

由美國對中國製傳統晶片啟動 301 調查

看新川普政府對中之經貿圍堵

羅家彤 編譯

摘要

去 (2024) 年底美國拜登政府在任期最後對中國製傳統晶片啟動 301 調查，預期新的川普政權不會推翻此舉，甚至可能繼續推進。由此調查之啟動可看出美國未來對中之經貿圍堵之趨勢。首先，川普政府對含有中製晶片產品加課「零件關稅」的結果可能會影響到非來自中國產地之下游產品。其次，對中經貿圍堵已從限制中國取得先進技術擴展至壓制中國在傳統技術供應鏈之主導地位。同時，做為可以課徵懲罰性關稅之法律基礎的 301 條款，未來勢必會被川普政府更頻繁地利用。最後，即便對手國擬在 WTO 尋求救濟，鑑於上訴機構已停擺，美國只要將其敗訴之小組裁決報告，上訴至上訴機構，結果無異使該報告形同無效；而川普政府既在第一任期堅持不肯同意 WTO 上訴機構成員之補實提案，未來勢必也不會支持上訴機構之恢復。另一方面，有專家認為川普若對傳統晶片加徵「零件關稅」對最終產品價格影響有限，不如對含有中製晶片之最終產品加徵關稅，另豁免通過「不含中製晶片」認證之產品，方能有效遏阻中製晶片之普及。

(取材文章：James Mendenhall, Lloyd Lyall & Ted Murphy, *USTR Launches New Section 301 Investigation Into Legacy Chinese Semiconductors*, SIDLEY (Jan. 8, 2025), <https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2025/01/ustr-launches-new-section-301-investigation-into-legacy-chinese-semiconductors>; Christopher Cytera, *Legacy Chips: The Next Tech Battle with China*, CENTER FOR EUROPEAN POLICY ANALYSIS (Jan. 24, 2025), <https://cepa.org/article/legacy-chips-the-next-tech-battle-with-china/>.)

前言

美國總統川普於今 (2025) 年元月就任不久即揚言將對進口之電腦晶片、半導體全面課徵關稅，並抨擊拜登的《晶片法案 (CHIPS Act)》¹對在美國興建半導體製造設施提供補貼毫無必要²。儘管如此，並非拜登任內所有貿易措施皆

¹ Chips Act of 2022, Pub. L. No. 117-167, 136 Stat. 1372 (codified at 15 U.S.C. 4651 note).

² Gerrit De Vynck & Annabelle Timsit, *Trump Says New Tariffs on Computer Chips, Semiconductors Are Coming Soon*, THE WASHINGTON POST (Jan. 28, 2025), <https://www.washingtonpost.com/technology/2025/01/28/trump-tariffs-chips-semiconductors-taiwan/>.

可能被川普推翻，譬如對中國製傳統晶片於去 (2024) 年底展開之 301 調查³，就與川普政權對中貿易戰略方向一致，應不太可能會被中止，甚至最終還可能會獲致得以課徵懲罰性關稅之結論⁴。因此有美國律師事務所對上述調查之發動提出分析，主張有四大觀察面向⁵。

壹、零件關稅成為美中貿易戰之新武器

美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 的啟動調查通知強調：基礎半導體廣泛應用於關鍵產業的各類產品中，包括將傳統晶片整合至國防、汽車、醫療設備、航空航太、電信、發電以及輸電網路等關鍵產業之下游產品中⁶。這或許是暗示關稅救濟措施可能包括「零件關稅」，即不論下游產品之原產國為何，仍可能針對下游產品中所含之中製半導體課徵關稅。若是如此，此關稅就不會僅是針對中國半導體，甚至還可能涵蓋含有中製半導體之下游產品，包括在越南、印度及德國等第三國生產之下游產品。

因此，不難想像，未來依據 301 條款所採取之措施，可能會針對源自中國之他種零件課徵零件關稅。

貳、美國對中貿易行動之擴張

這項新調查凸顯美國貿易戰略之擴張，即不再只是限制中國對尖端技術之取得。過去的出口管制、指定制裁名單以及外人投資限制主要是針對先進運算設備與最新、最精密之半導體項目⁷。

³ Initiation of Section 301 Investigation; Hearing; and Request for Public Comments: China's Acts, Policies, and Practices Related to Targeting of the Semiconductor Industry for Dominance, 89 Fed. Reg. 106725 (USTR Dec. 30, 2024) [hereinafter Initiation of Section 301 Investigation].

