

台美經濟繁榮夥伴對話與台灣的經濟發展

●邱俊榮／國立中央大學經濟學系教授

壹、台美經濟繁榮夥伴對話的背景

眾所矚目的第一屆台美經濟繁榮夥伴對話於2020年11月20日在美國華府舉行。這場由美國在台協會（AIT）與駐美國台北經濟文化代表處（TECRO）主辦的對話，可說是集近四年來台美雙方積極善意互動之大成，在美國總統川普即將結束第一任任期之際，也具有特別的意涵。

對台灣而言，在川普任內，美台關係除了軍事與台灣的國際參與之外，最為顯著的便是經濟關係的強化。在兩年來的美中經濟戰爭下，台商回台投資使得台灣的投資占GDP比重由長年的約20%明顯提升至近24%，台灣對美國的出口也大幅增加，經濟表現不但未如預期般受到衝擊，反而成為支撐台灣經濟成長的主要力量。2020年爆發武漢肺炎疫情以來，在中國投資的外資紛紛撤離，美、日等國政府不但提供補助政策誘因加速其企業撤資返國，更重要的是聯合澳洲、印度、台灣等國家，大張旗鼓地組成新供應鏈以對抗、甚或試圖瓦解中國供應鏈，實質上是美國「印太戰略」最重要的進程。

川普的對台政策深具意義，主要在於為經濟擺脫對中國的依賴提供了強而有力的支撐路徑，使台灣經濟有機會實質接軌以美國為主的先進市場，也為新南向政策增添助力，讓台灣經濟由過去的中國邊陲逐步走向全球核心。在武漢肺炎疫情衝擊全球經濟下，台灣是全球唯一能維持經濟正成長的國家，也讓台灣逐漸躋身一流國家。綜合而言，如非川普政府對中國的強勢作為，台灣實難有如今的經濟表現與信心。許多人認為川普的意志難測，但川普政府一以貫之的惠台政策倒並非如此，反而新任總統拜登未來的對中及對台政策至今仍渺茫未知，仍需觀察。

當然，川普的惠台政策並非單純的友台態度使然。對美國而言，自中國加入世界貿易組織（WTO）近二十年來，經濟與科技國力不斷受到中國崛起的威脅。當中國在全球供應鏈中扮演越來越重要的角色時，美國若要擺脫威脅，非得跳脫出原本的供應鏈系統不可。因此，川普政府最早對中國採取的全面提高關稅政策，甚至後來達成的美中第一

階段貿易協議，其實都只是開場序曲。

早在2019年川普政府對中國展開提高關稅的貿易戰時，各界對全球經濟就已有「逆全球化」、「短鏈化」的預期，也揣測在中國供應鏈備受衝擊下，可能會有新的全球供應鏈生成。這些新「非紅供應鏈」的揣測，包含「排除中國的亞洲新供應鏈」、「日本或美國為核心的新供應鏈」等，基本上各界的認知是新供應鏈會由市場自動形成，畢竟這是一直以來的常態。不意到了2020年，新供應鏈不但由美、日、澳、印度、台灣等國政府聯合主導，還大張旗鼓地聚集開會、宣示，至此劍指、圍堵中國的意圖已至為明顯，實也是美國印太戰略的具體實踐項目之一。

對美國而言，台灣不僅在軍事及地緣政治上至為重要，在經濟上也已成為任何供應鏈不可或缺的環節，無論川普心中是否真正友台，拉攏台灣其實是美國對抗中國、振興經濟不可或缺的一環。對台灣而言，避免經貿與中國過度連結的風險，以及連結美日做為優質化經濟發展、深化科技實力與產業升級轉型的基石，甚至是為了維護自由民主人權體制，都有必要與美國建立更緊密的互動與互信。在此背景下，台美經濟繁榮夥伴對話可說是水到渠成，為打造兩國未來互利共榮的經濟奠定基礎。

貳、台美經濟繁榮夥伴對話的內涵

台美雙方在對話開幕式時，即簽署了合作瞭解備忘錄（MOU），就經濟、科學、5G以及供應鏈等議題討論，並很快確立在半導體領域的戰略合作，將是雙方優先項目。其後，外交部宣布對話成果——台美雙方在確保安全、多元的供應鏈，以及通訊網路安全，透明化的基礎建設發展上存在的共同利益，將有助於彼此邁向更具包容性、更繁榮的世界。

