

學術論文

# 美國川普政府發動美中貿易戰決策 之研究

## The Research on The Decision-Making of Trump Administration Initiating U.S.-China Trade War

范世平 *Shih-Ping Fan*

國立台灣師範大學東亞學系教授  
*Professor of Department of East Asian Studies  
National Taiwan Normal University*

黃俊樹 *Jun-Shu Huang*

國立台灣師範大學政治學研究所碩士 &  
中央警察大學外事警察研究所碩士  
*M.A. of Graduate of Institute of Political Science  
National Taiwan Normal University &  
M.A. of Department of Foreign Affairs Police  
Central Police University*

### 摘要 / Abstract

美國總統川普 2017 年上任後，首要任務為促使製造業回流美國、平衡美中貿易逆差、並遏止中國對美國知識產權的侵害，為此發起針對中國之貿易戰，也是 21 世紀美、中兩國最大的衝突。本文透過美國學者艾利森提出之理性、組織行為與政府政治等三種決策模式

作為分析架構，探討川普個人與其幕僚是如何作出美中貿易戰之決策。首先，川普個人意識型態鮮明，個人決策主要受到鷹派幕僚影響；其次，美國白宮幕僚辦公室為決策核心單位，具有高度的執行靈活性；第三、

川普運用意識型態相近的幕僚，故貿易戰核心決策幕僚同質性高，能有效率地執行各項事務；第四、川普發動美中貿易戰主要目的為鞏固其領導權力，並尋求於 2020 年美國總統大選中連任。

After taking office in 2017, President Donald Trump's mission is clear: to promote the manufacturing industry return to the United States, balance the US-China trade deficit, and stop China from infringing on U.S. intellectual property. To deliver campaign promises, President Donald Trump initiated a trade war against China, which is the biggest conflict between the United States and China in the 21st century.

The present thesis focused on how U.S.-China trade war decisions were made by applying the rational model, organizational behavior model, and government politics model, which were proposed in "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis" by Graham Allison. By utilizing decision-making models, the present thesis analyzed how President Trump and his cabinet members made trade war decisions.

The result showed that, first, Trump's ideology is distinct, and his personal decisions are mainly influenced by his hawkish staff; second, the White House Office is the core trade war decision-making unit and has a high degree of flexibility in execution; third, the ideology of Trump and his staff is highly homogeneous and can effectively execute various trade war affairs; fourth, Trump's main purpose in launching the U.S.-China trade war is to consolidate his leadership and re-election in the 2020 US presidential election.

---

**關鍵字：**美中貿易戰、川普、理性決策模式、組織行為模式、政府政治模式

**Keywords:** U.S.-China trade war, Trump, rational decision-making model, organizational behavior decision-making model, government politics decision-making model

## 壹、前言

2017年1月20日川普就任總統，發表的「貿易政策咨文」中提及美中貿易赤字，批判歐巴馬政府所簽署的貿易協議造成美國製造業的工作減少與產量降低。但是因為2017年川普寄望由北京來解決北韓問題，因此對於中國的貿易戰是「備而不用」；但2018年2月9日金正恩的妹妹金與正訪問南韓，3月5日南韓派出特使團訪問平壤，美朝關係有開展的可能，使得中國對美國失去利用價值，美國遂展開對中國的貿易戰。2018年3月22日川普簽署「中國經濟侵略」備忘錄後，美國即對中國展開301條款的制裁命令，並對1,333種中國產品課徵25%關稅，中國亦公布將對美國106項產品課徵25%關稅進行反制，<sup>1</sup> 中國與美國正式進入經濟對抗。

## 貳、研究途徑

本文藉由艾利森（Graham Allison）所著之「決策的本質：解釋古巴導彈危機（Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis）」，針對1962年古巴飛彈危機時政府決策分析作為基礎，並以三個模式為其分析決策的制定，分別為理性模式（Rational Model）、組織行為模式（Organizational Behavior Model）與政府政治模式（Governmental Politics Model）。<sup>2</sup>

### 一、理性模式

決策者依理性判斷分析所得之資訊且進行決策，將其利益最大化，艾利森認為理性行為首先要設定「目的與目標」，決策者會依個人偏好列出順序，而每項選擇都會衍生後果與副作用；其次是進行「方案選項」，也就是理性

---

<sup>1</sup> 顏惠欣，〈美中經貿對抗之發展與可能演變〉，《經濟前瞻》，第177期（2018），頁87-91。

<sup>2</sup> G.Allison & Z.Phillip, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(New York: Longman, 1999).

的決策者必須依其所面臨之情況，作出各種方案的選擇，每項方案亦必須有細部的行動選項，並經過精細的計算每項方案的利弊得失；第三階段是決策者必須針對選項內的後果進行分析；最後是選擇後果影響最小且報酬最高的選項。<sup>3</sup>

美國學者 Morton H. Halperin 於其所著之「*Bureaucratic Politics and Foreign Policy*」一書中指出，美國總統做出外交決策時首先考慮的是連任大選，建立選民心目中的形象，在重大議題上否定競爭對手，還要吸引特定利益團體；其次是維持總統權力，也就是要避免失敗，如果總統認為某項外交政策的成功機會渺茫，就不會選擇該政策，以免成為政敵打擊的工具；第三是總統的傾向，總統通常傾向維持政治立場的一致性，以免遭受政敵攻擊；也傾向利益交換，因此必須作出取捨以獲得政治利益。

## 二、組織程序模式

此模式假設政府行事皆有一套「標準作業程序」(standard operating procedures, SOPs)，依照平日建立起來的處理習慣來行動，但此模式難以避免各組織間的本位主義與因應步驟過於死板，使得領導人的判斷受到干擾。

政府內部存有各種組織，各有任務與分工，而且以「準獨立」的方式在運作，因此政府領導人雖可居中協調，但無法精確控制各組織的行為。

艾利森認為政府組織的特性是「為達成任務而形成團體的專業人士；能產生解決特定任務的能力；存在專業的侷限性，只能達成其能力範圍內的任務；組織文化形塑組織成員的行為；需要相互合作才能達成目標」。<sup>4</sup>

而所謂組織文化，就是組織因日復一日的作業，產生了特定解決任務的信念，艾利森認為「組織文化包括以下：一、如何定義成功執行任務；二、如何選擇情報；三、以何種系統或技術達成任務；四、內部的人事系統規範；

---

<sup>3</sup> G.Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3(1969), pp. 689-718, doi:10.2307/1954423.

<sup>4</sup> 同註3。

五、辦理基層決策的經驗；第六、如何論功行賞」。<sup>5</sup>

### 三、政府政治模式

政府政治模式又稱為「官僚議價模式」(bureaucratic bargaining model)，此模式認為總統雖為最大權力者但受政府官僚影響，而政府決策為官僚間討價還價的結果；官僚組織通常優先考慮自身利益，形成各種利益團體，他們的決策不一定是理性的結果，是政治角力的結果。

艾利森認為，政府政治模式有七個特質：<sup>6</sup> 第一是較多的決策參與者可提供較多的情勢分析與決策選項，對於政治後果的計算較為精準，從而提供較佳品質的決策。第二是決策選項的提供者通常有自身或其團體的利益考量，因此是提供對自身有利且資訊不對稱的建議。第三是美國政府的決策參與者包括首長級的總統、國務卿、國防部長、財政部長、中央情報局局長、參謀總長聯席會議主席、國家安全顧問、聯合國大使等；幕僚長級與政治任命的首長；其他臨時參與者，如國會議員、媒體與各利益團體等。第四是「決策規則」是以投票方式來進行。第五，能左右議程的政治團體能吸引與說服決策者，且製作出讓決策者感到急迫性的議題。第六，小團體的思考在政府決策中甚為重要，6至12人的團體最能凝聚共識，但團體思考卻可能誇大自身之利益，貶低不利自身團體的選項。第七，決策出台後仍須國會同意，因此在政府正式行動前國會是重要參與者。

