

論「規避」的必然性與「反規避」的正當性

林永樂*

綱 要

| | |
|-------------------------------|------------------|
| 壹、前言 | 肆、各國反規避實施概況與衍生現象 |
| 貳、從出口國廠商因應反傾銷措施的策略與方法—論規避的必然性 | 一、美國反規避立法與執行 |
| 一、表面調整—投機作法違反誠信 | 二、歐盟反規避立法與執行 |
| 二、價格調整—理想作法費時費事 | 三、中國反規避立法與執行 |
| 三、產銷調整—經營佈局靈活運用 | 四、規避輪迴與反漂白現象 |
| 參、從進口國政府確保課稅效果的策略與方法—論反規避的正當性 | 伍、結語 |
| 一、查漏與防偽—漏偽行為法所不容 | |
| 二、監視與檢討—專業執法首重程序 | |
| 三、反規避調查—模糊地帶灰色措施 | |

壹、前言

「規避(circumvention)」字面上含意是設法避免遵守法令或限制的行為，而所謂「設法」可能只是運用聰明的方法(in a clever way)而已，當然也包括涉及不誠實的舉措(in a dishonest way)。(註1)在國際貿易領域，以各種關稅或非

*作者現為文字工作者，曾任經濟部貿易調查委員會副執行秘書，財政部金融局副組長，財政部關政司科長。

學歷：淡江大學美研所碩士

註1：參見Collins English Dictionary各版，其他西方出版英文字典解釋大同小異。

關稅型態實施的貿易政策措施，對進出口貨物流通及跨國產銷活動往往產生重大影響，長久以來利害關係人總是思考如何「規避」以降低負擔與風險，而措施執行者則苦心積慮於「反規避」俾維護執行尊嚴與效果。

從GATT到WTO，多邊談判及規範制定過程中，「規避」及「反規避」問題間或易被提出討論，尤其歷經數回合關稅大幅降低使反傾銷、反補貼及防衛等措施成爲主要政策工具後，益發引起關注。1995年WTO成立後，貨品貿易理事會之下的反傾銷委員會受命先就有關反傾銷「規避」與「反規避」議題進行討論；鑑於議題的爭議性與敏感性，反傾銷委員會特別組設反規避非正式工作小組 (Informal Group on Anti-circumvention)專責處理。由於定位爲「非正式」，參加討論成員沒有急於達成協議或攤牌的壓力，造成談判進展出現遲緩現象，但也因爲「非正式」，所達成的結論並非最後定案，促使參加討論成員盡情舒發所見。即使在杜哈回合貿易規則談判中對反傾銷議題拒絕多談的美國，也多次就「反規避」議題向非正式工作小組提出談判文件。2005年12月WTO香港部長宣言附件D明確指出杜哈回合規則談判包括「規避」與「反規避」的澄清與改善，制訂多邊「反規避」規範已成爲無法避免的趨勢。(註2)

事實上，在多邊規範尙未形成情況下，歐盟及美國早就自行針對反傾銷稅「規避」問題尋求解決。從有效運用海關分估專業，加強產地認證，一直到制定反規避專用法規，其間對於「規避」定義與範圍並不全然相同。早期認爲「規避」反傾銷稅，係指進口國對出口國廠商涉案產品課徵反傾銷稅後，無論是出口國廠商或進口廠商，透過各種方法達到減少或免繳反傾銷稅的行爲。(註3)後來鑒於前述各種方法中使用欺詐或非誠信手段的行爲，本質上即屬違反關稅貿易等法規，且非僅發生於反傾銷稅措施，並無再予特別定義或規範的必要；當務之急是界定出口國廠商改變生產基地與產品的行爲，在何種情況或門檻下將成爲「反規避」的對象。(註4)

註2：4 and 6, Annex D: Rules, Ministerial Declaration, WT/MIN(05)/DEC, 22.12.2005.

註3：此爲最廣義的「規避」。

註4：綜觀各國向反規避非正式小組提出的文件，探討「規避」定義實無太大意義，其實眾所關心的是

本文歸納出口國廠商因應反傾銷措施的策略與方法，發現除採取違反誠信的表面調整，或負擔沉重勝算難卜的價格調整外，廠商自然發展出以改變生產基地或產品本身作為調整策略，此種改變雖起因於反傾銷稅的課徵，但若純以「規避」視之並施加「反規避」措施，恐有失公允。換個角度，從進口國政府如何確保反傾銷稅課稅效果來看，查漏防偽已行之有年，加強查緝即可，傾銷改善的監督規範俱全，執行行政檢討應無問題，唯一顧慮的是如何看待出口國廠商產銷調整策略，建立透明合理的「反規避」規範。為闡明被視為「規避」行為的產銷調整策略發生的必然性，以及訂定「反規避」規範的正當性，本文特就課徵反傾銷稅後出口國廠商及進口國政府各種可能出現的作為詳加探討。其中有關「吸收」及「反吸收」部分雖非主題重點，但因國內相關文獻討論甚少，給予篇幅略多。

鑒於歐盟及美國為目前少數訂有較完整「反規避」規範的國家，尤其歐盟累積相當案例，為探討「反規避」議題發展趨向，特就其立法與執行情形加以介紹。中國大陸為目前遭遇各國「反規避」調查最多的國家，其國內亦有呼籲健全「反規避」法制的聲音，爰一併列入。另近年來「反規避」執行結果，出現「規避輪迴」及「反漂白」等現象，究竟所指為何？實有探究必要。

杜哈回合於2006年7月中止，一旦恢復談判，「反規避」議題將立即成為規則談判重要內容，為探求「反規避」多邊規範未來趨向與可能發展，謹於文末回顧多年來WTO談判發展過程。

貳、從出口國廠商因應反傾銷措施的策略 與方法—論規避的必然性

何種型態的行為必須納入反傾銷規範中以「規避」處理。例如日本定義「規避」僅限於以欺詐手段逃避反傾銷稅，認為各國都有法規處理，故反對討論有關改變生產基地及產品的行為。歐美雖列舉了最廣義的「規避」，其實關切的是日本不願討論的那些「行為」。

進口國政府經過調查審議決定對來自某一出口國產品課徵反傾銷稅後，該出口國廠商通常面臨兩種抉擇，放棄或設法保有進口國市場。對大多數出口國廠商而言，放棄既有市場不僅失去先前佈建的商機，同時必須尋求新的替代市場，企業營收勢將受到重大影響。因此，如何採取有效的調整策略，設法保有進口國市場，自然成爲出口國廠商因應反傾銷措施最佳途徑。

反傾銷稅係針對涉案出口國廠商的涉案出口產品，以進口國政府調查計算的傾銷差額轉換爲稅率，於進口時用特別關稅的形式加以徵收。換言之，來自非涉案出口國的涉案產品，或來自涉案出口國的非涉案產品，或非進口國進口（即進口國境內產製）的涉案產品，均非反傾銷稅課徵的對象。被進口國政府列入應課反傾銷稅名單的涉案出口國廠商，若能改變涉案產品產製的地點，從涉案出口國調整爲非涉案出口國，或直接移往進口國產製，或改變涉案產品的本身，從涉案產品調整爲非涉案產品，皆可排除反傾銷稅的課徵，保持在進口國市場原有的競爭力。由於反傾銷稅率是由傾銷差額轉換，而傾銷差額係指涉案出口國廠商出口涉案產品至進口國的價格（以下簡稱出口價格）低於涉案出口國廠商正常價格的差額，若能設法調整出口價格或正常價格來縮小傾銷差額，亦可減輕反傾銷稅稅負，避免進口國市場的流失。

當然根據過去案例，也有一些出口國廠商會採取傳統上被認爲不誠實或取巧的因應策略，亦即在涉案出口國、涉案產品或其他與課徵反傾銷稅相關的要素上，利用虛偽的申報、文件或方法，使進口國政府陷於錯誤而無法掌控真正的課徵對象，藉以達成保衛市場目的。

綜合而言，出口國廠商因應反傾銷措施可以歸納爲表面、價格與產銷等三項調整策略。表面調整策略，簡單易爲成本最低，但屬投機作法有違誠信，係不正當貿易行爲，不足爲訓；價格調整策略，最符合反傾銷規範原理，惟價格調整之後傾銷差額是否縮小或消除，操之在進口國政府的檢討認定，且程序冗長所費不貲，（註5）絕非所有廠商能夠承受；至於產銷調整策略，透過製程分

註5：目前全球遭受反傾銷控案最多的中國大陸，其商務部公平貿易局副局長李成鋼，在2006年7月下旬出席廣東省進出口公平貿易會議上，曾感慨指出應訴一個反傾銷案的律師費用約在5萬至80萬

配及產品開發，結合貿易與投資，合乎企業經營原則，然進口國政府動輒挑剔產品成分、功能特性及附加價值等問題，並究以「規避」反傾銷稅之責。

一、表面調整 - 投機作法違反誠信

(一)吸收反傾銷稅

進口國政府課徵反傾銷稅的納稅義務人爲該國進口廠商，一旦課徵命令開始生效，進口廠商擔心如果全數反應稅負，涉案產品售價必須提高，恐將影響市場競爭，若欲維持原來售價，則直接壓縮利潤空間，因此繼續進口涉案產品的意願勢必大爲降低。有些出口國廠商爲避免客戶流失，於是與進口國進口廠商約定，全額或部分吸收進口廠商繳付的反傾銷稅作爲補償，以維持課稅前的價格競爭地位。

表1爲一簡化的出口國廠商吸收進口廠商所繳反傾銷稅的例子。假設進口國政府調查認定出口國廠商傾銷出口A產品的正常價格爲200元，出口價格爲160元，傾銷差額爲40元，以全額課徵換算的反傾銷稅率爲 $(200元 - 160元) / 160元 = 25\%$ 。反傾銷稅課徵之前，進口廠商係以出口國廠商出口價格160元，加上利潤（含相關費用）30元，計190元作爲轉售價格。課徵反傾銷稅之後，進口廠商若欲維持190元轉售價格不變以保持市場競爭地位，則因進口成本加計反傾銷稅40元而上升爲 $(160元 + 40元) = 200元$ ，將會虧損10元，以至於繼續進口的可能性大爲降低。面臨此種形勢，出口國廠商爲留住客戶，可能採取現金補償進口廠商方式吸收反傾銷稅，以恢復其利潤空間。當出口國廠商全額（40元）吸收時，進口廠商利潤不變（30元）；部分吸收時（30元、20元、10元），利潤依次爲20元、10元及0元。

另一種情形，課徵反傾銷稅之後，如果進口廠商堅持其利潤不可減少，則因進口成本加計反傾銷稅後爲200元，再加上利潤30元，轉售價格必須調高爲

美元之間。詳見凌慧姍，「低開發票或引高額反傾銷稅」，廣州日報報業集團主辦「信息時報」，2006年7月28日B1版。

230元，大幅影響市場競爭地位。為減低轉售價格上升幅度，出口國廠商也可能採取現金補償進口廠商方式吸收反傾銷稅，當出口國廠商全額(40元)吸收時，可維持轉售價格(190元)不變，部分吸收時(30元、20元及10元)，轉售價格依次調整為200元、210元及220元。

