

美國對中貿易政策的檢討與分析

A Review and Analysis of the US Trade Policy toward China

張惠玲 (Chang, Hui-Ling)

臺灣經濟研究院兼任副研究員

摘要

隨著中美雙邊貿易關係的深化，中國成為美國最大的貿易逆差國，美國對與中國貿易缺少衡平基礎不滿升高。美國國會議員提出許多強硬措施，財政部也考慮在最近將中國判定為「匯率操縱國」。貿易代表波特曼在今年2月14日提交給國會美國首份全面性對中國貿易政策的陳述。這些行政與立法部門的動作，引起中美兩國民間與政府的關注。本文試圖在這兩個單位近年所提出報告中，進行美國對中貿易政策的檢視，並進而分析中美兩國的競合趨勢。

關鍵詞：中美關係、貿易政策、WTO、貿易代表

壹、前言

自2001年至今短短5年間，美國對中國的貿易輸出增加了5倍，中國也由美國的第9大出口市場晉升到第4大地位。隨著雙邊貿易關係的深化，中國成為美國最大的貿易逆差國，美國對與中國貿易缺少衡平基礎不滿升高。爭議問題包括市場開放承諾、智慧財產權（IPR）保護、勞工權利保障、對某些美國產品設障礙、貿易赤字及人民幣是否低估問題。許多美國國會議員將人民幣問題歸咎為影響美中貿易巨幅逆差的重要原因。根據美方數字，去（2005）年中美貿易逆差高達2,020億美元，超

過了美國貿易逆差總額的四分之一，引發國會議員的嘩然，國會也加大了對布希政府的施壓。有美國參議員拋出提案要求布希政府取消對中國「永久正常貿易關係」（PNTR）；也有參議員舒莫（Charles Schumer）揚言提出法案，對中國產品全面性徵收27.5%關稅¹。美國財政部原本避免與中國正面衝突，現也考慮將中國判定為「匯率操縱國」。

美國貿易代表波特曼（Rob Portman）在今年2月14日提交給國會對中國的貿易政策，這是自中國於2001年加入WTO後，美國首份全面性對中國貿易政策的陳述。波特曼的報告中指出，美國維持長達25年對中國的建設性經濟介入貿易政策（trade policy of constructive economic engagement）可能會對中美雙方都帶來危險。相關內容引發中美政府與民間的關注。「貿易代表」為美國總統的貿易顧問及重要貿易議題的發言人，因而，此報告對中美貿易關係的發展有相當的重要性。美國貿易決策權除了行政部門通過行政決議、執行命令或協議外，國會制訂法律與掌握預算也扮演重要角色。美國國會組織下的「美中經濟安全審議委員會」（U.S.-China Economic and Security Review Committee, USCC）成立至今（2006年）共發表過3份年度報告與給國會的立法建議。這兩個單位的報告書對美國行政與立法部門執行中國貿易政策有相當的重要性。

本文試圖在這兩個單位近年所提出報告中，進行美國對中貿易政策的檢視，並進而分析中美兩國的競合趨勢。

貳、美中貿易情勢

美國與中國的貿易平衡問題，隨著中美經濟關係的越趨緊密，矛盾問題也越加白熱化。90年代初期，中國成為美國輸出品成長最快速的國家，年成長率為21%，自1988年的50億美元到1995年成長到100億美元。中美經貿關係為兩國均帶來了絕對利益，但是由於美國對中國的出口擴張速度比不上中國對美國的輸出，從中產生了貿易不平衡問題。

中美兩國常對貿易赤字的數額有所爭議，主要原因是雙方所根據的貿易數字基礎不同。美國的數字並未包含美商銷往香港的產品約有一半是要再轉口中國，以及美國向中國購買的商品也有很大部分是透過香港企業。中國的統計資料也未加入中國產品由香港的再出口部分。商品經香港轉口赴美時，香港中介人往往多附加了利

¹ Greg Hitt and Murray Hiebert, "U. S. Trade Deficit Ballooned to a Record in 2005", *Wall Street Journal*, Feb. 11-12, 2006, pp.A1, A10.

表1 中美官方貿易統計數據

年度	美國官方 對中出口 資料	中國官方 從美進口 資料	美國官方 從中進口 資料	中國官方 對美出口 資料	美國官方 逆差數據	中國官方逆 差數據
1990	4.8	6.6	15.2	5.2	-10.4	1.4
1991	6.3	8.0	19.0	6.2	-12.7	1.8
1992	7.4	8.9	25.7	8.6	-18.3	0.3
1993	8.8	10.7	31.5	17.0	-22.8	-6.3
1994	9.3	14.0	38.8	21.5	-29.5	-7.5
1995	11.7	16.1	45.6	24.7	-33.8	-8.6
1996	12.0	16.2	51.5	26.7	-39.5	-10.5
1997	12.8	16.3	62.5	32.7	-49.7	-16.4
1998	14.3	17.0	71.2	38.0	-56.9	-21.0
1999	13.1	19.5	81.8	41.9	-68.7	-22.4
2000	16.3	22.4	100.1	52.1	-83.8	-29.7

- 1.U.S. Foreign Trade Highlights, U.S. Department of Commerce, various years; *China's Customs Statistics Monthly*, December, General Administration of Customs of the People's Republic of China, various years.
- 2."-"表示美國貿易赤字；"+"表示美國貿易盈餘。
- 3.參馮國釗、劉尊義，「中美雙邊貿易差額1990-2000年」，香港經濟研究中心，2001年9月1日。
<http://www.tdctrade.com/econforum/hkcer/chinese/hkcer010901c.htm>.