## 參、川普推動美中貿易戰的背景

川普 2017 年上任後針對以下三大美中貿易衝突點進行著手：

### 一、太陽能面板及洗衣機衝突

---

<sup>5</sup> 同註 2。

<sup>6</sup> 同註 2。

2017年3月川普下令對中國進行反補貼及反傾銷貿易之調查，10月31日出爐，美國國際貿易委員會（USITC）發現自中國進口的太陽能面板及洗衣機對美國相關產業造成傷害。<sup>7</sup>

2018年1月22日川普政府宣布將價值850億美元的中國進口太陽能面板及180億美元之洗衣機進行關稅及進口限額，自此美中貿易戰開打。<sup>8</sup>中國於2月4日開啟對美國出口之高粱進行反傾銷調查，並於4月18日開始調高美國進口高粱之保證金比率至178.6%。<sup>9</sup>

## 二、鋼鋁製品衝突

2017年4月20日川普指示商務部長羅斯（Wilbur Ross）進行鋼鐵及鋁產品進口的報告，2018年3月1日川普宣布對鋼鐵加徵25%的關稅，鋁加徵10%的關稅，引起加拿大、歐盟、墨西哥、南韓的不滿，因美國大部分鋼鋁產品自前述國家進口，而中國製品僅佔美國進口比例6%。經前述國家抗議後，川普3月22日豁免了歐盟、南韓、巴西、阿根廷、澳洲、加拿大、墨西哥等國的關稅，<sup>10</sup>但中國卻遭排除，引起中國不滿。

## 三、科技與智慧產權衝突

2017年8月18日美國貿易代表署（USTR）貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）開啟對中國科技業及智慧財產權的調查，報告在2018年3月22日出爐，指中國在科技及智慧財產領域大幅侵害美國權益。<sup>11</sup>3月21日外交部發言人華春瑩首先說「中方不想跟任何人打貿易戰，但如果有人非逼迫

---

<sup>7</sup> C.P. Brown & M. Kolb (2020), "Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide," *Peterson Institute for International Economics*, 13 March 2020, <https://www.piiie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>.

<sup>8</sup> 同註7。

<sup>9</sup> 中央社，〈陸對美高粱實施臨時反傾銷，加收保證金〉，《中央社》，2018年4月17日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201804170209.aspx>。

<sup>10</sup> 同註9。

<sup>11</sup> 許志誠，〈美中貿易戰大事記—2018年〉，《理財鵠網站》，2020年1月20日，<https://www.fintechgo.com.tw/FinRead/Article/ATC24017703>。

我們打，我們一不會怕，二不會躲」，<sup>12</sup> 23 日更說「來而不往非禮也，我們會奉陪到底」，<sup>13</sup> 顯示中國開始反擊美國。

表 1 2018 年美中在科技與智慧產權衝突整理表

美國對中國的作法	中國的回擊動作
3 月 23 日川普宣布要對中國百餘項產品啟用「301 條款」，實施懲罰性關稅，包括電動車、手機與通信產品、醫療器材、機器人、農業機械等 <sup>14</sup>	4 月 1 日中國宣布，2 日起對美國 128 項產品展開報復性關稅， <sup>15</sup> 農產品加徵 15%， <sup>16</sup> 豬肉及製品等 8 項商品加徵 25% <sup>17</sup>
4 月 3 日針對中國 1,333 項總計 500 億美元商品加徵 25% 關稅，主要針對機械、電器、電子產品 <sup>18</sup>	4 月 4 日針對美國大豆、汽車、化工、飛機等總計 500 億美元之進口商品加徵 25% 關稅 <sup>19</sup>

<sup>12</sup> 〈中美貿易戰在即！華春瑩：如果有人逼我們打，一不怕二不躲〉，《東森新聞雲》，2018 年 3 月 22 日，

<https://www.ettoday.net/news/20180322/1135484.htm#ixzz6rEhVtiQI>。

<sup>13</sup> 王兆陽，〈中國外交部：美方夜郎自大，我們奉陪到底〉，《香港 01 媒體》，2018 年 3 月 23 日，

<https://www.hk01.com/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/171296/%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%88%B0-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8-%E7%BE%8E%E6%96%B9%E5%A4%9C%E9%83%E8%87%AA%E5%A4%A7-%E6%88%91%E5%80%91%E5%A5%89%E9%99%AA%E5%88%B0%E5%BA%95>。

<sup>14</sup> 許志誠，〈美中貿易戰大事記—2018 年〉，《理財鵲網站》，2020 年 1 月 20 日，

<https://www.fintechgo.com.tw/FinRead/Article/ATC24017703>。

<sup>15</sup> 中國商務部，〈商務部新聞發言人就中國決定對部分自美進口產品加徵關稅發表談話〉，《中華人民共和國商務部》，2018 年 4 月 2 日，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201804/20180402726864.shtml>。

<sup>16</sup> Z. Lu & J.J. Schott, “How is China retaliating for US national security tariffs on steel and aluminum?,” *Peterson Institute for International Economics*, 9 April 2018,

<https://www.piie.com/research/piie-charts/how-china-retaliating-us-national-security-tariffs-steel-and-aluminum>.

<sup>17</sup> 〈還擊美關稅，中國大陸宣布對美 128 項貨品課關稅〉，《中央社》，2018 年 4 月 4 日，

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201804020006.aspx>。

<sup>18</sup> 同註 9。

<sup>19</sup> 中國商務部，〈關於對原產於美國的部分進口商品加徵關稅的公告〉，《中華人民共和國商

	6 月 15 日發布將於 7 月針對美國農產品、汽車、水產品等 545 項商品加徵 25% 關稅 <sup>20</sup>
6 月 18 日貿易代表署針對價值 2,000 萬美元之中國商品加徵 10% 關稅，主要是電腦、電話、傢俱等產品。 <sup>21</sup> 7 月 11 日貿易代表萊特海澤宣布對中國價值 2000 億美元的商品課徵 10% 的關稅。 <sup>22</sup> 8 月 1 日將前述產品關稅提高至 25% <sup>23</sup>	8 月 3 日宣布自美國進口總計 600 億美元的 5,207 項產品加徵 5% 至 25% 不等之關稅，主要是消費性產品 <sup>24</sup>
8 月 7 日提出價值 500 億美元中國商品的關稅清單，其中 160 億美元商品加徵關稅至 25% <sup>25</sup>	8 月 8 日提出價值 160 億美元美國商品的關稅清單，提升關稅至 25% <sup>26</sup>

務部》，2018 年 4 月 4 日，

<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/37601/38181/xgzc38187/Document/1626839/1626839.htm>。

<sup>20</sup> 中國財政部，〈國務院關稅稅則委員會關於對原產於美國 500 億美元進口商品加徵關稅的公告〉，《中華人民共和國財政部》，2018 年 6 月 30 日，

[http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201806/t20180616\\_2930325.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201806/t20180616_2930325.html)。

<sup>21</sup> CNBC, “CNBC transcript: president Donald Trump sits down with CNBC’s Joe Kernen,” *CNBC*, 20 July 2018,

<https://www.cnbc.com/2018/07/20/cnbc-transcript-president-donald-trump-sits-down-with-cnbc-s-joe-kern.html>.

