

## 美國以國家安全為由提高鋼鐵及鋁之進口關稅

張安潔 編譯

### 摘要

今(2018)年 2 月 16 日美國商務部(United States Department of Commerce)分別公開 1962 年貿易擴張法 232 條款(Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, 以下簡稱 232 條款)的鋼鐵國安調查報告書及鋁國安調查報告書, 兩份報告中皆提及: 由於鋼鐵、鋁的進口數量增加, 影響了美國國內產業及軍事相關製造商的生存, 進而危及國家安全。針對此情況, 美國商務部建議川普採行救濟措施, 建議的救濟措施包含: 課以高關稅或實施數量限制等方式。川普於 3 月 8 日正式簽署總統公告, 決定其所採行的救濟措施為提高鋼鐵關稅至 25%、鋁關稅至 10%, 並豁免加拿大及墨西哥之鋼鋁產品進口。

(本文參考自: *Commerce Reports Outline Options for Tariffs and Quotas on Steel and Aluminum Imports*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 8, Feb. 23, 2018.)

今(2018)年 2 月 16 日美國商務部(United States Department of Commerce, 以下簡稱商務部)公布其於 1 月提交給川普的 1962 年貿易擴張法 232 條款<sup>1</sup>(Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, 以下簡稱 232 條款)的鋼鐵國安調查報告書<sup>2</sup>, 及鋁國安調查報告書<sup>3</sup>。商務部部長 Wilbur Ross 於採訪中表示: 鋼鐵及鋁的進口已經危及了美國的國家安全, 而需透過關稅或數量限制的方式, 減少其進口量, 故商務部於兩份報告中各別提出三種限制進口的方案供川普選擇<sup>4</sup>。其亦指出, 這兩份報告的目的皆是希望能將鋼以及鋁的國內產量提高到一定水平, 因為鋼鋁的產量將影響其評估各產業的長期發展能力。除此之外, 其亦希望美國採行救濟措施, 可以促使其他國家亦採用類似的措施, 或至少採取具有類似目標的措施。

<sup>1</sup> Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, 19 U.S.C. § 1862, (providing that: “No action shall be taken pursuant to section 1821(a) of this title or pursuant to section 1351 of this title to decrease or eliminate the duty or other import restrictions on any article if the President determines that such reduction or elimination would threaten to impair the national security.....”).

<sup>2</sup> THE EFFECT OF IMPORTS OF STEEL ON THE NATIONAL SECURITY AN INVESTIGATION CONDUCTED UNDER SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962, AS AMENDED, U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, Jan. 11, 2018, [https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_steel\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180111.pdf](https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_steel_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180111.pdf) [hereinafter The Steel Report].

<sup>3</sup> THE EFFECT OF IMPORTS OF ALUMINUM ON THE NATIONAL SECURITY AN INVESTIGATION CONDUCTED UNDER SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962, AS AMENDED, U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, Jan. 17, 2018, [https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the\\_effect\\_of\\_imports\\_of\\_aluminum\\_on\\_the\\_national\\_security\\_-\\_with\\_redactions\\_-\\_20180117.pdf](https://www.commerce.gov/sites/commerce.gov/files/the_effect_of_imports_of_aluminum_on_the_national_security_-_with_redactions_-_20180117.pdf) [hereinafter The Aluminum Report].

<sup>4</sup> *Commerce Reports Outline Options for Tariffs and Quotas on Steel and Aluminum Imports*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 36, No. 8, Feb. 23, 2018.

根據報告書，川普須在提交報告後的 90 日內做出決定，且不受限於商務部提供之建議方案<sup>5</sup>。目前川普已於 3 月 8 日正式簽署總統公告，決定其所採行的救濟措施為：對進口鋼鐵課徵 25%關稅、對鋁課徵 10%關稅<sup>6</sup>。本文將先簡介鋼鋁兩份國安報告書中，商務部建議的救濟措施，再簡述川普的最終決定及排除或是豁免國家。

## 壹、232 條款國安報告書及商務部建議方案

商務部部長在兩份報告書中皆表示：希望商務部建議的救濟措施能夠促進鋼鋁兩產業的發展，同時鼓勵其他國家也採取相類似的措施，以遏止全球鋼鋁產業產能過剩的問題。在報告中提出建議方案包含關稅或配額，以及針對一部分國家課徵針對性的關稅。

