109 年度國際經貿政策研究中心計畫
（WTO 暨 RTA 中心計畫）
子計畫一：專題研究

美國經貿政策對臺美經貿互動策略之影響及挑戰

執行成果報告書

委託單位：經濟部國際貿易局／外交部

研究單位：中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）

中華民國 109 年 12 月

109 年度國際經貿政策研究中心計畫
（WTO 暨 RTA 中心計畫）
子計畫一：專題研究

美國經貿政策對臺美經貿互動策略之影響及挑戰

計畫主持人：顏慧欣

協同主持人：李　淳

研究人員：楊書菲、高君逸
聶廷榛、鄭昀欣
黃英傑、王韻潔
王煜翔、羅　絜
黃禾田、余飛槿
林卓元、孫子絜

委託單位：經濟部國際貿易局／外交部

研究單位：中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）

中華民國 109 年 12 月

摘　要

一、主要研究內容

本計畫主要研究內容包含：1. 蒐集掌握川普政府之經貿施政核心與政策目標；2. 分析美國與重要貿易對手國之經貿互動發展及可能影響）；3. 美國高科技管制政策之發展研析；4. 研析川普政府推動雙邊經貿協定之發展；5. 研析川普政府參與多邊經貿機制之主張與發展；6. 探討川普對經貿政策對臺灣產業佈局之影響，及；7. 依據研究成果，提出美台經貿政策合作領域之綜合分析以及結論與政策建議。

二、結論與建議

本報告共獲致以下 8 項結論：

- **拜登認同經濟安全也是國家安全之思維：**經濟安全為國家安全之思維乃川普在四年任內持續實踐之方向，然而拜登較著重強化本身的科技創新實力與能量，包括美國應在 5G、AI、乾淨能源等面向投入更多研發資源，方為維護美國經濟安全之同時並達到捍衛美國國家安全。
- **拜登與川普均強調供應鏈重整與製造業回流：**除了川普政府推動「經濟繁榮網絡」（EPN）之核心政策外，今年 8 月美國國務院次卿史達偉（David R. Stilwell）也提出臺美應建立以和平、繁榮為基礎之夥伴關係，以促進印太地區的繁榮與穩定。即將入主白宮的拜登團隊，也在競選時主張將關鍵、戰略重要物資之供應鏈也都一併建立位於美國境內的供應鏈（或是與可信任之盟邦、友好國家進行合作）。
- **在科技領域研判拜登將延續川普政策，但會有所調整：**美國在疫情影響之下，積極推動可信任聯盟及重組供應鏈之計畫，如印太戰略、藍點網路、EPN 等拉攏盟友加速與中國供應鏈脫鉤。對此拜登也有類似主張，認為美國應維持高科技上的優先領導的地位，特別是乾淨能源、AI、5G，甚至是高速鐵路、癌症治療等。這些方向川普政府都已啟動，

國會也有跨黨派共識，拜登接任後應當仍會延續。

- **在科技領域研判拜登將延續川普政策，但會有所調整：**川普發動的美中科技對抗呈現之五大面向，包括外資審查、出口管制、禁止美進口採購特定電信設備、保護資通訊科技與服務供應鏈及 5G 乾淨網路等高科技管制政策均環環相扣。雖然這些作法有國會通過的相關法律授權，但未來執行上，拜登政府是否也會採用如此廣泛的政策工具與力道來防範中國的高科技侵略疑慮，現階段仍無法判斷，有待觀察。
- **拜登團隊與中國可能尋求「共存」及合作空間：**拜登與賀錦麗認為將中國政府視為「戰略競爭對手」過於武斷，而表示願意針對中國大陸的崛起及挑戰，尋求美中「共存」的方法與空間。拜登雖同意中國確有竊取美國資源、技術之問題，但美國應與其他盟友聯手處理與中國政府之間的分歧與衝突。至於中國迫害新疆人權、香港自治與社會抗爭等議題，拜登團隊應會持續要求中國改善。
- **印太戰略方向研判也將維持，印度重要性提升：**川普政府在 2017 年 11 月首度提出自由印太倡議的雛型之後，2019 年起印太戰略內涵更是具體。對此，拜登競選團隊也明確表示美國應繼續在印太地區扮演最重要的利害關係人，並且捍衛自由航行及與美國既有盟友的戰略合作。拜登過去也積極支持美國與印度之核武限制討論與合作，並重視美印間對民主、人權的價值共享，故美國對印太戰略的政策訴求與立場，也應當是持續性的政策。
- **拜登傾向多邊主義，有利於 WTO 改革但方向不確定：**拜登強調應恢復與盟友關係，且美國應回復國際威信並再度扮演全球領導者的角色，並傾向以多邊主義處理外交衝突與分歧。目前拜登或賀錦麗迄今未特別對 WTO 議題加以著墨，但以兩人均表示會重新加入「巴黎協定」和 WHO 等訴求來看，拜登團隊透過多邊組織或協定來推動符合美國利益議題的意願較高，則對於維持 WTO 運作或推動 WTO 回復上訴審查或談判等功能上，拜登政府可能會有較大的彈性空間可予討論。
- **美國是否回到 CPTPP 仍須觀察：**拜登雖表示可以考慮重返 CPTPP 但

部分議題需要重談，僅強調 CPTPP 須成為一個美國主導並可迫使中國接受的新貿易規則體系，然而民主黨內部對 CPTPP 之勞工與環境保護議題有不同意見，故美國是否重返 CPTPP 有待其內部意見整合。儘管如此，拜登已強調在其接任總統後，洽談任何的貿易協定將不是其優先政策選項，而是優先恢復美國內部的經濟繁榮及對中產階級利益的提升。

二、政策建議

本報告共做成以下政策建議：

- **拜登與川普均訴求「供應鏈重整」，有利於臺美經貿關係升級：**我國半導體、電子與資通訊產品及其相關中間財與零件本就是中國境內（第一軌）供應鏈的重要角色，故具備美國另組第二軌供應鏈的潛在優勢。此外美國試圖透過印太戰略擺脫對中國供應鏈的依賴，我國半導體產業重要性因此凸顯，加上我國防疫表現良好，各國競相來台進行產業交流合作，爭取臺灣成為可信賴的韌性供應鏈合作夥伴。
- **美國印太戰略和我國新南向政策之合作建議：**美國印太戰略中經貿層面交流主要為了服務於地緣政治目標，但我國的新南向政策的經貿交流則更多是純粹的經濟利益考量，即便目標或重點有不同考量，但由於合作區域及對象類似，仍有可推動雙邊合作之處，包括人才培訓、公共衛生及對新南向國家的基礎建設等方面。
- **推動台美於新能源及可信賴資通訊夥伴之合作：**「亞洲 EDGE」與《更好地利用投資促成發展之法案》是為兩黨高度共識的政策措施；且拜登政見亦強調乾淨能源之重要性。我國再生能源領域進展迅速，特別是太陽能及風力發電，未來台美間可尋求新能源領域推動更多之合作，共同前往第三國投資營運能源基礎設施。其次，我國以《台美 5G 安全共同宣言》為基礎，可推動台美在「可信賴」資通訊設備及服務領域之合作，並以此為基礎，推動與美國洽簽台美數位貿易協定，加強台美於數位經濟方面之整合。

- **呼應美國印太戰略，投入更多資源強化臺灣與印度之雙邊關係：**印度已在川普政府期間與美國建立「準盟友級別的合作夥伴」關係，而拜登政府也同樣強調美國在印太地區的戰略地位以及印太地區扮演最重要的利害關係人，美印度緊密合作之關係勢將持續。對臺灣而言，部分台商因應美中貿易戰和新冠肺炎疫情已將投資生產基地部分移轉至印度，從經貿戰略夥伴、地緣政治以及台商投資佈局之各種角度觀察，印度對臺灣之重要性將逐步提升。基此，建議未來可投入更多資源增加與印度互動、增進雙方瞭解之機會，以進一步找出雙方共同有興趣與合作意願之領域。

目　次

摘　要 i

目　次 v

表　次 vii

圖　次 xi

第一章　緒論 1

第一節　研究緣起與目的 1

第二節　研究方法與內容 4

第二章　美國政府經貿政策之發展 9

第一節　美國 2017-2020 年貿易政策綱領之觀察 9

第二節　2020 年經貿產業有關之川普政策措施 16

第三節　美國 2020 年不公平貿易之國內措施發展 51

第三章　美國與主要經貿國家之經貿互動發展 77

第一節　美國與中國大陸之雙邊互動發展 77

第二節　美國印太戰略之內涵與發展 113

第四節　美國與歐盟之雙邊互動發展 126

第五節　小結 135

第四章　美國對高科技管制政策之發展 139

第一節　美國外人投資管制之政策與措施 139

第二節　美國 ECRA 出口管制制度之實施情形 與重點領域 149

第三節　其他管理美國高科技產品與技術 之政策措施分析 174

第四節　小結 197
第五章　美中經貿關係對美中臺產業之影響 201
第一節　美國 301 關稅制裁對美國與臺灣貿易之影響 201
第二節　美國 301 措施對產業供應鏈的影響 215
第三節　美國科技管制措對產業供應鏈影響 227
第六章　美國參與多邊及區域經貿 自由化之方向與影響 237
第一節　美國參與多邊相關活動之政策方向分析 237
第二節　美國參與區域經濟整合 之政策方向分析 261
第三節　小結 284
第七章　美國兩大黨總統 競選經貿政見之觀察 289
第一節　美國兩大黨總統候選人政見分析 289
第二節　2020 年美國總統大選前之選情觀察 304
第三節　小結 315
第八章　綜合分析與結論 321
第一節　美台經貿政策合作領域之綜合分析 321
第二節　結論與政策建議 329
附件一　Carnegie Webinar “ U.S.-China Relations Under Biden: A Look Ahead” 會議摘要 （2020/12/01） 341
附件二　期初會議審查意見與回覆 353
附件三　期中會議審查意見與回覆 361
附件四　期末會議審查意見與回覆 371
參考文獻 385

表　次

表 1　川普政府四年貿易政策綱領重點 14

表 2　2020 年川普總統文告簡表 17

表 3　美國針對 GSP 受益國資格審查名單及其狀態 50

表 4　美國對全球課徵反傾銷稅案件數 52

表 5　美國對全球課徵平衡稅案件數 53

表 6　美對中課徵反傾銷稅案件數 54

表 7　美對中課徵平衡稅案件數 54

表 8　川普上任後美對中實施反傾銷與平衡措施之案件
（2017 年 1 月至 2020 年 10 月） 55

表 9　美國針對 CSPV 模組與電池採行之防衛措施 57

表 10　美國針對大型洗衣機採行之防衛措施 58

表 11　美國展開 232 條款調查與措施之案件 60

表 12　歷次總統公告進口鋼鐵加徵關稅適用對象 61

表 13　總統公告進口鋼鐵衍生產品加徵關稅適用對象 62

表 14　歷次總統公告進口鋁材加徵關稅適用對象 63

表 15　總統公告進口鋁材衍生產品加徵關稅適用對象 63

表 16　美國 301 條款案件調查及執行現況 70

表 17　中國大陸控訴美國 301 關稅爭端案件進展彙整表
（DS 543, 565, 587） 75

表 18　美中第一階段貿易協議之章節架構 79

表 19　中國大陸承諾未來 2 年自美進口之項目別與金額 83
表 20　美中談判訴求及美中貿易協議回應程度 85
表 21　美國與中國大陸談判的重要關切議題及目前進展 107
表 22　美歐迷你關稅協議內容 128
表 23　實質性利益（31 CFR § 800.244）條文修正對照 142
表 24　關鍵技術條文修正對照 144
表 25　2017~2019 年提出「自願通知」數量統計 146
表 26　2017~2019 年提出「自願通知」的投資申請案件數量統計
（依國別） 147
表 27　BIS 實施出口管制之 37 項新興技術（截至 10 月底） 161
表 28　美國白宮國家安全委員會公告之關鍵及新興技術範圍 163
表 29　美國國防科技對半導體技術之應用層面 165
表 30　「保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案」下可能受影響
之業別 184
表 31　各國參與 5G 安全共同宣言之概況歸納（至 10 月） 193
表 32　美國對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單之情形 202
表 33　2018-2019 年美國商品貿易變化 203
表 34　2018-2019 年美國商品進口變化
(所有產品 v.s.美國對中國大陸課稅產品) 206
表 35　2019 年美國各產業自中國大陸及中國大陸以外地區進口概況
(美國對中國大陸課稅產品) 209
表 36　2019 年臺灣各產業出口概況 214

表 37　美國對中國大陸課徵 301 關稅對進口來源變化的影響
-產業別分析 219
表 38　美國對中國大陸課徵 301 關稅對進口來源變化的影響
-產品別分析 225
表 39　美中貿易戰對大陸(含港)臺商供應鏈影響 230
表 40　美國在 WTO 場域提出之 COVID-19 重要倡議 260
表 41　美國與英國對美英 FTA 之談判目標總覽 271
表 42　美國與英國對美英貿易談判目標之重大差異 274
表 43　美英第一回合談判涵蓋議題 277
表 44　美英第二回合談判涵蓋議題 278
表 45　美英第三回合談判涵蓋議題 280
表 46　美英第四回合談判涵蓋議題 281
表 47　拜登團隊是否支持加入 TPP/CPTPP 之立場 298
表 48　拜登與川普整體政見之共通處 301
表 49　拜登與川普整體政見之相異處 303
表 50　民主、共和黨支持者對美中經貿各項議題之認知態度
（9 月 6 日公布） 311
表 51　各搖擺州產業特色及在 2016 年與 2020 年選情對照 312
表 52　美國總統大選實際得票結果
（2020 得票數字依美聯社 2020.12.9 公布資訊） 317

圖　次

圖 1　2017 年及 2020 年美國農產品每月出口中國大陸金額 91

圖 2　2017 年及 2020 年美國主要農產品每週累計對中國大陸出口金額
(截至 2020 年 10 月 8 日，百萬美元) 93

圖 3　美國半導體企業仰賴與華為交易之營收情形 168

圖 4　2018-2019 年美國商品貿易進出口成長率 203

圖 5　美國 2019 年與前 20 大貿易夥伴之進出口變化 204

圖 6　2018-2019 年美國商品進口成長率變化
(所有產品 v.s.美國對中國大陸課稅產品) 205

圖 7　美國 2019 年與前 20 大貿易夥伴之進出口變化
(所有產品 v.s.美國對中國大陸課稅產品) 207

圖 8　2018-2019 年臺灣商品出口變化 210

圖 9　臺灣 2019 年對各地出口變化 211

圖 10　美國總統大選關鍵時間點 290

圖 11　Yougov/Economist 施作之全美民調（10 月 25 日公布） 305

圖 12　美國共和、民主黨支持者歷年對中觀感（7 月 30 日公布） 308

圖 13　美國民眾對於候選人控制疫情之信任度調查 309

圖 14　美國選民郵寄投票之具體流程與可能爭議 313

第一章　緒論

第一節　研究緣起與目的

一、研究緣起

川普政府自 2017 年 1 月 20 日上任，過去幾年全球貿易基本上以美中貿易戰為主軸，美中貿易戰之打打停停，全球經濟情勢表現也隨之起落。美中第一階段協議在今（2020）年 1 月 15 日簽署並於 2 月 15 日生效，雖有暫緩美中貿易戰升溫之效，惟美國與歐盟之間貿易摩擦、美國對華為管制與英國不同調之矛盾，美國對世界貿易組織（WTO）的改革提出嚴苛挑戰，及美國持續推升片面對高科技管制的政策力道等各種因素，仍是今年全球貿易情勢將面對的不可預測及複雜的外部環境變化，再加上突發的新冠肺炎疫情事件，已對今年國際情勢引發重大影響。

特別是今年為美國總統大選競選年，不論是共和黨與民主黨兩大政黨總統候選人政策取向及經貿主軸，也都有持續掌握之需要；更可能基於總統大選之迫近，增添美國兩大政黨間之角力與競逐，從而臺灣除了持續掌握後川普總統的美國經貿政策走向外，也須觀察追蹤美國兩大政黨候選人對經貿政策訴求之主軸與差異，及研判對全球經貿環境與產業秩序的影響。其次，中國大陸已開始履行美中第一階段協議之義務，然因疫情肆虐和中方未及時揭露疫情之嫌，不僅造成協議承諾履行上的困難，也加速惡化美中關係，遑論涉及結構性問題之美中第二階段談判恐難儘速展開；美中未來關係是否能持續緩解或再次升溫，仍是觀察重點。

再者，美國對於高科技與關鍵技術等管制政策，不論是透過「美國外人投資委員會」（The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）強化對外資國家安全之審查，抑或提升對關鍵技術之出口管制政策，

終將對於中國強化自主研發、對臺灣人才及技術有所影響；且在美中科技對抗下，對於臺灣新興科技前景與國內產業，均需有所掌握與因應。

最後，美國今年的雙邊經貿規劃上，可能與歐盟及英國啟動雙邊 FTA，在英國今年 1 月 31 日正式脫歐進入過渡期後，啟動談判之空間也應運而生。至於在多邊活動參與上，WTO 原訂於今年 6 月舉辦第十二屆部長會議（the 12th Ministerial Conference, MC12）雖因疫情取消另擇期舉辦，惟美國 USTR 在今年 2 月提出的貿易政策綱領（Trade Policy Agenda）和〈WTO 上訴機構報告〉（Report on the Appellate Body of the World Trade Organization）、以及「WTO25 週年與美國利益」(The WTO at Twenty-five and US Interests)報告中，表明其對於 WTO 改革之主張與立場。美國未來在 WTO 所扮演的角色與功能，無疑地對國際經貿體制之未來有重大影響。

本研究團隊自 2017 年起分別展開「我國可能面對美國川普政府經貿新政挑戰、影響與因應」、「美國經貿政策對臺美經貿互動策略及我國產業結構之影響及挑戰」與「美國經貿政策對全球經貿秩序之影響及對我國之機會與挑戰」之年度研究計畫，2020 年在此基礎上將持續掌握後川普第一任後期的美國經貿政策之走向，俾以審慎評估如何因應「後川普」時代的美國經貿思維、及臺美經貿關係挑戰。

二、研究目的

本研究首先將持續觀察與研析美國單邊政策與措施之推動，其透過《外國投資風險審查現代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA）、出口管制等措施管理美國高科技與技術之流出，研析相關政策發展方向與意涵，追蹤各項經貿措施與其效果；其次持續追蹤為落實川普 2019 年各項行政命令，USTR 或商務部於 2020 年陸續公布之相關政策或做法，如 USTR 甫公布「美國國內平衡稅調查可適用開發中國家待遇之國家清單」等。再者，本項研究將掌握 2020 年兩大政黨候選人對美國經貿政策之訴求，俾以研判美國多邊與雙邊經貿政策之可能走向。此外，本研究將掌

握美國與他國雙邊協定之進展，包括美歐與美英 FTA 等發展。最後，美國在 WTO 改革之推動上，美國 USTR 在 2020 年 2 月 11 日發布〈WTO 上訴機構報告〉（Report on the Appellate Body of the World Trade Organization）直指上訴機構之根本性問題，美國對上訴機構運作乃至於 WTO 改革進展，均提出更明確的改革主張。

本研究團隊已於 2017 至 2019 年持續研析美國經貿政策之發展，不僅進行美中關稅戰下產品制裁清單對臺灣產業與臺商之可能影響，另也針對美國 FIRRMA、出口限制等措施引發之貿易與產業衝擊，密切關注川普政府各項經貿措施與其效果。在前述背景以及研究團隊既有基礎上，今年度計畫擬達到以下目的：

1. 持續動態掌握後川普政府之經貿政策走向與發展
2. 研析與觀察後川普時代，美國兩大政黨總統候選人對美國經貿政策之訴求與影響
3. 美國對高科技與關鍵技術管制政策之走向及與他國合作之趨勢（聚焦限制敏感性產業或技術出口與投資之政策）
4. 瞭解後川普政府參與 WTO 及參與區域經濟整合（如美日、美歐、美英）之策略
5. 依據研究成果，探討我國研擬因應國際經貿趨勢之策略與推動建議

第二節　研究方法與內容

一、研究內容

（一）蒐集掌握川普政府之經貿施政核心與政策目標

美國政府在今年經貿政策至少有 5 項觀察重點，包括：一是美中第一階段協議生效後之發展；二是美國對科技管制之後續作法與措施，包括 FIRRMA 實施細節、出口管制類別、為確保資通訊產業供應鏈安全之措施等；三是美國為維護公平貿易所為之政策，包括普遍化優惠關稅制度名單（Generalized System of Preferences, GSP）檢討與開發中國家待遇等；四是美國與歐盟、英國等雙邊 FTA 之談判進展；五是美國對 WTO 改革之態度。持續蒐集川普政府與經貿議題密切相關之施政主軸與內容，及蒐集與分析美國民主黨與共和黨兩大政黨總統候選人經貿政見重點與方向，動態更新對美國中短期政策之掌握程度，俾以作為後續各項議題研究之基礎。

（二）分析美國與重要貿易對手國之經貿互動發展及可能影響

美中在今年 1 月 15 日簽署第一階段協議且自 2 月 15 日生效，惟新型冠狀病毒疫情爆發後，除中國大陸在落實協議的進展大幅落後之外，後續協議之履行及美中第二階段談判之開展，均為美中緊張關係是否再起之變數。

又美國與歐盟長期來基於雙方波音及空中巴士飛機之 WTO 補貼紛爭，及數位稅爭議，增添美歐互動緊張關係。又美國近來積極推動印太戰略，並提出若干支持印太戰略的合作倡議，推升了美國與印度關係之正向發展。鑑於美國與這些重要貿易對手國的互動，對全球經貿往來均有程度不一之影響，本項工作下將持續掌握美國雙邊經貿互動之發展及其影響。

（三）美國高科技管制政策之發展研析

川普政府執政後對本身科技的自主管理政策不斷推陳出新，這些政策多

未明言以中國為對象，而是不設定對象的全面提升美國對科技與技術之管制，顯示美國加強封鎖技術對外合作之政策方向仍將持續，本項工作將追蹤與研析美國科技自主管理政策之相關措施與發展。

（四）研析川普政府推動雙邊經貿協定之發展

歐盟及英國均為美國在過去數年優先推動 FTA 的對象，美國貿易代表署（USTR）於 2019 年 1 月 11 日已公布「美歐談判目標」（United States-European Union Negotiations），列示出川普政府對歐盟談判所追求之各項具體成果[1]，在公布「美歐談判目標」後，USTR 緊接於 2 月 28 日公布「美英談判目標」（Unted States-United Kingdom Negotiations）[2]，美國接下來與歐盟和英國的 FTA 談判進展、美、歐、英三方關係，乃至英國在脫歐過渡期與他國之談判進展，均會影響美國與這兩個重要盟國之經貿發展，故也為本項工作之研析範圍。

（五）研析川普政府參與多邊經貿機制之主張與發展

自 2018 年下半年起各國陸續提出 WTO 改革倡議，針對促進談判功能、提升透明化與爭端解決機制改革在內的 WTO 議題均有提案，且美日歐工業補貼三方聲明也於今年 1 月 14 日公布，對 WTO 產業補貼與「政府控制事業」（state-owned enterprise, SOE）提出規範建議。另外美國 USTR 於今年 2 月 11 日發布〈WTO 上訴機構報告〉（Report on the Appellate Body of the World Trade Organization）[3]，臚列出美國所謂的上訴機構根本性問題，這些均為美國推動 WTO 多邊方向與參與立場之研判重點。

---

[1] See USTR, " United States-European Union Negotiations", January 11 2019.

[2] See USTR, " United States-United Kingdom Negotiations", February 28 2019.

[3] USTR, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf

（六）探討川普對經貿政策對臺灣產業佈局之影響

美中第一階段協議雖簽署生效，惟美國對中國 2,500 億產品加徵 25%關稅的措施維持不變，僅對 1,200 億產品加徵關稅稅率減至 7.5%，換言之，2020 年美國仍有三分之二以上來自中國的產品仍受到 301 關稅制裁，故美中貿易處於高關稅將成為新常態。在此背景下，本項工作係持續追蹤與研析美國課徵 301 關稅之產品，美中雙邊貿易變化及影響，並觀察分析中國履行第一階段協議之採購與進口產品表現。

又美國自主提升高科技與技術輸出與交流之管理，可能朝向美國與中國產業供應鏈涇渭分明的結構，則本項研究工作除了探討臺灣產業可能面對的衝擊外，並期以發掘出臺灣與美國在產業面可進一步合作之領域，作為臺灣產業因應美中台三角新局勢的積極策略。

（七）研擬相關政策建議

根據前述之研究結果，本報告擬針對上述各項議題，提出對臺灣因應策略考量與政策建議，以供主政單位參考。

二、研究方法

在研究方法上，本研究將以文獻資料蒐集法、產業統計數據質性分析，作為主要之研究方法。

1. 文獻資料蒐集法

基於掌握分析美國川普政府執政下之經貿政策發展方向之需求，本計畫對於美國川普政府頒布之各種政策文件、各國與美國內部對川普政策之解讀與研究資料等，以及其他研究機構與智庫對於美國川普政府公布之政策報告等資料，為蒐集與歸納美國經貿政策的資料來源。

2. 統計分析法

為了掌握美國經貿政策對我國產業之影響，本項工作在透過數值與屬質等研究分析方式，針對美國主要或重要產業之生產情形、貿易關係、及投資據點進行分析。同時據以分析美國經貿政策對我國全球投資佈局、參與美國生產鏈重組之可能影響。在統計分析方面，此部份將利用貿易資料庫（World Trade Atlas）、我國經濟部投審會數據、美國商務部對外公告的統計數據，來探討美國與主要貿易對手國(包括臺灣)的貿易概況、臺美雙邊投資關係，以及產業供應連結情形，以做為評估川普經貿政策帶來之直接及間接影響之參考依據。

3. 產學意見調查法

對於美國經貿政策及國際秩序變動對臺灣影響之研究，本研究擬透過兩種意見調查方式來強化本報告對我國產業利益與提出務實的政策建議內容：

- 廠商公協會電訪與訪談：礙於疫情限制，本報告透過個別訪問業者或電訪方式，蒐集我國產業在美中貿易戰或科技對抗下所受之可能影響及業者因應策略。本報告主要徵詢了半導體、資通訊及電子零組件業代表性廠商的意見，但這些業者均表示相關意見涉及公司內部、同業及客戶之營運機密，並不願意公開，以避免對公司造成困擾，故本報告無法就個別訪談提供會議記錄，惟各業者意見均已綜整納入本報告第五章美中臺產業影響之分析，並作為探討台商佈局與提出建議之參考。

- 蒐集美國經貿重要智庫意見：同樣礙於疫情因素無法出訪美國智庫，惟藉由與美國智庫的線上交流研討會，也蒐集到若干美學者對新任政府未來執政可能方向之研判。近期最相關之線上研討會為「卡內基國際和平基金會」(Carnegie Endowment for International Peace)

所舉辦之線上研討會“ U.S.-China Relations Under Biden: A Look Ahead”，並已卓參部分學者意見納為本報告結論之參考。會議摘要請參見附件一。

第二章　美國政府經貿政策之發展

第一節　美國2017-2020年貿易政策綱領之觀察

一、2020 年川普貿易政策方向

（一）2020 年貿易政策綱領重點

美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative, USTR）於 2020 年 2 月 28 日發布「2020 年貿易政策綱領與 2019 年年度報告」（2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report）[4]。2020 年貿易政策綱領首先以大部分篇幅回顧川普上任至今在經貿方面的施政成果，包括近期完成簽署生效之《美中第一階段貿易協議》(Phase One of the U.S.- China Economic and Trade Agreement）、《美墨加協定》（USMCA）、《美日貿易協定》（The United States- Japan Trade Agreement, USJTA）和《美日數位貿易協定》（The United States- Japan Digital Trade Agreement），以及美國貿易法的執法成效。其次，說明今年美國與英國、肯亞、歐盟、日本、中國大陸等在貿易協定方面的談判立場規劃。此外，今年的貿易政策綱領，更以半數篇幅詳加說明美國對於 WTO 的改革立場。

基此，在今年的貿易政策重點上，美國共訂立以下三項目標，包括：(1)尋求簽署有利於美方的貿易協定；(2)持續嚴格執行貿易協定和美國貿易法；(3)推動反映現實經濟狀況的 WTO 改革，及強調自由市場經濟的重要性。

1. 尋求簽署有利於美方的貿易協定

美國政府至今已與墨西哥、加拿大、中國大陸、韓國及日本完成新的

[4] See USTR, “2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report”, Feb. 28, 2020.

貿易協定，而這些國家/地區佔美國貨品貿易總額 50%以上。未來美國政府將持續與具重要意義的戰略合作夥伴簽署平等互惠貿易協定，具體目標為涵蓋英國、歐盟與肯亞。至於美國與日本下一階段協議將針對關稅與其他貿易限制、服務與投資貿易障礙等問題進行談判與協商。美國與中國大陸之第二階段（Phase Two）貿易協議，則將解決包含產能過剩、補貼、中國大陸國營企業和網路剽竊等問題。

2. 持續嚴格執行貿易協定和美國貿易法

美國表明將持續監督甫完成之 USMCA 和《美中第一階段貿易協議》的落實程度，並持續透過調查美國企業、農民對中國大陸提出之關切，以及 USMCA 針對特定議題所設置之工作小組監督加、墨兩國對勞動和環保規範之履行。另一方面，美國也將針對不公平貿易行為嚴格執行 301 條款，以及與 OECD 討論數位稅的問題，以此捍衛美國權益。

3. 推動反映現實經濟狀況的 WTO 改革

美國強調應推動反映現實經濟狀況的 WTO 改革，故除了持續在 WTO 推動漁業補貼和電子商務規則談判外，美國也將對於 WTO 過時的關稅承諾尋找解決出路，敦促其他會員重新思考如何訂定反映出現實經濟狀態的關稅承諾。同時，美國將持續透過對 WTO 預算之審查來監督 WTO 的運作。

（二）美國對 WTO 之期許及改革立場

今年的貿易政策綱領與美國過往對 WTO 的說法略有不同，其今年大幅著墨美國對推動 WTO 改革之立場，首次系統性地說明 WTO 對於協助全球平衡經濟、開放市場之重要，以及美國參與 WTO 運作 25 年以來之主要利益和所面臨的挑戰。其中，為了解加入 WTO 對美國經濟的重要性，報告並詳列美國在 1994 年前後參加 WTO 的經濟表現數據變化，並以中國大陸作為對照。報告最後則具體說明美國對於 WTO 的改革立場。

美國認為當前 WTO 之運作已偏離原本會員所設立的目標及授權範圍，並存在以下改革議題，分別是：(1)爭端解決機制與上訴機構；(2)非市場經

濟；(3)開發中國家地位問題；(4)通知要求；(5)強制技術移轉。

1. 爭端解決機制與上訴機構

美國在 2018~2019 年間持續就爭端解決機制之運作表示不滿，認為上訴機構逾越授權範圍，而增減會員在 WTO 協定下之權利與義務。在今年的貿易政策綱領中，美國再次重申上訴機構有待改革的問題，包含：超過 DSU 法定 90 天的審理期限、越權對事實問題（包括國內法）進行實質審理、對非解決爭端必要之法律問題提供諮詢意見、將先前上訴機構的裁決報告視為先例、允許任期已結束之上訴機構成員繼續審理案件。除程序問題之外，美國亦認為上訴機構在處理有關補貼及平衡稅、反傾銷、TBT 協定和防衛協定等議題之案件均不甚理想，使美國企業與勞工受到不公平貿易行為的影響。

2. 非市場經濟

WTO 必須面對非市場經濟國家所帶來的挑戰，舉凡嚴重的產能過剩、勞工與企業間不公平的競爭條件、阻礙創新技術的開發與使用、破壞國際貿易的正常運行等，均是非市場經濟所帶來的負面影響，然而當前的 WTO 缺乏有效的執行行動，難以充分地處理其對全球貿易所帶來的破壞性影響。因此，美國現已與歐盟和日本提出相關改革建議，待美國、日本與歐盟確認最終的討論共識，則 WTO 應有所改革，並且進一步解決長期由國家主導的非市場行為及其所造成的問題。

3. 開發中國家地位

WTO 對全球發展的認識應當與時俱進，新增的貿易規則不應排除特定自我宣稱為開發中地位之國家，從而享有不必要的特殊優惠待遇。在現行規則下，富裕國家和貧窮國家可享有相同的彈性待遇。對此，美國主張必須針對不適格的國家取消特殊及差別待遇，同時拒絕支持該等國家未來加入 OECD。

4. 通知要求

WTO 成員應遵守通知義務。未遵守通知義務使 WTO 無從得知會員履行義務之重要資訊，也使得談判進展較不理想。對此，美國曾建議應當針對通知義務之履行提供激勵措施和處罰機制，此項提案目前已獲得其他國家的支持。此外，為提升透明化和整體 WTO 規則之執行，美國建議應盡量利用 WTO 的常設委員會履行通知義務，同時未來美國也將嚴格監督該等委員會的資源分配與管理。

5. 強制技術移轉

WTO 應該認識到強制技術移轉所造成的各種危害。美國政府認為，技術移轉應當是公平、自願且基於市場原則，惟強制技術移轉將剝奪其他國家從技術創新與交流中公平受益的機會。強迫技術移轉破壞了國際貿易體系的成長與發展。美國建議，WTO 會員應共同制定相關規範、重要原則與有效的執行措施，以此阻卻強迫技術移轉的政策與相關做法。

二、2017～2020 年貿易政策重點之演變

美國總統提交的 2017 年國家貿易政策推動重點，為依據美國法律 19 U.S.C. §2213(a)(1)(B)（即美國 1974 年《貿易法》）要求而提出。按美國法律 19 U.S.C. §2171(c)(1)(A),(E)條規定，美國貿易代表為美國國際貿易政策的主要負責機構，同時作為美國總統在國際貿易上的主要發言人，因此貿易政策推動重點通常由美國貿易代表署（USTR）負責撰寫。因此在川普總統於 2017 年上任後，當年 3 月 USTR 發布 2017 貿易政策重點，為川普政府首次在貿易政策領域加以落實川普經濟學之闡釋。

2017 年貿易政策重點，首先對 WTO 因應國際貿易之情形表達失望，並主張將「積極捍衛美國於對外貿易政策事務方面之主權」，表明其未來將置美國貿易法規之執行優於 WTO 相關規範，因此 2017 年文件載明有四個政策方向，一為捍衛美國的貿易政策主權，不會自動履行不利於美國的 WTO 裁決；二係嚴格執行美國貿易法，確保公平貿易；三為鼓勵其他國

家向美國出口開放市場；四則是美國將與世界各主要市場的國家進行談判，藉此達成更新更好的貿易協定。

接著在 2018 年公布的貿易政策重點，則有五項主題，一係強調貿易政策應支持美國國家安全；二是表達強化美國經濟的重要性；三是持續推動洽簽更好的貿易協定；四是積極運用美國法，五則是強化與改革多邊貿易體系。

2019 年川普經貿政策之主軸則以「持續平衡美國對外貿易關係」，以更為提升美國勞工之利益。為達此一目標，其指出透過以下事項來加以實現，包含促使美國國會批准 USMCA 及執行協定、與中國大陸持續進行談判，以及下列四項優先領域：一是支持國家安全；二是尋求與策略夥伴簽署新貿易協定；三是持續落實美國法規及貿易權益；四是全球經濟之再平衡。

今年的貿易政策重點則有三大目標，一係尋求簽署有利於美方的貿易協定；二是持續嚴格執行貿易協定和美國貿易法；三則為推動反映現實經濟狀況的 WTO 改革，並強調自由市場經濟的重要。此外，今年的貿易政策重點更以文件半數以上篇幅詳加說明美國對於 WTO 的改革立場。

綜合這四年來的貿易政策重點之訴求，可觀察出川普總統上任後美國對外貿易政策的主軸，係從維護美國國家安全為基礎出發，並將其對於多邊 WTO 體系的不信任，轉為以嚴格落實及片面執行美國國內貿易法和尋求洽簽其他新的雙邊貿易協定的方式，來鞏固其貿易政策上的主導性。特別是，歷年貿易政策重點對於 WTO 改革的訴求愈加強烈且鮮明，美國從抨擊與抗拒 WTO 議題之立場，轉變成美國仍將持續參與 WTO 活動，甚而主導推動 WTO 相關改革之政策導向。茲就歷年政策方向之重點歸納如下：

表 1　川普政府四年貿易政策綱領重點

2017	2018	2019	2020
1. 確保國家主權不受貿易政策影響	1. 實施確保國家安全與經濟之貿易政策	1.支持國家安全	--
2. 嚴格執行美國貿易法規	2. 嚴格執行美國貿易法(包括在 WTO 案件下捍衛美國貿易救濟法規之使用)	2. 持續落實美國法規及貿易權益(包含參與WTO委員會)	1. 持續嚴格執行貿易協定和美國貿易法
3. 使用各種工具促使他國開放市場	3. 加強美國經濟(稅改、改善貿易逆差)	3. 全球經濟之再平衡	--
4.談判更新更好的貿易協議	4. 洽簽更好的貿易協定	4. 尋求與策略夥伴簽署新貿易協定	2. 尋求簽署有利於美方的貿易協定
--	5. 強化多邊貿易體系(在 WTO 的實質活動)	--	3. 推動反映現實經濟狀況的 WTO 改革，並強調自由市場經濟的重要

資料來源：本研究自行整理。

（一）四年來維持不變的政策方向

1. 美國經貿政策應支持國安目的

在 2017 年貿易政策重點中提及有九項目標，其一確保美國擁有足夠經濟能力與製造業基礎，以鞏固國家安全，此乃國家安全概念首次於川普貿易政策文件出現，然而在 2018 與 2019 年，貿易政策應支持美國國家安全的想法，具體成為這兩年貿易政策的主軸之一，從而美國科技領先地位等維護，也都是在這個貿易政策訴求下所採行的工具。在 2020 年雖然單獨列出國家安全與經濟安全之關連性，但在文件中多次提及相關概念。

2. 強化利用美國法律工具進行單邊制裁

嚴格落實美國既有法律授與川普政府可運用的工具，為川普上任以來一直堅定推動的政策，因此從運用美國 1974 年《貿易法》第 201 條，對太陽能電池及其模組、大型家用洗衣機分別加徵全球防衛關稅，又於 2018 年 10 月美國業者申請對自行車展開 201 調查，但迄今 ITC 尚未公布啟動

調查。其次，川普政府又依據《貿易擴張法》232 條款，已針對鋼、鋁產品分別實施 25%及 10%國安稅，爾後陸續對汽車、鈾、及海綿鈦等產品展開 232 調查。另美國也基於 1974 年《貿易法》第 301 條，除已對中國大陸實施的不公平貿易行為採行 301 關稅制裁，目前也對歐盟數位稅的實施展開 301 調查。

3. 透過個別 FTA 促進與貿易夥伴的關係

川普政府期望他國開放市場的模式，基本上從一上任退出《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）的概念可知，其認為美國集體與多個國家推動 FTA 並不符合美國利益，因此與個別國家分別推動 FTA，方能依據美國的需求提出對個別國家的談判訴求。在此概念下所延伸的政策，美國對《美韓自由貿易協定》（The United States–Korea Free Trade Agreement, KORUS）進行了更新談判；針對《北美自由貿易協定》（North American Free Trade Agreement, NAFTA）也重新進行談判並簽署《美墨加協定》（USMCA）；2019 年則與日本達成《美日貿易協定》（USJTA）和《美日數位貿易協定》，和中國大陸間達成《美中第一階段貿易協議》[5]。2019 年和 2020 年的貿易政策目標，則更明確指出英國、歐盟、肯亞，以及與日本和中國大陸的下一階段協議，都將是美國接下來推動 FTA 之重點對象。

（二）四年來略有調整的政策方向

1. 為保護國家利益，美國會尋求 WTO 爭端解決機制

2017 年美國貿易政策重點，首先乃抨擊美國在 WTO 之權利乃受到 WTO 為爭端解決裁定之影響，甚至影響其國家主權，在 2018 年對於 WTO 爭端解決機制之運作，特別是上訴機構逾越權限及增減會員在 WTO 協定下權利與義務等，均為美國抨擊的重點。2019 年美國則提到，倘若他國政府

[5] 嚴格而言，美中第一階段協定並非 FTA，因其為美國貿易法 301 條款下，USTR 依規定應與受 301 調查或被制裁國家進行雙邊諮商，以尋求解決不公平貿易的紛爭，因而 USTR 與中國乃達成了第一階段貿易協議的結果，故美中此項協議乃為行政協議，並未經歷如同美國其他 FTA 有取得國會給予談判目標授權(mandate)，USTR 再依談判授權進行後續談判的過程。

有與 WTO 規範不一致之法案、政策或措施，USTR 將訴諸 WTO 爭端解決程序加以處理；同時若面臨外國政府的挑戰時，也將積極捍衛美國措施。雖然美國對改革 WTO 爭端解決機制或上訴機構功能等之訴求與目標並未改變，但可觀察出美國認為 WTO 爭端解決機制仍有解決紛爭之部分能力。

2. 美國會積極參與 WTO，確保權利之維護

川普總統在上任前，也曾提出不惜退出 WTO，而 2017 年貿易政策重點基本都朝向批評 WTO 侵害國家主權、WTO 爭端解決裁定不當限制了美國因應外國不公平貿易行為的能力、以及現有 WTO 規則與監督不足，導致如中國大陸等國家濫用全球貿易體系等。不過在 2018 年貿易政策重點中，雖然仍指出 WTO 規則不足之內容，但也同意 WTO 談判機制能夠解決不公平農業問題、也有意願進行漁業補貼的 WTO 規則、同時有興趣推動電子商務機制。而 2019 年更強調會協助《貿易便捷化協定》（Trade Facilitation Agreement, TFA）之落實。2020 年的重點則除重申希望在 WTO 推動漁業補貼和數位貿易議題之外，美國強調應推動反映現實經濟狀況的 WTO 改革，故美國也將對於 WTO 過時的關稅承諾尋找解決出路，敦促其他會員重新思考如何訂定反映出現實經濟狀態的關稅承諾。此外，美國將持續透過對 WTO 預算之審查來監督 WTO 的運作。

第二節　2020年經貿產業有關之川普政策措施

一、川普總統文告

延續過往的研究成果，本報告持續更新川普總統發布之經貿相關總統文書。今（2020）年以來，川普共發布 24 則經貿相關文告，共涵蓋四大主題，包括：不公平貿易之措施調整（包括 232 條款、201 條款實施）、國家及經濟安全、關鍵物資與供應鏈穩定，以及電子商務。茲就各項文件內容說明其重點如下：

表 2　2020 年川普總統文告簡表

性質	名稱	總統文告內容主旨
不公平貿易之措施調整	1. 調整大型家用洗衣機進口	調整家用洗衣機進口的配額限制，在第三年逐季調整共 120 萬台的配額。
	2. 調整美國境內進口的鋁製、鋼製衍生產品	對鋼製衍生產品額外課徵 25%進口關稅，鋁製衍生產品則額外課徵 10%進口關稅，惟來自澳、加、韓、墨、阿、巴西的鋼製衍生產品予以豁免，阿、澳、加、墨的鋁製產品亦能豁免。
	3. 進口海綿鈦對國家安全的影響	為減少鈦海綿仰賴進口，指示國防部長與商務部長共同與日本代表討論如何確保鈦海綿之緊急供應，國防部長應必要時撥款支持國防與工業設施支持境內海綿鈦生產。
	4. 保護美國龍蝦產業	向受中國大陸報復性關稅影響的國內龍蝦產業提供協助
	5. 調整鋁材進口(1)	對加拿大鋁材恢復課徵 10%從價稅
	6. 調整鋼材進口	巴西進口鋼材數量配額調降四分之一
	7. 調整晶矽太陽能電池進口	對雙面模組課徵防衛性關稅
	8. 調整鋁材進口(2)	豁免對加拿大鋁材課徵 10%從價稅
	9. 修改普遍優惠關稅制度下的免稅待遇及其他目的	暫停泰國部份產品於普遍優惠關稅制度（GSP）下享有之免稅待遇，並因應馬其頓共和國簡稱更改對關稅編號作出修正
國家及經濟安全	1. 透過負責任地使用定位、導航與計時服務以強化國家韌性	旨在強化關鍵基礎設施是否有效運作，進而確保美國的國家與經濟安全
	2. 北京石基資訊技術公司對美國 StayNTouch 公司所有權的收購	基於美國國家安全禁止北京石基資訊公司收購美國 StayNTouch 公司的所有權
	3. 建立一評估外國在美國電信服務業參與情形的委員會	旨在關切美國電信網路服務的安全性、完整性與可用性
	4. 確保美國高功率電力系統之安全	美國政府必須採取適當措施以遏止外國對手的行為、保障高功率電力系統的安全
	5. 香港正常化	取消香港過往異於中國大陸的特殊與差別待遇
	6. 解決抖音所構成之國安威脅	美國政府要求字節跳動公司出售 Tik-Tok 業務並須受美國政府審核其出售對象是否允當
	7. 解決微信所構成之國安威脅	美國政府禁止字節跳動公司營運微信軟體之功能，除非將微信業務售予美國政府所認可之美國企業
	8. 「字節跳動」公司收購 Musical.ly	禁止字節跳動公司收購 Musical.ly
	9. 為美國人保護工作、經濟機會及國家安全	指示能源部評估水力壓裂技術（Hydraulic fracturing）對美國經濟及國家安全的影響

性質	名稱	總統文告內容主旨
關鍵物資及供應鏈穩定	1. 確保美國擁有強大的國家儲備與工業基礎以應對任何挑戰	致力於確保儲備充足、具有韌性的國家儲備以及能夠應對挑戰的國內工業基礎
	2. 依循《國防生產法》授權「美國國際發展金融公司」首席執行長對新冠肺炎疫情之因應	確保美國國家具有應對新冠肺炎疫情所必須具備的能力與強大的國內工業基礎
	3. 確保基本藥物、醫療對策、關鍵原料在美國生產	確保重要藥物、原料等於美國生產
	4. 應對依賴敵對外國關鍵礦物對國內供應鏈的威脅	建立本地礦物供應鏈及分散礦物供應來源地降低對單一國家的礦物依賴
電子商務	1. 確保美國消費者、企業、政府供應鏈與智慧財產權在電子商務方面的安全與合法	旨在確保美國消費者、企業等在電子商務中的權利能避免受到侵犯與損害。
	2. 透過罰款與民事懲罰遏止電商平台販運仿冒品	對電商平台販運的仿冒品進行充公，並處予罰款或民事懲罰。

資料來源：本研究自行整理。

（一）不公平貿易之措施調整

1. 調整大型家用洗衣機之進口配額

川普總統於 2020 年 1 月 23 日簽署「進一步促進並積極調整進口大型洗衣機的競爭之總統公告」（Proclamation to Further Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Large Residential Washers）[6]，旨在針對進口商在進口家用洗衣機時對進口配額的規避做出政策回應，進而遏止進口商在有限的時間內大量進口家用洗衣機以及對洗衣機市場的扭曲行為。

依據美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission, USITC）針對洗衣機產業的調查，在施行防衛措施之前，家用洗衣機的進口分別在 2017 年 11~12 月間、2019 年 2~3 月間達到巔峰。依據美國海關的數據統計，進口的數量已超過 120 萬台大型家用洗衣機的進口配額。在收到了來自 USITC 的調查報告以及美國國內產業界代表的請願後，川普總統決定依據《貿易法》（Trade Act）第 203、204 條的授權

[6] Proclamation 9979 of January 23, 2020.

採取進一步的必要措施。

依據川普總統公告之指示，將對進口大型家用洗衣機進行以下調整與限制：(1)調整家用洗衣機進口的配額限制，並且在第三年逐季調整配額共120 萬台的進口配額，每季嚴格限制在 30 萬台的進口配額；(2)如與先前的公告或行政命令相牴觸時，以此次公告為主。

2. 調整美國境內進口的鋁製、鋼製衍生產品

川普總統於 2020 年 1 月 24 日簽署「調整美國境內進口的鋁製、鋼製衍生產品之總統公告」（Proclamation on Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles into the United States）[7]，說明自 2020 年 2 月 8 日起，美國將對鋼製衍生產品額外課徵 25%進口關稅，而鋁製衍生產品則額外加徵 10%進口關稅，但是來自阿根廷、澳大利亞、巴西、加拿大、墨西哥、韓國等國家的鋼製衍生產品則予以豁免，而來自阿根廷、澳大利亞、加拿大、墨西哥的鋁製衍生產品亦予以豁免。

本項命令所指涉的鋁、鋼製衍生品應符合下列所有三項條件：(1)鋁製品或鋼製品占平均用料達三分之二以上。(2)在第 9739、9740、9704、9705 號總統公告加徵關稅之後，自 2018 年 6 月 1 日起鋁、鋼製衍生產品較前兩年增加。(3)自 2018 年 6 月 1 日徵收關稅以降，這些衍生製品的進口量比美國總商品進口率要多出 4%之多。

此公告同第 9704 號公告、9705 號公告，均認為進口的鋼與鋁數量正威脅著美國的國家安全，因此針對鋁製品的進口進行調整，將自 2018 年 3 月 23 日以降從大多數國家/地區進口的鋁製品徵收 10%關稅，而鋼鐵製品則徵收 25%關稅。依據相關單位與美國海關的統計與追蹤，自 2018 年 6 月到 2019 年 5 月，鋼釘、大頭針、圖釘、訂書針等產品的進口量與 2017 年 6 月至 2018 年 5 月相比已增加了 33%，與 2016 年 6 月至 2017 年 5 月相比則是增加 29%。更進一步來說，部分業者增加了這些衍生產品的進口，旨在規避第 9704 號公告、第 9705 號公告對鋁、鋼產品的關稅。美國政府

[7] Proclamation 9980 of January 24th , 2020.

認為，惟有確保美國國內鋼鐵生產的產能長期保持在 80%以上才能消除對國家安全的威脅，並且讓市場期許能長期保持相應的產量與可營利的投資。儘管製鋁工業的產能已有所提高，但仍低於報告所建議的產能表現；儘管鋁、鋼製產品的進口量已有所下滑，但是特定鋁製、鋼製衍生品的進口量卻大大增加了，這使得美國鋼、鋁的生產商其營利受到威脅，美國的國家安全亦受到挑戰。須額外留意，僅在受直接影響的當事人(須為美國籍)向美國政府提出豁免要求時，秘書處才會討論救濟措施或是討論是否予以豁免，並且公開公佈具體的裁示。

3. 進口海綿鈦對國家安全的影響

川普總統於 2020 年 2 月 27 日簽署「進口海綿鈦對國家安全的影響之總統備忘錄」（Memorandum on the Effect of Titanium Sponge Imports on the National Security）[8]。依據美國商務部進行的調查，2018 年進口海綿鈦佔總體海綿鈦消費總量的 68%，此舉威脅了美國海綿鈦生產商的盈利並造成嚴重的財務壓力，進而威脅了美國的國家安全。低價進口的海綿鈦以及低價進口鈦廢料壓低了美國海綿鈦的價格，這使得美國海綿鈦的生產商無法將其製造設備予以更新。該份調查報告的結論是，如果美國境內不具備生產海綿鈦的能力，不僅是無法滿足國防與關鍵基礎設施的需求，完全依賴海綿鈦與鈦廢料進口的美國將會在國家處於危急時刻缺乏支持國防與關鍵基礎設施的重要能利。

儘管海綿鈦數量進口有 94.4%來自日本，而美國與日本長期保持著安全關係、經濟與戰略夥伴關係，但是川普總統仍指示國防部長與商務部長組成工作小組並邀請日本相關代表共同討論在緊急時刻能確保海綿鈦能用於美國的國防與重要基礎設施。此外，川普總統亦指示國防部長在必要時得以撥款，使國防與工業設施支持美國境內生產海綿鈦的能力。

[8] Memorandum of February 27th ,2020.

4. 保護美國龍蝦產業

川普總統於 2020 年 6 月 24 日簽署「保護美國龍蝦產業」之總統備忘錄（Memorandum on Protecting the United States Lobster Industry）旨在因應中國大陸對美國龍蝦產業採取的報復性關稅措施，指示美國農業部長提供協助。同時要求 USTR 定期向總統提供中國大陸在第一階段協定所提出的採購進度，以及中國大陸進口美國龍蝦的每月產值。

2020 年 1 月 15 日，川普總統簽署「美中第一階段貿易協定」，中國大陸承諾對包含龍蝦在內的美國產品、農產品及服務作出大量採購，同時豁免對龍蝦課徵的報復性關稅。然而，目前仍未確定中國大陸豁免關稅對龍蝦出口的實質影響。與此同時，加拿大與歐盟簽署的全面經濟貿易協定（Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）實施後亦對美國龍蝦出口至歐盟產生顯著的負面影響。因此美國行政部門須採取政策減輕中國大陸報復性關稅對此一產業的影響。

基此，川普總統在本次命令中指示農業部長及美國貿易代表採取以下措施：

- 農業部長須於該總統備忘錄公布後的 60 天內，對受到中國大陸報復性關稅持續受損的美國龍蝦產業漁民及製造商提供協助。
- USTR 須於 2020 年 8 月 15 日開始向總統提交每月報告，當中須包含中國大陸於第一階段協定對美國海鮮具體採購承諾的執行進度，若中國大陸違反承諾，美國可課徵報復性關稅。
- 美國貿委會（U.S. International Trade Commission, USITC）須向 USTR 提交關於加歐 CETA 對美國龍蝦產業負面影響的報告，USTR 按報告的建議採取行動。

5. 調整鋁材進口（I）

川普總統於 2020 年 8 月 6 日簽署「調整鋁材進口」之總統公告

（Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum Into the United States）[9]，旨在復徵先前第 9704 號總統公告中針對加拿大進口美國鋁材的 10%從價稅，作為對加拿大並未採取有效替代措施解決鋁材進口美國對美國國家安全減損之措施。

在 2019 年 5 月 19 日的第 9893 號總統公告中，美國宣布與加拿大達成協議，美國對加拿大進口至美國的鋁材豁免 10%從價稅，同時指示商務部長持續監控實施情況，若相關替代措施發現無效會考慮重新復徵。在商務部監測下發現，美國自加拿大進口鋁材的數量在豁免 10%從價稅後過去 12 個月已累計上升 87%，其年度進口總量更超過往年。因此，川普總統宣布對美國進口自加拿大的鋁材復徵 10%從價稅，作出以下指示：

- 於 2020 年美國東岸時間 8 月 16 日中午 12 點 01 分開始，美國對加拿大鋁材課徵 10%從價稅。
- 美國海關暨邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection Agency）及相關行政機關須修正稅則號別（Harmonized Tariff Schedule of the United States, HTSUS）以符合本總統公告。
- 商務部長應將相關修正發布於聯邦法規彙編（Code of Federal Regulations）中。過往的關稅豁免將於本公告公布當天失效。本公告將持續生效至另行公告為止。

6. 調整鋼材進口

川普總統於 2020 年 8 月 28 日簽署「調整鋼材進口」之總統公告（Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States）[10]，旨在對 2018 年 5 月 31 日的第 9759 號總統公告作出調整，透過進一步降低美國對巴西鋼材的進口限額，以維持原替代措施的有效性。

此前，巴西與美國達成協議，透過進口限額的方式降低巴西對美國的

[9] Proclamation 10060 of August 6, 2020
[10] Proclamation 10064 of August 28, 2020

鋼材出口數量以解決問題。雖然採取了替代措施，但在公告後的美國廠商的鋼材出貨仍持續萎縮。與巴西商討後，雙方同意於 2020 年的餘下月份進一步調降四分之一的巴西鋼材進口數量限制，藉此確保替代措施有效。

基此，川普總統於本總統公告中作出以下指示：

- 本公告適用於 2020 年 8 月 28 日至 2020 年 12 月 31 日期間在美國銷售及即將移出倉庫作銷售用途的鋼材。於 2021 年度及其後年份，將回復至第 9759 號總統公告附件中的數量限制；
- 以下四種情況下，可以向商務部長請求豁免適用：（1）8 月 28 日前已就生產及運送鋼材簽訂合約或相關書面協議；（2）該協議的鋼材訂單是於 2020 年 12 月 31 日前交付；（3）鋼材將用於美國的生產活動，而它無法按照原先協議中對交付時間及規格的要求在其他廠商中取得；（4）失去豁免將對在美國的生產活動造成顯著擾亂。而商務部長給予豁免的總額不得超過 60,000,000 公斤；
- 請求豁免一方須向商務部長提交執行長（Chief executive officer）及法務總監（Chief Legal Officer）的宣誓聲明，當中須包括請求豁免的數量與協議的數量相符，及須符合上一項所列明的四種情況下，才能獲得商務部長的豁免。美國海關及邊境保護局將根據申請者所呈報的數量進行檢查，以確保不會超出豁免的數量。同時商務部長有權隨時撤回相關豁免。

7. 對進口晶矽太陽能電池的進一步調整

川普總統於 2020 年 10 月 10 日簽署「對進口晶矽太陽能電池的競爭採取進一步積極調整」之總統公告（Proclamation to Further Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Cells）[11]，旨在保護國內晶矽太陽能電池、模組免受進口品競爭的損害。

[11] Proclamation 10101 of October 10, 2020

川普總統先前於 2018 年 1 月 23 日簽署之第 9693 號總統公告中，指示行政部門對包含完成或未完整組裝在內的進口晶矽太陽能（Crystalline silicon photovoltaic, CSPV）電池及相關模組（Module）實施為期 4 年的關稅配額（tariff-rate quota, TRQ），並對超出 TRQ 的數量課徵防衛性關稅（safeguard tariff）。其後於 2020 年 2 月 7 日國際貿易委員會（International Trade Commission, ITC）所提交的報告中顯示採取防衛措施後，CSPV 電池的進口量上升而本地廠商的產能、產量均下降，而模組部份則是進口數量隨之下降，而多家模組廠商亦於美國設廠，導致本地 CSPV 模組的產能、產量及市占率均有所提升。ITC 於 2020 年 3 月 6 日的報告認為若繼續維持關稅配額雖有助於 CSPV 模組的本地產量持續增長，但不受防衛措施限制的 CSPV 電池則會對 CSPV 價格構成下調的壓力。另外 ITC 亦發現雙面模組（bifacial modules）可能與 CSPV 模組存在替代關係，故若繼續將雙面模組排除了 TRQ 可能會導致其進口量大增，進而對 CSPV 模組構成價格下降的壓力。

基此，川普總統於本總統公告中作出以下指示：

- 對雙面模組課徵防衛性關稅；
- 為了追回先前排除雙面模組所造成的損失，因此本計畫第四年的防衛性關稅率將調升至 18%。

8. 調整鋁材進口(II)

總統川普於 2020 年 10 月 27 日簽署「調整鋁材進口」之總統公告（Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum Into the United States）[12]，旨在再度豁免加拿大於第 10060 號總統公告所復徵的 10%從價稅。本公告是第 10060 號總統公告之後續。

承接第 10060 號總統公告中川普總統宣布對加拿大進口至美國之鋁材重新恢復課徵 10%從價稅後，加拿大與美國就此事進行多次討論，雙方達

[12] Proclamation 10106 of October 27, 2020

成共識，加拿大鋁材進口量將從 2020 年前 7 個月每月平均 154,000 噸的數量，在餘下月份下降至每月平均 77,000 噸，減幅達 50%。因此，川普總統宣布自加拿大進口之鋁材不再減損美國國家安全，並重新將加拿大鋁材排除 10%從價稅之外。

基此，總統川普作出以下命令：

- 將加拿大排除於第 9704 號總統公告中對進口鋁材所課徵之 10%從價稅之外，並對涉及這部份的相關 HTSUS 進行修正。
- 要求商務部長及美國貿易代表持續關注加拿大鋁材進口的情況，以確保加拿大履行承諾。

9. 修改普遍優惠關稅制度下的免稅待遇及其他目的

總統川普於 2020 年 10 月 30 日簽署「修改普遍優惠關稅制度下的免稅待遇及其他目的」之總統公告（Proclamation to Modify Duty-Free Treatment Under the Generalized System of Preferences and for other purposes）[13]，旨在暫停泰國部份產品於普遍優惠關稅制度（Generalized System of Preferences）下享有之免稅待遇，以及因應馬其頓共和國之簡稱從「馬其頓」（Macedonia）改為「北馬其頓」（North Macedonia），對相關的美國關稅編碼（HTS Code）作出修正。

（1）泰國

川普總統確定泰國沒有履行其確保公平、合理市場進入之承諾。因此，總統宣布於 2020 年 12 月 30 日起，暫停部份泰國產品在 GSP 制度下所享有之免稅待遇，並對相關之 HTS 作出修正。

（2）馬其頓

基於馬其頓共和國已將其簡稱從「馬其頓」改為「北馬其頓」，因此總統命令就 HTS 作出修正以反映此項轉變。

---

[13] Proclamation 10107 of October 30, 2020.

（二）國家及經濟安全有關之行政命令

1. 透過負責任地使用定位、導航與計時服務以強化國家韌性

川普總統於 2020 年 2 月 12 日簽署「透過負責任地使用定位、導航與計時服務以強化國家韌性之行政命令」（Executive Order on Strengthening National Resilience through Responsible Use of Positioning, Navigation, and Timing Services）[14]，旨在強化關鍵基礎設施的是否有效運作，進而確保美國的國家與經濟安全。自美國在世界各地提供全球定位系統的服務後，定位、導航與計時服務（Positioning, Navigation, and Timing, PNT）已成為許多技術與基礎設施(如電網、通訊設備與移動工具)等不可或缺的部分。但是對 PNT 服務的廣泛使用，其被破壞或被控制將有可能對美國的國家與經濟安全造成負面影響。因此，為了強化國家的韌性，聯邦政府必須敦促具關鍵重要性的基礎設施的所有者與相關服業者必須負責任地使用 PNT 服務。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 「PNT 服務」（PNT services）係指任何提供計算或估計經緯度、高度、時間、頻率或相關組合的系統、網路與設備。
- 「負責任地使用 PNT 服務」(Responsible use of PNT services)係指，故意或具風險地使用 PNT 服務（獲取、蒐集、部署等）或使得 PNT 服務被中斷，或是進而操控美國的國家安全、經濟、公共衛生、聯邦政府機關的運作等。
- 「關鍵基礎設施」（Critical infrastructure）係指，只要是對美國非常重要的系統與資產（含虛擬與實體），該系統與資產一旦喪失運作能力或是被銷毀將會對美國國家安全、經濟、公共衛生與社會等造成破壞性與安全性的影響。
- 「PNT 檔案」（PNT profile）係指負責任地使用 PNT 服務的文件，隨附標準、導引、特定設備所需的文件，以此防範 PNT 服務被破壞

[14] Executive Order 13905 of February 31th , 2020.

或操控。

- 「特定部門機構」（Sector-Specific Agency, SSA）係指負責提供制度知識與特別的專家，並且引領、促進並支持關鍵基礎設施的安全性以倖免於有害的環境。「特定部門機構」係指於 2013 年 2 月 12 所頒布的《總統政策指令 21》（Presidential Policy Directive 21）中〈關鍵基礎設施的安全性與韌性〉所採取的定義。[15]

為了落實 PNT 服務能被負責任地使用，自本項命令公佈後的一年內，商務部部長須與特定部門機構的負責人發展（亦能斟酌向私人企業的負責人徵詢意見）PNT 檔案，進而辨別合適的 PNT 服務、對 PNT 服務被中斷或被操縱時的辨識、針對那些仰賴 PNT 服務的系統與資產進行風險管理。而 PNT 檔案則須每兩年進行內容審核並在必要時進行更新。

據此，聯邦政府必須進一步了解其運作係多少程度地仰賴著 PNT 服務，並且確保其關鍵基礎設施能夠承受 PNT 服務被破壞或被操控時所帶來的影響。聯邦政府必須與公共、私人部門進行合作，進而確保 PNT 服務被負責任地使用。

2. 北京石基資訊技術公司對美國 StayNTouch 公司所有權的收購

川普總統於 2020 年 3 月 6 日簽署「關於北京石基資訊技術公司對美國 StayNTouch 公司所有權收購的行政命令」（Order Regarding the Acquisition of Stayntouch, Inc. by Beijing Shiji Information Technology Co., Ltd.），令北京石基資訊技術公司（Beijing Shiji Information Technology Co.）（以下簡稱石基公司）不得收購美國 StayNTouch 公司的所有權，並且強調石基公司若持續擁有 StayNTouch 公司的所有權將有損美國的國家安全。

依據美國政府相關單位的調查，石基公司是一在中國上市的公司，並

[15] The Whitehouse of President Barack Obama "Presidential Policy Directive21" https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil (last visitedon March 20, 2020)

透過全額挹注資金的方式透過在香港註冊的石基公司進而收購位於德拉瓦州的 StayNTouch 公司。依據《國防生產法》（Defense Production Act）的授權，川普總統命令，禁止買方（即石基公司）收購 StayNTouch 公司及其任何資產的所有權（如智慧財產權、技術、數據、用戶資料、用戶合約等），無論買方是透過入股、合夥、其他子公司等直接、間接方式的任何交易亦一律禁止。此外，買方須立即以書面形式向美國外人投資委員會（CFIUS）表明依據本命令永久放棄對 StayNTouch 公司的任何收購行為（包含透過第三方的協助與轉售），而美國海外投資委員會須在 90 天內對此完成審查。

在 CFIUS 尚未完成審查以前，石基公司應避免與 StayNTouch 公司有任何的接觸與交流，並且石基公司的任何分部、子公司亦不得造訪 StayNTouch 或是透過其他方式獲得內部數據。未來 StayNTouch 公司的任何出售與轉讓，CFIUS 必須確認買主是否為美國公司、管理階層、股東、財務來源等各種資訊，並且確保在完成收購後仍能遵守本命令。CFIUS 必須仔細審視未來其他收購行為是否會威脅到美國的國家安全。

3. 建立一評估外國在美國電信服務業參與情形的委員會

川普總統於 2020 年 4 月 4 日簽署「建立一評估外國在美國電信服務業參與情形的委員會」（Executive Order on Establishing the Committee for the Assessment of Foreign Participation in the United States Telecommunications Services Sector）[16]，旨在關切美國電信網路服務的安全性、完整性與可用性，且強調對美國國家安全與法律利益而言具備著相當的重要性；透過成立委員會以協助聯邦通訊委員會在外國對美國電信服務業的參與越來越活躍時，進而針對國家安全和公眾利益相關的法律執行進行審查。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 「許可」係指與公共利益相關的議題並透過聯邦通訊委員會

[16] Executive Order 13913 of April 4th, 2020.

（Federal Communication Committee, FCC）轉交的申請、請願與任何請求許可的授權，亦包含在本命令頒布以前經聯邦通訊委員會轉交並由先前審核小組通過的任何許可。

- 「申請」係指透過聯邦通訊委員會向本行政命令所設立之委員會所轉交的任何申請、請願與任何要求許可的授權，亦包含在本命令公佈以下由聯邦通訊委員會所移交給先前的審核小組的任何申請。
- 「緩解措施」包含了標準的緩解措施與非標準的緩解措施。
- 「標準緩解措施」係指任何由委員會委員、委員會顧問所同意的措施。

在審查過程中，委員會得以確認：(1)批准授權許可的申請不會對美國國家安全與法律利益造成相當的風險；(2)透過委員會所建議的標準緩解措施得以改善任何對美國國家安全與法律利益的風險；(3)若對美國國家安全與法律利益的風險無法透過標準的緩解措施有效地改善，則有必要進行二次評估，並於 90 天內完成評估。

4. 確保美國高功率電力系統之安全

川普總統於 2020 年 5 月 1 日依據《國際緊急經濟權力法》International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）與《國家緊急狀態法》（National; Emergencies Act, NEA），簽署「確保美國高功率電力系統之安全」行政命令（Executive Order on Securing the United States Bulk-Power System）[17]。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 「高功率電力系統」（bulk-power system）係指(1)相連接的電力傳輸網路所需要的設施與控制系統；(2)維持可靠傳輸過程所需要的電力能源，電壓在 69,000 伏特以上的傳輸系統。
- 「高功率電力系統發電設備」（bulk-power system electric equipment）

[17] Executive Order 13920 of May 1st, 2020.

係指用於高功率電力系統的變電站、控制台、發電站的項目，諸如變壓器、發電機、備用發電機、電流耦合電容器、儀表變壓器、測量儀器、斷電系統、工業控制系統、渦輪機氣、安全儀表等設備與系統。

- 「實體」（entity）係指合夥、協會、信託、合資企業、公司、集團、子公司或其他組織。
- 「外國對手」（foreign adversaries）係指長期從事或嚴重危害美國國家或其盟友的國家安全或聯合國安全與保障行為的任何外國政府或具美國人身分之外國非政府人員。
- 「人」（person）係指個人或實體。
- 「採購」（procurement）係指聯邦政府以資金透過契約購買或提供聯邦政府特定服務。
- 「美國人」（United States person）係指美國公民、獲得永久居留權的外國人，或是依據美國法律或美國境內任何受司法管轄的組織實體，或美國境內的任何人。

高功率電力系統所提供的能源支撐著美國的國防、重要的緊急服務、關鍵基礎設施、經濟發展與生活方式。然而，近來有外國對手（foreign adversaries）利用高功率電力系統的漏洞對美國及美國公民進行間諜活動等惡意網路行為，進而對美國的經濟、安全等造成產生威脅。川普總統進一步發現背後的原因是，美國不受限地購買或使用由外國對手所控制或研發製造的高功率電力系統，既有的漏洞進而被外國對手所利用。因此，川普總統認定來自外國的高功率電力系統正對美國的國家安全、外交政策與經濟等構成了特別的威脅。據此，川普總統宣布國家進入緊急狀態，美國政府必須採取適當措施以平衡並遏止外國對手的行為，並且保障高功率電力系統的安全與可靠。

川普總統在本項命令中聲明，任何人在美國政府所管轄的範圍內針對高功率電力系統相關設備的購買、進口、轉讓或安裝等的交易過程中，若

涉及任何外國或外國公民，則須在本行政命令簽署後與能源部、國防部、國家情報局或其他行政部門代表等進行協商。若認定有下列事項，則禁止該項交易：

- 該筆交易涉及由外國對手所擁有、控制、管轄之高功率電力系統；
- 該筆交易有破壞或顛覆美國高功率電力系統的設計、完整性、製造、生產、運銷、安裝、使用與維護的風險；
- 對美國關鍵基礎設施或美國經濟的安全性造成災難性的影響或不適當的風險；
- 可能造成美國國家及個人之安全有不可接受之風險。

基於上述，川普總統授權能源部部長可將此等措施作為核准、否決交易的前提；建立並公布標準以確認高功率電力系統的設定設備或特定供應商是否在未來仍具有進行交易的資格；可以透過上述標準建立通過資格審查的設備與供應商的表單。川普進一步指示，能源部部長須在本命令公告 150 天內，在與其他機關首長諮詢後，儘速完成：(1)確認哪些高功率電力系統係由外國對手所擁有、控制、管轄，且該電力系統具有對美國關鍵基礎設施、經濟安全等面向帶來不當風險者；(2)對上述高功率電力系統提出可行的處理方式，並且予以監控、更換或是提出其他可行建議。

最後在評估及提交報告之方面，川普總統則有以下指示：

- 建立與國家安全相關的聯邦能源基礎設施採購政策特別小組，該小組負責處理基礎設施相關的採購過程以此維護國家安全並進行風險管理；
- 建立一致的能源基礎採購政策與程序，進而確保採購過程能充分顧及國家安全；
- 由能源部負擔該特別小組的行政與預算支出；
- 工作小組須在本行政命令生效日的一年內提交評估報告，後續每年至少提交一次評估報告。

另外，川普總統授權就此行政命令所宣布的國家緊急狀況須向國會提交定期報告與最終報告。

5. 香港正常化

川普總統於 2020 年 7 月 14 日簽署「香港正常化」之行政命令（The President's Executive Order on Hong Kong Normalization）[18]，旨在對中國大陸近日單方面強制在香港實施《國家安全法》作出回應，宣布香港特別行政區已不再具備足夠的自治權以獲得異於中國大陸的待遇，本命令則是公布具體規定。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 人（Person）係指個人（Individual）或實體（Entity）；
- 實體（Entity）係指政府、夥伴、協會、信託、合資企業、小組（Group）、次小組（Subgroup）或包含國際組織在內的任何組織；
- 美國人（United States Person）係指美國公民、擁有永久居留權的外國人、在美國管轄權及美國法律下所組織的實體或外國機構分支，以及任何在美國的人；
- 直系親屬（Immediate family members）係指配偶及任何年齡的子女。

在 2020 年 5 月下旬，中國大陸全國人民代表大會宣布不經香港立法會審議，將直接在香港實施《國家安全法》。川普總統認為香港的自治權已經被徹底侵蝕，目前中國大陸對香港所採取行動已經威脅到美國的國家安全、外交政策及經濟利益，因此發布緊急狀態（National Emergency）並作出以下指示：

1. 美國須暫停或消除所有給予香港的差別與優惠待遇；
2. 宣佈香港暫停適用於以下法規：（1）1990 年《移民法》（Immigration

[18] Executive Order 13936 of July 14, 2020

Act of 1990）第 103 條；（2）1952 年《移民及國籍法》（Immigration and Nationality Act of 1952）第 203 條（c）項、第 212 條（l）項及第 1202 條（c）項；（3）《武器出口管制法》（The Arms Export Control Act）；（4）1950 年《國防生產法》（Defense Production Act of 1950）721（m）；（5）2018 年《出口管制改革法》（Export Control Reform Act of 2018）；（6）U.S.C.第 19 篇 1304 條。

3. 凍結下列個人於目前或將來持有美國的財產，持有的財產將被可能不允許移轉、支付、出口、撤銷及用作任何用途，當中包括：

- 任何被國務卿或財政部長判定曾參與以下活動的外國人：
  - 在香港涉及基於國家安全法所進行的鎮壓、逮捕、扣留及監禁等活動，或涉及制訂、通過及實施國家安全法；
  - 直接或間接參與侵害香港自由、安全、穩定、自治權或民主過程；
  - 禁止、限制或懲罰香港居民行使言論及集會自由；
  - 在香港對任何人進行法外引渡、任意拘留、酷刑等侵害人權的行為。
- 曾經或現時在以下實體中擔任官員或領導的個人：
  - 曾參與上述涉及國家安全法、侵害香港民主過程的政府實體；
  - 其財產被本命令凍結的實體，以及組織中的董事及高階行政人員；
  - 向被本命令凍結財產的人提供物質援助、贊助或提供財務、物質、技術、貨物、服務支援的實體；
  - 任何被本命令凍結財產的人控制及擁有、或者代其行事的實體。

4. 觸犯本命令禁止事項的人及其直系親屬將被禁止以任何形式進入

美國。另外，本命令的禁止事項並不適用事前通知。與此同時，財政部於必要時可以運用IEEPA賦予的所有權力以達成該行政命令的目標。最後，財政部須就本命令中的緊急狀態向國會提交經常性及最終報告。

6. 解決抖音所構成之國安威脅

川普總統於 2020 年 8 月 6 日簽署「解決抖音所構成的威脅之行政命令」（Executive Order on Addressing the Threat Posed by TikTok）[19]，旨在確保資訊與通訊技術服務供應鏈的安全，避免美國國家安全受到來自中國政府與企業所造成的威脅。

根據美國政府部門的掌握，中國公司「字節跳動」旗下的手機軟體TikTok[20]目前在美國的下載次數約為 1.75 億次，TikTok 能自動從用戶的行動通訊設備中擷取大量資訊、網路資訊（如所處位置、瀏覽頁面、搜尋歷史等），而此一資訊的蒐集將使得中國政府與中國共產黨能擁有美國公民個人隱私的細部資訊，從而使得中國政府能藉此追蹤受雇於聯邦政府的工作人員、承包商的資訊，進而進行勒索並進行各種間諜活動。此外，抖音也服膺於中國政府與中國共產黨的政策，針對政治敏感的內容（如任何有關香港社會抗爭、維吾爾集中營等）進行審查，該軟體也可進一步宣傳任何讚美中國共產黨的相關言論。

據此，川普總統命令如下：

- 在法律允許的範圍內，即日起的 45 天內，在美國政府管轄的範圍內，任何人、企業均不得與「字節跳動」及其子公司等進行任何交易；
- 在本項命令公布以前所簽署的交易契約與尚在進行中的交易行為

[19] Executive Order 13942 of August 6th , 2020.

[20] 在中國境內的國內審查版為「抖音」，主攻海外市場的國際開放版則稱為「TikTok」兩者均為中國企業「字節跳動」所擁有；兩個版本基本功能相同，但用戶群體、伺服器限制與言論規定則以中國為界，切分成不直接相聯的平行世界。資料來源：https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4751034
(最後瀏覽日期：2020 年 8 月 26 日)

亦被禁止；

- 在本項命令生效 45 天後，由國務卿識別任何受本行政命令所約束的交易行為。

7. 解決微信所構成之國安威脅

川普總統於 2020 年 8 月 6 日簽署「解決微信所構成的威脅之行政命令」（Executive Order on Addressing the Threat Posed by WeChat）[21]，旨在確保資訊與通訊技術服務供應鏈的安全，避免美國國家安全受到來自中國政府與公司所造成的威脅。基於前述行政命令所提及 TikTok 所帶來的危害，美國政府認為由「騰訊控股公司」所擁有的手機軟體微信（WeChat）同樣會對美國國家利益、企業與公民等造成風險與危害（具體緣由與前述行政命令相同，不再贅述）。

據此，川普總統命令如下：

- 在法律允許的範圍內，即日起的 45 天內，在美國政府管轄的範圍內，任何人、企業均不得與「騰訊控股公司」及其子公司等進行任何交易；

- 在本項命令公布以前所簽署的交易契約與尚在進行中的交易行為亦被禁止；

- 在本項命令生效 45 天後，由國務卿識別任何受本行政命令所約束的交易行為。

8. 「字節跳動」公司收購 Musical.ly

川普總統於 2020 年 8 月 14 日簽署「關於『字節跳動』公司收購 Musical.ly 的行政命令」（Order Regarding the Acquisition of Musical.ly by ByteDance Ltd）[22]。根據美國政府部門的掌握，中國公司「字節跳動」透過在開曼群島註冊後進而試圖收購 Musical.ly 公司，並試圖將抖音與

[21] Executive Order 13943 of August 6th , 2020.
[22] Executive Order of August 14th , 2020.

Musical.ly 公司的社群軟體進行程式合併，此舉將直接影響到美國的國家安全。

據此，川普總統命令如下：

- 禁止「字節跳動」公司及其子公司透過任何直接、間接的方式收購 Musical.ly 公司，「字節跳動」的任何持股人也依率被禁止收購 Musical.ly 公司；
- 在本項行政命令生效的 90 天內，「美國外人投資委員會」（CFIUS）須確認：(1)任何以有形、無形財產支持「字節跳動」公司在美國境內營運 TikTok 軟體程式的情形；(2)透過抖音軟體與 Musical.ly 公司用戶所獲得的所有數據；
- 「字節跳動」公司須向 CFIUS 提出書面文件證明已銷毀所有取得的數據及其備份；
- 除非獲得 CFIUS 的允許，否則「字節跳動」公司不得向任何第三方完成出售或轉讓。CFIUS 在審查可能的交易行為時，須確認：(1)收購方是否為美國公民；(2)是否與「字節跳動」公司、員工、股東等存在著直接或間接的契約；(3)出售或轉讓的行為是否危及美國國家安全或是以破壞本項行政命令為目的；
- 「字節跳動」公司與抖音的營運者須每週向 CFIUS 嚴格遵守本項行政命令，直至「字節跳動」公司正式撤資退出美國市場；
- 禁止任何逃避、規避本項行政命令的交易行為；
- 為確保本項行政命令得以被具體落實，允許 CFIUS 所指定的工作人員在合理通知「字節跳動」公司與抖音營運者之下得以進入「字節跳動」公司與抖音的營運場所、設施與子公司等，並進行：(1)稽查、複製公司內部的任何帳務與文件；(2)稽查、審核「字節跳動」公司與抖音營運者所擁有的任何資通訊系統；(3)得以約談「字節跳動」公司與抖音營運相關的任何員工；

- 賦予美國行政部門執行相關程序的權力，並授權美國司法部長（Attorney General）採取任何必要的措施以落實本項行政命令。

9. 為美國人保護工作、經濟機會及國家安全

川普總統於 2020 年 10 月 31 日簽署「為美國人保護工作、經濟機會及國家安全」之總統備忘錄（Memorandum on Protecting Jobs, Economic opportunities, and National Security for All Americans），旨在指示能源部評估水力壓裂技術（Hydraulic fracturing）對美國經濟及國家安全的影響。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 水力壓裂（Hydraulic fracturing）指將含有水、支撐劑和任何添加化學物所組成的加壓液體滲透像頁岩、煤層等緻密地層的過程，完成後需要高速率、延長的迴流，以便排出壓裂液和固體。

川普總統於備忘錄中指出水力壓裂技術為美國當代的創舉。水力壓裂是一項通過在地下深處打開岩石來獲取天然氣和石油的技術，它不僅為美國帶來了價格低廉、可靠及豐富的能源來源，更為美國創造了就業機會及經濟機會。

基此，川普總統指示能源部針對下列議題提交報告：

- 評估禁止或限制使用水力壓裂技術對經濟的影響，包括工作機會流失、薪資、福利及其他經濟機會，以及能源價格、資產價值、稅收及其他收入等方面；

- 評估禁止或限制使用水力壓裂技術對美國國家安全的影響，包括對俄羅斯及中國大陸的能源生產、消費及貿易活動，以及其他美國盟友的能源安全，並須提及對美國天然氣及其他能源產品出口帶來的影響。

（三）關鍵物資與供應鏈穩定

1. 確保美國擁有強大的國家儲備與工業基礎以應對任何挑戰

川普總統於 2020 年 5 月 14 日，簽署「確保美國擁有強大的國家儲備與工業基礎以應對任何挑戰」（Fact sheet on Ensuring We Have the Strong National Stockpile and Industrial Base Needed to Meet Any Challenge）之資料概覽（Fact sheet）。[23]

（1）增強美國的防衛能力

川普總統致力於確保儲備充足、具有韌性的國家儲備以及能夠應對未來任何挑戰的國內工業基礎。

- 自近期的疫情大流行所汲取的教訓，川普總統及其團隊正在研擬一項計畫以重新調整「戰略國家儲備」（Strategy National Stockpile, SNS）。
- 未來的「戰略國家儲備」將透過增加關鍵需求物品的供給、整合性的分析預測以確定需求、活用技術以針對供應鏈提供即時性的能見度（real-time visibility），進而減少對外國供給者的依賴。
- 此外，川普總統正在簽署一項行政命令，授權確保美國生產建立戰略儲備所需要的重要物資（critical goods）；依據該命令，「美國國際發展金融公司」（United States International Development Finance Corporation, DFC）將為生產重要商品與服務的關鍵企業提供融資。
- 將美國人的健康與安全作為重要目標，此舉將確保美國的供應鏈和美國更加獨立、自給自足且更具韌性。
- 總統的行動將保護美國人民、確保美國有所準備，為美國的工業基礎做足準備以應對任何挑戰。

[23] Fact sheet of May 14th, 2020.

（2）應對挑戰

川普總統決心解決在應對新冠肺炎初期所發現的挑戰與庫存不足的問題。

- 在新冠肺炎疫情爆發時，川普總統發現到國家儲備不足的問題，既有儲備的必需品僅達 28%，而關鍵商品的供應量亦未滿一個月。
- 舊有「戰略國家儲備」系統缺乏能將最重要的產品、快速補充品與關鍵產品分配到高需求區域的能力；由於不到 50%的個人防護設備（Personal Protect Equipment, PPE）在北美製造，因此我們的供應鏈極易受到外國生產中斷而受到影響。
- 新冠肺炎的大流行揭示了對我國健康與國家安全的重要性在於，增加國內生產與減少對外國依賴。

（3）提供重要物資

在川普總統的領導下，政府已成功採購且向有需求的美國人提供了相關物資。

- 川普總統及其團隊在與製造商的合作下，提高了全美國關鍵醫療用品的生產與供應。
- 川普總統啟動了「空橋計畫」（Airbridge），運送來自世界各國的物資以支持美國第一線的醫療人員。
- 政府與私部門合作以確保捐贈、生產個人防護裝備與其他醫療用品。
- 川普總統有效地透過《國防生產法》以動員國家確保大量的個人防護裝備與呼吸器；鑒於川普總統與私部門的努力，每一位需要呼吸器的美國人都擁有一台呼吸器。

2. 依循《國防生產法》授權「美國國際發展金融公司」首席執行長對新冠肺炎疫情之因應

川普總統於 2020 年 5 月 14 日依據《國防生產法》（Defense Production Act, DPA）與《憲法》第 301 條，簽署「依循《國防生產法》授權「美國國際發展金融公司」執行長對新冠肺炎疫情之因應」（Executive Order on Delegating Authority Under the DPA to the CEO of the U.S. International Development Finance Corporation to Respond to the COVID-19 Outbreak）之行政命令[24]，旨在確保美國國家具有應對新冠肺炎爆發時所必須具備的能力與強大且具彈性的國內工業基礎能力，擴大國內生產應對新冠肺炎所需要的各種戰略資源。

在該項效力為期兩年的行政命令中，川普總統具體授權事項如下：

- 「美國國際發展金融公司」首席執行長可在與國防部長、衛生與公共服務部長、國土安全部部長等行政機構代表進行協商，進一步加強美國國內生產應對新冠肺炎的各項戰略資源。
- 融資機構可針對美國國內工業用於創造、維護、保護、擴張、恢復等方面的基礎能力予以貸款，進而強化國家應對新冠肺炎的能力，以及強化國內供應鏈的韌性。
- 依循該項行政命令而獲得的融資貸款仍適用於《聯邦信貸改革法案》（Federal Credit Reform Act）。
- 「美國國際發展金融公司」首席執行長應通過必要的制度或條例進而執行此行政命令。

3. 確保基本藥物、醫療對策、關鍵原料在美國生產

川普總統於 2020 年 8 月 6 日簽署「確保重要藥物、醫療對策及關鍵原料於美國生產」之行政命令（Executive Order on Ensuring Essential Medicines, Medical Countermeasures, and Critical Inputs Are Made in the

[24] Executive Order 13922 of May 14th, 2020.

United States）[25]。旨在建立重要藥物、醫療對策及關鍵原料的美國本土供應鏈。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 原料藥（Active Pharmaceutical Ingredient）係指摻入成藥中並在診斷、治癒、緩解、治療或預防疾病中提供藥理活性或其他直接作用，或影響身體結構或任何功能的物質；
- 先進製程（Advanced Manufacturing）係任何能夠改善藥物素質、解決藥物短缺、加入投入市場的時程的新式醫療產品製造科技，包括連續生產（continuous manufacturing）及 3D 列印；
- 原始藥起始物料（API Starting Material）係用於製造原料藥的原材料或中間材料，並作為一個重要結構片段被合成於原料藥的結構中，並由 FDA 人員判定其與評估藥物安全及有效性；
- 關鍵材料（Critical Inputs）指的是被 FDA 局長判定為在評估藥物安全及有效性中扮演關鍵角色的原料藥、原料藥起始物料或其他藥物配料；
- 基本藥物（Essential Medicines）係指經 FDA 局長根據本命令授權在諮詢相關部會後擬定的基本藥物清單中所包含的藥物；
- 裝置成品（Finished Device）係指已適合使用或能夠運作的任何裝置，無論它是否已包裝、貼標籤及滅菌；
- 成藥（Finished Drug Product）係指藥物的製劑成品（例如藥片、膠囊或溶液，當中至少包含一種原料藥；
- 衛生保健及公共衛生部門（Healthcare and Public Health Sector）係指美國衛生及公共服務部（Department of Health and Human Services）；

[25] Executive Order 13944 of August 6, 2020

- 基本藥物或醫療對策於美國生產（produced in the United States）係指用於生產基本藥物或醫療對策的關鍵材料是於美國生產，以及成藥和裝置成品是於美國生產、配製、培植、合成或加工；

- 醫療對策（Medical Countermeasures）係指任何藥物或裝置被美國衛生及公共服務部長判定為具有診斷、緩解、預防或治療任何受生物製劑、毒素、化學品、放射性及核製劑等危及國家安全的公共衛生緊急狀況所產生的的傷害；或任何可以診斷，減輕，預防或治療可能導致不良健康後果或死亡的疾病；任何能夠有助於前述兩項情況的藥物或生物藥品；

- 公共衛生工業基礎（Public Health Industrial Base）係指美國境內協助生產基本藥物、醫療對策、關鍵材料的生產設施及相關勞動力；

- 合格國家（Qualifying Countries）係指與美國簽署相互國防採購諒解備忘錄或國際協議的國家，而雙方同意消除針對採購源自對方的補給品及服務之障礙，並且該諒解備忘錄或協定符合《武器出口管制法》第 36 條及 U.S.C.第 10 篇第 2457 條的國家。

為了達到保護美國公民、重要基礎建設、軍隊及經濟免於受到傳染病、化學、生物、放射物及核子威脅，美國須擁有強大的公共衛生工業基礎，以確保本地能夠供應重要藥物、醫療對策及關鍵原料等在美國本地生產，藉此降低對外國廠商的依賴，盡可能降低物資短缺的可能性，並更有效率地動員國內公共衛生產業回應危機。總統下令：

- 加快建立針對基本藥物、醫療對策、關鍵材料的本土供應鏈；

- 確保基本藥物、醫療對策、關鍵材料等的長期需求於美國生產；

- 建立、維護及最大化對關鍵材料、成藥、裝置成品的本地生產能力；

- 打擊電商平台的仿冒品；

- 優先採購美國本地生產的基本藥物、醫療對策及關鍵材料；

- 將基本藥物、醫療對策及關鍵材料等排除於 WTO 政府採購協議及

相關自由貿易協定的政府採購部份，並考慮進一步修改美國聯邦政府的採購品項清單。

另外，美國食物藥物管理局（Food and Drugs Administration, FDA）及環保署（Environment Protection Agency, EPA）須在符合法規情況下盡可能加快藥物審批及投產的流程。在本命令公布後的 90 日內，FDA 局長及相關政府部門的人須針對醫療上必須、經常性使用的藥物建立基本藥物、醫療對策及關鍵材料的清單，並呈交總統。與此同時，各個行政機關的首長須向總統報告其採購基本藥物、醫療對策及關鍵材料的數量、支出及來年採購預算。

4. 應對依賴敵對外國關鍵礦物對國內供應鏈的威脅

川普總統於 2020 年 9 月 30 日簽署「應對依賴外國關鍵礦物對國內供應鏈的威脅」之行政命令（Executive Order on Addressing the Threat to the domestic supply chain from reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries）[26]，旨在優先擴張及保護國內的關鍵礦物供應鏈，藉此降低對外國關鍵礦物供應源的依賴。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 關鍵礦物（Critical minerals）指內政部長根據第 13817 號行政命令所公布的礦物及物料；
- 供應鏈（Supply Chain）指涉及對礦物的探勘、開採、濃縮、分離、熔合、回收及再加工。

川普總統發現一個強大的美國不能依賴從外國進口關鍵礦物，因為這些關鍵礦物逐漸關係到美國能否維持其經濟實軍事優勢。美國目前進口的稀土元素（rare earth elements）中有八成直接或間接從中國大陸輸入。中國大陸不斷透過其於全球稀土市場的壟斷地位，既控制產量干擾全球市場的價格藉此擊退競爭者，又藉著其壟斷地位脅迫依賴稀土元素的企業將它們

[26] Executive Order 13953 of September 30, 2020

的廠商設施、智慧財產權及技術轉移到中國大陸。川普總統認為這已經對美國的工業及國防部門構成嚴重威脅，既要分散供應來源降低風險，更要建立本地的關鍵礦物供應鏈。因此，川普總統宣布緊急狀態以應對該威脅。

基此，川普總統於本總統行政命令中作出以下指示：

- 美國內政部長須調查目前國內對從外國進口關鍵礦物的依賴情況，並向總統提交報告，報告中須向總統建議應採取的行政措施；
- 須把建立商業上可行、具全球競爭力的本地自主供應鏈視為首要目標。相關局署須向總統提交報告說明有助於達成該目標並符合現行法規的詳細行動建議；
- USTR 須向總統提交報告，詳細說明如何強化與夥伴、盟友之間就關鍵礦物的合作與協調、建立彈性礦物供應鏈及推廣負責任礦物來源的政策選項；
- 能源部、農業部、商務部及環保署須考慮對現行法規進行重新詮釋，以更好地實現擴張及保護本地礦物供應鏈，並在符合現行法規的情況下加快相關項目的推行。

（四）電子商務

1. 確保美國消費者、企業、政府供應鏈與智慧財產權在電子商務方面的安全與合法

川普總統於 2020 年 1 月 31 日簽署「確保美國消費者、企業、政府供應鏈與智慧財產權在電子商務方面的安全與合法之行政命令」（Ensuring Safe & Lawful E-Commerce for US Consumers, Businesses, Government Supply Chains, and Intellectual Property Rights）[27]，旨在確保消費者、智慧財產權權利、企業、勞工等在電子商務中的權利能避免受到侵犯與損害。

[27] Executive Order 13904 of January 31th , 2020.

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 「報關行」（Customs broker）係採取 19 USC 1641(a)(1)的定義。
- 「快遞業者、托運人、轉運設施」（Express consignment operator, carrier, or hub facility）係採取 19 U.S.C. 1641(a)(1)的定義。
- 「國際郵政」係旨任何提供郵政服務（如郵寄、快遞等）的任何國外的公營、私營實體。
- 「違禁品」（Contraband）係採取 49 USC 80302(a)的定義，並且依據《關稅法》被明定禁止進口、輸入的任何商品。
- 「電子商務平台」（E-commerce platform）係指任何仰賴網業經營的平台，並且具備了商品銷售、購買、付款與運輸功能，或者是能讓賣方在不直接接觸下仍能將實體貨品出售給那些位於美國境內的消費者。
- 「人」（Person）係指任何個人、公司、合夥企業、協會法人。

川普總統命令各部會首長必須重視消費者、企業、政府供應鏈與智慧財產權在電子商務方面的安全與合法，強調既有制度的規範、管制的程序與強制力的執行等，據此提出以下具體要求：

- 利用電子商務（快遞、國際郵件等）將特定禁品輸入至美國，或是利用電子商務等規避相應的關稅與款項等，美國政府將會依循既有法律規範追究各項責任。
- 包含違反規定的貿易商均須納入進口商的登記程序中：(a)美國國土安全部（The Department Homeland Security）應公佈相關規定，以確保進口商依循既有程序後才能獲得進口編號；(b)因為違反相關規定的任何行為人，在被停權期間不具備獲得進口編號的權利。
- 快遞業者、物流業者等相關的責任：(a)美國國土安全部將透過美國海關工作人員，確保任何被通知違反相關規定的行為人在 60 天

內便被明確告知被禁止、被吊銷的進口編號以及相關被禁止的商業活動。(b)美國國土安全部須透過海關工作人員進而確保任何被停止、被禁止的行為係依據本命令之第二條所施行。

- 透過國際郵政運送至美國的貨品:(a)美國郵政署應與國務卿合作，並為落實本命令第一條而盡一切努力，以確保任何進口物品須符合本命令之第二條。(b)本行政命令發布之 90 天內，國土安全部應透過海關工作人員與美國郵政署協商，向總統遞交一份聯邦政府可能可以採取相關措施的報告，進而防止任何禁品透過國際郵政系統被輸入至美國。

- 公佈違規資訊、強化執法：(a)美國國土安全部應透過海關工作人員與美國移民署進而在國際郵件、快遞的運送過程中緝拿任何涉及侵犯智慧財產權、非法毒品等犯罪行為，同時必須留意任何關於製造國標示不實、價值計算不精確的違規行為，相關單位必須考慮 19 USC 4322 所明定的罪刑。(b)在本命令發布之 60 天內，檢查單位應調整適當資源，以確保聯邦檢察官會將違反本行政命令之相關犯罪事項列為高度優先事向，並且適當增加司法部官員的數量，進而執行與商品進口相關的刑法與民法。

2. 透過罰款與民事懲罰遏止電商平台販運仿冒品

川普總統於 2020 年 10 月 13 日簽署「透過罰款及民事懲罰遏止電商平台販售仿冒品」之總統備忘錄（Memorandum on Stopping Counterfeit Trafficking on E-commerce Platforms Through Fines and Civil Penalties）[28]，旨在通過罰款與民事懲罰的方式阻止電商平台販售仿冒品。本備忘錄是此前第 13904 號行政命令的延續。

川普總統認為仿冒品既侵犯了美國公司的智慧財產權，又損害美國公司的競爭力，更傷害了美國工人的利益，同時對消費者的安全構成重大威脅。而電商平台在當中扮演促成買賣雙方交易的中間人角色。誠如此前第

[28] 本總統備忘錄未予編號。

13904 號「確保美國消費者、企業、政府供應鏈與智慧財產權在電子商務方面的安全與合法」行政命令所指出，美國政府的政策是保護消費者、智慧財產權所有人、公司及工人的權益免受電商平台販售仿冒品的損害，因此將執法工作的重點放在電商平台上。

本項命令對相關名詞進行定義如下：

- 電商平台（E-Commerce platform）指任何基於安排貨品銷售、購買、付款及運動而設計的網路平台，或任何能夠讓賣家在沒有直接聯繫方式下銷售貨品的網路平台營運商；
- 仿冒品（Counterfeit good）指的是任何具有欺騙或誤導性地使用已註冊商標及商標名稱，包括複製品在內。

基此，川普總統於本總統備忘錄中作出以下指示：

- 將沒收所有於電商平台販售的仿冒品；
- 對以引導、協助或任何方式涉及販售仿冒品的電商平台處以法律允許的最高罰款金額及民事懲罰。

二、美國對獲 GSP 待遇國家之檢視進展

（一）美國重新檢視 GSP 制度背景概述

自川普上任以來，公平國際貿易即為其重點政策之一，故川普於去（2019）年開始，要求 USTR 針對受惠於美國「普遍化優惠關稅措施」（Generalized System of preferences, GSP）體制之國家進行嚴格審查，並依《1974 年貿易法》第 502 條所規定之標準，檢視受惠國是否符合相關條件[29]。據美國 GSP 計畫之要求，受益國主要須符合以下資格，包括：（1）尊重有利於美國公民或企業之國際仲裁判斷；（2）正視童工問題；（3）尊重國際勞工標準；（4）對智慧財產權提供適當且有效之保護，以及（5）為美方提供「平等且合理」的市場進入機會。同時，美國將定期審查受益

[29] Section 502 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2462).