<sup>22</sup> 〈美國對中國 301 措施大事紀〉，《經濟部國際貿易局》，2020 年 7 月 17 日，

<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=4015&pid=636907>。

<sup>23</sup> USTR, “Statement by U.S. Trade Representative Robert Lighthizer on Section 301 Action,” *Office of the United States Trade Representative*, 1 August 2018,

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/august/statement-us-trade-representative>.

<sup>24</sup> 中國財政部，〈國務院關稅稅則委員會關於對原產於美國的部分進口商品（第二批）加徵關稅的公告〉，《中華人民共和國財政部》，2018 年 8 月 15 日，

[http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201808/t20180803\\_2980950.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201808/t20180803_2980950.html)。

<sup>25</sup> USTR, “USTR Finalizes Second Tranche of Tariffs on Chinese Products in Response to China’s Unfair Trade Practices,” *Office of the United States Trade Representative*, 7 August 2020,

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/august/ustr-finalizes-second-tranche>.

<sup>26</sup> 中國商務部，〈關於對原產於美國的部分商品加徵關稅的公告〉，《中華人民共和國商務



<p>8 月 13 日川普簽署「外國投資風險審查現代化法案」並授權海外投資委員會 (CFIUS) 針對涉及國家安全的關鍵技術與高科技產業進行審查，並將中國通訊製造商列入實體清單，美國公司不得提供產品與技術給中國公司<sup>27</sup></p>	<p>中國沒有相對硬性反應</p>
<p>9 月 17 日川普宣布於 24 日對來自中國價值 2000 億美元商品加徵 10% 的關稅<sup>28</sup></p>	<p>9 月 18 日宣布將自 24 日對來自美國之 5,207 項產品加徵 5% 至 10% 關稅<sup>29</sup></p>

12 月 1 日川普與習近平在 G20 高峰會上共同決定暫停相互加徵關稅，<sup>30</sup>並同意於 90 天內再提出新版本之貿易協定，但雙方無共同聲明，僅於白宮與官方媒體上揭露訊息。<sup>31</sup>

部》，2018 年 8 月 8 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201808/20180802773926.shtml>。

<sup>27</sup> M. Chorzempa, “Worst Case Averted on Foreign Investment Reviews,” *Peterson Institute for International Economics*, 20 August 2020, [https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/worst-case-averted-foreign-investment-reviews#\\_ftn1](https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/worst-case-averted-foreign-investment-reviews#_ftn1).

<sup>28</sup> C.P. Brown, E. Jung & Z. Lu, “Trump and China Formalize Tariffs on \$260 Billion of Imports and Look Ahead to Next Phase,” *Peterson Institute for International Economics*, 20 September 2020, <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-and-china-formalize-tariffs-260-billion-imports-and-look>.

<sup>29</sup> 中國商務部，〈關於對原產於美國的部分商品加徵關稅的公告〉，《中華人民共和國商務部》，2018 年 9 月 18 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201809/20180902788241.shtml>。

<sup>30</sup> 韓潔、王沛，〈中美就經貿問題達成共識，決定停止升級關稅等貿易限制措施〉，《新華網》，2018 年 12 月 2 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/02/c\\_1123795855.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/02/c_1123795855.htm)。

<sup>31</sup> The White House, “Statement from the Press Secretary Regarding the President’s Working Dinner with China,” *The White House*, 23 September 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-president-s-working-dinner-china/>.

表 2 2019 年美中科技與智慧產權衝突整理表

美國對中國的作法	中國的回擊動作
2 月 24 日川普宣布暫緩原將於 3 月針對中國價值 2,000 億美元商品的關稅自 10% 提升至 25%， <sup>32</sup> 但 5 月 5 日川普宣布仍將實施，並將針對中國價值 3 億 2,500 萬美金的玩具、服飾與電子商品額外加徵 25% 關稅	6 月 1 日宣布對美國價值 360 億美元的商品加徵關稅，其中皆為 2018 年 9 月宣布價值 600 億美元之商品內容 <sup>33</sup>
8 月 1 日川普宣布針對價值 3,000 億美元的中國商品加徵 10% 關稅。 <sup>34</sup> 13 日川普宣布 9 月將再針對價值 1,120 億美元之中國服飾與鞋業商品加徵 10% 關稅，12 月 15 日再針對 1,600 億美元的玩具與消費性電子商品加徵關稅 <sup>35</sup>	8 月 23 日宣布將針對價值 750 億美元之美國商品加徵 10% 的關稅
8 月 24 日川普宣布原 9 月份加徵關稅將自 10% 提升至 15% <sup>36</sup> ，10 月 1 日實施	中國沒有相對應反應

<sup>32</sup> J. D. Trump, "I will be delaying the U.S. increase in tariffs now scheduled for March 1," *Twitter*, 25 February 2019, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1099803719435239426>.

<sup>33</sup> 中國財政部，〈國務院關稅稅則委員會發布公告決定對於原產於美國的部分進口商品提高加徵關稅稅率〉，《中華人民共和國財政部》，2018 年 6 月 16 日，[http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201905/t20190513\\_3256787.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201905/t20190513_3256787.html).

<sup>34</sup> J. D. Trump, "the U.S. will start, on September 1st, putting a small additional Tariff of 10% on the remaining 300 Billion Dollars of goods and products coming from China into our Country," *Twitter*, 2 August 2019, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1156979446877962243>.

<sup>35</sup> C.P. Brown, "Trump's Fall 2019 China Tariff Plan: Five Things You Need to Know," *Peterson Institute for International Economics*, 14 August 2019, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-fall-2019-china-tariff-plan-five-things-you-need-know>.

<sup>36</sup> 同註 34。

9月11日中國宣布將排除16項商品的報復性關稅，<sup>37</sup> 川普亦展開讓步，將10月1日加徵關稅推遲至10月15日。<sup>38</sup> 10月11日川普宣布將取消10月15日之加徵關稅，並宣稱與中國將達成第一階段協議。<sup>39</sup> 2020年1月15日美中簽署貿易協定。<sup>40</sup>

## 肆、從「理性模式」觀察川普發動美中貿易戰之決策

川普發動美中貿易戰是基於他本人長期以來對中國的認識。川普當選美國總統，實為美國民族主義（Nationalism）的反撲，該主義認為美國過度參與世界事務，不僅讓美國陷入危險，也投入過多成本來維持干預世界事務的權力，川普2015年所提出之政見正中美國中西部中產階級與製造業勞工的下懷，美國的國際戰略應以國家核心利益為優先。<sup>41</sup>

### 一、川普遏制中國經濟崛起

美中貿易從1992年的330億美元成長至2017年的7,720億美元，中國

---

<sup>37</sup> 中國財政部，〈國務院關稅稅則委員會關於對美加徵關稅商品第一次排除清單的公告〉，《中華人民共和國財政部》，2019年9月11日，

[http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/11/content\\_5429145.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/11/content_5429145.htm)。

<sup>38</sup> J. D. Trump, “October 1st, we have agreed, as a gesture of good will, to move the increased Tariffs on 250 Billion Dollars worth of goods (25% to 30%), from October 1st to October 15th,” *Twitter*, 12 September 2019,

<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1171925717988388865>.

<sup>39</sup> J. D. Trump, “We have agreed to a very large Phase One Deal with China,” *Twitter*, 12 December 2019, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1205509125788098560>.

<sup>40</sup> USTR, “Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the People’s Republic of China,” *Office of the United States Trade Representative*, 15 January 2020,

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/economic-and-trade-agreement-between-government-united-states-and-government-peoples-republic-china>.

