

## 美中台經貿三角結構 - 對台灣作為以及美中台三邊政治互動的影響

賴怡忠

馬偕醫護管理專科學校助理教授

### 摘要

美中台經貿三角關係主要在概念上區分成兩者：經貿制度的建置與經貿活動。在經貿制度相關的議題上，呈現出美中台政治關係的外溢效應。而在經貿活動上，是透過製造業台商所架構出的台灣接單、中國生產、外銷美國的鍊結，美商與陸商都沒有呈現這樣的三角關係。這使得台灣處於對美中經貿爭議極為敏感的處境，也出現了台商與中國的利益，較其與美國的期待更為接近的現況。在與美中台政治三角互動歷程進行比較後發現，我們認為不論是在美中、美台還是兩岸關係上，都不存在緊密經貿關係帶來緊密政治關係，或是政治關係的緊張導致經貿關係的下墜等現象。意即，經貿三角關係與政治三角關係呈現不對位的情形。

這在政策上造成的影響是，美國為了穩定台海所提出的鼓勵兩岸經貿互賴的政策，不僅對於兩岸關係的和緩沒有直接效應，反而在現存的經貿三角架構下，操作的結果導致台商與中國利益更趨接近，與美國利益更為疏遠的趨勢，呈現與美國利益不見得一致的發展。針對這個三角架構對台灣產生的行動限制與可能挑戰，台灣應著重強化與美國直接經貿往來的質與量，加強自身內需市場能力的提升等作為，以降低這個經貿三角架構對台灣在其行動自由度所產生的負面衝擊。

**關鍵詞：**美中台三角關係、國際政治經濟學、台美經貿關係

## 壹、前言：中國因素與台美經貿關係

近年來美中雙邊的經貿爭議，包括人民幣匯率問題，以及美國向世界貿易組織對中國進行反傾銷法律訴訟等，都引起了國內經濟相當程度的震盪。顯示台美經貿關係已不再是台灣與美國的雙邊經貿往來而已，中國因素的角色也日益重要。針對這個現象，一般的認知多將其解釋為冷戰結束後全球化的自然結果，特別是台灣-中國-美國在 90 年代後逐漸形成的「台灣接單-中國生產-外銷美國」的產業分工鍊結關係。

可是中國對台美經貿關係的影響似乎並不止於至上述的製造業鍊結關係。90 年代初台灣要加入由『關稅貿易總協定』(GATT) 轉化的世界貿易組織 (World Trade Organization) 時，就在中國的堅持下，即便已經完成必要的多重雙邊經貿協商，台灣還是必須等到中國完成協商程序後，才能與中國以「幾乎同時進入」的方式，成為世界貿易組織的會員國。由於美國是主導關稅貿易總協定向世界貿易組織轉型的最關鍵國家，這個例子可看出在製造業鍊結之外，中國對於台美經貿關係的影響能力。

而在有關台美自由貿易協定 (free trade agreement, FTA) 的討論時，馬英九總統也曾將，兩岸簽署『經濟合作架構協議』(Economic Framework Cooperation Agreement, ECFA) 作為增加與美國簽署台美自由貿易協定的前提條件，或者認為兩岸的 ECFA 有助於台美自由貿易協定的簽署。這是從另一個角度，台灣政府在認知中對於中國因素對台美經貿交流影響的例證<sup>1</sup>。

因此現在談到台美的經貿關係，幾乎不能避免提到中國以及中國在其間所扮演的角色。似乎在經貿場域也出現一種類似美中台三角的關係。由於過去有關美中台關係的論述往往是在政治與安全場域，比較少將美中台關係的概念也套用到經貿部門。在相對應屬自主的經貿領域會有這樣的發

---

<sup>1</sup> 對於馬總統的意見，美國在台協會理事主席薄瑞光表示不同看法。認為美台經貿關係是台美雙邊事務，與兩岸經貿關係的發展無關。美國不會根據兩岸經貿的進程決定其與台灣經貿關係的發展方向與框架 (許紹軒、王寓中，2010)。

展，著實令人玩味。

而隨著這個三角互動的出現，也不禁讓人產生疑問，到底這個在經貿場域的美中台三邊關係的互動模式為何？從什麼時候這個三邊連結開始出現？是如全球化過程所建議的，是以經濟領域的發展互動為主，還是主要是由政治安全向經貿領域的滲透結果？此外，這個經貿部分的美中台三角關係與政治安全領域的美中台三角關係呈現何種連結？政治安全領域所發展出來的美中台三邊互動架構對於經貿場域的適用性如何？兩者之間有無出現正負相關的連繫？

與此有關的另一個問題，由於三國互動，其政治與經濟兩個領域的區分主要是基於分析的方便性，但實際狀況是這兩個領域存在相互滲透，互相改變的結果。因此一個自然的問題，就是在經貿領域的美中台三角關係對於政治安全領域的美中台三角關係會有什麼影響，以及政治安全領域的美中台關係對於經貿領域的美中台三邊互動又會出現什麼衝擊？

對台灣而言，對這些問題在概念的釐清，有助於對在冷戰結束後的台美經貿關係研究，提供一個更為清楚的政治經濟學分析框架。特別是如果要追問兩岸經貿關係的緊密化，對於台美經貿關係產生何種影響等重要問題。畢竟台美經貿關係固然有其非中國的部分，但是以中國影響力在台灣以及美國都無所不在的實情下，我們不太可能談一個完全與中國無關的台美經貿關係。

本文的分析架構如下：我們將先對美中台經貿領域三角關係的現象提出觀察，並試圖導引出可供分析的概念框架。這是因為與政治安全領域對國家利益有較為清楚的界說不同，經貿領域比政治領域較為模糊之故，因此當提出美中台經貿三角的概念時，有必要對此進行初步的論述。其次，我們針對具體經濟活動的美中台互動，以及經濟建制有關的美中台互動進行討論。之後我們將比較政治安全領域與經貿領域的美中台三邊關係，並在這個基礎上，針對近年來美中經貿爭議對於這個三角關係的可能影響進行討論，並在最後進行結論。

