

美國收緊小額免稅通關規定之發展趨勢

巫承運 編譯

摘要

川普政府於今(2025)年2月1日發布行政命令，宣布將禁止來自中國、加拿大與墨西哥的貨品適用小額免稅通關規定。儘管此禁令隨後因相關配套措施尚未完善而暫停實施，卻已對跨境電子商務貿易投下一顆震撼彈。此禁令乃係美國長期圍繞小額免稅通關政策之討論的後續結果；早在拜登政府時期，相關部門便已擬定一系列規則以應對美國邊境安全問題及來自中國電商之挑戰。未來或可預期美國政府將推出更多相關規則，屆時恐怕會對依賴小額免稅規定的企業與商家產生更具體的影響。

(取材資料：Jessica Lynd et al., *United States Begins to Restrain Cross-Border E-commerce*, WHITE & CASE (Feb. 13, 2025), <https://www.whitecase.com/insight-alert/united-states-begins-restrain-cross-border-e-commerce>.)

美國「1930 關稅法 (Tariff Act of 1930)」321 條款的「小額免稅通關 (de minimis entry)」規定價值低於 800 美金之進口貨品得豁免於關稅¹。設置小額免稅通關規範，一方面係為減輕美國海關暨邊境保護局 (Customs and Border Protection, CBP) 檢查大量貨品所生之行政成本；另一方面也讓美國民眾得以更低價格購得來自各國的貨品，有助促進貿易與支持電子商務產業發展。

然而，近年電子商務之規模擴張過於迅速，每日透過小額免稅通關進入美國的貨品成長到數以百萬計，造成 CBP 難以有效查禁流入美國境內之毒品以及由強迫勞動 (forced labor) 生產之產品；此外，基於國家安全考量或因貿易爭端而被課徵額外關稅的貨品，也因為小額免稅規定而得以豁免相關稅款²。職是之故，美國國會議員開始針對小額免稅規定之相關爭議進行討論³。

美國政府也有意改革小額免稅通關相關規定。在拜登政權末期，相關部門便已擬議推出一系列規則修訂⁴，而川普總統上任後也馬上簽署行政命令，意圖終止來自中國、墨西哥與加拿大的貨品適用小額免稅規定⁵。由拜登與川普，兩位來自不同黨派之總統，皆有意限縮小額免稅規定來看，美國國內已然凝聚改革相關規定之跨黨派共識，且不因政權更迭而有所改變。

¹ Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §1321.

² CHRISTOPHER CASEY, CONG. RSCH. SERV., R48380, IMPORTS AND THE SECTION 321 (DE MINIMIS) EXEMPTION: ORIGINS, EVOLUTION, AND USE (2025).

³ *Id.*

⁴ See Entry of Low-Value Shipments, 90 Fed. Reg. 3048 (Jan. 14, 2025); see also Trade and National Security Actions and Low-Value Shipments, 90 Fed. Reg. 6852 (Jan. 21, 2025).

⁵ See Exec. Order No. 14,195, 90 Fed. Reg. 9121 (Feb. 1, 2025); see also Exec. Order No. 14,193, 90 Fed. Reg. 9113 (Feb. 1, 2025); Exec. Order No. 14,194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 1, 2025).

本文將說明美國小額免稅規定以及美國政府對該規定的政策演變。為了理解美國小額免稅規定，首先介紹 1930 關稅法中的 321 條款以及相關制度；接著介紹前後兩屆美國政府就小額免稅政策的演變，最後作一結論。

壹、現行美國小額免稅規定

美國「1930 關稅法」之 321 條款（即小額免稅規定）旨在避免政府因徵收關稅或其他因進口所生稅款，付出與實際徵收的稅款不符比例之行政成本，故給予符合一定條件的小額貨品免稅待遇⁶。

根據小額免稅規定，個人於同一日內攜帶入美國境內之物品若符合以下情形，得享有免稅待遇：一、無免稅待遇人士入境時所攜帶，總價值 200 美元以下之個人物品；或二、總價值 100 美元以下，源自境外的善意禮物 (bona fide gift)；或者三、於其他情形中，總價值 800 美元以下者⁷。

此外，受其他合作夥伴政府機關 (Partner Government Agencies, PGA)⁸監管的貨物雖然可以適用小額免稅規定，但基於國家安全、健康等理由，仍須遵循相關之進口申報規定⁹。為確保透過小額免稅進口的貨品符合相關規範、加速通關流程，以降低海關行政成本，CBP 自 2019 年起透過自動化商業環境 (Automated Commercial Environment, ACE)¹⁰推行名為 86 型通關 (Entry Type 86) 之非正式通關流程¹¹。該流程含有 CBP 與 PGA 的各項資料與文件要求，可透過電子形式提交通關文件並取得免稅資格，讓受到 PGA 相關規範監理之貨品得享小額免稅之待遇¹²。

然而，根據現行 CBP 的規定，若屬於被課徵反傾銷與平衡稅之貨品；被課徵其他內部稅之貨品（如菸酒品）或有進口配額 (quota) 限制的商品，便無法適用小額免稅規定¹³。

貳、美國最近兩任政府之革新與政策承襲

⁶ Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §1321.