2 馮國釗、劉尊義將進出口數值以「離岸價格」作為基準，離岸價格包含產出廠的出廠價，以及在同一地區境內運輸和將商品裝上船的成本。但這裡有一個問題：美國用「船邊交貨價」（free alongside ship, 簡稱fas）計算出口價格，與國際習慣有別。未包含商品裝上船的成本，故數值略小於fob。馮國釗、劉尊義採用世界銀行等建議的方法，將美國的fas數據加1%作為fob。至於中國方面，由於出口數據按國際慣例以離岸價格計算，故毋須修訂。進口數據方面，中、美都以「到岸價格」計算。作者用IMF通用的計算方法cif減去10%作為fob。參馮國釗、劉尊義，「中美邊境貿易差額1990-2000年」，香港經濟研究中心，2001年9月1日。<http://www.tdctrade.com/econforum/hkcer/chinese/hkcer010901c.htm>。

表2 調整後之中美貿易數據

單位：10億美元

年	美國官方中美貿易差額	中國官方中美貿易差額	調整後之美方差額數據	調整後之中方差額數據
1990	-10.4	1.4	-5.6	-6.3
1991	-12.7	1.8	-6.2	-7.6
1992	-18.3	0.3	-9.1	-11.9
1993	-22.8	-6.3	-11.0	-20.3
1994	-29.5	-7.5	-15.8	-24.0
1995	-33.8	-8.6	-17.7	-25.8
1996	-39.5	-10.5	-21.6	-28.0
1997	-49.7	-16.4	-30.2	-35.5
1998	-56.9	-21.0	-37.4	-40.7
1999	-68.7	-22.4	-47.5	-42.6
2000	-83.8	-29.7	-58.9	-52.6

資料來源：

1. Department of Commerce, U.S., Hong Kong Census and Statistics Department, *Hong Kong Review of External Trade (2001)*, General Administration of Customs of the People's Republic of China, *China's Customs Statistics*, December 2000, Economic Information and Agency, Hong Kong.
2. "-"表示美國貿易赤字；"+"表示美國貿易盈餘。
3. 參馮國釗、劉尊義，「中美雙邊貿易差額1990-2000年」，香港經濟研究中心，2001年9月1日。
<http://www.tdctrade.com/econforum/hkcer/chinese/hkcer010901c.htm>.

自2001年12月中國加入WTO後，中美貿易逆差翻了一番，邁進千億美元，去（2005）年更進一步突破2,000億美元。（參圖1）自2001-2005年美國從中進口額從1,023億美元增至2,435億美元，增加了約138%。但相對的，美國對中出口貿易從192億美元增至418億美元，僅增加了約20.5%。中國並迅速從美國第4大進口市場成為第2大進口市場，僅次於加拿大。美國前4大進口市場中，只有中國在美國的市場占有率每年不斷擴張，自2001-2005年從8.96%增加為14.61%，擴張了1.63倍，其餘加拿大、日本、墨西哥均為負成長。（參圖2）

根據美國商務部資料，從HS兩位碼來分析，中國對美國的出口品第一大類是HS 85之電子機械、音響、電視設備等。第二大類是HS 84之核子反應器、鍋爐及機械等。（參圖3）以2005年為例，這兩類分別占了中國對美出口品的21.8%及21.7%。第三大出口類的HS 95之玩具、遊戲及運動機器設備占對美出口之7.9%，第四大類的HS 94家具、家飾用品占出口之7%。占第二大出口類別的HS 84，成長最為快速，自2001-2005年由137億美元成長到527億美元，成長約284.4%；成長第二快速的類別是占第一大出口的HS 85，成長約169.2%。

