

川普新政對國際貿易的影響與因應

研討會重點彙整

■ 轉載 紡拓會《紡織月刊》

美國貿易代表署於今（2017）年3月初發布「2017年美國貿易政策報告」，揭示川普政府貿易政策首要目的為確保美國經濟成長、創造就業機會、加強製造業基礎等。美國為落實貿易政策及制裁不公平貿易行為，可能採取全面提高WTO最惠國待遇關稅、擴大貿易救濟措施、匯率操縱國之認定，以及課徵「邊境調整稅」（Border Adjustment Tax, BAT）等措施。為協助我紡織業者即早因應該等議題，紡拓會特邀在國際貿易事務方面具有豐富經驗的美國Sandler, Travis & Rosenberg, PA (ST&R) 國際貿易律師事務所之亞太區負責人彭郁竹律師，於4月20日辦理研討會，向我業者說明川普貿易政策的主張及對國際貿易的影響。本刊彙整研討會重點，提供我業者參考。



主講人：美國ST&R國際貿易律師事務所亞太區負責人彭郁竹律師

川普當選第45任美國總統後，全球對於未來經濟秩序惴惴不安，尤其「川普經濟學」不斷強調「美國優先」政策，加上傾向貿易保護主義觀點，例如：退出跨太平洋夥伴協定（TPP）、減少貿易逆差、點名中國大陸或其他國家為貨幣操縱國等。在美國國內公司稅制改革方案中，受各方所關注的「邊境調整稅」，主要實施在進口產品，免除出口產品的稅負，以鼓勵美國製造及美國出口。此政策一旦通過，將嚴重衝擊高度仰賴對美國出口的國家，例如臺灣、南韓及中國大陸等。日前美中元首會晤，中方允諾提出百日貿易計畫，以



擴大美國對中國大陸出口，平衡貿易失衡，同時向美方表達勿執行邊境調整稅。根據最新公布的川普稅改方案，由於「邊境調整稅」爭議較大，暫時未列入改革方案中，然而，有關美方對於邊境調整稅之立法與執行，未來發展仍待觀察。

紡拓會秘書長黃偉基致辭時表示，過去50年來，不論間接或直接出口，美國一直是臺灣紡織成衣的出口大國，因此，川普貿易政策及美國國會的作為，臺灣紡織企業必須緊密觀察後續發展，俾利調整未來策略與布局。同時，黃秘書長表示，海地是目前中美洲加勒比海唯一一個紡織品輸美不受「從紗開始 yarn-forward」限制，且享有非常優惠關稅的國家，所以可作為臺灣紡織企業欲出口美國的投資考察選項之一。

百日政策檢視 貿易政策逐步落實

彭郁竹律師表示，川普競選時提及的貿易等政策包括：重新談判北美自由貿易協定（NAFTA）；退出TPP；將中國大陸列為貨幣操縱國，並提高關稅；在美墨邊境築牆，對墨西哥提高關稅；退出WTO；凍結聯邦政府員工的聘僱；簽署行政命令以解除歐巴馬健保法案（Obamacare）；以及聚焦雙邊貿易談判等。

以上八項主要推動重點中，目前已有六項正在進行或已簽署行政命令，由此可見，川普言出必行、執行力強。再者，川普內閣成員亦多屬貿易保護主義者，相信美國將更積極運用貿易措施來捍衛自身利益，因此川普及其團隊的下一步，值得臺灣廠商關注。

檢視執行面與國會面 帶來的挑戰與影響

隨著川普上任滿百日，其經貿政策的架構與內容也日趨明朗，在「川普經濟學」與「美國優先」下的經貿政策，勢必為全球帶來挑戰與影響，全球貿易布局充斥著不確定性。然而，彭律師強調，美國係三權分立的國家，雖然總統擁有行政權力，但立法權力在於國會，因此，國會可能會執行的政策更是必須觀察的重點。值得一提的，就是共和黨眾議院院長 Paul Ryan，因為他對立法規則相當熟悉，進而提出「邊境調整稅」，以利稅改方案能通過國會審議。