⁴ 截至本期發刊，相關新聞亦顯示調查與公聽程序持續進行中。See Press Release, *Public Hearing Regarding Section 301 Investigation on China's Acts, Policies, and Practices Related to Targeting of the Semiconductor Industry for Dominance*, USTR (Mar. 7, 2025), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2025/march/public-hearing-regarding-section-301-investigation-chinas-acts-policies-and-practices-related>.

⁵ James Mendenhall, Lloyd Lyall & Ted Murphy, *USTR Launches New Section 301 Investigation into Legacy Chinese Semiconductors*, SIDLEY (Jan. 8, 2025), <https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2025/01/ustr-launches-new-section-301-investigation-into-legacy-chinese-semiconductors>.

⁶ Initiation of Section 301 Investigation, *supra* note 3, at 106725.

⁷ E.g. *Commerce Strengthens Restrictions on Advanced Computing Semiconductors, Semiconductor Manufacturing Equipment, and Supercomputing Items to Countries of Concern*, BIS (Oct. 17, 2023), <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3355-2023-10-17-bis-press-release-acs-and-sme-rules-final-js/file>; *Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern*, 89 Fed. Reg. 90398, 90408 (Nov. 15, 2024) (to be codified at 31 C.F.R. pt.850.208).

此次調查聚焦於傳統晶片，顯示美國貿易管制重點已擴展至涵蓋較舊但被廣泛應用之技術。這項新調查可能預告旨在限制中國於其他傳統技術供應鏈上主導地位的貿易措施正在形成。

參、301 條款作為川普加徵關稅之可能依據

此次調查凸顯 301 條款作為課徵關稅之工具。川普在競選時就已多次表示將對盟友及對手國課徵全面且高額之關稅。自其入主白宮不久 (2 月初)，即以打擊毒品貿易為名，分別對中國所有產品、以及加拿大與墨西哥產品加徵 10%⁸、以及 25% 關稅⁹。對加、墨產品加徵 25% 關稅部分，因川普認為兩國政府展現解決問題的合作態度，故 2 日後就宣告暫緩實施¹⁰。相反地，對於中國，卻以其未採取任何具體措施為由，於 3 月又將對其產品加徵關稅幅度提高至 20%¹¹。同時，因為與加墨之間的協商歷經一個月而未果，本應立即開始加徵 25% 關稅，但在汽車業者之遊說下，最終豁免了利用美墨加協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 輸美之產品¹²。

以上這些加徵的關稅皆需要法律依據。像此次對傳統晶片發動的 301 調查，就為加徵關稅提供強有力的法律基礎¹³。川普總統在其第一任期內，曾以 301 調查作為法律依據，對自中國進口之商品加課懲罰性關稅¹⁴。而拜登政府確實也持續依賴並擴大 301 條款的適用範圍：如 2024 年 12 月，USTR 首次試圖利用 301 調查以執行國際人權標準¹⁵。預計新的川普政府將啟動更多 301 調查。

肆、多邊組織難以有效扼止美國單邊措施

中國如預期地批評此次啟動調查之公告明顯是自相矛盾，因為美國自身就對晶片產業大量補貼；並主張此次調查不符 2020 年 WTO 小組之裁決¹⁶。該裁決

⁸ Exec. Order No. 14195, 90 Fed. Reg. 9121, 9122 (Feb. 7, 2025).

⁹ Exec. Order No. 14193, 90 Fed. Reg. 9113, 9114 (Feb. 7, 2025); Exec. Order No. 14194, 90 Fed. Reg. 9117, 9118 (Feb. 7, 2025).

¹⁰ Exec. Order No. 14197, 90 Fed. Reg. 9183 (Feb. 10, 2025); Exec. Order No. 14198, 90 Fed. Reg. 9185 (Feb. 10, 2025).

¹¹ Exec. Order No. 14228, 90 Fed. Reg. 11463 (Mar. 7, 2025).

