發加速驅動經濟成長及產業轉型，以打造台灣成為高階製造中心為目標，應是正確方向，只待加速積極落實。◆