

企業控訴美國貿易代表署非法升級對中國之 301 條款關稅

曾崇耘 編譯

摘要

美國企業 HMTX 對美國貿易代表署依 301 條款升級對中國進口貨品加徵第三輪關稅（課稅清單 3）一事提起訴訟，其主張美國貿易代表署加徵關稅之措施違反了「1974 年貿易法」及「聯邦行政程序法」之規定，因此要求美國貿易代表署應中止該措施，並將在此期間所課徵之關稅附帶利息返還予 HMTX。即便 HMTX Industries LLC 案之訴訟程序仍進行中，而判決結果未定，但由於此案直接涉及中美貿易戰下關稅措施之控訴，且已引發許多企業跟進對美國貿易代表署提起訴訟，將可能影響貿易戰之未來走向。

（本篇取材自：*U.S. Importer Sues U.S. Trade Representative for “Unlawful Escalation” of Section 301 Tariffs Against China*, THOMPSON HINE (Sept. 14, 2020), <https://www.thompsonhinesmartrade.com/2020/09/u-s-importer-sues-u-s-trade-representative-for-unlawful-escalation-of-section-301-tariffs-against-china/>).

自今（2020）年 9 月 18 日開始，到今年 9 月 22 日的 4 天內，美國國際貿易法院（The United States Court of International Trade, CIT）共收到來自包括大型零售商 Target 以及汽車製造商 TESLA 等近 3,500 家企業之控訴，質疑美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）是否有權依「1974 年貿易法（the Trade Act of 1974）」301 條款升級對中國進口貨品加徵第三輪及第四輪關稅（課稅清單 3 與課稅清單 4A）¹。該些控訴乃呼應今年 9 月 10 日建築材料進口商 HMTX 對美國政府提出之首起同類案件²。在 HMTX Industries LLC 案中，HMTX 要求 CIT 認定 USTR 對課稅清單 3 之貨品加徵關稅一事違法，亦要求 USTR 返還其已被徵收之關稅款項與附帶利息³。

由於 HMTX Industries LLC 案為眾多跨國企業控訴 USTR 加徵第三輪關稅之第一起案件，故以下將先聚焦於該案之控訴與請求，接著透過 CIT 過往之相關判決，討論該案可能之判決走向與未來之影響。

¹ David Shephardson, *Some 3,500 U.S. Companies Sue over Trump-imposed Chinese Tariffs*, REUTERS (Sept. 26, 2020), <https://www.reuters.com/article/usa-china-tariffs-idUSKCN26H03S>.

² Complaint at 1, HMTX Industries LLC et al. v. United States et al., No. 20-00177 (Ct. Int'l Trade Sept. 10, 2020), <https://www.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.cit.11661/gov.uscourts.cit.11661.2.0.pdf>.

³ *Id.* at 24.

壹、簡介 HMTX Industries LLC 案

今 (2020) 年 9 月 10 日, HMTX 公司及其底下的兩個子公司在 CIT 提起訴訟, 指控美國政府透過對中國進口貨品加徵第三輪關稅 (課稅清單 3), 不合法地加劇持續中的中美貿易戰⁴。原告指出 USTR 並未被授權得以挑起一場無限期且不限手段的大規模貿易戰⁵, 因此其主張 USTR 加徵關稅之措施分別違反「1974 年貿易法」與「聯邦行政程序法 (Administrative Procedure Act)」之規定。

首先, 原告承認「1974 年貿易法」301 條款授權 USTR 調查外國之貿易措施, 並使 USTR 得以採取適當行動, 如對實施不合理或歧視性之不公平貿易措施的國家課徵關稅⁶。原告並主張, 根據同法第 304 條, USTR 若要採取行動, 須在啟動調查後十二個月內決定具體行動內容⁷。然而, USTR 卻未能在這十二個月內對課稅清單 3 (及隨後之課稅清單 4) 中之中國進口貨品加徵額外的關稅⁸。原告更進一步主張, 由於 USTR 是以不公平智慧財產權政策為由對中國進行 301 條款之調查, 故同法第 307 條亦不允許其以無關前述之理由, 擴大對中國進口貨品之課稅範圍⁹。惟在 301 條款調查結束及初步針對課稅清單 1、2 之貨品加徵關稅後的數個月內, USTR 大幅地擴張了其依據 301 條款課稅之範圍, 納入超過五千億美元價值的中國進口貨品 (課稅清單 3 加上課稅清單 4), 是 USTR 原本調查結果的十倍¹⁰。原告表示, 縱使 USTR 認定現行關稅措施不再合適, 第 307 條僅允許 USTR 延遲、逐漸減少、抑或是終止其已採取之行動, 而不允許 USTR 反而逐步升級其已實施之課稅措施¹¹。因此, USTR 之作為已違反「1974 年貿易法」之規定。

