

美國大選後貿易政策方向 對臺灣紡織業的影響

■ 紡拓會 市場開發處 江明政

今（2021）年1月20日拜登宣誓就任成為美國第46任總統，隨即簽署17項行政命令推翻許多川普時期的代表性政策，並要求民眾戴口罩，以抑制新冠病毒疫情。本文參考「臺灣紡織品國際行銷網TaiwanTextiles.com」首場網路研討會，Sandler, Travis & Rosenberg, PA（ST&R）國際貿易及政府關係的負責人Nicole Collinson女士演講內容，以及本刊所蒐集整理之資訊，來探討拜登政府之貿易政策方向對臺灣紡織業之影響，供業者參考並掌握未來局勢。

拜登於2021年1月20日中午12點在國會山莊宣誓就任，並於上任首日即簽署高達17項的行政命令與總統備忘錄，推翻許多川普政權時期的代表性政策，例如：重返世界衛生組織及巴黎氣候協定、終止美墨邊境圍牆的建設與金援。針對美中貿易關稅的去留、美國是否重返跨太平洋夥伴協定（CPTPP）等多邊貿易協定，在拜登簽署的最新行政命令及就職演說中，則是著墨不深。一般觀察認為，拜登執政初期的重點將放在經濟、就業和抑制新冠肺炎疫情，對於

許多貿易議題不會迅速處理，其目標是將美國重新融入世界，力求聚焦美國在國際上的領導地位，並設法讓其他國家的盟友加入，以共同應對中國大陸日益擴張的國際影響力。

經濟及內政優先 貿易協定非優先事項

《貿易促進授權法》（Trade Promotion Authority, TPA），或稱快速授權法案，是美國國會授權總統於一定的期限內，對外談判、洽簽貿易協定的一項授權，目的是讓行政單位更有效率地與他國談判，無須事前逐條、逐項的諮詢國會意見，以致耽擱談判時程。貿易促進授權法案即將於2021年7月失效，然目前拜登政府並未積極遊說國會更新該項授權，因此，判斷貿易協定將不會是拜登政府的優先事項。

美國新任財政部長葉倫也強調，對外簽署新的自由貿易協定，例如：與臺灣、英國、肯亞、巴西、印度洽簽貿易協定，並非新政府的當務之急。ST&R國際貿易及政府



關係的負責人Nicole女士則認為，臺灣與美國洽簽自由貿易協定的機會，是來自於川普政府，拜登政府將不會像川普政府那樣積極；倘若川普在2024年再次競選總統，對臺灣來說或許是另一個機會。

關於跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）的前身-跨太平洋夥伴協定（TPP），有很多關於美國將重返TPP的臆測。Nicole女士則認為，TPP國家想要加入美國-墨西哥-加拿大之自由貿易協定（USMCA）的機率，可能大於美國想加入TPP。拜登行政團隊可能會與TPP國家聯繫，探詢其是否有意願加入USMCA。

國家安全利益至上 維持實體清單管制

所謂實體清單（Entity List），是美國為維護其國家安全利益，而設立的出口管制條例。進入該清單的機構、企業和個人，將被剝奪在美國從事貿易的機會，也就是所謂的黑名單。美國將切斷列入黑名單實體與所有境外上游供應商的交易，只要技術達25%含金量源自美國，則阻斷其產品取得及研發。

美國商務部工業安全局將維持實體清單管制，禁止或限制美國企業與被列入實體清單之個人、機構和企業互動，除非具有特定的出口許可證，才得以往來。該許可證幾乎涵蓋所有產品，所以不論企業生產何種產品、使用何種技術，只要出口至上述對象，皆需要出口許可證，只是許可證類型有所不同。最近，美國在該列表中增列中國大陸和香港超過77家企業，這使得商業活動進行更加困難。

對此，許多企業應持謹慎態度，審視自身供應鏈，回溯上層供應商，確定供應商身份並釐清關係，尤其是中國大陸強迫勞動案例；日前，美國國土安全部表示，美國海關人員將扣押從新疆生產建設兵團進口「含有棉花和棉花製品」的貨物。如果供應商與新疆生產建設兵團有業務往來，這對美國企業來說，會造成某種程度的困擾。

人權議題提上檯面 發布多起貨物暫扣令

美國財政部海關暨邊境保護局（CBP）於2020年下半年陸續下達多個暫扣令（Withhold Release Order, WRO），對於涉及強迫勞動、強迫童工、契約奴工或監獄勞役的貨物，美國海關有權將貨物扣留在美國邊境。暫扣令成為關鍵焦點，其原因不僅在於川普政府，主要是美國國會已修改現行法律，賦予美國海關更明確的責任，倘若海關認定這些貨物涉及強迫勞動、童工或監獄勞役所製成，貨物將會被扣留在邊境。這項政策於2016年起實施，近期因暫扣令扣留的貨品數量大幅增加。