## 貳、經貿領域的美中台三角互動：現象與概念

### 一、美中台經貿三角關係的現象觀察

在現象上，所謂的美中台經貿三角關係最明確的呈現點是在台灣的製造業上。90 年代台灣製造業利用中國便宜的勞動力與土地，也利用自身在過去所經營出來的行銷通路以及資金，台商在中國投資設廠，在美國顧客對台灣下單（台灣接單）後，製成品外銷到美國（由中國直接銷美，或者運回台灣進行最後組裝再轉外銷美國），即所謂的「台-中-美產業分工鍊」關係，與在後來延伸的價值鍊連結。而這主要是以台灣的產業為主導所呈現的三邊連結（尹啓銘，2006）<sup>2</sup>。

此外在台的美商，主要是美國在台商會（American Chamber of Commerce, AmCham）於 2006-2008 年也多次公開指出，台灣能否與中國達到三通，是其是否願意支持台美舉行 FTA 談判的重要參考指標<sup>3</sup>，而美國在台協會處長更在公開演講提到，兩岸三通有助於台美 FTA（中國評論，2006）。

但值得注意的是，在台美商對於美中台三邊的看法，比較不是台商的產業鍊鍵結概念：在台美商接單，在陸美商生產，向美國或其他歐日市場回銷的操作。也沒看到在台美商利用在台灣的生產線生產產品銷往大陸的作為，反而重點是在人員的流動，意即美商在陸員工或在台員工能否自由往來於兩岸之間，因此不僅沒有對台灣要求對大陸輸台產品撤銷限制，也沒有極力要求大陸降低產品的入口關稅，在兩岸直航尚未打開的時候，美國在台商會的關心重點是三通，而比較不是對兩岸貨品以及資本的限制。

---

<sup>2</sup> 這主要是以製造業為主的聯結，也有意見認為這樣的作為需要有台灣本土產業同時的提升，否則只是使台灣淪於追逐低成本與勞動力而苟延殘喘，產業還是沒解決升級的生存壓力。力主利用這個鍊結包括現任經建會主委尹啓銘。

<sup>3</sup> 美台商會執行長魏理庭（Richard R. Vuylsteke）於 2008 年 1 月 6 日在宏觀電視訪問時表示，沒有兩岸三通的美台自由貿易協定是沒有意義的（Without three links, FTA with Taiwan is meaningless...）。

當三通議題一旦獲得解決後，在台美商的關心重點再度回到台美雙邊貿易上：諸如台灣本身對於外資的限制、政府採購以及過度管理的問題，並不時提醒台灣其對中國投資與貿易的依賴性過大所可能導致的負面後果（劉芳，2011）。

這個現象在經貿制度的建構上則呈現不同景象，90年代台灣要加入世界貿易組織，即便自身已經完成所有的協商，但在中國的堅持下卻須等中國談判完成後才能加入。台美的雙邊自由貿易協定倡議也出現類似聯結。不僅中國反對台灣與任何國家簽署具有準主權意涵的自由貿易協定。另外，根據馬英九總統的說法，與中國簽署 ECFA 雖然不一定可以保證台灣與美國簽署 FTA，但是如果沒有 ECFA，不僅美商對台美 FTA 興趣缺缺，美國政府也不支持與台灣就 FTA 進行談判（賴怡忠，2009）<sup>4</sup>。

如果從利益衝突的角度看待美中台三方在經貿領域的互動關係時，過去在台美經貿爭議或是兩岸經貿爭議發生時，都比較沒有看到對第三方（中、美）有何顯著影響。但是美中經貿爭議出現時，不管是人民幣匯率問題以及出口傾銷等，都可以發現台商會相當關注，台灣也會十分注意這些爭議對台灣的衝擊。

美台經貿爭議往往與美商能否進入台灣的市場有關。但是，一方面台灣的市場吸納能力與發展潛力相對日本或中國而言都有限，對美方而言，二方面也由於90年代後台灣向市場經濟改革，因此台美出現經貿爭議的部分往往並不是全面性的市場准入（market access）問題，而是多與部分特定的產業相連繫。此外，由於陸資在台投資不多，也很少看到與美國聯繫的陸資有顯著的對台投資，因此台美經貿爭議外溢到中國的可能性相對很低。

因此，美商在台海兩岸並不呈現類似台商的台中美價值鏈之連結，更多是與美國對進入當地市場的要求有關，所以對美國而言，兩岸的經貿爭議，特別是貨品的爭議往往與美國關係不大。基本上我們沒有看到在台美商利用在台製造的半成品，運送到其在中國的工廠組裝再回銷到美國，或

---

<sup>4</sup> 但是後來美國在台協會理事主席薄瑞光指出，兩岸有無簽署 ECFA 不是台美 FTA 的前提條件。請見 NOWnews (2010)。

者是在台美商進口其在中國所投資工廠製造的半成品（或直接進口中國工廠製造的半成品）到其在台灣工廠組裝，再回銷到美國或其他地方的情形。因此與貨品相關的兩岸經貿爭議對美商來說，其影響範圍比較有限。因此發生兩岸經貿爭議時，也比較少會到美國會基於經濟理由，對此積極表達關切之意。

也因此，我們發現在這個美中台三邊經貿關係上，呈現出美中經貿爭議會對台灣有相當影響，而中國基本上對於美台經貿爭議的後果比較沒有明顯感受，但是對於攸關美台經貿建制的制度性機制，則會根據其對台主張的政治性考量提出意見，甚至企圖影響其內容與發展速度。而兩岸經貿關係，美國的基本態度是表示歡迎，較少聽到美國對於兩岸經貿互動提出抱怨，或認為這個互動會影響美國的利益，反而外交系統認為缺乏經貿互動可能無助於降低台海緊張，因此會更鼓勵兩岸經貿交流的速度、廣度與深度。

## 二、有關美中台經貿三角關係的兩個概念

因此談到美中台經貿的三角關係概念，在範疇上可能包含兩個層次。第一，在經貿活動往來的層次，這個三邊關係主要是由台灣製造業所架構的「台灣接單、中國生產、銷往美國」的鏈結，基本上是沿著台商的生产與銷售網絡所架構起來的美中台三邊互動。這樣的三邊互動關係在美商與陸商中相對稀少。

