

美國對中國之半導體出口管制可能違反 WTO 下之義務

楊和潤 編譯

摘要

美國商務部於今 (2022) 年 10 月 7 日發布一規則，針對中國半導體及超級電腦產業祭出新的出口管制。商務部工業與安全局說明此規則旨在限制中國購買與製造用於軍事用途的高階晶片，惟實際上美中政治角力的意味濃厚。美國此次限制的範圍非常廣泛，預計會對全球半導體產業產生重大影響。中國於今年 12 月正式對美國提出諮商請求，針對美國出口管制相關措施提出質疑，並指出美國之措施違反《關稅暨貿易總協定》第 1 條、第 10 條、第 11 條、以及《與貿易有關之投資措施協定》第 2 條等規定。美國最終將如何應對仍屬一未知數，但值得思考的是，美國是否正在利用其經濟影響力來引導其他會員對於世界貿易組織規則的理解，此又將會對國際貿易造成什麼樣的影響。

(取材資料：Mona Paulsen, *How Could China Respond to Recent US Export Controls*, INT'L ECON. L. AND POL'Y BLOG (Oct. 17, 2022), <https://ielp.worldtradelaw.net/2022/10/how-could-china-respond-to-recent-us-export-controls.html>; Gregory C. Allen, *Choking off China's Access to the Future of AI*, CTR. FOR STRATEGIC AND INT'L STUD. (Oct. 11, 2022), <https://www.csis.org/analysis/choking-chinas-access-future-ai>.)

今 (2022) 年 10 月 7 日，美國商務部發布針對中國半導體及超級電腦產業之新出口管制規則¹。在商務部工業與安全局 (The Commerce Department's Bureau of Industry and Security, BIS) 發布之摘要中，說明此規則係試圖限制中國「購買與製造用於軍事用途之特定高階晶片的能力」²。

新的管制措施要求出口商出口高階晶片、軟體，以及用於生產高階晶片之各式半導體製造設備 (semiconductor manufacturing equipment) 時需申請輸出許可

¹ Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification, 87 Fed. Reg. 62186 (Oct. 13, 2022) (to be codified at 15 C.F.R. pts. 734, 736, 740, 742, 744, 762, 772, 774) [hereinafter Implementation of Additional Export Controls].

² Press Release, *Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China (PRC)*, BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY (Oct. 7, 2022), <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>.

證，其範圍廣泛之程度前所未見³。

美國實施此全面性之出口管制具有重大意義，惟中國主張此一措施違反世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 規則及國際貿易秩序。以下先簡介此次出口管制修改之內容及其重要性，接著介紹中國最近對美國於 WTO 正式提出諮商請求之內容，最後作一結論。

壹、簡介美國最新之出口管制及其重要性

BIS 透過修訂《出口管制條例 (Export Administration Regulations, EAR)》，對先進積體電路 (Integrated Circuit, IC)、包含此類 IC 的電腦產品以及特定製造半導體之項目實施必要的管制⁴。

此外，BIS 擴大最終用途與最終使用人規則 (End User/End Use Rules) 之範圍，將製造超級電腦和半導體為最終用途的產品之交易納入管制⁵。舉例而言，此規則擴大了需申請輸出許可證之外國直接貨品 (Foreign-Direct Product) 的範圍，將對實體清單中位於中國的 28 個機構 (其中包含長沙景嘉微電子、海光集成電路設計等中國科技業公司) 產生影響⁶。BIS 亦將美國人活動規則 (U.S. Persons' Activities Rules) 範圍擴大，要求欲支援半導體於中國製造或發展之美國人 (包含自然人及法人)，亦需事先獲得美國政府之許可⁷。

美國將其於全球半導體價值鏈之主導地位作為武器，以前所未見的規模發揮其在技術及地緣政治上之影響力⁸。美國認為中國為了反制其出口管制措施及擺脫對其半導體供應鏈之依賴，會採取任何極端的措施，例如對美國之公司進行駭

³ Implementation of Additional Export Controls, *supra* note 1, at 62187-62189.