CBP已於2021年1月13日對來自新疆的產品發布暫扣令，要求全美港口扣留來自新疆的棉花及番茄，包括：服裝、紡織品、番茄種子、番茄罐頭、番茄醬及其他棉花或番茄生產之產品。這意味著，臺灣出口商有更多的機會，對供應鏈進行調查，掌控棉花生產履歷，為美國企業提供透明的供應鏈來源，並從中取得優勢。而CBP也可藉「執行及保護法」（Enforce and Protect Act, EAPA）的調查權，對違規進口行為進行調查。



美國勞工部繼續定期提出人口販運受害者保護重新授權法案 (Trafficking Victims Protection Reauthorization Act) 報告，這是一項要求勞工部每年都要對商品及國家是否使用童工、強制勞動，或強制孩童工作進行審視的法律。關鍵在於，倘若某個國家或是產業被列入涉入名單，根據採購角度來看，會將涉入企業放在高度警戒清單當中，涉入企業可能會被排在潛在供應商的最末位。

美中貿易戰雖未歇 美國豁免醫療產品關稅

從貿易的角度來看，中國大陸一直是川普政府關注的重點，現行的301條款關稅 (Section 301 tariffs) 措施，在目前清單1、清單2、清單3的商品均加徵25%的關稅，但是清單4A產品僅加徵7.5%。此外，清單4B額外關稅目前尚未課徵。然而，加徵關稅並未改變美中貿易逆差，也未改變中國大陸的行事作為。美國對中國大陸的關稅不會立即取消，也仍未有任何取消的跡象。拜登政府發言人表示，只要策略使用得當，關稅是好的措施。

拜登總統宣誓就職後，隨即簽署行政命令，要求州際旅行及聯邦設施必須戴口罩。美國疾病管制暨預防中心 (CDC) 亦下達命令，要求全美幾乎一切大眾運輸系統全都得戴口罩，以遏阻新冠肺炎疫情蔓延擴散。面對新冠肺炎疫情日趨嚴重，醫療資源匱乏態勢之下，美國貿易代表署 (USTR) 於2020年12月22日公告，宣布延長豁免 (清單1至4A) 若干自中國大陸進口之醫療產品加徵7.5%或25%額外關稅，並新增更多豁免

關稅的醫療產品，以應對新冠肺炎疫情。相關措施已於2021年1月1日起生效，並將於2021年3月31日截止。

美國財政部長葉倫承諾不會立即取消川普政府對陸方加徵的關稅，並表示，拜登曾提到將全面檢視川普對中國大陸的貿易政策，包括陸方是否落實2020年1月簽署的第一階段貿易協議，在檢視對陸關稅和與盟友商討前，不會事先作出修改，意味暫時將維持關稅。葉倫也強調，拜登政府將使用「各種工具」，對抗中國大陸不當經濟行為，並讓陸方對此負責。

越南被控操控匯率 面臨加徵關稅風險

美國於2020年對越南展開兩項301調查，一項是關於非法砍伐木材和生產不同木製品，另外一項是操縱匯率，低估其越南盾幣值。USTR於2020年10月2日公告對越南「非法採伐或貿易之木材」與「匯率政策」展開301調查，指控越南違法進口第三國木材，加工製成家具等木製品輸美，導致美國自越南進口家具金額激增，成為美國自越南進口的第二大產品，引起美國木製品業者的不滿。另外，在匯率操縱的指控上，雖然越南盾貶值幅度溫和，然因近來美、越逆差飆升，迄今已升至美國第四大逆差來源。

USTR已於2021年1月15日就越南匯率政策公布調查結果報告，稱越南採取的政策，包括過度干預外匯市場與其他相關措施是不合理的，對美國貿易造成阻礙。USTR目前並未就調查報告的結論採取任何具體行

動，但將繼續評估現有的各種方案。至於越南違法進口第三國木材，加工製成家具等木製品輸美之第301條款調查仍在進行中。

美國財政部通常是關注他國政府是否對匯率採取操縱行為。2020年12月16日美國財政部發布有關301調查的貨幣政策報告，將越南和瑞士列為貨幣操縱國，這對越南絕對不是一個好的開始。同樣地，這也意味著一個潛在機會，對一個國家的不利形勢反而成為另一個國家的機會。對此，臺灣貿易商可能將一些原在中國大陸生產的貨品，轉至越南生產，但為了規避懲罰性關稅，有可能將訂單回流至臺灣。

美國啟動數位稅調查 與多個國家起貿易爭端

美國政府對法國的「數位服務稅」(Digital Services Tax, DST) 進行301調查，調查結果發現確實對Google、Apple、Facebook及Amazon等美國企業造成歧視。USTR判定法國DST法案對美國企業有不合理、歧視性的情形，並增加其營運成本，因此，已於本年1月6日開始對法國徵收關稅，予以反擊。針對美國的舉動，歐盟則表示支持法國實施數位稅，並且不排除在WTO的場域下與美國就相關議題進行討論。而美國現階段對歐盟、印尼、澳洲、奧地利、巴西、捷克、印度、義大利、西班牙、土耳其及英國等國亦將啟動調查。

