

美國對中國技術移轉、智慧財產與創新之政策與實務啟動 301

調查

郝晏緯 編譯

摘要

美國總統川普 (Donald Trump) 為強化公平與互惠貿易規則，於今 (2017) 年 8 月 14 日曾簽署備忘錄 (memorandum)，指示美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 考慮依據美國 1974 年貿易法 (The Trade Act of 1974) 第 301 條，對中國之智慧財產權與技術轉移問題啟動調查 (以下簡稱 301 調查)。USTR 則於今 (2017) 年 8 月 18 日正式啟動調查。在 USTR 發布啟動 301 調查的對外聲明後，中國政府隨即表態對美國此舉之強烈反對，指責美國在忽視 WTO 之規定下啟動該調查。USTR 表示，將於今 (2017) 年 10 月 10 日舉辦關於本次調查之首次公聽會。

(取材自：Mayer Brown, *Trump Administration Initiates Section 301 Investigation of China's Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property and Innovation*, LEXOLOGY, Aug. 25, 2017.)

美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 於今 (2017) 年 8 月 18 日正式依據美國 1974 年貿易法 (The Trade Act of 1974) 第 301 條款，對中國啟動調查 (以下簡稱 301 調查)。根據 USTR 之聲明，本次調查將尋求決定中國政府的技術移轉、智慧財產與創新之相關政策與實務是否為不合理或歧視，及是否對美國商務造成負擔或限制。在 USTR 發表該聲明前，美國總統川普 (Donald Trump) 於今 (2017) 年 8 月 14 日曾簽署備忘錄 (memorandum)，指示 USTR 考慮啟動 301 調查。川普的備忘錄強調美國為研發密集型及高科技產品的世界領導者，智慧財產權的侵犯及其他不公平的技術轉移可能威脅美國產業，並削弱其在國際市場上公平競爭的能力。

為了解本次 USTR 啟動調查之始末，本文擬於第壹部分簡介 301 調查之功能與流程；第貳部分介紹美國本次啟動調查之項目及原因；第參部分則介紹啟動調查之後續發展，並作一結論。

壹、簡介 301 調查之功能與時程

301 條款賦予 USTR 廣泛之權力，以因應外國的不公平貿易行為。若 USTR 最終肯認他國措施係屬可控訴之行為 (actionable conduct)，其在美國總統之指示下將有權採取所有適當且合理之措施，以消弭其他國家任何不公平貿易的政策與實務。該法令包括授權採取任何總統職權下關於貿易、與其他國家相關之貨品、服務或其他領域之任何行動。舉例來說，該等行動可能包括允許美國對從事不公平貿易之國家提高單方關稅 (unilateral duties)¹。自從 WTO 成立以降，美國鮮少依據 301 條款採取單方貿易制裁²。美國官員表示，若在 301 調查中作出對中國不利之認定，美國將可能有多種因應對策，其中不排除透過協商解決爭議之可能性。

一般來說，總統提出調查之要求僅為此漫長過程中的第一步，該調查可花上數個月或數年的時間。原則上，美國應將其認定訴諸 WTO 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB)，在 WTO 爭端解決機構亦認定美國確實遭受不公平之待遇之下，美國才能繼續進入制裁程序。為確保遵循 WTO 義務，美國政府應確保其對其他 WTO 會員執行任何措施前，應先獲得 DSB 的授權。然而，川普總統曾指出，美國可能會在 WTO 未授權之下透過 301 條款實施制裁，因為這樣的程序較為快速³。

¹ 除了課徵關稅之外，相關對策亦可能包括：一、暫停、撤銷或停止美國履行貿易協議減讓所賦予該國之優惠；二、在 USTR 認為適當之時間內對貨品或服務實施進口限制；三、暫停或撤銷優惠關稅 (preferential duty) 之待遇，或；四、訂定有拘束力之協議，使該國消除其政策與實務、減少對美國商務之負擔、或由該國向美國提出具補償性及滿意的貿易利益。參考：*Possible Unilateral Actions under US Law*, WHITE & CASE, Aug. 30, 2017, <https://www.whitecase.com/publications/article/possible-unilateral-actions-under-us-law> (last visited Sept. 14, 2017).

