

從關稅到供應鏈重構： 對等關稅政策與臺灣的應對之道

連賢明*

自川普第一次就任總統以來，美國對外經貿政策出現重大轉向，明顯背離二戰後所建構的自由貿易秩序。川普政府以「美國優先」(America First) 為戰略核心，試圖透過關稅與雙邊談判重塑全球經濟規則，並挑戰以世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 為代表的多邊體系。其中，關稅 (tariffs) 成為最關鍵的政策工具。

關稅政策不僅強化美國在全球貿易體系中的談判籌碼，更承載明確的戰略意圖。川普藉由加徵關稅來保護國內產業與就業，推動資本與製造業回流，同時透過友岸外包 (friend-shoring) 及「China+1」的供應鏈策略相互呼應，降低對中國市場的依賴，並重塑全球產業鏈的區域分布。這種政策設計背後並非單純的經濟利益考量，而是藉由經貿手段推動地緣戰略重構的具體展現。在中美貿易戰中，這一導向尤為明顯。川普政府先後針對鋼鐵、鋁、電子、汽車等戰略性產業加徵高額關稅，最終迫使中國簽署「第一階段協議」(Phase One Deal)。

隨著川普於 2024 年再度當選，其關稅政策再度成為美國經貿戰略核心。對臺灣而言，挑戰尤為嚴峻。作為全球高科技產業的關鍵節點，臺灣對美出口因人工智慧產業需求增加而逐年上升，顯示美臺經貿關係日益緊密。然而，臺灣同時也處於美中競逐的戰略縫隙之中。川普第二任中以「讓美國再次偉大」(Make American Great Again) 的中心思想為出發，關稅政策不僅對臺灣優勢產業 (如半導體與資通訊產品) 構成壓力，更意在藉由關稅與政策誘因，要求臺灣企業將產能移轉至美國本土，來解決美國製造業成本過高導致藍領階級失業的問題。這一趨勢不僅引發臺灣社會對美國意圖的疑慮，也使產業界在「留在臺灣」或「轉向美國」間的選擇上產生激烈爭論。

* 中華經濟研究院院長、國立政治大學財政學系教授

在此國際經貿與戰略格局急遽變動的背景下，本文旨在系統性探討美國「對等關稅 (Reciprocal Tariffs)」政策的理論基礎、政策演進與戰略目標，並進一步分析其對臺灣產業結構、出口依賴、全球供應鏈布局及經貿自主性的潛在衝擊。特別是，臺灣必須同時回應來自美國的「去中國化」壓力與「友岸外包／China+1」的供應鏈重組要求。最後，本文將提出若干具體政策建議，協助臺灣在潛在的「川普 2.0」時代中維持經貿穩定、強化產業韌性，並於大國博弈中爭取更大的戰略自主空間。

一、對等關稅目的

對等關稅的概念源自古典貿易理論中的「對稱性原則」與「公平互惠」邏輯。依此觀點，一國若面臨他國較高的關稅壁壘，便有正當理由採取相應措施，以維持貿易條件的平衡。然而，自 1947 年《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 以降，國際經貿秩序逐漸朝向「最惠國待遇」(Most-Favored Nation, MFN) 與「非歧視原則」發展，使得對等關稅在多邊體系中逐步式微。

川普政府上任後重新提出對等關稅政策。此舉一方面反映出對 WTO 規範與多邊主義的不滿，認為數十年的全球化加速了美國製造業外移，侵蝕了產業競爭優勢並使得藍領勞工失業；另一方面，也折射出美國作為全球儲備貨幣所面臨的特里芬兩難 (Triffin dilemma)：在美元長期承擔國際清算與流動性供給功能的情況下，美國匯率被長期高估，使得經常赤字幾乎成為必然。川普政府以「對等關稅」作為矯正機制，藉此回應作為美元作為儲備貨幣的與內部產業競爭力流失的矛盾。換言之，其戰略訴求不僅在於縮減貿易逆差，更在於藉由關稅強行改變跨國企業的成本結構，進而重塑產業供應鏈。

