

11 國簽署 CPTPP 與 美「中」貿易摩擦

CPTPP signed by Eleven Countries
and the Trade Frictions between US and PRC

李志強 (Li, Chi-keung)

淡江大學中國大陸研究所副教授兼所長

壹、前言

今(2018)年3月份全球經濟出現兩項影響重大的事件，一是涵蓋11個國家的區域貿易協定-「跨太平洋夥伴全面進步協定」(The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)8日在智利完成簽署；二是美國總統川普22日簽署備忘錄，針對約六百億美元的大陸進口品課徵25%報復性關稅(Retaliatory Tariff)，大陸其後立刻宣布採取反制措施，擬對近三十億美元的美國進口品加徵15%或25%關稅。前者反映出貿易自由化仍是許多國家的政策選擇，後者突顯了川普上任以來堅持的貿易保護政策，尤其是在美「中」貿易關係上。兩者的未來發展都會影響到臺灣經濟的長期前景，政府相關部門必須密切注意其持續進程及衍生效應。

貳、CPTPP 的簽署背景與美國的態度

CPTPP的前身為「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnerships, TPP)，2005年5月由汶萊、新加坡、紐西蘭和智利4國首先發起，後來美

國、日本、加拿大、墨西哥、馬來西亞、秘魯、越南、墨西哥等 8 國相繼加入，第一輪談判已於 2015 年 10 月 5 日完成並達成協議，但川普在就任美國總統後的 2017 年 1 月宣布退出 TPP，原先的 11 國於同年 11 月同意續推高度自由化、綜合性的自由貿易協定，於是由成員國中最大的經濟體日本出面重新協商，並決定更名為 CPTPP。在外界普遍不看好的情況下，僅 4 個月就完成協定的簽署，目前正交回給各成員國的國會進行審議程序。之前 TPP 的生效條件是通過協定審議的國家其 GDP 總和應占 TPP 成員國 GDP 總量的 85% 以上，但單是美國一國就占了 60%。而 CPTPP 只需一半以上成員國通過後 60 天便能生效，加上爭議條文較少，預計在各成員國國會遇到的阻力不大，最快明 (2019) 年上半年就可以正式啟動。

CPTPP 之所以能那麼快完成簽署，主要是保留了 TPP 中超過 95% 的項目，只凍結其中 20 項條文，這些條文多集中在兩方面，一是智慧財產權，例如凍結美國要求的著作權保護年限由 50 年延至 70 年，還有暫緩建立藥品專利資料專屬權等，二是保護投資的爭端解決機制，例如縮小投資爭議適用爭端解決的範圍。這都是美國原先顧及其經濟利益而在 TPP 中提出的，所以 CPTPP 在這兩方面的開放程度較低，但在其他方面仍維持 TPP 原有的高標準，包括：(1) 以 TPP 協議為基礎，納入勞工、環境、透明化與反貪腐、政府控制事業、電子商務等新興領域；(2) 農產品及工業品整體開放程度甚高，除少數農產品仍有關稅外，工業品幾乎完全取消關稅。完成降稅後，將消除成員國間超過 98% 的關稅；(3) 除了特定行業別有必要的監管措施外，服務業大都予以自由化；(4) 成員國相互同意擴大開放政府採購市場。因此 CPTPP 依然是至今為止要求標準最高的區域經貿易協定，不過在美國退出後，成員國的 GDP 總量約為十兆美元，占全球經濟比重由原來的 38% 降至 13%，其重要性當然就遠不如 TPP 了。

今年 2 月有 25 名美國共和黨參議員聯合寫信給川普，希望美國政府考慮重返 TPP，而且川普在 1 月出席達沃斯論壇 (Davos Forum) 時也表示，「現有這個協定的結構很糟糕。如果我們對協定進行實質性的改善，我對加入 TPP 持開放態度」，引起了外界關切美國是否回心轉意，未來將重新加入 CPTPP。表面上看川普這句話表示有點心意改變，但實際上重點在前

一句，即在「美國優先」的觀念下，川普認為 CPTPP 的內容，甚至包括以前簽署的 WTO、NAFTA 等協定都對美國非常不利，必須要重新和其他國家談判協定內容，矯正以前協定中對美國不公平的地方。目前 CPTPP 暫時凍結的措施都是當初美國要求的，如果美國要重新加入，其他 11 國就必須對這些凍結條文讓步與重新談判，才能成為美國加入的必要條件，但重新談判表示著原有的協定都要被澈底廢除，而重新談判的成功機率又不確定，因此美國在近期重新加入 CPTPP 的可能性應該很小。

