

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

保護主義回歸的謎團？川普時期美中貿易戰的官僚因素

The Comeback of Protectionism? How the White House Advisers

Influenced the U.S.-China Trade War

吳謹安

Chin-An Wu

指導教授：郭銘傑 博士

Advisor: Jason Kuo, Ph.D.

中華民國 111 年 7 月

July, 2022



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

保護主義回歸的謎團？

川普時期美中貿易戰的官僚因素

**The Comeback of Protectionism? How the White House
Advisers Influenced the U.S.-China Trade War**

本論文係 吳謹安 君（學號：R09322011）在國立臺灣大學政治
學系完成之碩士學位論文，於民國 111 年 7 月 14 日承下列考試
委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

鄧銘傑

（簽名）

（指導教授）

如東

盧業中

致謝



兩年的碩士生涯隨著這本論文的誕生，也即將畫下句點。自認不是個特別聰明的學生，卻是個幸運的人，一路上雖曾遭遇挫折，卻也十分感謝這趟旅途中的每一位貴人。

感謝包括我的家人，無論是在學業、情感上的支持，永遠是最溫柔且堅強的後盾；感謝我為數不多的好友們，無論或大或小，總是耐心傾聽我的煩憂；感謝一起擔任國際關係課程的助教們，在我忙於論文之時，分擔教學工作；感謝撥冗擔任學位論文口試委員的左正東老師及盧業中老師，在與兩位老師對談的過程中，給予我新的想法與啟發，讓我有進步的空間，也在學術上獲得成長；更感謝我的指導教授——郭銘傑老師，兩年多來盡心盡力的指導，除了讓我獲得學術方面的知識與研究方法，老師更像是我的人生導師，總能在每回的面談中，讓我對課業、人生等各個面向，擁有新的啟發與體悟。感謝銘傑老師，沒有您就沒有這篇論文！

吳謹安 謹誌

111年7月

中文摘要



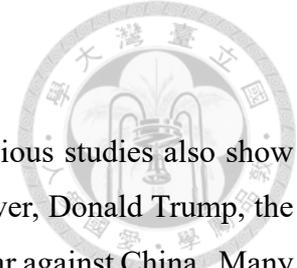
長久以來，美國被認為是自由貿易的國度，實證研究也表明：美國對外貿易制度的設計，讓總統較偏好自由貿易的政策。當美國第 45 任總統川普 (Donald J. Trump) 上任後，卻對中國發動「美中貿易戰」(U.S.-China Trade War)，為美國的自由貿易歷史投下了一顆震撼彈，也讓人不禁好奇：為何川普要發動美中貿易戰，讓保護主義再次回歸？

對於「川普政府為何發動美中貿易戰？」這個問題，當今研究多聚焦美國與中國權力消長的國際政治視角，認為貿易戰是美中兩國爭霸下的產物，美國懼怕中國成為世界霸權，故發動貿易戰打擊中國，避免中國稱霸；攻勢現實主義 (offensive realism) 學者米爾斯海默 (John Mearsheimer) 更指出：中國的經濟增長在現實主義之下，會成為美國的威脅，因為國家首重生存，故中美必然走向對抗，彷彿預知了中美貿易戰的發生。惟此類視角太過巨觀，忽略「國內政治」對「國際關係」的影響，也並未考量「川普不具有從政經驗」此一命題；另一方面，若以外交決策視角解釋美中貿易戰，現有文獻多聚焦於川普個人特質，及其作為政治素人、長年從商的特殊經歷。但這樣的視角並沒有考慮川普身邊「白宮顧問」(The White House advisers) 的決策影響力，而對於川普這樣沒有經驗的總統，顧問的角色更顯重要，其不但為總統提供意見，也影響著美中貿易戰的進程。

有鑑於國際權力政治與單一外交決策視角，無法完整解釋美中貿易戰為何發生，故本研究跳脫傳統外交決策模式與國際權力政治視角，使用「因果過程回溯法」(causal-process tracing)，研究川普身邊的白宮顧問顧問，是如何影響總統對貿易的偏好，以及顧問之間的競合、發言、顧問與總統之間的互動，是如何影響美中貿易戰中的貿易決策。研究結果有三：首先，在白宮內部，立場不同的顧問彼此會相互競合與相互遊說，試圖影響其他顧問與總統對自由貿易的偏好；其次，顧問會在貿易戰不同階段公開釋放與過去自身立場不同的貿易政策線索，以便在貿易戰不同階段中的威脅或協議承諾對中國更具有可信度；第三；當總統缺乏政治歷練時，總統對於自由貿易的偏好並非固定，而是會受到顧問之間的競合而改變。整體而言，本文對於美中貿易戰的相關文獻提供「顧問—總統互動」的新分析視角。

關鍵字：美中貿易戰、外交決策、貿易政治、白宮顧問

Abstract



The U.S. has long been considered as home to free trade, and previous studies also show that the Presidents of the U.S. usually prefer free trade policies. However, Donald Trump, the 45th President of the U.S., dropped a bombshell by initiating the trade war against China. Many wonder why Trump initiated the U.S.-China Trade War, bringing back the trade protectionism.

To explain why the Trump administration initiated the trade war, some scholars claim that the trade war against China can be explained through power politics, that the U.S. waged the trade war in order to undermine China's global influence. John Mearsheimer, who develops the theory of offensive realism, claims that the economic growth of China would finally make itself a threat to the U.S., so war will inevitably occur between these two superpowers. These explanations, however, ignore the fact that domestic politics may also influence international politics. Besides, these approaches do not take into account the fact that Trump was politically inexperienced before becoming the president. Others, on the other hand, may analyze the trade war using models of foreign policy decision making, focusing on the personal characteristics and experiences of Trump. Nevertheless, this approach assumes away the influence of the White House advisors over President Trump on to making decisions about the trade war against China.

Considering the existing approaches are inadequate to explain why the Trump administration initiated the trade war against China, this study adopts the qualitative method of causal-process tracing to analyze how the interactions between these advisors and president Trump influenced American trade policy making process during the trade war. The results are threefold. First, in the White House, the advisors, with different viewpoints of free trade, interacted with each other in order to reinforce or change the trade preferences of others, including the president. Second, these advisers served as "cue givers", making the threat or promise to settlement from the Trump administration as a whole more credible to China at different stages of the trade war through publicly endorsing trade policy adjustments against policy positions they used to hold. Third, the president has no fixed preferences for free trade, as often assumed. Rather, such preferences may change due to lobbies and persuasions from the advisers when the president is as politically inexperienced as Trump. Overall, this study contributes to emerging research on US-China trade war with the new analytical approach of "advisors-president interactions".

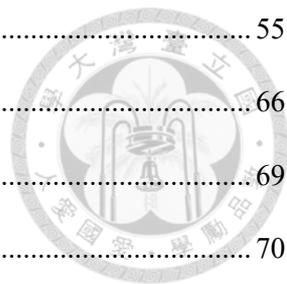
Keywords: U.S-China Trade War, Foreign Policy, Trade Politics, White House Advisers

目錄



致謝	I
中文摘要	II
Abstract.....	III
目錄	IV
表目次	VI
第一章 緒論	1
第一節 研究問題.....	1
第二節 研究貢獻	2
第二章 文獻回顧	4
第一節 美國貿易政治史	4
第二節 美中貿易戰——結構與權力視角	19
第三節 美中貿易戰——外交決策模式視角	24
第四節 小結	31
第三章 理論架構	32
第一節 顧問的重要性與領導人的經驗	32
第二節 領導人的信念	34
第三節 領導人與府會關係	37
第四節 領導人與產業遊說	40
第五節 顧問的政治效果	45
第六節 顧問的信念與立場	47
第四章 研究設計	53
第一節 顧問與線索：定義鷹派與鴿派立場	53

第二節	主要行為者與立場	55
第三節	區分鷹派與鴿派顧問	66
第四節	時間範圍界定	69
第五節	研究方法	70
第五章	研究結果	73
第一節	貿易戰醞釀時期（2017年1月20日至2018年3月21日）	73
第二節	貿易戰開戰時期（2018年3月21日至2018年10月）	83
第三節	貿易戰和談時期（2018年11月至2020年1月15日）	92
第四節	鷹派與鴿派的合作	107
第五節	總統對自由貿易的偏好	109
第六章	研究結論與研究限制	111
第一節	研究結果與研究貢獻	111
第二節	研究限制	112
參考文獻		120
附錄		142
附錄一	貿易戰醞釀時期大事記	142
附錄二	貿易戰開戰時期大事紀	143
附錄三	貿易戰和談時期大事紀	146
附錄四	白宮顧問內部競合——貿易戰醞釀時期	149
附錄五	白宮顧問內部競合——貿易戰開戰時期	155
附錄六	白宮顧問內部競合——貿易戰和談時期	162



表目次



表 1 貿易戰醞釀時期顧問發言與行動標示意涵.....	73
表 2 貿易戰醞釀時期顧問內部競合情形.....	82
表 3 貿易戰開戰時期顧問發言與行動標示意涵.....	84
表 4 貿易戰開戰時期顧問內部競合情形.....	90
表 5 貿易戰開戰時期顧問線索釋放情形.....	91
表 6 貿易戰和談時期顧問發言與行動標示意涵.....	92
表 7 貿易戰和談時期顧問內部競合情形.....	105
表 8 貿易戰和談時期顧問線索釋放情形.....	107
表 9 鷹派與鴿派顧問合作情形.....	109
表 10 貿易戰各階段總統對自由貿易偏好改變情形.....	110
表 11 研究假設驗證情形.....	111

第一章 緒論

第一節 研究問題



美國總統川普上任之後，一改前朝歐巴馬 (Barak Obama) 時期對中國較為友善的態度，對中國的政策轉趨強硬；2018 年，美國國防部發布的《國防戰略報告》(National Security Strategy)，稱美國關注的安全議題不再僅限縮於恐怖主義，而是與中俄這類「修正主義強權」(revisionist powers) 競爭 (The White House, 2018)。美國對華政策轉趨強硬，無論在中國的經濟或是對外政策，都是有跡可循的。

在經濟方面，中國目前為僅次於美國的全球第二大經濟體。廣大的勞動市場吸引世界各國，包括美國在內的企業至中國投資；一帶一路 (Belt and Road Initiative)、2025 中國製造則展現中國強大的野心。中國在南海問題上的態度也影響亞太地區的安定。有鑑於中國在各方面崛起，美國的對華政策也顯示其防堵中國的決心；川普也提出「自由開放的印太戰略」(The Free and Open Indo-Pacific Strategy)，以維持印太地區的穩定與開放 (Ford, 2020)；而川普在任時，也不顧中國異議，數次對臺軍售 (吳杰明, 2020)。因此，許多論者認為：美國的這些舉措是針對逐漸在各方面壯大的中國。

經濟方面，美中也走向對抗。2018 年 3 月 22 日，當美國總統川普 (Donald Trump) 針對 301 調查 (2018 Special 301 Report) 結果簽署備忘錄，對中國發動約 600 億美元商品的關稅戰，要求中國立刻減少 1000 億美元貿易赤字時，便預示著美中貿易戰 (the U.S-China Trade War) 的開展。美中兩個大國的貿易關係，自此發生史無前例的巨變。

縱觀近年的世界情勢：川普當選與美國優先 (America First)、英國脫歐 (the Brexit) 風潮席捲歐洲、民粹領導人崛起……諸多懷疑國際組織與多邊協定的世界形勢下，川普會對中國發動貿易戰看似有跡可循；早在川普當選初期，就有論者預測中美貿易關係將遭逢巨變。簡而言之，若依照當前世界局勢與川普的個人特質觀之，川普的美中貿易戰貿易決策似乎是合情合理。

但是綜觀美國的貿易歷史，筆者認為：川普發動美中貿易戰，是為淵遠流長的美國對外貿易史投下了一個難解的謎團。自從經歷上世紀斯姆特——霍利關稅法案 (the Smoot-Hawley Tariff Act) 與大蕭條 (the Great Depression) 的教訓，美國可說是痛定思痛，從制度上賦予總統貿易政策的權力。加以幾個原因讓總統比國會議員更偏好自由

貿易：其一，總統由全國選民選出，政策利益考量必以國家整體為優先；其二，總統的角色在國際上讓他能以自由貿易為工具，達成其地緣政治的目標（Bailey et al., 1997: 326）。制度的架構與總統職權，讓美國總統理應偏好與外國進行自由貿易。但為何二十一世紀的今天，川普仍為我們所熟知的美國貿易歷史蒙上此一謎團？

儘管美國是當今市場經濟最發達的國家之一，但美國並不是一直都對自由貿易敞開國門。美國是如何從保護主義走向帶領世界經濟走向自由化，甚至引領中國進入世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱WTO），卻又走了保護主義的回頭路？現今對於美中貿易戰的成因解釋，多聚焦於中美的權力消長、國際體系結構等宏觀視角，對於微觀的「國內政治如何影響國際政治，以及領導人的外交決策？」，相關著述仍較為缺乏。

為何川普會對中國發動貿易戰？領導人對於自由貿易的偏好是否為固定？若否，則是否有更好的解釋？白宮顧問對於川普的貿易決策，有什麼影響力？由此，筆者認為：美中貿易戰的發生與推進包括許多因素，並非單一外交決策模式或國際權力視角所能完整解釋。故在本研究中，筆者跳脫傳統外交決策模式與國際權力政治，研究川普身邊顧問彼此的競爭與合作，以及顧問與總統的互動，從國內政治視角出發，探討白宮顧問之間的競合與遊說，是如何影響總統的美中貿易決策，以及其對於自由貿易的偏好。

第二節 研究貢獻

筆者將國際政治經濟學（international political economy）結合戰爭與安全研究，透過「國內政治如何影響國際關係？」的視角分析美中貿易戰，解釋長久以來美國貿易政策研究中較缺乏的部分，讓美中貿易戰與貿易決策的分析視角能夠更臻完整與全面。

現今，關於美中之研究多聚焦於美中兩國關係與權力消長；關注官僚與美國外交政策之文獻，則多聚焦戰爭研究。此外，研究美國貿易政策者，對官僚、顧問與總統的關係少有詳實的研究，特別是如川普這樣的政治素人，其缺乏經驗，必定需要白宮顧問輔佐以進行決策。而川普時期的白宮顧問，有鮮明的對中貿易立場，現有文獻卻鮮少分析這些顧問對美中貿易戰的影響，因此，筆者認為：現有的官僚政治視角有侷限性，無法全然解釋貿易戰的進程。

由此，筆者以政治心理學（political psychology）者伊莉莎白·山德斯（Elizabeth E.

Saunders) 的研究為基礎，跳脫並改良現有的官僚政治研究途徑，研究顧問的競合與美中貿易戰決策之間的關係。此外，貿易戰雖非傳統上的主要戰爭 (major war)，但觀察美中貿易戰中美雙方一來一往的互動，筆者認為：顧問政治與戰爭的研究途徑亦適用於分析美中貿易戰。此外，本文也藉國內政治分析美國貿易政策之視角，挑戰長久以來學界對於「總統偏好自由貿易」的假設。

第二章 文獻回顧



第一節 美國貿易政治史

本研究之目的是解釋為何川普發動美中貿易戰，為美國的自由貿易歷史留下保護主義的謎團，故回顧美國的貿易發展歷史便有其重要性。本節，筆者將回顧美國自十九世紀至本（二十一）世紀以來的貿易發展歷史，以爬梳美國對外貿易的發展脈絡與趨勢。

壹、保護主義與《斯姆特-霍利關稅法案》

經濟學家道格拉斯·艾爾文（Douglas A. Irwin）指出：內戰過後的幾十年內，美國的關稅作為兩種作用：一種是作為聯邦政府的稅收來源，另一種為保護國內產品免受外國進口產品的競爭。兩黨對於關稅的意見十分極化，共和黨（the Republican Party）的支持者多來自東北部與中西部傳統產業的勞工。因此該黨總是提倡較高的保護性關稅；民主黨（the Democratic Party）的支持者則多為南部農夫，不否定關稅的保護效果，但認為關稅需適度，最大的目的是為政府增加稅收。關稅極化，加上共和黨自戰後長期把持近半世紀的國會，美國的關稅維持非常高的水平。1893年，民主黨籍的克里夫蘭（Stephen Grover Cleveland）總統上任，國會多數亦為民主黨，該年遂通過《丁利關稅法》（Dingley Tariff Act），關稅小幅度下降。但是3年過後共和黨重新執政，美國的關稅又重新調高。直到一戰前，隨著政黨輪替，美國的關稅高低始終是隨著民主黨或是共和黨掌握權力而有所調降或是升高。此時期，美國關稅的焦點在於國會的力量，其透過美國《憲法》授權，監督美國與外國的貿易。面臨進口競爭的產業聲量大到足以左右國會議程設定的力量，出口相關部門者在此時期難以發聲。總統原則上應該能同外國政府研議較低的關稅，但因為關稅法案需兩院同意，故實際上總統難以施展此權。

越來越多的進口管制清單，讓關稅立法過程變得冗長。一些商業團體一方面不想要改變接受保護的現況，卻也呼籲將關稅與政治脫鉤。出口部門則抱怨缺少對於中介產品（intermediate good）的豁免及相互關稅之減免。有鑑於此，民主黨提案建立一個「科學化的關稅」（scientific tariff），以大原則而非反映特定利益以進行關稅立法。但

這些呼籲並沒有直接促成 1930 年代的《互惠貿易法案》(Reciprocal Tariff Act, 簡稱 RTAA)。

面對質疑，國會消極以對，既不願下放權力，又不願聽取外界意見。1909 年，時任的塔夫托 (William Howard Taft) 總統曾設立不隸屬國會的「關稅諮詢小組」，但遭兩黨議員的反對而無疾而終；威爾遜 (Woodrow Wilson) 總統也曾欲設立獨立且跨黨派的國際貿易機構，仍被國會阻擋。國會授權給總統的關稅全多為保護性質，如 1890 年的《麥金萊關稅法案》(McKinley Tariff Act) 授權總統：若一國對美國商品課以不公平、非合理的關稅，則總統可對該國糖、咖啡、茶等產品課以平均稅率達 50% 的關稅。彼時，美國的貿易相互性 (reciprocity) 並非表現在關稅的減免，而是與外國互相建立關稅壁壘。儘管一些貿易保護法案看似駭人，但隨著政黨輪替，法案的壽命其實都不長。標誌性的變革出現在以下幾個事件：首先，民主黨提出法律修正案，將關稅改革與所得稅掛鉤，使聯邦政府自 1916 年起不再依賴關稅作為稅收來源；1923 年，美國實施「無條件最惠國待遇」(Most Favoured Nation, 簡稱 MFN)，讓美國國際貿易上的非歧視原則正常化；1929 年確定掌握總統大位後，共和黨有恃無恐的推動《斯姆特—霍利關稅法案》。美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, 簡稱 USTR) 的資料顯示：該法案通過後，平均進口關稅來到了 42.5%。激烈的關稅保護政策自然引發國內外的抗議 (Irwin, 1998: 3-40)。

戰後，債務國亟需政府的歲入市場，也需要取得貿易上的平衡，故歐洲國家面對美國高築關稅壁壘，遂各自簽訂互惠的貿易協定或最惠國待遇，並排除美國。多國對美國祭出了關稅與非關稅壁壘。法國對美國的煤礦、紅酒等商品祭出了進口配額限制，瑞士則呼籲抵制美貨，因為其進口水平暴跌近 50% 而重創了經濟。義大利也在群眾的抵制下對美國汽車實施高關稅。就連自由貿易的起源地——英國也對美國商品實施關稅。對於《斯姆特—霍利關稅法案》，艾爾文與凱普蘭都指出：此法案並非因應 1930 年代的大蕭條所推出 (Irwin, 1998: 39 ; Kaplan, 1996: 36)。當時力挺法案的參議員對選民掛保證，指關稅能增加工作機會並刺激經濟。但事實證明：在缺乏競爭壓力下，國內生產者漫天喊價，出現了高於世界平均的國內價格。這讓民生消費增加，導致通貨膨脹，經濟成長緊縮，而非先前預期的經濟擴張。物價高漲讓民眾不願消費，國內需求減少。商品價格本應隨需求減少而降低，卻因汽車、鋼鐵等非競爭產業的價格居高不下，導致大規模的失業潮。1933 年，美國失業率上升至 25%，同年的國民生產毛額更不到 1929 年的三分之一。戰後各國本應合作重建，但《斯姆特—霍利關稅法案》粉

碎了這樣的可能，還讓各國群起效尤，紛紛築起貿易壁壘，不但讓大蕭條更雪上加霜，也讓美國無法收回一戰時的對外貸款，對外出口劇減，經濟受到重創。1929年，全球貿易總額下滑26%，全球工業生產總值更暴跌超過30%，而胡佛（J. Edgar Hoover）政府對其卻是束手無策（Kaplan, 1996: 36-37）。



貳、劃時代的《互惠貿易法案》

經歷大蕭條，民主黨於1930年代取得執政權後的首要目標便是改變如此災難性的關稅法案，遂與少數進步派共和黨員先提出「彈性關稅條款」（the flexible tariff provision），將總統調整關稅的權力移交至國會。1932年，如此的法案自然招致總統胡佛的反對，他拒絕限縮總統的關稅權力。當時，正在競選的民主黨總統小羅斯福（Franklin D. Roosevelt）便藉此強力抨擊胡佛。小羅斯福當選後，由於失業率居高不下，加上各國關稅壁壘高築，美國單邊的減免關稅顯得緩不濟急。國內外情況險峻之下，若要外國同步調降關稅，方法只剩下對外交涉一途，美國於是拋棄了單邊主義。羅斯福希望總統擁有與外國談判關稅的權力，卻又不需受到國會制衡。1934年，在兩黨的攻防下，催生了全新的《互惠貿易法案》（以下簡稱RTAA）。RTAA授權總統與外國政府談判關稅協議的權力，且在50%的額度內，總統得自行決定關稅增減。1930年代，由於RTAA的出現，美國將許多國家都帶到進貿易談判中，截至1940年，美國已與二十一個國家簽訂互惠貿易協定，佔了美國貿易額的60%，平均關稅也已下降到45%以下。5年中（1934年至1939年），美國的進口額增加了25%（Kaplan, 1996: 43-45）。

共和黨原來對RTAA抱持質疑態度，但1940年代，其態度開始軟化，對自由貿易也不再是一味反對。為何RTAA的出現標誌著美國對外貿易的重大改變，也讓貿易不再是兩黨極化的議題？對於這樣的轉變，貝利（Michael A. Bailey）等學者的研究指出：美國的貿易自由化並非無可避免或不可改變，RTAA規範互惠的關稅減免，象徵美國貿易政策的轉捩點：第一，國會不再是訂定單邊關稅的機構；第二，RTAA能確保這些雙邊協議的現狀維持，而不需第三方機構監督。美國國會在1934年至1962年間，透過激烈的辯論與修改，十次擴充RTAA的內容，如：1937年，國會討論限制減免農產品關稅至何種程度；1953年，共和黨議員同意只有在總統保證不加入新的貿易談判的條件下，RTAA始能每年更新1次。由此可見，儘管國會未推翻RTAA，但國會議員

總是準備好對其作出重大改變的決策。此外，RTAA 之所以與先前變更頻仍的貿易法案不同，是因為總統將國際與國內關稅網綁在一起，使低關稅在政治上具有持久性。此外，世界貿易的持續增長，讓國會議員更願意為了獲得進入外國市場的政治利益而放棄降低美國關稅的政治風險。如此的局面讓總統在進行貿易談判的權限擴大。國會將貿易權力授權總統，是推動貿易自由化的重要因素之一，讓總統不再因法案需要國會絕對多數的批准而胎死腹中 (Bailey, 1997: 310-315)。

貿易自由化之所以能長存，是因為 RTAA 改變了政策制定的環境，將國內與國外關稅減免網綁在一起，增加對於自由貿易的支持，即便政黨輪替也難以改變這樣的局面；條約的義務與關稅的增加導致外國市場流失之恐懼，進一步強化這項貿易變革的韌性。總結來說，RTAA 是從制度上降低關稅的政策 (Bailey, 1997: 309-310)。

參、關稅總協定 (GATT) 與《貿易擴張法案》(Trade Expansion Act)

儘管 RTAA 賦予總統與外國締結雙邊貿易協議之權力，關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 簡稱 GATT) 進一步將兩國間的貿易協議拓展到多國之間。RTAA 的成果斐然，但二戰後歐洲各國受創慘重，需要他國協助復甦經濟。此時，多邊的國際合作就變得十分重要。

1946 年，美、英等十八國召開「聯合國貿易與就業會議」(United Nations Conference on Trade and Employment)，並草擬「國際貿易組織」(International Trade Organization) 的章程。在 1947 年的準備會議上，美國亟欲快速推動 GATT，因為杜魯門 (Harry S. Truman) 總統希望在 RTAA 框架之下，總統能在其談判權力失效之前 (1948 年以前) 就完成談判。最終，在 RTAA 失效前 5 個月，包含美國在內的國完成 GATT 的談判，並於 1948 年 1 月生效。GATT 並非國際組織，是因為美國為了規避「總統若欲加入國際組織，須由交由國會決議」的國內法律，故 GATT 章程中的行為者為「締約實體」(contracting parties) 而非國家，也擴大了美國總統在貿易上的裁量權。而《貿易擴張法案》的出現是為了因應「歐洲經濟共同體」(European Economic Community) 的成立。總統甘迺迪 (John F. Kennedy) 希望國會能夠授權總統進行貿易談判時，不必與他國就各項商品逐一協調，並效法歐洲進行全面的貿易協調。1961 年 1 月，美國國內開始就貿易擴張法進行討論。甘迺迪指出：若英國成功加入歐盟，英國

便會支持美國與歐洲各國協議更低的關稅；而拓展貿易也能協助美國平衡收支並減少外債，促進美國對歐洲的出口。1962年，RTAA的第十二次續約即將屆期，甘迺迪希望以全新的擴張法案取代RTAA，並看好新法案將讓美國與西方市場更緊密結合，而非各自競爭。彼時的美國國會議員多支持保護主義，因此擴張法案能否通過存在諸多變數。在原有的貿易法下，「危險點規範」(peril-point provision)是聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)決定關稅不能低於一個水平，以免傷害國內產業。在新的提案中，委員會須向總統說明哪些產品不能與外國協議免關稅，後由總統決定豁免名單中的商品。修改危險點規範讓權力從聯邦貿易委員會轉移至總統。

甘迺迪的《貿易擴張法案》受到大企業與前總統杜魯門等人支持，唯獨玻璃與紡織業者對法案有疑慮。甘迺迪希望能在法案通過5年內減少一半以上的關稅。為了照顧國際貿易的輸家，擴張法案也規範「調整協助」(adjustment assistance)，協助企業減稅與失業者媒合工作等。《貿易擴張法案》與RTAA最大的不同在於：在RTAA的架構下，國務院與外國進行協議，常有外交的考量；《貿易擴張法案》則由眾議院籌款委員會(United States House Committee on Ways and Means)創設特任的貿易談判代表，直接對總統負責；而代表通常來自於眾院籌款委員會與參議院財務委員會(Senate Finance Committee)其中的委員出任。儘管法案的創設遭遇質疑與修改，但甘迺迪最終獲得跨黨派議員的支持，法案於1961年10月通過。總統原先能夠削減至多50%的關稅，如今來到了100%，對於促進美歐間佔全球80%的鉅額貿易有十分大的幫助。歐洲對法案多持正面看法；以調整協助取代原先的商品豁免條款(escape clause)也增加了歐美之間談判的意願。隨後的1964年至1967年，各國進行「甘迺迪回合」(Kennedy Round)談判，進一步商討關稅減讓的細節項目。甘迺迪回合談判下，美國製造業的平均關稅在1970年下降到11%；工業國之間的工業製品之關稅降幅更逼近40%。此次談判的減讓項目多集中在工業產品，農業製品的談判則是收效甚微(Kaplan, 1996: 43-56)。

甘迺迪回合並非只有全面的關稅減讓。杜倫(Howard P. Durham)等學者指出：甘迺迪回合同時反映美國為最小化自由貿易所付出的政治成本。非關稅壁壘的出現是為了保護那些在自由競爭下的脆弱產業，有系統的抵消國內工人在貿易優惠待遇的損失，而這些損失本來是由於關稅減讓而發生。弱勢產業的成長低迷，集中的特殊利益形成系統性的政治力量，反噬自由貿易。因此，甘迺迪回合的另一項成就是制定了反傾銷協議(anti-dumping measures)(Durham, 1983: 190)。

肆、《貿易改革法案》(Trade Reform Act) 與東京回合 (Tokyo Round)



《貿易擴張法案》通過之際，許多農民對甘迺迪回合的規定感到不滿，因為歐盟仍未向美國敞開農產品市場；《貿易擴張法案》的貿易保護救濟標準太高，農民無法受惠。時任總統尼克森 (Richard Nixon) 力抗保護主義聲浪，將《貿易改革法案》送交國會，主張該法能藉由減少經濟衝突、擴展貿易並帶來和平，為美國與貿易夥伴增加穩定。此法案又進一步擴展總統的貿易權力，包括：總統能夠任意升降或免除關稅，以及利用任何方式降低美國的非關稅貿易壁壘，而國會無權否決；總統也被賦予能被國會否決之給予共產國家最惠國待遇的權力，並限制那些對美國實施不公平貿易政策國家的商品進口。此外，尼克森也要求透過快速程序 (fast track authority) 以幫助受進口競爭的產業，改善先前豁免條款緩不濟急的缺點。對於大部分來自發展中國家的商品，尼克森也要求國會將關稅降到零，以幫助這些國家的經濟。

該法案一提出便遭致勞工團體批評，認為尼克森出賣美國的工作機會。國際電子從業人員聯盟 (International Brotherhood of Electrical Workers) 更威脅國會議員：若其支持該法案，將不再給予政治獻金。隨著美國對外貿易從 1930 年代開展，到了 1973 年，持續擴大的貿易赤字讓保護主義重新抬頭；西歐與日本更持續挑戰美國的貿易地位。經過國會與利益團體、行政部門的攻防，《貿易擴張法案》在 1973 年 12 月通過。儘管總統被賦予不受國會限制的關稅議定權與快速程序，但國會仍沒有給予蘇聯等共產國家最惠國待遇。尼克森原先向蘇聯保證：若蘇聯能就即將到來的策略性武器限制談判 (Strategic Arms Limitation Talks II) 有較有彈性的立場，則他會遊說國會給予蘇聯最惠國待遇，而國會則認為：若蘇聯未鬆綁境內猶太民族的遷徙權，則美國不會給予其最惠國待遇，因為國會對蘇聯境內限制猶太民族遷徙的政策有疑慮，遂將最惠國待遇與蘇聯移民政策掛鉤，成為了著名的《傑克森·凡尼克修正案》(Jackson-Vanik amendment)。1974 年初的國情咨文 (State of the Union) 上，尼克森與時任國務卿 (Secretary of State) 季辛吉 (Henry Kissinger) 都呼籲國會盡快通過對蘇聯的最惠國待遇，讓美蘇關係正常化。8 月，尼克森因水門案 (The Watergate scandal) 面臨彈劾而辭職，由原副總統福特 (Gerald Ford) 繼位，其不再如尼克森堅持給予蘇聯最惠國待遇，選擇與國會妥協。最終版本的《貿易擴張法案》包括：總統能在沒有國會同意的情形

下，自行廢除稅率低於 5% 的關稅；行政部門能自行調整非關稅壁壘，但總統的決定仍需國會同意；快速程序讓總統能更快速對產業進行進口限制保護；《301 條款》(Section 301 of the Trade Act of 1974) 讓總統能更容易的對接受國家補貼的他國進口產品徵稅並進行進口限制。此外，美國也能給予蘇聯以外的共產國家最惠國待遇。

東京回合象徵在 GATT 下，第七輪的國際貿易壁壘削減談判始於 1973 年，並在 1979 年完成談判，而談判的目標包括廣泛的關稅與貿易壁壘削減、穩定貨幣制度、對發展中國家的特別考量等。起初，東京回合的談判並不順利，美法兩國為了固定匯率制與商品自由貿易而爭論不休。此次談判中最重要的成就是對非關稅貿易壁壘的規範，包含政府海關無法任意施加進口品關稅、防止政府採購歧視外國商品、管制以環保或食安為名的技術性貿易障礙等；農業部分，美國原欲透過談判打開歐洲市場的大門，但這對於高度保護國內產業的歐洲國家來說無疑是一大威脅，故談判成果並不顯著。此外，東京回合也建立檢視 GATT 成員之間貿易爭端的程序。東京回合談判中，非關稅的相關協議仍需國會同意。卡特 (Jimmy Carter) 總統對國會強調：談判成果能夠大幅增加美國就業機會並降低通膨。然而，除了參眾議院對條文有異議，談判也引發勞工團體反對。最終於 1979 年 7 月，談判結果在沒有經過修改的情況下通過 (Kaplan, 1996: 65-85)。

伍、美國首部公平貿易法與烏拉圭回合 (Uruguay Round)

雷根 (Ronald Reagan) 於 1980 年總統大選上任後，美國的預算與貿易赤字不斷飆升，經濟嚴重衰退，這肇因於雷根的減稅政策與增加軍費；美元升值也讓美國產品失去競爭力，東京回合的談判成果正因各國興起的保護主義黯然失色。因此，在東京回合談判過後的 18 個月之後 (1982 年 6 月)，GATT 共 18 國的諮詢小組便召開部長會議。達成的共識包括：各締約實體須確保國內政策符合 GATT 之原則並對抗保護主義；美國也盼藉此討論懸而未決的農產品開放問題。1980 年代，亞洲四小龍的崛起讓美國的進出口嚴重失衡，國會開始討論廢止 1974 年貿易法案的「普遍化優惠關稅制度」(Generalized System of Preferences, 簡稱 GSP)，停止給予這些後進貿易國優惠貿易待遇。貿易代表署則遊說國會議員支持 GSP。彼時，行政部門承諾將與鋼鐵出口國協調減產，而勞工組織正忙著薪資抗爭，無暇反對 GSP。隨後，夾帶 GSP 的《貿易與關稅法案》(Trade and Tariff Act of 1984) 於參議院通過，也包含對美國鋼鐵工業的保

護措施、對以色列的雙邊貿易協議等 (Kaplan, 1996: 89-97)。

1984 年到 1988 年間，隨著貿易赤字不斷擴大與保護主義遊說，美國的貿易目標從「自由貿易」轉為「公平貿易」，其不再如先前向世界各國敞開大門，而是對抗不公平的貿易行為，於 1988 年通過《綜合貿易暨競爭力法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act, 簡稱 OTCA)，並引入《超級 301 條款》(Super 301) 與《特別 301 條款》(Special 301)。在《超級 301 條款》下，貿易代表署具包括檢視特定國家的貿易自由化情況並試圖解除不公平的貿易障礙、制裁拒絕保護智慧財產權的國家、協助受進口競爭的產業並給予保護、限制外商與美國國安相關產業交易、給予總統在烏拉圭回合談判等權力。總統雷根對「工廠關廠前，應在六十天前提醒工人」的條文不滿，動用總統否決權推翻法案，而國會反否決的行動失敗，法案在缺乏上述條文的情況下通過。OTCA 在雷根簽署通過後，美國擁有了第一部公平貿易法，日韓等國批評此法是走回保護主義的老路 (Kaplan, 1996: 89-97)。

另一方面，東京回合談判結束不過 3 年，美國就呼籲展開下一輪談判。此時，國際油價高漲，美國經濟衰退，強美元與高利率也不利出口；其他國家也害怕美國以公平貿易之名行保護主義之實。因此，烏拉圭回合於 1982 年展開，1993 年完成談判，其成果包含：與會的一百多國同意削減平均 30% 的關稅；歐美之間減少進口商品一半的關稅；工業國家的農產品的關稅減少 36%，開發中國家則為 24%；包含發展中國家的締約實體同意保護智慧財產權；限制國家對國企與外資的不公平與歧視行為，但同意國家對進口威脅暫時提高關稅。最重要的，烏拉圭回合建立了世界貿易組織，擁有比 GATT 更強的權力對成員國行貿易制裁。但烏拉圭回合未能解決歐美對歐洲鋼鐵補貼問題的分歧，也未觸及開放美國國內銀行與保險業務的活動限制 (Kaplan, 1996: 89-97)。

法案進入內國法化程序後遭致保護主義的國會議員反對。此時正值期中選舉，共和黨一舉拿下兩院多數，總統柯林頓 (Bill Clinton) 為民主黨，成為美國政治史上頭一遭的分立政府，總統權力被弱化，故柯林頓的目標就是在新國會上任前儘速通過法案。1994 年 12 月 1 日，法案由參院投票通過。總統柯林頓簽署法案後，美國正式成為世貿組織的一員，世界各國也紛紛跟進，將烏拉圭回合的協議內國法化 (Kaplan, 1996: 89-97)。

陸、《北美自由貿易協定》(North America Free Trade

Association，簡稱 NAFTA)

1992 年柯林頓當選美國總統，於同年 12 月完成簽署《北美自由貿易協定》(簡稱 NAFTA)。而 NAFTA 自老布希 (George H. W. Bush) 總統時代，1991 年開始談判，旨在消除美、加、墨三國之間大部分的關稅壁壘，規模也超越歐盟，成為世界上最大的單一市場。美國希望藉 NAFTA 使歐洲的紡織、鋼鐵、電腦等商品不會以墨西哥為基地，低價傾銷到美國，也盼藉此打開墨西哥的投資市場；墨西哥則希望美國廢止鋼鐵與紡織品的進口配額限制；加拿大則希望拓展銀行服務，並向墨西哥出口服務業。起先，NAFTA 引起部分國會議員質疑，認為這樣廣泛的貿易協議會讓更多工作機會流失，引入更多廉價商品侵蝕國內市場；美墨邊境設置工廠則引起環保人士疑慮，都阻礙老布希總統的談判。老布希保證會安置失業者並制定嚴格環保標準。1992 年 8 月 12 日，三國宣布達成協議，此時正值美國總統大選，當時仍是州長的民主黨總統候選人的柯林頓被迫表態對於 NAFTA 的態度，而他一方面想保護勞工，但一方面又想保有共和黨支持自由貿易的傳統。故當 NAFTA 達成協議後，身為紐約州長的他在州內有條件批准 NAFTA，目的就是爭取更多自由貿易者支持並獲得勞工的選票。1992 年 11 月大選結束，柯林頓當選，隨即以未談妥勞工保護規範為由拒絕墨西哥快速啟動 NAFTA 的請求。12 月 8 日，NAFTA 正式通過，內容包括：10 年內，三國取消幾乎所有商品的非關稅貿易壁壘；美墨兩國同意立即消除農產品貿易所有的非關稅貿易壁壘，轉換為關稅或關稅配額，並於 10 年內逐漸消除貿易障礙；所有紡織品的關稅與進口配額限制將立即解除；放寬三國對其他國家銀行事業與金融活動的限制；強化保護智慧財產權等 (Kaplan, 1996: 137-152)。

柒、中美貿易關係正常化與世界貿易組織

中國加入世界貿易組織前，美國國內就存在讓中美貿易關係正常化的聲浪。有學者探討 1980 年代，美國行政部門對是否有條件續約中國的最惠國待遇，行政部門所受到的利益團體的影響 (Zhen, 2004: 91-126)。

天安門事件後，中美經濟互賴越來越深，大多時候是經濟大於人權，也就是美國的政策大多時候仍以維持美中貿易關係正常化為目標，美國希望藉由經濟制裁督促中國改善人權，幾乎是徒勞無功。中美之間的貿易協定形成一股政治力量，讓美國內部

的政策分歧，無法對中國施行統一的外交政策。希望延續最惠國待遇者多為民生商品進口商，他們高度依賴中國，故強烈反對制裁；行政部門基於官僚特性，傾向與議會持相反立場，也就是與中國維持貿易正常化。即便老布希政府持續推動經濟與人權掛勾的立法，但中國在人權、貿易、裁軍等方面，都沒有達到美國的要求。1990年到1992年，老布希政府與國會對中國的最惠國待遇態度呈現分歧。最終，老布希否決了有條件續約最惠國待遇的規定，中國也認為美國無心對中制裁，更缺乏意願進行經濟與人權改革。柯林頓政府時期，這些商業團體遊說力道增加，中國的經濟成長強勁成為這些團體遊說的後盾。1993年，柯林頓簽署行政命令，將貿易與中國的人權掛勾，卻仍是缺乏實際效果，代表即使是較為強硬的柯氏政府，制裁中國仍是無能為力。國內支持美中貿易正常化的利益團體遊說，降低了美國制裁中國的有效性。美中商會等團體組成了聯盟，支持老布希的無條件最惠國待遇；出口商聚焦在中國市場關閉後的後果，認為如果沒有最惠國待遇，則美國將失去中國市場，並讓利給歐洲與日本。對進口商來說，沒有最惠國待遇，美國對中國課徵的關稅將會遽升。時至二十世紀末，以美國為首的已開發國家多認為：中國自改革開放以來，經濟自由化的程度已達世界貿易組織的要求。彼時中國的工業技術進步，以至於給予其世貿組織中的「開發中國家」(developing country)地位，會讓其有太多容易達成的目標與可能衍生不公平的差別待遇。惟中國仍遠不及已開發國家，故各國對中國加入世界貿易組織始終保持謹慎態度，讓談判十分漫長。支持中國加入世貿者認為：此舉能深化中國的改革，有外資競爭就能夠改革中國的國營企業；另一方面，中國領導人也希望能加入世貿，讓中國作為一個可信賴的貿易投資夥伴並吸引外資。對美國來說，若中國加入世貿，美國國會就不需每年重新審視中國的貿易情況，正式給予中國最惠國待遇 (Prime, 2002: 2-9)。

2000年3月，柯林頓在約翰·霍普金斯大學 (John Hopkins University) 發表演講，向聽眾闡述為何他支持中國加入世貿組織。柯林頓提到，若美國希望在世貿獲得利益，就必須給予中國永久性正常貿易關係 (permanent normal trade relations, 簡稱 PNTR)，而美國國會不會投票決定中國是否加入世貿，只能決定其是否能享有中國加入世貿所帶來的經濟利益。柯林頓稱，支持中國加入世貿符合美國國家利益，這項決定讓美國不必再透過技術與轉移，就能在中國境內販售商品，更不需犧牲國內的工作機會；中國進口至美國的各项工業製品與農產品，關稅將在5年內降低一半以上。若國會否定 PNTR，就等同於讓美國的競爭對手獲得這些貿易利益 (Clinton, 2000)。

演講中，柯林頓也不否認中國對臺灣與鄰近國家帶來的威脅，也承認其人權紀錄

並不良好，但他認為，在經濟與人權、經濟安全與國家安全之間進行選擇是錯誤的，讓中國加入世貿也不會一夕之間促成中國民主化，或是改變其行為。但中國加入世貿，深化民主國家所追求的經濟開放，是一扇機會之窗，有望促成中國進行政治上的變革。因此他認為：支持中國加入世貿，是改善其人權、勞工權益的最佳途徑，讓中國朝向美國認為正確的方向發展。此外，柯林頓也肯定中國勇於進行經濟上的改革開放，美國應該給予中國最大的支持，讓政府與國營企業的影響力逐漸退場 (Clinton, 2000)。同年 5 月，美國眾議院投票通過，給予中國永久性正常貿易權利，但 2001 年發生了中美撞機事件，談判時程又因此延宕。11 月，在多哈回合 (Doha Development Round) 的會議中，通過了中國與臺灣成為世貿組織成員的決定 (Prime, 2002: 2-9)。

捌、美國對外貿易與利益團體遊說

法蘭西斯·福山 (Francis Fukuyama) 曾言：美國是一個被利益團體綁架的國家，足見利益團體對美國政治的影響力之大 (Fukuyama, 2014)。美中貿易戰所牽涉的產業面向廣泛，其中必有各產業利益團體的遊說，故探討政府與利益團體之間的互動，以及利益團體對美國外交政策的影響有其重要性。

學者何思因曾著述探討利益團體與美國貿易政治的關聯。利益團體在美國如此興盛，是因為美國三權分立之下產生「接觸點」(access point)，成為利益團體遊說之處。兩黨的中間路間無法反映特殊利益，因此利益團體直接向政府運作，數量遂上升。在利益團體施壓下，決策過程變得更為明朗與自由化，也讓利益團體數量增加。受進口競爭的產業利益集中，較依賴出口的產業有動機聯合遊說政府。國會議員特別重視選區利益，政府官員也認為保護主義可以增加稅收，且關稅的成本由全民埋單，不易引起注意；補貼出口則是增加政府支出。此外，對於貿易保護的要求較為具體，但整體經濟利益卻十分抽象。綜合上述原因，何思因認為：保護主義的遊說較能收到成效 (何思因，1994：84-96)。

此外，學者艾爾利希 (Sean D. Ehrlich) 將利益團體的遊說與美國的貿易歷史綜合分析，並且指出：美國貿易制度上的變革讓總統的貿易決策權越來越大，使美國從貿易保護走向自由化。授權總統的行為讓利益團體更難接近決策者，增加遊說成本。當保護主義者因為集體利益優勢主宰遊說時，它們會被傷害，故授權總統的行為應會產生更低的關稅與更少利益團體的遊說。為何 1930 年代，美國對自由貿易的轉向會如此

劇烈？許多論者認為是 RTAA 授權總統直接與外國談判貿易協定，避免肉桶立法（pork barrel）下產生如《斯姆特—霍利關稅法》這樣的關稅壁壘；近年，學者則認為 RTAA 只是附加現象，真正促成貿易自由化是因為美國經濟改變國路議員的投票行為。作者利用接觸點理論（access point theory）討論自由貿易，其對利益團體影響決策的解釋為：制度變化可能會改變利益集團對政策制定者的壓力，改變其對貿易政策的偏好。增加利益團體在政策制定上的接觸點，降低遊說的成本，因為接觸點必須競爭利益集團的元（dollar），而這個行為將消除任何寡頭壟斷的尋租行為，並降低每個接觸點的成本，並有利於保護主義者，因為他們更能克服集體行動問題。而自由貿易的利益則分散在該產品的所有消費者身上，集體行動較為困難。應用在貿易上，越多的接觸點會導致更高程度的保護主義，因為有更多的保護主義遊說發生。決策者面臨時間和資源的限制且能力有限，即便利益團體握有其渴望的利益，決策者仍無法關照所有團體的遊說。當決策者越關注某一團體，該團體遊說的成本越低，也越容易遊說成功。接觸點理論預測：RTAA 削減國會權力，並將權力轉移至總統，會相應的削減關稅而減少保護主義遊說。一旦控制要素流動性水平，在 RTAA 通過後，利益集團的原始數量以及貿易保護主義者和自由主義者之間的差距都會下降（Ehrlich, 2008：427-444）。

克里希娜（Pravin Krishna）等學者則關注外國遊說對美國貿易政策的影響，並且指出：美國貿易政策若偏向外國，不必然對國內經濟有害。若沒有外國遊說的貿易政策，建立貿易壁壘而減少貿易福祉，則外國遊說降低貿易壁壘的行為，應該是促進貿易福祉。作者以外國在美國的政治活動數據進行實證研究，其研究結果顯示：外國遊說活動對貿易政策產生重大的影響，特定產業部門的外國遊說團體對降低政府對該產業徵收的關稅，似乎與國內遊說團體在提高該產業的關稅方面，具有同樣的效果（Krishna, 2006：563-571）。

綜合上述學者的論點，美國自 RTAA 簽訂，貿易決策權轉移至總統，自由貿易將因保護主義的遊說而更加興盛。在保護主義的年代，因為保護主義者的利益集中，相關利益團體遊說較盛行；隨著時間過去，接觸點一個個被擊破，利益團體的保護主義遊說不再，美國自由貿易也應繁盛發展。克里希娜等學者的論述中，外國遊說對於降低關稅的效果等同國內遊說提高貿易壁壘的效果，故若國內保護主義的遊說不再強烈，則外國政府的遊說阻力也就相對減少。總體來說，利益團體對美國貿易政策之影響，應該是使其越來越走向貿易開放與自由。

玖、國際貿易的代價？——中國症候群（The China Syndrome）

美國於 2001 年將中國引入世界貿易組織。自此美中貿易關係升溫，雙方也成為彼此重要的貿易夥伴，卻也讓美國犧牲國內的夕陽產業，相關從業者成為全球化下的「輸家」。這些產業面對中國進口競爭，難免心有不甘，故出現「中國症候群」這個名詞。

奧特（David Autor）等學者在其研究中檢驗 1990 年到 2007 年，中國進口競爭對美國當地勞動市場的影響，並且發現：提高進口導致更高的失業率與較低的勞動參與率，並減少受進口競爭產業的勞工薪資；政府針對失業、殘疾、退休和醫療保健的轉移福利支出也大大增加。美國自中國進口的產品自 1991 年至 2007 年增加逾 1000%，遠高過中國進口美國商品。分析受不同貿易衝擊的本地勞動力市場，作者將貿易影響的分析擴展到製造業工資和就業變化之外，將美國勞動力市場中製造業和非製造業就業、收入和轉移支付的變化與中國進口競爭的市場開放變化進行連結。中國出口的增長很大程度是改革引發國內變革的結果，也就是生產力增加、勞動密集型出口產業的投資增加與貿易壁壘的降低。作者的研究指出：對中國進口競爭的開放不只會透過製造業的就業率影響當地勞力市場，也會影響其他面向。進口的衝擊造成薪資降低，不只在製造業發生，這些變化透過聯邦及各州的多個項目促成轉移支付的增加，而這在很大程度上被忽略。比較 2000 年至 2007 年期間暴露（to expose）在中國貿易上升的第 75 百分位和第 25 百分位的兩個通勤圈，作者發現：在暴露較多的通勤圈，轉移支付的差異增長約為人均 63 美元，而最大的轉移支付增加是殘障、退休和實物醫療支付；失業保障和收入援助發揮了重要但次要的作用。相較之下，貿易調整協助對於移轉支付的影響較小。美中貿易總體對美國經濟的影響是正面的，而作者強調貿易的分配效果及對於貿易衝擊進行調整所產生的中程效率之流失。中美貿易對美國失業率、家戶所得、政府利益的影響，會讓公眾對增加兩國貿易產生疑慮（Autor, 2013: 2158-2159）。

舍維（Kenneth Scheve）等學者則是研究美國的民意和保護主義的關聯。布希政府通過多項對抗中國的貿易法案，限制外國投資的貿易壁壘也正在興起。自由貿易對美國、中國與印度帶來巨大好處；多哈回合的展開也是因為九一一事件後各國相信：透過貿易能消弭貧窮並穩定國際秩序，保護主義的出現仍令人費解。有論者提出產業遊說、未對公眾充分說明自由貿易的好處、國安問題等論點以解釋保護主義，但作者認

均不夠具有說服力，並且指出：薪資停滯導致公眾偏好保護主義，影響政府的決策走向，數據顯示公眾對貿易、移民的態度與教育程度緊密相關。佔美國勞動力多數的低技術勞工長期對這些議題持保守態度。財富集中於最富有的 1% 的富人，這個現象揭示過去幾年，高度生產的經濟成長利益集中在極少數的富人手中。許多產業將業務外包，即便產業並未外移，外國的壓力也會對不具競爭優勢產業帶來壓力。公眾對全球化的支持度正在下降，美國的經濟政策也慢慢走向保護主義。作者將上述兩種趨勢結合，並展示其共同的原因：當大多數人民的收入停滯或下降，公眾更加偏好保護主義，導致國家經濟政策轉變。在美國，缺乏專業技術的大學畢業生，其薪資正在下滑，這也代表美國的貧富差距擴大。保護主義興起是因為薪資停滯導致民意轉向，公眾對參與世界經濟的支持與勞動市場的表現高度相關；但對多數勞工而言，勞動力市場的表現欠佳。透過稅制改革，美國政府始能消弭興起的保護主義，並確保勞動階級在收入重分配上雨露均霑 (Scheve et al., 2007: 34-47)。