⁴ *Id.* at 62186; Export Administration Regulations, 15 C.F.R. §§ 730-774 (2022) [hereinafter EAR].

⁵ Implementation of Additional Export Controls, *supra* note 1, at 62186. 最終用途與最終使用人規則係指，除非獲得 BIS 之授權，否則不得向 EAR 所禁止之最終使用人 (end users) 或最終使用 (end use) 出口、再出口與移轉相關項目。EAR, § 744.1.

⁶ *Id.* at 62186, 62190. 實體清單係一由 BIS 所發布之名單，BIS 會將其認為有疑慮傷害美國國家安全之機構或個人納入該清單。CBC FAQs - 1. What is the Entity List, BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY, <https://www.bis.doc.gov/index.php/cbc-faqs/faq/281-1-what-is-the-entity-list> (last visited Dec. 23, 2022). 外國直接貨品原則係指，只要於美國境外所生產之項目，是利用特定「科技」或「軟體」所生產、或是生產該貨品之工廠或工廠之重要零件本身即屬於利用特定「科技」或「軟體」所生產，並且在交易之過程中，對象包含實體清單中機構或個人，則必須受到 EAR 之規範，然是否一定需事前獲得輸出許可證仍須參照其他規範。而此次規則修訂新增針對「超級電腦最終用途」之外國直接貨品規則，只要符合一定要件之貨品，皆需事前獲得輸出許可證。EAR, § 734.9.

⁷ Implementation of Additional Export Controls, *supra* note 1, at 62186. 美國人活動規則係指，除非獲得許可證，否則美國之自然人或法人不得支持 EAR 所禁止的相關活動，前提是此些活動並未受到其他聯邦機構之禁止或許可證要求規範。EAR, § 744.6.

⁸ Gregory C. Allen, *Choking Off China's Access to the Future of AI*, CENTER FOR STRATEGIC AND INT'L STUDIES (Oct. 11, 2022), <https://www.csis.org/analysis/choking-chinas-access-future-ai>.

客攻擊、建立空殼公司網絡等⁹。

過去十年中國科技進步的程度顯示，美國寬鬆的管制已無法保證其技術之領先地位，故美國此次之出口管制範圍較以往廣泛許多¹⁰。舉例而言，此次出口管制規則之修正不僅僅只是阻擋上述項目之銷售，亦有效地禁止在美國之自然人及公司協助該些貨品出口至中國，或對其移轉任何相關之技術知識¹¹。

貳、中國對美國提出之諮商請求

中國對於美國之出口管制措施相當不滿，於今（2022）年 12 月向美國正式提出諮商請求¹²。中國認為出口管制應在於促進全球安全與出口安全，以符合核武禁擴之目標，但是美國卻濫用出口管制措施以作為維持「其在科學、技術、工程與製造領域的領導地位」之工具¹³。中國亦認為，美國此次發布之規則實際係出於政治動機，並構成變相的貿易限制¹⁴。

中國於此次之諮商請求中，主要質疑上述晶片管制修訂之重點內容，亦即擴大最終用途與最終使用人規則、外國直接貨品原則與美國人活動規則之範圍¹⁵。此外，也包括對上述措施的任何修訂、替代或擴張，以及與上述措施相關之任何管理或實施之措施¹⁶。舉例來說，當最終使用人審查委員會（End-User Review Committee）已確認其增列實體清單的決定，受影響之實體鮮少有機會能挑戰該決定，因此該決定實質上很難被推翻¹⁷。

中國認為上述措施違反以下條文：（一）《關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）》第 1.1 條：最惠國待遇義務係禁止一會員對源自於任何會員之「同類」產品給予差別待遇，而由於美國之出口管制措施係特別針對中國為之，故中國認為美國之措施違反最惠國待遇義務¹⁸。

（二）GATT 第 10.1、10.3 條：按 GATT 第 10.1 條，一會員在實行其國內法規時，應即時公佈，使受影響之其他會員能夠儘早得知以做出應對，復按第 10.3 條，一會員應以公平、公正之原則施行其國內法規。而本件中國指稱美國在實

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*; Implementation of Additional Export Controls, *supra* note 1, at 62193.

