

美國新政府經濟政策之展望

●邱萬鈞／美國波士頓東北大學財務金融系教授

拜登（Joe Biden）於2021年初就任美國總統後，首要之務就是處理武漢肺炎（COVID-19）大流行所衍生棘手的經濟和社會問題。這些議題包括創紀錄的工作流失、因無法付房租、房貸被迫遷離（特別是低收入人民與非法移民）造成流離失所、全國各地的企業關閉、美國聯邦政府創紀錄的預算赤字和累積債務、以及高昂的醫療費用。尤其甚者，這些問題再衍生出族群衝突、選舉爭議、攻擊國會暴動與貧富不均加深加速，更威脅社會的安定與進步。2月初，參議院在副總統賀錦麗（Kamala Harris）兼任參議院議長加入僵局投票下，以五十一比五十通過拜登政府視為最優先的立法事項——預算總額高達一兆九千億美元紓困預算草案（COVID-19 Relief Package），揭示美國政府經濟政策將正式邁入拜登時代的新局。

美國兩黨經濟政策基調自1970年代後，長期以來涇渭分明。共和黨主張自由貿易、消除各形貿易障礙，刪減政府支出（特別是社會福利部分），同時以減稅來鼓勵工商發展；而民主黨則主張增加政府支出以推動民間投資意願，加強本國勞工保護，對自由貿易基本上採保留態度。2016年川普（Donald Trump）當選可謂是這項分界的反轉，其當局對國際自由貿易的限縮，及國內產業（無論是否具國際比較利益及發展前途）的保護，在「美國優先」（America First）以及「讓美國再度強大」（Make America Great Again）口號中毫不隱藏的展現出來。聯邦政府公共債務總額佔國內生產總值的百分比，由2017年第一季的104%升至2020年第四季127.3%，同期聯邦債務餘額已破二十七兆美元。而這還不含三點七兆美元州及地方政府債務。

拜登政府上台的時機，可謂自1930年代全球經濟大蕭條以來，美國面臨內外政局前所未有的挑戰與困局。城鄉差距加大、階級對立、種族衝突、貧富不均，在武漢肺炎爆發後加深加劇；例如，川普所贏得兩千五百個郡佔全美國民所得的35%，而拜登獲勝的六百個郡則佔全美國民所得的65%，顯現美國經濟差異使得社會嚴重分裂。加上一個處處以選舉舞弊為藉口、拒絕認輸的總統，川普在政權末期發揮最後影響力，激化支持者，煽惑暴民攻占國會，使得政權交接的過程更加困難，直到2021年3月，仍有種族主義的極端團體伺機而動，再再威脅美國社會安定與進步。而美國在川普執政之下，常將兩國交往當作商場交易或私人關係，走向單邊主義與孤立主義，也讓中國、俄羅斯等強權有在國際組織呼風喚雨的機會，大扯美國及盟國的後腿。甚至連北韓領導人也在國際舞台上耀

武揚威。令大多數自由民主國家人民冷汗直流，徒呼負負。

根據聯邦儲備理事會（Board of Federal Reserve）的資料顯示，2016年白人家庭的財富中位數為十七萬美元，而黑人家庭的財富中位數為一點八萬美元。撇開族群間的差異，2018年美國最高10%與最低10%家戶的財富差距由1983年的約二十九倍（US\$34.4萬 vs. 1.2萬美元）成長為2016年的七十七倍（US\$84.8萬 vs. 1.1萬美元）。美國的大部分財富本就集中於少數富人的手中，武漢肺炎疫情爆發後科技業巨擘與新貴手中資產暴增。如亞馬遜（Amazon）的貝佐斯（Jeffrey Bezos）與特斯拉（Tesla）的馬斯科（Elon Musk）在疫情爆發的2020年間，總財富合計增加六百億美元，與至2021年1月底美國近四千萬人失業呈現令人不安的對比，對社會安定與種族和諧造成隱憂。

由於經濟問題千絲萬縷，本文僅以與台灣較有關係的貿易政策、能源政策、以及產業輔助政策三個角度切入，分析美國新政府經濟政策的可能走向及展望，同時論及新政府主要財經決策官員之背景。

壹、貿易政策

首先我們回顧近年來美國國際貿易活動的變化。表一為美國2017至2020年主要貿易夥伴國及進出口總值。每年雖排名略有所變化，但過去四年前七大主要貿易夥伴國均為中國、墨西哥、加拿大、日本、德國、南韓、與英國。受到川普總統發動發動貿易戰與COVID-19疫情的影響，美國在2019及2020年國際貿易總值均呈現衰退，特別2020年出口總值衰退超過二千億美元，約是2019年出口值的13%，造成國民生產毛額（GDP）衰退1%，對美國當年經濟打擊甚巨，儼如壓垮川普選情的稻草之一。

