

美國聯邦巡迴上訴法院維持對中國進口商品加徵 301 關稅

傅溫也 編譯

摘要

本文探討美國聯邦巡迴上訴法院於 *HMTX Industries, et al. v. United States* 一案之判決。2018 年，美國貿易代表署依「1974 年貿易法」第 301 條對中國進口商品課徵關稅，並於中國採取報復措施後，依同法第 307 條擴大課徵的範圍。上訴法院維持前審見解，認定美國貿易代表署有權修改既有關稅措施，且無違反行政程序法。本判決不僅鞏固了美國貿易代表署於 301 關稅上的裁量權，也意味著即便川普依「國際緊急經濟權力法」課徵關稅遭最高法院裁定違憲，其仍可使用 301 關稅作為對外貿易施壓之手段。

(取材文章：Elio Gonzalez & Jason Waite, *Original China Tariffs Litigation on the Ropes: Federal Circuit Affirms Legality of Lists 3 and 4A of Section 301 Tariffs on Chinese Products*, ALSTON & BIRD (Sep. 26, 2025), <https://alstontrade.com/original-china-tariffs-litigation-on-the-ropes-federal-circuit-affirms-legality-of-lists-3-and-4a-of-section-301-tariffs-on-chinese-products/>; Mark R. Ludwikowski et al., *Federal Circuit Upholds Section 301 Tariffs on Chinese Imports*, CLARK HILL (Sep. 26, 2025), <https://www.clarkhill.com/news-events/news/federal-circuit-upholds-section-301-tariffs-on-chinese-imports/>; Alyssa Aquino, *Federal Circuit OKs Trump's First-Term Duties on China, Showing He Has Other Tools If New Emergency Tariffs Fall*, LAW.COM (Sep. 26, 2025), <https://www.law.com/nationallawjournal/2025/09/26/federal-circuit-oks-trumps-first-term-duties-on-china-showing-he-has-other-tools-if-new-emergency-tariffs-fall/>.)

今 (2025) 年 9 月 25 日，美國聯邦巡迴上訴法院 (U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit, CAFC) 於 *HMTX Industries, et al. v. United States* 一案中作出具有里程碑意義的判決，認定美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 對中國進口商品加徵關稅為合法¹。本文首先介紹案件背景，次就 CAFC 之判決理由加以說明，最後做一結論。

¹ *HMTX Industries, et al. v. United States*, No. 23-1891 (Fed. Cir. Sep. 25, 2025).

壹、案件背景

本案涉及的關稅可追溯至川普第一任期，並被其後的拜登政府延續。2017 年至 2018 年間，USTR 對中國展開調查並認定其在技術移轉、智慧財產權與創新政策方面採取不合理或歧視性的措施，對美國商業造成嚴重負擔或限制²。經公告並徵詢公眾意見後，USTR 依據「1974 年貿易法 (Trade Act of 1974)」第 301 條³，公布首批制裁清單，對美國統一關稅表 (Harmonized Tariff Schedule of the United States) 特定稅則號別所列之中國進口商品課徵 25% 關稅，即「清單一」；其後並發布「清單二」，對另一批中國進口商品課徵 25% 關稅，兩份清單合計涉及約 500 億美元之中國進口商品⁴，惟此一措施並非本案爭執事項。

在中國採取報復性關稅後，USTR 決定援引「1974 年貿易法」第 307 條⁵，修改原先措施並公布「清單三」，額外對價值約 2000 億美元的中國進口商品課徵 10% 關稅，後提高至 25%⁶。其後，USTR 又公布「清單四 A」，對價值約 1200 億美元的中國進口商品課徵 10% 關稅，後降為 7.5%⁷。這些關稅措施引發了前所未有的訴訟潮，自 2020 年 9 月起，超過 6000 家進口商向美國國際貿易法院 (U.S. Court of International Trade, CIT) 提起約 3500 件訴訟，CIT 從中選擇本案為指標性案件，作為初步審理基礎，其結果再用來指導其他爭點相同的案件⁸。

本案原告主張，USTR 發布「清單三」與「清單四 A」關稅缺乏法律授權、且違反「行政程序法 (Administrative Procedure Act, APA)」⁹。針對「1974 年貿易法」第 307 (a) (1) (B) 條，CIT 指出，中國對美國實施之報復性關稅確實加重了美國商業的負擔，因此 USTR 有正當理由追加關稅¹⁰。至於原告主張違反 APA 之部分，CIT 同意 USTR 未依 APA 下關於公告與意見的規則制定程序充分回應公眾意見，程序上有所瑕疵¹¹。CIT 遂下令部分發回，指示 USTR 重新審酌或補

² Notice of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, 83 Fed. Reg. 40,823 (Aug. 16, 2018) [hereinafter Notice of Action Pursuant to Section 301].