■ 執行面的挑戰

1. 對特定國家徵收關稅

美國總統川普多次表示，中國大陸、墨西哥等國利用不公平貿易剝奪了美國勞工的工作機會，因此打算祭出高關稅來懲罰上述兩個國家，例如，對中國大陸課徵45%的高關稅，以及對墨西哥課徵20~35%的關稅；另外提出5~10%的邊境稅。



那麼，究竟川普能否提高關稅呢？答案是肯定的。根據1974年的貿易法案，美國總統可在美國國際收支平衡表現嚴重失衡的情況下，全面徵收15%關稅，但為期不得超過150天。彭律師亦舉了「尼克森衝擊」為例，1971年時，前美國總統尼克森便對所有進口商品全面徵收10%關稅，以迫使日本與其他重要經濟體貨幣升值，來維持美國貿易順差。

2. 重新協商自由貿易協定

川普認為，美國並沒有因為WTO及FTA而獲得貿易自由化的利益，反而貿易逆差情況嚴重，加速美國產業外移，他更特別點名NAFTA、美韓FTA及中國大陸加入WTO，是造成美國本土工作機會流失與貿易逆差惡化的原因，因此認為WTO規則與現有的FTA需要重新思考，未來新的雙邊FTA也必須符合美國利益。針對重新協商FTA的部分，川普打算改變原產地規則及關稅稅率，此舉將對墨西哥汽車產業帶來極大影響；不過，上述舉措需要獲得國會的支持，並有6個月通知期的規定。另外，根據美國下列法案及法規，川普可對其他貿易國課徵懲罰性關稅，進而可能掀起一場貿易戰：

- ◆「1917年通敵法案（Trading With the Enemy Act of 1917）」可對特定國家課徵無上限的關稅，甚至是限制所有形式的貿易。
- ◆「1930年關稅法」賦予美國總統課徵最多50%的稅率，並且在最嚴重的狀況下，可以全面封殺特定國家進口產品。
- ◆「1962年貿易擴張法（Trade Expansion Act of 1962）」對特定產業的進口產品課徵高額關稅。
- ◆「1974年貿易法」第122條，針對所有進口品可課徵至多15%的關稅，但僅能在150天內；若要延長時間，則須國會同意。
- ◆「1974年貿易法」第301條，授權美國總統對「不合理」或「不公平」進口限制的國家，或導致美國出口產品損失的「出口補貼」國家，採取任意的貿易制裁措施。
- ◆「1977年國際緊急經濟權力法（International Emergency Economic Powers Act of 1977）」，以國家陷入緊急狀態，如製造業工作流向墨西哥、中國大陸等，課徵無上限關稅。

然而，美國係WTO會員國，課徵關稅或邊境稅等舉措涉及WTO規範的核心規則，因此，假設川普政府仍願受到WTO國際經貿體制制約，那麼，其相關新政策自然受到WTO相關規範的拘束。總之，儘管藉著貿易收支嚴重失衡對進口產品實施額外附加捐或相當的貿易措施是美國的權利，但是依舊受到WTO規範的限制。

倘若國家真的遭遇美國實施懲罰性關稅，自然可向WTO提起爭端解決控訴，但訴訟過程費時耗日，執行力也較弱。彭律師舉例，美國曾向WTO提出歐盟限制基因改造產品（GMO）進口與銷售的爭端控訴案，最後美國勝訴，但歐盟卻堅持維持限制要求，由於WTO執行力不彰，最終從兩造農產品問題演變成懲罰性關稅，進而轉變為影響牛仔褲的貿易。



■ 國會面的挑戰

1. 企業稅制改革－美國邊境調整稅措施

目前美國企業所得稅的適用稅率為 35%，美國已於今年 4 月公布川普稅改方案，有關企業所得稅的部分，將從現行最高稅率 35% 大降至 15%，對商業實體稅最高的 39.6% 稅率調降至 15%，改採屬地主義，美國企業未來的海外利潤可享免稅或繳納極少的稅。而由共和黨眾議院院長 Paul Ryan 提出的「邊境調整稅」，致使貨品在計算公司所得稅時，不得作為應課稅利潤的可扣除項目，變相對進口貨品課徵 20% 的稅款，最終因為爭議過大，暫時未列入稅改方案之中；對此，對臺商來說可以暫鬆一口氣，不需擔憂是否要立即轉移生產基地。彭律師表示，由於紡織業對於北卡及南卡的投資有舉足輕重的地位，當地選出的國會議員相當重視，亦具有影響力，因此大力鼓勵並建議未來若有需求，臺灣紡織業亦可透過美國成衣暨鞋類協會（AAFA）發表意見、表達心聲，相信會有所助益。

