

## 中央政府因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算案評估報告

因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例(下稱本特別條例)於 114 年 7 月 11 日經本院三讀通過，並於同年 8 月 1 日經總統公布施行，實施期程自 114 年 3 月 12 日起至 116 年 12 月 31 日止，所需經費上限為 5,450 億元，辦理該條例第 3 條所列各款強化經濟、社會、民眾消費及國土安全韌性措施等項目；嗣於 114 年 8 月 29 日經本院三讀通過修正該條例第 6 條及第 9 條，並於同年 9 月 5 日經總統公布施行，經費上限修正為 5,700 億元。

按行政院於 114 年 9 月 11 日依本特別條例規定提出中央政府因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算案(下稱本特別預算案)，並經同日行政院第 3969 次會議通過後送本院審議。本特別預算案編列歲出 5,500 億元，114 至 116 年度分別為 2,795 億 1,723 萬 9 千元、1,241 億 6,851 萬 8 千元及 1,463 億 1,424 萬 3 千元；另就各主管機關編列情形則分別為內政部主管 112 億 5,000 萬元、國防部主管 1,131 億 8,776 萬 4 千元、財政部主管 2,500 億元、教育部主管 200 億元、經濟部主管 460 億元、勞動部主管 250 億元、農業部主管 190 億元、衛生福利部主管 360 億元及海洋委員會主管 295 億 6,223 萬 6 千元，所需財源係編列移用以前年度歲計賸餘 4,444 億元及舉借債務 1,056 億元支應。謹就本特別預算案評估如下：

**四、113 年度我國對美貿易順差已攀升達 649 億美元，主要集中於製造業，允宜審慎盤點美國關稅變革引發之供應鏈移轉及對中小微企業營運之影響等產業變化趨勢，滾動調整因應對策，並加強對弱勢產業之輔助，以降低衝擊**

自 107 年美國發動美中貿易戰以來，促使全球供應鏈之移轉及重組，近年我國出口貿易及臺商對外投資地區均有變化；美國

為改善商品貿易赤字擴大、產業持續空洞化及缺乏關鍵性供應鏈等困境，爰自 114 年(以下同)4 月起對貿易逆差較多之國家加徵對等關稅，嗣於 7 月 31 日宣布對我國加徵 20%暫時性對等關稅，並於 8 月 7 日實施；另美國政府自 4 月迄今已依其貿易擴張法第 232 條規定(以下簡稱 232 條款)，將鋼鐵及鋁、汽車及零組件、半導體、藥品、銅及無人機等納入 232 條款國安調查之產品範圍，部分產品雖仍於調查過程中<sup>1</sup>，惟倘後續認定造成國安威脅，將可能採取提高關稅等措施。為因應國際情勢提供產業充分支持及提升競爭力，本特別預算案於「支持產業」及「安定就業」分別編列 780 及 150 億元(詳表 1)。經查：

**表 1 本特別預算案產業支持措施預算編列概況表** 單位：新臺幣億元

主軸	機關名稱	預算案數	經費用途
支持產業	經濟部	460	中小微企業及外銷貸款加碼補助 110 億元 研發轉型補助 250 億元 開拓多元市場，爭取海外訂單 100 億元
	財政部	140	貿易融資利息減碼 120 億元 輸出保險費用減免 20 億元
	農業部	180	5 種專案農貸利息補助(貼)24 億元 冷鏈強化及產業加值 84 億元 擴大國內市場及海外行銷 72 億元
	小計	780	
安定就業	勞動部	150	支持勞工安定就業 150 億元
合計		930	

資料來源：整理自本特別預算案書及行政院 114 年 9 月 11 日第 3969 次會議資料。

### (一)依財政部進出口貿易統計，近 8 年度我國對美國出口規模逐年增加，113 年度對美國順差已達 649 億美元

參據財政部近 8 年度(106 至 113 年度)進出口貿易統計(詳表 2)，我國 113 年度貿易順差達 806 億美元，較 106 年度增幅達 38.25%，主要來自「電子零組件」及「資通與視聽產品」<sup>2</sup>，

