

豁免於司法審查之外？論川普加徵關稅措施之適法性

謝彥民 編譯

摘要

本文探討川普政府的貿易措施是否適用美國的行政程序法，以及美國司法機關之可能判斷。依據美國現行法律，若貿易措施由總統直接決定——如川普愛用之「國際緊急經濟權力法」與「貿易擴張法」第 232 條規定、或是符合行政程序法之「外交豁免」，即可免受行政程序法規範。相對地，若決策權歸屬行政機構，如美國貿易法第 301 條之規定，則仍須遵守行政程序法之程序性要求並受司法審查。美國國務卿近期之「外交豁免」宣示究竟有多大效果，以及美國法院是否願意積極制衡上述總統權之濫用，經分析後結論為並不樂觀。

(取材資料：Warren Maruyama, Meghan Anand & William Alan Reinsch, *Are President Trump's Trade Actions Exempt from the Administrative Procedure Act?*, CSIS (Mar. 31, 2025), [https://www.csis.org/analysis/are-president-trumps-trade-actions-exempt-administrative-procedure-act.](https://www.csis.org/analysis/are-president-trumps-trade-actions-exempt-administrative-procedure-act))

今 (2025) 年 3 月 14 日，美國國務卿盧比歐 (Marco Rubio) 於《聯邦公報》所發布之備忘錄指出：所有涉及貿易的行政行為，特別是「轉移貨品、服務、資料、技術以及其他項目而跨越美國邊境」，皆屬於「外交事務職能」¹，因此免於適用行政程序法 (Administrative Procedure Act, APA)²。

壹、行政程序法之適用與外交事務豁免

APA 於 1946 年制定，旨在規範聯邦機關制定行政規則的程序³。該法明定聯邦機關之行政行為 (如：制定新規則、許可程序合規性之裁定、或解釋現行規則) 必須遵循特定程序，例如應有公眾意見徵詢期⁴。除此之外，APA 亦設有司法審查標準⁵，使法院得以在發現機關行為之實質或程序不符 APA 標準時，撤銷

¹ Determination: Foreign Affairs Functions of the United States, 90 Fed. Reg. 12000 (Mar. 14, 2025).

² Administrative Procedure Act of 1946, 5 U.S.C. §§ 551–559.

³ *Id.*

⁴ *Id.* § 553(c).

⁵ *Id.* § 704.

該行為或宣告其無效⁶。

然而，APA 將某些機關職能排除於其程序性要求與司法審查標準之外，其中包括「軍事或外交事務職能」⁷。簡言之，盧比歐國務卿此次之備忘錄乃是設法將川普總統在貿易、非法移民、出口管制、人工智慧以及間諜活動等方面之大多數行為置於「外交事務豁免」的保護傘下，以規避程序性要求與司法審查。透過此舉可保護行政部門，避免與貿易相關之機關行為在法院被撤銷，或者可能被控違反不得「武斷與反覆無常」之行政程序法要求（法院依法得撤銷此種行政行為）⁸。

不過，此備忘錄引發以下問題：現行的貿易法規實際上是否適用 APA？答案若是肯定的，則該備忘錄是否會改變什麼？簡短的回答是有些貿易法規確實受到 APA 的規範，但有些則否。至於該備忘錄是否會有效造成任何重大變化，目前尚不明朗。

貳、貿易措施是否受行政程序法監督？援引「外交事務豁免」之效果？

有關貿易之行政行為是否適用 APA 的關鍵問題在於授權該行為之法規是否要求總統決策？若是，則在這樣法規下所採取的行政行為並不適用 APA。美國最高法院於 1992 年麻州與富蘭克林的案件中，判定總統之行政行為不屬於 APA 的審查範圍，因為總統之行為並未被明確納入 APA 有關「機關行為」的定義中⁹。

一、依國際緊急經濟權力法採行之貿易措施

由於國際緊急經濟權力法（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）須由總統作出決策¹⁰，因此根據該法所採取的措施，一般不適用 APA。川普於其第二任期即是依據 IEEPA，對中國、墨西哥與加拿大實施近期的反毒品關稅¹¹，並於其所謂的「解放日」宣布對全球實施「對等關稅」¹²。儘管依據 IEEPA 之行政行為通常不受 APA 規範，不過仍可能在法院遭到控訴，例如被指違反憲法所保障的正當法律程序，或逾越總統權限，如 1981 年指控雷根總統案即為例

⁶ *Id.* § 706.

⁷ *Id.* §§ 553(a)(1), 554(a)(4) (“[A] military or foreign affairs function of the United States;”) (“the conduct of military or foreign affairs functions[.]”).

⁸ *Id.* § 706(2)(A) (“[A]rbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law[.]”).

⁹ *Franklin v. Massachusetts*, 505 U.S. 788, 800-801 (1992).

¹⁰ International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §§ 1701-1708.

¹¹ *Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico and China*, THE WHITE HOUSE (Feb. 1, 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-tariffs-on-imports-from-canada-mexico-and-china/>.