2025 年 4 月 2 日，川普總統宣布，自 4 月 5 日起對所有進口商品加徵 10% 的基礎關稅，並自 4 月 9 日起針對與美國存在重大貿易逆差的 57 個國家施加更高比例的「對等關稅」。其中臺灣作為美國第六大貿易逆差來源國，遭課徵高達 32% 的懲罰性稅率，高於同為亞洲的日本與韓國 (25%)，與中國 (34%)、越南 (46%) 與墨西哥 (25%) 不相上下，後雖然有九十天的暫緩課稅，但由於近年因 AI 產業興起所導致巨額逆差，讓臺灣位居美國主要貿易夥伴中相對不利的位置。

二、對等關稅政策的國際協商與回應

美國對等關稅政策迅速在國際間引發震盪，多數國家面臨兩難抉擇：要麼在談判中作出實質性讓步以降低稅率衝擊，要麼承受高額報復性關稅對出口與產業鏈的長期打擊。由於川普政府同時將關稅作為外交籌碼，談判過程往往涉及能源、軍事、安全、科技等跨領域議題，使對等關稅政策成為一套結合經濟與地緣戰略的多層次施壓機制。

在這過程中，也展現川普慣用的壓迫式談判手法（high-pressure bargaining）：先以極端高關稅製造壓力與震懾，迫使對手陷入不利地位，再將「降稅」視為談判籌碼，要求在投資、採購以及市場開放等方面做出具體讓步。這種「先懲罰、後談判」的策略，不僅凸顯川普單邊主義與交易式外交的強硬風格，也使各國在經貿與戰略安全之間承受前所未有的制度性壓力。

（一）英國：脫歐後的靈活雙邊談判

美國於 2025 年推行「對等關稅政策」，對英國課徵 10% 基準關稅，並額外加徵 25% 的鋼鋁稅，重創每年約 32 億英鎊的相關出口。英國政府選擇先行降調數位服務稅（原稅率 2%），以示善意並避免衝突升級，同時保留報復措施作為談判籌碼。雙方於 5 月簽署「經濟繁榮協議」，美方同意取消部分英國金屬與飛機零件關稅，並將汽車關稅由 25% 下調至 10%；英方則允諾擴大美國農產品市場准入，包括將牛肉進口額度提高至 13,000 噸並增加乙醇配額。為減緩衝擊，英國另推出兩年期商品免稅措施，預估每年替企業節省逾 1,700 萬英鎊成本，並擴大出口信貸至 800 億英鎊，同時將中小企業貸款上限調升至 200 萬英鎊。此舉反映英國以務實協商換取有限讓步，並透過政策支撐維護產業穩定，雖成功鞏固金融與科技優勢，但農業部門仍面臨更大競爭壓力。

（二）歐盟：從制度抗爭到戰術性退讓

美歐近期達成《互惠公平貿易框架協議》，標誌歐盟從制度抗爭轉向戰術性退讓。最初歐盟抵制美國設定的 20% 稅率，並透過 WTO 提出挑戰，但在汽車與農業遊說壓力下被迫妥協。最新協議中，美國承諾將大多數歐盟商品的關稅上限調降至 15%，其中汽車關稅預計在數週內下調。作為交換，歐盟承諾對美國進行 6,000 億美元投資，涵蓋汽車、再生能源與半導體材料等戰略產業，並同意採購總額 7,500 億美元的美國能源產品，以及額外 40 億美元的人工智慧晶片。部分商品如飛機零件、天然軟木與仿製藥則僅適用最惠國關稅。雙方並啟動數

位服務稅談判，並規劃在原產地規則與鋼鋁配額上進一步協商。此舉體現歐盟以巨額投資與採購換取出口穩定，是典型的「戰術性退讓」案例。

（三）越南：雙重稅率與戰略庇護

美國對越南採「雙稅率」——原產越南貨一般稅率 20%，被認定為「轉運／僅輕度加工再出口」者課 40%；此一框架較 4 月擬定的 46% 大幅下調，同時保留以海關標準強化執法。作為配套，越南承諾加強原產地與智財權執法，並正研擬提高非法轉運處罰與加嚴查驗。整體看，成衣、鞋類與電子組裝短期衝擊低於先前情境，但認定標準未完全明確，合規風險仍在。

