

## 美國國際貿易法院對 232 條款適用之解釋與後續影響

鄭伊廷 編譯

### 摘要

美國國際貿易法院於去 (2019) 年 11 月 15 日作成 Transpacific Steel LLC 控訴美國案之裁決，認定美國政府依「1962 年貿易擴張法」232 條款 (國家安全條款) 對土耳其進口鋼鐵產品課徵加倍關稅不合法。該裁決明確指出美國總統應於該法明訂之期限內做出加徵關稅之決定，否則其將喪失以該法課徵關稅之權力。而川普政府依法本應於去年 11 月 14 日前作成是否對進口汽車及其零組件提高關稅之決定，然如今期限已過，仍未發表相關立場。因此川普未來是否得依「1962 年貿易擴張法」232 條款提高進口汽車及其零組件之關稅仍屬未知。

(本篇取材自：Leslie Alan Glick et al., *President Trump Fails to Act before 180 Day Deadline on Section 232 Auto Tariffs; Has the Clock Run Out?*, BUTZEL LONG (Nov. 19, 2019), <https://www.butzel.com/resources-alerts-Section-232-Auto-Tariffs-Statutory-Time-Limits.html>.)

根據美國「1962 年貿易擴張法 (Trade Expansion Act of 1962)」232 條款之規定，在美國商務部 (United States Department of Commerce) 進行國家安全調查後，總統有權對進口產品採取救濟措施，包括與貿易出口國進行相關談判，若未於 180 日內達成協議，總統將可再針對進口產品採取其他必要措施<sup>1</sup>。關於此條款，美國國際貿易法院 (Court of International Trade, CIT) 於去 (2019) 年 11 月 15 日所作成的 Transpacific Steel LLC 控訴美國案 (以下簡稱 Transpacific 案) 中，針對「若總統在特定期限內未採取行動，將喪失發動 232 條款之權力」表達了支持的立場<sup>2</sup>。

另外，美國商務部對汽車及零組件產業國安調查完成後，總統卻未能於去年 11 月 14 日的談判完成期限前與汽車出口國達成協議<sup>3</sup>，亦未根據美國商務部

<sup>1</sup> Section 232 of The Trade Expansion Act of 1962, 19 U.S.C. § 1862(c)(3)(A) (2012).

<sup>2</sup> Transpacific Steel LLC v. United States, No. 19-142 (Ct. Int'l Trade. Nov. 15, 2019) [hereinafter Transpacific Steel LLC v. United States].

<sup>3</sup> 2019 年 5 月 17 日，川普指示美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 與汽車出口國進行商談，並根據 232 條款之規定指出「若在 180 日內無法達成協議，總統將決定是否須採取以及採取何種後續行動」，因此 2019 年 11 月 14 日為完成談判之最後期限，也是川普應決定是否採取後續措施之期日。Proclamation No. 9888, 84 Fed. Reg. 23433 (May 17, 2019).

之建議，依 232 條款做出是否對汽車及其零組件加徵關稅的決定。此事件之後續發展將可能受到 Transpacific 案判決影響。

本文將先簡述 Transpacific 案之判決內容，以闡述 CIT 如何審查總統依 232 條款加徵關稅時須遵守的要件，再說明目前美國與各汽車出口國之磋商情形，以了解本案對於美國未來得否依 232 條款對各汽車出口國課徵關稅一事之影響性，最後則扼要介紹本案的後續影響，分析未來相關的問題走向。

## 壹、簡介 Transpacific 案判決

本案涉及美國政府對土耳其進口鋼鐵依 232 條款加徵關稅之合法性，並非審查 232 條款之授權合憲性。而 CIT 之裁判重點可大致區分為以下兩點：首先，法院審查單獨對土耳其鋼鐵加徵關稅之合法性，以判斷此行為有無違反美國憲法所賦予的平等保護原則；接著，敘明依 232 條款課徵關稅應遵守之法定期限，以落實正當法律程序原則。以下將介紹本案背景及 CIT 之裁決重點。

### 一、本案背景

232 條款又被稱為國家安全條款，賦予美國總統廣泛的裁量權，使總統在商務部調查後，得針對可能對國家安全造成不利影響的產品課徵關稅<sup>4</sup>。根據第 9705 號總統文告 (presidential proclamation)，川普總統於 2018 年 3 月首次依 232 條款對鋼鐵課徵 25% 的關稅<sup>5</sup>。同年 8 月，根據第 9772 號總統文告，川普對土耳其鋼鐵所課徵之關稅提高至 50%<sup>6</sup>。因此，本案原告對該關稅之加重提出質疑，要求美國返還對特定土耳其鋼製品所額外課徵之 25% 關稅差額<sup>7</sup>。

