

「關稅俠」之誕生——論額外關稅課徵法源之濫用

鄭詠駿

摘要

美國川普總統在其兩屆任期內，多次以保護美國產業、改善不公平貿易、維護國家安全為由，對進口產品課徵額外關稅。雖然相關行政法令有其法律依據，然而川普任內動用這些法律授權之方式及頻率，可謂前無古人，甚至有違背當初立法目的之可能。本文旨在比較川普任期內對相關授權條款之使用與過往歷任總統之差異，並歸納出與國家安全有關條款之濫用情形尤為嚴重。相關之修法討論雖在進行，但進展有限，在國際法無計可施的現下，以國內立法權節制川普濫用之可能似乎也不容樂觀。

美國川普總統以「關稅俠 (tariff man)」自居¹，兩屆任期皆多次對進口產品加徵關稅²。尤其本屆任期更於今 (2025) 年 4 月 2 日宣布課徵撼動國際貿易秩序之「對等關稅 (reciprocal tariff)」³，雖然措施隨後因遭各國強烈反彈而暫時中止⁴，但其一連串行為已掀起有關川普是否濫權之討論聲浪。

川普加徵關稅之行政命令並非毫無國內法之依據。例如，對等關稅之課徵主要是根據「國際緊急經濟權力法 (IEEPA)」⁵。本文擬比較上述法規授權在非川普時代之使用情形，藉以闡明川普之濫用。

進行比較之前，先於第壹部分簡介川普加徵關稅措施所援引之主要法規。接著重點比較這些法規於川普入主白宮前美國的使用概況，並於文末總結美國立法權對川普之濫用是否可能有所反制。

壹、川普加徵關稅之主要法源依據

¹ John Cassidy, *The "Tariff Man" President Is Stuck Between China and Wall Street*, THE NEW YORKER (Dec. 6, 2018), <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/the-tariff-man-president-is-stuck-between-china-and-wall-street?utm>.

² E.g., Proclamation No. 9704, 83 Fed. Reg. 11619 (Mar. 15, 2018).

³ Exec. Order No. 14257, 90 Fed. Reg. 15041, 15045 (Apr. 7, 2025).

⁴ 暫時中止之措施為依國家別課徵之「對等關稅」。原行政命令所提及，對所有國家一體適用之 10% 基礎關稅並未被取消。Exec. Order No. 14266, 90 Fed. Reg. 15625, 15626 (Apr. 15, 2025).

⁵ Exec. Order No. 14257, *supra* note 3, at 15041; International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §§ 1701 et seq.

其實早於川普第一任期，國內已有學者就川普加徵關稅之法源依據為文介紹⁶，本文僅補充該文著墨不多，但在川普第二任期被大幅使用的 IEEPA。

表一 川普加徵關稅之主要法源依據

法律名稱	條款	構成要件	總統/行政部門可採措施內容
1974 年貿易法	201 條款 ⁷	因進口大增對國內產生嚴重損害，且兩者有因果關係	可加徵關稅、關稅配額、進口配額限制（防衛措施）
	301 條款 ⁸	特定國家的法律、政策或行為有違反與美國相關之經貿協定義務；或與美國貿易有不合理、不公平	暫停美國義務、對特定國家提高進口產品關稅、增加對其服務貿易之限制，或該特定國家自願提出補償並與美國簽署符合逐步降低限制之雙邊協議
1962 年貿易擴張法	232 條款 ⁹	特定產品之進口對「國家安全」構成威脅	設定新的關稅稅率或進口配額，或是禁止進口
1977 年國際緊急經濟權力法 (IEEPA)	--	國家緊急狀態	對外國或其國民之財產為相關處置

資料來源：顏慧欣，美國實施單方貿易制裁之可能方向探討，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2017 年 8 月 31 日，<https://web.wtocenter.org.tw/Page/126/297245>。

IEEPA 與表列其他條款最大之不同是限總統宣佈國家緊急狀態時方得行使¹⁰，也因此程序更為簡便，無須經過任何機關事先之調查及建議。根據 IEEPA 的規定，在遭遇主要來源於國外之「不尋常且重大 (unusual and extraordinary)」威脅，危及美國國家安全、外交政策或經濟時，總統得對涉及之外國或其國民財產之相關處置或權利之行使，採取凍結 (block)、管制 (regulate)、與禁止 (prohibit)

⁶ 顏慧欣，美國實施單方貿易制裁之可能方向探討，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2017 年 8 月 21 日，<https://web.wtocenter.org.tw/Page/126/297245>。

⁷ Trade Act of 1974 §§ 201-205, 19 U.S.C. §§ 2251-2255.