第二，在經貿制度的建構層次，主要呈現出的是中國對於台美經貿建制以及與此相關的國際互動規則，會以其兩岸政治的角度給與檢視，擔心台灣是否在經貿層次的建制參與，特別是與美國的經貿互動上，會增加台灣在國際上的法理獨立能量？是否會加速台灣國際獨立人格的進一步實質化。即便在會籍問題做出了不挑戰中方對台地位主張的讓步，但中方依然堅持台灣加入「世界貿易組織」的時間絕對不能早於中國。中方也基於自由貿易協定是兩個主權國家才能有權簽署的條約，因此積極反對台灣與美國的自由貿易談判倡議（或堅持台灣不能用 FTA 而要改用其他稱號、簽約

名稱不能有中華民國國名、以及中國還沒簽署自由貿易協定的國家，台灣絕不能早於中國簽署等)。

此外，我們也比較沒看到美國對兩岸經貿交流的制度化機制建立之過程表達太多意見，台灣也沒有強烈反對美中的經貿對話。與美中的戰略或政治對話往往使台灣繃緊神經的應對作為相比，台北對於美中經貿對話的建制過程，似乎是比較不那麼擔心。

在以下兩節中，我們將針對這兩個範疇所拉出的概念，分別進行進一步討論。

### 叁、台-中-美製造產業鏈分工的中國因素與台美經貿互動

以美中台經貿三角連結是以對美外銷，在陸生產的製造業台商所建構的鏈結下，基本上會使台商對於從中國出口至美國的相關貿易糾紛會十分敏感，因為這對台商製造業的利益有十分重大的影響。

由於在中國從事製造業外銷的台商多享有中國出口補貼的優惠政策（大紀元，2007），加上本來就便宜的勞動力與土地成本，以及台商赴中國已經數量多到可以形成一個有規模的生產聚落後，人民幣匯率如果升值，會對在中台商的對美出口造成不利因素。此外，如果美國對中國輸美產品打起反傾銷官司並且勝訴後，如果該產業有台商的參與，則台商也會受到很大的影響。基本上只要有可能對中國輸美產品產生限制的措施，大多會對在中投資的製造業台商形成負面衝擊。

此外，當中國因為人民幣升值或輸美產品受到反傾銷或反補貼調查而其輸美出口被影響後，訂單的減少也會導致減少對其他地方半成品輸往中國的數量，由於台灣對中國出口占總出口的四成四，這個出口更有相當多是半成品準備在中國組裝並銷售到美、歐等市場，因此受到訂單下降的衝擊會更嚴重。雖然人民幣升值可能會給生產基地在台灣台商有更好的對美銷售競爭優勢，但其數量對台灣來說，基本上無法彌補在中國台商對美出口的下降額度（花佳正，2012）。對台灣整體的經濟衝擊相當嚴重。在此

製造業的台商面對美中經貿爭議時，似乎是更與中國站在同一陣線上面對美國。

但另一方面，針對美國近幾年對中國積極想要取得市場准入，美國歐巴馬總統更主張中國應發展內需與購買美國產品 ( Buy America )，以平衡雙方的經貿赤字問題。甚至啓動直屬總統的公平貿易監督辦公室，以要求美中達到公平貿易爲目標。

與歐巴馬政府著重製造業問題相反，之前的美國眾府期對中經濟政策似乎更多是反應了對金融利益的關切。小布希總統在 2006 年建構以財政部爲中心的美中「經濟戰略對話」( Strategic Economic Dialogue, SED )，當時財政部長鮑爾森 ( Hank Paulson ) 的重點是將開放中國金融業作爲其主要工作目標 ( Powell, 2008 )。

這個美國對中經貿重點的變化對台灣而言，一方面當時台灣金融業尙未核准赴中，此外當時台灣金融業意圖分食的大餅，不是一般性的人民幣放款或經營保險業務等美國有興趣的部分，而是作爲在中國台商的融資，因此與當時美國的對中經濟重點不存在對位關係，也沒有與美國金融界所謂爭食中國金融服務業市場的競爭憂慮。而部分專做中國內部市場的台商，也是直接在中國進行實業投資，例如生產食品等，並不是從台灣進口賣進中國。所以美商可能開發出的市場准入之利基，對這些經營中國內部市場的台商，不存在高度合作的誘因。因此在這個狀況下，台商與美商對中國的利益重合之處不是太多，甚至也有台商對於積極想要進軍中國市場的美商，特別是美國零售業，視其爲敵人。

這些因素的綜合效果，造成台商在面對美中經貿爭議時，其所持立場與中方是更爲貼近，呈現出兩岸在此議題似乎是出現「利害相關者」的現象，而與美方存在利益認知的差距。十分有趣的，是美國基於穩定兩岸關係的政治與戰略要求，鼓勵兩岸在經貿往來上建立更進一步的互賴關係，但在台商所架構出來的美中台經貿三角互動上，這個作爲卻反而造成兩岸經貿越緊密，台商與美國經貿利益的對立越激烈的發展 ( 當然這主要表現在製造業上，金融業間的關連性並不強 )，導致兩岸在對美經貿談判上會有

更多合作或者是互相呼應的動機，這個發展可能是美國始料未及的。

## 肆、牽涉台美經貿建制過程的中國因素

在有關經貿建制所出現的美中台三角互動上，中國因為兩岸關係的政治理由，而對台美經貿制度及其他有關台灣國際經貿體制的參與等，往往採取負面立場。除非規章做出明確修正使得台灣無法將此解釋為主權國際空間的擴大，否則對於台灣的參與一概採取反對或禁止的立場。簡言之，在這個層次的美中台三角互動模式，與政治上的美中台三角互動十分類似，我們或者可以說，這實際上是傳統美中台政治三角關係的外溢效應（spill-over effects）。

