

# 美國、加拿大雙邊貿易戰對加國經濟 及國內物價之影響評析

撰擬：駐加拿大代表處經濟組吳副組長文忠，2018年8月3日提報

## 壹、本案相關背景

美國川普總統於2018年5月31日發布文告，宣布自6月1日起調整232條款鋼、鋁進口產品相關措施，取消原給予加拿大、墨西哥及歐盟產製之鋼、鋁出口產品豁免待遇，而比照其他國家分別予以課徵25%及10%之進口關稅。該舉引起加國政府強烈反彈，小杜魯道總理及加國外交部長Chrystia Freeland於5月31日下午聯袂舉行記者會，宣布將自本年7月1日起對總值高達166億加元之美國產製鋼、鋁及部分民生消費出口產品實施貿易報復反制措施（countermeasures），比照美國之作法，視產品類別分別予以課徵25%及10%之報復性關稅。小杜魯道總理表示：「美國對加拿大徵收1元，加拿大也對美國徵收1元（dollar for dollar），直到美國取消對加國出口產品課徵之懲罰性關稅為止。」F部長則直言此為加國在戰後時期迄今所實施最強烈的貿易報復措施。另，加國財政部亦於5月31日公布適用上述貿易報復措施之美國出口產品建議清單，強調將僅適用原產地為美國之產品，經由美國轉運至加國之產品則排除適用。

加國全球事務部於2018年6月29日發布新聞稿表示，為「直接」(direct)、「審慎度量」(measured)且「等比例」(proportional)回應美國對加國鋼鋁出口產品課徵25%及10%之不合理關稅措施，加國政府決定自本年7月1日起對自美國進口、總計達166億加元之鋼鐵、鋁及其他民生用品（例如酸奶、番茄醬、咖啡、多種加工冷凍即時食品、牛肉、楓糖及楓糖漿、多種糖果、比薩餅及乳蛋餅、黃瓜、草莓醬、番茄醬、柳橙

汁、威士忌、醬油、衛生紙、面巾紙和擦手紙、餐具及廚具、睡袋、洗衣機、冰箱等產品) 課徵 10% 「相互補償附加稅」(reciprocal surtaxes)。

前揭新聞稿稱，美國實施之關稅措施「不合理且非法」(unjustified and illegal)，加國將持續致力永久全面消除之。為協助並保障加國鋼鋁及相關製造業勞資雙方利益，加國聯邦政府將提供 20 億加元之支持經費，同時採行下列措施：

- 一、延長就業保險措施中的「工作分享協議」(work-sharing agreements，該協議意在保障勞工無可避免遭解僱時，在短期內能減少工資與工時，並以就業保險經費為其減少的薪資 55% 提供薪資補助或參與就業訓練，有助於人力彈性運用) 期間，由原來保障 6 個月，增加額外 38 週，以協助雇主在困難時期能持續雇用勞工，避免裁員。
- 二、提供地方省政府及行政區額外的就業訓練補助金，以協助當地受影響之勞工。
- 三、提供受影響之企業主融資支持措施。
- 四、提供 2 億 5 千萬加元以協助產業界創新，提升競爭力。
- 五、在 5 年內提供 5 千萬加元以協助加國廠商掌握加-歐盟 CETA 及 CPTPP 等自由貿易協定所帶來之新商機，拓展海外市場。

前揭新聞稿並稱，加國政府已採取必要措施，以防杜其它國家產製石油管、鋼板及鋼筋混凝土用鋼筋等廉價鋼鐵產品對加國市場進行傾銷。另為進一步強化該等管制措施，加國政府刻正密切監控貿易情勢發展，並將與國內利益攸關者共同合作，必要時將不排除實施貿易防衛措施 (safeguards)。

## 貳、加拿大各界之立場及反應

### 一、產業與學界意見分歧

基本上，產業界盼政府能提供補助予國內受貿易戰損害之鋼鋁業者，學界則憂心貿易戰恐令加國聯邦及地方政府之財政赤字問題更為棘手。

加國若干經濟分析師指出，美國徵收高關稅措施令加國相關出口廠商成本增加，減少出口，導致經濟放緩，可能使加國 GDP 由 2% 下調至 1.9%。此外，加國聯邦政府已發布聲明，將提供 8 億加元支持國內鋼鋁業者。隨著政府增加開支，財政赤字問題自然更為棘手。