對於中國與其他開發中國家對美國貿易政策的影響，經濟學家富里曼 (Richard Freeman) 則是持保留看法。富里曼指出：有些學者將國內與國外製造的結果互相比較，或是檢驗貿易對低技術商品價格的影響。兩種研究都發現：國際貿易並不是低技術勞工失業主因。過去幾 10 年，實質所得並沒有顯著成長，但非技術勞工的所得卻是顯著下跌。在這種情況下，若歐洲的工資不平等程度上升到和美國一樣的程度，或是歐洲低技術勞工的實際所得下降，則高失業率將是對歐洲依靠人為力量決定勞動市場結果的控訴。歐洲失業率的上升是美國收入不平等加劇的另外一面。兩種結果反映同樣的現象：對低技術勞工需求的下降壓倒了低技術勞工供給長期下降的趨勢。在工資高度彈性的美國，供需平衡的變化降低低技術勞工的工資。在歐洲，體制支撐工資分配的底層，這種變化造成失業，那麼問題就不僅僅是為何美國和歐洲在二十世紀 1980 年代至 1990 年代經歷不同的勞動力市場問題，而是什麼因素抑制這兩個經濟體對低技能勞動力的相對需求。由於要素內容與價格分析應用在低技術勞工低薪問題上，都沒有強而有力的證據，而且非貿易部門對於低技術勞工的需求也下降，故作者認為：貿易對於解釋低技術勞工問題很重要，但並非重要因素，也不是目前觀察到的變化的主因。富里曼也對「勞工工資取決於北京」的預測有所疑問。經濟學家的預測紀錄並非完全精準，貿易和勞動經濟學家亦然。作者不認為繼續擴大與開發中國家的貿易會衝擊低技術勞工收入。越來越多低技術的西方工人在非貿易商品服務部門找到工作，從發展中國家進口降低就業或工資的可能性應該會降低。在標準貿易模型中，一個專門用於

非貿易商品的要素工資由國內經濟決定，若西方國家越接近這種情況，貿易對該國低技術工人的壓力就應該越小。一些跨國貿易協議並沒有像其支持或反對者所預測的，增加勞工工資和就業率 (Freeman, 1995: 16-31)。

因中國進入自由市場產生的輸家，是否真正因為關心貿易議題，故將不滿化為選票，導致中國症候群，讓川普崛起？吉辛格 (Alexandra Guisinger) 研究美國選民對中美洲貿易協定 (The Central America Free Trade Agreement, 簡稱 CAFTA) 的關心程度。若選民重視貿易議題，則候選人必須按照選區多數選民的利益，在官僚中進行相對應的貿易決策。吉辛格以調查實驗，探究選民瞭解 CAFTA 內容的程度，以及其是否能正確認知自身選區候選人的貿易政策立場。結果顯示：在移民、墮胎合法化、貿易等諸多議題中，選民最無法正確瞭解的議題就是以 CAFTA 為代表的貿易議題。大多數選民無法正確認知選區議員真正的貿易偏好與投票行為。即便個別分析傳統鐵鏽帶 (the Rust Belt)、夕陽產業州的選民，該區的選民對於貿易議題也並未因為利益看似更集中，而更將貿易當作重要的議題。吉辛格的研究可說是挑戰傳統上「貿易偏好為內生性 (endogenous)」之說法 (Guisinger, 2009: 550-559)。

壹拾、小結

綜觀美國的自由貿易歷史，即便保護主義幾度抬頭，不變的是美國在貿易制度上越來越開放，且跨越兩黨意識形態，帶領各國走向貿易自由化，並表現在 1994 年 NAFTA 的成立與 2001 年美國支持中國加入世貿組織；改革開放後的中國更是成為自由貿易的最好樣板，不但經濟迅速成長，人均收入更是逐年增加；美中雙方不但成為彼此最重要的貿易夥伴，更於全球供應鏈中各取所需，獲得利益。

看似美好的美中貿易前景自 2014 年開始，由共和黨總統候選人川普戳破。此時，川普抨擊美中貿易赤字與強制技術轉移的問題。美國優先的政策成功動員自認受中國衝擊的選民，讓他們挺身對抗全球化，鞏固川普的聲勢，也讓他順利當選，將美國優先的信念實踐在美中貿易戰。故許多論者認為「中國因素」與「中國症候群」，讓川普登上總統大位。國際貿易環境的變遷確實讓財富重新分配，美國的貧富差距逐漸加大。但筆者認為：即便貿易輸家集體行動較為容易，對於領導人，尤其是美國，貿易贏家的影響力更是強大。這些贏家多為商業鉅子，政商關係密切，可藉由國會遊說、政治獻金等方式發揮影響力，故貿易贏家的力量也不容小覷；而川普身為商人，其實也是

全球化的贏家，對企業家的政治影響力應是頗為熟悉。此外，輸家若要政治人物對貿易議題負責，則必定需要關心相關議題，但現有的研究卻指出：選民對貿易議題並非如理論所預測的那麼關心，甚至不瞭解自身選區議員的貿易投票意向。故以中國症候群詮釋川普崛起，也就是中國衝擊激發選民要求政治人物對貿易議題負責的心理，似乎不具有太大的解釋力。

另外，制度的變遷也擴大總統的權力，即便因為中國因素讓川普發動貿易戰，為何在原有貿易制度與國內選舉制度的情況下，川普仍不顧全國選區的選舉利益，以及美國自由貿易派的反對，試圖抵抗這個發展已久，為鞏固自由貿易而建立的制度？綜上，筆者認為：單就中國因素解釋川普為何發動美中貿易戰，解釋力略顯不足。

第二節 美中貿易戰——結構與權力視角

因此，自貿易戰發生（2018年3月）以來，便出現許多文獻，試圖以各個面向解釋美中貿易戰的成因。當今學界對中美貿易戰的因素多圍繞在中國的生產模式、國家政策、科技戰與國家權力等。以下，筆者爬梳相關自美中貿易戰爆發的相關文獻，回顧現今分析美中貿易戰成因之研究，發現多聚焦於「美中各自的結構因素」、「國際體系互動」與「美中體制差異」等面向。

壹、結構因素——中國

第一類文獻聚焦於中國的結構因素。中國學者指出：美中貿易不平衡是結構性問題。中國問題重重的發展模式，加上美國超群的資本市場帶來的資本賬盈餘，都讓美國的經常帳產生赤字。中國改革開放後，國家在經濟上仍有重要力量，對資本的管制仍然存在。中國提供民間與私人的投資管道十分有限，社會保障體系薄弱，故家戶別無選擇，只能把錢存入銀行，被迫接受低利儲蓄，進而限制家庭消費，並推升家戶儲蓄率。儘管中國目前的民生消費有所增加，但增加依然較為緩慢。在封閉經濟體中，過度的儲蓄將造成經濟衰退，但在開放經濟體中，則能將儲蓄用於投資海外。這些超額儲蓄的接收者會有鉅額的資金流入，資本賬盈餘將在美國這樣的國家發生。簡而言之，過度儲蓄導致今日中美之間貿易不平衡之局面。此外，川普政府希望減少美國的貿易赤字並解決中國竊取智慧財產權的問題；政治上，川普與鷹派顧問希望藉由美中

貿易戰阻礙中國科技發展；美國也推出新的印太和非洲戰略，對抗中國的一帶一路和亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank）。美國在美加墨協定（United States–Mexico–Canada Agreement）中加入了一項新規定，表明若合作夥伴與中國簽訂貿易協定，它們與美國的貿易將面臨風險，這些證據都揭示美國有意阻止中國自行制定貿易協定（Zhang, 2018: 54-55, 63）。

川普時期，白宮貿易與製造業政策辦公室（Office of Trade and Manufacturing Policy）曾撰文指責中國的經濟成就來自侵略性的經濟政策與破壞國際秩序。其一，中國竊取包含美國在內先進國家的技術與智慧財產權；其二，中國攫取高科技產業，以此驅動經濟成長並發展國防工業。中國以網路、強迫外資技術轉移、進入美國學術單位、以政府為後盾的網路投資等方式竊取敏感資訊與智慧財產，也正系統性滲透美國公司的資訊系統，竊取其智慧財產，使其貶值後以極低的價格收購。此外，中國也秘密進行網路間諜活動，並以政府為後盾，讓中資企業逃避美國出口管制法律，包括武器出口管制法（Arms Export Control Act）、《國際緊急經濟權力法案》（International Emergency Economic Powers Act，簡稱IEEPA）等。此外，中國亦是世界最大的贗品製造國，對智慧財產權的藐視讓美國每年為此損失超過兩千億美金；中國具有狼性的外國投資法規，以其廣大的市場為誘因，迫使外資進行技術轉移；中國也管制稀土出口，影響下游高科技產品生產，強迫外資轉移生產區位，將人才、技術納入中國麾下，並透過大規模併購，取得特定產品的核心技術（Office of Trade and Manufacturing Policy, 2018）。

白宮貿易與製造業政策辦公室主任彼得·納瓦羅（Peter Navarro）也曾撰文指出：中國虛假的比較利益是其國家主導投資、非市場經濟和無視法治的結果，問題的根源是中國竊取知識產權並強迫外國技術轉移，作為進入中國的條件，使中國企業得以用比外國競爭對手低的成本，在創新擴張曲線（diffusion on innovation curve）上迅速攀升，外國競爭對手必須提高價格以收回研發成本。為保護市場，中國設置高關稅壁壘，使競爭環境有利於中國企業；為贏得全球市場，中國向國有企業提供土地、資金補貼、出口補貼與稅收優惠，更長期操縱人民幣匯率。因此，納瓦羅認為：川普的貿易戰是以公平、互惠、最終自由和繁榮貿易為名，挑戰中國竊取知識產權和其他不公平的貿易行為（Navarro, 2018）。

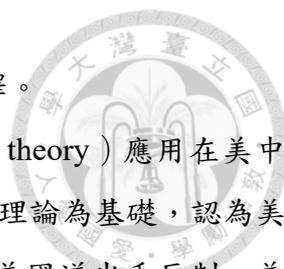
貳、結構因素——美國



第二類文獻聚焦於美國的結構因素，藉此探討美中貿易戰之成因。孟亮、梁瑩瑩指出：中美正陷入修昔底德陷阱（the Thucydides Trap），表現為美中貿易戰。若以經濟以外的角度觀之，美國政治上的利益輸送與複雜性是美中貿易戰的主因。美國出於政治與選舉考量，將貿易與人權、就業議題掛鉤，以貿易手段迫使中國表現出美國期望的樣態，此情形在美國大選之年更是明顯。美國最大貿易逆差國為中國，其無力解決，便將國內失業問題歸咎於中國，「中國製造」遂成眾矢之的；從經濟面觀之，發達國家在比較利益分工下，不願放棄不具優勢的傳統製造業。產業受到威脅時，就會以貿易戰爭之名，行保護主義之實。反觀中國多年來未曾與他國發生貿易爭端，更不會主動挑起。此外，作者也以博弈理論（game theory）探討中美陷入修昔底德陷阱的原因，得出以下結論：第一，美國欲維持現存霸權的全球利益。美國面對人民幣國際化，認為人民幣已威脅原有的美元霸主地位；第二，美國國內製造業正面臨「空洞化」危機；第三，上個世紀的去工業與傳統價值改變，讓美國勞力密集產業逐漸外移，美中的科技差距正在縮小，威脅美國身為垂直整合產業鍊頂端的地位，甚至逐漸轉向與中國進行水平分工之局面。美國利用全球區位進行產業鏈分工，降低成本並提升產品競爭力，但川普卻指責中國剝奪美國工作機會。第四，貿易戰方興未艾之時（2018年10月），正值美國期中選舉，在缺乏基礎建設、醫療社會福利政績時，川普便尋求貿易輸家支持，藉由抨擊中國以取得選舉利益（孟亮等，2018：86）。

學者宋國友指出：美國發動貿易戰是川普的政治訴求與其個人因素所致。以2016年美國總統大選觀之，美國的鐵鏽帶是其支持者的大本營。若川普希望獲得支持，就必須實行保護主義，而貿易戰正是他的手段之一。這種意圖在美國2018年期中選舉，川普透過社群網站頻繁發布美中貿易戰的訊息，並威脅對中國施加關稅等作為，可見一斑。此外，川普發動美中貿易戰也包括其個人因素。若非川普勝選，則美中衝突可能不是在經貿方面。川普是二戰後美國第一位成為總統的商人，這樣的背景讓川普更重視美國在經濟上的國家利益。此外，川普深受經濟民族主義（economic nationalism）影響，始終奉行單邊主義與美國優先政策。川普以小團體決策與公司治理的方式治理美國，使他的的決策標準不透明；用人唯親、重視忠誠度等特質，也讓白宮內部缺乏制衡力量，讓美國的貿易政策容易走向極端（宋國友，2019：64-66）。

參、國際體系互動因素



第三類文獻對於貿易戰成因的分析，則是從國際體系互動解釋。

學者金 (Min-hyung Kim) 將權力轉移理論 (power transition theory) 應用在美中之貿易戰。金以霸權穩定論 (hegemonic stability theory) 與權力轉移理論為基礎，認為美中之間的貿易衝突，主要是中國經濟實力逐漸接近並威脅美國，美國遂出手反制。美中之間的貿易紛爭本質是政治問題。當中國持續對美國造成威脅，政治與經濟在世界的影響力越來越大時，則當美國越害怕中國，美中對霸權的競爭態勢就更加激烈。2025 中國製造、一帶一路最終的結果是中國將取代美國，成為世界霸權。打擊中國經濟只是美國打擊中國的其次目的，美國的終極目標是防止中國稱霸 (Kim, 2018: 31-36)。

攻勢現實主義學者米爾斯海默在其著作《大國政治的悲劇》(*The Tragedy of Great Power Politics*) 觀察中國崛起的現象，並預測美中關係的走向。他認為：只要中國經濟持續增長，其便會仿效美國，力求統治全亞洲。對此，美國會出手阻止中國壯大，並且聯手日本、印度等國，使美中的安全競爭越發激烈。他在撰文之時 (2001 年) 就預測：當權力平衡開始對美國不利，且中國的經濟實力足以與美國抗衡時，中美對抗就會發生。雖然作者認為美國仍無法稱為全球霸權，但其在西半球的軍事部署無人能撼動。當這樣的地位受到威脅時，美國唯一的做法便是消滅挑戰者。美國參與二戰是為了防止日、德稱霸；冷戰 (Cold War) 時的美蘇對抗，兩強對抗的態勢更是明顯。故以歷史為借鏡，作者彼時預測：若中國的經濟於 10 年內快速發展，其就會試圖稱霸亞洲。以安全困境 (security dilemma) 論，美國若放任中國發展，中國的國力就越強大，權力平衡對美國就越加不利，故美國必須趁中國羽翼未豐時打擊之。面對中國崛起，美國最佳的策略是進行圍堵。經濟方面，中國人口眾多，前景可觀，即便無法稱霸全球，稱霸亞洲也非難事。故米爾斯海默認為：若要確保美國利益，就不能讓中國經濟持續增長。美國對中國經濟開戰可能會自傷，但可確保國家安全，而安全又是國家利益重要的一環。即便不開戰，中美雙方互相敵視的情況也會發生，美中之間的往來會將更不容易。美國會為了國家安全限制美中貿易。即便美中經濟關係密切，但兩者的關係本質僅能是衝突性的 (conflictual)，現實主義下，國家的安全與生存仍然優先於經濟，「貿易依存度提高，會使國家和平共處」的命題並不適用 (Mearsheimer, 2014: 460-474)。

綜合米爾斯海默的論點，其預測中國的經濟增長若在現實主義框架下，會成為美國的威脅。即便有論者主張貿易和平論 (commercial liberalism)，但國家在無政府狀態

(anarchy) 之下首重生存，故美中必然走向對抗；而米爾斯海默也在近 20 年前，就預測到美中在當今貿易戰中的各種經濟對抗行為。



肆、美中體制差異

第四種文獻則聚焦於美中體制不同，雙方互動下產生的結果。有論者認為，貿易戰是一個現有霸權與一個快速崛起的強權，在地緣政治與經濟的對抗，或是因為中國不遵循西方的社會組織與法律產生的系統性衝突。中國製造使美國面臨去工業化、工作與收入流失；中國強大的國營事業與美國指控中國漠視智慧財產權等，皆有學者認為是貿易戰的原因。故有學者指出：上述因素是長期累積的，中國的崛起充其量可以稱為軍事強國，但離經濟強國仍有一段距離。隨著大數據、機器學習、人工智慧的出現，美中貿易戰其實是可預期的。資訊驅動經濟 (data-driven economy) 與數位資料是當今資本的形式。從地緣經濟與戰略的角度觀之，這些趨勢都讓全球競爭無可避免。此外，這種經濟模式的規模與範圍龐大，常伴隨網絡外部性與資訊不對稱。資訊驅動經濟讓中國擁有人工智慧與大數據的軍事優勢，現今情勢就如同上個世紀的冷戰。美國已透過封殺華為、禁止中國投資美國等方式，防堵中國在資訊經濟上的優勢。故貿易戰是一場「科技戰」，也可視為一場地緣政治與經濟的衝突。惟美國是否真正透過貿易戰打擊中國經濟，或是有其他目的，還有待貿易戰的推進觀察 (Ciuriak, 2018: 1-5)。

另外，學者李文則聚焦美中意識形態的差異，認為美中貿易戰的發生，參雜意識形態的因素。中國發展不若西方預期，美國因無法改變中國行為而受挫。美中貿易戰是川普取得共識，形成廣泛共鳴的必然結果。此外，中國已強大到對美國帶來威脅；中國的非民主體制更讓美國難以掌握其發展路徑，故後者將前者定位為競爭對手。對於美中貿易戰升級為熱戰，作者認為可能性極低。當今中國施行中國特色的資本主義，無意破壞現有秩序，並且尊重國際組織 (李文，2018：20-24)。

伍、小結

綜覽以上四大類的文獻，第一類與第二類文獻分析美國或中國結構，皆聚焦單一行為者視角，未考慮雙方互動後產生的結果。如此的分析視角，筆者認為恐有失公允，並且落入國家中心論 (state-centered theory) 的窠臼。第三類與第四類文獻分別從國際

體系與美中互動出發。儘管這兩類文獻分析美中體制、兩國互動，乃至整個體系的互動，但對於更微觀的「國內政治影響外交政策」，如利益團體、領導人特質、白宮官僚與顧問對於政策的影響，相關著述仍相對缺乏，或是分析不甚深入。



第三節 美中貿易戰——外交決策模式視角

川普發動美中貿易戰，其目標對象是中國，也屬於美國的外交決策範疇，故筆者將對昔日的外交決策分析模式進行文獻回顧，探討這些外交決策模式是否能用於分析川普發動美中貿易戰。

壹、理性決策模式 (Rational Model)

根據學者艾莉森 (Graham T. Allison) 於其著作中所介紹的理性決策模式，此一模式廣見於外交政策研究。該模型預設了行為者的行為符合意圖理性 (intendedly rational)，並運用到領導者的決策中。以理性為目的代表行為者的目標與目的之間具有一致性。為了達到目標，行為者採取的行動為最佳方案 (optimal alternative)。理性行動的模型包含以下元素：第一，目標與目的。行為者的的效益轉化為效用或偏好，並計算各種方案的成本與效益，並排序偏好；第二，方案選擇；第三，方案選擇後產生的結果。最後，行為者進行決策，挑選數個方案中淨效益最高者。許多應用理性決策模型的研究中，都假設行為者為一元化的 (unitary) 國家，會追求效益極大化，並感知其他行為者與其正面臨何種威脅。理性計算行動方案後，行為者會決定如何回應他國。隨著相關著述累積，理性決策模型中也引入不確定性與策略互動 (strategic interaction)。古典現實主義源於理性決策模式的原則為：國家為國際上的主要一元化行為者，並會計算效用，極大化其利益以進行行動 (Allison, 1971: 13-30)。

理性決策模式因其思考邏輯簡明而被廣泛運用，但此模型也有不足之處。首先提出有限理性 (bounded rationality) 概念的學者為 1978 年諾貝爾經濟學獎得主賀伯·賽門 (Herbert Simon)；學者瓊斯 (Bryan D. Jones) 也曾撰文探討外交決策理性決策模式中有限理性問題。有限理性假設行為者是目標導向的，但是參酌了人們試圖達到目標過程中的認知限制。賽門指出：人類的能力與認知有限，以及我們所身處的環境具複雜性，決策者進行方案的選擇前，不太可能搜集所有資訊，故理性決策模式有其不足。

由於人的注意力和時間相關，而政策隨時可能變化，問題與解決方案之間的連結是和時間有關的。由有限理性主宰之政策系統最多只能達成局部最佳；又人的注意力與時間有關，政策過程是有路徑依賴性（path dependence）的。預期效用模型（the expected-utility model）將風險與不確定概括進理性選擇模型中。即便決策選項具有風險，決策者仍最大化預期效用。當人們進行決策時，其行為很少符合選擇理論的限制，這套說法被稱為「行為決定理論」（behavior decision theory）（Jones, 1999: 297-302）。

理性決策模式因為其分析邏輯較為直覺，故廣泛運用於各種外交決策情境，惟對於川普為何發動美中貿易戰，筆者認為：以此分析有其侷限性。其一，誠如賽門與瓊斯所言，理性決策模式並未考慮行為者處於有限理性的狀態。無論總統的學經歷多豐富，或是身邊的顧問給予的意見多詳盡，仍無法盡善盡美，因人的認知是有限的，僅能盡力達成局部最佳的政策方案；其二，理性決策模式多運用在有經驗的領導者之決策過程，而川普不具任何從政經驗，其從商的經驗是否能直接轉化為政治上的理性決策模式，仍有待進一步商榷。此外，此模式適用在有經驗的領導人身上，已有其不足，更何況是運用在不具有經驗的領導人身上，其產生分析偏誤的風險可能將更大。故筆者認為：理性決策模式囿於其簡化的特性與川普作為無經驗的領導人，不宜以此分析川普的美中貿易決策。

貳、總統決策模式（presidential decision making）

有鑑於川普不具有經驗，理性決策不適合用於分析為何他發動美中貿易戰，故針對總統的個人特質分析外交決策的模型，此時便具有重要性。學者喬治（Alexander L. George）指出：總統的首要工作就是認清自己在決策中的角色，而他的人格特質會形塑決策的一般架構（總統圍繞自身所創設的架構）。每個總統都有可能發展一套決策系統與管理模式，其中包含總統自己的特殊偏好。有三個面向的人格特質是重要的，影響總統對於決策模式的選擇：

其一，認知模式（cognitive style），指行為者發展一套信念，關於環境、其他行為者的本質、一般關係等，影響行為者認知到什麼正在發生、取得並詮釋訊息、評估如何回應；其二，效能感（sense of efficacy and competence），與管理和決策事件有關，取決於事件種類。總統所擁有的技能、自認擅長或不擅長的任務類型等，都會影響他定義自己執行角色的方式。其三，對政治衝擊的態度（orientation toward political

conflict)。總統對政治衝擊的態度，決定了內閣政治與官僚政治的走向。厭惡政治者，會偏好顧問團模式（團隊合作），或是一般分析程序代替政黨政治與爭論，避免與其他行為者正面發生衝突。

由此，作者歸納出三個管理模型：一般型（formalist），有秩序的決策結構，以定義清楚的程序、層級溝通、有結構的職員各司其職為特徵。此模型試圖為不同觀點的決策者帶來益處，但卻不利於折衝與議價；競爭型（competitive），鼓勵更開放的多元意見和分析。此模型可能會有組織功能模糊、重疊的管轄權、來自與總統溝通的管道太多等特徵；同僚型（collegial），試圖達成以上兩種模型的優點，並改善其缺點。總統創設一個小的內部組織與顧問團與之共事，並辨別、分析與解決問題，也在不同觀點中協調以取得共識。此模式試圖在多元與競爭中找出平衡，透過小組討論，避免過度的議價與內鬥。針對歷任美國總統的類型與特徵，作者列舉如下：

小羅斯福為「競爭型總統」，並且具有以下特色：具有強烈的效能感，對於當總統覺得得心應手且自在。此外，對於總統角色有信心且不排除衝突，也不會將衝突視為威脅，甚至故意加劇官僚內的競爭與衝突，試圖讓模糊官僚職能並凸顯總統職權，也操弄下屬的關係架構，從他們之間的競爭中取得控制權。總統會直接詢問下屬意見，顧問之間則是很少溝通。這類總統並不試圖創設一般性、中央集權的決策模型，而是屬於模糊不清，管轄權重疊的權責關係。艾森豪（Dwight D. Eisenhower）為「一般型總統」，並具有以下特色：他們會盡力避免自己涉入官僚體系，認為自己能夠超脫政治，中立面對衝突。他們強調共同價值引導政府事務走向，並不完全將政治從一般決策過程中去除。此外，他們也不讓自己因為鼓勵顧問發問或提出解決方案，而讓自己工作負擔太過沈重。甘迺迪為「同僚型總統」，並具有以下特色：他們對自己的能力與梳理人際關係頗有自信，且熱衷於直接參與決策過程並偏好團隊合作；他們也偏好與有能力的顧問共同負擔責任，鼓勵多元且來自不同階層意見。這類總統居高臨下，確保自己能得知所有訊息，並試圖消除各部門間的訊息隔閡，避免自己身陷風險。總統也會鼓勵顧問全方位思考，而非只專注於單一領域，並廣納不同的觀點；總統偶爾也會直接向顧問請教（George, 1998: 145-166）。

根據作者歸納的三種類型總統，川普與「競爭型總統」似乎最為相近，包括好鬥、放任衝突、權責不清等特質在媒體或是陸續出版的白宮回憶錄中，都可以看見這些競爭型總統的特質。筆者認為，總統決策模式對於總統的三種分類是利用歸納法，但每位總統出身背景、從政經歷有所不同，在個人特質上並非完全相同，也可能有重疊的

部分。也就是說，一位總統可能同時具有一般型、競爭型或同僚型總統的特質，故此種外交決策模式較不嚴謹。此外，總統決策模式分析的領導人大多具有經驗，而川普作為一個政治素人，是否能夠適用這個分析途徑，仍需更謹慎的檢驗。



參、總統的人格特質

有鑑於川普個人特質與經歷的特殊性，學界也興起一股「川普學」，試圖研究川普的人格特質，希望能藉此探究這位總統與其決策模式之間的關聯。學者亞歷山卓（Alessandro Nai）等人針對川普的個人特質，利用五大性格（the Big 5 theory）與黑暗三性格（the Dark Triad）理論分析，與其他二十一位民粹領導人相互比較，並討論這種極端的個人特質在選舉模式與負面、情緒化選戰等方面的展現。「五大性格特質」形容具有外向性格者偏好社交、勤勉、善於計畫與負責任，這是昔日美國總統大多具有的特質。在「黑暗三性格」中，若行為者具有自戀傾向，他們會想要譁眾取寵吸引注意，也具有過度自信與行為魯莽的特質。在美國總統上，具有過度自戀特質者善於說服大眾，展現總統的崇高的地位；但這種過度膨脹的自我可能不利選舉。一旦當選，這類總統通常以自身的想像決策，認為自己的權力凌駕一切，實則處處碰壁；此類總統亦遭遇較多的彈劾案，其行為也會有不合於道德之處（Nai, 2019: 609-613）。

將具各國領導人分類後，作者邀請專家學者，就以兩個理論所設計的量表，針對包括川普在內的領導人進行評分。結果顯示：在五大人格特質的道德特徵（socially benevolent traits）中，川普的具有極高的外向性（extraversion），反映在他的非典型從政經歷與過度自信上；在宜人性（agreeableness）上，川普的分數十分低，被評為「好爭吵」、「嚴厲」的子項分數也特別高，而這可能也反映在他激烈的對外措辭；在責任心（conscientiousness）上，作者推論：可能是因為川普缺乏經驗與他的商人背景，讓他的公眾人格（public persona）呈現在量表中，就是責任心與自我約束指標低，且缺乏同理心。高度焦慮的評分與低的冷靜分數也讓專家評他為情緒穩定性低落。在黑暗三性格理論的指標中，川普在自戀人格（narcissism）、精神病（psychopath）、狡猾（Machiavellianism）三個指標上都得到高分。與各國政治人物相比，川普的確在民粹主義領導人特徵上得分較高；在負面競選與恐懼訴求方面，作者將上個部分的人格特質與競選風格資料進行迴歸分析後發現：領導人的黑暗三性格指標的分數越高（或是大五理論中的責任心、宜人性指標越低分）者，則他們越傾向使用負面選戰；而川普

政府施政的高度不確定性，甚至是混亂，與川普的人格特質息息相關 (Nai, 2019: 621-634)。

以上的研究利用實證途徑分析川普的人格特質，其研究的嚴謹度相對總統決策模式高，且針對非典型領導人的研究具有參考價值。惟人格特質誠如筆者於前文所言，即便利用心理學量表，系統性分析仍有所侷限。研究者為力求人格評鑑的可信度，利用專家為川普的人格特質進行測量，但每位專家對川普的認知不同，其亦非總統身邊的貼身顧問或是親朋好友，對川普的印象仍受到傳播媒介框架、影響，故筆者認為：對於川普的人格特質評價仍有偏誤的可能；人格特質雖然與總統的決策風格有關，卻非絕對且唯一的因素。總統擁有實權，但決策無法專斷，仍有官僚、國會、利益團體等多元行為者的制衡總統的外交決策。人格特質的分析忽略決策過程中的其他因素，故在分析總統的外交決策上仍顯得不夠縝密。

肆、組織決策模式 (organizational behavior)

外交決策中的總統決策模式，以及針對總統進行的人格特質分析，均忽略其他影響總統進行外交決策的因素。其中，「官僚組織」對總統的決策具有一定的影響力，而決策也絕非以總統一人的意志為依歸，故官僚有其重要性。艾利森在其著作中提出了「組織決策模式」，並且指出：政府是由許多大型組織構成，而單一議題時常由一個以上的組織負責，故總統所發布的政策，其實是政府內部各組織運作、協調過後的結果。總統雖然領導政府，但在民主國家內受到數個組織的牽制與權力分立，很少能夠有專斷的決策行為。組織內部都有一套因應特定議題所訂定的標準作業程序。艾莉森以組織所訂定的常規 (routine) 為出發點，解釋政府的決策行為 (Allison, 1971: 143-144)。組織在執行特定工作的同時，會形成組織文化，賦予組織處理特定事務的正當性 (Allison, 1971: 155)。

艾莉森的組織決策模式假設政府的行動出於官僚組織。國際政治是組織運作後的產物。以組織為政府決策的分析單位對於政府的選擇分析，便集中在組織所提供的政策選項與資訊 (Allison, 1971: 162-166)。對於組織的研究，艾莉森提出以下的面向進行說明：

第一，組織行為者 (organization actor)：行為者並非政府，而是由領導者居於最高位領導的各個行政部門，依照組織規範運作；第二，議題分類 (factored problems

and fractioned powers): 外交事務具有多面向的治理特質，故需將議題分成許多部分，授權不同專責組織處理；第三，組織使命 (organizational mission): 政府組織的正式章程規範、具體的權限劃分、法律授權處理的事務範圍等，組織會以自身立場出發，說明其執掌範圍權限所及；第四，操作化目標、特定能力與文化 (operational object, specific capacity and culture): 對特定議題的首要責任與行動的每日要求 (everyday requirements)，兩者構成組織對特定任務應如何處理的信念，進一步創造組織文化；第五，組織產出的行動 (action as organizational output): 組織行動具有被程式化 (programmed) 後的特徵，因為組織是依照預先建立的常規來行動，這種常規有時也會讓組織行為顯得緩不濟急；第六，中央協調 (central coordination and control): 政府的行為需要劃分權責，但議題不會非常準確的落入它應該被負責的領域中。重大議題會有組織管轄權重疊的情形，故需進行協調；而領導人為了協調組織權責，就會介入組織行動中；第七，領導人決策 (decisions of governmental leaders): 領導人位於所有組織之上，許多議題都需要領導人決定組織該執行何種任務 (Allison, 1971: 166-175)。

模型中，艾莉森進行以下假設：第一，組織的既有能力影響政府的選擇；第二，組織的優先順序影響組織的行動；第三，組織行為反應組織昔日建立的常規；第四，領導人不計後果的選擇，不進行可行性的估量，讓組織的決定與領導人可能會產生差距；第五，組織具有有限的彈性與漸進改變的特質；第六，組織通常會擬定長期計劃；第七，組織具有能意見意見，以健全其核心目標的帝國主義 (imperialism); 第八，組織會因為人事、預算等支撐組織運作的元素促成改變，但改變是漸進且長期的 (Allison, 1971: 176-182)

針對組織決策模式，作者認為，組織內部的領導人之行動，可能因模式中以組織的立場與既定常規出發而被忽略；模型的分析對象在昔日的研究中，多為有經驗的領導人與其身邊的顧問與官員，而川普缺乏從政經驗，其對白宮內部的組織權限劃分可能不甚瞭解，或是理解錯誤，故假定組織會依其目標與常規進行決策，對不具有經驗的總統來說，可能會產生分析上的偏誤。學者胡佛 (Jon Herbert) 等人便曾撰文指出：川普時常依賴自己狹隘的觀點、有限的知識與直覺決策，甚至任意干預行政部門的程序 (Herbert, 2019: 135-143)。故川普的決策很有可能並非依照組織決策流程與組織權限劃分，而是依照自身的偏好與直覺行事。川普對外公開宣示的政策，究竟是出於自身意志或顧問建議，抑或是來自組織縝密的依常規運作的結果，筆者認為：應以更微觀的單位分析，始能釐清美中貿易戰政策的來龍去脈。

若將分析單位從組織縮小至總統身邊的顧問或官員，對於研究川普這樣不具有經驗的領導人，具有其研究價值。其一，川普為政治素人，對於政府組織的權限劃分並不熟稔，故需這些政府組織的首長與白宮顧問輔佐；其二，研究指出：總統經驗的不足會影響其監督顧問的能力（Herbert, 2019: 227-229），而川普不具有經驗，則顧問因為總統監督的力道降低，使得其影響力增加，不論是顧問個人的單邊行動，或是對於總統的建言，在「總統不具有經驗」的前提下，更能彰顯顧問對總統決策的重要性與影響力。

學者山德斯（Elizabeth E. Saunders）指出：經驗與顧問的認知特徵有關，而經驗也會有正面與負面的決策效果。有經驗的顧問，其行為具有策略與合作考量，惟經驗也可能導致過度自信，高估自身所面對的對手、困難與風險承擔的能力。關於領導人的經驗，山德斯認為仍須更深入的研究，以瞭解可能擴大或減少經驗影響的政治條件。團體決策（group decision making）似乎能解決聚集（aggregation）問題，而團體迷思（groupthink）是最常被提及的相關理論；多元倡議途徑（multiple advocacy）則讓決策者能有組織且平衡的辯論。山德斯指出：無論是團體迷思或是多元倡議途徑，都無法充分展現顧問政治。有些學者關注領導風格及其對於團體的影響，或是顧問提供意見的過程，但研究結果卻未充分關注政治、選擇效果、階層關係等命題，而減少偏見的方法則聚焦在問責（accountability）（Saunders, 2019: 221-223）。

另外，山德斯也批評：總統進行外交上的軍事干預過程非常複雜，包括國際情勢、國內政治與官僚等，都會制約領導人的權力。由於無法系統性說明領導人在外交政策上有何重要之處，故昔日的學者很少將領導人作為一個獨立變項。山德斯指出：內在聚焦（internally focused）的領導人較會發起變革性（transformative）的軍事干預，而外在聚焦（externally focused）者則傾向發起非變革性（nontransformative）的干預。對於威脅的來源也會影響領導人干預的意願。不同類型的領導人準備進行干預的方式各異，也會進一步影響他們計算干預的成本與風險。若領導人缺少干預的能力，即便其選擇看似合適的方法，他所採用的方法與手段之間可能會產生落差。山德斯的分析對象是冷戰時的美國總統，除了反共，各個總統對冷戰情勢都有不同的認知，包括其他國家該如何運作、如何應對第三世界的威脅等。這些認知形塑美國在冷戰時期的干預行動。九一一事件發生後，對於小布希（George W. Bush）總統的分析，則不同於冷戰時期對於甘迺迪、強森總統的分析。儘管九一一事件可能改變了小布希總統的信念（beliefs），他在事件前的外在聚焦導向，仍影響他在阿富汗與伊拉克的行動：兩者

都矢志進行政體改造 (regime change)，但都沒有周延的規劃，也就是沒有應對變革性外交政策的行動，讓其反恐行動成事不足，敗事有餘。山德斯也指出：以總統的發言判斷總統所抱持的信念，可能有些武斷。例如：歐巴馬上任前曾指出美軍進攻伊拉克會付出巨大成本，這樣的發言類似外在聚焦導向，但其上任後的演說又誓言對抗恐怖主義，則是近似於內在聚焦導向 (Saunders, 2010: 212-222)。

然而，山德斯也承認其內在與外在聚焦的總統，與其變革或非變革干預行動理論的不足。一般會認為變革性的干預，代表美國所投入的干預成本較大，但也有例外的時候；非變革性的干預也可能是成本高的，例如越戰；諸如官僚政治等因素，也會影響總統的意圖策略 (intended strategy) 與實際政策結果 (policy outcome) 之間的落差。換句話說，這些限制性因素會影響總統意圖付諸實行的權力，而這是山德斯的理論中未處理的部分 (Saunders, 2010: 212-222)。

第四節 小結

無論從美國貿易政治史、美中之間的互動關係與權力消長、或是各種外交決策模式解釋美中貿易戰，都有其侷限。這些途徑都面對「川普不具有經驗」此一命題的挑戰；盧業中等學者也認為：與其他個案相比，國際系統因素對美國領導人的吸引力較小，而川普對國際環境的想法與詮釋，對於解釋其外交決策是十分關鍵的因素，又其不具有經驗，故以官僚政治視角，將他與負責外交決策的顧問互動過程帶入個案討論中，是具有研究價值的 (Teng & Lu, 2022: 195)。

總結來說，由於川普不具有經驗，其身邊具有經驗的顧問與顧問就更具有研究價值。故筆者欲在這個基礎上，發展研究架構，探究白宮內部的顧問是如何影響美中貿易戰的走向與發展。

第三章 理論架構



第一節 顧問的重要性與領導人的經驗

若筆者所研究的總統是不具有經驗的，則與有經驗的領導人相比，兩者必然會呈現不同管理模式。故探討「領導人經驗」與「總統和顧問的關係」，便有其重要性。

學者山德斯曾指出：小布希相對其父親（老布希總統），是個相對缺乏經驗的總統。缺乏經驗使他無法有效管理為他提供決策資訊的顧問，也很少聽到這些顧問表示會遵從總統的意旨；小布希本人也對決策相關的重要細節不感興趣，甚至無法在顧問的報告中快速掌握重點，導致其重複的詢問問題，顧問也不認為自己需要對總統負責；即便總統授權給顧問，小布希的指令也不夠明確，亦無法解決顧問與總統間的緊張關係，讓戰爭後的問題惡化。小布希在外交政策上缺乏經驗，讓其下屬變得相對具有權力，副總統錢尼（Dick Cheney）在外交決策上就自認擁有總統充分的授權，甚至讓總統與副總統的支持者各自分化（Saunders, 2017: S234-S238）。

擁有重要外交經驗的領導人會知道應問何種問題，以及遺漏了何種資訊，故更有能力評估決策提案的好壞。在官僚組織中，團體內經驗的平衡十分重要，而經驗會影響領導人監督顧問的能力，也會影響領導人授權給有經驗顧問的可信度，以及資訊搜集的本質與程度。經驗也會決定領導人是否有能力提出多樣化的建議，以及他們對特定政策的偏好；經驗也是一道雙面刃，有經驗的領導人思考較具策略性，並產生較少偏誤，但也可能導致過度自信，不一定會產生好的決策。經驗是不可取代的；一個經驗豐富的團隊無法取代一個經驗豐富的領導人；領導人與顧問之間經驗的平衡，會塑造領導人監督團體決策的效率，以及是否能夠控制利益並最小化有經驗顧問的風險（Saunders, 2017: S219）。

領導人與顧問的關係，可用委託人——代理人理論（principle-agent theory）類比。在委託關係中，兩個行為者交換資源，委託人是分配資源者，卻不必然有能力最大化資源效用，故需代理人將資源為適當的處置，以促進委託人的利益（Braun, 2003: 303）。山德斯將此模型延伸並指出：在顧問（代理人）有經驗的情況下，領導者（委託人）的經驗透過三種機制影響決策：其一，領導人的經驗會影響其監督顧問的效率；其二，領導人的經驗會影響其對於有經驗顧問的授權，以及資訊搜集的本質與可靠性。其三，

經驗也會影響領導人是否有能力提出多樣化的建議，以及他們對特定政策的偏好。這些過程影響領導人如何收集和處理訊息，以及評估和減輕與衝突相關的風險；此外，一個沒有經驗的領導人，更有可能邊緣化異議者。(Saunders, 2017: S220-S221)。

學者波特 (P. B. K. Potter) 對領導人經驗與戰爭進行研究，將美國外交政策危機與衝突歸因於「行政部門頻繁更換，造成的領導人缺少經驗」。大選過後，懸而未決的政治任命讓官僚缺乏領導與資訊，導致領導人決策不周，故一國需要待領導人上任一段時間之後，與他國產生衝突的機率才會慢慢降低。波特以甘迺迪總統時期的豬羅灣事件 (Bay of Pigs Invasion) 為例，說明儘管顧問多不贊成侵略，但彼此都不熟識，又缺少聆聽少數意見的機制，遂終止了替代方案的傳遞管道。當政權更迭，外國領導人與美國總統建立的關係不再存續，新的內閣也不會有前任累積的外交政策知識與個人關係，故非正式協議也不會存續。波特舉例：杜魯門接任總統後，其缺乏小羅斯福所擁有的經驗與計畫，特別是對於那些未記載的，對史達林 (Joseph Stalin) 的個人認知與口頭上的承諾。杜魯門認為蘇聯背棄雅爾達密約 (Yalta Accordance) 中讓東歐成為自由民主國家的承諾，而他與史達林的交手也力有未殆，兩位美國總統個人特質的差異改變蘇聯對美國的預期。小羅斯福與史達林的私交甚篤，讓美蘇許多衝突得以避免；缺乏經驗的杜魯門一上任，美蘇衝突就此升溫，因為對新上任的領導人來說，處理複雜議題是困難的，故危機較容易產生 (Potter, 2007: 351, 355-359)。

若以波特的解釋途徑探究川普為何發動美中貿易戰，應會歸因於其甫上任，對美中貿易政策不若前朝熟悉，加以其缺乏經驗，遂進行魯莽的貿易決策。筆者認為這樣的解釋有不足之處：其一，川普即便上任一段時間，中美關係並沒有比較穩定，更因貿易問題導致兩國相互較勁，並未如理論所預期的越趨穩定；其二，若依波特預測，美中應會在川普上任不久就爆發貿易戰，之後戰火會隨川普經驗累積逐漸平息，但事實是：川普醞釀美中貿易戰長達 1 年之久，且頻繁威脅對中國施加關稅。以領導人的經驗累積換取國際和平，似乎不適用在川普身上。

山德斯的理論同樣研究領導人經驗，其關注對於顧問的管理。筆者認為：這樣的模型對於缺乏經驗的領導人，尤其是政治素人川普，是較為合適的分析框架。其一，從陸續出版的回憶錄中，白宮內部的顧問鬥爭，讓我們得以窺見川普政府的白宮內部治理模式；其二，波特的理論缺乏對無經驗領導人身邊顧問的分析。這種缺乏經驗的領導人，應該會更加依賴身邊的顧問，經過諮詢與討論後再進行決策。因此，研究川普的貿易決策時，除關注領導人經驗，顧問在總統決策時的互動關係也有其重要性。

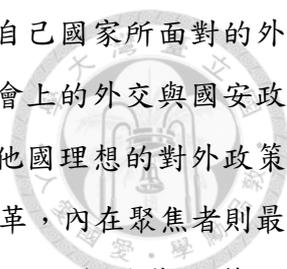
第二節 領導人的信念



儘管川普沒有政治經驗，但外界常會認為他對美中貿易長期抱持強硬的信念，因此將美中貿易戰的發動解釋為川普將信念付諸實行。對於領導人的信念，山德斯指出：領導人對威脅來源的因果信念 (causal belief)，在領導人真正面對威脅，甚至上任以前就已定型，影響領導人計算干預決策的成本效益。領導人重視改變他國政治對本國帶來的利益多寡，以及領導人願意投入多少資源干預他國，都取決於信念 (Saunders, 2010: 3)。對於信念，學者戈德斯坦 (Judith Goldstein) 則分成三種。第一種稱為世界觀 (world view)，其鑲嵌在文化中，影響個人思考模式與論述。世界觀與人們的身份認同是共生的，讓人們產生情感與忠誠，也最能廣泛影響人類行為，例如宗教；第二種信念稱為原則信念 (principled beliefs)，意指個人對事物好壞、對錯、正義與否的評價標準。世界觀通常會為某些原則信念提供正當化的說詞，而後者時常在前者與特定政策結果之間作為中介。這種信念的改變會造成重大的政策改變，例如人權。最後一種信念稱為因果信念，意指對於事物因果關係的看法，以及行為者如何達成目標的方式。因果信念概念化的轉變頻繁發生，導致政策的轉變，例如：氟氯碳化物被證實與破壞臭氧層有關，導致各國在短時間內紛紛祭出禁用的規定 (Goldstein, 1993: 3-10)。

戈德斯坦也提到：理性分析模式並未明說行為者對某些結果的偏好，但人對特定政策之偏好是不可或缺，而且並非固定的。大多理性分析都認同人在選擇能達成其目的之策略時，都會面臨資訊不完整的情況，故行為者持有何種想法 (ideas) 以解釋何種政策結果時，想法就格外重要。因果想法 (causal ideas) 決定行為者使用何種方法達成他們所欲達成之結果，鑲嵌在組織中，便產生問題解決方案 (Goldstein, 1993: 12-14)。原則想法 (principled ideas)、因果想法兩者與不確定性的關係不同。當面對不確定性時，因果想法透過減少不確定來回應，而原則想法則讓行為者在因果不確定性存在時迅速反應，並將行為者的注意力從關注物質利益與權力轉移至道德議題上。大蕭條、戰爭或是政權更迭，都凸顯想法的重要性，因為它們衝擊現存秩序。即便想法可能會導致沒有效率的政策結果，但當主政者面對不確定時，其卻可能依賴想法進行決策 (Goldstein, 1993: 16-17)。

山德斯也研究總統所抱持的信念種類與戰爭決策的關聯。具有「內在聚焦」特性的領導人常將他國侵略性的外交政策與其國內政治制度掛鉤，將外在威脅歸因於他國



的國內制度，驅使領導人確保他國的國內制度，不會在未來形成自己國家所面對的外交威脅；領導人若具有「外在聚焦」特性，其根據他國在國際社會上的外交與國安政策以判斷威脅。他們的信念讓他們更關注干預的結果是否能形塑他國理想的對外政策 (Saunders, 2010: 5-6)。外在聚焦的領導人重視他國外交政策的變革，內在聚焦者則最在意他國國內制度的變革。軍事干預行動有程度之分，第一種為變革性策略 (transformative strategy)，內在聚焦的領導人多採取這種策略，干預的目標是介入他國國內 (national) 甚至是地方 (local) 事務，以領導人的意志改變、創建、重組他國國內政治、軍事、經濟或社會制度；第二種為非變革性策略 (nontransformative strategy)，外在聚焦領導人常採取這種策略，干預的初始意圖並非促進他國國內制度變革，而是希望在不變置國內制度的前提下，解決國際衝突 (Saunders, 2010: 22-23)。在變革性策略中，領導人的更迭通常伴隨國內制度的根本變革；而非變革性策略則僅會導致領導人易位，國內政治制度並不會發生巨變，兩種策略的差別在於行動的目標與規模。學者凱倫 (Keren Yarhi-Milo) 等人也指出：鷹派領導人抱持「威懾思維模式」 (deterrence mind-set)，認為對手受到擴張主義目標的驅使；鴿派則抱持「螺旋模式」 (spiral model)，將衝突歸因於誤解。鷹派領導人以武力視角看待國際政治，軍事自信程度較高，故相比鴿派領導人，他們會將軍事動員視為更可信的決心訊號；鴿派則認為軍事動員是內生模糊的 (inherently ambiguous)，是不可信的訊號。與軍事動員相比，鷹派應對公開威脅 (public threat) 的可信度持懷疑態度，因為其並不涉及直接使用武力，故鷹派領導人較可能把這些訊號解讀為空泛的威脅 (Yarhi-Milo et. al, 2018: 2157)。

若以信念或想法的角度分析川普，如果他對「美國發動美中貿易戰」能夠讓「美國經濟好轉」這件事情抱持因果信念，或是山德斯的變革性信念，加上其對美中貿易所抱持的世界觀，則信念或想法對美中貿易戰的發動就具有關鍵地位。若領導人對中國抱持的信念是合作而非衝突，其在理性上就不會對中國發動貿易戰。川普面對中國帶來經濟衝擊的不確定性時，若仰賴信念決策，對於發動美中貿易戰，就會以他的競選口號：「讓美國再次偉大」(Make America Great Again.) 這種具煽動性、道德性，卻違反自由市場與國際貿易的措辭，以正當化其信念與決策，減少外界的反對。以戈德斯坦的信念解釋貿易戰看似合理，卻有過度放大領導人權力之虞，未考量總統身邊的顧問是否也抱持類似信念，進而影響政策。

山德斯曾言：以總統所說的話斷言總統所抱持的信念可能有些武斷，單就信念預測總統的外交政策是否為變革性，也有其不足 (Saunders, 2010: 212-222)。雖然川普在

競選期間的發言，讓外界多將他歸類為反對自由貿易的美國總統，但對照山德斯所言，總統的信念並不一定與白宮實際執行的外交政策理念相符，故僅以川普所言推斷其信念與政策之間的關係，恐有偏誤之虞。

此外，信念如果真能如戈德斯坦所言影響政策，這種推論也過於武斷。戈德斯坦提到：無論信念如何影響政治，一套想法經過長時間貫徹後，就代表既存規範的變遷。一旦想法影響組織設計，則其帶來的影響就會在政治審議（political deliberation）中被實踐，並反映組織行為者的利益。當想法已內化成組織的一部份，其就會持續影響政治與政策，即便組織中沒有行為者認為這些想法是原則或因果性陳述。組織化後的想法除代表想法的影響力，也象徵當權者的利益。但想法與利益的不同之處是：利益可能會隨政權更迭而消逝，但組織化後的想法仍會持續影響政治與政策（Goldstein, 1993: 20-21）。從前文筆者所回顧的文獻可以看到：美國領導者長期以來抱持並內化到組織的信念，應是自由貿易；川普的信念雖與其相左，但組織因為路徑依賴，讓自由貿易的信念仍然存續，具有一定的影響力，無法在短時間內大幅改弦易轍。此外，川普沒有從政經驗，而以其發言去論斷其對於貿易的偏好也可能過於武斷，更遑論川普在貿易戰如日中天時，仍稱習近平為朋友（The Straight Times, 2018）。

綜上，信念固有其重要性，但不只是總統，身為左右手的顧問亦抱持特定信念。總統的領導特質對顧問的影響，在學者艾利森的研究中得到驗證；學者赫曼（Margaret G. Hermann）等人也探究總統的領導型態如何影響他對顧問的揀選，以及其與顧問之間的關係。總統對外交事務投注的心力或其是否追求參與感，都影響他對顧問的任免與管理（Hermann et. al, 1994: 75-76, 84-86）。惟誠如筆者於前一章節文獻中所言，對於領導人風格的分析多為有經驗者，有過度放大領導人權力的偏誤，未對顧問的角色與政策影響力有太多著墨。

由於於川普言行反覆，又缺乏從政經驗，故筆者認為：川普對自由貿易並不具有固定偏好；此外，單就信念分析美中貿易戰，可能產生偏誤，並且忽略顧問影響力。山德斯曾如此描述同樣缺乏經驗的小布希總統與白宮顧問在戰爭決策上的互動：「儘管小布希總是同意鷹派（hawk）的錢尼與國防部長拉姆斯菲爾德（Donald Rumsfeld）的觀點，但實際執行時，總統又會考慮讓（鴿派的，dove）鮑威爾（Colin Powell）與國務卿萊斯（Condoleezza "Condi" Rice）實踐……」（Saunders, 2017：S235）對於川普的貿易決策，資深記者戴維斯（Bob Davis）與魏玲靈（Lingling Wei）的著作中更是多次描述顧問之間如何競逐以影響川普的決策。書中描述鷹派顧問納瓦羅曾被孤立，最後又

重新被川普提拔；鴿派的財政部長（Secretary of the Treasury）米努欽（Steven Mnuchin）與商務部長（Secretary of Commerce）羅斯（Wilbur Ross）也多次與鷹派顧問萊特希澤（Robert E. Lighthizer）合作，成功擋下對中國施加的關稅。以上著述均清楚描繪缺乏經驗的領導人若無法有效監督顧問，則顧問的權力就會變大，並更有能力左右總統決策。故筆者以山德斯的見解為基礎，進行第一個研究假設：