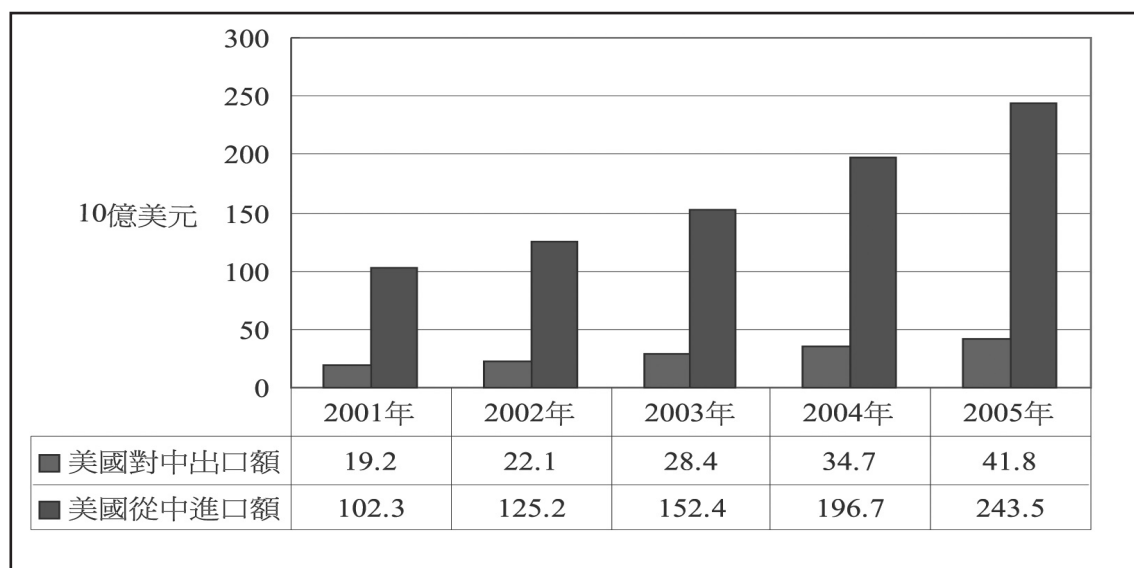


圖1 2001-2005中美貿易額

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

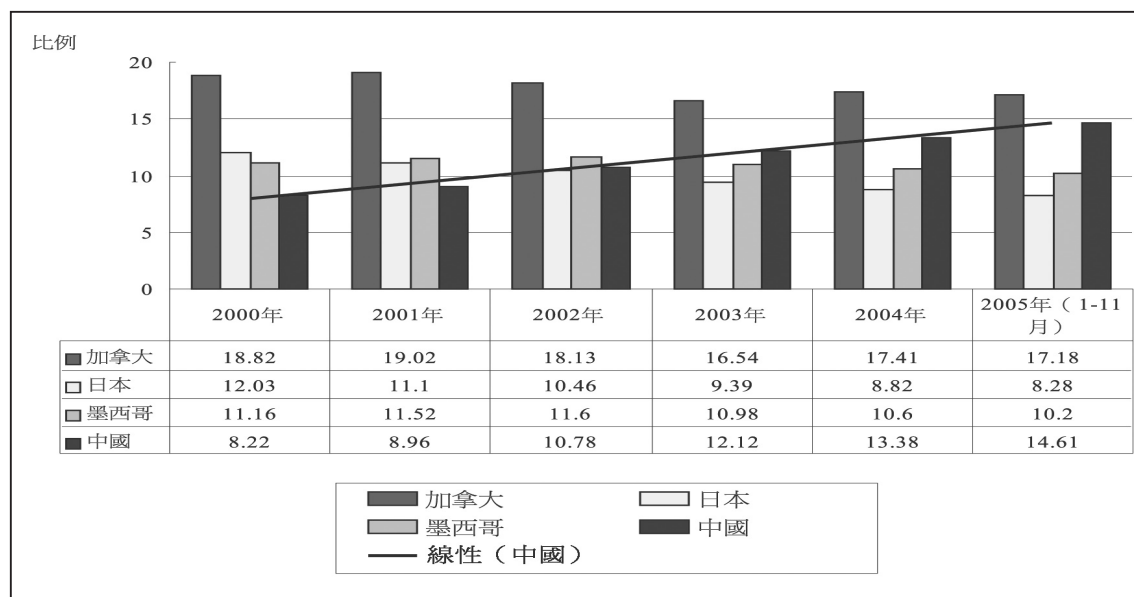


圖2 美國進口市場占有率

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

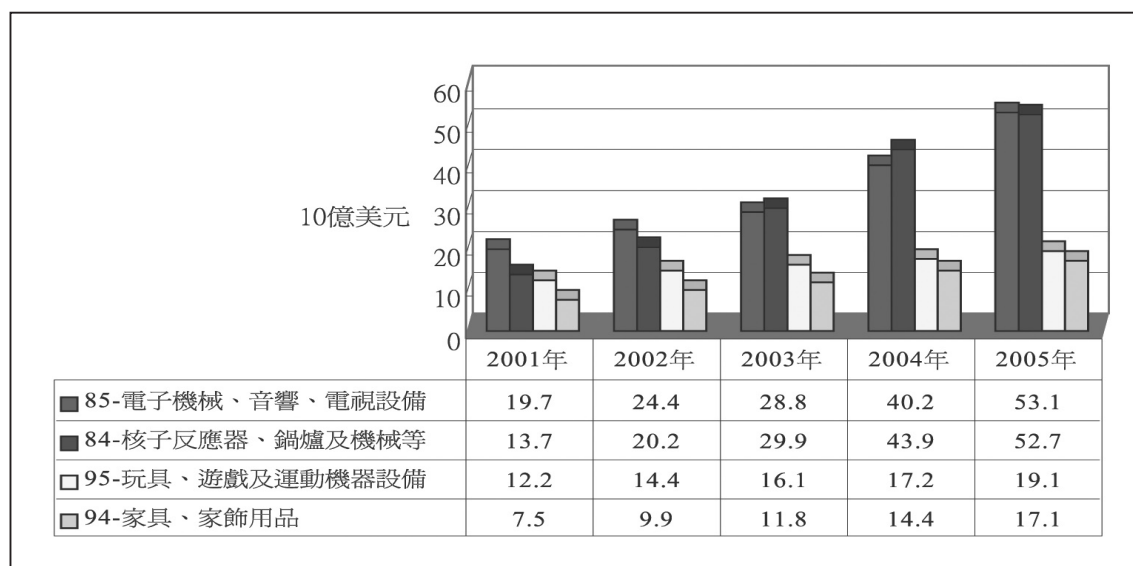


圖3 2001-2005年中國對美主要出口品

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

自2001年起，美國對中國主要出口項目為HS 85之電子機械、音響、電視設備等，及HS 84核子反應器、鍋爐及機械等。2005年HS 85出口額約有69億美元，HS 84出口額約64億美元，分占出口比重的16.4%與15.2%；占第三大出口項目的HS 88為飛機、航空器及零件類，占出口市場的10.5%，自2001年至2005年約成長80%，累計約有146.6億美元。占第四大出口比重之HS 90光學儀器及醫療手術工具等，自2001年至2005年約成長92.1%。（參圖4）相較於第一、二、四大類出口品的穩定成長，第三類飛機、航空器是單價高的商品，往往也涉入更多的政治因素。2005年中國方面根據布希訪華期間的承諾，與美國波音(Boeing)公司簽訂了首批70架737客機的購買合約並支付了定金。這70架飛機總價值約為40億美元，光這數額已近乎達到了2005年美國對中該項類別出口的水準。而根據波音公司高級副總裁迪克生(Larry Dickenson)指出，中國將落實一項口頭承諾，另外購買80架波音737系列客機。這可能在胡錦濤今年4月訪美期間作為送給美國的見面禮，總計150架飛機的交易，將是波音公司迄今為止在中國達成的最大一筆飛機出售交易³。

³ Bruce Stanley, "Beijing firms up plans to buy additional 80 jets from Boeing", *The Wall Street Journal*, Feb. 22, 2006, p.B8.