國的 GSP 資格，並將視其經濟發展等情形決定是否繼續給予 GSP 優惠。

（二）2020 年針對 GSP 審查進展

1. 美國針對 8 國之 GSP 資格舉行聽證會

USTR 於 2020 年 1 月 29 日表示，依照 2019 年 11 月 19 日於美國《聯邦公告》所發布的內容，於 2020 年 1 月 30、31 日針對亞塞拜然、厄瓜多、喬治亞、印尼、哈薩克、泰國、南非、烏茲別克等 8 國之國內政策是否符合美國 GSP 之標準，以及評估寮國目前條件是否符合 GSP 標準而舉行聽證會。根據《聯邦公告》內容，此次審查國家區分為五項類別：（1）審查亞塞拜然、喬治亞、哈薩克及烏茲別克的國內勞工權益是否符合國際標準；（2）厄瓜多是否可執行有約束力之仲裁裁決；（3）印尼及南非則考量是否對智慧財產權提供適當且有效的保護；（4）印尼及南非是否可為基本商品提供平等且合理的市場進入機會；以及（5）寮國是否符合 GSP 規定之要件，以及是否應將寮國列為 GSP 受益國。上述 9 國中，美國除對亞塞拜然與南非首次進行 GSP 資格審查外，其他國家皆為審查中狀態（Ongoing Country Reviews）。[30]。

2. 美國公告 2020 年 GSP 審查結果

USTR 於 2020 年 11 月 1 日發布公告，表示與泰國進行 12 年的協商後，泰國仍未提供美國豬肉「平等且合理」的管道進入該國市場為由，決定中止泰國的 GSP 資格，並於 2020 年 12 月 30 日起生效。

該篇公告亦針對以下國家的 GSP 資格審查進行說明：（1）喬治亞已於 2020 年通過與勞工權益的相關法案，表示將強化國際認可的勞工標準，故關閉對其 GSP 資格審查；（2）烏茲別克已提高採棉花工人的工資，且國際勞工組織亦表示目前該國無系統性使用童工的情形且逐漸減少強迫

[30] Federal Register, 2019.11.19, 'Generalized System of Preferences (GSP): Notice Regarding a Hearing for Country Practice Reviews of Azerbaijan, Ecuador, Georgia, Indonesia, Kazakhstan, Thailand, South Africa, and Uzbekistan, and for the Country Designation Review of Laos'. *Federal Register*, Vol.84, No.223

勞動的成年工人，因此關閉對其 GSP 資格審查；（3）印尼已採取措施改善若干貿易與投資議題,包含美國關切之貨品、服務及農產品等市場進入，以及對數位貿易、保險及再保險與農業進口政策的相關改革，故關閉對其 GSP 資格審查。以上三個國家的 GSP 資格未受到變更，USTR 也表示將持續與上述國家進行合作與觀察。

除此之外，有關寮國於 2013 年提出其欲成為 GSP 受益國之申請，美國表示由於寮國政府近年在勞工權益的改善上欠缺努力，因此決定不將寮國納入 GSP 的受益清單中。[31]

下表為美國目前對 GSP 受益國資格審查名單之審查原因與目前審查進度：[32]

[31] USTR, 'USTR Announces GSP Enforcement Action, Country Successes, and New Eligibility Reviews'. Available online at https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/october/ustr-announces-gsp-enforcement-action-country-successes-and-new-eligibility-reviews. Last viewed: 2020.11.01

[32] USTR, 'Ongoing Country Reviews'. Available online at https://ustr.gov/issue-areas/preference-programs/generalized-system-preferences-gsp/current-reviews/ongoing-country. Last visited on: 2019.12.03

表 3　美國針對 GSP 受益國資格審查名單及其狀態

國家	請願基礎	請願者	狀態
亞塞拜然	勞工權益	美國貿易代表署	進行中
玻利維亞	勞工權益與童工	美國貿易代表署	於2019年10月25日關閉，無損失GSP權益
厄瓜多	仲裁裁決	雪佛龍公司	進行中
喬治亞	勞工權益	美國勞工聯合會 -產業工會聯合會	於2020年11月1日關閉，無損失GSP權益
印度	市場進入	美國貿易代表辦公室、先進醫療技術協會、美國牛奶生產商協會、美國乳製品出口理事會	於2019年5月31日將印度從GSP資格中移除
印尼	市場進入與服務及投資之市場進入	美國貿易代表署	於2020年11月1日關閉，無損失GSP權益
印尼	智慧財產權	國際知識產權聯盟（IIPA）	進行中
伊拉克	勞工權益	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	於2019年10月25日關閉，無損失GSP權益
哈薩克	勞工權益與童工	美國勞工聯合會 -產業工會聯合會	進行中
南非	智慧財產權	國際知識產權聯盟（IIPA）	進行中
泰國	市場進入	美國全國豬肉生產者委員會	於2020年10月30日將泰國從GSP資格中移除
泰國	勞工權益	美國勞工聯合會 -產業工會聯合會	於2019年10月25日公告移除泰國部分GSP優惠稅項
土耳其	市場進入	美國貿易代表署	於2019年5月16日將土耳其從GSP資格中移除
烏克蘭	智慧財產權	國際知識產權聯盟（IIPA）	於2019年10月25日公告恢復部分GSP稅項資格
烏茲別克	勞工權益與童工	國際勞工權利論壇(ILRF)	於2020年11月1日關閉，無損失GSP權益
烏茲別克	智慧財產權	國際知識產權聯盟（IIPA）	於2019年10月25日關閉，無損失GSP權益

資料來源：本研究整理自 USTR

第三節　美國2020年不公平貿易之國內措施發展

一、貿易救濟措施之實施趨勢

川普 2017 年就任美國總統以來，貫徹執行國內貿易救濟法規以捍衛貿易權，已成為美國經貿政策主軸之一。2020 年「美國貿易政策綱領暨 2019 年年度報告」(2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program) 一如過去三年來持續強調此一施政重點，尤其是頻繁使用《1974 年貿易法》(Trade Act of 1974)維護其貿易利益。川普上任後確實加重貿易救濟措施之實施力道，其主要貿易夥伴也首當其衝受到影響，以中國大陸為主；至於在產品類別上，則以鋼鐵類產品（煉軋、零組件與管材合計）為美國課徵反傾銷稅的之主要產品類別。

（一）反傾銷調查與課徵反傾銷稅

1. 課徵反傾銷稅案件數

川普上任至今（2017 年 1 月至 2020 年 10 月），對全球各國確定課徵反傾銷稅之新增案件有 125 件[33]，另有 105 件則為經落日複查後繼續課徵反傾銷稅。2020 年已確定實施反傾銷稅案件數已累積 19 件。川普上任首年（2017 年）為近五年發動反傾銷調查頻率最高的年度。進一步比較前後任政府實施反傾銷措施之概況，川普政府過去三年實施反傾銷案件數量分別為 33 件、41 件與 32 件，平均每年 35.6 件，較歐巴馬總統第二任期（2013-2016 年）平均每年 17.5 件增加約一倍。

[33] https://www.usitc.gov/sites/default/files/trade_remedy/documents/orders.xls，最後更新日：2020 年 10 月 19 日，最後瀏覽日：2020 年 10 月 31 日。

表 4　美國對全球課徵反傾銷稅案件數

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年（1-10 月）
發動調查案件	39	19	42	37	55	34	33	13
新增確定課稅案件	6	18	15	31	33	41	32	19
續行課徵案件	2	32	37	35	51	38	14	2

資料來源：發動調查案件：WTO；新增及續行課徵案件：USITC

2. 國家別分析

川普上任後（2017.01-2020.10）美國新增反傾銷稅之課徵對象，以中國大陸為主，共計 38 件，佔 22%（38 件/125 件）。此外，中國大陸案件佔總案件數比在 2019 年達到高峰，2017 年中國大陸案件佔比為 24%（8 件/33 件），2018 年為 24%（10 件/41 件），至 2019 年增加至 47%（15 件/32 件），今年統計至 10 月則為 26%（5 件/19 件）。

3. 產品別分析

在川普上任前（2013 年至 2016 年），美國對鋼鐵類產品（煉軋、零組件與管材合計）課徵反傾銷稅之案件佔 76%（53 件/70 件），川普上任後，鋼鐵類產品仍為美國課徵反傾銷稅之主要類別，達整體案件 47%（59 件/125 件），其中煉軋鋼鐵佔總案件比為 21%（26 件/125 件），產品計有碳鋼和合金鋼切長板、碳素合金鋼線材、鋼混凝土鋼筋及不鏽鋼板材和帶材；鋼鐵零組件則佔 16%（20 件/125 件），計有碳鋼和合金鋼螺紋棒、封箱訂書針、鑄鐵汙水管、鍛造鋼配件、不鏽鋼桶及鋼製丙烷氣瓶等產品；鋼鐵管材則佔 10%（13 件/125 件），計有冷拔碳素鋼與合金鋼機械用管、大口徑焊管及排水鑄鐵管。此外，化學品與藥品亦為美國課徵反傾銷稅之大宗產品，佔 17%（21 件/125 件），塑膠橡膠玻璃類及紡織品類亦各佔 7%（9 件及 8 件）。

（二）補貼調查與平衡稅之課徵

1. 課徵平衡稅案件數

川普任後至今（2017 年 1 月~2020 年 10 月），課徵平衡稅之新增案件共有 60 件，另有 36 件經落日複查程序後繼續課徵平衡稅。另一方面，從美國向 WTO 通報發動平衡措施調查之案件數量來看，2017 年及 2018 年為近五年發動調查頻率最高的年度，單年度達 24 件。

表 5　美國對全球課徵平衡稅案件數

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017	2018 年	2019 年	2020 年（1-10 月）
發動調查案件	19	18	23	16	24	24	17	6
新增確定課稅案件	3	6	9	20	10	18	20	12
續行課徵案件	0	4	16	14	15	14	7	0

資料來源：發動調查案件：WTO；新增及續行課徵案件：USITC

2. 國家別分析

川普上任前，美國對全球課徵平衡稅之案件計有 38 件，其中中國大陸佔 39%（15 件/38 件），川普任後課徵平衡稅案件共計有 60 件（2017.01-2020.10），實施對象以中國大陸為主，共 35 件，佔總案件之比率大幅上升為 58%。其次為印度（10 件），土耳其 4 件居第三。

3. 產品別分析

2013 年至 2016 年間，美國對鋼鐵類產品（煉軋、零組件與管材合計）課徵平衡稅之案件佔 61%（23 件/38 件），川普上任後，鋼鐵類產品（煉軋、零組件與管材合計）仍為主要課徵對象，佔 37%（22 件/60 件），其次為化學品與藥品，佔 13%（8 件/60 件），塑膠橡膠玻璃類及紡織品類亦各有 5 件。

（三）美國對中國大陸展開雙反救濟之概況

2013年至2016年間，美國對中國大陸實施反傾銷稅之案件數為15件，佔總案件之 21%（15 件/70 件），而川普任後，對中國大陸新增 38 起反傾銷稅課徵案件，佔總案件之 30%（38 件/125 件），顯示川普政府對中國大陸實施反傾銷稅顯有提高之趨勢。

川普任後至今，美國對中國大陸實施的 38 件反傾銷措施中，僅有 2017 年之大型洗衣機、四氟乙烷、2018 年封箱釘書針及 2019 年之床墊 4 件未一併課徵平衡稅，其餘 34 項產品均同時課徵平衡稅。

表 6　美對中課徵反傾銷稅案件數

	2013 年	**2014 年**	**2015 年**	**2016 年**	**2017 年**	**2018 年**	**2019 年**	**2020 年（1-10 月）**
新增確定課稅案件	3	2	6	4	8	10	15	5

資料來源：USITC

在平衡措施上，2013 年至 2016 年間，美國對中國大陸實施平衡稅之案件數為 15 件，佔總案件之 39%（15 件/38 件），而川普任後，對中國大陸新增 35 件平衡稅案件，佔總案件之 58%（35 件/60 件）。川普任後至今，美國對中國大陸實施的 35 件平衡措施中，僅有 2019 年之甘氨酸係單獨課徵平衡稅，其餘 34 件均併課反傾銷稅。

表 7　美對中課徵平衡稅案件數

	2013 年	**2014 年**	**2015 年**	**2016 年**	**2017 年**	**2018 年**	**2019 年**	**2020 年（1-10 月）**
新增確定課稅案件	2	2	6	5	6	9	15	5

資料來源：USITC

表 8　川普上任後美對中實施反傾銷與平衡措施之案件(2017 年 1 月至 2020 年 10 月)

年份	案件編號	產品項目	說明
2017	A-570-033	大型洗衣機	單獨課徵反傾銷稅
	A-570-036 / C-570-037	雙軸土工格柵	併課平衡稅
	A-570-049 / C-570-050	硫酸銨	併課平衡稅
	A-570-038 / C-570-039	非晶矽織品	併課平衡稅
	A-570-047 / C-570-048	碳鋼及合金鋼定尺鋼板	併課平衡稅
	A-570-042 / C-570-043	不銹鋼鋼板/鋼條	併課平衡稅
	A-570-044	四氟乙烷	單獨課徵反傾銷稅
	A-570-045 / C-570-046	羥基乙叉二膦酸	併課平衡稅
2018	A-570-051 /C-570-052	硬木膠合板產品	併課平衡稅
	A-570-060 / C-570-061	滌綸短纖維	併課平衡稅
	A-570-053 / C-570-054	鋁箔	併課平衡稅
	A-570-055	封箱訂書針	單獨課徵反傾銷稅
	A-570-056 / C-570-057	工具櫃和櫥櫃	併課平衡稅
	A-570-058 / C-570-059	碳鋼和合金鋼冷拔機械管	併課平衡稅
	A-570-064 / C-570-065	不鏽鋼管	併課平衡稅
	A-570-062 / C-570-063	鑄鐵汙水管配件	併課平衡稅
	A-570-071 / C-570-072	葡萄糖酸鈉	併課平衡稅
	A-570-067 / C-570-068	鍛鋼零組件	併課平衡稅
2019	A-570-073 / C-570-074	一般合金鋁板	併課平衡稅
	A-570-040 / C-570-041	卡車及公車輪胎	併課平衡稅
	A-570-069 / C-570-070	橡皮筋	併課平衡稅
	A-570-077 / C-570-078	大口徑焊管	併課平衡稅
	A-570-075 / C-570-076	塑膠裝飾緞帶	併課平衡稅
	A-570-079 / C-570-080	鑄鐵汙水管	併課平衡稅
	C-570-081	甘氨酸	單獨課徵平衡稅
	A-570-082 / C-570-083	鋼圈	併課平衡稅
	A-570-084 / C-570-085	石英	併課平衡稅
	A-570-086 / C-570-087	鋼製丙烷氣瓶	併課平衡稅
	A-570-090 / C-570-091	鋼拖車車輪	併課平衡稅
	A-570-088 / C-570-089	鋼架	併課平衡稅
	A-570-110 / C-570-111	立式金屬文件櫃	併課平衡稅
	A-570-093 / C-570-094	可填充不鏽鋼桶	併課平衡稅
	A-570-092	床墊	單獨課徵反傾銷稅
	A-570-095 / C-570-096	鋁電線電纜	併課平衡稅
2020	A-570-097 / C-570-098	滌綸變形紗	併課平衡稅
	A-570-104 / C-570-105	碳鋼和合金鋼螺紋桿	併課平衡稅
	A-570-106 / C-570-107	木製櫥櫃浴室櫃	併課平衡稅
	A-570-108 / C-570-109	磁磚	併課平衡稅
	A-570-112 / C-570-113	鋼釘	併課平衡稅

資料來源：USITC

（四）啓動 201 條款調查與防衛措施之實施

1. 晶矽太陽能電池調查案（No. TA-201-75）[34]

USITC 基於美國太陽能產品製造商 Suniva 之申請，於 2017 年 5 月 23 日公告針對進口晶矽太陽能（Crystalline silicon photocoltaic, CSPV）電池展開全球防衛措施調查，該案涉案產品為 CSPV 電池以及含有 CSPV 電池之模組、層板與面板，不論其是否部分或完全組裝為其他產品，包括但不限於模組、層板、面板及與建築結合之材料。2018 年 1 月川普總統公告決定針對「太陽能晶矽電池及模組」關稅與關稅配額混合採行之救濟措施。2018 年 2 月 7 日到 2022 年 2 月 6 日期間，對外國太進口太陽能電池及太陽能模組實施為期 4 年的防衛措施。稅率逐年遞減（係因按 WTO 防衛協定，措施應逐步予以自由化之故），依序為 30%、25%、20%及 15%。除部分受豁免之 WTO 開發中會員外（如印度、印尼、巴西、南非等）[35]，其餘國家銷美之太陽能產品均適用之。另一方面，進口電池享有每年 2.5 GW（1GW＝100 萬瓩）免稅額度，在額度內進口免徵此防衛稅。

2020 年 10 月 10 日，川普總統發布公告，宣佈雙面模組（bifacial modules）與 CSPV 模組間存在替代關係，將雙面模組排除於防衛措施已影響防衛措施的成效，因此決定將雙面模組納入 CSPV 模組課稅範圍，並將第四年的關稅率調升至 18%以彌補之前未納入雙面模組所造成的損害。[36]

---

[34] International Trade Commission, “ Crystalline Silicon Photovoltaic Cells’(Whether or Not Partially or Fully Assembled Into Other Products);Institution and Scheduling of Safeguard Investigation and [Investigation No. TA–201–75]”, Federal Register / Vol. 82, No. 104, June 1, 2017.

[35] Federal Register / Vol. 83, No. 17 / Thursday, January 25, 2018 / Presidential Documents, ANNEX I. https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-01-25/pdf/2018-01592.pdf.

[36] To Further Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Cells (Whether or Not Partially or Fully Assembled Into Other Products), Proclamation 10101 of October 10, 2020.

表 9　美國針對 CSPV 模組與電池採行之防衛措施

	第一年	第二年	第三年	第四年
CSPV 模組：關稅	30%	25%	20%	18%
CSPV 電池				
配額數量	2.5GW	2.5GW	2.5GW	2.5GW
配額內關稅	0%	0%	0%	0%
配額外關稅	30%	25%	20%	15%

資料來源: 本報告參考 USITC 調查結果自行整理

2. 大型家用洗衣機調查案（No. TA-201-76）[37]

USITC 基於惠而浦公司（Whirlpool Corporation）之申請，於 2017 年 6 月 8 日公告針對大型家用洗衣機（Large Residential Washers）展開 201 條款調查程序，美國川普總統於 2018 年 1 月 22 日批准對進口大型洗衣機採取防衛措施：從 2018 年 2 月 7 日起至 2021 年 2 月 7 日止，對「大型家用洗衣機」實施為期 3 年又 1 日的關稅配額,配額內稅率逐年依序為 20%、18%、16%；配額外稅率逐年依序為 50%、45%、40%。對「洗衣機零組件」實施為期 3 年又 1 日的關稅配額：配額內數量逐年提高：5 萬個單位、7 萬個單位、9 萬個單位；配額外稅率逐年調降：50%、45%、40%[38]。

在豁免實施之國家方面,除部分受豁免之 WTO 開發中會員(如印度、印尼、巴西、南非等）之外，FTA 締約國中僅加拿大依據 NAFTA 規定排除適用防衛性關稅[39]。進一步檢視防衛措施之實施概況，本案實施至第二年度（2019 年 2 月 7 日至 2020 年 2 月 6 日）時，發現首年度關稅配額分別在 2018 年 7 月（洗衣機零組件）與 10 月（洗衣機）已經用罄，其後相關產品之進口適用當年度 50%之關稅；而第二年度關稅配額則分別在 2019 年 4 月（洗衣機）與 5 月（洗衣機零組件）完全用罄，其後相關產品之進

[37] International Trade Commission, "Large Residential Washers; Institution and Scheduling of Safeguard Investigation and Determination [Investigation No. TA–201–76]", Federal Register / Vol. 82, No. 112, June 13, 2017.

[38] US Presidential Proclamation, Presidential Proclamation to Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Large Residential Washers, Issued on: January 23, 2018.

[39] https://www.cbp.gov/trade/quota/bulletin/qb-19-112-large-residential-washers-and-coverd-parts

口適用當年度 45%之關稅。[40]

由於 USITC 在 2019 年 8 月發布之監測報告發現，防衛措施實施前兩年的進口量均超過 120 萬台的關稅配額，故 2020 年 1 月 23 日川普總統進一步發布，第三年將按季度嚴格限制每季的配額在 30 萬台，所有配額數量限制在 120 萬台以內[41]。按其指示，則 2020 年 2 月 7 日至 5 月 6 日、2020 年 5 月 7 日至 8 月 6 日、2020 年 8 月 7 日至 11 月 6 日、2020 年 11 月 7 日至 2021 年 2 月 7 日四季度各僅有 30 萬台洗衣機的進口配額。至於其他配額關稅和洗衣機零組件之配額數量規定，維持不變。

表 10 美國針對大型洗衣機採行之防衛措施

	第一年	第二年	第三年	
洗衣機				
配額數量	120 萬台	120 萬台	120 萬台	● 2020 年 2 月 7 日~5 月 6 日：30 萬台 ● 2020 年 5 月 7 日~8 月 6 日：30 萬台 ● 2020 年 8 月 7 日~11 月 6 日：30 萬台 ● 2020 年 11 月 7 日~2021 年 2 月 7 日：30 萬台
配額內關稅	20%	18%	16%	
配額外關稅	50%	45%	40%	
洗衣機零組件				
配額數量	50,000(units)	70,000	90,000	
配額內關稅	0%	0%	0%	
配額外關稅	50%	45%	40%	

資料來源: Proclamation 9979 of January 23, 2020.

[40] USCBP Quota Status Report (Document Posting Date: June 3, 2019), https://www.cbp.gov/document/report/quota-status-report

[41] To Further Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Large Residential Washers, Proclamation 9979 of January 23, 2020.

3. 新鮮、冷藏和冷凍藍莓調查案（No. TA-201-77）[42]

USTR 於 2020 年 9 月 29 日發函要求 USITC 針對新鮮、冷藏和冷凍藍莓展開 201 防衛調查程序。USITC 表示由於案情異常複雜，本案預計將在 2021 年 1~2 月舉行聽證程序，而損害調查結果將於 2021 年 2 月 11 日出爐，USITC 並將於 2021 年 3 月 29 日以前向總統提出調查報告。

二、強化運用其他貿易保護工具之趨勢

自川普政府上任後，開始回復運用 1962 年貿易擴張法第 232(b)條款，由總統指示商務部對於有威脅或損害國家安全的情況時，建議總統所應採取的進口調整措施與步驟。至今在川普總統指示下，商務部已陸續針對鋼鐵及鋼鐵衍生產品、鋁材及鋁製衍生產品、汽車極其零組件、鈾產品、海綿鈦、電力變壓器及其領組件、移動式起重機、釩等產品展開調查或已採行因應措施。各項產品之調查內容與進度茲明如次。

[42]International Trade Commission, “Fresh, Chilled, or Frozen Bluenerries [Investigation No. TA–201–77]”, Federal Register 85 FR 64162, Oct. 9, 2020.

表 11　美國展開 232 條款調查與措施之案件

產品/產業類型	調查與實施進度	主要受影響對象
鋼鐵與衍生產品	2018 年 3 月確定對進口鋼鐵課徵 25%關稅。之後持續更新與發布更新措施。	加、墨、歐盟、阿根廷、韓國、巴西、澳洲、土耳其
鋁材與衍生產品	2018 年 3 月確定對進口鋁材課徵 10%關稅。之後持續更新與發布更新措施。	加、墨、歐盟、阿根廷、韓國、巴西、澳洲、土耳其
汽車及零組件	2019 年 2 月商務部向總統提交調查報告，但川普總統指示進行出口協議之談判，尚未有具體措施。	日本、歐盟
鈾	商務部 2019 年 4 月 16 日向總統提交報告，川普總統已於同年 7 月 12 日發布不採納商務部對進口鈾採行進口配額之建議。但責成專家小組檢視核子原料供應鏈的問題。	俄羅斯
海綿鈦	商務部在 2019 年 11 月公布調查報告，2020 年 2 月總統指示不進行進口調整，但責成專家小組討論如何維持儲備供應。	日本、哈薩克
電力變壓器及其零組件	商務部於今年 5 月展開調查	加拿大、墨西哥
移動式起重機	商務部於今年 5 月展開調查	日本、德國、奧地利、中國
釩	商務部於今年 5 月展開調查	中國、俄羅斯

資料來源：本研究自行整理

（一）232 條款之實施概況

1. 鋼鐵及鋼鐵衍生產品

美國總統川普依據 1962 年貿易擴張法第 232(b)條款，於 2017 年 4 月 20 日發布總統備忘錄，指示商務部調查進口鋼鐵對國家安全的影響，並要求商務部在調查結果顯示有威脅或損害國家安全的情況時，調查報告應一併建議所應採取的進口調整措施與步驟。商務部於 2018 年 1 月 11 日向總統提交最終報告，認定特定鋼鐵產品對國家安全有產生威脅之風險，並建請總統立即對進口鋼鐵採取配額或關稅之措施，以提升國內鋼鐵產能。川普總統進一步在 2018 年 3 月 8 日簽署授權提高鋼、鋁產品關稅之總統文告，宣布對進口鋼鐵課徵 25%關稅，對進口鋁材課徵 10%關稅，自同年 3

月 23 日開始依此稅率課徵。

川普所簽署之總統文告中提及，全球鋼鋁產能過剩問題是造成美國國家安全受損的重要成因之一，個別國家基於雙邊具有安全關係可以與美國進行諮商討論，討論如何解決鋼鋁產品出口對美國國家安全構成之威脅，以及雙方是否可以尋求其他滿意解決之替代方案。如果美國與個別國家能夠達成協議，將有機會排除適用此加徵高關稅之措施。

依據 2019 年 5 月 19 日之公告[43]，目前針對鋼鐵製品之 232 條款關稅與美國達成協議之國家，分別有：阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、墨西哥、韓國。其中，針對阿根廷、巴西、韓國進口之鋼鐵製品仍設有進口配額，而澳洲、墨西哥與加拿大則排除適用 25%關稅稅率。美國再度於今（2020）年 8 月 28 日發布總統公告，表示因美國國內鋼鐵產品輸出減少，在與巴西進行協商後，將減少巴西至 2020 年底的配額數量四分之一，預計於 2021 年 1 月 1 日恢復原有配額，但未影響關稅稅率[44]。

表 12　歷次總統公告進口鋼鐵加徵關稅適用對象

公告編號	公告日期	生效日期	加拿大	墨西哥	歐盟	阿根廷	韓國	巴西	澳洲	土耳其	其他國家
No. 9705	2018/3/8	2018/3/23	0	0	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
No. 9711	2018/3/22	2018/3/23 ~4/30	0	0	0	0	0	0	0	25%	25%
		2018/5/1	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
No. 9740	2018/4/30	2018/5/1~ 5/31	0	0	0	0	0	0	0	25%	25%
		2018/6/1	25%	25%	25%	0	0	0	0	25%	25%
No. 9759	2018/5/31	2018/6/1	25%	25%	25%	0	0	0	0	25%	25%
No. 9772	2018/8/10	2018/8/13	25%	25%	25%	0	0	0	0	50%	25%
No. 9886	2019/5/16	2019/5/21	25%	25%	25%	0	0	0	0	25%	25%
No. 9894	2019/5/19	2019/5/20	0	0	25%	0	0	0	0	25%	25%
No. 10064	2020/8/28	2020/8/28 ~12/31	0	0	25%	0	0	0	0	25%	25%

資料來源：本研究自行整理

[43]Proclamation 9894 of May 19, 2019.

[44] Proclamation 10064 of August 28, 2020.

另外，川普總統於 2020 年 1 月 24 日發布第 9980 號總統公告，表示在實施前揭第 9705 號總統公告後，認為相關鋼鐵衍生產品為規避增加的關稅而大幅增加。因此，為確保美國國家安全及鋼鐵產能，美國自 2020 年 2 月 8 日起，將對鋼製衍生產品額外課徵 25%進口關稅，且對來自阿根廷、澳大利亞、巴西、加拿大、墨西哥、韓國等國家的鋼製衍生產品予以豁免。[45]

表 13　總統公告進口鋼鐵衍生產品加徵關稅適用對象

公告編號	公告日期	生效日期	加拿大	墨西哥	歐盟	阿根廷	韓國	巴西	澳洲	土耳其	其他國家
No. 9980	2020/1/24	2020/2/8	0	0	25%	0	0	0	0	25%	25%

資料來源：本研究自行整理

2. 鋁材和鋁製衍生產品

鋁材的狀況與前述鋼鐵的情形類似，為總統發布備忘錄要求商務部對進口鋁產品展開調查。商務部同樣以廣義「國家安全」進行調查，並於 2018 年 1 月 17 日向總統提交最終報告，認定特定進口鋁材產品對國家安全有產生威脅之風險，建請總統立即對進口鋁材採取配額或關稅之措施。美國總統於 2018 年 3 月 8 日發布第 9704 號總統公告，宣布自 3 月 23 日起對進口鋁材課徵 10%的關稅。[46]

依據 2019 年 5 月 19 日之總統公告[47]，目前針對鋁製品之 232 條款關稅與美國達成協議之國家，分別有：阿根廷、澳洲、加拿大、墨西哥等四個國家。其中，阿根廷進口之鋁製品仍設有進口配額，而澳洲、墨西哥與加拿大則排除適用 10%之關稅稅率。然而，川普於今（2020）年 8 月 6 日再度發布總統公告，表示加拿大在獲得關稅豁免後，未採取有效替代措施解決鋁材對美國國家安全造成之威脅，故於 8 月 16 日起恢復向加拿大進

[45] Proclamation 9980 of January 24th , 2020
[46] Proclamation 9704 of March 8, 2018
[47] Proclamation 9893 of May 19, 2019.

口鋁材加徵 10%關稅之決定；[48]又川普於 10 月 27 日再度發布總統公告，表示與加拿大已就該議題成共識，且加國將採取相關措施已減少對美國國家安全之威脅，故川普總統再次宣布將對加拿大免除加徵之關稅。[49]

表 14　歷次總統公告進口鋁材加徵關稅適用對象

公告編號	公告日期	生效日期	加拿大	墨西哥	歐盟	阿根廷	韓國	巴西	澳洲	其他國家
No. 9704	2018/3/8	2018/3/23	0	0	10%	10%	10%	10%	10%	10%
No. 9710	2018/3/22	2018/3/23 ~4/30	0	0	0	0	0	0	0	10%
		2018/5/1	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
No. 9739	2018/4/30	2018/5/1~ 5/31	0	0	0	0	10%	0	0	10%
		2018/6/1	10%	10%	10%	0	10%	0	0	10%
No. 9758	2018/5/31	2018/6/1	10%	10%	10%	0	10%	10%	0	10%
No. 9893	2019/5/19	2019/5/20	0	0	10%	0	10%	10%	0	10%
No. 10060	2020/8/6	2020/8/16	10%	0	10%	0	10%	10%	0	10%
No.10106	2020/10/27	2020/9/1	0	0	10%	0	10%	10%	0	10%

資料來源：本研究自行整理

除此之外，川普總統在 2020 年 1 月 24 日發布之第 9980 號總統公告中，亦說明前揭第 9704 號公告實施後，鋁衍生產品為規避關稅的進口增加之問題。因此，為確保美國國家安全及鋁材產能，美國自 2 月 8 日起，將對鋁製衍生產品額外課徵 10%進口關稅，且對來自阿根廷、澳大利亞、加拿大、墨西哥等國家的鋁製衍生產品予以豁免。[50]

表 15　總統公告進口鋁材衍生產品加徵關稅適用對象

公告編號	公告日期	生效日期	加拿大	墨西哥	歐盟	阿根廷	韓國	巴西	澳洲	其他國家
No. 9980	2020/1/24	2020/2/8	0	0	10%	0	10%	10%	0	10%

資料來源：本研究自行整理

[48] Proclamation 10060 of August 6, 2020.
[49] Proclamation 10106 of October 27, 2020.
[50] Proclamation 9980 of January 24th , 2020.

3. 汽車及其零組件：與日本達成協議、推遲對歐盟汽車課徵 232 關稅

美國商務部於 2018 年 5 月 23 公布依據《貿易擴張法》第 232 條規定，展開對進口汽車（包括休旅車、有蓋小貨車及輕型貨車等）及零組件進行 232 條款國安調查程序。在商務部發布的調查聲明中指出，進口汽車嚴重削弱了美國國內汽車產業，美國國內汽車製造商主張應基於國家安全考量對進口汽車課徵 25%的關稅。未來若是美國針對進口汽車實施關稅，日本、韓國與歐盟等重要汽車出口國家將首當其衝。因此，日本、歐盟在與美國進行貿易談判時，已達成談判進行期間不會徵收額外稅費之初步共識，以避免加劇美歐、美日雙方貿易緊張局勢。

目前商務部已經完成汽車 232 條款國安調查程序，並在 2019 年 2 月 17 日向總統提交「汽車 232 國安調查報告」。調查報告指出：美國汽車生產商之全球市占率從 1995 年的 36%於 2017 年下滑至 12%，且美國製汽車僅占國內汽車銷售比重的 22%。國產汽車數量持續下降，國內市場充斥大量進口汽車，2017 年美國汽車進口即超過 1,910 億美元。美國國防和軍事優勢係取決於美國汽車工業的競爭力和產業投入之研發，但大量汽車及零組件進口已對國內相關產業造成重大威脅，過度進口亦削弱美國生產商投資研發和開發新技術的能力，可能會危害美國國家安全[51]。

汽車 232 條款之實施主要瞄準歐盟、日本、加拿大、墨西哥與韓國等國。依據期程規定，川普總統在收到調查報告之 90 天內應決定是否對進口汽車加徵國安關稅，其中，加拿大、墨西哥、韓國等國家先前已經透過 USMCA 談判與美國針對汽車議題達成協議[52]。而川普在原訂期限（2019 年 5 月 18 日）屆至前宣布延後對進口汽車課徵國安關稅之決定，並訂定 180 日之協商期，期間內美國政府將繼續與歐盟、日本針對汽車進出口議題進行協議。

2019 年 10 月，美國透過雙邊 FTA 談判與日本針對汽車 232 關稅問題

[51] WTO 及 RTA 電子報，美國暫緩對歐日加徵汽車關稅，第 648 期（2019.05.24）。

[52] Bloomberg, Trump Delays EU, Japan Auto Tariffs for 180 Days for Talks, By Jenny Leonard and Shawn Donnan, 2019 年 5 月 17 日.

達成協議，而原定 180 天的協商期在 11 月 14 日屆至，美國承諾在美日貿易協定生效期間暫不加徵關稅，日本期望在下一回合可繼續針對汽車關稅進行談判[53]。至於美歐方面，目前美歐尚未公布對此達成共識，川普於 2020 年 1 月於瑞士達沃斯世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）接受媒體採訪表示，雖然美歐間有良好對話機制，但若無法與歐盟達成全面且平衡之協議，將對歐洲汽車徵收關稅[54]。另外，川普也將加徵汽車關稅作為政治手段，試圖影響歐盟外交政策；川普表示若歐盟對於伊朗違背 2015 核協議不做反應，將對歐洲汽車課徵 25%之關稅，引起歐盟強烈不滿[55]。

4. 鈾產品：專家小組已按總統指示於 2020 年 4 月公布檢討報告

2018 年 1 月 16 日美國兩大鈾生產商能源燃料公司（Energy Fuels Inc）和烏爾能源公司（Ur-Energy）向商務部請願要求調查進口鈾對美國國家安全的影響，美國商務部在 2018 年 7 月 18 日宣布展開鈾產品 232 條款調查程序。依商務部公告之調查聲明，其啟動調查之主要理由在於核電為美國電網生產 20%的電力，鈾產品為美國 99 個商用核反應堆提供動力，顯示鈾產品乃是「美國重要基礎設施中的關鍵要素」。同時，鈾是核武庫的必備物資，為海軍核潛艇和航空母艦提供動力，顯示鈾產品在美國國防安全亦具關鍵重要性。調查聲明指出，用於軍事用途和發電需要的鈾產品中，美國自給率已從 1987 年的 49%下降到目前的 5%[56]。提出控訴的鈾生產商在申請書指出，美國進口鈾的來源國以俄羅斯及其盟國為主，而目前已有

---

[53] The Japan Times, 2020/01/02, “Japan-U.S. pact takes effect to promote goods, digital trade,” https://www.japantimes.co.jp/news/2020/01/02/national/japan-u-s-pact-takes-effect-promote-goods-digital-trade/ (last visited on: 2020/05/22).

[54] CNBC, 2020/01/21, "Trump says he is serious about slapping tariffs on European cars if he cannot strike a trade deal," https://www.cnbc.com/2020/01/21/trump-says-he-is-serious-about-tariffs-on-european-cars.html （last view: 2020/05/20）

[55] The Washington Post, 2020/01/16, "Days before Europeans warned Iran of nuclear deal violations, Trump secretly threatened to impose 25% tariff on European autos if they didn't," https://www.washingtonpost.com/world/national-security/days-before-europeans-warned-iran-of-nuclear-deal-violations-trump-secretly-threatened-to-impose-25percent-tariff-on-european-autos-if-they-didnt/2020/01/15/0a3ea8ce-37a9-11ea-a01d-b7cc8ec1a85d_story.html （last view: 2020/05/20）

[56] U.S. Secretary of Commerce, U.S. Department of Commerce Initiates Section 232 Investigation into Uranium Imports, JULY 18, 2018.

超過 60%的新開採鈾原料產自於這些國家的政府控制事業。透過國家補貼措施的方式，這些與美國不友好的國家破壞了鈾原料市場的公平競爭。若是導致美國本土鈾生產商全部消失，將有可能影響美國的國家安全[57]。

美國商務部已完成本案調查，並在 2019 年 4 月 16 日向美國總統川普提交報告。依規定總統應審酌商務部調查報告之建議，在收到調查報告之 90 日內決定採取何種措施。對此，川普已在同年 7 月 12 日發布總統備忘錄，決定不採納商務部對進口鈾實施進口配額之建議，但將責成專家小組通盤檢討核子原料供應鏈的國安問題[58]。2020 年 4 月專家小組公布「恢復美國核能領導力戰略」之報告，提出如何重振美國鈾業和鈾產品出口之方針[59]。

5. 海綿鈦：商務部在 2019 年 11 月公布調查報告，2020 年 2 月總統指示不進行進口調整，但責成專家小組討論如何維持儲備供應

美國業者鈦金屬公司（Titanium Metals Corporation, TIMET）於 2018 年 9 月 27 日依據第 232 條規定，申請對海綿鈦（titanium sponge）依據《貿易擴張法》第 232 條規定展開國安調查。鈦金屬公司在 2017 年曾提出請願書，指控日本及哈薩克傾銷海綿鈦，但當時調查後未發現進口海綿鈦對美國業者有實質損害，從而當時海綿鈦產品之反傾銷調查以不課稅結案[60]。

海綿鈦用於多項防禦用途，包括用於製造直昇機槳葉、坦克裝甲車、戰鬥噴射機的機身、引擎等重要零組件。海綿鈦是鈦提煉過程中第一階段產物，應用層面除了國防設備之外，還進一步涵蓋：民航飛機、化工廠、汽車零件、建築材料、生物科技設備、醫療器材與設備等一般用途之領域。依美國政府統計，2017 年鈦進口額達 7.8 億美元，其中 2.1 億美元來自日本，1.8 億美元來自俄羅斯，另有 5,300 萬美元來自中國。另根據美國地質

---

[57] Department of Commerce Submits Uranium Section 232 Report to President Trump, NEWS PROVIDED BY Energy Fuels Inc. Apr 16, 2019, 16:46 ET.

[58] Memorandum on the Effect of Uranium Imports on the National Security and Establishment of the United States Nuclear Fuel Working Group, Issued on: July 12, 2019.

[59] Congressional Research Service, Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, Updated August 24, 2020, p.20. [hereinafter CRS Report]

[60] 工商時報，進口海綿鈦危及國安？美國開查，新聞日期：2019.03.06.

調查局（USGS）數據顯示，2019 年美國對海綿鈦的進口仰賴已高達 86%，其中超過 90%的進口來自日本、8%來自哈薩克，雖然中國大陸是全球最大的生產國，但非美國主要的進口來源[61]。

美國商務部在 2019 年 3 月 4 日公告對進口海綿鈦展開調查，檢視進口到美國的海綿鈦的數量或進口情況是否會損害國家安全。按照調查期程之規定，商務部最遲應該在啟動調查起 270 日內完成調查程序並提交報告與建議給總統。商務部已於 2019 年 11 月向總統遞交相關報告，認定進口海綿鈦對國家安全產生威脅，但建議不對現行進口進行調整。川普總統認同商務部報告，故於 2020 年 2 月宣布成立專家小組，與日本共同討論在緊急時刻能確保鈦海綿能用於美國的國防與重要基礎設施，並要求國防部長擴展對國防安全與關鍵產業海綿鈦的取得管道，並支持國內生產到達國家安全所需之產量。[62]

6. 電力變壓器及其零組件：商務部於今年 5 月展開調查

美國商務部於 2020 年 5 月 4 日主動針對特定電力變壓器以及其零件，包括用以製造變壓器及變壓調節器之薄板（laminations）或捲鐵心（wound Cores）進行 232 條款的調查[63]。其中，零組件的部分主要原料為方向性電磁鋼片（grain-oriented electrical steels, GOES）。調查原因係因部分國會成員認為目前 232 條款對鋼鐵衍生產品所加徵的關稅並未包含 GOES 的衍生產品，使不少企業得透過加拿大及墨西哥進口規避相關衍生產品關稅。惟加拿大官員表示，若美國限制加拿大 GOES 的進口，將對北美供應鏈產生不良的影響。

電工鋼（electrical steels）是配電變壓器的主要材料，對各式能源均有極高的重要性，包括太陽能、核能、風能、碳和天然氣，故對於關鍵能源

---

[61] CRS Report, p.20.

[62] Memorandum of February 27th ,2020.

[63] U.S. Secretary of Commerce Wilbur Ross to Initiate Section 232 Investigation into Imports of Laminations and Wound Cores for Incorporation into Transformers, Electrical Transformers, and Transformer Regulators, DOC, https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/us-secretary-commerce-wilbur-ross-initiate-section-232-investigation.

基礎建設的影響亦不可言喻，目前商務部評估重點在於對高伏特電力變壓器（high-voltage electric-power transformer）產生的國安威脅。專家意見指出，若此類變壓器及輸電設備受到駭客攻擊，將會對國家的輸電網路產生嚴重影響。美國政府了解網路供應鏈脆弱性對電力部門的網路安全風險的增加，預估未來擬採取相關措施阻止向特定外國政府持有之企業購買大容量電力系統（bulk-power system）。產業團體如美國商會、國家對外貿易委員會意見基本上反對在 232 條款下限制進口，主張應課以反傾銷稅或平衡稅加以限制，目前對於韓國進口的變壓器零組件並已在稅率評估階段。無論如何，商務部目前持續對本案進行 232 調查當中[64]。

7. 移動式起重機：商務部於今年 5 月展開調查

美國商務部自 2020 年 5 月 19 日起對移動式起重機（mobile cranes）展開調查[65]，本案起於美國萬利多公司（Manitowoc Company）於 2019 年 12 月向美國政府提出請願，表示其為美國本土移動式起重機的主要供應商且長期與國防部具有合作關係，對維護美國國家安全及關鍵基礎建設有其重要性。現由於德國、奧地利及日本的起重機以低價進口，加上來自中國大陸的智慧財產權侵害，造成 2014 年以來進口起重機大幅成長至 72%，並導致該公司的生產工廠倒閉。萬利多公司並引用 USITC 的數據指出 2014~2019 年間起重機進口增加高達 152%，而 2015 年的調查則指出中國製造商有 6 件非法竊取營業秘密並損害專利權在案，USITC 並已採取相關措施禁止在美販售中國製起重機。職此，萬利多公司現請求對進口起重機提高關稅，但排除該公司於德國製造之進口起重機。

然而，美國起重機產業對該請願抱持不同意見，不同意見主要來自起重機的租賃、銷售及相關服務業者，表示目前在美國境內投資的日本起重機製造商 Kobelco 和 Tadano，其產品更符合安全要求，且具備高品質，服

---

[64] CRS Report, p.21-22.

[65] U.S. Department of Commerce to Initiate Section 232 Investigation into Mobile Crane Imports, DOC, https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/us-department-commerce-initiate-section-232-investigation-mobile-crane.

務和可信賴度，同時其價格競爭優勢更甚於萬利多，加上萬利多事實上已數年未在美國境內進行研發，故近來美國國內已大幅減少對萬利多產品的需求，因此反對萬利多的提案。商務部目前仍在調查本案當中[66]。

8. 釩：商務部於今年 5 月展開調查

美國商務部於 2020 年 5 月 28 日起展開對進口釩（Vanadium）的 232 調查[67]。本案調查起於美國 AMG 釩業（AMG Vanadium）和美國釩業（U.S. Vanadium, LLC）兩間企業向美國政府請願，認為美國釩金屬產業受到不公平的進口價格、受限的出口市場以及中國大陸及俄羅斯的市場扭曲政策之影響，要求針對進口釩金屬是否對國家安全產生威脅進行調查。目前 AMG 釩業和其他美國釩鐵生產商持續受到美國對進口釩鐵的反傾銷稅課徵命令保護，惟該命令所適用之範圍僅限於釩鐵，排除其他釩的添加物質如氮化釩、二氧化釩等。

釩金屬主要應用在生產合金的過程，涉及飛機、噴射機引擎、導彈、能源儲存電池的製造材料，被美國內政部認定為關鍵礦產之一。反對進行 232 調查者認為，美國目前並沒有釩金屬的初級生產者，且國內缺乏五氧化二釩（vanadium pentoxide）生產釩鐵，下游生產者亦反對 232 條款措施的實施，認為若對釩金屬實施進口關稅，將可能導致煉鋼業的可用釩金屬的減少。商務部對本案的調查仍在進行中[68]。

（二）301 條款案件之實施概況

1. 301 條款之案件來源與進展

美國自 2007 年以來依據 301 條款授權調查及執行之案件共有 14 件，川普總統任內（2017 年~迄今）則有 6 件立案調查或執行。目前針對中國

---

[66] CRS Report, p.22-23.

[67] U.S. Secretary of Commerce Wilbur Ross Initiates Section 232 Investigation into Imports of Vanadium, DOC, https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/06/us-secretary-commerce-wilbur-ross-initiates-section-232-investigation.

[68] CRS Report, p.24-25.

大陸不公平貿易行為、法國數位服務稅以及歐盟大型民用航空器補貼三案，USTR 均已決定依據 301 條款法律授權採取貿易報復措施；至於針對歐盟、巴西、印度等 10 個經濟體所實施的數位服務稅[69]、越南非法木材[70]、越南匯率操縱[71]三案，則仍在調查階段。基此，以下僅以中國大陸 301 措施之進展、以及美國對法國數位稅採行之措施，進行追蹤與簡要整理。

表 16　美國 301 條款案件調查及執行現況

年度	提出原因	受指控對象	指控事由	USTR 決定
2007	利害關係人提出聲請	中國大陸	中國大陸嚴重低估人民幣，相當於構成 WTO 禁止性補貼及違反 GATT 之義務。	USTR 決定不立案調查，因認定 301 條款調查無法有效處理這些問題。
	利害關係人提出聲請	加拿大	針對美國在加拿大境內的美國拍攝電視劇及劇院片之補貼，違反加拿大在 WTO 補貼及平衡措施協定義務。	USTR 決定不立案調查，因認定 301 條款調查無法有效處理這些問題。
2009	USTR 依職權發動	加拿大	加拿大履行 2006 年「軟木協議」之情形檢視。	USTR 認定加拿大未履行在「軟木協議」下之義務，決定對來自四個省分 (Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan)的軟木課徵 10%從價稅，直到美國課徵到 5,480 萬美元之 WTO 仲裁庭授權額度。
2010	利害關係人提出聲請	中國大陸	中國大陸推動綠能科技的政策，包括對稀土在內的若干金屬實施出口建置、對於風力與太陽能電力等實施進口替代的禁止性補貼，導致歧視外國產品。	USTR 發現中國大陸風力設備基金以使用國內產品為條件給予補貼，構成進口替代的禁止性補貼，且該等措施並未通知 WTO，違反透明化義務，故於 2010 年 10 月 22 日向 WTO 提出告訴。
2011	利害關係人	德國	針對德國律師性向	USTR 決定不立案調查，因認定

[69] Initiation of Section 301 Investigations of Digital Services Taxes, Federal Register 85 FR 34709, June 5 2020, https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/05/2020-12216/initiation-of-section-301-investigations-of-digital-services-taxes.

[70] Initiation of Section 301 Investigation: Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to the Import and Use of Illegal Timber, Federal Register 85 FR 63639, Oct. 8, 2020, https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/08/2020-22270/initiation-of-section-301-investigation-vietnams-acts-policies-and-practices-related-to-the-import.

[71] Initiation of Section 301 Investigation: Vietnam's Acts, Policies, and Practices Related to Currency Valuation, Federal Register 85 FR 63637, Oct. 8, 2020, https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/08/2020-22271/initiation-of-section-301-investigation-vietnams-acts-policies-and-practices-related-to-currency.

年度	提出原因	受指控對象	指控事由	USTR 決定
	提出聲請		測驗規定，未遵守與美國間之友好通商條約下之國民待遇、最惠國待遇、及其他不歧視美國公民等義務。	聲請人未提供充分證據支持德國的規定，對美國商業活動造成負擔。
	利害關係人提出聲請	多明尼加	多明尼加政府徵收財產但未給予適當補償，違反美-多 FTA。	USTR 決定不立案調查，因認定聲請人所聲稱徵收的財產，並非為美國投資人所擁有。
	利害關係人提出聲請	以色列	以色列政府在 1980 年與美國進行美-以 FTA 談判之行為，損害美國產業利益。	USTR 決定不立案調查，因聲請人欠缺適格性外，聲請書內容也未證明以色列政府有構成 301 條款所規範之情形存在。
2016	利害關係人提出聲請	歐盟	歐盟基於肉品中含有特定荷爾蒙激素而禁止美國輸入之肉品，WTO 已認定未符合 SPS 協定義務。	歐盟已遭 WTO 認定禁止含荷爾蒙牛肉措施違法，美國在獲得 WTO 授權 1 億 1,680 萬美元後，在 301 條款法律授權下進行貿易報復。
2017	USTR 依職權發動	中國大陸	中國大陸的法律、政策、措施或行為有不合理或歧視，而侵犯美國智慧財產權或創新技術發展。	USTR 調查認定中國大陸之措施不合理並對美國商業產生不合理負擔，宣布對中國大陸之不公平貿易行為採取應對行動，包括加徵關稅、訴諸 WTO 爭端解決程序及投資限制。
2019	USTR 依職權發動	法國	法國要求提供特定數位服務，全球營收超過 7.5 億歐元且在法國的數位營業額超過 2,500 萬歐元的企業需課徵數位服務稅 3%。遭指控有不合理、歧視，且對美國企業造成負擔及限制。	USTR 自 2019 年 7 月起展開調查，並於同年 12 月公布調查結果。2020 年 7 月正式宣布將對法國價值約 13 億美元之 21 項進口產品加徵 25%進口關稅。惟為期待法國正面回應，此項貿易報復措施將推遲 180 天（即 2021 年 1 月 6 日）後方開始生效。
	USTR 依職權發動	歐盟	針對歐盟及部分會員國對大型民用航空器之補貼措施，WTO 已認定違反 SCM 協定義務。	歐盟已遭 WTO 認定補貼措施違法，美國在獲得 WTO 授權近 75 億美元之報復金額後，在 301 條款法律授權下進行貿易報復。
2020	USTR 依職權發動	奧地利、巴西、捷克、歐盟、印度、印尼、義大利、西班牙、土耳其、英國	針對奧地利等國家在近兩年來陸續考慮或已採取之數位服務稅措施，將調查是否對美國企業產生不合理之歧視，以及是否偏離美國和國際稅務準則。	USTR 宣布自 2020 年 6 月 5 日起展開調查，並將徵詢公眾意見至 7 月 15 日止。惟受疫情影響，目前尚未決定公聽會舉辦日期。

年度	提出原因	受指控對象	指控事由	USTR 決定
	USTR 依職權發動	越南	2019 年越南輸美高達 37 億美元的木製家具中，有大量使用由柬埔寨、喀麥隆及民主剛果進口，屬於瀕臨絕種的木材，違反國際公約；但是越南政府對於此種「非法木材」疏於管理，任由其進口，因而構成不公平貿易行為。	USTR 宣布自 2020 年 10 月 2 日起展開調查，並將徵詢公眾意見至 11 月 12 日止。惟受疫情影響，目前尚未決定公聽會舉辦日期。
	USTR 依職權發動	越南	越南國家銀行（SBV)在過去 3 年干預外匯市場，使得越幣在 2017 年被低估 7%、在 2018 年被低估 8.4%。此外，越南政府還透過 SBV 在 2019 年執行 220 億美元的外匯購買，實質降低越南盾匯率約 3.5~4.8%。越南措施可能有不合理或歧視美國企業之情形。	USTR 宣布自 2020 年 10 月 2 日起展開調查，並將徵詢公眾意見至 11 月 12 日止。惟受疫情影響，目前尚未決定公聽會舉辦日期。

資料來源：本研究自行整理。

2. 中國大陸 301 案件之後續發展

美國總統川普（Donald Trump）於 2017 年 8 月指示美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）對中國大陸展開 301 條款之不公平貿易行為調查，USTR 於 2018 年 3 月 22 日發布調查報告後，川普於同日簽署總統備忘錄，宣布對中國大陸之不公平貿易行為採取應對行動，包含加徵關稅、訴諸 WTO 爭端解決程序及投資限制等三項主要途徑來對中國大陸施壓，迫使其改變技術與創新政策措施方面的不公平貿易行為。以下簡要歸納與分析涉及 301 措施目前在 WTO 之相關爭端案件進展。

（1）美國將中國大陸不公平貿易行為訴諸 WTO 爭端解決程序（DS 542）

USTR 按川普總統之指示，於 2018 年 3 月 23 日就中國大陸不公平貿易行為訴諸 WTO 爭端解決程序(*China — Intellectual Property Rights II*, DS 542）。美國主要控訴中國大陸實施有關智慧財產權相關措施，違反 TRIPS

協定第 28.1 條（排他專屬權），以及第 28.2 條（移轉專利權之權利）等規定。WTO 已在 2018 年 11 月同意美方請求成立小組，並於 2019 年 1 月 16 日完成小組成員的選任。然而，美國隨後在 2019 年 6 月 3 日依《爭端解決規則與程序瞭解書》（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）第 12.12 條之規定，請求小組暫停程序至 12 月 31 日，小組同意美國之請求[72]。其後，美國四度要求暫停期間延長[73]，由於 DSU 第 12.12 條規定暫停期間不得超過 12 個月，美國於今年 6 月 1 日結束暫停恢復程序後，再度於 6 月 8 日提出暫停程序之請求，故此案仍在暫停階段，未有實質進展[74]。

（2）中國大陸挑戰美國 301 條款 WTO 適法性問題（DS 543, 565, 587）

中國大陸在 2018 年 4 月 4 日，也針對美國 301 條款報復措施循 WTO 爭端解決機制提出諮商要求，挑戰川普政府發動 301 條款調查程序，以及美方對中國大陸進口商品加徵 25%關稅之 WTO 適法性問題。中美雙方在諮商程序中未能達成解決方案，故中方請求就美國自 2018 年 7 月 6 日起，對總值約 340 億美元的中國大陸進口產品清單加徵 25%關稅，及同年 9 月 24 日起對總值約 2,000 億美元的中國大陸產品清單加徵 10%、嗣後提高為 25%關稅之措施一案成立爭端解決小組（*United States — Tariff Measures*, DS543）。

本案中國大陸主張美國系爭措施僅對中國大陸產品加徵關稅，且加徵關稅高於美國關稅承諾上限，有違反 GATT 第 I:1 條與第 II 條之虞。美國則主張，美中雙方已達成第一階段貿易協議，故依 DSU 第 12.7 條後段之規定，小組於報告內僅須簡要說明案情並報告已有解決方法，而毋須進行實質審理；假使小組仍要進行實質審理，美國主張則其加徵關稅之措施符合 GATT 1994 第 XX 條(a)項保護公共道德（public moral）必要措施之例外規定，並未違反協定義務。

---

[72] WTO doc, WT/DS542/10, 14 June 2019.

[73] WTO docs, WT/DS542/11, 10 Jan 2020; WT/DS542/12, 5 March 2020; WT/DS542/13, 11 May 2020.

[74] WTO doc, WT/DS542/14, 22 June 2020.

小組報告未採美國主張，其認為雙方相關談判仍在進行，且中方亦無意以談判結果取代爭端解決程序之裁決結果，故難認爭端「已獲解決」。而根據 DSU 第 3.8 條之規定，中方指控美方違反最惠國待遇之情事構成表面證據（*prima facie*），即推定美國違反此項義務，舉證責任在美國。小組雖同意美國所主張前述中國大陸之不公平貿易行為，已違反美國所欲維護之「是非標準」（standards of right and wrong），或可落入公共道德（public moral）概念範疇，但小組認為美國就「對特定產品加徵關稅之手段，可達到維護公共道德之目的」二者之實質關聯論述並不充分，亦未有證據支持對 301 措施涵蓋的產品加徵關稅可達到上開目的，故小組認為美國無法證明其系爭措施足以構成 GATT 1994 第 XX 條 a 項保護公共道德之必要措施。

小組於今年 9 月 15 日公布報告，裁決美國依《1974 年貿易法》（Trade Act of 1974）第 301 條，對特定中國大陸進口產品加徵關稅之措施，違反 GATT 1994 第 I:1 條最惠國待遇原則及第 II 條減讓表之規定。[75]

其後，中國大陸又針對美國 2018 年 8 月 16 日公告自 8 月 23 日起，對總值約 160 億美元的中國大陸進口產品清單加徵 25%關稅，請求另案成立「美國對中國大陸產品課稅案 II」之爭端解決小組（*United States — Tariff Measures on Certain Goods from China II*, DS 565），此案仍在諮商階段，尚未成立小組[76]。而在美國公告對總值約 3,000 億美元之中國大陸進口產品，分別自 2019 年 9 月 1 日及 12 月 15 日起加徵 15%關稅後，中國大陸又請求成立「美國對中國大陸產品課稅案 III」（*United States — Tariff Measures on Certain Goods from China III*, DS 587），此案亦在諮商階段，尚未成立小組[77]。

[75] Panel Report, United States - Tariff Measures on Certain Goods from China（United States — Tariff Measures）, WT/DS543/R, 15 September 2020.
[76] WTO doc, WT/DS565/2, 3 September 2018.
[77] WTO doc, WT/DS587/2, 16 September 2019.

表 17　中國大陸控訴美國 301 關稅爭端案件進展彙整表（DS 543, 565, 587）

對應的美方 301 課稅措施	爭端案件	中方請求諮商日期	中方控訴	案件進度
500 億清單（分兩批課徵）	**美國關稅案（DS 543）**	2018 年 7 月 6 日	美國自 2018 年 7 月 6 日起，對總值約 340 億美元的中國大陸進口產品清單加徵 25%關稅。（DS 543）	**2020 年 9 月 15 日公布小組報告**
	美國對中國大陸產品課稅案 II（DS 565）		美國自 8 月 23 日起，對總值約 160 億美元的中國大陸進口產品清單加徵 25%關稅。（DS 565）	諮商進行中
2,000 億清單	**美國關稅案（DS 543）**	2018 年 8 月 27 日	美國自 2018 年 9 月 24 日起對總值約 2,000 億美元的中國大陸產品清單加徵 25%關稅。（DS 543）	**2020 年 9 月 15 日公布小組報告**
3,000 億清單（分兩批課徵）	美國對中國大陸產品課稅案 III（DS 587）	2019 年 9 月 1 日	美國對總值約 3,000 億美元之中國大陸進口產品，分別自 2019 年 9 月 1 日及 12 月 15 日起加徵 15%關稅。（DS 587）	諮商進行中

資料來源:本研究整理

3. 對法國數位稅之 301 調查進展

法國數位服務稅（Digital Services Tax, DST）一案始於法國在 2019 年 7 月 25 日公告要求提供線上中介（digital interface）服務及目標式廣告服務，而全球營收超過 7.5 億歐元且在法國境內數位營業額超過 2,500 萬歐元之企業，必須課徵 3%的 DST，系爭措施並溯及自 2019 年 1 月 1 日起生效。USTR 自 2019 年 7 月起決定展開調查、8 月完成公眾意見徵詢。根據 USTR 於 12 月 6 日公布之調查結果，指出法國 DST 不合理、具有歧視性，且對美國企業造成負擔及限制，USTR 特別提出以下控訴調查結果：

- 法國 DST 之稅率結構和運作方式，包括所選取之應稅服務和應稅營收標準，均對美國數位營運商構成歧視；
- 法國 DST 措施回溯適用、以營業額而非所得為課稅標準、所適用的營收標準並未以實際在法國境內設立商業據點為依據，均不符常理且不符合現行國際稅務原則，對美國企業構成極大負擔；

- 法國 DST 措施僅適用於少部分的數位營運商，違反國際稅務原則，且對該等企業構成差別待遇。

基於此項調查結果，USTR 初步擬對法國價值約 24 億美元之 63 項產品加徵高達 100%的進口關稅作為貿易報復措施，此項加徵關稅措施後續將經公眾意見徵詢。同時，本次公告聲明，加徵關稅之決定將自正式公告起推遲 180 天，以便雙方在此期間進行適當諮商，尋求雙方均滿意之解決結果[78]。

上述公告經公眾意見徵詢後，USTR 於今年 7 月 10 日決定縮小課稅範圍，僅對法國價值約 13 億美元之 21 項進口產品加徵 25%的從價關稅，具體課稅產品包含三大類：(1)HS 3304：美容或化妝用品及保養皮膚用品（5 項）；(2)HS 3401：肥皂及有機介面活性劑（6 項）；(3)HS 4202：手提袋（10 項）。此項徵稅措施並將於 2021 年 1 月 6 日起正式實施[79]。

[78] Notice of Determination and Request for Comments Concerning Action Pursuant to Section 301: France's Digital Services Tax, Federal Register 84 FR 66954, Dec. 6, 2019, https://www.federalregister.gov/documents/2019/12/06/2019-26325/notice-of-determination-and-request-for-comments-concerning-action-pursuant-to-section-301-frances.

[79] Notice of Action in the Section 301 Investigation of France's Digital Services Tax, Federal Register 85 FR 43292, July 16, 2020, https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/16/2020-15312/notice-of-action-in-the-section-301-investigation-of-frances-digital-services-tax.

第三章　美國與主要經貿國家之經貿互動發展

第一節　美國與中國大陸之雙邊互動發展

美中第一階段貿易協議已於 2 月 14 日起生效，美中雙方在協議生效以後，已實施若干措施以落實協議承諾。然而，新冠肺炎於 2 月起開始造成全球的大流行，使川普開始將矛頭在次轉向中國大陸，多次在公開場合質疑中國大陸為病毒的來源，川普自身也在今年 10 月上旬染疫。此外，川普也曾公開表示疫情將不影響中國大陸遵守第一階段協議內容之承諾，並表明若中國大陸無法落實諾言，將不排除中止協議的可能性；惟美中雙方在 8 月下旬已完成第一次評估會議，雙方皆肯定目前執行進度，因此協議目前無中斷之可能。

另外，美國在 2020 下半年對中國大陸的態度轉趨積極，不但透過《香港自治法》制裁損害香港自治的官員並取消香港的關稅及旅遊特殊待遇，更進一步修改《出口管理規則》擴大適用出口管制的產品範圍，以及針對在美的中國大陸間諜進行調查；同時，美國近年亦推動若干合作計畫，尋找理念相似之夥伴進行合作。而有關第二階段協議的談判，川普原本預計於第一階段協議完成後將立即展開，惟目前未有任何具體協商時程傳出。

一、美中第一階段協議

美中第一階段協議於今年 1 月 15 日在白宮由美國總統川普與中國大陸國務院副總理劉鶴共同完成簽署，協議已在 30 天後，即 2 月 14 日起生效。中國大陸在本次協議中將單方面承擔更多義務，包括承諾未來兩年內額外向美國額外採購 2,000 億美元的能源、商品和服務，以及多項國內結構改革。本次協議主要為解決美國向來堅持中國大陸進行結構改革及消除貿易逆差之訴求，並涵蓋智慧財產權、技術移轉、農業、金融服務業、貨

幣操縱和匯率等議題。此外，為了確保中方落實協議內容，本協議訂有爭端解決的監督機制，且美國可對中國違反協議的行為再行制裁，若中方認為美國的制裁存有惡意時，則可選擇退出此一協議。

美中首階段貿易協議的簽署使長達兩年的美中貿易戰暫時獲得喘息。值得注意的是，儘管美中第一階段協議內容看似一體適用於美中雙方，然而實際上卻是中方顯著承擔多數義務的情況。例如協議第 1 章智慧財產權在多數段落均言明「美國現行法已符合協議相關要求」條款。第 3 章非關稅障礙亦多係要求中方接受美國檢測報告或開放讓美方檢測機構登記成為中國大陸合格檢測機構。第 6 章擴大進口適用對象同樣僅限於中國。換言之，中國大陸是履行此部協議之實際義務人，協議文字僅為了維持美中雙方有對等義務的表面觀感。

（一）美中第一階段貿易協議內容

美中雙方歷時多次談判回合始達成第一階段貿易協議，觀察本次協議內容，可發現有多數基本上已符合美國歷來的談判訴求，如要求消除貿易逆差（第 6 章中方承諾擴大採購）、實施可驗證機制（第 7 章同意實施雙邊評估和爭端解決）。在結構改革方面，也符合美國向來要求加強智慧財產權保護（第 1 章）、接受美國對敏感技術投資之限制且中國大陸不報復（第 2.1(3)條 中方承諾避免支持中國大陸企業海外收購先進技術；第 7.6 條雙方維持 WTO 權利義務），以及對服務業和農業之開放（第 3、4 章）等主張。然而，要求中國大陸停止對「中國製造 2025」的補貼、允許美國對其進行出口限制、阻止中方網路入侵美國商業網路等方面，則均不在本次協議的觸及範圍，推測這些未決的訴求將為美中未來第二階段協議談判的深水區議題。

表 18　美中第一階段貿易協議之章節架構

章次	章名	相關附件或附錄
1	智慧財產權	--
2	技術移轉	--
3	食品及農產品貿易	17 項附件（農業合作、乳製品及嬰兒配方奶、禽肉、牛肉、活種牛、豬肉、肉類及禽肉和加工肉類、肉類和禽肉電子資訊系統、水產品、稻米、植物健康、飼料添加劑及預混料等、寵物食品、關稅配額、國內支持、農業生物技術、食品安全） 1 項附錄（禁止美國不合格肉類輸入中方清單） 2 項附屬文件（美國低風險食品豁免中方驗證要求；中方允諾輸入美國水產品、飼料及飼料添加劑清單）
4	金融服務	--
5	總體經濟政策、匯率事項及透明化	--
6	擴大貿易	1 項附件（中方兩年內對美方擴大採購清單）
7	雙邊評估和爭端解決	1 項附件（雙邊評估和爭端解決安排之工作程序）
8	最終條款	--

資料來源：本研究自行整理。

以下將按協議章次逐一說明美中第一階段貿易協議所涵蓋之重點內容，同時一併檢視美中在歷來談判中所主張之訴求和談判底線，以進一步分析本次協議成果回應雙方談判訴求的程度。

1. 智慧財產權（IPR）

美中貿易協議第 1 章為智慧財產權專章，本章義務包含重點有營業秘密、藥品智財權、網路侵權、地理標示、仿冒藥品製造與出口、海關對侵害智財權產品之邊境執法、惡意商標、以及智財權救濟案件之法律程序與執行等面向。惟本章內容大多係由中國大陸單方承諾履行義務，美方大多言明其現行措施已符合協議規範要求。

事實上，有關智慧財產權的保護問題，始於美國貿易代表署（USTR）在過去 15 年來持續發布之〈特別 301 調查報告〉，指責中國大陸對智慧財產權（IPR）保護不力，存在大量盜版和商標假冒的問題，並將中方列為「優先觀察名單」。此外，〈301 調查報告〉也特別指出中國大陸指示中資企業併購美方企業及資產，以此獲取先進技術和 IPR；同時，中方政

府也常以未經授權的方式，入侵美方企業的商業網路，竊取 IPR 和機密商業資訊。

中方為回應上述關切，已在 2019 年陸續推動相關修法，且修法之方向或內容與美中協議要求程度或規範方向一致，包括 2019 年 1 月實施《電子商務法》、2019 年 1 月公告《專利法修正草案》、2019 年 4 月通過修訂《反不正當競爭法》、2019 年 8 月通過修訂《藥品管理法》等，反映出中方在美中談判期間實際上已先展開其內部國內法修法與調整。本次美中第一階段協議之 IPR 專章雖已部分處理過去美方之關切，惟由於 IPR 議題相當廣泛，特別是美國關切網路侵權的安全議題在美中第一階段協議略有處理，但從白宮經濟顧問納瓦羅（Peter Navarro）在協議簽署後即指出，美中第二階段談判期望探討中國透過網際網路竊取美國科技的行為，亦即美中協議處理有限，則可預期美中雙方未來在下一階段談判將持續針對該等議題進行談判。

2. 技術移轉

美中貿易協議第 2 章技術移轉專章，為美中貿易協議首次訂立多項具有拘束力的執行條款要求中方改革遵守。協議重點包含：（1）中國大陸未來不得再強迫外國企業移轉技術，作為外資進入中國市場、獲得行政審批或其他政府優惠待遇之條件；（2）中方承諾將提供透明、公平且正當的行政程序，並同意技術移轉和授權應根據自願且互惠的市場條件為之；（3）中方承諾避免指示或支持中國企業依據產業發展政策鎖定之目標業別，赴外投資收購相關技術[80]。

回顧美國 USTR 在 2018 年公布〈301 調查報告〉中指摘中國大陸透過強迫技術移轉所實施的不公平貿易行為，主要包含四大議題：（1）施壓境內美國企業向中方移轉技術作為投資核准的前提；（2）美國企業無法

[80]Fact Sheet of Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China, Technology Transfer, USTR, Jan. 15, 2020, available at: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Phase_One_Agreement-Technology_Transfer_Fact_Sheet.pdf.

以一般商業條件協議技術移轉的授權金；（3）中國政府指示收購海外先進技術；（4）網路入侵剽竊美方智慧財產權及機密商業資訊。

則此次技術移轉章重點為確保技術轉讓及相關程序之正當程序與透明化，則有某種程度回應前述指摘中國長年實施的不公平技術移轉慣例和作為，同樣觀察中國現行法規，也是已在新近通過或修訂的「外商投資法」、「行政許可法」等，以及透過廢止「技術進出口管理條例」，已朝著達到美中協議方向修法。惟對於未來中方持續落實協議義務之程度，則仍待觀察。

3. 食品與農產品

美中貿易協議第 3 章為食品與農產品專章。本章規範內容除農業章總則外，並於 17 項附件中分別具體規範農業合作、個別食品或農產品市場進入與檢驗檢疫標準、關稅配額、境內支持、農業生物科技(含基因食品)、食品安全等事項，其中，美國長久以來關切的乳製品、牛肉、豬肉、水果及雜糧、水產品、稻米、基因食品等食品或農產品等輸入中國市場問題，皆經中國同意相關市場進入與衛生檢驗檢疫標準，且明定中國應配合執行的時間表。

例如針對乳製品，中方認可符合美國乳製品安全規範之產品，即達到中國乳製品安全的水準(包括 FDA 認可機構、美國農產行銷的檢疫認證)；針對嬰兒配方產品，中方的技術審查時間應於 45 天完成、後續查驗 40 天完成；針對禽肉產品，協議生效 30 天內雙方簽署禽肉疫情管控的進口流程議定書，並且中方同意採行 OIE 相關標準；又針對牛肉，中方應依照 2017 年議定書，於協議生效後 1 個月後，中方取消所有牛齡限制；且對牛肉瘦肉精殘留值，Codex 有規定者依其規定，無規定者參考其他國家規定。針對各附件所規定的時程、期限等，中國如未依時限履行，美國均可訴諸本協議第 7 章之執行監督與爭端解決機制，提出申訴程序。

4. 金融服務

美中貿易協議第 4 章為金融服務專章。專章內容指出，主要目的係為兩國及其他國家的服務業及服務提供者確保公平、有效且非歧視性的市場

進入環境，涉及業別包含銀行服務、信用評等服務、電子支付服務、金融資產管理（不良債務）服務、保險服務，以及證券、基金管理與期貨服務等。中方於協議中承諾將對部分行業放寬設立標準，以及取消若干營業限制；美方則表示會以不歧視原則對待中國公司，且將儘快審核目前擱置之的中國機構之相關申請。

服務業議題首次出現於 2017 年川普與習近平首次會面，雙方宣布「百日行動計畫」之「早期收貨」項目，中國大陸即曾在服務貿易中承諾若干項目，但目前部分項目僅獲初步實現。而為回應美國對服務業之關切，中國大陸亦曾於 2019 年宣布，將於 2019 年 7 月 30 日執行「外資准入負面管理清單」（包括全國版和自貿試驗區版）及「鼓勵外商投資產業目錄」，以及於 2020 年 1 月 1 日實施新的《外商投資法》；另外，中國大陸銀行保險監督管理委員會主席也曾於 2019 年宣布將推出 12 項擴大開放金融業之措施。上述措施以及此次公布的文本內容可顯示，中國大陸在法令上已逐漸開放其金融業服務市場。

5. 總體經濟政策、匯率事項及透明化

美中貿易協議第 5 章為總體經濟政策、匯率事項及透明化專章。本章主要涵蓋與匯率事項相關之政策與透明化承諾，以高標準承諾抑止競爭性貶值及匯率目標，同時顯著增進透明化並提供執行機制。依據該章規定，締約雙方享有匯率政策自主權，且應遵守在 G20 之承諾及國際貨幣基金（IMF）協定之約束，避免操縱匯率；同時，締約雙方必須按時公布匯率與貿易平衡數據。倘如雙方對匯率政策與透明化出現問題，可透過該協議第 7 章之雙邊評估與爭端解決程序加以解決，並在必要時可請求 IMF 提供意見。原則上，透過該章規範將可加強中國的總體經濟政策與匯率穩定性，並確保中國大陸不會利用匯率政策與美國出口商進行不公平競爭 。

整體而言，美方對匯率政策之訴求為要求中國承諾不會操縱人民幣，並通報對市場干預的情形，亦即強化透明化機制，至於匯率專章亦涵蓋同等條款，包含避免競爭性貶值與將匯率用於競爭性目標，並另訂有透明化條款要求雙方揭露匯率與貿易平衡數據，而與美方訴求相符。

6. 擴大貿易

美中貿易協議第 6 章為擴大貿易，本章除了說明本次協議以及中國大陸其他開放經濟之措舉，將為中國大陸帶來貿易及經濟結構的改變，中方更承諾將擴大自美國及其他國家的貨品與服務之進口。此外，中國大陸於本協定中明文表示，將在 2020 及 2021 年期間，依照下表的規定，自美國進口約 2,000 億美國的貨品；且雙方預測在 2022 至 2025 年間，美國出口至中國大陸的貨品將會持續增加。

表 19　中國大陸承諾未來 2 年自美進口之項目別與金額

中國大陸承諾未來2年自美進口之項目與金額				
單位：10億美元				
產品目錄		以2017為基準年所設立之中國自美國的年進口量		
		第1年（2020年）	第2年（2021年）	兩年合計
製成品（Manufactured Goods）		32.9	44.8	77.7
1	工業機械			
2	電器設備與機械			
3	藥品			
4	飛機（訂單與交付）			
5	汽車			
6	光學與醫療器材			
7	鋼鐵			
8	其他製成品			
農產品（Agriculture)		12.5	19.5	32.0
9	油籽			
10	肉類			
11	穀物			
12	棉花			
13	其他農產品			
14	海鮮			
能源產品（Energy)		18.5	33.9	52.4
15	液化天然氣			
16	原油			
17	精鍊產品			
18	煤炭			
服務業（Services）		12.8	25.1	37.9
19	智慧財產權使用費			
20	商務旅行與旅遊			
21	金融服務與保險			
22	其他服務			
23	雲端與相關服務			
總計		76.7	123.3	200.0

資料來源：美中第一階段貿易協議。

美中貿易戰開打的主要原因之一，係為川普認為雙方間的貿易逆差過於龐大；且川普政府曾於 2018 年至 2019 年期間，根據美國「301 條款」公布四批清單，對自中國大陸進口之商品，加徵 10%至 25%的關稅。由於消除雙方約 2000 億美元的貿易差距乃為美中貿易談判其中一大訴求，故中國在美中第一階段協議中承諾將將於第一年自美國採購 767 億，並於 2 年間達到 2,000 億美元採購承諾，乃大致符合了美方最初的訴求。

7. 雙邊評估和爭端解決

美中貿易協議第 7 章為雙邊評估和爭端解決，本章旨在確保協定執行的有效性,並允許締約雙方以公平且迅速的方式解決爭端。依據本章規定，美中雙方同意在高層（high-level）與日常工作（daily work）層級分別設立「貿易架構小組」（Trade Framework Group）與「雙邊評估和爭端解決辦公室」（Bilateral Evaluation and Dispute Resolution Office，以下簡稱辦公室）並定期展開會議與進行雙邊協商。同時，該章亦建立強而有力的爭端解決程序，明定爭端解決時程，並允許締約方在協商未果時，依其損害或損失採取適當且相稱的回應措施 。

執行機制本來為美國談判初期就堅持納入的機制，目的在確保中國大陸會履行義務，因此美國 USTR 曾提出定期查核及自動制裁等主張；相對的,中國大陸則要求應尊重其主權尊嚴。檢視美中第一階段貿易協議規定，可發現與美國訴求相仿，但仍有若干差異。

首先，在定期查核方面，協議附件 7-A 即明定貿易架構小組與辦公室應分別於每 6 個月及每季舉行 1 次會議，以評估協定執行情形。其次，在自動制裁方面，美方過去曾提出在協商機制無法化解雙方爭端時，控訴方可啟動「快速撤回」（snapback）機制，允許美方片面實施合乎比率的懲罰性關稅，且中方不可報復。而協議第 7.4 條明定，倘如協商程序未能有效解決爭議，則雙方應就控訴方所受損失的回應快速展開協商；如協商仍未果，美方則可基於防止情勢升級、維護正常雙邊關係之目的，停止協議義務或採取適當且相稱的補救措施。此時，如中方認為美方所採取行動係基於善意而為，則中方不可採取反制措施。因此美中協議有關自動制裁之

規範仍與美國主張相仿。

然與美方當初訴求略有不同且對中方較為平衡的規範，則是未來被指摘違反義務之一方（即中國大陸），認為美方實施制裁出於惡意的話，則可在書面通知對方後即退出此一協議；又即便有此協議，雙方保留在 WTO 可提出訴訟的權利，且未明文限制中方不得報復，實際上保留了中國大陸未來選擇退路的權利。

表 20　美中談判訴求及美中貿易協議回應程度

美中談判重點	美國訴求	中國大陸白底線	美中貿易協議回應程度
消除貿易逆差	● 第1年減少逆差1000億美元；第 2 年再減少 1000 億美元	● 美國應同步完全取消關稅 ● 採購數字與去年 G20 共識不同	● 中方承諾擴大採購（協議第 6 章）
結構改革	● 停止「中國製造 2025」補貼、及美國對其進出口限制	● 尊重中國大陸主權尊嚴	● 本次協議未觸及
	● 阻止網路入侵美國商業網路		● 中方承諾加強 IPR 保護（協議第1章第1.13-1.14條）
	● 加強 IPR 保護		● 中方承諾加強 IPR 保護（協議第 1 章）
	● 接受美國對敏感技術投資之限制，且中國不報復		● 中方承諾避免支持中國大陸企業海外收購先進技術（協議第 2 章第 2.1(3)條； ● 雙方維持 WTO 權利義務（協議第 7.6 條）
	● 中國大陸關稅降至與美國相同水準（從 10%降至 3.5%）		● 本次協議未觸及
	● 開放服務業與農業		● 中方承諾開放服務業及農業（協議第 3、4 章）
實施可驗證機制	● 定期查核自動制裁：在特定條件未達成時，美國得以自動調升關稅，中國大陸不得報復	● 尊重中國大陸主權尊嚴	● 同意實施雙邊評估和爭端解決（協議第 7 章）； ● 控訴方可在諮商程序終結後實施救濟

資料來源：本研究自行整理

（二）第一階段協議執行進度

在美國與中國大陸完成第一階段協議簽署後，美國於 2020 年 1 月 16 日宣布，將自 2020 年 2 月 14 日起，對清單四第一部份之中國大陸進口商品，將關稅自 15%降至 7.5%（該清單內之中國大陸貨品於 2019 年 9 月 1 日起被美國加徵 15%的關稅）；中國大陸隨後於 2020 年 2 月 6 日表示，自 2020 年 2 月 14 日起，將價值 750 億美元之自美進口產品的加徵關稅減半（中國大陸該清單內之貨品則於 2019 年 9 月 1 日起被加徵關稅）。除雙方降低關稅以外，美中雙方亦對落實協議承諾採取若干行動，並於今年 8 月第一次針對落實情形完成評估；以下將針對相關措施進行整理。

1. 美中 8 月份進行第一次貿易協定檢視

美國貿易代表萊泰澤、財政部長梅努欽，以及中國大陸國務院副總理劉鶴，於 2020 年美國時間 8 月 24 日下午以電話會議形式，針對美中第一階段協議落實情形進行首次評估。根據美中第一階段貿易協議附件 7-A 規定，貿易框架小組（Trade Framework Group）應定期於每 6 個月進行一次評估會談；第一階段協議已於今年 2 月 14 日生效，故會議原本應於 8 月 15 日舉行，但最後延至 8 月 24 日召開。有傳聞指出會議延期的可能原因之一為中方代表劉鶴仍在參加北戴河會議，另一可能原因則是美國官員給予中國大陸更多時間，以增加中方對美國產品的採購。

美中雙方皆於會議結束後發表聲明。USTR 表示中國大陸針對智慧財產權保護、移除對美國農業與金融服務業之障礙，以及削除強制技術移轉等議題已採取若干有效的結構性改革，並肯定中國大陸購買美國產品已顯著增加；同時，雙方亦對未來履行協議所須採取之行動進行討論。[81]另一方面，中國大陸商務部的聲明則僅說明雙方就總體經濟政策等議題進行具

[81]USTR, 2020.08.24, ‘Statement on Call Between the United States and China’. Available online at https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/august/statement-call-between-united-states-and-china. Last viewed: 2020.10.20

建設性之對話。[82]

2. USDA 與 USTR 於 10 月共同發布農產品履行進度報告

美國與中國在結束 8 月份的首次評估會議後，USTR 與 USDA 也於 10 月共同發布中國大陸履行第一階段協議在農產品開放之「期中檢討報告」[83]。從此期中檢討報告之發布，再次顯現美國對中國是否落實農業相關義務之重視程度。

此份期中檢討報告表示，第一階段協議關於農產品的義務主要在第三章及第六章，第三章賦予中國大陸需多應按既定時程、具體方向加以落實之義務，而該章共有 57 項具體義務項目，在 10 月份公布報告時，中國大陸已履行其中 50 項義務。第六章則是設定中國大陸應向美國採購農產品的具體採購金額，該份報告統計顯示，中國大陸採購農產品的金額，已達到 2020 年採購目標的 71%。

（1）中方履行第三章義務之進展

期中檢討報告指出，第一階段協議第三章規定中國有義務實施結構性改革－包括簡化其監管流程並提供擴大美國產品進入中國大陸市場的機會進入，之前美國 USTR 與 USDA 也陸續於 2 月 25 日、3 月 10 及 24 日，以及 5 月 21 日，針對美中第一階段執行進度發布公告，說明中方在農產品的開放及相關產品法規的改變。誠如前述，10 月份的期中檢討報告對於中方在第三章的具體義務共有 57 項，而中方已經落實其中 50 項，惟該份報告並未揭示所謂 57 項之歸納方式，故整體而言，僅可掌握中方已履行的義務項目如下：

- 取消對美國家禽肉（包括寵物食品）的進口禁令

---

[82]中華人民共和國國務院，2020 年 8 月 25 日，「劉鶴與美貿易代表萊特希澤、財長姆努欽通話」。資料來源：http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-08/25/content_5537149.htm。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 20 日。

[83] Interim. Report on the Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China, AGRICULTURAL TRADE, https://ustr.gov/sites/default/files/assets/files/interim-report-on-agricultural-trade-between-the-united-states-and-china-final.pdf

- 對進口牛肉和牛肉產品取消 30 個月牛齡禁令，中國內部並取消所有以牛齡為限制之任何禁令
- 允許進口美國園藝產品進口，包括生鮮馬鈴薯片，加州油桃，加州酪梨，和藍莓。
- 允許進口美國大麥和飼料產品加工的蒂莫西·乾草，苜蓿乾草顆粒和方塊，以及杏仁粉顆粒和方塊。
- 取消對含反芻動物材料的美國寵物食品進口限制。
- 更新可出口到中國的美國海鮮產品許可清單。
- 擴大可出口中國的美國牛肉和豬肉產品及加工肉品的清單
- 中方發佈奶粉的新國內標準，以允許從美國進口該等產品；認可美國乳製品食品安全監督體系，因此可進口美國超濾，強化和延長保質期的牛奶；簡化美國乳製品和嬰兒配方奶粉廠商的註冊要求。
- 美中簽署區域協議，即便美國有特定地區發生致病性禽流感或新城病，仍允許美國未受影響地區的家禽肉持續出口中國。

而上述義務之達成，可從 USTR 與 USDA 四次公告之內容逐一實現：

a. 2 月 25 日[84]—允許新鮮馬鈴薯進口、解除畜產品等進口禁令，以及更新動物性蛋白等可出口至中國大陸之企業清單

USTR 與 USDA 共同表示，中國大陸已採取若干行動以落實美中第一階段中之承諾，包含允許美國新鮮切片馬鈴薯進口、解除對畜肉及畜產品進口禁令（包含含有畜類成分的寵物食品）、解除對含有反芻動物成分寵物食品的進口限制，以及更新美國可出口至中國大陸的動物性蛋白、寵物食品、乳製品、嬰兒配方，以及工業用油脂之相關企業清單，以及可出口

[84] USDA, 2020.02.25, 'USDA and USTR Announce Progress on Implementation of U.S.-China Phase One Agreement'. Available online at https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/02/25/usda-and-ustr-announce-progress-implementation-us-china-phase-one-0. Last visited on: 2020.05.28.

至中國大陸的食品添加劑、海鮮種類之產品清單。此外，該篇公告亦表示中國大陸已著手對部分美國農產品（如大豆、牛肉、豬肉等）排除懲罰性關稅，並減少對部分美國農產品加徵之關稅稅率。

b. 3 月 10 日[85]—允許杏桃進口至中國大陸、條件式解除牛肉產品的牛隻月齡限制，以及更新乳製品等可出口至中國大陸之企業清單

USDA 於 3 月 10 日發布公告更新美中第一階段落實進度，說明繼 2 月 25 日公告發布後，美中另簽署允許加州杏桃進口至中國大陸之協議、中國大陸條件式解除對 30 個月齡以上之牛肉及牛肉產品的限制，以及美國更新可出口至中國大陸的乳製品、嬰兒配方、海鮮，以及魚油及魚粉之相關企業清單。另外，中國大陸已於 2 月 28 日，宣布將 7 項硬木類產品排除在加徵關稅清單之外；且中方亦將自 3 月 2 日起，開放受加徵關稅影響之企業進行豁免申請。

c. 3 月 24 日[86]—美中簽署禽肉類區域性協議、中方允許 3 類賀爾蒙之 MRLs 使用及進口牛豬禽類產品，以及中方對美國飼料生產者登記之簡化程序

USTR 與 USDA 另於 3 月 24 日再次針對美中第一階段進展發表公告，相關措施如以下：

- 美中雙方簽署一禽肉類區域性協議，表示若檢測到美國特定區域發生致病性禽流感或病毒性新城病（Newcastle Disease），中國大陸仍會允許未受影響區域之禽類產品進口，此舉將有助於保護美國農民的市場進入機會。
- 中國大陸通知美國有關常使用於牛肉產品之三類賀爾蒙的最大殘

[85] USDA, 2020.03.10, 'USDA and USTR Announce Progress on Implementation of U.S.-China Phase One Agreement'. Available online at https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/03/10/usda-announces-continued-progress-implementation-china-phase-one. Last visited on: 2020.05.28.

[86] USDA, 2020.03.24, 'USDA and USTR Announce Progress on Implementation of U.S.-China Phase One Agreement'. Available online at https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/03/24/usda-and-ustr-announce-continued-progress-implementation-us-china. Last visited on: 2020.05.28.

留量規定（MRLs），美國認同中國大陸此舉符合科學證據之規範。

- 中國大陸承諾除部分特定產品外，允許美國牛肉、豬肉、禽肉類產品之進口；USDA 表示美國牛肉生產者自 2003 年以來，首次可以將近全部的牛肉產品出口至中國大陸，豬肉生產者亦可以擴大出口至中國大陸的品項。
- 更新美國可出口至中國大陸的酒糟企業名單。
- 美國食藥署公布一通知文件，以促進出口至中國大陸之動物性飼料加工企業登記；此外，因應受新冠肺炎爆發之影響，中國大陸對新的美國飼料生產者登記發布一簡化程序。

美國亦表示，中國大陸的關稅豁免程序正在進行中，USDA 也將持續對相關事項進行公告。

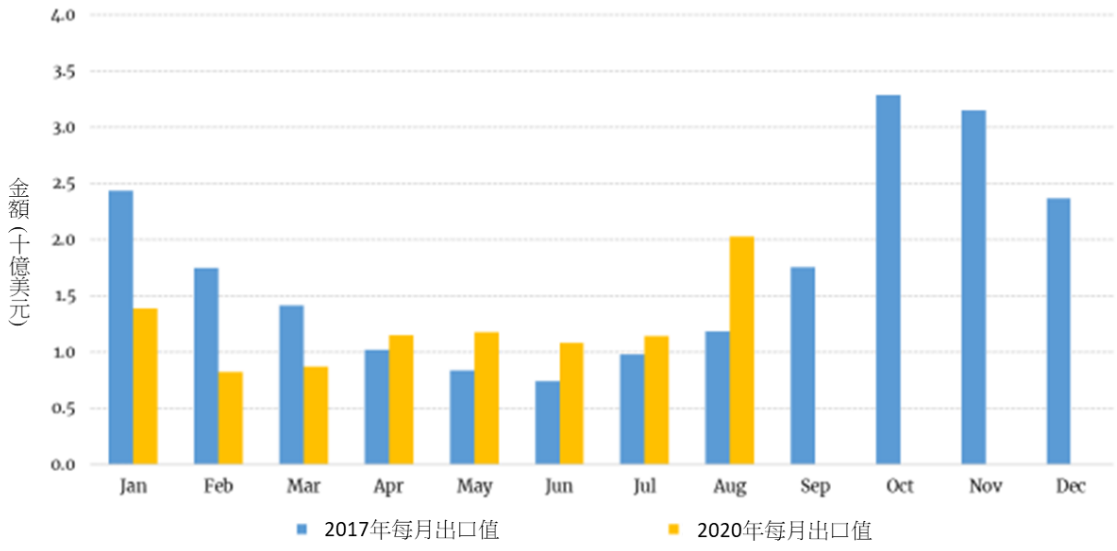
d. 5 月 21 日[87]—中國大陸開放藍莓等美國園藝作物進口，以及更新肉類、海鮮、乳製品等可出口至中國大陸之企業清單

USTR 與 USDA 於 5 月 24 日針對美中第一階段落實進度第四度發布更新，說明中國大陸已開放美國藍莓、加州酪梨、加工用之美國大麥，以及苜蓿乾草塊和顆粒、扁桃殼顆粒、梯牧乾草植物的進口。中國大陸日前亦更新其允許進口之美國企業清單，目前已涵蓋 499 間牛肉企業、457 間豬肉企業、470 間禽肉類企業、397 間海鮮產業、253 間乳製品企業，以及 9 間嬰兒配方企業；中方另已於 5 月 15 日公布食用級乳清蛋白粉的國內標準，且未來將開放美國該類產品的出口。除此之外，美國表示中國大陸目前持續實施期關稅豁免程序，以促進美國相關產品的進口，USDA 將持續對相關事項進行公告，USTR 也會檢視自中國大陸進口之產品是否有適用關稅豁免之品項。

[87]USDA, 2020.05.21, 'USDA and USTR Announce Progress on Implementation of U.S.-China Phase One Agreement'. Available online at https://www.usda.gov/media/press-releases/2020/05/21/usda-and-ustr-announce-continued-progress-implementation-us-china. Last visited on: 2020.05.28.