（假設 1）總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變。

儘管筆者假設川普並非具有經驗的總統，故不具有關於貿易的偏好與信念，但其身邊顧問的信念與行動，則影響美中貿易戰的進行。山德斯提出的信念分析模型是針對總統，而筆者認為：有鑑於川普不具有從政經驗，使其身邊顧問對外交政策的影響力增加，讓顧問對美中貿易戰所抱持的信念更加重要，故筆者將在本研究中借用山德斯的信念概念，並在後續研究中，用於分析顧問的互動。

第三節 領導人與府會關係

儘管領導人具有信念，且有權力將信念付諸實行，但並非能夠恣意妄為。在民主國家，無論是與他國簽訂貿易協議、任命政府內部的顧問或官僚等，總統都須遵守《憲法》規定，一切決策都是以「依法行政」為基礎，故制度有其重要性。在本節，筆者將爬梳美國《憲法》如何就美國總統締結條約、人事任命上是進行約束，以及行政、立法與行政權，三者是如何進行制衡。此外，筆者也將探討一致政府或是分立政府，對於貿易政策是否會有影響。

根據美國《憲法》第二條第二款，其賦予總統締結條約的權力，但前提是必須徵詢參議院的意見，並獲得出席的三分之二參議員支持；此外，總統在任命大使、公使、領事、最高法院法官、以及其它於法律內另有規定的美國官員時，也必須徵詢並取得參議院的同意；參議院可在適當情況下，將層級較低的官員任命權授權給總統或其他部會首長。在參院休會期間，若聯邦政府官員遇缺，則總統有權任命新的官員，但新任官員的任期將於下屆參議院會議時結束。另外，總統雖然有權對違反聯邦法律者頒布減刑、赦免，但這項權力並不適用在彈劾案（美國在臺協會，2017）。

此外，《憲法》第二條第三款規定，總統需要定期向國會報告國情咨文，並提出相關建議提供國會參考；第四款規定，包括美國總統、副總統在內之聯邦政府官員，若受彈劾、叛國、賄賂或其他重罪而遭到彈劾並定讞後，應免除其職；有關彈劾的權力

則規範在《憲法》第一條第三款，唯有參議院擁有審理彈劾案之權力；被彈劾之對象若為總統，主席應由最高法院院長擔任，並且應由出席參議員三分之二以上同意，始通過彈劾（美國在臺協會，2017）。

從《憲法》來看，美國總統確實受到立法與司法權限制，但僅從《憲法》並無法洞見總統與國會在貿易上的攻防。此外，筆者在文獻回顧的章節中，爬梳美國的貿易歷史，除發現美國的貿易制度越來越開放外，也能看見府會之間就貿易制度一來一往的攻防，其背後運作的機制與結果又是如何，以及是否與當時為一致政府或分立政府有關，都是值得探討的問題。

學者洛曼（Susanne Lohmann）等人針對國會與總統的政黨是否相同，來說明分立或一致政府對貿易政策的影響。洛曼等人指出：昔日就國會或總統對貿易政策的影響力有兩派說法，一派論者認為：國會已將貿易權力充分授權給總統，其儘管監督，但總統對貿易政策的主導權仍是大於國會；另一派論者則認為：國會即便授權總統，但這並不代表它完全放棄貿易政策權力，因為國會的監督權會限制總統在貿易政策上恣意妄為，故總統的貿易決策反映了國會議員的利益。而作者認為，這兩種看法都有其不足：第一種論點忽略了國會也有可能選擇不賦予總統完整的貿易權限；第二種論點則是忽略國會議員也可能故意設計制度，產生政策施行與國會立法目的背道而馳的結果（Lohmann & O'Halloran, 1994: 595-597）。

有鑑於此，作者以另一種委託和協調模型，融合這些不同的研究。在此模型中，總統和國會主導貿易政策的情況，都是在特殊條件之下始成立，也解釋為何國會在1974年的《貿易改革法案》中，授予行政部門快速程序，進而限制總統部分貿易決策權，也就是總統可代表國會參加貿易談判，但相關議案必須經過國會審議（Lohmann, 1994: 597-598）。

此外，作者也爬梳歷史資料後，並舉出數個案例：1948年是RTAA在二戰後首次展延，此時的政府是民主黨總統（杜魯門）與共和黨為多數的國會。RTAA續約時，國會設計危險點規範，授權國會關稅委員會調查預期的關稅調整幅度，並決定這樣的調整是否會傷害進口競爭產業。當民主黨在隔年重回國會多數時，國會就重新提升杜魯門總統削減關稅的權力。1951年，RTAA進行續約時，杜魯門的貿易權力卻在一致政府的情況下被豁免條款與危險點規範削弱，支持這些限制性措施的42名民主黨議員多擔憂紡織、原油、煤製品面臨激烈進口競爭的情形，也是國會對杜魯門消極應對進口進爭的回應。作者在文中指出，這是一致政府之下，總統被同黨國會議員牽制的

特殊例外 (Lohmann & O'Halloran, 1994: 615-618)。

另一個案例是 1954 年，美國的分立政府為共和黨總統 (艾森豪) 與民主黨掌控多數席次的國會。此時的國會授權艾森豪能與外國談判貿易協定，卻加入豁免條款、分階段削減關稅、年度關稅報告、國安相關產業得免對外國開放等前提，以保護國內的產業。1958 年，艾森豪要求國會撤銷豁免條款，卻遭到後者強烈反對。儘管眾議院籌款委員會展延總統對外貿易談判的權力，卻也延長危險點規範，更進一步在國會對艾森豪反對豁免條款的提案進行否決投票。上述這些案例，進一步印證作者以下的論點：在府會關係對立之下所通過的貿易法案，總統的貿易權力都是被限縮的；若在一致政府之下，總統的貿易權力則是會增加 (Lohmann & O'Halloran, 1994: 615-618)。

在作者所設計的模型中，總統與國會議員因為選區不同，兩者的貿易政策目標也各異。每個國會議員都只關心貿易對自己選區所帶來的成本與利益，故其會身陷在沒有效率的肉桶立法 (logrolling) 中，忽略有益於自身選區的貿易政策，並轉嫁負面外部效果給其他選區。如果任何一位議員投票反對另一位議員的貿易提案，其可能會遭受其他議員懲罰。考慮到所有其他議員都投票支持對方的提案，沒有一個議員的投票是決定性的，都通過每個選區的具體措施，每位議員投票支持所有議案都是合理的。因此，肉桶立法被視為一組特定信念的均衡而受到國會議員支持 (Lohmann & O'Halloran, 1994: 599)。

總統相對於國會議員，其選區為全國，故比國會議員更關心全國所有選區的貿易利得與損失。總統的貿易權限若未被限縮，則其將在保護某地區工業的邊際效益與施加在所有其他地區的邊際成本之間進行權衡，進而達成有效率的結果。如此，國會議員便不會限制總統的貿易權力，因為限制措施只會傷害到自身選區的貿易利益；但在分立政府之下，這種授權的動機可能被減弱，讓總統的權力一定程度受到限制 (Lohmann & O'Halloran, 1994: 599, 628)。

當控制府會的勢力分屬不同政黨時，總統對特地選區經濟政策的反應，會在事先就與國會最大黨期望看到的反應有所不同。在這種情況下，國會多數黨可以將權力下放給總統，但讓總統提案接受贊成或反對投票 (up-or-down vote) 以牽制總統，迫使他或多或少需要遷就國會採取保護主義貿易政策的要求。總統將向那些可能可以被收買的國會議員，故會爭取兩黨多數的支持，而這些議員大部分與總統同政黨，但總統比較不會爭取經濟情況較差選區的同黨議員支持，並且會爭取那些經濟情況較佳地區的反對黨議員支持 (Lohmann & O'Halloran, 1994: 600)。

作者的模型指出，總統自行設定貿易議程，其貿易保護的程度會比由國會通過的貿易法案來得低；若總統受到國會牽制，由於國會最大黨能夠透過限制總統權力而獲得利益，故總統貿易政策的保護主義色彩會比未受國會限制者濃厚。此外，若為一致政府，則總統的貿易權力會比分立政府時來得大，故導致分立政府時期的貿易政策通常偏向保護主義（Lohmann & O'Halloran, 1994: 600）。

儘管分立政府下，總統的貿易權限會受到限制，但這些限制會因為經濟情況好壞而決定其是否具有約束力；此外，若國會選擇將一部分貿易權力授予總統，則程序性的限制並不會導致總統完全無法施展貿易權力；若程序性限制對總統有約束力，則總統必須調和國會在事後的要求（Lohmann & O'Halloran, 1994: 627-628）。

從上述洛曼等學者的研究可以看到：總統所屬，以及國會多數黨是否相同，確實牽動美國貿易走向開放或是保護。分立政府之下，總統儘管有貿易權力，卻是受到各種限制；一致政府之下，則總統在貿易上擁有的權力較大。

若將以這個觀點觀察美中貿易戰時，美國第 115 屆國會參議院（2017 年至 2019 年）的參議員黨派分佈情形，在 100 個席次中，共和黨總共掌握了 51 個席次，為最大黨；民主黨則掌握了 47 個席次，另有 1 位共和黨員在 2017 年 2 月離職，並由同黨籍的參議員接替其位，並在 2017 年 12 月舉行的特別選舉中，再由民主黨員擊敗元來接任的共和黨籍參議員，讓彼時民主黨與共和黨在參議院的席次比例，來到了 50 席與 48 席，共和黨仍為完全執政的狀態（U.S. Senate, 2022）。因此，筆者推測這段時間，若是一致政府的情形下，川普的貿易權力應該是較不受限的。儘管洛曼等學者的研究中也出現同黨國會議員反對總統擴張貿易權力的例子，但筆者認為：其研究的對象與案例多為上個世紀，時空背景應已有所不同，加以 RTAA 之後，國會對總統在貿易上的牽制力道應該是越來越弱。因此，有鑑於川普政府為一致政府，又美國在近年（1990 年代至今）即便經歷過分立政府，貿易制度的趨勢仍是越來越開放，故美中貿易戰時期，國會對總統貿易權力的限制應可先予排除。

第四節 領導人與產業遊說

探討領導人的信念、府會關係後，利益團體與總統的關係也是一個切入點。美國的遊說產業發達，政治人物多會接受產業的政治獻金，並且牽動施政走向；又美中貿易戰涉及產業廣泛，其中必有產業會進行遊說，故有必要在此章節針對相關文獻進行

有關政治獻金與政府遊說的關係，許多論者時常會引用葛羅斯曼與赫普曼（Grossman and Helpman）在 1994 年所發表的研究，探討什麼樣的特殊利益團體在政治過程中，會獲得較大的利益，研究為何遊說團體多偏好收入再分配政策，以及為什麼利益團體可能支持政府用於約束的制度工具。作者採用政治支持視角（the political-support approach）進行研究，模擬現任者進行政策選擇時，意識到其決定可能會影響他們的連任機會（Grossman & Helpman, 1994: 834）。

作者指出，昔日研究多假設政府對社會中不同群體的福利水平有不同的固定權重，而作者則從競選捐款和選民福祉的原始的偏好中得出政府的目標。國際制度的變化影響政府保護特定產業利益的意願和能力，但不會影響政治人物對競選捐款相對整體選民不滿的權重（general voter dissatisfaction）。作者認為，其所使用的研究方法，可用於探討制度變化如何在內部改變政治支持函數（the political-support function），進而影響均衡政策（equilibrium policies）。因此，作者推導出政府內部對不同團體的權重，也說明其關注特定利益的過程。有組織的利益團體可提供政治獻金，為候選人助選，而這也是讓特定利益進入政府、影響政策的管道之一（Grossman & Helpman, 1994: 834）。

在作者的模型中，遊說象徵產業利益，也隱含現任政府所選擇的，與貿易政策相關的潛在政治獻金。政府制定政策被視為進出口稅和補貼的向量（vector of import and export taxes and subsidies），以最大化社會福利以及政治獻金總和的加權。這個過程中，許多利益團體爭相影響政府偏好。將其他行為者承諾的政治獻金納入考量，遊說團體的均衡競價（equilibrium bid）都是最佳的。以個人為單位的利益團體所捐助的政治獻金與選舉結果之間的關係很難看出來，但利益團體看到它們影響政策的可能性，故捐助政治獻金以影響政策。換句話說，政治人物對政治獻金的偏好，讓「販賣保護主義」成為可能（Grossman & Helpman, 1994: 834-835）。

作者假設 n 種特定投入的所有權高度集中，其中的部分經營者聯合起來，組成遊說團體，並提供制定貿易政策的現任者政治獻金；實際資料也顯示：現任者從美國政治行動委員會（Political Action Committee，簡稱 PAC）所獲得的政治獻金，遠多於與其一同競選的候選人。作者也假設：由於現任者的目標是連任，因此其關注如何最大化政治獻金與社會福利的加權總和；獲得政治獻金對現任者來說，不但可用於選舉，也可用於實現上次選舉中未能實現的政見，以化解挑戰者的質疑（Grossman & Helpman, 1994: 836）。

在作者的模型中，「均衡」代表一組政治獻金目錄（contribution schedule）的集合，每個遊說團體的目錄將以其他團體的目錄作為既定條件，並以讓其內成員的總效用最大化為目標；計算最佳目錄時，遊說團體意識到：政治人物最終會制定政策，以最大化他們自身的利益；政治獻金目錄的納許均衡（Nash Equilibrium）則實現一種均衡貿易政策。另外，作者也指出，其設計的模型具有共同代理問題（a common agency problem）的結構，即當多個委託人試圖引導一個代理人，採取對該代理人來說成本高昂的行動；政府在此處作為各種（和相互衝突的）特殊利益團體的代理人，同時承擔實行低效率政策的成本，而該成本來自全體選民的問責（Grossman & Helpman, 1994: 836）。

學者伯罕（B. Douglas Bernheim）與麥克（Michael D. Whinston）以「菜單式拍賣」（menu auction）形容一種訊息完整的情況，競標者向拍賣商宣佈各種可能行動的報價，並支付與他所選定的行動相關的價格。作者用他們所得出的研究結果，描述經濟中的政治均衡（Grossman & Helpman, 1994: 836）。作者指出，遊說團體可能會支持那些限制政府以沒有效率的方式轉移收入的機構，故對遊說團體來說，其可能較偏好只允許自願出口限制的制度，而非允許進口關稅。利益團體間的競爭激烈程度，決定他們對不同政策的偏好。當利益團體間的利益相互對立，競爭非常激烈時，有效的收入轉移工具的可用性，讓政府與反對這些利益團體合作的威脅變得可信。在這種情況下，個別利益團體政治權力較小，他們更願意限制政府的行動；當遊說團體的利益相互重疊時，這些團體並不會為了利益而競爭，而是犧牲代表性不足的大眾以獲取利益，讓政客們利用最有效的方式轉移收入（Grossman & Helpman, 1994: 848）。

作者將政治人物視為追求私利，尋求利益最大化的代理人，而非尋求最大化全民福祉，並觀察現任政治人物與利益團體的互動。在此，政府一方面關心政治獻金，也關心一般選民的福利；利益團體則只關心其內部成員的利益。在作者的模型中，政治獻金被視為利益團體用以影響政策，而非左右選舉結果的工具。在民主國家，競選與政黨財政，為政客兜售政策影響力創造巨大動機，而貿易保護主義的結構便必然反映出政治偏好競爭的結果（Grossman & Helpman, 1994: 848）。

在作者的模型中，遊說團體隱晦地提供政治獻金，作為引導政府貿易政策方向的工具；政府考量到這些遊說團體的政治獻金，會制定政策以進一步達成自己的目標，包含連任的考量。在政治均衡中，無論是政府或是遊說團體，都沒有動機改變其行為，沒有任何遊說團體能透改政治獻金目錄，讓政府選擇能為其成員帶來更高淨利的政策；

政府亦無法根據所面對的政治獻金，透過政策變革以實現政治利益。

作者為這種環境中出現的保護結構提出一個公式，將一個行業的均衡保護與其政治組織狀態、該行業的國內產出與淨貿易的比率、以及進口需求或出口供應的彈性產生相互關聯。對那些在政治上有組織的產業所提供的保護，隨政府對政治獻金相對選民福祉的相對權重之增加而提高，並隨著有組織遊說團體的選民比例減少而下降（Grossman & Helpman, 1994: 848）。

由此觀之，利益團體追求利益極大化，政府則尋求政治獻金與社會福祉極大化，而利益團體會依政府貿易政策對自己利益的多寡，決定提供的政治獻金數額；政府則依照各團體的政治獻金捐獻價格制定貿易政策，而政策的結果是與利益團體議價、妥協之後的結果。

除了葛羅斯曼與赫普曼的理論，斯托爾珀－薩繆爾森定理（The Stolper-Samuelson Theorem）與特定要素模型（Ricardo-Viner theorem）等定理也是時常被引用來解釋貿易政治的理論。學者金（In Song Kim）利用貿易自由化理論，解釋經濟市場中的產品差異性（product differentiation）是如何導致政治市場中企業層面的遊說，並根據 1995 年《貿易揭露法》（*The Lobbying Disclosure Act of 1995*，簡稱 LDA）的企業遊說資料進行研究，對既有的理論提出質疑。

作者發現，同一產業內的不同產品，其關稅多有不同；此外，針對貿易政策，企業會就特定產品進行遊說，而這代表企業的貿易政策偏好會比產業間的政策偏好來得更重要，惟對於貿易政治如何影響同一產業內不同產品關稅這個命題，相關研究仍相對缺乏。有鑑於此，作者認為：企業層次的產業遊說解釋了為何會有特定產品的貿易自由化，以及產業內關稅稅率的高度差異，並延伸新新貿易理論（new-new trade theory），納入企業與政府之間的政治互動，以解釋企業的遊說動機。作者延伸葛羅斯曼與赫普曼在 1994 年提出的模型，將企業層面的生產力差異性引入模型進行探討。

作者指出，現有研究無法預測同一產業內，什麼樣的企業傾向進行政府遊說、何時進行遊說、以及何種產品享有較低的關稅。因此，由於只有少數企業針對特定產品進行貿易，受關稅影響也較集中，故產品差異化會減少出口導向企業所面臨的集體行動問題。換句話說，企業進行遊說的決定，充其量只是其對成本利益的計算，並不涉及整個產業的集體問題。此外，企業的產品若差異化程度較大，代表其所面臨的國內企業競爭較少；對政府來說，在同一個產業內交換差異化的產品，將能將創造禁得起自由化考驗的政治環境。作者發現：當生產型企業（productive firms）在產品差異化的

產業中競爭時，其進行遊說的動機較高；此外，各企業也會單獨進行遊說，要求降低特定產品的關稅壁壘 (Kim, 2017: 2)。

作者指出，探討個別產品的關稅有其重要性，因為昔日的研究資料顯示，消費者多喜愛差異化的產品，甚至願意付出較高價格，取得多樣的產品；此外，美國針對個別產品的關稅規定多如牛毛，包括關稅與非關稅壁壘，其規範的產品種類多達一萬七千多項；此外，關稅也是美國的外交手段之一，例如其曾以關稅為要脅，要求越南改善人權狀況 (Kim, 2017: 2)。作者也發現：生產性的出口企業 (productive exporting firms) 較有可能會遊說政府降低關稅，尤其是其生產的產品高度差異化時；此外，高度差異化的產品美國，其關稅稅率通常較低，而這樣的研究結果，挑戰了「企業多會遊說政府實行保護主義」的論點。

以斯托爾珀－薩繆爾森定理模型觀之，美國的高技術勞工應偏好自由貿易，低技術勞工則會反對之；此外，美國應該會與生產勞力密集產品的國家有較多貿易往來。事實上，根據作者的調查，美國的進出口實質上受到中、高收入國家主宰；許多產品也是由擁有不同要素價格的國家所生產，而這是原來兩個理論未能預測到的，也就是相同的產品，可能由不同國家以不同要素稟賦價格生產的情形 (Kim, 2017: 4-5)。

若以特定要素模型觀之，由於生產要素無法在產業間流動，故預期貿易政治上的分歧將發生在產業之間；此理論也預測：出口導向產業將偏好自由貿易，進口競爭產業則偏好保護主義。但作者指出，此模型並未考慮國家在某一產業上的進出口，大多倚賴同一國的情況，這會讓部門之間的分野失去意義。資料顯示：美國進口商品來源國，大多為其前二十大出口國。昔日的學者利用每年十個主要進出口競爭行業的總產量佔國家收入的比例，衡量美國國會議員的貿易政策偏好。但事實上，美國進口越來越多其作為主要出口商品的產品，同時也出口進口競爭部門所生產的產品。因此，即使隸屬於其選區的企業生產大量的主要出口產業的商品，國會議員仍可能不偏好貿易自由化政策，因為這些企業實際上可能是進口競爭產業 (Kim, 2017: 4-5)。

作者認為，當產品高度分化時，生產性出口企業的遊說，加上只服務國內市場的企業不反對，可以讓貿易政策轉向開放。由於關稅是針對特定產品訂定，很少有企業真正生產只相關該項產品。若企業欲降低它所面臨的關稅，就必須自己遊說政府，這代表應由生產高度差異化產品的個別企業進行遊說；若對多家出口企業生產的多種產品徵收關稅，則這些企業將面臨集體行動問題，因為產品可替代性提高，每間企業都有搭便車的動機，因而不願遊說。其次，在產品差異化的情況下，國內企業不太可能

反對開放貿易，因為消費者喜歡多樣化的產品，即使外國進口產品進入市場，進口競爭的企業仍可確保國內市場份額。當商品具有高度替代性，廉價的外國產品可能會取代國內產品，因此進口競爭的企業有很大的動機進行遊說；但對於高度差異化的產品，除非遊說的成本低於收益，否則其不會積極遊說保護。而產品差異化也創造一種政治環境，讓各國政府能夠給予可信的互惠貿易承諾。當各國在同一產業內交換差異化產品時，由於面臨上述相似的國內政治情況，各國政府就更容易達成減少貿易壁壘的協議。因此，即使外國競爭加劇導致國內市占下降，出口導向部門也會追求貿易自由化。也就是說，企業在反對國內貿易自由化方面的興趣將會降低，因為他們將希望透過對等的減少外國貿易壁壘，以增加國外的市占率 (Kim, 2017: 6)。

作者利用 LDA 下的企業遊說資料，建立企業層次的遊說資料庫進行研究，發現以下結果：其一，當生產性企業在具有產品差異化的產業中競爭時，其會比在產品替代性較高的產業中競爭時，有更高的動機進行自由貿易遊說；其二，差異化產品相較替代性產品，會有較低的關稅。因此，對企業來說，針對不同產品降低關稅是政治上與經濟上的最佳選擇 (Kim, 2017: 1, 10)。

從上述兩篇文獻來看，企業或利益團體對政府的遊說確有影響，政府的貿易政策結果甚至是與遊說團體進行議價後的結果；同一產業別內，產品差異化程度的大小，也會影響其進行自由貿易遊說的動機。儘管產業遊說牽動政府的貿易政策，也是一個重要的研究視角。惟筆者所回顧的研究都是與政府有關，但都沒有直接觸及到「總統與遊說 (利益) 團體」兩者互動的命題；川普身邊的顧問雖然出身商界，也有相關報導指出其曾對特定政黨提供政治獻金，但現今亦無文獻闡述利益團體如何影響總統身邊的顧問。此外，近期針對貿易戰的實證研究也指出：企業如同個人，擁有自己的信念，故不必然總是反對美中貿易戰。反對貿易戰與否是受到企業的黨派文化影響 (Dolan et al., 2021)。因此，筆者認知到產業遊說對貿易政治能產生一定效果，但並非本文所關注的重點，故為讓研究順利推進，關於產業遊說的效果，在筆者的理論架構中就不進行細部探討。

第五節 顧問的政治效果

國家許多重要的決策多是在小團體內作成，故許多重要的外交決策都會取決於領導人的決策團體 (inner circle) 內是否有鷹派或鴿派。但誠如前文所述，現今仍缺乏對

於「顧問的信念如何影響外交政策」的相關著述。即便有，這類研究多著眼於團體中的決策諮詢過程，以及顧問與領導人之間的關係，並無針對顧問個人的信念進行分類。此外，由於大規模的數據探勘，現今已經有許多關於領導者特質的資料，但顧問層面的數據仍相對較少。

在國際政治中，搜尋資訊對領導人來說是耗費心力且成本高昂的，故他們會需要顧問協助過濾無用的資訊。領導人透過審議 (deliberation) 過程徵求顧問意見，顧問在被諮詢的過程中提出與他們信念一致，也就是合於他們鷹派或鴿派立場的意見給總統。在審議過程中，鷹派可能會針對局勢威脅提出論點，鴿派可能會反駁，淡化對國家安全的威脅。決策時，領導人的觀點走向取決於是鷹派或鴿派顧問主導辯論，特別是當他們有不同意見時，顧問們會在他們希望領導人採取的方向上相互競爭。鷹派或鴿派顧問誰先提出因應威脅的方法，誰就能先對總統的思考方向進行議題設定 (agenda-setting)。審議的過程讓顧問有管道影響總統的外交決策；現有研究也顯示：鷹派顧問傾向在美國外交政策的決策過程中，比領導人本身更具有鷹派傾向且巨大的影響，而這不僅僅反映領導人的鷹派傾向。換句話說，鷹派顧問比鷹派領導人更能影響外交政策 (Jost et. al, 2022: 1-3, 7-11)。

顧問於官僚內的互動能影響政策，但其對外發言同樣具有政治效果，能直接對領導人施加成本，並對大眾提供「線索」(cues)。這種線索就是顧問對選民或外界公開釋放的訊息。顧問之間的衝突或對領導人政策的異議，可能會外溢到公眾領域引起外界注意，喚醒原本理性上無知的選民。顧問對大眾傳遞的線索讓領導人有策略動機與他們議價與妥協，也能對領導人施加選舉利益的成本。另一方面，領導人也會管理顧問之間的資訊流動，確保特定資訊不會到達那些能對總統施加政治成本的顧問耳中 (Saunders, 2015: 466-470)。顧問若要對領導人施壓，必須取得資訊，而領導人能控制資訊的流動，包括決定國會作證人選、將特定菁英從資訊鏈中剔除等。若領導人不想輕易汰換顧問而選擇挽留，這樣的策略會增加領導人推行政策的政治成本 (Saunders, 2015: 478-482)。

綜合上述文獻，筆者認為：其一，顧問確有其政策影響力，現有文獻甚至指出鷹派顧問比鴿派顧問更能影響領導人的外交政策；其二，關於鴿派顧問的外交政策影響力，現有文獻較為稀缺，但筆者認為：其在官僚內部也有其重要性與影響力，在審議過程中遊說總統並牽制其他鷹派顧問；其三，關於顧問的線索，領導人一方面會試圖避免不利選情的線索外溢；另一方面，領導人也會取悅顧問，特別是缺乏經驗的領導

人，會利用有經驗的顧問對外釋放線索，這樣的線索經過顧問的經驗背書之下，就具有可信度。



第六節 顧問的信念與立場

顧問屬於鷹派或是鴿派，取決於他們對風險的認知與接受程度，對風險的感知會影響其對風險的評估。諸如戰爭這樣既定的選項，行為者能夠承擔的風險高低，取決於決策者是不是有足夠能力，並在過程中取得資訊。若領導人對風險評估產生偏差，其可能就不會採取和緩的手段 (Saunders, 2017: S223-S224)。

山德斯指出：選民將外交政策授權給顧問，並等待他們所釋放的線索，提醒他們應注意總統的政策。這種授權提供領導人策略動機防止顧問對選民釋放線索。此外，領導人特別關心那些令選民意外且成本高昂的線索，因為這些線索對選民或國會議員具有可信度。線索令人意外的程度，來自線索給予者 (cue givers) 的職位，或是來自線索的本質 (如：違背總統政黨路線的發言)。這會讓理應較鴿派的民主黨總統遷就鷹派顧問；相對的，政策路線上較為鷹派的共和黨總統則是比較關注鴿派顧問的動向。儘管釋放線索有政治風險，但能夠促進政府政策議程，引起國會議員注意，為顧問產生談判籌碼，迫使讓總統妥協。若總統能爭取有異議或是立場與之相左的顧問支持，則這個令人意外的線索就具有可信度 (Saunders, 2018: 2119-2129)。

山德斯指出：考量總統黨派與顧問鷹、鴿派立場，總統宣布政策前，鷹派顧問主戰，民眾對戰爭支持度並無明顯上升，兩黨總統皆然；鷹派顧問若主和，兩黨總統之下，選民對戰爭的支持程度都會明顯下降；若兩黨總統正醞釀撤兵或簽署和平協議，則應該尋求鷹派顧問的支持 (Saunders, 2018: 2131-2135)。

在上一節與本節的文獻回顧皆顯示：顧問對內或對外都具有政治效果，惟山德斯的研究並未處理顧問間的互動問題；顧問所釋放的線索從何而來，是其自發性的言論，或是經過政治議價後，以達成政治目的的產物？雖有研究指出：顧問能透過審議過程試圖主導政策走向，但這類的文獻並沒有詳述審議是如何進行。

顧問抱持的信念能在審議過程中影響政策，如何分類信念便有其必要性。筆者認為，應以顧問的初始信念——也就是任公職前，未與其他官僚內部行為者互動前所抱持的信念，作為區分鷹派與鴿派的標準。若借用山德斯的變革性與非變革性概念當作區分顧問立場的標準，筆者認為並不够精確，因為美國的貿易政策目的並非改變中國

的內政，而且透過貿易也難以改變中國內政，故貿易政策與干預政策的本質有所不同。因此筆者認為，以「衝突性的」(confrontational)或「非衝突性的」(non-confrontational)兩個形容詞，區分兩派顧問對貿易的信念是較適合的。抱持「衝突性貿易政策信念」者為鷹派顧問，他們對自由貿易、多邊貿易協定等貿易議題多抱持負面的看法，不認為國際貿易有正面效益。鷹派顧問也多關注美中貿易的結構性問題，例如強迫技術轉移、國家補貼出口等政策，並且認為美中貿易的本質為衝突性的，不期望美中之間達成貿易協議，也不害怕美國對中國祭出關稅、禁止美國出口高科技產品至中國、將中國列為匯率操縱國(currency manipulator)等貿易手段。

另一方面，鴿派顧問多抱持「非衝突性貿易政策信念」，他們多支持自由貿易，也贊成美中之間達成貿易協議。鴿派顧問也認為各種衝突性的貿易手段，如對中關稅、將中資產品列入黑名單等，不但會傷害兩國貿易關係，不利於達成協議，更會傷害國內選民，產生貿易上的輸家。

有了衝突性與非衝突性的概念作為區分鷹、鴿派顧問的標準，便能將參與美中貿易決策的顧問進行分類。但顧問的真實信念難以得知，僅能透過現有資料趨近之，並進行分類，因此，筆者將於第四章研究設計中，以具有可信度的報章雜誌來源分類顧問的初始信念，並進行驗證，以詳細定義鷹派與鴿派顧問。

此外，顧問除了競爭，經過互動後亦有妥協立場或相互合作的可能。換言之，鷹派顧問可能會妥協立場，與鴿派顧問合作，促進美中和談；鴿派也有可能放棄和談的非衝突性貿易政策立場，聯手鷹派支持對中國課徵關稅。

在貿易戰開戰前(2018年3月22日前)，儘管外界多有臆測，但川普政府尚未正式對中國發動貿易戰，筆者推論白宮內部正在辯論是否要向中國發動貿易戰。此時，鷹派與鴿派顧問相互競爭，盼能改變總統的貿易政策偏好。在貿易戰醞釀時期，顧問對外所釋放的線索，如媒體採訪、公開聲明等，都象徵其政策偏好，也能視為試圖透過對外聲明產生聽眾成本，以影響總統偏好的單邊行動之一。在白宮內部，顧問之間也會以單邊或多邊行動，試圖改變川普對於是否發動貿易戰的政策偏好。同時，甫進入白宮的顧問也會以單邊行動探知其他顧問的意見與信念，作為日後策略互動或合作的考量。故進一步推論，此時的顧問之間瞭解彼此立場的程度尚淺，合作行為較少。由此，筆者假設：

(假設 2-1) 貿易戰醞釀時期，顧問個人的單邊行動較相互合作的行動頻繁，試圖改變總統的貿易偏好。

對於總統宣布政策後，兩派顧問如何影響民意對總統的支持度，民主黨總統之下，鷹派顧問對總統的民意支持度有較顯著的影響；若總統主戰而鷹派反對，則總統的民調會顯著下降；若總統主和，並有鷹派顧問背書，則民意支持度較有鴿派顧問支持大。另一方面，在共和黨總統下，若總統主和，則鷹派顧問的背書有助於提振總統民調；總統主戰，鷹派顧問的支持則無顯著影響，但若有鴿派顧問支持，則對總統民調助益大。總結來說，顧問由於具有經驗，而經驗讓顧問的發言具有可信度，使其能夠左右民意對戰爭的支持。宣布政策後，民主黨總統若能爭取鷹派顧問支持，有助於拉抬民意；共和黨總統下，鴿派顧問的支持對總統較為重要，尤其是在宣布戰爭政策時 (Saunders, 2018: 2135-2140)。

學者費倫 (James Fearon) 將領導人發動戰爭與民意的關係，以「聽眾成本」 (audience cost) 連結。聽眾成本使戰事升高成為國家真正意圖的訊號，國家因不願見到的結果而讓行為受限，以致於無法退讓。危機升高超過升級水平後，任一方都不會讓步，因為雙方行為被制約，使得戰爭不可避免。到達水平前，國家因為懼怕可能發動戰爭的對手而妥協。若對聽眾成本越敏感的國家，就越不可能退讓。當升高又退讓的聽眾成本越高，則升高戰事的訊號就越有可信度，也就更不需要真正升高戰事以傳達意圖。對民主國家來說，派遣軍隊的聽眾成本越大，則國家越不應該真正派兵恫嚇敵方；若領導人投降，則會遭受國內聽眾成本。國內聽眾成本較強的一方，如民主國家，相比聽眾成本較小的獨裁國家，較不可能讓步 (Fearon, 1994: 577-578)。

費倫提出聽眾成本的理論後，亦有學者對此提出反思。學者艾瑞克 (Erik Lin-Greenberg) 認為：領導人不必然都會如聽眾成本預測，以二元的方式履行威脅 (完全履行或是完全不履行公開威脅)，有時候會用「雷聲大雨點小」的方式實施一個較不強硬的政策，以減少因從公開威脅中退縮而產生的聽眾成本。若領導人因為威脅打折扣 (to back up, 譯為『退讓』)，也就是選擇成本較小的方式履行公開威脅，所受到的懲罰要比完全退縮 (完全無作為) 受到的懲罰少，他們在威脅上食言的可能性，會比現有邏輯預測的要多。退讓可能會讓競爭對手難以分辨可信的威脅和將被打折扣的威脅，從而降低危機訊號的可信度 (Greenberg, 2019: 559-560)。

為何領導人會退而求其次，在戰爭中選擇比公開威脅來得溫和的實際手段？因為退讓可能是事先設計好或是事發後才決定的。前者指領導人為了得到對手的妥協或是滿足國內選民，做出威脅前就知道實際行動時會打折扣；後者則是公開威脅後，領導人因為新資訊出現，意識到情勢改變，故退讓以降低風險。退讓與退縮都會面臨聽眾

成本，但與威脅內容的差距由於前者（退讓）較小，領導人所受到的聽眾成本也較小。此外，當領導人發現完全履行承諾需付出的經濟或政治成本過高時，則其可能也會選擇退讓。2012年，時任美國總統歐巴馬威脅對敘利亞阿薩德（Assad）政權動武，敘利亞政府在隔年（2013年）使用毒氣攻擊，但歐巴馬卻並未履行當時的威脅，而是透過聯合國調解，因此飽受批評。歐巴馬的行動與事後的退讓情境相符，因為美國若履行承諾空襲敘利亞，或是完全無作為，兩種極端的情境都會為政府招致政治成本（Greenberg, 2019: 560-562）。

以上述關於聽眾成本的文獻觀之，儘管聽眾成本原先用以研究領導人而非顧問，但筆者認為：由於先前的研究對象多為有經驗的領導人，而川普不具有經驗，需要有經驗的顧問作為他的「代理人」，為他的政策背書，故此理論同樣適用於顧問的公開發言。

若借用艾瑞克等學者提出的「退縮政策」以減輕聽眾成本的概念，在貿易戰上呈現應該是：若領導人公開威脅對中國徵收 10 單位的關稅（作為成本最高的威脅），但實際上只徵收 5 單位關稅，甚至不徵收關稅，則徵收 5 單位關稅的聽眾成本會比完全不徵收關稅來得小。而筆者認為：由於川普不具有經驗，且艾瑞克的研究並未處理鷹派與鴿派顧問的問題，故之所以會有貿易上的退讓政策，可能是顧問競合之後的結果。換言之，退讓不必然是為了求取傷害較小的聽眾成本，有可能是總統的偏好被顧問遊說而改變。

對於沒有偏好的總統，顧問可能以一己之力說服之，但若能與其他行為者合作，甚至改變其他立場相左的顧問一起說服川普，改變總統偏好的機會將增加。故除以個人行動說服總統，顧問之間也可以相互合作，而合作的前提應是彼此之間的立場相同，或是先說服並改變立場不同者，進一步遊說總統。顧問雖然有立場或信念，但並非鐵板一塊，信念是可能動搖或為特定目的妥協，惟現有的研究並未處理「立場是可以變動（dynamic）或妥協（to compromise）」這個問題。如果顧問均堅持己見，相互遊說總統自己的想法較佳，則這種顧問間的審議的過程應是「競爭」為主；反之，如果顧問願意為其他目標而在立場上讓步，不再堅守初始信念，選擇與其他顧問組成聯盟，合力影響總統，則此種審議過程應是「合作」為主，而合作可能肇因於特定行為者立場的妥協或改變。此外，由於白宮內部的審議過程並非公開資料，僅能依賴現已出版的白宮回憶錄作為資料來源，顯示出這類回憶錄的研究價值。

由於「互動」能讓顧問知道其他顧問與自己立場相近的程度，以及對方是否能夠

被遊說而改變立場，故當互動的時間越多，顧問轉變其原始信念與他人合作，也就是鷹派與鴿派合作的情形會越來越多。顧問的立場會隨美中貿易戰的推進，加上與其他顧問的互動而有所轉變。當顧問之間的相處與互動隨時間累積，可以預見合作的情形應該是越來越多，尤其是當需要達成協議時，除了顧問之間需要達成共識之外，也需一同合作說服總統，此時，若是鷹派與鴿派合作，一定需要某一方進行立場妥協，合作方能持續。故在貿易戰醞釀期，當顧問甫進入白宮，互動甚少的情況下，不同立場的顧問合作情形應是較少的；隨著時間推移，為了達成協議，顧問妥協立場以進行合作則是越來越頻繁。故筆者以此進行研究假設：

（假設 2-2）鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次。

鷹派顧問抱持的信念，也就是「衝突性貿易政策立場」，當美中貿易戰進入開戰時期，這樣的信念最有可能在此階段付諸實行，無論是逕自遊說總統，或是先說服立場不同的顧問，改變其初始信念，後再一同合作改變總統的偏好，都能讓衝突性的貿易政策有實現的機會。因此，在白宮內部，鷹派顧問在這個階段（貿易戰醞釀時期）會頻繁且積極的提出衝突性貿易政策立場遊說其他行為者，也會說服鴿派顧問，而被說服的鴿派顧問也會提出或附和鷹派顧問衝突性的貿易政策立場。故筆者根據以上推論，進行以下研究假設：

（假設 3-1）貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問提出衝突性貿易政策進行遊說，「鴿派顧問」也以「衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者。

當川普被說服成功後，其身為共和黨總統，依山德斯的預測，應借助顧問釋放與他們立場相悖，令人意外且較具有可信度的線索，特別是那些由鴿派顧問釋放的衝突性貿易政策線索，或是由鷹派顧問釋放的非衝突性貿易政策線索，爭取民意支持，打擊不看好者。川普身為民主國家的領導人，或多或少都承受聽眾成本的壓力，故在貿易戰開戰時期，川普利用鴿派顧問傳遞線索，試圖影響民意，並形塑「美國不可能退讓」的聽眾成本，讓中國相信川普花費政治成本，說服鴿派顧問對中國開戰，讓美國對中國將真正祭出關稅的決心具有可信度，則中國便有可能讓步。因此，在此階段除了可以預見鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索，鴿派顧問亦然，故筆者依此進行以下假設：

（假設 3-2）貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索，「鴿派顧問」亦對外釋放「衝突性貿易政策線索」。

總統的偏好被顧問遊說後，轉變為偏好對中國強硬的衝突性政策，表現在對外發言上，故總統在貿易戰開戰時期，也會對外釋放衝突性貿易政策線索。

進入貿易戰和談時期，鴿派顧問所抱持的信念為「非衝突性貿易政策立場」，此種信念在這個時期最有可能被付諸實行，無論是逕自遊說總統，或是說服其他顧問與其合作，以改變總統的偏好等方式，故可預測鴿派顧問在此時，會積極以非衝突性貿易政策立場遊說其他行為者；同理，若鷹派顧問被鴿派顧問說服成功，他們也會以非衝突性的貿易政策立場遊說總統，故筆者依此進行以下研究假設：

（假設 4-1）貿易戰和談時期，非但鴿派顧問提出非衝突性貿易政策進行遊說，「鷹派顧問」也以「非衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者。

若美國欲與中國和談，共和黨總統應爭取鷹派顧問的支持，透過他們對外釋放「非衝突性貿易政策線索」。川普若藉由鷹派顧問對中國釋出善意，則這樣的和平承諾若沒有實踐，也會招致聽眾成本。因此，中國若接收到「川普已說服鷹派顧問對中國和談」如此具有可信度並隱含政治成本的線索後，也會考慮改變行為模式。故遊說後，除鴿派顧問對外釋放「非衝突性貿易政策線索」，鷹派顧問也會釋放這類線索。依此，筆者進行以下假設：

（假設 4-2）貿易戰和談時期，非但鴿派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索，「鷹派顧問」亦對外釋放「非衝突性貿易政策線索」。

總統的偏好被顧問遊說後，轉變為偏好對中國和緩的非衝突性貿易政策，並表現在對外發言。故在貿易戰和談時期，總統也會對外釋放非衝突性貿易政策線索。

第四章 研究設計



第一節 顧問與線索：定義鷹派與鴿派立場

從前一章的理論架構可以得知：領導人身邊的顧問對政策有一定影響力，當領導人不具有經驗時更是如此，故區分顧問的鷹派或鴿派立場便有其重要性。在本文第三章第六節中，筆者以「衝突性」或「非衝突性」的貿易政策信念，區分鷹派或鴿派顧問的立場，而對於政治人物的鷹派或鴿派立場，也有學者提出不同的見解。

學者凱勒 (Jonathan W. Keller) 認為：領導人對於各種民主限制 (democratic constraint) 的看法，決定國家對外行為是和平或是激進 (aggressive) 導向。凱勒指出：領導人對潛在的國內限制之回應受到多種因素影響，包含系統性壓力與其面臨的國內限制。作者提出四個會形塑領導人對潛在和平限制 (potential pacifying constraints) 的因素：任務強調 (task emphasis)、需要權力 (need for power)、不信任 (distrust) 與國家主義 (nationalism)，這些特徵都會讓領導人在追求鷹派的外交政策時，影響他們對他人偏好的敏感性、對反對派的態度、使用暴力政策工具的傾向，容易被對手利用的脆弱性等，進而改變其挑戰潛在和平限制的意願。「任務導向」(task emphasis) 或「人際導向」(inter-personal emphasis) 指的是個人與其他人打交道時，關心完成任務或關注他人的感受和需求的程度。「任務導向」的領導人會展現出指導型的管理模式，將他人視為完成任務的工具，並要求顧問絕對服從、對異議感到不悅；「人際導向」的領導人則擁有參與型的決策風格，容許異議存在，並內化不同的意見；決策的結果是建立在妥協與共識之上。「需要權力」指領導人欲控制他人或某個團體，其行為在人際互動中侵略性較強，較關注自身利益，並視異議者為競爭者；這類領導人也有規避組織課責與分權制度的傾象；實證研究亦發現：越希望掌握權力的領導人，越會打擊其政敵或使用武力 (Keller, 2005: 210-211)。

凱勒指出，領導人的「不信任」與「國家主義」信念越強，其越有可能挑戰潛在的和平限制，因為兩種信念都會讓行為者對外國的反對者懷有惡意。不信任則是指行為者對他人言行抱持懷疑態度，認為他人別有用心，使領導人對風險的接受程度提高，減少領導人對聽眾成本的敏感程度，並提高用武機率；國家主義則會促使領導人升高對外國行為者的威脅，進而導致國家較為激進的對外政策，目的是「淨化」自己的國

家，排除異己。當領導人害怕被對手利用、偏好鷹派政策、將國內反對者視為敵人、違反問責與分權制度、偏好相對專制的決策結構、對其他參與者的喜好和關注不敏感時，領導人最有可能規避潛在的和平限制 (Keller, 2005 : 211)。

作者分析一百五十四件外交危機中的領導人，依照上述四個變項評分，總得分越高者越接近「挑戰限制者」(constraint challengers)；四項得分加總越低者則越接近「尊重限制者」(constraint respecters)。若由「尊重限制者」領導民主國家，則該國在外交危機中會有和平的傾向；由「挑戰限制者」領導民主國家，則該國在危機中會表現得較為激進與鷹派 (Keller, 2005: 205, 209-212)。

凱勒利用領導人的信念與個人傾向作為測量指標，而學者卡特 (Jeff Carter) 等人對於這種測量方式提出不同的見解。卡特指出：現今測量領導人鷹派傾向的指標主要有三種：第一種是凱勒所使用的心理特質，強調領導人使用武力的動機是由信念、性格傾向驅動；第二種聚焦領導人的個人經驗；第三種則關注領導人的政黨傾向，若領導人隸屬右翼政黨，則其政策通常較為鷹派。但作者認為：上述三種指標都存在問題，包括領導人的鷹派性格並不容易觀察，以及領導人的經驗、心理特質與政黨傾向等，都會因時空因素而有所不同 (Carter et. al, 2020: 1352-1353)。

包含山德斯在內，上述學者研究的對象皆為領導人，而筆者認為：這些研究結果亦能運用於分析顧問的鷹派與鴿派傾向。凱勒利用領導人的發言作為分類依據，是因為有關領導人的媒體報導或文獻記載較為充足，但若以同樣的方式，透過顧問的發言將他們分類，除非這些顧問上任前的發言數量相近且足夠，否則利用這種方式，可能會因顧問在上任前較少對外發言而產生偏誤；此外，誠如卡特等學者所言，心理特質的觀察並不容易，而學者山德斯也曾點出：單以行為者所言判斷其立場，可能會過於武斷，故需更謹慎的驗證 (Saunders, 2010: 212-222)。

儘管話語分析有上述缺陷，但除非對顧問個人進行貼身訪談，才可能瞭解他們對貿易的真正偏好。故筆者雖仍以山德斯的理論為基礎，透過話語分析分類顧問並進行驗證，但為求謹慎，筆者以這些顧問在「上任前」且「未與其他行為者互動」的發言為分析標的，推論他們對貿易的初始偏好，再透過具有公信力的媒體 (《紐約時報》The New York Times、《華爾街日報》The Wallstreet Journal) 進行二次驗證，以增加分類的可信度。此外，若顧問上任之前的發言較少，則筆者會以上任之初，其甫進入白宮未經太多互動的發言為基礎進行分類。對於分類的標準，筆者利用第三章第六節的衝突性與非衝突性貿易政策的觀念，將抱持衝突性貿易政策信念的顧問歸類為「鷹派

顧問」，抱持非衝突性貿易政策信念的顧問則為「鴿派顧問」。此外，衝突性與非衝突性的概念也可運用在貿易政策線索上。如同第三章第六節所述，如果行為者所釋放的線索是衝突性，則其可能會支持美國課徵中國關稅、對中國企業實施禁令等可能引發中國報復的主張；若行為者釋放非衝突性貿易政策線索，則其可能會支持美中和談，或是警告總統關稅可能伴隨的經濟成本等。

第二節 主要行為者與立場

筆者以現有兩本紀錄美中貿易戰較完整的白宮回憶錄（《恐懼：川普入主白宮》、*Superpower Showdown*），先介紹川普政府從競選時期，到上任之初的人事佈局情形，從一些媒體報導或文獻的記載中，觀察川普身為一位領導人，是如何將這些顧問配置在某些職位上，以及其所負責的業務為何，篩選參與美中貿易戰的主要顧問。隨後，筆者再介紹這些美方貿易顧問的出身背景，以其上任前為主，上任之初或貿易戰方興之時為輔，這些時期他們對貿易或中國的看法，依照其主張是衝突性或非衝突性為依據，分為鷹派或鴿派；此外，筆者也將介紹貿易戰中的美國總統與中國談判代表，俾使貿易戰之脈絡更加清晰完整。

壹、川普政府人事佈局情況

由於川普政府部分顧問是在美中貿易戰開戰（2018年3月21日）之後，才進入白宮，故以下筆者將川普的人事佈局分成兩個時期探討，分別是其當選後至貿易戰醞釀時期（2016年至2018年3月21日），以及貿易戰開戰之後。

一、當選後至貿易戰醞釀時期

早在2016年川普競選之時，川普的女婿庫許納（Jared Kushner）就因為其身為川普姻親，以及在選戰中的重要角色而受到矚目。不同於川普，投入選戰前的庫許納儘管也是商業家，但十分低調，出現在新聞版面上也多是與他的事業相關，並不像川普曾多次公開發表對貿易的看法；加入競選團隊之後，他也很少對其岳父的政策發表評論，只有少數幾次公開表示支持川普。實際上，他協助川普擬定政見、演講稿，在募集政治獻金上，更是重要的幕僚之一，逐漸成為川普競選團隊的核心成員。外界曾評

論個性溫和的他，能夠調和川普的衝動，而川普也曾公開讚揚庫許納的才能，並認為他是政治上不可多得的人才 (Diamond, 2016)。2017 年 1 月 19 日，庫許納正式被川普任名為白宮高級顧問 (Senior Adviser to the President of the United States)。根據《紐約時報》報導，庫許納主掌中東、以色列事務，也與商務部 (Department of Commerce) 就自由貿易議題進行合作 (Thrush & Haberman, 2017)。

庫許納在川普競選期間，也負責為競選團隊延攬人才。根據報導，川普要求庫許納幫他延攬一位經濟顧問，而庫許納在網路上閱讀到《致命中國》(Death by China) 一書之後，對這位經濟學家與川普的論點契合程度之高感到十分驚訝，便致電納瓦羅，盼其能夠進入競選團隊內，而納瓦羅在接到電話後欣然同意，成為川普團隊第一位經濟顧問 (Vladimirov, 2017)。

進入川普的競選團隊後，納瓦羅曾與同為競選團隊成員的羅斯聯名發表文章，認為昔日的美國政府進行貿易談判時，往往扮演輸家的角色。他們抨擊柯林頓曾於上個世紀宣稱自由貿易能為美國創造數十萬個工作機會，但結果卻是工作機會流失；另外，美國也許在世貿組織獲得勝利，但往往付出巨大的代價。對於美中貿易，他們都認為是不公平的協議，因為中國並未因未遵守協議而遭受懲罰，反而持續築起關稅壁壘，美中甚至未能重新談判協議。因此，他們希望川普能當選，讓他來拯救美國的對外貿易 (Navarro & Ross, 2016)。

川普在 2016 年底成立「白宮貿易與製造業政策辦公室」，並且任命納瓦羅為首任主席，主掌美國的貿易與工業政策。《紐約時報》曾評論川普這樣的任命是為了實踐他的競選諾言，包括解決美中之間的貿易問題、支持美國本土製造業等 (Appelbaum, 2016)；而納瓦羅的任命也引起中方的強烈反應，官媒《環球時報》與《中國日報》就在任命消息一出後，發表社論指川普的人事佈局恐引發兩國之間的全面衝突，並造成莫大的損失，讓中國必須面對「美國對中國態度強硬」的事實 (Chandran, 2016)。

川普在 2016 年 11 月 30 日，正式提名兩位內閣成員，分別是商務部長羅斯，以及財政部長米努欽。這兩位顧問依據美國《憲法》，都需要經過參議院投票通過，始能正式出任。

商務部長羅斯與庫許納一樣，在競選時期便加入川普的團隊擔任顧問，而羅斯除在川普競選的時候擔任首席經濟顧問，為他擬定經濟政策之外，也以他成立的公司名義，向共和黨與川普捐助大筆的政治獻金。儘管為川普擬定經濟政策，也曾與另一位競選顧問納瓦羅共同撰文批評美國過去的貿易政策，但羅斯並非總是對川普唯命是從。

例如：川普曾在競選時，聲稱能在 10 年內減少 20 億美元的債務，但羅斯卻公開宣稱他並未把川普的話當真，並且表示川普所言象徵意義居多，不管任何政治人物都是如此 (Frazee, 2016)。