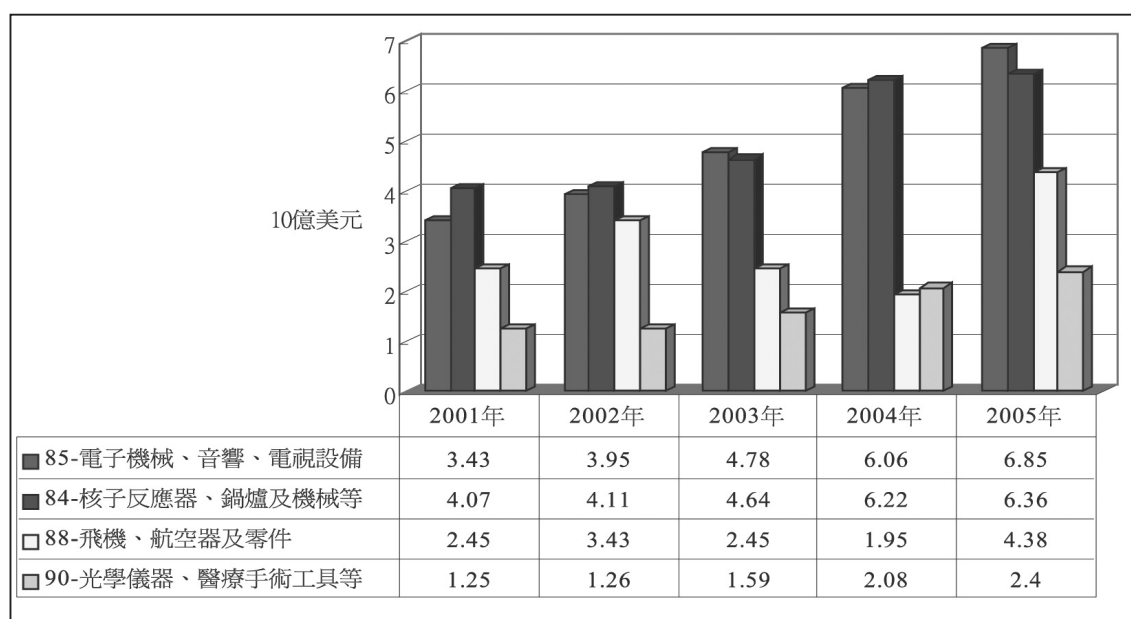


圖4 2001-2005年美國對中國主要出口產品

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

中美貿易衝突的主要問題是雙邊逆差不但龐大，更有增無減。對經濟學者來說，貿易赤字涉及儲蓄和投資的落差（imbalances）、以及財政預算赤字等宏觀因素。但決策者和貿易談判代表是把逆差當作與對方做生意的「虧損」，如何轉虧為盈往往成為施政的依據⁴。美國將與中貿易逆差的癥結主因歸咎於人民幣匯率、不公平貿易、執行IPR不力等因素，隨著貿易逆差擴增，美國對中貿易政策有了轉變，對雙方高層談判失去耐心，開始積極以法律途徑解決。例如：2005年7月，美國眾議院通過了旨在對中國產品徵收反補貼稅的「美國貿易權利執行政案」；對中國維生素C、鎂砂和鎂製品提起反壟斷訴訟，是中國首次面臨反壟斷訴訟。

⁴ 馮國釗、劉尊義，「中美雙邊貿易差額1990-2000年」，同前註。

參、美國對中貿易政策的轉變

一、1986-2001 年

1986年中國開始申請加入GATT，美國對中國也開始有了真正的貿易政策。自中國尋求加入GATT至後來的WTO的這15年，美國對中國的貿易政策主要是進行根本性的貿易協定談判。雙邊貿易額在這段期間從80億增加到1,210億美元，中國從美國第十八大貿易夥伴晉升到第四大貿易夥伴。此階段美國對中國的貿易目標因中國加入WTO可謂是順利達成。中國承諾進行一系列經濟改革以及降低貿易障礙，中國承諾提供美國和其他WTO成員國民待遇並改善商品貿易的市場進入限制。美國也從中國獲取一些讓步確保了國家利益。在這階段中，美國也促使中國基於雙邊IPR協議，對於國內違反情況進行制裁。雙邊貿易關係也影響到政治關係，例如，在天安門事件中美國對中貿易有所限制，但是國會仍然每年對給予中國「正常貿易關係」（Normal Trade Relations）進行討論。

二、2001-2005 年

自中國加入WTO後美國對中貿易政策進入新階段，至2005年中國加入WTO的義務生效止。在這段期間，中美雙方的政治和經濟關係在各層次都深化，雙方藉由對話和國際機制處理爭議的互動方式逐漸成熟。

這期間美國對中國的主要貿易政策是在監控中國加入全球貿易體系，確保中國加入義務的承諾，而評估重點是看中國執行WTO義務的情況，包括降低關稅的時間表、擴大服務業市場進入、保護IPR、改善透明化不足問題、減少非關稅障礙等。這段期間中美貿易額由1,210億美元增至2,850億美元，中國成為美國第三大貿易夥伴。美國也在促成中國進行經濟改革上取得一些成果：

第一，中國加入WTO並執行市場進入的承諾，降低了美國商品的關稅，工業類的關稅在1997年從平均25%降至現在的7%。

第二，中國加入WTO後，美國對中國出口增加了5倍，是相較其他國家最多的。中國從美國第九大出口市場提升至第四大。在美國政府的支持下，美國製造商和服務業打進中國市場。例如，中國成為美國第二大飛機出口市場。

雖然美國成功打開中國商品與服務業市場，但是許多案例的前提是美國威脅在WTO或美國貿易法下使用貿易救濟措施才能促成。美國對於中國有許多不滿，認為中國在執行WTO義務上仍有不足、中國不願做相較當初加入WTO義務更多的開放，美國也批判中國相對於其經濟力量及加入WTO後獲得的經濟利益，中國在強化全球

貿易體系中作為不夠。

三、2006 年起

在前一階段中，中國在WTO所做出的承諾是相對容易達成的，許多重要但較困難的義務，中國仍不願讓步。今年是中國履行加入WTO義務的最後1年，美國認為中國必須讓自己被國際社會認為是一個「成熟而成功」的會員。中國在加入WTO後在世界經濟中快速成長，但中美貿易的逆差不斷增加也成為中美間的重要問題。面對中美貿易現況，以及基於美國自二次大戰後不變的兩個貿易政策原則⁵，美國貿易代表在經過跨部會的溝通協調後，訂立致力對中國達成以下6項目標⁶。

(一)強化參與

將中國更全面的整合入以法規為基礎的國際貿易體系，並確保中國對更開放國際市場的支持。美國認為雖然中國已是WTO、亞太經濟合作（APEC）、世界智慧財產權組織（WIPO）……等許多國際組織的成員，但以中國的政治與經濟力，相對中國扮演的角色不夠。許多相關貿易的重要安排，中國仍未加入，包括WTO的政府採購協定（GPA）、WIPO的網路條約等。對於發展國際標準強化貿易的一些組織，中國有限參與，例如國際標準組織（ISO）、國際電訊聯盟（ITU）。美國對中國的優先目標是要達成：

1. 確保中國在WTO多哈發展計畫談判有更積極與建設性的參與，打破障礙，更大的促進國際貿易與繁榮。
2. 使中國加入WTO「政府採購協定」、WIPO「網路條約」及「動物健康世界組織」（World Organization for Animal Health, OIE）。
3. 確保中國更積極的加入國際標準建立組織，包括ISO、ITU、IPPC、IEC、IEEE、Codex。

(二)執行與承諾

監控中國是否嚴守對國際及雙邊貿易的義務，確保中國完全的執行與承諾。中國目前最全面性的貿易承諾是對加入WTO的相關承諾，對美國的貿易承諾則是在「美中商貿聯委會」（U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT）的文獻。中國的IPR問題深受美國批判，在2005年4月中國再度被美國基於貿易法301條款列

⁵ 此二原則為：第一，促進持續性開放、以原則為基礎的國際貿易體系；第二，為美國人在更開放的全球市場中獲取利益。U. S. -China Trade Relations: Entering a New Phase of Greater Accountability and Enforcement Top-to-Bottom Review, United States Trade Representative, February 2006, P.7. http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2006/asset_upload_file921_8938.pdf.

⁶ U. S. -China Trade Relations: Entering a New Phase of Greater Accountability and Enforcement Top-to-Bottom Review, op. cit., pp. 11- 23.