由於在傳統的認知中，經貿領域一般被認為有其自主邏輯，不一定會完全被政治領域所支配，甚至具有反向滲透進而影響政治領域的效果，但是這個效應至今來說，對美中台三角關係的影響呈現對中國影響有限，但對台灣影響深遠的不對稱關係。而以奉行自由貿易為圭臬的美國來說，面對中國的所施加壓力與中方對於特定議題的敏感性，華府的應對方式往往不是堅持經貿領域的相對自主性，不讓政治領域的邏輯進一步支配經貿領域，反而是採取不挑戰中國的立場，其結果是導致這個經貿建制過程的政治外溢效應十分嚴重，天平嚴重的向中方傾斜。現在全世界自由貿易協定最方興未艾的地點就在亞洲，可是台灣除了與中國的「經濟合作架構協議 ECFA」外，都無法加入其中的任何一個 FTA，甚至包括美國主導的「泛太平洋夥伴關係」（Trans-Pacific Partnership, TPP）在內，台灣都沒被考慮納入其中<sup>5</sup>。

由於美國認為強化兩岸經貿互動有助於降低台海緊張，可是兩岸經貿互動的深化強化了台灣參與區域經貿合作的期待。但是這個國際參與在中方以兩岸關係為主的政治考量下，加上美國對此採取不挑戰中方主張的立

---

<sup>5</sup> 雖然國務卿希拉蕊載公開演講中，表示台灣是美國安全與經濟的夥伴，可是台灣至今並沒有被邀請加入 TPP 的協商（郭崇倫，2012）。

場，使得台灣在經貿領域的國際參與，變成另一個兩岸可能發生衝突的來源。特別當台灣擔心在區域經貿整合過程中出現經貿被邊緣化，國際經貿建制的參與自然成爲爭議，也是台灣多數民眾關注的目標，與懷有強烈不安全感的重要來源，理論上，綿密的經貿互動可以降低衝突機率，但在兩岸關係的特殊狀況中，反而強化了爭議的力度。這與美方原先的期待剛好相反。

## 伍、美中台經貿三角關係與政治三角關係的不對位狀況

### 一、界定經貿領域的國家利益有其不確定性

要界定美中台經貿三角互動的性質，除了從個別產業出發外，很難從整體國家經濟利益的角度進行分析，與政治戰略面相對清楚的國家利益界說很不一樣，這是因爲經貿本身高度的相互依賴與複雜的國際分工關係，導致個別的企業獲利與整體國家的利得並不一定重合，而不同企業的利益認知也不同。理念的認知往往會決定何爲在經貿領域何者爲國家利益。舉例來說，小布希政府時代與歐巴馬政府時代有關美中經貿議題的處理與國家利益的界定就十分不同。

在小布希政府時代，即便美國對中國已經有十分嚴重的貿易逆差問題，但是小布希政府始終拒絕對人民幣匯率提出多項要求，除非國會已經耀威脅採取行動。雖然小布希政府相信自由放任的經濟理念，但是小布希政府認爲中國的廉價商品實際上有助於維持美國物價的穩定，壓低通貨膨脹的壓力，強勢美元雖然不利於美國產品的出口，但是卻有助於美國國債數量的控制。此外小布希政府後期，其對中政策是由財政部主導，從 2006 年開始每年有兩次的「美中戰略經濟對話」，當時的財政部長鮑爾森在任公職前，更是華爾街投資銀行高盛公司的總裁，其對中談判重點更是以金融業務爲主，因此即便美國製造業面臨中國的挑戰而處於十分嚴峻的處境，但是小布希政府並未將美國製造業利益及其問題，視爲必須對中談判取得

成果的關鍵考量。

但在歐巴馬總統上台後，面對高漲的失業問題，把回復美國製造業的能力是為處理失業問題的主要藥方，又認為中國以包括壓低人民幣匯率、以及出口補貼等，是導致美中貿易不公平的主要理由。認為這個不公平貿易導致美國製造業在不公平競爭下面臨破產，或需整廠移出到中國才能生存，形成了失業的飆升，也增加美國產品在中國銷售的困難。在此中國的人民幣匯率與出口補貼與美國的就業安全問題連結，也與美國要求中國市場准入的訴求相合拍，導致過去不被行政部門沒那麼重視的經貿問題，甚至還被認為是美中關係的緩和劑，在此反而變成美中關係的主要爭議焦點。

正是由於經貿利益在不同部門有十分不同，甚至相衝突的認知，導致換了政府後其國家利益的界說出現幾乎完全相反的轉折，也使得所謂的「國家經貿利益」的界定不易而且也不穩定。在此，原先在小布希政府認為有助於美國經貿環境（壓低通膨並有助於金融資本的流通）的中國作為（低價產品出口美國），到了歐巴馬政府就變成有害美國出口競爭力與就業安全的主要爭議，就是最明顯的例證。

但是如果從美中台政治三角關係好壞的發展，將其與美中台經貿三角關係好壞的發展進行同時性的比較，則可以發現美中台三角關係，似乎呈現政治與經濟場域的不對位狀況。

## 二、美中經貿與政治關係存在不對位狀況

美中政治關係在冷戰結束後出現再重組的情形。美中當時在台灣、人權、西藏等議題有相當多的爭論，甚致雙方在 1996 年還為此幾乎兵戎相見，但是、經濟始終被視為美中關係的緩和劑，有助於雙方互信的建立。當時美國還有一種說法，認為與中國做生意有助於中國的政治改革與對外開放，美國必須透過經濟全球化以引導中國走入世界秩序，避免與美國因戰略上的分歧而起衝突（Mann, 2007）。

這個主張在小布希擔任美國總統，把中國視為美國的戰略競爭者時更被發揚光大。美國持續幫助中國進入世界貿易組織的過程，維持強勢美元，

美國對中國經貿赤字的成長率從 2000 年起，每年更是有平均百分之二十的成長（花佳正，2012）。美國沒有因為對中貿易赤字而對中祭出種種報復性措施。對於中國在 2005 年人民幣匯率的微幅調升更是給予大力讚揚，認為這有助於匯率自由化。