<sup>41</sup> D.Q. Mills & S. Rosefielde 著，陳珮榆譯，《狂妄而務實 川普要什麼？》（新北市：出色文化出版事業群，2018年）。

是美國第三大出口市場，美國是中國第一大出口市場。<sup>42</sup> 至 2017 年美中貿易逆差達 2001 年中國加入 WTO 時的 4 倍，美國卻流失 340 萬個工作機會，其中 74% 為製造業。<sup>43</sup> 此外根據美國貿易代表署 2017 年國會報告中指出 2001 年中國加入世界貿易組織時，美中貿易逆差為 830 億美元，2017 年達到 3,650 億美元；<sup>44</sup> 該署 2018 年公布之「特別 301 報告」也指出，中國企業嚴重剽竊美國企業的技術。<sup>45</sup>

## 二、川普政治信仰與美中貿易戰

川普 2016 年的著作「讓美國再度偉大的重整之路」，凸顯其個人政治信仰首先是美國要成為贏家不在於簽署協議的多寡，而是美國保有美國夢的實力。其次，美國應走「守勢現實主義」外交，擁有強大到敵國不敢貿然攻擊的軍事實力，但不積極出兵擴張，並在任內持續自中東地區撤軍。第三，美國的發展不應受環保限制，美國應自主開採石油以獲得能源安全。第四，阻止美國企業開除美國員工而將工作移往中國，美國人的工作權益應由政府保障。第五，重用具商業背景的官僚，美國與各國進行談判與重新制定新的遊戲規則。<sup>46</sup>

因此，川普上任後力推讓製造業回流美國，創造中低階層勞工的就業機會，制訂法規保護美國中產階級的工作機會，並打擊中國操縱匯率。<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> U.S. Department of State, "U.S. Relations with China," *U.S. Department of State*, 22 August 2018, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-china/>.

<sup>43</sup> 周慧盈，〈六四 30 年 美國戰略錯誤造就紅色帝國〉，《中央社》，2019 年 5 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/project/20190515-tiananmen30/page3-3.html>。

<sup>44</sup> USTR, "2017 Report to Congress On China's WTO Compliance," *Office of the United States Trade Representative*, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>.

<sup>45</sup> USTR, "2018 Special 301 Report," *Office of the United States Trade Representative*, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>.

<sup>46</sup> Donald J. Trump 著，朱崇旻譯，《總統川普—讓美國再度偉大的重整之路，將帶領世界走向何處？》（臺北市：時報文化出版企業股份有限公司，2017 年）。

<sup>47</sup> 同註 47。

### 三、主要策士納瓦羅為決策關鍵

川普當選後納瓦羅 (Peter Navarro)，擔任「白宮貿易與製造業政策辦公室」(OTMP) 主任，成為川普對中國發動貿易戰的關鍵性人物。他於 2011 年所著之「致命中國」一書中即提及中國重商主義侵害美國的就業機會。在此不公平競爭下要反制中國首先要抵制中國製造的產品，特別是侵害智慧財產權之商品；其次應將中國列為匯率操縱國，課徵反補貼關稅；第三，應立法阻止美國企業接受以技術轉讓來換得進入中國市場的條件與阻止中國以審查名義剽竊知識產權，阻止侵權之中國公司進入美國股市，立法禁止中國國有企業收購諸如自然資源、能源、科技、金融等戰略產業。<sup>48</sup>

2018 年 6 月「貿易與製造業政策辦公室」發表了「中國的經濟侵略如何威脅美國及世界的技術和知識產權」報告，強烈指責美中不平衡貿易，批評中國為保護國內產業，利用政府補貼、網路間諜與逆向工程，嚴重損害美國利益。<sup>49</sup>

6 月 30 日，白宮更直接發布題為「川普總統將促進自由、公平與公平互惠之貿易」之事實清單 (Fact Sheet)，<sup>50</sup>美國將根據 1974 年「貿易法」第 201 條針對中國不公平貿易徵收反傾銷與反補貼關稅，美國貿易代表署與商務部將持續針對中國進行調查直至改正為止；重新談判「北美自由貿易協定」(NAFTA) 與撤出「跨太平洋夥伴協議」(TPP)，優先考慮國內勞工需求；與安全夥伴重新洽簽販售武器合約，擴展美國武器製造業。

<sup>48</sup> P. Navarro 著，房文英等譯，《致命中國》(新北市：博大國際文化，2018)。

<sup>49</sup> OTMP, "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World," *Office of Trade and Manufacturing Policy*, 2 February 2019, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>.

<sup>50</sup> The White House, "President Donald J. Trump Is Promoting Free, Fair, and Reciprocal Trade," *The White House*, 4 February 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-promoting-free-fair-reciprocal-trade/>.

事實上在美中貿易戰後，國內製造業景氣開始復甦、工人失業率降低，川普在共和黨內維持 80-90% 的高支持率（如表 1），<sup>51</sup> 且在主要得票州的民眾滿意度普遍超過 50%（如圖 1、表 2）。<sup>52</sup>

表 3 川普各政黨民調支持度整理表

民調日期 (每月下旬)	共和黨支持度 %	獨立選民支持度 %	民主黨支持度 %
2020 年 4 月	93	39	7
2020 年 1 月	94	42	7
2019 年 10 月	89	34	7
2019 年 7 月	88	38	7
2019 年 4 月	91	37	12
2019 年 1 月	88	32	5
2018 年 10 月	89	37	6
2018 年 7 月	87	34	8
2018 年 4 月	89	35	9
2018 年 1 月	81	31	5

資料來源：GALLUP，筆者整理編輯。

<sup>51</sup> GALLUP, "Presidential Approval Ratings -- Donald Trump," *Gallup*, 22 February 2019, <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>.

<sup>52</sup> J. M. Jones, "Trump Job Approval 50% or Higher in 17 States in 2018," *Gallup*, 22 February 2019, <https://news.gallup.com/poll/247004/trump-job-approval-higher-states-2018.aspx>.

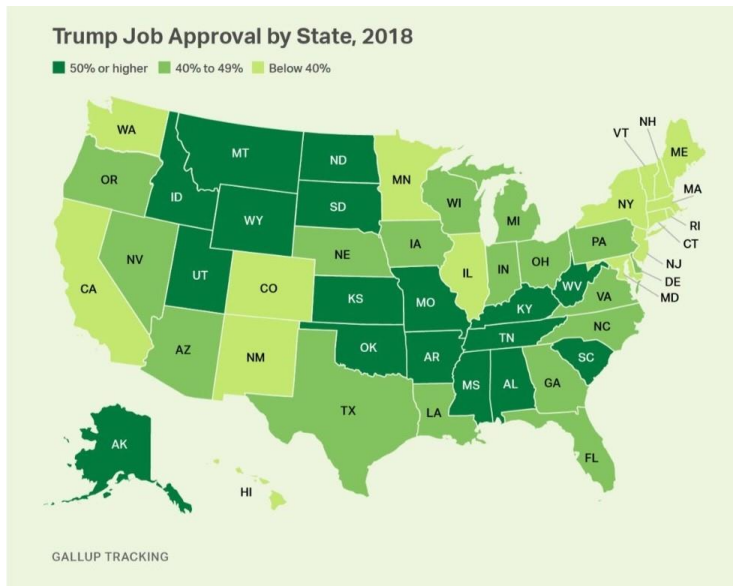


圖 1 川普主要支持州分布圖

資料來源：GALLUP.