入特別301優先觀察名單⁷。在去年7月的「美中商貿聯委會」中，中國同意改善在中國邊界的IPR執行，打擊影音、軟體盜版等行動。其他美國認為中國執行不力的項目有7項：

1. 服務部門因為管理政策非透明化，不利國外供應者完全進入中國市場。
2. 工業政策限制市場進入。中國藉由非中國原產產品或大量政府資源增加中國產品的出口。
3. 中國無完全執行WTO補貼政策。特別是在「禁止補貼」與「對WTO通知其補貼項目」上的義務。
4. 對於標準及相關技術規範的宣傳，有利於當地生產的產品。對於非中國生產產品執行上有歧視。
5. 在農業市場選擇性的介入。
6. 行政部門對於反傾銷法規與WTO要求不一致。
7. 管制上非透明化，非公平的適用法律。

基於對上述事項的不滿，美國將在以下領域確保中國在執行與承諾上有所改善：

1. 強化對IPR的保護。
2. 減少與WTO規定不符合的市場進入障礙。
3. 減少與WTO義務不符合的補貼與工業政策。
4. 確保標準與技術規範與WTO之規定相符。
5. 減少與WTO要求不符合的農業產品衛生與補貼障礙。
6. 確保中國行政部門的反傾銷法規與WTO規範一致。
7. 確保中國在法規適用的透明化與平等。

(三) 執行美國貿易法

確保美國貿易救濟和進口法規執行上的全面化與透明化，使中國進口商品受到公平對待，美國與中國商品在美國市場平等競爭。中國是受美國反傾銷控訴最多的國家，目前有70件反傾銷案件等待判決。美國並採取新政策：預防中國產品供應商轉換出口者來規避反傾銷義務；強化禁止進口產品是由囚禁人，如監獄受刑犯所生產。美國跨部會決議在以下項目是優先促成目標：

1. 確保美國貿易救濟法規全面與透明的執行。（如1974年貿易法的反傾銷規定

⁷ 1974年美國貿易法中的301條款，是國會授權有關解決貿易爭端與打開外國市場可藉由貿易制裁進行。其中的「特別301」(Special 301)條款授權USTR對不保護美國IPR的國家，或拒絕公平對待美國公司或個人進入該國市場者，進行貿易制裁。<http://www.ita.doc.gov/td/tradepolicy/special301.html>。

2. 確保中國對美國食品安全規範的承諾，包括在市場進入要求的動植物產品的危機分析、增加對中國食品體系的監控及強化中國農產品出口檢查，以預防輸入具侵略性生物。
3. 在美國邊界查扣仿冒品及逮捕以囚禁工生產之產品。

除了中國現有在WTO的承諾，確保進一步對於中國市場的進入和更多的市場改革，以使美國公司在中國得以平等競爭。在中國經濟體系中，非市場力仍扮演重要角色，政府決策也非完全符合市場原則，美國認為在WTO承諾之外，中國對於改革與開放國內市場努力有限，將在以下項目促成中國改善。

1. 促進以市場力量而非行政力配置資源（如鋼鐵和汽車產業）。
2. 促進中國以法規為基礎的競爭環境，適用非歧視性競爭法規與政策。
3. 擴大在IPR相關產業的市場進入。
4. 強調在電訊產業的市場進入障礙。
5. 擴大金融產業的市場進入與範圍。
6. 確保管理者的獨立性，尤其是郵政與電訊部門。
7. 減少製造業與農業的關稅與非關稅障礙。
8. 在透明化原則下促進保健體系的改革，支持革新與確保品質。

在中國有出口成長潛能的地區，努力的促進出口。在中國持續改善硬體建設下，促進出口政策可以增加美國對中國大城市的出口。但是美國中小企業普遍對中國市場瞭解不夠，當前努力目標為：

1. 增加出口到中國非沿岸人口聚集的地方。
2. 增進美國出口商（特別是中小企業）對中國市場與出口機會的瞭解。
3. 在有適當安全考量下，增大美國高科技產品的出口。
4. 集中推銷中國有潛在需求又美國有競爭力的商品與服務業的出口。
5. 美國政府要確保中國對WTO承諾與雙邊義務的執行，在美國有競爭力的商品與服務業增加市場進入。

除了每年數以百計的相關工作小組對話外，目前重要的美中貿易的雙邊對話管道有5個，分別處理不同的貿易問題：

1. 「美中商業貿易聯委會」(JCCT)。成立於1983年，由中國對外經濟貿易部

與美國商務部組成，中國方面由副國務總理吳儀領導，美國則由商務部長與貿易代表參與。

2. 「美中聯合經濟會議」 (the U.S.-China Joint Economic Committee, JEC) 。成立於1980年，主體為雙方財政部，2004、2005年擴大參與成員加入中國人民銀行行長與「國家發展改革委員會」 (NDRC) ，及美中金融部門重要領導人。
3. 「聯合聯絡小組」 (the Joint Liaison Group, JLG) 。1997年由中國外交部與美國國務院法律顧問組成。
4. 「美中經濟發展與改革對話」 (the U.S.-China Economic Development and Reform Dialogue, State-NDRC Dialogue) 。2003年由中國「國家發展改革委員會」與美國國務院組成。
5. 「農業合作聯合會議」 (the Joint Committee on Cooperation in Agriculture, JCCA) 。2003年由雙方之農業部組成。

為了有效預防及解決美中貿易問題，美國跨部會需集結與執行以下要素：

1. 跨部會協調決定優先貿易目標，以使中國明確瞭解。
2. 有效監控與評估中國在特別義務上的承諾狀況。特別是在IPR項目。
3. 強化獲取與分析關於中國貿易體制與措施的能力。
4. 加強整合有關利益關係者的資訊與面臨之困難處。這些關係者包括議會、私人企業、中國政府所有層級及其他貿易夥伴。
5. 對於關注的問題，全方位進行處理，方式可透過包括：以能力建構促進雙方的雙贏；高層級與工作小組層級的交換意見；公私部門機制、雙邊與多邊機制。在美國貿易救濟法中公正的執行。尋求救濟的法律是基於WTO與美國法律。

四、重要行動項目

美國對中國訂立的6項目標中，因國情與經濟開放程度的不同將有許多困難與挑戰，因此貿易代表署設立10點初步行動計畫（如下），進一步的行動項目將與國會及其他利益相關者協調後再決定。