此外商務部部長亦建議設立申訴程序，使受影響的美國業者可以尋求關稅或配額的排除適用<sup>7</sup>。部長建議得根據以下證明給予排除：(1) 美國在可資比較的產品方面，缺乏足夠的生產能力；或 (2) 基於特定的國家安全考量<sup>8</sup>。總統得將美國於經濟或安全上極為重要的利益納入考量，來決定是否豁免個別國家。在鋁報告書中，商務部表示在判斷是否具有極為重要之利益時，可以考量該國是否願意與美國合作解決全球鋼鋁產能過剩，以及美國鋁工業面臨的其他挑戰<sup>9</sup>。

在鋼鐵報告書中，商務部部長則表示：目前鋼鐵的進口狀況正削弱美國國內經濟，並且危及 232 條款中所定義之國家安全<sup>10</sup>。根據此結論，商務部部長認為：消除威脅唯一有效的手段係將進口減少到一定程度，並結合良好管理，使美國鋼鐵廠能達到其預估生產能力的 80%以上<sup>11</sup>。為此，商務部部長建議川普，對本調

<sup>5</sup> U.S. Department of Commerce, *The Effect of Imports of Steel on the National Security an Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended*, Jan. 11, 2018, at 13.

<sup>6</sup> PRESIDENTIAL PROCLAMATION ON ADJUSTING IMPORTS OF STEEL INTO THE UNITED STATES, WHITE HOUSE, Mar. 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/> [hereinafter Presidential Proclamation on Steel]; PRESIDENTIAL PROCLAMATION ON ADJUSTING IMPORTS OF ALUMINUM INTO THE UNITED STATES, WHITE HOUSE, Mar. 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/> [hereinafter Presidential Proclamation on Aluminum].

<sup>7</sup> The Steel Report, *supra* note 3, at 9; The Aluminum Report, *supra* note 3, at 9.

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

<sup>9</sup> The Aluminum Report, *supra* note 3, at 8.

<sup>10</sup> The Steel Report, *supra* note 2, at 5; 關於「國家安全」之定義，並未明文規定於條文或解釋於鋼鋁報告書中。惟在 2001 年之美國鐵礦砂與半成品鋼 232 條款國安調查報告書中，有對「國家安全」定義進行解釋：狹義指涉及軍事與國防，廣義則可納入一般安全 (general security) 與特定產業之福祉 (welfare of certain industries)。故可以此為定義參考依據。THE EFFECT OF IMPORTS OF IRON ORE AND SEMI-FINISHED STEEL ON THE NATIONAL SECURITY AN INVESTIGATION CONDUCTED UNDER SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962, AS AMENDED, U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, Oct. 2001, at 5.

<sup>11</sup> The Steel Report, *supra* note 2, at 5.

查涵蓋的所有進口鋼鐵產品實施配額或關稅，以消除可能會對國家安全造成損害的威脅。

在鋼鐵報告書中，商務部提供三項建議方案。其一，川普得對所有國家之鋼鐵課以至少 24% 的進口關稅<sup>12</sup>。其二，商務部建議實施數量限制，對所有國家實施配額，各國僅能向美國出口 2017 年出口量的 63%<sup>13</sup>。其三是針對特定國家<sup>14</sup>，課以至少 53% 之進口關稅，同時限制這些國家的出口量僅能與 2017 年對美之出口量相同<sup>15</sup>。

根據美國鋼鐵協會 (American Iron and Steel Institute, AISI) 之統計，2017 年鋼鐵的進口量增長 15%<sup>16</sup>。AISI 援引美國人口普查局 (United States Census Bureau) 的數據表示，在 2017 年鋼鐵總進口量和成品鋼進口量分別為 38,121,000 和 29,558,000 淨噸，與 2016 年全年相比分別上漲 15.4% 和 12.2%<sup>17</sup>。2017 年 AISI 將韓國、土耳其、日本、德國和台灣列為美國最大的鋼鐵海外供應商<sup>18</sup>。

在鋁的報告書中商務部則表示：國防部和國內的重點產業皆需要大量的鋁，但最近的進口趨勢使美國幾乎完全依賴國外的原鋁生產商。除此之外，作為軍事和商業關鍵系統必要原料的高純度鋁，美國亦可能完全依賴外國的生產商。除此之外，美國境內的鋁產業當前處境亦屬危險，因其有可能無法滿足現有的國家安全需求，亦無法應付當發生國家安全緊急事件時，需大量增加國內生產的情況<sup>19</sup>。

為減少國家安全受到損害的威脅，商務部希望將鋁的進口量降低到一定程度，以提供美國原鋁生產商機會，重啟閒置產能。這將增加和穩定美國鋁產量，達到滿足當前和未來國家安全需求的最低門檻。商務部表示，同時也必須對下游產品之進口課徵關稅或配額。由於全球鋼鋁產能過剩，加上全球促進下游產品出口的產業政策，使得美國下游公司對原料的需求減少，進而對美國原鋁產業造成負面影響。此外美國下游公司的也因進口產品在各個鋁產品部門的滲透率提高，而受到負面衝擊<sup>20</sup>。

---

<sup>12</sup> *Id.* at 8.