此外, 原告認為 USTR 「專斷且恣意地 (arbitrary and capricious)」對課稅清單 3 之貨品加徵關稅, 進而違反了「聯邦行政程序法」¹²。在此項主張中, 原告指控 USTR 有三項失職的部分: (一) 未提供充足的機會予公眾評論; (二) 做成決定時未考量相關因素; (三) 調查事實與 USTR 之課稅決定並無合理關連¹³。根據原告之主張, 儘管收到超過 6,000 則評論, USTR 卻完全沒有說明這些評論是如何促成其頒布課稅清單 3¹⁴。USTR 自行預設 (preordained) 之決定造成價值兩千億美元之課稅清單 3 進口貨品被加徵非法關稅¹⁵。

⁴ *Id.* ¶ 1.

⁵ *Id.* ¶ 2.

⁶ *Id.* ¶¶ 2, 15; Section 301 of the Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2411 (2011).

⁷ *Id.* ¶¶ 2, 16; Section 304 of the Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2414 (2011).

⁸ *Id.* ¶ 2.

⁹ *Id.* ¶¶ 2, 17; Section 307 of the Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2417 (2011).

¹⁰ *Id.* ¶ 27.

¹¹ *Id.* ¶ 2.

¹² *Id.* ¶ 3.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.* ¶ 68.

有鑑於上述之控訴，原告向 CIT 請求：（一）認定 USTR 對課稅清單 3 貨品加徵關稅之行動，未被授權且違反「1974 年貿易法」；（二）認定 USTR 專斷且非法地頒布課稅清單 3，違反「聯邦行政程序法」；（三）廢止（vacate）課稅清單 3；（四）要求返還原告已支付之關稅與附加利息；（五）依法永久禁止 USTR 施行課稅清單 3 並依據其徵收任何關稅¹⁶。

貳、美國國際貿易法院過去之相關判決

由於 HMTX Industries LLC 案為企業在 CIT 中控訴 USTR 加徵關稅之措施，為分析該案未來可能之判決走向，以下將簡介兩個過往 CIT 中同樣涉及判斷 USTR 之關稅措施是否越權的判決。

如同其他法院，CIT 普遍會尊重政府採取行動之裁量餘地¹⁷。因而從過往案例觀之，為推翻總統行動而提出的案件幾乎都不會成功¹⁸。然而，在近年 CIT 的案件中，卻有兩個判決認為總統與 USTR 在依「1962 年貿易擴張法（Trade Expansion Act of 1962）」232 條款¹⁹和「1974 年貿易法」201 條款²⁰加徵關稅時有越權之疑。

首先為 Transpacific Steel LLC 控訴美國一案²¹。Transpacific 案首次針對總統依 232 條款加徵關稅之合法性提出質疑²²。該案中，原告控訴 USTR 於 2018 年 8 月將其依 232 條款對土耳其進口鋼鐵產品加徵之關稅從 25% 增加至 50%²³。CIT 支持原告的主張，認為 USTR 加徵關稅之措施違法，並認定 USTR 單獨針對土耳其進口產品加徵關稅的決定，違反了美國憲法的平等保護條款²⁴。關於原告的程序主張，CIT 則認定，儘管 232 條款確實廣泛授權總統與 USTR 採取救濟行動以減少對國家安全的威脅，但該權力須在法規所規定的時限內行使²⁵。CIT 並認為，232 條款所要求之程序保障不僅可作為未來政府採取行動之指導，也是對總統與 USTR 權力之限制²⁶，且此等限制對於保護 232 條款免受國會以授權違憲為由，

¹⁶ *Id.* at 24.