(一)擴大執行能力

貿易代表署將在美國國內設立「中國履行承諾小組」(China Enforcement Task Force)，處理在WTO下與中國有關問題。這是貿易代表署對單一國家史無前例的作法。在美國務卿萊斯(Condoleezza Rice)新宣布「轉型外交」(transformational

diplomacy) 政策下⁸，美國將在駐中國大使館增加至少7位中層級和資深層級官員、2位領事，針對與美國利益有關的經濟發展提出報告。美國「專利與商標辦公室」(the Patent and Trademark Office) 將會資助經費，在北京與廣州派遣2位美國人及招募當地員工，負責IPR事務。國務院也將另派遣領事人員至北京專責IPR事項。美國海關將會於中國相關單位合作，減少仿冒品的輸出。由上可以看出，美國對於中國智慧財產權問題尤為不滿，加大力度提升監控能力。

(二)擴大美國貿易代表獲取與應用資訊能力，包括對於中國貿易體制、措施以及美國貿易政策的執行

美國貿易代表將增加中國辦公室的人員，對現存及潛在的雙邊貿易問題進行資料蒐集與整合，並支援「中國履行承諾小組」。並增設「貿易政策談判顧問委員會」(The Advisory Committee for Trade Policy and Negotiation, ACTPN) 中國工作小組。ACTPN是由美國總統任命，負責提供貿易政策與談判立場建議給貿易代表。成員是由工業、農業、服務業及中小企業的資深領導人組成。

(三)擴大美國貿易政策及與北京的談判能力

波特曼承認貿易代表署沒有對中貿易談判人才。未來對中貿易談判人才必須切實瞭解中國情況，貿易代表署將與國務院駐北京資深貿易官員合作，共同尋求對美國有利的貿易政策，同時也參酌美國在中國商界人士的意見，以擬定對中國談判的策略。

(四)增加與其他貿易夥伴的協調。

美國將與貿易夥伴在基於對中國貿易上的共同利益緊密合作，例如與日本、瑞士、歐盟等合作，獲取中國未履行義務的證據。

(五)深化在區域的介入

美國將尋求與其他亞洲經濟體及APEC，增進貿易自由化與擴大貿易關係。如此才能在中國與這些亞洲國家強化經濟關係的同時，美國也可維持或強化與這些國家的利益。由此也可以看出美國對於近年中國在亞洲經濟整合角色凸顯，而美國漸漸被排除於經濟整合浪潮之外的擔憂。

(六)增加對中國法制改革的關注

為促進中國法制改革，美國行政當局將首先採取以下措施：

⁸ 美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)於本(2006)年1月18日提出「全球重新定位計畫」(plans for global repositioning)，為因應美國當前面臨的外交挑戰，繼續支持世界民主活動與機制的發展，終結暴政，美國外交不僅是要「指出」世界情勢，更重要的是去「改變」世界情勢，這就是所謂的「轉型外交」。重點是要「與夥伴」共同達成目標，不再是如過去「為夥伴」達成目標。“Transformational Diplomacy”，January 18, 2006. <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>.

1. 深化與增加國務院與中國有關結構改革的經濟計畫者之間的對話。
2. 繼續施壓中國執行符合WTO下補貼相關義務。
3. 擴大美國農業部領導下的改進中國透明化之相關措施，使之符合WTO相關義務。
4. 密集關注中國標準化與反壟斷法的發展。

(七) 增加與中國領導人高層級會議的有效性

貿易代表與中國商務部在雙方領袖對話前，將持續舉行JCCT的年度高層會議。同時JCCT在副部長層級處理定期檢討目標與進展問題。

(八) 在既有與潛在問題上強化雙邊對話

除了在各層級強化對話的效益外，雙邊對話議題包含有：全球機制參與的對話、服務業的對話、補貼與結構議題的對話、標準化議題對話、勞工議題對話、環境保護議題對話、關於中國行政部門反傾銷法的對話，以及對法規透明化及無差別適用的對話。

(九) 強化美國政府跨部會的協調

副部長層級的「貿易政策檢視小組」(Trade Policy Review Group, TPRG)和幕僚層級的「貿易政策幕僚委員會」(Trade Policy Staff Committee, TPSC)將進行按月檢視重要目標的策略與進展。針對特別的貿易政策或措施，將適當的建立跨部會工作小組。「貿易促進協調委員會」(Trade Promotion Coordinating Committee, TPCC)將與TPSC協調並指導美國促進出口至中國的措施。

(十) 在對中國貿易問題上，強化行政與立法部門的合作

貿易代表將定期對國會成員報告行政部門對中國貿易政策的進展與執行狀況，並確保國會的意見也能反映在其中。

肆、國會研究建議

過去美國對中國的貿易政策並無一致性的看法，貿易政策主要是出於總統的主張或透過秘密方式進行，缺乏與國會意見的協調。美國國會組織下的「美中經濟安全審議委員會」(USCC)成立後，負責監控、調查並提交國會美中經貿關係中的重要事項，同時對國會提出立法建議，有助於國會對中國政策的形成，並能助於行政部門的共識與執行。2000年成立至今，分別於2002、2004、2005年對國會提出3次建議書。

2002年USCC首度對國會提出立法建議。重要建議有：第一，國會應成立基金鼓勵美國大學強化中文研究。第二，要求政府列出有關雙邊政府合作或美國政府贊助項目的清單。第三，成立聯邦政府授權的「企業匯報系統」，收集在中國美商的相關資訊，提供美國對中貿易與投資政策的參考。第四，積極利用WTO特別防衛條款，促使中國遵守WTO協議。第五，重新啟動貿易法的超級301條款，確認可以促使中國市場開放的最有效方法。第六，國會應撥款加強商務部進行中國法制改革計畫，內容包括IPR、WTO執行以及中國國務院的法制人才培養計畫等。第七，改善中國以監獄勞工生產產品進口美國，並將舉證責任改為美國廠商。第八，要求USTR針對中國違反IPR事項於WTO爭端解決機制談判。第九，商務部對任何改變「非市場經濟地位」決定，需先得到國會認可⁹。

2004年USCC建議重點則為：第一，對中國在WTO的訴訟重點為IPR問題；第二，對人民幣低估問題感到不滿，要求透過雙邊談判方式解決；第三，對於政府補貼與技術移轉需嚴格限制在商業目的事項上表達關切；第四，重視與國際貿易夥伴如歐盟、日本共同合作在人民幣、IPR等有共同利益上，採取共同行動¹⁰。在2005年USCC提交給國會的建議書中重點如下：