但在這個時候的美中戰略關係，不僅存在 911 事件後美國進軍中亞與南亞，更形同對中國展開全方位戰略包圍（賴怡忠、林佳龍，2002）。而 2005 年美日二加二會議聲明，更是繼 1971 年後首度將台海維和明列為美日同盟的區域戰略目標（Japan Ministry of Foreign Affairs, 2005）。美中不僅在 2001 年海南島上空出現軍機擦撞使得一名中國戰鬥機駕駛員死亡，宣布大規模軍售台灣的決定更是前所未有。雖然在 2005 年後美國改變對中態度，不再公開稱中國為戰略競爭者，而是利害相關者（responsible stakeholder）（Zoellick, 2005），可是美國同時也展開對中國的避險策略（Hedging Strategy），一方面不刻意與中國為敵，但另一方面卻積極在西太平洋進行軍力轉移，包括強化關島的軍事部署，整合美日同盟與美澳同盟為美日澳三方同盟關係，與印度加強合作，舉行美印海上聯合軍演等。而 2006 年中國國家主席胡錦濤首度的美國訪問，中美雙方在和諧的表象下也有著激烈較勁。

在 2009 年歐巴馬總統上台後，針對金融海嘯與中國崛起，歐巴馬政府主張要與中國建立「戰略再保證」（strategic reassurance），當時甚至有美中兩強合作管理世界的 G-2 主張（Zoellick & Lin, 2009）。國務卿希拉蕊也主張華府與北京在人權議題的分歧，不會再成為美中戰略合作的障礙。歐巴馬在 2009 年 11 月訪問中國進行美中峰會，於共同聲明中也承認台灣與西藏是中國的「核心利益」（core interest）（White House, 2009），也將小布希時代啟動的「經濟戰略對話」擴大為「戰略暨經濟對話」（Strategic and Economic Dialogue），除了以國務卿與財政部長為共同召集人外，參加的美國內閣成員與資深官員更多達百人之譜，幾乎半個美國政府都搬去與中國官員開會。顯示美國對中國的重視。

但這時也是美中經貿關係出現爭議裂痕擴大的時候。從 2002 年到 2008

年，美國主要對中國的貿易摩擦訴訟有七件，但從 2008 年 12 月開始到 2011 年三月不到三年時間，美國對中國的 WTO 相關貿易訴訟或反侵權措施就有六件(花佳正，2012)。在其中，一向立場較為穩健保守的參議院通過了『2011 年貨幣匯率監督改革法案』(又稱為『人民幣匯率法案』)，授予財政部直接認定中國是否是匯率操縱國的權限。2010 年美國國務卿針對谷哥受到來自中國駭客攻擊事件正式向中國提出抗議，2009 年美國在中商會也發表聲明表示中國新通過的政府採購法案對於美國在中的商業團體形成不公平的商業歧視行為。雖然至今美國財政部還沒有將中國指定為匯率操縱國，但是美中經貿呈現明顯往爭議擴大化的趨勢方向在走。

### 三、兩岸與台美關係的經貿與政治關係不對位狀況

兩岸關係的政治與經貿也呈現類似狀況。中國與台灣的對峙持續存在，對台的飛彈部署以及種種以台灣為對象的軍事發展有在加速進行，但是兩岸經貿的熱度未因政治分歧與軍事對立的激烈化而有所降低。在民進黨執政期間可能是兩岸關係較為緊張的時候，但也是台灣對中國投資出現大幅成長，與兩岸經貿相關的三通直航與陸客觀光也在此時被首度實現。一般皆以「政冷經熱」來描述此時的兩岸關係狀況。

台美經貿關係與台美政治關係的連結則相對比較鬆散，正相關或負相關的情形比較不明顯。1990 年代台灣曾是美國第十一大貿易夥伴，但隨著台灣廠商外移中國與增加對中投資，把原先台灣直接對美出口量轉為由中國直接對美出口，以及台灣外銷管道開始多元化，美國不再是唯一的市場，包括歐盟在內也成為台灣主要的外銷對象後，台美雙邊的經貿規模開始下降。中國在 2004 年開始超越美國成為台灣最大的出口市場 (Bush, 2005: 30)。

在這個階段的台美的政治關係，在 90 年代出現新的進展，包括美國 1994 年的「對台政策檢討」，1996 年台海危機之後大力加強台美的軍事合作。而在台美的經貿建制關係上，1993 年『貿易與投資架構協議』(Trade and Investment Framework Agreement) 建立，1992 年美國貿易代表西爾斯 (Clara

Hills) 女士訪台，是斷交後美國首位訪問台灣的部長級閣員。之後台美雙方利用每年一次在美國舉辦的美中 ( 台 ) 商會 ( US-ROC/Taiwan Business Council ) 年會，舉辦台美間經濟部與財政部長級官員的餐會，算是台美經貿官員最高層級的雙邊會面。只是這個餐會在 2001 年後不再，美台商會開始轉型以舉辦台美國防工業會議，為美國與台灣的國防部門資深官員的會面鋪路。2002 年當時的國防部長湯曜明，就是在這個場合與美國當時的副國防部長沃夫維茲 ( Paul Wolfowitz ) 見面，過去利用這個場合進行的台美經貿部長級會面已經不再看到。

此外，美國國安會 2001 年時曾提出與台灣簽署「自由貿易協定」 ( free trade agreement ) 的提議 ( 曹郁芬，2001 )。但隨著該位亞洲資深主任去職，後繼的新任主任並未全面支持這個建議。其後雖然台灣政府接連向美國政府提出就美台自由貿易協定展開談判的意見，但美方開始把美台自由貿易協定與四大問題 ( 稻米、智慧財產權、藥品、資通產業 ) 的開放等聯繫在一起，對台灣提出諸多要求 ( 郭無患，2002 )。在 2004 年台灣在智慧財產權達到足夠進展後，後來卻又發現台北美國商會提出沒有兩岸三通，美台自由貿易談判沒有任何意義的發言，形同對台灣提出新的要求，對台灣來說，這似乎暗含美方對與台灣期待的台美自由貿易談判沒有興趣，所以才會一再出現新的談判障礙。

此外，在 2006 年後，美國國會也不再持續給與總統貿易授權 ( trade promotion authority )，使得美國行政部門也不再具有與國外進行自由貿易談判的權限。雖然台灣還是希望就台美自由貿易協定展開談判，但是這個議題不再成為美國對台政策的主要議題<sup>6</sup>。