⁸ Trade Act of 1974 §§ 301-310, 19 U.S.C. §§ 2411-2420.

⁹ Trade Expansion Act of 1962 § 232, 19 U.S.C. § 1862.

¹⁰ JENNIFER K. ELSEA ET AL., CONG. RSCH. SERV., R46379, EMERGENCY AUTHORITIES UNDER THE NATIONAL EMERGENCIES ACT, STAFFORD ACT, AND PUBLIC HEALTH SERVICE ACT 7-20 (2020).

等措施¹¹。何種程度足以構成所謂的「不尋常且重大」威脅，總統之裁量空間極大，法院原則上無從干預¹²。值得注意的是 IEEPA 授予總統的是對外國或其國民財產的相關處置，並非授權總統加徵關稅，即使聯邦法院近期之判決認為 IEEPA 條文所載之「管制」亦包含關稅措施，從而使川普看似具備依 IEEPA 課徵關稅之權力¹³，但此見解仍存在一定程度之爭議。

貳、相關法源依據在川普任期前之使用情形

以下分別就 201、301、232 條款與 IEEPA 規定比較川普與其他美國總統的使用差異，以便瞭解川普之濫用情形。

一、201 條款

201 條款其實就是美國有關「防衛措施」之國內法依據。由於關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade) 第 19 條有關防衛措施之規定在烏拉圭回合進行大規模翻修，因此產生的世貿組織協定附件 1A 下之《防衛協定》不但否定了如出口自動設限的灰色措施，同時也將要件訂得更為明確¹⁴。美國於世貿組織 (World Trade Organization, WTO) 成立後首度利用此條款乃是於 2002 年為鋼鐵產業所採取之救濟措施¹⁵。在 WTO 爭端解決小組判定美國做法不符《防衛協定》之規定後¹⁶，美國也於 2003 年終止該措施¹⁷。之後十餘年 201 條款皆未再被動用，直到 2017 年川普上任才又啟動 201 條款調查¹⁸。附帶一提的

¹¹ 50 U.S.C. § 1702(a)(1) (“President may . . . (B) . . . block . . . , regulate . . . , or prohibit, any acquisition, holding, withholding . . . , or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest by any person.”).

¹² U.S. v. Groos, 616 F. Supp. 2d 777, 789 (N.D. Ill. 2008) (“The court cannot question the President’s political decision to deem this threat ‘unusual and extraordinary.’”).

¹³ 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.

¹⁴ Agreement on Safeguards, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 154.

¹⁵ 有關 2002 年美國採行鋼品防衛措施之背景，見楊光華，由「未預見之發展」要件論 WTO 防衛協定面臨之兩難，收於：楊光華編，第 3 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 93, 99-105。

¹⁶ E.g., Panel Report, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, ¶ 11.1, WTO Doc. WT/DS248/R (adopted Dec. 10, 2003).

¹⁷ Proclamation No. 7741, 68 Fed. Reg. 68483 (Dec. 8, 2003).

¹⁸ E.g., Large Residential Washers, 82 Fed. Reg. 27075 (U.S. International Trade Commission June 13, 2017) (notice of institution of investigation and scheduling of public hearings).

是最近一次美國援引 201 條款係拜登政府對細丹尼聚酯短纖 (Fine Denier Polyester Staple Fiber) 實施之數量限制¹⁹，川普第二任期則尚未動用 201 條款。

二、301 條款

WTO 禁止會員單邊採行貿易限制措施²⁰，故美國在 WTO 成立後即曾遭歐盟指控其 301 條款違反該原則²¹。該案小組認為雖可初步證明美國之 301 條款的條文本身違反《爭端解決規則與程序瞭解書 (DSU)》第 23.2 條禁止單邊措施之規定²²，惟因美國入會時已表明未來根據 301 條款所為之貿易報復會基於爭端解決機構之授權，故排除 301 條款違反 DSU 第 23.2 條之可能²³。職是之故，過往美國對 301 條款之使用一般僅作為訴諸多邊爭端解決之前戲，迫使對手國與其就系爭議題達成協商，而非直接透過 301 條款施加貿易限制。問題是川普傾向忽略多邊體制，往往不經 WTO 授權就單方面採取貿易限制措施²⁴。譬如於第一任期，就曾依據 301 條款對中國一系列產品課徵額外關稅²⁵。