一、強調人民幣操控問題

人民幣雖然升值2.1%，仍是高度低估的情況，USTR認為人民幣應至少升值25%或是成為透明化的國際貨幣，遂建議國會採取4步驟促使中國對人民幣重估。第一，國會應要求行政部門在WTO爭議機制中對中國人民幣問題提出訴訟；第二，國會應考慮對從中國進口商品課徵全面的關稅；第三，明確「貨幣操縱」的定義，以便財政部界定中國是否為藉由操控人民幣獲取貿易優勢；第四，國會應要求財政部對中國繼續施壓。若中國仍未改善，即將中國界定是在操縱貨幣，並提出雙邊和在國際貨幣基金會（IMF）的談判¹¹。

二、智慧財產權違反問題

USCC支持USTR基於美國貿易法在國際機制針對中國未能執行IPR有關義務採取行動。尤其是中國未能有效執行「貿易相關智慧財產權協議」（Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS）部分。

⁹ 請參考“U.S. - China Economic and Security Review Commission 2002 Annual Report to Congress”，http://www.uscc.gov/researchpapers/2000_2003/reports/anrp02.htm。 “2002 Annual Report Recommendations”，http://www.uscc.gov/annual_report/recommendations/02_website_reccomendations.pdf。

¹⁰ “2004 Annual Report Recommendations”，http://www.uscc.gov/annual_report/recommendations/04_website_reccomendations.pdf。

¹¹ U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2005 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission One hundred ninth congress First session*, November 2005, p.201. <http://www.uscc.gov>.

三、強化美國貿易救濟

USCC建議國會：第一，訂立相關法律適用於「非市場經濟體」。第二，協助運用WTO之中國特別防衛條款第421條款¹²。第三，撤銷新的托運優惠（shipper bonding privilege）以避免中國進口廠商規避反傾銷義務。第四，儘管違背WTO協議，國會應繼續執行2000年的「傾銷與補貼補償法」（Dumping and Subsidies Offset Act, CDSOA）¹³。

四、對抗中國政府補貼與貿易差別待遇

國會應要求「政府解釋辦公室」（Government Accountability Office, GAO）調查中國政府對製造業的補貼情況。特別是針對國有企業和國營銀行對廠商提供之特別優惠措施。並要求USTR調查對中國補貼可以起訴的產業，在WTO爭議機制進行控訴¹⁴。

五、保留中國非「市場經濟地位」

要求貿易部在執行任何有關的產業部門給予中國「市場經濟地位」前，必須先獲得國會的同意。在2016年前，除非中國達到市場經濟地位條件¹⁵，國會將持續視中國為「非市場經濟地位」國家。

六、未來貿易談判原則

中國經濟發展比其加入WTO協議中被定位的更快，不公平的關稅待遇使美國商品處於劣勢，國會應要求USTR在多哈回合中檢視並改正此狀況。

七、提高美國競爭力

國會應要求商務部調查並減少美國有競爭力的技術移轉至中國，尤其是航太技術。並應促使行政當局與歐盟達成協議，對中國購買飛機採取一致的條件。召集紡織及相關產業高峰會，提出處理該等產業危機的政策建議。國會應發展長期國家競

¹² 中國承諾WTO會員可對於從中國進口產品有破壞市場之虞時提出限制，此條款有效期為自中國加入起的十二年。“Background information on China’s accession to the World Trade Organization”, December 11, 2001, http://www.ustr.gov/Document_Library/Fact_Sheets/2001/Background_Information_on_China's_Accession_to_the_World_Trade_Organization.html.

¹³ U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2005 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission One hundred ninth congress First session, op. cit., p.202.

¹⁴ U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2005 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission One hundred ninth congress First session, op. cit., pp.202-203.

¹⁵ 美國評估中國是否具「市場經濟地位」的要件主要是看中國是否能達到美國關稅法的六項要件：第一，該國貨幣的可兌換程度；第二，該國企業雇主與勞工間透過談判確定工資的程度；第三，外國公司在該國投資行為的自由度；第四，該國政府對生產企業所有權掌握程度；第五，該國政府對資源調配、企業產品定價、生產數量控制程度；及第六、其他美國調查機關考慮的適當因素。“Statement from Commerce Secretary Donald L. Evans on American’s Economic Relationship with China”, April 28, 2004, http://www.commerce.gov/opa/press/2004_Releases/April/28_Evans_China_stmt.htm.
請參張惠玲，「中國力爭『市場經濟地位』國家之議」，*展望與探索月刊*（第3卷第3期，2005年3月），頁18-19。

八、企業匯報體系

九、支援被解雇員工

十、在中國貿易與安全議題上協調歐盟和日本

從這3個報告中可以看出，中國加入WTO後，與美國的貿易逆差逐年遽增，從中引發美國更加正視與中國經貿關係的矛盾（參表3）。美國瞭解到對中國政府與社會環境的瞭解不足，不滿於中國市場開放程度不夠、人民幣低估、未有效執行IPR義務等問題。其中人民幣的低估，是美國認為造成兩國貿易逆差的主要原因，使美國廠商競爭力降低。在這3個USCC對國會的建議書中，可以看見美國對與中國談判效用的不耐，對於人民幣、IPR、政府補貼問題的立場越趨強硬，從主張透過政府談判到要求在WTO機制下進行訴訟。美國也注意到其競爭力受到中國的相對剝奪，對於技術移轉問題尤為警惕。相異於全球化下的「外包」（outsourcing）趨勢與比較利益，甚至要取消賦稅優惠，減少美商在中國生產。

重點／年度	2002	2004	2005
人民幣操控問題	×	1.財政部向國會報告，依IMF的定義，中國是否操縱匯率 2.財政部應透過雙邊談判促使人民幣價值重估 3.國會應要求行政部門在WTO對中國採取行動	1.以違反WTO義務提出訴訟 2.對中國進口產品全面課徵關稅 3.將「貨幣操縱」定義化 4.對中國提出雙邊及IMF中的談判