雖然台美自由貿易協定始終沒有出現談判跡象，但雙方既有的貿易對話機制並沒有受到政治關係的影響。2004 以後台美關係因為防衛性公投等議題出現逐漸下滑的趨勢，但是這個政治爭議並沒有妨礙台美雙方持續利

---

<sup>6</sup> 現在的美韓、美國-巴拿馬、以及美國-哥倫比亞自由貿易協定都是在 2006 年貿易授權 ( TPA ) 終止前啟動談判。因此即便在 2006 年沒有簽署，但是只要談判是在貿易授權終止前展開，談判就能夠持續。

用『貿易與投資框架協議』(TIFA)展開相關經貿議題協商,事實上最後一次的TIFA協商就是在2007年11月,於陳水扁總統的執政後期。

在馬總統就任後,美國對於馬政府緩和兩岸關係的政策表示歡迎,對於馬總統與中國簽署『經濟合作框架協議』(ECFA)也表示認同,但是TIFA卻一直沒有展開。台美雙方更在2010年初因美牛問題出現爭執,直到2012年五月,更公開將美牛問題與TIFA能否重啓協商掛勾。馬政府時代的美台政治關係比較沒有爭議,但是雙方的經貿談判卻遲遲無法展開。相對的,扁政府時代後期台美政治關係爭議不斷,美國副助理國務卿柯慶生在美台商會的公開演說中還直指台灣陳水扁政府的政策認為其無助於台美互信(NOWnews, 2007)。但這些爭論並沒導致TIFA協商的停滯。但一方面,由於扁政府初期台美關係尚稱穩定時,美方針對台灣的台美FTA談判提議反而提出諸多要求,並在2004年台灣達到目標後,又將兩岸三通的進展(主要是直航)列為是否要與台灣進行自由貿易談判的新理由。從這些發展來看,如果我們將經貿談判發生的頻率是為台美經貿關係的重要指標之一的話,這些現象使得我們比較無法確定美台經貿關係與美台政治關係,是否一定呈現正相關或負相關。

總結來說,美中台在政治場域的三角互動以及經貿場域的三角互動上,似乎美中關係呈現的是負相關,兩岸關係也是呈現負相關,台美關係比較不確定。目前對於這個負相關的形成功能還不容易分析,可是這個現象對於一般認定「經貿互動越密切,有助於緩和雙方在政治與安全領域所出現的緊張關係」的主張<sup>7</sup>,似乎提出了不完全同意的結論。

此外,對台灣而言,美國是台灣政治安全的關鍵夥伴,台灣也與中國存在主權及安全的爭議,但這個戰略的要求當複製到美中台的經貿關係

<sup>7</sup> 雖然這個論點在國際關係理論呈現強烈的新自由主義論色彩,會受到從傳統現實主義者到新現實論者的強烈反駁,但是從美國政府的發言與政策文件,可看到以不論是在國務院或是國安會,這個理念確是處理兩岸關係政策的核心思想。有趣的是,不論本身在國際關係理論屬於何種流派,一旦進入美國政府處理台海政策時,幾乎都會重複這樣的政策主張與操作。例如本身是新現實主義者的柯慶生(Thomas Christensen)在擔任東亞赴助理國務卿時,其對台海政策的主張就是一例。

時，卻發現台商，特別是在中國台商的利益，是與中國接近而與美國更遠。由於從經驗的角度來看，繁密的兩岸經貿互動對於緩和兩岸緊張關係的作用不大，但對於拉開台美間對於經濟利益的認知差距卻很顯著。

如果上述對於經驗法則的分析是正確的，根據這個邏輯，美國期待強化兩經貿互動並深化交流以緩和台海緊張的戰略就是錯的，因為既然經濟互動對於和緩兩岸政治關係的作用不大，所以這個策略無法在安全上帶來台海緊張的真正緩解，更有甚者，在當前美中台經貿三角關係是由台商所架構的產業分工鍊結下，兩岸經貿關係越緊密，往往帶來台商對中投資的進一步增加以及這個分工鍊結的強化，反而使得台灣與中國的經貿利益認知越趨接近，並使台灣與美國在經貿利益上的認知差距越拉越大。其結果與美國的台海經營期待不一定完全重合。

## 陸、試析美中經貿爭議對台美經貿關係的衝擊

近年來的美中經貿爭議集中在兩大部分，中國產品輸美以及中國市場對美開放的問題。以有關中國產品輸美爭議來說，對台灣影響最大者為在中國生產外銷美國成品的台商，以及供應在中台商半成品的台灣供應商，後者是因為中國外銷產品數量減少，就多會降低半成品的進口。當然中國輸美受到限制的現象，理論上來說，是會有助於台灣輸美的外銷。

但根據台灣經濟研究院的分析顯示，如果以人民幣匯率升值所影響的中國對美出口來說，其價格變動受到衝擊較大的產業為：澱粉及其製品製造業、紙容器製造業、石灰製造業、煉鋁業、眼鏡製造業等。但這些並不是台灣出口直接輸往美國的主要產業，因此台灣要取代中國在這些產業在美國的市場占有率的成效，恐怕不易顯著（花佳正，2012）。

由於對中國出口占台灣整體對外出口的百分之四十四，所以當台灣最重要的出口國（中國），與兩岸共享的主要市場國（美國），出現激烈經貿爭議時，對台商與台灣都會有很大的負面影響。而如果這個經貿爭易發生在兩岸簽署比較完整的準自由貿易協定後，中國有可能為了因應與美國的

經貿爭議，利用這個與台灣的準自由貿易協定對台大量銷售，以協助消化其賣不出去所累積的庫存（台灣智庫，2010）。

一般而言，面對這個困局的應對策略多半包括多元化台灣對中下游零組件的供應能力、降低在中製造的比重、分散美國做為最終市場的比重、強化台灣直接輸美的能力與項目，並深耕品牌與行銷活動，以拉大台海兩岸產品之間的差異與議價能力（呂曜志，2012）。