表 4 川普支持州民調整理表

美國各州	川普支持率%
West Virginia	62
Wyoming	61
South Dakota	58
North Dakota	58
Alaska	56
Mississippi	56
Alabama	55
Tennessee	54
Kentucky	53
Arkansas	53

資料來源：GALLUP，筆者整理編輯。

## 伍、從「組織模式」觀察川普政府美中貿易戰之決策

將分別從總統行政辦公室與聯邦行政部門進行探討。

### 一、總統行政辦公室

總統行政辦公室（Executive Office of the President）是美國總統的貼身幕僚，編制於白宮，主要任務是向大眾傳達總統訊息與促進對外貿易，由白宮幕僚長領導與監督。<sup>53</sup> 在美中貿易衝突中，該辦公室與商務部、財政部、國務院等部門保持緊密關係，如圖 2。

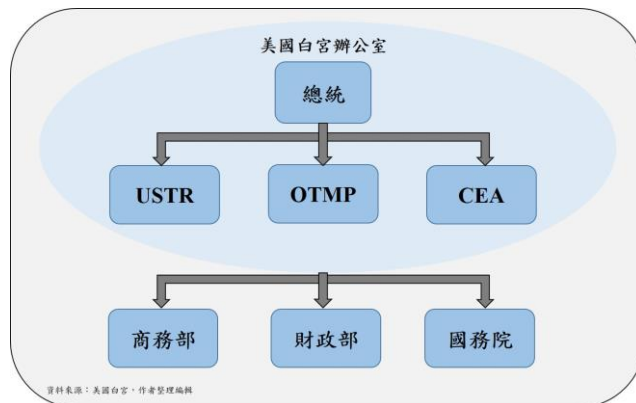


圖 2 參與貿易戰之主要政府部門組織圖

在總統行政辦公室中，首先是貿易與製造業政策辦公室，為川普於 2017 年 4 月 29 日以行政命令所創立，前身為國家貿易委員會（NTC），任務為促進美國經濟成長、減少貿易赤字與提振製造業與國防工業。該辦公室責任為向總統提供建議與貿易政策、擔任白宮與商務部的聯絡窗口、協助行政部門購買美國產品與雇用美國勞工。<sup>54</sup>

<sup>53</sup> The White House, "The Administration," *The White House*, 12 February 2019, <https://www.whitehouse.gov/the-trump-administration/>.

<sup>54</sup> The White House, "Presidential Executive Order on Establishment of Office of Trade and Manufacturing Policy," *The White House*, 25 February 2019,



而貿易代表署（USTR）則是負責制訂和協調美國的國際貿易、商品和直接投資的政策，並負責監督與其他國家之貿易談判，負責人為貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer），2017年5月15日開始擔任總統的首席貿易顧問、談判代表與貿易相關問題的發言人，也負責跨機關協調貿易政策並解決分歧。<sup>55</sup>

經濟顧問委員會（CEA）會成立於1946年，由3名資深經濟學家所組成，經總統提名與參議院同意後任命，川普在2017年任命哈塞特（Kevin Hassett）擔任主席，但於2019年6月3日遭川普撤換，<sup>56</sup>改由副主席菲利普森（Tomas Philipson）代理，主要任務為提供總統經濟政策的建議、對經濟發展與趨勢進行分析並製作報告給予總統、分析政府所制定的政策與計畫。<sup>57</sup>

## 二、聯邦行政部門

商務部的任務是促進經濟增長與創造就業，在國際談判中負責雙邊的貿易協定，川普於2016年提名羅斯（Wilbur Ross）為部長，2017年2月28日就任。財政部的任務為有效管理財政與資源，向總統提供金融政策的建議，改善金融機構的治理，對可能對美國造成威脅的國家實施經濟制裁，川普2017年提名梅努欽（Steven Terner Mnuchin）為財政部長，2月13日就任。至於負責外交事務的國務院，川普於2017年提名提勒森（Rex Tillerson）出任國務卿，卻在2018年3月退休，4月26日由2017年1月擔任中央情報局局長的蓬佩奧（Mike Pompeo）接任。

---

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-establishment-office-trade-manufacturing-policy/>.

<sup>55</sup> USTR, “Mission of the USTR. Office of the United States Trade Representative,” *Office of the United States Trade Representative*, 25 February 2019, <https://ustr.gov/about-us/about-ustr>.

<sup>56</sup> J. D. Trump, “Kevin Hassett, who has done such a great job for me and the Administration, will be leaving shortly,” *Twitter*, 25 February 2019, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1135360773557895169>.

<sup>57</sup> The White House, “Council of Economic Advisers,” *The White House*, 25 February 2019, <https://www.whitehouse.gov/cea/>.

### 三、美國政府因應貿易戰的作為

為達成川普貿易戰目標，川普政府內可分為幕僚單位與執行單位。

#### (一) 總統幕僚政策報告

總統幕僚提出經貿報告作為川普發動貿易戰之依據，其中以白宮貿易與製造業政策辦公室與貿易代表署提出之報告最受川普重視。該辦公室在 2018 年提出的「中國的經濟侵略如何威脅美國及世界的技術和知識產權」之報告，首先指出中國正進行有計畫的經濟侵略；其次是中國透過侵害知識產權獲得科技；並指中國透過政策、法規、國營企業來侵害知識產權，若再不遏制中國將威脅美國創新體系。至於 2019 年所提的「就業與貿易逆差效應的預估」的報告，<sup>58</sup> 指出美國應藉由「美國互惠貿易法案」向拒絕降低關稅之國家課徵關稅，此不但可減少美國的貿易逆差還可創造數十萬個就業機會。<sup>59</sup>

至於貿易代表署的「2018 年特別 301 報告」指出，中國未兌現對智慧財產權保護的承諾，透過國家力量嚴重侵犯美國企業；<sup>60</sup> 「2019 年特別 301 報告」指出，仍將中國列為優先觀察名單，持續敦促中國應設立專法解決專利權糾紛，在醫療藥品產業設立專利標準。<sup>61</sup> 而「依據 1974 年貿易法第 301 條針對中國法規、政策與技術轉移、知識產權與創新實踐上之調查報告」則指出，中國政府透過不透明行政審查程序、不合理的合資要求、外國股權限

---

<sup>58</sup> OTMP, "The United States Reciprocal Trade Act: Estimated Job & Trade Deficit Effects," *Office of Trade and Manufacturing Policy*, 27 February 2019,

[http://www.wsj.com/public/resources/documents/RTARReport.pdf?mod=article\\_inline](http://www.wsj.com/public/resources/documents/RTARReport.pdf?mod=article_inline).

<sup>59</sup> OTMP, "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World," *Office of Trade and Manufacturing Policy*, 27 February 2019,

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>.

<sup>60</sup> USTR, "2018 Special 301 Report," *Office of the United States Trade Representative*, 27 February 2019,

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>.

<sup>61</sup> USTR, "2019 Special 301 Report," *Office of the United States Trade Representative*, 13 January 2020, [https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_Special\\_301\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Special_301_Report.pdf).

制、採購干預等方式干預美國公司；美國公司面臨中國非法律明定之模糊與不成文規定，而且中國中央與地方政府有著不同規範。<sup>62</sup>

至於經濟顧問委員會的報告提供川普至國會發表國情咨文，以 2020 年之「總統經濟報告暨經濟顧問委員會年度報告」，為川普第發布貿易戰後之回顧報告，強調美中應建立更平等互惠的貿易模式，但前提是中國要降低非關稅壁壘、禁止國有企業非法補貼與脅迫美國企業技術轉讓。<sup>63</sup>

## （二）聯邦行政部門執行政策

商務部在美中貿易戰主要執行關稅課徵、反傾銷調查、不公平補貼調查、進出口禁令等措施，部長羅斯多次率團至中國進行協商。川普於 2017 年即要求商務部進行鋼鋁關稅的調查，報告於 2018 年 1 月出爐，指出鋼鋁進口的數量嚴重威脅國家安全，<sup>64</sup> 此報告提交川普後 2018 年 3 月美國即對中國鋼、鋁課徵 25% 與 10% 之關稅。2018 年商務部針對中國中興通訊進行調查，羅斯指出該公司於 2017 年非法向伊朗與北韓出口電信設備，除妨礙美國司法調查外，更對調查人員提出不實陳述，嚴重誤導商務部，因此禁止中興通訊自美國購買零組件，為期 7 年，<sup>65</sup> 除非中興繳交 14 億美金的罰款

<sup>62</sup> USTR, “Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974,” *Office of the United States Trade Representative*, 13 January 2020, <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.