<sup>1</sup>美國 232 條款措施，是依據美國貿易擴張法第 232 條規定，以調查與認定特定產品之進口是否影響美國國家安全，倘認定進口產品造成美國國安威脅，美國總統具有對該產品之進口採取調整措施之裁量權，包括提高關稅、設定配額或其他非貿易措施。截至 114 年 9 月 12 日美國政府已公布部分特定產品之 232 條款國安調查結果，包含鋼鐵及鋁課徵 50%、汽車及其零組件課徵 25%、銅課徵 50%。

<sup>2</sup>資料來源，財政部統計處 114 年 2 月 25 日「113 年我國出進口貿易概況」。

113 年度對外出超金額分別達 729 億美元及 990 億美元。另對美國出口貿易金額呈逐年上升趨勢，113 年度對美出口金額 1,114 億美元，占我國整體出口總值比率 23.45%，首次超過 20%，與美國貿易順差亦隨之擴增，由 106 年度 84 億美元增至 113 年度 649 億美元，增幅達 6.73 倍。若以所屬貨品之產業別統計，以製造業為主(占比逾 99%)。

表 2 我國 106 至 113 年度進出口貿易概況表 單位：億美元；%

年度	我國整體進出口貿易							與美國進出口貿易						
	進口			出口				順差	進口		出口		順差	
	金額	製造業		金額	製造業		金額		占比	金額	占比	金額	年增率	
		金額	占比		金額	占比								
106	2,572	2,171	84.41	3,155	3,133	99.30	583	284	11.04	368	11.66	84	32.77	
107	2,848	2,348	82.44	3,340	3,317	99.31	492	331	11.62	395	11.83	64	-23.81	
108	2,857	2,387	83.55	3,292	3,264	99.15	435	348	12.18	462	14.03	114	78.13	
109	2,861	2,525	88.26	3,451	3,426	99.28	590	325	11.36	505	14.63	180	57.89	
110	3,820	3,268	85.55	4,464	4,425	99.13	644	393	10.29	657	14.72	264	46.67	
111	4,281	3,461	80.85	4,794	4,750	99.08	513	457	10.68	751	15.67	294	11.36	
112	3,516	2,896	82.37	4,324	4,290	99.21	808	409	11.63	762	17.62	354	20.41	
113	3,944	3,375	85.57	4,750	4,715	99.26	806	465	11.79	1,114	23.45	649	83.33	

資料來源：財政部貿易統計資料庫。

**(二)外銷主要接單貨品以「電子產品」及「資訊通信」為主，隨全球供應鏈之重組，訂單來源則以美國及東協地區增幅較大**

比較美中貿易衝突以來外銷訂單(含業者接單後在國內生產及交由海外生產者)變化趨勢(詳表 3)，113 年度外銷訂單總額達 5,895.45 億美元，分別較 106 及 107 年度增幅 19.63%及 15.19%，主要接單貨品及地區概況說明如下：

1. 113 年度主要接單貨品中「電子產品」及「資訊通信」占比合計超過 65%：113 年度以「電子產品」占外銷訂單總額比率 35.88%居首，較 106 及 107 年度占比約 25%增加，「資訊通信」29.18%次之，占比相較 106 及 107 年度尚無重大變化。
2. 美中貿易戰後，加深與美國及東協之往來：我國 106 及 107 年度外銷訂單主要來自美國、中國大陸及香港、歐洲等 3 地

區，美中貿易戰後，來自對中國大陸及香港之訂單減緩，轉而加深與美國及東協貿易往來，113 年度外銷至美國訂單占比攀升逾 30%，東協訂單金額則分別較 106 及 107 年度大幅增加 98.33%及 1.02 倍。

3. 我國銷往美國之主要貨品為「電子產品」及「資訊通信」，其中「電子產品」訂單金額大幅增加：113 年度我國外銷美國訂單因人工智慧、高效能運算及雲端產業等需求強勁較 112 年度 1,782.76 億美元，增加 8.62%，較 106 及 107 年度分別增加 40.52%及 32.33%，「電子產品」及「資訊通信」訂單金額占比分別達 42.29%及 30.63%，並以「電子產品」相較 106 及 107 年度增幅超過 1 倍為最多。