中國陰影對台美經貿關係的影響，實際上彰顯的是一個結構性問題，意即今天是中國直接輸往美國，所以美國是以中國為訴求對象。但中國銷美部分，有不少是把原先從台灣的出貨單轉移到中國，換句話說，美國抱怨的依然是台灣的對美出超。即便台商把工廠從中國移出轉往東南亞、巴西，或甚至其他中美洲國家，閃避掉美中經貿爭議的夾擊問題，但是從過去的歷史來看，包括美國在 80 年代末對日本的前例，美國在中國之後將矛頭指向其他國家的機會不是沒有，換句話說，即便這次不在美中爭議中變成當事人，還是在日後有可能被美國鎖定。可能釜底抽薪之計在於分散對美國市場的依賴，降低對美國市場的需求比重，同時考慮強化對美國的直接投資，如同日本在 1980 年代末的對美國的策略一樣。

另一種思考，是台灣也同時要加強自身的市場能力，這是因為台灣過去經濟策略是透過對外出口賺取外匯，因此多數經濟法規所架構出來的社會經濟模型呈現一個以追逐出口能力的經貿模式，這包括了出口補貼、優惠稅率、獎勵以投資出口為主的創業相關條例等。此外除了健保外，社會保險的幅度與內涵也欠缺足夠的誘因提升民眾的消費意願，創業與投資的媒合機制也似乎不夠完周全。對台灣來說，雖然內需市場對台灣總體來說，還是無法與對外經貿的獲利相提並論，但是堅強的內須能力不僅有助於台灣面對外來經濟危機時，有個更具戰略彈性的空間，面對美國的強力扣關要求，台灣也較能遊刃有餘的應付。

## 柒、結論

### 一、現階段台美經貿爭議所反應的台美關係

根據之前美中台政治與經貿三角關係的演繹顯示，我們既看不出台美經貿爭議與台美政治關係的正負連繫，同時台美間的經貿爭議也似乎比較不會對美中經貿以及兩岸的經貿關係出現顯著影響。則台美經貿發生爭議時，是反應出什麼樣的台美關係呢？

兩個國家發生經貿爭議十分正常，關係緊密如美國與歐盟，美國及其亞太最重要盟友的日本等，都存在嚴重的經貿爭議。但是近期美台經貿爭議，開始變成部分不具雙邊貿易高比重的議題（如美牛議題），支配了台美整體的經貿議程，甚至連 TIFA 都無法往下談。

類似的狀況在過去幾年也出現過。一開始由美方資深官員建議的『台美自由貿易協定』，後來在該資深官員去職美方態度丕變，開始提出種種要求，認為台灣必須滿足某種條件後，美國才考慮與台灣進行自由貿易談判。當台灣在這些領域出現滿意的進展後，美方相關人士又提出需有兩岸三通作為其支持台美 FTA 談判的前提。這似乎顯示美國對台灣的經貿沒有投注太多注意力，更沒有挑戰中國在這個議題的紅線（中國認為與台灣簽署 FTA 形同承認台灣是主權獨立國家），才會出現一再改變其所要求的標高（shifting the goalpost）之情形。

### 二、美中台經貿三角關係對三邊作為的影響

根據之前的申論我們看到，在美中台經貿三角中的台美經貿關係，既不會對中國的行為產生衝擊，也無法影響美國對台灣的政治態度，對於台美間的安全或戰略關係的影響也不明顯。但另一方面，這個現存的三角經貿互動模式，卻使台灣對於美中經貿與其間的政治關係極為敏感。甚至導致台商利益與中國經貿利益是更貼近一起，而與美國站在對立面的結果。

而美國基於穩定台海的戰略需求，鼓勵兩岸經貿往來的進一步深化，在現存的兩岸經貿分工模式下，似乎是強化台灣與中國經貿利益日趨接近，與美國經貿利益日趨遠離的趨勢，而經驗法則也顯示，兩岸更緊密的經濟互賴沒有帶來中國對台海關係的和緩態度。因此持續這樣的政策操作，也會引起其是否與美國在台海的利益相符合的疑問。

對台灣而言，如果有意要改變這個到後來對台灣並不十分有利的美中台政治與經貿的雙三角結構，台灣除了要改變「台灣接單、中國生產、外銷美國」的產業分工鏈外，還要透過一系列的經濟法規改革，把台灣由賺取外匯求取經濟成長的單一模式中解放出來，強化台灣本身的市場經濟體質，並增加對美國可能的直接投資，以及提升台灣對美國直接外銷的能力。

在這個策略下，台灣更要幫助在中國台商由「把中國當成工廠」向「中國作為市場」的方向轉型，但是要避免陷入關稅陷阱，以為與中國的經貿談判是以降低關稅來增加台灣產品銷中。這是因為中國的非關稅障礙（non-tariff barrier）問題十分嚴重，因此關鍵可能不是與中國簽署形形色色的自由貿易協定，而是中國本身的市場開放問題。這可考慮參照美國與中協商的議題重點，或日韓對中國談判自由貿易協定的進展，借力使力，避免使台灣變成中國反擊其他國家在市場進入的助力。因為這對台灣爭取直接進入中國市場沒有幫助。

要改變美國對台灣注意力不足的態度，可能台灣的對美策略在經貿上要調整目前將主力尋求建構台美大規模經貿建制的作為，例如簽署台美自由貿易協定等議題，而是除了這個目標外，也尋求提升台美經貿交流的質與量。這個提升不一定要透過對美出口，除了對美國進口開放的增加外，也可以考慮強化台美的雙向投資項目、大型科技合作建案的成立、台美對雙方都有興趣的第三地合作計畫等，台灣甚至可以將注意力放到過去比較沒重視的美國中小企業合作上。這一方面可以改變台美經貿關係的體質使其更多元化，增加台美合作的深度與廣度，特別是在美中關係的經濟面出現緊張時，這能夠增加台灣對台美政治關係的操作槓桿。平衡已經出現對台灣不利的美中台三角關係發展趨勢。