（四）日本：以經濟讓步換取同盟穩定

美方原計畫對日本課徵 25% 關稅，但雙方已於 7 月達成協議，將稅率降至 15%。作為交換，日本承諾提供約 5,500 億美元的對美投資，主要透過政府貸款與保證推動，重點涵蓋半導體、抗生素、稀土等關鍵產業的在地製造。農業方面，日本同意立即將美國稻米進口量提高 75%，並額外採購約 80 億美元的玉米、大豆、肥料與生質燃料；能源方面，將擴大美國能源進口，並研議與阿拉斯加液化天然氣（LNG）的長期合作協議。至於汽車產業，稅率自 25% 下調至 15%，有助於維持日系汽車與高科技供應鏈在美國市場的穩定。然而，雙方仍在就協議文本的細節與重疊關稅條款進行磋商。

（五）南韓：雙軌防禦與造船——能源鏈結

7 月 30 日美韓達成框架協議，將汽車與多數工業品關稅鎖定 15%，以投資與採購交換，避免原擬 25% 稅率上調。韓企宣示對美投資約 1,500 億美元（半導體、電池、造船等），並與美方推動 3,500 億美元投資基金之非約束性備忘。能源面，KOGAS 同意自 2028 年起每年採購 330 萬噸美國 LNG；民航面，韓航下訂 103 架波音客機（約 362 億美元）。同時強化在美造船與船塢現代化合作，形成「能源—造船—關稅」的交換鏈結。

從比較來看（詳表一），歐盟與日本以「超大規模投資＋能源採購」換取降稅，韓國則靠「能源—造船」鏈結設計談判籌碼；越南則採「雙稅率」妥協，凸顯其「China+1」角色。

表一：美國對等關稅政策：稅率與談判條件比較表

國家/地區	美國貿易逆差排名	初始稅率	最終稅率	談判承諾(投資)	談判承諾(採購)	市場開放與其他條件
英國	-	10%	10%	擴大出口信貸至 800 億英鎊；中小企業貸款上限調升至 200 萬英鎊	擴大美牛肉進口至 13,000 噸；增加乙醇配額	調降數位服務稅(由 2% 下調)；推出 2 年期商品免稅措施
歐盟	3	20%	15%	對美投資約 6,000 億美元(汽車、再生能源、半導體等)	採購美國能源 7,500 億美元；AI 晶片額外 40 億美元	啟動數位服務稅談判；部分商品維持最惠國稅率；進一步協商鋼鋁配額
越南	8	46%	20%	電子組裝、紡織業部分產線轉移赴美，規模約 15 億美元	採購美國農產品與機械設備約 10 億美元	承諾加強原產地與智財權執法；研擬加重非法轉運處罰
日本	4	25%	15%	對美投資約 5,500 億美元(半導體、抗生素、稀土等在地製造)	增加美稻米進口量 75%；採購玉米、大豆、肥料、生質燃料(約 80 億美元)；擴大美國能源進口	與美研議 LNG 長期合作協議；汽車關稅自 25% 降至 15%
南韓	7	25%	15%	韓企投資 1,500 億美元(半導體、電池、造船等)；推動 3,500 億美元投資基金(非約束性)	KOGAS 自 2028 年起每年採購 330 萬噸美國 LNG；韓航訂購波音客機 103 架(約 362 億美元)	在美推動造船與船塢現代化合作，形成「能源—造船—關稅」交換

三、臺灣對等關稅談判的現實與策略建議

美國近期公布臺灣暫定對等關稅稅率為 20%，隨即引發爭議。批評者認為臺灣未能爭取與日韓相同的 15% 稅率，顯示政府在談判上處於劣勢；也有輿論質疑美方意圖削弱臺灣產業，藉此推動半導體與資通訊產業供應鏈回流美國。