以國家別而言，在2020年前十大對美入超國，依序分別為中國（入超值3,108億美元）、墨西哥（1,127億美元）、越南（697億美元）、德國（573億美元）、瑞士（567億美元）、愛爾蘭（559億美元）、日本（554億美元）、馬來西亞（317億美元）、台灣（299億美元）、以及義大利（295億美元）。而前十大對美出超國則分別為荷蘭（出超值181億美元）、香港（161億美元）、巴西（117億美元）、阿拉伯聯合大公國（117億美元）、澳大利亞（91億美元）、英國（88億美元）、比利時（67億美元）、巴拿馬（51億美元）、智利（27億美元）、以及巴哈馬（26億美元）。

以上數字當中透露出美國國際貿易全球區域差異以及相互依存的微妙關係。美國出超國多為歐洲及中南美國家，對單一國家出超金額也與入超金額無法相比，似乎顯示出美國生產產品相對東亞國家缺乏競爭力。由於美國對中國有高科技的出口限制，其出口均透過香港轉運至中國，也造成中國可藉美國先進科技食敵之糧，對美國（乃至全球無國家補貼的）製造業養虎貽患；在美中對香港問題的角力中，這又成為中國的軟肋。

表一、美國主要貿易夥伴國及進出口總值（單位：億美元）

年度 排名	2020			2019			2018			2017		
	國家	出口	進口	國家	出口	進口	國家	出口	進口	國家	出口	進口
所有國家	總計	14,316	23,366	總計	16,455	24,985	總計	16,641	25,428	總計	15,468	23,429
1	中國	1,246	4,354	墨西哥	2,564	3,581	中國	1,203	5,395	中國	1,304	5,056
2	墨西哥	2,127	3,254	加拿大	2,927	3,197	加拿大	2,987	3,185	加拿大	2,824	3,000
3	加拿大	2,554	2,704	中國	1,066	4,522	墨西哥	2,650	3,465	墨西哥	2,430	3,140
4	日本	641	1,195	日本	747	1,436	日本	750	1,426	日本	677	1,365
5	德國	578	1,151	德國	603	1,275	德國	577	1,259	德國	535	1,177
6	南韓	512	760	南韓	569	775	南韓	563	743	南韓	483	712
7	英國	590	502	英國	692	632	英國	662	608	英國	563	531
8	瑞士	180	748	法國	378	574	法國	363	525	法國	336	489
9	台灣	305	604	印度	344	577	印度	331	544	印度	257	486
10	越南	100	796	台灣	312	543	義大利	232	547	義大利	183	500
11	印度	274	512	荷蘭	512	298	台灣	302	458	台灣	258	425
12	愛爾蘭	96	655	義大利	238	572	荷蘭	494	246	巴西	371	294
13	荷蘭	455	275	越南	109	667	巴西	395	312	荷蘭	422	177
14	法國	274	430	巴西	431	309	愛爾蘭	107	575	愛爾蘭	107	488
15	義大利	199	495	愛爾蘭	90	618	瑞士	222	411	瑞士	217	360

資料來源：美國商務部。

新任美國貿易代表戴琪（Katherine Tai）在美中貿易議題上，認為川普政府策略上仍屬守勢，暗示美國未來可能會擬定讓美國、勞工、產業及盟友更加靈活的政策目標，來提升競爭力，增添攻勢手段，並以世界貿易組織（WTO）體系與盟友施壓策略，運用補貼等誘因以降低美國對中國進口的過度依賴。

此外，表一中顯示台美貿易逆差的情況在疫情下更為嚴重，台灣對美國出超值由2017年一百六十七億美元及2018年一百五十六億美元上升至2019年兩百三十一億美元及2020年兩百九十九億美元；在未來近二年（2021及2022年）因台灣相較世界其他國家受疫情影響較低，且台幣升值影響計價，台灣對美國貿易逆差預計更為擴大。在對美貿易平衡上台灣政府實應提出有效對策，避免此議題成為兩國關係的絆腳石。

值得一提的是拜登政府許多涉外官員不僅深諳亞太事務，且理論與實務兼具的官員，更對中國在全球經貿上巧取豪奪，轉變為中共政權其銳實力的基礎多有警惕。例如新任財政部長葉倫（Janet Yellen）曾任美國聯邦準備理事會主席與副主席、舊金山聯邦儲備銀行總裁兼執行長（該行與亞太有密切業務往來）、總統經濟顧問委員會主席等要職。踏入政界前曾任教於哈佛大學、倫敦經濟學院與柏克萊加州大學經濟學教授。其夫婿為2001年諾貝爾經濟學獎得主阿可洛夫（George Akerlof）教授，可謂一門菁英。前述戴琪上任前為眾議院首席貿易顧問，任內成功平衡勞工工會、環保團體、企業遊說人士、及川普政府等各