³ Trade Act of 1974 § 301, 19 U.S.C. § 2411.

⁴ Notice of Action Pursuant to Section 301, *supra* note 2.

⁵ Trade Act of 1974 § 307, 19 U.S.C. § 2417.

⁶ Notice of Modification of Action Pursuant to Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, 83 Fed. Reg. 65,198, 65,199 (Dec. 19, 2018).

⁷ Notice of Modification of Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, 85 Fed. Reg. 3,741 (Jan. 22, 2020).

⁸ *In re* Section 301 Cases, Case No. 21-cv-00052 (Ct. Int'l Trade Feb. 10, 2021).

⁹ Administrative Procedure Act of 1946, 5 U.S.C. §§ 551-559.

¹⁰ *In re* Section 301 Cases, 570 F. Supp. 3d 1306, 1334 (Ct. Int'l Trade 2022).

¹¹ *Id.* at 1342.

充說明其追加「清單三」與「清單四 A」關稅之理由¹²。2023 年 3 月，CIT 認定 USTR 在發回程序中作出的補充說明已足以彌補原先瑕疵，遂作出判決，維持「清單三」與「清單四 A」關稅之有效性¹³。對此，原告於 2023 年 5 月 12 日向 CAFC 提起上訴¹⁴。

貳、CAFC 之判決

CAFC 維持 CIT 之結論，但援引的法律依據改以「1974 年貿易法」第 307 (a)(1)(C) 條¹⁵，認為 USTR 有權依本條修改既有關稅措施、且並未違憲，同時亦確認 USTR 於本案中已符合 APA 之程序要求，以下分別說明。

一、USTR 並未逾越「1974 年貿易法」第 307 (a)(1)(C) 條授權範圍

CAFC 首先對相關法條進行詮釋，以判定 USTR 於發布「清單三」與「清單四 A」關稅時，是否有權「修改」原先依第 301 條採取的關稅措施。CAFC 最終依據「1974 年貿易法」第 307 (a)(1)(C) 條維持該等關稅之合法性¹⁶。依該條規定，當依第 301 條採取之措施「不再適當 (no longer appropriate)」時，USTR 得「修改或終止 (modify or terminate)」原先措施。在詮釋條文時，CAFC 不同意進口商所主張的「修改」一詞隱含上修限制，即該用語僅允許輕微調整，而不包括如「清單三」與「清單四 A」般的大幅度變更¹⁷。CAFC 認為，「修改」一詞本身並無任何固有限制，無論是加重或減輕貿易措施，皆屬其涵蓋範圍¹⁸。因此，USTR 修改 301 條關稅之權限，並不侷限於減少或終止既有關稅，也不限於輕微調整。

CAFC 接著分析條文中「不再適當」一詞之意涵，並同意政府所採較為寬鬆之解釋，即第 307 (a)(1)(C) 條所賦予的修改權限，包括原有措施不足以達成既定目的、而需採取更嚴厲的措施之情形¹⁹。因此，當原先依第 301 條所採取的措施或關稅被認為並不充分時，USTR 即得依第 307 (a)(1)(C) 條提高關稅，

¹² *Id.* at 1343.

¹³ *In re Section 301 Cases*, No. 21-00052 (Ct. Int'l Trade 2023).

¹⁴ Plaintiff's Notice of Appeal, *In re Section 301 Cases*, No. 21-00052 (Ct. Int'l Trade 2023).

¹⁵ Trade Act of 1974 § 307(a)(1)(C), 19 U.S.C. § 2417(a)(1)(C) (“(a)(1) The Trade Representative may modify or terminate any action, subject to the specific direction, if any, of the President with respect to such action, that is being taken under section 2411 of this title if . . . (C) such action is being taken under section 2411(b) of this title and is no longer appropriate.”).

¹⁶ *HMTX Industries, et al.*, slip op. at 23.

¹⁷ *Id.* at 20.

¹⁸ *Id.* at 19.

¹⁹ *Id.* at 21.

