

簡介美國對中國船舶額外徵收港口使用費相關措施與影響

巫承運 編譯

摘要

美國貿易代表署在今（2025）年 2 月 21 日提案針對中國製造或中國企業運營之船舶徵收額外港口費，並試圖以打擊中國造船業並強制國際海運業者使用一定比例之美國製船舶運輸美國貨品。經公眾評論後，美國貿易代表署修改提案內容，減少額外徵收的費用，增加例外豁免規定，但是也將適用對象擴大。本提案之目的係打擊中國造船業與海運業，並試圖振興美國造船業，以扭轉中國在航海相關產業的領先地位。本計畫能否振興美國造船業尚不可知，但其將對世界海運及貿易物流造成重大影響。

（取材資料：Sean Pribyl et al., *USTR Announces Streamlined Notice of Actions to Counter Chinese Dominance in the Maritime Sector*, HOLLAND & KNIGHT (Apr. 21, 2025), <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2025/04/ustr-announces-streamlined-final-actions-to-counteract>.)

去（2024）年 3 月 12 日，5 個美國工會根據 1974 年貿易法之 301 條款向美國貿易代表署（USTR）提出請願，控訴中國透過策略主宰了海運、物流及造船業，嚴重削弱美國企業與勞工的競爭力¹。USTR 依據 301 條款發起調查後²，在今（2025）年 1 月 20 日發布新聞稿，認定中國的行為是不合理且已對美國商業造成負擔，並根據此調查結果做成必須展開因應行動之決定³。

據此，USTR 於今年 2 月 21 日，USTR 提出一份「徵求公眾評論與公聽會通知」的行動草案，包含對中國營運之船舶加徵每次停靠最高 100 萬美元、對中國製造之船舶加徵每次停靠最高 150 萬美元之港口費用⁴。USTR 最終收到將近 600 則關於此提案之評論⁵。

¹ Initiation of Section 301 Investigation: China's Acts, Policies, and Practices Targeting the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance, 89 Fed. Reg. 29424 (Apr. 22, 2024).

² Trade Act of 1974 §§ 301-310, 19 U.S.C. §§ 2411-2420.

³ Notice of Determination Pursuant to Section 301: China's Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance, 90 Fed. Reg. 8089 (Jan. 23, 2025).

⁴ Proposed Action in Section 301 Investigation of China's Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance, 90 Fed. Reg. 10843, 10844-10845 (proposed Feb. 21, 2025) [hereinafter Proposed Action].

⁵ Notice of Action and Proposed Action in Section 301 Investigation of China's Targeting the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance, Request for Comments, 90 Fed. Reg. 17114, 17116 (Apr. 23, 2025) [hereinafter Notice of Action and Proposed Action].

USTR 最終決定將提案內容做出部分調整並新增豁免規定。雖然調整後所徵收之費用不如先前高昂，但亦擴大施行範圍到其他領域。此外，最後行動內容中的諸多重要條文亦存留進一步解釋的空間。

本文將簡介 USTR 之計畫，包含其將對何種對象課徵額外港口費用、費率的計算方式與調整規定、以及為使業界適應所設有之豁免條件，也新提案要對中國製的貨櫃橋式起重機及其他貨櫃作業工具課徵關稅。另外，與前一版本提案相比，USTR 在考量公眾評論後作出相關調整，並且針對費用是否具累加性等問題做出回應。最後做一結論。

壹、USTR 之計畫

首先，USTR 之計畫推出 180 天的寬限期，在此期間不加徵任何費用⁶。此後，將會依照計畫之四項附件規定，對以下對象加徵港口停靠費。

一、中國籍船舶營運商或所有人

對停靠美國港口的中國船舶營運商或所有人徵收服務費，從今年 10 月 14 日起每次停靠的費用為每淨噸位 (Net Tonnage) 50 美元⁷，費用會逐年調升，直至 2028 年達到最高每淨噸位 140 美元⁸，而每艘船每年最高僅收取五次停靠費⁹。

二、使用中國製船舶之非中國籍營運商

非中國籍營運商若使用中國製船舶，將對其徵收每淨噸位 18 美元或每貨櫃 120 美元之費用 (取最高者)，費用會逐年調升，直至 2028 年達到每淨噸位 33 美元或每貨櫃 250 美元¹⁰。營運商若購買並接收相等或更大淨噸位之美製船舶，則可獲得最多三年的豁免期，但若沒有在三年內完成接收，先前所豁免的費用將立即生效¹¹。