方要求，協助擬出納入強化保護勞工與環境條款，讓參眾兩院各黨議員通過，溝通協調能力備受肯定。加上曾於中國任教，中文流利，瞭解中國社會。新任經濟顧問委員會主席（Council of Economic Advisers）勞斯（Cecilia Rouse）則為普林斯頓大學公共與國際事務學院（The Princeton School of Public and International Affairs）院長，專長為勞動經濟學。在科技競爭方面，找來2004年以創造「網路中立性」（net neutrality）概念，倡議網路自由成為學界新星，並警告美國經濟恐被少數大企業壟斷聞名的台一加裔的哥倫比亞大學教授吳修銘（Tim Wu）任經濟顧問委員會總統特別助理。此君2014年一度有意參選紐約州副州長（Lieutenant Governor of New York），其父親吳明達生前是海外台灣民主運動活躍人士，影響吳修銘成為組織者與運動者。其夫人Kate Judge亦為哥倫比亞大學法學院教授，專長為金融監理。又如國務院協調亞洲事務的坎貝爾（Kurt Campbell），其夫人為現任聯邦儲備理事會（Board of Federal Reserve）七位理事之一、曾為麻省理工學院（Massachusetts Institute of Technology，簡稱MIT）經濟學教授的布雷納德（Lael Brainard），其亦曾在財政部曾擔任助理部長，主管業務包括亞太經合組織（APEC），夫婦皆對亞洲的經濟非常瞭解。不難看出經貿關係將是美國亞太戰略事務的重點，外交手法亦更細緻。

回顧川普執政的四年期間，實行貿易保護主義，目標是通過實施關稅，產業補貼，進口配額或其他限制措施，保護國內產業免受外國競爭。川普認為外國試圖通過既有的貿易協定來占美國便宜，這對美國的傷害大於對美國的幫助，他尤其視為北美自由貿易協定（NAFTA）係美國人失業的罪魁禍首。其任內最重要的國際貿易議題之一是與中國進行貿易戰。為了鞏固他的「美國優先」政策，2020年對中國徵收了一系列進口關稅，估計總額達四千六百億美元，這些關稅主要針對鋼鐵（25%的進口關稅）和鋁（10%的進口關稅）等，影響包括大自太陽能電板，家電，小至鋁箔等大量產品。此外，2020年10月中川普政府又宣布對另外十八個國家或地區徵收鋁傾銷關稅，這些進口鋁材的價值二十億美元。其中德國的關稅稅率最高，從52%到132%不等。

加重關稅的最終負擔者其實是美國人而非外國廠商。首先，增加關稅將導致價格上漲，生產成本提高反映在消費者身上，美國的通貨膨脹壓力將增加。在勞動市場，美國更可能得不償失。根據研究指示，這些關稅在鋼鐵業固然增加了一千個工作機會，但在製造業卻損失了近七萬五千個工作，如飛航業、飛機製造和飲料業會因金屬成本的增加，受到這些新關稅的進一步影響。最明顯的一個反彈例子，是擁有三百萬個會員、共和黨長期盟友兼金主的美國商會（The U.S. Chamber of Commerce），就主張尋求自由、公平貿易，強力反對增加關稅，稱川普政府破壞過去建立的經濟進步。商會透過比對各州進出口產品與歐盟、加拿大、墨西哥關稅報復清單逐步分析，商會認為掀起全球貿易戰打擊美國消費者的消費力。而支持共和黨的美國商會這些憂慮在表一中可一窺端倪。2019年，美國製造業陷入衰退，而備受川普吹捧的中國貿易戰略最終卻導致美國製造業出口下降。

回顧川普國際貿易對美國經濟的影響，表二詳列美國2019年主要進口品項總值及百分比。其中前四大項分別為：電腦及電子相關機械、電機設備、汽車車輛、以及礦物燃料石油幾佔總進口值的一半。而這前三大進口品項都屬技術密集層次較高之產業。

表二、美國2019年主要進口品項總值（單位：億美元）

品項	金額	百分比（%）
電腦及電子相關機械	3,790	14.8
電機設備	3,523	13.7
汽車車輛	3,101	12.1
礦物燃料石油	2,101	8.2
醫藥用品	1,282	5.0
光學技術及醫療器械	969	3.8
家具床品照明及預製建築物	672	2.6
塑料塑料製品	606	2.4
寶石及貴金屬	581	2.3
有機化學品	545	2.1

資料來源：美國商務部。

為更深入了解其結構及趨勢，表三分析美國2019年前四大項主要進口品項總值及其較2018年度變化。總體而言，大多數的進口物細項皆較前一年呈衰退，這與川普的貿易戰有直接相關；其中金額較大且跌幅明顯者為：電腦零件及配件（衰退率30.6%）、電話手機系統設備（8.4%）、以及原油（18.7%）。前兩者與全球電腦電子產品因資訊供應鏈的重新建構有密切關係，後者則起因美國自2010年代中期石油不僅已可以自給自足，還可以外銷。