針對羅斯的政治任命，川普發表聲明，稱羅斯出任商務部長後，將推動減稅、解除政府不必要的管制等，並發揮美國的經濟潛能；而他 (川普) 作為《交易的藝術》(*The Art of the Deal*) 一書的作者，將攜手羅斯共同捍衛美國的工作機會，讓美國經濟走向繁榮發展；羅斯也表示自己將與財長米努欽密切合作，讓美國經濟快速增長 (Nussbaum, 2016)。2017 年 2 月，羅斯在參議院投票中，以 72 票同意對上 27 票反對，正式成為商務部長，外界卻也質疑為何川普都延攬一些商業鉅子擔任要職，讓白宮內部充斥許多有錢人 (Rappeport, 2017)。

同一時間被提名的財政部長米努欽，在 2016 年 5 月被延攬進入川普的競選團隊擔任財務主席，為其募集競選經費。米努欽在受到延攬之時，稱自己從川普決定競選的那一刻起，就一直支持著他。曾經任職於高盛集團 (Goldman Sachs) 的他，被大肆批評高盛與大資本家的川普延攬，在彼時仍然引起不小的討論。對此，米努欽表示自己已離開高盛一段時間 (2002 年離職)，但自己在高盛仍累積不少人脈，也認識許多支持川普的資本家 (Sorkin, 2016)。在擔任競選顧問之時，米努欽曾表示，川普當選後將關注降低營業稅，以確保美國企業在世界各地都能保有競爭力，並讓世界各地的資金回流美國 (Pramuk, 2016)。

任命米努欽擔任財政部長之時，川普在聲明中稱讚他是一位了不起的商人與銀行家，其豐富的知識以及促進經濟發展的想法，讓他成為擔任財長的不二人選，也舉出米努欽成功收購銀行並獲利出售的故事，說明米努欽將協助他制定經濟政策，並為美國的經濟帶來蓬勃發展 (Neate & Helmore, 2016)。2017 年 2 月，米努欽在參議院投票中，以 52 票同意與 48 票反對，正式成為財政部長 (LoBianco & Barrett, 2017)。

從上述人事任命情形來看，庫許納、納瓦羅、羅斯與米努欽等人，都是在川普上任以前就進入他的競選團隊，並在選後被任命；其他顧問則是在選後才為川普延攬，進入川普政府。

2016 年年底，庫許納邀請時任高盛總裁柯恩 (Gary Cohn) 與川普討論經濟問題。柯恩告訴川普，美國的經濟大體來說不錯，但若能進行稅制改革並放鬆管制，將能有更大的成長空間。柯恩也告訴川普應維持美國自由貿易的傳統，並開放移民補充勞動力。儘管柯恩身為高盛總裁，但他支持提高公司稅，以防止企業移往海外。彼時的川

普對柯恩所言不置可否，卻認為美國可以持續發行貨幣解決經濟問題，柯恩對川普的想法感到十分驚訝，認為他缺乏基本的經濟學知識（林添貴譯，2019: 106-109）。

隨後，川普詢問柯恩想要什麼樣的職位，而柯恩則是聲明不擔任副手，於是川普陸續提出能源部長（Secretary of the Department of Energy）、國家情報總監（Director of National Intelligence）、行政管理和預算局長（director of the Office of Management and Budget）等，但雙方並未達成共識。最後，川普在已經內定為財政部長的米努欽面前，跟柯恩說自己應該任命他當財政部長，米努欽為此大感驚訝，連忙對外釋放消息。過了幾天，柯恩向川普表示願意出任全國經濟委員會（National Economic Council）的主席，並要求任何經濟事務都需經過他的核准，儘管有其他幕僚對柯恩曾支持民主黨的立場提出疑慮，但川普仍欣然接受，並任命柯恩（林添貴譯，2019: 110-112）。柯恩隨後也發表聲明，稱自己很榮幸進入川普政府服務，並且贊同川普的願景，將與他一起確保美國工人在經濟繁榮中安身立命，努力建設一個富強的美國（Crowe & Bryan, 2016）。

另一位在選後才進入川普政府的貿易顧問是萊特希澤，川普宣布人事任命聲明時談到：萊特希澤擁有豐富的貿易談判經驗，將改變失敗的貿易政策，為美國工人爭取最好的貿易協議，讓美國重返榮耀，並表示他將與羅斯與納瓦羅密切合作（Pace, 2017）。被提名擔任貿易代表後，萊特希澤在一次國會聽證上表示，中國是美國在貿易赤字上的一個指標，而美國必須與中國對話、接觸，並擬定措施，改善貿易現況。萊特希澤在2017年1月被提名，但參議院的批准程序卻被延後到5月，原因是一些議員認為國會需要採取一些程序，撤銷萊特希澤曾在貿易爭訟中代表外國政府，與美國政府進行訴訟一事。最後，萊特希澤在同年5月，以82票贊成、14票反對通過，成為新任的貿易代表，而他也是所有需要參議院同意並任命的官員中，兩黨都較能認可的人選（Lee, 2017）。

同一時間，川普提名曾任職於埃克森美孚（Exxon Mobil）的商業鉅子提勒森（Rex Tillerson）成為川普政府首任國務卿。提勒森是在川普勝選後才受邀出任國務卿，而他的背景也與川普極度相似：同為政治素人，且在某些政治觀點上比川普還要保守。川普表示，提勒森瞭解加強美國盟邦並籌組新聯盟，以強化美國戰略利益與人民安全的重要性；提勒森也承諾，他在任何時候都代表美國的利益。儘管提勒森以56票同意對上43票不同意順利出任國務卿，但他也是美國參議院在國務卿任命史上，投下最多不同意票的人選（Harris, 2017）。

就在川普的人事佈局逐步到位之時，曾擔任川普競選團隊的軍事顧問，並在選後被任命為國安顧問（National Security Adviser）的佛林（Michael Flynn）被揭露涉入「通俄門」事件，引起輿論譁然，讓川普不得不撤換佛林，並找來數位有軍事或外交經驗的將領及學者，包括西點軍校（United States Military Academy）校長卡斯連（Robert Caslen）、前美國駐聯合國大使波頓（John Bolton）、以及當時正準備退役的陸軍中將麥馬斯特（H. R. McMaster）。面談當天，川普對麥馬斯特的印象並不是太好，因為麥馬斯特並沒有穿著軍裝，而且滔滔不絕的他讓川普感到厭煩，甚至私底下稱他是個書呆子；波頓的回答則是中規中矩，但川普對他一臉鬍鬚似乎有些意見；對於卡斯連，在場的其他幕僚形容兩人相談甚歡，但由於他是三位人選中最不具有實務經驗的，因此幕僚安排波頓與麥馬斯特再次與川普面談。第二次面談，波頓的表現和上次相去不遠，惟川普對他的外表仍有意見；麥馬斯特這回則是穿了軍裝，也表示願意擔任國安顧問。兩人握手之後，川普立刻通知媒體並對外宣布消息，讓麥馬斯特十分錯愕，因為他還來不及通知軍方這項人事任命（林添貴譯，2019: 147-152）。針對是否能讓麥馬斯特在擔任國安顧問時保有軍銜，參議院於3月16日，以86票同意與10票不同意，同意麥馬斯特保有軍銜（Demirjian, 2017）。

二、貿易戰開戰時期

2018年3月的白宮並不平靜，內部正上演一連串內閣與顧問的人事更迭。

根據《紐約時報》報導，在川普宣布對鋼鋁課徵關稅之後，白宮內部極力反對關稅的柯恩即將辭職。儘管白宮聲明，稱柯恩辭職並非單一原因所導致，並且柯恩一直與川普保持良好關係，之後也會繼續提供川普建言，並感謝他為白宮的付出，但報導指出，柯恩日前曾警告川普：若執意徵收關稅，他可能會離職，因此外界多推論川普日前的課稅聲明，就是壓垮柯恩的最後一根稻草；另外，有關柯恩與納瓦羅處不來，而納瓦羅又重新掌權並打壓柯恩的傳聞，在此時也是甚囂塵上（Kelly & Haberman, 2018）。

就在柯恩辭職的同月，川普及對外暗示接任柯恩的人選為有公職經驗的保守派政治評論家庫德洛（Larry A. Kudlow）。雖然對外宣稱白宮內部尚在物色新的經濟顧問，但川普說自己認識庫德洛已久，非常看重他的能力，也認為他理應得到這份工作（Stein, 2018）。儘管庫德洛並非全面認同川普的關稅政策，但川普稱自己已和庫德洛就這件事情進行溝通並取得共識（Popken, 2018）。

幾乎在同一時間，3月13日，時任國務卿提勒森辭職，但這個消息並沒有讓外界太過驚訝，因為他與川普不和的事情早已不是新聞。《紐約時報》報導稱他與川普在氣候協定、伊朗核協定等議題上，與川普的意見不合；引爆點似乎是媒體報導提勒森曾稱川普為「白痴」(moron)，以及隨後在北韓問題上，對外宣稱他有數條與北韓溝通的管道，讓美國與北韓之間能開始談判。這些報導儘管真實性未知，卻讓川普失去理智，公開宣稱與北韓談判是浪費時間，還批評了北韓領導人金正恩¹；此外，提勒森建議美國應該與北韓私底下密談，也引起時任南韓總理文在寅不滿。種種摩擦累積起來，讓川普決定讓提勒森走人，並旋即任命時任中情局(Central Intelligence Agency，簡稱CIA)長龐培歐(Mike Pompeo)接替他的職位(Gladstone, 2018)。4月底，龐培歐以57票同意對上47票反對，成為川普政府第二任國務卿，但這樣的投票結果，不但是參議院史上國務卿任命投票上差距最小的一次，也象徵多數民主黨議員對龐培歐過於激進、鷹派的立場所表達的不信任(Dorell, 2018)。

3月22日，麥馬斯特宣布辭去國安顧問，並感謝川普與白宮；而川普也感謝他在殲滅伊斯蘭國(ISIS)、朝鮮談判與中東問題上的貢獻，並同時任命前美國駐聯合國大使波頓接任國安顧問。儘管表面看似和平，但報導稱川普與麥馬斯特在阿富汗撤軍問題上有不同的意見，前者希望減少甚至完全撤出美軍，但後者並沒有如川普所願，反而給予阿富汗看似無限期的承諾。此外，個性天馬行空的川普，也對一板一眼的麥馬斯特感到厭煩(Ewing, 2018)。

三、小結

透過以上的文獻回顧可以發現：有些顧問在川普競選或當選後，主要負責的領域與貿易、經濟政策直接相關；諸如國安顧問、國務卿等職位，雖有其重要性，也會碰到貿易議題，但並非與貿易有直接的關聯。

有鑑於此，筆者便依照川普的人事佈局情形，以及各顧問主要負責的領域為依據，以納瓦羅、萊特希澤、柯恩、米努欽、羅斯、庫德洛等人作為參與美中貿易戰決策的主要顧問，並於本節更詳細的介紹其出身背景，進一步進行鷹派或鴿派分類。

貳、貿易戰主要行為者介紹

¹ “I told Rex Tillerson, our wonderful Secretary of State, that he is wasting his time trying to negotiate with Little Rocket Man.”



以下，筆者將介紹六位白宮貿易顧問納瓦羅、萊特希澤、柯恩、米努欽、羅斯、庫德洛，介紹其出身背景與任公職前的發言，並依此將其分類為鷹派或鴿派顧問；此外，筆者也一同介紹川普與劉鶴等行為者，俾使研究架構更加完整。

一、彼得·納瓦羅

進入白宮以前納瓦羅為一名經濟學家與作家，出版《致命中國》、《臥虎》（*Crouching Tiger*）等書，多流露出其對中國不公平貿易、美國貿易赤字的觀點。而這樣的觀點在美國經濟學界並非主流而未受到認同，但他仍認為自己的論點是對抗中國的良藥。納瓦羅早先曾是民主黨員，並且支持自由貿易。他曾透露自己為何走向保護主義：他在上個世紀末，看到加州的製造業優勢流失，失業者只能仰賴低薪的服務業，加以 2001 年中國正式加入世貿之後的各種補貼與傾銷行為，讓他轉而擁抱保護主義。納瓦羅認為關稅能導正受到不公平貿易破壞的自由市場秩序，使工作機會回流。（Pandey & Swan, 2018）。

上任前與甫進入白宮之際，納瓦羅便時常批評中國的不公平貿易行為；貿易戰開打期間，納瓦羅指美中之間沒有互信可言，即便中國做出承諾也可能會被打破（Deaeth, 2018）。他曾與其他經濟學家曾聯合發表文章，指為了減少貿易逆差，美國必須謹慎與中國接觸。美國依賴中國進口是因為自身儲蓄不足，以及中國一系列保護主義和重商主義政策，讓美國企業難以在公平、自由的貿易環境中競爭（Navarro et al., 2010）。

觀察納瓦羅，其幾乎從未對中美協議表示正面看法，並指控中國竊取智慧財產與強制技術轉移等結構性經濟問題；對於美中之間的衝突，他於《致命中國》中指出：美國和中國正處於不明不白的戰爭狀態，兩國之間有可能爆發戰爭，故美國必須保護產業，使其免受中國競爭；工會也必須保護工作崗位不受中國產品影響（Lemieux, 2018）。

二、羅伯特·萊特希澤

萊特希澤曾於 1980 年代，在雷根政府擔任貿易副代表，負責處理彼時美國對日本、墨西哥鋼鐵的自願減產協議（voluntary restraint agreements），於 2017 年重回白宮，擔任貿易談判代表。萊特希澤對自由貿易抱持懷疑態度，也抨擊中國濫用自由貿易體制，

他也被形容為「最難纏的談判家」(唐浩, 2018)。

2007年在國會的聽證會上,萊特希澤呼籲加強美國的反傾銷、反補貼法,以對付非市場經濟體,並改革世界貿易組織,因為美國貿易正遭受猛烈攻擊。公平貿易是美國製造業的基石;他也曾撰文質疑經濟全球化,認為中國經濟勢不可擋,自由貿易未必能提高全球市場效率,也無法宣揚美國價值,讓美國更強大,反讓濫用該體系的中國走向經濟和軍事的主導地位(U.S. Senate Committee on Finance, 2007)。

2010年,萊特希澤指出:美國與中國的PNTR實施後,兩國間的貿易赤字增加2倍,數以百萬計的工作機會更因此流失。許多論者只看見PNTR帶來的經濟效益,卻未看到中國的重商主義正侵蝕美國經濟。他建議美國當權者應認真看待這些問題,並在與中國打交道時採取更積極的方式;中國的法治承諾也令人存疑,美國也表達對於中國是否尊重智慧財產權的焦慮。萊特希澤也抨擊美國歷任總統對中國經濟的作為太過消極,並呼籲盡快將中國列為匯率操縱國與非市場經濟體,強化美國與世貿的貿易規範,利用法律對中國採取關稅或非關稅貿易壁壘(Lighthizer, 2010)。萊特希澤認為:中國進入世貿對美國經濟帶來負面影響,並未如預期帶來更開放的貿易環境;美國貿易代表署的報告指出:中國正以各種方式建立關稅與非關稅的貿易障礙(USCC, 2010)。

三、蓋瑞·柯恩

出任首席經濟顧問前,柯恩為華爾街(The Wall Street)金融家。儘管為民主黨員,他在金融圈的聲望使他成為呼聲頗高的候選人;白宮中庸派認為他是一股制衡力量,能牽制白宮內部的保護主義勢力(Cohn, 2017)。任公職時,柯恩認同川普的願景,盼能確保每個美國工人在繁榮經濟下得以安身立命,並致力於讓美國變得強大(Merle, 2016)。川普延攬柯恩之前,他曾以高盛總裁的身份告訴川普:「我們不能讓公司繼續遷出美國……企業這樣做是不對的,這不利於就業。」(林添貴譯, 2019: 109)但柯恩並未全盤接受川普的美國優先政策,並同時建議川普:美國應該維持邊境開放,維持公平、自由等立國精神。進入白宮後,柯恩的仕途並不平穩。對於貿易赤字,柯恩與鷹派顧問持相反觀點,認為貿易赤字並不全然是負面的,甚至能讓美國人買到廉價的商品。他認為納瓦羅所言沒有事實根據,甚至希望他減少發言。資深記者伍華德(Bob Woodward)認為:這源自於柯恩在高盛時的經驗,也就是實事求是、重視數據,故他時常與理念不同的納瓦羅起衝突(林添貴譯, 2019: 204-205)。

柯恩試圖以自己的觀點說服川普,也曾對川普說明美國貿易赤字下降是在2008年

次貸風暴時，但他仍覺得像是在對牛彈琴，因為川普總認為自己的觀點是正確的。柯恩屢次詢問為何川普會對貿易堅持己見，川普表示「我就是這麼想的，我有這種觀點已經30年了」(林添貴譯，2019：207-209)。貿易戰前，柯恩與總統秘書希望能拖延川普課徵鋼鋁的行動，也力勸川普不要輕易徵稅，避免市場恐慌。此時，納瓦羅便與柯恩唱反調，故柯恩認定納瓦羅就是白宮的亂源之一(林添貴譯，2019：380-381)。柯恩於白宮內部處於較為弱勢的地位，甚至私底下向其他幕僚抱怨「我不曉得自己還能待多久……他(川普)根本改不了」(林添貴譯，2019：373)。他主張不輕易動用關稅，關注整體經濟與市場，有時卻因此遭遇鷹派顧問的指責與孤立。

四、威爾伯·羅斯

羅斯出身商業顧問，於2017年進入白宮。外界評價他是個投機主義者，在華爾街走向保護主義或是開放之際，他都從中獲益。這樣的經驗也讓川普欽點他走馬上任。當川普仍在競選時，羅斯曾經與納瓦羅聯名支持川普，認為美國昔日在各項貿易協議上的談判是失敗的，流失許多工作機會，加入世界貿易組織是美國錯誤且得不償失的決定。他呼籲美國不該再重蹈覆轍，讓美國持續深陷貿易赤字與被他國剝削的惡性循環中(Ross & Navarro, 2016)。

儘管羅斯看似對中國強硬，但他也曾被指控投資與中國密切相關的企業，讓他在白宮中可能產生利益衝突(Kravitz, 2016)。此外，羅斯也曾在美中貿易戰進行當中，擔任與中資密切相關的企業董事(Fish, 2020)。

關於美中貿易，羅斯在2017年與北京研擬中美共同聲明時，並沒有對中國有過多艱難的要求，只想盡快達成協議並宣佈美國的勝利。這樣的做法曾經讓他被川普斥責。時任國務院亞太助理國務卿(Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs)董雲裳(Susan Thornton)曾言：中國喜歡跟羅斯這樣的商人打交道(Davis & Wei, 2020: 158)。

五、史蒂芬·米努欽

米努欽是第三位出身高盛的財政部長。他出身富裕家庭，2017年進入白宮，曾與米努欽共事的人曾評論他「未對公共事務表現出太大熱忱」，並且他認為擔任財長是個「划算的交易」，因為很少人會批評財政部(Department of the Treasury)的作為。

昔日，財政部往往是處理貿易第一線機關，但米努欽的風頭卻被商務部與貿易代表署蓋過。上任前，米努欽主張公平的貿易是重要的 (Belvedere, 2016)；2017 年甫上任之初，米努欽稱川普並不想要發動貿易戰 (Lawder et al., 2017)；2017 年 5 月，在美國宣布一系列改善兩國間貿易的措施後，他強調美國政府對此抱持正面態度 (Meredith et al., 2017)。前財政部長鮑爾森 (Hank Paulson) 曾敦促米努欽重振財政部的角色。於是當貿易戰開始之際，米努欽立刻致電劉鶴，並遊說川普讓自己擔任談判代表，卻遭受到納瓦羅等人的阻撓；他也曾被批評是川普的「應聲蟲」。擔任貿易談判代表時，他多主張與中國和談，卻也被認為對中國太過軟弱，無論是上任前或是上任之初，米努欽有關貿易的聲明，多帶有對於達成協議的盼望。

六、 勞倫斯·庫德洛

庫德洛曾任金融分析師，並於雷根政府時期擔任行政管理與預算局 (Office of Management and Budget) 副局長，在 2018 年接替柯恩，擔任首席經濟顧問。上任之初，庫德洛被媒體形容為「抨擊川普關稅政策的自由主義者」，因為他曾認為川普的關稅政策會衝擊國內的就業機會。上任後，庫德洛稱自己支持貿易，但前提是公平的貿易，並支持川普的政策 (Jopson, 2018)。惟庫德洛認為鋼鋁關稅並非完全沒有轉圜空間，應該對特定國家予以豁免。庫德洛希望美國能與盟友一起組成抗中陣線對抗中國，因為美國要讓中國知道它是如何破壞世界貿易秩序 (羅法·石濤, 2018)。貿易戰甫開戰之時，庫德洛稱美中未能解決貿易分歧，責任在習近平。一旦中國端出令人滿意的解決方案，美國便能撤銷關稅。對於劉鶴，庫德洛認為他展現談判的誠意，故美中達成協議是有希望的，但最終仍取決習近平的態度。庫德洛稱習近平似乎不願讓步太多，而他不樂見這種結果，但美國仍需不斷施壓中國 (林楓, 2018)。

七、 唐納·川普

當選第 45 任美國總統之前，川普便不只一次表達參選總統的意願。上一世紀，已是商業鋸子的他曾公開表達自己對保護主義的看法。1988 年接受脫口秀主持人歐普拉 (Oprah Winfrey) 專訪時，他說：若當選總統，他會讓美國的盟友一起分擔軍事費用；此外，日本將低價且有競爭力的產品「一股腦倒進美國市場」，對美國十分不公平，但美國要在日本賣東西幾乎是不可能。對於參選總統，川普表示：他已厭倦美國長期為

其他國家所剝削，因此他會盡力參選並贏得勝利 (Wootson, 2018)。有論者認為：川普比前總統雷根更具有演員的特質，因為這種人認為「自己總是被觀察著一舉一動」，而這樣的性格在過去的總統候選人中十分罕見 (McAdams, 2016)。

記者伍華德在書中曾記載：川普很難全盤認同顧問的意見，讓部分顧問覺得白費唇舌、心灰意冷。例如：時任首席經濟顧問柯恩總為川普呈上經過詳細整理的數據與資料，但川普從不去讀它。川普一向對世界貿易組織抱持負面態度，而當柯恩拿出數據證明美國其實贏過多次世貿訴訟，但因為這違背川普既有的認知，故他斥責柯恩「胡說八道」(林添貴譯，2019：378-379)。

儘管川普於 2016 年總統的大選時主打保護主義，但出身商界的他仍可說是全球化的受益者，於房地產、賭場、飯店等都大有斬獲；2017 年上任後，他成為有史以來第一位當上總統的億萬富翁 (Forbes, 2021)。這樣的身份地位，與他高喊美國優先主義的形象充滿矛盾，也讓外界對於他究竟是「華爾街川普」(主張自由貿易)或是「藍領川普」(主張美國優先)摸不著頭緒。也有評論認為：這樣的身份矛盾讓川普的貿易談判團隊產生分歧，一方面擔心市場震盪，一方面卻又想兌現競選承諾 (Davis & Wei, 2020:175)。

八、中國與劉鶴

中國方面，與美國進行貿易談判者以國務院副總理劉鶴為首。多年來，劉鶴的地位在國家發展和改革委員會 (簡稱發改委) 中逐漸提升，也協助中國設定經濟目標的五年計劃。但在習近平 2012 年掌權之前，他幾乎沒有權力做出重大決策。2013 年，劉鶴協助習近平起草經濟藍圖，盼讓市場力量獲得更大發揮空間。儘管如此，劉鶴在習任期剛開始前，因為在中南海的地位仍低，無法發揮如朱鎔基般改革者的權力。劉鶴曾經試圖說服習近平於中國的經濟計畫中加入市場紀律，但習近平偏好國家在市場上的角色，如此的情況讓劉鶴儘管權力提升，在談判中所能發揮的空間仍十分受限 (Davis & Wei, 2020: 171-173)。

參、小結

綜觀以上美中貿易戰中的主要行為者，美國方面，觀察川普的立場與經歷，確實讓論者對他真正的貿易偏好有所疑惑。商業鉅子與保護主義兩者是十分衝突的概念；

中方與美國談判的代表為劉鶴，儘管他可能有改革理想，但受制於習近平之下，遂減少他擁有的談判籌碼。

本研究主要探討美方六位貿易政策顧問在貿易議題上的內部競爭或合作，是否改變川普對貿易的政策偏好，進而做出相對應的美中貿易戰決策。中國的偏好或對美國的貿易政策固然為美方政策考量的面向之一，但並非本研究觀察的重點，故筆者將假設中國與其他國際行為者對貿易的偏好是固定的，俾使研究能順利推進。

第三節 區分鷹派與鴿派顧問

根據前一節筆者整理的六位顧問對於的真實，也就是未受競合影響的貿易偏好，筆者作出以下分類：

壹、鷹派顧問

分屬鷹派顧問為萊特希澤、納瓦羅與羅斯。其中，羅斯在上任前幾乎沒有對中國或貿易議題傳達和緩線索，上任之後則是傳達衝突性貿易政策線索多過非衝突性者。納瓦羅上任前的著作清楚傳達他對中國抱持的衝突性貿易政策立場，故筆者認為納瓦羅的鷹派立場最為堅定。

貳、鴿派顧問

分屬鴿派顧問為柯恩、庫德洛與米努欽。庫德洛儘管立場溫和，但對於中國或貿易也是有所批評。柯恩則是屬於較為溫和的鴿派，因為其幾乎沒有發表過任何強硬線索，甚至在貿易戰開始前就辭職，故從結果論之，柯恩對美國能夠承受中國報復的風險認知是最低的，故為最不願承擔經濟成本的鴿派顧問，也是最早辭職的貿易顧問。

參、驗證分類可信度

筆者對於這六位顧問進行分類後，再利用 ProQuest 與 EBSCO 資料庫，利用「姓名」與「貿易關鍵字」的組合搜尋，於 2000 年至 2017 年 1 月這段川普內閣上任前的時間，抽取三至五筆新聞報導，探究顧問對貿易相關的公開的言論是否合於筆者的分類，

俾使筆者對六位顧問的立場分類更具有可信度。其中，資料來源為 ProQuest 資料庫中的《華爾街日報》與 EBSCO 中的《紐約時報》。



一、 彼得·納瓦羅

以「Peter Navarro」與「China Trade」搜尋《華爾街日報》，2007 年，納瓦羅發表社論，指中國利用不公平貿易手段「以鄰為壑」(Navarro & David, 2007)；2015 年，納瓦羅指北京的不公平貿易行為顛覆市場秩序，造成歐美巨額貿易赤字 (Navarro, 2015)。2016 年川普任命納瓦羅之際，報導引述他在其著作中的言論：「美國應該敦促盟友減少對中貿易……以免為時已晚。」(Magnier, 2016) 此外，以同樣的關鍵字搜尋《紐約時報》，納瓦羅建議加大對中國的貿易限制，紐時將它歸類為自由主義經濟對立面的經濟顧問 (Appelbaum, 2016)。此外，納瓦羅也曾發表社論，稱中國製造對美國產生的系統性威脅，而這源於中國不公平的國家補貼 (Navarro, 2013)。

納瓦羅上述線索中，「外國商品具有不公平的貿易競爭優勢」、「美國與外國的貿易存在貿易赤字，敦促外國減少」、「美國利用關稅與非關稅貿易壁壘保護國內產業」，都是對於中國不公平貿易的指控，屬於衝突性的貿易政策，故納瓦羅符合鷹派顧問的特徵。

二、 羅伯特·萊特希澤

以「Robert Lighthizer」與「Trade」搜尋《華爾街日報》，2001 年，萊特希澤指出：美國鋼鐵產業正因進口鋼鐵蒙受其害 (Matthews, 2001)；2010 年，他於《紐約時報》發表社論指出美中之間存在鉅額貿易赤字，中國也剝奪美國的工作機會；2017 年 1 月，川普提名其為貿易代表，《紐約時報》引述萊特希澤先前對中國與貿易赤字的看法：「要解決美國對中國的貿易赤字，美國需考慮在世貿採取非常激進的立場。」(Bradsgger, 2017)

觀察三筆資料，萊特希澤釋放的都屬於衝突性的貿易政策線索，包括「外國商品具有不公平的貿易競爭優勢」、「美國工人的工作機會正在被其他國家剝奪」、「美國與外國的貿易存在貿易赤字，敦促外國減少」等，故萊特希澤可被歸類為鷹派顧問。

三、蓋瑞·柯恩

以「Gary Cohn」與「trade」、「China」或「deficit」搜尋兩個資料庫，柯恩上任前對貿易的公開評論甚少，但進入白宮前，就有報導指出：柯恩這類出身高盛的政府官員所發表的言論，鮮少關注總體經濟；《華爾街日報》記者也對柯恩上任前的經濟議題進行言論爬梳，發現柯恩對公共政策的評論僅有 2014 年的一篇，且並非與國際貿易相關（The Wallstreet Journal, 2016）。柯恩為民主黨員，曾有前朝官員指出「沒人預料到川普對柯恩的任命」（Timiraos, 2017）。另外，利用「Gary Cohn」與「China Trade」搜尋《紐約時報》，報導曾稱他是自由貿易的支持者（Appelbaum, 2016）。

儘管柯恩在上任前甚少發表評論，但從媒體的報導與柯恩在白宮中的行為判斷，他明顯具有鴿派顧問的特徵，故筆者仍將柯恩歸類為鴿派顧問。

四、威爾伯·羅斯

以「Wilbur Ross」與「trade deficit」搜尋，可以得知：羅斯競選期間，曾發表社論支持川普，認為川普的貿易政策能減少貿易逆差，並對經濟注入強心針。大規模的貿易赤字不利美國的經濟（Ross, 2016），全球化也將美國的工作機會轉移到海外；NAFTA 更是個糟糕的協議；柯林頓誤將中國帶入世貿，進一步剝奪美國的智慧財產權，更沒有阻止中國不公平的貿易行為（Delamaide & Darrell, 2016）。早在 2003 年，羅斯就曾發表言論稱：由於美國的貿易逆差不斷擴大，製造業的就業人數自 2001 年以來減少大約兩百萬人。他打算施壓領導人，以促進貿易保護政策（Abbott, 2003）。此外，羅斯也在上任前指出：關稅能夠作為對抗中國的談判手段（Mauldin & Leubsdorf, 2017）。另以「Wilbur Ross」與「China Trade」搜尋《紐約時報》，其曾於 2016 年報導：羅斯與納瓦羅同為貿易鷹派，主張限制美國與他國的貿易（Appelbaum, 2016）。

由此，羅斯上任前所傳達的貿易政策立場，像「美國利用關稅/非關稅貿易壁壘保護國內產業」、「美國工人或工作機會正在被其他國家剝奪」與「美國與外國的貿易存在貿易赤字，敦促外國減少」等描述，都是偏向衝突性貿易政策的主張，故歸類為鷹派顧問。

五、史蒂芬·米努欽

以關鍵字「Steven Mnuchin」與「trade」或「trade deficit」搜尋兩個資料庫，不管

是《華爾街日報》或《紐約時報》，米努欽在上任前發表的貿易相關評論甚少，僅在2016年上任前，一篇報導介紹米努欽是一位「徹頭徹尾的自由貿易者」(The Wallstreet Journal, 2016)。由於米努欽上任前的公開言論較少，故判斷米努欽的立場僅能從本章第二節中的描述，就其甫進入白宮以及貿易戰醞釀時期的行為，將他歸類為鴿派顧問。

六、勞倫斯·庫德洛

以「Lawrence Kudlow」與「trade deficit」搜尋，可以發現：庫德洛曾幫川普設計政策，但在競選後期卻質疑川普對貿易的看法(Timiraos, 2016)。此外，庫德洛也批評川普以貿易赤字判定美國輸贏的想法，也批評納瓦羅，認為貿易赤字只反映資本流入，並不代表美國喪失經濟利益(Timiraos, 2016)。

由於庫德洛上任前的言論較少，筆者仍先以這兩筆線索，搭配本章第二節所描述的其上任之初在白宮內的行為，作為分類依歸。依此，庫德洛的言行較偏向非衝突性貿易政策線索，例如「美國的貿易赤字不必然有壞處」，對中國抱持的立場並非完全沒有轉圜空間，故仍將他分類為鴿派顧問。

第四節 時間範圍界定

美中貿易戰發生至今，多以川普於2018年3月22日，對600億中國商品課徵關稅並發布301調查報告，作為貿易戰的開端，故筆者將川普上任(2017年1月20日)至2018年3月21日，也就是貿易戰尚未開打這段期間，稱為「貿易戰醞釀時期」(2017年1月20日至2018年3月21日)。

當貿易戰開打到美中簽署第一階段貿易協議(2020年1月15日)，筆者整理這段期間的美國對中貿易政策與兩國互動發現：兩國貿易並非總是處在劍拔弩張的緊張狀態，雙方有時會釋出善意。觀察這近2年的時間，筆者認為：2018年3月22日到2018年10月，是中美貿易關係較為緊張的時刻，無論是川普傳達的貿易政策偏好，或是實際實行的對中貿易政策，都較為強硬；而2018年11月至2020年1月15日這段時間，美國對中國實施的貿易政策則是較為和緩，兩國舉行和談的次數也增加，川普也較常釋放出非衝突性的貿易政策線索或偏好。此外，2018年11月1日，川普層親自致電習近平，詢問對方是否有意達成協議，白宮官員曾表示這通電話是「貿易戰的轉捩點(an inflection point)」(Davis & Wei, 2020: 251-252)，更象徵在此之後，兩國間的貿易

情勢有較大的改變。

因此，筆者將貿易戰開始到簽署一階協議的這段時期進一步區分為兩個階段：第一階段稱為「貿易戰開戰時期」(2018年3月22日至2018年10月)；第二階段則稱為「貿易戰和談時期」(2018年11月至2020年1月15日)，前者代表美國對中國的政策趨勢是強硬、衝突性貿易政策為主，後者則是以對中和緩、非衝突性貿易政策為主²。

美國表現出來的政策趨勢，或是川普對外公開聲明的貿易政策偏好，其背後的決策邏輯為何，又受到哪派顧問影響較大，以及顧問又是如何影響川普偏好等，均是本文欲探討的問題。

第五節 研究方法

本文研究方法採用「因果過程回溯」法，探討美中貿易戰中的白宮顧問如何互動、競爭並遊說總統，影響貿易戰的發生。

關於因果過程回溯，學者科利爾 (David Collier) 定義為：根據研究者提出的研究問題和假設，選擇和分析診斷證據的系統檢驗 (Collier, 2011: 823-829)。菲諾 (Richard Fenno) 的「浸淫其中後再提出問題」(soaking and poking) 指涉的正是類似的研究程序。過程回溯中，研究者需明確描述以分析現象，因為因果過程回溯探討變遷的發生與因果的軌跡，也就是賦予自變項 (因)、依變項 (果) 與干擾變數順序。此外，研究者也需找到提供描述性與因果推論的診斷性證據，而診斷性證據則是根基於先備知識。

因果過程回溯法的重要性在於：其一，研究者能辨別重要的政治與社會現象，並用系統性的方式描述；其二，研究者得評估利用因果過程回溯產生的解釋性假設，並發現新假設，進一步評估新的因果關係；其三，研究者能藉此深入探查因果機制；最後，研究者得解決研究上可能碰到的選擇偏差 (selection bias)、交互決定論 (reciprocal determinism)、偽造等問題。

學者布萊迪 (Henry E. Brady) 利用因果過程回溯，以資料庫進行時間序列橫斷回歸分析，挑戰洛特 (John R. Lott) 針對 2000 年美國總統大選的研究發現，並指出原有研究僅利用回歸模型的缺點。

² 關於詳細的貿易戰大事記，可參考筆者整理於附錄中的附錄一至附錄三

2000 年的總統大選佛州選區具有爭議，洛特利用觀測資料庫「差異中的差異法」(Difference-in-differences) 進行迴歸分析，以六十七個佛州郡的四次總統大選資料取得投票率，並估計時間序列橫斷迴歸分析，指出：在佛州保守的西部區域關閉選票之前，過早宣布高爾 (Al Gore) 在佛州獲勝，讓媒體對選民產生壓抑票投共和黨的效果。過去 (1988 年至 2000 年) 對於共和黨於佛州郡獲得的選票檢驗顯示：當總選票下降，共和黨於佛州西部保守區的投票率就被顯著抑制。對此，布萊迪指出：利用因果過程回溯分析法的學者可能會質疑研究結果的合理性，探查原研究的估計是否合理、多少的選民知道高爾被宣佈提早當選的消息、多少人因此改變投票行為等。布萊迪藉由因果過程追蹤，指出洛特的結果過於誇大。透過差異中之差異法，可以調整數據，發現可能導致錯誤的附加因素。在本案例中，假設 2000 年計算投票率的方式為採用兩種個人特質的原因後加以預測：於全部時間以同樣方式影響每個郡，但因各郡而異的原因 (固定郡的影響)、在一個給定時間內影響所有郡，但在幾年中有所不同的原因 (固定時間影響)，這樣的方式其缺點在於：當個人特質因素因為郡與時間兩個變數都有差異時，就會產生偏誤。舉例來說，2000 年，勞工團體致力於增加佛州投票率，成功動員民主黨的選民，故投票率於民主黨選民較多的州 (也就是保守地帶以外)，相對的增加了；差異中之差異法假設：2000 年，於保守地帶較高的投票率，應該被轉換為「不論保守或開放地區，投票率都一起增加」。某種程度上，沒有認知到這樣更高的投票率，原文會詮釋為「因為較早的媒體報導所導致」。原文的係數可能僅反映勞工成功動員保守地帶以外的選民。即便取得勞工與其他因素的資料以消除洛特原先推論的問題，對此資料的分析並不足以取代因果過程回溯的觀察。即便有足夠資料，也很難完全摒除所有錯綜複雜的可能效果 (Brady, 2004: 267-271)。

透過布萊迪的修改，以因果過程回溯法觀察原研究，對佛州西部區域進行深入的分析可能較有說服力，例如：可以透過訪談瞭解當地當時發生什麼事，或是探究媒體的新聞報導。因此，以迴歸模型進行推論，其缺點就是不夠細膩。

綜合以上針對因果過程回溯法的敘述，筆者欲以此途徑分析美中貿易戰決策當中的白宮顧問因素。以顧問間的互動視角切入分析貿易戰，是微觀的研究角度，牽涉細微的顧問競合與顧問、總統互動之過程。若以迴歸分析或其他量化方法探究因果關係，可能會遺漏文獻中的細節，而這些互動的細節對總統決策的影響，可能具有關鍵地位，卻非經量化就能得出，需要對回憶錄、媒體報導仔細探查，進一步得出筆者所假設的因果關係。此外，有鑑於川普發動貿易戰的行為是美國自由貿易歷史上少有之謎團，

故探究這個謎團如何發生，顧問間互動之細節與因果關係，就更具有其重要性。

由此，筆者紀錄 *Superpower Showdown* 與《恐懼：川普入主白宮》兩本書中，參與談判與競爭的鷹派、鴿派顧問在白宮或談判場合的互動，以及事件經過、是否影響總統貿易偏好、最終總統決策為何，以及美國對外表現之意志是對偏向性衝突或非衝突性貿易政策，加上顧問接受訪問或其所領導的聯邦政府機關發出的聲明作為對外線索，探究三個美中貿易戰時期（醞釀、開戰與和談時期），白宮檯面下的顧問競合對川普的影響，以及是否藉由鷹派或鴿派顧問釋放具有可信度的線索，檢驗這些資料是否印證筆者的研究假設。

針對總統對自由貿易的偏好是否改變，筆者將以白宮回憶錄所記載的情節為判斷依據，透過因果過程回溯，以作者所直接記錄到川普偏好衝突性或非衝突性貿易政策，是否直接受到顧問的競合或遊說影響，作為判斷依據；若未能於情節中得知川普對貿易偏好的轉變是否直接受到顧問競合而改變，則不計入受顧問而影響改變貿易偏好的範疇。

第五章 研究結果



第一節 貿易戰醞釀時期（2017年1月20日至2018年3月21日）

本節中，筆者將回顧白宮回憶錄記載的顧問互動情形，爬梳貿易戰醞釀時期，顧問之間與顧問和總統的互動；而為了紀錄顧問互動情形是否對應到以下研究假設：

假設1：總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變；假設2-1：貿易戰醞釀時期，顧問個人的單邊行動較相互合作的行動頻繁，試圖改變總統的貿易偏好；假設2-2：鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次，筆者以表1中的標示表現顧問的互動情形與總統的貿易偏好改變，並於描述顧問互動的敘述中以括號表示此行動代表之意涵，輔以數字代表行動發生的累計次數：

表1 貿易戰醞釀時期顧問發言與行動標示意涵

標示	意涵
鷹+鷹	鷹派顧問合作
鷹+鴿	鷹派與鴿派顧問合作
鴿+鴿	鴿派顧問合作
鷹單	鷹派顧問單邊行動
鴿單	鴿派顧問單邊行動
鷹/改	鷹派顧問的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鴿/改	鴿派顧問的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鷹+鷹/改	鷹派顧問合作的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鷹+鴿/改	鷹派與鴿派顧問合作的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鴿+鴿/改	鴿派顧問合作的內部行動，導致總統貿易偏好改變
總統→衝突	總統偏好衝突性貿易政策
總統→非衝突	總統偏好非衝突性貿易政策

資料來源：筆者繪製



壹、顧問內部競合

2017 年年初，川普甫上任不久，中興就違反美國對伊朗的制裁禁令，與華盛頓當局達成和解，羅斯也稱中興這種公然藐視制裁禁令的公司將承擔嚴重後果，無法逍遙法外（孟建國，2017）。同一時間在白宮內，貿易已成為甫上任顧問間激辯的話題。起先，許多顧問勸川普不必立刻退出《跨太平洋夥伴關係協議》（Trans Pacific Partnership，簡稱 TPP），但川普仍堅持己見，於 1 月 23 日簽署退出（林添貴譯，2019：210）。納瓦羅與白宮幕僚長（Chief of Staff）班農（Stephen K. Bannon）甫上任，就準備在美國貿易史上掀起驚濤駭浪，以關稅保護鋼鐵業與藍領階級，並向川普報告退出 NAFTA 之事宜；鴿派顧問柯恩與商務部長羅斯反對，警告總統這樣的政策可能會給股市與經濟帶來無法挽回的結果（鷹+鴿 1）。此時的川普確實想在貿易上有所作為，但同時也顧慮股市波動可能影響到他所欲推行的減稅政策（Davis & Wei, 2020:150-151）；納瓦羅也對外表示：美國將與主要貿易夥伴對抗，即使它們是親密的盟友，並指控德國操縱歐元貶值並降低出口商品價格，獲得不公平的競爭優勢（Mufson, 2017）。

納瓦羅在選前與選後都是川普陣營的重要角色，但在選後，柯恩與其他顧問為避免總統被納瓦羅影響，刻意讓他遠離川普，納瓦羅在上任後分配到的辦公處也遠離白宮，並且不被交付任何貿易相關的任務。起初，這樣的招數成功冷凍納瓦羅月餘，直到 3 月初川普察覺到此事後，他才又重新加入核心幕僚的會議中。之後，納瓦羅隨即準備了備忘錄給川普，命名為「主旨：貿易政策的未來」（Subject: Future Direction of Trade Policy）。納瓦羅對川普指出四位阻擋貿易的戰犯，其中兩位是柯恩與米努欽，也是他的頭號敵人。他指責這些「華爾街派（the Wall Street Wings）」在總統退出 TPP 之後便極力阻撓或推遲任何貿易行動，並指控柯恩在白宮西廂（West Wing）集結勢力，反對川普的貿易議程；米努欽則是柯恩的幫兇，藉故拖延每項貿易協議，並敦促總統確保在沒有他及他的戰友：商務部長羅斯授權之下，這些顧問無法推遲任何貿易政策（鷹單 1）。納瓦羅完成這份備忘錄後，由時任總統秘書波特（Rob Poter）轉交給川普。波特原先希望自己保持中立，但在看過備忘錄內容後，認為納瓦羅的觀點過於偏頗，若將備忘錄上呈恐造成嚴重後果，故扣留在自己的辦公桌上（Davis & Wei, 2020: 151-152；林添貴譯，2019：211-213）。3 月 16 日，米努欽受訪時為川普的政策緩頰，稱川普想要的並不是貿易戰，而是相信貿易的公平與開放目標能夠並存（Lawder & Martin,

2017)。

納瓦羅將自己視為總統貿易議程的保護者 (the protector of the president's trade agenda)，並極力鼓吹川普退出 NAFTA。3 月，納瓦羅斯獨自發電郵給川普，說柯恩等人是阻擋川普實踐退出 NAFTA 的戰犯 (鷹單 2)。此時的川普耐心已快用盡，不斷囑著盡快退出 NAFTA (總統→衝突 1)。4 月 25 日的會議中，波特向川普報告不應倉促行事，而且法律上的程序也不允許總統僅以行政命令退出 NAFTA。川普並未表示支持或反對，僅表示希望儘速備妥文件。波特趕緊尋求國土安全部 (United States Department of Homeland Security) 長凱利 (John Kelly)、國安顧問麥馬斯特與農業部長桑尼 (Sonny Perdue) 協助。桑尼警告川普此舉恐導致選民出走；時任墨西哥總統尼托 (Enrique Peña Nieto) 與加拿大總理杜魯道 (Justin Trudeau) 亦曾致電川普，請他慎重考慮，但只得到川普態度不明的回覆。在桑尼對川普說明退出 NAFTA 恐衝擊農業州選情後，川普雖認為美國被加拿大、墨西哥兩國佔便宜，但最終讓步，決定先以擴大輿論威脅取代實際行動 (總統→非衝突 1)，而白宮聲明「總統不會在此時終止 NAFTA，但可能會重新談判」(Davis & Wei, 2020: 152-153；林添貴譯，2019：232-234)。

私底下，納瓦羅向川普指控是波特阻撓美國退出協定，故川普大罵波特，要他把事情趕緊辦好。無奈之下，波特起草了退出 NAFTA 的通知信等候川普簽署，卻又覺得不妥，於是與柯恩商討對策。柯恩認為：川普對許多事情都是臨時起意，今日退出 NAFTA 一事亦然，故決定將這份通知信從川普辦公桌上抽走 (鴿單 1)，希望川普能忘了這件事 (林添貴譯，2019：235-236)。

除了 NAFTA，北韓與《美韓自由貿易協定》(United States-Korea Free Trade Agreement) 重新談判的問題，也是川普亟欲解決的問題。2017 年 2 月，北韓數次發射飛彈，甚至越過日本上空，可能威脅關島領土。當國防部向川普報告美國在南韓部署「戰區高空防禦系統」(THAAD，簡稱薩德系統)，10 年約需花費 10 億美元，以確保美國不受北韓威脅時，川普認為這是一筆糟糕的交易，甚至命令將薩德系統撤回美國，並連帶表示美國應該退出《美韓自由貿易協定》。國防部認為南韓是美國重要的盟友，兩國貿易關係也十分密切，故不應在北韓試射飛彈的敏感時刻讓美韓關係生變，意即不應在此時重新談判貿易協定；川普卻不認同，認為北韓動作頻頻，南韓必定尋求美國更多保護，故此時才是最好的談判時機 (總統→衝突 2)。私底下，國安顧問麥馬斯特致電南韓國防部，向其保證美國在重新談判前，會持續履行現有的《美韓自由貿易協定》(林添貴譯，2019：169-171)。

在國安顧問的建議下，川普找上中國協助解決北韓問題。4月，美中元首於海湖莊園 (Mar-a-Lago) 會晤，麥馬斯特向川普建議敦促中國協助解決北韓威脅，但同時也說：美國沒有必要因為有求於中國，而在貿易上對中國輕輕放下。川普同意，並且也這樣對習近平表示；但4月11日的推文卻是出乎顧問意料之外：「我(川普)向中國總理解釋如果解決北韓問題會讓美中貿易協定對中國更有利……與習近平在北韓問題上有愉快的對話。」同月，川普決定不顧顧問提議，暫緩指責中國為匯率操縱國。16日，川普更進一步推文，稱「為何要在中美合作解決北韓問題時，指控中國為『匯率操縱國』？」(Davis & Wei, 2020: 153-155) (總統→非衝突2)。20日，柯恩對外發言，稱儘管美國不願課徵關稅，但若一國對美國商品課稅，依照相互 (reciprocal) 原則，美國就會對該國商品課稅 (Reuters, 2017)。

5月4日，農業部向川普簡報，部長桑尼相川普表示：若對中國農產品課徵關稅，美國農產品恐遭中國報復，中國可能甚至會鎖定川普農業州的票倉。幾天後，羅斯對其他顧問說：貿易赤字是美國經濟衰退的原因 (鷹單3)，但波特反駁，並表示羅斯的想法十分荒謬，認為美國不應走回保護主義。羅斯隨即回擊，稱自己曾於華爾街工作，知道市場如何運作，並稱若中國對美國實施報復性關稅，美國可以從他國進口商品 (林添貴譯，2019: 236-237)。

5月初，商務部長羅斯試圖在海湖莊園上美中全面經濟對話 (Comprehensive Economic Dialogue) 上與中國快速達成協議，啟動百日計畫 (100-Day Action) 進行談判 (鷹單4)。羅斯回報談判成果有所突破，對總統強調這是個艱鉅的任務 (a herculean accomplishment)。5月11日，雙方宣布達成協議，包括農業、金融服務、能源等。米努欽受訪時表示：川普政府對於與中國達成協議，持正面態度 (Meredith & Mui, 2017)。儘管川普曾推文公布談判結果 (鷹/改1)，表示美國牛肉將再次進入中國市場 (總統→非衝突3)，但卻有媒體表示中國對美國讓步不多；川普也因此在內部會議痛斥羅斯，稱無法相信他居然談出如此糟糕的協議 (總統→衝突3)，並命羅斯不得負責相關談判。談判團隊成員也透露：羅斯確實沒有對中國要求過多，因為他迴避了敏感的技术轉移、非關稅貿易壁壘等問題；此外，羅斯在談判中聚焦於抑制中國的鋼鐵生產，以紓解國內鋼鐵業者面臨的進口壓力，中國也沒有特別重視這次的雙邊談判。(Davis & Wei, 2020: 155-158; 林添貴譯，2019: 237-238)。與此同時，萊特希澤正式被提名為美國貿易代表 (Lipkus, 2017)。

6月8日，川普就鋼鐵關稅與顧問在白宮召開會議。羅斯表示美國已經準備好，並

建議對中國鋼鐵課徵高額關稅（鷹單 5），而他也在受訪時對外宣稱川普打算對進口鋼鋁徵稅，因為這攸關國家安全。羅斯對此表示正研議執行方法，包括對特定國家的產品課徵反傾銷稅，同時指出：關稅對整體消費者的利益衝擊應是可控的（Lawder, 2017）。波特在會中稱商務部並沒有權限這麼做，應先徵詢國防部的意見。羅斯回應稱已詢問過國防部，卻被國防部長馬提斯（James N. Mattis）否認，稱商務部從未諮詢過國防部。雙方吵得不可開交，川普對此大為光火，命令羅斯與國防部談妥後再向他報告，並要羅斯盡快完成這件事情（林添貴譯，2019：238-239）。7月，中美雙方打算完成談判並對外宣布，但這一切卻因消息走漏而生變。當萊特希澤知道羅斯的談判細節後，對川普說「這是個糟糕的協議」（鷹單 6），讓川普改變原本對中美即將達成協議的想法（鷹/改 2），斥責羅斯，並命其不得再負責美中貿易談判之事（總統→衝突 4）。協議告吹之後，中方揶揄美中貿易談判恐耗費數年，美國則矢口否認。羅斯受訪，稱總統是在最後一刻改變心意，為自己的努力辯護；白宮內部則將這次失敗歸咎於羅斯經驗不足，以及其年事已高影響判斷。羅斯的失勢伴隨貿易代表萊特希澤在談判中與日俱增的重要性（Davis & Wei, 2020: 158-159）。同月 19 日，中美全面經濟對話在華盛頓展開，但兩國沒有實質進展。儘管如此，米努欽仍透過聲明表示：中國承認並願意與美國合作，以減少兩國貿易逆差（Lawder & Wroughton, 2017）。

7月 12 日，十五位白宮前經濟顧問委員會主席聯名上書，請川普不要輕易課徵鋼鐵關稅，因為這將傷害美國經濟與盟友關係，但商務部長羅斯卻寫信告訴川普，表示他並不認同這些前顧問的看法，認為這樣的建議恐增加美國的貿易赤字（鷹單 7）（林添貴譯，2019：327）。