（2）中方履行第六章採購美國農產品之進展

針對美國特別關注的農產品採購，期中檢討報告中也指出，中國大陸對美方農產品採購達 236 億美元，已近乎第一階段協議中方在 2020 年採購目標之 71%。該報告認為出口統計常有數個月的時間落後，因此評估方法除了採用實際出口數據外，尚搭配農業部的每周銷售報告(weekly Export Sales Reports)(截至 2020 年 10 月 8 日)。報告指出，中國大陸自 4 月起，每月自美國農產品採購的金額皆高於 2017 年水準，8 月更是呈現大幅的成長。(詳圖 1)



資料來源：USTR and USDA (2020), Interim Report on Agricultural Trade between the United States and China, 23 Oct. 2020，Chart 1。

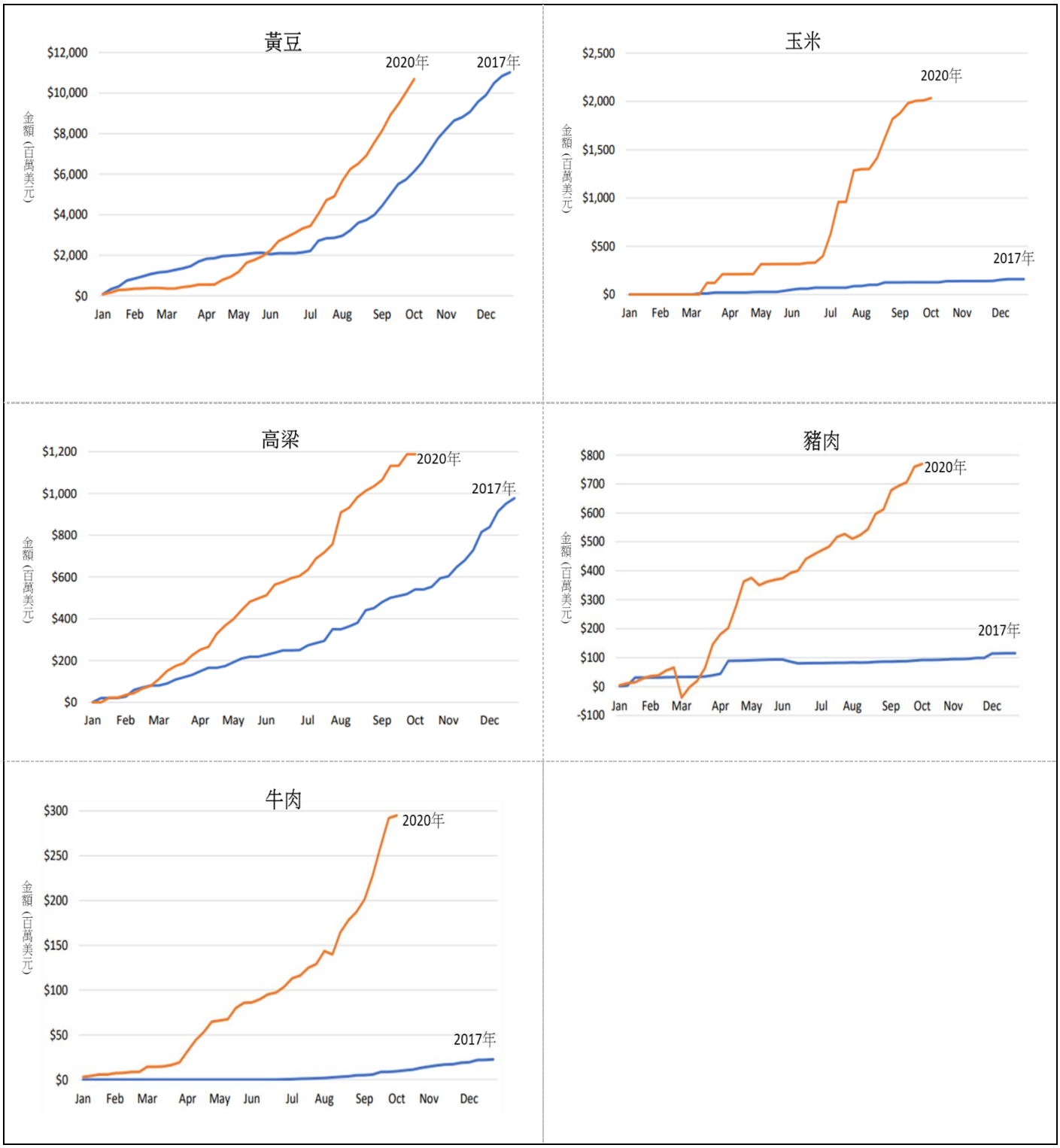
圖 1　2017 年及 2020 年美國農產品每月出口中國大陸金額

期中檢討報進一步指出，就美國主要農產品對中國大陸出口情況來看(詳圖 X)，在大豆方面，美國對中國大陸的大豆出口自 9 月初以來平均每週出口皆在 110 萬噸以上。自八月初以來，美國對中國大陸的銷售額接近歷史最高水準，累計出口量近 1,500 萬噸，出口金額達 62 億美元，這些產品大部分會在 2020 年年底前出口。

在玉米方面，美國對中國大陸的玉米出口也創下了歷史最高紀錄。美國在 7 月 30 日當週對中國大陸出口了 194 萬公噸的玉米，創下單日最高銷量，也是全美有史以來的第三大單。截至 10 月 8 日，美國對中國大陸玉米出口累計金額已達 2017 年同期的 12 倍。

在高粱方面，2020 年 1-8 月，美國對中國大陸的高粱出口金額達 6,170 萬美元，較 2017 年同期成長 10%。8 月後，美國對中國大陸出口仍維持強勢成長趨勢，截至 10 月 8 日，美國對中國大陸高粱出口累計金額已達 2017 年同期的 2 倍。

豬肉、牛肉及其製品出口方面亦同，美國對中國大陸的出口也創下了歷史新高，截至 10 月 8 日，美國對中國大陸豬肉及牛肉的累計出口金額分別達 2017 年同期的 8 倍及 25 倍。



資料來源：USTR and USDA (2020), Interim Report on Agricultural Trade between the United States and China, 23 Oct. 2020。

圖 2　2017 年及 2020 年美國主要農產品每週累計對中國大陸出口金額
(截至 2020 年 10 月 8 日，百萬美元)

3. 中方履行整體採購金額之評估

除了農產品外，中國大陸承在第一階段協議中承諾將在 2020 至 2021 年的兩年期間，自美國進口之金額較 2017 年增加約 2,000 億美元，並預計於第一年完成新增 767 億美元的目標（實體商品部分則佔其中 639 億美元）。

美國 PIIE(Peterson Institute for International Economics)就中國大陸 1~9 月履行第一階段協議的採購承諾進行檢討[88]，依協議規定，今年中國大陸需自美國增加進口 639 億美元的農工及能源產品，亦即中國大陸採購清單的總進口金額應達 1,730 億美元。按 1~9 月的採購目標，中國大陸應自美國進口 1,249 億美元，但中國大陸實際進口金額僅 659 億美元，是 1-9 月目標值的 53%，目前整體採購達成率約 38%。

就個別產業來看，農產品 1~9 月的採購目標為 250 億美元，實際進口金額為 129 億美元，是 1-9 月目標值的 52%，目前整體採購達成率約 35%。製成品 1~9 月的採購目標為 827 億美元，實際進口金額為 477 億美元，是 1-9 月目標值的 58%，目前整體採購達成率約 43%。能源產品 1~9 月的採購目標為 154 億美元，實際進口金額為 53 億美元，是 1-9 月目標值的 34%，目前整體採購達成率僅 21%。

惟單就農產品採購金額之達成度，PIIE 評估結果與前述 USTR 與 USDA 期中檢討報告指出中方採購農產品已達 2020 年預期目標之 71%，兩者間顯有落差。

4. 雙方各自延長豁免關稅之期限

針對已豁免加徵 301 懲罰性關稅之中國大陸商品，USTR 已陸續在今年 3 月起對清單一中若干項已獲得豁免商品，以及分別於今年 8 月 11 日對清單二、清單三、9 月 2 日對清單四之全部已豁免商品，宣布將其豁免

[88] https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods

期間延長至今年 12 月 31 日。[89]

另一方面，中國大陸國務院關稅稅則委員會於今年 5 月 12 日公布對第二批對美加徵關稅商品的第二次排除清單，宣布自 5 月 18 日起，對加熱電阻器、稀土等 79 項美國進口產品，暫緩課徵一年的懲罰性關稅。[90]除此之外，稅則委員會亦於今年 9 月 15 日發布公告，表示第一次排除清單中的 16 項產品原於 9 月 16 日失效，故將其豁免期間延長一年。[91]

5. 中國大陸其他單邊措施

（1）對金融業擴大開放

中國大陸國務院金融穩定發展委員會辦公室於 2019 年 7 月 20 日宣布，將推出 11 條金融業對外開放措施，主要開放亮點為允許放寬外資保險公司進入之條件、鼓勵境外金融機構參與設立或投資入股商業銀行理財子公司，以及將取消證券公司、基金管理公司和期貨公司外資投股比例限制之規定，由 2021 年提早至 2020 年等[92]。為落實上述措施，中國大陸證券監

[89]USTR, '$34 Billion Trade Action (List 1)', Available online at https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china/34-billion-trade-action; '$16 Billion Trade Action (List 2)', Available online at https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china/16-billion-trade-action; '$200 Billion Trade Action (List 3)', Available online at https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china/200-billion-trade-action; '$300 Billion Trade Action (List 4)', Available online at https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china/300-billion-trade-action. Last viewed: 2020.10.21

[90]國務院關稅稅則委員會，2020 年 5 月 12 日，「國務院關稅稅則委員會關於第二批對美加徵關稅商品第二次排除清單的公告」。資料來源：http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/12/content_5510945.htm。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 20 日。

[91]國務院關稅稅則委員會，2020 年 9 月 14 日，「國務院關稅稅則委員會關於對美加征關稅商品第一次排除延期清單的公告」。資料來源：http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/15/content_5543541.htm。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 20 日。

[92]具體內容如下：（1）允許外資機構在中國大陸進行信用評價業務時，對銀行間債券市場和交易所債券市場的所有種類債券進行評比；（2）鼓勵境外金融機構參加設立、投資入股商業銀行理財子公司；（3）允許境外資產管理機構與中資銀行或保險公司的子公司合資設立由外資控股的理財公司；（4）允許境外金融機構投資設立、入股養老金管理公司；（5）支持外資全資設立或入股貨幣經紀公司；（6）對於人身險的外資股本比例限制由 51%提高至 100%的過渡期，由 2021 年縮短至 2020 年；（7）取消境內保險公司合計持有保險資產管理公司的股份不得低於 75%的規定，並允許境外投資者持有股份超過 25%；（8）放寬外資保險公司進入條件，並取消 30 年經營年限要求；（9）將取消證券公司、基金管理公司和期貨公司外資投股比例限制之規定，由 2021 年提早至 2020 年；（10）允許外資機構獲得銀行間債券市場 A 類主承銷

督管理委員會（以下稱「證監會」）於 2019 年 10 月 11 日發布兩則公告，對相關開放措施訂立具體時程。

其一，自 2020 年 1 月 1 日起，取消期貨公司外資股比限制，對符合條件之外資投資者所持有之期貨公司股權比可達 100%；其二，自 2020 年 4 月 1 日起，取消基金管理公司外資股比限制，以及自 2020 年 12 月 1 日起，取消證券公司外資股比限制[93]。目前對於期貨公司與基金管理公司投資股比例限制已按照既定行程完成開放，證監會進一步於 2020 年 3 月 13 日公告，對於取消證券公司外資股比限制，將自原訂之 12 月 1 日提前至 4 月 1 日實施，以落實美中第一階段貿易協議之要求，且表示證監會將持續積極推動資本資場的對外開放[94]。

中國大陸人民銀行副行長於 8 月時表示，中國大陸自 2018 年 4 月以來，已推動超過 50 項之開放措施，包含外資金融機構進入中國大陸、推動資本市場雙向開放、取消境外合格投資者的額度限制、取消企業信用評等與支付清算等進入限制，以及給予外資國民待遇等。副行長表示，皆下來將確認開放之措施具相應之制度、推動全面落實進入市場前之國民待遇以及負面清單管理制度、加強風險管理系統並使監管能力呼應開放標準，以及惟互完善的國際經濟管理體系。[95]

（2）智慧財產權保護

有關提升對智慧財產權的保護，中國大陸國家知識產權局於 2020 年 4 月 20 日發布《關於強化知識財產權保護的意見》推進計畫（以下簡稱「推

執照；以及（11）使境外機構投資者投資銀行債券市場便利化。資料來源：http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-07/20/content_5412220.htm。

[93]中國政府網，2019 年 10 月 11 日，「證監會新聞發佈會公佈明確取消證券公司、基金管理公司外資股比限制時點等」。資料來源：http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/11/content_5438594.htm。最後瀏覽日期：2020 年 5 月 27 日。

[94]中國證券監督管理委員會，2020 年 3 月 13 日，「證監會明確取消證券公司外資股比限制」。資料來源：http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/zjhxwfb/xwdd/202003/t20200313_372037.html。最後瀏覽日期：2020 年 5 月 27 日。

[95]人民網，2020 年 8 月 25 日，「央行：四大舉措主動有序擴大金融業高水平開放」。資料來源：http://money.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0825/c42877-31836212.html。最後瀏覽日期：2020 年 8 月 25 日。

進計畫」），期待藉由修改相關法令、建立與智慧財產權相關保護及處罰機制、擴大對外交流等方式，打擊中國大陸國內智慧財產權侵權之行為。推進計畫包含 8 大項目共 133 項計畫，預計在 2020 至 2021 年期間，透過修訂與智慧財產相關法律、擴大其執法強度、建立完善的保護機制、提升智慧財產權相關案件流程處理速度、增加對外交流與合作、確保相關資源配置、促進相關宣傳與文化建設，以及強化有關機關的保護制度等方式，嚴懲境內對智慧財產權的損害行為，以創造更良好的經商環境。[96]

除上述推進計畫之外，中國大陸海關先前公布對侵害智慧財產權產品的取締情形，以及最高人民法院亦發布一系列公告，強化對違反智慧財產權之法律執行效力。[97]

二、美中全方面角力於下半年轉趨明顯

美國與中國大陸的對抗在 2020 年下半年較上半年轉趨明顯，首先，美國產業安全保障局修改《出口管理規則》，除了擴大「外國生產直接產品」的適用範圍，同時禁止美國出口使用於人權迫害的行為；中國大陸亦將於 12 月 1 日起正式實施《出口管制法》，打擊損害中國大陸利益的出口管制濫用行為。此外，有關數位戰方面，美國推出乾淨網路計畫，以及限制抖音與微信在美國境內的交易行為。同時，美國透過《香港自治法》制裁違害香港自治的中國大陸官員，並在今年持續針對中國大陸在美間諜進行調查，以及揚言在 2022 年底將不符合上市標準之中國大陸企業自美國股票市場強制下市。

[96]中國大陸國家知識產權局，2020 年 4 月 20 日，「2020—2021 年貫徹落實《關於強化智慧財產權保護的意見》推進計畫」。資料來源：http://www.cnipa.gov.cn/zscqgz/1147678.htm。最後瀏覽日期：2020 年 8 月 31 日。

[97]中華人民共和國海總署，2020 年 4 月 24 日，「中國海關 2020 年一季度智慧財產權執法情況」，資料來源：http://www.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302425/3018626/index.html；中華人民共和國最高人民法院，2020 年 10 月 20 日，資料來源：http://www.court.gov.cn/search.html?content=%E7%9F%A5%E8%AF%86%E4%BA%A7%E6%9D%83。最後瀏覽日期：2020 年 8 月 31 日。

（一）出口管制

美國商務部產業安全保障局（Bureau of Industry and Security, BIS）近年頻繁以國家安全為原因，對相關企業實施出口管制，要求美國廠商在出口相關貨品前皆須獲得許可後方可進行；BIS 更進一步於今年 5 月修改相關內容，使出口管制規則更加嚴格。另一方面，中國大陸將於今年 12 月起正式實施《出口管制法》，藉以抵抗其認為濫用出口管制之國家。

1. 美國商務部出口管制

有關美國今年所執行之出口管制，主要可以歸類為與國家安全相關之高科技產業、人權議題及南海爭議等三類，相關介紹如以下：

（1）高科技議題

BIS 於去（2019）年 5 月 16 日將對華為技術有限公司（以下簡稱「華為」)及其分布在其他 26 個國家之 68 間關係企業列為實體清單(Entity List)，其後又以避免華為（Huawei）規避美國的出口管制取得美國製造或開發的電子零件產品為由，於同年 8 月 19 日新增 46 家、今（2020）年新增 8 家關係企業於實體清單名單中。此外，BIS 在去年對華為進行出口管制後，亦核發為期 90 天的臨時通用執照（Temporary General License, TGL）予相關企業，該執照已獲得數次展延，惟 BIS 於今年 8 月 17 日宣布，該執照已於 8 月 13 日到期且不再延長有效期限。除此之外，BIS 於今年 5 月及 8 月進一步修改《出口管理規則》（Export Administration Regulation, EAR）中對「外國生產直接產品規則」(Foreign-produced Direct Product rule, FDP ）的規範內容，要求使用美國技術或軟體之外國生產直接產品的再出口、從國外出口（export from abroad），或於國內移轉相關產品至任何一間列於實體清單中的企業時，應獲得 BIS 之執照或豁免。[98]

[98]Bureau of Industry and Security, 2020.08.17, 'Addition of Huawei Non-U.S. Affiliates to the Entity List, the Removal of Temporary General License, and Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule)', *Federal Register*. Available online at https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/20/2020-18213/addition-of-huawei-non-us-affiliates-to-the-entity-list-the-removal-of-temporary-general-license-and. Last viewed: 2020.10.21

除了華為之外，據了解，BIS 有意對中國大陸境內最大的半導體晶圓代工廠—中芯國際及其相關企業進行出口管制。目前雖未正式公告，惟若干廠商表示已收到 BIS 信件，表示對中芯國際的出口將可能被使用於軍事用途而對美國產生不可皆受的風險，因此要求美國相關企業在出口給中芯國際時，須事先獲得 BIS 的核准。[99]

（2）人權議題

根據 BIS 所發布之資料，BIS 分別已在去（2019）年 10 月、今年 6 月及 7 月，以迫害新疆維吾爾族自治區中少數穆斯林族群人權為由，目前已共計將 37 間中國大陸企業列於出口管制的實體清單當中。[100]此外，BIS 在考量政府以外違反或侵害人權之進口個體或實體，以及政府侵害國際規範認可以外之人權等兩項因素後，在今年 10 月修改 EAR 第 742.7 條中對人權的規範，避免美國出口產品（特別指名電信通訊產品、資訊安全及感應器等）應用於違反或侵害人權的行動，包含審查、監督、居留或過度使用武力迫害。[101]

另一方面，除了上述出口管制措施外，美國海關及邊境保衛局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）在今年 9 月 14 日發布公告，對來自中國大陸的產品發布 5 項暫扣令（Withhold Release Orders, WROs），禁止相關服飾、髮類製品、棉花、電腦零件等產品進入美國市場。根據公告指出，上述產品涉及中國大陸政府強迫維吾爾族及其他少數民族進行國家支持（state-sponsored）之勞動生產，故美國此舉為打擊非法及不人道的現代奴役行為（modern slavery)，防止上述中國大陸物品對美國勞工與企業造

[99]Reuters, 2020.10.04, ‘SMIC has had 'preliminary exchanges' with U.S. over export restrictions’. Available online at https://www.reuters.com/article/usa-china-smic-idUSKBN26P0JS. Last viewed: 2020.10.21

[100]Wilbur Ross, 2020.07.20, ‘Commerce Department Adds Eleven Chinese Entities Implicated in Human Rights Abuses in Xinjiang to the Entity List’. U.S. Commerce. Available online at https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/07/commerce-department-adds-eleven-chinese-entities-implicated-human. Last viewed: 2020.10.21

[101]Bureau of Industry and Security, 2020.10.06, ‘Amendment to Licensing Policy for Items Controlled for Crime Control Reasons’, *Federal Register*. Available online at https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/06/2020-21815/amendment-to-licensing-policy-for-items-controlled-for-crime-control-reasons. Last viewed: 2020.10.21

成損害。[102]

（3）南海爭端

BIS 於今年 8 月 24 日將 24 將中國大陸企業，以協助中國大陸軍方在南海建造人工島嶼為由，列入實體清單之中。商務部長羅斯（Wilbur Ross）表示美國及國際社會皆譴責中國大陸聲稱其對南海的主權，說明列入清單中之企業在中國大陸的挑釁行為中扮演重要角色。[103]

2. 中國大陸出口管制

（1）商務部修改中國禁止出口限制出口技術目錄

中國大陸商務部及科技部於今年 8 月 26 日宣布調整《中國禁止出口限制出口技術目錄》，新增包含交通運輸、電信服務、訊息處理服務等 17 項業別共 53 種技術於清單中，以加強對管制技術出口。[104]

（2）出口管制法將於今年 12 月 1 日起正式實施

中國大陸人民代表大會於今年 10 月 17 日通過《出口管制法》，該法將於今年 12 月 1 日正式生效，包含五個章節共 49 項條文，內容涵蓋管制政策、管制清單、管制措施、兩用物項出口[105]管理、軍用物品出口管理、監督責任等。其中，值得注意的為該法第 48 條，明訂當任何國家或地區

---

[102]U.S. Customs and Border Protection, 2020.09.14, 'DHS Cracks Down on Goods Produced by China's State-Sponsored Forced Labor'. Available online at https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/dhs-cracks-down-goods-produced-china-s-state-sponsored-forced-labor. Last viewed: 2020.12.07

[103]Wilbur Ross, 2020.08.24, 'Commerce Department Adds 24 Chinese Companies to the Entity List for Helping Build Military Islands in the South China Sea'. U.S. Commerce. Available online at https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/commerce-department-adds-24-chinese-companies-entity-list-helping-build. Last viewed: 2020.10.21

[104]商務部及科技部，2020 年 8 月 28 日，「關於調整發佈《中國禁止出口限制出口技術目錄》的公告」，中國大陸國務院。資料來源：http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-08/29/content_5538299.htm。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 22 日。

[105]根據中國大陸《兩用物項和技術進出口許可證管理辦法》，兩用物項係指《中華人民共和國核出口管制條例》、《中華人民共和國核兩用品及相關技術出口管制條例》、《中華人民共和國導彈及相關物項和技術出口管制條例》、《中華人民共和國生物兩用品及相關設備和技術出口管制條例》、《中華人民共和國監控化學品管理條例》、《中華人民共和國易制毒化學品管理條例》及《有關化學品及相關設備和技術出口管制辦法》所規定的相關物品及技術。資料來源：http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/zcfgk/content/post_2521047.html。

濫用出口管制措施，而對中國大陸國家安全產生危害時，則中國大陸可以採取對等措施。[106]

路透社在報導中指出，雖然新華社的報導僅說明該法的主要目的為打擊損害中國大陸利益的出口管制濫用行為，並未提及任何與美國或其他國家相關的內容，惟美國近期以來對華為、中芯國際等的管制，很明顯已激怒中國大陸。[107]另外，彭博社亦指出，中國大陸的《出口管制法》是否會影響抖音（TikTok）出售予美國甲骨文公司（Oracle Corporation），為後續值得關注的發展。[108]

（二）美國因應數位戰之策略

1. 乾淨網路計畫

美國國務院依據《2019 財政年度國防授權法》（John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019）第 889 條之規定，於今年 4 月 29 日宣佈 5G 乾淨路徑（5G Clean Path）倡議，要求所有進入和離開美國外交機構的 5G 網路流量，需為一條乾淨的網路傳輸路徑。該倡議目的係確保包含國民隱私及企業敏感資訊等國家資產，不會受到中國大陸政府的惡意入侵。

國務卿龐佩奧於進一步今年 8 月 5 日宣布將該倡議擴展為「乾淨網路計畫」（Clean Network Plan），目標係為推動制定國際上可廣泛接受的數位信任標準作為採購設備之判斷依據，計畫內容包含乾淨電信營運商（Clean Carrier）、乾淨應用程式商店（Clean Store）、乾淨應用程式（Clean Apps）、乾淨雲端（Clean Cloud）、乾淨海纜（Clean Cable）及乾淨路徑

[106]中國大陸全國人民代表大會，2020 年 10 月 17 日，《中華人民共和國出口管制法》。資料來源：http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/cf4e0455f6424a38b5aecf8001712c43.shtml。最後瀏覽日期：2020 年 10 月 21 日。

[107]Reuters, 2020.10.18, ‘China passes export-control law following U.S. moves’. Available online at https://www.reuters.com/article/china-parliament-exports-idUSKBN27305Y. Last viewed: 2020.10.21

[108]Murphy, 2020.10.18, ‘China Lawmakers Pass Export Control Law Protecting Tech (2)’. *Bloomberg Law*. Available online at https://news.bloomberglaw.com/international-trade/china-lawmakers-pass-export-control-law-protecting-tech-2?context=search&index=28. Last viewed: 2020.10.21

（Clean Path）等六大面向。[109]乾淨網路計畫執行方式包含與可信賴之夥伴合作，已知目前已有臺灣、日本、英國、愛沙尼亞、法國等 20 個國家參與[110]，以及各國電信商 30 餘家。

此外，龐佩奧於今年 9 月 23 日舉行之「第 2 屆布拉格 5G 安全會議」（Prague 5G Security Conference 2020）上提及，美國將擴大「數位連結與資通安全夥伴關係」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP）[111]的計畫規模，邀請相關與會成員加入此倡議，同時亦將強力支持歐盟制定的《5G 工具箱》作為確保 5G 網路安全的政策倡議。[112]

2. 限制抖音與微信在美國進行交易

前述提及美國總統川普針對抖音（Tik-tok）、微信（WeChat）以及字節跳動（ByteDance）所簽署之行政命令，亦為美國與中國大陸在數位戰角力的戰場。美國政府以確保資訊與通訊技術服務供應鏈的安全為由，認定相關軟體會對美國的國家利益、企業與公民等造成風險與危害，故限制抖音與微信在特定日期後於美國境內的交易行為，並強制要求字節跳動公司出售抖音業務，且上述交易須獲得 CFIUS 的允許。[113]

（三）美國通過香港自治法

由於中國大陸於今年 5 月 28 日的第 13 屆人民代表大會上，正式通過《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律

---

[109]U.S. Department of State, 2020, ‘The Clean Network”. Available online at https://www.state.gov/the-clean-network/. Last viewed: 2020.10.21

[110]國務院目前列舉之國家有阿爾巴尼亞、澳洲、加拿大、捷克、丹麥、愛沙泥亞、法國、希臘、以色列、日本、拉脫維亞、挪威、波蘭、羅馬尼亞、斯洛文尼亞、瑞典、臺灣、英國、美國、越南等 20 國。

[111]「數位連結與資通安全夥伴關係」為龐佩奧於 20218 年提出之倡議，主要目標有以下四點：擴大及加深新興市場可安全連網的能力，協助夥伴國制定或修訂可維持開放網際網路（open internet）之政策及法規，促進美國國產的資通訊產品及服務出口使美國業者增加當地國市場佔有率，以及協助夥伴國建構資安能力與採用資安最佳做法。

[112]U.S. Department of State, 2020.09.23,’ Secretary Pompeo’s Video Remarks at the Prague 5G Security Conference 2020’. Available online at https://www.state.gov/secretary-pompeos-video-remarks-at-the-prague-5g-security-conference-2020/. Last viewed: 2020.10.22

[113]Executive Order 13942 of August 6th, 2020; Executive Order 13943 of August 6th , 2020; Executive Order of August 14th , 2020.

制度和執行機制的決定》（亦稱港版《國安法》），美國總統川普隨後於5月29日的記者會中表示，將撤銷香港在關稅及旅遊的特殊及優惠待遇，並對直接或間接危害香港自主性的中國大陸及香港官員進行制裁。

據此，川普於7月14日簽署行政命令第13936號「香港正常化行政命令」（The President's Executive Order on Hong Kong Normalization），廢止美國對香港的特殊待遇，意即香港未來將受到與中國大陸同等對待，不再享有關稅、旅遊的特別待遇，美國出口敏感性高科技產品至香港時亦須受到嚴格審查；同時，宣布《香港自治法》（Hong Kong Autonomy Act）的生效，賦予美國政府限制相關人士入境美國的權力。[114]除此之外，美國財政部於8月7日根據《香港自治法》，宣布制裁包含香港特首林鄭月娥在內等11位危害香港自治的中國大陸及香港官員，凍結其在美國擁有的資產並禁止其在美國境內或與美國人禁行交易。[115]

（四）美國對中方人員進行控管

1. 美國調查中國大陸軍方背景人員及間諜行為

美國總統川普於5月29日發布第10043號「禁止特定中國大陸學生與研究人員入境美國」之公告（Proclamation on the Suspension of Entry as Nonimmigrants of Certain Students and Researchers from the People's Republic of China），指控中國大陸為擴展其軍方能力，利用相關人員至美國獲取敏感性技術且竊取智慧財產權，已對美國安全造成危害。[116]據了解，美國目前已撤銷超過1,000名留學生之簽證。[117]

另一方面，美國聯邦調查局（FBI）局長瑞伊（Christopher Wray）於7月7日發表演說時提及，中國大陸的經濟間諜對美國的經濟及國家安全

[114]Executive Order 13936 of July 14th, 2020

[115]U.S. Department of Treasury, 2020.08.07, 'Treasury Sanctions Individuals for Undermining Hong Kong's Autonomy'. Available online at https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088. Last viewed: 2020.10.22

[116]Proclamation 10043 of May 29th, 2020.

[117]Pamuk et al., 2020.09.16, 'U.S. cancels visas of more than 1,000 Chinese nationals deemed security risks', *Reuters*. Available online at https://www.reuters.com/article/usa-china-visas-idUSKBN2602SH. Last viewed: 2020.10.22

產生威脅，說明目前美國每 10 個小時就會啟動一件與中國大陸有關的反間諜調查案件，且在 COVID-19 爆發後，多數案件與美國健康相關機構、藥廠及學術單位研究有關。瑞伊更進一步指責中國大陸政府與共產黨為不良外國勢力（malign foreign influence）的指使者，竊取美國企業與個人隱私並企圖利用美國的開放環境來取得利益。[118]

此外，美國政府於 7 月 21 日以保護美國智慧財產權及隱私為由，要求中國大陸於 72 小時內關閉其位於休士頓的總領事館。根據美國國務院於 7 月 24 日發表的聲明稿，美國司法部表示休士頓領事館協助具中國大陸解放軍背景之人員隱藏身分取得入境美國簽證，且該領事館亦涉及德州研究中心的詐欺案件；且美國政府先前亦於休士頓逮捕一名商人，說明其受到中國大陸企業補貼並竊取美國企業的營業秘密。[119]

2. 將若干中國大陸媒體列為外國使團

美國國務院已於今年 2 月 18 日、6 月 22 日及 10 月 21 日，將新華社、中國環球電視網、中國國際廣播電台等共 15 間的中國大陸媒體列為外交使團（Foreign Missions）名單。[120]國務院表示，上述媒體偽裝成獨立的新聞機構，實際上卻宣傳中國大陸的共產主義思想，故將其歸類為隸屬於中國大陸政府的外交使團。[121]

---

[118]Wray, 2020.07.07, 'The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States'. FBI. Available online at https://www.fbi.gov/news/speeches/the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states. Last viewed: 2020.10.29.

[119]U.S. Department of State, 2020.07.24, 'Briefing With Senior U.S. Government Officials On the Closure of the Chinese Consulate in Houston, Texas'. Available online at https://www.state.gov/briefing-with-senior-u-s-government-officials-on-the-closure-of-the-chinese-consulate-in-houston-texas/. Last viewed: 2020.10.22

[120]美國國務院於 2 月 15 日將新華社、中國環球電視網（CGTV）、中國國際廣播電台、中國日報，以及美國海天發展公司（人民日報駐美機構）等 5 間列為名單；6 月 22 日有中國中央電視台、中國新聞社、人民日報及環球時報等 4 間；以及 10 月 22 日有一財全球、解放日報、新民晚報、中國社會科學報、北京周報和經濟日報等 6 間。

[121]U.S. Department of State, 2020.10.21., 'Designation of Additional PRC Propaganda Outlets as Foreign Missions'. Available online at https://www.state.gov/designation-of-additional-prc-propaganda-outlets-as-foreign-missions/. Last viewed: 2020.10.22

3. 擬於今年年底關閉全美所有孔子學院

美國參議院常設調查小組委員會（Permanent Subcommittee on Investigations）於 2019 年 2 月 27 日發布「中國大陸對美國教育系統影響」（China's Impact on the U.S. Education System）報告，內容提及孔子學院的建立目的係為中國大陸欲透過軟實力，改善全世界認為中國大陸為經濟及安全威脅之印象；此外，報告指出多數孔子學院受到中國大陸政府資助，且中國大陸政府幾乎控制所有在美孔子學院。[122]美國國務卿於今年 9 月 1 日表示，中國大陸利用孔子學院在美國大學內召募間諜，並為中國大陸宣傳政策且帶來不良的影響，希望在今年年底前關閉全美的孔子學院，減少其所帶來的風險。[123]

（五）強制不符合規定之中國大陸企業在美國市場下市

根據川普總統於 2020 年 6 月 4 日簽署「保護美國投資業者避免承受來自中國大陸公司的重大風險」之總統備忘錄（Memorandum on Protecting United States Investors from Significant Risks from Chinese Companies），[124]美國總統金融市場工作小組（President's Working Group on Financial Markets）根據備忘錄指示於 8 月 6 日提出建議。其中最重要的一點，係建請美國證券交易委員會（Securities and Exchange Commission）強化在美國交易所的上市標準，要求企業的查核工作底稿（Audit working papers）具可得性。[125]因此，美國財政部長梅努欽於今年 8 月 10 日表示，對於不符合會計標準之中國大陸及其他國家的企業，將於 2022 年底將其自美國股票

[122]Permanent Subcommittee on Investigations, 2019, 'China's Impact on the U.S. Education System'. *United States Senate.*

[123]Reuters, 2020..09.02., 'Pompeo hopeful China's Confucius Institutes will be gone from U.S. by year-end'. Available online at https://www.reuters.com/article/us-usa-china-pompeo-idUSKBN25S6AV. Last viewed: 2020.10.22

[124]Memorandum of June 4th, 2020.

[125]U.S. Department of the Treasury, 2020.10.22, 'President's Working Group on Financial Markets Releases Report and Recommendations on Protecting Investors from Significant Risks from Chinese Companies'. Available online at https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1086. Last viewed: 2020.10.23

市場強制下市。[126]

三、未來美中關係研判

（一）美中第一階段協議應當會持續實施

USTR 代表萊泰澤、美國財政部長梅努欽，以及中國大陸副總理劉鶴於 8 月 24 日透過電話會議形式，完成對美中第一階段協議落實情形的首次評估。美國肯定中國大陸為履行協議所進行之改革性措施以及對美國產品的購買，中國大陸亦表示與美國進行建設性的談話，雙方回應顯示將持續推動該協議的執行。

雖然川普曾數次表示對中國大陸非常失望，揚言若中方未能如實履約，則不排除中斷該貿易協議。中國大陸媒體亦曾報導與美國「重新」對美中協議進行協商的可能性，川普表示重新討論不在選項之中，要求中國大陸遵守協議內容。[127]此外，川普雖於 10 月初染疫，僅再度指責中國大陸為病毒的來源，卻未提及任何與貿易協定相關之訊息，因此研判新冠肺炎議題目前對美中貿易第一協定不會有太大的影響。

且加上 8 月份 USTR 已表示中方有實質履行第一階段之進展，並且 USTA 於 10 月份共同與 USDA 發布期中檢討報告中，對於中方履行協議的農產品開放程度給予充分背書，在農產品檢驗檢疫法規改革上不僅已履行 57 項中之 51 項，也對於農產品採購目標已達今年預定目標之 71%。總體而言，中國大陸目前之落實進展已開始實現美國產品擴大出口之利益，雙方於 2020 年底前破壞第一階段協議的機會不高。然而在美國政府即將易手由民主黨拜登所領導下，美中第一階段協議未來之發展仍待觀察。

---

[126]Reuters, 2020.08.11. ‘Chinese firms that fail U.S. accounting standards to be delisted as of 2022: Mnuchin., Available online at https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-companies-idUSKCN2562QX. Last viewed: 2020.10.22

[127]Aljazeera, 2020. 05.12., ‘”Not interested”: Trump says won't renegotiate China trade deal’. Available online at https://www.aljazeera.com/ajimpact/interested-trump-won-renegotiate-china-trade-deal-200512015938182.html. Last visited on 2020.05.28

（二）第二階段可能談判之議題

川普政府在完成第一階段協議簽署後，曾表明將於大選後啟動第二階段談判，然而現階段選情結果，預期的 2021 年美國政府將由民主黨拜登政府所領導。鑑於拜登與其團隊向來反對川普政府對中國大陸展開關稅戰，從而美中第一階段協議乃至於第二階段協議，皆出自於美中 301 關稅戰而起，則美中協議之後續發展仍須靜觀其變。

不論關稅戰是否持續，倘若仍有第二階段美中談判，預估美國將對更多結構性改革議題提出要求，從第一階段協議觀察，中方已針對智慧財產權增加保護（第 1 章）、接受美國對敏感技術投資之限制且中國不報復（第 2.1(3)條 中方承諾避免支持中國企業海外收購先進技術），以及對服務業和農業之開放（第 3、4 章）等主張。然而美中第一階段協議未處理之重要結構改革議題甚多，USTR 在今年 3 月 6 日發布〈2019 年中國大陸履行 WTO 承諾報告〉（2019 Report to Congress On China's WTO Compliance）亦表示，第一階段美國關切議題尚未納入者，將持續在第二階段談判中尋找解決方式。歸納 USTR 在報告中提出的美國關切重點與與訴求，談判內容除了將包含智慧財產權、技術移轉與服務業市場進入在第一階段協議未涵蓋之部分，另產量過剩、補貼、政府控制企業、網路安全、資料在地化與跨境資料傳輸、藥品與醫療器材、競爭法執行、法規透明化與標準等議題，都可能是美國擬納入談協商的範圍。本報告歸納出美國在第二階段談判可能提出的訴求如表 21。[128]

表 21　美國與中國大陸談判的重要關切議題及目前進展

議題	美國主要訴求	第一階段協定達成內容
智慧財產權	**總體**	
	● 中國大陸對智慧財產權的保護不足，對美國企業的出口及投資造成阻礙。 ● 據USTR發布之特別301報告，中國大陸的盜版及仿冒品問題仍猖獗。	● 要求中國大陸修改與營業秘密、著作權、藥品相關智慧財產權、商標、地理標識等相關之法律規定 ● 要求中國大陸針對司法程序進行若

[128]USTR, 2020.03.16, '2019 Report to Congress On China's WTO Compliance'. Available online at https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Report_on_China%E2%80%99s_WTO_Compliance.pdf. Last visited on: 2020.05.27.

議題	美國主要訴求	第一階段協定達成內容
		干改變，如建立有嚇阻性之罰則、確保判決的有效執行。 ● 針對盜版物品，中國大陸須增加民事、刑事及行政的法律的使用。 ● 未涵蓋之議題將在第二階段協議繼續討論。
	子議題	
	● 營業秘密： 由於有多起中國大陸企業竊取營業秘密之案例，故美國要求中國大陸強化對營業秘密的司法管理，且中方政府不得支持不當竊取營業秘密做為商業使用之行為。	● 擴展對不當取得的民事罰則，包含入侵電腦的商業秘密竊取、由被告負起舉證責任、更容易取得預防性禁令、不須證明實際損失即可進行刑事調查、對於不當取得營業秘密可以使用刑事則罰，以及避免政府人員或第三方在未經授權情形下向政府公開未開開之資訊、營業秘密及機密性商業資料。
	● 藥品： 美國認為中國大陸對於藥品規範有以下問題—過度限制的專利檢驗措施、延遲且條件過多的查驗登記、對於不公平的商業使用以及未經授權揭露法規資料保護不足，以及需要有效機制處理專利侵權爭斷議題。	● 中國大陸同意建立國家級機制，做為對包含小分子藥物及生物相似藥等潛在藥品專利爭端的解決方法，允許專利擁有者在侵權商品上市前尋找救濟方法。 ● 中方在第一階段協議中同意延長專利權期限，對專利審核時的延遲且不合理進行補償。 ● 美中雙方將在第二階段協議中討論藥品資料保護議題。
	● 網路侵權： 美國表示中國大陸仍存在嚴重的網路盜版現象。 美國敦促中國大陸建立促進使用合法內容的政策環境，以及重新修訂現行不合適之相關法規。	● 第一階段協議要求中方對網路侵權採取有效且迅速的行動，並對違反規定之線上平台採取必要措施。
產業政策	**總體**	
	● 中國大陸採取一系列措施限制外國貨品、加工業者、服務提供者進入中國大陸市場；另一方面，提供大量資源、進行指導及實施法規來支持其國內政府控制企業及其他企業。	● 預計在第二階段協議中，納入補貼、政府控制企業、產量過剩、標準、網路安全等議題，且持續討論技術移轉在第一階段未涵蓋之範圍。
	子議題	
	● 補貼： 美國認為中國大陸若干補貼擬違反WTO的規定，且未盡通知義務，對美國企業造成損害。	● 第一階段協議內容並未涵蓋補貼議題，預計於第二階段討論。 ● 美國表示將與歐盟及日本針對未被規範之補貼進行討論。
	● 政府控制企業： 中國大陸政府控制企業阻礙美國企業在中國大陸市場的投資，並造成其他市場中的不公平競爭。	● 該份報告表示將可能在第二階段協議中討論有關政府控制企業之議題。
	● 產量過剩：	● 該份報告表示將可能在第二階段協

議題	美國主要訴求	第一階段協定達成內容
	由於中國大陸的政府控制企業以及「中國大陸製造2025計畫」造成部分產業全球產量過剩，尤其以鋼鋁最為嚴重。對此現象，美國已採取232條款防止國家安全遭受威脅。	議中討論有關產量過剩之議題。
	● 技術移轉： 美國針對中國大陸的特別301調查後，發現有四大議題： - 利用各中方式要求企業將技術及智慧財產權移轉給中方企業； - 剝奪美國企業使用市場規範與中國大陸企業進行技術核照協商之權力； - 中國大陸企業透過直接或不公平方式取得美國企業或資產來干預市場，以獲得最新技術及智慧財產權；以及 - 指導或支持網路竊盜及入侵美國商業電腦網絡以獲取利益。	● 中國大陸首次同意結束利用技術移轉做為獲得市場進入、行政審批及獲得政府利益的條件。 ● 中國大陸承諾對行政過程中以透明性、公平性及正當程序為原則，以及確保技術移轉及核照以市場條件為準則。 ● 中國大陸承諾不會利用外來資金做為獲得外國技術的方式。 ● 未涵蓋之議題將在第二階段協議繼續討論。
	● 標準： 美國關切的不只限於進入中國大陸市場的標準，中國大陸所設立之獨特國家標準之目的係為圖利中國大陸企業，利用其廣大國內市場迫使國際市場採用其標準。	● 報告表示，美國將採取雙邊或多邊方式，持續關中國大陸《標準化法》的發展及相關措施。
	● 網路安全： 美國指控中國大陸對外國資通訊產品及服務的限制，目的係為支持中國大陸技術在地化；且中國大陸規定關鍵部門所使用之產品與服務須為「安全且可控制」，使非中方企業的服務提供者處於不利地位，因而引起若干國家關切。 中國大陸在2017年至2019年所制訂與網路安全相關法規與其不歧視、不對貿易造成限制之承諾不相符。	● 報告表示，美國將持續對中國大陸的網路安全相關法規提出意見，並透過雙邊及多邊方式，要求中國大陸重新修改相關規定。
農業	**總體**	
	● 中國大陸法規執行的不一致性以及對市場的選擇性干預，使市場難以預測。 ● 中國大陸不使用以科學證據、國際標準做為評斷基準。	● 第一階段協議要求中國大陸於今明兩年每年至少購買400億美元的美國農產品，並於往後每年增加50億美元的採購。 ● 處理農產品及漁類產品的非關稅貿易障礙，品項包含肉品、禽肉、海鮮、米、乳製品、嬰兒配方、園藝產品、動物飼料及添加物、寵物食品與生物科技產品。
	子議題	
	● 關稅配額： 中國大陸未完全實現於WTO所承諾之配額。	● 中國大陸承諾將遵守WTO下對小麥、玉米及稻米的關稅配額，並將對配額進行改善。
	● 生物技術： 等待中國大陸政府審核之產品不斷增	● 中方承諾將以透明、可預測、效率及科學證據做為審核農業技術科技的基礎。

議題	美國主要訴求	第一階段協定達成內容
	加，為貿易帶來不穩定性，特別是玉米及苜蓿。	● 該協定亦呼籲中國大陸改善其對農業技術產品的授權程序，如對產品的審核不超過24個月及對程序增加透明性。 ● 中國大陸承諾對基改食品建立法規核准程序，以及與美國政府及進口商合作處理貨運中基因工程原料的低劑量呈現議題。
	● 食品安全法規： 中國大陸對TBT及SPS的通知義務尚未完全落實	● 第一階段協議內包含若干SPS與食品安全議題，中國大陸承諾執行之法規將以科學或風險為證據，且在保護人民健康必要時才使用。
	● 禽肉： 美國禽流感造成若干品項進入中國大陸市場之問題。	● 中國大陸承諾對於禽流感之規範，將符合世界動物衛生組織的標準；並簽署區域協定，避免未來不必要的限制。
	● 牛肉： 中國大陸對美國牛肉的殘留成分要求不符合國際標準。	● 中國大陸承諾解除對牛隻的月齡限制、認同美國的牛之追蹤系統，並且同意對三種合法使用的賀爾蒙設立最大殘留量限制（MRLs）；且對於MRLs認訂，中國大陸同意採用其他國家建立之科學證據風險評估數據。
	● 豬肉： 中國大陸對豬肉的要求不符合國際標準，並禁止特定藥物及生長激素的使用。	● 中國大陸在第一階段協議同意擴大允許進口之品項，且同意儘快對萊克多巴胺進行風險評估。
	● 園藝產品： 中國大陸長期未允許一系列美國園藝產品的進口，影響的品項包含馬鈴薯、杏桃、藍莓、酪梨等。	● 中國大陸於第一階段協議中，同意執行新的檢驗規章，同意新鮮馬鈴薯、藍莓、加州杏桃、加州酪梨的進口；並允許大麥、球團及立方體苜蓿、球團及立方體杏仁粉以及梯牧草的進口。
服務業之金融服務	**總體**	
	● 美國服務業在中國大陸的市占率遠小於美國在全球的市占率。 ● 中國大陸使用歧視性法規，如繁重的核照程序及營運要求，使美國業者無法在中國大陸市場完全發揮，受影響企業如銀行業、證券與資產管理、保險、電子支付、雲端運算、電子通訊、線上影音娛樂軟體、影片製作與分配、快遞及法律服務。 ● 中國大陸要求購買國內資通訊產品及服務、跨境資料傳輸之限制，以及資料在地化處理之要求，皆削減美國企業的市場進入機會。	● 美中第一階段針對美國金融服務提供者所遇到的障礙進行處理，包含對銀行業、保險業、證券業、資產管理、信用評等、及電子支付等業別之新創公司要求、外資限制及各項歧視性法規。 ● 對於其他服務業規範，預計將於第二階段協議內繼續討論。
	子議題	
	● 銀行服務： 中國大陸雖已開放外資銀行進入但仍存有限制阻礙外國銀行在其境內的設立及營運。	● 中方承諾擴大美國金融機構參與中國大陸市場的能力，包含銀行分行。 ● 中國大陸同意快速檢視及核准符合資格之美國證券投資基金管理證照之申

議題	美國主要訴求	第一階段協定達成內容
	歧視性與不透明法規亦限制外國銀行在中國大陸市場的參與。	請。 ● 中國大陸同意在評估其國內所有非金融債務工具的Type-A承銷服務之執照申請時，採用國際要求。
	● 證券、資產管理、及期貨服務： 中國大陸對證券、資產管理、及期貨公資的外資持股設有51%上限	● 第一階段協議中，中國大陸承諾自2020年4月1日起，移除對證券、資產管理、及期貨的外資持股比例限制。 ● 中國大陸承諾證券、資產管理、及期貨公司進入市場時，不會受到歧視待遇。
	● 保險服務： 中國大陸對保險服務的法規對外國保險業者的市場進入造成阻礙。 若干美國保險公司在中國大陸設立分公司時，無法快速獲得許可。	● 中國大陸承諾在2020年4月1日前，移除對外國保險公司的資本限制，以及30年執業經驗之要求。 ● 中國大陸另承諾將移除所有歧視性法規及要求，並快速檢視及審核證照申請。 ●
	● 電子支付服務： 許多美國信用卡及現金卡公司在中國大陸受到不合理之限制，且目前未有任何一家美國電子支付服務業者在中國大陸取得執照。	● 美國確保中國人民銀行將會改善其核照程序，允許美國電子支付服務提供者進入中國大陸市場；美國亦會持續追蹤中國大陸是否兌現其承諾。
	● 跨境資料傳輸與資料在地化： 中國大陸通過之《網路安全法》及《中華人民共和國國家安全法》禁止或限制商業用支跨境資料傳輸，且上述法規進一步要求「關鍵資訊基礎建設部門」的資料在地化。	● 第一階段協議內容並未涵蓋跨境資料傳輸與資料在地化議題，預計於第二階段討論。
透明化	● 中國大陸雖已將部分貿易相關法規發布於指定期刊中，但卻鮮少發布措施的相關評論、通報、通知、指令等措施。此外，期刊也鮮少刊登對於補貼、地方政府貿易相關措施之規範。 ● 美國認為中國大陸仍需改善對於大眾評論期的相關程序及措施。	● 美國表示第一階段協議中雖已規範若干透明化議題，但中國大陸在該議題上仍有進步空間。 ● 預計第一階段內未涵蓋之議題將會於第二階段進行討論。
藥品與醫療器材	● 美國表示中國大陸政府長期干預藥品與醫療器材之價格。	● 該份報告表示預計在第二階段協議中討論有關藥品與醫療器材之議題。
競爭法執行	● 美國認為中國大陸的《反壟斷法》在實施上保護重要的政府控制企業，以及由政府獨佔中方所認為的重要產業部門。且有若干美國企業表示中方政府對該法的選擇性執行，對外資企業及政府控制企業的執行成效不一。 ● 此外，中國大陸於2018年成立國家市場監督管理總局（SAMR），但美國認為SAMR並未對來自政府控制企業的併購者進行規範。	● 該份報告表示將在第二階段協議中討論有關競爭法執行之議題。

資料來源：本研究自行整理自「2019 年中國大陸履行 WTO 承諾報告」

（三）美國對中國大陸策略方針

白宮於 5 月 20 日發布〈美國對中策略方針〉（United States Strategic Approach to The People's Republic of China）[129]之文件，明確指出過去對中國大陸策略之失誤，且將重新評估對中國大陸的策略。

美國於報告中針對中國大陸對美國的經濟、價值與安全帶來的挑戰進行說明。首先，針對經濟面的挑戰，美國點出中國大陸的以下作為：政府控制企業造成生產過剩的現象、強制美國企業技術移轉、竊取營業秘密等網路安全議題、仿冒品猖獗之智慧財產權保護不足、宣稱開發中國家地位以在國際貿易中獲取利益、利用一帶一路計畫試圖影響全球政治權力及軍事能力的分部，以及中國大陸排放溫室氣體及從事非法、未報告及不受規範漁業等對全球造成損害之行為。再者，從價值面而言，美國崇尚生活、自由及追求快樂的權力，與中國大陸的貪腐、監視人民行動、妨害信仰與種族自由，以及不合理起訴特定人士之行為背道而馳，並表示美國記者在中國大陸時常受到政府的騷擾及威嚇。最後，對於國家安全的挑戰，美國認為中國大陸長期對鄰近海域及國家進行挑釁行為，且試圖透過不公平及歧視性措施獲得外國資料以主宰全球資通訊技術。

該份報告表示，為因應中國大陸的競爭，美國將有兩大目標：其一，強化美國機構、聯盟及合作夥伴，在面對中國大陸帶來威脅時的韌性；其二，要求北京停止或減少對美國及其夥伴的國家利益造成損害之行為。此外，美國將進行以下四項具體反制措施：（1）透過打擊經濟間諜及竊取商業秘密、保護美國學術環境、避免外國惡意組織進入美國資訊網絡、加強投資審核、實施出口管制、嚴查仿冒品等行為，保護美國人民及國土安全；（2）減少不公平貿易措施並提升出口，以及提升美國在產業中的創新與領導地位，以促進美國繁榮；（3）透過軍事力量與結盟來維護和平，

[129]The White House, 2020.05.20, 'United States Strategic Approach to the People's Republic of China'. Available online at https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf. Last visited on: 2020.06.01.

並與中國大陸維持建設性、以目標為導向之關係；以及（4）美國將持續推展其影響力，致力於國際間的自由、民主及多元化，以對抗中國大陸的極權及不人道之行為。

第二節　美國印太戰略之內涵與發展

一、美國印太戰略的主要內涵及其發展

美國近四十餘年來對中政策，雖因雙方關係的戰略猜疑與重大事件的衝擊而有高低起伏，但基本上採取交往政策，希望藉由接觸、協助發展、開放以及加強促進中方與國際體系接軌，以使其朝向美國樂見的民主和平方向演變，係美方對中政策的根本基調[130]。不過在歐巴馬政府執政後期，此種樂觀的氛圍因美國選舉政治轉變及中方頻頻對外展現軍政經影響持續擴張傾向，加深美方的戰略猜疑及不安，而開始出現重大轉變。更在美國川普政府上任後，開始調整過去「以合作改變中國」的思維，並且將中國定位為戰略競爭者（strategic competitor），且認為若坐視印太（Indo-Pacific）、歐洲與中東等地區的權力平衡態勢持續朝向不利美國的方向發展，將有損於美國的國家安全利益。因此，2017 年 11 月，美國總統川普在出席 APEC 越南峴港經濟領袖會議期間，正式提出推動「自由開放的印度—太平洋區域」（promote a free and open Indo-Pacific region）（此後簡稱「自由印太」）倡議，希望藉此展現對盟邦與印太主要夥伴國的承諾及加強雙邊緊密合作，以擴大美國在印太地區的力量及影響力。[131]

---

[130] 從 1970 年代迄 2011 年期間，美國與中國關係先後經歷「戰略合作」（1972 年~1982 年）、「建設性關係」（1982 年~1993 年）、「全面交往」（1993 年~1997 年）、「建設性戰略夥伴關係」（1997 年~2001 年）、「戰略競爭者關係」（2001 年）、「加強反恐怖主義合作」（2001 年 9 月~2005 年）、「美方視中方為負責任的利益攸關者」（2005 年~2008 年）、「中美為應對共同挑戰的夥伴」（2009 年）、「美方歡迎中方擔負負責任之領導者角色」（2010 年）與「美中保持相互尊重、互利共贏的合作夥伴關係」（2011 年）等不同階段。

[131] See "President Donald J. Trump's Participation in the 25th Annual Asia-Pacific Economic Cooperation（APEC） Economic Leaders' Meeting and 2017 APEC CEO Summit,," November 11, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-participation-25th-annual-asia-pacific-economic-cooperation-apec-economic-leaders-meeting-2017-apec-ceo-summit/

（一）印太戰略

基本上，美國在其發布的「2017 年美國國家安全戰略報告」中，將「印太區域」界定為從印度沿岸至美國西岸之間的廣大區域，[132]而根據 2019 年 6 月，美國國防部公布的「印太戰略報告」（Indo-Pacific Strategy Report, IPSR），美國當前貫徹印太戰略的主要原則有四，包括：（1）尊重各國主權與獨立；（2）和平解決爭端；（3）基於開放投資、協定透明與加強連結性的基礎，推動自由、公平與互惠的貿易；（4）支持國際規範與原則，包括海上與空域自由航行權等。

而為貫徹上述印太戰略原則，美國將朝下列三大方向，推動其印太戰略，包括：

- **提升準備度**：藉由聯合打擊武力的強化，以實力與有效實施嚇阻來達成和平目標。為此美國將與其盟國與合作夥伴國加強合作，確保其在印太區域前置部署之打擊武力的有效性，並加強對高端敵對勢力致命武力的投資。
- **強化夥伴關係**：美國將加強其對目前盟國與夥伴國的承諾，同時擴大與深化與美國同樣具有尊重主權、公平及互惠貿易理念之新夥伴國的關係。
- **推動網路區域**：美國將持續增強及發展與美國盟國和夥伴國的網路安全架構，以支持國際間以規則為基礎的秩序。為此，美國將持續加強培養亞洲內的安全關係以遏止侵略、維持穩定與確保域內國家在共同區域內的自由進出。[133]

為進一步推展「印太戰略」，美國展開幾項具體行動，首先 2018 年 7

[132]See “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

[133]See “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

月，美國國務卿龐培奧（Mike Pompeo）於美國華盛頓舉行的美國商會（U.S. Chamber of Commerce）印太商業論壇（Indo-Pacific Business Forum）上，說明「印太戰略」的具體內涵，同時強調美國提出的印太倡議初期將聚焦在包括數位經濟、能源及基礎設施等項目。為此，美國未來將投入 1 億 1,300 萬美元推動印太倡議，而其具體重點包括：[134]

- **強化數位連結與網路安全夥伴關係**：為此美國將協助印太夥伴國家改善其數位連結，並藉此為美國科技出口創造商機。
- **加強基礎建設投資**：協助印太夥伴推動具生產力的基礎建設投資，由美國國家經濟委員會（National Economic Council）領導的新跨部會機構將協調美國政府部會進行評估，針對印太夥伴國家推動專案計畫、提供直接發展融資與技術協助。
- **推動亞洲 EDGE**（Asia EDGE）－透過能源增進發展與成長（Enhancing Development and Growth through Energy）：亞洲 EDGE 的主要目標係在促進印太區域能源安全，協助各地獲得穩定的能源。美國將透過該計畫擴大公私夥伴關係，發展海外能源市場，以促進美國能源出口，同時支持工商企業間的聯繫，並且協助夥伴國政府制定以市場為導向的能源政策。
- **由千禧年挑戰集團推動與蒙古的合約**：美國宣布其千禧年挑戰集團（Millennium Challenge Corporation）將執行與蒙古的 3.5 億美元合約，以促進蒙古首都烏蘭巴托永續的水源供應。
- **推動支持地區之機制**：美國宣布加強支持印太地區重要的地區性機制，例如美國-東協連結計畫（U.S.-ASEAN Connect）、亞太經濟合作（APEC）和湄公河下游倡議計畫（Lower Mekong Initiative），並第一次為環印度洋國家聯盟（Indian Ocean Rim Association）提供支援。

[134]美國國務院發言人辦公室，「背景紀要: 促進印太地區的自由和開放」，2018 年 7 月 30 日，https://www.ait.org.tw/zhtw/fact-sheet-advancing-a-free-and-open-indo-pacific-zh/ （最後瀏覽日期：2019 年 11 月 10 日）。

其次，美國副總統彭斯（Mike Pence）在 2018 年 11 月於 APEC 巴布亞紐幾內亞經濟領袖會議上，宣布美國將向印太地區各國提供 600 億美元的基礎建設援助，而這項援助倡議無疑是在反制中國大陸運用「一帶一路」倡議，在該地區日益擴張其影響力。[135]

二、印度外交政策轉變，友善回應美國「印太戰略」

中國大陸與斯里蘭卡在政治或經濟均為習習相關的夥伴，然而印度政府已意識到中國大陸透過斯里蘭卡展現的政治影響力，連同中國大陸在馬爾地夫的所作所為[136]，因此使印度感受到中國大陸正在改變南亞地區既有的權力平衡。

特別是 2013 年習近平政府宣布「一帶一路」計畫，規劃挹注資金引入中國國營企業前往「中巴經濟走廊」（China-Pakistan Economic Corridor, CPEC）投資高速公路、鐵路、光纖電纜、資通訊基礎設施等，這使得中國企業可以透過巴基斯坦直接將各項物資輸往印度洋，不再經由麻六甲海峽；「一帶一路」計畫也使得中國與巴基斯坦對爭議地區喀什米爾的控制與影響力提高，威脅了印度國家利益。進一步來說，「一帶一路」計畫迫使印度政府以爭議的方式取消了喀什米爾地區人民享有的自治權，藉此維護印度國家安全。[137]

2020 年 6 月至今，中、印雙方在主權邊界爭議地區爆發非武裝衝突，目前仍未見局勢緩解的跡象，其根深的利益衝突便在於中國大陸政府欲透過「一帶一路」計畫擴張「中巴經濟走廊」之基礎建設，此舉損害印度的

---

[135]「APEC 峰會登場，彭斯宣布美將向印太地區提供 600 億美元基建援助」，《中時電子報》，2018 年 11 月 17 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181117001669-260408?chdtv（最後瀏覽日期：2019 年 11 月 10 日）。

[136]馬爾地夫的國土面積雖小，但佔據了重要的戰略交通位置。2014 年自 2019 年，中國大陸透過大量的直接借款與國營企業承接了馬爾地夫境內諸多基礎建設與交通設施的興建；後中國在馬爾地夫逐漸發揮影響力的同時，卻引起馬國社會的不滿以及對前任總統雅門（Abdulla Yameen）的不滿。截至 2019 年，馬爾地夫對中國大陸的債務已達 14 億美元（約新台幣 427 元），顯然已超過馬國經濟可負擔的範圍。目前甫卸任的馬國總統因涉嫌貪汙已遭判刑 5 年，並入獄服刑。資料來源：中央社「還不起中國債務 馬爾地夫尋求外交解決」https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912060292.aspx (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 12 日)

[137]沈旭暉「中印關係冷知識」https://www.facebook.com/shensimon/posts/3353710667996393/ (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 27 日)。

國家利益，且加深了既有的不信任感。

「中國大陸崛起」所帶來的影響是美國與印度共同面對的重要挑戰。對印度政府而言，中國大陸與印度之間存在著邊界的衝突，且中國大陸正透過巴斯斯坦與斯里蘭卡在南亞地區持續發揮政治影響力；同時，印度本身較脆弱的民主制度、國家能力較弱且戰略文化較被動，使得印度政府不易面對來自中國大陸的挑戰，因此尋求來自美國的政治支持並以此抗衡中國大陸在南亞地區的影響力便成為外交戰略轉變的核心。現任印度總理莫迪（Narendra Modi）相當清楚印度在南亞地區的地位並不必然穩固,因此積極地向美國總統川普伸向橄欖枝,不僅是數次進行會面，更表示了對美國「印太戰略」的重要支持，無論是「將中國大陸指定為戰略競爭對手」還是「自由與開放的印度太平洋」都是美國與印度的重要共同利益。。[138]

印度的崛起與發展符合美國的利益，即便印度在諸多議題的立場不一定與美國同步，因此仍可以將發生「2020 年中印衝突」以前的美印關係歸結為「合作夥伴，而非盟友」（Partners, Not Allies）。不過，美、印政府在正式簽署《基本交流與合作協定》（Basic Exchange and Cooperation Agreement, BECA）後，無疑於正式確認了美印達到盟國級別的軍事合作基礎。

三、美國以「印太戰略」為核心之其他倡議方案

（一）藍點網絡

隨此之外，2019 年 11 月在東亞峰會於泰國曼谷召開期間，美國國務院正式發布「一個自由開放的印度-太平洋：推進共享願景」（A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision）報告以及「印太透明倡議」（Indo-Pacific Transparency Initiative）事實文件（Fact Sheet），闡明美國

[138]Ashley Tellis “The Surprising Success of the U.S.-Indian Partnership” *Foreign Affairs* https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2020-02-20/surprising-success-us-indian-partnership (last visitedon October 11th, 2020).

未來將持續從加強與夥伴及區域機構交往、增進經濟繁榮、促進良善治理、確保和平與安全以及投資人力資本等方向，推動自由印太的共享願景。而為了與中國大陸「一帶一路」計畫及「重債外交」作法區隔，在增進經濟繁榮的政策目標中，美國特別發起「藍點網絡」（Blue Dot Network, BDN）計畫。[139] BDN 有以下目標：

- 集結政府、私人部門及公民社會等不同利害關係人，旨在鼓勵在一個開放及具包容性的架構下採取可信賴的品質標準發展全球的基礎建設項目，同時這些項目須是透明、經濟上可行，並在財政、環境及社會這些面向上具備永續性，更須符合相關國際標準及法規。[140]

- BDN 的原則是建基於 G20 優質基礎建設投資原則（G20 Principles for Quality Infrastructure Investment）、G7 創新性發展融資承諾（G7 Charlevoix Commitment on Innovative Financing for Development）及赤道原則（Equator Principles）。[141]

- 它對任何國家、企業的參與持開放態度，只須支持 BDN 對推廣高品質、市場驅動及私人部門主導投資基礎建設項目的使命即可。[142]目前有澳大利亞外交與貿易部（Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT）及日本國際協力銀行（Japanese Bank for International Cooperation, JBIC）加入該倡議。[143]

- 任何國家、企業的基礎建設項目均可經線上申請，在審查獲得通過

[139] See "A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision," November 4, 2019, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf; "Indo-Pacific Transparency Initiative," November 3, 2019, https://www.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative/.

[140] "Blue Dot Network" U.S. Department of State, https://www.state.gov/blue-dot-network/ (accessed on October 28, 2020)

[141] "What are the principles underlying the Blue Dot Network?" U.S. Department of State, https://www.state.gov/blue-dot-network/ (accessed on October 28, 2020)

[142] "What is the Blue Dot Network for infrastructure financing?" Share America, https://share.america.gov/what-is-blue-dot-network-for-infrastructure-financing/ (accessed on October 28, 2020)

[143] "Blue Dot Network: Frequently Asked Questions" U.S. Department of State, https://www.state.gov/blue-dot-network-frequently-asked-questions/ (accessed on October 28, 2020)

後將獲得藍點認證（Blue Dot Certificated）。對政府而言，項目獲得藍點認證意味政府重視有利於當地社區的高品質基礎建設項目，有利於提升民眾對該項目的信心。[144]對企業而言，基礎建設項目獲得藍點認證意味它達到最高的標準，在項目尋求融資時將有利提升金融機構對該項目的信心。[145]

- BDN 將透過美國國際發展金融公司（U.S. International Development Finance Corporation, DFC）帶領，目前 DFC 擁有 600 億美元的資本及金融工具協助對新興市場進行商業投資。[146][147]

（二）美國—東協戰略夥伴關係

2020 年 9 月 9 日，國務卿龐培奧參與東協部長線上會議，並於美國國務院發布了一份事實文件，既慶祝美國—東協戰略夥伴關係（U.S. – ASEAN Strategic Partnership）踏入五周年，也跟據美國的印太戰略與東協《東協印太展望》（ASEAN Outlook on Indo-pacific）所提出的共享原則勾勒出雙方未來的合作方向，並宣示印太戰略是東協為中心（ASEAN Centrality）。當中包括以下四個領域的合作：

- **強化公共衛生體系**：美國將提供 150 萬美元資金予東協的公共衛生緊急協調系統（ASEAN Public Health Emergency Coordination Systems），並提供 1600 萬資金予東協培訓醫護人力，同時加強雙方於公共衛生領域在政府及民間層級的合作與交流，以防強東協應對未來公共衛生危機的能力；

- **人力培訓及交流**：舉辦關於科技與創新、公共政策及創業等主題的

[144]"What are the benefits of the Blue Dot Network for developing countries?" U.S. Department of State, https://www.state.gov/blue-dot-network-frequently-asked-questions/ (accessed on October 28, 2020)

[145]"What is the incentive for companies to join the Blue Dot Network?" U.S. Department of State, https://www.state.gov/blue-dot-network-frequently-asked-questions/ (accessed on October 28, 2020)

[146]"What is the Blue Dot Network for infrastructure financing?" Share America, https://share.america.gov/what-is-blue-dot-network-for-infrastructure-financing/ (accessed on October 28, 2020)

[147]"OUR WORK: BLUE DOT NETWORK" U.S. International Development Finance Corporation, https://www.dfc.gov/our-work/blue-dot-network (accessed on October 28, 2020)

研討會供東南亞 25 至 40 年的初、中級專業人士參與，並透過美國科技及教育公司協助越南、柬埔寨提升兩國科技、工程相關課程的教育水平；

- **推進經濟合作的夥伴關係**：推進美國海關的清關系統與東協單一窗口（ASEAN Single Window, ASW）建立互聯以共享工廠檢查證書等文件，並繼續舉辦印太商業論壇（Indo-Pacific Business Forum, IPBF）促進雙方私人部門的經貿交流，同時美國會就智慧城市、企業治理、商業透明度、能源及競爭力等面向持續向東協會員國合作；

- **海事合作（Maritime Cooperation）**：針對印太區域各國捕漁部門販賣人口、強迫勞動等問題進行研究並提供政策建議，同時就海洋知識的相關技術進行交流，並加強在海上反恐方面的合作。[148]

（三）湄公河—美國夥伴計畫

2020 年 9 月 14 日，美國國務院公布了一份事實文件，宣佈湄公河下游倡議計畫的基礎上，正式與柬埔寨、寮國、緬甸、泰國及越南啟動湄公河—美國夥伴計畫（The Mekong- U.S. Partnership）。當中美國宣布向湄公河周邊的國家提供 5200 萬美元的資金協助防疫，同時向 EDGE 投入 3,300 萬資金，並聯同澳大利亞投入 5,500 萬美元周邊國家的執法部門加強打擊跨境犯罪的能力，以及投入 660 萬美元協助湄公河周邊國家改善其能源基礎建設及市場，還有將贊助各國政府加強與當地民眾、公民社會進行政策對話。與此同時，美國更宣布將於以下三個領域進一步加強與湄公河周邊國家的合作：

- **基礎建設及能源投資**：美國將透過美國國際發展金融公司（U.S. International Development Finance Corporation, DFC）繼續向東南亞國家投資，而計畫夥伴國家亦承諾將致力於改善當地營商環境以促進雙方的貿易，推動永續、高品質及由私人部門領導的經濟發展。

[148] "United States-ASEAN Strategic Partnership" U.S. Department of State, https://www.state.gov/united-states-asean-strategic-partnership/ (accessed on October 15, 2020)

另外將透過日本—美國—湄公河能源夥伴計畫（Japan-U.S.-Mekong Power Partnership, JUMPP）[149]向夥伴國家針對電力市場發展提供技術及顧問服務，並協助改善其治理能力，藉此吸引私人投資進入電力部門及促進跨境電力貿易。美國國務院的電力部門項目（Power Sector Program）亦將向提供再生能源、跨境電力貿易的培訓課程。

- **水資源及跨境河流管理**：美國將透過永續基礎建設夥伴計畫（Sustainable Infrastructure Partnership, SIP）就強化湄公河下游國家自然資源管理能力提供協助。並繼續研究中國於湄公河上游興建水壩所帶來的影響。同時並透過湄公河河水數據倡議（Mekong Water Data Inititative, MWDI）聯合政府與非政府夥伴分享河水相關數據及建立平台協助進行科學決策。除此之外，美國亦就災難管理、環境安全等方面向湄公河周邊國家提供協助。

- **人力資本投資**，美國將繼續湄公河下游倡議的年輕科學家項目（Young Scientist Program）協助培訓環境、公共衛生、商業及科學領域的專業技能。美國同時將致力於推動減少性別暴力，強化女性於社區事務中的領導角色。[150]

2020 年 9 月 15 日美國國務院發布湄公河—美國夥伴計畫的部長聯合聲明中亦重申，夥伴關係將強化以東協會中心的印太秩序。[151]

---

[149]2019 年 8 月 2 日，美國宣佈將與日本合作啟動日本－美國－湄公河能源夥伴計畫（Japan-U.S.-Mekong Power Partnership, JUMPP），旨在透過改善湄公河周邊寮國、柬埔寨、緬甸、泰國及越南等國的能源部門治理能力，促進私人資金進入湄公河周邊國家的電力市場，並推動跨境能源貿易。參閱 "Joint Statement on the Japan-United States Mekong Power Partnership (JUMPP)" U.S. Department of State, https://www.state.gov/joint-statement-on-the-japan-united-states-mekong-power-partnership-jumpp/ (accessed on October 27, 2020)

[150]"Launch of the Mekong-U.S. Partnership: Expanding U.S. Engagement with the Mekong Region" U.S. Department of State, https://www.state.gov/launch-of-the-mekong-u-s-partnership-expanding-u-s-engagement-with-the-mekong-region/ (accessed on October 15, 2020)

[151]"Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement" U.S. Department of State, https://www.state.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/#:~:text=The%20Mekong%2DU.S.%20Partnership%20(hereafter,countries%20and%20the%20United%20States. (accessed on October 27, 2020)

（四）美日印澳四方會談

2017 年 11 月 15 日，美日印澳四國在睽違 10 年後再次召開四方會議，然而，2017 年恢復的四國會議名稱為美日印澳四方會談（United States-India-Australia-Japan quadrilateral consultation, The Quad）。[152]自 2017 年至今，美日印澳總共舉辦 6 次有關印太的四方會談，分別是 2017 年 11 月、2018 年 6 月、2018 年 11 月、2019 年 9 月、2019 年 11 月與 2020 年 10 月。在各次會議中，美日印澳的官員表達對於自由開放的印太地區的支持，並討論印太相關議題，包括朝鮮半島防止核擴散議題、通行自由、支持東協中心性，以及強調印太地區各區域架構之重要性。

2019 年 9 月 26 日的印太四方會談，首次將與會代表層級提升至部長級，為美日印澳四國外長。2020 年 10 月 6 日，四國舉辦了第二次外長會議，是 2020 年新冠肺炎疫情爆發後首次在日本舉辦的四方會談，四位部長就應對新冠肺炎的蔓延與挑戰交換看法，並確認將在衛生健康領域，以及新國際規則制定上（如數位經濟議題）繼續合作的意圖，進一步發展各領域的實際合作，包括高品質基礎建設、海上安全、反恐、網路安全、人道救援、教育和人力資源開發等。本次會議中還確認了擴大與更多國家合作以實現自由開放的印太地區，以及同意將四方外長會議定為正式會議，並於明年適當時候舉行下一次會議。

2020 年 10 月 6 日，美國國務卿龐培奧出席由日本外相茂木敏充（Toshimitsu Motegi）、澳大利亞外交部長潘恩（Marise Payne）、印度外交部長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）組成的第二次四方部長會談（Quad ministerial meeting）。龐培奧在會中重申四國將致力於集體推動一個自由、開放及包容的印太地區。會中既討論了 COVID-19 的防疫合作、區域安全、海事安全、優質基礎建設、反恐、建立彈性供應鏈、提高透明度、網路安全、打擊假信息、推動疫後經濟復甦等議題，四國同時承諾支

[152]"U.S.-Australia-India-Japan Consultations ("The Quad")" U.S. Department of State, https://www.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad/ (accessed on October 25, 2020)

持一個以東協（ASEAN）為中心的印太秩序，並透過維持高級別官員的持續討論，推動印太地區的安全與繁榮。[153][154]

（五）美國印度 2+2 部長級對話

2018 年 9 月 6 日，美國與印度進行首次 2+2 部長級對話，美國由國務卿龐培奧與國防部長馬蒂斯（James N. Mattis）與印度外交部長史瓦拉吉（Sushma Swaraj）及國防部長希塔拉曼（Nirmala Sitharaman）出席。雙方會後聲明重申以東協為中心的印太秩序，並在尊重主權、領土完整、法治、良好治理、自由及公平貿易、航行及飛行自由等議題上共同努力，並將強化兩國於軍事上的合作關係。[155]

2019 年 12 月 19 日，美國再度展開 2+2 部長級對話。會後聯合聯明雙方再度重申首次對話中提及對印太區域的共同願景，更強調要繼續深化雙方的國防、反恐方面的合作。同時宣示透過美印戰略能源夥伴關係（U.S. – India Strategic Energy Partnership），協助印度實現電網現代化，並在能源效率及空氣污染等議題繼續進行合作。[156]

2020 年 10 月 27 日，美印展開第三次 2+2 部長級對話，會後公布的聯合聲明表示：

- 重申雙方致力於維護自由、開放、包容、和平與繁榮的印太區域，

---

[153]"Secretary Pompeo's Quad Meeting with Japanese Foreign Minister Motegi, Indian Foreign Minister Jaishankar, and Australian Foreign Minister Payne" U.S. Department of State, https://www.state.gov/secretary-pompeos-quad-meeting-with-japanese-foreign-minister-motegi-indian-foreign-minister-jaishankar-and-australian-foreign-minister-payne/ (accessed on October 12, 2020)

[154]本輪四方會談並沒有按慣例於會後發布聯合聲明。美國知名外交政策智庫「布魯金斯研究院」（The Brookings Institution）印度計畫（India Project）的主任及高級研究員 Tanvi Madan 則研判，應該是美日印澳四國未能就對中國大陸的措辭達成共識所導致。參閱"This week's Quad ministerial meeting, in four charts" Brookings Institution, https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/10/08/this-weeks-quad-ministerial-meeting-in-four-charts/ (accessed on October 28, 2020)

[155]"Joint Statement on the Inaugural U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue" U.S. Department of State, https://translations.state.gov/2018/09/06/joint-statement-on-the-inaugural-u-s-india-22-ministerial-dialogue/ (accessed on October 28, 2020)

[156]"Joint Statement on the Second U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue" U.S. Department of State, https://www.state.gov/joint-statement-on-the-second-u-s-india-22-ministerial-dialogue/ (accessed on October 28, 2020)

強調印太區域須建立規則為基礎並以東協為中心的國際秩序、重視法治，支持永續性及透明的基礎建設投資，以及保障海空的航行自由。並強調南海行為守則（Code of Conduct in the South China Sea）不應損害任何國家於國際法下享有的合法權益；

- DFC 將於印度設立常設機構。雙方強調確保借貸人與債權人之間採取負責任、透明及具永續性的融資措施對於遏止開發中國家主權債務累積具有意義，雙方將於藍點網絡計畫下展開合作；
- 雙方將強化雙方於海軍資訊交流、軍事演習、通訊能力及進行國防工業的合作；
- 雙方強調在美印戰略能源夥伴關係的基礎下繼續深入於天然氣、戰略石油儲備及民用核能方面的合作；
- 雙方將在民間交流方面加強合作，並推動美印教育夥伴關係（U.S. – India Educational Partnership）。[157]

三、美國印太戰略對臺灣經貿之意涵

臺美兩國長期以來共享民主、自由及平等的共同價值，同時基於《臺灣關係法》及美國對臺「六項保證」的穩固架構基礎，持續推動發展雙邊關係。近年來，我國政府因秉持「踏實、零意外」原則處理對美關係，再加上美國川普政府大力推動印太戰略的有利形勢，使得臺美關係無論在一般關係、經貿、科技與教育合作等關係面向均出現大幅提升，並進入「升級版策略夥伴關係」的新階段。[158]

有鑒於在經貿投資層面上，持續強化與印太區域國家的夥伴關係美國

---

[157]"Joint Statement on the Third U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue" U.S. Department of State, https://www.state.gov/joint-statement-on-the-third-u-s-india-22-ministerial-dialogue/?fbclid=IwAR1YTtdi6oUKXM1_Cz2Ylrn2-CmwZ-ZDSIiTKkiSmjeE6RFYk6gKpYCwLJg (accessed on October 28, 2020)

[158]https://www.ey.gov.tw/state/B099023D3EE2B593/e529d6b0-e467-45fc-9a5a-4facb49a8243；外交部編，《中華民國 106 年外交年鑑》，http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2017/中華民國 106 年外交年鑑.pdf。

印太戰略的重要環節之一，而美國在其 2019 年的「印太戰略報告」中亦強調將採取具體步驟與包括臺灣（新加坡、紐西蘭與蒙古）等美國在印太的重要網絡區域夥伴國加強夥伴關係。[159]基於上述有利的外部戰略環境，我國應可就其戰略目標與利益符合我國總體對外政經利益的部分，搭配「新南向政策」的推動，加強與美國及其他印太國家在經貿及投資領域的實質合作，包括在高品質公共工程、數位貿易、農業、醫療以及資通訊科技等我國具備發展優勢之領域的合作。惟在風險層面，則宜持續動態與即時掌握美國在貫徹印太戰略與美中貿易戰、科技戰升高對臺灣產業可能造成的實際衝擊，並進行風險預判與及早研擬因應對策與作法（例如持續貫徹包括：1.推動產業升級；2.加強吸引臺商回臺投資；3.策略性引導臺商布局全球；4.分散出口市場與；5.加強貿易監測及出口管理以防止違規轉運等具體因應措施），[160]俾利有效提升我國對外經貿實質利益，降低國際戰略環境變動對臺灣產業的衝擊。

美國國務院次卿史達偉（David R. Stilwell）於 2020 年 8 月 31 日在傳統基金會（Heritage Foundation）舉辦的線上會議中致詞時再度重申 1982 年雷根總統對臺六項保證，並表示美國將堅定不移地維護《臺灣關係法》，既確保美國與臺灣人民之間商業、文化及其他關係上的持續交流，同時也要維護西太平洋地區的穩定。當中涉及了區域安全及經濟利益兩個層面。[161] 從區域安全方面臺灣面臨中國大陸日益龐大的領土野心，意圖單方面透過武力改變臺海現狀，美國將協助臺灣建立兼具韌性、成本效益及具可靠威懾力的軍事力量，以應對中國大陸日益增大的軍事威脅，以確保西太

[159]See “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF.

[160]「中美貿易戰之影響」，經濟部，2019 年 3 月 21 日，https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/663860/%e4%b8%ad%e7%be%8e%e8%b2%bf%e6%98%93%e6%88%b0%e4%b9%8b%e5%bd%b1%e9%9f%bf.pdf（最後瀏覽日期：2020 年 10 月 27 日）

[161]“The United States, Taiwan, and the World: Partners for Peace and Prosperity” U.S. Department of State, https://www.state.gov/The-United-States-Taiwan-and-the-World-Partners-for-Peace-and-Prosperity/ (accessed on October 16, 2020)

平洋以至整個印太區域的和平與穩定。從經濟利益方面，美國將積極協助臺灣提升其於國際社會中的地位，並透過簽訂貿易和投資協議、公共衛生合作、建立技術合作夥伴關係及舉辦各類型工作坊國際活動，以及共同合作對東南亞第三國的基礎建設進行建設與投資[162]，藉此強化臺灣於促進西太平洋地區的穩定與繁榮的角色。

第四節　美國與歐盟之雙邊互動發展

一、美歐雙方迄今未正式展開 FTA 談判

美歐貿易談判乃美國在 2019 年、2020 年貿易政策綱領所明示的 FTA 談判目標之一，然而目前談判前景仍不明朗，其主要原因有二：其一，雙方談判範圍的期待有異；其二則係美國將談判重心移至與英國展開貿易談判，故迄今美歐雙方仍尚未正式展開談判。

首先，在談判範圍雙方期待有異方面，美國希望達成範圍廣泛的貿易協定，尤其要求消除歐盟之農業關稅與非關稅障礙；而歐盟則將談判限縮於符合性評鑑及工業產品關稅，並排除農產品議題。基此，雙方雖已同意進行貿易談判，但目前談判範圍仍無共識。

為緩解雙方僵局，除歐盟貿易專員霍根（Phil Hogan）與美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）維持密切聯繫外，美歐亦規劃每月展開一次高階官員會談，以推動談判進展[163]。目前雙方已在 2020 年 1 月的世界經濟論壇（World Economic Forum WEF）及在今年 2 月至 3 月展開多次會談，惟會談結果均未公布。

其次，關於美國談判重心轉移英國之情形，歐洲議會國際貿易委員會主席蘭格（Bernd Lange）於 2020 年 2 月 24 日對外表示，川普政府未有足

[162] “臺美完成簽署基礎建設融資及市場建立合作架構” 行政院，109 年 9 月 30 日，https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/4462aa09-57f2-4fc3-8603-174a10a18585（最後瀏覽日期 109 年 10 月 16 日）。

[163] Inside U.S. Trade, 2020/02/13, U.S., EU negotiators accelerating talks, eyeing monthly high-level meetings.

夠的談判意願，不願與歐盟就 232 條款鋼鋁稅及航空器爭議進行有意義的討論。對此，美國參議院財政委員會主席葛拉斯里（Chuck Grassley）表示，對美國而言與英國談判之排序確實優先於歐盟[164]。由上可知雙方談判確似陷入僵局。

不過歐盟霍根曾指出，在新冠肺炎疫情於美歐爆發前，雙方已就工業產品、食品安全與動植物防疫檢疫（Sanitary and Phytosanitary, SPS）等議題達成些許進展，並針對貿易與技術、能源議題、工業產品標準與符合性評鑑進行討論，但後續因疫情放緩談判腳步。由於目前疫情似有趨緩趨勢，故霍根透露已於 4 月底致函萊泰澤，期待能在疫情緩和後促進雙方經濟復甦，並就雙方主要關切議題進行討論，包括鋼鋁及其他產品關稅、波音與空中巴士補貼爭端，減少或取消醫療用品關稅，以及建立美歐醫材藥品供給之「共同儲備」（joint reserves）等[165]。對此，霍根與萊泰澤隨後雖於 5 月 11、15 日進行電話會議，但雙方並未提出任何說明[166]。惟從萊泰澤 6 月 17 日向美國國會之說明，表示雙方主要癥結點仍是在食品安全看法之差異，及農業、航空器補貼與數位服務稅等若干議題，導致雙方貿易對談陷入僵局[167]。

二、美歐在今年 8 月 21 日達成迷你關稅協議，突破貿易僵局

由於自 2017 年歐加貿易協定生效後，加拿大龍蝦輸歐免稅，而歐盟對美國龍蝦則課徵 8%關稅，縮減美國緬因州龍蝦於歐盟之市占率。美國總統川普於 2020 年 6 月 5 日於搖擺州緬因州美國商業漁民圓桌對談中表示，如

[164]See Hannah Monicken, “Grassley: U.S. trade focus is on UK, ‘not worrying much’ about EU”, Inside U.S. Trade, February 25, 2020.

[165]Inside U.S. Trade, 2020/05/06, Hogan, in letter to Lighthizer, advocates U.S.-EU economic cooperation; 2020/05/11, Report: Hogan cited airplane subsidies, tariffs in letter to Lighthizer.

[166]2020/05/13, U.S. relations on agenda for Friday meeting of EU trade officials; Inside U.S. Trade, U.S. relations on agenda for Friday meeting of EU trade officials, 2020/05/13.

[167]Euractiv, US-European trade talks stalled over ‘unsafe’ American food, 2020/06/18, https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/us-european-trade-talks-stalled-over-unsafe-american-food/ (last viewed: 2020/10/29)

歐盟持續針對龍蝦課徵歧視性關稅，將提高歐盟汽車關稅作為反制[168]。

其後，美國貿易代表萊泰澤與歐盟時任貿易執委霍根迅速於 2020 年 8 月 21 日發布聯合聲明，宣布雙方基於改善美歐關係，雙方均以「最惠國待遇」為基礎達成互惠協議，由歐盟能承諾活體及冷凍龍蝦產品 5 年零關稅待遇；至於美國方面則減半包括含肉類或海鮮之調理食品、部分水晶玻璃器皿、表面處理劑（surface preparations）、推進劑粉末（propellant powders）、香菸打火機及零件等部分產品的進口關稅。前述關稅降稅待遇溯及既往至 2020 年 8 月 1 日起開始適用，但美歐的降稅均以最惠國待遇方式加以實施。

表 22　美歐迷你關稅協議內容

	歐盟	美國
協議內容	5年內，美國活體及冷凍龍蝦產品之進口關稅由8%降為零。	減半部分歐盟出口產品關稅，包括： ● 含肉類或海鮮之調理食品：由10%降至5%； ● 部分水晶玻璃器皿：由6%降至3%； ● 表面處理劑：由6.5%降至3.25%； ● 推進劑粉末：由6.5%降至3.25%；及 ● 香菸打火機及零件：由8%降至4%

資料來源:本研究自行整理

原則上，此項迷你協議是美歐 20 多年來首個關稅削減協議，且影響雙方出口甚鉅。依據雙方聯合聲明，美國龍蝦產品在 2017 年出口至歐盟總值超過 1 億 1,100 萬美元；至於受關稅協議涵蓋之歐盟輸美產品，其平均年貿易值約達 1 億 6,000 萬美元。美歐希望以此一迷你關稅減讓協議作為起點，美歐未來可透過更多額外協議，創造更為自由、公平與互惠的跨大西洋貿易關係[169]。

[168]White House, Remarks By President Trump In A Roundtable On Supporting America's Commercial Fishermen, 2020/06/05, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-roundtable-supporting-americas-commercial-fishermen/ (last viewed: 2020/10/29)

[169]Joint Statement of the United States and the European Union on a Tariff Agreement, 2020/08/21, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1512.

至於在後續執行方面，歐盟執委會已於 2020 年 9 月 8 日提出關稅削減法規草案；根據該項草案，歐盟對美進口龍蝦產品之關稅削減將回溯至 2020 年 8 月 1 日[170]，惟目前歐盟仍在法規評論階段尚未正式實施。另外值得注意的，由於美國於 10 月 9 日宣布對包含歐盟數個國家在內的 18 國課徵鋁製品反傾銷稅，歐洲議會國際貿易主席蘭格（Bernd Lange）對美歐迷你關稅協議之立場由支持轉為抵制，認為美國一再以單邊行動保護市場，因此考慮提出修正案以拒絕此迷你協議；其他歐洲議會議員則傾向美國大選結束後再行決定[171]。

三、美歐談判關鍵議題

就各項可得資料顯示，美歐雙方關鍵議題主要集中於農業、232 鋼鋁稅、汽車、航空器議題與數位服務稅等經貿議題。

（一）農業

農業為美國重視之議題，根據美國國會研究服務（Congress Research Service, CRS）報告，2019 年美國對歐盟農產品逆差達 173 億[172]。惟相對的，農業並未列於歐盟授權談判範圍內，歐盟霍根亦重申美歐談判不會納入農業議題[173]，且歐盟亦不會降低既有農藥或食品標準[174]。

對此，歐盟 2020 年 1 月曾表示，不涉及農產品關稅而僅解決農業非關稅貿易障礙，可能是打破美歐貿易談判中農業議題僵局的關鍵，因此歐盟尋求降低美歐間的 SPS 障礙之空間[175]。儘管如此，依據歐盟在 2020 年 5

[170] European Commission, Commission adopts proposal to make EU-U.S. agreement on tariffs effective, 2020/09/08, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1572.

[171] Inside U.S Trade, Key EU lawmaker threatens to withdraw support for U.S. lobster deal, 2020/10/15.

[172] CRS, 2020/02/27, U.S.-EU Trade Agreement Negotiations: Trade in Food and Agricultural Products, site: https://www.everycrsreport.com/reports/R46241.html#_Ref33116731 (last visited on: 2020/05/26)

[173] Inside U.S. Trade, 2020/05/06, Hogan, in letter to Lighthizer, advocates U.S.-EU economic cooperation; 2020/05/11.

[174] Inside U.S. Trade, 2020/02/20, Hogan doubles down on EU regulations as U.S. officials demand ag concessions.

[175] Inside U.S. Trade, 2020/01/17, Hogan hopes SPS solutions can break EU-U.S. ag impasse.

月 20 日提出之「綠色協議」政策（Green Deal Policy）[176]，歐盟預計在未來 10 年內進一步削減 50%之農藥使用量與 20%化學肥料使用量，且對於進口產品之農藥容許值則應考量其「環境因素」（environmental aspects），可見歐盟對進口產品之農藥容許值仍維持一貫的審慎標準，甚至有提高標準之可能。由於歐盟綠色協議政策勢必影響歐盟對外談判策略，且歐盟亦已承諾在未來所有協議中盡可能確保具有企圖心的「永續專章」[177]，故此項歐盟政策對美歐談判恐更添變數。

另一方面，歐盟在無激素牛肉配額方面則已對美釋出善意。歐洲理事會於 2019 年 11 月 28 日公告，提高無賀爾蒙（hormone-free）之高品質進口美牛配額，在歐盟共 4.5 萬噸的無賀爾蒙牛肉配額中，美國可分配 3.5 萬噸，其他配額則由 WTO 會員分享[178]。

由於美歐對農產品之立場歧異，萊泰澤指出歐盟與英國認為美國農產品「不安全」之看法，係混淆「科學證據」與「消費者偏好」概念，並強調美國不會在農業議題妥協[179]。

（二）232 鋼鋁稅

美國依據《1962 年貿易擴張法》第 232 條，以國家安全為由對進口鋼鋁分別加徵 25%及 10%關稅，自 2018 年 3 月 8 日起實施，歐盟原為豁免

[176]EUROPEAN COMMISSION, A Farm to Fork Strategy, 2020/05/20, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-farm-fork-green-deal_en.pdf; EU Biodiversity Strategy for 2030, 2020/05/20, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_en.pdf

[177]Inside U.S. Trade, 2020/05/22, EU to reduce pesticide use, push ‘sustainable’ ag policies internationally.

[178]European Parliament, EU-US TRADE TALKS ON AN AGREEMENT ON INDUSTRIAL GOODS AND CONFORMITY ASSESSMENT, 2019/11/20, https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-us-trade-talks; EU/USA Agreement on the allocation of a share in the tariff rate quota for imports of high-quality beef （resolution）, 2019/11/28, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0076_EN.html （last visited on: 2020/05/20）

[179]Euractiv, US-European trade talks stalled over ‘unsafe’ American food, 2020/06/18, https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/us-european-trade-talks-stalled-over-unsafe-american-food/ (last viewed: 2020/10/29)

對象，惟川普隨後於同年 5 月 31 日宣布從 6 月 1 日起對歐盟進口鋼鋁加徵關稅，結束歐盟為期兩個月的豁免。此項措施預計影響歐盟價值高達 64 億歐元的產品對美出口（以 2017 年出口金額計算）。

對此，歐盟表示強烈不滿，並提出三項反制措施作為回應，包括：自 2018 年 6 月 20 日起對美國進口鋼鋁產品及農產品實施報復性關稅[180]；訴諸 WTO 爭端解決程序（DS 548），主張 232 條款違反 GATT 及《防衛協定》下若干義務；以及，自 2018 年 7 月對國內進口鋼鐵實施全球配額之防衛措施，並自 2019 年 2 月 2 日起，針對鋼品實施為期 3 年的防衛措施[181]。

由於美國對歐盟鋼鋁產品加徵 232 條款關稅已對歐盟產業造成極大影響，故歐盟於其談判指令內已明言要求執委會須在美歐談判完成前，確認美國移除對歐盟所課徵的鋼鋁稅[182]。但美國迄今仍未與歐盟就鋼鋁稅展開有意義的對談，且川普總統於 2020 年 1 月 24 日發布總統公告，再次以國內鋼鐵生產仍未獲平衡為由，宣布將調整鋼鋁相關產品範圍，並特別提及電纜、鋼釘、訂書針、圖釘等品項；該項措施已於 2 月 8 日起實施[183]。對於美國 2020 年 2 月實施之涉及品項修正，歐盟對此相當關注，已自 2 月 19 日至 3 月 13 日徵求相關資訊，以便評估將採取何種因應措施[184]。顯示出美歐間對鋼鋁產品加徵 232 條款關稅之爭議將持續延燒。

---

[180]European Commission, 2018/06/20, EU adopts rebalancing measures in reaction to US steel and aluminium tariffs, site: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_821 (last visited on: 2020/05/26)

[181]European Commission, 2019/02/01, Commission imposes definitive safeguard measures on imports of steel products, site: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pr_-_01_brussels_1_february_2019.pdf (last visited on: 2020/05/26)

[182]See European Commission, " Annex to the Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations of an agreement with the United States of America on the elimination of tariffs for industrial goods", COM(2019) 16 final, January 18, 2019.

[183]U.S. White House, 2020/01/24, Proclamation on Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles into the United States, site: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-adjusting-imports-derivative-aluminum-articles-derivative-steel-articles-united-states/ (last visited on: 2020/05/26)

[184]European Commission, 2020/02/19, Information gathering on the United States tariff increase on derivative aluminium and steel products, site: https://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=264 (last visited on: 2020/05/26)

（三）汽車

在汽車方面，美國雖於 2019 年 5 月 17 日公布「調整進口美國之汽車及汽車零組件[185]」聲明，表明將推延對進口汽車[186]及特定汽車零組件[187]採取 232 措施，並要求 USTR 須於 6 個月內與歐盟、日本或其他相關國家進行協定談判，然目前美歐尚未公布對此事之共識。對此，川普於 2020 年 1 月於瑞士達沃斯世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）接受媒體採訪表示，雖然美歐間有良好對話機制，但若無法與歐盟達成全面且平衡之協議，將對歐洲汽車徵收關稅[188]。另外，川普也將加徵汽車關稅作為政治手段，試圖影響歐盟外交政策；川普表示若歐盟對於伊朗違背 2015 核協議不做反應，將對歐洲汽車課徵 25%之關稅[189]。

（四）航空器

美國與歐盟在WTO相互控訴彼此對航空器補貼措施違反WTO規範，分別是「歐盟－大型民用航空器補貼案」（*EC and certain member States — Large Civil Aircraft，DS 316*）及「美國－大型民用航空器補貼案 II」（*US — Large Civil Aircraft (2nd complaint)，DS 353*）。

WTO 先於 2019 年 10 月 2 日針對「歐盟－大型民用航空器補貼案」(DS316)，公布授權給美國可報復歐盟之仲裁結果，WTO 授權美國每年可

[185]See White house, “Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States”, May 17, 2019.

[186]此項聲明所稱汽車包含客車及輕型貨車;其中，客車包括轎車（sedans）、運動型多用途車（sport utility vehicles）、跨界運動休旅車（crossover utility vehicles）、多功能休旅車（minivans）及商用貨車（cargo vans）。

[187]此項聲明所稱特定汽車零組件包含：引擎及其零組件、變速器及動力總成（powertrain）零組件，以及電子元件。

[188]CNBC, 2020/01/21, "Trump says he is serious about slapping tariffs on European cars if he cannot strike a trade deal," https://www.cnbc.com/2020/01/21/trump-says-he-is-serious-about-tariffs-on-european-cars.html （last view: 2020/05/20）

[189]The Washington Post, 2020/01/16, "Days before Europeans warned Iran of nuclear deal violations, Trump secretly threatened to impose 25% tariff on European autos if they didn't," https://www.washingtonpost.com/world/national-security/days-before-europeans-warned-iran-of-nuclear-deal-violations-trump-secretly-threatened-to-impose-25percent-tariff-on-european-autos-if-they-didnt/2020/01/15/0a3ea8ce-37a9-11ea-a01d-b7cc8ec1a85d_story.html （last view: 2020/05/20）

對歐盟輸美 74 億 9,662 萬美元之產品實施報復性關稅措施[190]。美國也宣布於 2019 年 10 月 18 日起針對法國、德國、西班牙及英國航空器課徵 10%附加關稅；並針對歐盟成員國葡萄酒、優格、奶油、起司等 150 餘項產品課徵 25%附加關稅[191]。其後，由於美國認為歐盟仍持續提供空中巴士補貼，遂於 2020 年 2 月 21 日提出通知，於 3 月 18 日起就歐盟產品擴大加徵報復性關稅，針對法國、德國、西班牙及英國航空器之附加關稅由 10%提高至 15%[192]。

WTO 也於今年 10 月 13 日針對「美國－大型民用航空器補貼案 II」(DS353)，公布授權歐盟報復美國之仲裁結果，所獲授權額度為對美國課徵 40 億美元關稅[193]。隨後，WTO 於 10 月 26 日正式授權歐盟對美國課徵關稅。

對於 WTO 此項裁決，歐盟新任貿易執委杜姆布羅夫斯基斯（Valdis Dombrovskis）表示，美歐雙方達成美歐航空器相關協議為優先考量，對美國進口產品加徵懲罰性關稅非其首要目標[194]。同時歐盟外交官也表示，在美國大選結果出爐前，歐盟不會對美國進口產品加徵報復性關稅；且歐盟內部亦尚未展開加徵關稅的內部程序[195]。

可預期的，美歐間長期以來對航空器補貼之爭議，仍待美國總統大選

---

[190]See WT/DS316/ARB, October 2, 2019, para. 9.2.

[191]USTR, 2019/10/18, Technical Adjustments to Section 301 Action: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute, site: https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/84_FR_55998.pdf.

[192]USTR, 2020/02/21, Notice of Modification of Section 301 Action: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute, site: https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice_of_Modification_of_Section_301_Action_Enforcement_of_U.S._WTO_Rights_in_Large_Civil_Aircraft_Dispute.pdf. USTR reviesed annex1 on 2020/03/12, see Ministerial Error Correction: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute, site: https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Ministerial_Error_Correction_Enforcement_of_U.S._WTO_Rights_in_Large_Civil_Aircraft_Dispute.pdf

[193]European Commission, Boeing subsidy case: World Trade Organization confirms EU right to retaliate against $4 billion of U.S. imports, 2020/10/13, https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2192 (last viewed: 2020/10/29)

[194] Financial Times, EU prioritises settlement talks in Airbus-Boeing dispute, 2020/10/27, https://www.ft.com/content/04b16be2-c098-47a6-aeee-5ad994e039d2 (last viewed: 2020/10/29)

[195] Financial Times, EU prioritises settlement talks in Airbus-Boeing dispute, 2020/10/27, https://www.ft.com/content/04b16be2-c098-47a6-aeee-5ad994e039d2 (last viewed: 2020/10/29)

告一段落後才可能有進展。

（五）數位服務稅

美國 2020 年 3 月發布之「2020 年貿易障礙報告」（2020 National Trade Estimate on Foreign Trade Barriers），指出數位貿易乃為歐盟貿易障礙議題之一。美歐雙方針對個人隱私保護立場歧異，歐盟認為個人隱私及數據保護為歐盟一貫立場；而美國則認為歐盟數據保護法過於廣泛，且限制跨境數據流通，歐盟成員國課徵數位服務稅（Digital Service Tax, DST）更是美歐重要癥結點。

2019 年 7 月 25 日，法國公布將對在法國境內提供數位介面互動服務及數位廣告服務，針對全球數位營收逾 7.5 億歐元且法國境內數位營收逾 2,500 萬歐元之企業，課徵 3%數位服務稅，此措施包含未在法國設立營業據點之企業，並自 2019 年 1 月 1 日起回溯[196]。此舉被認為是針對美國大型企業如 Google、Facebook 及 Amazon 並引起美國反彈。

對此，USTR 已於 2019 年 12 月發布 301 條款報告，認為法國課徵數位服務稅為不合理且歧視之措施。原本美法兩國於 2020 年 1 月達成共識，同意在「經濟合作暨發展組織」（OECD）進行討論，然而美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）於今年 6 月 17 日致函英法義西等國財政部長，表示 OECD 數位服務稅談判陷入僵局，主張談判應暫停；美國 USTR 代表 Lighthizer 亦已證實美國退出 OECD 數位稅談判。[197] 在退出談判後，USTR 已公告將針對來自法國的美容及化妝用品、保養品、肥皂、含皮革之手提袋等產品課徵 25%關稅 ，原定實施時間為 2020 年 7 月 10 日，後推遲 180 天將於 2021 年 1 月 6 日開始生效[198]。

---

[196]KPMG, 2019/07/25, France: Digital services tax （3%） is enacted, https://home.kpmg/us/en/home/insights/2019/07/tnf-france-digital-services-tax-enacted.html （last visited on:2020/05/25）

[197]Inside U.S. Trade, 2020/06/17, 06/19, 06/23, 06/26；鄭昀欣，WTO 及 RTA 電子報，第 697 期，「OECD 數位服務稅談判陷入僵局」，網址：https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?nid=120&pid=341613（最後瀏覽：2020/10/22）

[198]USTR, Notice of Action in the Section 301 Investigation of France's Digital Services Tax - July 16,

第五節　小結

一、美中第一階段協議短期間內仍將維持，惟拜登政府對此立場有待觀察

美國與中國大陸的第一階段貿易協議已於今年2月14日起正式生效，中國大陸承諾將在兩年內向美國額外採購 2,000 億美元的能源、商品和服務，以及進行多項國內結構改革。雙方亦於今年 8 月 24 日首次針對第一階段協議的落實情形進行評估，且根據會後發表之聲明，雙方皆肯定對方目前的履行進度。特別是今年 USTA 與 USDA 於 10 月份共同發布期中檢討報告，對於中方履行協議的農產品開放的進度給予充分背書，其表示中方在農產品法規的結構性改革上已履行協議義務 57 項之 51 項，也於農產品採購目標達到今年預定目標之 71%。總體而言，中國大陸目前之落實進展已開始實現美國產品擴大出口之利益，今年第一階段協議生變機會不高。然而美國政府即將由民主黨拜登所領導下，美中第一階段協議仍待觀察。畢竟拜登向來反對對中國大陸展開關稅戰，拜登也表示第一階段協議內容仍有不足，從而拜登是否會重談第一階段美中協議，或進行其他調整，均待觀察。

另一方面，美國於今年下半年開始，對中國大陸態度更開展為全方面的對抗，例如針對人權議題，美國亦對危害新疆少數民族之企業實施出口管制；同時，通過《香港自治法》，對危害香港自治權之官員進行制裁。此外，美國積極調查中國大陸在美國的間諜行為，阻止軍方背景人員在美國獲取敏感性技術且竊取智慧財產權；同時採取措施避免共產主義思想的滲透。除上述措施之外，美國更推展乾淨網路計畫、經濟繁榮網路、藍點網路、印太戰略，以及推動與臺灣相關法案等合作計畫，透過拉攏理念相近的國家，合力圍堵中國大陸勢力的滲透。對此，目前初步觀察拜登政府

2020, https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-frances-digital-services-tax (last viewed: 2020/10/22).

應不至於有過大政策方向之變動，畢竟拜登團隊也認同中國大陸的崛起對美國的威脅，然而拜登訴求應強化美國本身的能量與維持領先地位，不僅從重建美國本土製造業生產能力外，也是與盟友合作建立中國以外的供應鏈夥伴。

二、美國印太戰略已具體成形，印度已成為美國準盟友級別的合作夥伴

由於中國崛起及其「一帶一路」計畫對「中巴經濟走廊」的政治、經濟投資嚴重地影響了南亞地區的地緣政治以及印度的國家安全，「中國大陸崛起」所帶來的影響是美國與印度共同面對的重要挑戰，也使得美國與印度抗衡中國大陸在南亞地區的影響力的利益趨向一致。2020 年 10 月 27 日，美國政府與印度政府正式簽署《基本交流與合作協定》（Basic Exchange and Cooperation Agreement, BECA）正式確認了美印達到盟國級別的軍事合作基礎，有助於強化美國印太戰略、壓制中國在亞太區域的直接軍事威脅。這項協議授權美國與印度政府得分享雙方軍事情資，包含陸面地形、海事與航空數據；商業及非機密的圖像、大地座標、地球物理、地磁及重力資訊，而機密情資上僅須確保分享情境不會外洩便有機會共享。

美國印太戰略的核心在於建立一個以東協為中心並以規則為基礎的國際秩序，並透過在經貿上的持續合作促進印太區域內國家的經濟繁榮，進而實現尊重各國主權與獨立，擺脫對第三國的依賴，實現主權完整，並擁有獨立的外交政策主張，而非受經濟利益所驅使。

印太戰略的軍事合作部份也是建基於尊重主權與獨立的考量，避免印太區域國家受到周邊軍事強權威脅。雖然印太戰略未明確指出其針對對象，但不難發現從藍點網絡旨在建立負責任的基礎建設反制中國大陸「一帶一路」的「重債外交」，到美國與東協國家在湄公河上針對中國大陸於上游興建水壩帶來負面影響上的合作，以至美國與印度重申「南海行為守則」等議題中，共通點均在對抗中國大陸隨著經濟發展而日益壯大的政治野心。

三、美歐雙方在今年 8 月達成迷你關稅協議，惟部分議題仍待突破僵局

美國與歐盟之雙邊互動發展，儘管歐盟係川普政府推動 FTA 談判的首要目標之一，但雙方迄今仍有若干重大經貿議題有待解決至談判遲遲未能展開，包含：(1) 美歐雙方對談判範圍期待不一致，是否包含農業議題仍無共識；(2) 美國政府今年 10 月對歐盟成員國鋁製品課徵高額反傾銷稅引發歐盟不滿；(3) 雙方對進口汽車 232 措施調查關稅仍未達成共識；(4) 經 WTO 裁決授權後，美歐可因航空器爭議對彼此加徵懲罰性關稅，但目前雙方均已釋出願透過協商解決爭議的意願； (5)若干歐盟國家加徵數位服務稅，此舉被認為係針對美國企業，美歐雙方原本在 OECD 展開數位稅談判，但美國日前已退出 OECD 談判，並針對法國已準備於 2021 年開始課徵 301 條款關稅制裁。

雖仍有前述若干議題有待解決，但美國與歐盟在今年 8 月已順利達成迷你關稅協議，突破美歐貿易僵局。雙方期許透過此項迷你協議可增進美歐關係，並以此作為雙方後續貿易談判之起點。惟在美國總統大選後，勢必影響美歐談判方向與節奏。對此，歐盟新任貿易執委杜姆布羅夫斯基斯已表明如民主黨候選人拜登勝選，可能更易於推動美歐雙邊關係及後續談判。從拜登總統當選人目前的談話也可觀察到，其表示修復與歐盟等昔日盟友的關係，將是其上任後優先的外交政策之一。換言之，美國與歐盟之間 16 年來的航空器補貼爭議、對法國數位稅的 301 關稅制裁、以及對奧地利等若干國家正展開數位稅 301 調查等，在拜登上任後均有可能獲致進一步的化解與調整。

第四章　美國對高科技管制政策之發展

美國對科技技術之管理，從 2018 年便開始陸續公布相關政策與法案，迄今至少已透過以下五個政策面向，作為維護美國在全球之科技領先優勢與防範如中國大陸等不當竊取美國技術之戰略架構：(1)透過外人投資國家安全審查機制（CFIUS）限制外資（外國政府）對美國敏感技術領域之投資；(2)透過出口管制措施限制美國輸出關鍵與基礎技術；(3)禁止美國聯邦機構在關鍵技術系統中使用特定電信和影像監控服務或器材[199]；(4)為保護資通訊科技與服務供應鏈而限制特定交易[200]；(5) 5G 乾淨網路計畫限制中國大陸業者參與美國電信網路建設及提供電信網路設備。

職此，本章擬針對此等政策說明今年的發展與推動趨勢，逐項歸納其近期發展和相關實施措施，並進一步分析相關影響。

第一節　美國外人投資管制之政策與措施

一、FIRRMA 執行細節規定內容

美國國會於 2018 年 8 月透過「外國投資風險審查現代化法案」（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA）[201]，推動美國「外人

[199]Department of Defense (DoD), General Services Administration (GSA), and National Aeronautics and Space Administration (NASA). 'Federal Acquisition Regulation: Prohibition on Contracting for Certain Telecommunications and Video Surveillance Services or Equipment'. Federal Register (40216), Vol. 84, No. 156. August 13, 2019. Available online at https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/13/2019-17201/federal-acquisition-regulation-prohibition-on-contracting-for-certain-telecommunications-and-video.

[200]Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/, 2019/5/15.

[201]川普總統於 2018 年 8 月 13 日簽署「2019 年財政年度國防授權法（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, 2019 NDAA）」，正式將外人投資和出口管制之審查合併於第 XVII 篇進行規定，兩者分別為「外國投資風險審查現代化法案（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRMA）」和「出口管制改革法案（Export Control Reform Act, ECRA）」。

投資委員會」（Committee on Foreign Investment in the U.S., CFIUS）機制之改革，但 FIRRMA 整體規定遲至今年 2 月 13 日方正式生效。今年以來，CFIUS 分別在 5 月 21 日和 9 月 15 日就相關實施細節發布公告。在 5 月 21 日公告之擬議規則（proposed rule）[202]中，CFIUS 擬就「非具控制權的投資」（non-controlling investment）修改審查規則，主要釐清外國政府投資美企是否獲有實質性利益（substantial interest）之判斷方法，以及關鍵技術（critical technology）之認定範圍，此公告並徵求公開意見至 6 月 22 日。CFIUS 後續修法納入相關意見後，於 9 月 15 日公告最終規則（final rule），其內容大致上符合擬議規則之修正方向，僅微幅增加細節安排及說明，目前最終規則已於 10 月 15 日直接生效。

（一）新法修改實質性利益之判斷標準

根據 FIRRMA 實施細則規定，「非具控制權的投資」（non-controlling investment）（即未超過 50%的控制權）中，如外國人可因透過對美國企業投資而獲得「實質性利益」（substantial interest）者，將受到 CFIUS 審查，並應按規定提出強制聲明。

原先舊法公布的實質性利益判斷規則有三：(a)檢視外國投資人是否持有美國企業至少 25%的表決權股份（voting interest），且外國政府持有該外國投資人至少 49%的表決權股份共兩層門檻；(b)如外國政府為普通合夥人、經理人或同等情況，且政府持有 49%以上的股份（interest），則直接視其具有實質性利益；(c)為決定一實體對另一實體的表決權持股比例，任何母公司持有的表決權股份將被視為（deemed to）持有 100%的表決權股份[203]。

本次新法修正內容上，在(a)款有關規定外國投資人持股 25%和外國政

[202]Office of Investment Security, Department of the Treasury, Provisions Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons, Federal Register 85 FR 30893, May 21, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/21/2020-10034/provisions-pertaining-to-certain-investments-in-the-united-states-by-foreign-persons.

[203]31 CFR § 800.244 - Substantial interest.