因該等措施已屬「不再適當」。此外，雖然 USTR 過去五次援引第 307 (a) (1) (C) 條時，均以減少或終止關稅為目的，但 CAFC 認為，該等先例不足以施加法規未明文規定之限制²⁰。

二、「1974 年貿易法」第 307 (a) (1) (C) 條無違憲疑慮

CAFC 亦就第 307 (a) (1) (C) 條是否違憲加以審酌。其指出，當涉及「不授權原則 (non-delegation doctrine)」時，關鍵在於國會是否已提供可理解的原則指導受委任機關行使裁量權²¹。CAFC 認為，第 307 (a) (1) (C) 條明確為 USTR 的修改權限提供可理解的原則，因其僅授權 USTR 採取在第 301 (b) 條下原本即屬合法之行動，亦即那些經充分調查後，為排除被認為不公平之外國行為所必要且適當的行動²²。

CAFC 同時駁回了 USTR 的修改涉及「主要問題原則 (major questions doctrine)」²³的論點。依該原則，當法條僅使用含糊不清的授權文字，特別是在該措辭足以使法院對國會是否意在賦予行政機關重大權限產生遲疑之情況下，行政機關不得據此主張其享有「非比尋常的廣泛監管權限 (extraordinary grants of regulatory authority)」²⁴。CAFC 指明本案有別於其他涉及「主要問題原則」的案例，其中包括近期的 *V.O.S. Selections v. Trump* 案²⁵，該案涉及川普依「國際緊急經濟權力法 (International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)」²⁶課徵關稅之合法性。CAFC 在該案中認為，IEEPA 關稅屬前所未見且具變革性之措施，美國政府過去從未根據 IEEPA 主張過如此廣泛的權限，而總統在決定是否依 IEEPA 課徵關稅時，背後涉及的根本且影響深遠之取捨，極可能是國會欲自行決定之事項，且 IEEPA 亦未對此等幅度的關稅提供明確授權²⁷。相較之下，CAFC 認為「清單三」與「清單四 A」關稅並未改變 USTR 既有的權限，充其量只是以新的方式行使其權限，尚不足以構成適用主要問題原則之情形²⁸。

²⁰ *Id.* at 22.

²¹ *Id.* at 25.

²² *Id.* at 25-26.

²³ 國內有學者針對「主要問題原則」撰文說明，參見：梁志鳴，主要問題原則與美國管制國家之法理基礎——歷史背景、近期發展及可能啟示，政大法學評論，177 期，頁 275-344 (2023 年)。

²⁴ *HMTX Industries, et al.*, slip op. at 26.

²⁵ *V.O.S. Selections, Inc. v. Trump*, No. 2025-1812 (Fed. Cir. Aug. 29, 2025).

²⁶ International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §§ 1701-1710.

²⁷ *HMTX Industries, et al.*, slip op. at 27.

²⁸ *Id.*

三、USTR 未違反 APA

進口商主張 USTR 在制定「清單三」與「清單四 A」關稅時，未能充分考慮並回應公眾提出的重要意見，違反 APA 之規定，CAFC 對此予以駁回²⁹。CAFC 亦審酌 USTR 提出之抗辯，即修改關稅屬於 APA 之外交事務豁免事項，因此無須回應公眾意見³⁰。法院維持 CIT 之見解，認為 USTR 對豁免之主張為事後提出，且與其在修改關稅程序中所進行之做法不一致，因此不適用外交事務豁免³¹。最後，CAFC 認為 CIT 要求 USTR 補充說明其修改理由之作法屬適當，且 USTR 在發回程序中所補充之細節，已足以治癒原先之程序瑕疵³²。

參、結論

本判決之重要性在於確認了 USTR 在 301 關稅上擁有廣泛裁量權，在美國對巴西展開 301 調查³³、並暗示可能對其他國家採取相同行動之際，本案裁決無疑強化了川普在貿易政策上的強硬立場。儘管 301 關稅被川普第二任期祭出之 IEEPA 關稅所掩蓋，不過鑒於其已被 CIT 及 CAFC 宣判違法，目前正等待最高法院審理，其法律基礎並不穩固。本判決再次凸顯，即便 IEEPA 關稅受挫，川普仍有多種法律依據可作為對外貿易施壓之工具。

²⁹ *Id.* at 28.

³⁰ *Id.* at 29.

³¹ *Id.* at 30.

³² *Id.* at 33.

³³ Initiation of Section 301 Investigation: Brazil's Acts, Policies, and Practices Related to Digital Trade and Electronic Payment Services; Unfair, Preferential Tariffs; Anti-Corruption Enforcement; Intellectual Property Protection; Ethanol Market Access; and Illegal Deforestation; Hearing; and Request for Public Comments, 90 Fed. Reg. 34,069 (July 18, 2025).