表 3 我國 106、107 及 113 年度外銷訂單統計比較概況表

單位：百萬美元；%

分類	106 年度		107 年度		113 年度			
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	較 106 年增減	較 107 年增減
<b>外銷訂單總額</b>	<b>492,805</b>	<b>100.00</b>	<b>511,823</b>	<b>100.00</b>	<b>589,545</b>	<b>100.00</b>	<b>19.63</b>	<b>15.19</b>
主要接單貨品								
資訊通信	147,569	29.94	148,509	29.02	172,015	29.18	16.57	15.83
電子產品	126,972	25.77	132,854	25.96	211,550	35.88	66.61	59.23
光學器材	26,956	5.47	24,659	4.82	20,799	3.53	-22.84	-15.65
基本金屬	27,391	5.56	29,610	5.79	25,167	4.27	-8.12	-15.01
機械	23,181	4.70	24,019	4.69	19,425	3.29	-16.20	-19.13
塑橡膠製品	22,997	4.67	24,706	4.83	19,073	3.24	-17.06	-22.80
化學品	21,401	4.34	23,914	4.67	17,909	3.04	-16.32	-25.11
主要接單地區								
<b>美國</b>	<b>137,806</b>	<b>27.96</b>	<b>146,336</b>	<b>28.59</b>	<b>193,645</b>	<b>32.85</b>	<b>40.52</b>	<b>32.33</b>
資訊通信	52,728	38.26	55,935	38.22	59,310	30.63	12.48	6.03
電子產品	38,404	27.87	40,891	27.94	81,886	42.29	113.22	100.25
光學器材	1,695	1.23	1,386	0.95	2,264	1.17	33.57	63.35
基本金屬	6,433	4.67	6,854	4.68	6,993	3.61	8.71	2.03
機械	5,471	3.97	5,996	4.10	5,726	2.96	4.66	-4.50
塑橡膠製品	3,354	2.43	3,498	2.39	3,699	1.91	10.29	5.75
化學品	3,057	2.22	3,397	2.32	2,064	1.07	-32.48	-39.24
中國大陸及香港	122,607	24.88	130,231	25.44	126,678	21.49	3.32	-2.73
歐洲	100,991	20.49	100,684	19.67	84,624	14.35	-16.21	-15.95
東協	49,545	10.05	48,641	9.50	98,265	16.67	98.33	102.02
日本	28,826	5.85	29,641	5.79	29,223	4.96	1.38	-1.41

資料來源：經濟部統計處外銷訂單調查。

### (三) 涉及美國關稅變革之廠商家數及員工人數甚鉅，並以中小微企業為主

迄 114 年 8 月 8 日止美國公布各國之對等關稅，其中我國主要競爭國日韓 2 國 15%(且美國對日本採不疊加方式)較我國 20%低，彙整我國對美出口結構比較高之機械(機械設備製造業)、基本金屬及其製品(基本金屬/金屬製品製造業)、電機產品(電力設備及配備製造業)、資通與視聽產品電腦、電子產品及光學製品製造業)及電子材料(電子零組件製造業)等產業概況，參據經濟部統計處「112 年工廠校正及營運調查報告」(113 年 11 月版)，相關產業家數及員工人數分別為 4 萬 9,144 家及 173 萬 3,258 人(詳表 4)，以「基本金屬及其製品」相關產業 2 萬 5,773 家及「電子零組件製造業」60 萬 8,134 人最多。其中員工人數未滿 200 人中小企業<sup>3</sup>之家數共 4 萬 7,940 家，占比達 97.55%，員工人數逾 86 萬人，顯示本次美國關稅課徵對中小企業影響亟鉅。另據行政院說明略以<sup>4</sup>，關稅稅率由原 32%調降至 20%，對我國出口、產值、GDP 及就業之影響將減緩約五成，其中工業就業影響人口自 12.5 萬人降為 4.2 萬人至 5.9 萬人。

表 4 經濟部評估受美國實施對等關稅影響產業別之家數及員工人數概況表

單位：家；人

產品產業別	我國 113 年對美國出口產品結構比	產業家數		員工人數
		規模大小(員工人數)	家數	
機械 機械設備製造業	5.23%	0-49 人	12,966	134,910
		50-199 人	938	84,208
		200-999 人	142	53,703
		1,000 人以上	2	3,450
		小計	14,048	276,271