<sup>63</sup> CEA, “Economic Report of the President, Together with The Annual Report of the Council of Economic Advisers,” *Council of Economic Advisers*, 15 March 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/2020-Economic-Report-of-the-President-WHCEA.pdf>.

<sup>64</sup> U.S. Department of Commerce, “Secretary Ross Releases Steel and Aluminum 232 Reports in Coordination with White House,” *U.S. Department of Commerce*, 15 March 2019, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/secretary-ross-releases-steel-and-aluminum-232-reports-coordination>.

<sup>65</sup> U.S. Department of Commerce, “Secretary Ross Announces Activation of ZTE Denial Order in Response to Repeated False Statements to the U.S. Government,” *U.S. Department of Commerce*, 15 March 2019, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/04/secretary-ross-announces-activation-zt>

才能解除禁令。<sup>66</sup> 2019 年商務部將華為與其 70 間子公司列入「實體清單」(Entity List)，未經美國政府核准禁止購買零組件，並指華為為中國政府竊取資訊。<sup>67</sup>

至於財政部主要負責資本流動、國債、匯率之調查，財政部長梅努欽也為主要與中國之談判代表。該部發表之國際資本流動報告指出，中國持有大量美國國債，經多次談判仍無法達成協議後，美國將中國列入「匯率操縱國」<sup>68</sup>，因為中國長期貶值人民幣並持有大量外匯存底，並操縱匯率，使其具有不公平的貿易優勢。而在 2019 年 12 月 13 日達成美中第一階段協議後，美國財政部取消將中國列入匯率操縱國，指稱中國在競爭性貶值貨幣議題上有所讓步，承諾促進匯率透明度與問責機制。<sup>69</sup>

而國務院在貿易談判中扮演支援角色，主要執行美國國家安全、企業制裁、外交人員限制令、旅行安全警示等措施。國務院關注減少美中貿易逆差、減少自中國輸入非法鴉片類藥物、關心中國在南海的領土主張與漠視人權。在國務院的 2018-2022 年「聯合策略計劃」中指出，中國與俄羅斯在民主與和平層面直接挑戰國際規範，資助伊朗與北韓，中國更意圖擴張在亞太的影響力，軍事化南中國海，成為美中外交衝突的來源。<sup>70</sup>

---

*e-denial-order-response-repeated.*

<sup>66</sup> U.S. Department of Commerce, “Commerce Department Lifts Ban After ZTE Deposits Final Tranche of \$1.4 Billion Penalty,” *U.S. Department of Commerce*, 15 March 2019, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/07/commerce-department-lifts-ban-after-zte-deposits-final-tranche-14>.

<sup>67</sup> U.S. Department of Commerce, “Department of Commerce Announces the Addition of Huawei Technologies Co. Ltd. to the Entity List,” *U.S. Department of Commerce*, 15 March 2019, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/05/department-commerce-announces-addition-huawei-technologies-co-ltd>.

<sup>68</sup> U.S. Department of the Treasury, “Treasury Designates China as a Currency Manipulator,” *U.S. Department of the Treasury*, 5 August 2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm751>.

<sup>69</sup> U.S. Department of the Treasury, “Treasury Releases Report on Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States,” *U.S. Department of the Treasury*, 13 January 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm873>.

<sup>70</sup> U.S. Department of State. & U.S. Agency for International Development, “Joint Strategic Plan FY 2018-2022,” *U.S. Department of State. & U.S. Agency for International Development*, 1 M

#### 四、川普政府文化與組織程序

川普以鮮明的個人特色活躍於商界與政界，在政府運作上他以明確的政治目標帶領官僚執行美中貿易戰，各部門的行事文化受到川普個人影響甚劇。

##### （一）川普政府的組織文化

總統行政辦公室為川普的心腹，貿易戰各項決策大多依據該辦公室的報告；聯邦級的行政部門則受到組織上的層級節制，無法主導貿易戰的決策方向，必須與總統行政辦公室共同作業，或以該辦公室所製作之研究報告為依據。至於美中的實質談判則由貿易代表署與商務部、財政部負責，談判後的後續政策執行由商務部、財政部負責。

組織文化上總統行政辦公室的攻擊性較聯邦行政部門強，該辦公室具有效率高、議題掌握度高、政策建議符合川普胃口等特色；聯邦行政部門則具公務部門的行事風格，行政效率與靈活度較差。

##### （二）川普政府作業流程

川普政府藉由各種社群軟體，使得幕僚單位得以靈活應對川普的命令，並研擬各項貿易戰方案供川普選擇；但聯邦行政部門因組織龐大，有著既有的行事模式與專業侷限，無法快速反應，只能追隨川普與其核心幕僚作出的方案。川普政府在跨部門合作上，有高度的一致性，忠實執行川普的各項貿易戰政策。

在作業流程方面，會以川普個人偏好為核心，政府作業流程如圖 3，最先發生美中貿易不平衡現象，然後川普透過個人社群媒體發表言論或指揮政府各機關，接著核心幕僚發現總統之需求以提供建議，行政部門則依照幕僚辦公室製作之報告進行貿易事件調查，並將調查報告提交川普而由川普發布

行政命令執行，最後行政部門執行川普的行政命令。

當美中貿易衝突經過上述流程後，中國通常會作出相應的報復措施，川普得知消息會再度透過社群媒體發表演論，同時下令行政部門因應反制而執行更嚴格的措施；有必要時總統行政辦公室與各行政部門會再製作新的調查報告，讓反制師出有名，在作業流程上與上述第一至第六流程相似。但隨著美中貿易戰的升溫，反制通常較為快速，大多為立即性的行政命令，並在特定日期生效，流程上甚至跳過調查報告階段，有關第二波的反制流程為如圖 4。