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

<sup>14</sup> 此處所指之特定國家包括巴西、中國、哥斯大黎加、埃及、印度、馬來西亞、南韓、俄羅斯、南非、泰國、土耳其和越南。The Steel Report, *supra* note 2, at 8, 9.

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

<sup>16</sup> Lisa Harrison, *AISI American Iron and Steel Institute: Steel Imports Up 15% in 2017*, 4-TRADERS, Jan. 26, 2018, <http://www.4-traders.com/news/AISI-American-Iron-and-Steel-Institute-Steel-Imports-Up-15-in-2017-25879749/>.

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

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> The Aluminum Report, *supra* note 3, at 5.

<sup>20</sup> *Id.*

美國商務部就鋁之進口提出三個建議方案。其一，對所有國家的進口產品徵收 7.7% 的關稅<sup>21</sup>。其二，對所有國家施以出口配額限制，各國只能出口其在 2017 年對美國出口量的 86.7%<sup>22</sup>。其三是針對中國、香港、俄羅斯、委內瑞拉和越南課徵 23.6% 的關稅<sup>23</sup>，將同時限制其他國家之出口量，只能與 2017 年其對美之出口量相同<sup>24</sup>。

## 貳、川普正式簽署總統公告

川普於 3 月 8 日正式簽署課徵鋼鋁關稅之總統公告，同時允許貿易盟友申請豁免<sup>25</sup>。美國將對進口鋼鐵課徵 25% 關稅、對鋁課徵 10% 關稅，並已於 3 月 23 日生效。此項措施將可能導致歐盟以及其他製造鋼鐵的國家對美國進行報復，且恐增加貿易戰的可能<sup>26</sup>。

但此關稅規定在最後一刻略有鬆綁，加拿大及墨西哥暫時倖免於鋼鋁關稅，因為兩國正與美國重新針對北美自由貿易協定 (The North American Free Trade Agreement, NAFTA) 進行協商<sup>27</sup>。此外，美國也給予特定產品以及其他與美國在國家安全上有緊密關係之國家，申請豁免關稅適用<sup>28</sup>。美國已於 3 月 22 日正式宣布豁免國家清單，除加拿大及墨西哥之外，阿根廷、巴西、澳洲及歐盟獲暫時性豁免<sup>29</sup>。南韓則獲永久性豁免，美國得對其實施數量限制在 268 萬噸內，或限制韓國鋼鋁進口量只能為韓國過去三年平均進口量之 70%<sup>30</sup>。

## 參、結論

川普此次基於維護國家安全之理由，針對鋼鐵及鋁實施提高關稅，引起美國與其貿易夥伴之間關係緊張。對台灣而言，美國亦是重要的鋼鐵及鋁出口市場，關稅之提高將對台灣造成影響，而台灣及各國將如何應對此次關稅之提高，值得吾等關注之。

<sup>21</sup> The Aluminum Report, *supra* note 3, at 8.

<sup>22</sup> *Id.* at 7.

<sup>23</sup> *Id.* at 8.

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

<sup>25</sup> Shawn Donnan, *Trump Adopts Steel Tariffs But Opens Door to Exemptions*, FINANCIAL TIME, Mar. 9, 2018, <https://www.ft.com/>.

<sup>26</sup> *Id.*

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

<sup>28</sup> Presidential Proclamation on Steel, *supra* note 6, ¶ 9; Presidential Proclamation on Aluminum, *supra* note 6, ¶ 8.

<sup>29</sup> Michael Birnbaum, *E.U., Brazil, South Korea and others get temporary exemptions from Trump's steel tariffs*, Mar. 22, 2018, WASHINGTONPOST, [https://www.washingtonpost.com/world/europe/eu-brazil-south-korea-and-others-get-temporary-exemptions-from-trumps-steel-tariffs/2018/03/22/9d0fac5a-2de4-11e8-8dc9-3b51e028b845\\_story.html?utm\\_term=.d7d494ab7854](https://www.washingtonpost.com/world/europe/eu-brazil-south-korea-and-others-get-temporary-exemptions-from-trumps-steel-tariffs/2018/03/22/9d0fac5a-2de4-11e8-8dc9-3b51e028b845_story.html?utm_term=.d7d494ab7854).

<sup>30</sup> Song Jung-a, *South Korea Secures US Steel Tariff Exemption*, FINANCIAL TIME, Mar. 26, 2018, <https://www.ft.com/>.