<sup>3</sup> 中小企業認定標準第 2 條規定略以，中小企業係依法辦理公司、有限合夥或商業登記，實收資本額或出資額在 1 億元以下，或經常僱用員工數未滿 200 人之事業。

<sup>4</sup> 資料來源，行政院 114 年 8 月 6 日「因應美國對等關稅 政府持續與美磋商並『移緩濟急』先啟動產業支持」新聞稿，其中我國輸美出口衝擊由「-23.12%至-24.9%」縮減為「-8.9%至-12.2%」，產值損失從「-4.6%至-4.85%」縮減為「-1.6%至-2.52%」，GDP 影響從「-1.1%至-3.12%」降為「-0.4%至-1.62%」。

產品 產業別	我國113年對美國 出口產品結構比	產業家數		員工人數
		規模大小(員工人數)	家數	
基本金屬及其製品 基本金屬製造業及金屬製 品製造業	6.35%	0-49人	23,975	276,842
		50-199人	1,637	137,433
		200-999人	152	53,121
		1,000人以上	9	22,685
		小計	25,773	490,081
電機產品 電力設備及配備製造業	4.88%	0-49人	2,711	32,958
		50-199人	343	31,514
		200-999人	90	33,926
		1,000人以上	10	14,763
		小計	3,154	113,161
資通與視聽產品 電腦、電子產品及光學製品 製造業	61.17%	0-49人	1,910	27,455
		50-199人	426	40,833
		200-999人	180	72,221
		1,000人以上	51	105,102
		小計	2,567	245,611
電子零組件 電子零組件製造業	7.76%	0-49人	2,376	37,114
		50-199人	658	65,582
		200-999人	424	185,503
		1,000人以上	144	319,935
		小計	3,602	608,134
合計	85.39%	0-49人	43,938	509,279
		50-199人	4,002	359,570
		200-999人	988	398,474
		1,000人以上	216	465,935
		合計	49,144	1,733,258

資料來源：經濟部統計處「112年工廠校正及營運調查報告」(113年11月版)。

#### (四)近年臺商移轉或擴增產線至東協地區比例增加，113年度赴美投資創新高，對等關稅後續對於廠商產線移轉之影響，允宜詳實評估並研謀因應對策

我國政府自105年起推動「新南向政策」，並於107年美中貿易戰後加速協助臺商回流及協助移轉生產基地至新南向國家，依經濟部114年6月公布之「外銷訂單海外生產實況調查統計(資料時間113年)」，我國外銷訂單海外生產占比逐年下降，113年度國內生產已逾五成，歐美及東協地區亦概呈上升趨勢。至海外生產貨品銷售流向，「當地銷售」於113年度增至24.6%，顯示廠商布局多元生產基地，就近市場或在地化供應漸成趨勢(詳表5)。

近年就產線跨國移轉或擴增之地區調查，110及111年度逾

五成選擇於國內「擴充產線」，惟 113 年度已降至 22.9%(詳表 6)，復彙整經濟部投資審議司 106 至 113 年度核准對部分新南向國家及美國投資情形(詳表 7)，累計 8 年投資美國金額高逾 330 億美元，主要投資「電子零組件製造業」及「批發及零售業」等，且 113 年度我國廠商赴美投資 141.26 億美元，為歷年最高，至新南向國家以投資越南為主，泰國次之，投資行業別除「金融及保險業」外，亦多屬「電子零組件製造業」及「批發及零售業」。惟目前新南向國家印度及越南之對等關稅稅率高於或等於我國 20%，未來臺商海外供應鏈之配合移轉等協助，亟待政府重視，俾減緩對等關稅可能造成之衝擊。

爰此，過去「臺灣接单、中國生產出貨、美國消費」等三角貿易模式，已漸朝在地生產、短鏈供應等方向演進，有關美國對等關稅及後續美國 232 條款對於半導體產品之調查結果，國內廠商為降低生產成本配合移轉擴大投資美國及調整供應鏈等，對於國內重要關鍵技術產業之影響，允宜重視並妥作因應。