⁷ *Id.*

⁸ PGA 包含美國農業部、衛生與公共服務部、商業部、運輸部及司法部等等。See *Partner Government Agencies Import Guides*, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, <https://www.cbp.gov/trade/basic-import-export/e-commerce/partner-government-agencies-import-guides> (last visited Apr. 10, 2025).

⁹ Entry of Low-Value Shipments, 90 Fed. Reg. 3048, 3052 (Jan. 14, 2025).

¹⁰ 自動化商業環境系統是美國的進出口貿易申報系統，其目的在於建立精簡、快速的申報流程以促進貿易與商業。ACE and Automated System, CBP, <https://www.cbp.gov/trade/automated> (last visited Apr. 10, 2025).

¹¹ 與正式通關流程 (Entry Type 01) 相比，86 型通關填寫的進口報單不同，手續亦簡單許多，其僅需填寫原產地、寄件人與收貨人 (consignee) 資料、貨品數量、價值等基本資料。19 C.F.R. §143.23 (2024).

¹² Entry of Low-Value Shipments, 90 Fed. Reg. at 3053.

¹³ *Frequently Asked Questions*, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, <https://www.cbp.gov/trade/basic-import-export/e-commerce/faqs> (last visited Apr. 10, 2025).

一、拜登政府於任期尾聲改革相關政策

在拜登總統卸任前夕，美國政府著手進行小額免稅通關之改革，其透過 CBP 分別於今 (2025) 年 1 月 13 日及 17 日公布之兩則擬議規則制定通知 (Notice of Proposed Rulemaking, NPRM) 提出收緊小額免稅通關之措施¹⁴，作為美國針對非法危險產品入境加強執法之計劃的一部份，以及因應快速崛起之中國電子商務的手段。

第一則 NPRM 提議改革小額免稅通關之報關流程，提高填寫進口報單之電子化要求並增強執法能力 (以下簡稱通關 NPRM)¹⁵；第二則 NPRM 則提議將被課徵特定關稅措施之貨品排除適用小額免稅規定 (以下簡稱關稅措施 NPRM)¹⁶。這兩則 NPRM 分別提出兩項具體措施，以下詳述之：

(一) 建立二階段通關程序

通關 NPRM 提議為小額免稅進口建立新的二階段通關程序，包含強化之通關程序 (Enhanced Entry Process)，以及基本通關流程 (Basic Entry Process)。

1. 強化之通關程序

強化通關程序為在 86 型通關基礎上更加強化原有的通關流程。進口商應在特定時限內提交包含貨物內容物、貨物價值、原產地以及最終目的地等資料¹⁷，使 CBP 能更有效率地提前鎖定可能含有芬太尼 (fentanyl) 等非法物品的高風險貨物¹⁸。此外，強化通關流程將會保留原本 86 型通關流程的優點，包含快速通關、小額免稅，且亦涵蓋受 PGA 監管的貨品¹⁹。

2. 基本通關流程

新規則將於現行 86 型通關流程之基礎上進行改進，提出基本通關流程²⁰。此流程將要求進口商在提貨單 (或者在載貨清單上列出的各張提貨單) 中除了現

¹⁴ Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces New Actions to Protect American Consumers, Workers, and Businesses by Cracking Down on De Minimis Shipments with Unsafe, Unfairly Traded Products, WHITE HOUSE (Sept. 13, 2024), <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/09/13/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-new-actions-to-protect-american-consumers-workers-and-businesses-by-cracking-down-on-de-minimis-shipments-with-unsafe-unfairly-traded-products/>.

¹⁵ CBP Issues Notice of Proposed Rulemaking to Enhance Enforcement as to Low-Value Shipments, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION (Jan. 13, 2025), <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-notice-proposed-rulemaking-enhance-enforcement-low-value>.

¹⁶ CBP Proposes New Rule to Strengthen Enforcement and Limit Duty Exemption for Low-Value Shipments, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION (Jan. 17, 2025), <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-proposes-new-rule-strengthen-enforcement-and-limit-duty>.

¹⁷ Entry of Low-Value Shipments, 90 Fed. Reg. at 3053.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.* at 3055.

有的應填資料項目，例如原產地、寄件人與收貨人資料、貨品數量、重量及價值等外，還要申報適用小額豁免者（如買家）的個人資料。如此將能幫助 CBP 落實單日單人小額免稅有固定限額之規定²¹。

（二）排除特定進口貨品適用小額免稅通關

依目前規定，受 301 條款列管的貨品若依小額免稅通關進入美國，不必徵收 301 條款施加的關稅²²，因此導致此類貨品能透過小額免稅規避關稅措施。職是之故，CBP 擬透過關稅措施 NPRM²³，排除如受「1974 貿易法 (Trade Act of 1974)」之 301 條款等關稅措施影響之進口貨品適用小額免稅通關²⁴。根據關稅措施 NPRM，這些原本適用小額免稅通關之進口貨品，將會重新導向至非正式或正式通關流程（例如 Type 01 Entry），並繳納相對應的關稅以及負擔更昂貴的報關申報流程²⁵。