府持股 49%的雙重門檻方面，新法維持不變。針對(b)款部分，則增訂「倘若外國政府對具有主要指揮、控制、協調權責之一企業之普通合夥人、經理人等，持有 49%以上的股份，則該政府視為對該企業具有實質性利益。換言之，新法規定將提升本款對實質性利益的認定門檻，要求外國政府除了對企業的普通合夥人、經理人等持有 49%以上的股份之外，還要求該等普通合夥人、經理人對企業必須具有主要指揮、控制、協調權責的情況，方可據以認定有實質性利益。

至於(c)款部分的修正，新法規定為「針對本條所謂一實體對另一實體具有間接股權之認定上，若一實體為另一實體的母公司時，則母公司的間接股權將視為對子公司的 100%股權」。換言之，舊法對於母、子公司間的控制從屬關係認定，原本係以間接持有表決權股份（voting interest）之股數來決定並擬制母公司是否具有子公司 100%的股權；新法規定下，則不再以表決權股份認定擬制關係，無論該股份是否具有表決權（interest），皆可作為母、子公司間股權的擬制認定標準。

表 23　實質性利益（31 CFR § 800.244）條文修正對照

舊法規定	新法修正內容
(a) The term substantial interest means, in the context of an acquisition of an interest in a U.S. business by a foreign person, a voting interest, direct or indirect, of 25 percent or more, and, in the context of a foreign person in which the national or subnational governments of a single foreign state have an interest, subject to paragraph (b) of this section, a voting interest, direct or indirect, of 49 percent or more.	未修改。
(b) In the case of entity with a general partner, managing member, or equivalent, the national or subnational governments of a single foreign state will be considered to have a substantial interest in such entity only if they hold 49 percent or more of the interest in the general partner, managing member, or equivalent of the entity. 倘外國政府對一企業的普通合夥人、經理人等，擁有 49%以上股份時，則視該政府視為對該企業具有實質性利益	(b) In the case of an entity **whose activities are primarily directed, controlled, or coordinated by or on behalf of** a general partner, managing member, or equivalent, the national or subnational governments of a single foreign state will be considered to have a substantial interest in such entity only if they hold 49 percent or more of the interest in the general partner, managing member, or equivalent of the entity. 倘外國政府對「具主要指揮、控制、協調權責」的一企業的普通合夥人、經理人等，擁有 49%以上股份時，則視該政府視為對該企業具有實質性利益
(c) For purposes of determining the percentage of voting interest held indirectly by one entity in another entity, any voting interest of a parent will be deemed to be a 100 percent voting interest in any entity of which it is a parent. 針對本條所謂 A 實體對 B 實體具有間接表決權股認定上，若 A 實體為 B 實體的母公司時，則 A 實體的間接表決權股將視為對 B 實體的 100%表決權股	(c) For purposes of determining the percentage of ~~**voting**~~ interest held indirectly by one entity in another entity under this section, any ~~**voting**~~ interest of a parent will be deemed to be a 100 percent ~~**voting**~~ interest in any entity of which it is a parent. 針對本條所謂 A 實體對 B 實體具有間接~~表決權~~股權認定上，若 A 實體為 B 實體的母公司時，則 A 實體的間接~~表決權~~股權將視為對 B 實體的 100%~~表決權~~股權

資料來源：本研究自行整理

（二）新法修改外人投資關鍵技術之審查範圍

在外人投資關鍵技術領域方面，原先根據 2018 年 11 月 10 日~2020 年 3 月 5 日期間實施的「先導計畫」（Pilot Program）規定，要求 CFIUS 針對具國安風險之交易進行審查。因此，凡由美國企業所生產、設計、測試、製造、組裝或開發之關鍵技術（critical technologies），且被使用於「先導計畫」公布適用之 27 項特定產業者，將被視為係具有國安風險之交易，符合「先導計畫」規定之交易行為，各交易方皆必須向 CFIUS 提交一項不超過 5 頁的「聲明」（declaration）。該 27 類產業類別依據「北美產業分類系統」（North American Industry Classification System, NAICS）之定義，包括航太製造、電信、半導體、石化、電池、電腦、引擎零件、鋁材生產、電腦儲存裝置、生物科技、光學製造及奈米技術研發等領域[204]。

在本次新法修正上，則刪除此 27 類產業別，不再以此方式認定是否為須受 CFIUS 審查的國安交易。根據新法規定，凡涉及「由美國企業生產、設計、測試、製造或開發之技術，而必須獲得美國相關主管機關許可（U.S. regulatory authorization）後方得出口、轉出口、國內移轉或移轉給外資」者，即應認定為關鍵技術並適用強制聲明程序（mandatory declaration）受到 CFIUS 審查。換言之，在新法之下，關鍵技術的定義並未受到改變[205]，而是將原先要求「關鍵技術」且「須同時涉及 27 類產業領域的應用」之門檻予以修改為「關鍵技術」且「其出口應取得主管機關許可者」，則此類關鍵技術之交易具有國安風險，應提出強制聲明。不過，系爭交易若依照《出口管理規則》（Export Administration Regulations, EAR）特定規定可申請許可證例外，則可豁免 CFIUS 的強制聲明要求，惟此處所規定的許

[204] 31 CFR § 800.401(c), (e)(6) and (j) - Mandatory declarations.

[205] 31 CFR § 801.204 - Critical technologies. 先導計畫所公布之關鍵技術範圍並未受到改變。關鍵技術涵蓋下列法規所指之技術：(1)《武器國際運輸條例》（ITAR）中「美國軍品管制清單」（USML）所列之軍用物品或國防服務；(2)《出口管理規則》（EAR） 中「商業管制清單」（CCL）所管物品，且係基於有關國家安全、化學及生物武器擴散、核武禁擴、導彈技術，或有關區域穩定或竊聽之理由受管制之產品；(3)《核子能源出口規範》下，特別設計之核能設備、組件、材料、軟體及技術；(4)《核能設備及材料之進出口規範》下之核能設施、設備及材料；(5)《持有、使用及移轉毒性物質規範》下之毒性物質；(6)2018 年《出口管制法》（ECA）第 1758 條所涵蓋之新興和基礎技術清單項目，其清單內容有待後續商務部公布細節。

可證例外，僅限於 EAR 第 740.13 條（不受限制的技術與軟體 TSU）、第 740.17(b)條（加密貨品、軟體與技術 ENC）或第 740.20(c)(1)條（戰略貿易授權 STA）三類情形。

依此，則未來 FIRRMA 下所規定之「關鍵技術」和《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA）下所規定之「新興和基礎技術」（emerging and foundational technologies）的認定標準將趨於一致。

表 24　關鍵技術條文修正對照

舊法規定	新法修正內容
應強制通知之交易，適用於「關鍵技術」且「須同時涉及 27 類產業領域的應用」	應強制通知之交易，適用於「關鍵技術」且「其出口應取得主管機關許可者」

二、「先導計畫」（Pilot Program）執行情形

FIRRMA 法案自 2018 年 8 月通過後，有部分規定係在立法之初即刻生效，另有部分規定則係授權 CFIUS 進一步制定細則實施，整體規定直至今年 2 月 13 日方正式生效。於此期間，CFIUS 於 2018 年 10 月 11 日優先針對控管關鍵技術之外人投資公布「先導計畫」（Pilot Program）及相關臨時法規（Interim Regulations）[206]，規定自 2018 年 11 月 10 日起至 2020 年 3 月 5 日期間，針對關鍵技術的交易行為應適用強制聲明程序，且可能進一步啟動 CFIUS 的國安審查。

本節主要以 CFIUS 於今年 7 月 30 日最新公布之 2019 年年報[207]統計資料為據，觀察 2019 年「先導計畫」的實施成效，並重點說明 2018 年 8 月 FIRRMA 法案通過前後的投資審查案件趨勢變化。

[206]Pilot Program to Review Certain Transactions Involving Foreign Persons and Critical Technologies, 31 CFR Part 801 (hereinafter Pilot Program Interim Regulations).

[207]CFIUS Annual Report to Congress CY 2019, available at: https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Public-Annual-Report-CY-2019.pdf.

（一）自願通知案件數量維持穩定，強制聲明案件量明顯增加

FIRRMA 要求倘外人投資的結果將使該外國人之母國政府，在關鍵技術、關鍵基礎建設、保有或蒐集美國公民個人資料之面向上，雖不具有直接控制權，但卻因此直接或間接享有「實質利益」者（substantial interest），應適用強制聲明要求。除此之外，其他投資案件則循自願通知（voluntary notice）的報備程序。強制聲明的用意在於協助 CFIUS 快速過濾是否具有重大國安威脅的投資案件，強制聲明提出後 30 日內，CFIUS 有義務採取回應措施，包括：批准交易、單方審查、告知聲明內容不足無法完成審查、要求提出完整通知[208]。

1. 自願通知

依據下表可知，2017 至 2019 年以來，自願通知案件數量基本上維持穩定。2019 年的自願通知數量為 231 件，和過去兩年相比並無太大變化（2017 和 2018 年的案件量分別為 237 和 229 件）[209]。

2019 年的 231 件自願通知中，有 113 件進一步落入第二階段的國安調查，惟有 30 件在國安調查階段放棄原通知，而改提新通知或直接放棄交易。最後有 1 件因 CFIUS 仍無法決定國安疑慮問題而提交由總統決定，此即禁止北京石基公司收購美國 StayNTouch 公司一案[210]。

[208]31 CFR § 801.407.

[209]CFIUS Annual Report to Congress CY 2019, p. 4.

[210]Presidential Order Regarding the Acquisition of StayNTouch, Inc. by Beijing Shiji Information Technology Co., Ltd., 85 FR 13719, Mar.10, 2020, https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/10/2020-05011/regarding-the-acquisition-of-stayntouch-inc-by-beijing-shiji-information-technology-co-ltd.

表 25　2017~2019 年提出「自願通知」數量統計

年份	自願通知的數量	45 日初步審查期間內放棄通知數量	第二階段國安調查的通知數量	45 日國安調查期間內放棄通知數量	總統決定[211]
2017	237	4	172	70	1
2018	229	2	158	64	1
2019	231	0	113	30	1

資料來源: CFIUS Annual Report to Congress CY 2019

2. 強制聲明

另一方面，自頒布「先導計畫」後，更擴大強制聲明的適用範圍，故強制聲明案件數量遽增。據統計，2018、2019 年提出強制聲明的案件分別有 20 件和 94 件。2019 年提出強制聲明的 94 件中，進一步受到 CFIUS 要求提出完整通知者有 26 件、通知交易方無法完成審查者有 32 件，以及最後批准交易者有 35 件，另有 1 件為主動放棄聲明[212]。

（二）CFIUS 初步審查期間延長，減少啓動國安調查的案件量

FIRRMA 法案制定後，投資申請案需先經由 CFIUS 初步審查的期限從 30 日改為 45 日；至於下一階段的國安調查程序則維持 45 日，特殊情況下得延長 15 日。此項改革使 CFIUS 整體審查時程從 75 日延長至 90 日（必要時更可延長最多至 105 日）。

根據 2019 年年報數據顯示，CFIUS 在初步審查階段因有更寬裕的時間做出決定，且可能因應修法而投入了更多人力和資源[213]，故下一階段啟動國安審查的案件量已明顯減少。依據上表 25 可知，進入第二階段國安審查的通知案件量在 2018 年有 158 件，占當年全數自願通知數量的 69%，

[211]總統有 15 天對於 CFIUS 無法解決之國安疑慮案件作成決定，包括暫停或禁止交易，甚至是要求撤資。川普任內依據 CFIUS 規定共做成之三件投資審查決定，包括 2017 年禁止中國創投基金公司併購美國萊迪斯半導體公司、2018 年禁止博通公司收購高通公司，以及 2020 年禁止北京石基公司收購美國 StayNTouch 公司。

[212]CFIUS Annual Report to Congress CY 2019, pp. 33-34.

[213]Jeffrey Gerrish et al., CFIUS Releases 2019 Annual Report to Congress, Skadden LLP., Aug. 27, 2020, available at: https://www.skadden.com/insights/publications/2020/08/cfius-releases-2019-annual-report-to-congress.

而 2019 年則有 113 件，占當年全數自願通知數量的 49%，降幅高達 20%[214]。

（三）中國大陸對美投資銳減

中國大陸對美投資銳減的趨勢主要可從以下幾個面向觀察。首先，2017~2018 年以來美企與外資交易提出自願通知中，所涉外資的國籍數量以中國大陸居多，約佔 20%，其次分別來自日本、加拿大和法國。惟值得注意的是，2017 和 2018 年提出自願通知所涉及的外資固然為中國大陸資金最多，但是到 2019 年日本則超越中國大陸，且 2019 年外資交易的通知案件數量設籍中國資金者，相較過去也減少一半以上。

表 26　2017~2019 年提出「自願通知」的投資申請案件數量統計（依國別）

前 10 大國	2017 年	2018 年	2019 年	總計
中國大陸	60	55	25	140
日本	20	31	46	97
加拿大	22	29	23	74
法國	14	21	13	48
英國	18	5	13	36
德國	7	12	13	32
瑞典	6	9	7	22
新加坡	6	5	10	21
南韓	6	4	10	20
澳洲	5	4	11	20

資料來源: CFIUS Annual Report to Congress CY 2019

其次，雖然在 2017 和 2018 年提出自願通知的交易，其來自中國籍的外資交易為首，惟觀察上表 26 可知，2017 和 2018 年分計有 74 件和 66 件由交易方自行放棄通知，放棄通知占總提出通知數量的占比約有 30%。反觀 2019 年提出自願通知最多數量為日本，但該年放棄通知數量則僅剩 30 件，放棄通知占總提出通知數量的占比僅有 13%。放棄通知的考量因素除有交易條件之重大變更，或基於商業考量放棄交易外，主要仍和國安考量因素有關，包括交易方無法解決 CFIUS 的國安關切、或交易方無法接受

[214]CFIUS Annual Report to Congress CY 2019, pp. 3-4.

CFIUS 提議的緩解協議或條件（mitigation agreement or condition），以及交易方擔心 CFIUS 可能將投資申請交由總統做出不利決定[215]。此顯示在川普上任後，美國投資環境對於中國企業而言不可預測性的風險機會提高，因而有三分之一的中資與美方交易會面臨終止的結果。

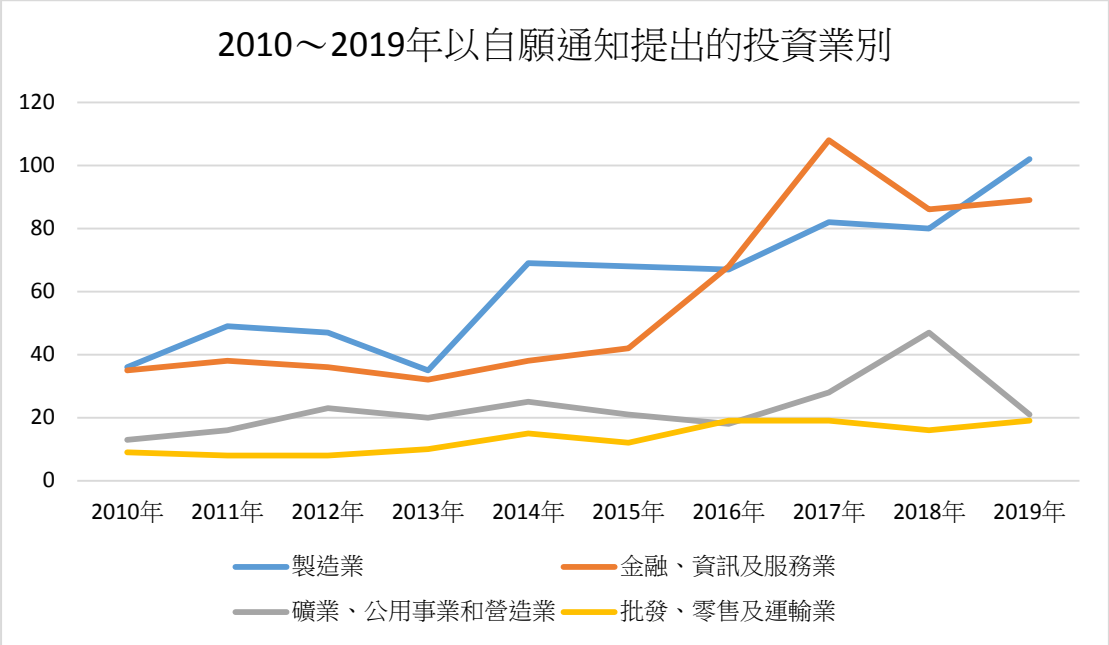
第三，在強制聲明方面，2018~2019 年共 114 件中，前三大提出強制聲明案件的國家依序為日本、加拿大和英國，而中資僅有 3 件，占比僅有 3%。雖然中資也可能繞道透過第三國赴美投資，惟至少就此統計來看，中國大陸案件數量比重更低。

歸納這些投資申請案件變化的數量趨勢顯示，FIRRMA 法案通過之後，對來自中國大陸的投資人明顯產生抑制作用，加上美中貿易戰加劇的經濟冷戰，使中國大陸投資人認為赴美投資風險相對較高，因此大幅消退中資的投資熱度。

（四）投資業別無太大變化，仍以製造業和金融資訊及服務業爲主

從自願通知的數量來看，FIRRMA 法案制定前後的外人投資業別並無太大變化。雖然 2019 年相較於過去三年（2016~2018 年）而言，第一大和第二大投資業別互有變動：2019 年由製造業領先、過去三年則由金融資訊及服務業領先，不過若再往前觀察 2010~2017 年間，可發現事實上自願通知的首要投資業別均為製造業[216]。因此整體而言，FIRRMA 法案的制定對業別的分布影響不大。

[215] CFIUS Annual Report to Congress CY 2019, p.25.
[216] CFIUS Annual Report to Congress CY 2019, pp.6-7.



第二節　美國ECRA出口管制制度之實施情形與重點領域

一、美國出口管制政策思維

美國出口管制政策始於 1917 年之《與敵通商法》(The Trading with the Enemy Act），當時主要目的在於為限制與敵國間的貿易，故廣泛授權總統可對戰爭時期的國際貿易、投資等私人通商事項加以監控，為美國經常使用的經濟制裁手段。至美蘇冷戰爆發後，美國及其盟國復成立「多邊出口管制統籌委員會（Coordination Committee for Multilateral Export Controls）」和《瓦聖納協定》(The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies），提倡管制傳統武器及軍商兩用貨品出口的多邊化體系。其後，2004 年 4 月聯合國安理會一致通過第 1540 號有關避免大規模毀滅性武器擴散之決議[217]，要求各國

[217] U.N. SCOR, 63th Sess., 4956th mtg. U.N. Doc. S/RES/1540 (Apr. 28, 2004).

在國內實施出口管制措施，防止核生化武器及其運載工具的擴散。自 2017 年起，美國則以維護「國家安全」為由，重新修訂出口管制相關法律，並多次以中國大陸為出口管制的目標對象。以下將進一步就川普政府任內所實施出口管制政策的政策考量進行說明。

1. 國家安全的概念應包括經濟安全

自川普政府執政以來，美國在多項經貿場域皆強調「國家安全」的重要性[218]，並以此為由限制對中國大陸等國之科技出口。根據白宮於 2017 年 12 月發布之「美國國家安全戰略」（National Security Strategy of the United States of America, NSS）指出，美國將對於當前來自全球的政治、經濟和軍事競爭威脅有所回應，為此，NSS 並訂出四項支柱目標（pillars），包括：「保護國土安全」、「促進美國繁榮」、「維護和平」，以及「提升美國的影響力」。NSS 進一步指出，當前來自中國大陸和俄羅斯的勢力不斷擴張，顯然已對美國權力、影響力和利益構成挑戰，且試圖侵蝕美國安全和經濟榮景。同時，這些國家將以限制經濟自由和公平的方式推動內部軍事力量，並以控制資訊和數據的方式鎮壓社會及擴大政府影響力[219]。NSS 基本上已將國家安全（national security）的概念擴大至經濟安全（economic security）的保護，此從支柱二：「促進美國繁榮」下的「促進出口」和「提升美國技術優勢」兩項優先任務目標即可觀之。

於此，川普政府已正式將經濟安全視同國家安全的一環，並在多次場合中確立此項概念。例如，白宮貿易顧問納瓦羅（Peter Navarro）在 2018 年 11 月於美國華府智庫 CSIS 即曾以「經濟安全就是國家安全」（Economic Security as National Security）為題發表演說。再者，美國財政部對於博通（Broadcom）併購高通（Qualcomm）一案也曾表示：「犧牲美國在 5G 技術上的領導地位，將對美國國家安全具有重大的負面影響」，顯然，美國也進一步將國家安全的範疇延伸至技術優勢此類商業目標。

---

[218]例如美國 USTR 於 2017~2019 年連續三年公布之「貿易政策議程」（Trade Policy Agenda）均強調貿易政策應支持美國國家安全。

[219]White House, National Security Strategy of the United States of America, Dec. 2017, available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

2. 美國修訂出口管制法律的管制目標

此後，川普於 2018 年進一步通過《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA），使軍商兩用之產品和技術的管理方式更為明確，以避免部分技術和產品轉為軍事用途。同時，在立法方式上，也將 ECRA 合併與《外國投資風險審查現代化法案》（FIRRMA）共同在《2019 年財政年度國防授權法》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, 2019 NDAA）下提出。在 ECRA 和 FIRRMA 之規定下，將確立涉及美國國家安全的重要關鍵技術範圍，並從出口管制和外人投資審查兩種管道進行雙重防堵。

特別是，從 2018 年甫頒布之 ECRA 的立法目標，更可觀察到美國的管制思維已與過往有明顯不同。ECRA 法案第 4811 條所明文訂立之管制目標，已有異於美國過去因世界大戰、美蘇冷戰、乃至於 1997 年《瓦聖納協定》等各種國際政治、外交等客觀環境變遷下，為了控制大毀滅性武器及導彈技術之擴散、維繫區域穩定、打擊犯罪與反恐、需求短缺及執行聯合國決議等為基礎之國家安全考量，訂定出口管制政策擬達成的數項國家安全目標[220]。

詳析各項政策目標，實際上已賦予美國行政部門相當廣泛且超越傳統國安概念的法律授權。根據 ECRA 構成為國家安全及外交目的而需進行出口管制之情境，除了包含控制大毀滅性武器及導彈技術之擴散、維繫區域穩定、打擊犯罪與反恐、需求短缺及執行聯合國決議等傳統目標之外，「維持美國軍事能力之優越性」[221]、「強化美國工業基礎」[222]，以及「落實保護人權及推動民主等美國外交政策」[223]，均為美國在 ECRA 新增為實施出口管制之國家安全及外交理由基礎，特別事前兩項擴張恐具有高度爭議性。一般而言，國家安全之定義至少會以排除對社會、國家制度、生命與財產及經濟等層面造成之「威脅或潛在威脅」（threats or potential threats）為目

[220] 50 U.S.C. § 4811(2018).
[221] 50 U.S.C. § 4811(2)(B) (2018).
[222] 50 U.S.C. § 4811(2)(C) (2018).
[223] 50 U.S.C. § 4811(2)(D) (2018).

標[224]。當然亦可主張維持軍事優越性或強化工業基礎屬於確保長期不受威脅的作為，但如此擴張將長期「威脅或潛在威脅」納入國安範圍，則意味著幾乎所有國家確保競爭力的政策與法令，都可被解釋為屬於確保國家安全之作為，則國家安全的例外性就失去其意義。

歸納而言，美國出口管制政策主要隨著不同時期各種國際政治和外交因素等客觀環境的變遷而有轉變。早期的出口管制思維主要在於抵禦蘇聯勢力和非國家實體（打擊恐怖主義）的威脅；演變至中期約 1960 年代，則由於企業相爭高端科技以創造商業利益，加上全球貿易興起，為避免軍事產品遭用於不法目的，進而將管制措施擴大對軍商兩用產品；晚期，則係由於美國意識到來自中國大陸的技術掠奪意圖，因而擴大國家安全的概念至經濟安全的保護，而將所有長期將對美國社會、國家安全、經濟發展造成威脅或潛在危脅的因素均納入考量範圍。依此，則未來美國出口管制措施恐日益增加，且範圍也將更為擴大，後續發展宜持續關注。

二、美國出口管制措施近期發展

（一）出口管制規定之修正

美國商務部產業與安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）於今年 4 月 28 日公布「擴大對中國大陸、俄羅斯或委內瑞拉軍事最終用途或軍事最終使用者之出口、再出口與移轉（同一國家中）許可證申請要求」[225]及刪除「民用許可證例外（License Exception Civil End Users, CIV）」[226]兩項最終法規，以及修正「其他允許再出口許可證例外（License Exception

[224]參見紐西蘭 2017 年制定「情報與安全法」（The Intelligence and Security Act）之立法說明：2017https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-09/fact-sheet-3-defining-national-security_1.pdf

[225]BIS of Commerce, Expansion of Export, Reexport, and Transfer (in-Country) Controls for Military End Use or Military End Users in the People's Republic of China, Russia, or Venezuela, Federal Register 85 FR 23459, Apr. 28, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/04/28/2020-07241/expansion-of-export-reexport-and-transfer-in-country-controls-for-military-end-use-or-military-end.

[226]BIS of Commerce, Elimination of License Exception Civil End Users (CIV), Federal Register 85 FR 23470, Apr. 28, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/04/28/2020-07241/expansion-of-export-reexport-and-transfer-in-country-controls-for-military-end-use-or-military-end.

Additional Permissive Re-exports, APR）」之草案[227]。本次管制措施的公布重點如下，其中第 1~4 項措施已於 6 月 29 日生效，第 5 項公告草案則需經公眾評論期 60 日。

1. 擴大軍事最終用途之定義

此次出口管制法規修正擴大「軍事最終用途」之定義，原「軍事最終用途」定義為直接使用於武器及其他國防物品零組件、系統或間接使用於武器設計、開發、維修與維護等；此次修正擴大至使用、開發、生產任何品項，用以支持或有助於武器運作、安裝、維護、修理、整修等均包括在內。

2. 出口中國大陸涉及「軍事最終用途」應申請許可證

美國過去僅要求部分貨品出口、再出口或移轉至中國大陸用於「軍事最終用途」（end-use）者，須事先向 BIS 申請出口許可證，此次修訂涉及「軍事最終使用者（end-user）亦列為應申請出口許可證之對象。

3. 擴大管制貨品

除前述涉及「軍事最終用途」與「軍事最終使用者」需申請許可證外，新增管制貨品清單，如材料加工（materials processing）、電子（electronics）、電子通訊（telecommunications）、資訊安全（information security）、傳感器與雷射（sensors and lasers）及推進器（propulsion）等 17 項貨品；另針對原清單中半導體設備、船舶系統設備（如水下攝影機）、渦輪發動機（如未經軍事化改造之軍用飛機）等貨品擴大管制範圍，未來該等貨品如需出口至中國大陸，均應事先取得 BIS 輸出許可證。惟美方依《出口管理規則》（Export Administration Regulations, EAR）第 744.21 條第 e 款，將採「推定禁止」（Presumption of Denial）原則。

[227]BIS of Commerce, Modification of License Exception Additional Permissive Reexports (APR), Federal Register 85 FR 23496, Apr. 28, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/04/28/2020-07239/modification-of-license-exception-additional-permissive-reexports-apr.

4. 刪除 D1 群組國家（如中國大陸）民用許可證例外（CIV）之規定

BIS 基於中國大陸等部分國家實施軍民融合策略（Civil-Military Interactions Strategies），導致美國出口商難以判斷貨品是否會轉作軍事用途，因此未來申請出口、再出口或移轉基於「國家安全」因素管制之貨品，將不得再以「民用許可證例外」進行申報，必須事先向 BIS 申請出口許可證。

5. 修正「其他允許再出口許可證例外（APR）」草案

BIS 鑒於即便屬於《瓦聖納協議》之成員國，其出口管制之考量因素亦未必與美國相符，故未來若由 A1 群組國家或香港再出口涉及「國家安全」管制物品至 D1 國家者，亦須事先取得許可證。

（二）美國新修正對特定對象之出口管制措施

1. 美國「針對華為」之新出口管制措施內容

美國商務部於今年 5 月 15 日公布「出口管理條例中有關第三類禁令（外國生產的直接產品規則）及實體清單修正」（Export Administration Regulations: Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule) and the Entity List）行政命令[228]。美國商務部表示自 2019 年「工業安全局」BIS 將華為及其海外關係企業加入出口管制實體清名單以來，雖要求製造商/出口商出口給華為前必須獲得 BIS 許可，但華為仍繼續使用美國的軟體及技術來設計半導體，並委託使用美國設備的海外代工廠生產來破壞實體清單的國家安全和外交政策目的。

為落實將華為及其關係企業納入出口管制「實體清單」之目的，美國本次修正之暫行規則，除了增加適用華為及其 114 家非美國籍的關係企業外，在實體清單中增加一個註腳（footnote），而受此註腳指定之企業，未來在海外生產或委託生產（無論地點）半導體及晶片組過程中，若有使用

[228]BIS of Commerce, Export Administration Regulations: Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule) and the Entity List, Federal Register 85 FR 29849, May 15, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/19/2020-10856/export-administration-regulations-amendments-to-general-prohibition-three-foreign-produced-direct.

到受到 EAR 之「出口控制類別編號」(Export Control Classification Numbers, ECCN)「商務部控制清單」(Commerce Control List, CCL)管制之產品、技術或軟體時，便受到出口管制拘束，而在出口、再出口及國內移轉至列在實體清單上的華為及關係企業時，需事前申請出口許可。而此次新增註腳所適用實體清單，目前僅有華為及其關係企業。

本次針對華為之出口管制範圍，包含了電子產品生產及製造、電腦產品及電信及資訊安全產品，而 BIS 在命令說明中特別以半導體設計、生產及測試為例，說明管制範圍如下：

（1）半導體設計階段：若「華為」及「海思半導體」等關連公司在設計階段使用屬於 CCL 之 ECCN「受管制設計」的技術或軟體，例如使用美國企業之「電子設計自動化軟體」(Electronic Design Automation, EDA)進行晶片設計，則無論前述科技或軟體是否已屬於 2019 年對華為之出口管制對象，也不論是否低於 25%技術含量等規定，該等在美國境外完成之「半導體設計」將落入本次出口管制適用範圍。當華為（或海思）要出口、再出口或進行國內移轉此一「設計」給實體清單上的華為及關係企業時，便需申請出口許可。

（2）生產測試階段：以下之晶片組(chipset)相關產品出口給華為時，亦受出口管制限制：

- 根據華為或實體清單上之關聯公司「受管制設計」，並於美國境外代工生產者。
- 並非利用華為或實體清單上之關聯公司「受管制設計」，但於美國境外利用屬於 ECCN 及 CCL 清單之半導體設備所生產及測試，且涉及以轉出口，從國外出口或國內轉移提供給華為或其關聯公司者。

不過此次禁令有提供緩衝期，以避免對已使用美國半導體製造設備的外國代工廠造成直接的不利影響，因此在 2020 年 5 月 15 日之前已根據華

為設計規範啟動任何的生產步驟者，可不受新許可規定的約束，從生效日期算起有 120 天緩衝期內可進行出口，從國外出口或轉移（在美國境內）。對台灣而言，以台積電為例，則當下開始不能再接受華為的新訂單，依循美國最新修訂的限制出口華為法規；而台積電在 2020 年 5 月 15 日之前接單，則在 120 天內（2020 年 8 月 13 日之前）出口則視為合法製造。[229]

2. 修改「外國生產直接產品規則」

在 5 月 15 日公告之後，BIS 再度於今年 8 月 17 日針對華為發布指標性的出口管制措施[230]，進一步針對上述規定進行修正，以限制華為取得美國技術。本次公告要求，任何被列於實體清單中之華為企業所生產、購買或訂購之零件（part）、成分（component）或設備（equipment），其生產或開發的過程使用特定外國生產項目（foreign-produced item）者，業者應事先取得 BIS 的許可或豁免[231]。此外，若實體清單中之企業涉及外國生產項目的任一交易行為，包含購買者（purchaser）、中間收貨人（intermediate consignee）、最終收貨人（ultimate consignee）或終端使用者（end-user），皆應同樣需事先取得 BIS 許可或豁免[232]。

3. 例外開放美企與華為合作制定國際標準

BIS 於今年 6 月 18 日發布公告[233]，宣布即日起修改 EAR 之規則，以允許美國企業向華為揭露制定國際標準之相關資訊。公告指出，華為多數企業雖列於美國實體清單之中，但華為持續在許多重要的國際組織中參與國際標準制定，鑒於國際標準為技術開發的重要基礎，以及確保產品開發之功能、互操作性和安全性，應使美國企業在相關國際標準組織中順利運

---

[229]http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=16628

[230]Addition of Huawei Non-U.S. Affiliates to the Entity List, the Removal of Temporary General License, and Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule), 85 Fed. Reg. 51596 (Aug. 20, 2020), (codified at 15 C.F.R. pts. 736, 744, 762).

[231]EAR § 736.2 (b)(3)(vi)(A).

[232]EAR § 736.2 (b)(3)(vi)(B).

[233]BIS of Commerce, Release of ‘‘Technology’’ to Certain Entities on the Entity List in the Context of Standards Organizations, Federal Register 85 FR 36719, June 18, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/18/2020-13093/release-of-technology-to-certain-entities-on-the-entity-list-in-the-context-of-standards.

作，以鞏固美國的技術創新領導地位。

為此，本次公告將修改實體清單的許可證要求，允許往後將特定技術（特別是 EAR 99 類別下或僅基於反恐原因而受管制之技術）出口給標準組織之成員（包括華為及其關係企業），而其出口之目的係為了協助國際標準開發或修改者，則例外無需向商務部申請許可證。公告於發布即日起生效。

（三）實體清單之更新

美國 EAR 原本管制方式中，又可分為貨品（items）、禁運和特殊控制國家（embargoes and other special controls）及最終使用者（end-users）。針對最終使用者，BIS 依危害情節輕重細分為「拒絕人員清單」（Denied Persons List）、「未經核實清單」（Unverified List）和「實體清單」（Entity List），之前被 BIS 認定為實體清單對象中，最引起關注者即去（2019）年 5 月華為及其 68 家關係企業被納入實體清單，嚴重影響美國企業與華為的供應鏈關係；去年 10 月時，BIS 又以涉及中國政府對維吾爾族、哈薩克族等群體的鎮壓與監視為由，新增如新疆公安廳，海康威視、曠視科技及大華科技等 28 家中國機構和公司為實體清單。今年以來，BIS 仍陸續公告多份實體清單，以下擇要說明相關進展：

1. 以「侵犯人權」為由增列 33 家中國大陸企業和機構（支持軍事採購和高科技監控業者）

今年 5 月 22 日，BIS 新增 33 家中國企業或機構為「實體清單」，BIS 將以侵犯人權和為威脅美國國家安全為由，將 33 家中國大陸企業和機構列入實體清單。本次新增 33 家實體名單，包括涉及支持採購中國軍隊所需物資的 24 個政府和商業組織[234]，及協助中國大陸高科技監控新疆的 9

[234]BIS, Addition of Entities to the Entity List, Revision of Certain Entries on the Entity List, June 5, 2020, Federal Register 85 FR 34495, https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/05/2020-10869/addition-of-entities-to-the-entity-list-revision-of-certain-entries-on-the-entity-list.

家機構與企業[235]。此 33 家機構因違反美國國防及外交利益，為防止美國的商品及技術被用作損害美國利益的用途，因此將施以出口管制制裁。自 2020 年 6 月 5 日起在未經商務部許可之下，禁止向實體名單所列機構出口或再出口。

根據商務部公告，24 個政府和商業組織涉嫌採購大規模殺傷性武器（WMD）並提供中國大陸作為軍事行動用途，而可能對美國造成巨大風險。24 家機構多位在中國大陸、香港和開曼群島，主要業務領域涉及雲端計算、雲端智慧機器人、資安和科研，名單包括：雲端智慧機器人營運商達闥科技(CloudMinds)及其多家子公司、網路安全公司奇虎 360(Qihoo)、哈爾濱工業大學、哈爾濱工程大學，以及多家科學研究中心及進出口貿易公司。

至於協助中國大陸高科技監控新疆的 9 家機構與企業，則涉及侵犯維吾爾族、哈薩克族和其他穆斯林少數民族的人權，包括鎮壓、大規模任意拘留、強迫勞動和高科技監視等。這 9 家機構與企業中，除了中國公安部法醫學研究所之外，其餘 8 家主要業務領域為人工智慧（AI）、人臉識別和資通訊，包括中國大陸最知名的 AI 公司東方網力（NetPosa）及旗下臉部辨識公司深網視界（SenseNets），以及雲從科技（CloudWalk）、烽火通訊（FiberHome）及其子公司南京烽火星空通訊發展公司。

2. 以「侵犯人權」為由增列 11 家中國大陸企業（成衣、家電、基因科技業者）

今年 7 月 22 日，BIS 以侵犯新疆人權和違反美國國家安全和外交利益為由，新增 11 家中國企業於「實體清單」[236]。其中，有 9 家為成衣和家電

[235]BIS, Addition of Certain Entities to the Entity List; Revision of Existing Entries on the Entity List, June 5, 2020, Federal Register 85 FR 34503, https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/05/2020-10868/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-revision-of-existing-entries-on-the-entity-list.

[236]BIS of Commerce, Addition of Certain Entities to the Entity List; Revision of Existing Entries on the Entity List, Federal Register 85 FR 44159, July 22, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/22/2020-15827/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-revision-of-existing-entries-on-the-entity-list.

業者，包括供應智慧型手機零組件給蘋果 (AAPL-US) 及華為的歐菲光集團，以及中國老牌家電公司合肥美菱，均因涉及強迫勞動而遭列於實體清單。至於新疆絲路華大基因科技及北京六合華大基因科技 2 家公司，則是涉嫌參與維吾爾與其他穆斯林少數民族的基因採集與分析。

3. 以「維護南海和平安全」為由增列 24 家中國大陸企業

為維護南海和平與安全，BIS 於今年 8 月 27 日發布公告[237]，針對協助中國軍方在南海建島的 24 家中國公司予以列入實體清單，以此限制中國繼續開發建設填造南海人工島礁的能力，遏制中國在南海海域的實際控制能力和軍事實力。24 家中國公司包括：中國交通建設疏浚集團、中國交通建設公司的天津、上海、廣州航運局、中國交通建設公司第二航行工程局、北京環佳通訊公司、常州國光數據通訊公司等。

4. 華為目前共 153 家企業列入實體清單，取消臨時通用執照（TGL）

美國商務部首度於 2019 年 5 月 16 日以違反美國國家安全和外交政策利益為由，將華為及 68 家關係企業列於實體清單之中，復於同年 8 月 19 日增列 46 家華為關係企業。今年 8 月 17 日，BIS 再次新增 38 家華為關係企業[238]，截至目前，已有 153 家華為及其關係企業遭列入實體清單。

另一方面，美國在去年對華為實施出口管制數日後，隨即於同年 5 月 20 日發布公告，宣布對清單中的華為及其關係企業核發 90 天的臨時通用執照（TGL），暫時開放對其出口特定若干美國產品，以維持對當時之現有消費者提供產品及服務。TGL 原訂於去年 8 月 19 日到期，惟 BIS 分別在去年 8 月 19 日、11 月 18 日，以及今年 2 月 18 日、3 月 12 日、5 月 18 日和 8 月 13 日數次展延執照效期。根據 BIS 本次公告內容，正式宣布 TGL

[237] BIS of Commerce, Addition of Entities to the Entity List, and Revision of Entries on the Entity List, Federal Register 85 FR 52898, Aug. 27, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/27/2020-18909/addition-of-entities-to-the-entity-list-and-revision-of-entries-on-the-entity-list.

[238] Addition of Huawei Non-U.S. Affiliates to the Entity List, the Removal of Temporary General License, and Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule), 85 Fed. Reg. 51596 (Aug. 20, 2020), (codified at 15 C.F.R. pts. 736, 744, 762).

於 8 月 17 日即日起到期，未來也將不再延長執照之有效期限。

（四）新興技術與基礎技術之公布

1. 新興技術（Emerging Techonolgies）目前已公布 37 項領域

2018 年 ECRA 修法要求商務部加強對「新興」（emerging）及「基礎」（foundational）技術之出口管制。BIS 隨後於同年 11 月發布擬制法規預先通知（ANPRM）進行公眾意見徵詢。此後，BIS 主要透過多邊體系如瓦聖納協議（Waseenart Arrangement, WA）和澳洲集團（Australia Group, AG）來實施管制措施，管制領域包括航太、生物技術、化學、電子、加密技術、海洋領域，其中也包括因化學、生物和反恐理由而受管制的 24 種化學武器先驅物質。另 BIS 也於今年初單邊實施對地理空間圖像軟體的出口管制[239]。

此外，今年 10 月 BIS 特別通過 2019 年瓦聖納協議（WA）大會決議之六項技術，這些技術尤與晶片製造中最重要的設備光刻機至為相關，由於 5nm 晶片為現下高端晶片時代的主流產品，故極紫外光（EUV）光刻機在半導體製程的重要意義可想而知。目前全世界唯一能生產 EUV 光刻機只有荷蘭艾司摩爾（ASML）公司，而 ASML 最大的兩大股東資本國際集團（MSCI）和貝萊德集團（BlackRock, Inc.）都是美國公司，其用於打造 EUV 光刻機的高精度技術也有不少為美國所持有。美國商務部此舉相當於直接對外封鎖高端晶片的製造技術[240]。

[239]BIS 2020 Policy and Regulatory Updates, A Digital Experience, Sep. 2, 2020, available at: https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/2020-virtual-conference/2603-ea-plenary-emerging-technologies/file.

[240]包括光刻！美國禁運 6 項關鍵技術，https://codingnote.cc/zh-tw/p/245630/。

表 27　BIS 實施出口管制之 37 項新興技術（截至 10 月底）

管制體系	受管制的新興技術
2018 年瓦聖納協議（WA）大會決議	作為寬能隙半導體主要材料之部分微波電晶體
	連續運作軟體
	後量子加密（PQC）演算法
	作為水聽器之水聲換能器
	特別作為空中發射平台的航空器
2019 年瓦聖納協議（WA）大會決議	混合增材製造/計算機數控工具
	用於製造極紫外光光刻模版的計算光刻軟體
	用於製造 5nm 晶圓之技術
	可規避電腦認證或授權控制，並擷取原始資料之數位取證分析工具
	用於監測電信服務通訊之軟體
	亞軌道航空器
2020 年澳洲集團（AG）決議	化學武器先驅物質(24 項)
	一次性生物培育箱
2020 年 BIS 單方管制	地理空間圖像軟體

資料來源：(BIS) 2020 Policy and Regulatory Updates, A Digital Experience

2. 基礎技術（Foundational Techonolgies）之具體規範領域尚不明確

至於「基礎技術」方面，BIS 則於今（2020）年 8 月 27 日發布擬制法規預先通知（ANPRM），本次公告並未具體說明擬納入管制的基礎技術領域，主要用意仍希望就基礎技術的定義和評估標準徵詢公眾意見[241]。根據公告說明，未來擬納入基礎技術的範圍不僅指涉「技術」（technology），同時還將包括「貨品」（commodities）和「軟體」（software）。

在本次公告中，BIS 主要徵詢議題包括：(1)基礎技術之定義；(2)得以指認此類技術項目的來源；(3)判斷技術是否對美國國安具有重要性之標準；(4)基礎技術在美國及他國之發展概況；(5)特定基礎技術管制對美國發展此類技術的影響評估；(6)基於最終用途及最終使用者的管制實例；(7)任何包括用於加工、測試、驗證設備而應歸類於基礎技術的致能技術（enabling technology），以及；(8)其他得以指認攸關美國國安之基礎技術的任何方

[241]Identification and Review of Controls for Certain Foundational Technologies, 85 Fed. Reg. 52934 (Aug. 27, 2020), (codified at 15 C.F.R. pts. 742, 774).

法。首次公告雖言明徵詢意見至 10 月 26 日止，惟 BIS 又於 10 月 9 日再次發布公告，將評論期展延至 11 月 9 日止[242]。

3. 白宮文件「美國關鍵及新興技術國家戰略」公布 20 項關鍵及新興技術（Critical and Emerging Techonologies, C&ET）

美國白宮國家安全委員會（National Security Council）於今年 10 月 15 日發布「美國關鍵及新興技術國家戰略」（National Strategy for Critical and Emerging Techonologies）[243]，旨在促進及保護人工智慧、能源、量子資訊科學，通訊及網路科技、半導體以及軍事及太空技術等科技領域之競爭優勢。這是美國第一份要求所有聯邦部會必須優先保護特定科技的命令，先前保護技術職責分散在國務院、國防部、商務部等各部會。

此份戰略分為兩部分：第一部分「增進國家安全創新基底」[244]針對美國國內相關科技發展提出因應對策；第二部分「維護科技領先優勢」就保護美國科技不受競爭者非法竊取提出出口管制對策，分別是：

1. 確保競爭對手不使用非法手段獲取美國智慧財產、研究、開發或技術成果；
2. 在技術開發初期階段要求安全設計（security design），以及與盟友和合作夥伴一起採取類似行動；
3. 透過加強學術機構、實驗室以及產業之研究安全，以保護研發企業的完整，同時平衡國外研究者的實質貢獻；
4. 確保在出口法令及多邊出口管制制度下，適當控制關鍵及新興技

[242]BIS of Commerce, Identification and Review of Controls for Certain Foundational Technologies; Correction, Federal Register 85 FR 64078, Oct. 9, 2020, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/09/2020-22443/identification-and-review-of-controls-for-certain-foundational-technologies-correction.

[243]White House National Security Council, National Strategy for Critical and Emerging Technologies, Oct. 2020, available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/National-Strategy-for-CET.pdf.

[244]美國國家創新基底（United States National Security Innovation Base (NSIB)）係指美國國內與創新相關的包括知識、能力及人才的各種關係網路，具體對象包含學術機構、國家型實驗室以及私部門。

術（Critical and Emerging Techonologies, C&ET）合理應用；

5. 推動盟友和合作夥伴制定與 CFIUS 相似的出口管制程序；

6. 透過與私部門合作以提升對 C&ET 之了解，以及了解未來 C&ET 可能發生的安全漏洞；

7. 評估全球科技政策、研發能力和發展趨勢，及其可能影響或破壞美國戰略和計畫之程度；

8. 確保安全的供應鏈，並鼓勵盟友和合作夥伴跟進；

9. 向主要利害關係人傳達保護技術優勢的重要性，並在可能的情況下提供實際幫助。

此份戰略另詳列 20 項具體的關鍵及新興技術（C&ET）清單。白宮國家安全委員會往後並將每年透過跨部會程序檢討及更新清單內容，本次清單臚列之 C&ET 技術範圍如下：

表 28　美國白宮國家安全委員會公告之關鍵及新興技術範圍

項次	類別	項次	類別
1	先進電腦計算	11	生化放核（CBRN）風險減緩技術
2	先進常規武器技術	12	通訊及網路技術
3	先進工程材料	13	數據科學與存儲
4	先進製造	14	分散式分類帳
5	先進感測	15	能源技術
6	航空發動機技術	16	人機介面
7	農業技術	17	醫療和公共衛生技術
8	人工智慧	18	量子資訊科學
9	自治系統	19	半導體和微電子
10	生物技術	20	太空技術

資料來源：美國關鍵及新興技術國家戰略（National Strategy for Critical and Emerging Techonologies）。

三、特定重點領域的管制考量因素

根據 2018 年 ECRA 修法重點，要求美國相關主管機關應界定出構成美國國家安全至關重要（essential）的「新興」（emerging）及「基礎」（foundational）技術。對此，商務部於 2018 年 11 月 19 日曾發布公告，擬對 14 項新興技術領域納入出口管制[245]，包括生物技術、人工智慧及機器學習技術、定位、導航與定時（Position, Navigation, and Timing, PNT）技術、微處理器技術、先進電腦計算技術、數據分析技術、先進監控技術等等。如進一步觀察此等新興技術的特徵，其中不乏有大量運用半導體的技術領域，包括 AI 晶片、微處理器技術（系統單晶片 SoC、堆疊式記憶體晶片）、量子資訊及感測器技術、積層製造及各種機器人。因此，美國政府擬將此等技術列入出口管制的背後政策考量，除了國家安全因素的顧慮之外，恐還牽涉到美國龐大的半導體產業利益。職此，以下從美國半導體整體產業的角度，進一步探討美國出口管制政策的考量因素。

（一）美國半導體產業對於維護國家安全甚爲重要

美國半導體產業的興起源於 1950 年代起國防技術的應用。儘管目前美國國防部（Department of Defense, DoD）大約僅占美國半導體產業營收的 1%，但是半導體零組件普遍存在於國防和軍事系統之中，因此對美國國防軍事產業具有相當高的重要性。根據 DoD 於 2018 年 1 月 19 日公布的「美國國防戰略」（National Defense Strategy）指出，美國目前首重投資研發的戰略領域，涵蓋微電子、5G、量子科學、網路安全、AI、自治系統和先進影像設備等高度仰賴先進半導體之新興技術，屬於 DoD 當前優先發展的軍事現代化項目。隨著電子系統的數位連結增加，對於先進武器系統和關鍵基礎建設和敏感資訊的管理環節也至關重要。因此，美國 DoD 必須尋求可信賴的半導體供應商，以此確保美國國防與軍事安全[246]。

---

[245]Review of Controls for Certain Emerging Technologies, 83 Fed. Reg. 58201 (Nov. 19, 2018) (codified at 15 C.F.R. pt.744).

[246]Department of Defense, Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of

表 29　美國國防科技對半導體技術之應用層面

美國國防軍事技術現代化的優先項目	先進半導體技術之應用層面
量子電腦	使用如量子感測器技術以提高實時辨識的效能
指揮管理通訊系統	安裝高效、低耗能的處理器，在多重天線和頻率及在機器人通訊和雷達系統中運用適應性處理
AI 及自治系統	在軍事應用中採用高效影像和導航設備
導能武器	先進影像設備、光電子技術、訊號處理、控制系統、雷達武器系統的光譜感知
太空與高超音速	在感測處理、通訊、定位和控制裝置上運用先進抗輻射加固技術

資料來源：BCG, How Restrictions to Trade with China Could End US Leadership in Semiconductors (2020)

（二）美國半導體產業的經濟利益

1. 美國半導體產業的經濟重要性

美國半導體產業在過去 30 年來向來是支持資通訊（ICT）技術發展的重要核心，而 ICT 技術的不斷突破也成為驅動美國經濟成長的力量。目前全球正處於數位轉型和 AI 的新興技術革命的浪潮，而先進半導體技術的發展則是實現感測器、5G 技術、機器學習、先進低功耗處理器等技術應用不可或缺的關鍵[247]。美國半導體產業在推動新興技術突破的發展上扮演相當重要的角色。

同時，半導體產業也是促進全球經濟成長的重要成長部門。據半導體產業協會（Semiconductor Industry Association, SIA）統計，全球半導體銷售額從 1999 年的 1,494 億美元增至 2019 年的 4,123 億美元，年複合成長率高達 5.21%，而美國在 2019 年即占近半數的市場份額（47%），大幅領先其他國家如日本和歐盟（10%）、韓國（19%）、台灣（6%）及中國大

America, available at: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf. Also *see* Boston Consulting Group (BCG), *How Restrictions to Trade with China Could End US Leadership in Semiconductors* (2020), at 8-9.

[247]BCG Report, at 7.

陸（5%）[248]。美國除了整合元件製造商（Integrated Device Manufacturer, IDM）和無廠（fabless）IC 設計商保持領先之外，也幾乎囊括所有終端電子產品的龍頭地位，包括個人電腦、IT 基礎建設、國防及航太產品、工業產品、智慧型手機、汽車和消費性電子產品[249]。

由於美國半導體產業向來均保有技術優越和產品創新的全球領導地位，同時兼具研發強度與規模優勢，並成功轉為亮眼的營收表現，故持續獲得投資人肯定而進行大量的投資挹注，從而使半導體產業可持續保有研發動能和優越的競爭力，形成美國半導體產業與市場投資呈現正向循環（virtuous circle）的發展趨勢。根據波士頓顧問公司（BCG）報告指出，美國半導體產業在過去 10 年來已挹注約 3,120 億美元的研發資金，且特別在 2018 年一年內便單獨投入約 390 億美元的資金[250]，顯見美國半導體產業的市場重要性。

2. 美國半導體以外銷為主

由於半導體晶片的設計和製作越趨複雜、花費成本逐漸提高，單獨一家半導體公司往往無法負擔從上游到下游的高額研發與製作費用，因此在 1980 年代以後，全球半導體產業已逐漸走向專業分工的模式[251]。

根據美國國際貿易委員會（USITC）統計，2019 年美國半導體的出口金額高達 460 億美元，為美國第五大出口業別，僅次於航空器、精煉油、原油和汽車。半導體占美國所有電子產品出口的最大宗[252]。另一方面，BCG 報告指出，美國半導體產業約有 80%的營收來自外銷，其中便有 23%的出口市場在中國大陸。隨著全球分工精細，在整個半導體價值鏈中，美國企業主要以晶片設計和生產半導體相關設備為主，另則仰賴來自國外的晶圓

[248] Semiconductor Industry Association (SIA), 2020 Factbook, Apr. 23, 2020, at 2, available at: https://www.semiconductors.org/the-2020-sia-factbook-your-source-for-semiconductor-industry-data//

[249] BCG Report, at 9-11.

[250] BCG Report, at 10.

[251]「一看就懂的 IC 產業結構與競爭關係」，寫點科普請給指較，2017 年 4 月 8 日，https://kopu.chat/2017/04/08/ic-industry/?fbclid=IwAR2zRfL6zj9uyRHH98jar-JxyUHKQwLWeWMziUUBeFvUrEM6CSLgCW2sCQ0。

[252] SIA, 2020 Factbook, at 8.

加工製造技術、組裝、測試和封裝[253]。

3. 美國半導體產業與外（中）資企業的競爭增加

儘管美國半導體產業在全球占有領導優勢，惟因消費性電子終端產品如智慧型手機、個人電腦的生命週期很短，同時這些產品卻又在半導體總需求半數以上，故美國半導體公司每年都必須面臨激烈競爭，以爭取新一代設備的供應契約。特別是，韓國和中國大陸為美國現階段最強大的競爭對手，而在美國境內，來自歐盟和日本對半導體企業的投資併購也逐漸嶄露頭角，因此對美國形成巨大威脅。

以中國大陸而言，其半導體產業自 2000 年初即開始呈現穩定成長。根據「中國製造 2025 計畫」，中國大陸目標在 2025 年以前使國內供應商滿足該國 70%的半導體需求，以扶植國內半導體產業為主，並盡可能降低對外國供應商的依賴。迄今為止，中央和地方政府已對該計劃承諾約 1,200 億美元的資金支持，同時中國大陸還積極尋求海外人才和併購機會。根據中國半導體工業協會（CSIA）的數據顯示，過去五年來，中國大陸境內營運的半導體公司（含外商）的每年總收入以超過 20%的速度增長，其中尤以在無晶圓廠設計方面的進步最為顯著。此外，中國大陸目前共有 1600 多家本地公司，全球市場份額已從 2010 年的 5%躍升為 13%[254]。

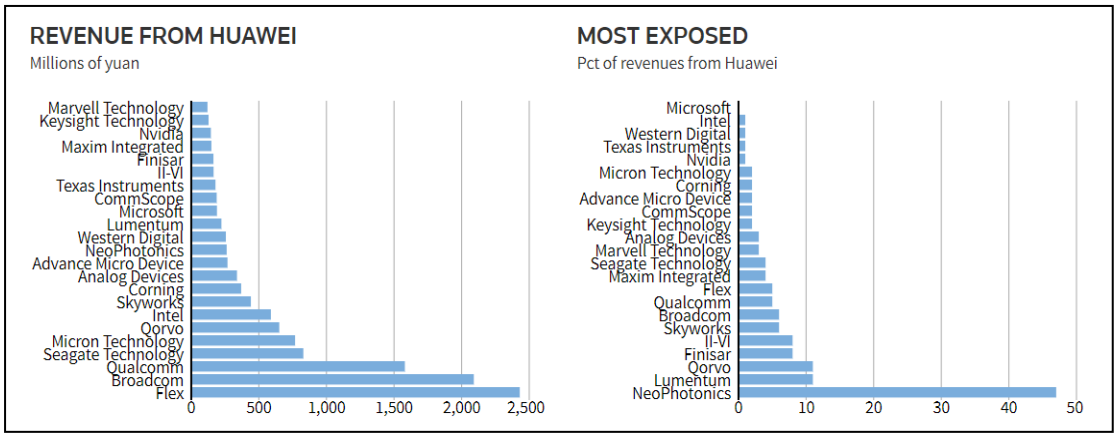
（三）對美國半導體產業之影響

1. 對美國半導體產業的整體影響

基本上，美國出口管制措施的影響層面可能無法一概而論，而需視美國半導體企業位於產業之上、中、下游端，個別探討其所受不同程度之影響。半導體產業大致可區分為上游的 IC 設計、中段的 IC 製造與最終 IC 封測。美國商務部自去（2019）年 5 月 15 日起正式將華為列入出口管制的實體清單，並禁止美國企業販售零組件與服務給華為，及禁止美企向華

[253]BCG Report, at 11.
[254] BCG Report, at 12-13.

為採購產品。此後，商務部雖曾三度暫時鬆綁針對華為的限制而核發臨時許可證，但整體而言，多數美國企業已在過去一年多來開始進行因應調整，以此降低其企業對中國大陸營收之依賴，特別是來自華為的收益。



資料來源：Huawei's American suppliers, REUTERS GRAPHICS, https://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/editorcharts/USA-CHINA-HUAWEI/0H001GSE93H2/index.html

圖 3　美國半導體企業仰賴與華為交易之營收情形

2. 美國半導體產業中的設備業者所受影響將高於晶片業者

另一方面，美國企業也了解中國大陸過去一直積極透過各種管道，試圖掌握核心技術，故美方亦持有相當程度的戒心。在這樣的背景下，美國企業耐受度將越來越強，因此推測本次新的出口管制措施對美國企業的影響應該有限。若以半導體產業鏈而言，晶片業者去年已受到影響並開始調整，但此次禁令實施後，美國企業凡向與軍方有業務往來的中國企業出售特定產品，不管該項產品為民用或軍用，必須先申請許可證，因此原本作為民用而無需許可的科技，如積體電路、電信設備、雷達、高性能電腦等，在新規範下豁免也被取消，對半導體整個產業而言，設備業者在新管制措施所受影響較大。

若從個別美國企業的角度，美國出口管制措施目的在達到「降低對中國市場的仰賴程度」，但美國各家企業仰賴中國市場的程度不盡相同。一般來說，位居龍頭的企業較不需擔憂管制措施的影響，例如英特爾（Intel）幾乎囊括晶片設計、製造、封裝、測試、銷售等多個產業鏈環節，因此影

響不大；但如超微（AMD）因過去以中國大陸市場為主，則在管制措施之下，恐受到較大程度的影響，未來將被迫進行供應鏈調整的嚴峻挑戰。此外，目前已知具體受管制措施影響的美企名單中，除了英特爾、超微和高通（Qualcomm）之外，全球最大晶片設計工具供應商新思科技（Synopsys）也相繼停止對華為授權提供軟體更新服務。

（四）美國半導體產業協會之立場

1. 新興技術的出口管制

自美國商務部於 2018 年 11 月公告擬對 14 項新興基礎技術納入出口管制後[255]，美國半導體產業協會（Semiconductor Industry Association, SIA）[256]、國際半導體產業協會（Semiconductor Equipment and Materials International, SEMI）[257]均曾提出立場遊說文件，建議美國政府應廣納產業及專家意見，審慎考慮管制範圍。茲就其主要看法彙整如下：

（1）管制品項之定義與範圍應予明確

2018年ECRA對所謂新興技術以及國家安全之定義及範圍不甚明確，SIA 與 SEMI 皆指出商務部應先明定其欲管制品項之內涵以及何謂國家安全，以免管制範圍過寬。SEMI 建議商務部於定義新興技術時應同時考量：(1)其用於定義之語言應具體清楚（specific and clear）並仔細地思考與雕琢（carefully considered and crafted）；(2)應明確指出新興技術係屬那些不適合立即商用之技術或參照技術成熟度（Technology Readiness Level, TRL）等級 3 以下之範疇；(3)法規條款應避免損及美國國內對相關技術之研究，

[255]在基礎技術的出口管制部分，商務部產業及安全局（BIS）原於 2020 年 8 月 27 日發布檢視基礎技術之擬制法規預告（ANPRM），提供兩個月評論期至 2020 年 10 月 26 日，然而 SIA 與 SEMI 皆反映 BIS 未能提供密件評論方式故拒絕提供意見，為此 BIS 另行於 2020 年 10 月 9 日重新公告 ANPRM，將評論期間延長到 11 月 9 日。

[256]SIA, Comments of the Semiconductor Industry Association on Advanced Notice of Proposed Rulemaking regarding Review of Controls for Certain Emerging Technologies , Jan.10, 2019, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2019/01/BIS-ANPRM-on-emerging-technology-jan-10.pdf (last visited Oct. 30, 2020).

[257]SEMI, Comments from SEMI Concerning the Advanced Notice of Proposed Rulemaking on the Review of Controls for Certain Emerging Technologies , January 2019, https://www.semi.org/sites/semi.org/files/2019-02/SEMI%20-%20Final%20Comments%20on%20Emerging%20Tech%20ANPRM.pdf (last visited Oct. 30, 2020).

以及其定義應完全一致（fully congruent）及符合多邊體系標準（conform with multilateral standards）[258]。

針對國家安全定義，SIA 與 SEMI 皆反對將國家安全概念外延至經濟安全，SIA 指出管制僅應限於國安而非貿易考量[259]，而 SEMI 建議商務部應將國家安全相關技術限縮解釋為對支援作戰系統與應用以及維持軍事優勢所需國防與情報能力具直接效應之技術[260]。

（2）管制措施應有正當理由，且應符合 ECRA 之管制目標

商務部應對擬採行管制措施進一步說明其合法性或提供落差分析（gap analysis），用以具體描述現行管制不足之處與新管制措施如何適當回應控管未來可能發生的潛在威脅，以及解釋新管制措施如何符合 ECRA 管制目標、擬管制技術之篩選標準與如何有效執法等內容。[261]

（3）建議同時評估外國技術的可得性

SIA 與 SEMI 皆指出半導體產業為高度國際化之產業部門，半導體製造商高度仰賴全球貿易活大與龐大的供應鏈網路，因此儘管美國企業為半導體產業領導者，然在每個特定領域如開發工具、製程、材料與成品中皆存在強力的國外競爭者，美國製造之產品大部分皆有外國替代品項。就此而言，商務部擬以單方逕行管制將未能避免同樣的技術流入欲管制之非美企業與國家，反而戕害美國企業利益[262]，SIA 更建議商務部應將適用單邊管制措施限於美國獨有之新興技術[263]。

（4）管制措施應同時考量對美國經濟的整體衝擊

半導體產業一直是為美國帶來技術創新和創造經濟成長的領導產業，為保持競爭優勢，美國半導體業者對於新科技之開發皆投入大量的人才、

---

[258] SEMI on Emerging Technologies Comments, at 2.
[259] SIA on Emerging Technologies Comments, at 12.
[260] SEMI on Emerging Technologies Comments, at 3.
[261] SEMI on Emerging Technologies Comments, at 4; SIA on Emerging Technologies Comments, at 9.
[262] SEMI on Emerging Technologies Comments, at 4.
[263] SIA on Emerging Technologies Comments, at 13-14.

時間及資金，然而商務部擬管制新興科技之作為除直接對美國半導體產業產生實質營收損失，還包括失去生意機會、遏止研發預算投入、營運成本增加與工作機會流失等潛在可能影響。據此，SIA 與 SEMI 皆建議商務部應出具經濟衝擊評估文件，充分說明新管制措施對美國半導體產業與整體經濟造成之影響以及可能發生相關影響的時間表[264]。

（5）管制措施應加強產業參與及落實透明化

商務部於《聯邦公報》公佈之擬制法規預告，係要求利害關係人提供公開意見陳述，然而對半導體產業而言此一主題可能涉及企業的商業機密，因此 SIA 與 SEMI 皆要求商務部需提供產業界以密件方式提供意見陳述之管道。另一方面，SIA 與 SEMI 也呼籲商務部加快組建新興科技技術諮詢委員會（Emerging Technologies Technical Advisory Committee, ETTAC）與盡速召開會議，落實產業參與並對美國現存及未來可能的新興技術做出健全的評估[265]。

2. 外國生產直接產品規則(Foreign-Produced Direct Product Rule)之規則修正

美國商務部於 5 月 15 日公告《出口管理規則》（EAR）對於第三類禁令（外國生產直接產品規則）之暫行規則（後簡稱 FDPR），藉由修訂原先法規增加出口管制「實體清單」註腳 1 之方式，進一步將華為及其關係企業納入管制，對此 SIA[266]及 SEMI[267]皆提出立場遊說文件，茲將其主要重點彙整如下。

[264]SIA on Emerging Technologies Comments, at 16; SEMI on Emerging Technologies Comments, at 5.
[265]SEMI on Emerging Technologies Comments, at 5; SIA on Emerging Technologies Comments, at 27.
[266]SIA on FDPR Comments, available at https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2020/07/SIA-Comments-on-Foreign-Direct-Product-July-14-2020.pdf (last visited Oct. 30, 2020)
[267]SEMI on FDPR Comments, available at https://www.semi.org/sites/semi.org/files/2020-07/July_14_SEMI_FDPR_comments.pdf (last visited Oct. 30, 2020)

（1）管制措施製造新的域外管轄權並使他國得於未來提出類似主張

SEMI 指出 FDPR 逕行以單邊管制方式認定凡是不受多邊控管的技術所生產之直接產品皆須受美國政府規範，此舉形同擴張美國法律對外國製產品的規制權限，不但侵蝕美國政府在其他領域反對他國域外管轄權主張之正當性，同時引起未來他國政府亦得以類似手段造成美國公司利益損失，例如中國大陸於今年 6 月提出《出口管制法》草案第二版即包括類似規定[268]。

（2）管制措施反而銷售量下降與削弱美製產品競爭力

FDPR 對於多年前即已出口並在海外生產的美國原裝直接產品品項（direct products of U.S.-origin items）增加新的事前出口許可要求，此舉將強烈遏制其他國家未來購買美製產品之誘因，亦即美國政府的新管制措施增加半導體製造商管理供應鏈的不確定性，為確保風險降低，大多數製造商將寧可優先採購非美製的半導體開發軟體和生產技術，同時刺激非美公司投入資金研發，最終形成美國企業因新管制措施而失去營收及導致投入研發資金比例下降，此消彼長之餘，美國半導體產業將失去在高科技產業現有領導優勢。SEMI 指出自 FDPR 施行以來，美國廠商已經失去 1,700 萬銷售額[269]，SIA 則援用 BCG 的推估指出，範圍過寬的限制將使美國半導體產業失去 37%營收及 18%的市占率以及相應的研發投資比率[270]。

（3）管制措施要求的法遵難以落實

FDPR 管制範圍過於廣泛，而結果是此管制措施對於不直接參與開發或生產受影響品項之人員造成幾乎無法完成的法遵負擔，此係指就供應鏈管理實務而言，對不受《出口管理規則》管制的出口商而言，要確認生產該物品的軟硬體之原產地非常困難，尤其對歷經多重供應鏈產製的典型半導體設備而言更是如此。對此 SIA 建議商務部應另尋他法以決定欲控管之外國製產品其管轄狀態，而非要求外國公司在製程中需要決定其使用工具

[268] SEMI on FDPR Comments, at 2.
[269] SEMI on FDPR Comments, at 3.
[270] SIA on FDPR Comments, at 3.

可能具備的複雜管轄狀態[271]。

（4）建議商務部應致力建立多邊管制體制

目前只有美國採取「實體清單」作為出口管制措施，而採取單邊出口管制的結果之一是導致非美國原產的類似產品替代美國原產產品，致使美國企業在半導體供應鏈的市占率下降，而非美企業市占率上升，後續可能的結果是，美國假若未來要求盟友配合施行類似管制，然因管制成本增加，將導致盟友管制意願下降與增加建立多邊管制體制之難度。因此 SEMI 與 SIA 建議商務部應即刻起思考建立多邊管制的可能性，方可使管制更有效及並減少對美國產業的單方面危害[272]。

（5）商務部應盡可能落實法規草案預告程序

商務部公告 FDPR 修正時，係以暫行規則方式發布，而依據美國聯邦公報辦公室（Office of the Federal Register）之說明，美國《行政程序法》（Administrative Procedure Act, APA）授權政府機關認為有良好理由而無須事先辦理擬制法規公告（Notice of Proposed Rulemaking, NPRM），即可逕以暫行規則方式公告相關法規修訂，其發布之法規並自公告日起即刻生效[273]。對此，SIA 及 SEMI 皆認為基於 FDPR 影響半導體產業利益鉅大，商務部未能辦理 NPRM 使產業界無從提供專業意見，及使政府得以解釋產業界疑慮與回應其關切議題，進而使 FDPR 更符合美國利益，殊為可惜。因此兩團體皆建議商務部日後針對具重大經濟意義與涉及複雜產業供應鏈和先進商業技術的相關管制措施應盡可能落實法規草案預告程序[274]。

[271]SIA on FDPR Comments, at 5.
[272]SEMI on FDPR Comments, at 4;SIA Comments, at 8.
[273]Office of the Federal Register, A Guide to the Rulemaking Process, https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf. (last visited Oct. 30, 2020)
[274]SEMI on FDPR Comments, at 4;SIA Comments, at 8.

第三節　其他管理美國高科技產品與技術之政策措施分析

一、保護通訊供應鏈免受國家安全之威脅

（一）背景

寬頻網路為美國經濟不可或缺之重要元素，透過寬頻網路可互相連結聲音、數據與網路已影響並實質改變美國運輸系統、輸電網路、金融市場與緊急服務等關鍵產業部門。同時，5G 時代的來臨將進一步提升通訊網路對美國經濟與社會之重要性。對此，美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission，FCC）為保障美國通訊基礎建設之安全性與整體性，已採取若干步驟以保護通訊網路免受潛在之安全威脅，並確保 FCC 管理的「普及服務基金」（Universal Service Fund，USF）不會用以採購可能危及美國國安之設備與服務。

首先，FCC 於 2019 年 11 月 26 日頒布一項《報告與命令》（Report and Order，以下簡稱命令），明令禁止使用 USF 基金採購或取得由該命令涵蓋企業（covered companies）生產或提供、且可能對美國通訊供應鏈造成國安風險之設備或服務。為達此目的，FCC 於該項命令內初步指定（initial designation）中國大陸之華為與中興通訊為涵蓋企業，同時建立未來指定其他涵蓋企業之程序[275]。此項命令已自 2020 年 1 月 3 日起正式生效[276]。

另一方面，FCC 於同日提出《法規制定進一步通告》（Further Notice of Proposed Rulemaking，FNPRM），提案要求收受 USF 基金之適格電信業者應移除並替換涵蓋企業提供之設備或服務[277]。在通過美國國內立法程

[275]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Program", Report and Order, FCC 19-121, November 26, 2019.

[276]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs; Huawei Designation; ZTE Designation", Federal Register , Vol. 85, No. 2, p.220-250, WC Docket No. 18-89, PS Docket Nos. 19-351, 19-352, FCC 19-121, FRS 16315.

[277]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain

序後，美國總統川普遂於 2020 年 3 月 12 日正式頒布《2019 年安全可信通訊網路法》（Secure and Trusted Communications Networks Act of 2019，STCNA），以保護美國網路不遭受國安風險[278]。茲針對此兩項措施內容，分述如次。

（二）禁止使用 USF 基金採購涵蓋企業提供之設備或服務

1. 禁止使用 USF 基金採購涵蓋企業提供之設備或服務

原則上，FCC 此項命令旨在保障美國國家安全與公共利益，並確保 USF 基金用於部署基礎設施與提供服務而不會減損美國國家安全[279]。基此，FCC 透過命令，增訂《美國聯邦法規》（Code of Federal Regulation，CFR）第 47 篇（Titile）第 54.9 條(a)項之規定，明定禁止 USF 基金用於採購、取得、維護、改善、調整或以其他方式支援任何由可能對美國通訊網路或通訊供應鏈造成國安威脅之企業所製造或提供的設備或服務[280]。此項禁令適用於任何 USF 收受方之子公司或附屬企業，且亦使用 USF 基金者[281]。

2. 指定涵蓋企業之程序

依據 47 CFR 第 54.9 條(b)項之規定，美國「公共安全和國土安全局」（Public Safety & Homeland Security Bureau，PSHSB）可自行或經他方請求後，初步決定一企業已對通訊網路及通訊供應鏈造成國安威脅，並發布對涵蓋企業之「初步指定」公告以徵詢利害關係人之意見。如利害關係人均未反對 PSHSB 之初步指定，則該項指定將自公告之日起第 31 日正式生效；如有任何一方表示反對意見，則應由 PSHSB 在初步指定公告後第 120

Through FCC Programs", Proposed Rule, 47 CFR Part 54, WC Docket No. 18–89; FCC 19–121; FRS 16316, January 3, 2020.

[278]See White House, "President Donald J. Trump Is Committed To Safeguarding America's Vital Communications Networks And Securing 5G Technology", March 12, 2020.

[279]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Program", Report and Order, FCC 19-121, November 26, 2019, p. 11.

[280]See 47 CFR 54, §54.9(a).

[281]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs; Huawei Designation; ZTE Designation", Federal Register , Vol. 85, No. 2, para. 4.

日內完成「最終指定」（final designation）並公告其生效日期[282]。

3. FCC 初步指定華為與中興通訊為涵蓋企業

由於華為與中興通訊均與中國大陸政府及軍事機構有緊密關係，且中國大陸法規明定，經中國大陸政府要求，此兩家企業應允許政府使用或進入其系統，顯然已危及美國通訊網路及通訊供應鏈，並經美國其他聯邦機構或他國政府咸認具有國安威脅。

基此，FCC 基於禁止目的，於此項命令內初步指定華為與中興通訊，包含其母公司、子公司與附屬企業在內，均為此項命令所稱之涵蓋企業[283]。利害關係人可對此兩家企業之初步指定提出評論意見；待評論期間結束後，由 PSHSB 公布其最終指定。[284]

4. FCC 命令涵蓋之設備與服務

為促進美國國家安全，且為增加監管明確性並減輕執行負擔，原則上此項命令並未限定涵蓋設備與服務之範圍，而係全面適用於任何由涵蓋企業生產或提供之所有設備或服務。對此，USF 收受方必須證明其未使用 USF 基金採購、取得、維護、改善、調整或以其他方式支援由涵蓋企業製造或提供的設備或服務[285]。

5. 執行

在該項命令下，FCC 已指示固網競爭局（Wireline Competition Bureau，WCB）與通用服務管理公司（Universal Service Administrative Company，USAC）進行合作並修改 USF 計畫應收集之資訊，要求 USF 收受方應提供

---

[282]See 47 CFR 54, §54.9(b)(1)-(2).

[283]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs; Huawei Designation; ZTE Designation", Federal Register , Vol. 85, No. 2, para. 5.

[284]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs; Huawei Designation; ZTE Designation", Federal Register , Vol. 85, No. 2, para. 45.

[285]See FCC, "Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Program", Report and Order, FCC 19-121, November 26, 2019, p. 27-28.

證書（certification）證明符合此項命令之規範。同時，FCC 指示 USCA 負責後續審核程序，以確保 USF 計畫與該項命令相符[286]。

（三）《2019 年安全可信通訊網路法》

川普總統於於 2020 年 3 月 12 日頒布《2019 年安全可信通訊網路法》（STCNA），以禁止若干聯邦補貼用於採購可能造成國安風險之通訊設備或服務，並建立替換前述設備或服務之補償計畫（reimbursement program）。對此，川普於同日發表聲明表示，此項法規可進一步防護美國網路，免於遭受對國安之不可接受風險（unaceeptable risk）[287]。關於該法規之重要內容，分述如下。

1. 建立「涵蓋通訊設備或服務清單」

STCNA 第 2 條明定，FCC 應於該法公布後 1 年內公告「涵蓋通訊設備或服務清單」（Covered Communications Equipment or Service List），並定期更新該項清單。原則上，納入清單之通訊設備或服務須符合下列條件：

（1） 由對美國國家安全或對美國人民之安全造成不可接受風險之實體所製造或提供之設備或服務；且

（2） 該項設備或服務須具有下述能力：

- 可路由（route）或轉送（redirect）使用者數據，或是允許可視該設備或服務傳送或處理之任何使用者數據或封包；
- 可遠端干擾先進通訊服務提供者之網路；或
- 以其他方式對美國國家安全或對美國人民安全造成不可接受之風險[288]。

---

[286]See FCC, “Protecting Against National Security Threats to the Communications Supply Chain Through FCC Programs; Huawei Designation; ZTE Designation”, Federal Register , Vol. 85, No. 2, para. 59-60.

[287]See White House, “President Donald J. Trump Is Committed To Safeguarding America’s Vital Communications Networks And Securing 5G Technology”, March 12, 2020.

[288] See 47 U.S. Code § 1601.

2. 禁止使用特定聯邦補貼採購或維護涵蓋通訊設備或服務

STCNA 第 3 條與 47 CFR 第 54.9 條(a)項規範相仿，明定禁止使用 FCC 管理之聯邦補貼從事下列行為：

- 採購、租賃（rent）、長期租賃（lease）或以其他方式取得任何涵蓋通訊設備或服務；或
- 維護任何已購買、租賃、長期租賃或以其他方式取得之任何涵蓋通訊設備或服務。

原則上，自特定設備或服務列於涵蓋清單之日起 60 日後，補貼收受方即不得使用補貼取得或維護該項設備或服務[289]。

3. 制定「安全可信通訊網路補償計畫」

依據該法第 3 條規定，FCC 須建立「安全可信通訊網路補償計畫」（Secure and Trusted Communications Networks Reimbursement Program，以下簡稱補償計畫），以向先進通訊服務提供者替換涵蓋通訊設備或服務後提供補償。

（1）適格之補償收受方與補償使用方式

原則上，FCC 僅向具有最多 200 萬名消費者，且已提交該法明定之各項證書的先進通訊服務提供者提供補償[290]。此時，補償收受方僅可將補償用於永久移除、替換及處置已購買或取得之涵蓋通訊設備或服務。前述須永久移除之涵蓋設備或服務應符合下列條件：

- 如該項設備或服務列明於初始涵蓋清單，則凡是收受方於 2018 年 8 月 14 日前購買或取得者均須永久移除；或
- 如該項設備或服務未列明於初始涵蓋清單，則應於 FCC 將該設備或

[289] See 47 U.S. Code § 1602.
[290] See 47 U.S. Code § 1603(b).

產品列明於清單上 60 日後予以永久移除[291]。

同時，該法進一步明定永久移除、替換與處置涵蓋設備或服務之期限，要求補償收受方應於收受補償後 1 年內完成前述流程[292]。

（2）補償計畫執行方式

另一方面，該法明定 FCC 應制定建議替換設備或服務之清單，內容涵蓋 FCC 建議可替換涵蓋設備或服務之實體或虛擬通訊設備、應用程式、管理軟體與服務等。同時，FCC 應進一步訂定補償申請程序，並應要求申請人在申請時提供初步補償預估成本，並可在申請期間與完成後要求更新預估成本或提供資料；FCC 應於申請人提出申請後 90 日內完成審查程序，決定是否給予補償[293]。

（3）補償分配方式

FCC 應依據申請人之需求，公平分配補償予各申請人。原則上，補償計畫資金為 10 億美金；如執行計畫期間資金不足，FCC 應立即通知眾議院之能源及貿易委員會（Committee on Energy and Commerce）、撥款委員會（Committee on Appropriations），及參議院之商業、科學和交通委員會（Committee on Commerce, Science, and Transportation）與撥款委員會[294]。

（4）更新現況

自 FCC 通過申請人之補償後，補償收受方應於最多每 90 日即向 FCC 更新永久移除、替換與處置涵蓋設備或服務之情形；且 FCC 應於收受更新現況 30 日後公布資訊[295]。

4. 回報

每一先進通訊服務提供者應每年定期向 FCC 提交報告，說明其是否在

---

[291] See 47 U.S. Code § 1603(c).
[292] See 47 U.S. Code § 1603(d)(6).
[293] See 47 U.S. Code § 1603(d)(1)-(3).
[294] See 47 U.S. Code § 1603(d)(5).
[295] See 47 U.S. Code § 1603(d)(7).

下列期間內採購、租賃、長期租賃或以其他方式取得涵蓋設備或服務：

- 如該項設備或服務列明於初始涵蓋清單，則服務提供者應說明在於 2018 年 8 月 14 日起，是否購買或取得涵蓋設備或服務；或
- 如該項設備或服務未列明於初始涵蓋清單，則服務提供者應說明在 FCC 將該設備或產品列明於清單上 60 日後是否購買或取得涵蓋設備或服務[296]。

二、保護資通訊科技與服務供應鏈

（一）提案背景

美國總統川普於 2019 年 5 月 15 日簽署「保護資通訊科技與服務供應鏈行政命令」（Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain）[297]，指出近來發現有外國對手（foreign adversaries）利用對資訊通訊科技弱點及漏洞的研究，對美國及產業進行間諜活動等惡意網路行為，且美國當前對外國對手生產之資通訊設備及服務未予限制的狀況，導致外國對手得以藉機對美國之國家安全、外交政策利益及美國經濟產生威脅。在上述狀況下，川普總統遂宣布全國進入緊急狀態，美國必須採取適當的措施，以平衡並抑制外國對手的行為，並保障美國資通訊科技及服務（information and communications technology or services, ICTS）的安全性、完整性以及可靠性。

川普在本項命令中進一步聲明，若特定交易包含受外國對手管控之設計、開發、製造、供應之 ICTS，且對美國 ICTS、關鍵基礎建設、數位經濟、國家安全或任何美國個體存有威脅時，則將禁止有關 ICTS 之收購、進口、移轉、安裝、處理或使用等交易行為。川普進一步指示，商務部長須在本命令公告 150 日內，於諮詢其他機關首長後，針對如何判定外國對手、應受審查之交易範圍、核准交易之審查程序等事項發布相關法規及命

[296] See 47 U.S. Code § 1604.
[297] Executive Order 13873 of May 15, 2019.

令，以降低美國所受之風險。

基於上述背景，商務部於 2019 年 11 月 29 日在聯邦公報（Federal Register）上發布有關「保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案」（Proposed Rules on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain）[298]，按前述川普之指示，針對啟動審查之交易範圍和原因、裁量標準、審查程序、緊急例外和罰則等方面制定相關規定[299]。以下將進一步說明該提案之主要規範內容。

（二）提案內容重點

1. 立法目的及相關定義

本法主要針對受外國對手所管控設計、開發、製造、供應之 ICTS 所涉及之特定交易（包含收購、進口、移轉、安裝、處理或使用等交易行為），制定商務部長應循之審查程序。由商務部長評估系爭交易對美國國家安全、外交政策和經濟之影響，並做出禁止交易、解除交易（unwinding of the transaction），或要求訂定緩解協議（mitigation agreement）[300]之決定[301]。

其中，「外國對手」（foreign adversary）係指由商務部長判定之任何外國政府或非政府之個人，長期從事對美國國家及個人安全造成嚴重不利之行為者。「資通訊科技及服務」（ICTS）係指任何軟硬體，或以電子方式實現資料處理、儲存、復原、通訊、傳輸、放映等功能之其他產品或服務。至於交易則係指任何取得、進口、移轉、安裝、處理或使用 ICTS 之

[298]Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, U.S. Department of Commerce, Nov. 27, 2019, 84 FR 65316, available at: https://www.federalregister.gov/documents/2019/11/27/2019-25554/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain.

[299]Proposed Rules on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, 15 CFR Part 7 [hereinafter Proposed Rules].

[300]一般來說，緩解協議（Mitigation Agreement）係針對具有國安疑慮的交易，要求交易方在主管機關的監督下採取特定措施，以緩解交易中已顯現或潛在的威脅美國國家安全的情況，以此作為獲得批准交易的條件。

[301]Proposed Rules §7.3.

行為[302]。

2. 啟動審查之交易範圍

凡同時符合以下五項要件的交易，商務部長有權審查評估交易對國安的影響，並決定是否禁止該交易之進行[303]：

（1）美國管轄權範圍內的交易：

如交易一方為美國管轄之人，或交易之財產受美國管轄即屬美國管轄權範圍的交易。

（2）任何外國政府或其國民對該財產具有利益（包括透過契約提供科技或服務所具有之契約利益）：

商務部長可考量的相關因素例如外國政府（對手）之相關法律、外國政府所持股權、董事席次、投票權，或對產品設計計畫、人事聘雇、商業開發計畫等之控制權[304]。

（3）交易在今年 5 月 15 日後開始、進行中或完成，而無論其契約訂定日期或相關許可執照的核發日期：

例如雲端託管服務、軟體更新或維修服務等，即便契約是在 5 月 15 日以前訂定，但交易如在 5 月 15 日以後完成者，也將受到商務部長之審查。

3. 發動審查之原因

商務部長在決定是否啟動調查上，享有相當廣泛的裁量權。根據規定，商務部長除了可主動依職權審查交易外，亦可依其他行政機關首長之書面申請，如財政部長、國務卿、國防部長，或專門評估供應鏈安全的聯邦採購安全委員會（Federal Acquisition Security Council, FASC）等，或由私部

[302] Proposed Rules §7.2.
[303] Proposed Rules §7.1.
[304] Proposed Rules §7.101.

門提供相關資訊共三種方式，對可疑交易啟動調查[305]。

4. 裁量標準

原則上本項法規提案並未具體規定裁量標準，商務部長應按事實採取逐案審查（case-by-case, fact-specific approach），決定系爭交易是否符合前述之三項要件（美國管轄權範圍、外國政府具有利益、2019 年 5 月 15 日後之交易）[306]。

如合乎上述要件，商務部長將進一步徵詢相關主管機關首長之意見，評估系爭交易對國家安全造成之風險。特別是，系爭交易是否有破壞或顛覆美國 ICTS 之設計、整合、製造、生產、配銷、安裝、營運或維護之不當風險（undue risk）；對美國關鍵基礎建設或數位經濟有毀滅性影響之不當風險；或對美國國家及個人之安全有不可接受之風險（unacceptable risk）[307]。

5. 審查程序

商務部在決定對可疑交易進行調查時，將對交易當事方發出書面通知，說明交易是否可繼續進行，此項階段稱為「初次決定」（preliminary determination）。其後，交易雙方可在 30 天的法定期限內，就該項初次決定提出反對意見，或提出緩解協議方案以解決商務部之關切。

商務部在收到該回應後 30 天內，將進一步做出「最終決定」（final determination），決定是否禁止系爭交易，或允許緩解協議之附條件交易，並將相關摘要內容公布於聯邦公報。雖然法定期限均僅有 30 天，商務部長仍可視個案情形，裁量決定是否延長法定期限[308]。

基本上無論是初次決定或最終決定，均僅涉及交易事項可否繼續進行的指示或要求，而非對交易當事方提供諮詢意見（advisory opinions）或說明性規定（declaratory rulings）。因此，除非交易當事方已收到商務部發

---

[305] Proposed Rules §7.100.
[306] Proposed Rules §7.3.
[307] Proposed Rules §7.101.
[308] Proposed Rules §7.103.

出的通知，否則無法事先知悉其交易是否已遭到商務部調查[309]。

6. 可能受影響之業別

由於「資通訊科技及服務」（ICTS）之範圍廣泛涉及任何軟硬體，或以電子方式實現資料處理、儲存、復原、通訊、傳輸、放映等功能之其他產品或服務，因此商務部進一步根據《管制彈性法》（Regulatory Flexibility Act）之要求，對本項法規提案進行法規影響評估，以了解對小型企業產生的經濟衝擊。商務部研究結果指出，目前已確知未來可能直接受到衝擊的產業主要有「電信及資訊科技設備和服務供應商」、「網路及數位服務供應商」、「供應商及設備製造商」，細部產業如下表所載。

表 30 「保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案」下可能受影響之業別

電信及資訊科技設備和服務供應商	網路及數位服務供應商	供應商及設備製造商
本地交換運營商	寬頻網路服務供應商	基礎建設或「網路建設」之供應商
長途交換運營商	非寬頻網路服務供應商	電話設備製造商
競爭性接入業務提供者	雲端服務/數據中心服務供應商	無線電及電視廣播和無線通訊設備
營運服務提供商	安全管理服務供應商	資訊科技設備製造商
本地經銷商	網路應用營運商/開發商	連接裝置製造商(如連接攝影機、健康監測裝置)
收費經銷商	軟體供應商(提供平台或軟體等服務)	其他通訊設備製造商
有線電信業者		
衛星以外之無線電信業者		
共同載波傳呼系統		
無線電話		
通訊衛星		
所有其他電信服務		

資料來源：Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, U.S. Department of Commerce, Nov. 27, 2019, 84 FR 65316

[309] Proposed Rules §7.7.

（三）近期發展

1. 公眾評論期結束，美國業界多不歡迎此項法規提案

美國商務部於 2019 年 11 月 27 日公布「保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案」，並提供為期 1 個月的公眾評論期；並在 2019 年 12 月 23 日再延長評論期至 2020 年 1 月 10 日。

目前，提案評論期間已屆至，儘管商務部尚未公布評論結果，但就目前搜集資料可知，美國商會（American Chamber of Commerce）、國際商業機器公司（International Business Machines Corporation，IBM）、美國資訊科技產業委員會（Information Technology Industry Council，ITI）、商業軟體聯盟（Software Alliance，BSA）及美國電信協會（United States Telecom Association, USTelecom）等五名業者均認為此項法規提案有適用範圍過於廣泛、主管機構的裁量標準不明確、審查程序缺乏透明性且有違正當法律程序、此項提案與美國其他國安計畫重疊之虞等問題，擔憂此項法規無法有效達成「維護美國國家安全」之政策目標，反而將對美國企業造成嚴重限制。茲統整相關業者對法規提案之意見如次：

（1）法規適用範圍過於廣泛

多份產業意見均表示，此項法規提案之適用範圍過於廣泛，幾乎允許商務部對所有形式的 ICTS 進行審查，不論該項 ITCS 是否與美國國家安全或外國對手有關，亦不論其是否運用於關鍵基礎建設或醫院等敏感部門，均一律須受到商務部審查。同時，「交易」一詞的定義涵蓋所有的商業活動，甚至是已部署或使用的商業技術亦在審查範圍之列，導致業者恐須中止適用特定 ICTS。對此，由於法規適用範圍過寬，業者除擔憂將為遵循法規帶來不確定性以外，亦警告美國政府在實際執行法規時恐面臨挑戰。

有鑑於此，業者多建議商務部應限縮法規適用範圍，例如進一步縮小交易之定義，或是仿照「產業安全保障局」（Bureau of Industry and Security, BIS）之實體清單（Entity List）公布外國對手名單，以明確界定禁止性交

易與可行交易的界線[310]等。

（2）主管機關裁量標準不明確

此項法規提案授權美國商務部長，允許商務部長禁止、解除或緩解對國家安全造成一定風險之交易；前述風險包含：1)破壞或顛覆美國 ICTS 之設計、整合、製造、生產、配銷、安裝、營運或維護之不當風險；2)對美國關鍵基礎建設或數位經濟有毀滅性影響之不當風險；或 3)對美國國家及個人之安全有不可接受之風險。對此，BSA 指出，此項法規提案僅要求商務部長應按事實採取逐案審查，而未明定商務部長的裁量風險之準則或標準。由於缺乏明確的裁量準則或標準，美國產業無法確定政府關切的風險及採取措施的標準，進而無法事先審慎衡量其交易行為是否會遭受政府禁止、解除或緩解措施影響。有鑑於此，BSA 建議商務部可建立跨機構程序，由相關單位評估特定交易是否具有不當或不可接受之風險[311]。

至於 ITI 所提意見與 BAS 意見相仿，主張法規提案未說明商務部長的具體裁量標準；倘如無進一步可適用之準則，則所有涉及國際貿易夥伴的技術交易均可能引發商務部長的審查,而不論該項交易是否造成任何風險。故 ITI 敦催商務部應避免前述情形，僅對造成特定風險的交易予以審查[312]。

（3）審查程序缺乏透明性且有違正當法律程序

BSA 進一步指出此項法規提案有嚴重的透明化問題。在此項法規架構下，商務部直至作出「初次決定」後方須通知交易當事方，故交易當事方

---

[310] See USTelecom, “COMMENTS OF USTELECOM-THE BRAODBRAND ASSOCIATION”, January 10. 2020, p.7; BSA, “RE: Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain”, January 10, 2020, p.3-4; Chamber of Commerce of the USA, “RE: Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain”, January 10, 2020, p.2; ITI, “ RE: ITI Comments Responding to Commerce Dept. Notice of Proposed Rulemaking on Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain” , January 10. 2020, p.5-6; IBM, “RE: Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain”, January 10, 2020, p.2-3.

[311] See BSA, “RE: Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain”, January 10, 2020, p. 4, 8.

[312] See ITI, “RE: ITI Comments Responding to Commerce Dept. Notice of Proposed Rulemaking on Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain” , January 10. 2020, p.7-8.

無法事先知悉其交易正在調查，亦無回應調查之機會。另外，待商務部完成「最終決定」後，將向交易當事方核發書面「最終決定」，同時公告該項書面文件之摘要。對此，由於商務部僅公告最終決定摘要，BSA 認為此項法規將限制美國產業參照借鑒過往案例。有鑑於此，BSA 主要建議法規應提供事先通知，並允許交易當事方在商務部展開調查時可予以回應[313]。

另一方面，ITI 亦希望商務部長應立即且直接通知交易當事方，使其知悉特定交易正進行審查；此項通知應包含特定交易的基本資訊，以供交易當事方確認受審查之交易。另外，法規提案允許交易雙方在初次決定後 30 日內提出反對意見或是緩解協議；惟 ITI 認為此項時限過短，應延長法定期限至 60 日，使交易當事方可充分參與程序[314]。

（4）此項法規提案與美國其他國家安全計畫有重疊之虞

美國商會指出，美國境內已有若干國家安全計畫對關鍵技術進行嚴格審查，以維護美國國家安全，例如 BIS 公布之實體清單，以及外國投資委員會（Committee on Foreign Investment in the U.S., CFIUS）進行改革以嚴審關鍵技術之外人投資等。對此，美國商會主張各項國家安全計畫應互為合作，以減少對美國企業及消費者之損害，故建議商務部應進一步說明此項法規提案如何補充現行國安計畫，以免有疊床架屋之虞[315]。

另一方面，USTelecom 亦有類似看法，表示美國政府為維護 ICTS 供應鏈之安全性已訂有若干政策或計畫，例如美國國防部發表的《網路安全成熟度模型認證》（Cybersecurity Maturity Model Certification），要求其承包商必須依據專案的機密性，而取得不同等級的安全認證；亦或是美國聯邦傳播委員會（FCC）禁止行政機構使用特定電信及影像監控服務或器材等。對此，USTelecom 建議商務部在審查交易時應與相關政府機構進行

[313]See BSA, “RE: Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain”, January 10, 2020, p. 5, 9.

[314]See ITI, “RE: ITI Comments Responding to Commerce Dept. Notice of Proposed Rulemaking on Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain” , January 10. 2020, p. 8.

[315]See Chamber of Commerce of the USA, “RE: Securing the Information and Communication Technology and Services Supply Chain”, January 10, 2020, p.1-2.

合作，以統一「美國政府整體」（whole of governemnt）保護 ICTS 與維護國家安全之政策方向[316]。

2. 川普再延長國家緊急狀態

美國總統川普於 2019 年 5 月 15 日簽署「保護資通訊科技與服務供應鏈行政命令」，依據《國際緊急經濟權利法案》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）宣布美國進入國家緊急狀態，以處理因美國未限制取得或使用外國對手生產之資通訊設備及服務（ICTS），而對美國國家安全、外交政策及經濟狀態產生的威脅。

對此，川普總統在今（2020）年 5 月 13 日發表「通知文件」（Text of a Notice），表示在美國境內取得或使用外國對手管控設計、開發 製造、供應的 ICTS，將賦予外國對手創造或利用 ICTS 漏洞之能力，且可能對美國造成毀滅性影響。由於此項威脅持續對美國國家安全、外交政策與經濟造成威脅，川普總統因而宣布國家緊急狀態將再延長 1 年，由 2019 年 5 月 15 日延長至 2020 年 4 月 15 日止，以保護資通訊科技與服務供應鏈[317]。

三、5G 乾淨網路計畫（Clean Network program）

（一）倡議內容

為進一步遏止中國電信業者參與美國電信網路建設及提供電信設備，美國國務院依據《2019 財政年度國防授權法》（H.R.5515-John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019)第 889 條之規定[318]，

---

[316] See USTelecom, "COMMENTS OF USTELECOM-THE BRAODBRAND ASSOCIATION", January 10. 2020, p.12-14.

[317] See White House, "Text of a Notice on the Continuation of the National Emergency on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain", May 13, 2020.

[318] 第 889 條名稱為「禁用特定電信及影音監控服務或設備」，a 款規定美國行政部門首長不得採購或使用本條所指定的電信設備或電信服務（Covered telecommunications equipment or services），並於 f 款定義所謂指定的電信設備或電信服務，係指華為及中興提供之設備或服務，或指國防部長於諮詢國家情報總監或聯邦調查局局長後，得以合理懷疑為由中國控制的任何廠商所提供的電信設備或服務。See, H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf (last visited Sep. 30, 2020).

先於今（2020）年 4 月 29 日宣佈「5G 乾淨路徑（5G Clean Path）倡議」，針對所有進入和離開美國外交機構的 5G 網路流量，要求一條乾淨的網路傳輸路徑。其後，國務院更進一步於 8 月 5 日宣佈「乾淨網路計畫（Clean Network program）」，將禁用範圍擴及電信營運商、線上應用程式商店、手機應用程式、雲端和海纜等 5 類，及同時公布數十家被視為乾淨的電信公司，以及加入該倡議的國家。據此，目前美國倡議的 5G 乾淨網路內容為：

1. 乾淨電信營運商（Clean Carrier）：由於不受信任的中國電信營運商對美國國家安全構成威脅，因此不允許美國電信公司與該等中國電信營運商在電信網路方面相連，也不允許其在美國境內提供國際電信服務。

2. 乾淨應用程式商店（Clean Store）：來自中國的應用程式威脅著美國公民的隱私（如散播病毒、宣傳假訊息），因此要求受美國管轄的應用程式商店應移除或下架不受信任的應用程式，以避免美國人民手機中的個人敏感個資或企業商業數據受到中國共產黨的掠奪或竊取。

3. 乾淨應用程式（Clean Apps）：防範如中國華為等實為中國監視體系（PRC surveillance state）分支的智慧手機製造商，內建或下載來自美國與其他國家的先進應用程式。因此要求美國與其他國家的外資企業，應拒絕其應用程式產品可在華為 Apps 商店供下載或安裝，確保不與侵犯人權的企業合作。

4. 乾淨雲端（Clean Cloud）：避免美國公民個資與美國企業的智慧財產權（包含關於新冠肺炎的疫苗研究）被外國對手(adversaries)透過如百度、阿里巴巴、騰訊等可運用雲端系統來儲存或操作竊取相關資訊。

5. 乾淨海纜（Clean Cable）：確保美國與全球連結的海底電纜不受中國大規模情報蒐集活動的侵害，美國也將繼續與外國夥伴合作，確保世界各地的海底電纜不受到類似的影響。

6. 乾淨路徑（Clean Path）：規定所有進入和離開美國外交機構的 5G 網路流量必須是乾淨的，此意謂在所有美國外交機構裡，全部端到端的通訊路徑皆不得使用例如聽命於中國共產黨的華為及中興等任何較不可信賴的廠商所提供的電信設備進行資料傳輸。[319]

（二）實質進展

1. 制定國際上可廣泛接受的數位信任標準作為採購設備之判斷依據

美國國務院指出乾淨網路倡議代表的是美國政府全體多年來持續施行的長期戰略，目的在於解決威權且有惡意的行為者對自由世界於資料隱私、安全、人權原則方面合作的長期威脅，而為建立可信賴夥伴的聯盟網路以及因應全球市場之中時刻變化的技術及經濟情況，乾淨網路倡議需根植於國際廣泛接受的數位信任標準（internationally accepted digital trust standards）。為此，美國國務院委託外交政策智庫「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS），召集包含亞洲、歐洲、美國等地公司及研究中心共 25 位專家的研究小組，針對電信設備供應商之可信度與安全性（trustworthiness and security），研究及制定用以挑選供應商的評鑑準則，以使美國政府部門、國際盟友及國內外電信網路營運商於採購電信設備有具體標準可資參考。

CSIS 參考北約成員於 2019 年 5 月聯合發布的「布拉格提案」（The Prague Proposals）及歐盟於 2020 年 1 月公布的「歐盟 5G 工具箱」（EU 5G Toolboox）之建議事項，以及根據美國政府對外資審查、國安審查、商業慣例等範疇既有的公開資訊，於 2020 年 5 月時發布「電信網路及服務安全信任準則」研究報告（Criteria for Security and Trust in Telecommunications Networks and Services），內容分為四大面向：政治及治理準則（Political and Governance Criteria）、商業做法評鑑準則（Business Practices Assessment Criteria）、資安風險緩解準則（Cybersecurity Risk Mitigation Criteria）、挑選供應商時能增加信心的政府作為（Government

[319]U.S. Department of State, The Clean Network, https://www.state.gov/the-clean-network/.

Actions to Increase Confidence in Choosing a Supplier），每一面向皆包含數項準則，共計 31 項。[320]

「電信網路及服務安全信任準則」作為乾淨網路賴以依據的數位信任標準，其特色在於以民主、法治、人權等普世價值及先進國家對於企業良善治理之要求與各種國際商業慣例為篩選供應商之判斷基準，分別從政治和商業環境方面，以正、負面方式敘述準則的條件，即符合哪種條件的供應商可靠度較高（more trustworthy）以及哪些條件的供應商可靠度較低（less trustworthy）；對於那些決定有限度部署尚有疑慮的供應商設備的政府及電信公司，「電信網路及服務安全信任準則」也包含數項技術性準則，供政府及企業能透過遵循此類準則進而降低潛在的資安風險；最後「電信網路及服務安全信任準則」亦歸納各國政府可用以挑選出可靠供應商的數項政府主動採取措施，如定期檢視網路系統漏洞或避免國內基礎網路建設形成單一文化現象（Monoculture）等。

2. 擬增加資金挹注於合作夥伴之通訊基礎建設

依據美國國務院公開資料，乾淨網路倡議目前參與成員包括 30 幾個國家及領域，由國務院列舉的國家則包含阿爾巴尼亞、澳洲、加拿大、捷克、丹麥、愛沙尼亞、法國、希臘、以色列、日本、拉脫維亞、挪威、波蘭、羅馬尼亞、斯洛文尼亞、瑞典、臺灣、英國、美國、越南等 20 國，以及各國電信商 30 餘家。[321]為進一步加強美國與盟國在 5G 網路基礎建設方面之合作關係，國務卿龐佩奧於今年 9 月 23 日以視訊方式為「第 2 屆布拉格 5G 安全會議」（Prague 5G Security Conference 2020）致詞時提及，美國將擴大「數位連結與資通安全夥伴關係」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP）計畫之規模，邀請與會成員加入此一倡議，同時亦將強力支持歐盟制定的「5G 工具箱」作為確保 5G 網路安全的

[320]CSIS, Criteria for Security and Trust in Telecommunications Networks and Services, May 13, 2020, availible at https://www.csis.org/analysis/criteria-security-and-trust-telecommunications-networks-and-services .

