

# 川普第二任期對 臺灣供應鏈的影響與對策

臺灣大學政治學系助理教授 蘇翊豪

川普第二任期持續推行美國優先政策，力圖削減美國政府支出、國債、貿易赤字。川普接著在2025年4月初以對美國實施不公平的貿易政策為由，宣布對全球各國加徵10%基準稅，並對部分國家推出對等關稅(reciprocal tariff)，要求進行談判。川普2.0與1.0時代最顯著的差異之一，乃經濟脅迫的矛頭不僅針對競爭對手中國的產業供應鏈，也對歐洲、日本等美國傳統盟國的優勢產業下手。臺灣也名列對等關稅的加徵和談判國家之中，相關產業因而面臨沉重的供應鏈重組與轉移市場之壓力。對此，本文旨在分析在川普2.0時代，臺灣產業如何發生供應鏈重組，而臺灣政府可以如何回應上述劇變。

## 一、臺灣產業在川普 2.0 重組供應鏈的概況

供應鏈是要素投入、加工、包裝、運輸配送、物流、行銷等生產環節的總稱。供應鏈重組意指前述生產環節中的任一節點，由於受到市場結構改變、天災等自然力量、或者戰爭等人為因素的干擾，國家或廠商為避免產品供給出現短缺，而調整供應鏈的現象。(注1) 具體而言，既有文獻將供應鏈重組區分為收縮性變化(contractionary shift)與轉移性變化(diversionary shift)。前者意指試圖減少供應鏈中的節點總數，簡言之，即將長鏈縮短為短鏈；後

者意思是供應鏈的總長度維持不變，但是將供應鏈中的部分節點從某一國轉移至其他國家。(注2)

筆者認為臺灣產業供應鏈中的科技與安全價值越高，美國保障供應鏈安全的需求也越高，是故為了要求這些企業重組供應鏈，美國所施加的壓力也越大。數據顯示，臺灣2023年出口至美國總額為877億美元，占全部出口總額約17.6%，其中半導體等相關電子元件與資訊設備產值高達370億美元；而美國進口自臺灣的邏輯晶片、記憶體晶片比例分別為44.2%、24.4%。(注3) 可見美國唯恐過度依賴臺灣的晶片供給，而決定要求台積電等半導體企業，至美國本土建設或合資成立半導體代工廠，以達成供應鏈收縮性與轉移性的變化。一方面，川普為了確保生產F-35戰鬥機、各類國防武器所需晶片，希望藉由在岸外包(onsourcing)減少半導體供應鏈長度，也有助於將生產晶片機會讓渡給美籍廠商。(注4) 另一方面，此舉亦可從臺灣轉移關鍵生產環節至美國，減少半導體供應鏈暴露在地緣政治風險較高的臺灣海峽之機率。

此外，臺灣的通訊產業也遭遇美國類似的供應鏈轉移規劃。業界流傳川普勝選重要的功臣之一，特斯拉(Telsa)與太空探索技術公司(SpaceX)的執行長

馬斯克(Elon Musk)，爲了確保星鏈(Starlink)低軌衛星網路服務系統的供應鏈安全，施壓位居上游供應鏈的臺籍企業轉移部份生產線，至地緣政治風險較低的東南亞國家。倘若這個消息爲真，受到衝擊的臺灣廠商包括敬鵬、耀華等供應商，將必須提高在泰國、越南等國的投資。(注5)雖然對馬斯克而言，低軌衛星主要供應鏈並未遷入美國，但是生產與運輸環節避開臺灣海峽，也可以減少中國藉此壓迫低軌衛星供應鏈咽喉點(chokepoint)的憂慮。

不過，對於紡織業等技術含量與毛利率偏低的產業而言，川普政府並未提出類似的供應鏈轉移規劃。美國財政部長班森特(Scott Bessent)認爲紡織業已是過去式，主張「美國應關注未來的工作機會，而非過去的產業型態，」引起境內紡織業協會的不滿。(注6)實際上，這段聲明的涵義應該不是指美國必須拋棄紡織業，而是無須要求各國紡織業到美國設廠，與利潤不高的本土紡織業產生競爭關係；所以爲了保障傳統產業，川普依然不惜以高關稅阻絕這些產品輸入美國市場。

總而言之，吸引高科技與高國安價值產業駐守、回流本國，已成爲當前的全球供應鏈布局趨勢。中國領導人習近平深信「東升西降」，近年來亦堅持補貼半導體、電動車、工業機器人等關鍵產業，力求建立強韌且自給自足的供應鏈，以擺脫依賴美國的方針路線。(注7)然而，箇中問題在於美國市場對臺灣供應商，具有難以割捨的磁吸效應，加諸美國政府的強勢談判作風，導致臺灣政府制訂對策時深感棘手。