表三、美國2019年主要進口前四大品項細項總值及較前一年變化（單位：億美元）

A：電腦及電子相關機械

電腦及電子相關機械	金額	較前一年變化（%）
電腦及光學掃瞄器	911	-2.6
渦輪噴氣發動機	169	16.9
電腦零件及配件	195	-30.6
印刷機械	158	-5.6
水龍頭及閥門器具	156	-6.4
空氣或真空泵	120	0.1
液體泵和升降機	114	-3.5
活塞發動機	113	-5.7
半導體製造機械	106	22.7
傳動軸及齒輪及離合器	99	0.9

B：電機設備

電機設備	金額	較前一年變化(%)
電話手機系統設備	1,019	-8.4
積體電路及微組件	221	-4.9
電視接收器及顯示器	239	-2.1
電線／電纜	216	-2.8
電氣功率轉換器	151	-1.8
電氣光學電路板面板	13	6.1
聲音媒體	116	-2.1
太陽能二極管及半導體	113	27.1
低壓開關保險絲	112	-4.7
電視接收器發射器及數位相機	111	-3.2

C：汽車車輛

汽車車輛	金額	較前一年變化(%)
汽車	1,795	0.6
汽車零配件	696	-2.5
貨車	331	14.7
拖拉機	135	7.6
拖旅車	42	-5.2
摩托車	25	-9.1
摩托車零配件	16	2.4
大眾公共交通工具	13	10.1
自行車	13	-19.5
特殊用車	12	2.5

D：礦物燃料石油

礦物燃料石油	金額	較前一年變化(%)
原油	1,324	-18.7
加工後石油	619	0.7
石油氣	101	-9.6
電能	20	-12.2
石油殘渣	15	-10.3
煤及煤製固體燃料	6	9.2
凡士林，礦物蠟	5	-6.7
泥炭	4	-1.2
高溫蒸餾煤焦油	3	-20.3
天然瀝青及頁岩	1	-31.6

資料來源：美國商務部。

另一方面，渦輪噴氣發動機（成長金額24.3億美元、成長率16.9%）、半導體製造機械（19.6億美元、22.7%）、以及太陽能二極管及半導體（24.1億美元、27.1%）則為進口成長最多的品項。從半導體業來看，5G通訊、人工智慧（AI）發展的大趨勢已銳不可當，換了執政黨也不會改變，更遑論美國政府以現行科技業競爭情況，不可能對中國讓步。而台、美、日三方合作所形成完整的半導體供應鏈，可讓中國多年追趕不上；2020年底台美簽署經濟繁榮夥伴對話備忘錄，當中最優先合作項目就是半導體。當此美中關係進入戰略對手狀態，台灣應趕快卡位，加強與美國技術及人才合作。此外，雖汽車進口金額僅成長0.6%，但總金額達一千七百九十五億美元。若考慮技術高度相通的貨車進口大幅成長，電動車、自動駕駛車輛及相關產品之未來性，其前景亦不可小覷。

相較川普權威，拜登較重視促進貿易而不是限制貿易，藉多邊對話與傳統盟邦更緊密的貿易關係，但也將加強安全與國防合作，包括英美貿易協定，重新商議歐巴馬政府時代但由拜登機關畢竟是民主黨執政，勢必得照顧過去四個被川普政府忽略打壓的工會。這是由他任命的勞工部長沃爾許（Martin Joseph Walsh）可見一端。此君任職波士頓市長之前，是多個工會的領袖，擔任市長後對勞工保障亦不遺餘力，但又能顧及資方需求，故波士頓亦為全球重要的產業創新中心。日後拜登政府在擬訂貿易與其他經濟政策（如重大投資）時，勞工工會的意見可能會形成重大的影響力。

拜登支持美國生產商品，但也認知95%的美國廠商客戶來自其他國家。他領導的政府對美國不公平的貿易的國家，例如貨幣操縱，反競爭傾銷或貿易補償，將採取更加積極的執法行動，制裁不公平的貿易行為。與盟邦加強聯繫與合作，禁止各種濫用勞工，違反人選，或虐待動物行為，建立更自由開放的貿易體系，致力於推動為美國的工人可以提供更好的環境與機會。總體目標為促進美國出口和增長及取消上限的關稅或貿易障礙，為美國勞工增加就業機會。拜登當局同時需解決鋼鐵、鋁、光纖以及造船等產能過剩的問題，並與中國政府談判解決這一難題。而通過由環太平洋合作夥伴關係與南美和北美國家重新談判經貿關係，又有一套並處理美中對抗相關地緣政治問題，並建造第二軌供應鏈。