值得注意的是川普上述加徵關稅措施雖被 WTO 爭端解決小組認定違反 WTO 協定²⁶，美國國內法院至今卻尚未否定該措施²⁷，同時繼任之拜登政府不但未廢止該額外關稅，甚至還更進一步指示提高加徵之稅率²⁸。

三、232 條款

¹⁹ Proclamation No. 10857, 89 Fed. Reg. 92015 (Nov. 20, 2024); 有關該案背景、調查經過以及措施內容之摘要，可參考：鄭詠駿，美國針對特定聚酯纖維實施防衛措施，經貿法訊，339 期，頁 9-16，2025 年 1 月 10 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no339/2.pdf>。

²⁰ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 23, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 418 (“Art. 23.1: When Members seek the redress . . . ; Art. 23.2: Members shall: (a) not make a determination . . . except through recourse to dispute settlement in accordance with the rules and procedures of this Understanding . . .”).

²¹ Panel Report, *United States—Sections 301–310 of the Trade Act 1974*, WTO Doc. WT/DS152/R (adopted Jan. 27, 2000).

²² *Id.* ¶¶ 7.96–7.97.

²³ *Id.* ¶ 7.183.

²⁴ ANDRES B. SCHWARZENBERG, CONG. RSCH. SERV., IF11346, SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974 1 (2024).

²⁵ *China Section 301-Tariff Actions and Exclusion Process*, USTR, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/tariff-actions>.

²⁶ 有關該裁決之簡介，可參考：鍾雅媛，簡介「美國——中國 301 關稅措施」小組報告及可能影響，經貿法訊，274 期，頁 7-11，2020 年 11 月 10 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no274/2.pdf>。

²⁷ *In re Section 301 Cases*, No. 21-00052 (Ct. Int'l Trade 2023); 有關討論可參考本期 (344 期) 另篇文章：謝彥民，豁免於司法審查之外？論川普加徵關稅措施之適法性，344 期，2025 年 5 月 26 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no344/1.pdf>。

²⁸ Presidential Memorandum of May 14, 2024 for the United States Trade Representative, 89 Fed. Reg. 44541 (May 20, 2024).

232 條款在川普第一任期之前，已超過 30 年未被美國利用，係名副其實的「化石條款」²⁹。美國有關貿易與國家安全的立法首次出現於「1954 年貿易協定延長法」，該法係延長 1930 年貿易法給予總統締結貿易協定之授權，基於當時冷戰背景，該法第 2 條遂規定若關稅調降威脅到預期國防需求所需之國內生產時，則不得為貿易協定之締結而調降³⁰。國會後於 1958 年將「國防需求」一詞改為「國家安全」，並增訂以商務部為首之調查程序，以便確定被調查之產品進口是否威脅國家安全³¹。這樣的調查程序後來就被國會帶入「1962 年貿易擴張法」第 232 條之規定³²。

至於使用情形，自 1962 年法案生效，至川普入主白宮前，超過半世紀的時間僅有 26 件調查(多集中於 1982 年前)，而最後確實由總統令採取行動者更少，僅 5 件，所涉產品幾乎皆為原油與石油製品(包括 1979 年對伊朗原油、1982 年對利比亞原油之禁運)³³。然而川普卻在其第一任期就啟動了 8 次調查，產品涵蓋範圍則從鋼、鋁、鈾、鈦產品，一直到汽車零組件³⁴。如今川普第二次入主白宮，除了維持之前對鋼、鋁產品課徵之 232 條關稅³⁵，另又對汽車及其零組件動刀³⁶；冰箱、智慧型手機等多項日常必需品也正受商務部調查³⁷。

四、IEEPA

檢視自 1977 年 IEEPA 生效以來之使用情況，歷任總統雖頻繁援引，但大多是為凍結或限制與獨裁政權、非法分子相關之資產及交易，並無據以課徵關稅之紀錄³⁸。然而，川普卻於其第一任期威脅透過 IEEPA 課徵額外關稅，以解決美墨

²⁹ CHRISTOPHER A. CASEY ET AL., CONG. RSCH. SERV., R45529, TRUMP ADMINISTRATION TARIFF ACTIONS: FREQUENTLY ASKED QUESTIONS 5 (2020).