由於邊境調整稅未列入稅改方案中，故本文僅針對研討會有關邊境調整稅部分作簡要介紹，以供參考。原先邊境調整稅的概念擬將現行對美國企業「全球所得課稅」的模式，改為「目的地課稅」，對企業在美國包含進口產品在內的銷售進行課稅，並加以邊境稅調整的方式，排除對美國企業出口銷售來課稅。假設川普最新稅改方案包含了邊境調整稅，短期可能造成的衝擊將有：對企業進口產品課稅負荷重；商品價格將提高，影響終端消費者；企業裁員，造成勞工失業。長期帶來的衝擊可能有：美元增值 15~25%；離岸（offshore）進口將變為可負擔；部分產業得利，部分則面臨關閉，最終達到平衡狀態。

實施邊境調整稅（BAT）範例

	沒有 BAT	有 BAT
銷售	100	100
銷貨成本 COGS	-70	-70
毛利	30	30
營運費用	-20	-20
營利	10	10
繳稅	10x 35% = 3.5	(10+70) x 20% = 16

紡織品進口關稅實施邊境調整稅（BAT）範例

女性人造纖維上衣 (6114.30.1020)	
關稅：28.2%	
FOB 價格：\$20	
上衣關稅：\$20 X 28.2% = + \$5.64	
上衣 BAT：\$20 X 20% = + \$4	\$10.768 (54%)
關稅 BAT：\$5.64 X 20% = + \$1.128	
	\$30.768

2. 貨幣操縱

根據美國「2015年貿易便捷化及貿易執行法」第701條，美國財政部去（2016）年發布《美國主要貿易對手國之外匯政策》報告，點明「匯率操縱國」的認定標準須包含以下三大要素：1. 與美貿易順差逾 200 億美元；2. 經常帳順差相對 GDP 比重逾 3%；3. 政府介入外匯市場規模占 GDP 比重逾 2%。目前尚無國家完全符合前述三大要件，但依據今年 4 月公布之結果，我國（符合第 2 要素）、中國大陸（符合第 1 要素）、日本、南韓、德國及瑞士（符合兩項要素），而被列為「觀察名單」。



對美國來說，將中國大陸列為貨幣操縱國觀察名單的原因之一，就是中國大陸加入WTO已滿15年，據WTO條款，將承認中國大陸的市場經濟地位，因此，歐美日等國以中國大陸可能是貨幣操縱國為由，認為其不具市場經濟地位。倘若觀察名單中的國家被裁定為貨幣操縱國，則可能有下列影響：1. 拒絕提供美國海外私人投資企業（Overseas Private Investment Corporation）融資；2. 將該國排除在美國政府採購之外；3. 國際貨幣基金組織（IMF）將介入與加強監督。

匯率操縱國觀察名單（2017.4 公布）

	Bilateral Goods Deficit (USD Bil., Trailing 4Q) (1)	Current Account			Foreign Exchange Intervention		
		Balance (% of GDP, Trailing 4Q) (2a)	3 Year Change in Balance (% of GDP) (2b)	Balance (USD Bil., Trailing 4Q) (2c)	Net FX Purchases (% of GDP) (3a)	Net FX Purchases (USD Bil.) (3b)	Net FX Purchases 8 of 12 Mos.?+ (3c)
China	347.0	1.8	0.2	196	3.9	-435	No
Japan	68.9	3.8	2.9	186	0.0	0	No
Germany	64.9	8.3	1.5	286	-	-	No
Mexico	63.2	-2.7	-0.2	-28	0.5	-6	No
Italy	28.5	2.8	1.8	51	-	-	No
Korea	27.7	7.0	0.8	99	-0.5	-7	No
India	24.3	-0.5	2.1	-11	0.4	10	No
France	15.8	-1.2	-0.3	-30	-	-	No
Switzerland	13.7	10.7	-0.8	71	10.0	66	Yes
Taiwan	13.3	13.4	3.4	71	1.8	10	Yes
Canada	11.2	-3.3	-0.1	-51	0.0	0	No
UK	-1.1	-5.1	-1.1	-138	0.0	0	No
Memo: Euro Area	125.7	3.4	1.2	403	0.0	0	No