[321]USDOS, The Clean Network Safeguards America's Assets (Aug. 11, 2020), https://www.state.gov/the-clean-network-safeguards-americas-assets/

政策倡議。[322]

DCCP 為龐佩奧於 2018 年提出之倡議，主要目標有四：擴大及加深新興市場可安全連網的能力，協助夥伴國制定或修訂可維持開放網際網路（open internet）之政策及法規，促進美國國產的資通訊產品及服務出口使美國業者增加當地國市場佔有率，以及協助夥伴國建構資安能力與採用資安最佳做法。該倡議啟動資金為 2500 萬美元，透過國務院下轄各機關如貿易發展署（USTDA）、國際開發總署（USAID）落實，合作方式則包括針對通訊基礎建設提供技術支援與透過公私夥伴關係進行投資等。[323]

（三）歐盟及日本對美國「乾淨網路計畫」之回應

自龐佩奧於今年 4 月提出 5G 乾淨路徑及 8 月初宣布乾淨網路倡議以來，美國國務院陸續與各國共同發布聯合聲明或諒解備忘錄，宣示合作加強 5G 網路安全。截至今年 10 月 1 日，美國共已與 11 國以 5G 安全為題或涉及 5G 網路安全發布聯合聲明。

[322]Secretary Pompeo's Video Remarks at the Prague 5G Security Conference 2020, https://www.state.gov/secretary-pompeos-video-remarks-at-the-prague-5g-security-conference-2020 (last visited Oct. 4, 2020)

[323]USDOS, Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, https://www.state.gov/digital-connectivity-and-cybersecurity-partnership/ (lasy visited Oct. 4 , 2020

表 31　各國參與 5G 安全共同宣言之概況歸納（至 10 月）

聲明發布日期	聲明國	聲明文件標題
2019.11.01	愛沙尼亞	《美國-愛沙尼亞 5G 安全共同宣言》
2020.02.27	拉托維亞	《美國-拉托維亞 5G 安全共同宣言聯合聲明》
2020.05.06	捷克	《美國-捷克 5G 安全共同宣言聯合聲明》
2020.08.13	斯洛文尼亞	《美國-斯洛文尼亞 5G 安全共同宣言聯合聲明》
2020.08.26	臺灣	《臺美 5G 安全共同宣言》
2020.09.14	韓國	《第 5 屆美韓資通訊科技政策論壇聯合記者會聲明》
2020.09.17	立陶宛	《美國-立陶宛 5G 安全諒解備忘錄》
2020.09.23	愛沙尼亞	《美國-愛沙尼亞對於保衛電信基礎設施聯合聲明》
2020.09.24	日本	《第 11 屆美-日網際網路經濟政策合作對話聯合記者會聲明》
2020.10.01	歐盟	《關於歐盟及美國安全電信基礎設施夥伴關係重要性之聲明》

資料來源：本研究自行整理。

歐盟和日本均為美國的重要貿易對手國，儘管美歐、美日近來並無重大貿易談判進展，惟歐盟、日本皆有特別針對美國乾淨網路倡議提出具體之回應和主張，茲就其內容分別說明如下。

1. 歐盟

在今年 9 月 30 日，美國與歐盟針對進一步推動美歐於數位事項之合作與確保安全的科技供應鏈進行討論[324]，會後聯合發布《關於歐盟及美國安全電信基礎設施夥伴關係重要性之聲明》，雙方皆承認「美國乾淨網路倡議」與「歐盟 5G 工具箱」兩份文件皆強調需在自由、相互競爭、透明與法治之基礎上發展、部署與商轉 5G 網路。美歐雙方同時敦促所有利害關係人在建設其電信基礎建設及採用電信服務時，仔細評估允許「高風險

[324]USDOS, Statement on the Importance of the EU and U.S. Partnership for Security Telecommunications Infrastructure (Oct. 1, 2020), https://www.state.gov/statement-on-the-importance-of-the-eu-and-u-s-partnership-for-security-telecommunications-infrastructure/.

供應商」（high-risk suppliers）以直接或間接方式接取其電信網路，可能衍生的長期衝擊影響。

「歐盟 5G 工具箱」始於美國政府於 2019 年 1 月底公開指控中國華為之後，為回應美國對於中國大陸的擔憂，歐盟執委會依據歐洲議會與歐洲理事會之要求，於 2019 年 3 月 26 日公告(2019) 2335 號建議書「5G 資通安全建議書」（Recommendation on Cybersecurity of 5G Networks），建議歐盟及成員國應合作確保 5G 網路建設高度安全性，以及包括盤點 5G 網路風險與提出風險緩解措施在內的後續合作事項。[325]

依據建議書要求，歐盟成員國於 2020 年 7 月 15 日前完成國內 5G 網路基礎建設的現存及潛在風險評鑑，送交歐盟資通安全署（European Union Agency for Cybersecurity, ENISA）彙整，執委會續於 2019 年 10 月 9 日公告「歐盟 5G 資通安全聯合風險評鑑」（EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks），歸納歐盟整體 5G 網路基礎設施與其數位商業應用模式包括技術面及非技術面（政策、法規）在內的共同風險事項，而 ENISA 亦於 2019 年 11 月 21 日發布「5G 網路威脅地貌」研究報告（ENISA threat landscape for 5G Networks），提出 5G 網路威脅類型。[326]

執委會於 2020 年 1 月 29 日正式公告「5G 網路資通安全風險緩解措施工具箱」（Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures，簡稱「歐盟 5G 資安工具箱」(EU Toolbox For 5G Security)）。「歐盟 5G 資安工具箱」提供各成員國用於確保 5G 網路安全維持一定水準，減輕網路威脅帶來風險，及做為在政策/法規調整及技術方面的參考指引。工具箱除在技術面提供減輕風險的資安防護建議，非技術性影響因素（如

[325] European Commission, A common EU approach to the security of 5G networks (Mar. 26, 2019), available at https://ec.europa.eu/commission/news/common-eu-approach-security-5g-networks-2019-mar-26_en.

[326] European Commission, Member States publish a report on EU coordinated risk assessment of 5G networks security (Oct. 9, 2019), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6049.

非歐盟成員國扭曲 5G 供應鏈）之解決方案亦包括其中。[327]

目前執委會於 2020 年 7 月 24 日也就各成員國實施 5G 資安工具箱建議事項及相關加強網路安全措施的落實情形，發布「5G 工具箱執行報告」（Report on Member States' Progress in Implementing the EU Toolbox on 5G Cybersecurity）。該報告指出大多數成員國皆已著手強化國家監管機構對監管 5G 安全的權力（包括加強對電信公司採購網路設備及服務之監管），以及審查行動通訊業者營運電信網路之安全性與彈性，而有一些成員國已開始採行基於供應商風險程度而制訂限制參與的措施。然而報告也指出，由於 21 個成員國裡面尚有 13 名仍未建立外人直接投資審查機制，以及現存技術及營運面的困難（缺乏網路的互操作性與國家規模太小），在國家層級方面推動設計及施行多重供應商策略仍有諸多挑戰待克服，這也意謂在歐盟層級上仍需持續推進降低對高風險供應商依存度之相關措施。[328]

2. 日本

（1）擴大 2018 年訂定採購指引之適用範圍

日本政府於 2018 年 12 月時公布政府部門採購指引，要求各單位於未來進行政府採購程序時應配合指引規定事項辦理相關設備採購。此一採購指引由內閣府所轄的「資訊戰略部」（IT 総合戦略本部），IT Strategic Headquaters）制定，規定電信、金融、航空、機場、鐵路、電力、天然氣、政府、醫療、水、物流、化學、信貸和石油等 14 類重要行業之主管機關向民間企業簽訂資訊及電信設備採購合約時應避免添購可能導致資訊洩漏或中斷之設備。列入新作法的通訊設備包括個人電腦、智慧型手機、印表機、USB 隨身碟、路由器、伺服器、防火牆等，此外政府將以綜合因素

[327]European Commission, Secure 5G networks: Commission endorses EU toolbox and sets out next steps (Jan. 29, 2020) , available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_123.

[328]EC, 5G security: Member States report on progress on implementing the EU toolbox and strengthening safety measures (Jul. 24, 2020), available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1378 .

評估採購案中選廠商；[329]今（2020）年 5 月，日本政府配合美國國務院公告 5G 乾淨網路計畫，進一步修訂該採購指引，將規制對象及於具官方色彩的 96 個法人，包括年金定存管理運用獨立行政法人、產業技術總合研究所、日本原子能研究開發機構等 87 個獨立法人，以及日本年金機構、營運個人身分碼相關系統的地方公共團體資訊系統機構等 9 個政府指定的法人。[330]

（2）通過推動 5G 網路資通安全技術研發補貼立法

日本政府除以行政規則從政府採購流程排除中國電信設備商，亦透過立法補助日本業者加速發展 5G 網路建設及強化資通安全。日本內閣於今年 2 月 18 日通過《關於開發和提供特定的先進資通訊技術利用系統以及促進其引入的法案》（特定高度情報通訊技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律案），明定以低利貸款等財政支援方式，激勵業者以 5G、無人機技術為主題向日本政府提出申請，不過相關技術研發需符合日本政府制定的資通安全標準方可提出申請；若達到政府訂定標準，採用 5G 技術公司也可獲得賦稅減免獎勵。[331]該法案以經濟產業省為主政機關，同時涉及總務省與財務省權責，目前已於今年 8 月時獲日本國會通過，正式完成立法，並於 8 月 31 日公佈施行。[332]

---

[329]NIKKEI Asian Review, Japan bans Huawei and its Chinese peers from government contracts (Dec. 10, 2018), https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/Japan-bans-Huawei-and-its-Chinese-peers-from-government-contracts; Sustainable Japan, 政府、ファーウェイと ZTE 製通訊機器を排除の方針。省庁だけでなくインフラ企業でも，2018 年 12 月 15 日，https://sustainablejapan.jp/2018/12/15/japan-huawei-zte/36066 。

[330]中央社，跟進美國 日本擴大排除採購中國通訊設備，2020 年 5 月 27 日，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005270377.aspx（最後瀏覽日：2020 年 9 月 7 日）；NHK，通訊機器調達に安全保障上リスク考慮 96 法人も対象に，2020 年 5 月 31 日，https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/38326.html 。

[331]中央社東京 18 日綜合外電報導，發展 5G 與無人機技術 日本內閣批准法案，2020 年 2 月 18 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202002180160.aspx。（最後瀏覽日:2020 年 9 月 7 日）

[332]經濟產業省，「特定高度情報通訊技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律の施行期日を定める政令」及び「特定高度情報通訊技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律施行令」が閣議決定されました，2020 年 8 月 25 日，https://www.meti.go.jp/press/2020/08/20200825004/20200825004.html。（最後瀏覽日：2020 年 9 月 7 日）

（3）第 11 屆美-日網際網路經濟政策合作對話

美國與日本在今年 9 月 16 日及 17 日由美國主辦的「第 11 屆美-日網際網路經濟政策合作對話」就 5G 網路、支持以公私協力方式於第三國發展數位經濟、物聯網安全與跨境資料自由流動的國際合作等議題展開對話及討論[333]。會後聯合聲明稿其中關於 5G 網路部分指出，美日雙方皆認識到在已開發經濟體及新興經濟體當中合作促進 5G 網路建設具重要性，也認識到信任及法治是保衛資通訊科技供應鏈的重要支持原則。此外具透明、開放且可互為操作的 5G 網路架構對於支持網路安全與保持設備商多樣性具備高度價值,因此美日雙方將針對 5G 及 6G 技術之研發與國際標準持續強化合作，並維持雙方在開放網際網路、多樣化設備商與 5G 及 6G 網路架構等方面持續保持在專家層級的討論。

第四節　小結

為維護美國在全球之科技領先優勢，並防範第三國（如中國大陸）不當竊取美國技術之戰略目的，美國迄今已透過外人投資審查、出口管制、禁止聯邦機關採購特定電信和影像監控服務或器材、保護資通訊供應鏈交易，以及乾淨網路共五類政策措施作為強化高科技管理之方式。今年 10 月美國白宮最新發布之「美國關鍵及新興技術國家戰略」更已明白點出美國積極維護高科技領先地位的主要目的，一方面要求強化美國國家的創新根基實力，他方面則要避免外來競爭者的技術掠奪。

1. 先進技術管制方針將趨於調和

基於前述目的，美國主要從外人投資關鍵技術方面強化審查，以及從管制新興基礎技術的出口兩方面著手。FIRRMA 法案和 ECRA 法案自 2018 年正式上路後，現已穩定步入軌道且執法上亦頗有成效。對於先前在不同

[333]USDOS, Joint Press Statement on the 11th U.S.-Japan Policy Cooperation Dialogue on the Internet Economy (Sep. 24, 2020), https://www.state.gov/joint-press-statement-on-the-11th-u-s-japan-policy-cooperation-dialogue-on-the-internet-economy/.

法案下所指的「新興技術」、「基礎技術」、「關鍵技術」等先進技術，雖然主要規範精神與目的相同，但或有造成適用上的混亂，故今年新增訂的 FIRRMA 實施細則進一步明文規定，將必須通過 CFIUS 國安審查的關鍵技術與 ECRA 受出口管制的新興和基礎技術予以連結，且允許在特定情況下若可獲出口管制許可證例外者，則亦可同步豁免 CFIUS 的強制聲明要求，此項規定將有助於對於這些先進技術分類的管制調和及意義上的釐清。

再者，前揭白宮發布之戰略報告也針對關鍵技術和新興技術（C&ET）發布一項技術清單。依其定義，C&ET 主要係指「對美國維持國家安全優勢具有重要性或潛在重要性之技術」，而國家安全優勢則指美國在軍事、情報及經濟三方面之優勢。若進一步對照白宮 20 項 C&ET 技術領域和商務部在 2018 年公布擬納入之新興技術領域項目，不難發現白宮和商務部所希望列管的技術方向已有部分雷同，包含：生物技術、人工智慧（AI）、定位導航及定時（PNT）技術、微處理器技術、先進電腦計算技術、數據分析技術、量子資訊及感測器技術、積層製造、機器人、腦機界面、高超音速和先進材料。除此之外，白宮還劃定更廣泛的技術範圍，如先進常規武器技術、先進製造、農業技術、自治系統、生化放核（CBRN）風險減緩技術、通訊及網路技術、分散式分類帳、能源技術、醫療和公共衛生技術。白宮此次公布之戰略文件更明確點出美國捍衛高科技的立場，主要用意在提醒各聯邦政府機關應大力發展及保護此等先端技術，未來此等技術領域或有可能進一步透過外人投資審查及出口管制制度來進行管制。

2. 半導體為管制核心技術，惟產業意見多有反彈

今年商務部在 5 月公告針對華為發布之出口管制措施包含的三大產品範圍：電子、電腦及電信資訊產品均和半導體的設計運用極為相關，而 10 月再次公告之新興技術清單也明文列舉「EUV 光刻機設備」和「用於製造 5nm 晶圓之技術」，此更進一步顯示美國對晶片製造技術的管制決心。前揭研究分析已指出，由於半導體產業向來是支持美國資通訊技術發展的重要核心，而 ICT 技術的不斷突破更是驅動美國經濟成長的力量，因此美國必須重視現今半導體產業所面臨的全球競爭趨勢，從而陸續發布以半導體

為核心的相關先進技術管制措施。惟對於美國政府相繼出爐的出口管制新制，美國半導體產業難免受有營收上的負面影響，特別是設備業者和過去較為仰賴中國市場的部分業者,皆因此必須面臨供應鏈調整的問題。基此，本研究亦特別歸納美國半導體產業協會之主要立場，而渠等意見多對管制措施表示反對，主要認為管制措施應同時評估外國技術的可得性，以此避免損害美製產品的競爭力，且相關公告應落實產業參與和法規透明化原則，俾降低對產業之影響。

3. 美國高科技管制措施獲得多數國家響應

從前述美國所界定的 37 項新興技術可知，除了對地理圖像軟體實施單邊管制之外，其他 36 項管制項目基本上均係配合多邊管制體系所實施者，顯示美國在實施高科技管制政策上亦有相當程度必須和國際盟友共同合作。除此之外，美國國務院今年所提出的 5G 乾淨網路計畫更是獲得高達 11 國的熱烈響應。尤其美國和歐盟、日本等重要經貿夥伴均已達成共識，對於 5G 安全合作簽署政府聲明或宣言。儘管日本外務大臣茂木敏充曾在今年 6 月表示日本不願參加排除特定國家的乾淨網路計畫[334]，但實際上日本已將中國電訊設備商華為排除在政府 5G 採購項目之外，以確保日本國家安全不受威脅。

另一方面，五眼聯盟其他成員，包括英國、加拿大、澳洲和紐西蘭事實上也有對華為或海思採取相應之出口管制措施。英國首相強生在今年 7 月中宣布自 2020 年 12 月 31 日以後禁止採購新的華為 5G 設備，同時所有華為設備必須在 2027 年底前從 5G 網路移除[335]。加拿大雖未正式公告，惟加拿大兩大電信公司 Bell Canada 及 Telus 均已放棄使用華為來建立 5G 網路，並分別轉向愛立信 (Ericsson) 和諾基亞作為設備供應商[336]。至

[334]「讀賣：日本傳向美方表明 暫不加入乾淨網路計畫」，自由財經，2020 年 10 月 16 日。

[335]Huawei 5G kit must be removed from UK by 2027, BBC, July 14, 2020, https://www.bbc.com/news/technology-53403793.

[336]Canada has effectively moved to block China's Huawei from 5G, but can't say so, Reuters, Aug. 25, 2020, https://www.reuters.com/article/us-canada-huawei-analysis-idUSKBN25L26S.

於紐澳則早在 2018 年以國家安全為由禁用華為，改採愛立信的設備[337]。美國在獲得其他國家的支持下，現已更加速去中國化的供應鏈解構腳步。

[337]華為危機：除美國還有哪些國家對華為 5G 說不，BBC，2019 年 5 月 27 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-48394191。

第五章　美中經貿關係對美中臺產業之影響

第一節　美國301關稅制裁對美國與臺灣貿易之影響

美國總統川普在 2017 年 8 月針對中國大陸在強制技術移轉、竊取商業機密、國營企業補貼以及智慧財產權保護不周等「不公平貿易行為」，啟動了 301 調查。根據 2018 年 3 月公布的調查結果，在 2018 年 7~9 月先後對中國大陸出口美國價值 2,500 億美元商品加徵 10~25%三波 301 懲罰性關稅，而中國大陸則對美國出口中國大陸 1,100 億美元商品課徵 5~25%關稅。美中貿易戰在 2018 年 12 月的 G20 會議後休兵，於 2019 年初又回復美中貿易協商。

2019 年 5 月之後，美中貿易衝突升級，美方除了上調中國大陸出口美國 2,000 億美元之關稅至 25%，也宣布在 9 月 1 日及 12 月 15 日起對 3,000 億美元中國商品加徵 15%關稅。美中談判幾經波折，兩國終於在 2019 年 12 月 13 日宣布達成雙邊共識，並在 2020 年 1 月 15 日簽署第一階段經貿協議，美中貿易戰進入暫時熄火階段。美國原訂於 2019 年 12 月 15 日對手機、筆電、電腦顯示器、電玩主機等產品加徵關稅之措施暫緩實施，並自 2020 年 2 月 14 日第一階段貿易協議生效日起，減半 2019 年 9 月 1 日加徵之關稅至 7.5%。不過，美國對自中國進口的 2,500 億美元商品仍保留 25%的 301 懲罰性關稅。

表 32　美國對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單之情形

清單	首次公告	正式公告	生效日期	產品項數	涵蓋價值	加徵稅額	第一階段協議後
清單一	2018/4/3	2018/6/15	2018/7/6	818 項	340 億美元	25%	課稅不變
清單二	2018/4/3	2018/8/7	2018/8/23	279 項	160 億美元	25%	課稅不變
清單三	2018/7/10	2018/9/17	2018/9/24	5,767 項	約 2,000 億美元	10%	課稅不變
清單三（提高關稅）	2019/5/9	2019/5/9	2019/5/10			25%	課稅不變
清單四	2019/5/13	2019/8/13	2019/9/1	3,233 項	約 3,000 億美元	15%（原訂 10%）	稅率降低至 7.5%
			2019/12/15	549 項			美國於 2019.12.13 已同意暫停課徵，將持續暫不課徵。

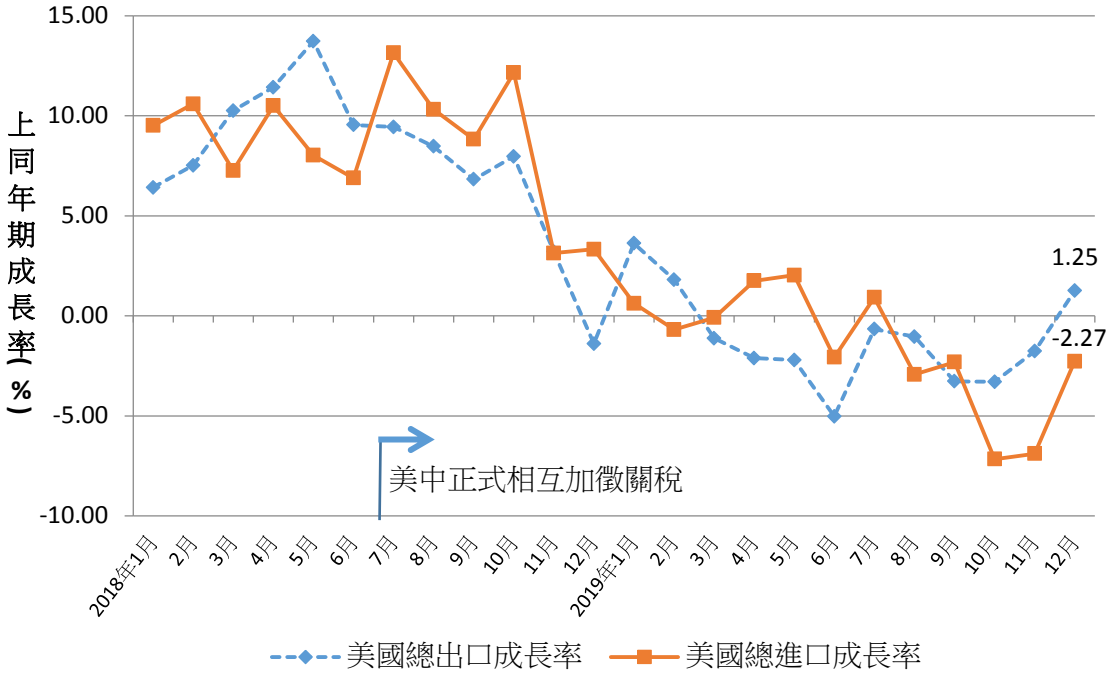
註：美國公告課稅清單為 HS8 位碼。
資料來源：本研究自行整理。

以下依序分析美國對中國大陸加徵 301 關稅對美國及臺灣貿易的影響。

一、對美國貿易的影響

（一）所有產品之貿易變化

自美、中於 2018 年 7 月先後對彼此加徵關稅後，美國進出口自 11 月開始呈現成長趨緩或衰退的現象，2019 年後情況更加明顯，直至 2019 年年底才出現回溫趨勢。2018 年下半年，美國對全球的出、進口成長率分別為 5.66%及 8.45%，均較 2018 年上半年的 9.88%及 8.75%表現差。2019 年，美國出口成長較 2018 年衰退 1.25%，進口亦減少 1.67%。此外，美國的貿易逆差在關稅加徵之初的 2018 年下半年明顯惡化，逆差金額較上年同期擴大 13.73%，至 2019 年才呈現改善趨勢。(詳圖 4 及表 33)



資料來源：整理自 GTA 資料庫。

圖 4　2018-2019 年美國商品貿易進出口成長率

表 33　2018-2019 年美國商品貿易變化

單位：億美元

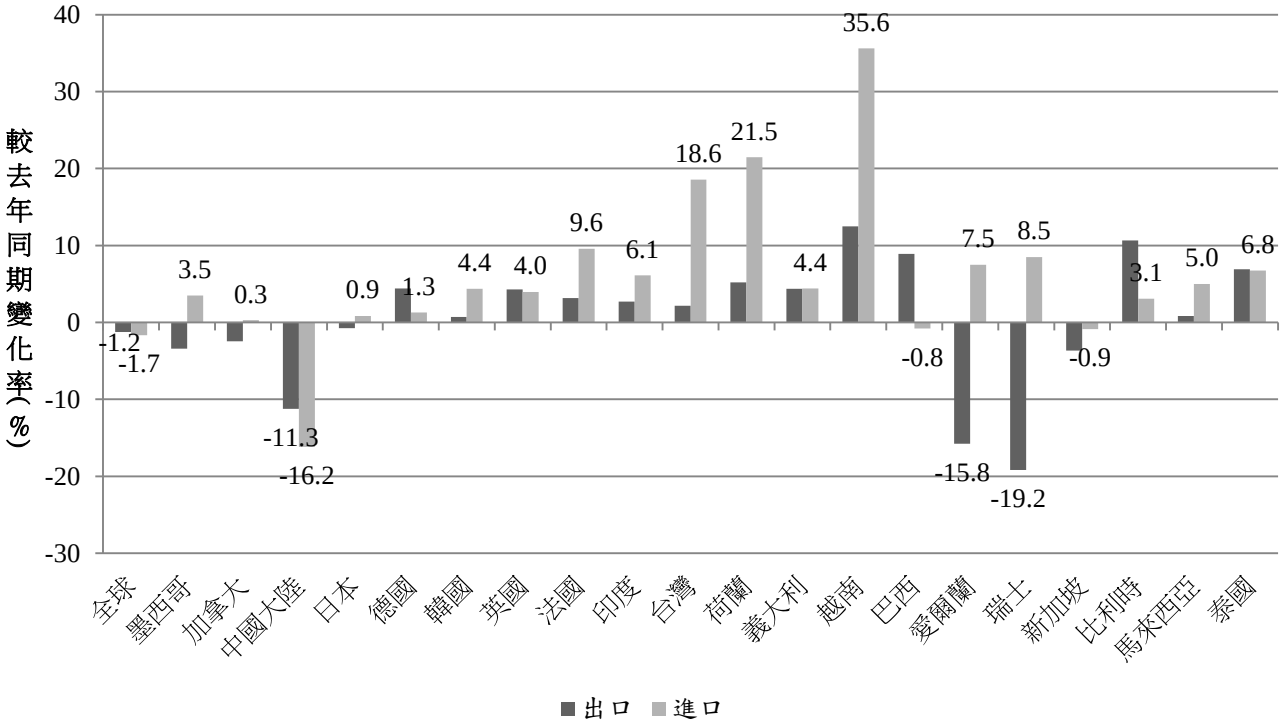
期間	出口		進口		貿易餘額	
	金額	變化率	金額	變化率	金額	變化率
2018 年 1-6 月	8,319	9.88%	12,324	8.75%	-4,005	6.41%
2018 年 7-12 月	8,341	5.66%	13,084	8.45%	-4,743	13.73%
2019 年 1-12 月	16,452	-1.25%	24,984	-1.67%	-8,532	-2.47%

註：灰底表課稅後期間。

資料來源：整理自 GTA 資料庫。

在美中貿易衝突延燒下，美國與中國大陸的關係漸行漸遠，2019 年美國與中國大陸的貿易總值較 2018 年減少 1.5%至 5,588.70 億美元，且被墨西哥及加拿大取代，由美國最大的貿易夥伴變成第三大貿夥伴。就進口面來看，美國對中國大陸產品加徵關稅已產生明顯的貿易轉向效果(圖 5)。2019 年，美國對中國大陸進口相較 2018 減少 16.2%，中國大陸在美國的進口市占率下滑 3.1 個百分點至 18.1%。美國自越南(較 2018 年成長 35.6%)、荷蘭(21.5%)、臺灣(18.6%)、法國(9.6%)等地進口則明顯增加。

美國的出口亦同受不利影響，2019 年出口衰退 1.67%，除了對中國大陸的出口衰退 11.3%外，對愛爾蘭及瑞士的出口衰退幅度亦達 2 位數，分別為-15.8%及-19.2%，其中對愛爾蘭的出口減少主要集中在電腦及相關零件、醫藥品；對瑞士的出口減少則主要集中在黃金等貴金屬及藝術品。至於美國對中國大陸出口減少品項則主要為電腦及相關零件、飛機及其零件等中國大陸對美國加徵關稅的產品。



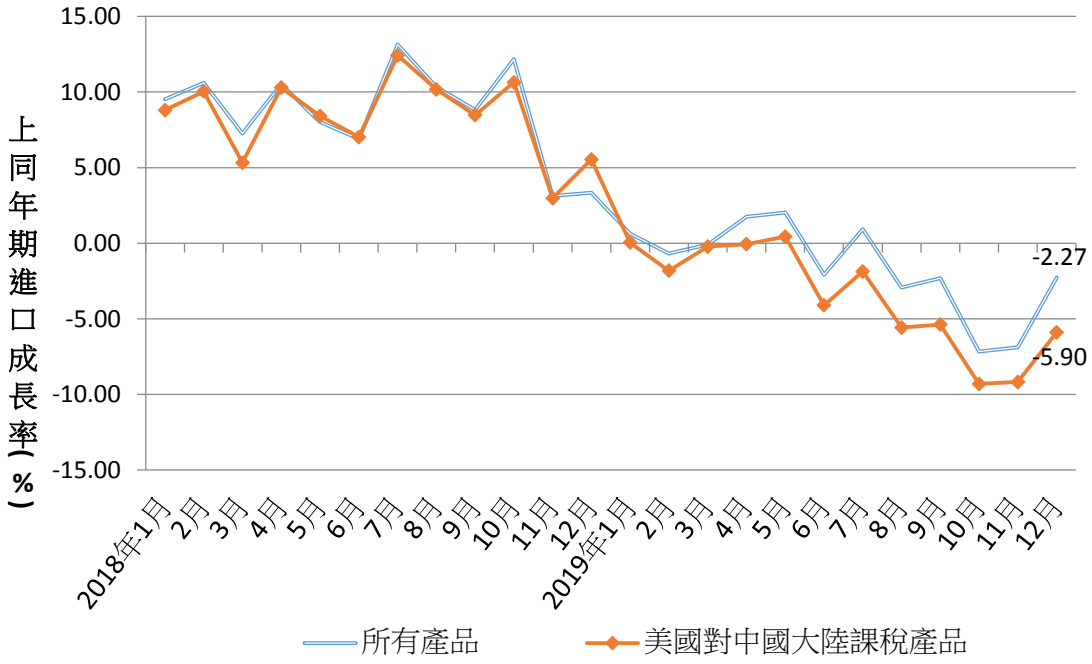
註：與 2018 年相比。

資料來源：本研究整理自 WTA 資料庫。

圖 5　美國 2019 年與前 20 大貿易夥伴之進出口變化

（二）美國對中國大陸課稅產品之進口變化

圖 6 及表 34 進一步呈現美國對中國大陸課稅產品的進口變化，並與所有產品進口變化進行比較，其中美國對中國大陸課稅產品包含 2018 年價值 2,500 億美元的三波清單及 2019 年 9 月 1 日價值約 1,200 億美元的清單產品項目。由圖及表可知，美國對中國大陸課稅產品的進口變化大致與美國總進口一致，但自 2019 年 4 月開始，美國課稅產品的進口下滑幅度明顯大於所有產品，顯示關稅提高的效應逐漸發酵。2019 年，美國對中國大陸課稅產品的進口金額較 2018 年減少 3.64%，減少幅度大於美國總進口 1.67%的衰退幅度。



資料來源：整理自 GTA 資料庫

圖 6　2018-2019 年美國商品進口成長率變化
(所有產品 v.s. 美國對中國大陸課稅產品)

表 34　2018-2019 年美國商品進口變化
(所有產品 v.s. 美國對中國大陸課稅產品)

單位：億美元

期間	所有產品		課稅產品	
	金額	變化率	金額	變化率
2018 年 1-6 月	12,324	8.75%	10,060	8.25%
2018 年 7-12 月	13,084	8.45%	10,532	8.35%
2019 年 1-12 月	24,984	-1.67%	19,841	-3.64%

註：灰底表課稅後期間。
資料來源：整理自 GTA 資料庫。

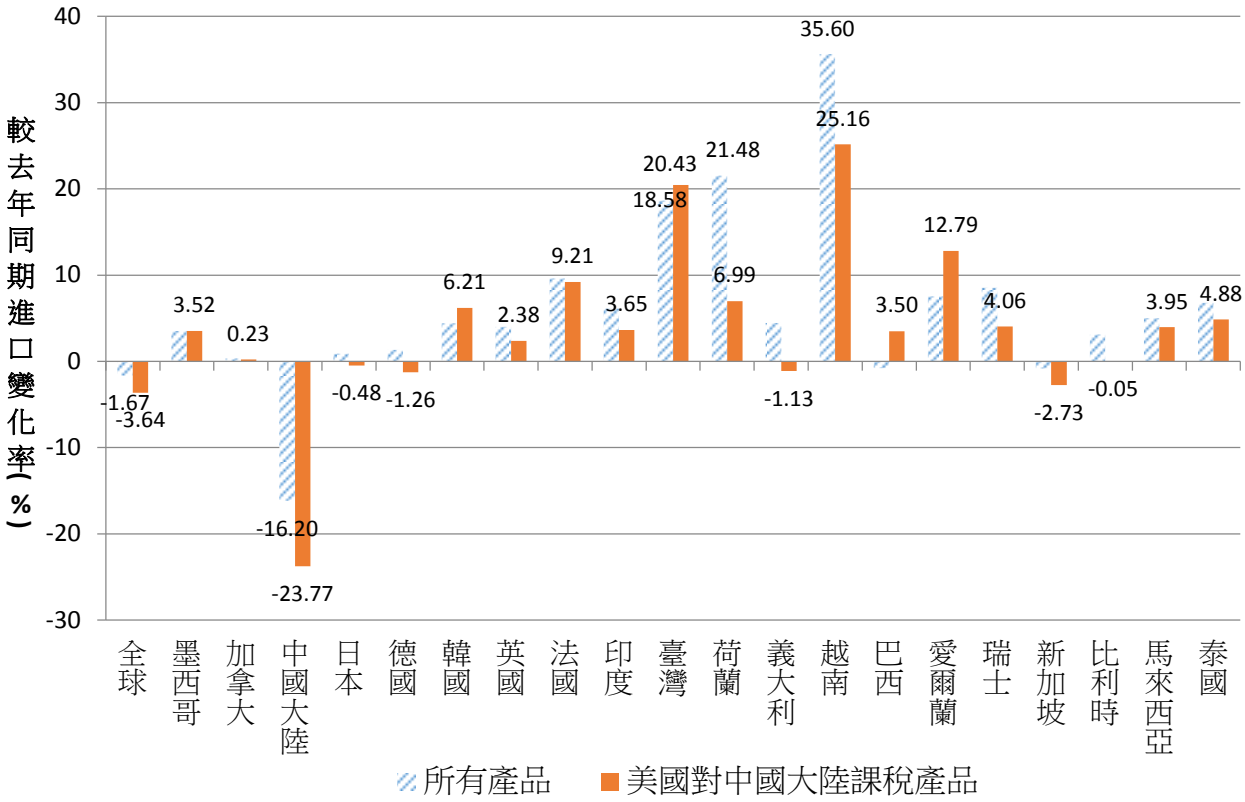
就美國自前 20 大貿易夥伴進口 301 課稅產品的變化來看(圖 7)，2019 年美國自中國大陸進口課稅產品的金額大幅衰退 23.77%，衰退幅度遠高於所有產品的 16.20%，顯示美國對中國大陸加徵 301 懲罰性關稅的確對美中雙邊經貿關係造成重大衝擊，大幅降低美國企業及進口商對中國大陸採購的意願。就轉單效益的受惠國來看，美國自越南進口 301 課稅清單產品的金額大幅成長 25.16%，是成長幅度最大國家；其次是臺灣及愛爾蘭，分別成長 20.43%及 12.79%；再其次是法國、韓國及荷蘭，美國進口成長幅度都在 5%以上。

前述受惠於轉單效益的國家中，臺灣、愛爾蘭及韓國是因中國產品進口成本上升而對中國進口產品產生替代效果而受益，反映在美國自該等國家進口 301 課稅產品的進口成長率高於所有產品。而美國自越南及荷蘭進口課稅產品的金額雖然也顯著成長，但成長率遠低於所有產品，顯示除了關稅因素外，尚存在其他帶動雙邊貿易的因素。以越南而言，越南自參與 TPP 談判、展現高度市場開放的態度後，吸引許多跨國企業前往投資；而美中貿易戰後，更是企業自中國大陸轉移生產基地的優先選項，導致即便許多產品美國尚未開始對中國大陸課稅，跨國企業也開始進行產能調配，擴大在越南的產能，以出口美國。這些產品除了勞力密集型的成衣、鞋類及玩具等外，美國自越南進口增加最為顯著的產品主要為手機，主要是因為三星加大在越南的投資及出貨。

三星因中國大陸人力成本急劇上升和競爭增加等因素，自 2008 年開

始對越南投資，投資總額由 6.7 億美元增加至 173 億美元。三星目前在越南各地有四家生產子公司共設 8 個廠房，主要生產手機與電子零件等，員工約 10 萬多人。2019 年 9 月，三星關閉在中國大陸的最後一間手機工廠，將生產線遷移到越南。根據研究公司 Canalys 數據，目前三星約有 60%的智慧手機在越南生產。2019 年美國手機自越南進口大幅成長 121.5%，占美國進口比重由 2017 年的 7.72%上升至 2019 年的 19.66%，增加 11.94 個百分點；而自中國大陸進口則減少 10.30%，中國大陸在美國的手機進口占比也由 79.67%下滑至 72.13%，減少 7.54 個百分點。

至於美國 2019 年自荷蘭進口增加最多的主要產品多集中在 HS98 章(特殊分類)，推測應多為歐洲國家從荷蘭轉運至美國的商品。



註：與 2018 年相比。

資料來源：本研究整理自 GTA 資料庫。

圖 7　美國 2019 年與前 20 大貿易夥伴之進出口變化
(所有產品 v.s. 美國對中國大陸課稅產品)

若就個別產業來看(表 35)，美國大部分產業 2019 年自中國大陸進口金額皆普遍較 2018 年大幅度減少。就金額變化來看，尤以機械設備(HS84)及電機設備(HS85)進口金額減少最多，達 230 億美元以上；其次是家具(HS94)(-89 億美元)、汽機車(HS87)(-33 億美元)、化學品(HS28~38)(-29 億美元)、鋼鐵製品(HS73)(-25 億美元)、皮及製品(HS41~43)(-25 億美元)及成衣及雜項紡織(HS61~63)(-23 億美元)。

就進口變化率來看，美國多數產業 2019 年自中國大陸進口金額皆較 2018 年呈現 2 位數以上的衰退，僅成衣及雜項紡織(HS61~63)、鞋類(HS64)、武器及彈藥(HS93)、玩具、運動用品及雜項(HS95~96)進口減少幅度少於 10%。不過，航空(HS88)、樂器(HS92)、藝術品(HS97)反而逆勢呈現正成長。

就中國大陸占美國進口比重變化來看，2019 年中國大陸僅樂器(HS92)及藝術品(HS97)在美國的進口占比較 2018 年增加，其他產業的進口占比則皆呈現下滑趨勢，尤以皮及製品(HS41~43)及家具(HS94)下滑幅度最大，分別減少 13.68 個百分點及 10.48 個百分點；其次是木及木製品草編(HS44~46)、石料陶瓷(HS68~69)、紡織(HS50~60)、機械設備(HS84)，均減少 7 個百分點以上。

另搭配美國自大陸以外地區進口變化來看，2019 年美國自中國大陸進口較上年減少 5%以上且美國自中國大陸以外地區進口成長 5%以上，即受到轉單效益較顯著的產業有橡膠(HS40)、皮及製品(HS41~43)、木及木製品草編(HS44~46)、成衣及雜項紡織(HS61~63)、帽傘(HS65~67)、石料陶瓷(HS68~69)、機械設備(HS84)、船(HS89)、鐘錶(HS91)、家具(HS94)等，其中又以木及木製品草編(HS44~46)、皮及製品(HS41~43)及家具(HS94)等，美國由中國大陸以外地區進口的成長幅度最大，皆在 10%以上。

表 35　2019 年美國各產業自中國大陸及中國大陸以外地區進口概況(美國對中國大陸課稅產品)

單位：百萬美元，%

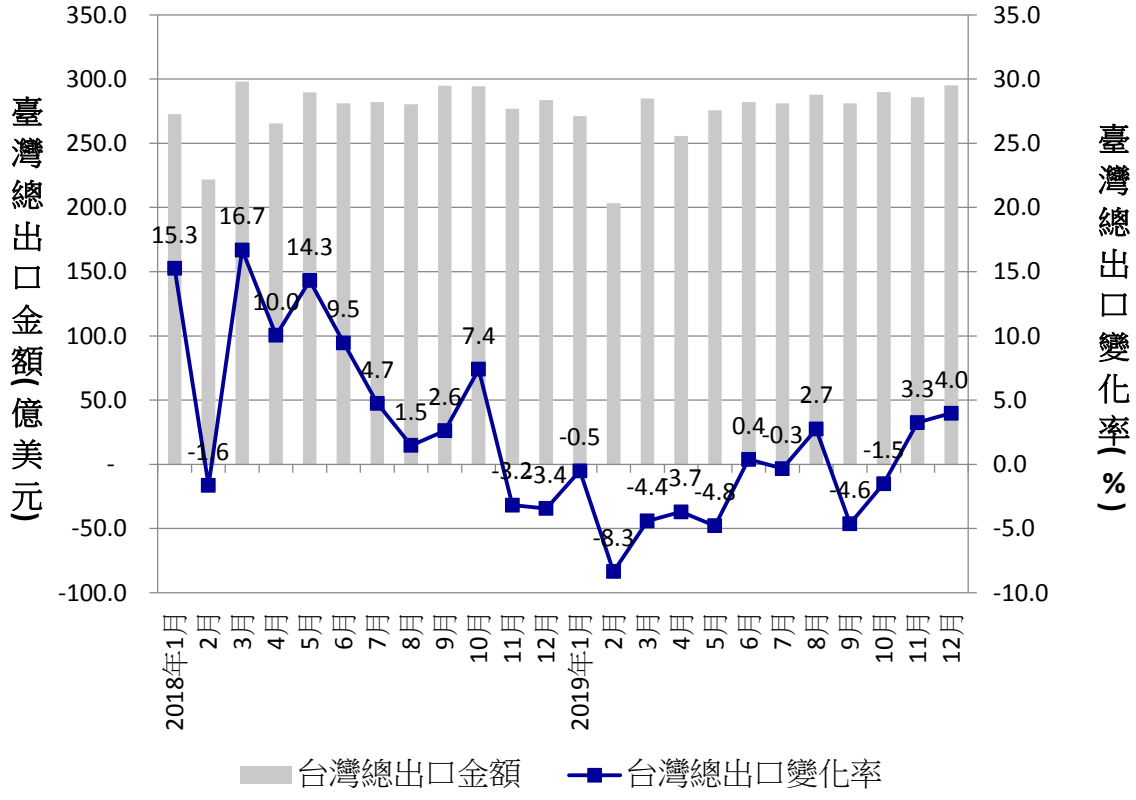
產業	美國自全球進口變化		美國自中國大陸進口變化			美國自中國大陸以外地區進口變化	
	變化值	變化率	變化值	變化率	市占率變化	變化值	變化率
合計	**-75,023**	**-3.64**	**-86,383**	**-23.77**	**-3.69**	**11,360**	**0.67**
動物(HS01~05)	419	1.36	-763	-39.87	-2.52	1,182	4.09
植物(HS06~14)	933	2.02	-295	-18.95	-0.69	1,228	2.75
加工食品(HS15~24)	1,918	2.52	-1,180	-34.58	-1.62	3,098	4.25
礦物燃料(HS25~27)	-31,339	-13.30	-514	-54.73	-0.19	-30,825	-13.14
化學品(HS28~38)	-4,819	-5.90	-2,937	-29.34	-3.05	-1,881	-2.63
塑膠(HS39)	-1,767	-3.28	-1,554	-10.61	-2.06	-213	-0.54
橡膠(HS40)	11	0.04	-1,443	-36.07	-5.17	1,454	6.07
皮及製品(HS41~43)	-1,211	-8.22	-2,467	-32.87	-13.68	1,256	17.37
木及木製品草編(HS44~46)	3,310	22.20	-923	-26.45	-9.32	4,233	37.07
紙(HS47~49)	-1,096	-4.50	-706	-14.06	-2.06	-390	-2.02
紡織(HS50~60)	-1,004	-6.48	-1,364	-32.71	-7.55	360	3.18
成衣及雜項紡織(HS61~63)	980	1.05	-2,272	-7.31	-2.76	3,252	5.23
鞋類(HS64)	628	3.36	-365	-4.97	-3.18	993	8.78
帽傘(HS65~67)	-116	-3.22	-252	-11.78	-5.27	137	9.38
石料陶瓷(HS68~69)	-695	-5.31	-1,370	-39.75	-9.57	674	6.99
玻璃類(HS70)	-522	-6.68	-604	-19.60	-5.46	82	1.74
珠寶及貴金屬(HS71)	-2,594	-4.37	-486	-19.28	-0.66	-2,109	-3.71
鋼鐵(HS72)	-6,037	-20.99	-143	-22.89	-0.05	-5,894	-20.95
鋼鐵製品(HS73)	-2,423	-6.28	-2,499	-22.46	-4.98	76	0.28
金屬製品(HS74~81)	-7,630	-19.16	-862	-23.43	-0.49	-6,768	-18.73
手工具及小五金(HS82~83)	-591	-2.67	-941	-10.78	-3.28	350	2.61
機械設備(HS84)	-7,977	-2.39	-24,940	-33.22	-7.12	16,963	6.57
電機設備(HS85)	-16,491	-5.75	-23,567	-25.92	-6.78	7,075	3.61
鐵道車(HS86)	-15	-1.01	-47	-16.50	-2.94	31	2.58
汽機車(HS87)	4,602	1.54	-3,345	-20.01	-1.18	7,947	2.81
航空(HS88)	3,011	9.48	11	1.96	-0.12	3,001	9.61
船(HS89)	92	4.27	-35	-26.45	-1.83	128	6.30
光學製品(HS90)	457	0.76	-1,596	-17.36	-2.75	2,053	4.03
鐘錶(HS91)	182	4.12	-75	-18.65	-2.00	257	6.41
樂器(HS92)	102	8.11	40	8.64	0.18	62	7.79
武器及彈藥(HS93)	-95	-3.27	-15	-9.62	-0.34	-80	-2.92
家具(HS94)	-5,581	-8.77	-8,905	-27.67	-10.48	3,325	10.58
玩具、運動用品及雜項(HS95~96)	332	2.56	-4	-0.06	-1.30	336	5.28
藝術品(HS97)	4	0.04	35	12.43	0.30	-31	-0.27

註：灰底表 2019 年「美國自中國大陸進口」較上年減少 5%以上且「美國自中國大陸以外地區進口」成長 5%以上者。

資料來源：本研究整理自 GTA 資料庫。

二、對臺灣的影響

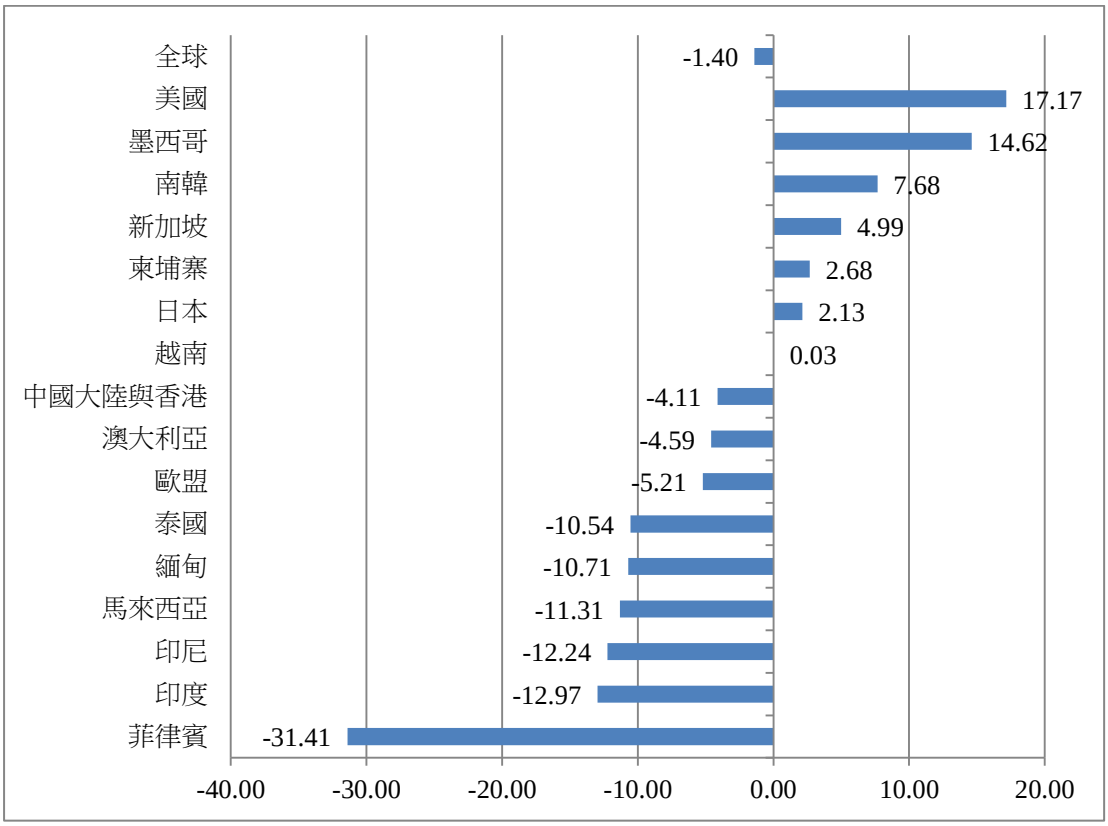
臺灣屬小型經濟體，出口占我 GDP 比重超過六成五，外貿依存度達 123%，全球經濟及貿易發展對臺灣經濟表現影響重大。美中關稅戰造成全球貿易萎縮，臺灣總出口自 2018 年 11 月起呈衰退趨勢，至 2019 年 5 月連 7 個月呈現負成長。直到 2019 年 6 月，因部分廠商調升在臺產能配置、訂單移轉效應，及積體電路、礦產品外銷增溫，當月我出口金額小幅成長 0.5%，終止出口連續負成長。2019 年，臺灣總出口金額較上年減少 47 億美元至 3,293 億美元，衰退 1.4%。(詳圖 8)



資料來源：整理自臺灣海關。

圖 8　2018-2019 年臺灣商品出口變化

臺灣出口市場在美中相互加徵關稅後出現明顯的移轉，2019 年臺灣對中國大陸(含香港)累計出口金額較上年同期減少 57 億美元至 1,322 億美元，衰退 4.11%。另一方面，臺灣對美國出口則大幅成長 17.17%(33 億美元)至 463 億美元，占臺灣總出口的比重亦由 10.47%上升至 14.10%，增加 3.63 個百分點。惟我國對美國出口增加的金額仍無法彌補對中國大陸(含香港)出口減少的部分，致使臺灣對全球累計出口金額仍較上年同期衰退 1.4%。(見圖 9)



資料來源：關務署統計資料庫查詢系統。

圖 9　臺灣 2019 年對各地出口變化

表 36 呈現 2019 年臺灣各產業出口概況。2019 年臺灣過半數的產業對中國大陸出口較 2018 年減少、對美國出口較 2018 年增加。就對美國出口金額變化來看，尤以資通與視聽產品的出口金額增加最多，達 56.50 億美元；其次是電機產品(5.16 億美元)、光學及精密儀器/鐘錶/樂器(2.33 億美元)、玩具與運動用品(1.95 億美元)、家具(1.62 億美元)、運輸工具(1.41 億

美元)及塑膠、橡膠及其製品(1.29 億美元)。

就出口變化率來看，則以毛皮及其製品最高，達 124.32%；其次是資通與視聽產品(59.50%)、珠寶及貴金屬製品(45.70%)、家具(20.79%)、玩具與運動用品(20.00%)，2019 年臺灣對美國的出口皆較 2018 年成長 20%以上。若搭配臺灣對中國大陸(含香港)的出口變化來看，2019 年臺灣對中國大陸(含香港)出口較上年減少 5%以上且對美國出口成長 5%以上，即貿易轉向情況較顯著的產業有毛皮及其製品、非金屬礦物製品、電機產品、家用電器、家具、玩具與運動用品等。

針對臺灣對美出口成長較快的產業來看，臺灣出口成長最多的毛皮及其製品，主要包括衣箱及提箱(HS420212)與皮革腰帶及子彈帶(HS420330)，即在業者轉移生產下，部分替代中國大陸對美國的出口。例如在兩岸設廠的行李箱大廠萬國通路受惠轉單效應，就有八成美國訂單轉移臺灣[338]；里德企業即因 25%的高額關稅，將名牌皮帶產線自廣州移回五股[339]。

在資通與視聽產品方面，臺灣出口成長最多的是伺服器等電腦產品(HS847150)、路由器(HS851762)等項目，皆受臺商及外商轉單或調整產線、拉高在臺生產比例等效應而受惠。例如美中貿易戰後，中磊、智邦、啟碁、神準、譁裕等多家網通廠回台擴大產線[340]，又如華碩、緯創集團多家子公司皆新增廠房[341]，因 2020 年春節較早，更帶動廠商於 2019 年底提前掃貨回補庫存[342]。

珠寶及貴金屬製品則以非貨幣用黃金半製品(HS710813)對美出口成長最快。家具方面，臺灣出口成長最多的是金屬傢俱(HS940320)，例如智

[338]非凡電視，「打造最強行李箱!萬國通路設"檢測室"通過 3 大考驗才能出廠 受惠貿易戰轉單前 8 月營收亮眼」2019/09/24，https://www.ustv.com.tw/UstvMedia/youtube/14/new/-dQlESjBYY0（最後瀏覽日：2020/12/08）

[339]天下雜誌，「台商帶著陸幹一起回流 名牌皮帶改從五股空運美國」2019/09/30，https://www.cw.com.tw/article/5097037?template=transformers（最後瀏覽日：2020/12/07）

[340]自由財經，「網通廠擴大投資台灣 看好人才優勢」，2020/8/13，https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1392781（最後瀏覽日：2020/12/08）

[341]自由財經，「台商回台真的不是 0 元！ 新建廠名單經部全都露」，2020/11/19，https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2983204（最後瀏覽日：2020/12/07）

[342]鉅亨網，「〈進出口統計〉美中貿易戰轉單效應發酵 三大項目數值同步創歷史新高」，2019/12/09，https://news.cnyes.com/news/id/4421347（最後瀏覽日：2020/12/07）

慧居家電動床為主力的欣上原公司，因貿易戰轉單效應，加速投資彰濱工業區智慧化產線[343]。至於在玩具與運動用品方面，主要以一般的體育活動、體操或競技用品及設備(HS950691)對美出口成長較大，由於美國自 2019 年 9 月 1 日起加徵中國大陸健身器材進口關稅，因此臺商調整產線或獲得轉單效應，如力山工業之電動跑步機、飛輪及喬山商用健身器材等皆因貿易戰獲得轉單[344]，進而擴大對美出口。

[343]投資臺灣，「轉單效應持續發酵 中小企業添 17 億升級擴產」，2019/12/13，https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPage?lang=cht&search=11351n77；投資臺灣，，「一次 8 家中小企業投資臺灣 升級轉型智慧製造」，2019/11/15，https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPage?lang=cht&search=11351n67（最後瀏覽日：2020/12/08）

[344]工商時報，「對抗貿戰 健身器材業移產線」，2019/08/19，https://ctee.com.tw/news/stock/133665.html（最後瀏覽日：2020/12/07）

表 36　2019 年臺灣各產業出口概況

單位：百萬美元，%

產業	變化值				變化率			
	全球	中國大陸(含香港)	美國	其他	全球	中國大陸(含香港)	美國	其他
合計	**-4,672**	**-5,671**	**6,779**	**-5,780**	**-1.40**	**-4.11**	**17.17**	**-3.69**
活動物；動物產品	-93	11	11	-116	-4.31	2.39	8.43	-7.49
植物產品	64	27	7	31	8.21	9.76	7.05	7.48
動植物油脂	-4	-2	0	-3	-4.14	-12.14	1.03	-3.96
調製食品；飲料及菸酒	97	45	45	7	3.91	4.96	14.91	0.58
礦產品	-480	225	-72	-633	-3.31	11.98	-33.31	-5.09
化學品	-3,474	-2,378	-150	-945	-15.68	-22.34	-11.54	-9.26
塑膠、橡膠及其製品	-2,693	-1,506	129	-1,317	-10.66	-15.05	4.65	-10.55
毛皮及其製品	-27	-30	72	-69	-4.55	-18.13	124.32	-18.64
木及木製品	-16	-17	2	-1	-8.71	-28.77	4.31	-0.63
紙漿；紙及其製品；印刷品	-127	-10	27	-143	-5.88	-1.50	12.18	-11.21
紡織品	-894	-456	-18	-420	-8.87	-18.33	-2.57	-6.11
鞋、帽及其他飾品	-20	-20	4	-5	-5.39	-24.20	3.70	-2.42
非金屬礦物製品	-181	-150	50	-81	-7.40	-12.00	15.63	-9.18
珠寶及貴金屬製品	67	76	41	-51	4.78	14.37	45.70	-6.58
基本金屬及其製品	-3,673	-1,066	-248	-2,359	-11.63	-15.91	-3.92	-12.72
機械及電機設備	6,971	403	6,158	410	3.81	0.46	31.50	0.55
-電子零組件	1,767	2,081	-47	-266	1.60	3.19	-2.05	-0.62
-機械	-2,087	-1,425	30	-692	-8.16	-17.17	0.66	-5.48
-電機產品	-57	-286	516	-287	-0.53	-9.87	17.48	-5.81
-資通與視聽產品	7,354	51	5,650	1,654	20.82	0.42	59.50	11.94
-家用電器	-7	-18	8	2	-1.16	-18.28	5.75	0.61
運輸工具	23	-207	141	88	0.20	-22.35	4.13	1.28
光學及精密儀器；鐘錶；樂器	-475	-544	233	-163	-2.87	-4.87	16.18	-4.15
-光學器材	-406	-435	4	26	-3.47	-4.68	0.86	1.33
其他	264	-74	348	-10	3.85	-6.69	14.86	-0.30
-家具	106	-12	162	-43	6.13	-11.28	20.79	-5.08
-玩具與運動用品	178	-16	195	-1	7.89	-5.68	20.00	-0.08

註：灰底表 2019 年臺灣對中國大陸(含香港)出口較上年減少 5%以上且對美國出口成長 5%以上者。

資料來源：本研究整理自財政部進出口統計資料庫。

第二節　美國301措施對產業供應鏈的影響

一、關稅措施對產業供應鏈影響

美國對中國大陸產品加徵 301 懲罰性關稅後，許多企業開始進行跨國產能調配及投資布局調整，而這將反映在美國進口來源的改變上。因此，以下從美國進口移轉變化觀察美國對中國大陸加徵關稅後的全球供應鏈調整情況。

（一）產業別分析

表 37 列出美中貿易戰後，跨國企業移轉生產基地的可能選項，包括臺灣、日本、韓國、墨西哥、印度、歐盟及東協等，並觀察 2019 年美國對中國大陸的課稅產品自上述地區的進口變化。表中灰底顯示 2019 年美國自中國大陸進口較上年減少但美國自中國大陸以外地區進口較上年增加的產業，共有 23 個，接近七成；但不論美國 2019 年自中國大陸的進口是增加還是減少，中國大陸多數產業在美國的進口市占率都呈現下滑的情況，尤以皮及製品(HS41~43)、家具(HS94)、石料陶瓷(HS68~69)、木及木製品草編(HS44~46)、紡織(HS50~60)、機械設備(HS84)等下滑幅度較大，2019 年中國大陸在美國的進口市占率皆較上年減少 7 個百分點以上。34 大產業中，僅樂器(HS92)及藝術品(HS97)在美國的進口占比仍較 2018 年增加。以下針對上述 6 個中國大陸在美國的進口市占率下滑最多的產業進行分析：

1. 皮及製品(HS41~43)：

美國主要改由東協進口，2019 年東協該產業占美國總進口的比重較 2018 年增加 10.20 個百分點，越南、菲律賓、印尼等在美國的進口占比也都增加 1 個百分點以上。其次是歐盟，增加 2.82 個百分點；日本及臺灣也分別增加 0.72 及 0.50 個百分點。

2. 家具(HS94)：

美國亦主要改由東協進口，2019 年東協該產業占美國總進口的比重較 2018 年增加 6.69 個百分點，越南、馬來西亞、印尼等在美國的進口占比也都增加 0.5 個百分點以上。其次是墨西哥及歐盟，分別增加 1.15 及 0.86 個百分點。

3. 石料陶瓷(HS68~69)：

美國主要改由印度(2.15 個百分點)、歐盟(1.96 個百分點)及東協(1.64 個百分點)中的越南(1.02 個百分點)進口；其次是墨西哥及日本，進口占比分別增加 0.98 及 0.55 個百分點。

4. 木及木製品草編(HS44~46)：

美國主要改由越南及歐盟進口，2019 年占美國該產業總進口的比重分別較 2018 年增加 1.23 及 0.55 個百分點。

5. 紡織(HS50~60)：

美國主要改由東協、歐盟及印度進口，2019 年占美國該產業總進口的比重分別較 2018 年增加 1.81、1.50 及 1.11 個百分點，其中自東協的主要來源為越南，進口占比增加 1.02 個百分點。另外韓國紡織產品占美國進口比重亦增加 0.96 個百分點。

6. 機械設備(HS84)：

機械設備占美國進口比重增加最多的地區為歐盟(2.43 個百分點)；其次是臺灣及墨西哥，分別增加 1.71 及 1.23 個百分點；再其次是日本，增加 0.86 個百分點。

就個別國家/地區來看，2019 年占美國總進口比重較 2018 年增加最多的國家/地區依序為墨西哥(1.18 個百分點)、東協(1.00 個百分點)、歐盟(0.99 個百分點)、臺灣(0.50 個百分點)、韓國(0.32 個百分點)、日本(0.21 個百分點)、印度(0.17 個百分點)，其中東協國家尤以越南(0.60 個百分點)增加最

多，其次是馬來西亞(0.14 個百分點)及泰國(0.13 個百分點)。

- **墨西哥：**

墨西哥在 2019 年超越中國大陸成為美國最大的進口來源國。美國 2019 年自墨西哥進口 301 課稅清單產品的金額達 3,381 億美元，較 2018 年成長 3.52%、115 億美元，並使墨西哥在這些課稅產品的進口市占率由 15.86% 上升至 17.04%，增加 1.18 個百分點。就產業別而言，墨西哥在美中關稅戰後在美國進口市占率上升幅度超過 0.5 個百分點的產業達 18 個，是上述國家/地區中最多的，其中尤以鐵道車(HS86)增加 8.82 個百分點最多；其次是植物(HS06~14)(2.77 個百分點)、帽傘(HS65~67)(2.60 個百分點)、玻璃類(HS70)(2.44 個百分點)、汽機車(HS87)(2.21 個百分點)等，皆增加 2 個百分點以上。

- **東協：**

東協在美中關稅戰後在美國進口市占率上升幅度超過 0.5 個百分點的產業有 16 個，是上述國家/地區中次多的，其中尤以皮及製品(HS41~43)(10.20 個百分點)及家具(HS94)(6.69 個百分點)增加最多；其次是橡膠(HS40)(3.22 個百分點)、鞋類(HS64)(3.81 個百分點)、電機設備(HS85)(2.82 個百分點)等，皆增加 2 個百分點以上。上述產業越南在美國的進口市占率增幅都超過 0.5 個百分點。另外泰國在橡膠；印尼在皮及製品、家具；馬來西亞在電機設備、家具；菲律賓在皮及製品；柬埔寨在皮及製品、木及木製品草編、鞋類、家具的美國進口市占率增幅亦都超過 0.5 個百分點。

- **歐盟：**

歐盟在美中關稅戰後在美國進口市占率上升幅度超過 0.5 個百分點的產業有 14 個，其中尤以金屬製品(HS74~81)(3.22 個百分點)及武器及彈藥(HS93)(3.56 個百分點)增加最多；其次是皮及製品(HS41~43)(2.82 個百分點)及機械設備(HS84)(2.43 個百分點)，皆增加 2 個百分點以上。

- **臺、日、韓、印度：**

臺灣、日本、韓國及印度在美國進口市占率上升幅度超過 0.5 個百分點的產業各有 7、3、8、5 個，而市占率增幅超過 2 個百分點的則僅有臺灣的船(HS89)(3.53 個百分點)及印度的石料陶瓷(HS68~69)(2.15 個百分點)。

表 37　美國對中國大陸課徵 301 關稅對進口來源變化的影響-產業別分析

單位：%，百分點

產業	2019 年美國自中國大陸進口變化率	2019 年美國自中國大陸以外地區進口變化率	2019 年各國在美國進口市場之市占率變化(百分點)														
			中國大陸	臺灣	日本	韓國	印度	墨西哥	歐盟 28 國	東協							
											泰國	印尼	馬來西亞	菲律賓	新加坡	越南	柬埔寨
合計	**-23.77**	**0.67**	**-3.69**	**0.50**	**0.21**	**0.32**	**0.17**	**1.18**	**0.99**	**1.00**	**0.13**	**0.00**	**0.14**	**0.02**	**0.01**	**0.60**	**0.09**
動物(HS01~05)	-39.87	4.09	-2.52	0.03	0.13	-0.01	0.34	**0.80**	0.18	-0.56	-0.11	-0.18	0.01	0.01	-0.00	-0.34	0.03
植物(HS06~14)	-18.95	2.75	-0.69	0.02	-0.01	0.02	-0.36	**2.77**	0.17	-0.63	0.18	0.04	0.02	-0.05	0.00	-0.83	0.00
加工食品(HS15~24)	-34.58	4.25	-1.62	0.04	0.06	0.10	0.14	**0.79**	**0.54**	-0.22	0.05	-0.41	-0.01	-0.28	0.39	0.04	-0.01
礦物燃料(HS25~27)	-54.73	-13.14	-0.19	-0.02	0.25	**0.73**	0.40	-0.14	**1.09**	-0.30	-0.03	-0.43	-0.01	0.00	0.23	-0.03	0.00
化學品(HS28~38)	-29.34	-2.63	-3.05	-0.11	**0.94**	0.08	**0.53**	**0.63**	**1.92**	-0.42	0.06	-0.04	0.01	0.03	-0.58	0.09	0.00
塑膠(HS39)	-10.61	-0.54	-2.06	0.28	0.11	**0.82**	0.14	0.02	0.42	**0.83**	0.05	0.07	0.04	0.00	-0.07	**0.58**	0.13
橡膠(HS40)	-36.07	6.07	-5.17	0.14	0.41	-0.01	0.32	0.44	0.44	**3.22**	**2.43**	-0.20	0.30	0.17	-0.02	**0.53**	0.00
皮及製品(HS41~43)	-32.87	17.37	-13.68	**0.50**	0.01	-0.02	**0.72**	-0.44	**2.82**	**10.20**	0.48	**1.25**	0.04	**1.05**	0.04	**2.24**	**4.04**
木及木製品草編(HS44~46)	-26.45	37.07	-9.32	0.01	-0.02	-0.01	0.11	-0.08	**0.55**	0.27	0.03	-1.42	-0.19	-0.02	0.00	**1.23**	**0.60**
紙(HS47~49)	-14.06	-2.02	-2.06	0.18	-0.14	0.34	0.29	-0.00	-0.01	**1.67**	0.16	**0.58**	0.33	-0.01	0.05	**0.54**	0.02
紡織(HS50~60)	-32.71	3.18	-7.55	0.29	0.49	**0.96**	**1.11**	0.32	**1.50**	**1.81**	0.28	0.28	0.10	-0.00	0.01	**1.02**	0.09
成衣及雜項紡織(HS61~63)	-7.31	5.23	-2.76	-0.02	-0.00	-0.02	0.21	-0.28	0.06	**1.43**	0.07	-0.17	0.01	-0.04	0.00	**1.18**	0.27
鞋類(HS64)	-4.97	8.78	-3.18	-0.03	-0.00	-0.01	0.00	-0.38	-0.18	**3.81**	-0.02	0.31	-0.00	0.19	-0.00	**2.67**	**0.50**
帽傘(HS65~67)	-11.78	9.38	-5.27	0.20	-0.01	-0.31	0.06	**2.60**	0.30	**0.91**	0.03	-0.58	-0.01	0.13	-0.00	**1.21**	0.12
石料陶瓷(HS68~69)	-39.75	6.99	-9.57	0.27	**0.55**	0.17	**2.15**	**0.98**	**1.96**	**1.64**	-0.03	0.17	0.43	0.05	-0.01	**1.02**	0.01
玻璃類(HS70)	-19.60	1.74	-5.46	0.34	0.21	0.42	0.33	**2.44**	0.37	0.35	0.16	0.02	-0.02	0.05	0.16	-0.02	0.00
珠寶及貴金屬(HS71)	-19.28	-3.71	-0.66	0.03	0.17	0.03	-0.56	0.32	-0.50	0.05	-0.27	0.30	-0.00	0.01	0.05	0.01	-0.00
鋼鐵(HS72)	-22.89	-20.95	-0.05	-0.30	0.32	**1.00**	-0.23	**1.46**	-0.66	-1.19	-0.02	-0.39	0.12	-0.00	0.00	-0.90	
鋼鐵製品(HS73)	-22.46	0.28	-4.98	0.34	0.36	**0.50**	**0.78**	**0.86**	0.44	**1.69**	0.46	0.19	0.30	-0.03	0.01	**0.71**	0.00
金屬製品(HS74~81)	-23.43	-18.73	-0.49	**0.50**	0.43	**0.55**	0.05	**1.02**	**3.22**	**0.78**	0.24	-0.01	0.14	-0.01	0.04	0.39	0.00

產業	2019 年美國自中國大陸進口變化率	2019 年美國自中國大陸以外地區進口變化率	2019 年各國在美國進口市場之市占率變化(百分點)														
			中國大陸	臺灣	日本	韓國	印度	墨西哥	歐盟 28 國	東協	泰國	印尼	馬來西亞	菲律賓	新加坡	越南	柬埔寨
手工具及小五金(HS82~83)	-10.78	2.61	-3.28	**0.68**	0.21	0.08	0.17	**0.82**	0.46	0.49	0.12	0.06	0.02	0.03	-0.01	0.26	0.01
機械設備(HS84)	-33.22	6.57	-7.12	**1.71**	**0.86**	-0.01	0.13	**1.23**	**2.43**	0.36	0.19	0.01	0.03	-0.01	-0.07	0.21	0.00
電機設備(HS85)	-25.92	3.61	-6.78	**1.07**	0.02	0.34	0.15	**1.40**	**0.59**	**2.82**	0.08	0.11	**0.76**	0.11	-0.08	**1.82**	0.02
鐵道車(HS86)	-16.50	2.58	-2.94	-0.03	-4.75	0.17	-2.51	**8.82**	**0.87**	-0.59	0.01	-0.61	0.02	-0.00	0.00	-0.01	-
汽機車(HS87)	-20.01	2.81	-1.18	0.04	-1.01	**0.70**	-0.06	**2.21**	-0.46	0.14	0.06	0.02	0.00	0.00	-0.00	0.04	0.01
航空(HS88)	1.96	9.61	-0.12	0.01	-1.45	0.04	-0.02	0.29	-0.31	-0.22	-0.01	0.00	0.02	-0.11	-0.06	-0.07	-
船(HS89)	-26.45	6.30	-1.83	**3.53**	0.02	**0.76**	-0.00	**1.18**	-0.22	-0.07	-0.05	-0.01	0.07	0.01	-0.16	0.07	-
光學製品(HS90)	-17.36	4.03	-2.75	0.49	-0.24	0.03	0.01	0.49	**0.97**	**0.56**	0.01	0.00	0.19	0.09	0.18	0.09	0.00
鐘錶(HS91)	-18.65	6.41	-2.00	-0.06	-1.09	-0.00	-0.02	0.04	-0.17	-0.30	-0.18	-0.02	-0.03	-0.04	-0.05	0.02	0.00
樂器(HS92)	8.64	7.79	0.18	-0.55	-0.50	-0.39	0.01	0.47	-0.57	**2.31**	-0.07	**1.52**	**0.81**	-0.00	0.04	0.02	-
武器及彈藥(HS93)	-9.62	-2.92	-0.34	0.43	-1.56	0.05	-0.00	0.07	**3.56**	-0.17	0.02	0.00	0.01	-0.21	0.00	0.00	-
家具(HS94)	-27.67	10.58	-10.48	0.40	0.02	0.03	0.21	**1.15**	**0.86**	**6.69**	0.26	**0.52**	**0.70**	0.19	0.01	**4.36**	**0.64**
玩具、運動用品及雜項(HS95~96)	-0.06	5.28	-1.30	**1.41**	0.13	-0.32	-0.03	-1.04	0.15	**0.51**	-0.06	-0.02	0.12	-0.01	0.02	0.43	0.04
藝術品(HS97)	12.43	-0.27	0.30	0.00	0.02	0.17	**2.36**	**0.68**	-1.93	-0.14	-0.07	-0.00	-0.03	-0.00	-0.00	-0.03	0.00
美國進口成長率			-23.77	20.43	-0.48	6.21	3.65	3.52	2.01	8.86	4.88	-3.32	3.95	0.25	-2.73	25.16	43.65
市占率變化增加 0.5 個百分點以上的產業數			0	7	3	8	5	18	14	16	1	4	3	1	0	13	4

註：1.產業數值僅納入美國對中國大陸的課稅產品進行計算。

2.灰底表 2019 年「美國自中國大陸進口」較上年減少但「美國自中國大陸以外地區進口」較上年成長者。粗體表市占率變化在 0.5 個百分點以上者。

資料來源：本研究整理自 GTA 資料庫。

（二）重要產品分析

表 38 進一步依據財政部公布之進出口重要貨品，分析 2019 年美國自臺灣、日本、韓國、墨西哥、印度、歐盟及東協等的進口變化，以掌握美中貿易戰後，這些重要貨品之跨國產能調配及供應鏈調整概況。

表中灰底表示 2019 年美國自中國大陸進口較上年減少但美國自中國大陸以外地區進口較上年增加的產品。這些產品中，美國自中國大陸以外地區進口的正成長率與美國自中國大陸進口的負成長率差距達 30 個百分點以上且中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 1 個百分點以上的產品以資通訊、電子及光學相關產品居多，如手提電腦、電腦之零附件、手機、儲存媒體、液晶指示器、二極體(含 LED)、太陽電池、液晶裝置之零件等；另外尚有機械設備業的半導體設備、電動機及發電機(組)，及鋼鐵製螺釘、螺栓及類似製品、橡膠輪胎、非動力自行車等。其中除了手提電腦及手機外，其餘產品美國皆已對中國大陸部分或所有稅號加徵 301 關稅。以下針對上述產品進行分析：

1. 手提電腦及電腦之零附件：

就手提電腦來看，2019 年美國雖然自中國大陸以外的進口金額大幅成長 32.81%，但自中國大陸的進口金額僅微幅減少 0.2%。中國大陸占美國手提電腦的進口比重較 2018 年減少 1.73 個百分點，取而代之的有臺灣(0.81 個百分點)及越南(0.64 個百分點)。

就電腦零附件來看，此項目美國的貿易轉向效果非常顯著，2019 年美國自中國大陸的進口金額大減 65.93%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 22.26%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年大幅減少 30.62 個百分點，並主要轉由臺灣供應。2019 年臺灣在美國進口占比增加 16.23 個百分點。其次則是由東協(6.87 個百分點)的菲律賓(3.49 個百分點)、越南(1.52 個百分點)、馬來西亞(1.36 個百分點)，及韓國(4.05 個百分點)、墨西哥(2.43 個百分點)、歐盟(0.57 個百分點)等地進口。

2. 手機

雖然美國尚未對中國大陸進口的手機課稅，但 2019 年美國自中國大陸的進口金額仍減少 10.30%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 55.82%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 9.67 個百分點，並主要轉由越南供應。2019 年越南在美國進口占比增加 10.63 個百分點。主要是因為三星手機撤出中國大陸，而改加大在越南投資及出貨。

3. 電子零組件

就液晶指示器、二極體(含 LED)、太陽電池等 3 項產品來看，2019 年這些項目美國的貿易轉向效果都非常明顯，美國自中國大陸的進口金額大減 33~58%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 18~60%，並使中國大陸占美國進口比重分別較 2018 年減少 21.59、8.28 及 6.17 個百分點，主要轉由東協進口。2019 年東協上述 3 項產品在美國進口占比增加 16~22 個百分點，除了越南進口占比大幅上升 13~15 個百分點外，菲律賓在液晶指示器，馬來西亞及泰國在二極體(含 LED)與太陽電池的進口占比亦明顯增加。此外，臺灣及日本在美國液晶指示器的進口占比亦分別增加 3.17 及 2.20 個百分點。

在儲存媒體方面，2019 年美國自中國大陸的進口金額減少 44.93%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 22.10%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 15.88 個百分點，並主要轉由韓國(6.54 個百分點)、墨西哥(4.86 個百分點)、臺灣(4.63 個百分點)、菲律賓(1.61 個百分點)、歐盟(0.64 個百分點)等地供應。

4. 液晶裝置之零件

2019 年中國大陸液晶裝置出口美國的金額雖有所減少，但占美國進口的比重還是略有成長。但在液晶裝置零件部分，中國大陸在美國市場則受到相對明顯的取代。2019 年美國自中國大陸液晶裝置零件的進口金額減少 30.81%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 5.99%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 4.57 個百分點，並主要轉由墨西哥(2.00 個百分點)

及日本(1.71 個百分點)等地供應。

5. 半導體設備

2019 年美國自中國大陸的進口金額減少 40.02%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 17.76%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 4.62 個百分點，並主要轉由日本(8.16 個百分點)及新加坡(1.11 個百分點)等地供應。

6. 電動機及發電機(組)

2019 年美國自中國大陸的進口金額減少 26.91%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 6.69%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 6.89 個百分點，並主要轉由歐盟(2.11 個百分點)、墨西哥(1.76 個百分點)、越南(0.79 個百分點)及印度(0.65 個百分點)等地供應。

7. 鋼鐵製螺釘、螺栓及類似製品

2019 年美國自中國大陸的進口金額減少 25.91%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 5.30%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 6.27 個百分點，並主要轉由臺灣(2.32 個百分點)、歐盟(1.20 個百分點)、越南(0.62 個百分點)及印度(0.59 個百分點)等地供應。

8. 橡膠輪胎

2019 年美國自中國大陸的進口金額減少 48.74%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 10.65%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 7.98 個百分點，並主要轉由泰國(3.59 個百分點)、墨西哥(1.04 個百分點)、越南(0.82 個百分點)、日本(0.66 個百分點)及歐盟(0.61 個百分點)等地供應。

9. 自行車

美國非動力自行車及動力自行車的進口比例約為 65：35，但動力自行車是未來成長主力，2019 年美國非動力自行車進口衰退 20%，但動力自行車進口仍成長 44%。美國自行車以中國大陸為最大進口來源，非動力自行

車及動力自行車分別約占總進口五成及六成。臺灣則為第二大供應國，分別約占四成及二成五。

2019 年美國自中國大陸非動力自行車的進口金額減少 36.19%，而自中國大陸以外的進口金額則成長 12.89%，使中國大陸占美國進口比重較 2018 年減少 13.76 個百分點，並主要轉由臺灣(9.18 個百分點)、柬埔寨(2.43 個百分點)、越南(1.69 個百分點)及歐盟(0.51 個百分點)等地供應。

不過，2019 年美國動力自行車自中國大陸的進口金額並未減少，而是成長 13.48%，但自中國大陸以外的進口金額則成長更多，達 148.21%，使中國大陸占美國進口比重亦減少 16.47 個百分點，反而較非動力自行車的減幅大。在進口移轉方面，仍以臺灣為最主要的進口替代來源，使臺灣占美國進口比重大幅增加 10.15 個百分點。此外，歐盟的占比增幅亦較非動力自行車增加得多，達 3.11 個百分點；東協地區除了越南(1.75 個百分點)之外，馬來西亞對美國的供應亦有明顯增加(1.43 個百分點)。不過，全球非動力自行車主要生產地之一的柬埔寨，在動力自行車生產的優勢較不足或技術尚不成熟，因此，2019 年對美國的出口金額雖有成長，但成長幅度明顯不及其他國家，致使在美國的進口占比反而下滑 0.04 個百分點。

另外就國家別來看，雖然越南在產業別占市率變化的表現不是最亮眼的（表 38），占美國總進口比重的增加幅度也不是最大的，但若從個別產品來看（表 38），越南確實在美中貿易戰之後，有部分重要品項出口美國的金額大幅增加，如手機及液晶指示器、二極體(含 LED)、太陽電池等電子零組件，越南 2019 年占美國進口的比重都較 2018 年大幅增加 10 個百分點以上，顯示越南除對傳統的勞力密集產業具吸引力之外，美中貿易戰之後，對一些想要尋找第二備援生產基地的電子科技廠商的吸引力也大幅上升。另外受惠於臺商回臺投資熱絡，臺灣在電腦零件、網通產品、電子零組件及自行車等在美國的進口市占率也明顯，顯示相關供應鏈已有移轉回臺生產的趨勢。

表 38　美國對中國大陸課徵 301 關稅對進口來源變化的影響-產品別分析

單位：%，百分點

產品	美國是否已對中國大陸加稅	2019 年美國自中國大陸進口變化率	2019 年美國自中國大陸以外地區進口變化率	2019 年各國在美國進口市場之市占率變化(百分點)														
				中國大陸	臺灣	日本	韓國	印度	墨西哥	歐盟 28 國	東協	泰國	印尼	馬來西亞	菲律賓	新加坡	越南	柬埔寨
晶圓(化學品)	V	-31.17	-4.99	-2.06	-1.26	**2.31**	-0.43	0.00	-0.00	**2.75**	-0.85	-0.00	-0.00	-0.69	-0.00	-0.15	-0.00	0
橡膠輪胎	V	-48.74	10.65	-7.98	0.15	**0.66**	0.15	0.25	**1.04**	**0.61**	**4.62**	**3.59**	-0.24	0.15	0.29	0.00	**0.82**	0.00
成衣	V	-9.76	5.96	-3.33	-0.01	-0.01	-0.00	0.25	-0.30	0.07	**1.60**	0.00	-0.22	0.00	-0.05	0.00	**1.41**	0.33
鐵或非合金鋼及其製品	V	-14.25	-22.63	0.19	-0.62	0.28	**2.05**	-0.29	**1.16**	-0.31	-1.96	-0.18	0.03	0.19	-0.00	-0.00	-1.99	0
不銹鋼及其製品	V	-11.66	-24.70	0.51	**0.91**	0.37	**0.95**	0.31	-1.04	-0.31	-3.09	**0.60**	-4.49	0.02	0.00	-0.00	**0.78**	0
鋼鐵製螺釘、螺栓及類似製品	V	-25.91	5.30	-6.27	**2.32**	0.42	0.09	**0.59**	0.26	**1.20**	**0.96**	0.10	-0.00	0.18	0.06	-0.02	**0.62**	0
造紙及印刷機械	V	-17.06	2.60	-4.56	0.14	**1.24**	-0.18	0.05	0.19	**1.13**	**1.97**	0.41	0.10	0.49	0.26	0.30	0.40	-0.00
紡織用機械	V	-15.78	-2.62	-1.25	-0.69	-0.18	**1.54**	-0.07	**2.39**	-2.83	**1.18**	0.11	-0.00	**0.74**	0.00	-0.00	0.33	-0.00
金屬加工工具機	V	-31.53	-2.45	-1.58	-0.46	**1.79**	**0.92**	0.07	0.31	-1.35	0.28	0.18	-0.01	0.03	-0.02	0.09	0.01	0
手提工具	V	0.82	-3.56	1.00	0.09	-0.13	-0.06	0.02	0.03	-1.05	0.14	0.03	0.00	0.04	0.00	0.07	-0.01	0
自動資料處理機及其附屬單元	V	-13.07	10.77	-6.03	**3.59**	0.14	-0.18	0.01	**1.69**	**0.78**	-0.04	-0.00	-0.02	-0.21	-0.35	0.02	**0.52**	0.00
-手提電腦		-0.20	32.81	-1.73	**0.81**	0.00	0.01	-0.00	0.21	-0.01	**0.76**	0.02	0.00	-0.00	0.10	0.00	**0.64**	0
-電腦之零附件	V	-65.93	22.26	-30.62	**16.23**	0.12	**4.05**	0.04	**2.43**	**0.57**	**6.87**	0.48	0.04	**1.36**	**3.49**	-0.02	**1.52**	0.00
塑橡膠加工機	V	-39.79	-3.69	-3.95	0.47	**1.68**	-1.20	0.13	0.03	0.40	**0.53**	0.22	0.00	-0.03	-0.00	0.35	-0.01	0
未列名具有特殊功能之機械	V	-10.81	0.56	-1.47	0.20	-3.45	**0.56**	0.08	-0.23	**4.36**	0.46	0.19	0.01	0.18	0.01	-0.10	0.16	0
-工業機器人	V	-39.38	-8.67	-0.98	**1.01**	-3.36	**3.62**	-0.17	0.25	-2.24	**0.94**	-0.00	0	-0.05	0	**0.99**	0.00	0
滾珠、滾子軸承及傳動軸	V	-6.59	1.34	-1.25	-0.07	0.15	**0.55**	0.49	0.02	0.20	0.08	0.11	-0.03	0.04	-0.01	0.02	-0.06	0.00
半導體設備	V	-40.02	17.76	-4.62	-0.39	**8.16**	-1.15	-0.03	-0.46	-2.31	**0.51**	0.02	-0.03	-0.74	0.04	**1.11**	0.11	0.00
-生產半導體等機械	V	-45.79	27.03	-5.40	-0.27	**11.37**	-2.33	-0.04	-0.85	-2.82	0.38	-0.02	-0.00	-0.65	-0.02	**1.08**	-0.01	0
電動機及發電機(組)	V	-26.91	6.69	-6.89	-0.10	0.29	0.29	**0.65**	**1.76**	**2.11**	**0.90**	-0.03	0.05	0.03	0.02	0.03	**0.79**	0.00
原電池、原電池組及蓄電池	V	2.66	0.98	0.34	0.13	-2.01	-2.75	0.00	0.44	**2.36**	**1.51**	0.23	-0.08	0.15	0.05	-0.26	**1.41**	0
手機		-10.30	55.82	-9.67	-0.29	-0.00	-0.39	0.08	-0.15	0.01	**10.60**	-0.02	0.01	-0.03	0.02	0.00	**10.63**	-0.01

產品	美國是否已對中國大陸加稅	2019 年美國自中國大陸進口變化率	2019 年美國自中國大陸以外地區進口變化率	2019 年各國在美國進口市場之市占率變化(百分點)														
				中國大陸	臺灣	日本	韓國	印度	墨西哥	歐盟 28 國	東協	泰國	印尼	馬來西亞	菲律賓	新加坡	越南	柬埔寨
交換器及路由器	V	-27.86	-6.65	-6.40	**4.71**	0.09	-0.19	-0.01	-2.19	-0.26	**3.76**	-0.19	0.43	-1.43	0.41	-0.18	**4.70**	-0.00
手機及電話之零件	V	-17.70	-19.36	0.51	0.25	-0.08	-3.09	**1.34**	**1.43**	**2.19**	-3.50	-2.41	0.01	**0.51**	0.02	-2.48	**0.85**	0.00
儲存媒體	V	-44.93	22.10	-15.88	**4.63**	-1.57	**6.54**	-0.02	**4.86**	**0.64**	**1.02**	0.15	-0.01	-0.33	**1.61**	-0.37	-0.04	0.00
液晶指示器	V	-57.76	17.78	-21.59	**3.17**	**2.20**	-0.18	0.11	-0.47	0.36	**16.24**	0.25	0.02	-0.31	**0.79**	0.01	**15.45**	0.02
電子零組件(不含積體電路)	V	-28.91	23.83	-7.90	-0.83	-2.16	-0.31	0.13	-2.38	-1.54	**15.88**	**1.78**	-0.09	**6.88**	-0.42	-0.19	**7.80**	0.11
-電容器及電阻器	V	-28.00	-4.79	-3.98	-1.30	**3.86**	0.20	-0.24	-0.26	-0.55	**2.30**	0.47	0.02	**1.56**	0.49	-0.26	0.03	0
-印刷電路	V	-22.64	-2.90	-5.60	**2.33**	**0.66**	-0.13	0.16	**1.11**	**0.70**	**1.06**	**0.61**	0.08	0.12	-0.06	0.03	0.28	0.00
-二極體(含 LED)	V	-37.66	54.60	-8.28	-0.32	-4.74	-1.82	0.16	-3.42	-2.92	**21.98**	**2.60**	-0.02	**7.96**	-1.09	-0.57	**12.90**	0.21
-太陽電池	V	-32.61	59.45	-6.17	0.04	-5.29	-2.47	0.15	-4.00	-3.33	**21.88**	**2.73**	-0.03	**7.49**	-1.15	-0.76	**13.36**	0.22
積體電路	V	-50.68	-0.28	-4.41	-0.89	-0.26	0.27	-0.02	-0.15	-0.35	**4.54**	-0.03	-0.02	**3.81**	-0.83	-0.24	**1.85**	0.00
-DRAM	V	-81.31	-29.28	-14.97	-2.00	**1.88**	**4.06**	-0.30	0.03	0.34	**10.93**	0.70	0.00	**11.26**	-0.72	-0.39	0.06	0.01
小客車	V	-16.47	1.18	-0.19	-0.01	-0.98	**1.10**	-0.05	**1.33**	-0.70	0.03	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.00	0
汽車零附件	V	-17.81	0.43	-2.49	0.13	-0.93	**0.61**	0.20	**2.14**	0.10	0.33	0.20	0.03	0.01	0.00	-0.00	0.08	0.00
自行車	V	-27.55	35.15	-14.55	**8.37**	0.01	0.02	0.05	0.00	**1.88**	**4.40**	0.19	-0.17	**0.50**	0.15	-0.00	**2.31**	**1.42**
-非動力自行車	V	-36.19	12.89	-13.76	**9.18**	0.01	0.02	0.04	0.00	**0.51**	**4.21**	0.04	-0.19	0.00	0.24	0.00	**1.69**	**2.43**
-電動自行車	V	13.48	148.21	-16.47	**10.15**	-0.02	0.01	0.05	0	**3.11**	**3.54**	0.43	-0.01	**1.43**	0	-0.01	**1.75**	-0.04
摩托車、自行車之零附件	V	-2.91	1.78	-0.83	**1.20**	**0.52**	-0.32	-0.09	0.36	-0.74	**0.95**	0.02	-0.10	-0.25	0.00	0.00	**1.06**	0.00
飛機及其零件	V	1.91	9.51	-0.12	0.01	-1.46	0.05	-0.02	0.30	-0.33	-0.22	-0.01	0.00	0.02	-0.11	-0.06	-0.07	0
船舶	V	12.92	6.35	0.39	**3.30**	0.02	**0.73**	-0.00	**0.63**	-1.25	-0.14	-0.07	-0.02	0.03	0.01	-0.16	0.07	0
鏡頭	V	-18.90	-2.06	-2.91	-0.03	**0.97**	-0.38	-0.02	-0.28	**1.43**	-0.03	-0.26	-0.04	-1.31	0.24	0.07	**1.27**	0.00
液晶裝置	V	-6.35	-7.00	0.14	**2.16**	**4.45**	-0.81	0.01	-5.36	**1.62**	-0.08	0.03	0.00	0.01	-0.06	-0.00	-0.06	0
液晶裝置之零件	V	-30.81	5.99	-4.57	-0.03	**1.71**	-1.00	0.00	**2.00**	-0.36	-1.38	-0.45	0.00	-0.67	-0.08	-0.18	-0.01	0

註：1.產品依財政部公布之進出口貨品細分類號列對照表分類，https://www.mof.gov.tw/multiplehtml/232。

2.灰底表 2019 年「美國自中國大陸進口」較上年減少但「美國自中國大陸以外地區進口」較上年成長者。粗體表市占率變化在 0.5 個百分點以上者。

資料來源：本研究整理自 GTA 資料庫。

第三節　美國科技管制措對產業供應鏈影響

美中第一階段經貿協議簽署後，關稅戰的部分雖暫時緩解，但科技對抗及美國對華為的制裁力道並未減輕。

美國司法部於 2020 年 2 月 13 日在聯邦起訴書中指控華為與其子公司從事「勒索行徑的模式」（pattern of racketeering activity），竊取了思科（Cisco）、T-Mobile、摩托羅拉（Motorola）等 6 家美國公司的貿易機密，包括機器人、行動通訊天線（cellular antenna）科技及網路路由器的原始碼等，讓華為能節省成本、避免研發延誤，獲得不公平的競爭優勢。此外，美國今年也持續對中國大陸實施新出口限制。如前第四章第二節的歸納，美國近期陸續公布新的出口管制措施，4 月公告取消了部分可免於取得出口許可的例外情況，以防止中國軍方透過民用供應鏈取得美國半導體設備、感測器及其他技術；5 月又規定禁止晶片製造業者不得將由美國半導體設備生產的晶片售予華為，造成全球半導體產業的振盪。與此同時，臺積電宣布將斥資 120 億美元，在美國亞利桑那州興建 5 奈米製程晶圓廠，預計於 2024 年量產。美國亦不再延長華為管制禁令的寬限期，造成華為在 9 月中後面臨高階晶片斷供的情況。

美國進一步將對中國大陸的技術管制延伸至數位應用領域，川普 8 月 6 日以構成國安威脅為由，簽署行政命令禁止美國任何人或企業與 TikTok 母公司字節跳動及 WeChat 母公司騰訊做生意，禁令將在 45 天後生效。美國商務部遂於 9 月 18 日發布命令，自 9 月 20 日起禁止在美國下載 WeChat（微信）及短片分享平臺抖音的海外版 TikTok。命令生效後，TikTok 和在華語圈有廣大用戶的 WeChat，將禁止出現在蘋果公司（Apple Inc.）與谷歌（Google）經營的線上商店。WeChat 將於 9 月 20 日起在美國實質關閉，但 TikTok 目前的用戶 11 月 12 日前仍可繼續使用這款 APP。11 月 12 日以後，TikTok 在美國的營運也將面臨全面禁令。不過美國商務部表示，若 TikTok 構成的國安威脅在禁令生效前能夠解決，禁令就可能解除。

美中經濟對抗除關稅因素外，還涉及高科技產業競爭及國家安全的問題，跨國企業對於資訊安全的重視程度及分散風險的意識，在美中貿易戰後皆明顯提高，不管企業是否直接受到美中貿易戰的影響，均已重新檢視目前的投資布局，並開始思考是否及如何重新進行布局調整，以分散風險。

此外，新冠肺炎疫情對全球經濟及跨國供應鏈布局也造成巨大影響，尤其今年 1-2 月中國大陸疫情爆發時，因封城、停工造成全球企業面臨斷料、斷供的困境，讓各國及跨國企業繼美中貿易戰後，再度思考是否應降低在中國大陸的營運比重，或加速將供應鏈移出中國大陸。新冠肺炎疫情突顯多元化供應鏈的必要性，並讓各國政府及企業更加意識到過度依賴中國大陸供應鏈對國家安全的風險。對政府而言，除了高科技產品在中國大陸生產可能會危及國安及資安外，低成本的產品，如口罩、藥品原料過度依賴中國大陸供應也可能危及國家安全。對企業而言，高度依賴中國大陸生產及原料供應，將產生供應鏈風險，影響生產穩定性。因此，疫情後可能會有新一波全球供應鏈調整的動作，跨國企業將生產過度集中中國大陸的產品轉移至第二備援基地生產，以分散風險，並增加供應鏈的彈性與韌性，為因應全球經濟情勢的快速變化預做準備。更重要的，美中貿易戰係迫使跨國企業移轉生產基地，但新冠肺炎疫情則使企業意識到原料自主可控的重要性，美國甚至研擬將醫療供應鏈從海外移回美國本土，以解決美國對外國醫療供應依賴的問題。

針對美中貿易戰、科技戰及新冠肺炎疫情對產業鏈之影響及大陸臺商產線調整情況，分析如次。

一、美中貿易戰後約二成臺商會調整生產線，多數採部分移轉，以東協及臺灣為最主要移轉地點

美中貿易戰對在陸臺商產生顯著影響，並加速全球供應鏈重組。根據經濟部統計處「109 年外銷訂單海外生產實況調查」(詳表 39)，2019 年在中國大陸及香港有生產據點之臺商，有 21.5%會進行生產線調整，比例較上一年度(108 年)調查的 15.8%增加了 5.7 個百分點。調整方式以部分生產線移轉至

其他地區占 74.8%最多，於其他地區新增產線占 23.8%次之，全部自中國大陸(含港)撤離的只占 2%。在產線調整或新增的地點選擇方面，移往東協占 46.4%最多，移回國內占 44.4%次之。

就個別產業來看，資訊通訊產品 55.3%大陸臺商會調整產線，其中 84.6%採部分移轉，23.1%會於其他地區新增據點，且 76.9%會選擇回臺投資，34.6%選擇到東協投資。紡織品有三成的大陸臺商會調整產線，其中 86.7%採部分移轉，會在其他地區新增據點的比例只有 6.7%，主要是因為紡織成衣業臺商在海外布局已十分成熟，不太需要再額外新增據點，只需進行擴廠即可。移轉地點方面，86.7%的廠商選擇到東協，另有 20%選擇到亞洲其他地區。電機產品也有三成的大陸臺商會調整產線，其中 76.0%採部分移轉，24.0%會在其他地區新增據點。移轉地點方面，60.0%的廠商選擇到東協，另有 28%選擇回臺投資。基本金屬及其製品、電子產品、運輸工具及其設備、光學醫材等產業的臺商約有 1~2 成表示會調整產線，並以回臺投資為優先選擇。

表 39　美中貿易戰對大陸(含港)臺商供應鏈影響

產業別	於中國大陸及香港有生產線家數(家)	有移轉或於其他地區新增		調整產線之情形(%)				調整產線之地點(%)					
		家數(家)	家數比率(%)	全部轉移	部分轉移	於其他地區新增	其他	臺灣	東協	其他亞洲地區	美洲	歐洲	其他
總計	702	151	21.5	2.0	74.8	23.8	1.3	44.4	46.4	12.6	4.6	2.0	2.7
化學品	34	3	8.8	-	66.7	33.3	-	33.3	66.7	-	-	-	-
塑膠、橡膠及其製品	58	8	13.8	-	50.0	50.0	-	25.0	50.0	12.5	37.5	-	-
紡織品	49	15	30.6	6.7	86.7	6.7	-	6.7	86.7	20.0	-	-	-
基本金屬及其製品	62	11	17.7	9.1	72.7	18.2	-	54.6	27.3	18.2	9.1	-	-
電子產品	111	25	22.5	-	80.0	24.0	-	56.0	36.0	12.0	-	-	4.0
機械	102	9	8.8	-	66.7	33.3	-	22.2	33.3	33.3	11.1	11.1	11.1
電機產品	80	25	31.3	-	76.0	24.0	-	28.0	60.0	4.0	4.0	4.0	8.0
資訊通訊產品	47	26	55.3	-	84.6	23.1	-	76.9	34.6	7.7	-	-	-
運輸工具及其設備	33	5	15.2	-	40.0	60.0	-	60.0	40.0	20.0	-	20.0	-
光學器材	40	7	17.5	-	71.4	28.6	-	85.7	14.3	-	-	-	-
礦產品	4	-	-	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…
其他	82	17	20.7	5.9	70.6	11.8	11.8	29.4	52.9	17.7	5.9	-	-

資料來源：經濟部統計處「109 年外銷訂單海外生產實況調查」 (資料時間：2019 年)

二、美中加速脫鉤，形成「一個地球，兩套體系」，國際品牌廠自主進行供應鏈分流

近年來，品牌廠為了追求更大的利潤，已逐漸將訂單轉給受中國政府補貼的大陸代工廠，美中貿易後，兩國關係緊張，為降低政治風險，美系品牌廠進一步透過讓更多陸資企業參與供應鏈來供應大陸內需市場，提高自身在中國市場的保障。以蘋果供應鏈為例，蘋果公司將手機生產供應鏈依「中國大陸市場」及「美國市場」分流，若產品主要是要在中國大陸市場銷售，將由中國大陸企業在地生產；若產品以出口美國為主，將由臺商企業在中國大陸以外地區生產。針對在中國市場以外銷售的智慧手機，蘋果將生產重心改為越南及印度。繼鴻海和緯創資通相繼加碼對印度投資後，和碩也決定進駐印度。據稱鴻海在印度已啟動高價位的 iPhone11 的生產。

在品牌廠的主導下，蘋果代工廠-和碩與緯創資通等臺灣代工廠相繼和中國大陸新興電子代工服務企業立訊精密工業展開資本合作。緯創將 2 家手機組裝廠以 138 億臺幣賣給立訊，同時取得 30 億人民幣的立訊普通股(持股比達 0.81%)，未來將轉戰印度及越南市場，扮演協助蘋果完成布局調整的關鍵角色。和碩則宣布百分百吃下子公司鎧勝-KY，分析師質疑可能是為了日後出售給立訊做準備。目前蘋果供應鏈正呈現出鴻海力抗「新兩岸聯盟」的格局。

對蘋果公司來說，這樣的交易對降低蘋果供應鏈風險及成本有很大的好處。首先是降低在中國市場的風險。一是在美中對立激化的背景下，生產過度集中中國大陸存在相當大的風險。雖然美國並未對智慧手機徵收高關稅，但是否永遠不會課稅仍存在極大的不確定性。因此，讓臺灣轉往印度、越南另闢生產基地，有助於分散市場。二是讓中國企業來生產供應中國市場的產品，可降低蘋果淪為中國政府報復美國的工具的機率。其次則是可降低採購價格。蘋果在手機售價的提高上已後繼無力，要把利潤再提高，只能朝降低成本下手。立訊等中國企業有望獲得中國政府的補貼，可以讓蘋果取得更低

的採購價格，對蘋果來說既可降低風險，同時也可以達到提高營收的好處。

另就臺灣代工廠而言，雖然代工廠的投資布局調整多要取得品牌客戶的同意，但若無利可圖，代工廠也很難一味的配合。以緯創將手機組裝廠賣給立訊一案為例，由於緯創在中國大陸的 iPhone 代工量遠不如鴻海及和碩，出售給立訊的兩個廠並不賺錢，因此，賣掉工廠後，緯創一方面有資金可以投入新興領域，另一方面也換得在印度的代工訂單，因此，在此交易中緯創也從中獲得了好處。

受訪的電子代工廠表示，在美中貿易戰、疫情以及中國大陸產業發展方向之下，將生產逐漸自中國大陸移轉出去以降低風險是必然的趨勢，但因為代工廠在中國大陸的投資規模普遍很大，當地尚有非常多的臺幹跟勞工需要安頓，再加上中國大陸有外匯管制，一次性大筆資金的匯出有其困難度，因此整個移轉過程需徐徐圖之，一方面尋找在中國大陸是否有其他可能的商機，另一方面則要設法以最安穩及最能善盡社會責任的方式來完成投資布局的轉移。

三、疫情重創臺商營業收入，尤以傳統產業之中小企業受創最深。疫情更堅定企業調整供應鏈、分散在大陸生產的決心

工業總會於今(2020)年 7 月 7 日至 8 月 25 日，針對有在中國大陸投資的會員廠商（有根臺商），以問卷方式調查臺商受疫情影響及未來投資動向。「新冠肺炎疫情對臺商投資大陸影響調查」報告於 9 月發布。調查結果顯示，疫情對臺商影響最大的面向主要為「人員交通、貨品物流受阻」(61.0%)；其次是「海外訂單流失」(47.3%)及因疫情而「無法按時履行交易」(30.1%)。儘管中國大陸疫情已趨緩，但調查期間大陸「產能恢復 7 成以上」的臺商仍不到五成(49.2%)，且有近一成的業者表示仍在停工狀態(6.9%)，顯示尚有許多廠商的產能仍未恢復到疫前水準。在此情況下，超過八成受訪廠商表示營業狀況面臨衰退，尤以中小企業受到的衝擊最大，表示營收大幅衰退的比例

達 61.8%，遠高於整體平均的 38.7%。就產業別來看，則以傳統產業受疫情衝擊較大，超過九成的傳統產業（包括塑橡膠、紡織等）反映營運陷入衰退；而資通訊、電子業受訪者反映營運狀況衰退者占比則將近七成(68.2%)。其中疫情對傳統產業最主要的衝擊為「海外訂單流失」；對資通訊產業最主要的衝擊則為「人流與物流滯延」。

在臺商因應疫情衝擊的措施方面，調查發現近六成(59.7%)臺商現階段主要透過「縮減產線規模/推遲既定投資」來因應疫情衝擊；近四成臺商選擇「申請政府紓困專案」(37.3%)。其他臺商則採取「實施居家辦公」、「實施無薪假或減薪」等措施因應。多數業者認為疫情影響仍將持續半年以上，且有將近七成大陸臺商認為下半年市況「不太樂觀」及「非常不樂觀」(65.7%)。鑒於前景不明，將近 75%的臺商表示未來兩年不會增加在大陸的投資規模(75.2%)。

至於在臺商未來投資布局策略方面，有近四成臺商表示會先「暫時觀望」(38.4%)；但若臺商要進行布局調整則會以「分散銷售布局」及「加速數位轉型」為主，分別占 44.2%及 33.3%；另有 24.6%的臺商表示希望「轉移中國大陸產能/供應鏈」，轉移入的地點以臺灣及東協地區為主，此結果與經濟部統計處「109 年外銷訂單海外生產實況調查」的結果相似。

疫情更堅定企業調整供應鏈、分散在大陸生產的決心，受訪的電子代工廠表示，代工廠的投資布局調整多以品牌客戶的需求為依歸，事前多要取得客戶的同意才會進行調整。原美國在 2019 年 12 月宣布暫緩對手機及筆電課稅措施後，客戶曾表示供應鏈調整速度可以略為減緩，不過在疫情發生後，客戶隨即又表示供應鏈調整仍要持續進行，以分散風險。受訪企業表示，未來不管美國總統由誰當選，預估此趨勢都會持續下去，不過，整個調整規模會達到什麼程度，最終仍要視品牌客戶而定。如跨國企業客戶決定採取「In China for China」或「In China by Chinese」模式，則臺商在大陸以外的布局將持續擴大。

四、美國 2019 年製造業回流指數大幅逆轉，並預估疫情將加速此趨勢

全球製造業諮詢公司科爾尼（Kearney）於 2020 年 4 月發佈名為"Trade war spurs sharpreversal in 2019 Reshoring Index, foreshadowing COVID-19 test of supply chainresilience"的報告[345]，並指出美國的回流指數（Reshoring Index，RI）在 2019 年出現自 2012 年以來的首次正數，顯示美國製造業正在回流，且 COVID-19 疫情有可能加速這一趨勢。報告中的回流指數之計算方式如下：

$RI_t = (MIR_{t-1} - MIR_t) \times 100$，

其中 MIR (Manugacturing Import Ratio)是美國製成品進口比率，等於(14個傳統離岸貿易夥伴[346]的製成品進口金額)/(美國國內生產總值) ×100%。RI若為正數表示與上一年相比,美國國內生產總值相較自 14國的進口值增加，可能是因為美國國內生產總值增加較多，或是自 14 國的進口值減少。報告指出，2019 年 RI 的逆轉主要是進口值的減少，特別是從中國大陸的進口大幅減少，表示美國公司為了節省關稅而加大了在美國國內採購的比例。

湯馬士行銷服務公司(Thomas)今年 4 月發布的調查則顯示，隨著疫情蔓延，分別有 64%及 28%的製造業者表示可能(likely)及非常可能(extremely likely)將生產和採購移回北美，以避免將來出現類似的困難。[347]COVID-19 疫情的爆發顯露出美國過度依賴中國大陸藥品、醫療設備和個人防護設備，讓美國深刻體悟到重要物資依賴進口的危險性。川普遂於 5 月 14 日簽署行政命令，推出規模約 250 億美元的遷移基金，授權美國國際發展金融公司（DFC）協助美國本土的製造商創建、擴展和加強國內供應鏈及其韌性，確

345 https://www.kearney.com/operations-performance-transformation/us-reshoring-index/full-report?utm_medium=pr&utm_source=prnewswire&utm_campaign=2020ReshoringIndex

346包括中國大陸、台灣、馬來西亞、印度、越南、泰國、印尼、新加坡、菲律賓、孟加拉、巴基斯坦、香港、斯里蘭卡和柬埔寨。

347https://www.supplychaindive.com/news/manufacturing-reshoring-pandemic-thomas/577971/

保未來危機發生時，美國有能力自己製造所需的產品，也能讓製造業回流美國，將工作機會帶回美國。除了回流美國(Reshoring)外，靠近最終市場的近岸生產(Nearshoring)模式也是降低供應鏈風險的一種方法。美國國家安全委員會（NSC）也在 7 月提出了「重返美洲」（Back to the Americas）的倡議，將提供財務誘因鼓勵美國企業把生產遷出亞洲(特別是中國大陸)，回美國、拉丁美洲及加勒比海地區進行生產。報導[348]指出，Walmart 計劃在 2023 年前增購 2,500 億美元的美國商品，以支持國內製造商。而 Caterpillar, GE, Intel, Under Armour 等大型公司，也因客戶服務、產品滿意度及供應鏈敏捷性等因素而考慮擴大在美國的投資。

五、美國推動信任夥伴聯盟，拉攏盟友打造「乾淨網絡」及強化供應鏈韌性，以降低對中國大陸的依賴

為了促使全球供應鏈「去中國化」，美國政府有意推動設立多邊性質的「信任夥伴」(trusted partners)聯盟，可能包括澳大利亞、印度、日本、紐西蘭、韓國及越南等，以降低美國生產對中國大陸的依賴及中國政府與企業的威脅。

今年 4 月美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）宣布，美國國務院將開始要求所有進入和離開美國外交機構的 5G 網路流量都需要一條「乾淨路徑」(5G Clean Path)，即一條沒有任何中國元素的 5G 網路通道。臺灣 5 家電信業者(中華電信、遠傳、臺灣大哥大、亞太電信、臺灣之星)皆被納入美國「5G 乾淨網路」清單中。8 月美國進一步推出「乾淨網絡」(Clean Network)政策，如前第四章第三節的歸納，將原有的「5G 乾淨路徑」擴展到「乾淨運營商」、「乾淨應用程式」、「乾淨應用程式商店」、「乾淨雲端儲存」和「乾淨電纜」等五大領域，並在「乾淨雲端儲存」部分特別點名排除百度、阿里巴巴和騰訊，主要目的即在於遏制中國政府透過中國科技公司提供的服務，竊取

[348] https://princemanufacturing.com/manufacturing-is-moving-from-china-to-the-united-states/

美國個人及公司敏感信息，對美國及盟友構成潛在國安風險。

美中科技爭霸戰下，臺灣半導體在全球的重要性日益被突顯，再加上臺灣防疫表現好，導致疫情發生後，各國競相來臺進行產業交流合作，爭取臺灣成為其打造信賴、韌性供應鏈的合作夥伴。

第六章　美國參與多邊及區域經貿自由化之方向與影響

第一節　美國參與多邊相關活動之政策方向分析

美國 USTR 於今年 2 月公布「2020 年貿易政策綱領」（2020 Trade Policy Agenda）中，針對 WTO 體制性問題做了頗具篇幅的著墨，USTR 於報告內說明美國已與 WTO 成員廣泛針對若干議題進行討論，同時致力於促進執行現行 WTO 規範，並提出全新改革提案與推動談判[349]。更值得注意者，川普政府承諾在 2020 年度將繼續推動 WTO 改革，以反映現今經濟現狀與鞏固自由市場經濟[350]。

過去川普政府並未對 WTO 體制之不足及美國期待提出完整性論述，但在今年美國 USTR 已先後公布兩份報告，包括有:「WTO25 周年與美國利益報告」、「WTO 上訴機構報告」，可作為後續解讀與研判美國推動 WTO 體質調整與規則再造的重點與目標。其次，美歐日三方部長也已發布產業補貼共識，也可顯示美國透過與歐盟及日本之協助，將在 WTO 推動補貼規範之改革重點。同時，美國也針對「開發中國家」改革議題，透過修正其國內平衡稅法的方式來反映美國立場。此外，本報告進一步分析美國貿易代表萊泰澤於今年 8 月投書華爾街日報對 WTO 之批判意見，並彙整今年度美國在 WTO 場域內對 WTO 改革提出之重要提案。

另一方面，今年上半年度因新冠肺炎疫情爆發，為因應 COVID-19 疫情對全球經貿帶來的衝擊，美國亦積極聯合其他會員，共同在 WTO 場域提出因應 COVID-19 之倡議與聲明。除此之外，由於前任 WTO 秘書長阿茲維多

[349] See USTR, “2020 Trade Policy Agenda”, February, 2020, p. 13.
[350] See USTR, “2020 Trade Policy Agenda”, February, 2020, p. 18.