## 二、民意普遍表示擔憂

根據加國民意調查公司 Nanos Research 受加國「環球郵報」(The Globe and Mail)及「加拿大電視新聞台」(CTV)委託，於 2018 年 6 月 26 日至 28 日進行隨機抽樣調查，訪問了 1,000 名 18 歲或以上的加國民眾，查詢他們對加、美貿易糾紛的看法，以及如果兩國發生貿易戰之反應。

Nanos Research 發布之民調統計資料顯示，面對美國川普總統之前表示美、加兩國貿易糾紛將令加拿大國民要花上很多錢的「危言」，73%受訪者表示擔憂或頗擔憂，26%稱不甚擔憂或毫無擔憂，1%則稱不確定。

民調另指出，若加、美兩國爆發貿易戰，72%受訪者稱，他們可能或有點可能會杯葛美國製造的貨品。26%受訪者表示，他們不可能或不大可能會杯葛美國製造的貨品。另有 2%稱不肯定將怎樣做。絕大部分加拿大國民表示，他們可能會杯葛美國製造貨品，停止惠顧開設在加國的美國零售店鋪，或者不前往美國旅遊。

民調發現，若加、美兩國爆發貿易戰，68%受訪者表示

可能或有點可能會停止惠顧開設在加國的美國零售商店，29%受訪者則表示不可能或不大可能會這樣做，3%稱不確定將如何做。

在旅遊方面，有 73%受訪者稱他們可能或有點可能會減少或停止到美國旅遊，25%受訪者表示不可能或不大可能會這樣做，2%則稱不確定將如何做。此外，對已受美國加徵關稅影響的加國鋼鋁公司，以及可能將面對美國加增關稅的加國汽車製造商，大部分受訪者皆支持加國政府應對該等受影響企業提供財務援助，惟對不同產業部門之支持度有別，民眾對前者（鋼鋁業）提供經援措施的支持度達到 70%，對後者(汽車業)的支持度則僅有 51%。

### 三、加國政府立場及因應措施

加國對美國之出口貿易，占加國出口貿易總值 70% 以上，其對加國經濟之重要性可見一斑。面對美國採行的貿易保護作為，加國聯邦自由黨政府之因應極為審慎。一方面，在政治層面，外界一般預期小杜魯道總理極可能在明（2019）年中宣布國會大選，為要爭取國內選民支持，因此渠在檯面上勢須採行強硬、不甘示弱之立場，不惜採取貿易報復措施，同時訴諸 WTO 及 NAFTA 協定之爭端解決機制等，以建立其個人在加國選民心目中的「強悍、具政治領導力」形象；惟在另一方面，在經濟層面，由於現階段加、美雙邊貿易對加國經濟仍具有無可取代之關鍵地位，所以在檯面下，小杜魯道總理及其內閣高層官員仍積極對美國聯邦及各州政府產、官、學、國會等各界進行遊說工作，盼藉該等作為促使川普總統改變立場。

1. 檯面上，一方面採行「以牙還牙，以眼還眼」之貿易報復措施；另一方面，加國已聯合國際間相同理念國家，就美國採行之貿易保護措施向 WTO 提告，同時亦訴諸 NAFTA 協定爭端解決機制

加國外交部長 Chrystia Freeland 於 2018 年 6 月 1 日發布聲明表示，針對美國之不合理貿易措施，加國政府除將採取前揭貿易報復措施外，加國已於 6 月 1 日正式向 WTO 要求與美國就本案進行諮商，另亦將聯合歐盟及其他具相同理念之國家在 WTO 提告，同時訴諸 NAFTA 協定第 20 章，要求成立爭端解決小組，對美國採行之措施進行仲裁。

2. 檯面下，加國政府高層及地方各省仍積極對美國聯邦及各州政府產、官、學、國會等各界進行遊說工作

小杜魯道總理、聯邦內閣高層官員及地方各省政府刻正團結一致（“Team Canada” approach），全力動員對美國各州州長、國會議員及企業界展開鋪天蓋地之宣傳戰，企圖藉此拉攏支持自由貿易之美方人士，以促使川普總統軟化其在徵收高關稅及若干 NAFTA 爭議性議題上所持強硬立場。