¹² Exec. Order No. 14257, 90 Fed. Reg. 15041 (2025).

子¹³。

二、依貿易擴張法第 232 條採行之貿易措施

1962 年貿易擴張法第 232 條乃是總統依商務部之調查與報告所做之最終決定¹⁴，因此同樣不適用 APA；此條文亦為川普第一任期加徵關稅所常用之法源。雖然該條文授權商務部舉辦聽證會並徵詢公眾意見¹⁵，但並未強制要求這些程序；相對的，是否採取這些程序由機關裁量：商務部得於「適當情況下並在合理通知後，舉辦公聽會，或以其他方式提供利害關係人提交與調查相關之資訊與建議的機會」¹⁶。由於上述程序並非強制性規定，且最終決定權仍掌握在總統手中，故依第 232 條所採行之行為，僅能基於憲法或其他法規理由，而非依據 APA 挑戰其適法性。

三、依 1974 年貿易法第 301 條採行之貿易措施

川普於第一任期另一常用的加徵關稅法源為 1974 年貿易法第 301 條¹⁷。該條款曾是其以違反智慧財產權保護為由而對中國加徵關稅的法律基礎¹⁸。有別於依 IEEPA 與第 232 條所採取之行政行為，依第 301 條所採取之行為必須依循 APA，因法規將最終權限授予美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR)，儘管該署須接受總統指示。

因此，貿易代表萊特希澤 (Robert Lighthizer) 於 2018 年及 2019 年對多項中國商品加徵 7.5% 與 25% 關稅的決定，即在美國國際貿易法院 (Court of International Trade, CIT) 遭到違反 APA 之控訴¹⁹。該法院認定 USTR 有關 301 條之決定屬於 APA 適用範圍，進而駁回美國行政部門有關「301 條決定為總統行為，應不受審查」的論點²⁰。法院亦判定 301 條決定不屬於 APA 之「外交事務豁免」²¹。

法院更進一步判定 USTR 並未充分回應其於關稅措施公告與徵詢公眾意見程序中所收到的各界評論意見，因而違反 APA 之規定；雖然最終在 USTR 補充

¹³ Dames & Moore v. Regan, 453 U.S. 654, 655 (1981).

¹⁴ Trade Expansion Act of 1962, 19 U.S.C. § 1862.

¹⁵ *Id.* § 1862 (b)(ii).

¹⁶ *Id.* § 1862 (b)(iii).

¹⁷ Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2411.

¹⁸ 2018 年的 301 調查確定中國有關技術轉讓、智慧財產權與創新的管制行為、政策和做法是不合理與具歧視性的。因此，2019 年，美國對價值約 3700 億美元的中國進口貨品徵收 7.5% 至 25% 不等的額外關稅。See *China Section 301-Tariff Actions and Exclusion Process*, USTR, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/tariff-actions>.

¹⁹ *In re Section 301 Cases*, 570 F. Supp. 3d 1306 (Ct. Int'l Trade 2022).

²⁰ *Id.* at 1323-24.

²¹ *Id.* at 1335.

回應後，法院維持其關稅措施有效之認定²²。該案目前仍在聯邦巡迴上訴法院審理中²³。

四、依 1974 年貿易法第 201 條採行之防衛措施

此外，與反傾銷稅與平衡稅的決定一樣，依 1974 年貿易法第 201 條所為之防衛措施決定亦受 CIT 審查²⁴。美國國際貿易委員會依 201 條款決定是否採取防衛措施的程序中，必須舉行公聽會，並提供利害關係人提交意見的機會²⁵。

總而言之，行政機關不太可能使傳統貿易法規，如第 301 條、第 201 條、或反傾銷稅與平衡稅²⁶，免除 APA 的程序性規定或司法審查，但在 IEEPA 與第 232 條下，則可能有機會。

參、結論與展望

依上所述，若是採取之貿易措施依法必須適用 APA，縱使國務卿宣告系爭措施屬外交事務豁免亦無濟於事。問題是川普第二任期大量使用 IEEPA，譬如在所謂的「解放日」宣布為消弭貿易逆差而對全球貿易對手加徵的「對等關稅」，正是以 IEEPA 為依據²⁷。面對這種不適用 APA 的貿易措施，在國際規範制裁因世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 上訴機構停擺而無能為力的情況下，美國國內基於三權分立而制衡的力量是否也蕩然無存？

立法權部分，由於在野的民主黨並非多數，兩黨政治下，無論民主黨議員在國會喊得如何聲嘶力竭，目前看來完全無法扭轉局勢；儘管參議院一度否決川普的緊急狀態宣告，但恐難在眾議院闖關成功²⁸。不過有論者指出利用司法權制衡之途，或許仍會有進口業者想要一試。

進口商可能會主張：(1) 對等關稅違反最高法院近期在西維吉尼亞州與環境保護署之爭訟案中，重新引用的「重要問題原則 (major question doctrine)」²⁹，根據首席大法官 (John Robert) 於該案之意見書，行政機關無權管制具有特別之

²² *In re Section 301 Cases*, No. 21-00052 (Ct. Int'l Trade 2023).