智慧財產權問題	要求WTO爭端解決機制調處	在WTO爭端解決機制提出訴訟	支持USTR在國際機制對中國採取行動
美國貿易救濟	1.積極利用WTO防衛條款，促使中國遵守WTO協議	1.國會應施壓行政部門多運用WTO爭端解決機制，矯正中國的不平等貿易行為 2.針對受中國進口影響嚴重的產業，多利用中國防衛特別條款 3.國會應要求商務部對非市場經濟國家採取對應措施	1.制訂對應「非市場經濟體」的法律 2.運用WTO之中國防衛特別條款 3.撤銷優惠避免中國規避反傾銷責任 4.繼續執行2000年「傾銷與補貼補償法」
政府補貼與差別待遇	×	要求USTR和商務部調查中國政府對製造業的補貼	積極調查補貼情況並進行訴訟
市場經濟地位問題	商務部改變「非市場經濟地位」的決定，需得到國會同意	×	至2016年前，美國將維持視中國為「非市場經濟地位」國家
貿易談判重點	IPR、市場開放問題	IPR、人民幣問題	改正不公平關稅情況
美國競爭力問題	1.鼓勵美國大學從事中文研究 2.匯集中美政府合作協議相關資訊	1.要求中國遵守WTO協議將技術移轉項目限制應用於商業目的	1.減少航太技術移轉至中國 2.對紡織業危機提出政策 3.提出長期國家競爭政策 4.取消賦稅誘因，減少美國公司生產外移
企業匯報系統	建構「企業匯報系統」以全面瞭解美商在中國投資情況	×	建構「企業匯報系統」以全面瞭解美商在中國投資情況
勞工權益	改進中國輸入監獄囚工的生產品，將舉證責任轉移至美國廠商	美國政府應強調執行「國際勞工標準」	公布失業救濟計畫，幫助受影響的失業勞工尋求補償
與貿易夥伴合作	×	應與歐盟、日本在WTO中強調IPR、人民幣、勞工標準、對出口產業補貼等問題	應與歐盟、日本合作協調IPR、人民幣及市場經濟地位問題

資料來源：張惠玲，本研究，2006年2月。

從建議書與USTR立場相較，除了減少美商在中國生產立場外，基本上2個單位都越來越重視中美間的貿易矛盾問題，立場與行動要求也越來越強硬與積極，重要目標可歸納為四點：第一，增加對中國法制與商業環境瞭解；第二，拉近兩國貿易條件趨向衡平；第三，要求中國力行WTO協議；第四，確保美國相對經濟利益。

伍、結 論

許多學者透過國際對比分析，認為貿易逆差或順差對國家的影響並不是絕對的。如美國與英國逆差很大，但整體經濟增長良好，而日本和德國順差很大但經濟不振。中美貿易逆差情況對美國的影響並非都是負面，從消費者的角度看，過去10年，中國產品為美國消費者節省了估計有6,000億美元。從投資者的角度看，美國500家大企業中，已有300多家在中國投資。美國商會2003年的調查顯示，75%的企業認為企業在中國投資盈利極佳或有盈利，71%的企業認為在中國利潤率高於或與全球平均利潤持平。2005年美國在中國企業利潤額達到了32億美元。這個調查突出了美國企業與政府對中國的不同態度。

因企業追求低成本往中國尋求代工所受害的失業族群，是美國政府重要的壓力來源，國會在選票壓力下，也必須對與中國貿易不平衡的問題表態。貿易代表並不會贊同部分國會議員主張對中國商品課徵關稅或配額的作法，因為這也將會有損美國利益，透過對中國施壓換取更多的經濟利益才是USTR的目的。從去年底到今年初，對中貿易逆差批判聲浪不斷被拉高，還有一個變因是基於，今年4月胡錦濤將繼續原訂去年就要舉行的「布胡會」，但因美國遭受颶風重大損害而推遲。美國深知胡錦濤重視這個訪問行程為其建立個人聲望，因此在會談前透過國會議員釋放出強硬立場、國務卿萊斯和布希也一再先拋出希望胡錦濤能對人民幣問題有具體措施，不過從4月20日胡錦濤在白宮草坪的致詞，以及「布胡會」後的記者會，胡錦濤緊守了人民幣匯率採取穩定調整的立場。所以美國官員也有因此認為，中美會談結果是失敗的。

美國對於與中國解決人民幣問題，採取雙軌政策，一方面希望藉由布胡會來取得進展，另方面，美國同時利用國際場合，繼續結合其他主要國家一起對中國的人民幣問題施壓。在中美會談的隔天，胡錦濤人還在美國國土上，7大工業國財政部長，包括美國財政部長在內，在華盛頓發表了一項共同聲明，敦促中國制定更加靈活的匯率政策，這是7大工業國至今對中國發表最強硬的立場。

不過，胡錦濤訪美對美國也不是沒有利益。之前中國國務院副總理吳儀率領

的大採購團在美國13州花了162億美元，這個數字占了去年中美貿易逆差的十分之一。胡錦濤在官方層次嚴守立場，但是對於緩和美國的不滿，仍舊沒有忘了採取以往「購買飛機」策略。胡錦濤在西雅圖繼去年購買波音70架飛機後，再購買波音公司80架飛機。購買飛機這個龐大又立即的利益，一方面讓美國企業界看到中國廣大的市場需求，另方面，也可向美國政府示好或施壓。以往中國也常以購買飛機作為中美交往的獎賞或懲罰。例如：1990年天安門事件後美國宣布對中國經濟制裁，中國與波音簽訂了價值90億美元的36架飛機訂單，是當時中國最大筆民用飛機訂單；1996年臺海危機時，中國改與歐洲系統的空中巴士（Airbus）購買30架飛機，總值15億美元；1997年江澤民訪美後，訂購了50架飛機，價值30億美元；2001年布希總統決定對臺軍售，中國購買了30架飛機得到美國給予「永久正常貿易關係」的補償。中國飛機購買時機，往往有政治考量，附帶平衡貿易的意義。

此外，近年中國利用與美國的順差購買了大量美元計價資產，包括美國債券、聯邦機構債券，中國已是美國國庫券第二大外國持有人地位。這一方面是彌補了美國赤字，另方面也成了中國的無形籌碼。如果美國與中國進行正面貿易衝突，中國拋售手中美國國債，將反造成美國經濟市場的動盪。現階段中國和平崛起戰略下無意與美國交惡，維持與美深化經貿關係才是中國的利益所在。對美國而言，背離貿易自由化的原則也非美國利益，但美國為了對國內受害的企業與人民有所回應，對中國貿易不平衡的問題是必須強調與譴責的，在這些強調的議題中，美國真正要想快速突破的應是嚴格執行IPR保護、人民幣要更有彈性問題。最易看到效果的是IPR問題，在USTR的一些大動作下相信今年即可看到一些執行成果。