表1 出口國廠商吸收A產品反傾銷稅狀況表 單位：元

| 項目 狀況 | 出口國廠商 正常價格 | 出口國廠商 出口價格 | 進口國反 傾銷稅率 | 反傾銷 稅額 | 出口國廠 商吸收反 傾銷稅 | 進口廠 商利潤 | 進口廠商 轉售價格 |
|-------------------------|---------------|---------------|--------------|-----------|---------------------|------------|--------------|
| 課稅前 | | 160 | | | | 30 | 190 |
| 課稅後 維持轉 售價格 不變 | 200 | 160 | 25% | 40 | -40 | 30 | 190 |
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -30 | 20 | 190 |
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -20 | 10 | 190 |
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -10 | 0 | 190 |
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -0 | -10 | 190 |
| 課稅後 維持利 潤不變 | 200 | 160 | 25% | 40 | -0 | 30 | 230 |
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -10 | 30 | 220 |
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -20 | 30 | 210 |

| | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -30 | 30 | 200 |
| | 200 | 160 | 25% | 40 | -40 | 30 | 190 |

上述出口國廠商以現金挹注進口廠商繳付反傾銷稅的兩種作法，稱為「現金吸收法」，實務上較少出現。運用較普遍的做法則為「減價吸收法」，亦即出口國廠商藉降低出口價格方式，產生吸收反傾銷稅的效果。

表2 出口國廠商降低出口價格吸收A產品反傾銷稅狀況表 單位：元

| 項目 \ 狀況 | | 課稅後出口價格 保持不變 | 課稅後出口價格 調降32元 | 課稅後出口價格 調降24元 | 課稅後出口價格 調降16元 | 課稅後出口價格 調降8元 |
|-------------------|------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| | | 出口國廠商 正常價格 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| 出口國 廠商 出口價格 | 原認定 | 160 | 160 | 160 | 160 | 160 |
| | 出口廠 商降價 | | 128 | 136 | 144 | 152 |
| 傾銷 差額 | 原認定 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| | 隱藏 | | 72 | 64 | 56 | 48 |
| 進口國反 傾銷稅率 | 課徵令 | 25% | 25% | 25% | 25% | 25% |
| | 隱藏 | | 56.25% | 47.05% | 38.88% | 31.57% |
| 反傾銷稅額 | | 40 | 32 | 34 | 36 | 38 |
| 進口廠商總負擔 | | 200 | 160 | 170 | 180 | 190 |

| | | | | | |
|------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 出口國廠商以降價方式吸收反傾銷稅 | 0 | 32 | 24 | 16 | 8 |
| 進口廠商利潤 | -10 | 30 | 20 | 10 | 0 |
| 進口廠商轉售價格維持不變 | 190 | 190 | 190 | 190 | 190 |

表2沿用前述假設，課徵反傾銷稅之後，進口廠商將面臨虧損10元，無繼續進口的意願。(註6)若出口國廠商將出口價格調降32元成爲128元時，進口廠商須繳納 $(128元 \times 25\%) = 32元$ 反傾銷稅，合計進口廠商總負擔爲160元(與調整前出口價格同)，在維持轉售價格不變的前提下，30元利潤絲毫未受影響，其效果等同出口廠商全額吸收了反傾銷稅。若出口國廠商將出口價格分別調降24元、16元及8元，而成爲136元、144元及152元時，進口廠商須繳納的反傾銷稅分別爲34元、36元及38元，總負擔因而成爲170元、180元及190元，利潤亦分別壓縮爲20元、10元及0元，其效果等同出口廠商部分吸收了(24元、16元及8元)反傾銷稅。

假設課徵反傾銷稅後出口國廠商正常價格沒有變動，但因出口價格調降，其背後隱藏的傾銷差額實際上已經擴大，而換算的隱藏反傾銷稅率也隨之提高，例如本例按出口價格調降幅度大小依序呈高低變化(56.25%、47.05%、38.88%及31.57%)。歐盟多年來查獲的反吸收案件多屬「減價吸收法」，並以行政檢討提高反傾銷稅率作爲因應之道。

總之，進口國政府課徵反傾銷稅之後，出口國廠商無論以「現金吸收法」或「減價吸收法」彌補進口廠商所增稅負，均不符合反傾銷稅課徵原理與反傾銷協定精神(註7)，許多國家早於反傾銷法令中予以明定(註8)。

註6：表1及表2有網底的欄列，代表在維持進口廠商轉售價格不變條件下，出口國廠商未利用「現金吸收法」或「減價吸收法」吸收反傾銷稅的情況。

註7：WTO反傾銷協定並無有關「吸收(absorption)」的定義或規範，但因此種作法違背反傾銷稅基本原理，不符誠信原則，識者認非反傾銷協定精神所可允許，為不待規範的事項。

註8：我國、歐盟及美國均已明定，例如我國「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」第47條規定：「納稅義務人繳納之平衡稅或反傾銷稅，經發現輸出國生產者或出口商有提供或補償情勢時，應加徵該

(二)化整為零出口

從以往高關稅與非關稅貿易管制嚴格時期，一直到目前仍存在成品與零組件關稅高低差距或管制措施寬延不一的情況下，都曾發生出口國廠商把應該適用進口國政府較高關稅或較嚴管制的產品（成品），加以拆裝或以不完成組裝的方式出口，再由進口廠商以適用較低稅率或較鬆管制的產品（零組件）型態，分批報運進口，或經由不同進口地海關報運進口，達到逃漏關稅或逃避管制的目的。

由於進口國政府對涉案產品加徵反傾銷稅，實際上與提高該涉案產品關稅無異，此種由出口國廠商與進口廠商合意化整為零的逃漏反傾銷稅行爲，亦有不少案例。不過，大多出現在海關分估及查緝能力不足，幅員廣闊進口通關地點眾多或分散的國家，且一經進口國政府察覺後即不易再行得逞。

以化整為零逃漏反傾銷稅做法，短期間或可暫時減少稅負，延緩價格調升壓力，然因涉及出口國廠商與進口廠商合意欺騙進口國海關，非屬正常貿易行爲，應不足取。

(三)經其他國轉運

出口國廠商在進口國政府對其涉案出口產品課徵反傾銷稅之後，凡出口到進口國的涉案產品均先運至非涉案國，再以該非涉案國產品名義輸往進口國，逃漏應繳納的反傾銷稅。此種迂迴出口的作法即一般所稱「違規轉運」，普遍運用於出口國廠商逃避進口國諸如紡織品進口配額等貿易管制措施的場合。

出口國廠商進行違規轉運目的乃在爲其出口產品取得新的產地身分，使進口國政府陷於錯誤，將來自出口國廠商出口的涉案產品，認定爲來自其他非涉案國的產品，免予課徵反傾銷稅。違規轉運通常必須考慮所增加的運輸成本，同時也要接洽願意配合製發產地證明的國家或地區，因此案例顯示出口國廠商大多選擇鄰近且對產地認定較寬鬆的國家或地區，作爲違規轉運地。

提供或補償金額之平衡稅或反傾銷稅。」

由於違規轉運甚難僅由出口國廠商單方進行，進口廠商通常也有相當程度的涉入。換言之，對進口國政府而言，不僅在於是否課徵反傾銷稅而已，更牽涉到進口廠商有無誠信問題。

(四)申報其他產品

進口廠商實際上進口的是應課反傾銷稅的涉案國家涉案產品，但在向海關報關時，申報為來自涉案國家的其他非涉案產品，使進口國海關陷於錯誤，未予課徵反傾銷稅。虛報產品方式包括提供不實買賣合約、銷貨發票等原始交易文件，於進口報單上登載不實稅則號列與貨物名稱。通常應課反傾銷稅的涉案產品，若與海關進口稅則關稅碼不具一對一關係時，進口廠商利用虛報產品逃漏反傾銷稅的可能性較高，反之則不易得逞(註9)。

虛報產品鮮少是進口廠商單獨行為，必由出口國廠商密切配合，從買賣合約、銷貨發票至進口報單可能都經雙方合意做不實的呈現。多數國家將該國進口廠商虛報產品行為視為走私或違法逃漏，通常加以重罰。例如我國海關緝私條例第37條規定，報運貨物進口若有虛報名稱、規格或繳驗不實發票情事者，得處以所漏進口稅額(含反傾銷稅)2至5倍罰鍰，或沒入或併沒入其貨物(註10)。

(五)申報其他產地

進口廠商實際上進口的是應課反傾銷稅的涉案國家涉案產品，但在向海關報關時，申報為來自其他非涉案國家的涉案產品，使進口國海關陷於錯誤，未予課徵反傾銷稅。虛報產地主要涉及提供不實產地證明，並於進口報單上申報

註9：WTO會員國目前採行世界關務組織(WCO)制定的HS稅則分類，其前6位碼及貨名具共通性各國一致不得任意更動，6位碼之後各國得依個別需要按關稅、貿易管理、統計或其他用途再予細分並賦配更多位碼。例如我國目前海關進口稅則關稅稅率係使用7、8位碼，亦即在6位碼之後再將貨名按關稅目的加以細分。課徵反傾銷稅涉案產品若僅為8位碼貨名的一部份，或為涵蓋幾個8位碼貨名各一部分的總和，對海關而言在分估查驗上較為困難，進口廠商較易矇混。

註10：海關緝私條例第37條全文如下：「報運貨物進口而有下列情事之一者，得視情節輕重，處以所漏進口稅額二倍至五倍之罰鍰，或沒入或併沒入其貨物：一、虛報所運貨物之名稱、數量或重量。二、虛報所運貨物之品質、價值或規格。三、繳驗偽造、變造或不實之發票或憑證。四、其他違法行為。」

不實產地，當然其他交易文件可能也配合動了手腳。

前述經其他國轉運的逃漏方式，出口國廠商起碼必須將涉案產品運至其他國家或地區取得產地文件後，再行輸往進口國，然而虛報產地則直接提供不實產地證明，違反誠信情節更加嚴重。通常涉案產品具有產地特殊性者，或涉案國已涵蓋主要供應國時，進口國海關極易發現虛報產地情事，但涉案產品若屬各國普遍生產，或涉案國之外尚有許多供應來源，則查核虛報產地較為困難(註11)。

虛報產地自然也是進口廠商與出口國廠商合意的行爲，多數國家亦將其視爲走私或違法逃漏，處以重罰(註12)。

以上五種課徵反傾銷稅後透過進口廠商與出口國廠商合意進行的因應做法，係基於維持出口國涉案產品在進口國市場價格競爭地位所做的表面調整，本質上買賣雙方完全無意檢討定價策略，轉而依賴違反正常貿易及誠信原則的欺騙作法。縱使反傾銷制度並非毫無爭議的普世價值，惟各國依照WTO反傾銷協定制定的國內法卻大同小異，從事國際貿易者自當慎重以對，尤其不應嘗試利用虛偽不實手段違法逃漏，以免得不償失。

二、價格調整 - 理想作法費時費事

(一)提高出口價格

反傾銷稅稅率係根據進口國政府調查認定涉案出口國廠商出口價格低於正常價格所得傾銷差額計算而來，故設法縮小傾銷差額才有降低反傾銷稅稅率的可能(註13)。出口國廠商提高出口價格爲縮小傾銷差額方法之一，其特色乃

註11：例如我國財政部自2006年6月1日起對中國大陸毛巾課徵204.1%反傾銷稅，由於毛巾並無產地特殊性，且同爲主要供應國的越南不是課徵對象，同時台灣、中國大陸及越南毛巾進出口業間貿易投資往來密切，論者認爲課徵反傾銷稅後應慎防發生虛報產地情事。

註12：同註6。

註13：有些國家或地區如歐盟，反傾銷稅率係根據損害差額計算而得，亦即按照出口價格影響歐盟價格幅度所決定，採用所謂較低稅率原則，若損害差額低於傾銷差額依損害差額課稅，若損害差額高於傾銷差額則以傾銷差額爲上限。在此制度下，傾銷差額大小仍關係反傾銷稅率高低。