7月 17 日，萊特希澤與納瓦羅帶來貿易議程時間表，並列出數個預訂日期，建議川普就《美韓自由貿易協定》與 NAFTA 重新談判，甚至提議在 2 個月內課徵鋼鋁關稅（鷹+鷹 1）。川普對報告內容十分感興趣，總統秘書波特隨後趕到並大力反對，指控納瓦羅與萊特希澤違反程序規定（林添貴譯，2019：214）。同月 20 日，川普至國防部與白宮官員召開會議，國防部長馬提斯與柯恩希望能藉由更改會議地點，說服川普不要與美國盟友反目成仇。馬提斯對川普說明美國在世界各地的軍事部署有助於維繫國際民主秩序，柯恩也對川普說明：美國需要與墨西哥、加拿大與日本等國維持良好貿易關係，也需要這些國家購買美國農產品；貿易赤字也有助於美國經濟成長（鴿單 2）。但與會的班農卻認為這些協定沒有意義且代價高昂，並舉美國制裁伊朗為例，質問在場官員是否有任何歐盟國家公開支持美國的制裁？米努欽隨後反駁，並支持柯恩，表

示盟國確有其重要性 (鴿單 3)，但川普卻認同班農的觀點，並指控美國盟友坐享其成，卻不支持美國的行動；川普進一步說明，美國之所以陷入阿富汗戰爭的泥淖，也是因為盟友未能伸出援手。儘管國務卿提勒森緩頰，但川普仍表示美國不應與這些盟友維持關係，甚至斥責提勒森太過軟弱 (總統→衝突 5) (林添貴譯，2019：310-315)。

隨後，川普將會議主題引導至貿易，並質疑米努欽為何遲遲未將中國列為匯率操縱國。米努欽表示：將中國列入匯率操縱國需符合特定條件 (鴿單 4)，但川普只要米努欽照辦，關於其他的事情，他並不想費心 (總統→衝突 6)；川普也表示：美國的貿易政策徹底失敗，讓他國坐享其成，柯恩則再次向川普解釋盟友與美國的貿易其實有相輔相成的正面效果 (鴿單 5)，卻也未能說服川普 (總統→衝突 7)。此外，川普也稱美國每年付出 35 億美金在南韓駐軍，但南韓卻拿不定主意是否需要美國的薩德系統。柯恩則說，南韓在貿易上補貼美國很多，並重述兩國間的自貿協定對美國經濟十分有利，而兩國在安全情報上的分享也很重要 (鴿單 6)。但川普並未被說服，仍稱應將薩德系統撤回美國，並痛批南韓想要得到美國的保護，卻不肯與美國重新談判貿易協議，美國甚至還需付錢保護南韓，是十分不划算的交易 (總統→衝突 8) (林添貴譯，2019：215-318)。

8 月，萊特希澤與其他顧問舉行會議，用圖表指出美中之間的貿易赤字如何在一次又一次的貿易談判中不斷上升，並指責北京不公平的貿易補貼 (鷹單 8)。美國駐華大使布蘭斯塔 (Terry Branstad) 希望萊特希澤能在他與中方人士進行的交涉有結果前，暫緩使用《301 條款》，但其他與會人士都支持萊特希澤的提議。儘管川普並未與會，而他也並不瞭解為何需動用法律程序，但川普還是同意施加關稅 (鷹/改 3) (總統→衝突 9)。事實上，川普因為北韓問題，對美中關稅遲遲未有明確表示；8 月中發生在佛州沙洛茲維爾市 (Charlottesville) 的暴力事件，也讓發布 301 調查的時機產生變數。14 日，貿易代表署聲明：中國的產業政策迫使美國向中國企業轉讓關鍵技術，貿易代表署將調查，並在必要時保護美國工業，因為可能已有數百萬個工作機會受到威脅 (USTR, 2017)。同一時間，川普宣布啟動 301 調查，卻只提到中國一次。事實上私底下，顧問曾對川普說：若不劍指中國，就無法改變貿易情勢；川普則回應，說他不想在中國協助美國解決北韓問題時，以中國為對抗目標。最後，川普決定在正式聲明中隱晦的只提及中國一次，並稱「美國將挺身對抗任何強制美國企業進行技術轉移的國家」 (Davis & Wei, 2020:162-163) (總統→非衝突 4)。8 月 25 日，川普決定一次解決懸而未決的貿易問題，稱美國將一併退出 NAFTA、《美韓自由貿易協定》與世界貿易組

織。柯恩與波特、凱利聯手（鴿+鴿 1），要總統勿輕舉妄動。凱利說南韓是美國盟友，兩國貿易協定對美國有好處，並提醒川普勿在處理北韓問題時節外生枝；波特引用數據，稱《美韓自由貿易協定》正縮小兩國貿易赤字，終於讓川普妥協（鴿/改 1），在 9 月 1 日對顧問說：他將不對《美韓自由貿易協定》提出一百八十天照會，但之後可能還是會這麼做（總統→非衝突 5）。四天後，川普手中卻拿著一封不知是哪個顧問草擬退出《美韓自由貿易協定》的一百八十天照會函，並稱今天就要退出協定（總統→衝突 10）。麥馬斯特、柯恩與波特旋即反對（鴿單 7），惟總統並未被說服，拿著信函便離開辦公室，留下滿是錯愕的顧問。幸好，隨後柯恩至川普辦公室將信函抽走（鴿單 8），解除這場危機（林添貴譯，2019：365-366）。而柯恩多次苦口婆心引用資料，希望能約束川普的行動，但大多無功而返。舉例來說，他曾引用商務部的報告，稱美國最大的抗生素進口國是中國，故有必要與中國維持貿易（鴿單 9），但川普卻說若無法進口，可向其他國家購買，納瓦羅也附和川普（鷹單 9；總統→衝突 11）；另一次，當川普批評世貿組織的爭端解決機制不公時，柯恩引用數據，稱美國贏得世貿貿易訴訟的比例其實高於他國（鴿單 10），但川普反指柯恩的數據有誤（總統→衝突 12）（林添貴譯，2019：377-380）。

同一時間，川普召集貿易顧問開會商討課徵鋼鐵關稅的問題。川普希望能簽署決定備忘錄，並對所有國家全面課徵 25% 的鋼鐵關稅（總統→衝突 13）。米努欽警告川普：此舉將不利他爭取自由派共和黨參議員支持他的稅改政策，柯恩與波特也附和之（鴿+鴿 2）。最後川普決定按兵不動（鴿/改 2，總統→非衝突 6），但稱稅改完成後，將立即啟動關稅。柯恩不久之後向川普提出一份詳細的報告，稱課徵鋼鐵關稅將嚴重傷害美國經濟（鴿單 11），但納瓦羅卻對川普說柯恩的資料有誤，稱小布希時期課徵的鋼鐵關稅創造數以千計的就業機會（鷹單 10）。川普最後決定將課徵關稅（鷹/改 4；總統→衝突 14），並說若行不通，再行撤回即可。柯恩雖然再次重申可能的風險，惟總統仍不為所動（總統→衝突 15）（林添貴譯，2019：368，375-376）。

10 月，中國時任財政部長朱光耀前往華盛頓，參加國際貨幣基金（IMF）的會議，並向美國財政部傳話，稱中國願意更廣泛的對美國企業開放市場。美方則是給了中國軟釘子，稱北京誠意不夠，讓步太少。次月，川普訪中，羅斯隨行，財政部便宣佈了 2500 億美元的協議「將為美國帶來數以千計的工作機會」（鷹單 11），數小時後卻被《華爾街日報》反將一軍，稱該協議了無新意，沒有實質作用，引來其他媒體類似的批評。在川普的中國行中，萊特希澤也隨行，並且直白的對中國表達美國對貿易的疑

慮(鷹單 12)。萊特希澤的坦率讓中國官方為之一驚，並認為受到了侵犯。對外，川普則是對中國表達友好態度，並將美中恩怨歸咎於昔日的執政者。萊特希澤的強硬與川普的柔和態度讓中國感到困惑，不知美國的真正意圖為何。儘管如此，中國官媒仍稱此次會晤為歷史時刻。隨後，中國就宣佈對中國開放市場，但美方並未對中國表達感謝(Davis & Wei, 2020: 163-167)。

時間進入 2018 年，1 月 19 日，川普與南韓總統文在寅通話，表達他對《美韓自由貿易協定》造成美國貿易赤字，以及美國花費數億美元駐軍南韓的不滿(總統→衝突 16)。川普對文在寅表示：南韓佔盡美國便宜，現在是時候將貿易與安全問題脫鉤；而文在寅卻認為美韓安全與經濟，兩者是唇亡齒寒的關係，盼能解決美韓間的誤會。同日，川普在會議中質疑美國在協防南韓與臺灣上是否得到利益，國防部長馬提斯稱這些協防是為了防止第三次世界大戰爆發，但川普卻不這麼認為，他希望能將對南韓、中國、日本的貿易損失用在美國國內，甚至指控其他國家竊取美國的財富(總統→衝突 17)(林添貴譯，2019：415-418)。

在中國方面，此時中國的經濟成長放緩，又面臨美國發動貿易戰，中國駐美大使也警告北京當局美國打算啟動 301 調查。此時，習近平指派其心腹，國家副主席王岐山擔任談判代表。王曾於 2018 年初召集美國企業代表，要他們指出美國公司在中國貿易上遇到的問題，但與會的企業代表並沒有得到王的明確回覆。1 月，劉鶴曾在訪美時，面對跨黨派的白宮前官員質疑為何中國尚未大刀闊斧進行市場改革，而劉鶴也並未明確回應，只稱中國瞭解美方立場(Davis & Wei, 2020: 173)。1 月 22 日，川普透過貿易代表署發表聲明，將對包括中國在內許多國家的太陽能板課徵關稅(總統→衝突 18)。萊特希澤表示：川普課徵太陽能板關稅的決議是川普傳達「政府絕對會保護美國工人」的清楚訊息(USTR, 2017)。

2 月，習近平指派資深外交官楊潔篪至華府，試圖對美國表達中國不欲走入衝突的訊息，但美國則認為中國提出解決問題的時間表緩不濟急。美國在同月實施「全球保障關稅」(global safeguard tariffs)，對所有進口太陽能電池板徵收 30% 的關稅，並對價值 18 億美元的洗衣機徵收 20% 的關稅(Bown & Kolb, 2022)。月底，劉鶴再次來到華府，與萊特希澤、米努欽與柯恩等貿易代表碰面(Davis & Wei, 2020: 170-171)。一到華府，劉鶴開門見山的提出五點計劃，包含減免美國汽車關稅、進一步開放中國金融部門等。但中國的提案只是換湯不換藥，更避提美國最關切的智慧財產權竊取、國家補貼等問題。三位美方代表反覆告訴劉鶴中國應該知道自己要做什麼改變，也就是改

變美國工人、公司被中國傷害的局面（鷹+鴿 2）。雙方並沒有在會議中達成重大協議，川普甚至未接見劉鶴，並在 3 月 2 日推文稱「貿易戰是好的，美國將打贏它！」（總統→衝突 19）一位談判代表事後表示，美方傳達給中國的訊息是美國對此事嚴肅以對，而中南海對這樣的結果則是感到憤怒（Davis & Wei, 2020: 173-175）。

劉鶴訪美的同時，川普決定處理進口鋼鋁的問題，但身邊的顧問對於如何處理卻是意見分歧。羅斯為首的商務部在研究鋼鐵議題之後，引用法律指出：鋼鐵關稅有其必要，能夠保護國家安全（鷹單 13）；柯恩等人則認為：鋼鋁關稅將反噬美國，提高國內鋼鐵消費價格，傷害本土汽車產業（鴿單 12）。萊特希澤儘管並未向總統表達擔憂，但同樣對關稅感到疑慮，認為美國會因此與盟友疏遠。貿易顧問艾森斯塔特（Everett Eisenstatt）等人則是主張啟動針對中國鋼鐵的第二次 301 調查，並與進口中國鋼鐵的國家協調，是為較為和緩的做法，並得到柯恩支持。但納瓦羅、羅斯等人則認為這個方式緩不濟急（鷹+鷹 2）。兩派人馬在川普面前激辯，但川普並未表示明確的偏好，只希望顧問們動作越快越好（Davis & Wei, 2020: 175-176）。

2 月 28 日，羅斯與納瓦羅兩人試圖一起說服川普課徵鋼鋁關稅，並在隔日邀請美國鋼鐵業者至白宮聆聽重要宣布（鷹+鷹 3）。此前，羅斯已提出一項研究報告，宣稱美國進口鋼鋁數量增加，將威脅國家安全，藉此賦予總統可繞過國會課徵關稅的權力（鷹單 14）（林添貴譯，2019：454）。行動之際，劉鶴正與三位對關稅有疑慮的顧問：萊特希澤、米努欽與柯恩會面，但羅斯與納瓦羅的行動並未知會其他顧問。柯恩知情後試圖阻止這場會議，惟為時已晚（鴿單 13）。隔日，川普宣布對鋼鐵與鋁分別課徵 25%與 10%關稅（鷹+鷹/改 1，總統→衝突 20）。當日，道瓊工業指數（Dow Jones Industrial Average）大幅下跌，美國也遭受到歐洲與加拿大等國的反擊。幾日內，柯恩便辭職，而接替他的是前高盛集團高層庫德洛。上任後首次受訪，庫德洛稱自己原不樂見課徵關稅，但眼見墨西哥與加拿大對美國態度之改變，他轉而支持總統的主張，並認為中國理應受到美國關稅的重擊（Gary, 2018）。3 月 9 日，羅斯替川普的決定發表聲明，稱川普課稅的決定是為了保護國家安全與經濟，實踐承諾以保護美國工人與家庭（Channell, 2018）。

正式宣佈 301 調查之前，經濟顧問哈塞特（Kevin Hassett）向川普表示：美國公司因強迫技術轉移的損失為 500 億美元，但川普在 3 月 22 日正式宣佈 301 調查時，卻將損失誇大為 600 億美元，並反覆強調美國已敦促中國減少貿易赤字。在報告中，美國指控中國試圖透過網路間諜竊取，或是強迫企業進行技術轉移，以取得科技優勢。萊

特希澤除向白宮內部說明 301 調查，並稱關稅將會保護特定產業（鷹單 15）。此報告想當然引來中國的報復與譴責，中國隨後便宣佈對 500 億美元的商品課徵進口稅，並表示中國對貿易戰有所準備。川普則以威脅加稅回敬之（總統→衝突 21）（Davis & Wei, 2020:179-181）。

透過以上白宮回憶錄顧問互動的記載，觀察顧問在貿易戰醞釀期的競合行動，顧問單邊的行動³共有 28 次，其中鷹派佔 15 次，鴿派有 13 次；顧問間合作的次數共有 8 次，其中鷹派與鷹派合作⁴有 4 次，鴿派與鴿派合作⁵有 2 次，鷹派與鴿派合作⁶則有 2 次。由於顧問之間的單邊行動次數多於合作，故筆者的假設 2-1（貿易戰醞釀時期，顧問個人的單邊行動較相互合作的行動頻繁，試圖改變總統的貿易偏好）得到印證，並將以上研究結果整理如表 2 所示：

表 2 貿易戰醞釀時期顧問內部競合情形

行動	行為者	次數	總次數
單邊	鷹派顧問	15	28
	鴿派顧問	13	
合作	鷹派顧問之間	4	8
	鴿派顧問之間	2	
	鷹派與鴿派顧問	2	

資料來源：筆者繪製

貳、總統對自由貿易的偏好

有關研究假設 1（總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而

³ 標示「鷹單」、「鴿單」

⁴ 標示「鷹+鷹」

⁵ 標示「鴿+鴿」

⁶ 標示「鷹+鴿」

改變)，筆者觀察總統的貿易偏好變化情形，總統在此時期共表現出 21 次對衝突性貿易政策的偏好⁷，其中有 4 次是受到顧問遊說而改變，分別為鷹派顧問 3 次⁸與鷹派顧問之間合作 1 次⁹；此外，總統在此時期則表現出 6 次非衝突性貿易政策的偏好¹⁰，其中 2 次都是受到鴿派顧問遊說而改變偏好¹¹。

參、鷹派與鴿派顧問的合作

有關筆者的假設 2-2 (鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次)，筆者觀察顧問之間的合作情形，發現兩派顧問合作的情形¹²共有 1 次，提出非衝突性貿易政策立場，並成功改變總統的貿易政策偏好。筆者將在本章後續探討本研究假設並進行驗證。

第二節 貿易戰開戰時期 (2018 年 3 月 21 日至 2018 年 10 月)

本節中，筆者將回顧白宮回憶錄記載的顧問互動情形，爬梳貿易戰開戰時期，顧問之間與顧問和總統的互動。為紀錄顧問互動情形是否對應以下研究假設：

假設 1：總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變；假設 2-2：鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次；假設 3-1：貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問提出衝突性貿易政策進行遊說，「鴿派顧問」也以「衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者；假設 3-2：貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索，「鴿派顧問」亦對外釋放「衝突性貿易政策線索」，筆者以表 3 中的標示來表現顧問的互動與總統的貿易偏好改變，並於描述顧問互動的敘述中以括號表示此行動代表之意涵，輔以數字代表行動發生的累計次數：

⁷ 標示「總統→衝突」

⁸ 標示「鷹/改」

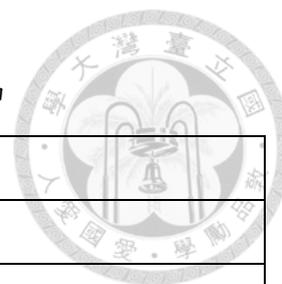
⁹ 標示「鷹+鷹/改」

¹⁰ 標示「總統→非衝突」

¹¹ 標示「鴿/改」

¹² 標示「鷹+鴿」

表 3 貿易戰開戰時期顧問發言與行動標示意涵



標示	意涵
鷹/衝突	鷹派顧問在白宮內部提出衝突性貿易政策
鷹/非衝突	鷹派顧問在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鴿/衝突	鴿派顧問在白宮內部提出衝突性貿易政策
鴿/非衝突	鴿派顧問在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鷹+鴿/衝突	鷹派與鴿派顧問合作，在白宮內部提出衝突性貿易政策
鷹+鴿/非衝突	鷹派與鴿派顧問合作，在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鷹+鷹/衝突	鷹派顧問合作，在白宮內部提出衝突性貿易政策
鷹+鷹/非衝突	鷹派顧問合作，在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鴿+鴿/衝突	鴿派顧問合作，在白宮內部提出衝突性貿易政策
鴿+鴿/非衝突	鴿派顧問合作，在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鷹/改	鷹派顧問的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鴿/改	鴿派顧問的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鷹+鷹/改	鷹派顧問合作的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鷹+鴿/改	鷹派與鴿派顧問合作的內部行動，導致總統貿易偏好改變
總統→衝突	總統偏好衝突性貿易政策
總統→非衝突	總統偏好非衝突性貿易政策
鷹→衝突	鷹派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索
鷹→非衝突	鷹派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索
鴿→衝突	鴿派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索
鴿→非衝突	鴿派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索

資料來源：筆者繪製

壹、顧問內部競合

美國提出 301 報告象徵貿易戰的開始，米努欽為首的財政部發也表聲明：美中兩國有共識平衡兩國的貿易關係，包括解決貿易逆差問題。但中國試圖以錯誤的方法獲

得美國企業的智慧財產，這種行為威脅美國的國家利益，並且削弱美國的國際競爭力；美國支持自由、公平和互惠的貿易關係 (Department of Treasury, 2018) (鴿→衝突 1)。對於如何解決兩大強國間的嫌隙，米努欽成為中美兩國的牽線者。3 月 23 日，米努欽致電劉鶴，討論稍早他與萊特希澤寄給劉鶴關於減少貿易赤字、結束技術轉移的信件。劉鶴回應，希望雙方能保持理性，穩定貿易關係。面對市場恐懼與震盪，納瓦羅呼籲大眾不要緊張，並以自己身為學者為川普的政策背書，稱貿易戰對市場有正面效果 (Harwood, 2018) (鷹→衝突 1)；米努欽則稱美國並不預期一場對中國的貿易戰，川普的目標是公平的美中貿易，並稱川習兩人關係良好 (Tillett, 2018) (鴿→非衝突 1)。4 月 10 日在博鰲論壇上，習近平也重申劉鶴提出的五點計劃，試圖向美方遞出橄欖枝。見此，米努欽試圖說服川普派他至北京談判，萊特希澤卻認為：若延後談判時間，美國將能有更多籌碼 (鷹/衝突 1)；納瓦羅也反對，質疑中國實踐承諾的可信度 (鷹/衝突 2)。4 月底，川普決定讓米努欽與萊特希澤、納瓦羅同行，對中國展開談判。5 月 3 日，美方代表帶著包含「2 年內減少 2000 億美元貿易赤字」、「立即停止中國製造 2025」、「停止強迫技術轉移」等提案來到中國。中國認為美國的要求過高，白宮內部分官員也有類似意見。劉鶴代表中方，向美國提出停止 301 調查與關稅威脅、解除制裁中興等要求。雙邊會面多由米努欽主導，萊特希澤則是幾乎沒有發言。納瓦羅認為中國不會遵守承諾 (鷹/衝突 3)，且米努欽無權主導美中會談，兩人因此發生衝突。米努欽反駁納瓦羅，認為這樣能取得進展 (Davis & Wei: 2020: 183-189)。同時羅斯表示，美中國貿易逆差肇因於中國的非法行徑，指美國的貿易赤字受邪惡行為的影響，美國對從中國進口的 500 億美元商品徵稅關稅將生效，以求取北京方面的談判 (鷹→衝突 2) (Delaney, 2018)。

同一時間，2018 年 4 月，中興因違反當初與美國政府達成制裁和解的內容，於是商務部便禁止美國企業對中興出貨，中興就此成為川普的談判籌碼，貿易戰也成為兩國的科技戰；但川普與他的顧問對中國的看法卻是有些分歧，因為對川普而言，只要與美國有貿易赤字的國家，就會被視為威脅。5 月 8 日，習近平致電川普，商討中興制裁案；13 日，川普推文表示：習正與自己商討如何拯救中興，避免中國流失工作機會 (總統→非衝突 1)。川普原希望能維持川習兩人的關係，並保住美國企業對中興供應商的工作機會，但納瓦羅與白宮情報單位卻批評川普的舉動過於軟弱，民主黨議員亞當·希夫 (Adam Schiff) 甚至推文批評川普藐視美國國家安全 (Davis & Wei, 2020: 190-191)。

5月15至19日，劉鶴再次率團至華府談判，而令中方驚訝的是：白宮內部重要的貿易顧問全都到場談判。儘管如此，這次的談判也沒有顯著成果，中方官媒卻大肆報導美國商品受到中國消費者喜愛的新聞。米努欽受訪時表示：美國並不會在雙邊談判時考慮使用關稅（鴿→非衝突2），但萊特希澤不認同米努欽的聲明。幾小時後，貿易代表署就發聲明表示，稱關稅、投資限制與出口管制都是美國保護科技的手段（鷹→衝突3）。而納瓦羅更在受訪時表示米努欽的發言「不值一顧」（鷹→衝突4）。隔日，《華盛頓郵報》（The Washington Post）便評論貿易戰「已然結束」，也批評米努欽對中國妥協太多。川普見狀便召集貿易顧問，要他們對北京使出更嚴峻的貿易手段（總統→衝突1），並斥責米努欽稍早的發言。儘管如此，川普仍遵守其與習近平的非正式承諾，數週後由商務部宣布中興可再次與美國企業進行交易。但另一方面，川普也正悄悄的加重對中國的貿易政策力道。5月底，萊特希澤與川普進行晚餐會議後，白宮便宣布將對500億美國商品在6月15日課徵25%關稅（鷹/衝突4），並限制中國購買美國核心的工業科技產品（鷹/改1，總統→衝突2）。（Davis & Wei, 2020: 192-194）。萊特希澤表示支持總統的行動，並稱貿易代表署正準備對中國徵收關稅（USTR, 2018）。

遭逢挫敗後，米努欽與商務部長羅斯聯手施壓中國購買更多美國商品，希望能藉由增加中國購買美國商品，縮小美中貿易逆差，進而說服川普放棄使用關稅。帶著這樣的想法，米努欽與羅斯成功說服川普，稱貿易戰的延長，將會摧毀減稅政策帶來的經濟榮景（鷹+鴿/非衝突1）；儘管川普仍對米努欽是否能夠成事存疑，但他也同意米努欽「以增加購買代替關稅」的建議（鷹+鴿/改1）（總統→非衝突2）。6月8日，米努欽率財政部、商務部、農業部與能源部門至北京談判，而羅斯也同行。劉鶴向美方展示中國購買美國農產品與能源的計畫，預估價值為1000億美元，並認為能源購買能正中期中選舉告急的共和黨下懷。羅斯認為中方的預估購買金額太過樂觀，充其量僅有700億美元，而且美國農業也無法即刻增產滿足中方的購買數額；此外，中國也要求美國販售更多高科技產品給中國，但此項提議包含上述購買計畫，皆被美方否決，也代表米努欽與羅斯的談判組合無法成功。萊特希澤認為羅斯所估計的中方700億美元購買計畫太過樂觀，但羅斯為自己的談判努力辯護，稱是因為總統改變對談判內容的想法。事實上，米努欽並未真正履行川普在5月29日下達「加強審查中國投資」的指示，以免傷害兩國關係（Davis & Wei, 2020: 195-198）（鴿/非衝突1）。

2018年夏天，接任柯恩擔任國家經濟委員會主席的庫德洛主張：關注美中貿易結構性貿易問題，例如補貼出口、強迫技轉等，都比關注貿易赤字更加為重要，避免讓

美國疏遠原本能與其一起對抗中國的盟友（鴿/衝突 1）。起初，庫德洛的說服奏效（鴿/改 1），川普推文中「貿易赤字」(trade deficit)出現的次數大幅減少（總統→非衝突 3）；財長米努欽則在 8 月受訪時表示：強迫北京購買更多農產品是為了迎來市場准入的結構性改變（"structural changes that create fair market access."）（鴿→衝突 2）。但國家經濟委員會官員威廉斯（Clete Willems）認為川普仍對貿易赤字相當執著。威廉斯表示，在一次拜會時任英國首相梅伊（Theresa May）之時，川普形容德俄之間的北溪二號天然氣管線（Nord Stream 2 pipeline）將財富從德國送往俄國，就像是美國將錢財送往中國，讓中國壯大以對抗美國（總統→衝突 3）（Davis & Wei, 2020: 200）。

6 月 15 日，白宮宣佈即將施加於價值 5000 億美元中國商品的 25%關稅細節，其中一部分將於 7 月初生效，並宣稱這些關稅將打擊中國製造 2025 計畫；18 日，川普更威脅中國若報復，美國將對價值 2000 億美元的中國進口商品施加額外關稅（總統→衝突 4）。北京也反擊，同樣針對約 500 項美國進口商品課徵 25%關稅。7 月 10 日，川普對 2000 億中國商品課徵額外的 10%關稅，並對外放話，稱美國擁有比中國多的談判籌碼（總統→衝突 5）（Davis & Wei, 2020: 201-206）。

6 月 30 號，也就是川普下達嚴審中國投資的期限到來之前，貿易顧問私底下召開會議商討對策。米努欽反對川普政策，稱其會衍生法律與監督權責不明的問題（鴿/非衝突 2）。此外，有顧問考慮使用 IEEPA，賦予總統凍結資產與交易的權限，惟此權限過去僅用以對抗恐怖主義，財政部是主管此項法案的機關，而米努欽更是極力反對（鴿/非衝突 3）；納瓦羅則認為米努欽是藉故拖延（鷹/變 5）（Davis & Wei, 2020: 198-199）。7 月，萊特希澤發布聲明，指責中國多年未改變其竊取美國技術的行為，中國反對美國採取報復是站不住腳的；貿易代表署的報告也發現：中國政府支持竊取美國技術的行為，而這些做法威脅美國最關鍵的比較利益和經濟（USTR, 2018）（鷹→衝突 5）；庫德洛同一時間砲轟美中貿易談判最大的阻礙是習近平，認為他正在拖延劉鶴與美方的談判（Bryan, 2018）。相比兩位顧問，米努欽此時的發言則是較為溫和，他拒稱美中之間是處在戰爭狀態，改以貿易「紛爭」(dispute)稱之（Guida, 2018）（鴿→非衝突 3）。

美國美光公司（Micron）在美國控告中國晉華公司試圖取得其半導體製程，而後者則於福建省法院反訴美光侵權，結果為美光敗訴，美光遂於 2018 年 8 月遊說美國政府切斷中方對其晶片的供應鏈。財政部長米努欽對使用 IEEPA 中的緊急權力有疑慮，認為西方會無法購買中國設備，兩國對抗也會升溫（鴿→非衝突 4）。儘管此路不通，

但同年 9 月商務部給了美光另一條路：若企業能舉證有國安風險，商務部將能把晉華公司列入實體清單（entity list）內，進一步禁止沒有商務許可（commerce license）的美企與清單中的中企交易。隨後，美光以其作為美軍晶片供應商為由，成功讓晉華公司於 10 月被列入實體清單中，米努欽也表示：實體清單的建立是基於國家安全（鴿→非衝突 5）；惟此例一開，許多美國企業紛紛遊說商務部，希望能將它們在中國的對手列入實體清單見此，中國也以牙還牙，將美國企業列入「不可靠的實體清單」（Davis & Wei, 2020: 222-22）。

8 月 13 日，川普簽署《2019 年財年國防授權法案》（John S. McCain National Defense Authorization Act）並生效。法案包含監控外國在美國的投資和技術轉移（The White House, 2018）。隔日，中國向 WTO 控告美國對中國太陽能板課徵的關稅（Stranway & Xu, 2018）。16 日，庫德洛證實美中將恢復談判，但警告中國勿低估川普解決結構性經濟問題的決心（Cox, 2018）（鴿→衝突 3）。

隨著貿易戰開打半年，中國逐漸感受到關稅帶來的經濟壓力。截至 2018 年 9 月，川普已對 500 億美元的中國進口商品課徵 25% 的關稅，並且威脅對中國的報復性關稅施加再額外施加 25% 進口商品關稅。中國此時找上美國黑石集團（Blackstone）的高層史瓦齊曼（Stephen Schwarzmen）在美中之間穿梭溝通。同月 6 日，史瓦齊曼先後與王岐山、劉鶴會晤，並對外表示將試圖重啟中美貿易對話；此外，川普也請他為白宮與劉鶴安排會晤。白宮顧問中，希望能重啟談判的包括財長米努欽。米努欽接到川普的指示後立即邀請劉鶴，將中美雙方的會談安排在 9 月底；此外，米努欽也安撫美國商界，稱川普將暫緩他威脅對中國施加的 2000 億美元商品。9 月中，米努欽與萊特希澤卻對關稅產生歧見，前者認為關稅可能會阻礙中美談判（鴿→非衝突 6），後者認為不應放棄關稅作為敦促中國改變行為的工具（鷹→衝突 6）（Davis & Wei, 2020: 242-243）。9 月 16 日，中國前財政部長樓繼偉發表言論，稱中國將對美國原料、設備的出口限制行為，施加報復性關稅；另一方面，中國人民銀行行長易綱等高層也正與華爾街企業與銀行巨頭私下會晤，希望他們能協助遊說，阻止白宮繼續施加關稅。9 月初，中國邀請美國企業家參加「美中財政圓桌會議」（U.S.-China Financial Roundtable），用意是向美方展示中國財政部門的自由化（Davis & Wei, 2020: 245-246）。

對於北京的態度，川普認為中方還沒有做好談判準備。儘管中國將美國提出的談判標的依照敏感程度區分為可否立即完成談判，卻沒有對美方說明何種商品被歸類在何種標準；川普的國安顧問更認為：中國意圖在同年 11 月的美國期中選舉後再與美國

談判，因為北京認為若共和黨慘敗，川普立場就有可能軟化。川普告訴顧問：北京不會希望我當選，因為我是唯一敢在貿易上挑戰中國的美國總統；並稱自己並不關心劉鶴是否會訪美。另一方面，針對米努欽暫緩關稅的提議（鴿/非衝突4），川普有條件同意（鴿/改2；總統→非衝突4），因此，在12月聖誕季節之後，對中關稅將僅會從10%開始課徵（Davis & Wei, 2020: 243-244）。

9月21日，習近平緊急召開政治局會議，商討如何回應在關稅上逐漸劍拔弩張的美國。此時俄國正因被指控干預美國大選，遭到美國制裁，故中國無法從俄國購買武器與飛機。儘管美方宣稱制裁是針對俄國，但中國認為美國有意藉此阻礙中國軍事現代化。會議最後，政治局決議取消劉鶴訪美行程，中國外交部長王毅更稱美國不應在談判之時施加關稅。同月24日，美國對2000億中國進口品課徵的10%關稅生效，北京也對美國進口到中國的80%貨物實施關稅，尤以農產品為大宗；中國另外豁免其所需要的美製半導體與噴射客機（Davis & Wei, 2020: 247-248）。

面對已經或即將實施的關稅，市場焦慮反映在股市上，也衝擊川普選情，故川普希望與習近平會晤以安撫群眾。10月1日，庫德洛受訪時便釋放出川習兩位領導人可能於12月G20高峰會會晤的消息，稱美國願意在雙方有意義且實質交流的前提下進行談判。（鴿→非衝突7）中方經濟高層，如中國銀行保險監督管理委員會主席郭樹清、中國央行行長易綱等都出面安撫投資人，確保經濟成長放緩造成的衝擊最小化。10月，中國也批准川普女兒伊凡卡（Ivanka Trump）的美妝品牌在中國的專利，頻頻對美釋出善意（Davis & Wei, 2020: 250）。庫德洛稱與中國的貿易談判未取得進展，美方會團結與中國談判，且不急著與中國達成協議（Kim, 2018）（鴿→衝突4）。米努欽表示其正密切注意匯率操縱國的行動，尤其是中國的貨幣政策（鴿→衝突5）（Borak, 2018）。

關於筆者的假設**假設3-1（貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問提出衝突性貿易政策進行遊說，「鴿派顧問」也以「衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者）**，在此階段，顧問以「衝突性貿易政策」遊說其他行為者的行動¹³共有5次，由鷹派顧問個人提出4次，並成功改變1次總統偏好¹⁴；另1次則是由鴿派顧問個人提出，但並無改變總統貿易偏好¹⁵；以「非衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者¹⁶的行動有5次，其中有4次為鴿

¹³ 標示「鷹/衝突」、「鴿/衝突」、「鷹+鷹/衝突」、「鴿+鴿/衝突」或「鷹+鴿/衝突」

¹⁴ 標示「鷹/改」

¹⁵ 標示「鴿/改」

¹⁶ 標示「鷹/非衝突」、「鴿/非衝突」、「鷹+鷹/非衝突」、「鴿+鴿/非衝突」或「鷹+鴿/非衝突」

派顧問個人提出，並有 2 次成功改變總統的貿易偏好¹⁷，另 1 次則由鷹派與鴿派顧問合作且改變總統偏好¹⁸。由上所述，假設 3-1 成立，筆者並將以上研究結果整理如 4 表：



表 4 貿易戰開戰時期顧問內部競合情形

貿易政策立場	提出者	提出次數	改變總統偏好 次數	總次數
衝突性	鷹派顧問	4	1	5
	鴿派顧問	1	0	
	鷹派與鴿派顧問	0	0	
非衝突性	鷹派顧問	0	0	5
	鴿派顧問	4	2	
	鷹派與鴿派顧問	1	1	

資料來源：筆者繪製

貳、總統對自由貿易的偏好

有關筆者的研究假設 1 (總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變)，筆者觀察總統對自由貿易偏好的變動情形，在貿易戰開戰時期，總統共表現出 5 次對衝突性貿易政策的偏好¹⁹，其中 1 次是受到鷹派顧問的遊說而改變²⁰；此外，總統共表現出 4 次對非衝突性貿易政策的偏好²¹，其中有 3 次是受到顧問影響而改變，分別為鴿派顧問 2 次²²及鷹派和鴿派顧問合作 1 次²³。

¹⁷ 標示「鴿/改」

¹⁸ 標示「鷹+鴿/改」

¹⁹ 標示「總統→衝突」

²⁰ 標示「鷹/改」

²¹ 標示「總統→非衝突」

²² 標示「鴿/改」

²³ 標示「鷹+鴿/改」

參、鷹派與鴿派顧問的合作情形

有關筆者的假設 2-2 (鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次)，筆者觀察顧問之間的合作情形，發現兩派顧問合作²⁴共發生 1 次，並提出非衝突性貿易政策立場，也成功改變總統的貿易政策偏好。筆者將在本章後續章節再行驗證此研究假設。此外，筆者也觀察此時期鷹派顧問之間²⁵及鴿派顧問之間²⁶的合作情形，惟均未在此時期發生。

肆、顧問外部線索

觀察開戰階段顧問釋放之線索，顧問釋放「衝突性貿易政策線索」²⁷在此階段共有 11 次，其中由鷹派釋放 6 次 (占 55%)，由鴿派顧問分別釋放 5 次 (占 45%)；「非衝突性貿易政策線索」則有 7 次，其中鴿派顧問釋放 7 次 (占 100%)，鷹派顧問釋放 0 次 (占 0%)。故在開戰階段，除鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索之外，也可看到鴿派顧問釋放這種線索，因為這種線索對中國來說是具有可信度的，故筆者之假設 3-2 (貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索，「鴿派顧問」亦對外釋放「衝突性貿易政策線索」) 得到印證，筆者將以上研究結果整理如表 5：

表 5 貿易戰開戰時期顧問線索釋放情形

貿易政策線索類型	釋放者	釋放次數	釋放總次數
衝突性	鷹派顧問	6	11
	鴿派顧問	5	
非衝突性	鷹派顧問	0	7
	鴿派顧問	7	

資料來源：筆者繪製

²⁴ 標示「鷹+鴿」

²⁵ 標示「鷹+鷹」

²⁶ 標示「鴿+鴿」

²⁷ 標示「鷹→衝突」或「鴿→衝突」

第三節 貿易戰和談時期 (2018 年 11 月至

2020 年 1 月 15 日)



本節中，筆者將回顧白宮回憶錄記載的顧問互動情形，爬梳貿易戰和談時期，顧問之間與顧問和總統的互動；而為了紀錄顧問互動情形是否對應到以下研究假設：

假設 1：總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變；假設 2-2：鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次；假設 4-1：貿易戰和談時期，非但鴿派顧問提出非衝突性貿易政策進行遊說，「鷹派顧問」也以「非衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者；假設 4-2：貿易戰和談時期，非但鴿派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索，「鷹派顧問」亦對外釋放「非衝突性貿易政策線索」，筆者將此階段代表顧問互動的標示整理如表 6，並於描述顧問互動的敘述中以括號表示此行動代表之意涵，輔以數字代表行動發生的累計次數，俾利參照。

表 6 貿易戰和談時期顧問發言與行動標示意涵

標示	意涵
鷹/衝突	鷹派顧問在白宮內部提出衝突性貿易政策
鷹/非衝突	鷹派顧問在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鴿/衝突	鴿派顧問在白宮內部提出衝突性貿易政策
鴿/非衝突	鴿派顧問在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鷹+鴿/衝突	鷹派與鴿派顧問合作，在白宮內部提出衝突性貿易政策
鷹+鴿/非衝突	鷹派與鴿派顧問合作，在白宮內部提出非衝突性貿易政策

鷹+鷹/衝突	鷹派顧問合作，在白宮內部提出衝突性貿易政策
鷹+鷹/非衝突	鷹派顧問合作，在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鴿+鴿/衝突	鴿派顧問合作，在白宮內部提出衝突性貿易政策
鴿+鴿/非衝突	鴿派顧問合作，在白宮內部提出非衝突性貿易政策
鷹/改	鷹派顧問的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鴿/改	鴿派顧問的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鷹+鷹/改	鷹派顧問合作的內部行動，導致總統貿易偏好改變
鷹+鴿/改	鷹派與鴿派顧問合作的內部行動，導致總統貿易偏好改變
總統→衝突	總統偏好衝突性貿易政策
總統→非衝突	總統偏好非衝突性貿易政策
鷹→衝突	鷹派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索
鷹→非衝突	鷹派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索
鴿→衝突	鴿派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索
鴿→非衝突	鴿派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索

資料來源：筆者繪製

壹、顧問內部競合

2018年11月1日，面臨選情壓力的川普親自致電習近平，詢問對方是否有意達成協議，白宮官員曾私下透露這通電話是貿易戰的轉折，雙方開始願意各退一步，朝協議邁進。電話中，儘管雙方並無討論欲達成何種共識，但兩國領導人敲定在12月G20

高峰會上碰面（總統→非衝突 1）。川普隔日受訪，自認將達成協議（總統→非衝突 2）；中國官媒新華社的報導也對美中達成協議感到樂觀。川習通話後不久，米努欽與劉鶴開始頻繁對話，美國希望中方能有實質提案，中國則是希望美中應先對話，再進行提案。白宮顧問擔憂總統會屈服，同意中國購買美國商品，卻忽略結構性問題，如智慧財產保護、中國進行經濟改革等，故萊特希澤在 G20 高峰會舉行前的首要目標，就是確保中美會談會聚焦在結構性貿易問題。在會談舉行（11 月 30 日）的前 10 天，萊特希澤以商務部的名義更新 301 報告，指控北京利用網路竊取美國技術（鷹/衝突 1）；28 日，他進一步指控中國對美國汽車實施的關稅「令人震驚」（"especially egregious"），以及「中國侵略性、由國家主導的工業政策嚴重衝擊美國工人與製造業」。這些聲明目的是向中國傳達美國不會輕易妥協的訊息（鷹→衝突 1）（Davis & Wei, 2020: 251-252）。與此同時，納瓦羅在演講中批評：任何與中國做成的協議都是經過華爾街派的全球主義者同意（鷹→衝突 2）（Davis, McBride & Lubold, 2018）；對於川普即將與習近平會面，羅斯認為前景樂觀（鷹→非衝突 1），但也指出美國與中國的問題不只是關稅，而且美國不介意中國在技術上變得更加先進或使用更新的技術，但其必須透過合法手段，而非透過偷竊（鷹→衝突 3）（Hu, 2018）。

G20 高峰會在 2018 年 11 月 30 日，於阿根廷首都布宜諾斯艾利斯展開，為期兩天。開幕當晚，劉鶴表示：中國願意在 6 年內購買價值約 12 億美元的美國商品，卻對美國執著的貿易赤字隻字未提；萊特希澤、米努欽與庫德洛則希望北京能明確說明如何解決結構性貿易問題（鷹+鴿/衝突 1）。中方對此態度曖昧，並未明確提出解方；中國提出的 12 億美元的購買看似金額龐大，實則難以達成。米努欽事後受訪也稱這是預期目標（"an expectation"），但這樣的數字已足以讓川普龍心大悅。隔日的晚餐會上，習近平詳細的對川普與隨行的白宮顧問說明中國如何解決市場準入、保護智慧財產等結構性問題，並稱中國希望能成為世界上最大的服務業市場。美國則詢問中國是否能限制成癮性酚酞尼（fentanyl），並批准高通公司（Qualcomm）的合併案，習近平爽快的答應，中國爽快的回應讓美方感到訝異。此外，中國也同意購買更多農產品，並將開放市場，同時在既有法令之下防止竊取科技，亦同意協助解決北韓問題；美國則同意將 2019 年 1 月即將生效的關稅推遲至 3 月 1 日（鷹+鴿/非衝突 1）。會後，川普告訴顧問他是不得已才推遲關稅。12 月 1 日，川普在返回美國的飛機上告訴記者這是個了不起的協議（總統→非衝突 3）。之後，川普要萊特希澤負責讓美中之間達成協議（總統→非衝突 4），但萊特希澤卻告訴川普美中離協議還有一段距離（鷹/衝突 2）（Davis & Wei,

2020: 255-256)。

納瓦羅對 G20 會晤的結果不甚滿意，並大力反對美國推遲關稅，認為白宮的聲明：「雙方若未達成協議，美國考慮增加關稅」太過軟弱，讓中國以為美國妥協（鷹/衝突 3）。庫德洛對此出面緩頰，稱美中談判正在進行中，駁斥先前納瓦羅「美國將提升對中國關稅」一說（鴿→非衝突 1）（Matishak, 2018）。同一時間，華為財務長孟晚舟被美國指控違反對伊朗的禁令，在加拿大遭到逮捕。美方試圖淡化此事，川普稱若兩國達成史上最大的貿易協議，則他會考慮介入處理孟晚舟遭逮捕之事（總統→非衝突 5）（Davis & Wei, 2020: 257）。

G20 高峰會後，中國撤銷對美國汽車課徵的 25% 懲罰性關稅，12 月 4 日，川普志得意滿的推文：「習近平與我都想要達成協議，而協議可能達成。但記得，我支持使用關稅。」（總統→非衝突 6）市場的反應卻不太樂觀，道瓊指數（Dow Jones Industrial Index）在該年耶誕前夕下跌 4000 點。

除了中方與白宮顧問，商界鋸子對川普的建議也有一定的說服力。與川普關係密切的賭場大亨，同時也是政治獻金大戶艾得勒森（Sheldon Adelson）曾警告川普關於關稅的負面作用，並恐嚇將不再繼續提供政治獻金，讓川普暫時按兵不動，故美中得以持續溝通（總統→非衝突 7）。但川普在商界的人脈對他的影響，卻惹怒白宮內的鷹派顧問，尤其是納瓦羅。2018 年 11 月，納瓦羅在演講中斥責這些人是「全球主義者」（鷹→衝突 4），但庫德洛卻認為納瓦羅在幫倒忙，遂將他打入冷宮，禁止其在電視上發表言論，稱他的立場並不代表總統。但庫德洛阻止納瓦羅的行動最終失敗，對於納瓦羅的忠誠，川普賞識之，並說：「他總是贊同我所說的。」（Davis & Wei, 2020: 234-235）

2018 年秋天，經濟顧問哈塞特向川普報告關稅對市場與股市的衝擊。川普聽完哈塞特簡報後，卻告訴其他顧問：這樣與中國達成協議的成本是值得的，並認為市場自然會走向復甦（總統→衝突 1）。時間來到年底，市場卻不見復甦，讓川普開始緊張，遂向庫德洛求助。庫德洛告訴川普應該在推文上保持謹慎，但也說市場可能受到諸多因素影響；川普進一步詢問關於市場衰退的情形，庫德洛不假思索的唸出報紙上關稅對經濟衝擊的報導（鴿/非衝突 1）。此外，川普要財長米努欽安撫市場，故 12 月 23 日，米努欽推文，稱他已與國內銀行龍頭通話，確保貨幣保有流動性，足以承受衝擊。26 日則是由哈塞特出面為總統緩頰，稱總統無意開除時任聯準會（Federal Reserve System）主席鮑威爾（Jay Powell）；納瓦羅則是持續抨擊中國，指中國正竊取美國技術，侵蝕

美國的未來。除非中國進行徹底的經濟體制改革，否則美中之間要在 90 天內談成貿易協議，可說是無稽之談（鷹→衝突 5）（Sugeno, 2018）。諷刺的是在 G20 結束後，川普稱習近平有求於自己（"Xi was begging me for help."），但不到 1 個月，29 日，川普卻主動致電習近平。新華社報導，引用習近平的言論稱美中雙方正「試圖解決歧異」，川普也推文稱這通電話對協議有「巨大的進展」（總統→非衝突 8）。儘管細部談判並未展開，但美中兩位領導人一來一往的互動與發言，多少安撫了投資人與市場，道瓊指數也隨之回升（Davis & Wei, 2020: 258-260）。

另一方面，2018 年 12 月，兩位中國公民被美國政府指控透過「華盈海泰」公司，為中國國家安全部竊取美國企業與政府資料（Department of Justice, 2018）。白宮內部為此思考如何制裁中國，國安部門希望制裁中國公司與個人，將其隔絕於全球金融體系之外；時任國安顧問波頓認為他擁有總統的授權，能對中國實施制裁，卻被財長米努欽擋下，認為制裁應針對「敵對國家」或是恐怖份子，而非擴及智慧財產權的保護（鴿/非衝突 2）。若對中國制裁，恐不利接下來的貿易談判。川普接受米努欽的想法，暫時不對中國施加嚴厲制裁（鴿/改 1；總統→非衝突 9）（Davis & Wei, 2020: 213-214）。

在 G20 高峰會之後，庫德洛敦促米努欽一起加入了他的「反納瓦羅陣線」，也替米努欽向川普平反。庫德洛對川普說：貿易談判上，財政部長是不可或缺的角色；此外，貿易談判對全球經濟影響很大，故米努欽有必要深入參與（鴿/非衝突 3）。最後，川普接受庫德洛的建議（鴿/改 2；總統→非衝突 10）（Davis & Wei, 2020: 262）。

2019 年 1 月初，美方談判代表（米努欽、庫德洛、萊特希澤）至中國與中方商務部會晤，提出減少政府補貼、竊密與增加購買農產品細節等要求（鷹+鴿/衝突 2）。儘管中國沒有做出明確承諾，但劉鶴還是對談判表示希望；中國也宣布批准 5 種基因改良農作物，對美國釋出善意（Davis & Wei, 2020: 263）。

1 月 30 至 31 日，劉鶴率團到華盛頓談判。此時，萊特希澤的對外發言引用《論語》：「始吾於人也，聽其言而信其行；今吾於人也，聽其言而觀其行。」（"In the past when I evaluate a person, I believed what they said. Now when I evaluate a person, I listen to them, then I see what they do."）象徵美國如今會檢視中國所言與所行是否前後一致，讓劉鶴對這次談判特別謹慎。兩天的談判一如既往沒有實質進展，而中國對美國承諾大幅購買美國農產品與能源，另一方面也要求美國撤除所有關稅。三位談判代表則是堅持中國應該解決結構性經濟問題，並且美國不放棄使用關稅（鷹+鴿/衝突 3）。即便如此，川普對於談判正在進行感到滿意，因為傳遞這樣的訊息有助於穩定市場。31 日，

中方在記者會上說明為何中國關注對美購買，而非美國執著的結構性經濟問題；習近平也稱川普就像是他認識多年的好友。川普為此龍心大悅，稱讚劉鶴值得尊敬，並多次提到中國的購買承諾將惠及美國農民，但川普卻一次都沒有提到結構性貿易問題（總統→非衝突 11）。有趣的是，川普請他的每一位貿易談判代表發言，卻獨漏一定會持反對意見的納瓦羅。萊特希澤暗中擔憂川普的發言無法讓中國真正改革結構性問題。之後的記者會上，萊特希澤重申那些被川普忽略的結構性經濟問題。當被問到川習兩人是否會在 3 月 1 日關稅大限前會面，萊特希澤說：若美國無法在會晤前取得實質進展，則他建議川普不應與習近平會談（鷹→衝突 6）。其他官員則是延伸萊特希澤所言，稱美中未能在本次談判取得太多實質進展。在接下來的 3 個月中，中美兩國頻繁的一來一往，就貿易問題交涉。美國貿易代表署將 142 項中國暗示可以談判的商品，依照中國所宣稱的談判難易程度，分別標示為綠、黃或紅色（Davis & Wei, 2020: 265-267）。

2 月 27 日於國會作證時，萊特希澤表示：中國承諾將不會干預市場；此外，儘管美中的貿易談判尚未完成，但已有實質進展（鷹→非衝突 2）（Schroeder, 2019）。同月底，川普稱美中談判的進展足以讓他推遲 3 月 1 日的關稅（總統→非衝突 12）。對於中國干預貨幣政策，米努欽告訴川普：談判團隊已和中國達成「史上最強的協議」。（鴿/非衝突 4）川普接著詢問是否已達成最終協議，萊特希澤則回答：美國已經和中國就貨幣政策達成協議，但仍有許多需要討論的事項（鷹/非衝突 1）。幾日後，萊特希澤在國會聽證上稱：美中協議包括中國承諾不干預貨幣政策（鷹/非衝突 2），但事實上，中國並沒有完全接受美國的協議（Davis & Wei, 2020: 271-272）。

2 月 22 日，美方與劉鶴在白宮舉行會議，萊特希澤提出《中美協議備忘錄》的想法（memorandum of understanding，簡稱 MOU），但川普隔天卻在福斯新聞（Fox News）訪問時駁斥萊特希澤等人的 MOU 提案。川普稱他不認為 MOU 有多大的意義，並認為美中貿易應該需要一份有約束力的最終協議（總統→非衝突 13）。在此之前，福斯新聞批評萊特希澤提出的 MOU 想法，彼時又接近 2020 年的總統大選。川普的談話讓萊特希澤連忙致電劉鶴並安撫中國（鷹/非衝突 3），另一方面也對川普保證不再使用 MOU 一詞。此時的川普對談判進度感到滿意，並稱他期待與習近平在海湖莊園舉行高峰會（總統→非衝突 14）（Davis & Wei, 2020: 270-271）。