原告提訴的依據為<sup>8</sup>：(一) 對土耳其產品的進口商為不同待遇，違反美國憲法第 5 修正案的「平等保護條款 (Equal Protection Clause)」<sup>9</sup>；及 (二) 總統未遵守必要程序，違反美國憲法第 5 修正案的「正當法律程序條款 (Due Process Clause)」<sup>10</sup>。Gary S. Katzmann 法官於協同意見書中表示，本案與根據 232 條款授權總統的合憲性無關<sup>11</sup>。該議題經其他案件之原告提起上訴，目前正由聯邦巡迴上訴法院 (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) 審理中<sup>12</sup>。本

<sup>4</sup> 19 U.S.C. § 1862(c).

<sup>5</sup> Proclamation No. 9705, 83 Fed. Reg. 11625 (Mar. 8, 2018).

<sup>6</sup> Proclamation No. 9772, 83 Fed. Reg. 40429 (Aug. 15, 2018).

<sup>7</sup> Transpacific Steel LLC v. United States, at 1.

<sup>8</sup> *Id.* at 2.

<sup>9</sup> 雖然美國憲法第 5 修正案中並未明文規定平等保護原則，僅規定正當法律程序原則，惟美國最高法院於 Weinberger v. Wiesenfeld 一案中，認定不合理之差別待遇的存在，會導致違反正當法律程序，故其認為第 5 修正案在此時，要求等同於第 14 修正案中的平等保護對待。

Transpacific Steel LLC v. United States, at 6, n.5.

<sup>10</sup> U.S. CONST. amend. V.

<sup>11</sup> Transpacific Steel LLC v. United States, at 15-16.

<sup>12</sup> 該案為美國國際鋼鐵協會 (American Institute for International Steel, AIIS) 控訴美國政府案，

案反而是關於如何依據 232 條款對來自土耳其的進口產品課徵加倍關稅，卻排除對其他地區的加徵<sup>13</sup>。

## 二、本案裁判重點

### (一) 系爭措施違反「平等保護條款」

為主張「平等保護條款」，原告必須證明土耳其產品的進口商受到不同待遇，且該不同待遇與政府的正當目的間缺乏合理關聯<sup>14</sup>。不論總統在採取措施的當下是否有正當理由，被告必須闡明能夠合理化該區別的任何事實，才得以反駁此一指控<sup>15</sup>。

美國政府沒有提供任何事實，得以正當化其基於 232 條款將土耳其鋼鐵進口商與其他地區鋼鐵進口商作區分之行為<sup>16</sup>。然而，美國政府確實有做出一般性聲明，表示來自土耳其的進口量極高，且美國對土耳其鋼鐵課徵反傾銷稅與平衡稅的指令高達 14 次<sup>17</sup>。但是上述事實僅能顯示出土耳其為主要的鋼鐵出口國，而無法表明其有對美國的國家安全構成特殊或甚至增加之風險<sup>18</sup>。因此，法院認為無法得出正當化此種區分的合理理由<sup>19</sup>。

### (二) 總統依 232 條款加徵關稅應遵守正當法律程序所設之期限

CIT 表示最高法院已明確指出，232 條款之所以與「禁止授權原則 (non-delegation doctrine)」<sup>20</sup>並未抵觸，係因其已針對總統的行動訂立明確之先決條件<sup>21</sup>。依 232 條款課徵關稅之程序始於商務部向總統遞交的報告<sup>22</sup>。若商務部認定有對國家安全造成威脅，總統必須決定其是否認同該結論<sup>23</sup>。若總統表示贊同，則其須於 90 日內決定如何採取後續行動<sup>24</sup>。一旦決定採取措施，總統必須在 15

---

係 AHS 針對「232 條款」之授權合憲性提出質疑，雖該案於美國國際貿易法院與最高法院之審理階段皆已被駁回，惟 AHS 又於 2019 年 3 月將該案上訴至聯邦巡迴上訴法院。*Id.* at 16.

<sup>13</sup> *Id.* at 15.

<sup>14</sup> *Id.* at 6.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.* at 7.