## 二、臺灣政府應對美國壓力的困局

有鑑於川普1.0時代的經驗，各國嘗試及早因應川普2.0來勢洶洶的關稅戰，然而並非所有國家均可有效反制或者避免浩劫。現況對臺灣尤其艱鉅，因爲所遭遇的困境主要來自對美的安全依賴程度高、參與多邊國際組織空間不足、政府與本國企業可能存在的利益分歧。

首先眾所周知，就結構因素而論，臺灣的國防安全保障高度仰賴美國協助，導致談判天秤向美方傾斜。而且在川普任期更爲不利的條件是，他始終認爲我方的軍費負擔比例遠遠不足，主張臺灣需要編列國防預算，至少達到3%、甚至是5%的國內生產毛額(GDP)水準；換算下來，如應允美國的要求，臺灣單單國防預算可能高達政府2024年總預算的43%之譜。(注8)在這樣的前提下，即使臺灣提出以增加國防預算或者添購更多美製武器爲誘因的籌碼，川普政府會認爲這本來就是臺灣應盡的義務，不太可能因此釋出大幅減免關稅的善意。是故，對比加拿大與墨西哥等較少依賴美國安全保障的國家，臺灣難以採取較爲激烈的方式，跟美方周旋供應鏈變遷等議題。

其次，受制於國際孤立，臺灣多邊平台和區域組織的參與程度低落，造成建立替代方案與獲取資訊的障礙，導致對美談判容易落於單邊行動的下風。截至2024年爲止，日本已簽署21項雙邊和多邊自由貿易協議(Free Trade Agreement; FTA)，而臺灣僅與9個國家簽署FTA。在與美國協商汽車關稅、轉移設廠時，日本又可透過加速中日韓FTA談判進度，作爲擴大日本汽車出口市場的潛在利基與對美談判籌碼。但相對地，臺灣近期內可望加入的區域多邊FTA體系較爲有限，故無法運用同樣策略分散集中在美國市場的風險。此外，參與多邊談判也有機會共享資訊，避免任由美方在建立優先順位名單、施加談判時程壓力之餘，還可掌握與各國協商時的資訊優勢。但很遺憾的是，臺灣官方接觸到的貿易夥伴越少，獲取資訊的管道也相對受限。

最後，美國由於市場規模以及情報技術等優勢，擁有單邊制裁等片面影響國際產業供應鏈與跨國公司決策的能力，甚至可以繞過他國政府，逕自與目標企業建立和保持溝通管道。本質上，一國政府與企業各自對人民與選票、股東和利潤負責，兩者的利益與價值觀未必保持一致。例如個別半導體

企業決定擴大在美投資，企業代表如果事先未知會政府，會相當不利於政府全盤統整對美談判策略。

### 三、臺灣政府可考慮之對策

雖然局勢不利於臺灣，談判結果也未必能扭轉關稅戰構成的損失，但臺灣政府仍可考慮區分主動、被動方案，進行不同談判標的與議題聯結(issue linkage)，提高我方的談判優勢。

#### 1. 主動措施

在臺灣政府能夠掌握主動權的部分，可先列出政府與企業利益較為一致、美國也可接受的政策，包括提高對中國出口管制、加強對來臺產品產地稽核等措施。接著，再針對前述管制與稽核的比例、數量、或層級，設定上下限，形成彈性籌碼與美國政府展開斡旋。

以高科技產品與技術出口管制而論，相關案例顯示企業與政府均具備遵守美國域外規範的共識。例如台積電曾於2024年10月主動通報美國商務部表示，調查發現華為人工智慧(AI)伺服器晶片「昇騰」(Ascend)與台積電生產的受管制品片高度相似，疑似是華為透過第三方企業作為白手套，取得台積電的晶片。根據臺灣2023年和2024年公布的國家核心關鍵技術清單，14奈米以下製程晶圓封裝技術已列為重點保障項目，而美國拜登政府亦在2025年初，將16奈米以下製程產品列為禁止輸入中國的清單中。

(注9) 據悉，川普政府有意改變拜登政府的AI晶片三級管制措施，轉而將出口配額納入關稅等雙邊談判議程。此項轉變將有益於臺灣向美國主動提案，提高半導體產品與技術的出口管制規範密度，換取美國減少對臺灣的關稅稅率。

同理，川普已明確表示將嚴厲打擊俗稱「洗產地」(transshipment)，即經由第三國轉口貿易、加工、建立幌子公司等濫用原產地定義的供應鏈轉移性變化手法。不過目前各界對構成原產地的標準不一，世界貿易組織設定40%為底線，而不同FTA與