¹² Request for Consultation by China, *United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies*, WTO Doc. WT/DS615/1 (Dec. 15, 2022).

¹³ *Id.* paras. 7, 8.

¹⁴ *Id.* para. 9.

¹⁵ *Id.* paras. 20-30.

¹⁶ *Id.* para. 16.

¹⁷ *Id.* para. 24.

¹⁸ General Agreement on Tariffs and Trade art. 1, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194, 196, 198, 200 [GATT]; Request for Consultation by China, *United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies*, *supra* note 12, para. 34.

施該等措施之前並未踐行其通知義務且該措施係以歧視性的方式針對中國為之，故違反上述 GATT 規則¹⁹。(三) GATT 第 11.1 條：第 11.1 條係消除數量限制之規定，而本件美國對中國特定產品進行出口管制，故中國認為其違反消除數量限制之一般規定²⁰。(四)《與貿易有關之投資措施協定 (Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs)》第 2 條：TRIMs 第 2 條係與投資相關之貿易之消除數量限制規定，同上所述，中國認為美國於相關之投資案件中，亦有可能違反 TRIMs 第 2 條之規定²¹。

中國指出，EAR 管制的項目範圍過於廣泛²²。EAR 管制之範圍包含「低技術含量消費產品」或「非敏感產品與潛在敏感技術」，且當出口商欲將該些項目運往至任何被禁運之國家、被禁止的最終使用人，或被禁止出口援助的最終使用人（包括實體清單中之實體），皆需要申請輸出許可證²³。EAR 過於廣泛的管制範圍將對特定的 WTO 會員或商業用途之最終使用人（例如實體清單中之中國實體）構成貿易歧視²⁴。另外，不管是美國於此次修訂的規則正式發布前，即要求某些半導體公司提前停止出口；抑或其存有爭議的實體清單修改程序皆說明美國未能以公平公正及合理的方式管理其出口管制制度²⁵。

參、結論

美國針對中國所提出之質疑，可能援引 GATT 第 21 條之國家安全例外做抗辯²⁶。由近期拜登政府發布之「2022 國家安全策略文件」中可以得知，美國對「國家安全」的理解比傳統上軍事層面的安全還要更加廣泛，正如同當初 WTO 會員在制定例外條款時所考量的²⁷。這種對「國家安全」的新理解包含了全球氣候和糧食安全問題²⁸。

¹⁹ GATT, art. 10; Request for Consultation by China, *United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies*, *supra* note 12, paras. 38, 39.

²⁰ GATT, art. 11; Request for Consultation by China, *United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies*, *supra* note 12, para. 35.

²¹ Agreement on Trade-Related Investment Measures art. 2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 186; Request for Consultation by China, *United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies*, *supra* note 12, para. 36.

²² Request for Consultation by China, *United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies*, *supra* note 12, para. 19.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.* para. 32.

²⁶ GATT, art. 21.

²⁷ Press Release, *Fact Sheet: The Biden-Harris Administration's National Security Strategy*, THE WHITE HOUSE (Oct. 12, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>.

²⁸ *Id.*

但是不管最終結果如何，在美中持續角力之情形下，可以思考的是，當單一會員利用其經濟影響力來引導其他會員對於 WTO 規則的理解時，將會造成什麼影響？若以個別國家為中心的「安全」解釋與全球所關注的重點交雜，將會得出何種法律效果是不明確的。舉例而言，如果一項措施旨在提供就業機會並採取行動使供應鏈多樣化，以保障「美國人民、其盟友與合作夥伴的安全」，可能會使其他 WTO 會員遭受不利益或直接地增加其他 WTO 會員的成本。

美國是否藉由其強大的市場地位，正在為所有的 WTO 會員打造一個新常态，並使其他會員遵守？關鍵問題是，美中兩國是否可以繼續發展重要的多邊架構，抑或以複邊倡議的形式進行談判。未來發展如何，值得持續觀察。