¹² Exec. Order No. 14226, 90 Fed. Reg. 11369 (Mar. 6, 2025); Exec Order No. 14232, 90 Fed. Reg. 11787 (Mar. 11, 2025).

¹³ Trade Act of 1974, Pub. L. No. 93-618, § 302(b)(1)(A), 88 Stat. 1978 (1975) (codified as amended at 19 U.S.C. § 2412).

¹⁴ WAYNE M. MORRISON, CONG. RSCH. SERV., IF10708, ENFORCING U.S. TRADE LAWS: SECTION 301 AND CHINA 1 (2019).

¹⁵ Initiation of Section 301 Investigation, Hearing, and Request for Public Comments: Nicaragua's Acts, Policies, and Practices Related to Labor Rights, Human Rights, and Rule of Law, 89 Fed. Reg. 101088 (Dec. 13, 2024).

¹⁶ 商務部發言人就美對中國晶片產業相關政策發起 301 調查發表對話，中華人民共和國商務部，2024 年 12 月 23 日，

判定川普政府在第一任期內依據 301 條款對中國商品加徵之關稅違反 WTO 規則¹⁷。

不過即使在 WTO 被控訴，也不太可能阻止新的川普政府使用 301 條款或其他貿易限制措施。事實上美國當年就已對上述小組裁決報告，向當時已停擺的 WTO 上訴機構提起上訴¹⁸，而使小組裁決報告之法律效力無限期地暫停，形同無效裁決。

川普總統在 2020 年任由 WTO 上訴機構停擺¹⁹，部分原因是川普政府認為 WTO 規則不公平地為中國某些貿易做法提供方便²⁰。對於會限制美國使用 301 條款等貿易武器的國際爭端解決機制，新的川普政府不太可能支持其恢復運作。

伍、對晶片課稅之圍堵效果與替代方案——代結論

儘管預期上述 301 調查最終會對中國製傳統晶片課徵懲罰性關稅，但亦有專家警告其不見得有效，並以電冰箱為例²¹：冰箱本身的售價為數百美元，生產成本約為 100 美元；相較之下，其所包含的數顆傳統晶片成本僅約為 1 美元或更低；即使對這些晶片課徵 100% 關稅，對整體產品成本的影響也微乎其微；製造商或是自行吸收該關稅所墊高的成本，或是將其轉嫁給消費者，都不會引起任何人注意。

該專家因而建議²²：美國應針對最終產品課徵關稅；如果關稅針對的是冰箱本身，而非晶片，情況就不同了，一旦冰箱價格突然上漲 30%-50%，將大幅降低其對消費者的吸引力；在該產品之設計移除相關的中製晶片前，高漲的價格將損及製造商的盈虧，而迫使製造商改為採購美國晶片。

然而該專家也表示²³：對最終產品課徵關稅並非靈丹妙藥。由於傳統晶片無處不在，若要識別哪些產品含有中國製傳統晶片，便需投入大量功夫，會是件困難工作。建立認證機制將有助於解決此問題。要求製造商將每款產品送至

https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyrrth/art/2024/art_8f4f45db13844a078b62532d56559eb6.html
(最後瀏覽日：2025 年 3 月 25 日)。

¹⁷ Panel Report, *United States — Tariff Measures on Certain Goods from China*, para. 8.2, WTO Doc. WT/DS543/R (Sept. 15, 2020).

¹⁸ Notification of an Appeal by the United States, *United States – Tariff Measures on Certain Goods from China*, WTO Doc. WT/DS543/10 (Oct. 27, 2020).

¹⁹ MARIANNE SCHNEIDER-PETSINGER, REFORMING THE WORLD TRADE ORGANIZATION: PROSPECTS FOR TRANSATLANTIC COOPERATION AND THE GLOBAL TRADE SYSTEM 13 (2020).

²⁰ *Id.* at 16.

²¹ Christopher Cytera, *Legacy Chips: The Next Tech Battle with China*, CENTER FOR EUROPEAN POLICY ANALYSIS (Jan. 24, 2025), <https://cepa.org/article/legacy-chips-the-next-tech-battle-with-china/>.

²² *Id.*

²³ *Id.*

獨立測試機構認證其「不含中製晶片」，方得享關稅豁免，結果將可遏制中國製晶片之普及²⁴。



²⁴ *Id.*