## 參考書目

- 大紀元, 2007.〈美國反制中國出口補貼行動, 將波及台商投資〉2月5日( <http://www.epochtw.com/7/2/5/47561.htm> ) ( 2012/9/5 )。
- 中國評論新聞網。2006.〈柯慶生：楊魁棣鼓勵兩岸三通正確傳達美方立場〉11月29日 ( <http://www.chinareviewnews.com/doc/1002/5/9/0/100259099.html?coluid=7&kindid=0&docid=100259099> ) ( 2012/9/5 )。
- 尹啓銘, 2006.《斷鍊：前瞻台灣經濟新未來》。台北：天下出版。
- 花佳正, 2012.〈美中貿易角力戰——論人民幣升值對我國產業之挑戰〉《太平洋經濟論壇簡訊》3月號, 頁 12-14。
- 台灣智庫, 2010.〈美中貿易戰對台的影響評估——馬政府不明智的 ECFA 簽署時間點〉《2010 國際暨外交事務政策評析》4期, 台灣智庫主權與國際事務小組, 5月1日 ( [http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese\\_attachment\\_1/1496/004\\_2010.pdf](http://www.taiwanthinktank.org/page/chinese_attachment_1/1496/004_2010.pdf) ) ( 2012/9/5 )。
- 呂曜志, 2012.〈美中近期貿易政策交鋒之研析〉《台灣新社會智庫》19期, 頁 4-7。
- 許紹軒、王寓中, 2010.〈薄瑞光：與美簽 FTA 不必先簽 ECFA〉《自由時報》6月5日 ( <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jun/5/today-t1.htm> ) ( 2012/9/5 )。
- 曹郁芬, 2001.〈美台自由貿易協定法有眉目〉《自由時報》11月4日 ( <http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/nov/4/today-c1.htm> ) ( 2012/9/5 )。
- 郭無患, 2002.〈回顧與展望, 台美自由貿易協定的未來〉《大紀元》12月1日( <http://www.epochtimes.com/b5/2/12/1/n251188.htm> ) ( 2012/9/5 )。
- 郭崇倫, 2012.〈美國重返亞洲, 不含台灣〉《中國時報》5月29日 ( <http://news.chinatimes.com/forum/11051401/112012052900518.html> ) ( 2012/9/5 )。
- 鄒景雯, 2010.〈簽 ECFA 有助簽 FTA ? 馬自欺欺人〉《自由時報》4月28日 ( <http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/apr/28/today-fo3.htm> ) ( 2012/9/5 )。
- 劉芳, 2011.〈台北美國商會, 在華府褒貶馬政府〉《中廣新聞網》10月7日 ( <http://tw.news.yahoo.com/%E5%8F%B0%E5%8C%97%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%95%86%E6%9C%83-%E5%9C%A8%E8%8F%AF%E5%BA%9C%E8%A4%92%E8%B2%B6%E9%A6%AC%E6%94%BF%E5%BA%9C-052951338.html> ) ( 2012/9/5 )。
- 賴怡忠, 林佳龍, 2002.〈台灣在 911 事件後面臨的安全挑戰與戰略選擇〉《戰略與國際研究期刊》4卷3期, 頁 1-18。
- 賴怡忠, 2009.〈美中台關係——滑向不確定的危險邊緣〉《新世紀智庫論壇》46

期，頁 74-83。

- Bush, Richard C. 2005. *Untying the Knot*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2005. “Joint Statement: U.S.-Japan Security Consultative Committee.” Washington D.C., February 19<sup>t</sup> (<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint0502.html>) (2012/9/5).
- Mann, James. 2007. *The China Fantasy: How Our Leader Explain Away Chinese Repression*. New York: Viking Adult.
- NOWnews, 2007。〈華府重申反對台舉辦入聯公投，柯慶生：片面改變現狀〉12月7日 (<http://www.nownews.com/2007/12/07/91-2198281.htm>) (2012/9/5)。
- NOWnews, 2010。《薄瑞光，簽 FTA 不須先有 ECFA》6月5日 (<http://www.nownews.com/2010/06/05/301-2611494.htm>) (2012/9/5)。
- Powell, Bill. 2008. “Paulson in China: The Monster Under the Bed.” *Time*, December 5 (<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1864669,00.html>) (2012/9/5).
- White House. 2009. “U.S.-China Joint Statement.” November 17 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-china-joint-statement>) (2012/9/5).
- Zoellick, Robert. 2005. “Whither China: From Membership to Responsibility.” Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations, September 21 (<http://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>) (2012/9/5).
- Zoellick, Robert, and Justin Yi-fu Lin. 2009. “Recovery Rides on the G-2.” *Washington Post*, March 6 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/05/AR2009030502887.html>) (2012/9/5).

# The Trade Triangle among the U.S., Taiwan, and China

Yi-chung Lai

*Assistant Professor, Mackay Medicine, Nursing and Management College  
Taipei, TAIWAN*

## Abstract

We approach to analyze the US-Taiwan-China trilateral economic relations through differentiating the establishment of economic regulatory regime from economic interactions. The process of the economic regulatory regime establishment relating to the three countries is basically the spillover of the political dynamics of the US-Taiwan-China triangle. On the other hand, the economic interactions of the three sides manifest themselves in the following linkage. The order was taken in Taiwan, and then it was manufactured in China. Finally the products are sold in the United States. This linkage is built through Taiwanese businessman. Because neither does Chinese businessman nor the American businessman demonstrate similar trilateral linkage, Taiwan is put in a position extremely sensitive to economic dispute between U.S. and China. This dynamic also puts Taiwan, through its businessmen's existing heavy investment in China, to align closer with China than with the U.S. After comparing the economy with the political dynamics of the U.S.-Taiwan-China triangle, we came to the preliminary conclusion that closer or better economic interaction would not necessarily lead to better political relations neither would the bad political relations worsen the economic interactions. That is, the economic triangle and political triangle do not demonstrate positive or negative correlations.

One immediate implication is that the U.S. government's advocacy of closer cross-Strait economic relation not only did not necessarily reduce the Taiwan Strait tension, but it also could result Taiwan to align closer with China than with the U.S. in economic sphere, resulting to a development usually contrary to the expectation of the United States. Since the triangle presents challenges and long term risk for Taiwan, it is suggested that Taiwan needs to increase the quality and quantity of the direct Taiwan-U.S. trade and to strengthen the market capability for Taiwan. Those measures will ameliorate the negative impacts of the current triangular relationship.

**Keywords:** U.S.-China-Taiwan triangular relation, internal political economy, U.S.-Taiwan economic relations