在關稅措施 NPRM 發布之時，美國已經對來自中國的貨品課徵 301 條款關稅²⁶，由於其廣泛涵蓋相當範圍的消費者貨品與服裝，關稅措施 NPRM 將會大幅限制中國電子商務業者使用小額免稅通關流程之進口管道。

參、川普政府短暫禁止所有中國進口貨品適用小額免稅通關

今年 2 月 1 日，甫上任之川普政府援引「國際緊急經濟權力法 (International Emergency Economic Power Act, IEEPA)」賦予總統之職權發布行政命令，針對來自中國（包含香港）之所有進口貨品額外徵收 10% 關稅²⁷，並排除這些進口貨品適用小額免稅通關規定²⁸；其又於 3 月 3 日以另一項行政命令將前述關稅稅額提高至 20%²⁹。

此項針對中國貨品之小額免稅禁令於今年 2 月 4 日生效後³⁰，先前透過小額免稅通關管道申報的貨品都須提出正式報關文件，並支付所有稅金與相關費用³¹。這些稅金及費用不僅包含川普政府施加的新關稅，也包含先前因小額免稅規

²¹ *Id.*

²² *Section 301 Trade Remedies Frequently Asked Questions*, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/entry-summary/section-301-trade-remedies/faqs?utm_source=chatgpt.com (last visited Apr. 10, 2025).

²³ *CBP Proposes New Rule to Strengthen Enforcement and Limit Duty Exemption for Low-Value Shipments*, *supra* note 16.

²⁴ *Trade and National Security Actions and Low-Value Shipments*, 90 Fed. Reg. 6852, 6857 (Jan. 21, 2025).

²⁵ *Id.* at 6858.

²⁶ *See China Section 301- Tariff Actions and Exclusion Process*, U.S.T.R., <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/tariff-actions> (last visited Apr. 10, 2025).

²⁷ Exec. Order No. 14,195, 90 Fed. Reg. 9121, 9121-9122 (Feb. 1, 2025).

²⁸ *Id.* at 9123.

²⁹ Exec. Order No.14,228, 90 Fed. Reg. 11463 (Mar. 3, 2025).

³⁰ Exec. Order No. 14,195, 90 Fed. Reg. at 9123.

³¹ *Id.* at 9122-9123. 此外，川普政府也透過類似的行政命令，對來自加拿大與墨西哥的進口貨品施加關稅並排除適用小額免稅通關，不過在經過數次談判後，美國決定延長命令之生效日。

定而免除的 301 條款關稅。CBP 並於 2 月 3 日時發布特別指南，表示美國的進出口貿易申報系統（即自動化商業環境系統）將自動拒絕資格不符的貨品進行小額免稅清關³²。

然而於 2 月 7 日，僅在禁令生效數日後，白宮承認貿然終止部分貨品適用小額免稅通關，將為美國海關行政流程帶來極大的困難，因而決定暫停實施先前的小額免稅禁令，直到商務部長向總統表示有足夠量能以充分協助處理本應適用小額免稅規定之貨品關稅的徵收流程³³。

此舉顯示川普政府於簽署行政命令時，並未考量美國海關的行政負擔及資源不足的問題，並最終導致小額免稅禁令無法維繫。

肆、結論

由此可見，雖然修補小額免稅規定帶來的漏洞是前後兩屆美國政府的共識，惟相較於拜登政府較為務實、可行度較高之做法；川普政府在處理相關爭議時過度急躁，並未準備配套措施並適當調度海關資源，導致其最後不得不中止相關禁令。雖然川普政府的禁令以失敗告終，但其再度於今（2025）年 4 月 2 日之對等關稅令中強調，當未來有足夠量能處理海關徵稅等作業時，所有受對等關稅令拘束的貨品將禁止適用小額免稅規定³⁴。

小額免稅通關一直是全球電子商務的重要基礎，許多國際電商，特別是中國電商企業，皆仰賴此規定以低成本、便捷地將商品出口至美國。而鑑於美國近期收緊小額免稅規定的趨勢，未來這些政策變動將導致跨境電商供應鏈如何變化，尚有待觀察。商業模式上仰賴小額免稅通關之企業，應仔細追蹤並評估相關立法與行政動態，必要時並應考慮其他替代之銷售模式與管道，始能在不確定性極高之商業環境下生存。

See Exec. Order No. 14,193, 90 Fed. Reg. 9113 (Feb. 1, 2025); Exec. Order No. 14,194, 90 Fed. Reg. 9117 (Feb. 1, 2025).

³² *Guidance: ACE Processing of De Minimis Shipments Per Executive Orders Issued February 1, 2025*, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION (Feb. 3, 2025), https://content.govdelivery.com/bulletins/gd/USDHSCBP-3d072a2?wgt_ref=USDHSCBP_WIDGET_2.

³³ Exec. Order No. 14,200, 90 Fed. Reg. 9277 (Feb. 5, 2025).

³⁴ Exec. Order No. 14,257, 90 Fed. Reg. 15041, 15047 (Apr. 2, 2025).