拜登有可能修正貿易擴張法（Trade Expansion Act of 1962）中第232條國際貿易調查（Section 232 Investigations）決定是否徵收國家安全關稅當中，有關鋼和鋁的關稅部分。條約修正後將大大改善與中國、歐洲和日本等國家的商業關係，有利於使用這些產品作為生產原料的美國製造商，以及報復性關稅所損害的出口商。並在短期內引導商品價格下降，刺激個人和企業的消費。

拜登的貿易政策亦與其產業與環境人權政策息息相關。許多共和黨人一向不相信全球氣候變化，川普亦曾多次稱之為騙局（hoax）。拜登則宣示「貿易政策與氣候變化目標不再分開」，將利用貿易政策對碳密集進口產品徵收碳稅或進行配額。針對氣候變化投資清潔能源，至2025年規模將達到兩兆美元，長期目標是美國到2050年實現淨零排

放。由於中國已成為世界上最大的碳排放國，他的政策將不僅阻止中國補貼煤炭出口和外包污染，亦將通過關稅和稅收採取行動，阻止中國將污染外包給其他國家，進而促成全球禁止補貼石化燃料。此外對補貼和國有企業、勞工保障和人權條款將有更多更高的規定，作為美國對外貿易談判的條件。此將直接影響與美國對外貿易關係與對美貿易工商業者之全球布局，值得相關公司及政府部門注意。

貳、能源政策

在選舉期間，拜登強調重塑能源產業是新政府的重大政策改革方向。川普總統執政期間，美國大幅鬆綁該行業的監管，例如放寬環境保護標準、放寬勞動安全標準，加上油價在2020年前相對高檔，給煤礦、油頁岩開採等公司帶來曇花一現的春天。2020年疫情造成油價的疲軟，嚴重傷害了能源產業，由於這些公司皆以高財務槓桿支應投資，問題有可能延燒到金融機構。由於共和黨現已經失去對參議院的控制（眾議院民主黨亦微弱過半，然其激進進步的眾議員常與行政部門及其黨內同志意見相左，嫌其不夠進步），拜登將有可能放慢腳步，按部就班兌現選舉承諾。

氣候變遷議題是拜登選舉時的重大承諾之一。進入白宮第一天，他就利用行政命令兌現讓美國重新加入《巴黎氣候協定》，撤回目前幾項處於陷入法律爭議困境中的川普簽署關於環境議題的行政命令，開始擬訂汽車和卡車的新環境保護規則，暫緩或停止租賃聯邦土地上的石油開採。在拜登提議啟動的一兆九千億美元的經濟紓困預算中，相當比例支出用以大幅度減少美國的溫室氣體排放，計劃對美國的電網和公共交通系統進行重大改進，使用財政投資刺激有關可再生能源計劃和效率的提升，實現到2050年美國溫室氣體淨排放歸零的目標。

展望未來，拜登提出清潔能源產業計劃，從化石燃料過渡到清潔能源。他的綠色新政願景包括清潔能源革命，利用清潔能源和氣候議題，能在能源行業創造新工作的計劃聯繫在一起。根據拜登團隊估計，因對的基礎設施項目的大規模投資，將創造了一千萬個就業機會。拜登計劃是使經濟脫碳（Decarbonizing）的長期目標。拜登政府將加快取得碳捕集與封存（Carbon Capture and Sequestration，簡稱CCUS）技術的投資和稅收優惠。拜登計劃設定了截止日期，到2035年降低發電廠的總排放至零，並在2050年之前實現所有部門的淨零排放目標。根據能源研究與諮詢機構麥肯錫（Wood Mackenzie）估計，要為美國供電網絡達成脫碳，在未來十年內需投資四點五兆美元。但這個龐大支出、雄心勃勃的目標，未來勢將為共和黨在國會中阻止，無法確知實現可能。

表四彙整2021年1月美國能源部發表的短期能源展望，可發現過去三年風力發電已逐步取代水力發電，至2022年將成為美國最大的可再生能源。除此之外，太陽能則是成長最快的再生能源，2022年發電規模將為2018年的兩倍。然而根據美國能源部的估計，若假設預測美國實際國內生產總值將在2021年及2022年各成長4.2%與3.8%。預測美國能源

總使用量的增長，在2020年下降7.8%之後，美國總能源消耗在2021年將成長2.6%，在2022年成長2.5%，達到97.3千兆熱量單位（Quadrillion Btu），比2019年減少三千兆。屆時再生能源佔全體能源消耗量將僅達約13%，其成長空間將因規模經濟而可能更大。