三、外國製汽車運輸船

外國製汽車運輸船同樣在寬限期後將會被徵收額外費用，但其與中國製船舶所課徵之方式不同，是以汽車等量單位 (Car Equivalent Unit, CEU) 計算船舶總容量，每 CEU 將收取 150 美元¹²。而與第二點中國製船舶類似，營運商若下

⁶ *Id.*

⁷ 中國籍船舶所有人或營運商包含香港與澳門。*Id.* at 17122.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.* at 17122-17123.

¹² *Id.* at 17123.

訂並接收相等或更大容積（以 CEU 計算）之美製船舶，將可以獲得最多三年的豁免期，但是下訂到接收的時間必須在豁免期內完成¹³。

四、液化天然氣運輸船舶

自 2028 年 4 月 17 日起，一定比例的美國產液化天然氣（Liquefied Natural Gas, LNG）必須使用美製船舶運輸，並計畫在 2028 年至 2047 年間分階段完成產業調整¹⁴。

若沒有達到規定的美製船舶運輸量，該計畫也將限制非美製船舶與其所有權人的 LNG 出口許可¹⁵。與前述第一階段的豁免條款相似，若船東下訂並接收容積相等或更大的美製 LNG 運輸船，將能取得三年的豁免期間¹⁶。

此外，若船舶同時符合以上多種情境或條件（例如中國製的 LNG 運輸船），USTR 也表示費用將不會累加，只會針對不同情形徵收一次相應的費用¹⁷。不同情況有不同的優先適用條款，例如 LNG 船舶只會適用 LNG 的條款，而汽車運輸船只會適用汽車運輸船的條款，中國船舶所有人或營運商則只適用相關條款等。

計畫也為中國籍船舶所有人或營運商及使用中國製船舶之外國營運商加入了收取費用之上限：當船舶在前往外國目的地前，若多次停靠美國港口，將只會被收取一次費用，每年最多收取 5 次費用¹⁸。

五、對中國製貨櫃橋式起重機及其他貨櫃裝卸設備額外課徵關稅

根據今年 4 月 9 日川普總統發布的第 14269 號行政命令¹⁹，USTR 提議對中國製貨櫃橋式起重機（Ship-to-Shore Cranes, STS）及其他裝卸設備加徵額外關稅²⁰。

所謂「中國製」係指：在中國製造、組裝，或使用中國來源零組件製成的 STS 起重機；以及由任何中國國民所有、控制或實質影響的公司在全球任何地區生產的 STS 起重機，以及中國生產的某些貨物裝卸設備加徵額外關稅²¹。這些裝卸設備包括：貨櫃（containers）、貨櫃拖車架（chassis）等²²。

¹³ *Id.*

¹⁴ 規定的最低美製船舶運輸量將從 2028 年起 1% 逐步上升到 2047 年的 15%。 *Id.* at 17124.

¹⁵ *Id.* at 17123-17124.

¹⁶ *Id.* at 17124.

¹⁷ *Id.* at 17116.

¹⁸ *Id.* at 17122.

¹⁹ Exec. Order No. 14269, 90 Fed. Reg. 15635 (Apr. 9, 2025).

²⁰ Notice of Action and Proposed Action, *supra* note 5, at 17117.

²¹ *Id.* at 17124.

²² *Id.*

此項提議旨在因應對中國生產的關鍵設備過度依賴所造成的脆弱性²³。本提案與前述已確定實施之計畫不同，尚有待進行公眾諮詢與公聽會等程序²⁴，因此未來仍可能有所變動。

貳、針對公眾評論之回應與計畫調整

鑑於前數 USTR 的計畫與原始提案內容差異甚大，主要是因為針對原始提案，經公眾評論提出諸多質疑與建議，包含對經濟之衝擊，徵收方式是否不符合比例或應調整計算方式等，而 USTR 顯然也接受公眾評論之意見，對原始提案做出諸多調整，以下將逐一介紹。