就眾所矚目的供應鏈議題，雙方均認為台灣於高科技硬體製造具競爭優勢，且美國在全球高科技產業扮演領導角色。基於半導體產業將為雙方經濟帶動重大且長期的利益，雙方確認在半導體領域的戰略合作為雙方優先項目，也會致力於醫療、能源及其他關鍵技術供應鏈的合作。

經濟部也指出，美方強調經濟安全就是國家安全，希望找到信賴夥伴，而台灣的民主、自由、法治、透明、尊重智慧財產權，在會議上不斷被提及，這也是為何台美能夠有非常好的夥伴關係。美方也提到，台積電赴美設廠對於深化兩國半導體合作，是進入新的里程碑；未來在5G、人工智慧（AI）領域都可以持續深化合作。

台美雙方也就以下諸項議題進行討論。首先是希望合作瞭解備忘錄可以做為未來輪流在華府及台北召開之年度高階經濟繁榮夥伴對話的基礎，促進更深化及更廣化之經濟合作。

在具體的經濟合作領域上，台美雙方透過經濟繁榮夥伴對話建立工作小組，以處理

廣泛的經濟議題。工作小組必要時召開會議，討論目前及未來之經濟合作。目標係在未來經濟繁榮夥伴對話前，依據需求持續評估、確立優先次序、增加及重新調整工作方向，以便相關討論可反映最新政策的優先性。每個工作小組召集者於未來年度高階經濟繁榮夥伴對話時，報告進度並提出新的合作提議。重要的是，台美雙方也確認了印太地區應是之後討論的焦點區域之一，相關的討論將會包含與台灣新南向政策及美國印太戰略目標一致的合作倡議。

其次是全球健康安全議題——台灣為生產個人防護設備之全球領導者，而美國則於生物醫學研發，及疫苗、藥品及試劑生產居全球領導地位。雙方將於數位科技研發加強合作，以提供健康照護及醫療產品相關之商業機會。台美也將尋求促進人才交流及協助第三國能力建構機會，以促進全球健康安全。雙方將合作確保兩國醫療物資及服務自由流通，並探索新合作機制。此一議題當然也與台灣在生技醫療與武漢肺炎防疫的成就有關。

在科學與技術方面，雙方肯定彼此基於科學卓越性及研究完整性在科學與技術成功的合作，事實上這方面的合作在AIT和TECRO主導下已發展了多年。為展現持續擴大於科學技術領域合作之承諾，雙方宣布展開「科學及技術協定」談判的意向，以增進雙方對廣泛科學技術主題的共同理解。透過此一預期協定，雙方將透過資訊、知識及人員的交流或者其他合作方式來促進雙方之科學知識、技術創新、第三國之能力建設，以及研究誠信和保護。

有關5G及電信安全，美國認定台灣為5G乾淨通道夥伴。台灣的相關產能可提供美國公司乾淨網路方面堅實的支援。雙方也就如何鼓勵布建安全的5G網路及增加供應商來源進行討論。

在被認為最重要的供應鏈議題上，雙方均認定台灣於高科技硬體製造具有競爭優勢，且美國在全球高科技產業扮演領導角色。基於半導體產業將為雙方經濟帶動重大且長期之利益，雙方確認在半導體領域的戰略合作為雙方優先項目。台美雙方也會致力於醫療、能源及其他關鍵技術供應鏈之合作。

另一個重要的課題是在基礎建設層面的合作，即美國、台灣是共同開發印太地區基礎建設及雙邊融資的夥伴。事實上，此前AIT與TECRO就已簽署了「基礎建設融資及市場建立合作架構」，將透過促進技術交流與資訊分享，促進在印太及新南向國家基礎建設的投資。台灣對於支持美國藍點網絡倡議的原則，包括透明化、可問責性、具韌性，以及金融、環境與社會的永續發展等表示支持。雙方也同意持續發掘籌組夥伴機會考察團（PODs）的方式，這是美國國務院為深化美國與外國夥伴、私部門之合作，以針對優先領域，與南亞、東南亞、太平洋及拉丁美洲夥伴國，共同探索海外商機的倡議。過去台灣企業已經在包括能源及運輸基礎建設領域，於上述這些區域建立了良好的商業模