萊特希澤通常將中國對美國購買列為美中談判的最後處理事項，因為對他來說，兩國談判的重點應放在結構性貿易問題。對於中國增加購買美國半導體，美中討論多時；2019 年 3 月，中國同意增加購買 2 倍的美國晶片，但卻遭到美國半導體業者的強

烈抗議。最後，萊特希澤與美方業者會晤後，拒絕中國的提案（鷹/衝突 4）。另一方面，劉鶴也遊說北京當局加速開放金融服務，並敦促中國保護智慧財產權，甚至提議要中國地方政府監督智慧財產的保護情形。此外，中國也承諾購買更多美國產品，因為中國發現：川普最在意的就是中國購買美國產品。惟中國的購買條件是美國取消對中關稅。中方高層透露他們已做出所有讓步，美國要做的只是取消對中關稅而已。但萊特希澤並沒有動搖，表示關稅仍然是他與中國達成協議的工具；另外，他也要求中國不能在美國施加關稅時報復美國，如此才能避免美中雙方無止盡的相互報復，導致兩國永遠無法達成協議（鷹/衝突 5）。但中國不接受萊特希澤的主張，稱他的提議侵犯中國國家主權（Davis & Wei, 2020: 267-270）。此外，庫德洛接受 CNBC 訪問，稱美國正重擊中國的經濟（鴿→衝突 1）（Cox, 2018）。

2019 年 3 月 5 日，中國展開了為期 11 天的全國人民代表大會，習近平在會中稱中國已擱置中國製造 2025 計畫。中方高層表示，由於川普的發言不確定性高，對於美國拋出兩國領導人舉行會晤，中方不敢貿然答應。3 個月過去，儘管元首會晤未定，雙方貿易團隊仍密切會面。庫德洛 8 日稱美國成功傷害了中國，認為中國的經濟正在衰退（Davis & Wei, 2020: 273-274）（鴿→衝突 2）。

隨著總統大選壓力逼近，川普越來越希望美中能夠達成協議，美國也開始在一些核心議題上讓步，包含中國的國營企業與國家補貼問題（總統→非衝突 15）。已離職的經濟顧問柯恩稱美國此時很希望能有一個可以稱為勝利的協議，但 3 月 12 日，萊特希澤卻稱雙方已處於協議的最後階段（鷹→非衝突 3）；25 日，萊特希澤稱中國對於結構性經濟問題有意與美國達成協議，雙方正就執行細節進行討論（鷹→非衝突 4）（NPR, 2019）。4 月 4 日，川普稱協議能在幾週內達成（總統→非衝突 16）；同月底，米努欽附和總統，稱協議已經到了最後階段（鴿→非衝突 2）（Davis & Wei, 2020: 274）。

4 月初，中國對美國提出放寬雲端資料服務的提案。劉鶴稱中國願意對更多外資核發在中國營運雲端服務的許可執照，並放寬所有權人的限制。萊特希澤徵詢美國企業意見，企業多稱中國的提案不夠開放；此外，萊特希澤與米努欽也持續要求中國購買更多美國商品，並拒絕取消關稅（鷹/衝突 6）。國務院副總理胡春華稱他不確定此時的美國與中國是否能夠達成協議，美國的要求越來越多，並稱「（美中協議達成與否）完全取決美國」（Davis & Wei, 2020: 276）。

4 月底，美國農民的收入因為中國施加的關稅受到影響，而農業州是川普的票倉，白宮為此已經花費約 100 億美元補貼農民損失，也不斷安撫因關稅而感到不安的投資

人，甚至稱談判進行得非常順利。此時，美中雙方正就一份逾百頁的協議談判，內容包含許多美國要求中國進行的結構性經濟改革。其中，美國要求中國在其法律架構下，至少需要進行 60 項實際的改變。但因為暫緩國家補貼等要求攸關中國統治正當性，故中國並未接受。此外，為了達成協議，雙方討論了一個爭端解決方式：若無達成協議，雙方都能對彼此施加關稅。與此同時，萊特希澤堅持在尚未達成協議之前，對中國使用關稅（鷹/衝突 7）；但中國談判的前提卻是希望美國能取消關稅，故雙方遲遲無法達成共識。4 月底在中南海舉行的政治局高層會議中，包含習近平在內的高層檢視美國提出來的要求後，決定拒絕美方提案，並稱：除非美國先取消對中關稅，兩國才有談判餘地（Davis & Wei, 2020: 18-20）。

4 月 30 日，美方談判代表來到紫禁城內與劉鶴等中方談判代表會面。劉鶴對萊特希澤說：儘管有意改變，但中方領導高層拒絕美國某些修改中國法律的提案；另一方面，劉鶴也說，中國願意放寬外資在雲端服務公司的所有權限制，但美方希望中國讓步更多，並持續增加購買美國農產品。見此，劉鶴再次對萊特希澤表明：領導人不會接受美國所有提議，萊特希澤回覆，要中方自協議內任選 7 個章節，在符合中方法律下，最小程度的執行。萊特希澤說明：也許這樣會讓中國發現：改變並沒有他們想像的那麼劇烈（鷹/非衝突 4）。劉鶴最後選擇執行「智慧財產」的章節。5 月 3 日，中國以電郵回傳修改過後的協議章程，但中方拒絕了包含修法等近三分之一的內容；此外，原先中國承諾不操控匯率一事，如今卻顯得態度曖昧，這讓川普勃然大怒，威脅以關稅反擊，將 10% 的關稅調升至 25%，甚至對其他商品課稅（總統→衝突 2）。見此，萊特希澤與米努欽意識到他們誤判中國，現在能做的就是牽制總統。他們成功說服川普的行動，稱市場對關稅的反應是負面的，勸川普最好推遲關稅（鷹+鴿/非衝突 2；鷹+鴿/改 1；總統→非衝突 17）。此外，川普也遷怒於曾說談判會很快完成的米努欽（Davis & Wei, 2020: 22-24）。

5 月 5 日，川普在推特上威脅對中國加稅，稱 5 日後關稅將提升至 25% 並擴大到更多商品上，「美中貿易協議但進度太慢，我不接受！」（總統→衝突 3）隔日，米努欽與萊特希澤召開記者會說明總統的意向，萊特希澤稱：「我們試圖適應中國在協議中提出的要求，我們認為這對他們自己的目的是必要的。這些都是實質性的改變，我會用這個詞來形容：中國似乎違背先前的承諾。」（鷹→衝突 7）但也稱與中國的談判會繼續（鷹→非衝突 5）。米努欽附和之，稱他與納瓦羅、庫德洛都支持總統提高關稅（鴿→衝突 3）（Davis & Wei, 2020: 25）。

中國見此，急忙派劉鶴到美國，以確保雙方繼續談判。劉鶴試圖說服萊特希澤，說明國務院頒布的規範性行政命令的效力等同美方所冀望的修改中國法律，但萊特希澤並未接受（鷹/衝突 8）；更甚者，萊特希澤為首的貿易代表署已著手評估是否對剩下的 3000 億美元商品課徵 25% 關稅（鷹/衝突 9）；此外，川普也在造勢場合指控中國毀棄協議（總統→衝突 4）。劉鶴此行並沒有達成目的，但中國也未放棄讓美國取消關稅的底線（Davis & Wei, 2020: 25-26）。

見到川普怒不可遏，對中國立場一向強硬的國安顧問波頓趁機遊說川普，將華為列入實體清單（entity list），並盼拉攏萊特希澤與米努欽，惟前者認為這麼做可能無法讓美中達成協議（鷹/非衝突 5），後者更是大力反對，稱此舉會傷害美國的相關供應鏈（鴿/非衝突 5）。儘管反對，但兩位貿易顧問都沒有對外表示意見，羅斯領導的商務部更著手將華為列入實體清單，並對總統報告進度（鷹/衝突 10）。5 月 15 日，川普正式批准將華為列入實體清單的法案（鷹/改 1；總統→衝突 5），商務部對外宣稱華為參與違背美國利益的活動，包括違反美國對伊朗的制裁（鷹/衝突 11）。美國此舉再次驚動並觸怒北京當局，官媒稱與美國達成貿易協議「等同舉白旗投降」，但又稱「中國經歷了五千年大風大浪，沒有什麼是中國沒有經歷過的」；中方高層認為劉鶴這次無疑是赴了一場鴻門宴。此時，政治局可以說是必須要安內攘外：除了美國對中國的敵意日漸增加，香港的反送中遊行也正在如火如荼的進行當中（Davis & Wei, 2020: 27-29, 278-279）。

美國方面在 5 月 17 日推遲即將對日本與歐洲汽車課徵的關稅，也移除對墨西哥與加拿大鋼鋁的關稅。一週後，萊特希澤至巴黎與歐盟、日本高層商討如何對付中國的不公平貿易（鷹/衝突 12），但川普卻在同月 30 日威脅墨西哥若未妥善處理移民問題，將對其施加新的關稅（總統→衝突 6）。幸好在米努欽、萊特希澤與商界人士遊說下，川普才作罷（鷹+鴿/改 2；總統→非衝突 18）；萊特希澤也藉此告訴白宮同僚：中國才是美國面對的威脅（鷹/衝突 13）（Davis & Wei, 2020: 280-281）。

6 月初，川普至倫敦與時任英國首相梅伊會晤時告訴她：中國的報復讓美國企業回流，所以他希望中國能施加更多關稅，讓更多企業回流（總統→衝突 7）。但事實上並非如此，最支持川普的農業區選民正受到報復性關稅折磨；美國的工作機會在同年 8 月更流失了 7.5%。中方官媒 6 月中釋出習近平至北韓會晤金正恩的消息後，川普及推文稱他與習近平關係良好，兩國即將在 6 月底於日本舉行的 G20 高峰會舉行元首會晤。但川普也軟硬兼施，稱考慮放寬對華為之制裁（總統→非衝突 19），但威脅習近平若未

赴約，則考慮增加關稅（總統→衝突 8）。萊特希澤稱美中正準備會面，以達成改善美中關係並保有美國優勢的目標（鷹→非衝突 6）（Breuninger, 2019）。最後，中方同意會面（Davis & Wei, 2020: 281, 283-284）。

6月29日，兩國元首在大阪 G20 高峰會上見面，美國仍然持續威脅對中國施加關稅，但習近平卻對川普說：如果美中は夥伴（partners）關係，則應當合作，維持「最佳雙邊關係」以達成協議；若兩國敵意高漲，則協議永遠是空談。此外，對於中國購買美國農產品，川普兩次提起，但習近平並未給出明確承諾（總統→衝突 9），並說美國應該認知到這樣的購買要求必須是合情合理的。反之，當習近平要求處理華為一事，川普的態度也是曖昧不明，沒有明確承諾，亦沒有明確拒絕。事後在記者會上，川普對外宣稱美國取得勝利，中國將購買更多美國農產品，而他也考慮在不危及國家安全的前提下，放鬆對華為的制裁（總統→非衝突 20）。此外，有別於白宮國安團隊稱中國為「戰略競爭者」（strategic competitor），川普稱中國為「戰略夥伴」（strategic partner）關係，中方官媒也對談判與兩國關係傳達正面的訊息（Davis & Wei, 2020: 288-289）。

7月4日，中國商務部稱中國並沒有立即購買美國農產品的計畫。在米努欽、萊特希澤與劉鶴就此事通話後，劉鶴給出中方將盡快購買的保證，兩人將此答覆回報給總統。同月21日，新華社報導中國企業向美國企業詢問農產品價格的新聞，美方也在國內業者的遊說之下，於同日解除逾百項中國工業製品的關稅。30日，萊特希澤與米努欽等人至上海談判，但同日，川普推文批評中國無意實踐農產品購買，而美方團隊正在與之交涉（總統→衝突 10）。美方趕緊向劉鶴解釋，說總統的推文是為了提振選情（鷹+鴿/非衝突 3）。這次談判依然沒有重大進展，但白宮仍稱這次談判具有建設性，並期待9月展開下次談判。在萊特希澤批准下，白宮釋放這則正面的訊息（鷹/非衝突 6），用意是敦促中國進行內部改革；但當他與米努欽向總統報告進展微小的時候，川普怒不可遏，隨後推文稱將對中國約3000億美元的商品施加10%關稅（總統→衝突 11）。萊特希澤、米努欽、波頓與庫德洛大力反對總統這麼做（鷹+鴿/非衝突 4），萊稱這樣將讓協議達成的可能性變得微乎其微，國內消費者也需面對物價高漲的後果；波頓認為關稅會讓美國疏遠其他盟友，恐怕不利形成反中陣線。只有納瓦羅力挺總統的決定（鷹/衝突 14）。受訪時，庫德洛透露：川普對這次談判失利極度不滿；此外，總統亦認為中國沒有認真打擊成癮性酚酞尼的走私問題（Davis & Wei, 2020: 291-293）。

8月4日，當中國央行宣布1美元兌換7塊人民幣時，川普推文指控中國操縱匯率（總統→衝突 12）。當天傍晚，財政部就正式將中國列入匯率操縱國（鴿→衝突 4）。

同時，川普考慮將已經實施的 25%關稅一口氣調升至 50% (總統→衝突 13)，但在庫德洛與萊特希澤的說服下，川普放棄這個計畫 (鷹+鴿/非衝突 5；鷹+鴿/改 3；總統→非衝突 21)，但仍然希望能將關稅調升至 35%。萊特希澤試圖說服總統：關稅的漲幅不應超過 5% (鷹/非衝突 7)；6日庫德洛受訪時，多次提及美國希望談判能夠繼續，而關稅是具有彈性 (flexible) 與談判空間的。但同時，庫德洛也稱北京正受到關稅重擊，故其亟欲與美國達成協議。此外，庫德洛也稱總統同意他繼續進行談判，用意有二：第一，對中國釋放訊息，表達美國仍希望再次與中國進行談判；第二，對市場釋出「美國仍然持續與中國談判」的訊息 (鴿→非衝突 3)。白宮顧問的遊說與對外放話似乎奏效，因為一週後，川普宣布推遲原訂 9 月生效，三分至二商品的對中關稅至年底 (總統→非衝突 22)；隨後川普又推文，稱中國將購買大量美國農產品 (總統→非衝突 23)。另一方面，川普在同月稱因為國安因素，美國可能不會再和華為有生意往來 (總統→衝突 14)；而他也警告中方若未妥善處理香港問題，則美中達成協議的可能性將十分渺茫 (總統→衝突 15) (Davis & Wei, 2020: 294-296)。18 日的國情咨文上，納瓦羅表示「關稅不會傷害美國經濟」，美國施加關稅，而人民幣將順勢貶值，消費者不會承受衝擊 (鷹→衝突 8) (Basu, 2019)；同日庫德洛受訪，稱美國有意願，也歡迎中國來美談判，美方正在計畫下個月的談判 (鴿→非衝突 4) (Schneider, 2019)。

8 月 23 日，中國宣布對美國約 750 億美元之商品課徵報復性關稅。見此，川普與萊特希澤討論過後，對中國威脅道：美國將自 10 月 1 日起，將現存的 25%關稅調升至 30% (總統→衝突 16)；同日川普推文，要求美國企業立刻尋找替代中國的生產地，包含將生產移回美國，在美國製造商品 (總統→衝突 17) (Davis & Wei, 2020: 296-297)。

25 日，庫德洛在節目上試圖幫川普的推文緩頰，稱總統並未威脅使用緊急權力迫使美國企業撤出中國 (鴿→非衝突 5)；26 日，川普在法國舉行的 G7 領袖峰會上釋放較為溫和的訊息，稱他可能會考慮取消關稅，並稱任何手段都有可能，也稱讚習近平是偉大的領導人 (總統→非衝突 24)；米努欽也表示：中國商品對美國市場的進入幾乎毫無阻礙，而這正是美中貿易戰的原因；若中國同意建立與美國公平、平衡的關係，美方將立即簽署貿易協議 (鴿→非衝突 6) (Macias, 2019)。中方則回應稱雙方層級較低的談判仍持續進行中。一週後，川普稱若沒有發動貿易戰，則股市行情會比現在好得多，但他不後悔，並稱某些公司若無法適應關稅，自然會被淘汰。9 月初，中美兩國敲定 10 月中重啟高層談判；9 月底，米努欽於節目受訪時，一方面承認保護智慧財產權的重要性，而農民的生計亦然 (鴿→衝突 5；鴿→非衝突 7) (Davis & Wei, 2020: 296-

297, 300-301, 317)。

在 10 月 10 日、11 日的會晤來臨前，劉鶴等中方代表正針對擴大購買農產品、鬆綁美國企業進入中國市場、保護智慧財產權等議題擬定方案，並打算在 10 月與美方交涉；但就限縮國有企業、停止出口補貼、完全鬆綁雲端服務等敏感議題，中國打算留到日後再與美國協商。另應高層要求，劉鶴也預計施壓美方取消關稅，並鬆綁對華為的禁令。9 月 20 日，川普發言稱美方尋求「全面的協議」(a complete deal)，而非部份協議 (a partial deal)。在劉鶴正式來訪前，美國還制裁涉及新疆集中營的中國監視器製造商 (Davis & Wei, 2020: 303-305, 317)。

此次談判，美方的談判代表，包含米努欽、庫德洛與萊特希澤，準備向總統報告分階段談判 (to segment the talks) 的好處，包括讓中國有餘裕解決國內問題，並讓川普能夠有實質進展以宣稱勝利，也讓美國重要的民生消費品，如蘋果手機等不受中國報復性關稅打擊 (鷹+鴿/非衝突 6)。庫德洛對川普表示：沒有人能夠因為這樣的協議而稱總統對中國太過軟弱 (鴿/非衝突 6)；團隊中只有納瓦羅反對與中國達成任何協議 (鷹/衝突 15)，但川普只叫他冷靜，並無採納他的意見 (鷹+鴿/改 4；總統→非衝突 25)。事後，納瓦羅受訪稱他是「總統對於現況認知與實際想法的堅定擁護者」。儘管如此，當萊特希澤對中方提出分階段談判的想法時，中方欣然接受。記者會上，川普對外表示：美中之間已然接近「實質的第一階段協議」(總統→非衝突 26)，中國將更加開放市場，保護智慧財產，並避免操控匯率。此外，最令川普高興的就屬中方的購買承諾：中國承諾購買 500 億美元的農產品，而川普也鼓勵農民購買更多土地以因應中國增加的購買；庫德洛稱總統對分階段協議感到十分振奮 (Davis & Wei, 2020: 305-306) (鴿→非衝突 8)。10 月 14 日，米努欽受訪稱：若美中沒有達成協議，則年底對中關稅將很有可能生效 (鴿→衝突 6)，但他也對談判結果持正面看法，認為美中一定會達成協議，預計中國將購買價值 400 億至 500 億美元的農產品 (鴿→非衝突 9) (Torry, 2019)。25 日，萊特希澤表示：針對第一階段美中協議，美中之間已取得進展，且距離達成協議已十分接近 (鷹→非衝突 7) (Pramuk, 2019)。

中美雙方原定在 11 月中的亞太經濟合作組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱 APEC) 領導人高峰會上完成協議，卻因主辦國智利國內發生動亂而耽誤，影響兩國完成協議的時間。在此同時，兩國不斷爭論美國是否應該取消關稅。中方稱他們提出的協議已涵蓋美方逾 70% 的要求，但仍然被萊特希澤回絕，因為她希望以關稅作為談判工具 (鷹/衝突 16)。當中方找上川普女婿，也是總統的特別助理庫許納時，

庫許納告訴中國：川普力挺萊特希澤使用關稅，要中方不要妄想美國會輕易取消 (Davis & Wei, 2020: 307)。

同一時間，中方提出了新的要求：將 1200 億美元商品的關稅調降 7.5%，萊特希澤同意 (鷹/非衝突 8)，堅定的鷹派納瓦羅則一如往常的反對，稱關稅正傷害中國的經濟，為何要在此時降低 (鷹/衝突 17)？納瓦羅不惜在川普面前表達想法，但只是被總統與其他顧問冷落 (總統→非衝突 27)；此外，他也曾化名，發信給白宮內部他所認為的「盟友」，要他們不應在總統大選前接受美中之間的任何協議 (鷹/衝突 18)，但仍徒勞無功 (Davis & Wei, 2020: 308-309)。

12 月 3 日，羅斯表示：若將貿易談判推遲到美國大選後，再與中國達成協議，將能削弱北京的議價能力；此外，川普沒有達成協議的時間壓力，則美國的目標始終是達成正確的交易，不受其他因素影響；若美中沒有達成協議，川普將非常樂意繼續徵收關稅 (鷹→衝突 9) (Pramuk, 2019)。12 日，川普推文：「美國已經非常接近對中國的協議，而美中都希望能達成它。」暗示雙方即將達成第一階段貿易協議 (總統→非衝突 28)，但消息卻提前走漏，被《華爾街日報》率先披露，萊特希澤與米努欽趕緊駁斥，稱消息「全然錯誤」。相比美國媒體大肆報導即將到來的美中貿易協議，中國官媒則是相當低調。13 日，川普推文稱雙方已然達成美好的協議 (總統→非衝突 29)；習近平至日本與時任日本首相安倍晉三會面時，也告訴他：美中能夠達成一階協議是件好事 (Davis & Wei, 2020: 309-310)。17 日，萊特希澤對外稱分階段達成中美貿易協議，是重要的一步，並且能夠促成許多經濟方面結構性的改變。此協議雖無法解決所有貿易問題，但對中國來說是完全可執行的 (鷹→非衝突 8) (Garber, 2019)。

2020 年 1 月 15 日，美中第一階段貿易協議正式公諸於世，在世人見證之下，川普與劉鶴在白宮簽署這份協議，內容包含總統心心念念的中國購買美國農產品。中國承諾在 2021 年前購買 400 億美元的美國農產品，並增加與 2017 年相比，約 2000 億美元的商品出口；而協議內容也包含其他顧問關心的一些結構性貿易問題，如操控匯率、強迫技術轉移等。美中雙方也約定：若一方不滿另一方實踐協議的情形，則可以動用關稅。但對於中國堅持不接受的修改法律體系，則不見於這份協議中。中國官媒描述這份協議是對美中都有利的；此外，《人民日報》更稱中國可以緊縮美國對中國出口高科技產品，作為日後談判的籌碼 (Davis & Wei, 2020: 312-313)。

關於筆者的假設假設 4-1 (貿易戰和談時期，非但鴿派顧問提出非衝突性貿易政策進行遊說，「鷹派顧問」也以「非衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者)，以「衝突

性貿易政策」遊說其他行為者的行動²⁸共有 24 次，其中鷹派顧問個人提出 18 次²⁹（佔 75%），並且有 1 次成功改變總統偏好³⁰；鴿派顧問個人提出 3 次³¹（佔 12.5%），但無改變總統偏好；鷹派與鴿派顧問合作的行動有 3 次³²（佔 12.5%），但無改變總統貿易偏好；以「非衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者的行動³³有 20 次，其中有 6 次為鴿派顧問個人提出³⁴（佔 30%），並有 2 次成功改變總統偏好³⁵；8 次由鷹派顧問個人提出³⁶（佔 40%），但無成功改變總統偏好；6 次由鷹派與鴿派顧問合作³⁷（佔 30%），並且有 4 次成功改變總統偏好³⁸。總結上述，由於鷹派與鴿派顧問皆於此時期以非衝突性貿易政策線索遊說其他行為者，故假設 4-1 得到驗證，筆者將以上研究結果整理如表 7 所示：

表 7 貿易戰和談時期顧問內部競合情形

貿易政策立場	提出者	提出次數	改變總統偏好次數	總次數
衝突性	鷹派顧問	18	1	24
	鴿派顧問	3	0	
	鷹派與鴿派顧問	3	0	
非衝突性	鷹派顧問	8	0	20
	鴿派顧問	6	2	
	鷹派與鴿派顧問	6	4	

資料來源：筆者繪製

貳、總統對自由貿易的偏好

²⁸ 標示「鷹/衝突」、「鴿/衝突」、「鷹+鷹/衝突」、「鴿+鴿/衝突」或「鷹+鴿/衝突」

²⁹ 標示「鷹/衝突」

³⁰ 標示「鷹/改」

³¹ 標示「鴿/衝突」

³² 標示「鷹+鴿/衝突」

³³ 標示「鷹/非衝突」、「鴿/非衝突」、「鷹+鷹/非衝突」、「鴿+鴿/非衝突」或「鷹+鴿/非衝突」

³⁴ 標示「鴿/非衝突」

³⁵ 標示「鴿/改」

³⁶ 標示「鷹/非衝突」

³⁷ 標示「鷹+鴿/非衝突」

³⁸ 標示「鷹+鴿/改」

有關本文的假設 1 (總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變)，筆者觀察這個階段，總統對自由貿易的偏好改變情形，總統總共表現出 17 次對衝突性貿易政策之偏好³⁹，並且有 1 次是受到鷹派顧問遊說而改變⁴⁰；此外，總統總共表現出 29 次非衝突性貿易政策線索⁴¹，其中有 6 次是受到顧問遊說而改變，分別為鴿派顧問 2 次⁴²、鷹派與鴿派顧問合作 4 次⁴³。

參、鷹派與鴿派顧問的合作情形

有關筆者的假設 2-2 (鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次)，觀察顧問之間的合作情形，兩派顧問總共合作 9 次⁴⁴，其中有 3 次提出衝突性貿易政策立場，但沒有任何 1 次能成功改變總統的貿易政策偏好；另外 6 次為非衝突性貿易政策線索，並有 4 次成功改變總統的貿易偏好，讓川普表現對非衝突性貿易政策線索的偏好，與貿易戰醞釀時期的 2 次比起來，確實較多，故本研究假設成立。

而筆者也另外觀察鷹派顧問之間⁴⁵及鴿派顧問之間⁴⁶的合作情形，但在貿易戰和談時期，這兩種情形都並沒有發生。

肆、顧問外部線索

觀察和談階段顧問釋放之線索，顧問釋放「衝突性貿易政策線索」⁴⁷在此階段共有 15 次，其中由鷹派顧問釋放 9 次 (佔 60%)，鴿派顧問釋放 6 次 (佔 30%)；「非衝突性貿易政策線索」則有 17 次，其中鴿派顧問釋放 9 次 (佔 53%)，鷹派顧問釋放 8 次 (佔 47%)。綜上，在和談時期，鷹派與鴿派顧問皆釋放「非衝突性貿易政策線索」，

³⁹ 標示「總統→變革」

⁴⁰ 標示「鷹/改」

⁴¹ 標示「總統→非衝突」

⁴² 標示「鴿/改」

⁴³ 標示「鷹+鴿/改」

⁴⁴ 標示「鷹+鴿」

⁴⁵ 標示「鷹+鷹」

⁴⁶ 標示「鴿+鴿」

⁴⁷ 標示「鷹→非衝突」或「鴿→非衝突」

其中由前者釋放這類線索是較具有可信度的，故筆者的假設 4-2 (貿易戰和談時期，非但鴿派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索，「鷹派顧問」亦對外釋放「非衝突性貿易政策線索」) 得到驗證，並將以上研究結果整理成如表 8：



表 8 貿易戰和談時期顧問線索釋放情形

貿易政策線索類型	釋放者	釋放次數	釋放總次數
衝突性	鷹派顧問	9	15
	鴿派顧問	6	
非衝突性	鷹派顧問	8	17
	鴿派顧問	9	

資料來源：筆者繪製

第四節 鷹派與鴿派的合作

關於筆者的假設 2-2 (鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次)，從前文筆者的分析可以得知，在貿易戰三個時期中，兩派顧問合作的情形⁴⁸共發生 12 次，其中在貿易戰醞釀時期有 2 次，但並沒有成功改變總統貿易偏好 (占 17%)；開戰時期發生 1 次 (佔 8%)，並以非衝突性貿易政策⁴⁹成功改變總統偏好⁵⁰；在貿易戰和談時期則有 9 次 (佔 75%)，其中有 6 次是以「非衝突性貿易政策立場」進行遊說，並有 4 次成功改變總統偏好；另外 3 次則是提出「衝突性貿易政策線索」遊說，但並無成功改變總統貿易偏好。綜上，此研究假設得到驗證。

進一步細究這些鷹派與鴿派合作的情形，在醞釀時期發生 2 次，一次為川普上任之初，納瓦羅與白宮幕僚長班農準備向川普報告退出 NAFTA 一事；柯恩與羅斯見此連忙反對，並警告川普經濟後果恐無法挽回 (Davis & Wei, 2020:150-151)。第二次則是萊特希澤、米努欽與柯恩等貿易代表碰面與劉鶴會晤，一同告訴劉鶴中國應該改變美國

⁴⁸ 標示「鷹+鴿」

⁴⁹ 標示「鷹+鴿/非衝突」

⁵⁰ 標示「鷹+鴿/改」

工人、公司被其傷害的局面 (Davis & Wei, 2020: 170-175)。

在開戰時期，兩派顧問僅合作 1 次，為 2018 年 5 月，被川普斥責對中國談判不力的米努欽與商務部長羅斯合作，施壓中國購買更多美國商品，盼藉此縮小美中貿易逆差，讓川普放棄使用關稅，成功說服川普 (Davis & Wei, 2020: 195-198)。

在貿易戰和談時期，鷹派與鴿派合作的次數是最多的，達到 9 次，列舉如下：

2018 年 G20 高峰會開幕式當晚，萊特希澤、米努欽與庫德洛與劉鶴會晤，希望北京能明確說明如何解決美中結構性貿易問題，卻未能如願；峰會上，三名代表與中國談判後，對中國遞出橄欖枝，同意推遲即將來臨的關稅 (Davis & Wei, 2020: 255-256)；2019 年初，米努欽、庫德洛及萊特希澤至中國與中方商務部會晤，提出減少政府補貼、竊密與增加購買農產品的細節，而中方也批准 5 種美國基改農作物，以釋出善意 (Davis & Wei, 2020: 263)。儘管如此，三位顧問仍堅持中國應該解決結構性貿易問題 (Davis & Wei, 2020: 265-267)。

2019 年 4 月底，川普對中國不作出明確承諾勃然大怒，打算動用關稅之際，萊特希澤與米努欽成功說服川普暫緩關稅行動，稱市場對於關稅的反應將是負面的 (Davis & Wei, 2020: 22-24)；5 月，萊特希澤、米努欽與商界人士成功說服川普展緩對墨西哥徵稅，因川普認為墨西哥未能妥善處理移民問題 (Davis & Wei, 2020: 280-281)；7 月，川普批評中國對購買美國農產品三心二意，正在上海與中國談判的萊特希澤、米努欽等人見此，連忙安撫中方，稱川普只是為了提振選情才這麼說 (Davis & Wei, 2020: 291-293)。

2019 年 8 月，中國央行宣布新的匯率政策，川普便指控中國操縱匯率，並威脅將關稅調升，但在與庫德洛與萊特希澤的說服之下，成功阻止川普的行動 (Davis & Wei, 2020: 294-296)；9 月，米努欽、庫德洛與萊特希澤向總統報告分階段談判的內容，強調能讓談判有實質的進展，也成功說服川普 (Davis & Wei, 2020: 305-306)

從上面記載中可以觀察到：隨時間往後推移，顧問之間的合作就越頻繁，成功說服川普的次數也增加。筆者將以上結果整理如表 9 所示：



表 9 鷹派與鴿派顧問合作情形

貿易戰時期	合作次數	改變總統偏好次數
醞釀	2	0
開戰	1	1
和談	9	4

資料來源：筆者繪製

另外，筆者也觀察到：在和談時期，鷹派與鴿派合作的組合多為鷹派的萊特希澤，加上鴿派的米努欽、庫德洛等三人組成的聯盟，並且多次成功說服川普推行衝突性的貿易政策。

第五節 總統對自由貿易的偏好

關於筆者的假設 1 (總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變)，筆者分別計算三個階段，總統對貿易的偏好，以及是否因為受到顧問競合或遊說而改變，並整理如下：

在貿易戰醞釀時期，總統共表現出 27 次對貿易的偏好 (衝突性 21 次⁵¹、非衝突性 6 次⁵²)，其中有 7 次是受到顧問遊說所改變⁵³，包括偏好衝突 4 次與非衝突性 3 次；在貿易戰開戰時期，總統共表現出 9 次對貿易的偏好 (衝突性 5 次、非衝突性 4 次)，其中有 4 次是受到顧問遊說而改變，包括衝突 1 次與非衝突性 3 次；在貿易戰和談時期，總統共表現出 46 次對貿易的偏好 (衝突性 17 次、非衝突性 29 次)，其中有 7 次是受到顧問遊說改變，包括衝突性 1 次，非衝突性有 6 次。綜上所述，川普在貿易戰三個時期，共有 18 次是直接受顧問影響而轉變貿易偏好，故此研究假設成立，筆者也將以上研究結果呈現如表 10：

⁵¹ 標示「總統→衝突」

⁵² 標示「總統→非衝突」

⁵³ 標示「鷹/改」、「鴿/改」、「鷹+鷹/改」、「鴿+鴿/改」或「鷹+鴿/改」

表 10 貿易戰各階段總統對自由貿易偏好改變情形

貿易戰時期	偏好	次數	佔此階段所有貿易 偏好之比例	受顧問競合/遊說改 變偏好次數
醞釀	衝突	21	77%	4
	非衝突	6	22%	3
開戰	衝突	5	55%	1
	非衝突	4	44%	3
和談	衝突	17	37%	1
	非衝突	29	63%	6

資料來源：筆者繪製

如上表所呈現，於貿易戰醞釀時期，川普明顯偏好衝突性貿易政策，惟偏好非衝突性貿易政策的比例也不低，而且都曾受到顧問影響而改變偏好；在貿易戰開戰時期，總統對衝突性與非衝突性貿易政策的偏好其實勢均力敵，雖然偏好衝突性貿易政策的比例略高，但亦表現出一定程度對非衝突性貿易政策的偏好；在貿易戰和談時期，總統較偏好非衝突性貿易政策，而且受到顧問影響而改變者的次數明顯較多；衝突性貿易政策偏好的比例超過 3 成。因此，除筆者的假設 1 得到驗證外，也可看出總統對自由貿易的偏好其實是搖擺不定，並非如昔日研究所假設之總統多偏好自由貿易。

第六章 研究結論與研究限制

第一節 研究結果與研究貢獻

首先，筆者將本研究的假設驗證情形整理如表 11 所示，並在本章中分析本研究的
研究結論與限制：

表 11 研究假設驗證情形

研究假設	假設內容	是否符合研究假設？
假設 1	總統對於自由貿易缺乏固定偏好，會受到顧問的競合與遊說而改變	是
假設 2-1	貿易戰醞釀時期，顧問個人的單邊行動較相互合作的行動頻繁，試圖改變總統的貿易偏好	是
假設 2-2	鷹派與鴿派顧問相互合作的情形，在貿易戰醞釀時期發生較少次，在貿易戰和談時期發生較多次	是
假設 3-1	貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問提出衝突性貿易政策進行遊說，「鴿派顧問」也以「衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者	是
假設 3-2	貿易戰開戰時期，非但鷹派顧問對外釋放衝突性貿易政策線索，「鴿派顧問」亦對外釋放「衝突性貿易政策線索」	是
假設 4-1	貿易戰和談時期，非但鴿派顧問提出非衝突性貿易政策進行遊說，「鷹派顧問」也以「非衝突性貿易政策」立場遊說其他行為者	是
假設 4-2	貿易戰和談時期，非但鴿派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索，「鷹派顧問」亦對外釋放「非衝突性貿易政策線索」	是

本研究探討白宮顧問的互動與競合是否影響總統對自由貿易的偏好，研究結果發現：總統對自由貿易的偏好會有所改變，包括受到顧問遊說的影響；此外，總統的自由貿易偏好改變也難以預測且反復無常，這樣的結果從上一章中的表 10，即可看出川普對自由貿易的偏好飄忽不定。

在貿易戰醞釀時期，顧問的單邊行動確實比相互合作來得頻繁，因為在這個時期，他們彼此尚未熟稔，需要經過互動以探知彼此的立場與偏好，作為日後合作的參考。進入貿易戰開戰時期，鷹派顧問頻繁以衝突性貿易政策線索進行談判與遊說，也連帶說服部分願意妥協立場的鴿派顧問，讓他們也用同樣的立場行動；此外，鷹派顧問除釋放衝突性貿易政策線索，鷹派顧問亦然，目的是為了讓川普的政策更有可信度，也讓中國接收到「美國不會退讓」的訊號，進而改變中國的行為。

進入貿易戰和談時期，鴿派顧問用非衝突性的貿易政策線索進行談判，並遊說總統與其他顧問；而被他們說服的鷹派顧問，也會利用相同的立場進行遊說。此時，除了鴿派顧問對外釋放非衝突性貿易政策線索，鷹派顧問亦然，一方面為川普的政策背書之外，另一方面也對中國展現美國和談的誠意，增加達成協議的可能。而在貿易戰和談時期，相比醞釀時期，顧問之間的合作情形確實較多，因為經過一段時間的互動，他們對彼此的信念較為熟悉，也知道與其他行為者合作的可能性，故會較頻繁的合作，發揮一加一大於二的力量，遊說其他行為者。

綜上，筆者的研究跳脫昔日以國際權力結構，解釋美中貿易戰為何發生的巨觀面向，用微觀的官僚與顧問視角切入研究，探討為何川普一反美國自由貿易的歷史，發動美中貿易戰，為自由貿易留下一個巨大的謎團。

筆者將「國際政治經濟」與傳統的「安全與戰爭研究」連結，把戰爭決策的概念應用在美國發動美中貿易戰的決策上，並利用「川普不具有經驗」這個前提，探討有經驗的顧問在貿易決策中，如何透過內部互動與外部發言，一內一外影響總統的貿易偏好與決策，進一步挑戰「總統偏好自由貿易」的命題。

第二節 研究限制

壹、理論限制

一、顧問與領導人的親近程度

儘管現今並沒有一個明確的理論或實證研究，表明總統與顧問的親近程度是否影響該顧問在白宮內部的政策影響力。換句話說，與川普關係越親近的顧問，其就越有能力說服川普，因此政策的影響力也相對較大；反之，若與川普並沒有特別親近，甚至與之交惡，則這類顧問的政策影響力將被打折扣。但從筆者回顧之顧問背景、川普的人事佈局，乃至白宮內的顧問互動等文獻，仍看出各個顧問與川普關係的親近程度。

舉例來說，納瓦羅在貿易戰醞釀、開戰時期，均非常受到川普的重用。儘管因為立場過於極端而一度遭其他顧問孤立於決策圈外，但其所說所言對川普來說是淺顯易懂，而且總能打中川普想要「讓美國再次偉大」的競選主張。因此，當川普查覺納瓦羅不在身邊時，便頻繁詢問「彼得在哪？」(Where is my Peter?)，甚至十分賞識他的忠心耿耿，稱讚道「他(納瓦羅)總是認同我所說的」(Davis & Wei, 2020:154, 234-235)。

此外，包含納瓦羅在內，部分顧問與川普是舊識，也在競選期間就在團隊內擔任政策顧問，如商務部長羅斯、財政部長米努欽等。這些顧問與川普互動的時間較久，知道總統希望看到的政策標的為何，也因信念相仿選擇留下，與總統的關係理應比較晚進入團隊的顧問密切。進入白宮後，儘管米努欽的鴿派立場在貿易戰醞釀與開戰時期較為弱勢，卻成為和談時期重要的談判代表之一，也不像在川普當選後才進入白宮的經濟顧問柯恩，因為理念不合選擇求去。除此之外，儘管筆者並未將如國安顧問、國務卿等角色納入研究對象，但從本研究第四章第二節中可以知道：2018年3月的離職潮中，包括提勒森、麥馬斯特等人，都是競選結束之後才進入白宮，媒體也曾報導這些較晚認識川普的顧問，或多或少都與他有過摩擦。故筆者認為：即便像米努欽這樣鴿派的顧問，與川普的競選主軸與鷹派顧問的立場相異，但因較早進入競選團隊，與川普互動較久，關係較為密切，故即便信念與川普有差距，但選擇留下的機率較高。

有學者指出：川普在人事任命上，十分重視個人忠誠，從其競選團隊陸續成為幕僚，甚至任命自己的親人擔任白宮官員等都可見一斑。但這樣的問題是：許多官員可能跟川普一樣，都是政治新手，不瞭解白宮與政治如何運作；而川普過度情緒化、個人化的管理方式，讓他並非以學識、經驗進行人事佈局，而是組成一個效忠於自己的團體，進而影響自身的領導地位與施政，讓白宮呈現混亂的狀態 (Herbert, 2019: 136)。學者盧業中等人則指出：川普政府在2018年初經歷的大規模人事汰換，增加新

一批想法與川普相近的鷹派顧問 (Teng & Lu, 2022: 199)。如此的人事佈局，是否象徵鷹派與川普的關係較為親近，又或是川普有其他的政治考量，值得進一步探討。

綜上，儘管並非筆者的研究重點，但顧問與總統的關係親近程度，確實或多或少影響受重用的程度，以及他們對政策的影響力；後續研究也可依此觀點出發，預測顧問與總統的關係緊密程度對政策的影響力大小。

二、 顧問的職位因素：內閣 (cabinet) 或幕僚 (staff)

筆者的研究架構是根基於山德斯的研究，惟有一個問題並未被完整分析。在研究中，山德斯並未明確區分顧問的類型——也就是他們是否為內閣成員的問題。

「內閣」根據美國白宮的定義為「為總統提供與其職務相關意見」者，由聯邦行政部門 (executive department) 的 15 位領導人組成 (The White House, 2022)；更明確來說，他們對總統負責，職稱可能是大使 (Ambassador)、部長 (Secretary) 或是代表 (Representative) (Cohen, 1988: 21)。由於美國《憲法》並未明文規定內閣成員為何，但通常為行政部門的首長。本文中，與美中貿易戰相關的內閣首長為財政部與商務部，這些內閣通常由總統提名，國會同意後指派；而國會其也有權彈劾內閣成員，但實際上卻不易實行。國會對內閣的去職權 (removal) 則相對容易施行；總統若欲使一位內閣成員去職，則需經過國會同意，而這種權力也是國會對總統的制衡 (Cohen, 1988: 12-13)。聯邦內閣成員也是總統與國會的聯繫管道，總統可能利用內閣首長遊說國會支持其議案，同時內閣首長也會向總統傳遞國會對政策的偏好，以作為總統推動政策的策略參考。內閣成員一方面在聯邦部門中擁護總統的政策，但另一方面為了管理組織，他們同時也必須在白宮內與其他行政部門競爭，爭取總統對自身部門政策的支持。此外，許多聯邦政府部門之所以成立，是因為利益團體的遊說。儘管利益團體在現今對內閣成員的影響可說是微乎其微，但代表不同利益的內閣，仍會彼此競爭他們在總統政策中的優先位置 (Cohen, 1988: 17-21)。

在內閣之外，白宮自 1939 年成立了「總統行政辦公室」(Executive Office of the President, 簡稱 EOP)，根據白宮資料，EOP 是由白宮幕僚長監督，並作為總統身邊最親近的顧問 (the President's closest advisers)。EOP 成員的職責包括「向美國人民傳達總統的訊息，並促進美國的對外貿易」(The White House, 2022)；此外，EOP 與貿易、經濟相關的部門包括國家經濟委員會，其職責為「協調國內和國際經濟問題」、「為總統提供經濟政策建議」、「確保決策和執行與總統的經濟目標一致」、「監督總統執行經

濟政策議程」。(The White House, 2022);「經濟顧問委員會」(Council of Economic Advisers), 職責是「透過資料分析向總統提供國內外經濟情勢的分析」(The White House, 2022);「聯邦貿易代表署」則負責「在貿易問題上為總統提供建議」、「領導國際貿易談判與爭端解決」、「執行世界貿易組織等全球貿易政策組織的其他事項」。(The White House, 2022)

有別於內閣，EOP 中的成員通常會統稱為「白宮幕僚」(The White House Staff)。行政部門組織龐大，由層級節制的官僚組成，總統需要協調 (to coordinate) 的能力以確保行政部門施政方向與自己的政見一致。但現今的總統多認為協調的工作是白宮幕僚負責。內閣部長 (cabinet secretaries) 時常因幕僚的干涉而讓雙方產生衝突，因為前者通常較具有政治經驗，後者的任命則往往與總統的偏好有較大的關係；換句話說，幕僚時常被認為是「政治忠誠者」(political loyalists)，因為他們能時常接近總統，也會試圖將他們的信念加諸於總統 (Pfiffner, 2015)。

內閣與幕僚最明顯的差別為：前者制度化的程度較高，且內閣領導聯邦政府常設的組織，一方面對總統負責，一方面國會也對其有人事同意、去職與彈劾的權力。誠如前文所言，內閣首長要同時面對來自組織內部、國會與總統的壓力，政策也是出於聯邦政府部門，故需負的責任較大；相對的，EOP 之下的幕僚，其制度化程度相對較低，甚至可以見到貿易政策辦公室在川普卸任至今，目前仍為懸缺的狀態。這類組織的主管並不需要負太大的管理責任，總統對這類幕僚的人事任命較有彈性。雖然所需負的政治責任與壓力不如內閣，但其性質為諮詢性單位，所擁有的實質政治權力也相對較小，充其量就是對總統提供建言與意見，但採納與否，最終仍由總統定奪。

筆者認為，幕僚與內閣的職位性質，會影響顧問與總統間的策略互動與對外發言。對幕僚來說，儘管是由總統指派，但他們並不需負起帶領組織的責任，也不會直接對政策產生影響，組織對他們的限制較小，故其發言相對內閣，較能反應其信念與立場；此外，誠如前段所述，有學者認為幕僚會將他們的信念試圖加諸於總統。舉例來說，在美中貿易戰時，對中國抱持衝突性信念的幕僚發言會猛烈抨擊中國，希望這樣的放話能影響總統的貿易政策；美國與中國和談之時，則是換成對中國抱持非衝突性信念的幕僚，較有機會透過對外發言影響政策走向。這些幕僚儘管有其信念，但卻缺乏實權，故透過對外放話，並在內部遊說總統或說服其他有實權的內閣與他們合作，是其能夠影響政策的方式。

對於內閣，其也是總統指派，但由於任命程序較為嚴謹，也握有政策權力，需要

對總統、國會負責，同時也要配合總統的政策走向。內閣對外界來說是總統與白宮政策的代理人，組織賦權內閣，同時也讓他們的對外發言較為審慎、收斂，不能悖離總統的政策方向，故即便抱持對中國的信念，內閣的對外發言通常會較為中性，並且呼應總統的政策方向。此外，內閣身為聯邦政府組織的領導人，也讓他們的話語更具有可信度，因為他們作為政府部門的代理人，必須為美國政府與總統負責。

總結上述，幕僚所受到的組織限制較小，但也較缺乏權力，故透過對外發言試圖影響民意與政策，或是透過內部競合，改變其他行為者的偏好，進而影響總統的偏好與決策；內閣則背負組織包袱與責任，發言較為謹慎，而同時也因為政府代理人的角色，讓他們擁有權力推行政策，其對外發言也較具有組織所賦予的可信度。

回到本文所分析的六名顧問，屬於幕僚者多為鷹派（納瓦羅、萊特希澤），而鴿派者有分屬內閣（米努欽）與幕僚（柯恩、庫德洛）。鴿派顧問的行動可能是由內閣或幕僚發起，但鷹派顧問的行動則幾乎都有兩位幕僚的身影。換句話說，儘管鴿派的行動不完全是由幕僚或顧問發動，但鷹派的行動幾乎都有幕僚參與。顧問所身處的政治職位是否讓他們有不同的政治行動，以及如何影響其在政治上的能動性大小，是值得觀察的切入點。惟囿於現有文獻對「顧問立場」與「幕僚或內閣」兩個面向的探討較為稀少，故本研究現階段僅處理顧問的立場是鷹派或是鴿派，是否影響其內部競合或外部發言，並未考量其職位因素；待日後更多研究出爐，可進行細部探討，讓顧問的研究能更加完整。

三、 顧問立場轉變因素

顧問除了有鷹、鴿派之分，兩派顧問內部也有立場強硬程度之分。換句話說，鷹派顧問中可能有「強硬的鷹派」，堅持使用關稅，並拒絕與中國達成任何協議；也會有「柔和的鷹派」，以關稅作為工具，目的是讓中國坐上談判桌；鴿派顧問會有「柔和的鴿派」，拒絕一切風險，以和為貴；也會有「強硬的鴿派」，以達成協議為目標，則美國可在合理範圍內施壓中國。舉例來說，美中貿易戰中的強硬鷹派，非納瓦羅莫屬，其內部行動與對外發言幾乎拒絕對中國退讓，但也讓他孤立無援，在和談時期甚至被孤立；相較之下，同屬鷹派的萊特希澤立場就相對有彈性，不但多次與鴿派合作，在和談時期也多次表達對美中協議的正面期盼。也就是說，顧問的立場若越接近，其合作的可能性就越大。柔和的鴿派則非柯恩莫屬，其與同為鴿派的米努欽相比，立場比較缺乏彈性，也曾透露自己無力說服川普的無奈，在辭職後也不斷抨擊川普發動貿易

戰，讓美國經濟成為犧牲品 (Sopel, 2019)。

本研究中，筆者將這樣的現象歸因於顧問之間互動，瞭解彼此立場，並加以說服之後後所產生的結果。同時筆者也思考：這是否也能從顧問進入白宮前的個人經驗中略知一二？以納瓦羅而言，他曾表明自己見證美國產業由盛轉衰的心路歷程，所以轉為支持保護主義；川普的出現就如同他的伯樂，讓他更堅定自己的信念，立場也不曾動搖；柯恩則是在商場耕耘許久，也曾協助川普推動稅改，故筆者認為，柯恩的本質仍是利益導向的商人，並不若納瓦羅關心如何傷害中國經濟，而是更關注如何讓美國企業變得更好 (be better off)。

至於萊特希澤，儘管外界多將他歸類為貿易鷹派，但其在貿易戰後期的轉變較大，甚至極力鼓吹與中國達成協議；與納瓦羅不同的是，他具有豐富的公私部門經驗。如此的經歷與轉變值得探討。因此，筆者在此利用一些篇幅，進一步爬梳其經歷與相關文獻。

根據記載，萊特希澤從法學院畢業後，便在有名的律師事務所工作，並於 1978 年受共和黨參議員多爾 (Bob Dole) 欽點進入國會山莊，後擔任財政委員會主席。在那段期間，他的立場為保守的中間派主流，推動預算削減，並讓總統雷根的稅改方案在國會中通過。1983 年，他擔任雷根政府的貿易副代表，致力於保護美國工業產品免受日本進口競爭，讓日本達成自願減產協議。此時的萊特希澤也意識到：美國的龐大市場可以做為誘因，促使美國的貿易夥伴讓步或妥協。但他的努力仍然無法讓美國汽車產業起死回生，而這也讓他的信念產生動搖：他在 1990 年代離開政府部門，重回律師事務所，利用他的專業為企業擔任遊說政府減稅的說客，並指控外國政府對外資的不公平補貼；而他也獲得了律師界「請願者之王」(king of the “petitioners bar”) 的稱號。如此的立場讓他與當時企業紛紛佈局全球，移往海外生產以降低成本的信念背道而馳，許多律師也在幫助企業移往海外的過程中獲得龐大利益。當中國在本世紀初加入世貿時，萊特希澤的抨擊越來越直言不諱，稱他的客戶有權受到政府保護，免受進口競爭傷害 (DePillis, 2020)。

2017 年，再度回鍋擔任貿易代表的他，找了先前曾與他在事務所共事的 3 名同事擔任貿易代表署的核心幕僚，對於圈子外的其他人員極度不信任。在萊特希澤擔任貿易代表的 1 年半內，人員流動率超過 20%，內部人士稱萊特希澤與他的幕僚並不是為了自由貿易而來到貿易代表署，也批評他是在經濟上走回頭路。此外，曾建議萊特希澤與其他白宮官員制裁中國，要求中國讓步的美國企業研究院研究員西瑟 (Derek

Scissor) 認為：他覺得他給的這些建議(制裁中國)是萊特希澤，而非川普的想法，而萊特希澤希望能與中國談判、簽約(DePillis, 2020)。2020年8月，萊特希澤投書《華爾街日報》，呼籲世貿組織應該進行改革，公平對待所有會員國與爭訟案件。萊特希澤稱，中國時常在世貿訴訟中的上訴獲得有利的判決，並稱這樣的現象讓國家多藉此獲得利益，讓貿易談判變得緩慢，也逐漸被訴訟取代。因此，他呼籲世貿應檢討現有的爭端解決機制，並以類似商業仲裁的方式解決爭議(Lighthizer, 2020)。

此外，盧業中等學者也發現萊特希澤對中貿易立場的轉變，並曾撰文討論其究竟是一位貿易鷹派顧問，又或是貿易實用主義者(pargmatist)。他們認為：至少在美中第一階段貿易協議簽署當年(2020)底以前，萊特希澤對第一階段協議與執行的成果是滿意的，也對農業、鋼鐵與製造等產業所釋放的訊號感到滿意。這樣的結果代表決策過程並非單向的，而參與決策的行為者，其偏好也並非固定，而是需要關注國內選民的需求，對其作出回應(Teng & Lu, 2022: 207)。

從上述萊特希澤的經歷中，其作為一個律師，服務的「客戶」不只有美國，亦包含國內大大小小的企業。筆者認為，為企業擔任訴訟律師的經驗，讓他以較實際的角度思考企業在市場上面臨的困難，而非如缺乏實務經驗的鈞瓦羅，一味的反對與中國進行任何接觸；雷根政府時期，他致力於保護汽車產業，成效卻不如預期，讓他得以再次進入政府，實現他未能完成的心願，也就是保護美國本土企業。從他的投書與旁人的觀察，筆者認為，萊特希澤並不排斥與中國談判，甚至認為關稅是能夠促成談判的工具，而這也表現在貿易戰和談階段，其聯手其他顧問，向中國提出「分階段談判」的想法，進而促成第一階段貿易協議，而他也對這樣的結果感到滿意。總結來說，萊特希澤在政府與為企業爭取權益的經驗，促成他看似強硬，卻也不反對與中國進行接觸、談判，進而達成協議的表現上。

針對顧問的經驗與他在貿易立場上的強硬程度，儘管現有研究無法強而有力的證明兩者的因果關係，但日後的研究可依此作為切入點，進一步思考顧問的經驗、立場相近程度兩者的關聯，並對顧問的鷹派或鴿派立場進行測量，預測他們之間的合作可能性。

貳、 資料限制

筆者在研究中為探討總統對貿易的偏好改變情形，以兩本白宮回憶錄紀錄到川普

對貿易的偏好，確實是直接受到顧問遊說而轉變，依此作為「總統的自由貿易偏好會受顧問影響而改變」之判斷依據，故僅有 18 次屬於這類偏好的範疇。其他偏好的改變也許同樣受顧問遊說而影響，卻因書中未明確記載，而未能佐證因果關係，故為求謹慎，不列入這類偏好的範疇。若欲更詳細探究川普對自由貿易的偏好是否更大程度受顧問影響，可能需要參考白宮內部會議紀錄，或是待更詳細的白宮回憶錄出版，俾能更準確捕捉總統如何受到顧問影響，改變其貿易政策偏好。

此外，儘管筆者引用之回憶錄皆為具有可信度與知名度的記者所撰述，但即便原撰文者力求客觀與完整，仍可能因為訪談對象、消息來源多寡、消息來源揭露程度、記者個人如何刪減手中訪談素材、特定資料不適合披露等原因，影響書中內容呈現的完整性。故在筆者的研究結果中，事件之間記載的詳實程度並不一致，也會影響研究結果，因為這些白宮內部互動並非政府公開資料，除非顧問離職後自行出版回憶錄或接受訪談，否則難以探究事件全貌。另外，關於顧問線索，筆者搜集的資料來源為歐美各大媒體之網路新聞，惟在資訊爆炸的時代，各資料遍佈無遠弗屆的網路世界中，可能有遺漏的疑慮，故在蒐集線索上，僅能力求審慎，並且平均的搜集各個顧問在貿易戰三個時期的媒體報導，避免偏誤產生。

針對顧問的鷹派或鴿派立場，筆者譜研究中，對六位白宮顧問的背景進行考察並分類，原希望搜集其進入白宮前的言行紀錄或是新聞報導，以得知他們與其他顧問、總統互動之前的初始貿易偏好。但除了部分顧問在進入川普內閣前有多次受訪紀錄，或是曾出版書籍、擔任公職等，其他顧問進入白宮之前的發言或生平記載甚少，較難捕捉其原始貿易偏好，故筆者僅能退而求其次，盡量以貿易戰開打之前，這些顧問甫進入白宮之際作為原始貿易偏好的分類依據，並輔以驗證機制，以確保分類可信度。

參考文獻



壹、中文部分

一、專書

何思因，1994，《美國貿易政治》，臺北：時英出版社。

二、翻譯作品

王義桅、唐小松譯，2014，《大國政治的悲劇》，臺北：麥田。譯自 *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company: 2014.