參、美「中」貿易摩擦的背景

在美「中」貿易關係上，川普也是採取同樣的思考模式，認為過去美「中」的貿易往來對美國是不公平的，美國必須要和大陸重新談判雙邊貿易條件。在競選總統期間，川普就曾對美「中」經貿關係表達過強硬立場，尤其是指控大陸採取國家補貼出口和操縱匯率措施，把商品傾銷到美國市場，導致美國相關產業受創，誓言當選後將對從大陸進口的商品課徵 45% 的高關稅，以保護美國產業，恢復國內就業機會。當時大陸官方媒體《環球時報》已經放話反擊，若美國發動貿易戰，大陸勢必強力報復，包括將波音 (Boeing) 的大型客機訂單轉給歐洲的空中巴士 (Airbus)，美國汽車與 iPhone 在大陸市場的銷售也將銳減，同時不再進口美國的黃豆與玉米。

目前大陸已經是全球第二大經濟體，有前例顯示一定會對美國的貿易制裁採取報復手段。2009 年歐巴馬政府對大陸出口至美國的輪胎課徵 35% 的懲罰性關稅後，大陸立即對部分原產於美國的進口汽車產品和肉雞產品展開反傾銷和反補貼調查，2010 年 9 月起對原產於美國的進口白羽肉雞產品徵收 50.3% 至 105.4% 的反傾銷稅。2010 年 10 月美國商務部決定對大陸輸美鋼輪徵收最高達 193.54% 的反傾銷稅後，12 月大陸也對 2,500cc 以上的進口美國小轎車和越野車開徵反傾銷稅和反補貼稅。在所涉及的受懲罰商品中，大陸對美國的出口金額遠大於從美國進口的金額，即使遭受貿易報復，美國出口的損失金額不大，大陸的反制做法其政治意味仍多於實質效益。

肆、美國的貿易制裁、制裁成本與大陸的反制手段

美國在去年 8 月啟動 1974 年《貿易法》第 301 條款對美「中」貿易展開調查，結果顯示大陸在多方面侵害美國的智慧財產權，包括：1. 大陸以正式或非正式方式，強迫美企與陸企合資，或是強迫美企轉移技術給陸企；2. 美企即使在大陸註冊了智慧財產權，也無法享有與陸企同樣的法律保障；3. 大陸疑似利用主權基金收購美國智慧財產；4. 大陸涉及以駭客手段竊取美國的商業利益。且據美國商務部統計，2017 年美「中」雙邊商品貿易金額為 6,360 億美元，其中美國從大陸進口 5,056 億美元，出口至大陸 1,304 億美元，逆差高達 3,752 億美元，比 2016 年又成長 8.1%，這也是川普要對大陸進行貿易制裁的原因。

於是川普在 3 月 22 日簽署了總統備忘錄，打算對 600 億美元從大陸進口的商品加徵 25% 關稅，並在 15 天內公布商品清單，預估涵蓋超過 1,300 項商品，接著就會進入 30 天的公眾評論期 (Public Comments Period)，而在商品清單公布後，還要經過 60 天的諮商期才會正式對這些商品加徵關稅。另外，美國也計劃對陸企施以投資限制，尤其是購併美企，財政部於 60 天內訂出其限制，也將向世界貿易組織 (WTO) 指控大陸違反當初加入 WTO 許下的若干承諾。大陸當然也不甘示弱，商務部隨後立刻公布將對約三十億美元的 128 項美國商品，包括花旗參、水果、葡萄酒等，加徵 15% 或 25% 關稅，並同樣會在 WTO 提出申訴，指控美國的增加徵關稅措施違反多項 WTO 規則。事實上，早在今年 1 月美國就對大陸生產的太陽能電池、模組在未來 4 年加徵最多 30% 關稅，2 月又宣布對大陸製鋁箔課最高 106.09% 的反傾銷稅和最高 80.97% 的反補貼稅，3 月 23 日起對各國生產的進口鋼材和鋁材分別加課至 25% 及 10% 關稅，美國儼然決定對大陸發動貿易戰。