式，未來雙方將致力在這些區域緊密合作，開發基礎建設、再生能源資源如風力、太陽能等相關領域的共同商機。

另一個也引發不少關注的議題是投資審查——雙方承諾透過AIT及TECRO共同探討提升美國海外投資委員會（CFIUS）與台灣經濟部在投資審查工作上的交流與合作方法。這被視為是雙方合作建構抵禦中國侵略性投資防線的具體作為，在政治上也有一定程度的敏感性。

最後，對話也聚焦於婦女經濟賦權，這是所謂跨領域的優先議題。原因在於美台近期在促進拉丁美洲與加勒比海地區年輕女性企業家精神方面以及在新南向國家婦女經濟賦權上有許多合作。雙方共同聲明對全球女性經濟參與的支持。此一課題也試圖彰顯台美兩國合作層面的多元性與高度。

參、台美經濟繁榮夥伴對話對台灣經濟發展的意義

由歷史經驗來看，台灣經濟與產業結構轉型，主要都是藉由外在環境驅動。近兩年來，台灣經濟面對的外在局勢有非常大的改變，其中在預期之內的是5G時代的到來，意料之外的則是美中經濟戰爭的激化與武漢肺炎疫情的衝擊。這三項因素綜合了對台灣經濟的衝擊與契機，勢將深刻影響台灣未來的經濟發展。

面對各種變局，台灣當前最重要的思維應該是努力維持逐漸成型的國際連結與經濟自主性，避免走向與中國經貿投資過度連結的老路。在多變的國際局勢中，台灣仍須致力於推動產業升級與維持自主經濟的強韌性，才能保長遠發展。

從短期來看，台灣產業鑲嵌於全球供應鏈並藉以獲利的模式不會改變，台灣的產業實力也足以在任何供應鏈中扮演重要角色。然而，過去全球供應鏈受到中國主宰的成分越來越高，台灣產業受到中國不公平政策而被競爭、替代的經驗越來越多，未來風險也越來越高，經濟自主性則越來越低，這是台灣經濟的危機。儘管蔡政府積極推出新南向政策以及5+2產業創新計畫，要撼動舊有經濟模式仍非易事。正如前述，若非美國川普發動對中國貿易戰，在中國的台商何嘗可能積極回台投資或撤移到其他地區。

美國發動的對中經濟戰未如一開始預測地衝擊台灣經濟，反而使台灣受惠，但這種好處還不算是結構性的轉變。真正可帶來結構性轉變的是美國願意主導新供應鏈的成形。台灣無論在主觀或是客觀環境上，都無可選擇地必須加入美國主導的新供應鏈，也無可選擇地必須逐漸脫離舊有的中國供應鏈。這樣的發展趨勢，雖有短痛，卻是長多。美國仍是全球最重要的消費市場，台灣過去與中國的經貿連結主要還是以三角貿易的型態供應美國市場，卻無法真正了解掌握最終的美國市場。此一產業之缺、獲利不足之痛，在新供應鏈中概可解決，不必再冒經貿連結中國的風險。

台美經濟繁榮夥伴對話實質確認了台灣未來在美國主導新供應鏈中的地位。在政治

上，台美兩國互不隸屬、互相獨立；在經濟上，由於分享共同的民主自由價值，成為可信賴的安全夥伴，也將緊密合作而共榮。

從長期來看，台灣經濟已因資源限制走到必須儘快升級轉型的時候，而這有賴與美國的深度合作以竟其功。蔡政府對於經濟轉型的產業政策，已由第一任期的5+2產業創新計畫升級到六大核心戰略產業，這其中，無論是智慧物聯網（AIoT）、資訊安全、生技醫療、國防、綠能各產業，若要成功發展，還需要與美國的技術合作，以獲取更高階技術。台美經濟繁榮夥伴對話奠定的兩國合作契機，絕非過去與中國高度的經貿連結所可做到的，因此台美對話機制才真正有助於台灣產業的升級轉型。尤其這次首屆台美經濟繁榮夥伴對話的內容，幾乎涵蓋了完整的六大核心戰略產業，也可讓國人對這個試圖使台灣脫胎換骨的產業政策更具信心。