³⁰ Trade Agreements Extension Act of 1954, Pub. L. No. 83-464, 68 Stat. 360 (“Sec. 2: No action shall be taken pursuant to such section 350 to decrease the duty on any article if the President finds that such reduction would threaten domestic production needed for projected national defense requirements.”).

³¹ TORI SMITH & RILEY WALTERS, THE HERITAGE FOUNDATION, FIXING AMERICA’S BROKEN TRADE LAWS: SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962 2 (2019).

³² *Id.*

³³ RACHEL F. FEFER, CONG. RSCH. SERV., IF10667, SECTION 232 OF THE TRADE EXPANSION ACT OF 1962 2 (2022).

³⁴ RACHEL F. FEFER ET AL., CONG. RSCH. SERV., R45249, SECTION 232 INVESTIGATIONS: OVERVIEW AND ISSUES FOR CONGRESS 60-63 (2021).

³⁵ *Fact Sheet: President Donald J. Trump Restores Section 232 Tariffs*, THE WHITE HOUSE (Feb. 11, 2025), <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-restores-section-232-tariffs/?utm>.

³⁶ Proclamation No. 10925, 90 Fed. Reg. 18899 (May 2, 2025).

³⁷ Elaine Kurtenbach, *U.S. Moves Ahead on Tariffs with Investigations into Computer Chips and Pharmaceuticals*, AP NEWS (last updated Apr. 15, 2025), <https://apnews.com/article/tariffs-trump-pharmaceutical-semiconductor-chips-65b528a3ae455b197a26f61f847063ef>.

³⁸ CHRISTOPHER A. CASEY & JENNIFER K. ELSEA, CONG. RSCH. SERV., R45618, THE INTERNATIONAL EMERGENCY ECONOMIC POWERS ACT: ORIGINS, EVOLUTION, AND USE 58-62 (2024).

邊境問題³⁹，最終雖因雙方達成協議，措施並未真正執行，但也意外開啟 IEEPA 被擴大使用之可能性。於是今年當川普再度入主白宮，就大幅地利用 IEEPA 以遂行其擬打擊之毒品貿易與消弭貿易逆差。後者就是前述之「對等關稅」⁴⁰。

不僅發動之理由與美國過去使用 IEEPA 的情形大相逕庭，實施之對象更不再限於敵對國家，因為此次「對等關稅」實施對象甚至包含美國長期盟邦，以及與美締結有自由貿易協定之夥伴國，而令各界錯愕不已。

參、結論

綜上所述，川普加徵之關稅雖皆有其法源依據，但若與歷史上之實際使用情形相較，川普之做法顯然相當背離，特別是對 232 條款及 IEEPA 之使用。固然條文中之「國家安全」缺乏明確定義，但歷任總統在實際運用上仍相對節制，未如川普這般恣意解釋。

目前，透過修法限制 232 條款及 IEEPA 之使用的討論正在美國國會進行中。例如，有提案將 232 條款中「國家安全」之定義限縮至保護美國免受外國侵略 (foreign aggression)，而不再包含一般福利之保護⁴¹。針對 IEEPA，則有提案明文排除加徵關稅等貿易限制之權力⁴²。另外，也有提案建議未來總統基於「國家安全」修改關稅稅率時，都應經過美國國際貿易委員會 (International Trade Commission) 評估並送至國會審議⁴³。

由於執政的共和黨在國會仍占有優勢，上述法案是否能取得足夠之支持，恐不樂觀；再加上法案之通過曠日廢時，川普加徵關稅之命令卻已對國際經貿產生立即影響。或許當年設計 232 條款與 IEEPA 的立法者從未想過其為保護國防產業之需、為有效凍結敵國資產而制訂之條文，如今卻為國際貿易與美國之民生消費帶來難以評估的災難！

³⁹ *Statement from the President Regarding Emergency Measures to Address the Border Crisis*, TRUMP WHITE HOUSE (May 30, 2019), <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-emergency-measures-address-border-crisis/>.

⁴⁰ Exec. Order No. 14257, *supra* note 3.

⁴¹ Congressional Trade Authority Act of 2025, H.R. 1903, 119th Cong. § 2(a) (2025).

⁴² Prevent Tariff Abuse Act, H.R. 407, 119th Cong. § 2 (2025).

⁴³ Reclaiming Congressional Trade Authority Act of 2025, H.R. 2712, 119th Cong. § 2(a) (2025).