

# 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

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權**

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。