（Roberto Azevedo）於今年 5 月宣布將提早在 8 月底提前一年離任，故目前 WTO 現正展開新任秘書長之諮商階段，並在今年 10 月 27 日完成最後一輪諮商。惟美國反對新任秘書長提名人選－奈及利亞籍的伊衛拉（Ngozi Okonjo-Iweala），故 WTO 預計將於 11 月 9 日展開下一場會議。由於新任秘書長人選亦將影響美國對 WTO 之立場，故針對前述議題逐項說明如次。

一、「WTO 25 週年與美國利益報告」

美國 USTR 於 2020 年 2 月公布「WTO 25 週年與美國利益[351]」（The World Trade Ogranization at Twenty-Five and U.S. Interest）報告，以盤點 WTO 協定之執行情形，分析 WTO 協定之效益及美國持續參與 WTO 對美國之利益，同時點明 WTO 急需改革之各項領域。

USTR 指出，美國參與 WTO 旨在實現作為 WTO 會員之全數利益與行使 WTO 協定賦予之權利。美國仍然相信 WTO 可扮演好其工具性（instrumental）角色，協助 WTO 會員提升市場效率、平衡世界各經濟體間之貿易情形，並為美國公民創造更多財富與成功。整體而言，該份報告內主要闡明 WTO 之原定功能（Mandate）、組織架構與運作，並進一步指出 WTO 25 週年來已偏離其原有指令的情形。

（一）WTO 原定功能、組織架構與運作

1. 促進市場開放之功能

WTO 前身為「關稅暨貿易總協定」（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）。GATT 會員以 GATT 為論壇召開多次談判，並在 1993 年第八回合烏拉圭回合談判達成協議，決定成立 WTO。各國貿易部長遂於 1994 年 4 月簽署《烏拉圭回合多邊貿易談判蔵事文件》（Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations）及《馬爾喀

[351] See USTR, “The World Trade Ogranization at Twenty-Five and U.S. Interest,” February 2020.

什設立世界貿易組織協定》（Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization，以下簡稱 WTO 協定），並於 1995 年 1 月 1 日正式設立 WTO 組織。

依據 WTO 設立文件與眾多 WTO 成員的入會議定書（Accession Protocols），WTO 的設計目的，係透過該組織要求各會員應採行以市場為基礎之措施與作為，促使 WTO 在自由與公平競爭的前提下推動全球貿易自由化。按 WTO 協定，WTO 成員對於削減或消除貨品關稅與非關稅貿易障礙，以及開放服務貿易作出有拘束性之承諾。

另一方面，根據「針對 WTO 於促進全球經濟決策一致性作出貢獻之宣言」（Declaration on the Contribution of the World Trade Organization to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking），WTO 會員所作承諾與促進世界各經濟體間之和諧與發展息息相關，並強調透明化義務對 WTO 及促進全球經濟決策一致性之重要性。

2. WTO 係談判與執行之常設性平台

依據 WTO 協定，WTO 主要功能係作為國際經貿議題之談判平台，並經由「共識決」決策模式保護 WTO 會員之主權，故僅有全數 WTO 成員取得一致共識-方可施行新規範或要求[352]。另外，WTO 除具有談判與監督功能以外，亦提供爭端解決機制以供 WTO 會員解決彼此間貿易爭端；WTO 爭端解決小組與上訴機構應依《爭端解決規則與程序瞭解書》（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes，DSU）及 WTO 涵蓋協定之權利義務，謀求爭端之圓滿解決[353]。

（二）WTO 已偏離其原定功能

自 1995 年創立 WTO 迄今（2020 年）已滿 25 年，但相較於 GATT 時期，

[352] 《馬爾喀什設立世界貿易組織協定》第 III 條、第 X 條與第 IX 條。
[353] 《爭端解決規則與程序瞭解書》第 3 條第 4 項。

WTO 各回合談判卻難以取得重要進展；WTO 各成員間雖有達成若干協定，但迄今尚未完成任何具重要性的新多邊市場進入協定。另一方面，在過去 25 年間，隨著中國大陸的崛起、網際網路的進化與全新技術的出現等現象已令國際貿易體系產生劇變，但 WTO 在絕大多數情形仍按照 GATT 時期所制定之法律架構運作，致 WTO 在履行原定功能時產生重大失誤與問題。由上可知，過去 25 年證明了 WTO 未能履行其設立目標，亦無法解決現今國際貿易體系所面臨的若干重大挑戰，分述如次：

1. 整體層面：WTO 面臨非市場經濟體之挑戰

2020 年的國際政治經貿局勢與烏拉圭談判回合時期大相徑庭。在 WTO 創立時，西方國家希望各國透過開放社會、自由市場且崇尚民主價值之模式進行合作；然而 25 年後，包含中國大陸在內的非市場經濟體卻持續透過其國家經濟政策而獲利。隨著非市場經濟體對全球貿易的影響力日增，WTO 急須更新規則，制定有關產業補貼、政府擁有及政府影響企業、強制技術移轉與智慧財產權竊盜等議題之規範；同時，WTO 亦須處理數位貿易、勞工與環境標準等重要議題。

由於 WTO 未能與時俱進，導致非市場經濟體取得了重大利益，並因而嚴重減損包含美國在內等市場經濟體的利益；曾有學者估算，美國因中國大陸加入 WTO 而失去數以百萬計的工作機會，特別是製造部門。另外，WTO 的成立卻迎來長期全球貿易嚴重不平衡，且現行 WTO 規範仍允許貿易扭曲與不平衡之情形存在，在此情形下，少數國家的獲利更致現行 WTO 體系難以改革。

對此，USTR 指出中國大陸雖非唯一因 WTO 不足之處反而受益的國家，但仍是全球主要非市場經濟體之一；儘管中國大陸經濟政策與作為明顯與 WTO 規範不一致，但就現今局勢，實已證明 WTO 無法有效回應中國大陸帶來的挑戰。

2 .發展層面：有關開發中國家之過時標準與規範

自 1994 年烏拉圭回合談判後，WTO 會員遲遲未能透過談判更新協定規範以回應全球貿易的全新挑戰，導致 WTO 會員當前仍在使用過時的 WTO 規則。同時，由於仍有少數國家是 WTO 當前體制下的受益者，導致會員難以取得改革 WTO 之共識。關於前述不公平利益主要源於以下兩項 WTO 的結構性問題。

（1）賦予先進經濟體「開發中國家」待遇

自 1994 年以來，WTO 持續適用過時且過度簡化的二分法區分已開發國家與開發中國家。在現行制度下，WTO 會員可自我宣稱為開發中國家，並享有 WTO 之「特殊與差別待遇」（special and differential treatment），而延長協定過渡期限、提高約束關稅並使用禁止性補貼等。在 WTO 下有三分之二的會員宣稱為開發中國家，特別是有先進經濟體如中國大陸、印度、墨西哥與南非等國仍自稱為開發中國家，而不論其現實經濟情形與條件。

（2）約定稅率與適用稅率之長期落差

WTO 多年來仍未能調和會員之約定稅率與適用稅率，致若干重要貿易商仍在適用過高的約束稅率；例如巴西約束稅率為 31.4%，但適用稅率只有 13%；印度的約束稅率與適用稅率分別為 48.5%與 17%等。相較之下，美國約束關稅與適用關稅皆為 3.4%。

然而，WTO 市場開放談判停滯下，各會員約束稅率長久來固定不變，且 WTO 未制定落日條款或其他機制，導致兩者稅率落差之問題無法解決。但現今經濟與地理等各種客觀情勢條件已經改變，故美國無法再繼續容忍此一現象，期望各會員之關稅承諾應跟上國際經貿現實。

3. 執行層面：WTO 會員原先同意之規範已失其效力

最後，在執行層面，USTR 指控 WTO 已偏離原先各會員同意之體制，

並自行賦予本身更多 WTO 會員並未同意的權限。USTR 並指明前述情形主要發生於透明化要求與爭端解決機制。

（1）透明化

在 WTO 協定下，所有 WTO 成員已承諾定期提供補貼之通知，以及用於評估各國貿易條件的其他關鍵資訊。儘管如此，包含中國大陸與印度在內的若干國家忽視其透明化義務；例如直至 2019 年 12 月止，仍有超過 70%的 WTO 會員未曾提交有關進口許可證程序之問券調查結果。鑑於部分 WTO 會員未能妥善履行通知義務，其他會員因而難以執行現行 WTO 承諾，並致 WTO 會員間無法對新規範取得共識，進而使得 WTO 談判破裂。

（2）爭端解決程序

長期以來，美國一再指控 WTO 上訴機構對美國課以未經會員同意之新規範與義務。依據 DSU 規定，爭端解決程序應用以協助 WTO 會員解決特定爭端，而非制定新規則以拘束 WTO 會員。然而，在過去 25 年間，眾多 WTO 會員透過爭端解決程序控訴美國國內法或其他措施違反 WTO 規範，且高達 90%案件為美國敗訴。更有甚者，上訴機構一再對美國課以協定未明訂之義務，例如：

- 上訴機構攻擊美國平衡稅法，促使其他國家更易於透過非市場政策與行為，提供具貿易扭曲效果之補貼；
- 上訴機構解釋 WTO 規則之方式，致美國稅務體系陷入不公平且不合邏輯之不利地位；
- 上訴機構對《防衛協定》（Agreement on Safeguards）之解釋，限制 WTO 會員適用協定條款之能力；及
- 上訴機構限制美國國會之撥款程序，限縮國會使用政府所課之反傾銷稅與平衡稅的能力。

美國指出，上訴機構對 WTO 規範之解釋，致美國對他國不公平貿易行無法採取合理救濟，多年來美國一再提醒上訴機構的危害卻總被忽視。同時，由於WTO談判功能不佳，致WTO會員寧願選擇透過上訴機構爭訟取得成果，而非談判。此外，上訴機構長期運作後產生若干執行問題，例如上訴機構忽略完成上訴報告之期限；對事實議題作出逾越權限的裁定；公布不必要的諮詢意見；將過去上訴機構之解釋視為對爭端解決小組有拘束力之前例等。有鑑於此，USTR 主張前述上訴機構行徑已削減 WTO 會員對上訴機構的信心，並成為 WTO 爭端解決程序的重大缺陷。

儘管 WTO 面臨若干重大挑戰，但美國仍然重視 WTO 並致力於與 WTO 共同渡過難關。例如，美國積極參與談判以規範有害漁業補貼，並發展新數位貿易規範。其次，美國關切 WTO 會員之約束稅率與適用稅率不一的情形，並持續推動其他會員做出額外市場開放承諾。同時，美國已提出特定提案以改善透明化，解決 WTO 會員未能妥善履行通知義務之情形，並明確區分自我宣稱為開發中國家者的差別。另外，美國持續提出對上訴機構與爭端解決機制長期以來的關切。綜上可知，美國已採取前述步驟，試圖確保 WTO 與各國保持關聯性。

未來下一階段，美國將藉由認可 WTO 既有授權，確保 WTO 會員遵循協定規範，重新平衡發展與非市場作為的政策方向，並推動制定新 WTO 規範以回應全新經貿問題，以尋求重振 WTO 並恢復其談判功能[354]。

二、美國針對 WTO 爭端解決機制的改革建議-「WTO 上訴機構報告」[355]

USTR 於今年 2 月 11 日發布 174 頁的《WTO 上訴機構報告》（Report on the Appellate Body of the World Trade Organization）[356]，指出美國在過去 20

[354]See USTR, “The World Trade Ogranization at Twenty-Five and U.S. Interest,” February 2020, p.2-8.
[355]本項內容已在本中心其他研究案進行研析，故本項內容僅摘要重點。
[356] USTR, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, Feb. 2020,

年不斷提出上訴機構未依照當初會員同意的 WTO 規則運作的問題，上訴機構卻積習未改，是而美國在此份報告中綜整過去曾反覆批評之上訴機構不當作為，包含 8 項程序議題及 5 項實質議題，並酌予正、反面案例分析，及闡述美國認為適當的解釋。美國並強調此份報告目的不在於提出改革方案，而是一一盤點上訴機構的不當行為。

USTR 在報告中提出的 8 大程序議題包括：(1)逾越 90 日審理期限；(2)任期屆滿之法官仍繼續審理案件；(3)上訴機構在上訴審僅應進行法律審，而不應進行事實審，但上訴機構仍進行事實審程序；(4)法官在非案件主要爭點部分出具意見書，逾越審理範圍；(5)上訴機構自行認定上訴報告具有判決先例地位，後續案件除非有強而有力的推翻見解，否則應繼續引用；(6)按規定上訴機構應審理之系爭措施包含在小組報告作成後廢止者，但上訴機構卻逕自認為不必審理；(7)上訴機構插手其他機構（部長會議、總理事會及爭端解決機構）之事務；以及(8)按規定僅有部長會議及總理事會有權對 WTO 內括協定作出解釋，並非上訴機構之權限，然上訴機構卻認為其可自行對 WTO 內括協定作出解釋，並將該解釋視為「嗣後協定」，換言之，其解釋與部長會議及總理事會作出之解釋具有同等地位。

另外報告中指出的 5 大實質議題包括：

- 錯誤解釋公立機構(Public Body)與對非市場經濟採用雙反救濟方式，申言之，上訴機構認為「政府」及「公立機構」二詞應作意義相近之理解，具有政府職權之機構方屬公立機構，以及將併課雙反稅之「適當性」解釋為若已課徵其一（反傾銷稅或平衡稅），則再予課徵他稅（平衡稅或反傾銷稅）則屬不適當；
- 不當採用「損害影響檢驗法（Detrimental Impact Test）」判斷作為判斷

---

https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf.

違反 TBT 不歧視待遇原則，意即視進口產品是否到較國內或其他國外同類產品更為不利之影響，只要有造成損害，即便系爭措施對不同來源的產品同等對待，仍會受到違反不歧視待遇原則的控訴；

- 錯誤禁止會員使用歸零等方式計算傾銷差額。歸零法則係指若個別傾銷差額之計算結果為負值（意義為出口價格高於正常價格，不存在傾銷，反之正值即存在傾銷），則將之視為零，與其他正值的個別傾銷差額加總平均後，總額會較未將負值視為零時為高，藉以提高總傾銷差額，並課徵較高的反傾銷稅，而上訴機構認為此種計算方式不妥，另以其他公式計算；

- 不當限制會員使用國外市場基準（out-of-country benchmarks）計算補貼金額。SCM 協定條文規定若有補貼疑慮的國家國內市場價格已遭到扭曲，即無法視該國的價格為市場價格，受損害一方得使用國外市場價格作為比較基準，上訴機構卻要求受損害國舉證說明無法將補貼疑慮的國家的市場價格作為比較基準的理由及提出該市場價格已遭扭曲之數據，這些都是 SCM 協定條文所未規定者；

- 不當自創防衛協定「無法預見之發展（unforeseen developments）」檢驗法，申言之，條文僅規定會員得在進口產品將對國內產業有損害之虞、或為避免進口產品增加對國內產業造成嚴重損害時實施防衛措施，然上訴機構卻另要求會員之主管機關在採取防衛措施前在其調查報告中須證明確實存在「無法預見之發展」，方有實施防衛措施之正當性可言，並且損害嚴重與否、是否確實有造成損害之虞，均需經嚴格的因果關係檢驗，均為條文所未規定者。

三、美歐日三方部長產業補貼共識

（一）產業補貼規則議題爲美歐日三方部長會議討論重點

2018 年 5 月以來，美國、歐盟及日本三國陸續舉行了 4 次三方貿易部

長會議，討論第三國政府之政策與作法所造成之貿易扭曲問題，以及 WTO 改革問題，每次會後也都發布三方聯合聲明（Joint Statement）[357]。整體而言，三方部長會議討論議題聚焦於第三國所採取之非市場導向（non-market-oriented）政策、產業補貼與國家控制企業（State-Owned Enterprises, SOEs）、強制技術移轉、透明化義務以及 WTO 改革等議題。

在前述背景下，制定補貼規範來約束不公平貿易與產能過剩問題，遂成為三方部長會議的重點議題。在首次的三方部長會議中，美歐日達成著手制定產業補貼規範之共識，應啟動 WTO 補貼規則談判來彌補現行補貼規則之不足。同時，美歐日三方於該次聯合聲明裡亦公布針對發展產業補貼規則的範疇文件（Scoping Paper），確定未來針對產業補貼之談判目標方向如下：

- 加強透明化義務：包括徹底履行 WTO 通知義務等；
- 對於公共機構（public bodies）與 SOEs 之特殊規定：避免公共機構與 SOEs 造成貿易扭曲效果，應對其設有特殊規定，例如額外義務或更嚴格之通報義務等；
- 制定更有效之補貼規則：禁止造成嚴重侵害之補貼，針對導致產能過剩之補貼行為發展新的救濟規範，及加強 WTO 規則等[358]。

美歐日持續在此期間研議 WTO 產業補貼與 SOE 之新規範，原曾預計在 2019 年年底發布但未如預期，終究在今年 1 月 14 日美國華府舉行之三方部長會議中，針對產業補貼規則方向公布了三方聯合聲明。

（二）美歐日共同針對 WTO 現行補貼規則之修正主張

依據 2020 年 1 月中三方部長會議會後發布之聯合聲明內容，美歐日三

[357]美歐日三國分別在 2018 年 5 月 31 日與 9 月 25 日、2019 年 1 月 9 日與 5 月 23 日，以及 2020 年 1 月 14 日舉行貿易部長會議。

[358]See USTR, "EU-Japan-US Scoping Paper to define the basis for the development of stronger rules on industrial subsidies", May 31, 2018.

方針對產業補貼提出了以下規範方向之主張[359]：

1. 主張 WTO 補貼協定之禁止性補貼應新增四種態樣

三方會議聯合聲明指出，現行「WTO 補貼及平衡措施協定」（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM）已無法有效約束某些國家實施補貼措施對市場與貿易造成扭曲的問題。美歐日主張應修正 ASCM 協定有關禁止性補貼之規定，新增 4 種態樣的無條件禁止性補貼，分別為：

- 無限制之保證（guarantees）；
- 對沒有可靠重組計劃的破產企業提供補貼；
- 產能過剩產業之中，政府針對無法從獨立商業管道取得長期融資或投資的企業；以及
- 政府直接豁免企業之特定債務。

2. 特定補貼措施應轉換舉證責任，由實施國證明補貼措施未對貿易或產能有嚴重的負面影響

美歐日在聯合聲明中指出，某些特定類型的補貼有強烈危害之效果，故舉證責任應轉換到實施補貼之國家；前述所涉及的補貼措施包含但不限於：1)過度之大量補貼；2)補貼無競爭力的企業，以防止它們被市場淘汰；3)透過補貼創造大量產能卻沒有私營企業參與；以及 4)補貼國內投入生產的原物料，使其價格低於相同產品出口之價格。補貼實施國就必須證明該等補貼措施未對貿易或產能有嚴重的負面影響，以及所實施的補貼措施設置有有效之透明化程序。如果個別國家實施上述補貼措施，而又無法充分證明沒有嚴重的負面影響，實施國應立即撤銷該項補貼措施。

此外，聯合聲明中指出美歐日將持續討論此一規範條款的適用範圍以及

[359]本項內容已在本中心其他研究案進行研析，故本項內容僅摘要重點。

檢視是否還有其他具有強烈危害效果之補貼措施。

3. ASCM 第 6.3 條「嚴重損害其他會員之利益」之補貼類型應涵蓋可能扭曲產能的補貼措施

依據現行 ASCM 協定對於可控訴補貼之規範，會員不得藉使用該協定第 1 條第 1 項及第 2 項所指之任何補貼，嚴重損害其他會員之利益而對其他會員造成不利效果[360]。ASCM 協定第 6.3 條進一步定義了四種可能構成「嚴重損害其他會員之利益」的情況。對此，美歐日在聯合聲明中指出目前第 6.3 條「嚴重損害其他會員之利益」之補貼類型沒有涵蓋可能扭曲產能的補貼，故主張應將補貼措施造成產能的影響納入該條一併予以規範。

4. 針對通知義務之履行新增「誘因」機制

美歐日在聯合聲明中指出，現行 ASCM 協定沒有提供適當誘因使會員國充分履行其通知義務，導致會員履行補貼通知義務的情況不盡理想。美歐日主張第 25 條應就通知補貼加入強烈的誘因機制，例如會員所實施的補貼漏未通知 WTO 而被其他會員提出反通知（counter-notified），亦即質疑實施國未將補貼措施通報到 WTO，此時應禁止該會員實施此類遭到反通知的補貼措施，除非該會員在法定期限內提出被要求提供之書面資訊。

5. 針對拒絕使用國內價格制定明確的判斷標準

美歐日在聯合聲明中指出，現行 ASCM 協定沒有針對政府提供貨品、服務或是收購貨品的行為是否造成國內市場扭曲，制定明確的判斷標準。對此，美歐日主張在判定產業是否受有損害時，應新增在何種情況下可拒絕採用國內價格（domestic price）、如何建立適當的衡量指標，以及使用補貼國以外會員的價格等規定。

---

[360] See Article 5.3(c) of ASCM.

6. 檢討「公立機構(public body)」的認定基準，使其能夠涵蓋透過國營企業管道提供之補貼措施

美歐日觀察到為數眾多的補貼措施是透過國營企業（State Enterprises）提供給業者,因而有必要確保該等國營企業可被列入 ASCM 之「公立機構」範疇。對此，美歐日指摘 WTO 上訴機構在數個爭端案件中所做成的裁決報告中對「公立機構（public body）」的解釋，破壞了 WTO 補貼規則的有效性，並主張不應以「系爭機構是否被賦予或行使政府權能」，作為認定公共機構之判斷標準。據此，美歐日同意將繼續討論適當的公共機構之判斷標準[361]。

（三）美歐日將進一步討論有關強制技術移轉的貿易規則

在先前的三方部長會議中，美歐日亦將強制技術移轉列為不公平貿易問題的一環，並決議共同合作並分享交流最佳作法，建立適當機制防止外國政府透過直接且不公平的投資途徑獲取他國公司之技術與智慧財產，並藉此將相關技術轉移給自身國內企業[362]。

因此三方部長會議聯合聲明，重申解決強制技術移轉問題的必要性，並強調個別國家從事強制技術移轉時，剝奪了其他國家在公平、市場導向的技術創新環境中受益的機會，而違反國際貿易體系下公平與市場導向原則。據此，美歐日共同決議，將研擬能夠約束強制技術移轉實踐的貿易規則，約束其他國家從事強制技術移轉的行為，並尋求在 WTO 場域與其他會員建立共識，使會員承諾採取有效方式以抑止強制技術移轉之政策或實踐，包含出口管制、基於國家安全目的進行外資審查，以及各國國內執法工具等[363]。

---

[361]See USTR, “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union, January 14, 2020.

[362]See USTR, “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union, May 31, 2018.

[363]See USTR, “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union, January 14, 2020.

（四）其他持續合作議題

除前述產業補貼與強制技術移轉議題外，美歐日在本次聯合聲明中亦聲明三方將持續針對下列議題進行討論與合作：

- 自由、公平且互利全球貿易體系的市場導向條件；
- WTO 改革議題，包含要求 WTO 成員履行通知義務，以及敦促自我聲明為開發中國家的 WTO 先進成員在現行與未來 WTO 談判裡應做出充分承諾；
- 在 WTO 場域進行與貿易有關之電子商務議題的規則制定；及
- 在國際論壇如「鋼鐵產能過剩全球論壇」（Global Forum on Steel Excess Capacity）與「政府間半導體會議」（Governments/Authorities Meeting on Semiconductors）持續合作。[364]

（五）美國各界看法

儘管美歐日三國從未指明特定國家之政策或作法已造成貿易扭曲問題，但外界普遍認為美歐日三方係劍指中國。對此，華府專家學者多對該項聯合聲明表示振奮，例如「資訊技術與創新基金會」（Information Technology and Innovation Foundation）貿易政策執行長科里（Nigel Cory）對美歐日三方聯合聲明表示贊同，並強調若未對中國採取積極行動促使其撤回相關政策，將導致歐盟、亞洲與北美等先進經濟體產業遭受不公平競爭並減少工作機會[365]。美國商會（U.S. Chamber of Commerce）、歐洲商業聯合會（BusinessEurope）、與日本經濟團體聯合會（Keidanren Japanese Business Federation）三國商業團體共同表達，目前國際上例如 WTO「補貼及平衡措施協定協定」「補貼

[364]See USTR, “Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union, January 14, 2020.

[365]See Sintia Radu, “No Formal Trade Alliance Between the U.S., EU and Japan Anytime Soon”, U.S. News, January 14, 2020.

暨平衡稅措施協定」（ASCM）缺乏可有效解決產業補貼、SOEs 及強制技術移轉等市場扭曲措施的規範，期望歐盟、日本與美國深化談判並加速提交提案，以在 WTO 場域下與其他成員共同討論[366]。

然而也有美國專家認為此次三方聲明仍不足以對中國施壓並迫使其改變。美國喬治城大學外交事務學院經濟學教授盧德馬（Rodney Ludema）即表示，美歐日僅是同意在少數議題上採取共同立場，而非承諾作為集團在 WTO 與其他會員進行談判，且三國間亦無足夠政治意願或信任關係採取此一作為，故無法對中國有實質壓力[367]。

由於美國、歐盟及日本三方部長自 2020 年 1 月 14 日發表聯合聲明後，迄今尚未再次召開三方貿易部長會議，有待美國拜登政府接手後之具體作為，仍待後續觀察。

四、美國調整平衡措施調查中享有開發中國家待遇的國家清單

USTR 於今年 2 月 10 日在聯邦公報公布相關通知，說明修正美國平衡稅法指定的開發中國家與低度開發國家清單（Designations of Developing and Least Developed Countries Under the Countervailing Duty Law），以排除 WTO 適用「補貼暨平衡稅措施協定」（ASCM）所賦予的特殊及差別待遇（S&D 待遇）[368]，本項公告自公布同日起正式生效。本公告之發布乃為回應川普於 2019 年 7 月 26 日發布之「指示 USTR 改善 WTO 開發中國家定義之總統備忘錄」[369]，要求 USTR 確認在限制開發中國家數量上是否取得實質性進展，

[366]See Brett Fortnam, “U.S., EU, Japan suggest changes to WTO subsidies agreement”, Inside U.S. Trade, January 14, 2020.

[367]See Sintia Radu, “No Formal Trade Alliance Between the U.S., EU and Japan Anytime Soon”, U.S. News, January 14, 2020.

[368]Designations of Developing and Least-Developed Countries under the Countervailing Duty Law, 85 FR 7613, Feb. 10, 2020, https://www.federalregister.gov/documents/2020/02/10/2020-02524/designations-of-developing-and-least-developed-countries-under-the-countervailing-duty-law.

[369]Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization, 84 FR

並揚言美國可能採取單方面行動以向 WTO 施壓。

基此，USTR 在本次公告中指出，透過訂定適用特殊待遇資格之分類標準，以進一步根據該標準移除部分國家之開發中國家地位，使該等國家未來在美國商務部的平衡稅調查中將不再享有特殊待遇。

過去 USTR 為符合 WTO/ASCM 之義務，於 1998 年根據美國平衡稅法頒布一項臨時最終規則（1998 rule），規定商務部在進行平衡稅調查時，應檢視兩項標準來給予開發中國家特殊待遇，包括：(1)微量補貼（de minimis countervailable subsidy）：若開發中國家之從價補貼率小於 2%或低度開發國家之從價補貼率小於 3%，及；(2)可忽視的進口量（negligible import volume）：進口量小於美國對該產品總進口量之 4%，則將終結對該等國家的平衡稅調查。為此，該規則還具體列出符合特殊待遇標準之國家清單。

然而，USTR 今認為 1998 年規則已經過時，因而提出此次的修改通知，並統一規定終止平衡稅調查之門檻，未來僅有符合開發中國家或低度開發國家資格，且微量補貼率小於 2%、可忽視的進口量小於 4%之補貼案件方能獲得此特殊待遇。針對符合特殊待遇資格之國家，USTR 主要考量以下三項標準：

1. 該國的人均國民生產總值（Gross national income, GNI）低於 12,375 美元，且；

2. 該國的全球貿易比重（share of world trade）小於 0.5%[370]，且；

3. 其他因素：包含該國非為經濟合作暨發展組織（Economic Co-operation and Development, OECD）[371]、歐盟[372]以及 20 國集團

37555, July 26, 2019, https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/31/2019-16497/reforming-developing-country-status-in-the-world-trade-organization.

[370]在此項標準下，巴西、印度、印尼、馬來西亞、泰國及越南應已畢業。

[371]在此項標準下，哥倫比亞、哥斯大黎加應已畢業。

（G20）之會員[373]。

此外，USTR 表示，雖然進行分類時並未考量到社會發展指標，如：嬰兒死亡率、成人識字率以及平均壽命等。惟倘若該國本身已自我認定為已開發國家，或在加入 WTO 時從未自我宣稱為開發中國家，則依照 SCM 協定之規範目的，該等國家仍應被視為已開發國家。綜合目前公告內容，目前應適用美國平衡措施調查的開發中國家清單共 36 國。

五、美國對 WTO 改革之立場與提案

除前述美國提出之報告、活動與倡議外，美國於今年下半年度亦積極透過美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）之投書以及在 WTO 場域提出之改革提案，重申美國推動與參與 WTO 改革的鮮明立場。儘管川普政府對現行 WTO 體制與規範多有批判，但仍積極參與並推動 WTO 改革，顯見川普政府並未棄守 WTO 此一國際組織。

（一）萊泰澤有關 WTO 改革之投書

USTR 美國貿易代表萊泰澤於今（2020）年 8 月 20 日向美國華爾街日報（Wall Street Journal）投書，表達美國對 WTO 改革之具體立場。

萊泰澤表明，國際貿易體系發展至今充斥著以下問題：（1）不公平關稅；（2）貿易規則未能一體適用，僅部分 WTO 成員受拘束，其他 WTO 成員卻不受拘束；（3）自由貿易協定在許多情況下成為保護主義的溫床，並損害 WTO 最惠國待遇原則；（4）因為 WTO 設有爭端解決機制，WTO 會員彼此解決爭端之方式，已從談判解決模式轉變為互為控訴模式（litigation rather than negotiation），且上訴機構試圖創造與 WTO 規則不符之法律見解。

萊泰澤也批評，在 WTO 二審制度之下，上訴機構應為法律審，僅得就

[372]在此項標準下，保加利亞、羅馬尼亞應已畢業。
[373]在此項標準下，阿根廷、巴西、印度、印尼、南非應已畢業。

法律解釋與適用錯誤之案件進行快速審理；然而，實際上 WTO 上訴機構卻往往於案件審理過程中就案件事實一併進行審理。此外，上訴機構亦有法官造法之情形，往往逸脫 WTO 法規範之文義進行解釋與適用。

對此，萊泰澤表示，WTO 上訴機構前述作法不僅不利於國際貿易體系，亦損及美國利益。目前所有 WTO 案件中，約有四分之一案件係以美國為受控訴之對象，雖然爭端解決小組於此等案件往往作成有利於美國之裁決，然而上訴機構卻又透過造法推翻小組裁定。同時，萊泰澤更進一步批評部分美國主要貿易競爭對手如中國大陸，一方面透過上訴機制挑戰美國貿易救濟國內規範，另一方面更利用此機制逃避其非市場經濟國家之責任，顯然有濫用此等機制以獲取自身利益之問題。

另外，鑑於 WTO 的爭端解決機制，WTO 會員得以透過爭端解決機制實現自身利益時，將大幅度降低 WTO 會員經由談判解決爭議之意願，因此使得 WTO 多邊談判進展緩慢甚至無進展，且亦使 WTO 會員未能妥善處理中國大陸非市場經濟措施導致之貿易扭曲情形，例如產能過量、強迫技術移轉、補貼以及國有企業之行為等。

除此之外，由於 WTO 多邊談判破裂，因而促使各國積極締結雙邊自由貿易協定。但因雙邊自由貿易協定僅拘束締約國，並提供締約國更有利於其他非締約方之貿易優惠，此等情形已損及多邊架構之最惠國待遇原則。綜合以上，萊泰澤提出以下五點 WTO 改革方向：

1. 建立適用於全體會員之基礎關稅稅率

WTO 會員須同意設立適用於全體會員之基礎關稅稅率（baseline tariff rate），此基礎關稅稅率得以工業化國家之平均關稅為基準，並僅允許 WTO 會員針對具政治敏感性產品訂定少數例外。

2. 將最惠國待遇原則適用於各個會員

各國應停止締結自由貿易協定，除非該協定係為促進鄰國間之區域整合，

例如歐盟成員國間所締結之自由貿易協定，抑或是美墨加三國間之 USMCA 協定。同時，WTO 會員應將真正且無條件（genuine, unconditional）之最惠國待遇原則，適用於其他 WTO 會員。

3. 特殊及差別待遇之改革

萊泰澤強調，強大或先進經濟體之 WTO 會員不應享有特殊及差別待遇（special and differential treatment, S&D），例如中國大陸、印度及其他先進經濟體等應與美國、歐盟及日本受到相同 WTO 規範之拘束。

4. 針對貿易扭曲行為制定全新規則

WTO 應制定全新規則，以阻止中國大陸國家資本主義導致的經濟扭曲情形。萊泰澤主張，如欲維持公眾對國際貿易體系之信心，則不應容許非市場經濟措施破壞勞工與全球貿易之發展。

5. WTO 爭端解決機制應改為一審制

萊泰澤呼籲 WTO 會員應全面重新省思 WTO 爭端解決機制，並改採類似於國際商務仲裁之一審制度，取代現行二審制之 WTO 爭端解決機制，以迅速解決爭端。在一審制爭端解決機制下所作成之判決，應僅對當事雙方有拘束力，且不具有判例性質。另外，針對錯誤判決，WTO 不應賦予當事方提起上訴之權利，僅應允許 WTO 會員在極為少數例外之情形下提出撤銷錯誤判決之機制。

（二）美國在 WTO 場域內對 WTO 改革之重要提案

關於美國對 WTO 改革之具體態度與立場，亦可從其向 WTO 所提出之改革提案做進一步探討，以下就美國於今年度關於 WTO 改革事項之提案，及刻正進行中之漁業補貼談判提案做進行說明。

1. 市場導向條件之聯合聲明

美國與巴西共同於今年（2020 年）7 月 21 日向總理事會提出（WT/GC/W/803）一聯合聲明，後來日本於同年 10 月 2 日加入該提案（WT/GC/W/803/Rev.1）。本提案主要呼應美國批評部分 WTO 會員未遵循市場導向之承諾。

提案內容在於強調市場導向條件（market-oriented conditions）對自由、公平與互惠之全球經貿體系之重要性，並提出所謂市場導向條件之 8 項標準，包含：（1）企業可以依照市場訊號，自由決定價格、成本、投入要素、採購及銷售；（2）企業可自由並依照市場訊號作出投資決定；（3）由市場機制決定資本、勞力、技術及其他生產要素之價格；（4）企業可自由並依照市場訊號對資本進行分配；（5）企業遵循國際認定之會計標準；（6）企業遵循市場導向且有效之公司法、破產法、競爭法及私有財產法，並得依據公正之法律程序主張其權利；（7）企業可以自由取得資訊以進行商業決策；以及（8）上述所提及之企業商業決策並無顯著之政府干預（no significant government interference）。

針對此項提案，美國駐 WTO 大使謝伊（Dennis Shea）表示，為達到改革 WTO 之目的，會員應逐步朝向更為開放且市場導向之政策，各 WTO 會員企業應遵循提案所提出之標準，以確保公民、工人以及企業享有一公平競爭之市場（a level playing field）。此提案獲得歐盟、英國與澳洲之支持，歐盟特別針對非市場導向政策導致之貿易扭曲表示擔憂，並認為市場導向為建立公平競爭環境之重要條件[374]。

2. 漁業補貼之談判

關於 WTO 正進行之漁業補貼談判，美國駐 WTO 大使謝伊（Dennis Shea）於 2020 年 9 月 18 日談判之發言，以及美國、澳洲與烏拉圭 2019 年的提案

[374]See Washington Trade Daily, “US, China Argue Market-Oriented Meaning”, October 15, 2020.

（TN/RL/GEN/197/Rev.2 以及 TN/RL/GEN/203），顯示美國傾向支持對導致過度捕撈以及過漁之補貼，採取設定上限之手段（capping approach）。亦即各 WTO 會員在一定條件下，應透過談判設定自身之漁業補貼金額上限；此外，WTO 會員不得對非法、未報告及未受規範（illegal, unreported, and unregulated, IUU）之漁撈提供補貼，亦禁止提供對過漁魚群有負面影響之漁業補貼。

除此之外，由美國、澳洲、加拿大、阿根廷以及其他 WTO 會員共同提出之透明化提案，要求 WTO 會員應揭露包含捕魚數據（catch data）、船隊容量（fleet capacity）以及養護與管理措施等相關資訊，美國表示，此透明化提案為未來漁業補貼協定是否得以談判成功之關鍵之一[375]。

六、美國對新任 WTO 秘書長人選之立場

（一）WTO 新任秘書長選任之開啓與流程

WTO 前秘書長阿茲維多（Roberto Azevedo）原預定於 2021 年 8 月 31 日任期方屆滿，然其於今年 5 月宣布因個人因素將提前於今年 8 月離任，WTO 因此開啟新任秘書長之選任程序。WTO 會員之提名作業於今年 6 月 8 日至 7 月 8 日展開，最終 WTO 官方公布共 8 國提名人選，候選人於 9 月 7 日前進行宣傳與溝通，9 月 7 日後則進入諮商階段。

由於 WTO 秘書長之選任需經「共識決」以確定最終人選，總理事會於 7 月 31 日決定秘書長選任案之諮商程序，由總理事會主席紐西蘭大使沃克（David Walker）、爭端解決機構主席宏都拉斯大使卡斯蒂約（Dacio Castillo），以及貿易政策檢討機構（Trade Policy Review Body, TPRB）主席、冰島大使艾斯派朗（Harald Aspelund）三位向 WTO 會員進行三階段之諮商。在第 1 輪諮商結束後，秘書長候選人將由最初 8 名減至 5 名；第 2 輪諮商結束後，

[375]See Inside U.S. Trade, “WTO Fisheries Talks Now Text-based; U.S. Laments “Impediments””, September 21, 2020.

再由 5 名減至 2 名；並在最後第 3 輪諮商結束後宣布最終人選。

（二）最終進入第三輪諮商階段之候選人

於第二輪諮商結束後，確定由奈及利亞前財政部長伊衛拉（Ngozi Okonjo-Iweala）以及韓國產業通商資源部通商交涉本部長俞明希（Yoo Myung-hee）兩位女性候選人角逐新任秘書長一職。

奈及利亞候選人伊衛拉曾擔任奈及利亞財政部部長、外交部長，亦曾擔任世界銀行副行長兼秘書長一職。於伊衛拉參選宣言中，其相當關注 WTO 數位經濟、綠色經濟、婦女議題、中小企業以及開發中國家能力建構等議題。由於奈及利亞為開發中國家，伊衛拉可能因此而獲得較多開發中國家之支持，再者，先前未曾有非洲出身之女性擔任 WTO 秘書長，因此外界大多視其為有力之競爭者。

韓國候選人俞明希為韓國現任產業通商資源部通商交涉本部長，先前曾於韓國政府貿易和工業部、外交和貿易部擔任公職，亦曾於 APEC 秘書處及韓國駐中國大陸代表處任職多年。此外，其於韓美 FTA（KORUS）重談、韓「中」FTA、RCEP 等經貿協定談判過程中，均扮演主導與關鍵角色。俞明希於其參選宣言提出三大願景，包含 WTO 應保持韌性以繼續領導全球貿易自由化；WTO 應隨全球經濟環境之變化持續發展，以符合現實需求；WTO 應更有能力因應全球危機對經貿所帶來之挑戰。

（三）第三輪諮商結果

第三輪諮商結果已於 10 月 28 日宣布，總理事會主席沃克表示，共識程度較高的人選為奈及利亞候選人伊衛拉[376]。然而因美國的反對，導致在 28 日的會議仍無法公布確定的新任秘書長。

[376]WTO, Members indicate strong preference for Ngozi Okonjo-Iweala as DG but US objects，https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgsel_28oct20_e.htm (last visited 2020/10/30).

美國於會議中表示反對伊衛拉成為新任 WTO 秘書長，並表明支持韓國候選人俞明希。根據 USTR 在 10 月 28 日發表之正式聲明[377]，美國認為俞明希過去 25 年擔任經貿談判專家及經貿政策制定者之經驗，具有領導 WTO 之專業與能力。尤其過去 25 年以來，在 WTO 下並無任何多邊關稅談判進展，且爭端解決機制已失去其功能，加上僅少數會員履行透明化義務，故對於 WTO 以及國際貿易而言，現階段堪稱為相當艱辛之時期。基此，美國強調由於 WTO 目前極需改革，故應由具實際經驗之人帶領較為合適。[378]

由於 10 月 28 日之會議僅宣布較可能達成共識之人選，最終結果仍將由總理事會作成正式決定，故最終 WTO 會員同意於下一次總理事會，亦即 11 月 9 日時尋求 WTO 會員共識[379]。

七、美國在 WTO 場域提出之 COVID-19 倡議

因應 COVID-19 疫情對全球經貿帶來的衝擊，WTO 各會員積極在 WTO 架構針對 COVID-19 與國際貿易議題進行討論，並提出若干倡議與聲明，以期強化國際合作，共同對抗疫情及確保全球供應鏈維持正常運作。其中，美國有參與連署之倡議與聲明共有 6 項，其中具有實質意義者則有 4 項。關於美國在 WTO 場域參與並提出之重要 COVID-19 倡議內容與議題，分述如次。

[377]USTR, Statement from the Office of the U.S. Trade Representative on the WTO Director-General Selection Process.

[378]USTR, Statement from the Office of the U.S. Trade Representative on the WTO Director-General Selection Process.

[379]WTO, Members indicate strong preference for Ngozi Okonjo-Iweala as DG but US objects，https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgsel_28oct20_e.htm (last visited 2020/10/30); BBC NEWS, US Tries to Block Ngozi Okonjo-Iweala, Who would be First African WTO Head , https://www.bbc.com/news/business-54725681 (last visited 2020/10/30).

表 40　美國在 WTO 場域提出之 COVID-19 重要倡議

日期	提出倡議之成員	倡議名稱	內容
2020/05/05	包含美國在內之 APEC 成員	**APEC 貿易部長關於 COVID-19 之聲明**	• 促進關鍵商品、服務之流通與自然人必要之跨境移動； • 通知 **WTO** 有關 **COVID-19** 之緊急措施； • 提供必要醫療保健服務，並以促進勞工重返職場為優先事項； • 要求資深官員制定蒐集與分享有關經濟復甦措施之資訊；及 • 強化 **APEC** 數位議程。
2020/05/14	包含美國在內之 G20 成員	**G20 貿易暨投資部長會議之部長聲明**	在短期方案上，建議採行： • 因應 **COVID-19** 之緊急貿易措施須具針對性、比例性、透明性與暫時性，不造成不必要之貿易障礙或中斷全球供應鏈，且應符合 **WTO** 規則； • 避免對農產品實施出口限制； • 要求加速落實貿易便捷化協定、加速及簡化通關程序並鼓勵使用電子文件傳輸； • **G20** 應通知 **WTO** 有關 **COVID-19** 之貿易相關措施； • 加強陸、海、空運的連結並與私部門合作，以確保重要物資優先運送；及 • 支持微中小型企業。
2020/05/29	以加拿大為首，包含美國在內共 28 個 WTO 會員	**以開放及可預測的農產品及食品貿易回應 COVID-19**	• 確保供應鏈的開放性與連結，避免糧食短缺並確保全球糧食安全； • 不採行農業出口限制，且避免對農產品實施不合理貿易障礙； • 為因應 **COVID-19**，對農產品與農業食品採取緊急措施，惟相關措施須具有針對性、比例性、透明性、暫時性，不造成不必要的貿易扭曲情形，並與 **WTO** 規則一致等。
2020/09/22	包含美國在內之 G20 成員	**G20 貿易暨投資部長會議之新聞稿**	• 支持國際貿易與投資復甦； • 協助 **WTO** 進行必要改革，並支持「有關 **WTO** 未來之利雅得倡議」（**Riyadh Initiative on the Future of the WTO**）； • 鼓勵微中小型企業提高國際競爭力； • 促進經濟多元化（**economic diversification**）；及 • 加強國際投資。

資料來源: 本研究自行整理

歸納前揭 4 項與美國有關之 COVID-19 重要聲明與倡議，可知美國主要承諾在貿易措施、關鍵貨品之流通、糧食安全、微中小型企業等重要議題與其他 WTO 會員或國際組織成員共同合作：

- 各會員應通知 WTO 其為因應疫情所採取之貿易相關措施，並分享相關資訊；
- 儘速取消不必要的貿易限制緊急措施；
- 因應疫情之貿易措施應具有針對性、比例性、透明性、暫時性，不造成不必要貿易障礙並與 WTO 規則一致；
- 促進重要醫療用品與其他關鍵貨品、服務之流動與自然人必要的跨境流通；
- 強調電子商務與貿易便捷化之重要性，並加速與簡化通關程序；
- 協助低度開發國家與微中小型企業渡過疫情衝擊；及
- 支持多邊貿易體系與 WTO 改革。

第二節　美國參與區域經濟整合之政策方向分析

川普政府在「2020 年貿易政策綱領」宣示，2020 年將持續推動與美國重要之貿易與戰略夥伴簽署平衡且互惠的貿易協定，包含英國、歐盟、日本及肯亞等國[380]。惟考量到前述國家與我國經貿互動關係，以及與美國談判之實質進展，本節茲以美國與英國 FTA 推動進展為探討重點。

[380]See USTR, “2020 Trade Policy Agenda”, February, 2020, p. 16-17.

一、美國與英國貿易談判之背景

根據美國 USTR 資料，英國為美國第 7 大貿易夥伴、第 5 大出口市場；美國更是英國最大的雙邊貿易夥伴。據統計，2018 年美英雙邊貨品及服務貿易達 2,619 億美元。至於投資方面，在 2017 年間美國在英外人直接投資（foreign direct investment, FDI）為 7,476 億美元；而英國在美 FDI 為 5,409 億美元[381]，可見雙方經貿關係相當緊密。

由於英國在 2016 年 6 月公投決定離開歐盟，美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）與英國當時國際貿易部長福克斯（Liam Fox）在 2017 年 7 月成立「美英貿易與投資工作小組」（U.S.-UK Trade and Investment Working Group），以便在英國脫歐後，繼續維持雙方商業活動並加強貿易與投資連結，也為未來的雙邊貿易協定奠定基礎。

其後，在歷經 6 次工作小組會議後，USTR 於 2018 年 10 月 16 日向美國國會遞交談判意向通知書（Notification Letter to Congress），預計在英國脫歐後啟動與英國之貿易協定談判[382]。USTR 隨後在 2019 年 2 月提出「美英談判目標[383]」（United States-United Kingdom Negotiations），就貨品貿易、數位貿易及跨境數據流通、貿易便捷化、原產地規則及技術性障礙等 24 項議題提出談判訴求目標，並希望可確保雙方公平、平衡與互惠之貿易關係。相對於此，英國在 2020 年 1 月 31 日正式脫歐後，於同年 3 月 2 日提出長達 183 頁之「美英自由貿易協定」（UK-US Free Trade Agreement）書面文件，內容涵蓋英國在美英貿易談判之各項具體目標。

本節乃將針對英國對美英貿易協定之談判目標進行研析，並比較與美國

[381]USTR, https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/united-kingdom (last view:2020/05/18)

[382]USTR, https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/united-kingdom/us-uk-trade-agreement-negotiations (last view:2020/05/19)

[383]USTR, https://ustr.gov/sites/default/files/Summary_of_U.S.-UK_Negotiating_Objectives.pdf (last view:2020/05/19).

談判目標[384]之異同。

二、英國對美英貿易談判目標之分析

（一）英國公布美英貿易談判目標

英國於2020年3月2日提出「美英自由貿易協定(Free Trade Agreement，FTA）」報告，其中包含貨品貿易、服務貿易、透明化、投資、智慧財產權、良好法規作業與監管合作等18項談判目標，以闡明英國對美英FTA所追求的具體成果，並促使英國與美國後續展開實質貿易談判。關於英國對美英FTA之各項談判目標[385]，分述如次。

1. 整體目標

在整體目標方面，英國首先同意與美國締結一項具有野心且全面性之FTA，以強化美英經貿關係，增加貨品與服務貿易及跨境投資，同時提高英國國內生產總值（GDP）並允許英國生產商與消費者享有品質更好且價格更低的選擇。

其次，英國政府澄清在與美談判 FTA 時，英國的國家醫療服務體系，亦即「國民健康服務」（National Health Service，NHS）不會列入談判，且透過 NHS 支付的藥品價格與提供之服務亦不在談判之列。英國政府強調，不論現在或未來，均不會向國內外私部門銷售 NHS。

另一方面，英國希望整部協定可提供予英國消費者與勞工高標準與保障，包含符合英國的高度環境保護、動物福祉與食品標準等。與此同時，英國希望美英 FTA 可與時俱進，符合英國政府對氣候之目標，並在新興領域可奠定引領全球之基礎，例如人工智慧（AI）。此外，英國期望美英 FTA 應適

---

[384] 美國於 2019 年已公布與英國推動 FTA 之談判目標，故針對美國談判目標已於 108 年度「美國經貿政策對全球經貿秩序之影響及對我國之機會與挑戰」進行分析(第六章第二節)，故相關內容不在此處重複探討。

[385]See UK Department for International Trade, “UK-US Free Trade Agreement”, March 2, 2020, p.9-12.

用於英國整體，並納入適當條款推動業者間的開放與公平競爭。

2. 貨品貿易

（1）貨品市場進入

英國談判目標旨在以互惠為基礎進行關稅自由化，但仍應考量英國敏感產品，特別是英國農產品之特殊情形。其次，英國期待可透過美英 FTA 降低或消除美國進口關稅，促使英國工業產品與農產品可全面進入美國市場。最後，英國要求應發展簡化且現代化之原產地規則（ROO）。

（2）關稅暨貿易便捷化

對於關稅暨貿易便捷化議題，英國希望在美英 FTA 下可確保雙方承諾採取有效且透明化之關務程序，且其程序應具有可預測性。

（3）技術性貿易障礙

在技術性貿易障礙（TBT）方面，英國希望透過移除與抑止貨品貿易限制措施，以減少技術性貿易障礙，同時確保英國市場流通產品之安全與品質。同時，英國期望在美英 FTA 下，該國所製產品可在出口前即針對美國法規進行試驗。另外，英國希望可推動使用國際標準，以進一步促進雙方貿易關係。

（4）食品安全與動植物防疫檢疫措施

關於食品安全與動植物防疫檢疫措施（SPS），英國強調美英 FTA 應維持英國對公眾與動植物的高度衛生標準，包含食品安全；與此同時，為增進英國農業食品進入美國市場之機會，英國希望美國改善對英國貨品進口批准程序的時程與透明性。

3. 良好法規作業與監管合作

英國旨在透過具有透明性、可預測性且穩定性的監管架構，削減雙方監管障礙、促進英國業者與投資人進入美國市場，並改善貿易流通。除此之外，

英國期待美英 FTA 訂定公眾諮詢、使用法規影響評估、透明化與監管合作等重要條款。

4. 透明化

英國談判目標旨在確保美英雙方達到世界級的透明化水準，特別是有關公布影響貿易與投資之措施、公眾諮詢等方面。同時，英國承諾藉由定期共享數據，推動與開放英美資訊共享，進而協助兩國知悉彼此對美英 FTA 之執行情形與效率。

5. 服務貿易

在服務貿易方面，英國希望美國可作出有關市場進入與公平競爭之承諾；同時，在美英 FTA 下應制定對所有服務與特定服務部門之領先規範（best-in-class rules），以協助英國關鍵出口產業如金融服務、專業服務、商業服務與運輸服務等產業之發展。另一方面，英國希望透過美英 FTA，保障英國服務出口業者持續穩定進入美國市場之機會，以及提升美國服務法規之透明化。

除前述服務貿易目標外，英國特別針對公共服務、商業流動、數位貿易、電信服務與金融服務作出特定談判目標，分述如次。

（1）公共服務

英國承諾將保護其規制公共服務之權利，包含國民健康服務（NHS）與英國公共廣電服務（public service broadcasting）。同時，英國將持續確保係由英國政府，而非其貿易夥伴決斷如何營運英國之公共服務。

（2）商業人士移動（Business Mobility）

英國希望藉由增加英國服務提供者與投資人商業往來機會，及美國承認相關人士專業資格，以增加英國服務提供者與投資人在美國營運的機會。

（3）數位貿易

在數位貿易方面，英國期待美英 FTA 可制定先進條款，以提高所有經濟部門展開數位貿易之機會。其次，美英 FTA 應訂定有關促進數據自由流通及避免不當數據在地化的規定，並確保英國可維持其對個資保護的高標準。同時，英國承諾將促進對線上消費者之保護，以及確保英國政府可保護網路使用者免受新興網路攻擊。最後，英國支持減少或消除進入美國數位市場之商業或消費者限制，以及確保電子交易免徵關稅。

（4）電信服務

關於電信服務，英國旨在推動進入美國電信市場之公平性與透明性，並避免貿易扭曲。同時，英國承諾增加英國消費者與產業在美國市場之可及性（accessibility）與連結性。

（5）金融服務

英國承諾增加英國金融服務提供者進入美國市場之機會，減少跨境貿易與投資磨擦，並在金融監管議題方面與美國合作。

6. 投資

在投資方面，美英 FTA 應確保投資之公平與開放競爭，同時解決英國投資在美國面臨的障礙。其次，英國承諾建立全面性規範以保證在美投資之英國投資人，可獲得與其在英國之同等權利與保障，包含不歧視待遇，以及確保英國投資人資產不會被美國政府非法徵收等。另外，英國承諾將維持其規制權，包含持續保護英國「國民健康服務」（NHS）。

7. 智慧財產權

關於智慧財產權議題，英國希望納入可支持英國創意產業之著作權條款；至於專利、商標與設計條款則應符合下列要求：

- 保護英國現行智慧財產權標準，並尋求有效且平衡之機制以鼓勵並支

持創新；

- 保護英國品牌與設計密集貨品，同時保持市場開放與公平競爭；
- 不會增加 NHS 藥價；
- 確保消費者可取得現代科技；及
- 應與英國現行國際責任一致，包含歐洲專利公約（European Patent Convention）所定規則。

另一方面，美英 FTA 應制定相關條款，以促進智慧財產權之管理與執行的透明性與有效性，並推動對智慧財產權議題的跨國合作。另外，英國重申對「杜哈 TRIPS 協定與公共衛生宣言」（Doha Declaration on Public Health and on the TRIPS Agreement）之承諾，以及要求維持對食品與飲料名稱之有效保護，確保不會混淆或誤導消費者產品原產地。

8. 競爭

英國期望美英 FTA 可提供有效的競爭法與執行機制，以促進開放與公平競爭；其次，美英 FTA 應納入透明且不歧視之競爭法，包含在調查階段提供產業與民眾程序權；同時，美英 FTA 應保護消費者核心權益；最後，英國承諾，推動兩國執行機關對競爭與消費者保護議題的有效合作。

9. 產業補貼

在產業補貼方面，英國承諾探討產業補貼條款之適用範圍，以促進開放與公開競爭，並研究多邊及與第三國對產業議題的合作選項。

10. 政府擁有企業與指定獨佔企業（State-Owned Enterprises and Designated Monopolies）

英國旨在透過美英 FTA 避免歧視性與不公平行為，向商業導向之政府擁有企業（State-Owned Enterprises，SOEs）及私人企業提供開放與公平競

爭環境。同時，英國承諾確保 SOEs 的透明化承諾，以及保障英國 SOEs 可持續現今營運方式。

11. 政府採購

針對政府採購議題，英國承諾將提供超越 WTO《政府採購協定》（Governemnt Procurement Agreement，GPA）之市場進入承諾水準，並以明確且可執行之規範與標準為依據。同時，英國承諾完善政府採購規範，並在適用時確保採購程序係簡單、公平、開放、透明且可適用於所有採購實體。最後，英國將適當考量公共利益與服務之情形，包含維持現行對包含國民健康服務（NHS）等關鍵公共服務之保護。

12. 永續性

在永續性方面，英國旨在確保締約方重申對國際環境與勞工標準之承諾，且各締約方不會為創造競爭利益而取消或怠於行使國內環境或勞工保護。其次，美英 FTA 應依據英國環境與勞工標準提供保護。另外，英國希望美英 FTA 可支持英國政府對氣候變遷，以及在 2050 年前達到淨零碳排放（net zero carbon emissions）之目標。最後，美英 FTA 應針對環境與勞工條款採取適當的執行、監督與爭端解決機制。

13. 反貪腐

美英 FTA 應處理貪腐對全球貿易與公平競爭產生的貿易扭曲效果及影響，同時訂定反貪腐之執行、監督與爭端解決機制。

14. 貿易與發展

英國希望協定相關條文可支持英國政府對貿易與發展之目標，包含針對 FTA 對開發中國家之影響進行合作、監督及回應。同時，英國亦希望美英 FTA 持續傳達「永續發展目標」（Sustainable Development Goals）。

15. 貿易救濟

在貿易救濟方面，英國希望美英 FTA 支持市場進入與英國在 WTO 下之承諾，同時加強其透明性、有效性、公平性與比例性。另一方面，美英 FTA 應促進貿易自由化，並確保雙方在遭受不公平貿易行為時獲得保障。

16. 爭端解決

英國旨在建立適當機制，以確保締約方可遵循協定，並允許國與國間之爭端透過一致性、公平性且具有成本效果、透明化與及時性的方式加以解決。

17. 中小企業

英國希望透過下列方式協助英國中小企業（SME）發展，包含：

- 確保美英 FTA 納入詳盡的 SME 專章，以促進美英雙方對互利之 SME 議題進行合作；
- 保障 SME 可輕易取得必要資訊，以自美英 FTA 所產生的貿易機會中獲利；
- 以美英 SME 對話（UK-US SME Dialogue）為基礎，強化美英雙方合作；及
- 確保整部美英 FTA 納入 SME 條款，以支持業者出口服務與貨品。

18. 貿易與女性經濟賦權

英國尋求提升女性經濟賦權（economic empowerment），並期望與美國合作以達成此目標。同時，英國期待藉由承認女性在經濟參與面臨障礙，以此提升女性自美英協定獲取利益之能力。

19. 一般條款

美英 FTA 可納入適當例外條款，允許英國政府享有一定彈性以保護其國內優先政策目標。同時，美英兩國間應訂有迅速及開放的資訊共享機制。最後，英國尋求與美對經濟成長議題進行合作。

20. 適用領土範圍

英國主張美英 FTA 應可適用於英國 4 個構成國，並在適當時可進一步適用於英國皇家屬地（Crown Dependencies）與海外領土（Overseas Territories）。

（二）美國與英國對美英貿易談判目標之分析

1. 兩國均以簽署全面性貿易協定為其目標

盤點美英兩國對美英貿易談判之目標（見表 41），兩者談判目標均包含貨品貿易、SPS、TBT、投資與智慧財產權等傳統議題，亦涵蓋數位貿易、勞工與環境等新興議題，可見兩國均以簽署涵蓋議題全面之貿易協定為其目標。除此之外，英國亦於其整體談判目標明確揭示，同意與美國簽署一項具企圖心且全面性之 FTA，可知英國與美展開全面性貿易談判之積極意向。

表 41　美國與英國對美英 FTA 之談判目標總覽

議題	美國對美英 FTA 之談判目標	英國對美英 FTA 之談判目標
整體目標	--	O
貨品貿易	O	O
SPS	O	O
關稅暨貿易便捷化	O	O
原產地規則	O	O（列於貨品市場進入）
TBT	O	O
良好法規作業	O	O
透明化	O	O
服務貿易	O	O
數位貿易	O	O
投資	O	O
智慧財產權	O	O
藥品及醫療器材之程序正當性	O	--
政府擁有及控制企業	O	O
補貼	O	O
競爭政策	O	O
勞工	O	O（列於永續性）
環境	O	O（列於永續性）
反貪腐	O	O
貿易救濟	O	O
政府採購	O	O
中小企業	O	O
爭端解決	O	O
一般條款	O	O
貨幣	O	--
貿易與發展	--	O
貿易與女性經濟賦權	--	O
適用領土範圍	--	O

資料來源:本研究自行整理

2. 美國與英國談判目標之落差

惟進一步檢視美國與英國對美英貿易談判之目標，可發現兩者所涉議題雖大致相仿，但在服務貿易、藥品與醫療器材、原產地規則、貨品、貿易與發展，及貿易與女性賦權等議題的期待上顯有落差。茲說明如下。

（1）服務貿易

整體而言，儘管兩國均針對服務貿易訂定總體談判目標，但兩國又分別對不同的服務貿易特定部門別訂有個別談判訴求，顯見兩國重視之服務部門有所不同。

首先，美國除了對服務貿易整體訂有目標外，另外對電信與金融服務設立特定目標。在電信服務方面，美國主要要求係促進市場進入機會，允許電信服務提供者合理連接網路等；至於金融服務則係以擴大市場進入機會，改善英國金融監管規則之透明性及可預測性，以及確保英國不會採取限制跨境數據流通之措施，或是要求使用或設置當地運算設施[386]。

相較之下，英國對服務貿易、電信與金融服務的談判目標，雖與美國談判目標相仿，但英國額外針對公共服務及商業流動提出訴求。

在公共服務方面，由於英國在整體目標即言明將國民健康服務（NHS）排除在本次貿易談判之範圍，故針對服務貿易特定部門別，英國強調將維護其規制公共服務之權利，並特別指明係為 NHS 與英國公共廣電服務。至於商業流動方面，英國為提高英國服務者與投資人在美提供服務或投資之機會，特別要求應增加商業旅行機會，並要求美國承認其專業資格；至於美國則未有類似主張或立場。

（2）藥品

關於藥品方面，美國期待英國政府對藥品與醫療器材之給付額機制應具

[386] See USTR, “United States-United Kingdom Negotiations”, February 2019, p.5-6.

備透明性、程序正當性及非歧視性，同時提供美國產品市場進入機會。至於英國在整體談判目標中，即明言不會將 NHS 制度列入談判，且透過 NHS 支付之藥品價格亦不在談判之列。由上可知，美英兩國對於藥品價格之談判取向截然不同。

在英國 NHS 制度下，英國政府對 NHS 制度支付藥品價格訂有上限，因而迫使美國藥商在英國須以較為低廉的價格銷售其藥品，引發川普政府對此項議題的關切[387]。英國工黨黨魁柯賓（Jeremy Corbyn）於 2019 年 11 月曾指出，美英貿易與投資工作小組多次就英國是否開放其藥品市場進行討論，且川普政府要求英國方面應將 NHS 及藥品市場開放列入談判範圍[388]。對此，英國首相強森（Boris Johnson）回應不會將 NHS 置於談判桌；川普也有善意回應，表示同意 NHS 不會列入任何美英貿易協定之談判範圍[389]。

對此，英國政府於今年 3 月 2 日公布其談判目標再次重申強森承諾，明言將 NHS 及 NHS 支付藥品價格排除在美英談判範圍之列，可見英國政府保護 NHS 制度與維持 NHS 藥價之決心。

（3）貨幣

在貨幣條款方面，僅美國在談判目標中，明言應確保英國免於操縱匯率，以免防礙對國際收支的有效調整或因此獲得不公平競爭利益。原則上，美國此項談判目標係依據美國《2015 年兩黨國會貿易優先及責任法》（Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015）第 2 條（b）（11）項所定[390]。

---

[387]See Daniel Boffey, “Trump will insist NHS pays more for drugs in trade deal, says ambassador”, January 31, 2020.

[388]See Frances Perraudin, “Jeremy Corbyn reveals dossier 'proving NHS up for sale'”, The Guardian, November 27, 2019.

[389]See Lianna Brinded, “Trump echoes Johnson: NHS not part of US-UK trade deal,” Yahoo UK, December 3, 2019.

[390]See Section 2(b)(11) of 19 U.S. Code § 4201: “The principal negotiating objective of the United States with respect to currency practices is that parties to a trade agreement with the United States

檢視美國近年來談判成果，美國已在 USMCA 納入類似的貨幣專章，對締約國外匯市場進行規範[391]。另外，美國亦將匯率操縱議題，納入美國與中國大陸的第一階段貿易協定第五章加以規範，顯示此項議題對美國之重要性。相較之下，英國則未有類似主張。

（4）貿易與發展，及貿易與女性經濟賦權

另外，在兩國談判目標內僅有英國特別明定「貿易與發展」及「貿易與女性經濟賦權」之談判目標，要求美英 FTA 條文應支持英國政府對「貿易與發展」之目標，包含針對 FTA 對開發中國家之影響進行合作、監督及回應；同時，英國期待透過美英 FTA 與美合作以提升女性經濟賦權。美國未有類似談判目標。

表 42　美國與英國對美英貿易談判目標之重大差異

議題	美國談判目標	英國談判目標
服務貿易	美國僅針對電信與金融服務訂有特定談判目標。	英國針對電信、金融、公共服務與商業流動均訂有談判目標。
藥品	英國政府對藥品與醫療器材之給付額機制應具備透明性、程序正當性及 非歧視性，同時提供美國產品市場進入機會。	英國明言不會將 NHS 制度列入談判，且透過 NHS 支付之藥品價格亦不在談判之列。
貨幣	應確保英國免於操縱匯率，以免防礙對國際收支的有效調整或因此獲得不公平競爭利益。	--
貿易與發展	--	應支持英國政府對「貿易與發展」之目標。
貿易與女性經濟賦權	--	與美國合作，提升女性經濟賦權。

資料來源:本研究自行整理

avoid manipulating exchange rates in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an unfair competitive advantage over other parties to the agreement, such as through cooperative mechanisms, enforceable rules, reporting, monitoring, transparency, or other means, as appropriate."

[391]See Chapter 33 (MACROECONOMIC POLICIES AND EXCHANGE RATE MATTERS) of USMCA.

三、美英貿易談判進展

美英貿易談判之目標為締結全面性貿易協定，截至 2020 年 10 月底為止，美國與英國已進行五回合談判，雙方持續討論議題包括 SPS、關稅暨貿易便捷化、TBT、良好法規作業、投資、政府控制企業、競爭政策、貿易救濟、金融、跨部門服務業，以及幾近完成之中小企業專章等[392]議題。然而，雙方對美國農業之基因改造食品、氯洗雞肉、美國對歐盟航空器補貼所課徵之關稅、鋼鋁關稅，以及數位服務稅等議題方面仍有爭議，有待後續談判加以解決。

在協定談判時程方面，英國雖已於 2020 年 1 月脫歐，但至 2020 年底前的過渡期期間，仍為單一市場及關稅同盟成員，須待此過渡期過後方可與其他國家簽署貿易協定。然而，由於美國《貿易促進授權法》（Trade Promotion Authority, TPA）將於 2021 年 6 月到期，故美英原則上須趕在明年 4 月前完成談判，以允許美國在 4 月前向國會提交美英協定，以適用 TPA 之協定快速批准程序（fast-track）。

另一方面，因美國總統大選將於 11 月 3 日展開，目前民主黨候選人拜登對於英國因應脫歐所制定之《內部市場法案（Internal Market Bill）》已表示反對，並揚言可能因此無法與英國簽署貿易協定，對美英貿易談判增添變數。由於美英談判在美國總統大選前未能完成談判，故大選結果勢必影響後續雙方談判方向與進展，有待追蹤觀察。

（一）美英第一回合談判進展

美國與英國於 2020 年 5 月 5 日至 15 日，透過遠距會議正式展開首輪貿易談判。此次與會談判人員高達 200 名，並分為近 30 個談判小組，以便同時針對所有議題進行協商。

美國貿易談判代表萊泰澤（Robert Lighthizer）與英國國際貿易部長特

[392] Inside U.S. Trade, As U.S. election looms, U.S. and UK to tackle thornier issues, 2020/09/02.

拉斯（Elizabeth Truss）在首輪談判開幕時發布聯合聲明，指出雙方均同意自由貿易協定（Free Trade Agreement，FTA）將有助於美英經濟的長期健全發展，且 FTA 對雙方經濟自疫情打擊裡復甦至關重要。基此，美英咸認達成 FTA 為雙方的優先目標。儘管目前雙方並未對談判訂立期限，但美英誓言將加快談判步調，並承諾投入必要資源以快速取得進展。

在該項聯合聲明裡，萊泰澤明言美英雙方計畫談判一項「有企圖心且高標準（ambitious and high-standard）之貿易協定」，並應與 USTR 公布之談判目標相符。同時，萊泰澤在開幕致詞時進一步闡明，美國以在數位及其他服務部門達成高標準之協定為目標。此輪談判於 5 月 15 日結束後，英國特拉斯部長 18 日對外發表聲明，表示本回合談判相當「積極且有建設性」（positive and constructive），且兩國均希望加快談判步調，以加速完成全面性貿易協定；第二回合談判預計於 6 月 15 至 22 日展開，並視新冠肺炎疫情發展，再決定以遠距或實體會議方式進行。此前各議題小組仍會持續磋商[393]。

依據特拉斯部長之聲明，第一回合談判主要聚焦於支持「疫情後的復甦」（post-pandemic recovery），並以服務業、投資與數位貿易為雙方均有高度企圖心的優先領域。同時，英美兩國承諾盡快完成中小企業專章，並持續進行美英中小企業對話（UK-US SME Dialogue）[394]。首輪談判主要涉及領域如表 43。

[393] See Hannah Monicken, "UK: First round of trade talks with U.S. 'positive and constructive'", Inside U.S. Trade, May 18, 2020.

[394] https://www.gov.uk/government/news/negotiations-on-the-uks-future-trading-relationship-with-the-us-update (last visited on 2020/5/20)

表 43　美英第一回合談判涵蓋議題

1.	中小企業	11.	經濟	21.	政府控制企業
2.	法律小組－爭端	12.	關稅	22.	服務部門
3.	貿易救濟	13.	部門別附件	23.	智慧財產權
4.	原產地規則	14.	跨部門服務（Cross-cutting service）	24.	政府採購
5.	投資	15.	總體與工業貨品之市場進入	25.	永續性-反貪腐
6.	法律小組－核心文件	16.	良好法規作業	26.	紡織品之市場進入
7.	TBT	17.	金融服務	27.	SPS
8.	競爭	18.	永續性-環境與勞工	28.	補貼
9.	數位	19.	整體協調（General Coordination）		--
10.	電信	20.	農產品之市場進入		--

資料來源:本研究自行整理

另一方面，各界多認為農業議題預計將成為美英談判的關鍵議題之一。美國參議院財政委員會主席葛拉斯里（Chuck Grassley）日前表示，希望英國可在美英貿易協定下，開放基因改造食品與含賀爾蒙牛肉產品（hormone-treated beef）之市場。至於英國北美貿易專員菲力普森（Antony Phillipson）則表示，英國知悉農業議題的重要性，並主張農業談判應對雙向對等，希望美國可削減英國進口起司與蘇格蘭威士忌之關稅。

除此之外，菲力普森提出美英雙方間仍存有若干重要議題有待討論，包含英國開徵數位服務稅、美國持續對英國進口鋼鋁產品加徵 232 條款關稅，以及美國針對歐盟長期補貼空中巴士（Airbus）而對歐盟產品加徵報復性關稅亦波及至英國產品等。儘管前述議題不在雙方貿易談判範圍之列，但菲力普斯指出雙方可望同步進行磋商[395]。基此，前述議題或有影響美英貿易談判

[395]Inside U.S. Trade, 2020/05/05, "U.S., UK addressing all chapters of a possible trade deal in first session" ; Washington Trade Daily, 2020/05/05, "US-UK Trade Talks Begin Tomorrow," and 2020/05/06, "Unions, CSOs on US-UK FTA"；BBC 中文網，2020/05/07，「英國脫歐：英國與美國、歐盟貿易談判的棘手之處」，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk-52563607，後瀏覽日：2020/05/18

進展之可能性。

（二）美英第二回合貿易談判

美國與英國第二回合談判於 2020 年 6 月 15 至 26 日展開，本回合共討論 20 項議題。英國國際貿易部長特拉斯（Elizabeth Truss）於 6 月 30 日向英國國會說明談判進展時表示，此回合談判亦為「積極且有建設性」，但強調英國將保護其「國民健康服務」（National Health Service, NHS）制度，且不會對環保、動物福祉與食品安全標準予以妥協。

另一方面，雙方本回合在「中小企業」草案專章取得較多進展，並同意下屆「美英中小企業對話」（the SME Dialogue）將於 2020 年 10 月在波士頓舉行[396]。至於專業服務業部分，美英雙方皆同意高於既有標準，加強監管機構承認相關資格與執照之合作，亦討論部分可能有利於法律服務業之提案。[397]第二輪談判主要涉及之 20 項議題如下表：

表 44　美英第二回合談判涵蓋議題

1.	一般條款	11.	關稅及貿易便捷化
2.	貿易救濟	12.	SPS
3.	服務業－專業服務業	13.	投資
4.	中小企業	14.	法律小組－核心文件
5.	服務業－運輸服務業	15.	部門別附件
6.	反貪腐	16.	環境
7.	競爭政策	17.	政府控制企業
8.	跨部門服務	18.	技術性貿易障礙
9.	金融服務	19.	經濟
10.	良好法規作業	20.	其他如創新及女性經濟賦權等議題

資料來源:本研究整理。

[396]註：於美英第三回合貿易談判期間已決定延期至 2021 年春季。

[397]Elizabeth Truss, Negotiations on the UK's Future Trading Relationship with the US: Update, Statement made on 30 June 2020, https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2020-06-30/HCWS324

至於在談判期限方面，英國北美貿易專員菲力普森（Antony Phillipson）於 6 月上旬曾表示，雙方將以在 11 月美國總統大選前完成談判為目標，但特拉斯澄清，兩國對於達成協議未設有任何期限，並強調英國所簽署的協定應為公平、互惠且有利於英國國民與經濟。[398]

對此，美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）於美國國會聽證會中亦表示，雙方幾無可能於 2020 年底前完成談判[399]。美國國會研究服務處（Congressional Research Service, CRS）7 月更新報告也支持此一說法，認為英國雖於 2020 年 1 月 31 日脫歐，但截至 2020 年底前的過渡期間，英國仍是歐洲單一市場及關稅同盟成員，需遵守歐盟法規；過渡期後，英國才可重新獲得其貿易政策的控制權，自由加入與其他國家之貿易協定。因此英國與歐盟之關係，以及是否延長過渡期，將影響美英談判進程[400]。

（三）美英第三回合貿易談判

美國與英國第三回合談判於 2020 年 7 月 27 日至 8 月 7 日展開。本回合共舉行 33 場會議，涵蓋 21 項議題；其中，智慧財產權及原產地規則議題已進入文本討論階段，且多數章節亦有進一步進展[401]。另外，雙方在第三回合談判結束後仍將持續討論，並交換市場進入初步提案。在此之中，英國特別關注蘇格蘭威士忌關稅議題，並表示難以接受目前美國對其所課徵之 25%關稅。另一方面，由於新冠肺炎疫情，雙方做出共同決議，將原安排 2020 年

[398]Inside U.S. Trade, “UK’s Truss: ‘Detailed discussions on text’ during second round with U.S.”, 2020/06/30

[399]Inside U.S. Trade, “UK’s Truss: ‘Detailed discussions on text’ during second round with U.S.”, 2020/06/30

[400] CRS, Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement, Update July 8, 2020, https://www.everycrsreport.com/files/2020-07-08_IF11123_ea3e26109ae1910ce40e3bfe4543a42f3467bb36.pdf (last viewed: 2020/10/28)

[401]Department for International Trade and The Rt Hon Elizabeth Truss MP, UK, “Negotiations on the UK’s Future Trading Relationship with the US: Update”, 2020/08/12, site: https://www.gov.uk/government/news/negotiations-on-the-uks-future-trading-relationship-with-the-us-update--2 (last viewed: 2020/10/21)

度之美英中小企業對話，延後至 2021 年春季舉行。[402]關於第三輪談判主要涉及之 21 項議題如下表：

表 45　美英第三回合談判涵蓋議題

1.	良好法規作業	12.	國際收支
2.	TBT	13.	原產地規則
3.	智慧財產權	14.	跨部門服務
4.	投資	15.	法律小組－核心文件
5.	SPS	16.	市場進入－紡織品
6.	政府控制企業	17.	貿易救濟
7.	反貪腐	18.	市場進入
8.	金融服務	19.	關稅暨貿易便捷化
9.	競爭	20.	部門別附件
10.	環境	21.	電信
11	服務業－專業服務業	--	--

資料來源:本研究整理。

關於美國總統大選候選人對美英談判之立場，代表大西洋兩岸企業的英美商業集團（British American Business, BAB）總經理亞當（Emanuel Adam）於今年 9 月受訪時表示，美英協議係川普政府與英國的優先目標之一；倘若最終拜登（Joe Biden）勝選，由於拜登之經貿政策專注於美國經濟復甦，故亞當認為如美英屆時仍未解決雙方關切議題，則拜登政府持續進行美英談判的可能性較低。同時，亞當進一步指出拜登政府可能會轉向重建英歐關係為其優先目標[403]。

至於談判時限方面，由於英國必須待脫歐過渡期後才可重新取回對外締

[402]Department for International Trade and The Rt Hon Elizabeth Truss MP, UK, “Negotiations on the UK’s Future Trading Relationship with the US: Update”, 2020/08/12, site: https://www.gov.uk/government/news/negotiations-on-the-uks-future-trading-relationship-with-the-us-update--2 (last viewed: 2020/10/21); Inside U.S. Trade, “Truss: U.S., UK to exchange first market-access offers before next talks,” 2020/08/12.

[403] Inside U.S. Trade, "As U.S. election looms, U.S. and UK to tackle thornier issues", 2020/09/02.

結貿易協定之權力，但美國 2015 年《貿易促進授權法》（Trade Promotion Authority, TPA）將於 2021 年 6 月到期，美國方面最遲應於 2021 年 4 月前向國會提交協定，以適用 TPA 之協定快速批准程序（fast-track）。[404]

（四）美英第四回合貿易談判

美國與英國第四回合談判於 2020 年 9 月 8 日至 9 月 18 日展開。本回合啟動前，美英已達成重要里程碑，首次交換各自產品降稅清單，並進行一系列市場進入討論。本回合美英雙方共舉行 29 場會議，涵蓋 16 項議題，其多數章節已展開深入討論，同時進行詳細的文本討論。另外，在第四回合結束後雙方仍將進行討論，內容涉及電信、智慧財產權、市場進入及原產地規則[405]。整體而言，第四輪談判主要涉及之議題如下表：

表 46　美英第四回合談判涵蓋議題

1.	SPS	9.	投資
2.	關稅暨貿易便捷化	10.	經濟
3.	競爭	11.	跨境服務貿易
4.	TBT	12.	補貼
5.	市場進入	13.	部門別附件
6.	金融服務	14.	法律小組－核心文件
7.	良好法規作業	15.	貿易救濟
8.	原產地規則	16.	政府控制事業

資料來源:本研究整理。

[404]Inside U.S. Trade, "As U.S. election looms, U.S. and UK to tackle thornier issues", 2020/09/02.

[405]Department for International Trade and The Rt Hon Elizabeth Truss MP, “Negotiations on the UK’s Future Trading Relationship with the US: Update”, https://www.gov.uk/government/news/negotiations-on-the-uks-future-trading-relationship-with-the-us-update--3 (last viewed: 2020/10/22); Inside U.S. Trade, "As U.S. election looms, U.S. and UK to tackle thornier issues", 2020/09/02.

值得注意的，英國強生政府於 2020 年 9 月 9 日提出《內部市場法案》（Internal Market Bill），其目的係對脫歐後英國境內貨品、服務、專業資格認證等進行安排。然而，其中涉及北愛爾蘭部分恐違反脫歐協議，建立北愛爾蘭、愛爾蘭與歐盟之硬邊界，並違反 1998 年與愛爾蘭簽署的《貝爾法斯特協議》（Belfast Agreement）。

對此，美國眾議院黨魁暨民主黨議員佩洛西（Nancy Pelosi）於 2020 年 9 月 10 日表示，若英國脫歐過程中透過《內部市場法案》違反《貝爾法斯特協議》，破壞北愛和平，美英將無法簽署貿易協定[406]。美國眾議院外交事務委員會與總統候選人拜登（Joe Biden）也分別於 9 月 16、17 日呼應佩洛西說法[407]。然而，英國國會仍於 9 月 29 日三讀通過《內部市場法案》，英國此舉或將影響美英後續談判。

（五）美英第五回合貿易談判

美國與英國第五回合談判於 2020 年 10 月 19 日至 31 日展開，此回合也是美國大選前的最後談判回合。由於民主黨總統候選人拜登已表態不支持英國《內部市場法案》，並威脅可能因此無法與英國簽署貿易協定，相對強硬之作法為談判增添變數，目前各界多靜待美國選舉結果出爐。

特拉斯於 10 月 20 日表示，英美雙方正強化談判力道，待美國大選後可繼續推進談判。特拉斯並表示，希望能與美國達成全面、具有前瞻性之協議[408]。目前美英雙方對於談判進展樂觀，萊泰澤更表示協定應該很快就能達成，

[406]CNN, “Pelosi warns 'no chance' of US-UK trade deal if Brexit violates international treaty”, 2020/09/10, https://edition.cnn.com/2020/09/10/politics/nancy-pelosi-brexit-congress-uk-gbr-intl/index.html; Nancy Pelosi on Twitter, 2020/09/10, https://twitter.com/speakerpelosi/status/1303815868011380744, (last viewed: 2020/10/28).

[407]Joe Biden on Twitter, 2020/09/17, https://twitter.com/joebiden/status/1306334039557586944 (last viewed: 2020/10/28).

[408]Inside U.S. Trade, “UK’s Truss says U.S. talks ‘intensifying,’ but can hurdles be cleared?”, 2020/10/21.

對於目前進展表示滿意[409]。

截至 10 月 30 日止，第五回合談判仍在進行中。觀察第一至第四回合持續討論之議題，除進展較快，幾乎已完成之中小企業專章外[410]，包括 SPS、關稅暨貿易便捷化、TBT、良好法規作業、投資、政府控制企業、競爭政策、貿易救濟，以及金融、跨部門服務業都是雙方持續討論之議題。

關於美國氯洗雞肉、基改食品、美國因報復歐洲空中巴士補貼而波及英國關稅；以及英國要求免除鋼鋁關稅等，仍屬較為棘手未獲解決之議題。在數位服務稅方面，由於美國已於 6 月對包含英國在內之歐洲數位服務稅啟動 301 調查[411]，同月美國亦退出 OECD 數位服務稅談判，曾有英國媒體報導英國政府將為達成美英貿易協定而取消數位稅，然英國政府已否認此一說法，並說明目前英國數位稅係臨時性措施，待取得適當全球性解決方案後將取消此一措施[412]。

[409]Reuters, “U.S., Britain upbeat as trade talks enter new round”, 2020/10/21, https://www.reuters.com/article/us-britain-usa-trade-progress-idUSKBN2752D0 (last viewed: 2020/10/28).

[410]Inside U.S. Trade, As U.S. election looms, U.S. and UK to tackle thornier issues, 2020/09/02.

[411]USTR, Section 301 – Digital Services Taxes, https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-digital-services-taxes, 2020/06/05(last viewed: 2020/10/28).

[412]CNBC, “U.K. denies report that it will scrap digital tax to reach a U.S. trade deal”, https://www.cnbc.com/2020/08/24/uk-denies-report-itll-end-digital-tax-to-get-a-trade-deal-with-the-us.html, 2020/08/24 (last viewed: 2020/10/28).

第三節　小結

一、美國參與多邊相關活動之政策方向分析

（一）美國對 WTO 改革之具體立場

歸納美國在 2020 年參與之多邊活動與政策，可知川普政府在本年度延續去年政策方向，繼續以推動 WTO 改革並提出全新改革提案作為其最為重要的多邊活動施政方針之一。

綜合以上美國對 WTO 改革之具體提案，可知目前川普政府推動 WTO 改革之重點如下：

- WTO 應建立可適用於全體會員之基礎關稅稅率，僅允許 WTO 會員對敏感性產品訂定例外稅率；
- 除非係為促進鄰國間之區域整合，否則 WTO 會員應停止締結 FTA，並將真正且無條件之最惠國待遇適用於所有 WTO 會員；
- 強大或先進經濟體不應享有 WTO 之特殊與差別待遇：

  針對此項改革提案，美國已進一步在今年修正其平衡稅法指定之「開發中國家與低度開發國家清單」，以移除部分國家之開發中國家地位，使其不再在美國平衡稅調查中享有特殊待遇；

- 針對貿易扭曲行為制定全新規則：

  關於貿易扭曲行為，美國在美歐日三方部長會議則進一步對產業補貼進行討論，並具體對現行 WTO 補貼規則提出修正主張。此外，美國亦與巴西、日本在 WTO 提出「市場導向條件」之聯合聲明，呼籲 WTO 會員之企業應遵循所提出之 8 項標準，包含企業可以依照市場訊號，自由決定價格、成本、投入要素、採購及銷售，並依照市場訊號作出投資決定等項。

- 將 WTO 爭端解決機制改為一審制，且判決僅對當事雙方有拘束力而不具有判例性質，以解決上訴機構造法之問題；
- 在漁業補貼方面，美國則主張應對導致過度捕撈以及過漁之補貼設立金額上限。

（二）美國對新任 WTO 秘書長人選之立場

因 WTO 前任秘書長阿茲維多提前離任，WTO 自今年 6 月開始進行新任秘書長選任活動，經過三輪諮商結果，目前較可能達成共識的人選為奈及利亞籍候選人伊衛拉，她已取得若干非洲、加勒比海及歐盟 27 國之支持背書[413]。

相對於此，美國則聲明支持韓國籍候選人俞明希，因為俞明希具有豐富的國際經貿談判經驗。然而進一步深究緣由，美國選任俞明希的理由應在於美中衝突持續中，或有考量到奈及利亞與中國大陸關係相當緊密並收受來自中方的大量經濟援助[414]。

然而在美國政府即將由拜登接手後，可預期的美國參與 WTO 的模式將有調整，其中或者從支持奈及利亞籍 WTO 候選人擔任秘書長的改變開始。拜登與川普主張的重大差異之一，則是拜登認為美國應在國際組織參與、國際秩序與規則制訂上，重建美國公信力與回復主導地位，在此目標下則首要工作是修復美國與昔日盟友的關係，此外也應強化美國與非洲、拉丁美洲國家的聯繫網絡，且尋求美國與這些國家的合作機會。換言之，支持奈及利亞籍擔任 WTO 新一任秘書長，不僅修復美國這幾年在 WTO 與歐盟等會員不同調的矛盾關係外，不排除是拜登政府對非洲國家遞出橄欖枝的可能一步。

[413]See Emma Farge and Stephanie Nebehay, “U.S. rejection throws WTO leadership race into confusion”, REUTERS, October 29, 2020.

[414]See Jenna Gibson, “South Korea Holds out Hope for WTO Director-General Role”,the DIPLOMAT, October 29, 2020.