在直接反應課徵反傾銷稅效果，突顯改善傾銷行為的誠意。不過，提高出口價格的因應策略將因進口國反傾銷稅制度的差異，對涉案產品的競爭地位產生不同影響。

當進口國反傾銷稅制度較為健全，訂有課稅後定期根據實際傾銷差額檢討確定稅額，或依申請按實際傾銷差額檢討退還溢徵稅款的規定時，(註14)出口價格提得愈高，確定的反傾銷稅負就愈低，且兩者總和剛好等於正常價格，轉售價格恆可維持在正常價格加上進口廠商利潤的固定水準上。際此，出口國廠商面對的最大風險，在於檢討後確定應繳或退還稅額是否能十足反應出口價格調整之幅度，以及申辦相關手續增加的費用。若進口國反傾銷稅制度未規定應檢討確定稅額或退還溢徵稅款時，(註15)出口國廠商在固定的反傾銷稅率下，出口價格提得愈高，反傾銷稅負就愈高，加上進口廠商固定利潤，轉售價格將不斷上升，市場競爭更為不利，此時提高出口價格恐非最佳方法，需考慮其他因應策略。

表3沿用前例，進口國政府調查認定出口國廠商A產品正常價格為200元，出口價格為160元，傾銷差額為40元，核定課徵反傾銷稅率為 $(200元 - 160元) / 160元 = 25\%$ ，若進口廠商利潤維持30元不變，轉售價格將因繳納反傾銷稅 $160元 \times 25\% = 40元$ 而上升為 $160元 + 40元 + 30元 = 230元$ 。(註16)如前所述，課徵反傾銷稅後出口國廠商開始提高出口價格，但若面對的進口國並無檢討確定稅額或按實際傾銷差額退還溢徵稅款制度時，因反傾銷稅係按課徵命令的稅率(25%)計算，且一經繳納即已確定，故出口價格提得愈高繳稅就愈多，轉售價

註14：即依WTO反傾銷協定第9.3.1「回溯基礎計算制」或第9.3.2「預期基礎計算制」所訂，前者如美國，後者如歐盟。

註15：我國關稅法第69條第2項僅規定：「……反傾銷稅之課徵，不得超過進口貨物之傾銷差額。」其意旨究係規定課徵反傾銷稅命令上所訂的稅率，不得高於案件調查認定的傾銷差額？抑或規定課徵反傾銷稅之後，若傾銷差額已獲改善時，應按實際情況課徵之？。從實務觀察，我國制度應僅止於前者，蓋「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」對於課稅後檢討確定稅額或申請退還溢課迄無任何要件與程序的規定，且至目前為止，亦無任一課徵個案進行類似作業。從而在我國現行反傾銷稅制度運作下，外國涉案出口廠商採取提高出口價格因應似非上策。

註16：如表3網底部份。

格亦隨之上升。例如出口價格調高為170元、180元、190元及200元時，所繳反傾銷稅分別增加為42.5元、45元、47.5元及50元，而轉售價格也逐步從242.5元、255元、267.5元攀升到280元。表3同時顯示，如果進口國訂有按實際傾銷差額檢討確定稅額或退還溢徵稅款制度時，進口時所繳反傾銷稅或保證，將來可按檢討結果依照實際傾銷差額計算的稅率繳付，價格提得愈高(如170元至200元)，檢討所得傾銷差額逐漸縮小(如30元至0元)，反傾銷稅率亦趨下降(如17.64%至0)，而轉售價格實際上可保持在固定230元水準。

表3 出口廠商提高出口價格對市場競爭的影響狀況 單位：元

| 狀況 | 項目 | 出口國廠商 正常價格 | 出口國廠商 出口價格 | 傾銷差額 | | 反傾銷稅率 | | 反傾銷稅額 | | 進口廠商利潤 維持不變 | 進口廠商 轉售價格 |
|------------------------|----|---------------|---------------|------|----------|-------|----------|----------|----------|----------------|--------------|
| | | | | 原核定 | 檢討 確認 | 原核定 | 檢討 確認 | 進口 繳納 | 確定 繳納 | | |
| 進口國調查認定 及課徵命令 | | 200 | 160 | 40 | | 25% | | 40 | 40 | 30 | 230 |
| | | 200 | 170 | | | 25% | | 42.5 | 42.5 | 30 | 242.5 |
| | | 200 | 180 | | | 25% | | 45 | 45 | 30 | 255 |
| | | 200 | 190 | | | 25% | | 47.5 | 47.5 | 30 | 267.5 |
| 課稅後出口 國廠商調整 出口價格 | | 200 | 200 | | | 25% | | 50 | 50 | 30 | 280 |
| | | 200 | 170 | | 30 | 25% | 17.64% | 42.5 | 30 | 30 | 230 |
| | | 200 | 180 | | 20 | 25% | 11.11% | 45 | 20 | 30 | 230 |
| | | 200 | 190 | | 10 | 25% | 5.26% | 47.5 | 10 | 30 | 230 |
| | | 200 | 200 | | 0 | 25% | 0 | 50 | 0 | 30 | 230 |

(二)降低正常價格

傾銷差額的計算既為正常價格減去出口價格，出口國廠商若能調整降低正常價格，並設法說服進口國政府按照降低後的正常價格核計傾銷差額，則反傾銷稅稅率將可降低。由於正常價格因個案有所不同，多數係指涉案產品在出口國國內的銷售價格，有時則為涉案產品出口第三國價格，也可能為涉案出口國廠商生產成本(加上合理利潤及費用)，故調整降低正常價格其實就是降低國內銷售價格、出口第三國價格或生產成本，應視個案而定。

出口國廠商調整降低正常價格首將面臨在其本國市場或輸往第三國市場利潤的減少，(註17)若進口國缺乏課徵反傾銷稅後檢討確認稅額或退還溢徵稅款的機制，或無法說服進口國接受出口國廠商提供的正常價格資料，也將徒勞無功。

(三)同時提高出口價格降低正常價格

進口國課徵反傾銷稅之後，出口國廠商為縮小傾銷差額以降低實際應繳稅款，可同時併採前述兩種價格調整策略，一方面提高出口價格展現配合進口國措施的誠意，另一方面降低正常價格透露本無差別取價的意圖。惟實務上，操作此一策略仍受限於進口國反傾銷制度有否提供確認稅額或退還稅款的機制，否則未蒙其利反受其害，不能不慎。

價格調整為出口國廠商因應進口國課徵反傾銷稅最理想策略，也最符合反傾銷協定精神，但下列因素造成執行不易：

- 1.製作交易紀錄成本增加：出口國廠商涉案產品被課反傾銷稅後，進口國

註17：專業人士曾建議，當進口國以出口國廠商國內銷售價格作為正常價格時，若出口國廠商係以外銷市場為主要，而內銷量不多，此時不妨可考慮以調降國內銷售價格作為因應；當進口國以出口國國內銷售不具代表性，而按出口國廠商出口第三國價格作為正常價格時，若出口國仍以外銷市場為主要，此時不妨增加內銷量同時盡量調降內銷價格，使其成為進口國判定正常價格的基準，縮小傾銷差額。參考Patrick F J Macrory, "Antidumping and Countervailing Duties – A Preventive Approach," Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP(May 1999)。

海關及反傾銷稅主管機關為進行課徵效果的監視，往往在通關過程中要求特別仔細，而出口國廠商為保持價格調整的完整紀錄，不但每筆出口交易必須注意，即連作為判定正常價格的國內銷售、輸往第三國價格或生產成本，也要保留同一期間每筆交易紀錄，以便將來提供進口國主管機關檢討比對之用。換言之，與進口國交易必須按照反傾銷實務進行的會計平台作業，增加出口國廠商相當負擔。

2.參與行政檢討所費不貲：如前所述，出口國廠商價格調整是否有效，端視進口國反傾銷稅制度健全與否，若無確認課稅後實際傾銷差額機制，價格調整將徒勞無功。雖然各國反傾銷制度中尚有所謂「情況變更檢討(Changed Circumstances Review)」，提供出口國廠商主張課稅後實際傾銷情形業因價格調整而不復存在的機會，惟案例顯示經由情況變更檢討降低稅率或取消課稅的機率不高。至於反傾銷稅「落日檢討(Sunset Review)」，則已是課徵5年之後進行的程序，就出口廠商積極的價格調整而言實緩不濟急。總之，進口國政府進行的各種反傾銷稅「行政檢討(Administrative Review)」，出口國廠商為維持在進口國的市場，固然必須爭取參與機會，但所增煩擾與費用卻十分可觀。(註18)

三、產銷調整 - 經營佈局靈活運用

(一)轉至進口國投資設廠或合作產製或組裝產品

出口國廠商採取價格調整策略因應進口國課徵反傾銷稅，對於原有貿易型態並無任何改變。出口國廠商仍舊生產供應涉案產品，僅於銷售出口時在價格上做了調整，減少通過進口國貿易障礙（反傾銷稅）時所受影響，繼續行銷進口國市場。

註18：「情況變更檢討」及「落日檢討」請分別參考反傾銷協定第11.2條及11.3條。至「行政檢討」一詞，習慣上包括確定稅額檢討、情況變更檢討及落日檢討三者。

面對全球化趨勢，出口國廠商也可能思考改變原來的貿易型態，將生產涉案產品的基地移到進口國，直接在進口國生產供應，完全越過進口國所設置的貿易障礙（反傾銷稅）。此時出口國廠商在進口國工廠生產供應的涉案產品，搖身一變為進口國國內產品，反傾銷稅反成保護自己的工具，競爭地位裴然改變。從全球佈局及經營管理角度來看，以海外投資規劃取代原有貿易關係，不失為靈活而正當的策略。

然而，出口國廠商投資進口國的規模與方式，以及在進口國生產涉案產品所需原物料及零組件來源，極易引起原競爭者反感與批評。渠等指責出口國廠商投資企圖不正，所有關於產銷方式的改變只在「規避」反傾銷稅，因此訴諸進口國政府實施「反規避」以延續原有的反傾銷措施，將本質屬於邊境的措施強制改變於境內施行。出口國廠商至進口國投資設廠，或與進口國廠商合資設廠，或簽訂合作契約共同產製或組裝，程度雖有差異但均屬正常投資合作行為，至於所需原物料及零組件來源，究係在進口國就地取材，或來自出口國或其他第三國，亦屬企業管控產品品質與成本的合理考慮範圍。（註19）

（二）轉至第三國投資設廠或合作產製或組裝產品

出口國廠商改變生產基地除選擇進口國之外，亦可考慮移往未被納入進口國反傾銷稅課徵對象的第三國。至其他非涉案國投資設廠或合作產製或組裝涉案產品，以取得該非涉案國產地為主要目的，基本上若該非涉案國既已認定出口國廠商在其境內產製的涉案產品為該國原產，則課徵反傾銷稅進口國應無加以否定的立場。

然而，出口國廠商投資第三國的規模與方式，以及在第三國生產涉案產品所需原物料及零組件來源，同樣引起原競爭者批評，指責又是另一方式的「規避」，要求進口國繩之以「反規避」措施。批評者經常指責，涉案出口國廠商

註19：出口產品成功拓銷海外市場後，帶動投資跟進以接近市場，再帶動零組件出口貿易，本屬正常的國際經濟活動，此即所謂「貿易帶動投資，投資促進貿易」過程。

轉移生產基地除規避反傾銷稅外並無任何經濟上合理因素，因此實施產銷佈局調整應特別注意投資規劃，無論是在選擇移轉基地的區位考慮、財務因素、原料供應、市場接近、成本費用或勞動需求等各方面，均應全面加以評估，以免落人口實徒勞無功。(註20)