表 5 近年外銷訂單主要生產地及海外生產產品銷售流向調查概況表

單位：%

年度	有效樣本(家)	外銷訂單各主要生產地占比							有效樣本(家)	海外生產產品銷售流向占比		
		國內生產	海外生產	中國及香港	東協		其他亞洲地區	歐美地區		當地銷售	回銷國內	轉銷第三國
						越南						
107	2,734	47.6	52.4	46.9	1.6	-	2.2	1.6	747	20.7	4.6	74.6
108	2,755	47.4	52.6	44.8	1.9	-	1.7	3.2	758	21.5	4.9	73.6
109	2,768	46.0	54.0	45.5	2.9	-	1.6	3.4	784	24.0	5.8	70.1
110	2,816	48.4	51.6	42.4	3.2	-	1.9	3.5	781	25.4	5.1	69.5
111	2,810	48.8	51.2	38.7	5.8	2.3	2.3	3.8	779	23.6	5.2	77.2
112	2,795	49.1	50.9	37.8	7.0	2.6	2.0	3.5	798	25.8	5.1	69.1
113	2,804	51.4	48.6	33.1	9.2	3.4	2.2	3.5	788	24.6	5.6	69.9

說明：依有效樣本各地生產之金額等計算，廠商有 1 種以上貨品類別，故各貨品類別家數加總不等於有效樣本家數

資料來源：經濟部統計處「外銷訂單海外生產實況調查統計(資料時間 113 年)」，114 年 6 月。

表 6 近年廠商產線跨國移轉或擴增地區調查(占比)概況表

單位：%

項目別	調查年度	家數	亞洲					美洲	歐洲	其他
			中華民國	中國及香港	東協	印度	其他亞洲地區			
擴充產線	110	127	69.3	25.2	26.8	-	0.8	3.1	-	-
	111	72	51.4	19.4	36.1	4.2	1.4	5.6	-	1.4
	112	50	28.0	14.0	56.0	4.0	2.0	8.0	4.0	2.0
	113	96	22.9	13.5	68.8	3.1	1.0	4.2	1.0	1.0
新設產線	110	20	5.0	10.0	55.0	20.0	-	10.0	-	-
	111	24	12.5	8.3	70.8	4.2	-	12.5	-	-
	112	41	2.4	14.6	73.2	12.2	2.4	2.4	-	-
	113	46	2.2	19.6	60.9	4.3	6.5	17.4	2.2	4.3

說明：新設產線指該國家原本無生產線，調整布局於該國新設產線；可複選，故各選項占比加總不等於100%。

資料來源：同表4。

表7 我國廠商106至113年度對新南向國家及美國投資概況表

單位：百萬美元

年度	越南	泰國	印尼	印度	馬來西亞	美國
106	683.09	558.28	122.26	30.56	312.72	836.64
107	901.41	146.38	134.61	361.22	54.11	2,038.98
108	914.87	327.69	148.80	70.38	101.97	561.03
109	767.44	165.97	512.37	152.62	40.79	4,194.37
110	1,061.46	341.36	263.76	172.76	124.14	476.85
111	549.08	275.23	304.59	108.59	86.39	1,088.76
112	1,033.41	928.12	265.86	162.99	283.43	9,690.04
113	1,032.77	681.36	183.83	187.81	695.81	14,126.49
<b>合計</b>	<b>6,943.53</b>	<b>3,424.39</b>	<b>1,936.08</b>	<b>1,246.93</b>	<b>1,699.36</b>	<b>33,013.16</b>
<b>加徵對等關稅稅率</b>	<b>20%(轉運關稅40%)</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>50%</b>	<b>19%</b>	<b>-</b>

說明：表內對等關稅稅率係截至114年8月8日止美國白宮公布資料。

資料來源：整理自經濟部統計數據分析系統-投資審議視覺化圖表-國外投資(含港澳地區)。

### (五)鑑於我國部分本土產業長期受國內關稅政策保護，未來恐面臨開放市場，允宜妥謀配套措施，並加強防杜洗產地等違規行為之對策

以截至114年8月8日止各國與美國對等關稅達成協議觀之，多數國家以開放市場(取消關稅壁壘)及投資美國作為降低關稅之談判籌碼<sup>5</sup>，因我國仍持續與美國談判，鑑於我國過去為

<sup>5</sup>如日本取消對美國汽車及卡車之限制，並協議投資美國5,500億美元；印尼取消美國出口至印尼全部工業產品、食品和農產品約99%之關稅壁壘，另購買液化石油氣等能源產品價值約150億美元。