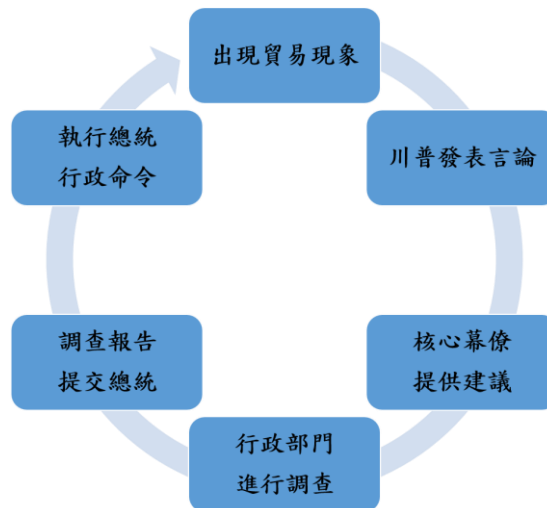


圖 3 川普政府組織作業流程圖

資料來源：筆者自行整理。

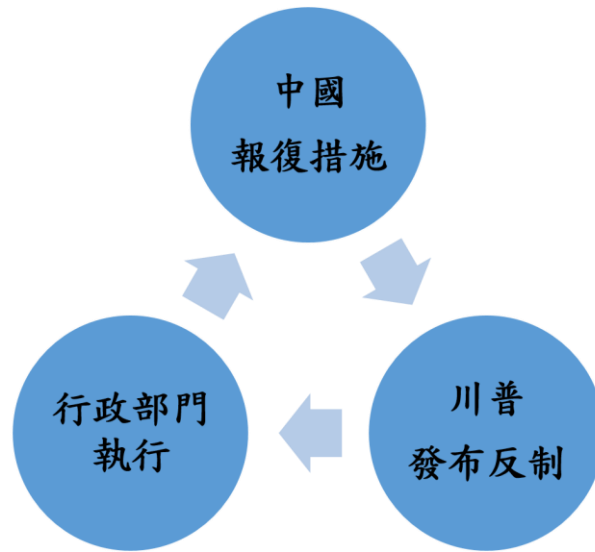


圖 4 中國報復後川普政府組織作業  
資料來源：筆者自行整理。

## 陸、從「政府政治模式」觀察川普政府美中貿易戰之決策

基本上對政策有絕對的影響力的是圍繞在川普身邊的核心幕僚或利益團體。

### 一、美中貿易戰主要決策官僚與立場

川普政府的美中貿易戰主要決策官僚為共和黨成員，且政治傾向是保守鷹派。

#### (一) 白宮總統辦公室核心幕僚

除白宮貿易與製造業政策辦公室主任納瓦羅如前述外，另有兩位，一是貿易代表萊特海澤，他在雷根總統時期擔任副貿易代表，<sup>71</sup>在美中貿易戰中他為核心談判代表，對中國施加強硬的關稅措施。另一是經濟顧問委員會主席哈塞特與代理主席菲利普森曾，前者曾是保守派華府智庫「美國企業研究院」(American Enterprise Institute)之學者，<sup>72</sup>他認為川普發動美中貿易戰的成本對美國非常划算。<sup>73</sup>經濟顧問委員會在美中貿易戰中的角色是提供總統報告，未參與談判。

#### (二) 聯邦行政部門首長

首先，商務部長羅斯曾擁有超過 55 年的投資銀行與私募股權的經驗，

---

<sup>71</sup> The White House, "Robert E. Lighthizer," *The White House*, 1 June 2019, <https://www.whitehouse.gov/people/robert-lighthizer/>.

<sup>72</sup> J. Harte, "Trump announces departure of White House economic adviser Hassett," *Reuters*, 3 June 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-hassett/trump-announces-departure-of-white-house-economic-adviser-hassett-idUSKCN1T4053>.

<sup>73</sup> L. O'Leary, "Kevin Hassett Says Trump's Trade War Is Worth the Cost," *The Atlantic*, 8 September 2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/09/kevin-hassett-trump-trade-war/597493/>.



<sup>74</sup> 被認為是貿易保護主義的支持者，多次提出提高關稅的建議，並經常為川普的政策背書，且認為美中貿易戰美國終將獲勝，中國將向美國妥協。

75

財政部長梅努欽曾任高盛集團資訊總監，有豐富的全球金融經驗。於川普競選總統時擔任財政顧問，陪同川普會見上百名商業領袖，為川普制定經濟立場與擬定有關經濟議題的演講稿。他多次與中國進行貿易談判，相較萊泰海澤的強勢作風較為溫和。

國務卿蓬佩奧畢業於西點軍校，曾服役於西德柏林，後從商再擔任堪薩斯州參議員。<sup>76</sup> 他於川普幕僚中為主要的保守派、反中派與鷹派。

## 二、決策官僚參與談判

在參與談判的決策官僚方面，如下表所示。<sup>77</sup>

表 5 決策官僚參與談判整理表

日期	參與談判的決策官僚
2018.5.3-4	美國財長梅努赴中與中國國務院副總理劉鶴磋商
2018.6.2-3	美國商務部長羅斯赴中國與劉鶴磋商
2018.8.22	中國商務部副部長王受文至華盛頓與美國財政部副部長 David Malpass 磋商
2018.10.8	國務卿蓬佩奧訪問中國

<sup>74</sup> The White House, “Wilbur L. Ross, Jr.,” *The White House*, September 12 2018, <https://www.whitehouse.gov/people/wilbur-ross/>.

<sup>75</sup> M. J. Belvedere, “Commerce Secretary Wilbur Ross: China is ‘out of bullets’ to retaliate against Trump’s new tariffs,” *CNBC*, September 18 2018, <https://www.cnn.com/2018/09/18/commerce-secretary-wilbur-ross-trump-new-trade-tariffs-aimed-at-modifying-chinas-behavior.html>.

<sup>76</sup> The White House, “Mike Pompeo,” *The White House*, September 25 2018, <https://www.whitehouse.gov/people/mike-pompeo/>.

<sup>77</sup> 經濟部國際貿易局，〈美國對中國 301 措施大事紀〉，《經濟部國際貿易局》，2020 年 7 月 17 日，<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=4015&pid=636907>。

2018.12.1	川普與習近平於阿根廷會晤，就美中經貿議題交換意見
2019.1.7	美國副貿易代表 Jeffrey Gerrish 赴中國訪問，討論如何實現兩國公平之貿易關係
2019.1.30	劉鶴與美國貿易代表萊特海澤在華盛頓舉行磋商
2019.2.14	劉鶴與萊特海澤、梅努欽在北京舉行第六輪美中經貿高層協商
2019.2.21	劉鶴與萊特海澤及梅努欽進行第七輪美中經貿高層協商
2019.3.28	劉鶴與萊特海澤及梅努欽在北京進行第八輪美中經貿高層協商，雙方討論協定文本
2019.4.3	劉鶴與萊特海澤及梅努欽在華盛頓共同主持第九輪美中經貿高層協商
2019.4.30 至 2019.5.1	劉鶴與萊特海澤及梅努欽在北京舉行第十輪美中經貿高層協商
2019.5.9	劉鶴在華盛頓進行第十一輪美中經貿高層協商
2019. 7.30	劉鶴與萊特海澤、梅努欽在上海進行第十二輪美中經貿高層協商
2019.10.10	劉鶴與萊特海澤及梅努欽在華盛頓進行第十三輪美中經貿高層協商

資料來源：經濟部國際貿易局，筆者摘錄整理。

萊特海澤與梅努欽共出席美中經貿談判 9 次，其中兩人各自出席 1 次，其餘 8 次皆共同出席；羅斯、蓬佩奧則各出席 1 次，至於貿易副代表與副財政部長各出席 1 次。從 2018 年後蓬佩奧加入，代表美國已將美中貿易談判提升至外交與國安層級，也出現跨部門合作，2019 年後的美中貿易談判國務院則是輔助角色。

### 三、決策官僚特質與潛在風險

川普重用與自身立場相近的官員，影響如下。

### （一）決策官僚特質

為實現川普的美中貿易戰目標，川普政府中的決策官僚具有高度同質性，川普在任命決策官僚時，除考量能力外更注重意識形態，形成目標一致的政治團隊；但核心決策官僚為了各自組織與政治利益也會出現彼此競爭的關係。

基本上，負責美中貿易戰談判的核心決策官僚特質有三。首先，如白宮貿易與製造業政策辦公室主任納瓦羅、財政部長梅努欽都曾任職川普競選團隊。其次，包括納瓦羅、梅努欽、貿易代表萊特海澤、經濟顧問委員會主席哈塞特、商務部長羅斯、國務卿蓬佩奧皆經常公開對中國展現強硬態度。第三，川普下達針對中國的貿易調查後，各核心幕僚皆積極落實與各司其職，鮮有為了自身或組織利益而有極端不同意見；而當中國因應美國的制裁措施展開回擊後，核心官僚能在第一時間作出反應，在議題的掌握有著高度靈活性。

### （二）潛在風險

決策官僚模式具有以下的三項潛在風險，首先是川普過度專斷，他在美中貿易戰中的決策大多依據個人意志與納瓦羅的建議，並由川普認可後強力推行相關政策，一旦想法形成即難以接受反對意見，幕僚如堅持己見且未能獲得好的成績，立即遭到開除，這使得白宮決策圈成為川普的一言堂。其次是缺乏國會制衡力量，川普在2017年就任總統時，參、眾兩院的共和黨席次皆過半，參議院共和黨51席、民主黨47席；眾議院共和黨238席、民主黨201席。<sup>78</sup> 2018年美國期中選舉後，參議院共和黨53席、

---

<sup>78</sup> J. E. Manning, "Membership of the 115th Congress: A Profile," *Congressional Research Service*, 20 December 2018, <https://www.senate.gov/CRSPubs/b8f6293e-c235-40fd-b895-6474d0f8e809.pdf>.