(三)對產品進行形式或外觀等非技術性改變

進口國課徵反傾銷稅係針對其所列明包括稅則號列、產品名稱、規格、品質及用途等特徵的涉案產品為之，故任何一項產品特徵的不同，均可能改變與進口國國內產品的競爭關係。進口國課徵反傾銷稅之後，出口國廠商得根據涉案產品特徵加以檢討，尋找有否在形式或外觀上進行某些非技術性改變空間，使涉案產品脫離原來的產品形象與市場定位，與進口國國內同類產品產生區隔，減少競爭摩擦創造雙贏局面。

事實上，除非對涉案產品所做的非技術性改變，確能改變涉案產品適用的稅則號列，或從適用稅則號列中析離，否則甚難免除反傾銷稅的課徵。因此，出口國廠商對涉案產品略作改變的動機，不應單純被視為出口國廠商的「規避」反傾銷稅行為，而可能係緣於回應消費者喜好的改變、生產技術的改進、附加價值的提高或生產程序的變動。

(四)對產品進行功能開發或技術性改變

出口國廠商在進口國課徵反傾銷稅之後，根據涉案產品各項特徵進行檢討，尤其著重在開發產品功能或用途等技術性變革，使涉案產品轉變為多功能或複合性產品，甚至可能蛻變為非涉案產品。例如將以記憶功能為唯一用途的隨身碟，增加收聽調頻廣播、影音播放及錄音等功能，成為多用途影音播放器。近年來結合傳真、影印、電腦列印、掃描、數位相片輸出等複合性多用途的事

註20：歐盟反傾銷法(386/94)Art.13.1，將反傾銷稅因素以外有無正當理由及經濟合理性列為判定規避與否重大指標之一。

務機，其主要功能與附屬功能甚難區分，而每一個別功能所占價值成份亦不易切割。

無論從創新或促進貿易觀點來看，出口國廠商就涉案產品進行功能開發或技術性改變，對貿易雙方均有助益。就出口國廠商而言，因涉案產品遭遇反傾銷稅衝擊，而帶動產品創新與附加價值的提高，增加在進口國市場非價格競爭的優勢，擺脫低價競爭的迷失以及反傾銷措施的束縛；就進口國而言，出口國廠商改變後的產品可增加消費者的選擇，同時刺激進口國同類產品產業的變革，反傾銷稅課徵與否其實已變得不重要了。不過，許多經常採行反傾銷措施的國家，對出口國廠商所做任何有關涉案產品的技術性改變，永遠抱持懷疑態度，認為「規避」反傾銷稅才是唯一目的，即使改變後的嶄新產品分類已非原稅則號列，仍設法以「反規避」為由繼續施以反傾銷措施。

產銷調整為出口國廠商因應進口國課徵反傾銷稅最符合企業經營原則的策略與方法，無論是針對生產基地的遷移、海外合作產製的安排、生產流程的跨國分工、原物料零組件的越洋供應，以及產品的創新與求變等等，都是現代化企業在全球化浪潮下，因應外在條件變化所進行的正常貿易與投資活動。與其說是為免除反傾銷稅而作產銷調整，不如說是反傾銷稅帶動了產銷調整，「規避」應非目的，繼續維持競爭能力與市場地位方為所求。

總之，若將出口國廠商採取產銷調整因應進口國課徵反傾銷稅視為「規避」行為，則此種「規避」的性質與前述表面調整的「逃漏」顯然不同。由於表面調整涉及偽詐，出口國廠商不敢輕舉妄動，價格調整所費不貲，出口國廠商疲於奔命，唯獨產銷調整合於情理，出口廠商謹慎從事，縱被視為「規避」，亦無法阻卻其繼續發生。

參、從進口國政府確保課稅效果的策略與方法

論反規避的正當性

進口國政府對出口國廠商涉案產品課徵反傾銷稅後，必須採取許多行政作為以確保課稅效果。所謂課稅效果係指，透過進口廠商繳交反傾銷稅，加重涉案產品進入市場的成本，進而推高其價格，使進口國國內產業產銷的同類產品競爭地位相對提升，銷售量及市場占有率提高，營收及利益增加，消除產業受涉案產品傾銷所生實質損害。課徵反傾銷稅命令發布之後，進口的涉案產品是否均依規定申報繳稅？繳稅後有否全數轉嫁至產品定價？涉案產品價格提高後進口量、銷售量及市場占有率是否下降？涉案產品傾銷情形有否因課稅而消滅？進口國國內產業經營狀況有無改善？此等問題均為進口國政府評估課稅效果的重要依據。

根據WTO反傾銷協定及反傾銷稅課徵原理，進口國政府確保課稅效果的行政作為應以各項行政檢討為主要；換言之，就是在課稅後必須檢討所課之稅有否超過傾銷差額？傾銷及產業損害情況是否已生變化？5年課徵期限是否業已達成效果？為使行政檢討順利進行，進口國政府通常會有配套措施。例如對於可能開徵案件，提前要求進口涉案產品廠商向海關登記，以掌握來源；對涉案產品配賦專屬號列，方便電子監控；加強進口數量及價格統計，便於追蹤查核；蒐集國內產業各項經濟指標變動資料，輔助日後檢討。

由於反傾銷稅的型態與一般貿易障礙無異，稅率愈高逃漏誘因愈大，如何防範進口廠商與涉案出口國廠商聯合，利用傳統欺詐海關行為(customs fraud)，進行虛報產品、偽報產地、違規轉運或拆解分裝報運進口，或採取現金吸收及減價吸收方式轉由出口方負擔稅負，自然也是進口國政府確保課稅效果的重要行政作為。近年來隨者貿易投資自由化，各國之間貿易往來及投資關係日益密切，加以全球物流發展使國際分工更為容易，以海外佈局進行產銷調整，或運用科技創新改變產品提升競爭能力，早已成為企業因應諸如反傾銷稅等外在環境變化的重要途徑。因此，進口國政府擔心隨著出口國涉案廠商採取

在地生產、第三地生產或產品變化等產銷調整，反傾銷措施效果將被大量稀釋，在WTO反傾銷協定尚無規範情況下，如何釐清廠商因應策略的模糊地帶，嚴格定義「規避」的範圍，整理現行部分國家所採取的灰色反制措施，訂定合理的「反規避」準則，難謂其無正當性。

一、查漏與防偽 - 漏偽行為法所不容

(一)進行反吸收調查

課徵反傾銷稅產品應繳關稅實際上應由進口廠商負擔，並轉嫁反應在轉售價格上，方能發揮國內產業保護效果。進口國政府若接獲檢舉或追蹤發現，課稅後涉案產品進口數量並無明顯減少，而市場銷售價格亦未適度調升，表面證據顯示反傾銷稅有由出口國涉案廠商全部或部分吸收的現象時，通常展開所謂「反吸收調查」。

反傾銷協定對反吸收調查尚無具體規範，各國累積案例為數亦不多。事實上，由於「現金吸收法」極易查明，且由賣方給付買方有違商業往來慣例，同時一經發現無所遁形，進口國政府僅需如數加徵回來即可，程序與技術簡單易行。若進出口廠商雙方約定採用「減價吸收法」，除非進口國政府進行行政檢討否則不易發現，尤其採行預期基礎法(prospective basis)課稅不主動檢討確定稅額的進口國益發困難(註21)，反吸收調查制度於焉產生，且以歐盟最具代表性。

歐盟反傾銷法規定，歐盟企業對涉案產品於課徵反傾銷稅之後，在歐盟市場轉售價格或後續的銷售價格沒有變動或變動不足時，得檢據向歐盟當局要求重新調查(reinvestigation)上開價格為何不變或變動不足，謂之反吸收調查。(註

註21：根據WTO協定第9.3條規定，課徵反傾銷稅若採取「回溯基礎法(retrospective basis)」者應儘速確定稅額，若採取「預期基礎法(prospective basis)」者應接受申請儘速退還溢徵稅款。前者如美國，於課稅後必須進行年度確定稅額檢討，出口國廠商若有減價吸收情形，傾銷差額一定擴大，提高反傾銷稅率即可反制；後者如歐盟，於課稅後若無人申請即無退稅檢討，出口國廠商縱有減價吸收情形，亦無從發現。

22)反吸收調查程序簡略，原則上6個月內完成，僅就出口國廠商出口價格進行調查，不涉正常價格、產業損害及歐盟利益等考慮，與情況變更或落日檢討大異其趣。反吸收調查將依所查得的出口價格與原案正常價格進行比較，重新計算傾銷差額，並作為新反傾銷稅率(註23)。

全球反吸收調查結果提高反傾銷稅率案件不多，最近案例為歐盟對中國大陸化學產品對氨基苯磷酸(sulphanilic acid)反吸收調查案。2002年7月25日歐盟理事會核定對來自中國大陸的對氨基苯磷酸課徵21%反傾銷稅(註24)，2003年5月12日歐盟國內廠商檢據申請反吸收調查，歐盟執委會於同年6月26日展開重新調查，2004年2月10日歐盟理事會通過執委會調查結果，決議確有吸收事實應將反傾銷稅率提高為33.7% (註25)。反吸收調查亦有作成否定的案例，最近一件為歐盟對中國大陸納環己氨基磺酸鹽(Sodium Cyclamate，俗稱甜蜜素)反吸收調查案。2004年3月11日歐盟理事會核定對來自中國大陸的甜蜜素課徵每公斤0 -0.26歐元不等的反傾銷稅(註26)，2005年3月14日歐盟國內廠商檢據申請反吸收調查，歐盟執委會於同年4月27日展開重新調查，2005年12月19日執委會調查結果查無吸收事實，決定全案程序終止(termination of proceeding)(註27)。

(二)加強未組合或拆裝產品適用HS解釋準則的查核

世界關務組織(WCO)所制定的HS稅則分類制度，在其解釋準則第2條明定：「號別中所列之任何一種貨品，應包括該項貨品之不完整或未完成者在內，惟此類不完整或未完成之貨品，進口時需已具有完整或完成貨品之主要特性。該號別亦應包括該完整或完成之貨品(或由於本準則而被列為完整或完成

註22：參見歐盟反傾銷法(386/94)Art.12。

註23：並與原案損害差額比較適用較低稅率原則(less duty rule)。

註24：OJ L 196, 25.7.2002, p. 11.

註25：Council Reg. (EC) No 236/2004, 10.2.2004；OJ L 40, 12.2.2004, p17.

註26：OJ L 72, 11.3.2004, p. 1.