² 事實上，美國在 WTO 成立以前 (1980 至 90 年間) 頻繁啟動 301 調查，以因應其貿易對手國之不公平貿易行為。歐盟於 WTO 成立後 (1998 年) 曾於 WTO 控訴美國 301 條款，當時爭端解決小組認定美國不可單方決定他國是否損害美國利益並予以制裁。此後，美國啟動調查的案件即大幅減少。參考：顏慧欣，川普只是在創造談判籌碼，中時電子報，2017 年 8 月 15 日，網址：<http://opinion.chinatimes.com/cn/20170815006352-262105> (最後瀏覽日：2017 年 9 月 14 日)

³ Sheppard Mullin Richter & Hampton LLP, *Section 301: The Trade Law You May Not Know Well That Could Shock Industries*, LEXOLOGY, Aug. 25, 2017, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=dccfe685-ac95-47e1-89d7-a7186adead68> (lasted visited Sept. 13, 2017).

貳、美國本次啟動調查之項目

根據 USTR，本次 301 之調查項目如下。首先，中國政府被指控以各種方法對在中國營運的美國公司進行管制或干預，如：不透明且恣意的行政批准程序、合資要求、外國股權限制、採購等機制，以迫使其向中國公司進行技術及智慧財產移轉。此外，許多美國公司指出其面臨著中國模糊且不成文的規則，以及與中央政府規則有所差異的地方法令，中國政府以選擇性且不透明的方式適用此些規則，以迫使美國公司進行技術移轉⁴。第二，根據指控，中國政府之行為與政策使美國公司無法在基於市場條件下進行授權及與中國公司進行其他技術相關協商，並危害當地美國公司對自身技術之控制。例如，中華人民共和國技術進出口管理條例（Regulations of The People's Republic of China on Technology Import And Export Administration）訂定關於技術進口之賠償及改良技術所有權之特定條款⁵，以及使美國公司在未基於市場條件（non-market terms）下進行授權及簽訂技術合約等其他措施⁶。第三，有相關指控認為中國政府指導及（或）不當促使中國公司大量投資及收購美國公司與資產，以獲得先進的技術及智慧財產，並對被中國政府產業計劃視為重要的產業進行大規模技術移轉⁷。最後，本次調查將考量中國政府是否正在進行或支持對美國商業電腦網路的非法入侵，或以網路竊取智慧財產、交易機密或機密的商業資訊，以及這些行為是否損及美國公司或賦予中國公司競爭優勢⁸。

參、後續發展

在 USTR 發布開啟 301 調查的聲明後，中國政府對此舉隨即表示強烈反對。中國商務部於聲明中表示美國忽視 WTO 之規定，且藉由其國內法對中國啟動貿易調查的行為是相當不負責任的，而其對中國的指責亦相當不客觀。

一旦在未訴諸貿易協定下爭端解決機制之情況下啟動 301 調查，則該調查應於一年內或更短期間內完成。根據 USTR 之聲明，關於本次調查之首次書面意見(initial

⁴ *Initiation of Section 301 Investigation; Hearing; and Request for Public Comments: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*, FEDERAL REGISTER, available at <https://www.federalregister.gov/documents/2017/08/24/2017-17931/initiation-of-section-301-investigation-hearing-and-request-for-public-comments-chinas-acts-policies> (last visited Aug. 24, 2017).

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

written comments) 將於今 (2017) 年 9 月 28 日前提出。301 條款委員會 (Section 301 Committee) 將於今 (2017) 年 10 月 10 日在美國國際貿易委員會 (US International Trade Commission, ITC) 舉辦公聽會⁹。至於公聽會後抗辯意見書 (post-hearing rebuttal comments) 之遞交截止日為今 (2017) 年 10 月 20 日。

美國之聲明亦指出，利害關係人提出評論之議題可包括：一、總統備忘書及 USTR 中提及之中國關於技術轉移、智慧財產與創新之相關政策與實務；二、此些行為對美國商務造成的負擔或限制之性質與程度、此些負擔或限制之經濟評估；三、是否存在 301 條款底下之可控訴行為，以及四、調查結果出爐後應採取何種措施。

肆、結論

美國質疑中國政府的技術移轉、智慧財產與創新之相關政策與實務為不合理或歧視，因此決定對中國展開 301 調查。雖然中國日前已對美國逕自展開調查表達不滿，但由於該案調查仍在進行中，後續結論尚未明朗，因此目前尚難評估中國是否將採取相應之措施，後續發展值得持續關注。

⁹ 301 委員會 (Section 301 Committee) 為一跨部門之單位，其主席由 USTR 指派，主要負責審查依美國 1974 年貿易法第 301 條提出之指控、依控訴方或相關利害關係人之要求舉辦公聽會、向幕僚政策委員會 (Trade Policy Staff Committee) 報告其審查結果及公聽會之結果、依據其審查及在公聽會或其他場合搜集之意見，向幕僚政策委員會 (Trade Policy Staff Committee) 提出相關建議。參考：15 C.F.R. § 2002.3 (1977).