## **參、貿易戰對加拿大國內物價之影響**

### **一、國內物價上漲之勢蠢蠢欲動**

加國相當依賴美國生產之水果蔬菜及食品，加國對美國實施之貿易報復措施，除適用於進口鋼鋁產品外，尚包含眾多日常消費用品及農產品，此意味這些日用品及農產品之終端零售市場價格可能將相應上漲。因貿易戰帶來的不確定性及近期美元持續走強，加元兌美元貶值，

使加元的購買力持續下降，更加劇了進口產品價格上漲之勢。

根據加國「環球郵報」(The Globe and Mail)報導，加國前貿易官員、現任 Export Action Global 貿易顧問公司創辦人 Adam Taylor 表示，美洲地區的消費者最好做好準備，去經受一場「還看不到終點的貿易戰」。T 創辦人認為，對民生必需品增加進口關稅，加國消費者將很快在幾週內就會看到價格上升的後果；渠更擔心的是，貿易衝突的持續，對加國經濟的打擊更甚於美國。渠表示，加國安大略省及魁北克省的製造業尤其嚴重依賴美國市場，這兩省約 50% 的當地產值係來自對美國的出口。相較之下，美國最依賴加拿大市場的密西根州及佛蒙特州，當地產值只有不到 20% 係來自對加拿大的出口。

根據「加拿大電視台」(CTV) 報導，加國超市集團 Loblaws 公司的執行總裁 Galen G. Weston 表示：「當食品雜貨商在一場持續不斷的貿易戰中面臨新關稅的影響及其它方面的價格壓力，加國消費者很可能不得不為某些食品支付更多的費用，我們看到市場上零售價格上漲加速的可能性非常大。」該公司同時指出，更高的運輸成本及加元對美元貶值等因素，亦給加國零售業者帶來調漲商品價格之壓力。

## 二、鋼、鋁、汽車等金屬製造業首當其衝

美國投信顧問公司 B. Riley FBR 首席全球策略分析師 Mark Grant 表示：「美國川普總統挑起的關稅貿易戰對加拿大的傷害遠比對中國還大。」

美國是加拿大最大的貿易夥伴。2017 年加拿大出口總額 5,467.11 億加元，其中出口至美國達 4147.5 億加元，占比高達 75.9%；進口總額 5611.1 億加元，來自美國的進口總額為 2,880.2 億加元，占比為 51.3%。

因加國總人口數僅 3 千 6 百萬，國內市場相對狹小，加上長久以來的地緣及政治關係，加國對美國之雙邊貿易對加國整體經濟具有舉足輕重之影響力。根據加國央行的分析師發布的資料顯示，安大略省 49% 的經濟產出與美國雙邊貿易有關，新布倫瑞克省（New Brunswick）的比例更高達 50%。以鋼鋁產業為例，加國產製之鋼鋁產品出口幾乎 80% 輸入美國，美國實施之高關稅對加國鋼鋁產業帶來的傷害程度不言可喻。

關稅的作用在於通過提高進口產品的價格，提高本國商品的競爭力，保護本國國內的產業及內需市場，把需求從國外商品轉移到國內商品，從而刺激國內生產及就業。加國多倫多大學鋼鐵產業研究專家 Peter Warrian 對於美、加鋼鋁產品貿易戰之影響做出非常生動的描述，他表示：「就像乒乓球賽一樣，美國的購買商肯定不願意多付關稅，我的價格明明是每噸 600 美金，憑什麼讓我付 750 美金，所以關稅由你（加國出口商）來付。」在此情況下，加國的鋼鐵生產商只有兩種選擇，要麼讓生產的鋼鐵堆在庫房，要麼就只能降價出口。而另一方面，美國進口商勢必會尋找新的供應來源，在高達 25% 的關稅下，美國本土市場貨源之價格優勢會相當明顯，但美國生產商之產能未必能完全彌補原來進口量之缺額，故短期而言，在需求大於供給之情況下，美國國內的鋼鋁價格會上升，加國國內鋼鋁產業則因利潤大幅下降而減產。據 W 氏分析，加國國內受到此項貿易限制

措施直接影響的就業人數達 3 萬，受到間接影響的則超過 7 萬人。

### 三、倘美國決定對進口汽車課徵高關稅，對加國經濟及汽車產業將帶來致命威脅

G7 峰會以降，川普總統多次推文「砲轟」加國小杜魯道總理，又宣稱將向加、墨、歐盟等國出口之汽車徵收高關稅。據一位匿名之加國高層官員表示，「最壞的情況」是在鋼鋁產品之外，美國也對加國出口之汽車及汽車零配件課徵 25% 高額關稅。