註27：Comm. Decision No 2005/944/EC, 19.12.2005；OJ L 342, 24.12.2005, p. 96. 肯定案件因提高稅率牽涉人民權益必須提理事會表決類似法規制訂，否定案件終止程序維持原稅率執委會決定即可。

者），而於進口時未組合或經拆散者。(註28)」此一解釋準則源於WCO前身關稅合作理事會(Customs Cooperation Council, CCC)時代的布魯塞爾稅則分類(Brussels Tariff Nomenclature, BTN)，行之有年且早已成爲各國海關分估作業基本原則。對於進口涉案產品廠商與出口國廠商合作，將應徵反傾銷稅產品在出口前故意不予組合，甚或加以拆散，再分別裝運報關進口的情形，各國海關歷經高關稅時期業已累積豐富經驗，僅需於反傾銷稅課徵命令發布後，加強分估及驗貨即可預防。即使進口國因通關口岸散佈，進口報關案件繁多，短期之間漏未發現，但一經查獲通報各通關點後立可遏止。

(三)加強原產地申報及文件的查核

對於出口國涉案廠商利用違規轉運爲出口產品取得新的產地身分，使進口國政府陷於錯誤，認定爲來自其他非涉案國產品而未課徵反傾銷稅的情形，在反傾銷稅課徵之初最容易發生。許多中小企業規模的涉案出口廠商，在進口廠商因反傾銷稅負而不願繼續進口其產品時，一時之間無法調適，於是將產品運經鄰近國家或地區，取得產地證明後再以非涉案國產品輸往進口國，維持原有市場。由於進口廠商據以報關的產地證明，係由出口國廠商(有時改由轉運國廠商)提供，且通常確由轉運國相關機構或團體所發出(註29)，因此進口國政府除須觀察課稅後來自轉運國產品增加情形外，尚需派員查核轉運國是否濫行發證或有無實際生產等狀況。

違規轉運雖違反誠信原則，但進口廠商可能僅涉及知情不報或產地爭議責任，反觀檢具明知爲偽造或變造的產地證明並向海關虛報產地的行爲，則所涉逃漏情節則較重大。進口國政府必須鎖定所有來源的涉案產品，加強進口通關

註28：2(a), General Rules for the interpretation of the Harmonized System, 本文引用我國海關進口稅則立法文字，原文為“Any reference in a heading to an article shall be taken to include a reference to that article incomplete or unfinished, provided that, as presented, the incomplete or unfinished article has the essential character of the complete or finished article. It shall also be taken to include a reference to that article complete or finished (or falling to be classified as complete or finished by virtue of this Rule), presented unassembled or disassembled”。

註29：參見本文貳之一之(三)分析。

審核，從產地證明、買賣合約、雙方名稱、銷貨發票、運費、保險費、提單等線索，發現虛報產地的事實，必要時派員赴國外實地查核。

2004年初，歐盟反欺詐署(European Anti-Fraud Office, OLAF)接獲個案檢舉，懷疑部份歐盟進口商向會員國海關申報來自泰國的活頁夾可能是中國大陸產品，目的乃在逃漏歐盟對中國大陸活頁夾課徵的反傾銷稅。OLAF隨即依海關法展開調查，並會同會員國海關人員赴泰國實地調查，結果發現所檢舉進口案件有3分之2涉及偽報泰國為原產地，實際上是從中國大陸直接進口。OLAF根據調查結果，依海關法向進口商補徵反傾銷稅並罰款，金額高達600百萬歐元(註30)。

(四)加強稅則號列及名稱的查核

進口廠商除虛報產地外，類似手法還包括虛報涉案產品的稅則號列或貨名，其欺詐海關方式在本質上並無不同，且經常為進出口雙方合意的行為。進口國政府頒布課徵反傾銷命令應明列涉案產品名稱，除稅則法定名稱之外，如有俗名或又稱亦應註明；涉案產品若與稅則號列稅率碼非一對一時，應詳列所有對應稅率碼，其僅為稅率碼一部分者，應配賦專屬反傾銷稅碼；對於鄰近稅則號列或產品性質接近的非涉案產品，應注意其進口數量與價格的變動。由於多數國家將虛報產品與產地均視為走私或違法逃漏行為，經查獲者除補徵所漏稅款外，通常還處以重罰。

二、監視與檢討 - 專業執法首重程序

(一)課徵價量監視

課徵反傾銷稅後，進口國反傾銷稅主管機關或海關通常會鎖定涉案產品監

註30：詳參OLAF, Report of the Anti-Fraud Office – Sixth Activity Report for the Period 1 July 2004 to 31 December 2005, p. 50 (July 2006)及“Evasion of Antidumping Duties under Scrutiny,” Press Release(OLAF/06/07), 22 May 2006.

視其進口價量變化情形，初步觀察課稅效果。監視目的乃在提早取得價量資料，為展開各類型行政檢討預作準備。對於價格具結(price undertaking)案件，價量監視可提供評估出口國廠商是否履行具結的基本資訊。

以我國對中國大陸進口毛巾課徵反傾銷稅案為例。財政部在核定接受部分中國大陸廠商提出價格具結的公告中規定，具結廠商須依規定於每季結束後一個月內提供上一季涉案產品出口我國的逐筆交易對象、價格及相關調整項目，並檢附相關證明資料文件(註31)。其次，財政部在最後核定課稅的公告中又規定，為確保價格具結措施足以消除產業損害，若經查出相關進口廠商有以低於具結價格銷售貨物或其他違反具結情事者，財政部將立即停止價格具結，並補課應課徵的稅額。假設財政部未能自行或責令海關進行有效價量監視，將無從判斷具結廠商每季所提出口資料是否正確合理？及進口廠商有否以低於具結價格銷售貨物情事？(註32)

當然價量監視所得資訊亦可供研判涉案產品有否涉及前節查漏與防偽之用。

(二)課稅收入監視

觀察反傾銷稅課稅紀錄為監視課稅效果另一途徑，部份進口國在對特定產品課徵反傾銷稅後，責令海關追蹤課稅收入的變化。大體來看，短期之間因涉案產品退出市場不易，稅收可能呈現增加現象，長期而言涉案產品銷售萎縮，稅收大概會逐漸減少，此為課稅發生效果應有現象。另課稅收入監視所得資訊，亦可供研判涉案產品有否涉及前節查漏與防偽之用。

2000年10月28日美國實施的「柏德修正條款」，為課稅收入監視的極端特例。該條款規定美國海關應按每一課徵反傾銷稅個案設置特別帳戶，將該個案每一會計年度所徵得的稅款及其利息，於次會計年度開始後60天內發給原案申請人及利害關係人。「柏德修正條款」將稅款發給美國產業的作法，終因WTO

註31：財政部95年7月24日台財關字第09505503920號公告。

註32：財政部95年9月19日台財關字第09505505100號公告。

爭端裁定違反協定義務而撤銷，但其對反傾銷個案建立特別帳戶的設計，卻不失為課稅監視制度的巧思。(註33)

(三)新出口商檢討

根據反傾銷稅作業實務，進口國對於若干在反傾銷案件調查期間無出口涉案產品紀錄的出口國廠商並未核定個別稅率，因此課徵命令頒布後，如果該等廠商擬出口涉案產品並提出申請時，進口國政府將進行檢討核算出該等廠商應適用的反傾銷稅率。新出口商檢討的目的乃在防止已被調查的出口國廠商，借用調查期間無出口紀錄廠商名義或設立新廠商，要求免除或適用較低稅率。進口國政府檢討時著重在查核新出口廠商與課徵命令中適用較高稅率廠商之間有無特殊關係，避免核定過低稅率形成課徵漏洞。

(四)確認稅額檢討

進口國課徵反傾銷稅採行「回溯基礎計算制」者，課徵命令的稅率係課以進口廠商繳納反傾銷稅的現金擔保責任，嗣後定期進行確認稅額檢討，就過去一定期間涉案產品價格調整後實際傾銷差額加以核算，按多退少補原則清算現金擔保責任，並以檢討後傾銷差額作為下一期提存現金擔保的標準，如此週而復始。

出口國廠商於課徵反傾銷稅後採取價格調整策略，進口國政府進行確認稅額檢討可即時改按調整後縮小的傾銷差額課稅，既能發輝消除國內產業損害效果，對貿易正常運行影響也最小。不過，目前多數國家係依利害關係人申請才展開確認稅額檢討，若能改為依職權主動進行，最能體現反傾銷協定精神(註34)。

註33：有關「柏德修正條款」細節，請參考本人所撰「從貿易政策形成及貿易法體制評柏德修正條款之影響」，貿易政策論叢第3期，工業總會(94年8月)。

註34：如美國Sec. 751(a)(1), Tariff Act of 1930, as amended.

(五)退還稅額檢討

進口國課徵反傾銷稅採行「預期基礎計算制」者，課徵命令的稅率係預先認定進口廠商至少應繳納的反傾銷稅，稅負責任在涉案產品進口時即已確定。如果出口國廠商在課稅後進行價格調整，使實際傾銷差額縮小或消除時，必須檢據向進口國政府申請退還業經繳庫的溢徵稅款。整體而言，從立法或實務上來看，採行「預期基礎計算制」似較「回溯基礎計算制」對出口國廠商不利。以歐盟為例，反傾銷法規定得申請進行退還稅額檢討者僅以進口廠商為限，出口國廠商不得申請只能提供資料，申請案必須經由各成員主管機關轉向執委會申請，不得直接提出(註35)。由於程序繁複成功退稅案例並不多，實已不符協定精神，忽視出口廠商循價格調整策略所做努力。

(六)情勢變更檢討

進口國政府對於出口國廠商採行價格調整策略努力消除傾銷差額者，依據反傾銷協定規定應主動檢討繼續課徵反傾銷稅的必要性，或在課徵後經過合理期間由利害關係人申請展開檢討(註36)。蓋出口國廠商傾銷差額若已消除，且亦無跡象顯示將來會再重現時，課稅當時的情勢已經發生變更，繼續維持課稅的必要性確有加以檢討的急迫性，否則顯有違背課稅意旨之嫌。目前各國對於情勢變更檢討態度並不積極，檢討後取消課稅或降低稅率案例也不多見，造成出口國廠商選擇價格調整策略的意願大受影響。出口產品一旦被課反傾銷稅，要不是選擇退出市場就是做一些表面調整，積極者可能選擇產銷調整策略，赴進口國或第三國投資生產，但又面臨進口國政府以「反規避」為名加以調查。因此，情況變更檢討制度愈加健全，出口廠商採取價格調整策略意願才會提高。

(七)五年落日檢討

依據反傾銷協定規定，反傾銷稅的課徵期間以5年為限，期滿前除經落日

註35：如歐盟Art. 11.8, Council Reg. (EC) No 384/96, 22.12.1995.

註36：WTO反傾銷協定11.2條。

檢討認為落日將導致出口國廠商傾銷行為及進口國國內產業損害繼續或重現者外，反傾銷措施應自行終止(註37)。考其立法本旨，似認為出口國廠商鮮少有歷經5年反傾銷稅課徵而尚未完成價格調整者，或鮮少有進口國國內產業歷經5年反傾銷稅保護而仍無法平復所受實質損害或消除損害威脅者。換言之，反傾銷協定希望出口國廠商如欲保有進口國市場，面對反傾銷稅措施最好採取價格調整因應策略，若短期之內能完成調整時，透過情勢變更檢討即可恢復正常貿易，價格調整需時較常者，以5年為期亦可於落日檢討時討回公道。

不過，觀察美國、歐盟諸國落日檢討實際操作經驗，仍有不少案件於落日檢討後決定繼續課徵，其所持理由竟然是出口國廠商目前雖無傾銷事實但有重現的可能，完全抹煞出口國廠商所做價格調整的努力。無怪乎許多企業體認，連寄希望於落日檢討都不可能，遑論確定稅額檢討及情勢變更檢討，或許靈活運用產銷調整才是一勞永逸的方法。

從課徵價量監視至落日檢討等7項確保課稅效果的策略與方法，是目前進口國政府課徵反傾銷稅後處理出口國廠商價格調整的重要工具。其中監視方面的執行，除進口國政府必須投入行政資源辦理外，部分程序（如價格具結的履行）亦增加出口國廠商及進口廠商的負擔。至於各項行政檢討的操作，則與一般反傾銷申請案件無異，從問卷調查、聽證、意見陳述至實地訪查一應俱全，試圖透過程序正義還原貿易秩序，其結果不僅增加進口國政府工作負荷，出口國廠商花費的金錢與時間更為龐大。事實證明，進口國政府大費周章的監視與檢討機制，無法符合出口國廠商對價格調整效果的期待，以致演化出各種處於WTO規範模糊地帶的產銷調整策略與方法，如此再引起進口國政府實施許多WTO規範以外的灰色措施－反規避調查。(註38)

註37：WTO反傾銷協定11.3條。

註38：灰色措施原指WTO成立之前各國根據GATT第19條所採取關稅及數量限制以外諸如自動出口限制(VERs)、自願設限協定(VRAs)及有序行銷協定(OMAs)等措施。該等措施是否符合GATT長期晦暗不明，故謂灰色。此處權引，用以強調目前部分國家所採反規避措施與WTO反傾銷協定規範關係也是模糊不清。