（三）美國在 WTO 場域提出之 COVID-19 倡議

由於 COVID-19 疫情已對全球經貿環境造成極大衝擊，包含美國在內的 WTO 會員紛紛提出因應方案與倡議，以強化國際共識與合作。對此，美國亦有在 WTO 場域內參與提出 COVID-19 倡議與聲明，其重要內容包含：(1)各會員應通知 WTO 其為因應疫情所採取之貿易相關措施，並分享相關資訊；(2)儘速取消不必要的貿易限制緊急措施；(3)因應疫情之貿易措施應具有針對性、比例性、透明性、暫時性，不造成不必要貿易障礙並與 WTO 規則一致；(4)促進重要醫療用品與其他關鍵貨品、服務之流動與自然人必要的跨境流通；(5)強調電子商務與貿易便捷化之重要性，並加速與簡化通關程序；(6)協助低度開發國家與微中小型企業渡過疫情衝擊；及(7) 支持多邊貿易體系與 WTO 改革。

透過前述倡議與聲明，顯示在 COVID-19 疫情背景下，美國現階段仍相當看重 WTO 的功能，除希望透過 WTO 呼籲各國消除不必要貿易限制措施，允許有需要之人取得關鍵貨品之外，並期許 WTO 盡力在後疫情階段協助低度開發國家與微中小型企業渡過疫情衝擊，進一步促進全球經濟復甦。

二、美國參與區域及雙邊經濟整合之政策方向分析

本節以美國與英國推動 FTA 之僅進展，作為探討美國今年度參與區域經濟整合之政策方向參考。

原則上兩國均以簽署全面性貿易協定為其目標，但在若干議題仍有相當落差；其中最關鍵的問題應在於是否納入英國的「國民健康服務」（NHS）制度。惟最終兩國領袖均同意將 NHS 排除於談判範圍之外，此項決定顯然有助於英美談判進展。觀察今年度美英談判進展，截至 2020 年 10 月 30 日止，美英兩國共已進行五個正式談判回合，且在各個回合結束後兩國亦未停止談判步伐。儘管因為新冠肺炎疫情緣故，兩國迄今未曾進行實體會議，但實際上雙方透過線上會議進行談判之進展亦相當快速。目前雙方已幾近完成

中小企業專章並交換市場開放提案，並對 SPS、關稅暨貿易便捷化、TBT、良好法規作業、投資、政府控制企業、競爭政策等議題同時進行談判；其中已有多項議題進入文本討論階段。因此目前英美談判進度相當樂觀，儘管仍有美國農業之基因改造食品、氯洗雞肉、美國對歐盟航空器補貼所課徵之關稅、鋼鋁關稅，以及數位服務稅等問題有待解決。

惟美英談判勢必延續至總統大選結果後方能繼續，但是民主黨拜登在選前已明白表示，其反對英國為脫歐制定之《內部市場法案》，並揚言恐將因此無法與英國簽署貿易協定。則大選後已確定，2021 年將由拜登入主白宮下，對現階段看似順利的美英 FTA 談判反增添新的變數。

最後，關於美英談判仍須注意其談判時限，由於美國《貿易促進授權法》（TPA）將於 2021 年 6 月到期，故原則上美國應在 2021 年 4 月向國會提交協定文本，以適用 TPA 之快速批准程序，此項時限或將成為未來美英加快談判速度的推力之一。

第七章　美國兩大黨總統競選經貿政見之觀察

第一節　美國兩大黨總統候選人政見分析

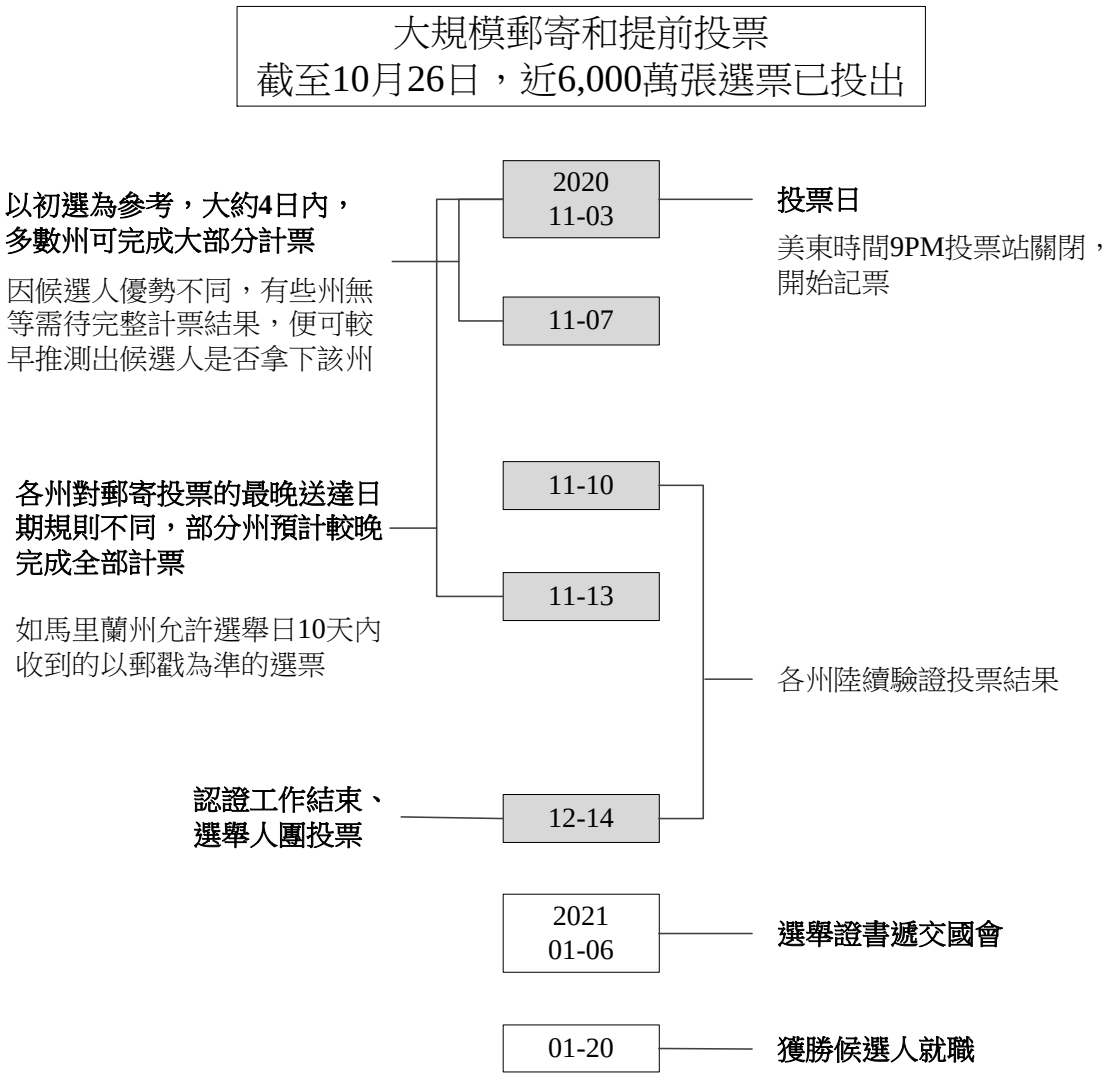
一、共和黨、民主黨總統初選簡要歷程

在川普、拜登循黨內初選機制，分別於 8 月 24 日共和黨全國代表大會、及 8 月 17 日民主黨全國代表大會 獲得正式提名後，依美國總統大選既有慣例，總統候選人將進行三場電視辯論、副總統候選人進行一場電視辯論。川普總統與拜登於美東時間 9 月 29 日完成第一場電視辯論，而彭斯（Mike Pence）副總統與賀錦麗（Kamala Harris）辯論也於美東時間 10 月 7 日進行。然因川普總統確診 COVID-19，雖然快速出院並回復競選活動，原定於 10 月 14 日的第二場電視辯論則因為雙方歧見而取消，最後僅如期完成第三場 10 月 22 日的電視辯論活動。

儘管有所波折，但美國總統大選仍於 11 月 3 日順利舉行。因 COVID-19 疫情影響，美國選民此次使用「郵寄投票」（vote by mail）的比例增加。部分州郡的基層郵政局已向州政府事前已表示無法在 11 月 3 日前完成所有選票的郵寄，以賓夕法尼亞州（著名搖擺州）為例，儘管選民最遲仍可在 10 月 26 日前線上申請郵寄投票，但該州基層郵局幾無能力在 10 月 27 日至 11 月 2 日間將選票送抵申請者家中；其次對於郵寄選票的開票，各州投票中心、基層投票站能否在選舉當天完成票數清點與公開恐將是極大困難。[415]回顧本次美國總統大選關鍵時間點，詳見下圖。

[415]「美國郵政局緣何成總統大選的爭議焦點」BBC 中文網 https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53814447 (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日)

2020美國總統大選關鍵時間點



資料來源：參考自端傳媒，本報告重製圖

圖 10　美國總統大選關鍵時間點

二、民主、共和兩黨經貿政見分析與比較

就民主黨總統候選人拜登、共和黨總統候選人川普的背景、及競選時表達的政策理念，首先簡要歸納主張；其次依據外交政策、經貿與區域經濟整合、對中關係立場等三個面向，分析比較兩人的政策訴求重點與異同。此外，本報告也將民主黨副總統候選人賀錦麗在經貿議題的主張與發言納入研析，主要考量為賀錦麗的出身背景及其人格特質，對爭取非裔、移民、女性選民的投票支持似頗具影響力[416]；又拜登已高齡 79 歲，為勝任美國總統一職，可能於工作負擔或分工上，將使賀錦麗扮演更積極角色，甚至可能為 2024 年角逐美國總統的明日之星，因此其政策訴求對拜登政府或民主黨政策走向應有一定影響力。

（一）拜登、賀錦麗與川普之背景與競選政見解析

1. 民主黨總統候選人團隊之選舉政見

在拜登、賀錦麗獲得民主黨正式提名作為美國總統、副總統候選人後，其團隊陸續提出針對美國內政與外交領域諸多競選政見、時事議題評論等，扼要彙整如下：

- 恢復美國國際領導力計畫（The Power of America’s Example）：由拜登執政的美國政府將領導民主世界正面應對 21 世紀的挑戰，例如氣候議題、核武擴散、大國侵略、恐怖主義、網路攻擊等；拜登重視美國外交政策的道德面向並且強調應當拋棄諸多根深蒂固的偏見、致力於反貪腐、捍衛選舉過程的公平、敦促美國與其他國家的人權進程。在恢復美國國際領導力的過程中，美國的中產階級將會扮演最重要的角

[416] 在目前社會科學的實證研究中，移民、種族的變項確實顯著地影響了選民的投票行為，但是性別對投票行為的影響並不顯著。換言之，移民、非裔選民較傾向支持民主黨總統候選人，但女性選民並不特別支持民主或共和黨的總統候選人。以 2016 年美國總統大選為例，女性選民反而較支持川普而非希拉蕊。資料來源：https://www.hindustantimes.com/analysis/the-importance-of-kamala-harris/story-qOkh8mKA0ubBCaNMd1KE8L.html (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 27 日)

色，進而團結民主國家的經濟實力。[417]

- 投資中產階級競爭力計畫（Invest in Middle Class Competitiveness）：由拜登執政的美國政府將在未來10年內投入1.3兆美元創造美國更多更良好的工作機會、興建具韌性且能減少溫室氣體排放的基礎設施（電動車相關設施、維修交通運輸系統等）、縮短城鄉與貧富差距；這些舉措都將使得美國中產階級在全球經濟與國際經貿中具備十足的競爭力。[418]

- 清潔能源革命與環境正義計畫（Clean Energy Revolution and Environment Justice）：由拜登執政的美國政府將帶領美國成為世界清潔能源產業的領導國，除了為美國中產階級創造良好的工作機會，也計畫將清潔能源相關技術進一步輸出至全球各地；拜登將確保2050 年美國達成 100%碳中和、重新加入《巴黎協定》（Paris Agreement）。[419]

- 與中美洲國家共同打造安全與繁榮的夥伴關係（Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America）：由拜登執政的美國政府將致力於修復與中美洲國家的外交關係，並且屏除過往對來自中美洲國家移民的諸多偏見，將投入 7.5 億美元支持薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯的援助計畫，試圖透過經濟成長與改善貧困的方式緩解移民議題的諸多分歧與衝突；此外將在未來四年提供約 40 億美元的預算協助北、拉丁美洲各國共同針對移民議題

[417]"The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century" Biden & Harris https://joebiden.com/americanleadership/ (last visited on October 7th, 2020).

[418]"The Biden Plan to invest in middle class competitiveness" Biden & Harris https://joebiden.com/infrastructure-plan/ (last visited on October 7th, 2020).

[419]"The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environment Jutice" https://joebiden.com/climate-plan/ (last visited on October 7th, 2020).

進行交流與合作。[420]

- 重建美國供應鏈計畫（Rebuild U.S. Supply Chains）：為了因應 COVID-19 疫情，由拜登執政的美國政府將盡力確保所有能用於 COVID-19 疫情相關物資（如藥品、醫材、檢測耗材等）供應無虞，且建立能供應關鍵、戰略重要物資之供應鏈；此外，諸如能源、電網、半導體、電子技術、資通訊技術、電信基礎設施、關鍵原物料供應等，也都一併建立位於美國境內的供應鏈（或是與可信任之盟邦、友好國家進行合作）。一旦拜登勝選，將於上任後 100 天內與國會一同起草《關鍵供應鏈審查法案》（Critical Supply Chain Review）透過制度的強制力進一步確保供應鏈與國家利益得以被維護。[421]

- 全美製造計畫（Made in All of America）：由拜登執政的美國政府將致力於確保所有美國工人都能受益於「全美製造」計畫，且重視美國境內製造業、供應鏈的全面復甦與重整，以利美國政府應對未來的挑戰。又拜登將全力注資 4,000 億美元推動「購買美國貨」計畫（Buy America）並以此推動美國清潔能源、基礎建設的全面更新，投資 3,000 億美元投資電動汽車、輕質材料、5G 電信網路設施、人工智慧等具備領導地位的尖端科技。[422]

- 對印度外交政策：拜登任職於參議院外交關係委員會主席期間，積極支持美國與印度針對核子武器的限制進行討論與合作，同時重視美國與印度之間對民主、人權的價值共享；然而，拜登在競選美國總統的過程中亦公開表示對喀什米爾（Kashmir）議題[423]的關切，認為印度

[420]"The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America" https://joebiden.com/climate-plan/ (last visited on October 7th, 2020).

[421]"The Biden to Build U.S. Supply Chains and Ensure the U.S. Does Not Face Future Shortages of Critical Equipment " https://joebiden.com/supplychains/ (last visited on October 7th, 2020).

[422]"The Biden Plan to Ensure the Future is Made In All of America by all of America's Workers " https://joebiden.com/made-in-america/ (last visited on October 7th, 2020).

[423]基於歷史、地緣、宗教等複雜因素，位於圖博高原西端與南亞最北端的喀什米爾向來是爭議區域，目前係由印度政府實質控制。2019 年 8 月 12 日印度國會修改憲法取消了喀什米爾地區的自治地

政府應容許喀什米爾地區享有高度自治與宗教自由的基本人權。[424]

- 印太地區的戰略：拜登競選團隊首席國安幕僚 Jake Sullivan[425]（拜登也公布將提名為白宮國家安全顧問）曾投書《外交》（Foreign Affairs）表示，他認為美中勢必在印太地區出現對峙(tussle)，但面對中國軍力的崛起，美國需接受難以維持印太地區的軍事優越地位；但中國大陸也應接受美國將維持在該區域的軍事力量、並會持續在印太地區扮演最重要的利害關係人，並捍衛自由航行權。其次，Sullivan 也表示美國關係應避免讓其他第三國在兩強之間為難，美國更應從符合這些第三國利益的角度讓他們選擇與美國並肩，其特別指出這個策略應先落實在回應中國「一帶一路」上，與其美國和中國大陸競逐建港、搭橋或鋪設鐵路，不如先對這些國家進行高品質、高標準的建設投資上，以實質促進這些一帶一路國家的永續發展及邁向民主化。

- 朝鮮半島無核化政策：拜登接受了澳洲智庫「洛伊研究所」（Lowy Institute）的訪問，表達了自己對韓國外交政策的兩個重點：(1)倘若朝鮮核武議題沒有實質且明確的進展，自己將不會與金正恩進行會面；(2)拜登將調整川普對《特別措施協議》（Special Measures Agreement）[426]的諸多舉措，不會單方面即主張撤離駐韓美軍。簡言之，拜登對韓

位，此舉不僅存在侵犯基本人權與宗教文化的爭議，亦引起印度與巴基斯坦的外交分歧。但深入分析，能意識到印度政府的舉措旨在回應中國大陸政府欲透過「一帶一路」計畫帶動「中巴經濟走廊」的發展，並在同樣存在爭議的中印邊界興建更多交通運輸公路（使得中國大陸政府能更快速運輸軍事部隊至中印邊界），這迫使印度政府高層認為需要取消喀什米爾的自治地位以鞏固國家主權利益與安全。資料來源：https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49322250 (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 8 日)

[424]"Trump or Biden — who is better for India? The answer lies in a 14-year-old dream" The Print "https://theprint.in/opinion/trump-or-biden-who-is-better-for-india-the-answer-lies-in-a-14-year-old-dream/498074/ (last visited on October 7th, 2020).

[425]傑克・蘇利文（Jake Sullivan）1976 年出生於美國，擁有耶魯大學法學博士學位。2008 年起陸續服務於希拉蕊團隊、歐巴馬團隊並負責協助總統候選人在政策辯論方面的實務工作；2011-13 年任職歐巴馬白宮辦公室政策規劃主任，2013-2014 年任美國副總統辦公室國家安全顧問，並參與了利比亞議題、敘利亞議題、緬甸外交、伊朗核武談判等實際決策工作。目前是民主黨總統候選人拜登選舉團隊首席國安顧問。

[426]《特別措施協議》（Special Measures Agreement），由於美國與韓國在軍事同盟方面存在著《共

外交政策將重拾歐巴馬總統時期的外交路線。

- 與來自中國大陸的挑戰相並存（How America Can Both Challenge and Coexist With China）： Jake Sullivan 也在前述投書《外交》（Foreign Affairs）一文中表示，美國對中國大陸的外交政策不宜急於使用「戰略競爭對手」一詞，因「戰略」一詞會引發更多內涵為何之疑問。美中外交關係不應尋求類似冷戰時期的針鋒相對，而是強調有利於美國利益與價值並嘗試與來自中國大陸的挑戰相並存，且所謂「共存」應涉及「「競爭」與「合作」的考量。進一步言，共存的概念，是指接受「競爭」已是客觀條件並試圖管控此一競爭態勢，而非否認競爭的存在。儘管亞洲區域因為中國大陸的崛起而提高了許多發生衝突的風險，但是目前形勢絕非如冷戰時期的柏林、古巴那般一觸即發。美國與中國大陸的競爭，不會使得世界再次陷入代理人戰爭或是意識形態的兩相對壘。[427]

- 邁向持續性的威懾(Toward Sustainable Deterrence)：在台海議題方面，Jake Sullivan 表示美中之間的競爭必然在印太地區(尤以南海、北海、台海與朝鮮半島)更加激烈，儘管雙方都不希望衝突發生，但隨著美、中兩國在印太地區越加活躍，要提防小規模的軍事衝突或擦槍走火上升為區域性的軍事對抗。美國將繼續在印太地區扮演最重要的利害關係人，並且捍衛自由航行及與美國既有盟友的戰略合作，不允許中國大陸透過武力威脅的方式，在任何政治議題遂行己身政治目的。[428]

- 建立互惠關係（Establishing Reciprocity）：在美中經貿議題方面，Jake

同防禦協定》以及《美韓軍事部隊地位協定》，而兩國政府則依據《特別措施協議》分擔額度、比例不同的美軍駐韓所需費用。換言之，川普政府希望韓國政府提高己身所須負擔的金額及預算，藉此減輕美國駐軍的花費。資料來源：https://www.state.gov/interview-with-mofa-pool-reporters/ (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日)

[427]Jake Sullivan “Competition Without Catastrophe” *Foreign Affairs* https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe (last visited on October 7th, 2020).

[428]Ibid.

Sullivan 重視中國大陸在人工智慧、機器人、先進製造技術、生物科技等尋求領導地位；Jake Sullivan 認為當年在美國的支持與協助下讓中國大陸得以加入 WTO、促成市場與貿易的開放，但是中國大陸透過產業政策、貿易保護主義、各種剽竊智慧財產權的方式，利用了美國的市場開放進而破壞了美中之間的貿易互惠關係，拜登團隊將致力於重建美中貿易的互惠關係，並且反映美國企業在中國大陸市場的不公平待遇與技術剽竊問題。[429]

美中競爭將與冷戰相似但並不相同（The U.S.-China competition will be both similar to and different from the Cold War）：Jake Sullivan 投書美國卡內基大學「國際和平基金會」（Endowment for International Peace）與《外交政策》（Foreign Policy）表達了自己對「中國大陸崛起」的認知與看法，認為中國大陸政府不再掩飾其成為霸權的野心，放棄過往「韜光養晦」的精神，試圖在西太平洋地區享有主導地位，並且透過諸多政策措施（如「一帶一路」、「亞投行」等）一方面輸出國內資本以緩解產能過剩的問題，另一方面擴張己身在他國、其他區域的長期政治影響力。對此，美國將扮演現存秩序的保證者與領導者，提供全球公共財（global public goods）、捍衛國際社會所共享的民主價值、在西太平洋區域繼續扮演最重要的角色。[430]

2020 年 9 月 23 日，賀錦麗以民主黨副總統候選人的身分接受了「美國外交關係協會」（Council on Foreign Relations, CFR）的專訪[431]，針對外交、亞州與經貿議題的回答，扼要彙整如下：

- 對中政策：美國政府將積極關切中國大陸境內極其惡劣的人權議題，諸如新疆集中營、香港自治與社會抗爭，認為川普總統所謂「在貿易

[429]Ibid.

[430]Jake Sullivan "China Has Two Paths To Global Domination" *Foreign Policy* https://carnegieendowment.org/2020/05/22/china-has-two-paths-to-global-domination-pub-81908 (last visited on October 7th, 2020).

[431]"Candidates Answer CFR's Questions" CFR https://www.cfr.org/article/kamala-harris (last visited on October 7th, 2020).

戰取得勝利」無濟於事；但美國政府願意在氣候議題方面與中國大陸政府保持合作，進而重建美國在國際社會中所享有的道德地位，並與「理念相近合作夥伴」（like-minded partners）保持合作。

- 朝鮮半島無核化議題：川普總統與金正恩的會面對朝鮮半島無核化的進展毫無幫助，美國政府必須強化、修補與韓國政府的外交關係與合作，進而遏止來自朝鮮核武的威脅；我認為朝鮮政權對無核化的承諾不具信用，美國政府堅持採取可受監督與查核的措施，確保朝鮮半島的無核化。

- 是否支持美國加入 CPTPP：我們不反對任何能追求美國工人最大利益、提升環境標準的貿易協議，但是過往 TPP 並不符合美國人民的期待，TPP 相關條文對透明化議題的關注也令人失望；川普總統所擁抱的貿易保護主義對美國經濟與社會造成嚴重的傷害，透過關稅發動貿易戰是我們不樂見的。

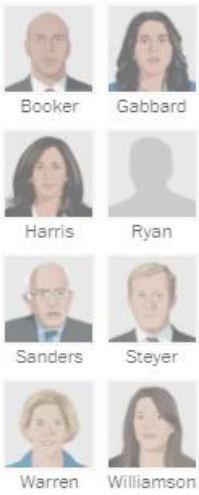
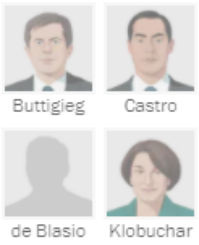
- 氣候議題與清潔能源相關技術輸出：倘若勝選執政，由拜登執政的美國政府將重新加入《巴黎協定》與國際社會一同面對氣候議題及挑戰；美國政府重視且積極組織開發中國家持續興建燃煤發電廠，因此將致力於清潔能源相關技術的輸出，協助開發中國家、理念相近友好國家進行必要的能源轉型。

- 外交政策的道德面向：自二戰以來，美國外交政策最重要的成就便是建立國際組織、各項國際法律制度、民主國家的價值共享、多邊合作的夥伴關係；我認為美國外交政策最深切的反省，便是發起了錯誤且失敗的戰爭破壞所有進步與既有成就，使得無數生命在戰爭喪生、區域秩序甚至陷入混亂，川普總統一系列的外交施政無疑破壞了美國與諸多盟友的外交友誼，對那些遭受獨裁體制威脅的民主國家束手無策，這都一再減損美國在國際社會的聲望與道德地位。

2020 年民主黨初選結束、拜登競選團隊人手確認後，美國知名媒體

「WshingtonPost」向拜登團隊每一人進行了電話訪問或是透過追蹤過往其於公開場合的表態，整理並確認了拜登團隊（即勝選後的可能執政團隊）每一人對是否重返 TPP/CPTPP 的立場，如下表：

表 47　拜登團隊是否支持加入 TPP/CPTPP 之立場

不符合期待，拒絕加入	對加入一事持開放態度，但部分規則可能需調整	支持加入	未表態
			

資料來源：整理自 WashingtonPost

2. 共和黨總統候選人川普之具體施政

川普此次競選政見大多延續自 2016 年以來的具體施政，本報告彙整川普總統所發表的三次國情咨文：2018 年 1 月 27 日「安全、強大與驕傲的美國」（Safe, Strong, and Proud America）[432]、2019 年 2 月 5 日「選擇偉大」（Choosing Greatness）[433]、2020 年 2 月 4 日「美國的偉大復興」（Great American Comeback）[434]，以及各項公開演講、川普彭斯競選網站[435]所羅列之各項政見，

[432] White House, "President Donald Trump's State of the Union Address" issued on: January 30th, 2018.
[433] White House, "President Donald Trump's State of the Union Address" issued on: February 6th, 2019.
[434] White House, "President Donald Trump's State of the Union Address" issued on: February 4th, 2020.

擇要如下：

- 外交政策：(1)致力於重建美國的實力與信心，並且恢復其在國際社會的地位；(2) 強調流氓政權、恐怖主義、中國與俄羅斯正挑戰著美國的國家利益、經濟與美國公民所信奉的價值觀；(3)擴張美國國防預算支出，並且要求其他國家與北約提高軍事支出的負擔；(4)宣布退出《中程核導彈條約》並試圖與包含中國在內的其他國家重新談判一項新的協議；(5)提高了北約及其他美國盟友在軍事支出方面的負擔，使美國減少了 4,000 億美元的支出；(6)在印太地區與日本、印度及澳大利亞展開更密切的合作、交流對話以及更緊密的夥伴關係。

- COVID-19 疫情前的經貿施政：(1)美國經濟、就業機會、失業率、薪資成長等表現均是歷史為佳，自就任以來創造了 700 萬個工作機會，其中包含 60 萬個製造業相關的工作機會；(2)捍衛美國汽車工人的利益並且重啟工廠運作；(3)結束了過往數十年美國所處的不公平貿易協議，致力於展開新的貿易協定談判；(4)以《美墨加協定》取代《北美自由貿易協定》確保美國企業處於公平的貿易關係，並且帶動超過 10 萬個汽車業相關的工作機會，美國與加拿大、墨西哥的貿易關係變得更加公平與互惠；(5)爭取公平互惠的貿易協定，並且捍衛美國工人的利益、增加了美國境內 12,000 家新工廠；(6)美國政府正密切地研擬「美國互惠貿易法」（United States Reciprocal Trade Act）[436]，意藉此改善美國與其他國家/地區之間的不公平貿易關係。

- 因應 COVID-19 疫情之供應鏈重整相關施政：(1)調整美國國家戰略儲備、授權國際發展金融公司為那些因疫情而業務受損的公司提供緊急融資；(2)授權美國財政部擴大公債發行規模，標售 20 年期公債共 200

---

[435] "Promises Made, Promises Kept!" https://www.promiseskept.com/ (accessed on October 8th, 2020).

[436] All Information (Except Text) for H.R.764 - United States Reciprocal Trade Act, https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/764/all-info.

億美元；(3)宣布/通過「回流基金計畫」（Re-shoring fund）、《恢復關鍵供應鏈與智慧財產權法案》（Restoring Critical Supply Chains and Intellectual Property Act）、《美國晶圓代工業法案》(American Foundries Act of 2020，AFA)、「經濟繁榮網絡」（Economic Prosperity Network）、「藍點網絡」（Blue Dot Network）。

- 對中政策：(1)強調中國大陸正挑戰著美國的國家利益、經濟與美國公民所信奉的價值觀；(2)向中國大陸明確地表明，中國大陸多年來竊取著美國的智慧財產、偷走了美國的財富與工作。對此，川普總統已對價值 2500 億美元的貨品課徵關稅；(3)美國正與中國大陸政府進行協議，其必須包含真正的結構性變化以終止不公平的貿易、減少長期的貿易逆差、保護美國的工作；(4) 以加徵關稅的方式因應中國大陸政府對美國智慧財產權的侵害。同時在川普的主導下雙方簽訂了第一階段貿易協定；(5)與中國大陸政府的第一階段貿易協定帶給了美國企業與工人巨大的利益，美國政府將持續關切中國大陸的不公平貿易行為；(6)嚴格禁止具中國大陸政府背景的外商公司針對可能影響美國國家安全的任何收購、併購案件。

（二）綜合比較

依政治學者的學理與數據模型，不論是兩黨或多黨競爭，單一或多維度政策空間的情境下，候選人會採取政治光譜的中間位置以求得「選票最大化」[437]，亦即候選人所發表的政見越趨相同，進而支持最大多數選民願意支持自

[437]所謂「選票最大化」，即「會聚性納許均衡」（convergent Nash equilibrium））。依據政治學者Anthony Downs「中位選民理論」（Median voter theorem），在兩黨競爭的政治體系、簡單多數決的選舉制度下，倘政策空間只有單一維度，則理性追逐選票最大化的候選人會採取政治光譜的中間位置以求得「選票最大化」。換言之，兩黨競爭的簡單多數決制度將造成兩相競爭的候選人所發表的政見越趨相同，進而支持最大多數選民願意支持自己。 依循「中位選民理論」的數據模型，後續諸多研究者亦證明了調整其預設、假設等先決條件，即使是在多黨競爭、多維度的政策空間下，候選人及其政黨同樣大多傾向追逐能獲得最大選票數量的「會聚性納許均衡」。Black, Duncan. 1958. The Theory of Committees and Elections. Cambridge: Cambridge University Press. Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row, Publishers,

己。此一政治學觀察也反映在川普與拜登政見中，兩位總統候選人訴求有不少共通之處。整體而言，拜登與川普在經貿、供應鏈重整、美國企業、美國工人等議題方面存在著高度的共通性。詳見下表。

表 48　拜登與川普整體政見之共通處

拜登	川普
● 支持 USMCA 納入勞動權保障專章，藉此確保他國工人能與美國工人保持在相近水平，避免純粹剝削勞工、壓低勞動成本的惡性競爭。 ● 支持美國製造業、半導體業、醫材藥品等戰略物資生產的供應業者將供應與製造鏈遷回美國本土境內，並將部分海外供應鏈一併移轉至理念相近之友好國家；隨著 COVID-19 疫情越來越惡化，供應鏈重整的壓力與速度也不斷升高 ● 重視美國工人、美國企業在國際經貿關係中所享有的利益與權益。 ● 重視美國企業在中國大陸市場所受到的不公平待遇，以及各項其智慧財產權與先進技術遭到剽竊的問題。 ● 中國大陸應接受美國將維持印太區域的軍事力量、美國會持續在印太地區扮演最重要的利害關係人，並捍衛自由航行權。	

資料來源：本報告自行整理。

基於經濟不平等、歷史、移民等諸多原因，種族議題向來是美國選舉最重要的分歧，具體可以反映在川普總統「獨特」的言論所引起的輿論各方撻伐，但也受到許多支持者擁護；與種族議題相比較，候選人所提出的外交政策向來不太是選民關注的重點，因此較能容許候選人在外交議題之政見仍保持各自差異。特別是爬梳美國選舉的歷史，可發現多數總統負有「道德責任」向美國社會及選民說明未來執政的美國政府，對國際社會、特定區域是否採取積極介入或消極撤回干預。此次拜登、川普兩人也在國際關係、外交經貿

Incorporated.

政策等面向上提出了相異的主張，這些訴求差異或源自於兩人出身背景的巨大差距，拜登是傳統建制出身的外交菁英，川普則是經商致富的生意人，導致了兩人在核心價值、區域外交、對中關係與氣候議題方面存在著諸多差異。

惟須注意者，民主黨競選團隊內部對 TPP 議題似有不同調之分歧。拜登在民主黨初選時強調美國應主導建立相關的國際經貿規則，且應與盟友共同為之；其特別指出 TPP 雖不完美但立意良善，為集結眾人之力建立新興且高水準的規則，不過也有提到他會重談 TPP 若干條件下才會重返 TPP；換言之拜登勝選後，固然不排除美國有回歸 CPTPP 之列之可能。相對的，賀錦麗在進行民主黨總統初選時，即持 TPP 未能充分保護勞工與環境而反對返回 TPP 之主張；賀錦麗成為拜登副手後的專訪上，仍在重返 TPP/CPTPP 的議題上與拜登不太同調，其指出了對 TPP 的諸多遲疑與不滿，包括勞工、環境與透明化議題等。

表 49　拜登與川普整體政見之相異處

	拜登	川普
核心價值	● 「務實主義」：缺乏明顯一貫的價值體系，多是基於國際局勢與美國國家利益最大化的務實決策。	● 「戰略貿易保護主義」：強調「美國優先」並格外重視美國國家安全、美國企業與工人的利益。
亞洲區域外交政策	● 「多邊主義」：傾向以多邊的方式處理外交、經貿的分歧，重視並經營共享民主價值的盟友關係。 ● 不調整《特別措施協議》（駐韓美軍費用），倘朝鮮半島無核化議題沒有實質進展，則不與朝鮮領導人金正恩碰面。 ● 重視美國外交政策的道德面向。 ● 關切印度政府在喀什彌爾地區侵犯自治權與人權的行為。	● 「單邊主義」：傾向以單邊的方式處理外交、經貿議題的分歧，與盟友的信任並不穩固。 ● 調整《特別措施協議》（駐韓美軍費用），且願意與朝鮮領導人金正恩碰面。 ● 較不重視美國外交政策的道德面向。 ● 與印度政府在外交、南亞、軍事、經貿等項目保持密切合作，僅對印度總理呼籲應重視宗教自由。
經貿議題與對 FTA 的立場	● 強調「中產階級特色」的經貿策略：強調須重建美國的中產階級，並提升對中產階級有利的教育、醫療資源投入。 ● 對「保護主義」的抵制：重視美國企業是否處於公平競爭的環境，強調跨國之間的公平貿易、拓展新興市場並且消除懲罰美國人自己的各種貿易障礙，進而抵制全球走向危險的保護主義。 ● 強調由美國領導的國際秩序與貿易規則：倘若無法讓勞工、環境議題的組織者一同參與會議、缺乏強而有力的執行條款，由拜登所領導的美國政府將不會針對新的貿易協定進行談判。 ● 反對「美國優先」因為這破壞了美國與傳統盟友的外交關係。 ● 拜登強調美國應主導建立相關的國際經貿規則，且應與盟友共同為之；其特別指出 TPP 雖不完美但立意良善，即集結眾人之力建立新興且高水準的規則，不排除美國有回歸 CPTPP 可能。(副手賀錦麗則對重返 TPP 較為負面，對勞工、環境、透明化議題不滿)。	● 促進公平與平等的經貿協定：致力與其他國家達成新的貿易協定以消除關稅與非關稅的貿易障礙，並且建立更公平互惠的貿易關係。 ● 研擬中的「美國互惠貿易法」：以此法進一步改善美國與其他國家/地區之間的不公平貿易關係。 ● 美國將優先與英國、肯亞、歐盟、日本簽訂新的貿易協定，並與中國政府盡快展開第二階段貿易協定的談判工作。
對中關係	● 反對「美中貿易戰」：認為貿易戰是不智的行為，且傷害了美國中產階級的經濟利益。 ● 聯合盟友抗中戰略：冀望透過與盟邦形成戰線的方式，加以對抗來自中國侵犯人權的行為；不贊同將中國大陸認定為「戰略競爭對手」。	● 追究中國責任的窮中策略：重視中美之間的貿易衝突與分歧，透過美國片面措施對中國施加壓力。透過分階段美中貿易協定的談判，以達到逼迫中國結構性改革的目的。
氣候議題	● 願意重新加入《巴黎協定》並與中國大陸政府在氣候議題方面維持合作。 ● 重視減少溫室氣體的排放，並且積極輸出美國在清潔能源產業所享有的技術	● 主動退出《巴黎協定》並拒絕承擔美國在氣候議題方面所須承擔的道德與責任。

資料來源：本研究自行整理

第二節　2020年美國總統大選前之選情觀察

本報告於今年度持續觀察與更新總統大選的美國民調資訊，本節就美國總統大選前的選情民調概況，著重說明：(1)全美普選、選舉人團概況；(2)共和、民主黨支持者之對中觀感；(3)搖擺州對兩黨總統候選人的支持概況；(4)說明「郵寄投票」對美國總統大選的可能影響，作為未來回顧本次大選結果之選前預測與研判參考。

一、選前的全美普選民調與選舉人團概況：拜登穩定領先，但實際支持度預期或被高估

2016 年由川普贏得美國總統大選的重要原因：(1)川普獲得普選選票僅有 46.7%，低於希拉蕊 48.2%的普選選票，但川普卻獲得高於希拉蕊（232 張）的 306 張選舉人票而勝選；(2)佛羅里達、俄亥俄、威斯康辛、愛荷華、密西根等「搖擺州」全面支持川普，且一向被視為民主黨票倉的賓夕法尼亞州選民，也不再支持民主黨而轉往支持共和黨；(3)川普的支持者主要以中老年、男性、大學以下學歷的白人為主，而此一群體亦被視為美國在經濟自由化過程中受害的民眾。[438]

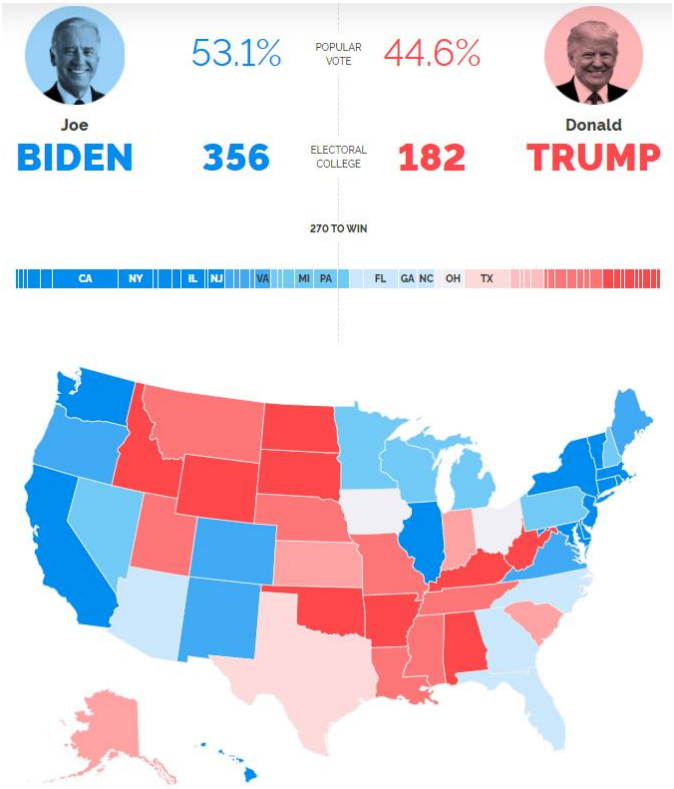
須特別留意，包含美國大選民調在內的世界各國民調都只能作為選舉結果前的參考。不過，美國的總統大選尚有一特殊之處，在於美國的大選屬於間接選舉，選民投票係選出各州的選舉人，然後幾乎所有州都是規定「贏者全拿」，在該州獲勝的總統候選人獲得全部的選舉人票[439]；各州都是採取相

[438]葉立錡(2016)「美國大選結果跌破眼鏡的原因、意涵與展望」《菜市場政治學》https://whogovernstw.org/2016/11/16/lichiyeh1/ (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日)

[439]選舉人團制度（Electoral College），目前美國一共有 538 位選舉人，每州的選舉人票數目是參議員和眾議員的數目，參議員每州兩位，眾議員依人口多寡而決定，外加首都哥倫比亞特區 3 張選舉人票。選舉人是由各黨推選出來的，基本上選舉人會把票投給該州的勝者，稱為所謂的勝者全拿制度。各州的規定不同，有些有強制規定，有些沒有，另有緬因州和內布拉斯加州不是採勝者全拿；偶爾會出現幾位選舉人跑票，但不會影響到選舉結果。選舉人團制度造成了一個重要的現象「搖擺州決勝負」在於，候選人會花時間、金錢和精力在那些雙方都沒有明顯優勢的搖擺州上。舉凡廣告投入的金錢、候選人造訪的次數來看，都跟其他州有巨大的區別；美國的大選，

對多數的制度（只要票數多於對方就是贏，而沒有任何門檻），因此美國總統選舉歷史曾數次發生，普選得票較高但選舉人票較少而輸掉選舉的前例，包括 2016 年希拉蕊與川普對戰的總統大選結果即屬之。

權威知識社群「Yougov」與《經濟學人》在 10 月 25 日公布的全美民調[440]，拜登以 53.1%的全國支持度領先川普（44.6%），拜登所獲選舉人團票數為 356 票（勝選門檻為 270 票），而川普僅獲得 182 票，具體分佈如圖 11[441]：



資料來源：Yougov/Economist

圖 11　Yougov/Economist 施作之全美民調（10 月 25 日公布）

關鍵就是在於要贏得這些搖擺州的政治與投票支持。資料來源：「美國大選專題：選舉人團制度與搖擺州」https://ja-jp.facebook.com/whogovernstw/posts/1817402635205273/ (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日)

[440]"2020 Presidential Election Model" *Yougov/Economist* https://today.yougov.com/2020-presidential-election (last visited on October 12th, 2020)

[441]"2020 Presidential Election Model" Yougov https://today.yougov.com/2020-presidential-election (last visited on October 12th, 2020)

在 COVID-19 疫情發生前，川普政府在經濟方面的施政舉措確實促成美國亮眼的經濟表現，但是 COVID-19 疫情重創美國經濟與社會大眾日常生活，儘管全美各州已於 5 月起陸續解封（部份州郡仍因疫情嚴重而維持社交限制或宵禁措施等），但仍有數千萬名美國人處於失業狀態。COVID-19 的衝擊與影響進而惡化了美國社會的經濟不平等，又伴隨著白人警察的執法過當，國家與社會之間的不信任在各種族間引發憂慮與衝突。依據民調，美國社會對川普總統在「經濟重啟」（economy reopen）的舉步維艱並未感到失望，但是認為拜登能在其他內政（犯罪、最高法院、移民、種族）、外交議題展現更出色的處理應對能力[442]。

COVID-19 疫情重創美國經濟發展以及美國民眾的日常生活，疫情的險峻使得美國社會的經濟不平等沿著種族議題的軸線更加被凸顯；換言之，經濟能力稍弱或經濟狀況並不穩定的非裔美國人是蒙受了 COVID-19 疫情最多的負面成本；而美國警察的執法不當更是成為撕裂美國社會的導火線之一。依據權威知識社群「Yougov」與《經濟學人》在 10 月 26 日所公布的民調，顯示民主黨總統候選人團隊成功整合了年紀較長的非裔美國人的投票支持，惟較年輕的非裔美國人對拜登的比例則較低。

惟美國民調專家選前曾指出，選舉結果與選前的民調可能存在系統性偏誤，因為 COVID-19 疫情不僅影響了美國社會日常生活，也影響到了民調施作本身，在於「誰更容易接到電話」深受疫情影響而僅能居家上班、甚至是失業的人們更容易接到民調公司的電話，而一般認為這些人較可能會是拜登的支持者；換言之，拜登的支持者存在著被高估的可能。[443]

---

[442]"Voters think Trump can handle the economy, but look to Biden for other issues" Yougov https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2020/10/08/voters-think-trump-can-handle-economy-look-biden-o (accessed on October 12th, 2020).

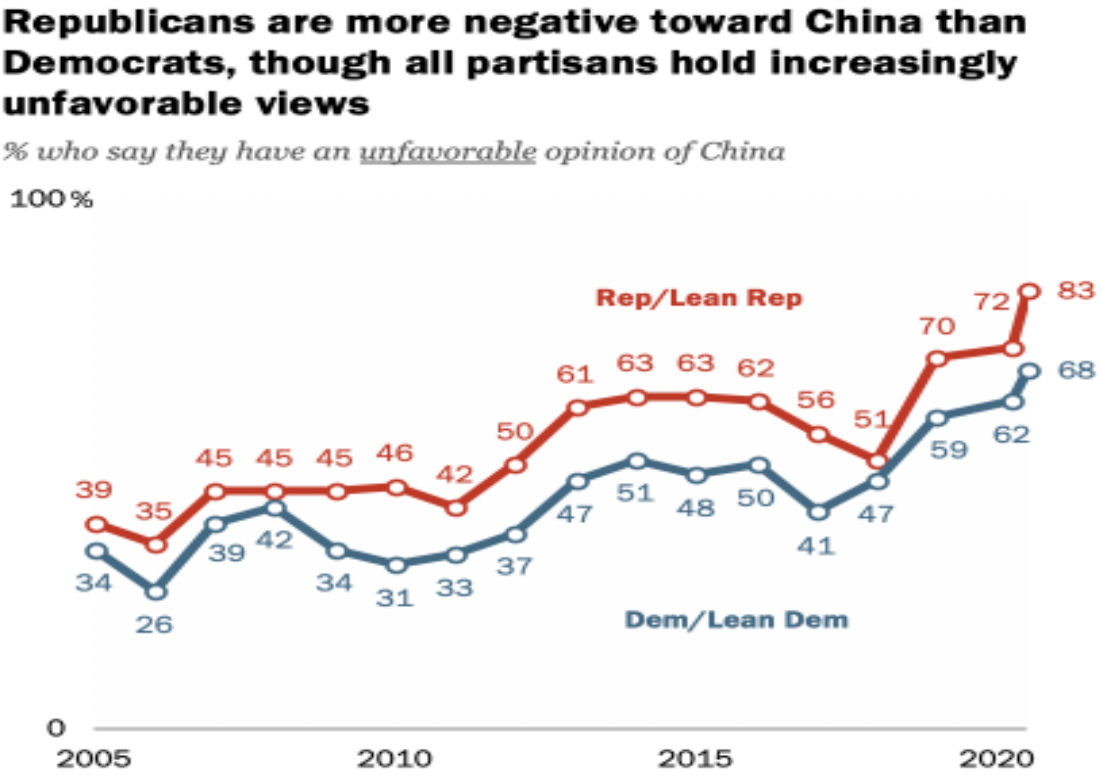
[443]王宏恩「川普要輸了嗎？別太早下定論」https://www.voicettank.org/single-post/2020/09/17/091701 (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 28 日)

二、重要選舉變數：美國選民如何看待川普政府對中國大陸政府的強硬措施

川普與拜登在諸多議題爭鋒相對尚且是民主政治常見的現象，其中COVID-19 疫情更使得「是否對中採取更強硬的措施」、「採取哪些強硬措施」選舉過程重要的辯論議題，也成為川普總統較主要的選舉出擊策略；觀察過去歷次選舉，美國大選涉及的政治議題，美國外交政策均非選民首重之處（越戰議題屬極少數例外），但近期 COVID-19 疫情直接促使美國選民對中國之看法呈現重大轉變。

美國皮尤研究所（Pew Research Center）於選前針對民主、共和黨選民對中國大陸議題進行調查[444]，首先從歷年數據顯示，共和黨支持者較民主黨支持者對中國大陸抱持較負面的觀感，但在過往一年裡共和、民主黨支持者對中國大陸的負面觀感均快速上升。負面觀感的急遽上升，直接說明了美國社會對習近平所領導的中國政府存在著相當的怨懟與不信任，尤以共和黨支持更加明顯。

[444]Laura Silver, Kat Devlin & Christine Huang “Republicans see China more negatively than Democrats, even as criticism rises in both parties” Pew Research Center https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/07/30/republicans-see-china-more-negatively-than-democrats-even-as-criticism-rises-in-both-parties/ (last visited on October 12th, 2020).

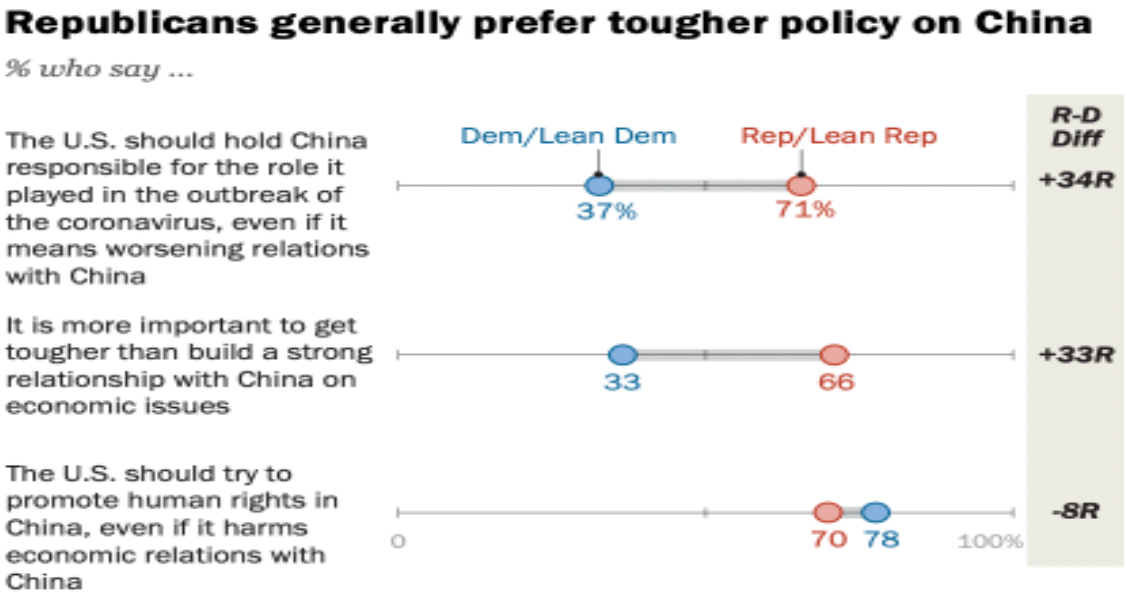


資料來源：皮尤研究所

圖 12　美國共和、民主黨支持者歷年對中觀感（7 月 30 日公布）

其次，共和黨支持者（82%）較民主黨支持者（54%）更加厭惡中國大陸政府在 COVID-19 疫情期間的各項施政與作為；共和黨支持者（90%）較民主黨支持者(74%)認為中國大陸政府在疫情初期的應對導致了 COVID-19 疫情全球大流行。

再次，共和黨支持者（71%）認為，即便美中外交關係可能趨於惡化，美國政府也應當採取強硬措施要求中國為 COVID-19 疫情全球大流行負責；秉持相同想法的民主黨支持者則僅 37%。又共和黨支持者（66%）認為在美中經貿議題採取更強硬措施是非常重要的，對此民主黨支持者僅 33%表達贊同。在中國大陸人權議題方面，共和、民主黨均認同美中經貿議題應一併重視人權議題的進程，民主黨支持者(78%)甚至略多於共和黨支持者(70%)。



資料來源：皮尤研究所

圖 13　美國民眾對於候選人控制疫情之信任度調查

此外，依據「芝加哥全球事務」（Chicago Council on Global Affairs）於 2020 年 9 月針對民主、共和黨在美中外交關係與川普總統的施政方面所進行的調查（表 50），從民調數據可以顯示，美國社會因為 COVID-19 疫情的重創而普遍對中國大陸政府感到強烈不滿，而共和黨支持者則較民主黨支持者更認同川普政府對中國大陸所採取的諸多強硬措施。

不過選前美國民調專家即有指出，「對中觀感」與「投票行為」之間是否存在因果關係尚未有定見，長於數據科學及民調分析的「FiveThirtyEight」認為「對中觀感」與「投票行為」之間即便存在因果關係，也無助於川普總統提升己身支持度[445]。與此相對，任教於美國杜克大學的 Sunshine Hillygus 則透過「有待說服的選民」（Persuadable Voter）的概念[446]，指出美國社會普遍對中國大陸政府不滿、抱以負面觀感是事實，但如何將此怨懟情緒轉化為對己身的政治支持，則是川普、拜登競選時可加以努力的部分。

[445]Likhitha Butchireddygari “Why Blaming China For The Pandemic Probably Won’t Help Trump Win” FiveThirtyEight https://fivethirtyeight.com/features/why-blaming-china-for-the-pandemic-probably-wont-help-trump-win/ (last visited on October 12th, 2020).

[446]Sunshine Hillygus(2014) The persuadable voter: Wedge issues in presidential campaigns Princeton University Press.

表 50　民主、共和黨支持者對美中經貿各項議題之認知態度（9 月 6 日公布）

議題項目	民主黨	共和黨
美國政府應針對侵犯人權的中國大陸政府官員施行制裁	87%	87%
美國政府應針對武器限制措施方面與中國大陸政府進行談判	79%	74%
美國政府應限制美國企業將具敏感性之先進科技技術或產品售予中國	67%	85%
美國政府應與中國大陸政府在氣候議題方面保持合作	86%	58%
美國政府應限制中國大陸科技公司參與美國之資通訊基礎建設與網絡	62%	79%
美國政府應針對來自中國大陸之產品提高關稅	39%	76%
即便會造成美國消費者經濟損失，也應該減少美中經貿往來	41%	70%
美國政府應限制美中之間的基礎科學研究與交流	39%	66%
美國政府應限制中國大陸留學生前往美國就學	32%	65%

資料來源：Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Brendan Helm. *Rejecting Retreat* Chicago Council on Global Affairs.

三、大選前重要搖擺州之選情分析：預期賓州、佛州與俄州的中間選民將扮演關鍵角色

本報告對於「搖擺州」的定義引用「Yougov」與經濟學人的定義，並稍加修改為「2016 年川普在該州所獲支持度為 49-51%之州郡，或川普所獲支持度僅高於希拉蕊 1%之州郡」，因此可被定義為搖擺州的州郡共有七個，分別是：亞利桑那州、佛羅里達州、喬治亞州、密西根州、北卡羅萊納州、賓夕法尼亞州、威斯康辛州。另外，基於對美國總統大選的持續關注，本研究將德克薩斯州與俄亥俄州一併納入觀察，其原因在於：(1)德克薩斯州過往向來被視為共和黨鐵票倉，但近年來因為人口變遷、民主黨組織經營有成反而使得該州選舉結構有所變化；(2)川普與拜登在俄亥俄州的競爭尤其激烈，且俄亥俄州本身具有 38 張選舉人團票，極具影響力。

以下依序呈現「真清晰政治」（Real Clear Politics）在上述 9 個搖擺州選民對於美國總統大選的支持度，惟各州所施測的日期稍有不同，以該民調機構於該州在選舉前之最新數據為主。

表 51　各搖擺州產業特色及在 2016 年與 2020 年選情對照

搖擺州	該州特色與選舉人團票數	2016 年大選結果	2020 年最新民調
亞利桑那州	亞利桑那州緊鄰墨西哥，近年來以電子業、航太業、金融服務與資料運算業與光電業作為重要產業主軸，該州之經濟狀況在美國各州排名為第 28 名，儘管較難被歸類為農業州或鐵鏽州，但仍是一個有著大量選舉人口的著名搖擺州。 選舉人團票數：11 票	川普:50%支持 希拉蕊:45%支持	川普:46%支持 拜登:49%支持 (10/27 施測)
佛羅里達州	佛羅里達州以觀光產業、高科技產業為重要產業主軸，該州之經濟狀況在美國各州排名為第 38 名；儘管較難被歸類為農業州或鐵鏽州，但仍是一個有著大量選舉人口的著名搖擺州。 選舉人團票數：29 票	川普:49%支持 希拉蕊:48%支持	川普:48%支持 拜登:44 持 (10/27 施測)
喬治亞州	喬治亞州以汽車產業、物流業、造紙業為重要產業主軸，該州之經濟狀況在美國各州排名為第 29 名，係一純粹的搖擺州。 選舉人團票數：16 票	川普:51%支持 希拉蕊:46%支持	川普:46%支持 拜登:47%支持 (10/26 施測)
密西根州	密西根州過往以世界汽車工業重鎮聞名，但是汽車產業因經濟全球化與產業競爭而榮光不再，該州之經濟狀況在美國各州排名為第 42 名，因此大多被視為鐵鏽州。 選舉人團票數：16 票	川普:48%支持 希拉蕊:47%支持	川普:43%支持 拜登:52%支持 (10/27 施測)
北卡羅萊納州	北卡羅萊納州向來以菸草、葡萄等農產業聞名，該州之經濟狀況在美國各州排名為第 41 名，因此大多被視為農業州。 選舉人團票數：15 票	川普:51%支持 希拉蕊:47%支持	川普:47%支持 拜登:51%支持 (10/25 施測)
賓夕法尼亞州	賓夕法尼亞州向來以鋼鐵製造業、石油、煤炭等產業為主，但是鋼鐵產業因經濟全球化與產業競爭而榮光不再，該州之經濟狀況在美國各州排名為第 22 名，大多被視為鐵鏽州。 選舉人團票數：40 票	川普:48%支持 希拉蕊:47%支持	川普:45%支持 拜登:50%支持 (10/26 施測)
威斯康辛州	威斯康辛州因與密西根州接壤，因此部分以汽車產業而聞名，輔以其他工業製造業、農業、森林業等，其中因汽車產業榮光不再，且該州之經濟狀況在美國各州排名為第 24 名，因此大多被視為鐵鏽州。 選舉人團票數：10 票	川普:48%支持 希拉蕊:47%支持	川普:44%支持 拜登:53%支持 (10/26 施測)
德克薩斯州	德克薩斯州是全美國土面積與人口第二大的州，並與墨西哥接壤；以資通訊科技、農業、畜牧業為該州產業發展主軸，該州經濟狀況排名為第 2 名，僅次於美國加州。 選舉人團票數：38 票	川普：53%支持 希拉蕊：44%支持	川普:45%支持 拜登:48%支持 (10/25 施測)
俄亥俄州	俄亥俄州位於美國五大湖區，雖然同樣以交通運輸設備、化學品、機械等產業為產業發展主軸，但因該州經濟狀況排名為第 8 名，因此多半不會將俄亥俄州視為鐵鏽區。 選舉人團票數：18 票	川普：52%支持 希拉蕊：44%支持	川普:48%支持 拜登:45%支持 (10/21 施測)

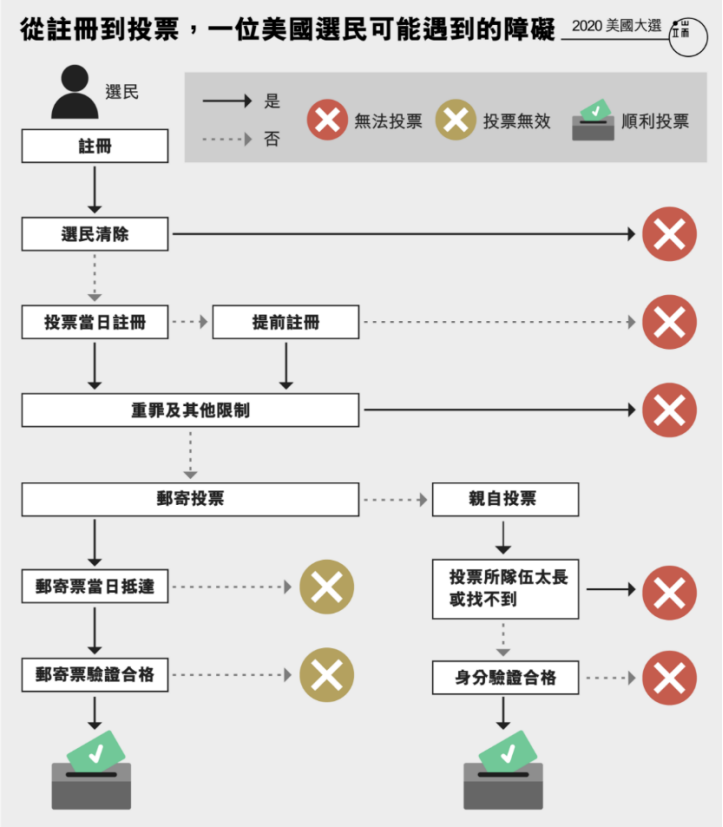
註 1：依據部分學者推估，北卡羅萊納州、喬治亞州、德克薩斯州之郵寄投票票數應不少於 5 萬，而佛羅里達州、俄亥俄州、賓夕法尼亞州、威斯康辛州之郵寄投票票數應不少於 3 萬。惟目前學術界對郵寄投票之數據模型、推算方式仍存有許多歧見。

註 2：賓州、佛州與俄州應為本次美國總統大選最為重要之三個搖擺州。

資料來源：本報告自行整理。

四、搖擺州選民郵寄投票之爭議：無法知曉其可能效應

2020 年 COVID-19 疫情對美國經濟與民眾之日常生活造成全面性地影響，這使得「郵寄投票」（vote by mail）成為關注焦點。本研究以圖 14 扼要說明美國選民「郵寄投票」之具體流程，並且揭示可能存在的爭議。



資料來源：端傳媒

圖 14　美國選民郵寄投票之具體流程與可能爭議

由於美國社會不平等的裂痕係依循種族議題，因此非裔、拉美裔甚至是亞裔（如越南等東南亞國家）等移民經常在選舉過程中遇到歧視性、非正式的待遇，即「選民壓制」（Voter Supperssion）。此類歧視/爭議行為，可分作兩類：(1)選民的註冊有效性，註冊時間是否寬裕、是否在註冊過程中被施以歧視性待遇；(2)選票的有效性，郵寄投票是否被各州郡之投票中

心採納、親自投票時所出示的政見是否被視為有效。由於美國政治制度屬聯邦制，因此各州郡的選舉法規存在相當的差異，進而導致了不同的「選舉壓制」現象，其嚴重性更在社會變得更不平等、社會信任更趨下滑的過程中更受輿論重視。[447]當川普、拜登在搖擺州的民調越是接近，「選舉壓制」的行為越是普遍，造成選民投票過程面對更多阻礙、選民所郵寄的投票被視為無效，就會造成嚴重的爭議甚至影響搖擺州的選舉結果，以及美國社會的長期分裂與不信任。

以搖擺州佛羅里達州為例，拉美裔移民所遇到的「選舉壓制」是：選民必須「提前」註冊而不允許投票當日註冊，又有嚴格的投票資格核查相關規定，這直接造成經濟相對弱勢的拉美裔移民更難表達己身政治立場。同時，佛州州政府雖然因為 COVID-19 疫情而允許選民要求郵寄投票，但郵寄投票的規定繁瑣，除了簽名必須要與註冊時一致，郵寄選票也必須在選舉日當日 19 點抵達，就算郵戳顯示選舉日前寄出，仍不受理。[448]

以搖擺州德克薩斯州為例，選民所遇到的「選舉壓制」是：倘州郡選舉中心認定選民在註冊選票過程中的簽名無法被證明是有效的，選舉中心工作人員得拒絕郵寄選票，且不會額外寄信通知選民其註冊選票是不被核可的。此事在德州當地引起相當大的爭議，在於「如何認定選民註冊投票過程中的簽名是有效的」據此，德州法院已做出裁決，要求州郡選舉中新之工作人員須在選民登記投票過程中檢核選民的簽名筆跡是否與過往六年政府機關所保存的簽名電子檔大致相同；同時德州法院亦要求州郡選舉中心須在 11 月 14 日以前郵寄投票通知選民其郵寄投票是否為有效，但選票若被認定為無

[447]"The spreading scourge of voter suppression" The Economist https://www.economist.com/leaders/2020/10/10/the-spreading-scourge-of-voter-suppression (last visited on October 27th, 2020).

[448]「經年的選舉障礙，遇到疫情年的總統大選」《端傳媒》 https://theinitium.com/article/20201015-international-us-election-2020-data-voter-suppression/ (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 27 日)

效，選民不保有可以上訴的權利。[449]

由於 COVID-19 對美國選舉以及郵寄投票所造成的影響係前所未見，因此著實難以推估搖擺州選民之郵寄投票爭議將如何影響美國總統大選。以佛羅里達州為例，2020 年民主黨總統初選時共計 3.3 萬張郵寄投票被初選工作人員廢除，而威斯康辛州亦計有 2.3 萬張郵寄投票被視為無效票。由此可見，倘若拜登、川普在搖擺州的選情相當接近時，郵寄投票之有效/無效確實存在相當重要性與影響力；截至大選前於 10 月 26 日公布的數據顯示，已有超過 6,000 萬張選票透過郵寄方式寄出，這已遠遠超過選前政治學者在選前的推估模型[450]；但在大選後郵寄選票更遠遠高於此一數字，從而出現了前所未見郵寄投票對總統大選之重大影響與爭議。

第三節　小結

如選前預期，此次美國總統大選因雙方得票數極為接近而情勢緊繃。固然因疫情使得郵寄選票爆量延宕了開票時間，且於選後期間川普總統不放棄繼續尋求法律訴訟策略期以扭轉選舉結果，不過就近期訴訟進展對川普陣營不利的發展態勢下，美聯社訊息顯示，民主黨候選人拜登預計取得 306 張選舉人團票，勝過川普的 232 張選舉人票[451]，一般預期美國第 46 屆總統將由拜登接任。茲歸納本次選情之關鍵因素如下：

---

[449]"Texas can reject mail-in ballots over mismatched signatures without giving voters a chance to appeal, court rules" *The Texas Tibute*
https://www.texastribune.org/2020/10/19/texas-mail-in-ballots-signatures/
(last visited on October 28th, 2020).

[450]"Early voting breaks record, as more than 60 million Americans already cast their ballots" *MarketWatch*
https://www.marketwatch.com/story/early-voting-breaks-record-as-more-than-60-million-americans-already-cast-their-ballots-11603735298 (accessed on October 27th, 2020).

[451]
https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2020/dec/08/us-election-results-2020-joe-biden-defeats-donald-trump-to-win-presidency

一、搖擺州再次發揮決定性力量

即便少數搖擺州的開票結果仍有訴訟爭議，但美國媒體預估拜登應可取得 306 選舉人票，川普取得 232 選舉人票。此結果顯示兩黨候選人在各自所屬之票倉並未明顯失分，基本上都能維持各政黨原所屬各州的優勢地位，因此最後的拉鋸戰仍在外界預期的搖擺州上。兩位候選人在搖擺州的得票率上，與選前民調結果有出入的主要是亞利桑納州、北卡羅萊納州，德州，均預估拜登高於川普，但實際得票結果卻是川普勝出的結果。且即便選前民調拜登領先較多的州，大選實際獲得的得票率與川普的差距也大幅縮小。

基此，從川普得票結果，也再次驗證支持川普的選民多為隱性選民，因川普個人「獨特」的執政風格與言行舉止，容易使得選民在民調施測階段傾向基於「政治正確」而隱藏其真實偏好，因此針對搖擺州進行的選前民調數字多出現明顯低估川普支持度的問題，實際得票率顯示川普的支持度均高於事前民調。從此一角度觀察，拜登本次固然獲勝，但實際上可謂是險勝。

表 52　美國總統大選實際得票結果(2020 得票數字依美聯社 2020.12.9 公布資訊)

搖擺州	該州特色與選舉人團票數	2020 年選前民調	2020 年實際得票
亞利桑那州	選舉人團票數：11 票	川普:46%支持 拜登:49%支持 (10/27 施測)	川普:49.1%支持 拜登:49.4%支持
佛羅里達州	選舉人團票數：29 票	川普:48%支持 拜登:44 持 (10/27 施測)	川普:51.2%支持 拜登:47.9%支持
喬治亞州	選舉人團票數：16 票	川普:46%支持 拜登:47%支持 (10/26 施測)	川普:49.3%支持 拜登:49.5%支持
密西根州	選舉人團票數：16 票	川普:43%支持 拜登:52%支持 (10/27 施測)	川普:47.8%支持 拜登:50.6%支持
北卡羅萊納州	選舉人團票數：15 票	川普:47%支持 拜登:51%支持 (10/25 施測)	川普:50.1%支持 拜登:48.7%支持
賓夕法尼亞州	選舉人團票數：40 票	川普:45%支持 拜登:50%支持 (10/26 施測)	川普:48.8%支持 拜登:50%支持
威斯康辛州	選舉人團票數：10 票	川普:44%支持 拜登:53%支持 (10/26 施測)	川普:48.9%支持 拜登:49.6%支持
德克薩斯州	選舉人團票數：38 票	川普:45%支持 拜登:48%支持 (10/25 施測)	川普:52.1%支持 拜登:46.5%支持
俄亥俄州	選舉人團票數：18 票	川普:48%支持 拜登:45%支持 (10/21 施測)	川普:53.3%支持 拜登:45.3%支持

資料來源：本研究整理自各民調網站。

二、抗中與反中情結並未完全反映在投票行為

即便川普在選戰後期，主要以歸咎中國大陸隱匿疫情導致美國嚴重受損等，作為論述主軸，也使得拜登必須對於中國大陸立場進一步表態，因而此次美國大選兩個候選人均投入相當程度之時間針對此一議題進行交鋒。然而如同過去美國選情顯示，美國外交政策並非選民首重之處，雖然 COVID-19 疫情直接促使美國選民對中國之看法呈現重大轉變，導致過往一年裡共和、民主黨支持者對中國大陸的負面觀感快速上升，特別是共和黨支持者較民主黨支持者對中國大陸抱持更為負面的觀感，但從選舉結果觀察，反中負面觀

感的急遽上升，應當對最後川普實際得票數遠高於選前預期有所影響，惟選民將「對中觀感」完全投射在投票行為的比例仍然不足，或其他因素更左右了選民考量，導致川普最終落敗。由此觀察，對此一議題並未達到設定之目的，亦無法逆轉整體對川普不利之情勢。

然而值得注意的是，雖然抗中議題並未發揮逆轉選情的效果，但是從共和黨與民主黨的民意調查也可發現，有 7 成以上共和黨支持者認為美國應當對中國大陸採取強硬措施，要求中國為 COVID-19 疫情全球大流行負責；相對的秉持相同想法的民主黨支持者則僅近 4 成。又共和黨有 6 成以上認為在美中經貿議題採取更強硬措施是非常重要的，對此民主黨支持者僅 3 成表達贊同。在中國大陸人權議題方面，反而是民主黨支持者以近 8 成比例認同美中經貿議題應一併重視人權議題，略高於共和黨。對此，拜登當選後即便來自民主黨的抗中期待可能較小，但其已經誓言要對「未投票給他的選民一視同仁」，故未來如何設定對中議題之力道及優先順序，值得觀察。

三、美國社會肯定川普之經濟施政，惟其他內政議題未獲選民青睞

綜合此次大選結果顯示，川普團隊在過往四年諸多經濟、貿易政策深獲美國選民肯定，但是美國選民在其他社會時事議題（如犯罪、最高法院、移民、種族議題等）多抱持著否定的態度，認為川普政府的施政並未促成更好的美國社會。[452]

值得留心的是，拜登與川普在勞工權益、供應鏈重整、美國企業不公平待遇、印太地區戰略等議題存在著高度的共通性，兩人在民主核心價值、區域外交結盟、對中作為、能源及氣候環境議題存在較大差異。進一步來說，針對經濟抗中這個川普總統任內最受注目的經貿政策而言，其透過各種強硬的對中政策試圖取得美國選民的支持與認同，最終可能是因為其他原因而無

[452] 尚不排除川普總統以「存在著諸多重大爭議」的方式再次獲得總統大選勝利之可能性。

法連任，但拜登上任後要如何接手調整，亦有待觀察。蓋拜登及賀錦麗均反對美中貿易戰，認為對美國中產階級之傷害也不低，且認為美中之間仍有部分議題有合作空間，毋須逕將中國界定為「戰略競爭對手」。然而拜登亦曾指出美中第一階段協議談的不夠好，似乎暗示其會改變並重新談判。該協議與貿易戰直接相關，如何取消貿易戰又能與中國談判，將會是拜登的挑戰。因而亦有可能拜登上任後不會急於取消貿易戰，但會重新評估對美國極大化的其他安排。

第八章　綜合分析與結論

第一節　美台經貿政策合作領域之綜合分析

美國近年來在經貿政策領域致力於以「可信賴、有志一同」等信任資格作為選擇合作夥伴、合作議題之重要基礎。而台灣過去數十年來一直為在政策領域及私經濟領域與美商密切合作之供應鏈夥伴，已有豐富且具有互信基礎之經驗。由於本研究係以美國政策分析為主，故以下之探討亦聚焦於台美雙邊於政策領域之可能合作重點方向。

一、供應鏈重整與台美合作方向

無論是川普或拜登，均主張加速產業供應鏈回流，或在中國大陸以外可信任夥伴境內建立（第二軌）關鍵、戰略重要物資的供應鏈。本報告繳交之時美國總統大選結果已出爐，由民主黨候選人拜登因取得超過 271 個選舉人票而自行宣告當選。面對美國經濟不振及中國之挑戰，拜登政策傾向於以壯大與精實美國經濟實力為主軸，一方面有助於振興美國經濟及投資創造就業，他方面亦將提升實力以面對中國競爭。其競選網站提出數個經濟政策，包含全力加速供應鏈重返（Supply America）、推動美國製造及投資等（Make It in America）及加速創新（Innovate in America）等[453]。簡言之，過去四年川普政府期望供應鏈降低對中國之依賴，未來四年拜登政府期望供應鏈重返美國，但其性質均屬於供應鏈變革之一部分。

由於我國半導體、電子與資通訊產品及其相關中間財與零件本就是中國境內（第一軌）供應鏈的重要角色，故具備美國另組第二軌供應鏈的潛在優勢。事實上，近年來，因美中貿易戰造成之轉單效應及台商將生產線搬遷回台等因素，使得臺美貿易與投資互動持續增溫。2019 年時我國對美國出口

[453] https://joebiden.com/made-in-america/

創下過去十年來新高，使美國時隔 35 年，超過東協 10 國成為我國第二大貿易夥伴。至於投資部分，我國對美投資於 2019 年顯著減少，其主因應與台商回流有關，但美國對我投資有逐年增加的趨勢。

與此同時，現階段美中科技對抗有越演越烈的趨勢，美國透過對華為等相關企業的出口管制措施縮緊對中輸出技術與科技產品的政策，也連帶影響如臺灣半導體廠商與中國大陸企業間的代工生產關係。其次，美國推動高科技產業製造能量，也因新冠肺炎疫情緣故加速相關供應鏈回流政策下，更提升了臺美經貿互動關係，由機械產品取代電子產品成為我國輸美的第一大產品的趨勢，即可顯示臺灣也已在參與美國重建本土製造業能量的過程。此外，美國已提出透過印太戰略或第二軌供應鏈等方式，擺脫對中國供應鏈的依賴，且在 COVID-19 疫情爆發後加快步伐。因目前 COVID-19 疫情蔓延對全球製造業產生巨大衝擊的情形下，加劇美國對海外晶片供應商依賴的擔憂，突顯美國須保護半導體等高科技產業免於破壞的重要性，因而美國政府亦積極拉攏半導體等高科技產業之廠商在美國擴展業務，我國半導體產業之重要性因此凸顯，也為我國爭取成為美國可信賴的韌性供應鏈合作夥伴之基礎。

由於美國近年對供應鏈夥伴加諸更多「可信賴、有志一同」等條件，故政府間透過對話增加了解，作為推動台美雙邊供應鏈合作深化之第一步外，台美實質經貿互動升溫，也增加台商供應鏈赴美投資之意願及誘因，倘若台美產業實質合作內容與範圍持續提升下，透過雙邊經貿協定(BTA)來建構更穩固的制度性關係、提升互惠的經濟效益等彼此產業內部需求，可能隨之上升。故此一雙向互惠意義，可作為我國持續闡述 BTA 重要性之主軸。雖然民主黨拜登對於洽簽新的 FTA 似乎有所保留[454]，但倘能實現台美產業之進一步深化，特別是在台商赴美投資增加後，便可能產生由下（產業）而上之呼籲及壓力。

[454] https://www.pillsburylaw.com/en/news-and-insights/election-international-trade-trump-biden.html

二、美國印太戰略計畫和我國新南向政策之合作

美國印太戰略與我國新南向政策雖有不同考量、目標及重點，但由於合作區域及對象類似，仍有許多可推動雙邊合作之處。對此，依據我國新南向政策五大旗艦計畫之重點方向，配合美國印太戰略之方向，本研究認為較可能以人才培訓、公共衛生及對新南向國家的基礎建設等方面與美國進行第三地之合作。

首先在人才培訓部分，新南向國家普通面臨國內技職教育低度發展導致勞工技術水平不高的問題，而臺灣則建立起相對完善的技職教育體系，可望在人才培訓方面跟美國進行合作。美國國務卿龐培奧於 2020 年 9 月 9 日出席東協部長的線上會議就表示將協助東協國家提升國內的技術、工程教育相關課程的水平。而臺灣在技職、工程教育方面在亞洲以至世界都享有盛名，協助東協國家培訓人才既可以將臺灣打造成亞洲的教育樞紐，也能緩解國內大學的招生壓力，更可以深化臺灣與東協及南亞各國的交流。[455]與此同時，臺灣教育成本遠較美國為低將是吸引東協學生的一大誘因。因此，臺灣可以透過提供其享有優勢的技職、理工教育，與美國進行合作提升東協國家的勞工的技術能力，亦有助於當地台商解決人才短缺問題。

至於公共衛生領域，隨著東南亞國家的經濟成長迅速，各國均積極投入資源於公共衛生領域。美國目前積極向東協提供資金協助當地強化其公共衛生體系，美國疾病管制與預防中心（CDC）更將於越南設立辦公室。[456]至於我國，則自 2017 年新南向政策啟動之初，有鑒於衛福議題及發展不但是改善人民生活品質的重要機制，具有創造、引導經濟發展動能之策略性意義，同時我國在此領域已累積顯著能量及經驗，故便成為「新南向政策」之五大

[455]「推動新南向政策　總統：歡迎東南亞僑生來臺學習　深化臺灣與東南亞情誼」，中華民國總統府，2017 年 9 月 11 日， https://www.president.gov.tw/NEWS/21585（最後瀏覽日期：2020 年 10 月 27 日）

[456]"US CDC to open regional office in Hanoi to handle Covid-19 and disease outbreaks" Hanoi times, http://hanoitimes.vn/us-cdc-to-open-regional-office-in-hanoi-to-handle-covid-19-and-disease-outbreaks-314176.html (accessed on October 26, 2020)

旗艦計畫之一。醫衛新南向政策之目標包含藉由我國醫療衛生軟實力，深耕醫衛人脈網絡，擴大我國在新南向國家的影響力，同時透過全面性醫衛合作與相關產業鏈密切連結，增加我國醫衛產業之出口機會及產值，以及藉由強化防疫境外之理念，建構區域聯合防制網絡。

又今年新冠肺炎疫情爆發後，新南向各國疫情嚴重。我國因超前部署，防疫措施得宜，成為全球受影響最低的國家之一。我國在此期間與新南向國家不但積極協助提供防疫物資，更透過視訊會議等方式交流防疫經驗。此一作法不但符合醫衛新南向政策之精神及目的，更奠定下一階段醫衛新南向政策之良好基礎。台美之間原本即有深度醫衛合作架構，包含近年簽署之臺美「防疫夥伴關係聯合聲明」以及「台美醫衛合作瞭解備忘錄」等，故未來如何強化台、美第三地醫衛合作，建構更安全之區域聯合防制網絡，不但有公衛之意義，更能帶動醫衛相關產業之商機。

至於在基礎建設合作領域，行政院日前宣布的「台美基礎建設融資及市場建立合作架構」，亦可反映出美國將台灣視為「可信賴夥伴」的立場。美國在 2019 年時已與日本及澳洲二個既是傳統信賴夥伴，也是亞太地區主要開發援助國，啟動了「三國基礎建設夥伴」(Trilateral Infrastructure Financing Partnership) 計畫，聯合推動東南亞等區域的基建與能源融資、開發及管理。我國雖然在新南向政策下亦開始推動基建融資計畫(ODA)，但礙於過去對區域基建融資及合作案例多半侷限於邦交國，很少區域性甚至國際性的經驗，故若可藉由本次台美合作，取得更多國際基建融資與管理 know-how 以及產業參與商機，有其意義。未來若可從台美介接到前述「三國基礎建設夥伴計畫」，就更有意義。

三、能源基建及新能源合作

依循川普政府之印太戰略，美國於 2018 年 7 月日宣布「亞洲 EDGE」（Asia EDGE）──透過能源增進發展和成長（Enhancing Development and Growth through Energy）。該項計畫旨在透過「美國國際開發署」（USAID）

的主導下盼能幫助印太地區的合作夥伴在能源供應、能源多樣化、能源貿易等方面的合作與交流能有所擴大，進而加強整個印太地區的能源安全。[457]據此，扼要歸納「美國國際開發署」所公布之「亞洲 EDGE」計畫[458]，其主要目的分別是：

1. 促進公用事業現代化（Utility Modernization）：盼能夠透過輸電、配電系統的現代化與擴張，協助提高印太地區當地電力能源相關事業的財務效率，同時「美國國際開發署」希望能在此一過程中促進採取網路安全措施、專業能力、組織內部監督管理措施的改革。[459]

2. 提高能源技術的應用(Increased Deployment of Energy Technologies)：「美國國際開發署」對電力、天然氣產業的實際支持將優先考慮成本較低的長期計畫，並且透過諸如電力儲存、智慧電網、電動汽車、現代化的天然氣供輸系統、節能產品等具革命性的技術進而促成高效率的科技整合。

3. 透明且高價值的採購（Transparent, Best Value Procurement）:「美國國際開發署」重視且敦促透明、具競爭性的能源採購措施，並將以此一併檢視販售過程、能源品質以及能源相關的法律制度，進而帶動各國私部門均能廣泛地參與能源產業及相關領域。

4. 能源貿易的區域整合（Regional Energy Trade and Integration）:「美國國際開發署」將協助合作夥伴制定能源相關法律制度，進而帶動電力能源、天然氣貿易以及宏觀的電力能源交易市場的發展；諸多政策措施、合作交流以及各方努力都服膺於能源貿易區域整合的願景。

---

[457]「背景紀要：促進印太地區的自由和開放」美國在臺協會 https://www.ait.org.tw/zhtw/fact-sheet-advancing-a-free-and-open-indo-pacific-zh/ (最後瀏覽日期：2020 年 9 月 30 日)

[458]"Asia EDGE Fact Sheet" USAID https://www.usaid.gov/indo-pacific-vision/nrm/asia-edge/fact-sheet (accessed on October 5th, 2020).

[459]公用事業，英文為「public utility」或簡稱為「utility」通常指涉與公眾利益攸關的事業，例如水資源、電力、瓦斯等；雖然各國政府對「公用事業」的具體定義不盡相同，但大多數國家均將「電力」視為公用事業。

儘管目前美國兩黨存在著許多政治分歧，但是「亞洲 EDGE」與《更好地利用投資促成發展之法案》（Better Utilization of Investment Leading to Development, BUILD Act）是少數獲得民主、共和兩黨高度共識的政策措施，因而研判不至於受大選結果影響而應能保持政策穩定。前述之台美「美臺基礎建設融資及市場建立合作架構」事實上亦包含能源基建融資，[460]故未來可朝向媒合台商與美商共同前往第三國投資營運能源基礎設施。

另一方面，川普總統既持續推動化石燃料，又選擇退出巴黎氣候變遷公約，使新能源發展進展不受重視。拜登則重視且強調乾淨能源。其提出「清潔能源革命與環境正義計畫」（Clean Energy Revolution and Environment Justice），指出美國政府將帶領美國成為世界清潔能源產業的領導國，除了為美國中產階級創造良好的工作機會，也計畫將清潔能源相關技術進一步輸出至全球各地；拜登將確保 2050 年美國達成 100%碳中和、重新加入《巴黎協定》（Paris Agreement）等。我國近年在再生能源領域進展迅速，特別是太陽能及風力發電已有實際成績，故在拜登上任後，台美間可以新能源領域推動更多之合作。

四、資通訊可信賴夥伴合作

為進一步遏止中國電信業者參與美國電信網路建設及提供電信設備，美國國務院依據《2019 財政年度國防授權法》（H.R.5515-John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019）第 889 條之規定，[461]

---

[460]「美國在台協會及駐美國臺北經濟文化代表處簽署基礎建設融資架構強化美台在印太地區基礎建設發展之合作」美國在台協會
https://www.ait.org.tw/zhtw/ait-tecro-infrastructure-financing-framework-zh/
(最後瀏覽日期：2020 年 10 月 5 日)

[461]第 889 條名稱為「禁用特定電信及影音監控服務或設備」，a 款規定美國行政部門首長不得採購或使用本條所指定的電信設備或電信服務（Covered telecommunications equipment or services），並於 f 款定義所謂指定的電信設備或電信服務，係指華為及中興提供之設備或服務，或指國防部長於諮詢國家情報總監或聯邦調查局局長後，得以合理懷疑為由中國控制的任何廠商所提供的電信設備或服務。See, H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf (last visited Sep. 30, 2020).

先於今（2020）年 4 月 29 日宣佈「5G 乾淨路徑」（5G Clean Path）倡議，針對所有進入和離開美國外交機構的 5G 網路流量，要求一條乾淨的網路傳輸路徑。其後，國務院更進一步於 8 月 5 日宣佈「乾淨網路計畫」（Clean Network program），將禁用範圍擴及電信營運商、線上應用程式商店、手機應用程式、雲端和海纜等 5 類，及同時公布數十家被視為乾淨的電信公司（包含我國之中華電信、遠傳、台灣大、亞太電信、台灣之星等五家電信公司），以及加入該倡議的國家。對此，我國於今（2020）年 8 月 26 日與美國簽署《台美 5G 安全共同宣言》正式加入「乾淨網路」。

美國國務院指出乾淨網路倡議代表的是美國政府全體多年來持續施行的長期戰略，目的在於解決威權且有惡意的行為者對自由世界於資料隱私、安全、人權原則方面合作的長期威脅，而為建立可信賴夥伴的聯盟網路以及因應全球市場之中時刻變化的技術及經濟情況，乾淨網路倡議需根植於國際廣泛接受的數位信任標準（internationally accepted digital trust standards）。為此，美國國務院委託外交政策智庫「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS），針對電信設備供應商之可信度與安全性（trustworthiness and security），研究及制定用以挑選供應商的評鑑準則，以使美國政府部門、國際盟友及國內外電信網路營運商於採購電信設備有具體標準可資參考。[462]

CSIS 參考北約成員於 2019 年 5 月聯合發布的《布拉格提案》（The Prague Proposals）及歐盟於 2020 年 1 月公布的《歐盟 5G 工具箱》（EU 5G Toolbox）之建議事項，以及根據美國政府對外資審查、國安審查、商業慣例等範疇既有的公開資訊，於 2020 年 5 月發布《電信網路及服務安全信任準則》研究報告（Criteria for Security and Trust in Telecommunications Networks and Services），作為乾淨網路賴以依據的數位信任標準。其特色在於以民主、法治、人權等普世價值及先進國家對於企業良善治理之要求與各種國際商業

[462] Id.

慣例為篩選供應商之判斷基準，制定供應商可靠程度及資安風險高低等指標。國務卿蓬佩奧於今年 9 月於「第 2 屆布拉格 5G 安全會議」（Prague 5G Security Conference 2020）致詞時更提及，美國將擴大「數位連結與資通安全夥伴關係」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP）計畫之規模，邀請與會成員加入此一倡議，同時亦將強力支持歐盟制定的《5G 工具箱》作為確保 5G 網路安全的政策倡議。[463]

對此，我國業者將有機會介入由傳統大廠把持的電信設備領域。[464]於此同時，5G 網路基礎建設所需相關設備支援開放式介面與可彈性化部署之特性，也增加供應鏈管理難度以及資安風險，此亦美國提倡乾淨網路的主因之一。配合美國未來要求國內電信公司及盟友國加強電信設備供應鏈之管理，意味著我國業者必須切實符合《台美 5G 安全共同宣言》提及的供應商評估四要素，甚至必須進一步理解「電信網路及服務安全信任準則」規範內容，方能有機會打入以美國為主的「第二供應鏈」。

具體而言，我國可繼續與美國探討之議題，包含配合全球供應鏈轉移及美國設定乾淨網路標準，探討我國網通設備於美國本土設廠製造及組裝之可行性、選項及政府可提提供之協助。再者，《台美 5G 安全共同宣言》內容，即包括推動與理念相近夥伴合作共同發展合適 5G 標準，就我國而言，因政治原因無法參與多數國際標準制定會議，若藉此機會參與，除可掌握國際最前沿之資安政策及技術資訊，亦可與理念相近夥伴建立國際連結，進一步而言更可透過我國經驗分享，協助降低全球 5G 網路潛在的資安風險。最後，本研究亦建議我國可比照美日經驗，推動與美國洽簽台美數位貿易協定，加強台美於數位經濟方面之整合。

---

[463]Secretary Pompeo's Video Remarks at the Prague 5G Security Conference 2020, https://www.state.gov/secretary-pompeos-video-remarks-at-the-prague-5g-security-conference-2020 (last visited Oct. 4, 2020)

[464]楊舒晴、梁珮綺，搶攻兆元商機 經部與思科打造 5G 開放網路驗測平台，中央社，2020 年 8 月 7 日，https://www.cna.com.tw/news/afe/202008070209.aspx。

第二節　結論與政策建議

一、結論

（一）拜登認同經濟安全也是國家安全之思維

經濟安全為國家安全之思維，乃是川普執政後明確的成為貫穿其任期內貿易政策議程之指導原則，川普這四年中也以實踐此一核心思維研擬與推動其相關政策。與此同時，拜登也在今年 3/4 月份美國「外交」(foreign affairs)期刊上的投書中，直言表示「經濟安全就是國家安全」之看法，然而拜登對此概念的闡釋，較著重強化本身的科技創新實力與能量，包括強化中產階級的教育與健保、增加對美國本土網路、高速公路基礎建設的投資、以及避免在科技面被中國超車，美國應在 5G、AI、電腦演算乾淨能源等各種面向上急起直追，投入更多的美國研發資源，方為維護美國經濟安全之同時並達到捍衛美國國家安全。

（二）拜登與川普均強調供應鏈重整與製造業回流

對於美國供應鏈之產業議題，即將入主白宮的拜登團隊與川普政府有類似主張。為避免新冠疫情對全球供應鏈與經濟的嚴重衝擊類似事件再次發生，降低供應鏈對中國的依賴，川普政府之前提出的最核心的政策之一即「經濟繁榮網絡」（EPN）之推動，以重整跨國供應鏈。今 2020 年 8 月國務院次卿史達偉（Stilwell）提出臺美應建立以和平、繁榮為基礎之夥伴關係，以促進印太地區的繁榮與穩定。特別是其推崇臺灣作為全球價值鏈的參與者，在高科技、防疫產業的全球供應鏈中扮演關鍵性的角色。臺美雙方的合作將會從半導體延伸至 5G 通訊領域，以及圍繞資訊安全、自由及人權等重大課題深化合作。相似的，拜登團隊也在競選時主張將建立能供應關鍵、戰略重要物資之供應鏈；此外，諸如能源、電網、半導體、電子技術、資通訊技術、電信基礎設施、關鍵原物料供應等，也都一併建立位於美國境內的供應鏈（或

是與可信任之盟邦、友好國家進行合作）。

換言之，未來的拜登政府與川普時期所使用的政策口號或有不同，但實質內容上均包含推動重建美國國內供應鏈、或在中國以外的可信任夥伴建立第二軌供應鏈關係等政策方向，該等政策方向均有利於深化台美未來的經貿關係。畢竟美國提出重建美國境內或第二軌供應鏈之目的，意在尋找並結盟印太地區有製造能量的國家形成供應鏈，我國從半導體、電子資通訊產品到機械、金屬甚至於機能紡織業，原本就是第一軌(中國境內)供應鏈中的重要角色，當然具備成為美國另組第二軌供應鏈潛在成員之優勢，因此我國理當是美國推動此項政策時會納入評估且會拉攏的重要對象之一。

（三）在科技領域研判拜登將延續川普政策，但可能會有調整

繼美中貿易戰之後，美國今年在新冠肺炎疫情影響之下，積極推動可信任聯盟及重組供應鏈之計畫，今年 4 月國務卿 Mike Pompeo 並宣布澳洲、印度、日本、紐西蘭、韓國及越南均為可信任夥伴（trusted partners）聯盟的合作對象，並試圖在今年積極推動包含印太戰略、藍點網路、經濟繁榮網路（EPN）、夥伴商機代表團（POD）及 5G 乾淨網路等計畫，藉此拉攏盟友加速與中國供應鏈之脫鉤，全面進行跨國供應鏈重組，同時拓展及鞏固美國和其他國家的結盟合作關係，以維護美國在國際上的強權地位。

5G 乾淨網路計畫則是美國川普政府孤立中國大陸的另一項嘗試，為了遏止中國政府透過科技軟體與服務進行網路攻擊，而對民主國家的個資隱私、安全、人權上的侵犯與威脅，美國推動排除來自中國大陸的特定電信營運商計畫，並建立可信任夥伴的聯盟網路，以共同因應全球市場上迅速變化的技術和經濟情況。特別是乾淨網路計畫必須建立在國際廣泛接受的數位信任標準，在邀集合作夥伴上可較容易對資安風險達成共識。目前全球參與美國乾淨網路倡議的成員已有 30 多個國家和電信商，而另有 11 國也積極回應美國倡議並共同簽署維護 5G 網路安全的聯合聲明。

對於上述的議題，拜登也有提出類似主張，其認為美國不應讓中國大陸超越，應維持高科技上的優先領導的地位，特別是乾淨能源、AI、5G，甚至是高速鐵路、癌症治療等。況且美中科技對抗，早在歐巴馬/拜登政府第二任期內就已經開始醞釀，當時白宮科技顧問已提醒注意「中國製造 2025」大量補貼及海外併購問題，呼籲美國要提升對科技及人才的投資。這些方向川普政府都已經啟動，國會也有跨黨派共識，在拜登接任後應當仍會延續。

然而還待觀察者，則是川普發動的美中科技對抗呈現在五大面向，拜登是否會繼續沿用的問題。所謂五大面向包括外人投資國家安全審查機制（CFIUS）、出口管制措施限制美國輸出關鍵與基礎技術、禁止美國聯邦機構在關鍵技術系統中使用特定電信和影像監控服務或器材、為保護資通訊科技與服務供應鏈而限制特定交易，及 5G 乾淨網路計畫限制中國業者參與美國電信網路建設及提供電信網路設備。鑑於這些措施多有國會通過的相關法律授權，且這些出口管制、外資審查政策工具已展現其效果，因此美國智庫學者也認為拜登政府有極大誘因繼續實施，從而美國政策在拜登任內應當是延續多過於改變；但未來在執行上，拜登政府採取方式或力道上或者相對溫和。特別是對於目前對於美中學術或中國留學生的入境與簽證等限制，美國學者則認為有機會在拜登任內獲得放寬。

（四）拜登團隊對於中國大陸可能尋求競爭多於合作的「共存」方式

拜登立法及行政經驗豐富，通常被歸類為「建制派」。但在經貿及外交政策領域，拜登過去的特色似乎跟川普有些類似，就是並無明顯的意識形態或價值主導，而屬於提升美國利益的「務實主義」者。各界最關心的問題，自然是美中關係。綜合觀察，即便拜登未來即將入主白宮，恐怕也不會按下重置鈕讓美中關係回到過去。無論拜登多厭惡貿易戰，美中間畢竟已有第一階段協議尚待完全落實，且全球供應鏈已經開始搬遷（新冠肺炎後更為加速），因而固然不能排除拜登局部調整關稅戰，但歸零重來的機率也不高。

歸納拜登所提政見，可發現其對中國政策之訴求與川普施政主軸差異主要有二：(1)對中國大陸政府是否採取較強硬的措施？；(2)是否重視美國政府在外交政策所應具備、履行的道德責任？

對此，拜登與賀錦麗的重要幕僚 Jake Sullivan 認為不宜直接論斷中國為「戰略競爭對手」，但應正視中國崛起而與美國為「競爭」關係的客觀事實。同樣的美國重要智庫學者也認為「避免以衝突為目的之競爭」(competition without confrontation)，將是拜登政府因應中國大陸的政策訴求；拜登政府將以提升自我來勝過中國，亦即其會更專注於「讓美國跑得更快，而非讓中國慢下來」的策略；對此與川普政府以削弱中國大陸能力的目標與作法完全相異。在此背景下，美國可能在地球暖化、氣候變遷、武器擴散及公共衛生等議題方面，仍保留與中國大陸合作的空間，美國智庫學者也因此研判，拜登上任後的美中關係，氣候變遷議題。

（五）印太戰略方向研判也將維持，印度重要性提升

川普政府在 2017 年 11 月首度提出自由印太倡議的雛型之後，2019 年起印太戰略內涵更為具體，包括透過藍點網路對基礎建設的投資、宣示美國與東協的戰略夥伴關係、與湄公河周邊國家的合作夥伴計畫，以及宣布未來定期舉辦的美日印澳四方會談（Quad），皆係以印太戰略為基礎的進一步實踐計畫。

在這些計畫之中，印度尤其扮演極其重要的角色，固然美印經貿議題上目前具有相當程度的分歧，惟因印度與中國大陸今年因邊境問題衝突升溫，抗中思維高漲並視中國為安全威脅，與美國川普政府政策脈絡一致。為共同抵禦來自中國大陸的威脅，美日印澳四方會談以及美印 2+2 部長對話中，印度均已和美國取得重要的外交、軍事和基礎建設投資上的合作共識及具體進展。展望未來，拜登重要幕僚 Jake Sullivan，明確表示美國應繼續繼續在印太地區扮演最重要的利害關係人，並且捍衛自由航行及與美國既有盟友的戰略合作，不允許中國大陸透過武力威脅的方式，在任何政治議題遂行己身政

治目的。拜登任職於參議院外交關係委員會時，也積極支持美國與印度針對核子武器的限制進行討論與合作，同時重視美國與印度之間對民主、人權的價值共享。因此美國對印太戰略的政策訴求與立場，也應當是持續性的政策。

事實上，印度與本區域結盟之進展不限於美國。在「四方會談」架構下，印度與澳洲於 2020 年簽署「印澳全面戰略夥伴關係」（Comprehensive Strategic Partnership, CSP)），與日本簽署「軍事物資勞務相互提供協定」(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)，更加入日本推動之「供應鏈韌性計畫」(Supply Chain Resilience Initiative)，

日本強化供應鏈韌性亦係基於降低過度集中國大陸之考量。其將印度視為重要夥伴，目的亦在於繼東協之後擴大供應鏈遷移的可能夥伴佈局。另一方面，吸引製造業投資一向為印度政府之重要政策，但在中印邊境衝突加劇後，印度工業總會（Confederation of Indian Industry）於 2020 年 2 月之報告指出目前印度之電子、機械類產品高度仰賴中國，對印度經濟之韌性造成影響[465]。為加速吸引外資，印度政府亦於 2020 年 11 月宣布一項 220 億美元的誘因方案，針對汽車、太陽能、特殊剛才、紡織、食品加工、化學、電信、藥品及電子業，提供為期五年之補助協助計畫。印度特別指出將以有意移除中國之企業為目標，並希望能持續吸引類似已經赴印度投資之鴻海、三星等國際製造業[466]。

有以上之趨勢觀察，無論美國未來之印太戰略如何調整，印度在本區域之政治經濟以及供應鏈佈局的重要性將持續提高，值得我國注意。

---

465 https://www.thehindu.com/business/Economy/what-is-the-new-idea-on-supply-chains/article32476160.ece

466 https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-11/india-unveils-20-billion-package-to-lure-global-manufacturers?sref=HFaHEoGx

（六）拜登傾向多邊主義，有利於 WTO 改革但方向不確定

川普不是多邊主義的支持者，若其順利連任勢必會加速推動 WTO 根本性改革，包括(1)上訴機構機制之存廢；(2)解決非市場經濟帶來的負面影響（如產能過剩、不公平競爭、阻礙創新技術的開發與使用等）；(3)規範「開發中國家」享有的特殊待遇的問題。(4)強化未能履行 WTO 各種通知義務的制裁，以提升透明度與執行度；(5)應制定避免強迫技術轉移之 WTO 規範與有效的措施。在這些規則的改革過程中，WTO 勢必面對更大的動態與挑戰。

相對於此，拜登則強調應恢復與盟友關係，且美國應回復國際威信並再度扮演全球領導者的角色，並傾向以多邊主義的方式處理外交衝突與分歧。拜登上任後的美國多邊政策，可能是美國會從「只顧自己」的單邊主義，逐漸回歸區域甚至多邊架構。目前拜登迄今未特別對 WTO 上訴機構運作受阻或 WTO 規則不足等議題加以著墨，但以兩人均表示會重新加入川普上任後退出的「巴黎協定」、甚至 WHO 等訴求來看，拜登團隊對於透過多邊組織或協定來推動符合美國利益議題的意願較高，則對於維持 WTO 運作或推動 WTO 回復上訴審查或談判等功能上，相較於川普政府，拜登政府可能會有較大的彈性空間可予討論。但由於目前 WTO 改革議題複雜，且各國立場懸殊，且拜登政府仍有以國際組織共同規範中國之思維，故拜登當選對 WTO 改革大方向有利，但後續是否能順利得到改革共識，則挑戰及變數仍多。

（七）美國是否回到 CPTPP 仍須觀察

在歐巴馬時代完成（當時拜登為副總統）而川普上任退出的「跨太平洋夥伴協定」(TPP)，拜登表示可以考慮重返但部分議題需要重談，然而其重點在使 TPP 成為一個美國主導並可迫使中國接受的新貿易規則體系[467]。然而民主黨競選團隊內部對 TPP 議題有不同調之分歧，特別是其副手賀錦麗從參

[467]Biden said: "I would insist that we renegotiate pieces of that with the Pacific nations .so that we could bring them together to hold China accountable: https://thehill.com/policy/international/455668-biden-i-would-renegotiate-pacific-trade-deal

加民主黨初選至成為拜登副手後，均持 TPP 未能充分保護勞工與環境而反對返回 TPP 之主張。再者，拜登也曾強調其接任總統後，洽談任何的貿易協定將不是其優先政策選項，其就任後將優先回復美國內部的經濟繁榮及對中產階級利益的提升。美國智庫學者就其觀察，美國兩大黨對於加入這種大型貿易協定的意願都不高，因此其研判美國重回大型協定的可能性有限。

換言之，即便拜登政府決定推動重返 TPP，仍會需要進行政府內/黨內意見整合之工作，仍有相當變數。

二、政策建議

（一）拜登與川普均訴求「供應鏈重整」，有利於臺美經貿關係升級

拜登和川普均主張於美國境內，或在中國大陸以外可信任夥伴（第二軌）境內建立關鍵、戰略重要物資的供應鏈。由於我國半導體、電子技術、資通訊技術等產品及其相關中間財與零件本就是中國境內（第一軌）供應鏈的重要角色，故具備美國另組第二軌供應鏈的潛在優勢。此外，美國試圖透過印太戰略擺脫對中國供應鏈的依賴，且在今年 COVID-19 疫情爆發後特別加快步伐。我國半導體產業重要性因此凸顯，加上我國防疫表現良好，疫情發生後，各國競相來台進行產業交流合作，爭取臺灣成為可信賴的韌性供應鏈合作夥伴。

展望未來，拜登已表示上任後將儘速召開檢討會議，並以供應鏈安全為重點，其預計上任後 100 天內與國會一同起草《關鍵供應鏈審查法案》（Critical Supply Chain Review），以期透過制度的強制力進一步維護供應鏈與國家利益。至於該報告可能檢討之產業範圍部分，就拜登及團隊政見所提及產業，目前較為清楚的產業除 COVID-19 疫情相關物資產業（如藥品、醫材、檢測耗材等）外，尚可能包含能源、電力網、半導體、電子技術、資通訊技術、電信基礎設施、關鍵原物料供應等，將成為未來拜登政府任內優先

推動供應鏈改革(包含回流重新建立美國境內的供應鏈、或與可信任之盟邦、友好國家進行合作）之範圍。

對我國而言亦需開始預作準備，特別是應展開我國與美國供應鏈的現況及未來性產業關連檢視，以事先準備在面對拜登政府強力主導部分供應鏈回流美國而需赴美投資時，臺灣產業或產業的上中下游應以何種策略及方式因應美國之「拉力」，除給與我國企業必要之協助外，並以確保臺灣維持必要生產能量為目標；同時此項檢視結果與建議，也可進而創造台美政府供應鏈持續對話之主題。最後，我國也宜藉此機會，展開類似美國「關鍵供應鏈審查」的評估，掌握我國境內的供應鏈之脆弱（如過於依賴單一來源）瓶頸，並思考規劃可能之降低風險方式。

（二）美國印太戰略和我國新南向政策之合作建議

美國印太戰略中經貿層面交流主要為了服務於地緣政治目標，但我國的新南向政策的經貿交流則更多是純粹的經濟利益考量，即便目標或重點有不同考量，但由於合作區域及對象類似，仍有可推動雙邊合作之處。對此，依據我國新南向政策五大旗艦計畫之重點方向，配合美國印太戰略之方向，建議可從以下三個領域尋求合作空間，分別是：人才培訓、公共衛生及對新南向國家的基礎建設等方面。

1. 人才培訓：相對於新南向國家普通國內技職教育低度發展導致勞工技術水平不高的問題，臺灣已有相對完善的技職教育體系，可望在人才培訓方面跟美國進行合作。美國也表示將協助東協國家提升國內的技術、工程教育相關課程的水平，因此倘若臺灣能與美國在此領域進行合作，協助東協國家培訓人才既可以將臺灣打造成亞洲的教育樞紐，也能緩解國內大學的招生壓力，更可以深化臺灣與東協及南亞各國的交流，亦有助於當地台商解決人才短缺問題。

2. 公共衛生：新南向各國疫情嚴重。我國因超前部署，防疫措施得宜，

成為全球受影響最低的國家之一。我國在此期間與新南向國家不但積極協助提供防疫物資，更透過視訊會議等方式交流防疫經驗。此一作法不但符合醫衛新南向政策之精神及目的，更奠定下一階段醫衛新南向政策之良好基礎。台美之間原本即有深度醫衛合作架構，包含近年簽署之臺美「防疫夥伴關係聯合聲明」以及「台美醫衛合作瞭解備忘錄」等，特別是美國疾病管制與預防中心（CDC）已表示將於越南設立辦公室。基此，未來如何強化台、美第三地醫衛合作，建構更安全之區域聯合防制網絡，不但有公衛之意義，更能帶動醫衛相關產業之商機。

3. 基礎建設合作：行政院日前宣布的「台美基礎建設融資及市場建立合作架構」，亦可反映出美國將台灣視為「可信賴夥伴」的立場。美國在 2019 年時已與日本及澳洲啟動了「三國基礎建設夥伴」 (Trilateral Infrastructure Financing Partnership) 計畫，聯合推動東南亞等區域的基建與能源融資、開發及管理。我國若可藉由本次台美合作，取得更多國際基建融資與管理 know-how 以及產業參與商機，有其意義。更長遠而言，若可從台美合作進而連結到其他美國的「三國基礎建設夥伴計畫」對象，就更有意義。

（三）推動台美於新能源及可信賴資通訊夥伴之合作

如前所述，儘管目前美國兩黨存在著許多政治分歧，但是「亞洲 EDGE」與《更好地利用投資促成發展之法案》（Better Utilization of Investment Leading to Development, BUILD Act）是少數獲得民主、共和兩黨高度共識的政策措施，因而研判不至於受大選結果影響而應能保持政策穩定。而這些法案內容著重：促進公用事業現代化、提高能源技術的應用、透明且高價值的採購以及能源貿易的區域整合，也呼應了拜登任命的白宮國安顧問 Jake Sullivan 的主張，其強調未來美國在印太等第三地建設上應以提升這些國家國力效能的高品質與高標準投資為主，而非進行門檻不高的基礎建設；此外，