表四、美國可再生能源供應量及成長率

A：美國可再生能源供應量（單位：千兆熱單位）

能源別／年度	2018	2019	2020	2021	2022
水力發電Hydropower	2.663	2.563	2.594	2.554	2.549
木材生質Wood biomass	2.261	2.227	2.150	2.194	2.223
液體生質燃料Liquid biofuels	1.566	1.523	1.378	1.483	1.541
風力Wind power	2.480	2.682	3.023	3.514	3.788
廢材生質Waste biomass	0.487	0.442	0.429	0.440	0.449
地熱Geothermal	0.209	0.201	0.208	0.210	0.213
太陽能Solar	0.916	1.018	1.239	1.569	1.941

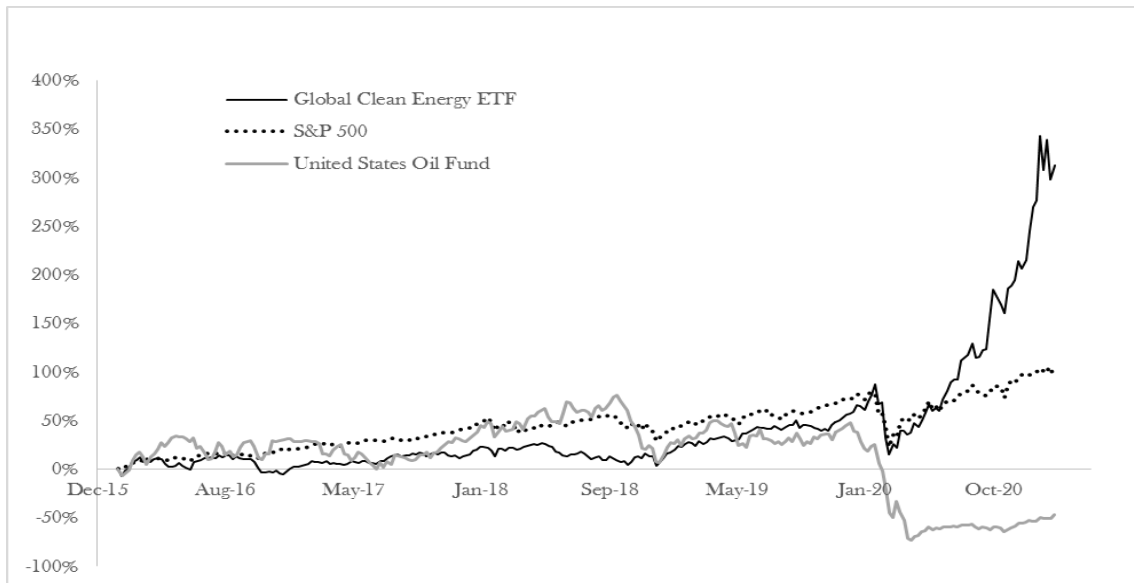
B：美國可再生能源供應成長率（%）

能源別／年度	2019	2020	2021	2022
水力發電Hydropower	-3.75	1.19	-1.54	-0.20
木材生質Wood biomass	-1.50	-3.46	2.04	1.32
液體生質燃料Liquid biofuels	-2.74	-9.55	7.66	3.91
風力Wind power	8.16	12.69	16.27	7.80
廢材生質Waste biomass	-9.21	-3.02	2.51	2.14
地熱Geothermal	-3.64	3.24	1.26	1.23
太陽能Solar	11.20	21.67	26.67	23.73
總成長率	0.71	3.40	8.58	6.19

資料來源：美國能源部能源資訊署。

然而全球對再生能源的投資在年年達到創新高紀錄的情況下，到2030年累積總投資額將可能上看至十六兆美元。除了現在的傳統綠色能源之外，我們還可以看到對諸如創新前沿零碳技術的投資。小型模組化反應堆（Small Modular Reactors，簡稱SMRs），聚變技術（fusion）和綠氫（green hydrogen）。而樂觀的前景已經反映在資本市場中清潔能源股票和ETF良好的績效。圖一列出全球清潔能源基金（iShares Clean Energy ETF，簡稱ICLN）、標普500指數（S&P 500）、以及美國石油基金（United States Oil Fund，簡稱USO）由2016年2月至2021年2月累計報酬。在2020年前，傳統石化工業在獲利前景上高於高成本的清潔能源，甚至擊敗代表市場大盤的標普500指數。但情況由2020年4月武漢肺炎肆虐後發生反轉。特別自大選以來，iShares全球清潔能源基金ETF（ICLN）已從11月3日的20.15美元上漲超過50%。代表的太陽能基金ETF（TAN）則從11月3日的每股

69.16美元上漲超過80%。相較標普500指數之五年平均年報酬率15.54%，球清潔能源基金的32.80%與美國石油基金的-11.91%實在展現兩者天差地別的前途。