在討論談判時，必須掌握三個核心現實。

1. 臺灣是一個高度依賴出口的經濟體，2025 年出口占 GDP 比重超過六成。在 AI 產業帶動下，2024 年臺灣對美貿易逆差已達 739 億美元，2025 年可能突破千億美元，臺灣自然成為川普政府的關注焦點。
2. 日韓與歐盟的談判代表能直接進入白宮橢圓辦公室與川普本人交涉，甚至當場提高投資金額爭取彈性；相較之下，臺灣因外交限制只能透過下屬官員間接溝通，談判效率與彈性明顯不足。
3. 川普政府對臺灣的重點不僅是對等關稅，更涉及半導體與 ICT 的 232 國安關稅條款。由於其敏感性與戰略地位，對臺對等稅率的最終安排仍在未定之天。

也就是說目前的 20% 稅率只是暫定結果，尚未附加投資、採購或市場開放條件，也不會是最終狀態。考量川普的談判風格動態多變(如瑞士案例所示)，若談判破裂，稅率甚至可能上調。臺灣因此需要以產業優勢為基礎，善用投資

槓桿，並建立完善的政治與制度協調機制，以提高談判成功率。具體可分為以下四大方向：

（一）談判策略：與 232 一體化協商

川普政府推出的對等關稅，主要針對傳統產業，約占臺灣對美出口的 35%；其餘 65% 則屬 232 國安關稅涵蓋範圍，特別是半導體與 ICT。若兩者分開談判，臺灣可能需支付雙重代價以換取優惠稅率，策略上極為不利。日韓與歐盟的經驗顯示，唯有將對等與 232 一併納入談判，才能有效降低總體負擔。臺灣應以半導體戰略價值為核心，推動對等與 232 綜合協商，透過投資換稅率模式爭取整體稅率下降或豁免。

（二）產業投資：高額投資換取稅率優惠

在川普的談判邏輯中，對美投資是降低關稅的核心代價。日韓與歐盟獲得 15% 稅率的背後，都有數千億美元規模的投資與採購承諾。臺灣應整合晶圓代工、半導體設備與 ICT 製造商，提出整體對美投資方案，協助美國強化先進製造與供應鏈安全。

這些投資承諾應與稅率減讓綁定，形成「戰略投資—稅率交換」模式。此舉不僅能回應美方對半導體戰略安全的訴求，也能間接協助傳統產業降低對等關稅壓力。

（三）國內政治協調：降低落地風險

大規模投資與採購承諾勢必在臺灣引發政治爭議。若協議在立法院遭否決或延宕，將嚴重損害臺美合作，甚至推翻談判成果。相較之下，即便接受較高稅率，也優於簽署後無法執行。

因此，臺灣應設立總統層級的經貿戰略辦公室，整合外交部、經濟部與財政部，監控各國對等關稅政策，並密切追蹤美行政部門、國會及主要產業遊說團體的動態。該辦公室應統籌跨部會談判、投資承諾與國內政治協調，並定期發布經濟安全白皮書，以確保對外承諾與國內治理一致，降低因內部分歧而導致破局的風險。

（四）產業策略：傳產二次國際化

除了滿足美方談判需求外，臺灣更應思考如何利用高科技大額投資的契機，帶動傳統產業與服務業的升級與國際化。川普與共和黨的支持基盤集中於美國中西部與南部，這些地區更重視傳統產業與就業機會。

臺灣可藉由高科技投資帶來的人力與資金流動，推動餐飲、食品加工、紡織、零售與物流等產業進入美國市場。例如，鼓勵臺灣餐飲品牌在美南展店，食品與紡織業結合當地供應鏈設廠，工具機與製造業則在中西部落地投資。這樣既能回應美國地方的政治與就業需求，也能將高科技投資的外溢效應轉化為產業升級動能，推動傳產與服務業完成「二次國際化」。

四、結語

臺灣在對等關稅談判中的挑戰，並非單純歸於談判失利，而是貿易逆差壓力、外交限制與川普談判風格的綜合作用。政府可以考慮整合對等與 232 關稅談判、以高科技投資換取稅率優惠、建立制度化的國內協調機制，以及利用投資契機帶動傳產與服務業二次國際化，提升臺灣在全球貿易秩序重塑中維持戰略自主與經濟韌性。