美國總統歐巴馬於2016年2月24日，簽署實施《2015年貿易便利化和貿易執行法》，允許每人或每家公司每天可免關稅進

口貨品最高價值，自200美元增至800美元，這就是所謂「微量條款」。因此，輸往美國的進口商品若被視為「公平零售價值不超過800美元」，大部分都可免關稅進口。舉例來說，一般可自Amazon或阿里巴巴進口聖誕節禮物，倘若進口價低於800美元，無須支付關稅，也不需支付反傾銷稅、反補貼稅及301條款之額外關稅。CBP目前正在修法，將來可能要支付前述稅款，這將會衝擊到電商業務。

依世界貿易組織2019年的統計，美國是全球第一大紡織品進口國，進口金額達314億美元，占比9.96%，亦為全球第一大成衣進口國，進口金額為955億美元，占比18.19%。而目前與美國有貿易爭端的越南及中國大陸，分別是我國紡織品及成衣的第一大及第二大出口市場，依我國2020年海關統計，紡織品及成衣輸銷越南及中國大陸金額分別為22.2億美元、15.8億美元，出口占比為24.3%、17.3%。針對拜登政府之貿易政策走向，我紡織業者應持續關注，並採行必要之因應措施，相關重點彙整如下述。

美中貿易關稅措施

首先關注的是301條款關稅措施，針對4B清單上的中國大陸輸美貨品，4B清單中有許多成衣項目。根據法規，對已實施之301措施，必須每四年進行徹底盤查。因此，拜登政府很有可能對中國大陸輸美貨品，依據301條款的關稅措施進行全面檢視，至少每180天要對清單上受影響的貨品進行檢視。拜登政府很可能會在執政的前180天，即針對清單中的成衣項目進行檢視。



越南的貨幣操縱行為

美國貿易代表Robert Lighthizer表示，導致貨幣貶值的不公平行為、政策和做法損害了美國勞工及企業，需要加以解決，並且希望美國和越南能夠找出雙方所關切問題的解決方法。若美國對自越南進口的貨品加徵關稅，其意味著將有超過半數的服裝和鞋類產品，以及超過四分之三的在美國銷售的配件將受到衝擊。越南已成為我紡織成衣產業之第一大海外投資地區，包括Nike和adidas在內的許多品牌已轉向越南採購，一旦美國對越南加徵關稅，勢必對產業供應鏈造成衝擊，需審慎因應。

新疆違反人權之暫扣令

中國大陸遭指控侵犯穆斯林弱勢族群人權的聲浪日漸升高，導致品牌商皆熱切關注這項人權議題。以往，品牌會詢問Tier 1成衣廠有關強迫勞動和工作環境的問題，現在他們會要求追溯棉質成衣的生產履歷（棉花→棉紗→棉布）。公平勞動協會已向旗下所有供應商或會員發出公告，明令禁止產品有任何部分來自新疆，許多品牌也開始追溯其供應鏈的可視性及透明度。臺灣業者如果在孟加拉、越南、泰國及中美洲等地投資，若能向品牌和零售商證明，能夠提供回溯至棉纖維的透明供應鏈，這將成為他們優先尋找的供應商。

個人防護產品可能免稅

美國國會於2020年12月下旬，收到來自美國國際貿易委員會關於美國製造防疫相

關設備的詳細報告，內容包括：個人防護設備（PPE）、口罩、手套等。該報告凸顯很多情況，例如：儘管這些醫療用品設備在美國可以生產，但仍必需進口美國沒有生產的原物料，而目前在美國沒有生產足夠的原物料，也沒有生產PPE足夠的投資，在投資產生收益之前，尚不能滿足PPE供應商的需求。因此，美國國會深知，某些製成品需要進口，不應徵收附加關稅，並且對於某些不在美國生產的原物料，也應免稅。儘管第116屆美國國會會尚未能通過該項免稅的法案，但希望在第117屆國會會期可以立法實施。

自由貿易協定的主導

由中國大陸主導的區域全面經濟夥伴協定（RCEP），之於跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）或跨太平洋夥伴協定（TPP）的意義為何？CPTPP是除美國之外，聯合其餘11個國家所簽署的協定，美國可能會因許多不同領域的利益而加入CPTPP或是其他類似的協定，以抗衡RCEP。在USMCA自由貿易協定中的許多規定，已納入TPP協定中執行，因此Nicole女士認為，拜登政府有可能將CPTPP國家擴大納入USMCA，而不是重新加入CPTPP，以強化美國之領導地位。以紡織成衣業的角度來說，倘若企業已在墨西哥、加拿大等USMCA國家進行投資，將可獲得更多的市場，尋找更多原料，並進一步銷售更多產品。