圖一、全球清潔能源基金（iShares Clean Energy ETF; ICLN）、標普500指數（S&P 500）、以及美國石油基金（United States Oil Fund; USO）累計報酬：2016年2月至2021年2月

在拜登擔任總統之下，對石油和天然氣生產商確實將無法享受川普政府下對化石燃料補貼的支持。拜登在任職總統的第一天，在沒有與加拿大總理特魯多（Justin Trudeau）交涉之下，就取消了備受爭議，原是從加拿大艾伯塔省（Alberta）的油砂田中輸送原油的計畫的Keystone XL輸送油管的許可證。拜登其氣候顧問麥卡錫（Gina McCarthy）承諾，美國做出最積極的碳減排。就在拜登簽署與氣候有關的行政命令之前，聯邦政府中止了在公共土地上的新油氣租賃，指示政府機構改為購買數千輛電動汽車，並終止對化石燃料的補貼。這一連串「氣候日」突如其來地政策轉變震撼石化業，燃料庫存因這些命令而暴跌。長期而言美國原油供應可能會因需求減少而下跌。

拜登計劃的長期目標是到2050年實現淨零碳排放。具體計劃包括：推廣美國城市提供零碳排放的公共交通，如輕軌、便利人行和自行車的基礎設施，配合住屋政策新建一百五十萬永續環保住宅，改善四百萬棟建築物以及兩百萬戶家庭進行隔絕寒熱提升工程，以提高能源效率。回收廢棄的煤炭，油頁岩和鈾礦，創造能增進氣候智能型農業，地力復原和保護環境就業機會。拜登還表示美國將會重新加入於2017年撤離的《巴黎氣候協定》。

參、產業輔助政策

由於美國製造業空洞化嚴重，拜登競選訴求「全由美國工人製造的美國製造」(Made in all of America by all of America's workers)，可視為其產業政策主軸。觀察其詳細計劃，主要重點在激發美國人民的才智、勇氣和創新精神，加上聯邦政府的全力配合，以增強美國的工業和技術實力，確保所有美國產品「全由美國製造」的未來。拜登提及美國面對新挑戰進行自我改造的能力，舉出愛滋病和其他疾病進行了變革性治療、網際網路等美國過去科學研發的成功，比擬現在面對COVID-19的問題。他還將在整個美國創造數百萬個新的高質量、高技能、高安全性的製造業和創新工作。這些員工可以選擇加入工會，使更具包容性中產階級變得更強大，在堅持公平貿易下抵抗中國政府支持的不當商業行為（如「2025中國製造」）。

拜登政府具體政策可以歸納如下：

一、提供中小型製造商投資和競爭所需的資金

美國中小型製造商目前面對二大困難：一是工廠老化急需現代化，以面對國際競爭和符合高漲的環保標準，減少碳排放；二是在COVID-19危機中因需求疲軟且供應鏈不穩而掙扎求生。拜登政府將建立信貸機制，提供美國製造商低成本的資金，將確保可以投資他們支持維持競爭力的新設備，支持永續的發展。

二、減免或遞延稅收以幫助製造業重整和振興

對於滿足相關勞動與社區回饋標準的製造業，政府將提供特殊的製造業社區稅收抵免，以促進更新和現代化現有的設施。拜登政府特別強調投資清潔能源工作為推動製造業競爭力和加速美國製造業復甦計劃中重要部分。

三、擴大製造業創新合作夥伴關係

將各種研究機構，如大學，與社區、製造業的雇主、工會、以及州、地方（或原住民部落）政府聯繫起來進行研發合作，確保競爭所需的知識和技術。

四、以汽車工業引領美國製造業

汽車工業是美國製造業的心臟，從鋼鐵、鋁、電氣部件、半導體、乃至清潔能源的未來至關重要。而汽車工業大州俄亥俄及密西根兩州更長期以來為總統大選兵家必爭之地。聯邦政府將增加採購美國汽車，帶來就業機會，並以技術和創新的投資刺激美國生產新能源和安全技術，從而增加美國汽車的國內市場佔有率。專門的贈款和資金將幫助製造商更新工廠，確保美國在電動汽車製造（包括零組件和電池）方面的全球領導地位。

五、聯邦政府投入研發促進全美創新，積極對抗他國以國家力量進行不正當貿易與侵害智慧財產權的行為

拜登政府計劃於四年內以三千億美元加速的研發投資，不僅可創造三百萬個或更多的優質就業機會，確保關鍵技術上維持全球領導地位，其對抗中國以國家資本發展「中國製造2025」的競爭動機，更不言而喻。其細項包括成立的國家衛生研究機構，增加國家科學基金會、能源部、新成立的衛生高級研究計劃局（ARPA-H）、國防高級研究計劃局（DARPA）、以及對大學的科學研究補助金。新的突破性技術研發計劃可將投資直接用於支持美國競爭力的關鍵技術——包括5G、人工智慧、先進材料、生物技術、和環保智慧型車輛。