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.* at 7-8.

<sup>19</sup> *Id.* at 8.

<sup>20</sup> 「禁止授權原則」為美國法早期應權力分立之要求所發展，其嚴格禁止國會將立法權讓渡由行政機關、總統行使。然因禁止授權原則隨著時代推進越來越不切實際，故後來有案例法放寬了禁止授權原則的審查基準，並以「明確性原則」緩和禁止授權原則，接近於我國的「授權明確性原則」。雷文政，授權明確性原則的迷思與挑戰：美國立法授權合憲界線之討論對釋字五二四號解釋與全民健保的啟示，政大法學評論，79 期，頁 53，71-81 (2004 年)。

<sup>21</sup> *Transpacific Steel LLC v. United States*, at 12-13.

<sup>22</sup> 19 U.S.C. § 1862(b)(3)(A).

<sup>23</sup> 19 U.S.C. § 1862(c)(1)(A)

<sup>24</sup> *Id.*

日內開始執行該措施<sup>25</sup>。本案中商務部並未單獨認定由土耳其進口之鋼鐵會對美國國家安全造成特殊或增加之威脅<sup>26</sup>。此外，發布與執行第 9772 號總統文告時，已遠遠超過 90 日的決定適當行動期限與額外 15 日的執行期限<sup>27</sup>。

美國政府對此作出回應，認為對土耳其加倍課徵的關稅是依最初的商務部調查報告與第 9705 號總統文告所授權之救濟措施而為的調整<sup>28</sup>。然而此見解並不被 CIT 所採納<sup>29</sup>。反之，CIT 將 232 條款理解為要求總統當機立斷地採取措施，以消除危害國家安全的風險<sup>30</sup>。CIT 的見解代表著當總統採取措施時，該程序即完結，除非依「1962 年貿易擴張法」之明確授權來終止該措施<sup>31</sup>。同理，因最初決定課徵關稅之總統文告已明確授權商務部長得以免除特定產品的關稅，故嗣後對個別產品的豁免並非實施一項新措施，因而不需再歷經完整的法定程序<sup>32</sup>。

## 貳、是否依 232 條款對進口汽車及其零組件課徵關稅

Transpacific 案特別強調總統依 232 條款對進口產品發動救濟措施時，應遵守法條所規定之期限。而美國政府近期積極與汽車出口國進行協商，以決定是否對汽車及其零組件依 232 條款加徵關稅，然卻未在談判之 180 日期限屆至時發表是否採取後續措施之聲明，故日後將可能受到法院於 Transpacific 案之見解所影響，而不得逕行依先前商務部之調查結果對汽車及其零組件依 232 條款課徵關稅。以下將簡單說明美國政府與各汽車出口國目前之商談成果。

### 一、加徵關稅之決定尚未作成且已逾期限

商務部於去 (2019) 年 2 月 17 日宣布其已向總統發布進口汽車及其零組件之調查報告<sup>33</sup>，惟該報告之文本從未公開於眾，唯一可得知的是該報告建議採取行動以調整汽車及其零組件之進口，以免對國家安全造成威脅。因此，總統認定其有權將相關產品之關稅提高至 25%，然隨著去年 11 月 14 日應完成談判的期限已過，至今仍不見總統宣布與採取相關行動。

<sup>25</sup> 19 U.S.C. § 1862(c)(1)(B).

<sup>26</sup> Transpacific Steel LLC v. United States, at 7-8.

<sup>27</sup> *Id.* at 9.

<sup>28</sup> *Id.* at 9-10.

<sup>29</sup> *Id.* at 10.

<sup>30</sup> *Id.* at 11.

<sup>31</sup> Lawrence M. Friedman, *Challenge to Higher 232 Duties on Turkish Steel*, CUSTOMS LAW: BLOG (Nov. 17, 2019), <http://customslaw.blogspot.com/2019/11/challenge-to-higher-232-duties-on.html>; 19 U.S.C. § 1862(f).

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Statement from the Department of Commerce on Submission of Automobiles and Automobile Parts Section 232 Report to the President*, U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (Feb. 17, 2019), <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/02/statement-department-commerce-submission-automobiles-and-automobile>.