Woodward, B 著，林添貴譯，2019，《恐懼：川普入主白宮》臺北市：遠流出版事業股份有限公司。譯自 *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster. 2019.

三、期刊論文

宋國友，2019，《中美貿易戰:動因、形式及影響因素》，〈太平洋學報〉，27(6): 64-72。

李文，2018，〈中美貿易摩擦尖銳化的深層客觀原因〉，《人民論壇：學術前沿》，北京市，152(16): 19-29。

孟亮、梁瑩瑩，2018，〈中美貿易爭端跨越修昔底德陷阱的多階段動態博弈分析〉，《中國流通經濟》，32(9): 85-97。

四、網路資訊

自由財經，2018，〈劍指中國！川普決定對進口太陽能板課重稅〉，自由時報，

<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2319925>，2021/03/28。



美國在臺協會，2017，〈美利堅合眾國憲法〉，美國在臺協會，<https://web.archive-2017.ait.org.tw/zh/us-constitution.html>，2022/08/04。

林楓，2018，〈庫德洛：美中未能達成貿易協議責任在習近平〉，VOA，<https://www.voachinese.com/a/kudlow-2018-7-18/4488387.html>，2021/03/19。

孟建國，2017，「中興因違反美國制裁禁令被罰 11.9 億美元」，紐約時報中文網，<https://cn.nytimes.com/business/20170308/zte-china-fine/zh-hant/>，2022/5/5。

吳杰明，2020，「川普十度對台軍售 台海軍力的再平衡」，財團法人國策研究院文教基金會，<http://inpr.org.tw/m/405-1728-8533,c111.php?Lang=zh-tw>，2022/7/8。

唐浩，2018，〈誰是萊特希澤 中共最害怕的談判對手（上）〉，大紀元，<https://www.epochtimes.com/b5/18/12/17/n10916745.htm>，2020/12/30。

羅法·石濤，2018，〈名嘴接任经济顾问 库德洛：钢铝税不是问题〉，DW，<https://www.dw.com/zh/名嘴接任经济顾问-库德洛-钢铝税不是问题/a-42981887>，2021/03/18。

經濟部國際貿易局，2017，〈美國貿易擴張法第 232 條款〉，經濟部國際貿易局，<https://reurl.cc/dVq566>，2021/03/17。

BBC，2019，〈中美貿易戰時間軸：一場逐漸升溫的持久戰〉，BBC 中文網，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49986037>，2021/03/21。

BBC，2017，〈中美全面經濟對話在即 雙方要什麼？〉，BBC 中文網，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40652623>，2021/03/22。

BBC，2017，〈中美全面經濟對話：貿易赤字是焦點 無重大突破〉，BBC 中文網，

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40665419> , 2021/03/22 。

BBC , 2017 , 〈 時隔七年重啟 特朗普版「301 調查」指向何處 〉, BBC 中文網 ,
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-40971778> , 2021/03/22 。



Swanson, A , 2019 , 〈 中國被美國列為匯率操縱國意味著什麼？ 〉, 紐約時報中文網 ,
<https://cn.nytimes.com/business/20190807/china-currency-manipulator/zh-hant/> , 2021/03/17 。

貳、西文部分

一、專書

Allison, G. T. & Philip, Z. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. London: Pearson Education.

Cohen, J. E. 1988. *The Politics of the U.S. Cabinet: Representation in the Executive Branch, 1789-1984*. U. S.: University of Pittsburgh Press.

Collier, D. & Henry, E. B. 2010. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Maryland: Rowman & Littlefield.

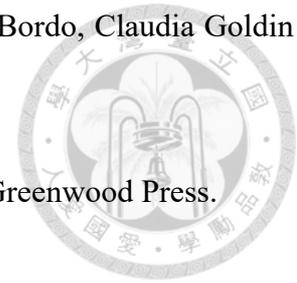
Davis, B. & Wei, L. 2020. *Superpower Showdown: How the Battle between Trump and Xi Threatens a New Cold War*. New York: Harper Business.

George, A. 1998. *Presidential Personality And Performance*. United States: Westview Press.

Goldstein, J. & Robert O. K. eds. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.

Irwin, D. A. 1998. "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s." In *The Defining Moment: The Great Depression*

and the American Economy in the Twentieth Century, ed. Michael D. Bordo, Claudia Goldin and Eugene N. White. Chicago: University of Chicago Press.



Kaplan, E. S. 1996. *American Trade Policy, 1923-1995*. Connecticut: Greenwood Press.

Saunders, E. 2011. *Leaders at War: How Presidents Shape Military Interventions*. United States: Cornell University Press.

Wroe, A & Herbert, J. & McCrisken, T. 2019. *The Ordinary Presidency of Donald J. Trump*. London: Palgrave Macmillan.

Zhen, K. 2004. *Trade Threats, Trade Wars: Bargaining, Retaliation, and American Coercive Diplomacy*. United States: The University of Michigan Press.

二、 期刊論文

Allison, G. T. & Philip, Z. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. London: Pearson Education.

Bailey, M. A. & Judith, G. & Weingast, B. R. 1997. "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade." *World Politics* 49 (3): 309–338.

Braun, D. & David, H. G. 2003. "Principal–agent theory and research policy: an introduction." *Science and Public Policy*. 30(5): 302-308.

Carter, J. & Charles, S. 2020. "A Framework for Measuring Leaders' Willingness to Use Force." *American Political Science Review* 114(4): 1352–58.

Collier, D. 2011. "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science & Politics* 44(4): 823-830.

Ehrlich, S. D. 2008. "The Tariff and the Lobbyist: Political Institutions, Interest Group Politics, and U.S. Trade Policy." *International Studies Quarterly* 52(2): 427-445.



Erik, L. G. 2019. “Backing up, Not Backing down: Mitigating Audience Costs through Policy Substitution.” *Journal of Peace Research* 56(4): 559–74.

Fearon, D. J. 1994. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *The American Political Science Review* 88(3): 577-592.

Freeman, R. B. 1995. “Are your wages set in Beijing?” *Journal of economic Perspectives* 9(3): 15-32.

Gawande, K. & Pravin, K & Robbins, J. M. 2006. “Foreign Lobbies and U.S. Trade Policy.” *The Review of Economics and Statistics* 88(3): 563-571.

Grossman, G. M. & Elhanan, H. 1994. “Protection for Sale.” *The American Economic Review* 84(4): 833-850.

Guisinger, A. 2009. “Determining Trade Policy: Do Voters Hold Politicians Accountable?” *International Organization* 63(3): 533-557.

Hermann, M. G. & Thomas, P. 1994. “Presidents, Advisers, and Foreign Policy: The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements.” *Political Psychology* 15(1): 75–96.

Jones, B. D. 1999. “Bounded Rationality.” *Annual Review of Political Science* 2 (1): 297-321.

Jost, T. & Joshua, D. K. & Eric, M. & Robert, S. 2022. “Advisers and Aggregation in Foreign Policy Decision-Making.” *Defense Advanced Research Projects Agency Project*.

Keller, J. W. 2005. “Leadership Style, Regime Type, and Foreign Policy Crisis Behavior: A Contingent Monadic Peace?” *International Studies Quarterly* 49(2): 205–231.

Kim, H. M. 2019. “A real driver of US–China trade conflict.” *International Trade, Politics and Development* 3(1): 30-40.

Kim, I. S. 2017. “Political Cleavages within Industry: Firm-level Lobbying for Trade

Liberalization.” *American Political Science Review* 111(1): 1-20.

Author(s): Susanne Lohmann, S & Sharyn, O. 1994. “Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence.” *International Organization* 48(4): 595-632.



Marvel, H. P. & Edward J. R. 1983. “The Kennedy Round: Evidence on the Regulation of International Trade in the United States.” *The American Economic Review* 73(1): 190-197.

Nai, A. & Ferran, M. C. & Jurgen, M. 2019. “Donald Trump, Populism, and the Age of Extremes: Comparing the Personality Traits and Campaigning Styles of Trump and Other Leaders Worldwide.” *Presidential Study Quarterly* 49(3): 609-643.

Potter, P. B. K. 2007. “Does Experience Matter? American Presidential Experience, Age, and International Conflict.” *Journal of Conflict Resolution* 51(3): 351-378.

Prime, B. P. 2002. “China joins the WTO: How, Why and What Now?” *Business Economics* 37(2): 26-32.

Saunders, E. 2015. “War and the Inner Circle: Democratic Elites and the Politics of Using Force.” *Security Studies*. 24(3): 466-501.

Saunders, E. 2017. “No Substitute for Experience: Presidents, Advisers, and Information in Group Decision Making.” *International Organization* 71(S1): S219-S247.

Saunders, E. 2018. “Leaders, Advisers, and the Political Origins of Elite Support for War.” *Journal of Conflict Resolution* 62(10): 2118-2149.

Scheve, K. F. & Matthew, J. S. 2007. “A New Deal for Globalization.” *Foreign Affairs* 86(4): 34-47.

Schub, R. 2021. “Bureaucracies, Information, and International Crises: What You Know Depends on Where You Sit.”

Yarhi-Milo K. & Joshua, D. K. & Jonathan, R. 2018. “Tying Hands, Sinking Costs, and Leader

Attributes.” *Journal of Conflict Resolution* 62(10): 2150-2179.

Zhang, Y. 2018. “The US–China Trade War: A Political and Economic Analysis.” *Indian Journal of Asian Affairs* 31(1/2) : 53-47.



三、專書論文

Teng, C. C & Yeh, C. L. 2022. “The Impact of US Domestic Politics on the Trade War.” In *The Political Logic of the US–China Trade War*, ed. Shiping Hua. Washington DC: Lexington Books, 193-212.

四、研討會論文

Ciuriak, D. 2018. “The US-China Trade War: Costs, Causes, and Potential Responses by Tier II Powers.” Paper presented at the Meetings of US-China Trade War and its Implications for Canada and Korea, 16th Korea-Canada Forum, December 13-15, Seoul, South Korea.

五、網路資訊

Abbott, M. 2003. “Billionaire Aims for Collective Pressure on Washington Trade Policies.” in <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&AN=2W63635813241&site=ehost-live&scope=site>. Latest update 4 April 2021.

Appelbaum, B. 2016. “Trump Taps Peter Navarro, Vocal Critic of China, for New Trade Post” in https://www.nytimes.com/2016/12/21/us/politics/peter-navarro-carl-icahn-trump-china-trade.html?_ga=2.115324992.671253126.1659946249-1829613025.1659499028. Latest update 1 August 2022.

Basu, Z. 2019. “Trump trade adviser claims tariffs aren't hurting anyone in the U.S .” in <https://www.axios.com/peter-navarro-trump-china-tariffs-consumers-842fa6f2-b903-4b96-b6db-281c3b432810.html>. Latest update 16 February 2021.

BBC. 2018. “Trump announces tariffs on \$60bn in Chinese imports.” in <https://www.bbc.com/news/business-43494001>. Latest update 30 March 2021.

Belvedere, M. J. 2016. “Trump picks for Treasury and Commerce want to boost economy through tax and trade reform.” in <https://www.cnbc.com/2016/11/30/trumps-treasury-secretary-pick-steven-mnuchin-says-us-can-have-3-pct-to-4-pct-sustained-gdp.html>. Latest update 19 March 2021.

Boothe, P. 2017. “Everyone would lose in a trade war between the U.S. and Mexico” in <https://www.canadianbusiness.com/economy/everyone-would-lose-in-a-trade-war-between-the-u-s-and-mexico/>. Latest update 30 January 2021.

Borak, D. 2018. “Mnuchin says he's watching China's currency moves as the trade war escalates.” in <https://edition.cnn.com/2018/10/11/economy/mnuchin-us-china-currency/index.html>. Latest update 8 February 2021.

Bown, C. P, & Melina, K. 2021. “Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide.” in <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>. Latest update 22 March 2021.

Bown & Kolb. 2022. “Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide.” in <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>. Latest update May 6 2022.

Bradsher, K. 2017. “Trump’s Pick on Trade Trains His Sights on China.” in <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&AN=120706465&site=ehost-live&scope=site>. Latest update 1 April 2021.

Breuninger, K. 2019. “US Trade Representative Robert Lighthizer says he will meet with Chinese counterpart ahead of Trump-Xi meeting at G-20.” in <https://www.cnbc.com/2019/06/19/ustr-lighthizer-will-meet-with-chinese-counterpart-before-trump-xi-meet-at-g-20.html>. Latest update 13 February 2021.

Bryan, B. 2018. “Trump's top economic adviser pins blame for the US-China trade war on Xi

Jinping” in <https://www.businessinsider.com/larry-kudlow-xi-jinping-trump-tariff-china-trade-war-2018-7>. Latest update 7 February 2021.

Chandra, N. 2016. “China responds to Peter Navarro’s appointment as head of White House trade council.” in <https://www.cnbc.com/2016/12/22/china-responds-to-peter-navarros-nomination-as-head-of-white-house-trade-council.html>. Latest update 3 August 2022.

Channel1. 2018. “Secretary Ross Statement on President Trump’s Decision to Impose Tariffs on Imported Steel and Aluminum” in <https://channel11a.com/2018/03/09/secretary-ross-statement-on-president-trumps-decision-to-impose-tariffs-on-imported-steel-and-aluminum/>. Latest update 22 May 2022.

Clinton, B. 2000. “Full Text of Clinton's Speech on China Trade Bill.” in <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/asia/030900clinton-china-text.html>. Latest update 19 August 2022.

Cohn, G. 2017. “Gary Cohn faces worst career investment dilemma.” in <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-breakingviews-idUSKCN1AX23Q>. Latest update 19 March 2021.

Corwe, P. & Bob. B. 2016. “Trump officially taps Goldman Sachs President Gary Cohn to be National Economic Council director.” in <https://www.businessinsider.com/trump-picks-goldmans-gary-cohn-for-national-economic-council-2016-12>. Latest update 5 August 2022.

Cox, J. 2018. “Larry Kudlow, new chief economic advisor to Trump, says China ‘has earned a tough response’” in <https://www.cnbc.com/2018/03/14/larry-kudlow-new-chief-economic-advisor-to-trump-says-china-has-earned-a-tough-response.html>. Latest update 5 February 2021.

Cox, J. 2018. “White House economic advisor Kudlow confirms trade talks to resume with China later this month.” in <https://www.cnbc.com/2018/08/16/kudlow-confirms-trade-talks-to-resume-with-china-later-this-month.html>. Latest update 8 February 2021.

Dattu, R. & Taylor, S. 2017. “Robert Lighthizer’s confirmation as U.S. Trade Representative:

buckle up your seat belts for a bumpy ride.” in <https://www.osler.com/en/resources/cross-border/2017/international-trade-brief-president-trump-s-trade-en>. Latest update 30 January 2021.



Davis, McBride & Lubold. 2018. “Peter Navarro Blasts China and Wall Street ‘Globalists’.” in <https://www.wsj.com/articles/peter-navarro-blasts-china-and-wall-street-globalists-1541787254>. Latest update 22 May 2022.

Deaeth, D. 2018. “Trade War: White House advisor lambastes China, 'there is no basis of trust' for new deal” in <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3573453>. Latest update 30 December 2020.

Delaney, R. 2018. “US Commerce Secretary Wilbur Ross blames trade deficit with China on ‘evil practices’ as he prepares for talks with Beijing” in <https://www.scmp.com/news/china/article/2144237/us-commerce-secretary-wilbur-ross-says-there-some-hope-trade-talks>. Latest update 6 February 2021.

Delamaide, D. 2016. “Wilbur ross spreads the trump gospel on trade.” in <https://search.proquest.com/newspapers/wilbur-ross-spreads-trump-gospel-on-trade/docview/1817145621/se-2?accountid=14229>. Latest update 4 April 2021.

Demirjian, K. 2017. “Senate eyeing confirmation vote for Trump’s new national security adviser.” in <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2017/02/23/senate-eyeing-confirmation-vote-for-trumps-new-national-security-adviser/>. Latest update 5 August 2022.

Department of Justice. 2018. “Two Chinese Hackers Associated With the Ministry of State Security Charged with Global Computer Intrusion Campaigns Targeting Intellectual Property and Confidential Business Information.” in <https://www.justice.gov/opa/pr/two-chinese-hackers-associated-ministry-state-security-charged-global-computer-intrusion>. Latest update 22 May 2022.

DePillis, L. 2020. "Robert Lighthizer Blew Up 60 Years of Trade Policy. Nobody Knows What Happens Next." in <https://www.propublica.org/article/robert-lighthizer-blew-up-60-years-of-trade-policy-nobody-knows-what-happens-next>. Latest update 20 August 2022.



Diamond, J. 2017. “Who is Jared Kushner?” in <https://edition.cnn.com/2016/06/20/politics/donald-trump-jared-kushner/index.html>. Latest update 1 August 2022.

Dolan, L. R. & Robert, M. K. & Daniel, L. N. & Jiakun, J. Z. 2021. “A Field Experiment on Business Opposition to the U.S.-China Trade War .” in <https://osf.io/preprints/socarxiv/435u9/>. Latest update 21 July 2022.

Dorell, O. 2018. “Senate approves Mike Pompeo to lead Trump's State Department.” in <https://www.usatoday.com/story/news/world/2018/04/26/senate-vote-mike-pompeo-donald-trump-state-department/553440002/>. Latest update 9 August 2022.

Ewing, P. 2018. “rump National Security Adviser H.R. McMaster To Resign, Be Replaced By John Bolton.” in <https://www.npr.org/2018/03/22/593283104/trump-national-security-adviser-h-r-mcmaster-to-resign-be-replaced-by-john-bolto>. Latest update 9 August 2022.

Fish, I, S. 2020. “Wilbur Ross Remained on Chinese Joint Venture Board While Running U.S.-China Trade War.” in <https://foreignpolicy.com/2020/10/29/ross-china-board-trade/>. Latest update 30 December 2020.

Fleury, M. 2016. “Five things you need to know about Steve Mnuchin.” in <https://www.bbc.com/news/business-38012410>. Latest update 30 December 2020.

Forbes. 2021. “#339 Donald Trump” in <https://www.forbes.com/profile/donald-trump/?sh=32367ab47bdb>. Latest update 18 Mar 2021.

Ford, L. W. 2020. “The Trump administration and the “Free and Open Indo-Pacific.”” in <https://www.brookings.edu/research/the-trump-administration-and-the-free-and-open-indo-pacific/>. Latest update 18 Mar 2021.

Fraze, G. 2016. “Who is Wilbur Ross, Trump’s selection for commerce secretary?” in <https://www.pbs.org/newshour/politics/wilbur-ross-trumps-selection-commerce-secretary>. Latest update 3 August 2022.



Garber, J. 2019. “U.S.-China trade war: Hidden benefits of partial agreement revealed by architect Robert Lighthizer.” in <https://www.foxbusiness.com/markets/u-s-china-trade-war-hidden-benefits-of-partial-agreement-broken-down-by-architect>. Latest update 20 February 2021.

Gary, S. 2018. “President Trump Is Picking Larry Kudlow to Replace Economic Adviser Gary Cohn. Here's What to Know.” in <https://time.com/5197983/larry-kudlow-replace-gary-cohn-what-to-know/>. Latest update 30 December 2020.

Gladstone, R. 2018. “Tillerson’s Firing Had Been Expected, but It Still Stunned Observers.” in <https://www.nytimes.com/2018/03/13/world/americas/tillerson-trump-reaction-world.html>. Latest update 5 August 2022.

Greve, J. E. 2017. “6 Things to Know About...Robert Lighthizer.” in <https://www.pbs.org/weta/washingtonweek/blog-post/6-things-know-aboutrobert-lighthizer>. Latest update 30 December 2020.

Guest Contributors. 2010. “Desperate times do not always call for desperate measures.” in <http://blogs.reuters.com/great-debate/2010/09/10/desperate-times-do-not-always-call-for-desperate-measures/>. Latest update 2 March 2021.

Guida, V. 2018. “Mnuchin rejects fears that U.S. waging ‘trade war,’” in <https://www.politico.com/story/2018/07/12/mnuchin-rejects-fears-that-us-waging-trade-war-683606>. Latest update 7 February 2021.

Harris, G. 2017. “Rex Tillerson Is Confirmed as Secretary of State Amid Record Opposition.” in <https://www.nytimes.com/2017/02/01/us/politics/rex-tillerson-secretary-of-state-confirmed.html>. Latest update 5 August 2022.

Hu, K. 2018. “Wilbur Ross: 'The issues with China are not just tariffs'.” <https://finance.yahoo.com/news/wilbur-ross-issues-china-not-just-tariffs-150845314.html>. Latest update 8 February 2021.

Jospon, B. 2018. “Larry Kudlow to be Trump’s new economic adviser.” in <https://www.ft.com/content/580e00bc-27b2-11e8-b27e-cc62a39d57a0>. Latest update 19 March 2021.



Kelly, K. & Maggie, H. 2018. “Gary Cohn Says He Will Resign as Trump’s Top Economic Adviser.” in <https://www.nytimes.com/2018/03/06/us/politics/gary-cohn-resigns.html>. Latest update 5 August 2022.

Kim, T. 2018. “Kudlow: No trade deal with China is ‘imminent.’” in <https://www.cnbc.com/2018/10/01/kudlow-no-trade-deal-with-china-is-imminent.html>. Latest update 8 February 2021.

Kravitz, D. 2016. “Trump’s Pick for Commerce Secretary May Have the Biggest Conflicts of Them All.” in <https://www.propublica.org/article/trumps-pick-for-commerce-secretary-may-have-biggest-conflicts-of-them-all>. Latest update 19 March 2021.

Lawdwe, D. 2017. “Wilbur Ross sees 'genuine' national security concern on steel” in <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-steel-idUSKBN18Z26U>. Latest update 4 February 2021.

Lawder, D. & Michelle, M. 2017. “Treasury's Mnuchin says Trump does not want trade wars.” in <https://www.reuters.com/article/us-g20-trade-mnuchin-idUSKBN16N2KZ>. Latest update 3 March 19, 2021.

Lee, D. 2017. “Senate approval of Trump’s trade chief could speed up NAFTA talks.” in <https://www.latimes.com/business/la-fi-trump-trade-lighthizer-20170511-story.html>. Latest update 5 August 2022.

Lemieux, P. 2018. “Peter Navarro’s Conversion.” in <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2018/9/regulation-v41n3-1.pdf>. Latest update 2 March 2021.

Lighthizer, R. E. 2010. “Stifling the Economy, One Argument at a Time.” in <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&AN=48675680&site=ehost->

live&scope=site. Latest update 1 April 2021.

Lighthizer, R.E. 2020. "How to Set World Trade Straight." in <https://www.wsj.com/articles/how-to-set-world-trade-straight-11597966341>. Latest update 20 August 2022.



LoBianco, T. & Ted, B. 2017. "Senate confirms Mnuchin as treasury secretary, Shulkin to VA." in <https://edition.cnn.com/2017/02/13/politics/steven-mnuchin-senate-confirmation-vote-david-shulkin/index.html>. Latest update 5 August 2022.

Lopez, L. 2017. "There's a new 'most dangerous' man in global economics" in <https://www.businessinsider.com/peter-navarro-nabe-speech-on-trade-2017-3>. Latest update 25 January 2021.

Macias, A. 2019. "Mnuchin: If China agreed to a fair relationship, we'd sign that deal 'in a second.'" in <https://www.cnbc.com/2019/08/26/mnuchin-on-trade-war-if-china-agreed-to-fair-relationship-wed-sign.html>. Latest update 17 February 2021.

Magnier, M. 2016. "China weighs response to new U.S. trade foe; beijing considers retaliatory steps after trump appoints china trade skeptic peter navarro." in <https://search.proquest.com/newspapers/china-weighs-response-new-u-s-trade-foe-beijing/docview/1851055660/se-2?accountid=14229>. Latest update 1 April 2021.

Matishak, M. 2018. "Kudlow: U.S.-China trade talks 'on track.'" In <https://www.politico.com/story/2018/12/09/kudlow-trump-china-trade-talks-on-track-1052573>. Latest update 11 February 2021.

Mauldin, W. & Leubsdorf, B. 2017. "Commerce Secretary Nominee Wilbur Ross Offers Preview of Trade Policy." in <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&AN=120783910&site=ehost-live&scope=site>. Latest update 10 April 2021.

McAdams, D. 2016. "The Mind of Donald Trump." in <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/06/the-mind-of-donald-trump/480771/>.

Latest update 10 May 2020.

Meredith, S. & Ylan, M. 2017. “US administration excited about trade policies after China agreement, says Mnuchin.” in <https://www.cnbc.com/2017/05/12/mnuchin-treasury-us-china-tax-protectionism-italy-g7-meeting-schaeuble-padoan.html>. Latest update 19 March 2021.

Merle, R. 2016. “Trump to appoint Goldman Sachs president Gary Cohn as ‘top economic adviser’.” in <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/12/12/trump-to-appoint-goldman-sachs-president-gary-cohn-as-top-economic-adviser/>. Latest update 30 December 2020.

Mufson, S. 2017. “Meet Mr. ‘Death by China,’ Trump’s inside man on trade.” in https://www.washingtonpost.com/business/economy/meet-mr-death-by-china-trumps-inside-man-on-trade/2017/02/17/164d7458-ea25-11e6-80c2-30e57e57e05d_story.html. Latest update 25 January 2021

Navarro, P. 2015. “Why the china trade imbalance continues.” in <https://search.proquest.com/newspapers/why-china-trade-imbalance-continues/docview/1660875350/se-2?accountid=14229>. Latest update 1 April 2021.

Navarro, P. 2018. “China’s Faux comparative advantage.” in <https://www.wsj.com/articles/chinas-faux-comparative-advantage->. Latest update 21 October 2020.

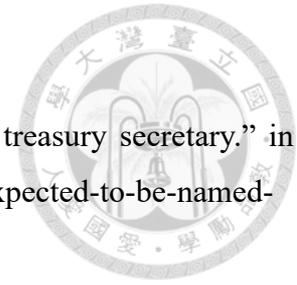
Navarro, P. & David, H. 2007. “How to protect U.S. trade.” in <https://search.proquest.com/newspapers/how-protect-u-s-trade/docview/399019440/se-2?accountid=14229>. Latest update 1 April 2021.

Navarro, P. 2013. “The Price of ‘Made in China’” in <https://www.nytimes.com/2013/08/05/opinion/the-price-of-made-in-china.html>. Latest update 10 April 2021.

Navarro, P. & Wilbur, R. 2016. “We need a tough negotiator like Trump to fix US trade policy.” in <https://www.cnbc.com/2016/07/29/we-need-a-tough-negotiator-like-trump-to-fix-us-trade->

policy-commentary.html. Latest update 1 August 2022.

Neate, R. & Edward, H. 2016. “Steven Mnuchin nominated for US treasury secretary.” in <https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/30/steven-mnuchin-expected-to-be-named-us-treasury-secretary>. Latest update 7 August 2022.



NPR. 2017. “Peter Navarro: A 'Bricklayer' Of Trump's Protectionist Wall.” in <https://www.npr.org/transcripts/526621048>. Latest update 1 February 2021.

NPR. 2019. “U.S. Trade Representative Robert Lighthizer Discusses Ongoing Trade Talks With China.” in <https://www.npr.org/2019/03/25/706636078/u-s-trade-representative-robert-lighthizer-discusses-ongoing-trade-talks-with-ch>. Latest update 12 February 2021.

Nussbaum, M. 2016. “Trump nominates Steve Mnuchin, Wilbur Ross for Cabinet positions.” in <https://www.politico.com/story/2016/11/steve-mnuchin-wilbur-ross-confirm-cabinet-offers-231984>. Latest update 3 August 2022.

Office of Trade and Manufacturing Policy. 2018. “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World.” in <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf?fbclid=IwAR2vfnzyPLf-zPErnL4UEbSYHIEn8ZjFaF9ws96FD0D1tpMc9MiIwTaamxA>. Latest update 20 October 2020.

Pace, J. 2017. “Trump nominates Robert Lighthizer as U.S. trade representative.” in <https://www.pbs.org/newshour/politics/trump-nominates-robert-lighthizer-u-s-trade-representative>. Latest update 5 August 2022.

Pandey, E. & Swan, J. 2018. “Peter Navarro's journey from globalist to protectionist, in his own words.” in <https://www.axios.com/peter-navarro-globalist-protectionist-china-trade-war-policy-c9822426-aa7c-4706-b1a4-3c16cab63098.html>. Latest update December 30 2020.

Pfiffner, J. 2015. “Cabinet secretaries versus the White House staff.” in <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2015/03/24/cabinet-secretaries-versus-the-white->

house-staff/. Latest update 10 February 2022.

Pramuk, J. 2016. “Trump to nominate Mnuchin as Treasury secretary, Ross as Commerce secretary.” in <https://www.cnbc.com/2016/11/30/donald-trump-nominates-steven-mnuchin-as-treasury-secretary-wilbur-ross-as-commerce-secrtery.html>. Latest update 3 August 2022.

Pramuk, J. 2019. “Delaying trade deal until after the 2020 election takes leverage away from China, Wilbur Ross says.” in <https://www.cnbc.com/2019/12/03/wilbur-ross-says-china-trade-deal-after-2020-election-takes-away-leverage.html>. Latest update 20 February 2021.

Pramuk, J. 2019. “US and China are close to finalizing some sections of trade deal, US trade representative says.” in <https://www.cnbc.com/2019/10/25/us-trade-representative-says-us-and-china-are-close-to-finalizing-some-sections-of-trade-deal.html>. Latest update 19 February 2021.

Popken, B. 2018. “Why Trump appointed Kudlow to replace Cohn as economic adviser.” in <https://www.nbcnews.com/business/economy/why-trump-nominated-kudlow-replace-cohn-economic-adviser-n856651>. Latest update 5 August 2022.

Rappeport, A. 2017. “Wilbur Ross, a Billionaire Investor, Is Confirmed as Commerce Secretary.” in <https://www.nytimes.com/2017/02/27/us/politics/wilbur-ross-commerce-secretary.html>. Latest update 3 August 2022.

Reuters. 2017. “US, China fail to agree on trade, casting doubt on other issues” in <https://www.cnbc.com/2017/07/19/us-china-comprehensive-economic-dialogue-disagreement-over-how-to-reduce-trade-deficit-official-says.html>. Latest update 4 February 2021.

Reuter Staff. 2017. “White House's Cohn says 'fair trade' means reciprocal tariffs.” in <https://www.reuters.com/article/us-imf-g20-cohn-idUSKBN17M2K6>. Latest update 30 January 2021.

Robert, G. M. 2001. “Steelmakers say they are a key component of security --- after last week's attacks, U.S. companies hope for trade protections and sanctions.” in

<https://search.proquest.com/newspapers/steelmakers-say-they-are-key-component-security/docview/398941749/se-2?accountid=14229>. Latest update 1 April 2021.

Ross, W. 2016. “Mr. trump makes some good points on trade. 2016.” in <https://search.proquest.com/newspapers/mr-trump-makes-some-good-points-on-trade/docview/1811261331/se-2?accountid=14229>. Latest update 3 April 2021.

Ross, W. & Navarro. P. 2016. “We need a tough negotiator like Trump to fix US trade policy.” <https://www.cnbc.com/2016/07/29/we-need-a-tough-negotiator-like-trump-to-fix-us-trade-policy-commentary.html>. Latest update 19 March 2021.

Schneider. 2019. “Trump 'not ready' for China trade deal, dismisses recession fears.” in <https://www.reuters.com/article/us-usa-economy-idUSKCN1V80HS>. Latest update 22 May 2022.

Schroeder, R. 2019. “Lighthizer says much remains to be done on China trade deal.” in <https://www.marketwatch.com/story/lighthizer-says-much-remains-to-be-done-on-china-trade-deal-2019-02-27>. Latest update 12 February 2021.

Sopel, J. 2019. “Trump's former top adviser: Tariffs backfiring on US.” in <https://www.bbc.com/news/business-49187126>. Latest update 20 August 2022.

Sorkin, A. R. 2016. “Donald Trump’s Pick for Fund-Raiser Is Rife With Contradictions.” in <https://www.nytimes.com/2016/05/10/business/dealbook/donald-trumps-pick-for-fund-raiser-is-rife-with-contradictions.html>. Latest update 3 August 2022.

Stein, J. 2018. “Trump signals Larry Kudlow is the leading candidate to replace Gary Cohn.” in <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/03/13/trump-signals-larry-kudlow-is-the-leading-candidate-to-replace-gary-cohn/>. Latest update 10 August 2022.

Sugeno, M. 2018. “China is trying to steal our future: Navarro.” in <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/China-is-trying-to-steal-our-future-Navarro>. Latest update 11 February 2021.

Stranway & Xu. 2018. “China says U.S. solar tariffs violate trade rules, lodges WTO complaint.” in <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-solar/china-says-u-s-solar-tariffs-violate-trade-rules-lodges-wto-complaint-idUSKBN1L001K>. Latest update 10 May 2022.

The American Interest. 2014. “The Decay of American Political Institutions by Francis Fukuyama.” in <https://www.the-american-interest.com/2013/12/08/the-decay-of-american-political-institutions/>. Latest update 8 September 2020.

The Straight Times. 2018. “Donald Trump admits friendship with China's Xi Jinping could be over.” in <https://www.straitstimes.com/world/united-states/donald-trump-admits-friendship-with-chinas-xi-jinping-could-be-over>. Latest update 22 February 2022.

The Wall Street Journal. 2016. “Trump's blank goldman slates.” in <https://search.proquest.com/newspapers/trumps-blank-goldman-slates-his-top-economic/docview/1848275736/se-2?accountid=14229>. Latest update 3 April 2021.

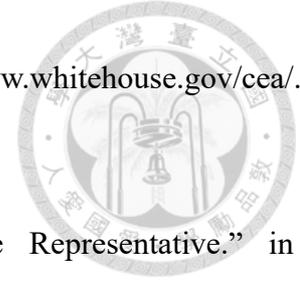
The Wall Street Journal. 2016. “Trump's money men.” in <https://search.proquest.com/newspapers/trumps-money-men-underwhelming-pair-nominees-lead/docview/1844750730/se-2?accountid=14229>. Latest update 4 April 2021.

The White House. 2018. “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America.” in <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Latest update 6 May 2022.

The White House. 2018. “Statement on Signing the John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019.” in <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201800533/pdf/DCPD-201800533.pdf>. Latest update 6 May 2022.

The White House. 2022. “National Economic Council.” in <https://www.whitehouse.gov/nec/>. Latest update 10 February 2022.

The White House. 2022. “Our Government: The Executive Branch.” in <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-executive-branch/>. Latest update 10 February 2022.



The White House. 2022. "Council of Economic Advisers." in <https://www.whitehouse.gov/cea/>. Latest update 10 February 2022.

The White House. 2022. "Office of the United States Trade Representative." in <https://www.whitehouse.gov/ustr/>. Latest update 10 February 2022.

Thrush, G. & Maggie, H. 2017. "Jared Kushner Named Senior White House Adviser to Donald Trump." in <https://www.nytimes.com/2017/01/09/us/jared-kushner-senior-adviser-white-house-trump.html>. Latest update 1 August 2022.

Tillett, E. 2018. "Treasury Secretary Steve Mnuchin on trade war with China: "It could be, but I don't expect it at all."" in <https://www.cbsnews.com/news/treasury-sec-steve-mnuchin-on-trade-war-with-china-it-could-be-but-i-dont-expect-it-at-all/>. Latest update 6 February 2021.

Timiraos, N. 2016. "Inside donald trump's economic team, two very different views." in <https://search.proquest.com/newspapers/inside-donald-trumps-economic-team-two-very/docview/1841537685/se-2?accountid=14229>. Latest update 4 April 2021.

Timiraos, N. 2017. "Divisions Lurk Inside Trump's Economic Team." in <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&AN=120639535&site=ehost-live&scope=site>. Latest update 3 April 2021.

Timiraos, N. & Benoit, D. & Paletta, D. 2016. "Donald Trump's New Appointments Shake Up Trade, Regulation." in <https://search.proquest.com/newspapers/donald-trumps-new-appointments-shake-up-trade/docview/1850996573/se-2?accountid=14229>. Latest update 4 April 2021.

Torry, H. 2019. "U.S.-China Trade Deal Near, but Trump Not Ready to Sign Off, Kudlow Says." in <https://www.wsj.com/articles/u-s-china-trade-deal-near-but-trump-not-ready-to-sign-off-kudlow-says-11573777949>. Latest update 19 February 2021.

USTR. 2017. "USTR Robert Lighthizer Statement on the Presidential Memo on China" in <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/august/ustr-robert->

lighthizer-statement. Latest update 4 February 2021.

USTR. 2018. “.President Trump Approves Relief for U.S. Washing Machine and Solar Cell Manufacturers” in <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-us>. Latest update June 1 2022.

USTR. 2018. “Statement By U.S. Trade Representative Robert Lighthizer on Section 301 Action” in <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/statement-us-trade-representative>. Latest update 7 February 2021.

USTR. 2018 “USTR Robert Lighthizer Statement on the President’s Additional China Trade Action” in <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/ustr-robert-lighthizer-statement-0>. Latest update 7 February 2021.

U.S. Department of Commerce . 2018. “Secretary Ross Statement on President Trump’s Decision to Impose Tariffs on Imported Steel and Aluminum” in <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/03/secretary-ross-statement-president-trumps-decision-impose-tariffs>. Latest update 4 February 2021.

U.S. Department Of the Treasury. 2018. “Statement by Secretary Mnuchin on Presidential Memorandum on China’s Unfair Trade Practices” in <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0330>. Latest update 5 February 2021.

U.S. Senate. 2022. “Party Division.” in <https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>. Latest update 5 August 2022.

U.S. Senate Committee On Finance. 2007. “Testimony Of Robert E. Lighthizer.” in <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/061207testrl.pdf>. Latest update 2 March 2021.

Vladimirov, N. 2017. “Report: Kushner found Trump advisor Navarro by browsing Amazon.” in <https://thehill.com/homenews/administration/328969-report-kushner-found-trump-economic-advisor-navarro-by-browsing/>. Latest update 1 August 2022.

Wootson, C. 2018. “Oprah Winfrey’s weirdly revealing Donald Trump interview — from 1988.”

in <https://www.washingtonpost.com/news/retropolis/wp/2018/01/08/oprah-winfreys-weirdly-revealing-donald-trump-interview-from-1988/>. Latest update May 13 2020.

Wingrove, J. 2019. “Kudlow Says U.S. Still Expects China for September Trade Talks.” in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-06/kudlow-says-u-s-still-expects-china-for-september-trade-talks>. Latest update 17 February 2021.

Zak, D. 2019. “Don’t sleep on Wilbur Ross.” in https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/dont-sleep-on-wilbur-ross/2019/09/27/e9928b46-dd93-11e9-be96-6adb81821e90_story.html. Latest update 20 December 2020.

附錄



附錄一 貿易戰醞釀時期大事記

時間	事件
2017年 3月7日	中興就違反對北韓與伊朗禁令，與美國政府達成和解並支付高額罰金。
2017年 4月6日	川習首次會面，兩國同意啟動「百日計畫」進行貿易協議談判。
2017年 5月11日	美國參議院同意萊特希澤出任聯邦貿易代表。
2017年 5月22日	美國和中國達成協議，美國公司將更容易進入中國農業、能源和金融市場，中國則可以向美國販售農畜產品。
2017年 7月19日	中美全面經濟對話在美國舉行，美方稱中國同意減少貿易逆差，但實際進展微乎其微。
2017年 8月15日	中國商務部新聞發言人對相關消息回應稱，美方應該嚴守承諾，不要成為多邊規則的破壞者。「如果美方不顧事實、不尊重多邊貿易規則而採取損害雙方經貿關係的舉動，中方絕不會坐視……堅決捍衛中方合法權益。」
2017年 8月18日	貿易代表署正式啟動301調查，針對中國的法律、貿易政策對美國是否有歧視或不公平的行為。
2018年 1月22日	川普對包括中國在內許多國家的太陽能板課徵關稅。
2018年 2月5日	中國對美國的高粱出口進行反傾銷與反補貼調查。
2018年 2月7日	美國實施「全球保障關稅」(global safeguard tariffs)，對所有進口太陽能電池板徵收30%的關稅；對價值18億美元的洗衣機徵收20%的關稅。同日，波特辭職。
2018年 2月16日	美國商務部發布關於鋼鋁進口與國家安全的調查，調查結果顯示鋼鋁的進口有可能會危害國家安全。
2018年 3月1日	美國宣布以國家安全為由對大部分鋼鋁出口國家課徵25%關稅，包括歐盟、加拿大、墨西哥等國。
2018年 3月7日	川普正式宣布對鋼鋁課徵關稅，始於3月23日並豁免部份國家。

資料來源：Peterson Institute for International Economics, BBC News 與各大新聞平臺

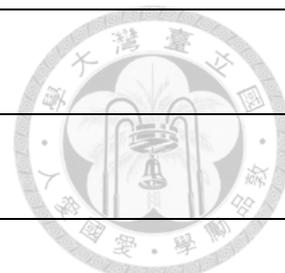
附錄二 貿易戰開戰時期大事紀



時間	事件
2018年 3月22日	美國發布301調查報告，稱中國在技術轉移、知識產權和創新方面實施不公平貿易行為。
2018年 3月22日	川普發布正式鋼鋁關稅，獲得豁免權的國家期限僅到五月。
2018年 3月23日	美國對包括中國在內多個國家課徵的進口鋼鋁關稅開始生效。
2018年 4月2日	中國對美國農產品與其他商品徵收報復性關稅。
2018年 4月3日	美國公佈了價值500億美元之可能被課稅的中國商品清單。
2018年 4月4日	中國公布了對美國的報復性關稅，涵蓋106種商品，包括汽車產業與農產品。
2018年 4月10日	習近平宣布中國將實施「四大開放」新舉措，讓外資進入中國、優化投資環境、保護智財權、降低汽車關稅等。
2018年 4月16日	美國商務部以中興違反對伊朗禁令為由，禁止美商向中興供貨。
2018年 4月17日	中國宣布對美國生產的高粱進行第一階段課稅。
2018年 4月20日	川普指示商務部對鋼鋁是否危及美國國家安全展開調查。
2018年 5月3日 至5月7日	美中雙方於北京展開貿易談判，美國要求中國在2年內縮小美中貿易逆差。談判結束，沒有任何協議達成。
2018年 5月18日	中國在談判後宣布解除對美國高粱課徵的關稅。
2018年 5月29日	美國表示可能對包含核心技術在內的500億美元中國商品徵收25%的關稅。
2018年 5月30日	中國商務部作出反應，表示這有悖於雙方達成的共識，並且也祭出關稅回擊。
2018年 6月7日	中美達成共識，中興可以在繳交10億美元罰款，並接受美國監管機構監督下恢復營運。
2018年 6月15日	川普宣布7月6日對中國340億商品課徵25%關稅，之後還有25%關稅會施加於160億的商品上。這160億商品被認為是針對中國製造2025的相關商品。
2018年 6月15日	中國對340億商品課徵關稅反制，包括農產品、汽車等。

2018年 6月18 日	為回應中國的報復性關稅，川普指示貿易代表署對價值 2000 億美元的中國商品課徵 10% 的關稅。
2018年 7月6日	美國對 340 億美元中國商品的關稅生效。
2018年 7月10 日	美國貿易代表署公布對中加稅清單，包含農產品、水果、日用品。
2018年 7月10 日	中國對美國的光纖產品課徵反傾銷稅。
2018年 7月12 日	美國商務部聲明：中興可繳交保證金後解除禁令。
2018年 7月16 日	美國貿易代表署分別對中國、歐盟、加拿大、墨西哥與土耳其提出訴訟，控告其對美國鋼鋁課徵的報復性關稅。
2018年 7月24 日	美國對國產大豆、棉花、小麥進行補貼，以平息農業州對貿易戰的抗議。
2018年 8月1日	川普要求美國商務部增加 25%關稅於 2000 億中國進口商品。
2018年 8月3日	中國警告可能會對 600 億美元的美國商品課徵最高 25%的關稅。
2018年 8月7日	美國公佈對 500 億美元商品課稅的第二階段修訂清單，對中國商品課徵 25%關稅。
2018年 8月8日	中國反制，課徵美國 160 億商品 25%關稅，預計於 8 月 23 日生效。
2018年 8月13 日	川普簽署《2019 財年國防授權法案》(John S. McCain National Defense Authorization Act) 並生效。法案包含監控外國在美國的投資和技術轉移。
2018年 8月14 日	中國向世貿控告美國對中國太陽能板課徵的關稅。
2018年 8月23 日	美國對中國近 300 樣商品課徵 25%關稅。
2018年 8月23 日	中國對 300 項美國商品課徵 25%關稅回應美國。
2018年 9月17 日	美國確定了對 2000 億美元中國進口商品徵收 10%關稅的產品清單，將於 9 月 24 日生效。課稅清單中 50%是中間產品，24%是消費性產品。
2018年 9月18 日	中國威脅若川普堅持對中國 2000 億美元出口商品徵收關稅，中國將對 600 億美元的美國商品徵收關稅。
2018年 9月22 日	對於已經底定的將於 24 日生效的 2000 億美元關稅，中國取消了中美貿易對話。
2018年 9月24 日	美國對 2000 億中國商品課徵 10%的關稅開始生效

2018年 9月24 日	中國反制，課徵600億美元產品關稅。
2018年 10月25 日	中美雙方重啟對話。



資料來源：Peterson Institute for International Economics, BBC News 與各大新聞平臺

附錄三 貿易戰和談時期大事紀



時間	事件
2018年11月9日	中美雙方貿易談判代表開始重新談判。
2018年11月19日	美國商務部提出標準，對與美國國家安全相關的技術進行出口管制。
2018年12月1日	美中達成90天停戰協議。川普同意延長1/1關稅課徵期限至3月兩國領袖會談，中國則承諾會購買大量的美國商品。
2018年12月1日	華為財務長孟晚舟在加拿大以華為違反對伊朗禁令被捕。
2019年1月16日	美國正式對華為涉嫌竊密一案進行調查。
2019年2月24日	川普延長3月1日的關稅大限。
2019年3月底	長達1個月未接觸，美中雙方於北京展開談判。
2019年3月31日	中國延展對美國汽車課徵關稅的期限。
2019年4月3日至4月5日	美中雙方於華府進行談判。
2019年4月10日	美國宣布中美就建立貿易協議執行辦公室達成共識。
2019年4月30日	中美雙方在北京進行談判。
2019年5月5日	川普推文，將於5月10日增加2000億中國商品關稅至25%。
2019年5月9日至5月10日	劉鶴訪美，雙方就貿易進行磋商。
2019年5月10日	針對去年9月對中國課徵的10%關稅，川普宣布將調升至25%。

2019年5月 13日	中國宣布將對600億美元之美國商品提高關稅。
2019年5月 15日	美國商務部宣布將華為在內之七十家企業列入管制實體清單 (entity list)，未經批准的美企不得向華為銷售產品。
2019年5月 17日	華為宣稱今後國產晶片「一夜轉正」，不依賴美商供貨。
2019年5月 19日	Google 宣布停止與華為的商業往來。
2019年5月 20日	美國商務部對華為產品的禁令頒布3個月的有限豁免，但華為仍無法購買美企產品。
2019年6月 18日	川習熱線，雙方同意於G20高峰會前重啟貿易談判。
2019年6月 29日	川習於大阪G20峰會會晤，川普宣布鬆綁華為與中國通訊產品禁令，中國則承諾購買美國農產品。
2019年7月9日	美商務部對華為供應商核發許可證，也允許不具國安風險者得與華為交易，並豁免一百多種中國商品的關稅。
2019年7月 30日	中美雙方於上海談判。
2019年8月5日	美國指控中國為匯率操控國，美元大幅貶值。中國貿易部宣布停止購買美國農產品，人民幣對美元匯率大跌，股市大幅下跌。
2019年8月 13日	川普宣布延遲三分之二商品關稅至2019年底，以因應零售商的要求，稱是因應零售商已經和中國供應商簽聖誕節之合約。北京回應：保證購買美國大豆。
2019年8月 17日	美國宣布免除對嬰兒用品與網路器材等中國商品課徵之10%關稅。
2019年8月 23日	中方決議對750億美元產品課稅，並恢復對於汽車零件徵稅。
2019年9月2日	中國向世貿組織提出申訴。
2019年9月 11日	中國宣布將免除16項美國產品的關稅。
2019年9月 19日	中美在華盛頓舉行中階層級官員的貿易談判，目的是為了十月兩國元首的貿易談判做準備。美國公布新的關稅豁免項目，包括超過400件自中國進口的商品，以機器設備與原料為主，包含有機合成原料、日用品、化學物品、電子設備等。
2019年10月 11日	美國宣布第一階段的協議即將和中國達成，15日將對中國課徵的2500億美元商品關稅將會暫緩。