國家可以針對特定產品，設置更高或更為複雜的規範。美加墨協議(USMCA)便將原先北美自由協議(NAFTA)所設定，對汽車產品關稅減免的區域價值含量，由62.5%提高至75%，以防範其他未享有關稅優惠的國家，藉由轉口貿易等手段突破進入美國市場。(注10)除了汽車與輪胎以外，太陽能電池、消費性電子產品等零組件與半成品，也都是常見的洗產地品項。對此，臺灣政府可提升篩檢監控頻率，以及廢止營業證照等處罰力道，協助減少美國海關檢驗上述產品的交易成本。

#### 2. 被動措施

對照前述主動措施，被動方案意指在美國已率先提出部分要求、設定一些前提的狀況下，我方如何回應以減低對本國產業與經濟的衝擊。

其一，臺灣政府談判時可以增加採購具有進口需求的產品，掩護面臨出口關稅威脅的產品。日本即擅長使用此議題掛鉤的談判策略，看似犧牲一小部分產業的利益，實際同時滿足進口目標跟出口利益。日本2023年出口美國總額為20兆2,600億日圓，占總出口額度(100兆8,000億日圓)約20.09%，其中汽車產業的出口金額高達5兆8,000億日圓，屬於日本極具比較優勢且引起美國覬覦的產業。相對地，日本自2018年起，對白米補貼金額最高約可達每公畝四千日圓，屬於弱勢產業，但這一兩年間仍然出現供應短缺的現象。(注11)對此，日本政府提議添購美國白米以及降低其關稅，同時間也期望美國能豁免或者調整對汽車產業的進口關稅，無論是否奏效，此舉仍可謂兩全其美。

其二，臺灣政府也可與已承諾赴美設廠的企業，建立合作關係，運用獎勵補貼、優惠貸款等方式，間接掌握或影響其在美國的投資進度。日本軟體銀行創辦人孫正義於川普再次當選之後，即承諾履行當年在川普1.0任期的承諾，以1,000億美元投資美國的AI產業，創造約10萬名的就業機會。後續據相關媒體報導，該項基礎建設專案計畫名為「星



際之門」(Stargate)，實際投資所需金額可能攀升至5,000億美元，必須透過優先貸款等模式籌措資金。

(注12) 儘管如此，孫正義仍然成功贏得川普的信賴，並促成美國OpenAI首席執行官與日本首相石破茂的會面，以及後者進一步承諾亦將在日本共同成立AI合資公司，為當地企業開發和銷售生成式AI。

(注13) 因此，雖然產業赴美投資未必吻合日本的比較利益，但日方也順利爭取到美國領銜企業回頭投資的雙贏結果，值得臺灣參考效法。■

#### 參考文獻

注1: James Rickards, *Sold Out: How Broken Supply Chains, Surging Inflation, and Political Instability Will Sink the Global Economy* (New York: Portfolio, 2022).

注2: Kristen Aanstoos, "Hidden Economic Costs of Geopolitical Disputes for Supply Chains in East Asia," in *Geopolitics, Supply Chain, and International Relations in East Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 96–114.

注3: Lin Jones, Sarah Krulikowski, Nathan Lotze, and Samantha Schreiber, "US Exposure to Taiwanese Semiconductor Industry," *US International Trade Commission* (2024). 梅碧琦，〈台灣加強對美國出口，降低對中國市場的依賴〉，經濟部國際貿易署，2024年5月20日。

注4: Thomas J. Shattuck, "Stuck in the Middle: Taiwan's Semiconductor Industry, the U.S.-China Tech Fight, and Cross-Strait Stability," *Orbis* 65, no. 1 (2021): 101–117.

注5: Francesco Guarascio, Khanh Vu, and Ben Blanchard, "After SpaceX's Requests, Taiwanese Suppliers Move Manufacturing Abroad, Sources Say," *Reuters*, November 7, 2024.

注6: Alan Rappeport, "U.S. Textile Industry Rejects Bessent's Suggestion Boom Times Are Over," *The New York Times*, April 29, 2025.

注7: Lingling Wei, "Xi Digs in with Top-Down Economic Plan Even as China Drowns in Debt," *Wall Street Journal*, December 23, 2024.

注8: 呂嘉鴻，〈台灣國防預算案激辯：應佔GDP3%還是5%？〉，《BBC中文網》，2024年8月30日。

注9: 尹慧中，〈傳台積電再限陸16奈米以下訂單未在BIS白名單不出貨〉，《經濟日報》，2025年2月7日。

注10: Jessa Morgen, "North American Free Trade Agreement (NAFTA) to United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA)," April 9, 2024.

注11: 《日經中文網》，〈美國超中國，成為日本最大出口目的地〉，2024年1月26日。《日經中文網》，〈日本國內白米供應緊張，出口卻創新高〉，2024年9月9日。

注12: 柳繼剛，〈投資美AI大基建 孫正義該如何籌錢〉，《工商時報》，2025年2月11日。

注13: 楚良一，〈日本首相會見孫正義與奧爾特曼表示日本人工智能普及遠不及中美〉，《法廣新聞網》，2025年4月2日。