## 二、與各汽車出口國之磋商情形

汽車及其零組件產業均反對依 232 條款對汽車課徵關稅。墨西哥與加拿大則因 2018 年 11 月 30 日所簽署的《美墨加協定》(United States-Mexico-Canada Agreement)之附加協議 (side letter agreement)，以客車、輕型卡車及汽車零組件的配額作為交換，而被豁免<sup>34</sup>。據報導，白宮亦對日本承諾其將豁免於依 232 條款對汽車及其零組件所課徵之關稅，以作為日本與美國近期談判之新貿易協定的部分內容，但該承諾尚未做成書面<sup>35</sup>。

有論者認為，依 232 條款對汽車及其零組件課徵關稅之主要目的為對歐盟施加壓力，以要求其與美國達成貿易協定<sup>36</sup>。報導亦指出，歐洲汽車製造商，特別是德國汽車製造商 (德國在 2018 年對美國的貿易順差為 674 億美元)<sup>37</sup>，一直致力於在期限屆至前與川普政府達成協議<sup>38</sup>。據此，德國汽車製造商承諾在其於美國投資的工廠中，創造 25,000 個就業機會並增加投資。該些投資目前包括南卡羅來納州的 BMW 大型製造廠、阿拉巴馬州的賓士工廠以及田納西州的福斯汽車工廠。

## 參、後續影響之推測

考量到 CIT 於 Transpacific 案之裁決，總統未能於去 (2019) 年 11 月 14 日前採取行動的事實，將可能使其日後所做的任何相關決定在法庭上受到挑戰。但是，總統仍有可能根據其他法律採取行動，例如依「國際緊急經濟權力法 (International Emergency Economic Powers Act)」<sup>39</sup>或其他法律來提高關稅。白宮於去年 6 月時即引用「國際緊急經濟權力法」，以授權總統對墨西哥加徵 5%

<sup>34</sup> *MX-US Side Letter on 232 Process*, UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE [USTR] (Nov. 30, 2018), [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX-US\\_Side\\_Letter\\_on\\_232\\_Process.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX-US_Side_Letter_on_232_Process.pdf); *CA-US Side Letter on 232 Process*, USTR (Nov. 30, 2018), [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/CA-US\\_Side\\_Letter\\_on\\_232\\_Process.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/CA-US_Side_Letter_on_232_Process.pdf).

<sup>35</sup> Ana Swanson, *Trump Announces a Trade Pact with Japan*, THE NEW YORK TIMES (Sept. 25, 2019), <https://www.nytimes.com/2019/09/25/business/trump-announces-limited-trade-pact-with-japan.html>.

<sup>36</sup> Leslie Alan Glick et al., *President Trump Fails to Act before 180 Day Deadline on Section 232 Auto Tariffs; Has the Clock Run Out?*, BUTZEL LONG (Nov. 19, 2019), <https://www.butzel.com/resources-alerts-Section-232-Auto-Tariffs-Statutory-Time-Limits.html>.

<sup>37</sup> *Overview of Germany - International Trade and Investment Country Facts, 2018 Data, Exports, Imports, and Balance*, U.S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, <https://apps.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=308> (last visited Jan. 10, 2020).

<sup>38</sup> Jack Ewing & Ana Swanson, *Trump May Punt on Auto Tariffs as European Carmakers Propose Plan*, THE NEW YORK TIMES (Nov. 11, 2019), <https://www.nytimes.com/2019/11/11/business/trump-auto-tariffs.html>.

<sup>39</sup> 本法旨在使總統有權於發現源自美國境外的危害對美國的國家安全、外交政策或經濟造成「異常與特別的威脅」時，得以對該國施以經濟制裁。Section 203 of International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §1702 (2018).

至 25% 的關稅，除非墨西哥政府針對墨西哥移民之問題採取行動，其才會放棄實施<sup>40</sup>。最終，因兩國政府達成協議，而避免了此類關稅。

Transpacific 案之決定於相當程度上限縮了總統適用 232 條款之權限，尤其 CIT 針對正當法律程序所為之解釋，將可廣泛地用於檢視所有關於 232 條款措施之合法性。承上所述，美國政府雖然已錯過決定採取措施之期限，仍可能訴諸其他手段對進口汽車及其零組件實施單邊救濟措施，惟若要再以 232 條款加徵關稅，美國商務部可能需對進口汽車及其零組件再啟新的國安調查，以遵守正當法律程序與賦予該措施合法性。



---

<sup>40</sup> Statement on Emergency Measures to Address Illegal Migration at the Mexico-United States Border, 2019 DAILY COMP. PRES. DOC. 354 (May 30, 2019).