扶植本土產業，對於部分進口產品(如進口車及保健品)課徵較高稅率之關稅<sup>6</sup>，未來恐面對市場開放，允宜審慎盤點對相關製造業之影響，並研謀配套措施，以降低產業衝擊。

另美國政府為改善貿易執法與反傾銷及反補貼稅令之徵收，105年起實施「執行及保護法」(EAPA)<sup>7</sup>，惟據美國統計105年至114年6月6日間EAPA調查案件結果共405件，其中因轉運(亦即「洗產地」)調查案件數高達379件，且以中國大陸248件為最多<sup>8</sup>。為因應違規轉運持續上升趨勢，美國除對於部分產品類別及存有轉運可疑性之產品進行加強查驗調查外，並就越南轉運出口之貨品課徵40%對等關稅，以反制中國製造產品藉由「洗產地」方式降低關稅之可能性。

揆諸我國近5年度(109至113年度)針對違規轉運案件裁處情形(詳表8)可見，除113年度外其餘年度案件數均逾150件，雖由4個海關裁處之案件數概呈減少趨勢，惟自由貿易港區於112及113年度案件數超過10件。又我國為防堵中國大陸及第三地出口貨品繞經我國偽冒臺灣製造，違規轉運規避美國加徵關稅，於114年4月間成立強化違規轉運查核小組，迄同年8月底已查獲168件疑涉違規轉運案件(共裁罰50件)<sup>9</sup>，允宜持續加強查核機制，並研謀精進因應預防措施，俾維國內產業利益。

**表 8 我國近 5 年度對違規轉運案件裁處統計表** 單位：件；新臺幣萬元

年度	基隆、臺北、臺中及高雄等 4 關	自由貿易港區	合計
----	------------------	--------	----

<sup>6</sup>進口車及錠劑、膠囊狀食物製品分別課徵關稅17.5%及30%。

<sup>7</sup>美國國會於106年2月間通過「執行及保護法」(Enforce and Protect Act, EAPA)，賦予海關與邊境保護署進行逃漏反傾銷稅、平衡稅之調查權，態樣包含透過第三國轉運、不實陳述外國供應商名稱、不正確申報應課反傾銷稅、平衡稅之貨物等。

<sup>8</sup>資料來源，美國海關與邊境保護署網站有關「執行及保護法」(EAPA)統計數據。EAPA 案例統計379件轉運(洗產地)案件中，中國大陸248件及韓國48件件數較多，其中中國大陸轉運國家主要以馬來西亞(104件)、泰國及韓國(均40件)等。

<sup>9</sup>資料來源，財政部114年9月5日「海關違規轉運強查小組已查核輸美貨物逾1萬4千筆，持續嚴格把關，擦亮MIT招牌」新聞稿。

	案件數	罰鍰金額	案件數	罰鍰金額	案件數	罰鍰金額
109	149	756	3	9	152	765
110	176	784	3	9	179	793
111	154	601	8	25.5	162	626.5
112	134	255	18	57	152	312
113	110	302	11	40	121	342
小計	723	2,698	43	140.5	766	2,838.5

說明：裁處案件包含警告及處以罰鍰之案件。

資料來源：財政部關務署及經濟部國際貿易署提供。

綜上，美國對等關稅措施已於 114 年 8 月 7 日實施，我國暫時為 20%，雖較同年 4 月初公布之 32% 降低，惟仍相對鄰近競爭國日(15%，且不疊加)、韓(15%) 為高，為因應地緣政治快速變動及減緩市場波動衝擊，行政院 114 至 116 年度於本特別預算案分別編列「支持產業」780 億元及「安定就業」150 億元，合共 930 億元用於產業支持，惟鑑於我國出口至美國產品屬 232 條款調查範圍占出口金額比達 75%，其中半導體占比即高達 64%，屬對等關稅產品占比則約 22%，又最終關稅課徵結果仍存高度不確定性，允宜賡續關注後續美國關稅政策之變化，盤整我國產業可能面對之衝擊，滾動調整因應對策，積極協助弱勢產業升級及拓展布局全球市場，並加強因應違規轉運措施，以減緩對等關稅實施可能造成之影響。

(分機：1922 羅玉姍)