三、反規避調查 - 模糊地帶灰色措施

(一)對出口國廠商至進口國投資設廠或合作產製或組裝產品進行反規避調查

進口國政府課徵反傾銷稅後，預期課稅效果應是涉案產品銷售價格上升銷售數量減少，國內產業生產的同類產品銷售數量增加，市場佔有率上升。而事實上課稅之後，從進口價量變化來看，涉案產品價格可能有所上升，數量也明顯減少，甚至完全消失，但從國內市場競爭來看，局面並無改變，仍是原來申請課徵反傾銷稅國內產業生產的產品受到涉案產品低價競爭的影響，只不過這些涉案產品已非來自進口，反而也是在進口國國內產製或組裝出廠的產品。簡言之，假設原來進口國E的國內某產品市場，分別由E國M牌產品與涉案出口國J的B牌產品所競爭，E國對J國課徵反傾銷稅後，變成E國M、B兩牌產品的競爭。

出口國廠商至進口國投資設廠或與進口國廠商合作生產，為外人投資與國際合作等正常經貿往來，而在進口國國內生產銷售的產品，若非再行出口亦無認定產地的必要性(註39)，本質上即為國內產品。因此，出口國廠商透過投資合作在進口國生產銷售的國內產品，理論上應不生適用反傾銷措施的問題，然而市場競爭及消費者觀念卻深受產品品牌及投資廠商母國既有印象的影響。以前例來看，對消費者而言，以前購買的是進口的J國B產品，現在購買的是國產的J國B產品，市場競爭情況並無太大改變。

多數國家認為此種狀況乃屬正常產銷調整不以為意，但部分國家政府在本土產業強力反對壓力下，逐步發展出一套鑑別涉案產品出口國廠商至進口國投資設廠或合作產銷是否涉及規避反傾銷稅的制度。綜觀目前各國對此問題的「反規避」調查制度，似已注意到貿易投資一體性，在認定「規避」要件與程序上雖有差異，但考慮因素尚稱完整，主要包括：

1. 涉案出口國廠商與進口國負責為其產製或組裝的廠商間，具有投資或合

註39：產地認定僅對進口產品為適用本國優惠或限制性關稅貿易措施，或出口產品為適用他國優惠或限制性關稅貿易措施才有認定實意。

作等關係。

2. 在進口國產製或組裝所用的零組件，來自涉案出口國廠商或其供應商或代理人。
3. 在進口國產製或組裝的作業，自原反傾銷案件開始調查之前後有重大增加。
4. 在進口國產製或組裝所用零組件的進口，自原反傾銷案件開始調查之前後有重大增加。
5. 在進口國產製或組裝的產品為原涉案產品的同類產品。
6. 進口零組件成本不低於產製或組裝產品全部零組件成本的某一百分比，但產製或組裝作業所生附加價值超過產品出廠成本某一百分比時，不視為「規避」。
7. 在進口國產製或組裝產品的價格低於原反傾銷案件認定的正常價格。
8. 原反傾銷措施救濟效果遭受破壞。
9. 產銷調整與貿易型態改變除反傾銷稅原因外無其他正當理由或經濟合理性。

進口國政府完成「反規避」調查若認為確有「規避」時，實務上發展出兩種進行「反規避」的方式。方式一係對在進口國產製組裝的產品於扣除進口國投入成本後課徵原實施的反傾銷稅，方式二將原對進口涉案產品實施的反傾銷稅擴及進口涉案產品的零組件，兩種方式皆曾引起物議，前者難以跳脫把邊境措施施於境內的矛盾，後者則有任意擴大措施範圍與破壞關稅分類原則之嫌。

(二)對出口國廠商至第三國投資設廠或合作產製或組裝產品進行反規避調查

與前述情形類似，進口國E對涉案出口國J某產品課徵反傾銷稅後，國內市場從原來E國M廠牌產品與J國B廠牌產品競爭，演變為E國M廠牌產品與另一非涉案(第三)T國B廠牌產品競爭，E國M廠牌產品產銷及市場佔有率與課徵反傾銷稅前並無改變。換言之，進口國政府反傾銷措施的效果，對國內產業狀況未有助益，僅止於改變進口競爭對象，由J涉案國移轉為T非涉案國。

就進口國而言，涉案出口國廠商至第三國投資設廠或合作產製或組裝產品後再輸往進口國，若繼續維持傾銷行為，其「規避」反傾銷稅意圖極為明顯，而進口國國內產業面臨的威脅狀況卻毫無改變，故不得不對來自第三國產製組裝的產品亦課以反傾銷稅作為反制。但就涉案出口國及第三國而言，在第三國產製組裝的產品既非原涉案產品自無適用原反傾銷稅的理由，若進口國認為有傾銷情事理應展開新的反傾銷調查，而非以簡約程序及便宜要件逕施「反規避」。

部分國家在國內產業強力遊說下亦發展出與前節所述極為類似的「反規避」制度，大致上也是從貿易型態(包括廠商關係、成品零組件關係、時間關係等)是否發生改變？零組件成品成本結構或附加價值比例是否合理？產銷調整有無經濟合理性？國內產業是否還受影響？以原正常價格檢視是否還有傾銷？等各項因素加以考量。從進口國立場來看，由於此種「規避」型態，並不涉及外資流入、跨國合作、本國資源及勞力投入、內地稅貢獻等問題，本質較為單純，實施較易累積案例亦多。(註40)

此外，也有部分國家嘗試以原產地認定進行「反規避」。自第三國進口的產品若未能通過原產地認定，將被歸為涉案出口國廠商的產品，仍應適用原核定的反傾銷稅。原產地認定係基於進口個案，反制效果有限，常被視為「反規避」的輔助工具。

(三)對出口國廠商出口的「新產品」進行反規避調查

進口國政府對出口國廠商涉案產品課徵反傾銷稅後，從海關進口價量統計觀察，涉案產品進口數量逐漸減少甚至完全消失，但國內產業卻仍舊抱怨市場競爭毫無改變，出口國廠商涉案產品依然進行低價競爭，反傾銷稅效果完全沒有發揮。進口國政府檢討發現，原來市場上出口國廠商涉案產品幾乎已改頭換

註40：出口國廠商至進口國投資設廠或合作產製或組裝的調整型態，為進口國引進外資或國際合作契約，設廠或合作生產則帶動國內相關投入及就業，而營運所得必須依法繳納內地各種稅捐，孰輕孰重較為複雜。

面，若非在外觀、設計或成份上有所改變，就是開發增加功能與用途，儼然成爲一項「新產品」，而此等「新產品」進口通關時，海關認定非屬應適用反傾銷稅產品範圍，因此仍可維持原有價格競爭優勢。

面對此一狀況，部分進口國認應審視出口國廠商對涉案產品所做變更或後續開發是否係基於「規避」反傾銷稅，並設法加以反制。嚴格而言，進口產品究應歸屬何一稅則號列，「新產品」是否已非原來產品，均爲海關基於稅則分類相關原則與規定所作專業中立決定，不受有否實施反傾銷稅而異，若以「反規避」原因進行「新產品」審查，不僅標準難定，亦恐破壞稅則分類的專業與權威。(註41)

(四)對已具產品完整特性的零組件放寬海關認定直接視爲成品

前述進口國政府處理涉案產品出口時故意不完成組裝或加以拆裝，再分別裝運報關進口以逃漏反傾銷稅的方法，係以加強對未組合或拆裝產品適用HS解釋準則的查核工作。其性質可定位爲針對進口個案，防範進口廠商與出口國廠商合作，以不誠信方法逃漏反傾銷稅的課徵。由於本項解釋準則係基於稅則適用而訂定，在不破壞稅則分類的安定性與稅率級距的自主性前提下，難以比照反傾銷案件事先列名特定國家特定產品通案實施。

最近部分國家直接以修訂海關進口稅則分類規定方式，擴大某些產品的定義包括其零組件，對所有來源的產品一體適用，雖未明言係針對「規避」反傾銷稅所實施，但實際上亦可達成「反規避」效果。例如歐盟海關於2006年4月8日公告修訂HS 8712自行車成車關稅分類規定，對於非完整的進口自行車，不論其是否已組裝完成或未組裝，若已包括自行車車架(frame)與車叉(fork)，並附有列屬HS 8714的車輪(set of wheels)、齒輪組(crack-gear)、轉向器(steering unit)及煞車系統(brake system)4組零組件中的任2種，即以已具有自行車完整特

註41：例如美國的制度，海關進口稅則由國際貿易委員會(ITC)負責訂定，稅則分類實務由國土安全部海關暨邊境保護局(CBP)所屬各進口地海關負責執行，但反規避的產品審查卻由商務部國際貿易局(ITA)處理。

性，認定為全車並課徵14%~15%的全車關稅。(註42)

進口國政府接受國內產業申請，投入大量行政資源經過冗長程序，方能完成反傾銷調查，課徵反傾銷稅之後，為確保課稅效果又必須殫精竭慮進行各種事後追蹤管理。對於出口國廠商或進口廠商虛偽申報或欺詐等逃漏行為，根據各國關稅及緝私法規多加注意即可防範；對於出口國廠商有否調整價格消除傾銷，國內產業所受損害改善與否等問題，則依照WTO反傾銷協定建置的各項行政檢討提供了完整的處理機制。然而全球化的發展使貿易投資關係日趨緊密與複雜，出口國廠商在選擇欺詐逃漏與價格調整之外，發展出許多WTO反傾銷協定規範外的因應方法，進口國政府或不以為意，或亦自行採取協定未規範的措施加以處理，看法及立場輒因經濟發展程度或貿易及產業結構不同而異，成為多邊談判議題。

肆、各國反規避實施概況與幾個衍生現象

一、美國反規避立法與執行

(一)立法概況

美國「反規避」規範訂定在關稅法(Tariff Act of 1930, as amended)第781條，係1988年綜合貿易暨競爭力法第1321條所增訂。該條規定反傾銷稅課徵命令可擴大適用於符合下列4種情形的產品：(註43)

1. 在美國完成或組裝的產品(Merchandise completed or assembled in the United States)。經商務部認定：在美國銷售的產品與課徵命令約束的產品為同種類(the same class or kind)產品；該產品在美國完成或組裝所使用的零組件是

註42：國際貿易局，「呼籲國內廠商注意歐盟反傾銷之『反規避條款』」，新聞稿，2006年6月23日。

註43：Section 781(a)(b)(c)(d), Tariff Act of 1930, as amended.