民主黨 45 席；眾議院共和黨 198 席、民主黨 236 席，<sup>79</sup>可視為民眾對川普第一任期前 2 年執政的不滿；而共和黨內民調大多支持川普，因此川普第一任期的各項貿易戰政策，國會無法杯葛，民主黨雖於 2019 年於參議院發動彈劾川普，但有過半席次的共和黨參議員反對，共獲得 52 票，彈劾最終失敗。<sup>80</sup>第三，川普自 2016 年參選總統以來即遭美國主流媒體批評，民調也始終落後競爭對手希拉蕊，川普上任後，各主流媒體仍未停止批判，川普也多次在公開場合批評媒體偏頗，更於記者會稱美國有線新聞電視網（CNN）、華盛頓郵報這兩家媒體是「假新聞」（Fake news）。<sup>81</sup>川普執政雖飽受攻擊，但在美國中西部州的民調仍具相當高的滿意度，支持者形成沉默螺旋，激化支持者更加凝聚，拒絕相信主流媒體；造成川普認為無需討好非支持選民，各項政策以符合支持者的口味為優先，包括美中貿易戰。但這也顯示美國社會嚴重分裂，喜歡川普與討厭者涇渭分明，甚至相互對立與敵視。

---

<sup>79</sup> J. E. Manning, "Membership of the 116th Congress: A Profile," *Congressional Research Service*, 17 December 2020, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45583.pdf>.

<sup>80</sup> J. Herb, "Trump acquitted at end of months long impeachment process, found not guilty of two articles," *Cable News Network*, 5 May 2020, <https://edition.cnn.com/2020/02/05/politics/senate-impeachment-trial-vote-acquittal/index.html>.

<sup>81</sup> J. E. Moreno, "Trump hits CNN and Washington Post reporters as 'fake news' during briefing," *The Hill*, 23 April 2020, <https://thehill.com/homenews/administration/494426-trump-hits-cnn-and-washington-post-reporters-as-fake-news-during>.



圖 5 美國談判團演進圖

資料來源：筆者自行整理

## 柒、結論

在中美貿易戰中本文透過「理性模式」分析川普的角色，透過「組織模式」分析行政官僚的角色，藉由「政府政治模式」分析川普身邊核心幕僚的角色，所以這三者在中美貿易戰的決策過程中都各有角色，也相互影響，特別是川普本人與核心幕僚，肯定有相當頻繁的意見交流；而行政官僚的立場較為保守，特別是常任文官，也在決策中提出專業的意見。本文以此三種模式進行總結：

### 一、理性模式分析

川普的個人意識形態與個人利益，決定了美中貿易戰的方向，前者取決於個人經驗與核心幕僚；後者來自於連任壓力與利益團體。至於他連任的壓力則與國內民調、政見兌現程度息息相關，而民調高低則與他主要得票選區的支持度有關，而他主要得票區就是以製造業為主的美國中西部。

為了迎合主要支持者，川普上任後首先退出跨太平洋夥伴協議（TPP）與巴黎氣候協議，目的即為了以製造業與能源業為主的中西部州，達成川

普競選時的政見；但在退出後，製造業仍無法大舉回流美國，貿易逆差仍在，中西部支持選民仍無法獲得工作，因此在目標選擇上，川普選擇與美國有最大貿易逆差的中國，加徵對中國商品的關稅，順帶使其他貿易逆差國也作出改變。

而當川普選擇對中國加徵關稅後，長期與中國鬥而不破的美中關係出現重大變動，轉為明確的貿易戰。基本上川普與幕僚在貿易戰初期認為中國應會為了經濟利益而有所妥協，但他沒料到中國已非當初剛加入世貿組織時的中國，美國加徵關稅後中國立即報復，鷹派的川普碰上權力已穩固的習近平，造成美中無法各自找到緩和的台階，使得多次談判皆未取得成果，美中貿易戰的對峙不斷升高。

## 二、組織模式分析

川普政府以白宮貿易與製造業政策辦公室負責美中貿易戰的戰略擬定，執行面則由貿易代表署及財政部負責談判；作業流程方面，總統幕僚及行政部門皆以川普的命令行事，依川普需求提出各項貿易調查報告，幕僚與行政單位在川普的強硬作風下，目標一致的推動貿易戰，各幕僚機構與行政部門間的競爭關係不明顯。

本文發現川普政府在組織文化上是以川普的指令行事，特別是川普上任後創設白宮貿易與製造業政策辦公室，顯見他為推動貿易戰，創設此一具特殊任務的幕僚單位，並以該辦公室作為美中貿易戰的司令部，與其他總統幕僚辦公室、聯邦各行政部門處在高度合作的關係。

以組織作業流程層面來觀察川普政府的運作，可以發現在川普下達命令後，各幕僚單位隨即展開各項調查與研擬方案，而推動貿易戰的具體措施則是由各聯邦層級的行政部門來擔任，也符合艾利森所假設的組織模式，即組織經常按其既定標準作業模式來行事，卻難以因應各種突發狀況；反而是總統幕僚具有較大的靈活性，隨時因應中國的各項報復性措施。

### 三、政府政治模式分析

川普政府內部主要決策官僚，以美國保守鷹派之共和黨員為主，在意識形態上與川普高度接近。以艾利森政府政治模式觀察美中貿易戰，可發現主要影響川普決策的官僚是白宮貿易與製造業政策辦公室主任納瓦羅與財政部長梅努欽，由此可見川普政府主要決策官僚沒有相互討價還價的空間。

川普政府的美中貿易戰主要決策官僚中，在同質性高且意識形態相近的狀況下，彼此為命運共同體，各項美中貿易戰的決策建議，不僅是幫助川普兌現競選政見，更是協助川普能繼續保有支持者的支持，以尋求 2020 年的連任。因此在美中貿易戰上態度強硬，當中國反擊後則施以更大反擊力道，但這也展現核心幕僚背後利益團體的期待，也就是要成為強大的美國。

### 四、決策結果

川普的談判策略是讓中國只能被動回應，往往在即將達成協議時，美方又再度轉變談判方向，企圖達成更好的結果。而川普發動貿易戰的結果，在他第一任期內多數已達成，如表 6 所示。而美國與中國不斷升高的貿易戰，已形成一種「新冷戰」狀態。

表 6 川普貿易戰決策目標與結果整理表

貿易戰目標	決策目標	執行層面	結果
1.導正貿易逆差	部分達成	加徵關稅	美中相互加徵關稅
2.遏制知識產權侵害	部分達成	企業禁令	中方報復性禁令
3.重新制定貿易協議	部分達成	美中貿易談判	第一階段協議達成
4.保持高民調	部分達成	表現強硬	支持者民調提高

資料來源：筆者自行整理。

責任編輯：李欣樺