2019年10月18日	美國商務部宣布免除中國特定商品的15%關稅，從10月31到明年1月31止。這些商品關稅是2019年美國依據《301條款》對中國課徵關稅之商品。
2019年10月30日	原訂11月舉辦的APEC，主辦國智利宣布停辦，讓中美兩國元首原訂於峰會期間簽訂一階貿易協定的計畫擱置，另覓地點與時間再行簽訂。
2019年11月17日至11月18日	美國和中國原則上同意討論分階段降低彼此商品的關稅。中美雙方的商務部都表示雙方將達成第一階段的協議。
2019年11月22日	美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission）無異議通過對於華為與中興兩家公司對於美國國家安全疑慮之黑名單。
2019年11月26日	為了美國國內的通訊安全，美國對其國內的通訊網絡頒布了新規範，使美國政府能夠管制美國企業使用及進口外國的通訊設備。
2019年12月3日	川普表示，與中國的貿易協議可能會待明年11月總統大選結束後，再和中國簽訂。
2019年12月13日	中美對於第一階段貿易協議達成共識。美國同意在15號前將不會對中國實施15%的關稅；中國也同意會增加對美國商品的購買，並將第二批的美國商品免除關稅。
2020年1月13日	美國財政部不再將中國視為「匯率操縱國」。
2020年1月15日	中美簽署第一階段貿易協議。

資料來源：Peterson Institute for International Economics, BBC News 與各大新聞平臺

附錄四 白宮顧問內部競合——貿易戰醞釀

時期⁵⁴



貿易戰醞釀時期 (2017年1月20日至2018年3月21日)				
時間	鷹派顧問	過程與結果	顧問單邊行動或是合作？	線索/政策分類
	鴿派顧問			
2017年初	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">納瓦羅</div> 、 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">羅</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">斯</div> 、班農 ⁵⁵ 柯恩	班農與納瓦羅等人打算以保護鋼鐵工人之名徵收關稅，並退出北美自由貿易協定，納瓦羅更準備向川普報告退出的時間表；柯恩與羅斯則是警告川普此舉對於股市與全球經濟的衝擊。	班農、納瓦羅合作 柯恩、羅斯合作	—
2017年2月17日	<u>納瓦羅</u>	納瓦羅表示：美國將與主要貿易夥伴對抗，即使它們是親密的盟友。納瓦羅指控德國操縱歐元貶值並降低出口商品價格，正在獲得不公平的競爭優勢。		鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年3月12日	<u>納瓦羅</u>	納瓦羅抨擊：糟糕的交易從美國工人手中奪走了最有價值的製造業工作，把美國擋在了海外市場之外。像中國這樣的國家正在採取收購的戰略，特別是購買美國的資產。		鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年3月7日	中興就違反對北韓與伊朗禁令，與美國政府達成和解並支付高額罰金。			—
2017年3月16日	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">米努欽</div>	米努欽稱川普想要的並不是貿易戰爭，而是相信貿易的公平與開放目標能夠並存。		鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2017年3月27日	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">納瓦羅</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">柯恩</div> 、 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">米努欽</div> 、 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">波特</div> ⁵⁶	納瓦羅向川普發了電郵，內容是關於美國貿易政策的失誤，並指柯恩與米努欽正阻礙美國再次偉大。此外，他也敦促川普任何貿易行動都需要他與志同道合者過目。此電郵被波特阻擋，但隨著時間過去，川普對於退出北美自由貿易協定越來越沒有耐心；納瓦羅更告訴川普是柯恩阻擋他的行動。	納瓦羅單邊行動 波特單邊行動	—

⁵⁴ 本研究僅探討筆者於正文所研究的主要六位參與中美貿易談判的白宮顧問。其他六位以外的白宮顧問若也參與談判，仍會依照書中記載之顧問之合作情形，紀錄於本表，俾使資料完整。此外，本表也將附錄一之貿易戰大事紀結合，以利參照。另顧問中，以底線標示者為「幕僚」；以方框標示者為「內閣」

⁵⁵ Stephen K. Bannon，時任白宮首席策略長

⁵⁶ Rob Poter，時任總統秘書

2017年3月14日	羅斯	羅斯受訪表示，美國已經封鎖了數十年的貿易戰，而這就是美國存在貿易逆差的原因。美國已經在這場戰爭中輸掉了，新政府的工作就是贏得這場戰爭。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年3月29日	萊特希澤	在多場國會聽證與新聞報導中，萊特希澤多次重申敦促他國遵守美國貿易法的重要性，「美國貿易代表署將致力於使用所有可及的資源，代表美國全權執行現有的貿易協定，以確保我們的貿易夥伴遵守其國際義務……」	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年4月	川普	川習會面，川普想尋求中國協助解決北韓問題。會中，兩國元首討論北韓問題，川普事後推文稱中國會協助解決問題，並且貿易談判將因此更順遂 ⁵⁷ 。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索
2017年4月6日至7日	川習首次會面，兩國同意啟動「百日計畫」進行貿易協議談判。		美國對中非衝突性貿易政策
2017年4月20日	柯恩	柯恩稱：儘管美國不願課徵關稅，但若一國對美國商品課稅，依照相互（reciprocal）原則，美國就會對該國商品課稅。	鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年4月28日	總統授權貿易代表署對鋼鋁進口是否威脅國家安全進行調查。		美國對中衝突性貿易政策
2017年5月3日	納瓦羅	接受訪問，納瓦羅指美國每年產生高達7000億美元的貿易逆差，而這是許多國家聯合剝削美國的結果；背後更隱含了美國製造業基礎正被侵蝕的事實。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年5月11日	美國參議院同意萊特希澤出任聯邦貿易代表。		—
2017年5月12日	羅斯	羅斯與中國談成協議，美國將進口中國畜牧產品，被媒體批評讓步太多。川普見狀批評：「無法相你（羅斯）跑去談判出這樣糟糕的協議……你不再是優秀的談判者。」並且拒絕讓羅斯再次負責談判。	羅斯單邊行動
2017年5月12日	米努欽	美中達成協議，各自開放部分商品，而米努欽對此表示：川普政府對於與中國達成協議，持正面態度。	鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2017年5月16日	羅斯	經過2個月協商，中美於5月16日發表共同聲明稱逾十個貿易項目中達成共識；事實上，羅斯迴避核心且敏感的議題，私底下也與中方談判自由貿易，並抑制中國鋼鐵生產，以因應國內壓力。川普推文：中國同意美國販售鋼鐵與牛肉。	羅斯單邊行動

⁵⁷ 川普推文：「為何要在中美合作之際，將之列為匯率操縱國？」

2017年5月22日		美國和中國達成協議，美國公司將更容易進入中國農業、能源和金融市場，中國則可以向美國販售農畜產品。		美國對中非衝突性貿易政策
2017年6月8日	羅斯	川普於白宮召開會議討論關稅議題，羅斯建議對中國進口到美國的鋼鐵課徵極高關稅，波特稱會有法律問題，因為商務部未遵守程序規範。馬提斯否認羅斯所稱的已向國防部徵詢一事。川普覺得厭煩，請羅斯把事情釐清，盡快搞定。而波特發覺這樣能夠拖延川普的行動。	羅斯單邊行動	—
	波特、馬提斯 ⁵⁸			
2017年6月8日	羅斯	川普正打算對進口鋼鋁徵稅。羅斯對此表示正在研議執行方法，其中包括對特定國家的產品課徵反傾銷稅，並指出：關稅對整體消費者的利益衝擊應是可以控制的。		鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年7月	萊特希澤、羅斯	中美打算完成談判並發表共同聲明，卻被萊特希澤打斷，他告訴川普「這是個糟糕的協議」，柯恩附和，川普勃然大怒，命羅斯不准再負責對中貿易事務。	萊特希澤、柯恩合作	—
	柯恩			
2017年7月17日	納瓦羅、萊特希澤	納瓦羅與萊特希澤向川普報告貿易議程時間表，預計對北美與美韓自由貿易協定重新談判。柯恩試圖阻止，稱簡報上的行為未得到國會授權，故不能施行。	柯恩單邊行動 納瓦羅、萊特希澤合作	—
	柯恩			
2017年7月19日		中美全面經濟對話在美國舉行，美方稱中國同意減少貿易逆差，但實際進展微乎其微。		美國對中非衝突性貿易政策
2017年7月19日	米努欽	米努欽至中國與中國副總理汪洋會面，未能達成任何實質協議。米努欽透過聲明表示：中國承認美方減少貿易逆差的共同目標，雙方將透過合作實現之。		鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2017年8月中	萊特希澤	萊特希澤在白宮向高級官員說明中美貿易赤字正在擴大，並打算動用《301條款》；布蘭斯塔則是建議推遲，希望能有更多時間與中國談判 萊特希澤的提議佔上風，川普隨後也同意，發表聲明前卻又反悔，不希望對中國太衝突性貿易政策，遂將提及中國處刪除，避免具有針對性。	萊特希澤單邊行動	—
	布蘭斯塔 ⁵⁹			

⁵⁸ Jim Mattis，時任國防部長

⁵⁹ Tarry Branstad，美國駐中國大使

2017年8月14日	川普	川普發表聲明：「外國竊取智慧財產權，使美國每年損失數百萬個工作機會與數十億美元……長久以來，華府卻毫無作為……如今，美國不能再視若無睹 ⁶⁰ 。」	領導人釋放衝突性貿易政策線索
2017年8月14日	萊特希澤	貿易代表署聲明：中國的產業政策迫使美國向中國企業轉讓關鍵技術。代表署將徹查，並在必要時採取行動保護工業。對當前和未來幾代人來說，可能有數百萬個工作機會受到威脅。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年8月15日	中國商務部新聞發言人對相關消息回應稱，美方應該嚴守承諾，不要成為多邊規則的破壞者，並稱如果美方不顧事實、不尊重多邊貿易規則而採取損害雙方經貿關係的舉動，中方絕不會坐視，必將採取所有適當措施，堅決捍衛中方合法權益。		中國衝突性貿易政策線索
2017年8月18日	貿易代表署正式啟動 301 調查，針對中國的法律、貿易政策對美國是否有歧視或不公平的行為。		美國對中衝突性貿易政策
2017年8月18日	萊特希澤稱：美國應該認真看待 301 調查的內容。		鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2017年8月25日	— 柯恩、凱利 ⁶¹ 、國安顧問	川普決定一次解決北美與南韓自由貿易協定、退出世貿的問題。柯恩、凱利與國安顧問都認為北韓問題比較重要，應先戒急用忍。川普接受之。	柯恩、凱利合作 —
2017年9月5日	— 柯恩、波特、麥馬斯特 ⁶²	柯恩將美國擬致函南韓說明退出《美韓自貿協定》的信件抽走，以避免川普看到並決定簽署之。之後川普又決定要再擬一封信，波特得知後與麥馬斯特說服川普不要衝動行事，川普也接受了波特不退出協定的論點。而這封致南韓的信件最終未被簽發。	柯恩、波特、麥馬斯特合作 —
2017年9月26日	納瓦羅 凱利、柯恩、波特	凱利認為納瓦羅是白宮的一大亂源，決定召集幕僚重整秩序。納瓦羅稱自己得到川普的授權，且代表美國製造業與工人的利益；柯恩則回應他是白宮的一大麻煩。納瓦羅反駁，稱柯恩是全球主義者，是波特阻擋他見到總統。凱利最後要納瓦羅以後出任國家經濟委員會時需向柯恩報告。納瓦羅不滿，稱自己將會跟川普上訴。凱利不滿，要納瓦羅「滾出辦公室」。	納瓦羅單邊行動 凱利、柯恩、波特合作 —

⁶⁰ 2017年8月14日發表時，只提到中國1次

⁶¹ John F. Kelly，時任白宮幕僚長

⁶² Herbert Raymond McMaste，時任國安顧問

2017年11月9日	萊特希澤、羅斯	羅斯試圖在川普首次訪中時扳回一城，以商務部名義宣布中美達成2500億美元商品的協議，將為美國帶來許多工作機會；萊特希澤向習李兩人解釋美國對中國的貿易疑慮。川普則是態度相對溫和。商務部的聲明隨後被媒體打臉「不具有實質幫助」，羅斯再次遭遇失敗。	萊特希澤單邊行動 羅斯單邊行動	— 
2018年1月	納瓦羅、羅斯	幕僚與總統開會商討關稅議題。柯恩與波特以國安與總體經濟角度出發，稱關稅會傷害市場與股市，等同對美國消費者課稅。川普認為柯恩是全球主義者，更稱自己不在意他有什麼想法。納瓦羅與羅斯稱關稅能夠增加稅收並得到工會與企業支持，鞏固選票。雙方激辯，但川普似乎無法同意波特與柯恩。會議最終並沒有共識。	柯恩、波特合作 納瓦羅、羅斯合作	—
	柯恩、波特			
2018年1月22日	川普對包括中國在內許多國家的太陽能板課徵關稅。		美國對中衝突性貿易政策	
2018年1月22日	萊特希澤	萊特希澤稱：川普課徵太陽能板關稅的決議是川普傳達「政府絕對會保護美國工人」的清楚訊息。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索	
2018年2月5日	中國對美國的高粱出口進行反傾銷與反補貼調查。		中國對美衝突性貿易政策	
2018年2月7日	美國實施「全球保障關稅」(global safeguard tariffs)，對所有進口太陽能電池板徵收30%的關稅；對價值18億美元的洗衣機徵收20%的關稅。同日，波特辭職。		美國對中衝突性貿易政策	
2018年2月16日	美國商務部發布關於鋼鋁進口與國家安全的調查，調查結果顯示鋼鋁的進口有可能會危害國家安全。		美國對中衝突性貿易政策	
2018年2月27日至3月2日	萊特希澤	劉鶴訪美，對貿易談判幕僚傳達了中方五點計劃，包括同意減少美國汽車關稅，並對外資更加開放。美方認為劉鶴的承諾只是老調重彈，對最核心的技轉議題隻字未提。三人多次要求中國對問題提出解決美國工人與工廠倒閉的辦法。川普在會後也未接見劉鶴，中國顏面無光，取消了之後與美國商界的會面，中方對此震怒。	萊特希澤、米努欽、柯恩合作	—
	米努欽、柯恩			

2018年2月底至3月1日	<p>萊特希澤、羅斯</p> <p>柯恩、波特</p>	<p>劉鶴訪美後不久，川普著手處理鋼鐵問題。萊特希澤利用法律規範中國的鋼鐵進口，私下卻也認為關稅會傷害美國與盟友的聯繫；羅斯主導商務部將研究鋼鐵議題，主張鋼鐵關稅能夠保護國安；柯恩與波特則反對鋼鐵關稅，此舉會傷害美國汽車產業，並支持艾森斯塔特⁶³提出的替代方案⁶⁴。但是替代方案為納瓦羅與羅斯反對，認為此舉只是一群全球主義者的苟延殘喘。面對幕僚意見分歧，川普的態度曖昧。見此，納瓦羅與羅斯於28日在未知會其他反對者的情況下，邀集鋼鐵業者與川普會面，試圖說服川普徵稅。柯恩本想取消，但為時已晚。3月1日，川普宣布將對鋼鐵課徵25%關稅，此時劉鶴正與對鋼鐵關稅有疑慮的三位幕僚會面。川普發布聲明幾天後，柯恩辭職。</p>	<p>萊特希澤單邊行動</p> <p>柯恩、波特合作</p> <p>納瓦羅、羅斯合作</p>	
2018年3月1日	美國宣布以國家安全為由對大部分鋼鋁出口國家課徵25%關稅，包括歐盟、加拿大、墨西哥等國。			美國對中衝突性貿易政策
2018年3月2日	川普	推文稱「貿易戰是好的，美國將打贏它」。		領導人釋放衝突性貿易政策線索
2018年3月7日	川普正式宣布對鋼鋁課徵關稅，始於3月23日並豁免部份國家。			美國對中衝突性貿易政策
2018年3月8日	羅斯	對於川普課徵鋼鋁稅，羅斯表示是因為鋼鐵鋁的進口侵蝕了國內行業並威脅國安。中國的不公平貿易行為扭曲了全球鋼鋁市場，課稅是替美國設下停損點。		鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年3月14日	庫德洛	上任後首次受訪，庫德洛稱自己原先不樂見課徵關稅，但眼見墨西哥與加拿大對美國態度之轉變，他轉而支持總統的主張。中國理應受到美國關稅的重擊。		鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索

資料來源：Superpower Showdown、《恐懼：川普入主白宮》、各大新聞網站

⁶³ Everett Eissenstat，時任白宮首席經濟顧問

⁶⁴ 名為 Save our Steel，展開二階 301 調查，以調查生產過剩的鋼鐵代替第一階段的國安調查

附錄五 白宮顧問內部競合——貿易戰開戰

時期⁶⁵



貿易戰開戰時期 (2018年3月22日至2018年10月)				
時間	鷹派顧問	過程與結果	顧問單邊行動或是合作?	線索/政策分類
	鴿派顧問			
2018年3月22日		美國發布301調查報告，稱中國在技術轉移、知識產權和創新方面實施不公平貿易行為。		美國對中衝突性貿易政策
2018年3月22日		川普發布正式鋼鋁關稅，獲得豁免權的國家期限僅到五月。		美國對中衝突性貿易政策
2018年3月22日	川普	川普表示將對高達600億美元的中國產品徵收關稅，並對世貿提出訴訟與實施投資新規範。		領導人釋放衝突性貿易政策線索
2018年3月22日	米努欽	當川普正式對中國施加關稅，美國財政部發表聲明：中美兩國有共識平衡兩國的貿易關係，包括解決貿易逆差問題。但中國試圖以錯誤的方法獲得美國企業的智慧財產。這種行為威脅美國的國家利益並削弱美國國際競爭力。美國支持的是自由、公平和互惠的貿易關係。		鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年3月23日		美國對包括中國在內多個國家課徵的進口鋼鋁關稅開始生效。		美國對中衝突性貿易政策
2018年3月23日	—	米努欽致電劉鶴，討論達美國欲減少貿易赤字與技術轉移的事情討論。劉鶴希望雙方都能保持理性與穩定貿易關係。	米努欽單邊行動	—
	米努欽			
2018年3月23日		美國對包括中國在內多個國家課徵的進口鋼鋁關稅開始生效。		美國對中衝突性貿易政策
2018年4月	萊特希澤、納瓦羅	米努欽遊說川普派他至北京談判。但其提議遭萊特希澤與納瓦羅反對，認為應待關稅實施後再談判，改變中國行為的可能性較大。最終，川普同意米努欽的提議，但此次談判萊、納兩人也會同行。見此，米努欽也將他的戰友羅斯拉進談判陣容中。如此龐大的談判團隊代表白宮內部的分歧與川普對鷹、鴿派幕僚的談判能	—	—
	米努欽		米努欽單邊行動 萊特希澤、納瓦羅合作	

⁶⁵ 本研究僅探討筆者於正文所研究的主要六位參與中美貿易談判的白宮顧問。其他六位之外的白宮顧問若也參與談判，仍會依照書中記載之顧問之合作情形，紀錄於本表，俾使資料完整。此外，本表也將附錄二之貿易戰大事紀結合，以利參照。另顧問中，以底線標示者為「幕僚」；以方框標示者為「內閣」

		力都不能盡信 ⁶⁶ 。		
2018年4月2日	中國對美國農產品與其他商品徵收報復性關稅。		中國對美衝突性貿易政策	
2018年4月3日	美國公佈了價值500億美元之可能被課稅的中國商品清單。		美國對中衝突性貿易政策	
2018年4月3日	<u>納瓦羅</u>	面對市場恐懼與震盪，納瓦羅呼籲大眾不要緊張，川普的政策是正確的，並以自己是經濟學教授為其政策背書。貿易戰對市場有正面的效果。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索	
2018年4月4日	中國公布了對美國的報復性關稅，涵蓋106種商品，包括汽車產業與農產品。		中國對美衝突性貿易政策	
2018年4月8日	<u>米努欽</u>	米努欽稱美國並不預期會有一場對中國的貿易戰；川普的目標是公平的中美貿易，並稱川習兩人的關係良好。	鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索	
2018年4月10日	習近平宣布中國將實施「四大開放」新舉措，讓外資進入中國、優化投資環境、保護智財權、降低汽車關稅等。		中國非衝突性貿易政策	
2018年4月16日	美國商務部以中興違反對伊朗禁令為由，禁止美商向中興供貨。		美國對中衝突性貿易政策	
2018年4月17日	中國宣布對美國生產的高粱進行第一階段課稅。		中國對美衝突性貿易政策	
2018年4月20日	川普指示商務部對鋼鋁是否危及美國國家安全展開調查。		美國對中衝突性貿易政策	
2018年5月2日	<u>羅斯</u>	羅斯將美中國貿易逆差歸咎於中國的非法行徑，指美國的貿易赤字受邪惡行為的影響。對每年從中國進口的價值500億美元商品徵稅關稅將生效，以求取北京方的和談。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索	
2018年5月3日	<u>納瓦羅</u> 、 <u>萊特希澤</u> 、 <u>羅斯</u>	美方談判團抵達北京，要求立即停止工業產品補貼、2年內減少2000億美元的貿易赤字、停止技術轉移與大規模開放市場。美國也要求中國不能報復美方行為。談判多由米努欽主導，萊特希澤則是參與但未發表意見。	—	—

⁶⁶ 川普認為華爾街派的米努欽、羅斯太過軟弱，卻又害怕藍領階級派的萊特希澤太過強硬

	米努欽	北京認為美國的提議太過艱鉅，並要求白宮停止 301 調查與制裁中興、降低汽車的進口稅等。 談判結束後，納瓦羅嘲諷羅斯竟妄想中國會實踐承諾，兩人發生爭執。習近平也已不接見美方代表團，回應前次劉鶴在美國吃閉門羹 ⁶⁷ 。		
2018 年 5 月 3 日至 5 月 7 日	美中雙方於北京展開貿易談判，美國要求中國在 2 年內縮小中美貿易逆差。談判結束，沒有任何協議達成。			美國對中衝突性貿易政策
2018 年 5 月 13 日	與中國方面通話後，川普推文：有鑑於太多人民在中國失去工作，美國將放鬆對於中興的制裁。			領導人釋放非衝突性貿易政策線索
2018 年 5 月 13 日	納瓦羅、羅斯、國安顧問 —	國安部門與納瓦羅批評川普的推文，認為川普應重視美國的國家安全。川普隨後告訴記者：中興在美國的採購攸關許多美國人的工作機會。	納瓦羅、羅斯、國安顧問合作	領導人釋放衝突性貿易政策線索
2018 年 5 月 15 日	納瓦羅、萊特希澤、羅斯 米努欽、庫德洛	劉鶴抵美，再次於白宮與川普及美方談判代表會面。庫德洛預期中國會大舉購買美國農產品與開放金融服務。事實上缺乏具體的談判成果，劉鶴未承諾減少貿易赤字，僅同意幾個月內會擬定出更詳盡的購買計劃。	—	—
2018 年 5 月 15 日	米努欽	米努欽接受訪問稱中美只要談判，美方就不會輕易施加關稅。		鴿派顧問發出緩和線索
2018 年 5 月 15 日	萊特希澤	米努欽的消息隨後被萊特希澤的貿易代表署駁回，稱關稅與進口限制仍是保護美國技術的重要工具。		鷹派顧問發出衝突性貿易政策線索
2018 年 5 月中	羅斯 米努欽	米努欽與羅斯聯手，試圖說服川普以施壓中國購買代替課徵關稅，避免中國的報復攪亂了減稅帶來的經濟榮景。儘管遲疑，川普同意了米努欽的想法。	羅斯、米努欽合作	—
2018 年 5 月 18 日	中國在談判後宣布解除對美國高粱課徵的關稅。			中國對美非衝突性貿易政策
2018 年 5 月 15 日至 29 日	萊特希澤	媒體報導中美會晤，稱川普的貿易戰已完結，對中國太過軟弱。川普對此震怒。隨	萊特希澤單邊行動	—

⁶⁷ 事實上，中方偏好與米努欽、羅斯等鴿派顧問接觸；劉鶴更是頻頻稱讚米努欽，稱他致力解決貿易衝突。駐美大使崔天凱與劉鶴通話數十次

	—	後商務部豁免中興能繼續對美採購，但川普與萊特希澤討論後，29日白宮發出聲明，將對中國施加更重的關稅與進口限制。		
2018年5月29日	美國表示可能對包含核心技術在內的500億美元中國商品徵收25%的關稅。			美國對中衝突性貿易政策
2018年5月30日	中國商務部作出反應，表示這有悖於雙方達成的共識，並且也祭出關稅回擊。			中國非衝突性貿易政策
2018年5月30日	納瓦羅	納瓦羅受採訪稱商務部的聲明「不值一顧」 ⁶⁸ 。		鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年6月2日	萊特希澤、羅斯 米努欽	羅斯率領美國談判團再次訪問北京。會晤前，習近平指示劉鶴：中國商品的購買價格是美國放棄關稅威脅的承諾 ⁶⁹ 。劉鶴對羅斯說明中國將會購買美農產品與煤礦 ⁷⁰ 。劉鶴警告美方：若美國執意施加關稅，則中國的購買也就告吹。中國也希望美國能販售其高科技產品，尤其是半導體。萊特希澤與其他官員質疑中國承諾的農產品與能源礦物購買金額遠不及中方所承諾的1000億美金；羅斯則為自己的工作為盡力談判，最後決定權仍在總統。	—	—
2018年6月7日	中美達成共識，中興可以在繳交10億美元罰款，並接受美國監管機構監督下恢復營運。			美國對中非衝突性貿易政策
2018年6月	納瓦羅	在對中實施進口限制的期限（6月30日）來臨之際，白宮內部正商討是否有方法代替方法。米努欽認為：現有的進口限制有合法性的疑慮，而且標準模糊，認定不易。此外，米努欽也反對動用國際緊急經濟權力法，給	米努欽單邊行動 納瓦羅單邊行動	—

⁶⁸ “.....the Treasury secretary's statement.....should be dismissed as an unfortunate sound bite.”

⁶⁹ The price of Chinese purchases was a pledge by Trump Administration to abandon the threatened tariffs.”

⁷⁰ 中國認為此舉能正中共和黨期中選舉下懷，也就是農業州的選票

	<u>米努欽</u>	予總統過大的貿易裁量權。納瓦羅認為財政部只是在行拖延戰術，是時候對中國施展強硬的貿易政策。隨後，川普要求政府批准一國會正在通過的法案，該法案旨在加強美國外資審查，以貫徹美國優先與兼顧投資利益。	
2018年6月	米努欽受訪時表示：總統從未希望美國完全切斷來自中國的投資。		鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2018年6月15日	川普宣布7月6日對中國340億商品課徵25%關稅，之後還有25%關稅會施加於160億的商品上。這160億商品被認為是針對中國製造2025的相關商品。		美國對中衝突性貿易政策
2018年6月15日	中國對340億商品課徵關稅反制，包括農產品、汽車等。		中國對美衝突性貿易政策
2018年6月18日	為回應中國的報復性關稅，川普指示貿易代表署對價值2000億美元的中國商品課徵10%的關稅。		美國對中衝突性貿易政策
2018年6月18日	<u>萊特希澤</u>	針對川普對千億美元中國商品課徵關稅，萊特希澤表示支持總統的行動。貿易代表署正在準備徵收關稅以回應中國。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年7月6日	美國對340億美元中國商品的關稅生效。		美國對中衝突性貿易政策
2018年7月10日	美國貿易代表署公布對中加稅清單，包含農產品、水果、日用品。		美國對中衝突性貿易政策
2018年7月10日	<u>萊特希澤</u>	萊特希澤指責中國多年未改變其竊取美國技術的行為，中國反對美國採取報復是站不住腳的。美國貿易代表署的報告也發現：中國政府支持為了商業利益竊取美國技術的行為。這些做法威脅美國最關鍵的比較利益和經濟。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年7月10日	中國對美國的光纖產品課徵反傾銷稅。		中國對美衝突性貿易政策
2018年7月12日	美國商務部聲明：中興可繳交保證金後解除禁令。		美國對中非衝突性貿易政策
2018年7月12日	<u>米努欽</u>	米努欽拒絕稱美中之間是處在戰爭狀態，改以貿易「紛爭」(dispute)稱之。	鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2018年7月16日	美國貿易代表署分別對中國、歐盟、加拿大、墨西哥與土耳其提出訴訟，控告其對美國鋼鋁課徵的報復性關稅。		美國對中衝突性貿易政策
2018年7月18日	<u>庫德洛</u>	庫德洛受訪，砲轟美中貿易談判最大的阻礙是習近平，認為習正在拖延劉鶴與美方的談判。	鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年7月20日	川普	川普威脅對所有中國商品課稅。	總統釋放衝突性貿易政策線索
2018年7月24日	美國對國產大豆、棉花、小麥進行補貼，以平息農業州對貿易戰的抗議。		—

2018年夏天	—	庫德洛對川普說：美國祭出關稅戰可能讓本能與美國一起對抗中國傳統盟友反目成仇；關注和新的技術轉移、補貼問題可避免中國作出只是短暫敷衍美國的改變。庫德洛同時鼓勵企業執行長共同說服川普。 庫德洛的建言似乎奏效，川普不再如貿易戰開打之時頻繁使用關稅作為工具 ⁷¹ 。此建議也影響幕僚，如本來施壓中國購買更多商品以降低赤字的米努欽，也認同結構問題比貿易赤字更加重要。	庫德洛單邊行動 庫德洛、米努欽合作	— 
	米努欽、庫德洛			
2018年8月1日		川普要求美國商務部增加25%關稅於2000億中國進口商品。		美國對中衝突性貿易政策
2018年8月3日		中國警告可能會對600億美元的美國商品課徵最高25%的關稅。		中國對美衝突性貿易政策
2018年8月7日		美國公佈對500億美元商品課稅的第二階段修訂清單，對中國商品課徵25%關稅。		美國對中衝突性貿易政策
2018年8月8日		中國反制，課徵美國160億商品25%關稅，預計於8月23日生效。		中國對美衝突性貿易政策
2018年8月13日		川普簽署《2019財年國防授權法案》(John S. McCain National Defense Authorization Act) 並生效。法案包含監控外國在美國的投資和技術轉移。		美國對中衝突性貿易政策
2018年8月14日		中國向WTO控告美國對中國太陽能板課徵的關稅。		中國對美衝突性貿易政策
2018年8月16日	庫德洛	庫德洛證實將恢復美中談判，但警告中國勿低估川普解決結構性經濟問題的決心。		鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年8月23日		美國對中國近300樣商品課徵25%關稅。		美國對中衝突性貿易政策
2018年8月23日		中國對300項美國商品課徵25%關稅回應美國。		中國對美衝突性貿易政策
2018年9月7日		川普透過推特推文威脅將對中國商品再次加稅。		領導人釋放衝突性貿易政策線索
2018年9月12日		庫德洛稱美國將邀請中國重啟貿易對話。		鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2018年9月17日		美國確定了對2000億美元中國進口商品徵收10%關稅的產品清單，將於9月24日生效。課稅清單中50%是中間產品，24%是消費性產品。		美國對中衝突性貿易政策
2018年9月17日		川普宣布對中國將生效的關稅稅率將於次年提高到25%。		領導人釋放衝突性貿易政策線索
2018年9月18日		中國威脅若川普堅持對中國2000億美元出口商品徵收關稅，中國將對600億美元的美國商品徵收關稅。		中國對美衝突性貿易政策
2018年9月22日		對於已經底定的將於24日生效的2000億美元關稅，中國取消了中美貿易對話。		中國對美衝突性貿易政策
2018年9月24日		美國對2000億中國商品課徵10%關稅開始生效。		美國對中衝突性貿易政策

⁷¹ 一直到年底，川普只有3次推文提及關稅(tariff)。

2018年9月24日	中國反制，課徵600億美元產品關稅。		中國對美衝突性貿易政策
2018年10月1日	庫德洛	庫德洛稱與中國的貿易談判未取得進展，但美國會團結與中國談判，且不急著與中國達成協議。	鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年10月11日	米努欽	米努欽表示其正密切注意匯率操縱國的行動，尤其是中國。	鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年10月25日	中美雙方重啟對話。		美國對中非衝突性貿易政策

資料來源：Superpower Showdown、《恐懼：川普入主白宮》、各大新聞網站

附錄六 白宮顧問內部競合——貿易戰和談

時期⁷²



貿易戰和談時期 (2018年11月至2020年1月15日)				
時間	鷹派顧問	過程與結果	顧問單邊行動或是合作？	政策/線索分類
	鴿派顧問			
2018年11月9日		中美雙方貿易談判代表開始重新談判。		美國對中非衝突性貿易政策
2018年11月12日	<u>納瓦羅</u>	演講中，納瓦羅指美中之間沒有互信可言，即便中國做出承諾也可能會被打破。中國加入世貿組織是本世紀最嚴重的金融災難之一，破壞組織內的規範。		鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2018年11月13日	<u>羅斯</u>	對於川普和習近平會面，羅斯認為前景樂觀。但也指出：美國與中國的問題不只是關稅。美國不介意中國在技術上變得更加先進或使用更新的技術，但中國必須透過合法的手段，而不是透過偷竊。		鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2018年11月19日		美國商務部提出標準，對與美國國家安全相關的技術進行出口管制。		美國對強硬緩政策
2018年12月1日	<u>納瓦羅</u> 、 <u>萊特希澤</u>	G20元首高峰會進行之際，兩國談判代表於阿根廷會晤。劉鶴向美方表示：中國願意在6年內購買逾一兆美元的美國產品。萊特希澤、米努欽、庫德洛等人欲釐清中國要如何解決結構性問題。川普也向習近平介紹談判團隊。對於美方提出的結構性問題，中方未立刻給予回覆，而是當天晚上草擬說法回覆美國。在雙方領導人與幕僚的會議結束前，美國同意將2019年1月1日生效的關稅延遲到2019年3月1日 ⁷³ ，中國也承諾會購買更多美國農產品並協助解決北韓問題。納瓦羅則是反對關稅的推遲，並認為美國的聲明太過軟弱。回國時，川普向媒體表示「這是一個極好的協議」，並稱讚萊特希澤的功勞。	納瓦羅單邊行動 萊特希澤、米努欽、庫德洛合作	領導人釋放非衝突性貿易政策線索
	<u>米努欽</u> 、 <u>庫德洛</u>			

⁷² 本研究僅探討筆者於正文所研究的主要六位參與中美貿易談判的白宮顧問。其他六位之外的白宮顧問若也參與談判，仍會依照書中記載之顧問之合作情形，紀錄於本表，俾使資料完整。此外，本表也將附錄三之貿易戰大事紀結合，以利參照。另顧問中，以底線標示者為「幕僚」；以方框標示者為「內閣」

⁷³ 事後，川普告訴幕僚：習向美國求饒，他不得不給中國一個協議而延遲了關稅

2018年12月1日	美中達成90天停戰協議。川普同意延長1/1關稅課徵期限至3月兩國領袖會談，中國則承諾會購買大量的美國商品。		美國對中非衝突性貿易政策 中國對美非衝突性貿易政策
2018年12月1日	華為財務長孟晚舟在加拿大以華為違反對伊朗禁令被捕。		—
2018年12月9日	庫德洛	庫德洛稱美中談判正在進行中，駁斥了納瓦羅「美國將提升對中關稅」一說。	鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2018年12月22日	納瓦羅	納瓦羅接受訪問，指中國正在竊取美國的技術，侵蝕美國的未來。中國正利用「中國製造2025」試圖取得領先地位。除非中國進行徹底的經濟體制改革，否則美中之間要在九十天內談成貿易協議可說是不可能。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2019年1月16日	美國正式對華為涉嫌竊密一案進行調查。		美國對中衝突性貿易政策
2019年1月30日至31日	萊特希澤為首的貿易代表署	劉鶴訪美，對美國提出新的投資法案，承諾購買美國農產品，要求減免所有關稅。美方對於中方提出結構性的改革。此次談判並沒有過多的進展，中國提出的投資法案美方則認為太模糊；美國仍然堅持使用關稅的重要性。	—
2019年1月31日	川普	白宮記者會上，川普稱讚劉鶴是世界上「最受尊敬的人士」，並多次提到中國承諾購買農產品，對結構性問題則隻字未提，稱自己將很快與習近平會面。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索
2019年1月31日	萊特希澤	白宮記者會後，萊特希澤提出那些川普忽略的結構性問題，承諾貿易代表署會持續關注之；對於川習會的可能則是三緘其口。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2019年2月22日	萊特希澤 米努欽	二月底，劉鶴再次訪美，於白宮與川普和貿易談判團隊會晤。川普稱中美之間距離協議已經非常接近。米努欽向總統報告：中美之間已就匯率操縱達成協議，萊特希澤附和之 ⁷⁴ ，並說還有很多要談判的標的。中方對於談判結果大致滿意。	米努欽、萊特希澤合作 —
2019年2月24日	川普延長3月1日的關稅大限。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年2月27日	萊特希澤	於國會作證時，萊特希澤表示：中國承諾將不會干預市場。此外，與中國的貿易談判儘管未完成，但已取得實質進展。	鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索

⁷⁴ 實際上，中國並未完全承諾，兩位顧問似乎有些誇大其詞

2019年3月8日	庫德洛	接受CNBC訪問，庫德洛稱美國正重擊中國的經濟。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2019年3月底	長達1個月未接觸，美中雙方於北京展開談判。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年3月12日	萊特希澤	萊特希澤告訴參院財政委員會「希望能在幾週內將美中協議收尾」。	鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2019年3月25日	萊特希澤	萊特希澤稱中國對於結構性問題有意與美國達成協議，雙方正在就執行細節進行討論。	鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2019年3月31日	中國延展對美國汽車課徵關稅的期限。		中國對美非衝突性貿易政策
2019年4月3日至4月5日	美中雙方於華府進行談判。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年4月3日至4月5日	川普	川普與劉鶴會面，並稱未來1個月對於雙方是否能夠達成協議非常重要，中方也同意繼續與美磋商。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索
2019年4月4日	川普	川普認為美中協議可望於1個月左右達成。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索
2019年4月10日	美國宣布：中美雙方就建立「貿易協議執行辦公室」達成共識。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年4月29日	米努欽	米努欽指出美中達成協議處在「最後階段」。	鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2019年4月30日	中美雙方在北京進行談判。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年4月30日	萊特希澤	2019年4月初於華盛頓，劉鶴表示可以放寬雲端服務限制，萊特希澤諮詢美國企業家後表示中國的承諾仍不夠開放；萊與米努欽更要求擴大美國商品的購買計劃。 4月中旬，劉鶴向美方表示：四月談判的內容被中方高層否決，中國也拒絕闡明新的投資法案細節。	萊特希澤、米努欽合作
	米努欽		
2019年5月5日	川普	川普推文，將於5月10日增加2000億中國商品關稅至25%。	領導人釋放衝突性貿易政策線索
2019年5月5日	萊特希澤	川普宣佈將對2000億美元的中國進口商品徵收25%的關稅，萊特希澤勸川普勿輕舉妄動。	萊特希澤單邊行動
	—		

2019年5月6日	萊特希澤、米努欽	記者會上，萊特希澤表示：美中談判遭遇瓶頸，甚至走回頭路，總統不樂見這種情況；米努欽則表示支持川普對中國加稅的決定。萊仍肯定劉鶴的努力，並表示談判會持續。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索 鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2019年5月9日至5月10日	劉鶴訪美，雙方就貿易進行磋商。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年5月10日	萊特希澤 米努欽	劉鶴訪美，試圖說服美方國務院的法令完善，美國不需更動之。萊特希澤與米努欽並未被劉鶴說服；川普更於造勢場合上指控中國毀棄協議。劉鶴受訪稱中國的某些底線仍不可碰觸，不願做太多的讓步。	萊特希澤、米努欽合作 領導人釋放衝突性貿易政策線索
2019年5月10日	針對去年9月對中國課徵的10%關稅，川普宣布將調升至25%。		美國對中衝突性貿易政策
2019年5月中	波頓 ⁷⁵ 、萊特希澤、羅斯、國安部門 米努欽	眼見川普對中不滿，波特藉此機會說服川普將華為列入「實體清單」中，並尋求萊特希澤與國安部門的支持。川普鼓勵波頓的做法；米努欽強烈反對，認為此舉會傷害美國供應鏈。羅斯則向總統報告商務部擬定實體清單的進度。	米努欽單邊行動 —
2019年5月13日	中國宣布將對600億美元之美國商品提高關稅。		中國對美衝突性貿易政策
2019年5月15日	美國商務部宣布將華為在內之七十家企業列入管制實體清單，未經批准的美企不得向華為銷售產品。		美國對中衝突性貿易政策
2019年5月17日	華為宣稱今後國產品片「一夜轉正」，不依賴美商供貨。		—
2019年5月19日	Google宣布：停止與華為的商業往來。		—
2019年5月20日	美國商務部對華為產品的禁令頒布3個月的「有限豁免」，但華為仍無法購買美企產品。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年6月18日	川習熱線，雙方同意於G20高峰會前重啟貿易談判。		美國對中非衝突性貿易政策
2019年6月19日	萊特希澤	萊特希澤稱美中正在準備會面，以達成改善美中關係並保有美國優勢的目標。	鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2019年6月29日	川習於大阪G20峰會會晤，川普宣布鬆綁華為與中國通訊產品禁令，中國則承諾購買美國農產品。		美國對中非衝突性貿易政策 中國對美非衝突性貿易政策

⁷⁵ John Bolton, 時任國家安全顧問

2019年6月29日	川普	川習會後的記者會，川普宣稱取得重大勝利，中國將會很快購買美國農產品；對華為，他則考慮在國安無虞下放鬆限制；川普稱美中能再次成為「戰略夥伴」；習也以類似的正面態度回應之。	—	領導人釋放非衝突性貿易政策線索 中國對美非衝突性貿易政策
2019年7月9日	美商務部	對華為供應商核發許可證，也允許不具國安風險者得與華為交易，並豁免一百多種中國商品的關稅。	—	美國對中非衝突性貿易政策
2019年7月19日	川普	威脅對3000億美元中國商品課稅	—	領導人釋放衝突性貿易政策線索
2019年7月30日	中美雙方	於上海談判。	—	美國對中非衝突性貿易政策
2019年7月30日	萊特希澤 米努欽	美方代表團至中國與劉鶴會晤。雙方都希望能夠達成協議。談判的結果令美國失望，農產品的購買與其他問題懸而未決。	—	—
2019年7月30日	川普	在會談進行時推文稱中國三心二意，無意實踐購買。	—	領導人釋放衝突性貿易政策線索
2019年8月1日	萊特希澤、納瓦羅、波頓 米努欽、庫德洛	米、萊兩人回國後對川普報告談判不力之事，川普震怒。萊特希澤與米努欽、庫德洛聯手，呼籲總統不要輕易對中加稅；波頓也同意，認為應先關注比貿易戰更重要的事。只有納瓦羅力挺川普。	納瓦羅單邊行動 米努欽、萊特希澤、庫德洛、波頓合作	—
2019年8月1日	川普	指控中國未依約購買美國農產品，並宣布對3000億中國商品課徵10%關稅，另外對2500億中國商品課徵25%關稅。	—	領導人釋放衝突性貿易政策線索
2019年8月4日	米努欽	8月4日，中國央行宣布人民幣貶值，川普推文認定中國正在操縱貨幣，財政部隨即認定中國為「匯率操縱國」。	—	領導人釋放衝突性貿易政策線索 鴿派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2019年8月5日	美國	指控中國為匯率操控國，美元大幅貶值。中國貿易部宣布停止購買美國農產品，人民幣對美元匯率大跌，股市大幅下跌。	—	美國對中衝突性貿易政策 中國對美衝突性貿易政策
2019年8月	萊特希澤 庫德洛	川普有意將對中國關稅加倍至50%，庫德洛與萊特希澤說服川普不要輕舉妄動，奏效，川普放棄。	萊特希澤、庫德洛合作	—
2019年8月9日	川普	表示，美國尚未準備與北京達成協議，並宣稱可能取消九月與中國領導人的當面晤談。川普也表示，對華為與中國通訊產品的禁令會持續。	—	領導人釋放衝突性貿易政策線索

2019年8月13日	川普宣布延遲三分之二商品關稅至2019年底，以因應零售商的要求，稱是因應零售商已經和中國供應商簽聖誕節之合約。北京回應：保證購買美國大豆。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索 中國對美非衝突性貿易政策		
2019年8月17日	美國宣布免除對嬰兒用品與網路器材等中國商品課徵之10%關稅。	美國對中非衝突性貿易政策		
2019年8月18日	川普	對於中國希望美鬆綁華為，川普稱美國最終仍會因為國安問題而不和華為有商業往來，並恐嚇中國若未妥善處理香港問題，將會在貿易議題上更加強硬。	領導人釋放衝突性貿易政策線索	
2019年8月18日	納瓦羅	國情咨文上，納瓦羅表示「關稅不會對美國經濟造成傷害」。美國施加關稅，而人民幣的幣值將順勢貶值，消費者不會需要承受衝擊。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索	
2019年8月18日	庫德洛	庫德洛稱美國仍然歡迎中國來美談判。美方正在計畫下個月的談判，且美方也有意與中國談判。	鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索	
2019年8月23日	萊特希澤	中國宣布對美國施加報復性關稅，並恐嚇將對美國汽車與零件徵稅。與萊特希澤討論後，決定對中加稅。	萊特希澤單邊行動	—
2019年8月23日	川普	川普宣布自10月1日，對中關稅將增加至30%，並稱美企會自行找到出路，開始美國製造。	領導人釋放衝突性貿易政策線索	
2019年8月23日	中方決議對750億美國產品課稅，並恢復對於汽車零件徵稅。	中國對美衝突性貿易政策		
2019年8月25日	庫德洛	受訪時，庫德洛稱川普並未威脅使用緊急權力強迫美企撤出。	鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索	
2019年8月26日	川普	G7峰會期間，川普推文：美中談判持續，但未明講細節。此外，美國也許會解除關稅，並稱習近平「偉大的領導人」，並邀請中國重回談判桌。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索	
2019年8月26日	米努欽	米努欽於G7會議時表示：中國商品對於美國市場的進入幾乎毫無阻礙，這正是美中貿易戰的原因。若中國同意建立與美國公平、平衡的關係，美方將立即簽署貿易協議。	鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索	
2019年9月2日	中國向世貿組織提出申訴。	中國對美衝突性貿易政策		
2019年9月11日	川普表示：應中國劉鶴請求與因應10月中國七十周年國慶，價值2500億美元之中國輸美商品的關稅提高日期將延後到10月15日實施。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索		
2019年9月11日	中國宣布將免除16向美國產品的關稅。	中國對美非衝突性貿易政策		
2019年9月19日	中美在華盛頓舉行中階層級官員的貿易談判，目的是為了十月兩國元首的貿易談判做準備。美國公布新的關稅豁免項目，包括超過400件自中國進口的商品，以機器設備與原料為主，包含有機合成原料、日用品、化學物品、電子設備等。	美國對中非衝突性貿易政策		
2019年9月20日	川普	隨著美中十月會晤接近，川普告訴記者：美國尋求的是「全面性」的協議，而非部份協議。	領導人釋放衝突性貿易政策線索	

2019年9月至10月初	納瓦羅、萊特希澤	三位顧問從歷次談判中擬定策略，推遲較敏感的談判，並分割談判階段。庫德洛向川普報告此方案。三人的方案奏效。儘管納瓦羅反對，但川普不理會之。	納瓦羅單邊行動 萊特希澤、米努欽、庫德洛合作	
	米努欽、庫德洛			
2019年10月10日	—	米努欽於中美代表會晤時提出了分階段談判的想法，中方接受之。	米努欽等幕僚合作	—
	米努欽等幕僚			
2019年10月11日	庫德洛	庫德洛告訴記者：萊特希澤與米努欽已經充分向川普報告分階談判，並對於談判結果感到樂觀。		鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2019年10月11日	美國宣布第一階段的協議即將和中國達成，15日將對中國課徵的2500億美元商品關稅將會暫緩。			美國對中非衝突性貿易政策
2019年10月14日	米努欽	米努欽受訪稱：若美中沒有達成協議，則年底對中關稅將很有可能生效，但對談判結果持正面看法，認為美中一定會達成協議，預計中國將購買價值400億至500億美元的農產品。		鴿派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2019年10月18日	美國商務部宣布免除中國特定商品的15%關稅，從10月31到明年1月31止。這些商品關稅是2019年美國依據《301條款》對中國課徵關稅之商品。			美國對中非衝突性貿易政策
2019年10月25日	萊特希澤	針對第一階段美中協議，萊特希澤表示已取得進展，且距離達成協議已經十分接近。		鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2019年10月30日	原訂11月舉辦的APEC，主辦的智利宣布停辦，讓中美兩國元首原訂於峰會期間簽訂一階貿易協定的計畫擱置，另覓地點與時間再行簽訂。			—
2019年10月底	萊特希澤	智利取消亞太高峰會，川習無法會面，但中美仍持續談判。中國認為其提出的承諾已經涵蓋了美國超過七成的要求，要求美方也對其進行關稅減讓。萊特希澤拒絕，仍堅持使用關稅作為談判工具。	萊特希澤單邊行動	—
	—			
2019年10月31日	川普、萊特希澤	川普宣布：協議包含美國60%要求。萊特希澤感到震驚，因其向中說：協議僅包含美方31%要求，沒川普說的那麼多。		領導人放和緩線索
2019年10月31日至年底	納瓦羅、庫許納 ⁷⁶	庫許納加入談判，對中國，他說別認為美國會輕易降關稅。萊特希澤提出將25%關稅調降至15%，且未觸及核心議題。	納瓦羅單邊行動	—

⁷⁶ Jared Kushner, 時任白宮高級顧問

	<u>萊特希澤</u>	中國提出更多要求，關稅應低至 7.5%，萊特希澤同意。納瓦羅反對與中國進行任何協議，但徒勞無功，川普也斥責之。	
2019 年 11 月 17 日至 11 月 18 日	美國和中國原則上同意討論分階段降低彼此商品的關稅。中美雙方的商務部都表示雙方將達成第一階段的協議。		美國對中非衝突性貿易政策 中國對美非衝突性貿易政策
2019 年 11 月 22 日	美國聯邦通訊委員會 (Federal Communications Commission) 無異議通過對於華為與中興兩家公司對於美國國家安全疑慮之黑名單。		美國對中衝突性貿易政策
2019 年 11 月 26 日	為了美國國內的通訊安全，美國對其國內的通訊網絡頒布了新規範，使美國政府能夠管制美國企業使用及進口外國的通訊設備。		美國對中衝突性貿易政策
2019 年 12 月 3 日	川普表示，與中國的貿易協議可能會待明年 11 月總統大選結束後，再和中國簽訂。		-
2019 年 12 月 3 日	<u>羅斯</u>	羅斯表示：若將貿易談判推遲到美國大選後，再與中國達成協議，北京方面的議價能力會減弱，回應了川普對於推遲貿易協議的看法。此外，川普沒有達成協議的時間壓力，目標一直是達成正確的交易，而不受時間或其他因素的影響；而川普的目標沒有改變，美中若沒有達成協議，穿普會非常樂意繼續徵收關稅。	鷹派顧問釋放衝突性貿易政策線索
2019 年 12 月 12 日	川普	川普推文稱中美雙方與協議已經非常接近；白宮隨即也發布消息，稱美國將以對中減免關稅交換中國購買美貨。	領導人釋放非衝突性貿易政策線索
2019 年 12 月 13 日	中美對於第一階段貿易協議達成共識。美國同意在 15 號前將不會對中國實施 15% 的關稅；中國也同意會增加對美國商品的購買，並將第二批的美國商品免除關稅。		美國對中非衝突性貿易政策 中國對美非衝突性貿易政策
2019 年 12 月 17 日	<u>萊特希澤</u>	萊特希澤稱分階段達成中美貿易協議跨出了重要的一部，並且能夠促成許多結構性的改變。此協議雖無法解決所有貿易問題，但對中國來說是完全可執行的。	鷹派顧問釋放非衝突性貿易政策線索
2020 年 1 月 13 日	美國財政部不再將中國視為「匯率操縱國」。		美國對中非衝突性貿易政策
2020 年 1 月 15 日	中美簽署第一階段貿易協議。		美國對中非衝突性貿易政策

資料來源：Superpower Showdown、《恐懼：川普入主白宮》、各大新聞網站