由課徵命令約束的國家所生產；以及該產品價值與所進口零組件價值差異微小 (small)者。

2. 在其他外國完成或組裝的產品(Merchandise completed or assembled in foreign countries)。經商務部認定：進口產品與課徵命令約束的外國產品為同種類(the same class or kind)產品；該進口產品係於進口前由課徵命令約束的外國產品在另一外國完成或組裝；以及該進口產品價值與課徵命令約束的外國產品價值差異微小者。

3. 經過些微修改的產品(Merchandise which has been altered in a minor way)。經商務部認定產品在形式或外觀上作些微改變者。

4. 後期發展的產品(later developed merchandise)。經商務部認定：後期開發產品與前期產品（指課徵命令約束的產品）在一般物理特性、最終購買者期望、最終用途、銷售貿易通路及廣告展示方式相同者。

條文中同時規定，商務部認定前應徵詢國際貿易委員會(ITC)有關遵守國際義務方面的意見。對於前述第1種情形尚應考慮：貿易型態是否改變？零組件生產或出口者與完成或組裝者是否有關？進口零件在課徵命令發布後是否增加？對於第2種情形則須審酌：貿易型態是否改變？生產或出口產品至完成或組裝國者與完成或組裝者是否有關？完成或組裝國進口在課徵命令發布後是否增加？由於所有認定均未詳細規定進行方式與程序，部分要件亦無量化標準，商務部擁有絕對的解釋空間。另美國將「反規避」審查定位在產品範圍的認定，有關列入課徵範圍產品價格是否仍有傾銷以及美國產業狀況是否受到影響等因素，皆未列入考量。(註44)

(二)執行情形

1970-80年代，美國對自日本進口的電視機課徵反傾銷稅後，日本廠商轉赴美國境內建立許多組裝工廠，繼續銷售日系產品，成功地跨越美國反傾銷防

註44：此點不如歐盟規範周全。

線，促使美國本土業者遊說國會增訂「反規避」規範。1988年韓國仿倣日本將影像接收器、彩色映像管及積體電路板分批出口美國，再由設於美國的工廠組裝成彩色電視銷售，美國商務部依職權逕行認定，對韓國彩色電視機課徵反傾銷稅命令擴大適用於進口供在美國組裝彩色電視機的韓國電視零組件，首開在無明確規範下「反規避」先例。雖然商務部的認定後來獲得國際貿易法院在司法審查時的背書，美國國會還是通過1988年綜合貿易暨競爭力法第1321條將商務部做法法制化，以杜爭議。至於增訂可將課徵反傾銷稅命令擴及在其他外國完成或組裝的產品，主要係針對半導體產品而設，防範受反傾銷稅課徵命令約束的國家，將投資大增值多的前端製造過程(front-end manufacturing process)產出的零組件，在第三國建立組裝工廠進行簡易低值的後端作業(back-end operations)，藉以改變產地脫離課徵命令範圍。

將反傾銷稅課徵命令擴大適用於經過些微修改的產品，源於1980年日本手提電動打字機反傾銷案。原案申請時手提電動打字機的定義主要在規範其與大型辦公用自動化打字機的區別，著重在重量、可攜帶、附有手提容器等描述，同時排除了大型辦公用自動化打字機具有的計算機功能。之後，日本手提「電動」打字機，使用較輕的計算機零組件取代原來的電動機製零組件，成為手提「電腦」打字機，具有原僅大型辦公用自動化打字機才有的特徵，脫離原來產品定義，產生反傾銷命令是否仍可含括問題。商務部依職權逕行認定，日本手提「電動」打字機所做改變，成本低微，不得排除於課徵命令之外。商務部認定後來亦獲得國際貿易法院的背書，1988年綜合貿易暨競爭力法也予納入。

將反傾銷稅課徵命令擴大適用於後期發展的產品，在實際執行時常與經過些微修改的產品情形並用，因為即使些微修改也可能涉及產品功能的擴充或用途的增加，如前述日本電動打字機案。美國商務部多年來認為此一條款主要在因應半導體產品的技術變革，例如對256MB MP3 player課徵反傾銷稅的命令，若不能擴及512MB、1GB、2GB.....等後期開發產品，將無實際保護國內產業

的作用。(註45)

美國有關反傾銷稅反規避案件由商務部國際貿易局進口處負責，程序較反傾銷稅申請案簡略甚多，且商務部最後僅公告申請納入反傾銷命令的准駁，有關做成認定的細節並無說明。

由於商務部將「反規避」定位為反傾銷命令課徵產品範圍的認定，其性質與接受反傾銷案件利害關係人申請確定個別產品是否適用反傾銷命令相同，(註46)因此在案件統計及分類上未予特別處理。以2006年為例，商務部計認定2件反規避案件成立，包括認定自中國大陸進口以棕櫚及其他植物油製成的蠟燭為石蠟蠟燭的後期開發產品，在美國加工的越南冷凍魚排，均應納入反傾銷稅課徵範圍；另有關自中國大陸進口已成型石蠟蠟燭在美加工、摺疊鐵製桌椅改變摺疊方式及中國大陸成網衛生紙輸至越南加工為衛生紙後出口美國等3案件，是否涉及「規避」目前仍在審查中。(註47)

二、 歐盟反規避立法與執行

(一) 立法概況

歐盟於1995年12月22日公布實施理事會第384/96號規則(俗稱歐盟反傾銷法)，其中第13條規定歐盟處理反傾銷稅「規避」問題的要件與程序。規範重點包括：(註48)

1. 反傾銷稅得擴至零組件或第三國同類產品：當規避反傾銷稅情事發生時，得對涉案產品課徵的反傾銷稅擴及其零件，或擴及來自第三國同類產品。

註45：日本等國則認為此種作法將造成某些反傾銷稅課徵命令永久延續，不思研發創新的美國產業反可永遠受到美國政府保護，合理作法應是重新提起反傾銷申請。

註46：即所謂的 "scope ruling"，每一反傾銷調查案件申請確認者有時高達數十件。

註47：參見美國聯邦公報71 FR 66167, Nov. 17, 2006; 71 FR 42807, July 28, 2006; 71FR 26050, May 03, 2006，及71 FR 5646, Feb. 02,2006.

註48：Art.13, Council Reg. (EC) No 384/96, 22.12.1995.

2. 「規避」定義：「規避」係指第三國與歐盟的貿易型態經由安排、推動或規劃而發生改變，對此除課徵反傾銷稅外缺乏正當理由或經濟上的合理性，且有證據顯示同類產品的價格及(或)數量正在破壞課稅的救濟效果，而與原所判定同類或類似產品正常價格相較確有傾銷存在。
3. 在歐體或第三國組裝作業構成「規避」反傾銷措施應符合以下三要件：
 - (1) 該組裝作業自反傾銷調查展開之時，或展開前不久，才開始或大幅增加，且相關零件來自原被措施約束的國家。
 - (2) 相關零件占組裝產品零件總價值的60% (含)以上，但於組裝或完成過程中投入零件所生附加價值高於製造成本25% 時不在此限。
 - (3) 組裝完成的同類產品價格及(或)數量正在破壞課稅的救濟效果，且有證據證明原所判定同類或類似產品正常價格相較確有傾銷存在。
4. 處理程序：「反規避」案件由歐盟執委會依申請展開調查，必要時得請各成員海關協助，並於9個月內完成調查。調查結果認有「規避」情事應擴大反傾銷稅適用者，應送理事會表決通過，否定案件由執委會決定。另有關案件調查處理程序得適用一般反傾銷調查規定。

綜觀歐盟「反規避」立法係規範涉案出口國廠商至歐盟境內組裝及至第三國境內組裝兩種「規避」型態，前者將反傾銷稅擴至進口的零組件，後者將反傾銷稅擴至第三國進口的產品。其特色在於先就「規避」加以定義，再對構成要件條列說明，條文結構與美國呈現方式大異其趣，所用文字亦多所不同。美國規範之「經過些微修改的產品」及「後期發展的產品」兩種「規避」型態，在歐盟規範中尚無類似規定。歐盟「反規避」立法明確交待調查程序，調查期限雖較一般反傾銷調查案件為短，但清楚規定準用其程序，且實務上將「反規避」調查定位為行政檢討，調查報告具體詳細，上網提供查閱，透明度遠較美國為高。。

(二)執行情形

歐盟「反規避」制度發展過程可以現行反傾銷法(384/96)前身理事會第3283/94號規則為分水嶺(註49)，劃分為前後兩個時期。前一時期，歐盟以海關進口稅則解釋準則第2(a)條及理事會第1671/87號規則（俗稱螺絲起子條款），(註50)處理在歐盟境內組裝的「規避」；以理事會第2913/92號規則（原產地認定條款），(註51)處理在第三國組裝的「規避」。後一時期，則以反傾銷法第13條（384/96延續3283/94條次及內容），為處理兩種型態「規避」的唯一根據。

上述「反規避」制度演變情形簡如表4：

表4. 歐盟反規避制度演變情形

| | 在EU境內組裝 | 在第三國組裝 |
|--|---|--|
| 前期 | Art. 2(a) General Rule for the Interpretation for the HS 以傳統海關作業處理在EU組裝的規避。 1671/87(1987/6/22) 以單獨反規避條文處理在EU組裝的規避(螺絲起子條款緣起)。 | 2913/92(1993/1/1) 以EU海關原產地認定條款處理第三國組裝規避。 |
| 3283/94 (1994/12/22) → 386/96(1995/12/22) EU反傾銷法 | | |
| | 在EU境內組裝 | 在第三國組裝 |
| 後期 | Art. 13反規避條款 13.1 規避的定義 13.2 境內組裝或第三國組裝規避構成要件 13.3/4/5 反規避調查程序 | |

1980年代初期，歐盟以海關進口稅則解釋準則第2(a)條處理出口國廠商將應課徵反傾銷稅產品未加組裝或拆解進口後再行組裝的「規避」行為，但對出

註49：Council Reg. (EC) No 3283/94, 22, 12, 1994.

註50：Council Reg. (EC) No 1671/87, 22,6,1987；號稱全球第一個反規避條款。

註51：Council Reg. (EC) No 2913/92, 1,1,1993.

口國廠商與進口廠商合作將零組件分開裝運，再從不同成員國海關報運進口卻無法加以防止，況且此種處理方式僅能依產品進口報關個案處理，無法將反傾銷稅直接擴及所有進口零組件。1987年在歐洲議會強力建議下，理事會制定了獨立的反規避條文，專門處理在歐盟境內組裝的「規避」行為，颳起螺絲起子條款旋風。該條款內容包括：確定「規避」行為各方具有關係；確定組裝活動在反傾銷調查展開起顯著增加；確定來自被課徵反傾銷稅出口國零組件價值超過其他零組件價值的50%。螺絲起子條款立法原旨，乃在克服前述海關於零組件進口時個案動態「反規避」的無法掌握，改以對進口零組件在境內組裝完成的成品於出廠時通案靜態的「反規避」，著實也發揮了預期效果。然此對境內產品課徵反傾銷稅(雖已扣除境內及其他來源零組件價值)的作法，最後以違背GATT最基本的國民待遇原則在與日本爭端解決中敗訴而告終。(註52)

1980年代末以來，在第三國組裝形態的「規避」問題逐漸浮現，歐盟以海關原產地認定條款作為處理依據。第三國產品若係使用來自反傾銷命令所約束出口國的零組件進行組裝者，必須符合四項標準的檢測，方能確認係該國產品，否則將視為係出口國廠商「規避」反傾銷稅的行為。此四項標準為：

1. 最終實質加工或製造過程應在此第三國進行。
2. 該加工或製造應有經濟上合理性。
3. 該加工或製造應在專為此一目的而配備的企業中進行。
4. 該加工或製造應導致新產品的產生或代表重要階段的完成。

即使通過此四項標準檢測，若執委會從該加工製造的作業建置或其他足以推定的事實，證明其唯一目的乃在規避歐盟對出口國產品課徵的反傾銷稅者，仍得不予認定為原產地。執委會實際執行產地認定時，係利用技術檢測及價值檢測兩項分析工具來驗證是否符合標準，技術檢測著重在釐清加工或製造過程中使用技術的複雜程度，以及其所導致產品在技術上的變化，價值檢測則在計算最終加工或製造過程所用當地零組件使產品經濟價值產生的增加是否「足

註52：生產廠商無論其資本來源及與國外合資或合作關係為何，所生產的產品應享同等待遇，不得任意增加稅負。

夠」，實務上對多數產品所稱的「足夠」是45%。(註53)由於原產地認定操作複雜，且其性質亦較傾向於個別報運進口案件，對來自特定第三國產品通案處理易生爭議。1994年「反規避」條款出爐後，執委會對第三國組裝形態的「規避」停止以原產地認定方式處理。