六大核心戰略產業的具體目標之一，是打造台灣成為高階製造中心。未來高階製造的基本元素是智慧製造，也就是AIoT的應用。全球的智慧製造濫觴，正是美國在2011年即開是推動的前瞻製造計畫，中國的「2025中國製造」即是被批評為想要剽竊美國的成果。台灣要成功打造成為高階製造中心，與美國的合作才是利器。

另一方面，台灣舊有的經濟成長模式已經產生嚴重的「五缺」問題，也因為這些資源限制，台灣不得不走向轉型升級，藉由發展軟體、智慧應用以取代部分製造業，製造業只能留強存菁，走向高階製造。這樣的轉型過程或可以解決缺土地、缺水、缺電、缺勞工等四缺困境，唯獨對人才的需求將會大幅提高，使得缺人才的問題更為擴大。若不能解決日益擴大的人才荒，台灣的經濟轉型仍不易成功。

所幸在此次台美經濟繁榮夥伴對話中，也觸及人才交流合作的議題，也就是除了具體的產業別之外，也旁及功能別的合作。過去由於美國政府的親中政策，使得台灣赴美留學的人數銳減，大量被中國留學生取代，也就是說，近年來美國已少培訓台灣人才。反之，近來美國科技大廠紛紛來台設立研發中心，利用台灣人才。人才受到肯定雖好，卻也使得台灣產業人才不足的問題顯得更加捉襟見肘，影響轉型升級。

展望未來，台灣必須善用台美經濟繁榮夥伴對話帶來的契機，開始規劃善用美國高等教育與科研資源，一方面送更多人才赴美深造、培訓，二方面可鼓勵廠商赴美設立研發中心，善用美國人才，創造經濟轉型的契機。這也是台美經濟繁榮夥伴對話對台灣經濟發展的另一重要意義。

最後，值得一提的是年來新台幣兌美元匯率快速走升的問題。新台幣走升業已對台灣各出口產業帶來不小衝擊，美元貶勢又因美國聯準會的貨幣寬鬆政策而看不到盡頭。衝擊既然短期內還會持續，如何轉念善用強勢新台幣，甚至成為經濟轉型的契機，是政府必須積極面對的課題。

首先是可以利用新台幣價值上揚的時機，積極鼓勵多年空有想法卻成效不彰的國際

購併。一般常謂為了避免匯率高漲的衝擊，產業應升級轉型以為因應，而國際購併正是產業升級轉型最有效的方法之一。國際購併在新台幣強勢時正是最好時機，也可舒緩新台幣漲勢。此外，台灣產業的重要特徵是在全球供應長鏈中選取片段來專業化生產，弱點是易難以掌握關鍵技術、上游原料或零組件與下游市場。如今正值有機會加入新供應鏈，台灣如能透過國際購併來提升實力，也可在新供應鏈中取得更好的優勢與籌碼。

再者，是趁強勢新台幣更積極展開國際布局，特別是對美國市場的投資。正如前述，台灣試圖發展的新產業與高階製造業不少，必須適度將資源耗用度高或較缺競爭力的產業外移，不但可延伸國力，也可釋放出資源以創造更高價值。對美國的投資尤具意義，不但可更緊密連結先進經濟體，也可更接近、掌握市場，提升附加價值。當然，積極往外的國際布局也有助於舒緩新台幣的升勢。

此外，前已述及發展新產業或轉型升級最缺乏高階人才與先進技術。在目前台美經濟合作的絕佳契機下，透過強勢台幣規劃大量人才赴美進修、培訓，或進行更深度的技術合作，都有助於改善台灣的經濟體質，實正當其時。另一方面，在台美經濟繁榮夥伴對話中談妥的第三地基礎建設投資合作，新台幣高漲的此刻，也正是儘速與美展開合作的好時機。

台美關係已邁開大步，台美經濟繁榮夥伴對話是一個重要的墊腳石，更帶來台灣經濟轉骨的契機，端看我們如何有效積極掌握。◆