一、原始提案內容

USTR 最初提案內容包含針對中國船舶營運商徵收每次靠港最高 100 萬美元或每淨噸位 1000 美元的港口費²⁵；對中國製船舶徵收最高 150 萬美元的港口費²⁶；另外，為了反制中國造船業，USTR 提出兩個方案：1. 若船舶營運商在未來 24 個月內從中國造船廠下訂新船，依照其中國造船訂單佔其未來總訂單比例（依 0% 以上至 25%、25% 至 50%、50% 以上分為三階）其船隻停靠港口時將依比例收取 50 萬至 100 萬美元之港口費；2. 若營運商在未來 24 個月中之中國造船訂單，若佔其未來總訂單 25% 以上，則該營運商船隻每次靠岸將被徵收 100 萬美元之港口費²⁷；最後，提案亦希望逐步提高美國出口貨物由美製船舶運輸的比例，最終目標提高至整體出口的 15% 以上貨物都由美製船舶運輸²⁸。

二、公眾評論之質疑與建議

首先，諸多建議批評原始提案對於經濟可能造成之衝擊，包含成本上升可能導致物價上漲與供應不足，增加美國出口成本導致出口下滑，甚至可能造成外國船舶減少停靠一些美國小型港口，進而衝擊當地就業等。因此希望暫緩徵收相關費用²⁹。

另有建議認為按每次停靠徵收港口費的做法比例失當³⁰，應該採取按淨噸位或其他容量計算費率³¹；亦有建議提及若要以美製船舶出口美國貨品，除質疑美國目前的造船能力與量能³²，更直言會有特定產業受到嚴重衝擊，例如目前沒有任何一艘 LNG 運輸船是在美國製造的³³，若要讓美製船舶運輸 LNG 出

²³ *Id.* at 17120.

²⁴ *Id.* at 17121.

²⁵ Proposed Action, *supra* note 4, at 10844.

²⁶ *Id.* at 10845.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ Notice of Action and Proposed Action, *supra* note 5, at 17117.

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.* at 17118.

³² *Id.*

³³ *Id.* at 17119.

口，實屬窒礙難行。考慮到此種情形，有建議認為應該要延後實施此類規定，或者豁免特定貨品等³⁴。最後，建議認為應該要更清楚定義適用對象，例如中國營運商之定義等³⁵。

三、USTR 之回應與提案修改

針對以上建議，USTR 大致對提案做出以下修改：

(一) 對經濟衝擊之因應

如前所述，USTR 提供 180 天的緩衝期，並且採取逐年調高費率的方式收費，取消了按每次停靠收費之作法。而為了避免徵收港口費對於美國境內小型港口造成衝擊過大，改採僅在船舶從外國進入美國停靠之第一個港口徵收額外港口費，而非每個港口都要徵收³⁶。

(二) 收費對象與方式之調整

USTR 調整收費對象，改為中國籍船舶所有人或營運商、中國製船舶營運商等，暫緩對船隊組成有一定比例為中製船舶的營運商收費。而為了刺激美國造船量能，USTR 也決定對外國製汽車運輸船，不歧視地按 CEU 徵收港口費³⁷。

此外，考量到 LNG 產業的特殊情形，USTR 除了將美製船舶運輸出口貨物之範圍限縮到僅適用 LNG 產業，且將實施時間延後到 2028 年³⁸。

參、結論

雖然 USTR 在提案附件中加入對諸多名詞及作法之定義與說明，但在執行面仍有相當大的不確定性與許多細節有待釐清。

USTR 的計畫旨在反制中國在海運、物流與造船業的主宰地位，確保公平競爭並保護美國商業。然而，關鍵的美國造船行業是否能有足夠生產量能，以支應未來因應美製船舶豁免規定而來的大量訂單，實在不無疑問³⁹。增加的成本可能更可能會轉嫁到消費者，甚至影響美國出口。但可以確定的是，USTR 的計畫將會對全球海運與國際貿易投下震撼彈。

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.* at 17117.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.* at 17119.

³⁸ *Id.*

³⁹ 根據美國國會研究資料顯示：2020 到 2022 年間，中國每年皆有千艘以上的遠洋船艦訂單，而美國每年的訂單數量僅個位數。See John Frittelli, CONG. RSCH. SERV., IF12534, U.S. COMMERCIAL SHIPBUILDING IN A GLOBAL CONTEXT (2025).