資料來源：ST&R

因應川普貿易政策 出口產業的兩大對策

川普以「讓美國再度偉大」、「美國優先」為口號，大部分指的是要振興美國製造業，並大動作吸引製造業回流，這牽動著許多產業未來生產基地的選擇，也迫使產業調整產業鏈，但這並非易事。在因應邊境調整稅方面，目前，出口產業討論的對策主要集中在製造業回流，以及非居民進口商（以非本地進口商登記方式來因應）。不過，究竟哪種方式較為可行呢？

對出口製造業而言，回流美國本土製造的好處在於可降低運輸時間、成本（中國大陸人力成本每年上漲15~20%，而美國製造業薪資每年每人僅增加1.6%；以及國際運費高昂）、打造「美國製造」的形象。但是，目前回流的產業多半是高度自動化、高附加價值的產業，彭律師也說，紡織產業大概只有高功能性與高單價的產品才可能回美國生產，加上美國缺乏技術性勞工，因此製造業回流比較不實際可行。

此外，非居民進口商也是高度討論的方式。美國允許沒有實體公司的外國企業於美國當進口商，這在臺灣或中國大陸是不被允許的，作為美國非居民進口商的好處，就是在美國不會有稅負的義務，但一樣有法律義務；目前已有部分香港及中國大陸公開交易企業以DPP/LDP完稅後交貨方式，將貨品運至美國。理論上來說，此種方式也不會受到邊境調整稅的影響，所以也有不少公司正在嘗試。

貿易環境詭譎多變 了解自我以備案應之

除了貿易變局帶來的衝擊外，真正常規性的貿易政策改變將會持續下去，特別是海關將更為嚴格。彭律師以事務所遇到真實案件為例，許多中國大陸、甚至臺灣產品被美國告反傾銷，因此出口商會以轉運方式再進入美國，過去美國海關並未嚴格查緝以轉運方式進口美國的企業，但2015年通過了「貿易實施法案（EAPA）」，成立專門工作小組來執行查緝此轉運方式。美國海關對於企業反規避、反傾銷行為變得相當嚴格，不僅中國大陸，連臺灣與越南也成為美國海關的重點名單。以紡織業來說，襪子及無縫紡織品（如內衣），其價值與數量最有可能被美國控訴反傾銷。

在重重貿易衝擊變局之下，企業可以怎樣因應呢？首先，企業應進行自我內部評估，了解自身企業的定位，明白自己哪個部分受到的衝擊會最大，不論是從供應鏈的存在或與客戶的交易量，都必須準備好替代方案。彭律師也大力鼓勵，儘管只是臺灣廠商，也不要忽視自己在遊說美國行動中的助益，還是有很多方式與管道可以傳達我們的意見。

其他建議與結論

對於美國退出TPP，而中國大陸可能加入TPP，將對臺灣帶來什麼影響？彭律師表示，假如今日中國大陸加入並主導TPP，可能「從紗開始」的原則有機會被取消，對臺灣紡織業或許有利，因為目前看來，在RCEP中並未有國家對於紡織業提出「從紗開始」原則，而是以區域產值含量（RVC）為主。臺灣紡織業出口高達七成為布料，因此若取消「從紗開始」原則，對臺灣來說反而是好事。即便臺灣不屬於TPP或RCEP成員國，但只要臺灣達到區域產值含量35%，RCEP成員國一樣可以使用臺灣布料並適用優惠關稅。

目前海地HELP法案與非洲AGOA法案，都沒有「從紗開始」原則，將會是紡織業趨之若鶩的生產基地。目前中國大陸企業係採集體方式至海地設廠，反觀臺灣企業則是各自奮鬥，驚魂記較多，彭律師建議，企業應先與品牌客戶談好、簽訂策略協議，並以集體行動方式較佳。無論大環境如何變動，企業應檢視自我於供應鏈的定位，從而找出最適因應方案，以大方向為主軸來布局。此外，臺灣紡織業在全球投資影響力也不容小覷，建議臺灣紡織企業適時適度向美國國會相關議員表達意見與看法。