¹⁷ Yuanyou Yang, *Lawsuit Filed on Section 301 Tariffs – U.S. Importers Push Back*, PORTER WRIGHT (Sept. 24, 2020), <https://www.porterwright.com/media/lawsuit-filed-on-section-301-tariffs-u-s-importers-push-back/?fbclid=IwAR3UjG1lq0DYxctAjf0ep4B3hV9-wGd91wkvU5m5GyWfbIJ4AQ84FndYVLU>.

¹⁸ *Id.*

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

²⁰ Section 201 of The Trade Act of 1974, 19 U.S.C. § 2251 (2012).

²¹ *Transpacific Steel LLC v. United States*, No. 19-00009 (Ct. Int'l Trade Nov. 15, 2019) [hereinafter *Transpacific Steel LLC v. United States*].

²² 相關討論見：鄭伊廷，美國國際貿易法院對 232 條款適用之解釋與後續影響，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，263 期，頁 6-11，網址：
<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no263/2.pdf>（最後瀏覽日：2020 年 11 月 4 日）。

²³ *Transpacific Steel LLC v. United States*, at 1.

²⁴ *Id.* at 6.

²⁵ *Id.* at 9.

²⁶ *Id.* at 12.

而對其提出挑戰至關重要²⁷。至於原告主張的平等保護條款，法院認為政府無法提出證據以正當化其僅單獨對土耳其進口之鋼鐵產品實施懲罰性措施，卻未將該措施一同適用於由其他國家進口之鋼鐵產品²⁸。因此，CIT 認為 USTR 之行為無法通過合理依據測試 (rational basis test)。

第二個案件為 Invenergy Renewables LLC 控訴美國一事²⁹。該案肇因於原告控訴 USTR 欲撤回一項豁免雙面太陽能板產品於 201 條款關稅之決定，其主張該產品之關稅豁免是經過通知和書面評論程序始做成，但四個月後撤回豁免之決定卻沒有經過同等程序³⁰。CIT 於該案中首先發出暫時限制令 (temporary restraining order)，隨後並簽發初步禁制令 (preliminary injunction)，以禁止 USTR 撤回對於雙面太陽能板產品的關稅豁免³¹。CIT 亦明確指出政府權限是有所限制的，政府至少必須提供通知和書面評論期，並須做出合理的決策，才得以撤回其先前的措施，以將關稅加徵於先前被豁免之產品³²。一旦忽略此一程序，法院得以介入並為進口商和其他仰賴關稅豁免的企業提供保護³³。

參、結論

儘管這兩起案件皆僅針對該案原告之特定情況，且無法僅憑該些案件之程序性裁決就作出廣泛的結論，然而該些案件仍透露出：對於控訴此類關稅規範之具體行政措施的案件，CIT 持開放態度——即使其並無意完全推翻行政部門的權力³⁴。在這兩起對政府權力採限縮性解釋之案件中，其直接而清楚的判決確立了重要的先例，即政府在貿易過程中的相關措施均會受「聯邦行政程序法」管制，並為未來企業控訴政府採取相似措施時，奠定了基礎³⁵。

雖然 HMTX Industries LLC 案之判決走向仍屬未知，但該案促使許多跨國企業跟進控訴 USTR 依 301 條款非法升級對中國進口貨品加徵第三輪關稅。無論相關控訴是單純作為企業在美國國內之救濟途徑，抑或是企業期望藉此對政府施壓以影響未來美中之間的貿易手段，一旦 HMTX Industries LLC 案之判決做成，可能會對該些控訴之訴訟結果發揮相當影響力，甚至使中美貿易戰之走向發生變化。再者，以前案觀之，CIT 亦有可能做出限縮行政機關權限之判決，因此未來 USTR 於採行相關貿易政策時，勢必要更加依法行政。

²⁷ *Id.* at 13.

²⁸ *Id.* at 7.

²⁹ *Invenergy Renewables LLC v. United States*, No. 19-00192 (Ct. Int'l Trade Dec. 5, 2019).

³⁰ *Id.* at 31.

³¹ *Id.* at 1-2.

³² *Id.* at 39.

³³ *Id.* at 51-52.

³⁴ Yuanyou Yang, *supra* note 17.

³⁵ *Id.*