不過，美國對大陸開展貿易戰的最後結果極可能傷害到美國民眾的利益。如果美「中」真的發生貿易戰，則美國會出現物價大幅上升的情況。造成美國物價高漲與失業上升的原因有二：一是目前全球大部分生活用品的後段生產都在大陸完成，課徵高關稅雖然會減少從大陸的進口數量，但美國消費者要付出更高的價格購買本國製造的生活必需品，民眾購買力會

大幅下降，實質生活水準降低，但對提振本國弱勢產業和其就業的效果卻相當有限。根據美國智庫 Peterson Institute for International Economics 的估計，歐巴馬政府當年對進口大陸輪胎課徵 35% 的高關稅，只保住了本土相關產業約一千二百個就業機會，然而美國消費者卻多花了 11 億美元用於購買本國高價輪胎，即創造每個就業機會的代價高達 90 萬美元，等於由美國消費者間接補貼廠商與其雇員。二是導致使用大陸原物料和零組件的美國製造業生產成本大幅增加，降低消費者對這類產品的需求，造成薪資停頓和失業增加。2002 年小布希為拼連任，也曾違反 WTO 規定，對各國進口鋼鐵製品採取配額限制和提高關稅，此舉雖然保護了美國鋼鐵產業，但卻增加了汽車等下游產業的製造成本，依靠進口鋼鐵生存的產業流失了許多工作職位。諾貝爾經濟學獎得主 Paul Krugman 曾經粗略計算，如果把美國製造業的貿易逆差全部消除，大約可以增加二百萬個製造業的工作機會，但美國總就業人數超過 1.4 億人，所以只能讓製造業就業人數占總就業人數的比例從約 10% 回升至 11.5% 左右。因此，目標為保護美國製造業的任何貿易制裁措施，最終只會為民眾帶來經濟困境，對提升就業幾乎沒有什麼幫助。

除了貿易手段以外，如果美「中」貿易關係持續惡化，大陸也可以以降低持有美國公債作為報復手段。大陸目前持有的美國公債餘額為 1.17 兆美元，超過其外匯存底的三分之一，僅次於聯準會 (Fed) 2.4 兆美元的持有量，占海外持有美債約兩成，是美國最大的債權國。由於川普不管是減稅或增加支出刺激經濟，都會增加政府的財政赤字，美國勢必要增發公債來增加借貸。假如大陸不再繼續買入美國公債甚至減少持有，必然進一步拉升美國利率，美企的融資成本就會增加，而不利於美國景氣的持續復甦。因此，這次的美「中」貿易摩擦應該和過去一樣只是雷聲大雨點小，今年以來川普不斷宣布對大陸的貿易制裁只是想提高談判籌碼，目的是要和大陸對話降低美國的貿易逆差。果不其然，3 月 27 日上午川普就在 Twitter 上貼文指稱正與多國就貿易問題展開對話，並表示最終將是「皆大歡喜」的結果。而白宮貿易顧問也親口證實所謂「多個」國家有包括大陸。此外，大陸也表示願意從臺灣、韓國改向美國進口更多半導體產品，同時也加快在 5 月底前修改法規，容許外資持有券商的多數股權。換言之，美

「中」兩國已經在談判桌上展開貿易對話。

伍、對臺灣經濟的衝擊不可低估

雖然 CPTPP 的重要性不如 TPP，但臺灣與 CPTPP 國家的貿易金額仍占貿易總量的四分之一，其貿易轉移效應 (Trade Diversion Effect) 將會對我國的出口和 GDP 產生一定負面的影響，但目前臺灣能加入 CPTPP 的機會不大，不只要先與各成員國簽署雙邊 FTA，也要獲得所有成員國的一致同意後才可加入，在現在急凍的兩岸關係下，和非邦交國簽署 FTA 就很困難，何況 CPTPP 是一個高標準的經貿協定，臺灣還要修改相關法規才能符合要求。此外，臺美「中」三角貿易關係密切，臺灣有 40% 的產品出口到大陸與香港，大部分為高階零組件，在大陸與其他中低階零組件一起組裝成最終產品後又銷售到美國市場，即使貿易戰開打不成，美「中」貿易摩擦也增加了臺灣經濟的不確定性，目前政府提出了加大研發及生產比重、加速內需投資、提高創新能量以及加速推動新南向等 4 項因應對策，雖然短期內很難改變現行的三角貿易架構，其效果也相對有限，長期來說不失為降低風險的一種選項，問題在企業是市場主體的情況下，政府對策能否奏效，還是要進一步看企業如何在市場與政策之間作出反應。