如果上述「最壞的情況」真的發生，其對加國經濟之影響將會遠遠超過鋼鋁關稅之負面效應。我們可以由貿易統計數據一窺端倪：美國每年汽車銷量為 1700 萬輛，其中 50% 來自進口，而這些進口車中 50% 是來自加拿大。

沿著加國安大略省安大略湖及伊利湖岸之 401 高速公路，從奧沙華市（Oshawa）到溫莎市（Windsor）長達 400 公里的走廊地帶，分佈著世界上最完整的汽車產業鏈。克萊斯勒、福特、通用汽車、本田、豐田生產線，以及 700 多家汽車零配件供應商、500 家工具及模具製造商，都分佈在這走廊地帶。北美五大湖區生產的汽車中，30% 係於安大略省製造。

根據加國道明銀行（TD Bank）發布之研究報告，加國汽車業對美國出口之零配件及整車每年約有 740 億美元，如果美國對汽車零配件加徵 10% 關稅，整車加徵 25% 關稅計算，則可能使加國安大略省的年 GDP 減少 2%，加國的年 GDP 減少 0.4%，並導致加國 16 萬人失業，其效果相當於加國的經濟成長停滯半年。



#### 四、長期而言，貿易戰將減損加國投資環境之吸引力

美、加貿易戰對加國經濟最直接的衝擊在於就業下降、加元下跌、進口物價上升；長期及更為深遠的影響則在於商業投資的停滯。這是因為任何商業投資都會避開市場之不確定性。美國川普總統煞費苦心所採取一系列的貿易保護作為，最終目的就是要達成其高喊的競選口號—「購買美國貨，雇用美國人」(Buy American, Hire American.)目標，將產業及投資都引入美國，而此將不可避免直接影響到加拿大的國內投資及就業機會，進而導致經濟的下滑。

#### **肆、本組之觀察與研析意見**

##### 一、加國對美國採取貿易報復措施獲得加國產業界一致之支持，除非美國鬆手，否則短期內僵局恐難解

加國聯邦眾議院國際貿易委員會前於本(2018)年6月26日國會休會期間曾就「(美國)關稅對於加國企業及勞工之影響」(Impact of Tariffs on Canadian Businesses, Companies and Workers)舉行特別會議，邀請加國各黨派成員出席，會中並邀請加拿大鋼鐵製造業者協會、鋼鐵勞工聯合工會、加拿大勞工協會、汽車零件製造商協會、加拿大汽車經銷商協會、加拿大製造商及出口商等相關企業組織代表人士列席作證，渠等均一致支持加國政府對美國採取報復性關稅。此外，加國外交部長Chrystia Freeland近日表示，本案加國決定對美國採行貿易報復實別無選擇，惟加國「不會使局勢升高，亦不會退縮」(We will not escalate and we will not back down)，並稱此為「以元還元之回應措施」(It is a dollar for dollar response)。加國政府並表示，一旦美國取消對加

國之不合理徵稅措施，則加國亦將立即終止上述貿易報復措施。

二、加國政府對美國採取「檯面上硬、檯面下軟」之兩面作法，是否能達到促使川普總統回心轉意，給予加國出口產品豁免高關稅之待遇，並軟化美方在 NAFTA 談判若干關鍵議題所持之強硬立場等目標，其成效有待觀察

三、美國無法自這場全球貿易戰全身而退，其國內經濟亦可能將受到損傷

美國此次向中國、歐盟、加拿大、墨西哥等全球主要貿易夥伴發起的貿易戰中，川普總統揮舞著關稅大棒，表面上其磨刀霍霍的主要對象係中國，但從實際影響層面來看，由於加拿大之經濟非常依賴對美國之雙邊貿易，因此加國成為這場貿易戰最大的受害者。

然而，當今全球產業供應鏈已經密不可分，北美地區長期以來在 NAFTA 協定下，產業鏈之整合程度更是無與倫比，牽一髮而動全身，如果加、墨之經濟衰退，美國也不可能獨善其身，自這場風暴中全身而退。除了美國廣大消費者及鋼鋁進口商需承受因關稅而帶來的物價上漲之痛，美國的出口商亦將遭受來自其他國家實施的報復性關稅措施。美國或許是這場貿易戰的最大贏家，但絕不會是「贏者通吃」之局面。