拜登政見亦強調乾淨能源之重要性，而我國近年在再生能源領域進展迅速，特別是太陽能及風力發電已有實際成績，故在拜登上任後，台美間可以新能源領域推動更多之合作。未來可朝向媒合台商與美商共同前往第三國投資營運能源基礎設施。

再者，我國可積極以《台美 5G 安全共同宣言》為基礎，推動台美在「可信賴」資通訊設備及服務領域之合作，包含配合全球供應鏈轉移及美國設定乾淨網路標準，探討我國網通設備於美國本土設廠製造及組裝之可行性、選項及政府可提提供之協助。再者，就我國而言因政治原因無法參與多數國際標準制定會議，未來亦可積極尋求與美國合作參與國際標準之制訂，更可以此為基礎，推動與美國洽簽台美數位貿易協定，加強台美於數位經濟方面之整合。

（四）呼應印太戰略，投入更多資源強化臺灣與印度之雙邊關係

印度為過去「不結盟運動」(The Non-Alignment Movement)的主要倡議國，但近年來隨著與中國大陸邊境衝突加劇、經濟依賴提高，印度政府明顯改變其立場，開始積極與美、澳、日等國推動政治、經濟及軍事等不同類型的結盟計畫，加上印度外長指出不結盟運動有其特定時空背景等言論，已有印度分析指出印度的不結盟立場已經結束，而且結束的原因在於來自中國（原本亦屬於不結盟運動的成員）的威脅[468]。

對此，印度已與美國建立「準盟友級別的合作夥伴」關係，隨著拜登政府也同樣強調美國在印太地區的戰略地位，明言美國將在此地區繼續扮演最重要的利害關係人之態度，使得美國與印度繼續維持緊密合作之關係之可能性極高。此外，日本、澳洲亦將印度視為重要的政治、經濟戰略夥伴。日本更在 2020 年啟動「供應鏈韌性計畫」中將印度納入作為供應鏈移轉之夥伴。

468 https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/what-is-in-a-nam-and-indias-alignment/article32555378.ece

對臺灣而言，隨著美中關稅戰及新冠肺炎等因素，部分台商已將投資生產基地部分移轉至印度，從經貿戰略夥伴、地緣政治以及台商投資佈局之各種角度觀察，印度對臺灣之重要性也將逐步提升。特別是印度視中國為威脅、視自己為未來世界工廠接班人的立場，以及放棄不結盟立場的趨勢，或有更多發展台印經貿關係之可能空間出現。同時，東協固然仍為企業改造供應鏈首選，但基於分散多元考量不宜只有東協單一對象，且印度政府積極提出各類誘因吸引外資，加上日本亦將印度視為重要的供應鏈重組夥伴，可將台日近年積極推動第三地合作計畫延伸至印度等趨勢，本報告建議未來可投入更多資源增加與印度互動、增進雙方瞭解之機會，以進一步找出雙方共同有興趣與合作意願之領域。

附件一　Carnegie Webinar “ U.S.-China Relations Under Biden: A Look Ahead” 會議摘要 （2020/12/01）

一、主辦單位：卡內基國際和平基金會（ Carnegie Endowment for International Peace）

二、與談人

1. Evan A. Feigenbaum （vice president for studies at the Carnegie Endowment for International Peace）
2. Paul Haenle （Maurice R. Greenberg Director’s Chair at the Carnegie）
3. Xie Tao （Professor of Political Science and Dean of the School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University）

三、發言重點摘錄

Evan A. Feigenbaum

- Evan 認為即便新政府上台，美中關係也不會重新開始，因為美中關係是整體結構性的不同使然，而非週期性的因素造成。
- 在近五六年內，美中關係已出現很大的變化，特別是較具象徵性的 2014 年，美中不僅在雙邊投資協定談判上取得重要進展，同時也簽署《氣候變遷共同聲明》，以及在非洲伊波拉疫情下攜手合作共同對抗病毒。
- 美中在安全和政治層面上的競爭關係從 1972 年以來持續惡化至今，但同一時間，1980 年代起美中雙方開始在經濟上互有交往，而中國大

陸隨後也在 2001 年加入 WTO，經濟整合自此大幅躍進。雖然多數人推測經濟整合有助於減緩國際安全層面的競爭，但事實上完全相反，例如南海爭端、台灣海峽爭端等，使美中雙方互視對方為安全和戰略上的競爭對手。美中透過安全競爭所反映出來的經濟整合關係是目前最重要的變化，包括資金、人員、技術和數據上的流動，美國現已認為這些都已構成安全上的挑戰。從而川普政府任內開始控制對中國大陸的技術流動、減少美國企業和中資合作，而這些也都已是國會兩黨的共識，估計短期內應該不會有太大變化。

- 拜登團隊雖是傳統建制派及多邊主義，但對於過去川普政府使用的如出口管制、限制外人投資關鍵技術等政策工具，由於相當有效故可能會繼續採取，但採取的方式會相對較為溫和。因此可以期待拜登政府縱使不會使美中關係全面重置（reset），但至少會在面對跨國威脅的問題上採取合作協調的方式。

Xie Tao

- 美中關係目前堪稱自 1972 年以來的最低點，主要可從以下面向觀察：(1)根據蓋洛普民調，2020 年 2 月疫情爆發之初時，美國人對中國的觀感來到史上最低，僅 33%支持中國，表示有高達 67%的民眾對中國表示反感；(2)其次，美中相互在 7 月份下令關閉領事館，以及雙方停止人員交流；(3)再者，川普總統近來頻頻對台釋出善意，也是影響美中關係的重要觀察指標。綜合觀之，現在美中關係已經來到史上最低的冰點，未來頂多繼續維持目前的關係，但不可能會有再惡化的情況。目前中方媒體確實對拜登勝選改善美中關係有所期待，但此期待並不高，因為其中牽涉太多結構性因素。

- 目前拜登競選政見中，並未著墨於外交政策，而是強調優先處理國內事務，包括種族、移民以及經濟復甦等議題，因此處理對中關係恐怕也非優先要務。預估美國目前要到 2022 年期中選舉方有可能提出較

明確的對中策略。相對來說，中國也不期待全面重啟美中關係，但確實期盼美中關係在拜登上台後可望較為冷卻、減少相互指責或制裁措施。另一方面，回顧 2016 年川普上台時，中方曾有期待，因為川普是商人，對美中雙方貿易關係有很多討論，但拜登上台卻沒有類似的討論。

Evan A. Feigenbaum

- 自從中國加入 WTO 以來，這 20 年的貿易關係我們都知道，美中關係惡化到如此程度，中國一定負有責任。我認為在拜登上台前 50 天，川普不太可能採取行動阻止拜登改變對中政策，因為有很多其他政治因素，但有可能加大力道，例如有關國安方面的舉措或增加更多中國企業到實體清單中，但這些到了拜登政府時就有可能改變。由於川普已經開啟對付中國的先例，拜登要不要繼續使用這些工具，要看他多想做，或是如何更有系統地做。我個人是期待拜登繼續使用這些工具，不是因為推崇川普政策，而是應以美國利益為優先。

Paul Haenle

- Evan 認為中國對於美中關係惡化負有責任，但中方認為美國畏懼中國的強大，所以要百般阻擋中國崛起，Xie Tao 你怎麼看？根據 Evan 說明，對中政策在美國是兩黨共識，中國在拜登上任第一年會如何行動或採取哪些正面的行動以改善美中關係？

Xie Tao

- 根據歐洲、亞洲各鄰國對中國的民意調查，各國對中國的評價越來越負面，但這些民意並不構成壓迫中國政府承認自身政策錯誤的輿論力量，也不代表會對美國伸出橄欖枝。美國強調他們是世界第一，但中國也可以成為世界第一（比如在 COVID-19 疫苗研發上要搶第一），這是中國政府的立場。

Paul Haenle

- 在部分美國人的眼中，中國大陸在美中關係中比較被動（reactive），且沒有發現國家決策對美中關係的影響。例如，中國大陸在第一年尋求相互妥協空間，兩國是否討論解決方式，以及來自中國大陸的主動（proactive）積極行為，對美中關係都有正面影響。

Xie Tao

- 我認為主持人 Paul 想表示的，為中國大陸在實施國家政策時，沒有考慮其作為與不作為對其他國家所產生的影響。然而，中國大陸在執行國內或對外措施時有自己的邏輯，若要中國大陸的政策由「被動」改為「主動」，則應該提供相對的誘因。我很驚訝你竟然希望中國大陸可以單方面採取主動措施。

Evan A. Feigenbaum

- 建議從推論的角度來討論議題，先不論責任歸屬議題。中國大陸當然可以依自己的意願執行國家政策，但同時應考慮其執行結果，且很多都是政治性議題。以中國大陸金融市場開放為例，中國大陸許多人贊同以改革導向開放金融市場，希望佔有國際金融服務市場的領先地位；但中國大陸長期的資本限制、對新創公司的投資限制政策，使許多跨國公司未能進入中國大陸市場。因此，當跨國公司表示希望中國大陸可以移除相關措施時，中國大陸國內也瞭解此符合其自身利益。

- 另外，以推論角度來看，有一些中國大陸可以做但未做的事情，原本能促進美中關係的成長，現在卻使美國的許多外交菁英份子、跨國公司、大型金融服務業者等支持者抱持不樂觀的態度。通常失去商業團體的支持時，應該要開始反省自己的做為；因此，若想要改變現狀，美中雙方都需要做出改善，也許兩國的處理方法不太一樣，但中國大陸也需要改變目前的政策。

Paul Haenle

- 川普上任第一年參訪中國大陸時，在記者會中表示他並不責怪中國大陸利用美國獲取貿易與經濟的利益，而是認為前任的美國政府才是需要負責的對象。萊斯博士（Condi Rice）認為川普的話有其要點，因為許多川普處理的中國大陸問題，在歐巴馬政府時期就想要改善但未獲成功。

- 因此，在討論美國與中國大陸是否可以進行合作之前，應先思考美國與中國大陸是否可以找到共同解決問題的模式，可以從比較簡單的議題開始；且上述做法與兩國合作，將對美國帶來重要的影響。如果拜登總統上任後的第一年可以使美中雙方開啟討論，互相讓步並達成共識，將會有重大的影響。所以與會者認為美國與中國大陸應先從哪些議題開始著手？中國大陸可能會在哪些議題讓步，使美中關係向前邁進？

Xie Tao

- 我認為可以從人與人之間的交流等小地方做起，例如從第二軌對話(Track II dialogue)開始。從歐巴馬時間開始的人才間交流，不只是學生的交流，也是兩個國家了解互相在從事什麼的管道。其次，若美國可以不限制中方學生的簽證，或是不懲罰中國大陸官員，並允許中方學者入境美國，也會對雙方關係有正面的發展。

Evan A. Feigenbaum

美中關係從何處重啟（reboot）？

- 從美國而言,拜登應對亞洲立場調整:拜登在制訂正確的對中政策前，必須先從制定正確的美國亞洲政策出發。尤其在貿易面來說，美國沒有參與亞洲重要的兩個貿易協定：CPTPP 和 RECP，而僅是在亞洲作為一個安全提供者（security provider）的角色。

- 從中國大陸而言，中國大陸可先從鬆綁經濟結構限制開始：拜登政府對於多邊主義的偏好，未來美國政府應該可以結合日本政府和歐盟，以開放其市場為誘因與中國商談改變經濟結構的問題，因此中國可從放寬對外資投資領域的方式做起，就其個人觀點而言其實認為對中國的競爭力、公司都有好處。另一點則是要改變美國人民對於中國的看法，因為就美國人民來說無法理解為何中國企業可以在美國私部門自由做生意，但美國企業在中國市場卻受限，這對美國人是一很不公平的事情。因此中國應該要思考其經濟結構轉變作為修復或重啟美中關係的作法。

Xie Tao

- 很同意 Evan 的說法，從經濟面先開始恢復中美關係是較簡單的作法（low-hanging fruit）。不過我之前沒提到經濟面的理由在於，即使自從中國加入 WTO 之後，美中的雙邊關係其實都一直增加，只要美國方面仍然透過帶有意識型態（ideological）的偏見（bias），或是仍以地緣政治的角度來思考美中關係，那即使再多經濟面的相互依賴（economic interdependence）也無法實質地增加彼此的戰略信任（strategic trust）

Paul Haenle

- 我確實贊同 Evan 認為貿易議題是恢復美中關係的起點。另外假使對中國而言，修昔底德陷阱（Thucydides Trap）是其深信不疑的觀點，而我不是很同意這樣的觀點，那不如先從歐盟以及更廣泛的亞洲如何關切中國對這些地區的政策和行為作為討論的起點。因為修昔底德陷阱這種敘事（narrative）無法應用在前述這些地區，而如果仔細檢視這些地區對於中國經濟和貿易的看法，會發現都有一些共同的擔憂存在。

- 聽眾 Alejandra Pena 提問拜登政府對中國一帶一路（BRI）的立場：

請 Xie Tao 先回答中國對於在疫情後一帶一路政策的持續性，接著請 Evan 回答拜登政府可能提出怎樣 BRI 對策。

Xie Tao

- 疫情確實對 BRI 產生影響，因為跨境物流人流皆停止，但我會期待如果在明年夏天疫情結束跨境人流物流恢復後，BRI 可以重新啟動。當然我有意識到，對中國以外的世界來說，BRI 是中國進行地緣政治的手段，不過我認為不如說 BRI 是一種具備中國風格參與全球經濟活動的方式，僅是用來取得包括稀有金屬在內的各種促進中國經濟生產活動的產品的一種手段。外界對於 BRI 存在過多的解讀了。當然我也理解到若干國家對此有些所謂債務陷阱（debt trap）的關切，但我只能說不用對 BRI 做過多的解讀。

Evan A. Feigenbaum

- 在我從 2006 年擔任國務院代理亞洲助卿那時起，亞洲開發銀行和世界銀行非常積極推動各種對於在歐亞大陸修路、開發能源的各種倡議，中國在那時期就牽涉在這些國際金融機構主導的計畫，我要說的是連通亞洲（Asian connectivity）這種想法不是中國發明的，一帶一路不是從 2013 年才突然出現，習近平腦子裡不會像雅典娜從宙斯頭中突然出現那般地出現連通歐亞（euro asia connectivity）這種概念。所以我蠻討厭當人們說美國應該如何回應一帶一路這種陳述(formulation)，因為那隱含是中國發明了 BRI 而美國應該回應。

- 我要建議拜登政府的做法應該向後退一大步，重新錨定美國利益所在，而不是去回應 BRI。在這種脈絡下，美國應該去思考的是，對於推動增加全球連結性這項工作，其利益為何、扮演怎樣的角色、需要或不必要的工具是哪些，以及誰是美國的夥伴，這些夥伴可以包括但不限於美國主導的國際金融機構，例如日本。

- 美國不用去跟中國做逐項的比較（making apples to apples comparison），因為美國不像中國有國家支持的銀行在做國家要求的借貸。在連結全球這議題上，美國要做的是找出利益所在，去利用屬於自身的獨特美國優勢（uniquely American strength），比如說在全球金融市場的人脈以及調度資金的能力等等。

- 對我而言，美國就讓中國去做他 BRI 要做的，美國的角色在於扮演好支持第三世界國家的角色，以剛剛講的那些美國獨有優勢對他們的發展和成長做出貢獻。中國的一帶一路並未替當地帶來太多附加價值，就像火車從中亞途經哈薩克前往歐洲，對哈薩克本身並未帶來多少附加利益，而這點是美國可以著力並發揮影響力之處。

Paul Haenle

- 觀眾想針對你近期在卡內基發表的文章「拜登執政之全球觀點」（The Global views of a Biden Presidency[469]）提問，文中關於美中關係，你提到認為拜登應不會較川普更為軟化，以及美中會是「避免衝突的競爭」（competition without confrontation），請問能否說明此一概念？

Evan A. Feigenbaum

- 關於「避免衝突的競爭」事實上是借用了拜登擔任副總統時期的副國家安全顧問 Ely Ratner 的用詞，Ely Ratner 可能會重回拜登執政團隊，而我採用並贊同此一用詞，是因為川普政府專注於打擊北京的同時，並未思考如何壯大自身，或者思考美國在亞洲的角色與位置。美中有不同的意識型態與政治體系，我們在亞洲「第一島鏈」（first island chain）有著相互衝突的安全概念。所謂的「衝突」，我認為更應該說是一種「敵意」（enmity）。在競爭模式中，是透過提升自我勝過對方，如更強大的企業、科技發展更快速等等。然而當目標是削弱對方時，則變

[469] https://carnegieendowment.org/2020/11/09/global-views-of-biden-presidency-pub-83177

成是嘗試阻礙對方，這不是一種競爭，而是敵意的展現。美國目前（川普執政下）的對外政策對我而言比較像是操控敵意，而非戰略競爭。因此「競爭而非對抗」是強調要強化美國自身的角色與能力，不僅是亞洲安全的提供者（provider），更是設立經濟規則與標準的中心、規範的給予者（giver）。這不僅與美中關係有關，更是幫助美國找到其在亞洲的位置。具體行動可能包括對相關夥伴聯盟的投資、重回貿易協定等，這些是我希望或拜登團隊可能會做的事。美國可以透過教育政策、投資政策、稅收政策、科技與創新政策等加強自身能力的方式，與逐漸強大的中國相互競爭，即便更強硬的中國不見得為美國所樂見，但「避免衝突的競爭」的概念，可跳脫過去美中之間的枷鎖。

Paul Haenle

- 這很像我們的前同事 Jake Sullivan 擔任國家安全顧問時所說的，美國應該專注於「如何跑得更快」，而非試著讓中國「慢下來」。我想問個關於貿易的問題，你前面提到美國不會想再度參與一個主要的多邊貿易協定，像是近期的 RCEP、還有中國表態有意加入的 CPTPP 等等，這對於美國在亞太經濟整合有何潛在意涵？RCEP 及 CPTPP 是否會改變美國評估參與的可能性？

Evan A. Feigenbaum

- 我認為中國要參與 CPTPP 的門檻相當高，因為其需要做出結構性的改革。以 2001 年中國加入 WTO 為例，1990 年代，當時中國國務院總理朱鎔基做出相當艱難的政治決定，包括解雇 3 至 4 千萬名國營企業員工等，以便使中國符合入會條件，加速中國的改革。因此，我可以看到部分希望改革的中國人士也希望可以透過 CPTPP 達到類似的效果，但我不認為這是中國真正想走的道路。其實 CPTPP 對美國也有同樣的問題，過去歐巴馬政府說如果美國不參與制訂國際貿易規則，則中國就會接手，但其實兩黨如今對加入此類大型貿易協定都沒有太

高的意願，因此真正參與的可能性有限。如果美國要重返，會將既有協定視為樓地板，但目前協定對許多參與國而言可能已是天花板，因此也不確定美中是否真的有意願重回此類大型協定。我比較在意的是美國在亞太地區所扮演的角色，美國在亞洲不能只是安全支柱，因為美國在該地區的影響力並不僅是基於安全。以我的觀點看來，美國基於本身利益，應該要做為貿易規則的制訂者，而這樣的角色卻似乎在弱化當中，因此美國如果不參與大型多邊協定，就應該從更多層面來談貿易政策，例如從技術標準、雙邊協定、投資政策、部門別協定等等方式。

Paul Haenle

- 關於美中關係下滑的背景脈絡，以及其解決問題的方式，根據 Xie Tao 你的分析，你是否認為中國在中美關係中並未犯任何錯誤？或是你認為中國對雙方關係採取了任何措施而導致目前情況？

Xie Tao

- 這應該是指所謂的「戰狼外交」（wolf warrior diplomacy），包括近期部長、發言人、澳洲總理 Scott Morrison 等例子。其實中國內部對此也有自我反省，有人說也許該採取不同的方式來對外傳達同樣的訊息，但不是用這種戰狼式的衝突手段來應對西方，這可能是還可以做得更好的部分。另外關於新冠肺炎，我不懂為何 CNN 到今天（12/1）還在大篇幅的批判中國對於新冠肺炎的早期措施，這些東西的確會有爭論，但就分析角度來看，現在再去譴責中國官方的第一步反應是無用的；而且中國也已經做了其所能做到最好的方式來防堵疫情，像是武漢封城等等，因此我真的不懂為何外界還投注如此大的關注與壓力來譴責中國初期應對疫情的反應。也許中國可以做得很好，但中國絕對不是造成疫情爆發至今日程度的主要因素。

Paul Haenle

- 兩位請拿出你的水晶球來預測一下，未來一年美中關係將會如何變化？

Xie Tao

- 應該會跟現在差不多，我不覺得拜登有多大的動機去改變川普對中國的作法。

Evan A. Feigenbaum

- 我覺得有兩個領域會有大幅改變，一個是對於學術與交換生的限制應該會放寬；第二是氣候變遷議題將會重回美中談判桌。這兩個議題以外，我認為我們前面討論的那些結構性因素，也會一直存在，因此美中會是非常競爭的關係。如果中國還在期待能夠重置（reset）雙方關係，應該會非常失望，因為中國可能會看到，從川普到拜登，美國政策將會是延續多於改變。我的問題是，一旦中國對於恢復美中關係失望，中國將會採取哪些行動？

附件二　期初會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
（一）審查委員意見	
1. 外交部 （1）本報告極具參考價值，有助於學習及掌握相關進展，建議年底總結報告可以提供一份予外交部，以利我國未來與華府的接觸。	1. （1）感謝委員意見，將提供報告予外交部參考。
2. 全國工業總會 徐顧問純芳： （1）建議報告中可納入美國貿易議程，以及在附件中納入歷年的貿易議程，有助於了解美國貿易政策的演變過程，使報告更為完整。	2. （1）感謝委員意見，第二章第一節已分別就今年度的貿易政策綱領重點，以及2017～2020年貿易政策綱領重點之演變進行分析說明。
（2）世界銀行的國民所得毛額$12,375如何取得？	（2）感謝委員意見，此項標準為世界銀行所公布之門檻。
（3）歐盟(EU)及經濟合作暨發展組織(OECD)所提及之會員國家是否需要對調？	（3）感謝委員意見。期初簡報時曾有誤植，已在期中報告中予以修改，請參考第五章之內容。
（4）本項研究報告是一個延續性報告，從研究緣起、目的、研究方法與內容等基本都已有其一貫之脈絡，雖變化多端，惟多能掌握其變動方向及發展過程，故都達到一定之功效及參考價值，對未來一年的研究寄予高度的期許。	（4）感謝委員意見。
（5）在研究緣起方面，研究單位希望能掌握「後川普」時代的美國經貿思維，希望能加入:	（5）
a.「後川普」會否言之過早，蓋：	a.
● 目前刻正肆虐全球的COVID-19對美國經貿的影響，甚至導入美國未來這一年的經貿動盪與其經貿政策之走勢，以及其與全球經濟之關聯性；	● 感謝委員意見。原使用「後川普」用語僅係為突顯今年為川普執政的最後一年的措詞，以此區別觀察川普在今年的執政方針是否有較大的變化。不過經期初會議之交流下，已於期中報告調整相關用詞，已改採川普第一任後期的客觀陳述方式。
● 另今年適逢美國總統大選，民主共和兩黨的經貿政策方向是否趨於	● 民主黨與共和黨的經貿政策方向並未趨於一致，儘管兩黨總統候選人均重

審查委員意見	回覆或修正情形
一致，或許是該注意之方向；	視美國企業與工人所處的不公平貿易關係，但是拜登似乎較傾向以多邊機制處理經貿問題，而川普仍以個別雙邊經貿協定方式改善美國與他國之間的不公平貿易。 ● 又對於美中經貿關係上，拜登也與川普持不同立場，拜登不贊同川普啟動301等單邊貿易制裁之作法，其認為應聯合盟友來對抗中國大陸行為。
b.美中貿易協議已在2月15日生效，未來中方落實該貿易協議可能因疫情發展而有變化，這對美中雙方未來後續協議之談判進展勢必發生影響，建議多予注意；	b. 感謝委員意見，針對美中第一階段貿易協議之後續進展，請參閱第三章第一節有關美中經貿互動發展之說明。
c.美國在多邊架構下對WTO未來改革之主張將如何落實，其策略(強勢主導、結盟等)為何，盼能多著墨，蓋這對台灣未來在WTO架構下該採取何種策略有極大之影響；	c. 感謝委員意見，有關美國對WTO之改革倡議及落實等內容，已在第六章第三節加以分析，對於台灣之影響與因應建議，將於後續期末報告中再行探討。
d.至於美國持續積極與各重要貿易夥伴洽簽雙邊FTA，其目的經貿層次較高還是政治層次較高?對台美FTA會否產生催化作用?了解台美FTA另有研究案在進行，惟本研究案應亦可稍加觸及以凸顯美國經貿政策之特色(如尋求簽署有利於美方的貿易協定)；	d. 感謝委員意見，觀察川普推動FTA目的應以獲得貿易利益之成分居多，從美日貿易協議中，美方明顯為FTA之受益方即為適例。 故台美FTA推動策略上，恐難以避免台灣應凸顯台美FTA可帶動美國之利益所在，本項報告最終政策建議可適度納入相關觀察，惟深入探討將於本年度另一研究計畫中進行。
（6）有關因應台美經貿關係挑戰方面，確實美國對高科技及關鍵技術的管制趨勢日益嚴峻。美國聯手其他工業先進國家對抗中國大陸，除在WTO架構下之結盟外，其他方面似乎各國反應不是那麼積極，美國會否推出新的戰術值得推敲。對涉及台灣的美國經貿政策，美方應會直接要求我方配合不會手軟，如何下手都應該是我國應積極掌握及因應的重點。	（6）感謝委員意見。
（7）鑒於美國經貿政策影響台美經貿關係層面極廣且深，涵蓋雙邊、多邊、產業供應鏈及國內產業調適等問題，根據過往經驗不排除會為配合其政策推動而讓台灣產業處於不利地位或讓台灣在多邊架構下喪失話語權等	（7）感謝委員意見。期中報告已針對美中關稅戰、出口管制等對美中台關係之轉變，進行初步的產業分析。後續將透過產業、專家的訪談或座談方式，進一步分析政府與台灣產業的因應之道並提出政策建議。

審查委員意見	回覆或修正情形
情況發生，這些兩難的局面台灣該如何自處 ？ 我們會希望未來這類問題不會發生，惟未來在研究過程中一旦發生，盼能知所因應。	
（8）有關研究內容方面，方向及內容結構的設計都屬可行，惟這次武漢肺炎疫情凸顯全球產業供應鏈環環相扣之事實，美國也不能倖免。本年度研究報告影響分析之變數仍多，盼能注意其發展彈性調整研究內容及方法。	（8）感謝委員意見，本研究因肺炎疫情之故，原規劃訪問美國智庫之構想現階段仍無法確定是否能予辦理。惟本中心在疫情期間已有進行過多場視訊會議(包括跨國)之經驗，故應可作為智庫訪問的替代執行方案。
（9）有關初步研究成果方面，建議：	（9）
a.若說今年是「WTO改革元年」美國建議WTO改革之重點盼日後均可對我國在WTO架構下之立場提出客觀建議；	a. 感謝委員意見。
b.美中貿易協議的初步整理相當系統化，極具參考價值，希望會繼續充實內容，雙方對協議落實情況可能會影響下階段關係之發展，建議予以重視；	b. 感謝委員意見，針對美中第一階段貿易協議之後續進展，請參閱第三章第一節有關美中經貿互動發展之說明。
c.美國提升科技管理方面，較影響台灣產業的似以出口管制、政府採購限制及資通訊交易審查三方面為主，未來分析將如何進行? 台美雙方合作之面向(包括既有的架構檢討改進、新創架構的可能等等)，請說明之。	c. 感謝委員意見，本報告第四章將從美國實施相關政策的政策考量進行分析說明，並持續更新近期科技管理措施之進展，最後說明科技管理措施的可能影響。至於台美雙方合作之面向，將於第七章台美合作領域之綜合分析一節中說明。
（10）有關初步研究結果方面：	（10）
a.一般外界多認為這次美中貿易協議，有所謂中國大陸有做出較大讓步的說法，按理雙方該有各自的盤算。根據初步研究結果，此種說法是否中肯 ？ 這對未來雙方下一階段之談判有何影響 ？	a. 感謝委員意見，針對美中第一階段貿易協議中方為主要義務承擔者及義務內容，已充分展現中國大陸確實有較大讓步，相關分析請參閱第三章第一節有關美中經貿互動發展之說明;美中第二階段談判也於同節加以分析與研判。
b.期初報告第17頁所謂美國被列為狂牛病「風險忽略國家」，此一名詞定義與WTO架構下之「非疫區」觀念有何不同?	b. WTO/SPS協定言明疫區或非疫區的認定應按照國際標準（OIE），而OIE則以risk status為認定標準，其用語雖然不同，惟均係遵照國際標準進行風險評估，故「風險忽略國家」的概念應與「非疫區」並無不同。
（11）在文字處理上，第22頁第(6)擴大貿易那節，第6行最後一段有關「美國	（11）感謝委員意見，已配合修正。

審查委員意見	回覆或修正情形
進口至中國的貨品將會持續增加... 」,在文字表述上是否應該為「美國出口至中國...」較為清楚,請參考。	
2. 工業技術研究院產業科技國際策略發展所 張副所長超群： （1）本案所規劃的研究內容和章節架構合理且相當完整。	2. （1）感謝委員意見。
（2）針對本案研究內容和研究方法提出下列建議：	（2）
a.針對美中貿易戰的後續發展，建議強化下列議題：	a.
● 評估武漢肺炎疫情對於中方落實第一階段協議的影響和未來可能的調整；	● 感謝委員意見,已納入第三章第一節分析內容。
● 第二階段談判的重點及可能情境；	● 感謝委員意見。儘管美國USTR已透露第二階段的談判重點將包括國營企業、補貼、網路剽竊等議題，惟第二階段相關談判資訊極少,也就有限資料於第三章第一節進行第二階段啟動談判之情境與可能議題進行探討。
● 美國對於中國高科技管制及封鎖的新措施,尤其對華為的可能作法以及對於台灣產業的衝擊和影響。	● 感謝委員意見,目前已於第四章分析美國近期出口管制措施內容;至於出口管制措施對台灣產業之衝擊和影響,將於期末報告第五章第三節進行分析。
b.針對川普經貿新政，建議台美各項經貿談判,如TIFA和台美FTA等的優先議題和策略。	b. 感謝委員意見，關於台美經貿談判策略與議題分析,將於今年度另一相關專題研究案予以處理。
c.在川普經貿新政下，分析台灣申請加入CPTPP或其他區域經貿協議時，美國的態度和立場。	c. 感謝委員意見，此項議題恐超出本報告之研究範圍設定,本報告可於期末報告政策建議中,適度納入相關觀察;惟有關我國申請加入CPTPP和與美國洽簽台美FTA之評估,將於他案進行較為深入之研究。
d.針對武漢肺炎疫情，規劃對現有研究方法的可能影響,如國內座談會是否可用電話訪談或網路問卷取代,和無法赴美國拜訪相關智庫單位的可能替代方案。	d. 感謝委員意見，目前疫情已略為緩解，故國內座談會或有機會舉辦；惟美國智庫訪談仍無法確認是否可行,但本中心在疫情期間已有進行過多場視訊會議(包括跨國)之經驗，故應可作為美國智庫訪問的替代執行方案。

審查委員意見	回覆或修正情形
3. 經濟部國際貿易局雙邊貿易二組： （1）美國整體貿易政策及總統大選之影響	3. （1）
a.請將美國貿易代表署近日可能公布「2020年貿易政策議程報告」納入研究範圍，並比較與川普政府過去發布3次報告之差異，以瞭解美國貿易政策趨勢與走向。	a. 感謝委員意見，第二章第一節已分別就今年度的貿易政策綱領重點，以及2017～2020年貿易政策綱領重點之演變進行分析說明。
b.請分析本年11月美國總統大選對於川普總統經貿政策之影響(更加強硬或守住既有成果等)，及對我推進臺美關係有何啟示。	b. 感謝委員意見，中短期而言，「消弭疫情所帶來的影響」、「重振美國經濟與就業市場的表現」是當前川普最重要的政治議程，也是爭取連任的箇中關鍵。本報告後續將持續觀察川普因應目前民調略為落後民主黨候選人拜登之情況下，其將採取的總統大選策略。
（2）美中第一階段貿易協議之落實 美中第一階段貿易協議已於2月15日生效，協議許多條款要求中方應於短期內落實市場開放，美農業部長及貿易代表並於2月26日於貿易代表署網站公告中方已如期落實之市場開放承諾清單，可能對我產業產生立即之影響，請持續追蹤評估，並請追蹤新型冠狀病毒(武漢肺炎)對於中方落實協議之影響。	（2）感謝委員意見，相關內容請參閱報告第三章第一節及第五章之分析。
（3）美高科技出口管制對我影響及因應 近日美國亟欲拉攏臺灣等夥伴於高科技出口管制進行合作，意在防堵華為取得新技術，建議多著墨此議題，並持續追蹤美商務部曾公告之14項新興及基礎技術，後續是否納入美出口管制範圍，並評估對我產業之影響及提出建議因應措施。	（3）感謝委員意見，美國商務部尚未正式發佈14項新興技術的管制公告，但美國日前出口管制之最新發展，請參見第四章第二節之分析。 美國出口管制措施對我國產業之影響，後續將於第五章第三節加以探討。
（4）美國對外洽簽貿易協定進展 除持續追蹤美國與日本第二階段貿易協議進展，以及美國與英國、歐盟貿易談判進展外，據悉美川普總統近日可能出訪印度簽署貿易協議，並已選定肯亞作為第一個展開貿易談判之非洲國家，建請持續追蹤。	（4）感謝委員意見，肯亞在地緣位置、開發程度或經貿往來均和我國較無太大關連，故暫不列入本報告研究範圍。至於美國與印度的經貿互動發展，請參閱報告第三章第二節之分析。
（5）有關產業補貼議題 報告提及美歐日三方對於產業補貼議題達成共識，並可能成為美國本年參與WTO重點議題之一，對我國之影	（5）感謝委員意見，美歐日三方補貼聲明已於第六章第一節「美國參與多邊相關活動之政策方向分析」進行初步分析，期末報告將提出對我國之政策建

審查委員意見	回覆或修正情形
響為何？我國應如何因應或採取何種立場？	議。
4. 經濟部國際貿易局多邊貿易組： （1）感謝研究團隊的努力，針對WTO的議題，雖然MC12目前舉行時間未定，然參與WTO為美國本年度重要貿易政策之一，而美國在WTO相關提案對我國的影響，希望中經院可以在期中報告時給予建議。	4. （1）感謝委員意見，本研究報告基本上僅能提供美國對WTO改革立場的總體說明及分析。委託單位如希望對美國其他具體提案進行分析，建請他案處理，以便獲得更即時的諮詢建議。
（2）另外，報告內容未提及美國在WTO場域中所參與的複邊倡議(電子商務、服務業國內規章等)，研究團隊亦可關注相關議題。	（2）感謝委員意見，本研究報告基本上僅提供美國對WTO改革立場的總體說明及分析。委託單位如希望對美國其他具體提案進行分析，建請他案處理，以便可具體針對個別議題，提供更即時的諮詢建議。
（3）簡報第5頁提及美墨加協定(USMCA)在加拿大批准後即生效，惟美國貿易代表署(USTR)仍在執行後續立法工作，故應不會立即生效。	（3）感謝委員意見，據悉美國貿易代表萊泰澤已通知國會，USMCA預計將於6月1日正式生效。惟此項通知引起美國各界反彈，研究團隊未來將持續追蹤後續發展。
（4）整體架構： a.研究團隊自2017 年起分別展開「我國可能面對美國川普政府經貿新政挑戰、影響與因應」、「美國經貿政策對臺美經貿互動策略及我國產業結構之影響及挑戰」與「美國經貿政策對全球經貿秩序之影響及對我國之機會與挑戰」之年度研究計畫，2020 年在此基礎上將持續掌握「後川普」時代，美國經貿政策之走向，建議本次研究能系統性整理「川普執政下的美國經貿政策的整體脈絡」。	（4） a. 感謝委員意見，將於期末報告之結論呈現相關分析。
b.本次研究能顧及美國政策的3支劍：(1)全球多邊體系(WTO)、(2)雙邊暨區域如美日、美中、USMCA等外部貿易協定之手段(如IPR毒丸條款、匯率政策等)、(3)美國國內法(如201、232、301條款等)等3面向。	b. 感謝委員意見。
（2）研究方法	（2）
a.文獻資料蒐集法：建議增加美國在3月底的「各國貿易障礙評估報告」。	a. 感謝委員意見，美國USTR每年公布之貿易障礙調查報告，其基本立場均已反映在年度貿易政策綱領（Trade Policy Agenda）之中，建請委員參考

審查委員意見	回覆或修正情形
	第二章第一節之分析。又建議美國的各國貿易障礙評估範圍應限縮於我國的貿易障礙內容方具參考重要性。相關分析今年度已有其他專題研究案予以處理，請委員參考。
b.統計分析法：由於我商在中、美、墨均有大量投資，其目標主攻美國市場，建議觀察2017年1月川普上任迄2020年底之間，「美中臺墨」等四地的貿易及投資流向變化，以觀察「美中貿易衝突」及USMCA的發展趨勢。	b. 感謝委員意見，已於第五章分析美中關稅戰下，對美中台等各地投資與貿易之來源與流向變化。
c.產學意見調查法：有關「產業意見座談會、或廠商公協會訪談」，建議擴大接觸範圍，例如臺商在美、墨、中國之意見領袖，另瞭解AmCham、在美國投資的臺商的看法，例如矽谷臺商，瞭解高科技產業因應美國經貿政策的看法。	c. 感謝委員意見，將列入研究參考。
（3）其他	（3）
a.2020年因為疫情蔓延，全球景氣悲觀，建議關注美國因應國際情勢發展所提出對應政策，尤其是美國與貿易對手國之互動。	a. 感謝委員意見，本報告已就美國與主要經貿互動國家之發展進行研究分析，研究對象包括中國大陸、印度、日本及歐盟（請參第三章各節）、英國（請參第六章第二節）。
b.Wording: 報告中多次出現「川普新政」、「後川普時代」、「川普政策」，由於川普已執政三年，故「川普新政」已不合時宜。	b. 感謝委員意見，已配合修正。
5. 經濟部國際貿易局雙邊貿易一組： （1）1.美國已對340億、160億、2,000億及1,200億美元的中國大陸進口產品進行課稅，也針對部分產品進行豁免。目前預期美國短期內應該不會改變對上述3,700億美元產品的加徵關稅措施，建議可對豁免產品品項及時程、豁免期間是否延長等進行進一步的觀察。	5. （1）感謝委員意見，有關美國對中國的產品豁免細節，目前不在本研究案的規劃範圍之內，惟如委託單位有研究需要，或可以他案處理。
6. 經濟部國際貿易局貿易安全管理辦公室 （1）1.有關出口管制，報告內容已經詳盡，在此提供另外兩點給研究團隊參考：	6. （1）
a.美國的出口管制對美國國內產業易造成衝擊，故美國半導體產業協會（SIA）先前向美國政府提交一份遊	a. 感謝委員意見，將列為研究參考範圍。

審查委員意見	回覆或修正情形
說文件，內容包含美國加大出口管制對國內的影響、可能導致中國大陸扶植其國內產業的研發、其他國家趁機填補美國退出的空缺等分析，對本研究應具有參考價值，建議可納入研究範圍。	
b.美國推動出口管制不僅著重於本身法規，而是以深且廣策略進行，如在2019年瓦聖納協議會後發布的文件，重點包含半導體技術（優化晶片設計以及監控與資安軟體）及會員的管制標的，預計美國今年就會討論是否將瓦聖納協議的相關內容納入國內出口管制法規，故相關進展亦為研究團隊可持續關注之方向。	b. 感謝委員意見，將持續關注相關進展。
c.希望報告可以多著重在美國出口管制所造成影響及政策上的變動，預判未來美國採行之措施以及影響的產業層面與衝擊，以利未來迅速因應。	c. 感謝委員意見，本報告已於第四章第二節適時更新出口管制政策和措施的變動發展；至於有關美國出口管制對我國產業之影響，將於期末報告第五章第三節進行分析。

附件三　期中會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
（一）審查委員意見	
1. 外交部 許總領事芬娟： （1）本報告研析美國貿易重點與《貿易政策綱領》，皆為重要之資訊。由於非洲為我國目前欲拓展關係的目標之一，故想請問在第三章對個別國家進行追蹤與觀察之部分，是否可新增肯亞一國。	1. （1）感謝委員意見，美國貿易政策重點未說明選取個別國家簽署FTA的原因。選取肯亞可能受益於AGOA、外交安全法案等地區安全因素，而非經貿政策的考量。由於本專題為經貿政策，故暫不分析肯亞。
（2）有關美國兩黨的競選政見觀察，但由於目前資料較少，建議可在期末報告時以歷史回顧方式，呈現兩黨在重要政策上的攻防，以及選民重視及與美國經貿戰略相關之議題。	（2）感謝委員意見，期末報告已在第七章「美國兩大黨總統競選經貿政見之觀察」對此進行深入分析，請委員參考。
（3）對於第六章美國與區域及多邊之議題有兩點建議：	（3）
a.美國於今年5月發布「經濟繁榮網絡」，以及建立「可信賴夥伴」聯盟之政策，目前雖無具體內容，建議可以持續追蹤相關發展。	a.感謝委員意見，美方近期積極透展經濟繁榮網絡、印太戰略、藍點網路、繁榮夥伴協定、夥伴商機代表團等倡議，旨在拓展及鞏固美國與其他國家的夥伴合作關係，同時拉攏盟友以加速全球供應鏈的去中國化。對於這些倡議的具體內容和發展，今年已有他案完成研究，本專題最後政策建議將進一步在此基礎之上，提出美台優先合作的可信任領域。
b.有鑑於近來中國大陸與英國皆表示有興趣參加CPTPP，且「經濟繁榮網絡」點名澳洲、日本、紐西蘭等CPTPP會員，建議團隊可以追蹤相關報告，分析美國是否可能重回CPTPP。	b.感謝委員意見，從即將接手白宮的拜登競選陣營觀察，拜登雖較川普更有機會重回TPP，但民主黨陣營對此問題內部也分歧。主要是其副手賀錦麗已表明對TPP的勞工、環境和透明化規則不滿，拒絕返回TPP。此外，拜登也表示洽簽任何經貿協定將不會是上任後的優先政策。故恐待美國經濟內政、及美國外交關係陸續修復下，屆時對返回TPP/CPTPP才會展現更明確的立場。
2. 中華民國全國工業總會徐顧問純芳： （1）本研究報告適逢國際政經情勢紊亂及變化快速的時機，所以處理起來有相	2. （1）感謝委員意見。

審查委員意見	回覆或修正情形
當的難度，以目前研究團隊的架構基本上尚符合需要。	
（2）有關美國2017年至2020年貿易政策綱領的觀察，研究團隊已經將川普自2017年以來的政策轉換做了相對的比較很具參考價值。但是2020年美國經貿政策的訴求與以往三年的比較顯然更強調「國家安全」的重要性，並將其概念擴大到經濟及產業方面，未來這方面會否成為川普政策的主軸，進而影響國際經貿關係的正常運作值得再加以深入追蹤研究。	（2）感謝委員意見，國家安全的概念在川普上任後已無限擴張，特別是ECRA法案本身已看出其意圖。新冠肺炎加速影響之下，也將關鍵物資的存量問題認定為國家安全和經濟安全的一環。拜登基本上反對貿易戰，故若拜登政府上台，將國家安全概念在經貿層面的擴張程度應較和緩，但拜登也認同經濟安全就是國家安全。 拜登團隊同意應維持美國科技之優先性，惟即便沿用川普政府對中國科技對抗之方向不變，但可能調整相關措施。
（3）本項研究報告似僅針對美國的經貿政策而研究範圍似乎已鎖定美國政府對中國大陸之經貿政策以及WTO的變革，對於新冠疫情的發展對美國經貿政策之影響似乎著墨較少。鑒於新冠疫情影響全世界經濟復甦、產業界之思維及未來全球產業供應鏈之發展脈絡，美國對此自應有所回應，所以這一部分可能有加強之必要。	（3）感謝委員意見，針對新冠肺炎對產業供應鏈之影響，期末報告已於第五章第三節「美國科技管制措施對產業供應鏈的影響」增加相關說明。疫情影響之下，美國更加速將重要物資供應鏈移出中國，除帶動製造業回流美國之外，同時已陸續推動信任夥伴聯盟,期在中國以外建立第二軌供應鏈。
（4）美國對WTO的參與政策顯然已經有相當程度的改變，研究團隊在下半年的研究當中應加強著墨這個領域，蓋以當前國際經濟經貿實力的轉變觀察，中國大陸在國際經貿實力的提升是一件事實，但不可否認美國仍舊是國際多邊經貿政策的主導者，擁有絕對的話語權。美國民主黨到目前為止仍以支持多邊經貿體系為其經貿政策的主軸，因此建議研究團隊在下半年的研究中應注意美國在WTO多邊領域的相關主張(按美國USTR已經對未來WTO的改革提出一系列的建議，未來這些建議在美國下次大選以後若政黨輪替後變更的可能性提出看法)。	（4）感謝委員意見，針對美國在WTO多邊領域的相關主張，期末報告已於第六章第一節「美國參與多邊相關活動之政策方向分析」增加相關說明。根據前述分析，川普政府在2020年對於WTO改革已有更多具體的提案主張，未來由民主黨拜登執政下，儘管拜登尚未對於WTO改革議題提出具體看法，但畢竟拜登崇尚多邊主義，拜登當選對WTO改革大方向有利，但後續是否能順利得到改革共識，則挑戰及變數仍多。
（5）美中第一階段的貿易協議將如何落實看來應無太大懸念，但是國際的政經情勢發展仍難預料，第一階段經貿協議會否成為雙方談判角力上的籌碼值得觀察，意即情勢的改變是否會影響執行力度。(據了解這次香港國安法出	（5）感謝委員意見，美中雙方經過今年8月底完成對第一階段協議的成效落實評估，雙方已表明肯定目前協議的履行進度，因此短期內美中第一階段協議自當持續履行應無疑義。後續拜登政府上台後，或有可能調整關稅戰的

審查委員意見	回覆或修正情形
臺美國態度較為曖昧，就是彭培奧與楊潔篪在夏威夷會面美方換取中方落實第一階段協議之結果)	作法，但第一階段協議持續維持仍有其可能性。
（6）可否說明美中第二階段貿易談判已有繼續展開之跡象，目前美國方面之做法似乎仍以單邊的方式對中國大陸進行相關之貿易及科技制裁，這個情勢未來會否繼續發展，而川普在選情不利的情況下是否會有所鬆動請分析之。	（6）感謝委員意見，惟現階段並無展開第二階段貿易談判之跡象，且美國總統依目前發展即將由拜登接任總統下，即便有美中第二階段談判，研判不至於在短期內啟動，且至少需等待美國經濟和就業復甦可能性才會提高。 至於科技戰已是美國國會跨黨派的共識，拜登也認為維持美國科技優先性有其必要性，惟拜登著重在提升美國本身能量，而非特別強調防範中國崛起，故川普實施的科技管制措施，拜登即便沿用下仍可能調整,值得觀察。
（7)另第一階段的美中貿易協議重點放在市場開放面及智慧財產權的保護,而其他的領域特別是有關中國大陸體制改革的部分,包括國企補貼等再第一階段未有提及。然而，第一階段中國大陸看似讓步的部分實為執行其原本規劃,體制改革等真正核心議題可能於未來階段進行討論,建議研究團隊可以針對中國大陸與美國第一階段貿易協議似乎對美國有利且一面倒的現象提出一些看法,甚至進而研判下一階段貿易協議的發展會是什麼樣的情況。	（7）感謝委員意見，美中協議看似中國大陸妥協，但由於中方在協議生效之前已有修法配套措施，故已確實反映中國立場。第一階段協議對美國最直接有利的部分，為中國大陸承諾擴大對美國貨品的購買，降低美國對中國大陸的貿易逆差，雖然中國大陸是否會如期履約仍有待後續觀察。另外，第二階段貿易協議之發展情境已在報告第三章第一節「美國與中國大陸之雙邊互動發展」予以探討。
（8）川普目前之關稅策略對降低陸貨之進口確實已達到部分效益，但對產業供應鏈的影響是否亦可就此下定論，有否其他因素介入？盼能多加說明。	（8）感謝委員意見，美國關稅措施對產業供應鏈產生的壓力可能不一定有作為，但疫情發生後確實更加速企業自主性調整供應鏈布局，且多數國際組織如WEF、OECD和IMF亦有提醒製造業應做調整。本研究報告已在第五章第三節「美國科技管制措施對產業供應鏈的影響」進行相關分析說明。
（9）簡報P.23提到美國未來參與多邊相關活動的政策方向美國的主張基本上對WTO的運作提出一些看法，這些看法似都以美國的利益為最大的出發點，未來在WTO多邊架構下可以獲得多少會員的全力支持不無疑問。因此除了上訴機構美國的一貫看法外，在補貼方面或許可以從已開發國家取得部分共識。所以即便美國大力主張WTO的改革但可以預見美國的主張在	（9）感謝委員意見，未來WTO改革議題可能會退回GATT時代自願性遵守的模式，例如工業補貼上透過拉攏歐盟與日本形成共識。因此未來新興規則應會繼續依循此類模式來推動美國立場。從即將上任的拜登主張，其更可能循過去在多邊架構，透過與其他盟友結盟方式，來推動改革的空間。

審查委員意見	回覆或修正情形
WTO仍會受到極大的阻力。根據以往美國在多邊架構下的做法通常都會選部分議題從複邊協議的角度切入，請問對WTO的改革主張美國會不會重施故技？	
（10）美國推動與貿易夥伴如英國、歐盟、日本及肯亞洽簽FTA是其2020年之重要經貿政策，從其國家選項可否說明其選擇這些貿易夥伴之經貿戰略意義；若拜登當選美國下一任總統，川普目前對FTA策略會否持續，不無疑問，且每國的區域布局及經貿政策走勢亦為可著墨之處，亦可由假設方式分析可能變化。	（10）感謝委員意見，惟美國貿易政策重點並未特別說明選取個別國家簽署FTA的原因。選取肯亞可能受益於AGOA、外交安全法案等地區安全因素，而非經貿政策的考量。在拜登即將接手美國總統下，其已表示不排除返回TPP，意謂著其與川普對FTA的基本立場不同。然而拜登也已表示，短期內洽簽任何經貿協定並非其優先政策。
（11）本年度的研究報告適逢美國總統大選，而目前的選情似對川普不利，但選舉不到最後關頭很難確認誰會是美國下一屆的總統。那麼研究團隊針對這個趨勢發展(特別是共和及民主兩黨在這個領域的主張有相當程度的落差)在期末報告時將以何種方式呈現？	（11）感謝委員意見，研究報告已於第七章「美國兩大黨總統競選經貿政見之觀察」深入分析兩黨候選人的主要經貿政見和選情觀察，請委員參考。
3. 工業技術研究院產業科技國際策略發展所張副所長超群： （1）本案目前研究執行符合原先規劃，且內容相當完整並具參考價值。	3. （1）感謝委員意見。
（2）本案下半年針對川普未來經貿政策的觀察重點和美中貿易戰的後續發展，建議強化下列議題：	（2）
a.評估美國針對中國大陸未來可能的管制和封鎖手段，對於中國大陸經濟發展和對臺灣的影響，如(1)強迫中國大陸公司自美國股市下市，(2)禁止具軍方背景中國大陸學生赴美國留學和封鎖中國留學生進入敏感性高科技科系就學等，(3)對赴中國大陸進行技術合作的美籍華人進行調查和處理，(4)針對中國大陸高科技產業，如5G、IC、AI、機器人等產業的科技管制和封鎖等。	a.感謝委員意見，相關管制和封鎖措施內容已於期末報告第三章第一節「美國與中國大陸之雙邊互動發展」和第四章「美國對高科技管制政策之發展」予以說明，請委員參考。
b.新冠肺炎疫情對於中方落實第一階段協議的影響和未來可能的調整，以及美國在中國未能遵守下的可能報	b.感謝委員意見，針對新冠肺炎疫情對於中國履行第一階段協議之影響，請參見期末報告第三章第一節「美國與

審查委員意見	回覆或修正情形
復手段，以及對於第二階段協議談判的影響。	中國大陸之雙邊互動發展」之說明。雖然疫情發生之初使中國採購美國農產和製成品、能源和服務的起步緩慢，今年3月中國採購整體達成率僅有11%，但截至9月底中國採購整體達成率已有38%，特別是從今年4月以來農產品採購皆高於2017年的水準，特別是USTR與中國8月進行協議履行進度評估後，USTR認為中方履行有實質進展，並於10月公布「期中檢報告」，表示對中方履行進度滿意，並無引發美方增加報復之跡象。
c.美國對於中國高科技管制及封鎖的新措施，以及對於臺灣產業的衝擊和影響。若未來美中供應鏈脫鉤，形成「一個地球，兩套體系」，臺商將被迫選邊站，建議提出對於政府和廠商可能的因應策略與作為。	c.感謝委員意見，對於我國政府和臺商之因應策略和作為，請參見期末報告第八章之「綜合分析及結論建議」。
d.觀察美國總統大選兩黨候選人的經貿政策，以及對於中國大陸的重點政策和對臺灣的影響。若川普選情不佳，在拉抬選情下，對於中國大陸可能採取的政策；若拜登當選，美國貿易政策將可能由雙邊走向多邊，以及對於中國大陸和臺灣政策的重點調整方向與影響皆為可觀察之重點。	d.感謝委員意見，對於川普政府第四年任期內的施政影響分析均已於本報告完整呈現，同時本報告第七章亦對兩黨候選人的經貿政見已有分析。由於目前大選結果即將抵定，對於拜登政府的經貿政策，建議明年可持續進行深入研究。
e.臺灣資訊及通訊科技(ICT)產業在全球占有不可或缺的重要地位，如美方已經迫使臺積電到美國設廠，未來可能透過美國品牌大廠要求臺灣供應鏈廠商赴美投資，請評估對於臺灣產業的衝擊並提出因應建議。	e.感謝委員意見，對於臺灣產業之衝擊和因應建議，請參見期末報告第八章之「綜合分析及結論建議」。
f.針對川普經貿新政，建議臺美各項經貿談判，如貿易暨投資架構協定(TIFA)和臺美自由貿易協定(FTA)等的優先議題和策略。	f.感謝委員意見。
g.在川普經貿新政下，分析臺灣申請加入跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)或其他區域經貿協議時，美國的態度和立場。	g.感謝委員意見，川普政府基本上不考慮重返TPP，而目前即便拜登本人有意願重回TPP，惟民主黨內部仍有不同意見。在美國是否重返TPP尚未可知的情況下，其對於臺灣申請加入TPP應無特別具體的態度和立場。
4. 經濟部國際貿易局多邊貿易組： （1）參議員Rob Portman於7月2日提出兩黨	4. （1）感謝委員意見。

審查委員意見	回覆或修正情形
決議案，主張美國應維持多邊貿易體系領導力及WTO改革，並提倡複邊協議且確保非締約國不會享有利益，建議團隊可以關注未來相關發展。	
（2）第三章：美國與主要國家的雙邊經貿(P.55)	（2）
a.建議關注美國龍蝦出口的後續效應及影響評估。 美國曾在2019年向歐盟提出「 迷你協議」，給美歐談判提供一個機遇窗口，包含美國暫緩就飛機補貼糾紛對歐盟加徵關稅，歐盟降低美國龍蝦的關稅壁壘，但該提議未獲支持。 川普6月5日表示歐盟「多年來在貿易上幾乎與中國一樣惡劣」，歐盟自2017年歐加貿易協議生效以來，對加拿大龍蝦免稅，但對美國龍蝦課徵8%關稅，美國將對歐洲汽車與未特定的中國商品加徵報復性關稅，除非取消美國龍蝦關稅。 *建議本報告第一節(美中P.55)及第三節(美歐P.90)持續關注。*	a.感謝委員意見，期末報告已於第三章第三節「美國與歐盟之雙邊互動發展」增加相關說明。
b.建議關注起重機232調查及綜整232案例 (美歐P.90) 美國商務部於5月19日對德國、奧地利及日本移動式起重機之進口是否構成國安威脅展開232調查，惟歐盟官員對此提出質疑。 本次為川普政府第七度展開232國安調查，部分人士對於美國政府利用該等國安措施力行貿易保護主義所帶來之長遠影響表達關切。 *建議本報告第三節(美歐P.90)的持續關注。* *另建議綜整川普任內232調查案件，並提供研析意見。*	b.感謝委員意見，有關川普政府任內展開之8件232調查案件進展，統一在第二章第三節「美國2020年不公平貿易之國內措施發展」進行說明。
c.本報告美印雙邊議題偏政治面，建議多關注雙邊經貿發展(美印P.83) 美國與印度官員正洽談一份「迷你協議」，該協議的規模可能無法與美墨加協定（USMCA）及美日貿易協議相提並論，但有助和緩美國對印度貿易和經濟措施的長期疑慮，並讓印度重獲美國的貿易優惠待遇。 美印雙方一直敦促彼此調降關稅，包括印度對美國電子產品、電信設備、	c.感謝委員意見，2020年上旬美印雖曾互探簽訂「迷你協議」之可能，但因酪農產品之購買與市場開放存在歧見，目前已放棄簽訂「迷你協議」，待美國大選結束方可能重整經貿談判議程。目前印度希望美國予以恢復GSP的適用，使印度出口至美國的2,167項產品獲得關稅減免優惠，但已遭美國USTR明確拒絕。

審查委員意見	回覆或修正情形
手機與汽車徵收的關稅，以及美國對印度鋼鐵與鋁進口品徵收的關稅。此外，美國希望印度移除對心臟支架與人工膝關節的價格上限、處理美國對智財權的疑慮，並尋求擴大允許美國農產品與乳製品進入印度市場。 *建議本報告第二節(美印第83頁)持續關注迷你協議內容。*	
d.加強充實美日雙邊關係研究 (美日P.97；本報告研究進展僅2頁) 美國貿易代表與日本外務大臣於5月12日通話中重申，美日將就經濟安全展開對話，阻止盟國使用華為5G設備，並討論軍民用技術出口問題，可能於2020年底舉行首次會議，日本內閣秘書處、美國國家安全委員會及商務部預計參加此會議。 *建議本報告第四節(美日P.97)持續關注發展。*	d.感謝委員意見，惟美日自第一階段協議後並無實質的經貿談判進展，故本報告改以日本對美國數位戰之回應加以研析，相關內容請參見期末報告第四章第三節「其他管理美國高科技產品與技術之政策措施分析」。
（3）第六章：美國參與多邊及區域經貿(P.163)	（3）
a.建議關注WTO秘書長選舉，並於期末報告分析相關影響 WTO秘書長阿茲維多(Roberto Azevedo)原將於2021年8月31日屆滿，但5月14日宣布將提前於2020年8月離任，WTO已於6月8日啟動新任秘書長遴選程序。 WTO迄今有6位秘書長，過去四任為開發中與已開發國家人選輪流擔任，由於阿茲維多來自巴西，因此提高外界研判開發中國家當選機會較大。 *WTO秘書長的改選可能成為美中歐角力的延伸。建議本報告第一節(P.163)持續關注。*	a.感謝委員意見，有關WTO秘書長選舉之研析，請參見期末報告第六章第一節「美國參與多邊相關活動之政策方向分析」。
b.美國對WTO電商談判的立場(P.163) 美國貿易代表與日本外務大臣曾於5月12日通話中重申，盼改革WTO爭端解決機制，並制定新的電商規則，美日於電商問題理念相近，包含WTO管理跨境數據流量及隱私規則。 *本報告美歐日在WTO的競合，未有WTO電商談判議題，建議本報告第一*	b.感謝委員意見，美日歐對於WTO電商談判並無具體的共同倡議內容，故本報告暫不予以研析。

審查委員意見	回覆或修正情形
節(P.163)持續關注。	
c. 第二節美國參與區域及雙邊經濟整合之政策方向分析(P.179) 有關美英雙邊關係,本報告研究內容與多邊及區域經貿無關,*建議補充美英與WTO合作或區域關係的內容,或將美英雙邊改列為第三章的內容。*	c.感謝委員意見,美英雙邊因已發展至具體的貿易談判階段,故列於第六章第二節「美國參與區域及雙邊經濟整合之政策方向分析」進行討論。至於第三章所設定之研析對象僅限於美國互有重要經貿發展,但尚未進階至洽談經貿協定之國家。
d.其他建議:除WTO外,建議關注美國在其他國際經貿組織之動向,例如:G20等場合之立場	d.感謝委員意見,惟因已超出本專題的研究範圍設定,故暫不予以研析。
5. 經濟部國際貿易局綜合企劃委員會: (1)川普上任後的製造業回流政策,是否可以加以補充及說明。	5. (1)感謝委員意見,有關製造業回流影響,已於期末報告第五章第三節「美國科技管制措施對產業供應鏈的影響」相關段落增加說明。
(2)請說明美國301關稅措施是否有助於美國製造業回流,以做為臺灣廠商投資美國的參考。	(2)感謝委員意見,有關製造業回流影響,已於期末報告第五章第三節「美國科技管制措施對產業供應鏈的影響」相關段落增加說明。
(3)研究報告提及美國科技管制政策有擴大之情形,想了解範圍是否仍侷限在半導體、電腦、5G等資通訊範圍,以及未來美國對中國大陸的管制項目是否會涉及電動車等項目。	(3)感謝委員意見,美國科技管制範圍有擴大趨勢,目前商務部所公布之37項新興技術廣泛涉及航太、生物技術、化學、電子、加密技術及海洋領域;而白宮甫於10月15日公布之「美國關鍵及新興技術國家戰略」所劃定之領域更廣,包括人工智慧、能源、量子資訊科學,通訊及網路科技、半導體、軍事及太空技術。凡受到美國CCL管制的技術,應用相關技術之產品項目自然亦在美國管制射程範圍。
6. 經濟部國際貿易局雙邊貿易一組: (1)關於報告提及美中經貿協議與智慧財產相關議題執行進度,觀察中國大陸國家知識產權局於2020年4月20日發布「2020-2021年貫徹落實關於強化知識產權保護的意見推進計畫」,內容涵蓋制定或修訂智慧財產法律法規、加強智慧財產行政執行法及司法保護等,可能係中國大陸為符合美中經貿協議加強智慧財產保護之部分承諾,例如該計畫將營業秘密列為2020年必須完成立法之重要項目,以	6. (1)感謝委員意見,相關內容已於期末報告第三章第一節「美國與中國大陸之雙邊互動發展」增加說明。

審查委員意見	回覆或修正情形
上資訊提供研究團隊參考。	
（2）表11「美國對中國大陸實施301懲罰關稅清單情形」之清單四，其中2019年9月1日生效之關稅已於2020年2月14日由15%調降為7.5% (P.136)。	（2）感謝委員意見，原表格內容無誤。
（3）其他文字修正建議：P.147第5行，包括「美產品」195億美元，請修正為「農產品」。	（3）感謝委員意見，已修正文字。
7. 經濟部國際貿易局貿易安全管理辦公室： （1）P.111第16行：臺積電在2020年5月15日之前接單，則在120天內(2020年8月13日)出口視為合法製造。 →120天的最後時限應為2020年9月14日。	7. （1）感謝委員意見，已修正。
（2）P.113第1行：目前這份名單還未經由BIS正式在其網站及聯邦公報上發布相關內容，具體措施及生效日期仍有待正式公告。 →已於2020年6月5日正式公告。	（2）感謝委員意見，已修正。
（3）請中經院就推動臺灣與美國朝向建立資訊安全網信任聯盟(或可信賴供應鏈)，提供政策意見及可執行之作法，於期末報告中呈現。	（3）感謝委員意見，請參見期末報告第八章之「綜合分析及結論建議」。
8. 經濟部國際貿易局雙邊貿易二組 （1）有鑑於國際情勢變化快速且涉及議題廣泛，且研究團隊的時間、人力有限，建議報告可偏重於美國經貿政策與我國利益相關之部分。	8. （1）感謝委員意見。
（2）P.179以下比較美英對於雙邊貿易協定談判目標之差異，建議亦可就美國與歐盟、印度、肯亞等談判雙方設定之目標進行比較。	（2）感謝委員意見，有關美歐談判目標已於去年度專題報告「美國經貿政策對全球經貿秩序之影響及對我國之機會與挑戰」進行研析。至於美印方面目前並無具體的經貿談判目標設定，而肯亞與美國的談判進展則非本報告之研究對象。綜上，本研究報告難予針對三者進行比較。
（3）美國近期受肺炎疫情啟發，再次強調關鍵物資在美製造及供應鏈回流之重要性，美國國會並就設立250億美元回流基金進行辯論，由於我國為美國品牌廠的供應商，故建議適時補充製造業回流相關資訊。	（3）感謝委員意見，有關製造業回流影響，已於期末報告第五章第三節「美國科技管制措施對產業供應鏈的影響」相關段落增加說明。

審查委員意見	回覆或修正情形
（4）P.89美國印太戰略之政策目標與夥伴國與我國新南向政策相似，建請補充臺美於印太地區合作之相關建議。	（4）感謝委員意見，已於期末報告第三章第二節「美國印太戰略之內涵與發展」增加說明與建議。
（5）P.39川普政府重視創造就業，建請彙整各國如何因應(擴大赴美投資?)。	（5）感謝委員意見。
（6）針對美中經貿關係，建議持續追蹤以下議題：	（6）
a.中國大陸落實第一階段貿易協議之情形，以及美中高層6月17日於夏威夷會談內容。	a.感謝委員意見，針對中國落實第一階段協議之情形，請參見期末報告第三章第一節「美國與中國大陸之雙邊互動發展」之說明。至於6月夏威夷會談主要係雙方高層就香港問題、新疆維吾爾人權問題發表立場，以及敦促中方履行協議，但在經貿議題上並無實質交流，故本報告暫不研析會談內容。
b.中國大陸推動「港版國安法」進展，以及美國相應採取措施。	b.感謝委員意見，美國後續主要簽署「香港正常化行政命令」及「香港自治法」來反制「港版國安法」，香港未來將受到與中國大陸的同等待遇，不再享有旅遊、關稅上的特別待遇，且美國出口敏感性高科技產品至香港亦將受到嚴格審查。相關內容請參見期末報告第三章第一節「美國與中國大陸之雙邊互動發展」之說明。
c.「五眼聯盟」及我重要經貿夥伴是否跟隨美國腳步，對華為、海思等採取相應之出口管制措施？	c.感謝委員意見，五眼聯盟其他成員包括英國、加拿大、澳洲和紐西蘭均已對華為、海思採取相應管制措施。除紐澳早在2018年宣布禁用華為之外，英國亦在今年7月中宣布自2020年12月31日以後禁止採購新的華為5G設備，同時所有華為設備必須在2027年底前從5G網路移除。另加拿大雖未正式公告，惟加拿大兩大電信公司 Bell Canada 及 Telus 均已自主放棄使用華為。

附件四　期末會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
（一）審查委員意見	
1. 外交部徐總領事芬娟： （1）謝謝團隊詳細的報告，對於行政團隊有很大的幫助。因報告繳交時程落差，第七章「美國兩大黨總統競選經貿政見之觀察」當中，如「目前全美普選…」等事件皆已發生，建議文中提到「截至」、「迄今」等用詞（如第302頁），可改以回顧角度，修改為「期間」等文字，俾利相關數據與資料未來沿用。	1. （1）感謝委員意見，已配合修改文字。
（2）第316頁，「…且認為中之間仍有部分議題…」，應為美中之間，請注意相關錯漏字。	（2）感謝委員意見，已修改文字。
（3）第329頁，「在歐巴拿時代完成…」，應為歐巴馬時代。	（3）感謝委員意見，已修改文字。
2. 工業技術研究院產業科技國際策略發展所張副所長超群： （1）本案目前研究執行符合原先規劃，且內容相當完整並具參考價值。	2. （1）感謝委員肯定。
（2）本案針對川普既有和拜登未來經貿政策的觀察和美中貿易戰的後續發展，建議本年度若時間許可或未來若延續執行本計畫，可強化下列重點議題：	（2）
a.拜登在競選期間，由於美國社會仇中氣氛日益上升，故對於中國的態度有逐漸轉硬的趨勢，拜登並沒有提出與中國脫鉤的想法，也認為川普總統動用關稅發動美中貿易戰是「單邊主義行為」，讓美國承擔了過大的損失。因此，預計拜登就職後，可能會運用現有的國際經貿組織規範，協同其他國家共同向中國施壓。建議可以預判分析拜登就職後對於中國高科技管制及封鎖的調整方向與措施，以及對於臺灣產業的衝擊和影響，並提出對於政府和廠商可能的因應策略與作為。	a. 感謝委員意見，惟拜登總統在競選期間即強調過去美國對中國的態度是「合作優於競爭」，但未來拜登總統上任後將改變此項作法，對中國採取「競爭優於合作」的立場，此項態度推測未來也將影響到拜登政府對中國所採取的其他措施。至於拜登相關政策後續對我國產業的衝擊與影響，以及我國政府和廠商可能的因應策略與作為，則建議留待明年有更具體的政策內容後，再繼續深入研究。

審查委員意見	回覆或修正情形
b.拜登就職後應會強化與盟國合作和回歸既有國際建制體系,建議分析美國對於WTO改革、中國政策和臺灣政策的重點調整方向與影響,並提出對於政府的因應策略與措施。	b. 感謝委員意見，拜登團隊目前雖未對WTO改革有太多著墨，惟拜登因奉行多邊主義，故未來對於WTO談判應較川普政府更有彈性的談判空間。至於對中政策上，拜登基本上應至少會在氣候變遷、公共衛生等方面尋求與中國合作和共存之方法與空間。有關拜登具體的政策調整方向與影響,建議留待明年形成更具體的政策內容後，再繼續深入研究。
c.針對拜登未來經貿新政,建議分析臺美各項經貿談判,如貿易暨投資架構協定(TIFA)和臺美BTA等的優先議題和策略。	c. 感謝委員意見，惟目前尚未見有具體的政策雛形,待拜登經貿與產業政策更形具體後,明年度若有持續相關研析再予以納入。
d.拜登表示美國可以考慮重返跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)，但預估未來拜登就職後將以控制疫情等內部事務優先,短期內不會處理重返CPTPP或與他國進行FTA談判。請分析此一發展對於臺灣申請加入CPTPP或其他區域經貿協議時,美國的態度和立場,以及可以借重美方之處。	d. 感謝委員意見，明年度若持續追蹤美國經貿政策,會將相關議題納入研析範圍。
（3）美中貿易戰後，臺對中、對美之間貿易似乎未發生大幅改變，為何貿易戰後未產生對中不利影響，原因為何值得思考。	（3）感謝委員意見，自從2017年美中逐漸步入貿易戰後，我國對中國於2017-19三年出口佔比分別為41.2%、41.3%及40.1%，特別是2019年出現下滑現象。至於對美國於2017-19三年出口佔比分別為11.7%、11.8%及14.1%，2019年出現顯著增加現象。 至於2020年（至9月為至）對中、美出口均出現顯著增加情形,佔比分別為43.6%及14.7%。觀察其原因增長原因各有不同。臺對美的增長，乃是明顯因貿易戰轉單至臺灣、台商回流臺灣後直接出口美國以及因疫情導致如運動器材、自行車需求顯著增加之故。至於對中國之出口，則因集中於電子及資通訊產品,經產業意見調查得知多數屬於陸商擔憂美國擴大出口管制生效所出現之「搶貨」現象。因而2020年之雙向增長有其特殊性。可能須待2021年回歸常態後方能繼續觀察美中經貿對抗對我之影響。

審查委員意見	回覆或修正情形
（4）拜登主政後，中美對抗的情況應會持續，產官學研對此皆有共識，但拜登在方式上可能有所調整。且拜登注意到部分關稅的增加可能不利美國產業，例如對鋼鐵業採301條款的作法，可能反而傷害美國汽車零組件產業，因此可能撤銷個別產業關稅。	（4）感謝委員意見，有關拜登政府的經貿政策，若明年有延續性研究將納入探討範圍。
（5）在高科技戰方面雖有國會立法，但範疇與幅度可能調整限縮，與美國國家安全、處於領導地位的高科技產業或與武器、精密設備製造的產業可能維持限制，例如5G、AI、高階工具機等，而對於他國有能力販售、有替代性的產品管制放寬，例如限制5G半導體，但開放4G半導體。	（5）感謝委員意見，將於明年計畫持續觀察拜登政府的科技管制政策。
（6）拜登上任後可能會以內政為主，優先於處理疫情與內部糾紛，執政團隊短期內可能無法著力於外交、經貿領域，或公布對中、臺政策之明顯布局，須待後續觀察。如拜登由雙邊轉為多邊主義，需考慮臺灣角色有被弱化之可能。	（6）感謝委員意見，拜登政府仍會將外交關係的處理作為施政重點之一，並非全面處理國內事務，只是外交關係的重點主要著重於處理與歐盟之間的問題，亞太地區事務或者並非其首要及優先的處理對象。
（7）供應鏈調整仍會持續，但拜登會允許美商回中國，為中國內需市場布局。臺商布局調整也同樣會因應客戶要求而調整，當美商為中國市場而回到中國布局，未來供應鏈的調整可能會有新的變化。因此須觀察拜登對於各產業布局中國之鬆緊收放情形，以及臺商對於美商體系調整重返中國後如何應對。	（7）感謝委員意見，將於明年計畫持續觀察拜登政府的產業調整政策。
（8）在印度方面，由於中印邊界糾紛及美國在其中的參與，因此中印關係不佳，但美中關係不睦不等於臺印之間有機會，過去曾聽到臺商在印度布局遭遇許多困難。目前所觀察到部分產業移至印度，可能是因為印度法規要求，例如印度要求手機自製率（如同印尼作法），才使廠商將產線轉移，不見得適用於其他產業。	（8）感謝委員意見，本研究旨在提醒印度重要性日益提升，美國方面除了川普總統之前有意和印度洽簽Mini FTA之外，從即將上任的拜登總統所主張的印太戰略來看，其對於印度的重視程度應也不亞於前任政府。 臺印之間是否存在合作機會，主要前提是我國需瞭解印度。惟我國對印度整體產業發展方向和法規環境等方面瞭解都有限，因此本報告的建議重點，在於提醒我國應意識到印度在全球戰略地位和供應鏈上的重要性，並及早開始系統性、全面性的掌握印度相關產業政策、市場需求等資訊，作

審查委員意見	回覆或修正情形
	為協助我國業者在當地經營市場的參考資訊。
（9）須注意新南向政策與印太戰略的著重點差異。新南向政策在公衛領域、產業鏈連結有相當好的發展，但在人才合作及其他領域上可能較弱；但印太戰略則主要涉及地緣政治及國家安全，與產業、夥伴關係的角度不同，如何適配應再思考，不見得是經濟部應該處理的議題。	（9）感謝委員意見，雖然兩政策的推動目標有不同重點考量，惟合作區域和對象類似，本報告進行深入比較後，認為兩政策至少在基礎建設領域上，美台雙方有進一步深化合作之可能。詳言之，印太戰略下的「藍點網路」即希望藉由民間融資推動對新興市場的基礎建設投資，而我國則可透過「台美基礎建設融資及市場建立合作架構」，參與美國在第三地的基建計畫，則在此方面如何取得更多產業商機，便是經濟部可能需要處理的議題。
（10）最後是關於環保議題，拜登重回巴黎協議及國際建制體系，例如「聯合國氣候變化綱要公約」(UNFCCC)及其他建制，臺灣可能會被迫跟上；然而，在目前廢核之下，對臺灣是相當大的挑戰，難以達到UNFCCC 2050零排放標準。歐盟碳稅在綠色新政下已底定，如美國跟上此一方向，可能對臺灣產業出口帶來高度壓力，像是附加碳稅等，此類業務同時涉及環保署管轄範圍，其對國際出口競爭力之衝擊可能更高於CPTPP與區域全面經濟夥伴協定(RCEP)，值得注意。	（10）感謝委員意見，將納入明年度研究參考。
（11）本報告對於川普四年執政總整理已相當完整，若本計畫延續，建議研究團隊未來可觀察拜登政見如何變成實際政策，又是否因其他壓力而被迫調整，作為研究主軸。	（11）感謝委員意見，將持續關注拜登政府的經貿政策發展動向。
3. 全國工業總會 徐顧問純芳： （1）1. 整體報告之結構與內容都給予讀者有與時俱進的感覺，特別是美國總統大選期間美國整體經貿策略產生一些戲劇性轉折，甚至讓臺美政經關係在今年下半年都發生戲劇性的變化，這些轉折基本上研究團隊都能及時掌握並調整研究內容殊為不易，值得肯定。	3. （1）感謝委員肯定。

審查委員意見	回覆或修正情形
（2）2. 有關報告內容方面，對於川普時代的一些經貿措施，未來拜登會否延續或終止，對全球以及我國仍會產生影響，仍有必要繼續追蹤。茲依觀察所得提出意見如下：	（2）
a. 美國此次大選可能導致美國經貿政策的部分改變，不可否認川普經貿政策對美國國內就業及股市均產生相當程度的正面效益，因此拜登礙於現實，勢必無懸念的持續某些經貿政策。那麼哪些政策會延續？哪些會改變？當然「退群」到「入群」之考慮及實踐等都可能還需時間觀察，但這些政策中哪些對臺灣有決定性的影響？建議臚列出來，俾利參考；	a. 感謝委員意見，將於明年持續關注拜登政府的經貿政策。
b. 有關美國持續發動201、301等調查案，請說明其可能發展：	b.
● 這些調查案，若依據WTO爭端解決小組之裁定(DS543)，美國舉措已然違反WTO規範，美國USTR的初步反應如何？美國又將如何回應判決？鑑於拜登強調將加強多邊合作，並想重掌多邊架構的主導權與話語權。本案若美國延續其對DSB上訴機構的立場，對現階段WTO判決既不上訴又不採信也不落實，國際間會如何看待美國的立場？而美國下一步要如何面對這些局面？	● 感謝委員意見，經查美國針對本案小組裁決，已於10月26日向DSB提起上訴，惟因目前上訴機構法官成員不足3人，故無法受理此受理此上訴案件。 由於此上訴案在川普政府提出，其原意恐在透過上訴案件之無法受理，使得WTO會員願意就USTR代表Lighthizer推翻上訴審查機制、僅保留一級一審制之提議，進一步討論。 但拜登團隊對於WTO上訴機構之去留，迄今尚無表態，未來或者可從兩個面向持續觀察，一是USTR代表人選，若為歐巴馬時代經貿主導官員，蓋歐巴馬政府已開始杯葛WTO上訴機構法官遞補程序下，則對拜登政府延續相關政策之影響較大；第二則是歐盟提出的訴求，畢竟歐盟乃維持WTO二級二審制的捍衛者，歐盟執委會也在12月初向美國提出「歐美應對全球變遷的新議程」，其中表示擬與美國推動WTO改革。在拜登政府修復與歐盟關係顯為其優先事項下，則如何回應歐盟的訴求也將影響本案後續發展。

審查委員意見	回覆或修正情形
● 法國數位服務稅與歐洲空中巴士補貼案，未來會如何發展？	● 感謝委員意見，鑑於拜登已明確表示修復與昔日民主盟友關係，為其優先政策事項；同樣的歐盟執委會也樂觀看待與拜登政府的對談，則歐盟12月初主動公布跨大西洋議程並已向美國提出，期能重置歐美關係外，也期待拜登就職美國總統後，歐美峰會能在2021年上半年如期舉行。可預期的數位稅及航空器補貼等爭議，都是美歐對話重點議題，也有機會找出雙方合意的解決之道。
● 美國201、232、301調查案件，拜登上台後，這些案件基本上在WTO都有爭議，未來是否在WTO仍有爭訟的可能性；	● 感謝委員意見，美國的201、232或301等爭議，即便部分案件現行進度已成立WTO小組審查中，惟WTO爭端機制宗旨在當事雙方儘速解決紛爭為其目標，故只要拜登政府有意願和另一造當事國再行討論與探求解決方案，仍可隨時停止現在進行中的訴訟程序。
c.有關美中第一階段協議，雖說拜登在就任前尚不至於生變，但拜登在選前也一再表示對協議的不滿，故未來延續或重談的可能性如何？根據研究單位在此次審查前即曾臆測，第二階段協議美方要求中國大陸比較傾向體制面改革的議題，未來這些議題會持續在美中協議雙邊架構下談判抑或在多邊架構下處理，還是雙管齊下？	c. 感謝委員意見，關於美中第二階段協議可能談判議題會否持續之問題，由於歐盟期待在拜登上任後和美國有突破性的和解方案，加上歐盟所提出WTO後續談判之規則和補貼議題等，均和美中第二階段協議將要談判的議題不謀而和，因此可持續觀察拜登上任後和歐盟的和解方向，再判斷美中問題是否會從多邊架構下處理。
d. (4)美國與歐盟之雙邊互動還有美英關係會否因拜登入主白宮而有所調整？建議在報告中似可就拜登未來的關稅政策多所說明。	d. 感謝委員意見，關於拜登政府的對外政策，倘若明年有延續性研究，將納入探討。
e. 美國對中國大陸的科技封鎖及強化美臺(或其他友好國家)供應鏈的連結會是美國經貿政策的主流，這個發展趨勢自是值得我方重視。研究單位似應在報告中就此現象作系統性的分析，以探究美國持續對中之高科技戰(雖方法可能不同)、對全球高科技產業未來發展趨勢的影響，及我國該有的因應對策。	e. 感謝委員意見，有關美國科技管制措施對供應鏈之影響，請參閱報告第五章之分析。至於拜登政府之科技管制政策變化和對全球產業發展之影響，將於明年持續納入研究。

審查委員意見	回覆或修正情形
f.報告中對拜登的經貿政策走向的分析都相當到位，值得肯定。惟：	f.
● 科技戰的延續勢必改變供應鏈的結構，有必要搭配美供應鏈重組及製造業回美國的產業政策多加著墨；	● 感謝委員意見，若明年對美國經貿政策持續研究，將納入相關分析。
● 川普時代美貿易代表署(USTR)對WTO(包括上訴機構改革)的主張，拜登政府全盤接受的可能性；	● 感謝委員意見，有關拜登政府對WTO改革議題，迄今未見具體表述。但本報告認為川普政府對WTO改革之立場，拜登政府應當不會照單全收，主因是歐盟對WTO改革或上訴機構立場顯與川普政府有分歧，則拜登政府以修復與歐盟關係為優先事項下，拜登政府勢必需某種程度回應歐盟在WTO改革上之訴求。歐盟提議2021年上半年召開歐美峰會，歐盟已表示將會觸及此一議題下，可待後續美歐互動再行研判。
● 臺美BTA/FTA在研究報告中似未觸及，了解本案另有專案研究，但本報告在結論及建議中又強調臺美供應鏈對臺美BTA會有正面效果。那麼請問美國拜登政府未來對雙邊關係發展的大方向會是什麼？	● 感謝委員意見，目前拜登團隊已表明將在美國境內，或中國大陸以外建立及重整供應鏈，我國由於在半導體電子業上具有優勢，故可望向美爭取成為可信賴的合作夥伴。臺美供應鏈對臺美BTA會有正面效果。 並已調整報告中關於臺美供應鏈與BTA關係的論述，補充說明本報告僅是推論若可強化雙方投資與產業合作的實質關係，則由彼此產業向美國政府發聲洽簽BTA的需求會更為強化。至於拜登團隊在雙邊關係上，目前多從外交政治層面出發，強調與歐盟、傳統民主盟友、或中美洲國家的關係修復等；在雙邊經貿政策上僅表示洽簽任何FTA/BTA並非優先重點。
（3）有關綜合分析及結論與建議部分：	（3）
a.本報告增加有關美臺經貿政策合作領域符合本計畫之宗旨，點出雙方未來努力方向，值得肯定，惟有些論點恐仍值得商榷，蓋：	a.
● 有關美臺雙邊供應鏈重整與美臺合作方向一節	●
➢ 報告中指出「現階段美中科技有越演越烈…，致臺廠代工無	➢ 感謝委員意見，自從2017年美中逐漸步入貿易戰後，我國對

審查委員意見	回覆或修正情形
法再向中國大陸出貨…」請問臺灣今年仍對中國大陸享有巨額貿易順差該如何解釋？	中國於2017-19三年出口佔比分別為41.2%、41.3%及40.1%，特別是2019年出現下滑現象。至於2020年（至9月為至）對中出口佔比增加至43.6%，觀察其原因，有鑑於出口增加集中於電子及資通訊產品，經產業意見調查得知多數屬於陸商擔憂美國擴大出口管制於8月及10月生效前出現之「搶貨」現象。由於出口管制於2020年第三季方陸續生效，故可能須待2021年方能觀察對我之影響。 ➢ 另外本段「無法出貨」用語過於武斷，畢竟美國出口管制非進指出口，而係需申請出口許可，故仍有出口可能。已配合調整用語。
➢ 推動臺美雙邊供應鏈合作深化，臺美經貿互動升溫，會使臺美推動雙邊經貿協定(BTA)之經濟效益彰顯，可作為未來BTA推動主軸等語，會否過度天真及武斷？蓋BTA是屬於USTR的領域，與本次供應鏈合作主管機關(國務院)不同，美國政府之內部整合本就不易，似不宜忽略。雙邊合作是否還是拜登未來經貿政策的主軸，臺灣是否處於優先地位都還有待考驗；	➢ 感謝委員意見，過去BTA是政府由上往下推動，現在希望是透過供應鏈合作的深化，以事實上導致達成bottom-up的壓力、業者對投資保護等需求，促使雙方提升推動臺美BTA的意願。 惟如委員所言，美國負責供應鏈對話與BTA主管機關不同，報告內容敘述過於簡化，並已調整報告相關說明。
● 有關美印太戰略與我國新南向政策之合作一節	●
➢ 印太戰略是否仍是拜登政府的主軸，其內容會否調整？宜先釐清；	➢ 感謝委員意見，從拜登已任命為白宮國安顧問的Jake Sullivan所發表的言論顯示，美國將繼續在印太地區扮演最重要的利害關係人，並且捍衛自由航行及與美國既有盟友的戰略合作；又美國在回應中國大陸一帶一路上，美國應從促進這些國家長久國力、民主化的角度，對這些國家進行高品質、高標準的建設投資。觀諸其論點，可瞭解美國在印太地區的角色不會式微，但只

審查委員意見	回覆或修正情形
	是美國在印太戰略的佈局上，川普政府是以與中國對抗的角度出發，而拜登政府將可能避免與中國競逐鐵道、港口等建設投資，而是轉向投資可提升印太國家長久實力與效能的領域。
➢ 印太戰略之推動靠的是政府間的運作，研究單位所建議的三大合作方向，人才培訓、公共衛生及基礎建設三方面，我方在前兩項確實有能力，請問美國在這些領域可以扮演什麼角色，而讓臺灣可以有所發揮？	➢ 感謝委員意見，人才培訓上美國國務卿龐培奧已表明將協助東協國家提升國內的技術和工程教育課程水平，而我國由於教育成本低廉，因此可與美國共同合作協助東協國家培訓人才。 至於公共衛生方面，美國CDC已表明將於越南設立辦公室，此政策發展亦符合我國衛福新南向之開拓目標。目前台美在防疫和醫衛領域已簽有相關合作聲明，未來可望繼續由此強化在第三地的醫衛合作。
➢ 至於參與印太戰略的基礎建設亦有其限制，以往ADB提供基建招標工程，臺商或臺廠都興趣缺缺，加上日韓早在當地市場深耕經營，對臺灣的參與美國能扮演何種功能，請說明之；	➢ 感謝委員意見，本報告說明之第三地的合作是關於基建的融資計畫(financing program)，而非基建本身。如美國藍點計畫，主要是由民間融資、政府擔保，此項合作模式和過去主要由政府出資的ODA並不相同。目前我國已和美國簽有「台美基礎建設融資及市場建立合作架構」，此項合作架構可望強化未來我方參與美國在第三地的基建計畫。
➢ 此外有關能源基建及新合作、資通訊可信賴夥伴合作兩議題，我方幾乎無話語權，因此重點應該放在如何設計美方在策略上要求我方配合時，設法讓美方彌補我方國際相關領域參與不足的困境；	➢ 感謝委員意見。
b.在結論與建議方面	b.
● 有關臺美供應鏈重整一節，建議針對我方供應鏈可能因美國對中的科技經貿政策而被切割，我方應如何面對此一趨勢做出建議；	● 感謝委員意見，基於我國廠商與代工居多之結構屬性，面對美中技術若確定分流後的變化，臺灣業者多以表示在有能力下，除了先分散佈局外，只能隨著上游客戶的意向與指示，來決定是否在美中之間進行

審查委員意見	回覆或修正情形
	選擇。
● 美國印太戰略與我新南向政策結合方面，建議提升美臺對話機制之運作效率，俾利落實；	● 感謝委員意見。
● 面對中國大陸領導人習近平已正式表示要加入CPTPP，而主導國日本已表示歡迎。此一發展會否刺激美國對加入CPTPP表態？根據過往的經驗，我國能否加入CPTPP，美國及中國是否是成員都會有影響；	● 感謝委員意見，民主黨團隊在選前已對於加入CPTPP有不同意見，故美國是否要重返CPTPP有待其黨內意見先行整合。美國並未對習進平主席發表CPTPP之意見後有任何表態，將於明年持續關注相關發展。
● 鑑於本研究案具延續性，甚多問題還需要拜登正式入主白宮後，才能見真章。加上未來一年內拜登會先將內政作為其施政主軸，建議研究單位根據現階段之發展，草擬下一階段研究方向及重點，俾利下階段研究工作的進行。	● 感謝委員意見，將整合現階段的趨勢發展並規劃於明年度專題的計畫書之中。
（4）建議補充說明美國301關稅制裁後，臺灣對美、中出口變化之原因。	（4）感謝委員意見，2020年上半年對中國出口是資通訊產品增加40%，電子產品增加30%；對美出口增加最多的是玩具與運動用品，主要是高階運動器材，約占46%。根據業者訪談，出口增加主要原因為出口禁令之前9月掃貨的暫時性情況。本研究報告已就出口變化率有明顯變化的主要品項補充原因說明，請委員參考第五章之內容。
4. 經濟部國際貿易局雙邊貿易一組：	4.
（1）美國除以中國大陸迫害新疆少數族群人權為由，將部分中國大陸企業列入出口管制實體清單，美國海關及邊境保護局（CBP）亦於109年9月以中國大陸涉嫌強迫勞動生產，侵犯維吾爾族或其他少數族群人權，對部分新疆企業生產的服飾、棉製品、髮製品及電子零件等發布禁止進口暫扣令（Withhold Release Orders），美國海關可將這些有強迫勞動疑慮的產品扣留或銷毀。建議可將美國對中國大陸企業發布禁止進口暫扣令之相關措施補充納入第三章第一節美國與	（1）感謝委員意見，已補充於修正報告。

審查委員意見	回覆或修正情形
中國大陸之雙邊互動發展內容。	
（2）本部與印度商工部已建立定期對話機制，推動相關貿易、投資、產業、中小企業等相關議題合作，另本局每個月、工業局每季亦與印度臺北協會對話溝通，協助我國相關單位與印方探討各項合作之可能性。有關報告結論建議「未來可投入更多資源增加與印度互動、增進雙方瞭解之機會，以進一步找出雙方共同有興趣與合作意願之領域」，建議進一步補充說明具體對象及作法，例如是指增加官方、民間或公協會在哪些方面的互動?（第332頁）	（2）感謝委員意見，雖然目前相關部會已建立許多對話合作機制，我國實際上願意設立生產設施的業者似仍有限，廠商對於印度市場雖有興趣，但可能仍有試水溫心態，或追隨客戶指示才前往印度設廠。本報告的建議則是從國際情勢轉變下，印度也在重組供應鏈、也試圖與中國產業、投資脫鉤的情況下，臺灣可從印度擬建構供應鏈的角度來提出國家層級的合作策略，而並非從過去個別業者各自評估與小規模測試進入印度市場。
5. 經濟部國際貿易局雙邊貿易二組： （1）本件結案時間適逢美國總統大選，對美政策研究方向建請持續追蹤並納入比較及分析。	5. （1）感謝委員意見，明年計畫可持續追蹤及分析美國經貿政策，以協助維持台美經濟對話與合作動能。
（2)美國政府經貿政策之發展-2020年不公平貿易之國內措施發展 P.72美國近期對越南貨幣政策展開301條款調查，其中有何內涵得為臺灣參考？美國財政部每年原於4、10月會發布匯率操縱報告，但今年下半年尚未公布，拜登政府上台後對於匯率操縱是否會有其他想法？另越南係我供應鏈布局重要基地，倘美方後續裁定本案為301條款適用對象，對我業者營運或佈局等會有何影響？	（2）感謝委員意見，鑑於本報告係以美國經貿整體政策為主軸，且礙於本報告有結案時間限制，故建議針對如越南等動態性、屬個別國家事件等議題，可透過本中心其他諮詢管道處理。
（3）美國與主要經貿國家之經貿互動發展-與歐盟之雙邊互動發展 P.132有關美國迄今遲未公布對汽車及零組件採取232條款措施（原應於2019年11月中旬公布），報告中雖有收錄川普總統於2020年針對汽車關稅的相關發言，惟建議可增加對於法規面（例如倘要課稅，是要重新展開調查還是得延長原期限）、情勢面（美歐關係、美國新政府外交）等之簡析。	（3）感謝委員意見，惟針對汽車的232調查，目前允許川普採取關稅措施的期限已經到期，故目前川普也已不能再按該調查報告的結果課徵232汽車關稅。下屆拜登總統如有意課徵須重啟調查，但迄今無跡象顯示拜登贊同採用232條款之立場。
（4）美國科技管制措施對產業供應鏈影響-臺商調整生產線 P.227有關臺商調整產線之地點，首選為東協、次為回臺投資，請問首選東協主因是否為人力、土地等成本因	（4）感謝委員意見，人力、土地等成本因素是臺商選擇赴東協投資的主要原因之一，但尚可能同時包含其他考慮因素，如內需市場潛力、FTA網絡、與中國大陸供應鏈的連結度、客戶要

審查委員意見	回覆或修正情形
素？有關「基本金屬及其製品...以回臺投資為優先選擇」乙節，其調整產線意願較低，並以臺灣為優先地點。為何其調整意願較低？為何以臺灣為優先選擇，而非較具成本優勢之東協？	求等。基本金屬及其製品的投資布局上下游業者情況有所不同。如果是鋼鐵、鋼材等中上游業者，普遍是以內需市場商機為主要投資考量，這些企業較不受美中貿易戰的的影響，因此不會因此調整投資布局。若是以出口為導向的下游製品業者，則因臺灣產業聚落完整，如扣件產業，且有中鋼等企業可以提供原料，整體生產供應體系優於東協，因此，廠商會優先選擇以回臺擴廠來因應。
（5）11月經濟部相關部會與美國國務院舉行「臺美經濟對話」，未來川普過渡到拜登的期間，臺灣除應持續觀察新經濟措施外，要如何維持臺美經濟對話動能？請貴研究單位說明上述可能原因或貴單位看法。	（5）感謝委員意見，已補充修正報告第八章政策建議，為了創造供應鏈重組的對話動能，建議我國應盡早展開與美國供應鏈的現況及未來性產業關連檢視，以事先準備在面對拜登政府強力拉攏部分供應鏈回流美國之因應對策，也為臺美供應鏈平台創造對話的主題與素材。
8. 經濟部國際貿易局多邊貿易組： （1）美國川普政府施政常未依循過去常理，偶有破壞式創新，本研究報告適逢疫情造成國際供應鏈重組、區域情勢紊亂及政策變化快速的時機，又美國經貿政策受到選舉影響，所以研究充滿難度與挑戰，感謝團隊努力，有助我國從業官員掌握美國政策。	8. （1）感謝委員肯定。
（2）貴團隊在期初及期中報告對研究方法都有提到「產學意見調查法」，包含「產業意見座談會、或廠商公協會訪談」、「拜訪美國經貿重要智庫」，但卻未呈現在期末報告的研究方法（頁6），敬請說明此節，如曾透過書面、視訊訪談，則請分享訪談感想，並將訪談紀錄摘要作為本報告的內容或附件。	（2）感謝委員意見，惟因訪談廠商傾向以匿名方式提供產業意見，故本報告僅將訪談獲致結論之重要內涵反映於第五章相關段落之影響分析，且期末審查會議中也以口頭分享訪談內容，故本次修正報告不再以書面提供訪談紀錄。
（3）本研究題目為「美國經貿政策對臺美經貿互動策略之影響」，但篇幅以「美國經貿政策」之廣度較多，對「臺美經貿互動策略之影響經貿」論述深度稍有不足，建議如下	（3）
a. 第四章「美國對高科技管制政策之發展」第一節「美國外人投資管制之政策與措施」，未述及對臺美經貿影響，建議瞭解臺灣廠商（例如有具體	a. 感謝委員意見，有關美國高科技管制政策發展對我國業者之影響，本研究已有實地進行訪談，並將訪談獲致結論之重要內涵反映於第五章相關

審查委員意見	回覆或修正情形
大型投資的鴻海集團）的看法。（頁139至頁148）	段落之影響分析，鑒於受訪業者不願具名，故本次修正報告不再以書面呈現特定受訪業者的看法。
b.第四章「美國對高科技管制政策之發展」第二節及第三節有關「出口管制」，建議補充臺商或公會的看法，尤其是對我可能有影響的半導體產業及資通訊產業。（頁149至頁197）	b. 感謝委員意見，有關美國高科技管制政策發展對我國業者之影響，本研究已有實地進行訪談，並將訪談獲致結論之重要內涵反映於第五章相關段落之影響分析，鑒於受訪業者不願具名，故本次修正報告不再以書面呈現特定受訪業者的看法。
c.第八章綜合分析與結論僅15頁，臺美合作方向及政策建議之深度及廣度均可再加強，尤其是領域的廣度，報告內述及能源、基建、資通訊等合作，但臺美間有諸多領域具潛在合作機會，包含軟體、農業、科學、航太等。（頁317至頁332）	c. 感謝委員意見，惟本報告事實上在各章大致上都有在適當段落做出結論和綜合分析，僅從第八章的頁數遽論本報告的分析與建議不足恐有失公允。再者，本報告主題基本上限於經貿領域之研究，故結論上應已充分說明現階段臺美台合作潛力的經貿領域，至於其他經貿以外之議題目前暫不納入本報告之更新內容。
d.第八章提及拜登重整供應鏈將有助於台美BTA升級，希望看到較具體的政策建議。	d. 感謝委員意見，涉及供應鏈重組的具體建議，第八章修正報告已補充應展開我國與美國供應鏈的現況及未來性產業關連的檢視工作，俾以事先準備因應拜登政府強力主導部分供應鏈回流美國之產業對策。
9. 經濟部國際貿易局貿易安全管理辦公室： （1）部分結論缺少中間論述，較為跳躍。如資通訊供應鏈分流加速後，印度重要性提高，但未說明其關連性，希望研究團隊可以多著墨。	9. （1）感謝委員意見，已於第八章結論與政策部分補充印度與印太戰略的重要性。
主席決議	回覆或修正情形
（1）簡報頁22，301關稅制裁對臺灣貿易影響影響，提及「玩具與運動用品」出口量的增加，後發現應是疫情造成之影響，致使室內運動器材需求提高，如報告中未詳細說明此原因，建議補充。	（1）感謝委員意見，已補充於修正報告第五章之相關段落。
（2）有關補充拜登經貿政見、對印太戰略之看法部分，因涉及密件，可納入拜登團隊政見之事實歸納或相關發言做為註解或附件。	（2）感謝委員意見，拜登團隊對印太戰略或相關內涵之著墨尚有限，已補充相關說明於第七章。
（3）修正報告請於12月10日繳交。	（3）感謝主席意見，將如期繳交報告。

參考文獻

（一）英文資料

1. Boston Consulting Group, How Restrictions to Trade with China Could End US Leadership in Semiconductors, Mar. 2020.
2. CFIUS Annual Report to Congress CY 2019, July 2020, https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Public-Annual-Report-CY-2019.pdf.
3. Congressional Research Service, Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress, August 24, 2020.
4. CSIS, What's Inside the U.S.-China Phase One Deal? Jan. 15, 2020.
5. Department of Defense, Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, Dec. 2017.
6. Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People’s Republic of China, https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf.
7. Jake Sullivan, China Has Two Paths To Global Domination, Foreign Policy, https://carnegieendowment.org/2020/05/22/china-has-two-paths-to-global-domination-pub-81908, May 22, 2020.
8. Review of Controls for Certain Emerging Technologies, https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/19/2018-25221/review-of-controls-for-certain-emerging-technologies, Nov.19, 2018.

9. SEMI, Comments from SEMI Concerning the Advanced Notice of Proposed Rulemaking on the Review of Controls for Certain Emerging Technologies , January 2019, https://www.semi.org/sites/semi.org/files/2019-02/SEMI%20-%20Final%20Comments%20on%20Emerging%20Tech%20ANPRM.pdf.

10. SIA, Comments of the Semiconductor Industry Association on Advanced Notice of Proposed Rulemaking regarding Review of Controls for Certain Emerging Technologies , Jan.10, 2019, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2019/01/BIS-ANPRM-on-emerging-technology-jan-10.pdf.

11. The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century" Biden & Harris, https://joebiden.com/americanleadership/.

12. USDOS, The Clean Network Safeguards America's Assets, Aug. 11, 2020, https://www.state.gov/the-clean-network-safeguards-americas-assets/.

13. USTR, 2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report, Feb. 28, 2020.

14. USTR, Fact Sheet of Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China, Technology Transfer, USTR, Jan. 15, 2020.

15. USTR, Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, Jan. 14, 2020.

16. USTR, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, Feb. 11, 2020.

17. USTR, Statement from the Office of the U.S. Trade Representative on the WTO Director-General Selection Process, Oct. 28. 2020.

18. USTR, United States-European Union Negotiations, Jan. 11 2019.

19. USTR, United States-United Kingdom Negotiations, Feb. 28 2019.

20. White House National Security Council, National Strategy for Critical and Emerging Technologies, Oct. 2020, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/National-Strategy-for-CET.pdf.

21. White House, President Donald Trump's State of the Union Address, January 30th, 2018.

22. White House, Presidential Actions, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/.

23. White House, United States Strategic Approach to the People's Republic of China, May 20, 2020.