歐盟「反規避」條款實施後累積案例為全球之冠，以2000年至2006年9月為例，歐盟一共發動13件反規避調查，完成10件認定，其中「規避」成立8件，不成立2件，牽涉的出口國及第三國包括中國大陸、巴西、馬來西亞、印尼、菲律賓、寮國、韓國、台灣、烏克蘭、俄羅斯、阿根廷、塔吉克等多國。(註54)

三、中國反規避立法與執行

(一)立法概況

2004年7月1日修定實施的「中華人民共和國對外貿易法」第七章「對外貿易調查」第30條規定：「為了維護對外貿易秩序，國務院對外貿易主管部門可以自行或者會同國務院其他有關部門，依照法律、行政法規的規定對下列事項進行調查：（一）……；（四）規避對外貿易救濟措施的行為；……。」第50條又規定：「國家對規避本法規定的對外貿易救濟措施的行為，可以採必要的反規避措施。」2004年6月1日修定實施的「中華人民共和國反傾銷條例」第55條規定：「商務部可以採取適當措施，防止規避反傾銷措施的行為。」

上述兩條文為目前中國大陸的「反規避」立法規範，旨在強調政府對於規避反傾銷措施的行為有權進行調查，並得採取適當措施加以防止。另2005年1月1日修定實施的「中華人民共和國進出口貨物原產地條例」第10條規定：「對貨物所進行的任何加工或者處理，是為規避中華人民共和國關於反傾銷、反

註53：此兩項檢測方法又稱「技術變化檢測」及「附加價值檢測」，而附加價值達45%為「足夠」，始具備產地認定基本條件，外界習以「45%規則」稱之，簡化公式為： $(\text{第三國出廠價格} - \text{非第三國國零組件CIF價格}) \div \text{第三國出廠價格} \geq 45\%$ 。

註54：整理自2000年至2006年9月各期歐盟執委會每年提送歐洲議會的反傾銷、反補貼及防衛措施年度統計。

補貼和保障措施等有關規定的，海關在確定該貨物的原產地時可以不考慮這類加工和處理。」顯然海關受命以原產地認定作為「反規避」措施的輔助工具。

2003年11月17日之前原實施的「反傾銷產業損害調查與裁決規定」對「規避」行爲的態樣曾做詳細規範，並就認定時應考慮因素訂定具體要求。但該項法規經修訂為「反傾銷產業損害調查規定」後，有關「規避」行爲態樣及認定因素業經全部刪除，據推測係因當時爭取入會急於參酌各國法規訂定，並未深入探究規範真諦與國內需求，且於通知WTO之後受到各國質疑。從學術觀點來看則仍具參考價值，爰一併加以介紹。

「反傾銷產業損害調查與裁決規定」第53條原規定：「規避反傾銷措施的行爲包括下列情形：（一）被徵收反傾銷稅的產品在第三國（地區）組裝或者加工，並向中國出口；（二）對被徵收反傾銷稅產品做形式改變或加工而使之歸入不徵收反傾銷稅的關稅稅目，並向中國出口；（三）向中國出口被徵收反傾銷稅產品的零部件，並在中國組裝；（四）向中國出口被徵收反傾銷稅產品的後期發展產品；（五）其他。」第54條規定：「國家經貿委可以對規避反傾銷措施的行爲進行反規避立案調查。」第55條規定：「確定規避行爲時，應當考慮以下因素：（一）在反傾銷立案調查之前或立案之後發生第53條所列的規避行爲；（二）來自傾銷國(地區)或第三國(地區)產品中被徵收反傾銷稅產品的零部件的價值占產品所用零部件價值的較大比例；（三）來自傾銷國（地區）或第三國（地區）產品中作為原材料的被徵收反傾銷稅產品價值占產品所用原材料價值的較大比例；（四）對被徵收反傾銷稅產品進行組裝或加工的產品中的增值部分占組裝或加工產品價值的較小比例；（五）規避行爲使徵收反傾銷稅的效果大為降低；（六）被徵收反傾銷稅產品的傾銷和損害事實；（七）其他因素。」第56條規定：「實施規避反傾銷說的行爲，對國內產業造成損害的，國家經貿委可以採取適當措施，防止規避反傾銷措施的行爲。」

(二)執行情形

2005年5月22日中國大陸人民網刊載一篇來自中國經濟時報的報導，東北

財經大學國際經濟學教授宮恒剛教授談論有關中國大陸「反規避」制度問題。宮教授評論中國大陸「反規避」立法「滯後」，僅於反傾銷條例中原則性規定商務部可以採取適當措施防止規避反傾銷措施的行為，但對「反規避」規則卻付諸闕如。渠認為原則性規定雖賦予主管機關很大的自由裁量權，但卻缺乏可操作性。宮教授建議，似應考慮訂定一部「反規避」法規，或在反傾銷條例中闢一專章，詳細規定何謂「規避」行為、確定「規避」行為應考慮因素、申請「反規避」調查的資格、主管調查機關、調查程序及方法等細節。最後宮教授總結，中國大陸目前尚無對國外進口產品發起「反規避」調查案件，但應事先做好法律方面的準備，以免需要時找不到可操作的規範。(註55)

宮教授的評論以目前中國大陸「反規避」規範現狀來看當非無據，但渠未就2003年之前其實中國大陸早已訂有詳細「反規避」規定後來又予以廢棄的原因提出看法。換言之，在中國大陸擁有完整「反規避」規範的時期，未何沒有發起任何對國外進口產品的「反規避」調查案件？但在廢棄之後又認為有制定的迫切性，其政策轉折原因為何？

近年來中國大陸產品遭遇國外為數眾多的反傾銷控訴，激起國內呼籲對於進口產品也展開反傾銷調查的強烈壓力，統計數字顯示中國大陸政府似乎正朝此政策方向發展。惟就「反規避」調查而言，中國大陸迄今未對任何國家發動，但僅2004年至2006年9月約3年期間，各國對中國大陸合計展開14件「反規避」調查，其中歐盟10件、美國2件、阿根廷及土耳其各1件。在此不平衡情況下，無怪乎興起重新制定「反規避」規範的呼聲。

四、規避輪迴與反漂白現象

(一)規避輪迴

假設進口國E對來自出口國T生產的b產品課徵反傾銷稅，出口國T遂前往C

註55：網址：<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49153/4390873.html>，2006年12月9日瀏覽。

國投資設廠使用T、C二國零組件繼續生產輸銷E國，E國產業發覺來自C國b產品亦涉傾銷，訴請E國政府亦對來自C國b產品課徵反傾銷稅。於是T國再將設在C國工廠移往V國，使用T、C、V（或其中二）國零組件繼續生產輸銷E國，而E國產業發覺來自V國b產品其實根本就是C國至V國組裝而成涉及「規避」，訴請E國政府將對來自C國b產品課徵的反傾銷稅擴及來自V國的b產品。此時如果E國落日檢討後對來自T國b產品停止課徵反傾銷稅，可能出現T國將展轉設於V國工廠再度移回，使用T、C、V（或其中二）國零組件繼續生產輸銷E國，形成輪迴現象。論者最擔心的是，若E國產業際此主張來自T國b產品涉有傾銷，或疑為V國至T國組裝涉及「規避」，則輪迴現象更為明顯。

(二)反漂白現象

延續前例，T國b產品因被E國課徵反傾銷稅而移至C國或V國生產，後因C國及V國b產品亦被E國課徵反傾銷稅或施以反規避措施，而T國本身因落日檢討而被免除課徵反傾銷稅，造成T國b產品又移回國內生產的輪迴現象。由於T國並非所有廠商均轉移至C國或V國生產，當發生輪迴現象時，當初留在T國繼續研發生產的廠商，立即與遷往C、V等國再行轉回的廠商發生利益衝突。尤其部分已在C、V等國生根或技術層次較低的廠商，受限於資金及成本因素，根本不可能再將生產線移回T國，反而採取違反誠信的作法，將產品經由T國轉運，過水漂白取得T國產地證明後再輸往E國，不但破壞T國產品形象，還可能引發E國對T國再次發動反傾銷或「反規避」調查，「反漂白」自然成為這些留在T國生產廠商最重要的行動。往往在E國尚未發動反傾銷或「反規避」調查之前，T國廠商或產業公會甚至主管機關，就已自行發起反漂白或自清活動，可謂始料未及。

伍、結語

經濟發展以出口貿易為導向國家，其出口廠商面對他國層出不窮的反傾銷調查，有時更須背負高達 100% 以上的反傾銷稅，若非這些廠商苦思經營發展出一套完整的因應策略，從虛應故事的表面調整，花費不貲的價格調整，到合情合理的產銷調整，多年來所累積的競爭優勢與全球市場可能早已流失殆盡，國家經濟就此一蹶不振。虛應故事的表面調整通常以身試法缺乏誠信，雖能博取同情但不值肯定，宜放棄使用；花費不貲的價格調整必須投入人力財力，雖值肯定但非各行各業均可擔負，僅能盡力而為；合情合理的產銷調整來自經營策略的考慮，結合貿易與投資，激發產品創新與設計，既符全球化趨勢，又合企業經營原則，時勢所趨在所難免。在出口廠商眼中，反傾銷稅是一項貿易障礙，表面調整與價格調整屬於正面迎戰，前者可能短期得利，後者卻恐長期糾纏，皆非善策良方；產銷調整跨越貿易障礙，原本期望一勞永逸，未料被加上「規避」原罪，施以新的「反規避」貿易障礙。

歐美兩大消費市場，面對來自全球質優價低產品的競爭，若非經由政府殫精竭慮發展反傾銷制度，使用大量反傾銷調查案件，動輒施以等同禁止進口的高額反傾銷稅，阻卻蜂擁而至的龐大進口熱潮，其國內產業恐已蕩然無存。長期運用反傾銷制度的進口國家，當然無法忍受虛偽應付的違法逃漏，嚴防防偽查漏自不待言；對於廠商願意接受判定改善傾銷行為者，經過監視與檢討確認後當有停止課稅的可能。在此縝密規劃嚴格執行的制度下，原以課稅效果定能充分發揮，未料國內市場競爭狀況並無太大變化，舉目所及原來進口產品皆已搖身一變，有的主客易位早已化身為在進口國產製的國內產品，有的則來自與反傾銷稅全然無關的其他國家，「本土」產業怨聲載道，主管機關豈能不聞不問。在歐美政府眼中，課徵反傾銷稅既為政府措施，執行若無效果必須究其原因，如今發現出口國廠商產銷調整策略方為造成「規避」癥結所在，因此建立並推動「反規避」機制，具有健全反傾銷制度的「正當性」。

上述強烈觀點的不同，在WTO烏拉圭回合談判時即已引起多方爭辯，與其說是對反傾銷規範法理的對立，倒不如說是進、出口導向或供給、需求基本

經濟立場的不同。烏拉圭回合在達成協議的前一刻，把談判中各國勉強達成的反規避條文從草案中抽掉，僅以部長決定重申反規避問題確為反傾銷協定不可或缺的一部分，會員應繼續尋求解決，這也是後來反規避非正式小組成立的緣起。檢視反規避非正式小組各國所提建議文件，以及進行的各次討論內容，其實問題仍纏繞在前述經濟立場的相異。不過在烏拉圭回合時期極少使用反傾銷工具的許多出口導向國家，在杜哈回合時期亦逐漸增加反傾銷工具的運用，本文期待此一重大轉變能使原來對立各方易地而思，若對「規避」必要性達成共識，或可免除制定多邊「反規避」規範，並弱化或取消各國現存內國「反規避」法規，若就「反規避」正當性取得一致看法，亦請多加考慮「規避」必要性，制定最低限度的「反規避」規範」。