六、確保創新投資帶來的經濟機會及教育訓練在各地各階層共享共榮

新創投資並非雨露均霑。在美國百分之二十五的風險投資集中在舊金山灣區，百分之七十五的風險投資流向了加州、紐約州、和麻州三州，不僅城鄉差距、有色人種與女性都屬於弱勢。拜登政府預定設立至少兩百個新的卓越中心或研究育成器，並優先幫助女性和有色人種的學生。其目標在於重塑並重振美國製造業，尤其關注中小型的製造商，以及婦女和有色人種擁有的製造商。

七、擴大社區大學、企業及工會合作夥伴關係，以製定有效的勞工訓練計劃

幫助開發勞工獲得訓練和職業機會的途徑，幫助制定職業計劃和一對一的職業教練，將失業保險擴展為訓練、技能提升、和技能再訓練計劃，確保美國勞工更具競爭力。

上述經濟計劃的影響拜登對稅務政策的擬定。主要計劃包括：提高對年收入超過四十萬美元課稅所得的納稅人的稅率，低於該數額的所得稅率保持在當前水準。將個人的最高稅率從37%恢復到39.6%，適用於年收入超過五十二萬美元的個人和年收入超過約六十二萬美元的共同申報人。將逐項扣抵的稅收優惠限制為價值的28%。提高長期資本利得稅稅率由現行的23.8%到39.6%，將企業稅率從21%提高到28%，並提高國外利潤稅率，對避稅天堂實施制裁。

肆、結論

以內憂外患形容拜登執政登板的時空背景，應相當貼切。本就棘手的族群衝突、社會階級對立、貧富不均，在武漢肺炎爆發後加深加劇；加上一個處處以選舉舞弊為藉口、川普拒絕認輸、在政權末期發揮最後影響力干擾，煽惑暴民攻占國會。在死傷難計且持續增加的疫情中，使得政權交接的過程更加複雜困難，直到2021年3月，仍有種族主義的極端團體伺機而動，再再威脅社會安定與進步。而美國在川普執政之下，常將兩國交往當作商場交易或私人關係，走向單邊主義與孤立主義，與大多數傳統盟邦的關係為二次大戰後僅見的低點，也讓中國、俄羅斯等強權有在國際組織呼風喚雨的機會，大扯

美國及盟國の後腿。甚至連一向屬於邊緣人的北韓也趁虛而入，領導人在國際舞台上耀武揚威。拜登如何對內重建美國人的互信、與對自由民主制度的信心，對外重新建立美國在自由世界的領袖地位，再再考驗其領導力。

不同於前任川普財經官員來自華爾街或商界，拜登回歸傳統至政學和智庫兩棲的菁英份子中覓才；加上其為在政壇打滾近半世紀的識途老馬，對財經官員知人善任，不致像川普執政期間冒然插手貿易政策。美國過去四年證實，靠實行貿易保護主義、提高關稅、產業補貼、進口配額、或其他限制措施，來扶助本國勞工與製造業根本是不可行的。美國新政府已擬訂「反求諸己」的政策，以高科技、創新、環保為主軸打造新經濟。而這些投資計劃，不僅給美國製造業新的機會，也是國際廠商，特別來自美國新戰略定義下的盟友，創新投資的機會。台美經濟繁榮夥伴對話備忘錄的簽署，為台灣有優勢的乾淨能源、電網、電信基礎設施、半導體等尋求國際合作及擴展的機會，就是一個很成功的例證。

但對台灣而言，有兩點可以參考的部分。第一，拜登政府的決策菁英會拋棄傳統（或左或右）理想主義，將更務實面對中國相關問題，意味著台灣政策主軸若回到如在2008年至2016年之間對美中國際戰略上採模糊策略，將置台灣自身於「被侵略—被丟棄」的風險；而台灣亦非得面對面解決對美貿易順差過大（且可能持續擴大）的問題。除了中國對美國順差，台商「貢獻」良多，現今台商已漸次出走中國，如何決定何種產業分配回流台灣、或赴何國投資並提供保障，在不同國家地區推動類似新南向政策，尋找在全球供應鏈中新的利基，乃當務之急。

第二，保護主義不可行，限制與自由市場國家貿易是自尋苦果，與資訊透明、無國家資本干預的國家進行自由貿易才是永續發展永王道。即便有強大談判籌碼永國家如美國，在貿易戰中都自損自傷，台灣切不可幻想以歧視性貿易條件（如以產地、或非國際認可的標準）來限制外國產品。此外，自由貿易不宜與一些民粹似政治議題扯到一起（至少在檯面上），如拿戰略物資要脅自由市場國家改變政策或交換疫苗，這都會傷害台灣在國際經濟的信譽及地位。◆