²³ Plaintiff's Notice of Appeal, *In re Section 301 Cases*, No. 21-00052 (Ct. Int'l Trade 2023).

²⁴ 28 U.S.C. § 1581(i).

²⁵ 19 U.S.C § 2252(b)(3).

²⁶ 19 U.S.C §§ 1671-1673.

²⁷ Exec. Order No. 14257, *supra* note 12.

²⁸ Hannah Monicken, *Senate Approves Resolution to End Trump's Tariffs on Canadian Goods*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 43, No. 14, Apr. 4, 2025.

²⁹ *West Virginia v. Environmental Protection Agency*, 597 U.S. 697 (2022) ("To resolve today's case the Court invokes the major questions doctrine."). 關於“major question doctrine”一詞，國內有譯為「主要問題原則」，亦有譯為「重要問題原則」者。

經濟和政治重要性的「重要問題」，除非國會已明確授權³⁰；(2) 這些法規違反了禁止授權原則 (nondelegation doctrine)，因為等於將國會課徵關稅之權力完全讓渡給總統，卻又未提供明確的原則或具體的指導方針以規範如何實施這些關稅³¹。儘管禁止授權原則自 1930 年代以來未曾被重視，近來一些保守派大法官 (如 Neil Gorsuch) 已表達有意重新啟用此原則³²。

任何對川普關稅的挑戰將會先在下級法院審理，但最終可能會進入最高法院。遺憾的是，實務上，許多聯邦法官可能不願對川普總統的權限進行審查，因為認為其關稅政策正獲民意支持，而且也不願批評總統有關緊急情況或國家安全威脅的判斷。

今年 4 月 22 日，CIT 對數家中小企業假處分申請 (即請求法院發給暫時禁制令) 的准駁態度即可見一斑。CIT 的駁回裁定雖未正面判斷川普關稅措施是否合法，但卻以原告未能證明有「即時且不可回復的損害」為由，駁回前述中小企業的申請³³。另一方面，雖美國憲法明文課徵關稅之權力是在國會³⁴，且 IEEPA 也未明文授予總統加徵關稅的權力，但聯邦地方法院最近的判決卻同意美國法務部之抗辯，認為川普有權依 IEEPA 加徵關稅³⁵。

或許有論者會主張川普之加徵關稅僅是談判策略之運用，只要達其目的，川普自會撤回加徵之關稅。譬如美中雙方經過了數週隔空放話後，終於在今年 5 月 12 日於日內瓦達成共識，暫緩實施先前互相報復的額外關稅³⁶；也就是 4 月 2 日起的 90 日內中僅對美產品課徵 10% 關稅，美對中產品則課徵 30% 關稅 (除 10% 關稅外，另含原已對鋼鋁加徵之 232 條關稅、以及根據 IEEPA 為反毒品貿易所加徵的 20% 關稅)³⁷。

僅因美中關係暫時緩和就以為川普措施之適法性問題迎刃而解，可能是大錯特錯，因為 232 條關稅以及依 IEEPA 而宣佈國家因毒品貿易而進入緊急狀態所加徵之關稅，並未有任何動搖，因此原來繫屬在法院挑戰川普這部分加徵關稅措

³⁰ *Id.* at 28.

³¹ *See id.* at 5.

³² Johnathan Hal, *The Gorsuch Test: Gundy v. United States, Limiting the Administrative State, and the Future of Nondelegation*, 70 DUKE L. J. 175 (2020).

³³ David LaRoss, *CIT Declines Short-Term Halt for IEEPA Tariffs, Finding No 'Irreparable Harm'*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 43, No. 7, Apr. 23, 2025.

³⁴ U.S. CONST. art. 1, § 8.

³⁵ David LaRoss, *District Judge Backs Trump's Claim That IEEPA Allows Tariffs, Transfers Suit to CIT*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 43, No. 21, May 23, 2025.

³⁶ *Joint Statement on U.S.-China Economic and Trade Meeting in Geneva*, THE WHITE HOUSE (May 12, 2025), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/joint-statement-on-u-s-china-economic-and-trade-meeting-in-geneva/>.

³⁷ 美中會談聯合聲明 美對中關稅暫從 145% 降至 30%，中央通訊社，2025 年 5 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202505123001.aspx> (最後瀏覽日：2025 年 5 月 21 日)。

施之案件不會因此消失³⁸。問題是司法權是否願藉這些案件之審理而適度節制川普行政權之濫用，就有待觀察！



³⁸ See David Laross, *In Court Challenge, States Say Tariffs Have 'Irreparably Disrupted' Budgets*, INSIDE U.S. TRADE, Vol 43, No. 20, May 16, 2025; see also Brett Fortnam, *Bessent Heads to Banff for G7 Ministerial; Tax Bill, IEEPA Legal Challenges Move Forward*, INSIDE U.S. TRADE, Vol 43, No. 21, May 23, 2025.